

## 特別緑地保全地区と市民緑地における緑地保全活動と施策の運用について

A Study on Citizens' Activities of the Green Conservation and Practical Use of Systems about the Green Conservation Area and Civic Green Spaces

高橋 裕美\* 朝廣 和夫\*\*

Hiromi TAKAHASHI Kazuo ASAHIRO

**Abstract:** In recent years, practical use of systems that is concerned with green conservation and civil activities is getting necessary. The purpose of study was to clarify application situation of both systems and the present circumstances of citizens' activities of the green conservation in each green space based on both systems, additionally, to investigate problems of those activities and operational realities of systems based on those purpose and detail. To this end, we conducted a questionnaire survey of 90 municipalities that specifies green conservation area or civic green spaces. In that questionnaire, we understood the current situation, challenges, the direction of green conservation activities by citizens. As a result, citizens' activities are being carried out in the green area of about 20% in the green conservation area and about 40% in civic green spaces. In this study, we focus on municipalities specify many area and confirm activities of the green conservation, moreover, their own systems related to each green area and activities, and consider those cases.

**Keywords:** *the Green area by the Zoning System, the Green Conservation Area, Civic Green Spaces, green conservation, civil activity*

**キーワード:** 地域制緑地, 特別緑地保全地区, 市民緑地, 緑地保全, 市民活動

### 1. 研究の背景と目的

近年、都市の縮退、増加する空地の利用などの課題から新たなまちづくりが求められるようになり、都市緑地の重要性が高まっている。都市緑地、特に市街地において民有地の緑は住民にとって最も身近にあり、日常的に触れることができる緑として多くの価値を持つ。一方で財政悪化により、都市公園の整備等公共投資による緑の保全・創出は縮小の一途をたどろうとしている。そこで今後、市民の主体的な活動による緑地保全・緑化の重要性はさらに高まると考えられる。

景観緑三法の柱の一つである都市緑地法(2004)は都市緑地保全法(1973)が改称されたもので、市民緑地制度や緑地協定制度等により、計画的な緑化と緑地の保全が図られるようになった。緑地保全に関する制度は市民と連携する形として整備が進んできている。特別緑地保全地区や市民緑地といった地域制緑地は規模・植生・所有が多様で、市民活動は緑地の現状・自治体の認識により差異が生じると考えられる。

平成 22 年に「生物多様性地域連携促進法」が公布され、同法における地域連携保全活動実施者(特定非営利法人等)による地域連携保全活動計画に則った行為は、都市緑地法の特例として特別緑地保全地区や緑地保全地域といった地域制緑地における行為の制限が適用されないことが定められた。これによって、市民による地域制緑地の主体的なマネジメントが柔軟に行われる可能性がある。

既往研究では土地所有者の維持管理の負担等を原因とした民有緑地の消失<sup>1)</sup>、市民緑地制度における地域住民との連携の事例・必要性<sup>2)3)4)</sup>が論じられている。また、市民団体と連携のある自治体では活動が樹林地保全に有効に働くことが認識されている<sup>5)6)</sup>。その他、多様な参加形式による都市公園における管理運営の現状や市民協働の課題について報告されている<sup>7)8)9)</sup>。近年では、市民緑地制度の運用実態として維持管理・運営の担い手として住民の存在が重視されながらも実際に住民が取り組んでいる例は少ない

ことが明らかになっている<sup>10)</sup>。一方で、地域制緑地において、市民参加型の管理運営の状況および行政の施策と課題に関する研究は進んでいない。今後、各地の現況を踏まえた上で緑地保全や市民活動に関する法制度の充実と共に、市民参加の段階、市民活動の内容に応じたきめ細かな運用が必要となりつつあるため、その課題や運用実態を明らかにすることで今後の運用の方向性を示す必要である。

本研究は、地域制緑地のうち特別緑地保全地区と市民緑地を対象として、両制度について行政の観点から全国的な適用状況と市民参加型の緑地保全活動<sup>\*1)</sup>による管理運営の状況および行政の施策と課題を明らかにし、今後の地域制緑地の制度運用について示唆を得ることを目的とする。

### 2. 研究の方法

本研究では、対象として、地域制緑地のうち都市緑地法に基づいて全国的に指定されている特別緑地保全地区と市民緑地を選定した。目的や所有、公開の状況が異なり、多様な植生を有する2つの緑地を便宜上比較することで各特徴について検証する。また、各緑地の地区名、面積、指定年月等の各種データは国土交通省都市局の都市緑化データベース(平成 23 年 3 月現在)の情報を扱う<sup>11)</sup>。特別緑地保全地区と市民緑地の両方、もしくは一方が指定されている自治体として 90 自治体が該当する。本研究は以下の手順で進めた。

- 1) 対象の特別緑地保全地区・市民緑地の適用状況について整理
- 2) 自治体対象のアンケート調査により、市民による緑地保全活動の現状と、対象の各緑地における緑地保全活動の有無や内容等の現状について把握
- 3) アンケート結果とヒアリング・資料調査を踏まえて緑地保全活動と施策の運用について検証

\*株式会社 建設技術研究所 \*\*九州大学大学院芸術工学研究院環境デザイン部門

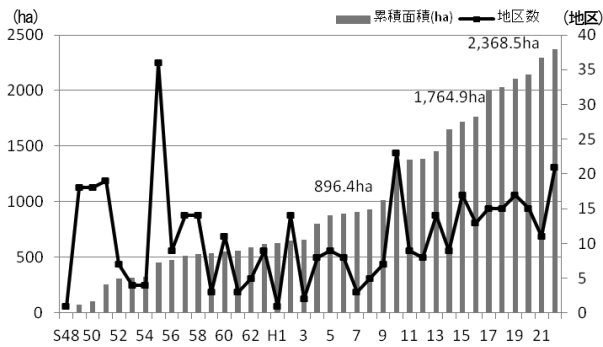


図-1 特別緑地保全地区の推移

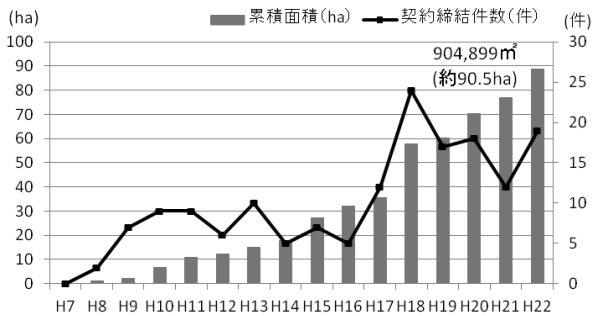


図-2 市民緑地の推移

### 3. 特別緑地保全地区と市民緑地の現状と適用状況

#### (1) 特別緑地保全地区の現状と適用状況

特別緑地保全地区は、昭和 48 (1973) 年に都市緑地保全法に基づいて緑地保全地区として規定され、平成 16 (2004) 年の都市緑地法への改正と共に、名称も特別緑地保全地区に改称された。地区内における宅地造成や木竹の伐採等、緑地の保全に影響を及ぼす恐れのある行為は制限され、都道府県知事の許可を必要とする。緑地の保全という面では永続的で確実であるが、地方公共団体は買い入れを前提として指定を決定する必要がある。その為、近年の財政が逼迫した状況にある多くの都市において買い入れの予算が捻出できず、指定が難しいという現状がある。

特別緑地保全地区指定の推移を図 1 に示す。平成 22 年度末までに、73 自治体において 419 地区で 2368.5ha 指定されており、9 割以上は樹林地である。昭和 48 年の制度化から十数年で指定面積は約 500ha に達した。その後同地区の指定は停滞したが、平成 6 年の緑の基本計画の制度化以降、指定の累積面積は増加している。緑の基本計画に基づいて着実に緑地の保全が行われたと考えられる。近年指定を伸ばしている川崎市は、「川崎方式」と呼ばれる独自の緑地保全施策で緑地総合評価によって緑地保全カルテを作成し、3 段階にランク付けて優先的に保全すべき緑地から地域制緑地の指定等の施策を講じている。また、横浜市は安定的な財源を確保するために平成 21 年度から目的税の「横浜みどり税」を実施している。

#### (2) 市民緑地の現状と適用状況

市民緑地制度は、平成 7 年の都市緑地法改正により創設された。市民緑地の契約を締結することで一定期間それらを一般市民に公開し、利用に供する。

契約締結件数の推移を図 2 に示す。平成 22 年度末までに 37 自治体で 162 件、904,899 m²指定されている。また、平成 17 年頃から指定が増加しているが、この年の都市緑地法改正により、対象の緑地に人工地盤、建築物等の工作物に設置する緑地・緑化施設の追加、利用・保全するための施設の整備費の補助等の項目が追加されたことが影響していると推察される。

### 4. 緑地保全活動の現状把握

対象となる 90 自治体に平成 24 年 9 月 11 日よりアンケート調査を実施した。アンケートは 3 種類作成した。アンケート I は、市民による緑地保全活動の現状に関して、アンケート II は地域制緑地の地区別緑地保全活動の有無・活動の現状、アンケート III は緑地保全活動の位置づけと緑地の公開に関する内容である(表-1)。

配布した 90 自治体のうち 75 自治体より回答があり、アンケート回収率は約 83%であった。自治体ごとに地域制緑地の指定数は大きく異なるため、指定されている緑地のうち回答があった緑地の割合を見ると、特別緑地保全地区は約 80%、市民緑地は約 94%であった。結果を以下に示す。

#### (1) 市民による緑地保全活動の現状

アンケート I の回答結果について述べる。75 自治体のうち 68 自治体 (約 91%) は行政区内で市民による緑地保全活動が行われていると答えており、そのうち 55 自治体 (約 81%) では地域制緑地内で緑地保全活動が行われている。また、質問 3 の回答によると 49 自治体 (約 89%) で、緑地保全に対する緑地保全活動の有効性が認識されているとの傾向が明らかになった。

次に、自治体が緑地保全活動に期待する効果と実際に感じている効果について表-2 に示す。自治体は緑地保全活動に対して地域住民と緑地の橋渡しとしての役割を期待しているが、実際には美化・景観や管理水準の向上等の維持管理面についての効果が大きく実感されている傾向にあった。

地域制緑地で緑地保全活動が行われている自治体に尋ねた緑地

表-1 アンケートの項目

アンケート I			アンケート II		
質問	内容	回答形式	質問	内容	回答形式
質問1	行政区内における緑地保全活動の有無	択一	質問1	緑地保全活動の有無	択一
質問2	地域制緑地における緑地保全活動の有無	択一	質問2	活動を行っている団体名、活動日数、参加人数	自由記述
質問3	緑地保全活動の緑地保全に対する有効性	択一	質問3	活動を行っている団体の活動属性	複数選択
質問4	地域制緑地における緑地保全活動に期待する効果と実際感じている効果	複数選択	質問4	行政と活動を行っている団体との関係性	複数選択
質問5	地域制緑地における市民による緑地保全活動の問題点	複数選択	質問4-2	③の支援内容の詳細	自由記述
質問6	特筆すべき市民団体・活動	自由記述	質問5	活動への許可の有無	複数選択
質問7	市民による緑地保全活動に関する考え	自由記述	質問6	他の条例や制度、地域地区などとの併用	自由記述
質問8	緑地を保全する上での市の課題	複数選択	質問7	土地の所有	複数選択
質問9	緑地保全行政における今後の方向性	自由記述	質問8	特別緑地保全地区・市民緑地における活動について自治体の課題・メリット	自由記述

アンケート III	
質問	回答形式
質問1	緑地保全活動の位置づけ
質問2-1	緑地公開の有無
質問2-2	公開の期間

表-2 緑地保全活動に期待する効果と実際に感じている効果

項目	順位	期待する効果 (比率 (N=55))	順位	実際に感じている効果 (比率 (N=55))	実感度/期待度
地域住民の緑地に対する愛着がわく	1	44	2	30	54.5 0.68
経費面の負担が節減できる	2	33	3	26	47.3 0.79
美化・景観が向上する	2	33	1	32	58.2 0.97
市民の関心や協力を得やすい	3	32	7	18	32.7 0.56
市民の持つ多様な知識・技術を活用できる	4	31	5	23	41.8 0.74
職員だけでは困難なきめ細やかな管理を行える	5	30	6	21	38.2 0.70
管理水準が向上する	6	26	4	24	43.6 0.92
苦情が減る	7	24	8	17	30.9 0.71
市民の意見の把握できる	8	21	9	16	29.1 0.76
市民が自立した緑地のマネジメントを行う	9	22	10	16	29.1 0.73
利用者の立場からの問題点等の共有ができる	10	19	15	15	27.3 0.79
まちづくり運動が活性化される	10	19	12	21.8	0.63
利用者の安全性を確保できる	11	14	7	12.7	0.50
土地所有者との合意形成の一助となる	12	11	8	14.5	0.73
その他	13	4	14	3.6	0.50

保全活動の問題点に関する結果(複数選択)を図-3に示す。上位を占めるものは「活動の継続性」「意見の相違」「管理水準のばらつき」「担当職員の不足」が挙げられた。上位3つの問題点については市民団体ごとに行政のきめ細やかな対応が必要となるが、担当職員の不足がさらに対応を困難にしていることが推察される。

その他の問題点として「行政主導から団体主体の体制への移行」「団体内部でのトラブル」「一部で畑を作り出したり、火を使ったり、公有地にふさわしくない行為が行われる」等の意見が出た。

以上の結果から、市民団体のマネジメント上の課題を問題点として感じている自治体が多いことが読み取れる。

次に、質問7の地域制緑地における緑地保全活動に対する自治体の意向について、回答を整理した結果、緑地保全活動の課題と方向性として以下の4点に整理された。

- a) 緑地の適切な維持管理
- b) 市民団体による緑地のマネジメント
- c) 活動の支援や協働のための仕組みづくり
- d) 民有地の緑の保全

回答結果を内容に応じて大きく3つの観点に分けて、上記の課題と方向性と対応させ、以下に示す。括弧内には回答した自治体名を記し、内容に応じて一部省略している。

1) 緑の基本計画への対応、制度や仕組みについて

主な回答	a	b	c	d
・平成23年3月に「みどりの基本計画」を改定し、これからのみどりのまちづくりについては、市民との協働がベースになるものと考え、緑地保全活動を含めた市民活動を支援していくこととしている。(札幌市)		○		
・維持管理団体の加入保険の補償範囲、市営市民緑地(土地所有者が市の場合の市民緑地)の扱いなどで、制度的に未確化要素が多く残っており、今後も検討・明文化が必要である。(千葉市)			○	
・本市には公有緑地で活動する団体があり、現在団体間の交流・連携を図るための連絡会を設立する動きがみられる。市としても協力し、活動の幅が広がることを期待している。(市川市)			○	
・厳しい財政状況の下、今後市民による緑地保全活動への期待は大きく、この為の仕組みづくりを考えていかねばならないと考えている。(京都市)	○	○		
・自然の恵みを次の世代に引き継いでいくため、市民一人一人が身近な生活の場で、具体的な活動を起こしていくことが求められており、市民緑地制度は有効な制度だと考えている。(四日市市)		○		

2) 緑地保全活動に求めるもの

主な回答	a	b	c	d
・緑地の種類、性格、位置づけに応じた適切な管理について、基本的な理解、認識にたった活動が望まれる。(取手市)	○			
・専門業者以外の緑地管理は作業内容が限定されるため、市民が参加しやすく管理が行き届く緑地の形態を検討することが求められる。市民の緑地管理は日常管理(清掃、除草)を主として緑地の有効活用において、活動が有用になると思われる。(館林市)	○		○	
・保全活動だけでなく、活動地に生育・生息する動植物の把握も実施できるように、方策を検討していく。(所沢市)		○	○	
・私有地として、土地所有者による管理が原則である。しかしながら、経済的価値の喪失や担い手の不在により、管理がされなくなった緑地を地域資産として保全していくことが「市民による緑地保全活動」における要点だと考える。(松戸市)		○	○	
・特に市街化区域内やその近郊において、市民による緑地保全活動が市街地に残された貴重な緑地(民有緑地が多い)の保全につながることを期待している。(神戸市)				○

3) 緑地保全の現状と緑地保全活動の課題、自治体の対応

主な回答	a	b	c	d
・維持管理団体の多くは退職者等をはじめ高齢者中心で構成されており、安全管理や後継者の育成、モチベーションを高く維持していくことが特に重要である。(千葉市)				○
・個人所有の樹林は非公開がほとんどなので、市民活動にはなじまない。解除の理由は相続による売買が主である。(大田区)				○
・住民のボランティア活動のため、個人の技術力に差があり、管理水準の維持が難しい。高齢者が多く、屋外での活動のため、ケガ・事故等が心配である。(杉並区)	○		○	
・市民の自発的な活動に対して、行政がバックアップする「協働」という作業形態が好ましい。(西東京市)			○	
・財政状況等を考慮すると、市民との協働による維持管理・保全活動も検討していかなければならないと考えている。(伊勢原市)		○		
・活動の特殊性から活動団体が少なく、現在のところ参加者も多くないのが現状。今後の普及啓発が重要と考えている。(福岡市)			○	
・市民による緑地保全活動には、リーダーとなる人材の育成と維持管理の技術を継承していくことが大切である。(大分市)			○	

(2) 特別緑地保全地区と市民緑地における緑地保全活動

アンケートⅡの結果を以下に示す。

1) 緑地別緑地保全活動の有無

緑地別の緑地保全活動の有無について結果を図-4に示す。特別緑地保全地区では335地区中73地区(約22%)で市民による緑地保全活動が行われており、市民緑地では153件中55件(約36%)で緑地保全活動が行われている。

図-5、6に自治体別の指定と緑地保全活動の実施状況を示す。指定数が多い順に並べた。特別緑地保全地区を10地区以上指定している8自治体のうち、千葉市、川崎市、神戸市の3自治体は5地区以上で緑地保全活動が実施されている。また、市民緑地を5件以上指定している9自治体のうち桶川市、千葉市、相模原市、四日市市は5件以上で緑地保全活動が実施されている。以上の自治体は何らかの施策を講じることで緑地保全活動の実施において効果を上げていると推察される。

2) 緑地保全活動を行っている活動団体の基礎的情報

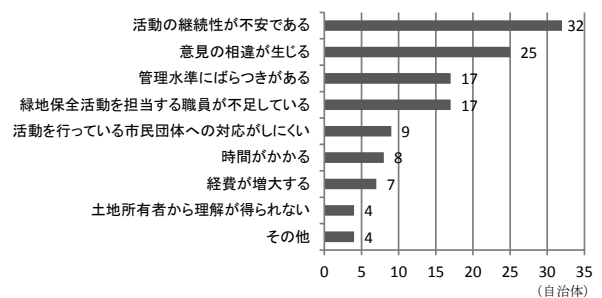


図-3 地域制緑地における緑地保全活動の問題点 (N=68)

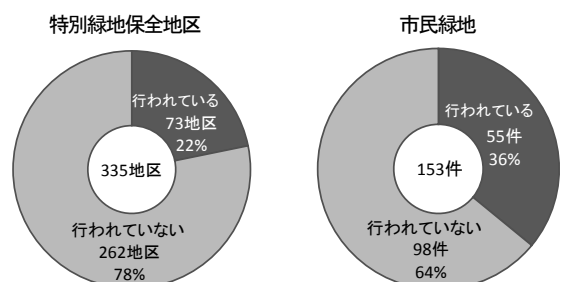
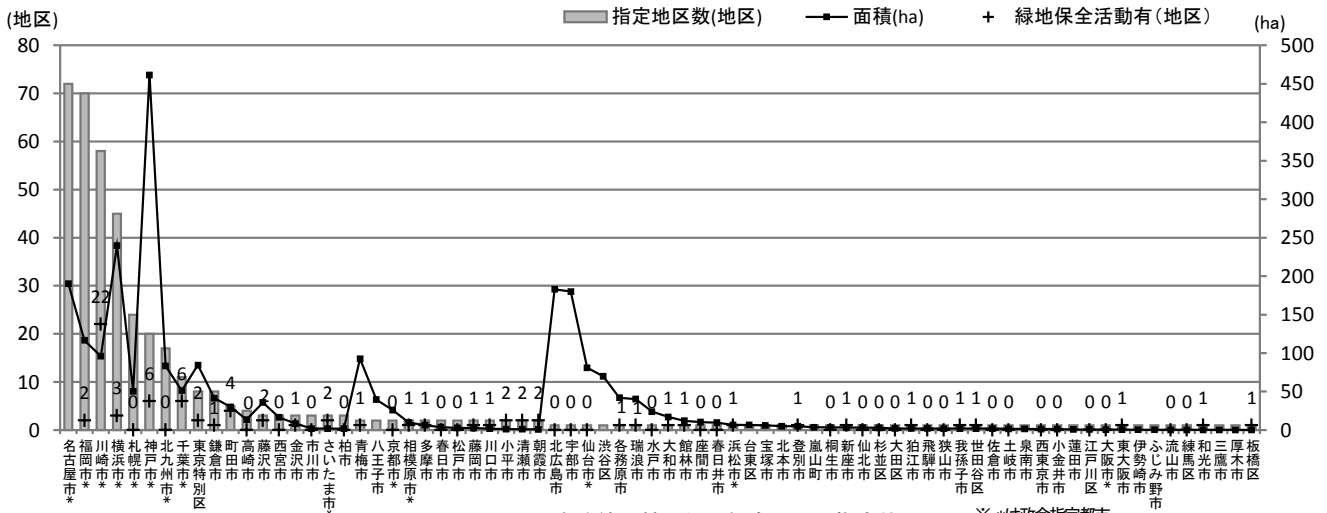
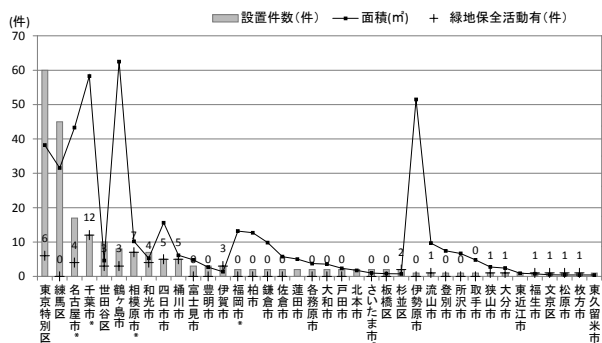


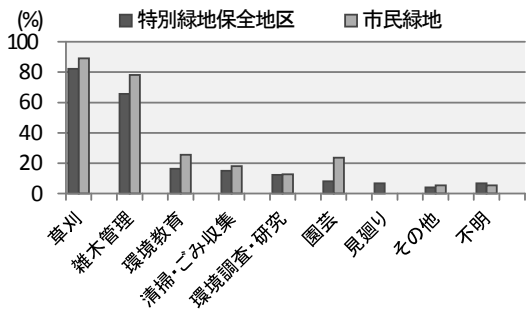
図-4 緑地保全活動の有無



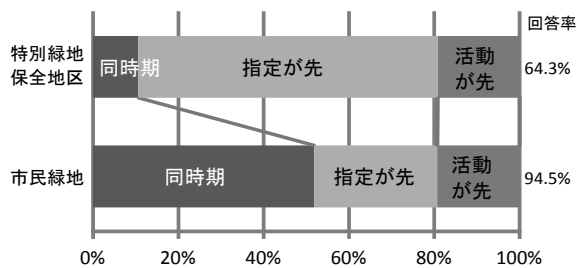
図一五 自治体別特別緑地保全地区の指定状況



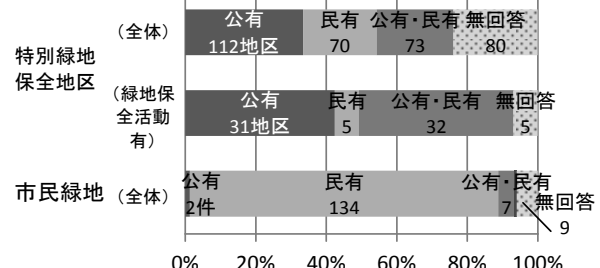
図一六 自治体別市民緑地の指定状況



図一八 各緑地における活動内容



図一七 指定年と活動開始年の順序



図一九 緑地の所有

緑地保全活動の活動日数と人数について、特別緑地保全地区においては、「月に1回以下」「10人以下」で実施されている緑地が最も多く、詳細については自治体が把握していない割合が大きい。また、市民緑地においては、「月に1～3回以下」「10人以下」で実施されている緑地が最も多い。

また、各緑地の指定年と活動開始年の順序について図一七に示す。特別緑地保全地区の約65%では指定が先に行われている一方で、市民緑地の約半数では指定と活動開始がほぼ同時期である。

### 3) 活動の内容

緑地保全活動が行われている緑地における活動内容について複数選択で質問した。各活動の割合を図一八に示す。「草刈」「雑木管理」は特別緑地保全地区と市民緑地のいずれも半数以上の緑地で行われており、全体的に特別緑地保全地区より市民緑地の方が活動の割合が高い。市民緑地では、炭焼きや堆肥づくり、その販売による収入等、多様な活動も認められた。

### 4) 活動団体と行政との関係性

特別緑地保全地区では緑地保全活動が行われている約3割の緑地で活動団体と自治体の間で保全管理計画が策定されている。

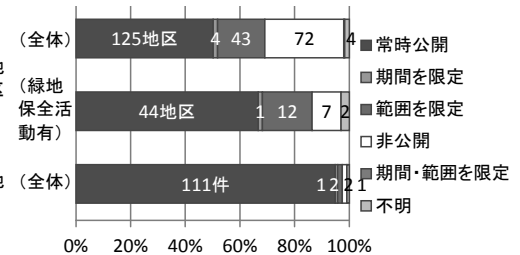
市民緑地では半数以上の緑地で活動団体への助成金等による支援、協定の締結が認められた。

### 5) 緑地の所有

特別緑地保全地区では、無回答部分を除き約半数は公有地で、買い取りが進んでいることが明らかになった(図一九)。一方で民有地と混在している土地の割合も大きく、部分的に買い取りが進められていると考えられる。緑地保全活動が行われている緑地では民有地の割合が低い。一方、市民緑地の約9割は民有地である。

### 6) 緑地の公開

緑地の公開の状況について図一十に示す。特別緑地保全地区の約半数は「常時公開」されており、約29%は「非公開」である。また、約17%は「範囲を限定して公開」している。「常時公開」されていても、立地上立ち入れない状況の緑地があり、「範囲を限



図一十 緑地の公開

定して公開」されている緑地では貴重な動植物の保護のための保全ゾーン等、地区の特性によってゾーン分けを行っている地区がある。緑地保全活動の有無による公開について比較すると、緑地保全活動が行われている緑地の方が「常時公開」の割合が高く、「非公開」の割合が低い。

市民利用が目的で一般公開が前提となっている市民緑地については、約95%が「常時公開」されている。

## 5. 緑地保全活動と制度運用

本節では、アンケート結果とヒアリング・資料調査を踏まえて緑地保全活動と制度運用について検証した。

### (1) 他の制度との併用について

特別緑地保全地区に関して、買い取り済みの公有地は都市公園と併用することで市民利用のために公開している。一方で、民有地は土地所有者と契約・協定を締結し公開する制度（川崎市ふれあいの森）や、土地所有者にメリットとなる制度（町田市ふるさとの森・柏市緑の保護地区等）と併用されていた。

市民緑地には、緑地の保護・保全のための条例・制度（保護樹林等）や、所有者へ対して奨励金補助や税免除を行う制度と併用している自治体が認められた。制度の併用により緑地の保全の面を強化し、所有者へメリットを与えることで長期的に緑地を保全できる可能性が高まると考えられる。

また、アンケート調査により4地区で特別緑地保全地区と市民緑地の併用が認められた。いずれの緑地もほぼ同じ大きさか市民緑地の方が狭く、特別緑地保全地区の一部区域を市民緑地として市民利用のため公開していると考えられる。特別緑地保全地区を地域の自然とのふれあいの場として活用する場合、市民緑地を組み合わせることで公開の為に施設整備を実施することができる。所有者にとっては税負担と共に管理の負担が軽減され、主に買い取りを行っていない特別緑地保全地区において市民緑地と併用することにメリットがあると考えられる。

### (2) 緑地保全活動に関する施策の活用について

アンケートⅡで指定数と緑地保全活動が行われている緑地が多いことが認められた自治体における各緑地の指定までの過程や施策に着目した。

#### 1) 特別緑地保全地区の場合

千葉市では6地区で緑地保全活動が行われているが、このうち2地区は部分的に市民緑地に重複指定されており、4地区は市民の森に重複指定されている。市民緑地では後述する施策により維持管理活動が行われている。市民の森では、清掃を清掃協力団体によるボランティア活動で実施しており、清掃協力団体には面積に応じて年額1.5ha以上15万円、1.5ha未満10万円の報償金を交付している。草刈や枯木の伐採、樹木の剪定は千葉市が行う。

川崎市では「保全管理計画作成」の事業を実施している。この事業では地域住民との協働によりワークショップを開き、専門家の意見や現地視察に基づいて緑地の保全管理計画を作成する。また、作成した保全管理計画に基づいた管理実践を行うために、保全管理計画づくりへの参加者を中心に市民活動団体を立ち上げ、活動に対して市が支援する。緑地保全活動が行われている22地区のうち14地区では保全管理計画作成の事業（平成12年度開始）が実施されている。市の担当者によると、上記のワークショップは川崎市が用地取得している緑地を中心に行っている。

神戸市では、「六甲山系グリーンベルト」に位置する特別緑地保全地区（公有地）の4地区において「森の世話人」が森林の整備を進めている。「森の世話人」とは国土交通省近畿地方整備局六甲砂防事務所と兵庫県が中心となって進めている「六甲山系グリーンベルト整備事業」エリア内において森林の整備を行う市民・企業のことである。参加を希望する場合は、問い合わせ後活動内容

や活動地の調整、「確認書」「活動計画」を作成・提出し、森づくり活動を実施後は「活動報告」を提出する。エリア内の活動候補地について、作業の難易度別に詳細な位置と勾配やアクセス路等を示すカルテが六甲砂防事務所のホームページで公開されている。

#### 2) 市民緑地の場合

桶川市では特別な施策はないが、市民緑地を指定する際前もってボランティア団体と話し合いを行い、指定後に市・土地所有者・ボランティア団体の3者での協定を結ぶことを前提にしている。このため、市民緑地指定前であってもボランティア団体が自主的に緑地保全活動を行っている場合もある。

千葉市では平成16年以降実施した「街山づくりプログラム」の内容を継承して、市民と協働で地域のみどりを守る取り組みを実施している。指定時に市・土地所有者・維持管理団体の3者で協定を締結することを前提とし、地元町内会、老人会、有志など様々な構成の維持管理団体はゴミ拾い、下草刈り、下枝剪定などの軽微な作業を行うこととしている。平成18年、住民のワークショップ実施後に「小倉自然の森」が設置されて以降、年に1~6件の市民緑地が指定されている。平成22年度以降は、新規指定する市民緑地の維持管理団体に樹林地管理に関する知識、技術（刈払い機の使い方等）に関する座学・野外講習会に参加してもらい、維持管理活動を始動するサポートを行っている。団体によっては草刈以外のより高度な維持管理作業（剪定や木の加工処理等）まで実施しており、今後講習会等のサポートをすることで、徐々に維持管理団体主体による緑地のマネジメントへステップアップできる可能性もあると考えられる。

相模原市では「街美化アダプト制度」と「森づくりパートナーシップ」の2つの施策を実施している。「街美化アダプト制度」の活動団体は町内会や老人会等の地域の組織が中心で、花植え等の美化活動やゴミ収集、除草等の軽作業を行う。市民緑地7件全て、特別緑地保全地区1地区で同制度に基づく活動が実施されている。市としては、「自発的な清掃等の活動を通して、市民が緑地に愛着を持てる。」とのメリットを感じている。一方、「森づくりパートナーシップ」では維持管理方針が定められている緑地を対象とし、市内で森づくり活動を実践している団体による維持管理や動植物調査・環境学習活動を実施する。市としては、「専門的知識を持つ市民等が継続して活動が行える」ことをメリットとして実感している。また、団体には「森づくりパートナーシップ協定における樹木伐採基準」に基づいた高木の伐採を認めている。

四日市市では、地域住民からある場所で里山保全をしたいという申し出があった場合、市民緑地開設や維持管理の方法等について市から説明を行い、地域が実施可能だと判断すれば参加してもらえる人を募集する。活動できる団体が組織され、土地（民有地）の無償借地契約が締結できると、市民緑地として開設する流れとなっている。現在指定されている全ての市民緑地は、里地里山保全が主な目的で、市民緑地の指定と同時期に昔の里山の姿を取り戻すための緑地保全活動を実施している。

## 6. まとめと考察

### (1) 特別緑地保全地区における緑地保全活動と施策の運用

特別緑地保全地区における緑地保全活動と施策の運用については、下記の5点が明らかになった。

- ・ 回答のあった335地区中73地区、約2割の緑地で緑地保全活動が行われており、指定後に活動が開始される場合が多い。
- ・ 間伐等の維持管理作業を実施している緑地が多く、貴重な動植物の保護や斜面地の管理等、専門的な活動の実施が確認された。永続的な保全を目的とする特別緑地保全地区では、専門的な知識と技術に基づき、緑の質の向上につながる

る維持管理を重点的に実施する方向にある。

- ・ 約半数の緑地は公有地で、緑地保全活動が行われている緑地は私有地の割合が低い。公有地は、保全の緊急性が高いと判断され優先的に指定・買い取りが進められた緑地であり、行政との関係性のみで活動の実施が実現されることが要因として推察される。
- ・ 緑地保全活動が実施されている緑地の約3割で、活動団体と自治体との間で保全管理計画が策定されている。
- ・ 施策について、「保全管理計画作成事業を通じた活動団体の立ち上げの取り組み」、「作業難易度別に活動場所のカルテを公開した市民と協働による森林整備推進」等の仕組みを運用している。

今後、特別緑地保全地区においては、自治体がいち早く買った公有地を中心として、自治体と市民、活動団体との間で策定した保全管理計画に基づく維持管理を活動団体に委ねることで、管理水準を保ちながら市民主体の緑地のマネジメントを実現できると考えられる。

## (2) 市民緑地における緑地保全活動と施策の運用

市民緑地における緑地保全活動と施策の運用については、下記の4点が明らかになった。

- ・ 回答のあった153件中55件、約4割の緑地で緑地保全活動が行われている。
- ・ 緑地保全活動が実施されている緑地のうち約半数で指定と同時期に活動が開始されている。緑地保全活動を前提としての指定を実施している自治体が多いことが推察される。
- ・ 活動内容については特別緑地保全地区と比較して全ての項目で活動の割合が高く、間伐作業以外に炭焼きや堆肥づくり、その販売による収入等、多様な活動が実施されている。
- ・ 施策について、「市民緑地設置のためのワークショップへの参加を通じた活動団体の立ち上げ」、「日常的管理を行う制度と専門的技術や知識をもつ団体との協働による緑地の維持管理・運営を行う制度の併用」、「地域住民の申し出等による市民緑地の設置と同時期の既存の団体による活動の開始や活動団体の立ち上げ」等が実施されている。

市民緑地は契約期間が5年以上で設定され永続的な指定ではないが、市民による緑地保全活動の実施は、地域住民の緑地への理解・関心や土地所有者との関係づくりの一助となり、他制度への移行や長期的な保全に結びつく可能性があると考えられる。自治体・土地所有者・活動団体の三者で指定を進めることが、合意形成の場としてその後の多様な緑地保全活動のきっかけとなることが推察される。

市民利用を前提とする市民緑地は、緑地の保全面を強化する条例・制度や、所有者にとってメリットとなる奨励金補助や税免除を行う制度との併用、専門的技術を持つ団体と連携した緑地保全活動の実施により持続的な保全を実現しつつあるといえる。

## (3) 地域制緑地における緑地保全活動と施策の運用

地域制緑地における緑地保全活動について、自治体は維持管理の面での効果を実感していることが明らかになった。今後は、地域制緑地指定と共に、指定した緑地の適切な維持管理のために市民参加型の緑地保全活動を強化することが必要であると考えられる。

また、市民緑地において緑地保全活動の実施割合が大きく、緑地保全活動が実施されている特別緑地保全地区については公開の割合が大きいことが明らかになっている。そのため、緑地の市民利用を前提とし、緑地と市民との関わりを増やすことで、緑地保全活動実施へつながる可能性が大きいことが推察される。

公有の緑地については、市民活動実施のニーズに比較的応えやすいため、緑地の状況に応じて範囲・時期を限定した緑地保全活

動の実施や緑地の公開から取り組むことが現実的であると考えられる。また、民有の緑地に関しては、土地利用の制限により保全を図る地域制緑地の指定と土地所有者のメリットとなる制度とを併用することで、長期的な緑地の保全と市民利用を両立できる可能性がある。

緑地保全活動強化の為の支援として、まずは現在実施されている緑地保全活動の内容で上位を占めている草刈や雑木管理等の簡易な作業を実施できるサポートを行うことが有効であると考えられる。

## 7. 今後の展望

今後の市民による地域制緑地を対象とした緑地保全活動の実施強化に関する施策の運用に向けて、自治体の課題と方向性と対応させて、次の4つの研究課題を整理した。

### (1) 緑地の適切な維持管理

より多くの自治体で市民団体による緑地保全活動を実施するには、各緑地の形状やアクセス、植生等の観点から計画的な植生管理について研究が必要であると考えられる。

### (2) 市民団体による緑地のマネジメント

活動団体を対象として活動内容やプログラムに関する研究を進め、市民団体によるマネジメントのあり方や支援のニーズについて明らかにする必要がある。

### (3) 活動の支援や協働のための仕組みづくり

緑地保全活動を実施する団体の立ち上げにあたって、指定された緑地の保全管理計画作成に関するワークショップの実施や人材養成講座の充実と、それをきっかけとした団体立ち上げのサポートが必要となると推察される。また、団体の活動開始経緯や構成等について調査し、活動の開始や継続に関する条件を明らかにすることが求められる。

### (4) 民有地の緑の保全

個人での維持管理が困難となった民有の緑地について、活動団体とマッチングさせる仕組みが必要である。緑地の公開と緑地保全活動の実施の関係性については今後の研究課題である。

謝辞：アンケートにご協力くださった自治体の緑地関連担当者の皆様に感謝申し上げます。

### 補注

※1 本研究における「緑地保全活動」は雑木管理、草刈、環境教育、環境調査・研究、清掃等、緑地の維持管理に必要な手入れや運営を行う活動とする。

### 参考文献

- 1) 山田和司・浦田啓充(2001)「民有緑地消失の現状と原因の検証に関する研究」ランドスケープ研究 64(5), pp.871-874
- 2) 田島寛子(2002)「都市の緑地保全における市民活動との連携—さいたま市を事例として」日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.359-360
- 3) 平木陽一郎・小嶋勝衛・根上彰生(2004)「市民緑地の管理・運営実施に関する研究—せたがやトラストと東京都練馬区の比較を通して—」日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.965-966
- 4) 栗原茂樹・芦澤拓実(2005)「「千葉市街山づくりプログラム」における市民緑地制度を活用した緑地保全施策」公園緑地研究所調査研究報告, pp.50-56
- 5) 田中聖美・柳井重人・丸田頼一(2003)「都市における行政と市民活動との連携による樹林地保全に関わる行政担当者の現状認識」ランドスケープ研究 66(5), pp.809-814
- 6) 斎藤瑞枝・岩崎寛・三島孔明・藤井英二郎(2007)「武蔵野市における市民参加による緑地の保全と創生の仕組みに関する効果検証」日緑工誌 33(1), pp.270-273
- 7) 森本千尋(2009)「都市公園の管理運営における市民参加状況について」公園管理研究 vol.3, pp.43-50
- 8) 小川原孝生(2011)「進化し多様化する市民協働—指定管理者制度と市民協働の課題—」都市公園 No.194, pp.50-53
- 9) 松村一・小宮山勲彦(2011)「みどりと協働—市区町村のアンケート調査の結果から—」都市公園(194), pp.32-40
- 10) 後藤智香子(2012)「住民による維持管理・運営からみた市民緑地制度の運用実態」都市計画論文集 vol.47 No.3, pp.1057-1062
- 11) 国土交通省都市局「都市緑化データベース」2011年3月現在, <http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/toshiryokuchi/index.html>
- 12) 千葉市「都市局公園緑地監理課の業務」千葉市ホームページ, <http://www.city.chiba.jp/toshi/koenryokuchi/ryokusei/index.html> (2012年3月現在)