

首都圏近郊の自治体における私有樹林地の公開に関する施策の現状と課題

Current Status and Issue of Privately Owned Forests Open to the Public in the Tokyo Metropolitan Suburban Municipalities.

尹 紋榮* 柳井 重人*

Moonyoung YOON Shigeto YANAI

Abstract: This study takes municipalities surrounding the metropolitan area as study areas, to understand the current policy status on the accessibility of privately owned forests to local residents, as well as to examine the achievements and tasks of management. We conducted a questionnaire survey to government officer. In order to deeply understand the results obtained from the questionnaire survey, we also did the interview survey to them. As a result, because of more than 40% municipalities surrounding the metropolitan area have laws, ordinances, and guidelines, the opening of privately owned forests had been promoted. We found that 60% of the citizen organization participated in, mainly in forest floor management and tree management. However, the public events and using management have not been achieved yet. Public awareness activity still stopped at the advocacy phase and the activity for training of citizen leader is insufficient. The absence of collateral of forest on the opening of privately owned forest is a major issue. To solve this problem, there is a trend to ensure the collateral of forest through conjunction with existing conservation measures. Meanwhile, as the management issue of opened privately owned forest, we also found that there is lack of citizen organization. There is an increase demand for collaboration with citizen organization and the citizen leader.

Keywords: *Privately Owned Forests, Public Visit, Metropolitan Area*

キーワード: 私有樹林地, 公開, 首都圏近郊

1. 研究の背景と目的

首都圏近郊は、市街地の拡大・拡散等により、生活環境の保全やレクリエーションの場の提供といった様々な機能を持つ緑地が大きく減少してきた。特に私有樹林地では、地権者の日常的な維持管理の労力の負担や、相続税の負担による宅地化などの理由¹⁾により、その機能を発揮できずに放置されている状態であり、存続も危ぶまれてきた。

そのような状況の中で、地方自治体は、私有樹林地の保全・公開のために、条例・要綱などによる保存樹林や市民の森などを創設してきた。また、市民の森などが都市に残された緑地の保全・活用を図る有効な手法として評価され²⁾、1995年には都市緑地法による市民緑地制度が創設された。それにより私有樹林地の公開に法的な位置づけが与えられた。

一方、私有樹林地の公開に係わる指定は思うように進んでいないのが実状である。このような状況に対して、従来から、私有樹林地の公開を促進していくためには、地域住民等を取り込んだ維持管理を行うこと³⁾、自治体主導の制度にとどまらずに、地区指定、維持管理などに地域住民が積極的に参加すること⁴⁾、管理運営の方向性として市民団体を育成及び活用すること⁵⁾等が必要であることが指摘されている。また、近年では、地域住民による私有樹林地の維持管理や運営を促進する行政の施策が確立されていないこと⁶⁾、地域住民により組織された樹林地管理団体と行政との間で利用管理、管理責任の所在などに関するルールが明確になっていないこと⁷⁾等も課題として指摘されている。

今後、私有樹林地の公開や適切な管理運営にあたり、行政がこれらの課題に対応した施策を整えることが重要であり、課題に対応できる具体的な管理運営の方策の提示やその実現可能性を明らかにすることが求められる。

そこで、本研究は、首都圏近郊の自治体を対象として、私有樹林地の公開に関する施策の現状や公開後の管理運営上の成果と課題を、①既往の私有樹林地保全施策から公開への展開、②土地所

有者への対応、③市民団体との協働の体制の構築と担い手の確保、④公開により発生する課題と周辺住民への対応、の4つの側面から明らかにすることを目的とした。

2. 研究の方法

(1) 対象地の概要

本研究では、都市内に樹林地が残存しつつもその多くが消失の危機に直面している首都圏近郊(東京都(島嶼を除く)、埼玉県、茨城県、千葉県、神奈川県)のうち、首都圏整備法の政策区域制度に基づき、無秩序な市街化を防止するため、計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域とされている⁸⁾既成市街地と近郊整備地帯の基礎自治体(以下、「自治体」とする)を調査対象地として選定した。

(2) 調査の方法

調査の概要を図-1に示した。まず、大都市圏要覧⁹⁾を参考に、既成市街地、近郊整備地帯の指定状況を把握し、既成市街地28自治体、近郊整備自治体134自治体、計162自治体(2013年4月)を抽出した。また、162自治体の各自自治体のホームページから樹林地の保全、緑化の推進に関する施策を行っている担当課¹⁰⁾を選定し、アンケートを実施した。配布回収は調査票を郵送し、E-mailもしくは郵送により回収する方法をとった。その期間は2013年5月から8月である。表-1にアンケートの設問項目を示す。アンケートの内容は、私有樹林地の保全・公開に関する施策やその運用実態に関する事項、私有樹林地の公開の効果と問題点に関する事項、今後の方向性に関する自治体の意向等である。

次に、アンケート調査により得られた私有樹林地の公開に至るまでの課題と公開後の課題に対して行政が進めてきた対応方策、成果と課題等を探るために、2013年8月から9月初旬にかけて3自治体を対象にインタビューを行った。その内容は、各々の課題へ対応するための方策、その成果や課題等に対する認識である。

アンケートを実施した結果、118自治体(「既成市街地」22自治

*千葉大学大学院園芸学研究所

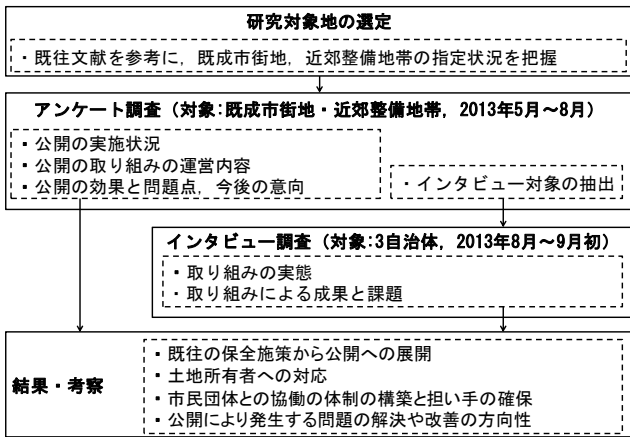


図-1 研究フロー

表-1 アンケートの設問項目

(SA:単一回答, MA:複数回答)

設問内容	回答形式
・民有樹林地の保全・公開に仕組みについて	SA
・民有樹林地の保全・公開に関する基本的な計画について	MA
・民有樹林地の保全・公開するための制度について	MA
・民有樹林地の公開を推進されている目的について	MA
・民有樹林地の公開の対象について	MA
・民有樹林地の公開の経緯について	MA
・民有樹林地の公開期間・時間について	MA
・公開された樹林地の利用者のための施設の整備について	MA
・民有樹林地の公開を進めていく上で、土地所有者へ支援について	MA
・民有樹林地の公開に関する活動への市民団体の参加について	MA
・活動を参加している市民団体に対する取り組みについて	MA
・次の世代の保全活動の担い手を確保するための行政の取り組みについて	MA
・民有樹林地の公開に関して、明確化されている方針・ルールについて	MA
・民有樹林地を公開するメリットについて	MA
・公開する民有樹林地を確保するにあたり問題について	MA
・公開される民有樹林地を管理運営するにあたり問題について	MA
・今後、民有樹林地の保全・公開に取り組んでいく方針予定について	SA
・民有樹林地を公開し管理運営して行く上で、重要であると思われることについて	MA

※点線は民有樹林地の公開を実施している自治体のみ設問項目である

体、「近郊整備地帯」96自治体)から回収でき、回収率が72%となった。アンケートの集計・分析にあたっては、設問毎に不明および無回答を除いて集計した。

なお、本研究で言う公開とは、特定の者や団体のみならず、広く一般の人々の利用に供することを言い、常時公開する場合の他に、イベントなど期間を定めて公開²⁾する場合も含めた。また、本研究では、地域住民と周辺住民の用語を用いており、前者は当該市町村内という地域的範囲に居住している人々を、後者は地域住民のうち民有樹林地周辺に居住する住民を意味する。

3. 民有樹林地の公開に関する取り組みや運用状況

(1) 民有樹林地の公開に関する取り組みの状況

民有樹林地の保全や公開に対する取り組み及び適用制度・施策について尋ねた結果を表-2に示す。回答が得られた118自治体のうち、民有樹林地の保全かつ公開の両方に取り組んでいるのは44.1%であった。一方、民有樹林地の保全は取り組んでいるが公開には取り組んでいないのは51.7%であり、その他、民有樹林地の保全や公開に取り組んでいない自治体も4.2%あった。また、民有樹林地の保全かつ公開の両方に取り組んでいる自治体で、活用している制度の実態を複数回答で尋ねた結果、「条例・要綱等で指定・公開される市民の森など」が61.5%、「都市緑地法による市民緑地」が36.5%であり、その他「民有樹林地の公開に関する制度はないが、公開がなされている」が15.4%あった。

(2) 民有樹林地の公開の運用状況

民有樹林地の公開の運用状況を把握するため、現在、それに取

表-2 民有樹林地の保全・公開の取り組み状況

(複数回答, 上段:自治体数, 下段:%)

項目	保全のみ	保全かつ公開
特別緑地保全地区(都市緑地法)	8	22
13.1%	42.3%	
近郊緑地保全区域(首都圏近郊緑地保全法)	3	10
4.9%	19.2%	
保存樹林(樹木保存法)	2	1
3.3%	1.9%	
自然環境保全地域(自然環境保全法)	6	3
9.8%	5.8%	
歴史的風土保存地区(古都保存法)	0	2
0%	3.8%	
保安林(森林法)	7	11
11.5%	21.2%	
風致地区(都市計画法)	7	10
11.5%	19.2%	
市民緑地制度(都市緑地法)	0	19
0%	36.5%	
条例・要綱等で指定・保全される保存樹林など	48	47
78.7%	90.4%	
条例・要綱等で指定・公開される市民の森など	0	32
0%	61.5%	
民有樹林地の公開に関する制度はないが、公開がなされている	0	8
0%	15.4%	
特になし	7	0
11.5%	0%	
その他	4	4
6.6%	7.7%	
無回答	0	0
0%	0%	
全体	61	52
100.0%	100.0%	

表-3 市民団体の参加状況

(複数回答, 上段:自治体数, 下段:%)

項目	合計
市民団体は参加していない	12
23.1%	
市民団体は参加している	31
59.6%	
市民団体が林床管理や樹木管理に参加している	25
80.6%	
市民団体が樹林地でのイベントの運営に参加している	10
32.3%	
市民団体が施設物の設置・整備運営に参加している	3
9.7%	
市民団体が樹林地の利用者・団体の利用調整を実施している	3
3.2%	
市民団体が樹木や草花の植栽活動に参加している	8
25.8%	
その他	6
19.4%	
無回答	9
17.3%	
全体	52
100.0%	

り組んでいる52自治体を対象に分析を行った。

1) 民有樹林地の公開への経緯や目的

民有樹林地の公開を推進する目的を複数回答(上位3項目)で尋ねた結果、「自然とのふれあいの場の提供・機会の提供」が75.0%で最も多く、「自然的環境の保全や生物多様性の確保」が50.0%、「景観の保全」が30.8%となった。公開の対象にしている民有樹林地を複数回答で尋ねた結果、上位3項目は「まとまった面積の樹林地」が32.7%、「自然的環境の質が高い樹林地」が23.1%、「市民団体などが保全活動を行っている樹林地」が21.2%となった。また、「条例・要綱によりその保全が担保されている樹林地」も19.2%あった。公開の経緯を複数回答で尋ねた結果、上位3項目は「土地所有者から行政への申し出」が51.9%、「行政からの土地所有者へのはたらきかけ」が46.2%、「地域住民から行政への要望」が21.2%となった。公開を進める上での土地所有者への支援措置は、「樹林地の維持管理の実施」が67.3%で最も多く、「保全や公開に係る助成金の交付」が23.1%であったが、「公開に関する制度・仕組みに関する説明会の実施」は1.9%、「樹林地の維持管理に対する指導・助言」は5.8%となった。

以上により、自然とのふれあいの場の提供、自然的環境の保全を目的に樹林地の公開に取り組んでいることが分かった。また、公開される樹林地は、「条例・要綱によりその保全が担保されている樹林地」も対象となることが分かった。さらに、土地所有者からの申し出、行政から土地所有者への働きかけ、市民団体の保全活動や地域住民からの要望等も樹林地が公開される契機になると言える。行政が土地所有者の代わりに樹林地の維持管理を行っているものの、土地所有者への維持管理に関する指導・助言などの支

表-4 公開によるメリット

(複数回答, 上段: 自治体数, 下段: %)

項目	保全のみ	保全かつ公開
買い取りをせずに低コストで緑地空間を担保できる	18.5%	24.4%
行政が計画した緑地の目標量を達成できる	8.2%	21.2%
緑地の価値を広く地域住民に伝えることができる	52.5%	38.5%
身近なレクリエーションの場を地域住民に提供できる	31.1%	38.5%
市民団体等との協働を実践できる	13.1%	25.0%
行政のアピール、イメージアップに寄与する	8.2%	7.7%
公園等よりも柔軟な利用が可能になる	3.3%	3.8%
樹林地の買取りまでの時間的余裕ができる	3.3%	15.4%
土地所有者の樹林地保全の要望に応えることができる	4.9%	34.6%
良好な自然環境を保全できる	44.3%	75.0%
地域コミュニティの活性化に寄与できる	19.7%	26.9%
緑の量の減少を防ぐことができる	27.9%	63.5%
その他	3.3%	3.8%
無回答	16.4%	1.9%
全体	100.0%	100.0%

※1/3以上担当者が回答したものに網掛けをした

援は行われていないことが分かった。

2) 市民団体⁽³⁾の参加及び支援措置

民有樹林地の公開に関する取組への市民団体の参加状況を複数回答で尋ねた結果を表-3に示す。「市民団体は参加している」は59.6%であった。参加内容をみると、「市民団体が林床管理や樹木管理に参加している」が80.6%で最も多かった。しかし、「市民団体が樹林地でのイベントの運営に参加している」が32.3%、「市民団体が樹林地の利用者・団体の利用調整を実施している」が3.2%であった。そこで、行政の市民団体に対する取り組み内容を複数回答で尋ねた結果、「協働による維持管理作業の実施」が30.8%、「市民団体への金銭的な支援」が23.1%、「樹林地の維持管理に係わる講習会の開催」が11.5%となった。

民有樹林地の重要性や公開の意義を広く地域住民に普及し、次世代の活動の担い手を確保するために実施している取組みを複数回答(上位3項目)で尋ねた結果、「特になし」が34.6%で最も多く、「樹林地保全活動に関する広報」が30.8%、「樹林地保全活動の担い手を育成するための講座の開設」が17.3%となった。

以上により、市民団体の参加は6割程度で、その多くは林床管理や樹木管理に関する作業が中心であり、公開された樹林地を活用したイベント運営や利用調整までは進んでいないこと、行政の地域住民への普及啓発は広報に留まっており、担い手確保までの展開は不十分であることが分かった。

(3) 公開された民有樹林地の管理運営に関する認識

民有樹林地の公開には、公開に係わる施策を導入する以前の段階で懸念される課題と、公開後の管理運営にもなって生じる課題とが存在するものと考えられる。ここでは、両者の関連性を検討するために、民有樹林地の保全のみに取り組んでいる自治体61自治体(以下、「保全のみ」とする)と民有樹林地の保全かつ公開に取り組んでいる自治体52自治体(以下、「保全かつ公開」とする)に区分し担当者の認識を把握した。なお、民有樹林地の保全と公開の両方に取り組んでいない5自治体は分析から外した。

1) 民有樹林地の公開に関する担当者の認識

民有樹林地の公開の利点に関する認識を表-4に示す。「保全のみ」の場合、「緑地の価値を広く地域住民に伝えることができる」が52.5%、「良好な自然環境を保全できる」が44.3%となった。一方、「保全かつ公開」の場合、「良好な自然環境を保全できる」が75.0%、「緑の量の減少を防ぐことができる」が63.5%、「買い取りをせずに低コストで緑地空間を担保できる」が46.2%、「緑地の価値を広く地域住民に伝えることができる」と「身近なレク

表-5 公開する民有樹林地を確保する際の問題

(複数回答, 上段: 自治体数, 下段: %)

項目	保全のみ	保全かつ公開
公開や利用に適した条件の樹林地が少ない	47.5%	48.1%
長期契約による土地の処分に対する土地所有者の懸念がある	11.5%	19.2%
土地所有者の樹林地の管理面でのメリットが少ない	36.1%	9.6%
土地所有者の金銭面でのメリットが十分でない	34.4%	26.9%
土地所有者が公開による樹林地の環境悪化を懸念している	24.6%	9.6%
他者が樹林地を利用することへの土地所有者の懸念がある	39.3%	25.0%
公開に関する行政の施策に対して土地所有者の認知度が低い	11.5%	15.4%
まとまった面積の樹林地を確保する場合、複数の土地所有者との意見調整が難しい	21.3%	30.8%
公開によるプライバシー侵害等を周辺住民が懸念している	19.7%	13.5%
民有樹林地を維持管理できる市民団体等が不足している	27.9%	32.7%
特に問題点はない	1.6%	5.8%
その他	3.3%	13.5%
無回答	13.1%	1.9%
全体	100.0%	100.0%

※1/3以上担当者が回答したものに網掛けをした

リエーションの場を地域住民に提供できる」が38.5%となった。以上より、民有樹林地の公開は、地域住民の緑地の価値への理解やレクリエーションの場の確保の面で利点があると認識されていると言えるが、「保全かつ公開」の場合は自然環境保全や低コストでの緑地空間の確保の面での利点が認識されていると言える。

公開する民有樹林地を確保する際の問題について尋ねた結果を表-5に示す。「保全のみ」の場合、「公開や利用に適した条件の樹林地が少ない」が47.5%、「他者が樹林地を利用することへの土地所有者の懸念がある」が39.3%、「土地所有者の樹林地の管理面でのメリットが少ない」が36.1%、「土地所有者の金銭面でのメリットが十分でない」が34.4%となった。一方、「保全かつ公開」の場合、「公開や利用に適した条件の樹林地が少ない」が48.1%、「民有樹林地を維持管理できる市民団体等が不足している」が32.7%、「まとまった面積の樹林地を確保した場合、複数の土地所有者との意見調整が難しい」が30.8%となった。

以上より、公開する民有樹林地の確保に際しては、公開や利用に適した条件の樹林地が少ないという共通認識があると言える。また、「保全のみ」では維持管理や金銭上のメリット、他者が立ち入ることの懸念など、土地所有者への対応に関する問題が強く認識されていると言える。

公開された民有樹林地を管理運営する際の問題に関しては表-6に示す。「保全のみ」の場合、「土地所有者の維持管理上の負担が大きい」、「事故発生時の対応ルールや責任の所在が明確ではない」、「ゴミが投棄されて利用環境が悪化する」が41.0%となり、「禁止行為等の利用ルールが明確ではない」、「維持管理や運営に協力してくれる地域住民や市民団体が少ない」が32.8%となった。一方、「保全かつ公開」の場合、「周辺住民からの苦情への対応が困難である」が40.4%、「防犯面での懸念がある」が38.5%、「ゴミが投棄されて利用環境が悪化する」、「維持管理や運営に協力してくれる地域住民や市民団体が少ない」が30.8%となった。

以上より、民有樹林地の公開後の管理運営に関しては、「保全のみ」の場合、土地所有者の負担、事故発生時の責任や対応、禁止行為などに係るルールの設定についての懸念が存在すると言える。一方、「保全かつ公開」では、防犯面での懸念や周辺住民からの苦情への対応など、民有樹林地の公開による周辺住民への影響が問題視されていると言える。なお、市民団体等の公開後の民有樹林地の樹林地の管理や運営の担い手の確保は、「保全のみ」および「保全かつ公開」の両者に共通する問題認識であると言える。

2) 民有樹林地の公開に対する取り組みの方向性

民有樹林地の公開への取り組みの方向性を尋ねた結果、「保全

表一六 公開された民有樹林地を管理運営する際の問題

(複数回答, 上段: 自治体数, 下段: %)

項目	保全のみ	保全かつ公開
防犯面での懸念がある	18.5%	20.3%
利用者のマナーが悪い	18.5%	13.1%
禁止行為等の利用のルールが明確でない	32.8%	13.5%
ゴミが投棄されて利用環境が悪化する	41.0%	30.8%
イベント運営等の利用活性化が図られていない	3.3%	7.7%
周辺住民からの苦情への対応が困難である	24.6%	40.4%
事故発生時の対応ルールや責任の所在が明確ではない	42.6%	15.4%
維持管理で発生する廃棄物の処理の手間と費用が大きい	19.7%	19.2%
土地所有者の維持管理上の負担が大きい	42.6%	7.7%
維持管理や運営に協力してくれる地域住民や市民団体が少ない	32.8%	30.8%
協働による維持管理の場合に市民団体等との意見調整が難しい	19.7%	15.4%
特に問題点はない	1.6%	5.8%
その他	1.6%	15.4%
無回答	14.8%	3.8%
全体	100.0%	100.0%

※1/3以上担当者が回答したものに網掛けをした

のみ」の場合、「現在は民有樹林地の保全を進めているが、今後は公開も進める予定(検討中も含む)である」が18.0%であったが、「現在は民有樹林地の保全を進めており、今後も同様の取り組みを進める(公開は進めていく予定はない)」は60.7%となった。一方、「保全かつ公開」の場合、「今後も民有樹林地の保全・公開の両方を進める」が73.1%であり、そのうち、58.9%が「既存の条例・要綱を基に樹林地の公開を実施する予定である」であった。

民有樹林地を公開し管理運営していく上で、必要になると考えられる方策を複数回答で尋ねた結果を表一七に示す。「保全のみ」の場合、「樹林地の管理水準や利用・運営ルールの明確化」が34.4%であり、「土地所有者への補助金や維持管理費用の増額」が31.1%、「樹林地の維持管理における市民団体等との協働」が29.5%となった。一方、「保全かつ公開」の場合、「樹林地の維持管理における市民団体等との協働」が46.2%で最も多く、「地域住民に樹林地の魅力や樹林地保全活動の啓発の推進」が23.1%、「樹林地保全の市民団体などの担い手を確保」が21.2%であった。

以上より、「保全のみ」の自治体の一部は、公開への取組を進める予定となっていることが把握できる。また、公開への取組を進める予定がない自治体も含め、土地所有者への金銭的支援、維持管理における市民団体との協働、管理水準や利用・運営ルールの明確化等が必要になるものと認識されている。一方、「保全かつ公開」では、維持管理における市民団体との協働や新たな担い手の確保が重要になっているほか、地域住民への普及啓発も必要であると認識されていると言える。

4. 民有樹林地の公開の制度を持つ自治体へのインタビュー

前章までの集計結果から、民有樹林地の公開への取組を推進するためには、①既往の保全施策から公開への展開、②土地所有者への対応、③維持管理における市民団体との協働体制の構築、④公開により発生する課題と周辺住民への対応等が必要であること

表一七 公開する上で必要になると考えられる方策

(複数回答:3項目選択 上段:自治体数 下段:%)

項目	保全のみ	保全かつ公開
土地所有者への補助金や維持管理費用の増額	31.1%	15.4%
公開に関する制度の広報の充実	9.8%	9.6%
契約満了後の民有樹林地の買取り	11.5%	15.4%
行政・管理団体・土地所有者の三者の交流	3.3%	0%
樹林地の自然環境状況の把握	16.4%	19.2%
地域住民との協働に関するノウハウ蓄積	9.8%	11.5%
樹林地の維持管理における市民団体等との協働	29.5%	46.2%
樹林地保全の市民団体などの担い手を確保	19.7%	21.2%
公開された樹林地の利用状況の把握	8.2%	5.8%
樹林地保全市民団体や利用者の安全を確保	8.2%	19.2%
地域住民に樹林地の魅力や樹林地保全活動の啓発の推進	16.4%	23.1%
地域住民の意見を収集し、樹林地の管理運営施策に反映	4.9%	1.9%
管理や運営に対する土地所有者や管理団体への指導への助言	3.3%	1.9%
樹林地の管理水準や利用・運営ルールの明確化	34.4%	19.2%
市民団体間のネットワークづくりによる管理運営のノウハウの共有	3.3%	1.9%
特になし	4.9%	1.9%
その他	1.6%	7.7%
無回答	16.4%	3.8%
全体	100.0%	100.0%

※1/3以上担当者が回答したものに網掛けをした

が明らかになった。そこで、本章では、これらの課題に対応する手法のあり方を探るため、インタビューを実施した。アンケート調査から、民有樹林地の公開に取り組んでいる自治体は、市民緑地制度のみを運用している自治体(12自治体)、自治体独自の条例・要綱による市民の森制度と市民緑地制度とを併用している自治体(7自治体)、自治体独自の条例・要綱による市民の森制度のみを運用している自治体(25自治体)の3つのタイプに分類することができた。各タイプの自治体のうち、市民団体との協働で維持管理を行っている3つの自治体を取り上げた。インタビューの対象となった自治体の概要について表一八に示す。インタビュー調査で明らかになった維持管理の成果や課題について表一九に示す。

(1) 既往の民有樹林地保全施策から公開への展開

W市では、明確な基準はなく、「市民団体が保全活動を行っている樹林地」や「地域住民からの公開の要望があった樹林地」が公開の対象になっていた。しかし、斜面や崖地などの地形的要素に起因して「公開するための樹林地の確保が難しい」との認識が示された。C市では、「保存樹林を市民の森、市民緑地に移行する」など、既往の保全施策を活用して公開へと展開していることが把握できる。また、その際には、「地形が平坦で利用しやすい樹林地」等を公開への移行の対象にしているが、「斜面が多い」ので、「公開するための樹林地の確保が難しい」との認識が示された。加えて、「市民団体等が保全活動を行っている樹林地」も、公開への移行の対象にしていた。これは、「移行すると市・市民団体が管理を担当する」ため、「土地所有者の維持管理の負担が少ない」と認識しているためと考えられる。A市でも、「保存緑地を市民の森に指定する」など、既往の保全施策を活用して公開へと移行していた。また、「市民団体が活動している樹林地」を公開への移行の

表一八 インタビュー対象地の概要

タイプ	根拠とする法律・条例等	設立年度	指定規模	契約期間	実績		管理主体	助成金等	
					市街	調整		地権者	市民団体
W市 市民緑地制度	市民緑地制度	2000年	300㎡以上	20年以上	5ヶ所 (0.8ha)	—	市・ 市民団体	固定資産税全額免除・ 相続税の2割控除	奨励金交付
C市 自治体独自の 公開制度と市民 緑地制度	市民緑地制度	2006年	300㎡以上	5年以上	10ヶ所 (8.1ha)	7ヶ所 (12.0ha)	市民団体	固定資産税全額免除・ 相続税の2割控除	1㎡当たり40円 (上限40万円)
A市 自治体独自の 公開制度	C市市民の森設置事業実施 要綱	1976年	—	10年以上	6ヶ所 (13.3ha)	5ヶ所 (15.6ha)	市	市街化区域20円/㎡・ 市街化調整区域10円/㎡	1.5ha未満10万円・ 1.5ha以上15万円
	A市市民の森設置事業実施 要綱	1990年	10,000㎡ 以上	5年以上	—	3ヶ所 (7.5ha)	市・ 所有者・ 市民団体	固定資産税の減免・ 奨励金10円/㎡・ 報償金50円/㎡	—
	A市緑地等の保全及び緑化 の推進に関する条例	1973年	—	—	2ヶ所 (0.8ha)	1ヶ所 (0.6ha)			

表-9 各課題への取り組み実態と成果や課題

	既往の保全施策から公開への展開	土地所有者への対応	市民団体との協働の体制の構築と担い手の確保	公開により発生する課題と周辺住民への対応
W市	<p>取組み</p> <p>明確な基準はないが、市民団体などが保全活動を行っている樹林地、地域住民から公開の要望があった樹林地が公開の対象となっている。樹林地の公開を行うべき目標数が定められていない。</p> <p>市民緑地3ヶ所において、樹林地の相続の際に、契約が解除された。</p> <p>市内では斜面林、崖林地が多いので、公開するための樹林地の確保が難しい。</p>	<p>地域住民や市民団体からの要望があった時、土地所有者へ樹林地を保全・公開するための働きかけを行う。</p> <p>市と市民団体が土地所有者が所有する樹林地の維持管理を行っている。</p>	<p>市民団体から維持管理に関する報告書を受け取り、市と市民団体が協働で反省会を行っている。</p> <p>樹林地保全活動に関する広報を行う。自然観察会、焼き芋づくり体験等イベントの時、活動の担い手を確保するため、市と市民団体がチラシを配布し、樹林地の保全活動に興味がある人に話しかけている。</p> <p>市民団体の活動上の事故に対する障害事故保険がある。</p>	<p>周辺住民からの苦情があった時、市が迅速に対応する。</p> <p>柵、標識等の管理施設の設置を行う。</p> <p>市が定期的な見回りを実施している。</p> <p>利用者が怪我した際の責任を市が持っている。</p>
W市	<p>認識・評価</p> <p>市内では斜面林、崖林地が多いので、公開するための樹林地の確保が難しい。</p>	<p>市と市民団体が協働で維持管理を行うことにより、樹林地の運営や活動への土地所有者の信頼感が高まった。</p> <p>市民団体や市が樹林地を維持管理するため、土地所有者の維持管理への負担が少なくなった。</p>	<p>市民団体と協働で維持管理することにより、森ごとの特徴ができる。</p> <p>活動メンバーは地域住民同士であるため、市民団体内での交流が進んだ。</p> <p>樹林地の維持管理費等負担が減り、市の財源を助けてもらう。</p> <p>市民団体のメンバーはお年寄りなので、暑い時は参加者が余り活動場所に集まらない。</p> <p>様々な意見があり、意見調整が難しい。</p> <p>市から募集の広報しても、担い手の相談が来ない。</p> <p>イベント(自然観察会、落ち葉で焼き芋づくり体験等)を実施しても、市民団体の担い手確保に繋がっていない。</p>	<p>大きな怪我や事故が起きていなかった。</p> <p>活動メンバーが周辺に住んでいるため、苦情や問題があった時に、迅速に対応できる。</p>
C市	<p>取組み</p> <p>「保存樹林を市民緑地、市民の森に移行する。市民の森を市民緑地に移行し、市民緑地制度を毎年2ヶ所ずつ増やしていく予定である。」</p> <p>市民団体などが保全活動を行っている樹林地、地形が平坦で利用しやすい樹林地、まとまった面積の樹林地が公開の対象となっている。</p> <p>既往の保全施策である「保存樹林」の維持管理は土地所有者が行うが、市民緑地や市民の森に移行すると、市・市民団体が管理を担当する。</p>	<p>地域住民からの要望があった時、市が公開に適した樹林地を候補地として取り上げ、土地所有者への働きかけを行う。</p> <p>市と市民団体が土地所有者が所有する樹林地の維持管理を行っている。</p>	<p>市民団体から年2回(市民の森は年1回)、樹林地の維持管理に関する報告書を受け取る。</p> <p>市民団体の担い手を確保するため、樹林地保全活動に関する広報を行い、ボランティア育成講座を開設している。</p> <p>市と市民団体の意見交換の場をつくる。</p> <p>市民の森の場合、市が主体となって、樹林地の維持管理を実施している。</p> <p>市民緑地は市民団体が維持管理を行う。</p> <p>土地所有者・市民団体・行政が協働でみどりの保全や公開に取り組んでいる。</p> <p>市民団体の活動上の事故に対する障害事故保険がある。</p>	<p>周辺住民からの苦情があった時、市が迅速に対応する。</p> <p>柵、標識等の管理施設を設置する。</p> <p>市が定期的な見回りを実施している。</p> <p>周辺住民から剪定、伐採への要望を解決するため、市が業者に管理委託を行う。</p> <p>利用者が怪我した際の責任を市が持っている。</p>
C市	<p>認識・評価</p> <p>土地所有者の維持管理への負担が少ない。</p> <p>保全施策に関する連絡を通して、樹林地の公開への移行に関する情報提供や移行のお願いを行いやすい。</p> <p>市内では斜面林が多いので、公開するための民有樹林地の確保が難しい。</p> <p>公開された民有樹林地は永続性や担保性が無いいため、行為制限が強い特別緑地保全地区をかけた市民緑地を展開していく予定である。</p>	<p>市民団体が維持管理に関わることに土地所有者の理解を得た。</p> <p>土地所有者の維持管理への負担が少なくなった。</p> <p>市民団体が活動場所に愛着をもった時、活動場所を返してもらえないことを懸念する声が増えてきた。</p> <p>行政が土地所有者と市民団体の間に入っていることにより、土地所有者と市民団体の交流が無い。</p> <p>樹林地の中に施設を置くことに心配している。</p> <p>予想以上の方が利用することに不安感を持っている。</p>	<p>意見交換により、市民団体の活動や協働の方向性について意見を深めることができる。</p> <p>市民の森の場合、樹林地の保全全体の担い手確保への負担が少なくなった。</p> <p>財政面においてメリットがある。</p> <p>維持管理作業に関して、管理作業の範囲が明確なので、市民団体の安全面が担保されていない。</p> <p>市で樹林地の維持管理を行うボランティアの募集を行い、育成講座を開いている参加者が少ない。</p> <p>市民緑地は市民団体が主体となって維持管理するため、樹林地の保全活動の担い手の確保が負担になる。</p> <p>3者が交流できる機会づくりが必要である。例えば、会話の場、勉強会、人材育成など。</p> <p>樹林地を維持管理するボランティア募集に関する広報を掲載している。</p> <p>市民団体の活動上の事故に対する障害事故保険がある。</p>	<p>樹林地の自然環境の質が高くなった。</p> <p>管理者を受け入れることによって、技術力の向上ができる。</p> <p>利用者が快適に過ごせることで喜ぶ。</p> <p>標識、ベンチ等の施設に落書きや壊されたり管理施設の問題が発生する。</p> <p>柵、標識等の管理施設を設置しても、急斜面地が多いため、事故発生への懸念がある。</p>
A市	<p>取組み</p> <p>樹林地の保全施策である「保存樹地」を「市民開放型保存樹地」に指定する。また、既往の「保存樹地」を市民の森に指定する。</p> <p>市民団体が活動している樹林地、条例・要綱で定められている樹林地が公開の対象となっている。</p> <p>樹林地の公開を行うべき目標数が定められていない。</p> <p>既往の保全施策である「保存樹地」の維持管理は土地所有者が行うが、市民の森に移行すると、市・市民団体が管理を担当する。</p>	<p>市民団体から行政に要望があった時、市から土地所有者に働きかけを行う。</p> <p>市と市民団体が土地所有者が所有する樹林地の維持管理を行っている。</p>	<p>市民団体が維持管理に参加することにより、市の委託業務費が軽減できる。</p> <p>土地所有者、市民団体間、地域住民とのコミュニティ形成が図れた。</p> <p>当初、樹林地の維持管理における作業内容に、市民団体との意見の相違が生じた。(現在は持っていない)</p> <p>これまで市民団体から担い手に関する相談はないが、次世代の活動に繋げていくことが懸念である。</p> <p>ホームページを活用し、カテゴリ別に市民団体の活動内容を広報する仕方を模索する必要がある。</p>	<p>周辺住民からの剪定・伐採等の苦情があった時、業者に管理委託を行う。</p> <p>柵、標識等の管理施設を設置する。</p> <p>市が定期的な見回りができないため、市民団体による月1回見回りを実施している。</p> <p>利用者が怪我した際の責任を市が持っている。</p> <p>イベントの際の、許可基準が定められていない。</p>
A市	<p>認識・評価</p> <p>既往の保全施策である「保存樹地」の維持管理は土地所有者が行うが、市民の森に移行すると、市・市民団体が管理を担当するため、土地所有者の維持管理への負担が少い。</p> <p>土地所有者に維持管理費・税相当額の助成のメリットがある。</p>	<p>市が土地所有者と市民団体の間に入ることにより、土地所有者は市民団体を信用しやすく、より安心して契約を締結し、樹林地を公開できる。</p> <p>土地所有者の維持管理への負担が少なくなった。</p> <p>市民団体が活動場所に対して愛着を持つと、市や土地所有者の事情により樹林地が売買される場合などに、反対運動が行われる懸念があると考えられる。そのため、市・土地所有者・市民団体間で十分に意見調整を行うことが必要である。</p>	<p>市民団体が維持管理に参加することにより、市の委託業務費が軽減できる。</p> <p>土地所有者、市民団体間、地域住民とのコミュニティ形成が図れた。</p> <p>当初、樹林地の維持管理における作業内容に、市民団体との意見の相違が生じた。(現在は持っていない)</p> <p>これまで市民団体から担い手に関する相談はないが、次世代の活動に繋げていくことが懸念である。</p> <p>ホームページを活用し、カテゴリ別に市民団体の活動内容を広報する仕方を模索する必要がある。</p>	<p>不法投棄がなくなった。</p> <p>大きな怪我や事故が起こっていない。</p> <p>樹林地の周辺住民からの苦情がなくなった。</p>

対象にしていたが、これも「土地所有者の維持管理への負担が少なくなる」ことを重視しているからであると考えられる。

以上のことから、民有樹林地の公開には、保全樹林等の既存の保全施策を活用することを前提に、平坦でまとまった面積が確保できる利用に適した樹林地が存在すること、維持管理における土地所有者の負担を軽減するために、既に保全活動を実施している市民団体が存在すること等を、公開への移行に向けた条件として重要視していると言える。

(2) 土地所有者への対応

公開に際しての土地所有者への働きかけについて、W市では、「地域住民や市民団体からの要望があった時」、C市では、「地域住民からの要望があった時」、A市では、「市民団体からの要望があった時」に、それぞれ土地所有者への樹林地の公開に関する依頼を行っていた。その際、W市からは「行政と市民団体が協働で維持管理を行うので、樹林地の運営や活動への信頼性が高まる」、A市からは「市が土地所有者と市民団体の間に入ることにより、土地所有者は市民団体を信用しやすく、より安心して契約を締結し、樹林地を公開できる」との認識が示された。一方、C市は「市民団体が活動場所に愛着をもった時、活動場所を返してもらえない」こと、A市は「市民団体に一度使用を認めると、やむをえず森を売買する場合などに、反対運動などが行われる」ことを土地所有者が懸念しているとの認識を示していた。

以上より、民有樹林地の公開に際して、市民団体等の維持管理への参加を見込む場合には、行政が市民団体と土地所有者との仲介の役割を果たしながら、土地所有者の懸念を取り除くことが重要であると言える。

(3) 市民団体との協働の体制の構築と担い手の確保

公開された民有樹林地の管理運営や市民団体等の担い手の確保に関し、W市では「イベントの開催時に、行政と市民団体とでチラシを配布」、C市では「樹林地保全活動に関する広報、ボランティア育成講座を開設」、A市では「みどりのボランティア募集に関する広報を掲載」等の取り組みを行っていた。このように、行政が民有樹林地の管理運営を担う市民団体の育成やメンバー募集にも関与しているのが実状である。また、いずれの市でも、「市民団体の活動上の事故に対する傷害事故保険が掛けられており、安全面での保障を担保する取り組みがなされていた。さらに、W市では「市民団体から報告書を受け取り、市と市民団体とが協働で反省会を行っている」、C市では、「市民団体から年2回樹林地の維持管理に関する報告書を受け取る」など、市民団体とのコミュニケーションの促進に係わる取り組みがなされていた。

以上のような取り組みの成果として、いずれの市でも財政面のメリットが挙げられていた。また、C市では「団体の意見交換の場がつけられ、市民団体の活動や協働の方向性について意見を深めることができる」、W市では「森ごとの特徴ができる」との認識

も示された。しかし、いずれの市も、市民団体の育成や担い手の確保の困難さを認識しているほか、W市では「様々な意見があり、意見調整が難しい」とのコミュニケーションの側面、C市では「維持管理作業の範囲が明確ではないので、市民団体の安全面が担保されていない」といった行政と市民団体との役割分担と安全性の側面での課題が認識されていた。

以上のように、公開された民有樹林地の管理運営の一部を市民団体が担っていただけるように、いずれの市も市民団体等の担い手の確保や意見交換等のコミュニケーションの促進に努めていると言える。また、市民団体との協働の利点として行政のコストを削減できることを認識しているが、同時に、市民団体の継続性に係わる活動の担い手の確保、円滑な管理運営に係わる意見調整、役割分担および安全確保の面での課題も認識していると言える。

(4) 公開により発生する課題と周辺住民への対応

民有樹林地の公開に際しては、いずれの市も「柵、標識等の管理施設を設置する」など利用に供するための施設等の設置がなされていた。また、W市、C市では「行政の定期的な見回り」、A市では「市民団体による月1回の見回り」が行われていた。なお、C市では「剪定、伐採への周辺住民の要望を解決するため、市が業者に管理委託を行う」、A市では「周辺住民からの剪定・伐採等の苦情があった時、業者に管理委託を行う」など周辺住民の要望への配慮が行われていた。

このような取り組みに対して、W市では「大きな怪我や事故が起きていなかった」、C市では「樹林地の自然環境の質が高くなった」、「管理業者を受け入れることによって、技術力の向上ができた」、A市では、「不法投棄が起きていない」、「周辺住民の苦情がなくなった」など、自然環境としての質の確保、利用者の安全確保、周辺住民の理解の面で、取り組みの成果があったことが認識されていた。しかし、C市では「標識、ベンチ等の施設が落書きされたりや壊されたりする」などの利用者のマナーの問題、「柵、標識等の管理施設を設置しても、急斜面地が多いため、事故発生への懸念がある」等のより一層の安全対策の必要性が指摘された。

以上より、民有樹林地の公開に際し、管理施設の設置、巡回の実施、周辺住民の要望に応じた専門業者への管理委託等により、自然環境の質、利用者の安全、周辺住民の理解等の面での課題を解決していると言える。ただし、C市のように、取り組みの成果は認識しているも、利用者のマナーの向上やさらなる安全対策等の面での課題を認識している場合もあると言える。

5. まとめ

本研究の成果は以下の通り整理される。

まず、民有樹林地の公開に取り組んでいる自治体は、自然とのふれあいの場や機会の提供を目的に、まとまった面積の平坦な樹林地、市民団体などが保全活動を行っている樹林地、条例・要綱によりその保全が担保されている樹林地等を公開の対象として考えていることが把握された。これらの要件を満たす民有樹林地の保全が、次の段階の公開につながるものと考えられる。

次に、公開に関する施策を導入していない自治体は、土地所有者の負担軽減やメリットの提示、管理運営における市民団体との協働体制の構築、管理水準や利用・運営ルールの明確化等を課題として強く認識しており、公開に関する施策の導入においては、これらの課題への対応策を検討する必要がある。

土地所有者への対応としては、金銭的負担および維持管理負担の軽減等が必要であり、保全から公開への展開では、前者は土地所有者への金銭的メリットの増額、後者は市民団体の維持管理への参加が必要な方策として認識されている。ケーススタディの成果からは、市民団体の参加を見込む場合、行政が土地所有者と市民団体との間を仲介・調整することが、土地所有者の市民団体へ

の信頼関係の醸成や懸念の軽減につながるものと考えられ、この面での行政の役割の発揮と対応が必要となる。

民有樹林地の公開に際しての市民団体の参加については、土地所有者の維持管理負担の軽減の側面のみならず、行政の樹林地の維持管理コストの削減の側面、近隣からの苦情への対応の側面からも、重要な方策として認識されていると言える。ただし、市民団体の参加の範囲は、林床管理や樹木管理にとどまっているのが実状である。民有樹林地の利用促進の観点からは、イベントの運営や関連団体の利用調整などの運営部分での役割も考えられるが、現状では、行政が市民団体にこうした役割を期待していないか、行政や市民団体側のノウハウや体制が整っていないものと推察される。なお、行政は市民団体の育成や活動の担い手の確保にも関与しているが、多くの自治体で、現在も大きな課題として認識されており、その成果は十分でないものと推察される。

管理水準や利用・運営ルールに関しては、周辺住民からの苦情への対応や安全対策等が関係する。これらについては、公開に関する施策の導入の有無にかかわらず、多くの自治体で公開に係わる課題として認識されていた。特に、防犯面での懸念や事故の発生への懸念が多く、ケーススタディからは、これらに対し、行政が傷害事故保険への加入、柵・標識の設置および見回りの実施などにより市民団体および利用者の安全の確保に努めていることが把握された。

最後に、今後の研究においては、公開に際しての土地所有者等の認識を把握することが課題となる。

謝辞：本研究を進めるにあたり、アンケートにご協力いただいた自治体の職員の方々に心より御礼申し上げます。

補注及び引用文献

- (1) 例えば、みどり環境課、公園緑地課、都市計画課などの課が、関連業務を担当していた。
- (2) 行政が関与し、明確な目的を持って事前に計画して実行する民有樹林地の公開イベントが現に存在している。保全から常時公開への移行段階としても一時的な公開を捉えるできるので、分析の対象とした。イベントには、1年間1日以上行ったものすべてを含む。
- (3) 本論文において市民団体とは、樹林地保全活動に取り組むため地域住民を中心に組織された非営利団体である。
- (4) 田中聖美・柳井重人・丸田頼一 (2003) : 都市における行政と市民団体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), 809-814
- (5) 建設省 (1997) : 市民緑地について：公園緑地58 (2), 39-40
- (6) 和田治 (1996) : 都市近郊における「市民の森方式」による緑地保全に関する研究 横浜市の市民の森制度・ふれあいの樹林制度を中心に：日本都市計画学会学術研究論文集, 145-150
- (7) 座間美和・小林重敬・薮健夫 (1985) : 身近な緑地を守るための「市民の森」方式に関する研究：日本都市計画学会学術研究論文集(20), 475-480
- (8) 李龍太・恒川篤史 (1999) : 東京都練馬区における樹林地保全制度と樹林地所有者の意識傾向に関する基礎的研究：ランドスケープ研究62(5), 737-740
- (9) 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：日本都市計画学会都市計画論文集47(3), 1057-1062
- (10) 曾根大樹・柳井重人 (2012) : 近隣住民を主体とした市民緑地の管理運営の実態と課題—千葉市をケーススタディとして—：環境情報科学術論文集(26), 131-136
- (11) 環境省 (2003) : 里地自然の保全方策策定調査報告書：自然環境保全センター、東京、283
- (12) 国土交通省関東地方整備局ホームページ
<http://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/shihon/city_park_shihon00000143.html> , 2012.5.01 参照