

緑地にかかわる条例の環境教育・住民参加・環境ガバナンスの観点からの整理
 Rearranging from the Viewpoint of Environmental Education, Inhabitants
 Participation, Environmental Governance of the Regulations about Green Tract of Land

甲野 毅*

KOUNO Tuyoshi *

大妻女子大学 家政学部 ライフデザイン学科*

〔要約〕本研究の目的は、緑地にかかわる条例を、環境教育や住民参加、環境ガバナンスの観点より整理し、最も好ましい形態を示すことである。緑地にかかわる8つの条例を対象に、第1に利害関係者の責務、第2に緑地の契約主体と形式、第3に住民の保全計画への参加有無と保全内容、第4に外的団体の有無とその協議対象、第5に外的団体の構成員、第6に環境教育の内容と対象について整理した。その結果、住民参加、環境ガバナンスの両方の観点から、緑地の契約主体と形式は、団体が土地所有者と直接協定等を締結し、住民が保全計画等へ参加できる形態が、環境ガバナンスの観点から、多様な利害関係者の責務が示され、外的団体が存在し、その構成員となる多くの利害関係者が、広く設定された協議内容に、継続して参加できる形態が好ましいと判断できる。また環境教育の観点から、多様な利害関係者に、指導者養成のための人材育成をしている形態が好ましいと考える。

〔キーワード〕緑地、法律、条例、環境教育、住民参加、環境ガバナンス

1. はじめに

(1) 良好な緑地保全のための法律等の観点

緑地は生物多様性などの存在価値、環境教育などの場としての利用価値があり、緑地における活動自体が、またそこを良好に保全するために調査、協議することも教育の対象となるであろう。一方で都市近郊の緑地は、開発の波にさらされており、日本の土地は基本的に法規制がなければ開発は自由であり（北村 2001）、緑地は消失する可能性が高い。これらを守る手段として、土地開発を規制する法律の存在が考えられる。しかし法制度が機能し、緑地を守ることが出来たととしても、以前のような人間生活とのつながりが消失して以降、緑地は、放置されていることが多く、その質は必ずしも高くない。そこで生活上の利用価値が消失した緑地を、誰かが良好に保全する必要性が出てくる。土地所有者がその責任を果たすのが自然と考えるが、高齢化や管理費用の高騰などが原因となり、良好に保全することが出来ない場合も多い。彼らが管

理出来ない以上、地域住民も含め、緑地を誰が、どのように管理していくかが、課題であると言える。そこで住民や団体に対する緑地保全活動を促進するような環境教育が必要であり、その結果、ある緑地を周辺住民等が保全をしたいと考えた際に、土地所有者との利用に関する交渉が必要となる。これらのような場合、環境教育や住民の協議を担保するような法律等の裏付けがあると、より住民参加が促進されるであろう。さらに緑地の質を向上させるためには、住民、団体、行政、土地所有者などの緑地にかかわる利害関係者の間の意見調整や意思決定を行う仕組み、ここでは仮に環境ガバナンスとするが（以下単にガバナンス）、これを整える必要があるであろう。例えば、地域住民が保全活動をしていた場合、行政や土地所有者は、その保全が適正かどうか不明に思う場合があり、保全方法に関してガバナンスを促進したいと考えるであろう。また行政による管理が行われる場合、住民や団体がその管理をめぐり、ガバナンスを促進

したいと考えることもあるであろう。このような場合も、法律等の裏付けがあると、より一層、ガバナンスが進み、緑地が良好に保たれると考える。以上より、保全活動を促進する環境教育や住民参加、ガバナンスの3つの観点から法律等で担保されていると、より良い緑地が創出されると思われる。

(2) 3つの観点からの法律と条例の分類

緑地または里地・里山を法律面から解説したものに坂口(2013)や北村(2001)があるが、住民参加に関して言及している法律の内、都市緑地法や都市公園法では、住民の保全活動を促進する制度は整っていると言える。ガバナンスに関する法律の内、自然再生推進法や生物多様性基本法では、質の高い自然環境を守るために、また景観法でも、良好な景観を保つために、利害関係者の参加を促進するための制度が進んでいると言える。また環境教育等推進法では、森林などの環境保全についての理解と関心を深めるだけでなく、これらを維持管理することの重要性についての理解を深めることも目的としており、緑地保全を促進する制度が整っていると解釈できる。

一方で、条例に目を向けると、林地保全利用研究会(1996)は、緑地に関わる条例に関し、全国の自治体にアンケート調査を行い、その傾向と内容を明らかにしている。それによると、41の都道府県が53の条例を制定しており、その多くが開発許可や届出により緑地の利用を制限する「開発規制型」であり、保全や緑化協定による「奨励型」、目標を設定する「目標設定型」などの条例も存在するが、その数は多くはない。また南(2002)は15自治体の条例をまとめ、里山保全地域(東京都)・里山環境保全地域(山形県)・里山保全地区(高知市)のような地域指定と行為制限による規制手法、市民の里山(高知市)・緑地保全協定(札幌市)などの市長、土地所有者の合意により里山の保全管理を行う契約手法、里山保全活動を行う団体と土地所有者等との

協定を知事等が認定し(千葉県・石川県)、活動支援などを行う自主的取組手法、森林環境学習の促進(滋賀県)や里山を活用した環境学習等(東近江市)のように、教育を通して里山への関心を高めるやり方である啓発的手法など7つの手法に分類している。さらに関東弁護士会連合会(2005)は、条例を自然環境保全条例、緑の保全・緑化推進条例、環境アセスメント型条例などの8つ型に分類し、代表的な条例について解説を行っている。これらの先行研究は、各条例の概要を示し、いくつかの形式に分類しているが、それぞれの条例を3つの観点から整理していない。

2. 研究の目的と手法

(1) 研究目的

そこで本研究は、緑地にかかわる条例を、環境教育や住民参加、ガバナンスの観点より整理し、好ましい形態を示すことを目的とする。なお本研究における住民参加では、政策・計画の策定過程への参加と、市民自らによる管理という2つの分類(松村2010)の内、後者の管理に焦点を当てる。またガバナンスとは、人間の作る社会集団における進路の決定、秩序の維持、異なる意見や利害対立の調整の仕組みおよびプロセス(松下ら2007)と定義する。そして環境教育では、甲野(2011)の緑地保全活動参加モデルの意識の変容段階と促進要因に着目する。

(2) 研究対象

研究対象は、全国に数多く存在する緑地にかかわる条例の内、南(2002)や関東弁護士会連合会(2005)などで共通して取り上げられた6つの条例に、地域性を加味して2つの条例を追加した、8つの条例とする。それらは、東京における自然の保護と回復に関する条例(東京都条例)、東近江市にぎわい里山づくり条例(東近江市条例)、ふるさと石川の環境を守り育てる条例(石川県条例)、長野県ふるさとの森林づくり条例(長野県条例案)、札幌市緑の保全と創出に関する条例(札幌市条

例)、千葉県里山の保全、整備及び活用の促進に関する条例(千葉県条例)、高知市里山保全条例(高知市条例)、交野市自然環境の保全等に関する条例(交野市条例)である。

(3) 緑地にかかわる条例の整理手法

整理する視点は、以下に示す6点とする。第1にガバナンスを構成する、行政(長)以外の社会集団(利害関係者)の責務を明らかにする。次に住民参加とガバナンスの成熟度を整理するために、第2に緑地の契約主体と形式について、第3に住民の保全計画への参加有無と、保全内容について整理する。そしてガバナンスが機能するためには、利害関係者の参加可能な組織および多様な構成員、そして協議する対象が必要となるので、第4に外的団体の有無とその協議対象、第5に外的団体の構成員について整理をする。第6に行政(長)による保全活動を促進する環境教育の内容と対象について整理する。

3. 条例の整理結果

上記の6つの視点より、各条例の該当する条文を整理した結果を述べる(表1)。

(1) 利害関係者の責務

住民、(特非)法人を含む団体、土地所有者、事業者などの4つが主な利害関係者となる。どの条例も表記の違いはあるが基本的に同じような責務を課しており、住民は緑地に対する意識を高め、行政の施策に協力し、主体的に活動していくこと、そして団体、事業者にも同様の役割が求められている。土地所有者には、これらの責務以外に自分の土地を適正に保全することが求められ、東近江市条例では、団体への協力も要求されている。

(2) 緑地の契約主体と形式

契約主体と形式は3つに分類される。第1に行政(長)が土地所有者と協定等を締結する形式(A型)、第2に団体が土地所有者と協定等を締結する形式(B型)、第3に行政(長)が、活動地域や団体を認定や承認する形式(C型)である。A型の札幌市条例や高知市条例

では、行政長と土地所有者が協定等を締結し、高知市条例では、その後、市長は権限を修得し、市民に緑地を公開する場合もある。また交野市条例では、市長は土地所有者等と生活環境や都市景観に寄与する里山について土地所有者と管理委託協定を締結し、その緑地の管理活用を里山保全団体に委託することができる。B型の団体と土地所有者との契約方法は2つあり、直接協定を締結するものと、行政の仲介を経て、締結するものがある。前者の石川県条例や千葉県条例では、団体は土地所有者等と里山保全協定を締結し、その協定が適当である旨の知事認定を、千葉県条例の場合、受けることができ、石川県条例の場合、団体が求めることができる。何れの場合も、協定については、関係する団体や土地所有者等の全員の合意がなければならないとされている。後者の東近江市条例では、市長は里山づくりを実施、または実施可能と認められる里山保全活動団体を、にぎわい里山づくり団体に認定し、土地所有者等から申し出がある場合に、その里山を活動場所として、認定団体に斡旋する。そして認定団体は、土地所有者等と里山づくりに関する協定を締結する。またC型の長野県条例では、知事は、地域住民等が自発的な活動をしようとする里山を、その地域の市町村長の申出により、里山整備利用地域として認定する。東京都条例では、団体は承認された上で保全事業を実施する。

(3) 住民の保全計画への参加有無と内容

団体が土地所有者と、協定等を締結する形式(B型)では、保全計画の策定が求められる。千葉県条例や石川県条例では、管理協定等が締結された後、団体が行う里山の保全・整備・活用方針や範囲を決めることが求められる。一方で東近江市条例では、主な特徴や生物相、市が推進する保全の方向性等が、保全すべき里山として指定された時には公表されており、団体はその方向性に沿って活動することが求められているので、保全計画等へ

表 1 6つの視点からの条例の整理

	利害関係者の責務	緑地の契約主体と形式	保全計画等への参加有無と保全内容	外的団体とその協議対象	外的団体の構成員	保全活動を促す環境教育内容と対象
東京における自然の保護と回復に関する条例	事業者・住民：施策協力, 主体的活動	知事：(一社)法人・(一財)法人・(特非)法人を承認(保全事業実施) C型		知事：自然の保護と回復に関する重要事項(保全地域及び保全計画)←東京都自然環境保全審議会：意見	審議会：都民及び自然の保護・回復に学識経験のある者で知事委嘱	姿勢：保全地域を住民の自然との触合い, 学習, 体験活動等の場普及啓発, 技術指導等を行う指導者育成→住民
東近江市にぎわい里山づくり条例	住民・土地所有者等・里山保全活動団体：意識向上, 施策協力, 主体的活動 土地所有者等：自ら保全・里山保全活動団体への協力	市長：守り育てたい里山指定(土地所有者同意・市民の提案) 市長：認定団体(にぎわい里山づくり団体)を斡旋→土地所有者(保全困難・土地所有者申出)その後土地所有者-認定団体：協定締結 B型	団体：市長が公表する保全方向に沿い里山づくりを実施	市長：里山に関する調査研究(里山作り推進のため)←認定団体・関係者：意見と施策反映 市長：諸団体との人・技術・資源の交流を図る施策→団体		姿勢：里山を利用した環境学習・体験学習, 環境・体験学習の場の守り育てたい里山指定, 市民の主体的な参加・団体の持続的活動への支援 広報活動・機会提供・環境学習・体験学習→市民
ふるさと石川の環境を守り育てる条例	住民・事業者・民間団体：意識向上, 施策協力, 主体的活動	里山活動団体-土地所有者：里山活動協定(両者の全員の合意)・知事へ認定要求 県：要請に基づき里山活動団体情報提供→土地所有者 B型	団体：計画里山活動団体が行う里山保全等に係る活動に関する事項	知事：里山活動協定←市町村長：意見		情報：技術指導実施の人材育成, 普及啓発→市民 情報提供・技術指導・助言→里山活動団体・土地所有者
長野県ふるさとの森林づくり条例	住民：森林作りへの積極参加と施策協力 森林所有者：森林保全と施策協力	知事：地域住民の自発的活動意思のある里山を里山整備利用地域に認定(市町村長の申出)市町村長：里山利用協定のため情報提供→森林所有者と活動希望団体 C型		姿勢：県民, 所有者, 事業者の意見を反映させる必要な措置 市町村長：里山認定←森林所有者と利用者・里山整備利用推進協議会：意見	里山整備利用推進協議会：森林所有者・利用者	姿勢：森林を環境教育等多面的利用のため整備意識高揚・技術指導・森林づくり従事者育成→住民 助言・情報提供・講習会開催→(自発的活動意思のある)住民
札幌市緑の保全と創出に関する条例	住民・事業者・土地所有者：緑の保全の主体的活動, 積極的な参画・協力	市長-土地所有者：緑地保全協定締結, 市民の森・自然歩道を指定 A型	緑化推進協議会(市民及び土地の所有者等の団体で市長により認定)：活動区域の緑化推進計画の作成, 認定, 地区指定	姿勢：多様な利害関係者による施策策定・実施に参画できる機会創出努力 市長：緑保全創出地域・緑化推進計画認定・緑化推進地区指定←札幌市緑の審議会：意見	審議会：優れた意見有する者及び市民(市長委嘱)	助言・技術指導→住民(緑の保全・創出のために必要な場合)
千葉県里山の保全, 整備及び活用の促進に関する条例	住民：意識向上・活動・施策協力 里山保全活動団体：深い認識, 継続活動努力, 施策協力 土地所有者等：施策協力	里山活動団体-土地所有者：里山活動協定・知事認定を受ける(両者の全員の合意) 知事：要請に基づき里山活動団体情報提供→土地所有者 B型	団体：計画里山活動団体が行う里山の保全, 整備及び活用に係る活動に関する事項			学習機会提供, 広報活動, 里山行事実施→住民 助言・講習会開催, 必要措置(主体的活動支援)→里山活動団体及び土地所有者等
高知市里山保全条例	住民・土地所有者等・事業者：意識向上, 施策協力, 主体的活動	市長-土地所有者：里山保全協定締結 市長：市民の里山設置(開放望ましい・権限取得) A型		市長：里山保全地区指定・里山保全協定締結・市民の里山設置・土地買入←里山保全審議会：意見	審議会：学識経験有する者及び市民, 関係行政機関職員その他市長が適当と認める者	助言・技術提供・助成→土地所有者
交野市自然環境の保全等に関する条例	住民・土地所有者等・事業者：施策協力, 主体的活動	市長-土地所有者：管理協定(指定区域) 市長-土地所有者(特定保全里山)：管理委託協定(市長-里山保全団体：管理・活用委託) A型	団体：里山に関する調査及び研究	市長：保全すべき里山・緑地指定, 里山・緑地管理活用計画策定, 権限取得←委員会：意見	委員会：土地所有者, 市民, 専門知識を有する者	意識と知識の向上化→住民・土地所有者等・事業者 人材(団体)育成→住民・団体 支援・助成→土地所有者

の参加は無い。また交野市条例では, 行政(長)が土地所有者と協定等を締結する方法(A型)であるが, 管理委託された団体は里山に関する調査及び研究を行うことが求められており, より専門的知識が要求されていると言える。

(4)外的団体の有無・協議対象および構成員

外的団体は協議会, 審議会, 委員会, 関係団体に分類され, その協議対象は, 保全地区, 保全計画, 利害関係者間の協定内容, 活動継続のための研究・施策である(表2)。また条例の中には, 多様な利害関係者の意見を取入れようとする姿勢を示すものもあり, 長野県

条例では利害関係者の意見を反映，札幌市条例では参画機会を創出しようとしている。

外的団体の構成員は，優れた識見，学識経験を有する者及び住民，そして土地所有者，行政職員等である。

表 2 外的団体とその協議対象

	保全地区	保全計画	利害関係者間の協定内容	活動継続の研究・施策
協議会	長野県			
審議会	札幌市・高知市 東京都	札幌市 東京都	高知市	
委員会	交野市			
関係団体 諸団体				東近江市

(5) 環境教育の内容と対象

環境教育の内容について，教育内容の充実度を段階毎に，またその対象についてそれぞれ整理する。甲野（2011）の緑地保全活動参加モデルでは，共有緑地への知識・関心・動機などの意識が，モデルの先頭に位置していることから，意識を向上させる情報提供やイベント開催支援を第1段階とする。次にモデルの後半の行動意図に作用するのは，緑地保全方法の習得であることから，技術指導や保全活動に従事する人材育成を第2段階とする。そして保全活動を広めるためには，意識向上や技術指導する人材が必要であるので，指導者養成のための人材育成を第3段階とする。

その対象は，住民，団体，土地所有者，事業者に分類される。縦軸に教育内容，横軸に対象を設定し，整理する（表3）。

表 3 環境教育の内容と対象

	住民	団体	土地所有者	事業者
1 段階 情報提供・ 助言・広報・ 普及啓発 イベント開催	東近江市・石川県 長野県・札幌市 千葉県・交野市	石川県 千葉県	石川県・千葉県 交野市・高知市	交野市
2 段階 技術指導 人材育成	石川県・長野県 札幌市	石川県 千葉県	石川県・千葉県 高知市	
3 段階 指導者養成	東京都・石川県			

また条例の中には，緑地を環境教育の場に活用しようとする姿勢を示すものもある。東京都条例や東近江市条例では，緑地を環境・体験学習の場に活用，長野県条例では，森林を環境教育のために整備しようとしている。

4. 3つの観点からの検証

本章では，環境教育，住民参加，ガバナンスの観点から，整理した6つの視点毎の，条例の好ましい形態を示す。

(1) 利害関係者の責務

より良いガバナンスが構築されるためには，多様な利害関係者が登場し，それぞれが緑地保全に対して責任を持つことが望ましい。住民，土地所有者，団体，事業者までも含めた4つの利害関係者に主体的な緑地保全活動が求められているのが，望ましい形態と考える。

(2) 緑地の契約主体と形式

契約主体と形式は3つに分類されたが，住民参加の観点では，B・C型の場合，団体が契約主体または承認対象となるので住民参加は必須と考えられる。A型では，契約後の住民参加についての方針が示されておらず，それらが担保されているとは言えない。ガバナンスの観点では，団体が土地所有者と協定などを締結する場合，2者間ということではなく，認定要求などの際，行政の介入が必須であり，また団体は住民から構成されている，他団体等とネットワークを構築していることが多いことから，より多くの利害関係者が登場すると思われる。この場合，意思決定の調整にかかる手間がかかったとしても，多様な利害関係者の登場は，多様な主体の意思表示の機会が担保されていると考えることができる。以上のことより，住民参加が出来，ガバナンスも構築されている，団体が土地所有者と直接協定等を締結する方法（B型）が好ましい形態と判断できる。

(3) 住民の保全計画への参加有無と内容

保全計画等の策定に住民が参加することは，政策・計画の策定過程への参加（松村 2010）に近く，高次のレベルの住民参加と考えられる。また保全計画を策定するためには対象地だけでなく，地域全体も考慮に入れる必要があり，多様な利害関係者との交渉も考えられるので，より良いガバナンスを構築できる可

能性があると思われる。以上の点より石川県・千葉県条例などのように、住民の保全計画等への参加が担保されている形態が、好ましいと判断できる。

(4) 外的団体の有無・協議対象および構成員

ガバナンスの観点より好ましいと言えるのが、協議対象を保全地区、保全計画、利害関係者間の協定内容などに広く設定し、構成員に専門家だけでなく、土地所有者、団体等も入れ、多様な利害関係者が協議に参加できる形態であると考えられる。協議対象において、札幌市・東京都条例では保全地区、保全計画を、高知市条例では保全地区、協定内容を対象としており、構成員において、交野市・高知市条例では、複数の利害関係者が務めており、好ましい形態と考える。これらは計画時に利害関係者間の協議が担保されている状態であり、活動が続くためには、継続して協議される形態が好ましいと考える。東近江市の条例では、里山の多様な自然環境が健全に存続できるように、各利害関係者間の技術、資源の交流を図ることができるような施策が講じられており、継続して各利害関係者間の協議が担保された形態であると判断できる。

(5) 環境教育の内容と対象

環境教育の観点より好ましいと言えるのが、指導者養成のための人材育成の第3段階にあり、多くの利害関係者を対象としている形態であると考えられる。多様な利害関係者に普及啓発、技術支援まで行っている千葉県・石川県条例、住民や団体に活動に従事する人材育成を、また事業者まで含めて広く普及啓発をしている交野市条例は好ましい形態と判断できる。

5. 研究と成果と課題

本研究は緑地にかかわる条例の内、環境教育、住民参加、ガバナンスの観点から、整理し、好ましい形態を示すことを目的とした。住民参加、ガバナンスの両方の観点から、緑地の契約主体と形式は、団体が土地所有者と直接協定等を締結するB型で、住民が保全計

画等へ参加できる形態が好ましいと考える。ガバナンスの観点から、多様な利害関係者の主体的緑地保全活動の責務が示され、外的団体が存在し、その構成員となる多様な利害関係者が、広く設定された協議対象に、計画時だけでなく継続して参加できる形態が好ましいと判断できる。環境教育の観点から、多様な利害関係者に、指導者養成のための人材育成をしている第3段階の形態が好ましいと考える。このように8つの条例から好ましい形態を示すことができたことは成果である。しかし緑地にかかわる条例は、全国で40以上の自治体に存在し、新しい条例が作成されているが、本研究は過去の先行研究で取り上げた条例を3つの観点から整理したに過ぎない。今後は新たな条例を検証する必要があるであろう。

参考文献

関東弁護士会連合会「里山保全の法制度・政策」、関東弁護士会連合会（編著）東京：創森社、2005年、550頁。
北村喜宣「里地自然を保全するための法制度の整備」『里山の環境学』、武内和彦、鷺谷いづみ、恒川篤史（編）東京：東京大学出版会、2001年、272頁。
甲野毅、2011「緑地保全活動を目的としたプログラムの提示」『環境教育』、Vol. 21(1):3-15
松村正治「里山保全のための市民参加」『みどりの市民参加』、木平勇吉（編著）東京：日本林業調査会、2010年、197頁。
松下和夫・大野智彦『環境ガバナンス論の新展開』「環境ガバナンス論」、松下和夫（編著）京都：京都大学学術出版会、2007年、317頁
南眞二、2008「里山保全の方向性と法の仕組」『法政理論』、第40巻第3・4号:24-53
林地保全利用研究会「都市近郊林の保全と利用」、林地保全利用研究会（編）東京：日本林業調査会、1996年、418頁。
坂口洋一「里地里山の保全案内」、東京：ぎょうせい、2013年、192頁。