

報告

都市教育の視点からの環境政策に関する考察

——堺市へのコミュニティグリーン条例提案に係わって——

福島 古

グローバル環境文化研究所

Hisashi FUKUSHIMA

The Institute of Global Environmental Culture

Some Considerations on Making Environmental Policies
from Viewpoint of Urban Education

— On a Proposal of Specification for Community Green Regulations to SAKAI City —

(受付日1993年10月23日・受理日1994年1月10日)

はじめに

筆者らは日本環境学会第4回大会において環境マインド育成に関する分析を都市教育、比較環境法制史、そして世論誘導の三つの視点から行った結果を報告した¹⁾。政策を立案する過程及び政策を展開する場合にはいくつかの原則や実践にあたっての注意点が必要であることがグランドワークで指摘されている²⁾。それらを筆者なりに整理すると次のようになる。すなわち；

- 原則 ①政策はきちんと証拠を集め、分析した事実に基づくべきこと
 ②事前にリスクへの予防措置が取れる用意をすべきこと
 ③情報の公開などによって世論にたいして事実を知らせ合理的な判断をうながすこと
 ④国際行動を国内行動と同じく重視すべきこと
 ⑤最小の投資で最大の効果をあげるよう最善の方法を取ること
- 注意点①教育の必要性……教室の中、戸外を問わず、創造性や感性、環境の大切さ、美しさなどの理解にとって「教育」は

不可欠な条件である。

- ②参加の意識……人ひとりの持つ創造力を向上させ、自分で目標を達成させるためにはプロジェクトに「参加」することが大切である。
 ③協議の大切さ……企画をしてそれを実行していくとき、参加者の合意や責任感、継続性を養う上で「協議」は必要なことである。

そこで今回は堺市へのコミュニティグリーン条例案を提案する過程を事例にして上記の三つの視点がどう関連するかを分析したので報告する。このことはすぐれて環境教育の果たすべき役割の拡張及び環境政策行動プログラムへの学際的アプローチの緒となるであろう。

1. 国及び自治体の緑地保全制度の検討と評価

1. 検討した法制度・条例

まず、本報告に関する国の法制度および自治体の条例を以下に列記する。

(1) 国の法制度

- ①都市緑地法 ②生産緑地法 ③都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律 ④都市計画法(風致地区) ⑤近畿圏の保全区域の

(問い合わせ先) 〒541 大阪府中央区今橋1-7-2 山富ビル7F グローバル環境文化研究所

整備に関する法律

(2) 自治体の条例

①札幌市：緑地推進条例 ②福岡市：緑地保全と緑化に関する条例 ③仙台市：杜の都の環境をつくる条例 ④藤沢市：緑の保全及び緑化の推進に関する条例 ⑤平塚市：緑化の推進および保全に関する条例 ⑥文京区：みどりの保護条例 ⑦川崎市：自然環境の保全及び回復に関する条例 ⑧市川市：環境美化条例（みどりの保全及び緑化推進要綱） ⑨高知市：みどりの保全と創出に関する条例

2. 現行の緑地保全の方法と限界

つぎに上記の法制度や条例を以下の4つの項目で検討した結果を述べる。

(1) 緑地保全の手法

①地区指定方式……保存したい緑地空間を緑地保全地区等に指定し、土地の利用を規制する方法

②契約方式……土地所有者と行政が契約を結ぶ緑地空間を保全する方法

③買い取り方式……緑地として保全したい土地を行政が買い取って保全する方法

(2) 地区指定の主体者

①内閣総理大臣……近畿圏等の保全区域の整備に関する法律に基づく地区

②都道府県知事……都市緑地保全法の緑地保全地区

③市町村……自治体が独自の条例に基づいて指定する地区

(3) 国の法制度の持つ問題点

①法を有効に機能させる行政側の取り組みの遅れ ②小面積の緑地は保全しにくい ③指定の権限が市町村に与えられていない ④市民意識が施策に反映されない ⑤緑地保全の手法が限定されている

(4) 都道府県レベルでの問題点

①視野が大きくなり小さい面積の緑地は指定しにくい ②市町村から知事に対して申請を依頼する方法であるため緊急に対処出来にくい ③都道府県が土地の購入費用の負担を嫌う

3. 現行法制度運用面での限界

さらに、運用面に視点を置いて検討してみる。

①緑地保全のための地区指定は、都道府県知事が行うことになっている。地域住民の要望を直接的に受ける立場にある市長に、地区指定の権限が与えられていないと言う結果、各市町村が独自で条例を制定して緑地の保全を図らねばならないため開発規制も緩く、国からの補助も出ないと言った現状を生んでいる。

②買い取り請求権の伴う緑地保全の指定に対していずれも消極的である。全国的に見ても指定件数は頭打ち状態にあり、財政的基盤の弱さを示している。

③指定の対象となる樹林は貴重性や希少性によって評価されるため、一般に照葉樹林を主とする社寺境内林に偏っている。雑木林のような身近な緑は開発の危機にあるにもかかわらず評価し守る手段はない。

4. 川崎市の事例の分析

ここで、特に代表的な自治体として川崎市を取り上げ、そこでの条例を検討してみよう。

(1) 条例「自然環境の保全及び回復に関する条例」の骨格

この条例の主要な条項を以下に要約して示そう。

- 1 4 条 自然環境保全区域の指定（市長）
- 1 5 条 自然環境保全特別地区の指定（開発行為は許可制）
- 1 6 条 自然環境保全普通地区の指定（届け出制）
- 2 1 条 開発者に対する損失補償の規定
- 2 2 条 土地所有者に対する土地借り上げ、買い取り請求権の保証
- 3 2 条 自然環境保全に関する協定の締結
- 3 条 施策に市民意識を反映させる規定
- 6 条 市長は自然環境の保全に関する市民の自主的活動を育成する
- 9 条 市長は市民の意見提案を尊重し必要な措置を取る
- 1 4 条 市長は市民に対する保全地域指定に関する提案権を保証し尊重する

表1 川崎市条例の一部

第3条	自然環境の保全及び回復育成は次に掲げる基本理念に従って推進されねばならない。 (1)市民はひとしく健康で文化的な市民生活を営む権利を有するものであり、市、市民及び事業者はあらゆる方法を尽くしてその実現に努めること。 (2)自然環境の保全及び回復育成に関する施策は、現在及び将来の市民の参加、協力及び理解に基づいて行われること。 (3)自然環境の保全及び回復育成は、科学的総合的な計画の中に適正に位置づけられること。 (4)自然環境の保全及び回復育成は、公害の発生源規制とともに総合的な環境保全対策の一環として推進されること。 (5)自然環境の保全及び回復育成に関する施策を進めるにあたっては、他の公益目的との適正な調和について配慮するとともに、土地の所有者及び利害関係人の正当な利益を尊重すること。
第6条	市長は、自然環境の保全及び回復育成に関する知識の普及、情報の提供及び意識の高揚に努めなければならない。
第7条	市長は、市民が行う自然環境保全及び回復育成を図るための自主的活動の育成に努めるものとする。
第9条	市長は、自然環境の保全及び回復育成に関する市民の意見及び提案を尊重し、行政上実施可能なものについては必要な措置を講ずるものとする。

(2) 条例に対する評価

国の制度や他の自治体の条例と比較すると、市民意識を政策に反映させる規定が明確になっているなど優れた内容になっている。すなわち、保全地域の指定に関する提案権を認定していることや、市長が市民の自主的活動の育成に努めると規定されていることなどの特徴が見られる(表1)。

5. 自治体条例の分析結果からの提言

以上、国の制度や自治体の条例を検討したが、その結果、条例策定に当たっては次の事柄が求められる。

- ①市町村が独自に計画決定権をもてるようにすること
- ②小面積の緑空間にも対応できるようにすること
- ③国にはないが他の自治体が独自に持っている緑地保全の手法を取り入れること
- ④行政に働きかけるための恒常的な組織を制度化すること
- ⑤緊急な場合に対処するための基金制度を設けること

ること

- ⑥審議会の答申が尊重されるような枠組みをつくること

II. イタリア州法に見る環境保全と住民参加制度

以上、現行の法制度、条例を比較検討してみたが、最終的な緑地保全に関する条例とはいったいどのようなものが有り得るのだろうか。そこで、つぎに地区住民評議会という住民参加制度を持ち、市民の森創造で世界的に有名なイタリア・ノストラの国の州法に焦点を当てることにしよう。以下はその原文の一部である。

1. イタリア共和国憲法に見る環境に関する記述
第9条 共和国は、文化の発展ならびに科学的および技術的研究を推進する。
共和国は、国の風景ならびに歴史のおよび芸術的家産を保護する。
2. シチリア州法「シチリア州域における文化・環境財の保護、活用、社会的利用に関する規

則

<州の責務>

第1条 シチリア州は、島の歴史、文化遺産を活用し、文化・環境財および文明の証左となりうるその他のあらゆる財産を最大限に享受するために、それらを保護し、もっともふさわしい社会・文化活動を推進する。

<文化・環境財の範囲>

第2条 本法で対象とする文化・環境財は以下のとおりである。

- ①自然および自然研究財②風景・建築・都市③考古資料④民族・人類学・的資料⑤歴史・芸術・図像学的資料⑥図書館⑦古文書

<評議会の構成>

第4条 文化・環境財にかんする州評議会が設置される。評議会は以下によって構成される。

- a, 州知事 b, 文化・環境財および教育局, 財政局, 経済発展局, 観光局の各参事 g, 県学校運営評議会の議長の中から互選された代表3名 i, イタリア・ノストラ代表1名 (略)

<運営>

第5条 文化・環境財州評議会は、少なくとも3か月に1度、またいずれにしても知事が必要とみなした場合、あるいは、構成員の最低三分の一の要請がある場合に、州知事によって招集される。(略)

評議会の議事録は通常公開される。評議会設置以後6か月以内に、州評議会はその内部規則を決定する。評議会、構成員の職務は無償である。パレルモ市に在任しない州評議会委員には、州行政の役職員にたいする規定に準じて旅費および出張手当が支給される。本条第三項に規定された専門家にたいしては、科学・文化的貢献の特殊性により、知事令によって決定され州法1962年3月2日第三号第四条に規定された報酬が支給される。

<任務>

第6条 文化・環境財州評議会は以下の任務を果たす。

- c, 職員の養成, 研修, 専門化課程のプログラムを作成するほか, 科学関係職員の採用基準にかんして示唆を与える。
- e, 文化財の保護, 都心史蹟地区の補修および指定, 海岸の保護と活用, 自然および考古資料, 公園設置, 博物館, 美術館, 図書館の組織化, また, その他のあらゆる権限事項にかんして, 必要な場合には法制上の提案を行うための示唆を与える。
- g, 海底の自然・文化財の調査, 保護, 活用にかんして見解を表明し, 提案する。(略)

Ⅲ. コミュニティグリーン条例要綱とその特徴

そこで、筆者らはこれまでの検討結果から、現行の法制度を補うためには次の三点が必要条件であることを指摘し、そのことを留意しながら別記のような条例要綱案を提案した。

すなわち、その条件とは；①保全の手法として、地域指定、樹木指定、協定等のさまざまな選択肢を設ける ②住民参加のシステムとして協議会制度を取り入れる ③行政をチェックするための機能を持たすため審議会の公開と定例化（年4回以上の開催）を義務づける、である。

資料 コミュニティ・グリーン条例要綱（案）

第一章 総則

(第一) 目的

この条例は、都市における緑が市民の健康で文化的な生活の確保にとって欠くことのできないものであることを重視し、本市における緑地をはじめとする自然環境の保全・回復・育成をはかるため、必要な事項を定めることを目的とする。

(第二) 基本理念

緑地を中心とした自然環境の保全・回復・育成は次のような基本理念に基づいて行われなけ

ればならない。

1. 良好な自然を享受する権利は、人間らしい生活と生存のために欠くことのできないものとして、尊重され保障されねばならない。

2. 緑を守り育てる施策は、市民の自発的な協力、理解、及び参加に基づいて行われなければならない。

3. 緑を守り、育てる施策は、科学的、総合的な計画に基づいて行われなければならない。

(第三) 責務

1. 市の責務

(1) 市は、この条例の目的を達成するため、あらゆる施策を通じて緑、自然環境の保全、回復、育成、活用に努めなければならない。

(2) 市は、緑を守り育てる上で必要な知識の普及、情報の提供及び調査研究の推進に努めなければならない。

(3) 市は、緑を守り、育てようとする市民の自主的活動に対して適切な援助を行わなければならない。

(4) 市は、緑を守り、育てようとする市民の意志を尊重し、市政に反映させるよう努めなければならない。

2. 市民の責務

市民は、緑、自然環境を愛護し、その保全、回復、育成に自ら努めるとともに、これらに関する市の施策に協力しなければならない。

3. 事業者の責務

事業者は、事業活動を行うにあたり、緑、自然環境の保全、回復、育成のために必要な措置を自ら講ずるとともに、これらに関する施策について協力しなければならない。

第二章 基本計画

(第一) 基本計画の策定と内容

1. 市長は、緑、自然環境の保全、回復、育成のため総合的かつ科学的な調査及び研究に基づき基本計画を定めこれを実施しなければならない。

2. 基本計画には次に掲げる事項を定めるものとする。

(1) 緑・自然環境の保全、回復、育成のための基本構想。

(2) 緑・自然環境保全地域及び保全樹木の指定

並びに保全計画に関すること。

(3) その他、保全、回復、育成に関する重要事項。

3. 市長は、基本計画の策定に際して、市民の意志を反映させるため、次の措置を講じなければならない。

(1) コミュニティ・グリーン審議会の意見を聞くこと。

(2) 策定前に案を公表し、市民の意見を聞くために公聴会を開くこと。

(3) 基本計画を公示し、市民への周知を図ること。

第三章 緑、自然環境の保全

(第一) 地域の指定等

1. 市長は、「緑・自然環境保全地域」「緑・自然環境特別保全地域」「保全樹木」を指定する

2. 「緑・自然環境特別保全地域」とは特別に保全、回復、育成が必要とされている自然環境を有する地域。

3. 「緑・自然環境保全地域」とは、樹林地、水辺地等、自然の存する地域、文化的遺産と一体となった自然の存する地域、公害災害防止のために必要な遮断緩衝避難地域、都市計画上都市空間として必要な地域など保全、回復、育成が必要とされる地域。

4. 「保存樹木」とは、良好な生活環境・風致・景観の形成に寄与することが大きい樹木。

5. 市長は、地域等の指定に当たり市民の意志を反映させるために次の措置をとらなければならない。

(1) 市民は指定の申し出の権利を有し、市長はその申し出を尊重しなければならない。

(2) 指定にあたってコミュニティグリーン審議会の意見を聞かななければならない。

(3) あらかじめ指定案を公表縦覧し、その案に対し市民からの意見を聴取するとともに、そのために公聴会を開催しなければならない。

(4) 指定内容を公示し、かつ標識を設置するなどの市民への周知の措置を講じなければならない。

(第二) 保全及び規制措置

1. 緑・自然環境特別保全地域

(1) 緑・自然環境特別地域内でのつぎの行為は市長の許可を要する。

①建築物、工作物の新築、改築、増築

②宅地の造成、土石の採取、堆積、その他の形質の変更

③木竹の伐採又は移植

④水面の埋め立て

⑤その他、緑と自然環境の保全に著しい影響を及ぼすもの

(2) 市長は、保全上支障のある時は、許可をしてはならない。

(3) 市長は、保全上必要な条件を附して許可をすることができる。

2. 緑・自然環境保全地域

(1) 第二の1(1)①～⑤の行為について届け出を要する。

(2) 市長は、届け出のあった行為について、保全に必要な助言、勧告、その他必要な条件を附することができる。

3. 保存樹木

(1) ①指定樹木の伐採又は移植

②指定樹木の保全に支障ある行為について届け出を要する。

(2) 届け出のあった行為について、2(2)と同様。

4. 地域指定された土地及び指定された樹木の所有権を移転する時は、届け出を要する

5. 許可、届け出にかかる行為者が許可及び届け出の申請をなしてきた時には、市長は受付の前に行行為者に対し当該地上にその行為の内容を表示する措置をとらせる。

6. 市長は、規則違反のあった時は、行為の中止、現状回復など必要な措置を命じることができる。

7. 損失補償

市は、許可が得られなかったこと、許可に条件が附されたこと、行為の禁止等の措置によって損失を受けた者に対し通常生ずべき損失を補償する。

8. 買取、借り上げ

(1) 地域指定、樹木指定がされた場合、市及び土地所有者は当該土地の買取、借り上げをする。

9. 土地所有者への助成

市は、保全地域に指定された土地及び協定を締結した土地の所有者に対し、緑・自然環境保全に必要な助言並びに助成をする。

10. 基金

8の買取、借り上げ、9の助成など市及び市長が必要な措置を講ずるのに必要な財政を確保するため市は基金を積立てる。

11. 緑・自然環境保全協定

(1) 土地所有者は、一定の区域を定め、その区域内の緑・自然環境保全のための協定を締結することができる。

(2) 区域内の土地所有者全員の合意による協定書を作成し、市長の認定を要する。

(3) 協定区域内の土地の継承人に対しても協定の効力が及ぶ。

12. 市長・事業者・土地所有者又は利害関係人は、緑・自然環境保全に関する事項につき協定を締結するよう努める。

第四章 緑・自然環境保全協定

1. 市民は、一定の区域を定め、緑・自然環境保全を目的とする緑・環境保全協議会を市長の許可を得て設置することができる。

2. 協議会は、市長に対し当該地域に関する基本計画の作成及び保全措置について意見を提出することができる。

3. 協議会は、コミュニティ・グリーン審議会委員を推薦することができる。

4. 市長は、協議会の意見を尊重する。

5. 市長は、協議会の行う緑・自然環境保全

に関する事業について助言、財政援助をする。

第五章 コミュニティ・グリーン審議会

1. 市長は、緑・自然環境の保全、回復、育成に関する事項を調査審議するため、コミュニティ・グリーン審議会を設置する。

2. 市長は、審議会で審議されたことについて尊重しなければならない。

3. 審議会の審議事項

(1) 基本計画の策定

(2) 保全地域、樹木の指定、解除に関すること

(3) 行為の許可に関すること

(4) 助言、勧告、条件に関すること

- (5) 市民、協議会より申し出のあった事項
 (6) その他、審議する必要があると認められた事項

4. 審議会委員の構成

- (1) 人数（後に定める）
 (2) 市民、学識経験者、市職員、議員の中より選任
 (3) 任期（後に定める）
 (4) 開催 年四回以上
 (5) 審議の公開（傍聴、資料を公開する）
 (6) 市長が審議会の意見と異なる措置をとった場合には、決定理由を付記しなければならない。

第六章 違反に対する措置

1. 次の各号に該当する者に対しては、懲役、罰金を含めた罰則を設けるとともに、違反者の氏名を公表する。

- (1) 第二、1(1)の許可を得ないで行為した者
 (2) 第二、1(1)の許可条件に違反して行為した者
 (3) 届け出をしないで行為した者
 (4) 届け出の際の付加条件に違反した者

第七章 その他

1. 市民、審議会委員の立ち入り調査権を定める。

IV. まとめ

このコミュニティグリーン条例の提案に係わって、環境マインド育成へのアプローチとして都市教育、比較環境法制史、世論誘導の3つの視点から各々についての若干の評価を試みる。

①都市教育に関して

都市発展が緑環境の悪化を生み、そのことによって住民の自然復元意識が高揚すると言う方程式が成立している。緑環境保全と言う同一テーマによって研究者、市民、法律家、行政職員がリンクされ、コミュニケーションが発生し、緑地の現状調査（マップづくり）や見学会、シンポジウム、条例研究会、みどりの市民学校の開催などの行動へ繋がっていった。そのことが参加者の都市への

認識を高め、取るべき責任と行動を明確化したと言う点から目標は十分に達成できたと考えられる。

②比較環境法制史に関して

身近な緑を保全するためには「新しい法制度」が不可欠であるという認識が出来た。つまり、「遠・珍・貴」なる存在の緑の保護から「近・雑・並」の緑の保全意識への質的転換である。そのために、前述の如く地元大阪や国の法律はもとより先進的制度を持つ関東の自治体に学ぶべく「関東ツアー」も行って条例の収集に努めた。その結果、現行法制度の活用可能性と同時にその限界をも認識することが出来た。この点からも、目標は十分に達成できたと考えられる。

③世論誘導に関して

条例研究会の組織化と運営、緑の市民学校やシンポジウム、緑の見学会等の開催を通じて会員や市民の少なからぬ部分についてその意識を条例制定の方向へ誘導出来た。また、タウン誌や他のマスコミもこの間の動きを記事に取り上げた。しかし、これらのニュースも一過性の域を脱し得ず、世論に強くはたらきかけのできるTVには及ばなかった。総合的な情勢の中でしか行政への影響は存在しないのであるから、条例策定意思への誘導という目標は達成できなかったことになる。今後は、行政の政策決定に対する新しいアプローチを早急に構築していかなければならないであろう。その典型としてイギリスのグランドワーク事業やイタリア・ノストラの事業活動、広報活動に深く学ばなければならないと考えている。

注

1. 福島古；環境マインド育成への分析的アプローチ「日本環境教育学会第4回研究発表要旨集」p.33-34（1993）
2. グランドワーク日英交流報告「環境情報科学」Vol.20, No.3, p.52, No.4, p.75（1991）

参考文献

- 大阪都市環境会議シンポジウム報告集（1987）
 コミュニティグリーン条例研究会シンポジウム報告集（1987）