

(7) 都市の樹木保全のための行政システムの評価 —保全を目的としたルールづくりのサイクルを中心として—

Administration System for Preserving Trees with Urban Landscape Values
—Rule Formation and Institutionalization of Aged Trees Preservation—

○吉田 登・盛岡 通・日下正基

by Noboru Yoshida, Tohru Morioka, and Masaki Kusaka

Summary

Regulatory means are coupled with guiding actions and voluntary policies in the field of environmental conservation of vegetation in urban areas. The functions of administration system in local government, especially rule-making, guiding and regulation actions justified by local ordinances are evaluated based on a questionnaire survey and hearing to five selected local agencies, from the three viewpoints: first, policy judging on penal regulations to the action of cutting preserved trees, second, the internal and external factors of problem identification, enacting ordinance, and enforcement and continuous management in local government, and finally, technological, personal and organizational dimensions of policy-performing behaviours for preservation of trees with urban landscape values.

Keywords: Administration system, Aged trees preservation, Policy analysis, Societal systems

1. 都市の樹木保全としてとりあげる対象

本研究で取り上げる樹木とは、「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」（昭和37年制定）に基づき、市（区）・町・村レベルの自治体によって指定される保護（保存）樹木のことである。高度経済成長のなかで良好な自然環境が消滅し始めていた昭和30年代の後半にこの法律は制定され、続いて制定されたいくつかの法律とあいまって、次の約10年ほどの間に緑の政策が新たに展開された。首都圏近郊緑地保全法（昭和41年制定）、自然環境保全法（昭和47年制定）、都市緑地保全法（昭和48年制定）などのもとで、全国の多くの自治体が緑の条例を制定した。保護樹木の規定は、この時の条例にもり込まれたものが多い。すなわち、自治体における樹木保存施策は昭和40年代の後半時期に実質的なスタートをきった。そして、近年では、都市アメニティを高める施策の一環としてこの保護樹木制度が多く活用されている。

さて、保護樹木に指定される樹木の所有者（管理者）は、個人または宗教法人である場合が多い。また樹齢数十年～数百年に及ぶものもあり、学術的価値は必ずしも高いものとはいえないが、老木木の風格は独特の味わいがある。そして、地域の人々との間で何世代にもわたってつくりあげられてきた歴史的風土をその年輪に刻んでいる。遠くから眺めることができる高木は地域のランドマークであろうし、地域ごとに特色のあるその樹木相は市のシンボルとしての役目を果たしうるものである。このように、保護樹木はプライベートな空間に存在するけれども、確かに社会的な価値をもつ環境資源であることがわかる。

保護樹木のような身近な緑を守り育てるためのルールづくりは、あくまでも住民が主役となって行うべきものである。しかしながら、所有者のおかれた状況に関係なく保護や保全を貫くことは不可能であり、社会的価値が広範囲の市民の福祉に関係するのであれば、保存や保全への精神的、物的、金銭的援助を適宜補ってゆくことは妥当である。すなわち、行政が市民の樹木保護への動きを誘導していくことが大切である。

都市における総合的な緑化を推進するための方策についての第二次答申（昭和五十七年六月三十日都計審答第十二号）では、IV今後の課題として、「樹木及び比較的小規模な樹木の集団の都市の美観風致を維持する観点からの保全のあり方」を再検討すべきと述べている。今後、都市の緑の保全という枠組みの中には、制度的に保護されていない小規模な樹木集団を市民の自主的な保全活動を誘発しながら、トータルの緑の保全・活用の計画を進める必要が高い。その意味で、今回は、都市の緑の中では早い時期に保護・保全が手が付けられ、現在でもインフォーマルな要素を多分に含んだ保護樹木としての古木、大木に目をむけ、行政の環境づくりのしくみを検討する。

2. 都市における緑の保全の制度としくみづくり

都市における緑の保全については、市街地の周辺部に残存する自然緑地を保全するための都市計画の風致地区指定、都市緑地保全法による保全緑地指定を面的な規制方策とすれば、他方で点的な誘導施策として保存樹木の制度がある。また、同じ都市緑地保全法による緑化協定が、全員参加ではあるが、生垣や私の庭の樹木、草花を対象として街区レベルの緑の保全を誘導しているのに対して、面的な風致地区の指定の場合でも、昨今では自然と一体となった市街地の景観を保全形成することをねらった景観形成協定の新たなしくみづくりが試みられている。

国レベルでの法制度でも具体的な運用は地方自治体の裁量にまかされているところもあり、さらに条例や要綱を策定することによって、保全対象や誘導のしくみの範囲を拡大している。その様子は、図-1に模式的に示すとおりであり、

* 八千代エンジニアリング・環境開発部 Yachiyo Eng. Com., Div. of Environ. Development

** 大阪大学工学部環境工学科 Dept. of Environmental Eng. Osaka Univ., Suita, Osaka 565, Japan

基盤としての力強い制度をフォーマルとすれば、他方で地方自治体の独自行政や市民の工夫やボランティア的活動によって支えられる部分が重要になりつつあるといえる。

規制から誘導へ、行政指令型から市民行政協働型への展開を盛岡は身近な環境づくりの潮流として論じたが、その場合に新しいルールは常にフロンティアのインフォーマルな試みとして芽吹き、やがてそれが評価され一般化されてメジャーでフォーマルなものとなると考えた。

緑の保全のしくみづくりでみても、いくつかの先駆的試みがある。緑の保全条例で緑地保全の地区を指定したときに、買い上げ請求があればひとたまりもなく資金不足に陥るのが計算上明白でも、かなり広い範囲にわたって保全のゾーニングをかぶせて、同時に税制上の優遇措置を構じるなどの助成をおこなった例は少なくない。市の条例のもとで、山林所有者の会と行政とが協同して買取り林地や貸与林地、レクリエーション用整備林地などに類別化して、環境資源としての保全・活用をはかっている市川市の例もある。

保存樹木に限定してもいくつかの事例がある。ユニークなとりくみの例を示す表-1を眺めると、これらは、インフォーマルな情報がフォーマルなしくみに送られて保全される緑地を活用するのを推進する一助としての役目を果たしたもの(①)や保全の障害を除くためのしくみをつくり、保存樹のインフォーマルな情報を添えたもの(②)や、保護(存)樹木制度というフォーマル化の進んだとりくみについて保存対象や運営面から見直して既存制度の枠とは違った範囲のとりくみをおこなったもの(③)であり、そこにはいずれも精ちにシステム化されていないまでも、インフォーマルな活動のポテンシャルが高まっていることがうかがわれる。

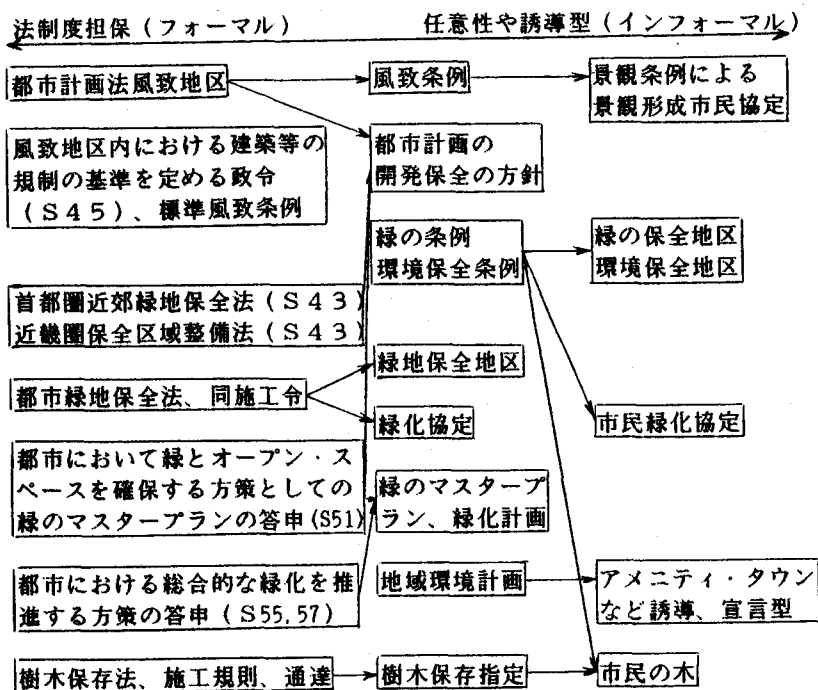


図-1 都市の緑の保全についての施策の拡大

3. 行政システムからみた行政関与の事例分析

—しくみづくりと活用のサイクルを中心として—

保護樹施策は、行政が制度(しくみ)を提示し、これに市民が行動参加すると共に行政が適切な助成をおこなうタイプの行政関与である。通常、施策の過程をみると、i) 問題および課題の形成、ii) 条例制定、iii) 執行という3つのフェイズにわけられる。ここでは、まずアンケート調査で全国のいくつかの自治体から得られた回答をもとに、保護樹のもつ私的かつ公的な性格を浮き彫りにしたあと、ヒアリングを特定の市に対して実施して課題形成から執行にいたる過程を詳しく比較・

表-1 保存樹のユニークな運用例

取り組みの内容	自治体名
1. 樹木マップづくり 樹木冊子づくり	高槻市 高槻市、伊丹市
2. 樹木台帳にエピソードや歴史を 倒壊被害救済の樹木保険制度	北見市 杉並区
3. 市民の木の制度 市民の木クロマツ保全事業	神戸市 市川市

考察することにした。

3. 1 保護樹のもつ私的かつ公的性格の認識

回答が得られた30の自治体のうちで、単独で多いのは、保護樹木を私有地にある物件として、罰則規定まで含めて保護することは妥当ではないとしている。しかし、伐採などに対する罰則という強い規定なしでも、行政の支援や粘り強い意識啓発によって保全がはかれるとする意見も強いことが図-2から読み取れる。

所有者にとっては保護樹施策によって私権の制約をうけるために、ことあれば苦情や要望を行政に対して提示する。この場合、罰則規定に顕著にあらわれた保護樹に対する自治体の基本的な考え方や姿勢と、より具体的な行政支援の形式である助成措置のあり方の二つの要因によって苦情等の頻度が異なってくることは十分に予想できる。ここでは、ニーズ・アセスメントでとりあげる「苦情は欲求実現の正当かつ系統的な表現」といった理念的なとりあげはせず、極めて実用的に二つの要因がともにプラスに働けば苦情は少なく、逆にマイナスに働けば苦情が多くなると仮説してみた。結果を示したのが図-3であり、助成措置によって所有者の苦情を和らげている様子を読み取ることができる。

3. 2 ヒヤリング対象都市の施策のタイプ

対象とする事例は、阪神間の5市（高槻市、伊丹市、池田市、豊中市、西宮市）の樹木保存の取り組みである。いずれの市の対象樹木もクスノキやケヤキなどの広葉樹を中心とした樹相を示しており、それは近畿以西の地域においては良くみられる特徴的なものである。5つの市の条例制定状況は、高槻市（緑地環境の保全および緑化の推進に関する条例、昭和62年施行）、伊丹市（前者に同じ、昭和60年）、池田市（環境保全条例、昭和53年）、豊中市（前者に同じ、

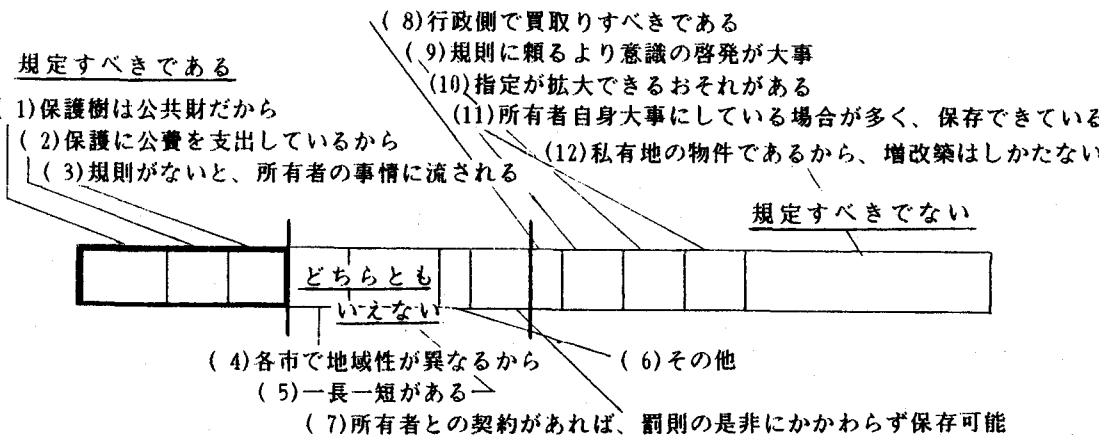


図-2 保護樹伐さしなどの罰則規定

昭和48年）、西宮市（自然環境を守る条例、昭和48年）となっている。ちなみに先に回答のあった自治体については、要綱が2例、規則が1例、要領が1例あるほかはすべて何らかの条例をともなっている。しかし、緑化推進条例の名称は少数で、むしろ保護樹施策以外のひろがりを支える名称となっている。

ヒアリングの目的は、自治体の施策形成過程に注目し、意思決定への個人や組織のかかわり方を分析することであった。すなわち、図-4に示すように、環境条例を含む外的条件と行政内部および外部の主体側の条例にしたがって政策が産みだされるといった政策形成過程をイメージした。ここで、5つの市の施策は、行政の担当部門の推進力の強弱とそれと呼応する関連団体の関与形式の違う二つのタイプに大別された。いずれも個人や組織が既存の樹木保存制度への上乘せを試みており、いくつかの自治体では、それぞれユニークなルールづくりへの一歩を踏み出している。そのルールづくりの部分に注目しながら、個々の市のとりくみの概要を述べる。

3. 3 保護樹施策の推進方法

高槻市では、昭和60年4月の機構改革で、市民活動部のメンバーが緑化推進に乗り出し、その結果、樹木保全についてもユニークなとりくみとなって表れている。緑化推進連絡会という組織づくりによって主として樹木保全以外の緑化推進、例えばコミュニケーション花壇を市民（団体）の手に任せ、それに対して市が補助金を出して支援している。それは、市民緑化協定の施策である。

樹木保全へのとりくみの際、樹木マップづくりや冊子づくりについても、樹木保存担当職員が積極的にかかわっている。樹木の所有者に対する助成策は始まったばかりであり、金銭的な担保能力については、明らかではない。しかし、冊子「高槻の古木」や「高槻の古木みてあるきマップ」で、広く市民に紹介されたうえでの助成であるから、助成金の

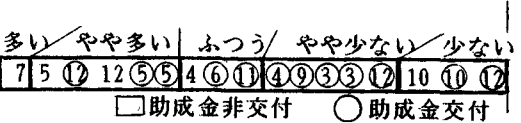


図-3 苦情頻度と助成措置の関係

額にかかわらず、フォーマルではなくとも、暗黙のうちに環境財としての樹木の認識＝保全への承諾、努力を促す効果があると考えられる。

伊丹市では、昭和47年に緑化推進の条例が制定されていたが、施行規則をもたず、実質的な運営は、昭和60年の条例改正を動機として始まっている。同時に、機構改正があり、樹木保存は公園緑地課が、また、市民緑地協定、助成、緑化基金などは美化推進室が担当している。

伊丹市ライオンズ・クラブが、昭和61年3月に10周年を記念して、「伊丹市の古木・名木便覧」を発行している。木の大きさの記述から木のいわれまで詳しく載っている。市の担当職員の話によれば、保存樹木指定のための樹木調査の際にも非常に役立ったとのことである。この冊子は、高槻の場合と違って、そのできあがりに偶然的要素がある。助成金交付制度は、高槻の場合と同じく、保存のための協定を支える効果があると考えられる。

池田市は、昭和50年に「池田市の緑をまもり育てる条例」を制定、施行しその年の12月には、第1回目の保存樹木の指定を行っている。その後、緑の保全を含めた、環境保全の総合条例を昭和53年に制定し、翌54年から59年までの毎年、保存樹木の指定を行ってきた。フォーマルな典型的なタイプの執行システムであり、上乘せのなとりくみがほとんどない。このためもあるが樹木の保存率は低く、池田市の保存樹木台帳によれば、指定解除の事例が多く、この10年で、2割近くが伐採されている。助成金額それ自身は1本1万円で、相対的に他市と比べて多いが、助成金だけでは保存の効果は万全とはいえないようである。

豊中市の場合は、費用負担と私権制限に関する明示された制度によるとりくみが特色である。すなわち、私権制限と

しては、無許可の伐採等の行為に対し、5万円以下の罰金または3ヶ月以下の懲役という罰則規定を設けている。所有者の費用負担への助成としては、松くい虫防除事業としての助成金交付制度を昭和50年から実施しており、同時に樹木管理への助成制度を行っている。

豊中市の保存対象樹林は松の木が多く、松くい虫対策への助成は、フォーマルなルールとしての典型的な運用例と考える。保護樹の伐採禁止はうたっているものの、罰則の適用を行った例は少ない。土地利用上の障害（例えば、増改築等）が生じた場合、個々のケースに応じて、所有者との間で樹木を保存する方向での代替案を話し合って解決していくといった柔軟な運用方法がとられている。

以上のことから、豊中市の執行システムは、費用負担と私権制限のフォーマルなルールをベースとしながら、それらの相乗効果としての保存への無形の協定の浸透をめざしつつとりくみを行っている。しかしながら、環境アメニティを享受する周辺の市民を含めた広義の費用負担・役割分担のルールづくりはいまだなされておらず、手さぐり状態にある。

西宮市では、助成による誘導策と施策推進のセクターとして審議会を設けることによる活性化策をかみあわせての運営を行っている。助成策としては、助成金以外の技術的なアフターケアを中心にとりくんでいる。それは、保存樹関連の市の予算の2/3を占め、枝のせん定やといに詰まった枯葉の清掃等を、担当部門のスタッフや業者依頼によっておこなうものである。西宮市では、保存樹の100%保存を方針としており、助成以外にも土地利用の変更にとまなう伐採の申し出に対して、行政の担当者あげて説得を行うという徹底ぶりを示している。

また、審議会制度の活用も注目される。当審議会の果たす役割としては、①樹木指定に伴う審査、②施策への提言、

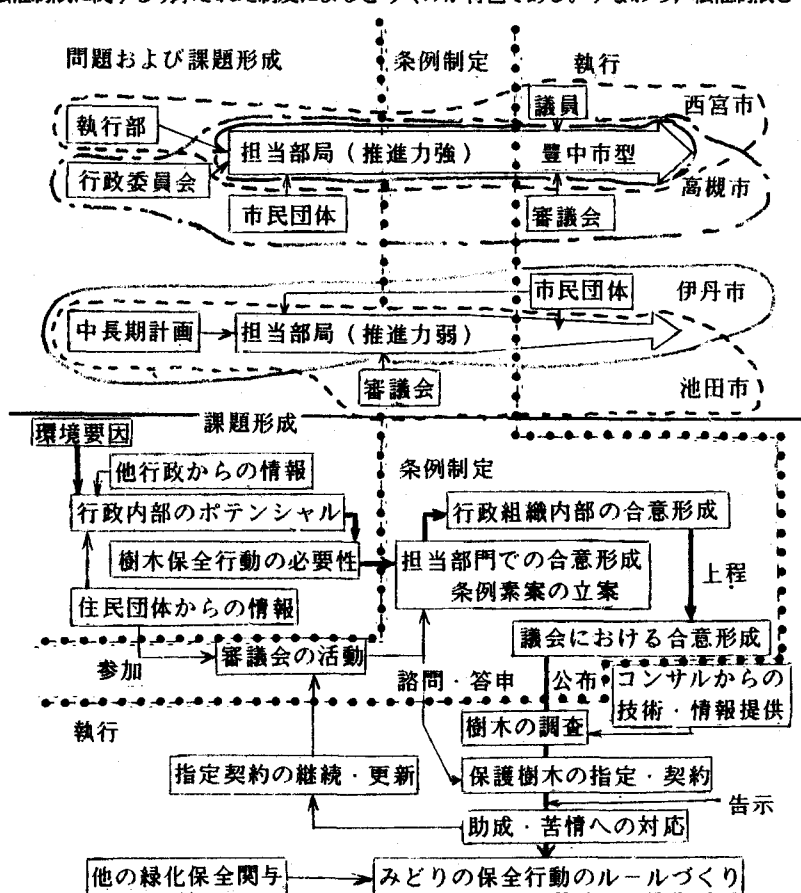


図-4 保護樹施策の執行システムへのフロー

③樹木保存のための監視，があげられる。このうち，第1項は高槻市，池田市の審議会にもみられる，一般的な役目である。第2項に関しては，西宮市の場合，昭和54年に指定基準に満たない木であっても，「成長が著しく遅い方が大きくなっているために珍しい」，「優れた樹形を呈している植木等で地域の人々に親しまれている」，「歴史的・文学的に由緒ある木」などの樹木を指定できるよう審議会が提言した。これが施策に幅をもたせた。第3項に関しては，伐採などのために指定解除を行おうとする場合，審議会の審議と承認を得なければならないというもので，行政の担当部門と所有者だけの間で利害対立が先鋭化するのを避けるとともに，情性的な維持・管理・運営を未熟に防止するなどのメリットがある。

3.4 行政計画技術，主体属性および組織特性

自治体の行政施策の効果高める要素を整理してみると，一般には，行政計画技術(technical)，主体属性(personal)，組織特性(organizational)，の3つの要素を区別することができる。このうち，行政計画技術とは，冊子やマップの作成やイベント開催のノウハウなど技法の水準が高く，人々を保全に誘導してゆく力が強いことを意味する。また組織特性とは行政集団の組織構成や意思決定方式，さらに財政支援などが環境資源の保全活用にむけて適切に備えられていることをさす。とは言っても，保存樹政策の推進にも顕著にみられたように，行政施策を高めて成功させるもう一つの鍵は行政マン，とりわけリーダーや管理職の個人的な姿勢，考え方，行動原理などの主体属性の要素である。

そこで，自治体の保存樹施策についてのヒヤリングのなかであきらかになった3つの施策推進要素の特性についてまとめておく。結果を象徴的に示したのが図-5である。高槻市の場合には条例制定にいたるまでに緑化推進の行政組織

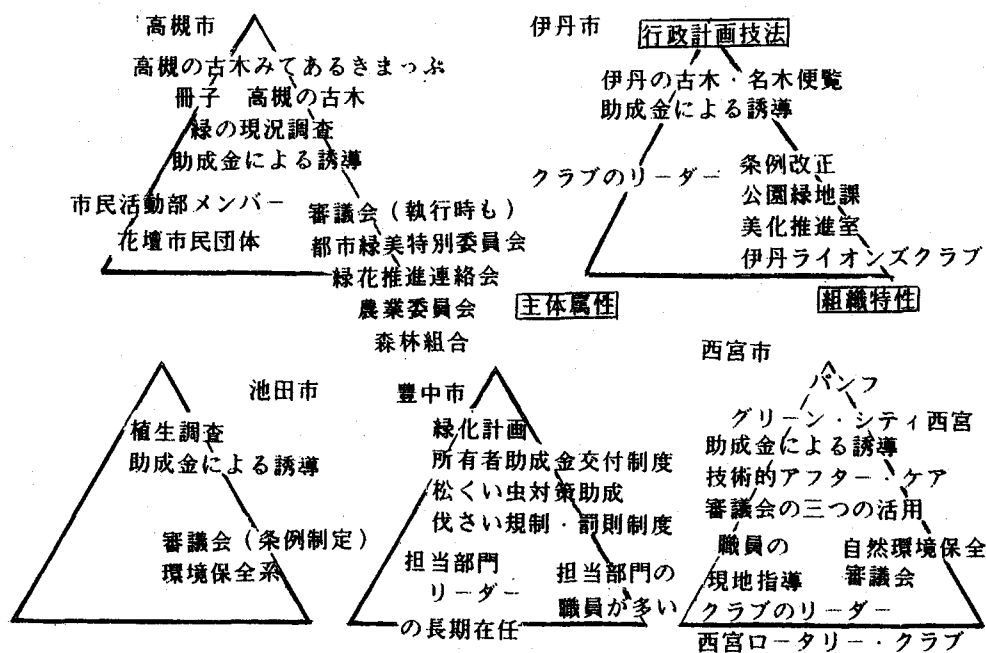


図-5 保護樹施策の推進ファクター

の一本化をなしとげた担当部長の強いリーダーシップが主体属性の要因として顕著である。伊丹市の場合には緑化推進組織のたて割りの傾向が強く，施策の有機的な関連性が低い原因を組織特性にもとめることができる。池田市の場合には，審議会が条例制定時には役割をはたしたものの，執行段階では行政担当部門の推進力も弱いことを含めて，組織特性の面で推進要因をあげられる状態にはほど遠い。豊中市の場合には，松くい虫対策への助成という行政技術をあみだしており，行政担当部門のスタッフの数が多くこともあって，緑化施策を有効に進めている。部門のリーダー的な職員の在任期間が長いことも施策への連続性を確保するためには有利に働いている。西宮市の場合には，ロータリー・クラブの貢献や執行段階での審議会の活用など組織特性上の工夫が目を引き，これに呼応する形で冊子づくりや維持管理面でのアフター・ケアがなされ(行政計画技術)，担当部門の職員などが労務上の援助をおこなうといった主体属性の面でも考えている。

4. 保護樹などの樹木を保全，活用する活動を支援するシステム

保護樹のみについて特化した支援システムを組みあげることはまれであろうし、都市緑化全般を想定した施策体系とする方が妥当である。しかし、ここでは具体的な調査対象を保護樹施策のみに絞ったこともあって、以下の論旨では支援システムの特徴包括性と保護樹施策の個性性とが十分に馴染んでいないことを断わっておく。

身近な環境づくりを活発にするためには、盛岡が論じた「自覚からの実践へのサイクル」、「情報の受け渡しから交流へ」、「しくみづくりと活用」、「舞台づくりと行事の運営」、「組織づくりとその活性化」、「つどいから意思決定へ」の6つのサイクルを刺激し、多様な活動を引き出すことがカギである。保護樹がきっかけとなって身近な環境づくりが拡大するケース、地域の診断の結果を受けて環境の将来像を検討する際に素材の一つとして保護樹が登場するケースなどがあるだろう。

身近な環境づくりの段階を6つに分割した事例では、地区選定と情報収集（行政が課題集中の重点地区を優先づける場合）、主体準備・問題発見・実態認識、主体拡大・意見交流・課題化、目標設定、主体実践・達成行動、実践効果の評価、を区分していた。保護樹をめぐる市民の関わりは、保全よりも保護の視点の上に構築されており、樹林地といえる場合でも活用とかより水準アップの目標づくりへと向けるのは難しいようである。その無理を前提の上で、とりあえず、樹木保全を行政が支援してゆく上での留意点を6つのサイクルと6つの段階のそれぞれごとに表2にまとめておく。

表-2 樹木保全の支援上の留意点

サイクル 70-	啓蒙と 自覚・実践	情報提供と交流	仕組みづくりと 活性化	舞台づくり； 行事開催と 意識高揚	なかま、組 織づくりと 活性化	集合と対話に よる政策決定・ 意思決定
地区選定 と情報収 集	保全対象樹 木の住民へ の紹介 樹木マップ 冊子、広報	モデル地区選定 のための情報収 集 アンケート調査 緑の環境カルテ	モデル地区制度 づくり 他事例からのま なび、ヒアリン グ	啓蒙のための 催し 他地域の見学 会	既存、コミ ュニティの 組織との対 話 ヒアリング	将来像の青写 真づくり Computer Graphic等に よる視覚化
主体準備 問題発見 実態認識	組織の紹介 資質向上 学習会、広 報紙	インフォーマ ルな情報の受け取 り コミュニティ・マップ 環境カルテ 家計簿	地域制度の見直 し、樹木環境づ くりの為に組織 の補助制度 専門家へのヒア リング	楽しく学べる 場の提供 趣向をこらし たシンポジウ ム	組織の定着 リーダーと の対話 ヒアリング	問題意識の高 揚 意思決定支援 システム、相 談役の派遣
主体拡大 意見交流 課題化	樹林協定参 加者の紹介 広報誌	外部からの情報 による刺激 環境カルテ・ 家計簿	顕彰制度づくり 暫定的な保全制 度づくり 他事例からのま なび	交流のための イベント 地域内交流	組織の拡大 口コミ	専門的な問題 への対応 相談役の派遣
目標設定 達成行動	各世代への 順次、啓蒙 学校教育へ の取り組み	地域の中間フェ ックによる情報のう けとり 環境カルテ・家計簿	住民による役割 分担の制度作り 専門コンサルの 技術情報	あそび・交流 の場 樹木めぐり、 サポーター等 のイベント等	組織の活性 度チェック ヒアリング	ルールづくりへ の意志決定 意志決定支援 システム
主体実践 達成行動	住民による 自主広報へ の誘導 相談役派遣	組織内の声を開 く、環境のチェ ック 環境カルテ・ ヒアリング	費用負担のルー ルみなおし、他 制度とのリンク 専門コンサルの 技術情報	環境づくりへ の意識・感性 を磨く場作り 内容のあるシ ンポジウム	オブザーバ して関与 連絡会	ルールづくりの チェック・検討 意思決定支援 システム
実践評価 の効果	環境型賢者 の紹介 ヒアリング 広報	代替案選択情報 欲求拡大情報 のうけとり 環境カルテ・家 計簿、アンケー ト調査	ルールのチェックと新 たな展望、緑の 憲章etc. あくまで自主制 定	反省と展望 懇談会	反省と展望 行政内部へ のフィード バック	問題点・改善 点の洗い出し

参考文献

- 1) 宇都宮深志 緑の環境創造、清文社、1986
- 2) 盛岡通、市民全体の環境づくりの支援システム、土木計画学研究発表会講演集、Vol.6、p.269、1984
- 3) 盛岡通、身近な環境づくりー環境家計簿と環境カルテ、日本評論社、p.1-255、1986