

# 緑地計画の将来展望

## —環境教育と市民参加に着目して—

安田祥子・宗田好史

### A Prospect of Urban Green in Environmental Education and Citizen's Participation in Planning

SACHIKO YASUDA and YOSHIFUMI MUNETA

都市計画における住民参加の発展に平行して、緑地整備にも参加の要求は高まっている。我国でもヨーロッパでも緑地の形態と機能が多様化しただけでなく、緑地と市民の関わり方が多様化している。

特に近年の地球環境問題への関心の高まりとともに、都市の緑地は環境教育の場として、また生活様式を考え直す場として考えられている。

ヨーロッパと日本の事例をもとに今日の都市に求められる緑地のあり方を展望する。

#### はじめに

戦後の高度経済成長を経て、日本人の暮らしは物質的に豊かになった。世界でも希にみる速さで上昇した国民総生産(GNP)とともに国民所得も額面では上昇した。しかし、住宅事情にみられるように生活の質的側面での生活の豊かさは実現されていないといわれる。

戦後の復興から高度成長を経て今日まで、物質的な豊かさを実現するために、日本人が犠牲にしてきたものがある。例えば、国土の急速な開発の結果、様々な都市と地域の問題が生じてきた。公害問題はその最も顕著なものである。1970年代になると国民はようやく従来の地域開発のあり方に危機感を持ち始め、直接の被害者である地域住民が立ち上がっただけでなく、広く市民一般が環境問題に強い関心をもつようになった。これらの力が政府の環境政策を大きく変えてきた。

今日では、環境問題が地球規模の人類共通の課題として市民の話題となり、一方で労働時間の短縮で余暇が増加し、市民の生活スタイルが変化したため、環境問題への取り組み方にも変化がみられるようになった。都市の緑地を通じてより多くの市民が、身近な感覚で環境問題を意識するようになったのである。

環境問題を正しく理解するためには、十分な情報の伝達とともに、それを正しく認識するために環境に関する教育が不可欠である。諸外国の例をみても、環境教育は、教科書や義務教育のカリキュラムに組み込んだ教育も必要なのだが、市民が自らの具体的な行動により実感して、その生活スタイルを環境との関連で考えることも重要である。例えば、自然の価値を知るためには、自然と接し、その恵みの価値を知ることが、保護への大切な一歩となる。この意味から都市において、身近に自然と接することのできる場所、緑地が見直されている。「環境教育」の場としても、緑地は重要であり、これまでとは異なった環境教育のための緑地のあり方が考えられようとしている。

この論文は、市民の環境問題への取り組みが変化しつつある中で、環境教育と市民参加の観点から、今日的な都市緑地の姿を考えることを目的としている。

#### 1. 緑地の再認識

『緑とは、樹木・草木などの植物、野生鳥獣や昆虫・魚類などの動物とその総合的な成育環境としての土壌・大気・水などの自然の構成要素全体を示すもの』。これは東京都の緑の倍增計画（1984年）の際に唱えら

れた文句である。高度成長期の急速な都市開発は生活を自然とかけ離れたものにしたため、多くの市民は現代文明のあり方への反省などの理性的な要請から、そして本能的な渴望から緑に生活の潤いを求めるようになった。都市生活にも緑や水などの自然の要素なしには憩いや安らぎはあり得ないことに気づいた。つまり都市に自然的要素の存在なくしては人間的な生活環境の実現は困難なのである。自然環境の享受というとき、都市においては、緑地空間の存在がまず重要である。

緑地の存在価値とは何か。緑地が都市や居住地に与える役割から考えてみたい。それは従来以下のように考えられていた。まず①視覚的な役割である。画一的な街並みに適度な統一と変化を与えるのは街路樹や生け垣などの緑である。街並みの優れた景観にも緑地はアクセントをつける。次に②コミュニティの形成に果たす役割も大きい。都市緑地は公的な場所を提供し、住宅の庭は開放性を与えることによりコミュニケーションの潤滑油となる。③物理的な現象もある。空気の浄化や防音効果などが考えられよう。また、④地震などの災害の避難地としての役割も大きい<sup>1)</sup>。

人間が緑地を通じて無意識にしろ感じているものに四季の実感や緊張・疲労からの回復感などもある。精神文化面でも暮らしには緑は必要なのである。また都市近郊の生産緑地は、都市農業を確保し、環境的にも有効な緑地である。また生産緑地としてだけでなく、市民農園としても利用される緑地である。一方、スポーツ、レクリエーション目的で利用される緑地も増えており、緑地は「存在価値」だけでなく、都市生活の上で、「利用価値」が重視されるようになっていく。

## 2. 欧米諸国の都市緑地と市民農園

### (1) イギリス、コモンとアロットメント

イギリスの農村には古くからコモンとよばれる入会地があり、村人がこれを利用する権利が認められていた。コモンでは、農業的利用以外にも、祭りや様々な遊びなどのレクリエーション的利用が行われていた。

1826年ロンドンにジョン・ナッシュによる市民のための公園「メーリールボン・パーク（後のリージェントパーク）」がつくられた。1851年の万国博覧会の水晶宮の設計をしたパクストンは市民の声を反映して景観を重視した設計を行った。イギリスでは19世紀半ばにして市民の声を設計の要素として取り入れるようになってきた。

19世紀末には大都市における都市問題深刻化を背景にハワードが田園都市構想を唱えた。この構想でハワードは活動的な都市生活の利便と田園の美しさと暮らしの喜びを結合させる生活を田園都市で実現させることを提唱した。田園の価値は周知のものだったのである。1949年に「国立公園および田園利用法」が制定された背景にも市民の田園に対する強い要求と愛着

が伺える。

20世紀半ばになると、余暇時間の増大、自動車の普及、所得の上昇にともない、公園の利用もスポーツなどの自らが参加する積極的レクリエーション（ゴルフ、キャンプ、ドライブなど）の側面がでてきた。その後の公園造成の際にも「利用価値」に重点がおかれるようになった。そのためレクリエーション施設の整備が重視されて公園が計画された。

第二次世界大戦以降のグリーンベルト計画では緑地は単に煙害や塵を防ぐための都市機能のためだけでなく都市生活の中で不可欠なものとして見なされてきた<sup>2)</sup>。都市近郊にあるコモンや農地、森林などの緑地も「存在価値」だけでなく「利用価値」も認められてきたのである。イギリスにおいては公園緑地の発展の経緯からみても公的緑地は絶えず市民に身近な存在であり、生活に欠かせない要素であることがわかる。

利用することに重点があり、市民が直接関わり創造していく緑地に「市民農園」がある。イギリスの「アロットメント」は、囲い込み運動（15世紀末～）で共有地（コモン）に関する権利を失った貧しい農民に与えられた土地を意味する。そのためにアロットメントには福祉的目的が強いものであった<sup>3)</sup>。1890年に「アロットメント法」が制定され、都市部にアロットメントによる農地が増加した。第二次戦争中には食料不足のため市民が自給する必要がある、さらに増加したが、終戦とともに食糧事情は回復し減少している。さらにイギリスの住宅事情が好転し、郊外には庭付住宅、都心でも共有の庭付住宅が増加したことも拍車をかけ、社会福祉的な意味ではその役割を終えた。

近年になり余暇時間の増加とともにレクリエーションを求める動きが高まり、アロットメントにおいてこの機能を求める傾向がでてきた。このような傾向とともに新たなアロットメントのあり方が模索されている。

### (2) ドイツ、国民公園とクラインガルテン

ドイツにはイギリスのコモンによく似た「アルメンデ」という土地があった。これは一種の共有地であったが、近代国家の成立過程で次第に公有地化していったが、その一部は今でもドイツには広く分布し、一方で公益的団体の土地取得が容易なこともあり、各地に多くの公的公園に転用されている。

第二次世界大戦前、公園に対する新しい動きとして「フォルクス・パルク（国民公園）運動」があった。それまでの公園は存在価値に重点がおかれていたが、この運動により利用価値にも重点がおかれるようになった。つまり、公園は装飾だけでなく散歩や運動などレクリエーションを含む様々な用途のためのものであり、国民誰でも利用する権利があり、利用にふさわしい要件を備えなければならない、ということである。この様な動きは当時の国民大衆の要求と一致するものであ

り幅広い支持を得た。そして各地にその意図をくむ公園が計画されていった。

ドイツの緑地では、クラインガルテンが有名である。現在の形態は産業革命後の都市化による住環境の悪化から、医師であったシュレーパー博士が健康のためには土と緑に接する必要があると考え、趣味と体力づくりのために農地を借りて計画したことに始まる<sup>1)</sup>。これに市民の関心が集まり、愛称「シュレーパー・ガルテン運動」として広まった。1919年には利用市民を保護するために「クラインガルテン法」が制定された。クラインガルテンは第一次世界大戦のイギリスの食料封鎖の際には食料対策として、第二次世界大戦後には失業者の救済手段として役立った。戦後は都市政策の一環として、都市に隣接したレクリエーションの場としての利用価値に重点がおかれ、都市緑地の一部としても認識されている。旧西ドイツでは20世帯に1区画、旧東では3世帯に1区画と広く普及し、都市部では賃貸共同住宅の割合が高いために、庭のない住宅が大部分を占めるドイツの都市部では、各地でクラインガルテンが庭の役割も果たしている。そして地権も90%が自治体の所有であり、賃貸料も安く、賃貸期間も長い。そして他のEC諸国の市民農園とくらべて区画も広い。

作物も野菜だけでなく果物や花など、まさに庭的な活用をされている。そして公園と隣接するなど都市公園のシステムの一部に組み込まれてもいる。毎日利用する人が多く利用頻度も高く、年齢層も広い。

さらにクラインガルテンではレクリエーション機能ばかりでなく、施設内での利用者の相互交流が盛んで、コミュニティ施設としても注目されている。

旧東西ドイツにより多少の差異はあるが、クラインガルテンとフォルクス・パークは各地域の市民の必要性に応じて、幅広い都市緑地の可能性を示している。

### (3) フランス、都市緑地と小農園運動

フランス、ドイツ、イタリア、デンマークなどのヨーロッパ諸国の各地の都市の城壁、城塞は、18世紀までに撤去され始めた。その際、この跡地を公園としていくことが各地で行われていった。フランスでもドイツに先駆けて1680年にルイ14世によりパリの城壁が壊され、その土地が整備・植樹されブルバールが生まれた。これはその後も一種の装飾的な小公園として、そして都市美観上の優れた街路計画手法として世界中の都市につくられた。

オースマンの「パリの大改造(1852-1870)」は、この手法で現在のパリの骨格をつくった。急激な工業化にともない都市に生じた新たな必要性に対処するために、古い街を改造して近代的施設、そして交通に対処する都市が計画された。下水道などの都市基盤だけでなく都市の美観に関わる部分にも意識を払っていた。

オースマン住宅の美しい街並の形成と同時に、都市緑地として公園とブルバールの建設に力を注いだ。市民のレクリエーション施設の必要性を感じて「ヴァンサンヌの森」の整備を着手したのも彼である。この森は「ブローニュの森」とブルバールで結ばれ、パリは体系的緑地網に恵まれた都市となった。

1930年頃からパリの人口は急増した。それから約20年後、新しいマスタープランが市議会で可決された。この計画の目的の一つは、自然景観の保護、公園の必要量の確保、田園地区の保護であり、それにより近郊緑地の保全や取得を始めたのである。1967年の「都市計画基本法」では土地利用の体系的な計画化が図られ、森林、農地を市民のための緑地として整備する動きがみられた。農地は生産の場であり、レクリエーションの場でありそして環境保全の場であるとする今日の新しいタイプのEC農業政策の考え方の端緒である。

フランスも他のEC諸国同様に都市の中流家族のための自給自足を目的とする小農園がある。1890年代には税金や相続税が免除されるなど制度的に支えられている。またフランスでは余暇時間の増加にともない、豊かな市民生活を象徴する「バカンス」の一環としても小農園の利用を位置づけている<sup>2)</sup>。

このようにフランスの都市緑地は、美観から発達してきたが、市民のレクリエーション機能も重視され、市民が緑地を積極的に活用できる都市緑地のあり方が求められてきた。

### (4) スウェーデン、福祉国家と自然享受権

スウェーデンは美しい森と湖の国といわれるが、自然条件の厳しい国であり、市民は常に自然と闘い、そして乏しい自然の恩恵をともに分かちあって生活してきた。そのため「自然享受権」という考えが普及している。

公園や造園設計の分野ではイギリスの影響を強く受けた。しかし自然条件の違いや、産業革命の影響がそれ程大きくなかったこともあり、人工的な公園よりも田園の自然を都市周辺で大切に扱っている。自然に対しての認識の深い国民性によるところが理由だろう。

スウェーデンの市民農園は、ドイツと同様に市民の需要にこたえ発達してきた。コミュニティ機能やレクリエーション機能のみならず、医療や高齢者、身障者福祉のための機能も緑地には求められている。

福祉国家として著名な国であるが、厳しい自然環境の中で、緑地は福祉の一環でもある。

### (5) イタリア、歴史的景観と緑地

イタリアの歴史的な都市は、伝統的に壮麗な建築中心で、都市の緑は無視されてきた。ルネッサンス期には庭園が発達したが、都市のオープンスペースには緑

をおかない傾向があった。

しかし産業革命以降は都市の緑地が重視されるようになり都市計画においても歴史的環境と自然景観を重視するようになった。フィレンツェでは豊かな周辺の自然を考慮にいれ、この街の歴史的文化遺産とともに丘陵地の農地、森林を保全している。

また全国の32都市に市民農園がある。1950年代からの都市人口の急激な増加にともない、近郊農地はすでに住宅地区にのまれてしまうものが多かった。現存する農地もかなりの部分はすでに住宅用地とされていた。しかしすぐには建設されなかったこともあり、これらの土地を市の所有とした上で家庭菜園のように小規模の市民農園として利用している。

これらの農園は農地として市場と結びついたものではなく、市民のレクリエーションの一環として考えられている。戦後の急速な都市化による農村部からの移住者である老人の多くは、今でも農地に接していたい要求が強い。利用者は主に年金生活者である。

#### (6) アメリカの緑地と公園

アメリカはヨーロッパにくらべると若い国である。おもに移民から成り立つこの国は、まず土地の開拓と資源の利用が開発の目的であった。そのために集団生活の場(都市)も合理的に、計画整備されていった。公園などの生活環境施設は都市の形成とともに考慮され整備されていった。

18世紀になると経済的繁栄や自由時間の増加にともない、まず上流階級からレクリエーションへの要求が高まった。イギリスの18世紀の造園様式はアメリカにも影響を与えたのだが、特に墓地の設計に影響を与えていたのが興味深い。田園墓地といわれる広大なアメリカの墓地は景色がよいだけでなく、人々の行楽の場であった。このレクリエーション利用は郊外型公園の発展を促し、公園とレクリエーション活動は切りはなせないものとなった。

ニューヨークでは19世紀半ばには公園新設の問題が政治問題にもなった。この結果オルムステッドの設計による巨大な「セントラル・パーク(1862年完成)」が造成された。都心における大規模な緑地の存在と市民の利用に重点がおかれたこの公園を市民は誇りに思い、そしてアメリカ中の都市に公園新設の気運をもたらした。

都市周辺地域における公園緑地の計画には、レクリエーションは重要な要素である。その一方、都市内ではレクリエーションだけでなく自然環境の保護や公害防止なども考慮する必要もある。公園緑地は、都心に貴重な緑を与えるものであり、スポーツなどにより乱用されてはいけないという考え方も生まれた。

1885年にボストンで幼児の砂場の研究が始まり遊戯場の考えが発展した。遊戯場の機能と緑地としての

公園の結合が「小公園」という形で実現された。小公園は20世紀前半の住宅地計画の中で重要なコミュニティ施設として発展した。特にその当時整備された大都市の郊外住宅地では、緑地が様々な用途に使い分けられており、今日の緑地計画の根幹が形成されたといえる。このように公園は風景的庭園から市民のレクリエーション施設へと発展していき、コミュニティ計画の形成とともに様々な緑地を生み出していった。

アメリカの公園の発達には市民の生活様式の変化にその方向をゆだねてきた。それだけ市民の意志が強く反映されていたともいえる。ヨーロッパから造園技術を輸入したアメリカの中で、新しい都市の市民文化が市民の意志を反映した総合的な緑地のあり方を発展させてきた。

#### (7) 各国の緑地計画の流れ

各々の国により事情は様々であるが、都市の中の自然の「存在価値」に重点をおいた緑地は、次第に市民・居住者の「利用価値」にも重点をおいてつくられるようになってきた。また、都市全体を対象とする大規模な公園から、より小規模な公園、市民農園などの個人やコミュニティを対象とする緑地が必要とされるようになってきた。この流れは住民に一層身近な公園緑地が求められていることである。

今後の緑地計画のあり方は、都市計画全体の流れとも共通であるが、市民の意向をより反映するために従来のトップダウン型の計画から、住民参加をすすめ、市民の手による計画づくりも含むボトムアップ型の計画手法が広がっていくと推測される。各国の傾向からいえることだが、市民農園の利用の変化、特に、住民自らが参加・管理する市民参加型緑地が増加している。都市計画の上でも農地を含む様々なタイプの緑地の機能に注目して総合的な都市緑地として土地利用計画の上に位置付けていく傾向がある。それらの総合的な活用の上では、市民の幅広い参加が求められている。庭などの私的な緑地は公的に不特定多数者が利用することは難しい。しかし、不特定多数の人が緑を享受するように、公と私の区別を少なくしていくことも考えられる。

### 3. 環境教育とNGOが緑地形成に果たす役割

#### (1) 日本の環境問題と環境NGOの現状

戦後の急速な経済成長の中で1950年代半ばから、日本各地で公害が深刻化してきた。1969年に厚生省は「公害白書」を発表し、救済に関する特別措置法を制定した。1971年には環境保全行政を推進するために総理府の外局として環境庁が発足し、「公害白書」は「環境白書」と名前をかえた。また、文部省特定研究として「環境教育カリキュラムの基礎的研究」が始められたのは、同時期、1974年のことである。

余暇が急速に拡大した80年代には、地域開発の分野でも新たな地域振興策として、大規模なリゾート開発を考えるようになった。1987年の「総合保養地域整備法（リゾート法）」制定とともに各地には新たな開発の問題が起こった。このリゾート開発に関連して、各地で自然破壊をとまなう様々な公共事業に対する反対運動が起こっている。ゴルフ場の乱開発を許す開発計画が問題になり、一方で水資源管理のための汽水湖の淡水化、河口堰建設が批判されている。従来の公害被害者の組織に加えて、様々な住民運動が各地で展開している。住民運動は生態学的、あるいは自然保護視点をもつ全国的規模の市民組織、環境NGOなどの支援をえて、活発化している。

各地で起こった環境問題に対して、地域の住民運動だけでなく、全国規模の市民団体、環境NGOの関心が高くなった背景には、一般市民の環境に対する意識の変化があろう。例えば、様々な新しいタイプの疾病が健康への関心をつのらせ、自然食品、有機農法などを通じて食から環境問題への意識が変化していった。また、マスコミを通じて報道される地球環境の問題は広く市民の関心を呼び、エネルギー消費などの面で、市民は現在の生活のあり方を考え直す。リゾート法を契機に、環境問題への関心はこれまでの被害者の訴え、開発への住民の反対という段階から、地域開発、国土利用計画を根本的に見直す地方政策や物的計画論の問題として、取り組まれ始めている。

このような意識の高まりは、環境保護に関するNGOの活動にも見られる。特定の問題に直接関わりをもつ地域住民が、局地的に活動する住民運動だけでなく、これらの運動を支援する全国組織、また消費者として環境問題に取り組む組織、関心をもつ市民を全国的に組織したナショナル・トラスト運動のような、市民運動いわゆる環境NGOが活発に活動を展開している。地域からと、全国的かつ組織的という2つ以上のレベルの異なるアプローチは取り組むべき問題の種類によって、あるいはその解決のために、各々が補完的なものであり、並存するべきものである。しかし、公害反対運動の輝かしい歴史がある日本では地域住民型アプローチが中心であった。

## (2) 諸外国における環境教育と都市緑地

一方全国規模の組織的な市民運動としての環境NGOが発達していた欧米では、その活動の一環として1960年代からすでに環境教育が発展し、これまでに様々な実践が積み重ねられている。1970年の米国「環境教育法」、1972年の国連人間環境会議の宣言文にみる環境教育の定義は、「個人、企業及び地域社会は、環境を保護向上するよう、Ⅰその考え方を啓発し、Ⅱ責任ある行動をとるための基盤を広げるものに必須のもの」としている。欧米の実践例をみると、この第

1点、啓発活動の域をこえて、第2点すなわち環境保護のための責任ある行動を組織化する取り組みとして進展してきている。

環境教育を通じて一般市民は、①環境問題への関心を高め、②知識を持ち、③生活態度をより環境に優しいものとし、④必要な技能を取得し、⑤様々な行為に対する評価能力をもち、やがて⑥具体的な形で環境保護に参加していくという、6つの段階が考えられる。そのため多くの関連文書でも、観念的な捉え方だけでなく「科学と技術の成果を利用した教育こそが環境問題に対する一般の注意を喚起するものであり、生涯教育にわたる環境教育を学際的に行う事が必要であり、各国政府が教育政策に取り組まなければならない」としている。しかし、観念的な捉え方を不十分とする環境教育に関するこの提言が、単に観念に終わらず、より具体的に段階を進めていくために、環境教育を実践できる場が必要である。欧米先進国では様々な実験を繰り返すことで、その場をつくっている。その場合、環境教育の場として、都市緑地が注目されている。

環境教育の場としての欧米の都市緑地では、緑地自身のあり方も変化している。従来の都市美観上の緑地の存在だけが重視されるもの、あるいはレクリエーション機能が重視されたり、市民農園として使われるだけでなく、それ以上の役割が期待されている。たとえば、参加に関しては、地域からの草の根式の緑地づくりが重視され、大人も子供も地域の住民自身が緑を植え、遊び場をつくる、いわゆるワークショップ方式の公園づくりである。また認識の面では、自らが住む地域の生活環境と地球環境とが一連のものとして捉えられるものであることが必要である。地域緑地における意識の啓発と具体的な行動が、地球環境に対してのより広範な行動を起こすのである。欧米諸国の都市緑地、あるいは自然公園では、これらの視点をふまえた上で教育カリキュラムが組まれている例が多い。

1992年の「環境と開発に関する国連会議」を通じて世界的に認識されたように、環境問題への取り組みは各国の政府レベルの議論だけではなく、地方自治体や非政府組織、環境NGOや住民の地域に根ざした努力も不可欠であり、それらの具体的な実践例が積み重ねなければならない。この意味で、環境教育には政府、自治体の取り組みだけでなく、環境NGOや地域住民自身による教育という3つの主体が必要とされる。

今後求められる環境への配慮は、市民一人一人の認識のもとに現在の生活様式の多様で大胆な変化を必要とするものとなろう。その意味からも地域住民が身近な緑地づくりへの参加を通じて環境問題への認識を高めていく、あるいは住民相互に意見の交換を通じて共通の取り組みを実現していくための場所は、今後の環境NGOの活躍、あるいは環境教育の発展に不可欠なものである。

日本は識字率の高さやマスメディアの発達から考えて、環境教育の効果が最も期待できる国の一つでもあるといわれる<sup>5)</sup>。また日本の環境NGOは、今日従来の形から市民一般を広く取り込むような形に変化していると思われる。しかし、まだ社会的位置づけも明確でなく、法的にもあるいは行政との関係も不明確なままであり、欧米の組織のように環境保全や、特に環境教育における十分な機能を果たしていないようである。しかし、今日の環境問題への意識の高まりは、都市緑地計画の変化を通じて、環境教育が進展する方向に変化していくことも考えられよう。

日本の農林業の伝統と緑地、庭園などの歴史を考えると、今日都市景観の問題や、「鎮守の森」、「里山」などが地域固有の環境問題として話題となっていることの重要な意味をもつ。自治体の緑地行政をみると「緑のマスタープラン」として都市周辺の森林、農地から住宅地の小公園までを含む一貫した緑地管理の考え方が普及している。しかし、住民あるいは市民一般の意識の中では、環境問題との関連、あるいは環境教育の場としての認識から総合的に緑地問題を捉える視点はまだ不十分である。

日本では環境問題に関するNGO活動は、現在地域住民型のアプローチが中心である点を考慮すると、「鎮守の森」、「里山」などの身近な緑地の保全を考慮することを通じて、参加を実現し、市民の認識を変えていく努力が求められているよう。

### (3) 環境NGOが緑地形成に果たす役割

情報化社会の進展とともに、行政情報の市民への公開が進んでいる。地域住民も都市計画やその地域行政のあり方について考え、発言する機会が増えている。一部の自治体では行政側が積極的に住民に働きかけて市民参加を促進する動きもみられる。このような変化の中で、わが国でも環境NGOの役割も変化しつつあり、その活動の内容も多様化している。環境NGOが早くから発達した欧米でも、長い間に組織自体が変化し、特に近年ではその役割と活動内容が変化している。

イギリスのナショナル・トラストは、欧米の環境NGOの中でも最も歴史のあるものの一つである。1895年に設立され、1907年の「ナショナル・トラスト法」により確立されたこの組織は、工業化の中で進む開発から国民の誇りである貴重な自然や歴史的建造物を保存するため、寄贈、遺贈、買取りなどで入手し、保護管理する法人である。共有地コモン保存協会の弁護士ハンター卿、住宅改良運動の先駆者として著名な社会事業家ヒル女史、自然保護運動家の牧師ローンズリー氏という3人が創始者として活動の骨格をつくった点は、この組織の性格をよくあらわし、今世紀の後半に欧米各国で発達した多くの環境NGOと共通する基本的な特色となっている。

ナショナル・トラスト運動はその後法的に制度的保証を得て、遺跡や建造物だけでなく、森林、湖沼、農地、牧場、庭園など様々な資産の寄贈を受け発展してきたが、運動の主体は、長い間貴族階級を含む資産家層が中心であった。しかし、「一人が1万ポンド寄付するよりは、1万人が1ポンドずつ」ということをモットーとし、活動の啓蒙的意味を重視してきた。事実、1970年代以降は環境問題への関心の高まりとともに、数多くの若い市民が会員に加わり、80年代には会員が100万人をこえた。そのため活動内容も一般市民を対象とした啓蒙活動、あるいは市民の体験を重視したイベントの実施を中心とするように活性化してきた。保存対象も拡大し、50年代に始まった「ネプチューン計画」では70年代を通じて長大な自然海岸の買取りで成果をあげ、大規模開発に対する強固な環境保存運動に成功した。現在でも各地で自主的な活動をするボランティア市民に支えられて、今日的な課題に取り組んでいる。

アメリカにはさらに大きな登録会員数の環境NGO、例えば「全米野生生物連盟」、「グリーンピースUSA」などがあり、各々が全国的な組織で様々なキャンペーンを展開し、強固な政治的発言権を保有している。これらの大規模な組織は、専門家や一般市民からなるボランティアを動員して、示威行動以上の具体的な自然保護活動、環境教育活動を担っている。募金活動だけでなく、一部は海外にもボランティアを派遣し、あるいはイギリス同様、グリーンピース、WWFなど世界的規模のNGOの活動を支えている<sup>6)</sup>。また、アメリカでは地域住民の参加の方式としてワークショップによる緑地づくりなど、自らの環境形成のために主体的に活動する例が多い。

イタリアのミラノでは、環境NGOがその活動の一環として都市の緑地づくりに直接関わった例がある。1955年に設立された、自然と歴史環境の保護のための国民協会「イタリア・ノーストラ」は、最も古くからの、また今日でも代表的な環境NGOである。6万人の会員をもち、共和国大統領令で認められた協会であり、環境保護関連の法規上に事業のアセスメント過程で諮問すべき機関として指名されているその専門性を認められた組織でもある。また、全国レベルでは、マスコミあるいは独自の機関誌を通して環境問題や文化財保護などに関して世論喚起を行い、地方レベルでは市民ボランティアを組織してキャンペーンをはり、行政に具体的な政策提言を行う、あるいは行政の各種委員会に専門委員を送るなど、様々な活動をしている<sup>7)</sup>。

「ミラノ市民の森」は、イタリア・ノーストラのミラノ支部の活動である。緑地整備を財政難を理由に実施を遅らすミラノ市当局を待たず、支部の中核メンバーが市民ボランティアを組織、指導しながら、当局がい

うより安いコストで、短期間につくれるといことを証明した事業である。市がすでに住宅建設のために収用しながら着工が遅れている37haの土地を支部として借りうけている。10年近くかかって市民自身の手でつくられ、今は「町の中の森」とよばれる緑地は、支部のスタッフによって管理されている。

市街地に緑地が不足しているミラノでは、子供や若者から高齢者まで幅広い層に活用されている。さらに、現在市民が必要とする都市緑地のあり方の実験場として、自然森の復元、市民農園、小植物園、バーベキュー施設つきの古い農家を改造した建物（これは親子にだけ提供）、そして幼稚園と義務教育課程を対象とした環境教育施設、環境教育者養成施設として、幅広い実践活動を行っている<sup>8)</sup>。いうまでもなく、この大半の活動を市営の都市緑地内で行うこと、あるいは現在の緑地行政の枠の中では推進することは難しいが、NGOだからこそできる実験である。したがって、市民のニーズを知るための緑地行政のアンテナ・ショップとして、活動のレポートはイタリア国内だけでなくEC各国の行政、環境NGOの高い関心をよんでいる。

これだけの活動が展開できた理由の第1は、農学、林学者、生態学者をはじめ、造園家、建築家、そして

行政法の弁護士などの幅広い分野の専門家が集まり、その見識を駆使して、市民ボランティアを組織、リードできたことである。専門知識の羅列と行政批判に留まらず、ボランティアの一般市民の前で、恐れることなく地道な実験を試みたのである。

第2の理由は、幅広い市民参加が実現したことである。ミラノ市民の森の場合、市民参加とは池や水路を掘り、緑を植え育てる過程、農家、家畜小屋の修復作業に、市民ボランティアが直接携わるものである。着手当初は、専門家がまったくの素人を指導して進めるだけのものではあったが、やがて作業ごとに細分化されたグループが組織的に工程計画にそって作業を進めていった。支部の呼掛けに、熱心な市民は待ちかまえていたように参加した。盛んな園芸趣味、また市民農園の普及をみてもわかるように、一般市民の園芸への関心を組織化したこの活動は、一人ずつ区画を区切る市民農園をさらに進め、共有の土地に共同作業で森をつくる公園整備の新しい形を示している。都市緑地は行政によって与えられるものだけでなく、緑を育てたいという市民の要望にそって、市民自身がつくりだせるものであることを、この活動は証明してみせた。

第3の理由は、支部自身の運営能力である。ミラノ



図1 ミラノ市民の森で作業する人々

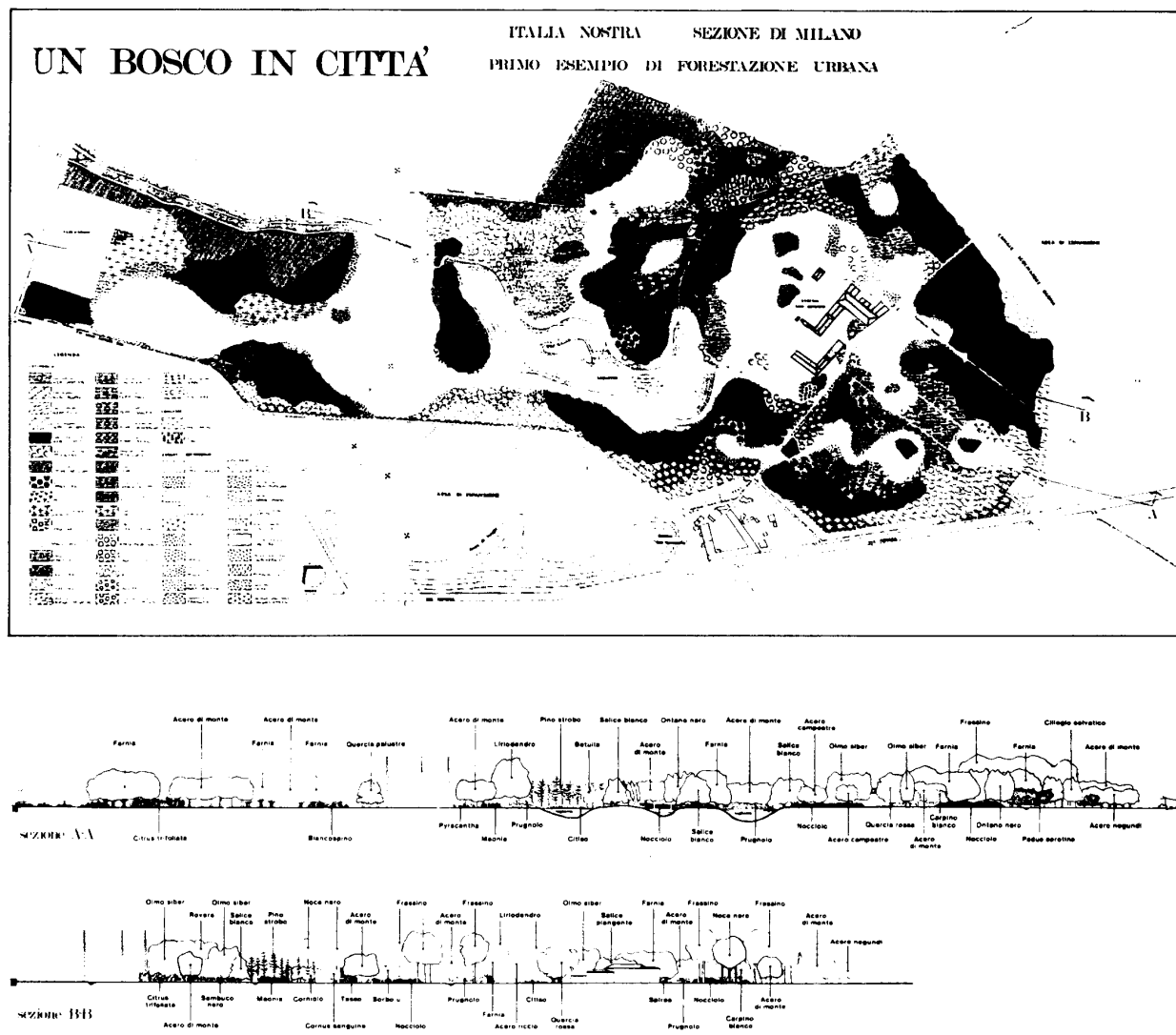


図2 ミラノ市民の森 平面図・断面図

市民にとり身近な場所で植林する事業は、寄付、拠金の対象としてなじみやすい。木一本、水路1メートルのコストまで明確にし、募金目標額を設定した上で、さらに詳細な事業会計を報告した。このやり方は、少なからぬNGO組織がその財源を市民の募金に頼りながらも、不明確な会計処理で社会的不信をあおっていることに比べ高く評価されている。そして、支部では森づくりのための専門家と様々なタイプの一般市民、各々の参加の仕方を上手に整理、組織化した。リーダーグループを形成した専門家は、協会員である一市民としてでなく、自らの職能、専門知識をもって奉仕した特別なボランティアであった。一般の市民はその技能ゆえに専門家を信頼し、その指示に従ったのである。

ミラノ市民の森の経験は、都市緑地の実験だけでなく、優れた環境教育の実践例としても評価される。環境教育は市民に必要な情報、知識を提供することに始まるが、その結果市民の生活様式を変え、そしてよりよい環境を実現するために具体的な行動をおこす、環

境に優しい人間を形成することをめざしている。緑地不足という都市問題を知ることから、緑をつくり出すための具体的な行動を起こすところまで市民を引っ張ってきた成果は、環境教育の上で貴重な経験である。イタリア・ノストラは市民の行動を組織化しただけでなく、市民に緑を育む喜びを伝えた。喜びを伝えることで、数多くの市民の善意を組織化し、都市緑地を創出した。これは行政にはできないが、NGOだからこそできる活動である。

#### 4. 京都の緑地と一条山問題

##### (1) 京都の緑地と緑地行政

京都は建都1200年を迎える歴史ある都市であり、歴史を見つめてきた大木や、社寺仏閣の中には由緒ある高い樹木も数多くある。しかし、高度成長期には自然林は著しく減少した。ところが今日の京都においても、市民の大半は「緑は多くある」「やや豊かである」と答えている(1989年「第4回京都市環境モニター



アンケート)」。それは歴史からも存在価値が高い京都の緑が、市民の視覚に強く訴えているからであろう。しかし、近年は風致地区に指定された周囲山々のゴルフ場開発などが問題になり、景観からも自然保護からも京都における緑の状況やその価値、今後のあり方の考察時期がきているといえる。

京のまちにとって緑は重要な役割をもっている。京都市全域の緑は、1989年現在行政区画総面積61,061haのうち、自然系緑地(農地・山林原野など)20,231ha、公園緑地は387haであり全体では緑比率は38.7%である。一人当たりの公園緑地面積も一人あたり3㎡と他都市に比べてきわめて低い。1972年からの推移では農地の減少が著しく約1/3(1700ha)なくなった<sup>9)</sup>。緑被地は都心部が少なく周辺部に多いドーナツ型である。街路樹や公園緑地の整備も行われつつあり、わずかだが中心部でも増加の傾向はみられる。上述のアンケートによれば、市民の身近な緑に対しての要求は多い。公園の整備や街路樹への要望も高く、また緑化行事にも機会があれば参加したいなど緑への関心は高い<sup>9)</sup>。

1992年に「京都市都市緑化推進計画」が策定された。推進計画は都市計画法に基づく「緑のマスタープラン」によって計画される公園緑地系を基本として、①公共公益施設の緑化、②民有地の緑化、③民有地における緑地の保全、そして④緑化推進のための活動を4つの柱として定められている。また、1993年3月策定の「新京都基本計画」では、2001年の市民生活の目標として市民一人当たりの公園面積を倍の6㎡に増やし、24%と低い中心市街地の緑被率を30%にまで高めるなど具体的な目標値をあげている。

しかし、緑化の推進のみを目的とするこの計画では、緑豊かではあっても「うるおいのある都市環境の形成」は図れないかもしれない。公共、民間双方がその土地を緑化することは重要ではあるが、今日的な流れである市民参加による緑地形成、あるいは今後必要になってくる環境教育の場としての新しい緑地の機能は、この計画の中では考慮されていない。

この計画に関連して、全国緑化フェアーの関連で、従来から整備が進められている「梅小路公園」で、子供を中心とした一般市民の参加によるワークショップ方式の遊び場づくりの実験が行われている点は、これまでの京都のまちづくり運動との関連からも高く評価される。具体的な部分から実際に取り組みをはじめたこの行政と市民、専門家の努力は貴重ではあるが、京都全体からみると、市民参加が進めることが望ましく、新しい緑への取り組みとすべき場所がある。

## (2) 一条山問題

かつて京都北部の岩倉地区にお椀をかぶせたような美しい山があった。現在はモヒカン刈状に削られてし

まった一条山である。岩倉五山の一つであり、第3種風致地区であり、地元では里山として愛されていた。

1980年に京都市美観風致審議専門小委員会で約40%の緑地を保存することを条件にこの山に宅地開発を認める答申がされた。その際風致上景観を残すことが指導された。翌年に土地所有者から依頼を受けた開発業者が京都市の開発許可をうけ、造成工事が始められた。しかしその業者は開発条件である緑地保存(31%)を無視して工事したために住民の有志の報告により、京都市は工事停止命令を行った。

しかし現状回復は不可能であり、現状放置は防災や風致上好ましくないと判断されたため、さらなる宅地開発計画が提案された。計画は開発の条件として、緑地公園や児童公園をつくり、市に寄付する、樹木を増やし景観に配慮する、土砂の搬出で住民との工事協定を結ぶなどの点が義務づけられたが、それは当初の宅地造成計画の規模を倍以上も上回るものであった。つまりこの計画は一条山の事実上の消滅を意味していた。

この動きに対応し、里山としてそして原風景の地としてこの山に慣れ親しんできた住民達の運動がおこった。1989年の「一条山と岩倉周辺の環境を守る会」が発足し、1991年の「一条山修復委員会」が修復案を発表している。これらの会には、住民だけでなく弁護士、大学教員など専門家達が参加し、技術的な支援を行った。住民達の運動は1992年に実を結ぶ。京都市開発審査会が開発許可処分取消の採決をした。その後開発業者が建設省に再審査請求を行い、現在はこの審査の裁決まちの状態である<sup>10)</sup>。このような経過からこの問題は『一条山はわが国の緑と自然環境の保全の方向を占う上での重要な試金石』<sup>11)</sup>といわれている。

一条山修復計画は、①乱開発のシンボルとして「モヒカン刈」状態を残したまま、周辺を植栽などして再生する、②削られた斜面を修復してもとの状態へ再生、という2通りが考えられている<sup>10)</sup>。しかし、この計画の実施方法として、これまで述べてきた環境に配慮した、新しい緑地計画の流れに沿うような新たな再生策はないだろうか。これだけ広く市民の関心を集め、反対行動ではあったが多くの市民が参加した運動である。この意味からもすでに、地域における草の根式の「環境教育」の場であったし、今後も環境教育の場としての緑地計画のモデルになりうる場所と考えられる。

## (3) 一条山の今後の緑地整備への提案

現在の一条山はかつての入会地、あるいはコモンのように地域住民が共同管理するものではない。しかし地権の問題は別としても、この山は住民の原風景であり、歴史的な価値をもつ緑地として特別の意味をもつ場所である。

環境教育では、市民自らの行動が必要である。一条山では、すでに地域住民が自らの行動で開発を阻止し

たという成果があげられている。住民の主張により、行政の対応を引きだしたというだけでなく、この運動を通じて、市民は再び一条山をコモンに近いものを感じるようになっていっているだろう。この成果は公有地の緑化はもちろん、個人、民間会社が所有する土地においても、公共の福祉の実現のために、地域住民が環境を管理するという方向にもっていくべきである。このような活動こそは、地球環境のための「アジェンダ21」でも、地球規模の環境問題解決へつながる努力の第1歩であると述べられている。その意味からも、環境教育の場として、新しい緑地計画の流れに沿う地域の住民による緑地づくりの場として一条山を活用することを提案したいと考える。

ミラノ市民の森の例では、市有地を弁護士らの努力で9年間借り受けることから運動が始まった。一条山では民有地に住民が入り、木を植えることはたいへん難しいが、なんらかの方法で住民に開放することができれば、歴史的景観の復元、現代の里山づくりの運動が展開できるかもしれない。

一条山における緑地創造の際には住民運動による要求に応え、そして新たな機能を持たせる必要がある。住民の要求としてはこの山の存在価値のある「永続性」があげられる。住民運動の起源がこの山の永続性を求めているによってもこれは裏付けられよう。

一条山における新たに付加すべき機能には、広い対象へのレクリエーション機能が考えられる。現状ではほぼ立入禁止的な状況であり、一部の若者によるモトクロスの練習場として使われているのみである。その場合、公園などの従来のものでなく、住民自らが創造していく市民農園、あるいは「市民の森」的なものが好ましい。あるいは、つくりだす課程が重要なことから「地域空地」的なものから始める方が好ましい。

一条山では、様々な専門家がすでに参加しており、あくまでも住民主体の運動であったとしても、これからの緑地計画の流れを理解し、その役割を十分認識した、ミラノ市民の森で活躍したような専門家が求められている。

##### 5. 緑地計画の総合的なあり方

これまで述べてきたように、近年都市緑地の意味は変化している。都市計画における住民参加の発展は、少しずつではあるが着実に成果をあげている。この場合も参加の方式、あるいは主体としての住民組織のあり方が模索されている。本論でみたように、都市緑地でも各国では、住民組織、市民による環境NGOなど新しいタイプの主体が緑地形成に関わっている。そし

て、環境NGOなどの関与は、今日的な課題である環境問題の上で、環境教育の観点からも期待されている形である。緑地行政は、この変化を考慮に入れて推進されなければならないだろう。多様化する都市緑地とさらに多様化する市民参加のあり方を考えると、従来の「緑のマスタープラン」方式では十分に対応できない、より総合的な行政のあり方が必要である。

より豊かな、うるおいのある都市環境の形成のためには都市緑地は重要な意味をもつ。しかし、量的側面だけでなく、質的に豊かな都市環境を形成していくためには、地域住民、あるいは市民全体と緑地の関わりを考えていく必要がある。風致地区の保存に発言し、都市緑化推進に協力する市民というだけでなく、自らの求める緑地をつくりだす新しい市民が現れはじめていく。それに対応して、行政だけでなく、専門家のあり方も変化している。都市緑地の計画では、多くの人々との連携を組織化でき、そして従来の専門領域をこえて新しい役割を果たす専門家が求められている。

(1993年8月12日受理)

\*\*\*

- 1) 只木良也 「みどりー緑地環境論」(1981) 共立出版
- 2) 佐藤昌 「欧米緑地発達史」(1968)都市計画研究所
- 3) 荏開津典生・津端修一編著 「市民農園」(1987)家の光協会
- 4) 若林正「クラインガルテンの現状と課題」(1993)都市問題第84号第6号
- 5) 環境教育推進研究会「環境教育実践ハンドブック」(1992)第一法規
- 6) 岡島成行 「アメリカの環境保護運動」(1990)岩波新書
- 7) 都市研究懇話会・篠塚昭次・宮本憲一・早川和男・イェンキス「都市の風景ー日本とヨーロッパの緑農比較」(1987)三省堂選書136
- 8) Italia Nostra Sezione Milanese 「La prima esperienza di forestazione urbana in Italia」(1985)
- 9) 京都市緑化推進計画策定調査報告書(1992)
- 10) 小椋純一「一条山問題早期解決のための一考案」(1993)京都精華大学紀要 第4号
- 11) 「一条山開発不服審査請求人団」の建設省への意見陳述のアピール(1993)