

学 位 論 文 題 名

英国の緑地保全及び田園地域アクセス制度に関する政策的研究

(A Policy Study on Preservation of Open Spaces and Access Systems to
the Countryside in Great Britain)

学位論文内容の要旨

我が国の公園緑地制度は、明治6年太政官布達により、城址など群衆遊観の場所に官有地として公園を設置したことに始まり、昭和40年代より旧建設省は、都市公園等整備緊急措置法に基づく都市公園等整備五箇年計画により、宅地開発にともなう公園整備など量的な整備を進め、1人当たり公園面積水準の向上を図り、一定程度達成された。しかし、近年、人口減少、少子高齢化を背景とした、国や地方公共団体の投資余力の低下により土地の公有化による公園緑地の確保には限界があり、一方で、国民の公園緑地に対する要請は市街地の公園整備から美しい景観、里山・里地や自然環境の保全に寄与する緑地保全に向いている。そのため、国土交通省は景観法や都市緑地法の制定など、NPOとの連携や民有緑地のさらなる利活用のための制度充実や具体的方策の展開を図ろうとしているが、政策形成に寄与する緑地制度の研究蓄積は十分とはいえない。英国はこれまで我が国の都市計画・公園緑地制度に影響を与えてきたが、近年、田園地域アクセス制度が成立するとともに、ナショナルトラスト運動もさらなる展開を見せており、自然的な土地利用が多く残されているスコットランドではそれらが一層進んでいる。北海道と面積・人口がほぼ同規模であるスコットランドは、少ない人口に比して広大な国土を抱え、立法権の委譲を受けた地方議会を有する地域であり、地域主権型社会へ向け、良好な自然的環境を有する緑地の保全、利活用を促進するための課題や政策のあり方を議論する上で、スコットランドは有効な地域モデルと考えられる。本論文は、英国でも特にスコットランドの環境保全NPOの活動実態や田園地域アクセス制度について、地元の関係機関の未公開資料に対して調査分析を進め、ナショナルトラストによる緑地保全協定の仕組みと運用実態を明らかにするとともに、さらに、分権化されたスコットランドにおける田園地域アクセス制度にその大きな特色があることを示した。

本論文は全9章で構成されている。第1章では、研究の背景、目的、スコットランドに着目する意義について述べるとともに、研究対象の緑地の概念を述べた。

第2章では、スコットランドにおける民有緑地の保全と利活用の検討に先だち、公共緑地の整備、維持管理等の公園緑地行政の特徴を述べた。地方公共団体等は原則として直営作業で公園緑地の維持管理を実施しており、政策目的に応じた柔軟できめ細かい管理を行い、活用することに力点を置いており、都市公園等の公共緑地が一定のストックに達しているスコットランドでは、公的な緑地空間の量的拡大を図っていく状況にはないことを示した。

第3章では、トラストは、スコットランド最大の環境保全NPOであり、多くの会員を擁し、国民の自発的な寄付、遺贈、ボランティアなどに支えられ、国民的な資産を恒久的に保全するため、譲渡不可宣言等の法的権限が付与されていることを述べた。

第4章では、トラストに付与されている法的権限の一つである保全協定制도는、所有者との合意に基づいて締結される、永続性の高い協定制であることを示すとともに、NPOが緑地保全とい

う公共サービスの一部を担っていくためには、一定の持続性を有し、NPO が活用しやすい協定制度の活用、応用が有効であることを指摘した。

第 5 章では、英国内他地域における田園地域等におけるアクセス権や通行権との比較に基づき、近年、導入された田園地域アクセス制度の基本的事項を整理し、アクセス権はスコットランドでは権利としても実態としても極めて広く認められている一方、イングランド及びウェールズでは手続きや区域、方法等が厳密に決められており、アクセス権は限定的であることを明らかにした。また、英国内において地域によりアクセス権が異なる背景として、自然的な土地利用の状況、伝統的に自由な田園地域アクセスの習慣、立法権の権限委譲を受けたスコットランド議会の存在等を指摘した。

第 6 章では、原則自由なアクセス権が確立したスコットランドの田園地域におけるアクセス権によるレクリエーション利用の課題を明らかにした。土地管理者の懸念が大きいのは、農地、放牧地等での適切なアクセスやプライバシーへの配慮であり、これらの懸念払拭や利用者との軋轢回避が課題であり、適正な利用のためのルールづくりやその理解促進が必要であることを述べた。

第 7 章では、スコットランドにおけるアクセス権確立以降、観光レクリエーションへの効果として、田園地域への来訪者は増加し、これに伴う観光消費も増加傾向にあり、アクセス権の確立は、スコットランドの重要産業である観光産業に対して好ましい効果を与えていることを示した。また、新たなアクセス制度により、法的にアクセスできるようになった田園地域への来訪は大幅には増加しておらず、元来アクセスが自由であった公園緑地への来訪が著しいことから、ルールの明確化により不適切なアクセスが抑制された結果、田園地域の適正なレクリエーション利用が促進されていることを述べた。

第 8 章では、我が国の緑地保全制度は、大正 8 年、旧都市計画法により導入された風致地区制度から端を発し、古都保存法や首都圏近郊緑地保全法等の制定により、特定の都市における現状凍結的な緑地保全制度から発展し、全国の都市に対象が拡大され、広域的な届出制の保全地域と枢要部分の許可制の保全地区の 2 段階の緑地保全体系が全国に展開されるに至っていることを述べた。また、緑地協定制度和緑地管理機構制度など住民や NPO 等が緑地保全に取り組む仕組みが拡充されるとともに、歴史的・文化的資産をまちづくりに活用するため、景観法や歴史まちづくり法など関連する法制度も整備されてきたことを述べた。また、近年の国土交通省社会資本整備審議会における審議過程から、緑地保全に関する政策展開の課題として、多様な主体の参画、既存ストックの活用、歴史的・文化的資源の活用が上げられ、残された貴重な緑地の保全や民有緑地を含めた、ストックとしての緑地の効果をより発現させるため、多様な主体、特に NPO の役割が大きく期待されることを述べた。

第 9 章では、各章を要約するとともに、民有緑地の保全、公開に果たす NPO の役割を強化する観点から、我が国の緑地保全政策の今後の方向性を提案した。緑地管理機構は、民有緑地の維持管理を支援する管理協定制度の主体として創設され、NPO 法人等が緑地の維持管理を行う仕組みであるが、今後、民有緑地の保全や一般への公開についてもその役割を担えるよう、拡充の余地があることを述べるとともに、緑地協定制度和市民緑地契約制度について、土地所有者の多様なニーズに応えられるより、より使いやすく、持続性の担保された制度へ拡充余地があることや契約・協定制度を応用した NPO の柔軟な資産運用の可能性について提案した。

学位論文審査の要旨

主査	教授	越澤	明
副査	教授	萩原	亨
副査	教授	瀬戸口	剛
副査	准教授	坂井	文

学位論文題名

英国の緑地保全及び田園地域アクセス制度に関する政策的研究

(A Policy Study on Preservation of Open Spaces and Access Systems to the Countryside in Great Britain)

我が国の公園緑地制度は、明治6年太政官布達により、城址など群衆遊観の場所に官有地として公園を設置したことに始まり、昭和40年代より旧建設省は都市公園等整備五箇年計画により、宅地開発にともなう公園整備など量的な整備を進め、1人当たり公園面積水準の向上を図り、一定程度達成された。しかし、近年、人口減少、少子高齢化を背景とした、国や地方公共団体の投資余力の低下により土地の公有化による公園緑地の確保には限界があり、一方で、国民の公園緑地に対する要請は市街地の公園整備から美しい景観、里山里地や自然環境の保全に寄与する緑地保全に向いている。そのため、国土交通省は景観法や都市緑地法の制定など、NPOとの連携や民有緑地のさらなる利活用のための制度充実や具体的方策の展開を図ろうとしているが、政策形成に寄与する緑地制度の研究蓄積は十分とはいえない。英国はこれまで我が国の都市計画・公園緑地制度に影響を与えてきたが、近年、田園地域アクセス制度が成立するとともに、ナショナルトラスト運動もさらなる展開を見せており、自然的な土地利用が多く残されているスコットランドではそれらが一層進んでいる。本論文は、英国でも特にスコットランドの環境保全NPOの活動実態や田園地域アクセス制度について、地元の関係機関の未公開資料に対して調査分析を進め、ナショナルトラストによる緑地保全協定の仕組みと運用実態を明らかにするとともに、さらに、分権化されたスコットランドにおける田園地域アクセス制度にその大きな特色があることを解明した。

具体的には、スコットランドのナショナルトラストについて、未公開の資産管理データベース等に基づき、特別法に基づき締結している保全協定の締結状況等を分析し、自然保護目的から保全と資産運用の両立へと協定の機能が変化していることを明らかにするとともに、我が国の法定協定制度との詳細な比較に基づき、NPOが緑地保全という公共サービスの一部を担っていくためには、協定の持続性の担保やNPOが協定制度を活用、応用して柔軟な資産運用を行っていくことが有効であることなど、我が国の協定制度をより拡充、活用する余地があることを示した。分権化されたスコットランドで導入された田園地域アクセス制度については、イングランド及びウェールズにおけるアクセス制度と比較して、アクセス権が極めて広く認められている一方、イングランド等では手続き等が厳密に定められており、アクセス権は限定的であることを法令等の比較分析により明らかにした。アクセス制度が異なる背景としては、土地利用の状況、伝統的に自由な田園地域アクセスの習慣、立法権の権限委譲を受けたスコットランド議会の存在等を指摘した。また、広範なアクセ

ス制度が確立したスコットランドにおいて、アクセス制度導入時に実施された公衆協議資料データを用いて、土地所有者と利用者の意見の相違に着目して分析した結果、農地、放牧地等でのアクセスやプライバシーへの配慮について土地所有者の懸念が大きいことを示した。民有緑地の利活用の課題として、土地所有者の懸念払拭や利用者との軋轢回避のため、適正な利用のためのルールづくりやその理解促進等が重要であることを指摘するとともに、世論調査データの分析により、アクセス制度導入後、田園地域への来訪者や観光消費は増加し、観光産業に対して好ましい効果があったことを示した。

英国のナショナルトラストの存在はよく知られているが、その活動実態、特に、スコットランドにおける活動、制度設計、運用実態などを関係機関の第1次資料をもとに解明した研究蓄積はこれまで英国でも日本でもなく、著者の研究はこの方面の先駆的な研究業績である。分権化されたスコットランドのナショナルトラストの特色を踏まえながら、我が国でも今後、緑地保全の政策・活動において、NPOによる保全協定の仕組みを活用した柔軟な資産運用の可能性、また、我が国でも農地所有者からの懸念が予想される田園地域アクセス制度導入の場合の課題について考察を進め、緑地保全におけるNPOの役割、契約や協定に基づく民有緑地の保全、民有地公開の制度拡充の可能性を明らかにした。

これを要するに、著者は、民有地緑地保全の先進的な取り組みが存在する英国スコットランドのナショナルトラストと田園アクセス制度の運営、特色、課題を明らかにし、著者は、我が国の緑地保全制度を民有緑地保全とその利活用促進の視点から充実強化に向けて有益な知見を示したものであり、都市計画学、緑地学、建築都市学の発展に貢献するところ大なるものがある。よって著者は、北海道大学博士(工学)の学位を授与される資格があるものと認める。