

都道府県主導のナショナル・トラストの実態

成瀬むつみ・土屋俊幸（東農工大院農）

要旨：都市緑地の減少に対し、日本全国各地でナショナル・トラスト（以下、NT）運動が行われてきた。その一形態である都道府県が主導する NT は、地価や税金が高額な都市域において、資金力や税の優遇といった面から有効性が期待される。そこで、複数の都道府県主導の NT を調査し、それぞれを比較することで都道府県主導の NT の実態を明らかにした。都道府県主導の NT は、地方自治体と住民の歩み寄りによって成立した日本独自の形であり、2種類の組織形態が確認され、どの団体もそれぞれの目的に合わせた形態と、各形態の持つ弱点を補う工夫がなされていた。また、複数の主体を比較したところ共通する効果として、住民と自治体の協力によって、目的にあった緑地の保全や管理が実際に行われていること、イベントや募金、ボランティア等で、住民による気軽な参加が可能となっており、環境教育的効果等が期待できることがあげられた。一方、課題としては近年の地方財政の逼迫の影響による資金不足があげられ、今後は、公益法人が運営上である程度自立していく必要があると考えられる。

キーワード：ナショナル・トラスト、緑地保全活動、協働

Abstract: National Trust (NT) movement has been performed all over Japan against decrease of urban and rural open spaces. In urban area where land prices and taxes are expensive, the NTs sponsored by prefectural governments (NTSPs) are expected to work for funding and/or contribution for reduction and exemption from taxes. Three NTSPs were investigated and present situation of NTSPs was clarified comparatively. NTSP is very unique to Japan because it was born from compromise between local government and residents' movement. Two types of organization were identified, in which NTSP could work adaptively to its own objectives and compensate its weak points. The following three points were withdrawn from comparing the three cases. Firstly, collaboration with local residents and municipalities were very crucial for achieving conservation and management of open spaces. Secondly, fundraising campaign, public events and recruiting volunteers were key tools to involve residents in environmental education effectively. Thirdly, on the other hand, it was recognized that as the financial deficit of Prefectural governments was becoming very serious, independent sources of finance were needed for sustainable management of NTSPs.

Keywords : National Trust, wooded area preservation activities, collaboration.

I 研究の背景と目的

戦後の都市化に伴い、都市域の緑地は急激に減少し、現在も市街地周辺に残った緑地の減少が続いている。都市緑地を保全する取り組みの一つに、ナショナル・トラスト（以下、NT）が挙げられる。NTとは、「無秩序な都市化や野放図な工業化の波によって破壊されるおそれのある貴重な自然や歴史的環境を守るために、広く国民から寄付金を募って土地や建造物を買取り、あるいは寄贈を受け、さらには所有者との間に保存契約を結ぶなどして、保存、管理、公開をする活動（2）」のことであり、1895年にイギリスで始まり、今では各国で盛んに活動が行われている。

日本では、全国組織をとらず、各地で多様な団体により多様な活動が展開されており、その一つの組織形態に地方自治体（以下、自治体）が主導する NT

が存在する。都市域では、地価や税金が高額であるため、住民のみで資金を集め、土地を取得することは難しく、自治体の関与が不可欠である。そのため、資金力や広報力に優れ、高い信頼性や税の優遇のある、自治体が主導する NT は有効性が期待できる。しかし、このような NT は現在 9 自治体で行われているのみであり、さらに、先行研究（5）（6）も少なく、その実態は不明確となっている。そこで、都市域の緑地保全において有効性が期待される、自治体主導の NT の実態と効果・課題を明らかにすることを本研究の目的とする。なお、自治体主導の NT には、都道府県が主導するものと市町村が主導するものが存在するが、本研究では、より財政規模の大きな都道府県が主導する NT に着目して研究を進めていく。

II 研究の課題と手法

Mutsumi NARUSE and Toshiyuki TSUCHIYA (Tokyo Univ. of Agric. and Technol., Saiwai-cho 3-5-8, Fuchu, Tokyo 183-8509) Present situation of National Trusts sponsored by prefectural government

研究の手順は以下のとおりである。①日本におけるNT運動の現状と、その中で自治体主導のNTの位置づけを把握する。②調査対象自治体を選定し、対象自治体によるNTの実態と効果・課題を把握する。③以上を踏まえ、それぞれのNTを比較することで、都道府県主導のNTの実態と効果・課題を明らかにする。なお、課題①においては文献調査を、課題②においては2012年8月～12月に計10回、行政、団体役員、ボランティア（合計19人）を対象に聞き取り調査を実施し、計6回自然観察会や保全管理活動に対する参与観察を実施した。

III 自治体主導のNTの位置づけ

1. 日本におけるNT運動の現状と自治体主導のNT

インターネット・文献調査により、日本で活動する73団体のNT団体を確認した。これらの団体は日本全国に広く分布し、活動目的は自然の保全と文化財の保護が5:1の割合となっていた。また、活動場所は都市と農村が約2:3の割合で、農村地域で多くなっていたが、2000年以降は都市域で増加傾向であった。このように、最近活動が増えている都市域であるが、1団体あたりの土地の平均所有・保全面積は、農村が289.5haであるのに対し44.2haと少ない結果となった。ただし、都市域においても自治体主導の団体は、平均103.2haを所有・保全しており、ある程度の面積の保全が可能となっていた。（都市域・住民主導：12ha）

本来のNTは民間主導で行われるものであり、自治体主導のNTは、住民によって行われていたNT運動を自治体が参考にし、緑地保全政策に取り入れたことから生じたものである。これは日本のNTの特殊な形であり、日本でも団体数は全体の12%と少なくなっている。ただし、都市域と農村地域を分けると、都市域では30%となり（農村地域では5%）、ある程度の割合を占めていた。

以上より、自治体主導のNTは多くが都市域で活動しており、全体としての数は少ないが、保全面積は多く、都市域では特に保全主体として機能していることが分かる。

2. 自治体主導のNTの定義と形態

ここで、自治体主導のNTの定義を行う。本研究における自治体主導のNTは、「地方自治体が主導して公益法人（団体）を設立し、両者が協力しあい、多様な主体を巻き込みながら、自然及び歴史的環境保全を進めていくもの。」とする。

このような自治体主導のNTには2つの形態が存在する。1つ目は、自治体内に基金を設置し、自治体が土地の買取り等を行い、公益法人が普及啓発や保全地の管理を行うというように、両者が一体となって活動を行

う形である（形態①とする）。この形態は、自治体が保全地の取得を行うため信頼されやすく、税の優遇や自治体による基金の造成も行われ、土地の取得が比較的容易となる。しかし、買取りまでに様々な手順が必要となり、時間がかかるといった欠点も持ち合わせている。2つ目は、公益法人が基金を持ち、自治体から助成を受けながら、ある程度独立して活動を行う形である（形態②とする）。この形態は、保全地の決定や取得は短時間で行えるが、基金が増えにくく、形態①と比べると、土地の取得が多少困難となる。

IV 調査対象自治体の選定と概要 (1) (3) (4)

1. 調査対象自治体の選定 ①都道府県が主導しNTを行っていること、②都市域(三大都市圏)で活動を行っていること、③保全対象が自然環境を含むことという3条件より、埼玉県、神奈川県、大阪府を選定した。

2. 各自自治体によるNTの概要 組織形態として、埼玉県・神奈川県は形態①、大阪府は形態②をとっている。

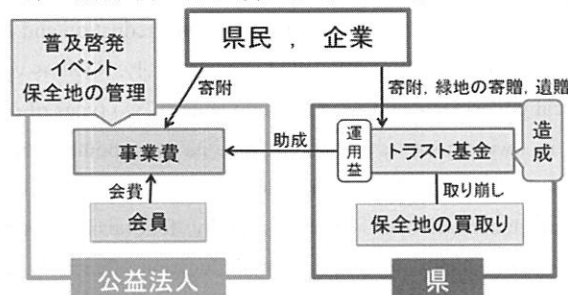


図-1. 埼玉県・神奈川県によるNTの組織形態
Fig.1 Organization form of NT sponsored by Saitama and Kanagawa
資料：聞き取り調査より作成

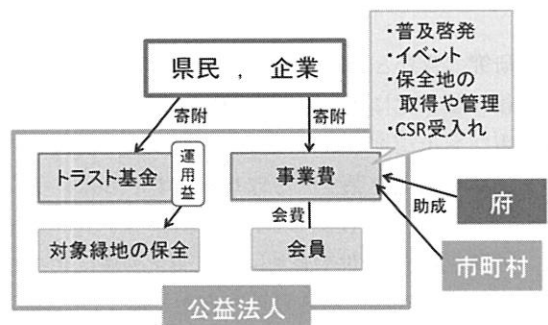


図-2. 大阪府によるNTの組織形態
Fig.2 Organization form of NT sponsored by Osaka
資料：聞き取り調査より作成

また、3自治体とも、都市開発における緑地の減少に併せ、住民からの強い保全の要望があったことから、住民と協力して緑地を保全していくために開始していた。そのため、目的は、3自治体とも自治体内に残る自然を守ることとなっているが、埼玉県や神奈川県では特に住民にとって身近な都市近郊の緑地を、大阪府では希少種の存在する自然や里山を守ることとしていた。

V 各自治体によるNTの実態と比較

1. 保全緑地の選定と管理

表-1. 保全緑地面積

Table.1 Number and Area preserved by NTSPs

保全緑地	埼玉県	神奈川県	大阪府
個数(ヶ所)	11	32	13
面積(ha)	55.07	84.98 [746.83]	243.6 [38]

注:[]は、助成金援助による保全を行う緑地の外数
資料:各団体事業報告書より作成

埼玉県は、買取り（一部、寄贈）により中規模程度の面積の緑地を保全している。419人のボランティアが各保全地に入り、自立した保全・管理活動を行っており、場所によっては自然観察会や植生調査等も自発的に行われている。県に管理を委託されている公益法人は、ボランティアの相談役や、研修会等を実施し、ボランティアを陰でサポートしている。また、ボランティアは「それぞれの人が、出来る範囲で無理なく」を基本に、それぞれ想いや目標を持って、仲間と共に自分も楽しみつつ活動を行っていることが聞き取り・参与観察から明らかになった。さらに、ボランティアの中には、公益法人の仕事を自主的にサポートするグループも存在し、公益法人とボランティアが近い距離で関わっている。保全緑地の選定は、設立当初は各市町村に保全すべき緑地を聞き、その中から公益法人内の組織によって行われていたが、最近では県民を対象とした保全候補地の募集や保全緑地を決定する県民投票等が行われ、県民の意向を重視するようになっている。

神奈川県は、開発されやすい所から部分的に買取りを進め、さらに10年間の緑地保存契約も合わせて行うことで、資金を節約した戦略的な保全地の取得を行っている。なお、土地の相続や期間切れ等により、契約の継続が難しくなった際は買取りに移行しており、契約を結んだ土地も永続的な保全が可能となっている。また、寄贈の積極的な受け入れにより、34haの緑地を取得し、さらに、市町村に緑地保全を行う経費を援助することで、県全域で広大な面積の緑地の保全が可能となっている。保全緑地の管理は、買取り・寄贈緑地では県・市が、緑地保存契約を結んでいる緑地では公益法人が行っており、そこに複数の市民団体が入って活動を行っている。保全緑地の選定は、市町村から要望の出た候補地を公益法人内の組織が評価するという形で行われている。ただし、大規模化した市民の開発反対運動が、保全緑地の決定に寄与した、という例も2件存在している。

大阪府では、買取りは行わず、契約（契約書の無い

場合も含む）と府・市・町有地の借用により低資金で大面積の保全緑地の取得が可能となっている。ただし、所有はしていないため、契約による保全緑地は継続性が不安定といった問題も存在する。管理は、公益法人が募ったボランティアを指導し、ボランティアが自力で活動できる団体として成長したら、その団体に管理を委託する形をとっており、現在4団体が結成され、そのうち2団体が自立して活動を行っている。また、大阪府では企業がCSR活動で関与し、希少種の存在する緑地には専門家も関与している。保全緑地の選定は、公益法人により行われている。

2. 基金 埼玉県・神奈川県は県組織内に、大阪府は公益法人内に基金を設置している。基金額は、神奈川県が75億7,500万円、埼玉県が11億6,000万円、大阪府が1億1,400万円となっている(2012年3月31日時点)。大阪府は基金の取崩しは行わず、運用益のみを利用しているため、基金は増加し続けている。一方、神奈川県と埼玉県に関しては基金を取り崩して保全緑地の買取りを行っているが、県による基金の造成は不況の影響による財政悪化から行われなくなり、運用益も減少し、厳しい状況となっている。ただし神奈川県は、神奈川県機関等の駐車場を利用すると1台あたり20円が基金へと積み立てられる、緑化協力金制度を導入することで毎年一定額の収入が確保できており、さらに買取りを開発されやすい所から行うことで支出をその年の収益内に抑え、基金の減少を免れている。一方、埼玉県は、募金の種類を増やし募金額は他府県より多いが、増加する保全管理費が毎年の収益を上回り、基金は減少し続けている。

3. 公益法人 公益法人の実態は表-2のとおり。

表-2. 3公益法人の概要

Table.2 Outline of three NTSPs

	【埼玉県】 (公財)さいたま 緑のトラスト協会	【神奈川県】 (公財)かながわ トラストみどり財団	【大阪府】 (公財)大阪みどりの トラスト協会
設立	1984年	1986年	1989年
拠出金 (円)	1,100万 (県:500万)	3億3,100万 (県:3億)	1億1,000万 (府:1億)
職員数 (人)	常勤:1 非常勤:2	常勤:10 非常勤:1	常勤:7
会員数 (人)	3,313 [増加傾向]	10,863 [ほぼ一定]	769 [減少傾向]
収入 (円)	2,600万 (県:約80%)	1億9,400万 (県:約70%)	1億1,400万 (府:約50%)

資料：聞き取り調査、団体資料により作成

3法人とも、府県の補助金が大きな収入源となっている。ただし、地方財政の逼迫の影響により3府県とも補助金は減少している。また、神奈川県・大阪府はNT

以外にも緑の募金事業等を行っており、緑の募金も大きな収入源となっているが、NTのみを行っている埼玉県は、収入が少なく職員も増やせない状況となっている。ただし、埼玉県ではボランティアが増加し続けており、ボランティアと協力することで活動を継続して行うことが可能となっている。

VI 都道府県主導のNTの実態

以上をまとめると、表-3となる。

表-3. 都道府県主導のNTの実態
Table.3 Present situation of NTSPs

	埼玉県・神奈川県	大阪府
目的	・住民に身近な緑地の保全	・希少種保護 ・里山保全
形態	・公益法人与自然体が一体となって活動(形態①)	・公益法人がある程度独立して活動(形態②)
工夫	・県民参加を促す工夫(埼玉) ・資金確保のしくみ作り、低資金での保全地取得(神奈川)	・ボランティア育成による保全活動の活性化

埼玉県、神奈川県は住民にとって身近な緑地の保全を目的とし、法で開発から守れない緑地を守るために、買取りがより行いやすい形態①の形を取り、買取りことで永続的な保全緑地の管理を行っている。ただし、買取りによる保全はコストがかかるため、埼玉県では多様な募金による積極的な募金集めや、ボランティアの募集といった、県民に協力を求める努力を行っている。また、保全緑地の選定に県民の意見を取り入れる等、県民が埼玉県のNTに、より参加しやすくする工夫も行われている。一方、神奈川県では寄贈の積極的な受入れ、部分的な買取りと緑地保存契約を合わせた戦略的な保全緑地の取得、市町村への補助により県全域での緑地保全の活性化を図るといった、より低資金で保全緑地を取得する工夫や、緑化協力金制度の導入により資金を確保する工夫が行われている。

大阪府に関しては、人の手入れが必要となってくる希少種の保護や里山の保全を行うため、保全緑地の永続的な取得よりも管理・再生を重視し、契約・協定や土地所有者の協力、府市町有地の借用により、低資金で保全活動をするフィールドを確保している。また、保全緑地の取得に資金をあまりかけないため、公益法人がより動きやすい形態②の形をとっている。ただし、保全緑地の確保が一時的であり継続性が不安定といった弱点があり、それに対して、ボランティアの育成を行い、保全活動を活性化することで、土地所有者の保全に対する意識向上を図るといった工夫が行われている。

このように、3府県とも目的に合わせた保全・組織

形態を取っており、設立時からの試行錯誤の結果、それぞれが工夫して、各形態の持つ弱点を補う努力がなされていることが伺える。

VII 都道府県主導のNTの効果・課題

以上から、都道府県主導のNTの効果としては、以下の2点があげられる。

①住民が寄附や保全緑地の管理を行い、自治体が保全緑地の取得や資金援助を行うというように、住民と自治体が互いに協力し合うことによって、それぞれの目的に合った緑地の保全・管理が可能となっていること。
②都道府県主導で行うことで、住民が安心してイベントや募金、ボランティア等に、気軽に参加することが可能であるため、環境教育的効果や、自然の中で活動したい、自然を守るために何かしたい、といった住民の一定のニーズを満たすことができること。

一方、課題としては、地方自治体が深く関与しているため、近年の地方財政の逼迫の影響を強く受け、資金不足に陥っていることがあげられた。

ただし、3府県とも資金を減らす工夫や住民(ボランティア)の協力により、活動を継続して行うことが出来ていた。しかし、今後ますます自治体からの補助金が減少する可能性も考えられるため、府県の補助金に頼った現状では危険であり、現在の活動を継続していくためには、公益法人が運営に関してより自立して、資金取得に向けた更なる努力を行っていくことが必要であると考えられる。

引用文献

- (1) 調査研究チーム(1982)ナショナル・トラスト運動の埼玉への適用可能性 失われゆく自然歴史的環境. 埼玉県県民部自治振興センター, 浦和, 149pp., pp.71-131
- (2) 木原啓吉(1998)ナショナル・トラスト[新版]. 三省堂, 東京, 240pp., pp.4
- (3) みどりのまち・かながわ運動推進協議会(1985)提言 神奈川におけるナショナル・トラスト制度. みどりのまち・かながわ運動推進協議会, 横浜, 44pp., pp.12-21
- (4) 大阪府農林水産部緑の環境整備室(1988)大阪グリーン・トラストをめざして. 大阪府農林水産部緑の環境整備室, 大阪, 83pp.
- (5) 田邊依里子(2011)自治体主導のナショナル・トラスト運動が緑地保全政策に果たす役割～神奈川県 かながわトラストみどり財団を事例に～. 東京大学大学院新領域創成科学研究科修士論文
- (6) 油井正昭・北沢隆一・古谷勝則・石井弘(1993)埼玉県における緑のトラスト運動に関する研究, 千葉大園芸学部学術報告:47, pp.124-132