

市民緑地制度における維持管理主体の拡充に関する研究

—練馬区憩いの森における区民管理に着目して—

高井 優紀

指導教員 高見沢実教授 野原卓准教授 矢吹剣一准教授 尹莊植助教

1. 研究の概要

1-1. 研究の背景と目的

市民緑地の設置推進のためには、緑地の効果的な維持管理方策の確立が重要である。その一つとして地域住民による維持管理が挙げられるが、後藤¹⁾によって、行政側の意向に対し十分実現しておらず、担い手の確保にも課題があることが明らかにされている。

本研究では、直近10年間で維持管理を行う団体が増加した練馬区の市民緑地である憩いの森を対象に、住民による管理（以下区民管理と表記）を拡充するために行政が行った施策と、管理団体の活動の実態を分析し、市民緑地における維持管理主体の拡充を図るための効果的な方策と現状の課題を明らかにすることを目的とする。

1-2. 研究方法

2章で憩いの森と区民管理の概要を、3章で区の外部団体^{注1)}へのヒアリングから区民管理拡充のための施策内容とその意図を明らかにし、4章では管理団体へのヒアリングから活動の実態を分析し、5章で考察を行う。

2. 研究対象：練馬区「憩いの森・街かどの森」について

2-1. 設置の概要

憩いの森・街かどの森は、練馬区内に残る樹林地等を区が所有者から借りて、常時開放型の緑地として設置する市民緑地である。現在45箇所が設置されていて、前者は1,000㎡～、後者は300㎡～1,000㎡の面積要件がある。表1に示すように、多くが住宅地内に住居等と隣接して立地している。

	接道数 1 (23カ所)	2 (16カ所)	3 (5カ所)	4 (1カ所)
形態イメージ				
用途地域 (数)				
第一種低層住居専用地域 (34)	44% (20)	24% (11)	7% (3)	0
第一種中高層住居専用地域 (6)	0	7% (3)	4% (2)	2% (1)
第一種住居地域 (5)	7% (3)	4% (2)	0	0

2-2. 管理の概要

基本的に区が管理を行うが、9箇所の森では地域団体による区民管理が実施されている。区は団体と契約を締結し、清掃（月3回の園内清掃・年8回の落ち葉掃き）、低木剪定・草刈り等の業務を委託する。団体は任意でイベントの開催も行う。団体への支援は区とまちセンが担っている。前者は主に契約締結や物品・委託金の支給等の事務的支援、後者は主に活動の相談や立ち合いの実施等の活動の側面支援を実施している。

3. 行政による区民管理の推進体制と推進による効果

3-1. 計画における拡充方針の展開

2018年度から区は総合戦略である「みどりの風吹くまちビジョン」やその実施計画に、区民管理の拡充を図る取組を実施することや、またその主な方法と数値目標等を明記し、拡充を図ってきた。拡充の方法・対象は、「自然観察会・育成体験会開催」（2019年度）→「（緑保全活

動に）意欲ある区民」（2022年度）→「地域団体」（2024年度素案）と変化した。

3-2. 具体的施策の展開とその背景

当初、区とまちセンは、森でイベントを開催し、その参加者に声を掛けて団体を形成していたが、1団体立ち上げに要する時間とマンパワーの大きさを課題に感じ、2021年より管理団体となる地域団体を募集することにした。また、団体数の増加に伴い、活動立ち合い等の支援回数を明確化したマニュアルを作成した。また、育成期間を短縮した一方、活動に段階を設け、草刈りや剪定等へと活動の幅を広げる講習を2年目以降に提供する仕組みを導入した。以上より、表2のように、区とまちセンは人手に制約がある中で、工夫して拡充施策を展開させてきたことが分かった。

担い手発掘	イベントで団体作り	地域団体に対して募集
育成	3年間	1年間＋活動にステップを設け、段階的育成
活動支援	活動の立ち合いの実施	支援回数・内容を明確化したガイドラインを作成

3-3. 担当者が認識している区民管理拡充推進の効果

まちセン担当者は、区民管理が拡充した効果として、(1)通常よりも高頻度の管理実施による不法投棄や枝折れへの迅速な対応（結果、苦情が減少）(2)森の特性に応じた管理の実現（業者による管理では一律基準の草刈りしか実施できないが、希少植物の保全等が可能であること等）(3)イベント実施等による森の利活用の促進(4)鬱蒼としていることや、落ち葉の飛来への苦情に対して区民団体が管理している旨を伝えると地域住民の理解を示してもらいやすいこと、の4点を挙げた。

4. 区民管理の実態

4-1. ヒアリング調査の概要

区民管理を実施している9箇所の憩いの森と、2箇所の元憩いの森^{注2)}の管理団体のうち、表3で示した10団体の代表者に対して、団体の概要や課題、行政による支援への意向を把握するためのヒアリング調査を実施した。

4-2. ヒアリング調査結果の分析

4-2-1. 団体概要と活動状況

表3に示すように、既存の地域団体として管理を請け負うようになった団体G～Hは、地域住民やイベント等から立ち上がった従来の団体とは異なり、活動目的に緑の保全に関する事項を含まない。また、従来の団体よりも年齢層が若く、少人数である。また、団体募集を知った経緯にはチラシ等の他に、まちセンへの団体登録、まちセン職員とのイベント等での会話が挙げられた。全団体に活動継続意思があり、現在は清掃活動のみを実施する団体G～Iは、団体A～Fのように、今後草刈りや剪

表3 区民管理団体に対するヒアリング結果（抜粋）※団体C以降が拡充施策によって活動開始した団体

団体	活動開始年	メンバーの主な属性	主な年齢層	団体人数 (平均活動人数)	活動開始経緯	4-2-2. 効果的な活動支援策				4-2-3. 団体が抱える課題				調査日					
						活動目的	立ち上げ時支援	活動立ち合い	専門家派遣	行政における窓口的役割	人手不足	安全管理	備内設備		その他				
A	1995	PTA会等の近隣住民	平均50代	30人(5~20人)	所有者が手に負えなくなり憩いの森として開設した際に、区が近隣住民に対して管理を依頼して管理開始。その後一度解散し、2010年頃PTA会等を中心に再発足。	●	●	■	■	■	●	●	●	●	●	※現役世代	12/3		
B	2008	町会	60~70代	30人(約15人)	森にマンション開発予定が持ち上がった際に、町会を中心に森の保存を求める運動が起こり、その後公有地化され緑地として開設後に町会が自主管理を始める。	●	●	■	■	■	●	●	●	●	●	●	※現役世代	12/14	
C	2016	その森が好きの人	70代	42人(約20人)	区が森でイベントを複数回開催し、参加者が互いに顔見知りになってきた頃に、区から管理を行わないかという提案がなされ、区の支援のもと団体化した。	●	●	■	■	■	●	●	●	●	●	●	※近隣住民	12/4	
D	2018	その森が好きの人	50~70代	37人(約20人)	同上	●	●	■	■	■	●	●	●	●	●	●		12/2	
E	2020	緑の手入れが好きの人	60代	21人(約10人)	長年緑化ボランティアが花壇整備や腐葉土づくりが行っていたが、ボランティア制度終了に伴い、区からの打診もあり、自主団体を立ち上げて活動を継続した。	●	●	■	■	■	●	●	●	●	●	●	※リーダー役	12/6	
F	2020	緑の手入れが好きの人	60~70代	34人(約20人)	元々隣接する公園等で緑化ボランティアが花壇整備を行っていたが、ボランティア制度の終了に伴い、区からの打診もあり、自主団体を立ち上げて活動を継続した。	●	●	■	■	■	●	●	●	●	●	●	※男性	12/6	
G	2021	まちづくり団体	平均40代	9人(2~3人)	地域の隠れ家的なお店のネットワークを作る活動を行う中で、いずれ公園を使いたいと考えてまちセンで団体登録を行い、その登録の際に管理活動の紹介を受けた。	●	●	■	■	■	●	●	●	●	●	●	●	●	12/10
H	2022	就労支援施設B型事業所	20~40代	14人(5人)	施設外の活動によって地域と交流を図りたいと考えていた。元々地域内で関わりのあったまちセンから紹介を受け、維持管理の中で出る植物を使った商品づくりにも魅力を感じ、団体の拠点のうちの1つの目の前にあるこの森で活動を始めた。	●	●	■	■	■	●	●	●	●	●	●	●	●	12/19
I	2023	大学校友会	60~70代	16人(約10人)	地域イベントにてまちセンの担当者挨拶をした際に区民管理団体の募集を知り、その後、募集チラシを目にしたことを契機に活動を始めるとした。	●	●	■	■	■	●	●	●	●	●	●	●	●	12/2
J	2023	就労支援施設B型事業所	30代	10人(5人)	利用者の外仕事として、時間制限がない業務であるという点で公園清掃の仕事を探す中で、まちセンの広報物で憩いの森の区民管理募集を知り応募した。	●	●	■	■	■	●	●	●	●	●	●	●	●	12/13

定、イベントの実施まで活動の幅を広げる予定である。

4-2-2. 効果的な活動支援策

表3に各団体が効果的だったと答えた行政による支援内容を示す。初期支援としては、団体G~Hは主に活動開始時の物品の貸与を挙げた。行政が立ち上げた団体は活動準備や計画策定を挙げ、「初心者が多く不安だったが、まちセンの声掛けで集まった緑化ボランティア経験者が活動をリードしてくれた」（団体D）、「活動開始時に1年かけてまちセンと森の管理計画を作成し、現在も自分たちで年間計画をたてる際に何度も参照している」（団体E）などの声があった。また、まちセンによる活動立ち合いや、団体が区と連絡を取る際にまちセンや区のみどり推進課が一度窓口となることにより、多くの団体が行政との意思疎通が実施しやすいと感じていることが分かった。活動開始2年未満の団体からは、「何かあれば気軽にやり取りできる」（団体G）、「緑のことはよくわかっていなかったが親身になってくれて安心感がある」（団体H）との声が聞かれた。

4-2-3. 団体が抱える課題

複数の団体が挙げた課題を表3に示した。草刈りや剪定まで実施している団体A~Fは各々求めている層のメンバーが集まりにくいことによる人手不足を感じている傾向がある。また団体A~Fは中高年が活動の中心で、安全管理に気を張りながら活動する団体も多い。団体G~Hは団体に応じた課題を感じていたが、現在は清掃のみの活動であり、それほど課題は顕在化していない。

5. 結論

5-1. 団体立ち上げ施策の展開と担い手の多様化

区がイベント開催による立ち上げを実施していた2020年頃までは、主に緑に関心を持つ人々が管理の担い手として集まったが、既存の地域団体への募集開始後は、非地縁組織で特段緑に関心を持たない、比較的若い層を中心としたテーマ型の地域団体が担い手となった。具体的には、福祉事業所やまちづくり系団体、大学の校友会が管理活動を始めた。各々の団体が団体の活動目的のうま管理活動を盛り込んで活動をしており、活動の継続

意思もあることから、上記のような団体の一定数には管理活動の担い手となるポテンシャルがあると言える。

5-2. 住民による管理拡充の上で効果的な方策

本研究により、担い手の増加には、緑への関心層以外に対する「①多様な主体を取り込む募集の実施」、定着には、立ち合い等による団体との「②関係性構築」、物品貸与と計画策定などの「③活動基盤の形成」が重要であると考えられる。区やまちセンは人手に制約がある中、①には既に団体化している団体を対象とし、②にはマニュアルを定め支援内容・回数を明確にし、③には育成期間短縮の代わりに活動に段階制を設けるといった工夫をすることによって上記の方策を実施していた。また、2-2.で述べたように、募集・立ち合い・計画策定等の活動の側面支援には全てまちセンが関わっており、行政のみでは難しいきめ細かい支援の実現の上でも、中間支援組織が果たしている役割は大きいと考えられる。

5-3. 課題と今後の展望

多くの団体が人手不足を感じている傾向がある。テーマ型の地域団体も、少人数かつに緑に詳しいメンバーがいないことから、今後活動の幅を広げていく際の人手不足が懸念される。団体を継続させていく上では、以上に関わる支援の充実が求められる。また、テーマ型の地域団体が管理を開始したのはまちセンが契機であった一方、経緯は各々異なるため、団体募集の手法は未確立であると考えられる。3-3より区民管理が地域に対して果たす役割は大きいと考えられるため、今後も担い手の拡充を行う意義は大いにあると思われるが、そのためには、テーマ型の団体の自立促進につながる仕組みづくりや、地域団体に対する効果的な募集方法の確立が必要である。

参考文献

1. 後藤智香子(2012)「住民による維持管理・運営からみた市民緑地制度の運用実態」都市計画学会論文集47巻3号 pp.1057-1062
- 注1:練馬区では、「事業内容が行政の補完・代替関係にあり、区と極めて密接な関係を有する法人」である外部団体のうち、区が「指導・監督を行う必要があるもの」として定める公益財団法人練馬区環境まちづくり公社 みどりのまちづくりセンター(本文中ではまちセンと表記)が、管理団体への主な活動支援を行っている。本研究では、以上の位置づけを踏まえ、区から出向しているまちセン職員にヒアリングを実施し、施策の実施実態を把握するものとした。
- 注2:憩いの森として開設後、公有地化され緑地として設置されている森を指す。土地所有の移管後も空間自体の形質は大きく変化しないため調査の対象とした。