

中国における都市林政策の展開と住民参加の課題 - 北京市の樹木認養制度を事例として-

森林政策学研究室 王 昭文

はじめに

都市緑化とは、都市の様々な空間を人間にとて文化的、生物的、環境的にも快適な状態に改善、修復することを目的として行われる緑化である。

近年中国では、都市化が急速に進み、経済発展と生活レベルの向上がなされた。その一方で、大気汚染等環境の悪化が問題となっている。大気環境の改善や生活環境の向上のため、中国政府は都市緑化を年々重視しつつある。特に、北京市では積極的に緑化が進められ、都市部の緑地面積率は2014年に45.3%になった(図1)。

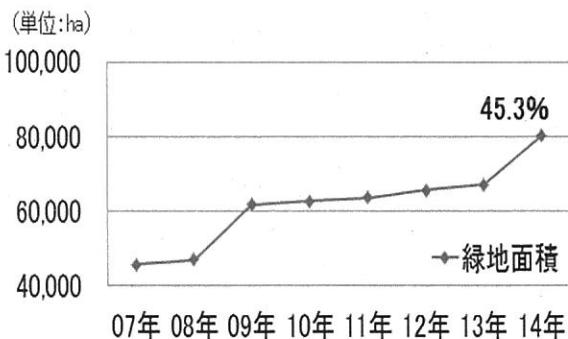


図1 北京市都市部の緑地面積の推移

資料：中国首都園林绿化政务網より作成

中国では1981年の政府決定に基づき、全国的に全員参加型義務植樹運動の展開が実施された。平野（2002）が指摘するように、「大衆動員」型の緑化であり、「大衆動員」から「自発的参加」への転換が課題であった。さらに、植林は成功してもその後の管理が不十分な状

況が問題となった。都市林の緑化と管理にも「自発的な参加」への誘導が必要と考えられ、緑化後の管理をいかに継続的に行うかが課題となっている。

その一方、緑化面積の増大、管理不足から生じた樹木枯死問題と社会構造の変化という背景から、2000年に主要都市を対象に、住民の自発性を重んじた「樹木認養」という新たな義務植樹政策が開始された。しかし、住民参加を促す政策として注目できる「樹木認養」についての研究が少ないのが現状である。

そこで、本研究では、都市緑化活動を積極的に展開している北京市を事例として、「樹木認養」の展開過程、法政策、認養方式、認養者の権利について明らかにすることを目的とし、自発的参加に基づく緑化活動の必要性と方向性を示す。

調査方法

研究の方法は、第一に中国都市林発展の経緯と住民参加の法政策を把握するために、中国憲法、北京市緑化管理条例、北京市都市建設計画の規定・都市林発展に関する文献調査を行った。

第二に、北京市の緑化と住民参加についての現状を把握するために、北京市都市緑化管理

局・海淀区緑化第三大隊での資料収集および担当者に対し聞き取り調査を行った。

第三に、「樹木認養」の展開過程、認養方式、認養者の権利などの実態を把握するため、北京市海淀区・元土城公園の担当者とのヒアリング調査と体験調査を行った。

さらに、中国への援用を念頭に、福岡市内の公園再造造成ワークショップへ参加するとともにアンケート調査を実施した。

調査結果

(1) 義務植樹政策の展開と課題

中国の都市林は大躍進時期、改革・開放時期、生態環境建設時期という三つの段階を経て、急速に発展している。転換期となったのは、1981年の「全員参加型義務植樹運動の展開に関する決定」である。

「全員参加型義務植樹運動の展開に関する決定」によると、条件のある地方では満11歳以上の公民は高齢者、弱者、病人、障害者を除き、それぞれの地域に合ったやり方で、毎年1人3-5本の植樹、あるいは相応の労働量による育苗、管理・保護、その他緑化任務を果たすことが義務付けられている。

義務植樹の現状に関する既往のアンケート調査（中国全国緑化委員会）では以下の5点が明らかとされている。

①半分以上の人々は「全国義務植樹」の内容をよく知っている

②毎年、義務植樹している人は53%であり、減少する傾向にある

③企業団体として参加するのが一般的

④環境改善（自発的参加）を理由として参加する人は27%を占める

⑤中国東部の都市は経済力が強く、住みやすい環境を建設するため、中国中部の都市より緑化意識が高い

義務植樹活動はこれまで34年実施されてきた。この期間はまさに中国が計画経済から市場経済に転換し、社会全体が大きく変化した期間と重なる。自営業者や出稼ぎ労働者が増加し、実際のところ、義務を果たすことができない人が増え、政府は監督もできない状態となっている。

そのため、今後の「義務植樹」政策の方向性について考察が求められる。

(2) 北京市における緑化の現状

北京市は中国の首都で、緑化先進都市でもある。特に2008年の「緑のオリンピック」に向けて、2002年春から、緑化プロジェクトを開始した。2012年からは、大気汚染と生態環境の改善のため、大規模な「平原100万ムー造林プロジェクト」を実施し、平地の森林率は14.9%から25.0%まで拡大している。市内の森林率は2014年に41%になった（図2）。

2014年、北京市は緑化予算を拡大した関係で、付属緑地、保護緑地、公園緑地の面積が拡大している（図3）。

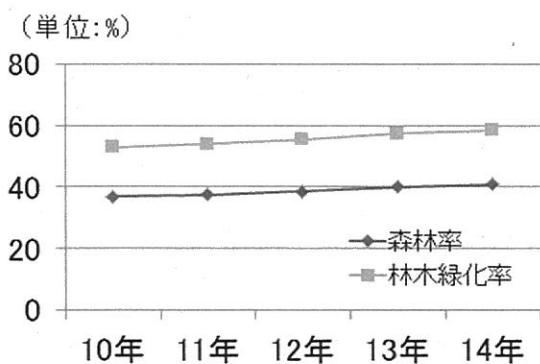


図2 北京市全域の森林資源の変化

資料：中国統計局資料による作成

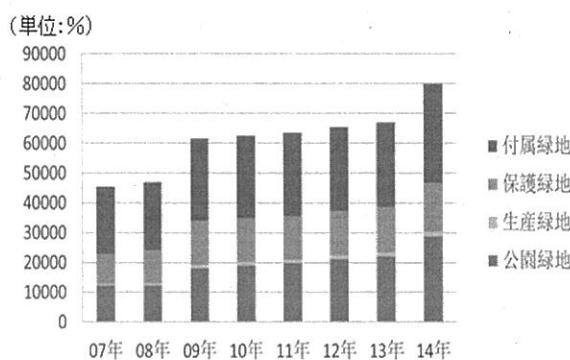


図3 北京市都市部の緑化現状

資料：首都園林緑化政务网より作成

注：「生産緑地」とは緑化用樹木、苗木を栽培する緑地
「保護緑地」とは都市緑化帯

「付属緑地」とは居住緑地、道路緑地や付属緑地などを示す

(3) 都市計画における住民参加の位置づけ

北京市事業プロセスでは、事業決定段階と用地取得段階と事業計画決定段階を分けている。

事業者は、事業決定段階における都市開発改革委員会が受理を許可した5日以内に、都市計画局と国土资源局と環境保護局に事業建議書を提出、意見を収集する。さらに、事業建議書あるいは社会アセスを審査許可する前に公告により住民の意見を募集することが必要である。2010年国家発展改革委員会の指導意見により、経済、社会、環境に重大な影響を与える建

設事業を許可する前に公告し、公聴会を開催することを指摘している。しかし、何が重大な影響であるかは明示されていない。

さらに、中国の主要都市では、住民参加の手続きが基本的にインターネットによってのみ公告される。都市部であっても、依然としてインターネットを利用できない人は多数いるので、利害関係者が実際に認知できるかどうかは疑問である。

(4) 樹木認養について

1998年、北京市は緑化条例を制定し、緑化システムの体系化と2010年までの利用別緑化面積計画を策定した。2011年に発表した中国全国緑化基本原則には、社会協力の視点が加えられたのを受けて、北京市は2011年から2020年までの次期計画で、市民たちの義務植樹と緑地保護の計画を策定し、樹木認養の拡大も掲げた。

樹木認養とは、自分の意志で、樹木と緑地を特定し、その管理労働または管理費を市民や企業が負担するというしくみである。北京市では、2000年に「樹木認養」が開始されたが、2008年から本格化し、近年認養件数が増加し、市民に緑化をアピールしている(田、2009)。北京市には現在46ヶ所の認養拠点がある。対象は個人、家族、企業である。個人や家族の参加動機は両親が樹木の成長と共に子供の成長を感じるためというのが多い。企業は企業を宣伝する目的で参加する。専門知識を有する認養者は自ら管理することができるが、多くは管理委託である。認養料金は樹種によって異なり、常緑高木は50元/年、落葉高木は30元/年である。

古木は保全するコストが高いので、認養の料金は1株あたり1,000~5,000元/年である。期間は1年である。認養者は主に監督権があり、草刈り、土かきもできるが、剪定や農薬を播く権利はない。

調査地の北京市元土城公園の面積は46.8ha、認養された緑地面積は1.8ha、認養樹木本数は361本であった。同公園は、北京市で初めての「自発的参加」型緑化を導入した公園であるが、全体の公園樹木に対する認養比率は限定的である。

(単位:件数)

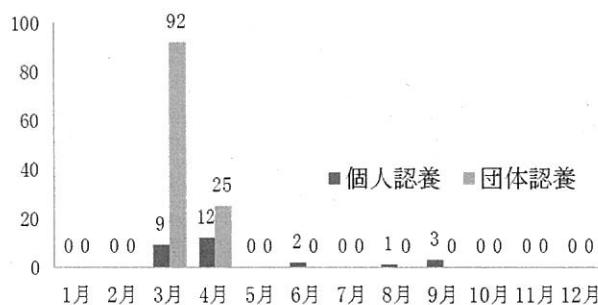


図4 2014年北京市元土城公園における樹木認養の件数

資料：聞き取り調査より作成

2015年に北京市で認養された樹木は865,194本あり、そのうち、26.4%は公園緑地にあり、73.6%は付属緑地にあった。

「樹木認養」は市民の緑意識を向上、公園の管理費を下げる利点があるにも関わらず、今回の調査により、次の問題点が存在していると考えられた。

- ① 認養代金の使途が不透明
- ② 認養者への特典がない
- ③ 認養者は樹木の保全状況が把握できない

- ④ 広告宣伝が不十分、住民は樹木認養の制度が周知不足
- ⑤ 公園の管理者は樹木認養についての統計は足らない

今後の課題

北京市は都市緑化計画に住民参加の仕組みを導入したにもかかわらず、運営上の問題があり、義務植樹の実施と監督も難しくなっている。聞き取り調査により、今後、樹木認養の件数が増えると考えられるが、緑化活動への「自発的参加」へ転換していくためには、住民や企業の参加動機を把握し、市民の緑意識向上の実態を把握することが必要である。また、住民参加のしくみづくりについてパブリックコメントやワークショップの手法が援用できるかどうかさらに検討を加えていく必要がある。

参考文献・資料

- 平野悠一郎 (2002) 「現代中国における緑化活動の展開と住民参加の性格に関する考察」 北海道大学演習林研究報告 第59巻第2号 p. 67-98
- 田新程 (2009) 「让认养林木绿地成为新时尚」 中国林业 2009. 4B p. 12-14
- 李卫红 (2013) 「全民义务植树运动历史回顾及改革建议」 北京林业大学学报(社会科学版)
- 北京市發展和改革委員會閔与政府投資管理的暫行規定』 2013年
- 中国首都园林绿化政务网
<http://www.bjyl.gov.cn/>
- 国家林業局 <http://www.forestry.gov.cn/>