

日本計画行政学会第33回全国大会  
セクション「NPO・ネットワークⅠ」  
市民は里山管理の担い手となれるのか

2010年9月10、11日の2日間、札幌大学で日本計画行政学会第33回全国大会が開催された。大会テーマは「人口減少時代をこえて」。人口減少は近未来においてはすでに不可避のものであるという認識を共有した上で、それを乗り越えるアカデミズムや政策プログラム展開を訴求していくことが重要という思潮が根底にある。

「新しい公共の担い手論」はすでにNPO法施行以前から議論され、昨年発足した民主党鳩山内閣でも政策のテーマとして掲げられた。「新しい公共のあり方」は必ずしも人口減少と直接関係するわけではないが、労働力人口の減少ともなって今後大きな課題となっていくことが推測される。

本稿では、セクション「NPO・ネットワークⅠ」における『市民と林づくり』に関する報告三題について要旨をとりまとめた。市民は林づくりの担い手、つまり森林という公共財管理の担い手となりうるのか、読み取っていききたい。

なお、本稿では「林」を「比較的生活の場に近い里山的な森林」と定義して使用している。

また、筆者（孫田敏）は同セクションの報告者でもあることをお断りしておく。

1 「キコリになった市民」による森林保育の現状と課題

報告者：間伐ボランティア「札幌ウッディーズ」会長  
河崎 盟



**活動にいたる経緯** 間伐ボランティア「札幌ウッディーズ」は、2001年3月、前年に開催された「ふるさとの森整備支援事業（主催：札幌市森林組合、林野庁補助事業）」の受講者を中心に、民有林等の森林施業を目的に設立された。なお、受講は半年間に及び、森林施業の実技や理論を学んでいる。

**活動内容** 札幌市有林および一般民有林を対象に、造林や保育作業（下刈り、除伐、間伐）を実施している。これまでの活動実績は以下のとおりで、9年間で35.8haの森林整備を手がけてきている。

- 札幌市北ノ沢第二都市環境林（面積7.3ha）：台風18号風倒被害地の整理や広葉樹萌芽林の整理、風倒跡地への造林施業
  - 一般民有林（面積28.5ha）：人工林の除間伐等
- 以上のほか、同グループのホームページ\*によれば、他団体等が主催する森林整備に関するイベントにも積

\* 間伐ボランティア 札幌ウッディーズホームページ  
<http://sapporo-woodies.org/>

極的に参加し、森林管理作業をしている。なお、札幌市北ノ沢第二都市環境林については、後述するように所有者との間に管理方針について食い違いが生じたため、現在は造林木の下刈りだけの活動となっている。

**現状の課題（札幌市都市環境林）** この活動箇所では、森林所有者（行政）との合意形成をどのように図るかという点に要約される。

札幌市北ノ沢第二都市環境林における活動をほぼ休止した背景は次のとおりである。同環境林で長年活動してきた札幌ウッドーズは、その土地のポテンシャルを活かして広葉樹林化を図る方向で整備を進めようとした。当初の担当者とは口頭で合意を得ていたが、配置転換で替わった後任担当者から「札幌市は自然林では人為的管理はしないことと人工林では針葉樹植栽を基本としていること」を改めて伝えられたため、相互の整備方針に齟齬が生じた。

また、本年5月14日の札幌市環境局理事決裁の「札幌市森林ボランティア活動促進要綱」（以下「要綱」）では、都市環境林等における活動は登録承認制となり、承認の範囲外の活動で樹木を毀損した場合の損害賠償（現状復帰）や第三者に対する保険加入等が明文化されたほか、登録団体の全体会議は札幌市の招集によるものとなり、「森林ボランティア管理型」の色彩が強くなった。さらに、この要綱制定に対しては、パブリックコメントを求められることがなかった。

行政との間に「協働」意識をどう紡いでいくかが大きな課題となっている。

**（一般民有林）** 一般民有林での活動森林の確保には札幌市森林組合の協力を得ている。組合員の森林の紹介を受け、所有者には会員となってもらい、一緒に森林整備を進めている。このために、上述のような整備方針に対する齟齬は生じていない。今後、森林組合未加入の所有者への働きかけが課題となっている。

**今後の展望（森林組合との連携強化）** 小面積で、森林組合の経営上整備を進め難い民有林での活動をより積極的に進めることで、活動森林を確保するとともに、生活

空間に近い森林をよりよい状態を保持していく。

**（現地での広報展開）** 個人所有林家の技術的な不安を取り除くために、過去の活動森林に所有者を招き、不安を払拭し信頼を勝ち得たい。

## 2 企業所有地で展開する雑木林保育の経過と課題

報告者：NPO法人苫東環境コモンズ事務局 草苺 健



**活動にいたる経緯** 苫小牧東部工業基地（以下「苫東」）の会社所有の広葉樹二次林（以下「雑木林」）は、明治から昭和の開拓期に薪炭林として形成されてきたものである。苫東会社の経営規模縮小に伴い、一部の森林を除いて雑木林の資質や景観が著しく低下しはじめたと感じていた。すでに1994年より報告者らが所有者の許可を得て森林整備に関わってきたが、当初からボランティアで活動を続けてきたメンバーを中心に、「新しい公共」のような立場でNPOを結成し、正式な保育の担い手として地域社会と関係者に名乗りをあげ、活動を始めることにした。

**活動内容（胎動期の活動と実績）** 苫東会社が保育事業を展開していた、苫東地域東端にある平木沼緑地の一部を利用して、1994年から市民グループによる育林作業コンペ等を催し、2.5haの雑木林の除間伐を行った。それとは別に2000年から管理小屋を中心に年間1～3ha程度の除間伐も進め、苫東の雑木林モデルをつくってきた。面積は約20haに及ぶ。

**（NPOの法人化と協定）** 「目的を明確にした」「法人格」をもった組織が正式に「諸手続き」をして、土地所

有者と明確な管理の「協定」を結んで取り組む必要性を感じ、NPO法人「苫東環境コモンズ」を結成。これ以降、30年以上ほぼ放置されてきた70haの保全緑地「大島山林」(苫東地域最北部)全体の風倒木処理、ツル切り・除伐を開始し、隣接する自治会有志および札幌の支援グループの協力を得て、活動を進めている。

**現状の課題 (コミュニケーションと合意形成)** 手入れをした林を心地よいと評価する人は多いし、また手入れをする技術を身につけ活動したいという人も少なからず存在する。一方、森林を所有する企業や個人の中からは「ボランティアによる林の整備も可である」というように、考え方にも変化が表れ始めている。それらを結ぶ情報網が繋がれば、山林提供者と労力提供者の需給関係は割とスムーズに成立する。そこでは不断のコミュニケーションと合意形成が課題である。

**(所有者、利用者双方が求めるものの調整)** 土地所有者側が保育作業側側に求める主たるものは、「技術力」「モラル」など資格面であり、保育作業側が求めるのは、「作業以外のレクリエーション利用等の多様な活動の受け入れ」など「自由度」である。

技術力に対しては、行政と協力した技術指導の機会を設定することや専門誌などへレポートしておくことも信頼獲得に役立つ。後者の自由度については、双方の話し合いやすさ合わせが必要で、信頼関係を築き上げることが重要となる。その上で協定書や合意書の形にまとめていくことで解決することができる。

**今後の展望 (コモンズの利活用と自律的なルール)** 企業所有の山林を含め私有地のコモンズの利活用には、所有者だけではなく隣接住民等も交えた利害関係者との合意形成も重要である。丁寧な合意形成と自律的なルール化を図り、自律的なルール化の幅を広げながらフィールドのキャパシティに見合ったコモンズ活動を展開していきたい。

**(グラウンドワーク化)** 環境コモンズの活動は、地域環境の提供を行政や土地所有者に一方的に依存しないで、

「新しい公共」として今後はグラウンドワーク的な展開になっていくだろう。また、このような土地の提供と利活用の需要は、北海道の道央圏に住む市民ばかりでなく、人口減少下の北海道各地で地域住民と都市住民の交流として一般化すれば、地域の環境と景観の保全にプラスに働いてくれるだろう。環境コモンズという活動は、このような仕組みとルール化の実験であり、汎用性を秘めている。

### 3 私たちは里山を管理できるか ～公有林管理における市民参加の課題～

報告者：北の里山の会代表 孫田 敏



**活動にいたる経緯** 1998年、札幌周辺の都市近郊林のこれからあり方についてのワークショップが開かれた。半年間で10数回議論し、森林所有者や行政だけに負担を求めるのではなく、市民側からの参画・参加も必要という提言を行った。このときのメンバーを中心に、2000年5月に「森林での多様な体験を楽しみながら、森林とのかかわりの環を広げていく」ことを目的に北の里山の会を設立した。

**活動内容** 札幌市清田区内の「札幌市おおいずみ都市環境林(札幌市有林)」で、除伐やツル切り、ササ刈りなどの森林整備を行ってきた。基本的には機械を使用しない手作業が中心である。現在は「普通の市民が里山で何ができるのかを探る」方向で、ササ刈りによる林床植物の再生を主な目的としてフィールド活動を継続しつつある。

**現状の課題** 現在、活動は停滞気味である。要因として以下の点が挙げられる。

- 10年間の活動内容のマンネリ化と執行部の疲労感
- 林の最終目標を所有者と共有できていないための徒労感（現地で取扱の方向性を議論したことはない）
- 制度変更による「“協働”から“管理されるボランティア”」への立ち位置の変化と、それに伴うモチベーションの低下（制度変更については、前述の河崎氏の報告参照）

**今後の展望** 「北の里山の会」は基本的には、里山の管理を目的として発足したわけではない。今後も里山利用の活発化を目的に「森のサロン」的な利用、「森への入り口」の展開を図っていく方向には変わりはない。このように整備効果が直接目に見えない形で林を利用していくことに対して、所有者（札幌市）と十分な話し合いが行われているわけではない。

所有者と対話を重ねながら「イコール・パートナー」として互いの役割を尊重できるシステムづくりを目指していきたいと考えている。

\*

上記の三つの報告は、市民が関わる林づくりについての課題は「基本的に森林所有者との関係性をどう築くかということにほかならない」という点で共通している。

一般民有林を活動の場としている河崎氏の報告では、比較的小面積の森林所有者を仲間にしてしまい一緒に林づくりをしている。このケースでは所有者も一緒に活動することから、林の取り扱いの方向性に食い違いが生じることはなさそうである。

企業所有の森林で活動している草薙氏の報告では、長年培ってきた人間関係だけでは林の取り扱いに対する信頼を得ることが難しいと考え、活動団体のNPO法人化に踏み切っている。これにより団体の社会的認知を得るとともに、法人として所有企業と協定を交わして林の整備を進めている。

一方、筆者が報告した公有林では、必ずしも対等な関係性を築くまでには至っていない。むしろ活動当初の対等性に比べ「管理する・される」という関係になったのではないかとさえ思える。「協働」という言葉が使われ出してもうずいぶんと年月が過ぎたように思うが、公有林と市民の関係で見ると、これから議論を重ねていかなければならないようだ。

最初に述べた「市民は森林という公共財管理の担い手となりうるのか」という問いに対しては「YES」と答えることができそうである。しかし、現時点では「担わなければならない森林」を探すことがひと苦労かもしれぬ。自分たちで所有しなければ市民が森や林に関わるができない、という状況になってしまうと、誰も関心を示さなくなるだろうし、「担い手論」も吹き飛んでしまう。森林所有者と利用したい市民側の関係性をどう築いていくかが課題であるとともに、そのときのコーディネーターとして、すでに活動している市民に大きな期待が寄せられる。

（北の里山の会 孫田 敏）

※ これらの報告内容の要旨は、『日本計画行政学会第33回全国大会「人口減少時代をこえて」研究報告要旨集』81-84、85-88、89-92頁に収録。