

# 協働による森林管理の現状と課題

森林総合研究所北海道支所北方林管理研究グループ 八巻 一成

## 1. はじめに

森林環境の保全や植林、間伐といった森林管理を進める活動において、市民や多様な関係者と行政との「協働」が近年ますます重要なものとなってきている。例えば、林野庁によると、平成 21 (2009) 年における森林ボランティア団体数は全国で 2,677 であり、平成 9 (1997) 年の調査開始時と比べるとその数は 9.7 倍にも上っている。このように、市民の森林管理への関与は、ますます活発化していることが統計の上からも読み取ることができる。では、森林管理における協働の現状はどうなっているのだろうか。また、協働の取組みにおいて、どのようなことが課題として存在するのだろうか。この点に関してのまとまった調査、研究はまだ十分に行われていないとは言えないが、本報告では筆者が行った事例調査をもとに、協働の現状と課題について考察を行いたい。なお上記で、市民との協働、多様な関係者との協働という使い分けをしているが、前者では市民と行政との対応関係が協働の中心となり、後者では行政を含む多様な関係者間の協働が中心となっている。そこで本報告では、前者について野幌の森を事例に、後者についてレブンアツモリソウ保全活動を事例として現状と課題について考えてみたい。

## 2. 市民と行政の協働 —野幌の森の事例—

野幌の森は札幌市の郊外に位置する。札幌という北海道随一の大都市の近郊に位置することから、都市住民のレクリエーションの場として多くの利用者が訪れている。現在では道立自然公園野幌森林公園に指定されており、一部に道有地や民有地が含まれているがその大多数は国有林によって占められている。2004 年、大きな台風がこの森を襲い、甚大な風倒被害を生み出した。そこで、森林をよみがえらせるために、北海道森林管理局では市民参加による「野幌森林再生プロジェクト」を開始した。現在、12 団体が石狩地域森林環境保全ふれあいセンターと協力しながら活動を進めているほか、一般市民による植林活動が行われている。一方、野幌の森では以前から、自然環境や動植物の保全、自然とのふれあいを目的とした市民団体が活動

してきており、行政との間に様々な関係が見られる。

そこで、これら野幌の森で活動する市民団体と行政との協働の現状を探るため、2012 年 7~8 月にかけて、市民団体に対する意識調査を行った。対象とした団体は、森林環境保全ふれあいセンターおよび野幌森林公園自然ふれあい交流館の協力を得て把握した 48 団体である。調査票を郵送にて配布した結果、32 団体から回答があり

表 1 質問項目

### 行政に対する評価

- ①行政と連携や情報交換を行う機会は十分にある。
- ②行政からの情報提供は十分だ。
- ③行政に対して、意見や要望を発言する機会は十分にある。
- ④行政は自分たちの意見をよく聞いてくれる。
- ⑤行政との連携・協力はうまくいっている。
- ⑥行政は信頼できる。

### 森林管理に対する評価

- ①森の整備や管理に関する目標や方向性は明確だ。
- ②施策の実施にあたっては、特定の団体に偏りなく意見や要望が反映されている。
- ③決定された施策は合理的かつ妥当なものだ。
- ④施策が決定されるプロセスの透明性は高い。
- ⑤行政は森の管理をよくやっている。

\*5段階評価(5:とてもそう思う⇔1:全くそう思わない)

(回収率 66.6%)、そのうち分析対象とした質問項目(表 1)について有効な回答があった 26 団体(森林再生プロジェクト 9 団体、その他 17 団体)について、分析を行った。

まず、行政に対する評価を 5 段階で聞いた質問 6 項目の平均値を比べると(とてもそう思う: 5⇔全くそう思わない: 1)、森林再生プロジェクトに関わる団体(以下、森林再生団体とする)はその他団体と比べて評価が高かった(図 1)。つぎに、森林管理について聞いた質問 5 項目の平均値を比べると、こちらも森林再生団体のほうが高い値を示した(図 2)。以上のことから、森林再生団体のほうが行政に対する評価、森林管理に対する評価の双方とも高く、森林再生プロジェクトによる協働は行政や森林管理に対する市民団体の理解や協力を促す契機になっているものと推察される。さらに、これらの 2 つの評価値の相関関係は 0.77 と強い相関を示しており(図 3)、行政に対する評価は森林管理に対する評価と強く関係している傾向が見られた。つまり、行政との良好な関係を築いていくことが、森林管理に対する理解にもつながっていくことを示しているものと考えられる。

以上のことから、台風による風倒被害の回復を目指して始められた森林再生プロジェクトは、市民と行政が協働するための場を生み出し、市民団体と行政との距離感を縮めることに貢献しているのではないかと推察される。もちろん、当初から行政に対するある程度の信頼がなければ、そもそも森林再生プロジェクトには参加しなかったという可能性は否定できない。しかし、そうであったとしても、行政と市民との協働のためのきっかけを作る場として、本プロジェクトは大きな役割を果たしていると言えるのではないだろうか。そしてまた、このような協働の取組みを通して獲得された市民団体と行政との信頼関係は、森林管理に対する理解や協力を促す上でも重要な意義を持っているといえるだろう。

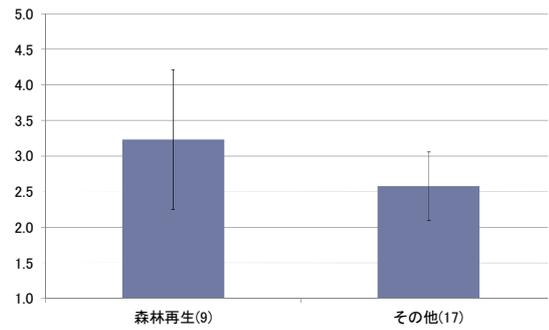


図 1 行政に対する評価

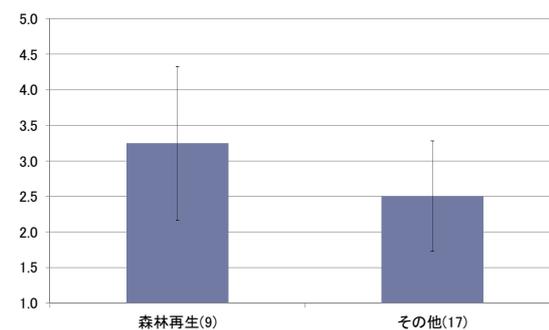


図 2 森林管理に対する評価

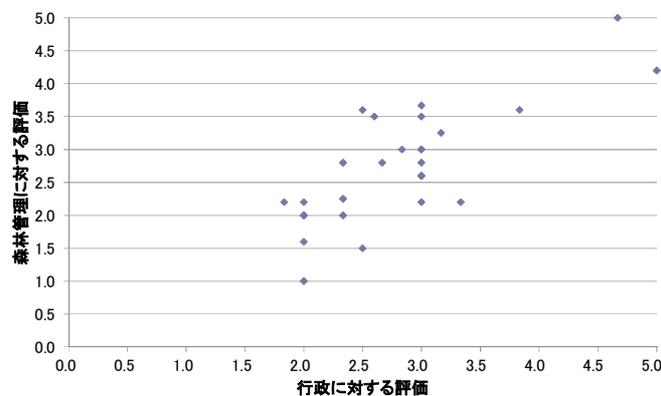


図 3 行政に対する評価と森林管理に対する評価との関係

### 3. 多様な関係者による協働 —レブンアツモリソウ保全活動の事例—

アツモリソウの変種とされるレブンアツモリソウは、日本の最北端に位置する礼文島のみで咲く固有種であり、日本版レッドデータブックで絶滅の恐れのある種である絶滅危惧 IB類に分類されている植物である（図 4）。この植物は、5月下旬から6月上旬にかけてクリーム色の可憐な花を咲かせ、海拔0メートルから高山植物が咲くことで有名なこの島に観光シーズンの到来を告げる。しかしその可憐な花ゆえに、これまで受難の歴史を歩んできた。かつては島の至る所でその姿が見られたと言われるが、幾多の盗掘被害に遭い絶滅の危機に瀕してしまった。そこで、礼文町では監視員を配置して盗掘のパトロールをしたり、残り少なくなった自生地の周囲に有刺鉄線を張るなどの対策を進めてきた。1994年には「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（種の保存法）」が制定され、レブンアツモリソウもこの法律の指定対象種となり、国も入ったの保護活動が開始されたのである。



図 4 レブンアツモリソウ

レブンアツモリソウを絶滅から守るための取組みは、大きく2つに分けられる。一つは、自生地の保全である。現在、礼文島北部を中心にわずかに見られるのみである自生株を盗掘から守るために、監視、パトロール活動が続けられている。もう一つが、人工培養技術によって人工的に繁殖させた個体を用いて、個体数の復元を図る取組みである。これらの活動は、上記の法律にもとづいて、様々な関係者の連携、協力により現在進められている。

レブンアツモリソウの保全活動には多くの関係組織、関係者が関わっており、行政機関や公的組織ばかりではなく、地域で自主的に保全活動を進めているNPOやボランティアなどもある。レブンアツモリソウ保全のための取組みを効果的に進めていくためには、これらの関係者間における良好な連携体制の構築が大きな鍵を握っているのである。そこで、2007～2008年にかけて、レブンアツモリソウを保全する関係者38人を対象として、保全活動の評価に関する聞き取り調査を行った。調査対象は、林野庁、環境省、北海道、礼文町役場の担当者、現地監視員、ボランティア、研究者等である。

図5は、保全対策の現状についての評価結果を示したものである。「保全対策全体」については、73.7%が十分と評価していた。個別の項目を見ると、「組織間の協力体制」、「監視やパトロール」、「啓蒙活動」では68%以上が十分と評価しており、保全活動の取組みはかなり良い状況にあると言える。一方、「政策の立案体制」について十分と回答した割合は

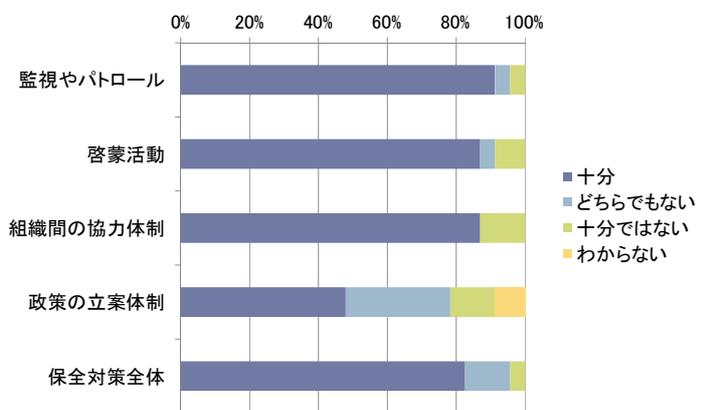


図 5 保全対策についての評価

42.1%にとどまっております、他の項目比べて評価が低かった。では、レブニアツモリソウ保全のための協働の現場では何が起きているのだろうか。

調査結果から、レブニアツモリソウ保全活動における組織間の協力体制は比較的良い評価を得ていた。これは、関係者間の協働がかなりうまくいっているからではないかと考えられる。協働を成立させるための重要な要素として近年大きな関心が寄せられているのが、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）である。ソーシャル・キャピタルは「個人間のつながり、すなわち社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」と定義されており、人的なつながりを基盤として生み出される信頼や相互扶助、ルール遵守の意識、規範といったものを指す。ソーシャル・キャピタルは人と人との間に存在する見えない力ともいえるものであり、その存在によって個人や組織間の協力関係が促進されると言われている。

レブニアツモリソウ保全の取組みにおいても、ソーシャル・キャピタルが重要な役割を果たしていると考えられる。監視員や行政、ボランティアの連携・協力による監視・パトロール活動によって、盗掘の被害は大幅に減少した。それが、協力体制や監視・パトロール、啓蒙活動の良好な評価につながっているのであり、その背景として監視・パトロール活動に関わる関係者の間におけるソーシャル・キャピタルの存在が考えられる。一方、人工培養技術を用いた個体数の復元にあたっては、地元の関係者に加えて行政、研究者との連携・協力が不可欠であるが、組織や立場の垣根を越えた認識の共有や合意の形成についてはまだまだ今後の課題となっている。これが、政策立案体制の評価の低さにつながっているものと考えられる。行政、研究者といった立場が異なる関係者が協働を進めていくためには、互いの立場や認識の違いを超えて理解、協力関係を築いていく必要がある。それは、ある程度の手間や時間がかかるものである一方、いくら法律や制度を整備したとしても、関係者の間に共通認識や信頼関係が構築されていなければ、真の協働は実現しない。同じ組織や立場にいる人々の結束はもちろんのこと、異なる組織や立場をまたいだ関係者間におけるソーシャル・キャピタルの醸成もまた、協働には重要なのである。

#### 4. おわりに

以上、2つの事例を通して、協働の現状と課題を見てきた。野幌の事例は、森林再生の取組みを通じて市民団体と行政が協力しながら、お互いの信頼関係の構築を進めている試みであり、この取組みが進められることによって、森林管理への理解や協力も促されることが示された。一方、レブニアツモリソウの事例では、多様な関係者の間に存在するソーシャル・キャピタルという見えない力の重要性が指摘された。しかし、野幌の事例においてもまた、市民団体と行政との協働を図る上でのソーシャル・キャピタルの重要性を無視することはできない。ただ、いずれの事例においても、制度やしきみをただ単に作れば協働がうまくいくというものではない。協働に関わる関係者間の信頼関係の醸成が非常に重要なのである。森林管理において、市民や関係者との協働は今やもう避けては通れない状況になってきている。協働による森林管理をうまく進めていくためには、ソーシャル・キャピタルという見えない力を、行政を含む関係者どうしが辛抱強く醸成していこうとする心構えが必要なのである。