

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～

Can we manage Satoyama?

～ Challenges to citizen participation in public forest management ～

孫田 敏（北の里山の会 代表）

1. はじめに

森林ボランティアという言葉が市民権を得て久しい。ルーツを探れば、1974年に富山県で結成され活動を始めた「草刈り十字軍」にたどり着くと考えられている¹。林野庁の森づくり活動に関するアンケートの集計によれば、1976年以前から活動していた団体数は15団体、それが1997年には227団体、2000年・581団体、2003年・1,165団体、2006年・1,863団体と急増している²。この調査の主目的は活動団体の事態把握にあると考えられ、一次集計以上の解析はされていない。したがって、活動団体が抱える種々の課題や方向性については明かであるとは言い難い。

本報告では、10年に及ぶ「北の里山の会」の活動を振り返ることによって、活動団体が直面した課題や進むべき方向性について考察していきたい。自らの活動を俎上に載せ、冷静かつ客観的に表現することは難しく、いささか主観的な表現も交えることについてはご容赦いただきたい。

2. 活動にいたった経緯

(1) 札幌市の都市近郊林に関する議論

1998年、当時札幌市では都市緑化条例（現在は札幌市緑の保全と創出に関する条例）の改訂時期を迎えていた。改訂にあたり都市近郊林も都市環境保全の一端を担うと考え、（社）北海道都市再開発促進協会（以下、北のまちづくり協会）にこれからのあり方に対する検討を委託している。

その業務委託の中で、北のまちづくり協会は協会会員からワークショップ参加者を募集し、発注者である札幌市担当者・外部のアドバイザーを加え、1998年4月～10月までの半年間で15回のワークショップを開催した。都市近郊林の実態を把握し、都市近郊林に関する共通認識を得た上で、「里山」的利用の可能性や市民参加の可能性などについて議論を重ね、同年11月に報告書としてとりまとめ札幌市に提言を行っている³。内容の骨子は次の通りである。なお、筆者はワークショップの一員として参加している。

- ・本州各地で議論されているような、農地とその背後の樹林地が一带となった里山という空間構造⁴は現在の札幌市の都市近郊林ではほとんど見られない。住宅地に隣接する場合が多い。しかし、居住環境と一体化しつつあることから、農地を欠く構造であっても里山と呼ぶことに違和感はなく、「北の里山」と称することにする。
- ・都市近郊林（約24,000ha）の自然性、機能性、活用性を評価し、自然保護区域、野生動

物保護区域、都市景観保全区域、防災水土保全区域、都市生活型活用区域、都市基盤型活用区域、林業施業基盤活用区域、森林再生区域の 8 区分に類型化し管理の方向性を定める。

- ・都市近郊林を都市インフラの一つと位置づけるならば、森林所有者、行政だけに所要の負担を求めるのではなく、市民側からの参画、参加も重要となる。そのために、当時街づくりの主体として期待されていた TMO (Town Management Organization) の森林版、GMO (Green Management Organization) つまり市民による森林管理が必要となるのではないか。

(2) 北の里山の会の設立

札幌市では 1993 年より「都市環境緑地整備事業(現在は都市環境林と名称変更)」を開始し、森林の保全と活用を目的に都市周辺民有林の公有地化を図ってきている⁵。前述のワークショップ終了後、札幌市担当者から「都市環境緑林を活用したモデルケースとして実際に活動を始めないか」という誘いがあり、ワークショップ参加者を中心としてグループ結成の準備を進めることになった。

数ヶ月の準備期間を経て、2000 年 5 月 10 日に「北の里山の会」設立の運びとなる。会の目的は、規約第 2 条で次のように定めた。

「本会は、自らが森林での多様な体験を楽しみ、その恵みを北の暮らしの中にしっかりと位置づけ、森林と周辺環境のあるべき姿の提案・実践をとおり、森林とのかかわりの環を広げていくことを目的とする。」

設立時の会員数は約 70 名。同年 10 月から、札幌市所有の「おくいずみ都市環境緑地(当時名称、現在環境林、以下環境林を使用)」を利用し、フィールドでの活動を開始した。

3. 活動の内容

(1) フィールド活動

活動フィールドの概要

「おくいずみ都市環境緑林(以下、通称有明の森を使用)」は札幌市南東部に位置し、札幌市内でも有数の規模を持つ里塚霊園に隣接している。支笏湖火砕流台地の斜面にあり、北側を流れる厚別川が形成した谷底平野に接している。面積は 5.7ha、広葉樹二次林とカラマツ林が半々である。カラマツ林は林齢 52 年、広葉樹林はミズナラ・コナラが主体で伐採から 62 年が経過している。地形・周辺の土地利用・林齢を考え合わせると、第二次世界大戦後まで短い期間ではあるが「里山」として利用されてきたと推定される。両者とも地域森林計画の対象林分である。

林床はクマイザサ・スズタケが優占している。カラマツ林内でのササ類の優占度は比較的小さいため広葉樹の稚樹発生密度は高い。一方、広葉樹林内は樹冠密度がカラマツ林よりも低いためにササ類の優占度が高く広葉樹の更新木はきわめて少ない。

フィールドでの活動内容

以下に述べるように森林整備に関わる一通りの作業内容は経験した。活動開始から 5 年

間ほどの有明の森での活動内容は次の通りである。

- ・活動頻度：9～10回/年（おおむね月1回の活動、他の行事と重複する場合には休止）
- ・活動人数：延べ100～120人/年
- ・作業内容：非積雪期 ササ刈りやツル切りなどのほか林内散策路の整備や補修等
積雪期 除伐や枯死木の伐倒等
基本的にはチェーンソーや刈払機を使用しない手作業
- ・技能講習：札幌市の助成制度を利用し、札幌市森林組合に依頼し、森林の取扱、器具や機械の操作講習を受講（1回/年）
- ・その他：時期に応じ観察会等

実際のところ、「森林整備面積は？」という問いに答えられるような状態ではない。

森林整備に関わる作業を経験した中で、除伐（目的外の樹木を伐採。比較的小径木が対象）やツル切り、手鎌でのササ刈りまでが自分たちにできる範囲であり、チェーンソーを使用しなければならない間伐（同樹種の中で残すべき樹木以外を伐採）や刈払機を使用する作業は難しいという総意が形成された。

現在、設立当初に考えていた「普通の市民が里山で何ができるのかを探る」方向に立ち戻り、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。

（2）フィールド以外の活動

現在、会員数は約70名。入退会による会員の入れ替わりはあるが、設立当初と同程度の人数である。札幌およびその周辺の在住者だけでなく、他の地域にも会員がいることから、情報の交流を図るネットワーク的な側面も併せ持つようになってきている。

北の里山の会として外部向けにイベントを開催することはほとんどないが、会員が森林ボランティア系の各種行事にスタッフとして関わる機会も多い。会の活動の直接的な成果ではないが、10年間活動してきた実績の現れの一つではないかと考えている。

4. 現状における課題

ここで札幌市の都市環境林利用に関わる制度の変遷を概観する。

北の里山の会等が先行的に活動を開始したときには、ほぼ紳士協定であった。

2002年、札幌市は「札幌市都市環境林に関する自主的な林内活動実施要領」定め、林内で活動するためには団体として札幌市に登録することとした。登録が必要な行為として次の内容が挙げられている。除間伐・枯損木撤去等、草刈・ツル切り、樹木の植栽、散策路・広場等の造成・補修、炭焼き等、その他活動による林況・現状の変更⁶。活動団体と札幌市は各都市環境林別に運営協議会を設置し、活動内容等について協議していくとしていた。このほか、全活動団体と札幌市の間で全体会議も開催された。

2008年になって、札幌市はこの要領を改訂し、新たに「札幌市森林ボランティア活動促進要綱」を定めている⁷。都市環境林での森林ボランティア活動は、登録申請・承認の手続きを踏むことになる。承認される活動内容は、草刈り、間伐、枯木・倒木の処理、植樹などの森林の保全活動及び活動により発生する間伐材等の活用、森林の清掃・美化活動及び

マナー等の啓発、森林環境教育活動、森林の生態系保全に関わる活動、その他森林の保全活動となっている。新たに発生間伐材の利用が認められるようになった意義は大きいですが、以前に認められていた「散策路・広場等の造成・補修、炭焼き等」は、不承認となる可能性が高い。また、協議会は規定されず、全体会議は必要に応じて開催することができるとしている。

活動当初、「都市環境林の利活用を一緒に考えていきましょうよ」という姿勢で進めてきたと考えていたことが、いつの間にか管理する側と管理される側になってしまったという徒労感がある。昨今の行政の説明責任や所有者の管理責任に対する風潮は理解できるものの腑には落ちない。

現在、活動は停滞気味である。活動内容がマンネリ化してきていることや会の執行部の疲労感も一因であるが、札幌市との対話不足から将来像を共有できていないことも大きな要因と捉えている。基本的に森林管理は所有者の意志が反映される。その意志は、各市町村森林整備計画として表され、上位の地域森林計画から大きくはずれることはできない。その計画の中で示される目標像をどう共有するか、それに対して市民ができることはどこまでか、という議論がないまま現在に至っている。

「管理する・される」関係ではなく、実質的な「協働」の関係を構築できずにいることが大きな課題であり、活動のモチベーション低下となって現れている。

5. 今後の展望

私たちの活動は、森林整備の結果が目に見える形で現れてくることは少ないと考えている。基本的に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。

会が活動を続けていくためにはフィールドが必要である。都市環境林以外の一般民有林（私有林）に活動フィールドを求めたこともあった。しかし、有明の森の利便性、そして何よりも10年近く活動した森への愛着、これが制度変更後も有明の森の利用を続ける理由である。森に関わることの「大義」だけではなく、「情」も必要なのだ。

札幌市とは「店子と大家の関係」として良好な関係を維持しつつ、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、「情」の部分も取り入れられるシステムを目指して行きたいと考えている。

¹ 孫田敏,2007,森林管理と市民参加,浅川昭一郎編著,北のランドスケープ 保全と創造, 188-196,354pp,環境コミュニケーションズ

² 林野庁研究・保全課,2007,森づくり活動についてのアンケート集計結果,21pp

³ 北のまちづくり協会,1998,札幌市森林保全計画報告書,162pp

⁴ 武内和彦・鷲谷いづみ・恒川篤史編,2001,里山の環境学,257pp,東京大学出版会 ほか

⁵ 札幌市みどりのページ,森林ボランティア,
<http://www.city.sapporo.jp/ryokuka/midori/volunteer/index.html>,2010/7/21 閲覧

⁶ 札幌市環境局,2002,札幌市都市環境林に関する自主的な林内活動実施要領

⁷ 札幌市環境局,2008,札幌市森林ボランティア活動促進要綱