

第2部 森林と人の新しい関係を築くために

第3章 地域の森林管理の仕組みづくり

第1節 はじめに

本報告書では、森林は単に木材資源の供給源というだけではなく、人間生活を維持していくうえで必要不可欠な環境資源であると認識している。その一方、現在の人間生活を維持していくためには、森林にながしかの働きをしたまま放置したのでは、環境資源としての森林の質が低下すると考えられることから適切な管理が必要である、という認識も示した。このような認識は今に始まったものではなく、林業として適切に森林の管理を行うことによって、環境資源としての森林の質も維持することができるという予定調和論として展開されてきたものである。ところが、経済行為としての林業が立ちゆかないという現状からこの予定調和論が破綻しつつある。そこで本章では、環境資源としての森林を共有財産（コモンズ）として認識して適切に管理していくにはどのような方策があるか、を地域という視点から検討した。

森林をコモンズとして認識すること、これはとりもなおさず、そこに住む人々とそれらの人々が形づくる地域が森林の管理に関与していくことである。本章では、環境財としての森林、コモンズとしての森林は本来的に地域とそこに住む人々が担うべきものであるという考え方を基底に置く。そして森林管理は地域づくりの一環として捉える方向で論旨を展開する。

地域の概念は多様である。ここでは次に述べるような層構造で地域を捉えた。

まず河川の上下流という地形条件に規定される流域を一つのまとまりのある地域として設定した。いわゆる森林の荒廃の影響は、単に森林に近い上流域にとどまらず、川を通して下流に大きく現れる。あるときには都市のスプロール化が、あるときには森林の乱開

発による土地利用の変化が、水質の悪化・生態系の劣化・土砂流出の顕在化などの複合的な問題を発生させてきたことは明らかである。このような問題は流域の一部である一自治体や一行政機関レベルでは対処できる範囲を超えている。問題の解決には、様々な立場にある流域の構成員の森林に対する認識の共有化と連携が欠かせない。

次に複数の行政単位が文化的に一つのまとまりのある地域を形づくっている場合を考えてみたい。森林政策をはじめ多くの政策は、必ずしも流域単位で執行されるとは限らない。多くの場合はよれよりも小さな、複数の自治体がまとまった形で展開されることが多い。北海道でいえば、支庁単位がそれに該当すると考えられる。現在、北海道関係の行政機関を支庁単位で統合し、総合的な地域政策を展開することが検討されている。森林政策も当然その総合的な地域政策の中に組み入れられるべきものであると考える。そして、さらにはどのようにして地域を構成する人々との連携を充実していくかが課題となる。

最後に一自治体レベルの場合を考えてみる。このレベルでは森林と人々の関係はより具体的なものとして現れてくる。街づくりや森林づくりに関する諸政策がより緊密な関係性を持つことが要求される。ここでは緊密な関係性の結果を地域という布に例えてみたい。現状では様々な政策は、それぞれを執行するための法や条例に基づいている。これを縦糸とする。一方地域を形づくるためには縦糸を撚る、編むなどの作業が必要となるが、現在のシステムではこの作業が必ずしも有効に進められてはいない。編むための横糸が必要である。ここでは、横糸を通すのは地域に住む人々であり、これら縦糸と横糸が織りなされ

ることによって初めて地域という布がつくられると考えている。

以上のような視点に立ち、本章を書き進める。

### 3. 森林計画を地域の緑づくりとして考える

#### 【提案】地域の緑づくり計画を市民組織と協働で考える

身近な森林に関する計画は、基本的には市町村森林整備計画（地域森林計画）で取り扱われる。しかし都市計画をもつ市町村の場合、都市計画区域内の森林は「都市緑地保全法」で定められている「緑の基本計画」の計画対象となることもある。しかし、一方は森林施業の対象として計画され、他方では保全対象としてみなされることが多く、森林の取り扱いに対する観点が異なっている。地域住民から見ると、どちらの計画で取り扱われようと良好な森林の状態を維持されて欲しいと願うわけで、両計画に齟齬がなく進められることが望まれる。

2001 年 7 月の森林・林業基本法の改正に伴って森林は 3 つのカテゴリーに区分された。その 1 つに「森林と人の共生林」がある。これまで、森林は「施業」という一般にはなじみのないことばで管理され、いわゆる街の緑からは縁遠かったように感じている。「森林と人の共生林」が具体的に何を指すかについては計画が緒に就いたばかりでまだ明確ではないのだが、この共生という概念を持つ森林を街から発信する緑づくりと一体的に取り扱うことによって、地域の景観づくりや生活環境の向上に結びつけることができるのではないかと考えた。

本稿では、都市における森林の位置づけは「都市緑地保全法」で定められている「緑の基本計画」に典型的に表されていると考え、

2 節では地域の森林管理の現状と課題を概観する。3 節以降でそれぞれの層構造ごとに森林管理の現状と課題を述べ、あるべき姿を提案として示した。

すでに「緑の基本計画」が策定されている道内 13 自治体の「緑の基本計画」と「市町村森林整備計画」がどのように関連づけられているかみることによって課題を整理し、地域の緑づくり計画を市民組織と行政が協働で立案するという提案へと結びつけたい。

#### (1) 「緑の基本計画」と「市町村森林整備計画」の現状

##### a. 「緑の基本計画」における森林の取り扱い

緑の基本計画とは都市緑地保全法第 2 条 2 に定める「緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画」の略称で、市町村が都市計画区域（都市計画法第 5 条）内における都市の緑地の適正な保全と緑化の推進に関わる措置を総合的・計画的に推進するための計画である。

計画で定める内容は、

- 緑地の保全及び緑化の目標
  - 緑地の配置の方針
  - 緑地の保全及び緑化推進のための施策
  - 緑地保全地区における緑地の保全
  - 保全配慮地区における緑地の保全
  - 緑化重点地区における緑化の推進
- の 6 項目である。

緑の基本計画の中で取り扱われる緑地には公園等の人工的につくりだされた緑地のほかに、法や条例・協定などで指定される地域性緑地がある。図-3.3.1 に緑の基本計画で取り扱う緑地の種類をあげるが、図中の二重線の枠組みで示される「保安林」・「地域計画対象民有林」が森林法に基づく緑地である。都市計画区域内の「保安林」・「地域計画対象民有

林」は希な存在ではなく、都市部をとりまく森林は市街化調整区域として都市計画区域に編入されていることが多い。例として、図-3.3.2 に札幌市の都市計画区域を示したが、図示はされていないものの市街化調整区域は藻岩山・円山・白旗山はじめ森林となっている。また、都市計画区域内では、緩衝緑地的

な機能を果たす緑地や神社仏閣とその周囲の緑地・住民が健全な生活環境を確保するための緑地などを緑地保全地区として指定することができ、緑地保全地区では建築や樹木の伐採・土地形状の変更等に制限が設けられている。このため緑地保全地区は保安林を指定することはできない。

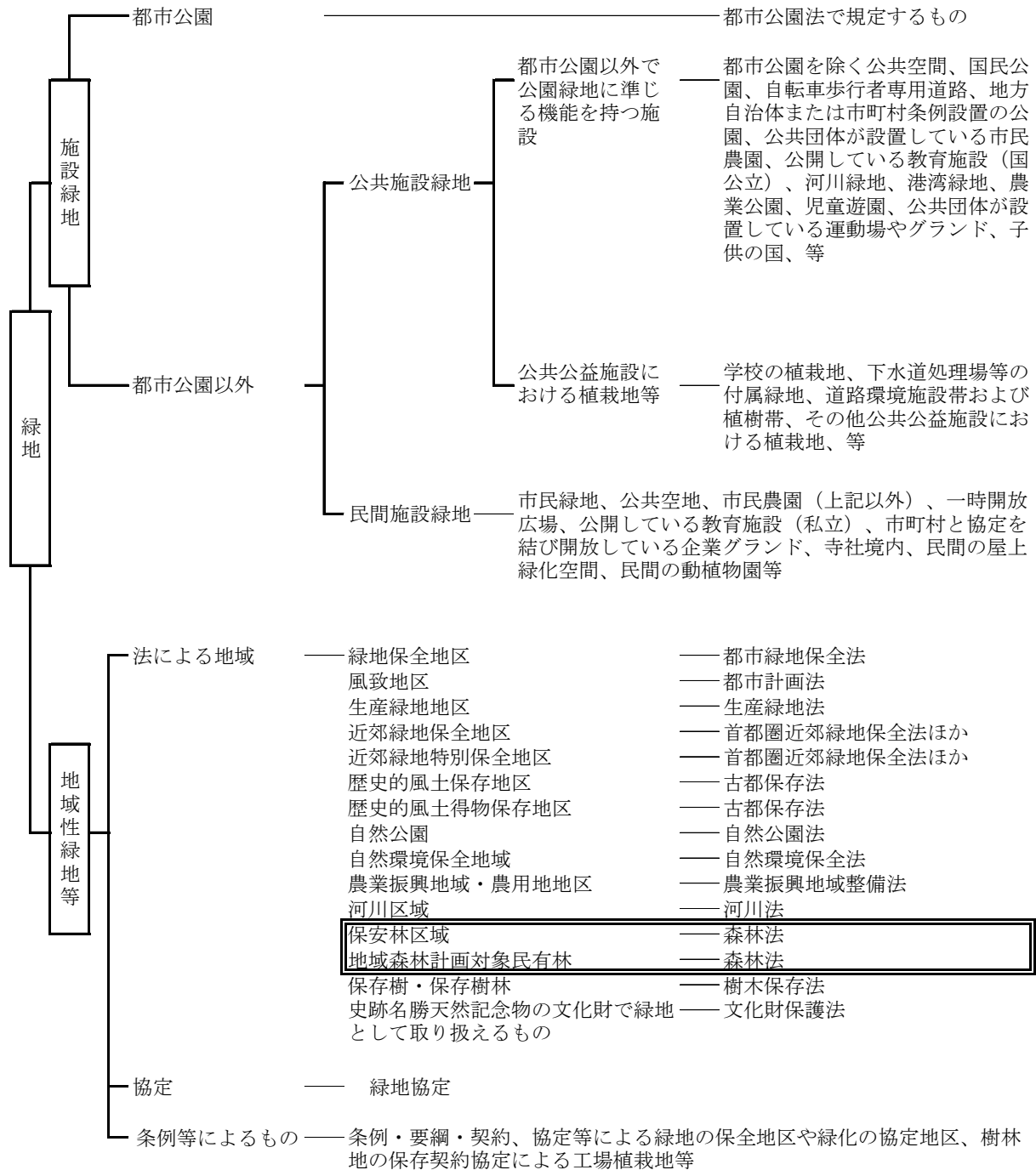


図-3.3.1 緑の基本法で対象となる緑地の種類（注1に加筆）

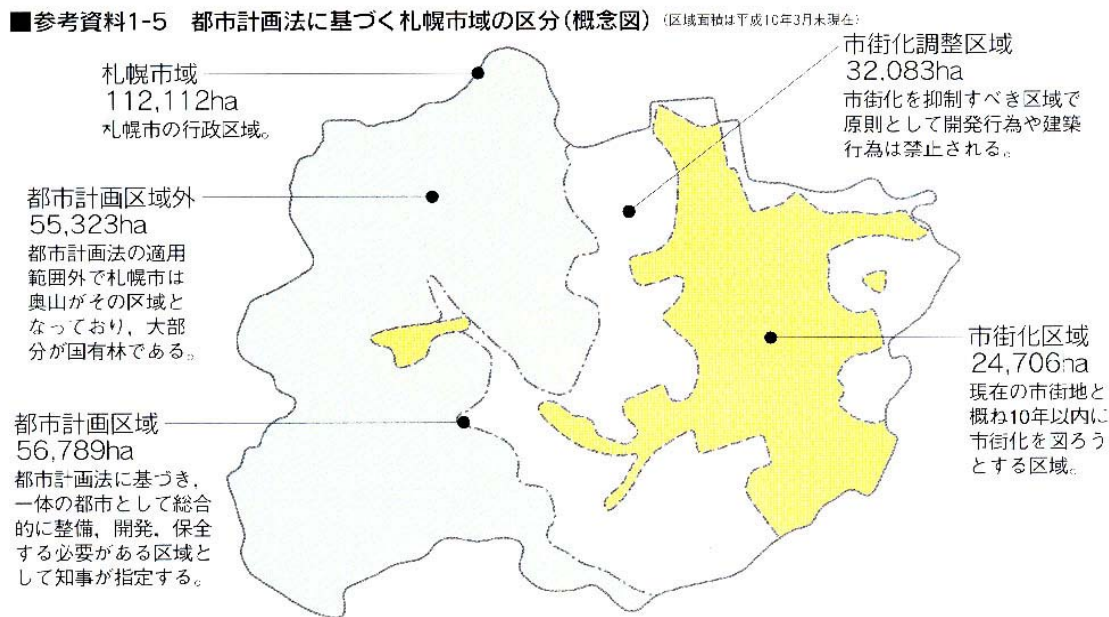


図-3.3.2 札幌市の都市計画区域 (注 2)

b. 「市町村森林整備計画」における森林の取り扱い

2001年7月の森林・林業基本法の改正に伴って立案された森林・林業基本計画(2001年10月)では、森林の多面的機能を発揮させるために森林の機能区分を行い、それぞれに森林管理の望ましい方向性を定めている。森林は3区分され、「水土保持林」・「森林と人の共生林」・「資源の循環利用林」と名づけられた。「水土保持林」は従来からの保安林種の中の水源涵養や防災に関わる森林、「森林と人の共生林」は保安林種の中の保健休養や風致などに関わる森林、「資源の循環利用林」は一般的に林業に供される森林に対応すると理解することができる。これら3区分のうち、「森林と人の共生林」はさらに3つのカテゴリーに細分される。1つには「原生的な自然環境を構成し、学術的に貴重な動植物の生息・生育に適している森林」、1つには「街並み、史跡、名勝等と一体となって潤いのある自然景観や歴史的風致を構成している森林」、さらには「騒音や風などを防ぎ生活に潤いと安心を与えるとともに、身近な自然や自然とのふれあいの場として適切に管理され、住民

等に憩いと学びの場を提供している森林」である。

森林の機能区分ごとの面積や整備目標等は市町村森林整備計画の上位計画である地域森林計画で定められる。地域森林計画の立案者は都道府県知事である。市町村森林整備計画では「水土保持林」・「森林と人の共生林」など公益的機能別森林の実際の区域とその管理方法を定めることになっている。つまり大枠については地域森林計画で決定され、詳細を市町村森林整備計画で決定すると考えられる。

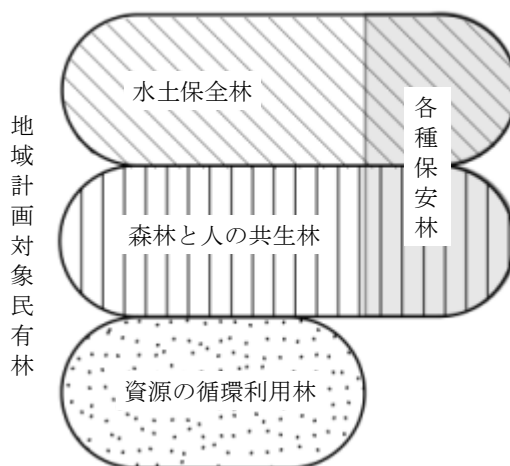


図-3.3.3 地域森林計画対象民有林と保安林の関係模式図

地域森林計画における森林の機能区分と保安林の関係を模式的に図 3.3.3 に示す。図中の「森林と人の共生林」と保安林の重なり

部分には、保健保安林や風致保安林が該当するものと考えられる。

c. 両計画の接点

先に都市計画区域にも地域計画対象民有林が存在すること、都市緑地保全法の緑地保全地区には保安林は含まれないことを述べた。このようなことから、街づくりとともに緑づくりを検討することができる森林は、図-3.3.4 に示すように都市計画区域に存在する地域計画対象民有林であり、また検討しやす

い種別は「森林と人の共生林」ということになると考えられる。

ちなみに旭川市の例では、都市計画区域内に 6,250ha の森林があり、そのうち 3,450ha は地域森林計画対象森林となっている（1995 年度の数値のために、森林の機能区分はされていない）。

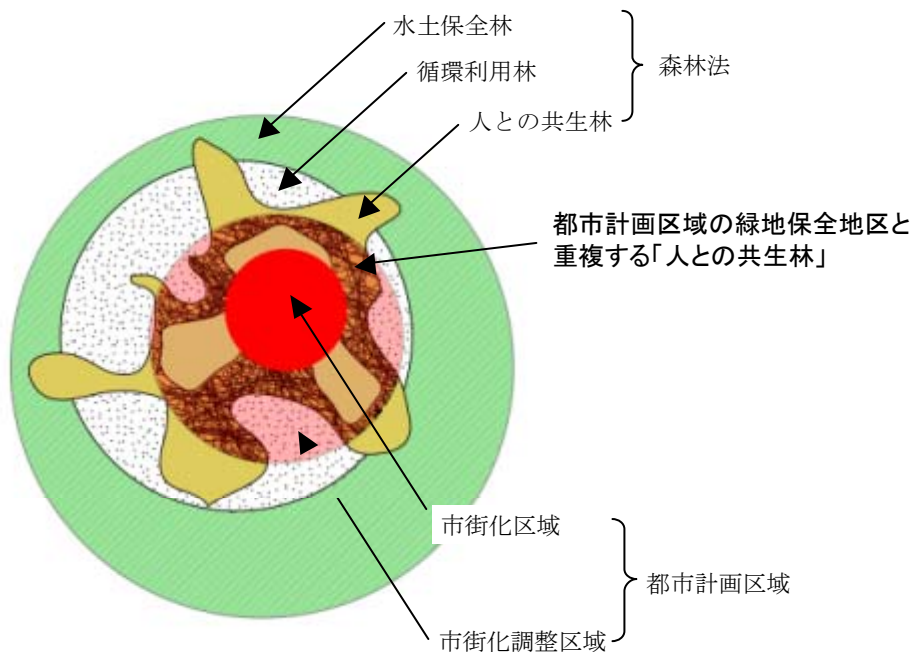


図-3.5.4 都市計画と森林計画の接点の模式図

d. 道内の現状

道内では、2003 年 3 月現在、13 自治体で緑の基本計画が立てられている。表-3.3.1 にその市町名と緑の基本計画と森林整備計画の成立年月を示す。

これらの自治体における緑の基本計画での民有林の取り扱いと、市町村森林整備計画での「森林と人の共生林」や住民参加についてどのように記載されているかを表 3-に示した。

緑の基本計画では、周辺の森林がどのよう

表-3.3.1 道内で緑の基本計画が策定されている自治体の緑の基本計画・森林整備計画の成立時期

	緑の基本計画	森林整備計画
女満別町	1999, 03	2001, 04
札幌市	1999, 06	1999, 04
石狩市	2001, 10	1999, 04
音更町	2001, 03	1999, 04
釧路市	2001, 03	
栗沢町	2001, 03	1999, 04
栗山町	2001, 03	1999, 04
滝川市	2001, 03	1999, 04
函館市	2001, 03	2000, 04
恵庭市	2002, 04	1999, 04
旭川市		1999, 04
北見市		2001, 04
富良野市		1999, 04

※森林整備計画は修正時点

に認識されているかを計画書の記載から拾い上げた。またホームページでの公表の有無も調べている。

市町村森林整備計画では「森林と人との共生林」に関する取り扱いを見た後、「Vその他森林の整備のために必要な事項」の各自治体の特色が現れているのではないかと考え、その中から以下のような内容が記載されているか否かを拾い上げた。項目は次の通りである。

- 計画の公表等に関する記述：計画は森林法第 10 条 3 の 8 で、計画はこれを遅滞なく公表しなければならないと定めている。計画の中で、住民参加を促進するために公表することを記述しているか否か。
- 住民参加の促進策：一般論として住民参加が重要であることは多くの自治体で認識されているが、その具体策が計画されているか否か。
- 里山保全の具体策：緑の基本計画は都市計画が定められている自治体で計画される。したがって周辺森林は里山的な要素を持つと考えられる。その具体策が記述されているか否か。
- 公益的機能発揮のための重点課題：「森林と人との共生林」に区分された森林は市街地近くにも多く存在する。この取り扱いについて具体的に記述されているか否か。
- 総合計画等との連携：市町村森林整備計画も地域の計画の一つである。自治体の総合計画などとの関連を記載しているか否か。

このほか緑の基本計画と同様にホームページでの公表の有無も調べた。

#### ■緑の基本計画における周辺森林の取り扱い

緑の基本計画においては、現在ある周辺森林は「骨格となる緑」や「緑の拠点」として位置づけられ、基本的に保全の対象である。地域森林計画面積を維持するという考え方が

あるが、中には森林としての現植生の保全を目標にしているところもある。

これらの中で、北見市・滝川市では緑の基本計画で森林の整備まで記述している。

なお、緑の基本計画がホームページ上で公開されている自治体は 5 自治体で、半数に満たない。

#### ■市町村森林整備計画での「森林と人との共生林」などの取り扱い

「森林と人との共生林」の取り扱いに関する記載は全ての自治体で同一であった。

整備計画の中で計画の公表について記載しているのは 3 自治体、住民参加について具体的に計画を持つ自治体は 3 自治体である。一般論として書かれているものは 4 自治体であったが、触れていない自治体は 5 自治体ある。里山保全の具体策はほとんど触れられておらず、具体策として書かれているのは 1 自治体のみで、ほとんどが一般論に終始している。公益的機能発揮のための重点的な課題は、5 自治体で触れられていた。保健保安林に関する事柄のほか、市民の森（札幌市）や住民参加でつくる森（滝川市）のことが記載されている。自治体の総合計画との関連を記載しているのは、3 自治体であった。

また市町村森林整備計画をホームページ上で公表している自治体は 1 つもなかった。

表-3.3.2 道内自治体における緑の基本計画と森林整備計画の記載内容

	緑の基本計画			市町村森林整備計画							
	計画成立年月	森林に対する記述	ホームページでの公表	計画成立年月	森林と人の共生林に関する記述	計画の公表等	住民参加の促進策	里山保全の具体策	公益的機能発揮のための重点課題	記述	総合計画等との関連
旭川市	-	緑の骨格。まちをとりまく緑の保全・活用。ふれあいの森づくりの支援。	×	1999, 04	生活環境保全機能または保健分化機能の高度発揮を図るため、心理の構成を維持し、樹種の多様性を増進することを基本とし、自然環境の保全や景観の維持向上等個々の森林に対する要請に応じた適切な施業を推進することとします。	○	△	△	○	○	×
石狩市	2001, 10	防風林の保全と活用・保全のための組織づくり 海岸砂丘林の保全	-	1999, 04		×	×	×	×	×	×
恵庭市	-	「恵庭市漁川流域に係る水道水源の水質保全に関する条例」の主旨を踏まえ、水源の保全や良好な自然植生・鳥獣の保護	○	1999, 04		×	×	×	×	×	×
音更町	2001, 3	まちのまわりの森林や耕地防風林などを保全するとともに、再生・創出を積極的に行い、住みやすい環境と十勝らしい風景を守る。 オサルシナイ丘陵の樹林地や音更川の河岸段丘樹林、耕地防風林、十勝牧場など、住みやすい環境と十勝らしい風景を守るために、関係機関や所有者などと協議す。	○	1999, 04		○	△	×	×	×	×
北見市	-	◇緑に囲まれた美しい山並みの保全： ●風致地区・環境緑地保護地区等の指定 ●新たな緑地保全制度の導入 ◇豊かな森の自然とふれあえる場の確保： 森林公園の整備、保全・活用	○	2001, 04		×	△	×	○	×	×
釧路市	2001, 3	地域性緑地の指定目標：5,406ha→22年後現況程度	×	-		-	-	-	-	-	×
栗沢町	2001, 3	森林地帯と樹林地の保全：市街地東側の後背地に広がる丘陵地帯の樹林地を野生動植物との共生も可能な緑の拠点として配置し、保全を図る。	×	1999, 04		×	△		○	×	×
栗山町	2001, 3	環境保全系・景観系：地域森林計画地対象民有林の植生の保全・・・樹林地の保全 フェアブルの森を含む一体の保全と活用	×	1999, 04		×	×	×	×	×	×
札幌市	1999, 6	街から見える山並みの保全（都市近郊林の保全計画体系の確立） 開発に伴う緑の減少の抑制（土地形質変更に伴う緑化協議制度の運用） 市民参加によるみどりの保全活用	○	1999, 04		○	○	△	○	○	×
滝川市	2001, 3	丸加高原地区を緑化推進重点地区に指定	○	1999, 04		×	○	△	○	○	×
函館市	2001, 3	地域森林計画対象民有林の現状維持	×	2000, 04	×	×	×	×	×	×	
富良野市	-	緑の骨格と拠点となる自然環境の保全。西部山麓地帯に広く分布する森林地帯は優れた自然環境を有していることから緑の拠点となる緑地として配置	×	1999, 04	×	○	○	×	×	×	
女満別町	1999, 03	防風保安林、地域森林計画対象民有林の植生を保存。緑の骨格につながり、骨格と市街地のつながりを強化。 地権者に、既存の樹林の保全について要請	×	2001, 04	×	×	×	×	×	×	

×は記載がない、△は記載があるが抽象的、○は記載あり、-は不明

## (2) 緑づくり計画に関する課題

これまでみてきたように、多くの場合都市計画区域内の地域対象民有林は、都市計画サイドからは保全対象として取り扱われている。甚だしい場合には「植生の保全」と定められ、林業行為ができなくなると考えられてしまうような表現もある。都市緑地保全法では、基本的に地域森林計画対象民有林に対して制限を加えることができないことから、買い入れを行わない限り、「森林と人との共生林」に則り管理されていていけば問題はないことになる。

一方、森林法の範疇である地域森林計画対象民有林では、「森林と人との共生林」というカテゴリー区分はできたものの、具体的な管理方法までは確立されていない。「森林と人との共生林」の取り扱いに関する記が全ての自治体で同一であったことがこれを物語っている。「森林と人との共生林」という入れ物はできたが、さて今までの森林管理とは何が違うのか、これから模索する段階であると推測される。

また、緑の基本計画と市町村森林整備計画の認知度を考えると、緑の基本計画は基本的に住民参加で立てられる計画であることから比較的住民に認知されているのではないかと考えられる。これに対し、市町村森林整備計画は森林所有者に対しては制限が生じるが、森林を所有していない住民には基本的には関係がないように考えられているのではないかとと思われる。

今回調査した 13 事例のうちほとんどが相互の関連づけが具体的に記載されておらず、基本的には両者は別個の計画と考えられていると思われた。森林を地域の緑づくりで、と考えるならば、緑づくりに関する計画が一本化される必要がある。

## (3) 協働による計画の一元化に向けて

現実にはそれぞれの計画を所轄する法律が違うことから、調整が難しいと考えられている。またそれぞれの法（または通達など）では、関係機関の調整を図る旨が述べられていて、互いの重複部分をなくすような調整は図られるが、重複部分をどのように取り扱うかを調整しているかどうかは疑問がある。

道内での両者の計画事例では、札幌市では例外的に緑の基本計画と市町村森林整備計画の整合が図られている。通常は、緑の基本計画と市町村森林整備計画は所轄する法律が違うことから、担当部署も都市計画系と農林系（もしくは産業系）に分かれている。札幌市の場合には両計画を担当する部署が同一部署であることから、両計画の調整がスムーズに運んだものと推測される。緑づくりに関する計画を一本化することが、必ずしも非現実的なことではないことを示唆している。

ここでは、行政組織の変更については触れない。緑づくりに関する計画を一本化するための市民組織と行政の協働について検討する。前節でも「森林利用委員会」についての提案があった。ここではその「森林利用委員会」の活動範囲をさらに広げ、地域の緑づくり全般に渡って関与する市民組織として行政組織との協働ができないかという提案を行う。

先に『市町村森林委員会』（注 3）は市町村森林整備計画への地域住民の積極的な参画を図るために組織されていることを述べた。『市町村森林委員会』は森林所有者、地域住民、森林組合その他林業・木材産業関係者、学識経験者等から構成されることから、ここに市民組織の参加は可能であるし、推奨されるべきものと考えられる。一方緑の基本計画では、計画時の市民参加は必須項目となっており、さらにその後の都市緑地の維持管理にも市民組織が関与できることになっている（注 4）。したがって、実際に運用されているか否かは別として、地域森林整備計画および都市の緑



づくりの計画に市民組織が参画できる制度は整っていると考えてよい。

この両計画に参画する市民組織を仮に「地域緑づくり委員会」とする。「地域緑づくり委員会」は NPO 法人として立ち上げる。一方で『市町村森林委員会』での地域森林計画へのコミットや「森林利用委員会」のような地域森林活動でのコーディネイトを行い、他方では都市緑地の管理を業務として都市の緑づくりにも関与する。このように「地域緑づくり委員会」が森林・都市にまたがる地域での緑づくりを担うことによって両計画を一本化できるのではないかと考える。図-3.3.5 に仕組みを模式的に示した。

このような市民組織は、現在はまだ存在しないと考えられる。しかし市民活動が活発化してこのような組織が立ち上がったときには行政は積極的に支援・協働する必要がある。現に、管理機構を担う公益法人等（NPO 法人も含む）の認定は都道府県知事が行うものとされているので、北海道の政策として展開するならば十分に可能と考えられる。

注 1：国土交通省都市・地域整備局 都市計画課・公園緑地課 監修,2001,緑の基本計画ハンドブック 2001 年版,369pp, (社) 日本公園緑地協会

注 2：札幌市,1999,札幌市緑の基本計画,43,札幌市環境局緑化推進部

注 3：「市町村森林整備計画策定等事業実施要領（最終改正 2002 年 4 月 1 日）」では、第 4 条の 3 で計画策定の際は森林所有者、地域住民、森林組合その他林業・木材産業関係者、学識経験者等からなる『市町村森林委員会』（仮称）を設置し、地域森林の整備に関する合意形成活動を行うものとしている。

注 4：都市緑地を制度的に管理するために管理機構が設置されることになっている。基本的には公益法人がこれにあたることになっていたが、2001 年の法改正では NPO 法人が管理機構を担うことができるようになった。この NPO 法人は設立目的を都市緑地の保全・緑化の推進を目的にしたものだけに限定されず、現実に業務の遂行能力があれば問題はない。

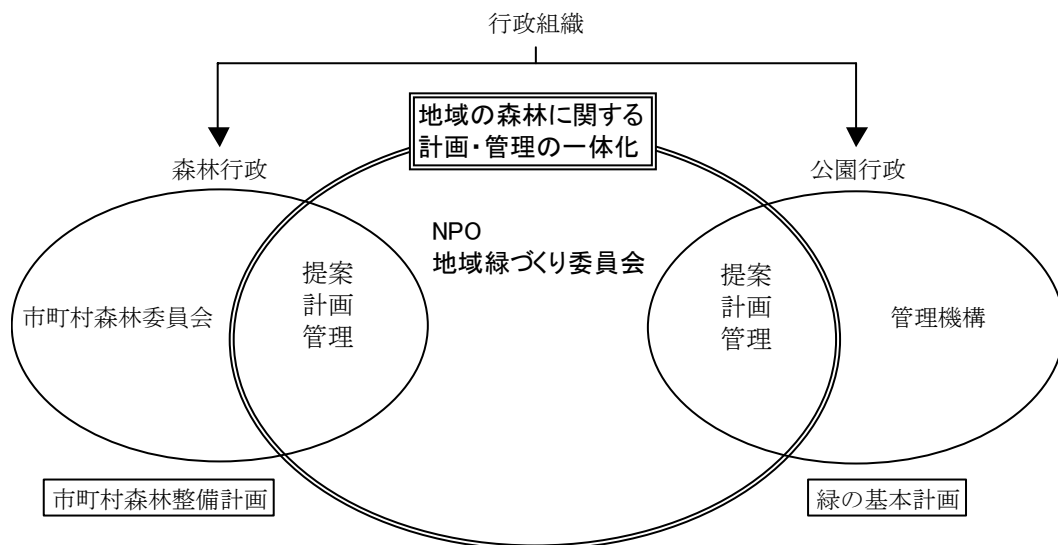


図-3.3.5 地域の森林に関する計画・管理の一体的構造の模式図