

## 都市森林の保全に関する地域住民の合意形成プロセスの研究

Study on public involvement process for urban forest conservation

代表研究者 東京農工大学農学部教授 木平勇吉  
Prof., Tokyo University of Agriculture and Technology Yukichi Konohira

共同研究者 東京大学農学部教授 箕輪光博  
Prof., The University of Tokyo Mitsuhiro Minowa

北海道大学農学部助教授 柿沢宏昭  
Associ. Prof., Hokkaido University Hiroaki Kakizawa

宇都宮大学農学部教授 内藤健司  
Prof., Utsunomiya University Kenji Naito

森林総合研究所北海道支所研究官 土屋俊幸  
Researcher, Forest Research Institute Hokkaido Station Toshiyuki Tsuchiya

The purpose of this study is to develop a manual for public involvement in the planning processes of urban forests. The research was carried out for three years mainly at Nopporo Natural Park and Shintoku in Hokkaido, Lake Ashinoko and Yokohama in Kanagawa to investigate successful and unsuccessful cases how to build their consensus or not between the different groups of people who have different expectation to the urban forests. Research was also carried out at the National Forests located outside of Los Angeles in the United State in 1993 and at Rotorua in New Zealand in 1994. The handbooks of public participation developed by United State Forest Service provided useful information to develop the manual for urban forests in Japan. The experience of the environment protection in New Zealand was also informative to deepen our understanding of this research. The data and information collected in oversea and domestic studies were compiled into a prototype manual of public involvement in the Japanese National Forest. Nine research reports were published in the journals of forestry sector and the international symposium on this subject was held in Tokyo and the proceedings were published in 1995.

### 研究目的

都市近郊の森林への関心が社会的に急速に高まってきている。国民の多くが人口過密な都市に居住する状況の中で、自然や緑地を身近に求める機会が多くなってきた。この社会的な背景から生まれたのが都市近郊林問題であり、伝統的な森林の役割を越えた、全く新しい機能が求められている。レクリエーション利用を中心とする保健休養、都市生活圏の環境、景観形成の機能である。週末のハイキング、キャンプ、手近かな探鳥、朝夕の散策、四季の移り変わりな

ど日常の生活圏を構成する半自然としての森林である。東京圏では武蔵野や多摩丘陵、狹山丘陵、青梅、奥多摩の森林である。都市化により、農業が消滅し、農業用森林としての機能がなくなり、林業の衰退により森林管理の作業は失われていった。都市近郊の森林はその伝統的な機能がなくなり、そして都市開発の主対象として急激に失われてきた。このように都市の拡大により森林が消滅するに従って、森林の存在の必要性が増大するという相矛盾する土地利用の構図が生じてきた。土地所有者が林産物を収穫する森林の内部経済としての機能が消滅して、地

域の環境、風景、そして市民のレクリエーションとして利用する森林の外部経済の機能が増大した。

従来の土地所有、生産技術、産業振興を中心とする森林管理の課題から、この都市近郊林では、地域住民の多様な要求をいかに調整するかという新たな課題が生じた。都市住民の多くは森林になじみが薄く、その生態系や施業に理解がないが、それぞれが期待する森林の役割は実に様々である。1つの森林が多様な期待に応えなければならないという新たな課題が生じた。この多様な社会的な要求に応える為に、森林管理への住民の参加と合意形成というプロセスが生じた。合意形成(Concensus building)とは、異なった価値観と意見を持つ多くの人々が、森林の生態や施業を理解し、知識を深め、情報を公開しあうことにより、合意点をみいだすことである。そのために森林管理の計画づくりの機会に、住民が直接的に参加し(Public involvement)、意見を交流することが必要である。ところで、合意形成とは用語として社会的に認められているが、その具体的な内容、理論、実践については世界のいずれの国においても暗中摸索の状態、特に中央集権機構の強い日本において、住民の意思表示、参加、情報公開、理解促進のための法体系の整備、手法のマニュアルづくりは、ほとんど行われていないのが現状である。

本研究は、都市近郊林を対象として、地域住民が管理計画の作成段階から係わり、社会的な合意により成案を得られるまでの計画プロセスについて体系化し、合意を形成する具体的手続きを開発することを目的にしている。そのために、森林管理をめぐり、各地で生じている意見の対立と調整について事例調査を行い、その実践例を通じて合意形成の基本的なプロセスを見いだす。また外国で行われている先進事例を調査し、その成果も取り入れる。この研究の最終的な目標は、国有林、公有林や大規模な森林企業の計画立案者にとって参考になる「合意形成マニュアル」の試案を作成することである。

## 研究の経過

第1年度は都市森林の保全に関する合意形成の事例調査を国内外4カ所で行った。

(1)野幌道立自然公園(北海道)での調査：公園の主要部分を占める森林を保全する方策としての伐採をめぐり、市民と国有林とに对立関係が生じていた。しかし、北海道庁が調整者とし

て機能を果たした結果、市民と国有林の双方の理解が深まり、新しい協調関係を創りだすことに成功した。市民団体が森林管理について日常的に一定の発言する機会を得た。国有林側にもこれらの意見を管理に組み入れるルールが出来た。この調査を通して市民団体の組織力とリーダーシップとが必要であること、これに対する国有林の柔軟な対応が合意形成を成功させる要因であることが明らかになった。

(2)横浜市ふれあいの樹林(神奈川県)での調査

ここでは行政主導で、市民参加を取り入れた都市緑地の管理が進められた。行政の働きかけによって、市民が緑地や都市森林の重要性を再認識して、次第に積極的に自立的に管理に参加するようになった。この調査では、行政の働きかけの重要性とともにこうしたきっかけで市民が自主的に都市森林の問題に取り組むようになったプロセスが明らかになった。

(3)箱根・芦ノ湖の景観保護林(神奈川県)での調査：芦ノ湖の東岸はホテルやゴルフ場などの施設により開発が進んでいるが西岸全体は国有林ですべて森林、主に人工林で覆われている。この森林景観の保全について、国有林、国立公園管理事務所、箱根町、地元的市民グループの間で合意形成が進められている。森林の間伐は景観維持と土砂災害防止のために必要である。しかし、間伐のための林道開設は景観をそこなう危険がある。この景観維持、災害防止、林道開設についてそれぞれの立場からの意見調整と技術的な検討が行われた。

(4)アメリカ都市森林の多目的な利用と保全に関する合意形成の事例調査：ロサンゼルス近郊に位置するサンベルナルディノ国有林、エンジェル国有林、クリーブランド国有林、ロスパトレス国有林の現地調査を行った。それぞれの管理事務所において地域住民の保全計画への参加と合意形成の手続きについての実状を調べた。地域のボランティア組織の日常的な活動が国有林との合意形成に貢献すること、国有林の積極的な情報公開、森林保全の為の理解促進活動が合意形成の成功につながる多くの事例を見いだした。

第2年度は以下の5項目の調査を実施した。

(1)リゾート開発をめぐる紛争と合意形成：新得町におけるサホロ・リゾートの開発をめぐる紛争について調査を行った。役場、農協、企業、商工会、自然保護団体等への聞き取りを行い、それぞれの現状、リゾート開発に対する評価を明らかにした。

(2)水産資源保全をめぐる流域森林整備協定：

漁業者による森林保全の取り組みを明らかにしながら、水産資源を保全するための森林造成にかかわる流域の諸団体間の合意形成の現状と法制度的な問題について明らかにした。

(3)環境保全の為の私有地の土地利用・開発規制に関する研究： 現行の自然公園制度等は私有地に対する規制が十分でなく、我が国において環境保全のために私権を制限する意識は弱い。本研究では北海道東部の湿原の保全のために周辺の私有地の土地利用規制に取り組む自然保護団体の活動を明らかにしながら、土地所有者との間で土地利用規制をどのような形で合意すべきかについて考察した。

(4)都市近郊林の保全をめぐる合意形成に関するアンケート： 北海道の5万人以上の規模を持つ市に対してアンケート調査を実施し、緑地保全のための取り組みと、市民参加の現状について明らかにした。さらに、いくつかの地域において、緑地保全のための市民運動と行政の対応について具体的な聞き取り調査を行った。

(5)都市緑地の保全に関する行政政策と市民参加に関する調査： 県および市町村の行政政策として、都市近郊林あるいは都市緑地の保全制度の内容と、そこへの市民参加の過程を調査した。土地所有者と市民による森林緑地管理の役割分担および行政支援の効用と限界について実態を調べ地域での合意形成の可能性を考察した。

(6)ニュー・ラウドにおける都市森林の保全への住民参加と理解促進のシステムの調査： 調査機関は環境保全局 (Department of Conservation)、森林公社 (Forestry Corporation)、地区行政庁 (District Council)、国立森林研究所 (Forest Research Institute)、大規模森林企業で行った。それぞれの機関が行っている都市森林での市民への社会教育、森林研究成果の普及、都市下水処理と森林への散布、都市緑化プロジェクト、市民基金による森林造成、レクリエーション施設の管理とビジターセンターの運営、解説活動、教育教材の作成と配布、保全計画作成における地域住民の合意形成の手伝い、小中学生への森林利用、森林企業の社会教育活動への参加、社有林の市民レクリエーションへの解放など、それぞれの機関における活動実態と資料の収集を行った。

第3年度は「合意形成と環境保全」に関する国際シンポジウム (文部省国際会議開催費による) を1994年11月7日～9日に東京で開催した。そして、過去3年間の調査結果をまとめ合意形成マニュアルの試案を作った。また個別に9つの報告を学会誌と森林技術誌に投稿し

た。

## 研究成果

研究成果は発表論文リストの9つの報告により出版した。ここでは本研究の主目的である合意形成手続きのマニュアルの試案の要点を述べる。

公共的な役割を担う森林の代表として日本の国有林を取り上げ、現行の計画立案制度のもとで、合意形成の手続きとして必要となる事項を立案スケジュールに合わせて1つの試案として提出する。現在、国有林の計画制度では外部からの意見を聞く手続きはせまい範囲で形式的に行われているにすぎない。したがって「市民参加による合意形成」の内容を実質的に計画立案の実務に組み入れるためには、制度の大幅な変革が必要になるであろう。また、マニュアルとはその実施機関の組織、政策、技術水準などにもとづいて作られ、実現性のある執務の手引き書であるから、当事者である営林局署が自主的に作成するものである。したがってここに提示する試案とは国有林が今後必要とするマニュアルとしての「合意形成要領」を作成するときに参考となる素材を提供するものである。

### 第1期 計画編成以前の日常活動 (編成年の前年まで)

- 1 国有林顧客名簿の作成：国有林の利用や管理に利害・関心のある機関、個人の名簿作成 (例) 林業・林産業者、土木建設業、市町村・環境庁、森林組合、労働組合、狩猟、水利、自然保護団体、関心の高い個人、研究者、キャンプ・スキー・釣り・動植物愛好家
- 2 国有林への外部意見の収集と整理：一般新聞、雑誌、テレビ、業界誌、行政報告、研究報告、紛争事例、個人からの手紙などをデータベースとして整理し、検索制度を設ける。
- 3 森林理解の促進、広報、情報公開：情報パンフ、ニュース発行、森林体験、マスコミへの意見発表、展示、環境教育、美しい標識の設置、青少年招待、一般向き林産物販売、情報公開

### 第2期 計画制度と計画地域、合意形成の報告 (前年度の1月～3月)

- 1 国有林の計画制度の広報：編成方法、内容、スケジュールなど、計画制度の概要PR
- 2 外部意見の受付と合意形成手続きの広報：個人や団体から国有林への意見の出し方、出された意見の扱い方法の説明

- 3 広報体制の整備：意見の受付、対応、記録システム、担当者、情報伝達制度の確立
- 4 広報の方法：国有林の計画制度、合意形成手続きについて簡潔に、A4版2枚の説明書を作る。それらをマスコミ、市町村広報誌を利用して広報する。顧客名簿による資料の直接郵送。

### 第3期 計画する国有林の現状と課題の説明（4月～5月）

- 1 現状と課題の広報：対象国有林の概況、計画上の課題、関心の高い事項の説明、国有林の政策、方針、法的制度、実行可能条件などの提示して、地域や関係者の意見提出を促進する。
- 2 情報公開の体制整備：要求に応じて対象国有林の詳細データ、統計、地図、森林計画書の公開
- 3 広報の方法：現状と課題を簡潔にまとめ、マスコミや顧客名簿を利用する。詳細データの閲覧

### 第4期 意見の交流と相互の検討の実施（6月～10月）

- 1 外部からの意見の収集：市町村長の意見書など公式なもの他に、説明会、個人の手紙を通じて出される関係者の意見を記録する。関係者の現地調査を受け入れ、現状の理解を深める。
- 2 自由で開かれた意見の交流：提示された課題や意見を明らかにして、面談、座談会、討論会、マスコミを通じて話し合い、討論を行い、対立意見、問題を明らかにしていく。現地審議会や学識経験者による討論会、地元市町村説明会など公式の場の他に、非公式な懇談を進める。

### 第5期 選択可能案の作成と説明（11月～12月）

- 1 実行可能な代替案を作成する：特に関心が高く意見の分かれる問題について可能性をしめす。代替案について得失、影響の予測を説明する。それらの代替案について関係者の意見を収集する。

### 第6期 最終案の決定と説明、外部意見への応答と記録（1月～3月）

- 1 計画の決定：代替案の評価により最終案を作成し、内部で決定する。その理由を明確にする。
- 2 計画内容とその決定理由の広報：計画の要約を配布する。詳細名計画書の印刷と公開
- 3 意見や評価に対する応答：出された意見について、その提示者へその結果と理由を説明す

- る。
- 4 記録の整理：合意形成経過の意見や討論などを記録し、整理して残す。

### 第7期 実行時での理解促進（編成年の翌4月から）

- 1 計画案の実施過程の説明
- 2 実施上の意見交流、討論の継続

### 今後の課題と発展

合意形成とは森林管理者と地域住民が実施する手続きである。本研究の結果が現場へ応用され、普及するために出版物として公刊する。

### 発表論文リスト

- 木平勇吉 「森林管理と社会とのかかわりー合意形成マニュアルを考える」林業技術641号2-6、1995年8月（印刷中）
- 木平勇吉 「都市近郊林と住民の合意形成」林業調査会、1995年7月（印刷中）
- 木平勇吉 「合意形成マニュアルの作成」106回日本林学会大会講演集、1995年4月
- 柿沢宏昭 「戦後林政の限界と新たな森林政策への視点」林業経済127号、1995年
- 柿沢宏昭 「森林管理をめぐる市民参加と合意形成ー日本とアメリカの比較からー」森林計画学会誌21、1993年
- 柿沢宏昭 「水産資源保全のための流域森林整備に関する研究」水利科学、1994年
- 柿沢宏昭、土屋俊幸 「市民参加による環境保全をめざしてー合意形成と環境保全に関する国際シンポジウム報告」山林1329号、1995年2月
- 土屋俊幸 「アメリカ国有林の森林計画における市民参加の実態」林業経済555号、1995年
- 土屋俊幸 「リゾート開発問題をめぐる紛争の構造（II）ーサホロにおける合意不成立の要因」106回日本林学会大会講演集、1995年4月

