

千葉県我孫子市「古利根の森」にみる「協議システム」の現状と課題

秋廣敬恵 (東大院農)

要旨：千葉県我孫子市「古利根の森」では、市と住民団体、森林所有者、森の近隣住民との間にパートナーシップが形成され、1999年に市が募集した「みどりのボランティア」を中核とする住民参加型森林管理・利用システムが確立した。本稿では、「みどりのボランティア」運営会議への参与観察、関係者に対するアンケート調査や聞き取り調査、ボランティアが発行するニュース等の資料をもとに、関係者による合意形成システムである「協議システム」について考察した。まず「みどりのボランティア」では、結成から5年間は、運営会議を中心に活発な議論が行なわれていたが、活動が定着して森林管理・利用に関する共通認識が形成されると、運営協議が簡素化された。また近隣住民との合意形成の場である「古利根沼懇談会」でも「古利根の森」に関する議題は減り、開催回数が減少した。その一方、関係者による非公式な協議は随時行なわれ、重要性を増している。これらのことから、「古利根の森」では、住民参加型森林管理・利用システムが定着した結果、関係者の共通認識が形成されたために簡素で柔軟な協議形態に移行したと考えられるが、公式な協議の減少を補う諸要件について今後観察する必要がある。

キーワード：古利根の森、住民参加、パートナーシップ、協議システム

I はじめに

近年、地域住民や都市住民、行政、森林所有者などの関係者がパートナーシップを形成し、地域社会全体として森林管理・利用を行なう参加型森林管理・利用システムが定着しつつある。このシステムでは、関係者が単に森林管理に協力するだけでなく、森林管理・利用のあり方について合意形成を行なう協議の場をシステムの一部として取り入れているケースが少なくない。これまで筆者は森林管理・利用に関する関係者による合意形成システムを「協議システム」とよび、その形成過程を中心に考察を行なってきた(2, 4)。しかし、「協議システム」が確立された後、どのように運営され、どのような課題を抱えているかについては、より詳細な事例研究が必要である。そこで本稿では、1999年に関係者による協議システムを確立した千葉県我孫子市「古利根の森」の事例について、協議システム確立後から現在に至る関係者による協議の実態を調査し、その特徴と課題について考察した。なお、協議システム確立までの詳しい経緯は第51回関東支部大会で報告した(1)。

II 調査方法

「古利根の森」における協議システムの実態を明らかにするため、関係者に対し下記の調査を実施した。

①「我孫子市みどりのボランティア(旧古利根の森みどりのボランティア)」(以下「みどりのボランティア」)の

運営会議への参与観察(2000年4月～2002年8月)

②我孫子市公園緑地課に対するアンケート調査(2007年9月)および聞き取り調査(2000年4月～2002年8月, 2007年9月)

③「みどりのボランティア」会員に対する聞き取り調査(2000年4月～2002年8月, 2007年9月)

④「みどりのボランティア」運営会議が毎月発行するボランティアニュース、行政資料等の解析

III 「古利根の森」保全の経緯

「古利根の森」は古利根沼周辺の樹林地で、現在我孫子市が保全(整備対象3.6ha)を行っている森林である(図-1, 注1)。森林緑地が稀少である市内では、貴重な森林・水辺環境として位置づけられている(3)。1988年、沼の埋立開発に反対する住民団体「古利根の自然を守る会」(以下「守る会」)(注2)が結成され、沼と周辺森林の保全活動が行なわれていたが、1994年から1995年にかけて森林所有者に相続が発生し、開発業者への森林転売が危惧されると、「守る会」の強い要望を受けて市は保全の基本構想を策定するとともに、森林所有者から森林を購入・借用し、保全すべき森林を確保した(表-1)。このことによって、市と住民団体、森林所有者間にパートナーシップが成立したが、森林の近隣住民から特定の住民団体による森林管理作業について不信や不満が寄せられ、住民参加による森林管理組織の不備が指摘さ

Takae AKIHIRO (Grad. School of Agricultural and Life Sciences, The Univ. of Tokyo, Tokyo 113-8657)

The existing state and the problems of the decision-making system to conserve and use the Furutone forest in Abiko city, Chiba prefecture.

れた。そこで、市は 1999 年、市内に住む住民から公募した「みどりのボランティア」を結成し住民と市による森林管理の運営体制を確立するとともに、近隣の自治会代表を含めた関係者による合意形成の場として「古利根沼及びその周辺樹林地等の保全活用を考える懇談会」(以下「古利根沼懇談会」)を設定して関係者による協議システムが確立した(図-2)。

IV 結果

1. 「みどりのボランティア」における協議の変遷

「みどりのボランティア」(事務局:我孫子市公園緑地課、2007 年度会員数 42 名、毎年 4 月に会員登録を更新)における協議形態には、①会員全員による全体会、②会員から選出された運営委員と行政担当者による運営会議、③現地での打ち合わせ(活動日における始めの会・反省の会)の 3 種類がある。図-3 は、3 つの協議形態の変遷を示したものであるが、2005 年 4 月を機に、協議のあり方が大きく変化している。そこで、1999 年の結成時から 2005 年 3 月までを第 1 期、2005 年 4 月から現在までを第 2 期とし、協議の詳しい変遷をまとめる。

(1) 第 1 期：共通認識の形成(結成時～2005 年 3 月)

結成当初は、全体会(年 1、2 回開催)、運営会議(毎月活動日の午後、近隣センターなどを借用して開催、運営委員約 10 名)などの場を通じ、森林管理・利用の基本方針、具体的な管理方法(ゾーニング方法、間伐作業方法、炭焼きの導入の是非等)をめぐる、会員間で活発な意見が交換された。当初、会員の中には特に「守る会」のころから保全活動にかかわっていた会員と新たに「みどりのボランティア」に参加した会員との間に森の保全と利用に対する認識の違いがあった。できるだけ多様な動植物を保護しながら必要な管理を行って里山環境を再生させようという基本方針に対して、キャンプなどアウトドア活動もできるような森林利用があってもいいのではないかという意見が出されるなど、森林管理・利用のあり方に対する会員および運営委員相互の認識には開きがあり、共通認識を得るのに時間を要した。この時期の全体会や運営会議では、これらの意見の違いをぶつけ合い、森林管理・利用のあり方と具体的な管理方法について、根気よく協議が行われた。しかし、筆者が行なった運営会議の参与観察では、平均 2 時間の運営協議が昼食をはさんで毎月の活動後に実施されていたが、運営委員の負担は小さくなく、もう少し時間を短縮できないかという意見があった。また運営委員同士で意見の相違がみられた議題については、長時間の協議にも関わらず結論がでず、最終的に整備主である行政が、意見の調整を行なったケースもみられた。

一方、時間を掛けて議論を行った結果、運営委員を含めた会員どうしの森林管理に対する認識の差が徐々に埋まり、次第に共通認識が形成されていった。運営会議では、全体会や月 1 回発行されるボランティアニュースを通じて、会員に対して森林管理・利用の基本方針と主な活動内容を周知して認識を共有する働きかけを行うとともに、会員に対するアンケートの実施、全体会で参加者全員から意見を聞くなど、一般の会員からの意見を反映させる努力を行った。これらの努力の結果、「みどりのボランティア」として概ねの共通認識が形成された。

(2) 第 2 期：運営協議の簡素化(2005 年 4 月～現在)

共通認識の形成に加え、活動年数が 5 年を経過した 2004 年ごろから、毎月の活動内容をほぼ年間計画に沿って実施することが可能となり、運営協議は次第に簡単な打ち合わせ程度で済むようになっていた。そこで、2005 年 4 月から、近隣センターなどにおける定期的な運営会議の開催は休止し、重大な議題がない限り、活動当日の現地での打ち合わせのみ行うこととなった。これを機に運営委員も約 5 名へと半減し、年間活動計画にもとづき毎回の活動予定をボランティアニュースで事前に説明し、当日に参加会員と協議しながら作業を行うという運営方法に切り替わった。その結果、運営協議は大幅に簡素化された。当初、ボランティア活動は、運営委員を班長とする作業班に分かれて行われていたが、現在では作業班を解消し、活動日に打ち出されたいくつかの作業内容を、各人の作業能力に応じて自由に選択できるようになり、より柔軟に活動に参加できるようになった。このことにより運営委員とは別に得意分野における作業の実質的なリーダーも生まれ、彼らの意見も森林管理に反映されている。また、活動日の始めの会・反省の会などを通じて会員からの意見を随時聞ける体制になっており、公式な運営会議が行われなくなった分、会員どうしの非公式な協議・打ち合わせが重要視されている。

2. 近隣住民との合意形成 近隣自治会代表を含めた関係者による合意形成の場である「古利根沼懇談会」は、これまでに 4 回開催された。表-2 は、「古利根沼懇談会」に参加した関係者の構成と協議内容を示したものである。第一に言えることは「古利根沼懇談会」の開催頻度と参加者数が、年を減るにしたがって少なくなっている点である。「古利根の森」における「協議システム」が成立した 1999 年には 2 回開催されているが、その後は 2001 年に 1 回、2006 年に 1 回と開催の間隔がかなり空いている。「古利根沼懇談会」の事務局を兼ねる公園緑地課担当者に対するアンケートの回答によると、「古利根沼懇談会」は定期的な開催ではなく、沼および森の保全整

備に関して必要な案件が出たときに随時開催されるが、現在は重要な案件がなく開催されていない、とのことであった。そこで過去4回の「古利根沼懇談会」における協議内容(表-2)をみると、第1回と第2回は「みどりのボランティア」による保全活動や運営体制など「古利根の森」の整備に関する議題が大半を占めていた。ところが第3回以降は次第に現在整備を行っているエリアに隣接する斜面林および水辺環境の保全整備など、協議の中心が「古利根の森」から次第に保全整備の体制が固まっていない古利根沼周辺の環境にシフトしていることが伺える。行政担当者も今後の「古利根沼懇談会」開催の予定は立っていないが、沼を含む「古利根の森」周辺の環境整備については必要に応じて開催したいと述べていた。以上のことから、近隣住民との合意形成の中心は、既に合意済みの「古利根の森」から沼周辺の水辺を中心とする環境へと移行していると考えられる。

一方、「古利根の森」の管理・利用に関する近隣住民からの苦情や要望については、公園緑地課が随時受け付け、個別に対応している。また、筆者の観察したところでは、毎回の「みどりのボランティア」活動日には近隣住民が活動を見に来ることが多く、その折に行政担当者やボランティア会員に直接要望などを述べている様子が伺えた。近隣住民とボランティア会員とが顔なじみになることで一定の信頼関係も構築され、相互理解が進んでいる。現在、「古利根沼懇談会」のような公式の場による協議よりも、近隣住民との非公式な協議を通じて意見交換や合意形成が行なわれていると考えられる。

V 考察

以上の検討結果をもとに、「古利根の森」における「協議システム」にみられた変化と今後の展望について考察する。「古利根の森」の「協議システム」は運営協議を行う「みどりのボランティア」、地域社会の関係者との合意形成を図る「古利根沼懇談会」を中核として地域住民の森林管理・利用に対する意見を反映させる「地域社会共同運営型協議システム」といえる。本稿では、「協議システム」確立後の協議の現状を検討したが、「みどりのボランティア」の運営協議は簡素化し、「古利根沼懇談会」でも「古利根の森」に関する議題は減少したことがわかった。これらの変化は、「協議システム」が地域社会に受容され定着していった結果起こった質的な変化であり、「協議システム」が不要になったわけではないと筆者は考える。すなわち、森林管理・利用に対する関係者の共通認識が形成され、市内に居住する一般住民を構成員とする「みどりのボランティア」による活動が、近隣住民を含むその他の関係者にも容認され、定着していったことで、

必要最小限の協議でシステムが運営されるようになったと考えられる。このことが可能となったのは、行政を含む必要な関係者が適切な役割分担を行なって森林管理・利用に携われるシステムを構築し、そのシステムが円滑に運営されるよう積極的に関係者同士が意思疎通し、共通認識を形成してきたためと考えられる。

ただし、筆者の観察した範囲では、関係者(たとえばボランティア会員同士)の間で森林管理・利用に関する認識に全く差がないとはいえず、むしろお互いの認識の違いをある程度容認して活動しているように見受けられる。したがって森林管理・利用の上で重大な問題が起これば再び議論が紛糾する可能性も皆無ではない。また、活動が安定期に入り、定期的な協議の機会が減少したことは否めない。現状ではその点を非公式な協議によって補っているが、今後も意識的に会員や近隣住民などの関係者から意見を聞く努力が必要と考えられる。

最後に、システムの運営には行政の調整役としての役割やボランティア会長の個人的な貢献が大きい。今後は行政担当者や会長が交代しても活動や協議が継続できるような運営方法や人材の確保が重要になると考えられる。

最後に、本稿を作成するに当たり、我孫子市公園緑地課、我孫子市みどりのボランティアの方々には多大なご協力を賜った。ここに深く感謝申し上げる。

(注1) 古利根沼周辺の森林は沼側の斜面林と現在市が整備している「古利根公園」(3.6ha)を含む台地上の森林で構成される。このうち、本稿では「古利根公園」部分を「古利根の森」と呼び、検討対象とした。

(注2) 「古利根の自然を守る会」は、2004年、我孫子市が開発業者の所有していた古利根沼の地権を買い取ったことで宅地開発の危機が去ったことから、2005年3月に解散し、新たに「ウォッチング古利根の会」の名称で自然観察活動を中心に行なう団体となった。

引用文献

- (1) 秋廣敬恵(2000) 千葉県我孫子市「古利根の森」整備をめぐるパートナーシップ形成について. 日林関支論 51:11-14.
- (2) 秋廣敬恵(2005) 地域社会における森林管理・利用への住民参加・パートナーシップに関する社会経済学的考察(I) —パートナーシップ形成過程の類型化—. 森林計画誌 39(2):123-142.
- (3) 国土庁(2000) 里山の保全方策に関する調査研究報告書. 181pp(秋廣分担分:pp4-23, pp135-156), 東京.
- (4) 佐竹(秋廣)敬恵(2005) 地域社会における森林の管理・利用への住民参加およびパートナーシップに関する研究. 231pp, 東京大学博士論文.



図-1. 調査地の概要

我孫子市公園緑地課の図「古利根公園と周辺の保存緑地」より作成

表-1. 「古利根の森」の所有関係・貸借関係

エリア	面積 (ha)	所有関係・貸借関係
①西地区	1.12	うち 0.75ha 市有地, 0.37ha 国有地(無償貸付)
②南地区	0.58	民有地(所有者1名)を借地
③東地区	1.20	市有地
④その他	0.72	民有地(貸借を交渉中だが難航)
合計	3.62	

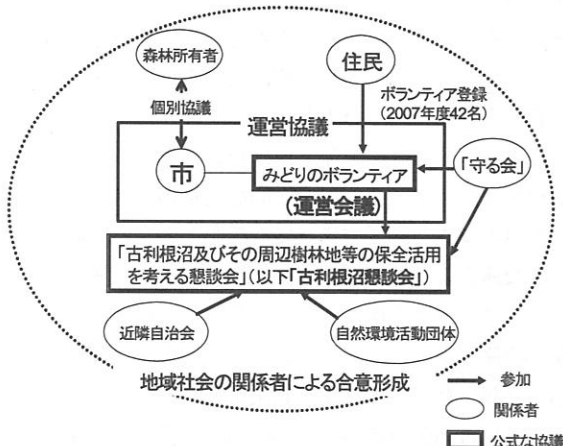


図-2. 「古利根の森」における協議システムの概要

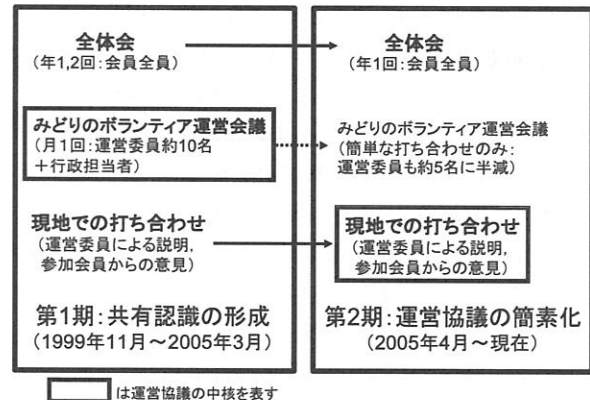


図-3. 「みどりのボランティア」における協議の変遷

表-2. 「古利根沼懇談会」の参加者と協議内容

開催年月	参加者数	参加者の構成	主な協議内容(下線部分が「古利根の森」に関する協議)
1999年9月	17名	近隣自治会代表(3団体), 学識経験者(2名), 自然環境活動団体	①「古利根沼懇談会」の運営方法, ②「みどりのボランティア」の運営体制, ③「古利根の森」整備について
1999年11月	不詳	行政(公園緑地課, 治水課, 手賀沼課)	「古利根の森」の公園名称等について
2001年2月	14名	近隣自治会代表(4団体), 自然環境活動団体代表(2団体)注, 「みどりのボランティア」代表, 行政(公園緑地課)	①「古利根の森」の整備状況および「みどりのボランティア」の活動報告, ②第4回景観賞受賞に伴う「古利根の森」内へのブロンズ像設置の承認, ③沼への排水路整備, ④利根川水辺整備について
2006年2月	13名	近隣自治会代表(4団体), 自然環境活動団体代表(2団体)注, 「みどりのボランティア」代表, 行政(公園緑地課)	古利根沼および周辺樹林地の保全を中心に, ①斜面林を含むまだ整備されていない森林の整備方針・買取, ②保全に関する隣接する茨城県取手市との協議の必要性, ③「古利根の森」と農家所有地との境界, ④竹林利用者のマナ二, ⑤水辺の環境整備と野鳥生息等について

注)「自然環境活動団体」とは、我孫子市内で自然環境保全活動を行っている団体を指し、この中には「守る会」も含まれている。