

## 旧足尾町の緑化事業における NPO の課題と展望

劉妍<sup>1</sup>・永田信<sup>2</sup>・古井戸宏通<sup>1</sup>

1 東京大学大学院農学生命科学研究科

2 東京大学アジア生物資源環境研究センター

**要旨:** 小論は、NPO 法人「足尾に緑を育てる会」に着目し、2002 年の法人化以来携わっている国交省整備地での緑化活動の持続可能性を確保するために必要な、資金面や人員面での課題を抽出した。資金面では、助成事業で「事務局人件費」が認められていないことや国交省による体験植樹委託事業の委託費の不安定性、日光市による足尾環境センター指定管理者事業における過重な自己負担額、複数の助成金への情報収集の煩雑さが課題としてある。また、人員面では、「地域おこし協力隊制度」の隊員の処遇改善や、「育てる会」の若手会員の定着も課題である。更に、今後の安全な活動場所が十分確保できていないこともわかった。また、植栽地の一部が荒廃しており、上記資金・人員の不足は保育作業が十分行い得ない事態を招いている。

**キーワード:** 持続可能性, 資金, 人員, 官民協働, 保育作業の欠如

### Challenges and outlook for NPO in the greening project of former Ashio Town

Yan LIU<sup>1</sup>, Shin NAGATA<sup>2</sup>, Hiromichi FURUIDO<sup>1</sup>

1 Graduate School of Agricultural and Life Sciences, the University of Tokyo

2 Asian Natural Environmental Science Center, the University of Tokyo

**Abstract:** This paper examines financial and personnel issues surrounding the sustainable “greening” operation undertaken by the NPO “Ashio Green Development Association”(Since 2002). The NPO is engaged in greening activities in former Ashio town under the auspices of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT). On the financial side, challenges include the lack of “secretariat personnel expenses” under the project grant, the instability of outgoing expenses incurred by the MLIT for the experience-planting project, excessive self-payment of the Ashio Environment Center administrator by Nikko City, subsidies, etc. On the personnel side, it is shown that salient issues are improved treatment of members of the “Regional Remedy Cooperation Volunteers System”, and a need to promote young membership of the “association”. In addition, it is found there may be a lack of sufficient safe places in which to conduct the greening activity in the future. Finally, part of the planting area has been devastated, reflecting a situation where there is a clear shortage of tending work due to the combined lack of finances and personnel.

**Key-word:** sustainability, financing, personnel, public-private partnership, insufficient tending

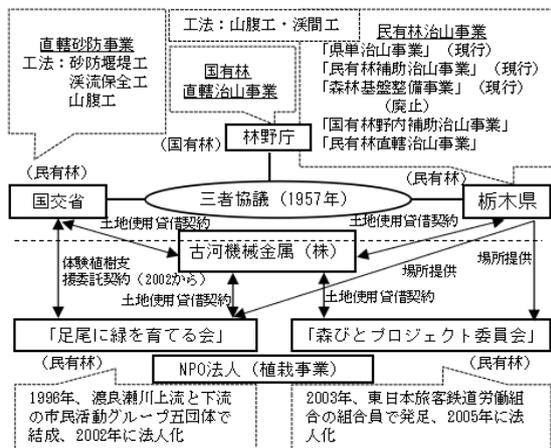
### I はじめに

日本の公害の原点（鉱工業生産に伴う環境汚染）とも位置づけられる足尾銅山では、精錬所からの亜硫酸ガス等の煙害、重金属とその化合物（硫酸銅等）、森林伐採（坑道 1,234km の坑木や燃料利用等）によって森林被害を生じてきた（1）。精錬過程での有毒ガスの排出は 1956 年の自熔精錬法導入により抑止できた（1）。建設省渡良瀬川工事事務所（現国交省渡良瀬川河川事務所）・前橋営林局（現関東森林管理局）・栃木県林務観光部（現栃木県環境森林部）は、翌 1957 年「三者協議」（3）を経て旧足尾

町における本格的な緑化事業を開始した（図-1）。

行政部門は山腹工や溪間工（溪流保全工）、砂防堰堤工などの治山事業・砂防事業を行い、NPO 法人「足尾に緑を育てる会」（以下、「育てる会」）が緑化事業を担うという官民協働体制が構築されている。日本で NPO が幅広く知られる契機は、1995 年 1 月の阪神・淡路大震災であり、同年は「ボランティア元年」と呼ばれる。1998 年 12 月には「特定非営利活動促進法」（「NPO 法」）が施行された。NPO 法による「NPO 法人」の定義は「営利を目的とせず、…公益的活動を行う民間組織の総称」であり、

単なるボランティア団体とは異なる(12)。ここでの「非営利」は利潤を分配してはいけないという制約を意味する(5)ことに注意が必要であり、必ずしも「ボランティア」から連想されるような無償労働の提供を意味しない。一方「森林ボランティア(団体)」の定義をみると、内山(2)は、「国有林・民有林を問わず、森林所有者と森林整備の方法について契約し、契約にもとづいて、自主的に森林整備を進める市民と市民グループ」とし、日本林業調査会(7)は、「一般市民の参加により、造林・育林などの森林での作業(森林や林業に関する普及啓発活動として行うものを含む)を、ボランティアで行うこと」としている。「育てる会」はこのような意味での森林ボランティア団体であると同時に、2002年以降、「NPO法人」格を得ている。



出所：先行研究，聞き取り調査より筆者作成

図-1. 関連主体による緑化事業の進行メカニズム

Fig.1 Progress Mechanism of Greening Project by Related Parties

「森づくりフォーラム」(4)の「森林づくり活動についての実態調査」(2015)によると、森林ボランティア団体の資金不足や後継者不足は全国的な共通課題である。小論が対象とする緑化事業地においても、手入れ不足で荒廃した植樹地が出現しているため、長年にわたる保育作業の実施には、安定的な組織運営環境を整えることが喫緊の課題である。小論は、旧足尾町において、「育てる会」による緑化活動の持続可能性を確保するため、資金面、人員面における課題を抽出し、改善策を検討する。

## II 調査対象と研究方法

1. 調査対象 小論は裸地面積(1955年)が2,598haに及んだ足尾地区で、三者協議の一部をなす山腹工整備区域を中心とする国交省整備地(35ha)での「育てる会」による緑化活動を調査・分析の対象とする。

2. 研究手法 2015年4月から2018年10月まで、1)史料、論文、新聞等の文献調査(銅山の操業と鉱毒の排出の経緯・森林被害の発生過程・緑化事業の展開)、2)現地踏査(「育てる会」が主催するフィールドワーク、講座、植樹祭、体験植樹活動)及び一次資料の収集(植生の回復状況及び関連主体の基礎情報)、3)正会員、ボランティアスタッフ形式での「育てる会」の組織運営への参入状況と年度別の「活動決算書」「事業報告書」「植栽活動総括表」「植樹デー実施要項」(緑化活動の展開状況)を踏まえ、4)聞き取り調査(行政三者及びNPO二団体)を行った(図-1)。5)別途「育てる会」へのアンケート調査(配布200部、回収106部)を行い緑化事業の課題を抽出したが、これについて今回は補足的な活用にとどめる。

## III 調査対象の概要

1996年5月、渡良瀬川上流と下流の市民活動グループ5団体(わたらせ川協会・田中正造大学等)が集まり、「足尾の山に緑を取り戻す」目的で「育てる会」を発足させた。2002年、栃木県によりNPO法人に認定された。「足尾の山に100万本の木を植える」という活動目標を掲げ、主に渡良瀬川の源流に位置する足尾町松木地区(足尾ダム周辺、直轄砂防事業を所管する国土交通省が整備した場所)で植樹活動を実施してきた。

1996年の最初の「植樹デー」の参加者は160名で、100本の苗木を植えた。2016年、国交省が整備した1,280段の階段状の斜面において山腹工が完成した(8)。2018年4月の植樹デーは2,000人超の参加者になった。

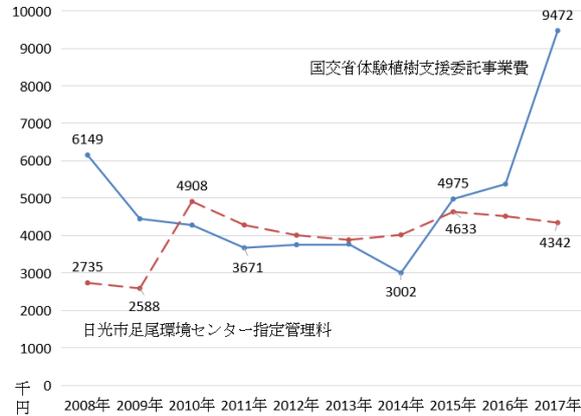
官民協働の経緯をみると、国交省足尾砂防出張所に小学生の体験植樹を希望する学校が2002年には69校に達し、出張所の本来の業務に支障をきたす程になり、限られた職員で対応できなくなった(6)。このため2002年に「育てる会」がNPO法人化したのを機に、国交省と体験植樹支援委託契約を締結した。「育てる会」はこれに加えて2006年以降、日光市市営施設である「足尾環境学習センター」の管理運営の受託を行っている。

## IV 結果

### 1. 資金面の課題

①民間助成事業における「事務局人件費」の欠如 「公益財団法人三菱UFJ環境財団」は植樹活動助成事業として、10年以上にわたって、「育てる会」に3,000本/年の苗木を提供してきた。しかし、苗木を植栽するスタッフの人件費や道具類費用は「育てる会」が捻出する必要がある。また、「公益財団法人河川財団」も2014年から、約300万円/年を「育てる会」の活動に助成している(「育

てる会」における民間助成収入の8割以上)。しかし、事務局スタッフへの「人件費」は支払い対象外である。山仕事を行う現場スタッフへの「作業労務」(「植樹指導手当」,「植樹地作業手当」)は認められるものの、現場活動を支える事務局スタッフへの支援が不足している。



資料：2008～2017年「育てる会」の活動決算書(9)

図-2. 国交省体験植樹支援委託事業費と日光市足尾環境センター指定管理料の変遷(2008～2017年)

Fig.2 Trends for financing of the “Ashio Green Development Association” by MLIT (greening aid) and Nikko city (Ashio environment center commission fee) (2008 - 2017)

②指定管理者制度における過重な自己負担額 日光市の「足尾環境学習センター指定管理者事業」においては、指定管理料(約310万円/年)に加えて入館料(約120万円/年)が管理運営の財源と見込まれている。しかし、開館期間は植栽活動期間と合わせるために毎年4～11月に限られ、入館者数は予測困難であり、管理運営を保証する安定的な収入を回収できていない。

また、施設の修繕費は20万円以下/件の場合、「育てる会」の負担となる。加えて、人件費(約260万円/年)、光熱費(約55万円/年)、機械管理費(約40万円/年)、電気保安協会点検手数料(15万円/年)等の費用も指定管理料のみからは賅えないのが実情である。

③国交省による委託費の不安定性 2008～2017年の国交省による委託事業費の変遷(図-2)を分析したところ、2008年が約615万円であったのに対し、翌2009年は170万円の減少をみた。2014年には、2008年の半額に満たない300万円まで事業費が縮減され、2017年には、2014年の事業費の3倍以上の950万円に増加したものの、事務局はこの金額が継続する見通しを持ち得ていない。

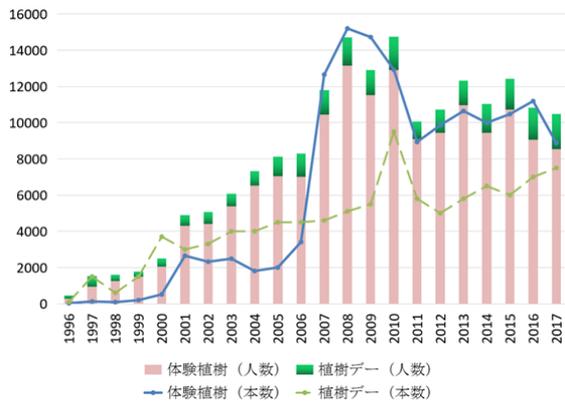
④民間助成金に関する情報収集の煩雑さ 「育てる会」の事務局は、助成対象が異なる複数の助成金を毎年申請する必要があり、このための情報収集が煩雑になってい

る。「森づくりフォーラム」のようなネットワーク組織や何らかの公的支援により、各種助成事業の募集情報が集約されることが望ましいが、実現をみていない。

## 2. 人員面の課題

①地域おこし協力隊制度の支援の不足 元足尾町の地域おこし協力隊N氏の例を述べる。N氏は協力隊員(3年)⇒「育てる会」による運営施設である「足尾環境学習センター」(パート, 4～11月の出勤, 1年)⇒日光観光協会(2017年度～)という職歴である。現役協力隊時代から現在まで、寺小屋教師としても働いてきている。日光市は退任後の起業する隊員には起業活動の整備費として、3年間で最大200万円といった起業補助を設けている(13)。

しかし、複数の協力隊隊員によれば、行政によるさらなる定着支援が必要である。現地活動を順調に進めるため、十分なフィールド調査や人脈形成に多くの時間が必要である。また、定住するため、退任後の経済的自立につながる活動を任期中に行う必要もある。



資料：2018年(第23回)春の植樹デー実施要項(10)

図-3. 植栽活動の参加人数と植栽本数

Fig.3 Number of participants in planting activities and number of plantings

②若者会員の定着の困難 2017年の会員構成をみると、活動会員(年会費3千円)が196名で、全体の54%を占めた。活動会員の多くは70代～80代の高齢者であるため、月に1回の「作業デー」や年に1回の植栽デー等の普段の体験植樹活動に参加することが困難である。また、正会員(年会費1万円)47名(13%)の中、40代以下は0人である。個人賛助会員(年会費1千円)は97名(27%)で、若者がほとんどである。若者の活動参加が課題である。

## 3. 活動の継続

①安全な活動場所の確保の不十分 1996年からの22年間で植栽本数は約22万本に達し、延べ参加者数は18万人(10)と活動規模が拡大する中(図-3)、国交省による整備が施された安全な活動エリアの確保が追いつかないことが課題である。「育てる会」によると、2016年現在、約35haの国交省の整備地の約74%で既に植樹活動を実施している。

②保育作業不足による植栽箇所の荒廃 「育てる会」の担当者は、苗木(コナラ・クヌギ等)の活着は良好だが、植えた苗木を整備するための資金や人員が不足していることが課題だと述べている。「人工林整備」や「植栽活動」への助成事業が多い一方、植林後の保育費用まで支え続ける事業が比較的少ないとのことである。

## V 考察

資金面について述べる。まず、助成事業に「事務局人件費」を認めることにより、作業現場の活動が順調に展開できることになる(スタッフの給料計算・活動物品の調達・協力団体との業務連絡・体験植樹活動の電話受付)。また、安定的な事務局資金源の確保は助成書類の作成・通信誌の発行・国交省への体験植樹活動報告資料作成・緑化活動の発展可能性(これまでの活動状況の統計・分析・照合や活動要望に応じる活動計画案の作成)にも大きな影響を及ぼす。各種助成金の使途制限の再検討が望まれる。また、日光市による指定管理者事業における自己負担額の軽減が望まれる。国交省による体験植樹委託費は2014年から増えつつある一方、事業費は年度別の更新であるため、「育てる会」の安定的な運営環境を保証するものとなっていない。国交省による体験植樹事業の委託経費は、作業・事務スタッフの雇用人数、開催する活動の計画・規模等によって決まるため、年度によって数倍以上の差が生じている。国交省の設定する委託費の基準の明確化や民間助成金の申請要件に向けた発信の整備等、「育てる会」に対する安定的な資金供給が行われることが望まれる。

一方、人員面においては、「地域おこし協力隊制度」の支援の不足が定着率の低下を招く恐れがある。退任隊員をはじめ、若者の定着を支援しているにもかかわらず、旧足尾町は雇用機会が少なく起業しにくい環境にある。そのため、在任中の実績による契約期間の延長や定着を求める若手への融通策等のくふうが求められる。若者が定着しにくい環境は今後、「育てる会」の現場スタッフ・事務スタッフ・「環境センター」のスタッフ不足の問題にもつながり、緑化活動の継続への障害となるだろう。また、若者会員をはじめとして、長時間、緑化活動に参加

するインセンティブをどのように与えるかが課題である。これまで、行政・企業・民間から多大な資金・人員支援のもと、植栽した苗木は約22万本にも達した(図-3)。しかし、支援の対象が植栽活動のみにとどまっており、植栽後の手入れ不足による雑草侵入による植栽地の荒廃も見られる。そのため、国交省等による安全な活動場所の提供に加えて、社会全体の支援・参加による保育作業への資金・人員の更なる投入も必要となっている。

## 注および引用文献

- (1) 秋山智英(1999) 森よ・よみがえれ—足尾銅山の教訓と緑化作戦. 株式会社第一プランニングセンター, 東京, 143pp.
- (2) 内山節(2001) 森の列島に暮らす. コモンズ, 東京, 182pp.
- (3) 櫻井正明(2011) 足尾銅山周辺における森林流域の荒廃と復元. 砂防学会誌 63(6):59-65
- (4) 佐藤岳晴(2003) 日本の森林ボランティア—その現状と課題, pp.41-45 (山本信次編著. 森林ボランティア論. 日本林業調査会, 東京, 345pp.所収)によると、「森づくりフォーラム」は1995年に設立された森林ボランティアのネットワーク組織であり、国土緑化推進機構によるトップダウン方式の国土緑化運動に対して、ボトムアップ方式の緑化運動を行う団体として知られる。
- (5) 澤村明・田中敬文・黒田かをり・西出優子(2017) はじめてのNPO論. 有斐閣ストゥディア, 東京, 250pp.
- (6) 鶴巻和芳(2015) 緑の足尾をめざして. 随想舎, 栃木, pp.13-16, pp.39-40
- (7) 日本林業調査会(1998) 森林ボランティアの風—新たなネットワークづくりに向けて. 日本林業調査会, 東京, 251pp.
- (8) 服部肇. 官民タッグ19万本を植栽. 朝日新聞 2016年2月14日.
- (9) 足尾に緑を育てる会. 2008~2017年度の「活動決算書」「事業報告書」「植栽活動総括表」
- (10) 足尾に緑を育てる会(2018) 第23回春の植樹デー実施要項
- (11) NPO 法人足尾歴史館の配布資料及び館内の展示パネル, 足尾環境学習センターの館内資料
- (12) 特定非営利活動促進法第二条(1998年法律第七号制定, 2016年法律第七十号改正)
- (13) 日光市地域おこし協力隊支援制度公式HP <https://nikko-kyouryokutai.jp/kyouryokutai/support> (2018年10月30日取得)