

東京の都市近郊林において市民が森林管理作業へ参加する仕組み

How to promote public citizens' participation in forest work in urban and suburban forests in Tokyo

井上真理子^{*1}・大石康彦^{*1}

Mariko INOUE^{*1} and Yasuhiko OISHI^{*1}

*1 森林総合研究所多摩森林科学園

Tama Forest Science Garden, For. and Forest Prod. Res. Inst., Hachioji 193-0843

要旨: 森林を所有していない市民が森林管理へ参加する仕組みについて検討するために、東京の都市近郊林を対象に、都市公園の事例をもとに分析した。都市近郊林は、都市化の進展に伴って孤立・小規模化した都市近郊に位置する森林と捉えた。文献の調査から、都市近郊林はアクセスしやすく、森林での活動に対するニーズは高いものの、「都市計画法」、「都市公園法」、「都市緑地法」で保全が求められる樹林地など緑地に含まれるため、伐採が制限されるなど、森林管理作業には制限があることが示唆された。次に、市民による森林管理作業が行われている都市公園の事例として、東京都立野山北・六道山公園と八王子市長池公園を取り上げ、公園管理者への聴き取り調査を行った結果、指定管理者としてNPOが公園管理に参画しており、森林管理作業は、公園管理の一貫として市民が作業に参加できる仕組み（ボランティア登録、イベント開催）が設けられていた。市民が森林管理作業に参加するためには、参加の仕組みが必要なことが示唆されたことから、今後は対象を広げ、放置林などでも市民が森林管理作業を行える仕組みについて検討することが課題として挙げられた。

キーワード: 都市近郊林、市民参加、公園管理、森林管理、森林作業

Abstract: Recently, many members of the general public have wanted to participate in forest work. In this study, we analyzed a mechanism to allow people who don't own forest land to engage in forest work. The targets of this study were small-scale forests which remain in urbanized areas in Tokyo. According to the literature, there is demand for urban and suburban forests as places to experience nature because they are easily accessible, and these forests are considered to be green spaces, whose use is restricted under the "City Planning Act", "Urban Park Act", and "Urban Green Space Conservation Act". In these forests, logging is restricted. So it was assumed that forest work by the general public would be restricted to these forests. Next, we examined two cases of urban park management which included participation by the general public by administering a fact-finding survey to park managers of Tokyo Noyamakita-Rokudoyama Park and Hachioji Nagaike Park. As a result, forest work by the general public was incorporated into some park management activities. There were two ways to participate in forest work: 1) registering as volunteer work groups for "Satoyama" management, and 2) park managers holding enjoyable events related to forest work. The results indicated that some mechanism would be necessary to get the general public to participate in forest work. One point for future study is to analyze other cases in order to consider how to achieve appropriate forest management in abandoned suburban forests through public participation.

Keywords: suburban forest, public participation, park management, forest management, forest work

I はじめに

都市近郊林は、都市に残された自然環境としての健全な管理や保全が求められている。「森林と生活に関する世論調査」（2011年）では、都市近郊林や里山林などの利用への要望として、子どもたちの自然体験（61%）、地域住民が活用できる身近な自然（53%）への要望が1、2位を占めており（8）、森林での活動へのニーズが高い。

また、森林管理作業へのニーズも高く、森林ボランティア団体の主な内容は、身近な森林の整備・保全（73%）が1位となっている（12）。森林管理への市民参加は、本誌でも多く取り上げられている（2）。都市近郊林は、身近な森林管理に参加する場として期待されている。

ただし、市民による森林管理活動の問題として場所の確保が挙げられているように（14）、市民が作業に参加す

る仕組みが課題である。森林を所有していない市民でも森林管理作業へ参加する方法について、都市近郊林を対象に整理することで、市民の森林に対するニーズを満たすと共に、森林管理作業への参加の促進を通じて、効果的な森林管理・保全に繋がることが期待できる。

前報では、都市近郊林を「都市化の進展に伴って孤立・小規模化した都市近郊に位置する森林」と捉え管理と利用の実態を整理した(10)。本稿では、都市公園での事例から、市民が森林管理に参加する仕組みを分析した。

II 方法

1. 文献調査 データベースを用いた文献検索から、都市近郊林および森林分野での市民参加について整理し、関連する法律(「都市公園法」等)を踏まえ、都市近郊林における森林管理への市民参加についてまとめた。

2. 事例調査 市民が森林管理作業に参加している事例として、筆者らが挙げた都市近郊林のタイプ(都市公園、緑地保全地域、学校林)で、誰でも利用しやすい都市公園を取り上げ、活動が報告されている事例から市民が森林管理作業に参加する方法を整理した。事例は、市民による活動が報告されている東京都内の都市公園(東京都立野山北・六道山公園、八王子市長池公園)とし、公園管理の担当者への聴き取りと文献調査を行った。

3. 考察 以上の結果から、都市近郊林で市民が森林管理作業に参加する仕組みを整理し、課題を考察した。

III 文献にみる都市近郊林と森林管理への市民参加

1. 都市近郊林 都市と森林との関係は、日本林学会(当時)100回大会の記念講演会の主テーマ「都市と森林」に取り上げられ、森林科学の課題の一つである(9)。都市近郊林について文献検索を行った結果、林業・林産関係国内文献データベース(FOLIS、検索期間1978年～2011年)の表題検索で171件、Ciniiの論文検索で127件(1971～2014年)抽出された。内容は、都市化に伴った環境保全や森林管理の課題、レクリエーション利用や風致林施業、植生変化や動植物の保全、多面的機能の利用や管理、モニタリングなどで、多岐に渡っている。

都市近郊林は、都市化によるスプロール化に伴い、森林が開発され、断片化して減少する中で、その保全が求められてきた。森林の分類では(1)、都市近郊林は標高300m以下の都市近郊にある平地林(ただし、市街化区域内にある都市林を除く)で、一部、里山と重複するとされた(他の森林の区分は、山地林と山岳林)。都市近郊林は、里山と重複するなど、「いくつかの問題が共通に発生している森林をくくる言葉として生まれた」とし「いさ

さかあいまいな概念」と指摘されている(24)。「都市林」を総合的に分析した書籍(11)では、広い意味で「都市的生活空間、あるいは社会的意味での都市的生活圏域の中に、さまざまの形で共存している森林」と定義し、都市林と重複する「都市近郊林」についての書籍(27)では、「巨大な人工生態系の都市と近接しており、人間による様々な干渉をより強く受ける点で特徴的な森林」とした。魚住(26)は、「都市近郊に存在する森林集団」として都市近郊林を捉え、関係する「都市計画法」、「自然公園法」を挙げ、「政策面からいうと、都市近郊林は都市政策と林野政策の隙間的領域に位置している」とした。

2. 都市緑地法と都市公園法 都市部の緑地は都市計画に含まれるため、関係法と東京都の現状を整理した。

「都市計画法」(1968年制定)は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、公共の福祉の増進に寄与するための景観地区、緑地保全地域や緑化地域などを定める。「緑地」は、樹林地や草地などの土地が良好な自然的環境を形成しているもの(「都市緑地法」第三条)である。また都市公園は、「都市公園法」(1956年制定)で自然公園以外の公園や緑地とされ、地方公共団体により設置、管理される(国営を除く)。「都市緑地法」の基本計画に即して、竹木の伐採や植物採取に関する行為は禁止される(第十一條)。東京都の都市公園は、7,877箇所で(内、都立公園81箇所、面積1,980ha)、指定管理者制度により管理が行われており、NPOが管理に参画している(22)。

「都市緑地法」(1973年制定)は、都市での自然的環境の整備に関する法律(「都市公園法」など)にあわせて、良好な都市環境の形成を図り、健康で文化的な都市生活の確保に寄与することを目的としている(第一条)。緑地保全地域は、都市計画(準都市計画)区域内で保全が必要とされる緑地で、木竹の伐採の届け出は義務制である(第八条)。東京都では、「自然保護条例」(2000年改正)で指定された保全地域(49箇所、2013年3月現在)で、市民や企業などが維持管理に関わっている(21)。

以上、都市部の緑地は、管理に市民の関わりが見られるが、保全が目的のため、伐採などが制限されている。

3. 森林管理への市民参加 次に市民参加をみると、まちづくりなど様々な面で注目されている(Ciniiの文献検索で2,874件抽出)。森林分野では、知床国有林伐採問題を契機に勃興してきたとされ(25)、FOLISの表題検索の結果、89件が抽出された。1980年代には森づくりへの市民参加がみられ(4件)、1990年代(34件)には、森林計画への参加や合意形成、教育、緑地や環境保全、里山の管理活動があり、斎藤(13)が指摘するよう内容が広がった。2000年代は51件である。管理作業

に関わる「足を運び、手を出す」参加が、「金、口、知恵を出す参加」(28)に加えた参加の一形態となった。

市民参加による森林管理は、「原生的ブナ林の再生や里山林・人工林の保育など多様に展開している」が、その面積は森林全体の一部に過ぎない(29)。活動の由来は環境問題への危機感や森林レクリエーションの延長など多様で、「総じて森林・林業に関する『学習集団』であると評価できる」(5)。森林ボランティアへの市民の参加は、遊びを通して森林を知り、知識を深め、より良い環境を作る態度や技術を修得し、適切な行動に参加する環境教育(5)としての意義も指摘されている。

市民が参加する森林管理には多様な内容があり、市民は学習や楽しみなどを感じて参加しているといえる。

4. 市民が森林管理作業を行う場所 都市近郊林は、市民からアクセスしやすい立地にある。山本(28)は、森林ボランティアの活動場所として、人工林の保育などを行う中山間地域での小面積の林分と共に「都内にわずかに残された緑地」を挙げた。里山管理を整理した重松(18)は、市民が余暇活動として参加するとしており、活動場所の里山について「一般に里山は都市から離れたところに立地していたが、戦後の都市膨張によって里山の二次林が都市に接するばかりか、宅地開発に浸食されて島状に残される例も少なくない」とした。市民参加に関する書籍では、市街化調整区域内の樹林地のトラスト活動(環境保全活動、雑木林の復元)(6)、自然公園や都市公園での活動(7)が取り上げられており、都市近郊林の事例が多い。一方、公園管理に関する書籍(20)でも里山再生や森づくりが挙げられ、市民参加が行われており、都市公園は市民が森林管理に参加する場ともなっている。

また、森林体験活動の場所に関する研究を見ると、公園や緑地などが重要視されている。田中・渡辺(19)は、茨城県牛久市を対象に、市民が利用可能な森林体験活動を含む野外教育のフィールド(林地)として、神社仏閣、植物園・博物館、各種観光施設、自然観察の森を挙げている。筆者らが東京都八王子市で実施した森林体験活動のアンケート調査でも、実際に活動に利用されている森林には、自然公園、都市公園、キャンプ場など施設、学校林(敷地を含む)、緑地保全地域が挙げられているが、森林管理作業が行われていたのは、学校林や市民団体が活動する保全緑地に限られていた(4)。

5. 小括 都市近郊林は、都市部に残る緑地を含み、森林管理への市民参加の事例は多くみられる。ただし緑地は、都市計画法などで保全のために伐採などが制限されており、森林管理作業が行われる場所は限られていた。

IV 都市公園で市民が森林管理へ参加している事例

1. 東京都立野山北・六道山公園 同公園(15, 16, 17)は、東京都と埼玉県の境に位置する狭山丘陵にあり、開発圧が高い中で東京都が用地取得を行い、1988年3月開園した面積195.9ha(2014年)の公園である。公園ボランティアの募集(2001年)、指定管理者制度(2006年)が開始され、現在は、西武・狭山丘陵パートナーズ(造園会社やNPO法人を含む5団体)が管理している。市民のボランティア活動は、里山体験エリアで、里山の風景や文化、多様な自然環境を守るために行われている。管理計画は、広く参加者を募って協働型パークマネジメントとして計画された。管理作業は、草刈りや外来種引き抜き、一部皆伐(主に業者が実施)がある。

公園管理への市民参加には、管理者としてNPO法人Birthの都民協働部がコーディネーターを担当している。市民は、公園のボランティアに登録し(毎年更新、登録費1,200円)、説明会や研修(安全管理講習)に参加することで、雑木林の手入れの他、自然観察、田畠での活動や民家の工芸など好きな活動に参加できる(登録者数310人、2010年)。登録者以外でも、講座やイベント(ちょっとボランティア)、学校の活動受入などがある。

2. 八王子市長池公園 同公園(3, 23)は、東京都八王子市にある多摩丘陵に位置し、多摩ニュータウン開発時(1965年)から自然調査が行われ、ため池を中心に、特定植物群落指定(ハンノキ林)など貴重な自然環境を保全するための里山公園が構想された(1984年)。2000年4月に自然保全型の総合公園として開園し、公園(面積19.4ha)は、特別保全区域(非公開、4ha)、保全区域(体験や観察ゾーン、7.7ha)、利用区域に分けられている。公園の管理は、現在、指定管理者としてフュージョン長池公園(造園会社、NPO法人を含む4団体)が担当している(第3期目)。「里山文化の継承と創造」をテーマに、「みんなの里山保全・創意工夫の公園管理」を基本方針として、協働管理が行われている。

公園管理への市民の参加には、公園アドプト制度により体験ゾーンで作業を行う任意団体「長池里山クラブ」(1999年~、月1回の雑木林管理や炭焼きなど、年会費大人1,000円、入会随時)と、管理者の主催イベント(長池みどりの学校)「たいけん里山しごと」(年11回、2013年~)、「ササ刈り里山保全隊」(2014年9月~)がある。

3. 小括 都市公園での市民参加として、NPOなどで指定管理者制度に参画しており、また公園管理として市民がボランティア登録や、団体または主催イベント参加により管理作業に関わっており、管理計画への参加もみられた。

V 考察

市民が森林管理に参加する仕組みを都市公園の事例をもとに整理した結果、伐採制限などがあるものの、指定管理者制度や、公園管理の一貫で市民が管理作業に参加する仕組み（ボランティア登録、イベント開催）がみられた。今後は、対象を放置林にも広げ、市民が森林管理作業に参加する仕組みを検討する必要があると考える。

謝辞

本研究の推進には、NPO 法人 Birth 佐藤留美氏をはじめ野山北・六道山公園の関係者の皆様、八王子市立長池公園内野秀重氏、東京都環境局自然環境部近藤豊氏をはじめ関係者の皆様にご協力頂いた。記して謝意を表する。

引用文献

- (1) 青柳みどり・山根正伸（1991）都市近郊林地保全のための林地所有者の行動についての実証的研究。造園雑誌 54：266-272
- (2) 船木翔平・三平祐樹・下田佑樹・佐藤幸吉（2012）東京都港区による森林経営の実態と方向性。関東森林研究 63(2) : 29-32
- (3) 八王子市長池公園。長池公園。
<http://www.pompoco.or.jp/nagaike/kouen/index.htm> (2014. 10. 15. 取得)
- (4) INOUE, M. and OISHI, Y. (2011) Outdoor and nature experiences in forests: contents of activities and forest types in Hachioji Tokyo, Japan. J. of For. Plann. 16 : 315-323
- (5) 紙野伸二（1998）森林・林業教育の再考と市民参加。林業経済 596 : 8-14
- (6) 木平勇吉編（1997）森林管理と合意形成。林業改良普及協会、東京：153pp
- (7) 木平勇吉編（2010）みどりの市民参加。日本林業調査会、東京：197pp
- (8) 内閣府大臣官房政府広報室（2012）森林と生活に関する世論調査（平成 23 年 12 月調査）。
<http://www8.cao.go.jp/survey/h23/h23-sinrin/index.html> (2014. 10. 15. 取得)
- (9) 日本林学会（1989）都市と森林。日本林業技術協会、東京：111pp
- (10) 大石康彦・井上真理子（2014）都市近郊林の管理・利用における現状と課題。関東森林研究 65 : 153-154
- (11) 林業経済研究所（1972）都市林。農林出版、東京：296pp
- (12) 林野庁研究・保全課（2010）森林づくり活動についてのアンケート集計結果。
<http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/hozen/pdf/100909-01.pdf>
- (13) 斎藤和彦（1997）森林管理への「参加」に関する議論の展開（I）。森林計画誌 28 : 1-6
- (14) 斎藤和彦（1998）市民参加とそのシステム（林業技術ハンドブック）。全国林業改良普及協会、東京：282-292
- (15) 佐藤留美（2010）東京都立野山北・六道山公園の事例。（みどりの市民参加。木平勇吉編、日本林業調査会、東京）：96-109
- (16) 佐藤留美（2011）里山再生活動を担う協働の仕組み。（パークマネジメント。田代順孝ら編、学芸出版社、東京）：178-184
- (17) 西武・狹山丘陵パークナース。狹山丘陵の都立公園へきてみて！野山北・六道山公園。
<http://www.sayamaparks.com/noyama/> (2014. 10. 15. 取得)
- (18) 重松敏則（1999）新しい里山再生法。全国林業改良普及協会、東京：25-26
- (19) 田中伸彦・渡辺貴史（2003）野外教育に関わる森林管理の動向および計画的森林配置手法に関する考察。野外教育研究 6(2) : 11-21
- (20) 田代順孝・中瀬勲・林まゆみ・金子忠一・菅博嗣（2011）パークマネジメント。学芸出版社、東京：216pp
- (21) 東京都環境局。東京都保全地域。
http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/nature/natural_environment/tokyo/index.html (2014. 10. 15. 取得)
- (22) 東京都建設局。東京都の公園。
<http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp/kouen/gaiyo/01.html> (2014 年 10 月 15 日取得)
- (23) 富永一夫・中庭光彦（2012）市民ベンチャーNPO の底力（増補新版）。水曜社、東京：214pp
- (24) 土屋俊幸（1996）ブックス「日本の大都市近郊林」。森林科学 17 : 68-69
- (25) 土屋俊幸（1999）森林における市民参加論の限界を超えて。林業経済研究 45(1) : 9-14
- (26) 魚住侑司（1994）都市近郊林の減少圧分布と保全手法に関する研究。森林計画誌 22 : 31-41
- (27) 魚住侑司（1995）日本の大都市近郊林。日本林業調査会、東京：301pp
- (28) 山本信次（1998）市民参加活動における「林業教育」と森林管理。林業経済 596 : 25-32
- (29) 山本信次（2007）市民参加による森林保全活動と森林教育。森林科学 49 : 15-18