



平成18年度
（社）国土緑化推進機構助成事業

持続的な地域資源管理システムの類型化 —Savas 図式による分析—

報告書

2007年8月31日

東京大学大学院農学生命科学研究科

森林科学専攻林政学研究室



社団法人
国土緑化推進機構

National Land Afforestation Promotion Organization



目次

はじめに (古井戸 宏通)

第1章 SAVAS 図式を用いた小笠原の自然資源管理における公的関与の類型化
(山崎 麻里)

第2章 森林ボランティア団体による森林管理事例
ー長野県小川村における「絆の森事業」ー (奥山 洋一郎)

第3章 連携型地域資源管理の形態
ー企業・NPO・市民・行政による自然環境保全活動ー (芝原 真紀)

第4章 ケニア野生動物保全におけるアクター関係の類型化 (目黒 紀夫)

第5章 国有林野事業における「遊々の森」の SAVAS 図式
ー岩手県遠野市「琴畑水源遊々の森」の事例ー (大地 俊介)

第6章 森林資源管理の歴史的変遷に見る管理・利用主体の変化
ー青森県鮭ヶ沢町黒森山の事例ー (赤池 慎吾)

第7章 Savas 図式を用いた一関遊水地の位置づけ
ー北上川治水と地元住民の視点からー (深谷 雪雄)

終章 考察 (古井戸 宏通)

はじめに

古井戸 宏通（東大院）

1990年代以降、「持続可能な社会」が世界の共通目標となるなかで、林政においては森林の多面的機能の発揮が重視されるようになった。地域自然資源管理一般においても、それが抽象的な経済理論のいう「点」としての事業所における生産活動とは異なり、空間管理と軌を一にしている以上、その利用・管理に伴ってなんらかの外部性が不可避免的に発生する。それゆえに、そして地域資源が単なる「資源」ではなく人びとの生活・生存の場であるがゆえに、中世以来、林野を中心とする非耕地においてさまざまな用益をもとめてなんらかの共同利用が行われ、近代化の過程に於いては、非耕地にもっぱら用材などの工業原料をもとめる領邦権力や近代国家が従来の共同体的利用に対して介入してきた歴史が、さらに現代においては多国籍企業が遺伝子資源をもとめて途上国の原生的森林地帯の住民利用に対して介入している現状がある。この事実は、21世紀における「持続可能な地域資源管理システム」を考える上ではじめに確認しておく価値があるだろう。

本来さまざまな潜在的用益の存する空間から、地域の住民たちはさまざまな用益を得るための経験知をもっていた。近代科学は、工業原料の採取に特化した技術開発に奉仕し、空間管理を画一化・単一目的化することに貢献してきたといっても過言ではないだろう。林野においてはそれが、針葉樹一斉造林に代表される人工林空間を生み出したといえる。

1970年代以降の世界的な木材価格の低落傾向と、20世紀前半に造林された山岳林における更新問題、さらに所得水準の向上・公共インフラ整備水準の向上による環境財への人びとの相対的評価のたかまりは、冒頭に述べた森林の多面的機能にふたたび人びとの目を向けさせる契機となった。ここにおいて、多面的機能のそれぞれの受益者となる多様な経済主体がなんらかの形で資源管理にかかわることが重要であるとする公衆参加論 **public participation** と、従来 of 技術者至上主義のせめぎあいが生じる。

公衆参加論についてさらに考えてみよう。公衆が「参加」するという場合、大きく分けて、森林管理費用負担、木材商品の購入のような資金の支出とボランティア労働のようなサービスの提供の2種類がある。これに対して公共部門の役割も、林業補助金のような資金の支出、財・サービス（不特定多数への公益的なサービスを含む）の提供に加えて、たとえば「良い施業」を行う森林所有者を認定 **authorize** した上で優遇する、という場合がある。ここで優遇というのは税制面であろうと補助金であろうと、結局の所資金の支出に帰着する場合

が多いのであるが、どういう所有者を優遇するかを決定するのが「認定」という行為である。公共部門の「認定」が、消費者の「選定」＝選択的購入を促す場合もありえよう。仮に「良い施業」が、公的林業研究機関などによって特定でき、公共部門の認定した施業方法を実施する森林所有者に対して公衆が積極的にその管理に参加するということになれば、公衆参加論と技術者至上主義のもつそれぞれの欠点が補完的に緩和されることになるかもしれない。ただしこれには技術者自身が「良い施業」という目的概念を再定義し、従来行われてきた a.針葉樹一斉造林のための技術開発と b.奥地天然林の生態学研究の両極端から脱却することが条件となる。

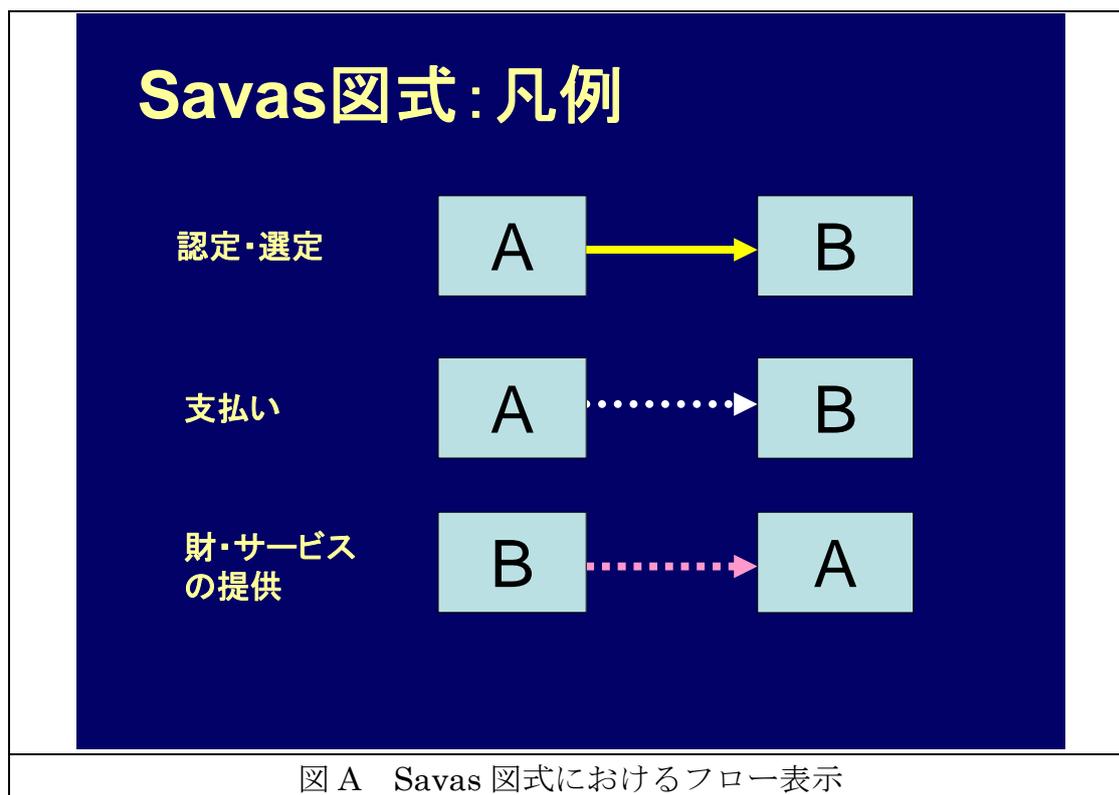
第1章以降の調査事例の多くは、少なくとも先進国においては、地域資源管理をめぐるこうした時代背景をもっている。また途上国の野生生物管理のような事例においても、グローバルな受益とローカルな受苦といった構図のなかで、公衆参加と生態学的技術論、経営管理論をどのように整合させるかという問題を、公共部門・地域住民・技術者らの参加によって解決する必要があるだろう。

こうした諸問題に対して性急に処方箋を示すのが本報告の目的ではない。諸事例の分析と類型化が先決であると考え、そのための有効なツールとして Savas の図式を利用するのが眼目である。

以下、Savas 図式について概観しておこう。

公共部門が一定の役割を果たしつつ民間部門を公共サービス供給の仕組みに組み込む諸方式についての議論は、公共政策論において、単純な第三セクター論から始まり、ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) 論へと展開している。英国で実際に NPM 理論にもとづいてサッチャー政権時代に公共サービスの民営化が進められたのはなお記憶に新しいところである。

NPM の理論的支柱のひとつとなったのが、Savas¹⁾であったことは、大住²⁾などからみてとれる。Savas は、公共サービスを社会的に供給する仕組みを図式的に類型化する方法（以下「Savas 図式」）を提示した。



Savas 図式の特徴を述べる。公共サービス供給にかかわる主体として想定されているのは、政府 G、私企業 PF、消費者（受益者）C、非営利団体 VA の 4 種類であり、これら主体間の関係として、認定・選定（図では実線）、財・サービスの供給（破線：赤）、支払い（点線：白）の 3 種類のフローが想定されている（図 A）。

通常の国民経済分析との違いは「認定・選定」authorization を明示することにより、公共サービス供給の「アレンジ」や責任の所在を示している点であり、Savas 図式により、政府サービス（図－1）、市場（図－2）の両極端に加え、グラント（図－3：第三セクターに類似）など種々の施策類型が提示される。

ここで、「グラント」（図－3）の例により Savas 図の読み方を解説しておきたい。いわゆる民間委託の一形態であるが、細かくみると下記のような関係になっている。

1) 公共部門と民間企業との関係

G から PF への点線は、公共部門から民間企業への補助金の支出を示している。G から PF には実線も書かれており、これは当該民間企業を当該公共サービスの供給者として、公共部門が認定していることを意味する。

2) 民間企業と公共サービス受益者との関係

PF から C への波線は、民間企業が消費者（公共サービス受益者）に対して財・サービスの提供を行っていることを示している。

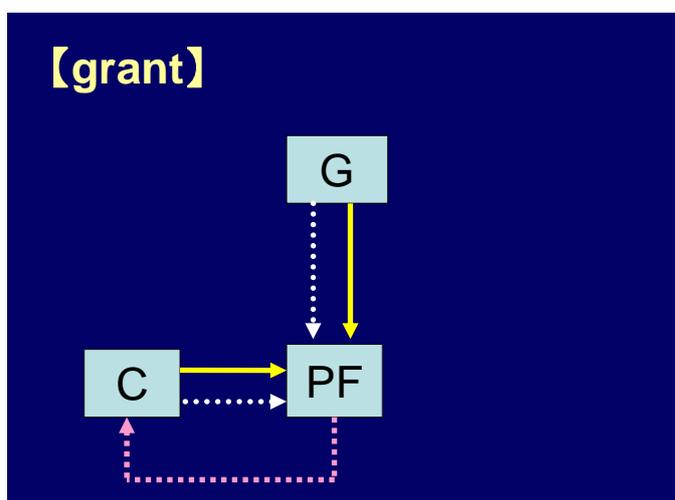
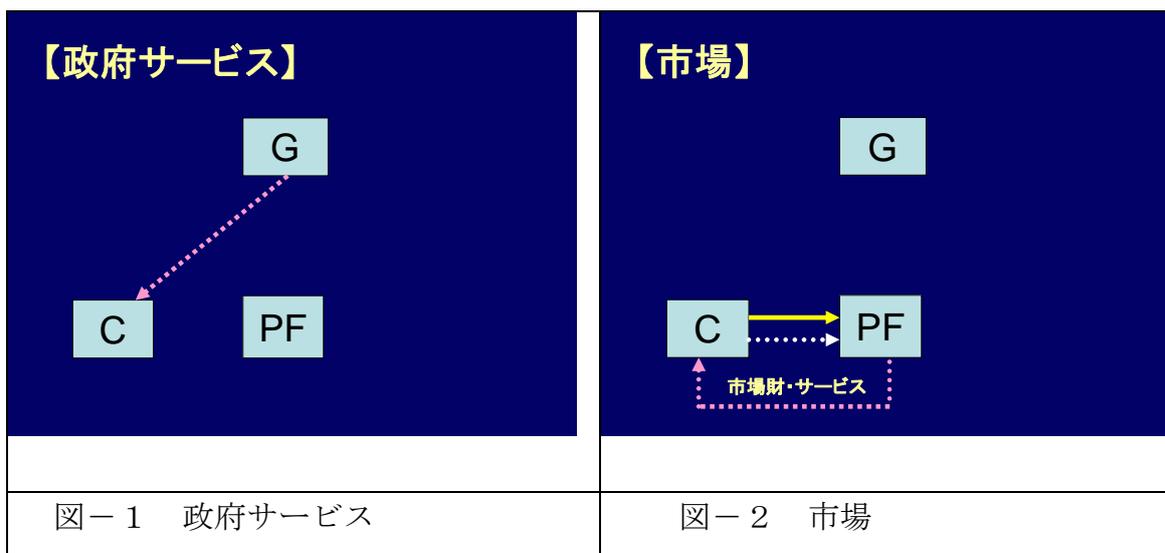


図-3 グラント

C から PF への点線は、受益者が民間企業に対して対価を支払っていることを示す。このケースでは、民間企業は公共部門の委託を受け、助成金を受け取って公共サービスを行ってはいるものの、受益者から応分の負担金を徴収していることになる。

Savas 図で最も解釈に注意を要するのが、C から PF への実線である。この実線は「市場」（図-2）においても書かれている。Savas がこの実線によって意味するところは、類似の財・サービスを提供する複数の民間企業のなかから、消費者（受益者）が特定の企業を選択して取引を行う過程を、消費者による選定 *authorization* とみなす解釈である。グラントにおいては、この実線が存在することで、一定分野の公共サービスについて公共部門が複数の民間企業を認定し、消費者はこれらの民間企業の提供するサービスの内容を比較検討し、自由

に選択することができることを意味する。仮に、同じ民間委託であっても特定の独占企業体が公共サービス供給を請け負う場合には、消費者の側に選択の余地はないから、図-3のCからPFへの実線は書かれない。

こうしたきめ細かい分析は、従来の「公共」「民間」「第三セクター」という分類ではなしえなかったし、近年財政学分野から議論が進められている「公」「私」「共」といった展望的ダイアグラムのなかでも操作的に描くことが難しい。Savas 図の有用性は、経済体制のあり方にかかわらず、公共サービスの供給について、あるいは私的財を含む財・サービスの供給について、一定の事業を図式化し、整理・分類する可能性に求められる。

ところで Savas 自身は、先にも触れたように、公共サービスの民営化のさまざまな方法を整理・図式化することで、よりよい統治の枠組みを具体的なサービスのひとつひとつについて提案することを目的としてこの図式を用いた。

民営化を追求するための研究という Savas の意図、ひいては NPM 研究の「中立性」に対しては批判も多い³⁾。とくに途上国においては、公共部門が責任をもって実施すべきインフラ整備そのものが立ち後れており、いわゆる「先進国病」発生以前の段階である。経済の発展段階と社会資本整備のあり方の変容については、すでに 1970 年代に飯田・斎藤⁴⁾が優れた見解を示し、紙野⁵⁾がこれを林政に応用した議論を展開している。NPM そのものは「先進国病」の発生、斎藤の表現を借りれば社会資本ないし公共サービスに対する人びとの「オプションリティ」の増大、マズローの欲求段階説にいう「自己実現欲求」の優越する発展段階において最も適合的であるといえよう。

しかしながら筆者は、Savas の意図にかかわらず、この図式化が、1990 年代以降の先進国に限らず、古今東西で実施され、あるいは近年試みられているさまざまな施策の構造分析のツールとして活用可能であると考ええる。

その一方で、本報告の目的は、「Savas の図式化が、地域資源管理や林政という、土地空間の上で成り立つ公共的な用役の供給にかかわる利害関係者の営為について、どこまで適用可能か」という汎用性についての検証を行うことでもある。どういう場合に Savas の方法では不十分であり、改善の余地があるかを検証することは大きな意義があるだろう。

筆者はすでに 1990 年代以降の欧州林政事例（川上＝森林管理に限定した）のいくつかについて、若干の試行的報告を行っている⁶⁾。そこで得られた中間的結論としては、a.森林施業を実施する主体とどのような施業を行うべきかを指導・助言する主体を区別する必要があること、b.こうした指導・助言は経済学的にみればサービスの供給とみなすことができるから、Savas 図で描くことができる

こと、c. 地方政府などが直轄で実施する施業については、政府自身のなかに企画立案的部門と実行部門があると考え、「a.」で述べた区別を行うことが考えられること、d. 「消費者」として、木材の消費者と、森林の公益的機能にかかわる不特定多数の受益者を措定する必要があること、e. 「私企業」に相当するものを、とりあえず「森林所有者」と考えることが可能であるものの、川下（林産業）に対する林政施策についてはそれだけではまったく不十分であること、などが挙げられる。

こうした問題点については、本プロジェクトの最初の段階で、執筆分担者の間で共有し、共通の理解が得られた上でさらに「地域資源管理」一般に拡張した場合にどのような問題が生じるかについての議論を行った。もし各章の執筆者の間で概念上の相異があるとすれば、それは一義的に事例のもつ特質を反映しており、二義的には筆者（古井戸）のコーディネイターとしての力不足によるものである。

各事例の執筆者は、単に事例報告を通じて利害関係者間の Savas 図的關係を示すのみならず、実際の作図を通じて Savas 図の利便性と限界についても言及している。読者がこの報告書から多くを読み取っていただくことを期待したい。

なお、各章で述べられている担当者の見解は、個人的見解であり所属研究室の見解ではないことをお断りしておく。

1) Savas, E.S.(1987): Privatization. The Key to Better Government, Chatham House Publishers

2) 大住壯四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメントー理念・ビジョン・戦略ー』日本評論社

3) 外川伸一(2004)「ニュー・パブリック・マネジメント批判序説」『法学論集 [山梨学院大]』51 : 433-488

4) 飯田恒夫・斎藤精一郎(1973)『社会資本の政治経済学』日本経済新聞社

5) 紙野伸二（1982）『地方林政の課題』日本林業技術協会

6) 古井戸宏通(2005)「林政諸施策における公的関与の類型化ーSavas 図式による 1990 年代以降の欧州事例の分析可能性ー」『日本林学会講演要旨集』1A36

第 1 章 SAVAS 図式を用いた小笠原の自然資源管理における公的関与の類型化

山崎 麻里（東大院）

1. はじめに

小笠原諸島は日本の代表的な海洋島であり、「東洋のガラパゴス」と呼ばれる固有で豊かな自然を擁し、エコツーリズムの推進による持続可能な島づくりに取り組んでいる。2007 年 1 月には政府が世界遺産条約関係省庁連絡会議で、小笠原諸島を世界自然遺産登録候補として「暫定リスト」に記載することを決定した。しかし、現在の小笠原では固有種の減少や外来生物による生態系破壊が深刻な問題となっている。また、地域社会においても生活や経済に関する多くの課題を抱えている。そのような中で、様々な主体が多様な形態で自然資源管理に取り組んでいる。そこで、本稿では、小笠原の自然資源管理における公的機関の関与について、SAVAS 図式による類型化を試み、それにより現在の小笠原の自然資源管理における特徴と問題点を抽出することを目的とした。

研究の方法としては、2003 年度から 2007 年 3 月にかけて小笠原諸島にて合計 9 回、110 日程度のフィールドワークを実施し、関係者への聞き取り調査を行うとともに、関係する文献や資料調査、関係会議の傍聴、ボランティア事業や自然資源管理事業への参加などから情報を収集した。調査から得た情報を、SAVAS 図式に則って、図式化を行った。

2. 小笠原の自然資源管理の概要

2. 1. 小笠原諸島（東京都小笠原村）の概要

小笠原諸島は、東京から南南東 1000km にある、32 の島々（聳島列島・父島列島・母島列島・硫黄島列島他）からなる。日本を代表する海洋島であり、有史以来一度も大陸と地続きにならずに独自の進化を遂げた結果、固有種の宝庫であり「進化の実験場」とも呼ばれる半面、その固有の生態系は非常に脆弱で「ガラスの生態系」と形容される。1830 年以降、人間をはじめとして様々な動植物が入り込み、現在も、外来動植物種の侵入による生態系の攪乱や景観変化が問題となっている。亜熱帯海洋性気候であり、固有動植物種や海洋生物、サンゴ礁などが自然環境の特徴としてあげられる。

面積は、父島 24km²、母島 20km² であり、人口は父島 1927 人、母島 440 人（平成 18 年 3 月 1 日）である。年間来島者数は約 3 万人で、うち観光客が約 6 割を占める。小笠原村には空港がなく、交通手段は約 6 日に一便の「おがさわら丸」のみであり、東京（竹芝）～父島間航路が 25 時間半）、父島～母島間航路は 2 時間を要する。1968 年に日本に返還されて以降、小笠原空港の建設が議論されてきたが、自然保護上の観点から兄島や父島時雨山での計画が中止された。2005 年には燃料の高騰で高速船の就航も中止されるなど、住民生活においては離島に起因する交通や医療などの生活面に関する問題が大きい。

小笠原の主な産業は、観光業、建設業、漁業、農業、などである。農業は兼業農家が多く、近年は台風による被害を避けるためにハウス栽培が盛んである。小笠原村は農地法が

適用されておらず、また農業基盤の脆弱性という問題を抱えている。漁業は内地に出荷しているが地理的な不利性がある。林業は行われていない。以前は一次産業と観光の結びつきが乏しかったが、近年では地産地消の取り組みが始まり、一次産業と観光の連携が模索されている。

歴史的な特徴としては、江戸時代後期まで欧米の捕鯨船中継基地だった。1830年に最初の欧米系の居住者が定住し、1876年には日本領土となったが、その際に、開拓奨励のため土地は開墾者の個人所有になることが決まり、開墾が進んだ。その後、サトウキビ栽培による砂糖製造業のための薪炭材需要の急増に伴い、熱帯各地から成長の早い樹木が導入され、ギンネム、モクマオウ、リュウキュウマツなどが盛んに植えられ、現在、耕地以外にも繁殖し、在来の植物を圧迫している。太平洋戦争に伴い1944年に島民の内地引き揚げが行われ、戦後の米軍統治下の時代の欧米系島民しか帰島が許されない時代を経て、1968年に日本返還された。返還後は現在に至るまで特別措置法が適用され、復興開発事業による公共事業依存型の建設業が産業の中心となってきた。1972年に小笠原国立公園に指定され、1979年に村政が確立した。

2. 2. 小笠原のエコツーリズムの展開過程の概要

小笠原では1968年日本返還以降、ダイビングや釣りなどの観光産業が行われてきた。1988年に返還20周年記念のむらおこし事業として日本で初めてホエールウォッチングを実施して以降、自然資源の保護と観光利用の両立による地域振興を目指してきた。1994年の第2次小笠原村総合計画で自然との共生と魅力ある観光拠点の整備のためにエコツーリズムの場を整備することが明記され、2000年の小笠原諸島観光振興計画(2000-2009年)ではエコツーリズムの推進を政策の柱として位置づけ、観光産業を小笠原村経済の中核とすることを目標とした。2004年の第3次小笠原村総合計画では人と自然が共生する村づくりのために、移入種対策や適正利用制度などの自然環境の保全と世界自然遺産登録に向けた取り組みとして利用者のルールづくりを挙げている。

一方、2000年10月に小笠原を訪問した東京都知事が南島の荒廃を指摘して以来、南島の管理を巡る議論が島内外で盛んに行われてきた。東京都は2002年7月に知事決定により「東京都の島しょ地域における自然の保護と適正な利用に関する要綱」を定めた。この要綱は、①自然の保護と利用の両立を図る自然環境保全促進地域の指定、②自然環境保全促進地域での適正な利用のためにその地域の町村長と協定を締結し、都や町村の役割・適正な利用のルールを定め、実行できる、③利用者への指導・解説を行う東京都自然ガイドを認定する、の3つからなる。これに基づき2002年7月に都知事と小笠原村村長が「小笠原諸島における自然環境保全地域の適正な利用に関する調停書」に調印し、2003年4月より東京都版エコツーリズムが開始された。自然環境保全促進地域には南島と母島石門一帯が指定され、入島(山)人数や滞在時間などの適正な利用のルールを守って東京都自然ガイドの同伴の元での利用が行われている。

その一方で、小笠原は2002年に村内経済関係4団体（小笠原村産業観光課・小笠原村観光協会・母島観光協会・小笠原村商工会・小笠原ホエールウォッチング協会）が小笠原エコツーリズム推進委員会を発足し、小笠原独自のエコツーリズムを模索して、2004年に小笠原エコツーリズム推進マスタープランを策定し、現行12の自主ルールを集めた小笠原ルールブックを作成した。そして、2004年に環境省のエコツーリズム推進モデル地区に指定されたことを受け、それまで経済関連団体中心だった推進委員会に行政・NPO団体・研究者・漁協農協・企業などが加わり、2005年に島内外の関係16団体からなるエコツーリズム協議会を発足した。

また、小笠原諸島は、2003年に環境省と林野庁が設置した「世界自然遺産登録候補地に関する検討会」にて、知床・琉球諸島とともに最終候補となったが、自然保護担保措置と外来種対策が課題とされた。現在、環境省の自然再生事業の対象地に指定され、2002年より小笠原地域自然再生推進計画調査が行われている。他にも、島内外のNPO団体や研究者、民間団体、林野庁、環境省、小笠原村役場、東京都などさまざまな主体が自然環境の保全に試行錯誤しながら取り組んでいる。

3. 小笠原の自然資源管理に関わる主体

3. 1. 政府（G : Government）

1) 環境省

小笠原は1972年に以前は環境省の事務所は小笠原にはなかったが、2006年4月より小笠原自然保護官事務所が父島の小笠原総合事務所内に設置され、上席自然保護官と自然保護官の2名が常駐している。2007年3月現在、アクティブレンジャーを募集している。現在の業務内容としては、世界遺産登録への課題として挙げられた、保護担保措置の見直しと外来生物対策がある。保護担保措置は国立公園の見直し及び鳥獣保護地区の拡大、外来生物対策としては、自然再生事業（グリーンアノールの駆除、民有地のアカギ駆除など）を行っている。

2) 林野庁

小笠原の面積の約64%を国有林が占める。その管理のために、小笠原総合事務所内に国有林課が設置されている。現地事務所の主な業務内容は、戦後曖昧になった民有林と国有林との境界査定及び整備、保護林の管理、希少動植物の保護増殖などである。また、森林生態系保護地域の設定については、小笠原は伊豆諸島森林計画区に含まれるため、関東森林管理局が中心に取り組んでいる。世界遺産に関しては、関東森林管理局・東京分局の世界遺産調整専門官が担当している。

3) 東京都

都庁の環境局及び産業労働局が小笠原のエコツーリズムや世界遺産に関する業務に取り

組んでいる。現地には東京都小笠原支庁が設置されており、土木課自然公園係が自然保護関係の業務を取り扱っており、世界遺産担当の職員も赴任している。また、東京都独自のレンジャーとして、2004年7月から東京都自然保護員（東京都レンジャー）が3名（2007年1月現在）常駐しており、巡視などの業務に携わっている。移入種のデータを集めたり、「おがさわら丸」の入出港時に立ち会って外来生物や希少種の持ち込み・持ち出しがないかをチェックするなど、知識や経験を生かしフィールドの専門家として活躍している。

4) 小笠原村

産業観光課がエコツーリズム担当、村長の政策を実行に移す企画政策室が外来生物対策を行っている。産業観光課では、小笠原エコツーリズム協議会の事務局を行う他、外来種駆除のモニターツアーの実施などを行っている。

3. 2. 私企業(PF : Private Firm)

1) ガイド業者

観光協会加盟業者数は、父島41軒、母島9軒（海32軒、海と山7軒、山11軒、2005年3月現在）である。ほぼ全ての業者が観光協会に加盟している。また、個人経営の小さなガイド業者がほとんどである。ガイドは自然資源の受益者（C）とも捉えられるが、本稿では私企業（PF）として取り扱う。

3. 3. 消費者（受益者）（C : Consumer）

1) 観光客

年間来島者数は約3万人で、うち観光客が約6割を占める。小笠原への観光客は、若年層の比率が高く、逆に熟年層の比率が低い点、家族での旅行者は少なく、かわって一人旅や友人とのグループ旅行が多い点が特徴である。観光客の消費総額は14億7300万円/年、51710円/人（2001年）である。（平成15年3月海事産業研究所調べ）

3. 4. 非営利団体(VA : Voluntary Association)

1) 小笠原自然観察指導員連絡会（NACS-JO）

1994年、(財)日本自然保護協会（NACS-J）の自然観察指導員講習会を受講したメンバーにより、小笠原自然観察指導員連絡会（以下、NACS-JO）が発足した。自然観察会など中心に活動を行ってきたが、近年では東平のアカガシラカラスバトサンクチュアリ整備事業に携わっている。

2) NPO 小笠原野生生物研究会（野生研）

NPO 小笠原野生生物研究会（以下、野生研）は元小笠原高等学校教諭の安井隆弥氏（代表）を中心として1996年に十数人で設立された（当時はNPOではなかった）。現在はガイ

ド・主婦・教諭など島の人中心に 100 名程度の会員がいる。活動内容は植林が中心となっており、海岸林の造成、ノヤギ食害跡の植林、嫁島でのノヤギ駆除と植林、弟島の植林、母島桑の木山・南島などの植生調査、植林のための苗の育成と苗畑の管理、環境省委託による小笠原の植物相調査、他にも森林総研や国有林課からの委託事業や調査が多い。AMWAY の助成金を得て、嫁島の植生復元やクロアシアホウドリの営巣地保護、アカギなどの移入植物の駆除や希少種アサヒエビネの育苗などの活動をしている。

3) NPO 自然文化研究所（自文研）

NPO 小笠原自然文化研究所（以下、自文研）は 2000 年 5 月に研究者たちが中心となって設立された。小笠原には研究者がよく訪れるため、①研究者が集まる研究の拠点となる②小笠原の自然環境と歴史文化の情報収集をして島に還元し島からの発信を行う③調査研究結果をもとに自然環境と歴史文化の保全と持続的利用に寄与する、を目的としている。このことを島内では「博物館」という言葉で表現している。これは欧米の総合的自然誌博物館をイメージしており、小笠原が自らの情報を自ら収集・保管・利用そして発信する情報拠点を設立することを目指している。現在の研究員は 3 人、会員は島内島外ともに 2~300 人くらいずついる。事業内容としては、野生生物生態調査事業として、オガサワラオオコウモリ・アカガシラカラスバト・造礁サンゴ・ノヤギ排除事業・環境省自然再生事業事前調査などを行うとともに、島外研究者のサポートや共同研究、会報や論文、講演会などによる情報発信を行っている。

4) 小笠原ホエールウォッチング協会（OWA）

1988 年、小笠原諸島母島にて、小笠原諸島返還 20 周年事業のイベントとして、日本で初めてのホエールウォッチングが開催された。当時は小笠原村商工会のホエールウォッチング実行委員会が村おこしとしてホエールウォッチングを行っていた。

小笠原ホエールウォッチング協会（以下、OWA）は村の任意団体として 1989 年 3 月に発足した。調査・研究の体制、②ルール作り、③専門職員、の 3 本柱で専門機関としての OWA が形成された。財源としては村からの補助金が多いが、自立した組織にするために、会員制度による会費収入や事業収入を得る仕組みも作っている。ホエールウォッチングのノウハウを生かして、村のエコツーリズムにおける中心的な役割を果たしている。ホエールウォッチングに関する自主ルールを設けている他、ホエールウォッチングインタープリター認定講習会を開催し、インタープリターの養成に努めている。

(5) 公益法人小笠原村商工会（商工会）

公益法人小笠原村商工会（以下、商工会）は 1984 年に父島母島合同で設立された。小笠原の商工業者 212 名中会員は 160 名（H14.3.31）で、景気のバランスにより増減しているが大体増加の傾向にある。業務内容は金融・税金・経営関係や商工業者への情報提供であ

る。

(6) 小笠原村観光協会（会長 - 理事 - ガイド部 - 宿泊部 - 商事部 - 事務局）

小笠原村観光協会は 1973 年に設立された。財源は会費と村からの補助金でまかなっている。加入状況としては、宿はほとんどが加入（H15.5 現在、父島の宿泊施設は 52 軒が加入）し、飲食店は加入していないところもある（H15.5 現在、父島の飲食店は 27 軒、商店・土産物店は 27 軒が加入）。海のガイド（ダイビング・ホエールウォッチング・ドルフィンスイム・釣りなど）は 39 軒、海と山のガイドは 6 軒、山のガイドは 4 軒ある。他にも、写真事務所、観光タクシー、小笠原海運、レンタカー、インターネットカフェなどが加入している。業務内容は情報提供、イベントの企画・運営、客への案内、内地での宣伝・広告事業、ツアーの企画（旅行代理店資格を取得し、ツアーデスクを置いている）などがある。

(7) 小笠原村母島観光協会

1980 年、前身の母島民宿組合が発足し、1985 年に小笠原村観光協会から独立、1987 年に母島観光協会ができた。最初は 30 万円の予算の手作りで、「いつまでも楽しめる島を自分達（地域の人）で作ろう！今の島を残したい」との気持ちで運営されてきた。母島の雰囲気や大事にした取り組みを行っている。観光協会は村の雑役夫であり、歩けないガイド（窓口）として存在する「母島を好きになってくれる人が来てくれればいい、そういう人を呼べばいい」と考えて運営している。「母島ふるさと検討会」を実施し、皆が問題を共有して後継者を育て、地域主導の地域作りを実践している。

3. 5. 合意形成・調整機関

1) 小笠原エコツーリズム推進委員会

小笠原エコツーリズム推進委員会は、2002 年に民間レベルでのエコツーリズム推進を目指して、村の経済関連 4 団体（小笠原村・OWA・商工会・小笠原村観光協会・母島観光協会）により発足した。「小笠原諸島エコツーリズム」推進のため、エコツーリズム先進地の視察やマスタープランの策定に取り組んだ。2004 年 9 月に推進委員会は小笠原エコツーリズム推進マスタープラン（～「持続可能な島づくり」を目指して～）を作成した。その基本理念は、「かけがえのない小笠原の自然を将来に渡って残していきながら、旅行者がその自然と自然に育まれた歴史文化に親しむことで小笠原の島民が豊かに暮らせる島づくり」だった。

2) 小笠原エコツーリズム協議会

2005 年 4 月に小笠原エコツーリズム推進委員会が解散し、農協・漁協・NPO 団体を含めた 16 団体の参加による小笠原エコツーリズム協議会が発足した。小笠原村役場が事務局となり、様々な立場の人が一同に会し、ルール部会、ガイド部会、実行組織部会などの部

会に分かれて、小笠原のエコツアーリズムのあり方を議論し、合意形成を図っている。

＜小笠原エコツアーリズム協議会の参加団体＞ 小笠原村商工会、小笠原村観光協会、小笠原母島観光協会、小笠原ホエールウォッチング協会、東京島しょ農業協同組合、小笠原島・母島漁業協同組合、小笠原海運株式会社、NPO 法人野生生物研究会、NPO 法人小笠原自然文化研究所、小笠原自然観察指導員連絡会、NPO 法人日本ウミガメ協議会、環境省小笠原自然保護官事務所、国土交通省小笠原総合事務所、東京都小笠原支庁、小笠原村

3) 小笠原諸島の世界自然遺産登録に関する推進会議（東京都）

東京都（都庁）中心の行政連絡会

4) 世界遺産に関する合意形成機関

- ・世界遺産候補地地域連絡会議（環境省・林野庁）：省庁連絡会議
- ・地域連絡会議（環境省・林野庁・東京都・小笠原村）
- ・世界遺産科学委員会（有識者中心）

5) 小笠原自然再生推進検討会

環境省は小笠原諸島を自然再生事業の対象地とし、2002年に基礎的な調査を開始した。2004年には小笠原自然再生推進委員会を立ち上げ、調査結果を踏まえて、固有種等の保全、外来生物への対応、自然と共生した島づくりを課題として、技術的な検討や情報公開を行っている。2004年からは、外来生物法（2005年施行）により、現在グリーンアノール、オオヒキガエル、ニューギニアヤリガタリクウズムシなどが特定外来生物に指定されている。

6) 小笠原諸島森林生態系保護地域設定委員会（H19.4.1～）

2006年3月、小笠原村父島にて小笠原諸島森林生態系保護地域設定委員会の第一回検討会が開催され、以降、数回の検討会の実施により保護地域の設定や管理・利用について話し合われている。2007年4月に森林生態系保護地域が設定された以降は、有識者などによる保全管理委員会を現地で設置することになっている。

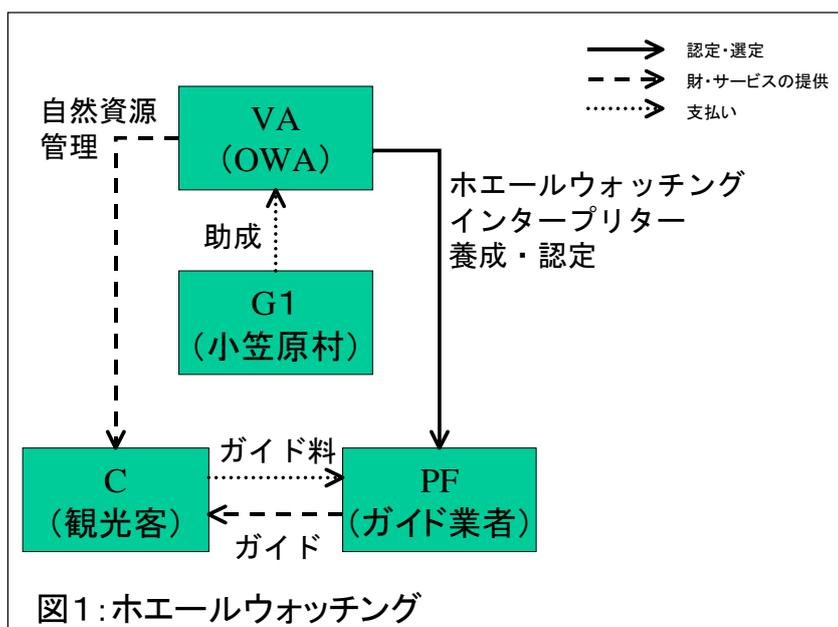
4. 個別事例の SAVAS 図式による分析

4. 1. ホエールウォッチング

ホエールウォッチングは、沿岸域で見られるザトウクジラは12～5月頃、外洋性のマッコウクジラは5～11月頃がシーズンとなっており、クジラ以外にも、ミナミハンドウイルカやハシナガイルカなどを観察するドルフィンスイムも人気がある。

ホエールウォッチングにおいては、村の任意団体である小笠原ホエールウォッチング協会（OWA）が大きな役割を果たしている。OWAは鯨類の調査研究を行う専門機関であるが、

ホエールウォッチングに関する普及啓発活動にも取り組んでいる。2002年度より始めたホエールウォッチングインタプリターの養成制度により、講習を受けたガイド業者や一般村民などに認定を与えている。また、1989年より OWA がホエールウォッチングに自主ルールを設定し、2005年には観光協会ガイド部加盟のガイド業者の話し合いによりドルフィンスイムに『ドルフィンスイムのガイドライン』が設置されている。

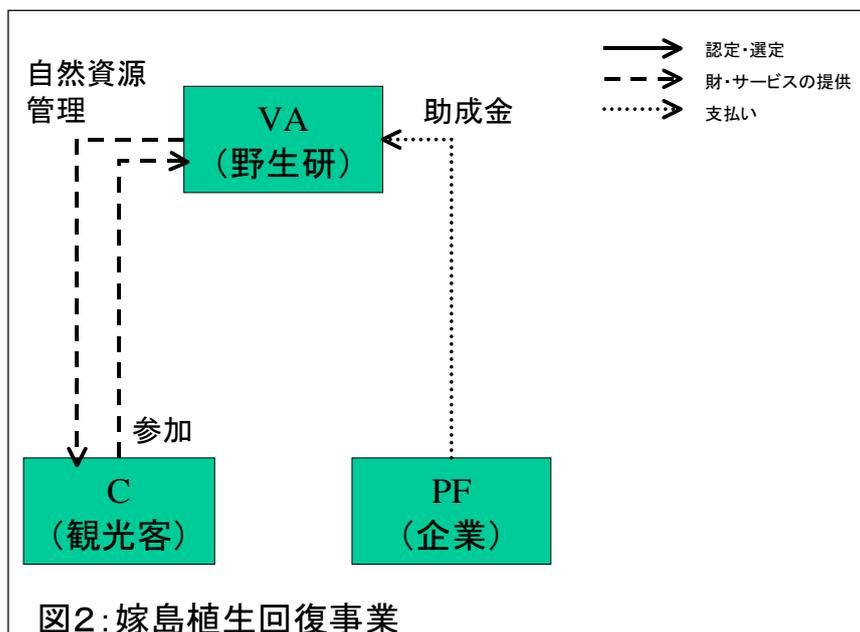


ホエールウォッチングの SAVAS 図式は図1のようになる。Gである小笠原村がVAである OWA に補助金を出し、OWA がクジラ及びイルカについて、調査研究やモニタリング、自主ルールなどの管理を実施している。また、VA が PF であるガイド業者をインタプリター講習会や勉強会によって教育しており、Cである観光客がそのガイド業者にガイド料を支払ってガイドしてもらっている。しかし、ガイド料から自然資源管理や OWA への還元を行っているガイド業者はわずかである。(2006年度に2軒の業者がNPOなどに売り上げの5%程度を寄付している程度)。

4. 2. 嫁島植生回復事業

NPO 法人野生生物研究会は AMWAY の助成金を受けて、嫁島の植生回復事業を行っている。また、観光客からも広く参加を募っており、観光客と共に固有種の植え付けなどを行っている。

嫁島の植生回復事業についての SAVAS 図式は図2のようになる。VAである NPO 野生研がノヤギの駆除や固有種のシマホルトノキの植え付けを行うなど植生回復事業を行うことで資源の価値を高めている。嫁島は観光の対象地ではないが、観光客にとっては豊かな自然が残されていることが重要であり、野生研の活動に参加する人も多い。また、PFである AMWAY が野生研に助成金を出している。



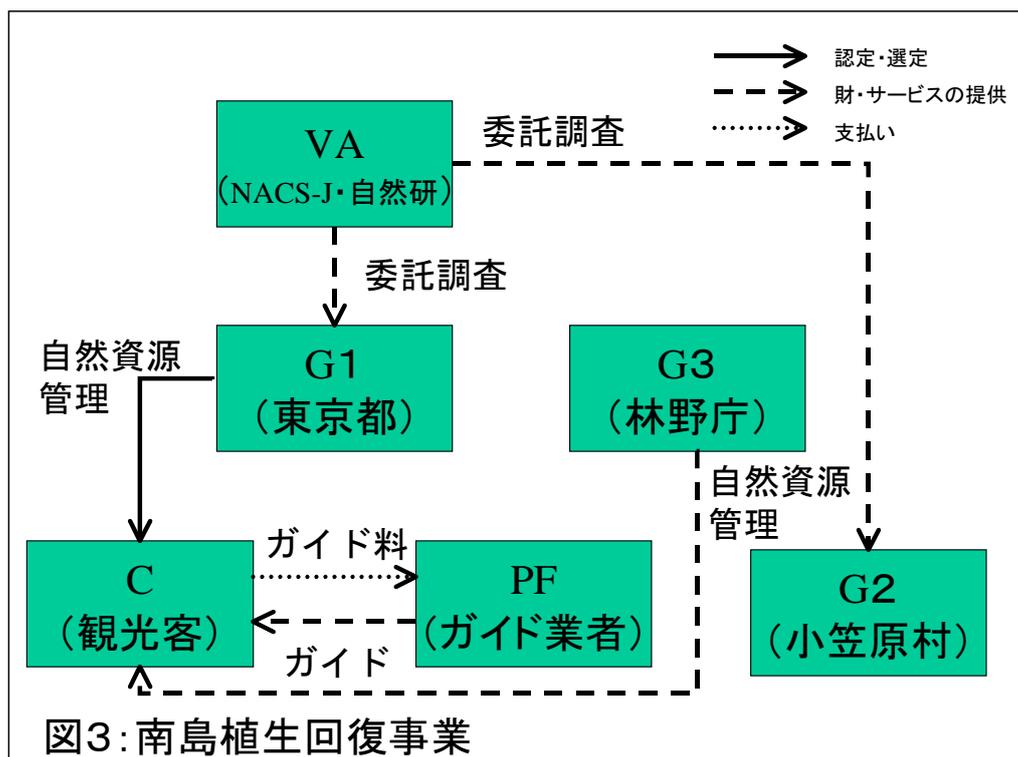
4. 3. 南島植生回復事業

南島は父島の南西 1km に浮かぶ長さ約 1.5km、幅 400m の小さな無人島で、サンゴ礁の隆起・沈降によってできた沈水カルスト地形で、小笠原諸島を代表する景勝地である。国立公園特別保護地区、特定地理等保護林、東京都指定天然記念物に指定されている。南島は小笠原村の観光の目玉である一方で、海鳥の繁殖地としても重要であり、アオウミガメが産卵に訪れたり、約 1,500 年前の半化石のヒロベソカタマイマイがあるなどしている。南島ではノヤギの食圧が原因の土壌流出や観光による過剰利用が問題となり、2000 年頃から地元の市民団体や観光協会、村役場や東京都などが保全と活用のための自主ルールづくりに取り組んできた。現在は、2003 年 4 月に始まった東京都版エコツアーリズムの自然環境保全促進地域に指定され、東京都自然ガイドの同伴の下で「適正な利用のルール」を守って利用することが決められている（具体的には、決められたルートを歩くこと、滞在時間は 2 時間以内とすること、観光客 15 人に対して東京都自然ガイドが 1 人付くこと、1 日あたりの最大利用者数は 100 人とすること、年末年始に 3 か月間の入島禁止期間を設定すること。）

南島植生回復事業は 2001 年度より東京都が「南島五ヵ年モニタリング調査」を実施していた。南島においては、東京都や小笠原村が NPO 団体や研究機関に委託してモニタリング調査を実施し、植生回復事業のための芝への水供給タンクの設置などの管理を行っている。他にも、地元の NPO 団体や（財）日本自然保護協会（NACS-J）、林野庁や東京都などが植生回復事業などの保全活動に取り組んできた。

南島植生回復事業の SAVAS 図式は図 3 のようになる。VA である NACS-J や自文研など

の NPO が G である東京都や小笠原の委託を受けて調査を実施し、G の東京都が実際に自然資源管理事業を実施している。また、林野庁も東京都とは別個に自然資源管理事業を実施していた。C である観光客にとって南島の自然が保全されることは重要であり、PF であるガイド業者にガイド料を支払ってガイドしてもらう。ただし、ガイド料の南島への還元は行われていない。

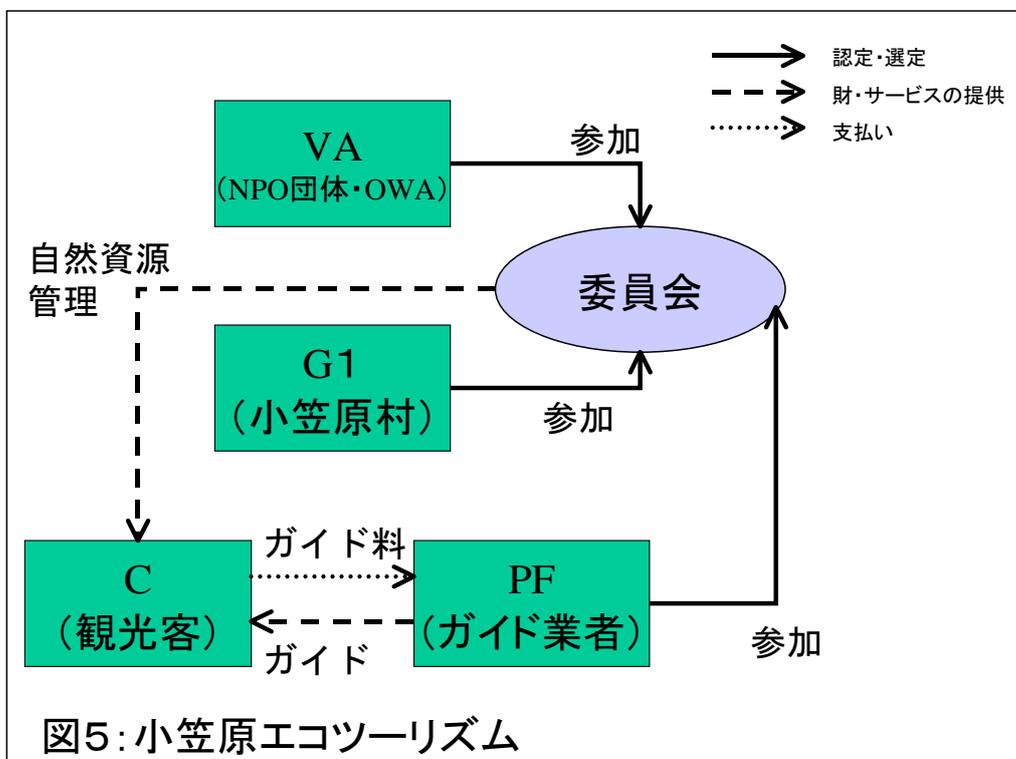
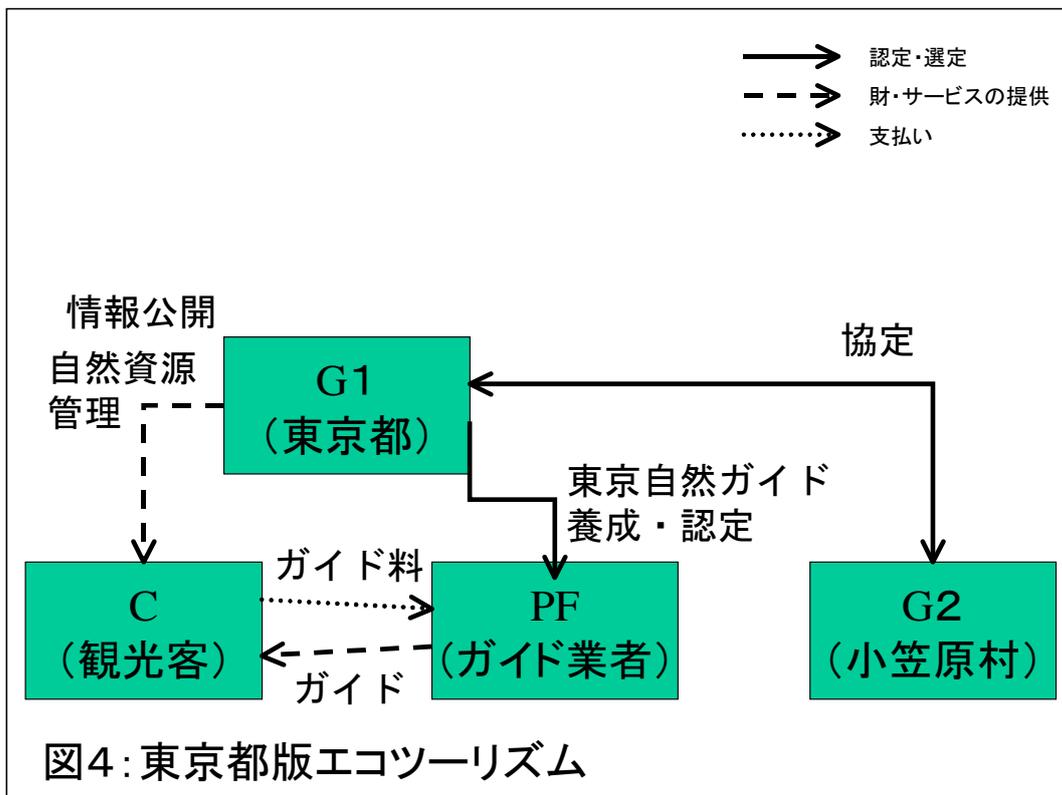


4. 4. 東京都版エコツーリズム

東京都版エコツーリズムのSAVAS図式は図4(次頁)のようになる。Gである東京都はG2の地元行政体である小笠原村と協定を結び、自然資源管理を実施している。また、PFであるガイド業者を養成・認定している。Cである観光客はガイド業者にガイド料を支払い、ガイドしてもらう。ただし、東京都版エコツーリズムの対象地である南島や石門一帯には、入島税や入山料などの仕組みがないため、ガイド料からの還元は行われていない。

4. 5. 小笠原エコツーリズム

小笠原エコツーリズム推進委員会が設置されていた時期の小笠原エコツーリズムについて、SAVAS図式は図5のようになる。G1である小笠原村やVAであるOWA、ガイド業者

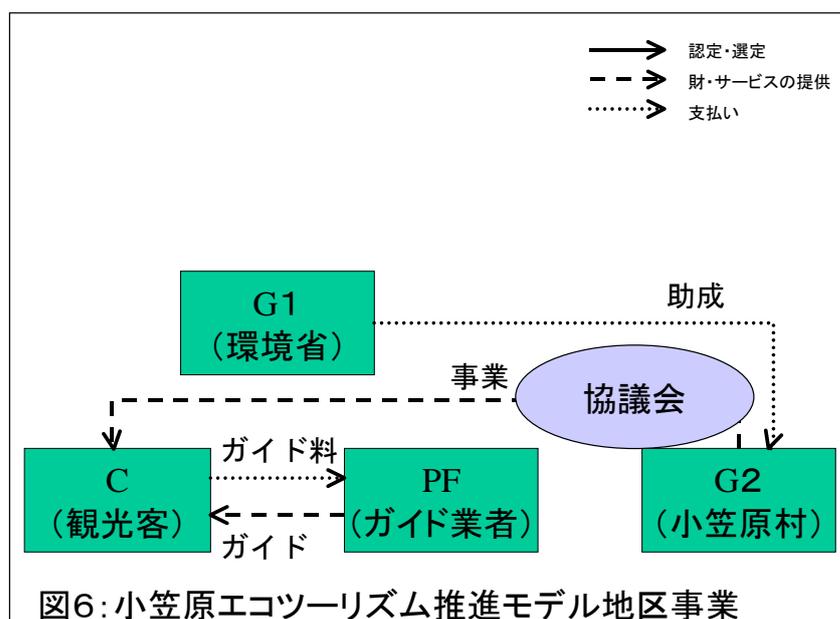


の代表である観光協会などの合意形成機関としてエコツーリズム推進委員会が設置されて、

推進委員会が自然資源管理を行う。Cである観光客は、PFであるガイド業者にガイド料を支払ってガイドしてもらう。ガイド料からの自然資源管理への還元は行われないが、利益を得ている地元ガイド業者がエコツーリズムに参加するという点で、サービスを提供しているといえる。

4. 6. エコツーリズム推進モデル地区事業

2005年に環境省のエコツーリズム推進事業モデル地区事業への指定をきっかけに、推進委員会を解散して設置された、小笠原エコツーリズム協議会によるエコツーリズム事業に



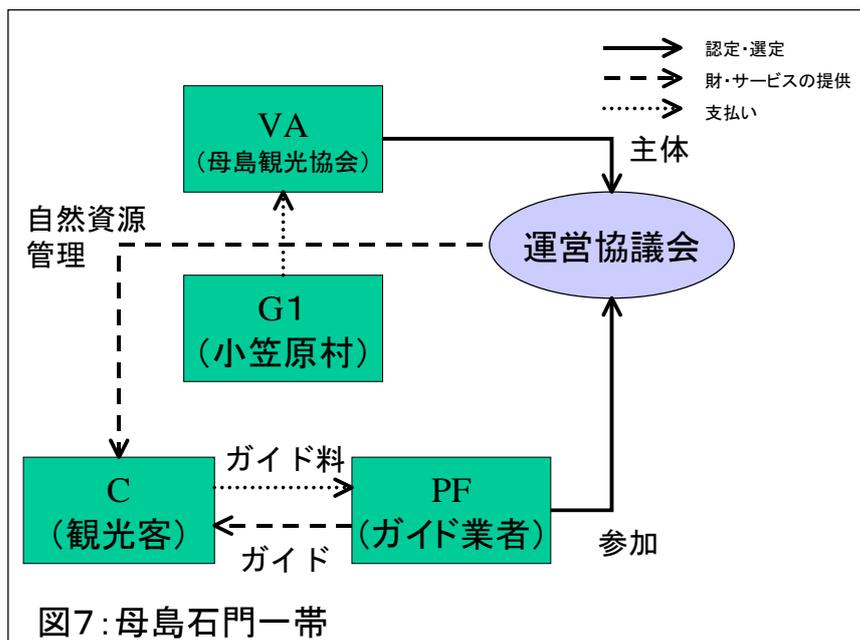
ついて、SAVAS図式は図6のようになる。G1である環境省がG2である小笠原村に助成金を支払い、村が事務局となって協議会を設置する。協議会がCである観光客に対して様々なエコツーリズム事業を実施する。Cである観光

客はガイド料を支払ってPFであるガイド業者にガイドしてもらうが、ガイド業者はエコツーリズム事業に参加できていない。

4. 7. 母島石門一帯

母島東岸にある石門一帯は森林生態系保護地域に指定されており、ウドノキやシマホルトノキなどの巨木の湿性高木林がある。昔は石門の鍾乳洞探検が人気だったが、台風による崩壊や遭難事故が起きたことをきっかけに、地元の協議で2001年に入林禁止となった。しかし、一部のルートはガイド同伴の下での利用を認めることとなり、母島観光協会が中心となって母島森林ガイドを養成してきた。2003年には東京都版エコツーリズムの対象地となり、「適正な利用のルール」が運用されている。それに加え、地元の協議会で2003年に『石門の自主ルール』を設定し、携帯トイレの携行や希少種のアカガシラカラスバトの繁殖時期である10～2月の入山禁止期間の設定、入山レポートの提出などが義務付けられている。

母島石門一帯についてのSAVAS図式は図7のようになる。VAである母島観光協会が主

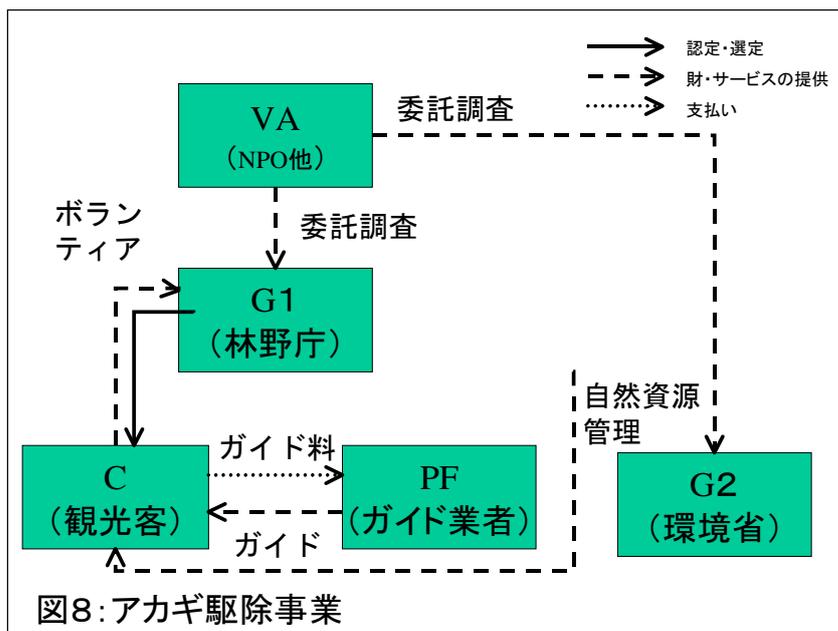


体となって合意形成期間である母島自然ガイド運営協議会を設置し、PFであるガイド業者は主体的に関わっている。運営協議会が自主ルールでの自然資源管理やCである観光客への情報提供などのサービス

を行う一方で、観光客はガイド業者にガイド料を支払い、ガイドしてもらっている。

4. 8. アカギ駆除事業

アカギは成長が早いことから、明治38年以前にサトウキビ栽培による砂糖製造業のための薪炭材として小笠原村に導入されたが、利用しなくなった現在ではその旺盛な繁殖力で固有種のシマホルトノキやオガサワラグワの生息地を奪い、アカギの単純林層を形成している。



林野庁は、アカギがはびこることによって本来の生態系を破壊し、希少動植物に大きな影響を与えていることから、2002年度よりアカギ駆除事業を行っている。アカギ駆除は、急な伐採などによって土砂崩れや急激な乾燥、固有種への影

響を引き起こすことが考えられるため、「巻き枯らし」という方法で、環状に樹皮を剥離することで徐々に枯らしている。また、島内外からボランティアの参加を募り、母島においてアカギの萌芽の刈払いや、シマホルトノキなど固有植物の植え付けなどを行っている。2002年度には100名、2003年度には56名、2004年度には38名の観光客や島民が参加した。現在は、環境省も母島の民有林や弟島などでアカギ駆除事業を開始しており、ラウンドアップを用いて枯らすという手法をとっている。

アカギ駆除事業に関するSAVAS図式は図8のようになっている。G1の林野庁はVAであるNPOなどに委託調査を依頼し、Cである観光客を巻き込んでボランティア事業としてアカギ駆除事業を実施している。Cの観光客はガイド業者にガイド料を支払ってガイドしてもらう。林野庁や環境省が自然資源管理を行っているが、必ずしも連携が取れているとはいえない。

4. 9. 東平アカガシラカラスバトサンクチュアリ整備事業

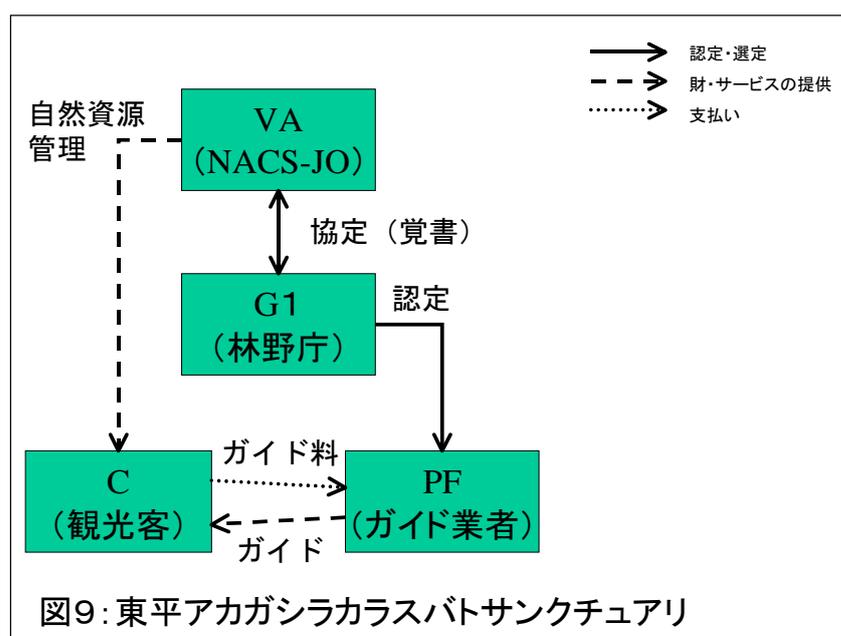


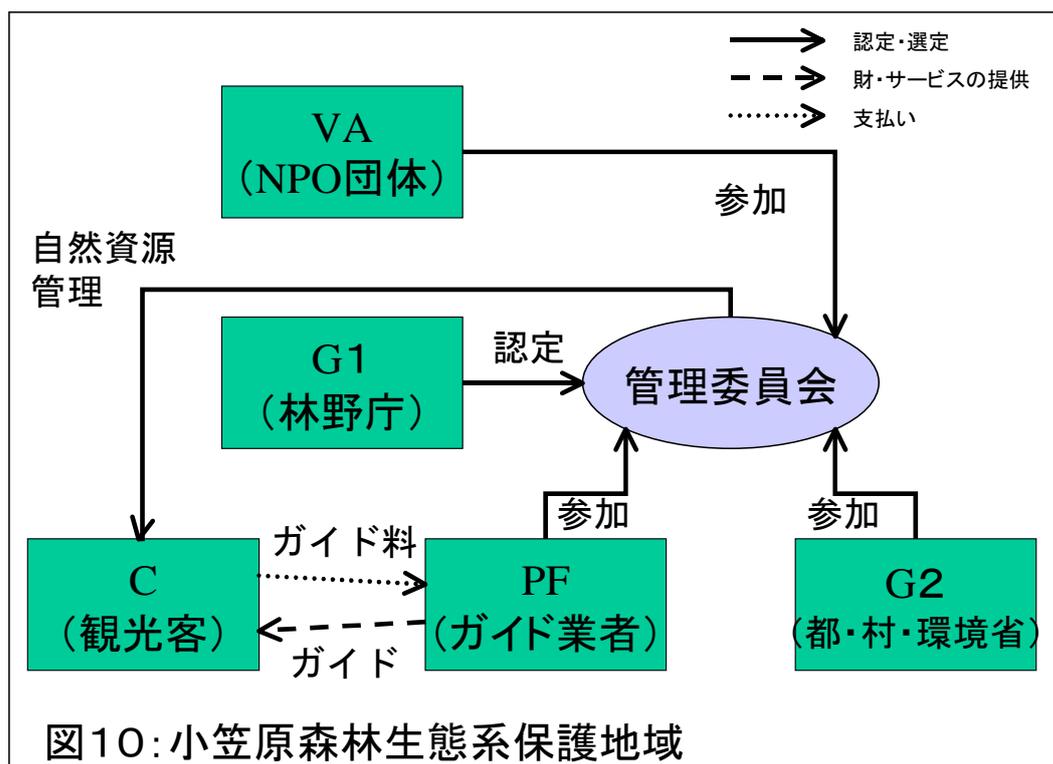
図9: 東平アカガシラカラスバトサンクチュアリ

父島の中央部に中央山東平があり、国有林・植物群落保護林に指定されている。東平アカガシラカラスバトサンクチュアリは、植物群落保護林の中に希少種のアカガシラカラスバトのためのサンクチュアリ（保護区域）を設定し、

小笠原自然観察指導員連絡会（NACS-JO）が小笠原総合事務所国有林課と2004年12月に協定を結んで管理運営を行っている。厳格に保護するコアエリアと、利用を許容するバッファゾーンに分けて、外来種のアカギ材を利用した木道や木の看板、ベンチなどを手作りで設置するなど環境整備を行っている。ソフト面では、入林許可証の発行や繁殖期の入林禁止期間など自主ルールを設定している他、カラスバトの移動に応じてコアゾーンも移動する「スポットサンクチュアリ」などの仕組みを作っている。他に、NACS-JOは定期的な巡回を行うなど、地元のNPOならではのきめ細かでユニークな管理運営を行っている。また、植物に関してはNPO法人野生生物研究会、動物に関してはNPO法人小笠原自然文化研究所という地元のNPOがモニタリング調査をしている。

東平アカガシラカラスバトサンクチュアリの SAVAS 図式は図 9 のようになる。VA である NACS-JO が G である林野庁と協定を結んで実際の自然資源管理を行っている。林野庁は講習を受けたガイドに入林許可証を発行している。観光客はガイドにガイド料を支払い、ガイドしてもらう。

4. 10. 小笠原森林生態系保護地域



小笠原森林生態系保護地域は 2007 年 4 月に全域に拡充される予定である。その SAVAS 図式は図 10 のようになる。森林生態系保護地域の設定後、林野庁が現地の合意形成機関である管理委員会を設置し、G である環境省・東京都・村や、VA である NPO 団体、PF であるガイド業者らがその管理委員会に参加し、利用のルートの設定などの自然資源管理を行う。C である観光客は PF であるガイド業者にガイド料を支払い、ガイドしてもらう。

5. まとめ

小笠原の世界遺産やエコツーリズムなどの関係する自然資源管理について、10 の事例を SAVAS 図式で分析した。その結果、小笠原の現在の自然資源管理について、以下の問題点が指摘できる。

① 受益者負担としての財の提供が適切に行われていない。

エコツーリズムでは、本来は受益者負担を適切に行う必要があるが、現在の小笠原では

受益者負担が適切に行われていない。Cである観光客や、自然資源を利用しているPFであるガイド業者から、自然資源管理の主体への支払いが行われている事例はない。入島税や入山料なども議論されているが実行されていない。ガイド料からの自然資源管理への利益還元や、入島税として船代への上乗せなどの方法で、利用者側が何らかの負担を行うことが求められよう。

② 受益者側からのサービスの提供が少ない

Cである観光客やPFであるガイド業者らの自然資源管理に関わるサービスの提供が少ない。アカギ駆除や嫁島植生回復事業などに観光客が参加しているが、よりボランティアや合意の場に参加する機会を増やす仕組みが必要である。また、小笠原ではNPOに関わっているガイド業者も多く、PFがVAに参加していることが多いので、その点ではPFから自然資源管理へのサービス（人的労働力）の提供はある程度行われていると言えよう。ただし、全てのガイド業者がVAに関わっているわけではなく、温度差が見受けられた。

③ 行政からの財の投入がほとんどである

自然資源管理における財の供給はほとんどがGである行政からのものである。特別措置法による公共事業費は使い途が決まっており、職制回復事業などには使えないという問題がある。また、聞き取り調査では、行政の予算は単年度であったり、数年に限定されているため、予算年度が過ぎれば事業が継続しなかったり、組織そのものが立ち行かなくなるという問題が起きている。例えば小笠原エコツアーリズム協議会は環境省の3年間の予算で実施されているが、額が少ないため活動が制限されており、また2007年度で予算が切れた後の活動の見通しが立っていない。

④ 行政の縦割り

自然資源管理において、南島の植生回復事業やアカギ駆除事業、東京都版エコツアーリズムなどで行政の縦割りに由来する不自由さが見受けられる。南島やアカギにおいては異なる行政が違う手法で植生回復事業を行っており、連携がとれていない。また、エコツアーリズムに関しても様々なGがそれぞれの事業を実施している。小笠原ではそのために合意形成期間が重要な役割を果たしており、事業に対して合意形成期間を設置して各主体が話し合いを行う場を設定している。

最近の小笠原の自然資源管理の動きとしては、東京都小笠原支庁、小笠原村、母島観光協会が連携を組んで特定外来生物であるニューギニアヤリガタリクウズムシの母島への拡散を防止するため、「ははじま丸」のタラップに塩水マットを設置したり、「おがさわら丸」の船内に外来生物問題に関するポスターを貼るなど普及啓発に取り組み、観光客の意識を高めていこうとしている。小笠原村役場では2006年1月から、外来の樹木のモクマオウを

伐採するプログラムを村民や観光客のボランティアを集めて実施し、伐採跡にはタコノキなどの固有種を植栽し、伐採した木は炭焼きなどに使用した。このように、行政やNPO団体、研究者などの様々な団体が自然再生に関わっている小笠原では、主体間の連携が行われるようになってきている。

また、研究者同士の交流や連携も活発になってきており、2004年8月に東京都立大学（現首都大学東京）を中心に「小笠原シンポジウム2004」が開催され、様々な分野の研究者が集まって小笠原研究の最前線や、研究者が小笠原のエコツーリズムに果たす役割などを活発に議論した。また、日本生態学会でも研究者が集まって小笠原諸島の自然再生にどのように関わっていくのか議論している。

以上のように、小笠原の自然資源管理をSAVAS図式を用いて分析することで、問題点が明らかになった。小笠原は1968年返還後の復興開発事業を経て、公共事業中心の経済構造から自立性の高い産業構造への移行が求められており、今後いかにして自立していくのかが大きな課題となっている。地域の自然・経済・社会全てにおいて持続可能という理念を持つエコツーリズムによる持続可能な島づくりの推進、そのための資本となる自然資源をいかにして保全し、利用していくのかが問われている。その中で、SAVAS図式に現れてくる、①認定・選定、②財・サービスの提供、③支払い、を分析することから、様々なことが分かった。特に、複数のGが関わり、地元のVAが活躍する小笠原では①の認定・選定というプロセスにより自然資源管理の主体を認定するということがよく行われており有効であること、②の財・サービスの適切な提供が不十分であり、行政からの財の提供に頼りがちで、受益者であるPFからの財やサービスの提供が不十分であるが、一方、意識の高いPFは積極的にサービスを提供する側にまわっていること、③の支払いに関しては、Cである観光客からの受益者負担が適切に行われていないことが分かった。これらを改善することが、よりよい自然資源管理につながると考えられる。また、多くの主体が自然資源管理に関わる小笠原では、合意形成機関における話し合いが重要である。

参考文献・Web（Webは2006年5月データ取得）

■小笠原村

<http://www.vill.ogasawara.tokyo.jp/>

■小笠原ホエールウォッチング協会

<http://www.ogasawara.or.jp/owa/>

■小笠原村観光協会

<http://www.ogasawaramura.com/>

■小笠原村母島観光協会

<http://www.hahajima.com/>

- 小笠原諸島のエコツーリズム（東京都環境局）

http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sizen/eco/o_eco/o_ecotour.htm

- エコツーリズムのススメ（環境省エコツーリズムモデル事業のサイト）

<http://www.try-ecotourism.com/index.htm>

- NPO 法人小笠原自然文化研究所

<http://www.ogasawara.or.jp/>

- NPO 法人小笠原野生生物研究会

<http://www.bonin-islands.com/yasei-ken/>

- 関東森林管理局東京事務局

<http://www.shinrintokyo.go.jp/>

- 小笠原の自然再生に向けて（小笠原自然再生事業）

<http://ogasawara.prec.co.jp/>

- 外来生物法（特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律）

<http://www.env.go.jp/nature/intro/>

- 小笠原諸島の世界自然遺産登録に関する推進会議報告書（東京都）

http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sizen/isan/i_kentou.htm

- 神奈川県立生命の星・地球博物館（2004）

「東洋のガラパゴス 小笠原 ——固有生物の魅力とその危機——」、170pp

- 母島観光協会(2001)母島森林ガイド設置要綱

- 環境省（2004-2005）第1-3回小笠原自然再生推進検討会資料

- 野口章（2004）小笠原国有林における森林生態系回復の闘い、森林技術、749：3-7

- 小笠原エコツーリズム推進委員会(2004)小笠原エコツーリズムマスタープラン～持続可能な島づくりを目指して～

- 小笠原エコツーリズム協議会議事録（2005年7-9月分）

- 小笠原エコツーリズム推進委員会(2004)小笠原ルールブック平成17年度版

- 小笠原エコツーリズム推進委員会(2003)小笠原エコツーリズム推進委員会ニューズレター, 1

- 小笠原自然観察指導員連絡会（2004）アカガシラカラスバトサンクチュアリーMAP、林野庁

- 小笠原ホエールウォッチング協会(2000)Megaptera(メガプテラ)小笠原ホエールウォッチング協会設立10周年記念特別号. 15pp

- 澤樹征司（2002）コモンズを基軸とした人と自然とのかかわりの再構築に関する研究-小笠原南島における自然資源の持続的な管理に向けた取り組み-、日本大学大学院平成14年度修士論文

- 石門エコツーリズム運営準備会（第4回）議事次第・（第3回）議事録

- 田中信行(2002)小笠原における森林生態系保全の現状と提言、森林科学、34：40-46

- 東京都（2002）東京都の島しょ地域における自然の保護と適正な利用に関する要綱

- 東京都（2004）小笠原諸島振興開発計画（平成16年度～平成20年度）
- 東京都（2002）東京都自然ガイド認定更新講習会（小笠原・南島・石門の3冊）資料
- 東京都環境局(財)日本自然保護協会(2003)小笠原村南島自然環境モニタリング調査報告書
- 東京都環境局自然環境部自然公園課(2002)小笠原の自然ガイド 美しさ、不思議さいっぱい海
洋島・小笠原 東京都のエコツーリズム資料集1、93pp
- 東京都小笠原村(2005)小笠原村村勢要覧資料編
- 東京都小笠原支庁（2003）南島の適正利用に向けた意向調査表・結果
- 東京都小笠原支庁（2005）南島自然観察路に関する調査について・結果
- 内田敏博(2002)小笠原の国有林の保全対策について、森林科学、34：35-39
- (財)海事産業研究所(2003)離島航路事業の高度化及び離島におけるエコツーリズム振興に関する調査研究報告書、74pp
- (財)日本自然保護協会（1997）小笠原村委託平成8年度南島観光対策調査報告書、85pp
- (財)日本自然保護協会（2001）東京都委託平成12年度小笠原村南島自然環境調査報告書

聞き取り調査に当たっては、東京都小笠原支庁土木課、小笠原村産業観光課・企画政策室、小笠原総合事務所国有林課、環境省、小笠原自然観察指導員連絡会、NPO 法人野生生物研究会、東京都レンジャーの方々、ガイド業者、観光客、をはじめ、小笠原の多くの皆様にご協力いただいたことを感謝します。

(筆者現職：環境省自然環境局)

第2章 森林ボランティア団体による森林管理事例

ー長野県小川村における「絆の森事業」ー

奥山洋一郎（東大院）

1 はじめに

本稿においては、長野県小川村における森林整備活動の事例を扱う。本事例の特徴は、都市部の NPO 法人が山村の里山整備を実行しており、また入門講座を主催することで会員外の参加を呼びかけ、都市と山村の交流活動を実施している点である。NPO 法人が窓口となって、各種の外部資金を導入して森林整備を実行している。また、山村の村おこし団体と連携することで、整備活動・交流活動の実施を容易にしている。

2 調査地概要

2-1 歴史・位置

長野県小川村は、長野市から西に約 20km、白馬との間に位置しており、北アルプスを眺めることができる山村地帯である。いわゆる北信地域に位置しており、県の長野地方事務所管内となっている。気候は内陸性気候で寒暖の差が大きく、年によっては盛夏の最高気温が 30 度以上、冬期には最低気温が -20 度に達する年もある。

小川村における居住の歴史は古く、紀元前 5 千年の縄文中期の遺跡が発掘されている。平安時代の 927 年の神明帳に小川神社の登載があり、宮を奉じた村落が形成されていたことが伺える。戦国期には、上杉・武田の戦火を逃れて、戸隠神社（三院：宝光院、中院、奥院）が村内筏ヶ峰に避難した歴史もあり、現在も各種の遺構が残る（本事例の森林施業委託地周辺）。江戸時代には、松代藩真田氏領となり、初期の小川村域は久木、上野、花尾、夏和、竹生、小根山、椿峰、和佐尾、古山、瀬戸川の 10 ヶ村で形成されていた。本事例の立屋地区は小尾根山地域に属し、村南部に位置する。その後、享保、嘉永期までに馬曲村、埋牧村、成就村、立屋村がそれぞれ分村した。

明治期に入り、今度は合村の方向に向かい、明治 8 年には高府村、小根山村、稲丘村、瀬戸川村の四村となり、明治 22 年の村制施行時には南小川村と北小川村に集約された。昭和 30 年の「昭和の大合併」により、南北小川村が合併、現在の小川村となった。2003 年 4 月時点での人口は 3548 人であり、第二次大戦後は人口減少が続いている。

なお、「平成の大合併」に際しては、近隣の信州新町、中条村との合併を目指していたが、両町村での住民投票の結果などを受けて、合併協議会が 2004 年 12 月に解散している。

3 活動の経緯

3-1 信州フォレストワーク/ホットアグリ

信州フォレストワーク（SFW）は 1997 年に結成された森林ボランティア団体である。当初のメンバーは県庁の林務職員が多数であったが、会員数の増加により現在はその性格は薄くなっている。本報告で取り上げた小川村以外にも県内に数カ所のフィールドを持ち、森林整備活動や学校林での森林環境教育を実施している。2002 年 12 月に長野県知事より特定非営利活動法人（NPO 法人）認証を受けて、法人化。現在の会員数は 57 人（個人、家族、学生、法人、特別）である。事務局は長野市内にあり、活動の範囲も長野市内を中心とする北信地域が多いが、会員は県内全域、県外にも存在している。

ホットアグリは、小川村立屋地区住民による村おこしグループである。2002 年 4 月に結成されて、会員数は 13 人、村より農林業体験施設「林りん館」の運営を委託されている。林りん館は農林水産省の補助事業により建設された林業体験交流施設で、総事業費約 2 億円で建設された。建設後は赤字経営が続き、村から地域住民団体へと管理運営の委託が行われた。ホットアグリは地元の資源を活かした農林業体験を主軸にした経営を打ち出し、このことが新聞記事として掲載された。それをきっかけとして長野市の SFW との交流が始まった。



写真-1 林りん館全景（林りん館 HP より）



写真-2 作業小屋

活動の拠点となるのは、この林りん館である。体験交流宿泊施設である同館は、40名まで収容可能な客室7部屋の他、食堂施設、会議室、浴室、倉庫などがあり、SFWによる森林整備活動や森林環境教育活動の拠点となっている。同館は、宿泊施設経営には「素人」である村おこしグループによる経営であるため、管理の負担を避けるために、冬期間（11月-4月）は休館する。そのため、2004年からは、地元農家（ホットアグリ会員）の作業小屋（旧養蚕小屋）を借用しており、こちらは通年の拠点として機能している。

3-2 活動の開始

小川村における信州フォレストワークの森林整備活動は「絆の森」プロジェクトと称される。「絆の森」は狭義には国の同名の補助事業による森林整備であるが、小川村をフィールドとした活動全体、市民を対象にした森づくり入門講座や棚田整備も含んでいる。

活動の発端は、2002年5月に掲載された新聞記事を、SFW会員が目にしたことである。林りん館が、林業体験や里山整備を主活動の一つとして挙げており、SFWの活動フィールドとしての可能性を考えて、会として協力の方法を検討した。その結果、同年の秋に協力を申し出て、現地の下見を実施、ホットアグリとの協力体制の構築にはいる。この時に、会員の中の行政職員が、この活動にふさわしい補助事業として「絆の森整備事業」を紹介、事業化を開始した。（資料 絆の森整備事業 18-19ページ参照）

同事業は、里山整備を目的とした補助事業だが、整備にあたって市民グループの参加を前提とすることに特徴がある。市民グループの関わり方や所有者の参加姿勢により3タイプ（野生生物共生林整備は別個の扱いとする）に分かれるが、本活動は市民参加型森林整備の中の市民主導タイプに該当する。この事業は、市民グループがもっとも主導権を持つ形態であり、森林所有者との間で森林施業計画作成を受託するか、施業実施協定を結ぶことで、実際の作業の担い手となるものである。そのため、2003年3月に住民に説明会を実施、その後戸別訪問や説明会の開催により協定締結を進めた。この作業にあたっては、ホットアグリと協力しての活動となり、森林所有者はホットアグリとの間で絆の森プロジェクト全体への同意書、SFWとの間で森林施業委託同意書を交わした。森林施業委託契約書は以下の内容を含む。

- (1) 市町村森林整備計画に基づく、立木竹の伐採、造林、保育その他
- (2) 作業路網その他の施設の整備
- (3) 森林整備地域活動交付金に係わる対象行為の委託、及び交付金の受領
- (4) 森林の現況把握を随時実施

2003年7月に、約30haの整備対象面積が確定した。これにより、一年間に約6ha/5年間での整備事業が実施されることになった。

表-1 絆の森事業 対象面積

対象面積	94ha (11小班)		
協定締結	77.58ha (64人)	内整備対象	30ha

* 事務局資料より作成

3-3 活動の拡大

2004年度に入り、小川村における活動はさらに広がるが、具体的には以下の4つの活動が新たに実施された。

- (1) 桜祭りの開催
- (2) 小川神社御柱祭への参加
- (3) 棚田作業の実施
- (4) 森づくり入門講座

立屋地区には「立屋の桜」というエドヒガン桜の巨木があり、開花時期には県外からも写真撮影者が訪れる観光名所となっている。この開花時期に合わせて、ベンチを作成したり、お茶・餅などを販売してその収益を桜の管理者の地元農家に寄付しようという試みが桜祭りである。この活動は、村外の団体として小川村の中を向いた、いわば「内向き」の活動として実施されたもので、事業実施の潤滑油としての効果も上げた。



写真-1 林りん館全景（林りん館 HP より）



写真-2 作業小屋

4 持続可能性の検討

絆の森整備事業、特に森づくり入門講座を軸とした森林環境教育活動の概要はこれまで紹介したとおりである。その関係を資源の流れという視点で整理して、持続可能性を検討したい。

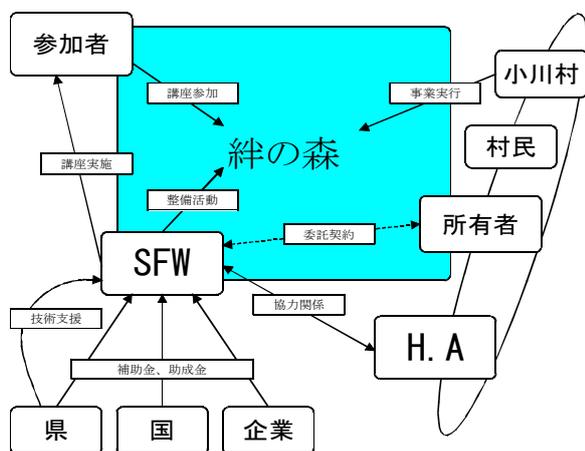


図-1 絆の森事業の関係図

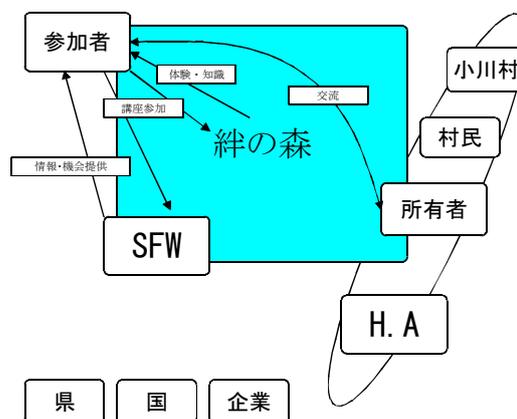


図-2 外部参加者との資源の流れ

SFWは、小川村の外部から資源を呼び込む窓口として機能している。外部からの資源を活用して、森林整備を行い、自然環境の維持・魅力の創造を行っている。また、ホットアグリ（H.A）は、SFWの活動の村内における窓口としての役割を果たしている。外部者であるSFWが所有者から施業委託契約を取り付けるのは困難な作業であるが、仲介者としてのH.Aの存在が精神的な障壁を取り除いた。絆の森における両者の双子関係が良好に機能して、活動の活発化、拡大に結びついたと言える。

都市住民を中心とした体験講座の参加者は、SFWを窓口として、情報・機会の提供を受けて、講座参加による体験・知識を得ている。参加者からは、SFWに対しては講座参加実績（資金的には保険料のみの徴収で、直接の財政的寄与ではない）という形で、会の活動活性化、外部への信頼向上をもたらし、また、相互的なものであるが、森林所有者との間での交流も実現している。都市と山村の交流という点で、希少な機会の提供であり、両者がこの経験により森林整備への理解を深めることで長期的な視点で有用な効果が期待できる。

さらに、SFWを中心とした資源の流れを整理したい。

SFWは村外との窓口として、参加者からは活動の認知と参加を得ている。ボランティア団体の活動意欲の源泉は、金銭的収支ではなく、活動の達成感が大きなものである。また、活動の認知と動員実績は、法人としてのSFWの評価向上につながることであり、外部からの資金調達や広報においての有利な扱いをもたらす効果が期待できる。国、県、企業と言った外部の団体からは助成金、補助金、協賛金等の形で資金調達を行っ

ている。これらの資金は現在のところ SFW の収入の大部分を占めており、会員に直接の負担を強いることなく、規模の大きな事業を可能にしている。また、長野県では「木こり養成講座」やその他の技術研修により、新しい森林整備の担い手創出に積極的であり、これらの研修は SFW の作業実施における技術的な裏付けとなっている。

村内に向けては、森林所有者には所有森林の整備という直接効果、他の村民には交流機会の提供をしており（また、所有森林ではなくても、地域の森林整備は村民全体の利益ともなろう）、H.A には「村おこし」という団体の目標達成において、大きな助力となっている。現在のところ、林りん館利用者の過半は絆の森に関連した活動の参加者が占めており、地域の活性化という面での外部からの人員流入という点で、目に見える効果を挙げていると言えよう。

一方、小川村内からの資源の動きは以下のように整理できる。所有者は、活動の基盤となる土地の提供を行っており、村民は活動の認知を与える。この認知により、事業実施時の細かい摩擦や対立の回避、また村内における活動の広がりをもたらす。H.A は村内向けの窓口として利害の調整や問題の事前解決、信頼度の向上をもたらしている。また、林りん館の利用料低減や通年作業小屋など、活動実施のための重要な施設を提供している。これらの資源を得た SFW は、入門講座の参加者には体験・知識を、また国、県、企業へは事業実績という形で還元している。国、県は、一定の政策目標達成のために税金の徴収と予算の配分を行っており、納税者への説明責任として事業の実績が必要となる。企業も同様に、社会貢献活動への支出と言っても、成果が確認されない限りは株主・投資家への一種の背任となり、確実な事業達成による積み上げが求められる。

初年度から2カ年の活動を総括して評価すると、SFW の活動は村内、村外からの資源提供者の間に立って、配分者としての役割を果たしていると言えるし、自らの活動実施にあたってそれらの資源を有効に蓄積、利用して事業を拡大した。

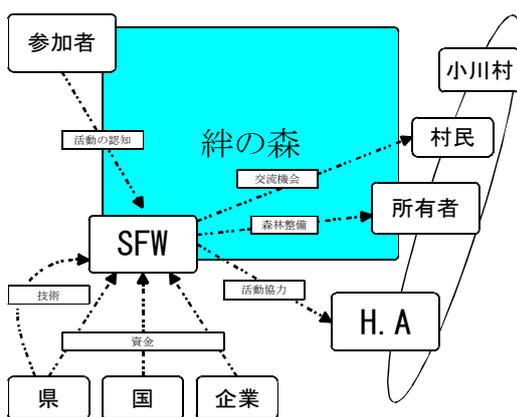


図-3 SFWを介した資源の流れ1

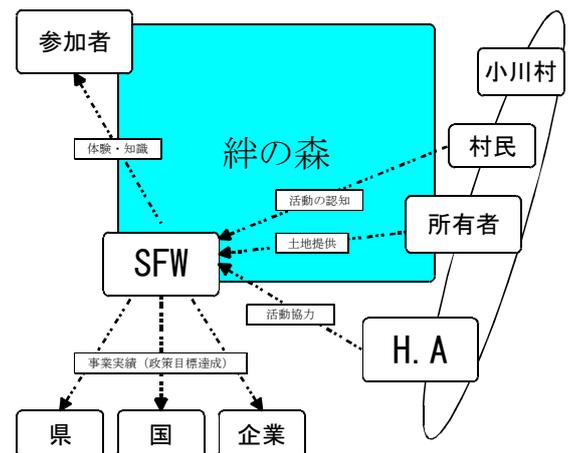


図-4 SFWを介した資源の流れ2

5 Savas 図式による分析

前述の資源の流れを考慮した上で、この動きを公的関与という視点で図式化したものが図-5である。

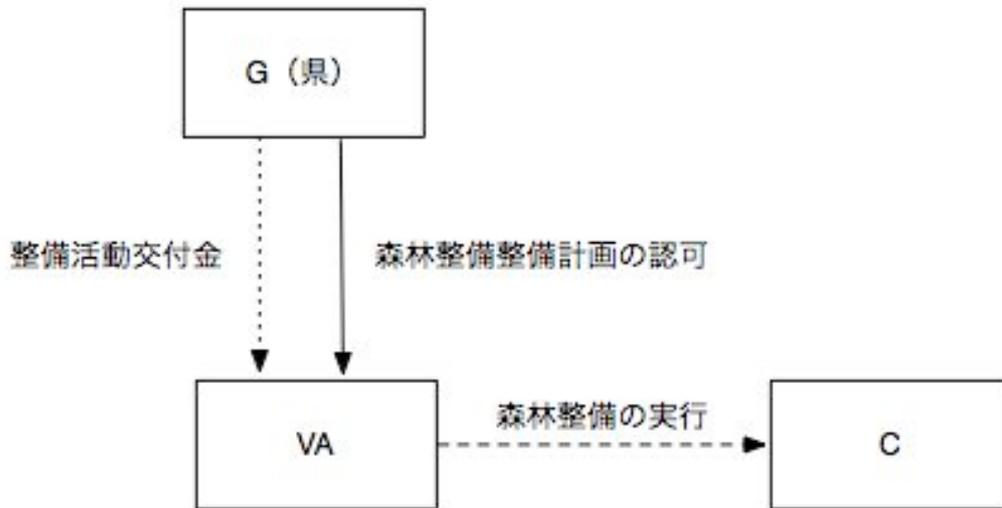


図-5 Savas 図式による分析 (1)

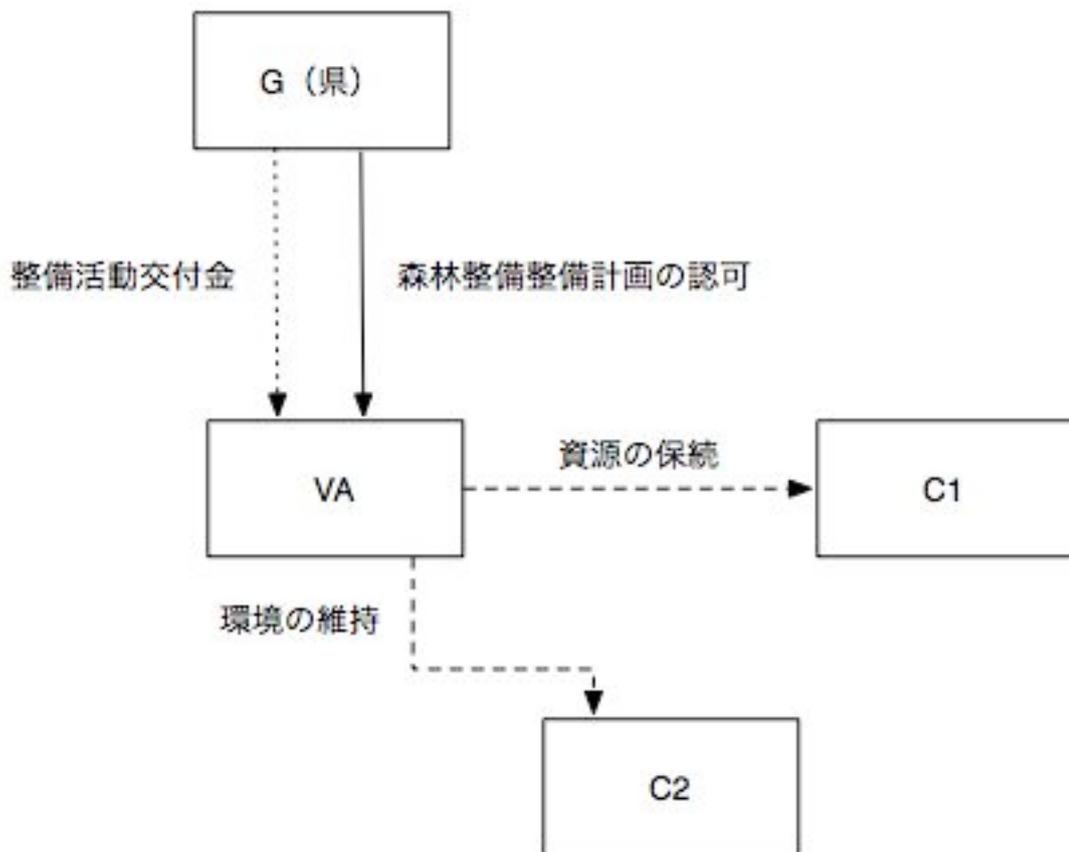


図-6 Savas 図式による分析 (2)

この図における VA は SFW、C は森林所有者である。ボランティア団体に対しては、県から森林整備計画の認可、それに基づく森林整備活動交付金の支出が実行されている。これは、G（県）による森林整備に関する補助を VA が代行する形態となる。この視点で見ると、ボランティア活動は行政の森林整備を保管する存在として位置づけることができる。しかし、その場合、ボランティア団体の活動の自立性はどのように担保されるのだろうか。この疑問に対する回答として、VA が対象とする消費者の存在を C1（森林所有者）、C2（都市住民）に分割したい（図-6）。

厳密には C2 は C1 以外のすべての住民が対象となるが、VA の会員が都市住民が多数という点でこのように定義した。VA は G からの認証、支出を自分の活動目的に応じて適宜選択、支出している。C1 と C2 の望む森林の姿は別々かもしれないし、同じかもしれない。この点、G から直接 C1、C2 を結んだ場合には、面積比としてのゾーニングかどちらか政治的要求力の強者に偏った施策が実行されるおそれがある（例えば、1970 年代に実行されていた「里山林整備事業」が誘導目的とした森林の姿は、都市住民の想像する里山の姿とは大きくかけ離れたものであった）。VA が政治的に中立という前提に立つと、利害調整機関として一定の機能を果たせる可能性がある。

ただし、この調整は「一定」という枠が存在することは明示する必要がある。VA が C1、C2 と直接対話できる範囲での森林整備に限定されるものであり、C2 も無原則に拡大するわけではない。その範囲は VA の能力や森林周辺部地域の状況に応じて変化するが、VA に過大な期待と負担を押しつけるべきではない。G が発行する認証（森林整備計画の実行面積）、予算（整備活動交付金、造林補助金等）の範囲で自ずと限定されるものであり、G が本来の負担以上に施策を実行できるわけではない。

6 おわりに

2005 年になり、小川村における SFW の活動はさらに幅を広げている。一つには、小川村が計画している森林セラピー事業（癒しの森整備）において、SFW メンバーが検討委員に就任したことである。これまでの、絆の森を中心とした活動から、全村的な課題に対しても関わりを深めている。桜祭り、棚田作業も継続されており、新聞等での報道される機会も増えている。

もちろん、いくつかの課題を指摘する必要もある。体験活動の拡大は、必ずしも全所有者の理解を得られるわけではなく、その進め方には慎重さも求められる。外部参加者の人数も前年度から大幅に拡大してはならず、もちろん人数の増加だけが目的ではないが、長野市という都市規模での活動の裾野の広がりには限界が見えているのかもしれない。また、SFW の活動基盤は、様々な資源の流入により飛躍的に強化されたが、会内でどのように分配されているのか、会内においても「主催者」「参加者」という役割が固定化しないか、これらは運営面で大きな課題となろう。そして、活動の広がりには「森林ボランティア団体」としての組織の同一性を揺るがす恐れもある。例えば、棚田作業は広義の里山管理であることは疑いないが、森林での作業を志向する会員、参加者の要求を満たすことができるのか。多様な期待への対応と中心部分の維持、という点で組織の舵取りは難しさを増すと思われる。

資料 絆の森整備事業

事業の主旨

失われた人と森林との絆の再生に向けた動きが盛り上がる中、市民グループによる様々な森づくり活動の展開に加え、市民との共同による森林整備の推進や野生生物との共存のための森林生態系保全等、「森林と人との共生」を重視する森林の整備等を推進します。

対象地域

市町村森林整備計画において、「森林と人の共生」を重視すべき森林と位置づけられた森林

事業内容

計画期間 5年間（市町村森林整備事業計画）

(1) 事業区分

ア 市民参加型森林整備

集落周辺の里山林や都市近郊林において、森づくりへの市民参加を推進

1. 行政支援タイプ：市民グループが林業体験活動等を行う場所において、地方公共団体が森林の整備を実施
2. 市民主導タイプ：市民グループ（NPO法人等）等が森林所有者から受託して、自ら森林の管理・整備を実施
3. 市民開放タイプ：森林施業計画の地域住民への開示や所有森林の市民への開放を条件に森林所有者等が森林整備を実施

イ 野生生物共生林整備

野生生物との共存を図るため、野生生物の生息環境保全に資する森林整備を実施するとともに、防護柵等の鳥獣害防止施設を設置

(2) 事業内容等の対比

面積要件等 1 施行地 0.1ha 以上かつ 5ha 以上のまとまりがある森林
（野生生物共生林以外 齢級制限 無）

(3) 補助率

1 補助率			
森林整備	補助率＝標準経費の7/10（国 5/10 県 2/10）		
	地域森林計画において、水源涵養機能又は山地災害防止機能の高い森林で間伐を実施する場合 補助率＝標準経費の7.25/10（国 5/10 県 2.25/10）		
用地取得	補助率＝実行経費の4/10（国 1/3 県 1/15）		
2 森林整備のha当り補助金			
	区分	補助金額	備考
	下刈(1回目)	75600 円	事業主体：特定非営利法人
	間伐(切捨て)	85400 円	補助率 7/10 諸掛費率 10%
3 作業路開設			
	(m当り標準単価又は林道事業の設計単価) * 補助率(7/10)		

	市民参加型森林整備			野生生物共生林整備
	行政支援タイプ	市民主導タイプ	市民開放タイプ	
事業内容	全体計画調査 共生林整備 ・林床整備（下刈り、希少生物の保全、廃棄物の除去等） ・広葉樹等の郷土樹種の植栽 ・除間伐・搬出・集積 付帯施設等整備 ・標識の設置、作業路・林内歩道の整備、林内作業場（苗木の仮植場等）、防火施設、給排水施設の整備、簡易な休憩施設の整備、防護柵設置等 用地等取得			森林整備 ・広葉樹、花木、餌木植栽 ・除間伐・搬出・集積 ・ビオトープ整備 ・溪畔林整備 ・野生生物移動経路整備等 付帯施設等整備 ・標識、防護柵、作業路、林内歩道 等 用地等取得
事業主体	県・市町村	森林施業計画作成主体（NPO法人等森林所有者以外）特定非営利法人等	森林所有者等ただし、1森林施業計画策定主体、2協定締結主体のいずれか	県、市町村、森林組合、森林所有者等、特定非営利法人等
事業要件	森林所有者、市民グループ、市町村の間において、市民の森林利用に関する協定が締結されていること	市民グループ（特定非営利法人等）等が森林所有者から受託して森林施業計画を作成していること、又は、特定非営利法人等が森林所有者等と施業実施協定を締結していること	1の場合：地域住民等への森林施業計画の開示 2の場合：森林所有者、市民グループ、市町村の間において、所有森林開放に関する協定が締結されていること	鳥獣保護区又はその周辺森林であること * 年齢制限 ・下刈り：7年生以下 ・除伐及び除間伐：Ⅶ年齢級以下 ・間伐：ⅩⅡ年齢級以下
市民等の参加形式	林業体験活動、野外体験活動、林床整備等	補助事業の実施主体となって森林整備を実施	散策、見学、キノコ等の植物採取等	
森林所有者の役割	土地の提供	特定非営利法人等への施業・経営の委託	自ら森林整備を実施	
地方公共団体の役割	森林所有者と市民グループの仲立ち（協定締結等）と森林空間の整備	森林施業計画の認定	森林施業計画の認定・開示（公報への掲載等）や市民グループと森林所有者の仲立ち（協定締結等）	

長野県林務部 『多様な森林づくりを目指して-平成16年度造林関係補助制度の概要-』 p15-16
より作成

参考資料

農林水産省 HP 「市町村の姿」 長野県小川村

<http://www.toukei.maff.go.jp/shityoson/map2/20/588/economy.html>

(2005年11月5日取得)

なお、関連する項目で同ページで使用されている統計は以下である。

農林水産省「2000年世界農林業センサス（林業編）」

農林水産省「平成14年作物統計調査」

総務省統計局「平成12年国勢調査」

農林水産省「2000年世界農林業センサス（農業編）」

農林水産省「第10次漁業センサス」。

農林水産省「平成14年生産農業所得統計」。

総務省統計局「平成13年事業所・企業統計調査報告」。

経済産業省経済産業政策局調査統計部「平成14年工業統計表」。

経済産業省経済産業政策局調査統計部「平成14年商業統計表」。

長野県小川村 HP

<http://www.vill.ogawa.nagano.jp/>

(2005年11月5日取得)

林りん館 HP

<http://web-nagano.jp/rinrinkan/>

(2005年11月5日取得)

NPO法人 信州フォレストワーク HP

<http://www.sfw.or.jp/>

(2005年11月5日取得)

森林づくり入門講座内容については、SFW会報 及び事務局資料より作成

長野県林務部 『多様な森林づくりを目指して-平成16年度造林関係補助制度の概要-』 p15-16

第3章 連携型地域資源管理の形態

一企業・NPO・市民・行政による自然環境保全活動

芝原 真紀（東大院）

1. 背景、目的、方法

本稿は、持続的な地域資源管理の類型化に資するために、連携型地域資源管理の形態を Savas (1987)による図式（以下、Savas 図式）を用いて明らかにすることを目的とする。事例として、東京都自然環境局が推進する「東京グリーンシップ・アクション」制度をとりあげる¹。

東京グリーンシップ・アクション制度をとりあげる理由の第1は、東京都において「緑地」という自然資源の荒廃と減少が進んでいるからである²。緑地の拡大のみならず³、既存の緑地の適切な保全の重要性が増している。

¹ 東京都環境局は、「東京グリーンシップ・アクション」を「事業」とも「制度」とも記していない。本稿は、「東京グリーンシップ・アクション」が「社会的な大きな仕事」[新村 (1998)]、「大きく社会に貢献するような仕事」[小学館『大辞泉』編集部 (1998)]という意味での「事業」であるのみならず、社会学における意味での「制度」の属性をもつとみなして、「東京グリーンシップ・アクション」を「制度」と呼ぶ。社会学における「制度」とは、「人間のある特定の種類の行動様式」であり、次の4つの属性を持つ[濱島ほか (1982)]。「1)かなりの程度の規則性をもって事実的に繰り返される、定常的なパターンを示すこと」、「2)行動をそのパターンに志向させることによって、人間のもつモーダルな欲求が有効に充足されること」、「3)行動様式が行為者間で共有される価値によって正当化されていること」、「4)行動様式が外的に保障されていること」、である。

² 「緑地」は、必ずしも植物によって被覆されている土地を指すのではなく、「良好な自然環境」を形成している土地であると考え得る。つまり、「緑」という言葉は「良好な自然環境」という意味で使われている。「緑地」の定義は、首都圏近郊緑地保全法（昭和41（1966）年公布）には「近郊緑地」として「近郊整備地帯内の緑地であつて、樹林地、水辺地若しくはその状況がこれらに類する土地が、単独で、若しくは一体となつて、又はこれらに隣接している土地が、これらと一体となつて、良好な自然の環境を形成し、かつ、相当規模の広さを有しているものをいう」とある（第2条2）。都市緑地法（昭和48（1973）年公布）においては「「緑地」とは、樹林地、草地、水辺地、岩石地若しくはその状況がこれらに類する土地が、単独で若しくは一体となつて、又はこれらに隣接している土地が、これらと一体となつて、良好な自然的環境を形成しているものをいう」（第3条）とされている。生産緑地法（昭和49（1974）年公布）や景観法（平成16（2004）年公布）は「緑地」を定義していない。

「緑化」は「緑地」面積の拡大を指す。東京都環境局（online）は、「みどり率」が1998年から2003年までの5年間に多摩区で2ポイント減少して72%、区部で1ポイント減少して24%となり、減少傾向が続いていると指摘している。「みどり率」とは、ある地域における、樹林地、草地、農地、宅地内の緑（屋上緑化を含む）、公園、街路樹や、河川、水路、湖沼などの面積がその地域全体の面積に占める割合をいい、「緑被率（中略）に河川等の水面の占める割合と公園内の緑で覆われていない面積の割合を加えたもの」と定義されている[ibid: 100]。

³ 東京都は、「緑の機能」のうち、1)都市環境の改善、2)防災、3)うるおい、やすらぎ、風格、4)生物の生存基盤、という4機能がこれからの都市づくりにおいて重要であるとして、「緑づくり」に取り組んでいる[東京都（online）: 11]。

他方、Savas 図式は、ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) 論における分析手法の 1 つである。近年、NPM 論に基づく行政改革が地方自治体においても進められている⁴。NPM における 3 つの基本原則の 1 つに、「政策の企画立案と実施執行の分離 (権限委譲)」がある⁵。東京グリーンシップ・アクション制度が NPM 論に基づく改革の一環として策定されたか否かは明らかではないが、この NPM 論の原則の 1 つにあてはまる制度であることは確かである。したがって、東京グリーンシップ・アクション制度が、地域における公共の自然資源の新しい管理形態の 1 つであるとみなし得る点が、本研究の対象とする理由の第 2 である。

分析に用いる資料は、東京都環境局、企業等が東京グリーンシップ・アクション制度に関してインターネットサイトに公開している資料である。まず、東京グリーンシップ・アクション制度の概要を記述し、Savas (1987) にならって連携の形態を図式化し、考察を加える。時間の制約から、関係者への聞き取りや現地調査は実施しない。

2. 東京グリーンシップ・アクション制度の概略⁶

東京グリーンシップ・アクション制度は、「保全地域の良好な自然環境づくりと、より広い都民層に環境に対する関心を高めてもらう」ことを目的として、東京都内にある 45 の「保全地域⁷」のうち一部の地域で、平成 15 年度 (2003 年) から実施されている。東京都の実施担当は東京都環境局自然環境部緑環境課保全係である。自然環境保全活動の運営は NPO 法人・団体 (以下、NPO 等) が行う。自然環境保全活動には私企業・団体 (以下、企業等) が社会貢献活動の一環として参加し、場合によっては一般の都民も「都民ボランティア」として加わる。保全活動の連携の形態は次節で詳説する。

東京グリーンシップ・アクション制度による自然環境保全活動の実施状況をみるために、

⁴ 例えば、静岡県 (online) が意欲的である。

⁵ もう 2 つの基本原則は、「競争原理の導入」と「業績／成果による成果主義」である [日立 (online)]。

⁶ 本節の内容は東京都環境局 (online a) による。

⁷ 「保全地域」は、「東京都における自然の保護と回復に関する条例 (略称「自然保護条例」)」に基づいて東京都知事が指定している [東京都環境局 (online b)]。指定の目的は、「市街地等の緑化、自然地の保護と回復、野性動植物の保護等の施策を推進することにより、東京における自然の保護と回復を図り、もって広く都民が豊かな自然の恵みを享受し、快適な生活を営むことができる環境を確保すること」である (第一条)。「自然」は「大気、水、土壌及び動植物等を一体として総合的にとらえたもので、人間の生存の基盤である環境をいう」と定義されている (第二条)。保全地域の種類は別表 1 に、指定状況は別表 2 にまとめてあるので参照のこと。自然保護条例は平成 12 (2000) 年に公布、平成 13 (2001) 年に施行されているので、本稿がとりあげている東京グリーンシップ・アクション制度のもとでの自然環境保全活動は、その 2 年後から始まったことになる。

まず、実施中もしくは実施予定を含む実施地域数、運営団体数と参加企業等の数を表1にまとめた⁸。本制度に基づく活動開始後の5年間は、実施地域数、運営団体数、参加企業等の数のいずれも増え続けている。中でも参加企業等の数は、毎年4増えていたが、平成19年度になって11加わり急増している。

表1 東京グリーンシップ・アクション制度による自然環境保全活動実施数

	平成15年度 (2003年)	平成16年度 (2004年)	平成17年度 (2005年)	平成18年度 (2006年)	平成19年度 (2007年)	累計
実施地域数	1	4	6	6	9	26
運営団体数	1 (1)	3 (3)	3 (6)	4 (6)	4 (6)	15 (22)
参加企業等の数	1 (1)	5 (5)	9 (12)	13 (18)	24 (36)	52 (72)

注1) 平成19年度(2007年)の数は実施中もしくは実施予定の合計である。

注2) 1運営団体が複数の地域における活動を運営している場合があるので、()内に延べ運営団体数を示した。

注3) 1企業が複数の地域におけるか活動に参加している場合があるので、()内に参加企業等の延べ数を示した。

出典) 東京都環境局 (online a)。筆者計算。

次に、年度別保全地域別保全活動実施数を表2に示す。これまでに、10保全地域において、東京グリーンシップ・アクション制度にもとづく保全活動が行われている。小比企緑地保全地域以外は、毎年度継続して保全活動が行われている。保全活動が行われている地域の種類は、自然環境保全地域が0、緑地保全地域が6、歴史環境保全地域が2、森林環境保全地域が1、里山保全地域が1である。緑地保全地域における実施が多いことから、市街地近郊における活動が多いとわかる。

第3に、年度別、運営団体別に、自然環境保全活動を実施している地域数をまとめると表3となる。運営団体は4あり、うち3がNPO法人、1が組合である。運営団体も、毎年度継続して運営に従事していることがわかる。また、1運営団体に関わる地域数は徐々に増えている。

⁸ 本稿は「保全活動」の実施数を後述する「協定」を単位として数えている。1協定に基づく一連の活動が1保全活動である。

表2 年度別保全地域別保全活動実施数

実施保全地域名 (保全地域の種類)	平成15年度 (2003年)	平成16年度 (2004年)	平成17年度 (2005年)	平成18年度 (2006年)	平成19年度 (2007年)
青梅上成木森林環境保全地域	1	1	1	1	1
八王子大谷緑地保全地域		1	1	1	1
八王子戸吹北緑地保全地域		1	1	1	1
図師小野路歴史環境保全地域		1	1	1	1
小比企緑地保全地域			1		
野火止用水歴史環境保全地域			1	1	1
横沢入里山保全地域				1	1
八王子館町緑地保全地域					1
清瀬松山緑地保全地域					1
東豊田(緑地)保全地域					1

注1) 平成19年度(2007年)の数は実施中もしくは実施予定の合計である。1

注2) 平成16年度(2004年)は八王子大谷緑地保全地域と八王子戸吹北緑地保全地域とを合わせて一地域として保全活動が実施されたので、表1とは実施地域数が一致しない。

出典) 東京都環境局(online a)。筆者計算。

表3 年度別運営団体別自然環境保全活動実施地域数

運営団体名	平成15年度 (2003年)	平成16年度 (2004年)	平成17年度 (2005年)	平成18年度 (2006年)	平成19年度 (2007年)
NPO法人環境学習研究会	1	1	2	1	2
NPO法人地域パートナーシップ 支援センター		1	3	3	3
町田歴環管理組合		1	1	1	1
NPO法人花咲き村				1	2

注) 平成19年度(2007年)の数は実施中もしくは実施予定の合計である。

出典) 東京都環境局(online a)。筆者計算。

第4に、実施年度別、参加企業等別に、自然環境保全活動を実施している地域数をまとめると表4となる。これまでに合計28の企業等が東京グリーンシップ・アクション制度に基づく自然保全活動に参加している。概ね、1度、保全活動に参加した企業等は毎年度継続して参加している。1企業等が複数地域の活動に参加する事例も増えている⁹。

これまでに実施された保全活動は、大きく分けて3つある。林業に関わる活動、自然観察、稲作である。林業に関わる活動が最も多く、その内容は、作業路づくり、下草刈り、

⁹ 本稿は参加企業等の業種・規模等の分析を行わない。

表4 年度別参加企業等別自然環境保全活動実施地域数

参加企業等の名	平成15年度 (2003年)	平成16年度 (2004年)	平成17年度 (2005年)	平成18年度 (2006年)	平成19年度 (2007年)
東京コカ・コーラボトリング (株)	1	1	1	1	2
日本電気(株)		1	2	1	2
多摩ゼロックス(株)		1	2		
富士ゼロックス(株)		1	2		
新日本石油(株)		1	1	1	1
東京ヴェルディ1969			1		
三菱商事(株)			1	1	3
富士通(株)			1	3	2
東京ゼロックス(株)			1		
生活協同組合東京マイコープ 丸紅				1	1
富士ゼロックス多摩(株)				2	2
日立ソフトウェアエンジニア リング(株)				1	2
富士ゼロックス東京(株) (株)クラレ				1 2	1 2
田辺製薬(株)				1	1
東洋エクステリア(株)				2	2
日本テトラパック(株) (株)熊谷組					1 2
(株)山武					1
(株)みづほフィナンシャル グループ					2
“ニッセイの森”友の会 (株)ニチレイプロサーヴ					2 1
住友生命保険相互会社					1
荏原製作所(株)					1
菱電商事(株)					1
大成建設(株)					1
三菱地所(株)					1

注) 平成19年度(2007年)の数は実施中もしくは実施予定の合計である。

出典) 東京都環境局(online a)。筆者計算。

杭打ち、土壌改良柵作り、落ち葉溜め柵づくり、粗朶柵作り、間伐、陰樹・枯損木の伐採と片付け、植樹、杉皮細工、木工作である。自然観察は、親子による活動や自然観察ゲームを含む。稲作は、図師小野路歴史環境保全地域においてのみ行われている。田起こし、畦補修、苗とり、田植え、田の草取り、稲刈り、餅つきである。

3. 企業・NPO・市民・行政による連携の形態－Savas 図式のアプローチ

Savas 図式は、財とサービスの供給に関与する主体を4つに分類している。行政府（G：Government）、ボランティア（VA：Volunteer Association）、私企業（PF：Private Firm）、消費者（C：Consumer）の4主体である。消費者は受益者ともいえる。また、各主体の役割を3つに分類している。認定・選定（authorization）、支払い（payment）、財やサービスの提供（service delivery）である。

東京グリーンシップ・アクション制度におけるGは東京都、VAは運営団体と（表3参照のこと）、保全活動に参加するボランティア、PFは参加する私企業等（表4参照のこと）、Cは都民である。本稿は、各年度の各保全地域における個別の保全活動ではなく、東京グリーンシップ・アクション制度において意図されている連携の形態を図式化する（図1）。実線は認定・選定（authorization）、点線は支払い（payment）、破線は財やサービスの提供（service delivery）を表す。図1に基づいて、各主体の役割という視点から各主体間の関係を次に詳述する。

G 東京都

東京都は3つの認定・選定を行う。まず、先述の保全地域から、保全活動実施地域を選定する。東京グリーンシップ・アクション制度の施行は東京都による行政の一環であるから、認定・選定を表す実線矢印は「G 東京都」から「C 都民」に向かう。それから、東京都は事業に参加する企業等を公募し、応募企業等から当該年度の参加企業等を選定する。「G 東京都」から「PF 私企業等」に向かう実線矢印がこの選定を表す。東京都はまた、活動運営団体を認定する。「G 東京都」から「VA1 NPO等」に向かう実線がこの認定を表す。

そして、「VA1 NPO等」に対して、東京都は先に定めた保全地域を活動場所として提供し、保全活動に必要な道具類を貸与する。「G 東京都」から「VA1 NPO等」に向かう破線矢印がこれらの財・サービスの提供を表す。

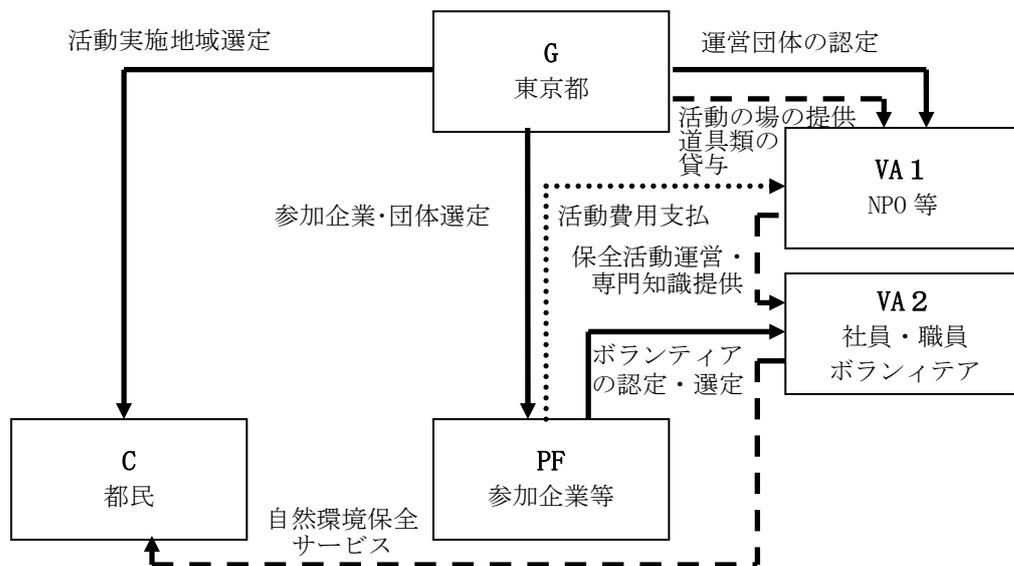


図1 SAVASアプローチによる東京グリーンシップ・アクション制度の連携形態1
出典) 筆者作成。

PF 参加企業等

公募に応募して東京都に選定された参加企業等は、自社の社員や団体職員の中からボランティアを認定・選定する。「PF 参加企業等」から「VA2 社員・職員ボランティア」に向かう実線矢印がこの認定・選定を表す。企業の社員や団体職員は、社員・職員業務の一部として保全活動を行うのではなく、「ボランティア」として活動するので、PF とは別の VA2 という主体として扱う¹⁰。

また、参加企業等は、保全活動を運営する「VA1 NPO等」に活動費用を支払う。「PF 参加企業等」から「VA1 NPO等」に向かう点線矢印がこの支払いを示す。平成19(2007)年度の支払額は活動1回につき25~50万円である。金額は保全活動実施地域によって異なる。2つの企業等が1地域で保全活動を共同開催する場合の費用負担は折半となる。

VA1 NPO等

東京都によって運営団体として認定されたNPO等は、参加企業等によって選定・認定された社員・職員ボランティアを対象に、自然環境保全活動を運営する。保全活動に必要な知識

¹⁰ 企業・団体内での「ボランティア」の選定・認定が実際にどのように行われ、どのような社員・職員が「ボランティア」となっているかを本稿は検討せず、形式的に図式化している。

も提供する。例えば、道具の使い方である。「VA1 NPO 等」から「VA2 社員・職員ボランティア」に向かう破線が、これらのサービスの提供を表す。

VA2 社員・職員ボランティア

参加企業等によって選定・認定された社員・職員ボランティアは、東京都が運営団体として認定した NPO 等に従って自然環境保全活動を行う。社員・職員の家族も参加する場合がある¹¹。この自然環境保全サービスは都民に提供されているので、「VA2 社員・職員ボランティア」から「C 都民」に向かう破線矢印として表現する。

社員・職員ボランティアが不足する場合などは、「都民ボランティア」も参加する。都民ボランティアを図 1 に加えて図 2 とし、付加部分について説明しよう。

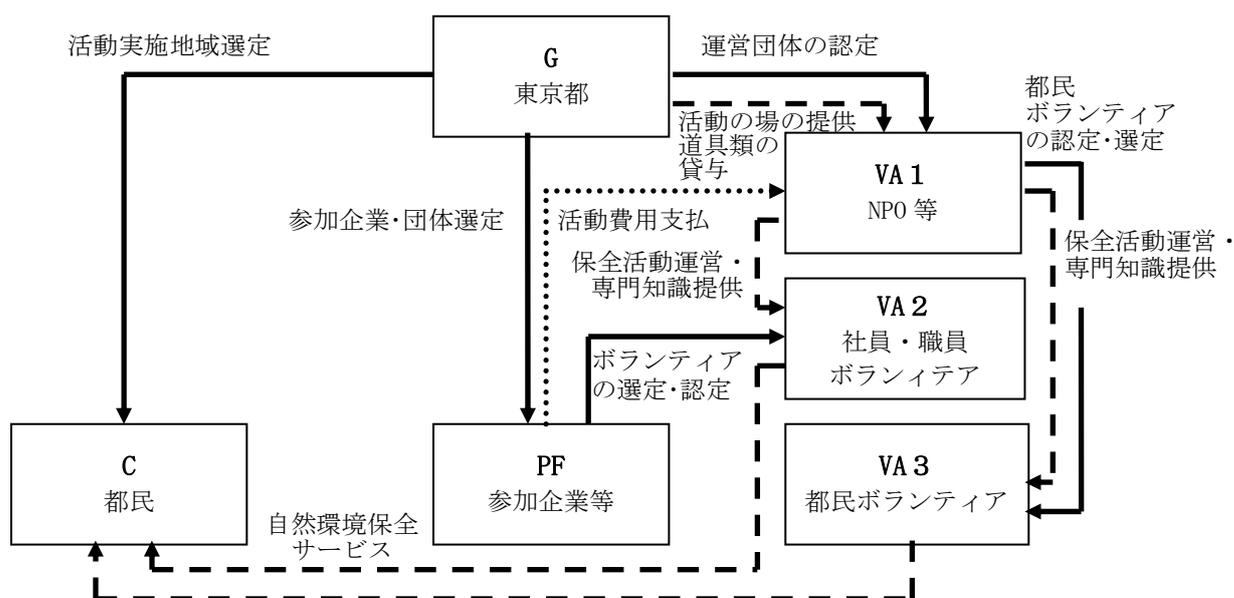


図 2 SAVAS アプローチによる東京グリーンシップ・アクション制度の連携形態 2
出典) 筆者作成。

VA1 NPO 等

都民ボランティアは、保全活動を運営する NPO 等が募集し認定・選定する。「VA1 NPO 等」から「VA3 都民ボランティア」に向かう実線矢印がこの認定・選定を表す。

¹¹ 社員や職員の家族が参加する場合は、家族も含めて社員・職員ボランティアと呼ぶ。

NPO 等は、社員ボランティアらと同様に都民ボランティアを対象として自然環境保全活動を運営し、保全活動に必要な知識も提供する。「VA1 NPO 等」から「VA3 都民ボランティア」に向かう破線がこのサービスの提供を表す。

VA3 都民ボランティア

都民ボランティアは、やはり社員ボランティアらと同様に、運営団体である NPO 等に従って自然環境保全活動を行う。「VA3 都民ボランティア」から「C 都民」に向かう破線矢印がこのサービスの提供を表す。

4. Savas 図式には表現できない重要な要素

東京グリーンシップ・アクション制度に基づく自然環境保全活動の実施にあたり、東京都、参加企業等、運営 NPO 等は「協定書」を締結する。しかし、Savas 図式は主体と役割の図式化であり、類型化する主体の役割は先述のように認定・選定、財・サービスの提供、支払いのみである。協定の締結は、Savas (1987) のいう「Institutional arrangement」であり Savas 図式を成立させる基盤として重要ではあるが、Savas 図式には表現されない¹²。

また、参加企業等が享受する広告効果や、「環境企業」として向上する企業等の価値も図式には反映されない。東京グリーンシップ・アクション制度による自然環境保全活動の様子を、参加企業等の名前も含めて東京都はインターネットサイトに報告している。さらに、当該サイトは参加企業等のインターネットサイトの環境や社会貢献関連ページにリンクしている。したがって、東京都が企業等に「企業等の価値向上サービス」を提供しているとみなせば、「G 東京都」から「PF 参加企業等」に向かう破線を「企業価値向上サービス」として描くことができる。しかしこれは、企業等が東京グリーンシップ・アクション制度に参加する動機付けとして重要ではあろうが、東京グリーンシップ・アクション制度によって意図された行為ではなく、当該制度に基づく活動に伴う副産物ではない¹³。

¹² 「図 (式)」に対して「地 (じ)」であるともいえるであろう。

¹³ 企業等は当該制度への参加によって向上する企業等の価値を計算して参加を決定しているであろう。参加企業等も、自サイトで東京グリーンシップ・アクション制度への参加を報告している。

5. まとめ

東京グリーンシップ・アクション制度を事例としてとりあげ、地域の自然資源管理における連携の形態を Savas 図式によって分析した。Savas 図式は、表現できない重要な要素もあるが、わずか3種類の主体と3種類の線で容易に表現できる簡便な図式である。連携型の地域資源管理における主体とその役割の分析や比較には有用であろう。

東京グリーンシップ・アクション制度においては、関与するどの主体にも何らかの利得がある。東京都は資源管理における費用負担を軽減させ、運営団体は活動場所と活動費用を確保し、参加企業は企業価値を向上させ、ボランティアは活動と学習機会を獲得し、都民は追加負担なく自然環境保全サービスを楽しむ。問題等が生じた際に、問題点はその改善点とともに活動報告と同じく公開されれば、他の自治体等にも普及可能な制度であろう。

引用・参考文献

濱島朗、竹内郁郎、石川晃弘（編）（1982）『社会学小辞典〔増補版〕』、東京：有菱閣。

日立（online）「ニュー・パブリック・マネジメント」『電子行政用語集』、

<http://www.hitachi.co.jp/Div/jkk/glossary/0390.html>、2007年7月18日ダウンロード。

古井戸宏通（2005）「林政諸施策における公的関与の類型化—Savas 図式による 1990 年代以降の欧州事例の分析可能性—」『日本森林学会大会発表データベース』Vol. 116 No. SPACE、pp. 268、

http://www.jstage.jst.go.jp/article/jfsc/116/0/268/_pdf/-char/ja/、2007年7月10日ダウンロード。

Savas, E. S. (1987) *Privatization: The Key to Better Government*. New Jersey: Chatman House Publishers, Inc..

新村出（編）（1998）『広辞苑 第五版』、東京：岩波書店。

静岡県（online）『全国初!! 本格的な新公共経営（NPM）を進めます』、

<http://www.pref.shizuoka.jp/governor/talk/npm1/index.htm>、2007年7月18日ダウンロード。

総務省(online)『自然環境保全法』、<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S47/S47H0085.html>、2007年6月24日ダウンロード。

小学館『大辞泉』編集部(1998)『大辞泉 増補・新装版』、東京:小学館。

東京都(online)『緑の東京計画―「水と緑がネットワークされた風格都市・東京」を目指して―』、平成12年12月、

<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sizen/tokyokeikaku/mokuji.htm>、2007年6月30日ダウンロード。

東京都環境局(online)『東京都環境白書2006』、

<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/hakusho/2006/outline.html>、2007年7月18日ダウンロード。

東京都環境局自然環境部(online a)『東京グリーンシップ・アクション』、

http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sizen/kigyou/greenship_top.htm、2007年6月3日ダウンロード。

東京都環境局自然環境部(online b)『東京における自然の保護と回復に関する条例(略称「自然保護条例」)』、

<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sizen/jorei/joubun/index.htm>、2007年6月4日ダウンロード。

別表1 東京都の保全地域の種類と定義^{注1)}

自然環境保全地域	自然環境保全法 ^{注2)} 第二十二條第一項の規定により環境大臣が指定する自然環境保全地域に準ずる地域で、その自然を保護することが必要な土地の区域
森林環境保全地域	水源をかん養し、又は多様な動植物が生息し、若しくは生育する良好な自然を形成することができると思えられる植林された森林の存する地域で、その自然を回復し、保護することが必要な土地の区域
里山保全地域	雑木林、農地、湧水等が一体となって多様な動植物が生息し、又は生育する良好な自然を形成することができると思えられる丘陵斜面地及びその周辺の平坦地からなる地域で、その自然を回復し、保護することが必要な土地の区域
歴史環境保全地域	歴史的遺産と一体となった自然の存する地域で、その歴史的遺産と併せてその良好な自然を保護することが必要な土地の区域
緑地保全地域	(上記の4つの地域を除き、) 樹林地、水辺地等が単独で、又は一体となって自然を形成している市街地の近郊の地域で、その良好な自然を保護することが必要な土地の区域

注1) 「東京における自然の保護と回復に関する条例(略称「自然保護条例」)」第十七条による[東京都環境局(online b)]。

注2) 「自然環境保全法」は昭和47(1972)年に制定されている[総務省(online)]。第二十二條第一項は次のように定められている。「環境大臣は、原生自然環境保全地域以外の区域で次の各号のいずれかに該当するもののうち、自然的社会的諸条件からみてその区域における自然環境を保全することが特に必要なものを自然環境保全地域として指定することができる。

一 高山性植生又は亜高山性植生が相当部分を占める森林又は草原の区域(これと一体となって自然環境を形成している土地の区域を含む。)でその面積が政令で定める面積以上のもの(政令で定める地域にあつては、政令で定める標高以上の標高の土地の区域に限る。)

二 すぐれた天然林が相当部分を占める森林の区域(これと一体となって自然環境を形成している土地の区域を含む。)でその面積が政令で定める面積以上のもの

三 地形若しくは地質が特異であり、又は特異な自然の現象が生じている土地の区域及びこれと一体となって自然環境を形成している土地の区域でその面積が政令で定める面積以上のもの

四 その区域内に生存する動植物を含む自然環境がすぐれた状態を維持している海岸、湖沼、湿原又は河川の区域でその面積が政令で定める面積以上のもの

五 その海域内に生存する熱帯魚、さんご、海そうその他これらに類する動植物を含む自然環境がすぐれた状態を維持している海域でその面積が政令で定める面積以上のもの

六 植物の自生地、野生動物の生息地その他の政令で定める土地の区域でその区域における自然環境が前各号に掲げる区域における自然環境に相当する程度を維持しているもののうち、その面積が政令で定める面積以上のもの」。本条本項の冒頭にある「原生自然環境保全地域」は、自然環境保全法第十四條に定められ、手続きを経て環境大臣が指定できる。具体的には、「その区域における自然環境が人の活動によって影響を受けることなく原生の状態を維持しており、かつ、政令で定める面積以上の面積を有する土地の区域であつて」、「国又は地方公共団体が所有するもの」のうち、「当該自然環境を保全することが特に必要なもの」である。

別表2 東京都における保全地域の指定状況

保全地域名(種類)	所在地	当初指定年月日 (変更年月日)	指定面積(m2) (延長(km))
☆1 野火止用水(歴)	小平、立川、東大和、東村山、 東久留米、清瀬の各市	1974. 2. 13 (2005. 8. 15)	194, 077 (9. 6)
2 七国山(緑)	町田市	1975. 12. 26	101395
3 海道(緑)	武蔵村山市	1975. 12. 26 (1992. 3. 24)	86, 730
☆4 東豊田(緑)	日野市	1975. 12. 26	60, 079
5 勝沼城跡(歴)	青梅市	1975. 12. 26 (2005. 8. 15)	120, 506
6 谷保の城山(歴)	国立市	1975. 12. 26	15, 217
7 矢川(緑)	立川市	1976. 3. 31 (1985. 5. 31)	21, 072
☆8 図師小野路(歴)	町田市	1978. 7. 4 (2004. 7. 29)	366, 056
9 桧原南部(都自)	檜原村	1980. 4. 30 (1988. 12. 21)	4, 053, 000
10 南沢(緑)	東久留米市	1985. 5. 31 (1992. 2. 12)	25, 355
☆11 清瀬松山(緑)	清瀬市	1986. 3. 31	43, 356
12 南町(緑)	東久留米市	1987. 8. 10	11, 219
13 八王子東中野(緑)	八王子市	1987. 8. 10	10, 710
14 瀬戸岡(歴)	あきる野市	1988. 1. 9 (2005. 8. 15)	15, 337
15 清瀬中里(緑)	清瀬市	1989. 3. 30 (1999. 3. 4)	24, 718
16 小山(緑)	東久留米市	1989. 3. 30 (1992. 2. 12)	19, 737
17 氷川台(緑)	東久留米市	1989. 12. 15	10, 097
18 宇津木(緑)	八王子市	1992. 2. 12 (1987. 3. 18)	52, 403
19 清瀬御殿山(緑)	清瀬市	1992. 3. 24	15, 162
20 宝生寺(緑)	八王子市	1993. 3. 5 (1995. 3. 9)	142, 777
☆21 八王子大谷(緑)	八王子市	1993. 3. 5 (1997. 12. 16)	30, 619
22 碧山森(緑)	西東京(旧保谷)市	1993. 3. 5	12, 981
23 国分寺姿見の池 (緑)	国分寺市	1993. 11. 12	10, 553
☆24 小比企(緑)	八王子市	1994. 3. 29	17, 642
25 保谷北町(緑)	西東京(旧保谷)市	1994. 3. 29	10, 580
26 前沢(緑)	東久留米市	1994. 3. 29	11, 885
27 東久留米金山(緑)	東久留米市	1994. 3. 29 (1997. 3. 18)	13, 216
28 立川崖線(緑)	国立、立川、昭島、福生、羽村、 青梅の各市	1994. 11. 15 (1998. 10. 27)	28, 014
29 国分寺崖線(緑)	調布、三鷹、小金井、国分寺の 各市	1994. 11. 15 (2001. 2. 16)	37, 195
30 八王子石川町(緑)	八王子市	1995. 3. 9	30, 616

(つづく)

別表2 東京都における保全地域の指定状況（つづき）

	保全地域名(種類)	所在地	当初指定年月日 (変更年月日)	指定面積(m2) (延長(km))
☆31	戸吹(緑)	八王子市	1995.3.9 (1996.10.18)	106,795
32	町田代官屋敷(緑)	町田市	1995.3.9	12,717
33	柳窪(緑)	東久留米市	1995.3.9 (1997.3.18)	13,592
☆34	八王子館町(緑)	八王子市	1996.2.29	24,392
35	八王子長房(緑)	八王子市	1996.2.29 (1999.3.4)	73,919
36	町田関ノ上(緑)	町田市	1996.2.29	16,171
37	八王子川口(緑)	八王子市	1996.10.17	20,292
38	東村山大沼田(緑)	東村山市	1997.3.18	21,752
39	東村山下堀(緑)	東村山市	1997.7.10	10,261
☆40	八王子戸吹北(緑)	八王子市	1997.12.16 (2001.2.16)	95,432
41	日野東光寺(緑)	日野市	1997.12.16	14,855
42	町田民権の森(緑)	町田市	1998.10.27	18,968
43	玉川上水(歴)	世田谷、渋谷、杉並の各区及び 立川、武蔵野、三鷹、昭島、小 金井、小平、西東京、福生、羽 村の各市	1999.3.19 (2002.3.19)	653,986 (30.0)
☆44	青梅上成木(森)	青梅市	2002.12.2	228,433
☆45	横沢入(里)	あきる野市	2006.1.5	485,675
計	45地域	3区22市1村		7,389,544 (39.6)

注1) 平成18(2006)年1月5日現在の指定状況である。

注2) 通し番号の左に☆印をつけた保全地域は、東京グリーンシップ・アクション制度にもとづく保全活動が実施されている。

注3) 保全地域名の欄内の()は別表1に挙げた保全地域の種類を示している。

(都自) 自然環境保全地域(国が指定する保全地域に準ずる地域)

(緑) 緑地保全地域(市街地等にある樹林地、水辺地等の自然の存する地域)

(歴) 歴史環境保全地域(歴史的遺産と一体となった自然の存する地域)

(森) 森林環境保全地域(植林された森林の存する地域)

(里) 里山保全地域(丘陵斜面地と周辺の平坦地にある雑木林や農地等の存する地域)

出典) 東京都環境局(online a)。一部変更を加えて転載。

第4章 ケニア野生動物保全におけるアクター関係の類型化

目黒 紀夫（東大院）

1. 野生動物保全への Savas 図式適用の準備

1. 1. Savas 図式へのアクターの追加

本章では Savas 図式 (Savas, 1987) を用いて、ケニア野生動物保全における保全活動・保護区運営体制の比較を試みる。Savas 図式はもともと、行政学における公共サービスの供給体制を類型化することを念頭に置いて構想されたものであるが、本報告書では各章において様々な自然資源の保全・管理の分析に対してこの図式の適用可能性が検討されている。本章の主たる対象はアフリカ野生動物保全であるが、より具体的には、日本からも毎年多くの観光客が訪れている「野生の王国」ケニアにおける保全の歴史的変遷と、多様なアクターが関与して取り組まれている各種の保護区運営が分析されることになる。分析に際しては、基本的に Savas 図式オリジナルの形式は踏まえつつも、適宜、著者の問題意識を反映させる形で図式にアクターの追加などの改変を加えた。そもそも、アフリカ野生動物保全に関わるアクターの数・種類・スケールは多岐に渡っており (目黒, 2007; Murphree, 1994)、Savas が提示した政府 (G)、私企業 (PF)、消費者 (C)、非営利団体 (VA) の 4 類型だけでは不十分であると思われる。しかし、本稿の基本的な目的は Savas 図式を利用することで、ケニア野生動物保全の複雑なアクター関係をより単純で相互比較・分析が可能なような形へと整理することにあるので、無闇にアクター数を増加することで Savas 図式が本来、持っていたような視覚効果が失われないようには注意したつもりである。

1. 2. Savas 図式における 3 つの関係行為の修正

Savas 図式では、「認定・選定 (authorization)」、「財・サービスの供給 (service delivery)」、「支払い (payment)」の 3 種類の矢印が引かれる。この内、支払いに関しては、財・サービスの供給への対価として支払われる金銭の流れを基本的な意味合いとする点で本章の立場と Savas 図式の間の特段の差異はない。

一方、本章における財・サービスの供給には 2 つの内容が含まれる。1 つは、野生動物資源を利用可能な形で消費者に対して供給する行為、もしくは、消費者の利用を念頭に置いて行われる資源管理である。野生動物の利用としては、消費的利用 (スポーツ/ゲーム・ハンティングなど) と非消費的利用 (サファリツアーのようなビューイング・ツーリズムな

ど)があるが、最終消費者である観光客に対して、野生動物利用のための財・サービスを観光業として提供する行為がこれに該当する。この意味での財・サービスの供給は、基本的には支払いとセット・契約関係にあるが、一方で、野生動物保全に関連しては、こうした一対一対応的な関係に還元しづらい財・サービス供給がある。ここでは便宜的に「野生動物保全サービス」と呼ぶが、例えば、生息地保全や密猟取締りなどの保全活動の結果として達成される生物多様性の保全、危惧種の絶滅回避、貴重な野生動物の生存などは、個別具体的な経済活動を経ずして不特定多数の人間に対してある種の満足や安心、幸福感などを供給する。これはオリジナルの Savas 図式では想定されていなかったが、地球環境問題が広く人口に膾炙した現在において、無視できないことは間違いない。

なお、野生動物の利用では地域住民による利用も歴史的に見られたが、Savas 図式の関心は資源(野生動物)管理に関わるアクター間の関係にある訳で、野生動物に対する多様なアクターの関わりそれ自体は必ずしも示されない。これは、地域住民を軽視するというのではなく、分析の主眼を何処に置くかの問題に過ぎない。ただし、4節の事例における地域住民であるマサイ(Maasai)の場合、生業はウシを中心とする牧畜であり、野生動物を食糧ないし交易品として利用することは殆どなかった(Barrow et al., 1996)。確かに、マサイは狩猟も行っていたが、その主目的は人や家畜を襲う害獣であるゾウやライオンを人間の生活圏から追い払うなり殺すことであり、そうした関わりは Savas 図式を用いて公的セクターを中心に保全活動・保護区制度を分析する本章の範疇には殆ど含まれていないことを予め断っておく。

3種類の矢印の3つ目、認定・制定とは、あるアクターが財・サービスの供給主体の役割を担うことに対する支持ないし正当化付与の流れを示す。これは、野生動物保全の文脈では大きく3つに分類できると思われる。第1のタイプは、特定の野生動物保全活動・保護区建設において必要不可欠な資源である土地を、その運営を望むアクターに対して供給する行為であり、認定の意味合いが強い。最も基本的なパターンとして公有地で政府機関が行う保全活動・保護区建設があるが、この場合、土地所有者である国(政府)は特定の土地を保護区などに指定することで、保全組織が特権的にその土地を管理・利用することを認定することになる。また、第4節で見ると、地域住民の所有する土地上に保護区を建設する場合も、土地所有者が認めることで始めて、観光会社のような外部アクターはその土地において保全活動を行ったり観光サービスを供給することが可能となる。逆にいえば、外部アクターが他者の土地で保全活動を行うならば、そこでは土地所有者からの認定・選

定が不可欠となる。歴史的な話をすれば、ケニアの国立公園・保護区の大半は地域住民の権利や意見を無視・排斥して建設されてきたが、今日ではそうした権利制限・剥奪を含むようなトップ・ダウン的政策は現実的にまずあり得ない。最近では地域コミュニティの参加・協力を重視するアプローチが野生動物保全の新たな「パラダイム・シフト」して受容されてきており、地域住民による認定・選定行為を無視することは不可能であろう (Adams and Hulme, 2001; Berkes, 2004; Rutten, 2004, Western, 1994; Western and Wright, 1994)。第 2 のタイプの認定・選定とは、多数の財・サービス供給者が選択肢としてある中で消費者が特定の供給主体を選ぶ行為を指すが、そこでは、消費者は自らの意志・判断で複数の選択肢の中から、他よりも適切・好ましいと判断したアクターを供給者として選んでいるという側面があるはずである。公共サービスの供給を議論した Savas (1987) では、サービス供給主体に対する認定の矢印は本来の供給主体である政府以外に、サービス享受者である消費者からも出されていたが、これと同様の関係が野生動物に関しても成立すると考えられる。「認定」と「選定」を厳密に区別することは現実には困難だが、前者には認定のニュアンスがより強く、後者では選定が中心的な意味となっている。

1.3 本章の構成

前項まででは、Savas 図式を野生動物保全に適用する際の各概念の意味を確認してきた。次節ではケニア野生動物保全の歴史を野生動物を所管する組織変遷に沿って整理した後に、その歴史の変遷を Savas 図式の形で整理する。次いで第 3 節では、1990 年代以降に広まった、地域コミュニティの土地を利用した保護区建設・保全活動について、Savas 図式を適用し分析を試みる。対象はケニア南部、アンボセリ国立公園周辺のマサイ・コミュニティにおける取り組みである。第 2 節の分析を踏まえつつ、地域コミュニティが野生動物保全に関わる際のヴァリエーションとその意義について考察を行う。そして、第 4 節では、以上の分析を踏まえた上で、Savas 図式を元に野生動物保全のアクター関係を整理する図式作成を試みる。認定・サービス供給・支払いの 3 種の矢印を踏襲しつつも、各事例間に見られるアクター関係の異同をより視覚的にも鮮明に示すような図示の方法がないかを検討する。

最近のアフリカ野生動物保全では、いわゆる「住民参加」の次段階として、多様なアクターの対等な議論・対話を通じた協働型管理の可能性が模索されている (Berkes, 2004; Brown, 2003)。しかし、柿澤 (2001) や井上 (2004) が主張するように、多種多様なアクターの協働を実現するには、人的・財政的・知的資源の平等性が必要であり、それ抜きに安

易な平等主義を採るならば、結果的に地域住民の意見を封殺しかねない。この問題の解決のためには多様なアクターを整理する方法が求められるが、Savas 図式を出発点にこの課題に取り組んでいきたい。

2. ケニア野生動物保全の歴史的変遷

2. 1. 猟獣局時代 (1907~1944 年) : 植民地支配の開始

東部アフリカの国ケニアは、ナイル川の水源であるビクトリア湖への支配権確立を目指しイギリスによって、その開拓が進められ、1895年にはイギリス保護領として植民地支配を受けることとなった。植民地政府は1907年に猟獣局 (Game Department、以下 GD) を観光野生動物省内部に設置し、狩猟の管理と法制度の整備・執行をその任務と定めたが、これに先んじてアフリカ猟獣制限法 (1900 年)、東アフリカ野鳥保護法 (1903 年)、猟獣法 (1904 年、1909 年) などを既に制定していた (Nyeki, 1992)。ここで、「猟獣 (Game)」、「野鳥 (Game birds)」という語が用いられていることから分かる通り、この時代の法制度整備の主たる目的は、白人による消費的利用 (=ゲーム・ハンティング) の円滑な実施を保証することにあった。GD は地域住民の銃所持を禁止するなどしたが、その目的も野生動物保全ではなく消費的利用にあり、その受益者は基本的に白人 (植民地政府、外国人ハンターなど) に限定されていた (Gibson, 1999; 中村, 2002)。

しかし、一方ではイギリス本国を中心にアフリカの野生動物保全を訴える運動も起きていた。1897年にイギリスはヨーロッパ諸国に対して象牙取引の制限、野生動物保全活動に向けた国際的な合意締結を呼びかけたが、1900年にロンドンで開かれた宗主国会議では、各国植民地における野生動物保全政策の推進が合意された (KWS, 1996)。さらに、1933年のロンドン国際野生動物保全会議でイギリスは、東アフリカ植民地への国立公園建設を決定、1938年にはケニアの国立公園制度を議論する猟獣政策委員会を設置した。ただし、この一連の過程でイギリス本国が植民地と意志疎通を図った形跡は無く、国立公園制度に植民地側の意見がどこまで考慮されたかは怪しい (Nyeki, 1992; Salih, 1999; KWS, 1996)。

2. 2. 猟獣局・国立公園局時代 (1945~1975 年) : 国立公園制度の導入

上述のような国際的会議の成果として、ケニア初の国立公園は1946年にナイロビに建設された (ナイロビ国立公園)。この後、1950年代には国立公園の野生動物を対象とする非消費的観光形態 (=ビューイング・ツーリズム) が増加し、効果的な保全政策を求める声も

強まったが、1945年の国立公園法により設置された国立公園局（National Park、以下 NP）がこの任に当たった（Gibson, 1999; Western, 1994）。NP は GD と異なり中央省庁内に設置されておらず、独立採算制の下で自由な立場が保証されていた。ただし、国立公園の外部は引き続き GD の管轄下であり消費的利用は継続していた。野生動物の保護から収入を得ている NP と狩猟から利益を得ている GD では、野生動物の利用方法が全く異なっていたため、保護と利用のどちらを重視するかも意見が合わず効果的な協力体制もできなかった（中村, 2002）。

1960年代後半には、ケニアなど東アフリカ諸国は観光地として国際的に認知されるようになり、同時に国際的な保全活動の対象となった（Western, 1994）。ただし、国立公園制度の開始により、「野生動物保全サービス」の供給が開始されることとなったが、その受益者は基本的に白人に留まっており、地域住民の意見は依然として考慮外だった。また、ケニアは1963年末にイギリスから独立するが、独立後にも植民地時代の法制度が受け継がれ、地域住民に対して各種の制限を課す一方で、野生動物から得られる利益は中央政府に集中するという構造が残った（Gibson, 1999）。

2. 3. 野生動物保全管理局時代（1976～1989年）：消費的利用の全面禁止

1960年代から、ケニア南部の人気観光地アンボセリ（当時は国立保護区）では、研究者と地域住民、地域出身の国会議員、さらには世界銀行や FAO などの国際援助機関が協力して、野生動物が生み出す便益を地域コミュニティに還元する取り組みを試み始めた。地域発展と野生動物保全の両立を目指す開発計画として1973年に「アンボセリ開発計画」が完成したが、これは国内外の保全政策に大きな影響を与えた（Western, 1994）。しかし、「アンボセリ開発計画」の作成において主導的な役割を果たしたのは外部から当地を訪れた白人研究者であり、開発計画が完成まで漕ぎ着けられたのも、1つには国際機関の支援があったからである。政府は1975年の会議報告書3番（Sessional Paper No.3）において初めて、野生動物の便益を地方の土地所有者（＝地域コミュニティ、地域住民）に還元する必要性を認め、土地所有者との対話を開始する意図を表明した（Barrow et al., 2001; Western, 1994）。

地域住民を含めた保全・開発活動が一部で試行錯誤はされたが、1970年代には象牙目的の狩猟によってアフリカゾウの個体数が急減し国際的な問題となった。ケニアに対しても世界銀行などがより効果的な密猟取締りを求めるようになったが、ケニア政府もこの圧力

を無視できず 1977 年の大統領令により狩猟が全面禁止となった。翌年には野生動物の販売・交易も禁止され、法的にはケニアにおける野生動物の利用法は非消費的利用に限定されることとなった。しかし、実態としては政治家が関与した象牙などの密猟はその後も横行しており、国際的な圧力により野生動物保全の法制度は改変されたが、実態としては大きな変化はなく効果も乏しいままだった (Gibson, 1999)。

狩猟の全面禁止はケニアにおける野生動物保全政策の一大転換点であったが、その前年に当たる 1976 年には、GD と NP を組織統合が行われ、新たに野生動物保全管理局 (Wildlife Conservation and Management Department、以下 WCMD) が設置された。WCMD は GD・NP 両方の仕事に加えて密猟取締りなども任務としたが、組織としては GD と同様に観光野生動物省内の 1 組織という位置付けだった。そのため、多岐に渡る任務を抱える一方で予算・活動は全て中央省庁の統制下であり、十分な予算を得られず満足な保全活動を行えなかった。予算不足の問題以外でも、組織合併で NP 側の職員が大量に解雇されたことにより現場で働ける有能な人材が失われた他、政治家が関与した密猟が盛んに行われており WCMD の密猟取締り活動に対しても様々な妨害がなされた (Gibson, 1999; KWS, 1990)。WCMD の期間にケニアでは、ゾウの 85%、サイの 90% が密猟などで失われたとされ、保全の側面で WCMD がどれ程の貢献を果たし得たかについては政府自身からも厳しい評価が下されている (KWS, 1990)。

2. 4. 野生動物公社時代 (1990 年～) : 保全の進展

野生動物の個体数激減を止められなかった WCMD 体制は、1980 年代後半には国際的な非難を集め、ケニアの国際的観光地としての評判を低下することにも繋がった (Gibson, 1999; Western, 1994)。そして 1988 年には、WCMD を解体して新たな野生動物保全組織を設置することが大統領により決定され、新組織長官への続投を前提にリチャード・リーキーが WCMD 長官に就任した。リーキーは世界的に著名な人類学者であると同時に、アフリカ野生動物保全に積極的な人物でもあったが、その名声とカリスマ性の結果、長官就任と同時に 150 万ドルの国際援助を取り付けることに成功した。1990 年に新組織ケニア野生動物公社 (Kenya Wildlife Service、以下 KWS) が設立されたが、リーキー (長官在任期間: 1990～1994 年) は多額の国際援助と大統領の庇護の下で KWS の組織整備、国立公園内の密猟取締りで大きな成果を挙げた (Barrow et al., 2001; Gibson, 1999; Poole and Leakey, 1996)。

また、2代目 KWS 長官には、「アンボセリ開発計画」の作成において中心的な役割を果たしたデイヴィッド・ウェスタンが就任した（1994～1998年）。ウェスタンは以前から、ケニアの野生動物の3/4は保護区外、地域コミュニティの土地に生息しているという事実を踏まえ、地域コミュニティを含めた野生動物保全の必要性を主張していた。ウェスタンは、地域住民が野生動物保全に参加・協力する条件として、野生動物便益の地域コミュニティへの還元が必要と考え、そうしたアプローチを Community-based Conservation (CBC) と名付けた (Western and Wright, 1994; Western, 1994)。CBC とは、地域住民自身が野生動物保全に意味を見出し能動的に行動することを目指すものだが、そのために地域コミュニティへの便益還元がエンパワーメントや参加などと並んで重視されていた。1973年の「アンボセリ開発計画」は CBC に向けた先駆的取り組みであったが、その後は WCMD の機能不全もあり国内での拡大は不十分だった。そうした状況に対し、国立公園 50周年に当たる 1996年に、ウェスタンの下で KWS は「公園を越えた公園 (Parks beyond Parks)」プログラムを開始、ケニアにおける CBC の拡大を目指した (KWS, 1996)。ウェスタンは同プログラムを説明する中で CBC を、地域住民が野生動物から便益を得られるようにエンパワーメントし、それにより地域住民が保全のイニシアチブを取るようになる試みと説明した (KWS, 1996; 37)。具体的な支援活動としては、地域コミュニティが取り組む観光業などに対する金銭的・技術的支援が挙げられたが、基本的には地域コミュニティへの便益還元が主眼が置かれていた。

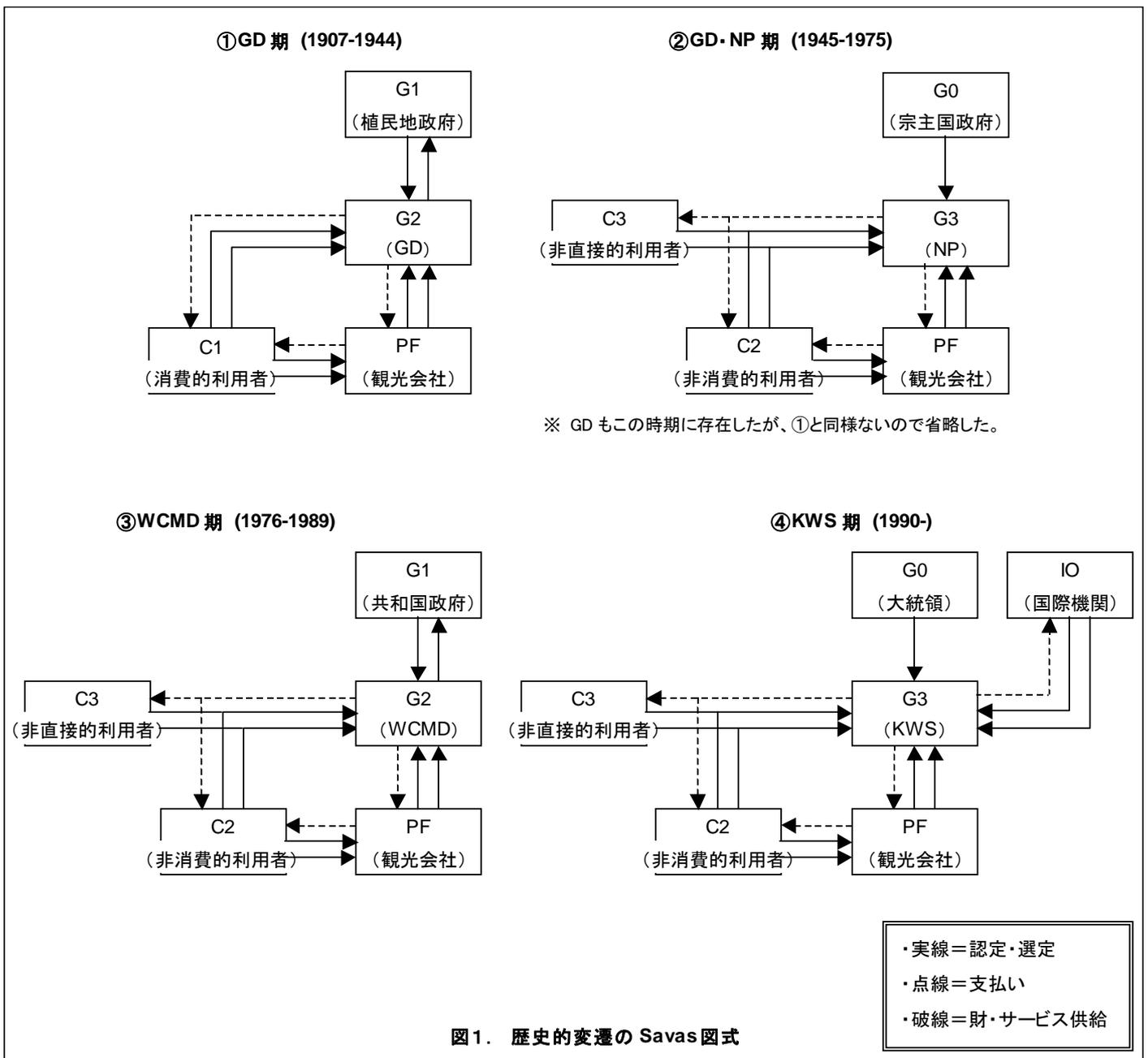
ウェスタン後、再度、リーキーが KWS 長官に就任するが、国立公園内の管理を優先するリーキーと国立公園外の地域コミュニティへの便益を重視するウェスタンでは組織運営の方向性も大きく異なり、長官交代に伴い大幅な政策変更を余儀なくされた。しかし、密猟取締りの成功や国際援助の協力の下で、KWS は組織して着実に成長しており整備が進められることとなった (Barrow et al., 2000; Gibson, 1999; KWS, 1996)。

2. 5. Savas 図式を用いた歴史的変遷の整理

1) 図の説明

図 1 (次頁) は Savas 図式を用いて、前節まで述べた所管組織の変遷を表現したものである。野生動物保全を実際に担当したのは G2・G3 の組織であり、基本的な構図に大きな変化は一見すると見られない。つまり、上位の政府組織 (G0・G1) から保全活動の主体としての認定・選定を受けつつ、観光会社 (PF) および (C) から収入を得ることで観光サー

ビスの供給者としての認定・選定も受けていたことになる。ただし、中央省庁の内部に設置された $G2=GD \cdot WCMD$ と、独立採算制が採られた $G3=NP \cdot KWS$ では収入の流れが異なる。 $G3$ ($NP \cdot KWS$) は観光収入を全て自己収入として自由に利用することができた。それに対し、 $G2$ ($GD \cdot WCMD$) が狩猟管理や国立公園から得た収入は国の歳入であり、省庁間・省庁内の予算配分を経て、その一部が予算として下りてきた。図では $G2$ から $G1$ へと支払いの線を引いたが、これは観光会社 PF から $G2$ に支払われる金額の多くが $G1$ へと移動していた事実を表しており、この点が $WCMD$ における予算不足の元凶であったのは前述の通りである (Gibson, 1999)。図中で敢えて、政府 (G) アクターに 4 つのバリエーション



ンを設けたのは、独立採算制の問題を明示すると同時に、政府内の上下関係の存在が保全活動の実行に影響を与えるということを議論するためである。

また、②、④では「野生動物保全サービス」の供給が行われていたとして、不特定多数のサービス受給者として非直接的利用者（C3）を挿入した。ハンターなどの消費的利用者（C1）、サファリツアーで野生動物を見て楽しむ非消費的利用者（C2）が、基本的に特定の財・サービス供給者との契約関係を経て野生動物を利用するのに対し、C3はいわば潜在的な利用者であり、野生動物が保全されるという状況から主として心理的な充足感・満足感などを得られる人間である。③WCMDについては、名目的に国立公園の管理などの仕事も負っていたが、象牙密猟の激化に対して有効な対策を打ち出せていなかった状況を踏まえて、ここでは野生動物保全サービスの供給は行えていなかった形で図化している。なお、C1とC2の区別はGDとNPの管轄の違いを表すためだけの区分では必ずしもない。野生動物保全においては消費的利用を認めるかは重要な問題であり、また、消費的利用と非消費的利用では具体的な保全活動・管理体制の内容は大きく変わるため、その峻別は極めて重要である。ケニアでは消費的利用が全面禁止されているため、利用は即ち非消費的利用となるが、消費的利用を認めている国の事例を考慮する際には、この区別は必須と考え図1にも導入した。

④KWSの特徴としては国際機関IOからの認定・選定および支払いの流れがある。いわゆる国際援助に類するものとしては、植民地政府であればイギリス本国から、独立後の共和国政府であれば西側陣営からの国際援助があったことは事実だが、保全組織（G2・G3）を直接の対象に、しかも、その組織が自由に使えるような形態の資金援助というものはKWS以前には殆どなかった（中村，2002）。国際機関（International Organization、以下IO）とKWS（G3）の関係だが、まず、KWSは広義の自然環境問題の解決を求める国際機関に対して野生動物保全というサービスを提供している。これは、観光業などを介した特定の契約関係ではなく、むしろ、不特定多数の存在であるC3がサービスを享受とするのと似た形態にある。これに対し国際機関は、その保全活動を支持して国際援助を行う訳だが、それは野生動物保全サービスに対する対価支払いの意味がある。サービス活動を行うには資金が必要であり、サービスを享受するためにその資金を提供するということは、サービスの継続・向上のための支払いに他ならない。また、保全組織としては他国、NGOなども存在する中でG2なりG3に資金を提供することには、その組織が野生動物保全を担うことを認め支持するという認定・選定の意味も認められる（Adams and Hulme, 2001; Barrow,

Gichohi and Infield, 2000; Gibson, 1999; Poole and Leakey, 1996)。

2) 考察

歴史的に見ると、独立採算制を敷いた組織の方が、省庁内に設置された組織よりも肯定的に評価されてきたといえる。ただし、NP の場合、国立公園外の広大な地域は全て GD に任せていた訳で、そうした広大な地域を GD に任せつつ国立公園という収入源は押さえていたからこそ黒字経営が成立したという可能性もある。基本的に独立採算制は予算の問題であるが、それ以上に重要なのは組織の自由度である。GD・WCMD は、予算と同時に保全活動の計画・実施の点でも観光野生動物省の統制下に置かれており、特に WCMD 期であれば、この省の内部に密猟関与者が多くいるために組織の自立性を奪われていた。それに対し、NP であれば設立当初には宗主国政府からの認定・選定を受けており、保全活動に関して植民地政府からの束縛を受けることは原則としてなかった。KWS の場合も、大統領以外の人間・組織の影響を受ける必要はなく、援助を行った国際機関も WCMD の轍から中央省庁による束縛に対して否定的だった。

ケニアの野生動物保全を歴史的に振り返ると、政府 (G1) による認定は時に、保全の実行組織 (G2) の自主性を制限・阻害する危険性を孕んでいることがわかる。これを克服して有効な保全活動を推進する方策には、独立採算制を採用して予算上の制約を外すという戦略に加えて、G1 を牽制・抑止するだけの力を持った外部アクター (G0、IO) に期待する方向が考えられる。しかし、国外に自国政府を抑止するような働きを期待するという考えはある意味で国家主権を脅かすものである。特に、野生動物保全の場合、国際機関・NGO の資金力は強い力を備えており、時に地域住民の意見を超えて自分達が望む野生動物保全の実現を強行する場合もある (目黒, 2007)。野生動物保全を巡っては、その環境倫理的な位置付けがこれまでも様々に議論されてきたが、その具体的内容については個別の事例を積み重ねる中で検討していくべき課題だと思われる。この前提として、各アクターの求める野生動物保全を把握することが求められるが、その一方で、実際の保全活動に関して各アクターがどのような影響力を持って動いているのかも理解する必要がある。Savas 図式は主として後者の面で強い効果を発揮するものであるので、モデルによる単純化の一方で個別の事例研究を積み重ねていくことが必用だと思われる。

3. 各種保護区における運営体制の比較

3. 1. 地域コミュニティの土地を用いた保護区

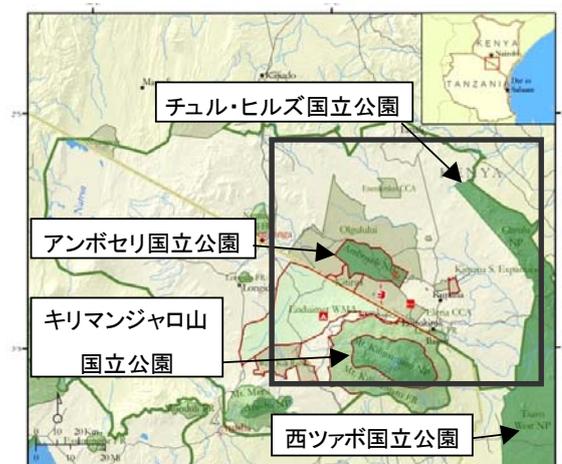
前節では IO という新アクターを加えつつ、認定・サービス供給・支払いの意味を広げることで野生動物保全（ケニア野生動物の組織変遷）を Savas 図式から分析することを試みた。前節の議論が公的機関による保全活動を扱ったのに対し、本節では地域コミュニティの共有地において取り組まれている保全活動を扱うことで、実際に野生動物と隣接して暮らす地域住民の野生動物保全における意味・可能性を検討する。

事例はケニア南部、アンボセリ国立公園周辺のマサイ放牧集団における取り組みから、①キマナ・サンクチュアリ、②ポリーニ・キャンプ、③クク・サンクチュアリ、の3つを選定した。アンボセリ国立公園はケニア南部、カジアド県に位置するが、周辺には西ツァボ国立公園など多くの保護区がありゾウを始めとした多種多数の野生動物が棲息している（図2）。国立公園周辺に大きく6つ存在する放牧集団（Group Ranch、以下 GR）は（図3、表1）、1968年の土地（集団代表）法により開始された制度であり、これによりケニアで初めてマサイの土地所有権が認められた（Grandin, 1991）。GRの

土地は政府に登録されたメンバーの記名共有地だが、各世帯から平均2人の人間が登録されている。共有地の個人分割も可能であるが、メンバーの家族・親戚であれば土地や牧草、水場などの利用は原則として自由・無料で

あるし、放牧でGRの境界を越えて移動することも珍しくはない。

地域住民のマサイは伝統的な牧畜民であり、ウシを中心にヤギやヒツジを加えた牧畜が



<http://www.awf.org/heartlands/kilimanjaro/map.php>

に著者加筆（2007/06/11取得）

図2. キマナ GR 周辺図

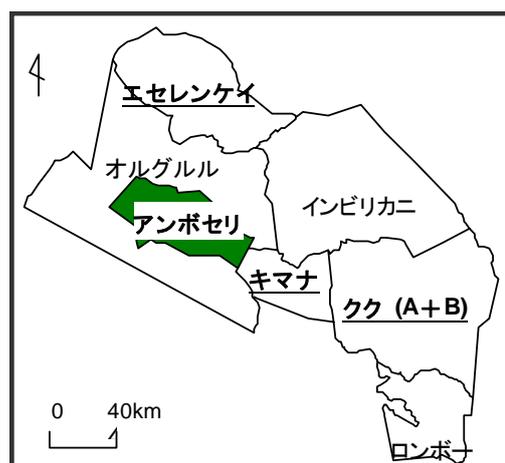


図3. アンボセリ国立公園周辺の GR

表1. アンボセリ周辺のGR

名前	面積 (ha)	登録人数 (人)
キマナ (Kimana)	25,120	846
オルグルルイ (Olgulului)	147,050	3,418
ククA (Kuku A)	18,712	1,996
ククB (Kuku B)	96,000	5,516
ロンボ (Rombo)	38,000	3,665
インビリカニ (Imbirikani)	122,893	4,585
エセレンケイ (Eselenkei)	74,794	1,200

※ キマナ(2006年)、インビリカニ(2002年)の登録人数以外は2001年時の数値

Masinde and Wamugi, 2002; Ntiati, 2002および聞き取り調査より作成

生業の柱である。この地域では 1920 年頃から、移入してきた農耕民族により農業が開始され、マサイも農作物を食糧として利用していた (Campbell, 1981)。そして、1970 年代以降では、旱魃による家畜の大量死などを契機に地域住民のマサイも農業を開始するようになり、現在では川から水を引いて通年の灌漑農業までもが行われている。地域住民と野生動物の関係だが、伝統的に食糧や交易品として利用することは殆どなく (Barrow et al., 1996)、狩猟の基本的な目的はゾウやライオンなど人・家畜に危害を加える恐れのある害獣を追い払うことにあった。1990 年以降、KWS が密猟取締りを厳格化したことで、地域住民の多くは狩猟を試みなくなったが、農地の拡大・農業の重要性の増加に連れて野生動物による農作物被害が新たな問題として浮上してきている。牧畜中心の生業の時代は、狩猟を行いつつ野生動物を回避することができたが、農業に転向した後では農地から移動できず被害の危険性も増加するため、地域住民にとって野生動物保全は依然として重要な問題である。

3. 2. キマナ・サンクチュアリ

キマナ・サンクチュアリ建設の話は、1992 年に KWS が地域コミュニティに建設を提案した。1995 年に合意を受けた後には、KWS に加えて USAID、世界銀行、EU などの支援を受け、1996 年に「キマナ・コミュニティ野生動物サンクチュアリ」(面積 2,750ha) としてオープンした。当時、サンクチュアリは GR 委員会の人間により運営されたが、観光会社との提携を行わずに地域コミュニティが自力で観光業を営むというのは珍しい例だった。サンクチュアリは KWS の広報誌・年次報告でも取り上げられただけでなく (KWS, 1996, 1997)、英国紀行作家組合 (British Guild of Travel Writers) の国際ツーリズム・プロジェクト賞を受賞し、イギリス BBC の取材も受けた。地域住民が独力で野生動物から便益を得つつ、保全活動をも担うというあり方は、まさに当時の KWS 長官ウェスタンが主張していた CBC (Community-based Conservation) そのものだった。

しかし、コミュニティ運営は開始数年で経営不振に陥り、2000 年からはスイス本社の観光会社、アフリカン・サファリ・クラブ (African Safari Club、以下 ASC) に 10 年契約で貸し出されることとなった。この理由としては、地域住民に観光業を経営するだけの専門知識が欠けていた上に、設備などを整える資本力がなかったことが原因だった。会社運営の開始に伴い、地域コミュニティが観光業および保全活動に直接的に関わることはなくなったが、ASC は宿泊施設や移動手段を整備したことで、コミュニティ運営時 (年間 800 人程度、KWS, 1997) とは比較にならないほどの集客 (年間約 23,000 人、聞き取りより) を

達成するようになった。ASC は毎月約 37 万円の土地使用料と、宿泊客 1 人当たり約 370 円の宿泊料をキマナ GR に支払う契約になっており、1 年当たり約 1,300 万円が支払われている。

地域住民は運営主体の変更（＝地域住民の運営からの撤退）について、地域コミュニティが得る便益が増加したとして肯定的に捉えている。2009 年に ASC との契約が切れるため、現在、キマナ GR は次の契約相手を募集しているが、ほぼ全ての地域住民が観光会社はサンクチュアリに運営に不可欠と考えており、地域住民が運営に関わるという可能性は全く考慮されていない。また、保全活動に対して地域住民は消極的である。現在、キマナ GR では農業が拡大しているが、生業の中心が牧畜から農業に変わることによって地域住民の多くは野生動物が GR の土地を利用することに反発するようになってきている。家畜の場合はアンボセリ周辺ではライオンの数もそれほど多くなく、危険な野生動物を避けて放牧することである程度は対処ができたが、農地の場合はゾウが農作物を狙って襲撃することがありこれを防ぐことは極めて困難である。キマナ GR はサンクチュアリの運営を全て ASC に任せているため、地域住民には ASC がどのような保全活動を行っているのかの情報も入ってこないが、そうした交流の欠如の上に野生動物被害への危惧が重なることで、地域住民は自分達の土地を野生動物が利用することに拒否感を示している。

3. 3. ポリーニ・キャンプ（エセレンケイ保全地域）

ポリーニ・キャンプはエセレンケイ GR の土地の上に建設されたキャンプ・ロッジであるが、エセレンケイ保全地域という保護区兼サファリ対象地が併設されている。保護区建設の話は、1995 年にローカル NGO のアンボセリ・コミュニティ野生動物観光業プロジェクト（Amboseli Community Wildlife Tourism Project、以下 ACWTP）により提案され、最終的にポリーニ・エコツーリズム（Porini Ecotourism、以下 PE）との間で 1997 年 4 月に契約が交わされた。この結果、同年 5 月から 15 年間の期限で GR の土地 7,000ha が PE に貸し出されることとなったが、GR への便益に関しては土地使用料が年間約 53 万円、観光客 1 人当たりの宿泊料が約 750 円で、これらの金額は毎年 10% の割合で上がるものとされた（Rutten, 2004）。ポリーニ・キャンプへの年間の宿泊客数は約 850 人であり、GR への支払額は年間約 280 万円となっている。キマナと比較しての宿泊客数の少なさは、PE がエコツーリズムを標榜していることに起因しており、観光業の自然環境への負荷軽減を重視する PE はキャンプの収容力を 12 人と極めて少ない人数に留めている。この点は地域住民

の不満の種となっており、今以上にキャンプを拡大して宿泊客数を増やすことで GR への収入も増やし、なおかつ、キャンプ場での雇用機会をも拡大することを望んでいる。PE は太陽光電池や水再利用システム、ゴミの分別など、環境負荷を可能な限り低めようと努力しているが、これは地域住民に理解されているとはいえず、どのような観光形態を理想とするかの点で両者の認識は一致していない。

地域住民の土地利用に関しては、保全地域内の土地利用は一部、認められたが、宿泊施設などの建造物の周囲 1 km への侵入は禁止とされた。しかし、契約内容が GR 全体に十分に周知されなかったために、契約締結後には放牧地の境界をめぐる地域住民と PE の間で武力衝突が発生する事態にまでなった。最終的に、PE の社長が地域コミュニティと話し合った結果、保全地域の面積を 5,000ha に縮小すること、追加のインフラ整備を行うことなどが合意され、PE の運営も認められた。2000 年に PE はキャンプを宿泊地とするエコツアーの販売を開始したが、エセレンケイの場合、キャンプおよび保全地域の運営は全て最初から PE に任されており、労働力として働く以外で地域住民が運営面に関わることは基本的になかった。

エセレンケイ GR は、契約に先立ちキマナ・サンクチュアリを視察していたが、これは KWS やアフリカ野生動物基金 (AWF, African Wildlife Foundation、以下 AWF)、アフリカ保全センター (African Conservation Centre、以下 ACC) の支援を受けたものだった。また、武力衝突が起きた際には、ACC により「衝突緩和の旅 (The Conflict Mitigation Journey)」という他地域の視察および PE 側との話し合いの企画が立てられたが、これらの外部支援は地域コミュニティであるエセレンケイ GR を支援する活動であり、PE の観光業・保全活動を直接の対象としている訳ではなかった (Ntiati, 1998, 1999)。

3. 4. クク・サンクチュアリ

クク GR は西ツァボ国立公園およびチュル・ヒル国立公園に隣接しているが、1948 年に建設された西ツァボ国立公園 (当時は東ツァボと合わせて 1 つの国立公園だった) はケニア有数のゾウの生息地であり、GR の土地をゾウが利用することも珍しくなかった。観光資源に恵まれたクク GR に対して KWS は、1998 年に保護区の建設を持ちかけたが、この時は合意までには至らなかった。しかし 2003 年に、当時、アンボセリ国立公園で働いていた地域住民からサンクチュアリ建設の提案が出ると、GR 委員会の中でこれについての議論が行われた。2004 年に委員会の人間はキマナ・サンクチュアリなど他地域でマサイが行ってい

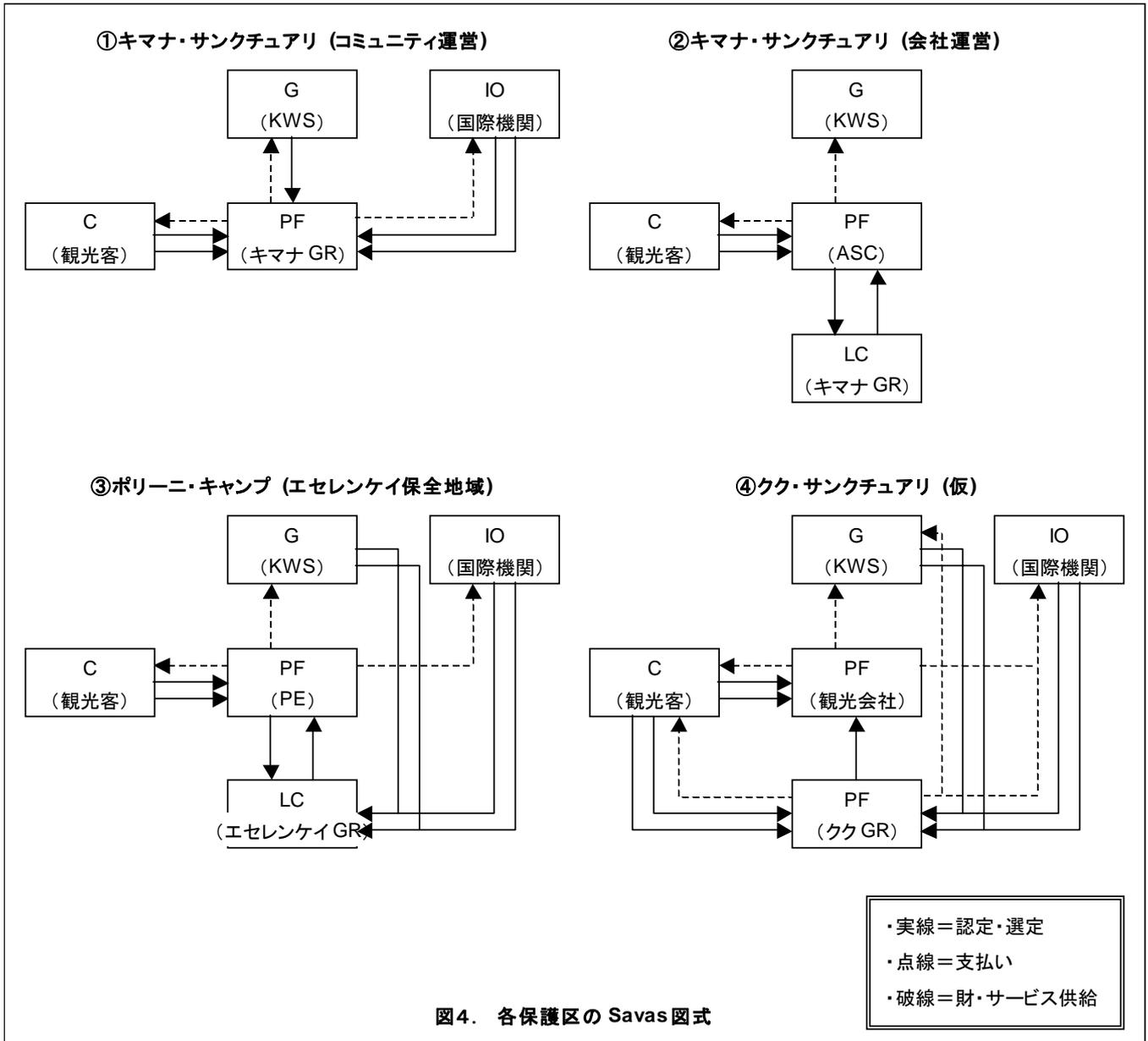
る取り組みを視察し、8月のGR全体会議においてサンクチュアリ建設の議論を他のメンバーに対しても提示した。GR内の議論を経て、最終的に2006年に建設が決まった。この際、一応の建設場所と広さが決められたが、場所はキマナ・サンクチュアリの隣で広さもキマナと同程度とされた。2つのサンクチュア리를結び付けたのは、野生動物保全の意味合いもあったが、同時に2つのサンクチュア리를繋げることでキマナ・サンクチュア리를訪れた観光客も呼び込み観光収入を増やすという狙いもあった。ククGRの人々は、当然ながら、キマナ・サンクチュア리를踏まえて自分達のサンクチュアリの構想を練っているが、それを上手く利用することで地域コミュニティへの便益を増加させようと試行錯誤している。

運営面では、GRの代表者と観光会社の人間と一緒にサンクチュアリの運営に当たる方針が採られている。これはGRの全体会議における話し合いを通じて出されたものだが、地域住民だけでのサンクチュアリ運営は不可能という点で意見が一致する一方で、観光会社に運営を丸投げした場合は、何か問題が起きた時の対処に不安が残るといった意見が出たために、最終的に観光会社の力に頼りつつも自分達の意見を通すために共同管理を行うことになった。例えば、地域住民はサンクチュアリ周辺の集落に対して、野生動物被害を防ぐために電気柵を周囲に建設することを要望しているが、こうした要求を伝えるために共同管理体制は必要と考えられている。現在、3つの観光会社がククGRに対してサンクチュアリ運営を志望しているが、地域住民が運営に参加することは会社側にも伝えられている。なお、クク・サンクチュアリの建設に向けては、KWSやAWFが支援を行っている。

3. 5. Savas 図式を用いた各保護区の分析

1) 図の説明

図4(次頁)は各保護区を図化したものだが、キマナ・サンクチュアリに関しては、当初のコミュニティ運営時とASCによる会社運営の両方を示した。前章との最大の違いはサービス供給主体が政府部門(G)から私企業(PF)へと移行していることである。なお、本図においては地域コミュニティ(Local Community、以下LC)というアクターを付け加えたが、PFが基本的に経済活動主体として市場で動くものであるのに対して、LCは地域住民の生活共同体として地域における弱者救済や福利厚生などの側面を司る主体として捉えている。したがって、GRが観光業の運営主体として市場を通じた経済活動に能動的に関わる場合にはPFとして(①、④)、運営は観光会社に任せており土地の提供に対して契約金を受け取るだけの受動的な立場にある場合はLCとした(②、③)。



基本的に、保護区運営は図中央の PF (④の場合はこれと中央下の PF=GR が共同) が行っている訳だが、この PF は観光客に対して観光業に関する財・サービスを供給する一方で、野生動物保全サービスも不特定多数を対象に供給している。②や③の場合、KWS (G) や国際機関 (IO) は PF に対して具体的な支援・援助は行っていないが、PF が共有地において保護区を運営することから結果的に保全サービスを受け取っていると考えられるので、図のように破線を引いた。

2) 考察

④は計画中の活動で現実に運営されていないのに対し、①～③は既に結果がある程度、出ているが、観光業として最も大きな便益を生み出しているのは②であり、地域コミュニティへの便益も②が最大である。そして、③がこれに準じて①が最も便益が低かった。こ

ここで図から明らかのように、②は最もアクター関係が単純であり、地域住民は土地を提供する以外には何の働きも示していない一方で観光業それ自体は観光会社（PF）に全てが任されている。したがって、②における便益獲得は基本的に観光会社の能力によるものということになる。一方、KWSはCBCとして①の形態のキマナ・サンクチュアリこそが、地域コミュニティが保全と便益の双方に関わる形態だとして強く支持し、様々な支援も行ったが、これは3つの中で最も成果が出なかった形態でもある。①と③を比較しても、③におけるG、IOの支援とは、「衝突緩和の旅」に端的に示されているように、物的支援・能力開発というよりも情報提供といった傾向が強く、観光業を振興するための支援は①が最も大きかったと思われる。そうであるのに、便益面の結果が②>③>①となっている最大の理由は、PFの能力の差であり、要するには、元来がLC＝地域コミュニティであるGRには市場経済において観光業を運営するだけのPFとしての能力を欠いていたということである。①の時期のキマナ・サンクチュアリには宿泊施設はなく、観光客用の移動・輸送手段である車も準備できていなかった。これは単純に資本が欠如してことが理由だが、運営に当たったGR委員会の多くの人間の教育水準が中等教育以下であり、観光業を運営するために必要な知識・技能を欠いている中で資本までもが欠如しては、観光客を惹き付けるだけの観光サービスを提供できなかった。

ただし、観光会社のおかげで一定程度の便益を安定的に確保することに成功した②、③の場合にも問題がない訳ではない。②はコミュニティ運営の失敗の経験から、③は観光業に不慣れなため当初から、観光会社に保護区運営が一任されたが、この結果、地域コミュニティは観光業だけでなく保全活動に関する情報に触れる機会が失われている。観光業に関しては、外国人を呼び込むためにどのような宣伝・マーケティング活動を行っているのかを地域住民は全く理解しておらず、施設や人材を準備した上でいかにして顧客を掴むかというケニアの観光業において重要な点についても地域住民は関心を示していない。また、ASCもPEも、レンジャー隊を設置してパトロールなどの保全活動を行っているが、この実態を地域住民は理解しておらず、どのような保全活動が自分達の地域に取り組みれているのかを把握していない。

その一方で、地域住民は年数を経るにつれて、観光会社が稼いでくれる観光収入にも慣れてしまい、その有り難味が薄れてきている。キマナ、エセレンケイのどちらにおいても観光会社に更なる便益拡大を要望する意見が聞かれたが、キマナの場合は、保護区内で雇用される人間に支払われる給与が低すぎるということがGRの全体会議の議題に上り、GR

全体として給与水準の向上を要求することが決まった。ここで、現在のキマナ・サンクチュアリの給与（月額）は、門番や夜警などの単純職で約 9,000～11,000 円、専門知識が必要な運転手やガイドは約 15,000 円であるが、アンボセリ周辺の観光施設においてこれらの給料は一般的な水準であるし、他人の農地や家畜の世話をする仕事の月給が約 3,000～4,500 円であるのと比べても ASC の給与が極端に低過ぎるとはいい難いのではないかと思われる。1 経済主体である観光会社に対してどこまで地域コミュニティへの支援を求めるかは、一概に決められない問題だが、地域コミュニティは土地を提供するのみで保護区運営への可能性を一切放棄してしまった結果として、運営の適切さを判断する基準を持たないことにもなってしまった。

また、便益に関しては具体的な金銭の支払いなどで成果を目にすることができるが、運営へ特にタッチしない地域住民からすると観光会社が行う保全活動の存在・効果は実感し辛いものとなっている。もともと、地域コミュニティには、特定の野生動物の個体数減少を防ぐために何らかの対策を採るといった考え・慣習は見られず、保全意識が特に存在したとは思えない。そうした中で、観光会社に運営を全任したことで、野生動物保全とは観光会社が行うべき活動と地域住民は考えるようになっていく。KWS や国際機関は、地域住民が保全の必要性・価値を認識して、具体的な保全活動のイニシアチブを取るようになることを理想としているが、保護区から便益を得る一方で運営にはノータッチでいる状況では地域住民は保全活動に自分達に関わるべき必然性を見出せていない。これもまた、地域コミュニティが LC としての立場に留まり、保護区運営が必要とする PF の側面に関わっていないことが原因だと思われる。

こうした課題が地域コミュニティにおける保護区には見られるのに対して、④クク・サンクチュアリが採ろうとしている運営体制は独創的でその成否は非常に興味深い。関係するアクターの配置は③に似ているが、最大の違いは GR が観光会社と協力することで PF としての機能も果たすという点である。GR の狙いとしては、観光会社と提携することで便益を確保しつつも、地域住民が運営に関与することで知識やノウハウも学びつつ地域コミュニティと観光会社との意思疎通を改善しようという意図があるが、これは、同時に、地域住民が観光業運営・野生動物保全活動をより身近な出来事として認識することを助けると思われる。観光業を将来に渡って持続させるには野生動物の存在が必須であるが、その保全のためには国立公園だけでなく、その周辺の地域住民の土地における保全活動も求められる。現実問題として国立公園だけで地域生態系の野生動物全てを保全することは不可

能であり、その外での保全をいかにして実現するかは避けて通れない問題だと思われる。だからこそ、KWS や様々な国際機関も CBC などの形で地域コミュニティに対する支援に取り組んでいる訳だが、例えば①～③の取り組みにおいては地域住民自身による保全活動が具体的に展開されるに至っていない。その一因としては、上述のように観光会社への保護区運営の丸投げという問題があったが、これに対して④クク・サンクチュアリがどのような成果を出せるのかは、地域コミュニティが具体的に果たし得る役割を検討する上で重要な証拠を提示してくれるものと思われる。

4. 協働に向けた野生動物保全関連アクターの整理案

4. 1. Savas 図式の改良

前節まででは、Savas 図式のオリジナルに可能な限り沿いつつケニアを事例に、野生動物保全のアクター関係のあり様を分析してきたが、本節では、Savas 図式のアイデアを踏まえて野生動物保全のアクター関係をより視覚的・分析的に検討するための図式を考えてみたい。Savas 図式を踏まえるとは、アクターの関係性を見る方法として、認定・選定、財・サービスの供給、支払いの 3 種類の矢印を用いるという意味であり、それを改良するとは、野生動物保全の文脈でアクターの類型化を再考するということである。

1) 「パラダイム・シフト」を踏まえたスケール分類

第 2 節でケニア野生動物保全の歴史を見てきたが、地域住民の排除・抑圧から協力・参加への転換は、やはり、今日の保全活動を考える上でも避けては通れない問題である。CBC など地域コミュニティを含めた保全の重要性は誰もが認めるところだが、それが総じて保全の成功に繋がったかは明らかではなく (Berkes, 2004; Brown, 2003)、地域住民が実際に果たしている役割を分析する視座を提供できない図式では不十分である。そこで、Savas 図式に加えて地域コミュニティないし地域住民といった地域レベルのアクターを加えることと、そうした地域—国 (内)—国際というアクターのスケールの違いをも視覚化することが必用である。

また、スケールに基づく分類として消費者 (C) を外国人 (Cf) と国内 (Cd) で分けることも重要ではないかと思われる。なぜなら、Savas 図式において消費者は観光会社ないし保全活動の担い手に対して認定・選定を行うとされるが、現実問題としても、欧米市民の野生動物保全に対する意見は観光業に限らず NGO・国際機関への支援などの形を通じて強い

影響力を持っている。しかし、こうした外国からの圧力に反発するケニア人は確かに存在し（目黒, 2007）、そこでは野生動物保全に対する外国人とケニア人の価値観の違いが問題となってくる。ケニア人の中でも意見の対立が存在する訳だが、消費者による認定・選定といった時に、それがどのスケールの話なのかは確認しておく必要があり、それも図式の中で明示することが望まれる。

2) 野生動物との関わりの区別

野生動物保全においてアクターをスケールで分けるという場合に、地域と政府ないし国内と外国といった視点を持つことが重要なのは、そこにおいて野生動物保全に対する認識のズレが往々にして問題になるからである（目黒, 2007; 岩井, 2001; Western, 1994; 山越, 2006）。野生動物を保全や観光の対象として限定的に見がちな外国人に対して、地域住民は日常的な野生動物との関わりの中から野生動物の存在を捉えており、スケールが違えば野生動物との関わりも必然的に異ならざるを得ず、それは野生動物をいかなる存在として捉えるか、保全のあるべき姿をどのように構想するかについての考えの相違にも繋がる。

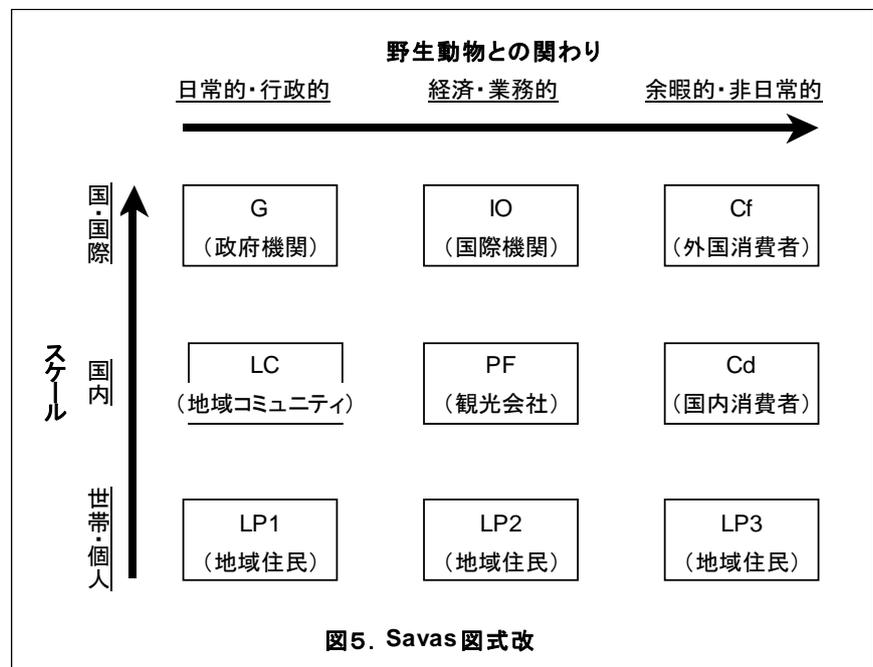
諸アクターと野生動物との関わりを区分する場合、野生動物と否応なしに隣り合っ暮らす地域住民と一時的にその土地を訪れる観光客で関わりが大きく違うのは明白である。アフリカの野生動物が世界中の観光客を集める最大の理由は、それが世界中でもアフリカにしか（野生環境において）存在しない「珍しい」ものだからである。野生動物を日常・非日常のどちらに属するものとして捉えるかが、アクターと野生動物との関わりを考える上で重要である。一方、Savas 図式で重要な位置を占める私企業＝観光会社にとって野生動物とは日常・非日常のどちらの世界に属する存在であろうか。観光会社の人間は、観光業に従事する限り、ビジネスの道具／対象として野生動物を常に利用している訳であり、経済的な意味では極めて日常的に関わりを持つ存在である。地域住民に比べれば関わりの濃淡は薄くなるが、観光客よりかは濃い関係性を持っていることになる。以上から考え得るに、野生動物との関わりを指標としてアクターを類型化するには、日常的—経済的—余暇的という区別が可能ではないかと思われる。

しかし、これだけでは、Savas 図式において最重要なアクターである政府および野生動物保全を議論する上で無視できない国際機関が位置付けられていないことになる。単純に考えれば、政府や国際機関は行政的とでもいう属性に区分することが妥当かもしれない。しかし、政府にとって野生動物保全とは現実的・政治的に避け得ない事項であるのに対して、

国際機関の場合、野生動物保全とは特定の援助・プロジェクト抜きには結び付かないという意味で関わりは限定的とならざるを得ない対象である。そこで、政府は地域住民と、国際機関は私企業と、関わりという点では類似しているとした。また、一言に地域住民と行っても、全員の野生動物との関わりが同様であるとは限らず、地域コミュニティ内における質的差異にも考慮を払う必要がある。そこで、今までの議論を踏まえて、地域住民も野生動物との関わりの強弱から、野生動物と日常的・不可避的に関わりを持たざるを得ない LP1、観光業などに就職しており主として経済活動の一環として野生動物に関わる LP2、そして、地理的要因などから野生動物と普段の関わりが殆どないような LP3 に区別した。以上まとめると、多数のアクターは野生動物との関わりでは、日常的・行政的・経済的・業務的・余暇的・非日常的、という 3 類型に分けられるものとした。

Savas 図式では、アクターの位置が明確に固定されているために特定のアクターの関与の有無が容易に見て取ることが可能である。しかし、前節で書いたように、これを野生動物保全に拡張しようとした場合、アクター数の増加は避け得ず、図式としての視覚効果が落ちてしまう。そこで、アクター数が増加した場合に事例間の比較を容易にする方法として、前節で述べたスケールの差異と上述の関わりの差異を 2 つの軸として多様なアクターを配置することとした (図 5)。

なお、アクター数の増加に伴い、関係の矢印全てを図中で示すことが困難になってきたので、同様の働きをしている複数のアクターを四角で囲むとともに、実際の関与の程度が相当に低いアクターについては長破線の形で図示した。

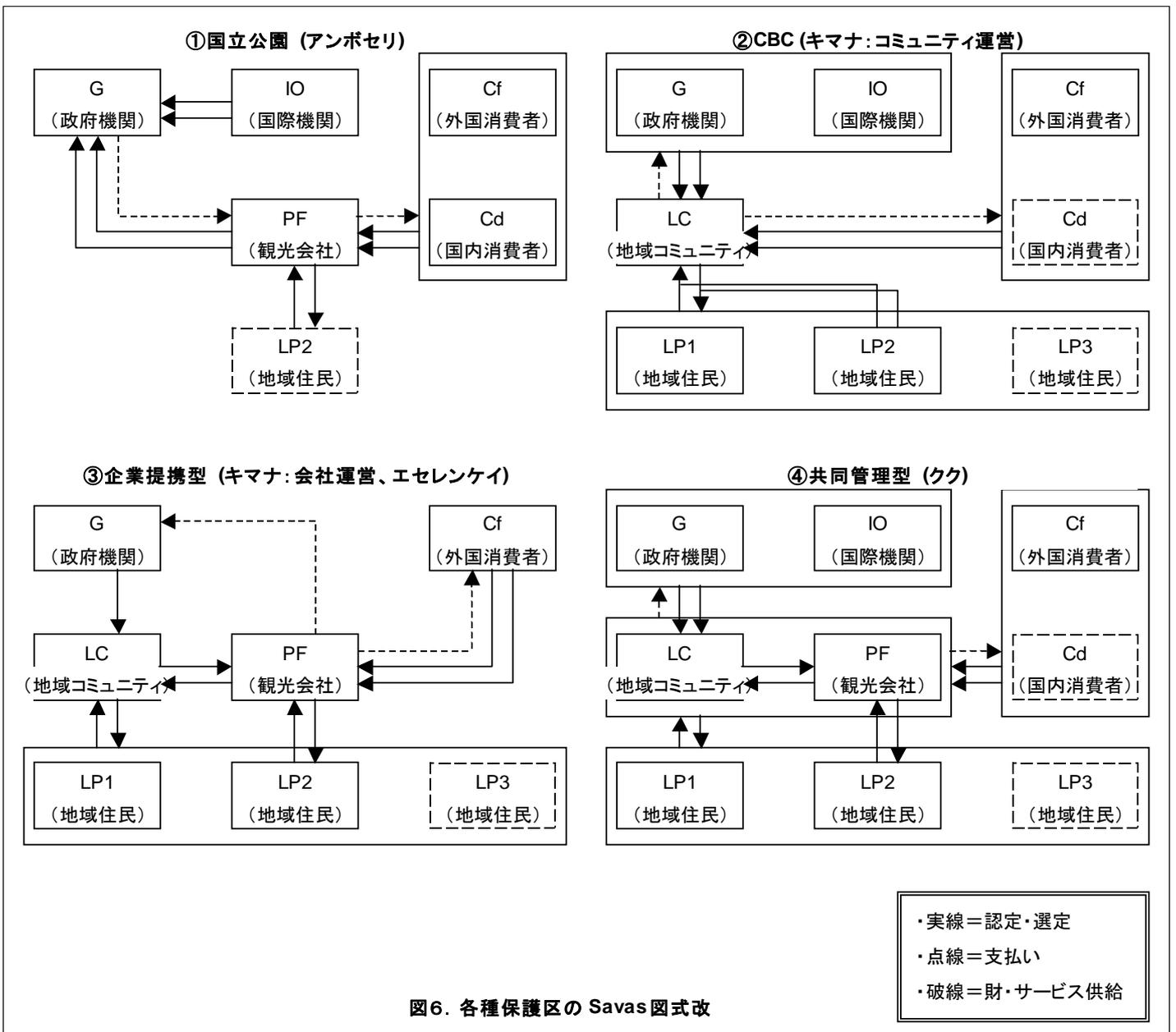


4. 2. Savas 図式改の適用

この Savas 図式改を現在の国立公園および第 3 節において考察を行った各地域コミュニ

ティに建設された保護区へと適用したものが図6である。

①国立公園で示されているように、植民地時代に端を発する従来の保全政策には地域住民は基本的に含まれていなかった。少数の人は観光業関連で職を得るなどしていたが、それは観光会社と個々の個人的な契約であり、地域全体で占める割合はせいぜい数%だったと思われ、総体としては、権利の否定や土地の奪取という形で関わりを持つのみで財・サービスの供給なども受けられないできた。



これに対して、CBC ということでも地域コミュニティを加えた形の野生動物保全が構想され目指された 1 つの結果がキマナ・サンクチュアリである訳だが、その②コミュニティ運

営においては、地域コミュニティが認定・選定を受けると同時に観光収入・国際援助を得る形になっていた。ここにおいて、地域コミュニティ全体 (LC1+LC2+LC3) が、野生動物からの便益を得ることが可能となったが、長続きはしなかった。その最大の原因は観光会社の不在だった。まず、地域コミュニティで外国人とコミュニケーションを取ったことのある人間は限られておりスケールの壁を乗り越えることが困難であったし、また、観光業の運営について何らかの経験を持つ人材もおらず、観光客が余暇として何を求めているのかを把握することもできずビジネスとしては失敗することになった。

また、③観光会社が運営を担う場合、収入面では安定した結果を残すことに成功したが、運営から撤退した地域コミュニティは便益や保全の具体的な内容を知らず、それらに関心も払わなくなっている。このため、地域住民は便益の拡大を望んでいるが、運営の実態を知らないが故に、時に無茶な要求をするようになっている点が問題である。また、ASC 管理下のキマナ・サンクチュアリにしる PE が運営するポリーニ・キャンプにしる、黒人が観光客として利用することはない。特に、ポリーニ・キャンプの場合、エコツーリズムということで様々な環境保全的な機能を設置したために 1 泊の値段は 200 ドル以上かかり、一般のケニア人には手が届かない。大多数のケニア人にとって国立公園は高嶺の花であるが、国立公園周辺に作られる保護区は国立公園との競争に打ち勝たないと顧客を掴めないため、より高級路線に走る傾向があり、結果的にケニア人にはより手が届かなくなる。

④はクク GR が今現在、構想しているサンクチュアリの運営体制であるが、ここでは地域コミュニティと観光会社が有機的に結び付くことで、①～③で見られたような問題を克服することが目指されている。それが実際にどの程度の成功を収めるかは分からないが、やはり、最大のポイントは地域コミュニティと観光会社の間の関係であろう。ビジネスに関しては観光会社の方が詳しく主導的な立場に立つことになると思われるが、地域コミュニティに対して運営の基礎的情報に加えて、運営に必要な専門的知識・技術を支援することが重要である。それなしには土地所有者である地域コミュニティの協力・理解は得難いが、それを越えることこそが、こうした共同管理体制を構築する中心的な目的であり、野生動物保全が地域コミュニティを含めて持続可能形で営まれるために超えねばならない壁のはずである。

参考文献

Adams, W. and D. Hulme (2001) "Conservation & Community: Changing Narratives,

- Policies & Practices in African Conservation”, in D. Hulme and M. Murphree (eds.), *African Wildlife and Livelihoods: the Promise and Performance of Community Conservation*, Oxford, James Currey Ltd., pp. 9-23.
- Barrow, E., H. Gichohi and M. Infield (2000) *Rhetoric of Reality?: A Review of Community Conservation Policy and Practice in East Africa*, Kluwer Academic Publishers.
- Barrow, E., H. Gichohi and M. Infield (2001) “The Evolution of Community Conservation Policy and Practice in East Africa,” D. Hulme and M. Murphree eds., *African Wildlife and Livelihoods: The Promise and Performance of Community Conservation*, James Currey Ltd. : 59-73.
- Barrow, E., P. Lembuya, P. Ntiati and D. Samba (1996) “Knowledge, Attitudes and Practices Concerning Community Conservation in the Group Ranches around Amboseli National Park”, *AWF Discussion Papers Series Community Conservation Discussion Paper No. 11*, AWF.
- Berkes, F. (2004) “Rethinking Community-based Conservation”, *Conservation Biology* 18 (3): 621-630.
- Brown, K. (2003) “Three Challenges for a Real People-centred Conservation”, *Global Ecology and Biogeography*, 12: 89-92.
- Campbell, D. (1981) “Kajiado District: Case Study”, In D. Campbell and S. Migot-Adholla *The Development of Kenya's Semi-arid Lands*, Institute for Development Studies, University of Nairobi.
- Grandin, Barbara E. (1991) “The Maasai: Socio-historical Context and Group Ranches”, in Solomon Bekure (ed.) *Maasai Herding: an Analysis of the Livestock Production System of Maasai Pastoralists in Eastern Kajiado District, Kenya*, International Livestock Centre for Africa, Addis Ababa, pp. 21-39.
- Gibson, C. C. (1999) *Politicians and Poachers: The Political Economy of Wildlife Policy in Africa*, Cambridge University Press.
- 井上真 (2004) 『コモンズの思想をもとめて：カリマンタンの森で考える』岩波書店。
- 岩井雪乃 (2001) 「住民の狩猟と自然保護政策の乖離—セレンゲティにおけるイコマと野生動物のかかわり」『環境社会学研究』7: 114-128.

- 柿澤宏昭 (2001) 「総合化と協働の時代における環境政策と社会科学：環境社会学は組織者になれるか」『環境社会学研究』7: 40-55.
- Kenya Wildlife Service (KWS) (1990) *A Policy Framework and Development Programme 1991-1996*, KWS.
- KWS (1996) *Parks beyond Parks: National Parks of Kenya 1946-1996, 50years of Challenge and Achievement*, KWS.
- KWS (1997) *Annual Report 1996*, KWS.
- 鬼頭秀一 (1996) 『自然保護を問いなおす—環境倫理とネットワーク』ちくま新書.
- 目黒紀夫 (2007) 「アンボセリ国立公園「格下げ」騒動に見るケニア野生生物保全の現在」『アフリカ研究』70: 15-25.
- Murphree, M. W. (1994) “The Role of Institutions in Community-based Conservation”, in D. Western and R. M. Wright (eds.), *Natural Connections: Perspectives in Community-based Conservation*, Washington, Island Press, pp. 403-427.
- 中村千秋 (2002) 『アフリカで象と暮らす』文春新書.
- Ntiati, P. (1998) *A Report on the Eselenkei Conservation Area in Eselenkei Area*, Workshop Report, African Conservation Centre (ACC).
- Ntiati, P. (1999) *The Conflict Mitigation Journey: An Exchange Visit to Ilngwesi Bandas by Eselenkei Group Ranch*, ACC.
- Nyeki, D. M. (1992) *Wildlife Conservation and Tourism*, Jacaranda Designs Ltd.
- Poole, J. H. and R. Leakey (1996) “Kenya”, E. Lutz and J. Caldecott (eds.), *Decentralization and Biodiversity Conservation*, A World Bank Symposium. : 55-64.
- Rutten, M. (2004) “Partnerships in Community-based Ecotourism Projects: Experiences from the Maasai Region, Kenya”, *ASC (African Studies Centre) working paper 57/2004*, Leiden.
- Salih, M. A. M., 1999, “Environment Planning, Policies and Politics in Eastern and Southern Africa,” M. A. Salih and S. Tedla (eds.) *Environment Planning, Policies and Politics in Eastern and Southern Africa*, St. Martin’s Press, pp. 1-17.
- Savas, E. S. (1987) *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham House Publishers.
- Sperling, Louise and John G. Galaty (1990) “Cattle, Culture, and Economy: Dynamics

in East African Pastoralism”, in John G. Galaty and Douglas L. Johnson (eds.), *The World of Pastoralism: Herding Systems in Comparative Perspective*, London, Guilford Press, pp. 69-98.

Western, D. (1994) “Ecosystem Conservation and Rural Development: The Case of Amboseli”, in D. Western and R. M. Wright (eds.), *Natural Connections: Perspectives in Community-based Conservation*, Washington, Island Press, pp. 15-52.

Western, D. and R. Wright (1994) “The Background to Community-based Conservation”, in D. Western and R. M. Wright (eds.), *Natural Connections: Perspectives in Community-based Conservation*, Washington, Island Press, pp. 1-13.

山越言 (2006) 「野生チンパンジーとの共存を支える在来知に基づいた保全モデルーギニア・ボツソウ村における住民運動の事例から」『環境社会学研究』12: 120-135.

第5章 国有林野事業における「遊々の森」の SAVAS 図式 —岩手県遠野市「琴畑水源遊々の森」の事例—

大地 俊介

(東京大学 大学院農学生命科学研究科)

1. はじめに

林野庁では、2002 年以降、「国民の森林」にむけた新しい取り組みとして、森林環境教育のために国有林野を提供する「遊々の森」の設定をすすめている。2006 年度末には「遊々の森」設定実績は 112 箇所、設定面積 5,180 ヘクタールに達しており、そこで多種多様な取り組みが試行錯誤をくり返しながら展開されているところである。「遊々の森」での取り組みは国有林野事業における官民協働の試金石といえよう。それでは、そこでの官民協働はどのような形態をとっているのだろうか。本稿では、「遊々の森」での取り組みを SAVAS 図式で分析し、国有林野事業における官民協働の一局面を明らかにすることを目的とする。

事例研究の対象とする岩手県遠野市の「琴畑水源遊々の森」は、旧貸付国有林野に設定した「遊々の森」の上で遠野市が市民ボランティアによる植樹祭を企画し、市民に体験ボランティアの機会を提供しながら貸付牧野の森林への原状回復を図っていくという一挙両得をねらった取り組みである。2002 年度からの 3 ヶ年間で当初の植林計画を達成し、現在、今後、植林後の育林施業を「遊々の森」としてどのように実施していくかが課題となっている。よって、分析にあたっての主な関心事は、貸付牧野から「遊々の森」への地元利用の歴史的転換、および植林から育林への活動内容の技術的転換にともなう官民協働の形態変化についてである。

一般に、「森林づくり」と称される活動は、じっさいに森林を造成するばかりでなく、同時に森林・林業に関する社会的な普及啓発をも目的としている。したがって、たとえそれが儀礼的で実効的なものでなくても、普及啓発活動としての目的は達成しうる。しかし、それがあまりにも気まぐれなものであったり、活動後の跡地が荒れ果てたりしているようでは、それは偽善として人の目に映り、かえって社会の森林・林業への意識を退潮させてしまうおそれがある。それ故に森林づくり活動は、それが成林するまで、あるいは成林すると見込まれる状態になるまではなんだかのかたちで継続されなければならない。本稿で扱う事例に関してもこの継続性について大きな課題を抱えている。そこで、本稿では現状の活動状況を叙述的に説明した上でそれを SAVAS 図式にして表し、さらにその改良案を呈示することを試みる。

2. 遠野市「琴畑水源遊々の森」

2.1. 遠野市の森林・林業

柳田国男の『遠野物語』の舞台として知られる遠野市は岩手県南東部の北上山地に位置し、北上川流域にひらけた山間盆地に約 33,000 人が居住している。総土地面積は 8 万 2,562 ヘクタールで、そのうち 6 万 7,836 ヘクタール (82.2%) を林野が占める。所有別で見ると、国有林野 2 万 8,888 ヘクタール (42.6%)、私有林野 3 万 1,827 ヘクタール (46.9%)、公有林野 6,129 ヘクタール (9%) と民有林野がやや優越する。人工林率は 60.4 パーセントと高く、スギとカラマツとを主要造林樹種とする。このように豊富な人工林資源を有することから遠野市では林業・林産業が盛んであり、木材価格が低迷する苦しい状況のなかで「遠野地域木材総合供給モデル基地」を中核とする流域一貫的な取り組みが展開されている。



[図 1] 遠野市の位置

2.2. 「琴畑水源遊々の森」の設定経緯

遠野市では昭和 30 年代から市内各所で毎年植樹祭が実施されている。特に平成 15 年度からは、植樹祭のなかで自然遷移では森林に復帰することのむつかしい旧採草放牧地への植樹が着手され、最初の 3 ヶ年間で延べ 1,100 人の市民ボランティアによる琴畑牧場 10.8 ヘクタールへの広葉樹植林を完了し、現在も同種の取り組みが貞任牧場に場所を移して継続されている。これらの実績は 2006 年に社団法人国土緑化推進機構の主催する「ふれあいの森林づくり」においても高く評価され、最高賞である国土緑化推進機構会長賞を受賞している。「琴畑水源遊々の森」の取り組みは、このような遠野市植樹祭の一環である。しかし、それが「遊々の森」制度の枠内で実施されていることについては、あまり注目されていない。

遠野市には、貸付国有林野であった琴畑牧場内の 91.81 ヘクタールに「遊々の森」が設定されている。2003 年 5 月に遠野市と岩手南部森林管理署遠野支署とが協定をむすんで誕生し、「琴畑水源遊々の森」、あるいは「森のきょうしつ」と名付けられた。

「遊々の森」が貸付国有林野である琴畑牧場に設定された経緯は、直接的には、遠野市が琴畑牧場を国に返還しようと岩手南部森林管理署遠野支署（以下 遠野支署）にもちかけたことに端を発している。

琴畑牧場は、国と遠野市畜産振興公社との貸付契約による総面積 140 ヘクタールの公共牧場であった。1972 年から 1980 年にかけて草地造成が為され、牛馬の採草放牧地として利用されてきたが、近年では畜産農家の減少によって遊休地化がすすみ、畜産振興公社と畜産農家とが貸付地を国へ返還することを要望していた。だが、この要望は返還時の原状回復義務が大きな障害となって長く実現していなかった。畜産振興公社と畜産農家とには 100 ヘクタールちかい面積を植林・育林する財務的な余力がもうなかったからである。

このような貸付地を返還したくても返還できない状態にたいして、2001 年度に旧東北森林管理局青森分局のなかで浮上した「北上高地緑の回廊計画」が転機をもたらすことになった。琴畑牧場が「緑の回廊」のルート近傍に位置していることから、その原状回復を国が一般会計で実施する「緑の再生事業」のなかで予算化することが可能になったのである。これが契機となって国と遠野市とは、貸付地の返還手続きとしては特例的な措置であることわった上で、2001 年に植林を瑕疵担保する協定をむすんで貸付契約を一部解除することで合意し、翌 2002 年に総面積 140 ヘクタールのうち現在も採草利用している 48 ヘクタールを除く 92 ヘクタールを国に返還した。そして、自然遷移では森林に回復することの困難な 22 ヘクタールの原状回復に関しては国と遠野市とが分担して取り組むことになり、国が 11.90 ヘクタールを「緑の再生事業」などによって植林し、遠野市が 10.10 ヘクタールを遠野市植樹祭などによって植林することになった。

なお、この合意の時点では「遊々の森」制度はまだ通達されておらず、2002 年 10 月に通達された後の 2003 年 5 月に、琴畑牧場の要植林箇所に「琴畑水源遊々の森」が設定された。「遊々の森」設定の経緯に関しては、

当時の担当者が転任してしまっているため詳しくはわからないが、推察するに遠野支署と遠野市のほうで遠野市植樹祭の活動が「遊々の森」の趣旨に合致すると判断し、新しい制度を試行的に運用してみたものと考えられる。

このように「琴畑水源遊々の森」での取り組みは、貸付国有林野の原状回復を市民参加による遠野市植樹祭で行おうとするものであり、「遊々の森」として関係者が利活用しているというよりは、単に平成15年からの3カ年間については遠野市植樹祭の対象地が「遊々の森」の設定されている琴畑牧場であったと理解するほうがわかりやすい。つまり、植樹祭を実施するという観点からみれば、琴畑牧場をあえて「遊々の森」にすることの必然性はそれほど認められないのである。じっさいに琴畑牧場の次の植林対象地である貞任牧場は琴畑牧場と同じく貸付国有林野であるが、「遊々の森」を設定せずに同様の植樹祭活動が展開されている。しかし、琴畑牧場では「遊々の森」を設定したことによって植樹祭活動とは別の新しい取り組みが進展しつつあるのも確かである。これについては次々節のなかで説明する。

このような設定経緯からは「遊々の森」での取り組みが従来からの地元利用の上に接続されている様子をよく観察することができよう。むろん、これはあくまで特例的な措置であり、安易に一般化してはならない性質のものであるが、「遊々の森」が国有林野の官民協働による地元利用の制度的な受け皿となっていることは明らかである。

2.3. 活動実績

次に「琴畑水源遊々の森」における2003年から2005年までの3カ年間の活動実績について説明する。遠野市が「水源の森復元事業」と呼ぶこの活動の主目的は、上述のように植林必要面積22ヘクタールを着実に植林することである。遠野支署は「緑の再生事業」の枠内で請負発注によって植林をすすめ、一方の遠野市は遠野市植樹祭と遠野地方森林組合への委託によって植林をすすめた。これによる植林実績は[表1]のようになった。また、[表2]は遠野市分担の詳細である。

[表1] 水源の森復元プロジェクト実績

単位：ha

	H14	H15	H16	H17	合計
遠野支署	3.26	3	3.19		9.45
遠野市 (内森林組合委託)		1.9	5.4	2.8	10.1
計	3.26	4.9	8.59	2.8	19.55

資料：遠野市産業振興課

[表2] 遠野市植樹祭及び森林組合委託の詳細

年度	植樹祭実施分			森林組合委託分			合計		実施場所	
	参加人数	面積 (ha)	本数	苗木内訳	面積 (ha)	本数	内訳	面積 (ha)		本数
H15	354	2	3,000	ミスナラ1000本、シラカバ1000本、ダケカンバ1000本				2	3,000	旧琴畑牧場
H16	320	2	3,700	ミスナラ1300本、ダケカンバ1200本、シラカバ1200本	3	4,650	ミスナラ1650本、ダケカンバ1500本	5	8,350	旧琴畑牧場
H17	300	2	2,900	ミスナラ700本、トチノキ700本、ダケカンバ800本、シラカバ1200本	1	1,500	ミスナラ400本、ダケカンバ400本、シラカバ400本、トチノキ300本	3	4,400	旧琴畑牧場
小計	974	6	9,600		4	6,150		10	15,750	
H18	165	1	1,050	ミスナラ250本、シラカバ250本、カラマツ550本				1	1,050	貞任牧場
H19	195	1	1,500	ミスナラ900本、シラカバ300本、ダケカンバ250本、ヤマザクラ50本				1	1,500	貞任牧場
計	1,334	8	12,150		4	6,150		22	18,300	

資料：遠野市産業振興課

備考：平成18年度からは貞任牧場に場所を移している

このように遠野市の分担する植林面積は、森林組合への委託分を差し引いても6ヘクタールにも及び、こ

それを3ヵ年で植え終えるためには年平均2ヘクタールを植えていく必要がある。これは体験植林としては大規模なものである。そこで遠野市は、多くの市民ボランティアを募集するために森林・林業関係者以外の者にたいしても積極的に広報をはたらきかけた。その結果、遠野市民の高い意識にも支えられて、毎年300人ほどの市民ボランティア（関係者を含む）を集めることに成功し、延べ総人数は1,000人弱にも達した。

なお、参加者の内訳を平成17年度の場合で示すと〔表3〕のようになる。「関係者・スタッフ」という項目が多くなっている理由は、遠野市植樹祭は、厳密には遠野市単独ではなく、遠野市を中心に岩手県地方振興局、遠野支署、遠野地方森林組合によって構成される遠野市緑化実行委員会によって企画実行されており、これらの組織からの参加者がこの項目のなかに数えられているからである。この表をみるかぎり、参加者のほとんどが非強制的な組織的動員による人数であり、一般参加は約1割の30人弱である。

〔表3〕 ボランティア参加者の構成（平成17年度）

属性	人数
職員	40
関係者・スタッフ	108
一般	27
郵便局	32
水道関係	30
森林愛護少年団	59
合計	296

資料：遠野市産業振興課

造林樹種に関しては、用材生産のための針葉樹ではなく、ミズナラやシラカバといったこのあたりの在来的な植生を構成する広葉樹が主に選ばれた。それには「緑の回廊」のつなぐ保護林が林木遺伝子資源保存林（名称：琴畑湿原ハルニレ保存林）であることも考慮されているという。その総本数は10,000本ほどで参加者1人あたり約10本を植えた計算になる。

また、植樹祭にともなう財務に関しては、〔表4〕のようになっている。これをみると植樹祭の収入は遠野市からの補助金によって占められていることがわかるが、これは遠野市の単独補助事業ではなく、岩手県の「地域活性化事業調整費」によって予算化されている。

〔表4〕 遠野市植樹祭収支（平成17年度）

●収入 単位：円

区分	金額	備考
市補助金	1,300,000	
事業主体負担金	42,358	
その他		
計	1,332,323	

●支出 単位：円

区分	金額	備考
原材料費	529,200	苗木代
委託料	340,200	地拵作業委託代
使用料	250,250	バス、トイレ借上代
役務費	21,160	イベント保険代など
印刷製本費	75,554	チラシ印刷など
消耗品費	125,994	クワ、記念タオル、記念標柱、軍手、その他雑費
計	1,342,358	

資料：遠野市産業振興課

以上のように、琴畑牧場での遠野市植樹祭は行われ、3ヵ年間で所定の10ヘクタールの植林を無事に終了した。そして、遠野市植樹祭は翌2006年度からは貞任牧場へと場所を移して同種の取り組みを継続していく。

2.4. 新しい取り組みへの進展

2005年に予定の植林計画を実施し終えた琴畑牧場、つまり「遊々の森」の現況は、成長の早い樹木で約3メートルの高さになっているが、下刈りが遅れているところでは一部植林木が下草によって被圧されており、また、カモシカ等による食害が確認されている。したがって、植林地を成林させるためには、定期的な下刈りと補植とが必要な状態である。しかし、遠野市植樹祭としての活動が一段落して、関係者の関心も次の植林地である貞任牧場のほうに移っており、植林後の「琴畑水源遊々の森」での活動方針については遠野市側も遠野支署側もまだ明確なものをもっていない。これでは多大な労力と費用を注ぎ込んで実施した植林活動が順調に成林しないおそれがある。

通常、国有林野上に体験植林した後は国がそれを管理することになっているが、琴畑牧場の場合、少なくとも下刈りまでは遠野市側が原状回復義務を負う。しかし、琴畑牧場の原状回復に関する計画や予算措置は、植林する段階までしかなく、その後の下刈りや間伐に関してはほとんど何も考慮されていなかった。そのため遠野市は植林地での下刈りをほとんど実施していない。他方、遠野支署の側でも下刈り、間伐に関しては何の予算的措置を得ておらず、一時は特別会計内の通常施業として下刈りと補植をなんとか実施したが、今はあまりの獣害のひどさに施業を中止している状態である。つまり、遠野市と遠野支署とは、施業内容が植林から育林へと転換するなかでも育林施業を予算化することができず、早急に下刈りをする必要性を感じながらも今は様子を見るしかない状況になっている。そして、琴畑牧場を「遊々の森」としてのどのように活用していくかに関して明確なビジョンをもっておらず、協定自体は更新していく考えではあるが、当面は森林の成長を待ちながら前向きに善後策を練っていくとしている。

そのような中で、2007年度からは植樹祭に参加していた市民ボランティア団体が、「遊々の森」での育林ボランティアを自主的に企画実行するうごきがあらわれている。この団体は「遠野エコネット」という会員数15名ほどの任意団体で、遠野市においてエコツーリズムの産業化を模索する研究会を前身とする。森林再生と、環境調査、自然学校、エコツーリズム研究、自然農業とを活動の5本柱とし、琴畑牧場での活動は森林再生部門に属する。遠野エコネットの琴畑牧場での活動は、植林地での下刈りと補植である。活動はこれまでに2回行われ、作業はすべて会員とその後援者との手によって実施された。活動1回あたりの参加者数は10人程度と少なく、経費はすべて自己負担であり、補植には会員が植林地周辺から広葉樹の種を採取しそれを会員宅の庭で育苗したものが使われている。活動経緯としては、2006年に遠野エコネットが琴畑牧場のちかくで自然観察会を実施したときに植林地が荒れ始めていることに気づき、それが教育利用を目的とする「森のきょうしつ」という名所をもつ「遊々の森」であるということもあって、そのまま放置するわけにもいかないと考え、このような活動に取り組むようになったという。遠野市は、これを頼もしいものとし、「遊々の森」の協定締結者として遠野エコネットの活動にともなう遠野支署との行政手続きを代行し、また、活動費用を負担することはできないが、遠野エコネットの活動に職員ができるかぎり参加することで協力している。一方、遠野支署は、まだ遠野エコネットとの直接的な連絡をもっていない。

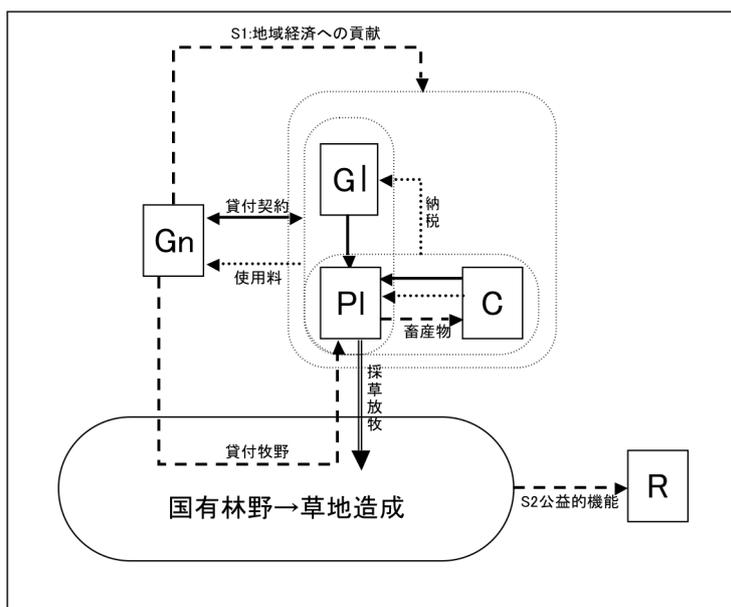
このような活動は植林後にはじまった自主的な市民活動であり、琴畑牧場の「遊々の森」としての活用を意識したものである。ここに行政主導による原状回復のための植林から市民主導による育林への活動転換がみられる。しかしながら、遠野エコネットでも「遊々の森」ばかりに労力を割くわけにはいかず、また、経費の自己負担による活動継続にも限界があり、継続していく意志と問題意識をもちながらも活動継続自体は常に困難な状況に直面している。遠野エコネットの高い意識と奉仕によってなんとか支えられているというのが実態である。したがって、「琴畑水源遊々の森」での取り組みを今後も継続していくためには、遠野市と遠野支署、そして遠野エコネットをはじめとする市民団体との間で活動方針を定め、それにむけた体制を構築していく必要があるだろう。次節では、現状の活動状況をSAVAS図式にして表した後、草地の森林化を

達成することを目的として活動を継続していくための改良案を呈示する。

3. 「琴畑水源遊々の森」の SAVAS 図式

3.1. 採草放牧利用（1980 年ごろ）

はじめに [図 2] は、琴畑牧場が国側から遠野市側に貸し付けられ採草放牧地として利用されていた頃の SAVAS 図式である。



—————▶ サービス供給 (service delivery)
▶ 支払い (payment)
 —▶ 正統化 (authorization)

Gn : 林野庁 (国)
 Gl : 遠野市
 Pl : 地元畜産農家
 C : 消費者
 R : 周辺住民及び国民

[図 2] 採草放牧利用時

出所：資料や聞き取りをもとに作成

この貸付は 1971 (昭 46) 年に制定された「国有林野の活用に関する法律」に準拠して行われ、いわゆる国有林野の三大使命でいうところの「地域経済への貢献」を主目的としている。したがって、これによって国有林野事業が制度的に供給する公共サービスは、図上部の「S1」に示されるサービス供給線であり、それは特定の者によって消費されるのではなく、地域経済システムそのものにたいして供給される性質をもつ。

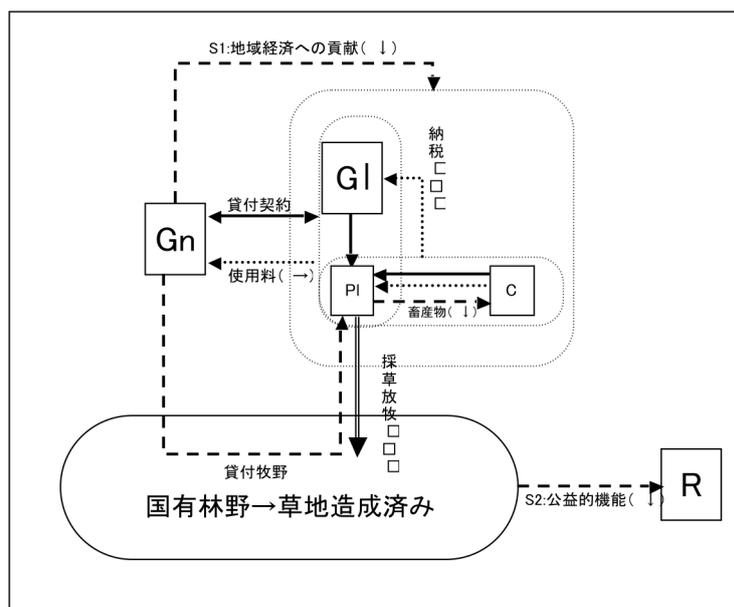
官民協働というよりは、契約関係にもとづいて官と民（地方公共団体含む）とが分離されたようなかたちをとり、国有林野を直接採草放牧利用する地元畜産農家は一般的な市場を介して私経済を構成する。なお、貸付契約の相手方の選定にさいしては、市を後見役とする組合形態が望ましいという条件によって、公共性の観点から正統化されることになっている。

なお、このとき、貸付国有林野の一部は借り受け側によって森林を開発し、草地造成がされている。これによって図下部に「S2」に示されるような、国有林野事業が供給すべき公共サービスの一種である森林の公

益的機能が減退するものと考えられる。すると、ここでは貸付によって増進する S1 の価値と、反対に減退する S2 の価値とをポートフォリオにかけられていることがわかる。すなわち、このような採草放牧利用がされていた時代においては国側が S2 を多少犠牲にしてでも S1 の増進をめざすという態度をとっていたのである。

3.2. 遊休地化（2000 年ごろ）

続いて [図 3] は、畜産業の不振によって採草利用量が減少し、琴畑牧場が遊休地化していた頃である。登場するアクターは特に変わっていない。



- ▶ 正統化 (authorization)
▶ 支払い (payment)
 - - - - -▶ サービス供給 (service delivery)

Gn : 林野庁 (国)
 Gl : 遠野市
 Pl : 地元畜産農家
 C : 消費者
 R : 周辺住民及び国民

[図 3] 遊休地化時

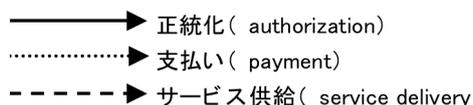
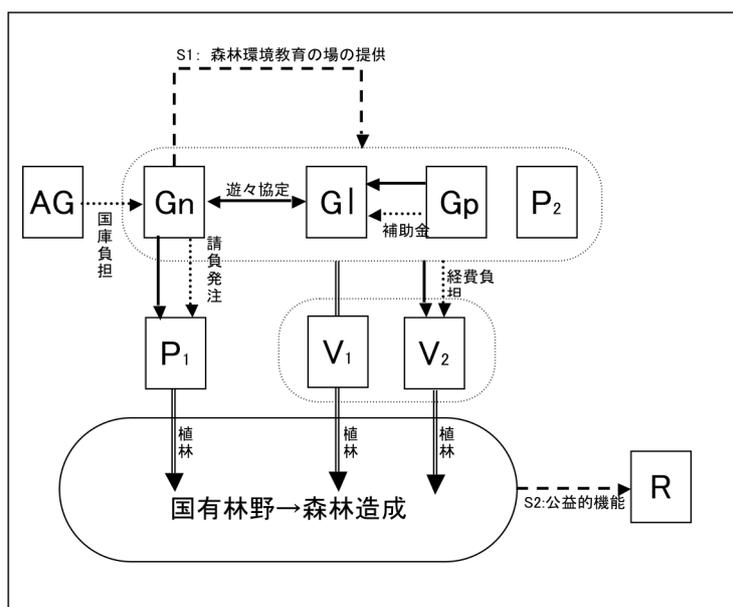
出所：同上

この図では畜産業の不振によって採草放牧利用が減少し、畜産収益が上がらないにもかかわらず、一定の貸付料を支払い続けることが負担になっている様子をあらわしている。つまり、借り受け側の私経済の行き詰まりのなかで、「地域経済への貢献」という公共サービスの供給が滞り、また、森林の公益的機能も減退したままである。この状況を問題視した借り受け側である遠野市側は貸付地の返還を申し出たが、しかし、返還にともなう森林への原状回復ができず、遊休地にたいして貸付料を支払い続けていた。このように、かつて是とされていた官と民との関係が状況変化のなかで機能しなくなり、新しい関係への再編の必要性が高まったのである。

3.3. 原状回復（2003-2005 年）

さらに [図 4] は、遠野市と遠野支署とが分担して原状回復を図る頃のものである。この頃にはすでに「遊々

の森」が設定されているものとする。この時点で構成アクターが大きく変容している。



AG: 国の一般会計
 Gn: 林野庁(国)
 Gl: 遠野市
 Gp: 岩手県
 P1: 請負造林業者
 P2: 地元森林組合
 V1: 組織ボランティア
 V2: 市民ボランティア
 C: 消費者
 R: 周辺住民及び国民

[図4] 原状回復のための植林時
出所：同上

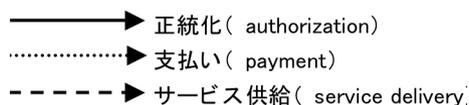
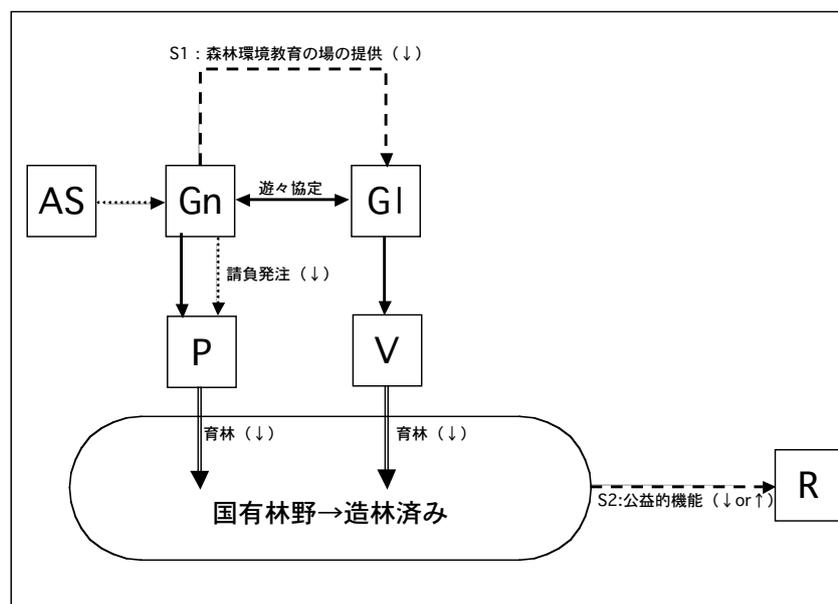
この図では、国有林野事業が制度的に供給する公共サービスは、従来からの「地域経済への貢献」がなくなくなり、新しく「森林環境教育の場の提供」に転換している。そして、法律にもとづく貸付関係は行政裁量のなかで処理される協定にかわり、法律によって規制する関係から信頼によって相手方に裁量を与える関係になっている。ただし、そのさいの正統化過程に関しては、「琴畑水源遊々の森」の場合、従来の採草放牧利用時から引き継がれたものであり、大きな変化はみられない。

また、遠野支署のほうでは国の一般会計が、遠野市のほうでは岩手県の補助金がうけられており、これらの支払い線がこのような活動の継続を支えていることがわかる。

構成アクターに関しては、地元畜産農家は借り受け者ではなくってこの SAVAS 図式からは消えているが、これでまったくこの関係図から退場してしまっただけではない。その構成員の多くが地元森林組合、あるいは一般参加の市民ボランティアというかたちで積極的にこのなかに残って原状回復義務の一端を自ら担っている。

3.4. 現状 (2007年)

そして[図5]は、原状回復のための植樹祭が終了し、「遊々の森」での活動が予算的な裏付けを失った後、遠野エコネットが経費を自己負担しながら活動を展開しはじめたところである。



AS: 国有林野事業特別会計
 Gn: 林野庁(国)
 Gl: 遠野市
 P: 請負造林業者
 V: 市民ボランティア
 R: 周辺住民及び国民

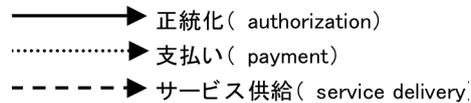
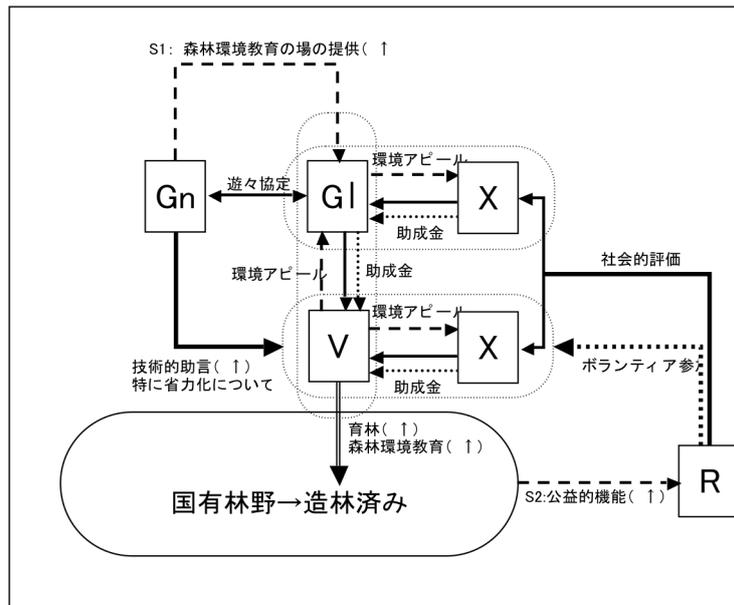
[図5] 現状

出所：同上

この図をみると、「遊々の森」協定にもとづく信頼関係にもとづいた正統化に関しては原状回復時と同様であるが、活動の予算的裏付けを失っていることで、きわめて継続性を維持することがむづかしい状況が読みとれる。遠野支署でも、緊縮財政の続く国有林野事業特別会計からは十分な育林費用を捻出することはできず、十分な管理経営が行えない状態である。遠野市側でも、活動費用は一切支払われず、必要経費すら市民ボランティア団体である遠野エコネットの自己負担になっている。その上、琴畑牧場の植林地は20ヘクタール強と面積も広大で、それを十全に管理することは15名ほどのボランティア団体の手に負えるものではない。したがって、遠野エコネットのような団体が登場して育林活動がはじまったことはこの図式においても大いに評価すべき点であるが、それをどのように継続していくかが次の課題である。

3.5. 改良案

最後に[図6]は、活動継続のための予算的裏付けを得るために、主に支払い線をいかに形成するか配慮して改良案を作成したものである。



AS: 国有林野事業特別会計
 Gn: 林野庁(国)
 Gl: 遠野市
 X: 資金供給者
 V: 市民ボランティア
 R: 周辺住民及び国民

[図6] 改良案

出所：同上

大きな改良点としては、遠野市あるいは遠野エコネットなどのボランティア団体にたいして助成金を交付する資金供給者 X を加え、現状では関係をほとんどもたない遠野支署とボランティア団体とを結び、前者が後者にたいして森林技術の専門的な観点から助言するように線を引いたことである。また、不足がちなマンパワーの供給に関しても考慮し、「遊々の森」での活動によって啓発された市民がボランティアに参加する必要があるとしている。

4. 考察

では、現行制度のなかでは、資金供給者 X の候補としてどのようなものがあるだろうか。

まず、有力な候補として岩手県の森林環境税が考えられるだろう。森林環境税の趣旨は「琴畑水源遊々の森」での取り組みと合致する上、現在、遠野市では里山美林推進事業という森林環境税を財源とする事業が実施されており、事業化にともなう行政手続きや事業運営に関するノウハウもある。しかし、条例のなかに明文化されているわけではないものの、森林環境税による事業を国有林野上で実施することは県民の納める目的税としての性格から考えてもむつかしく、これまでに前例を聞かない。よって、森林環境税の投入は現時点では困難であるといわざるをえない。だがその一方で、遠野市植樹祭では補助金というかたちで岩手県の一般会計から国有林野上の森林づくりに関して資金供給がされたのも事実である。そのことを考えれば森林環境税の投入も絶対的に不可能というわけではないだろう。森林づくり活動が供給する公共サービスの性質を場面々々で考えながら、その可能性について検討してみる意義はある。これに関しては後日の研究課題

としたい。

また、次に有力な候補として環境貢献をすすめる企業がある。日本一のホップ生産量を誇る遠野市では、キリンビール株式会社との協働事業として、遠野市の物産や自然にかかわる取り組みを総合的に促進する「TKプロジェクト」を2007年4月から実施しているところで、遠野市植樹祭のための費用もキリンビール株式会社からの助成金によってまかなわれるようになっている。この他にも遠野市には国有林野内にニッセイ財団の「法人の森林」があり、総じて遠野市の取り組みにたいする企業の関心は高い。これらの資金が今後「琴畑水源遊々の森」の取り組みにも投入される可能性は高いだろう。

だが、このように企業からの資金供与の可能性が見込まれても、琴畑牧場での取り組みの環境アピール度が低ければ、それを獲得することはむづかしいだろう。やはり、助成金を申請する以前に、企業にアピールする実績や優れた価値、思想を発信しなければならない。

そのような呼び水的な実績、価値・思想は、現状のSAVAS図式を構成するアクター間の正統化過程のなかでこそ練成されていくものとする。貸付国有林野の原状回復を起源とするこの活動は、その点実利的な関心が先行していたため、発信力に不安をかかえているのではないか。これまで本稿は当事者間の関心事に沿って琴畑牧場を森林に原状回復することを是として行ってきたが、森林づくり活動をさらに発展させていくためには、一度この前提を疑ってみる必要があると考える。たしかに、琴畑牧場を森林化することの正統性は、近傍に「緑の回廊」が通っていること、岩手県指定自然環境保全地域の琴畑湿原に接していること、さらには遠野市の上水道の水源に当たることなどによって主張しうる。しかし、だったらなぜそのような重要な地帯を国は地域経済に貢献するために草地開発の用に供したのだろうか。このような問いにたいする態度としては2通りが考えられ、それによって森林化にたいする態度がわかる。

第1の態度は、当時の国の判断に誤りがあり、森林として保存しておくべき地帯を開発してしまったとすることである。この態度をとった場合、現在の琴畑牧場の森林化の取り組みを全面的に支持することになり、森林化を完遂することが目的となる。そして、育林が放棄されつつある現状を問題視し、あくまで森林化実現の目標にむけてヒトと、モノ、カネ、情報とを投入していかなければならない。しかし、この態度には疑問がある。琴畑牧場の草地化によって周辺の自然環境が深刻な影響をうけたという根拠がないことである。そのため、森林に戻すという目的は、貸付地返還にともなう行政手続き上の関心に引きずられて設定されたものとしての印象を強く感じてしまう。市民に植林ボランティア体験の機会を与えながら懸案であった貸付地の原状回復をすすめるという一挙両得の手法は、資源の遣り繰りのアイデアとしては見事な着想であるが、一面においてまるで他人の尻ぬぐいをさせられているようであり、ボランティア活動の純粋さを損なうおそれもある。このような態度からは多くの市民の賛同を得て資金的マンパワー的な協力を集めていくための説得力が生まれてこないのではないか。

また、第2の態度は、草地開発にともなう環境影響は軽微であるとした当時の国の判断を認め、草地のままでも自然環境保全は可能であると考えて、森林化を至上命題としないことである。このような態度をとれば、琴畑牧場の植林地のすべてを森林化する必要はなく、草地は草地として維持管理しながら、植林地の一部を過度な負担にならない範囲内で育林施業していくことも可能である。琴畑牧場は手入れの必要な植林地だけでも20ヘクタールと規模も大きく、その上、遠野市中心部から自家用車で約40分の距離に位置し、途中未舗装林道を通らねばならず、アクセス環境は必ずしも良好ではない。継続的なボランティア活動を展開する場所としては若干不便である。そこで、活動継続のためには省力化が大きな要件となるだろう。特に近年、草地に関してはむしろ絶滅危惧景観であり里山保全の観点からもそれを維持保存していく必要すら論じられるようになっている。

現実的な問題としてボランティアの手だけで植林地のすべてを成林するまで世話することは困難である。遠野市植樹祭に植林だけでなく育林も加えるならばこの乖離をうめることも不可能ではないが、植樹祭キャラバンは新しい植林地をもとめて点々と場所を移動していく。これでは植林後放棄地が増えていく一方であり、最初に自ら呈示した目標にいつまで経っても到達することができない。まずは目標を現実的なものかどうかを検討し直してみる必要もあるだろう。

このように森林化することを一度疑ってみることで、新しい観点から再度今後の活動方針に関して議論することが可能になり、関係者にとって無理のない等身大な活動のビジョンが導き出され、それが企業にアピールしていくような価値や思想を発信力になっていくものとする。

(大地俊介)

第6章「森林資源管理の歴史的変遷に見る管理・利用主体の変化」 —青森県鱒ヶ沢町黒森山の事例—

赤池慎吾（東大院）

1. はじめに

本報告は、青森県鱒ヶ沢町黒森山（注1）を事例に、明治初期から現在にかけての森林資源管理の歴史的変遷を整理し、森林に関わる主体の変化及び主体間の財・サービス、資金、認定の流れを SAVAS 図式により明らかにし、黒森山における森林資源管理の特徴と問題点を把握することを目的とする。

本調査は、2005年7月から11月の5ヶ月間及び2007年5月・8月に青森県鱒ヶ沢町役場職員・黒森住民を対象に聞き取り調査を実施した。

2. 鱒ヶ沢町黒森山の概況

鱒ヶ沢町は青森県西部に位置し、北は日本海に臨み、南は白神山地世界遺産を経て秋田県、東はつがる市、西は深浦町とそれぞれ相接する。1955年に旧鱒ヶ沢町・赤石村・中村・舞戸村・鳴沢村の1町4村が合併して成立した町は、2006年度7月末日現在、世帯数4,849、人口13,230である（平成18年度鱒ヶ沢町町民生活課調べ）。総面積は34,299haと広大な土地を有しており、東西22km、南北40kmと南北に長い形をしている。林野率は79.5%と高い。また、国有林野率が71.1%と全国平均に比べ非常に高いことが特徴である。域内には白神山地世界遺産登録区域の27.4%（4,650ha）が含まれている。

調査地黒森部落（以下、黒森と表記する）は旧赤石村地区に位置し、青森県西津軽郡鱒ヶ沢町大字深谷に含まれる。鱒ヶ沢町中心地から南へ約15km、車で約30分の距離にある。旧赤石村地区の特徴は、山間部が多いが、稲作を基盤とする集落形態が営まれてきた。黒森が属する大字深谷は赤石村の最北部に位置し、深谷・細ヶ平・黒森の3部落により構成されている。黒森は人口数36人、13世帯の比較的小規模な山村である（表-1参照）。

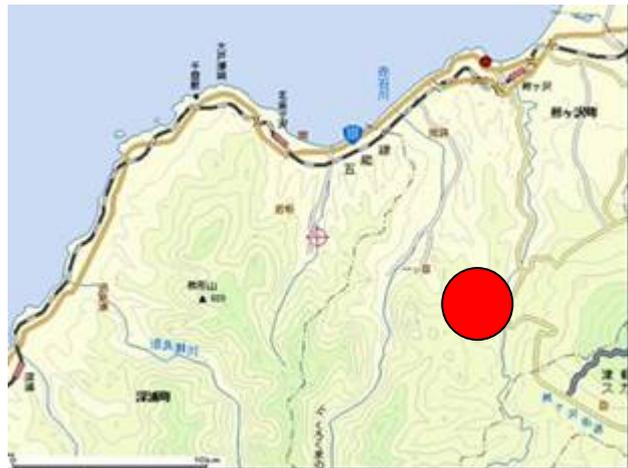


図1 黒森山の位置

<http://map.yahoo.co.jp/>を参照して作成

調査対象となる森林は、面積52ヘクタール、樹齢200年を越えるブナ天然林が鬱蒼と茂る原生的ブナ林景観が広がる黒森山である。黒森山は江戸時代から黒森の水源林と

して伐採が禁止され、黒森住民により厳重に保全されてきた経緯がある。林内はブナ・ミズナラをはじめ豊富な植物群落に被われているほか、地形も起伏に富む斜面地形をなし、それだけで貴重な生態系を有している。黒森山の貴重な生態系と地元住民により官地民木（注2）という特殊な森林林所有形態で保全されてきた経緯が評価され、世界遺産に登録された白神山地のモデル林として1997年自然体験型観光施設「ミニ白神」となった。現在では全国各地から年間約2万人の観光客が訪れる鱒ヶ沢町を代表する観光名所となっている。

表1 黒森の人口・世帯数の推移

	黒 森			大字深谷
	世帯数	人口数	1世帯平均	1世帯平均
昭和40年	14	115人	8.21人	6.85人
45	14	92	6.57	6.08
50	11	70	6.36	5.32
55	11	62	5.63	5.32
60	11	53	4.81	4.53
平成2年	12	48	4.00	4.90
7	11	44	4.00	4.14
12	11	41	3.72	3.77
17	13	36	2.76	3.18

出典：『町内人口 世帯数調』昭和39年～平成17年より作成。

3. 黒森山の歴史の変遷

3. 1. 対象時期と区分

本報告は、黒森山における森林資源管理の歴史の変遷を整理し、管理・利用主体がどのように変化してきたのかを明らかにすることを目的とする。よって、対象となる時期は、聞き取り調査・文献調査により管理・利用実態の把握が可能である明治初期から現在までとする。

時期区分については、森林管理の目的の変化を境に以下のようにした。まず、水田を潤す水源林として、またキノコ・山菜など生活に必要な資源を採取する場所として黒森住民により管理・利用されてきた明治初期から1996年までを第1期とした。次に、観光利用による森林管理が行われている1997年から現在までを第2期と区分した。

第1期：水源涵養機能を目的とした森林管理（明治初期～1996年まで）

第2期：観光利用を目的とした森林管理（1997年～現在まで）

3. 2. 第1期：水源涵養機能を目的とした森林管理（明治初期～1996年まで）

まず、立木所有者である黒森と黒森山の関わりについて見ていくこととする。黒森山が黒森の水源林として位置付けられるようになったのは開村当時（正確な開村年は不明だが、1600年代初期との言い伝えが残っている）からであると考えられる。黒森では黒森山の裾野から水田が開けていった経緯があり、黒森の水田は黒森山から流れる沢に農業用水の全てを依存している。弘化三年（1847）津軽藩公認の水源林「田山」となり、以降は藩法及び村掟（注3）により伐採が厳重に禁止された。黒森山の管理・利用形態は黒森1村による割山方式（注4）であった。利用実態は、原則禁伐林でキノコ・山菜等の林野副産物の採取に限られていた。

1889年「町村制」施行により、黒森山の登記名義が黒森1部落から近隣の2部落を含めた大字深谷となり、1913年、官地民木林台帳に立木所有者大字深谷と登記される。つまり、黒森山の立木所有権が黒森1部落から近隣の2部落を含めた大字単位へ拡大され、黒森山に農業用水を依存しない近隣の2部落も黒森山の管理・利用に対して発言権を有したことを意味する。その後、黒森山の利用をめぐり、伐採を主張する深谷・細ヶ平の2部落と禁伐を主張する黒森との間で争われることとなる。

昭和30年代から昭和40年代、黒森の水田面積が飛躍的に増加し、黒森山の水源涵養機能がいっそう重視されるようになった。一方、木炭原木採取の奥地化により、深谷・細ヶ平の黒森山に対する伐採・製炭要求が高まり、伐採を主張する深谷・細ヶ平と禁伐を主張する黒森との対立関係がより鮮明となっていく。大正時代以降の黒森山の管理・利用形態は黒森1村による共有方式がとられている。

1981年、黒森の人々は黒森山の立木所有権を失うことは集落の絆の消滅であるとし、深谷・細ヶ平の2部落から立木所有権を自費により買い受け、立木所有者が再び黒森1部落となる。

次に、土地所有者である国側から見た黒森山の管理利用実態はどのようであったのだろうか。1893年、国は官地民木林を不要存置に区分し、経営対象ではなく、払下げによる国有林野経営の収益源と位置づけた。木材生産を主に国有林野経営が行われている以上、国は官地民木林の土地所有権を有するが、自らが立木を伐採し経済的利益を得ることができない林野は不要であると位置づけたのである。また、土地が国有である以上、国は官地民木林台帳の整備などの管理上の手数を必要とした。明治時代以降、木材生産による経済的利益を得ることができず、管理上の手数を必要とする官地民木林を不要な国有林野と位置づけ、できるだけ早く解消したいと考えてきたのである。

以上、第1期における黒森山の歴史的変遷の概略である。黒森山の管理・利用主体である立木所有者は、黒森1部落から周辺2部落を含めた大字単位へ拡大し、再び黒森1部落へと変更されている。管理・利用実態は、黒森が黒森山の伐採を主張する近隣2部落の利用を排除し、藩政時代から現在まで黒森の水源林として禁伐の状態が維持されてきた。

3. 3. 第2期：観光利用を目的とした森林管理（1997年～現在まで）

1991年9月、鱈ヶ沢町を襲った台風19号により、黒森山で風倒木の大被害が出る。黒森では風倒木の売却を行うため林道の設置を鱈ヶ沢営林署に依頼したがすぐに回答は得られなかった。1992年、営林署からの回答が一行に得られず、黒森は鱈ヶ沢町へ鱈ヶ沢営林署への働きかけを依頼し、鱈ヶ沢町職員が黒森山の風倒木被害の現状視察に訪れる。同時期に鱈ヶ沢町では、白神山地の世界遺産登録への動きが活発化しており、町の中心地から近い場所に白神山地を体験できるモデル林を探していた時期であった。鱈ヶ沢町は黒森山が原生的森林景観を有していること、町の中心地から約15kmと地理的条件も良いことから黒森山を白神山地のモデル林として保存・観光利用の検討を開始した。同年、鱈ヶ沢町は外部資金（鱈ヶ沢町出資）を導入し黒森山を保存する意向を鱈ヶ沢営林署へ伝え、1993年に黒森山の土地が国から鱈ヶ沢町へ払下げられた。土地の払下後も、土地所有者（鱈ヶ沢町）と立木所有者（黒森）が異なる森林所有形態は維持されている。

1993年3月25日、黒森と鱈ヶ沢町との間で黒森山の森林資源の保存と町役場主導による観光利用を目的とした「黒森官地民木の取り扱いに関する協定書」が締結した。協定書は、土地所有者を鱈ヶ沢町、立木所有者を黒森部落とし、互いに自然状態を維持しながら地域活性化に協力することが明記されている。第9条で鱈ヶ沢町は利用者に対し入園料を徴収することができる（黒森住民に対しては適用されない）ほか、10条では雇用は原則黒森からとすること、第11条では黒森は鱈ヶ沢町の承諾を得て風倒木の搬出ができること、などが明記されている。

1997年、「だれでも手軽に白神山地を体験できる」をキャッチコピーに、黒森山は自然体験型観光施設「ミニ白神」となった。開園当時は年間1万2,000人だった観光客も、現在では年間約2万人が訪れる鱈ヶ沢町を代表する観光名所となった。観光客の約8割は県外から訪れている。観光客のほかに、鱈ヶ沢町の小・中学生や全国の修学旅行生の環境教育の場としても利用されている。

園内の管理・利用については、土地所有者である鱈ヶ沢町が施設整備（総合案内休憩所、遊歩道、野鳥観察舎、看板など）や観光客の対応などのサービスを提供する管理主体となっている。観光客は入園料300円を鱈ヶ沢町に支払い、園内を自由に散策することができる。観光客が希望すれば、市民団体あじがさわ白神



図2 ミニ白神内の遊歩道
(地面には木質チップが敷き詰められている)

山地ガイド倶楽部のガイドサービスを有償で受けることができる。立木所有者である黒森住民には、年間12万5000円の樹木借上料が鱈ヶ沢町から支払われており、施設職員は黒森から採用されている。立木所有者である黒森住民は協定に基づき園内の林野副産物（キ

ノコ・山菜など)の採取が認められている。開園前に比べ利用頻度は減少したが、現在でもキノコ・クルミ・山菜などを採取する住民は多い。林野副産物の採取を行う黒森住民は、定期的に園内の野生植物の違法採取の有無、危険箇所の点検などの巡視活動を行っている。

このように、黒森山の所有形態は、立木所有者は第1期と同様に黒森であるが、土地所有者が1993年を境に国から鱒ヶ沢町へと変更している。管理主体については、立木所有者である黒森にかわり鱒ヶ沢町が中心を担うようになった。さらに、黒森山に関わる主体は、黒森(立木所有者)、鱒ヶ沢町(土地所有者)、観光客、市民団体と多様化し、利用者は数万人に増加した。

4. 黒森山の森林資源管理に関わる主体

4. 1. 政府 (G : Government)

1) 国 (鱒ヶ沢営林署)

黒森山は明治初期から1993年まで国有林野に区分され、国による管理が行われてきた。主な業務内容は、森林の面積・樹種・境界・地質・気候・運輸等を記した官地民木台帳の管理である。官地民木林台帳は東北森林管理局青森事務所に保管されている。

2) 鱒ヶ沢町

1997年に「ミニ白神」が開園して以降、鱒ヶ沢町は黒森山の管理の中心を担ってきた。観光商工課がミニ白神の管理運営を担当し、4月から10月までの開園期間中は担当者1名が園内に在中している。主な管理内容としては、園内施設(総合案内所、遊歩道、野鳥観察舎など)の設置・点検や長靴・杖・雨具の無償貸し出しを行っている。そのほか、弘前大学と共同で園内の森林資源調査を実施している。鱒ヶ沢町は観光客から入園料を徴収し、その一部を樹木借上料として立木所有者である黒森に支払っている。

4. 2. 所有者 (PF : Private Firm)

1) 立木所有者

明治初期から現在にかけて、黒森山は土地所有者と立木所有者が分かれた森林所有形態が継続されている。立木所有者である黒森は利用者を黒森住民に限定し、水源涵養機能が損なわれないよう禁伐の村掟により森林資源を維持してきた。住民の森林所有意識については、所有権が立木に限定されていることは承知しているが、森林の管理・利用に関して土地所有者よりも強い権利を有していると認識している。

2) 土地所有者

上述したように、1993年を境に黒森山の土地所有者は国から鱒ヶ沢町へ変更された。土地所有者は立木に関する権利(処分・収益・使用)を有していない。1891年、1953年に黒森が森林内に溜め池設置の許可願を申請した際、土地所有者である国は申請を受理してい

る。1993年に鱒ヶ沢町と黒森の間で締結した「黒森官地民木林の取り扱いに関する協定書」に基づき双方の合意の上で自然体験型観光施設「ミニ白神」が運営されている。

4. 3. 消費者（受益者）（C : Consumer）

1) 黒森

黒森では約21ヘクタールの水田を所有しており、黒森山から流れる沢に農業用水のすべてを依存している。近隣の2部落が所有する水田には直接農業用水が引かれていない。そのため、黒森では藩政時代から現在まで禁伐の村掟により黒森山を管理し、水源涵養機能を享受してきた。キノコ・山菜等の採取も古くから行われており、採取された林野副産物は自家消費されている。

2) 観光客

ミニ白神の年間利用者数は19,785人で、5月のGW期間、8月の夏休み期間、10月の紅葉の時期に集中しており、うち県外からの利用者が8割を占めている（平成16年鱒ヶ沢町役場調べ）。観光客は若年層に比べ熟年層の利用割合が高いこと、旅行会社が企画するツアー旅行による利用者が多いことが特徴である。2002年12月に東北新幹線八戸駅が開業して以降、「ミニ白神」を訪れる年間利用者数は約2万人で推移している。観光客は鱒ヶ沢町に入園料300円（小・中学生200円）を支払い園内の散策を行うことができる他、有償で園内のガイドツアーに参加することができる。

4. 4. 市民団体（VA : Voluntary Association）

1) あじがさわ白神山地ガイド倶楽部

2002年、地元の自然愛好家らが中心となり、あじがさわ白神山地ガイド倶楽部が発足した。2007年度現在、計16名のガイド会員を中心に活動を実践している。活動の趣旨は、地元の人材により白神山地の魅力を多くの人に伝えることを旨とし、鱒ヶ沢町の白神山地を中心に自然保護活動とガイド活動を実施している。2003年からは「ミニ白神」にスタッフを常駐させ、一日2回のガイド活動を行っている。ガイド活動は有償で行っているため私企業ともとらえられるが、本報告では設立の趣旨及び活動内容を鑑み、市民団体（VA）として取り扱う。

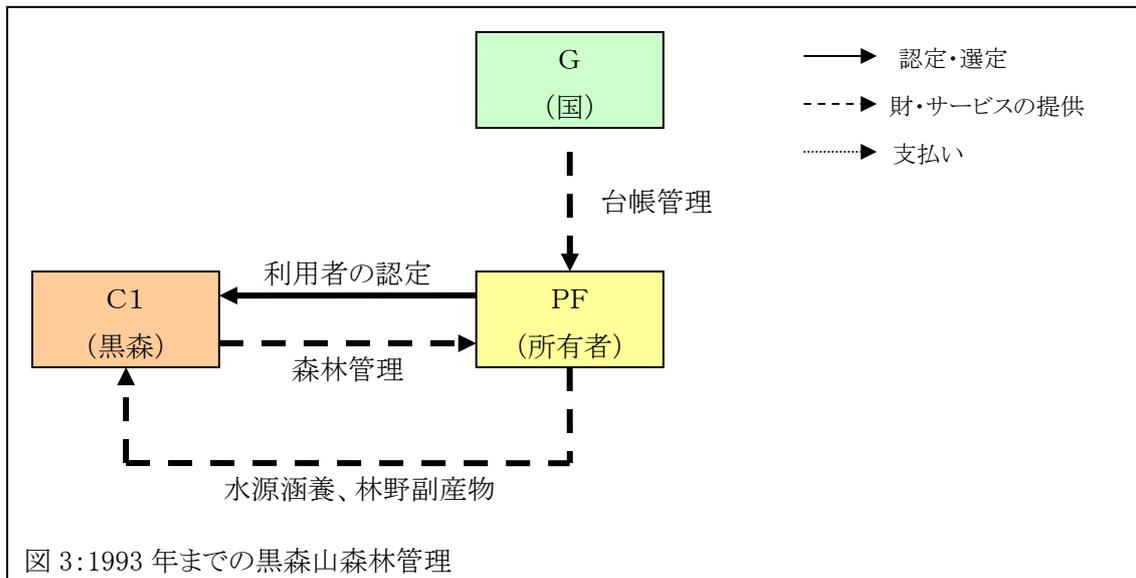
4. SAVAS 図式による分析

4. 1. 第1期：水源涵養機能を目的とした森林管理（明治初期～1996年まで）

第1期における黒森山の森林資源管理のSAVAS図式は図3のようになる。Gである国は官地民木林台帳上の管理を行っているが、直接的な管理活動は行っていない。PFである所

所有者は立木所有者と土地所有者に別れる。黒森山の立木所有者である黒森は自ら森林を所有することで水源涵養機能を提供している。さらに、林野副産物の利用に関しては、C1（黒森）を認定することで他部落の利用を制限している。土地所有者である国による活動はSAVAS 図に現れない。地理的条件により黒森山による水源涵養機能の消費者は黒森1部落に限定される。林野副産物の採取に関しては、PF（所有者）の認定を受けたC1（黒森）が独占的に行うことができる。C1（黒森）は林野副産物の採取を行うとともに、森林の巡視活動を実施している。

このように、第1期における黒森山の森林資源管理の特徴は、まず、PF（所有者）が消費者であるC1（黒森）を認定し、利用者を限定していることが確認できる。また、主体間に支払い（資金）が生じない点が特徴である。第1期における黒森山の森林資源管理は、森林の水源涵養機能の消費者が明確であり、林野副産物の採取が黒森1部落に限定されていることで経済的利益がなくとも森林が持続的に管理・利用されているといえる。



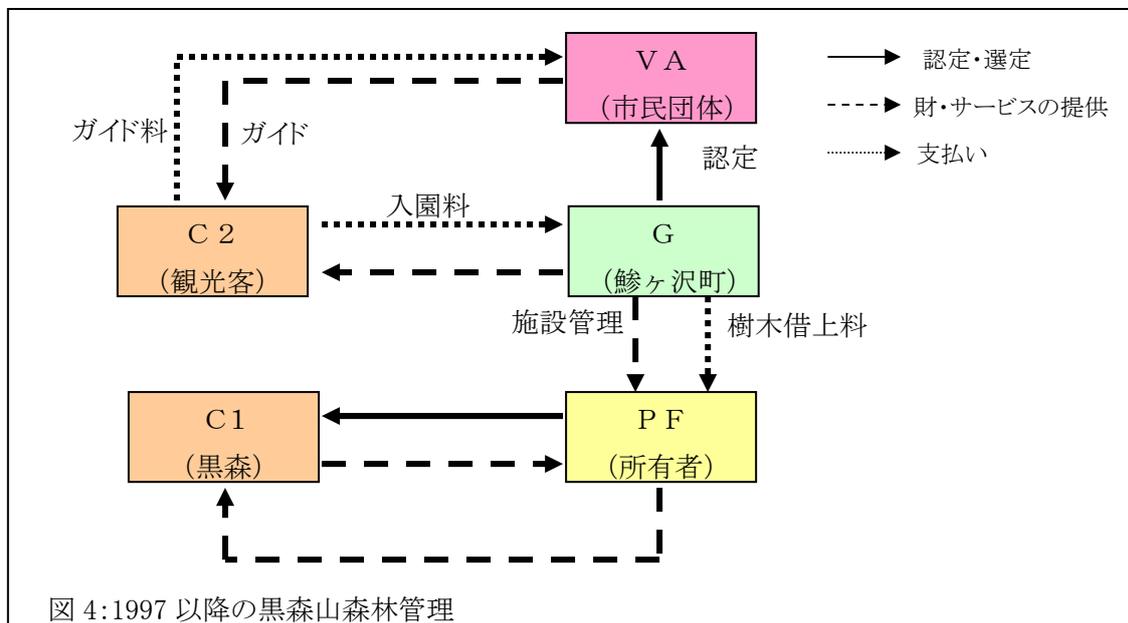
4. 2. 第2期：観光利用を目的とした森林管理（1997年～現在まで）

第2期における黒森山の森林資源管理のSAVAS図式は図4のようになる。Gである鱒ヶ沢町役場は立木所有者であるPF（所有者）と協定を結び、園内に総合案内所や遊歩道などの施設の設置・管理を行い、G（鱒ヶ沢町）からPF（所有者）に対して樹木借上料が支払

われている。C2である観光客は、G（鱒ヶ沢町）に入園料を支払い、園内を散策することができる。さらに、C2（観光客）が希望する場合には、VA（市民団体）にガイド料金を支払うことで、ガイドサービスを受けることができる。VA（市民団体）はG（鱒ヶ沢町）の認定を受けたあじがさわ白神山地ガイド倶楽部が担っている。PF（所有者）とC1（黒森）の関係は、第1期における黒森山の森林資源管理と同様にC1（黒森）は水源涵養機能の享受と林野副産物の採取を独占的に行い、巡視活動により黒森山を管理している。

第1期と比較して、第2期における黒森山の森林資源管理はGが国から鱒ヶ沢町に変更し、G（鱒ヶ沢町）が黒森山の管理において主体的な役割を果たしていることがあげられる。図4が示す通り、G（鱒ヶ沢町）はPF（所有者）、C2（観光客）、VA（市民団体）と直接関わりを持っており、関係主体間の調整役としても重要な役割を担っている。また、新たな主体としてC2（観光客）とVA（市民団体）が登場し、黒森山に関わる主体が多様化したことがわかる。さらに、主体間に支払い（資本）が生じ、G（鱒ヶ沢町）はC2（観光客）から入園料を徴収し、その一部をPF（所有者）に樹木借上料として支払うことでPF（所有者）は観光利用による経済的利益を受けることができる。

最近になり、「ミニ白神」の管理運営に指定管理者制度を導入する案が検討され始めている。指定管理者制度が導入されれば、図4のG（鱒ヶ沢町）にかわり新たな主体が「ミニ白神」の管理運営を担うことになる。



5. まとめ

第1期と第2期における黒森山の森林資源管理について、SAVAS図式を用いて管理・利用主体及び主体間の財・サービス、資金、認定の流れを分析した。その結果を踏まえて、現在行われている「ミニ白神」の管理・利用に関する問題点を指摘する。

5. 1. 施設維持管理費の不足

「ミニ白神」が開園して10年が経過し、園内の遊歩道・休憩所等の施設の老朽化が目立つようになってきた。鱒ヶ沢町の財政難から施設補修に新たな予算を付けることは難しく、またC2（観光客）からの入園料だけでは十分な管理費が確保されず、現在は補修されずに放棄されている施設が目立つようになった。図4で示したように、施設管理に関わる財の流れはG（鱒ヶ沢町）のみである。今後は施設の維持・管理費負担のあり方を入園料の値上げも含めて検討していく必要がある。

5. 2. 野生植物の違法採取

近年、観光客の増加や知名度の上昇によりキノコ・山菜・稀少植物の違法採取が問題となっている。黒森住民に対する聞き取り調査では、1997年に「ミニ白神」が開園して以降、キノコ・山菜が減少してきたという。園内の巡視活動は、C1（黒森）により行われているが、総面積52ヘクタールの園内すべてを常時監視することは不可能である。「ミニ白神」ではC1による巡視活動の強化とG（鱒ヶ沢町）による観光客への呼びかけを行っているが、根本的解決には至っていない。

5. 3. 地元への経済波及効果が薄い

「ミニ白神」近隣には土産物屋や食事処が併設されておらず、年間約2万人の観光客が訪れるものの地元への経済効果が薄い。図4に示したように、C2（観光客）からPF（所有者）に対する直接支払いは行われていない。鱒ヶ沢町では地元手工芸団体と共同で「ミニ白神」内で土産物を販売する計画を模索しており、C2（観光客）からPF（所有者）へ直接支払いが行われる案を検討している。

以上のように、SAVAS図を用いて「ミニ白神」に関わる主体間の財・サービス、資金、認定の流れを分析したことで、3つの問題点が明らかとなった。とりわけ、施設維持管理費の不足が深刻な問題である。G（鱒ヶ沢町）による費用の捻出が困難である以上、費用負担の範囲内での施設整備及び「ミニ白神」の受益者であるC1（黒森）、VA（市民団体）、C2（観光客）がそれぞれ何らかの負担を負うことが求められるであろう。その際、特定の主体のみに負担が偏らないよう主体間での合意形成が必要である。

注

1. 調査地は藩政時代には田山、明治初期から1993年まで官地民木林、1997年以降はミニ白神、とその名称を変えてきた。本報告では混乱を避けるため、調査地の名称を先行研究同様に黒森山と表記する。ちなみに、立木所有者である黒森では藩政時代から

現在まで一貫して田山と呼ばれている。

2. 官地民木制度とは、国が土地を所有し、住民が立木を所有する特殊な森林所有形態である。全国的に存在したが、制度として確立され、平成まで存在していたのは青森県旧弘前藩地方だけである。調査地黒森山は、1993年に官地民木形態が解消されるまで日本で最後に存在した官地民木林である。
3. 年長者の中には昭和30年代まで「田山（黒森山）から枯れ木一本採ってはいけない」と教えられた経験を持つものがおり、生計のほとんどを農業に依存していない現在でも「田山を伐採すれば黒森が消滅する」という村掟が存在している。
4. 共同利用者に不平等が生じないように資源を分割し、その用益権を与えると同時に、何らかの規制を加えるものである。

参考文献・Web（Webは2007年8月データ取得）

- 小林三衛，1968，『国有地入会権の研究』，東京大学出版会，557pp.
- 木平勇吉，1997，『森林管理と合意形成』，全国林業改良普及協会，159pp.
- 船越昭治（編），1999，『森林・林業・山村問題研究入門』，地球社，343pp.
- 林野庁内森林利用活用研究会（編），『地域振興と森林の利活用 民有林行政関係者のための国有林利活用の手引』，ぎょうせい，307pp.
- 鱒ヶ沢町
<http://www.ajigasawa.net.pref.aomori.jp/>
- あじがさわ白神山地ガイド倶楽部
<http://ajishirakami.web.fc2.com/>

第7章 Savas図式を用いた一関遊水地の位置づけ —北上川治水と地元住民の視点から—

深谷雪雄（東大院）

1 はじめに

岩手県一関市は北上川中流域に位置し、地形的な要因から古来より頻繁に洪水による被害を被ってきた。昭和22年及び23年のアイオン台風・カスリン台風による被害は中でも著しく、水害に対する取り組みの必要性を喚起する大きな契機であった。一関遊水地は、昭和24年に初期計画が立ち上がり、のちの昭和48年に規模を拡大した形で策定されたものが現行の計画であり、今なお建設が進められている。一関遊水地は、全国有数の規模を誇る遊水地であり、五大ダムによる上流部の洪水調整を完成させるという役割をも担っている。つまり、水害常襲地帯における住民の生命や財産を守るという目的と、北上川全体の治水を完成させる目的とを併せ持っているのが大きな特徴である。

遊水地事業は河川の一部を改修する工事と解釈されるため、国土交通省（旧建設省）が管轄する公共事業である。しかし、遊水地用地に指定され、移転を余儀なくされた農地や宅地の所有者が存在すること、さらには事業による受益者が周辺住民のみにとどまらないこと、を鑑みると国以外の主体の関与にも注目する必要がある。よって、本稿ではSavas図式を用いて一関遊水地事業に関わる主体を図式化することで、同事業の展開過程を整理し、問題点を抽出することを目的とした。

研究の方法としては、2007年6月と8月に各1週間程度の現地調査を行うとともに、行政資料や先行研究をレビューした。得られた情報をSavas図式に当てはめたのちに、考察を加えた。

2 北上川の概要

2. 1. 北上川流域

1) 北上川本川

北上川は、奥羽山脈と北上高地に挟まれて流れる東北地方随一の一級河川である。岩手県岩手郡岩手町を源として、猿ヶ石川、雫石川、和賀川、胆沢川など多くの大小支流を合わせて岩手県を縦断し、一関市下流の狭窄部を経て宮城県に流下している。その後、登米市柳津で旧北上川に分派し、本川は新川開削部を経て追波湾に注ぎ、旧北上川は更に迫川・江合川を合わせて平野部を南下し石巻湾に注いでいる。後に述べる通り、近世以来、治水や新田開発を目的とした河川改修が繰り返されており、その姿を少しずつ変えているものの、現在は幹川流路延長249km、流域面積10,150kとなっている。

北上川流域は、江戸時代に舟運が盛んであったことから、岩手・宮城両県における中心的な都市が発達した。北から、盛岡市、花巻市、旧水沢市（現奥州市）、一関市、登米市、石巻市、といった地域からなっており、沿川には新幹線や東北自動車道を有するなど、現

在も東北地方全体にとって重要な交通網を形成している。

2) 一関地区

一関市は、北上川を上・下流で分けた場合の上流部最下端に位置しており、市内中心部で磐井川が合流している。その下流においては、28kmに及ぶ狐禅寺狭窄部があり、かつ流れが急激に緩やかになっているという地理的な要因から、水害常襲地帯であった。また、現在では岩手県南端に含まれる一方で、近世の幕藩体制のもとでは一関藩（田村藩）として独立しており、かつ仙台藩の分藩であったことも特徴的であり、政治的・社会的な面からも注目すべき特徴を有する地域である。



2. 2. 北上川の洪水

1) 近世以前

北上川は古くより洪水の多い河川として知られ、その記録は天平6(762)年にまでさかのぼる。中世の藤原氏の時代にも洪水が相次いだとされ、本川や各支川の氾濫、堤防の決壊などが記録されており、洪水による河道の変遷なども度々起こっている。その後も、近世の終わりまでにいわゆる白髭洪水と呼ばれる大洪水が何回か記録されている。

近世に入ると、北上川流域は幕藩体制のもとで南部、伊達両氏の領有するところとなり、従来と比べると安定した政治体制におかれ、洪水の記録も多くとどめられるようになった。上流部では、ほぼ毎年のごとく水害を受け、凡そ10年に7回の割合で洪水が発生していたとの調査結果もある。地域別では、盛岡や花巻などの主要都市周辺や、一関地区、弧禅寺狭窄部内部の地域に多く被害が発生しており、下流部に比べると最上流部を除けば全域的に被害が及んでいた。とくに、一関地区での洪水発生回数は、藩政時代に上流部で記録されているものの約3分の1を占めており、同地区が近世より水害の常襲地であったことが明らかである。

一方で下流部の洪水は、上流部のそれとは異なる特徴を持っていた。北上川本川の洪水記録は少なく、支川の迫川の洪水が多く記録されている。これは、仙台藩の新田開発による自然遊水地の減少や、近世以降の河川改修の歴史と深い関わりがあるとされている。

2) 近代以降

近・現代に入ると、下流部では洪水が緩和されてきたという点が注目される。幕末期には、藩財政の窮迫と政情不安により、治水への配慮が怠られたことなどが影響し、明治初期も北上川流域ではほぼ毎年のように出水している。弧禅寺狭窄部付近を始めとして、上流部における洪水は大正・昭和期に入っても頻度は減ることは無かった。それに対して、下流部においては、大正9(1920)年以降、平野部全体を覆うような洪水は生じていない。迫川の洪水も同様に頻度を減らしており、これは明治期以降の河川改修との関わりにより説明されるものである。明治期以降の特記すべき洪水としては、明治43(1910)年、大正2(1913)年、大正9(1920)年、昭和6(1931)年、昭和19(1944)年、昭和22(1947)年、昭和23(1948)年などが挙げられる。特に、昭和22年9月のカスリン台風と翌年のアイオン台風は、上・下流部ともに大きな被害を受けた。カスリン台風時は上流部では岩手県全域に被害が及び、死者109名、行方不明103名を数えた。下流部においては、狭窄部出口における堤防決壊による被害を中心に、死者20名、行方不明10名となっている。カスリン台風からの復興もままならぬ翌年に発生したアイオン台風による被害はさらに激甚で、岩手県内の死者393名、行方不明316名、宮城県では死者・行方不明40名と記録されている。とくに、一関地区では北上川本川と磐井川の氾濫によって壊滅的な被害を受けており、その後の一関遊水地計画にも大きな影響を与えた災害であった。

2. 3. 北上川の治水

1) 近世以前

北上川における治水は、古代から中世にかけての舟運航路確保を目的とした事業がその始まりであるとされる。坂上田村麻呂が舟運を目的として、宝亀11(780)年から24年間にわたって河道を整備したとの記録もある。その後、平泉の藤原氏も河道整備や河港開設、運後の開削など、当時としては大規模な治水事業を行った。

近世に入ると、下流部において大治水事業が行われた。まずは、慶長10~15(1605~10)年に、登米城主であった伊達(白石)宗直が仙台藩に願い出て行った一連の治水工事が挙げられる。河道に蛇行部を設けるなどの大規模な改修を行い、登米地方を水害から守り、水田開発を行うことを目的としていた。続いて、元和2~寛永3(1616~1626)年には仙台藩が大規模な改修工事を行い、この時期に現在の旧北上川に当たる流路が形成された。上流部においては、盛岡、花巻といった城下町を水害から守るための本川の付け替え工事など大規模な改修工事が行われた。一関地区においても、現在の花泉町日形に日形堤防が設けられるなど、水害対策が行われるものの、度々破堤を繰り返すなど、現在でも洪水の危険が除かれていない地域が残る。この時期、上流部においては、盛岡や花巻を除けば、抜本的な治水事業が為されていなかったと言える。

寛永3(1626)年以降の北上川下流部の治水は、明治期にいたるまで見るべき改修として挙げるものはなく、既存の河道の維持・整備にとどまった。これは、近世も時代がたつにつれて仙台藩の財政が行き詰ったことなどが影響しており、決して治水が完成したことを意味していたのではなかった。下流部では、上記の改修工事の後に迫川流域の治水が問題となり、解決を見るのは明治期のこととなる。

2) 近代以降

明治初期の北上川流域は、南部・仙台的両藩が戊辰戦争の反逆者とみなされ、領内が細分化されたために、洪水の多発にも関わらず治水事業に着手する余裕が無かった。上流部・下流部が現在の岩手県・宮城県に区分されるのは、明治9(1876)年のことである。明治6(1873)年には、北上川は一等河川に編入されるものの、現在の一級河川ほどの意味は持たず、依然として河川改修費は地方費での負担であった。そのため、県は改修費の調達や着工箇所を選定に多大の労力を要し、何度も国費補助の陳情が行われた。上流部において大規模な河川改修事業が開始されるのは、明治17(1884)年の内務省直轄低水工事によることである。明治21(1888)年には、北上川改修のすべてを内務省直轄工事に依存することになり、岩手県の予算から修築費が削除された。その後、明治29(1896)年には河川法が制定され、工事終了後の明治40(1907)年には河川台帳の認可が下り、北上川とその河川敷、堤防等が国有となった。その後、依然として多発する洪水に対し、岩手県や市町村は大正期~昭和初期にわたって国の直轄事業の要望を出し続けたが、大規模な事業が実施されるには、昭和16(1941)年の河水統制事業に基づく北上川上流改修と五大ダム計画を待たねばならな

かった。

一方、下流部においては、明治11(1878)年には洋港建設などを含む事業が始まり、明示44(1911)年には前年の大洪水を受けて直轄改修工事が開始された。その後、新北上川の開削、新迫川の開削などが進められ、昭和中期までには下流部の治水がほぼ完了することになる。

3. 一関遊水地計画

3. 1. 一関遊水地計画の背景

北上川上流部における本格的な高水工事は、昭和16(1941)年の北上川上流改修と五大ダム計画において緒についたが、第二次世界大戦によって中断されたため、実質的には昭和25(1950)年の北上川特定地域総合開発の中で開始された。16年当時の計画は、五大ダムの建設と河道整備を組み合わせた画期的なもので、日本のTVA（またはKVA：北上川総合開発計画）とも称された。戦後、カスリン台風・アイオン台風による大洪水により、とくに弧禅寺狭窄部上流の一関地区が壊滅的な被害を受けたことで、計画の抜本的改訂が行われた。その結果、対象洪水をカスリン台風時の規模とし、五大ダムに加えて新たに一関市舞川に遊水地（現在の第2・第3遊水地）を設け、流量を調整することが決定された。この計画が、昭和25年に制定された国土総合開発法に基づく北上川特定地域総合開発の期間次行として位置づけられ、ダムおよび築堤工事が開始されることとなった。

さらに昭和48(1973)年、計画雨量を100年確率とした流量改訂が行われ、舞川遊水地を拡大する形で現在の一関遊水地計画の原型が出来上がった。

3. 2. 一関遊水地計画の概要

昭和48年策定の現行の計画は、弧禅寺地点の基本高水流量 $13,000\text{m}^3/\text{s}$ に対して、ダム群と一関遊水地により $4,500\text{m}^3/\text{s}$ を調節し、計画高水流量を $8,500\text{m}^3/\text{s}$ に低減するというものである。この調節量 $4,500\text{m}^3/\text{s}$ のうち $1,900\text{m}^3/\text{s}$ を一関遊水地でカットする計画になっており、その位置付けの大きさは明らかである。

一関遊水地は周囲堤と小堤からなる二線堤方式を採用しており、さらに第1(820ha)、第2(470ha)、第3(160ha)の3つの遊水地で構成されている。遊水地への越流は、概ね10年に1回程度発生する洪水規模以上で、3つの遊水地において同時に開始される計画となっている。周囲堤の総延長28km、小堤は18kmが計画されており、工事は周囲堤から着工、平成19年度中の完成が見込まれている。小堤に関しては、18年度から着工し、中小規模洪水の影響が大きいと考えられる狭窄部周辺から優先的に進めるものとされている。昭和47年に開始された事業が継続しており、予算総額2,700億円（平成7年改訂）という金額からも、その規模の大きさが推し量られる。

また、堤防用地に関しては買収、遊水地内については家屋移転に際しての補償問題は一つの論点といえる。平成7年度時点で、約450戸の家屋移転が行われている。



3. 3. 一関遊水地計画の展開

1) 素案、補償方針の発表

昭和47年5月、建設省は北上川治水事業計画説明会を開き、素案を地元へ提示した。狭窄部掘削などの代替案に対して、一関地区の遊水地を選択した経緯を説明し、遊水地用地の地権者に対する補償の方針についても発表された。補償の内容としては、①堤防用地は買収、②遊水地内の農地には遊水地としての永久使用に対する補償、③遊水地内の宅地には遊水地としての永久使用と農地転用に伴う損失の補償、④家屋移転費は通常の算定基準を適用、とされた。

素案発表を受けて、当該自治体である一関市・平泉町は両市町間における意思調整・決定を目的として、市長・町長、助役、議員、農業団体、土地改良区、商工会議所、学識経験者等からなる「一関・平泉北上川治水対策協議会」を発足された。岩手県は、磐井川とともに一関市街地の水害の要因である吸川の工事に着手した。

2) 地域住民の初期の対応

建設省の素案発表を受けて、第1遊水地内にあたる一関市中里地区96戸の住民は「宅地獲得協議会」を結成し、市長に早急に移転先選定の陳情を行っている。翌年3月には「一関市北上川治水事業対策協議会」、8月には「平泉町遊水地対策地権者会」といった両市町の地権者会が発足した。これらを受けて、一関市では遊水地関係家屋の移転先候補地を選定し調査を開始したが、距離的には妥当なもの、価格や一戸当たりの確保可能な宅地面積に問題があった。

また、中里地区571名の住民からは12項目からなる遊水地の「反対意見書」が市長へ提出された。弧禅寺狭窄部の開削、一関が上・下流部の犠牲になることへの不満を主張するものであった。一方で、同中里地区の別の住民172名が「二線堤賛成意見書」を、同じく市長に提出するという動きもあった。地権者会「一関市北上川治水事業対策協議会」は13項目の要望書を建設省に提出し、狭窄部の可能な限りの開削、小堤を先に着工、遊水地冠水の度の補償、等を求めた。これに対し建設省は、狭窄部の可能な限りの開削、遊水地内の補償に関しては、10年に1回程度の冠水による対価の支払によって代えるものと回答した。小堤の工事に関しては、安全面や費用効率を考慮して本堤の後に行うという点では譲歩は見られなかった。しかし、「一関地方遊水池反対同盟」を結成し、狭窄部開削第一を主張、東北本線沿いに遊水地反対の看板を掲げた。これに対して、建設省は説明会を実施するとともに、反対者のいない地区での測量を開始した。一関市でも北上川治水対策室を設けて、専任職員を置くとともに生活再建相談所を開設した。この間に、平泉町長島地区では初の家屋移転補償が妥結されている。

3) 地権者会の分裂と統一

反対同盟の動きは一層活発化し、メンバー364名は地権者会である「一関市北上川治水事業対策協議会」を脱退し、地権者会は分裂することとなった。こうした状況に対して、一関市と平泉町の地権者会および両市町は、地域住民の治水への理解を深めるため、東京大学工学部・高橋裕教授を講師に治水講演会を開催した。さらには、分裂した各地権者組織の代表らは、一種の勉強会である「北上川治水研究懇談会」を結成して、対話集会を開いた。建設省も、遊水地事業への理解を深めるために地元住民向けのパンフレットを発行するなど、着工への努力を行っている。一関市も、この時期に第一次家屋移転者用の土地を取得している。翌昭和50年、反対派・賛成派の各組織が数度の協議を重ねた結果、一関市北上川治水事業対策協議会および反対同盟は解散し、新たに「一関市北上川治水地権者会」が設立された。昭和52年には、遊水地の地権者会とは別に、「磐井川堤防補強、促進協議会」という住民組織も結成されている。これは、一関市街地の水害が、北上川本川だけではなく、市内を流れる磐井川の氾濫によっても被害が拡大することから、遊水地と併せた対策を請うものであった。

4) 基本計画発表以降

昭和52年3月には、統一された地権者会と建設省との間で対話集会が開催され、一関遊水地建設の意義や根拠等について、社会的な要因や地理的な要因などから再度説明が行われ、住民への理解を求めた。その中で、基本高水流量や河道整備方針、遊水地内での私権の行使等について規定した基本計画が発表された。これを受けて5月には、地権者会は一関市長に対し、集団移転地の早期確保、移転先予定地の再検討などを申し入れ、基本計画を承認した。

同年4月には、県営事業として昭和47年から進められていた吸川隧道工事が終了し、一関市街地の水害要因のひとつが排除されている。その他にも、遊水地以外の地域での築堤を求める働きかけや、築堤用土の掘削地にあたる陣が森での地権者会発足など、周辺地域での動きも活発化している。遊水地内の地権者については、事業計画や地権者会幹部への不満から脱退するものが出る地区がある一方で、速やかに全戸移転を終えた地区があるなど、必ずしも一枚岩とはいえない状況ながらも、以後建設省による着工準備が進んでいくこととなる。

5) 遊水地事業のスタート

昭和54年には、県が「北上川遊水地関連対策室」を設置し、一関市役所内にも分室が設けられた。市・町および各地権者会は北上川治水一関地区促進大会を開催し、遊水地及び関連事業の促進を決議した。この年は、7月、8月、10月と相次いで水害にみまわれており、その一因となった磐井川の堤防補強工事が12月には着工されている。

基本計画承認後、用地買収契約や家屋移転が進められる中、昭和55年5月に北上川治水一関遊水地起工式が行われた。時期を同じくして県営の磐井川堤防工事に向けた用地買収や橋梁工事の着工など、周辺工事も進んでいる。また、遊水地のための代替地を取得する地権者に対して、県、一関市・平泉町が取得費の利子の一部を補給することなども決定された。

6) 起工式以後の経過

起工式以降、引き続き用地買収や家屋移転が進められ、徐々に計画は進められている。当初の計画通り本堤工事が小堤に先駆けて着工され、平成19年度内での完成が予定されている。農地冠水を防ぐ目的から遊水地内の地権者から長く熱望されている小堤に関しては、平成18年に漸く着工の運びとなった。国土交通省としては、小堤建設による上・下流への影響を慎重に検討しながら工事を進めるものとしており、完成までにはまだ時間がかかるものと考えられる。

また、平泉の世界遺産登録に向けた動きと連動し、当初計画の一部変更なども行われている。本堤の工事が進行するのに従い、一関市街の浸水被害に対しては大きな効果が表れ

ているものとされているが、逆に磐井川より上流部において本川と合流する衣川付近での浸水被害が見られ、新たな堤防工事が行われるなど、上下流に与える影響については引き続き検討の余地があるものと考えられる。

4. Savas図式による分析

4. 1. 一関遊水地に関わる主体

1) 国 (G : Government)

岩手・宮城の両県にまたがる北上川本川の改修工事については、建設省が管轄しており遊水地の設定などの決定も行った。2001年の中央省庁再編に際して、運輸省、国土庁、北海道開発庁と統合し現在は国土交通省となり、現在も北上川の改修・維持・整備などを行っている。

2) 地方自治体 (G)

岩手県は、遊水地事業においては家屋移転者に対する取得費の利子率援助という形で関わるものの、主には支川である磐井川の改修、堤防工事を行った。対策室を設置するなど、一関市・平泉町を含めた調整を行う役割も担っていた。

遊水地が位置する一関市・平泉町は、県と同様に利子率援助という形で財政的な補助もするものの、中心的な役割は市民の直接の相談窓口としての位置づけが大きい。家屋移転先の選定・確保といった地権者に対する施策を担当している。

3) 地域住民 : (PF : Private Firm または C : Consumer)

一関遊水地における地域住民は、遊水地内の土地の地権者と、それ以外の住民とに分けられる。地権者の中でも、「農地のみを有し、国の使用权に対する対価を得るもの」と、「宅地を有するために使用权の対価と家屋移転の費用補助、地目差に対する補償をうけるもの」とがいる。また上述の通り集落によっても事業に対する当初の反応は異なるが、ここでは分析の外に置くものとする。

地権者以外の住民とは、市街地に居住するものを代表に主には所有する土地の使用权を削られること無く遊水地の恩恵を得ていると言える。国の本川改修と県の支川改修によって、生命と生活とを守られる立場にある。

4) その他の主体

遊水地事業を含む北上川改修が二県にまたがる事業である性質上、展開過程の中では触れられてはいないものの、宮城県民を中心とした下流民も恩恵にあずかる存在として無視できない。

また、高橋教授を始めとした学識者の存在も、国が行う事業に対してその根拠や正当性を補償し、住民に対する啓蒙の一助を担ったものと考えられる。

4. 2. Savas図式

1) 近世の治水

一関遊水地に関わる主体を分析する準備として、公的セクターの関わり方の意義を確認するため、近世と近現代の治水のあり方について比較を行う。

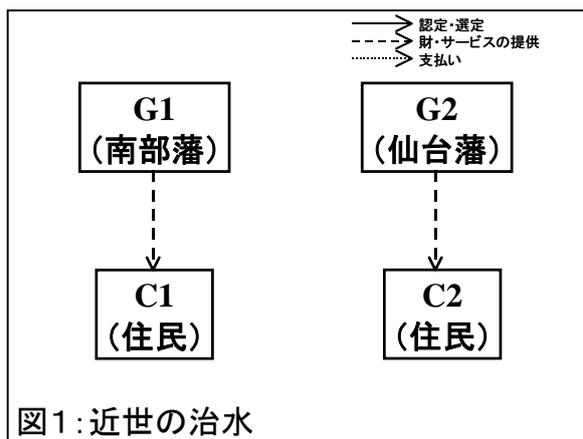


図1に、幕藩時代の治水の有り方を簡略に示した。各藩が、自国の領民のために治水事業という行政サービスを施すという単純な形になっている。領民の生命や財産を守るという点で公共性の高い事業であること、領民が生み出す年貢が各藩財政にとって不可欠な「支払い」として還元されることを考えれば、妥当な形であると考えられる。

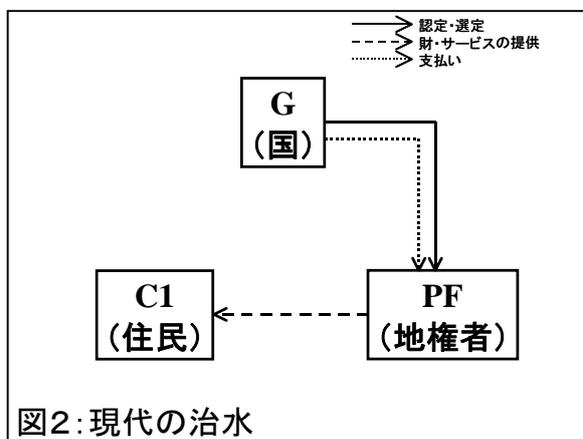
ただし、C1・C2で示された各藩の領民が、現実には北上川によって地理的に繋がった存在であるという点がこの図式からは抜け落ちている。特に、上流の南部藩の領地において河川改修が行われたとき、下流の仙台藩に与える影響は無視できない。堤防工事などの高水工事、すなわち河水を漏らさずに流下させるという方策をとった場合には、下流における洪水の激化という結果をも招きかねない。実際に、史料によれば明治初期に岩手県側の堤防工事に対して宮城県側からの意見書が出されたとの記録も存在する。こうした地理的な要因から地域間対抗関係が存在していたことは明らかであり、各藩が領内において別々に行政サービスを施すことの弊害がここに生じていたものと考えられる。

また、一口に領民といっても、必ずしも改修工事によって恩恵を得るものばかりではなかったことは想像に難くない。ここに、よりミクロな視点からも地域間対抗関係が生じているが、この点は現代の治水政策を分析する中で詳述する。

2) 現代の治水

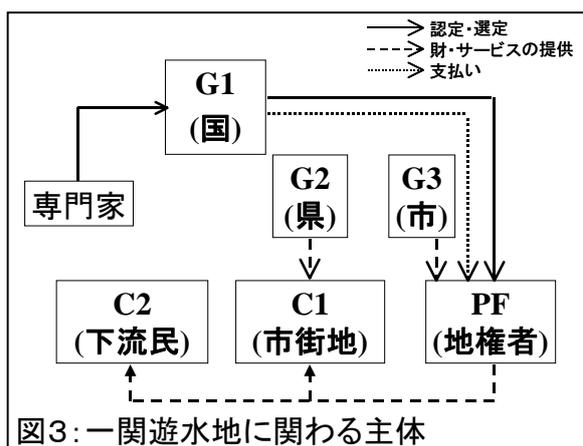
河川改修のあり方は、明治初期までは幕藩時代同様に各県の負担で行われていた。この形が変わるのは、明治17年の内務省直轄工事以降、全国的な制度としては明治29年の河川

法制定以降となる。この形を、北上川治水に当てはめて図2に図式化した。



ここでPFは、一関遊水地においては遊水地内地権者に当たるが、治水事業一般において、土地を所有権なり使用权という形で差出し、財・サービスを提供する存在として描いた。必ずしもC1が宮城県民に該当し、PFが岩手県民に当たるということは意味しないが、少なくとも図1の近世の治水で見られていたマクロな地域間対立はこの図式である程度描き出されている。国は、流域全体の視点を持って、社会的重要度や地理的条件をもとに工事すべき箇所を決定する。そこで地権者の所有権や使用权の一部が必要となれば、対価を支払うことでそれを得る。それにより国が財・サービスを提供しているとも言い換えられるが、ここでは地域間対立を描き出すため、地権者を財・サービスの提供者とした。

3) 一関遊水地事業



一関遊水地事業における、各主体の関わりを図3に図式化した。図2と同様、PFにあたる遊水地内の地権者は、国からの選定と支払いを受けて、市街地や下流民に治水という形の

サービスを提供している。新たに加えた県は磐井川の堤防工事等を行うことで市街地に対するサービスを提供している。市町に関しては、主に地権者の相談窓口として作用し、一種のサービスを提供しているものと考えた。また、国による選定を科学的に裏づけ、啓蒙する役割として、専門家に位置づけを与えた。地権者と市街地住民とは、本来地域的には同一の社会に属するにも関わらず、G1が行った選定によって、PFとC1という利害の異なる立場におかれている。ここに、ミクロな地域間対立が読み取れる。

5. まとめ

前章のSavas図式による分析から、治水事業においては図2に見られるようなマクロな地域間対立と、図3から読み取れるようなミクロな地域間対立があることが分かった。国による関与により、マクロな地域間対立はある程度緩和されるが、ミクロな地域間対立に関しては一関遊水地事業に見られる通り、依然顕著なものと考えられる。所有者の存在する土地を利用して、他の土地の便益を図るという性格上、この種の治水事業においては不可避な対立であろう。

その中であって、一関遊水地事業の計画が承認され、現在まで建設を進めることが出来ている要因について、ここで整理しておく。第1に、国や県などの事業を実施する存在だけでなく、相談窓口となった市町や、国の正当性を保証した専門家らが計画段階から関わったことが挙げられる。また、聞き取り調査では、「元々毎年のように冠水するところだから、使用权を国に譲るくらいは仕方ない」という意見も聞かれた。水害常襲地であるという歴史的背景から、専門家らの公正な意見も合わせて、理解が得られやすい下地があったものと考えられる。ただし、農地を守るための小堤建設が緒についたばかりであること、上流の衣川付近で新たな浸水被害の激化が起こったことなどを鑑みれば、依然として同事業において検討すべき課題は残っている。

最後に、Savas図式による分析の効果について考察すると、認定・選定を描き出すことにより国の公共サービスのあり方について一定の知見を得ることが出来たと言える。財・サービスの提供を描くことで、地域間対立の存在についても描き出された。ただし、図3におけるPFとC1の関係のように、同一の地域に属しながら利害が対立したり、時には同一の主体の中でも複数の役割を持ちうるような場合において、文章による補足を必要とする点が同図式の課題であると考えられる。

参考文献

- 内田和子（1985）遊水地と治水計画－応用地理学からの提言、古今書院、234pp.
- 日本人文科学会（1960）北上川－産業開発と社会変動－、668pp.
- 国土交通省河川局（2006）北上川水系河川整備基本方針、20pp.

- 国土交通省岩手河川国道事務所（2004）資料「一関遊水地事業－北上川－」
- 富山和子（1974）水と緑と土、中公新書、188pp.
- 国土交通省河川局
<http://www.mlit.go.jp/river/index.html>
- 国土交通省岩手河川国道事務所
<http://www/thr.mlit.go.jp/iwate/>
- 一関市（2006）一関市市勢要覧
- 一関市史

終章 考察

古井戸 宏通（東大院）

「はじめに」でも述べたように、地域資源管理事例、とりわけ欧州林政事例を NPM 論一般と比較すると、下記のようないくつかの特徴がみられる。

1. 公共サービス（環境便益）と市場財（木材など）の供給が同時に行われている。これに関連して、公共サービスが提供されている「空間」が無視できない。
2. 民間企業 PF と土地所有者を区別する必要がしばしば生じる。
3. 施策対象の決定や「望ましい施業」の定式化にかかわる技術情報をもつ専門家の役割が重要になっている。
4. 公共部門自身が専門家的役割を果たすケースもある。

これらの特徴の政策的含意として、「環境便益と木材の結合供給を目的とする技術情報の提供という専門家の役割が重要」であり、「大規模な造林が国策であった時代から、施業や樹種転換も含めた更新方法の選択といった微調整が地域の課題として重要になってきており、この変化を受けて、より詳細な技術情報が要請されているようである。『ポスト工業化』の時代にあって、森林の再生力・林業経営の継続性を維持するためには、森林・林業に関するきめ細かい知識（技術情報）をローカルレベルで動員する必要性が生じているともいえる。森林の多面的機能を考慮した地方私有林行政の新たな展開にとって、施策対象の画定、施業のあり方や施業費用にかかわる技術情報が今後ますます重要になると考えられる」といった暫定的な立論が可能である。

しかし本報告書においては、こうした政策的含意の抽出を急ぐことよりも、Savas 図の施策分析における有用性と限界について考えたい。上記の特徴を踏まえて Savas 図を描く場合、大別して、主体の種類と関係性の分類の2つの制約に突き当たる。この制約は、地域資源管理施策の構造にかかわるものである。以下、1～7章において記述された事例および提起された問題をこの2点から整理してみよう。

（1）主体の種類

Savas 図では、G（政府、地方公共団体）、PF（私企業）、C（消費者）、VA（非営利団体）の4種類が、特定の公共サービス供給事業の図式化にあたっての標準的な主体分類となっている。

1章は、小笠原におけるエコツーリズムとその規制を扱ったものであり、a.政府には、林野庁、環境省、東京都、小笠原村という、セクションや分権性のレベルが異なる4つの主体が存在し、b.私企業はガイド業者であり、c.消費者は観光客であり、d.非営利団体には、業界団体的なものも含めると7つの主体が存在した。このほか、公的な協議の場である「合意形成・調整機関」が6つ存在し、山崎はこれを非営利団体とは区別し、擬似的な主体として扱っている。

2章は、長野県小川村における「絆の森」事業を分析したものであり、地域資源の持続性という観点から分析すると非常に多種多様な主体をみななければならない。公的関与という観点からこれを単純化すると、非営利団体「信州フォレストワーク SFW」を認定し実際に資金を支出している公的機関は県であり、SFWの活動がもたらす財・サービスの提供は、直接的には森林所有者に対する森林整備サービスの提供でありながら、同時に都市住民に対する環境用役の提供にもつながっていると奥山はみる。

3章は、東京都自然環境局が推進する「東京グリーンシップ・アクション」を分析したものであり、この事例の特徴はボランティア団体の数の多さである。芝原は、私企業を含む団体と、その構成員を区別し、団体をPF、構成員をVAとみなした。これはNPOなどによってさらに都民ボランティアが認定される構造を明示するためであると考えられる。

4章は、ケニア野生動物保全における保全活動・保護区運営体制を時系列的に分析したものである。政府部門について、植民地時代の宗主国政府や現代における国際機関の関与が重要な役割を果たしているのが特徴である。また、本来観光客を顧客とする営利企業にすぎない観光会社が、地元経済振興と野生動物保全という必ずしも両立しない活動を展開するなかで、「誰がこの会社を認定しているか」「受益者は誰か」という関係性の時系列的变化を目黒は注視している。目黒はさらに、地域のスケールと「野生動物とのかかわり」の2軸によって主体分類を拡張するという意欲的な提案を示している。

5章は、国有林野事業における「遊々の森」制度を、岩手県遠野市の事例について時系列的に分析したものである。「遊々の森」制度は、国有林が森林教育の目的で国民に林地の一部を利用させるものである。国有林の財政機構を考慮して、政府部門を一般会計と林野庁に分けている。

6章は、日本林野制度史において特徴的な「官地民木林」制度の成立した青森県鱒ヶ沢町の事例を時系列的に分析している。赤池の示す図3は、1993年に到るまで、地盤が国有であるにもかかわらず、国・所有者・立木の消費者の間になんらの金銭的支出が発生していないという前近代的関係をシンプルに明確化することに成功している。1997年に国から町に地盤（土地）の払下げが行われた後は、町・所有者・立木の消費者等の間に金銭的支払いが発生するようになったがそれが具体的にどのような関係であるかを図4は視覚的に明示している。

7章は、一関遊水地を例に、近世の治水事業、現代の治水事業を一般化した上で、当該事業の特徴を分析している。近世治水のGには旧藩が現れ、現代の治水では、Gは近代国家、住民は地権者PFと受益者住民C1に分けて深谷はとらえている。その上で、一関遊水地事業に関しては、国・県・市・専門家・地権者・市街地・下流民という諸主体間の関係を分析している。

(2) 関係性の分類

Savas図では、財・サービスの提供、(金銭的)支払い、認定・選定、の3種類のフローが、特定の公共サービス供給事業の図式化にあたっての標準的な主体間の関係性を記述す

る分類となっている。

1章においては、擬似的な主体である協議会等の〈合意形成の場〉においてなされる「協定」を、双方向の認定線で表章したのが山崎のくふうである。また、非営利団体が協議会に「参加」することが、協議会を「認定」とみなす。協定の扱いについては、3章の芝原も問題提起をしており、Savas のいう「Institutional Arrangement」でありながら Savas 図式には描くことができない、と論じている。協議によって地域資源管理のアイデアが合意されるプロセスをどうみなすかは難しい問題であり、仮に専門家のみがアイデアを提供するのであれば単なるサービスの提供にすぎないが、協議会に参加するという活動は、利己的な目的に加えて、地域集団の安定化に寄与する可能性もあり、結果として一定の科学的合理性をベースとした、地域集団にとってのベター・オプ的な管理指針が策定されるという意味で言えば、サービスの提供（＝地元にとっての管理ノウハウの確立）にかかわる共同行為であるとみなすこともできよう。

2章の「絆の森」は、5章とも共通するが、事業活動の場を意識した表章方法となっている。奥山の場合、「場」は主体間の関係を示す矢印の背景として巧みに描かれている。

3章の芝原のもう一つの問題提起は、CSR 的な企業の行動において、企業の利得をいかに表現するかということである。社会責任会計においては企業の「社会貸借対照表」における将来正のフローを生じうる資産として記録されるべき性格のものであろう。したがって、これが表現できないのは、Savas 図が現実には発生しているフローを表章する体系であるにすぎないという正当な批判を意味する。

4章においては、「1. 2」において目黒が、「3つの関係行為の修正」を正面から論じている。支払いについてはとくに修正の要はないとしつつ、財・サービスの供給については、野生生物資源利用における「消費的利用」「非消費的利用」の差異を鋭敏に指摘して、これに対応する管理を区別することを提唱した。Savas が想定していなかった、かつ持続性に大いにかかわる論点である。認定・選定については、「(1)」に述べた「誰が観光会社を認定しているか」という論点、とくに認定者としての地元住民の存在を注視している。

5章においては、「遊々の森」制度が、Savas が主たる対象とした公共サービスの提供というよりは、利用を重視した土地管理的性格が強いことを反映して、大地の分析においては、〈土地〉という場を擬似的に主体として想定し、これに対する働きかけを意味する二重矢印を新たに設定している。制度の性格が、土地利用に深く根ざしているこうした事例においては、このような分析が有効であるかもしれない。ただし「土地」そのものは経済主体ではありえないことはいうまでもない。

6章と7章は、Savas の想定した関係性自体に手を加えるよりも、Savas の想定内において時系列的な変化を抉出した分析である。7章の深谷論文において、旧藩時代の治水について地元出役が存在しなかったかなど、6章の赤池論文において、共同体的出役義務が存在したとすれば当然サービスの供給であるし、出役しない場合に金銭支払いで代替するシステムであれば「支払い」も存在したであろう。こうした近代以前の諸システムの Savas 図に

よる表章という課題も、こうした事例によって明確になった。

地域資源管理において、主体と関係性には、以上のような多様性があることがみてとれる。これらは先述したように、地域資源管理における公共サービス供給の構造をどうとらえるか、という問題に直結している。どういう構造類型が存在し、それぞれの構造がそれぞれの事例について適切なか否かといった評価は、ここまでの限られた事例においては差し控えたい。

ところで、公共サービス供給として森林管理をとらえた Perrot-Maitre and Davis (2001) は、以下のような分析視点を示している(1)。

1. どんな生態系サービスが資金助成されるか
2. 誰がそのサービスを供給するか
3. 誰が支払うか
4. どんな手法が用いられるか
5. 法的文脈はなにか
6. 公共部門の役割は？
7. 公平性のかかわる部分はなにか
8. 森林への意図される影響はなにか
9. 同様のシステムを構築するための教訓はなにか

このうち、「1.」「3.」は、Savas 図における「支払い」、「2.」は「財・サービスの提供」におよそ相当し、「4.」「5.」のあたりに「認定・選定」がかかわると考えられる。つまり、Savas 図は、上記「1.」～「9.」についてみただけでも、構造の一部をみるためのツールであることがわかる。

そもそも「7.」の公平性は、公共部門の関わり方についての憲法的重要性をもつ規準である。これは、Savas 図の拡張によって表章しうるというよりも、記述的な分析と併用することで初めて明らかにすることができよう。このような限界はあるものの、Savas 図を描くことでえられたさまざまな施策類型のそれぞれについて、たとえば公平性の議論をすることは 100% 可能であるのであって、Savas 図自身の善悪よりも Savas 図をどう使うかということが重要であろう。その方法については、すでに各章の執筆者が明示的であるか否かにかかわらず示唆しているところである。一例として、山崎が「財・サービスの適切な提供が不十分であり、行政からの財の提供に頼りがちで、受益者である PF からの財やサービスの提供が不十分である」「C である観光客からの受益者負担が適切に行われていない」と指摘した点は、何が「適切」かという論点を残しつつ、まさに公平性についての議論となっている。Savas 図の拡張とともに、Savas 図の活用方法については、今後の課題としたい。

筆者の総括、理論と事例分析のすべてに対して、読者の助言と叱正を賜れば幸いである。

注

(1)Perrot-Maître and Davis (2001) : Case Studies of Markets and Innovative Financial Mechanisms for Water Services from Forests, p2

