協働の観点からみた森林づくり活動の運営方法に関する研究

—滋賀県における流域森林づくり委員会活動を事例として—

高橋 卓也 (滋賀県立大学)

山崎啓太郎 (パナソニックフードアプライアンス株式会社)

Collaboration in Managing Forests: A Case Study on Watershed Forest Committees in Shiga Prefecture

Takuya Takahashi (The University of Shiga Prefecture)

Keitaro Yamazaki (Panasonic Food Appliances Co., Ltd.)

Forest management in Japan needs citizen collaboration under the current difficult circumstances. This paper analyzes the collaborative activities of six watershed forest committees in Shiga Prefecture. We conducted hearing research on the committee secretariats and a questionnaire survey among participants of the committees and found that the overall satisfaction levels were high among the

participants and that the characteristics and styles of the committees influenced the evaluation levels reported by the respondents about committee activities. Specifically, the distinctive activities of the committee, the assignment of specific roles to members, and strong leadership most strongly influenced the evaluations.

1. 背景と目的

森林・林業政策のなかでも、協働（多様な地域課題の解決やより質の高い公共サービスの実現を目的とする住民を構成メンバーとする自主的・自発的なさまざまな活動主体をはじめ広く「民」と行政との対等な立場での協力関係 [1]）の重要性が強調されるようになっていく。平成 23 年 7 月に閣議決定された「森林・林業基本計画」では、以下のように、国民全体による協働の必要性が強調されている。

森林の有する多面的機能の発揮のためには、森林の適正な整備及び保全並びに林業・木材産業の健全な発展に向けて関係者が一体となって努力していくだけでなく、森林を社会全体で支えていこうという機運を醸成し、国民の幅広い理解と具体的な行動を促すことが必要となる。（「森林・林業基本計画」[2]，p.9，下線部本稿著者）

また、地方自治体においても同様の動きが存在する。

滋賀県においては、2004 年に琵琶湖森林づくり条例が施行され、2005 年には、琵琶湖森林づくり基本計画が策定されている。そのなかでうたわれているのは、「環境重視」「県民協働」の 2 つの新たな

視点に立った森林づくりである。また、他の多くの県と同様、滋賀県では、森林環境税を導入し、広く県民に森づくり費用の負担を求めている。

ここで、民有林に関し、協働が言及されることが疑問となるかもしれない。私有財産である森林について、とくに木材生産という収益目的の森林である人工林について、なぜ所有者以外の県民が関わるのが政策課題となっているのか。この疑問に対し簡単に答えておきたい。第 2 次大戦後の日本では、民有林において人工造林が大規模に進行した。当初の目的は自律的な産業としての林業の育成であったが、木材輸入の自由化にともなう木材価格の相対的な下落、生産性向上の停滞等によって、林業の収益性は低下した。こうした状況下、日本の人工林は公的な支援なくしては、管理が不可能な部分が大きくなっている。人工林といえども、水源涵養、土砂災害防止、地球温暖化防止等の環境面での公益的機能を有している。したがって、人工林を多く含む民有林に対しても公的な支援が必要であり、その 1 つの在り方として、協働が課題となっている。

しかし、現在のところ、協働の具体的なあり方に

については、日本各地において、試行錯誤を繰り返しており、あるべき姿はいまだ明確になっていないというのが現状であろう。

すでに、森林・林業分野における協働活動については、理論的検討（たとえば、柿澤 [3]）および事例研究（たとえば、柿澤 [4]、岡田 [5]）はいくつか存在するが、それらの研究では、活動の過程を全体として検討・評価しており、参加者個々の態度まで掘り下げた研究は管見の限り存在しない。多様な立場の主体が参加する協働活動において、それぞれの参加者の態度の違いが重要であることは言うまでもなく、本研究はその点について明らかにしようとする。

本稿では、地方自治体における森林づくり活動を協働の観点から評価し、より良い運営方法について検討することを目指す。

滋賀県では協働の森づくりを実現するための手段の1つとして、滋賀県の6つの流域（大津、南部、東近江、湖東、湖北、高島）に流域森林づくり委員会が設立された。これらの委員会では、それぞれ異なった運営方法がとられている。それぞれの委員会の運営の成果について評価することによって、運営方法の違いが運営の成果にどのような影響を及ぼすのかを探る。

2. 方法

(1) 概要

各委員会の事務局担当者への聞き取り調査によって、各委員会の運営方法の違いを確認する。各委員会の委員にアンケート調査を実施し、協働という観点から見て、委員会の活動について評価してもらう。また、全般的な満足度についての評価も依頼する。運営方法の違いと各委員の評価とをクロス分析することによって、運営方法が評価とどのように関係しているかを明らかにする。

(2) 聞き取り調査

6つの委員会の事務局（滋賀県職員）に聞き取り調査を行った。6つの流域名およびそれぞれの委員会がカバーする市町の範囲については表1を参照されたい。表1に示すように、各委員会のカバーする区域における森林面積は約1万5千haから約4万haという幅が見られる。森林率は39%から57%、人工林率は30%から54%に分布している。人工林の成熟度を示す人工林蓄積は、199 m³/haから294 m³/

表1. 滋賀県流域森林づくり委員会と流域森林の特徴

流域森林づくり委員会	該当する市町	森林面積 (国有林を 含む) ha	森林率 %	民有林 人工林率 %	民有林 人工林 蓄積 m ³ /ha
		2011 年現在			
大津	大津市	25,157	54	40	248
南部	草津市, 守山市, 栗東市, 野洲市, 甲賀市, 湖南市	39,951	49	53	202
東近江	近江八幡市, 東 近江市, 日野町, 竜王町	31,462	43	30	199
湖東	彦根市, 愛荘町, 豊郷町, 甲良町, 多賀町	15,248	39	54	245
湖北	長浜市, 米原市	53,117	57	40	261
高島	高島市	36,966	53	47	294
全县		201,904	50	44	243

haの違いが見られる。

各流域森林づくり委員会は、滋賀県が2006年に定めた「流域森林づくり委員会設置要綱」[6]に準拠して設置されている。「要綱」では、委員会の目的を「流域の森林づくりの在り方、進め方等について、県、市町等への提案その他の活動を行う」としている。委員については、「定数は15名以内とし、地域住民、森林所有者、森林づくりに関する活動を行う団体等によって構成し、県が選任または公募する」と定めている。

(3) アンケート調査

平成21年度までの委員67名に対して、アンケート調査票を送付した。調査期間は、2010年11月7日～12月17日である。有効回答数は39件（有効回収率は58%）であった。

アンケートの内容は、第1部では各回答者の属性及び委員会への参加状況・満足度、第2部では委員会活動に対する評価を問うものである。

第2部の質問項目は、群馬県の提示した『NPOと行政との協働に関する指針』[7]を参照して作成した。すなわち、協働の前提条件および原則を援用し、運営方法の評価項目を設定し、それぞれについての評価を回答者に尋ねることによって測定した。

ここで設定した評価基準とは、以下の7つの項目である。

- (1) 公共性の認識
- (2) 相互理解
- (3) 目的の明確化・共有化

- (4) 自立性・対等性の尊重
- (5) 信頼関係の構築
- (6) 役割・責任の明確化
- (7) 透明性の確保

3. 結果

(1) 聞き取り調査

聞き取り調査の結果、流域森林づくり委員会の活動の全体像が明らかになった（表2）。2006年ころから活動が開始しており、いずれの委員会でも開催頻度は2か月に1回である。東近江の4名を除いては、委員数は12名から15名である。そうした共通点とは別に、それぞれの流域森林づくり委員会の特徴も明らかになった（各委員会を匿名として扱うため、表2においては、以下で述べる特徴についてはあえて記載していない）。特に、独自事業の有無、役割分担の有無について、違いが見られた。すなわち、話し合い以外に、独自に森林管理の調査や木材製品の開発などの独自の事業を行ったか否か、とい

表 2. 各委員会の特徴

流域名	大津	南部	東近江	湖東	湖北	高島
設立年	2007	2006	2006	2007	2006	2007
開催頻度	2か月に1回	2か月に1回	2か月に1回	2か月に1回	2か月に1回	2か月に1回
委員数	13	14	4	12	14	15
代表者の有無	あり	あり	なし	あり	あり	あり
分科会の有無	なし	なし	なし	あり	あり	なし
広報誌の有無	なし	なし	あり	あり	あり	なし
その他の特徴	現地調査など	フォーラムの開催など	ワークショップなど	フォーラムの開催など	フォーラムの開催など	びわ湖環境ビジネスメッセへの参加

表 3. 回答者の年齢

年齢	人数	%
10代	0	0%
20代	1	3%
30代	2	5%
40代	2	5%
50代	14	36%
60代	14	36%
70代	6	15%
80代	0	0%
計	39	100%

う点で委員会別に違いが見られる。また、分科会を設置して、役割分担を行ったかどうか、についても違いが見られた。さらには、中心人物が強いリーダーシップを発揮して委員会活動を引っ張ったかどうか、という点についても違いがあった。

(2) アンケート調査：記述統計

委員の特徴を見ていきたい。まず、年齢別にみると60代以上が過半を占めており、高年層の比重が大きいことがわかる（表3）。

次に職業・所属について概観する（表4）。回答者全体として見ると、それぞれの職業（所属）グループからまんべんなく構成されていることがわかる。

次に、委員会参加の満足度について検討する（表5）。約7割の回答者が満足を示している（＝「満足できた」＋「ある程度満足できた」）。

満足度を職業（所属）別に見た（図1）。製材業・建築業などの企業者およびNPO・ボランティア団体の間で、やや満足度が低いことがうかがえる。

満足度を尋ねた際に、「満足できた・ある程度満足できた」と「あまり満足できなかった・満足できなかった」についての理由を自由記述で述べてもらった。満足できたと答えた意見の中には、「色々な立場の人と交流ができた」という点が多く（29件中7件）挙がっていた。他には、「森林の現状を

表 4. 回答者の職業（所属）

年齢	人数	%
森林所有者	6	15%
森林組合	6	15%
製材業・建築業など	6	15%
NPO・ボランティア団体	7	18%
研究者	2	5%
学生	0	0%
その他	11	28%
不明	1	3%
計	39	100%

表 5. 委員会に参加しての満足度

満足度	人数	%
満足できた	8	21%
ある程度満足できた	19	49%
あまり満足できなかった	12	31%
満足できなかった	0	0%
計	39	100%

図1. 職業（所属）別の満足度の分布

図2. 「提言活動」における公共性

把握できた」等の意見もあった（29件中5件）。反対に、満足できなかったという人の意見では、「実現への見通しが見えてこなかった」などの点が挙げられていた（11件中6件）。

委員会の活動を大別し、県・市への提言活動（提言活動）と県民啓発活動（啓発活動）に分けて、前述の7つの評価項目に基づいて評価を依頼した。

たとえば、「提言活動」における「公共性」（具体的については、「広く地域住民のことを考えて委員会に参加できている」）を満足できたかどうか、「できた」「ある程度できた」「あまりできなかった」「できなかった」の4段階で評価を求めた（図2）。

図2に示すように、回答者全体では、23%が「できた」と評価し、51%が「ある程度できた」とし、26%が「あまりできなかった」とし、「できなかった」とするのは0%である。A、B、C、D、E、Fとアルファベットで示しているバー（帯）は各委員会での評価の分布を表している。各委員会を特定せず、匿名扱いとするため、アルファベットによる記述とした。それぞれの委員会で、分布に差異があることが分かる。

こうした評価を2つの活動分野について7つの指

表6. 委員会活動の評価（点数）

活動分野	評価項目	全体	A	B	C	D	E	F
提言活動	公共性	3.0	2.9	2.5	3.2	2.8	3.2	3.3
	相互理解	3.3	3.4	2.8	3.3	3.6	3.2	3.8
	信頼関係の構築	3.0	3.3	2.3	2.7	3.0	3.2	3.5
	自立性・対等性の尊重	3.1	3.1	3.0	2.7	3.6	3.2	3.5
	目的の明確化・共有化	3.1	3.3	2.7	3.0	3.2	3.2	3.3
	役割・責任の明確化	3.1	3.0	2.5	3.1	3.6	3.0	3.3
	情報交換	2.4	2.2	2.0	2.3	2.4	2.6	3.3
県民啓発活動	公共性	2.6	2.5	2.0	3.0	2.0	3.0	3.0
	相互理解	2.9	3.2	2.2	3.2	3.0	3.0	2.5
	信頼関係の構築	2.9	3.1	2.0	2.9	2.8	3.0	4.3
	自立性・対等性の尊重	3.0	3.0	2.0	3.2	3.4	3.2	3.5
	目的の明確化・共有化	3.0	3.1	2.3	3.3	3.2	3.2	2.5
	役割・責任の明確化	2.9	2.7	2.2	3.4	3.4	3.0	2.5
	情報交換	2.5	2.6	1.7	2.4	2.8	2.8	3.0

標で行った。その結果、14（＝2×7）の評価指標が得られた。

次に委員会別、評価基準別に評価結果を見る。評価を全体として簡単に見渡すため、回答を点数化し、回答者全体、各委員会別に平均値を求めた。具体的には、「できた」という回答には4点、「ある程度できた」には3点、「あまりできなかった」には2点、「できなかった」には1点を与えることとした。その結果を表6に示す。

「提言活動」の分野で、評価基準ごとに比較すると、回答者全体（「全体」のコラム〔列〕）では、相互理解の評価（3.3点）が高く、情報交換の評価が低い（2.4点）。一方、「県民啓発活動」の分野では、自立性・対等性の尊重及び目的の明確化・共有化が高く（ともに3.0点）、公共性（2.6点）および情報交換（2.5点）が低い。

活動分野の間で、共通する評価基準で比較すると、ほとんどの場合、提言活動の方に高い点数を与えている（例外は、「情報交換」で、提言活動が2.4点、県民啓発活動が2.5点）。

委員会間で比較しても、ばらつきが見られる。表3の中で、全体より当該委員会が高い点数を得ている場合は、そのセルを灰色で塗りつぶしている。

(3) クロス集計

次に示す3件の仮説を検証するため、クロス集計を実施した。

仮説1：独自事業の有無と評価の間には相関がある。

仮説2：役割分担の有無と評価の間には相関がある。

仮説3：中心人物の強力なリーダーシップの有無と

評価の間には相関がある。

聞き取り調査の結果より、各委員会の特徴（独自事業の有無、役割分担の有無、中心人物の強いリーダーシップの有無）を判断し、以下の分析に用いた。また、評価については、「ある程度できた」（3 点）以

表 7. 独自事業の有無と評価のクロス集計

	評価項目	クラメール連関係数
提言活動	(1) 公共性	0.23
	(2) 相互理解	0.04
	(3) 信頼関係の構築	0.04
	(4) 自立性・対等性	0.12
	(5) 目的の明確化・共有化	0.08
	(6) 役割・責任の明確化	0.15
	(7) 情報公開	0.08
県民啓発活動	(1) 公共性	0.38 (+)
	(2) 相互理解	0.29 (+)
	(3) 信頼関係の構築	0.06
	(4) 自立性・対等性	0.29 (+)
	(5) 目的の明確化・共有化	0.29 (+)
	(6) 役割・責任の明確化	0.35 (+)
	(7) 情報公開	0.23

表 8. 役割分担の有無と評価のクロス集計

	評価項目	クラメール連関係数
提言活動	(1) 公共性	0.19
	(2) 相互理解	0.18
	(3) 信頼関係の構築	0.28 (+)
	(4) 自立性・対等性	0.35 (+)
	(5) 目的の明確化・共有化	0.17
	(6) 役割・責任の明確化	0.21
	(7) 情報公開	0.23
県民啓発活動	(1) 公共性	0.16
	(2) 相互理解	0.16
	(3) 信頼関係の構築	0.11
	(4) 自立性・対等性	0.35 (+)
	(5) 目的の明確化・共有化	0.16
	(6) 役割・責任の明確化	0.15
	(7) 情報公開	0.30 (+)

表 9. 強いリーダーシップの有無と評価のクロス集計

	評価項目	クラメール連関係数
提言活動	(1) 公共性	0.07
	(2) 相互理解	0.17
	(3) 信頼関係の構築	0.41 (-)
	(4) 自立性・対等性	0.25 (-)
	(5) 目的の明確化・共有化	0.17
	(6) 役割・責任の明確化	0.21
	(7) 情報公開	0.23
県民啓発活動	(1) 公共性	0.06
	(2) 相互理解	0.27 (-)
	(3) 信頼関係の構築	0.47 (-)
	(4) 自立性・対等性	0.07
	(5) 目的の明確化・共有化	0.03
	(6) 役割・責任の明確化	0.04
	(7) 情報公開	0.09

上の評価を当該基準に与えた場合、その基準について達成されたものとし(1 と評価)、「あまりできなかった」(2 点) 以下の評価を与えた場合、その基準については達成されていないものと(0 と評価)した。

まず、独自事業の有無と評価の関係を検証する。クラメール連関係数による分析結果を表 4 に示す。

なお、黒くセルに色を付けているのは、やや強い相関が認められたもので連関係数は 0.25 以上である。灰色でセルに色を付けているのは、やや弱い相関が認められたもので連関係数は 0.1 以上である。

クラメール連関係数は、負の値をとらない。やや強い正または負の相関関係を示すため、連関係数の後ろのカッコ内にプラスまたはマイナスの符号を記載した。

表 7 より分かるように、独自活動の有無は県民啓発活動の評価と多くの場合、関係している。

次に、役割分担の有無と評価の関係について検証する。表 8 にクロス集計の結果を示す。「提言活動」「県民啓発活動」ともに、2 つの基準について、正の相関が確認された。

最後に、中心人物の強いリーダーシップの有無と評価の相関について検証をおこなう。この関係についてのクロス集計の結果を表 9 に示す。

強いリーダーシップの存在は、提言活動においては、信頼関係の構築、自立性・対等性の評価について、負の相関を有している。県民啓発活動については、相互理解、信頼関係の構築の評価について、負の相関を有している。

4. 考察

滋賀県における流域森林づくり委員会の特徴としては、60 代以上の高年者層が過半を占めていることが挙げられる。これは、事務局が主体となる選出の過程で、現在、地域で活躍している人物、各グループの主導的立場に立つ人物を多く選ぶこととなり、このような結果になったと考えられる。また、森林に関心を持つ年齢層が高くなっており（[8] 参照）、その結果、高年者層が委員会でも多くなっているとも考えらえる。

委員の職業（所属）構成はバランスがとれており、各種別別に大きな偏りはない。これも、事務局が委員を選定する際、職業（所属）のバランスを考慮した結果だと考えらえる。

多くの委員が、委員会の参加に満足している。この結果は、額面通りに取ることもできる一方で、委員会に参加したことに対する事後的な正当化の結果とも解釈できる。製材業・建築業などの企業者およびNPO・ボランティア団体からの参加者の間で、比較的満足度が低い。「会議ばかりで進展がなかった」といった自由記述なども参照すると、スピード感をもって具体的な成果を求める希望が満たされなかったことが原因でないかと考えられる。

「提言活動」と「県民啓発活動」に大別した場合、一般的に、「県民啓発活動」に対しての評価が低くなっている。この違いは、2か月に1回と時間的に制約されたもとは、行政などへの提言は比較的簡単になしうるのに対し、県民の啓発は期待した水準を達成しづらかったと考えることができる。

クロス集計の結果から、独自の事業をすることが、県民啓発活動に対する評価を高める要因となることがわかる。分かり易く森林に関わる事項を県民に伝えるうえで、具体的な目に見える事業による発信が有効だと委員が考えていることを示している。

また、委員会内で役割分担がなされた場合、提言活動では「信頼性の構築」「自立性・対等性」、県民啓発活動では「自立性・対等性」「情報の公開」の面で評価を高めることが分かった。

強いリーダーシップは、提言活動においてパフォーマンスを高める可能性がある一方で、委員会内部の交流については、必ずしも有効に働かないことが判明した。限られた時間の中で、結果を出すことと各委員の思いを共有することとの間にトレードオフが働いていることが推測できる。

5. 結論

本稿では、滋賀県において試みられている県民協働の森林づくり活動について、参加者のアンケート調査を中心に分析を行った。参加者の特徴および満足度が明らかになった。また、運営方法の違いによる、参加者の評価の違いも見いだされた。

今後、住民との協働を実施するうえで、これらの事項を参考にすることが必要であろう。

年齢層の偏りについて、意識的に調整することが求められる。若年層の意見・立場の協働活動への反映が不十分である恐れがあり、どのように若年層を取り込むべきか検討すべきである。たとえば、現在、

滋賀県では森林環境学習が「やまのこ」事業として県下の小学4年生を対象として1997年度より実施されている[9]。また、全国的には「緑の少年団」が1960年より活動を行っている[10]。こうした活動の発展形として「緑の青年団」(仮称)が形成され、そこから協働への参画が行われるならば、青年層の意見・立場の反映が容易となり、協働により大きな発展の可能性が現れるであろう。

運営方法についても、本稿はいくつかの示唆を与える。県民啓発活動として、外部にアピールする独自事業を展開することをまず考えなくてはならない。そうした事業を軸として、組織体制も考える必要がある。分科会などによる、役割分担を適切に行う必要がある。最後に、リーダーの立ち位置について再検討が必要だろう。

本稿では、滋賀県における森林・林業分野での協働活動について、参加者の視点から、その成果を検討した。他都道府県での事例との比較対照が、将来の研究課題として挙げられる。さらには、農業、環境など他分野での事例との比較検討も森林・林業分野の協働の特質を明らかにするために興味深い課題として考えられるであろう。

参考文献

- [1] 羽貝正美「基礎自治体の新しい地平：参画と協働によるローカルガバナンスの刷新と自治体再構築」、羽貝正美編『自治と参画・協働：ローカルガバナンスの再構築』、学芸出版社、2007年、pp. 8-30.
- [2] 林野庁「森林・林業基本計画」(平成23年7月26日閣議決定)、2011年.
- [3] 柿澤宏昭「地域における森林政策の主体をどう考えるか：市町村レベルを中心にして」、『林業経済研究』50(1)、2004年、pp. 3-14.
- [4] 柿澤宏昭「地域材による住宅建築をめぐる協働関係の形成に関する考察：十勝地方のカラマツの家づくりを対象として」、『林業経済研究』53(3)、2007年、pp. 12-20.
- [5] 岡田久仁子「第4章 森林環境税の形成と住民参加」、岡田久仁子著『環境と分権の森林管理：イギリスの経験・日本の課題』、日本林業調査会、2007年、pp. 141-174.
- [6] 滋賀県『流域森林づくり委員会設置要綱』、

- 2006 年.
- [7] 群馬県『NPO と行政との協働に関する指針』, 2008 年.
- [8] 高橋卓也「滋賀県南部流域住民の森林に対する意識について—アンケート調査による構造の解明—」, 『農林業問題研究』第 45 巻第 2 号 (第 175 号), 2009 年, pp. 218–223.
- [9] 滋賀県「森林環境学習『やまのこ』事業/滋賀県」 <http://www.pref.shiga.jp/d/mori/shinrinzei_jigyo/yamanoko/>2011-11-9 ダウンロード, c. 2011 年.
- [10] 国土緑化推進機構「緑の少年団」 <<http://www.green.or.jp/fukyu/kids/youth/>>2011-11-9 ダウンロード, c. 2011 年.

(受理日: 2012 年 3 月 9 日)