

地域住民が主体となった森林管理の可能性

音喜多 陽子

研究の目的と方法

近年、日本の森林は木材価格の低下などから資産的価値が薄れ、また、生活様式の変化から積極的な森林の利活用が少なくなっている。農林水産省が行った調査において、林業者自らが所有林の手入れの不足を感じている結果となっている。その理由として挙げられているのが木材価格の低下である。

森林のうち特に人工林は手入れを継続的に行なうことで森林の質の向上がはかれることから、林業の衰退は森林の質の低下に繋がると言われている。その対策として、国では森林整備を行う担い手を育成し、森林整備を促す政策を推進している。林業の主な担い手である森林組合が森林所有者へ施業を働きかけ積極的に森林整備を行っているが、森林所有者の高齢化や相続によって森林の境界が不明であったり、伐採した木を搬出する道路網の整備が不十分であったり、集約化施業を推進する人材の不足など多くのハードルがあり、森林整備が十分におこなわれている状況ではない。森林管理の担い手として、森林所有者のほか生産森林組合、林業グループなど林業に関する様々な組織があるが、所有森林を伐採しても収入が少ないため所有林の税金の支払いに苦勞する、構成員の高齢化から組織の存続が難しくなるといった状況にある。しかし、森林整備を担う NPO 法人の登場、都市住民との交流拠点として森林を活用し、活動を行っている団体や森林内に放置されていた未利用材を活用した取り組みなど、新たな視点から活動を活発化させる団体もある。

一方、東南アジアの各国では国によって呼び方は様々であるが、地域住民が森林の利用・管理を主体的におこなう参加型森林管理が行われている。ネパールでは Community Forest (CF) と呼ばれる地域住民で組織される共有林管理団体が国から借り受けた森林を管理、運営している。CF の行う活動によって生活の改善、収入の増加、森林の管理を適切に行なえるといったメリットがあることが知られている。これらのグループの活動は、単に森林の管理、経営を担う母体ではなく、地域の活性化やコミュニティ開発に寄与している。

日本でも入会林野など、地域住民が地域の森林を地域内で決めた規則に基づいて、共同で管理し、生活の一部として利用していた時代があった。生活様式や経済情勢の変化、地域社会の変化と共に入会林野を活用した地域住民主体による森林の経営・管理が廃れてきている。一方農業分野では近年、地域営農組織の設立や営農組織による作業の受委託、地域での水路の共同管理などコミュニティを母体とした営農に取り組んでいる。

森林所有者のみに森林管理を担わせることが難しい昨今にあって、地域において共同で森林を管理することは良好な森林環境を維持するために有用な方法ではないかと考えた。既存の研究では森林管理の担い手を森林所有者または林業団体のみとしている場合が多い。これは森林の管理主体と所有者が同一とみなされていたことによると考えられる。しかし、共同で森林を管理する場合は森林の管理主体は所有者のみではなく利用者も含まれ、利用

による収益や地域内外の交流など農山村地域全体での地域活性化への寄与も期待できると考えられることから、地域、集落単位での森林管理の可能性を検討することが必要であると考えた。

そこで本研究では、地域住民が主体となった森林管理は地域の森林を管理する方法として有効な手段となり得るかを明らかにすることを目的としている。

研究の方法として、文献調査などに基づいて、現在までの日本やネパールの森林管理の状況分析を行うとともに、農業分野の共同管理の現状について取りまとめた。次に、地域が主体となった森林や農地の共同管理を行っている生産森林組合、地域営農組織、NPO 法人に聞き取り調査を行い、事例分析・考察を行った。

論文の構成

第1章 研究の背景と目的

第1節 研究の背景

第2節 研究の目的

第3節 論文の構成と研究の方法

第2章 日本の森林と森林管理の現状

第1節 日本の森林と森林管理の現状

第3章 ネパールにおける森林の共同管理の現状

第1節 ネパールの森林と森林管理の現状

第2節 森林の共同管理のコミュニティ開発への展開

第4章 日本の森林の共同管理の現状

第1節 森林の共同管理の歴史

第2節 共同管理の現状

第5章 農地の共同管理の現状

第1節 農地の共同管理の現状

第6章 地域事例にみる共同管理の現状

第1節 聞き取り調査の目的と概要

第2節 遠野市の農事組合法人宮守川上流生産組合

第3節 奥州市の生母生産森林組合

第4節 奥州市の赤生津生産森林組合

第5節 大槌町のNPO 法人吉里吉里国

第7章 考察

第1節 森林の地域共同管理の意義と要件

第2節 コミュニティ開発から見た森林の共同管理の可能性

第3節 今後の課題

引用・参考文献

論文の概要

まず、第1章では研究の背景として、森林整備の状況と森林所有者の意向、その他の森林管理の担い手など、日本の森林管理を取り巻く状況についてまとめている。また、日本の森林管理の状況と比較する形でネパールのCF、日本の農業分野の取り組みについて言及している。こうした背景をもとに、地域や集落単位での森林管理に関する議論が活発になっている状況を通じて、地域住民が主体となった森林管理は地域の森林を管理する方法として有効な手段となり得るかという課題を抽出している。

第2章では、研究の中心である日本の森林と森林管理の現状について、文献調査により整理を行った。この論文では手入れを継続的に行う必要のある人工林を対象としていることから、森林整備の必要性についてまとめている。また、森林を所有形態で分けた場合6割を占める私有林所有者の意識調査結果をもとに、森林経営に関する考え方や今後の管理の意向をまとめた。これにより、森林整備が行われない状況とそれに対する課題を抽出した。

第3章では筆者が日本の森林管理方法に地域での共同的な管理の方法を考える契機となったネパールの森林を活用したコミュニティ開発の例について紹介している。ネパールでは1988年の林業部門マスタープランにおいて森林利用・管理活動の主体である森林利用グループ、Forest User Group (FUG)への森林管理の委譲が認められるようになり、Community Forestry (CF)が定義された。1993年に公布された森林法では、住民参加によって森林を育成し、林産物収入を地域の発展に利用すべきとの提言がなされ、森林管理は地域の森林利用者を主体とした体制へと転換されてきた。2011年現在ネパール全75郡のうち74郡で17,000以上のCommunity Forest Users Groups (CFUGs)が設立されている。CFは地域住民主体の森林管理と地域の森林利用を行うものとされており、地区単位で組織され、集落近傍の国有林の委譲を受ける。政府が作成しているガイドラインを基に、森林の利用者となる地域住民が適切な管理を行い、収入を適切にグループ内に還元するための規則を定め、管理を行う。CFから産出された木材や薪、飼葉の販売価格、無断伐採などの行為をした際の罰金はグループの生活レベルにあった価格を設定でき、さらにグループ内でも社会的弱者や貧困層家庭に対しては木材や薪を安く提供することとなっている。

さらに、グループではCFからの収入を利用し、地域の集会所や、車が通行できる道路、水道や貯水タンクなどの整備を行っている。近年では収入を貧困層や女性へ割り当

て、生計を援助するプログラムに取り組むなど CF を活用したコミュニティ開発の事例が増えている。ネパール政府もこの取り組みに力を入れており、地域で森林を管理しながら生活に必要な資材を調達し、地域の森林を活用しながら貧困層や社会的弱者の生活改善につながる活動や、地域全体が発展するような取り組みが見られる。

第 4 章では日本の森林の共同管理の歴史として入会林野に注目し、入会林野の特色を取りまとめると共に、入会林野を整備したことによって誕生した生産森林組合の特徴と現状をまとめた。さらに、地方自治施策で創設された認可地縁団体制度を利用した地縁団体の法人化による森林の所有についても記述している。そのうえで、森林整備や管理の受委託を行っている森林組合や生産森林組合の消極的解散の受け皿となっている認可地縁団体は論文で期待する集落レベルでの地域活性化につながる森林の共同管理主体とはなり得ないと結論付けている。

また、近年多様化する森林の地域管理主体として、林研グループやコミュニティ林業の取り組みを紹介している。事例紹介を通じて森林の管理主体が多様化している現状を示し、設定した課題の再確認を行っている。

第 5 章では日本の農業分野で地域での共同管理がどのように行われているかを紹介している。農業分野では地域全体の農業を発展させていく手段として集落営農に取り組んでいる地域が全国に多くあり、農作業の共同化や機械の共同利用によるコスト縮減、後継者育成の取り組みなど地域社会、農業の維持・発展に貢献している状況が見られる。農林業センサスの分析から農家と林家の重複割合が高いことわかっており、このことから集落営農での取り組みや組織体制は同じ地域の森林管理主体へ活かすことができると考察した。

第 6 章では事例調査と分析の章である。本研究では、地域住民が主体となった森林管理は地域の森林を管理する方法として有効な手段となり得るかという課題を挙げている。このため、地域が主体となった森林や農地の共同管理を行っている生産森林組合、NPO 法人、地域営農組織に聞き取り調査を行い、分析を行った。

聞き取り調査の結果、先行研究で地域の林野の共同管理の要件とされる「住民の自覚」、「林野の持つ多面的機能発揮への理解」、「中心人物の牽引力」に関しては、地域活性化という視点を盛り込んだ森林の共同管理においても必要な要件であることが認識された。一方、先行研究で重要とされている「自治体との関わり」や「都市住民をはじめとする外部との連携・協力」は限定的で、あくまでも組織のある地域に重点をおいた活動を行っており、地域主体の組織は対象も地域に的を絞った活動を行っていることが明らかになった。

また、本調査研究を通じて、地域が主体となった森林や農地の共同管理主体が持つ新たな視点についても取りまとめている。それは①「地域への還元」、②「初期のリーダーと成熟期リーダー」、③「組織化のきっかけ」、④「地域資源としての林地（農地）の認識」、⑤「補助金の活用」である。調査を行った組織では地域の子供たちに、林業や農業に触れ合う機会

を与えている。また、地域への還元として雇用の提供を行う、地域の人々との交流のために祭りの開催を行うなど、利益を地域へ還元するという意識が強いという点である。

2つ目は組織のステップに応じたリーダーの存在である。組織設立時の初期リーダーは何らかの地域組織の役職に就いた経験があり、地区を集落や班など細分化したまとまりの中から均等に配分された調整型リーダーであることが多い。また、組織がステップアップした段階では成熟期リーダーとして経営能力のあるリーダーがリーダーシップを発揮している。聞き取り調査結果より、組織の段階に求められるリーダー像が、組織の段階によって異なるという認識が示された。

3つ目は組織化のきっかけである。地域にとって負の影響がもたらされる、または変化を求められた際に地域として地域資源を再確認し、その資源を活かして地域に貢献するための活動を起こす目的で組織化が図られるという共通点があり、組織化のきっかけは外的要因がトリガーとなっていることが推察された。

4つ目として森林や農地が地域の資源であるという認識が挙げられる。地域の活性化のために活動を行うには、森林や農地が地域資源であるという認識が必要であることがわかった。

5つ目は補助金の活用である。調査を行った組織は、林地、農地の管理や機械の導入のために補助金の活用が不可欠であると考えており、積極的に活用している。

これらのことから、地域活性化の視点から見た地域の林野の共同管理の要件を整理すると、「住民の自覚」、「地域資源としての森林の認識」を基礎として、組織の各ステップに合わせた中心人物の牽引が必要となってくる。さらに、活動の成果を地域へ還元するなど、地域を中心に据えた組織運営が重要な要件となると考えられた。

第7章はまとめと考察の章である。調査の分析から、地域の森林の共同管理主体の存在は、森林管理の主体としての役割のみならず、森林という共通課題を中心として地域住民をつなげる役割を果たしていると考えられた。森林や農地を活かし、世代間の交流をはかる場としての役割も期待でき、多面的な活用の可能性があることが明らかとなった。また、地域への還元を中心に据えた組織が地域にある場合、その組織を核に森林、農業分野のみならず、地域活性化の活動母体としての機能や雇用の創出による人口流出の防止などに貢献していると考えられ、組織の存在がコミュニティの活性化に寄与していると考えられる。このことから、地域住民が主体となった森林管理は地域の森林を管理する方法の1つとして有効な手段であるということを結論付けている。最後に、組織運営の方法に関する検討や、調査対象組織の中でも設立から間もない組織の継続調査の必要性を今後の課題としている。