

多様な主体の協働による環境公益活動について

庄内海岸林保全と飛島漂着ゴミクリーンアップの2事例から

呉尚浩（東北公益文科大学）

1. はじめに 「公益」と「自然環境保全」

(1) 公益とは何か？（呉 2002、p.38-40）

「"他者の存在"を尊重し、"他者への配慮"と"他者とのつながり"を重視する考え方とそれにもとづく行動」（他者とは「人びと」だけでなく「自然環境」を含む）

「公益」 過度な「私益」の追及（「公害」）

「公益市民」の登場：他者に配慮し、つながりを大切にするため（公益的意識）に、知力、労力、コスト等を自発的、積極的に提供する市民、つまり「公益力」を持った市民

公益的な社会（公益社会）：他者（人びと、自然環境）へ配慮する「公益市民」による「公益行動（活動）」によって成り立つ社会

他者（人びと、自然環境）へ配慮する社会ということは、すなわち「協調・協働型社会」「循環型社会」を志向するということになる。

(2) 自然環境保全における公益を考えるキーワードとしての「市民コモンズ」「協働」

自然環境：本来つながっているもの、本来ひとつらなりのもの（存在）

自然は誰のものか？：本来、誰のものでもない（所有）

- ・しかし現状は、人的区分（行政域・管理担当・地域・所有区分など）により分割されて、利用・管理が行われている。

市民コモンズとは？：ある地域に関わる多様な主体によって、自然資源の共同の利用と管理を行っている場合、その自然『空間』、『システム（制度、仕組み、技術）』、人と人との『関係』、およびそこから生み出される共同の『力』のことを「市民コモンズ」呼ぶ（池上の用語を用いて、呉が独自の意味で使用。コモンズの定義については、多辺田を基本としている）。

「環境公益活動」とは？：「他者」（人びと、自然環境）のうち「自然環境への配慮」を主目的になされる公益活動である。さらに一歩進めて考えれば、（このような人的な垣根を越えて）誰のものでもない、ひとつらなりに存在し自然的機能を発揮する場として自然環境を認識し、多様な主体と「つながり」「協働」することにより、自然資源の利用・管理・保全を行う活動といえる。まさに「市民コモンズ」の実現を指向する活動こそが、「環境公益活動」と呼ばれるにふさわしいといえる。

人間同士がつながりを失っているときに、自然の中で協働し共通の体験をすることによって、その意見の相違を克服することが容易になる。

本報告では「環境公益活動」と呼ばれるにふさわしい、山形県庄内地方の2事例を紹介し、そこから明らかになる課題と公益とのかかわりについて論じたい。

2. 庄内地方の海岸林保全にみる環境公益活動

(1) 事例の概要

当地域は、江戸時代以前に荒廃した海岸林を先人の努力で日本有数のクロマツ砂防林に再生させた歴史を持つ。60年代以降の森林所有者による維持管理不足や、80年代以降の松くい虫被害の発生で、不健全な松林が増加。98年の大雪害を機に地域住民による保全活動が活発化し、さらには木質バイオマス利用によるエネルギーの地域循環創出への取り組みも模索されている。

2002年度からは、県の庄内総合支庁の主導による「出羽庄内公益の森整備事業」が開始。国有林・民有林として、2市1町（遊佐町、酒田市、鶴岡市）にまたがる松林を、行政、森林組合、所有者、住民団体、NPO、教育機関などが協働して保全する枠組みづくりをめざし、関係者が車座的につながりあう協働のネットワークが公的に形成されている事例として注目される。

(2) 新たな保全の担い手の登場と多様な主体による協働関係の構築

海岸林の保全への取り組みとして、林野庁の森林管理署、県市町の林務担当課、森林組合、農家林家などといった従来からの保全主体以外に、ここ数年、地域・広域NPO（ここでいうNPOとは、NPO法人だけでなく、市民活動・ボランティア団体などを含むこととする）、教育機関、行政主導型ボランティアなどの新たな保全主体が多く生まれてきている。既存のグループを含め、その主なものを挙げると以下のように類型化される。

庄内地域の海岸林保全活動グループとタイプ

（クロマツ砂防林地域以外の海岸林保全団体を含む、呉（2002）p.54, 表3-1に加筆）

a. 地縁コミュニティ型

- ・砂丘地砂防林環境整備推進協議会（遊佐町）
- ・加茂山を守る会（鶴岡市）

b. 地域NPO型

- ・山王森の緑を育てる会（酒田市）
- ・万里の松原に親しむ会（酒田市）
- ・飯森山の緑と景観を考える会（酒田市）

c. 広域NPO型

- ・森の人講座実行委員会（庄内全域）
- ・庄内海岸のクロマツ林をたたえる会（庄内全域、NPO法人）
- ・NPO法人庄内エコ・プランニング（庄内全域）

d. 行政主導型（県および市）

- ・"海の幸を育む山に緑を"ボランティア（遊佐町）
- ・砂防林ボランティア（酒田市/光ヶ丘地区、飯森山地区）
- ・魚の森づくりボランティア（鶴岡市）

e. 教育機関型（小・中・高・大学）

- ・小学校：西遊佐小・稲川小（遊佐町）、十坂小・松陵小（酒田市）
西郷小・湯野浜小（鶴岡市）など
- ・中学校：遊佐中（遊佐町）など
- ・高等学校：酒田中央高校（酒田市）、鶴岡中央高校（鶴岡市）
- ・大学：東北公益文科大学・森づくりサークル（酒田市）

これらの活動の多くは、それぞれが自律的に活動しながらも、保全の現場では、多様な主体と協働し活動を行っていることが特徴的である（図表、西遊佐小学習林整備の事例を参照）。

(3) 庄内地域の海岸林保全・市民活動年表（1998～2003年）

- <1998年度> 11月の大雪害による住民保全活動意識の目覚め
- <1999年度> 小学校におけるクロマツ活動開始（十坂小）
- <2000年度> 行政主導型・地域コミュニティー型ボランティアによる保全活動開始
 - ・「酒田市飯森山地区砂防林整備ボランティア」（行政主導）発足
 - ・「砂丘地砂防林環境整備推進協議会」（遊佐）発足：
- <2001年度> 市民グループによるクロマツ保全活動開始
 - ・「庄内海岸のクロマツ林をたたえる会」発足
 - ・「万里の松原に親しむ会」発足
 - ・「東北公益文科大学・森づくりサークル」発足
 - ・「日本海岸林学会」発足（山形大学農学部にて第1回大会開催）
- <2002年度> 新たな対話の場とルールづくりへ向けての取り組み
 - ・「出羽庄内公益の森づくりを考える会」（県主導）発足
 - ・「森林ボランティア関係団体連絡会議」（酒田市）発足
 - ・多様な主体による協働・学校林整備・学校間連携の開始
 - ・幅広い主体の参画（県組組：「海の幸を育む山に緑を」ボランティア、商工会議所：「クロマツと遊んじゃおう2002」など）
 - ・十坂小「全日本学校関係緑化コンクール学校林活動の部」で最高賞の特選を受賞
 - ・「全国ボランティア研修集会庄内大会」にて遊佐町がクロマツ林をテーマに分科会を開催、他県団体と交流
- <2003年度> 「公益の森づくりを考える会」市民主導へ向けての取り組み、NPO・教育機関・酒田市の主体的な活動
 - ・NPOエコ・プランニング「庄内環境こどもサミット」開催
 - ・「飯森山の緑と景観を考える会」発足
 - ・「庄内海岸のクロマツ林をたたえる会」NPO法人格取得
 - ・万里の松原地区で「学校連絡会」が発足：地域における有機的な連携の萌芽

(3) 新たな"協働の場（対話と実践）"と"ルール"づくり

新たに多様な主体が保全に参加するにあたり、保全方針や役割分担を再検討する必要性が生じ、02年度から県庄内総合支庁森林整備課の事業として、国・県・市町、大学・小学校などの教育機関、林業団体、住民団体など、幅広い関係者に参加を呼びかけ、海岸林を一体的に整備する方針を話し合う場としての「出羽庄内公益の森づくりを考える会」が発足。03年度からは、会の継続と活動推進のために、市民主導の方針が打ち出され、県・NPO・大学の3者で事務局を運営し、ゾーニング、保全活動、環境教育に関する3専門部会を設置することになった。

また、02年度から、酒田市でも独自に「森林ボランティア関係団体連絡会議」を発足、情報交換会や各種研修会を開催。03年8月、東北森林管理局を訪問、NPOや森林組合が中心で酒田森林管理センター廃止に関する要望書を提出。合わせて、能代市・風の松原の視察を行った。

これら庄内地方の海岸林保全における地域全体を挙げての取り組みは、関係する各機関や団体が一同に会して、現実的課題を話し合い、しかも実際に現場で協働している事

例として、全国的にも画期的な取り組みであり、まさに現代的なコモンズ再構築の試みの一つのモデルといえよう。

(4) 今後の課題

対話の場づくりが進む中、次なる課題は、より長期的な整備方針と新たなルールに関する合意を形成することであり、最優先されるべきは、目標林型に関するゾーニングである。近年の広葉樹を導入した針広混交林としての整備方針と従来のクロマツ単一斉林としての整備方針が混在し、関係者間の十分な合意を得ていないために、現場で混乱する場面が多々生じている。

また、海岸林には従来の飛砂・潮害防備、防風などの防災林としての機能を基本としつつも、保健休養、生態系・歴史・景観保全、教育研究・観光目的などといった新たな役割が求められている。これらの機能に応じた整備方針に加え、保全の担い手の役割分担に関するゾーニングについても、各地域における「所有 利用 管理主体 管理技術 生態系 景観」の総合的連関を十分考慮し、「公益の森づくりを考える会」を中心に合意を形成することが望まれる。

3. 飛島漂着ゴミクリーンアップ活動にみる環境公益活動

(1) クリーンアップ活動の経緯

近年の漂着ゴミの増加（特に島の西海岸）

島側からの漂着ゴミ問題対応についての行政への要望

（高齢化と過疎化のための労力不足、島からの排出ゴミでないことなど）

<2001 年度> 行政主導の市民ボランティアによるクリーンアップ開始

第1回飛島クリーンアップ作戦（8/30）

・山形県庄内総合支庁、酒田市が主催、市民ボランティアが参加

大学の動き：公益自由研究夏合宿で、はじめて飛島に。島の魅力とゴミ問題を知る

<2002 年度> NPO 主導による多様な主体の協働によるクリーンアップの開始

第2回飛島クリーンアップ作戦（7/7）

・実行委員会形式：NPO 法人パートナーシップオフィス（事務局）、NPO 法人庄内海浜美化ボランティア、県、市、酒田海上保安部、酒田航路標識事務所、東北公益文科大学（大学生が実行委員長）

大学の動き：NPO との協働で事前作業において作業現場に行くための簡単な木道を整備、公益自由研究夏合宿にて、NPO の協力を得て「漂着ゴミ問題と島の将来を考える島民座談会」を開催、酒田市の依頼を受け離島振興計画策定に関わる基礎資料作成のための調査<島民アンケートおよびヒアリング>実施）

<2002 年度> クリーンアップの継続と離島ゴミサミットにおける全国との交流・発信、国への提言、島づくり支援の視点の導入

離島ゴミサミット・とびしま会議（8/28 から 8/30）

・NPO 法人パートナーシップオフィス、全国クリーンアップ事務局、庄内グランドワーク、東北公益文科大学共催 / 大学ととびしまで開催

・「離島ゴミサミット」開催の意義

離島ゴミ問題をかかえる自治体と島民、国レベルでの関係省庁、NPO、研究者が、この問題で一同に会した画期的な会議

国レベルの法制度やシステムの整備を求める、国際的解決・経済社会全体の取り組みの必要性の確認
自分たちの地域の問題、活動の意義を、国際的・国レベルの視野から捉え直す機会

第3回飛島クリーンアップ作戦（8/30）

- ・実行委員会形式：事務局、実行委員長は同じ体制、昨年度に加え、山形県産業廃棄物協会が加わる（クリーンアップ後の宿泊が可能になる）。

回収した漂着ゴミの流出事件（9/18 報道）

- ・台風16号の余波で、回収した約1800袋（推定）のうち1500袋が沖合に流出
- ・事件からの教訓：この教訓をプラスに生かしていくことが何よりも大切
当事者意識をより持つこと、協働を推進していく上での役割分担と責任の明確化、危機管理の充実
ボランティア・地方自治体レベルでの取り組みでできることの限界と責任の明確化
大学の動き：NPOとの協働で漂着ゴミの定点調査に参加、クリーンアップ活動参加者に島の魅力を伝えるために、クリーンアップ直後に学生によるボランティアガイドを実施、および、とびしまマリンプラザにて、市民写真家、学生・教員、NPOによる飛島写真展・漂着ゴミ展示を開催、その他第3回公益自由研究夏合宿開催、飛島ガイドブックづくり、島の家での学生・夏季滞在、他大学との合同合宿開催（国学院大）など

< 2004年度の構想 > 協働の輪の拡大と充実、クリーンアップ技術の向上、全国との交流・発信・提言の拡大をめざす、島づくり支援の充実化

- ・島側（飛島コミュニティ振興会）の実行委員会への参加、島民行事として位置づけ
- ・搬送手段・危機管理などの改善・充実化
- ・離島ゴミサミット・つしま会議の開催

(2) 飛島から全国にモデルを発信・島づくりへの貢献に向けて

- ・多数の市民ボランティアが島で活動している事例として、広範囲における多様な主体の協働事例として、川と海と島をつなぎクリーンアップを展開している事例として、全国的にも高い評価を得ている。
- ・ゴミを通じて島と島外、市民・行政・企業・NPO・大学など多様な主体、島内での交流拡大。この力を、さまざまな島づくりの取り組みに生かすことが大切。

4. 「環境公益活動」の課題 「市民コモンズ」と「協働」の視点から

(1) なぜ自然を守るために協働しなければならないのか？

< 海岸林の事例 >

- ・今なお飛砂防備などの防災林としては大変重要であるが、エネルギー革命、農業の近代化により、農用・薪炭林として使用されなくなったため、従来の担い手である農家林家により管理放棄されたため新たな担い手が必要となった。防災林として総合的に管理される必要があるが、長さ33キロにわたり広大であり、国有林から私有林まで所有者・管理者が複雑である。

< 漂着ゴミの事例 >

- ・漂着ゴミは昔からあった：内容の変化、プラスチックゴミ等の人工物の増加、不法投棄ゴミの存在

この問題は、私たちの社会にとって新たな課題：漂着ゴミに関する法制度の不在（拾わなければ、誰も責任がない）、クリーンアップの担い手が存在しない、離島のケースなど自然地理的条件による技術的困難さの存在・多大なコストの発生

「公益市民」の登場と、その活躍の場を準備する行政・NPO・教育機関の取り組みの存在の好循環

新たな問題に立ち向かうには、問題の重要性を認識し、当事者感覚を持った主体間での協働（対話と実践）の場づくりと新たなルールづくりが必要。

(2) 「市民コモンズ」「協働」の場としての「海岸林」「海岸」

「農用林・漁場（経済資源）としての狭義の地域による自然資源の共同管理」に加えて、「かけがえのない自然環境（生態系・景観）としてのより多様な主体が関わる広義の地域による自然資源の共同管理」へ

地区外の人との協働により、地区の違いを越えて問題解決へ協力。

協働のメンバーが増えることの、意見調整に与える影響

規模の問題ではない。役割を担うメンバー間の意識の共有の深さが重要。

「共同の力」の増大の可能性

(3) 「多様な主体の協働による自然環境の保全を通じた地域づくり」に関する成功事例に共通する5つの点（呉 2002、p. 63、に加筆）

- a. 伝統的方法をヒントに、現代の課題に合う新しい技術、制度、ルールをつくり、自然の循環的利用と保全の課題に取り組んでいる。
- b. 多様な主体による協働のネットワークとしての「共的セクター」創出ともいえる形で課題を解決しようとしており、各主体の相互対等・互恵的な関係づくりと話し合いの場が存在する。
- c. 話し合いは、多くの主体が公的に議論できる場に加え、ワークショップ、学習会、小プロジェクト等の実践的な場の中で重層的に積み重ねられ、課題や価値観の共有、主体的な取り組みの意識化、役割分担の明確化、具体的な技術の開発と習得がはかられている。
- d. テーマが、生活・経済上の切実な問題であること、多様な主体が連携せざるをえない状況があることに加え、多数の共感を得る哲学や地域の誇りを甦らせる歴史的ストーリーの存在がある。
- e. 自然環境の危機という「マイナス」の経験を、人々が自然の大切さを再認識する契機とさせ、協働（対話と実践）の場づくりで「共同の力」を発揮させることにより、「地域づくり」におけるプラスの貢献へと転化させている。

5. おわりに 公益的な社会づくりへ向けてのより高次の取り組み

(1) どのように協働（対話と実践）の場をつくり、新たなルールを作っていくのか？

地域における取り組みから、全国・国際的レベルでの解決へのプロセスのモデル

- a. 問題発見
- b. 問題の重要性を認識する少数の主体による問題解決への取り組み
- c. 地域における協働の輪のひろがり
- d. 地域における協働の場づくりとルールづくり
- e. 他地域との協働・交流の場づくり
- f. および各地域および各地域間の協働の経験を生かした国レベル、国際的レベルのルール（法制度・システム）づくり
- g. 各地域の取り組みの充実化へのフィードバック

以上のプロセスを、各地域の活動の発展段階に応じて、より日常的に意識し、活動スケジュールに組み込んでいけるかが、より活動を継続させ充実させる鍵になるのでは？

- ・このために、自分たちの行政的責任範囲を超えて、より広いネットワークをつなげることでできる NPO や大学が果たせる役割は大きいと考えられる。しかし、具体的な法制度の変革の手続きの場面においては、行政の力を借りることが重要である。

(2) 「私たちはいつまで拾い続けるのか？」 ライフスタイル変革と持続可能社会づくりへ向けて

根本的には、現代の我々のライフスタイルと経済社会システム（大量採取・生産・消費・廃棄）の問題。これを見つめ直し改革しなければ、問題の根は解決しない。

地域のイニシアティブにおける循環型社会の創出の必要性

市民調査と市民環境保全技術の積極的実施と技術の向上

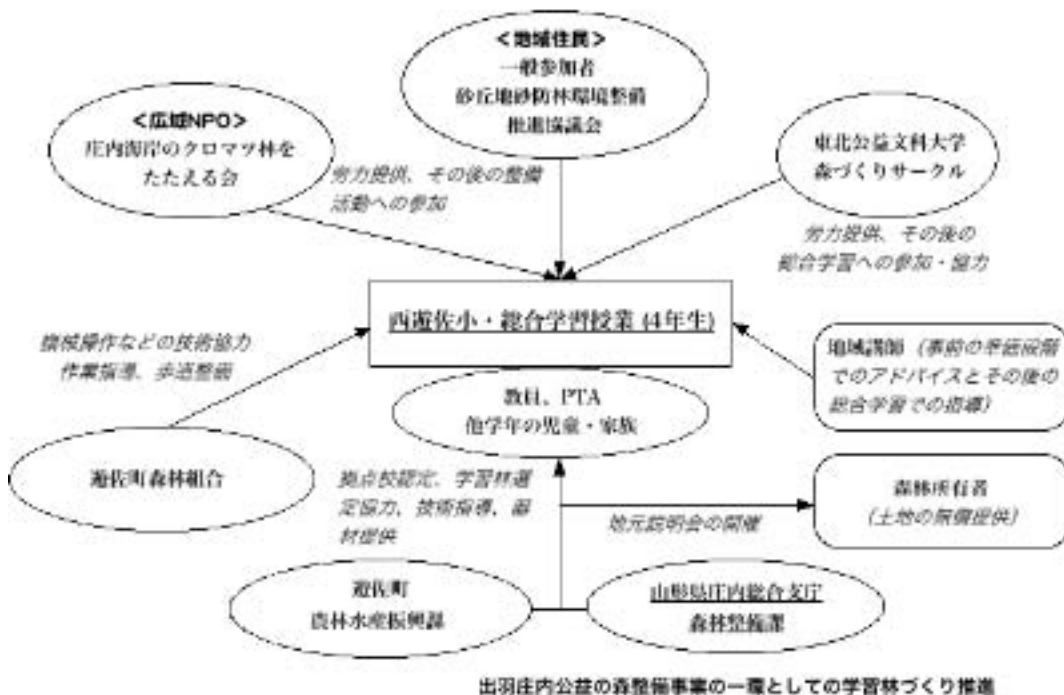
各地域の課題を集約し、国・国際レベルの法制度やシステム変革につなげていくための取り組みの手法を開発する必要性。

より高いレベルでのシステムの変革のために常に働きかけながら、目の前の課題を解決するための各地域での毎年の環境保全技術の向上との並行的取り組みが必要。

<参考文献>

- ・池上甲一(1996)「市民コモンズとしての溜池の意味論 水から見る都市・農村の環境観」日本村落研究会編『年報・村落社会研究 第32集 川・池・湖・海 自然の再生 21世紀への視点』農山漁村文化協会、pp. 31-67.
- ・呉尚浩(2003)「山形県・庄内地方：海岸林の保全活動」井上真編『山村地域の里山管理・利用における新たな主体形成～人的ネットワークの視点から～』(平成12～14年度科学研究費・研究成果報告書)、pp.68-80.
- ・呉尚浩(2002)「市民社会と公益 『いのち』を大切に社会づくりをめざして」小松隆二・公益学研究会編『市民社会と公益学』不磨書房、pp.38-67.
- ・呉尚浩(2000)「都市近郊における里山保全の新たな展開と課題 - 市民による共同管理をめぐって -」環境経済・政策学会編『アメニティと歴史・自然遺産』(環境経済・政策学会和文年報、第5号) 東洋経済新報社、pp.163-178.
- ・多辺田政弘(1990)『コモンズの経済学』学陽書房

図表3 遊佐町立西遊佐小学校・学習林「元気林」の整備現場における協働関係(2002.8.16実施)



図表2 庄内地域における新たな海岸林保全活動主体のタイプとその特徴
(クロマツ砂防林地域以外の海岸林保全主体を含む)

	所有	利用	管理主体	管理技術	生態系	景観
地縁団体	農林家	農業・防風 (歴史の継承)	農林家	伝統的	クロマツ 単純林	白砂青松
地域 NPO	農林家・行政 (国有林、市民公園、寺社林)	レク・環境・美化	地域市民	市民技術	多様性重視	公園的
広域 NPO (砂丘地クロマツ保全)	農林家・行政	松林荒廃への危機感 (防風・景観)	広域市民	市民技術	クロマツ >混交林	白砂青松 >新たな景観
(その他広葉樹保全)		バイオマス等 新しい利用	広域市民	市民技術	クロマツ >混交林	白砂青松 >新しい景観
		新たな自然と 人間との関わり オルタナティブな 社会を目指す	広域市民	市民技術 広葉樹植栽 自然林への誘導	混交林 >クロマツ 多様性重視	新たな景観
行政主導 型ボラン ティア	農林家・行政	ボランティア 体験 森づくり	広域市民	市民技術	あまりこだわらない	
教育機関	農林家・行政 学校・演習林	教育(総合学習) 生態系・歴史学習 体験・地域学習	児童・生徒 教員	市民技術		混交林 >クロマツ 新たな景観
		大学(学術・問題 解決的研究、体験) ※専門研究機関と の共同研究	学生・教員 市民との協働 小中高総合学習 への支援			防風など機能と多様性との バランス重視
行政 県	農林家 ・県市町	保安林管理 森林教育の普及	森組委託 ボランティア 奨励	専門的技術 市民技術 一部広葉樹 混植栽・混交 林への誘導	県：混交林>クロマツ 市町：クロマツ=混交林 生態系・新たな景観も考慮	
国有林	国	防風	森組委託	専門技術	クロマツ	
森林組合	農林家・行政	保安林管理 組合員・行政 の要請	職員	専門技術	クロマツ=混交林	