HOKKAIDO UNIVERSITY

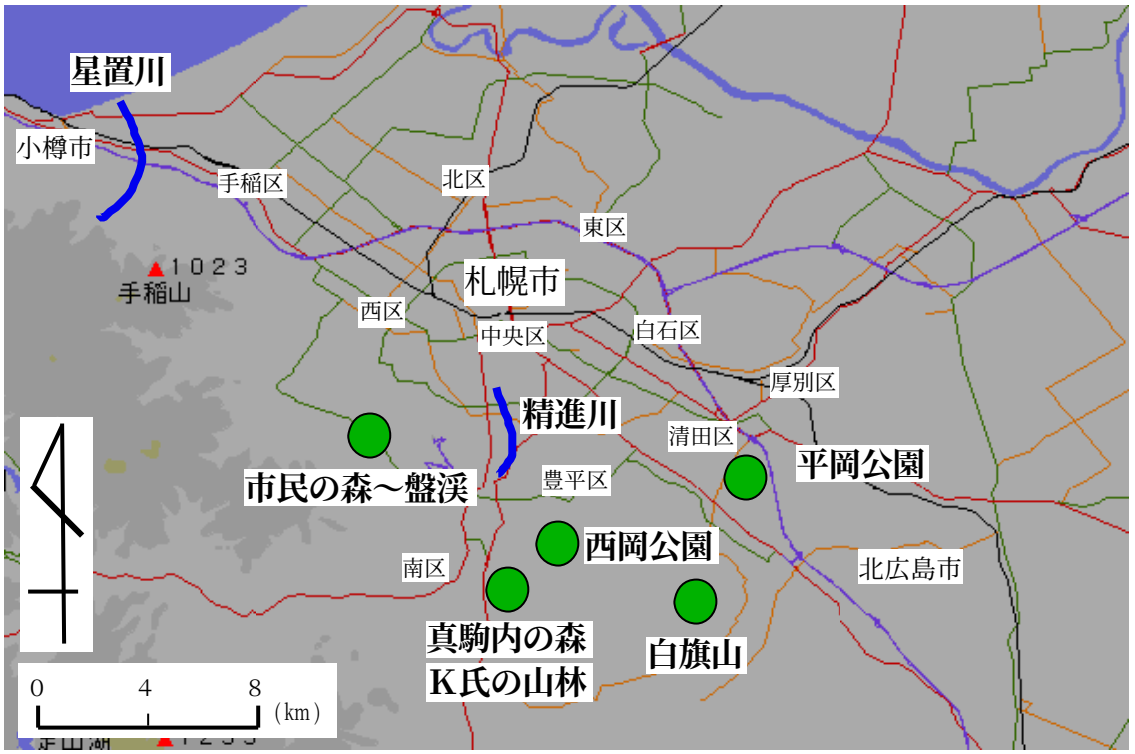
Title	札幌における森林・川・公園のあり方を考える ： コモンズの視点から
Author(s)	宮内, 泰介//編
Relation	北海道大学文学部地域科学演習I（1998年度後期）調査研究報告書 / 宮内泰介 編. pp.1-72.
Issue Date	1999-07-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49729
Type	report
File Information	miyauchilab_1998.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

札幌における
森林・川・公園のあり方を考える
――コモンズの視点から

北海道大学文学部
地域科学演習 I（1998 年度後期）
調査研究報告書

宮内泰介　編


星置川
小樽市
手稲区
北区
東区
1023
手稲山
札幌市
西区
中央区
白石区
厚別区
精進川
清田区
平岡公園
市民の森～盤渓
豊平区
西岡公園
南区
北広島市
真駒内の森
K氏の山林
白旗山
0
4
8
(km)

はしがき

本報告書は、1998 年度後期の「地域科学演習 I」（授業名「地域調査基礎（II）札幌のコモンズ」。受講生は文学部の 2〜4 年生）で行った調査研究の報告書である。

環境問題とは、"人と自然の関係"の問題というよりも"人と自然の関係についての人と人との関係"の問題である、というのがこの報告書の出発点である。誰がその自然環境を利用するのか、誰が管理するのか、といった問題が結局のところ環境問題の根幹である、と私は考えている。そこで、地域の自然環境を、地域の人たちが共同で利用し、共同で管理するというしくみ――これを「コモンズ（the commons）」と呼ぼう――が注目される。

通常、コモンズの議論は農山村地域について行われる。実際、このゼミと並行して行った講義「比較地域社会学・環境とコモンズの社会学」では、日本の農山村地域およびソロモン諸島における山や海を事例に、コモンズについて考えた。

しかし、私たちは現在札幌という都市に住んでいる。この札幌で人と自然の関係について考えたいと思い、このゼミを始めた。「コモンズ」という概念が都市における自然環境と住民の関係を考えるのに有効なのかどうかよくわからないが、ともかくやれるところまでやってみよう。そんな感じでゼミを始めた。

学生たちには、なるべく現場に出かけ、現場の人々に話を聞くことをうながした。頭で考えるだけでは何も出てこない。現場に学び、それを持ちかえって、みなで考える。それを繰り返した。

森林、川、そして公園にかかわる人々に出会い、そこから多くのことを学んだ。「コモンズ」の概念は、問題点を整理するのにある程度役立った。しかし一方、その視点で整理しすぎたきらいもある。やり残したことも多いし、調査不足も目立つ。

忌憚のないご批判をいただきたい。

なお、本研究は今年度（1999 年度）のゼミで継続して行っている。

謝辞

今回の研究に当たっては多くの方にお世話になりました。とくに以下の皆様にはたいへんお世話になりました。記して感謝します（所属は調査当時。順不同）。

鈴木直樹さん（札幌市環境局緑化推進部自然保護課）、桐越陽一さん（札幌市環境局緑化推進部自然保護課）、橋本雅之さん（札幌市環境局緑化推進部自然保護課）、増田勉さん（札幌市森林組合）、坂本純科さん（札幌市環境局緑化推進部公園計画課）、高木秀諭さん（モラロジー研究所）、道家暁子さん（スコップ倶楽部）、湯浅みやさん（真駒内・芸術の森 緑の回廊基金）、笹田浩司さん（真駒内・芸術の森 緑の回廊基金）、長崎昭子さん（精進川グラウンドワーク準備委員会）、竹中万紀子さん（豊平川ウォッチャーズ）、渡辺和子さん（星置川を育てる会）、山田三夫さん（西岡の自然を語る会）、河原奈々枝さん（西岡公園の自然を残す会）

北海道大学文学部地域システム科学講座
宮内泰介

目次

1 人と自然との関わり――コモンズの考え方.....平川全機 **6**

1-1 コモンズとは.....6
1-1-1 ハーディンの「コモンズの悲劇」.....6
1-1-2 多様なコモンズ.....6
1-2 コモンズの再評価.....7
1-2-1 環境問題とコモンズ.....7
1-2-2 利用から見たコモンズ.....7
1-3 札幌のコモンズ.....8
1-3-1 研究の目的.....8
1-3-2 札幌の川・公園・森林の特徴.....8
1-3-3 都市におけるコモンズの展開.....9

2 コモンズとしての森林.....**11**

2-1 コモンズとしての森林とは.....佐藤和晃 11
2-2 札幌市の民有林管理の現状と林業.....佐川　徹 12
2-2-1 札幌市森林組合の事業内容の変遷.....12
2-2-2 林業の今後.....14
2-3 札幌市有林の現状.....佐川　徹 16
2-3-1 白旗山都市環境林.....16
2-3-2 考察.....17
2-4 市民の森.....佐藤和晃 18
2-4-1 札幌市市民の森事業概要.....18
2-4-2 盤渓市民の森概要.....18
2-4-3 市民の森になるまでの経緯.....19
2-4-4 盤渓市民の森の利用、管理状況.....19
2-4-5 札幌市市民の森事業の問題点.....19
2-4-6 今後の市民の森事業の課題.....20
2-5 里山利用の変遷――K さんの里山の場合.....佐川　徹 22
2-5-1 都市と山林.....22
2-5-2 里山利用の変遷.....22
2-5-3 まとめ.....24
2-6 真駒内の「緑の回廊」.....平川全機 25
2-6-1 真駒内周辺の森林の現状.....25
2-6-2 ゴルフ練習場の建設問題.....26
2-6-3 ナショナル・トラスト運動の状況.....28
2-6-4 問題点の整理.....30
2-7 所有･利用・管理のあり方.....平川全機 32
2-7-1 森林における所有・利用・管理.....32
2-7-2 所有・利用・管理の新しい関係.....32
2-7-3 所有・利用・管理の調整.....34
2-7-4 まとめ.....35

3 札幌市の河川に見るコモンズ.....徳永弥生・諸星菜緒・矢野結子 **37**

3-1 はじめに 37
3-1-1 川の変遷 37
3-1-2 川と地域 37
3-1-3 都市の中の河川 38
3-1-4 都市河川の現状 38
3-1-5 川と行政 39
3-2 札幌市の河川事情 42
3-2-1 札幌市における河川の管理形態 42
3-2-2 多自然型川づくりへの取り組み 43
3-2-3 河川行政とコンサルタント 43
3-3 事例１・精進川河畔林問題をめぐって 44
3-3-1 精進川の再改修 44
3-3-2 河畔林売却問題 44
3-3-3 河畔林問題後の市民団体の活動 45
3-3-4 北海道（札幌土現）の変化 46
3-3-5 地域の共有財産としての精進川 46
3-4 事例２・星置川をめぐる川づくりについて 48
3-4-1 星置川概況 48
3-4-2 現在までの整備 48
3-4-3 星観緑地造成――土手をめぐって 49
3-4-4 星置川をめぐる川づくり――河道内の樹木伐採 50
3-4-5 星置川の例を通して 50
3-5 「川」というコモンズの再形成 52
3-5-1 川に集う人々 52
3-5-2 行政と住民との意識の差 52
3-5-3 地域社会と川の新しい関係 53

4 コモンズとしての公園 54

4-1 公園とコモンズ ..... 溝渕清彦 54
4-1-1 公園と伝統的コモンズ 54
4-1-2 公園の制度と現状 56
4-2 札幌市の公園造成の事例から ..... 佐藤　淳 58
4-2-1 西岡公園ボート場問題 58
4-2-2 西岡公園パークゴルフ場建設問題 59
4-3 平岡公園にみる「市民参加」の公園づくり ..... 八木澤紀 62
4-3-1 平岡公園の概要 62
4-3-2 平岡公園駐車場問題から 62
4-3-3 「市民参加」による平岡公園造成――「ながぐつの会」と「スコップ倶楽部」の活動 63
4-3-4 平岡公園における「市民参加」による公園づくりの意義と行き詰まり 64
4-3-5 市民による公園管理への課題 65
4-4 公園におけるコモンズの可能性 ..... 岩本彩恵子・武藤菜穂子 67
4-4-1 公園と利用者 67
4-4-2 公園のコモンズ化 68
4-4-3 まとめ 70

1　人と自然との関わり――コモンズの考え方

平川全機

自然の多くは、程度の差はあるにしても人間との関わりがあったと考えられる。ある特定の自然に関わっている人間は、一人の個人だけではない。複数の人間が関わっているのが一般的である。複数の人間が関わっている典型的な例が、「コモンズ」（共有地）であろう。従来、複数の人間が共同利用している土地、「コモンズ」では、利用者が自己の利益のみを考えて行動するため、環境破壊が起こり、それを防ぐ方法は、共有地を私有地にすることであるとされてきた（Hardin, 1968=1993）。しかし、共同利用されている土地であっても、環境が守られている事例が報告されている。一方、私有地であっても、そこの開発の影響は所有者のみが被るものではない。そこで、私有地であっても実際の利用者の権利として共同利用権、「コモンズ」が見直されている。

1-1　コモンズとは

1-1-1　ハーディンの「コモンズの悲劇」

「コモンズ」とは、一般に共有地、入会地と訳される場合が多い（鳥越晧之, 1997b:6）。しかし、「コモンズ」については、多くの議論があり、その語の定義・類型は様々である（井上真, 1997:16）。まず、コモンズの議論の発端となった、ギャレット・ハーディンの「コモンズの悲劇」における議論から考えて行きたい。

ハーディン（1968=1993: 451-452）は、「すべての人が使用できる牧草地」を例にあげている。この牧草地を利用する人間は自らの利益を最大にするため飼育する牛の頭数を増やす。増やした牛から得る利益は、頭数を増やした牛の所有者が得る。しかし、牛の過放牧によるマイナスの影響は、共有地全体に及ぶため、 共有地を利用する全てに人間に分配される。つまり、牛を増やしたことによって得る利益は、増やしたことによる損失より大きい。この結果、すべての利用者が頭数を増やし、牧草地は過放牧になり、共有地は破綻する、つまり「コモンズの悲劇」が起きると結論づけている。ハーディン（1968=1993:465）は、「コモンズの悲劇」を起こさないためには、利益も損失も所有者自身が被る、私有地にすることが最善の方策であるという。

1-1-2　多様なコモンズ

さて、全ての「コモンズ」において「コモンズの悲劇」が起きているのだろうか。注意しなければならない点は、ハーディンが「コモンズの悲劇」起きるとした共有地は、「すべての人が使用できる」、つまりオープン・アクセスが保証された共有地での議論であった。しかし、共有地には利用できる集団が限られていたり、利用の規則が存在するものもある。こうした「コモンズ」

では、「コモンズの悲劇」は発生せず、持続的な利用が行われている例が報告されている（例えば、多辺田政弘, 1990）。このように同じ「コモンズ」という語を使用していても、様々な類型が存在している。

井上真（1997:16-17）は、これを整理して、「グローバル・コモンズ」と「ローカル・コモンズ」に分け、さらに「ローカル・コモンズ」を「タイトなローカル・コモンズ」と「ルースなローカル・コモンズ」に分けている。利用権が限定されていないのが、「グローバル・コモンズ」、一定の集団に限定されているのが「ローカル・コモンズ」。「ローカル・コモンズ」の中で、利用する集団内での管理・利用について規律があり、権利・義務の関係があるものを「タイトなローカル・コモンズ」、比較的自由に利用できるのを「ルースなローカル・コモンズ」と呼んでいる。さらに、井上（1997:17）は、「タイトなローカル・コモンズ」では「コモンズの悲劇」は起りにくいとしている。

<table>
<tr><td colspan="2">グローバル・コモンズ</td></tr>
<tr><td rowspan="2">ローカル・コモンズ</td><td>ルースなローカル・コモンズ</td></tr>
<tr><td>タイトなローカル・コモンズ</td></tr>
</table>

図１　コモンズの諸類型

1-2　コモンズの再評価

1-2-1　環境問題とコモンズ

これまでの「コモンズ」の研究によって、「コモンズの悲劇」が起きるのはオープンアクセスであって、共同利用されている土地、すなわちコモンズが必ずしもハーディンが言うように環境破壊を招くものではないことが明らかになった。

一方、ハーディンが「コモンズの悲劇」を防ぐとした私有地制度に問題はないのだろうか。所有・利用・管理が一つの土地で、所有者自身の中で完結していれば、問題はないかもしれない。しかし、そのような所有形態は実際には存在しない（宮内, 1998:135）。その結果、その土地の法的所有者と、実際の利用者の意向が合わないことが想定される。私有地では、確かに、過剰利用による環境破壊は起きないかもしれない。しかし、所有者による土地の開発が行われた場合には、実際の利用者の利益は侵害され、その開発は環境破壊と言うことができるだろう。また、フィーニィら（1990=1998:81）は、私的所有制度であっても、成長が遅く利益が上がらない資源では、持続可能な開発は行われないと結論づけている。

そこで、一定の規律の下で、実際の利用者の権利が保障されている「コモンズ」の存在が、環境問題を考える上で注目されている。

1-2-2　利用から見たコモンズ

コモンズの議論は、所有に関する側面に焦点が当たっているように見える。しかし、「所有は人間の自然に対する働きかけを前提」とした社会関係によって成立する（鳥越, 1997a:50）。すなわち、「働きかけ」（鳥越, 1997b:11）＝「利用」と社会関係によって所有のあり方が規定されると考えられる。所有－利用－管理は、互いに不可分のものである。この所有－利用－管理のあり

方は、自由な利用が可能な、オープンアクセス、「権利者以外のものに一切の権利を認めない」排他的私的所有、及びその中間に位置する共同利用権の 3 つに分けることができる（宮内, 1998:135）。

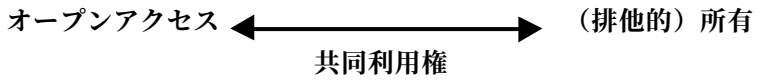


図２ 所有・利用・管理の形態（宮内, 1998:135 より一部改）

ハーディンのコモンズの議論は、オープンアクセスに関するもので、以降、研究対象となっているのは、共同利用権としてのコモンズであったと考えることができる。所有の本質が「働きかけ」（鳥越, 1997b:11）であるならば、自然環境に対して、人間がどのように関わっているか、すなわち利用の側面を中心にコモンズを捉えていくことが大切である。

1-3　札幌のコモンズ

今までのこうしたコモンズの研究の多くは、日本の農山漁村、東南アジア、太平洋島嶼部で伝統的に維持されてきたコモンズが多かった。確かにこれらの地域では、地域住民と地域の自然環境に密接な関係がある。一方、都市であっても、市民と自然環境の関わりは存在する。そこで、都市に、コモンズの考え方を適用できないだろうか。都市における街づくりを、共同占有権、住民参加に焦点をあてた研究として、鳥越（1997a:127-147, 205-225）などがある。しかし、都市内部や近郊の自然に対する研究は少なかった。自然と人間が関わっており、さらに複数の人の利用が期待されている点で、都市近郊の自然環境にもコモンズの考え方が適用できるのではないだろうか。

1-3-1　研究の目的

こうした考えのもと、札幌市において事例を研究することにした。まず、各事例において、所有・利用・管理形態を調査することから、実態と問題点の把握に努めた。ここから見える、都市住民にとって身近な自然環境における、現在の動きや問題解決の方向性として、利用を軸としたコモンズであるという視点が大切であることを明らかにしたい。さらに、具体的な提案のために、「利用者、しかもさまざまなレベルの利用者を、その利用の程度と質に応じて保障するシステム」（宮内, 1998:137）を考察することも試みている。考察の対象とした自然環境は、河川、公園、森林である。この中から、目的にそって、所有・管理の在り方をめぐって、地域住民・市民と行政、所有者と地域住民などの間に協力や問題のある事例を選んだ。

1-3-2　札幌の川･公園･森林の特徴

今回の調査では、川・公園・森林を取り上げたが、それぞれの持つ性質は大きく違う。しかし、所有者のみの管理・利用から、地域住民・一般市民が、一定の責任や役割を担っていく方向性は、共通して言えることである。この方向性が川・公園・森林のコモンズ化であるといえる。

行政にとっての川の利用・管理には、治水と利水の側面があった。そこには、地域住民にとっての河川、自然環境としての河川という視点が欠けていた。本レポートで取り上げられている動

きは、後者の 2 つの視点を取り戻そうという動きといえる。しかし、環境という側面はしばしば治水・利水と対立する。重要な点は、この 3 点のうちの環境を重要視する訳ではない。地域住民にとって河川がいかにあるべきかといういう視点も含めて、行政・市民・地域住民の意向を調整できるシステムを構築することが必要になってくる。その考え方が、現代の都市における「河川のコモンズ化」であると言える。

公園は、利用を前提とした自然環境であり、誰にでも利用可能である。利用形態から見ると、公園は、「コモンズの悲劇」が起きやすいとされるオープンスペースに近い。一方、所有・管理の側面から考えると、行政による所有・管理が行われており、利用者の管理に果たす役割は限定的なものがあった。これは、公園がオープンスペースとして利用されているため、全ての利用者に合った管理、全ての利用者が義務や責任を持った管理を担うことは不可能であるためでもある。しかし、ある特定の公園と関係が深い市民や地域住民の中からは、公園の管理に対する要望があり、その要望は一致するわけでもない。公園は、オープンスペースとして開放されているが、特定の公園に焦点をあてた場合、その利用者はある程度限定され、その利用者のなかにも利用の程度や形態には差があると考えられる。実際に、ある公園と関係が深い利用者が、管理の方向性を決定し、責任や義務も担っていく方向性が、望ましいと考えられる。この方向性は、公園の「コモンズ化」の流れとして評価できる。

森林では、共有林など法的に共有が認められている森林を事例としていないため、札幌市や個人に所有権がある。一般に開放されていない民有林においても、景観や公益的機能など森林の環境として機能の享受まで含めると、関わりの程度は薄いが民有林には多くの利用者が存在する。さらに、森林には林業の収益性の問題と、適切な管理を行わなければ森林が荒廃する一方、管理には経費がかかるという側面がある。従来は、この管理は所有者が担ってきた。この負担を支えるシステムがなく、開発される森林もあった。今後は、市民・行政が管理の面に様々な形で関わっていく事が大切であると考えられる。これは、森林のコモンズ化と呼べる。

1-3-3　都市におけるコモンズの展開

札幌市の河川・公園・森林の調査を通して、都市におけるコモンズの特徴が見えてくる。まず、都市住民にとっては、その自然環境の利用は、生業とは直結していないことがあげられる。伝統的コモンズでは、利用は利用者の生業としておこなわれる場合が多く、その意味でコモンズの重要性があった。一方、都市においては、生業には直結せずに、周辺環境として重要性を持っている。

次に、利用の問題である。都市におけるコモンズは、法的な所有者が明確になっているため、利用者による実際の管理という、利用を軸としたコモンズであることをもう一度確認したい。ここで、利用者は誰かという問題が発生する。利用者を一元的に捉えると、その意向は無数にあり、収拾がつかない。実際、どのような利用の仕方を、どの程度おこなっているのか、その自然環境と関係に応じて、その意向を反映させるシステムを作ることが、問題解決の一つの方向性であるを考えられる。

札幌市における河川・公園・森林の調査において、以上のことが確認された。現状では、どの事例でも利用者の参加のシステムが完成したわけではない。また、権利として法律的に明文化されているものでもない。しかし、今後の都市近郊の自然環境の管理の方向性として、コモンズの概念は重要な意味のあるものであると確信する。

参考文献

Feeny.David, Berkers.Fikret, McCay.Bonnie, and Acheson.James, 1990,”The Tragedy of the Commons : Twenty-Two Years Later” Human Ecology 18（1）:1-19＝1998, 田村典江訳「「コモンズの悲劇」―その 22 年後」『エコソフィア』 1:76-87

Hardin.Garett, 1968, ”The Tragedy of the Commons” Science 162:1243-1248＝1993, 桜井徹訳「共有地の悲劇」『環境の倫理 下』晃洋書房, pp.445-470

井上真, 1997, 「コモンズとしての熱帯林―カリマンタンでの実証調査をもとにして」『環境社会学研究』3:15-32

宮内泰介, 1998, 「重層的な環境利用と共同利用権―ソロモン諸島マライタ島の事例から」『環境社会学研究』4:125-141

多辺田政弘, 1990, 『コモンズの経済学』学陽書房

鳥越晧之, 1997a, 『環境社会学の理論と実践―生活環境主義の立場から』有斐閣

鳥越晧之, 1997b, 「コモンズの利用権を享受する者」『環境社会学研究』3:5-14

2　コモンズとしての森林

2-1　コモンズとしての森林とは

佐藤和晃

森林は、それがどこにあろうとその存在する場所において、水源涵養や、大気浄化の機能を有し、かつ、木材を生産し、レクリエーション活動などに利用される場、市民の安らぎの場を提供する働きを持っている。

しかし現実としては、林業として活用され、その時々の林業の繁栄、衰退と共に利用、放置されている森林や、林業以外で活用されているものとしては、所有者の意向で開発、伐採、売却などされてしまう経済的な目的物として一面的に扱われている森林が広く一般的である。

しかし、森林のこうした利用のされ方には学識者、市民、圧力団体等、常に各方面からの批判が絶えない。そこには森林を公益的なものとしてみる傾向、市民の共有財産として考える傾向、自然環境問題や、その保全に対する高い関心があるからである。

そこで、自然物である森林の公益機能、コモンズとしての森林を、所有、管理、利用といった側面から捕らえ、異なる立場にある所有者、管理者、利用者の３者が、各自どのような役割、責務を果たすことで、森林の利用、活用に一面的でない、つまり、森林の機能を生産機能、利用機能などと捕らえて考えた時に、その森林に生産、あるいは利用に一方的、極端な機能を有さずに、生産、利用とバランスを発揮するなどの幅のある多面的な機能を持たせることができるか（コモンズとしての森林機能の発揮)、また、このような公益的な機能を持つコモンズとしての森林がどのようにしたら構築できるのかについて考えていきたい。

2-2　札幌市の民有林管理の現状と林業

佐川　徹

現在、札幌市の森林面積は 71,689ha であり、市の全面積の 64%を占めている。森林の種類はその所有者の違いによって二つに分けられる。一つは国所有の森林、すなわち国有林であり、もう一つは民有林（国有林以外の森林）である。札幌市の場合、森林の約 8 割を国有林が占めている。これら国有林が分布する地域は定山渓などの札幌市南西部であり、市街地から遠く隔たった位置にある。一方、市街地、また市街地に隣接して存在する森林のほとんどが民有林となっている。

コモンズとしての森林が何らかの形で市民に利用されるものであるとするならば、森林は市街地に近ければ近いほど市民の利用の需要や回数が多くなるはずである。つまり札幌市においてコモンズとしての森林を考える場合には、民有林をどのように活用していくかが重要であると思われる。

では札幌市の民有林は、現在どのように管理されているのだろうか。具体例はあとで触れることにして、ここでは民有林所有者の協同組合として機能している札幌市森林組合の事業内容の変遷を概観し、それと共に林業の現状を考えてみる。

2-2-1　札幌市森林組合の事業内容の変遷

2-2-1-1　森林組合の行う事業

森林組合とは森林組合法に規定された協同組合であり、その目的は森林所有者の経済的社会的地位の向上を図り、また森林の保続培養及び森林生産力の増進を図ることである。組合の組合員となる資格を有するのは森林を所有している個人と法人である。その事業内容には必ず行わなければいけない必須事業とそれと併せ持って行うことができる任意事業とがある。前者には森林経営の指導、森林の施業又は経営の委託、森林の経営を目的とする信託の引受け、森林の保護に関する施設の設置があり、いずれも森林の適正な管理のための事業で、組合の協同組合的機能と公益的機能の発揮のための基礎となるものである。後者は資金貸付け、林産物等の販売、物資の購買などの経済事業が中心である（全国森林組合連合会, 1987:18-92）。

2-2-1-2　札幌市森林組合

現在、札幌市の民有林所有者数は 3 万人から 5 万人とされている。この中のほとんどが主に将来のマイホーム予定地として、現譲有姿で m^2 単位で土地を購入した人たちである。この人たちは札幌市森林組合の加入条件（1 ha 以上の土地所有者）から外れた人たちであり、また彼らは個人的にも管理といえるようなことはほとんど行っていないと思われる。

1 ha 以上の民有林所有者は札幌市や企業などを含めて 1,100 人程度である。この中で札幌市森林組合の組合員となっているのは約 400 人、合計土地所有面積 5,000ha に当たる人たちであり、札幌市も一組合員である。札幌の民有林の約半分が手稲山の企業所有地であり、それを除いて考えれば約 70%の民有林所有者が組合員になっていることになる。

現在、森林組合の実質的な管理運営は森林組合と雇用関係を持った 5 人の事務職員、11 人の現

場職員（山林の巡視人や建物管理）、また季節雇用で雇われる 6 人のヤマゴ（杣夫、きこり）によって行われる。とはいっても業務分担は厳密なものではなく事務職員が現場の作業を行うこともよくある。

作業は毎年 4 月に森林組合と作業を委託する側とがそれぞれの作業の単価契約を結び、それに基づいて行われる。単価契約とは、例えば間伐 1 本をいくらで請け負うか、草刈り 1 ha をいくらで請け負うか、といったことを双方の話し合いで決定することである。組合員以外でも組合に作業委託を出来るがこの単価契約に手数料などが上積みされることになる。

作業の 1 年のサイクルとしては夏から秋にかけて下草刈りをし、2 月の始め頃から伐採とツルきり、同時期に枝打ちも行なう。そして森から木を運び出せる程度に雪が溶けたら集林を行なう。

2-2-1-3　事業の変遷

現在組合員で作業委託をしている人は 20 人程度しかいない。その 20 人の内の多くも林業それ自体の為に委託しているのではない。土地を所有している人には土地保有税が課税されるのだが、森林組合に山作業を委託しその証明書を発行してもらうこと、つまり「自分は林業をする意思がある」と証明することによって税金が免除される。土地保有税は高率であるためにそれを払うよりは作業委託代のほうが安く済むことになるため、委託をするケースが多いのである。

そのような目的ではなく林業目的で作業委託をしている人となると数はごくわずかである。といっても昔からずっとそうであったわけではない。かつては多くの組合員が作業委託を行っていた。しかし今から 30 年ほど前から委託者数は減少しはじめた。その原因としては輸入材の増加と札幌の地価上昇の二つが挙げられる。昭和 40 年代半ばごろから安い輸入材が多く流通するようになったために、林業で生活していくのは苦しくなり特に数 ha 規模の所有者は採算が合わないため作業委託をしなくなった。また昭和 52、3 年頃に札幌の地価が急激に上昇したことによって山作業をして「いい山」をつくり保つ必要がなくなった。普通、森林の地価を評価する際は下（シタ）――土地そのもの――の他にウワモノ――木そのもの――もその評価対象になる。つまり山がよく整備された状態で、生えている木が高く売れそうであったなら土地評価も高くなるし、そうでなかったら安くなる。しかし札幌市の森林は、地価の上昇によってシタとウワモノの価値の割合が余りに前者に偏ったものとなり、ウワモノの評価はほとんど考慮されなくなってしまった。そのため金を払って作業を委託してもそれから得る「利益」はなくなってしまった。しかしこのことは地価の問題だけではなく北海道と本州の木の種類の相違も関係している。北海道の木は多くがカラマツ・トドマツであるがこれらは値段が安く採算が取りにくい。一方本州、特に長野や和歌山などのヒノキは一本数十万円するものもありそれだけでカラマツ・トドマツのトラック数十台分である。つまり「札幌はシタが高くウエが安い、内地はシタが安くウエが高い」わけである。そのためそれらの県では現在でも森林施業も盛んに行われているという。

現在森林組合が最も多く作業を行っているのは札幌市市有林である。市は昭和 59 年までは作業員 10 人程度で森林管理の直営組織を有していたが、林業経営が厳しくなる中、予算上の都合でそれは解散し、それ以後は森林組合に作業委託をしている。市有林で最も面積が広いのは後の節で触れる白旗山である。白旗山は針葉樹中心であり、これまでは経済林としての機能を与えられてきたが、現在は林業を営みながらレクリエーション林としても市民の利用に供しており、今後は針広混合林にしていく方針である。それ以外の市有林は今後も経済林として利用していく方針である。現在市の林業経営は赤字経営となっているが、市町村林は「民有林のモデル」的な存在でなくてはならないため、林業をやらざるをえないような面もあるようである。

札幌市では市有林の山作業は森林組合が全て行っているがこれは特異なケースである。他の自治体では組合と土木業者や造園業者が作業を分担して請け負っているところが多い。しかし札幌市の場合は組合が諸経費などの面で業者より安く作業を請け負うことが出来るためにそのようなことが可能となる。山作業の他にも、組合は市から年間委託金を受けて緑地保全地区の手入れなどを行っている。これは市民から市への苦情などにこたえて行われるものである。森林組合は市にとって「業者というよりも御用聞き」のような存在だということである。そのように札幌市森林組合は市と関係が深いために林業経済が不振であっても経営は良好な方だとのことである。他の市町村の森林組合などでは業者との競合があり、赤字に転落したために組合員から負荷金を徴収せざるをえないところもあるという。

しかし市からの委託は今後減ることはあっても増えることは考えにくいため、現在組合では、新たな仕事を創り出すための努力を行っている。これらは山作業そのものではなく「頭の中」で行うものである。すなわち山作業で出た不要なカラマツの枝を使って木製のトイレを作ったり、また公園などの歩道に使われる砂利と同じ役割を果たすチップを製造することなどを試みている。また、森林を訪れた人に草木の名前や山菜の取り方を教える森林のインストラクターのようなことも行っていけるのではないかと考えている。

2-2-1-4　まとめ

以上、札幌市森林組合の事業内容の移り変わりを見てきた。かつては個人所有者である組合員からの作業委託、すなわち必須作業が事業の中心であったが、地価高騰や林業の衰退と共に作業委託の件数は減少し、現在民有林で山作業が行われているところはわずかである。現在の必須事業は、林業経営の逼迫によって独自組織を解散した札幌市が新たに組合に加入し、その市からの委託が事業の大部分を占めている。また必須事業の行き詰まりから、新たな道を模索するために、近年高まりつつある環境保全運動などに対応した、新たな任意事業の展開を試み始めている。

2-2-2　林業の今後

森林組合の事業とはその組合員からの要請に答えて行なわれるものであるのだから、その変遷は札幌市全体の民有林の管理の変遷を映し出していることになろう。すなわち個人所有者の林業の放棄と札幌市の林業継続の姿勢とである。先にも触れたが市は市有林を「民有林のモデル」として位置づけている。つまり民有林は林業を行なうことが好ましいことをその市有林経営によって表明しているわけである。現在日本の木材自給率は 20%を切っている。残りの 80%以上は「南側」諸国を含めた外国からの輸入に頼っている。言ってみれば他国の森林を搾取・破壊することによって日本の木材需要は満たされているのである。しかしこの森林伐採の持つ負の側面は「南側」にとってだけ作用するものでないことは明らかである。自然破壊は一国内の問題であると共に地球全体の問題であるのだから、それは同様に日本にとってもマイナスに作用することになる。その意味で「民有林のモデル」が林業継続の意思を示すのは当然のことである。国内でより持続的な森林利用が可能であるのならばそれを行なうのが「モデル」の義務であろう（それが招くであろう「南側」の更なる経済的困窮をどう解決するかは同時に考察されるべき重要な問題ではあるが、ここでは扱わない）。ただしこれはあくまで「モデル」であるから可能な行為なのである。現在白旗山の林業経営状態は大幅な赤字（投資額に比して売り上げ額は 20 分の 1）である。これは市民の税金から成る巨大な財政基盤があるからできることであって、個人民有林所有者にはほ

とんど不可能なことである。

日本における林業の衰退の原因が輸入材と国産材との生産コストの差にあることは明らかである。これを解消するには全世界的な政治・経済システムに手を触れなければならないわけだが、一国内だけでも出来る行為にあらかじめ限定するならば、後節で扱うことになる議論がいくつかの解決策を提示するかもしれない。例えば、森林をレクリエーションなどの場として利用するものがそれを自ら管理することによって人員コストの削減を図ることであったり、「市民の森」制度（2-4）のような助成金交付制度によって積極的に林業を推進していくことである。もちろん、材木として売れるほどの管理が一般市民に果して可能であるかという疑問が残るし、また仮に専門家からの指導などによって可能になったとしてもその効果は部分的なものにとどまることだろう。また「市民の森」制度についても、その交付額と範囲を大幅に拡大するほどの予算や寄付金を得るのは難しいところである。しかしどんなに小さなことでも、一歩一歩それらを進めていく継続的な努力が必要であることはいうまでもない。いずれにしても、後節では触れられないが、コモンズとしての森林を考えていく際には、常に「南側」諸国の森林破壊の現状とそれとを突き合わせて考えることが必要なことを認識しなければならない。

参考文献

全国森林組合連合会編, 1987, 『改訂 森林組合法の解説』地球社

2-3　札幌市有林の現状

佐川　徹

札幌市の民有林を考える際にまず最初に取り上げるべきは札幌市所有の森林＝市有林であろう。市有林が全民有林に占める割合はわずか 10%にしか過ぎないが、2-2 でも触れたように、現在ほとんどの個人民有林でその管理が行なわれていない中、市有林においては継続した管理が行なわれており、また林業や森林レクリエーションの場として利用されている。また市有林が「民有林のモデル」の役割を果たしているとするならば、その現在の様子を探ることで逆に民有林全体の問題が浮かび上がってくるはずである。よってここでは市内に 7 ヵ所存在する市有林の中でも、最も広大な面積を有している白旗山都市環境林の管理・利用状況を取り上げる。

2-3-1　白旗山都市環境林

白旗山都市環境林は札幌市清田区有明に位置し、面積は 1,033.45ha である。これは市有林全体の約 70%を占めている。白旗山の市有林としての歴史は大正 2 年に始まる。この年、市は後に白旗山都市環境林の一部となる 778.92ha の土地の払い下げを道庁から受け、その 10 年後には更に 217,10ha が払い下げられた。さらにその後個人土地所有者からの買収や寄付によって現在の面積になった。　白旗山は大正 2 年の払い下げ以来、「西山造林地」と名付けられ、その名のとおりに針葉樹の造林を行い、林業経営を行ってきた。現在の樹種別森林面積は人工造林による針葉樹が 8 割を越えている（カラマツ 72.4%、トドマツ 9.2%）。それに対し天然広葉樹は 16.1%となっている。

しかし、林業経営が安定して採算を合わせて行なうことが出来たのは昭和 40 年代までだった。その頃になると安い輸入材の市場への流入によって林業経営の収支が悪化し、昭和 48 年には単年度収支が赤字に転落した。それとほぼ時を同じくして市民の自然環境保全への関心が高まりを見せ始め、都市周辺に存在する白旗山の自然への関心も高まった。市ではこれを受けて昭和 47 年に白旗山を環境緑地保護地区に指定し、また昭和 51 年には鳥獣保護区に指定した。しかし市民の自然への関心はただその保護を求めるものであるというよりも、むしろ自然を様々な活動の場として自らが利用していきたいという要求でもあった。すなわち、市民は森林をレクリエーションなどの場としても求めていたのであり、それに対応して札幌市は、昭和 57 年に緑化推進条例に基づいて「札幌市緑の基本計画」を策定した。「緑の基本計画」では市有林においては林業経営を継続し、モデル都市林として森林の育成と整備を図っていく一方で、市民からの要請に応えて森林をレクリエーションの場としても整備していくという方針が打ち出された。

白旗山において、「緑の基本計画」を受けて昭和 59 年に立案され翌年から実施されたのが「白旗山都市環境林基本計画」である。この計画の方向性は、かつての「西山造林地」が「白旗山都市環境林」と改名されたことに最も顕著に示されている。つまり「林業専業型森林から多機能型森林への転換」である。より具体的には、(1) カラマツ単層林の林業経営から針広混交複層林を育成し、択伐・長伐期施業を行い森林の総合的機能を高め、それと同時にに（2）自然観察・森林浴・動植物の生態観察など市民の自然教育及び森林レクリエーションの場として整備・開放し、それによって・森林や林業への理解を深めてもらうこと、を主眼としている。特に（2）の実施を図るために散策路を整備し、トイレや駐車場などを設置した「札幌ふれあいの森」（昭和 59～61 年整備、昭和 61 年市民開放）、「自然の森」（平成 4 年整備、平成 5 年市民開放）、「有明の滝自然探勝の地」（昭和 62 年整備、昭和 63 年市民開放）などの施設を整備した。これらの施設は開設以

来多くの市民に利用されている。

以上のように白旗山は保全利用の形態が取られているわけであるが、しかし開発に類すると思われるような行為が行なわれていないわけではない。昭和 62 年から平成 3 年にかけて行なわれた距離スキー場の「建設」がそれである。これは札幌市の意向で行なわれたものであり、これに反対する住民運動もいくらかあったようだがあまり効果を持たなかったようである。

2-3-2　考察

市有林の所有者はいうまでもなく札幌市である。そして市は同時に政策を立案・実行していく立場にあるのだから、市有林の管理方式や利用形態についても市が大きな決定力を持っている。「基本計画」も「ふれあいの森」の整備も距離スキー場の建設もいずれも市が計画から着工までほぼ単独で押し進めたものであり、一般市民はその外部に置かれていた。今現在も、白旗山を利用している市民でその管理などについて参加している様子はない。しかし、管理とは利用者のためのものであり、快適な利用のためにはそれに相応しく管理されている必要があるのだから、利用者が直接的であれ間接的であれ管理に参加することが望ましい。また仮に、市が突然開発の方針を取る可能性もあり得るわけであるから、その際に普段から管理へ参加しているどうかで市への影響力も異なってくることであろう。平成 11 年 2 月からは「白旗山の整備に関する協議会」が発足し、札幌市と市民との間で今後の白旗山の利用・管理がどのように行なわれているべきかが話し合われることになっている。この協議会がどのように進展していくかは不明ではあるが、「民有林のモデル」である市有林において、どのような所有者－管理者－利用者間の関係を打ち立てることができるかが、今後の他の民有林における可能性を開く一つの指標となることは間違いないだろう。

2-4　市民の森

佐藤和晃

この節では、具体的な事例報告として、札幌市の市民の森制度を扱う。そして、市民の森制度の概要、および市民の森に指定されている森の中で調査にあたった盤渓市民の森についての報告を中心に展開していく。

2-4-1　札幌市市民の森事業概要

民有林振興のための助成制度は、国、都道府県を問わず、林業の盛んな市町村などでも取り組まれている。しかし、森林所有者にとっては「たとえ高額の助成があっても、先の見えない林業への投資には相当の抵抗感がある」（札幌市環境局緑化推進部自然保護課 S 氏）ようである。そしてそれは、「札幌市のような林業の過疎地であれば、なおのこと」（S 氏）なのだそうだ。

札幌市では、このような傾向の中、開発によって民有林、特に市街化調整区域の森林が喪失、減少している。この民有林を開発から守るためには、「市が買い上げるのが一番よい」（札幌市環境局緑化推進部公園管理課 H 氏）のだが、その費用は余りに莫大である。

そこで考え出されたのが、「民有林所有者に土地を借りるという方法を取って、開発による民有林の喪失、減少を防ぎ、なおかつ森林を手入れし、振興していこうとする方法」（H 氏）である。これが札幌版「市民の森」制度である。

この札幌市市民の森事業の基本方針は「札幌市市民の森事業実施要綱」に具体的に示されている。この要綱によると、市民の森事業の目的は、「一般民有林を市民の森として指定し、設置することにより、市民に自然とのふれあいの場を提供するとともに、所有者の協力を得ながら、当該森林の整備の推進に努め、将来にわたり良好な都市環境林として維持保全を図ること」（同 2 条）である。

市民の森に指定されるためには、原則として対象の土地が「市街化調整区域である」こと、「20ha 以上の面積である」こと、「10 年以上、市民の森として存続できる」ことが条件である（同 3 条 1 項）。

そして、市民の森に指定されると、林地利用の対価としてだけではなく、森林整備の費用として森林保全基金から「土地所有者に対して（市街化調整区域）、1ha あたり年額 5 万円が奨励金として交付」（同 11 条）される。

また、一方で、特に税制面での控除、優遇措置などの特別措置は、今のところなされていない。

2-4-2　盤渓市民の森概要

盤渓市民の森は、札幌市の市民の森事業で市民の森に最初に指定された（札幌市環境局緑化推進部自然保護課 S 氏）。札幌市環境局緑化推進部作成のパンフレットによると、この森は札幌市中央区盤渓 447-1 ほか一帯に位置し、約 42.8ha の広さを持つ。この一帯の土地の所有者は団体（財団法人 M 研究所）で、森林は主にカラマツ、トドマツ、ミズナラ、シラカバなどによって形成されている。また、野草や鳥などの動植物にも恵まれ、その種も数に富んでいて豊かである。

森林内の利用施設は自然の景観を損なわないように、その設置は必要最小限に抑えられ、所有者により開放された 5.5km の林道を使用した散策路、トイレ、案内板が備えられている。駐車場は設置されてはいないが、隣接する国有地内に駐車することができる。

2-4-3　市民の森になるまでの経緯

財団法人 M 研究所の広報室 T 氏によると、盤渓一帯の土地は M 研究所が「今から 30 数年前に、札幌の自然豊かなところに生涯教育施設を建設することを計画し、購入」したとされる。

ところが、「札幌市豊平区北野に、当該生涯教育施設を建設するのによい土地が見つかり、盤渓一帯の土地が当初の予定に反してその使途に困る」（札幌市森林組合参事 M 氏）こととなった。

そして、土地が別の場所に見つかったにしろ、見つからなかったにしろ、どちらにしても盤渓一帯が市街化調整区域であることなどから、「当該生涯教育施設を建設することは不可能」（M 氏）であった。

しかし T 氏によると、ちょうどその頃、札幌市も市民の森事業を初め、「市のほうから市民の森計画参加要請」があり、団体側も、「団体の理念に市民の森事業が合致すること」、「放置状態にするより、奨励金をもらって維持整備を図るほうが得策」（M 氏）であることなどから、市民の森事業に参加することとなった。

2-4-4　盤渓市民の森の利用、管理状況

盤渓市民の森は主に「散策（森林浴）や、バードウォッチング、山菜採り、自然観察として利用」（札幌市環境局緑化推進部公園管理課 H 氏）されている。

利用者の年齢層は「高く」、マナーは「よい」そうで、「市内の小学校が遠足等で利用」することもあるそうである（H 氏）。

そして、森林整備により生じた間伐材等は、「土地所有者が自分のところで処分しても、売ってもよいことになっている」（札幌市森林組合参事 M 氏）そうだ。しかし、実際は林道が十分な広さではないために、「間伐材を少量ずつ何度も林道を往復しながら売りに出すのでは、輸送費等のコストが大幅にかかり、赤字」（M 氏）である。このため「間伐材は森林内に放置」（M 氏）されているとのことである。

森林の管理は基本的には、「札幌市市民の森事業実施要綱」に沿って行われ、森林保全基金からの 1 ㎡あたり年額 5 円の奨励金をもとに維持管理されている。しかし、「この奨励金のみでは、その維持管理の費用をすべて賄うことができない」（札幌市環境局緑化推進部自然保護課 S 氏）ので、最低限の管理しかされていない。

M 氏によると盤渓の森の維持管理は「年に 1 回除伐、夏期に草刈り、5 年に 1 回間伐がされる程度」にとどまっている。しかし幸い「盤渓の森一帯は、雑木林（天然林）で、天然林、人工林の混交林のように維持管理方法が複雑ではない」ので、この程度の管理でも、「森林の機能向上は十分に図ることができる」そうだ。

実際、「札幌市の市民の森の中では最も維持管理が行き届いており」（札幌市環境局緑化推進部自然保護課 S 氏）、「所有者も積極的に維持管理に努め、森林組合に作業を委託」（M 氏）している。また、「この団体自身、森林組合員」（M 氏）である。

また、具体的な維持管理方法については土地所有者である団体と、札幌市森林組合の間で決められ、「札幌市は一切関与していない」（H 氏）とのことである。

2-4-5　札幌市市民の森事業の問題点

札幌市市民の森事業が直面している問題としては、(1) 管理費の問題、(2) 基金の問題、(3) 認識度の問題、(4) 指定された土地が借地であるがゆえの問題、(5) 事業への協力面での問題、がある。

札幌市環境局緑化推進部公園計画課 S 氏によると、(1) の問題は「市から助成される奨励金だけでは、森林の十分な維持管理は無理」だということである。

(2) の問題は様々な基金の不備等によるものである。この基金（森林保全基金）は「市の予算からお金が回ってくる」のであるが、市の予算が不足しているために、「基金への十分な予算が立てられない」のが現状である。

また、この基金の「原資 10 億円は目標額の 100 億円には程遠い」ことなどから、今の利率とあわせて考えると「奨励金を出すことが精一杯で、積極的な事業展開を図れない」そうだ。

そして、この基金への市民からの寄付という形も条例の不備等のために「とることができないのが現実」である。

(3) の問題は、まだ市民の森事業が新しいものであるという理由もあるが、「市民の森事業の存在があまり知られていない」ということである。

(4) の問題は、札幌市側が市民の森に指定された森林を公益性を重視した市民の森にしたくとも、この森林の維持管理にあたっては、「土地所有者の意向が尊重される」ということである。そして仮に森林を市民の森として整備していったにしても、「次回の契約更新時に所有者が契約の継続をはかるかどうかは必ずしも期待できない」そうである。森林を良好なものにした挙げ句、場合によっては、契約更新を拒否される可能性もあるということだ。

(5) の問題は、「市と市民との緑化事業全般での協力体制の整備がいまだなされていない」ことである。

これらの問題に対して現状は、「札幌市もよりよい状況を模索している段階」のようで、特に (1) の問題には、費用の節約という面でも「市民の協力が不可欠」であるとのことだ。

また (4) の問題も問題解決するためには、まず「自然環境は市民の共有財産という欧米的な考え」への意識変化が必要であるのだが、まだ「市民一般にはこの意識が浸透するまでには至っていないのが現実」である。

2-4-6　今後の市民の森事業の課題

以上、札幌市市民の森事業、および、その具体的事例として盤渓市民の森についてふれてきた。将来に向けて、市民の森事業が今後益々発展していくためになすべき課題を行政側と、市民の側に分けて考えると、まず行政側としては、市民が森とふれあって親しめる環境と場所の提供に努める必要があるということだ。

さらに、それらを実行するに当たって行政は、一方的に行政側で森林を維持し、提供していくのではなく、市民の森林を享受する権利に応える形で市民の森を整備し、市民が利用を通じて緑化活動に関心を持てるような状況作り（ふれあい、親しめ、関心を持てるような）をしていく責務がある。

そして、市民の森事業へ市民が気軽に参加していける基盤もしっかりとしたものに改め、そして新たに作っていく必要がある。また、民有林を持つ土地所有者への理解と協力を求めるためにも、筋の通った単なる森林維持ではなく現状に適した合理的な政策作りに努める必要もある。

森林のみの機能についても更なる質の向上に努め、また、質の状況について外部から評価するシステムを導入し、官民一体となって森林整備に取り組まなければならない。

全般的に、行政サイドから市民への積極的な活動、働きかけが不可欠になってくる。

次に市民側の課題としては、森林事業に対する理解、認識の不足などから、その高揚に努める必要がある。

また、これをはかるために積極的に活動を展開していく責務がある。

具体的には、共有財産であると考えられつつある自然物を守り、育てていく責務を果たすという意味で、森林の維持管理への協力（森林内のゴミ拾いや樹名盤の設置、草刈りなど）や、森林の置かれている状況についての高い認識、政治的無関心（アパシー）からの脱却へと態度が改められることが課題となる。

これには、地域社会全体が公平な役割分担の下で協働して環境の改善を図っていくように現状の風土を是正していくことが望ましい（すべての主体の参加）。

何よりも「市民の理解が事業の発展のためには不可欠」（札幌市環境局緑化推進部自然保護課 S 氏）なのである。

行政側からだけの一方的な働きかけではなく、行政は市民と協力していく体制、基盤作りに努め、市民も、消費活動や文化的活動のみに関心を向けず、行政の政策に関心を持ち、実践的活動（管理協力、行政への意見など）を積極的に行い、行政と密接に関わっていくことが必要である。

謝辞

この節の作成にあたって御協力してくださった札幌市環境局緑化推進部の自然保護課 S 氏、公園計画課 S 氏、公園管理課 H 氏、ならびに盤渓の森の所有者である財団法人 M 研究所広報室 T 氏、札幌市森林組合参事M 氏にこの場をかりて厚く御礼を述べさせていただきたい。

2-5　里山利用の変遷――K さんの里山の場合

佐川　徹

2-5-1　都市と山林

現在、都市に住んでいるひとの大部分にとって山林は「遠い」存在である。高度経済成長に伴う急激な開発によって都市からは山林が消え失せ、遠く郊外の山に覗くだけである。その点においては札幌という都市は例外に属するのかもしれない。それは例えば東京に住んでいる人が札幌を訪れたときに感じる印象であるし、また札幌市は世界の人口百万人以上の都市の中で唯一近郊に原生林が残っている（渡邊, 1997: 157）という事実もある。しかし空間的に山林に「近い」ところに住んでいる札幌市民にあってさえ、生活との直接的な関わりという面ではやはり山林は「遠い」存在であろう。建築材や家具材、パルプ材などの供給源として山林は現代生活においても重要な位置を占めているが、都市の生活において山林はそれ自体から切り離された「商品」として関わっているに過ぎず、両者が直接的に関わり合っているとは言いがたい。現代において都市と山林との関係は多くの場合、空間的にも生活との直接的な関わりにおいても「遠い」存在なのである。

しかしつい数十年前まで、少なくとも昭和 30 年代まで、札幌において山林は空間的にも生活そのものにおいても「近い」存在――里山――であった。山林は家のすぐ裏に存在していたし、またその山林と直接的に関わった生活をおくっている人たちがいた。彼らは農業を営みながら、山から自家の燃料としての木を切り出し、またそこから現金収入を得て、それを営農資金として活用していたのである。山は人にとって「近く」にある、また「近く」になくてはならない不可欠な存在であったといえよう。

以下では、かつて「近く」にあった山林がどのような歴史的過程を経て「遠く」の存在になっていったか、また環境保護運動が高まりを見せる今日にあって再び山林を「近く」に取り戻そうとする動きが起こりつつあることを、ある札幌の里山を例に見ていきたい。取り上げる里山は札幌市豊平区常盤にあり、以下の記述は主にその里山の所有者 K さんからの聞き取り調査によるものである。

2-5-2　里山利用の変遷

K さんは現在、兄弟四人と早逝した弟の娘二人との七人で 3.6 ha の山林を共同所有している。この土地は K さんの父親から相続したもので、また父はその父（K さんにとっての祖父）から相続したものである。祖父は現在 K さんたちが所有している山林の隣接地にも 2.9 ha の山林を所有していたが、これは現在父の兄弟（K さんにとってのおじ）が所有している。

祖父は明治 40 年に秋田から北海道開拓にやってきた。当初は札幌の石山地区で石工職人として働き「3 年ぐらい働いて一儲けして帰る」つもりでいたが、大正の始めに常盤の土地を購入しそこに居住することになった。常盤の開拓が始まったのは明治 32 年で、それは主に石川県江沼郡東谷口村の人たちによって行われた。これらの人々は農業を目的として入地し「窓ぐわで手起しの苦難にたえて開墾した」という（豊平町史編さん委員会, 1959:.850）。当時の土地制度は、一定の土地を一定期間内に開墾したものにその土地を譲渡するという形で行われており、またその際に開墾した土地の背後にあった山林も一緒に譲渡されることが多かったようである。しかし K さん

の祖父は自分で開墾した土地ではないため資金を貯めて購入し、その後職人をしながら農業も営むようになった。

大正末期、K さんの父の代になると農業を主なる生業とするようになった。とはいってもそれだけでは生計を立ててはいけなかったので、冬に山仕事に行くことなどによって収入を補った。このころ里山は文字通り生活に不可欠な存在であった。里山からミズナラなどを薪として切り出し、また細い幹や枝はシイタケのほだ木として使っていた。しかし里山からだけでは薪の量が足りなかったので、定山渓営林署（国有林）で不要になった木を払い下げてもらい、冬に馬ゾリで運んでいた。払い下げ価格は非常に安く、またその木には上質のものが多く、薪材として使う以外に、家具材として売ることによって払い下げ価格の十倍ほどの値がついたという。この現金収入によって、翌春の営農資金（肥料代など）は全てまかなえたという。本州においては歴史的に入会制度が打ち立てられたが、明治以降に本格的に開拓が始まった北海道においては国有林がある種の「入会山」的な役割を果たしていたといえよう。

K さん宅が農業を生業の基盤として行っていたのは戦争をはさんで昭和 30 年代の終わり頃までであった。この頃になると、札幌も宅地化が進み地価が上昇し開拓期以来の農家で農地や山林を手放す人が多くなった。そしてそれらの土地は次々に開発されていった。当時においては、農業主体でも生計を立てていけたとのことであるが、K さんは周囲の開発が進むのと時を同じくして札幌市役所に勤めはじめた。また当時はエネルギー革命が進んだ時期でもあり、燃料の主役が石油に移ったため山林から薪を得る必要はなくなり、山林を利用する機会はなくなった。K さん宅では、当時山林を農協に担保として預けており、農地を売却した資金でそれを取り戻したのは昭和 47 年ごろである。K さんによると今も山林が残っているのはこのためではないか、ということである。

昭和 47 年には札幌オリンピックが開催され都市化がますます進行していく中で、K さん所有の山林を売ってほしいという申し出があった。特にバブル景気のころにはかなりの値段を提示してそのような申し出があったが K さんは応じなかった。なぜなら、K さんにとって山林は「毎朝あくびをしながらそれを家の窓からみることで子供の頃のイメージが蘇る」ものであるからという。特に他の周囲の山林は開発されてしまったため、その山林こそが「望郷の地」「かけがえのない場所」なのであるという。しかし現在この山林にたいしての苦情を聞くこともある。それは主に山林のすぐ側に住んでいる住民からのもので、その内容はシラカバの花粉が家に入ってくるであるとか、枝が道路の邪魔だとかいうものである。しかしまた一方で近隣の住民はその山林を犬の散歩などに使っている。K さんは「自分も犬を飼っている」ので、そこが自分の私有地だからといって特にそれを禁じようとは考えていないという。

近年の環境保護運動の高まりやアウトドア・ブームによって K さんの山林を巡って新たな動きが起こっている。すなわち山林を憩いの場や環境教育の場として活用していこうという動きである。K さんもこのような動きに積極的に関わろうと考え、「山でしか出来ない」炭焼き体験や燻製作り、「山で季節を味わうため」の木の実刈り、また陶芸教室などをやっていこうと考えている。平成 10 年 8 月には「里山合宿〈山仕事体験〉」（札幌の NPO、自由学校「遊」の主催）として泊まり込みで刈り払いなどの作業を行った。そういったイヴェントを通して普段自然と触れ合うことのない人たち――特に子供――にそのような機会を提供するためである。またイヴェントに参加

する人や山林を利用する人には同時にどう山の管理・手入れを行なっていくかの案を練ってもらい、そして実際に管理作業を行なってもらおうと考えている。それらのことに興味のある人に手入れをしてもらうことによって、よりよい山林になっていくと考えるからである。

2-5-3　まとめ

かつて農家の里山（農家林）として生活に不可欠な存在であった山林は、エネルギー革命や都市化（脱農業化）の進展によってその役割を消失し、多くが開発されていった。しかし高度経済成長が終わり、物質的な豊かさだけでなくより多様な豊かさが求めるようになった今日、山林は安らぎ、レクリエーション、教育などの場として再び重要な役割が与えられつつある。特に都市化の時代に開発されずにそのまま残された K さんのような都市の中の山林＝都市林は、より多くの人にとって空間的に「近い」位置にあるためその利用への需要が大きいことが推測される。K さんでは、自らの思い出の地として山林の保全を考える所有者と山の利用を望む人々との希望が一致し、両者によって山林と生活との直接的な繋がりを再び「近い」ものにしようとする試みが始められているといえよう。

もちろんこれからの山林利用はかつて農家林として使われていたころの利用－所有関係とは異なるものになるはずである。かつてはそれぞれ家族単位で山林を所有しており、故にその利用や管理もそれらの単位で行なわれていた。所有と利用の割合が均衡的であったともいえる。しかし山林の絶対量が減少し、多くの人が山林を「所有」していない現在、所有者と利用者との割合は不均衡である。そして、それだからこそ都市林は「自然に憧れる」より多くの人に開放されるコモンズとしての山林であるべきだし、そして同時に彼らによって管理されるべきものなのである。

参考文献

豊平町史編さん委員会編, 1959, 『豊平町史』豊平町役場
渡邊定元, 1997, 『自然環境とのつきあい方２　森とつきあう』岩波書店

2-6　真駒内の 緑の回廊」

平川全機

ここで扱うのは、札幌市南区真駒内から常盤にかけて、南に延びる帯状の森林である。前節で扱った K さんの里山もこの一部に入る。この森林は、地下鉄真駒内駅周辺から常盤・芸術の森にかけて 4～5km にわたって続いている。しかし、幅は狭く、両側の平地は、西側の真駒内川周辺、東側は駒岡など、宅地に開発されている。このため、丘陵部を中心に森林が帯状に残されている形となっている。この森林の残され方から、周辺住民の中から「緑の回廊」と呼ぶ人もいる。ここでも、便宜上、対象とする地域を「緑の回廊」と呼ぶことにしたい。この森林の南は、奥山の国有林とつながっている。

前節の K さんの里山は、先祖から受け継ぎ、保有しつづけている森林である。しかし、転売され、開発される森林も多い。この節では、この帯状の森林の一画をゴルフ練習場とする開発と、それに対する周辺住民の緑を保全する運動とナショナル・トラスト運動から、開発と周辺住民の意向、保護の在り方を考えたい。

2-6-1　真駒内周辺の森林の現状

2-6-1-1　自然環境としての意味

この「緑の回廊」の主な植生は、丘陵部では、ミズナラ・クリ林、シラカンバ林である。ミズナラの胸高直径（胸の高さ、1.3mでの直径）は、大きなもので 28cm ほどあり、このことから 80 年ほどの樹齢であると考えられる。おそらく、80 年か、それ以上前に伐採を受け、その跡地に再生した 2 次林であると推定される。一方、シラカンバ林は、胸高直径は 24cm ほどで、樹齢は 50 年ほどである。これらの植物は、51 科 133 種が確認されている。鳥類では 53 種、哺乳類では、エゾシカ、エゾモモンガ、エゾリス、キタキツネ、タヌキが見られる（真駒内・芸術の森 緑の回廊基金, 1998）。

さて、石城謙吉氏によると、郊外の森と市街地の森をつなげる森は、生物学的にも価値があるという。100m 離れた緑地間を鳥が移動するのは困難といわれ、他の緑地と結び付けることで、生物層が豊かになり、緑地が活性化するといわれている。このような森林をコリドール（回廊）と呼ばれている。奥山の国有林から続く真駒内以南の森林は、コリドールの役割を果たしていると石城氏は指摘している（1998 年 11 月 15 日の「真駒内・芸術の森 緑の回廊基金」主催のフォーラムにおける講演より）。

2-6-1-2　所有の状況

土地の所有形態は、地下鉄真駒内駅周辺の道有地である真駒内保健休養林と、石山、常盤などその南側に位置する民有林に大きく分けられる。真駒内保健休養林は、約 30 年前から保健休養林として指定され保護されている。一方、「緑の回廊」一帯の民有林は、約 300㎡ に細分化され所有されているところが多いようである。これは、K さんの森林のように、明治および戦後に農地と共に払い下げられた土地が多いためである。K さんの祖父などにより明治に開拓された土地より、戦後に開拓された土地のほうが条件が悪く、戦後の入植者は、農家としてほとんど定着できなかった。戦後に入植された開拓地のほとんどは、借金の担保となり、入植者の多くが離農していっ

た。その当時の地価は、1 坪 800 円から 1000 円位であった。

1960 年以降になると土地ブームが起き、開発業者などに転売されるようになる。戦後に開拓に入った人々は、借金の返済のために土地を手放すことになった。また、農業が経営的に成り立たなくなったため、明治から開拓された常盤周辺の土地を受け継いだ人々は、土地を高く売る機会と考えたようである。1960 年頃の地価は、1 坪 9 千円程であった。こうして、平地の農地は宅地として開発され、丘陵部が森林として残されるようになった。

その後、丘陵部分の森林において、火山灰の採集が行われ、その跡地が宅地として開発されるなど、さらに開発が進んだ。バブル期においては、転売され、周辺に居住していない不在地主も多くなっている。バブル期の地価は、1 坪 2 万円くらいまで上昇したという。現在でも、火山灰採集場をはじめ、次節で取り上げるゴルフ練習場の開発など、「緑の回廊」における開発が進んでいる。

（この節は、主に K さんからの聞き取りにより記述した。）

2-6-2　ゴルフ練習場の建設問題

2-6-2-1　真駒内南町 7 丁目町内会の運動

道有地である真駒内保健休養林の南側に当たる「緑の回廊」の民有地に、ゴルフ練習場が計画されたのは 1996 年のことである。計画したのは某民間業者で、1996 年 6 月 18 日に札幌市に開発計画事前申請書を提出し、8 月 4 日に周辺住民に開発計画を告知した。開発予定地とされたのは、真駒内南町 7 丁目に接する市街化調整区域の山林で、面積は 2.84ha である。真駒内南町 7 丁目の宅地より高い高台になっており、私道ではあるが、かつての農道があり、犬の散歩などに利用されていたという。

この開発計画に対して、真駒内南町 7 丁目の住民は、緑の保全を求めて運動を始めた。ここから、8 月 4 日に開発計画が告知されてからの住民の動きを少し詳しく見ていきたい。8 月に真駒内南町 7 丁目町内会（以下、7 丁目町内会）が、札幌市長に開発予定地を市で買い取るように要望書を提出し、9 月 11 日には北海道議会にも陳情書を提出している。9 月 17 日には、以前から南区で自然観察や保護運動をしていた「南区緑を守る会」と 7 丁目町内会が、札幌市議会に開発予定地の買い取りを求める陳情書を提出した。また、7 丁目町内会から運動を広げようと、周辺の真駒内駒岡町内会、真駒内町内会連合会、石山町内会連合会、芸術の森町内会連合会に呼びかけ、真駒内町内会連合会から 10 月 11 日に札幌市長に要望書が、10 月 22 日には札幌市議会に陳情書が提出された。

以上の 7 丁目町内会、南区緑を守る会、真駒内町内会連合会が提出した陳情書が 11 月 8 日の札幌市議会環境消防委員会で審議された。この委員会で札幌市は、陳情を受けて計画予定地の買い取りを表明した。札幌市緑化推進部と民間業者との間で、買い取りに向けた交渉が始まる。しかし、民間業者の開発の意志は固く、交渉は不調に終わり、翌 1997 年 1 月 29 日の札幌市議会環境消防委員会で、札幌市は買い取り断念を表明した。その後も、3 月から真駒内駒岡町内会、真駒内町内会連合会、石山町内会連合会、芸術の森町内会連合会で開発の反対と森林の保存保全を求める署名活動を行ったほか、質問状、要望書を提出して買い取りをその後も求めていった。

しかし、買い取り断念を表明した後、開発許可に向かって事態は進展していった。3 月 20 日、23 日には、開発する民間業者が説明会を開催し、最終的に 5 月 26 日に開発許可が下りた。工事は、翌日の 5 月 27 日から始まり、11 月末に完成し、12 月 13 日にゴルフ練習場としてオープンし

た。
（この節は、真駒内南町 7 丁目に居住し、「真駒内川周辺の森と水辺を語る会」、「真駒内・芸術の森 緑の回廊基金」にも参加するＹさんからの聞き取り、資料による）

2-6-2-2　町内会の運動の限界

一連の町内会を中心とした運動のほかに、新たな運動も起こった。「真駒内川周辺の森と水辺を語る会」と、「真駒内・芸術の森 緑の回廊基金」（以下、「緑の回廊基金」）である。

まず、「真駒内川周辺の森と水辺を語る会」の活動から見ていきたい。前節で述べたように、この運動は町内会を中心に動いてきた。しかし、町内会の活動では、町内会以外の人の参加が制限される。より多くの人に、現地を見てもらおうという目的から、7 丁目町内会の会員の中から 3 人が中心となって、1996 年 11 月 1 日に設立された。ゴルフ練習場開発計画が問題となっている 1996 年から 1997 年にかけての活動としては、自然観察会やフォーラムの開催などがあげられる。自然観察会には、当時 30 人ほどの参加があったという。また、この「真駒内川周辺の森と水辺を語る会」としても、1 月 27 日に札幌市長に要望書を提出している。この会は、現在でも活動を続けており、毎月開かれる定例自然観察会には、今は 15 人ほどの参加がある。また、「緑の回廊」の森林だけでなく、真駒内川の河川改修工事に合わせて、真駒内川の観察をも積極的に行っている（Ｙさんからの聞き取りによる）。

「緑の回廊基金」が発足したのは、1997 年 5 月 13 日のことである。この年の 1 月 29 日には、町内会等が要望していたゴルフ練習場予定地の買い取りを札幌市が断念している。このことから、地元住民や市民の中に行政による土地の買い取りには限界があることを感じるようになる。そこで、今後も起こるであろう同じような開発に対して、「緑の回廊」を守っていくためにはどのような方法があるのかが考えられることになる。行政に頼らない方法を模索する中で、ナショナル・トラストと呼ばれる、広く国民から寄付を集め、それで土地を買い取り、保護する方法をとることとなった（Ｙさん、「緑の回廊基金」のＳさんからの聞き取りによる）。

町内会を中心とする運動は、直面するゴルフ練習場計画に対する反対し、緑の保全を求める運動であるのに対して、「緑の回廊基金」が行うナショナル・トラスト運動は、今後の開発に対する意味が大きい点が、根本的な相違点である。このため、別に詳しくこの運動を検討したい。

2-6-2-3　運動の特徴

さて、一連の 1996 年 8 月から 1997 年 5 月にかけての運動には、いくつかの特徴が挙げられる。まず、この運動に関わったＹさんが強調することは、開発への反対ではなく、緑の保全を要求する運動であったという点である。Ｙさんによると、開発計画への反対という立場を取ると、本来の緑の保護という立場から離れ、ゴルフ練習場の照明や車などの条件闘争になるのではないかという考えがあったという。こうした、運動を進めていく上での方法としての意味以上に、緑の保護を中心に訴えていた点は注目に値する。地域住民にとっての「緑の回廊」の生活環境としての重要性をあらわしている考えられる。開発予定地に隣接し、運動の中心となった真駒内南町 7 丁目の住民構成から、このことが言える。Ｙさんによると、真駒内南町 7 丁目は、1972 年から宅地造成が始まったところである。当初は 25 世帯ほどが居住していたが、現在は 50 世帯ほどが住むという。宅地の購入から 20 年以上がたち、年輩の方が比較的多いという。また、周辺の緑の多い環境に惹かれて宅地を購入した人が多いという。このためか、以前から丁目町内会で近くの森な

どを利用した自然散策イベントが催されていた。7 丁目町内会で、この運動が始まり、緑の保護が強調されたことは、このような背景があったためと考えられる。

次に挙げられる特徴は、ゴルフ練習場に対する開発許可が下りた時点から、運動の中心をになっていく団体が、町内会から市民団体へ代わっていく点である。繰り返し述べてきたように、ゴルフ練習場をめぐる運動は町内会が中心となってきた。しかし、ゴルフ練習場の建設という形で運動は終結したといえる。「真駒内川周辺の森と水辺を語る会」や「緑の回廊基金」による運動は、ゴルフ練習場開発問題を契機としている。しかし、ゴルフ練習場開発という直面する問題に対する運動ではなく、自然観察や将来の開発を未然に防ぐための土地の買い取りを目指す運動で、町内会の運動とは違った性格を持っていると言える。一連の活動を、模式的に表すと以下の図のようになる。

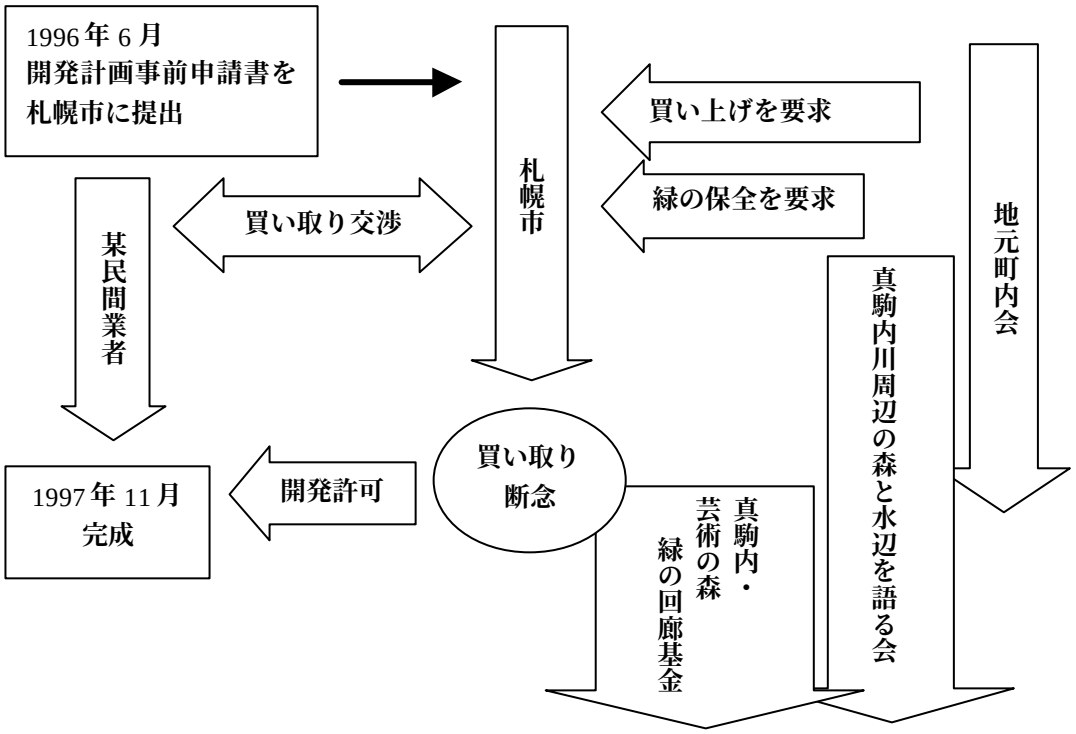


図1 ゴルフ練習場開発計画を発端とする運動の流れ

2-6-3　ナショナル・トラスト運動の状況

「緑の回廊基金」の運動は、ナショナル・トラストという運動形態を取っている。この運動には、今後の同じような開発に対して、「緑の回廊」を守っていこうという目的がある。ここでは、ナショナル・トラストとはどのような性格の運動なのかを概観した後、「緑の回廊基金」の運動を詳しく見ていきたい。

2-6-3-1　ナショナル・トラストとは

「緑の回廊基金」で取られているナショナル・トラストとはどのような手法なのだろうか。ナショナル・トラストの定義を木原啓吉（1998:4）は、「無秩序な都市化や野放図な工業化の波によ

って破壊される恐れのある貴重な自然や歴史的環境を守るために、広く国民から寄付金を募って土地や建物を買い取り、あるいは寄付を受け、さらには所有者との間に保存契約を結ぶなどして、保存、管理、公開する活動をいう」としている。現在、こうした意味で一般的に使われている「ナショナル・トラスト」という言葉は、1984 年にイギリスで設立された、The National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty（歴史的名勝および自然的景勝地のためのナショナル・トラスト）に由来する（木原, 1998:4)。ここで、現在、イギリスのナショナル・トラストがどのような手法を取っているのか取り上げたい。

イギリスのナショナル・トラストの目的は、「美しい、あるいは歴史的に重要な土地や建物を国民の利益のために永久に保存する」とナショナル・トラスト法に規定されている。この目的のために、イギリスのナショナル・トラストの運動は、255 万人（1998 年現在）にも及ぶ個人からの年会費を基本にして、土地の入手、維持、管理を行っている。このほか、海岸線の保護など特定の目的のために多くの資金が必要な場合は、アピールを出し、会員以外からも寄付を求めている（木原, 1998:46-55)。このように、イギリスのナショナル・トラストは、会員制をとり、会費による収入を基本にして活動しているのが特徴である。

一方、日本ではどのようなナショナル・トラストが行われているのだろうか。現在、日本では、イギリスのナショナル・トラストのように全国規模で活動している団体はない。しかし、特定の目的のために、募金を集め、土地の買い取りを目指している運動は数多く存在する。北海道斜里町の「知床 100 平方メートル運動」、埼玉県所沢市の「トトロのふるさと基金」などが有名である。これら日本のナショナル・トラスト運動の多くは、上記の例に見られるように、特定の土地に対する運動である。また、運動の手法として、会費制ではなく、募金によって運動を進めている点が特徴である。

2-6-3-2　真駒内 ･芸術の森　緑の回廊基金」

次に「緑の回廊基金」について考えてみたい。この団体の設立の経緯については、前に述べたとおりである。「緑の回廊基金」は、「緑の回廊」を行政に頼らずに市民の手によって守っていこうという目的で、1997 年 5 月 13 日に設立された。ナショナル・トラスト運動の手法としては、一口 500 円の寄付を広く集める方法を取っている。基金への登録者（寄付者）は 213 人（1998 年 11 月現在）で、その 90%札幌市内に居住する。残りは、全国各地から集まっている。

運営は、16 人の実行委員会で行われている。実行委員は、「緑の回廊」の周辺住民もいるが、札幌市内各地から集まっている。また、「緑の回廊基金」が設立され、ナショナル・トラスト運動が始まってから参加した実行委員もおり、ゴルフ練習場開発問題から関わっている人ばかりではない。

現在のところ、この団体は任意団体である。財団法人化するためには 2 千から 3 千万円の資金が必要である。財団法人化のために資金を使うより、土地の買い取りに使用したほうがよいと考えているため、財団法人化は考えていない。また、1998 年に成立した NPO 法（特定非営利活動促進法）による NPO 法人（特定非営利活動法人）を取得しても、寄付金を集まりやすくする、寄付者に対する所得税控除がないなど税制上の優遇措置がないため、法人格を取得するメリットは少ないと考えている。任意団体である場合、土地は団体ではなく、個人の名義で取得されることになる。

周辺の地価は、1 ㎡あたり約 1 万円であり、約 300㎡ 単位で分割して所有されているため、1 区画の買い取りには、約 300 万円必要である。現在、基金はこの金額まで達していない。基金が

集まれば、「緑の回廊」の中で周囲の開発をも阻止できるような重要な位置を買い取る予定である。取得した土地は、寄付者などと話し合った上で、手入れをしていく方針である。そのための間伐作業などの研修も行っている。
（この節は、S さんからの聞き取りによって記述した。）

2-6-4　問題点の整理

2-6-4-1　現状の問題点―所有権の絶対性

ここまで、都市近郊の森林における開発と地元住民の意向を、ゴルフ練習場開発問題、「緑の回廊基金」のナショナル・トラスト運動を通して考えてきた。ここで、土地所有者がその土地の形態の変更を含む開発、管理、利用に関してのほとんどすべての権利を有していることに問題があるといえる。ゴルフ練習場開発に関していえば、開発許可制度、緑化協議といった規制がある。しかし、行政は一定の基準を満たしていれば開発を認めなければならない。都市近郊の森林の保護における行政の役割には限界がある。

このため、結果として、現行では土地所有者の意向が優位である。開発を防ぐ目的のナショナル・トラスト運動も、土地所有の優位に基づく運動である。土地所有者の意向が優位にある現状では、開発に対しても、土地の所有によって対応することが最も効果的であるという考え方に基づいているといえる。

土地所有者の意向が優位であるからといって、問題の所在は土地所有者が森林を保護する意向を持っているかどうかではない。土地所有者が、その土地に関わるすべての権利を有している点である。本節で取り上げたゴルフ練習場に開発された森林の所有者は、ゴルフ練習場を開発した民間業者であった。しかし、実際、森林としての環境を利用、享受していたのは周辺の住民であった。周辺の住民は、森林環境の享受まで含んだ広い意味での利用者と言える。所有者、利用者の意向が違い、行政の規制など、それらを有効に調整する仕組みが存在していなかった。その結果、所有者の権利により開発が行われたと考えられる。

2-6-4-2　ナショナル・トラスト運動の限界

一方、仮にナショナル・トラストにより土地が取得された場合、以上のような問題は解決されるだろうか。土地の管理に関して、寄付者の意見によって進めることができる。「緑の回廊基金」の寄付者が周辺の住民ばかりでなく、札幌市内や全国から広く集まっていることを考えると、所有者（法的には一個人の所有となるが、運動の性格から寄付者を所有者とみなす）と利用者は完全に一致しない。一致はしないものの、森林としての環境の保護という利用者の意向は尊重され、今後も、所有者、利用者双方の意向を尊重した形での管理を行うことができる。

このように、ナショナル・トラストによる問題解決への一定の有効性は明らかである。しかし、ナショナル・トラストによってすべての土地を取得して保護することは、膨大な金額がかかることから現実的に不可能である。行政による規制、土地の買い取りの限界を受けて発足したナショナル・トラスト運動であるが、行政による規制とも組み合わせなければ都市近郊の森林の保護は困難であると考えられる。ナショナル・トラストに加えて、小面積の森林所有者に対する行政からの補助、開発に対する規制の強化など行政の役割の改善も求められている。

参考文献・資料

木原啓吉, 1998『新版　ナショナル・トラスト』三省堂
真駒内・芸術の森 緑の回廊基金, 1998, 「都市住民と緑地環境」（1998 年 11 月 15 日フォーラム資料）
真駒内・芸術の森 緑の回廊基金資料

謝辞

本節を書くにあたり、「真駒内・芸術の森 緑の回廊基金」のＹさん、Ｓさんからの聞き取りによるところが大きかった。この場を借りて、お礼を述べたい。

2-7　所有･利用 ･管理のあり方

平川全機

2-7-1　森林における所有 ･利用 ･管理

以上、札幌市内 4 個所の事例を考察した。ここで、所有者、管理者、利用者の 3 つの立場を設定したい。所有者とは、法的な所有者を指す。また、管理者は森林の実際の管理（除間伐など）を行ったり、その計画を立てる、計画に直接に影響を与える立場を指す。利用者は、森林としての環境を周辺から享受する周辺住民や、実際に森林に立ち入って散策などを行う受動的な利用から、林業によって収益を上げる利用（収益を上げることを利用と捉え、実際の林業業務は管理と捉えたい）までの幅広い意味での利用を行っている立場である。また、森林という環境の形態を変更する行為は、利用・管理とは別に、開発という言葉を用いて区別したい。

さて、いずれの事例においても問題、課題となっていることは、所有者のほかに広義の利用者が存在し、しばしば両者の意向が一致しないこと、所有者による管理が困難になっている点である。

2-7-2　所有 ･利用 ･管理の新しい関係

事例を振り返ってみたい。まず、白旗山である。

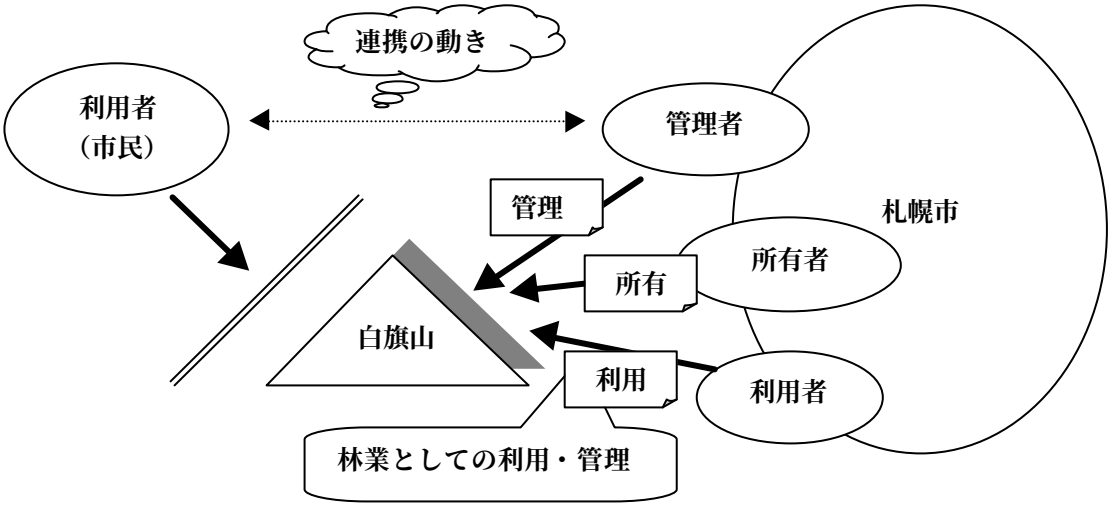


図１　従来の白旗山における所有・利用・管理の概念図

白旗山は、市有林であるため、市が所有、利用、管理してきた。そこには、利用者としての市民の参加の場はなかったと考えられる。しかし、協議会などの場を通して、市民が利用、管理に参加する道が探られている。この動きは、利用者の利用権を保障し、管理者との対等な関係を構築する動きととらえることができる。

次に、市民の森である。市民の森制度は、所有者にとって、森林の整備が行わなくても、森林としての環境を維持していくことは責務となる。奨励金という形で（森林の整備は義務ではないが）管理に所有者だけではなく札幌市も関わっていく方向性が見える。所有者単独では森林を良好に維持していくことが困難になった現状では、管理に行政が関わることで所有、利用、管理の

連携が行われるようになると考えられる。

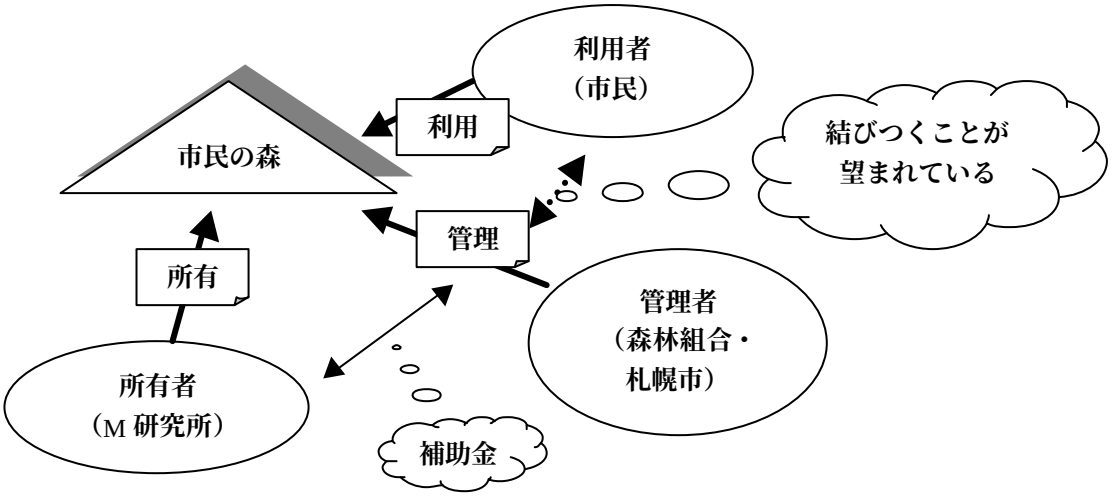


図２　市民の森における所有・管理・利用の概念図

K さんの里山では、所有者が市民の利用を望んでいることなどから、利用者による管理が行われようとしている。利用を希望する市民と所有者の意向が一致しようとしている。

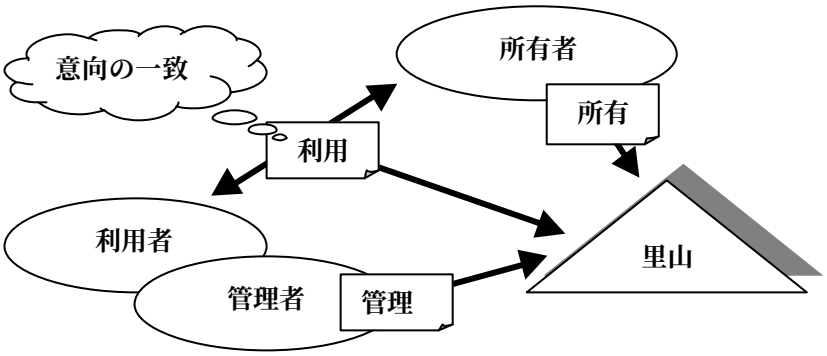


図３　Ｋさんの里山での所有・管理・利用の概念図

最後に、「緑の回廊」での所有者、利用者、管理者がどのような関係になっているのかを考えたい。ここでは、森林の管理は行われていないため、所有者、利用者の 2 つの立場から考えたい。

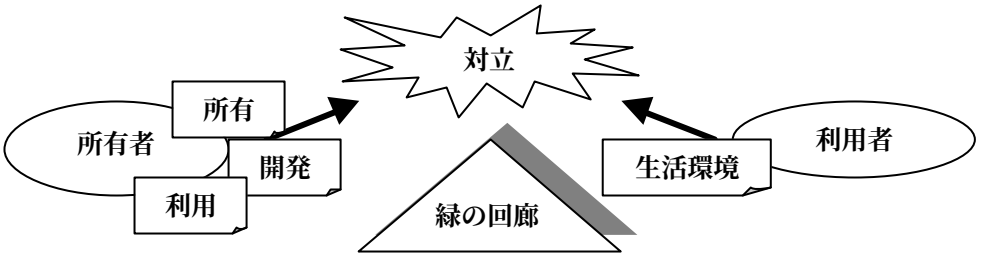


図４　ゴルフ練習場開発における所有・利用の概念図

ゴルフ練習場開発においては、所有者、利用者間に関係性がなく、所有者が土地に関する全て

の権利を有しているため、開発が行なわれる結果となった。次に、ナショナル・トラストによって土地が所有された場合の関係を考えたい。

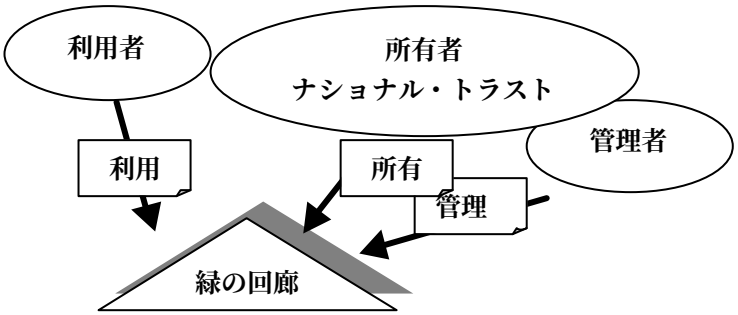


図５　ナショナル・トラストにおける所有・利用・管理の概念図

ナショナル・トラストによって土地が取得された場合、所有者、管理者、利用者は近づく。特に、所有と管理は「緑の回廊基金」が行うことになる。所有者と利用者は一致しないが、森林として「緑の回廊」を利用するという意向は一致する。

2-7-3　所有 ･利用 ･管理の調整

ここで、4 つの事例を所有者、利用者、管理者の 3 つの異なる立場の間で、それに対応する所有権、利用権、管理権の 3 つの権利の調整がどこでなされているのかを整理したい。

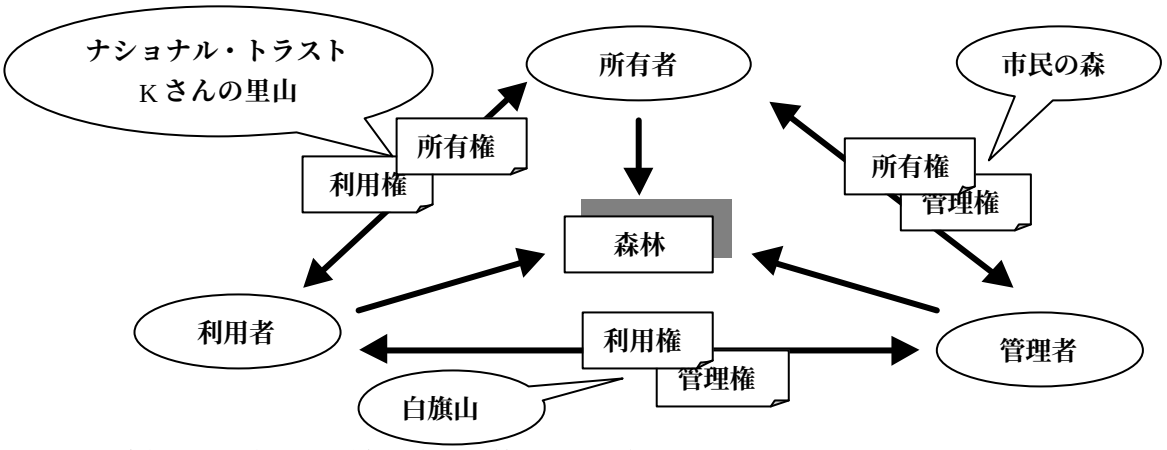


図６　4事例の取り組みと所有、利用、管理との関係

白旗山では市民の利用権と市の管理権、市民の森ではM研究所の所有権と市の管理権、K さんの里山では K さんの所有権と市民有志の利用権、ナショナル・トラストでは、「真駒内・芸術の森 緑の回廊基金」の所有権と周辺住民の利用権、このそれぞれが調整されていると整理できる。

2-7-4　まとめ

森林を「所有」するとは、どのような権利を持つことをいうのだろうか。今までは、その土地の管理、利用、開発までを含む幅広い権利を持つものだと考えられてきた。また、現在の法律の上でも、同様の考えのもと、使用・収益・処分の 3 つの権利が所有権にはあると幅広く認められてきた（鳥越晧之, 1997:11）。そのため、所有者が開発を行うことを最終的には容認しなければならない。また、所有者の開発する権利などを制限する緑地保全地区などに指定する場合には、行政による土地の買い取りなどの制度が設置されていた（アーバンフリンジ研究会, 1995:162-163）。つまり、所有者の権利が優先されるという考え方に基づき、森林の保護が進められていた。

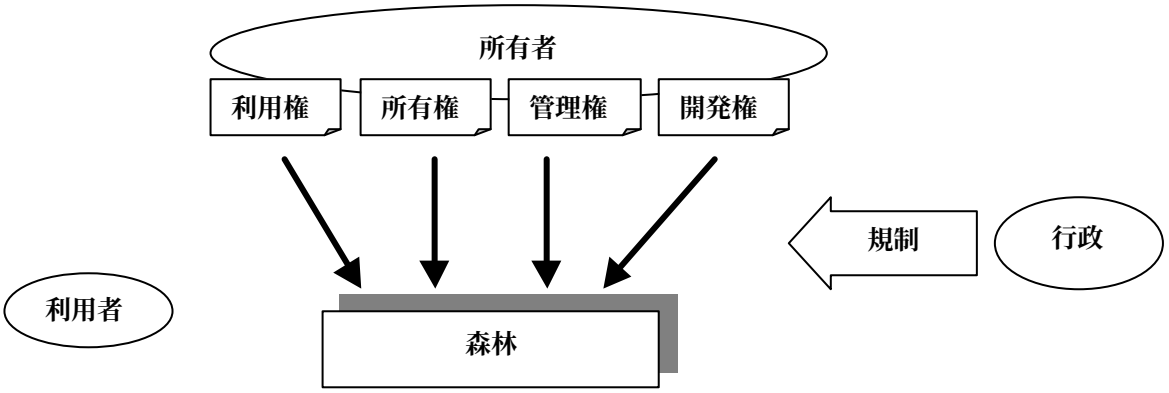


図 7　従来の森林に関わる権利

しかし、森林を利用するのは所有者ばかりではない。森林の環境としての側面から利用しているのは、周辺の住民や一般の市民である場合が多い。これまでの利用の形態は、森林としての環境を受動的に享受するだけで、利用する「権利」としては認められてこなかった。また、林業が経営的に成り立たなくなったことから、管理がなされていない場合もある。しかし、森林の維持、管理は必要である。こうした森林でも、森林としての環境を享受する利用者はいる。利用者は利用するばかりでなく、なんらかの役割を果たさなければならない。

所有者が、所有、利用、管理、開発のすべての権利を保有するのではなく、実際の所有者、管理者、利用者が森林に関わっていくことが必要である。

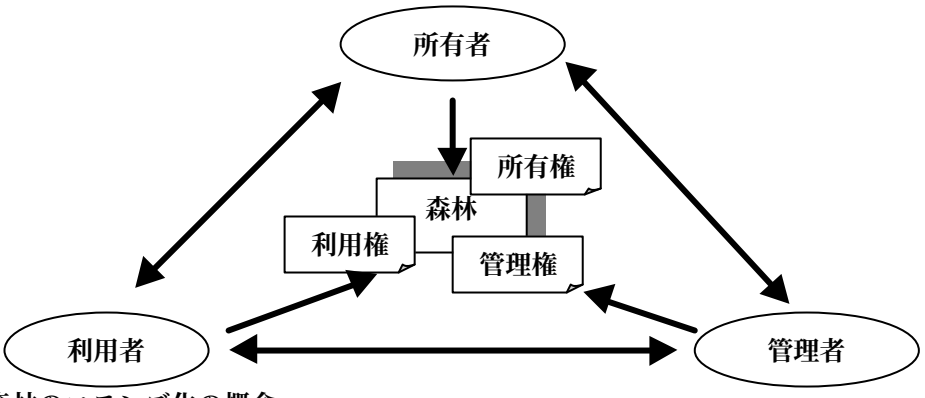


図 8　森林のコモンズ化の概念

所有、利用、管理が互いに調整される仕組みを持つことが求められている。この仕組みは個別の森林で違ったものになるだろう。所有者が誰なのか、林業を継続するのかといった個別の事情を考慮しなければならない。4 つの事例の中に、このような方向性を見ることができる。所有、利用、管理が互いに調整される、すなわち森林がコモンズとして機能するようになることが、森林の保護に必要であると考えられる。

参考文献

アーバンフリンジ研究会, 1995『「都市近郊」土地利用事典』建築知識
鳥越晧之, 1997「コモンズの利用権を享受する者」『環境社会学研究』3:5-14

3　札幌市の河川に見るコモンズ

徳永弥生・諸星菜緒・矢野結子

3-1　はじめに

「川」という自然環境を考えるとき、その重要性は実に大きい。山に蓄えられた豊かな水を源流に、山を下り、平地を流れ、海へ注ぐ。その間の生態系は多様で、様々な生物・植物を養っている。しかし、「川」の重要性はそういった生態学的な面だけではない。川は人間の生活と密接に関わり、また人間の意識にも少なからぬ影響を与えている。このレポートでは、そういった川の持つ社会的、心理的な面を、「地域」という視点から見ていきたいと思う。

3-1-1　川の変遷

古くから、川は人間の生活に深く関わり続けてきた。豊富に流れる水は飲用水になり、また田畑に引いて農業用水にも利用されてきた。また、野菜や桶を洗ったり、煮炊きしたりという生活用水としても用いられた。水だけではない。魚や蟹といった貴重なたんぱく源を得ることのできる、食料庫としての役割。物資を上流から下流へと運ぶ、交通網としての役割。様々な形で、人は川の恩恵にあずかり、川を利用して生活してきた。川は、地域全体の共有財産としての“コモンズ”という存在だったわけである。しかし一方で川は、時に氾濫し、家屋を押し流す脅威の存在でもあった。人間はこれまで、利水と治水に工夫を凝らしながら川と付き合ってきたのである。本章では、そういった川と人との関わり方、川に対する意識などの変遷を明らかにしていきたい。

3-1-2　川と地域

川とその近辺に暮らす人との関係は多岐に渡っており、地域によって関わり方も意識も様々である。上流と下流とでは川の形態が全く異なるし、生活の主体（狩猟か、農業か、漁業か、など）も当然違ってくる。日本の場合、よく言われるように山国で川が急峻なため、その環境の変化は顕著であり、同じ川の流域でも、地域によって全く異なる文化、地域性を見ることができると言えるだろう。先に述べたような関わり方は大体どんな地域でも行われただろうが、場所によってはそれに染色業、酒造業、紙すき業などが加わり、地域の伝統工芸に結びついている場合も多くある。

そういった地域性の他に、生活に直接関わってくるわけではないが、川は子供たちの格好の遊び場ともなり、大人たちの息抜きの場ともなってきただろう。ここでは、そういった、地域の人たちがごく普通に川と関わってきたその形態の変遷を見ていきたい。

かつて川は、地域の中で非常に重要な存在であった。生活用水や、遊び場としての川、というポジティブな意味としてだけではなく、水害が起きたとき、その地域全体で洪水に対処し、助け合わなければならないと言うネガティブな意味でも、川というのはその近辺に住む地域住民たち

にとって、非常に大きな意味を持っていたのである。これは、川がかつてコモンズであった、と言えることにつながってくるだろう。地域の中の共有財産、共有された存在としての川があったわけである。しかし、現在、日本中の多くの地域で、川はこうした「地域の中の存在感」を失ってしまっている。

3-1-3　都市の中の河川

現在、特に都市の中の河川は、どのような状況にあるだろうか。そのほとんどは三面張りのコンクリート護岸工事を施され、自然な状態だった曲折は全て直線化され、水を速やかに下流へ流せるような構造になっている。これは、洪水等の水害を防ぐための施行だが、垂直なコンクリート壁は子供たちが川に近づくのを妨げる要因となった。川沿いには場所によってはフェンスや立入禁止の札がかけられ、大人たちは「川は危険だから入ってはいけない」というようになった。さらに、家庭の中で出る生活排水、汚水等が増量し、未処理のまま川へ垂れ流されるようになると、川の水質は見る間に悪化した。悪臭を放ち、とても入ってみたいと思うような川ではなくなった。いわば、川が「疎ましがられる存在」になってしまったのである。

その後、下水道の普及により、生活排水は下水処理場で処理されてから川へ流されるようになり、そのまま垂れ流しにしていたときよりは水質は向上した。それでもやはり都市部での川の水質の悪化は、現在でもいまだ問題となり続けている。これら川の環境の悪化は、地域住民、特に子供たちの川への関心を確実になくしている一つの要因と言えるだろう。

こうした川の自然環境の悪化に加え、上下水道の普及も、また地域住民の川への関心を低下させている。かつて、川の水を直接生活用水として取り込み、また排水を流していた頃は、自分たちが使う水、捨てる水が目に見えてそこにあったため、いやでも関心は高く持たざるを得なかった。汚水を流せば、自分も困るし、地域全体が困るため互いに抑制しあって川の水はきれいに保たれていた。しかし、近代以降普及してきた上下水道により、蛇口をひねればきれいな水がいくらでも手に入り、生活排水は排水口や水洗トイレなどからいつの間にかなくなってしまうという生活が当たり前となった。このことにより、人は自分たちの使っている水が川から来て、川へ戻されるということをほとんど忘れてしまったのである。人口が増加し、自分の使った水なんてごく一部、という考えが蔓延したことも、川の汚染が問題となったとき、その矛先が自分たちの生活スタイル、意識の低さへは向かず、行政の対応の方へ向けられた原因であろう。

さらに言えば、昔と今とでは、地域社会のあり方も全く異なっている。かつては地域の中で、隣近所のつきあいというのは非常に密であった。現在でもそういったところは多く残っているだろうが、都市部、また都市周辺部の住宅街などでは、核家族化、新しく入居してきた家族の増加等により、ご近所づきあいはどんどん希薄で表面的なものになってきている。また、今だつきあいが密な地域でも、かつてのような「運命共同体」的な要素は薄れ、例えば川に対する意識というのも、「私たちの川」といった意識は失われつつあると言えるだろう。

3-1-4　都市河川の現状

このように、現在の「地域の中での川の存在」は、都市部の多くの人にとっては「疎ましい」どころか「ほとんど目に入らない」ような状況であると言っても過言ではないのである。このことは、東京新聞社会部編『神田川　よみがえれ東京の源流』（1994）中の、神田川を船で下ってみた小学生の感想文がよく物語っている。「ぼくは今まで川の水が流れているとか、この川が海

まで通じているとか考えたことはありませんでした。ただ U 字溝か排水路ぐらいに思っていました」（東京新聞社会部編, 1994:119）という小学生の率直な感想文は、都市部の川の現状をよく表していると思う。子供たちが外で遊ばなくなった、ということも大きいだろうが、やはり河川環境の変化、生活環境の変化、加えて地域性の変化ということが、川と人との関係を薄くしている３大要因と言えるのではないだろうか。

北海道の場合、東京などに比べれば河川環境はまだ恵まれていると言えるだろうが、地域の歴史の浅さから、川との長いつきあいがなく、歴史的な面での川への愛着というものはないかもしれない。ただ、北海道の先住民族であるアイヌ民族の場合、川からの恩恵を非常に受け、敬ってきた文化と伝統があるため、彼らと川との関係には非常に密接なものが見られると言える。ただし、多くの北海道民は明治以降の入植者であり、札幌市における河川事情ではアイヌ民族の文化を考慮することはしない。しかし、地域住民の意識を考えてみると、ごく最近まで札幌市内の多くの川には鮭が上ってきていたということからも、川の自然に対する意識は高いと考えられるだろう。

3-1-5　川と行政

3-1-5-1　治水・利水の時代

江戸時代以前、河川行政は「いかに水害を防ぐか」という点が最重要課題であった。江戸時代には、江戸や全国各地の城下町などでは上水道の設置なども行われたが、やはり重要だったのは水害対策である。しかし当時、欧米の近代技術は入ってきていなかったため、「伝統工法」と言われる、石や柳などを利用した工事が行われていた。これは、今で言えば「自然に優しい」工法であり、洪水等を完全に防ぐための高い堤防もなかなか作れなかったため、「洪水を防ぐ」というよりは「被害を最小限に抑える」という方針で、例えば家屋のない地域を遊水池として洪水時に水をそちらに流れるようにしたり、よく浸水する川沿いの地域では高床式の家屋にしたりという工夫を施していた。

その後、太平洋戦争をには新河川法が制定され、ここで従来の治水に加え、利水がその制度に組み込まれるようになった。これは、上下水道の整備、ダムの建設等による渇水時への対策などがあげられるだろう。特にダムは、この時期以降現在まで、日本全国のあらゆる川で設けられてきている。これにより川の環境を激変させる河川改修が施され、生活は便利になり、水害の被害も減少し、人々の生活から川が遠ざかる結果となった。しかし一方で 1960 年代後半から 1970 年代にかけては、各地で環境問題への関心が高まり、市民運動などが行われ始めた時期でもある。地域性（コミュニティ）の喪失、その回復が取りざたされた時期である。川の環境は、公害などと直接は結びつかなかったため、川に対する人々の関心が高まることはこのときはなかったが、この環境への関心の高まりが、その後の河川行政にも大きく影響を与えることとなった。

3-1-5-2　環境問題の高まり

1980 年代になると、人々の意識が徐々に川に向いてくるようになった。といっても、地域の中の川ではなく、「最後の清流」四万十川や、河口堰問題で揺れる長良川など、都市部では見られなくなってしまった清流に対するものがほとんどであった。これは、恐らくはアウトドアブームなどとも関わってくると思うのだが、そういった「残された自然を守れ」という姿勢の川への関

心は、この時期随分高まったように思う。1970 年代が「コミュニティ」が取りざたされた時代だと前に書いたが、この 80 年代は、生活環境の改善、つまり「アメニティ（快適性）」が注目を集めた時代だったと言えるのである。各地でダム等の建設にも疑問の声が上がり、行政が完全に主導権を取っていたそれまでの河川行政に、自然保護団体、地域住民などが異を唱えるようになってきた。マスコミも行政の不透明さ、理不尽さを大きく取り上げ、行政も治水・利水のみを軸とした河川改修一本やり、というわけにはいかなくなってきた。

90 年代にはいると、人々の関心は遠くの清流から近くの川に移ってきた。80 年代後半から都市部では、都市化による地面のアスファルト化によって雨水が地面に浸透しなくなり、一気に川に流れ込んでしまうため、治水安全度が低下し、河川の再改修が必要となってきた時期である。このとき、河川改修に「多自然型川づくり」という工法が取り込まれ、行政側も環境に対して積極的な動きを起こし始めていた。

そして、1997 年（平 7）、近代河川制度が誕生してから 101 年して、河川法が２度目の大きな転換期を迎えることになる。それまで治水・利水だけしか書かれてなかった河川法に、「環境」という言葉が加わったのである。

3-1-5-3　新河川法

新しい河川法は、「治水・利水・環境の総合的な河川制度の整備」がうたわれ、それまで行政が計画から施行までを完全に独占していたが、「必要があると認められるとき」という言葉つきだが、「地域住民の参加」が盛り込まれている。

河川法　（河川整備計画）

> 第 16 条の 2-3
> 河川管理者は、河川整備計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、河川に関し学識経験を有するものの意見を聴かなければならない。
> 第 16 条の 2-4
> 河川管理者は、前項に規定する場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。

これらのことは、川という環境の重要性を行政が見直したということであり、また、川に地域が関わっていくことの必要性を明示したものであるということもできるだろう。行政が住民参加を法律の中に明文化したことの意味は大きい。

ただし、やはりあくまで「必要があると認める」のは行政側であり、公聴会等が開かれたとしても、専門知識のない地域住民は結局行政の言いなりになってしまう可能性も高い。また、河川改修は上流・中流・下流の利害関係が一致せず、同じ地域に住んでいても川沿いの低地と高台に住む人とでは川に対する意見が分かれるのは当然である。よって、住民参加が実現しても、全ての人の要求を満たすことはできない。つまり、住民参加は「川を地域に取り戻す」ことに対して必要ではあっても十分ではないのである。その点では、この新河川法をただ手放しに喜ぶわけにはいかないだろう。

真に川を地域に取り戻すために、さらに行政がしなければならないことはなんだろうか。現在、川はその治水・利水上の重要度などから、一級河川・二級河川などに分かれており、それぞれ管

理者や責任者が別れている。これは、狭い範囲での河川改修においても、広い範囲での河川環境改善においてもネックとなる点である。上流から下流までトータルに川を捉え、それぞれの地域の利害関係、地域特性などを把握する必要があるだろう。また、行政内、具体的に言えば建設省・各都道府県河川事務所・各市町村河川課等の意志の統一は不可欠である。現状では、やはりそれぞれの意識にはかなりの差があり、意識の高い担当者がいるところでは住民参加や多自然型川づくりが積極的に行われるが、そうでないところではあまり今までと変わらない、ということがあると思う。また、癒着防止から、官庁内では数年おきに部署を移動するという。同じ川でも、担当者が変わることで対応も全く変わってしまうのでは意味がない。これを、個人差をなくし、徹底する必要がある。

こうした問題点は、行政の中で直していくのはなかなか大変な作業であることだろう。しかし、現在の方向性は決して悪い方向ではない。これらの問題点を明確に指摘し、告発していくことで、河川行政もさらによい方向へ向かうことができるのではないだろうか。

（文献は第 3 章の章末（p.53）にまとめて掲載）

3-2　札幌市の河川事情

札幌市の河川は 1 級河川、2 級河川、準用河川（以上 3 つには河川法が適用・準用される）、普通河川（河川法の適用・準用外である）の 4 つに分類される。これらを合わせると 564 本あり、札幌市は全国で 2 番目に川の多い街である。

3-2-1　札幌市における河川の管理形態

一級河川とは、国土保全上または国民経済上特に重要であると政令で指定した水系に係る河川のうち建設大臣が河川審議会及び道知事の意見をきいたうえで指定した河川であり、指定区間（１級河川のうち建設大臣が道知事に管理の権限の一部を委任するために指定した区間）は道知事が、それ以外の直轄区間は建設大臣が管理者とされている。２級河川は１級河川水系以外の水系で、公共の利害に重要な関係があるものに係る河川で、道知事が札幌市長の意見をきいたうえで指定した河川であり、管理者は道知事である。さらに、１級河川および２級河川以外の河川で、札幌市長が指定した２級河川の規定を準用する河川を準用河川といい、その管理者は市長である。以上３種の河川にはすべて河川法が適用、または準用される。

このように、札幌市の河川管理は、国・道・市の三機関によって行われている。実際に管理を任されている機関は次の図のとおりである。場合によっては一つの河川でも区間によって管理者が違うこともある。例えば札幌市を代表する河川である豊平川は開発局の管理下に置かれているが、真駒内よりも上流の部分は札幌土木現業所の管理とされている。しかし河川は上流から下流までが 1 つの流れであり、それを意識した管理・運営が望まれる。現状では、国・道・市の河川行政は特に環境への配慮という面で足並みがそろっているとは言い難く、河川法改正後の変化もそれぞれレベルが異なっているようだ。管理上分担を行うことは必要だが、“一つの川”ということを意識し、縦割り行政の弊害の出ないような河川管理が望まれる。

国	北海道開発局	石狩川開発建設部札幌河川事務所
道	建設部	札幌土木現業所
市	建設局	土木部河川課
	（区	土木部土木事業所）

図１．札幌市の河川管理

このレポートで事例として取り上げるのは、札幌市街を流れる１級河川精進川と、札幌市と小樽市の境界付近を流れる 2 級河川星置川である。この二つの河川の管理者はいずれも北海道知事であり、実際の管理については、それぞれ精進川は札幌土木現業所が、星置川は小樽土木現業所が行なっている。札幌・小樽土木現業所はともに道庁の建設部の下部組織であり、道路、河川、海岸、ダムの整備・管理など、土木に関する道の事業を担っているところである。このような土木現業所は、道内の計 10 ヶ所（札幌、小樽、函館、室蘭、帯広、釧路、網走、稚内、旭川、留萌）に設置されている。

3-2-2　多自然型川づくりへの取り組み

前節で多自然型川づくりについて少し触れたが、その全国的な流れに違わず札幌市や北海道もそれぞれこの新しい工法に取り組む姿勢を見せている。道は“ふるさとの川づくり事業”として、周辺の生態系や人間との親水性に配慮した川づくりに取り組んでいる。これをはじめに行ったのが精進川であるが、それには次節で詳しく触れることにしてここでは省略する。札幌市でも、地域のシンボル的な河川において、周辺の景観や地域整備と言った異となった河川改修を行い、良好な水辺空間の形成を図ることを目的として、“ふるさとの川整備事業”に着手している（札幌市建設局土木部河川課, 1995）。また、“札幌市　みどりの基本計画（素案）”のなかでは、市内のみどりを連続させる上で重要な軸線として河川（とその周辺の緑地）が位置づけられており、人工的な河川から多様な生物の住める自然の河川への転換や、自然学習の場としての河川、川に人々が親しむための親水空間の整備の必要性が示されている。

3-2-3　河川行政とコンサルタント

さらに河川管理に関する行政の事業に深く関わっているのが、コンサルタントの存在である。行政の土木工事において、実際に行政が担当しているのはその管理で、実務は各コンサルタント会社に委託する形で行われているのである。各事業を担当するコンサルタントは入札によって決定される。入札には、地域性や実績、能力を考慮した行政からの指名によるものと、一般から公募するものがある。札幌土木現業所などの行政側の職員は、一定の専門知識を持ってはいるが技術職ではない。特に現在は技術が高度に発達しているため、実務的なことはコンサルタントに任せざるを得ないのが実状である。土木工事においては、その大枠を決定するのが行政であり、設計は建設コンサルタントが、工事は土木コンサルタントがそれぞれ担当している。

河川事業においてコンサルタントの存在が重要なのは、コンサルタント会社が、設計や工事だけでなく、各河川の河畔林検討会など住民参加の場のコーディネートをも請け負っているからである。しかしそのような分野についてはコンサルタント側でも専門の職員はほとんど置いておらず、まだ試行錯誤の段階である。また、河川行政に住民が参加するといっても、急に行政側と市民側がうまくコミュニケーションを取れるようになるわけではなく、中には個人的にとはいえコンサルタントが両者の橋渡し的な役割をつとめるケースもあるようだ。そのような役割は確かに今必要であり、現段階でコンサルタント以外にその役割を果たすことのできる存在は見当たらないのだが、コンサルタントはあくまでも行政側の受注に基づいて仕事をするという性格上、適役であるとは言い難い。今後の河川行政・管理を考える際、住民参加の問題と合わせて、コンサルタントの役割についても考えていかなければならないだろう

3-3　事例１・精進川河畔林問題をめぐって

精進川は、札幌市を代表する河川である豊平川の支流であり、札幌市街を流れた後地下鉄南北線中の島駅付近で豊平川に合流している。その管理を行っているのは、札幌土木現業所である。土木現業所（以下、土現）とは道庁の建設部の下部組織で、道路、河川、海岸、ダムの整備・管理など、土木に関する道の事業を担っている所である。

今回事例として取り上げるのは、精進川のうち放水路分岐点下流の残流域で、延長約 3.5km、流域面積 1.6ｋ㎡となっている。沿川のほとんどが澄川、中の島地区の市街地に囲まれたこの区間は、豊平川への放水路があるために流れから取り残されたような形になっており、水量は少なく流れも穏やかで、治水上の問題点はない。1971 年から 1976 年にかけて行われた改修で、ブロック護岸がほどこされ、また転落防止柵が設置されており人が近づくことはできなかった。

3-3-1　精進川の再改修

1992 年、道は精進川の再改修に当たり、「ふるさとの川づくり事業」の対象として自然環境の復元をめざした工事を行うことを打ち出した。また、地元町内会、保育園、小学校 PTA、フリーアナウンサー、札幌市職員、道土木部職員、札幌土現職員、コンサルタントなど、多方面から人を集めて「精進川ふるさとの川づくり事業整備計画検討委員会」を発足させ、三回に渡ってどのような川づくりを行うかについて話し合った。

1993 年にはその結果を受け札幌土現事業部治水課が主体となって改修工事に着手した。この整備事業の目標としてかかげられたのは次の五点である。

（1）河畔林（樹）の保全と再生　（2）川の生態系の復活　（3）川の景観の改善
（4）川としての親水性の向上　（5）隣接地と一体となった整備

さらに、対象区間をいくつかに区切ってそれぞれの個所の状況に応じた川づくりが行われた。例えば、中之島小学校の裏手に当たる“自然とのふれあい区間”では、生態系を復元するために既設のブロックを取り壊し、また人が自然とふれあえる川づくりを目指して従来の護岸を切り下げて散策路が設けられた。また、精進河畔公園内の“水辺のふれあい区間”では、川としての親水性を高め、公園と一体になった良好な水辺空間を創出するため、柵と護岸を撤去して安全に川に近づけるようにし、さらに川を蛇行させて川らしい景観を復元させようとした（札幌土木現業所, 1993）。

このような改修が行われた後、精進川は昆虫や野鳥の集まる水辺という自然の姿を取り戻し、地元住民の憩いの場となるはずであった。しかし、せっかく復元された自然が、同じ札幌土現の手によって再び危機にさらされる事態が起こったのである。

3-3-2　河畔林売却問題

1996 年 3 月、札幌土現管理部管理課が、精進川河畔林を不動産業者に売却し、マンション建設計画が実行されつつあることが発覚した。売却地は道の二種財産に指定されており、「すみやかに売却すべき」土地ではあったが、そこはまさに前述のふるさと川づくり事業の対象区間内である。これを問題視した２つの市民団体が、河畔林買い戻しを求める要望書を道庁に提出した。さ

らに、工事が始まり手後れになるとの危機感から、別の 3 団体が、市議会へ計画中止の陳情を提出した。これに対して札幌市議会環境消防委員会が視察、審議を行い、道側に土地の買い戻しを求めるという結論を出した。

市民団体側はさらに道へ直接働きかけることを開始し、豊平区選出の 4 人の道議の協力を取り付けて（現場は豊平区である）道議会に請願書を提出した。道議会においては議員が一般質問のなかでこの問題を取り上げ、これに対し「今後、売却地を含めた河畔林については、あらゆる方法で適切な保全に努める」との回答があった。それにもかかわらず、その翌月、道側からマスコミに、売却した河畔林の買い戻しを断念したと発表されたのである。

この間の道の動きには不透明な部分が多い。不動産業者との間で、協議・交渉が行われていたのは事実だが、業者側からは、「道は初めから買い戻す気などなかったのではないか」といった声も出ているようだ。その背景に、表面化できない何らかの事情があったのではないかという疑惑ももたれている。いずれにしても、川の流れと共に保全されるはずであった河畔林は伐採され、その跡地にマンションが建設されることとなったのである。

3-3-3　河畔林問題後の市民団体の活動

3-3-3-1　精進川グラウンドワーク準備委員会

売却された河畔林の買い戻しを求めた運動が失敗に終わったことは、この運動に関わった人々を大いに落胆させた。しかし、精進川をめぐっての動きは、市民団体側も行政側もここで終わったわけではなかった。

まず、マンションは建設されることになったが、当初の計画の見直しも含めて、今後の河畔林の保全について、行政、不動産会社、市民団体の三者による話し合いの場が持たれることになり、“札幌圏の水辺委員会”が設立された。ここでは、専門家の提言も受けて、河畔林を伐採する際に、川べりの部分は手を着けずに残すこと、伐採した草木を別の場所にできるだけ移植すること、小動物が移動できるよう、マンションのフェンスの下を開けることなどが決まった。これは当初の計画よりも大幅に環境に配慮した内容であり、計画を中止させることはできなかったものの、道や業者に対して市民が声を上げたことの大きな収獲であったといえる。さらにこの委員会では、精進川の問題にとどまらず、約 10 の市民団体から代表が出席し、野幌森林公園などの他の問題についても話し合われるようになった。

このように、環境に関わる問題について市民、行政、業者の話し合いが行われるきっかけとなった精進川であったが、この後さらに市民団体を失望させる事件が起こった。これまで問題となっていた土地とは別の河畔敷地に、建売住宅が建てられ売りに出されたのである。その土地は実は昭和 50 年代に民間会社に売却され、私有地となっており、そのことを道では河畔林売却問題の際に公表していなかった。これに対し、市民団体側は、このような事態を繰り返してはならないという思いから、今後も継続してこの精進川を監視していく必要性を痛感した。また、運動に関わった多くの人々が、精進川の残された緑を保護し、河畔の自然性を今以上に高めて、緑の回廊としての精進川をもっと高めていきたいという意見を持っていた。そこで、精進川に関係する数団体が参加し、グラウンドワーク協会の協力を得て、1997 年 7 月精進川グラウンドワーク準備委員会が発足した。グラウンドワーク協会とは、市民の力だけでは解決できない、環境保護や啓蒙活動の問題を解決するのに必要な、土地の管轄者である行政の協力や、地元企業のバックアップを得る仲立ちをする組織である（豊平川ウォッチャーズ, 1997）。

委員会の活動は、主に市民や子供たちを対象とした、精進川河畔の自然観察会や学習会などのイベント運営が中心である。このイベントは“精進川のものがたり”と名づけられ、参加者はだんだん増えてきているという。また、中の島魅力づくりの会の協力で、中の島町内会で精進川のスライド上映会を行ったこともあった。このような地道な活動を通して、精進川の素晴らしさをもっと多くの人々に知ってもらい、川と市民、子供たちとのつながりを取り戻そういうのが目的である。また、精進河畔公園の下流には、札幌市が公園を造成する予定の未整備区域が残っている。その公園づくりと精進川の川づくりを、北海道と札幌市が協力し、平行してできるようにするために両者を交えた協議の場を設けたり、どこにでもあるような都市公園ではなく、自然を復元するような公園にしてほしいという要望を出したりといったことも委員会の大事な活動である。

精進川グラウンドワーク準備委員会代表の長崎昭子さんによれば、現在でも委員会の名前から「準備」という言葉を外さないのは、企業の協力という面が弱く、まだまだグラウンドワークとしては不完全な形だからだそうである。今は環境保護に目をむけ力を入れている企業も多くなってきており、そういった企業から賛同金を集め巻き込んでいくことで、行政も協力しやすくなるだろうということだった。

3-3-3-2　水と緑のネットワーク委員会

精進川の問題に取り組む市民団体について述べてきたが、一方、先に触れた“札幌圏の水辺委員会”は、発展して“水と緑のネットワーク委員会”という名称で活動を開始することになった。これは、各市民団体が、川だけに限らず様々な環境保護に関わる活動をしていくうちにぶつかる壁を、各団体の連携によって克服することを目指す組織であり、ネットワークとして何か運動を起こすことはせず、参加団体が持ち回りで運営等の事務を担当することになっている。現在参加しているのは約７つの市民団体で、委員会には、個人としてではあるが行政側の職員の参加も見られるという。ここでは各団体による活動報告が行われ、問題に対処する方法について（具体的には、市への陳情のやり方など）経験をもとに情報を交換、共有しあうといったことが行われている。

3-3-4　北海道（札幌土現）の変化

精進川河畔林の問題を機に変わったのは、市民団体だけではない。以前、道は札幌市内を流れる道管轄の川についてさえ全体としてはあまり把握しておらず、それをまとめた地図さえない状態であった（現在では既に地図が作成されている）。しかし、道は 1997 年度に「河畔林保全事業」として、管轄河川の河畔林について現況調査を行い、地元自治体や関係機関との協力や地元住民の意見を反映させながら保全の方針をたてることを打ち出した。そのため、小中学校の先生や市民団体、流域町内会、専門家をまじえて道管轄河川の河畔林検討会が開かれるなど、道の河畔林に対する意識は確実に変わってきている。この検討会ではまず最初の河川として精進川が取り上げられ、精進川グラウンドワーク準備委員会も参加している。

3-3-5　地域の共有財産としての精進川

精進川とその河畔林をめぐる問題は、地域住民が自分達の地域の川のあり方について真剣に検討を加え、また行政がそれに耳を傾けるだけでなく第三者をも交えた場で参加するという、新し

い河川行政のかたちの先駆けとなったといえる。札幌市の河川行政と住民参加を考える場合、それを推し進める力となったのは、河川法改正だけではなかったということである。そして、河川だけではなく他に公園などの身近な自然環境についての問題に対する取り組み方についても、住民側、行政側の双方が、精進川問題をきっかけに意識を変えてきたといってもよいだろう。河川を地域の共有財産として認識し、その有るべき姿を自分たちの手で探っていこうというこの動きからは、再び川が人々の手に戻ってきつつあるのではないかという印象を受ける。市民団体が、近隣住民に精進川をアピールしようとしている地道な活動は、川を地域に取り戻そうとする活動そのものではないだろうか。

また、住民が河畔林を守ろうする活動のネックになっているのは、河川行政と公園行政の自然に対する認識である。河畔敷地は、公園用地となる場合が多く、その場合運営は公園行政に任される。公園・造園関係の職員の間では、“みどりであればなんでもいい”といういわば誤った認識が未だに抜けていないといい、そのためせっかくの新しい河川法も生きなくなってしまうのである。ここで必要なのは、川の上流から下流までを一つ流れと見る視点に加えて、川の周辺をも含めて一貫した管理、運営を行政が行うことである。

（文献は第 3 章の章末（p.53）にまとめて掲載）

3-4　事例２ ･星置川をめぐる川づくりについて

3-4-1　星置川概況

星置川は、札幌市と小樽市の境界として流れる川である。規模としては中規模河川である。源流は手稲山にあり、上流部には滝などもある。下流域は住宅街を流れるため直線化された流れになっているが、特に上流部に関しては多くの魚類、鳥類、昆虫類などを育む優れた河川環境であるということができる。

もともとの流路は現在の流れと異なるものであり、古くから河川改修が行われている。星置川は、明治時代、小樽港に着く様々な貨物を、札幌に運ぶために運河として利用されていた。しかし、大雨時の氾濫、洪水がひどいため、河川の治水に関して早くから、取り組まれることとなったのである。

もう一つ星置川に関して重要なことをあげておくと、その管理体制がある。先にも述べたように、星置川は札幌市と小樽市の境界を流れており、しかもかつての流路の方が市境界線となっているので、実際には川は札幌市と小樽市両市を流れている。河川自体の管理は小樽土木現業所であり、道庁の出先機関の小樽支部に当たるところが管理をしている。しかし手稲区などの住宅街を流れる下流域では、河川の周辺地域は札幌市になるため、川づくりを考える上では札幌市と小樽土現との連携が不可欠なものとなる。このことは、後に述べる星観緑地に関して重要なポイントとなってくる。

3-4-2　現在までの整備

現在までの整備は、昭和 24、25 年の災害により、河口から鉄道橋までの現在の旧川を、局部改良工事により昭和 40 年まで施工したが、昭和 37、40 年の災害を契機に抜本的な改修の必要性から、現在の河道である放水路による中小改修工事が平成 3 年度まで行われている。また、国道 5 号より上流部分は砂防の流路工と、最上流部分には砂防ダムを施工している。そして、平成 6 年 3 月に、新川・星置水系の河川空間の適正な保全と利用を図るためということで、小樽土木現業所は、新川・星置水系河川環境管理基本計画を策定している。ゆえに、翌年よりこの計画に基づいて、星置川河川基本整備基本計画なるものを作成し様々な、改修工事を進めている。その計画に基づく改修とは、管理用通路整備と階段工、低水路掘削である。

星置川の川の整備の中で、多自然型川づくりに準じた魚道づくりという計画があった。これは、小樽土現側が持ち上げた計画だったのだが、計画を地域住民と話し合う場で、住民側はこの魚道を「必要はない」とし、結局この魚道は建設されなかった。住民側としては、「滝があるので魚道を作ってもそこまでしか上ってこないのだから、高い費用をかけて魚道を設けても自然に優しいというわけではない」という意見であり、土現側は「魚が上ってくる、ということに意味があると思うのだが・・・」としながらも、結局住民の意見を採って魚道建設の中止を決めたのである。

魚道建設の是非はともかくとして、このことは、星置川において地域住民と行政とが連携して川づくりに取り組んでいるという姿勢が見える一例である。

3-4-3　星観緑地造成――土手をめぐって

星観緑地というのは、星置川河口部に現在造成されている公園である。札幌市環境局緑化推進部造園課が、昭和57年に策定した「札幌市緑の基本計画」において、「環状夢のグリーンベルト構想」が提案された。札幌市の自然特性を大切に調和させ、緑のネットワークをつくりながら、市街地を外側から緑の帯で包み込もうとするものである。星観緑地も、このグリーンベルトの一端として位置づけられている。

星観緑地は、札幌市手稲区星置のJRほしみ駅のすぐそばにあり、星置川に沿うような形で造成される。先に述べたように河川に関しては小樽土現の管理であるため、公園予定地に含まれる河川用地は、札幌市が小樽土木現業所から借り受ける形になるのである。星置川に関してもそうだったように、この星観緑地についてもいくつかの市民団体がその計画段階から積極的に関わっている。その中でも特に、「星置川を育てる会」の方に主にお話を伺った。

星観緑地の公園部分に関しても、「花のつく桜並木ばかりではなく、雑木林を作って欲しい」という要望が取り入れられるなど、札幌市としても積極的に住民の意見を採り入れる姿勢であるのだが、河川用地に当たる土手部分の舗装に関して、市と住民団体の意見が食い違う場面があった。

この土手部分は河川管理上でも使用することになるため、土現の車両が入れるようにしなければならない、ということがまず前提としてあった。しかし、当時の土手の状況はイタドリという堅い茎の植物が繁茂していたため、市の造園課としてはがっちりと全面舗装をしたい方向であった。一方「育てる会」の側としては、あまりがっちりと固めたりせず、土の感触を出来る限り残して欲しいという要望を出していた。自分たちが子供の頃遊んだ川のイメージを、出来れば壊したくない、今の子供たちにも知ってもらいたい、という気持ちからである。

そこで造園課が折衷案として提示したのが、カラーラバーフロアマットという産業廃棄物のリサイクル商品の使用である。これはビニールハウスの廃材や古タイヤなどから作られたものであるが、造園課としてはこのマットの「柔らかい感触」という点をアピールしたかったのであろう。

しかしこのマットに関しては、「育てる会」としてはダイオキシン等が心配であるとして、その使用の中止を訴えた。実際にこのラバーマットの製造会社への見学も行い、その安全性についての説明を受けるといったこともしている。その中で、造園課が「育てる会」に対してしていた「加工段階でダイオキシンは抜き取っている」という説明が、製造会社側の「そのようなことは技術的に出来ていない」という説明と食い違ったため、造園課に問い合わせたところ、造園課は協議の末、ラバーマットの使用を取りやめた。

しかしその理由は「業者が市に対して行った説明に誤りがあったことによる不信感から」というものであり、決して、市民団体からの要望により中止した、という形はとらなかった。「星置川を育てる会」の渡辺さんによると、「結果的には止めるという結論を、引き出すことができたが、市民と行政は一緒の立場で、物事を考えることはできないと感じた」そうである。ただ同時に「市民からの意見を受けて、"やめる"ことになったのはすごい。行政は変わってきたと思う」と認めていた。最終的には、札幌市のいうがっちりと地面を固め、アスファルト舗装をすることになった。

このように、星置川及び星観緑地についてはかなり行政と住民団体が意見を出し合って進められているのだが、要望を出せるということを、どれだけの住民が知っているかということも問題として取り上げることもできよう。知らない住民の中には、決して星観緑地や星置川に無関心なのではなく、何かしらの要望を抱いている場合もあるのである。

3-4-4　星置川をめぐる川づくり――河道内の樹木伐採

星置川をめぐる川づくりとして、もう一つ、河道内の樹木伐採について取り上げる。これは、小樽土木現業所が増水時の危険性のため、河道内の樹木の伐採を計画したものである。結果的には、初期の計画と異なる形での伐採となったのだが、その経過にはワークショップ形式での話し合いといったものが行われ、行政と地域住民、お互いの折衷案が作り上げられていった。具体的には、計画の段階において、地元町内会に回覧板にてその旨を知らせ、また、星置川に関わる諸団体にも伝えた。その上で、1998 年 8 月 25 日「星置川川づくりワークショップ」を開催したのである。

現地を見て歩きませんか、という言葉に様々な立場の人が一同に会する機会となった。川と共に生活していくことになる町内会の人や、星置川において生態調査を行っている専門家、「星置川を育てる会」「小樽まちづくり市民懇話会」等の市民団体、そして小樽土現や札幌市職員といった行政の人々である。現地をみて歩いた後、話し合いの席が持たれ、治水上の安全性という視点から河道内樹木の伐採が必要であるという土現側の意見と、鳥の生息のためにせめて最低限の樹木は残すべきであるという専門家の意見、そして少しでも木や緑を残して欲しいという住民側の意見が交わされ、最終的な伐採案の作成へとつながった。

私は、この過程が大切であると考える。それぞれ、100 パーセント納得のいく形にはなっていないかもしれない。しかし、以前の川づくりにこのような話し合いがなかったことは確かである。特に、その話し合いの場に行政と住民だけではなく、第三者的な専門家という存在があることは非常に重要なポイントであると思われる。

行政の示すデータや意見だけでは、どうしても内容は行政寄りになってしまう。住民側としては、専門的なことを言われれば反論することが出来ない人が多いだろう。そこにどちらからもある程度の距離を保った専門家がいれば、住民は行政の計画とその専門家の示すデータとを比較し、検討することが出来るのである。

もちろん、実際には行政側に有利な意見を持つ専門家が起用されたりするという問題点もあるだろうが、そういった点をクリアーできるような、例えば住民側が依頼できるような形の専門家集団のようなものがあれば、今後の川づくり、ひいてはまちづくりに対して非常に有益なのではないだろうか。

星置川の周辺を見ると、新興住宅街である。地域の人々と星置川のつながりは、まだ浅いかもしれない。しかし、今後、川とのつながりにおいて自発的に取り組むことにより、自分たちの住環境を良くすることにつながっていき、また同時に地域内での住民同士の交流等にも発展していくのであろう。

3-4-5　星置川の例を通して

星置川における川づくり、星観緑地造成をめぐる流れを見ていくと、行政と地域住民との間でよりよい話し合いが生まれ始めていると言うことができる。そのことについて、小樽土木現業所の方は、星置川の治水がある程度行われていたからだとおっしゃっていた。川づくりを考える上では、治水をまず優先させなければならないので、治水ができていると、川づくりに住民の声を取り入れ、自然環境として大きく見ることができる余裕が生まれるということであろう。とはいっても、これまで行われてきた治水優先の河川改修への反省点は明確にしていかねばならないの

ではないだろうか。

河川法の改正により、今後はますます地域住民と行政の距離は近いものになっていくはずである。自然環境への関心は住民の中でかなり高くなっており、川づくりに関しても必ずしも安全第一という方向にはいかない例も増えていくと予想される。その時、行政はどう対応していくのか。住民は安全性が低下するということを自分たちの責任において受け入れていけるのか。

行政と地域住民との歩み寄りはまだ始まったばかりであるが、行政は限られた予算と構造の中でどれだけ住民の要望を取り入れ、実現していくことが出来るのか、また住民も、どれだけ真剣に自分たちの環境について関心を持ち、それを表していくことが出来るのかということに、今後の川づくりがあると言えるだろう。

（文献は第3章の章末（p.53）にまとめて掲載）

3-5　「川」というコモンズの再形成

3-5-1　川に集う人々

以上を見てきて、「川と地域の関係」について言えることは何だろうか。

かつて、川と人との関係は実用的な面での意味が大きかった。しかし戦後の高度成長期には、川に対する人々の意識は非常に薄れ、一方的な治水の対象としてしか意味を持たなくなっていた。そして現在、川は、地域の中で生活環境を考える場、身近な自然としての意味合いが非常に重要になってきている。

精進川の例にしても、星置川の例にしても、行政が行う川への施策に対して、いろいろな面から地域住民が参加するようになっている。それは、行政への批判だけではなく、提言や要望という形を取ることも多い。特に星置川では、星観緑地の例からも、行政が造る公園に対する住民側からの要望が、顕著に見られることが分かるだろう。このことは、一時期地域での存在感を失っていた川が、再び住民に見直され、川に人が集まり始めたことを示していると言えよう。

また、行政の側としても、河川法の改正を初めとして、地域との連携を重視した川づくりへと方針を転換しつつある。札幌について言うと、精進川の河畔林問題の問題が、行政が地域との連携を見直すきっかけになったと言うことができるだろう。

また、やはり精進川をきっかけとして生まれた「水と緑のネットワーク」を見ても、川と地域との新しい関わり方が形成されつつあると言える。つまり、地域の中での住民同士の連携、専門家と一般市民、そして行政という立場の違うもの同士が「川」という存在を軸として集まっているのである。

様々の立場の人が、それぞれの意見を尊重しあいながら一つの川に関わっていく、という姿勢は、今後の川と地域の関係の重要なポイントとなるだろう。

3-5-2　行政と住民との意識の差

一方、現在の問題点としては、行政と地域住民との意識の差がある。例えば、精進川における公園予定地の問題にしても、星観緑地の問題にしても、行政が考える「公園」と住民が求める「公園」にはかなりの開きがあるのである。

精進川の場合は、せっかくの川沿いの公園予定地なのに、行政側はごく普通の遊具があるような都市公園を計画していた。星観緑地においては、行政側は当初桜並木やポプラ並木などの、直線的な並木道を計画していた。しかし、地域住民が公園に求めているものは、精進川の場合なら川と連続した河畔公園であるし、星観緑地の場合は並木ばかりでなくただの雑木林のような、密生した林のようなスペースが欲しい、ということだったのである。星観緑地の場合、かなりの割合で住民団体の意見が採り入れられ、雑木林の植林などが実際に行われたし、精進川の方も現在行政と住民団体の間で新しい公園計画が練られている。その点は、行政と地域との連携といういい傾向だといえるだろう。しかし、行政のそもそもの意識自体を変えていく必要性があることも指摘されなければならないだろう。

川について考えて見ると、先に述べたように、行政も「環境」という面を重視し始めているし、住民側も川を「身近な自然」として捉えだしている。ここで言えることは、川は今後、地域住民との関わりを深めていくという意味で、「親水」という言葉が一つのキーワードになってくるだ

ろうということである。しかしこの「親水」という言葉の内容が、行政と地域住民とでは異なってくるのである。

行政が「親水」とうたうとき、そこに建設されるのは、コンクリートで造った階段であったり、平らで噴水池のように整備された河床であったりするのである。つまり、人工的に遊びやすい水場を造り出すことが、行政にとっての「親水」なのである。

しかし、地域住民が「親水」に求めるものは、もっと自然を生かした、「川」という水が流れている自然環境ならではの遊びが楽しめる川づくりなのである。「水に親しむ」と言うよりは、「川に親しむ」場を求めているのである。

行政側としても、多自然型川づくりを推進するなど、大分意識は変わってきているように思う。今後、この行政と地域住民との意識の差を、専門家も交えて治水や利水も考慮しながら調整し、それぞれの川にあった川づくりを進めていくことが必要であろう。

3-5-3　地域社会と川の新しい関係

こうして、行政と地域、専門家がそれぞれの立場から川に関わっていくことで、一時期失われていた地域社会における川の存在感が、地域全体で取り組んでいく問題として甦ることが出来るのである。現在の方向性として、それぞれの川の方向性を決める主体性を地域社会が持つことが可能になってきている。これまで、河川管理は完全に行政主体だったわけであるが、そこに地域社会が加わるようになったのである。

これは、まだ日本全国すべての河川について言えるわけではなく、すぐに行政が地域住民の意見ばかりを尊重するようになるとは現実的には考えにくいが、全体的な方向性としては、確実に地域と川との関係は深まる傾向にあると言えるだろう。

つまり、川は、それぞれの地域のアイデンティティーを示す場となってきたのである。地域全体に、川を共有財産として見る意識が生まれ、行政主導の川づくりに住民が積極的に関わっていこうとしている。これは、地域社会と川に新しい関係が生まれつつあると言うことであり、かつての実用性が中心だった川と人とのコモンズの関係が、「環境」「身近な自然」「親水」をキーワードとして新しく再形成されているということなのである。

参考資料

札幌市建設局土木部土木課, 1995, 『札幌市の河川』
札幌市環境局緑化推進部公園計画課, 1998, 『札幌市　緑の基本計画（素案）』
東京新聞社会部編, 1994, 『神田川　よみがえれ東京の源流』東京新聞出版局
豊平川ウォッチャーズ, 1997, 『会報・トイェピラ』 Vol.2 No.1, 2
（社）日本河川協会, 1997, 『新しい河川制度の構築』
北海道札幌土木現業所, 1996, 『‘96 札幌どぼく』
北海道札幌土木現業所, 1993, 『精進川ふるさとの川づくり事業整備計画検討委員会レポート』
北海道札幌土木現業所, 1996, 『精進川――ふるさとの川づくり事業』
北海道建設部河川課, 1998, 『河畔林保全事業――うるおいと安らぎの環境づくりをめざして』

4　コモンズとしての公園

4-1　公園とコモンズ

溝渕清彦

私たちは、公園をコモンズとみなして調査してきた。そこで、この調査を基礎づけるために、まず、公園をコモンズとみなすことが妥当であるかを論じたい。しかるのちに、日本および札幌の公園の状況および行政についてふれ、具体的な公園像に近づいていこう。

4-1-1　公園と伝統的コモンズ

ここで言うコモンズ（the commons）とは、地域住民が共同利用している自然環境および土地のことである。たとえば、公園のほかにもコモンズとみなされうるものは、山、森、川、海、池などがあると考えられる。コモンズは伝統的に存在しており、そうした伝統的コモンズの特徴については、以下のような点を指摘できる。まず第一に、伝統的コモンズとは、主に共同の資産を生産、蓄積しておくという目的で利用される環境である。そして第二に、その目的のためには、コモンズは利用者によって利用されるだけではなく、同時に管理されていかねばならない。地縁的に利用者集団において規約が発生、確立し、慣習的に保持されてきたのが伝統的コモンズの特徴であり、日本では入会地[1]などと呼ばれた土地が、そういった存在であった。

そのような伝統的コモンズの特徴と公園の機能を比較してみよう。札幌市環境局緑化推進部公園計画課（1998:1）が示しているように、公園などの緑地には、大きくわけて 4 つの機能がある。それは「環境保全」「レクリエーション」「防災」「景観美化」である。このうち日常的に公園を利用するといったとき、その中心となる機能は「レクリエーション」であり、「環境保全」「防災」「景観美化」はどちらかといえば都市計画上の機能であるように思われる。伝統的コモンズは個々人の生活の不足分を補うという、生計との直接的なかかわりをもっていたが、公園にはそのような要素は見当たらない。まずこのことが指摘できるであろう。また、生活の存続に連結していたために伝統的コモンズでは利用者の間で規約が確立していたが、オープンスペースという性格によってその機能が支えられる公園では、想定される利用者が不特定多数であり、伝統的コモンズとまったく同様な事態というのは見込めない。現在のところ、公園利用者は管理の義務を負わず、公園敷地を所有する行政組織が管理をおこなうのが一般的であるからである。

伝統的コモンズの利用者には管理の義務が課せられていたが、公園の利用者にはそれが課せられていない、というのは決定的な違いである。利用に管理が伴うという方法は無制限な利用を制限するものである。したがって、管理を伴わない利用を積極的に進める公園は、無制限に利用者の要望を受け入れざるをえないことになるだろう。その結果、どういう事態が引き起こされるか

[1] 通常は村落を単位とする一定地域の住民が、木材や薪炭、まぐさ、肥料などを採取した、牛の放牧をする権利をもつ森林や原野 (小野佐和子,1997:7)。

は、ギャレット・ハーディン（1993:445-471）が「共有地の悲劇」論によって端的に示している。

ハーディン（1993:452）は「共有地における自由は、すべての者に破滅をもたらす」と主張している。彼の牧草地モデルでは、事態は次のように進展する。ある共有されている土地があり、たとえばそこを牧草地として 10 人が牛を放していると考えてみよう。ある利用者が合理的であるならば、彼は、自分の家畜を 1 頭増やしたとき、利益は全部自分のものになるが、負担つまり過剰な利用による牧草地の疲弊という損害は、10 人で分け合うことに気づくだろう。その結果、彼は家畜を増やす判断をする。と同時に、他の利用者も同様に自分の利益を追求するだろうから、牧草地は最終的に破壊されつくしてしまうのである。共有地である限り、この事態を防ぐことはできない。

私たちの調査に直接かかわる問題として、ハーディン（1993:453）は「共有地の悲劇」の発生の一例として国立公園を示している。「現在、国立公園は、一切の制限なく、すべての人の入園を許している。公園そのものの範囲には限りがある――ヨセミテ峡谷は一つしかない――けれども、観光客の数は際限なく増加しているようだ。訪れる人々が公園のなかに求めている価値は、確実に損なわれていく。国立公園を共有地として扱うことをすぐやめない限り、国立公園は誰にとっても価値なきものになってしまうのは明らかである」。それを防ぐためには、公園を私有財産として売却してしまうか、何らかの合理的な方法によって入園の権利を一部の人々に分配しなければならない、とも述べている。

ハーディンの「共有地の悲劇」論は、すでに学説としてはのり越えられている。なぜなら、「共有地である限り、破壊されることを免れえない」に対する反証、たとえば入会地などを容易に例示することができるからである。彼の「共有地の悲劇」とは実は、オープンアクセス、すなわち誰でもが利用してよい、誰でもが入って来てよい土地、自然環境の悲劇なのである。しかしそうだとしても、もしくは、そうであればなおさら、結局、公園はコモンズではなく、オープンアクセスであり、したがって公園をコモンズとみなすことには問題があることになってしまうのではないか。これまでの考察からすれば、現在のところ公園はコモンズではなく、オープンアクセスであるといってよいであろう。したがって、ハーディンによれば、公園は最終的には破壊されつくされてしまうであろう。けれども実際には、そのような破壊が野放しでおこなわれているわけではない。それは行政による規制が働いているからである。いわば公園は、行政主導のオープンアクセスであると言いかえることができるのである。

しかしこの形態には別の問題があり、小野佐和子（1997:6-8）はそれを「公園と利用者とのあいだに存在する距離の遠さ」によって表現している。「公共の、だからみんなのものである公園。けれどそのみんなのなかに、わたしは入っていない」と言う。「公園が真に利用者のものになっているとは言いがたい」。一般市民が、自分が公園を清掃することに対して感じるためらいや不自然さを彼女は例示しているが、なるほどそれは「公園と利用者とのあいだに存在する距離の遠さ」の証拠であるに違いない。では、公園を利用者のものにするとはどういうことであるのか、またなぜその必要性があるのだろうか。小野（1997:9）は次のように答える。公園を利用者のものにするとは、「地域住民の共有地として公園をとらえ、地域の共有空間を住民自身がつくりだし、その使い方を自分のものにしていくことである。それはまた、地域の空間のあり方を、住民が自分で決めて責任をもつことが権利であると同時に義務であることを、住民も行政もともに認識する」ことである。そしてこのことは、行政主導による公園が、公共性の名のもとに、行政から市民に与えられたものであることを意味している。「ふつう公園は、いつのまにかできあがっていて、できあがった公園を人びとは既成事実として受け入れる」（小野佐和子, 1997:8）。

小野の以上のような指摘は、「行政主導のオープンアクセス」であった公園が「コモンズ」とし

て再構成される必要性があることを示唆しているのではないか。私たちが公園をコモンズとみなして調査してきた意義はそうした認識の上に立っており、その調査は公園のコモンズとしての再構成の過程の一部をとらえたものだと考えられよう。むろん、コモンズとしての再構成の過程では数々の問題が待ちうけているだろう。利用者と一口に言っても、年齢も生活形態もそれぞれにちがえば、それに応じて公園に対する要求もちがってくる。また、利用者と周辺の住民とは公園のとらえ方がちがう。それにもかかわらず、こうした環境は、地域の人々、あるいは地域外の人々も含めて共同でうまく利用し、管理することがますます求められているのである。そこでは公園はどうあるべきか、望ましい利用・管理のあり方はどういうものであるかが模索されていくであろう。

4-1-2　公園の制度と現状

公園と利用者との距離はどうして生み出されたのか、小野佐和子（1997:7）はその理由のひとつに、「明治初年に、欧風化政策の一環として公園制度がとりいれられた」ことをあげている。公園にかかわる制度と、公園の現状をある程度把握しておくことは、現在の問題の焦点がどこにあるのか知るうえでかかせないであろう[2]。

日本の公園は、法律上の整理をすると、大きく自然公園と都市公園に分けられる。自然公園は、自然公園法により定められた公園で、国土の優れた自然風景を保護し、風景地の保健・休養・教化のための有効な利用の増進を目的としている。自然公園には国立公園、国定公園、都道府県立自然公園があり、環境省が国立公園と国定公園を、都道府県が都道府県立公園を、それぞれ管轄している。札幌市内では、定山渓温泉の一帯の地域が支笏洞爺国立公園の一部であり、野幌森林公園が道立の自然公園である。

一方、都市公園は都市公園法により定められており、美しい景観の形成、都市環境の維持改善、健康・レクリエーションの場、都市防災と安全性の向上などのために設けられている。制度上の都市公園には、街区公園、近隣公園、地区公園といった住区基幹公園、総合公園、運動公園といった都市基幹公園がある。そのほかにも、大通公園など特殊公園、広場公園、国営滝野すずらん丘陵公園など広域公園、公害の防止などをはかる緩衝緑地、自然環境の保全や景観の向上をはかる都市緑地、緑道などがふくまれる。都市公園を管轄するのは、建設省と、都道府県および市町村の土木関係の部署である。市町村によっては、公園だけを独立して管轄する部署のないこともあるが、札幌市では環境局緑化推進部がその部署に該当する。

本報告書では札幌市の二つの都市公園、平岡公園（清田区）と西岡公園（豊平区）を事例として取り上げている。これらの公園はどちらも、都市基幹公園に分類される。住区基幹公園は、日常生活圏の最小単位として設定された「近隣住区」に基づいて配置されており、都市基幹公園は、おおむね各区に 1 総合公園 1 運動公園が配置されるようになっている。平岡公園は運動公園を兼ねた総合公園であり、西岡公園は総合公園である。総合公園とは、休息や鑑賞、散歩、運動などを目的に市民が総合的に利用できる公園で、10〜15ha が標準的な規模とされる。平岡公園や西岡公園の他に、円山公園や中島公園などがそうである。運動公園とは、野球場やテニスコート、陸上競技場、プールなどの運動施設が設置されている公園であり、標準規模は 15〜75ha とされる。公園面積にしめる運動施設面積は 50 パーセント以下と定められている。平岡公園の他に、手稲稲積公園や厚別公園などがそうだ。平岡公園、西岡公園が都市基幹公園であるということは、その

[2] 以下の制度に関する情報は主に、小野佐和子（1997）、札幌市環境局緑化推進部公園計画課（1998）による。

利用者として、少なくとも区民全員が想定されていると考えてよい。

札幌市環境局緑化推進部公園計画課（1998:43）によると、大都市における一人当たりの公園面積では、神戸市の 15.7m^2、北九州市の 9.4 m^2 に次いで第三位で、9.3 m^2 である。全国平均が 7.3 m^2 であるから、面積という側面では公園整備の水準の高さがうかがわれる。また、札幌と公園の関係においてたいへん興味深いことは、日本で最初の公園がつくられたのが札幌であるということである（北海道教育委員会編, 1993:2)。日本初の公園の名前は偕楽園、現存する重要文化財“清華亭”周辺に設けられていた。本州方面では「公園制度が導入される以前に都市の住民が娯楽や急用のために集まっていた場所、つまり寺社境内や辻や花の名所といった場所にごくふつうに見られた、飲食や露店、見せ場などの盛り場的要素、人びとが集まる場としてのオープンスペースを成り立たせるのに不可欠だった要素を払拭することで、現在のかたちをつくり上げてきた」（小野佐和子, 1997:7）のに対し、「札幌をふくむ北海道の公園は、公園を公園として新しくつくる、というユニークな伝統をもって」（北海道教育委員会編, 1993:203）いるのである。

こういった都心部の公園、大通公園、中島公園、円山公園などは北海道教育委員会（1993:207）によると明治時代の遺産である。しかし「しかし例えば中島公園の面積を調べると、昭和戦前は 58 ヘクタールもあったものが 21 ヘクタールに減少している。すなわち札幌の都心部の公園は、明治の遺産に依存しており、大正、昭和には大公園が都心に造られることがなく、むしろ面積を減らしてきたのが実情なのである」。そういった実情を打開しようと、今後、札幌市は市民参加、緑の保全と増加という視点から緑の基本計画を立案している。

ここでも問題となるのは、地域住民、開発者、環境保護団体などの特定少数の人々と、不特定多数の一般市民の合意形成の方法であろう。たとえば社団法人北海道開発問題研究調査会（1996:67）は、「環境経済評価と市民参加・合意形成との有機的な連結によって、地域住民、開発者、環境保護団体などの特定少数の人々と、不特定多数の一般市民が意見を交換し、それぞれが自分の価値観を見直していく必要がある」と提言している。このような提言がどれほど妥当であるかは、事例研究によって明らかになっていくであろう。西岡公園と平岡公園の場合はどうであろうか。次節以降を参照されたい。

文献リスト

小野佐和子, 1997, 『こんな公園がほしい――住民がつくる公共空間』築地書館

札幌市環境局緑化推進部公園計画課, 1998, 『札幌市 緑の基本計画（素案）』

社団法人 北海道開発問題研究調査会, 1996, 『自然公園等の有する公益的価値、経済的価値の評価手法に関する調査研究』

ギャレット・ハーディン, 1993, 「共有地の悲劇」, シュレーダー＝フレチェット編, 京都生命倫理研究会訳『環境の倫理』下、晃洋書房

北海道教育委員会編, 1993、『さっぽろ文庫 64 公園と緑地』北海道新聞社

4-2　札幌市の公園造成の事例から

佐藤　淳

4-2-1　西岡公園ボート場問題

4-2-1-1　西岡公園

西岡公園は、札幌市の南東部に位置する、面積約 40ha の総合公園である。この公園の中心は面積 5.8ha の西岡水源池であるが、この水源池は元来月寒方面の水道水源として作られたもので、現在は定山渓の豊平峡ダムにその役割を譲っている[3]。その西岡水源池の周囲には森林と湿地帯が広がっており、200 種類以上の植物、42 種類のトンボ、140 種以上の野鳥などさまざまな動植物が生息している。そして、その動植物を見るために、日本野鳥の会をはじめとする多くの自然観察グループが西岡公園にやってきて、探鳥会・自然観察会などの活動を行っている。またこの西岡公園は、環境庁の「ふるさと生きものの里」にも指定されており、自然にふれあえる場所として地元住民にもなじみの深い場所となっている。

4-2-1-2　ボート場問題の経緯

この自然あふれる西岡公園の水源池に、札幌市が貸しボート場を建設するという計画を立てたのは 1984 年のことであった。西岡水源池に 20 艘の貸しボート場を建設し、翌年の４月から営業を始めるというこの計画は、地元の住民[4]にも伝えられぬまま 11 月に実行に移され、券売所・桟橋の造成工事が始められた。しかし、西岡公園で定期的に探鳥会を開いている日本野鳥の会の会員が水源池で工事が行われているのを発見し、市役所に問い合わせたことにより発覚した。

そして、この計画を知った地元住民や日本野鳥の会のメンバーなどの公園利用者は、このボート場建設計画の中止を求める運動を起こすこととなった。この運動の中心となったのは、地元住民や日本野鳥の会のメンバーなどが集まって結成された自然保護団体「西岡の自然を語る会」（山田三夫代表）、地元の主婦を中心として発足した「西岡公園の自然を残す会」（河原奈々枝代表）[5]である。これらの団体[6]は、札幌市に計画の中止を要請するとともに、町内会・ＰＴＡにも申し入れをするなど、ボート場建設計画反対運動を広く広めていった。そして、日本野鳥の会札幌支部や市職員組合からも反対の申し入れがなされるなど、多くの人々がこの計画に反対の意思を示すこととなった[7]。

こうした流れを受けて、札幌市議会の環境消防正副委員長は 1985 年 3 月 4 日に陳情 7 団体と懇談し、ボート場の建設を中止する、建造物は今後共建設しない、野鳥が多く飛来するという西岡

---

[3] そのため、正確に言えば“旧水源池”となるが、“西岡水源池”という名称は地名として現在も使われており（山田, 1996）、本稿においても“西岡水源池”という名称を用いることにする。

[4] この場合の“地元”とは、西岡公園の付近に住んでいる住民を指す。

[5] 「西岡公園の自然を残す会」は 1985 年 1 月 14 日に発足し、「西岡の自然を語る会」は同年 2 月 5 日に発足した。

[6] 建設反対の陳情を行った団体は 7 団体に及んだ。

[7] ボート場建設に対する反対理由として各団体が挙げたものの間には、多少の差違が見られる。例えば、野鳥の会会員や学者などの数多くの専門家が参加している「西岡の自然を語る会」は、主に自然環境の悪化を理由に掲げ、一方地元の主婦が中心である「西岡公園の自然を残す会」は、ボート場建設による住的環境の悪化を理由として挙げている。

公園の特長を生かしたものを作ることを検討する、今後の公園のあり方は自然保護団体の代表である「西岡の自然を語る会」、地域住民の代表と市理事者と十分話し合う、などの 8 項目について確認をすることとなり、この 8 項目は同日環境消防委員会において承認され、正式にボート場建設が中止されることとなった。

4-2-1-3　ボート場問題の意義

従来、公園などの公共施設は、行政が建設計画を立て（地元住民に相談などをすることなく）、その建設計画を一方的に通達し、そして住民は完成したものを“与えられる”というのが常であった。そのため、建てられた公共施設が住民のニーズと大きくかけ離れていることも多かった。

しかし、この西岡公園のボート場建設をめぐる一連の地元住民・利用者の動きは、従来とは違う流れであった。行政の一方的な計画に対して、地元住民・利用者の側が反対の意思を示したのである。そして、地元住民・利用者が反対運動を起こしたことにより、行政が地元住民・利用者の意思を受け入れ、建設計画の変更（中止）を行ったという成果を得たことである。この成果は、地元住民・利用者に対し、行政に対する受動的な態度を改めさせ、行政の一方的な建設計画に対するリアクションの必要性を認識させる結果をもたらすことになったと考えることができるであろう。

4-2-2　西岡公園パークゴルフ場建設問題

4-2-2-1　西岡キャンプ場

西岡キャンプ場は、西岡公園内にある施設の一つである。元々この場所は札幌オリンピックのクロスカントリーコースのスタート場所であったのだが、白旗山にクロスカントリーのコースが移転したためにキャンプ場となった。西岡公園の敷地の大部分は国有地であるが[8]、キャンプ場の敷地はすべて市有地である。このキャンプ場は一般（レジャー目的）に開放されているわけではなく、学校などの学習目的に利用する団体に貸し出される。そのため、普段は柵や門などで中に入れないようになっている。このキャンプ場の管理は札幌市保健福祉局児童家庭部が行っている。

4-2-2-2　パークゴルフ場問題の経緯

この西岡キャンプ場の敷地内に、パークゴルフ場を建設して欲しいという要望書が札幌市環境局長宛に出されたのは、1998 年 8 月 31 日であった。西岡地区町内会連合会会長の名で出されたこの要望書には、西岡地区にパークゴルフ場がないので建設して欲しいという旨が書いてあり[9]、もしパークゴルフ場が建設されれば「西岡福住パークゴルフ同好会」[10]が管理を引き受けるとも書いてある。札幌市はこの要望書を受け、西岡キャンプ場の敷地内にパークゴルフ場を建設する計画を立てることとなった。

しかし、住民の中からこの計画に反対する声もあがった。1985 年のボート場建設問題の際に取り決めた８項目により、札幌市から連絡を受けた「西岡の自然を語る会」をはじめとする自然保

[8] 西岡公園の総面積約 400,000 m^2 のうち、国有地の借地が約 300,000 m^2、市有地が約 100,000 m^2 である。
[9] 要望書には“本格的なパークゴルフ場を設けて欲しいという、熱い要望が地域住民の中から出されているところであります”と記述されている。
[10] 西岡地区・福住地区の住民により結成された団体で、会員は 170 名。

護団体である。これらの団体は、西岡公園の自然環境の保全を理由にパークゴルフ場の建設に反対している。「西岡の自然を語る会」が同年 10 月に札幌市長あてに送った要望書にも、“極めて良好な自然環境を有する西岡公園内に、パークゴルフ場を造成する計画を受け入れることはとうていできません”と記述されている。

これに対し札幌市は 10 月 22 日に説明会を開き、現地の地形・水系を変えないため自然には影響がないと回答し、パークゴルフ場建設の計画を進める意向を示した。

「西岡の自然を語る会」「西岡公園の自然を残す会」「日本野鳥の会札幌支部」などの自然保護団体 6 団体はこれに反発し、計画の撤回を求める運動を始めた。市へ反対の要望書を提出するとともに、パークゴルフ場建設反対の署名を集めて、市に送付するという運動を行った[11]。

このように、計画を進める札幌市と計画に反対する団体との話し合いは水平線をたどり、先の見えない状況が今現在も続いている。札幌市は「合意を得ずに工事は進めない」という姿勢を保っており[12]、もうしばらく札幌市と計画に反対する団体との話し合いが続くと思われる。また、建設推進派も「西岡公園パークゴルフ場誘致期成会」[13]を結成して誘致の署名を集めるなどの運動を行っており、さらなる混迷が予想される状況になってきている。

4-2-2-3　パークゴルフ場問題の考察

この事例は、パークゴルフ場という公共施設の建設をめぐり、住民が賛成派と反対派の二つに別れたというところに問題の本質があるように思われる。行政への働きかけが２方向から来ており、住民の意思というものがはっきりとつかめないことが行政の混乱を招いているのであろう。こういった場合、誰が利用者か、誰が地域住民なのかという問題も生じるであろう。いずれにしても、住民間の意思の疎通・話し合いが必要であり、住民の総意に基づいた方法を採るのが最良の策と言える。住民がただ行政への働きかけをすればいいというわけではないことを示しているのではないだろうか。

また、今回の事例には、もうひとつの大きな問題が生じている。事の発端となったパークゴルフ場建設の要望書は西岡地区町内会連合会会長の名で出されているのだが、この要望書の内容は地元町内会の住民にすら知らされていなかったというのである。地元町内会からの要望という形で出された要望書の内容を町内会の住民は知らなかったのである。それでは、いったいこのような事態はなぜ起こったのであろうか。また、果たしてそのようなものを“住民の声”としてよいのであろうか。

“住民”という言葉が「その地区に住んでいる」という狭義な意味である場合、住民は決してパークゴルフ場の建設を望んでいるとはいえない。1998 年 12 年に西岡公園の目の前に位置する西岡南町内会[14]は全会員に対して、パークゴルフ場建設に関する賛否を問うアンケートを実施した[15]。その結果によると、西岡公園にパークゴルフ場を建設することに賛成する人は約 16%、反対

---

[11] 「西岡の自然を語る会」は署名を 11 月と 12 月の 2 回にわたり送付している。ともに 2000 人以上の署名が集まった。また、99 年 3 月頃に第 3 回目の署名提出を行う予定。

[12] 札幌市の桂市長は 11 月 4 日の記者会見で西岡公園パークゴルフ場問題について、「環境上の問題で懸念する声がまとまった形で出ているため、市は冷静に対応する必要があり、そのためには結論を出すのに時間がかかっても仕方がない」と語った。

[13] 西岡公園にパークゴルフ場を誘致するために結成された団体で、西岡地区の町内会の人や札幌大学の教員から構成される。会長は札幌大学の久保田氏。

[14] 西岡公園に一番近い町内会。

[15] パークゴルフ場建設に「賛成」か「反対」か「どちらでもよい」かを選択するもので、アンケートの対象総数 696 に対し、約 76%にあたる 529 の回答があった。

する人は約 72%と、圧倒的に反対していることになる。この結果を受け西岡南町内会は、町内会として建設反対の立場をとることとなり、地元町内会からの要望という形で出されたパークゴルフ場建設の要望書に反する結果となった。

このように“住民の声”が二つに分かれているわけだが、この問題は、建設推進派・反対派双方の納得するような解決を図ることが必要である。そこで、公園は公共施設であるという見地から、住民に賛否を問う住民投票を行ってはどうだろうか。これにより、より明確な“住民の声”を得ることができるのではないだろうか。住民の意志の大勢を知ることができ、この結果により建設計画を推進するか撤回するかを決定すればよいのではないだろうか。これこそが“住民の声”を反映した政治の姿だと思われる。

しかし、この住民投票をする際にはいくつかの問題がある。一つは“住民”とはどこまでを指すかという点である。西岡公園は総合公園[16]であり、市民全体が利用者である。そういった意味では住民は札幌市民全体であり、住民投票は市民全体が対象となるであろう。しかし、日常的に関わりをもつ近くの住民と、ほとんど関わりをもたない住民（離れたところに住む札幌市民）との意見を対等に扱ってもよいものだろうか。重み付けをするなどの考慮をする必要があると思われる。またもう一つは、住民投票をするのであれば、双方の納得するような公正な方法で行う必要があるということだ。双方のいずれかが行った調査であれば、結果・情報の操作も可能であることから相手を説得することは無理であろうし、公正であるとはいえないだろう。故に、どちらの立場でもない中立である人間が調査を行う必要がある。このようにして厳粛に行われたものであれば、双方も納得するであろうし、建設計画の行く先をゆだねるのにもふさわしいのではないだろうか。まだまだいくつもの論点はあるが、住民投票などの方法を用い、“住民の声”を正確に把握することがこの問題の解決の糸口となるのではないだろうか。

一部の住民の活動になりがちだった行政に対する住民の働きかけが、このような形で多くの住民を巻き込み、全体として盛り上がっていくことは望ましいことである。そういった意味で、西岡公園のパークゴルフ場を巡る諸問題はその典型となりうる事例であり、その典型となることが諸問題を解決に導いていくのではないだろうか。どちらにせよ、この問題はまだまだ途中の段階であり、今後も西岡公園についていろいろと調査・考察をしていきたいと思っている。

参考文献

山田三夫, 1996, 「西岡水源池・二度の危機」, 『北海道の自然』34:22-25
西岡公園の自然を残す会, 1985, 『ひしの実　第１号』西岡公園の自然を残す会
西岡公園の自然を残す会, 1991, 『ひしの実　第７号』西岡公園の自然を残す会

本レポートは主に以下の方々への取材を中心に作成した（順不同）。

西岡公園の自然を残す会　河原奈々枝さん
西岡の自然を語る会　山田三夫さん

[16] すぐそばの住民を利用者とする街区公園に対して、総合公園は市民全体を利用者とする。

4-3　平岡公園にみる 市民参加」の公園づくり

八木澤　紀

4-3-1　平岡公園の概要

平岡公園は、札幌市の東部、清田区に位置する総面積 70.3ha の総合公園である。周辺は新興住宅地で今もなお宅地開発や大規模な道路建設工事などが進み、豊かであった身近な自然が急速に失われつつある。数年前まで平岡公園は周辺の雑木林や草原、農地などと接していたが、開発が進む中、今では住宅地にぐるりと取り囲まれ、緑の孤島と化してしまっている。札幌市緑化推進部公園計画課の担当者によると、公園造成が開始された 1982 年当初は周囲に住宅地はほとんどなかったというから、この地域の変貌振りには驚くばかりである。

公園内には 1200 本の梅が植えられている梅林があり、開花時には 15 万人の市民が訪れ、札幌の「梅の名所」として親しまれている。ほかには、スタンド付野球場、テニスコート 6 面、パークゴルフ場などの運動施設や噴水、そして、子供達の遊び場である遊戯施設などが設けられている。また、自然環境としてはコナラやシラカバなどからなる二次林が公園の大部分を占め、かつての景観の面影を残す。そこにはナニワズなど北海道の林床植物を代表する花も比較的多く見られ、かなり豊かな植物相を示している。そして、公園内を流れる三里川の流域には小規模ながら湿地帯が形成されており、都市化が進む札幌周辺ではほとんど見られなくなったミズバショウやガマ、アシ、カワセミ、そしてオオルリなどの多種多様な生き物が生息している。このように平岡公園は開発が進む住宅地にありながら、貴重な自然がまだかろうじて残されている数少ない場所なのである。

4-3-2　平岡公園駐車場問題から

平岡公園は札幌市により 1982 年から整備が進められ、96 年で整備が終了する予定であった。しかし、それまで農家が営農していため用地取得が不可能とされていた、公園に隣接する 5ha の土地（以下予定地）を農家から買収することができ、97 年から新たに予定地の公園造成に着手することになった。雑木林に囲まれた予定地は数年のうちに農地から生態系豊かな草原に遷移し、ヤゴやカワニナ、ホタルなどが生息する小川も流れ、いつしか自然が息づく場所に変化していた。

その予定地に、97 年 8 月、市は毎年梅の開花時になると花見客のための駐車場が手狭になることから駐車場を増設する計画を打ち出し、公園近隣の町内会であるライブヒルズ町内会にその旨を報告した。それ受けて、周辺の緑が年々減っていく様子に不安を抱いていた地域住民は、梅の開花時のみという一時期のための駐車場増設には同意できないとして、町内会で公園予定地について自然環境を含め話し合い、市へ意見を届けようと動き出すことになった。

町内会ではまず町内外の公園周辺住民にアンケートを実施し、地域住民の多くが駐車場増設計画に反対の意向を強く持っていることを確認した。その上で平岡公園には駐車場等の新たに行き過ぎた整備をするのではなく、今ある草原や小川などの豊かな自然を生かした造園をすべきであるとの考えをまとめた。それに加えて、公園計画には市だけが取り組むのではなく、最もよく公園を利用する自分達地域住民の意見を取り入れてほしいとの考えを打ち出し、97 年 10 月、(1)「駐車場建設計画の撤回」と（2)「公園計画における市民参加」を求める要望書を札幌市市議会議長あてに提出した。また、同時に、実際に公園計画を担う市環境局緑化推進部には「平岡公園の新しい公園予定地における利用計画についての提案」として、（1）公園予定地の豊かな自然環境を

保全しながらその多様性を楽しめるビオトープとして公園造成をしてほしいということ、そして、（2）広く利用者の声を集め、市民と市が協力して話し合うグラウンドワークを 1 つの手段として、公園計画や造成、そしてその後の管理の進め方を決めていきたいということを意見した。

結果として市もこの要望を比較的穏やかに受け入れ、札幌市の総合公園としては初めて行政と市民とのパートナーシップによる公園づくりが模索されることとなった。

4-3-3　「市民参加」による平岡公園造成――「ながぐつの会」と「スコップ倶楽部」の活動

新興住宅地が広がる平岡公園周辺は、ここ数年に移り住んできたという小さい子供を持つ若い核家族世帯が多い。したがって、身近な自然と触れさせながら子供を育てたい、そして、子供たちに身近な自然を残したいとの思いを持つ母親が多く、そうした主婦達が集まって積極的な活動を起こしはじめた。

その中心となっているのがライブヒルズ町内会に住む道家暁子さんである。自らも 3 人の息子さんを持つ道家さんは、大学時代から YMCA の野外リーダーとして自然に親しんできた経験もあり、周辺の主婦達と協力して「住民参加」による平岡公園づくりに奔走している。道家さんも中心的役割を果たして進められた駐車場増設計画に対する町内会での話合いと平行して、自然に親しみ周辺の自然環境をもっとよく知りたいという主婦などの地域住民の間で、平岡公園を中心に自然観察会や木のタネ集めなどの野外活動が行われ始めた。市へ要望書が提出された直後の 97 年 11 月、そうした活動の参加者から継続的に身近な自然を楽しむサークルを作りたいとの要望があったことがきっかけで、ネイチャークラブ「ながぐつの会」（発起人　道家暁子さん、中田真澄さん）が誕生した。

「ながぐつの会」は、平岡公園に隣接するライブヒルズ町内会とこもれび町内会に属した形で結成され、両町内会の主婦が中心となって企画運営を行っている。会の目的は「地域の公園や緑地で、自然観察会、バードウオッチング、ネイチャーゲーム…を楽しんだり身近な自然の素晴らしさを体験すること」（スコップ倶楽部, 1998）であり、子供と自然との関わりをとくに重視しながら月 1 回ペースでイベントを企画し、２つの町内会の回覧版で地域住民に伝える。両町内会の住民なら誰でも参加自由だが、やはり、小学生の子供と母親という参加パターンが主であるようだ。

しかし、次第に観察会などのイベントに両町内会以外の参加希望者が増えたり、公園づくりのワークショップを行う際に専門家などアドバイザーとのネットワークが広がってくるなかで、事務的な仕事に対応することが必要となり、町内会組織としての「ながぐつの会」に限界が生じてきた。98 年 1 月、その限界を打開するべく、「ながぐつの会」の中心メンバーによって新たに「スコップ倶楽部」（代表　道家暁子さん）という市民グループが結成された。メンバーは地域の主婦 23 名の他、地域住民以外にも積極的に参加者を募集しており、ニュースレターを発信している大学生などのボランティアメンバーや、コンサルタントなど専門家を含めると 50 名ほどの多彩な顔ぶれである。実際の事務的な運営は道家さんら 4 人ほどの主婦が担当し、一般市民から広く活動協力費（年間一口 1000 円）を募ったり、北海道環境財団などいくつかの財団の支援を受けている。

この「スコップ倶楽部」は、第一に平岡公園をどうしたらよいかについて話し合う地域住民の代表の場である。以前から行政は「地域住民＝町内会」という枠組みを持っており、要望書や意見は町内会を通さなければ伝えられないというのが現状である。しかし、そうした枠組みにとらわれずに、地域住民と行政がもっと自由に意志疎通できるようにいうのが、「スコップ倶楽部」のねらいの 1 つである。

また、「ながぐつの会」の活動を誰でも自由に参加できるように広げた各種自然観察会などのイベントや、他の市民グループとの交流も行っている。そして、専門家のアドバイスを得ながら周辺の生き物などを調査し、これからの活動の根拠となるようなビオトープマップ（環境地図）を作成するなど活動は多岐にわたっている。

98 年 12 月には清田区民センターで「身近な自然と公園」と題するフォーラムを初めて開催した。地域の小・中学生の平岡公園に関する研究発表や、環境コンサルタントや環境教育者などの専門家、そして札幌市緑化推進部造園課の担当者を招いてのパネルディスカッションなどが企画され、参加した地域住民が意見を述べる場も設けられた。このように地域住民全般や専門家、そして行政の公園担当者などが一同に会して平岡公園についての意見を述べ合うフォーラムやイベントなどの場を提供し、その結果を公園づくりに反映させていこうという市民と行政との仲介役も「スコップ倶楽部」の大事な役目である。

4-3-4　平岡公園における「市民参加」による公園づくりの意義と行き詰まり

今まで私たちの多くは、行政によって一方的に与えられ、市民はただ利用するだけという認識のもとでしか公園を見ていなかった。したがって、芝生やベンチがあって…という今日よく見られるような画一的でどこか人間味のない公園が当たり前のような気がしていた。しかし、これまでみてきたように平岡公園では市民が公園をどうしていきたいかということを真剣に行政と話し合いながら計画に加わっている。つまり、行政から市民へという一方通行的な今までの公園づくりから、市民から行政への意見を言える道が開け、行政と市民とのパートナーシップによる公園づくりが実現しているといえる（図 1 参照）。この意味で、平岡公園の事例はこれまでの公園観の変革を迫るものである。

札幌市としては、このような市民からの働きかけをどう感じているのだろうか。緑化推進部造園課で実際に「スコップ倶楽部」と協議を進め、フォーラムにもパネラーとして参加していた担当者に伺ったところ、「互いにわかり合えるのなら参加してくれるのが一番」とのことだ。つまり、自然保護ばかりを突きつけて造成計画反対と叫ばれるのは困るが、「スコップ倶楽部」のように前向きに計画に参加したいというのなら歓迎するということである。

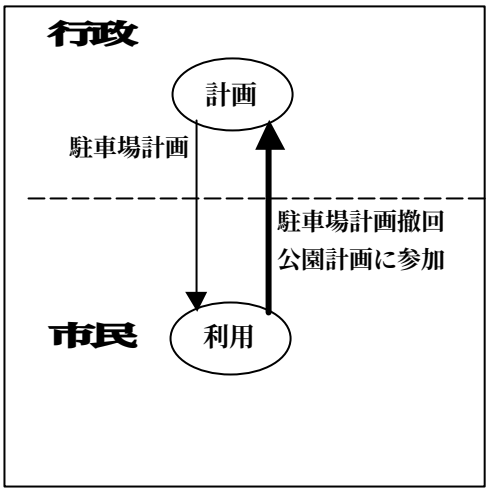


図１　公園計画における「市民参加」

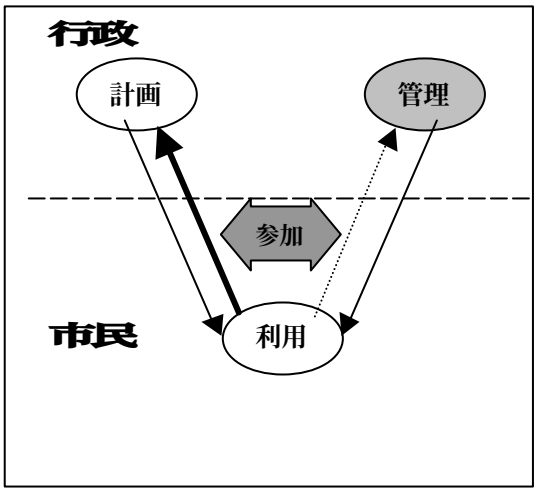


図 2　公園計画と管理における「市民参加」

しかし、評価すべき平岡公園の「市民参加」による公園づくりではあるが、現在、いくつか問題点が浮上してきている。まず、１つめには「スコップ倶楽部」側でどのような公園にしたいのかについて明確な具体案ができていないことが挙げられる。自然豊かなビオトープとしての公園造成を、という大まかな合意はあるのだが、積極的に人間と自然が関われる公園にすべきなのか、それとも人間の進入を極力規制して生物の保全を優先すべきなのか、などというように主婦や専門家の間で意見が割れているところがある。また、一方で、漠然としたイメージしか持っていない人も多い。こうした意見を調整しながら長い時間をかけて最も望ましい公園のあり方を探りつつ、その都度公園づくりを進めていければよいのだが、公園造成の予算が決まってしまっているため、時間的な猶予はないというのが行政側の実情である。したがって、市としては限られた時間内で市民と話し合う機会を増やすことによって、より望まれる形で公園を造成していきたいとの姿勢である。また、総合公園として位置付けられている平岡公園は、全市民が利用対象者となっている。そうした前提がある以上、市としては地域住民の声ばかりを反映させるわけにはいかず、全市民を視野に入れた公園づくりを目指さなくてはいけないという。

2 つめには公園管理に市民が参加するか否かに関連した問題が挙げられる。道家さんによると、「スコップ倶楽部」のメンバーの多くは、今のところ公園管理にまでは参加しようと考えていないという。「スコップ倶楽部」は主婦などのボランティアが、家事や育児の片手間に企画運営に参加している。多くは義務や制約がないからこそ気楽に楽しくやっているという意識のようだ。したがって、長期的に管理を担っていけるような組織にはなっておらず、ここに公園管理にまで及ばない原因がある。このように管理への姿勢が弱いことから、公園計画の際にもある程度行政側の制約を受け入れざるを得ない。つまり、実際管理するのは現行どおり行政側（平岡公園の場合札幌市緑化協会）であるのだから、万が一、事故などが起きた際に責任を負うのも行政側であり、したがって、どうしても市側の意見が優先されてしまうのだ。たとえば、「スコップ倶楽部」はビオトープを重視した公園を目指しており、生物の多様性に配慮したある程度底の深い池を造成するように望んでいるが、安全上の問題から市としては造成できないという。また、予定地内に幅 4m の管理道路を設けることが予定されているが、「スコップ倶楽部」側は「生態系によくないし必要ない」と考える一方で、実際に管理をする市側は「管理の際に車が通れる道路は必要」であるという。このように、市民が管理にも責任を負わない限りは公園計画の幅ひいては利用の幅が必然的に狭められ、市民が本当に望む公園は造成されないのである。したがって、図 2 のように公園計画だけでなく公園管理にも市民が積極的に関わっていく必要があるのだが、現時点では平岡公園で市民による公園管理が実現する見通しは立っていない。

4-3-5　市民による公園管理への課題

では、市民が公園を管理するといっても実際に誰がどのように公園管理をすればいいのだろうか。市民による公園管理を考えたとき、いくつかの課題が浮かび上がる。まず、1 つめには、市民による公園管理を支える仕組みそのものの脆弱さが挙げられる。市民はあくまでもボランティア待遇でしか公園管理に携われないというのが現状である。十文字（1996:95）は、こうした市民に無理のかかる仕組みで公園管理を長期的に持続していくことは不可能だとし、常駐コーディネーターという正式な職業として、公園管理に専従する市民を採用すべきであると提案している。「市民参加」が叫ばれている今日ではあるが、それを支える確固たる仕組みが整っていないことが障害となっている。

2 つめには、市民の公園への関わり方に偏りが生じてしまう可能性が挙げられる。平岡公園の

ような全市民を利用対象としている総合公園においては、その公共性は保たれなければならないのだが、「スコップ倶楽部」などのある特定の市民グループに管理が委託されると、その一握りの市民の意思ばかりが重視されてしまい、一般の利用者の利用権利が制約されるのではないかという懸念が生じる。

こうした問題点が挙げられるが、これまでのように行政にただ与えられるだけの公園が「市民参加」によって身近で愛着の持てる公園になっていく気運は非常に望ましいものである。先に挙げた課題を克服していくためにも、これからより一層深くて広い市民と行政とのパートナーシップが求められるといえよう。

参考文献・資料

札幌市環境局緑化推進部公園計画課, 1997, 「札幌市緑の基本計画（素案）」
十文字修, 1996, 「田んぼや雑木林は公園となり得るか」明峯哲夫・石田周一『街人たちの楽農宣言』コモンズ, pp.86-99
スコップ倶楽部, 1998, 「平岡公園の取り組みと展開」

本レポートは主に以下の方々への取材を中心に作成した。
スコップ倶楽部代表　道家暁子さんほかスコップ倶楽部の皆さん
札幌市環境局緑化推進部造園課　竹内宏さん

4-4　公園におけるコモンズの可能性

岩本彩恵子・武藤菜穂子

4-4-1　公園と利用者

従来、公園と利用者との間には、行政が計画をたてその計画に沿って作り上げられた公園を、利用者が享受するのみという、極めて浅いつながりしかなかった。利用者の公園との関わり方は、あくまで“利用”の面に限られていた。が、最近、それだけではなくなろうとする動きがある。西岡公園や平岡公園に見られるような、より積極的に公園に関わろうとする動きである。

西岡公園ボート場問題の場合、行政がボート場計画を一方的に決定したところまでは、従来の公園作りと何の違いもなかった。しかし、近隣住民がその決定を黙って受け入れはしなかったところから、公園とその利用者は、従来と異なる関わり方を示し始める。

まず、利用者サイドにおいては、第一に、公園に対して無関心ではなかったこと、第二に、公園にマイナスであると判断されるような計画がたてられた時に、それに対して行動を起こせたことが、重要な点であった。公園に関する物事について、（公園に関する決定であれ、公園自体の変化であれ､）常に関心を払う、この時点でも、公園が自分達の手に与えられるまでの経緯に関して無関心である状態に比べれば、関わり方は深まっていると言える。更に、そうして得た情報に、正否の判断を下し、間違っている（公園にとってマイナスである）と判断した場合には、その意思を示し、実際に行動を起こせたという段階に至って、利用者が公園とより深く関わろうとする意志が見てとれる。

また、行政サイドが利用者の反対の声を受け入れたということも、利用者と公園の関わり方の変化において重要な点である。公園に関して利用者が要望を出した場合、それが通る可能性のあること、そのことから､「公園は利用者のものである」ことを行政が認めていることを、目に見える形で示したのである。利用者がより深く公園と関わりたいと思った場合、それが可能であることが、事実によって裏付けられた。

このようにして、利用者は自分達の公園に関する決定に対して意見を言えるようになり、公園とより深く関わるようになったが、同じく西岡公園のパークゴルフ場問題で、その関わりはより深化する。既に他人によってたてられた計画に賛成か反対かをいうだけではなく、公園をどうしたいのか、具体的な要望を出せるようになったのである。利用者が､「公園にパークゴルフ場を作って欲しい」という要望を出し、行政がそれを認可した。利用者の側から声を出し、行政がそれを公園作りに反映させるべく耳を傾けるという、利用者→行政のルートが開かれたのである。

それが更に進んだ形が、平岡公園予定地問題だ。平岡公園予定地問題で、近隣住民は、自分達の公園予定地をどうするかということを、他人任せにはできない、したくないと考え、計画への市民参加を行政に申し入れた。その結果、申し入れは受け入れられ、近隣住民は計画に参加し意見を反映させることが可能となった。実際に予定地の計画図は、利用者の意見が可能な限り取り入れられたものとなっっている。利用者が、計画の段階から公園に関わるという、極めて深いつながりを手に入れたのである。

これらの例から分かるように、公園と利用者とのつながりは、深化する方向性を見せている。利用者は、与えられた公園をただただ「利用」するだけでは物足りなくなっているのだ。このような深化が生まれたのは、公園に常に関心を向け、積極的に公園と関わろうとする傾向にある利用者の心的・内的な要因と、それを実際に可能にさせる行政等の受け皿が段々に整ってきたとい

う外的な要因とが重なりあったためだと言える。

4-4-2　公園のコモンズ化

4-4-2-1　公園におけるコモンズ

4-1　で、公園をコモンズと呼ぶのは適切なのかどうかという疑問を出した。その根拠として挙げたのが、（1）コモンズは経済的な利用を行う場として、利用者の生活と密接に、切実に、結びついているものだが、公園は余暇的性格が強く、従来のコモンズのように利用者の生活と強く結びつくことはないのではないか、という点と、（2）コモンズは利用者が限定されているため利用者がその土地を管理することが可能となり、またそれが義務（計画や管理等）ともなって、タイトなメンバーシップを成立させているが、公園は利用者が不特定であるため、従来利用と抱き合わせであった“義務”の面が確立できず、メンバーシップが形成され得ないのではないか、という点の二点であった。公園はコモンズと呼び得るのかどうか、西岡公園、平岡公園の例から、もう一度考えてみよう。

まず、（1）の点について考えてみる。

公園と利用者が経済的に結びつくということは考えにくい。が、土地と利用者の結びつきは、経済的な結びつきが全てであるかと言えば、必ずしもそうとは言えないのではないだろうか。
西岡公園は自然とふれあえる場所として近隣の住民に親しまれてきた。ボート場問題にしても、パークゴルフ場問題にしても、近隣住民は、身近にある公園内のいつもふれあってきた=利用してきた自然的環境が破壊されるかもしれないことへの危機感から、行動を起こしている。自分達の居住区に接する環境がどうあるかという問題は、人が生活する上で、非常に重要な問題である。公園は人の生活する場のすぐ隣にある環境であり、その点において、（経済的な面からではないが）人の生活と強く結びついている。「人」とは、言い換えると、その環境から何かを受け取る、「利用者」である。

つまり、経済的な結びつきではなくとも、公園という環境は、利用者の生活と、密接に、切実に、結びついていると言える（こうした考え方は、環境権の自覚によって支えられる。）。

次に、（2）の点について考えてみる。利用者が特定されることは、メンバーシップの形成において重要な条件である。先にも述べたように、その前提の上ではじめて利用者全員に一律の義務を課すことができるからである（利用に義務が抱き合わせになっていることは、従来のコモンズの大きな特徴の一つである）。しかし、公園においては、利用者を特定することは不可能である。公園ではオープンアクセス権が保証されている。誰でも入ることができ、誰でも利用することができてこその公園であり、その権利を侵害し、利用できる人間を限定してしまっては、公園とは言えない。では、利用者の特定が不可能な場合、メンバーシップの形成（＝コモンズとなること）というのは、可能なのであろうか。

西岡・平岡両公園の例から、利用者に、公園に積極的に関わろうとする意志があることが分かった。与えられたものを享受するだけではなく、計画に意見を言ったり（西岡公園）、更には計画に直接参加したり（平岡公園）するようになっている。利用者を限定せずとも、メンバーシップの裏面にあたる「義務」の面を利用者が担うことは可能であるし、また、実際にも担いつつあるということだ。

ただし、この「義務」は、決して強制ではない。公園を利用するのと引き換えに必ずやらねば

ならない「義務」ではない。「義務」という言い方をしてはいるが、あくまで利用者の自発性に任せられるものである。

この際、それぞれの利用者が公園とどの程度の深さで関わるのかということの決定が利用者一人一人に任されているという点も、重要な点である。平岡公園スコップ倶楽部のように計画の時点から加わる、あるいは、スコップ倶楽部のような団体の開催するフォーラム等に参加して意見を言う、あるいは、西岡公園パークゴルフ場問題時の例のように公園に作って欲しい物等公園に関する要望を行政に出す、それに対して反応を示す、あるいは、西岡公園ボート場問題時の例のように行政の決定した事項に対して賛成や反対の意志を示す、あるいは、もちろん、公園に訪れ単に公園で楽しむだけでも、それぞれの利用者の意志で、それぞれの深さ、やり方で公園に関わることができる。利用者一人一人によって異なる多様なメンバーシップが形成されるということである。

以上から、公園も、従来のコモンズとは形態こそ違え、コモンズと呼んでさしつかえない場になりつつあると言える。

4-4-2-2　公園のコモンズと伝統的コモンズ

公園におけるコモンズは、場が公園であるがためにどのような特徴を持つのか、伝統的なコモンズと比較するかたちで整理し直してみる。

まず第一に、伝統的コモンズでは利用者が限定されるが、公園ではそれができないという点が挙げられる。公園ではオープン･アクセス権が保証されているためである。

第二に、一の特徴から、伝統的コモンズでは利用者に対して抱き合わせの形で義務が負わされるのに対し、公園では、利用者は利用の権利はあるが管理・計画等の義務は一切ないという特徴が生まれる（公園の管理責任は市民にはないという公園のもともとの性質もあるが、限定されえない不特定の利用者に義務を負わすことは実質的に不可能である）。つまり、伝統的コモンズでは利用者に強制的に義務が与えられ、強制的にコモンズとの関わりの深さが決定されるが、公園では利用者の自発性に任されており、利用者がコモンズとの関わりの深さを選択できるということである。

第三に、一、二の特徴から、伝統的コモンズでは利用者に一律の権利と義務が与えられ、一律の、タイトな、メンバーシップが形成されるのに対し、公園では、利用者一人一人の意志によって、利用者ごとに異なる多様なメンバーシップが形成されるということが言える。

公園におけるコモンズは、伝統的コモンズに比べ、以上のような特徴を持っているのである。

4-4-2-3　コモンズ化の問題点

公園をコモンズ化するにあたって不安な点もいくつか考えられる。

「計画に加わる」より更に先の「義務」まで利用者が加わるのは、現在のところ、難しい状態といえるだろう。その「義務」とは、管理の段階である。利用者が計画に加わることは可能と言ったが、計画案を出しても管理責任上の問題からその案が却下されることがしばしばある（4-3 平岡公園の事例参照）。例えば、池を作るという案を出した場合、池を作れば柵を作らねばならず、事故の起きた時には管理責任問題になってしまうため、管理する機関から認可が降りなければ却下されてしまう。もし利用者が管理にも加われたなら、計画に意見をより反映させられるようになる。が、積極的な一部の利用者だけに管理を任せていいのかという問題や、管理に必要な器具・

機械、ノウハウが民間の個人には足りないこと、何か事故があった時の責任問題等、様々な要因から、利用者が管理に加わることは困難となっている。実際に平岡公園の例でも、管理に参加まではできていない。

ほかに、人々は公園に経済的な必要性から関わっているわけではないので、熱が冷めたときにいいかげんになってしまうことも考えられる。

とはいえ、ある程度までは利用者が義務を負うことは可能であり、利用者が限定できなくても、メンバーシップと呼び得るものが公園においても形成されつつある。

4-4-3　まとめ

これからの公園と利用者との関係はどうなっていく可能性があるだろうか。
まず、公園は利用者のためにあるものなので、計画段階で行政と協力して公園造りを進めていくことが望ましいであろう。それは、平岡公園について、行政とスコップ倶楽部の話し合いができている例からも可能なことがわかる。計画をする際には、管理者の視点でも考えてみることが必要である。

公園づくりに中心となって関わっていくのはやはり日常的に公園に接し、利用する機会の多い近所の住民が中心となっていくのがよいだろう。遠方の人は恒常的に公園に関わることは難しいし、頻繁に利用する人の意見を優先させることは悪いことではないと思う。ただし、その際には意見が偏らないように広く意見を求める必要がある。4-3　でもふれたように、平岡公園のスコップ倶楽部に入っている人は地域住民が中心だが、環境コンサルタントなどの専門家や学生などの地域外からのメンバーもいる。行政の公園担当者などを交えたフォーラムを企画したり、幅広い意見を集めようという努力が感じられる。このようにして、工夫次第で色々な意見をとりいれることができる。

しかし、西岡公園のボート場問題のように意見が分かれてしまうこともあるだろう。西岡公園や平岡公園のような総合公園はある一つだけの目的でつくられた公園ではないので、ある程度妥協が必要になってくる。例えば、自然環境保護を最優先できるとは限らないと思う。意見が分かれてしまったときはどの意見が利用者に一番よいか見極めなければならない。

公園をより自由に計画するには、管理を担う必要があるが、そのためには責任を負うようにしなければ限界がある。しかし現在、市民が公園管理できるしくみも心構えもまだできていない状態なので、いっぺんに全部やろうとするのではなく、ごみ拾いや草刈りなど、できることから管理に関わっていくのがよいように思う。そして将来的にもっと責任を伴った管理に関わりたいという要求がでてくれば、もっと進んだ管理形態が生まれるかもしれない。

札幌における
森林・川・公園のあり方を考える
――コモンズの視点から

北海道大学文学部
地域科学演習 I（1998 年度後期）
調査研究報告書

宮内泰介　編

1999 年 7 月 30 日
発行＝北海道大学文学部 地域システム科学講座 宮内泰介研究室
〒060-0810 **北海道札幌市北区北** 10 **西** 7
tel&fax: 011-706-4150（**研究室直通**）
e-mail: miyauchi@reg.let.hokudai.ac.jp
http://reg.let.hokudai.ac.jp/miyauchi/

札幌における森林・川・公園のあり方を考える—コモンズの視点から（北海道大学文学部一九九八年度後期地域科学演習Ⅰ報告書

宮内泰介編