

論文 (Original article)

都市林におけるガバナンスの評価に関する検討： 野幌国有林を事例として

八巻一成^{1)*}

要旨

多種多様なニーズが求められる都市林で持続可能な森林管理を実現していくためには、利害関係者の参加と協働による森林ガバナンスの確立が重要な課題となってきた。本研究は、都市林におけるより良いガバナンスの実現のために、ガバナンスの現状を評価する手法の検討を行った。まず、森林におけるガバナンスの概念的な検討を行い、次にガバナンスの評価手法について考察した。続いて、野幌国有林を事例として、森林再生やその他の保全管理活動に関わる市民団体に対して実施した意識調査の中から、ガバナンス評価に利用可能な14の指標を抽出し、評価を試みた。その結果、ガバナンスの評価は全体的にはあまり高い値を示しておらず、特に財政的支援に対する評価が低い値となった。また、市民団体と国有林との関わり方の違いによって、評価に差が見られた。以上より、森林との関わり方の違いによって、ガバナンスに対する関係者の評価は異なってくると考えられることから、より包括的な評価を行うためには多様な関係者を対象とした評価を実施する必要がある。

キーワード：森林、ガバナンス、評価、市民、野幌国有林

1. はじめに

1990年にブラジルで開催された地球サミットでの森林原則声明の採択を一つの契機として、持続可能な森林管理を実現していくことが世界的な関心となっている。都市の近郊に位置する森林（以下、都市林とする）でも状況は変わらない。都市近郊に位置し、かつては農用林としての利用が主たるものであった森林では、都市の拡大や発展に伴い、近隣住民や都市住民によるレクリエーションの場としての利用が盛んになってきている。また、都市近郊に位置する希少な自然環境としての重要性も認識されるようになり、生物多様性保全の場としても位置付けられるなど、都市林に対する多くの市民の関心が集まってきている。このように、都市林に対する多種多様なニーズが求められるようになってきている中、森林管理に自らが積極的に関わっていかうとする都市住民のニーズも高まってきている。こうしたことから、都市林の管理をめぐるのは、行政が中心のかつ独占的に行うという従来の形態から脱却し、市民参加や市民と行政との協働による森林管理が重要な課題となっている。つまり、森林ガバナンスの確立が強く求められるようになってきているのである。

では、参加と協働による森林ガバナンスとは一体どのようなものなのだろうか。本論ではまず、森林ガバナンスが意味するものについて概念的な検討を行う。次に、より良い森林ガバナンスを実現していくためには、森林ガバナンスの状態を的確に把握するとともに、

その状態をさらに向上させていくことが重要であるが、それにはガバナンスが適切な状態にあるかどうかのチェックに加えて、課題を発見するためのガバナンス評価が有効である（宮内2017）。そこで、森林ガバナンス評価手法のあり方について検討した上で、北海道札幌市に隣接する都市林である野幌国有林を事例として、ガバナンスの評価を試論的に行い、今後の評価のあり方や課題について考察した。

なお、わが国における森林ガバナンスに関する研究動向を見てみると、柿澤（2010）が森林ガバナンス研究の現状と課題について展望を示しているほか、林業経済学会では、「ガバナンス論の地平—森林からの二つのアプローチ」と題する研究会を開催している（林業経済学会2012）。一方、都市林を対象としたガバナンス研究については、海外で研究が始められつつあるものの（Lawrence et al. 2013）、わが国での事例は管見の限り見られない。また、井上（2010）、宮内（2013、2017）、藤井（2012）、八巻ら（2011）、Yamaki（2015）は自然資源ガバナンス全般に関する研究事例として挙げられるものの、森林を対象としたガバナンス研究の蓄積は必ずしも十分とは言えない。このようなことから本論は、わが国における森林ガバナンス研究、および森林ガバナンス評価手法についての新たな知見と方向性を提示するものである。

原稿受付：平成29年6月9日 原稿受理：平成29年9月19日

1) 森林総合研究所 森林管理研究領域

* 森林総合研究所 森林管理研究領域 〒305-8687 茨城県つくば市松の里1

2. 森林ガバナンスと「良いガバナンス」

よく知られるように、1980年代に発生した知床国有林における天然林伐採や白神山における大規模林道建設問題は、大きな社会的論争を引き起こした。これらの問題では、政府が中心的に行ってきた森林開発行為に対して、世論を巻き込んだ反対運動が展開された。ここで露わとなったのが、政府のトップダウンによる一元的な統治の限界である。こうした問題を教訓として、その後、行政によるトップダウンではなく、民間セクターや市民を加えた統治の重要性が認識されるようになった。そこで注目されたのが、多様な関係者を含むガバナンスのあり方である。

一般的にガバナンスは、政府のみならず市民や民間セクターを含む多様な関係者間の関係性によって生じる、統治のあり方を捉えるための概念として理解される。松下(2007)はガバナンスを「上(政府)からの統治と下(市民社会)からの自治を統合し、持続可能な社会の構築に向け、関係者とその多様性と多元性を生かしながら積極的に関与し、問題解決を図るプロセス」と定義している。ここで示されているのは、中央集権的な政府による一元的な統治ではなく、関係者による水平、対等な関係による協働統治の形である。これに加えて、ガバナンスには政府によるフォーマルな行政活動の他に、様々な関係者による活動や、行政とこうした関係者間のインフォーマルな関係性も大きく関わっている。つまりガバナンスとは、公共および市民、民間セクターが互いに協議、協力しながら、広範な課題の解決を図っていくために用いられるフォーマル、インフォーマルな制度やルール、メカニズム、意思決定プロセスの総体と言える(Tacconi 2011)。こうしたもののうち、森林を対象とした様々なセクターによって形作られるガバナンスを、森林ガバナンスとする。

さて、持続可能な森林管理の実現にはグローバル、ナショナル、ローカルの各レベルに応じたガバナンスのあり方が問われてくる。たとえば、グローバルレベ

ルでは、森林減少の抑制や生物多様性の保全、違法伐採木の輸出入禁止といった取り組みに各国が協力していく必要がある。ナショナルレベルでは、持続可能な森林管理を可能とするような法令、制度、計画等の整備が求められる。一方、ローカルレベルの場合には、グローバル、ナショナルレベルでのガバナンスに対応しながら、現地の実情に応じたガバナンスのあり方を構築していく必要がある(Rametsteiner 2009)。このように、ガバナンスはグローバル、ナショナル、ローカルといった多様なレベルごとに、多様な関係者や多様なセクターが関わり合いながら構成されているのである。

ガバナンスと類似の用語にマネジメント(管理)がある。そこで両者の違いについて見ておこう。森林ガバナンスと言った場合、上述のことから森林における政策課題を具体的な施策に落とし込む際、意思決定に関わる領域を指す。そこでは、国や都道府県、市町村、地元NPOといった様々な関係者間の利害関係や、意思決定に至るプロセスのあり方等が問われる。一方、こうして具現化された施策を実施するための領域がマネジメントである(Fig. 1)。マネジメントでは、施策を実行していく上での取り組みの具体的な進め方や内容等が問題となってくる。「マネジメント」は目標達成に向けた手段や具体的な実施方法、「ガバナンス」はそのための意思決定、政策プロセスのあり方に注目した概念であると言えるだろう(Borrini-Feyerabend et al. 2013)。つまり、持続可能な森林管理を実現していくためには、ガバナンスとマネジメントが両輪となって自然や社会の不確実性に柔軟に対応していく、順応的なプロセス(宮内 2017)が不可欠と言える。

なお、ガバナンスやマネジメントには「良い」と「悪い」ものがある。一例として、希少種が生息する森林でのガバナンスとマネジメントについて考えてみよう。ここでは、希少種が生息する森林において、希少種の保護と住民による森林利用の両立をどのように図るかという問題を取り上げ、①希少種を厳正に保

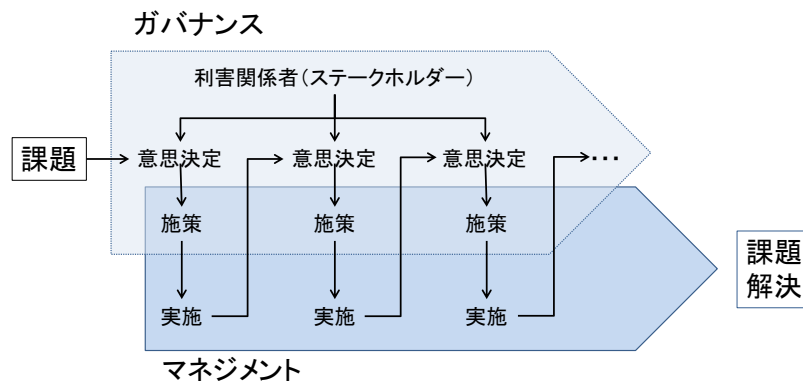


Fig. 1. ガバナンスとマネジメントの関係

護するために、森林利用を政府がトップダウンで規制する場合と、②住民の意見を最大限に尊重するため、希少種の生息に影響を及ぼす恐れのある森林利用を規制しない場合、の2つのケースを考えてみよう。前者の場合、希少種を保護するための取り組みがうまく行けばマネジメントは「良い」と評価できるかもしれないが、住民の意向は全く尊重されておらずガバナンスという点では問題がある。一方、後者の場合、住民の意向が尊重されているという点では「良い」ガバナンスと言えるかもしれないが、希少種の生息が脅かされるリスクが生じ、マネジメントという点では問題である。

さて、持続可能な森林管理を実現していくためには、それにふさわしいガバナンスの具体像を明らかにしていく必要がある。そこで、「良いガバナンス」とはどのようなものであるのかについての検討が、これまで進められてきた。そして、規範的な意味での「良いガバナンス」を目標として設定し、対象とするガバナンスの達成度合いを測定しようとするのがガバナンスの評価である。

一方、上述したように、ガバナンスの視点はグローバル、ナショナル、ローカルといったスケールによって異なることから、ガバナンス評価も各レベルごとに行う必要がある。また、ローカルレベルで見た場合、森林を取り巻く状況や森林に期待される役割が異なることから、実現すべきガバナンスのあり方も森林によって違ってくることが予想される。たとえば、国有林におけるガバナンスと民有林、私有林のそれでは、関係する主体やセクター、森林に期待される役割が異なることから、望ましいガバナンスの姿も異なってくるだろう。つまり、地域社会にとって望ましい持続可能な森林管理の実現には、ローカルレベルでのより「良いガバナンス」のあり方を明らかにすることが重要となる。

なお、ガバナンスに対する認識は、関係者の立場によって異なると考えられる。例えば、施策の立案に関わった行政担当者は、自らが関与した政策立案のプロセスを肯定的に評価するかもしれない。一方、地域住民や施策に関わる利害関係者は、意思決定プロセスにおける自分たちの意向の反映され方によって、行政担当者とは異なる様々な認識を抱くに違いない。そのように考えると、ガバナンスの評価は立場の違いによって異なってくるだろう。つまり、ガバナンスを評価する際には、誰がどのように評価しているのかという点も重要であると言える。

3. 森林ガバナンス評価手法の検討

それでは「良いガバナンス」とはどのようなものであるのか。どのような森林ガバナンスが「良いガバナンス」であるのかについては、まだ十分な共通認識が醸成されているとは言えないが、「良いガバナンス」を実現していく上で考慮すべき原則としてよく引用されるのが、UNDP (1997) の「ガバナンス原則」である。ここでは、10の原則が取り上げられており (Table 1)、これらが望ましい状態に達した時に、「良いガバナンス」が実現されると考えられている (Eagles et al. 2013)。こうした原則がどのような状態にあるのかを測るための物差しが、ガバナンス評価指標である。

森林ガバナンス評価指標の開発は、主に開発途上国における違法伐採や政府の腐敗をチェックし、政府による森林ガバナンスの向上を目指して行われてきた。その中でまず挙げられるのが、World Bank (2009) であるが、ここではガバナンスを評価するための原則ごとに検討すべき複数の項目が提示されている。これを発展させ、具体的な評価指標の作成を行ったのが PROFOR (2012) であり、ガバナンス原則として説明責任、有効性、効率性、公正性・公平性、参加、透明性が取り上げられ、これら6つの原則に沿ったガ

Table 1. 「良いガバナンス」のための原則

原則	説明
1. 市民参加 (Participation)	全ての人が、自分たちの利害を意思決定過程で、直接もしくは間接的に表明する機会を持っている。
2. 合意形成 (Consensus orientation)	グループ間で異なる利害の対立を解決し、合意に導くことができる。
3. 戦略的ビジョン (Strategic vision)	状況ごとの歴史的、文化的、社会的複雑性を踏まえた上で、建設的に将来を展望することができる。
4. 反応性 (Responsiveness)	利害関係者からの苦情や批判が生じた際、先を見通した視点で制度やプロセスを対応させることができる。
5. 有効性 (Effectiveness)	組織としての目的を達成可能な能力を持っている。
6. 効率性 (Efficiency)	最小限の無駄や出費、不必要な努力を抑えながら、資源や行動、生産能力を効率的に活用することができる。
7. 説明責任 (Accountability)	当局者は利害関係者に対して、所有物の処分や義務について答えることができ、かつ批判や要求に対して対応するとともに、失敗や無能力、偽りに対する責任を持っている。
8. 透明性 (Transparency)	情報を共有するとともに、オープンなやり方で行動することができる。
9. 公平性 (Equity)	類似の事案については、同じやり方で対応することができる。
10. 法規則 (Rule of law)	法的枠組みは公正にかつ不公平なく執行される。

出典：Eagles et al. (2013)

バナンス評価指標が作成されている。また、Davis et al. (2013) では、透明性、参加、説明責任、調整、能力の5原則にもとづいたガバナンス評価指標の開発が試みられている。

これらの事例は、途上国における森林ガバナンスを想定したものであるが、途上国と先進国では森林ガバナンスの熟度が異なることから、用いるべき指標も異なってくる。そこで Secco et al. (2011b) は、先進国の事例としてイタリアを対象に、参加、透明性、説明責任、能力の4つの原則に着目しながら、ガバナンスの定性的な評価を試みている。なお、ガバナンス指標の検討は、ナショナル、リージョナル、ローカルレベルごとに行っていく必要があるが、World Bank (2009) や PROFOR (2012) はナショナルレベルでの適用を念頭にしたものである。一方、Secco et al. (2011b) ではナショナル、リージョナル、ローカルレベルごとのガバナンス評価を試みているほか、Secco et al. (2011a) はローカルレベルでの具体的な指標の検討を行っており、これらをもとに Secco et al. (2014) はイタリアを事例としたローカルレベルでの森林ガバナンス評価指標の開発を試みている。以上のように、対象とする地域やレベルに応じて、適切なガバナンス評価指標の開発を行っていく必要があるが、先進国を対象とするローカルレベルでの森林ガバナンス評価指標の開発はまだ取り組みが始まったばかりであり、あまり研究蓄積があるとは言えない状況である。

さて、ガバナンスの評価方法としては大きく、公式の文書や統計といった既存の資料を用いた定性的、定量的評価のほかに、関係者へのインタビューやアンケート調査に基づいた評価方法がある¹⁾。会議記録や報告書といった公式文書を用いる場合、文書の入手可能性とともに、記述内容をいかに客観化するかが課題となる。公式統計の場合、ガバナンス評価に利用可能なデータとしてどのようなものがあるかを精査する必要があるが、会議の開催数や参加者数、窓口対応回数といった情報も、ガバナンスを定量的に評価するための指標として活用可能である。

一方、インタビュー調査による場合は、公式文書や統計のみでは十分には把握できない関係者の認識を明らかにすることができる。特に、ガバナンスに直接的に関わっている関係者のガバナンスに対する認識は、実際のガバナンスに大きな影響を与えるものであると考えられるため (Turner et al. 2014)、関係者の認識はガバナンスを評価する上で最も重要なファクターと言える。しかしインタビューに基づく定性的な評価の場合、被験者の発言内容の正確さとともに、その内容を如何に客観化するかが課題となる。一方、アンケート調査による場合は、より広く多くの被験者からデータを集めることが可能であり、かつ客観的な意識評価を行うことができる。しかしながら、ガバナンスの中心

部分に位置していない被験者は、ガバナンスの実態についての確には評価できない可能性があり、評価の信頼性が課題となってくる。

このように、ガバナンス評価指標として利用可能なデータソースには、それぞれ一長一短がある。わが国における森林ガバナンスの評価に際しては、どのような指標の選択が適切であるのかについて、今後さらに詳しく検討していく必要があるだろう。

なお、ガバナンス評価指標に類似のものとして、モントリオール・プロセスによる持続可能な森林管理のための基準・指標や (矢口 2010)、森林認証で用いられている基準・指標があり (長池 2014)、森林ガバナンス評価のための原則・指標とも関わりが深い。しかし、これらは森林管理の持続可能性に着目した指標であるため、マネジメント (管理) に焦点を当てた指標で構成されている。一方、ガバナンスの領域とマネジメントのそれとの間には重複する部分もあり (Lockwood 2010)、ガバナンスに関わりの深い指標も一部には含まれるものの、ガバナンスを包括的に評価するために開発されたものではないため、ガバナンス原則として提示されている内容を網羅しているわけではない。「ガバナンス」は政策立案におけるプロセスや意思決定のあり方、「マネジメント」はそのアウトプットとして具体化された目標の実現に向けた手段や具体的な実施方法に着目している点に注意する必要がある。

以下では、都市林を対象としたガバナンス評価の試論として、北海道札幌市郊外に位置する野幌国有林を事例として取り上げ、検討を試みる。

4. 野幌国有林を事例としたガバナンス評価

4.1 対象事例の概要

野幌国有林は、北海道札幌市の郊外に広がる平地林である。本森林一帯は道立自然公園「野幌森林公園」に指定され、公園面積約 2,000ha のうち国有林がおよそ 8 割を占める。1968 年 (昭和 43) に明治開拓 100 年を記念して道立自然公園に指定されたことに加えて、翌年には自然休養林に指定されている。札幌市に隣接していることから、都市住民のレクリエーションに盛んに利用されている。こうした中、2013 年に一般会計化された国有林野事業では、「国民の森林」として公益的機能の一層の発揮が求められ、地域住民や市民、国民のニーズを反映した森林の管理がますます重要性を増してきており、この点でも参加と協働による森林ガバナンスのあり方が問われるようになってきている。

さて、2004 年に北海道を襲った大型の台風 18 号は、本国有林に 71ha の風倒被害をもたらした。そこで、野幌国有林を所管する北海道森林管理局は「野幌森林再生プロジェクト」を立ち上げ、専門家や地域関係者を含む検討委員会を組織し、100 年後を目指して原生林を再生させるという目標を定めた報告書を 2005 年にま

とめた。この報告書にもとづき、一般市民が参加する植樹や下刈り活動に加えて、森林管理局と市民、企業12団体（現在は9団体）が協定を締結し、風倒被害地の森林を協働で再生させる活動が展開されている。

国有林では計画的な森林の管理経営を行うため、全国レベルで「国有林野の管理経営に関する基本計画」が、また、流域レベルでは「地域管理経営計画」および「国有林野施業実施計画」が策定されている。流域レベルの計画については、森林法にもとづいた「国有林の地域別の森林計画」も併せて策定されており、これらの計画ではすべてパブリック・コメントが実施され、ホームページ上で計画案の閲覧に供される。対象地域を含む石狩空知森林計画区の計画策定に当たっては、一般市民を対象とした意見交換会が実施され、事前にプレスリリースやホームページでの広報が行われた。

風倒被害地における森林再生のあり方を検討する目的で、2004～2005年にかけて開催された野幌森林再生検討会は、学識経験者および関係機関が参加した上で公開され、一般市民も傍聴者として参加できた。この検討会によって、森林再生の目標として、「100年後の原生林の再生を目指す」ことが明確にされた。

これを受けて開始された市民団体との協定による森林再生活動では、活動に参加する団体相互の情報交換を行うための野幌森林再生活動連絡会が、年1回定期的に開催されている。さらに、本プロジェクトを着実に実施していくことを目的に、地元関係者や有識者からなる野幌プロジェクトフォローアップ委員会が2005～2010年の間開催された。この委員会も公開とされ、希望する市民は傍聴を行うことができた。また、これら会議の記録等については、いずれもホームページ上で公開されている。

4.2 既存の資料にもとづくガバナンス評価

ここでは、インターネットを含む既存資料から得られた情報に依拠しながら、UNDP（1997）のガバナンス原則に沿って対象地域のガバナンス評価を行う。はじめに「市民参加」であるが、森林計画策定過程におけるパブリック・コメントが実施されており、森林計画については誰でも意見を表明できるようになっている。また、台風による風倒被害地の森林を再生させるために、国有林の募集に応じて集まった森林再生に関わっている団体（森林再生団体）と森林管理局との間では年1回の意見交換会が開催され、行政との意見交換の機会を持っている。一方、その他団体にはフォーマルな参加の機会には特に設けられておらず、団体からの要望に応じて個別に対応している状況である。「合意形成」については、問題が生じる度に委員会等が設置され、課題解決へ向けての検討が行われてきている。また、森林再生活動を含めた森林管理は森林管理局が

主体となって実施しているが、対象地域は道立自然公園にも指定されており、自然環境保全やレクリエーション利用といった面での森林管理局と北海道との調整能力が重要となっている。「戦略的ビジョン」については、上述のように森林の将来目標が設定されており、森林管理の方向性が明確にされている。「有効性」については、森林再生団体は森林管理局と連携しながら活動を行っており、参加と協働による森林管理の取り組みが進められている。「説明責任」については、上述の森林計画案に関するパブリック・コメントにおいて、意見に対する対応結果について森林管理局側の回答を公表することが義務付けられている。「透明性」については、委員会等は原則公開とされ、一般市民の傍聴も可能となっていた。また、森林計画案への意見に対する対応結果についてホームページ上で公開されたほか、野幌森林再生検討会による森林再生の方向性が、議論の過程が公開された上で明確に示されており、計画や方向性の決定過程の透明性はかなりの程度確保されていると言える。「法規則」については、少なくともルール上は法的な枠組みに沿って法制度が執行されていると考えられる。なお、「反応性」、「効率性」、「公平性」についての具体的な現状については不明である。

以上のように、既存情報をもとにした分析結果から、事例地におけるガバナンスの現状は一定程度の水準にあると評価できる。

4.3 市民団体の認識にもとづくガバナンス評価

4.3.1 調査方法

上で述べたように、対象地域では市民との協働による森林管理の取り組みが積極的に進められているが、森林管理に関わる市民団体はガバナンスをどのように認識し評価しているのだろうか。そこで次に、市民団体によるガバナンス評価についての検討を行う。なお、分析に使用するデータであるが、本論では行政との協働に関する市民団体への意識調査を目的として実施したアンケート調査（Yamaki 2016）の中から、ガバナンス評価に利用可能な項目を抽出し試論的に用いた。アンケート調査は、国有林が把握している対象地域で活動を行っている市民団体、および道立自然公園を管理する北海道が把握している市民団体のリストを入手し、それらの団体を対象に実施した。調査の実施期間は2012年6～7月であり、リストに掲載されている全48団体にアンケート調査票を郵送した。その結果、32部が回収され、無記入欄が多かった1部を除いた31部を分析に用いた（有効回答率64.6%）。

ガバナンス評価に用いた質問は、Table 2に示す7原則に対応した14指標である。指標の評価は「全くそう思わない」を1点、中間を3点、「とてもそう思う」を5点として、各団体に回答を依頼した。なお、本研究で用いたアンケート調査データは、ガバナンスの評価

Table 2. 質問に用いた項目

原則	No.	質問文
1. 市民参加	1	行政と連携や情報交換を行う機会は十分にある。
	2	行政に対して、意見や要望を発言する機会は十分にある。
3. 戦略的ビジョン	3	森の整備や管理に関する目標や方向性は明確だ。
4. 反応性	4	行政は自分たちの意見をよく聞いてくれる。
	5	森の整備や管理について、行政はリーダーシップを発揮している。
5. 有効性	6	行政からの技術支援は十分だ。
	7	行政からの財政的支援は十分だ。
	8	行政との連携・協力はうまくいっている。
	9	行政と団体との連携、協力は、全体としてうまくいっている。
7. 説明責任	10	行政機関どうしの連携、協力は、全体としてうまくいっている。
	11	決定された施策は合理的かつ妥当なものだ。
8. 透明性	12	行政からの情報提供は十分だ。
	13	施策が決定されるプロセスの透明性は高い。
9. 公平性	14	施策の実施にあたっては、特定の団体に偏りなく意見や要望が反映されている。

を直接的な目的としたものではない。したがって、ガバナンス原則全般の把握を当初から目論んだものではないため、今後は今回の試論的な分析をもとに内容をさらに精査し、ガバナンス評価により適した質問文に改良していく必要がある。

上述したように、森林再生団体は、森林管理に対するフォーマルな参加の機会を持っており、それ以外の団体とはガバナンスに対する意識が異なることが予想される。そこで、前者に属する9団体およびその他22団体に分け、評価の違いを比較した。

4.3.2 結果

回答のあった団体の構成は、森林再生団体では市民団体が6、民間企業が3、その他団体では市民団体が18、学校が3、大学が1であった。活動目的を見ると、森林再生団体では「自然環境を整備、保全するため」が9団体（100%）と最も多く、次いで「社会貢献の一環として」が7団体（77.8%）、「人々とのふれあいの機会を得るため」が6団体（66.7%）となっていた（Table 3）。その他団体では、「希少な動植物を保護するため」が12団体（54.5%）と最も多く、「自然環境を整備、保全するため」が11団体（50.0%）、「人々とのふれあいの機会を得るため」が10団体（45.5%）と続いていた。一方、その他団体で最上位を占めていた「希少な

動植物を保護するため」が、森林再生団体では1団体（11.1%）にとどまっていた。森林再生団体には社会的貢献を目的とした民間企業も含まれており、そのため自然環境の整備・保全、社会貢献といった活動目的が多く、自然環境の再生を目指した社会活動を志向していると考えられる。一方、その他団体では希少な動植物の保護、自然環境の整備・保全が多く、動植物を含む自然環境の保全を志向する団体が多いことが推察される。

活動をする上での課題の有無については、17団体（54.8%）で課題の存在を指摘した。具体的な内容は、森林再生団体では「構成員数の減少、新規入会が少ない」が3団体（33.3%）、「構成員の高齢化」が2団体（22.2%）であった（Table 4）。その他団体では、「構成員の高齢化」が11団体（50.0%）と半数の団体からの指摘があり、「構成員数の減少、新規入会が少ない」、「活動資金」がともに6団体（27.3%）と続いていた。

ガバナンスの評価結果を全体的に見ると、評価結果の平均値が中間値の3.0を上回ったのは行政のリーダーシップ（No.5）のみであり、ガバナンスの評価は総じてあまり高いとは言えない結果となった（Fig. 1）。全体評価について項目間の比較を行うと、ウィルコクソンの符号順位検定の結果、財政的支援（No.7）は他の項目よりも有意に低い評価値を示した（Table 5）。

Table 3. 活動目的（複数回答）

	森林再生団体	その他団体	合計
自然環境を整備、保全するため	9	11	20
人々とのふれあいの機会を得るため	6	10	16
社会貢献の一環として	7	8	15
希少な動植物を保護するため	1	12	13
余暇、楽しみとして	4	6	10
健康維持のため	2	3	5
その他	0	7	7
合計	9	22	31

Table 4. 活動をする上での課題（複数回答）

	森林再生団体	その他団体	合計
構成員の高齢化	2	11	13
構成員数の減少、新規入会が少ない	3	6	9
活動資金	1	6	7
行政との関係	1	4	5
活動に新規性が乏しく停滞してきている	0	4	4
その他	3	3	6
合計	4	13	17

Table 5. 項目間の得点分布の差の有意確率

No.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
2	0.739												
3	0.710	0.495											
4	0.052	0.109	0.718										
5	0.179	0.325	0.225	0.022*									
6	0.057	0.107	0.861	0.627	0.075								
7	0.002**	0.004**	0.036*	0.013*	0.004**	0.032*							
8	0.405	0.660	0.820	0.405	0.108	0.107	0.003**						
9	0.883	0.767	0.497	0.219	0.635	0.150	0.006**	0.923					
10	0.319	0.644	0.232	0.712	0.538	0.634	0.047*	0.624	0.118				
11	0.564	0.739	0.589	0.705	0.329	0.317	0.030*	0.564	0.293	0.218			
12	0.025*	0.106	0.923	0.593	0.068	0.763	0.012*	0.135	0.082	0.971	0.792		
13	0.177	0.608	0.776	1.000	0.101	0.601	0.023*	0.346	0.063	0.166	0.705	0.705	
14	0.057	0.100	0.477	0.206	0.118	0.608	0.083	0.190	0.070	0.053	0.257	0.603	0.206

**は1%水準、*は5%水準で有意。

つぎに、森林再生団体とその他団体の比較を行うと、その他団体の方が評価の低い項目が多い傾向にあった。ウィルコクソンの順位和検定の結果、「行政との連携・協力はうまくいっている (No.8)」でその他団体の評価が1%水準で有意に低かったが、他の項目では有意差が見られなかった。

4.4 考察

既存資料にもとづく分析から、対象地域のガバナンスはまずまずの状況にあると評価された。しかし、市民団体に対する評価結果では、ガバナンスに対する評価は総じて高い水準にあるとは必ずしも言えない状況にあった。項目別では財政的支援に対する評価 (Fig. 2, No.7) が特に低かった。その他団体は、活動をする上での課題として活動資金を上位に挙げており、市民団体のエンパワメントを向上させていく上での課題の一つと考えられる。しかしながら、財政逼迫の中、そうした支援を行政が行うのも現状ではなかなか難しい状況にあると思われる。

森林再生団体とその他団体の評価を比較すると、行

政との連携・協力に対する前者の評価の方が有意に高かった。これは、前者が国有林からの呼びかけに応募してきた団体であり、行政との連携・協力関係を比較的容易に築くことができた一方で、後者にはそうした国有林との関係とは一線を画する団体が含まれているためではないかと推察される。本地域では以前に、市民団体が支障木の伐採や間伐に対して反対したことがあり、その他団体の中には行政に対してネガティブな印象を抱いている団体がある程度含まれているものと思われる。しかし、両者とも行政との連携・協力することは重要であると認識しており、しかもその評価には差がないことから (Yamaki 2016)、その他団体と行政との連携・協力の機会を増やしていくことが必要ではないかと考えられる。

一方、その他団体は森林再生団体のように行政との定期的な意見交換の場を持っておらず、「市民参加」に対する評価が低いのではないかと予想されたが、森林再生団体に比べて評価がやや低いものの有意差は見られなかった。この背景には、行政が必要に応じて市民団体との協議を積み重ねてきたことで、市民参加に対

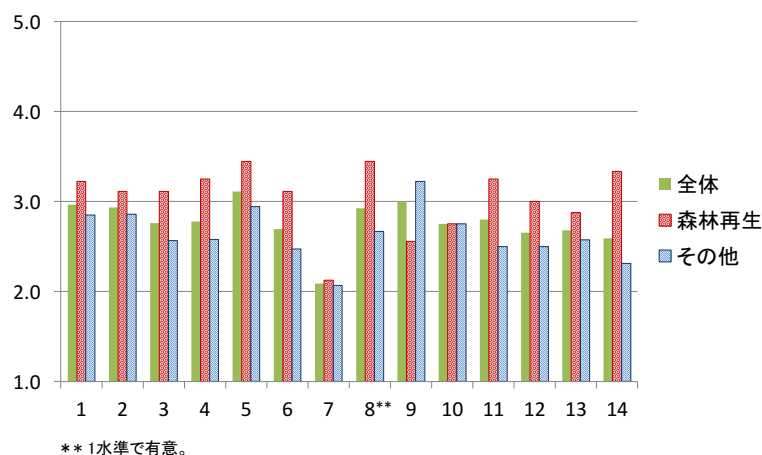


Fig. 2. 各項目の評価結果

して一定の評価が得られてきていることがあるものと思われる。

既存資料にもとづくガバナンス評価からはまずまずの評価が得られた一方、市民団体による評価では総じて高い評価が得られなかった。以上のことは、既存資料による評価のみではなく関係者を対象とした評価も併せて実施し、総合的に評価することが重要であることを示している。なお、関係者に対する今回の評価結果をもって、本地域における森林ガバナンスの水準が低いと直ちに結論すべきではない。どの程度なら良いガバナンスと言えるのかといった判断基準がまだないからであり、今後は同様の指標を用いて他の森林と比較検討したり、他のデータソースの利用可能性を検討するなどして、より総合的な評価を行っていく必要があるだろう。

5. おわりに：都市林を対象とした森林ガバナンス評価へ向けて

本研究では、参加と協働によるガバナンスが重視される都市林におけるより良いガバナンスの実現に向けて、森林ガバナンス概念についてまず検討するとともに、森林ガバナンス評価手法のあり方を探った。続いて、野幌国有林を事例として市民団体の認識をもとに試行的な評価を行った。その結果、既存資料にもとづく評価と市民団体の認識との間には違いが見られた。このことから、公式文書や統計等の既存資料に加えて、関係者の認識をもとにしたガバナンスの総合的かつ客観的な評価手法のあり方を検討していく必要がある。その一方で、ガバナンスは権力や関係者間の関係性が深く関わった言説の中に存在するものであり、客観的でなどあり得ないという指摘がある (Lawrence et al. 2013)。また、Turner et al. (2014) が指摘するように、ガバナンスに関与する関係者のガバナンスに対する認識は、ガバナンスそれ自体にも大きく影響する。以上のことから、利害関係者の認識に基づいたガバナンス評価を中心としつつ、既存資料等を用いながら客観性を確保した評価体系の構築を図っていくことが重要であろう。

市民団体のガバナンスに対する評価は、市民団体の国有林への関わり方の違いによって違いが見られた。このことは、森林に関わる立場の違いによって、ガバナンスに対する認識が異なっていることを意味している。全ての関係者にとって森林のより「良いガバナンス」を目指すためには、幅広い関係者を対象にしたさらに包括的な評価を実施していくことが求められるだろう。なお、今回は既存のアンケートデータを用いて、ガバナンス評価を試論的に試みたが、質問内容について今後さらに精査を進め、ガバナンスを適切に評価できるように改善させていく必要がある。

市民団体を対象とした今回の分析結果では、ガバ

ナンスの評価は必ずしも高いとは言えなかった。しかし、すべての項目の評価が高い理想的なガバナンスなど現実的に存在するのだろうか。理想的なガバナンスであると言われる事例であっても、指標の値が高くない可能性もある。また、そもそも「良いガバナンス」とはどのようなものなのであろうか。全てのガバナンス指標の評価が高ければ「良いガバナンス」と言えるのだろうか。ガバナンス指標と「良いガバナンス」との関係についても、多くの事例を取り上げながら検討を進め、「良いガバナンス」の判断基準を明らかにしていく必要がある。

なお、ガバナンス評価はある一時期の状態について評価したものに過ぎない。様々な条件が変化していくにしたがって、ガバナンスの状態も順応的に変えていく必要がある。そのためには、ガバナンスの状態を定期的に観測、評価し、最善の状態を実現すべくガバナンスを柔軟に対応させていくことが重要であろう。

本論では、ガバナンス原則に基づいた森林ガバナンス指標開発に関する既往研究を踏まえながら、都市林におけるガバナンス評価指標の検討を行った。多様な利害関係者が存在し、かつ多様なニーズへの対応が求められる都市林において、持続的な森林管理を実現していくためには、参加と協働によるより「良いガバナンス」の構築が不可欠となっている。その実現に向けて、包括的なガバナンス評価のための枠組みや手法の検討を今後ともさらに進めていくことが重要である。さらに、「マネジメント」に関する評価手法と融合させながら、持続的な森林管理の達成度合いを総合的に評価するための手法の開発を進めていくことも、今後の重要な課題と言えるだろう。

注1) 菊地ら (2017) は、当事者どうしでワークショップ形式によりガバナンスを評価する方法を提案している。こうした様々な評価手法の可能性についても、今後さらに踏み込んで検討していく必要がある。

引用文献

- Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips and T. Sandwith (2013) Governance of protected areas: from understanding to action. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20, Gland, Switzerland, IUCN, 124pp.
- Davis, C., Williams, L.G., Lupberger, S. and Daviet, F. (2013) Assessing forest governance: the governance of forests initiative indicator framework. World Resources Institute, Washington DC, 68pp.
- Eagles, P.F., Romagosa, F., Buteau-Duitschaefer, W.C., Havitz, M., Glover, T.D. and McCutcheon, B. (2013) Good governance in protected areas: an evaluation of stakeholders' perceptions in British Columbia and Ontario

- Provincial Parks. *Journal of Sustainable Tourism*, 21, 60-79.
- 藤井 康平 (2012) 自然資源経済ガバナンス論の射程：従来のガバナンス論との比較検討を中心に. 一橋経済学, 6 (1), 61-78.
- 井上 真 (2010) 自然資源ガバナンス論へのアプローチ：森林コモンズから考える. 寺西 俊一・石田 信隆編 “農林水産業の再生を考える”. 経済社, 東京, 235-254.
- 柿澤 宏昭 (2010) 森林ガバナンス研究の展望. 林業経済, 63 (2), 1-15.
- 菊地 直樹・敷田 麻実・豊田 光世・清水 万由子 (2017) 自然再生の活動プロセスを社会的に評価する：社会的評価ツールの試み. 宮内 泰介編 “どうすれば環境保全はうまくいくのか：現場から考える「順応的ガバナンス」の進め方”. 新泉社, 東京, 248-277.
- Lawrence, A., De Vreese, R., Johnston, M., van den Bosch, C. C. K., and Sanesi, G. (2013) Urban forest governance: towards a framework for comparing approaches. *Urban Forestry & Urban Greening*, 12(4), 464-473.
- Lockwood, M. (2010) Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes. *Journal of Environmental Management*, 91, 754-766.
- 松下 和夫編著 (2007) 環境ガバナンス論. 京都大学出版会, 317pp.
- 宮内 泰介編著 (2013) なぜ環境保全はうまくいかないのか：現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性. 新泉社, 東京, 360pp.
- 宮内 泰介編著 (2017) どうすれば環境保全はうまくいくのか：現場から考える「順応的ガバナンス」の進め方. 新泉社, 東京, 352pp.
- 長池 卓男 (2014) 森林認証制度に関する研究動向と展望：特に森林の生物多様性保全に果たす役割に関して. 日本森林学会誌, 96 (5), 267-273.
- PROFOR (2012) Assessing and monitoring forest governance: a user's guide to a diagnostic tool. Program on Forests, World Bank, Washington DC, 115pp.
- Rametsteiner, E. (2009) Governance concepts and their application in forest policy initiatives from global to local levels. *Small-scale Forestry*, 8(2), 143-158.
- 林業経済学会 (2012) ガバナンス論の地平：森林からの二つのアプローチ (林業経済学会第 22 回研究会 Box), 林業経済, 64 (10), 18-29.
- Secco, L., Da Re, R., Gatto, P. and Tassa, D. T. (2011a) How to measure governance in forestry: key dimensions and indicators from emerging economic mechanisms. *Allgemeine Forst-und Jagdzeitung*, 182, 69-81.
- Secco, L., Pettenella, D. and Gatto, P. (2011b) Forestry governance and collective learning process in Italy: likelihood or utopia?. *Forest Policy and Economics*, 13(2), 104-112.
- Secco, L., Da Re, R., Pettenella, D. M. and Gatto, P. (2014) Why and how to measure forest governance at local level: a set of indicators. *Forest Policy and Economics*, 49, 57-71.
- Tacconi, L. (2011) Developing environmental governance research: the example of forest cover change studies. *Environmental Conservation*, 38(2), 234-246.
- Turner, R.A., Fitzsimmons, C., Forster, J., Mahon, R., Peterson, A. and Stead, S.M. (2014) Measuring good governance for complex ecosystems: perceptions of coral reef-dependent communities in the Caribbean. *Global Environmental Change*, 29, 105-117.
- UNDP (1997) Governance for sustainable human development. URL <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>
- World Bank. (2009) Roots for good forest outcomes: an analytical framework for governance reforms. World Bank, Washington DC, 47pp.
- 矢口 克也 (2010) 「持続可能な森林経営」の基準と指標. レファレンス, 60(10), 31-49.
- 八巻 一成・庄子 康・林 雅秀 (2011) 自然資源管理のガバナンス：レブンアツモリソウ保全を事例に. 林業経済研究, 57(3), 2-11.
- Yamaki, K. (2015) Network governance of endangered species conservation: a case study of Rebus Lady's-Slipper. *Journal for Nature Conservation*, 24, 83-92
- Yamaki, K. (2016) Role of social networks in urban forest management collaboration: a case study in northern Japan. *Urban Forestry & Urban Greening*, 18, 212-220.

A study on assessing the governance of urban forests: A case study of nopporo national forest

Kazushige YAMAKI^{1)*}

Abstract

Establishing forest governance through stakeholders' participation and collaboration is becoming an important issue for realizing sustainable management of urban forests that receive diverse demands. This study examined a method for assessing governance to ensure better governance in urban forests. First, the paper discussed the concept of governance of forests and then examined methods to assess the present condition of governance. Next, Nopporo National Forest was assessed using 14 indicators available to assess governance that were extracted from a questionnaire survey distributed to citizen groups that are involved in a forest regeneration activity and other forest related management and conservation activities as a case. It was found that the governance condition was not highly evaluated as a whole, and financial support, in particular, was lowly evaluated. Moreover, evaluations were different between the citizen groups that had different relationships with the National Forest Office. The study indicated that governance evaluations of stakeholders differ by their relational differences with the forest, which suggests the necessity of conducting a more comprehensive assessment that involves diverse stakeholders.

Key words: forest, governance, assessment, citizen, Nopporo National Forest

Received 9 June 2017, Accepted 19 September 2017

1) Department of Forest Management, Forestry and Forest Products Research Institute (FFPRI)

* Department of Forest Management, FFPRI, 1 Matsunosato, Tsukuba, Ibaraki 305-8687, Japan; e-mail: yamaki@ffpri.affrc.go.jp