

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 4 日現在

機関番号：11201

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24611002

研究課題名(和文) 震災復興のための国立公園における環境ガバナンス変容に関する研究

研究課題名(英文) A study on the environmental governance transformation in National Park for the earthquake reconstruction

研究代表者

山本 信次 (YAMAMOTO, Shinji)

岩手大学・農学部・准教授

研究者番号：80292176

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：種差海岸は馬の放牧など伝統的な土地利用に基づいてつくられた自然景観である。馬の放牧終了後、その美しさの保持には住民による管理が不可欠であり、八戸市内の多様な主体の参加により意思決定と作業が実行されてきた。この管理継続の要因は基礎自治体が主導権を発揮しやすい国の名勝制度が用いられたことに起因している。震災後、種差海岸は国立公園に指定され、以前のガバナンスを変更しなければならない可能性が生じた。しかしながら国立公園当局者側は、種差海岸のこれまでのガバナンスの有効性を明確に認識しており、これまでのガバナンス体制を保持・強化に取り組んでおり、国立公園においても参加型ガバナンス構築の可能性が示唆された。

研究成果の概要(英文)：Tanesashi Coast is a natural landscape that has been made on the basis of traditional land use, such as grazing of horses. After the end of the horse grazing, it is essential to management by residents to hold its beauty, decision-making and the work has been performed by the participation of various parties of Hachinohe city. Reason for the success is that the municipality has used the scenic spot system that is easy to take advantage of. After the earthquake, Tanesashi Coast is designated as a national park, has occurred may not need to change the previous governance. However National Park officials, had clearly recognized the validity of the previous governance of Tanesashi Coast. Therefore, they are working to maintain and strengthen the governance structure of the past, it was suggested the possibility of also participatory governance constructed in National Park.

研究分野：森林政策学

キーワード：ガバナンス 東日本大震災 二次的自然環境 名勝制度 国立公園

1. 研究開始当初の背景

2011年3月11日に発生したM9にも及ぶ大地震とそれに伴う津波は、東北太平洋側を中心とした東日本一帯に多大な被害を与え、いまなおその復興は道半ばである。

こうした震災からの復興に資することを旨とし、青森県から宮城県までの国立・国定・県立の6つの自然公園を統合し、「三陸復興国立公園」として再編することが構想された。

実際には2013年5月24日に陸中海岸国立公園に青森県立種差海岸階上岳県立自然公園を編入し、三陸復興国立公園が誕生し、2015年3月31日に南三陸金華山国定公園の区域が三陸復興国立公園に編入されることとなった。

こうした中で種差海岸階上岳県立自然公園に存した種差海岸区域は馬の放牧を中心とした人為の影響によって形成された「里山的自然景観」を特徴とし、産業構造の変化による馬の放牧という土地利用の休止以降も地域のステークホルダーによる景観維持の取り組みが継続され、貴重な自然景観を維持することに成功してきた。

種差海岸区域の国立公園化は、古くからの地域の悲願であり、震災復興の経済的観点からも望ましいものと位置付けられるが、一方でこうした自然環境を保全するための枠組みの変更が、これまで継続していた里山的自然環境を維持する取り組みの継続に悪影響を及ぼす恐れも同時に心配される状況であった。

2. 研究の目的

上記の背景に基づき、三陸復興国立公園への編入に伴って、種差海岸区域の今後の管理（意思決定と管理作業の実行）に関わる環境ガバナンスが、そもそもどのような構造をしており、国立公園編入によりいかなる変容を遂げようとしているかを解析し、またそうした変容を、より良い方向に誘導するとすれば、どのようにそれを行うかといった手法を開発することを目的とした。

3. 研究の方法

(1) 種差海岸区域の里山的自然環境保全は多様なステークホルダー（国・県・市等の行政関係者、所有者を含む地縁団体、利用者を中心とするNPO的アソシエーション）の協働により実践されてきた。調査の第一はこうしたステークホルダーへの聞き取り調査に基づいて国立公園化以前の種差海岸保全に関わる環境ガバナンスの構造を解析した。

(2) 第二にこうしたステークホルダー達の国立公園化への期待や不安を聴取し、こうした問題がいつに発生し、解決されていくかを時系列的に整理し、国立公園への移行期の問題とその解決状況について明らかにすることを目指した。

(3) 第三にかつて地域住民を中心に形成されてきた種差海岸をめぐる環境ガバナンスが国立公園化に伴い如何に変容したかを関係者への聞き取りから明らかにするとともに、自身もそのガバナンス再構築に参画し、管理体制の改善に向けて参与観察調査を行い、そこで得られた知見を整理することで一般化しうるガバナンス向上手法の知見を得るものとした。

4. 研究成果

(1) 国立公園化以前の種差海岸区域の概要

種差海岸は八戸市中心市街地からおよそ10kmの位置にあり荒波の浸食によって形成された海食崖や白砂青松100選にも選定されている白砂の海岸、そして天然芝生地・草原・クロマツ林といった3層の二次的な植生が主要な景観を形成している。

国立公園化以前の種差海岸には「保護地域」としての制度的枠組みが2つ存在し、青森県の県立自然公園（種差海岸・階上岳県立自然公園）として2,406haが指定されていた他、国の名勝（名勝種差海岸）として880haが指定されていた。

(2) 二次的自然景観の形成と保全の現状

天然芝生地

天然芝生地は馬の放牧によって形成・維持されてきたが、1950年代後半以降に役畜使用の消滅とともに放牧も消失した。一般にシバ草地（天然芝生地）は放置すると遷移が進行し、高茎草原化し、さらに進行すると森林化する。種差海岸区域においても放牧の消滅後しばらくして、芝生の高茎草原化＝「天然芝生地の消失危機」が進行し始めた。それに危機感を覚えたのは地元観光関係者であった。天然芝生地は種差海岸区域において最も訪問客の多い観光スポットである。そこで周辺の観光関係者の独自の取り組みとして、機械を利用した天然芝生地維持のための意図的な管理が実施されるようになった。それを引き継ぐ形で1970年代からは八戸市が実施主体となって「シバの刈り込み」が継続されている。注目すべきは名勝の管理を直接に分掌する教育委員会が許可し、実行は観光課が行っている点である。以上のように、天然芝生地の維持・保全は、発端から現在に至るまで「観光資源の維持・保全」が大きな動機となっている。

草原

馬の飼育には、放牧地の他に飼料用の稈の採集が不可欠であり、このために草原は形成されてきた。しかし草原は戦後のクロマツの植林と、その自然増殖によって大部分が森林化してしまった。基本的にノシバのみで構成される天然芝生地と異なり、草原部は多様な植物が生育する場所である。それは季節ごとの多様な草花の存在による観光資源ともなり、また全国的に減少した草原景観における

生物多様性を保持している点からも重要視され、現在では刈り払い(奇異に思えるかもしれないが植生遷移の進行を止め、草原であり続けさせるために草を刈るといったこと)や外来植物駆除、盗掘・踏み荒らし防止パトロールなどによって草原の維持・生物多様性の保全が図られている。

こうした問題への対策は、八戸市まちづくり文化観光部観光課が遊歩道周辺に繁茂する草の刈り払いを地元観光協会に委託して実施している他、八戸市教育委員会社会教育課文化財グループは外来植物の駆除を業者に委託して実施し、さらには地元関係団体と企業や学校ボランティアが協力して実施する外来植物駆除の申し出を許可するといった形で草原の維持管理に努めている。この他にも地元市民団体が、盗掘被害防止のための巡回を実施するなどの取り組みが進められている。草原の維持は、観光資源としての存続と生物多様性の保全が動機となっている。

クロマツ林

全国的には貴重となり、三陸海岸独特の自然条件によって松枯れ病から守られているクロマツ林であるが、種差海岸区域では、芝生地や草原とは成り立ちの要因や時期に大きな違いがあり、そのことが取扱いに大きく影響している。

種差海岸区域のクロマツ林の大半は、馬の放牧が消滅して以後 1956 年の「大須賀海岸砂防造林事業」と、その自然増殖によって形成されており、形成から 50 年程度である。

すなわちクロマツ林は既に名勝や県立自然公園という「保護地域」指定を受けた近年になって、放牧消失後の地域住民・所有者の資産形成と雇用確保のために形成されたのであり、「保護地域」指定後に種差海岸の景観は大きく変化したことになる。その後、「保護地域」は「人の手を加えてはいけない場所」と地権者を含む地元住民に誤認され、林業の不振も重なり既に造林された部分の育林は放棄され、新規の造林もなくなった。しかしクロマツは種子を風に乗せて散布し、日射の多い場所で発芽させるため、周囲の芝生地や草原に拡大を続けた。その結果、間伐などが行われないまま放置され、うっそうとしたクロマツ林が無秩序に拡大することになった。

近年、この拡大したクロマツ林の管理に関して「保護地域指定当時の景観」への回帰、すなわちクロマツ林の拡大防止・縮小を目指した新しい動きがみられるようになっていく。代表的なものとして 2009 年から八戸市森林組合が実施主体となり、種差海岸区域の私有クロマツ林の整備(具体的には強度間伐)を大規模に実行している。この取り組みは、八戸市森林組合が八戸市教育委員会文化財グループに作業実行の許可を得た上で、所有者との協議により間伐を受託し、自然保護に関わる地元の市民団体等との合意形成も図りながら整備を実施するものである。市からの委託事業ではないため、伐採にかかる費

用は林野庁の天然林改良の補助金と間伐材をパルプ材として販売することでまかない、利益は地権者に還元されている。この取り組みの実質的な責任者である森林組合の K 氏によれば、この取り組みの目標は、組合員・所有者に対しては木材販売による利益還元であるが、もう一つの目標としてクロマツの強度間伐による林床の草原化すなわちクロマツ林成立以前の芝生地と草原が卓越する景観への回帰であるとしている。すなわち実質的に「保護地域」の自然景観管理を目的とした取り組みでありながら「公共事業」ではなく、組合員に利益を還元する通常の収益事業として行われつつ、所期の目的を達成しているところに大きな特徴がある。

この他、芝生地や草原に侵入したクロマツの幼木を地元の市民団体が除去するといった活動も 2008 年から実施され、クロマツ林の取扱いは「保護地域」の中だから手をつけてはいけないという認識を脱して、「保護地域指定当時の景観」への回帰を旗印に、民間による収益事業と市民による取り組みを合わせて、クロマツ林の拡大防止・縮小を目指して行われるようになってきている。

以上のように、現在の種差海岸区域における「望ましい景観」は、「保護地域指定当時の景観」すなわち「放牧によって形成された天然芝生地と、馬の飼料採集によって形成された多様な植物が生育する草原といった人為の影響を強く受けた地域特有の景観」として共有されている。近年の動きにみられるように、天然芝生地・草原＝維持・保全、クロマツ林＝拡大防止・縮小という形で、種差海岸区域の「望ましい景観」に一定の方向性が与えられていることが理解できる。こうした方向性がどのような制度的枠組みとステークホルダーの関与に基づいて形成されたかを次に述べる。

(4)「望ましい景観」を決めるのに使われた制度的枠組みは県立自然公園と名勝のどちらか？

結論的には天然芝生地・草原・クロマツ林といった植生としての「望ましい景観」は、名勝としての計画に基づいて、八戸市当局や地元コミュニティ、観光関係者、地元関係団体・市民団体・森林組合、企業・学校等のボランティアなどによって共有され、また実際の管理が担われていることが明らかとなった。これには名勝は国の制度であるが、文化庁の所管であることから基礎自治体の教育委員会が実際には担当し、基礎自治体の意思を反映させやすい点が大きく影響している。

無論、開発規制などの点で青森県立自然公園が果たす役割は大きいものの、種差海岸区域の「あるべき景観」保全や「保護地域」利用・管理に関わる地域環境ガバナンスは、名勝をめぐる八戸市当局と地元ステークホルダーの協働によって構築されてきたことが

明らかとなった。

(5) 名勝を軸とした意思決定から管理実行に至る地域環境ガバナンスの構築

県立自然公園としての意思決定プロセスには、青森県、市町村、地権者、学識者を中心とした専門家が参画しているが、実際に現場での管理を担っている地元ステークホルダーの関与は薄かった。一方で、名勝としての意思決定プロセスには、実際の管理に関わる多様なステークホルダーの参画が位置付けられた上で、地元有識者が中心となって地元ならではの歴史性や生態的視点をレジティマシーとした方向付けがなされた点など、地域環境ガバナンスの基礎となる地元のステークホルダーの意思とこれまでの取り組みが反映された意思決定がなされた。そのことが多くのステークホルダーに共有・納得され、とらえ返された上で管理が実践されている。このように、種差海岸区域における地域環境ガバナンスは、意思決定の場面において、地元のステークホルダーの意思が反映されやすい名勝という制度的枠組みを軸として形成されている。そして、そこで決定された「名勝種差海岸保存管理計画運用指針」がクロマツ林拡大防止・縮小、天然芝生・草原の保全という方向性の根拠となり、それに従って八戸市は種々の事業を委託し、森林組合は地権者には経済的な利益をもたらしつつクロマツ林の強度間伐を行い、地元関係団体・市民団体はクロマツの幼樹の除去や草原の刈り払いによる遷移の進行の停止、外来植物の除去などを実行している。

こうした関係性の中で種差海岸区域をめぐる地域環境ガバナンスは構築され、機能してきた。地域住民の暮らしとの関連の中で形成される二次的自然景観のあり様は地域住民の暮らしの変化とともに変化せざるを得ない。その変化を好ましいものとするか否かもまた、地域住民の選択に任されている。種差海岸においては、その変化を好ましいものとは考えない人々の主導により、暮らしの変化と景観の変化を連動させることなく守り続ける選択がなされた。実際の管理の担い手も行政や観光・林業の専門業者、市民団体と幅を広げつつも、やはり地域の中から立ち現れ、実行されている。それを支えたのが、地域住民の意思を反映させやすい「名勝」という制度的枠組みだったといえる。

(6) 国立公園化にともなう環境ガバナンスの変容の危機

種差海岸区域を含む三陸海岸は、東日本大震災とそれに続く津波により甚大な被害をうけた。幸いにして種差海岸区域での被害は比較的軽かったものの、三陸沿岸は大きな困難の中にある。こうした震災からの復興に資することを目指し、青森県から宮城県までの国立・国定・県立の6つの自然公園を統合し、「三陸復興国立公園」として再編が行わ

れた。種差海岸区域の地元関係者の多くも、長年の悲願の実現されることでもあり、歓迎している。しかし、現在の「名勝」を軸として、すなわち基礎自体をベースに形成された地域環境ガバナンスが、国立公園化に際し適応し得るかどうかがという課題は残る。すなわち地域住民主体に形成されたガバナンスを国立公園というある種中央集権的な枠組みが取り入れられるか否かということになる。種差海岸は地域住民の土地利用の歴史に基づいて成立した自然景観であり、それを基盤に住民の手で国立公園を活かした地域振興を図るモデルケースとなるためには、現在の地域環境ガバナンスを国立公園制度の中に再適応させていくことは重要な課題である。

(7) 国立公園化に伴う変化と問題点

「名勝種差海岸保存管理計画運用指針」策定委員会の解散

八戸市がプラットホームとなった「名勝種差海岸保存管理計画運用指針」策定委員会は、指針の順調な運用と国立公園化を契機に解散した。これは地域のステークホルダーの多くが一堂に会することにより帯びることとなる正統性ならびに公的制度を裏付けに持つ事に依拠する正統性という二つの正統性を帯びた「意思決定機関」の消滅を意味し、その後の種差海岸管理に大きく影響を及ぼしかねないものであった。

急速な国立公園化に伴う施設整備意思決定の不統一

上記とも関係するが、あまりにも国立公園化が急速だったこともあり、歩道やビジターセンター整備等の構築や運用においてステークホルダー間の意見が一致しない点もまま見られ、これまでのガバナンス体制が危機を迎える場面も見受けられた。

(8) 環境ガバナンス変容の危機回避とその要因

上記のような問題点を抱えつつも、新任で現地に配属された環境省のレンジャーは、名勝を軸に形成された種差海岸の環境ガバナンスの存在を強く認識し(この点、本研究の先行がその一助となれた事は喜ばしいことであった)これを再強化するべく、八戸市担当者と連携し、新たにビジターセンターを拠点に「草刈りミーティング」と称して、新たなプラットホーム形成に努めた。

その結果、これまでの関係者に加え、本研究代表者を含む社会科学系研究者の他・地元の自然科学系研究者などを加えて今後の管理運営方針を考え、実行する枠組みが強化された形で再構築され、さまざまな問題解決や意思決定がなされる場として機能し始めている。

以上のように制度化されたものではないが環境省のサイドの地域環境ガバナンスへの理解に基づく取り組みにより、地域レベルで形成されたガバナンスを国立公園制度上で

も運用可能なことが明らかとなった。今後の運用を追いつつ、更なる分析と制度化に向けた取り組みが重要であるといえる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 4 件)

大沼織江、山本信次、地域課題解決において博物館が果たす役割 東大和市立狭山緑地の保全を事例として、博物館学雑誌、査読有、40 巻 1 号、2014、31-44

<http://ci.nii.ac.jp/naid/40020316558>

山本信次、社会運動としての森林ボランティア活動-都市と農山村は森林をコモンズとして共有できるか-、大原社会問題研究所雑誌 671・672 (合併号)、2014、3-16

<http://repo.lib.hosei.ac.jp/bitstream/10114/9765/1/671-672yamamoto.pdf>

阿部瀬良、山本信次、釜石地方森林組合における東日本大震災からの復興過程、農村計画学会誌、査読有、32 巻 (論文特集号)、2013、197-202

https://www.jstage.jst.go.jp/article/arp/32/Special_Issue/32_197/_pdf

坂井光子、山本信次、農山村地域における住民主導の公共交通の再構築、岩大演報、査読有、44 巻、2013、41-52

<http://ir.iwate-u.ac.jp/dspace/bitstream/10140/5007/1/biuf-n44p41-52.pdf>

〔学会発表〕(計 2 件)

阿部瀬良、山本信次、釜石地方森林組合における東日本大震災からの復興過程、農村計画学会 2013 年度秋期大会、201312.1、鹿児島大学 (鹿児島県)

Shinji YAMAMOTO、Urban Volunteers for Rural Forests: Expanding Commons in Japan、the 14th Global Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons (IASC) at Kitafuji、2012.6.7、富士吉田市民会館 (山梨県)

〔図書〕(計 4 件)

山本信次、阿部瀬良 他、朝日新聞出版、森林環境 2014 森と歩む日本再生、2014、226

Shinji YAMAMOTO 他、United Nations University Press、LOCAL COMMONS AND DEMOCRATIC ENVIRONMENTAL GOVERNANCE、2013、412

山本信次 他、朝日新聞出版、森林環境 2013 地域資源の活かし方、2013、223

山本信次、塚佳織 他、新泉社、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」(宮内泰介編) 2013、331

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山本 信次 (YAMAMOTO Shinji)

岩手大学・農学部・准教授

研究者番号：80292176