

論文

森林ボランティアの現状と可能性 —市民セクター形成を中心に—

山本信次

(岩手大学農学部附属演習林)

社会の様々な分野での「制度疲労」が明らかになる中で、民間非営利の活動が注目を集め、とりわけ多様な市民活動が、わが国における市民セクター形成に果たす役割が期待されている。こうした市民活動の森林・林業分野における代表格として森林ボランティア活動がある。森林保育作業にボランティアとして参加する市民団体は全国で360以上、活動者数は3万人を超えるとされており、ネットワーク化も進むなど社会的に大きな力となりつつある。現在わが国の森林・林業をとりまく現状は、厳しさを増しつつあり、公的支援を射程に入れた新しい森林管理システムの構築が必要であろう。こうした新しいシステム構築のためには行政・林業関係者に加えて、市民セクターの参加に基づく、市民的公共性を担保しうる合意形成が必須のものといえる。また新しい森林管理システム構築に欠かせない市民セクター形成において森林ボランティア活動は重要な役割を持つものと位置付けられる。

Key words : 市民活動, 市民セクター, 森林管理, 合意形成, 森林ボランティア

I はじめに

近年、社会の様々な分野での「制度疲労」が明らかになる中で、民間非営利活動とりわけ市民活動の重要性が認識されつつある。こうした市民活動の活発化に代表される様々な分野での市民参加の促進は、行政・企業と並ぶ第3セクターとしての市民セクター形成に資すると同時に、その存在が問題解決手法に市民的公共性を担保させうる利点から注目に値しよう。本論文においては、森林・林業分野における市民活動の重要性や市民セクター形成の必要性について検討しつつ、具体的な活動としての森林ボランティアの可能性や現状について若干の考察を行うものである。

II 市民活動の展開と市民セクター形成

1 市民活動の役割と参加者のモチベーション

社会的な「制度疲労」に起因する問題の解決のための一つの方向性として、民間非営利活動が注目を集め、その担い手としてNPOに対する期待が強まりつつある。NPOを文字通り民間非営利組

織と理解すれば、任意団体としての市民活動団体やボランティア団体、住民組織としての町内会などをはじめ、公益法人としての財団法人、社団法人など、多種多様なものが含まれる。わが国における民間非営利の活動はこれまで、こうした任意団体と公益法人によって担われてきた。しかし、公益法人は主務官庁の認可のもとにおかれ、天下りの温床になるなど、一部の例外をのぞいて自律的な市民活動組織とは言い難いものが多かった。また多くの任意団体は自律的な市民活動組織として活発に活動し、社会的認知度を高めつつあったものの、法人格の取得が困難であったことから社会的信用を得難く、活動を拡大させ難いという問題点を抱えていた。こうした状況を改善し、任意団体による市民活動に制度的な保障を与え、活発化させるための方策として1998年に「特定非営利活動促進法」(NPO法)が成立した。同法は税の優遇措置などに課題を残すものの、市民活動組織が比較的容易に法人格を取得しうる画期的な法律であった。市民活動は民間非営利活動の、市民活動団体はNPOの一部分であるが、わが国にお

いては市民活動の隆盛が民間非営利活動やNPOの認知に大きな役割を果たしており、今後の民間非営利活動の中心的な存在といえるだろう。⁽¹⁾ このような民間非営利活動とりわけ市民活動の隆盛は、一つには行政・企業といった従来型社会セクターの手では供給できない「先進的」・「多元的」な財やサービスを供給することにより生活の質的向上を図るものとして必要されてきたこと、二つには自然環境や社会制度などの現代社会を支えてきた様々なシステムの崩壊・疲弊に対するオルタナティブなシステム形成という役割を併せ持つものといえる。こうした点から市民活動やNPOの社会的役割は「政治の失敗」と「市場の失敗」を補完するものとして説明されるのである。

一方、市民活動に参加する個人のモチベーションは、一つには生活の質的向上を求める社会貢献活動であると同時に、二つには地域社会の崩壊や擬似的コミュニティとして構成員に生活保障とアイデンティティを与えてきた「日本型雇用システム」の崩壊を原因とする「人間疎外」や「アイデンティティーの喪失」の中で、自らの「生きる意義」をこうした活動に見いだす「レクリエーション」ともいえよう。こうした状況を『レジャー白書'99』は特別レポート「広がる「社会性余暇」」として特集している。「社会性余暇」とは「自由時間を通して積極的に人や社会と関わり、自分の趣味や関心にもとづく活動が結果的に社会に役立ち、そのことが自らの喜びや生きがいにつながるような社会性を帯びた余暇の過ごし方」とされており、こうした認識が市民活動やその一形態であるボランティア活動を支える潮流となっているものといえよう⁽²⁾。すなわち、ボランティア活動や市民活動は、施しや享乐的レジャーとしてではなく、自らの存在意義証明のために「社会貢献性」が求められ、地域や会社では希薄になった「人間関係」が重視されるのである。とはいえ、こうした傾向は無条件には賛美できない点もある。従来型の社会集団による個人に対する拘束力の低下・「人間疎外」が新たな人間同士の紐帯を求める形で市民活動への参加の原動力となっており、そうした状況が「自律的な市民」の連携による「よりよい社会づくり」へつなげるものとして期

待をよせるのが市民活動を賛美する議論の骨子である。中野敏男はこうした論調に警鐘を鳴らし、「人間疎外」と個人の自律的な選択を可能にする状況を「個人化のポテンシャル」とし、それはまさにポテンシャルとしてもたらされるのであって、自由の可能性の条件にも自由の閉塞性の条件にも同時になりうるとしている⁽³⁾。市民活動の重要な前提条件として示される「自発性」がこうした「個人化のポテンシャル」の中で発揮されるものである以上、市民活動が「自発的」であるからといって、必ずしもその「自律性」が保障されるものではない。すなわち「自発的」に「動員」されるボランティア・市民活動の可能性が常に存在している。行政改革の中で進められる「労働力」対策や行政キャンペーンとしての「善意」にたよるボランティア推進運動の中には常にこうした危険が潜んでいる。森林に関わる市民参加に引きつけてみても、かつては国土緑化運動にみられるように「上からの緑化思想の浸透」がむしろ一般的であった⁽⁴⁾。市民参加の問題を検討する上では、こうした点への注意が必要である。

2 市民活動の質的転換と市民セクター形成

前項で述べた市民活動の隆盛は、以下のような質的転換を伴いつつ進んできた。大阪ボランティア協会事務局長早瀬昇は、市民活動の一形態であるボランティア活動を、かつては「善意」に基づきつつも社会科学的な認識が低い“社会奉仕”型活動と人権保障にむけて行政責任追及のための告発・問題提起を中心とした“社会運動”型活動に二極分化していたとし、それが生活公害などの自らの問題性を問う動きや行政責任を追求しにくい国際協力活動の広がりなどを背景に、“社会運動”型の活動家が告発運動にとどまらず提案の提示とその実践に取り組むことにより、両者の区別を乗り越えだしたことを指摘している。そして、そのことが「社会に働きかける開放性・社会性を持ちつつ、直接、汗を流す実践性も兼ね備えた活動」すなわち「課題に即応するだけの自己完結的な“社会奉仕”活動でも、問題提起を繰り返すだけで結局、行政に問題解決を依存する“社会運動”型活動でもない新しいタイプの活動」を登場させたとしている⁽⁵⁾。現在、早瀬のいう新しいタ

イブの活動が継続性を持ち、かつ組織化が進められることにより市民活動として定着し、それが行政とも企業とも異なる、正確な意味での第3セクター・市民セクターとして力をつけつつある。すなわち、NPOや市民活動の存在が、これまでの社会を構成してきた2大セクターたる行政と企業に加えてのオルタナティブとしての市民セクターを確立させつつある。市民セクターとは、その内部においてはNPOや市民活動が多様な形態をとりながらそれぞれ独自に活動しつつも、全体としては一つの社会的勢力として認知されるものと位置付けられよう。当然であるが市民セクターは意思統一された「政治的集団」ではない。しかしながら多様な市民活動が展開され、社会的な認知を得るにつれ、活動に関連する社会問題の解決方策を探る上で、こうした問題に関わる市民の声を無視することはできなくなりつつある。このように多様な興味・関心に基づく様々な市民活動から構成される市民セクターが、社会を構成してきた第1・第2セクターである行政・企業と対等に渡り合えるだけの実力と存在感を持ち、時に他のセクターと連携・対立しながら、市民的な公共性を自治的に実現できる状況が生じつつある。

以上のことから市民活動の意義とは、市民セクターの形成に資することにより、社会システムをより市民による自治的なものへと転換すると同時に、そうした活動に参加する個人に社会的存在意義を実感させうるものとして評価できる。

Ⅲ 森林ボランティア活動の現状と機能

森林ボランティア活動は市民活動団体のみならず、地縁組織や行政主導など多様な主体により展開されており、必ずしも市民活動としてひとくくりにはできないが、ここでは、市民セクター形成にむけた森林ボランティア活動が持つ可能性を検討するために、「市民活動としての森林ボランティア」の側面から検討を行うものとする。

1999年2月4日付の朝日新聞社説「森づくりー市民参加と連携してー」によれば、森林保育作業にボランティアとして参加する市民団体は全国で360以上、活動者数は3万人を超えるとされている。また『レジャー白書'99』においても「社会

性余暇」の選択項目中の「植物や下草刈りなど、山林や森を育てる活動をする」を過去5年以内に1度でも経験した人は2.6%、今後も続けたい、あるいは新しく参加したいでは5.2%となっている。このように活動の広がりには林業関係者の予想を超えて、社会的に大きな力となりつつある。

とはいえ森林ボランティアは、労働力として森林管理の全面的担い手たりうるものではない。森林ボランティア活動によって実際に施業管理しうる森林面積は極わずかにすぎず、わが国の森林面積から考えれば点にすぎない。また、仮に市民が実際に労働力として機能しうるとしても「安価な労働力」として機能することはただでさえ低位の林業労働条件をさらに低位固定することにつながりかねない。すなわち先述した市民活動の役割としての「財・サービスの提供」といった側面からすれば、森林ボランティアが提供する森林管理労働力としてのサービス提供は、都市内にわずかに残された緑地空間の保全や中山間地域内においては、何らかの形で委託された小面積の林分、また短期間の限定された作業種といった様々な制限が付くものである。そうした点から、限られた局面においてのみ労働力的な機能を持つものであり、森林管理労働力提供の側面からは、後述の今後必要とされる多様な森林管理作業主体の中でごく限定的な役割を果たす主体の一つとして理解されねばならない。その上で、森林ボランティアは、他の市民への普及啓発やグリーンコンシューマー運動への発展、アドボガシーなどの多面的な市民活動へのステップであり、今後の森林・林業施策の合意形成に市民的公共性を付与する市民セクター内における重要な構成要素となりうる存在としての側面がより重要と考えられる。

Ⅳ 新しい森林管理システムと市民セクター

産業としての林業の担い手問題はかつての論争からも明らかのように様々な捉え方が存在する。しかし森林管理の担い手という観点に立脚すれば、戦後の議論は一貫して、その最も大きな存在を産業としての林業と規定してきた。それは森林に対する期待が木材生産に著しく偏奇した結果、森林

管理と林業の概念をあえて区別する必要のなかった、いわゆる「予定調和論」が大きなきっかけである。そうした構造下においては、森林管理に関わる主要な施策の合意形成に関与する主体は、林業を主要な産業とする農林業関係者ないしは農山村地域住民と行政であり、この両者間で林業・山村振興策が検討されることでことたりてきた。しかしながら、第一次産業切り捨て政策の貫徹の中で、産業としての林業が危機的な状況にある現在、木材生産用に造成された針葉樹人工林の管理すら産業としての林業の手に余る状況が出現し、産業としての林業＝森林管理作業の担い手という構図は通用しなくなりつつある。さらに現在、森林に対する期待は木材生産機能以外へも大きく広がりをみせると同時に、生態系上の問題から多様な森林の存在が必要とされている。

こうした状況下における森林は宇沢弘文のいう社会的共通資本的役割を強く要請されつつあるものといえよう⁽⁶⁾。社会的共通資本としての多様な森林の造成・管理作業を実行するためにはいくつかの条件が想定できる。すなわち、これまで林業としてひとくくりにされていた活動を一つには資源状況や経営規模的な要件から営利事業体による産業としての林業を行う場合、二つには木材生産用に造成された森林の管理を林業技術を用いて行うが、営利活動として成り立つこととは一線を画す場合の二つに区分する必要がある。さらに環境的側面から人工林からの林種転換や雑木林等の管理作業を行う主体も必要である。以上の想定に基づけば多様な森林造成に関わる多様な森林管理作業主体の形成が必要であると同時に、その中に営利企業として自立できないものが存在するのは明らかである。先述のように森林ボランティアを森林管理作業主体として過大に期待することは適切ではないが、多様な森林管理作業主体の中で、ごく限られた部分を森林ボランティアが占める可能性はあり、こうした分析も今後の課題である。

ともあれ、ここではどのような森林管理作業主体形成が必要で、どのような部分を担うかという議論はすぐれて技術的・政策的な問題をはらむものであり、ひとまずおくとして、こうした森林管理作業主体の形成を含めた新しい森林管理システ

ムの構築のためには何らかの公的支援を必要とする事実が重要である。公的支援下での新しい森林管理システム構築の過程においては、これまでの林業のあり方の再検討に基づき、今後の森林・林業・山村に関わる政策決定の過程に、これまでの林業関係者・行政のみならず、納税者としての市民を加えなければならない。

すなわち公的支援に基づく新しい森林管理システム構築の意志決定場面にこそ市民セクターが関与する必要がある。森林・林業に関わる市民セクターの役割は社会的共通資本としての役割を強めつつある森林の適正管理のあり方を市民の目から検討し、今後構築されるべき新しい森林管理システムに市民的公共性を付与するための必須条件として位置付けられる。

しかしながら、こうした市民セクターを形成する母体である市民の森林に対する関心や知識の習熟度は多様であり、また森林・林業に関わる市民活動の形態もまた多様である。とはいえ、わが国の森林は農山村における生活・生産活動との関連の中で維持されてきたものであり、そうした視点を欠いた「都市生活者」の意見のみでは新しい森林管理システムを構築することはできない。こうした点から、新しい森林管理システム構築のための合意形成に関与する市民セクターには森林・林業についての知識を備え、都市と農山村地域との連携を強く意識した「利害関係者」たることが求められよう。森林ボランティアの持つ体験学習的な要素や森林ボランティア活動から農山村との連携を意識した多様な市民活動が派生している事実から考えれば⁽⁷⁾、ここから生み出される市民層はこうした意見を代表する集団となり得るものと考えられる。森林ボランティアに参加する市民サイドのそうした認識は、1999年に開催された第4回「森林と市民を結ぶ全国の集い」のテーマ「山の中で考えよう!! 「みんなで支える森林づくり」 - 私たちが目指すべきものは何か - 」によく現れている。すなわち、林業の現場である山村に全国から市民が集まりつつも、市民が森林管理を必ずしも「労働」的に担うのではなく、「支える」主体であることが強く打ち出されている。

無論、森林ボランティアとは異なった森との関

わりの中から、異なった意見を持つ市民層が生み出され、市民セクター内部において議論を戦わせることは非常に重要である。その上で市民セクター内部での意見集約が、森林ボランティアから生み出される市民層の意見に集約されるか否かは、社会運動としての森林ボランティアないしはそこから派生した市民活動の力量に左右される事項であり、現時点では判断しかねる。しかしながら、新しい森林管理システム構築のためには、森林ボランティアを母体とした市民層が表明する意見に強く期待できる。ここにこそ森林ボランティアに注目して分析を行い、その発展方向を探る意義があると考えられる。すなわち新しい森林管理システムを構築するために必要とされる森林・林業に関わる市民セクター内において、森林ボランティアに基盤をおく市民層に期待される役割は大きく、更なる活動の発展が期待されるのである。

V 先進事例にみる市民セクター形成の現段階

以上のように森林ボランティアは大きな意義を持つものと捉えられるが、最後に市民セクター形成にむけた活動の現段階についてみておこう。そもそも森林ボランティアは当初、目の前にある管理不行き届きな森林の荒廃に対処するものとして始まったものが多い。先述した早瀬の言葉を借りれば“社会奉仕”型の活動して始まり、活動の積

み重ねの中から、森林・林業・山村の抱える問題に気づき「新しい活動」＝市民活動として、具体的にはネットワーク形成や他の市民への呼びかけ、産直住宅、政策提言へと発展していった。現在、森林ボランティア活動の先進地たる首都圏においては、参加者の量的な拡大や活動の多様な展開のみならず、図-1にみるような相関関係が形成されつつある。

森林ボランティア活動を行う市民サイドは緩やかなネットワークとしての全国ネットワークを形成しつつある。具体的には元来、東京におけるネットワーク組織であった「森づくりフォーラム」が⁽⁸⁾、森林ボランティア活動のエンパワメントを目指した全国的ネットワーク形成のために2000年1月4日をもってNPO法人化を達成した。その目的は「本会は私たちにとってかけがえのない森林を守り育てていく活動をしている市民団体間の連絡ネットワークを構築し、活動がより円滑にできる環境の基盤整備を進めると共に、住民、森林所有者、行政、企業などが協力しあって、多様な人々が森づくりに参加できる機会を提供し人と森林が共に暮らせる社会の実現に貢献するとともに、もって社会全体の利益の増進に寄与することを目的とする。」とされている⁽⁹⁾。法人では8種類の活動が想定されているが、主なものとしてはネットワーク形成、他の市民への普及啓発、政策提言、森林ボランティア保険などとなっており、

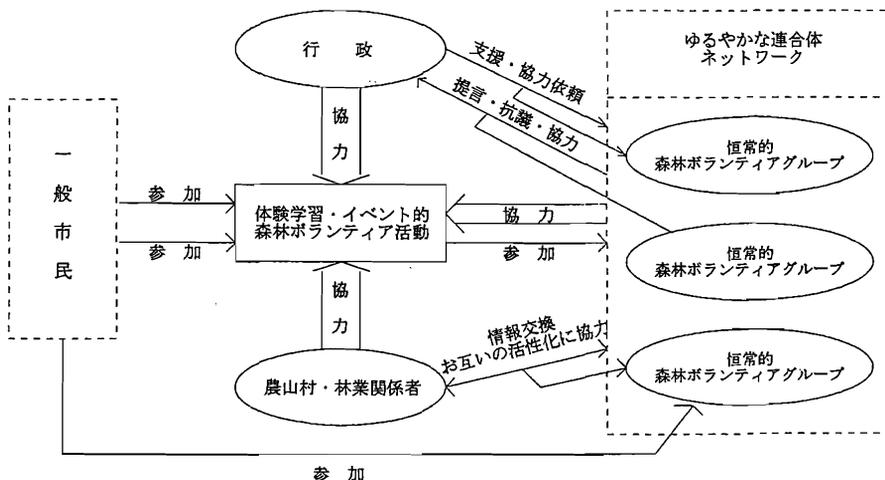


図-1 森林ボランティア活動相関図

まさに森林ボランティア活動のセンター的機能を果たそうとしている。その目的にみるように、この試みは草の根的な各地の森林ボランティア活動をネットワーク化し、市民セクター的な役割を果たすこと目指すと同時に、行政・企業・林業関係者との協力による新しい森林管理システム構築を目指したものである。まさに、森林ボランティアを母体とした市民セクター形成への第一歩がふみだされたものといえるだろう。法人の理事は全国各地の森林ボランティア活動のリーダーの他、林業経営者も参画しており、相関図にみる林業関係者との連携も意識的に行われている。フォーラムと行政サイドの関連としては、国有林内における森林造成を計画段階からフォーラムとともに、実際の森林造成を市民サイドが担う「フォレスト21・さがみの森」が代表的である⁽¹⁰⁾。この活動は当初、内部にも「何故、国の責任を市民が肩代わりするのか」といった反対意見もあったが、今後国有林を含めた森林政策全般にコミットしていくためには反対を繰り返すだけでなく積極的に関わる必要があることが強調され、実現に至っている。そのことを証明するように、森づくりフォーラムを基盤とした「森づくり」政策市民研究会により、国レベルの林業施策に対する政策提言がなされている⁽¹¹⁾。地域レベルにおいては、森づくりフォーラムが主催する、初心者向けの大規模な林業体験学習「下草刈り大会」が地元林業関係者（場所提供・指導）・行政（資金援助）・フォーラム（企画・リーダー派遣）の協力に基づいて開催され、ここに参加したもののうち、更なる活動を求める市民を、フォーラムに参加する個別の森林ボランティアグループに紹介する取り組みも続けられている。こうした関係性のシステム化・緊密化により行政・農山村・市民の三者による森林・林業・山村問題に関する議論の場が整備されつつあり、高く評価できよう。

残念ながら、こうした関係性のシステム化・緊密化は現在、首都圏など一部地域にみられるに過ぎない。しかし、全国ネットワークの形成により地域毎の活動をさらにエンパワメントし、地域レベルでのセンター形成、すなわち、こうした関係性の地域的システム化を図ることが現在課題とさ

れている。フォーラムでは、市民活動のネットワークはピラミッド型の組織は望ましくなく、将来的には地域毎にセンター機能を持つNPO法人が数多く立ち上がることを期待し、そのための支援を行いたいとしている。

以上のように、まだまだ萌芽的ではあるが森林ボランティア活動を母体とした市民セクターの形成は進行しつつあり、他のセクターとの連携に基づいて、新しい森林管理システム構築をはかろうとしているものと評価できよう。

今後の森林管理のあり方を考える上では、森林管理作業主体の形成や国産材利用促進、山村活性化など具体的な対処方を早急に検討すると同時に、こうした具体策を実現するための土台となる市民セクターを加えた社会的な合意形成のあり方を早急に検討することが急務である。

注および引用文献

- (1) 山岡義典「NPOの意義と現状」『NPO基礎講座』ぎょうせい、1997年、1～42頁
- (2) 財団法人余暇開発センター『レジャー白書'99』余暇開発センター、1999年、98頁
- (3) 中野俊男「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』vol.27(5)、1999年、72～93頁
- (4) 佐藤岳晴「都道府県における森林ボランティア支援政策の動向とその意義」北海道大学修士論文、1999年、7～8頁
- (5) 早瀬昇「変わりはじめたボランティア」『窓』20、1994年、18～25頁
- (6) 宇沢弘文・高木郁郎編『市場・公共・人間』第一書林、1992年、35頁
- (7)(8) 拙稿「市民参加活動における「林業教育」と森林管理」『林業経済』596号、1998年25～32頁参照のこと
- (9) 特定非営利法人森づくりフォーラム約款案より引用
- (10) 拙稿『平成10年度森林整備の実行主体のあり方に関する調査報告書』林野庁造林保全課、1999年、20～44頁
- (11) 「森づくり」市民政策研究会『未来に責任を果たせる森林政策を求めて—森林ボランティア活動をすすめる市民からの「第二次提言」1997年

(2000年3月30日受理)