

市民参加による公園の里山環境の整備・維持 ～国営明石海峡公園神戸地区の事例～

宇川 裕亮¹

¹近畿地方整備局 国営明石海峡公園事務所 調査設計課 (〒650-0024兵庫県神戸市中央区海岸通29番地)

2016(平成28)年5月28日に開園した国営明石海峡公園神戸地区は地域の里地里山の環境を保全再生し、多種多様な体験プログラムを来園者に提供して里地里山文化を楽しんでいただく公園である。同時に市民参加の公園作りというコンセプトのもと、10年以上にわたって市民団体のご協力を得ながら公園整備が進められてきた。本発表ではこれまで公園事務所が行ってきた、里山環境整備に市民を取り込む取り組みや、開園に向けての体制作りに関する市民団体との意見交換、開園後の来園者へのプログラム提供の仕組み作りなどを紹介し、それらにおける課題と今後の展望について報告する。

キーワード 市民参加, 里山整備, 公園管理

1. はじめに

(1) 国営明石海峡公園の概要

国営公園は広域的なレクリエーション需要に対応するため、又は我が国固有の歴史文化遺産を保存・活用するために国交省が全国17箇所で整備を行っている都市公園である。その16番目である国営明石海峡公園は、明石海峡を挟んで兵庫県淡路市の「淡路地区」と兵庫県神戸市北区・西区の「神戸地区」の2地区からなる全体計画面積330haの国営公園である。近畿圏の広域レクリエーション需要に応えるべく、「自然と人との共生、人と人との交流」を基本理念として、1993年から事業を進めてきた。

淡路地区は「海辺の園遊空間」をコンセプトに、淡路島北東部の土取り場跡地の自然の回復を目指して整備されてきたもので、2016年現在40.4haが開園している。園内は年間を通して多品種の鮮やかな花修景が楽しめ、近年では年間50万人を超える来園者にお越しいただいている。

神戸地区は「里地里山文化公園」というコンセプトのもと、神戸市都心部から車で30分の距離に位置する都市近郊において里山の整備を続けてきており、計画面積233.9ha中41.3haを2016年5月28日に第I期開園したところである。園内は棚田やだんだん畑、茅葺き民家の再生、里山の自然環境の維持に必要な樹林管理などによって地域の歴史・文化を含めた里山環境の整備・維持を行って

おり、その中で来園者に多種多様な体験プログラムを提供して里地里山文化を楽しんでいただく、他にあまり例のない運営形式の公園となっている。

(2) 運営維持管理の体制

他の国営公園と同様、開園後の公園の運営維持管理の実業務は委託業務として公園事務所が発注し、その受託者が現地に常駐する「管理センター」と呼ばれる組織を運営する。

管理センターは、法に基づく許認可事務を除く公園の運営管理を包括的に担う。業務内容としては来園者への案内をはじめ、イベントの企画・実施、広報、植物管理による修景維持、施設・設備の維持管理、安全管理など多岐に渡るものである。なお、現行の運営維持管理業務は2016年1月に契約し、履行期間は2016年4月～2020年1月となっている。

(3) 里山環境とその維持

神戸地区は自然環境としては水田・畑等の耕作地、草地、樹林が大半を占めているが、これらはかつて地域の人々の生活の営みの中で継続的な手入れが行われ保たれてきたものである。このような環境はかつて一般的に見られたが、全国的に開発や管理の放棄で失われてきており、保全の必要性が指摘されている。今では貴重となった動植物が息づくだけでなく、その中で行われていた営み自体も文化として残す価値があるものである。

里山の姿で保全していくためには継続的な維持管理作

業が必要となる。例えば耕作地においては耕作作業の継続や土の改良、畦の草刈り、草地においては雑草の草刈り、樹林地では適切な間伐などである。また、園内に移築あるいは復元した5棟の茅葺きの建物においては茅の葺き替えも定期的に必要なとなる。

さらには動態としての里山の保全のためにはその過程で生じる木材や農産物、植物残滓などの園内産物も上手く利用して資源が循環する仕組みを構築することも求められる。

これらの維持管理作業はきめ細かい管理のために多くの人手を必要とするが、近年維持管理費に充てられる予算は限られてきており、維持管理の充実を図るためには来園者及び市民参加が重要な鍵を握ると考えられる。

(4) 「市民参加」とは

報酬を目的とせず奉仕活動を行う人はボランティアと呼ばれるが、ここで言う「市民参加」も考え方としては同じ意味である。神戸地区では国や管理センターとの雇用関係ではなく信頼関係に基づき、公園の利用者でありながら、楽しみの一つとして積極的に公園の維持管理にも携わることを指している。

近年、公的施設の整備や管理に関する事業において、市民の参画・協働が多く見られており、国営公園においても活動団体・活動内容は充実する傾向にある¹⁾。

(5) 神戸地区での市民参加の位置づけ

当公園の基本計画（2011年1月改定）では管理運営計画の方針の一つとして「利用者参加による管理運営」を定めており、「利用者や市民が利用の一環やボランティアとして参加できるシステム」による「自然を育てる積極的な意識と参加心、公園への愛着心の醸成」をねらいとしている。国営公園の概ね5年間の整備・運営計画を定め、公表する「国営公園整備プログラム」（2014年1月策定）でも市民団体が体験メニューを提供するとしている。

では、開園に向けて市民参加を実現しようとしたとき実際にどのような問題が発生し、どのように対応してきたのか、この発表ではその事例を報告し、課題と今後の展望について整理する。

2. 市民参加の経緯

(1) 市民参加の呼びかけ

神戸地区は1997年3月に事業承認がなされ、公園事務所（当時は公園工事事務所）では園路・広場・施設等のハード整備の検討・設計を進めると同時に市民参加の検討も始めた。そして本格的な工事が始まるより前の1999年度から「あいな里山づくりプロジェクト」を企画、試

行的に周辺地域（主に藍那集落）に参加を呼びかけ、ため池補修、炭焼き窯づくり、茅刈りなどの里山整備に関する作業をイベント形式で実施していった。

本格的な整備工事に着手した2002年度からは里山の管理運営や利用方法について市民と公園事務所との意見交換・検討の場を設け、開園後の管理運営方針に反映させていく取り組みを始めた。2004年からはマネジメントプランの検討、2006～2008年度の3年間ではその試行として様々な活動を行って評価を行う取り組みも実施した。これらは運営をコンサルタントに発注し、公園管理に関する有識者も交えてとりまとめを行った²⁾。

市民参加のイベントもより活発に企画され、子供による子供のための公園づくりを目指したユニセフパークプロジェクト、里山講習、棚田の復元作業、茅刈り作業、古民家の茅葺き作業などが行われた。これらは当初は公園事務所の主催だったが徐々に市民の自主的な企画が増え、その場合公園事務所は工程調整や広報における支援を行った。また、あいな里山プロジェクトで行われたイベントは年1回の特別一般公開の「あいな里山まつり」という秋まつりに発展し、公園事務所と市民団体の共催での実施が定着した。こうして現在の市民参加の体制が確立していった。

(2) 市民団体の成立とその活動

あいな里山づくりプロジェクト、その後の取り組み等において、公園事務所はイベントを企画するだけでなく、公園予定地を使って実施したい活動を募集したり、周辺地域やイベント参加者に継続的な活動の呼びかけ・支援を行った。その結果、耕作、樹林管理作業、自然観察・環境調査等の活動を定期的に行う多様な市民団体が生まれていった。

開園前の活動内容は市民団体自身の楽しみとなるメインの活動のほか、「あいな里山まつり」等の一般来園者を特別に入園させるイベント時の来園者向けのプログラム（活動内容の体験、活動内容を生かした遊び・講習会・観察会、里山の食体験等）の提供などであった。また複数の団体が協力して樹林整備作業などの里山整備活動も行われるようになった。

2009年には各市民団体が構成員となって団体間の調整を図る「あいな里山公園参画団体運営協議会」（以下「協議会」）が設立され、公園の管理運営について主体的計画的に企画・立案・実施を進める体制が整い、より強固な市民団体活動の基盤となった。

開園前年度の2015年までの活動回数はこのべ8,025回、参加者数は63,777人となっている（図-1）。

2016年度における市民団体は14団体あり、登録者（年5回以上活動予定の方）の総数は約160人である。構成員は車で通える距離の地域の住民が多く、徒歩圏内だけではない広がりとなっている。

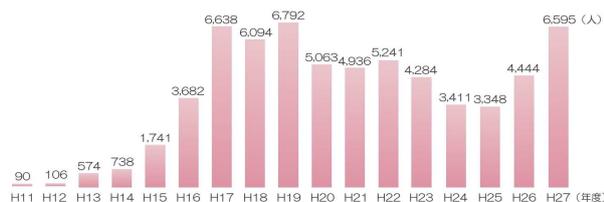


図-1 市民団体の年間のべ活動人数(2015(平成27)年度まで)

表-1 市民団体の活動概要(2015年度)

団体名	活動内容
NPO法人シニアしごと創造塾	休耕地の除草や土壌改良等を行い、里山にふさわしい米づくりや野菜・シイタケ栽培を実施している。収穫した野菜や米は、イベント時の食材として使用している。
NPO法人Present Garden to	知的障害者による竹林管理やスマイルの育苗管理を通じて景観保全活動を行っている。イベントではアングルン演奏を行っている。
NPO法人あいな里山茅草同人	良好な茅場を保全するためネザサなど雑草の刈取りを行っている。イベントでは園内のスキを使った茅葺体験やぼうし作り体験などのプログラムを提供している。
あいな里山ジオパーク	休耕地を不耕起栽培、冬期湛水による米づくりを行う田圃ジオトープとして活用し、里山の景観保全を行っている。イベントでは園内の竹のクラフト体験を提供する。
あいな炭焼きくらぶ	草刈りや間伐等の樹林管理で生じた伐採木を活用し、炭焼きを行っている。イベントでは、炭焼きの炭出し体験や丸太切り体験プログラムなどを提供している。
あいな野草くらぶ	里山の貴重な植物の自生環境保全および育苗を行っている。イベントでは、野草の観察や解説・手入れ体験などのプログラムを提供している。
学舎舎1995	高齢者および障害者による、野菜栽培、水田耕作活動を行っている。収穫した野菜や米は、イベント時の食材利用や、お土産として提供している。
環境ボランティアわかば会	景観保全を目的に竹の間伐や草刈りを行っている。イベントでは伐採竹を利用した竹細工体験や、「阪神・淡路大震災1.17のつどい」で用いる竹灯明作りを行う。
甲南大学あいな里山レンジャー・アソシエーション	里山レンジャーの養成を目的に、休耕地を田圃ジオトープとして活用し、冬期湛水、不耕起栽培による米作りを行うとともに、環境教育実践のサポートを行っている。
神戸カワバタモロコ保全推進協議会	里山里山に生息する希少な動植物の生息状況調査および保全活動を行っている。イベントでは、生き物の水槽展示や生き物観察会などを提供している。
神戸芸術工科大学あいな里山プロジェクト	稲作を行いながら素材の活用や工作機器のデザインの側面からの検証、プロトタイプのコア案を行っている。イベントでは自然素材オブジェの制作などを行っている。
日本野鳥の会ひょうご	野鳥の観察と生息調査を行っており、観察会イベントを年2回実施している。(28年度は年10回程度観察会を体験プログラムとして提供する予定)
ため池・湿地帯生き物保全グループ	ため池や湿地帯に生息する動植物の環境・生息調査を実施している。イベントでは生き物展示やザリガニ釣りなどを企画している。
兵庫きのこ研究会	キノコの発生種やホダ木での発生状況の調査を実施しているほか、キノコに関する知見を持った人材育成活動も行う。イベントではキノコの観察会を行っている。

(3) 市民と公園事務所とのコミュニケーション

公園整備に加わっていただく市民とのコミュニケーションを図るため、公園事務所では主に広報紙発行やホームページによる情報発信と公園事務所が現地に配置した担当者(コーディネーター)を介したやりとりを継続的にに行った。

前者においては2004年3月から2016年3月まで広報紙「あいな里山公園情報」の月1回程度の発行を続けてきた(図-3)。内容としては公園事務所の進める工事の状況や計画、市民団体のイベント報告、園内の見頃の植物紹介などである。またホームページを通じて一般参加のイベントの告知や募集を行った。後者では安全に市民の活動ができるようにするための工事予定と活動の日程・場所の調整、活動に必要な手続きなどのやりとり、公園の整備・管理内容に対する意見の受付、協議会の全体会議への出席などを行った。

またあいな里山まつり等の一般来園者向けイベントでは公園事務所も積極的に関わり、関係者以外へも広報・参加募集を行ったり、一般来園者へのプログラムが充実するよう、また団体間がうまく連携して円滑に運営されるよう調整あるいは支援を行った。



図-3 あいな里山公園情報



図-2 市民団体活動の例(左上:野菜収穫、右上:丸太切り体験、
下左:田植え体験、下右:餅つき体験)

(3) 管理センターへの協力スタッフとして

a) 市民団体の意向調査

こうして市民参加による公園整備の検討及び試行の支援を続け、市民団体の構成員は自身の活動を充実させるとともに来園者へのプログラム提供の経験も蓄積してきた。しかし実際に開園が近づく課題も出てきた。

市民団体の活動地として一定の範囲を自由に使おうとすると都市公園法5条に定められる施設の設置の許可を取る必要があるが、この場合開園中は常時来園者に対する安全管理等の責任を負うことになり、月に数回程度の活動を行っている団体にとっては負担が重すぎるという懸念があった。

そこで公園事務所では開園後の実運用を見据え、管理

センターの運営維持管理の一部を担うという選択肢を用意し、2014年に各団体に対し活動内容に関する意向調査を行った。すなわち独自の活動をしたいか、裁量は狭まるものの管理センターの傘下で重い責任を負うことなく活動したいかという質問であるが、結果として全ての団体が後者を選択した。

そこで、今までの成果を生かしつつ現実的に運用が可能な形で市民参加の体制を構築していった。

b) 開園に向けた公園運営参加の仕組みの構築

2015年度に入り、公園事務所では市民参加のあり方を整理し、市民団体向けに開園後の体制について11月～3月で4回にわたり直接の意見交換の機会を設けた。公園事務所が説明し、市民の質問に答えるという形の形式であるが、その時で終わらせられなかったやり取りは後日Q&A集(表-2)を作成しコーディネーターを介して周知したり、協議会の幹部との打合せを別途行うなど柔軟な対応を行った。2016年1月に管理センターの受託者が決まった後は管理センターも加わり、より詳細を詰めていった。

そこで説明した仕組みの概要は次のようなものである。管理センターが全ての開園区域の運営維持管理業務を行うが、その中で市民団体は協力スタッフとして管理センターが行う体験プログラム等の一部(作業の指導、手伝い等)を担う。市民の無理のない活動の範囲内で、得意分野において管理センターの業務を手助けする仕組みである(図-4)。

市民団体の戸惑いや疑問を解消し、理解を得ていった。

表-2 市民団体へ配布したQ&A集(抜粋)

	質問	公園事務所の回答(要旨)
耕作関係	収穫物の持ち帰り・販売は可能ですか?	持ち帰りはプログラムで来園者へのお礼が優先、販売は田畑の5条許可が必要です。
	耕作に必要な資材の経費は出してもらえますか?	管理センターとの調整をしていただきます。
	トラクター・チェーンソー等動力機械の使用は可能ですか?	可能と考えますが安全面に配慮しての対応になります。
運営関係	入園料はかかるますか?	活動時はかかりません。
	開園時の活動に制限はありますか?	お客様の安全快適を確保しながら活動をお願いします。
	駐車場はどこに駐めれば良いですか?	基本的に一般来園者用の駐車場ではなくスタッフ用の駐車場になります。
	整備について意見を言えますか?	お気づきの点は積極的に指摘してください。
	台風や事故発生の際に呼び出されることはありますか?	市民団体を体制に組み込むことは考えていません。できる範囲で支援していただくことはありがたいです。
	新たな市民団体が入ることはありますか?	あります。



図-5 市民団体との意見交換会の様子

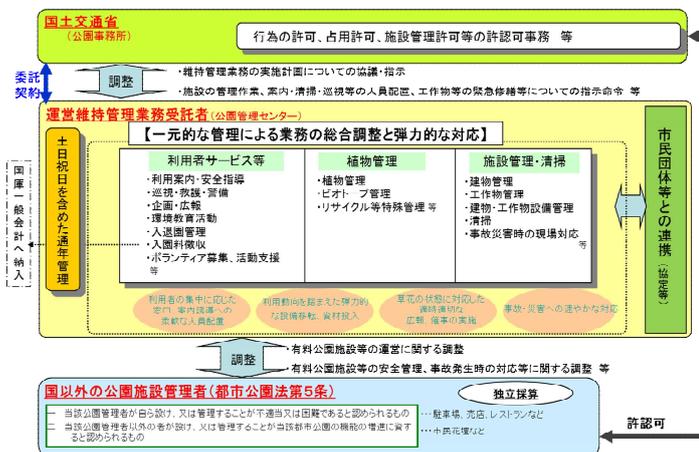


図-4 市民団体への説明に使った公園の運営管理に関する体制図

c) 開園に向けた市民団体との意見交換

この説明をする中で主に質問が出たのは収穫物の扱い、活動時の入園方法、活動費用の調達などで、以前と異なる扱いとなる事項に関するものである。

公園事務所では、開園前のように自分達だけでなく来園者が楽しむことを活動のやりがいにしてほしいという趣旨や法律・制度の仕組みを文書や口頭で丁寧に説明し、

3. 今後の課題と展開

(1) 管理運営における管理センターとの調整

管理センターの行う管理運営の一部を市民団体が担うという性質上、常に両者の役割分担の調整が必要となる。特に現時点では来園者の受け入れは始まったばかりであり、里山体験プログラムの作業体制や来園者への案内等、試行錯誤も多いと思われる。さらには従来行われていた市民団体のみによる耕作地での活動や樹林整備作業については来園者優先となり、車両進入や活動内容において制約が生じることとなった。このような活動内容に関す

情報のやりとりのためには緊密な連絡体制、丁寧な説明ときめ細かい対応が欠かせない。管理センターでは連絡体制を円滑にするため市民団体との窓口となるスタッフを複数配置しているほか、管理センター・市民団体間の月1回の連絡調整会を開いている。公園事務所としても管理センターに任せきりにするのではなく、連携状況を把握しながら適切なアドバイスや両者の調整を行っていくことが求められる。

的に市民の担い手の募集を続けていく必要がある。特に開園後は新たに公園のことを知り、興味を持っていただく方は増えると思われる。そこで積極的に広報を行い、既存の活動に加わっていただいたり、新しい活動を企画していただいたりして、より多様な市民の参画に結びつけることが今後の展開として考えられる。



図-6 里山体験プログラムの予定

(2) 活動の充実・新規参入者の募集

開園に伴う市民活動の試行錯誤の中で、その内容の充実を図っていくことになるが、その際には来園者の声を聞きながら活動の質を上げていく必要性が出てくる。今までも公園事務所では、開園後は今まで可能だった活動の制限や変更をマイナスに捉えずに、活動のやりがいのメインを「来園者に楽しんでいただくこと」に置いていただくよう説明しているが、その意識をより高めて公園での時間を市民団体自身も来園者も充実したものにする方向性を提示し続けることが必要であろう。

また構成員が高齢化が進んでおり、下の世代の新しい担い手が入っていかないと重労働を伴う活動の継続に難が出てくるうえ、参画者が特定の人になりすぎると公共性が損なわれる可能性も出てくる。そのため今後も積極

4. まとめ

(1) 開園前（整備段階）

公園整備段階において、十分な時間をかけて市民団体活動の基礎を形成することができたと言える。また、工事と市民活動が同時並行で行われ、公園の多様な魅力の発掘、情報発信につながったことも一つの特徴である。

(2) 開園後（維持段階）

体験プログラムを実施するスタッフとして公園の管理運営や里山環境の維持に深く関わるという「市民参加」を実現できたと言える。

現在構築されている体制は、来園者に対する安全管理等の最終的な責任は公園管理者が負うという公園管理制度の中で、市民の主体的な活動をどこまで促進させられるかを調整していった結果のものである。今後は市民団体の状態を常に把握し、的確に市民に担っていただける範囲を見定め、それを明確にしながら協力関係を構築していくことが必要だと考えられる。

関わっていただいている市民団体には10年以上の長い期間にわたって里山の整備と並行して活動し園内や周辺地域の歴史や文化、動植物などに深い造詣を持っている方も多い。彼ら自身が強制ではなく、里山での活動を楽しみながら来園者への里山文化発信を担っていただき、それが里山環境の維持、さらには公園の充実につながっていくことが期待される。

参考文献

- 1) 平松玲治 (2011) : 国営公園における市民参加活動の導入と展開に関する研究 : ランドスケープ研究 74 (5)
- 2) 赤澤宏樹, 藤本真理, 中瀬勲 (2008) : 国営明石海峡公園神戸地区におけるアクションリサーチを通じたソーシャル・キャピタル形成 : ランドスケープ研究 73 (5)