

里地里山の保全に向けて  
—二次的な自然環境の視点から—

小 寺 正 一

- ① 近年我が国では里地里山への関心が高まり、行政による取組みに加えて、市民やNPO等による保全活動も盛んになりつつある。政府においては、平成19年6月、『21世紀環境立国戦略』を閣議決定し、我が国の自然観や社会のシステム等自然共生の智慧と伝統を活かしつつ、現代の技術を統合した自然と共生する社会づくりを、里地里山を例に「SATOYAMAイニシアティブ」と名付けて世界に発信することを目指している。
- ② この背景として、里地里山は、伝統的に薪炭や肥料などの資源を供給し、農業生産、日常生活の場となってきたが、高度成長期以降、エネルギー源の転換や化学肥料の普及により重要度が低下し、放置されるか、あるいは開発対象となり、荒廃が進行していることが挙げられる。これに伴い全国で廃棄物の投棄、鳥獣害の拡大、生態系の衰退等の問題が深刻化しており、喫緊の対処が必要となっている。
- ③ 里地里山は、我が国国土全体の4割に及ぶ面積を占めるといわれるが、純然たる原生的自然ではなく、人間の手によって管理された二次的な自然であり、原生を重視する自然保護研究・行政等の中で従来十分な位置づけが与えられてこなかった。本稿では、二次的な自然環境の視点から、里地里山の現状を概観した上で、保全に向け適用可能な現在の我が国の法制度を整理確認すると共に、新しい取組みを紹介する。
- ④ 法律においては従来型の自然保護に準じた規制的手法をベースに、各種の協定や土地買い上げ制度による管理等の手法を追加する形が取られているが、里地里山のような二次的な自然の保全に必要な積極的な管理の概念の導入、あるいは誘導的手法の採用が十分でない。また、里地里山の保全はその立地に応じた社会的・歴史的条件の中で、地域毎の対策が必要とされることから、条例の役割の重要性が増している。最近では、千葉県や神奈川県などにおいて、里地里山保全を第一義的な目標とする条例の制定が見られる。
- ⑤ 里地里山の保全に向けた新しい取組みとして、本稿では、農業環境政策分野における農業者に対する直接支払い制度の一種である環境支払い、さらに森林の公益的機能の回復・維持のための森林整備事業を地方自治体が行い、その費用負担を住民に求める森林環境税を取り上げる。また、里山林は膨大なバイオマスを有しており、最近ではその活用により地域における循環型の新たな産業システム構築を図る動きが現れつつある。政府の進めるバイオマスタウン構想はその一つの具体化と捉えることも可能である。
- ⑥ 農林業などの営みに伴い形成された二次的な自然は我が国特有のものではなく、世界的な拡がりを持ち、その保全は共通の課題である。今後は、国際的なネットワークを形成し、経験を共有化することによって、自然と共生する新しい持続可能な社会の形成に貢献することが我が国の責務であると思われる。

# 里地里山の保全に向けて —二次的な自然環境の視点から—

小 寺 正 一

## 目 次

はじめに

### I 里地里山の現状

- 1 里地里山の定義
- 2 里地里山の分類
- 3 里地里山の伝統的機能
- 4 里地里山の状況と保全の必要性

### II 里地里山保全に係る法制度

- 1 現行法における里地里山
- 2 条例による里地里山の保全

### III 里地里山保全に向けた新しい取組み

- 1 経済的手法の導入による里地里山保全
- 2 新たな地域産業システムの構築
- 3 政府による最近の施策

おわりに

## はじめに

アニメ映画「となりのトトロ」の監督である宮崎駿氏は、埼玉県所沢市と東京都東村山市の境にある「淵の森」の保全に向けインターネットを通じて募金を集めるなどの取り組みを行い、市による公有地化を実現するなどの成果を上げている<sup>(1)</sup>。これはもとより氏のネームバリューによるところが大きいですが、里地里山への関心が近年高まっていることは事実として指摘できよう。たとえその関心の一部に、「となりのトトロ」に象徴されるノスタルジックなイメージに惹かれている部分、あるいはレクリエーションの場としての認識に傾斜している部分があるにせよ、里地里山はそれにとどまらない現代的意義を有していることを本稿では改めて確認したい。

また、里地里山が保全の観点から特有なのは、里地里山は人工的な自然、すなわち人為による十分な管理が加わることによって初めて成立する「自然」（二次的自然<sup>(2)</sup>、あるいは文化としての自然<sup>(3)</sup>と呼ぶ視点もある）であることである。このような二次的自然環境は、原生<sup>(4)</sup>を重視する自然保護研究・行政等の中で従来十分な位置づけが与えられてこなかったが、近年、むしろ二次的自然において初めて維持され得る豊かな生態系・生物多様性の存在が、我が国に限らず明らかになりつつある。そこで本稿では、二次的な自然環境の視点から、里地里山の現状

を概観した上で、その保全に向け適用可能な現在の我が国の法制度を整理するとともに、新しい取り組みを紹介していくこととしたい。

## I 里地里山の現状

### 1 里地里山の定義

里山という用語は、一般に森林生態学者である四手井綱英氏<sup>(5)</sup>の提唱によるものとされる<sup>(6)</sup>。しかし、この言葉自体は江戸時代にすでに使用されていたという論もある<sup>(7)</sup>。四手井氏は、昭和30年代後半に、専門用語で農用林と呼ばれていた農家の裏山の丘陵や低山地帯の森林を指し、奥山との対比を意識し里山と名付けた<sup>(8)</sup>。里山という言葉は我が国においてその後広く普及したが、その意味するところは専門家の間においても必ずしも一致していない。阪本寧男氏<sup>(9)</sup>は、人里近くに存在する山を中心に、隣接する雑木林・竹林・田畑・溜め池・用水路などを含み、人びとが生活してゆく上で様々な関わりあいを維持してきた生態系をまとめて「里山」と定義している<sup>(10)</sup>。一方、里山を形成する概念として、雑木林やマツ林などの二次林、つまり薪炭林や農用林、加えて採草地と限定した上で、セットとして伝統的農村景観を構成してきた里山・農地・集落・水辺を含めた全体を「里地」と称する考え方も存在する<sup>(11)</sup>。定義により里山の範囲は大きく異なってくるわけである。また、一般市民の間では里山として喚起されるノスタルジックな郷村イメージには

(1) 「「まちの里山」残せ」『日経新聞』2007.11.10.

(2) 武内和彦「1.1 二次的自然としての里地・里山」武内和彦ほか編『里山の環境学』東京大学出版会, 2001, pp.2-3.

(3) 丸山徳次「今なぜ「里山学」か」丸山徳次・宮浦富保編『里山学のすすめ』昭和堂, 2007, p.14.

(4) 本稿では、人の活動によって影響を受けることのない状態を指して、「原生」という表現を使用することとする。

(5) 京都大学名誉教授、1911年生。

(6) 四手井綱英『森に学ぶ』海鳴社, 1993, pp.74-75.

(7) 丸山 前掲注(3), pp.2-4.

(8) 四手井 前掲注(6), pp.74-75.

(9) 京都大学名誉教授、民族植物学。1930年生。

(10) 阪本寧男「里山の民族生物学」丸山・宮浦編 前掲注(3), p.28.

(11) 武内 前掲注(2)

らつきがあり、そのことが里山保全の方向性を考える上で少なからぬ混乱を与えているようにも思われる。

環境省は『日本の里地里山の調査・分析について（中間報告）』<sup>(12)</sup>において、「里地里山」という概念を提示している。それによると里地里山とは、「都市域と原生的自然との中間に位置し、様々な人間の働きかけを通じて環境が形成されてきた地域であり、集落をとりまく二次林と、それらと混在する農地、ため池、草原等で構成される地域概念である」と定義される。これに相当する国土は全体の4割ていどの面積を占めるといふ（二次林約800万ha、農地等約700万ha）。この概念は、生物多様性保全上の主要テーマの一つとして、メダカ等の希少種を育む場としての里地里山を扱った『新・生物多様性国家戦略』<sup>(13)</sup>にも引き継がれている。なお、法律において里山を定義したものは現在のところ見当たらないが、近年里山を条例によって保護する動きが各地で見られ、地域性を反映した多様な定義が条例中でなされている<sup>(14)</sup>。

本稿では、景観全体を対象とする際には上記の環境省の定義に沿って「里地里山」という用語を使用する。また、対象を二次林等に限定する場合には「里山（林）」を用いることとする。

いずれの定義を採用するにせよ本質的に重要なことは、里地里山は純然たる原生自然ではなく、人間の手によって管理された二次的な自然であるということである。したがって里地里山の保全といった場合、人間が手をふれない形で保護する、あるいは、あるがままの状態を放置して自然遷移に任せる、という考え方はなじみにくいことに注意を払わなくてはならない。

## 2 里地里山の分類

### (1) 形状から見た里地里山

地形条件に起因し、里地里山には形状的に大きく次の2つのタイプがあると言われる<sup>(15)</sup>。

#### ① 主に低山地や丘陵地といった傾斜地に集中する、樹林地（里山）と谷津田の組み合わせからなるもの

谷津田とは浅い谷底に広がる水気の多い湿田を意味し、関東地方に多く分布している。里山（乾地）と谷津（湿地）の組み合わせは、多様な自然環境を成立させ、生物多様性を高めるのに貢献しているとともに、魅力的な景観を提供している。しかし、近年多摩丘陵を典型とするように開発が進行、また、各所で耕作放棄も増大し、環境の悪化が継続している。

#### ② 台地や段丘上に多く見られる、平坦地に樹林地（里山）や採草草場が展開するもの

貧栄養の台地上で農業を営むため、里山が薪炭林や農用林として活用されてきたものである。こうした里山が農業上の重要性を失うのに伴い、やはりこのタイプの里地里山も開発の対象とされてきている。

### (2) 植生から見た里地里山

里地里山の中核を形成する二次林の代表はコナラ林（落葉広葉樹）とアカマツ林（常緑針葉樹）であるとされる<sup>(16)</sup>。ここで注意しなければならないのは、里山は原生的森林の破壊後に、人間の介入により成立した存在であることである。暖温帯における里山は放置するとやがて常緑広葉樹（照葉樹林）へと遷移する<sup>(17)</sup>。この際、

(12) 平成13年. 環境省ウェブサイト <<http://www.env.go.jp/nature/satoyama/chukan.html>>

(13) 平成14年3月地球環境保全に関する関係閣僚会議決定. 同上サイト <[http://www.biodic.go.jp/cbd/nbsap\\_2.html](http://www.biodic.go.jp/cbd/nbsap_2.html)>

(14) 例えば、琵琶湖森林づくり条例（平成16年滋賀県条例第2号）では、「集落周辺にあって、薪炭用材の採取等を通して維持もしくは管理がなされており、またはかつてなされていた森林」を里山と定義している。

(15) 恒川篤史「2.1 日本における里山の変遷」武内ほか編 前掲注(2), pp.45-49.

(16) 田端英雄「里山の植物相」『里山の自然』保育社, 1997, pp.36-37.

(17) 同上

表1 日本の里山の植生上の分類と各特性

里山植生分類	自然環境特性	放置した場合の移行形態、問題点等
ミズナラ林 (180万ha)	本州北部を中心に比較的寒冷で高標高の地域に分布。人為的干渉が比較的小さい。	ミズナラやブナの自然林に移行。
コナラ林 (230万ha)	本州東部を中心に中国地方日本海側などに分布し、薪炭林として積極的に活用されてきた。	常緑広葉樹林に移行。林床に見られるカタクリ・スミレ等の植物が消失することもある。タケ類やネザサ類の侵入・繁茂により更新や移行が阻害され森林構造の単純化を招く。
アカマツ林 (230万ha)	西日本を中心に、コナラ林より乾燥した土地にも分布。燃料等として幅広く利用されてきた。	常緑広葉樹林等に移行。マツ枯れによる一斉枯死を招いた場合には、ツツジ等の低木林のやぶが形成され、生物多様性が低下。
シイ・カシ萌芽林 (80万ha)	南日本を中心に比較的温暖で低標高の地域に分布。常緑樹の薪炭林として活用されてきたが、人為的干渉度は比較的小さい。	常緑広葉樹の自然林に移行。タケ類の侵入が見られる場合もある。

(出典) 環境省『日本の里地里山の調査・分析について(中間報告)』より抜粋。

種多様性の高い原生状態に戻るのではなく、極めて単純な種組成を有する照葉樹林へ遷移するとも言われている<sup>(18)</sup>。環境省では日本の里山についてコナラ林・アカマツ林に加え、表1の4タイプに分類している<sup>(19)</sup>。

### (3) 立地から見た里地里山

里地里山は、その立地により、①都市地域内又はその近郊に存在するもの、②中山間地域に存在するもの、の2つのタイプに大別される。この両者においては保全上の課題も大きく異なってくる。特に中山間地域においても限界集落と呼ばれる、過疎化・高齢化の進行によって集落(共同体)としての機能が急速に衰え、近い将来消滅も予測される地域に存在する里地里山の保全はいつそう困難な問題となっている<sup>(20)</sup>。

## 3 里地里山の伝統的機能

里地里山は伝統的に、次のように多様な機能を提供してきている。

### (1) 資源供給機能

里地里山は農業生産、日常生活の場となることはもとより、人間の自然への働きかけを通して、さまざまな動植物等の資源を提供してきた。阪本氏は、民族生物学的な観点から里山が提供してきた「恵み」を以下のように列挙している<sup>(21)</sup>。

①薪炭(アカマツ・クヌギ・コナラ等)、②肥料(樹木の落葉を堆肥とする)、③生活用具用、④食用(キノコ類・イナゴ等)、⑤山菜、⑥薬用(ドクダミ・ゲンノショウコ等)、⑦儀礼用(例えば月見の際のススキ・ハギ等)、⑧装飾用、⑨子どもの四季の遊び用(カナブン類・クワガタ類・ホタル等の飼育を含む)。

上記に加え、里地里山は、狩猟の場として、また、その草地は牛馬の餌や放牧地としても活用されてきた。

### (2) 生物多様性保全機能

絶滅危惧種が集中して生息する地域は、原生的自然地域よりむしろ里地里山であると指

(18) 服部保「里山の現状と里山管理の方向」『プランタ』No.101, 2005.9, p.6.

(19) 環境省 前掲注(12)

(20) 笠松浩樹「里山環境のフィールドワーカー—鳥根県匹見町の限界集落調査から」『鳥根県中山間地域研究センター研究報告』2号, 2006.3, pp.99-104.

(21) 阪本 前掲注(10), pp.32-34.

摘<sup>(22)</sup>されるように、里地里山は動植物の種の多様性をもたらしてきた。その要因は一見逆説的に映るにしても、人間の生活・生産活動に伴う自然への働きかけと、その結果としてもたらされる多様な（人為的）環境の効果である<sup>(23)</sup>。

### (3) 水源涵養・防災機能

里地里山は森林として、また水田（特に棚田）として高い貯水機能（水源涵養機能）を持ち、土砂流出や洪水を抑制してきている。

### (4) 環境保全機能

森林の持つ大気や水の浄化機能に加え、森林が適切に管理されていると里山は防風林・防音林・防火林としての機能を果たし<sup>(24)</sup>、人里の快適な生活環境を保持してきた。

## 4 里地里山の状況と保全の必要性

1960年代における高度成長期以降、里山は特に都市近郊において著しく減少する（関東近郊では、1970年からの30年間で64%の里山が消失したというデータもある<sup>(25)</sup>。）とともに、中山間地域においては荒廃の度合いを強めている。この主因は、まずエネルギー源の転換である。従来薪炭を活用していたところ、石油やガス等の化石燃料、電気が容易に利用できるようになり、里

山から資源を採取する必要性が薄れた。加えて農業生産における化学肥料の普及により、農用林としての里山の機能も失われるに至った。

繰り返すように里地里山は人間の介在により維持されてきた、いわば人工的自然環境である。その管理のためには、林内の日照確保や樹木間の競争緩和（樹木密度の管理）を目的として、下刈り、つる切り、除伐、枝払い、落ち葉かきなどの作業<sup>(26)</sup>を継続的に実施しなければならない。しかし現代では、農業・林業の担い手の不足や拡大造林政策によるスギ・ヒノキ林（人工林）への林種転換の問題もあり、多くの里山はそれだけの作業コスト<sup>(27)</sup>を払ってまでも維持する経済的価値のある対象とは見なされておらず、放置に任されているか、あるいは住宅地などの開発対象となっているのが実態である。

関東・近畿各地方の400以上の自治体を対象にしたアンケート調査<sup>(28)</sup>によると、里山が以前に比較して利用されなくなったことで問題が生じているとする自治体が、近畿地方で約6割、関東地方では約8割に達した。具体的に発生している問題としては、①廃棄物の投棄、②鳥獣害<sup>(29)</sup>、③竹林の拡大、④管理担い手不足、⑤境界管理が困難、⑥生態系衰退、⑦開発、⑧治安悪化、等である。ここで、鳥獣害

(22) 環境省 前掲注(12)

(23) 一例として、よく手入れされたアカマツ林は太陽光が林床までよく届き、下生えとしてモチツツジ等多様な植物が生育可能であり、それによって同時に様々な動物の生活の場ともなる。阪本 前掲注(10), pp.29-30.

(24) 増田啓子「里山林と気候」丸山・宮浦編 前掲注(3), p.299.

(25) 関東近郊における里山の面積は、1970年に約800km<sup>2</sup>あったのに対し、1990年には約390km<sup>2</sup>、2000年には約290km<sup>2</sup>と大幅な減少を示している。ただし、近年その減少の速度は鈍化しているとされる（以上、武内和彦ほか「里山保全に向けた土地利用規制」『都市問題』97巻11号, 2006.11, pp.56-57.）。

(26) 林進監修『Q & A 里山林ハンドブック』日本林業調査会, 1999, pp.28-31.

(27) ある試算によると、間伐等の初期管理の作業効率は2.0人/100m<sup>2</sup>・日、下草刈り等の定常管理では1.8人/100m<sup>2</sup>・日が目安（ともに機械使用時）とされる（谷崎聡史ほか「市民参画型の里山管理における作業効率把握に関する研究」『ランドスケープ研究』68巻5号, 2005.3, pp.625-626.）。

(28) 田中亘ほか「自治体における里山林の保全・管理・利用実態(I)(II)(III)」『森林総合研究所研究報告』397, 2005.12, pp.291-346.

(29) 手入れのされない里山は見通しが悪く、鳥獣の隠れ家となりやすい。全国の鳥獣による平成18年度農作物被害については、被害量ベースで40.1万tと、前年度に比し26%の増加となっている。獣別にはイノシシ、シカ、サルの寄与が大きい（以上、農林水産省『全国の野生鳥獣類による農作物被害状況について（平成18年度）』〈<http://www.maff.go.jp/j/press/seisan/kankyoo/071012.html>〉）。

は、農村的地域で、開発・治安悪化・生態系衰退は、都市的地域で強く顕在化する傾向があった。

また、環境省の調査<sup>(30)</sup>によると、絶滅危惧種が集中して生息する地域（RDB<sup>(31)</sup>種集中地域）について、動物RDB種集中地域の49%、植物RDB種集中地域の55%が里地里山の範囲に分布していることが判明した。さらにメダカ・ギブチョウ等かつては身近にいた絶滅危惧種やトノサマガエル・ノコギリクワガタ・サシバ<sup>(32)</sup>など身近な種の生息地域中5割から6割が里地里山にある。このことから、里地里山は絶滅危惧種をはじめとする野生生物の保護上（生物多様性保全上）重要な地域であるとされる。

以上に加え、里地里山は先述したように水源涵養・防災、生活環境の保全等の機能を有しており、適切な管理がなされず放置された場合にはこれらの機能は損なわれる。もちろん、里地里山の保全、そこに生息する動植物の価値をめぐっては多様な考え方があり得る。

里地里山における伝統的な営みである農林業は、そもそも生態系の「自然な」遷移に反する行為であり、純然たる自然保護とは相容れない部分がある。また、農業環境は帰化生物の温床という側面もある<sup>(33)</sup>。植物生態学者には極相を重要視する意見が多いと指摘<sup>(34)</sup>されるように、里山を自然遷移に任せ、コナラやクヌギの森から常緑広葉樹の森へと移行することを是とする立場も存在しよう。しかし、遷移に任せた

場合、種多様性の大幅な低下リスクを考慮に入れなければならないことにもなる。

一方、里山のもつ機能のうち従来型の生産・資源供給機能を捨象したとしても、防災・環境保全機能は今なお重要である。加えて、廃棄物や鳥獣害といった喫緊の解決を要する問題も発生している。また、その豊かな景観や環境教育・レクリエーション・地方と都市の交流促進の場の提供など、都市に付属する文化的インフラストラクチャーとしての機能、新たな形で里山のエネルギー利用等、里地里山には将来に渡っても多様な可能性が存在している。個別の機能や特性にのみ着目するのではなく、持続可能な循環型社会の構築に向けた象徴として里地里山を位置づけ、その中で農林業の復権を訴える主張もある<sup>(35)</sup>。

いずれにせよ、里地里山の保全とその新たな活用が、今日の社会における重要な課題であることは否定できないと思われる。

ただし、先述したように日本の国土面積の約2割が里山に相当するといわれる現状にあって、いかに里地里山の面的保全が重要である<sup>(36)</sup>といっても、その全てを適切な管理の下におくことは極めて困難である。コスト面に限定したとしても、我が国の里山全体の1割弱に相当する60万haについて、里山をそのまま公園化して維持管理している国営武蔵丘陵公園の例にならって業者委託管理した場合、年間約1,800億円の費用を要するとの試算もある<sup>(37)</sup>。

(30) 環境省 前掲注(12)

(31) RDB=Red Data Book. 絶滅のおそれのある野生生物について記載したデータブックである。

(32) 2006年12月に環境省版レッドリスト絶滅危惧II類に上がった（環境省『鳥類、爬虫類、両生類及びその他無脊椎動物のレッドリストの見直しについて』〈<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=7849>〉）。

(33) 石井実「I 里山が危ない」『里山の自然をまもる』築地書館、1993、p.16。

(34) 同上。なお、「極相」とは、植物群落が遷移（年月の推移とともに群落を構成する種が、周辺環境条件に応じて徐々に変化すること）し、最終的に到達する段階のこと。群落が極相に達すると、気候など群落を取り巻く環境が変わらない限り同じ群落が存続し続ける。東北日本のブナ林、西南日本のシイ、カシ林などが代表的群落といわれる（EICネット〈<http://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&ecoword=%B6%CB%C1%EA>〉）。

(35) 「循環性の象徴として里山を保全していくための宣言」関東弁護士連合会編著『里山保全の法制度・政策』創森社、2005、pp.529-537。

(36) 現在の行政の取組みは代表的な里山を点として保全するにとどまり、著名でない里山まで含めた面としての保全政策が展開される状況には未だ至っていないとされる（同上、p.52.）。

里山の保全には、都市域・都市近郊区域・農村地域・中山間地帯等、その立地区分や気候特性に応じて、また、植生の遷移段階を地域毎に把握した上で、どのような森林に誘導するか（放置する場合を含む<sup>(38)</sup>）について、明確な目標設定とその達成管理の方法論の開発、綿密な計画・実施が必要になると考えられる。そうした作業のためには、里地里山の状況のデータベース化も必要となろう。

## II 里地里山保全に係る法制度

里地里山の保全を直接的に規定した法律は現在のところ存在しない<sup>(39)</sup>が、本章では、里地里山保全に係る我が国の法制度の現状を概観し、現行制度における対応可能な範囲を整理確認する<sup>(40)</sup>とともに、今後の課題を明らかにしていきたい。

### 1 現行法における里地里山

#### (1) 国土利用計画と里地里山

自然保護を考える上で、土地利用計画に基づく地域規制（ゾーニング）は重要な前提となる。我が国において、国土利用計画は、国土利用計画法（昭和49年法律第92号）第9条に基づいて都道府県が定める土地利用基本計画で区分された5地域（都市地域・農業地域・森林地域・自然公園地域・自然保全地域）毎に、土地利用に関する個別規制法による措置が講じられる<sup>(41)</sup>。自然保護の観点からは、保全が必要な対象に地域・区域等の指定が行われ、その地域・区域内にお

ける各種開発行為等の規制を行うことにより対応を図るという規制的手法が採用される。ここで、個別の規制法とは、都市計画法（昭和43年法律第100号）・農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号。以下「農振法」という）・森林法（昭和26年法律第249号）・自然公園法（昭和32年法律第161号）・自然環境保全法（昭和47年法律第85号）を指す。

里地里山の場合、実態上自然保全地域を除く地域全てに分布していることから、一律的な規制の適用ではなく、以下に記述するようにその立地に応じた保全策を検討していくことになる。

#### (2) 自然保護関係法における里地里山

##### (i) 環境基本法

環境基本法（平成5年法律第91号）は、我が国環境政策の基本を規定するものであり、それまで自然環境保全法で示されていた自然保護の基本理念を継承するものでもある。里地里山の保全との関連では、第3条において環境の保全は生態系の微妙な均衡を保つことによって成立することに触れられ、第14条ではさらに、生態系に加え野生生物の種の保存等生物の多様性の確保や森林、農地、水辺地等における多様な自然環境の体系的な保全にも言及している。

また、第4条において環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りつつ、持続的発展が可能な社会の構築を謳っているが、これは今後の里地里山の膨大な生物資源の量（以下「バイオマス」という。）の利活用等を考える上での基盤

(37) 恒川篤史「6.1 里山における戦略的な管理」武内ほか編 前掲注(2), pp.211-212.

(38) 奥山地域に比較的近く、手入れをしないでも自然林に移行するのが一般的なミズナラ林やシイ・カシ萌芽林などの里山林については、管理コスト等も考慮に入れ、今後は自然の遷移に委ねるのを基本とする考え方もある（環境省『第三次生物多様性国家戦略』2007, p.61. 〈<http://www.env.go.jp/nature/biodic/nbsap3/pdf/mainbody.pdf>〉）。

(39) 自然再生推進法（平成14年法律第148号）は、里山を自然再生の対象とし、自然環境の保全にも触れられているが、あくまで自然再生（事業）の文脈に限定されたものである。

(40) 本稿における法律の分類に際しては、関東弁護士連合会編著『里山保全の法制度・政策』創森社、2005；小林正「我が国の景観保全・形成法制」『レファレンス』672号、2007.1, pp.48-75. を参考にした。

(41) 土地利用研究会編『早わかり国土利用計画法』大成出版社、1999. を本稿執筆に際して適宜参照した。

となり得る考え方である。

#### (ii) 自然環境保全法

自然環境保全法は、環境基本法の制定以来その自然保護基本法としての側面を失っており、また、法に基づく保全地域指定も進んでいない<sup>(42)</sup>。加えて、里地里山のような人手を加えることで成立する二次的自然の保全を考えた場合、原生自然又はそれに近い自然度を有する地域を現状主たる対象とする同法の適用は困難な面が多いと考えられる。

#### (iii) 自然公園法

自然公園法は、国立公園・国定公園・都道府県立自然公園の3つの異なった種類の公園から成る総合的な自然公園制度を確立し、それらの体系的整備を図ることを可能にするものである。制度本来の目的として二次的自然の保全を直接の対象とするものではないが、公園指定された場合、自然公園区域の中では開発行為に加えて公園利用者の行為も規制されるため、結果として公園区域内に存在する里地里山の保全に有利に働くことになる。

また、自然公園は元来風致・景観を重視した制度（第1条及び第2条）であり、その観点からも必ずしも里地里山に適合したものとはいえなかったが、平成14年の法改正<sup>(43)</sup>により国等の責務として、自然公園における生物の多様性の確保を旨として、風景の保護に関する施策を講ずることが加えられた（第3条）。さらに同年の改正で、風景地保護協定及び公園管理団体の制度が創設された（法第2章第4節及び第5節）。これは、これまで第一次産業等の営みにより保たれてきた草原や里地里山などの二次的自然風景地が、過疎や農林業の衰退によりそ

の維持管理が困難になっている状況に対し、これら二次的自然の保全活動を行う特定非営利活動法人（以下「NPO」という。）等が増加してきたことを踏まえたもので、NPO等や地方公共団体の自発的な意思による自然風景地の保護促進を意図している。これにより、環境大臣、地方公共団体又は公園管理団体が、土地所有者等との間で自然風景地の保護のための協定（風景地保護協定）を締結し、この土地所有者等に代わって自然風景地の管理を行うことが可能になった。また、協定が締結された土地には、特別土地保有税の免除及び相続税の減額措置が適用される。しかし、私有地の利用制限の問題、維持管理に必要な費用負担の問題は大きいと思われる。平成16年3月、国立公園における協定第1号として、阿蘇くじゅう国立公園において公園管理団体等により「下荻の草風景地保護協定」が締結されたが、それ以降本制度は拡がりをみせていない。

一方、自然公園の選定対象自体に里地里山を組み込む動きも最近見られる。環境省では、時代に応じて高く評価される自然の風景は多様化しているという認識の下、現在のニーズに照らし、国立・国定公園指定のあり方の見直しを進めているが、その中で、里地里山は、特に都市近郊において稀少性を増してきていることから、評価検討の対象とされている<sup>(44)</sup>。

#### (iv) 自然再生推進法

平成13年7月「21世紀『環の国』づくり会議」報告<sup>(45)</sup>において、環境の視点からこれまでの公共事業のあり方を見直し、順応的生態系管理の手法を取り入れて積極的に自然を再生する「自然再生型公共事業」の都市と農山漁村にお

(42) 平成19年3月末現在、原生自然環境保全地域は全国で5箇所、自然環境保全地域は10箇所が指定されたにとどまる（環境省〈<http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/datalist/index.html>〉）。

(43) 環境省『自然公園法の改正について』〈<http://www.env.go.jp/nature/np/law/>〉を本稿執筆に際し適宜参照した。

(44) 国立・国定公園の指定及び管理運営に関する検討会『国立・国定公園の指定及び管理運営に関する提言—時代に応える自然公園を求めて—』平成19年3月〈[http://www.env.go.jp/press/file\\_view.php?serial=9288&hou\\_id=8136](http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=9288&hou_id=8136)〉

(45) 首相官邸ウェブサイト〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/wanokuni/010710/report.html>〉

ける推進が謳われるなど、自然と共生する持続可能な社会の実現が重要視され始めた状況を受け、自然再生推進法（平成14年法律第148号）が平成14年12月議員立法により成立した。同法でいう「自然再生」とは、過去に損なわれた生態系その他自然環境を取り戻すことを目的とし、地域の多様な主体が参加して自然環境を保全、再生、創出等することを指す（第2条）。ここでいう「自然」には、原生自然等の限定が加わることなく、里地、里山が条文上明確に含まれる。また、自然再生事業の実施者には行政機関の他、地域住民、NPOが想定されている。

自然再生事業の手順としては、実施者がまず、地域住民、NPO、土地所有者、行政機関等から構成される自然再生協議会を組織する。自然再生協議会では、政府が策定する自然再生基本方針に基づき自然再生全体構想を作成するとともに、実施計画を策定し、実施に係る連絡調整を行うことになる。平成19年3月までに全国で12の自然再生事業実施計画が作成されている<sup>(46)</sup>が、里山としては、全国で最初に、大阪府岸和田市の神於山（このやま）の保全・再生を目指した実施計画が平成17年6月にまとめられている。この実施計画<sup>(47)</sup>は、手入れが行き届かなくなり、竹林やくずに覆われる等植生

が急激に変化、荒廃しつつあった里山の状況を受け、山本来の樹種を保全育成し、里山の生態系を再生することを長期的目標とし、短期的には竹林の適正な整備を目標とするものである。この再生事業は、ボランティアグループ神於山保全くらぶの保全活動（森林整備、環境学習）と大阪府の治山事業（生活環境保全林整備）から構成されるが、民間企業の環境CSR（Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任）活動の一環として、平成18年2月以来シャープ株式会社が植栽等に参加している点もユニークである。

神於山再生事業は、岸和田市有林を中心としたものであるが、一般的な私有地を対象とする場合は、補償や買い上げに膨大な費用を要することから自然再生事業の着手は容易ではない。また、自然再生推進法でいう自然の「保全」の概念はあくまで再生事業の文脈に限定され、現に残されている里地里山の保全活動へは、原則として適用がない点に留意を要する。

### (3) 野生生物の保護・生物多様性の保全関連法と里地里山

野生生物あるいは生物多様性の保護保全に関連する法としては、表2に示すものがある<sup>(48)</sup>。

表2 野生生物の保護と生物多様性の保全関連法

法律題名〔含通称〕	保護地区・規制対象等
種の保存法	生息地等保護区 <sup>注1</sup>
鳥獣保護法	鳥獣保護区 <sup>注2</sup>
外来生物法	特定外来生物の指定
カルタヘナ法	遺伝子組換え生物の承認
文化財保護法	動物生息地、植物群落、天然保護区域 <sup>注3</sup> 等

（出典）筆者作成。下記注における指定数のデータは、環境省インターネット自然研究所のウェブサイト〈<http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/datalist/index.html>〉による。

注1）指定数7種9か所、計約885ha（平成19年10月現在）。

注2）指定数（国）66か所、計約54.8万ha（平成19年11月現在）。

注3）保護すべき天然記念物に富んだ代表的な一定の区域を指す（昭和26年文化財保護委員会告示第2号）。

(46) 環境省ウェブサイト 〈[http://www.env.go.jp/press/file\\_view.php?serial=9407&hou\\_id=8223](http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=9407&hou_id=8223)〉

(47) 神於山保全活用推進協議会のウェブサイト 〈<http://www.city.kishiwada.osaka.jp/hp/m/m302/05gyousei/0501kounoyamakyougikai/0501kounoyamakyougikai.htm>〉を本項執筆に際して適宜参照した。

(48) これらは、(2)で示した自然保護関係法のカテゴリーにも分類され得るが、説明の便宜上項を分けた。なお、法には該当しないが、便宜上生物多様性国家戦略を本項で説明するとともに、文化財保護法については説明を略した。

これらは一見里地里山の保全との関連が薄いようにも見えるが、次の点から重要である。

- ① 里地里山の保全の重要な目的の一つに、生物多様性の保全があげられ、我が国において両者は実態的に不可分の関係にあること。
- ② 野生生物の保護及び生物多様性の保全に向けた諸制度は、里地里山の保全それ自体にも有効な場合があること。

野生生物の保護・生物多様性の保全に関する主要法律を、各法に規定される「保護区」を中心に、以下に紹介する。

#### (i) 種の保存法

絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成4年法律第75号。本節において「種の保存法」という。）では、生息地等保護区の制度を用意している。この制度により希少野生動植物種の保存のため必要がある場合は、その個体の生息地又は生育地及びこれらと一体的にその保護を図る必要のある区域であって、種の保存のため重要と認められるものについて生息地等保護区として指定することができる（第36条）。当該保護区は、届出制の監視地区と、原生自然環境保全地域や自然公園特別保護地区とほぼ同等の、より行為規制の厳しい許可制による管理地区（営巣地、産卵地、重要な採餌等）から構成され、管理地区内にはさらに立入制限地区の指定が可能である。

この地区指定制度により、結果として里地里山の保全にも有効な作用が得られることになるが、平成19年10月現在、善王寺長岡（京都府京丹後市丘陵地）アベサンショウウオ生息地保護区等全国で7種9か所が指定されたにとどまる。

#### (ii) 鳥獣保護法

里地里山との関わりが深い鳥獣についても、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（平成14年法律第88号。本節において「鳥獣保護法」という。）においては、鳥獣保護区の制度が用意

されている。鳥獣保護区内では、鳥獣の捕獲が禁止され（第9条）、さらに特別保護地区の指定を受けた場合は、許可制の行為規制がかかる（第29条）。

なお、近年里地里山等においては鳥獣による深刻な被害も訴えられているところであり、これに対応するため、対象鳥獣の捕獲等に関する権限の市町村長への委譲を可能にする「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」（平成19年法律第134号）が成立した。

#### (iii) 生物多様性国家戦略

生物多様性国家戦略は、生物の多様性に関する条約（平成5年条約第9号。以下「生物多様性条約」という。）に対し、我が国における国内対応の一環として策定されたものである。生物多様性条約は、1992年リオ・デ・ジャネイロで開催された国連環境開発会議（通称：地球サミット）において、気候変動に関する国際連合枠組条約（平成6年条約第6号）とともに採択され、1993年12月に発効した。締約国数は我が国を含めて現在190である<sup>(49)</sup>。本条約は生物多様性の保全、その構成要素の持続可能な利用、遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分、の3点を目的（第1条）とする枠組み条約の性格を持ち、締約国は第6条の規定に従い生物多様性国家戦略を策定することにより、具体的な政策対応を図ることになる。

我が国は、平成7年に最初の国家戦略を策定後、平成14年に新戦略を、さらに平成19年11月に第三次戦略を策定している。里地里山の保全は、生物多様性の保全と密接に結びつくことから、かねてより同戦略においても重要な位置づけがなされており、第三次戦略においては、生物多様性からみた国土のグランドデザインを描く一環として里地里山を取り上げている<sup>(50)</sup>。同戦略は法律ではない<sup>(51)</sup>が、里地里山を直接規定する法が存在していない現状においては、

(49) 2008年1月現在。生物多様性条約ウェブサイト〈<http://www.cbd.int/convention/parties/list.shtml>〉

(50) 環境省 前掲注(38), pp.46-48.

里地里山に関する最も高いレベルの国の対応を示したものと位置づけられる。

また、農林水産省も平成19年7月、生物多様性保全を重視した農林水産業を強力に推し進めるため『農林水産省生物多様性戦略』<sup>(52)</sup>を策定した。この中では、不適切な肥料・農薬の使用の抑制による、あるいは鳥獣被害を軽減するための、里地里山の整備・保全の推進に触れられている<sup>(53)</sup>。

#### (iv) 外来生物法

特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律（平成16年法律第78号。本節において「外来生物法」という。）は、セイタカアワダチソウ<sup>(54)</sup>等繁殖力・再生力が強く、近年里地里山でも問題になっている外来生物による生態系、人の生命身体、農林水産業等への被害を防止し、生物多様性の保全を図ることを目的としたものである。そのような被害を惹起するおそれのある海外起源の外来生物は特定外来生物として政令で指定され、飼養、栽培、保管及び運搬（第4条）、輸入（第7条）、譲渡（第8条）が原則禁止される。また、必要な場合は防除が行われる（第11条）。

#### (v) カルタヘナ法

遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律（平成15年法律第97号。本節において「カルタヘナ法」という。）は、「生物の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書」（平成15年条約第7号）の発効と同時に施行されたものである。遺伝子組換え生物等の使用等による生物多様性への影響防止を目的とし、使用形態を環境

中への拡散を防止しないで行う「第1種使用等」と環境中への拡散を防止しつつ行う「第2種使用等」に分け、前者は主務大臣の承認、後者は確認を受ける形で対応措置をとることとされている（法第2章第1節及び同第2節）。

カルタヘナ法に基づきこれまで承認されたイネ・トウモロコシ等遺伝子組換え生物の数は、使用期間が終了したものを含め、118件<sup>(55)</sup>である。遺伝子組換え生物等の里地里山の自然環境又は野生生物への影響を未然に防ぐため、科学的知見の集積に努めるとともに、予防原則に基づくアプローチをさらに適切に進める必要がある。

#### (4) 農林業関係法における里地里山

##### (i) 森林・林業基本法、森林法

森林・林業基本法（昭和39年法律第161号）は、旧林業基本法が平成13年に改正されたものである。林業の振興、木材生産の効率化に傾注した従来の施策の方向を転換し、森林の有する多面的機能の持続的発揮が国民生活及び国民経済の安定に欠くことのできないものであるとしている（第2条）。森林の多面的機能には、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、公衆の保健に加え、1997年に採択された京都議定書の流れも受け、地球温暖化の防止も含めている。この改正により、従来型の木材生産施策では経済性に乏しく、施策の対象とすることが困難であった里山林についても、我が国の森林政策の枠組みに取り入れることが可能になったと考えられる。

なお、森林法も、森林・林業基本法の成立に

(51) 第三次生物多様性国家戦略は、従来の「地球環境保全に関する関係閣僚会議」による策定の形式から閣議決定に「格上げ」された。

(52) 農林水産省ウェブサイト〈<http://www.maff.go.jp/kanky/senryaku/pdf/honbun.pdf>〉

(53) 同上, pp.5-10.

(54) セイタカアワダチソウ自体は特定外来生物の指定を現在受けていないが、生態系に悪影響を及ぼしうるとして、利用に関わる個人や事業者等に対し適切な取扱いについて普及啓発が必要な『要注意外来生物リスト』（環境省ウェブサイト〈<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=6261>〉）に掲載されている。

(55) 環境省バイオセーフティクリアリングハウスのウェブサイト〈<https://ch.biodic.go.jp/bch/OpenSearch.do>〉平成20年1月現在。

に伴い改正され、森林の多面的機能の発揮にも一定の配慮がなされるようになった。

#### (ii) 食料・農業・農村基本法

食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）は、旧農業基本法の廃止を受けて制定されたものであるが、農業の有する自然保護の側面も取り入れられ、第3条においては農業の多面的機能の発揮が謳われている。ここで多面的機能とは、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる農産物供給機能以外の機能を指し、里地里山の保全の上で非常に高い重要性を有する。さらに、第4条で、農業の自然循環機能（農業生産活動が自然界における生物を介在する物質の循環に依存し、かつ、これを促進する機能をいう。）の維持増進による農業の持続的な発展に言及している点も重要である。

#### (iii) 入会林野近代化法

入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律（昭和41年法律第126号。本節では「入会林野近代化法」という。）によって、江戸期以来里地里山の利用、保安全管理において特に重要な役割を果たしてきた入会に係る権利は農林業上の利用を増進するため消滅させられ、所有権又は地上権、賃借権その他の近代的な権利に切り替える措置が助長されることとなった。入会権が解消された林野の経営形態は、①法人形態（生産森林組合、農事組合、商事会社等）、②個人

形態、③共有形態の3つに整理される<sup>(56)</sup>が、面積比率で過半に達する生産森林組合の経営の現状は不振を極めているといわれる<sup>(57)</sup>。この状況を受け、矢野達雄氏は、もともと入会権の有した環境保全機能である、①自然の再生機能に依拠しながら資源の循環的利用を可能にする入会集団の掟＝ルールが存在、②入会権の特質（全員一致の慣習）による開発抑止効果等に着目し、生産森林組合の活性化、入会集団への法人格の付与等による里山保全策を提起している<sup>(58)</sup>が、集落自体の存続が危ぶまれる中、入会地維持に向け周辺・都市住民の果たしうる協力的役割について触れている点が特に重要である。入会の伝統を生かした新たなルールづくりを行っていくことが今後の課題と思われる。

#### (5) 都市関係法における里地里山

##### (i) 都市緑地法

都市緑地法（昭和48年法律第72号）は、都市における緑地の保全及び緑化の推進により、良好な都市環境の形成を図り、健康で文化的な都市生活の確保に寄与することを目的としている<sup>(59)</sup>。なお、本法における「緑地」とは、樹林地、草地、水辺地、岩石地等である（第3条第1項）。平成16年の改正<sup>(60)</sup>により導入された「緑地保全地域」は、改正前の緑地保全地区が「許可制」による現状凍結的な保全制度であり、都市近郊に今も多く残る里地里山の保全あるいは大都市近郊地域における自然再生という政策

<sup>(56)</sup> 室田武・三俣学『入会林野とコモンズ』日本評論社、2004、p.21。

<sup>(57)</sup> 矢野達雄「入会権の現代的再生を」『都市問題』97巻11号、2006.11、pp.63-71。矢野氏は、愛媛大学法文学部教授（本参照文献の執筆時の所属）。

<sup>(58)</sup> 同上

<sup>(59)</sup> 三大都市圏の緑地の保全に関しては、都市緑地法とは別に、首都圏近郊緑地保全法（昭和41年法律第101号）、近畿圏の保全区域の整備に関する法律（昭和42年法律第103号）、中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律（昭和42年法律第102号）などがある。前二法においては、国土交通大臣が、近郊緑地保全区域を指定できるものとし、さらに、同区域内の土地のうち一定の条件に該当するものは、特別緑地保全地区として都市計画に定めることができる。

<sup>(60)</sup> 改正後の都市緑地法を解説したものとして、国土交通省『公園緑地行政の新たな展開』（<http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/keikan/pdf/toshiyokuchi-kaisei.pdf>）；国土交通省監修『新しい都市緑地法・都市公園法』ぎょうせい、2005；国土交通省『都市緑地法運用指針』2004（[http://www.mlit.go.jp/crd/city/park/siryoku/dl/pdf/t\\_ryoku\\_unyou.pdf](http://www.mlit.go.jp/crd/city/park/siryoku/dl/pdf/t_ryoku_unyou.pdf)）等がある。本稿執筆に際しても適宜参照した。

課題の解決にはすぐわないことから創設された(第5条)。土地所有者が一定の土地利用を行うことを容認しつつ、それと調和した緑地の保全措置が必要との考え方に立ち、許可制より緩やかな「届出・命令制」を採用している(第8条)。同地域が定められたときは、個々の緑地の実情に応じて都道府県は行為規制(工作物の新築・宅地の造成・木竹の伐採等に対するもの)の基準を含めた「緑地保全計画」を策定しなければならず(第6条)、基準に従い、一定の場合には保全のため禁止、制限、必要な措置を命令することができる(第8条第2項)。行為規制に対し、通常生ずべき損失の補償は行われる(第10条)が、土地の買取申し出はできない。

また、里地里山の保全に向けては、行為規制のみでは十分でなく、生物多様性の確保の観点からも緑地の積極的な管理が重要である。この点に関しては、地方公共団体又は緑地管理機構<sup>(61)</sup>が土地所有者等と緑地の管理(下草刈等)のための協定を締結し、土地所有者等に代わり緑地の保安全管理を行う「管理協定制度」が設けられている(法第3章第4節)。なお、管理協定が締結されている土地については相続税の減免措置がある。また、平成18年の法改正により、上記諸制度の対象区域が従来の都市計画区域内のみから、準都市計画区域にも拡充された。今後は導入間もないこれら制度の有効活用を促進する必要がある。

## (ii) 景観法

景観法(平成16年法律第110号)は、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため景観自体の整備・保全を目的とする、総合的という観点では我が国で初めての法律であ

り<sup>(62)</sup>、農林水産・国土交通・環境各省が共管している。同法により、市町村は都市計画区域又は準都市計画区域内の土地の区域について、都市計画として優れた景観形成を図る地区として、景観地区を定めることができるようになった(第61条)。また、都市計画区域及び準都市計画区域外で良好な景観が形成され、保全を図る地区として、準景観地区を指定することもできる(第74条)。特に準景観地区については、農山村において、開発行為等の行為規制を通じて里地里山保全に向けた運用も可能と考えられる。

また、農山村における里地里山保全については、景観計画に係る景観計画区域のうち、農業振興地域内にあるものについて市町村が定めることができる景観農業振興地域整備計画(第55条)が活用可能であろう。これは景観と調和のとれた良好な営農条件の確保を図るべき区域について、棚田等農山村地域に特有な景観の保全・創出を目指す制度である。市町村長は土地が景観農業振興地域整備計画に従って利用されていない場合は、土地所有者等に勧告することができる(第56条)。加えて、農振法の特例として、農用地区域内の開発行為については、景観農業振興地域整備計画に従って利用されることが困難と判断される場合には、認められない(第58条)。

景観法に基づく上記諸制度についても、導入は緒についたばかりであり、その有効活用の促進を図る必要がある。その際、里地里山あるいは農村の景観を単なる観光商品とみなすのではなく、グリーンツーリズムなどを通じ都市住民も含めた交流を促し、地域振興につなげる視点

(61) 民間団体や市民による自発的な緑地の保全、緑化の一層の推進を図る観点から、一定の緑地整備・管理能力を有する公益法人又は特定非営利活動法人について都道府県知事がこれを指定し、管理協定に基づく緑地の管理主体、住民等の利用に供する認定緑化施設の整備・管理主体、市民緑地の設置・管理主体、緑地の買入れ・管理主体等として位置付け、また、当該買入れ業務の一環として特別緑地保全地区内の土地の買入れ・管理主体としても位置付ける制度(同上『都市緑地法運用指針』p.49)。

(62) 小林正「景観法―特に農業・林業地域の景観保全・形成に留意して―」『レファレンス』669号, 2006.10, pp. 5-17; 農林水産省『農の美』(http://www.maff.go.jp/nouson/seisaku/21j/keikannousin pamph.pdf)を本稿執筆に際し適宜参照した。

が重要と思われる。

### (6) 土地利用規制と里地里山の保全

これまで述べてきたように、我が国の自然保護の行政的手段としては、保全が必要な対象に地域指定を行い、その地域内での各種行為規制を行うことにより対応を図るといった規制的手法の採用が一般的である。その際に、法律の目的としてそもそも自然保護を直接の対象としているものと、行為規制を通じて、結果として、自

然保護に貢献可能なものに大別されるが、表3では、両者をあわせ、里地里山に適用可能と考えられる土地利用規制制度を有する主要法律等を整理一覧した。なお、同表では、通常の行為規制に加えて里地里山保全に有効な制度がある場合にはそれも付記した。

また、表3には掲げていないが、都市緑地法における特別緑地保全地区等、土地の買い上げによる保全制度を用意している法律も存在する。これら指定区域は重複することがあり、例

表3 土地利用規制に関連した法と里地里山保全

法律等題名 [含通称]	地域指定等	里地里山保全との関連性 <sup>注1</sup>
都市計画法	都市計画区域・準都市計画区域、区域区分 <sup>注2</sup> 、地域地区 <sup>注2</sup>	風致地区制度の活用等による保全。
都市緑地法	緑地保全地域、特別緑地保全地区	管理協定制制度・緑地管理機構・市民緑地制度の活用等による保全。
首都圏近郊緑地保全法 近畿圏の保全区域の整備に関する法律	近郊緑地保全区域、近郊緑地特別保全地区	管理協定制制度・緑地管理機構・市民緑地制度の活用等による保全。
都市公園法	各種都市公園	都市林（都市公園の一種）の活用による保全。
農振法	農用地区域	土地所有者等による協定制制度を活用した農業施設等の保全。
生産緑地法	生産緑地地区	税制上の優遇措置の適用可能性。
集落地域整備法	集落地域（集落地区計画の区域）	集落地区計画制度、農用地の保全等に関する協定制制度の活用。
森林法	保安林、保安施設地区	保安林（保健保安林、風致保安林等）指定制度の活用、「森林と人との共生林」に係る森林施業計画に関する支援措置（相続税の減額等）の利用等による保全。
国有林野管理経営規程	各種保護林	郷土の森等保護林制度の活用による保全。
自然公園法	国立公園 <sup>注3</sup> ・国定公園 <sup>注3</sup> ・都道府県立自然公園	風景地保護協定・公園管理団体制度の活用等による保全。
自然環境保全法	原生自然環境保全地域 自然環境保全地域 都道府県自然環境保全地域	原生自然あるいはそれに近い自然度の高い地域を対象とし、里地里山との関連は少ない。
景観法	景観地区・準景観地区	景観農業振興地域整備計画制度の活用等による保全。
文化財保護法	重要文化的景観	重要文化的景観選定と保存活用事業への経費補助・管理に関する勧告等による保全。
特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約	登録湿地	各種自然保護区等既存国内制度の活用。
世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約	自然遺産	各種自然保護区等既存国内制度の活用。

（出典）関東弁護士会連合会編著『里山保全の法制度・政策』創森社、2005；畠山武道『自然保護法講義 第2版』北海道大学出版会、2006。等を参考に筆者作成。

注1）地域指定に基づく各種行為規制・制限による保全効果に加え、活用可能な制度等を挙げた。

注2）区域区分は、市街化区域と市街化調整区域の区分を指す。地域地区は第一種低層住居専用地域など12種の用途地域の他、都市計画法が直接規定する風致地区や、各個別法による景観地区等から構成される。

注3）国立公園・国定公園は特別地域・海中公園地区・普通地域に区分され、特別地域内に景観維持のため特に必要のあるときは特別保護地区の指定が可能である。

えば国立・国定公園区域の森林のうち約54%が保安林に指定されている<sup>(63)</sup>。重複する地域については土地利用の調整を図っていく必要があると思われる。さらに、国土利用計画法の土地利用基本計画における5地域に対し、個別規制法に基づく諸計画は、土地利用基本計画に即して定められることとされている（同法第10条）ことから、これらの諸計画の上位にあって総合調整機能を果たす土地利用基本計画、加えて全国・都道府県・市町村の各国土利用計画を里地里山の有効な保全の観点から活用する必要もあると考えられる。

#### (7) 政府の各種計画と里地里山

本節で取り上げた法律等に定めがある環境基本計画等各種の計画・戦略において里地里山がどのように取り上げられているか、表4にまとめておく。

## 2 条例による里地里山の保全

前節では里地里山に適用可能な国レベルの制

度を整理してきたが、その効果的な保全を図るには、未だ次のような限界が一定程度存在するように思われる。

- ① 里地里山の保全に際しては、農地・樹林等当該区域を一体的に取り扱う保全計画を立案する必要があるが、景観法のようなアプローチが現れてはいるものの、個別の土地利用に応じた対応が主となっていること。また、関係法が多数に渡り、里地里山に関する統合的な運用が困難であること。
- ② 個別の土地利用関連法においては、各種の行為制限に基づく規制的手法の採用が一般的であり、里地里山のような二次的自然の保全に必要な積極的な管理の概念の導入、あるいは誘導的手法の採用が十分でないこと<sup>(64)</sup>。
- ③ 里地里山の保全はその立地に応じた社会的・歴史的条件の中で、地域毎の対策が必要とされていること。
- ④ 自然再生推進法のような試みはあるが、里地里山保全にあたって重要な、地域住民・

表4 政府の各種計画と里地里山の関連

法律等題名 [含通称]	対応する計画等	基本計画等における里地里山との関連
環境基本法	環境基本計画 (第三次. 平成18年4月閣議決定)	生物多様性の保全のための取組の一環として、自然資源の持続可能な利用のための適切な農林漁業活動や里地里山の保全への取組を挙げる。
食料・農業・農村基本法	食料・農業・農村基本計画 (平成17年3月閣議決定)	里地里山の明示はないが、環境保全を重視した施策の展開を基本にし、農村環境の保全・形成に配慮した基盤整備の実施、自然循環機能の維持増進として、環境規範の実践と先進的取組への支援・バイオマス利活用の推進、また、良好な農村景観の形成等を挙げる。
森林・林業基本法	森林・林業基本計画 (平成18年9月閣議決定)	地域と都市住民の連携による里山林の再生活動の促進を挙げる。
国土利用計画法	国土利用計画（全国計画） (第三次. 平成8年2月閣議決定)	里地里山の明示はないが、自然と共生する持続可能な国土利用の観点、特に生物の多様性が確保された自然の保全・創出とそのネットワーク化を挙げる。
生物多様性条約	生物多様性国家戦略 (第三次. 平成19年11月閣議決定)	田園地域・里地里山における、生物多様性保全をより重視した農業生産の推進、鳥獣被害を軽減するための里地里山の整備・保全の推進、希少な野生生物など自然とふれあえる空間づくりの推進、等を挙げる。

(出典) 各省庁のウェブサイトにおける当該計画記載箇所等に基づき筆者作成。

<sup>(63)</sup> 前掲注(44), 付属資料, pp.8-9.

<sup>(64)</sup> 最近の自然公園法や都市緑地法の改正にあたり、「管理」概念の導入が一部試みられてはいるが、具体的な成果に十分結びついていないとは言い難い状況である（「1 現行法における里地里山」を参照のこと）。

NPO等の役割が十分表現されていないこと。

上記のような課題に対処するためには、自治体レベルの取組みが重要になる。かねてより緑化推進、緑地保全に類する条例は全国で数多く策定されてきているところであるが、最近になり里地里山の保全を明確に目標化した条例の制定が見られるようになってきた。そこで本節では、条例を中心に代表的な各自治体の取組みを概観したい。

#### (1) 東京都の取組み

「東京における自然の保護と回復に関する条例」(平成12年東京都条例第216号)は昭和47年に制定された同名の条例の全部を改正したものである。改正により、東京都の保全地域に「森林環境保全地域」「里山保全地域」の2種が加わり、「自然環境保全地域」「歴史環境保全地域」「緑地保全地域」と合わせ、計5種となった。ここで里山保全地域は「雑木林、農地、湧水等が一体となって(下線筆者)多様な動植物が生息し、又は生育する良好な自然を形成することができると認められる丘陵斜面地及びその周辺の平坦地からなる地域で、その自然を回復し、保護することが必要な土地の区域」と定められている(第17条)。里山保全地域内においては、自然環境保全地域における特別地区に準ずる各種行為規制がかかり、工作物の新築・改築・増築、宅地造成・土地の開墾等の行為<sup>(65)</sup>に知事の許可が必要になる(第24条)。一方、管理の観点からは東京都の自然環境保全審議会が各保全地域について保全計画を調査審議することと

されている(第12条)。

平成19年12月現在、東京都は計46の保全地域を指定している<sup>(66)</sup>。里山保全地域に関しては、条例制定以来長く指定がなかったが、平成18年1月初めてあきる野市横沢入地域(約48.6万m<sup>2</sup>)が指定された。横沢入は武蔵野段丘の最奥部、五日市丘陵とそれに囲まれた盆地とからなる地域で、標高は約190mから310m程度であり、その保全に際しては、都民ボランティア、地域住民、農林業団体、地元市と都等で構成する協議会を設置して事業を進めることとされている<sup>(67)</sup>。東京都における保全活動の運営上一つ特徴的なのは、東京グリーンシップ・アクションと呼ばれる企業・NPO・都民ボランティア・東京都が連携して活動を行う仕組みを導入していることであり、横沢入地域も対象とされている<sup>(68)</sup>。企業はそのCSR活動の一環として参加し、1回の活動あたり25~50万円の費用を拠出、また、社員ボランティアを募り保全活動に加わる。NPOは企業提供資金を活用して保全活動を行い、東京都は活動場所や道具類の手配の役割を担っている。また、横沢入地域の活用方法としては、農・林業体験活動、環境学習活動の場としても想定されている点が重要である。

#### (2) 千葉県の取組み

「千葉県里山の保全、整備及び活用の促進に関する条例」(平成15年千葉県条例第5号)は都道府県レベルで初めて里山<sup>(69)</sup>保全を第一義的な目的として制定された条例で、特徴的な制度を有している<sup>(70)</sup>。その基本理念を示す第3条

(65) 許可が必要な行為中に、里山の管理上必須の作業である木竹の伐採が含まれることについては注意が必要である。

(66) 東京都ウェブサイト〈[http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sizen/hozentiiki/shitei\\_hyo.htm](http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sizen/hozentiiki/shitei_hyo.htm)〉

(67) 同上サイト〈<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sizen/hozentiiki/syukai/45yokosawairi.htm>〉

(68) 東京グリーンシップ・アクションのウェブサイト〈[http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sizen/kigyoutop/greenship\\_top.htm](http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sizen/kigyoutop/greenship_top.htm)〉

(69) 本条例で里山とは、「人が日常生活を営んでいる地域に隣接し、又は近接する土地のうち、人による維持若しくは管理がなされており、若しくはかつてなされていた一団の樹林地又はこれと草地、湿地、水辺地その他これらに類する状況にある土地とが一体となっている土地」をいう(第2条)。

においては、里山の保全等に際して、県、市町村、県民、里山活動団体及び土地所有者等が適正な分担の下に協同すべきことを謳っているが、ここで里山活動団体とは、里山の保全、整備及び活用に係る活動を積極的かつ主体的に行う団体をいい（第2条）、県が実施する保全等に関する施策に協力するよう努める、ともされる（第6条）。本条例は、里山活動団体の活動を促進する手段として、里山活動団体が土地所有者等と「里山活動協定」を締結する仕組みを設けている（第16条）。同協定は、対象区域、里山の保全、整備及び活用に係る活動に関する事項、協定有効期間等を定め、「協定が適当である」旨の知事の認定を受けることができる。

平成19年1月現在、65の協定が認定を受けているが、その活動内容としては、里山の維持管理の基本作業である下刈り、間伐の他、森林環境教育や景観整備、古代米やきのこ栽培に至るまで多岐に渡る。県は、協定締結を条件として里山活動団体への支援制度を設けており、協定締結に要する事務経費、里山の整備活用に要する機材等の経費に補助金を交付する。また、経済的な支援に加えて、活動に必要な技術等について講習会の開催や普及指導も行っている。

以上のような制度が一定の効果をあげる一方、農林業の担い手の減少や高齢化等の要因により、依然として放棄される里山の数に歯止めがかからないことから、千葉県では平成17年から「里山情報バンク制度」を運用している。これは、土地所有者による整備が困難になった里山の情報を県が収集の上、ホームページ等を通じて里山活動団体など意欲のあるものに提供し、県が協定の仲介まで行う制度である。平成19年5月現在52件の登録があり、交渉中9件、交渉成立1件となっている。また、里山の保全再生活動への企業参加も促すため、県有林（公

益保全林）を協定期間中企業が無償で使用した森林づくりを可能にする等、いくつかのプログラムを用意している。

千葉県の取組みは先進的なものであるが、東京都において見られるような里山における厳格な行為（開発）規制の規定が条例中には存在しないことに注意する必要がある。しかし、このことが逆に、多くの地域における実際的な保全活動を可能にしている面があるとも考えられる。

### (3) 大阪府の取組み

これまで見てきた条例では、里地里山における維持管理に重要な役割を果たしてきた農業の視点が乏しかったが、「大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例」（平成19年大阪府条例第72号）は、都市農業が発揮する多様な公益的機能に重点をおき、その振興を通じた農空間の保全を目的としている。ここで農空間とは、農地、里山、集落及び水路、ため池等の施設が一体として存する地域とされ（第2条）、公益的機能としては、安全な農産物の提供、洪水抑制等都市の安全性の維持向上、景観形成、農空間を通じた子どもたちの健全な育成、ヒートアイランド現象の緩和等が挙げられている（附則）。この公益性を発揮させるため必要なときは、生産緑地地区、農用地区域、市街化調整区域内の集団農地（5ha以上）等を「農空間保全地域」として指定することによって保全する農地（府内農地の概ね84%が対象<sup>(71)</sup>）を明確化し、実態調査の上保全と活用に関する施策を実施することとされる（第14条）。また、農地所有者や地域住民からなる「農空間づくり協議会」を組織し、農空間保全地域内の遊休農地の利用促進を図る（第18条）。これは、遊休農地が農空間の公益性を損なうおそれがあること

(70) 本項執筆に際し、千葉県農林水産部みどり推進課のウェブサイト〈<http://www.pref.chiba.lg.jp/nourinsui/11midori/index.html>〉を適宜参照した。

(71) 『「大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例」の概要』〈<http://www.pref.osaka.jp/nosei/jorei/gaiyou.htm>〉

から取られる措置である。

また、農家戸数が減少する中、里地里山を含む農空間の保全のためには担い手の確保を図る必要があるが、都市における小規模農家は、大規模農業を目指す国の制度には適合し難い面がある。そこで、小規模であっても地産地消に貢献する農業者等を認定し、その農業経営計画の実施を支援（第11条）する、大阪版の認定農業者制度を用意していることも特色として挙げることができる。ただ、都市農業振興の大きな圧迫要因である固定資産税、相続税等税制の問題など、国との調整は引き続き今後の課題であろう。

これらの他、神奈川県も「神奈川県里地里山の保全、再生及び活用の促進に関する条例」（平成19年神奈川県条例第61号）を制定した。同条例では、市町村長からの申し出により、保全等の対象になる里地里山保全等地域の選定を可能にする他、千葉県と類似した活動協定の知事による認定の仕組みを導入している。また、市町村においても「高知市里山保全条例」「神戸市人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」「嵐山町<sup>(72)</sup>里地里山づくり条例」等、里地里山を対象にした条例が近年多く見られるようになってきている。

### Ⅲ 里地里山保全に向けた新しい取り組み

これまで、里地里山の保全に向けた法制度を整理概観してきたが、法律においては従来型の自然保護に準じた規制的手法をベースに、各種の協定や土地買い上げ制度による管理等の手法を追加する形が取られていた。また、里地里山を主対象とした条例においても、二次的自然の

保全に必須の管理作業を担保するのに相当の考慮がみられたところである。本章では、必ずしも里地里山を主たる対象とするものではないものも含め、現在試みられつつある新たな保全・活用手法を検討する。

#### 1 経済的手法の導入による里地里山保全

環境政策の手法の一種として、補助金や租税・各種賦課金等を用いて市場を通じた間接的・誘導的な統制を行い、規制的手法の限界を補完する方法を経済的手法という<sup>(73)</sup>が、本節では、農業環境政策分野において、我が国においても最近試行的な導入が始まった環境支払い及び森林環境税を取り上げる。

##### (1) 環境支払い

環境支払いについて明確な定義はないが、岸康彦氏<sup>(74)</sup>によると、各種の農業環境政策のうち直接支払いという手法で行われるものをいう。ここで直接支払いとは、農業者の所得を増加させるために公的な機関から農業者に直接支払われる金員で、支払額は農業生産を増加させるインセンティブとされない水準とされる。米国では1980年代、農業の引き起こす環境問題とされた土壌浸食への対応を目的とした、土地の耕作禁止措置に対する補償制度として導入された<sup>(75)</sup>。EUにおいては、CAP（Common Agricultural Policy：共通農業政策）の1999年改革において農村開発政策が1つの柱となり、その中で環境支払いが本格的に位置づけられた<sup>(76)</sup>。スウェーデンでは、このEUの動きを受け、農業のもつ多面的機能（自然、生物多様性、文化環境の保全機能を含む。）へ着目した環境・農村振興計画（2000-06年）を策定したが、ここでは、環境支払いの対象として次のようなものが挙げら

(72) 埼玉県比企郡。嵐山町は、埼玉県のほぼ中央に位置しており、都心より60km圏にあたる。

(73) 大塚直『環境法』有斐閣、2006、pp.82-94。

(74) 岸康彦「農業環境支払いの潮流と地方の先進的試み」『農業研究』18号、2005.12、pp.127-128。岸氏は、(財)日本農業研究所研究員・農政ジャーナリスト。

(75) 服部信司「アメリカにおける農業環境政策の展開と保全保証計画の導入」『農業研究』同上、pp.168-173。

(76) 森田明「第1部 各国・地域の直接支払制度 I. EU」岸康彦編『世界の直接支払制度』農林統計協会、2006、p.16

れ、所定の管理条件の遵守により助成が行われる<sup>(77)</sup>。①半自然放牧地、②価値ある自然・文化遺産環境、③絶滅の危機にある在来種、④開放的で変化に富んだ農業景観、⑤トナカイ放牧地域における価値ある自然・文化遺産環境、等である。その中には、二次的自然のカテゴリーに該当するものも多く含まれる。助成の結果、好成績を収めている保全事例が多いといわれる。

EUの制度が我が国に直接移植可能なものではないが、我が国で平成19年度より品目横断的経営安定対策、米政策改革と並び、いわゆる農政改革3対策の一つとして導入された農地・水・環境保全向上対策は、明らかに環境支払いとしての側面を有している。ここで採用された農業環境政策では、自然生態系を保全する「資源保全施策」と農薬や化学肥料の使用を抑制する「農業生産環境施策」に分かれる<sup>(78)</sup>。里地里山保全に関しては特に前者が関連するが、その場合、支援（支払い）を受ける手順は以下のとおりである。①活動組織の設立（農業者だけでなく、地域住民・団体の参加が要件）、②活動計画の作成<sup>(79)</sup>、③計画について活動組織と市町村との協定締結・地域協議会による承認、④活動区域面積に応じて支援助給。支援交付金は国と地方自治体を合計すると、10a当り都府県水田の場合4,400円、畑2,800円、草地400円となっている<sup>(80)</sup>。平成18年度に実施されたモデル事業では、例えば、鹿児島県始良町住吉地区（いわゆる中山間農業地域にあたる。）において、地域

資源である竹炭を利用した水質浄化など、ホテルの生息可能な環境の再生等を目指した活動が行われている<sup>(81)</sup>。

また、農水省と環境省が連携し、平成18年度から行われている「農村景観・自然環境保全再生パイロット事業」も環境支払いの一種の試行事例とみることが可能である。これは、棚田や農業用水路の保全などによる景観形成、動植物の調査や湿地の造成等による自然環境の保全・再生に資する活動を行うNPO等に直接支援を行うものであり、主として農業振興地域であって、景観農業振興地域整備計画の区域、田園環境マスタープランの環境創造区域又は環境配慮区域が対象になる。平成18年度は、ため池におけるブラックバス等外来種の駆除等の田園地帯の再生活動を行う宮城県のNPO「シナイモツゴ郷の会」等の64活動が採択された<sup>(82)</sup>。

里地里山保全へ向け、林業従事者等も視野に収めた環境支払い制度の導入、あるいは現行制度の拡張は、特に保全の担い手へのインセンティブの付与という点で一定の有効性が予測される。既に中山間地域等直接支払制度<sup>(83)</sup>を活用した里地里山の保全例も一部に現れているところである<sup>(84)</sup>。しかし、里地里山の選定基準、支払い対象保全プログラムの里地里山に関する具体化など課題も多い。加えて、里山については先に触れたように、歴史的に入会等による共同利用の形がとられている例も多く、支払対象者の設定にも工夫が必要であろう。また、これは農林業に対する国等からの助成拡大にも

(77) 広田純一「5.1 スウェーデンの農業環境政策」畠山武道ほか編『生物多様性保全と環境政策』北海道大学出版会、2006、pp.220-258.

(78) 小林祐一「日本の新たな環境農業施策（その1）」『AFCフォーラム』665号、2006.4、pp.16-20.

(79) 国のガイドラインに沿う。これは必須項目である資源の適切な保管理のための「基礎部分」と、選択項目である「誘導部分」に分かれ、生態系保全や景観形成は後者に該当する。

(80) 農水省農村振興局・生産局『農地・水・農村環境の保全向上のために』[2007]、p.19。〈[http://www.maff.go.jp/nouti\\_mizu/190213tiikimuke\\_pam\\_a.pdf](http://www.maff.go.jp/nouti_mizu/190213tiikimuke_pam_a.pdf)〉

(81) 農水省農村振興局『農地・水・農村環境の保全向上に向けた活動計画事例集』2006、pp.25-26。〈[http://www.maff.go.jp/nouti\\_mizu/jouro\\_pam\\_a.pdf](http://www.maff.go.jp/nouti_mizu/jouro_pam_a.pdf)〉

(82) 農水省ウェブサイト〈[http://www.maff.go.jp/nouson/hozen\\_saisei/index.html](http://www.maff.go.jp/nouson/hozen_saisei/index.html)〉

(83) 条件不利地域を対象とした直接支払い制度である。

(84) 守友裕一「地域の農林家による里地保全」『都市問題』97巻11号、2006.11、pp.72-78.

相当することから、国民の理解を得ることも不可欠である。

## (2) 森林環境税

地方分権一括法の施行（平成12年4月）により、地方税法が改正され、法定外目的税制度が新設されるなど地方自治体の課税自主権が強化されたことを背景に、地方公共団体では森林環境税<sup>(85)</sup>を導入する動きが拡大している。平成15年4月に導入した高知県を皮切りに、平成19年現在、25の県が森林環境税を導入し、18府県が検討中という<sup>(86)</sup>。

神奈川県では、「水源環境を保全・再生するための個人県民超過課税」を平成19年度から5年間導入する<sup>(87)</sup>。具体的には、個人の均等割分300円に所得割上乘せ率0.025%分を加え、納税者1人当たり年額約950円、税収規模としては年間約38億円となる。税収用途を明確にするため、新たに特別会計と基金を創立し、「かながわ水環境保全・再生実行5か年計画」に位置づけられた水源の森林づくり事業の推進等12の事業に超過課税による財源を活用する。

荒廃しつつある里地里山の再生についても、農林業の多面的機能の担保という側面も含め、環境税の導入による対処を検討する必要があると思われる。その際には、森林環境税その他の法定外目的税の新設と税の用途を里地里山保全にも拡張するという方向性が重要であろう。また、OECD（経済協力開発機構）が自然環境と生物多様性分野において、我が国に対し保護地域の管理のため、資金メカニズム（土地の改変及び生息地への干渉に対する課徴金を財源とした自然

環境のための補償基金等）の確立を勧告<sup>(88)</sup>したように、地方公共団体に限らず、国としての対応も考慮すべきと思われる。

また、以上のような手法に加え、今後は、里山林のCO<sub>2</sub>吸収機能に着目し、カーボン・オフセットを活用した里地里山の整備も検討の必要があろう<sup>(89)</sup>。

## 2 新たな地域産業システムの構築

里地里山は伝統的に薪炭、肥料等の資源供給機能を果たしてきたが、近年になってその資源の多くが放棄されるようになってきている。しかし、一方で里山林の有する膨大なバイオマスに着目し、その活用により地域における循環型の産業システム構築を図る動きが現れつつある。

### (1) 循環型モデルの研究

上原三知氏らは、福岡市近郊に立地し、都市化が急激に進むと同時に里地里山の保全・活用が課題になっている新宮町の野地区の農村（当時人口99人・31世帯）を対象に、現地調査に基づく循環型地域モデルの考察を具体的に行っている<sup>(90)</sup>。ここでは、針葉樹林と広葉樹林から構成される対象地の里山林につき、年数回の共有林管理すら実施しえない現状に照らし、針葉林人工林に対しては、成長が進行した31年～60年生の間伐管理を進めることが木材資源の価値、水源涵養能力を高めること、景観・アメニティ・生態系保全の点からは、21年～40年生の広葉林二次林の伐採更新を優先すべきであることを前提として、持続的に得られる木質バイオ

85) 森林を水源涵養機能、土砂災害防止機能、生物多様性の保全、気候緩和機能、レクリエーションの場の提供など様々な公益的機能をもつものにとらえ、それらの機能を回復・維持するための森林整備事業を地方自治体が行い、その費用負担を住民に求めるもの。特に水源涵養機能に着目する場合、水源税と称される（「環境・持続社会」研究センターの定義による。〈<http://www.jacs.org/paco/shinrinzei.htm>〉）。

86) 石堂徹生「ルポルタージュ地方行政(4)導入広がる森林環境税」『地球環境』38巻12号、2007.11、pp.68-70。

87) 神奈川県ウェブサイト〈<http://www.pref.kanagawa.jp/kenzei/kaikaku/rinzi/zaigenan.htm>〉

88) OECD編（環境省監訳）『OECDレポート：日本の環境政策 新版』中央法規出版、2002、p.147。

89) カーボン・オフセットとは、排出量に見合ったCO<sub>2</sub>の削減活動に投資すること等により、排出されるCO<sub>2</sub>を埋め合わせるという考え方であるが、東京都港区が同あきる野市の森林整備に資金拠出を行うなどの実例が既に見られる（「街のCO<sub>2</sub> 山が肩代わり」『東京新聞』2007.10.4.）。

マスエネルギーの試算を行っている。結果としては、約190人分の家庭用電力、約300人分の家庭用熱エネルギーがミニマム値としても供給可能であり、地区内消費量を十分に賄うとしている。

また、日本全域を対象とした研究として、佐野寛氏らは、我が国における里山林の柴等可採生産力を8百万t乾物<sup>(91)</sup>/年と試算し、民生関係に限定の上、里山住民の熱需要（給湯・厨房・暖房）、電力需要、食糧需要と自給可能性を検討した結果、熱需要は充足可能であり、販売余力も生じるとする一方、電力需要について潜在資源としては充分あるが、小規模木質火力発電の低効率性の解決が課題としている<sup>(92)</sup>。また、日本においては急傾斜林からの資源搬出に多大なコストを要する問題に対し、里山林の場合は産出地と需要地の近接によりエネルギー損失を一定程度回避可能とするとともに、柴材等の無動力搬出技術の検討も行っている。

## (2) バイオマスタウン構想

我が国は、平成14年12月「バイオマス・ニッポン総合戦略」を策定し、さらに京都議定書の発効等情勢の変化を受ける形で平成18年3月その見直しを行い、バイオマスの活用に向けて国家的な取組みを進めている。見直しの中では、林地残材等の未利用バイオマスの利活用モデルの構築、地域の取組を推進する人材の育成、バイオマス製品の需要拡大の促進等を行い、バイオマスタウン構築の加速化等を図るための施策を推進することとされた。ここでバイオマスタウンとは、「域内において、広く地域の関係者

の連携の下、バイオマスの発生から利用までが効率的なプロセスで結ばれた総合的利活用システムが構築され、安定的かつ適正なバイオマス利活用が行われているか、あるいは今後行われることが見込まれる地域<sup>(93)</sup>」をいい、市町村が自ら構想書を作成し、関係7府省から構成されるバイオマス・ニッポン総合戦略推進会議で検討の結果、基準に合致していればバイオマスタウンとして公表され、各種助成を受けることが可能となる。平成22年における500市町村の実現が目標とされており、平成19年11月現在104件が公表されている<sup>(94)</sup>。

群馬県川場村、兵庫県豊岡市、広島県庄原市等、構想中に里山を組み込んだ事例は多く見られ、木質ペレットの普及導入、木質チップボイラーによる熱供給など木質バイオマスの利活用が共通のテーマとなりつつある。今後具体的な木質バイオマス施設、システムの導入とその運営評価が課題となろう。

## 3 政府による最近の施策

ここで、これまで取り上げた事例も含め、里地里山保全に関する政府の最近の施策をまとめておく（表5）。

### おわりに

これまで検討してきた里地里山の保全に向けた今後の課題をまとめると、次のようになる。

- ① 土地利用規制関連法等既存制度の包括的活用の促進
- ② 地域の実情に即する条例の活用

<sup>(90)</sup> 上原三知ほか「都市近郊里地・里山林の保全・活用による潜在的生産力とその循環型地域モデル」『ランドスケープ研究』68巻5号、2005.3、pp.545-550。上原氏は、九州芸術工科大学大学院芸術工学研究科（本参照文献の執筆時の所属）。

<sup>(91)</sup> 植物の生体重から水分を取り除いた残りの換算値。

<sup>(92)</sup> 佐野寛ほか「エネルギー自立性を高める新里山システム」『日本エネルギー学会誌』85巻1号、2006.1、pp.42-48。佐野氏は、地球エネルギーシステム研究所（本参照文献の執筆時の所属）。なお、佐野氏らは、食糧に関しては、山林放牧の活用という条件付きながら一定の自給が達成可能としている。

<sup>(93)</sup> 農林水産省『バイオマスタウン構想基本方針』[2004]〈[http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20040830\\_press\\_1.pdf](http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20040830_press_1.pdf)〉

<sup>(94)</sup> 農林水産省『農林水産省環境報告書 2007』2007、p.19。〈<http://www.maff.go.jp/kankyo/2007report/index.html>〉

表5 里地里山保全に関連した近年の政府による主な施策

関係省庁	里地里山保全に関連した近年の主な施策
農林水産省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・里山エリア再生交付金事業（花粉・竹侵入・鳥獣害等の里山における問題に柔軟な対応を図るため、地域の裁量を拡大し、居住地周辺の森林や居住基盤に関する整備を総合的に実施するもの）</li> <li>・上下流連携いきいき流域プロジェクト（里山林を含めた森林保全活動等を支援するため都道府県境を越える圏域における流域上下流の連携を図るもの）</li> <li>・田園環境整備マスタープラン（土地改良法の改正に伴い、農業農村整備事業の実施に際し、中長期的な地域環境のあり方や環境配慮の基本方針等を各市町村が取りまとめたもの）</li> <li>・田んぼの生きもの調査（田周辺の生態系を把握し、その保全手法を探るもの、環境省と連携）</li> <li>・農地・水・環境保全向上対策</li> <li>・農村景観・自然環境保全再生パイロット事業（環境省と連携）</li> <li>・バイオマスタウン構想</li> </ul>
環境省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・里地里山保全・再生モデル事業（全国の代表的なタイプ毎に保全及び再生に取り組むための実践的手法や体制、普及啓発、環境学習活動等のあり方について具体的な検討を行うもの）</li> <li>・里地里山・里親プラン事業（団塊世代都市住民等がNPO・ボランティア活動に容易に参加可能とするため、場所や専門家の斡旋を行うもの）、「里なび」ホームページの開設</li> <li>・日本の里地里山30－保全活動コンテスト－（里地里山の様々な保全活動団体を選定、全国に広く紹介することによって普及啓発を図るもの）</li> <li>・『21世紀環境立国戦略』の策定（我が国の自然観や社会・行政のシステムなど自然共生の智慧と伝統を活かしつつ、現代の智慧や技術を統合した自然共生社会づくりを、里地里山を例に世界に発信することを戦略の一部とする）</li> <li>・SATOYAMAイニシアティブ推進事業（平成20年度開始。未来に引き継ぎたい重要な里地里山の選定を進め、地域資源の利活用、希少種の保護等への多様な主体の参加促進を通じ、地域の自立的な取組が進む仕組みを再構築するもの）</li> </ul>

（出典）各省庁のウェブサイト、白書の当該事業記載箇所等に基づき筆者作成。

- ③ 保全の担い手（特に農林業従事者）の確保に向けた各種誘導的・契約的施策の導入
- ④ 都市住民、周辺住民も取り込んだ実効性のある仕組みづくり
- ⑤ NPOに加え、企業も参入可能な制度の導入
- ⑥ バイオマス等新しい技術の導入と地域循環的な産業システムの研究
- ⑦ 全国の里地里山に関する情報の一元的集約
- ⑧ 保全対象とする里地里山の選択と限られた資源の集中的投入

とりわけ、行政における体制を整備し、これらの施策を一貫したパースペクティブの下で実施することが必要であろう。また、施策の導入に際しては、国民の十分な理解を得ることが不可欠であり、国民全体の資産としての里地里山、あるいは生物多様性の価値を国民自ら認識するような広報普及活動も重要となる。

里地あるいは里山という言葉はもとより我が国における造語であるが、先にスウェーデンについて触れたように、農林業などの営みに伴い形成された二次的自然は世界的な拡がりをもつ。オーストラリアではアボリジニによって定期的に行われた野焼きによる土地管理活動（firestick farming：燃え木農業）により生物多様性が維持されてきたといわれ<sup>(95)</sup>、中国雲南省の少数民族であるハニ族の山をめぐる資源利用形態は我が国のかつての里山を彷彿とさせる<sup>(96)</sup>。「21世紀環境立国戦略」（平成19年6月閣議決定）<sup>(97)</sup>が示すように、里地里山の保全に関する我が国の経験・ノウハウをモデル化の上、世界に向けて発信し、国際的なネットワークを形成していくことによって、自然と共生する新しい持続可能な社会の形成に貢献することが我が国の責務と思われる。

（こてら しょういち 農林環境課）

(95) デボラ・B・ローズ（保苺実訳）『生命の大地』平凡社、2003、pp.149-161.

(96) 須藤護「中国雲南省・少数民族の山の利用」丸山・宮浦編 前掲注(3)、pp.180-200.

(97) 環境省ウェブサイト〈[http://www.env.go.jp/guide/info/21c\\_ens/index.html](http://www.env.go.jp/guide/info/21c_ens/index.html)〉