

# 里山保全に向けた土地利用規制

武内和彦

(たけうち かずひこ)

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

三瓶由紀

(さんべい ゆき)

東京大学大学院農学生命科学研究科博士課程

開発の波にさらされてきた里山をどのように保全すべきか。

土地利用規制による保全の効果や

規制に関わる課題を検証するとともに

里山保全に向けた土地利用規制のあり方を提起する。

## 1 里山の捉え方と本論の目的

「里山」に対する関心が、近年ますます高まっている。今世紀に入り、20世紀型の開発主導による地域づくりにかえて、環境保全と経済成長の調和に立った持続可能な地域づくりが指向されはじめ、多面的な環境空間としての里山の保全が重要視されるようになった。

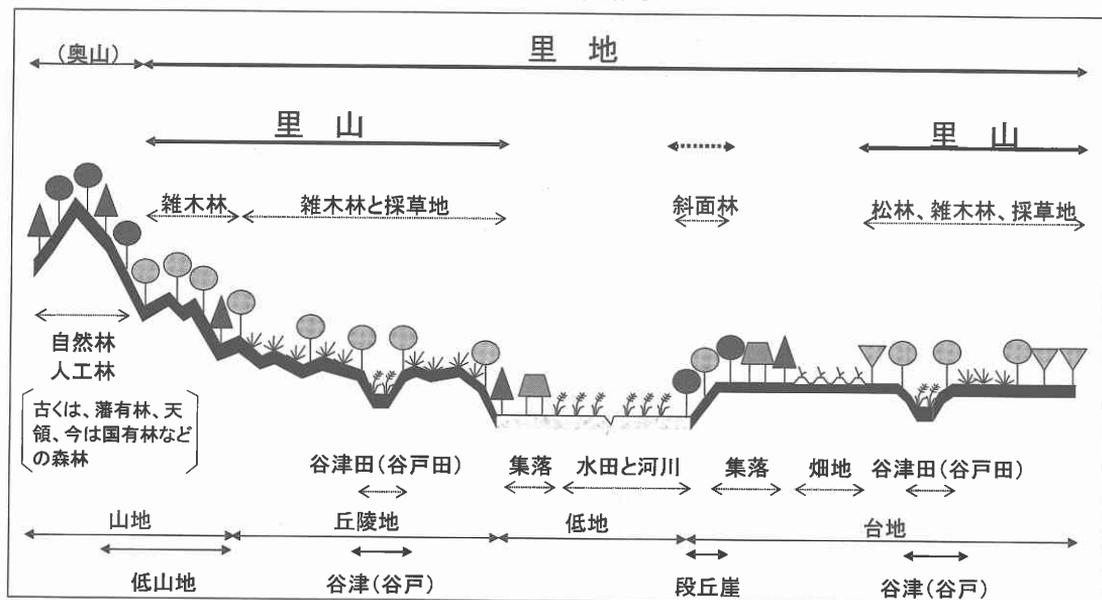
そもそも、里山が注目されるようになったのは、住宅地やレジャー用地をはじめとする大規模な都市開発が里山におよんだことによる。その背景には、1960年代以降、化石燃料や化学肥料が急速に普及し、薪炭林や農用林としての里山の機能が著しく低下したという事実がある。比較的まとまった面積をもって維持されてきた里山は、大規模開発の絶好の候補地となったのである。

ところで、里山という言葉が人口に膾炙したのは、そうした大規模開発により里山が失われていくことに対する危機意識がもたらし

たものと考えられる。里山という言葉は、森林生態学者の四手井綱英が、農用林を分かりやすく表現するため、「山里」を逆にして「里山」と命名したものであり、その普及は、里山がふるさとの原風景を彷彿とさせるイメージを醸し出すことに人々が魅せられた結果によるものと思われる。

里山という言葉は、その後、様々な立場の人々によって使われるようになり、その言葉の意味する内容も、単に薪炭林や農用林にとどまらず、広く伝統的な農村景観にまでおよぶようになった。その結果、里山という同じ言葉を使っても、立場によって意味する内容が異なるという問題も生じてきた。そこで私たちは里山を、伝統的な薪炭利用や農用利用あるいは採草利用がされてきた二次林や二次草地に限定して用いることを提唱した（武内ほか編，2001）。ここでいう二次林や二次草地は、自然林や自然草地と異なり、人間の影響を受けてはじめて成立する植生のことであり、その維持には人間の適正な管理が不可欠

図1 里山の概念



※山本(2000)に基づき、武内ほか(2001)が作成

- 自然林
- ▲ 人工林
- 雑木林
- ▲ アカマツ林
- ⇩ 採草地
- 🌾 水田
- 🌾 畑地
- 🏠 集落

である。

一方、里山とともに、農地、ため池、集落などを含む伝統的な農村景観に対して私たちは、「里地」という用語を用いるべきであると提案した。里山と里地は、前者が比較的均質な二次的自然を捉えたものであるのに対し、後者は異質な土地利用の集合を捉えたものである。こうした里山と里地の捉え方を模式的に表したものが図1である。この捉え方は、二次的自然の保全を重要視したわが国の新・生物多様性国家戦略（環境省，2002）に反映された。さらに環境省は、両者を一体的に捉える視点から、「里地里山」という用語を用いることが多い。

本論では、上述の里山・里地の定義にもとづき、関東近郊を事例に、里山が開発の波に洗われた過程を追跡するとともに、その保全に対して土地利用規制が果たす役割とその効果を検証する。同時に、今後の里山保全を進

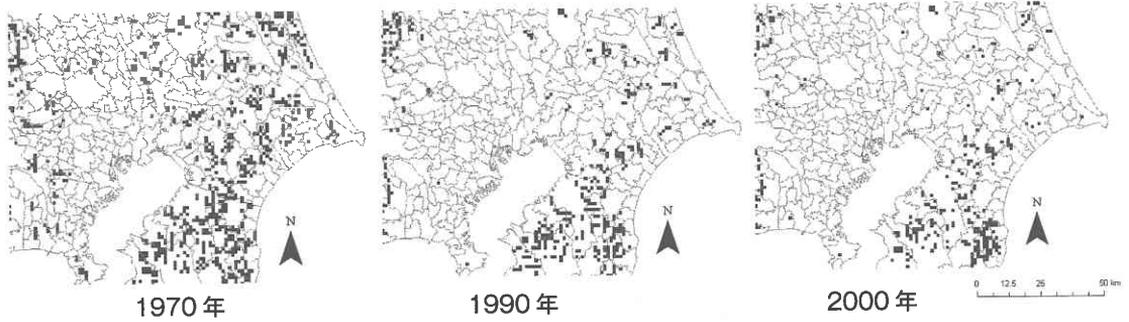
めていく際に、土地利用規制はどうあるべきかについて提言を行う。

## 2 関東近郊の里山の変遷

東京を擁する関東は、20世紀後半の高度経済成長期において、わが国でもっとも市街化が急速に進展した地域である。とくに、放射状にのびる鉄道沿線では、郊外に至るまで住宅地開発が進められてきた。その結果、郊外に残されてきた里山が大規模な住宅地開発の対象となったのである。

図2は、1970年、1990年、2000年の3時点における関東近郊における里山の分布を示したものである。この図を作成するにあたっては、「周辺の市街化が激しくなく農地と結びついた森林」を里山として認定した。具体的には、土地利用に関する数値情報（国土数値情報）を、森林・農地・市街地に統合し、

図2 関東近郊の里山とその分布変化



まず森林のみを抽出し、それらのうち、周辺の土地利用について、市街化が50%未満であり、森林・農地それぞれが20%以上存在する場所を里山とみなした。

この図から、1970年時点では、房総丘陵から下総台地にかけての丘陵・台地帯や関東山地近傍の丘陵帯において、広く里山が分布していたことがわかる。その後、1970年から1990年にかけて、首都圏20~50km圏を中心に里山の減少が急速にすすみ、2000年現在では、残存する里山の大部分は、都心から50km以上離れた房総丘陵から下総台地の縁辺部にまとまって残されている。

また、関東近郊における里山の面積とその割合は、1970年は約800km<sup>2</sup>(7.0%)であったのに対し、1990年は約390km<sup>2</sup>(3.4%)へと減少し、2000年にはさらに約290km<sup>2</sup>(2.6%)へと減少した。1970年から1990年にかけての里山の減少速度は毎年約20km<sup>2</sup>であり、1990年から2000年にかけては毎年約10km<sup>2</sup>と、里山の減少傾向は続いているが、その速度は明らかに鈍化している。

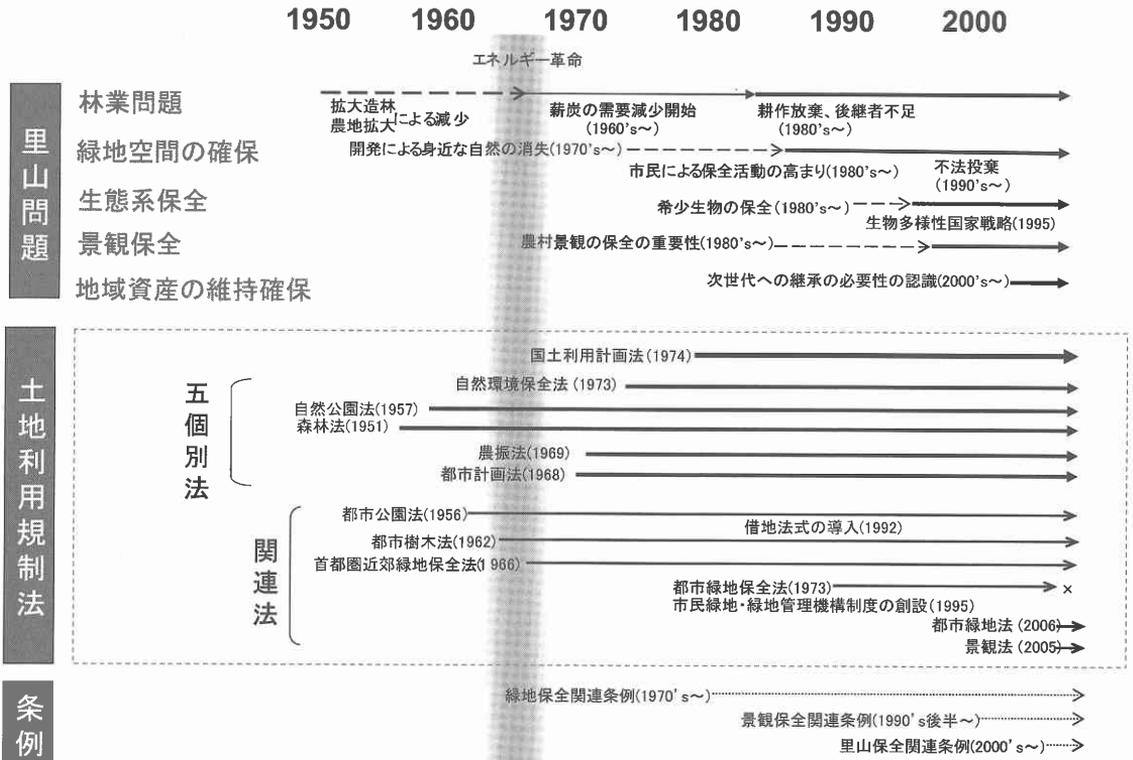
1970年から1990年にかけての里山の急激な減少は、日本住宅公団のような公的な開発組織が大規模な住宅地開発にのりだしてから、とりわけ顕著になった。とくに、丘陵地のような本来大規模な住宅地開発には適していない場所も、地形改変を伴う土木工事によって、

開発地への転換が可能化され、その結果、比較的良好な二次的自然域として、まとまって残っていた丘陵地の里山も、大規模な住宅地開発の対象と化し、消失の憂き目にあうこととなった。

東京西郊の多摩丘陵をはじめとする丘陵地群は、そのような里山開発がもっともすすんだ場所であり、初期の開発では、大規模な土地造成により丘陵地が人工台地に改変され宅地化がすすめられた。その結果、里山の自然は、植生のみならず地形や土壌を含めて、その根底から破壊された。自然保護グループからは、こうした里山の開発がもたらす自然の喪失への批判の声が沸き起こった。

このような自然保護への意識の高まりを背景に、開発事業者は徐々に、斜面林や源流域の森林を保全するなどの措置を講じはじめたのである。一方で、遅々としてではあるが、地方自治体が里山を公的に保全する試みも始まった。例えば、東京都が丘陵地に開設した都立公園には、都立公園最大の里山を標榜する野山北・六道山公園、ボランティアが二次林の管理を担う桜ヶ丘公園など、里山を保全の対象とした公園が多数含まれている。また市民グループも、里山保全活動に関心を寄せるようになり、残された里山の維持管理に積極的にのりだしはじめた。里山は本来、コナラやクヌギなどの落葉樹高木、ツツジ類など

図3 里山問題と土地利用規制の流れ



の野生花木、カタクリなどの野草などからなる、生物多様性の高い空間であり、このような里山の自然を維持するためには、人間の関与が不可欠である。しかし、里山の多くは燃料革命・肥料革命以降放置され、二次的自然が育む生物多様性は減少した。里山の維持管理の必要性に気付いた市民グループが率先して、生物多様性を回復させるための里山管理に取り組みはじめたのである。

### 3 里山保全の法的枠組みと土地利用規制の流れ

わが国では、土地利用を規制する主な法律として、自然環境保全法、自然公園法、森林法、農業地域の振興に関する法律（農振法）、都市計画法が制定されている。これら五個別

法によって、自然環境保全地域、自然公園地域、森林地域、農業地域、都市地域が定められ、それぞれの地域ごとに土地利用の方向付けがなされている。また関連法として、首都圏近郊緑地保全法、都市緑地法、都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律などがあり、指定区域内における樹木の伐採や土地の形状の変更など、特定区域の土地利用規制について定めている。また最近では、国土交通省、農林水産省、環境省、文化庁共同所管により景観法が制定され、景観という新たな観点からの土地利用規制も可能となった。

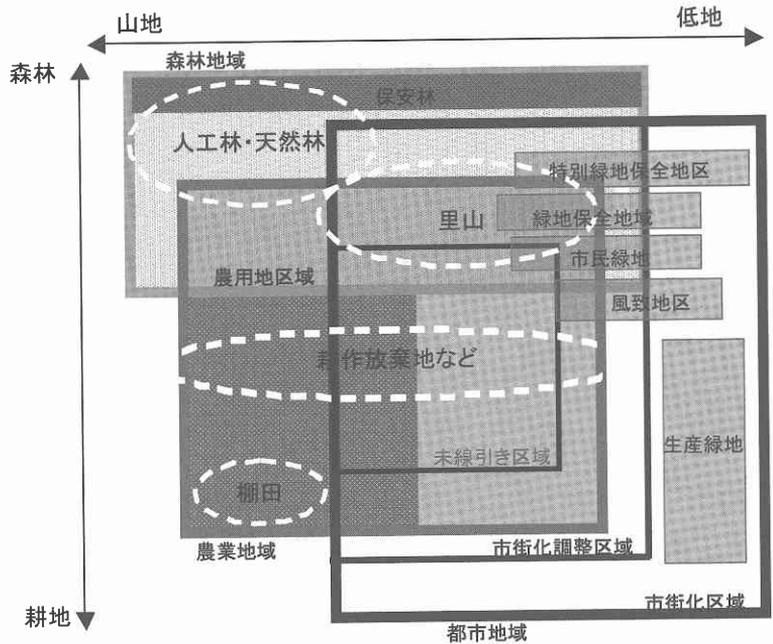
土地利用規制に関連する省庁は、上述のような法制度をもちいて里山の保全に取り組んできた。その一例として、狭山近郊緑地保全区域があげられる。狭山丘陵は、里山の自然

と景観に触れることができる首都圏を代表する自然環境として知られ、1967年に近郊緑地保全区域に指定された。その後、開発の危機にさらされながらも、地域の大半は市街化の波を逃れ、現在に至るまで緑地としてまもられている。

しかし、これらの土地利用規制制度も問題を内包していないわけではない。例えば、五個別法については、森林法の主対象がスギ・ヒノキ等の人工林であり、農振法の主対象が農用地であるなど、里山が主対象となっていないため、有効な保全策に結びつきにくい(図4)。また、五個別法の適用範囲には一部に重複がみられ、そうした場所では、異なる目的を持つ法体系のもとにおかれるため、保全や活用の方針が明確に示されない。また五個別法の個別的運用は縦割り行政の弊害につながり、担当部署間の調整を困難なものとしている。国土利用計画法に定められた土地利用基本計画は、本来それらを束ねる上位計画であるはずだが、現実には重複実態をそのまま容認したに過ぎない。

こうした五個別法を補うために関連法が定められている。しかし、関連法による地域指定制度の対象は、国土面積の0.5%~0.05%と非常に限られた地域にとどまり(図5)、全国土の40%近くを占めるともいわれる里地里山(環境省, 2006)に対しては十分に適用しえないと考えられる。すなわち、一部の代表的な里山を点として保全するためには有効であっても、身近でありふれた里山を含む

図4 五個別法・関連法による土地利用規制の流れ

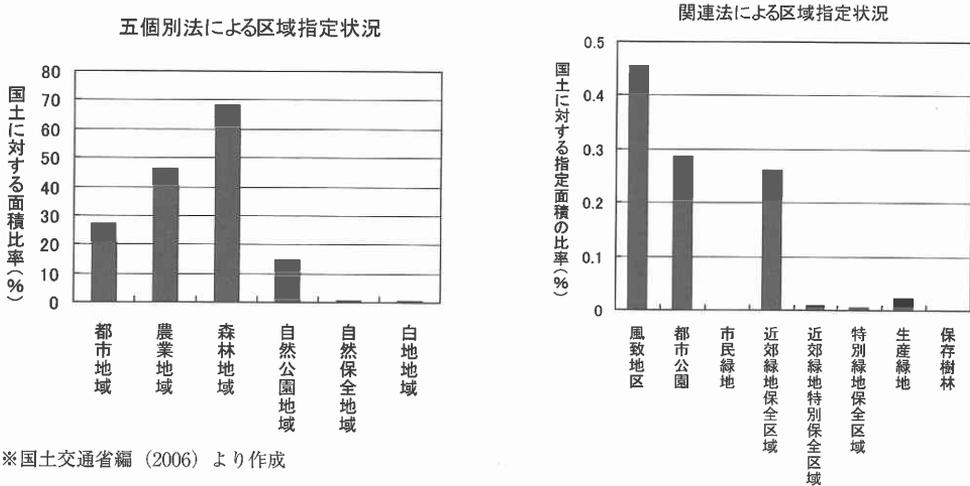


地域全体を対象として保全していくための手法としては不十分である。同時に、これらの制度では規制的手法に重点がおかれ、里山の保全に不可欠な管理的手法への対応が不十分であったため、管理不足による生物多様性の低下などの問題に対応できなかった。

最近になって、これら関連法を改善する動きがみられはじめた。1973年に制定された都市緑地保全法は、2006年に都市緑地法として全改正されたが、その目的は都市において保全される里山のような緑地と、創出される公園のような緑地を一体的に整備していくためである。また、景観法は五個別法の枠をこえた景観計画区域を設けるなどを通じて良好な景観の形成を促すものであるが、その対象の中には里山や棚田のような伝統的な景観も含まれている。

しかし、2006年4月1日現在で、景観行政団体として指定されている市町村は116団体、そのうち景観計画策定済みの景観行政団

図5 五個別法と関連法の施行面積（2005年3月末時点）



体は13団体のみにとどまっている（国土交通省記者発表）。都市緑地法および景観法はともに、その施行は端を発したばかりであり、里山保全にむけて活用していくためには、地方自治体による運用を促すという問題が依然として残されている。

このような現状を鑑みると、五個別法・関連法は里山保全上重要な法制度ではあるものの、新たな見直しを検討しない限り、里山を全体として、またその質の維持まで含め、保全することは困難である、という図式が浮かび上がってくる。加えて、新・生物多様性国家戦略や環境基本計画などにみられるように、国の基本方針としては、里地里山の重要性は何度も強調されてきたにもかかわらず、現在にいたるまで里山の生態系保全を直接的な目的とした立法措置は講じられていないという問題もある。

これらの問題を克服し、新時代の里山保全を実現するために、国の法体系を補完すべく制定されているのが都道府県や市町村による里山関連条例である。とくに近年は地方分権がすすみ、地方においてそれぞれの地域特性を踏まえた施策の展開が期待されている。里

山のような地域性の高い対象を保全していくうえで、地方自治体の役割は極めて大きく、それらが独自に策定する条例の意義も大きい。

## 4 里山保全における条例の役割

地方自治体による条例策定の具体的な取り組みとして、市町村条例による里山保全の萌芽的な動きについて紹介しよう。ここでは、農林業センサス（農林水産省HP）に基づき、山林・自然草地在存在する集落のうち、保全を行っている農業集落をとりあげる。保全を行っている集落は、2000年には全体の集落の14.5%であった。それが、2005年には19.1%へと増加している（図6）。これらの集落のうち、保全の根拠を県条例、市町村条例、地域住民協定のいずれに求めているかの調査結果によれば、市町村条例に求めているものは、2000年から2005年にかけて1.69倍に増加しているのに対し、県条例は1.12倍、地域住民協定1.53倍、となっている。このことから市町村条例に保全根拠を求める集落の増加率が大きくなっていることがわかる。また、これらの集落における、保全の目的は、

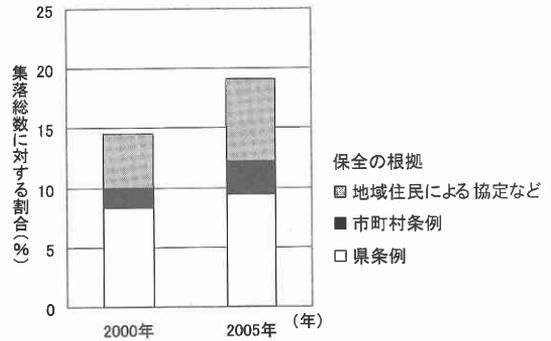
国土保全・水資源保全から、生息する生物の保全、景観保全、観光資源の保全に移行していることも、近年の変化の特徴としてみる事ができる（図7）。

これらの事実から、市町村条例活用の動きは数としては少ないものの活発化してきていることが伺える。さらにその内容からも、景観の保全や地域資源としての保全の必要性が高まりつつあると考えられる。今後は里山の保全を、単に里山という空間の確保にとどめるのではなく、生態系保全、景観保全、地域資産の維持といった観点から質的保全が達成できるように、条例の内容を展開させていく必要があると思われる。

しかし、市町村条例の活用には問題も潜んでいる。とくに、里山の保全はその性質上、同時に土地所有権への制約に繋がる。条例が策定されても、必要最小限の規制という原則が足かせとなり、法的な規制力を強化することが難しい。その結果、条例を制定しても土地利用規制は困難であり、土地所有者に対しては里山保全を推奨するにとどまらざるをえない。

こうした問題を克服するには、土地等所有者の受忍が得られるための土壌づくりが必要であり、そのためには、里山や里地の社会的機能の認識を普及させていく努力が不可欠である。それと並び、地域住民が自らの主体的な意思による地域づくりを推進するための保全意識の醸成も肝要である。地域に住む人々が里山を誇りに思えるような新たな地域の豊かさに関する価値観の確立が求められる。

図6 保全を行っている集落の比率とその保全の根拠（農作業センサスに基づく）



※農林水産省 HP より作成

## 5 実効力のある里山保全を目指して

今後、土地利用規制も含めて里山保全を有効にすすめていくためには、まず、五個別法を里山保全にさらに活用する可能性を検討すべきである。例えば、国土利用計画法の全国計画・都道府県計画・市町村国土利用計画、地域の土地利用全体を調整する計画として、それぞれの自治体が有効活用する方策が考えられる。また、従来あまり活用されていない法律の適用範囲を広げていくという方策も考えられる。一例として提案するとすれば自然環境保全法の自然環境保全地域の指定対象を原生的な自然から里山的な自然へと広げることによって、都市近郊においても自然環境保全地区を指定し、国が主導して国土スケールで重要な里山の保全施策を推進することが可能となるのではないかと。

関連法についても、その適用のあり方を検討していく必要がある。例えば都市緑地法で、里山を点としてとらえるのではなく、里山と都市緑地を結ぶ生態系ネットワークの一部としての視点から保全することにより、より生態

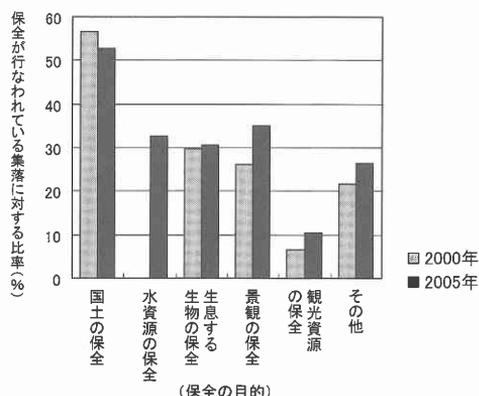
系保全の観点強化されると考えられる。景観法についても、単なる視覚的な価値に重きをおくのではなく、景観を人間と自然のかかわりの結果と捉え、そのかわりを維持・回復するような新たな社会システムの構築への一端をにうことが期待される。

また、地方自治体が定める条例については、総合計画や市町村計画といった包括的な枠組みの中で里山を位置付けるとともに、里山の新たな役割に注目した活用方策を十分検討し、その保全策を定めていく必要がある。同時に、現在は曖昧となっている地域資産としての里山の価値を評価する仕組みを検討し、住民の理解と同意を得ていくためのシステムを導入することは極めて重要な課題であると考えられる。

さらに、里山保全が地域の誇りや豊かなライフスタイルを提供する場としての意義を有している点も重要である。こうした重要性の認識を高めるには、単に制度を制定するだけでは不十分であり、住民自身が里山の重要性を自ら認識出来るような啓発活動が求められる。そのことは、住民が里山管理の担い手として、新たな役割を演じるうえでの前提条件となる。

里山はわが国が誇るべき伝統的な人間と自然の共働産物であり、歴史に裏付けられた文化的な景観でもある。里山の減少が鈍化し、逆にその保全への意欲が高まってきたことは望ましい兆候である。しかし、東京近郊でみたように、残された里山は極めて少なくなっているのが現状である。わが国全体を見渡しても、保全を必要とする里山については早急にその保全策を明示しない限り、その減少を食い止めることは困難であろう。里山は人間の適正な管理があってはじめて、その生態系

図7 保全目的別にみた集落の比率変化 (農林業センサスに基づく)



※2000年は国土・水資源の保全で1カテゴリ複数回答方式

※農林水産省 HP より作成

や景観が良好なものとして維持されていく。従って里山保全のためには、土地利用規制に関連する法律や条例の活用と、里山を健全なものとして維持する担い手の確保についての対策が急務であると考えられる。

#### 参考文献

- 武内和彦・鷲谷いづみ・恒川篤史編『里山の環境学』、東京大学出版会、2001年
- 山本勝利「里地におけるランドスケープ構造と植物相の変容に関する研究」、農業環境技術研究所報告、20、2000年、1—105頁
- 国土交通省編『土地白書平成18年版』国立印刷局、2006年
- 環境省編『新生物多様性国家戦略』国立印刷局、2002年
- 参考 Web サイト
- 国土交通省：国土数値情報ダウンロードサービス (<http://nlftp.mlit.go.jp/ksj/>)
- 同：記者発表サイト (<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/04/040427/02.pdf>)
- 農林水産省：農林業センサス2000—農業集落調査報告書— (<http://www.maff.go.jp/census/2000/sa04.html>)
- 同：農林業センサス2005結果概要—農山村地域調査— (<http://www.maff.go.jp/census/2005/index.html>)