

東京圏における里地保全に関連する条例の規定内容の把握

Characteristics of Ordinances Regarding Satochi Landscapes Conservation in The Greater Tokyo Area

三瓶 由紀* 武内 和彦*

Yuki SAMPEI Kazuhiko TAKEUCHI

Abstract : 'Satochi/Satoyama ordinances' have recently been frequently enacted. However, many local government entities have implemented legal systems enacting ordinances which designate green spaces or agricultural land which are to be preserved. This paper attempts to clarify the document characteristics of the ordinances designating conservation areas in the Greater Tokyo Area. We found that descriptions of these ordinances were classified into three groups, which were selection of target sites, designation as a conservation area and maintenance of a conservation area. We also found that multiple methods, which secure the implementation of those rules, were prescribed. These methods for assuring implementation were classified into two ways, procuring the land and maintenance. Most of the conservation ordinances had not been enacted for the direct purpose of conservation of secondary nature. However, many ordinances described not only procuring but also maintaining, which is essential for conserving secondary nature. We classified the conservation ordinances into three types based on their detail descriptions from the point of view of Satochi landscapes conservation. We suggest that the effect of ordinances on the conservation of Satochi landscapes should be evaluated for each type. And, this study covers only ordinance documents. Clarification of the state of implementation of these ordinances is also needed.

Keywords: *Satochi, conservation, ordinance*

キーワード: 里地, 保全, 条例

1. はじめに

わが国における土地利用調整は、主として国土利用計画法に基づく土地利用基本計画に即し、個別規制法により実施されてきた。しかし、これらの法律では、里地の代表的な問題とされる、小規模開発あるいは土地の改変を伴わない土地利用転換などによる緑地面積の減少、また農家の担い手の減少あるいは管理放棄などによる二次的自然の質の低下などは、対応が困難であるといわれている¹⁾。また、里地は里山・農地・集落などの複数の土地利用が相互に結びつけられ、自然への人間の働きかけにより維持されてきた空間である。その保全においては、土地の確保と管理の両面からの配慮に加え、地域を一体としてとらえることが必要とされている²⁾。しかし個別規制法では、原則として各々の土地利用に即して行政対応がなされるため、区域の一体的な保全が困難であると指摘されてきた³⁾。

折しも、1999年に地方分権推進一括整備法が制定され、条例制定権の対象が大幅に広げられた。市町村条例による土地利用調整の運用幅がひろがり、幾つかの自治体において里地里山保全条例が制定され始めている。しかしこれまでも、里地・里山という言葉こそ使われていないものの、これらの問題に対応するため、緑地や景観等を保全するための保全区域を条例等において規定し土地利用調整をはかる制度は地方自治体により運用されてきている。条例の特性把握に関する研究は近年数多くなされているが⁴⁾⁵⁾、里山里地の保全を念頭に既存条例を詳細項目にわたって整理した研究は非常に少ない。

そこで本研究では、里地の保全に重要とされる土地の確保・管理に言及している条項の詳細項目の整理を行うことで、東京圏における里地保全に寄与する既存条例の整備状況を広く把握することを目的としている。なお本研究のアプローチは、自然・環境・景観等の保全に関連する条例について、法規上の条項に限り、これらの具体的事例を収集することにより分析を進めるものである。

2. 調査対象

保全を目的とした自治法規には様々な形態が存在するが、本論では環境・景観・自然等の保全を目的とした保全区域の指定について規定した条例（以下「保全条例」と呼ぶ）を対象として扱う。自治行政執行過程における規約としては、条例以外にも、要綱、規程、通達、規則等が存在するが、議会承認に基づく法規化という観点から条例のみを対象とした。ただし、条例の執行過程における細目を規定する施行規則並びに要綱については、その内容のみを解析に使用した。なお法令の規定に基づき事務執行に関して定めた条例（機関委任条例等）は対象外とした。

対象地域としては、東京圏（東京、埼玉、千葉、神奈川）を選択した。これらの地域は里地里山が残存しつつも消失の危機に直面している地域とされている⁶⁾。条例の条文は、2004年9月末時点で、各自治体の公式webサイトで公開されていた例規集より収集した。島嶼部を除いた275自治体のうち約60%にあたる175の自治体で公開されており、そのうち111の自治体から144条例が収集された。それらにより規定されていた保全区域の種類は292であった。

3. 条例の条文構成の把握

(1) 条文の規定内容と構造

条例には数多くの条項が規定されており、同一の条例に複数の保全区域が規定されるなど、その内容は多岐にわたる。本論では里地保全に関連する条例の規定内容の把握を主たる目的としているため、土地の確保と管理の二側面から条文の内容を区分し、各面あるいは両面に関して具体的にどのような内容が規定されているか、既往文献による分類等を参考に整理を試みた。

佐藤⁷⁾の定義では、原則的に通則的規定と実体的規定、雑則規定、罰則規定の4種類に区分されるとされている。通則的規定では、目的や基本理念など、どのような理念に基づいて条例を制定しているかが定められる。さらに、実体的規定では、対象要件な

*東京大学大学院農学生命科学研究科

どの基本的な事項が定められるほか、一定行為に対する届出等の義務付けなど履行を確保するための手段が規定されらる。罰則もまた、履行を確保するための手段として位置付けられている。

杉野ら⁸⁾は、これら履行を確保するための手段を、担保手段として統合的に扱っている。本論においてもこれに準じ、基本的事項と担保手段の二つに分けて考察を進めることとする。

杉野ら⁸⁾は担保手段を大きく規制と誘導に区分している。規制は、一定の事柄を法規に基づき制限する手法とされ、行為制限あるいは行政手続きの義務付けに加え、それらを担保する行政指導や罰則などが該当するとしている。誘導は、助成金や褒章に加え、住民の自主的な活動に対する公的権威付け、協定などが該当するとしている。しかし、自治体行政において、住民発意であることは実効性に大きな影響を与えることが指摘されている⁹⁾。そこで本論では、規制・誘導を主分類とし、その中に自治組織や住民間協定の行政による認定など、住民発意によるもののうち条例において明文化されることにより一定の効力が発生すると考えられるものについては、副分類として「住民活動の認定」の項目を特に設け、これらの前提に基づき、収集した条例の条文を検証した。

その結果、基本的事項は、大きく三段階の過程に区分されると考えられた。第一段階では、どのような土地を保全区域として選定するかが対象要件において定められ、農地、樹林地などから対象要件に該当するものが抽出される。次に、所有者等の同意等に基づき保全区域として指定される。この段階ではじめて、保全区域として土地が一定の期間にわたり確保されることになる。最後に、指定を受けた土地の管理義務が誰に課されるのかが規定される。これにより、管理責任が、所有者/住民あるいは行政の、どちらに課されるか明確化される。

また、担保手段については土地の確保と管理の各段階で、規制・誘導をあわせて11手法が確認された(表-1)。土地の確保を担保する手法としては、規制では行政手続等による指定解除の抑制、さらにそれを担保するものとして、行政指導や罰則などの制裁措置が規定されていた。また誘導では保全区域への指定に伴う減免税あるいは助成金の支給が該当すると考えられた。さらに住民発意の活動に対する認定としては、住民からの指定申請の可能化が考えられた。管理を担保する手法では、規制では一定行為の制限およびそれを担保する行政命令や罰則等、誘導では一定の管理行為に対する助成金の支給が該当すると考えられた。また住民発意の活動の認定については、住民あるいは地域団体の定める協定・

表-1 分類ごとの担保手段の具体的記述

分類	副分類	具体的内容	行政指導等
土地の確保	規制	A.土地所有・権利譲渡に関する行政手続の義務付け 届出・許可	行政指導 助言、指導 勧告 K.制裁措置 公表 罰則
	誘導	B.保全区域への指定に伴う減免税 都市計画税、固定資産税	
		C.保全区域への指定に伴う助成 奨励金、補助金、助成金	
	住民活動の認可	D.住民/住民団体による保全区域への指定申請の可能化	
管理	規制	E.一定行為に関する行政手続の義務付け (届出・事前協議・許可・禁止) 伐採、断根、剥ひ等 土地の形状の変更、土地の開墾等 建築物の新・増・改築 動植物の採取 現状維持に影響を及ぼす行為	行政指導 助言、指導 勧告 J.行政命令 中止命令 現状回復命令 K.制裁措置 公表 罰則
	住民活動の認可	F.住民策定による地域計画/基準/規則の認定	行政指導 助言、指導 勧告
		G.保全区域内の樹木等の維持管理に対する助成金の支給 H.地域団体による保全活動への助成金の支給	
	住民活動の認可	I.住民による管理に関する協定締結の可能化	

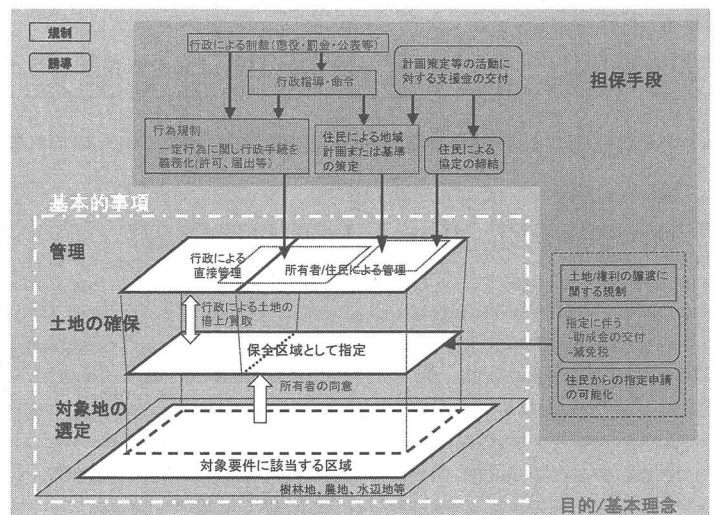


図-1 条例の条文構成の概要

一定基準・規制事項を自治体が認定するものが考えられた。これらの関係をまとめたものを図1に示す。

(2) 里地保全との関連性

里山は「二次的自然」をおもな構成要素としていることは広く認識されている。また里地は、里山、農地、農村集落等からなる農村景観であるとされている²⁾。そこで本研究では、自然あるいは自然環境、緑地、景観の保全をはかる条例を里地里山に間接的に関連するものと考えた。さらにそのうち、二次的自然(農地、二次林、ふるさとの森、屋敷林)あるいは二次的自然景観(農村景観、里山景観)の保全を、里地里山の保全に直接的に関連するものと認識し、調査をすすめた。また、上述のように、里地は里山・農地・集落などの複数の土地利用が相互に結びつけられた空間であり、保全に際しては、土地の確保と管理の両面からの配慮に加え、地域を一体としてとらえることが必要とされている。

この前提を踏まえ、条例と里地保全との関係において、特に重要となる項目としては、目的では二次的自然の保全を目的としているか、対象要件では二次的自然を対象となしうるか、あるいは、地域を一体的に保全区域に指定しうるか、が考えられた。担保手段では、区域の指定に関する規定だけでなく、樹林や農地等の管理による維持をもあわせて規定しているのか、さらに規制内容が緑地あるいは景観とどう関連付けられているかを明らかにする必要があると考えられた。

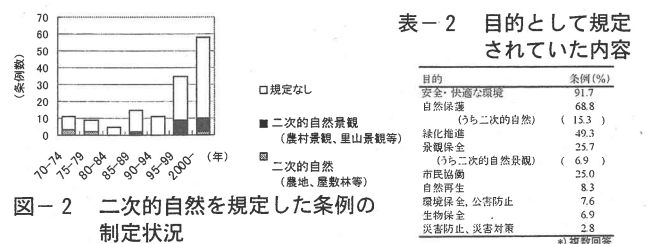


図-2 二次的自然を規定した条例の制定状況

4. 条例の規定内容の把握

(1) 目的/基本理念

条文の表現において、前文、目的、責務、基本理念等の項目で目的として規定されている内容をまとめた。複数の目的を規定している場合、その全てを集計に含めた。結果を表-2に示す。多く見られた順に安全・快適な環境、自然保護、緑化推進、市民協働、景観保全、自然再生、環境保全、生物保全、災害対策となっている。そのうち、里地里山に関連する、二次的自然の保全(雑木林、農地、屋敷林など)、二次的自然景観の保全(田園風景、

農村景観など), について規定しているものを抽出したところ, それぞれ 15.3%, 6.9%であった。これらの条例の制定年度を図-2 に示した。なお, 条文の改正はしばしば行われているが, 目的に関する条項が改正されている条例は確認されなかった。

(2) 基本的事項

対象要件は土地利用と規模が規定されている。土地利用に関しては, その記述に基づき大きく 1) 単独の土地利用を規定したもの, 2) 複数の土地利用を規定したもの, 3) 土地利用に関する規定のないもの, の 3 つに区分されると考えられた。単独の土地利用を規定したものは, 更に市街地, 樹林地, 農地の 3 タイプが確認された。複数の土地利用を規定したものとして, 樹林地およびその周辺の居住地や農地など複数の土地利用で一体的に構成される区域, が確認された。規定がないものとしては, 協定に定めるとするもの, 生物の生息地等, の 2 タイプが確認された (図-3)。

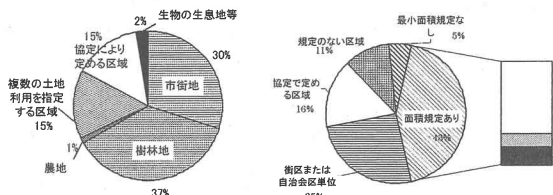


図-3 対象要件 (土地利用タイプ)

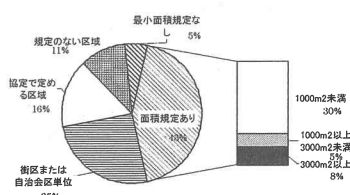


図-4 対象規模に関する規定状況

なお, 二次的自然に関する記述としては, 谷戸の景観や斜面林など里地に特有のものがいくつかみられたものの, 全体に占める割合は非常に低かった。また二次林を保全対象とする旨を明記しているものは確認されなかった。

規模に関する規定を整理したところ, 1) 面積規定があるもの, 2) 特に重要な地域として面積に関わらず指定できるよう最小面積を定めないもの, 3) 街区または自治会区単位で指定するもの, 4) 協定により規模を規定するもの, 5) 規模に関する規定がないもの, に分けられると考えられた。内訳を図-4 に示す。約半数が面積規模を規定しているか, 最小面積を定めないとしていた。残りのほとんどは, 街区単位の指定または協定により規定するものであった。面積規定をしているものについて詳細を確認したと

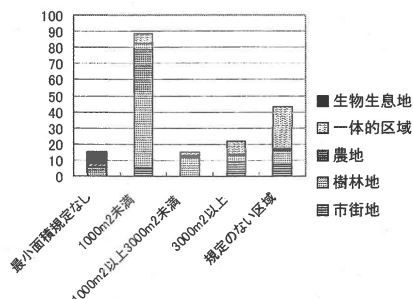


図-5 面積規模と土地利用タイプの関係

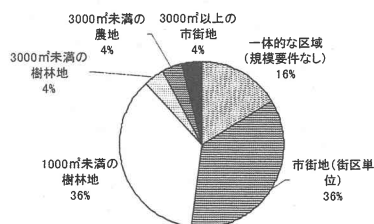


図-6 二次的自然を目的にあげている条例の対象要件

表-3 担保手段の規定状況

指定に対する担保	(%)
規制	
A. 土地/権利の譲渡の規制	30.0
誘導	
B. 指定に伴う助成金の支給	11.0
C. 指定に伴う減免税	2.4
D. 市民からの指定の申請の可能化	31.4
管理に対する担保	
規制	
E. 一定行為の規制	54.1
(J) うち行政命令を伴うもの (20.3)	
(K) うち罰則を伴うもの (19.7)	
F. 市民による計画/基準の策定	16.6
誘導	
G. 維持管理に対する助成金の支給	15.9
H. 地域団体への助成金の支給	2.4
I. 協定の締結	15.9

*) 複数回答

表-5 個数ごとの担保手段の組合せの詳細 (3個以内の場合)

1個	2個	3個	
A 1	A+E 11	A-E-B 7	E+D+F 1
B 2	A+F 12	C 1	D+K 2
C 2	A+K 1	D 4	F+J 3
D 4	C+E 1	G 2	G+H 1
E 16	D+G 20	H 8	G+K 1
F 0	D+H 5	J 5	H+K 2
G 12	D+J 1	K 1	J+K 7
H 4	E+F 2		
I 1	E+H 3	B+E-D 1	A+J-K 1
J 0	E+I 1	H 1	A+D+H 1
K 7	H+K 1	J 3	B+K-G 1
	I-F 1		C+J-K 1
			D+H+G 1
			D+J+I-F 2

ころ, 1000㎡未満のものが大半を占めていた。

また, 土地利用のタイプと面積規模の規定との関係について, 協定により定めるとするもの以外について確認した (図-5)。面積規定のあるものは, 樹林地のみを対象とするものの占める割合が多かった。複数の土地利用を一体的に指定できる区域は面積規模を定めないものが多かった。

さらに, 目的で二次的自然の保全をあげているものと, 対象要件との関係を確認したところ, そのほとんどは, 街区単位で市街地を指定するもの, または, 1000㎡未満の樹林地であり, 一体的に指定できると規定しているものは少なかった。

(3) 担保手段

確認された担保手段の規定状況を表-4 に示す。もっとも多く規定されていた手法は一定行為の制限であり, 過半を超える保全区域において規定されていた。次いで多かったのは, 住民からの指定申請の可能化, 土地または権利譲渡の規制であった。

担保手法に土地確保または管理のどちらのタイプを規定しているのか, あるいは両者の組合せを規定しているのかについて確認したところ, 担保手段が2個以上の場合, 土地の確保と管理, 両方のタイプの担保手段を組み合わせ使用している保全区域の割合は非常に高かった (図-7)。

表-4 担保手段の使用個数

個数	保全区域 (%)
0	15.8
1	18.8
2	23.6
3	19.5
4	17.8
5	4.1
6	0.4

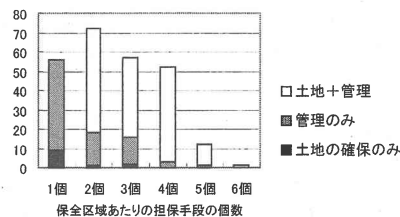


図-7 担保手段の個数と土地の確保/管理タイプの規定状況

また, 保全区域ごとに, 規定されていた担保手段の数を確認したところ, 3個以下が8割を占め, ほとんどの保全区域では, 比較的少ない数の担保手段で対応されていることが明らかとなった (表-4)。そこで, 使用されている担保手段が3個以内の場合について, 土地の確保と管理の組合せの詳細を確認した (表-5)。担保手段が1個と限られている場合, その多くは一定行為の規制か維持管理に対する助成金の支給であった。2個の場合, 半数以上が住民による指定の申請と, 住民間の協定あるいは住民による計画/基準の策定という, 住民による活動の認定のみで構成される組合せであった。それ以外は一定行為の制限と土地の確保に関連する手法の組合せがほとんどであった。3個では9割近くが一定行為の制限にその他の手法を組み合わせ使用している。

一定行為の制限では複数の項目が確認されているが, そのうちの9割近くで木竹の伐採や土地の形状の変更, 現状維持に影響を及ぼす行為などの, 里地保全に関連する項目の規定がなされていた。

また, 二次的自然の保全を目的としてあげている条例に規定される保全区域にどのような担保手段が規定されているか確認した

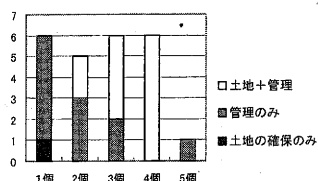


図-8 二次的自然の保全を目的とする条例での担保手段の規定状況

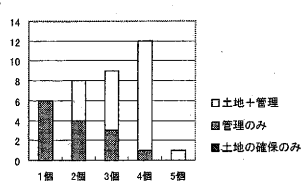


図-9 一体的な区域を指定できる保全区域の担保手段の規定状況

ところ、必ずしも指定と管理の両方から担保が図られているとは限らなかった(図-8)。

さらに、複数の土地利用を一体的に保全できるとした保全区域にどのような担保手段が規定されているか確認した(図-9)。比較的担保手段が多く規定されていたが、全体と比較した場合、少ない数でも指定と管理の両方から担保されているものの割合は低かった。

5. 考察

(1) 条文の詳細項目にみる保全条例の特性

保全条例の条文について、その構造特性を概観したところ、指定に関する事項と管理に関する事項の大きく二つに分類され、それぞれに、基本的な事項や担保手段が定められていること、また、目的・基本的な事項・担保手段の条項が複層的に規定されていることが示された。

しかし、条文の詳細を検証した結果、基本的な事項で樹林地を含めた複数の土地利用を一体的に保全区域として指定できる保全区域など、対象要件に里地保全に関連すると考えられる規定が確認された一方で、二次的自然の保全を目的としてあげている条例において、必ずしもこのような規定がなされているとは限らなかった。さらに、担保手法においても、二次的自然の保全を目的としてあげている条例や、一体的に保全できるとしている保全区域で、必ずしも指定と管理の両方から担保されているとは限らないことが示された。これらのことから、保全条例を検証するにあたっては、目的だけでなく、対象要件や担保手法とその関係を含め、総合的に把握し、評価することが必要であると考えられた。

また今回の結果のうち特徴的なものとして、住民主導のものだけで担保されている保全区域があるなど、住民主体の自発的な土地保全の動きを行政が認めていく手法があげられる。この手法は近年、都市緑地保全法や都市計画法など、各法令において導入される傾向にある。さらに対象要件において規模面積を規定せず街区単位あるいは協定単位で定める規定が確認された。行政指導型の保全区域の多くは規制とそれに対する罰則や補償を伴うものであり、あくまで土地所有者/利用者という個人と行政との関係において、その責務を明記するものとされる¹⁰⁾。それに対し、街区あるいは協定を単位とした区域を保全区域として認めることは、所有者個人に保全の責務を課するというより、むしろ地域社会全体に対しその責務が課されていると考えられ、これらの住民主体の自発的な土地保全の動きを行政が認めていくという方向性は、地域的に保全する必要のある里地保全に有効な動きをするのではないかと考えられる。

(2) 里地保全における保全条例の有効性

里地に関連する項目は、目的・基本的な事項・担保手段、それぞれにおいて規定されていた。

二次的自然/自然景観の保全をその目的に規定した条例は極めて少なかった。この原因としては、里山保全に関する問題意識が世論にひろく受け入れられ始めたのは90年代以降である¹¹⁾ことから、それ以降に制定された条例でなければ明示されにくかったことが考えられる。実際に、二次的自然について規定した条例の

多くが1990年代後半に制定される傾向がみられており、二次的自然の保全を明確に規定し取り組むという点において、自治体による法的枠組みの整備は、まだ始まったばかりと考えられる。

しかし、目的で里地保全を規定していない場合でも、複数の土地利用を指定できると規定されている保全区域も多い。また、少ない担保手段でも土地の確保と管理の両面からの担保を図られており、その手法も樹林地の維持管理など里地里山に関連するものが多いことが確認された。保全条例においても里地保全に関連した制度が規定されてきたと考えられる。

以上より里地保全に関連する保全条例としては、1) 明確に二次的自然の保全を目的として示し、複数の土地利用をあるいは景観を保全対象とし管理を含めて担保手段を講じたタイプ、2) 二次的自然を明確に示していないまでも、複数の土地利用をあるいは景観を保全対象とし管理を含めて担保手段を講じたタイプ、3) 二次的自然を明確に示しておらず樹林地単独あるいは街区を指定するものであるが担保手段により量と質の両面から樹林地も含めた保全がはかられているタイプ、の3つが存在すると推察された。さらに、各タイプはその担保手法により、住民による保全方針を行政が認定する住民主導型と行政指導型に区別されると考えられた。

5. 今後の課題

里地保全を明記していない保全条例においても、里地保全に関連している制度を規定している条例が存在することが示された。さらに規定内容より、里地保全との関連性という視点から、異なるタイプの条例があると推察された。今後里地保全に関する既存の条例の有効性を検討するにあたっては、それぞれについて検討する必要があると思われる。

また、今回の結果からは自治体が、枠組みとして、里地里山の保全が可能な条例を制定してきた可能性があることしか示されていない。今後、実際の運用状況を調査・検証することで、既存保全条例の効果を把握していくことが求められる。

謝辞

本研究をまとめるにあたり、東京大学緑地創成学研究室の恒川篤史助教授、大久保悟助手、岡安智生氏ならびに北川淑子氏をはじめとする研究室の皆様方に多大なご指導、ご助力を賜りました。この場をお借りして厚く御礼申し上げます。

引用文献

- 1) 三宅康成(2003):土地利用計画における規制・誘導土地利用計画:北村貞太郎編「土地利用計画と市町村条例」:農林統計協会、東京、50-61
- 2) 武内和彦(2001):二次的自然としての里地・里山:武内和彦・鷺谷いづみ・恒川篤史編「里山の環境学」:東京大学出版会、東京、1-9
- 3) 北村喜宣(2001):里地自然を保全するための法制度の整備:武内和彦・鷺谷いづみ・恒川篤史編「里山の環境学」:東京大学出版会、東京、219-229
- 4) 秋田典子・安谷寛・大方潤一郎(2001):土地利用調整を主目的とするまちづくり条例の実効性の評価:日本都市計画学会学術論文集 36、1-6
- 5) 和多治(2000):市街化区域内緑地における開発協議と緑地保全に関する研究:日本都市計画学会論文集 35、901-906
- 6) 環境省(2003):里地自然の保全方策策定調査報告書:自然環境保全センター、東京、283pp
- 7) 佐藤和寿(1997):条例・規則の形式:猪野積編「条例と規則」:ぎょうせい、東京、151-181
- 8) 杉野信一郎・小川浩蔵・小林正(2000):条例の制定と運用:公人社、東京、273pp
- 9) 北村喜宣(1997):自治体環境行政法:良書普及会、東京、284pp
- 10) 成田頼明(1992):都市づくり条例の諸問題:第一法規、東京、267pp
- 11) 宮内泰介(2001):コモンズの社会学:鳥越皓之編「環境社会学の理論と実践」:有斐閣、東京、25-46