

生物生息環境保全のための里山保全制度に関する研究

A study on governmental programs for the conservation of satoyama as wildlife habitat

環境研究部 緑化生態研究室
Environment Department,
Landscape and Ecology Division

(研究期間 平成 14～16 年度)
室長 藤原 宣夫
Head Nobuo Fujiwara
主任研究官 山岸 裕
Senior Researcher Yutaka Ymagishi

Copses, which stand near agricultural villages and where raw materials of charcoal and compost are gathered from, are called "satoyama". And it is known that many species of rare wildlife live in the satoyama. So their conservation is expected for the preserving the biodiversity, but the satoyama is ruining rapidly with changing of agricultural form. New governmental programs are needed for the satoyama's conservation, because it is important to revive traditional forestry management but it is impossible to do that by means of current government programs. Against this background, we have started a study on the new government programs for the conservation of satoyama since 2002 fiscal year. At the first year, we carried out a questionnaire to local self-governing communities through the country, and revealed a present situation of the governmental program for the satoyama conservation.

[研究目的及び経緯]

荒廃が進む里山は、生物多様性保全上、保全を要する重要な二次的自然環境として認識されている。その保全には、営農行為としては継続が困難となっている森林管理を復活させることが必用であるが、行政による従来の緑地保全制度に見られる開発規制型の手法のみでは十分な対応となりえず、新たな制度の構築が必要とされている。そのため、本研究では、生物生息環境保全の観点から、市民団体助成、民有地借地、HEP（ハビタット評価手続き）、ミチゲーション・バンキング、トラストなど多様な手法を駆使した、総合的な里山保全制度の設計を行うことを目的とし、平成 14 年度より検討を開始した。

[研究内容]

14 年度は、全国の里山保全に関連する条例制定・事業実施概況を把握するため、人口 15 万人以上の 140 市町村（平成 13 年 3 月 31 日現在、東京都特別区を除く。）を対象にアンケートを行い、さらに、アンケートから得られた先進的な事例について、実施自治体の担当者へのヒヤリングを行い、その詳細を把握した。

アンケートでの調査項目は表 1 のとおりである。

[研究成果]

1. アンケート結果の概要

対象とした 140 自治体のうち、105 自治体から回答があり、75.0%の回答率であった。

このうち、里山保全を目的とした制度・事業について、検討中等を含み 13 件（13 自治体）、その他樹林地保全などを目的とした制度・事業について 32 件（21 自治体）の回答があった。

13 件の回答があった里山保全を目的とした制度のうち、「地区指定」によるものが千葉市、高知市の 2 件、「市民活動への支援」によるものが秦野市、浜松市の 2 件、

表 1 全国自治体へのアンケート項目

- (1) 制度・事業の名称
- (2) 目的
- (3) 根拠となる条例等
- (4) 制度の開始年月日
- (5) 指定の要件及び事業採択の要件
- (6) 実績
- (7) 制度及び事業の内容
 - 1) 土地所有者への助成策
 - 2) 規制内容など
 - 3) 施設整備の内容
- (8) 市民活動の有無と内容
- (9) 制度の効果、メリット
- (10) 制度に係る問題点
- (11) その他

「公園・緑地整備」によるものが岡崎市、堺市、岡山市の3件、「検討中等」が6件であった。

ここで地区指定とは、土地所有者に対して助成等を行い、保全を行うもの、市民活動への支援とは、里山で活動する市民に対して助成等を行うもの、公園・緑地整備とは、市が里山を買い取るなどして、整備を行うものである。

2. 各自治体の里山保全の内容

以下では、表1に示したアンケート項目毎に、里山保全の制度・事業について、各自治体の回答内容を紹介する。

1) 千葉市 経済農政局農政部農業振興課

- (1) 里山の保全推進制度
- (2) 身近な自然環境である「里山」は、生活環境の保全、景観形成の役割に加えて地域住民や都市住民の参加による森林活動や交流の場として新たな役割を発揮する事への期待が急速に高まっており、「里山地区」を指定し、保全、整備を効果的に推進する。
- (3) 里山地区の保全に関する要綱
- (4) 平成13年12月28日
- (5) ①里山の公益的機能および景観が良好に維持され、および保存されていること。
②木竹、施設等の所有権がその所在する土地所有者に帰属していること。
③30,000㎡程度の区域であることと。
④市民に開放することについて、支障がないこと。
- (6) 平成13年 28,000㎡ (1箇所)
- (7) -1) 保全管理の費用負担の軽減と市民開放への謝礼金 (10円/㎡・年)
-2) 市民に対する公開が原則
-3) 保全施設 (立ち入り防止表示ロープ) 利用施設 (駐車場等)
- (8) 森林ボランティアの会が、間伐、下草刈り作業を実施中。
- (9) ①土地所有者は、管理の手間と費用の負担が軽減される。
②近隣住民は、指定地の管理への要望を出しやすい。
③一般住民は、貴重な樹林地に身近でふれあうことができる。
④行政としては、土地の買い取りよりも経費をかけずに緑地保全ができる。
- (10) ①市民活動団体 (森林ボランティアの会) に対する指導に手間がかかる。
②森林の保全作業活動が十分に行われているのか、不安定である。

(11) 活動、運用に入ったばかりであり、十分な実績がないため、今後とも制度の充実に努める必要がある。

2) 高知市 環境部環境保全課

- (1) 里山保全事業
 - (2) 自然と調和したうらおいとやすらぎのあるバランスのとれたまちづくりを目指す。
 - (3) 里山保全条例
 - (4) 平成12年4月1日
 - (5) ①防災機能を確保するため。
②潤いとやすらぎのある都市環境を形成するため
③健全な生態系を保持するため
④人と自然の豊かなふれあいを保持するため
⑤歴史及び文化を伝承するため、これらに保全することが必要な里山を指定する
 - (6) 平成12年 4.8ha (2箇所)
 - (7) -1) 里山保全協定を締結した土地所有者に対して、①固定資産税相当額、②10円/㎡、(①+②で検討中)
-2) 開発等の行為を行う場合、届け出が必要
-3) 「市民の里山」(著者注:里山保全地区のうち市が権原を取得し市民に開放するもの)では、遊歩道等の整備を行うが、指定だけの段階では行わない
 - (8) なし
 - (9) ①土地所有者は、管理費用の一部として助成金を活用できる。
②行政としては、土地を買い取るよりも経済的に緑地保全が図れる。
 - (10) ①市民活動が行えるようにするには、土地所有者の協力と、市民団体の育成が必要となる。
②行為を禁止するものではないので、恒久的に緑地として確保できない。
 - (11) なし
- ### 3) 秦野市 環境農政部農林土木課
- (1) 里山ふれあいの森づくり事業
 - (2) 放置された里山の雑木林を主体に、地域住民の林業体験など自然を舞台としたふれあいの場として有効に利活用し、森林・林業に対する理解の高揚を図ることを目的とする。
 - (3) 秦野市里山ふれあいの森づくり事業補助金交付要綱
 - (4) 平成11年8月12日
 - (5) 10名以上のグループ、1箇所当たり0.3ha以上。
 - (6) 平成13年 9.0ha (10団体)
平成12年 6.4ha (8団体)
平成11年 2.8ha (6団体)
 - (7) -1) 無償使用のため、所有者への助成はない
-2) グループ、所有者、市の3者で「里山ふれあい

の森利用協定」を締結する。協定の有効期間は 5 年。

-3) なし

(8) 市民活動を支援するための補助制度であり、各グループは林地の状況や団体の方針に沿って里山林の保全管理を適時行っている。

(9) グループが活動することにより、放置された里山林が再生し、多くの市民が参加することにより里山や森林の持つ様々な機能について啓発がなされる。

(10) グループにとっても市の仲介によって活動地の確保ができるとともに、補助金によって様々な活動ができる。グループによって意識の差があり、啓発効果の少ないグループがある。また補助事業終了後に活動を継続するには資金力の問題がある。活動適地（傾斜のあまり強くない山林、道路付など）を見いだすことが容易ではない。

(11) 活動団体に対し、以下の補助金を交付している。

①林内整理に要する経費

②啓発看板やパンフレット・教材作成に要する経費

③林業活動や自然体験等のふれあい活動に要する経費

4) 浜松市 環境企画課

(1) 里山づくりパイロット事業

(2) 本市の都市公園の一部において、市民ボランティアとともに里山づくりを行い、市民と市が里山の保全・活用方法を検討するとともに、ボランティアの組織化を図る。

(3) なし

(4) 平成 12 年 4 月

(5) なし

(6) なし

(7) なし

(8) ボランティア団体を組織して、雑木林づくり、田んぼづくり、水辺の維持管理、観察会などを行っている。

(9) ①きめ細やかな管理や生物多様性の確保が可能。

②一般住民が田んぼ、小川、雑木林など、身近に自然とふれあうことができる。

③市の管理の手間と費用の負担が軽減する。

(10) 活動に必要な資機材を市で購入してボランティア団体に貸与しているが、その管理方法、補償問題等の整理、ボランティア団体の自立に向けての取り組みが必要。

(11) なし

5) 岡崎市 土木建設部公園緑地課

(1) おかざき自然体験の森

(2) 貴重な動植物の保護をはじめとする良好な自然環

境を保全しつつ、その自然を有効活用した各種の体験を通じて、環境教育の推進を図ることを目的とする施設。環境と教育の拠点を目指し、市民主導による市民の森として保全に努める。

(3) 岡崎市自然体験の森条例、同施行規則

(4) 平成 14 年 3 月 25 日

(5) 103.7ha の市有地（一部未買収地が残存）で市が開設

(6) なし

(7) -3) ①保全施設（落転防止柵）

②利用施設（広場、トイレ、管理棟等）

(8) 今後、ワークショップ等により、市民の合意を得ながら活動する施設を開設するにあたり、動植物等自然関連の先生方、地元大学、野鳥の会、木工クラブ等、各種の団体に趣旨説明を行ったところ、皆喜んで参加、協力していただけることになっており、自主団体の設立に向けて始動している。

(9) ①切迫する財政への費用負担が軽減される。

②市民参加の促進による市民と行政のコミュニケーションが図られる。

③市民の環境問題に対する意識の向上が図られる。

(10) 様々な市民の想いがある中で、組織の立ち上げをするにあたって、自然保全系と活用系の人で意見の対立が想定され、調整が難航するものと思われる。

(11) 内容：

①良好な自然環境の保全とその有効活用を図る。

②計画、つくり込み、管理、利用まで市民が主体となって行政との共働で行う施設とする。

③自然とふれあい、体験する場を市民自らの手で作り上げ、これを活用した各種の自然体験を通じて、自然の素晴らしさに気づくことから始め、環境教育の拠点とすることを旨とする。

6) 堺市 公園緑地部緑政課

(1) (仮称) 自然ふれあいの森整備事業

(2) 多様な生き物が生息する空間の確保と自然観察などの環境学習などにより、自然に親しみ、学ぶ市民の活動拠点として整備を図る

(3) 検討中

(4) 平成 15 年一部開園予定

(5) 該当なし

(6) なし

(7) -2) 貴重種、稀少種が存在することから、立ち入り制限（エリア及び季節）の検討を行っているところである

-3) 森の館、森の小屋、湿地、木道、自然観察路、駐車場（計画面積 17.2ha）

(8) 市民参画により、管理及び運営に関わってもらう方

向で現在、(仮称)自然ふれあいの森管理運営準備委員会を設置し、検討中である。

- (9) 自然環境の保全につながるるとともに、市民参画による里山の管理運営プログラムを展開することによる、新たな里山との関わりが構築できる。
- (10) 行政と市民との役割分担の明確化と管理運営プログラムを展開するための、人材発掘及び育成の手法。
- (11) 平成 14 年度施工し、一部開園しながらつくり続ける里山整備を行う。生き物の生息空間の確保をしつつ、自然に親しむ場を整備することから、一度につくらずに段階的な整備を行い、順応的な対応を行う。また、管理運営プログラムを組み立てるために、別途準備委員会を設置し、あわせて検討する。

7) 岡山市 都市整備局公園緑地部公園建設課

- (1) 操山自然とのふれあいの里づくり事業
- (2) 操山は、古来から地域住民の生産活動の場として利用されてきた里山であり、生活の一部として暮らしの中で親しまれてきた。この貴重な自然空間をそのまま生かしてふれあいの場として再整備し、市民共通の里山として生き返らせる。「自然と共生するまちづくり」「新しい里山づくり」「里山文化の継承と先導」を基本コンセプトとして整備する。
- (3) なし
- (4) なし
- (5) なし
- (6) なし
- (7)-3)①操山公園里山センター（ゲート拠点エリア）
 - ②古寺の森ゾーン
 - ③やすらぎの裏山ゾーン
 - ④古墳の森ゾーン
 - ⑤野鳥の森ゾーン
 - ⑥湿地と林のゾーン
 - ⑦詩の小径ゾーン
- (8) 市民ボランティアを登録しながら操山の自然を活用したイベントなどを開催し、市民の手による交流活動の場として運営している（里山センター）。
- (9) なし
- (10) なし
- (11) なし

3. まとめ

このアンケート調査を実施し、里山保全を目的とした制度・事業を行っている自治体は 7 自治体（回答した自治体の 6.7%）と少ないことが分かった。また、これらはすべて平成 11 年以降の比較的新しい施策となっており、里山保全の取り組みは始まったばかりだといえる。

しかし、多くの自治体では、里山保全として新たに制度・事業化を行わず、里山を樹林地の一つとして捉え、既存の樹林地保全施策によって保全対策を実施していることが分かった。

今後は、保全対象となる里山、樹林地の要件、助成などの内容、施設整備の状況、市民活動との関連性などについて、より詳細な調査を実施し、里山をどのように保全していくか、その計画技術や行政施策のあり方についてさらに検討を進めて行きたいと考えている。

【成果の発表】

このアンケートの結果については、概要を雑誌「公園緑地」に発表したほか¹⁾、その全容を国総研資料として編集し発行した²⁾。第 30 回環境システム研究論文発表会において、ダム湖の環境整備による鳥類相と鳥類生息状況変化のモニタリングについての論文を発表した。

【文献】

- 1) 藤原宣夫・牧野佳子：里山保全制度への取り組み状況～全国自治体アンケートより～、公園緑地、63-3、pp.46-49、2002
- 2) 藤原宣夫・山岸裕：「里山保全制度への取り組み状況～全国自治体アンケートより～」、国土技術政策総合研究所資料、第 67 号、97p.、2003