

平成21年 5月18日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2006～2008
 課題番号：18530016
 研究課題名（和文）里山保全の現代的意義・・・国土政策、生物多様性、地球環境の観点から
 研究課題名（英文）Contemporary significance of Conservation of “SATOYAMA”
 – From the view of “National Land Conservation” “Biodiversity”
 “Global Environmental Preservation”
 研究代表者
 生田 長人（IKUTA OSATO）
 東北大学・大学院法学研究科・教授
 研究者番号：80333772

研究成果の概要：全国各地で荒廃が進む里山について、その保全を図るための包括的な法制度として、地区ごとに適切な保全内容を定める保全計画、所有者等に代わって維持管理を行う代替管理制度、里山の管理に必要な費用をその受益者等や地域が負担する管理費用支援制度等に関する規定を内容とする枠組み法の提案を行ったものである。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,200,000	0	1,200,000
2007年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2008年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
総計	3,300,000	630,000	3,930,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：立法学、国土環境、法制度設計

1. 研究開始当初の背景

我が国では、経済の高度成長に伴うエネルギー源の変化、農林業の採算性の低下に伴う担い手の減少、近年では農林業に従事する者の高齢化の進展、不在村所有者の増加等により、里山の実質的な保全管理ができなくなり、全国各地で急速にその荒廃が進んでいる。この結果として、国土の管理の面では、土砂流出による災害の増加、水源涵養機能の低下等が、生態系の分野では、里地里山地域が支え

ている多様な生物の急激な減少、動物による食害の増加等が、また地域環境の面では、廃棄物の投棄等の増加、竹林の拡大等深刻な問題が各地で指摘されているほか、山村文化等の消失、景観・風致の崩壊等が生じるに至っている。

また、都市の近郊においては、最近、かつてのような激しい都市への集中現象は姿を消し、多くの都市では人口減少が問題となっ

てきているものの、人口減少が生じているにもかかわらず、市街地の拡大傾向は依然として続いている。いわゆる薄い市街地化である。このため、都市近郊の里山林においては、依然として開発の対象として減少傾向が続く結果となっている。また、市街地の中に残存している貴重な里山が、相続等による資金需要が所有者等に生じることによって、次第に姿を消していくという状況が依然として続いている。

他方、我が国の原風景ともいべき里山については、気候変動枠組み条約に基づく CO₂ の削減等地球環境の視点、生物多様性の確保の視点、都市の中の貴重な緑の維持の視点等から、里山の果たしている機能を重視し、国土管理の中における役割の再評価を行う動きが生じてきている。

これらの状況に対して、現行の法制度を概観する限り、開発行為のコントロールを中心としたいわゆる「消極的行為規制」の制度は不十分ながら存在するものの、里山を積極的に維持保全するための包括的制度は存在せず、このままの状態が続けば、里山の荒廃は取り返しのつかない状況になることが予想されることから、里山の維持管理のためのあるべき法制度を模索する試みが行われつつあるのが現状である。

2. 研究の目的

里山においては、森林、農地、水辺、集落などが一体となって、自然と人間が共生する形での持続的活動が営まれているため、人の手による持続的な維持管理が行われて初めて継続的な存在が可能となるが、我が国では高度経済成長期以降、漸次その経済的価値が失われてきており、その結果として荒廃が進んでいる。しかし、里山は、国民の多くにとってふるさとの原風景でもあり、経済的価値

以外に、現在、国土保全、水資源、生物多様性の確保、温暖化の防止等の観点から、その果たしている重要性が認識されつつある。また里山は、我が国固有の多様な生活文化遺産を生み出したゾーンとして、地域の景観、文化等においても重要な存在であることが再評価されつつあり、改めて注目を集めつつある。しかし、現行法制度においては、里山を保全するための包括的な制度は存在しない。また、経済的に見る限り収益性が低い状況には変わらない。

本研究の目的は、里山に関連する現行法制度の運用実態を踏まえ、その維持保全を図る観点から各制度の果たしうる限界を明らかにするとともに、里山の果たしている機能の分析を通して、里山の持つ公益性の本質を明らかにし、その性質にふさわしい維持保全のための制度的仕組みはどうあるべきかを検討し、一体的な地域空間としてこれを保全する上で必要な総合的法制の整備に関する提言を行うことにある。また、その仕組みを実効あるものとするためには、維持保全能力に欠けている所有者や管理者に代わって、里山の管理を行うことが必要になると考えられるため、管理に要する費用に関する検討を行うことも、本研究の目的の一つとして位置付けている。

3. 研究の方法

本研究においては、i 里山の現状把握、ii 里山が果たしうる機能の把握、iii 里山の管理に要する費用の把握・推算、iv 所有者等の意向の把握、v 現行法制度の運用実態と理論的検討、vi 実効的な里山管理制度の検討、vii 管理に必要な費用の確保に関する検討の順に、フィールド調査と理論的検討を組み合わせ、相互にフィードバックする形で実施した。まず、里山の現状把握については、山形、

宮城等の農山村部の里山、神奈川、千葉等の大都市近郊部の里山、東京の市街地内部に残存している里山について、現地調査を主体とするフィールド調査を実施し、里山の現状把握とその所有者、管理者等に対するヒアリングを行った。同時に、全国の生産森林組合に対して里山の現状と管理に関するアンケート調査を実施し、里山の現状、里山管理者が直面している課題、所有者・管理者の意向等の把握を行った。

次に、里山が現実に果たしている様々な機能…国土保全機能、水資源確保機能、生物多様性保全機能、温暖化防止等の地球環境への貢献機能、市街地内における緑地環境機能、地域における文化、景観等の面で果たしている機能等について、専門家に対するヒアリング、既存研究結果の収集分析を行って、これを整理し、その機能によって利益を享受している者を特定し、それが公益か私益かを判断し、里山が果たしている公益的機能を把握した。

里山の管理に必要な諸費用については、フィールド調査の際に、所有者等に対してヒアリングを行い、実際に要する費用額を把握するとともに、専門家に対するヒアリングによって一般的な管理費用の把握を行った。他方、里山に係る租税公課、管理に対して交付されることのある補助金等の種類と額等については地方公共団体に対する調査により、概算額を把握した。

里山に関する現行法制度については、先行研究を参考にして、主要なものについて制度の仕組みについての体系的整理を行うとともに、その運用実態を関係省庁へのヒアリングにより把握し、運用されていないものについてはその原因についての調査を実施した。就中、現状の凍結的保全を行うことのできる制度の実態と所有者等に代わって持続的維

持管理を行うことのできる代替管理制度については、詳細な運用実態を含む調査を実施した。現行法制度では実質的に対応できていない部分については、地方公共団体が条例・要綱を整備して里山の維持保全を行っているため、主要な地方公共団体の施策について、法制度と同様の検討を行った。

これらの検討結果を踏まえ、法理論的検討を行い、実効的な里山管理制度の提案を行った。なお、里山の管理に必要な費用の確保に関する検討については、森林環境税、受益者負担制度等の検討を行ったが、この点については十分な成果を上げるまでに至らなかった。

4. 研究成果

里山の現状は、これまで報告されている状況より悪化しており、特に地方部の農山村地域では適切な維持管理が行われず、加速度的に荒廃が進む状況にある。このため、里山に関連する包括的な維持保全のための法制度を整備することは喫緊の課題である。

里山の保全を図る法制度としては、開発等から里山を守るための仕組みの他、人の手による維持管理を加えることにより、その荒廃を防ぐ仕組みが必要であるが、本研究では、主として後者の点に重点を置いて法制度のあるべき姿に関する提案を行った。

その概要は以下の通りである。

里山の公共性は、国家的・広域的視点から認められるいわゆる「大公共」としての性格を有するものというより、地域社会がそれを必要とし、価値あるものとして評価する「小公共」としての性格を強く持つものであるため、地域社会の合意がなければ、将来にわたって里山を含む地域空間を継続的に保全することは困難である。里山の保全に関する包括的法制度を想定した場合、その基本的な姿

としては、地域社会が里山を含む地域空間をどのような形で、どの程度保全していくかを実質的に決定できる仕組みがビルトインされた「枠組み法」という形をとることが望ましい。その内容として必要なものとしては、

- ① 地方公共団体が里山を含む地域空間の維持保全について必要な行為規制を行うことができる根拠規定とその規制が適正に行われるため必要な「保全計画制度」に関する規定
- ② 里山の維持保全を図るために所有者等に代わって第三者が管理行為を行うことのできる「代替管理制度」に関する規定
- ③ 里山の適切な維持管理を行う上で必要な費用負担等を含む「管理支援制度」に関する規定

等が考えられる。

①の「保全計画制度」は、里山について規制を行う場合に必要の保全の方針、規制対象の範囲、規制の基準等を明示する手段として機能するものであるとともに、その策定過程で地域社会の意向の反映、議会の関与を可能にし、さらに里山の保全に関する各施策の総合的・有機的關係を明らかにすることを目的とするものである。行為規制の程度と手段については、保全計画を前提に、保全される里山の価値に応じて、一般的な届出勧告制から強い許可制まで地方公共団体が定めることができる旨の根拠規定を置くことが必要である。なお、補償を伴う現状凍結的な強い直接規制に代えて、都市部では里山の上に設定されている容積率の移転を可能にする「容積率移転制度」を検討すべきである。

②の代替管理制度については、i 里山ボランティア等、ii 市町村、iii 里山が存在する地域社会の三者が代替管理者として想定される。i の里山ボランティア等による代替管理

は、都市周辺部においては今後確実に比重を増していくと考えられるが、里山の所有者等からの信頼、管理能力等の点で問題がないわけではないため、代替管理者となりうるボランティア等の認定制度、管理協定制度の整備、市町村等によるバックアップ制度、指導者の育成のための制度、その他行政による支援のための措置等を規定する必要がある。

ii の市町村による代替管理は、今後要請が強まることが予想されるが、逆に、行政資源の限界から次第に限定的とならざるをえない。公的資金を使用しても適切な維持管理が不可欠な場合等に限られてくるため、形式的に市町村が代替管理者となり、実質的には里山ボランティア等が代替管理を行うという委託管理の仕組みが必要である。

i の里山ボランティア等による代替管理が主として都市周辺に限定されること、ii の市町村による代替管理が行政資源的に限られたものになること等から、農山村部に膨大に存在する里山については、iii の地域社会の手による管理の仕組みを検討せざるをえない。解体の途を辿ってきた地域社会の手による管理の仕組みの再編には高いハードルが予想されるが、総合的実在団体として法人格を有する里山管理組合の設立に関する規定、所有者組合員以外に管理を担う管理組合員に関する規定、組合に対する管理費用の支援、里山の適切な管理により利益を享受している受益者負担の仕組みの導入、法人住民税、固定資産税の軽減等税制上の支援、法人事務能力の充実に係る行政支援等の規定整備を行い、地域社会における新たな代替管理主体の創設を行う必要がある。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔その他〕

里山保全のための管理制度に関する研究報告書(平成21年3月) 生田 長人・海野 洋
・苦瀬 雅仁

6. 研究組織

(1) 研究代表者

生田 長人 (IKUTA OSATO)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：80333772

(2) 研究分担者

仲野 武志 (NAKANO TAKESHI)
東北大学・大学院法学研究科・客員准教授
研究者番号：50292818

(3) 連携研究者

稲葉 馨 (INABA KAORU)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：10125502

渋谷 雅弘 (SHIBUYA MASAHIRO)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：80216035

牧原 出 (MAKIHARA IZURU)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：00238891

山本 隆司 (YAMAMOTO RYUJI)
東京大学・大学院法学政治学研究科・教授
研究者番号：70210573

海野 洋 (UNNO HIROSHI)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：90511923

苦瀬 雅仁 (KUSE MASAHIRO)
東北大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：60463767