

国による今後の里地里山保全活用 の方向性の検討

環境省自然環境局自然環境計画課

平成24年11月28日

議題2. 国による今後の里地里山保全活用の方向性の検討について

2-1. 検討の背景・目的

【里地里山の意義・重要性】

多くの固有種や絶滅危惧種を含む多様な生物の生息地、都市住民の身近な自然とのふれあいの場であると同時に、人間の生活・生産の場としての歴史が長く、多様な価値や権利関係が錯綜する多義的な空間

【里地里山の現状評価】

- ・産業構造や資源利用の変化、人口減少や高齢化による地域の活力の低下に伴い、里地里山環境の質の低下が継続・拡大
- ・人口減少・高齢化社会の到来を控え、2050年には中山間地域、奥山周辺では3～5割程度が無居住地化すると予測されており、里地里山と人との関わりがこれまで以上に減少していくおそれがある

【H23検討会議での指摘事項】

- ▼H23検討会議において、里地里山の保全活用の促進を図るために、今後国として取り組むべきものとされる指摘事項は以下のとおり
- ①保全活動に取り組む方々を後押しするボトムアップによる取組の検討(個別活動の活発化のための基盤となる仕組みや枠組み)
 - ②里地里山の農林水産業のあり方と里山ビジネスも含めた都市と農村の関係など産業についての検討(経済的な持続可能性確保のための仕組みや枠組み)
 - ③里地里山を保全するエリアと自然に戻すエリアを見極めながら、国として今後あるべき里地里山のランドデザインの提示
 - ④所管地の活用など国が直接保全、維持管理を行う取組の検討

* 検討の目的

これまでの、地域主体で里地里山を保全活用していくためのボトムアップ施策について検討を進めてきたが、里地里山の現状、H23の検討会議での指摘を受け、今後の里地里山のあり方について「生物多様性国家戦略2010-2020」に次のように記載。

[生物多様性国家戦略2012-2020抜粋]

「人口の減少と高齢化が進む中でそのすべての里地里山を人手をかけてかつてのように維持管理していくことは現実的ではありません。……奥山に近い地域や都市に近い地域といった各地域の今後の自然的・社会的条件に応じて、二次林や人工林としての管理を積極的に推進する場合と、自然の遷移を基本として、森林の機能を維持・発揮できる森林への移行を促進させる管理を行う場合とを総合的に判断していくことなども検討が必要です。」

従って、今後は、これまでの施策に加えて、国土管理の観点等も含め国として里地里山保全をどう進めていくべきか議論していくことが必要である。

今年度の検討課題:

- 国土レベルでの里地里山のランドデザイン検討の枠組み
- 里地里山の保全対象区分設定のための、国として考慮すべき視点等

2-2. 国による里地里山保全活用促進の取組

2-1の整理を踏まえ、保全活用の促進のために必要な国による取組事項とこれらに対応した関係省庁による具体的取組施策を整理し、今後の対応について検討を実施。

⇒(指摘事項①②④に対応)

- ・個別の里地里山での保全活用の支援(ボトムアップの取組)や農林水産業のあり方、国による直接的な維持管理等については関係省庁において一定の取組や検討が行われている。
- ・今後は更なる効果的な施策の検討を行うとともに、関係省庁の連携による統合的推進が必要。

⇒(指摘事項③に対応)

- ・①②④については、今後の里地里山のあるべき姿を踏まえて取り組むことがより効果的であるため、今後、国として取り組む里地里山のランドデザインを提示することが重要であり、そのための検討を進めることが必要。

| 国による取組の体系 | | 関係省庁による具体的取組施策等 | | | | |
|---------------------------|---------------------------|---|--|---|---|--|
| 取組促進の基盤づくり | 個別里地里山への支援 | 環境省 | 農林水産省 | 国土交通省 | 文部科学省 | |
| ●里地里山の保全対象区分の検討 (国レベル) | ●里地里山の価値向上 (広く国民各層レベル) | ●地域の活動の活性化 (地域の活動団体レベル) | ・モデル事業実施 ・活動の自己評価シート作成 etc | ・地域活動への直接支援、表彰 ・地域主体の里山林活用の指針作成 etc | ・都市公園などにおける体験学習プログラムの提供 etc | ・青少年の自然体験活動を推進(機会・場の提供、指導者育成など) etc |
| | | ●地域レベルでの取組促進 (地方公共団体レベル) ※森林組合、協議会等含む | ・典型的里地里山選定の選定支援 ・共同管理促進のガイドライン作成 etc | ・耕作放棄地対策、鳥獣害対策 etc | ・特別緑地保全地区等による緑地の保全 ・緑の基本計画の策定推進 etc | ・文化的景観保護にかかる調査事業、普及・啓発事業への国庫補助金交付 etc |
| | | ●国による維持管理 (各省レベル) | ・自然公園地域内の里山保全等 etc | ・森林空間利用や水源かん養など森林の機能に応じた国有林野の管理・経営 etc | ・国営公園における里山の保全・活用 etc | ・「重要文化的景観」の選定・保護 |

国土レベルでの里地里山のランドデザインの検討

各省連携による関連施策の統合的推進

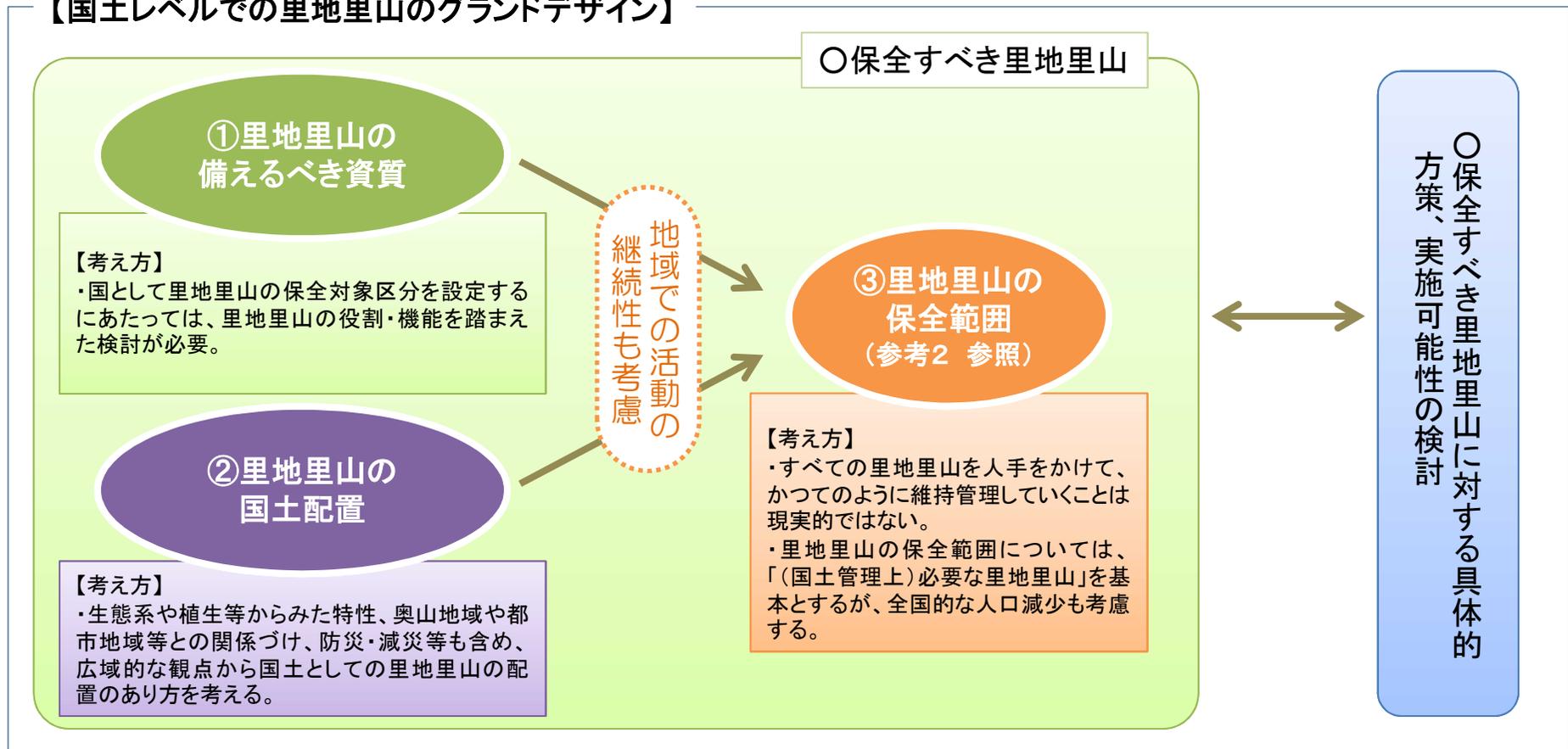
2-3. (1) 国土レベルでの里地里山のランドデザインの検討の考え方

- ・今後の里地里山のあり方(あるべき姿)について、国土管理の観点を踏まえ、将来を見据えた明確なランドデザインを描くことが必要。
- ・ランドデザインは、「保全すべき里地里山」(どこで)と、そこでの「具体的方策・実施可能性」(何を・できる)から決まるものと考えます。

(検討の考え方)

- 国土レベルでの里地里山のランドデザインを考えるために、里地里山の①備えるべき資質、②国土配置、③保全範囲を検討していくことが必要。
- 国土レベルでみた際に、必要な役割・機能を備えている里地里山(①資質)という観点とともに、広域的な視点から他の土地利用や自然環境との関係で位置的に重要な里地里山(②国土配置)についても考慮する必要があり、さらに対象地域において継続的な維持管理が可能かどうか等も考慮したうえで、国土全体のうち里地里山として残していくエリア(③保全範囲)を設定していくこととなる。
- 継続的な保全活用が必要と判断する里地里山エリアについては、具体的方策についても検討を行う。

【国土レベルでの里地里山のランドデザイン】



2-3. (2) 国土レベルでの里地里山のランドデザインの検討の枠組み

国による里地里山の保全対象区分の設定にかかる検討

□里地里山の保全対象区分の検討（保全活用を継続すべきエリア、自然に戻すエリア等）

○里地里山の現状や将来予測等を考慮し、里地里山が備えるべき資質、国土配置などについて国として考慮すべき視点をはっきりさせたうえで、

- ・「保全活用を継続すべき里地里山」を考える際に必要となる条件等を抽出、整理
- ・里地里山保全対象区分の選定評価にかかる手順・手法を検討

【区分にあたって「国として考慮すべき視点」の例】

生物多様性／国土保全／景観、生活・文化／経済的な持続可能性／実施の可能性 など

□(区分したエリア別)具体的方策の検討

▽保全活用を継続する里地里山エリア

○農林水産業のあり方、里山ビジネスと都市農村交流など

○個別活動の活発化のための基盤となる仕組み・枠組みなど

【具体的方策の検討】

- ・農山漁村の活性化
- ・6次産業化
- ・二地域居住の促進
- ・エコツーリズムの推進
- ・バイオマス利用などの新たな利活用方策
- ・管理不能、地権者不明地の公的措置 etc

▽自然に戻すエリア

○自然の遷移を基本とした森林への移行

○鳥獣被害防止の観点などを含めた自然環境の管理方針を検討

【具体的方策の検討】

- ・植生の復元
- ・森林機能を維持・発揮できる移行促進
- ・鳥獣管理対策

etc

○国土管理の観点も含めた里地里山保全のあり方の検討に活用

○将来的には国土全体の将来ビジョン(国土形成計画等)の中に里地里山保全を位置づけることが重要

2-4. 里地里山の保全対象区分のための「国として考慮すべき視点と対応条件」の検討

- ・国土の約4割を占める里地里山から国として取組を行うエリア(保全対象)を区分するためには、国土管理の観点からも重要となる里地里山保全の公益性を踏まえて「国として考慮すべき視点」を設定する必要がある。
- ・従って、里地里山保全の公益性を踏まえた検討に当たっては、備えるべき資質・国土配置・活動の継続性についてのそれぞれの視点を明確にし、対象地域の選定にあたっての指標化の検討につなげることが必要。
- ・なお、視点の検討にあたっては、視点への適合を評価するための対象地域に求める条件についても、あわせて検討を行うこととする。
(以下の視点等は、関連計画(里地里山行動計画、国土形成計画、生物多様性国家戦略2012-2020)等より事務局の案として整理したもの。)

国として考慮すべき視点(案)と、各視点に対応した里地里山の条件

「里地里山の備えるべき資質」に関する視点と条件

●わが国の生物多様性保全上重要:

絶滅危惧種、固有種、希少種等の生育・生息／生態系のモザイク構造／生態系ネットワークの形成 など

●食料・エネルギー供給:

健全な森林、優良な農地としての維持／里地里山資源のエネルギー資源としての活用 など

●国土保全の機能:

農地・森林等の多面的機能(土壌侵食防止、土砂崩壊防止、水源涵養、大気浄化など)の発揮 など

●良好な景観形成、伝統的文化伝承の場:

自然と人との調和による良好な景観を形成／地域固有の文化や歴史の継承 など

●自然との共生を学び、引き継ぐ場:

身近な自然とのふれあいの場／地域資源を活用した体験活動、環境教育の場 など

「里地里山の国土配置」に関する視点

●全国各地の自然的・社会的特性を反映した代表的里地里山:(参考1 参照)

(生態系の10区分(生物多様性保全のための国土区分)、二次林の植生による里地里山の全国分類などからバランスよく配置)

●奥山地域・都市地域等との関係性:

(生態系ネットワークの形成、都市とのアクセス性(生産・消費、交流の場、企業・大学等の参画)などに着目)

「地域での活動の継続性」:(参考2 参照)

- ・多様な主体の参画による取組や、地域コミュニティの存続(集落機能の維持)等によって、地域による継続的な維持管理が可能かどうか、その可能性も含めて判断

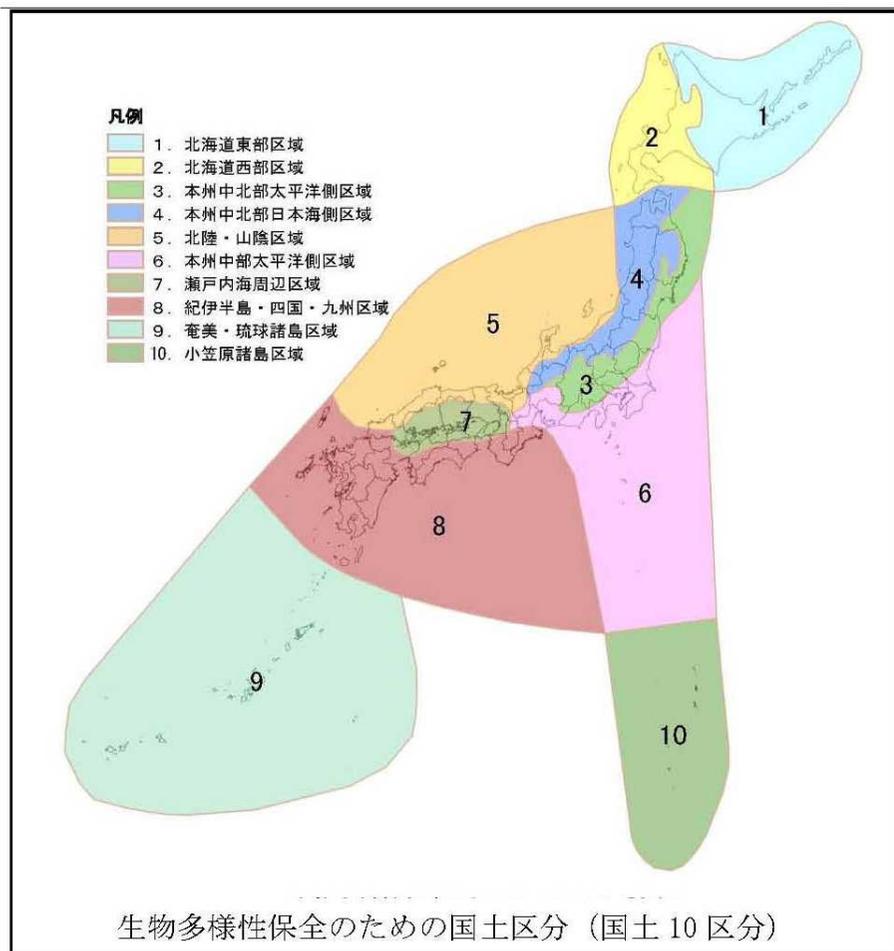
里地里山保全の公益性への着目
*生態系サービスの発現
*国民共有の財産継承のための国土の国民的経営(※)の推進
自然共生社会の実現に向けて

※国土の国民的経営(「国土形成計画」より): 所有者による適切な管理を基本としつつ、国等の公的主体とあいまって、国民一人ひとりが直接・間接に国土の管理と継承の一翼を担う。

2-4 参考1:「里地里山の国土配置」にかかる参考資料

【生態系からみた国土区分】

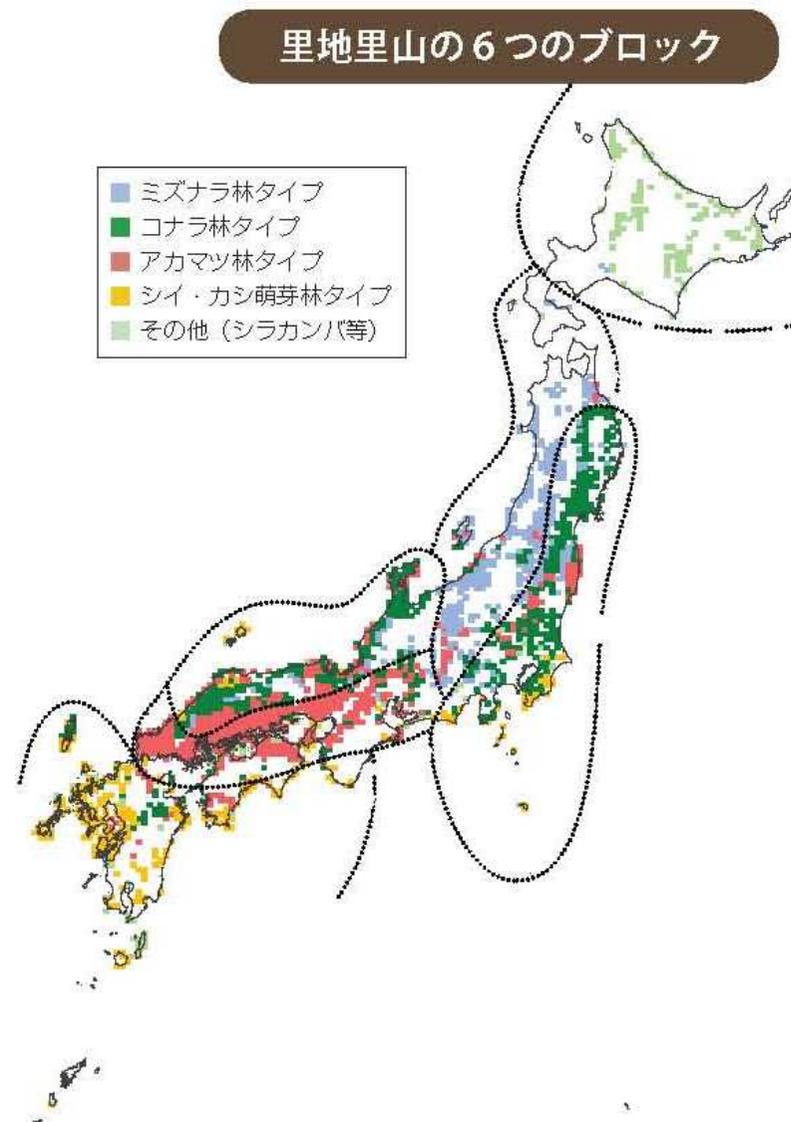
・日本列島の地史的成立経緯、生態系の基盤である植生に強く影響する気候要素といった特性に着目して国土を10の地域に区分した地図
 「生物多様性評価地図」(環境省生物多様性HPより)



・この国土区分は、国土の生物相から見た地域のまとまりを概括的に把握しようとするもので、植物群集を主な指標として、生物分布の境界線、積算気温、年間降水量を用いて区分している。

【二次林の植生による里地里山の全国分類】

・わが国の里地里山を骨格となる二次林のタイプによって、6つのブロックに区分した地図
 (「里地里山保全活用行動計画(概要版)」より)



2-4 参考2:「里地里山の保全範囲」にかかる参考資料

- ・里地里山の保全対象検討にあたって、全国的な人口減少による里地里山の無居住地化の予測を踏まえ、国として取組を行うエリアを検討。
- ・国として取組を行うエリアの検討にあたっては、国として考慮すべき視点を明確にし、各視点に対応した対象地域に求める条件を設定。
- ・なお、これにより取組を行うこととした地域についても、将来の無居住地化により新たな維持管理体制を構築していくことが困難な場合、対象からは外れる場合があることについても留意しておく必要がある。

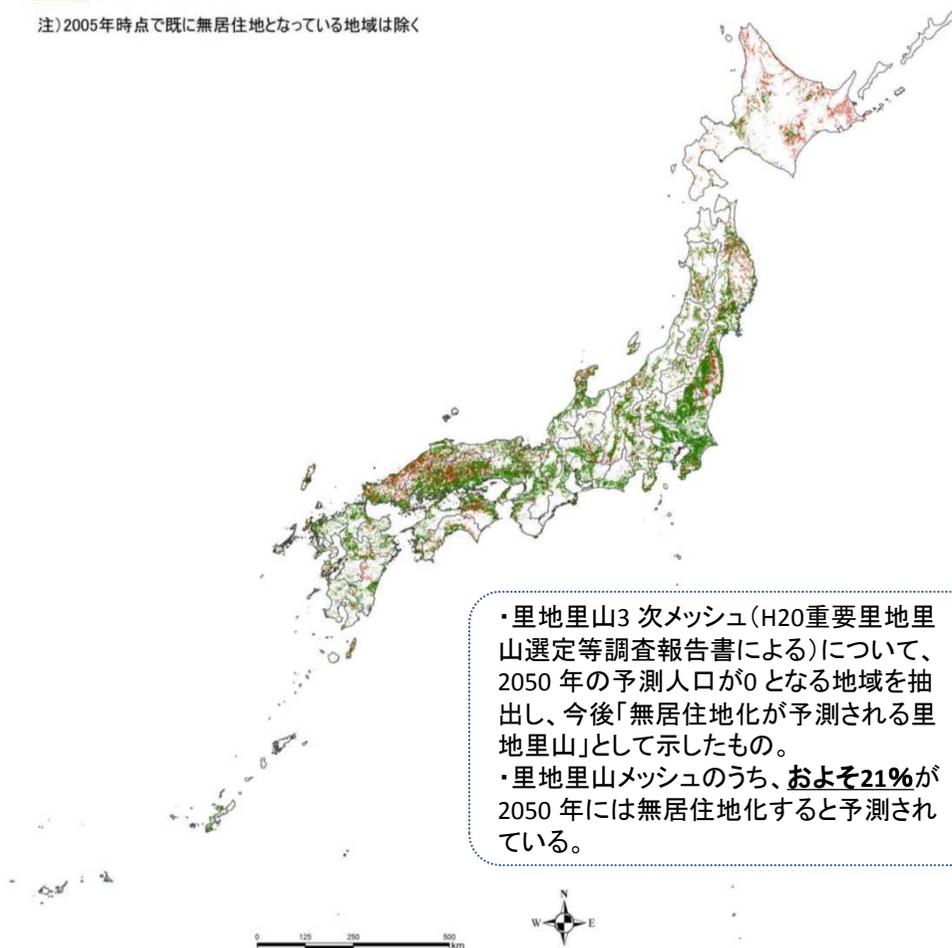
【人口減少により無居住地化が予測される里地里山地域】

凡例

- 無居住地化する里地里山
- その他の里地里山

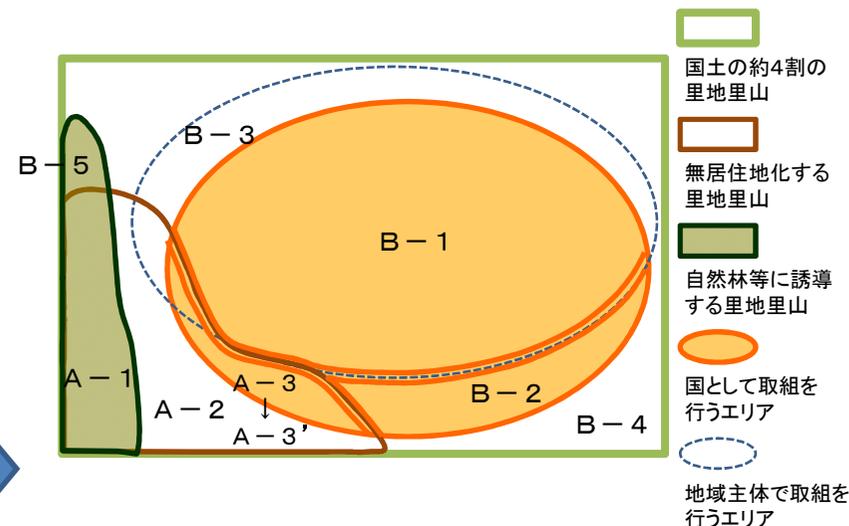
注) 2005年時点で既に無居住地となっている地域は除く

・今後の無居住地化に伴い、管理の担い手が不足することが予測される里地里山地域を示した地図
「生物多様性評価地図」(環境省生物多様性HPより)



・里地里山3次メッシュ(H20重要里地里山選定等調査報告書による)について、2050年の予測人口が0となる地域を抽出し、今後「無居住地化が予測される里地里山」として示したもの。
・里地里山メッシュのうち、**およそ21%**が2050年には無居住地化すると予測されている。

【無居住地化を踏まえた国として取組を行うエリア】(イメージ)



A : 左図の凡例 赤 (無居住地化する里地里山)
B : 左図の凡例 緑 (その他の里地里山)
A + B : 国土の 39.4% (約 4 割) A : (A + B) の 21%

B-1 : 国による地域の取組への支援

B-2 : 国による維持管理

B-3 : 地域主体による維持管理

B-5・A-1 : 良好な自然林等への誘導

B-4・A-2 : 自然の遷移に委ねる

A-3 : 国による維持管理 (無居住地・地域への支援含む)

(A-3' : 良好な自然林等への誘導・自然の遷移に委ねる)