

「つなげよう、支えよう森里川海」プロジェクト（2014年～）

鳥居 敏男

はじめに

2014年12月から省横断的に始まった表題のプロジェクトは、2022年現在、自然環境局にとどまらず省内各部局の様々な事業に展開してきている。本稿では、このプロジェクト発足の背景やこれまでの成果、そして今後への期待について記すこととしたい。

1. プロジェクトの立ち上げ

2007年に閣議決定された「第三次生物多様性国家戦略」では基本戦略の一つに「森・里・川・海のつながりを確保する」ことが盛り込まれた。森林、都市緑地、河川、湿原、農地、沿岸、海洋域の生態系を保全し、国立・国定公園などの保護地域制度や自然再生の取組を活用して生態系ネットワークの形成を図っていくこととされた。しかし、具体的な施策はそれぞれの省庁が所掌事業を通じて行うこととなっており、恒常的な予算確保の仕組みや成功事例の蓄積が課題となっていた。

そのような中、2014年7月に中央環境審議会から「低炭素・資源循環・自然共生政策への統合的アプローチによる社会の構築 ～環境・生命文明社会の創造～」が意見具申された。これは環境行政全体として低炭素、資源循環、自然共生の政策が、ややもすると個別に議論される傾向にあったことへの反省から、経済や社会の諸課題とあわせ、統合的な解決を進める行政に発展させることを狙ったものである。意見具申には、森・里・川・海の連環や健全な水循環等を再生するとともに、自然の再生にも資する低炭素化や環境リスク低減の取組、生態系サービスの価値を踏まえた新たな地域間・主体間の連携の仕組みづくり、コミュニティの再生等を通じて、自然の恵みを生かした健康で心豊かなライフスタイル・暮らしの実現を図ることなどが戦略として盛り込まれた。また、都市と農山漁村の各域内において、地域ごとに異なる再生可能な資源（自然、物質、人材、資金等）が循環する自立・分散型の社会を形成しつつ、都市と農山漁村の特性に応じて適切に地域資源を補完し合う「地域循環共生圏」の考え方が示された。この意見具申を受け、同年12月に総勢28名の省横断的なプロジェクトチームが発足し、「つなげよう、支えよう森里川海」プロジェクトが正式にスタートした。メンバーの構成は、生物多様性国家戦略との関係もあり、自ずと自然環境局の職員が多く、中でも自然環境計画課が中心的な役割を果たした。

2. 有識者による提言

最初に取り組んだことは、プロジェクトの理念と具体的な取組の内容を第三者にもわかりやすく整理することであった。そのため有識者を招いて計7回の勉強会と1回のシンポジウムを開催し、2015年6月に「中間とりまとめ」を作成した。その後、同年10月から全国約50か所でリレーフォーラムを開催して得られた4千人を超える参加者の声や、有識者

からの意見を踏まえ、2016年9月に「森里川海をつなぎ、支えていくために（提言）」をとりまとめた（以下「提言」）。この提言では、「森里川海を豊かに保ち、その恵みを引き出す」と「一人一人が森里川海の恵みを支える社会をつくる」ことを目標に、地域の草の根の取組として次のような8つの具体的プログラムを提案した。

- ① 森林のメタボ解消・健全化
- ② 生態系を活用したしなやかな災害対策
- ③ 江戸前などの地域産食材再生のための環境づくり
- ④ トキやコウノトリなどが舞う国土づくり
- ⑤ 美しい日本の風景再生
- ⑥ 森里川海からの産業創造
- ⑦ 鳥獣等から国土・国民生活を守る
- ⑧ 自然資本を活かした健康で心豊かな社会づくり

また上記のような地域での取組の実現に向けた仕組みとして、様々な主体が参画する「森里川海循環共生協議会（仮称）」を設置し、関係団体による活動の連携を図ること、ふるさと納税や地域金融機関からの出資により地域創造ファンドを設けて資金を調達し、地域の課題に統合的に取り組むことなどを提案した。

さらに、国民全体のライフスタイルの変革に向けて次の3つのプログラムを提案した。

- ① 森里川海とつながるライフスタイルへの転換
- ② 森里川海の中で遊ぶ子どもの復活
- ③ 森里川海の恵みの見える化

そして最後に、今後の進め方として、資金を確保する仕組みについて2～3年程度かけモデル事例をつくることや森里川海を支えることの必要性について国民的な合意を得ることなどが盛り込まれた。

なおこの提言は“環境省とりまとめ”という形にせず、有識者を中心とするプロジェクトチームアドバイザーとプロジェクトチームによる共同執筆という形式をとった。内容について関係する省庁と細部を調整することは困難との判断からであった。

3. 「森里川海新税」を目指す

森里川海をつなぐの確保のための新たな税の創設については、前述のプロジェクトチームによる勉強会の開催と並行して検討が重ねられた。森里川海からの恩恵は国民すべてに及ぶものであるから、納税能力に関係なく一人当たり年間千円程度の税額を想定した。当時自然環境計画課長であった筆者は、プロジェクトの副チーム長であった中井徳太郎官房審議官（現事務次官）と有力知事を訪問して理解を求めたり、全国市長会や町村会からも要望を出してもらうべく、地方ブロックの中でキーとなる県の市長会や町村会に出席し、プロジェクトの説明を行った。またプロジェクトチームの幹部が手分けして発言力のある個別の市区町村長を訪ね応援を要請した。地方の自治体からは概ね好評であったが、都市部の自

治体からは十分なメリットが得られるかについて疑問が呈された。それに対しては上流の森林整備は水害対策にもつながることなどで理解を求めた。時期を同じくして、林野庁は石油石炭税と電源開発促進税を財源とするエネルギー対策特別会計（以下「エネ特」）の予算を森林整備など森林吸収源対策にも使えるよう自民党税制調査会に働きかけていた。一方経済界は、エネ特の目的の一つである温室効果ガスの排出削減という範囲を逸脱することに強い抵抗があった。本件はかねてより自民党税調の下に設けられた「森林吸収源対策財源確保専門プロジェクトチーム」により議論されていたが、2015年12月にとりまとめられた自民党の平成28年度税制改正大綱の「基本的考え方」の中に「…市町村が主体となった森林・林業施策を推進することとし、これに必要な財源として、都市・地方を通じて国民に等しく負担を求め、市町村による継続的かつ安定的な森林整備等の財源に充てる税制（森林環境税（仮称））等の新たな仕組みを検討する。」という文言が盛り込まれ、森里川海新税についてもこの土俵で議論されることとなった。翌年末にまとめられた平成29年度税制改正大綱においては、「…森林環境税（仮称）の創設に向けて、地方公共団体の意見も踏まえながら、具体的な仕組み等について総合的に検討し、平成30年度税制改正において結論を得る。」とされた。そして最終的に平成30年度の税制改正大綱において図1に示すような森林環境税及び森林環境譲与税の創設が盛り込まれた。国税である森林環境税は、市町村が賦課徴収を行い、一旦国の「交付税及び譲与税配布金特別会計（以下「譲与税特会）」に収められ、その後森林環境譲与税として都道府県と市町村に配賦されるので、国の事業の財源にはならない。森林環境税の徴収は、住民税に上乘せされている東日本大震災からの復興特別税が終了する翌年度（2024年度）から始まり、令和元年度からそれまでの間は、譲与税特会からの借入金を原資として各自治体に譲与される仕組みとなっている。また自治体への配賦基準に私有林面積と林業就業者数に加え人口という要素が加わっているが、これは都市部の自治体からの強い要請があったものと考えられる。ちなみにこの制度に基づき森林環境譲与税からの配賦があった最初の年、最も多くの譲与税を受けたのは横浜市であった。

森里川海のつながり確保のための新税は、森林に着目した結果に落ち着いた。最近の一部報道によれば、譲与税を受けた多くの自治体が使途を決めかね、基金としてプールしている実態が報道されている。本税は「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」第1条に基づき、「森林の有する公益的機能の維持増進の重要性に鑑み、市町村及び都道府県が実施する森林の整備及びその促進に関する施策の財源に充て」られることになっているが、具体の運用はこの趣旨を踏まえて自治体の裁量にゆだねられているので、是非、森里川海のつながりの確保に上手く活用されることを期待したい。

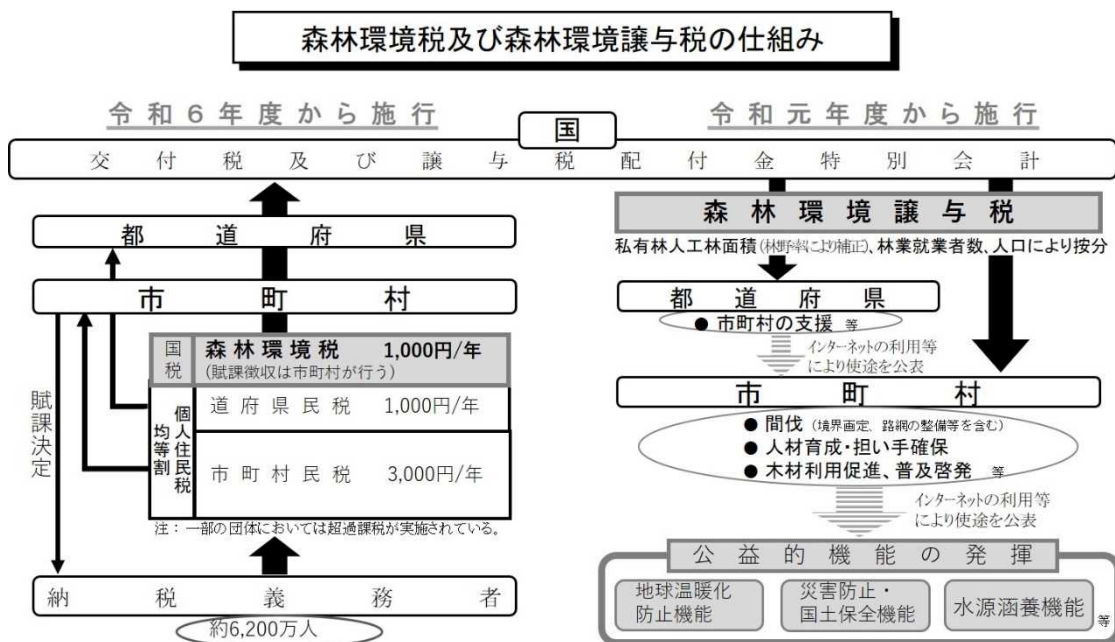


図1：森林環境税及び森林環境贈与税の仕組み（林野庁ホームページから抜粋）

4. 提言に盛り込まれた各プログラムの実施

本プロジェクトにおける税以外の取組についても、前出の「提言」に盛り込まれたプログラムに沿って簡単に紹介しておきたい。

(1) プロジェクトの情報発信

本プロジェクトでは SNS を活用し、プロジェクトの趣旨や各種イベントの情報、後述する様々な取組の概要や成果物などを発信している。また地域における草の根的な取組のすそ野を広げるため、賛同団体を募集しており、2022年1月現在、571の自治体、企業、NGO・NPO、学校など多岐にわたる団体が登録し、プロジェクトのホームページ上で活動報告が紹介されている。

(2) 地域の取組支援

「提言」に盛り込まれた8つの地域プログラムのような地域の草の根的な取組を応援するため、全国で公募した案件の中から審査を経て選ばれた10カ所（表1参照）で2016年度から3か年かけて実証事業を行い、その成果をまとめて2020年3月には「森里川海からはじめる地域づくり 地域循環共生圏構築の手引き」を作成した。

表1：「地域循環共生圏構築検討事業（2016-18年）」における10の実証地域と実施団体

| 対象地域 | 活動団体名 |
|----------------|-----------------------|
| 宮城県本吉郡南三陸町 | 一般社団法人 C E P A ジャパン |
| 神奈川県小田原市 | 小田原市 |
| 石川県珠洲市 | 珠洲市 |
| 滋賀県東近江市 | 特定非営利活動法人 まちづくりネット東近江 |
| 大阪府吹田市・豊能郡能勢町 | 特定非営利活動法人 大阪自然史センター |
| 岡山県高梁川流域 | 一般社団法人 高梁川流域学校 |
| 山口県樫野（ふしの）川河口域 | 樫野川河口域・干潟自然再生協議会 |
| 徳島県吉野川流域 | コウノトリ定着推進連絡協議会 |
| 福岡県宗像（むなかた）市 | 宗像国際環境会議実行委員会 |
| 佐賀県鹿島市 | 鹿島市ラムサール推進協議会 |

（3）ライフスタイルの変革

森里川海のつながりを回復させるためには、一人一人がこの問題を自分事として受けとめ、行動を変容していく必要があることから、次に掲げるような普及啓発の取組を展開した。

ア．ライフスタイル転換のための普及啓発

プロジェクトを世の中に浸透させるため、様々な分野で活動し、本プロジェクトにも賛同いただいた著名人、アーティストにアンバサダーになっていただき、それぞれの方の活動を通じて情報発信していただいている。現在31名のアンバサダーに登録いただき、例えば、プロジェクトのテーマソングを作成いただいたり、「私と地球にやさしい暮らしのヒント」をキャッチーなアイコン（図2参照）にして、一般の人たちへの分かりやすい発信に努めている。



図2：暮らしへのヒントをアイキャッチで訴えるパターン・ランゲージの例
イラストレーション/荒牧 悠 パターン・ランゲージ/鎌田 安里沙

イ. 読本「森里川海大好き！」の作成

今や絶滅の危機にある森里川海で遊ぶ子どもたちを復活させるため、小学校高学年の児童を対象とした読み物をつくることとし、養老孟司東京大学名誉教授に編集委員長になっていただいた。およそ2年にわたる委員会での議論を経て、児童文学作家の阿部夏丸さんに二人の男の子がウナギを捕まえる「大発見は足もとに」という物語を執筆いただいた。編集委員による森里川海の魅力を伝えるコラムとあわせ、2018年に読本「森里川海大好き！」を制作し、全国の公立図書館や小学校に2万冊以上を配布した。またその後は、読書感想文コンクールや親子を対象としたイベントを実施している。

ウ. 森里川海の恵みの見える化

上流から下流までの森里川海のめぐみ（産業、食文化、祭り、遊びなど）について、歴史を紐解き、地域の方々からヒアリングやワークショップを行い、その内容を絵本にまとめて学校等で活用していただいている。これまで荒川（秩父市、荒川区）で制作し、2022年度は荒川中流域大宮地域と、酒匂川（小田原市ほか）で絵本が完成した（写真参照）。秩父市では、絵本づくりがきっかけとなり、小水力発電所の設置に発展したほか、学校や地域での読み聞かせを行うことで世代間の交流が生まれている。



写真：《森里川海ふるさと絵本》「ありがとう あらかわ（秩父市、荒川区、さいたま市大宮地域）」と「みんなの さかわがわ」

5. 第5次環境基本計画策定後の動き

2018年に第五次環境基本計画が閣議決定され、各地域が自立・分散型の社会を形成し、地域資源等を補完し支え合う「地域循環共生圏」の創造を目指すことが掲げられた。これに

伴って、当初はその目的から自然環境局が中心となってスタートしたが、地域循環共生圏構築の手段として本プロジェクトが活用されるようになり、総合環境政策局（後の総合環境政策統括官グループ）、地球環境局、環境再生・資源循環局をそれまで以上に巻き込んだ名実ともに省横断のプロジェクトに発展した。プロジェクトの関連事業もエネ特を活用した関係部局の予算が充てられている。自然環境局が担当した10か所の実証事業はその後、総合環境政策統括官グループによる「地域循環共生圏づくりプラットフォーム事業」に発展し、現在に至っている。

国際的な流れとの関係では、本プロジェクトの取組は国連の「持続可能な開発目標（SDGs）」とも相通ずるものである。都市と農山漁村が森里川海のつながりを通して、人、モノ、お金が循環し、地域の活性化に繋がる。その過程で地域の様々な課題（環境問題だけでなく、福祉、健康、教育、雇用など）の同時解決にもつながる。地域循環共生圏の構築を目指す本プロジェクトはまさにローカルなSDGs達成に向けた取組にほかならない。

脱炭素に関しては、温室効果ガスの排出量を2030年度までに2013年度比で46%削減、2050年までにネットゼロにする方針が、政府全体の目標としてすでに掲げられている。一方で自然共生に関しては、2021年のG7サミットでは2030年までに陸域海域のそれぞれ30%を保全する「30by30」の目標が合意されている。この目標達成に向けては、国立公園などの法令に基づく保護地域だけでは不十分であり、里地里山から都市の中の緑地まで、いわゆる白地地域における自然環境の保全が重要な意味を持つ。現在、環境省において法令に基づかない生態系の保全エリアOECM（Other Effective area-based Conservation Measures）の認定に向けた準備が進められている。是非、本プロジェクトも活用してこの目標が達成できるよう検討を進めていただきたい。

おわりに

本プロジェクトは、発足当初は新税の創設を目指していたが、森林環境税の制度が出来た後は人々の行動変容を促すという普及啓発運動の様相が濃くなってきている。それ自体は非常に重要であるものの、数年で成果を求められる役所としては苦手とする分野であり、息の長い取組が求められる。それでもこれまでの活動を通じて、ファッション産業における廃棄物減量の取組が進んだり、アウトドア産業界と連携した質の高い自然とのふれあい提供から森里川海のつながりに対する意識の向上といった成果も現れ始めている。これからも、既存の制度や事業をうまく活用しながら、若手職員のアイデアも採り入れて、社会に響く取組を進めていただきたい。

【参考資料】

・「森里川海をつなぎ、支えていくために（提言）」 2016年9月 「つなげよう、支えよう森里川海」プロジェクト

- ・「低炭素・資源循環・自然共生政策への統合的アプローチによる社会の構築 ～環境・生命文明社会の創造～」 2014年7月 中央環境審議会意見具申
- ・「平成30年度自民党税制改正大綱」 2017年12月 自民党税制調査会
- ・「森林環境税及び森林環境譲与税」 林野庁ホームページ

【略歴】

1984年環境庁入庁。富士箱根伊豆、上信越高原、瀬戸内海、東北海道、東北などの事務所勤務。国立公園課長、自然環境計画課長、自然環境局担当審議官を経て自然環境局長。自然環境計画課長時に立ちあがった森里川海プロジェクトチームに参画。2021年7月退官。2022年1月から自然公園財団専務理事。