

平成23年度 第1回里地里山保全・活用検討会議 議事概要

【日時】平成23年7月20日（水）13:30～16:00

【場所】砂防会館 立山

【出席】（検討委員）石井委員、岩槻委員、進士委員、竹田委員、中越委員、森本委員

（アドバイザー省庁） 農林水産省大臣官房環境バイオマス政策課

国土交通省都市局公園緑地・景観課

文化庁文化財部記念物課

（事務局） 環境省自然環境局自然環境計画課

【議題】（「里地里山保全活用行動計画」の推進に向けた各種課題について）

1. 平成23年度里地里山保全・活用検討会議の進め方について
2. 行動計画の総合的な推進について
3. 保全活動の推進効果の検証について
4. 各地域における典型的な里地里山の選定等の支援について
5. 里地里山と都市との自然資源の共同管理について

【議事資料】

資料1 : 平成23年度里地里山保全・活用検討会議の進め方

資料2 : 行動計画の総合的な推進

資料3 : 保全活動の推進効果の検証

資料4 : 各地域における典型的な里地里山の選定等の支援

資料5 : 里地里山と都市との自然資源の共同管理

表3-1 : 施策や取組と効果の関係の捉え方とそれに基づく指標の設定

表3-2 : 評価指標の具体例

表4-1 : 国・県の重要里地里山などの選定事例

表5-1 : 共同管理施策の具体例

【環境省あいさつ】

- ・本検討会は平成20年に発足し、様々なご提言をいただき、平成22年度には里地里山保全活用行動計画を作成した。取りまとめに当たってご助言をいただきありがとうございます。
- ・まず最近の話題をお話したい。3月11日に東日本大震災があり、環境省では最も大きな課題であるごみの処理が大きな課題であり、新たに法律を作るなどの取り組みをしている。
- ・関連して、被災したペットのレスキューが課題になっている。津波が来た当初住民と一緒に助けたり、飼い主がいなくなったペット等を里子に出したりという取組をしてきたが、放射能のために一般の方が立ち入れなくなった場所のペットのレスキューを行っている。
- ・震災の関連では、復興会議の中で三陸海岸復興国立公園構想を出した。地域づくりに協力できるような形で、環境省も協力していきたい。
- ・平成22年のCOP10で定められた愛知目標に即して、生物多様性国家戦略を改定するために、それに先立つ人と自然との共生懇談会を7月11日に設置した。岩槻先生にも座長をお願いしており、いろいろご意見をいただきながら国家戦略をいいものしようと考えている。
- ・昨年は生物多様性保全活動促進法が成立した。この検討会の委員からもメンバーになっていただいております、基本方針を検討している。パブリックコメントが終わり、今年10月の施行に向けて、準備を進めている。
- ・もう一つは、3月29日に関係省庁と海洋生物多様性保全戦略を定めた。幸い政府の総合海洋政策本部で5月27日に了承され、海を中心とした保護区の設定や、あるいは海の多様性を守る施策の方向づけができたと思う。
- ・小笠原諸島は、6月24日にパリで開催された第35回の世界遺産委員会で決定され、6月29日に世界自然遺産のリストに掲載された。今後の課題は、外来種対策、飛行場のような大規模開発に際しての十分な説明、過剰利用により予想される影響の未然防止などがある。すでに小笠原では、ホエールウォッチングの自主規制、ガイドラインなどが設けられており、無人島への1日あたりの上陸人数を100人に限定するなどの取り組みがあり、それに即した観光客の利用の制限、コントロールをすることが求められている。地元の人たちと協力して取り組みたいと考えている。
- ・里山の関係ではトキは残念ながらヒナがかえらなかったが、落ちた殻を見ると、血の跡が残っていたため、有精卵なのではないかと考えられている。専門家の間では、無精卵が続き、今後トキは生まれないのではないかとということが心配されていたが、時間をかければ、そのうち野外でヒナがかえって、巣立つと期待している。

- ・本日は、里地里山保全活用行動計画の具体的な推進に向けて、ぜひ、皆様方の忌憚のないご意見をいただければありがたい。どうぞよろしくお願いいたします。

【議題1. 平成23年度里地里山保全・活用検討会議の進め方について】

（事務局資料説明）

委員：

- ・推進効果の検証方法の「とりまとめ方針」という言葉がわかりにくい。

事務局：

- ・今年度は効果そのものを図るのではなく、その効果の測定方法、方法、指標の妥当性について検討したい。最終取りまとめを次年度ぐらいに考えており、今年度は、その方向性を決めたい。

事務局：

- ・資料1-2にあるのは、概ね行動計画の中で課題として書かれている表現。例えば「2. 里地里山保全活動の推進効果の検証」は、各地域や活動している団体の方々が、みずから目標を設定し、評価、検証していただくための考え方や手法についての示し方を、どういう形で取りまとめたらいいかということを検討していただくという趣旨。

委員：

- ・言葉にはこだわらなくてよさそうだということはわかった。

委員：

- ・ジェネラルな、国としてのスタンダードを設けて、それに照らして各主体の取組がどこまで進んだかを評価するというのは、こういう事業にはふさわしくないのではないかと思います。A地域のX団体は非常によく進んだ、B地域のY団体は頑張られたが、本当にそれでいいのでしょうか、というような、客観的な評価はあり得る。むしろ検証は、この検証ではなくて、「顕彰」することを考えるのなら話がわかりやすい。

事務局：

- ・委員がおっしゃるように、全国的なスタンダードを国全体で決めて、それで評価してもらうという趣旨ではない。科学的な見方で評価をする場合に、どのように各地域で考えたらいのかを、各地域がよりよく進んでいくような形で考え方や手法をお示ししたい。

委員：

- ・保全活動の推進効果の検証には、「生物多様性」、「経済性」、「人間の満足度」の3つの要素がある。
- ・「生物多様性」は、環境省の検討会であることから特に重要。活動の最初の段階で、生物多様性の状況を把握しておき、取組による効果として、絶滅危惧種の個体数が増えた、あるいは指数が増えた等、科学的な指標によって検証されるべき。
- ・「経済性」、「人間の満足度」は、トレードオフがあって良い。少ない団体で一生懸命やっていたら、表彰して褒める方法があつていい。また、無農薬、あるいは減農薬でブランドの地域の産物を作るということであれば、それは「経済性」ということで、宣伝したり、環境省のホームページ等で取り上げて、売れ筋をよくしてあげるといった方法もある。
- ・共同管理の指針の欄に都道府県とあるが、できれば政令指定都市も入れてほしい。政令指定都市のほうが、自然環境と開発などの人間活動との問題を抱えている。

委員：

- ・「都道府県レベルで」という記載があるが、新たなコモンズを主導するのが誰なのかがはっきりしない。「都道府県が」などと表現してほしい。

事務局：

- ・里地里山と都市との共同管理には、様々な圏域のスケールがあるが、圏域スケールとしての都道府県という意味で記載している。また、指針のユーザとしても、都道府県を考えている。

委員：

- ・国家戦略の三つの危機の中で、里地里山問題は第二の危機に位置づけられているが、実際には、里地里山問題は第1の危機もおさまっていない。重要だと考えられる里地里山を危機

に瀕する原因が、地方自治体にあるケースがある。地方分権の時代に国がこのような検討会議で、「都道府県が」というのは難しいのは理解できるが、取組主体を明示してこういった状況に歯止めをかけられればと思う。

委員：

- ・里地里山保全活用行動計画を国民的な運動にするための検討内容としては、活動の効果の検証、典型的な里地里山の選定支援、共同管理の問題でよいか。良ければ各論の議題2に進めたい。

(異議無し)

【議題2．行動計画の総合的な推進について】

(事務局資料説明)

委員：

- ・いい事例「グッドプラクティス」は、個々の事業も政策もいいものが並んでいるが、実効性を考えると、大事なところが抜けているように感じる。例えば、昨年OECDが環境保全成果のレビューをした中で、環境に優しい農林水産業が成り立つようインセンティブを与えるために「生態系サービス支払い」を行う提案がされている。生態系サービス支払いや、環境支払いというと農業問題となり難しいが、うまく連携を図る必要がある。
- ・例えば環境保全型の農業で作った米は価値（価格）も上がってうまいという紹介があったとしても、事例の紹介だけで終わってしまうと、TPPに負けてしまう。その取組が生態系の保全などに意味があるが、市場価値には乗らないという場合、直接支払いで支払いますという仕組みをつくる必要がある。この点は、イギリスの環境スチュワードシップが参考になる。こういった仕組みを日本的に評価し、どのようにいいインセンティブを与えていくか検討すべき。

委員：

- ・行動計画でも指摘しているが、環境省、農水省、林野庁、国交省、文化庁の取り組みが総合的推進体制になっているかは疑問。

- ・生物多様性の話を主流化するためには、農林業などの産業振興も考える必要がある。
- ・国民的な運動というからには、国民のどの程度の数の市民が参加するのか、また保全活動のエリアが何%程度カバーされているのかなど、量的な把握をしないと政策評価にはならない。

委員：

- ・年度の初めなので初心に戻り、里地里山の保全活用の行動計画の総合的な推進がこの事業の目的であれば、この事業が里地里山の保全にどれくらい効果があるのかを一度立ち戻って考えておくべき。

委員：

- ・制度的なことの他に、場所が重要。生態系ネットワークの議論をする場合、現国立公園、自然公園のうちのどこをネットワークに組み入れるのかなど、量をこなすような議論をしないと国土全体の里山は守れない。所管の国立公園や、種の保護区などを、里地里山というような視点から見直すべき。土地所有や管理という国の立場からできることを見る方法もある。特にネットワークなどの概念では、小さなベストプラクティスを点で集めても、国土レベルに展開できない。

委員：

- ・各県単位で里地里山保全活動を見ると数えられない数がある。特に里なび研修会を担当しているが、目的としていることは参加者数ではなくて、むしろ信頼、保障など、取組自体の正しさ、行政的な正しさ、学校の参加の正しさと、企業の参加の正しさなどを重点につくっている。
- ・里地里山の所有や管理を行っているのは農家、公園管理者、河川管理者、このほか共有林のように自治組織等で管理を行っているものなど多様である。例えば農家自身が農業生産とは別の目的で活動して、生態系サービスを向上させ、公的な利益、生態系全体を意識したとき、その取組が里地里山保全ということができる。
- ・そういった取組がされず放置されるのが里地里山第二の危機の問題なので、ここに人が入ろうといったとき、よい環境であればあるほど他人に踏み荒らされたくないということや、例えば水辺の生態系は人為の影響を受けやすいといった問題があり、里地里山の保全が生

物多様性の保全であるといったときに、一概に取組む人数が増えれば良いとは言えない。

- ・一番重視したいのは、生態系豊かな場所があり、保全の取組をする場合に、地権者や公的な管理者の了解を得て、活動すること。許可されたときに初めて、例えば企業が入って活動する。それを例えばCSR的に宣伝する。
- ・グッドプラクティスである以上、地権者や関係者との良好な関係があった上で、その活動主体が活動を行って、そしてその活動自体が生態系にプラスの影響を与える。それを科学的に評価してもらうという、そのステップが必要。
- ・総合的な促進で大事なものは、生態系サービスや生物多様性が豊かになること自体が、その管理者や所有者にとってプラスに働く制度が不可欠。先程の、農業問題における生態系サービス支払いの制度はその良い事例。

委員：

- ・全国的なスケールで活動が活発になっていることを示すことが重要。例えばパンフレットもできたし、ウェブへのアクセスがどれくらいあるのかということでも示すことができるのでは。よくできているウェブサイトも、運動論としてはどのぐらいの人がこのサイトを見てくださいかということが問われる。保全活動そのものではなくて、保全活動の促進のための政策をここまで積み上げてきたので、この点についてある程度数字になるものは数字にして、評価、総括を少し客観化しておいたらどうか。
- ・本来総合的推進というのであれば、関係各省が総合的な推進策をつくるべきだが、国全体の農業の話などは、ここにご参加いただいている担当者レベルでできる話ではない。

委員：

- ・この検討会は、そういった政策の実行をする、しないに関与できる会議ではないが、検討委員は技術的なことはよくわかるメンバーがそろっているので、そういうことがあったときに、こういうツールを使うことができると推奨できるというスタンスで良い。

委員：

- ・指標、評価のところ当たるのか、次の選定に当たるか、あるいはコモンズの話になるか別として、OECDの提言の紹介は今回どこかへ入れたい。

委員：

- ・狭い意味の環境省の施策を進める上で有効だと思われるので紹介したい。里地里山の保全に関わろうとしている企業が、例えば生き物のにぎわいコンテストに応募、受賞した場合に、その取組が社会的にどのような意義があるのか、何が評価されるのかについて、客観的なISOのような基準があれば、株主にも説明ができ、CSRとしてもその企業にとってのメリットがあり、取り組みやすい。
- ・石川県が里山里海のファンドを設けた。これまで石川県は、里山エリアで30~40団体を推奨する作業を行ってきたが、団体が具体的に変わったため、その取組を支援する制度として、里山里海の保全の事業化のためのファンドを設立した。「いしかわ里山創成ファンド」は基金総額53億円で里山保全に特化した初めてのファンドで、この取組によって石川県内の持続的な里山の管理を目指し、全国的に先に行こうという戦略をとっている。また、「いしかわ産業化資源活用推進ファンド」も対象の事業に里地里山の保全が含まれている。
- ・「都道府県レベル」は、都道府県や政令指定都市では制度を設けられるのでここを対象にするのは評価したい。企業向けの顕彰制度、活動団体向けには都道府県レベルの支援制度、学校向けには表彰制度などができて、それが何かしら資格要件になるような、免許のようなものになると良いと思う。

委員：

- ・今の石川県の事例を見ると、県のレベルだとかなり具体的で、総合的な施策行っている。生物多様性を中核にしなが、企業の参加、雇用の確保など、結局地域振興になっている。こういったモデルを示して、地方公共団体の応援をするとよい。

委員：

- ・文化庁の重要文化的景観は管理主体が明らかでない指定されない。平成22年度の144事業の中にも入れてもらっているが、トップダウンによる指定の例だが、指定そのものがインセンティブになっており、極端にいうと取り消されることもあるため、国と地元との連携による管理といえる。

【議題3. 保全活動の推進効果の検証について】

(事務局資料説明)

委員：

- ・これまでの評価手法の類似事例、研究事例の収集整理として、イギリスのナチュラルイングランドのホームページが参考になる。水田がないので、全面的に引用するというわけにはいかないが、情報量が多く、農地の環境保全機能の評価法などの考え方として参考になる。
- ・農水省の「H22年度 生物多様性保全再生活動促進事業～持続可能な農業・農村地域の実現に向けた「成果指標」の作成～」では、農家にアンケートをとり、生物多様性の切り口で成果指標を考えた。
- ・考え方として、厳密な評価は難しいが、一次近似で大まかに考える段階と詳細に考える段階と、評価も幾つかの階層的な構造をとるのがいいと思う。また、絶対的な基準を設けるのが難しい場合、ある地域、事例、類例をまとめてリファレンスになるようなものを考えていくのがいい。
- ・ミレニアム生態系評価や国連大学のサブグローバル評価は、環境問題を考える際に必要な全国と地域のレベルの枠組みを整理しているものであり参考になる。
- ・資料3の2ページに「活動主体の恩恵やメリット」とあるが、土壌流出防止など生態系サービスという視点を踏まえると、活動主体だけではなく地域に対するメリットも含まれてくるはず。

委員：

- ・自然資源の状態の評価指標で、生物を扱うのは総論としては賛成だが、実際には難しい。環境省の事業に関わった経験があるが、1,000程度の全国の団体から生物種を書いてもらうアンケートがあった。取り組んでいる団体自身の生物に対する興味の度合い、生き物の種に対する興味の度合いが様々なので、収集したアンケートの評価項目がそろわなかった。また、生物の同定能力に差があることも考慮する必要がある。
- ・モニタリング1000では指標を9項目あげており、それぞれの項目に1冊ずつのマニュアル本を作成し、講習会も行うが、それでもうまくいかないことがある。
- ・だれでもわかる生物に絞るという観点か、あるいは里地里山の状態を一番よくあらわすのは植物の遷移状態なので、遷移状態をあらわす優先種のような考え方を採用することも考えられる。アンケートはレベルを相当下げて、だれでも回答できることに絞って行う必要がある。

委員：

- ・自己評価の基準をつくる際に、取り組む団体の目的や内容は様々なので、すべてに満足いく評価の基準は作ることができない。この事業の目的に合わせた評価の基準であるということとを予め開き直って示して利用してもらおう。そうしないと、国は勝手な基準を押しつけてくると捉えられてしまう恐れがある。アンケートの調査をやる場合には、数字で表記できない自由回答が大きい意味を占める。

委員：

- ・日立が秦野市でITを活用した地域の環境の変化や生物の生息状況をモニタリングしているが、その結果を示すためには単純化することが重要であるという話がでた。生物多様性の第一の危機、第二の危機、第三の危機に対応させ、第一の危機では、ある里地里山のエリアで開発がどのくらい進んだか。例えば昭和40年に開発が活発だったとして、それより以前と現在とを比較して、何%の面積が宅地になったか、道路になったか、水路が作られたか。第二の危機では、管理放棄された土地の面積の変化を見る。第三の危機は外来生物と化学物質がそのエリアにどれだけ入っているかを見る。
- ・またその土地の湧水の温度、水道水源の温度、かつての想定される水量と現在の水量、保全活動のエリアの最も標高の低い場所の温度と最も標高の高いところの温度などを調べることも考えられる。秦野の場合、50メートル程度の標高差で気温が4度違っている。湧水の流れのところに風が吹いていて、その湧水に一番近いところの温度と里山の保全を行う山の日当たりがいい場所との温度差が4度あり、同じ場所でも生態系に違いが見られる。地域特性に応じてどのような数値化・評価ができるかを考えていくことも一案では。

【議題4. 各地域における典型的な里地里山の選定等の支援について】

【議題5. 里地里山と都市との自然資源の共同管理について】

(事務局資料説明)

委員：

- ・資料の4で「典型的な里地里山の選定」というのがあるが、多様性という視点からすると、逆行するのではないかと感じる。

- ・百選のような選定では都道府県で必ず1個あるなど必ずバイアスがかかっている。「にほんの里100選」で2,000箇所以上の推薦文全てのテキストを分析した結果から、土地利用から見たタイプが、森林型、水田型、都市近郊など6種類に分かれることがわかった。それぞれを評価するキーワードが変わってくる。例えば京都府丹後半島の上世屋や隠岐の牧畑が選ばれたが、これらは他にはない特殊な環境だった。全国で共通して100回以上出てくる単語としては2%ぐらいだったが、生き物の種数にすると相当な数になる。これは、場所によって評価している生き物が全く違っていることを意味する。こういった点を考慮して、マニュアルを作成した場合に一人歩きしないように注意する必要がある。
- ・共同管理、新たなコモンズを考えるときに、IJUターン、二地域居住が里地里山のあり方を変える要因になると考えられる。

委員：

- ・NPOや行政はそれほどでもないが、企業の場合は取組に対する評価軸がぶれないことが重要である。取組がCSR活動できちんと評価されることがわかれば活動は活発になるだろう。生物多様性の保全に企業の参加を期待する場合、企業をたくさんの主体の一つと捉えるのではなく、分けて考えても良いのでは。

委員：

- ・選定については、幾つも重なって選定して褒めても構わないとし、「典型的」とはいわずに、「好ましい」や「望ましい」など、幅広いあり方が好ましいと思う。

委員：

- ・資料の表の4-1は、重要里地里山などの選定事例として百選が示されているが、この検討会では当初から百選にはしないとコンセンサスを得ている。ここでは、活動を促進するための拠点を決めるときに、自治体なり企業なり、里地里山の保全に関わる主体にとって、どんな物差しが必要なのかを示そうということだと理解している。
- ・「典型」というと国土全体で大事な場所を指すし、活動内容に着目するとユニークなのがいいということになる。ある種の累計化、カテゴリーをつくり、どちらの観点からも対応できるように、様々なケースに対応した物差しを示せると良い。
- ・コモンズの話はそれぞれ先生方がお話しをだし、先程は具体的な企業名まで挙がり、活動の

芽が出ている。共有の話は、法律屋さんなどで幅広く議論があるので、幅広げてスタディして、さまざまな主体が乗れるような形で資料をまとめると良い。

以上