

平成23年度 第2回里地里山保全・活用検討会議 議事概要

【日時】平成23年10月27日（木）10:00～12:30

【場所】砂防会館 穂高

【出席】（検討委員）あん委員、石井委員、岩槻委員、進士委員、竹田委員、中越委員、
広田委員

（アドバイザー省庁） 農林水産省大臣官房環境政策課
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. 行動計画の総合的な推進に向けた現状・課題について
2. 保全活動の推進効果の検証にかかるアンケート調査について
3. 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
4. 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：行動計画の総合的な推進（国民的運動に向けた課題整理）

資料－2：保全活動の推進効果の検証にかかるアンケート調査

2－1：アンケート調査の実施概要

2－2：アンケート調査の中間報告（単純集計）

2－3：アンケート調査結果の分析方針

資料－2－参考①：里地里山保全活動の推進効果に関するアンケート調査へのご協力のお願ひ
（依頼文）

資料－2－参考②：里地里山保全活動の推進効果に関するアンケート（調査票）

資料－3：各地域における典型的な里地里山の選定等にかかる整理

3－1：典型的里地里山選定の考え方

3－2：典型的里地里山選定手順にかかる参考事例

3－3：里地里山の選定における生態系ネットワークの考慮について

資料－4：里地里山と都市との自然資源の共同管理にかかる整理

- 4-1 : 伝統的 (既存の) コモンズの見地からの日本の入会権の整理
- 4-2 : 「共同管理」 (新たなコモンズ) の事例とパターン整理
- 4-3 : 整理分析・とりまとめの方向 (案)

【環境省あいさつ】

- ・ 10月23日、里地里山を元気にしようという運動・田園自然再生コンクールが野田市にて開催された。各地でこのような里地里山に関する運動、特に田園の回復や何かの運動が盛んになってきていて心強いと思っている。今後、さらに運動が広がっていくよう期待している。
- ・ 本日は、第2回の検討会となる。前回の検討会で、今年度は取りまとめの方針までということをお願いをしていたが財政が非常に厳しくなっておりまして、方針決定より先のできるころまで進めたいと思っている。

【議題1. 行動計画の総合的な推進に向けた現状・課題について】

(事務局資料説明)

座長：

- ・ アンケートの全体像が見えてきたので、最終結果をまとめいただきたい。

委員：

- ・ 農水省の取組みに危惧している。予算が大幅に削られたことによるもので、里地里山の保全にはマイナス働いている。特に「田んぼの生きもの調査」と「農地・水・環境保全向上対策」が削減されたことは非常に残念。これらは住民に大変ウケが良い取組みでもあった。
- ・ 「農地・水・環境保全向上対策」は地域が自発的に行う活動を支援するものだが、「環境保全」の活動において生態系保全活動は一部であった。しかし、さらに新しい制度になったことで、生態系保全にかかわる事業はさらに後退しそうである。例えば、水田や集落の周辺の土水路をコンクリート水路に整備するための事業が組み込まれており、土水路が減少することになる。本来は、土水路の泥上げ作業などの活動にあてられるはずの予算が、簡易なハード整備に変わり、そちらにウェイトがおかれてしまっている。土地改良予算が4割程度になったことで、ソフト事業にハード整備が組み込まれたことによるものだと思う。
- ・ こうした現状において、環境省側からそれを盛り立てる動きが欲しい。

委員：

- ・ 水生生物（昆虫）の保全環境としては国際的にみてもアジア地域の水田地域の評価が高い。米国の生態学教科書「ウエットランド」でも、アジアにおける水生生物の保全環境の代表例として「水田環境」が取り上げられ、チャプターつきで紹介されている。（事例）重要な文化的景観に選定されている熊本県の通潤用水では、淡水魚が保全できたという結果もできている。
- ・ ただ、こうした取組みは部分的にやっても効果がない。ネットワークが大事で、水系全体を保護しなければいけないため、生物多様性の地域戦略のなかに農村の水路保全をきちんと位置づけてもらいたい。
- ・ 耕作放棄地の有効利用として農地に太陽光パネルを設置するという取組みが進められているが、太陽光パネルの下の土地は生きものは生息できないため生物多様性にとっては問題。もっと多様な視点から耕作放棄地の活用を検討すべき。
- ・ 広島で行われた植樹祭で里山の樹種を植えるという試みをした。天皇陛下とともに植樹祭で植えた木なので剪定などの適切な管理をしようとしませんが、目的は里山林の保全・再生であり、おかしい。植樹祭後も、適切な里山的管理が行われるようマニュアルなどを作るべき。

委員：

- ・ 「評価」としてみると各種事業が効果を生み出してきているといえるが、それにも関わらず、実は日本の里地里山は安心してはられない。今ここに示されている効果は都市近郊区で比較的うまくいっているもの。中山間地域の里地里山は放棄林も多く、悲鳴をあげている。
- ・ こういう実態を踏まえておかないと、今ある結果だけで効果をみることは無責任な評価になりかねない。

委員：

- ・ 現場の立場からの実態として、都市近郊の里地里山では環境学習やエコツーリズムなど多くの人が関わる様々な活動ができることから、個人の負担も軽く活動の成果も出やすく取組への満足度も高い状況となっている。
- ・ 逆に、奥山に近い里地里山では高齢化が進行し、人の関わりがなされないため活動自体が

なされない状況から、大型哺乳類の出没など悪循環となっている。これを防ぐには生業を育てる必要がある。

- ・ 岡山県の真庭市は都市近郊と奥山が繋がった地域であり、市の制度として、登録さえすれば誰でも直売所で生業として販売できるシステムがある。これによって、里山活動が少しでも収益に結びつくことで活動が広がっていく。このような制度創設を検討することも一案。

委員：

- ・ 環境省は、一刻も早く全国の植生図を見直し完成させるべき。植生自然度区分が、「7」から「8」に移行している状況がわかれば、自然林へ戻す森林などについても自治体に提案できるはず。

委員：

- ・ 里地里山保全では、今のところ農林水産省の色が濃いとを感じるが、これから各省庁が横断的に連携していくことが非常に大事だと思う。
- ・ 最近では都道府県がネックになっているように感じている。世界農業遺産に登録されたある地域（県）で、北陸農政局の協力のもとにFAOの認定の申請づくりのお手伝いをした。目的は里地里山を農林業の生業により保全していくことで、地域の全ての農業者がエコファーマー認証をとることを目標とした。そのためにタウンミーティングを行ってきたが、さらなる推進力として、既存施策の「農地・水・環境保全向上対策」を活用しようと思ったが、問題が発生した。当該県では、上記施策と限界集落対策の制度が使えるが、どちらかしか選べないことになっている。そうすると、使いやすい限界集落対策事業が選ばれてしまい、農地水環境対策に力を入れにくくなってしまった。
- ・ このように現場には矛盾や壁がある。国では良い絵が描かれていても、それが現場では生かされていない。霞が関（国）と都道府県がどう連携していくのかを考えることが重要。
- ・ 資料の中のエコファーマーの認定数のうち、里地里山での認定数がどのくらいか把握したい。
- ・ こうした現状での、環境省のリード、補完に期待したい。

委員：

- ・ 生物多様性が守られているのかという視点でみていた。9 p の耕作放棄地対策が進んでいるという結果については、もっと掘り下げて評価して欲しい。耕作放棄地が解消した部分のうち水生生物の生息に重要な水田部分ほどの程度の割合を占めるのか、特出ししてとりまとめて欲しい。また、耕作放棄地の活用として太陽光パネル設置はよくないことを中越委員と同じく指摘しておきたい。
- ・ 林野庁の事業が1つしか取り上げられていないことは残念。とくにコリドー事業は生物多様性保全に有効でありコリドーにあたる地域には里地里山も含まれているため、当該事業の成果レビューが欲しい。
- ・ 滋賀県で源流域にある樹齢500～600年の巨木（トチノキ）について、実がとれない（シカが増えて食べられてしまうため）からといって地元住民が伐採を始めた地域がある。しかし、それを売っても現地では1本数万円程度にしかならないのが実態。高齢化によって管理が困難になっている実態やシカの問題を検討し、巨木林を守ることができる仕組みを検討して欲しい。
- ・ 都市公園は全国で数多く整備され、そこでも多くの里山保全の活動が行われているが、紹介された事業も含め、こうした活動がどの程度里地里山や生物多様性の保全につながっているかは疑問。保全活動が生物多様性保全につなげられるための技術指導の検討も必要。
- ・ 最近、大阪の都心（梅田）でビルの谷間に水田ができ、「新里山」として新しい形での都市公園整備の試みが行われているようだ。企業のCSR活動の一環ということだが、個人的にも非常に興味深く思っている。
- ・ 16, 17p、野生生物の結果に矛盾がある。効果があったという回答は多いが、その実を見るとあまり里山の環境が回復しているとは言い難い。結局のところ、生物多様性については現状維持がやっとなのだと思う。生物多様性の保全につながるしくみについてしっかり検討すべきでは。

委員：

- ・ 奥山の森林において集落の農的営みとの接点となっているのはバッファゾーン。そこに森林組合などで森林のプロを入れ、森林を伐採し、薬草園やきのこ・しいたけ類栽培をする例も出てきている。
- ・ そうしたバッファゾーンにおける6次産業の活性化も視野に入れるべきであり、こうした土地の利用の仕方を里山ビジネス的な観点から考えてみると、農林業と野生動植物の問題

が一度に解消される可能性もある。経済活動のモデル事業を取り入れると良いのではない
か。

座長：

- ・ まずは国で里地里山に関わる全体像の把握をしていくことが必要。
- ・ 今回も関係省庁に出席いただいているが、資料説明の内容からも、各省の共通理解がはか
られてきていると感じている。まずはこうした各省での共通理解を突破口として、問題は
大きく捉えながら、地元で役立つ政策展開に発展していくことが重要。
- ・ 北と南、山と海では対策は違う。都道府県との連携を考える際、真に地元で役立つように
国は各県一律のものではなく、地域が柔軟に選択できるやわらかいシステム、仕掛けを構
築して欲しい。
- ・ 各省庁の取組は今後の国家戦略の改正に盛り込まれるであろうが、これまでの国家戦略は
単に各省庁の個別取組を記載していただけだが、次期戦略ではそれぞれの場所で施策のチ
ョイスが可能となるような地域性を考慮できるような記載ぶりに心がけてもらいたい。
- ・ それには各省の個別施策を並べるのではなく、横断的な取組の記載を期待したい。
- ・ 事例はそれぞれに参考にされて、政策に反映させて欲しい。

【議題2．保全活動の推進効果の検証にかかるアンケート調査について】

【議題3．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4．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)

座長：

- ・ この検討会では、ボトムアップの取組についての検討している。里地里山保全活動を行う
市民グループ等が随分出てきたので、そういう人たちを育てていこう、それが重要な課題
であり、そのために、自己評価の手法を示したり、重点的な場所を選んでもらうためのプ
ロセスについて示そうというという考え方である。
- ・ しかし、岩槻委員や中越委員の意見は、ボトムアップの取組の検討を行う一方で、日本全
体のランドデザインが必要であるということを述べられている。そのためには、日本全
体の里地里山の現状や植生自然度を、科学的な調査によって把握した上で、里地里山保全
するエリアと、自然林に戻すエリアを見極めることも必要かもしれない。生態系ネットワ

ークも含め、国側の施策として、まずナショナルレベル、道州レベルというように、いくつかのヒエラルキーで示す必要がある。

- ・ 加えて、里地里山に関しては、一次産業を中心とした産業全体のありようを考える必要がある。そのために、経済的に成り立たない場合は違う方法で補てんしたり、都市と農村の交流によるマンパワーも注ぐ必要がある。里山ビジネスのようなことも考える必要がある。
- ・ 本事業によるボトムアップ型の取組についての検討に加え、植生自然度の把握や自然遷移の問題に対処した国全体のランドデザインの検討や、里地里山における農林水産業の在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が必要なのであり、これら3つがバランス良く行われなければならない。その為には、この検討会の取組の一方で他省庁も含めた国レベルで行うべき事があることを前提とする必要がある。
- ・ 従って、今回のアンケート結果を公表する場合は、里地里山の保全に積極的な取組、団体についての限定的なものであるということを併せて示し、楽観論が出ないように気をつける必要がある。

議題2について

委員：

- ・ 里地里山は一般人にとっても馴染みの深い言葉としてよく使われ始めており、メディアでも取り上げられることが多くなったが、本当の里地里山を理解してはいないと感じている。本アンケートの結果も、この事業の結果としてどのような活動をしたらどういう結果になるといったことを伝えるものとして取りまとめると良い。ただし積極的に関わっている人たちというバイアスがかかっているという限界を意識し、片方で全国の里山の厳しい現状を常に意識してまとめてほしい。
- ・ アンケートの結果は、単に指標項目の分析に使うだけでなく、国内の里地里山の活動への評価としてとりまとめ、自治体やメディアを通じた活動への理解・協力を促せるとよい。
- ・ SATOYAMAイニシアティブとして国際的な発信をするように、国内における里地里山への理解醸成のための展開についても十分に検討して頂きたい。
- ・ 「新たなコモンズ」は新しい入会権ということであると思うが、コモンズは欧米的な発想であり、わざわざ国内でこの言葉を使わなくてもよいのでは。

委員：

- ・ アンケートであげられた動植物については、指標項目の内容に沿った選別をしたうえで分析をするようにしてほしい。

委員：

- ・ 2-1のアンケート調査、12p。景観保全や文化・技術の継承が、イベントの数等で評価されてしまうことになるが、こうした取組はもっと地道なもので伝承されるものであり、そのような視点が入るようにしてほしい。

座長：

- ・ アンケートの分析、自己評価などについては、提案されたとおりで進めていくことでよい。

議題3について

委員：

- ・ モデル地域の選定について、里地や里山という言葉は認知度が高いが、どのような問題があるかを知っている人は少ない。里山問題の国内の発信を意図した形のモデル地域の選定することが必要。

委員：

- ・ 生態系ネットワークに関して、林野庁のコリドープロジェクト（緑の回廊）に設定されている里地里山もあるので、これらについては、典型的里地里山の選定時に考慮してほしい。
- ・ また、都市公園法や都市緑地法によって保全されている里地里山も重要であり、「新里山」のような扱いとなる場所についても選定時に考慮してほしい。これで、生き物の移動の壁になっている都市にも、生態系ネットワークを担うことができるのでは。

委員：

- ・ 典型的な里地里山の選定作業の主体は都道府県や市町村ということだが、本日の資料をみる限り、選定の基準や手順などの下準備を国の方でもっとしっかりやっておかないと、自治体レベルで作業を進めるのは難しいのではと感じた。

委員：

- ・ 全国的なネットワークの構築については、環境省でエコロジカルネットワークを検討し、ギャップ分析もしている。それをこの会議でも紹介すべきだったのでは。
- ・ 徳島県のビオトープの事例が紹介されているが、これに関して、他県との連携（四国全体）ができないかと提案したが断られた経緯がある。結局、四国全体のネットワークを作ったのだが、徳島県は自分のところだけを公表している。自治体任せでネックとなるのは統一性。

座長：

- ・ 典型的里山の選定については、趣旨が分からなくなってきた。全国的に検討されたネットワークがあるのであれば、その情報を提供して地域がそこから選べるようにしてはどうか。また実際問題、地域に選ばせて、その先はどうしたいのか（重点的に支援するようなことを考えているのか）。地域で協議会をつくることを進めているが、その拠点としたいのか。
- ・ 地方分権によって、その役割分担が問われているが、環境問題はすべてつながっている。
- ・ ネットワーク関係についても、地域でネットワークの考え方も検討されているが（緑の基本計画など）、その中味はさまざまである。こうしたものを統合して科学的情報の提供やベースマップを示すのが国の役割（使命）であり、その先は地域で考え地域が実行に移せばよい。
- ・ ネットワークを考慮した既存の計画を統合して、例えば道州版などとして、1本に整理して情報として出すようなことは、国にしかできない。そうしたシステム化が必要。
- ・ その先は、それぞれの地域の事情に応じて進めてもらえばいい。ここは一律でなくてよい。ただ、達成目標となるような情報提供は必要。
- ・ やはりまずは全体像の整理が必要であり、ボトムアップだけではだめなことを自覚したうえで検討を進めてほしい。人口は縮退化するなかで、都市部ではエリアマネジメントも進んでいる。これは国土レベルでのエリアマネジメントである。
- ・ 典型的里地里山の選定にかかる生態系ネットワークの考慮については、国（環境省）は国内の里地里山の科学的調査を担うなどし、ネットワーク構築にかかる骨格を示して欲しい。

議題4について

委員：

- ・ 里山の維持管理において重要なのは、いかに木質資源を燃料として利用するかということである。そのための里山のバイオマスのエネルギー換算の試算等は国が国策としてやるべきことであり、国家プロジェクトにもなりうる。林野庁などと連携して積極的に進めてほしい。
- ・ コモンズに関しては、管理不可能あるいは地権者不明などの理由で耕作放棄地になっている土地について、まずは公的な借地等ができるよう法改正が必要。その上で地上は活動団体に任せればよい。

委員：

- ・ 「新たなコモンズ」は新しい入会権ということであると思うが、コモンズは欧米的な発想であり、わざわざ国内でこの言葉を使わなくてもよいのでは。

委員：

- ・ 新たなコモンズが事例から分類されているが、権利関係の調整の視点からだけではなく、積極的なコモンズ活用によるメリット（ニュービジネス、限界集落の維持など）をうまく示してあげられるといい。労力、金という即物的な分類軸だけでなく、本質の部分をおさえたい。
- ・ 入会を考える際、それぞれの地域で過去からの積み上げがあり、立ち行かなくなった現状を変えるためのヒントとして「新たなコモンズ」を考えるようにしてほしい。くれぐれも年度ごとの取組と捉えられないよう、地域を動かしていくための施策であることを念頭において今後の検討を進めていただきたい。

委員：

- ・ 新たなコモンズについては、地権者への強制や強力な誘導措置がないと実現しないと思われるが、そのしくみは課題。
- ・ 現在も、農振法の中で耕作放棄地を利用可能とする仕組みがあるが上手くいっていないのが現状。

- ・ 地権者としては、使わない土地に固定資産税がかかることが負担であるし、また、まわり（の土地）にも迷惑をかけているのではという引け目もある。こうした現状におかれている地権者への働きかけといった視点も含めて検討を進めてほしい。非常に重要な課題なので、当検討会議で施策ができるとうい。

委員：

- ・ コモンズについては、日本で入会制度が行き詰っている理由が整理されないままに「新たなコモンズ」としての議論が進んでいる気がする。欧米からの概念をそのまま持ってくるのではなく、日本の基礎（従来のコモンズ：入会）をきちんと持った状態で、新しいコモンズを議論したほうがいい。
- ・ （事例）加賀森林組合では、健全な入会により森林管理がなされている。対して金沢市では、不在地主問題が生じており、境界画定などで行き詰っている。

座長：

- ・ 「新たな公共、コモンズ」など、こうした類のものは、いわば行政の限界を宣言しているようなもの。インチクくさいと思われないように狙いを限定して、行政だけではやりきれないという実情をはっきりさせた上で、連携・協力を促す（あおぐ）ことが必要。以上

委員：

- ・ 里地里山はこれまでやってきたことがやれなくなってきた、もう一度元に（入会）に立ち返る必要がでてきたのではないかと。それが新しい入会権にほかならない。

座長：

- ・ 千葉県白井市の環境塾では、都市部のリタイア組が休耕田の復田を行い農地の保全を図っている取組である。今や農地や農業の保全は農家のみならず都市住民が担い手になって進めていく時代になったということ。
- ・ 里地里山の問題は国土管理の問題であり、生物の側面からだけでなく、産業や国民のライフスタイル等の変化を考慮して入れ込んで全体像をつくっていくことが必要。これらを新しい国家戦略に取り込んで頂きたい。
- ・ 今回の事業を通じて、国内のNPO等の個別団体の活動の盛り上がりは見てとることがで

きた。予算が限られている中、こうした結果を踏まえ効率的に検討を進めてほしい。