

「里地保全における市町村条例の有効性」

三瓶由紀（国立環境研究所）

里山・農地・水辺などの複数の土地利用からなる伝統的な農村景観である里地は、近年急激に変化し、市街化による消失や管理放棄による質の劣化など、その変容が進行している。

里地を保全するには、土地の確保だけでなく、管理が行われる必要がある。同時に、樹林と農地を別個に扱うのではなく、一体的にとらえ、その保全策を検討する必要がある。しかし、個別規制法など国の法律では、複数の土地利用からなる里地の保全には十分な対応が図れないと指摘されてきた。こうした問題点を克服するため、複数の土地利用の保全を目指す市町村条例が制定され始めており、既存の市町村条例の実効性を評価し、里地保全のための望ましい市町村条例のあり方を検討する必要性が生じてきた。

市町村条例による里地保全の実効性を評価するには、あらかじめ、里地の変容実態を視野に入れた、広域スケールで条例を把握し、そのうえで、既存条例に規定される制度の実効性と問題点の検討を行う必要がある。本研究では、まず、関東平野南部を対象とした広域スケールで、1) 里地の変容把握に基づく保全上重要な立地の検討、2) 里地保全に関連する条例の規定内容の把握、を行った。つぎに、地域スケールで代表的な2市を事例として、3) 運用実態の分析、を行い、条例の制度・運用上の問題点を整理した。以上の結果をふまえ、里地保全に関する既存条例に規定される制度の実効性と問題点を検討した。

里地の変容把握に基づく保全上重要な立地を検討するため、市町村単位での里地の分布と変容、および自然立地条件・土地利用規制との対応関係を把握した。その結果、1910年および2000年のそれぞれについて、里地型、農地集約型、市街地型の市町村類型がえられた。1910年には里地型の市町村は、首都圏中心部を除き広い範囲に分布し、特に丘陵地・台地域に位置していたことがわかった。また、里地型は2000年には急激に減少し、その減少傾向は、首都圏中心部からの距離や自然立地条件によって説明されること、また、里地が比較的残存している市町村は、首都圏25km以遠の丘陵地に分布し、法制度上、土地利用規制の緩い区域に位置していることがわかった。そこで、首都圏25km以遠の里地が残存する市町村で、里地の保全にむけた条例制度の整備が求められると考えられた。

里地保全に関連する条例の規定内容については、条例の制定状況と、保全の実現のための手法の特性について、里地の変容との関連性を把握した。分析は1910年に里地型であった市町村について、自然・環境・景観等の保全に関連する条例のうち、保全のための特定区域を単数または複数定めるものについて、各条例に定められる保全区域に着目して分析を行った。その結果、里地保全関連条例は、都市化に応じて制定され、必ずしも里地保全上重要な地域を対象としていないことがわかった。また、里地の変容の相違にかかわらず、各地で類似する手法が展開されてきたことが明らかになった。しかし近年、行政主体型と住民参画型を併用することで、樹林を保全するだけでなく、居住地を含めた地域全体を保全する

方向へとシフトする傾向にあることが示唆された。

そこで、運用実態の分析では、樹林保全型と住民参画型の併用に着目し、里地型の市町村（市原市）における実効性を検討するとともに、市街地型（我孫子市）との比較を行った。まず、運用実態に関し、土地の確保・管理について把握した。さらに、アンケート調査により、保全をめぐる市民意識を把握した上で、今後の保全の実現性を検討した。その結果、里地が残存する地域では、行政主体型・住民参画型ともに、現行条例制度は有効に機能していないことがわかった。それに対して、市街地型の市町村では、土地の確保については、相続税問題などを背景に一定の効果が期待できることが示唆された。すなわち、里地の変容が異なる市町村では、同じ規定内容の条例でも、期待される効果が異なることがわかった。さらに、市民意識調査の結果から、里地型の市町村では、町内会等の地縁組織が、残存する里地の管理体制をサポートするものとして期待できること、実現にむけては、住民からの説明請求の機会の確保や、意見調整を行いうる経験者の派遣が必要であることが示唆された。

これらの結果より、里地が残存している地域、すなわち法による土地利用規制が緩い地域での条例の制定が不足しており、里地の変容に応じた条例制度が展開されていないことがわかった。また、条例の制定動向は、行政主体型と住民参画型の併用に向かいつつあるが、現行制度では、里地地域においては併用による効果は期待できず、地縁組織の活用や、活用検討段階からの支援システムの制度化により、今後、このような地域性をふまえた条例制定の促進と改善が求められると考えられる。