

里地・里山環境の保全と条例制定

南 眞 二

- I. はじめに
- II. 現行法制度の問題点と条例制定
 - 1. 法律による対応の欠如
 - 2. 里地・里山保全条例の現状
 - (1) 里山保全条例
 - (2) 里づくり条例
- III. 条例制定権の範囲と限界
 - 1. 条例制定権をめぐる論議
 - 2. 地方分権一括法制定後の条例論議
- IV. 里地・里山環境保全条例の展望
- V. まとめ

I. はじめに

里地・里山は都市域と原生的自然との中間に位置し、集落をとりまく二次林と、それらと混在する農地、ため池、草原等で構成される地域概念であり、主に二次林を里山、それに農地等を含めた地域を里地と呼ぶが、言葉の定義は必ずしも確定していないとされる⁽¹⁾。

即ち、里山（地域によっては「雑木林」と呼ぶ。）は農村周辺にあって農用林・薪炭林として利用されてきた森林であるが、農業の構造改善や燃料の転換等によって利用されなくなり、放置されているところも多くなっている。そのため、里山の植生は変化し、生物の多様性も失われようとしているが、それでも多数の野生生物が生息するなど、貴重な生物空間となっている。特に、平成11-12年度に実施された環境省の「日本の里地里山の調査・分析について（中間報告）」では、レッドデータブック掲載種の集中する地域の多くが、里地里山であるとされている⁽²⁾。このため、新・生物多様性国家戦略においても里地・里山の保全と持続可能な利用は主要テーマとして取り組まれることとされている。

里地・里山を保全・管理するためには様々なアプローチの仕方があるが、BTCVやグランドワークトラストといったボランティア団体により里山を対象にした間伐などの活動が行われたり、里づくりや里山づくりという名の住民による運動も行われている⁽³⁾。

一方、里地・里山環境を保全するための法律が整備されていない中で、それを補完するためにまだそれほど多くはないが、各地で条例が制定され重要な役割を果たしつつある。

この論稿では、里地・里山環境の保全について最初に法律・条例の現状を見た上で、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下「地方分権一括法」という。）成立後の条例論議も踏まえ、条例による里地・里山環境保全の展望を探っていくこととする。

資料1

陸域奥の里地里山地域（2次メッシュ）

□ 陸域奥の里地里山（1941）

里地里山（2次メッシュ）

■（1971）

里地里メッシュ

■（50）

（）内は2次メッシュ数

陸域奥の里地里山地域と里地里山分布の重複状況

○陸域奥の里地里山地域（2次メッシュ）：
2次メッシュ（1941）内に陸域奥の里地里山（1971）があるメッシュ（計687個を対象とする）のうち里地里山が重複されている2次メッシュ。

○陸域奥の里地里山地域の4.9%（=507/1041）が里地里山と重複している。

○里地里山を重複する地域を国により区分

- ・2次メッシュ（1941）内で、2次メッシュ（陸域奥の里地里山の分布）・コナラ・アサマツの2次メッシュ、陸域奥の里地里山の分布（コナラ・アサマツ）が重複する2次メッシュ。
- ・2次メッシュ内で里地里山（陸域奥の里地里山の分布）と重複する2次メッシュ。
- ・2次メッシュ内で里地里山（陸域奥の里地里山の分布）と重複する2次メッシュ。
- ・2次メッシュ内で里地里山（陸域奥の里地里山の分布）と重複する2次メッシュ。

○里地里山のメッシュは、全国の4.9%（=1971/4001）に相当する。



日本の里地里山の調査・分析について (中間報告)

<http://www.env.go.jp/nature/satoyama/05.jpg>

Ⅱ．現行法制度の問題点と条例制定

1．法律による対応の欠如

現行法では里地・里山を直接保全の対象とした法律はない。里地にある農地には、農業の健全な発展や国土資源の合理的利用を目的とした「農業振興地域の整備に関する法律」や、耕作者の農地取得促進・権利保護や土地の農業上の効率的利用を目的とした農地法、農業生産基盤の整備・開発等を目的とした土地改良法など農業関係の法律が適用されるが、これらは里地の保全を目的とした法律ではない。食料・農業・農村基本法に基づいて制定された「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」は土づくりと併せて、化学肥料・農薬の使用を抑制した農業をめざしており、持続可能な農業・生態系保全に貢献はしても里地そのものの保全を目的とするものではない。

一方、里山に適用される法律としては森林法があるが、平成13年の森林・林業基本法の成立に伴い、森林法は改正され、国有林・民有林を通じた森林の多様な機能の持続的発揮や重視すべき機能に応じた森林の区分と適切な森林施業等をめざすことになった。しかし、民有林が多く、保育管理が行われなくなっている里山にとって森林法改正だけでは十分な対応ができない。都市緑地保全法に基づく緑地保全地区についても行為制限が厳しく、損失補償制度や買取制度はあるが、かえってそれがため都市計画サイドが地区指定をためらうこともあって指定が進んでいない⁽⁴⁾。

都市計画法については、里地・里山は都市計画法の適用対象外の白地地域や非線引都市計画区域に立地することが多く、建築基準法以外に規制が行われておらず、乱開発が起りやすい状況にある。平成12年の都市計画法改正（平成13年5月18日施行）で（ア）既存宅地制度の見直しなど、市街化調整区域内における開発許可基準の合理化（第29条）、（イ）条例で一定の開発許可の技術に関する地域特性の反映（第33条第3項）、（ウ）非線引都市計画区域のうち用途地域が指定されていない地域における特定用途制限地域の創設（第9条第14項）、（エ）市町村による都市計画区域外での準都市計画区域制度の創設、及び大規模な開発行為に対する開発許可の適用（第5条の2第1項、第13条第3項、第29条）、（オ）小規模風致地区の市町村への権限委譲（第58条第1項）などが行われた⁽⁵⁾。これらの改正のうち、（ウ）はパチンコ屋・風俗関係施設・大規模店舗等の特定用途の建築物等の立地を規制するだけであり、（エ）の準都市計画区域は用途地域・風致地区等土地利用の整序のために必要な都市計画を定められるもので、開発許可も適用されるが、将来における都市としての整備・開発・保全の観点から指定されるものであるため、共に里地・里山保全にはほとんど役に立たない。ただし、（オ）の都市の風致を保全するための制度である風致地区については、都市計画区域内にある里山は対象になることはあり得る⁽⁶⁾。この他、（イ）は建設省（現・国土交通省）の解説では（a）条例によって変更しうるのは法律の基準を具体的にあてはめる際の政令の内容であり、法律の基準そのものを変更するものではないこと、（b）条例による強化の対象が政令で定める技術的細目に限定されており、法律にない基準を追加したり、法律に基準自体を上乗せ規制することは認められないことが述べられているなど、この改正は国法による画一的規制が前提となっており⁽⁷⁾、地域振興・地域環境保全のための法的対応を望んでいる市町村の理解を得るためには、地域の特性に応じた条例を制定し、ゾーニングによる規制・誘導を行っていく方が望ましいと思われる。

里地・里山保全については、景観（ランドスケープ・ランドシャフト）からのアプローチの仕方もあるが、「すぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図る自然公園法に基づく地域指定や都市計画法に定める美観地区のような景観保全制度では里地・里山景観は保護する法益に該当してこない。このため、自然環境を一般的に保全する条例や開発規制条例、まちづくりなどを目的とした条例の他、里地・里山を直接保全目的とする条例も制定されるに至っている。

2. 里地・里山保全条例の現状

(1) 里山保全条例

里山を保全目標にした条例としては、「東京における自然の保護と回復に関する条例」や山形県自然環境保全条例、高知市里山保全条例がある。東京における自然の保護と回復に関する条例は、平成12年12月の改正（平成13年4月1日施行）で森林環境保全地域と併せて里山保全地域を新設し、保全地域を5類型としたが、里山保全地域は雑木林・農地・湧水等が一体となった丘陵斜面地等で自然の回復・保護が必要な土地である（第17条第1項）。そして、保全地域の保全事業については、知事の承認を受け、公益法人・NPOが実施できることとされている（第21条）。山形県自然環境保全条例では平成11年の改正により、里山環境保全地域を新設（第14条の2）しているが、私権の強い区域になるという理由で届出制という緩やかな規制を採用している（東京都の里山保全地域は許可制）。

高知市里山保全条例（平成12年4月1日施行）では、防災機能確保や生態系保持等を目的に里山保全地区の指定ができることとされ（第6条）、必ずしも土地所有者等の同意を前提とせず、審議会の意見聴取・公告・縦覧により指定する方式になっている。この条例は届出制ではあるが、基準に著しく適合せず、権利濫用にあたるときは氏名等の公表ができることになっている。ただし、原状回復義務については、財産権侵害への懸念から規定が盛り込まれていない。この他、土地所有者等との里山保全協定や市民が積極的に自然にふれ合う場として開放することが望ましい区域は「市民の里山」を設置し、管理も公共的団体に委託できる旨、定めている。高知市里山保全条例は宅地開発や集中豪雨による土砂災害が発端になっており、無秩序な開発抑制と市街化区域における残存緑地の保存といった色合いが強いものである⁽⁸⁾。

この他、大阪府池田市の「五月山景観条例（平成8年10月1日施行）」は景観という観点からのアプローチであるが、池田市民の里山である五月山山系・山麓の保全を目的に制定されている。

また、札幌市緑の保全と創出に関する条例（平成13年10月1日施行）は、札幌市緑化推進条例（昭和52年制定）と札幌市風致地区内建築等規制条例（昭和46年制定）を一本化し、制定したものであるが、緑の保全・創出の目標や緑地の配置方針等を定める緑の基本計画を策定すると共に、従来は市内一律規制であったのを、緑保全創出地域制度を定めて、市内全域を里山地域・里地地域の他、山岳地域・居住系市街地・業務系市街地の5地域に区分している（第8条・第10条）。そして、山岳地域における5ha以上の現状変更行為を原則的に禁止すると共に、その他の地域では土地の変更区域が1000㎡以上の場合には許可制としている。そして、特に山岳地域・里山地域で保全樹林地内で現状変更をする場合には、減少する面積以上の保全樹林地を確保するというミティゲーション（代償措置）の考え方が明記されている（第12条・第13条）。ただし、小規模の開発（現状変更）が重なることにより、樹林地率が減少するおそれがあるが、これらの規定によりかなりの程度緑地は保全されることになると思われる。実効性確保のための担保措置は停止等必要な措置をとるための命令や罰金、氏名公表などとなっている。この他、緑地を保全する必要がある場合の土地所有者等との協定制や、市民が自然とふれ合える緑地確保のため土地所有者との契約による市民の森制度が規定されている。

(2) 里づくり条例

里地を含めた里づくりをめざした条例としては、神戸市の「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例（平成8年5月21日施行）」や篠山市緑豊かな里づくり条例（平成11年4月1日施行）がある。

篠山市緑豊かな里づくり条例では、里づくり計画区域内で土地・建築物について所有権等を有する者の概ね3分の2以上の同意があれば里づくり計画を策定することができるが、里づくり計画の内容としては土地利用に関する事項や森林・緑地に関する事項、景観の形成に関する事項などがあげられている。

小高坂山開発問題契機に...

高知市

里山・里林保全へ本腰

98 ころち
くるーすあっぷ
△33▲

公益と財産権どう調整



小高坂山から見た高知市の市街地。開発の抑制、緑の保全に有効な手だては見いだせるか

先行市の事例調査開始

高知市は、昭和四十八年に制定した「自然環境の保全及び回復促進に関する条例」の見直しを決定。現在は、市民の申し出が中心で、環境委員の審議や地権者の同意を得た上で「自然環境保全地区」の指定を決定しているが、環境は地権者の権利が尊重されなければならない。

高知市都市計画課の山崎課長は「自然環境の保全を促す必要がある」として、市街地と農山村の境目を明確にし、地権者の権利を尊重しながら、環境保全の観点から指定する必要があると述べている。

「現行条例」の見直しは、高知市の都市計画課が中心で、環境委員の審議や地権者の同意を得た上で「自然環境保全地区」の指定を決定しているが、環境は地権者の権利が尊重されなければならない。

高知市都市計画課の山崎課長は「自然環境の保全を促す必要がある」として、市街地と農山村の境目を明確にし、地権者の権利を尊重しながら、環境保全の観点から指定する必要があると述べている。

なすすべく

小高坂山は都市計画課の市街地開発課で、その用途指定は住宅用地。つまり低層住宅、商業用地の計画の市街地を促進する

条例制定含め対策検討

「土地利用に対する市民意識は変化している。例えば小高坂山の宅地開発問題は、まちづくり委員と地権者がマッチした。中核市への移行、開発許可制度を持つ行政として、もう少し意識を高めようとした」

山崎課長は、新条例の制定をめぐって、地権者の意向を聞き取り、市街地の開発を促進する一方で、環境保全の観点から指定する必要があると述べている。

高知市は、昭和四十八年に制定した「自然環境の保全及び回復促進に関する条例」の見直しを決定。現在は、市民の申し出が中心で、環境委員の審議や地権者の同意を得た上で「自然環境保全地区」の指定を決定しているが、環境は地権者の権利が尊重されなければならない。

高知市都市計画課の山崎課長は「自然環境の保全を促す必要がある」として、市街地と農山村の境目を明確にし、地権者の権利を尊重しながら、環境保全の観点から指定する必要があると述べている。

高知市は、昭和四十八年に制定した「自然環境の保全及び回復促進に関する条例」の見直しを決定。現在は、市民の申し出が中心で、環境委員の審議や地権者の同意を得た上で「自然環境保全地区」の指定を決定しているが、環境は地権者の権利が尊重されなければならない。

高知市都市計画課の山崎課長は「自然環境の保全を促す必要がある」として、市街地と農山村の境目を明確にし、地権者の権利を尊重しながら、環境保全の観点から指定する必要があると述べている。

高知市が、都市計画課の市街地開発課で、その用途指定は住宅用地。つまり低層住宅、商業用地の計画の市街地を促進する

高知市は、昭和四十八年に制定した「自然環境の保全及び回復促進に関する条例」の見直しを決定。現在は、市民の申し出が中心で、環境委員の審議や地権者の同意を得た上で「自然環境保全地区」の指定を決定しているが、環境は地権者の権利が尊重されなければならない。

高知市都市計画課の山崎課長は「自然環境の保全を促す必要がある」として、市街地と農山村の境目を明確にし、地権者の権利を尊重しながら、環境保全の観点から指定する必要があると述べている。

高知市は、昭和四十八年に制定した「自然環境の保全及び回復促進に関する条例」の見直しを決定。現在は、市民の申し出が中心で、環境委員の審議や地権者の同意を得た上で「自然環境保全地区」の指定を決定しているが、環境は地権者の権利が尊重されなければならない。

高知市都市計画課の山崎課長は「自然環境の保全を促す必要がある」として、市街地と農山村の境目を明確にし、地権者の権利を尊重しながら、環境保全の観点から指定する必要があると述べている。

高知市は、昭和四十八年に制定した「自然環境の保全及び回復促進に関する条例」の見直しを決定。現在は、市民の申し出が中心で、環境委員の審議や地権者の同意を得た上で「自然環境保全地区」の指定を決定しているが、環境は地権者の権利が尊重されなければならない。

高知市都市計画課の山崎課長は「自然環境の保全を促す必要がある」として、市街地と農山村の境目を明確にし、地権者の権利を尊重しながら、環境保全の観点から指定する必要があると述べている。

高知市は、昭和四十八年に制定した「自然環境の保全及び回復促進に関する条例」の見直しを決定。現在は、市民の申し出が中心で、環境委員の審議や地権者の同意を得た上で「自然環境保全地区」の指定を決定しているが、環境は地権者の権利が尊重されなければならない。

高知市都市計画課の山崎課長は「自然環境の保全を促す必要がある」として、市街地と農山村の境目を明確にし、地権者の権利を尊重しながら、環境保全の観点から指定する必要があると述べている。

高知市は、昭和四十八年に制定した「自然環境の保全及び回復促進に関する条例」の見直しを決定。現在は、市民の申し出が中心で、環境委員の審議や地権者の同意を得た上で「自然環境保全地区」の指定を決定しているが、環境は地権者の権利が尊重されなければならない。

高知市都市計画課の山崎課長は「自然環境の保全を促す必要がある」として、市街地と農山村の境目を明確にし、地権者の権利を尊重しながら、環境保全の観点から指定する必要があると述べている。

98 ころち
くるーすあっぷ

特に、土地利用については原則として集落区域・農業区域・特定区域・森林区域・保全区域の5区分を定めることができるが、届出に対する法的担保措置は中止命令等や氏名公表にとどまり、罰則は定められていない。里づくり計画策定の効果としては、篠山市まちづくり条例に基づき500㎡以上の一団の土地等の開発行為が防災措置・地域環境保全措置等の要件を満たすと共に、里づくり計画等に即した計画となっている場合にはその届出を受理しなければならないこととされている（第14条）。

神戸市の「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」は神戸市北区・西区の農山村地域にある市街化調整区域を環境保全区域・農業保全区域・集落居住区域にゾーニングし、さらにこの他に特定用途区域を指定するものである。条例制定を求めた答申書には、区域指定などを行う場合には住民に過重な負担をかけないこと、地域の活性化に対しても支障とならないよう配慮することが唱われている。また、この条例では里づくり協議会を設立することとしているが、平成12年6月現在で162集落中135集落（83%）で設立されている。

神戸市の条例が制定されたのは、農村地域の土地に関する法律が（ア）都市計画法の市街化調整区域の規制対象が建築等のための土地の区画形質の変更であり、資材置き場や廃車置き場等の建築行為を伴わない土地利用に対して有効な対応ができない、（イ）農業振興の整備に関する法律は、農用地区域が中心であり、農業振興地域内であっても、農用地域以外の土地に対しては有効な対応ができない、（ウ）農地法に基づく転用許可は農業生産条件保持の観点からの一筆ごとの審査であり、土地利用の計画的推進が図れない、（エ）森林法の林地開発許可は1ha以上が対象であり、里山等の小規模開発に対応できないといったことが理由となっている⁹⁾。

このように、里地・里山を対象とした条例であっても、重点の置き方は自然環境保全や無秩序な開発抑制・防災あるいは里づくりと異なっているが、生物多様性を主としたものにはなっていない。

Ⅲ. 条例制定権の範囲と限界

1. 条例制定権をめぐる論議

平成7年に成立した地方分権推進法に基づき地方分権推進委員会が設置されたが、この地方分権推進委員会の第四次までの勧告に基づいて、地方分権一括法が平成11年に可決・成立した。地方分権一括法の内容は、（ア）機関委任事務制度の廃止、（イ）国等の関与等の見直し、（ウ）必置規制の見直し、（エ）権限移譲の推進などとなっている。そして、機関委任事務の廃止に伴い、「法令に違反しない限りにおいて」制定し得る条例制定権の範囲も広がる結果となった。地方分権一括法による地方自治法改正で自治事務が地域の特性に応じた事務処理となるよう国の配慮事項が追加されている（法第2条第13項）が、「法令に違反しない」かどうかという解釈問題は依然として残るし、法定受託事務と位置づけられたものについても条例制定の必要性が生じた場合、条例制定の必要性・規制手段の相当性の判断も残されている。これは法定受託事務の定義が拡大され、「専ら国の利害に係る事務」だけでなく、地方の利害に係る多くの事務も含まれることになったことによる。条例制定権の範囲と限界をめぐるのは、地方分権一括法制定以前から様々な議論があったが、地方分権一括法制定後の条例論議を見る前に、制定以前の条例論議を簡単に振り返ってみることとする。

地方分権一括法制定前には条例と国法の関係について、（a）国法が規制していない領域で条例規制する場合（無規制領域規制）、（b）条例が国法と異なる目的で国法が規制している事項を規制する場合（目的外規制）、（c）条例が国法と同じ目的で国法による規制規模又は基準未満の事項を規制する場合（裾切り規制）、（d）条例が国法と同じ目的で国法による規制地域外の地域を規制する場合（規制地域外規制）、（e）裾切り規制及び規制地域外規制以外に、条例が国法と同じ目的で国法による規制対象外の事項を規制する場

合（横出し規制）、(f)条例が国法と同じ目的で国法による規制よりも厳しい規制をする場合（上乗せ規制）等が議論になってきた¹⁰⁰。

これについては、例えば「条例が国の法令に積極的に抵触する場合でない限り、条例による規制が特別の意義と効果をもち、かつその合理性が認められるならば、条例の制定が許される」と解する説¹⁰¹や、「上乗せ条例については一般論として国法の不備の程度、地域的規制の必要性（条例による規制に特別の意義があるかどうか）などを（憲法上の人権保障の観点も含めて）総合考慮して決めざるをえない」とする説¹⁰²などがあり、また判例としては旅館営業に関してであるが、「飯盛町旅館建築の規制に関する条例」が旅館業法より強度の規制を行ったことについて、条例で法律より強度の規制を行うためには、「それに相応する合理性、すなわち、これを行う必要性が存在し、かつ、規制手段が右必要性に比例した相当なものであること」としたものがある¹⁰³。特に、徳島市公安条例事件は地方分権推進委員会第一次勧告（平成8年12月20日）において、「具体的な条例の規定が法律に違反するかどうかは、“両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない”（最判昭和50年9月10日、徳島市公安条例事件）ものであり、地方公共団体の事務について、法律との関係において条例制定が制約されるかどうかは、個別の法律の規定によるほか、法律の趣旨、目的などに判断されることとなるものである。こうした法律と条例の関係についての考え方は、国と地方の新しい関係の下においても維持される」と述べられたことから、地方分権一括法制定後におけるその解釈のあり方が問題にされている。

2. 地方分権一括法制定後の条例論議

地方分権一括法制定後の条例論議としては、（ア）並行権限の問題、（イ）規律密度の高い法令と条例の関係、（ウ）法令による明示的委任がない場合の条例制定の可否といったことが問題とされている。

（ア）は、地方公共団体が自治事務として処理している事務と同一内容の事務を国の行政機関が自らの権限に属する事務として処理する場合を言う（地方自治法第250条の6）。地方公共団体に対する国の関与は法律またはこれに基づく政令に根拠を有する必要がある、その種類も法定されているが、さらに関与の基本原則は目的を達成するため必要最小限かつ地方公共団体の自主性・自立性への配慮が要求されている（地方自治法第245条－245条の3）。そして、地方公共団体の行為の効果を覆すなど、結果として国の意思決定が地方公共団体の意思決定に優越し、地方公共団体の権限行使を法的に制約する場合は国の関与にあたると考えられており、この並行権限の設定及び行使は地方公共団体の自主性確保の観点からは抑制的に行われるべきとされている¹⁰⁴。自治事務の場合、地方公共団体の地域特性に応じた事務処理への国の特別の配慮を定めている（地方自治法第2条第13項）が、これは解釈原則に留まらず、立法原則でもあることからこれに反する法令は無効になり得るのである¹⁰⁵。

（イ）は、従来通達等により地方公共団体の処理する事務の内容に関して国から事細かに指示されていたのが、地方分権一括法により国の関与がルール化され、限定されたのを受け、国の法令の内容を密に規定することによって条例制定の自由度・幅を少なくし、国のコントロールを維持しようとするものである。

これについては、地方自治法第2条第13項の法意から見ても、とりわけ自治事務については法令の規定は枠組法的なものとなり、たとえ規律密度が高く規定されている法令であってもそれは例示であり、一応の標準と受け止めるべきである¹⁰⁶、あるいは法令と条例が抵触するように見える場合でも法令を国と地方公共団体との適切な役割分担の見地から限定解釈するなど条例が適法となるよう解釈する必要性が主張されている¹⁰⁷。

（ウ）については、必要性和許容性の判断による例外を認めつつも、法律上の要件の条例による変更をも

たらず書き換え条例は原則として明文が必要と条例制定権の範囲を狭く解する見解があるが²⁶⁾、条例に委ねる明示的規定を設けるかどうかは国の観点から決められることであり、地方公共団体が異なる観点から条例による対応の必要性を判断することを妨げられる理由はないと解するべきであろう²⁷⁾。「法令に違反しない」かどうかの判断は条例制定の必要性や規制の相当性によることになる。

そして、徳島市公安条例事件最高裁判決についてもそれを踏まえつつ、地方分権改革の趣旨・目的に適合するよう法理を発展させる必要がある²⁸⁾。

なお、土地利用規制については、従来条例規制の消極的根拠となってきた旧地方自治法第2条第3項第18号が削除されたことにより、条例制定権を否定することはできなくなっており、具体的に各法律に抵触しているかどうかにより判断されることになる。

IV. 里地・里山環境保全条例の展望

地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止により、例えば森林法では、重要流域内の保安林指定・解除は国の直轄事務、重要流域以外の保安林指定・解除は都道府県への法定受託事務、地域森林計画策定や林地開発許可は都道府県の自治事務とされた。また、都市計画法では国土交通大臣から送付された都市計画決定に関する図書または写の公衆への縦覧など若干の事務が法定受託事務とされた他は、開発許可も含めて都道府県の自治事務とされた。

基礎的な地方公共団体である市町村は、広域にわたるものなど都道府県が処理する事務を除いて、地域における事務等を処理することとされているが、里地・里山環境の保全は自治事務として処理可能なものである。そして、自治事務においては並行権限の問題や規律密度の高い法令と条例、法令における明示的委任がない場合の条例制定の可否の論議を見ても、条例制定権の範囲の広がりには明らかである。

里山など農村・田園の二次的自然について、ビオトープ保全という観点からの条例制定の提案がある。

ビオトープとは野生生物の生息・生育可能な自然生態系が機能する空間であるが、ナショナル・トラストの手法では資金面から部分的保全に止まり、多くのビオトープの保全は困難であることから、これに代わる手法として条例による規制が必要とする。ビオトープ条例によるビオトープ保全・創造の手法としては、(ア)地域指定による開発規制と、(イ)指定地域以外において宅地造成等の一定規模以上の開発規制の二つをあげ、指定地域の指標としてはその土地固有の生態系を代表する種その他、絶滅のおそれのある種が生息・生育する里山等としている。生態系の豊かさの指標についてはいろいろ議論があるが、普通に存在する種だけでは指定地域に対する公用制限への国民の理解が得られにくいことが理由とされている。併せて、積極的な管理の必要な土地は土地所有者・保全団体等を含めた管理協定を締結していくこととされている²⁹⁾。

現在制定されている里地・里山環境の保全を目的とした条例を見ると、ビオトープという視点はないが、共通した手法が認められる。即ち、(a)自然の回復・保護が必要であるなど、保全すべき価値の高いところは里山保全地域等の指定を行う、(b)指定地域の保全事業には公益法人・NPOを活用するといったことである。二次的自然は人の活動・関わりにより維持されてきた自然であるため、このような手法は環境保全に効果的と考えられる。また、自然とふれ合う場として利用する方が望ましいところは、市民の里山などの制度を設け、活用しながら保全していく方法がとられている。

里地については、地域住民参加の協議会が土地利用を決定することにより、環境を保全していく手法がとられている。里地は人間活動が活発に行われている場所であり、自らの手で生産と環境保全の調和を図っていくことが望まれるのである。

里地・里山環境を保全していくためには、全国一律に適用される法令よりも地域に密着した条例の方が

機動性に富み、より適切な対応をなし得る。これまでは土地利用規制に伴う財産権侵害・損失補償への懸念から規制が抑制的になる傾向が見られたが、地方分権の進展に伴い、地域の特性に応える条例の制定が求められるところである²³⁾。ただし、地方分権一括法制定後、法律と条例の抵触が問題となる事例に関する判例はまだないため、条例を制定する際にどの程度の規制が可能か、どの程度実効性確保の手段を取り得るかは明らかになっていない。土地利用規制に関する条例制定により、土地所有者等に特別な犠牲を生じた場合には、損失補償の対象になるが、それについても同様である。

V. まとめ

これまで、地方分権一括法成立後の条例論議を踏まえて、国法が不備な中で条例による里地・里山環境保全の展望を探ってきた。里地・里山に生息・生育する生物は「自然が起こす攪乱と植生遷移の動的平衡のなかで生きてきた生物」であり、自然の攪乱の肩代わりを行ってきた林業・農業の構造変化などが、これらの生物を絶滅の危機に追い込んだのである²⁴⁾。そして、例えば水田における生物多様性を維持するためには、(ア)農家の水田における過度の攪乱作用を弱め、多様な環境をつくりだすような栽培技術を成り立たせる、(イ)水田に移住する生物の水田以外の生息地まで含めた人里の自然の保全及び、水田と水田以外の生息地の生物の移動のための連鎖の再生が必要とされている²⁵⁾。

里地・里山のような二次的自然では、単に地域指定するだけでは自然は守れないため、公的団体やNPOなどによる管理が欠かせない。また、指定地域についても必要な場所は土地所有者等の同意を前提とせず、審議会での意見聴取等を経て先行的に指定することが大切である。

平地から低山帯の林に生息する里地・里山性の鳥としては、オオタカやサシバがいるが、これらの鳥が生息していくためには(a)餌場の確保、(b)巣作りできる木の確保、(c)危険物の除去、(d)近親交配を避けるため多くの血統の異なる子孫の存在が指摘できる²⁶⁾。このうち、特に餌場の確保は重要であるが、そのためには環境保全型の林業・農業が必要となる。田園・里山空間で自然生態系に配慮した農法などが展開されれば、野生生物にとっての生息・生育や移動の場が確保されることになる。しかし、これらの農法等は法的強制には馴染みにくい性格のものであり、環境保全型農業についても施設整備補助や特別資金貸付という誘導的手法により行われている²⁷⁾。

このように、里地・里山環境を保全するためには条例を制定すれば問題は解決するというものではないが、それでも条例制定は里地・里山を保全していくための枠組みとして方向性を示すとともに、一定の役割を果たしうるものと考えている。

<注>

- (1) 倉本宣「里山環境の保全と復元」新都市 55 巻 655号 (2001) 19頁。環境省「日本の里地里山の調査・分析について (中間報告)」(<http://www.env.go.jp/nature/satoyama/chukan.html>)。環境省は国際会議において、里山を説明する際には英語に訳さず、「SATOYAMA」を使用することとしている (共同通信社：2002年4月9日)。
- (2) 前掲、「日本の里地里山の調査・分析について (中間報告)」
- (3) 石井実ほか『里山の自然をまもる』(築地書館、2000) 144-162頁。木平勇吉編著『森林環境保全マニュアル』(朝倉書店、1997) 85-96頁。里山・森林の保全(<http://www.mec.or.jp/kenmin/db/satoyama.htm>)など、多数の文献がある。
- (4) 都市計画法研究会編著『改正都市計画法の論点』(大成出版社、2001) 70-71頁。
- (5) 建設省都市局都市計画課他監修『平成12年改正都市計画法・建築基準法の解説Q&A』(大成出版社、

- 2001) 60-61・87-88・144-146頁。小林重敬「都市計画法改正とこれからの都市づくり」地方分権2000-12、17-19頁。
- (6) 武内和彦ほか編『里山の環境学』（東京大学出版会、2001）68-70・228頁。
 - (7) 前掲『平成12年改正都市計画法・建築基準法の解説Q&A』60-61頁。志賀二郎「改正都市計画法と自治体条例」地方分権2000-6、107・109頁。ただし、都市計画法第33条第3項について、政令は「一応の範囲」を示した標準的なものとする見解として、北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論（下）」自治研究76巻9号（2000）70頁。同旨、櫻井敬子「自治事務に対する法令の制約について－開発許可を素材として」自治研究77巻5号（2001）69-73頁。
 - (8) 高知新聞平成13年1月30日・平成13年7月24日他。
 - (9) 藤平博司「“人と自然との共生ゾーン条例”による住民参加の里づくり」農業と経済2000年9月増刊号、62頁。
 - (10) 南川諦弘「条例制定権の限界と可能性－まちづくり条例を中心にして」『地方自治の先端理論』（頸草書房、1998）181頁。成田頼明編著『都市づくり条例の諸問題』（第一法規、1992）12-20頁。
 - (11) 前掲、南川諦弘「条例制定権の限界と可能性」192頁。
 - (12) 阿部泰隆『行政の法システム（新版）』（有斐閣、1997）730頁。
 - (13) 福岡高裁昭和58年3月7日行集第34巻第3号398頁。これについては、阿部泰隆「自治体施策を支援する法律のあり方」自治研究66巻9号（1990）9-10・18-22頁参照。
 - (14) 小早川光郎「並行権限と改正地方自治法」金子先生古稀記念『公法学の法と改革』（有斐閣、2000）303頁。
 - (15) 北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論（上）」自治研究76巻8号（2000）48-49頁。
 - (16) 前掲、北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論（上）」51頁。また、北村喜宣「地方分権と条例（下）」自治研究75巻5号（1999）72頁。
 - (17) 岩橋健定「条例制定権の限界－領域先占論から規範抵触論へ」塩野先生古稀記念『行政法の発展と変革（下）』（有斐閣、2001）373頁。斎藤誠「分権時代における自治体の課題と展望（上）－条例論を中心に」ジュリストNo.1214（2001）25-26頁。
 - (18) 前掲、岩橋健定「条例制定権の限界」371・376頁。岩橋は、法律と条例の関係が問題とされる場合を書き換え条例の他、法律上の要件を条例による具体化する具体化条例、法律上の制度と条例上の制度が競合・重複する並行条例の3類型に分けて分析している（360頁）。
 - (19) 北村喜宣「地方分権と条例（上）」自治研究75巻3号（1999）64頁。前掲、北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論（下）」69頁。阿部泰隆「地方自治法大改正への提案」月刊自治研1999年6月号では、「国法は全国一律の規制であるから、過剰規制にならないようにするために最低限度で規制」と解している。
 - (20) 前掲、北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論（下）」72頁。
 - (21) 南眞二「ビオトープ条例制定への提言－自然環境保全・創造のために」『法政策研究（第二集）』（信山社、2000）98-100・107-115頁。
 - (22) 森林法の林地開発許可における野生生物保護など地域特性に応じた許可基準設定については、南眞二「地方分権推進と鳥獣保護行政への提言」都市問題92巻1号（2001）99頁。磯崎初仁「土地利用規制の条例制定と分権改革（下）」判例タイムズNo.1023（2000）41・43頁は、里山等の開発に関する具体的基準を定めた森林条例等制定（ただし、保安林規制よりも厳しければ森林法に抵触の可能性）が考えられるとし、農地法の農地転用許可の際の自然環境への悪影響がないとする基準設定にも言及して

いる。

- (23) 守山弘「生物相保全と地域環境計画・環境整備」農業土木学会誌64巻1号（1996）52頁。同「水田が守ってきた生物多様性」農業技術52巻9号（1997）6頁。前掲、石井実ほか『里山の自然をまもる』3-23・44-49頁。前掲、武内和彦ほか編『里山の環境学』83-91・112-123頁。
- (24) 日鷹一雅「水田における生物多様性保全と環境修復型農法」日本生態学会誌48巻2号（1998）175頁。
- (25) 南眞二「天然記念物保全・活用への考察」都市問題92巻9号（2001）112頁。
- (26) 南眞二「自然環境保護法制の最前線」『法政策研究（第三集）』（信山社、2000）45-46頁。