

人口減少時代における都市近郊の土地利用管理手法に関する研究

株式会社インフォマティクス

正会員 ○小川 隆史

大阪工業大学

フェロー会員 村橋 正武

立命館大学

正会員 大窪 健之

1. はじめに

本格的な人口減少時代を迎えたわが国の都市近郊では、人口減少を見据えた市街地の拡大抑制が求められる一方で、農林業の担い手減少による農地・森林の維持管理能力の低下と、それに伴う農地面積の減少・森林の荒廃が同時に進行している。

従来、農林的土地利用が都市的土地利用へと転用されることによって都市の拡大が図られてきたため、都市的土地利用と農林的土地利用の総量は不変であった。これからの人口減少社会において市街地拡大の抑制を図ろうとする場合、それに見合うだけの農林的土地利用の保全を図ることも同時に必要になっている。

そこで本研究では、都市近郊の都市的土地利用と農林的土地利用の境界領域において、農林的土地利用の保全を前提とした土地利用管理手法の検討・提案を行う。具体的には、都市近郊の異種の土地利用が混在する地域を“里山”という概念でまとめ、それを保全していくことを目指す際に直面する現行の土地利用計画制度やわが国の土地制度の課題を明らかにし、その解決策を検討・提案するものである。

2. 里山概念と里山保全の必要性

都市近郊における、都市的土地利用と農林的土地利用が複雑に混在する地域では、それぞれの土地利用は有機的に関係している。つまり、都市近郊に広がる農地・森林は、農村集落の人々の経済活動や生活行為によって保全・維持管理されてきた人工的自然である。したがって、これらの土地利用を適正に保全・維持管理していくためには、これらを別々の土地利用として個別に捉えるのではなく、一体的に捉えることが必要である。

このことに着目し、本研究では都市近郊において、里山という概念を『農村集落において、空間・人々



図1. 里山概念

の暮らし・人々の経済活動がそれぞれ密接に関わり合っている地域のまとまり』と定義し、森林・農地・宅地・ため池など複数異種の土地利用が混在しているものとする（図1）。またその空間的単位は字やムラとする。

里山は、農村集落の人々の生活の場・経済活動の場であることから、相反する性質を持つ都市的土地利用と農林的土地利用の緩衝地帯としての性格を有する。また、農地・森林はその存在を通じて公益的な機能を発揮するということから、都市近郊において里山を保全する必要性と意義がある。

3. 現行の土地利用計画制度の課題

わが国の土地利用計画制度は、国土利用計画法に基づいて都市地域・農業地域・森林地域など5種類に分類され、それぞれが法体系による区域区分を受けている。

このうち都市地域については都市計画法、農業地域については農業振興地域の整備に関する法律（農振法）、森林地域については森林法による区域区分を受けており、その中でさらに市街化区域（用途地域）、農用地区域、保安林といった優先的にその土地利用を保全し誘導する区域区分が設けられている（図2）。

しかし、里山にはそのいずれの区域区分にも属さない「白地」と呼ばれる場所が多く含まれている。白地ではどの制度からも積極的な土地利用コントロ

キーワード 人口減少時代 土地利用 里山 コモンズ

連絡先 〒212-8554 川崎市幸区大宮町 1310 ミューザ川崎セントラルタワー27F 株式会社インフォマティクス TEL044-520-0850

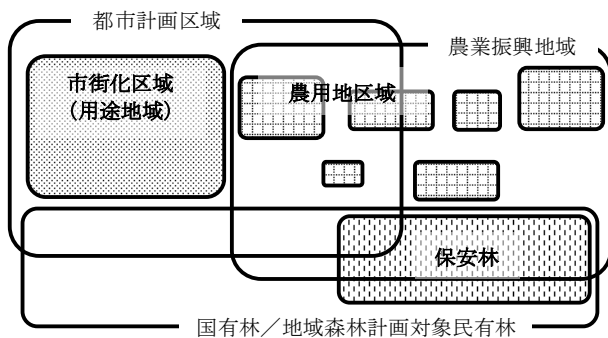


図2. 各計画による区域区分とその重複

ールを受けないため、このままでは里山を保全していくことは困難である。したがって、白地を何らかの土地利用計画制度に位置づけ、かつ里山そのものを適切に維持管理する方策を樹立する必要がある。

また、市街化区域や農用地区域はその設定基準が今から約40年前の1968年都市計画法制定、1969年農振法制定時の時代背景に即して決められたものであるため、都市拡大を抑制し農地の積極的保全を図ろうとする現代社会の状況にそぐわないものとなっている。

4. 農地・森林の適正な維持管理に関する課題

農地や森林については、その適正な維持管理を促進する旨が農業経営基盤強化促進法と農振法、森林法によって規定されている。具体的には、適正な維持管理がなされていない場所については、勧告や利用権の設定などの法的措置を講じることができるとされているが、それらの措置が憲法第29条に規定される財産権の保障に抵触するとみなされるため、実際に執行されたことはなく形骸化している。

したがって、現行法制度を土地利用の適正な維持管理のために有効に機能させるには、(1)まず農業・森林が持つ多面的機能を享受する権利が環境権として認められること、(2)次いで環境権が市民権を得て、財産権より優先されるべきものとして認められること、の2点が必要である。しかし現在、農地や森林の管理は土地所有者の自主的な財産管理行動に委ねられており、かつ維持管理に多くの手間と資金が必要であるため、個人単位では適正な維持管理が滞る恐れがある。したがって現時点ではこの考え方をオーソライズすることは極めて困難である。

5. これからの土地利用管理手法の提案

このように、土地利用計画制度による区域区分が

持つ課題、わが国における財産権の保障などといった土地制度が持つ課題を踏まえると、里山における森林を中心とした土地利用を適正に保全・維持管理していくためには、現行の土地利用計画制度における白地の解消が必要であるとともに、区域区分の設定基準の見直しが必要である。

また、土地所有者の自主的な財産管理活動を促進する施策の構築も必要であり、これについては、住民による“里山”という地域資源の共同管理方策の導入も検討する必要がある。すなわちこのような場合に、コモンズの概念を取り入れ、従来の入会集団のような形態を持った地域資源の管理を目的とする「地縁による団体」(地方自治法第260条の2)を締結することが有効であると考ええる。そして、このような組織が円滑にかつ継続的に地域資源の管理を行っていくために、現在多くの県で導入されている「森林環境税」のような独自課税制度に基づく原資をこのような組織に助成し、その活動を支援することが有効であると考ええる。

これらの独自課税制度の多くは、森林の持つ公益的機能の保全を目的とし、森林学習や民有林への助成を用途として制度化されたものであるため、市町村によって、地域資源の管理に特化した組織であると認可された「地縁による団体」に対して助成を行うことについては、十分妥当性があると考ええる。

5. おわりに

本研究では、都市近郊の里山の維持管理について現行制度を中心とした考察にとどまり、具体的な事例分析や地域住民の関与の度合い、意識対策については言及していない。今後はこれらの点について更なる分析・考察を進める予定である。

参考文献

- ・ 日本建築学会編『図説集落 ―その空間と計画』都市文化社 1989年
- ・ 有岡利幸『里山Ⅰ』『里山Ⅱ』法政大学出版局 2004年
- ・ 宇沢弘文『社会的共通資本』岩波新書 2000年
- ・ 室田武・三俣学・多辺田政弘『入会林野とコモンズ ―持続可能な共有の森』日本評論社 2004年
- ・ 三俣学・森元早苗・室田武『コモンズ研究のフロンティア ―山野海川の共的世界』東京大学出版会 2008年