

市町村における森林管理・保全のための新たな取り組み^{*1}

安元 岳玄^{*2} ・ 吉田茂二郎^{*2} ・ 今田 盛生^{*2}

本研究の目的は、森林の管理・保全を総合的な土地利用計画・規制の下で進めていくための法律・条例等を取り込んだ新たな枠組みを提唱することである。本稿では、その中でも既存の法律に基づく制度の問題点の抽出と整理に主眼を置いた。開発許可制度に関しては、土地利用に関連する個別法ごとに基準が異なっているため不統一で、計画制度に関しては、個別法ごとにその法定計画の内容と地方分権化の中での対応に差がみられた。また、今後の方向については、開発許可に関する条例制定権の市町村への委譲、土地利用計画体系におけるボトムアップ方式導入が必要であると思われる。

I. はじめに

近年、都市住民を中心に周辺地域の自然環境・生活環境への関心が高まってきている。そのような中、地方自治体、なかでも総合行政としての役割を担う市町村において、土地利用に関し総合的な視野からの管理の必要性が認識され、土地利用の調整に関連する独自の取り組みが導入されてきた。

また、現在行政の場において地方分権化が進められていることから、今後土地利用に関連した法定計画の策定等、又は市町村の独自の取り組みの導入に関して市町村の裁量が拡大していくものと思われる。

そこで今後の森林の管理・保全を考える上で、総合的視野にたつ土地利用計画や取り組みの中での森林の位置付けが重要となる(2)ため、現在既存の土地利用に関連する法律、又は市町村レベルでの独自の取り組みのあり方が問われている。

そこで本研究では、森林の管理・保全を総合的な土地利用計画・規制の下で進めていくための法律・条例等を取り込んだ新たな枠組みを提唱することを目的とした。なお本稿では、既存の法律に基づく制度の問題点の発見と整理に主眼を置き報告する。

II. 既存の法律と制度

(1) 法体系

現行の土地利用に関連する法律は多岐にわたっており、主なものは都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法、自然環境保全法の5つになっている(図-1)。また各法には個別的に規制法が設けられており、各々の地域内を対象とした規制的措施を詳細なものとし、土地利用のコントロールが図られている。そして、それらを総合調整する国土利用計画法が存在している。

先の5つの個別法は省庁別に縦割りの法システムを形成しており、複数の制度が重複して適用されている地域も少なくない(1)状況となっている(図-2)。個別にみても、都市地域では市街化区域と市街化調整区域の区分をはじめとして、個別的規制法を根拠とする地域区分があり、積極的にゾーニング手法が導入され土地利用のコントロールが図られている。

また、個別法の土地利用に関する規制的措施としては、個別法ごとに開発許可制度が設定されている。この開発許可制度では開発行為に関する定義、開発行為に関し許可を要する基準面積が異なっている。そのなかでも森林法の基準は弱いものとなっている。また、個別法を総合調整する国土利用計画法は土地利用に関する直接的な規制的措施はとっておらず、個別法に委ねる手法をとっている。

(2) 計画制度

土地利用に関連する法律は、それぞれ独自の計画制度を持つが、ここ数年の主な変更点、策定主体のレベル等について表-1にまとめた。

森林計画体系では、国有林と民有林が分離、また市町村レベルより下位のレベルでは森林所有者が策定する施業計画と所有者を重視した計画制度になっている。

^{*1} Yasumoto, T., Yoshida, S. and Imada, M. :Recent measures of municipalities for forest management and conservation

^{*2} 九州大学農学部 Fac. of Agric., Kyushu Univ., Fukuoka 812-0053

都市計画体系では、近年の地方分権化にあわせて1992年には市町村レベルで、2000年には都道府県レベルでマスタープランが創設されるなど、総合化、住民の意見を取り入れた計画体系への移行という変動がみられる。また、地区レベルでは地区計画が策定可能となっており、地区レベルでの計画も導入されている。

(3) 問題点

今後、市町村レベルで総合的な視野から土地利用の管理を進めていくには、既存の土地利用に関連する法律・制度に次のような問題点があると思われる。

まず、総合調整機能の発揮を期待される国土利用計画法が土地利用に関する直接的な規制の措置を持たないということ、また国土利用計画法・土地利用基本計画においては内容的にも理念的なものに終わっており、実質個別計画の後追いになっているということである。

次に、国土利用計画法が直接的な規制の措置を持たないことに関連するが、個別法に委ねられる土地利用に対する規制の措置となる開発許可制度が個別法ごとに不統一で、市町村レベルの総合的な土地利用規制に向かないということが指摘できる。しかし、これらの開発許可制度では、許認可権を有するのがほとんどの場合都道府県であり、直接市町村レベルにおける事務の問題に結びつくものでない。

そして、個別の計画制度に着目した場合、都市計画体系では総合化、住民参加を導入した計画体系へと移行してきているのに対し、森林計画体系では他の計画体系と同様に地方分権化の中で、計画裁量権が地方自治体へと移行してきているが、内容的にはほぼ変わっていない。

Ⅲ. 市町村レベルの先駆的取り組み

(1) 市町村の概要

本研究では3市町を取り上げた。その概要を表-2に示した。いずれも総土地面積に対して森林面積が広く、また都市計画法の適用地域である都市地域も広く設定されている市町という共通点がある。中でも逗子市ではさらに都市地域内で市街化区域、市街化調整区域の線引きが施されている。

これら3市町で全国的にも先駆的といえる取り組みが実施されたが、その経緯に関しては、都市的な土地利用の需要増大への対応措置としてまとめることが出来る。なお丹南町については、1999年4月1日に篠山町、西紀町、今田町と合併して篠山市となっている。

(2) 取り組みの内容

表-3に取り組みの内容について簡単にまとめた。

まず、比較的特徴が似ている掛川市、丹南町からその内容について触れる。掛川市では生涯学習まちづくり条例、丹南町では緑豊かなまちづくり条例と土地利用調整基本計画が2市町の独自の取り組みである。これらの市

町の取り組みでは、特に整合をとることが求められる既存の法定計画として、市の総合計画、国土利用計画等市町村レベルで策定される内容的に理念的、総合的な計画に結び付けられている。

実現手法に関しては、掛川市、丹南町ではそれぞれ、まちづくり計画、里づくり計画と地区レベルの土地利用計画を導入している。これらの地区指定に関しては既存の個別法に基づく指定地域をまたいで指定することも可能となっている。また、掛川市では、条例に規定する行為を協定区域内で行おうとするときには、市長への届出義務を課すというものになっている。丹南町では里づくり計画地区内の開発行為に関しては同地区における説明会の開催が義務付けられている。また、同町では国土庁補助事業による土地利用調整基本計画が策定されており、同計画と先の里づくり計画の連携の下、土地利用のコントロールが進められている。土地利用調整基本計画は丹南町独自に既存の個別法に基づく指定地域とは別に町全体を地域区分する手法を導入し、各区域の土地利用誘導方針について示している。

関連主体に関しては、掛川市では、まちづくり計画の策定に至る前に、計画的な土地利用を図るべき区域の候補地が市、又は、地元・地権者の申し出により選定される。また、まちづくり計画策定時には市民・土地所有者など利害関係者間での調整が図られる。丹南町では、住民が参加した里づくり協議会の発足、里づくり計画策定の町への申請により同計画策定が着手される。

次に、逗子市については、他の掛川市、丹南町とは多少取り組みの内容が異なるが、取り組みへ至る経緯、取り組みの目的という点では他の2市町とほぼ同様であり、その内容の違いは注目される点である。

まず、特に整合性が求められる計画としては市の総合計画、環境基本計画となっており、やはり先の2市町と同様市町村レベルで策定される、内容的に理念的、総合的な計画と関連付けられている。

次に、逗子市では実現手法として主に市内の開発計画に対するアセスメントという手法を取り入れている。その過程をみると、市長が策定した環境影響評価に係る指針を参考に事業者は環境影響評価書案を作成し市長へ提出する事となっている。さらに、事業者による関係区域の住民への説明会の開催が義務付けられている。また、手続きに関する規定以外にも、先の環境影響評価に係る指針の中で、市街化調整区域内においては、自然の生態系に配慮し、保全に努め環境の改変は極力行わないものとしており、全面的に開発行為に対する規制の強化を実施している。

(3) 取り組みの課題

まず、掛川市については、ほとんどのまちづくり計画が開発型の事業計画とのリンクとなっており、森林の管

理・保全に関する具体的な施策とは結びついていないという事があげられる。また、整合性が求められる市の国土利用計画策定時点における市民の意向の組み込みに関しても課題がある。

次に、丹南町については、土地利用に関連する条例として県の緑豊かな地域環境の形成に関する条例が制定されているため、県の条例との関係が複雑になっている。そのため、その調整に関する問題と住民参加を考えたときの一般住民の理解への影響が危惧される。

そして、逗子市においては開発計画に関する規制・誘導という手法であるため、積極的に将来の土地利用の方針を定めるというものではなく受身の手法となっているといえる。しかし、現在逗子市においてまちづくり条例(仮名)の制定へという動きがあるので、今後両者の関係に着目する必要がある。

Ⅳ. おわりに

最初に、市町村レベルで総合的な土地利用計画・規制の下で森林の管理・保全を図るための今後の展望について多少触れておきたい。

まず、現在の法定計画の中で土地利用に関連する総合的視野にたつ計画は国土利用計画・土地利用基本計画であるが、このうち国土利用計画は全国・都道府県・市町村の各レベルで策定されるものとなっている。そして、近年市町村レベルでの独自の取り組みとして取り入れられている地区レベルの土地利用計画はこの国土利用計画に整合性を求められる仕組みとなっている。現在の仕組みでは、全国から地区レベルに向かい上位から下位となっており、下位の計画は上位の計画を優先し整合性をとることとなっている。しかし、現在の地元住民が参加し、策定する地区レベルの土地利用計画をより意義ある

ものとするためには、この序列をボトムアップ形式にする必要があると思われる。また、必要に応じて上位計画の内容を再検討しながら整合性を確保することも考えられよう。

次に、開発許可制度に関しては、法律においては緩やかな統一基準を設定し、それに対する上乘せ・横だしを自治体に対して条例制定権として委譲することが必要であると思われる。特にこの開発許可制度に関しては比較的古くから制度疲労として指摘されているだけに見直す必要があるであろう。

そして、森林法、森林計画に関しては、具体例を挙げるには今回の分析だけでは不十分である。森林計画に関しては、産業計画的な色合いが濃い計画という点で他の個別法に基づく計画と性格を異としており、総合的な土地利用計画・規制のなかでこの森林法、森林計画の存在をどのように位置付けるのか今後検討すべき課題となるであろう。ただ、既存の森林計画体系にはマスタープラン的な計画がないということ、また、住民の意向を取り込む手法が取り入れられていないということが特に注意されるべき点と思われる。

今後に関しては、既存の法律の改正・整備の問題、あるいは自治体レベルの条例制定に関する問題を分離して分析する必要がある。また、市町村・都道府県の役割分担に関しても考慮しなければならないであろう。

引用文献

- (1) 磯崎初仁：環境法政策学会学術大会論文報告要旨集，11～15，2000
- (2) 林地保全利用研究会：都市近郊林の保全と利用－林地問題研究会の提言－，pp.418，日本林業調査会，東京，1996

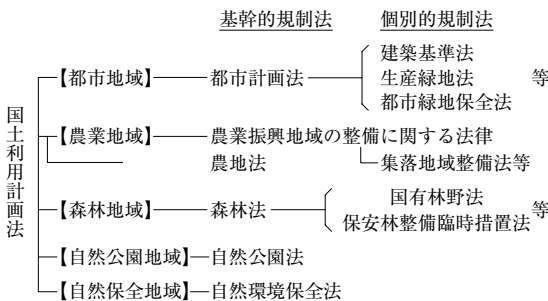


図-1 土地利用関連の法体系

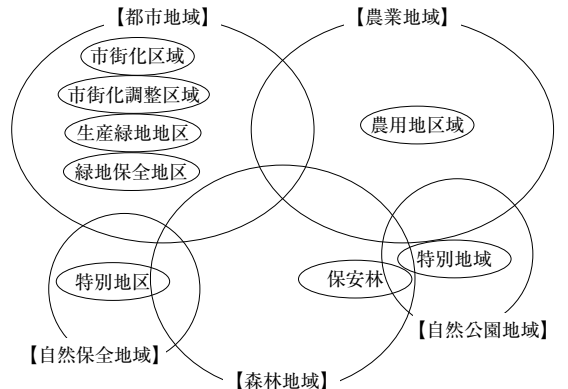


図-2 各法の地域区分の状況(概念図)

5つの基幹的規制法に基づく指定地域内の区域・地区等には個別的規制法に基づくものがある。重複地域に関しては必ずしも現状をあらわしていない。

表－1 森林計画，都市計画，農業振興地域整備計画の各法定計画の体系概略

	森林計画 (森林地域)	都市計画 (都市地域)	農業振興地域整備計画 (農業地域)
国	・全国森林計画 (以下，民有林・国有林) (で分離 ↓)		
都道府県	・地域森林計画	・マスタープラン (2000) ・都道府県知事が 定める都市計画	・農業振興地域整備 基本方針
市町村	・市町村森林 整備計画	・マスタープラン (1992) ・市町村が定める 都市計画	・農業振興地域整備 計画
地区レベル等	・森林施業計画等 (森林所有者)	・地区計画等 (住民と行政が一体)	・集落農業振興地域 整備計画

注1) 森林計画については主に民有林を対象とした森林計画について整理した。
 注2) 「都道府県知事が定める都市計画」，「市町村が定める都市計画」は名称ではない。
 注3) 集落農業振興地域整備計画は集落地域整備法に基づく計画である。

表－2 各市町の概要

	掛川市 (静岡県)	逗子市 (神奈川県)	丹南町 (兵庫県)
人口 (人)	78765	57729	14505
産業別就業人口構成比 (%)	1次 10.7 2次 43.4 3次 45.9	0.5 24.5 75.0	14.9 33.6 51.5
総土地面積 (ha)	18579	1734	8374
森林面積 (ha) (地域森林計画対象民有林)	9426 (9207)	898 (488)	5701 (5587)
都市計画区域面積 (ha) (括弧内は左が市街化区域 右が市街化調整区域)	13191	1734 (845 889)	8220
取り組みへの経緯	土地の投機と乱開発	自然環境保全への適正 な配慮	土地利用の都市化の中 の良好な地域環境の保 全・発展
条例等	・掛川市生涯学習 まちづくり条例 (1991)	・逗子市の良好な都市 環境をつくる条例 (1992)	・丹南町緑豊かな (1997)まちづくり条例 ・丹南町土地利用 (1998)調整基本計画

資料：掛川市，逗子市，丹南町，各市町資料より作成

表－3 各市町における取り組みの内容

	掛川市 (静岡県)	逗子市 (神奈川県)	丹南町 (兵庫県)
条例等	・掛川市生涯学習 まちづくり条例 (1991)	・逗子市の良好な都市 環境をつくる条例 (1992)	・丹南町緑豊かなまち (1997)づくり条例 ・丹南町土地利用調整 (1998)基本計画
整合性 (特に求められるもの)	・総合計画 ・国土利用計画	・総合計画 ・環境基本計画	・国土利用計画 ・兵庫県土地利用 基本計画 ・緑豊かな地域環境 の形成に関する条例 (県)
実現手法	・まちづくり計画 ・規定行為の届出	・開発計画に対する アセスメント	・里づくり計画 ・開発行為手続 ・区域区分の設定
関連主体 (提案等)	市長，地元住民，地権者	市長，事業者，住民	里づくり協議会 (住民等) 町長

資料：掛川市，逗子市，丹南町，各市町資料より作成