

## 目 次

オープニングセミ	1
第1章 平地林の持っている機能・役割	
第1節 武蔵野はいかにして存在したか	2
第2節 平地林を解く4つのKey Word	7
第3節 平地林をめぐる変化	17
第2章 平地林はこんなことになっている	
第1節 平地林の現況と将来予測	24
第2節 平地林の開発実態～三富地域を事例として～	32
第3節 制度の中の平地林	34
第4節 平地林保全の取り組み	52
第3章 私たちの考える平地林の保全管理	
第1節 平地林保全・管理の目標	62
第2節 政策の視点	64
第3節 平地林を守るために必要なこと	66
第4章 さあ 今こそ平地林の復興を！	
政策提言概念図 平地林ルネッサンスプラン	69
1 平地林ミッドフィルダー（平地林保全管理機構）制度	70
2 現行土地利用法制度の活用	89
3 新規土地利用法制度の確立	89
おわりに	91
参考文献一覧	92
平成11年度県・市町村職員共同政策研究「民有緑地の保全管理」研究チーム員名簿	93

## オープンセサミー今この地からルネッサンスを-

1999年2月、埼玉県の誇る武蔵野が不名誉な形で全国に知れ渡ることとなった。

それは、この武蔵野の平地林に産業廃棄物処理施設が林立し、ダイオキシンの排出源となっているというものであった。この大きくクローズアップされた問題は、平地林が抱えている問題の1つが表面に出てきたものであるが、その根底には、本来、そこに住む人や動物、農林業と共に存共栄していた平地林との関係が損なわれるなど、そのあり方が問題として存在している。

また、この問題を俯瞰的に見てみると、環境ホルモン、地球温暖化、オゾン層の破壊、異常気象、エルニーニョ、大気汚染、ゴミ問題、など様々な環境問題に直結している私たち自身の問題として捉えられるのである。

この武蔵野の問題を私たち自身の「環境問題」として捉えるとき、民有緑地をいかに保全・管理していくか、そのあり方を命題として突きつけられるのである。

今回の報告は、この命題の解決策を導き出すべく1年間をかけて研究した成果である。

この研究は、この民有緑地を「都市近郊に残っている公有地化されていない平地林」として定義し、その平地林の中で「相当な規模を持って単独又は連続しているもの、農業利用されているもの」を対象として行った。

この平地林は、古くから燃料や建築材のみならず農業と深く関わり合いながら様々な利用がされてきたのであるが、昨今は、都市住民の憩いの場や防災の場、環境保全の機能等、緑地としての役割が注目されている。

これら平地林の特徴は、都市近郊に存在している、個人が所有している、土地としての価値が高い、などが上げられる。そして、最近の燃料革命や生活スタイルの変化等により利用価値が減少していくと、都市近郊にあることも手伝って、相続税等の問題から所有し続けることが困難になるなど、開発の圧力にさらされ年々減少している。

そこで、この平地林の問題を解決するために「埼玉県内にある平地林は、県民全体の貴重な財産であるという意識を県民一人ひとりが持ち、平地林保全・管理のための行動ができる社会にする」という目標を設定し、その目標を達成するための政策として「平地林ルネッサンスプラン」を提言することとした。

この「平地林ルネッサンスプラン」は、埼玉県の誇る歴史的文化である平地林の価値の再認識及び発見をするとともに、平地林の新たな保全・管理のあり方について提言するものである。

この提言をまとめた過程では、行政として実行性のあること、手法としてコストがかからないこと、地域住民の意向が十分に反映されていること、そしてなによりも将来に渡って実現可能であることを視点として考察した。

この提言によって、都市近郊の平地林が後世まで残されればと思う。  
さあ、今、この地から平地林のルネッサンスを！

# 第1章 平地林の持っている機能・役割

## 第1節 武藏野はいかにして存在したか

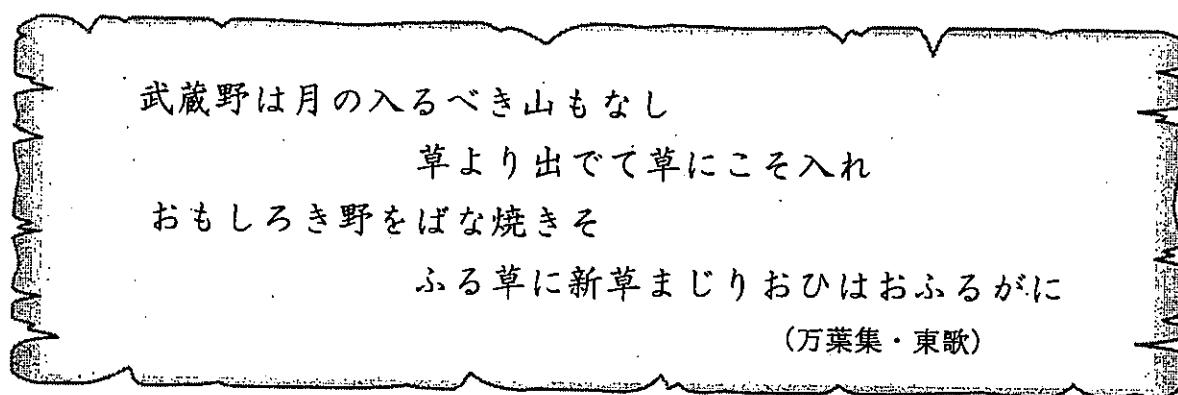
### 1 古の武藏野

武藏野の平地林は、武藏野の自然を象徴しながら、現在も四季を彩っている。この平地林は、江戸時代以降に台地の開拓のなかで造成され、人々が利用し伐採することによって育成されてきた人工林である。

中世以前の武藏野のイメージは、葦の野原に月が出ると言われ、「更級日記」や「伊勢物語」など平安以来の文学に登場し、また歌枕として和歌の題材にもなっていた。鎌倉時代中期の「十六夜日記」には、箱根山中の「塩木」流しの描写がある。塩木とは、燃料としての薪のことを指し、冬に伐採し春先に川下に向かって流すことを塩木流し、または川流しという。古くから、薪の生産を物語るもので、全国的に行われていたものである。

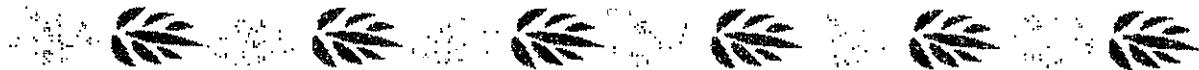
人類が生活のために平地林を利用することは、当然文学に登場する以前にもあったと思われるのだが、萌芽力に注目して経営を行った始まりがいつだったかはわからない。

また、8世紀頃の武藏野台地は、焼き畑耕作がなされ、一面の草野原であったという。万葉集には次のような歌がある。



この万葉の古歌によると、古代武藏野は焼き畑を作るために野火がつけられ、その結果、森林がほとんど消滅したことを意味する。「延喜式」という古文書には、武藏野国にあった4つの官牧（今でいう国営牧場）も、恐らく武藏野に設けられていた。

野火止用水で有名な野火止という地名は、野火の防火線という意味に起源があるといわれているが、野火によって古代には武藏野の原景観はすっかり失われていたのである。



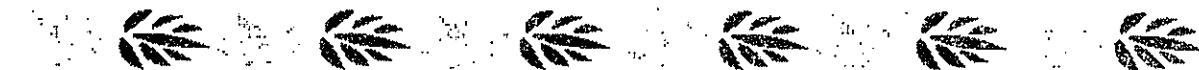
### <参考>

青森県の三内丸山遺跡は縄文時代に数百年も続いた大集落跡として有名であるが、ここではさまざまな角度からの調査研究によって知られざる縄文時代の生活、社会、文化を解き明かす努力が続けられている。

最近、その成果のひとつとして、これまでいわゆる原始的な狩猟・採集生活をしていたとされる縄文人が、一種の栽培をしていたらしい証拠が確認された。

詳しいことは省くが、「植物のDNAを比較すると天然のものと栽培されたものとでは明らかな違いがあるのだが、遺跡から出土したクリの実のDNAを比較してみると、それらは自然のまま実ったものを採集してきたのではなく、栽培されたものであるらしいこと、少なくともおいしい実をつけるクリの木を選択的に集落近くに植えていたらしいことがわかった」というのである。

栽培といつても、どの程度まで管理をしていたかわからないが、落ち葉や枯れ枝を焚き火に使っていた可能性はある。建物跡とみられる柱の材料はクリの木だから、果実を食用にしていただけではない。こう見えてくると、クリの木は当時の人々の生活に密着したものであったことが伺える。材の耐久性が高いことや材の割劣性が高いといった他の樹種にはない特性を考えれば、そこには広葉樹の木の利用文化がすでに見られる。



## 2 武蔵野の開発

### (1) 三富新田の成立

戦国時代から、大規模な治水土木工事による新田開発が進められ、土地の肥えた大河川流域に水田（新田稻作）地帯が形成されていった。江戸時代に入ると、新たな耕地からの収穫物による年貢の増収を図る目的から、水田の開発が限界になると、水に恵まれず土のやせた台地部分にも手が伸ばされ、畠（新田畠作）地帯が作られてきた。

江戸時代初期の慶安3年（1650年）、武蔵国川越藩主松平信綱が領内を治める家臣たちに通達した条目のなかに、平地林の造成に関する条項が見い出せる。そこには、林を造成できるような場所には積極的に植林するように命じ、また立木が少ない林に苗木を植えるよう指令している。また、「クヌギやコナラでも、材木になりそうなものは、枝下ろしをして育てよ、細い木は伐って薪にして江戸や川越に輸送させよ、伐採したのち切り口から若芽が出たならば、発育の良い木を二本ほど残して、他は伐り取り、木が大きくなるように育てよ」という条項もあり、このような平地林の育成・利用は戦後まで続けられた。クヌギ・ナラ・コナラ・エゴなどの広葉の落葉樹からなる平地林では、落ち葉に埋まった冬に、下草とともにクズ掃きをした。

育った雑木は、伐採して農具の材料や建築の材料にしたが、多くは薪となった。自家用だけではなく江戸に運ばれ、農民の現金収入となった。当時の江戸では、炊飯用などの燃料を自給する手段がなく、周辺の村々からの薪の供給が不可欠だったのである。

薪の問題など、巨大化しつつある大消費地江戸を視野に入れて、川越藩は農民たちに新たな収入の手段を指導しようと考えたのであろうか。

川越藩は、江戸幕府が成立して以来、松平信綱が藩主となるまで、代々老中の所領であった。そのため藩主は、當時江戸で生活して執務に携わり、江戸幕府を政治的に支えると同時に、江戸城の外郭に当たる城として、緩急のとき城を守備すべく軍事力の増強にも努めなければならなかった。それは、江戸での経費がかさむにもかかわらず、家臣団の拡大を図る必要に迫られたということであった。そのような事情は、江戸周辺の小田原・佐倉藩をはじめ、埼玉県内の忍藩・岩槻藩など老中が藩主となる譜代藩でも同様であった。こうした事情により、知恵伊豆と呼ばれた信綱は、「藩としては収入の増加を図らなければ財政は破綻する。まして、藩財政の収入は領内からの年貢以外にはない。しかし年貢を増徴するだけでは農民は疲弊してしまう。」と考え、まず零細な規模の農民の経営と生活を安定させ、彼らの自立と農業生産の向上を図るという農政を実施したのである。それと同時に、新たな耕地の開拓を積極的に奨励し、指導したのである。なかでも、新たな開拓の中心となったのが、川越領の南に広がる武蔵野の開発であった。もちろん平地林も、このとき萱の野原に造成されたのである。

この地域は、三富新田と呼ばれ、1,350ha の面積を持ち、周囲 29 の村の入会地であった。元禄 7 年（1694 年）、当時川越城主であった柳沢吉保が曾根権太夫貞刻に命じて開拓に着手し、わずか 2 年足らずで完成した新田集落である。その計画によれば、開拓地は上富・中富・下富の 3 集落に分けられ、幅 6 間（10.8 m）の主道を原野のほぼ中央に通し、その両側を道路に沿って間口 40 間（約 72 m）、奥行 375 間（約 675 m）、面積にすると 5 町歩（約 5 ha）の土地を短冊状に区切って、開拓者に分け与えた。この 5 ha の土地が一戸分であり、道に沿って屋敷を建てさせ、その次に耕地を、その奥に防風・防火・砂防を兼ねた農用林としての林を設けた。

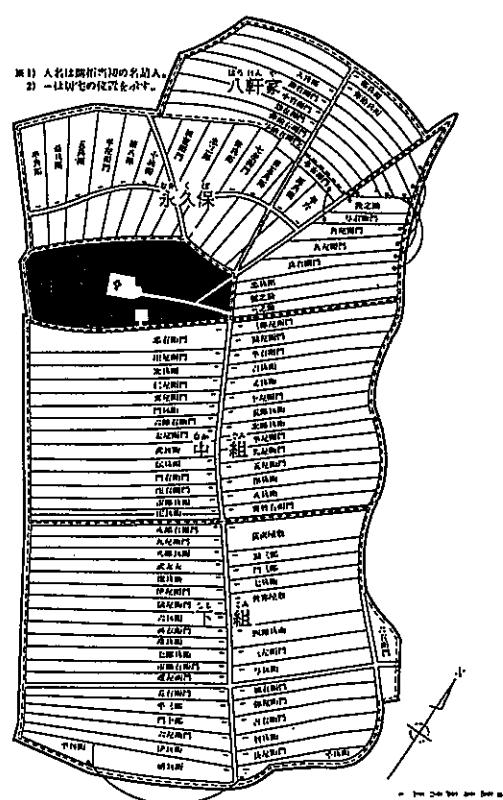


図1-1-1 開発時上富村の地割り

出典：「三富新田の開拓」 三芳町教育委員会(1990)

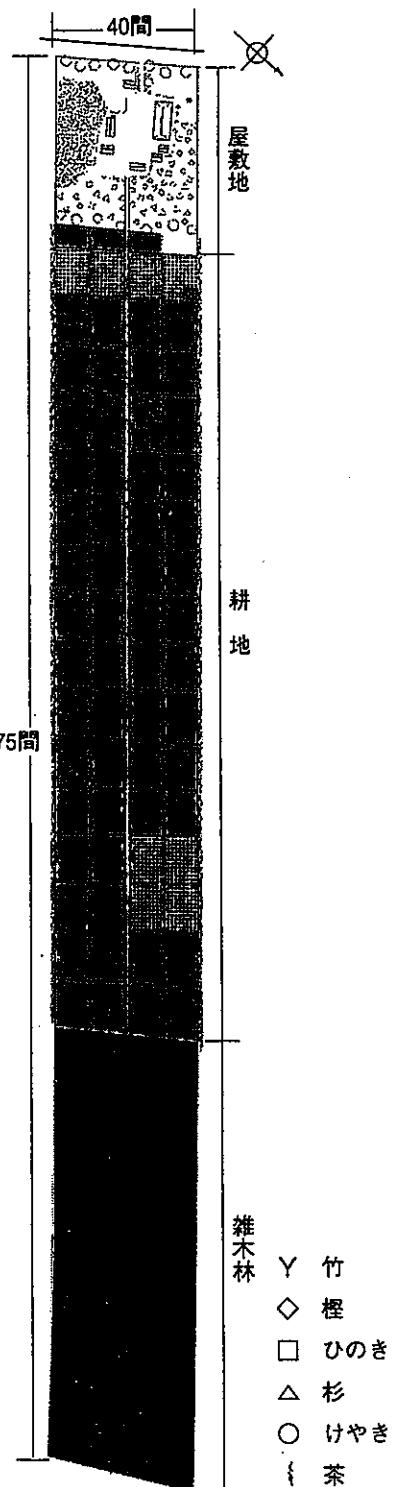


図1-1-2 一軒分の屋敷割り

## (2) 林の利用

耕地の奥にある林（地元の農家では“やま”と呼んでいる）は、燃料となる薪、肥料（堆肥）となる落ち葉の供給源として、農民の生活になくてはならないものであった。いくつかの区画に分けられた林は、10～15年ほどのサイクルで伐採・育成され、樹木の萌芽力を利用した適正な維持管理がなされていた。さらに、畠地の境界には土地の飛散を防ぐため、チヤノキ・ウツギ・カマツカを植栽している。

武藏野とりわけ埼玉平野における農家では、その気候的条件から、シラカシ・ケヤキ型の屋敷林が多い。また、かつてはスギ・ケヤキ型の屋敷林が見受けられたが、昭和40年代以降、地下水位の変動と大気汚染の影響を受け、スギ・ケヤキ型の屋敷林は県西部丘陵と山間部を除き埼玉平野からほとんど消えてしまった。

農民が埼玉平野に進出するにあたり、優れた性質をもち、かつ土地条件に対する強い耐性を示すシラカシとケヤキを選び、いわゆる“屋敷林”や“社寺林”をつくってきた。この屋敷林や社寺林も農用林としての機能をもつとともに、防火・防風から家屋を守る役割をはたしてきた。また、しっかりと根を張り地震に強く、農具やかごなどの材料にできる竹や、家をつくる材木となるスギ・ヒノキ・ケヤキを植えるなど、樹木の特性を生かした植林がなされ、利用されてきた。

広大な関東平野のなかでも、ほぼ中央部に位置する埼玉平野に現存するシラカシ・ケヤキ優先型の屋敷林や社寺林は、厚い関東ローム層に被覆された台地、古利根川と元荒川の乱流する低地、さらに厳しい赤城凧と秩父凧のなかで生活するため、農民によって維持されてきた人工の林である。



## 第2節 平地林を解く4つのKeyWord

私たちが生活するうえで様々な立場に立ち、あるいは、多角的視点から眺めた場合、平地林には、多種多様な役割や価値があると理解することができる。

平地林の役割を大きく分類してみると、まず、我々の生活環境や自然環境に与えてえている影響は多大なものがあり環境価値がある。次に、第1節で記述したように、長い歴史の過程を経て成立しており歴史的文化価値がある。また、堆肥や資材などの供給源となるなど経済的価値がある。さらに、生活の中におけるやすらぎや潤いなど、精神的な面などへの人に有益なやすらぎとしての価値がある。

以上のように、大きく4つのキーワードを設定し、それぞれの視点に立って平地林の役割を分類し、さらにその先の潜在的需要を洗い出すものである。

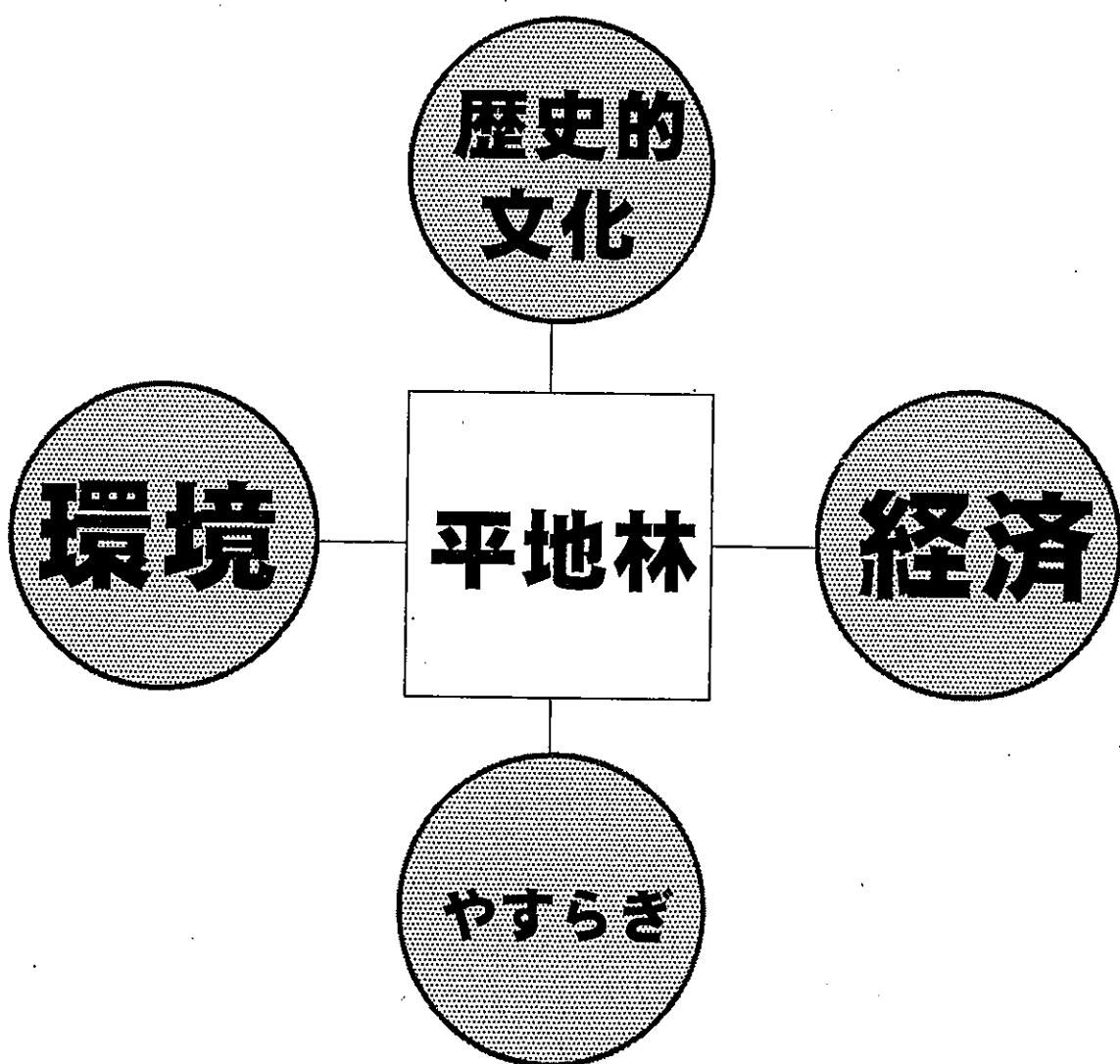
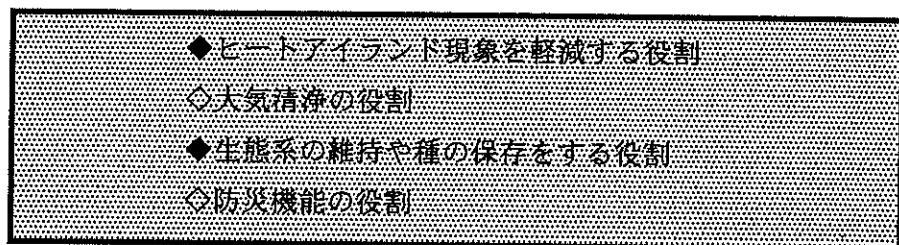


図1-2-1 4つのKeyWord

## 1 『環境』

一つ目に「環境」という視点から平地林を考えてみる。

植物は光合成の過程において空気中の二酸化炭素を吸収し、生物に必要な酸素や栄養分を生成し提供してくれるが、今回対象としている平地林は、そのほかにも様々な好影響をわれわれに及ぼしており、4つに分類することができる。



### (1) ヒートアイランド現象を軽減する役割

ヒートアイランド現象とは都市の中心部の気温が郊外と比較して常に高温になっているという現象であり、等温線を描くと市街地の形を反映し、それが島の等高線のようになるので、熱の島（ヒートアイランド）と呼ばれる。

ヒートアイランド現象は、特徴として郊外から都市部に空気が流れ込む「ヒートアイランド循環」と呼ばれる風の流れがある。これは、都市部の温度が高くなることで生じる上昇気流が原因であるが、これが原因で汚染物質が郊外から流れ込み、都市部上空にダストドーム（大気汚染物質がドーム状になったもの）を形成することが知られている。気温の問題だけでなく二次的な問題として都市部の大気汚染の原因となっている。

平地林が都市の気温に与える影響は大きく、一般的には、クールアイランドといわれる低温地域を形成し、ヒートアイランド現象を軽減すると言われている。赤外線映像撮影装置を使った数々の調査でも、都市部における緑などによる気温の低減効果が確認されている。

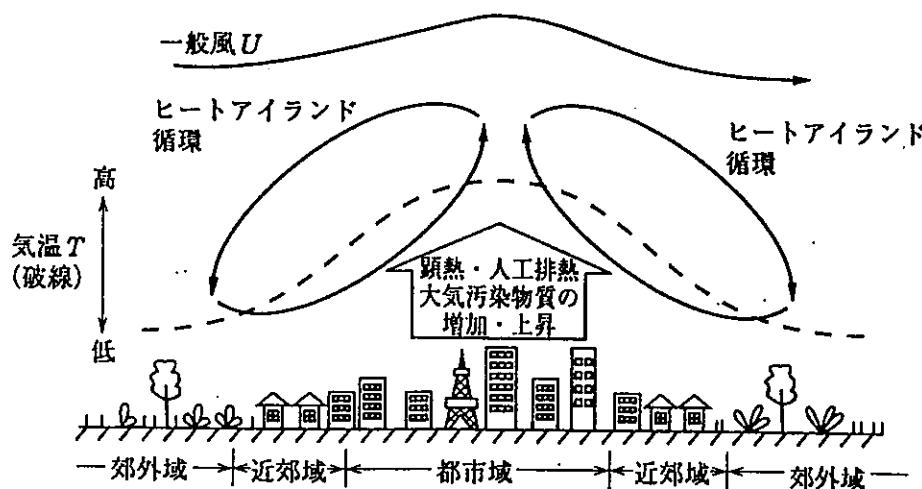


図1-2-2 ヒートアイランド現象

## (2) 大気清浄の役割

樹木の葉には、大気中の粉塵や窒素酸化物等の排気ガスを付着させ、大気を浄化するフィルター的な機能がある。特に平地林を形成する代表種のケヤキやクヌギなどは、フィルターとなった葉が、多少の排気ガスを付着させても十分に生育していくことが可能なほど、耐排ガス性に優れている樹種として知られている。

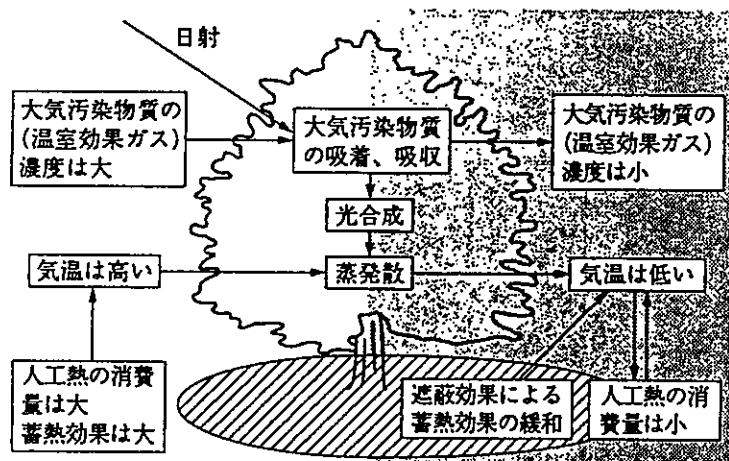


図1-2-3 都市における緑地の機能

出典：「ヒートアイランド」齋藤武雄著 講談社(1997)

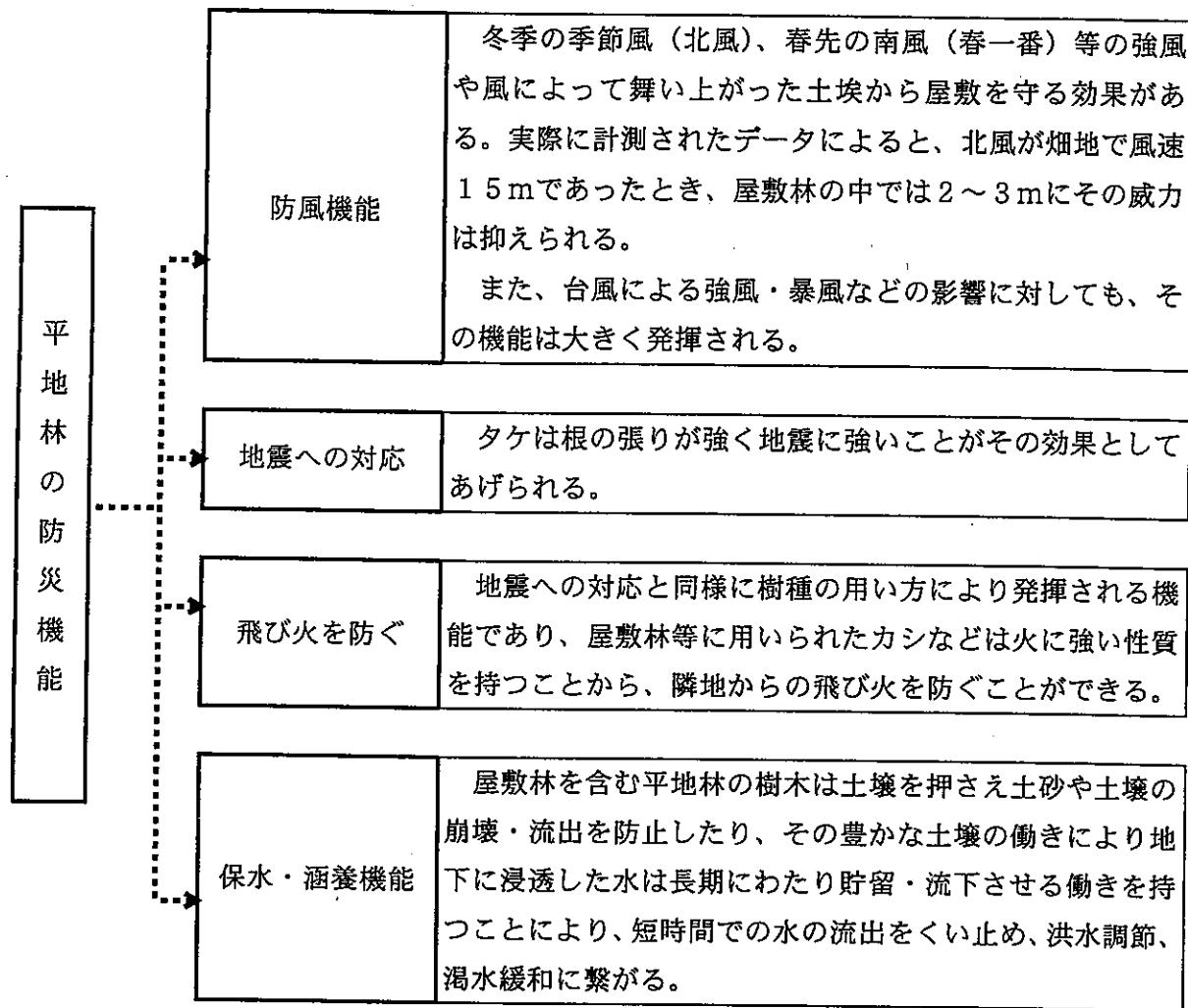
## (3) 生態系の維持や種の保存する役割

現在、有用生物といわれている動植物は、すべて野生種あるいは野生種由来の生物である。例えば、血圧降下剤から麻薬まで、世界で使用されている医薬品のおよそ40%は、野生植物の成分そのものか、その成分から抽出されている化学物質といわれている。野生生物の宝庫である平地林には、まだまだ未知なものが無数に秘められている。概して、街路樹や小公園レベル（街区公園以下の規模）での植栽といった場合、こういった環境保全面での役割より、やすらぎに関する役割・機能を主に果たしている。それに比較して、平地林には生態系を育むなど一步進んだ環境保全面での役割を十分果たす機能を持ち合わせている。

## (4) 防災機能の役割

武藏野台地の自然条件について概観すると、この台地は関東ローム層（赤土）からなる酸性かつ有機分が少ないやせた土質であり、水はけが悪く雨が降るとぬかるみ、乾燥すると軽い微細粒な赤土は風によって台地に舞い上がる。また、水利について「武藏野台地には未無川」という言葉があるほど、狭山丘陵などから流れ出た河川も台地中央部でその姿を消してしまうほどで多雨時、少雨時での様相は全く異なり、環境の厳しい土地であり、平地林による防災機能は重要なものである。

## 平地林の機能と役割



これら平地林から受ける恩恵は、人々の財産を守ること、災害による被害を抑制することはもとより、避難場所としての機能も果たすなど、直接的または間接的に我々に大きな影響を与えていている。

### （参考資料）地被状態別の浸透能の比較

地被状態	針葉樹林地	広葉樹林地	伐採跡地	草生地	山崩跡地
平均最終浸透能 (mm/時)	246	272	160	191	99
浸透能の範囲 (mm/時)	104 ~ 387	87 ~ 395	15 ~ 289	22 ~ 193	24 ~ 281

※出典：「ヒトと森林」只木良也、吉良竜夫編 共立出版（1982）

「地球環境キーワード辞典」環境庁地球環境部（1997）

## 2 『歴史的文化』

2つめに、「歴史的文化」という視点から平地林を考えてみる。大きく分けて3つの役割に分類できる。

- ◆文化遺産としての役割
- 農耕文化の象徴としての役割
- ◆環境教育としての役割

### (1) 文化遺産としての役割

平地林は人工林であり、人の手によって作りあげられた林である。その成立に関しても、例えば江戸時代の政治的・経済的な政策などと深い関連性を持っており、歴史的な流れのなかで捉えることができる。よって、平地林からは昔の人々の生活の面影を伺い知ることができる。そして、今日存在している平地林は、多くの人に守られ続け、様々な歴史の変遷を経て残存しているのである。こう考えると、平地林そのものが歴史的な価値を保持しており、後世に残さなければならない文化遺産である。

### (2) 農耕文化の象徴としての役割

三富地域においてその特徴が顕著に現れるが、平地林から生じる落ち葉を堆肥化し肥料として利用するなど、農業と非常に密接に結びついている側面がある。よって、平地林は伝統的な農耕文化の象徴ともいふことができる。日本人の自然感や文化は、農業を営むことにより育まれてきたものであり、四季折々の変化をみせる雑木林を愛し、癒されてきたのである。

社会構造の変化により、生活様式が変わっても、生物の一種としての人間、とくに日本人には、心身共に健全な生活のために、今後も祖先の育んできた林を農耕文化の象徴として残す必要がある。



三富新田

### (3) 環境教育としての役割

平地林が歴史的文化に触れる格好の場になっており、現代社会において、特に都市近郊に生活する人々にとっては時間的な制約もあり、文化と触れる機会は決して多いとはいえない。その点、平地林は、比較的都市近郊にも残存しているため身近にあり、しかも落ち葉掃き等の作業をすることによって手軽に体験できる文化である。これは、特に子供たちにとって有用であると考えられるため、平地林は教育にも大きな影響を与える。そして、このことは文化教育であるとともに、当然のことながら、環境教育にもつながるものである。公園などの人工的な緑ではなく、様々な生物が共存する自然本来の緑に触れることで、自然を守り残していくこうという意識を早い時期から高めることになる。



作業の指導を受ける子供たち

### 3 『経済』

平地林を「経済」という視点で考えてみた場合はどうであろうか。多くは農林業に関連した経済的価値をもっているが、そのなかでも次の4つが主なものである。

- ◆ 採集の場としての役割
- ◇ 堆肥としての役割
- ◆ 薪炭としての役割
- ◇ 建築材としての役割

#### (1) 採集の場としての役割

日本人は、縄文期以前は林から恵を受ける生活形態をとっていたようである。最初は、クルミ、クリ、ドングリなどの大型堅果類やユリなどの球根類の採集などにより生活していたが、やがてクリ、トチなどを半栽培、ソバ、ダイズ、アワなどの栽培を始め、弥生時代に入り水稻栽培が定着したのである。それ以降私たちは、食料・薬品として野草やキノコを探りに林の中に入り、身近な「採集の場」として平地林を利用してきたのである。

#### (2) 堆肥としての役割

平地林は主に農業と牧畜のために利用する目的で育てられ、下草刈りで「まぐさ・干し草」として林床の植生を利用し、落ち葉を掃いて集め発酵させ堆肥をつくり、耕地へ肥料として使用し、循環型農業の重要な役割を果たしている。

また、近年においては、有機栽培への関心が高まり、堆肥が見直されている。

#### (3) 薪炭としての役割

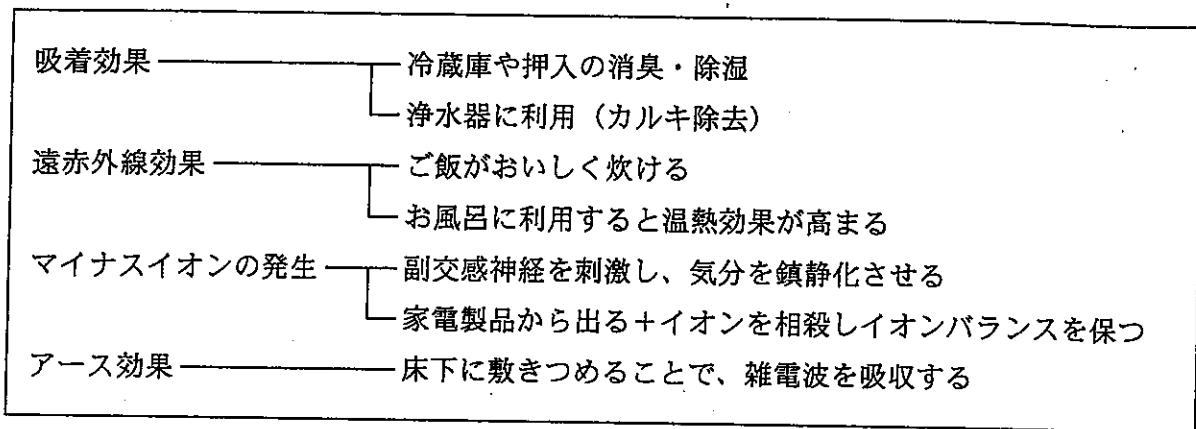
炭は奈良時代にすでに使用されていた記録が残っており、東大寺の大仏铸造などはその代表的なものである。炭焼きの技術は、平安時代に一応の定着をみ、室町時代に入り茶の湯が盛んになるに伴い、需要者の厳しい要求を満たすため、炭質は著しく向上したのである。

炭は用途に応じ、「暖房炊事用」すなわちエネルギー的な使い方をするものと、「工業用」金属加工など炭素材料的な使い方の2つに大別される。

第1節で述べられているように、三富新田などの農村部では、区画分けされた林を10～15年かけて育て、ある程度成長すると伐採され、家庭で炊事や風呂焚きに利用されることはもちろん、商品として消費地へ送られていた。伐採された木々は、切株のもとから萌芽する若い枝が伸び出し、またもとの林へ復元する。

燃料革命以後は、薪炭としての利用は著しく減少したが、最近になって、健康や環境に寄与する効用があることが分かり、炭の新たな利用法として定着しつつある。

炭の効用



#### (4) 建築材としての役割

古来より、木材は神社仏閣をはじめとした建築材として日本人の生活に大きく関わっている。日本の建築物は西欧に多くみられる「石造」ではなく、「木造」建築物を通じて発展してきた。一例を挙げると、平成5年（1993年）に日本で初めてユネスコの世界文化遺産に登録された「法隆寺」は、世界最古の木造建築物として有名である。

建築用材としての木材は、スギ・マツ・ヒノキに代表される針葉樹が主役であり、ケヤキ・サクラなどの広葉樹がその引き立て役として部分的に使用されてきた。現代でもこれらの材は日本の代表する木材である。

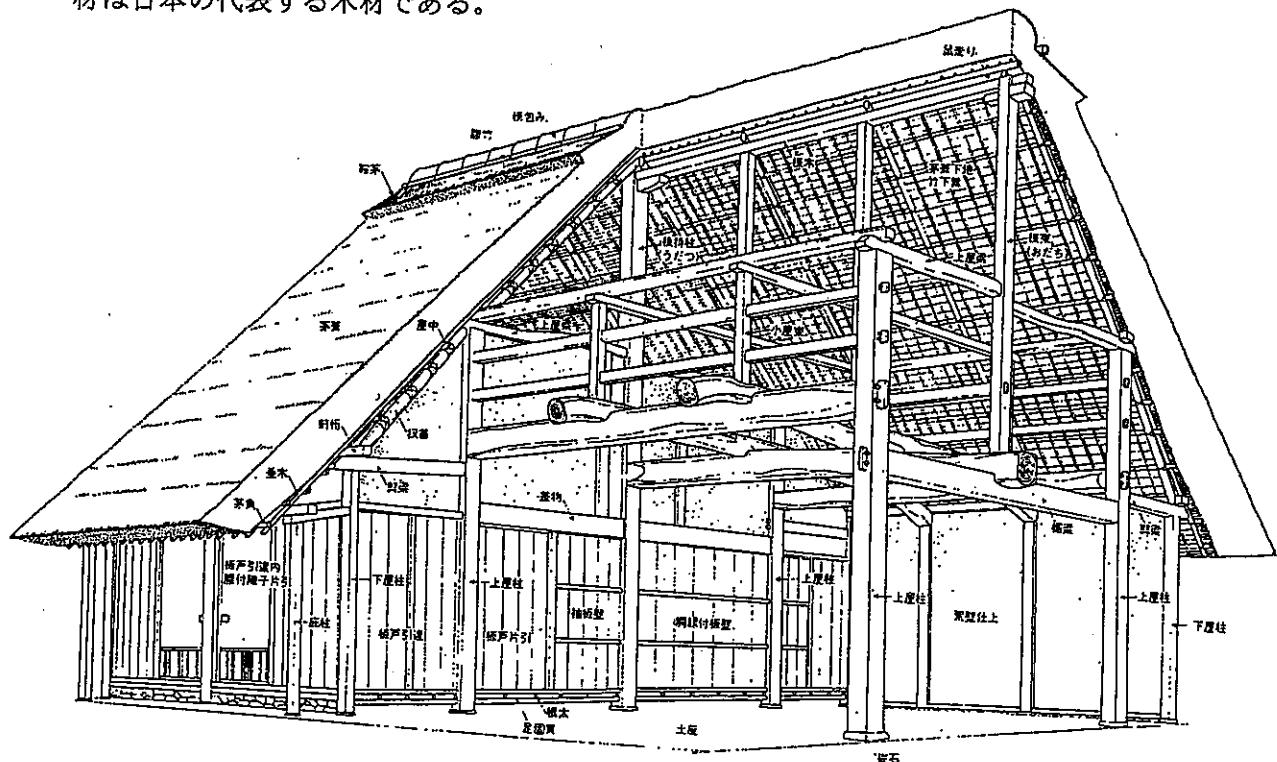


図1-2-4 旧庄瀬家住宅（17世紀）

出典：「日本の民家2」 富澤智士 学習研究社(1980)

#### 4 『やすらぎ』

四つめに「やすらぎ」という視点から平地林を考えてみると、緑（木）のもつ成分や場所などの点から様々な効果がある。

- ◆ 精神面での役割
- ◇ 場所としての役割

##### (1) 精神面での役割

平地林などの緑は、従来、身近な存在であり生活に密着したものであることから、知らず知らずのうちにその恩恵を得ている。例えば、緑の中に身を置いたり眺めることにより、ほとんどの人が気分が休まり心なごむと思うが、それも平地林（緑）の持つ効果の一つである。それらは、近年注目されている木の香り（フィトンチッド）による効果と、緑に対するあこがれなどといったものから得られるものである。また、緑に触れる機会が少なくなっていることから、これらの感覚はさらに敏感になってきている。

また、感覚的な部分ではあるが、木製の家具に触れることや木材で建てられた家に住むことで、暖かみを感じ安心感を覚え心がやすらぐことがあるが、これらもフィトンチッドなどによる効果である。

忘れがちではあるが緑に触ることにより、精神面でのやすらぎを得るなどの効果も期待できる。

##### 人に有益なフィトンチッドの主な効果

	効 果
リフレッシュ	森林浴による爽快感は誰でも感じはあるが、自律神経の安定に効果的と言われ、肝機能を改善したり快適な睡眠をもたらす効果がある。
消臭・脱臭	森林へ行くと、悪臭の原因となる動物の死骸や枯れた木などがあるにもかかわらず、爽やかな空気が広がっているが、森林には空気を浄化したり、悪臭を消す働きがある。こうした消臭作用は身近な生活臭に効果的である。
抗菌・防虫	食品への防腐、殺菌をはじめ、部屋や浴室のかび、家だになどへの防虫にも効果的である。 抗菌作用は、人体を蝕む病原菌にも有効である。人体に安全な天然物質であることから副作用の心配が無く穏やかに作用する。

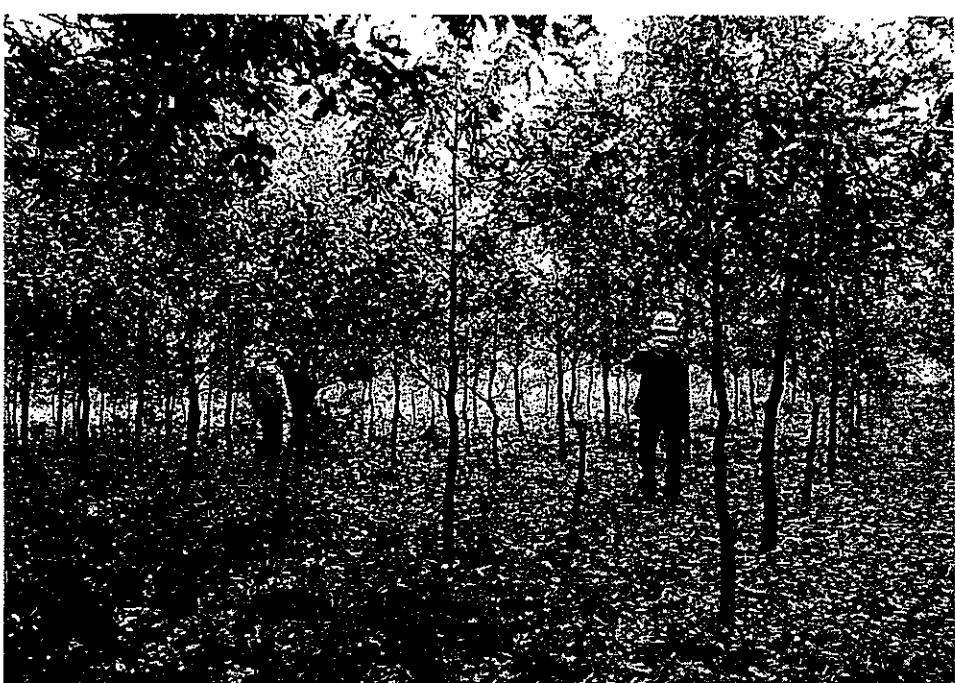
出典：「やさしいフィトンチッドのはなし」 フィトンチッド普及センター

## (2) 場所としての役割

近年、身近な緑が減ってきたことや、遊びが屋外から屋内へと変化してきたことから、身近な存在ではなくなってきた緑である。しかし、その緑の空間を活動する場所として活用した場合、様々な活動を通して現在失われつつある人間関係や人間性などを育むことができる。

また、平地林などが活用されると共に保全されることにより、住宅地内や地域における環境の保全にもつながる。さらに、環境学習などを通した自己開発の機会が増え、環境を保全するのに必要な将来を担う子供たちの育成を行う場とすることができる。

さらに、このように活用される場所（特に都市部の平地林等）が増えることにより、管理等のされた緑地面積が増え、環境面への効果についても期待できる。



### 第3節 平地林をめぐる変化

#### 1 農業の変化

##### (1) 農家

農家1件当たりの平均耕作面積はほとんど横這い状況ではあるが、農家数や県全体の経営土地面積は減少傾向である。

農業数及び農家人口は減少傾向にある。また、専業農家と兼業農家の減少率については、農家の核家族化により老夫婦による専業農家が増えていることにより兼業農家とほぼ同じ減少率となっている。

		1975年	1980年	1985年	1990年	1995年
農家数	総数	133,656	124,379	115,712	104,262	93,047
	専業農家	16,150	14,504	13,165	12,183	11,556
	兼業農家	117,506	109,875	102,547	92,079	81,491
農家人口	総数(人)	708,402	634,900	575,976	507,556	434,997
	男(人)	350,266	315,621	286,735	252,754	216,353
	女(人)	358,136	319,279	289,241	254,802	218,644
経営土地面積	総面積(ha)	108,716	100,040	91,962	85,004	76,911
	田(ha)	61,077	58,084	53,319	49,461	45,279
	畠(ha)	30,812	27,335	26,888	27,090	25,490
	樹園地(ha)	16,827	14,621	11,755	8,453	6,142
1件当たり耕作面積(ha)		0.81	0.80	0.79	0.82	0.83
1件当たり農家人口(人)		2.64	2.54	2.48	2.42	2.33

出典：「第45回埼玉県統計年鑑」埼玉県総務部統計課(1999)

##### (2) 堆肥

農業経営では、高度成長期を境に機械化が進み、生産性や作業効率などの面から、従来よりある循環型農業の基本となっていた、有機肥料等の使用が減少し、化学肥料を多量に使用する農業へと変化してきた。

継続的に当該地域に落ち葉を使った堆肥が還元されている農地面積	1.0%
--------------------------------	------

出典：「平地林の活用実態調査」埼玉県農政課(1998)

### (3) 商品としての農産物

農産物を商品とした場合、消費者は安全性や味といったもので判断するのではなく、表面的な色や形のみで評価し、商品価値を見出してきたことから、農業経営についてもより商品価値の高い農産物等の生産を行わなければならず、農薬等を多用した農業へと変化してきたのである。

### (4) エネルギー

資源としての重要な役割をなしてきた平地林等についても、エネルギーとして利用してきた木材等については、電気やガス、石油などが中心となり、現在ではほとんど使用されていない状況である。ただし、近年では、炭の効果が見直されつつあり活用されるようになってきている。

### (5) 建築材

建築材として使用してきた木材等についても、海外からの安い輸入材に押され、近年国内産の木材の消費が減少している。また、建築様式も従来からある木材を中心とした構造のものばかりではなく、鉄骨が使用されたり、コンクリート等が多用された建築様式に変化してきている。

#### 木材輸入量の推移

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1994
国内産木材 供給率(%)											
98.3	94.5	86.7	71.4	45.0	35.9	31.7	35.6	26.4	25.0	22.4	
輸入量 (1,000 m <sup>3</sup> )	105	2054	6379	16920	42366	38262	43083	34076	38081	35826	33144

出典：「林業統計要覧」各年度版

#### 木材供給状況（1995年）

	国産材	米材	南洋材	北洋材	その他
供給率(%)	20.5	37.9	14.3	5.1	22.2

出典：「木材供給と木材工業の現況」林野庁監修(1996)

### (6) 食料品・薬品

食料や薬品として利用してきた野草やキノコなどについても、食料や薬品など生活に必要なものが氾濫し、平地林などから取らなくてもお金を払えば、ある意味安全なものが必要なときには手に入れるような社会になってきていることから、現在ではほとんど利用されていない。

### (7) 土地の価値

平地林の価値については、近年、農業的な面からの価値に代わり、資産的な価値が高まっている。これは、社会構造が第1次産業から2次、3次産業へと変化していく中で、土地そのものが著しく高騰し、都市部近郊に存在する平地林の土地としての価値(資産)が著しく高くなつたものである。

## 2 農業従事者意識の変化

### (1) 管理・利用状況

循環型農業ではない現在の農業経営においては、平地林が特に必要ではなくなっていることから、農家の平地林に対する意識の低下により十分な管理がされず、近年では放置されている箇所も増えている。

雑木林の管理状況	管理が行き届いている	11.1%
	ほぼ放置している状態	88.9%
雑木林の利用状況	農業に利用	5.0%
	農業以外に利用	4.0%
	何にも利用されていない	91.0%

出典：「平地林の活用実態調査」埼玉県農政課(1998)

### (2) 参加意識

農業従事者の平地林等の保全管理活動への参加についても、普段から2次的な自然というものに触れており、平地林等の保全管理活動にわざわざ参加しなくとも、十分自然に接しているという意識があることや、管理など十分に行っていなくても所有しているという意識が強くあり、参加意欲が低い状況である。

### (3) 栽培方法

近年においては、有機栽培への取り組みも徐々にであるが行われ始めている。しかし、作業効率や、農業従事者の減少、消費者の動向等により、なかなか定着していないのが実状であり、化学肥料で栽培したものであってもそこそこの購買力があり、有機栽培へ移行が十分にされていない状況である。また、最も重要なのは消費者の動向であるが、有機栽培における関心は高まつてはいるが、実際に商品を選ぶ場合、形や色つやのよいものであったり、虫のいないもの、値段など、表面的な部分にとらわれ有機栽培を推進していくための基盤は弱いといえる。

### (4) 所有意識

農業従事者の土地所有意識の中には、先祖代々(農地解放後ではあるが)守り続けてきた農地であり、他人に立ち入られることを嫌う傾向にあることや、平地林については特にその土地における財産として価値を見出している。事実、管理しないことによる価値の低下がないことや、現在の農業では利用価値がないことから、管理しなければならないという意識は薄れてきている。

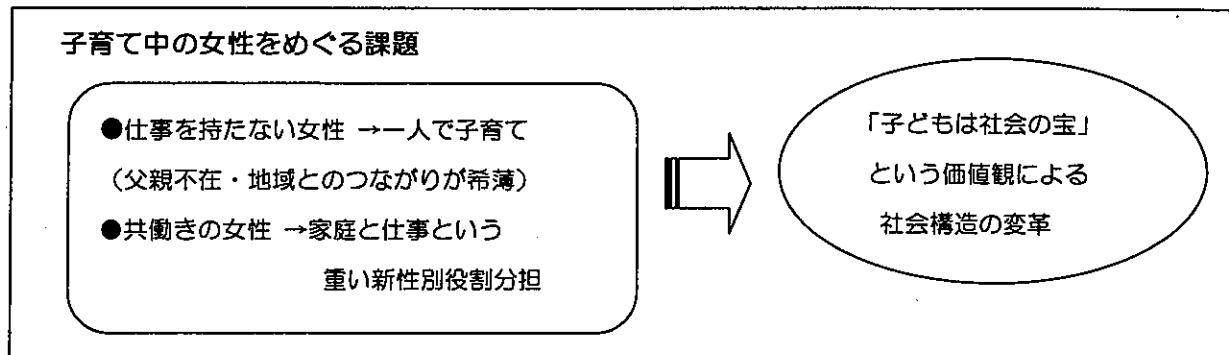
## 2 子どもは社会の宝である

「子育てしやすい社会」へ向け、どのような視点で未来への投資を行っていく必要であろうか。新聞に掲載されたある男性読者の投書をもとに考えてみたい。

その投書とは、「最近の子どもたちが引き起こしている様々な問題は、男女平等が主張され過ぎ、女性が男性と同様に社会進出し、子育てがおろそかになった結果である。子育てこそ、素晴らしい仕事であると女性は気づくべきだ」というものである。これは、女性読者からの「21世紀こそ男女平等の実現を」という投書が掲載されたことに対し、寄せられたものである。この意見は、正直なところ、多くの男性による声を代表しているのかもしれない。

しかし、子育て中の、女性の社会環境は厳しい。その着目すべき点は、仕事を持たない母親も共働きである母親も同様に厳しい環境の中で子育てをしている、ということである。仕事を持たない母親は、職場優先の雇用慣行による父親の不在、地域とのつき合いが希薄な中、一人で子育てを背負いこまされ、その不安感は大きい。また、共働きである母親も、家庭と仕事という重い分担がのしかかっている。女性は、仕事を持つ持たないに関わらず、程度の差こそあれ、これらの大きな負担に悩んでいかなければならぬ。女性にとって子どもを生みにくく、育てにくく主たる原因がここにある。

図表II-2



これまでの社会において欠けていた点は、「子育て」が素晴らしい未来への投資であることに「社会」が気づいていない点である。しかしこれからは、少子社会に向けて、先の男性読者の投書を補完すれば、「子育て」が素晴らしい仕事であることを個人(母親)レベルだけでなく、父親も、親でない又は子育てを終えた男女や、企業を代表する多くの組織体においても気づいていくことが重要である。社会経済活動の中で、子育てを重要なものと位置付け、子育てについての障害やその誘因について関心を払い、サポート体制、雇用慣行や地域社会のあり方に変革が必要なのである。子育てしやすい社会を創造するこれらの変革は、高齢者や障害者へもやさしい、誰もが生きやすい暮らしやすい社会を創ることにもつながっている。

少子社会で育つ子どもたちは、社会の活力源であるとともに、新しい社会システムをへ向けて、様々な変革を促し、社会を育てる意味で、まさに社会の宝なのである。

### 子どもは社会の宝

- 少子社会の活力源となる  
(子どもが育つ)
- 硬直した雇用慣行や地域社会の活性化など、社会構造の変革を促す  
(社会が育つ)

### (3) 地域環境

個人レベルでは緑から得る恩恵をなかなか感じることができないことや、近年における個人のライフスタイルを尊重する時代においては、各家庭で緑を創出し保全することは、維持管理や費用、地域での理解、宅地の規模などの面からまだまだ難しい状況にある。

## 4 平地林等保全管理活動参加者の意識

平地林の保全活動を含む各種体験などが数多く実施され、住民が参加する機会が徐々にではあるが拡大してきているが、保全管理活動に参加しているという意識ではなく、多種多様なイベントの中のひとつとして参加している例が多いようである。また、全国各地で行われている平地林等の保全管理活動についても、イベントなどと合わせて実施した場合には多くの参加者があるが、その参加者が即座にその後の保全管理活動への参加にはつながらない状況であり、単なる保全管理活動では各種広報媒体を利用したとしても新たな参加者の確保をすることは難しく、保全管理活動等を拡大していくことも難しい状況である。



## 5 子どもたちの遊びの変化

公園面積は確実に増加しているが、急激な人口の増加や集中による遊び場の不足、交通量の増加などによる遊び場の減少、室内での遊びの充実などから、遊び方が屋外から屋内に変わっている。また、身近にある自然の中で遊ぶ機会が減ってきていていることから、平地林の必要性や活用方法などを十分に認識せず、平地林が身近な存在ではなくなってしまい、保全管理する活動に興味がもてないなど、平地林の保全管理活動への参加が少ない状況である。

	年度	埼玉県	全国
1人当たりの公園面積	1975年	2.2m <sup>2</sup> /人	3.4m <sup>2</sup> /人
	1980年	2.8m <sup>2</sup> /人	4.1m <sup>2</sup> /人
	1985年	3.5m <sup>2</sup> /人	5.1m <sup>2</sup> /人
	1990年	4.26m <sup>2</sup> /人	6.04m <sup>2</sup> /人
	1995年	4.67m <sup>2</sup> /人	7.05m <sup>2</sup> /人
	1998年	5.07m <sup>2</sup> /人	7.46m <sup>2</sup> /人
各国の大都市における 1人あたりの公園面積	スペイン マドリッド(1994)	14.0m <sup>2</sup> /人	
	カナダ ハンクーバー(1993)	26.5m <sup>2</sup> /人	
	ドイツ ベルリン(1995)	27.4m <sup>2</sup> /人	
	フランス パリ(1994)	11.8m <sup>2</sup> /人	
	イギリス ロンドン(1994)	25.3m <sup>2</sup> /人	
	アメリカ ニューヨーク(1997)	29.1m <sup>2</sup> /人	
	アメリカ ロサンゼルス(1993)	17.8m <sup>2</sup> /人	
	ポルトガル リスボン(1991)	31.2m <sup>2</sup> /人	
	オーストラリア キャンベラ(1993)	77.9m <sup>2</sup> /人	
	ブラジル ブラジリア(1994)	19.4m <sup>2</sup> /人	

出典：「埼玉県の都市計画」埼玉県住宅都市部都市計画課(1999)

## 6 平地林保全管理活動主催者の意識

保全管理活動などを進める場合、他人への指導や協力依頼など横のつながりが難しく、結果的には仲間だけで実施した方が作業効率がよいなど閉鎖的になりがちな傾向にある。

近年では、個人の自己実現に向けた活動が重視され、共同作業による活動が軽視されている状況にあり、保全管理活動が特定の人だけの活動になったり、他の人が参加しにくい状況になっている。

#### ウ 「自立した個」と「支えあい」のバランス

現代社会において、性別や家柄等を重視した古い慣習から脱却し、「個」の自由化が進んだ。高度な科学技術進歩や経済的な豊かさに支えられ、物質面での生活は快適になったが、同時に行きすぎた「個人主義」は「協力」や「支えあい」の意識を薄める結果となった。

物質的には豊かな社会が実現しても、自分と他人との違いを認めて、社会の様々な課題について、協力していくことができなければ、精神的には貧しい社会となってしまう。社会は個々が寄り集まり、関わり合いながら成り立っていくものである。そこでは、「自立した個」と「支えあい」のバランスが重要なのである。

子どもたちは、自立した個へ育っていくことが必要であり、そこから、「学ぶ」あるいは「育つ」という意味が明確になってくる。つまり、個人がそれぞれの豊かな個性を育む力と、自己を確立するために考える力をつけることである。そのためには、情報の収集能力、自己判断できる力を育てていかねばならないが、現在の教育システムは受験戦争を生み出し、さらにその低年齢化が進み、子どもたちはますます時間に追われている。また、勉強さえしていればよいという雰囲気のもとで閉塞感を強めている。その結果、いじめ、不登校、自殺、暴力・犯罪、モラルの欠如を引き起こしており、自立した個と支えあいからはほど遠い状況に、子どもたちは置かれている。これらのハードルを越えていくために、自立した個と支え合いとのバランスに向けた知恵が、今、強く求められるのである。

### 4 子育てしやすい社会へのアプローチ

子育てに係る課題に対応し、子育てしやすい社会に向けて、次節から検討を行う。

大きな視点は2つである。第1の視点は、子育てに関わる大人たち（親以外の大人も含む）であり、第2の視点は、子どもたち自身である。両者は、「子どもは社会の宝」という価値観が媒介となり、相互に影響しあう。第1の視点は、子育てを通じ社会の変革を促す、「社会の成長」アプローチである。そこで、①（母子中心の子育てから）ひらかれた子育てのために（第2節）及び、②地域のネットワークづくり（第3節）という2つの構成により検討を行う。第2の視点は「子どもたち自身の成長」アプローチである。自立した個として、子どもたちが育つ「子育ち・個育ち」（第4節）にて同様に検討を行う。

## 第2章 平地林はこんなことになっている（現状と問題点）

### 第1節 平地林の現況と将来予測

#### 1 埼玉県の自然条件と社会状況

本県は関東平野の中央部に位置し東西約100km、南北に約50kmの内陸県で、面積は3,797キロ平方メートル、国土の約1%を占めている。地形は、秩父地域西部の県境に連なる2000m級の奥秩父山地から、秩父盆地をはさんで続く低山地、県中西部の丘陵地と台地、中東部の低地に大別することができ、概ね東西方向に大きく変化している。一方河川は、秩父連峰を水源として県中央部を貫流する荒川水系と、北部から東部の県境を流れる利根川水系とに大きく区分される。

地質は、概ね上記の地形に沿って区分することができ、西部山地の大部分は秩父古生層・中生層及び変成岩層から、丘陵地の多くは新生代第三紀層の新生岩から成り、中央部の武蔵野台地では関東ローム層の厚い洪積土壌に覆われ、東部には海拔20m以下の沖積低地が広がっている。

気候は、夏は蒸し暑く冬は乾燥が著しい内陸性の太平洋岸気候区に属し、年平均気温14℃、年平均降水量1170mmとなっているが、山地では平均値で気温が約2~4℃低く、降水量は300~800mm多い。

一方社会状況に目を向けると、人口は約690万人あり、経済の高度成長に伴う社会増を主として急増し、昭和50年頃までは年4~5%の高い増加率を示していたが、経済の低成長期以降は緩やかな増加へと転じている。地域的には県南部ほど人口の流入が著しく、県北部や秩父地域では人口の停滞や減少が続いている。

産業は昭和30年代中頃からの高度経済成長に伴い、首都に隣接しているという立地特性を生かして我が国有数の内陸工業県となり、昭和50年代以降は第三次産業へ急速に産業構造の転換を遂げている。

#### 2 埼玉県の森林

本県では低地から中南部低山地までの暖温帯植生、山地に分布する温帯・冷温帯植生、主に標高2000m以上の亜高山帶の寒冷帯植生に区分される。低地から山地までの広い地域では、それぞれの植生の極相を形成する原生植生はほとんど失われており、二次林や針葉樹の人工林に置き換わっている。

地形別にみると、本県の約1/3を占める山地帯ではその大部分が森林で覆われている。奥秩父山系の一部にはオオシラビソやブナなどの原生林が残っているものの、大部分は人の手が入ったことのある森林で、かつてはコナラ・ミズナラ等からなる落葉広葉樹の天然生林が多か

つたが、昭和30年代以降スギ・ヒノキ等の人工林化が急速に進み、その面積は天然生林を上回っている。

山地が平野部へ移行する周縁部や秩父盆地に広がる丘陵地では、コナラを中心とした二次林やアカマツ林が多いが、ここでもスギやヒノキの人工林がかなりの面積を占めている。もともと緩やかな傾斜の多い丘陵地形のために都市の近郊にありながら近年まで土地利用が進まなかつたが、都市化の進展と機械力による大規模な土地造成が可能になったことから最近開発が進み、ゴルフ場が集中的に立地したり、大規模住宅団地があいついで開設されたりして森林面積は大きく減少している。

台地は県の中央部に南北に分布する武蔵野台地、入間台地、北武蔵台地や、県中央部の大宮台地等の洪積台地で、江戸時代の新田開発により畑作を主体とした農耕地化が進んだ。ここに分布する森林は、コナラを中心とした二次林が中心で、薪炭林や落ち葉等の採草地として畑地に混在し、農地と密接にまた有機的に関連して利用されてきた。高度成長期以降、営農形態の変化や燃料革命により、農用林・薪炭林としてはほとんど利用されなくなり、都市化の進展による市街地の拡大と道路網の発達による土地利用の高度化のため、流通施設、産廃施設、駐車場、資材置き場等への転換が進んでいる。

県北部から東部にかけての利根川と県中央部を流れる荒川の中下流域に広がっている低地部は、平坦で湿潤な土地であるため古くから広く水田として利用されてきたため、森林はもともと少なく、現在ではわずかに河川沿いや屋敷林等として姿をとどめているだけである。近年はやはり市街化の進展が著しく、わずかに残ったこれらの樹林地も姿を消しつつある。

### 3 平地林の現況

#### (1) 平地林の捉え方

平地林とは一般的に平地部・都市近郊に所在し、通称平地林あるいは都市近郊林と呼ばれる森林とされ、本県では主に武蔵野の雑木林に象徴される台地上の森林を主体にして、丘陵地や低地、台地と低地の段丘斜面といった地理学上の地形で区分される地域に分布するすべての森林を対象として考えることができる。しかし、統計的に平地林を捉えようとするとき、上記の考えに基づき地形区分に従って該当する森林を抽出しようとすると作業が非常に煩雑になることから、ここでは便宜的に市町村単位で、そこにある森林が平地林であるか否かを区分する。

林野庁が平地林施業推進調査報告書（昭和56年3月）の中で示した平地林の定義では、「標高300m以下で傾斜15度未満の土地が75%以上を占める市町村に賦存する森林」としており、本県では図2-1-1に示すとおり秩父地域とその周辺を除く74の市町村がその定義に当てはまることになる。しかし、これらの中には、森林が主に山間傾斜地に片寄って分布している市町村も含まれてしまうため、これらの森林すべてを対象として検討を加えた場合、本来の意味での平地林の変化と実態を必ずしも的確に示すことができなくなるおそれがある。そこで、ここでは県林務課が参考として示している「標高50m以上で傾斜3

度以上の土地が75%を占める市町村を除く」とした考え方を取り入れて対象市町村を絞り込み、この二つの条件を充たす68の市町村に分布する森林を平地林として位置付け、その推移と現況をみてゆくこととする。

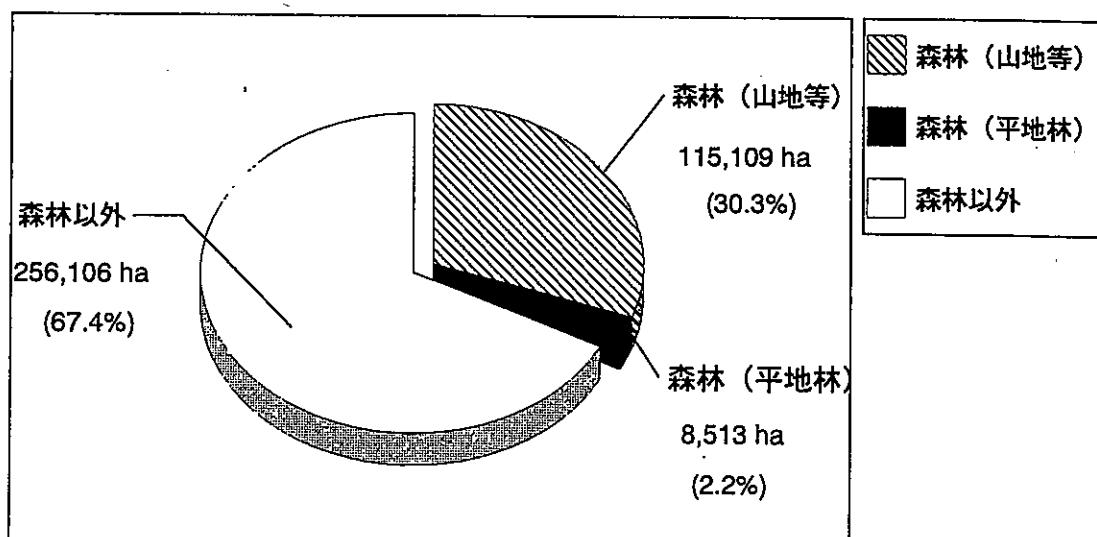
図2-1-1 平地林の分布市町村



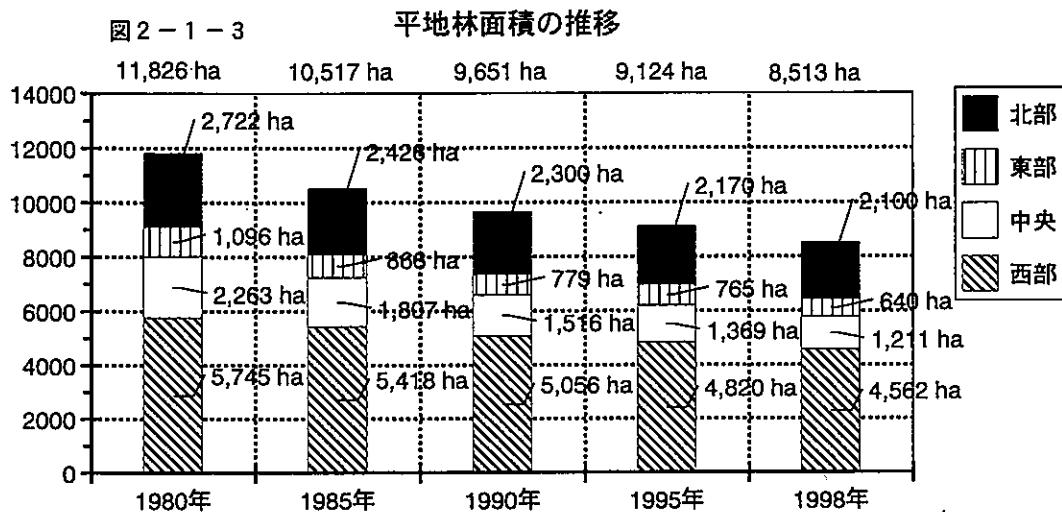
## (2) 平地林の推移と現状

本県の森林面積は先にも示したように県土の約33%を占めている。しかしその大半はいわゆる山地林が占めていて、平地林対象市町村の森林は県土面積のわずか2%にすぎない。国有林を除く全森林面積に対しても8%を占めるだけである。

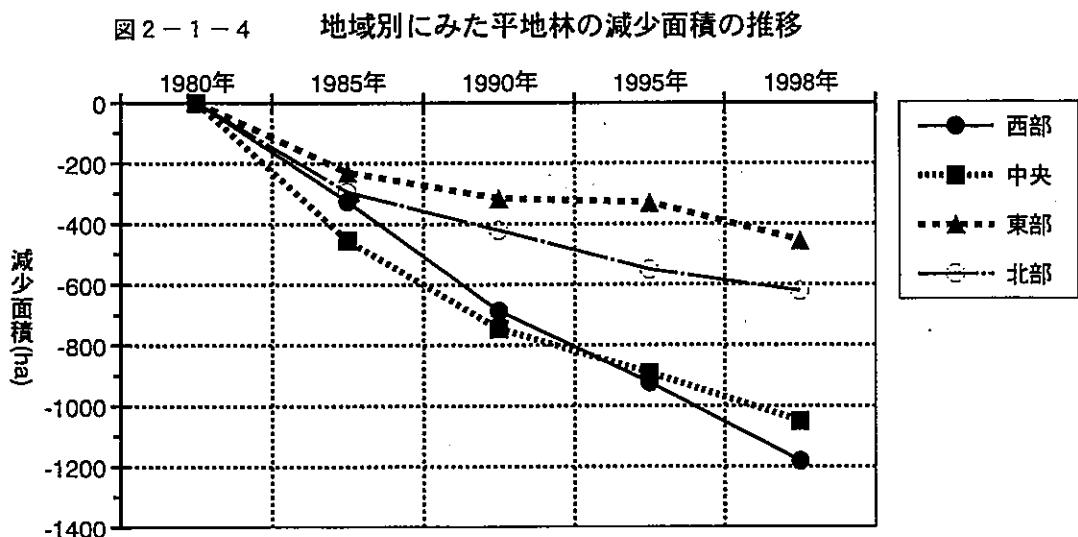
図2-1-2 埼玉県の森林面積



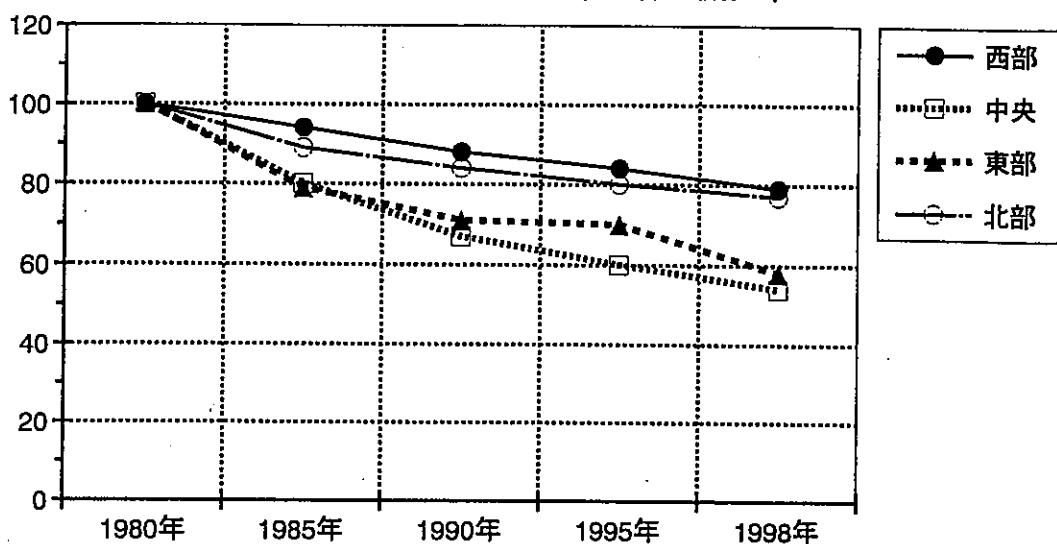
このようにわずかしか残されていない平地林は、かつては薪炭林や農用林として生活の場に近接して存在してきたが、地形的な開発の容易さから、人口の急激な増加による宅地化や産業の発展に伴う工場・流通施設用地として開発圧力にさらされ減少の一途をたどった。この約20年間でみると1980年には11,826haあった面積が、1998年には8,513haと約7割にまで減少している（図2-1-3）。



地域別にみると約半数以上が県西部地域に分布しているが、これは主に武蔵野台地や入間台地に広がる三富地区や平林寺の境内林に代表される典型的な武蔵野の雑木林と、狭山丘陵や加治丘陵、岩殿丘陵等の丘陵林とが中心となっている。かつては大宮台地を主に県中央地域にも多くの平地林が点在していたが、この約20年の間に率・面積ともに大きく減少している（図2-1-4, 2-1-5）。県西部地域でも面積数量では同程度の減少を見せていてもその減少率では下回っている。これは同じような開発圧力を受けたにもかかわらず、県西部地域では比較的開発されにくい丘陵地を多く有し面積もまとまっていたためで、県東部地域や県中央部ではもともと森林面積が少なかったことに加えて小規模な平地林が多く、開発によって容易に失われたためであると考えられる。

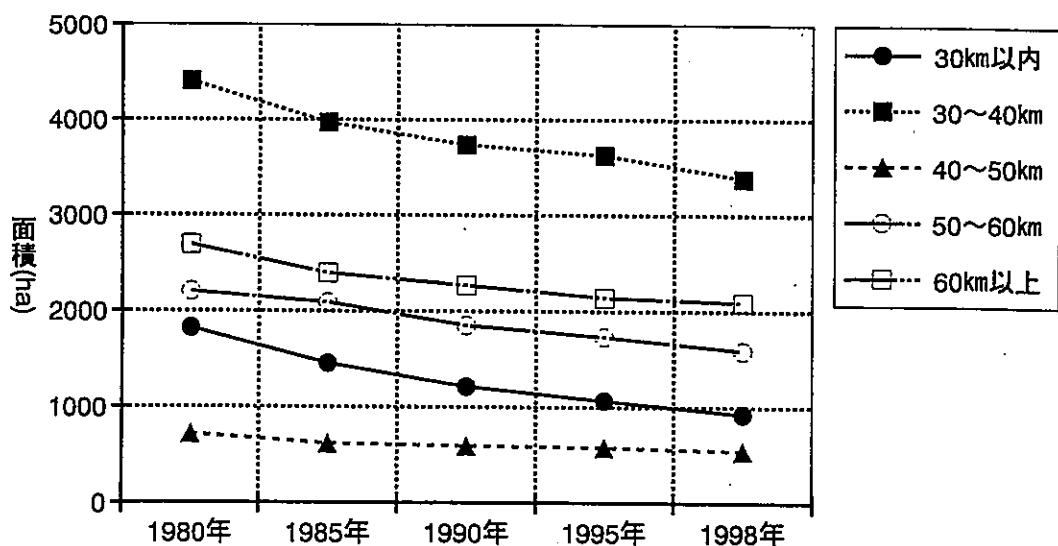


(%) 図 2-1-5 地域別にみた平地林の減少率



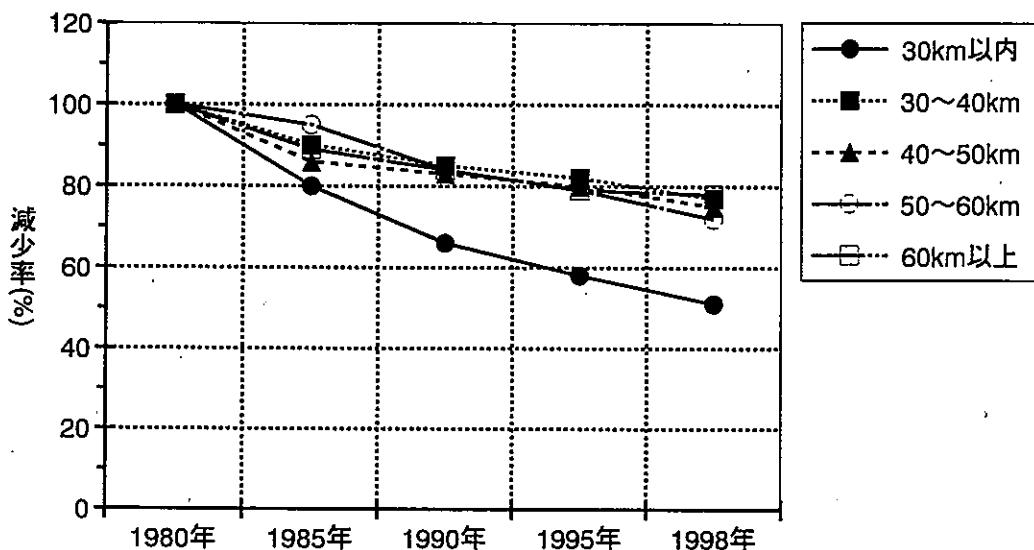
一方、都心からの距離別に平地林面積の推移と分布をみると、30～40km圏に最も多くの平地林が分布していることがわかる（図2-1-6）。これはこの圏内に、西部地域のまとまった平地林をもつ市町村が多く位置しているためである。

図 2-1-6 都心からの距離別にみた平地林の推移



減少率では、図2-1-7のとおり開発圧力がもっとも大きいと考えられる都心から30km以内の県南地域で甚だしく、この約20年間で約半数に激減していることがわかる。それよりも遠くなると都心からの距離とはほとんど関係なくほぼ一律の減少傾向がみられる。

図2-1-7 都心からの距離別にみた平地林の減少率



平地林対象の68市町村すべてで都市計画が策定されているが、都市計画区域との関連で平地林を捉えると、その7割以上が市街化調整区域内に分布し、市街化区域及び未線引き都市計画区域の用途地域内にはわずか約2割強が残るだけである（図2-1-8）。

地域別で見ると、東部地域では市街化区域内の平地林はほぼ消滅し、西部地域の市街化調整区域に大部分の平地林が残存している（図2-1-9）。

図2-1-8 都市計画区域との関連で見た平地林

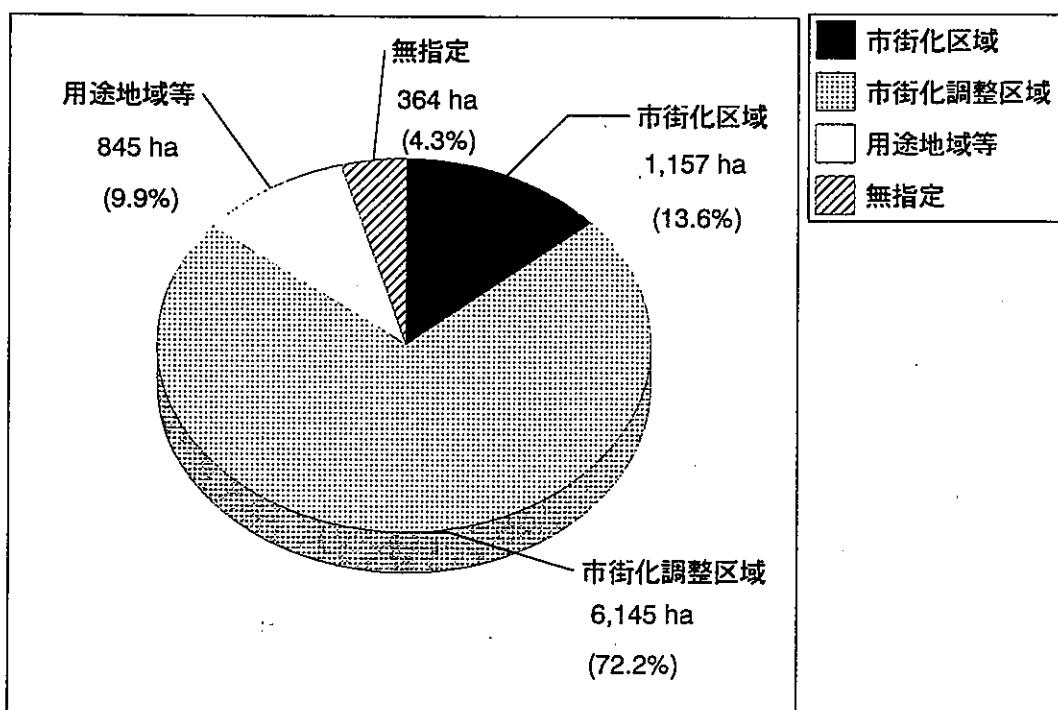
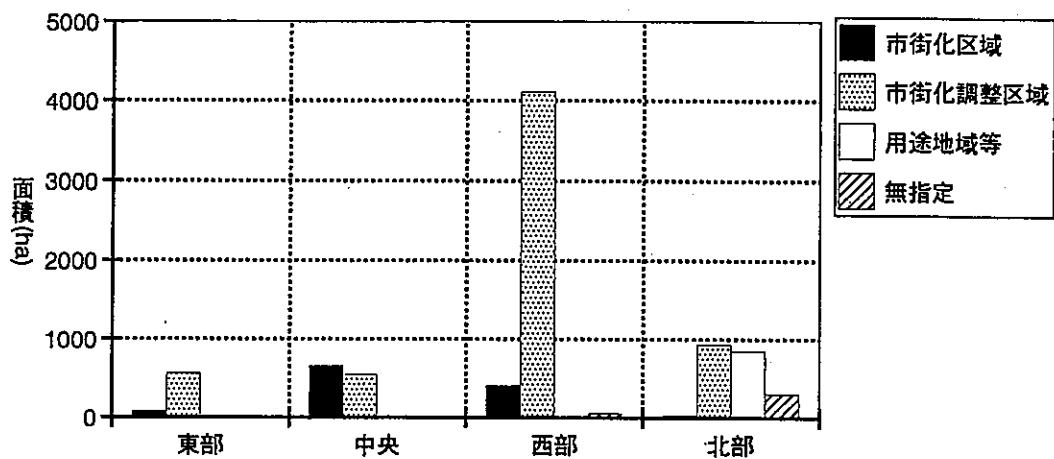


図 2-1-9 都市計画区域との関連でみた平地林（地域別）

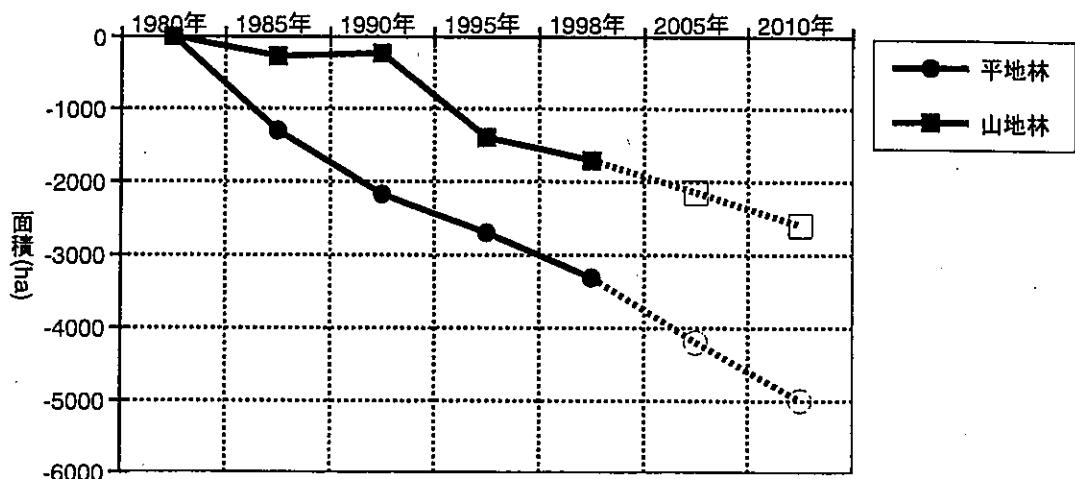


#### 4 平地林の将来予測

本県は、首都圏という立地条件から今後も人口増加に伴う住宅用地や工場、道路等の都市的土地区域が進展するものと考えられる。埼玉県国土利用計画（平成9年3月27日決定）によれば、森林面積は平成17年（2005年）には122,000ha、平成22年（2010年）には121,000haになると見込まれている。現在の面積は123,622haであるから、今後約10年でおおよそ2,600ha以上が減少することになる。

過去約20年間の森林の減少を平地林と山地林とに分けて集計すると、図2-1-10のとおり平地林が山地林の約2倍の減少を示している。森林面積の将来予測はかなり困難であるが、仮にこの傾向が今後も変化しないとすると、平地林と山地林の減少傾向は概ね2:1の比率で続くことになることから、平成22年（2010年）までに約1,700～1,800haの平地林がさらに消失する可能性がある。特に市街化区域内や県西部地域の市街化調整区域内の平地林がその対象となるおそれのが強い。

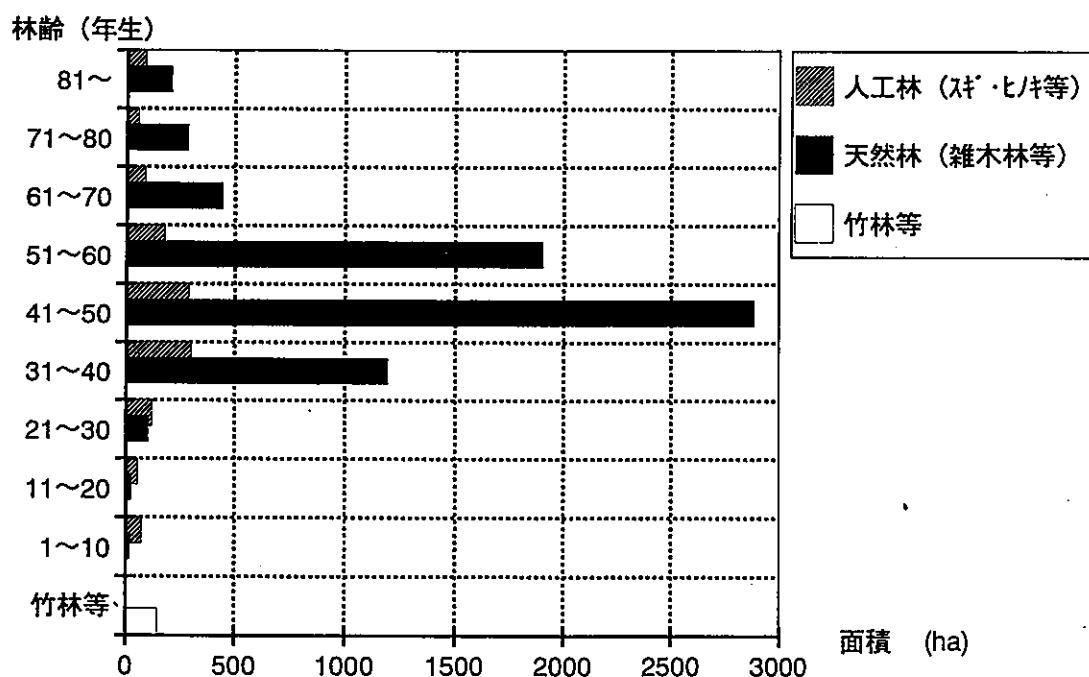
図 2-1-10 平地林・山地林ごとの面積減少の推移と将来予測



一方、平地林の林齢構成をみると、図2-1-11のとおり現在の平地林は31～60年生までのものが多く、中でも41～50年生が最も多いことがわかる。これは、戦中戦後の混乱期から高度経済成長が始まる昭和30年代中頃までの間に主に薪炭林として多くが伐採され、その後燃料革命とともに利用されなくなったことを如実に物語っている。

雑木林の主要構成樹種であるコナラは、一般的に30～40年を過ぎると伐採しても萌芽しにくくなると言われているが、森林管理の面からみたとき現在の平地林の林齢構成がそのまま推移すると、雑木林として維持してゆくために必要不可欠な萌芽更新が、ほとんどの平地林で困難になる可能性が強い。また、柴刈りや落ち葉掃きなどの管理がなされていない平地林では、耐陰性の強いシラカシ・アラカシ等の常緑樹が侵入してくるため、このまま放置した場合は本県平野部森林の潜在植生である常緑広葉樹林に遷移してゆく可能性が高く、四季折々の季節感あふれる雑木林の景観が、変化の乏しい林相へ徐々に変化してゆくことが考えられる。

図2-1-11 平地林の林齢構成



## 第2節 平地林の開発実態～三富地域を事例として～

### 1 三富地域の変貌

#### (1) 営農形態の変化

三芳町と所沢市にまたがる三富地域（上富、中富、下富）は、第1章にあるように江戸時代の元禄7年（1694年）川越藩主柳沢吉保によって新田開拓が開始されたものである。開拓によって作られた、雑木林には、コナラ・エゴノキ・アカマツなどが育てられ、防風林として、また燃料となる薪、肥料（堆肥）となる落ち葉の供給源として、農民の生活になくてはならないものであった。いくつかの区画に分けられた雑木林は、約15年をサイクルとして樹木の伐採と若木の育成が農民自身の手によって行われた。

しかし、戦後、高度経済成長期が訪れるとともに、循環型農業形態はしだいに変化していった。まず、石油等の化学燃料の普及により、薪として木材を利用する機会が減少した。また、化学肥料が普及し、比較的低価格で購入できるようになると、落ち葉を堆肥化して利用することも少なくなった。このことについては、落ち葉掃き等の作業を行う管理者の減少・高齢化も原因の一つとなっていた。しだいに、平地林の利用価値が失われていったのである。

#### (2) 平地林に関わる相続税

平地林所有者の農業収入が減退していくなかで、都市化の進展に伴う平地林の資産的評価の上昇により、相続税、固定資産税、都市計画税、特別土地保有税等が増大していった。そのなかでも、一番大きな負担となったのは相続税であった。

平地林は、たとえ農業生産に必要な落ち葉を採取したとしても、農地法上では農地とみなされず土地所有面積によっては、億単位という高額な相続税が課せられることが多い。

例として、三富地域における相続税の試算をしてみると下記のとおりとなる。

##### ●試算の前提と相続税評価

- ・相続人 子2人
- ・土地面積 宅地 0.2ha、畑 2.7ha、山林 1.5ha
- ・相続税評価額総額 8億4,585万円

宅地 固定資産税評価額の標準地価格×8／7×面積 \*倍率方式  
 $= 94,142 \text{ 円} / \text{m}^2 \times 8 / 7 \times 2,000 \text{ m}^2 = 21,518 \text{ 万円}$

畑 農業投資価格×面積  
 $= 790 \text{ 円} / \text{m}^2 \times 27,000 \text{ m}^2 = 2,133 \text{ 万円}$

山林 固定資産税評価額の標準地価格×評価倍率×面積 \*倍率方式  
 $= 49.59 \text{ 円} / \text{m}^2 \times 799 \times 15,000 \text{ m}^2 = 59,434 \text{ 万円}$

その他 家屋 500万円、預貯金1,000万円と想定

### ●相続税の計算

- ・基礎控除 5, 000万円 + 1, 000万円×2人（相続人の数）= 7, 000万円
  - ・課税遺産総額 相続税評価額 - 基礎控除 = 77, 585万円
  - ・相続税総額 3億1, 752万円
- 子A 77, 585 × 相続税分 1/2 × 税率 50% - 3, 520万円（速算控除額）  
= 15, 876万円… a
- 子B 77, 585 × 相続税分 1/2 × 税率 50% - 3, 520万円（速算控除額）  
= 15, 876万円… b

子Aの相続税 (a+b) × 1/2 = 15, 876万円

子Bの相続税 (a+b) × 1/2 = 15, 876万円

このように、高額な相続税が課せられてしまうことになり、平地林には、農地のような納税猶予の制度も認められていないので、相続税を支払うために平地林を売却せざるをえない状況になる。

こうして、平地林の利用価値が減少し、なおかつ、維持していくことが大きな経済的負担となっていく現状のなかで、次に挙げる廃棄物処理の現状と重なり合い、産業廃棄物処理施設、特に焼却施設が集中立地することとなる。.

## 2 廃棄物処理に関する諸問題

### （1）廃棄物処理事情

廃棄物は処理の体系から、一般廃棄物と産業廃棄物に分類される。一般廃棄物は、人々の日常の生活から排出されるものであって環境汚染上の問題が少なく、一般的にみて市町村の処理能力をもって対処することが可能なものである。産業廃棄物は、家屋の解体に伴って排出される木くず・建設廃材や汚泥などの事業活動によって生ずる廃棄物であって、事業者がその処理責任を負う。しかし、事業者自ら廃棄物の処理をする能力がない場合には、廃棄物処理業の許可を持った業者に処理を委託することになる。

1980年代後半のいわゆるバブル経済期に、家屋の建設や増改築なども盛んに行われるようになり、それに伴って排出される木くず・コンクリート廃材・廃プラスチック類などの建設系廃棄物が大量に発生することとなった。コンクリートガラなどの比較的再生利用しやすい廃棄物については、リサイクルの処理ルートへと流れていったが、当時はまだそれほど再生利用の方法が確立されていなかった木くずについては、焼却処分し減量化するのが一般的であった。これには、既存の埋立最終処分場の受入許容量が逼迫しているとともに、新規の埋立最終処分場の設置も、周辺住民の反対等により困難となっている現状があった。

このような背景をもとに、解体業者が自らの工事で発生した廃棄物を処理するため、また、産業廃棄物処理業者が建設業者から委託を受けて廃棄物を処理するため、焼却炉が設置されていったのである。

## (2) 三富地域の立地条件

それでは、なぜ三富地域に焼却施設が集中立地してしまったのだろうか。これについては、三富地域の位置している場所に大きく起因している。三富地域の大部分は関越自動車道の所沢インターチェンジから車で30分足らずで到達できる。また、所沢市と浦和市を結ぶ幹線道路である国道463号線や、埼玉県と東京都を結ぶ幹線道路である国道254号線も周辺に位置している。廃棄物処理施設は、輸送費を節約するために廃棄物の発生現場から近い場所で、なおかつ、交通の便がよい場所に集中する傾向がある。焼却後の焼却灰やもえがらを県外に運搬するのにもインターチェンジに近いのは便利である。よって、三富地域は工事の多い東京都の解体現場から発生する廃棄物を搬入するのに恰好の場所にあったのである。

集中立地したもうひとつの要因として、この地域が行政区の境界域に位置し、しかも住宅地から離れた恰好の平地林に設けられたことも挙げられる。

## 第3節 制度の中の平地林

このように、産業廃棄物処理施設の進出を許してしまった平地林であるが、この節では、さらに分析を進めて、平地林をとりまく法令等の制度全体の現状と問題点をみていきたいと思う。

まず第一に、平地林その他の緑地の土地利用方法を規定した法令として「都市緑地保全法」「首都圏近郊緑地保全法」などの法令等をあげることができる。

次に平地林を減少させる原因となる土地利用の混乱を規制することのできる法令として「都市計画法」「農振法」などの法令等も関係している。

加えて相続税等の「税制上の諸問題」「農地法」などの法制度も関係し、すでに平地林に混在してしまっている様々な工作物等について規定した「廃棄物処理法」「県公害防止条例」などの法令等も存在する。

その他のものとして「都市公園法」「田園法」も関係している。

### 1 緑地関係法制度

#### (1) 緑地関係法制度の現状と問題点

##### ア 都市緑地保全法

この法律は、都市計画区域内において「緑地保全地区」を指定し、都市における緑地の保全、緑化の推進を図ることにより良好な都市環境を形成することを目的としている。

##### (ア) 緑地保全地区制度

都市計画区域内の樹林地、草地等で市街地及び周辺地に存在するものが対象であり、埼玉県では北本市の石戸地区 5.1 ha が指定されている。

規制の内容は、指定地区内での建築物の新改増築、土地の形質変更、木竹伐採等の行為は都道府県知事の許可制であり、原則不許可となっている。ただし、この規制を実施する

にあたり、土地所有者へは税制上の優遇措置があり、相続税評価額が事実上4割程度減額され、固定資産税も減免される。

また、地区内の開発を許可しない場合には、行政による買取りが義務づけられている。しかし、問題点として、規制の内容が厳しいため指定についての地権者の合意が得られにくいという状況がみられることがあげられる。また、自然公園地域や保健・風致保安林を地区指定することはできず（建設省都市局長通達）、さらに指定地区については上記記述のとおり行政による買取り義務が生じるので、財政上の負担が必要となってくる。

#### (イ) 市民緑地制度

この制度は、市町村が一定の土地を「市民緑地」として土地所有者と契約を締することによって、良好な都市環境の形成を図る制度である。

対象となる土地は、都市計画区域内の300m<sup>2</sup>以上の樹林地や草地などで、現況が緑地の土地及び今後植樹することで緑地となる土地である。県内の契約実績は桶川市川田谷地区の平地林3,249m<sup>2</sup>など全4か所2.8haがありますが、契約なので指定に係る特段の規制はない。

優遇措置としては契約期間20年以上の緑地については相続税評価額が事実上2割減額され、固定資産税も減免される。

しかし、この制度の問題点は、個々の土地所有者との契約であるため、大規模な平地林の保全には適していないこと、300m<sup>2</sup>未満の小規模な平地林は対象とされていないことがあげられる。また、契約行為なので将来的な担保力は決して強いとはいえない。

#### イ 生産緑地法

この法律は、「生産緑地地区」を指定することによって、公害、災害の防止に役立つ市街化区域内農地の計画的な保全を図ることを目的としている。

対象となる土地は、公害、災害防止、都市環境に効果のある500m<sup>2</sup>以上の土地であり、農林漁業の継続が可能なことが要件である。

規制の内容は、農業の継続に必要な行為以外の建築物の新改増築、土地の区画形質の変更等の市町村長の許可制であり、原則不許可である（営農行為を除き現状凍結的保全）。

優遇措置としては、地区指定30年経過時の買取り請求に基づく買取り制度があり、税制上は、相続税の猶予免除、固定資産税の農地並課税となる。

この制度は、優遇措置が極めて魅力的であるものの、規制内容が厳しく、また対象も農林漁業に関わる土地に限られており、県内の平地林への指定は容易ではない。

#### ウ 風致条例（埼玉県風致地区内における建築等の規制に関する条例）

この条例は都市計画法に基づいて制定されたもので、都市計画区域内において「風致地区」を指定し、都市の風致を維持することを目的とし、県内では大宮市氷川神社周辺284haが指定されている。

規制の内容は、指定地区内での建築物の新改増築、土地の形質変更、木竹伐採等の行為は都道府県知事の許可制であるが、許可基準に適合する行為は許可しなくてはならない。

また、造成宅地上の建築物の建築許可については、風致の維持に必要な埴栽が義務づけら

れている（ただし、行政指導である）。地区指定における特段の優遇措置はない。

厳しい規制内容の割には、相続税評価額の減額や買取り制度のような優遇措置がないため、指定における住民合意の形成は困難な面もある。また、市街化区域の場合、結局は許可基準に適合することになるので、開発や、平地林の伐採がなされてしまい、市街化区域内にある、大宮市の指定地域内の平地林も減少傾向にある。

## エ 首都圏近郊緑地保全法

この法律は、首都圏近郊整備地帯において、「近郊緑地特別保全地区」又は「近郊緑地保全地区」を指定し、首都圏の近郊整備地帯における緑地の保全、無秩序な市街化等の防止を図ることにより良好な自然環境を形成することを目的としている。

### (ア) 近郊緑地特別保全地区制度

対象となる土地は、相当規模の広さを有し、良好な自然環境を形成している緑地のうち、地域住民の健康又は公害・災害防止の効果が特に著しい緑地であり、県内においては新座市平林寺周辺の平地林 60.4 ha が指定されている。

規制の内容は、都市緑地保全法における緑地保全地区と同じであり、指定地区内で建築物の新改増築、土地の形質の変更、木竹伐採等の行為は都道府県知事の許可制である。

優遇措置としては、相続税延納利子税の引下げ（租税特別措置法）や固定資産税の減額・買取り制度があるが、相続税評価額の減額はない。

この制度も規制が厳しい割には相続税評価額の減額等の措置がないため、地区指定における地権者の合意は容易ではない。また、小規模な平地林は保全の対象とはされていない。

### (イ) 近郊緑地保全地区制度

県内においては狭山丘陵 882 ha など全 5 か所 5,232 ha が指定されている。

上記(ア)との違いは主に規制の手段であり、指定地区での上記行為は許可制ではなく、すべて知事への届出制になっている。優遇措置はない。

規制が弱いので地権者合意は比較的容易ではあるが、買取り制度や相続税軽減措置が講じられていないので、平地林の第三者への売却をやめさせる力は弱い。

また、小規模な平地林は保全の対象とはされていない。

## オ 森林法

この法律は、民有林について森林計画を定め、森林の保続培養と森林生産力の増進を図るとともに、保安林等を指定することにより、国土の保全等に資することを目的としている。

### (ア) 地域森林計画対象民有林制度

市街化区域及び未線引用途区域以外の区域に存する 0.3 ha 以上のまとまりを持った森林が対象となる（林野庁長官通達）。

規制の内容は 1 ha を超える森林土地形質変更を知事の許可制としており、環境の保全等の許可基準に照らして慎重に審査、許可を行うこととなっている。許可には条件が付され、違反した場合には開発の中止、復旧を命じることもできる。ただし、土地の形質変更が 1 ha 以下の森林を伐採する場合は、届出制になっている。

すでに、三富地域（三芳町上富、所沢市中富、下富地域）の平地林はかなりの部分も対

象となっているが、1 ha 以下の森林の伐採については届出にとどまるため、平地林の保全に十分には寄与しきれていない。また 0. 3 ha 未満の小規模な平地林は保全の対象とはなっていない。

#### (イ) 保安林制度

この制度は、民有林に対して保安林等を指定することにより水源の涵養、土砂崩壊等の災害の防備を図り、生活環境の保全をすることを目的としている。

指定される保安林には、保健保安林（市街地、集落地の周辺で生活環境の保全・形に資するもの）、風致保安林（名所・旧跡の風景が森林によって価値付けられるもの）、防風保安林（風速を緩和して風害を防止するもの）などがある。県内では、三富地域の周辺地域にも一部指定実績があり、他に狭山市上赤坂、堀兼地区など 7 ha の平地林に対しても防風保安林の指定がなされている。

規制の内容は、指定保安林内の立木の伐採、土地の形質変更、家畜の放牧等が都道府県知事等の許可制となっており、税制上の優遇措置として相続税評価額が 3 ~ 8 割減額され、固定資産税も非課税とされるが、土地の買取り制度はない。

### カ 自然公園法・埼玉県自然公園条例

この法律・条例は、「自然公園（国立公園、国定公園、県立自然公園）」を指定し、自然公園区域とすることにより、すぐれた自然の風景地の保護等を図り、国民の保健、休養及び教化に資することを目的としている。

#### (ア) 国立公園制度（特別地域・普通地域）

対象となる土地は、わが国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地であり、そのなかで、特に風致景観を維持する必要性の高い地域を特別地域に指定している。県内では、秩父多摩国立公園 29, 456 ha が指定されている。

規制の内容は、特別地域においては工作物の新改増築、土地の形状変更、木竹の伐採等が知事等の許可制であり、普通地域においては上記行為の都道府県知事への届出制である。

特別地域では固定資産税の軽減措置があるが、普通地区では優遇措置はない。

#### (イ) 県立自然公園制度（特別地域・普通地域）

対象となる土地は、すぐれた自然の風景地であり、県条例で指定・規制を行う。

県内では、安行武南自然公園 1, 159 ha、狭山自然公園 1807. 8 ha 等 10 か所がある。

規制の内容、優遇措置は国立公園の場合と同様であり身近な小規模な平地林は保全の対象とはされていない。

### キ 自然環境保全法・埼玉県自然環境保全条例

この法律・条例は、「自然環境保全地域」「県自然環境保全地域」を指定することにより、自然環境の適正な保全の推進を図り、国民の健康で文化的な生活の確保に資することを目的としている。

#### (ア) 自然環境保全地域制度（特別地区・普通地区）

対象となる土地は、すぐれた天然林が相当部分を占める森林、自然環境がすぐれた植物

自生地、野生動物生息地などのうち、一定規模以上の地域で、そのうち、特に重要な地域を特別地域に指定する。この地域指定は、市街化区域、自然公園と重複して指定することはできない（自然環境保全基本方針：総理府告示）。県内の指定実績はない。

規制の内容は、特別地域における工作物の新改増築、土地の形質変更、木竹の伐採等行為は都道府県知事の許可制であり、普通地域における同行為も都道府県知事への届出制である。

特別地域では、優遇措置として固定資産税の軽減措置があるが、普通地域にはない。特別地域は規制が厳しいために地権者の合意が難しく、普通地域は保全制度としては不十分であるといえる。また、市街化区域の平地林は保全の対象とはされていない。

#### (イ) 県自然環境保全地域制度（特別地域・保全地域）

制度の内容については、上記自然環境保全地域制度に準じたものとなっている。

この制度に基づく保全地域の指定として三富地域の三芳町多福寺周辺の平地林 20.1 ha 他が指定されている。

#### ケ 文化財保護法・埼玉県文化財保護条例

この法律等は文化財を「史跡名勝天然記念物」「旧跡」に指定することにより、文化財の保存、活用を図り、国民の文化的向上、世界文化の進歩に資することを目的としている。

##### (ア) 史跡名勝天然記念物（国指定・県指定）

対象となるものは、遺跡でわが国にとって歴史上又は学術上価値の高いもの（記念物名勝地）でわが国にとって芸術上または鑑賞上価値の高いもの、植物等でわが国にとって、学術上価値の高いもののうち、重要なものとなっている。

県内の国指定の例としては、新座市の平林寺（天然記念物）、埼玉古墳群（史跡）などがある。

規制の内容は、現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をする場合の文化庁長官（国指定）、都道府県知事（県指定）の許可制であり、優遇措置としては固定資産税の非課税措置や買取り制度がある。ただし、県指定には税制上の優遇措置はない。

ただし、地割遺跡として指定されると、平地林を農業に利用している農家は、未来永劫に循環型農業を義務づけられることとなるので、合意は容易ではない。

##### (イ) 旧跡（県指定）

上記の史跡名勝天然記念物に準じるものを見文化財保護条例で旧跡に指定している。

県内では三富地域全域が三富開拓地割遺跡として指定を受けている。

規制の内容は、上記行為の都道府県教育委員会への届出制であり、買取り制度や税制上の優遇措置はない。

#### ケ ふるさと埼玉の緑を守る条例

この条例は、ふるさとの緑を保全するため「ふるさと緑の景観地・森・並木道」を指定し、埼玉らしい緑豊かな環境の形成を図ることにより郷土埼玉を県民にとって親しみと誇りあるものとすることを目的としている。

規制の内容は、「ふるさとの緑の景観地」内での、一定規模の建築物などの新改増築、木

竹の伐採、土地形質の変更等の行為は知事もしくは市町村長への届出制である。

県内の平地林への指定では、三芳町上富地区ほか多数があり、買取り制度や固定資産税相当額を交付する税制上の優遇措置があるが、届出制なので、十分な緑の保全力があるとは言い難い面がある。

#### コ 見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針（行政指導）

この基本方針は、見沼田圃に対して、その治水機能を保持しながらも、土地利用基準を定めることにより、農地、公園、緑地としての土地利用を図り、見沼田圃からの食料供給、景観、自然環境、情操教育などの多様な恩恵を持続的に享受できるようにしていくことを目的としています。

規制の内容は、用途変更目的土地の区画形質の変更、盛土、建築物等の建築は知事の承認制である。

税制上の優遇措置はなく、規制手段も行政指導であり、また農地周辺の斜面林は対象外である。

### （2）緑地関係法制度の問題（総括）

このように、緑地関係法令のメニューは豊富であり、実際に県内で適用されている制度も少なくない。しかしながら、埼玉県の平地林は全体として、十分に保全されているとはいえない現状にある。その理由としては、以下のようなことが考えられる。

ア 規制が厳しすぎるため、制度の適用地区指定が進まず、結果として平地林の減少を止めることができない。（例：都市緑地保全法の緑地保全地区）

そのため、許可基準が限定された原則不許可の規制法であれば、これを適用することにより、平地林の減少をくい止める力は確かに強いといえる。

ただ、規制内容が許可制だと、平地林土地所有者の土地処分の裁量度が狭まり、また、資産価値も低くなるので、地区指定に対する土地所有者の理解が得にくいと考えられるが、このような許可制の規制法で、なおかつ許可を与えたかった場合における行政による土地の買取り及び税制上の優遇措置が併用されている制度は、平地林の保全力は最も強い制度であると考えられるので、制度の一層の適用拡大は重要なことである。

イ 規制が比較的緩く、地区指定が進んでいる場合でも、届出制規制法の場合は、平地林の保全力は弱い。（例：近郊緑地保全地区制度、森林法における立木の伐採行為など）届出制規制法の場合、現実には、平地林を減少させる行為をやめさせる力はない。

ウ 行政指導や契約の場合は将来的な保全の担保力が弱い。

エ 小規模平地林や、市街化区域内の身近な平地林を保全の対象外としている法制度が多い。

オ ほとんどの制度は、たとえ地区指定が済んでいる平地林であっても、許可を受けない違法な伐採を取締り、伐採者に原状回復責任を負わすことはできない制度となっている。

こうしてみると、都市近郊の平地林を保全するには、上記のような緑地の開発を直接制限する法令等の適用だけでは不十分なようである。緑地を開発という外敵から守るために、例え

ば建築行為等の土地利用を直接規制するような法令等との一体的な連携が必要となってくるようである。

次の項目では、それらの土地利用の調整を目的とした法令等をみていくこととする。

## 2 土地利用調整関係法制度

### (1) 土地利用調整関係法制度の現状と問題点

#### ア 都市計画法

この法律は、「都市計画区域」を指定し、その区域を、市街化を図る「市街化区域」と、市街化を抑制する「市街化調整区域」に区分するなどの都市計画事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、国土の均衡ある発展等に資することを目的としている。

規制の内容は、都市計画区域内での開発行為（建築物等の建築目的のための土地の区画形質の変更）の知事等の許可制であり、市街化調整区域内では限定列挙された許可基準に合致しない限り、原則不許可となっている。

しかし、この法律にも、平地林を保全するにあたっての以下のような問題点がある。

- (ア) 市街化区域では、安全と公共施設整備に関わる一定の基準さえ満たせば、開発許可を与えるなければならない。貴重な平地林が存する土地であっても、市街化調整区域でない限り、開発を押さえ、平地林を保全するのは難しい。
- (イ) 市街化区域での小規模な開発行為の場合、開発許可制度を適用できないので、いわゆるミニ開発を認めざるを得ない。よって市街化区域内の小規模な平地林の保全は担保することはできない。
- (ウ) 市街化調整区域では、都市的開発は許可されることはないが、学校、病院その他の公共的施設、農家住宅等農業系施設は開発許可不要で立地できてしまう。よって、市街化調整区域においても、平地林の保全を担保することはできない。
- (エ) 建築行為を目的としていない土地の区画形質の変更は規制することができない（許可対象外である）。つまりは、駐車場、資材置場、産業廃棄物処理施設等の設置などに係る造成は規制することができない。

このように、都市計画法による開発許可制度も万能ではなく、特に市街化区域内の平地林の保全を担保することは難しく、また、土地利用の混乱も完全に防止することはできない。

#### イ 農振法（農業振興地域の整備に関する法律）

この法律は、総合的に農業の振興を図る地域において、「農業振興地域」を指定し、農業振興地域整備計画を定め農用地区域を設定することにより農業の健全な発展を図り、国土資源の合理的な土地利用に資することを目的としている。

規制の内容は、農用地区域（農用地（農地法における農地・採草放牧地）として利用すべき土地の区域）内においての、宅地の造成、土石の採取その他の土地の形質の変更、建築物

その他の工作物の新改増築の知事の許可制である。農用地区域内の農地等は原則として、宅地等への転用が認められていない。

この法律も、平地林の保全にあたっての以下のような問題点がある。

(ア) 農振農用地（農業振興地域内の農用地区域：農振青地地域という）以外の農地（農振白地地域という）では、開発行為に対して許可基準は土地利用調整の観点からのものではなく、特段の事情がない限り許可される性質のものである（農業生産力保持の観点から支障のない限り許可される）。よって、平地林の保全を担保するものではない。

(イ) 農振農用地についても絶対に宅地化が認められないわけではなく、農用地区域の指定から土地を個別に除外をした後、農地転用許可を受けることによって、宅地化が可能である。よって仮に農用地区域内の平地林であっても、その減少を完全に防止できるような制度ではない。

このように農振法、農転許可を通じた土地利用規制も完全無欠なものではないのである。

## (2) 土地利用調整関係法制度の問題（総括）

こうした状況の中、今後、都市近郊平地林の保全のために土地利用調整関係法制度を有効活用するための重要な視点としては、以下のようなものがあげることができる。

ア 農業サイドである農振白地地域（農業振興地域内の農用地以外の地域）においては、適正な土地利用を担保する仕組みが、今まで存在しなかったのではないか。

イ 都市計画サイドである市街化調整区域においては、法の不備による資材置場や産廃棄物処理施設等による土地利用の荒廃で、生活環境が乱れているのではないか。

ウ 上記アとイが重なる場所では、法の制定当初は予想していなかったような相当の土地利用の混乱があるのではないか。

このように、土地利用調整関係法制度にも、平地林の減少を防ぐうえで、大きな課題があるのが現状である。

しかし、さらに平地林の検証を進めていくと、平地林をとりまく現状には、1、2でみてきた法制度以外に、平地林の所有者が、平地林の所有権を手放さざるを得ない状況があり、こうした状況を導きだしてしまった制度が存在している。

次の項目では、そういう制度の内容をみていくこととする。

## 3 平地林の所有者に関する法制度

平地林の所有者は、相続税等の重さのため平地林を手放さざるを得なくなってきた。

一般的に平地林の所有者は、林の存する土地の所有者であるので、その所有に影響を与える法制度、すなわち土地税制度が平地林所有者には大きな影響を与えているのである。

また、落ち葉を畑の堆肥として循環型農業の用に供しているなどの一部の平地林については、その土地利用の定義に関連して、農地法の規定が影響を与えている。

それでは、これら平地林の所有者に関する法制度をみていくこととする。

## (1) 平地林の所有者に関する法制度の現状と問題点

### ア 農地法

この法律は、耕作者の地位の安定と農業生産力の増進を図ることを目的としている。土地利用規制に関しては、農地の農地以外への転用については、都道府県知事（転用面積が4haを超えるものについては農林大臣）の許可制とすること、農地又は採草放牧地の所有権を移転し、又は、地上権等使用及び収益を目的とする権利を設定する場合は、知事又は農業委員会の許可制とすること、などを定めている。

農地については、税制上も優遇されており、課税評価額が低い上に、納税猶予制度が用意されている。これは、農業を営んでいた被相続人から相続又は遺贈により、農地、採草放牧地又は準農地を取得した相続人が、その農地等をその者の農業の用に供していく場合には、その農地等の価格のうち、農業投資価格を超える部分に対する相続税の納税を猶予し、20年間農業を継続した場合等には、猶予税額の納付を免除するものである。

しかし、平地林は、直接耕作されていないため、循環型農業の用に供していても農地には該当しない。

### イ 主な土地税制の概要

#### (ア) 相続税（国税）

相続が行われた場合には、当該相続財産の時価総額のうち基礎控除（5,000万円と法定相続人1人当たり1,000万円との合計額）を超える部分について超過累進税率により課税される。

農地評価については上記アが基本となっており、納税猶予等の優遇措置があるが（根拠：相続税法第22条、相続税財産評価に関する基本通達及び個別通達）、特定市街化区域内農地は含まれないことがある。また、地上権が設定された土地では評価額が減額される。

当法令上は採草放牧地に対しても相続税の納税猶予等の措置が適用されることとなっているが、国は、その採草放牧地に循環型農業用の平地林は含まれないとしている。また、山林、平地林に対する優遇措置の規定はない。

#### (イ) 固定資産税（市町村税）

毎年1月1日に、土地・家屋・償却資産を所有している人が、その固定資産の価格を基に課税される。

$$\text{税額} = \text{課税標準額} \times \text{税率}$$

課税標準額は、自治大臣が定めた固定資産評価基準に基づいて行われ市町村長がその価格を決定する。土地と家屋の評価額は、3年に一度評価替が行われる。

## (2) 平地林の所有者に関する法制度の問題（総括）

このように、土地税制や農地法の規定をみると、以下のような特徴があることがわかる。

ア 農地の所有者には、国民の食料供給力の確保及び農業生産力の向上の観点から、厳格な土地利用規制及び強力な税制上の優遇措置がある。

イ 平地林（循環型農業の用に供している平地林を含む）の所有者には、農地法上の農地の減少を防ぐ観点からの転用規制や土地利用規制規定が適用されない。

ウ 国は、落ち葉を畑の堆肥として循環型農業の用に供していても、平地林を農地に該当しないものとしているので税制上の優遇措置はない。

また、埼玉県においては、県内の平地林の現状及び農地関係法の主旨に基づき、循環型農業用の平地林を農地等に加えて、税制上の優遇措置を講じるように、知事が全国知事会において要望を、また、県議会も意見書の提出を、それぞれ国に対して行っている。

ただ、これに対する明確な国の対応はないが、平地林には相続税の納税猶予等優遇措置を適用するに値する公益性がないとして、平地林に税制上の優遇措置を導入することには賛成していない模様である。

#### 4 平地林内の混在工作物等に関する法制度

平地林の保全意識の高揚は、第1章でみてきたとおり、社会経済及び住民意識の変化がその基調にある。

しかし、何と言っても数年前から社会問題化している産業廃棄物処理施設からのダイオキシン類の排出等の環境問題が、その保全機運を盛り上げ、活動を活発化させ、平地林そのものが持つ役割や保全する際の課題を顕在化させたと言ってよいであろう。

この項では、そういった平地林の内部に立地してしまった工作物、特に廃棄物処理に係る工作物に関する法制度に焦点を当てて検証していくこととする。

##### (1) 平地林内の混在工作物等に関する法制度の現状と問題点

###### ア 廃棄物処理法（廃棄物の処理及び清掃に関する法律）

この法律は、廃棄物の排出を抑制し、及び廃棄物の適正な収集、運搬、処分再生等の処理をすること等により、生活環境の保全、公衆衛生の向上を図ることを目的としている。

その区域内の一般廃棄物の処理に関する計画を定め、その一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないように処分しなければならない。

規制の内容は、産業廃棄物の収集・運搬・処分を業として行おうとする者に対する都道府県知事の許可制である。一定規模以上の産業廃棄物処理施設の設置についても、都道府県知事の許可が必要である。

許可基準としては、処理施設が厚生省令等の定める技術上の基準に適合していること、及び設置計画と維持管理計画が当該施設周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮がなされていることが必要となる。

この制度は、都市近郊平地林の保全に際しての問題点は、規制の内容が産業廃棄物処理施設の排出基準、構造基準、維持管理基準といった技術的な内容の許可にとどまり、焼却施設の立地に関する規制がないところにある。このような不備を解決するために、法においても、処理施設の許可の際に、周辺地域の生活環境の保全に対する配慮が適正なものであるかを審査しており、そのために生活環境影響調査も実施している。また、県の手続き要領でも、隣接地主の同意が要件とされている。しかし、同意が得られなかったからといって、不許可ができるわけではない。

また、現行制度では、処理業者が適正に廃棄物を処理せず不法投棄を行った場合で、その廃棄物がどの事業者から排出されたかわかる場合でも排出業者の責任を問うことができないという点がある。

#### イ 埼玉県公害防止条例

焼却に伴うダイオキシン類のさらなる削減のために、条例を改正し、新たに「小型焼却炉」を規制の対象としたものである。

規制の対象となる小型焼却炉は、「1時間当たりの焼却能力30kg以上又は火格子(火床)面積が0.3m<sup>2</sup>以上もしくは焼却室の容積が0.42m<sup>3</sup>以上のもの」で、(個人営業を含む)事業者が設置している(設置しようとする)焼却炉である。

これら焼却炉を設置する(すでに設置している場合を含む)事業者は、県への届出が必要となり、排出基準、構造基準、維持管理基準の遵守が義務づけられる。

さらに、焼却炉を用いない燃焼不適物の焼却(野焼き)が禁止とされ、野焼きを行う事業者に対しては、市町村長が停止命令を発令できる。また、燃焼不適物以外のものに対する事業者による野焼きや、一般家庭での野焼きについては、自粛規定が設けられている。

しかしながら、この条例も小型焼却炉に対する立地規制の規定がないため、特定の場所に産業廃棄物処理施設が集中立地することを防止することはできない。

#### ウ ダイオキシン対策特別措置法

ダイオキシン対策に的を絞って包括的な汚染対策を盛り込んだ初めての法律である。

対策の指標として、耐久一日摂取量(TDI)を体重1kg当たり4ピコグラム以下に定めている。国はTDIを達成できるよう、大気や水質、土壤の環境基準を設けなければならないとされている。

都道府県知事は、排出施設が多い地域を対象に総量削減計画を作成し、総量削減基準を設ける。住民は都道府県知事に総量削減計画の立案を求めることができる。

また都道府県知事は、大気や水質、土壤の汚染状況を監視し測定結果を公表する。

この法律は、排出施設の総量規制の規定は盛り込まれている。

#### エ 不法投棄対策(廃棄物処理法改正案)

改正案では、排出事業者が許可業者に処理を委託した場合でも、排出した産業廃棄物が適正に処理されなかつたときには、排出事業者に原状回復をする責任があるとしている。

具体的には、知事が、処理業者が原状回復の責任を果たすことが難しく、公費による回復は適当でないと判断した場合に、知事が排出事業者に原状回復するよう措置命令を出すことができるようになる。また、不法投棄を了承していた土地所有者にも原状回復責任を課す方向である。

排出事業者にとっては、廃棄物の行方次第では原状回復のために費用負担を強いられる可能性もあり、処理業者の選定も厳密に行わなければならなくなる。最終処理まで見届けることも必要となり、環境の保全、廃棄物処理システムに与える影響は非常に大きい。

## (2) 平地林内の混在工作物等に関する法制度の問題（総括）

上記、廃棄物処理法等の廃棄物処理、ダイオキシン類に関する法律等の、都市近郊の平地林の保全にあたっての問題点は、以下のとおりである。

規制の手段が、行政指導・届出・便宜裁量許可を組み合わせたものであり、工作物としての一定基準に適合している場合は、許可しなくてはならず、立地場所の是非を問うことができないので、平地林の土地利用転換を防止することが困難である。

## 5 その他の法制度

### (1) 都市公園法

この法律は、都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めて、都市公園の健全な発展を図り、もって公共の福祉に資することを目的としている。

都市公園は、一般に国、地方公共団体が公園管理者となっており、都市計画施設である公園又は緑地が主なものである。

国設置の都市公園においては、木竹の伐採や植物の採取は禁止されている。

都市公園を構成する土地物権については、所有権の移転等を除き私権行使することはできない。

工作物等を設けて都市公園を占用するときは、公園管理者の許可を得なければならない。

公園管理者は、都市公園の保全又は公衆の都市公園の利用に著しい支障が生じた場合は、都市公園の占用許可を受けた者に対し、その許可を取消し、原状回復命令を下すことができる。

### (2) 田園法（優良田園住宅の建設の促進に関する法律）

この法律は、農山村地域、都市の近郊等に「優良田園住宅」の建設を促進することにより、健康的でゆとりのある国民生活の確保を図ることを目的としている。

優良田園住宅とは、農山村地域、都市の近郊その他の良好な自然環境を形成している地域に所在する一戸建ての住宅であり、敷地面積300m<sup>2</sup>以上、建ぺい率30%以下、容積率、階数が一定水準以上のものをいう。

市町村は知事と協議して、優良田園住宅の建設の促進に関する基本方針を定め、その区域等を定める。

優良田園住宅を建設しようとする者は、優良田園住宅建設計画を作成し、これを市町村に提出して、計画の認定を受けることができる。

市町村は知事と協議して、その計画が基準に適合している場合は、計画を認定する。

優遇措置として、固定資産税等の減額措置や住宅金融公庫の融資要件の緩和措置がある。

この制度の創設により、今まで農家の住宅など一部を除き建てる事ができなかった市街化調整区域にも、一定の要件を満たした住宅ならば建築が可能となった。これにより、自然に恵まれたゆとりとうるおいのある田園居住を推進し、国民の住宅に対する夢を限りなく実現することができるとしている。

また、制度の創設に関連して、都市計画法の改正が行われ、市街化調整区域における地区計

画の策定促進が図られるとともに、地区計画が定められた場合には、これに沿って行われる開発について許可ができるように、開発許可制度の特例措置が講じられた。

この制度は、都市近郊平地林の有効利用の側面も持ち合わせていると言えるであろう。

## 6 平地林をとりまく法制度の課題

この節で検証してきたように、平地林そのものに関する法制度、土地利用調整に関する法制度、平地林の所有者に平地林を所有しづらくさせる法制度、平地林に混在しようとする工作物に関する法制度等、様々な法制度にかかわっているのである。

これらの法制度の、平地林、特に「都市近郊の平地林」に関する大きな課題は、概ね以下のとおりである。

(1) 開発等の圧力に押されて、「都市近郊の平地林」そのものが減少してきている。

これは、平地林の保全行為そのものが、経済的利益を直接生み出すものではなく、むしろ平地林以外へ土地利用を転換した方が経済的利益をもたらされるためである。

また、緑地（平地林）保全の法制度は、許可制の場合は規制が厳しすぎて法の適用が進まず、届出制の場合は規制が甘すぎて保全の効果が低いことも影響してきている。

(2) 「都市近郊の平地林」内では、土地利用の混乱があり、駐車場、ゴミ捨て場、資材置場、産業廃棄物処理施設等が混在してしまっている。

これは、都市近郊の土地需要がもともと高いことと、「都市近郊の平地林」は、市街化調整区域内にあり、なおかつ農業振興地域内の非農用地区域内に存在する多いため、都市計画法や農振法の土地利用の規制が及ばないためである。

(3) 個人が「都市近郊の平地林」を所有し続けることが、困難となってきている。

これは、所有者が「都市近郊の平地林」を相続する際の相続税が、経済的に大きな負担になっているためである。

(4) 「都市近郊の平地林」に混じって、特に産業廃棄物処理施設が混在してきている。

これは、「都市近郊の平地林」は、市街地に近接しながらも市街地の中にあるわけではなく人里離れている場合も少なくないので、市街地のゴミを搬入・処分するのに適しており、かつ平地林の林としての形態から、結果的に工作物を隠す機能を持ってしまっているためである。

したがって、上記(1)～(4)までの課題をそれぞれ解決しなくてはならないわけであるが、それら現行法制度の壁に阻まれており、既存の政策が、現代経済社会の存立の根幹に関わる本質的なルールに敢えて抗うようなものもあるため、平地林の良好な保全管理の解決が困難な状況が続いている。

埼玉県内における関係法制度の地区指定一覧表

都市緑地保全法		
緑地保全地区	北本市石戸地区の平地林	5.1ha
市民緑地	桶川市川田谷地区の平地林ほか	2.3ha
生産緑地法		
生産緑地地区	39市・7379地区の農地	1929.0ha
風致条例		
風致地区	大宮市氷川神社周辺の平地林	284.0ha
首都圏近郊緑地保全法		
近郊緑地特別保全地区	新座市平林寺周辺の平地林	60.4ha
近郊緑地保全地区	狭山丘陵ほか	5232.0ha
森林法		
地域森林計画対象民有林	三富地域の平地林ほか	103,414.0 ha
保安林	狭山市上赤坂地区ほか/保安施設用地含	45,203.0ha
自然公園法・自然公園条例		
国立公園 特別地域	秩父多摩国立公園	11,730.0ha
" 普通地域	"	17,726.0ha
県立公園 特別地域	県立長瀬玉淀自然公園ほか	4,411.0ha
" 普通地域	県立奥武藏自然公園ほか	85,763.0ha
自然環境保全法・自然環境保全条例		
自然環境保全地域 特別地区	指定実績なし	—
" 普通地区	"	—
県自然環境保全地域 特別地域	小鹿野町尾の内周辺の山林ほか	150.9ha
" 保全地域	三芳町多福寺周辺(三富地域)の平地林ほか	20.1ha
文化財保護法・文化財保護条例		
史跡名勝天然記念物	新座市の平林寺、埼玉古墳群ほか	
旧跡(県指定)	三富開拓地割遺跡(三富地域全域)ほか	
ふるさと緑の景観地(H10.3.31)	狭山市堀兼・上赤坂他、計27ヶ所	366.3ha
ふるさとの森(〃)	浦和市氷川神社他、計122ヶ所	128.1ha
見沼田園の保全等の基本方針	見沼田園全域(浦和・大宮・川口市)	1260.0ha
都市計画法	(県土全域:100.0%)	379,734.0ha
都市計画区域	84市町村 72.8%	276,435.0ha
市街化区域	80市町村 18.4%	70,021.0ha
市街化調整区域	" 43.9%	166,596.0ha
農振法の農業振興地域	77市町村 43.0%	163,420.0ha
農用地区域	" 18.3%	69,368.0ha
都市公園法の都市公園	国1・県25・市町村3,021 / 計3,047	3,439.2ha

関係法制度別・規制内容一覧表（土地利用の制限について）

都市緑地保全法	
緑地保全地区	土地の形質の変更、木竹の伐採等の知事の許可
市 民 緑 地	な し
生産緑地法	
生産緑地地区	建築物の建築、土地の形質変更等の市町村長の許可
風致条例	
風 致 地 区	建築物の建築、木竹の伐採等の知事の許可
首都圏近郊緑地保全法	
近郊緑地特別保全地区	土地の形質の変更、木竹の伐採等の知事の許可
近 郊 緑 地保全地区	土地の形質の変更、木竹の伐採等の知事に届出
森林法	
地域森林計画対象民有林	開発行為は知事の許可、立木の伐採は知事への届出
保 安 林	土地の形質の変更、立木の伐採等の知事の許可
自然公園法・県自然公園条例	
国立公園・県立自然公園 特別地域	木竹の伐採等の知事の許可
" 普通地域	" の知事に届出
自然環境保全法・県自然環境保全条例	
自然環境保全地域 特別地域	土地の形質の変更等の環境庁長官の許可
" 普通地域	" の " に届出
県自然環境保全地域 特別地域	" の知事の許可
" 普通地域	" の知事に届出
文化財保護法・文化財保護条例	
史跡名勝天然記念物	一定の行為の文化庁長官の禁止・制限
旧跡（県指定）	" の知事に届出
ふるさと埼玉の緑を守る条例	
ふるさと緑の景観地	建築物の建築、木竹の伐採等の知事に届出
見沼田園の保全等の基本方針	建築物の建築、土地の形質の変更等の知事の承認
都市計画法	
都市計画区域	開発行為の知事の許可（29条、42条、43条）
市 街 化 区 域	" （29条、42条）
市街化調整区域	" （29条、43条）
都市公園法	
都市公園	工作物等の設置による占有の公園管理者の許可

関係法制度別・規制対象一覧表

都市緑地保全法	
緑地保全地区	都市計画区域内市街地等の樹林地、草地等
市民緑地	都市計画区域内の樹林地、草地等(300m <sup>2</sup> 以上)
生産緑地法	
生産緑地地区	都市計画区城市街化区域内の農地(500m <sup>2</sup> 以上)
風致条例	
風致地区	都市計画区域内の土地
首都圏近郊緑地保全法	
近郊緑地特別保全地区	首都圏近郊の整備地帯内の緑地
近郊緑地保全地区	"
森林法	
地域森林計画対象民有林	都市計画区域内の0.3ha以上の森林(市街化区域及び未線引用途区域、以外の区域)
保安林	埼玉県全域の森林のうち対象となるもの
自然公園法・県自然公園条例	
国立公園・県立自然公園 特別地域	特に傑出した自然の風景地
" 普通地域	傑出した自然の風景地
自然環境保全法・県自然環境保全条例	
自然環境保全地域 特別地域	自然環境がすぐれた天然森林、植物自生地、野生生息地(市街化区域、自然公園を除く)
" 普通地域	"
県自然環境保全地域 特別地域・普通地域	"
文化財保護法・文化財保護条例	
史跡名勝天然記念物	付加価値の高い遺跡、名勝地、植物等
旧跡(県指定)	"
ふるさと埼玉の緑を守る条例	
ふるさと緑の景観地	埼玉県民にとって親しみと誇りあるふるさとの緑
見沼田園の保全等の基本方針	見沼田園
都市計画法	
都市計画区域	一体の都市として総合的に整備する必要のある区域
市街化区域	既成市街地及び優先的・計画的に市街化を図る区域
市街化調整区域	市街化を抑制すべき区域
農振法	
農業振興地域	総合的に農業の振興を図る地域
農用地区域	当面は農業上の利用を確保すべき土地
都市公園法・都市公園	公園又は緑地(主に都市計画施設であるもの)

関係法制度別・税負担減免率一覧表（その1）

都市緑地保全法・緑地保全地区	
固定資産税 → 評価額の引下げ（免除～1/2） 所得税・法人税 → 地方公共団体買収の場合、譲渡所得の2,000万円までの特別控除 相続税 → 延納利子税の引下げ	
〃・市民緑地	
固定資産税 → 無償の土地の貸し付け → 非課税 有償の土地の貸し付け → 地方公共団体の判断により適宜減免 相続税 → 課税対象となる土地の評価を2割減免（通達） (ただし、契約期間が20年以上であること等が要件)	
生産緑地法・生産緑地地区	
固定資産税 → 農地課税 相続税 → 猶予免除（期限：三大都市圏の場合は死亡の日（終身の営農）まで、その他は20年後まで） 所得税・法人税 → 地方公共団体買収の場合及び譲渡所得の団体買収の場合、譲渡所得の1,500万円までの特別控除	
風致条例・風致地区	なし
首都圏近郊緑地保全法・近郊緑地特別保全地区	
固定資産税 → 評価額の引下げ等（免除～1/2） 相続税 → 延納利子税の引下げ（通常6.6%、5.4% → 4.8%） 所得税・法人税 → 地方公共団体買収の場合、譲渡所得の2,000万円までの特別控除	
首都圏近郊緑地保全法・近郊緑地保全地区	なし
森林法・地域森林計画対象民有林	なし
〃・保安林	
固定資産税 → 非課税、不動産取得税 → 非課税 相続税・譲与税 → 財産評価にあたり、3～8割控除 所得税・法人税 → 地方公共団体買収の場合、譲渡所得の2,000万円までの特別控除	
自然公園法・国立公園・特別地域	
固定資産税 → 軽減措置（第1種特別地域） 所得税 → 譲渡所得特別控除 1,500万円	
自然公園法・国立公園・普通地域	なし
県立自然公園条例・県立自然公園・特別地域	
固定資産税 → 軽減措置（第1種特別地域） 所得税 → 譲渡所得特別控除 1,500万円	
県立自然公園条例・県立自然公園・普通地域	なし

関係法制度別・税負担減免率一覧表（その2）

自然環境保全法、条例・自然環境保全地域・特別地域	
固定資産税 → 軽減措置（第1種特別地域）	
所得税 → 賦渡所得特別控除 1,500万円	
" .. " 普通地域	なし
文化財保護法・国史跡名勝天然記念物	
固定資産税 → 非課税	
相続税 → 国等に相続財産を贈与した時は非課税	
都市計画税 → 非課税、所得税・法人税 → 賦渡所得特別控除 1,500万円	
文化財保護条例・県史跡名勝天然記念物	
相続税 → 国等に相続財産を贈与した場合は非課税	
所得税 → 賦渡所得特別控除 1,500万円	
文化財保護条例・県指定旧跡	
所得税 → 賦渡所得特別控除 1,500万円	
相続税 → 国等に対して相続財産を贈与した場合は非課税	
ふるさと埼玉の緑を守る条例 ふるさと緑の景観地・森・並木道	
所得税・法人税 → 身近な公有地化事業により自治体買収の場合、賦渡所得の 1,500万円 までの特別控除	
都市計画税・固定資産税 → 相当額を奨励金として県が交付する	
見沼田園の保全等の基本方針	
公有地拡大推進法に基づく賦渡所得税の特別控除（1,500万円まで）	

## 第4節 平地林保全の取り組み

平地林の保全には、いくつかの形態が見られる。その形態には、行政主導で行うのもの、市民が主体となって行うもの、そして、その他民間団体等が主体となって行うものと大きく分けて3つの形態が存在する。ここでいう民間団体等とは、企業や市民団体を指すものとする。

民有緑地の保全活動については、三者とも多くの事例が挙げられるが、平地林のみを保全している活動事例が多くないため、ここでは、保全活動の手法として活用できる取り組みの事例と、活動に伴う問題点を紹介する。

### 1 行政主導による保全活動

#### (1) 神奈川県「きずなの森造成事業」

市民の手による雑木林の再生を目指した事例であり、行政・所有者・利用者（市民団体）が三者協定を結び、市民団体の森林管理活動に補助金を給付した点を特徴としている。市民のみでは、所有者から土地の使用の了解が得にくいことから、行政が両者を仲介することによりこの問題を解決するとともに、活動初期の資金援助を行っている。市民団体の中には、事業実施後も自主的に活動を継続しているところがある。

#### ■内 容■

神奈川県では、雑木林の再生を図るため、昭和62年度から平成3年度にかけての5年間、市民参加により展開された。10人以上の団体が0.3ha以上の林を利用する場合、行政・土地所有者・利用団体の三者間で協定を結び、利用団体は無償で林を借り受け、自然と親しみながら、整備、維持、管理活動を行う。一事業につき、県から19万5千円、厚木市から年間10万円の補助金を交付され、市民グループ「玉川きずなの森」が、「森で遊びながら」維持、管理にあたっている。ただし、1回の補助で5年間活動することが条件で、所有者に対しての資金援助はない。

#### (2) 栃木県「平地林保全対策促進事業」

栃木県は、平地林が様々な公益的機能を有するとともに県民の原風景として親しまれていることから、この保全施策を確立するため平成5年に「栃木県平地林保全方針」を策定した。

ここでは、普及啓発、調査研究、市町村の保全施策の支援、計画的な土地利用の推進等を基本方針に据え、平地林の活用、公有地化による保存、開発計画への配慮・指導、平地林の創造及び緑化の推進を保全の方策に掲げている。その後、平成5年～8年度に県内4市町村において、平地林保全計画の策定並びに計画に基づく保全方策のためのモデル事業が実施された。モデル事業の内容は、市町村が地権者と賃貸契約を結んで当該平地林を学習林として授業に活用したり、PTA等の協力を得て保全活動を確立しようとするもので、県は、市町村が地権者と保全協定の締結等を行うことにより平地林を保全・活用し、維持管理体制の確

立を図ることが、今後の施策展開の中心的な役割を担うと考えている。

なお、茨城県でも同様に平地林の持つ生態系維持機能に着目し、平地林保全対策を推進するための検討調査を平成7～8年度に実施している。

#### 「平地林保全方針」

県民に親しまれた平地林の総合的な保全方針が示されたものであり、実効的な保全施策を推進するために、府内関係課による「平地林連絡会議」が設けられている。また、保全方針は平地林の活用・保存・共生・創造という4つの視点から体系化されており、活用の例では、平地林の農林業による活用、レクリエーション利用、公園型平地林活用、学習林による活用といった保全対策が示されている。

#### ■内 容■

平成5年に策定。栃木県の平地林についての総合的な保全方針

保全方針：「自然との共生」を基軸とした、自然環境と調和のとれた地域の形成

推進方策：平地林の普及・啓発、市町村の保全施策の支援

先導的な施策の実施、計画的な土地利用の推進

推進体制：実効的な保全施策を推進するための「平地林連絡会議」を設置

保全方策：平地林の活用・保全・共生・創造が4つの柱

（平地林の活用を図る施策には、農林業や学習林による活用などが組み込まれている）

#### （3）大田原市「平地林保全計画」

栃木県平地林保全方針を受けて策定された市町村の平地林保全計画の例であり、課題に対応した施策の体系として、維持管理への企業・市民の参加等が組み込まれている。また、市域のゾーニングに基づく平地林のモデル地区には、雑木林のコナラ林の他、丘陵のアカマツ林や湿地のハンノキ林なども選定されている。

#### ■内 容■

平成7年に策定。大田原市の雑木林を主体とした平地林保全計画。

・計画の基本理念は、「守る」「増やす」「育てる」。

・課題に対応させた施策例

維持管理体制の強化→行政の支援・所有者の理解協力等

現代的活用と利用の増加→公園型活用・学習林活用等

価値の再認識とモラルの向上→環境調査・平地林情報の公開・イベントの実施等

・市域のゾーニングとモデル地区の選定

丘陵、田園、河川沿岸・市街地のゾーニング

10箇所のモデル地区は、雑木林のコナラ林の他、アカマツ林、スギ・ヒノキ林、ハンノキ林等

#### （4）豊田市市街地における緑の保全条例

愛知県豊田市では、市街地における緑地の保全を図り、市民の健全な生活環境の保全と良好な都市景観を維持することを目的に「豊田市市街地における緑の保全条例」を平成元年に

制定し、市街地に残された良好な自然的環境を形成している樹林地の保全に努めている。条例では、緑地保全の固定資産税及び都市計画税の免除や市による買い取り制度について定めており、現在までに約37haの緑地を保全対象として指定している。

地権者は、保全緑地の指定を受けた日から5年間の竹林の伐採や工作物の築造の制限、第三者に譲渡したい場合は優先的に市に買い取りを申し出ることなどを内容とした誓約書を提出するが、買取制度については市が財政的に全て対応できず、契約を解除する地権者も生じている。

なお、豊田市では、里山を市民参加により保全管理し、併せて環境教育のフィールドとして利活用を図る目的で、市民のリーダー育成のための「里山インストラクター養成講座」を開催することとしている。

#### (5) 名古屋市天白区「オアシスの森づくり」事業・相生山緑地

名古屋市の東部丘陵地域には、都市計画公園・緑地として計画決定されただけで未整備の民有緑地が多く存在している。これらは、所有者がいても管理者はいないという状況であり、さらに薪炭林、農用林としての役割がなくなり、ゴミの投棄とあいまって荒廃にまかされるといった状態になっている。

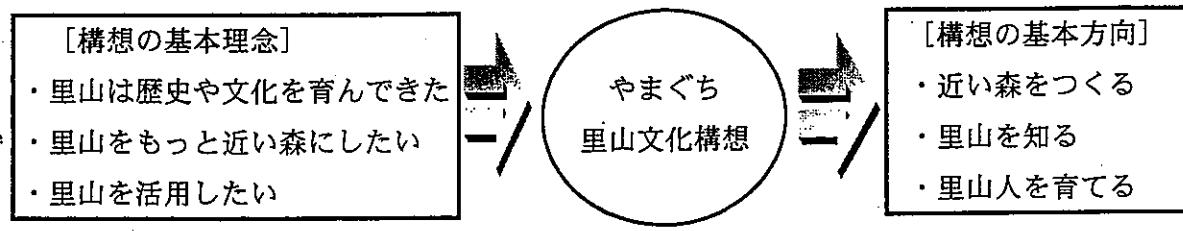
この対策の一つである用地買収は、資金と時間がかかることから、公園整備事業等に着手するまでに民有緑地を無償で使用貸借し、市有地を含めた一定の地区を「オアシスの森」として指定することによって、散策路やベンチ等必要最低限の暫定的な整備を行い、市民に早期に供用して行こうとするものである。維持管理や林床管理については、市民の主体的な参加協力を目的としている。

#### (6) やまぐち里山文化構想

やまぐち里山文化構想は、山口県の森林の多くを占める「里山」をキーワードに、「里山の再生と里山文化の創造」を基本理念として、森と人との新たな共生関係を築き、森林の保全と活用、多自然居住地域としての農村の創造を目指すものである。

##### 【山口の森林の特徴】

- ・山口県の森林面積は434千ha（県面積の71%）であり、林野率は全国第18位である。
- ・立地的には、地形は15度未満の緩やかな山が多く、道路から300m以内のものが過半数であり、人里に近い森という意味の里山がほとんどを占める。
- ・森林面積のほとんどに当たる97%は民有林で、国有林が極端に少なく、民有林率が全国第3位と高いことが特筆される。また全体の8割が私有林で占められ、大規模所有者の少ない小規模分散型の所有形態になっている。私有林の大半は人里に近く、そのほとんどが農用林として利用してきた。



平成10年3月に策定されたこの構想に基づき、現在山口県では、都市と農山村の価値観のギャップを埋めるため、両者の交流による意識改革や周知、人材育成などソフト面での基盤の整備を行っている。

#### 〔現在進んでいる「ソフト面」での整備〕

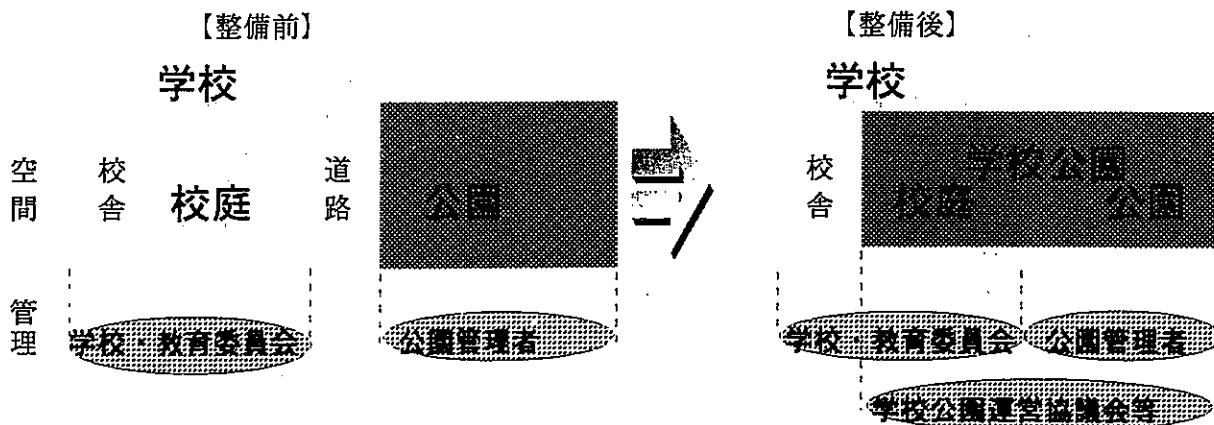
- ・里山マイスターの育成  
技術+企画立案能力をもつ人材を育てる  
平成10年度の講座には30人が応募、5日の研修で講座の修了証を授与
- ・里山インストラクターの育成  
技術+案内できる能力をもつ人材を育てる
- ・里山応援団の連携  
森のファンクラブとしてボランティア団体に登録してもらい、ミーティングにより交流を深め、構想の普及啓発の手伝いをしてもらう

#### (7) 学校公園

昭和58年から名古屋市では、小学校の校庭と隣接している公園を融合し、市民が自由に利用できるような「学校公園」という新しい施設を作り始めた。この学校公園は、教育及び地域コミュニティに影響を与える可能性が考えられる。

#### 〔学校公園の役割〕

- ・地域コミュニティの場  
小学校・公園両方とも地域コミュニティの中心としての役割があるので、両者を融合させることにより、より大きな地域コミュニティの場が形成される。
- ・他（多）世代交流  
小学校の主役である小学生と、公園に集う地域住民（例：ゲートボールするお年寄り）や、公園を通り抜ける人などが交流することができる。
- ・地域の歴史・文化の伝承
- ・自然とのふれあい  
小学校における環境教育の場として活用することができる。
- ・都会のオアシス  
小学校の校庭の樹木と公園の樹木が融合することにより、大きな森となり、地域住民の憩いの場となる。



現在名古屋市で学校公園として整備されている小学校は、

- ・平和が丘小学校（名東区）
  - ・大森北小学校（守山区）
  - ・矢田小学校（東区）
  - ・榎小学校（西区）
  - ・楠西小学校（北区）
  - ・大坪小学校（天白区）
  - ・見付小学校（千種区）
  - ・浮野小学校（西区）
- の8校がある。

## 2 市民主体による保全活動

市民が主体となって取り組んでいる保全活動は、全国各地で見ることが出来る。これらの里山・里地の保全を行っている市民団体に対して(株)農林中金総合研究所が平成8年に行ったアンケート調査（有効回答団体188、回答率41.4%）から、市民活動の概要を考察すると次のとおりである。

### (1) 会員構成

団体の構成人数は、50～300人程度の規模が全体の6割近くを占めており、40歳以上の会社員と主婦が中心となって会を構成している場合が多い。

また、75%の市民団体には農業従事者が加入している。

### (2) 設立時期

里山・里地に関する保全活動を行っている多くの団体は、昭和46年以降に設立されはじめ、昭和60年以降に設立数が増加しており、これが全体の6割を占めている。

また、地域による設立時期を比較すると、昭和46年以前では「地方都市」が「大都市」「農山地」と比べて多いが、設立が本格化する昭和60年以降では「大都市」での設立が多くなった。しかし、平成2年以降には、再び「地方都市」の割合が増加している。

### (3) 設立目的

団体の設立目的は、「自然保護意識の啓蒙・普及」(81.9%)、「自然保護観察、愛好」(77.1%)、「自然環境の調査研究」(53.7%)、「里山・里地の保全」(50.5%)などが多く、半数以上の団体が設立目的を複数回答している。

その他の目的としては、「ナショナルトラスト」、「地域づくりへの参加」、「環境教育の実践」、「リサイクル運動」、「名所旧跡の保全」、「美化・清掃」等が挙げられているが、本県の平地林で行われている落ち葉堆肥を中心とした「環境保全型農業の実践普及」を目的とし

ている団体は、10.6%にとどまり相対的に少ない。

地域別に設立目的を比較すると、「大都市」では「里山・里地の保全」、「農山村」では「自然環境の調査研究」がやや多い傾向にある。

また、「自然環境、愛好」と「自然保全意識の啓発・普及」については、全ての年代に設立された70%以上の団体が設立目的としている。一方、「自然環境の調査研究」については、昭和46年以前に設立された団体においては、80%以上が設立目的としているが、平成2年以降に設立した団体では50%程度に下がっている。

#### (4) 活動対象

活動対象としては、「雑木林」が22%と最も多く、次いで「天然林」が16%、「人工林が」13%、「その他」が13%、「水田」が12%、「池・川」が11%となっている。

また、保全活動対象の林は約私有林が8割を占め、団体の所有は2.3%とごく一部にとどまっており、「公共用地の利用」(32.1%)や「私有地を無料で借りている」(30.8%)ものが多い。

#### (5) 活動内容

「里地・里山の保全活動」は、調査団体の99団体(56%)が行っており、「大都市」で70.5%、「地方都市」で57.6%、「農山村」で46.6%となっている。このように「里地・里山の保全活動」は、「大都市」で盛んな傾向があり、「農山村」においては、「里地・里山の保全活動を行っていない団体」が「里地・里山の保全を行っている団体」よりも多くなっている。「大都市」や「地方都市」においては、里山や里地が残り少ない身近な自然環境として注目されていることが、保全活動が盛んになっているものと考えられる。

具体的な活動内容は、「雑木林の維持管理」(46.7%)、「ゴミ清掃」(46.7%)、「森づくり・植林」(33.3%)、「開発反対運動」(31.1%)等の身近な森林が保全活動地の中心となっており「谷津田・棚田の管理」は12.2%と少なく、農業従事者率が50%以上の団体においては、農業体験や林業体験教室などの農家の技術を活かした活動が多い。

その他の活動(23.3%)としては、「葦原、水生植物群落の保全・保護」、「環境調査」、「行政への要請」、「野草の保護」、「農作業の手伝い」、「シンポジウムの開催や会報発行により里地・里山の重要性をアピール」、「池の管理」、「森林教室の開催」、「ナショナルトラスト」、「観察会」等が行われており、里地・里山の保全活動の内容は多様である。

#### (6) 活動の課題

多くの民間団体の活動資金は会員からの会費が収入の大部分を占めており活動費が「50万円以下」の団体が約6割である。さらに、構成員に専任スタッフを持たない団体が7割近くあることから、その組織基盤は脆弱である。

このため比較的多くの団体は、活動を維持するために「ボランティア募集」(31.4%)や「公的資金導入」(30.3%)などを行っている。このことは活動を続ける上での問題点として「人手不足」と「活動資金不足」を上げる団体が約半数ずつ(複数回答)を占めていることにも現れている。

民間団体からの要望としては、国や自治体の環境行政、農林行政、公共事業等に対する意

見が多い。例えば、「身近な自然の価値を認める行政を」、「法の整備」、「生産性偏重の農林業から自然・環境までを含めた農林業への変革」、「自然環境を無視した公共事業」などがあり、この対応策として「環境の重視へ行政マンの意識改革が必要」、「国も自治体も縦割り行政から横断行政へ」、「市民参加の推進」、「市民参加、ボランティア等への助成」、「子どもたちへの教育環境」、「農林地に課せられる相続税の軽減措置」等が求められている。

また、相続などにより地権者がその場所を売りたいと申し出た場合は、地権者の意向が最優先されるため、その活動を行っている緑地を守ることが出来ない」といった悩みを抱えている団体が多い。

#### ア 活動事例

##### (ア) 横浜市「雑木林ファンクラブ」

横浜自然観察の森を中心に調査や管理などを実施している市民団体であり、自治体(横浜市)と協力して活動を行っている。間伐、草刈り、枝打ちなど本格的な樹林管理の技術を、自治体主催の実習会などで学んでいる。

##### ■内 容■

横浜自然観察の森（昭和61年に横浜市が設置した45haの雑木林。日本野鳥の会が運営し、自然観察センターで専門職員が指導を行っている。自然についての案内・調査・管理・交流・情報交換などの活動を利用者自身が行うための組織「友の会」が昭和63年に設立された。）を中心とし、調査や管理などのボランティア活動を実施している団体。間伐、草刈り、枝打ちなどの林の手入れや炭焼き、植物調査を実施。横浜の森育成事業の一環として市が実施している市民の森公開実習会に参加し、樹林管理や製材機の使い方を身につけています。

定期会員20名、賛助会員60名、年間活動30日／年。

##### (イ) 香川県「どんぐりボランティアネットワーク」

香川県で森づくりの活動を行っている県民と企業からなる組織で、事務局は香川県林務課にある。ドングリ集めから森づくりに参加する「どんぐり銀行」のシステムを通じて、自然観察会や遊び、森林管理等の活動を実施している。

##### ■内 容■

どんぐり銀行（森で拾ったドングリを通貨として預金し、苗木等に払い戻す森づくりへの参加システム）を通じての自然観察会や遊び、森林管理まで様々に活動。子供たちに対して森づくりに参加する機会を提供。個人または法人などから構成されるどんぐりクラブが資金を提供。活動地は、県有地、私有地（2年単位で賃貸）、村有地（5年単位で無料借用）。事務局は香川県林務課内。平成11年8月、NPO（特定非営利活動法人）として認証された。

会員154名、年間活動1回／月、春・秋は各3～4回

##### (ウ) 大阪府「里山俱乐部」

身近な自然である里山を薪炭林などを活用し、農も含めた人の営みの中で保護・育成図る「生活密着型」の里山保全を目指し、民有地で活動している大阪府の民間団体。各

種講習会の実施に当たっては、参加料を徴収するとともに所有者に利用料を支払うなどをして、市民参加の里山保全を行っている。

#### ■内 容■

代表者の家を拠点に周辺の里山を活用して、炭焼き、林業講習、農作業などを行い、人の営みの中で保護・育成を図る「生活密着型」の里山保全を目指した活動を行っている。各種の講習会などの際は参加料を徴収し、所有者には炭焼き利用料を支払っている。県外からの参加者も見られる。

会員100名、年間活動1回／月

#### (イ) つくば市「雑木林で遊ぶ会」

都市住民による緑地の保全を考えた土地所有者と、自分たちの責任において自由に遊ぶ場を造りたいと考えた母親たちが出会い、平成2年2月に発足。「自分たちの責任において自由に遊ぶ」ことをモットーに、雑木林での遊びをとおして、楽しみながら管理にあたっている。活動場所は、茨城県つくば市の上境及び島地区の私有地で、土地所有者から無償で雑木林を借り受け活動している。(上境地区1ha、島地区3ha) 会員数15名

#### ■内 容■

- ・作業 下草刈りを中心に、植林(ナラ、ハンノキ)、間伐、落ち葉かき
- ・小さい旅の実施

定期的な活動日は決まっていないが、年間約30日活動している。年会費なし。

#### (オ) 山口市「マロニエの森の会」

山口市の木戸山公園及び周辺私有地(1.8ha)を中心に、楽しみながらカエデ、トチ、桜などの落葉、広葉樹を植林し、森に親しみ、守る活動をしている。

#### ■内 容■

- ・年1回以上の植林、下草刈り等の作業(30日／年)

#### (カ) トロのふるさと基金

無秩序な開発から、埼玉県と東京都にまたがる狭山丘陵の雑木林や休耕田が破壊されるのを防止するため、これら首都圏に残された貴重な緑地を取得するための基金を平成2年に設置し、現在までに所沢市内の雑木林を2ヶ所、約0.3haの取得を行った。また、行政とも協力しながら狭山丘陵の保全のための普及啓発活動を行うとともに、里山管理の実践などの積極的な活動を続けている。

### 3 その他団体主体による保全活動

#### (1) 森林インストラクター制度

森林インストラクター制度は平成2年12月10日付けの農林水産省告示第1563号により設立されたもので、その資格は社団法人全国森林レクレーション協会が農林水産大臣の認定を受けて実施する森林インストラクター資格試験に合格し、同協会に登録することによ

り付与される。

森林インストラクターは、森林を利用する一般の人に、森林や林業についての知識を与えるとともに、森林の案内や森林内の野外活動の指導やアドバイスを行う。そのため、森林インストラクターは、初步的な生物の観察から、地球規模の環境問題に至るまで、幅広い分野で活躍する。初步的なものとしては、自然教室・観察会・木工教室・林業体験教室などがあり、上級の分野としては、農林業後継者の育成・林業施業の研鑽・企業や官庁における環境教育など環境問題の最先端で活躍することが可能である。

本県においても埼玉森林インストラクター会が組織されており、17名の森林インストラクターが活躍している。具体的な活動としては、所沢市での「やさしい森の学校」や東京都奥多摩都民の森での「森林文化体験講座」を開催し、環境意識の啓発を行っている。また、森林と環境を考えるサイバースペース「里ネット」を開設し、森林や環境の情報を提供している。

## (2) 民間企業

民間企業が独自に緑化活動を行う事例は從来から一部で見られたが、近年は里山の保全を目的とした事業も実施されており、財団法人を設立して里地における植林・緑化事業を実施している企業や社員の企業外活動の一環として、これらの活動を実践しているところがある。

トヨタ自動車株式会社は、愛知県豊田市で荒廃した都市近郊林を「フォレスタヒルズ・モデル林」として里山の活性化に向けた実験林を設置し、整備・保全・活用の3ゾーンに分けて自然との共生を実践する様々な試みを行っている。林内で森林環境の計測等が実施され、炭の活用、リサイクル緑化等の実験を行なわれている。また、東京都下に工場を有する日野自動車工業株式会社は、分収育林制度を活用して、都内的人工林の一部を「日野自動車グリーンファンドの森」とし、自然観察会等のイベントを利用している。同社が設立した財団法人日野自動車グリーンファンドは、都市及び周辺域の緑化活動、市民団体の環境保全活動への助成事業も実施している。

また、JR東日本は、環境問題への取り組みを強化するため、平成4年4月に発足した「エコロジー推進委員会」の中に「グリーンレール検討部会」を設け、「鉄道沿線からの森づくり」という植林活動を展開しており、沿線の自然環境の保護育成と列車走行による騒音問題を検討している。平成4年に四谷駅付近ほか10ヶ所で植樹活動を開始し、平成8年3月に沿線の土壤や植生を考慮した苗木を毎年3万本植樹していく具体的目標が策定された。さらに車窓から森が見えるようにするために、平成10年には零石駅付近ほか13ヶ所に植樹が行われ、環境マネジメントシステムによる継続的な活動を展開されている。

また、公益信託の事例として、富士フィルム・グリーン・ファンドやタカラ・ハーモニスト・ファンドは、森林等の保護・育成を目的に助成を行っている。

## 4 様々な保全活動の問題点

行政主導の保全活動は、開発圧力から良好な民有緑地を維持し、その減少を防ぐことにより、

住民の健全な生活環境の保全と良好な都市景観を維持することなどを主眼に置いているものと考える。

この緑地を保全する手法としては、条例や保全方針等の策定、森林管理活動に対する補助金の給付、無償の土地賃借による保全活用、土地所有者と市民団体等の仲介等が多いと思われ、保全を目的に地権者の固定資産税、都市計画税等の減免措置を与える場合もある。民有緑地を森林として保全する最も確実な方法は、緑地の公有地化であり、民有緑地はその所有権が変更される可能性をいつも含んでいる。特に緑地の所有者に相続が生じ、行政による買い取りが行われない場合は、所有者の協力のもとに良好な緑地を保全してきても、緑地が第3者に転売され、開発が行われるるケースも多々見受けられる。このように公有地化による保全方法は、財政事情が厳しい地方自治体が多いことから、今後とも大きな進展は認められないと考える。さらに行行政主体の保全活動であっても、実際の緑地の保全活動の取組みは、市民等が中心となつて実施されているところが多く、土地所有者と利用者とのパートナーシップの強化が課題と思われる。

市民主体の保全活動は、その自主的な活動を維持・展開していくため、各組織の存続が重要である。全国に緑地保全活動を展開している多くの市民団体は、「人手不足」と「活動資金不足」の2点を保全活動を行っていくうえでの問題点として挙げている。平地林や里山は、人の手により創られてきたものであるため、下草刈り、間伐等が必要であり、この作業を行うには多くの労働力を要する。この「人手不足」の解消を図るために、多くの団体は活動内容のPRを行うことが必要となるが、団体の収入が少ないとから効率的な広報活動が出来ない状態である。そのため会員数が思ったように増加しないことから、年会費等の収入が充分に確保できず「活動資金不足」の問題が発生しているところが多い。また、地方自治体の財政事情の悪化から、行政からの資金援助も芳しくない状況である結果、活動のPRもままならないジレンマに陥っている団体も少なくない。このため活動に対する行政の支援を得やすくする目的でNPO化を図ったり、行政と市民、企業との仲立により積極的な活動を行っている団体の協力を仰ぐなど、活動の基盤強化やより多くの住民や企業の理解と参加を得るための活動も必要となつてきている。今後、保全活動を継続させ、その内容をより充実させるためには、本来の緑地保全活動の他に「人手」、「資金」、「ネットワーク」を確保するための活動が求められているのではないだろうか。

第3章 私たちの考える平地林の保全管理

## 第1節 平地林保全・管理の目標

私たち研究グループは平地林の保全・管理というテーマを研究していく中で、

「埼玉県内にある平地林は、県民全体の貴重な財産である、  
という意識を県民一人ひとりが持ち、行動できる社会にする。」

という目標を設定した。

平地林は武蔵野の面影を残す空間であり、わが埼玉県が誇る自然の財産である。また、幼い日々の郷愁を思い起こさせてくれる貴重な空間である。しかし、近年の社会情勢の中、その貴重な空間が存続の危機に陥っていることは、前章で述べたとおりである。そして、残念なことにその存在が危ぶまれていることを、住民が認識することになるのは、さきのマスコミ報道によるダイオキシン騒動以降である。

出典：1999年3月7日 読売新聞

このように、平地林はダイオキシンを発生させる産業廃棄物処理施設の温床になってしまった。これは、周辺住民が平地林の本来持っていた機能を忘れてしまったからである。無関心な住民意識は、そこに新たにやってきた施設が有害物質を発生させ、自分自身の生活を脅かしていることにさえ気づかない程の鈍いものになってきている。また、前章で述べたように、現在の法制度、税制が混乱した土地利用に歯止めをかけられないことが事態に拍車をかけてしまった。

住民は、平地林の素晴らしさを再評価し、保全・管理を図り、自然環境の良いところに住むことと、生活を脅かす有害物質を発生させる施設との共存を図ることとの選択を下さなくてはならなくなつたのだ。

ここで、なぜこのようなことになってしまったのか、平地林の機能を再評価するとともに、埼玉県の住民意識について、考察してみることにする。

平地林は環境保全、保健休養、防災避難などの他、周辺地域の人々に安らぎを与える場であつたり、歴史や文化の継承地にもなり得るなど、多岐にわたる公益的機能を併せ持っている。人々の生活様式や社会の産業構造の変化、都市への人口や企業の集中によって、地球温暖化、オゾン層の破壊、大気汚染ゴミ問題など様々な環境問題が発生し、さらにはコミュニティや人間性の喪失など、二十一世紀を目前とした現在、人々が健康に安全で、そして文化的な生活を送ることが困難な状況に置かれている。このような社会状況の中で、複数の公益的機能を併せ持つということが平地林の再評価すべき特徴であり、平地林を保全管理していくに値する大きな理由となるのではないだろうか。

次に埼玉県の住民の意識についてであるが、なぜ、近年になるまでその貴重な存在の偉大さに気付けなかったのだろうか。それは、平地林が我々住民に余りに身近なものであり、なぜそこに存在し、どんな役割を果たしてきたのか知ろうとしなかったからではないだろうか。我々一般の住民は、前章に挙げたような存在の必要性や現状を認識していないため、平地林は自然発生的にそこにあるものであり、特に保全や管理についての必要性など感じてこなかった。そのような人々にとって、平地林は、別に守るべきものでも何ものでもないである。緑をふやすには、公園を造り、そこに木を植えれば良いとか、最近のガーデニングブームで家庭の周りのささやかな緑を見て、「ああ、緑が増えていいな。」などと、まさに、エゴイズムと自己満足の極地であるかのような認識の低さである。

ここで、平地林の保全・管理というテーマで政策を研究するに当たり、すべての県民が、平地林、ひいては、県内に存在する緑を私たちみんなの財産として強く認識し、前述のような誤った認識を持った住民が埼玉県から一人もいなくなるよう、目標を設定した。大風呂敷を広げているように感じられるかもしれないが、少しずつ、一歩ずつでも、平地林が埼玉県民の財産だと認識している住民が増えていかなければ、平地林の減少に歯止めをかけることは難しく、ここで保全・管理の政策をいくら提言しても「絵に描いた餅」に終始してしまう。

また、この目標に少しでも住民の意識が近づいてくるようなことであれば、環境優先社会創出の一役を担えるものになりうることもおおいに期待できる。

## 第2節 政策の視点

この節では、「埼玉県内にある平地林は、県民全体の貴重な財産である、という意識を県民一人一人が持ち、行動できる社会にする。」という目標を達成するために、“平地林をいかに保全管理していくか”ということを考えていく。

- なお、①実行性が高いこと
  - ②地域の意向が十分に反映されていること
  - ③手法としてコストがかからないこと
  - ④将来にわたって実現可能であること
- 以上の四つを視点に据え、次のとおり考察した。

### 1 どのように残すか？

残すということには、所有形態で分けると、公有・民有という二つの手法があるが、テーマに相応しい所有形態ということになると、もちろん後者（民有）である。

- ① 公有の場合、買収のコストがかかりすぎる（試算－1）
  - ② 個人が所有し続けるという行為だけでも埼玉県全体の財産を守っていることになり、貢献していることになる
- という二つの理由からである。

### 2 残したものはどうするか？

維持管理の手法として、主体別に見ると、公的管理・住民管理の二つがあるが、前項同様、どちらが研究テーマに沿った内容なのか考察するならば、後者の（住民管理）が前提となる。

- ① 公的管理の場合、コストがかかりすぎる（試算－2）
  - ② 住民による管理は、貴重な財産である平地林を自分たちで守るという意識の向上につながる
- という二つの理由からである。

また、住民にとっても自然とふれあう機会となり、安らぎを得る場としても、教育・レクリエーションの場としても利用できる。そのうえ平地林によって様々な恩恵を受けている住民に応分の受益者負担をしてもらうためにも、住民管理が理にかなっているといえる。

#### （試算－1：買収コスト）

トトロの森ふるさと基金による、トトロの森3号地（1998年5月現在）買収時の単価を用いて、トトロの森全域を買収すると仮定し、試算してみる。

トトロの森3号地は買収時 $1,250\text{ m}^3$ で2,000万円であったため、 $1\text{ m}^3$ 当たり単価は16,000

円になる。それに全域面積 3,500ha (3,500 万m<sup>2</sup>) を乗じると、

$$16,000 \text{ 円} \times 3,500 \text{ 万m}^2 = 5,600 \text{ 億円}$$

となり、東京ドームがおよそ 16 個できる計算になる。



出典: Nature Page

#### (試算－2: 管理コスト)

平成 11 年度土木工事設計単価表によると、軽作業員の単価は、1 日当たり 12,500 円である。パートナーシップ報告書（埼玉県環境生活部緑政課：1999 年）によると、平地林 1ha を管理するには、3 人で 25 日かかる。（延べ人数 75 人）これを基に、1ha 当たりの管理費を算出すると、

$$12,500 \text{ 円} \times 75 \text{ 人} = 935,500 \text{ 円}$$

となり、およそ 100 万円の管理費がかかることになる。

1999 年現在、埼玉県内に存在する平地林の面積は、8,513ha であるから、全てを管理すると仮定すると、

$$8,513\text{ha} \times 100 \text{ 万円} = 85\text{億}1,300\text{万円}$$

という、気の遠くなるような管理費となる。

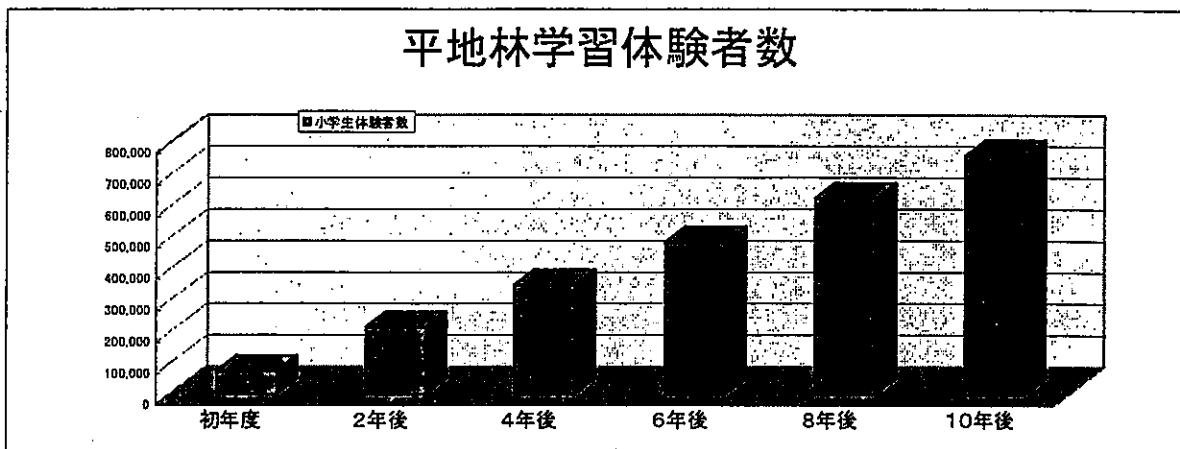
### 3 それらをどのように引き継いでいくか？

平地林を残し、管理する。確かに、この二つさえクリアできれば、一時的には問題ない。だが、それと同じくらい、大切なのはいかに継続していくのかということである。継続しなければ、多くのハンドルを乗り越え築いたものも徒労に終わってしまう。そこで、目をつけたのが、地元住民と学校である。

- ①地元住民は、構成メンバーが入れ替わっても、その地域に人が住み続ける限り必ず残る。  
 ②学校教育の一環に平地林との関わりを組み込めるのならば、学校がある限り継続される。  
 という理由からである。

かなりの連続性があるばかりでなく、多くの住民が自然とのふれあいを体験することができ、かなりの浸透性も確保できる。(図3-2-1)

図3-2-1



資料：平成10年埼玉県統計年鑑

※平成12年度から、毎年、埼玉県内の小学校6年生全員が体験すると仮定する。

### 第3節 平地林を守るために必要なこと

私たちが設定した目標を達成するためには、「残す」「維持する」「続ける」という三つの要素が欠かせない。

「残す」ということについては、土地利用を改善しなければならないし、「維持する」ということについては、住民参加を実現しなければ、真に私たちが掲げた目標にはほど遠いものとなってしまう。最後に「続ける」であるが、これは住民参加を促すことの基盤を生涯教育によってつくり続けるということでかなり重要なウエイトを占めるものである。私たちが、次の世代へ貴重な財産を残していくかどうか、「残す」「維持する」の二つをフォローする重要な要素となる。

## 1 残すためには

平地林の減少をくい止めるために最も効果的なものとしては、緑地関係の法制度による規制が考えられる。さらに平地林減少の加速要因となっている相続税や固定資産税についての優遇措置の整備も関係してくる。それらの現状と問題点については第2章第3節のなかで詳しく説明している。平地林の保全について対応可能な法制度が用意されているにもかかわらず、実際にはなかなか活用されていないのが現状であり、実効ある法制度の整備（既存の法制度を含む）、活用、創設、そして新たな土地利用条例等の策定などが、課題となる。

## 2 維持するためには

平地林の減少がくい止められたとしても、その維持管理を誰が行っていくかも大きな課題となる。平地林の所有者による維持管理が限界にきていることは、前にも述べてきた。これからは、所有の枠を越えた維持管理が必要となってきている。第2章第4節の中で、いくつか緑地の保全管理への取り組み事例について紹介した。これらの例からも考えられるように、ここで必要となるのが、所有者、行政、地域住民の三者が、相互補完的に協力しあう新たな保全管理システムの形成である。

## 3 続けるためには

将来にわたって、平地林が保全・管理されるためには、住民参加が大きなポイントになる。その住民参加を促すためには、保全・管理活動の場や参加しやすい環境を整えることが必要である。しかも、所有者や住民の意向が十分反映された形での保全・管理でなければ継続されないであろう。

また、学校教育、生涯教育やレクリエーションをとおして、今まで平地林にふれる機会の少なかった住民にその機会を作ることによって、目標にも掲げた「平地林は埼玉県の財産である。」という意識を持った人材を育成し続けることができる。住民参加を促すとともに、将来の適正な土地利用を行う（無秩序な開発をしない）人材の育成を行うことにもなる。

以上の課題を念頭に置き、次章では政策提言をすることにする。

この章では、わが埼玉県の平地林を「残す」「維持する」「続ける」といった視点で検証してきたが、自然環境を守るという意識は今や世界中で生まれ醸成されているものである。

今、巷ではミレニアムという言葉が氾濫しているが、私たちは新しい1000年紀を迎えた。今までの時代は、産業革命や技術革新、高度情報化などの進化を遂げてきた。近年の我が国は、高度成長や開発ラッシュにより、生活の利便性は目覚ましい進度で高められてきた。そして、人は生活の利便性や経済活動を重視するあまり、自分たちが地球に棲む動物であることを忘れ

てきてしまっていた。

しかし、前述の意識が世界中で芽生え、環境問題が叫ばれていることは、人が地球の住民であるということに気付き始めているということではないだろうか。前の 1000 年が人の文明の中で経済活動と利便性の向上の時代であったとしたら、これから 1000 年は、人が人として、他の動物たちと同じような地球の住民として共存していく時代であるといえる。人が自らの生活の場所を守っていこうという、自然環境保全の黎明期であり、人の新しい文化の転換期である。これはまさに、環境保護のルネッサンスといえるであろう。

この章で、現在の平地林を公的に保全していくためには、実際どのくらいのコストがかかるのか検証してみたが、如何だろう。我々の住む埼玉県だけで気の遠くなるような数字が算出される。これが日本全国、全世界という規模になると天文学的な数字になる。人が自然環境を守ろうとする意識を持ってこの数字を目の当たりにしたら、一人一人が国や公共団体に依存せず、自らが出来ることから緑を守っていこうという気持ちになるはずであり、また、行政も同時にそれをアピールしていくべきである。緑は私たち共通の財産であり、守り、伝えていくべきものであることを、今こそ、国民、県民、市民といった住民すべてが認識しなければならないのである。それが、これから迎える新たな世紀の環境保全における重要なキーワードの 1 つたりえるものである、といつても言い過ぎではないはずである。

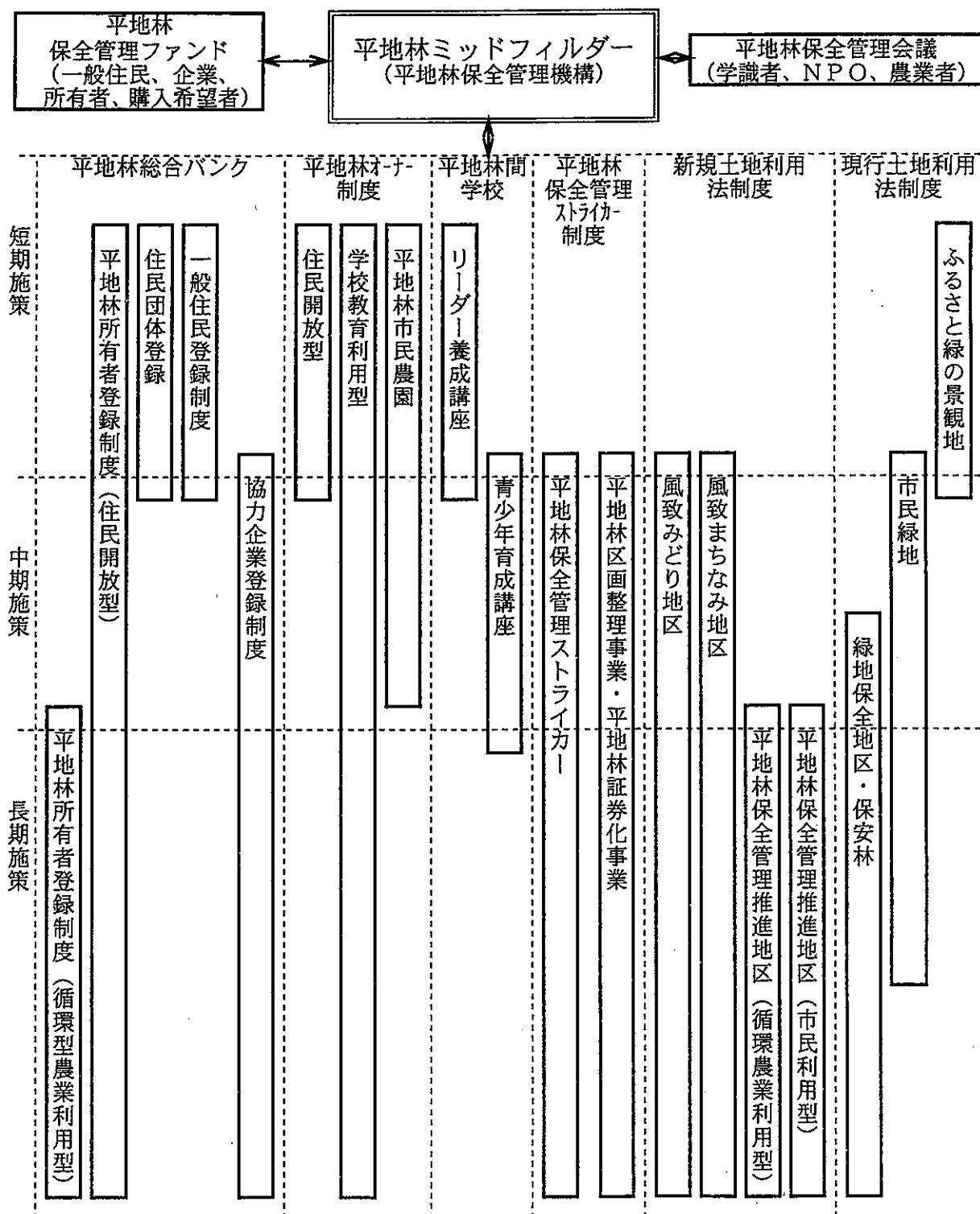
この章で掲げた目標もその意識の中にあるものだが、まだ埼玉県民の中に芽生えた若い芽に過ぎず、すべての県民に浸透している共通の意識ではない。この目標がすべての埼玉県民に浸透し、意識が芽生えた時がルネッサンスの幕開けであり、それが自然保護の大きな潮流となっていくことを確信する。

## 第4章 さあ 今こそ平地林の復興を！

### 政策提言

県民一人一人が作り出す緑豊かな社会を実現するために、以下の政策を提言する。これらの政策は、既存制度を十分に活かしつつ、不足するものについては補い、加えて新規制度を創設する形で構成されている。すべては、行政と県民が車の両輪となり、相補完しあいながら推進していくものであり、価値ある公益的資産を後世に手渡す一助となることを願って止まない。

図4-1 平地林ルネッサンスプラン 政策提言概念図



## 平地林ルネッサンスプラン

## 1 平地林ミッドフィルダー（平地林保全管理推進機構）制度

平地林ルネッサンスプランを推進するため、埼玉県及び県内市町村に、新たに、平地林ミッドフィルダー（平地林保全管理推進機構）（以下「MF機構」という。）を設立する。このMF機構が中心となり、平地林総合バンク制度、平地林オーナー制度、平地林保全管理ファンド事業、平地林間学校制度、平地林保全管理ストライカー制度などの新たな取組みを展開する

MF機構は、当面は、行政（県及び市町村）が主導となって組織し、県・市町村に設置する行政組織とするが、将来的には広域連合化を検討する。

MF機構は、都市近郊の平地林によって直接・間接に便益を受けている県民各層が、その平地林をかけがえのない公益的な社会資本であると認識して行う、今後の平地林の保全・管理のための協働体制の要となる組織である。

その理念は、サッカーゲームにおける試合運びの考え方にならっている。

サッカーの試合の目的は、「ゴールを奪う」ことである。攻撃と守備との連結部分にミッドフィルダーと呼ばれる選手がおり、守備担当のディフェンダーからボールを取り、敵味方の選手の動き全体を見極め、試合の流れを組み立てながら、攻撃担当のストライカーにボールを配球する。ミッドフィルダーが効果的にパスを受けて、かつそれを配球できれば、得点という目的を達成できるのである。

私たち研究グループは「平地林の保全・管理」という目的の達成にも、この考え方を適用してみることとし、政策として提言することとしたものである。

M F 機構は、平地林に関わる所有者、一般住民、民間企業等の間をとりもち、人材・物・金・情報・平地林・諸権利等の流通を効果的に調整しながら、県民全体の力で、公益的社会資本である平地林を保全・管理していくことを目的としている

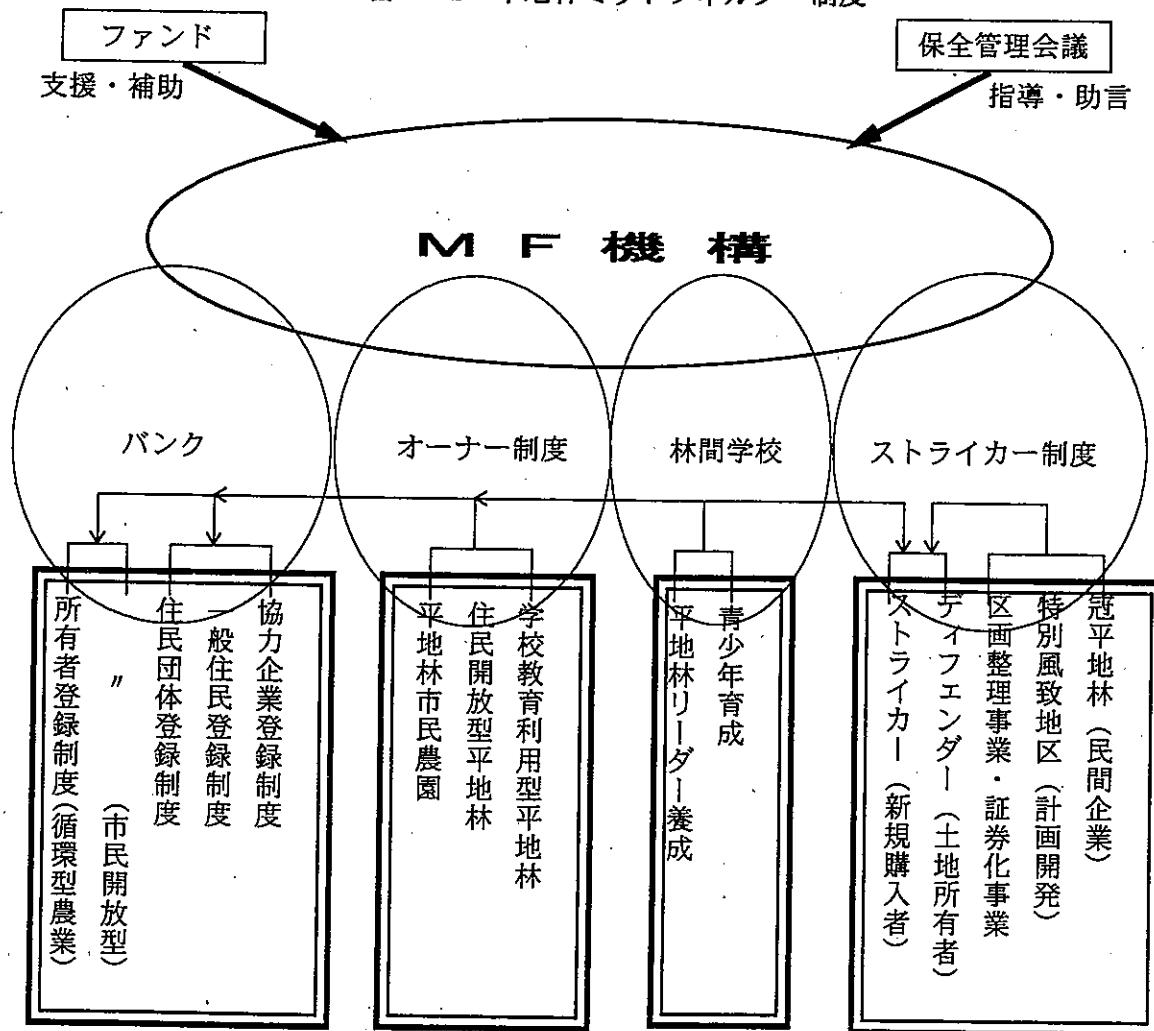
そして、その目的達成のための実際の政策として、主に以下の政策を実施する

- ## 「平地林総合バンク制度」

平地林の登録、平地林の保全及び管理の協力者（住民・企業）の登録等

- ・「平地林オーナー制度」  
平地林利用希望者（平地林オーナー）の登録等
  - ・「平地林間学校制度」  
平地林保全管理事業の啓発、平地林リーダー等の人材育成及び上記制度への人材供給等
  - ・「平地林保全管理ファンド事業」  
平地林保全管理活動に対する活動資金の供給等
  - ・「平地林保全管理ストライカー制度」  
平地林の買取り、仲介、平地林分譲地の販売、情報提供等
  - ・「その他」 民間企業への冠平地林命名権の付与等
- これらの政策を通じて、MF機構は、サッカーゲームにおける役割と同様に、県民各層の平地林に対する様々な利害を調節しながら、「公益的社會資本である平地林を県民全体の協同により保全・管理する」という目標の達成を図ろうとするものである。

図4-2 平地林ミッドフィルダー制度



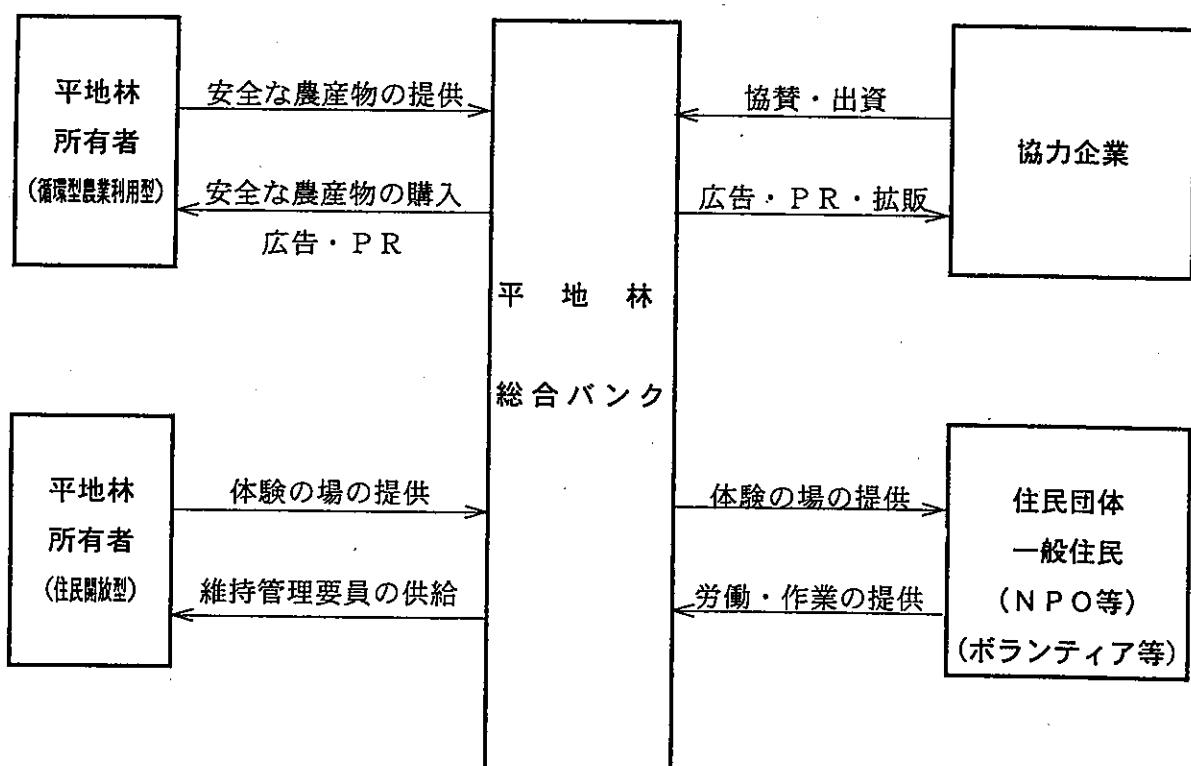
### (1) 平地林総合バンク制度

MF機構内に平地林所有者、住民団体（NPO等）、一般住民（ボランティア等）及び協力企業の登録制度として平地林総合バンク（以下「バンク」という。）を創設し、お互いの情報の提供及び両者間の調整を行う。また、平地林に関心がある個人に対しても身近で活動を行っている団体の情報を提供するなど、平地林を介して様々な人々の橋渡し役を努める。

また、登録に際しては、後述1-(7)-アの「平地林保全管理会議」に諮り、バンクに登録することの適合性など客観的な立場から審査する。

この登録によって、「平地林オーナー制度」(1-(3))が適用できる平地林を確保することもできる。

図4-3 平地林総合バンク制度



#### ア 平地林所有者登録制度

平地林の所有者のうち、(ア) その落ち葉を堆肥として循環型農業に利用している者、(イ) 平地林を維持管理したいが、人手不足などの理由でそれができない者が登録をする。

(ア) として登録された循環型農業に利用している平地林所有者の情報は、安全な農産物を手に入れたい消費者などに提供される。

(イ) として登録された平地林所有者の情報は、平地林の維持管理を含めて平地林を舞台としてレクリエーションなどの活動を行う住民団体などに提供される。

#### **イ 住民団体（N P O等）登録制度**

平地林の維持管理活動など、平地林を舞台に活動したいN P Oなどの住民団体が登録する。その情報は、維持管理の人手が欲しい平地林所有者や平地林に関心がある住民に対して提供される。

#### **ウ 一般住民（平地林ボランティア）登録制度**

平地林の維持管理活動に参加したい一般住民が登録する。維持管理活動に参加し、経験を積むと後述の平地林リーダーとして登録される。

#### **エ 協力企業登録制度**

平地林の維持管理活動に参加もしくは協賛する民間企業が登録する。企業は（ア）このバンクへの登録により平地林の維持管理活動に直接参加する。企業側のメリットとしては、当該企業商品の広告・P Rや顧客の獲得を図れる効果がある。また、「平地林保全管理ファンド事業」（1-(4)-ア）への出資、（ウ）「平地林保全管理ストライカー制度」（1-(5)）上の優良協力企業としての登録を併用すること等によっても、広告・P R、顧客獲得、C I・イメージアップ等の効果を図ることができる。

### **(2) 平地林オーナー制度**

#### **ア 平地林オーナーの募集**

この制度は、

- (A) 本格的なアウトドア活動を家族や友人と行いたい個人
- (B) 循環型農業を行いたい個人
- (C) 環境のことを考えるボランティア・企業
- (D) 自然学習の場として使いたい学校、子供会、青年の家や公民館等の講座

等を対象に、「バンクに登録された平地林」のオーナー（法律上の所有権等の権利はない）を募集し一定の条件を満たせば無料でこの制度上のオーナーになれるという仕組みである。

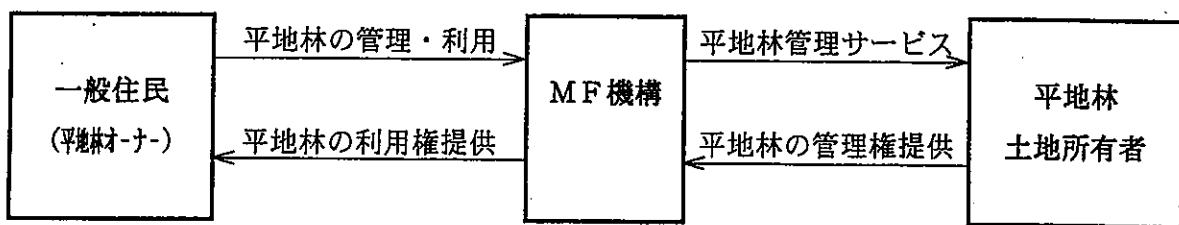
#### **(ア) 住民開放型平地林**

平地林オーナーは、バンクとの間で一定期間の契約を締結してもらい、目的外使用の禁止、権利譲渡禁止等の必要最小限の制約はあるが基本的に平地林を自由に使用できるというのが特徴である。この点さえクリアできれば、法律上は実際に土地を所有していくなくても、契約した当該土地に対して無料でオーナー気分が味わえるため、今までこのような平地林の使用形態を望んでいた人には願ってもない制度であるといえる。

また、この制度は、平地林オーナー以外の平地林保全管理活動の参加者は強制的にその活動に参加する義務はなく、自分の自由意思のみで参加できるので、平地林に興味がある人は気軽に参加できるという利点がある。

しかしながら、例えば、需要（オーナーになりたい人）>供給（オーナー募集）ということであれば、問題はないのだが、その逆で、需要<供給ということになってしまふと管理されない平地林ができてしまうことになる。たとえ、その需給ギャップが小さい場合でも管理されない平地林が残るということでは、平地林オーナー制度の存在意義が半減してしまうという問題点は残ることになる。

図4-4 平地林オーナー制度（住民開放型平地林）



#### (イ) 学校教育利用型平地林

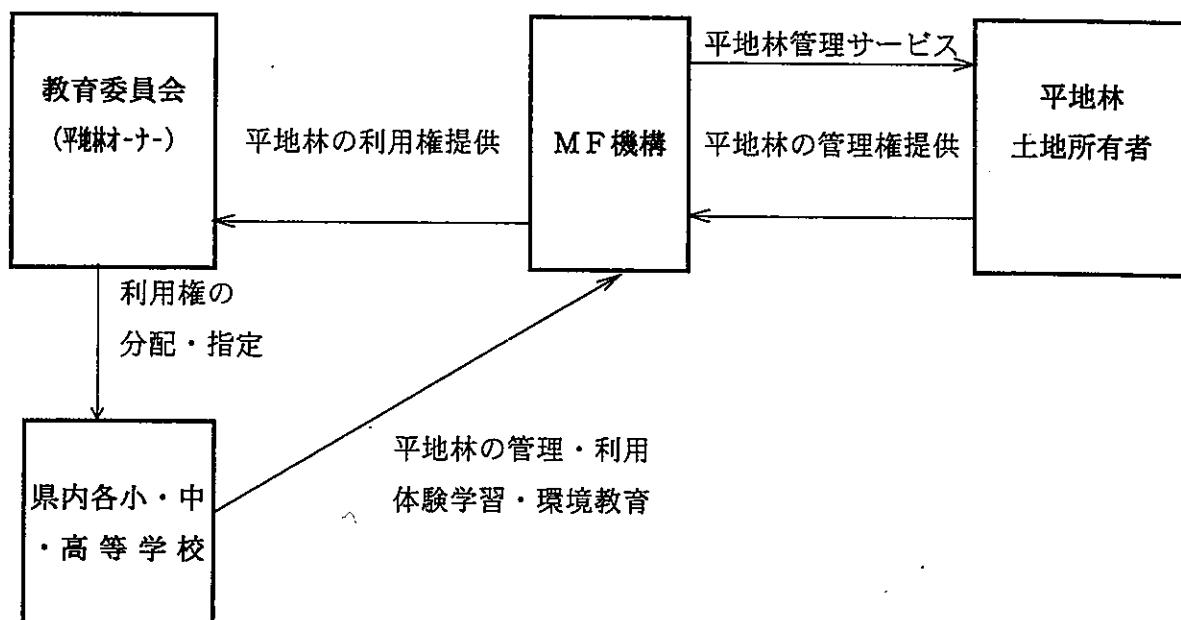
そこで、私たちがそのような場合に備えて政策提言するのが、行政、中でも特に、教育委員会の協力である。埼玉県内には、小・中・高（公立）合計1427校（『平成11年度埼玉県学校便覧』埼玉県教育局）がある。例えばこのうちの数校でも、前項の制度のように平地林オーナーとなってくれれば非常に良いのだが、定期的に通える平地林への近隣の学校からの応募に限定されてしまう可能性がある。

だが、これを埼玉県教育委員会あるいは県内市町村教育委員会という大きなまとまりで考えたらどうであろうか。

具体的には、教育委員会に平地林オーナーに登録してもらい、オーナーとなったその平地林を県内の小・中・高へ分配・指定してもらう。指定された学校は、年に2～3回、平地林の管理を行うというものである。これならば、平地林から遠く離れた学校でも、体験学習ということで参加することができ、環境教育という効果も期待することができる。また、幸いにも、学習指導要領の改訂に伴い、平成12年4月1日から「総合的な学習の時間」を設けることができるようになったため、これも追い風になると考えられる。

以上のような対策があれば、前述の平地林オーナーに対する需要と供給のギャップを埋めることができる。

図4-5 平地林オーナー制度（学校教育利用型平地林）



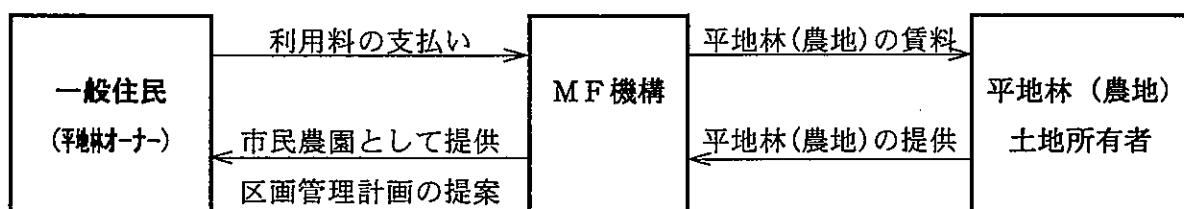
## (ウ) 平地林市民農園

循環型農業の中で平地林の「守る、育てる、使う」がそれぞれ展開されている間は問題がなかった。しかし、第1章等で述べてきたような薪・炭等の需要の減少という生活様式の変化により、まず燃料として平地林を「使う」が衰退した。続いて化学肥料に押された堆肥生産の減少、農業生産物の通年栽培への移行等の農業生産方法の変化により、平地林を「育てる」が不完全になっていった。そして最後に重い相続税の課税や農業従事者の高齢化等により、平地林が放置あるいは転用され、平地林を「守る」が放棄されてしまう事態となってしまった。

しかしながら、最近の現象として、今までの農林業従事者に代わり、ボランティアや趣味娯楽、あるいは第二の人生のステージとしての新しいタイプの循環型農業の担い手が登場してきている。そこで、平地林オーナー制度の一形態として循環型農業を行える平地林を含んだ市民農園を提言する。枝を薪に、落ち葉を堆肥に、草木灰を肥料にと、平地林を「使う」行為を実践してもらう。加えて、森林浴をしながら、「下刈り」や「落ち葉掃き」という平地林を「育てる」・「守る」活動を実践してもらうことになる。

日本で昔から行われていた平地林を使った循環型農業を、志ある市民農園利用者に再現してもらうのである。

図4-6 平地林オーナー制度（循環型農業型市民農園平地林）



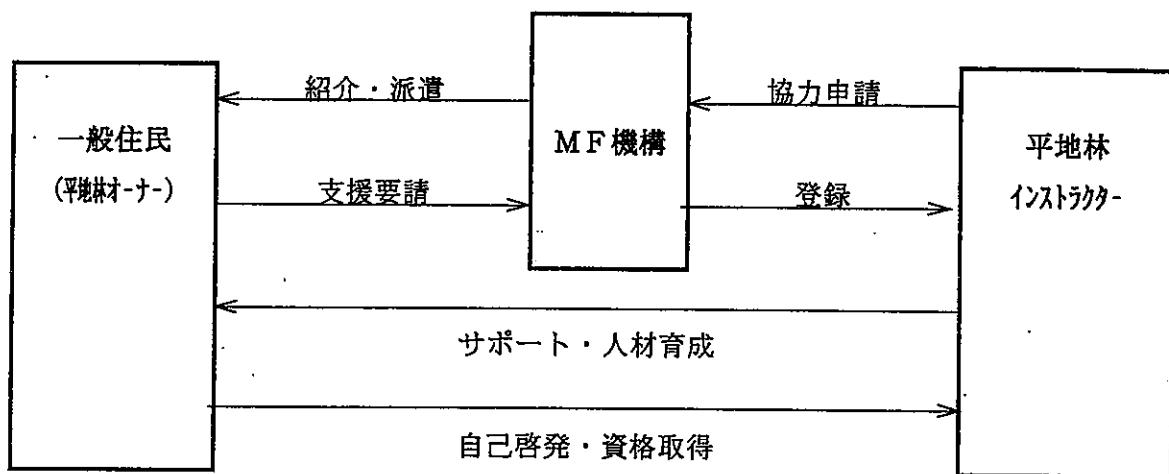
### イ 平地林インストラクターの登録・紹介制度

この登録・紹介制度は、前述の平地林オーナーが、平地林を管理して行くために必要な技術を有していれば、特に問題はないのだが、平地林オーナー制度はこのような技術を有していない人も対象にしているので、そのような人々をサポートする必要があることから設けることとしたものである。

具体的には、森林インストラクター（平成2年12月10日付け農林水産省告示第1563号）等の資格を有している人を本人の申請に基づいて分野別に登録しておき、平地林オーナーが技術を有していない場合には、その平地林の管理の方向性や平地林オーナーの意向に合った森林インストラクターを紹介するというもの。人件費については、派遣や相談等の実際の仕事があったときのみ、MF機構で支給する。

以上が、平地林インストラクター制度であるが、誰でもやる気さえあれば平地林のオーナーになれるという点と技術を持っていない平地林オーナーをサポートしながら、さらに幅広く人材育成が行えるという点が、この制度のポイントである。

図4-7 平地林インストラクター登録・紹介制度



### (3) 平地林間学校制度

バンクに登録された平地林を舞台に、平地林間学校を開校する。講師は、平地林に対して単発ではなく、継続的に関わることのできる、その地域の農業者やNPOの代表などの人材を充てる。

四季を通じて平地林を舞台に、下草刈りや落ち葉掃きなどの維持管理活動や循環型農業、さらには自然観察やネイチャーゲームなどを体験しながら学び、1年間で卒業し、卒業生はバンクの平地林ボランティアとして登録される。

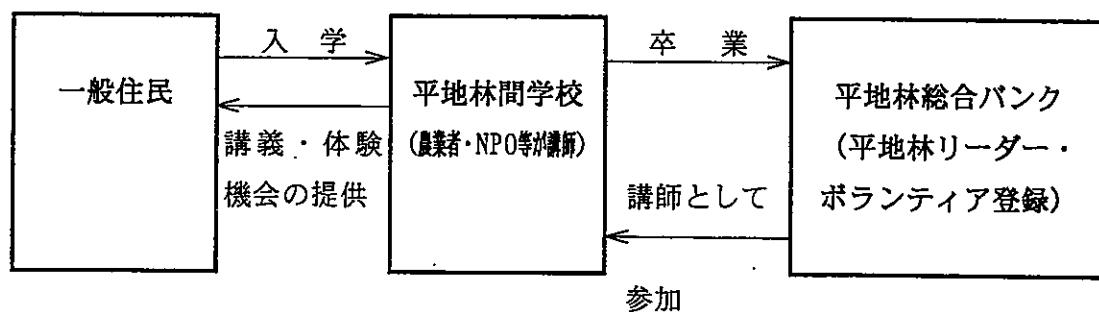
#### ア 平地林リーダー養成事業

上記制度により、平地林の保全・管理に関心があり、目的意識を持った維持管理などの活動を行う地域のリーダーになる人材を育成することが可能となる。

#### イ 青少年育成事業

さらには、青少年が平地林に親しむ機会を提供することにより、将来の平地林の保全・管理を担う人材を育成することができる。

図4-8 平地林間学校制度



#### (4) 平地林保全管理基金制度

##### ア 平地林保全管理ファンド事業

M F 機構の設立・運営のために、県民各層から広く基金を募ることとする。その手段として、小口の証券（ファンド）を発行して、広く一般市民から株主を募る。

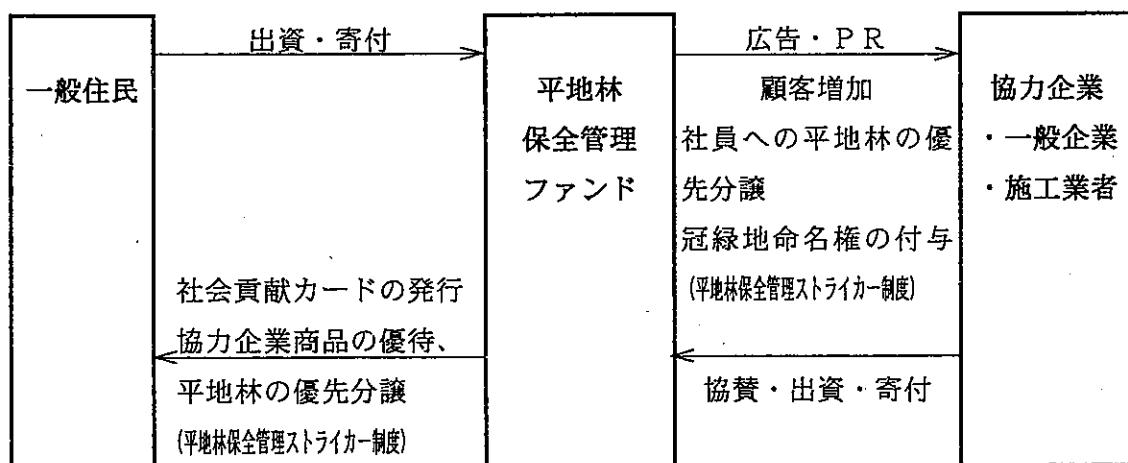
のことにより、M F 機構としては活動資金を得ることができる。

一方、一般住民は、ファンドの購入（基金への積立）という形により、平地林の保全管理活動に対して、従来からの人的支援としての参加だけではなく、経済的支援による参加も可能となる。

この平地林保全管理ファンド（以下「ファンド」という。）事業の出資者に対しては、個人の場合なら、平地林社会貢献クレジットカード（代金等の支払いにファンドへの寄付が組み込まれているもの）の発行や協力企業商品の優待等の特典を与える。さらにバンク及び「平地林保全管理ストライカー」としての登録をした個人の出資者に対しては平地林の優先分譲の特典を付与する。

企業が出資者の場合には、当該企業の社員に対しての平地林の優先分譲（条件付）、広告・P R の場の提供や「平地林保全ストライカー制度」上の優良施工業者に指定された場合の平地林分譲地施工工事区域に対する当該企業名等を含んだ名称による冠平地林命名権の付与などの特典を与えるものとする。

図 4-9 平地林保全管理ファンド事業



##### イ 平地林保全管理基金運用事業

ファンドで集めた資金は新たな基金を設置し、そこにプールする。この資金を活用し、保全管理活動への助成や場合によっては買取りも行う。

加えて、「平地林保全管理ストライカー」が平地林分譲地を購入する際の資金助成にも充当する。

## (5) 平地林保全管理ストライカー制度

平地林の所有者が、何らかの理由で平地林の所有権を手放す場合、現状では、法制度等の問題点により、その所有者の平地林は、他者に売却され、その後伐採され、土地利用が転換されて、他の用途の敷地として利用されてしまう可能性が高い。

要するに、土地の供給がなされるわけである。

一方で、様々な土地の需要があるわけであるが、現状では、この土地取引を秩序立てて誘導し、整理するシステムがないため、平地林の減少に比例して、無秩序な宅地化や産業廃棄物処理施設の進出、ごみの不法投棄等が増加してしまったのであった。

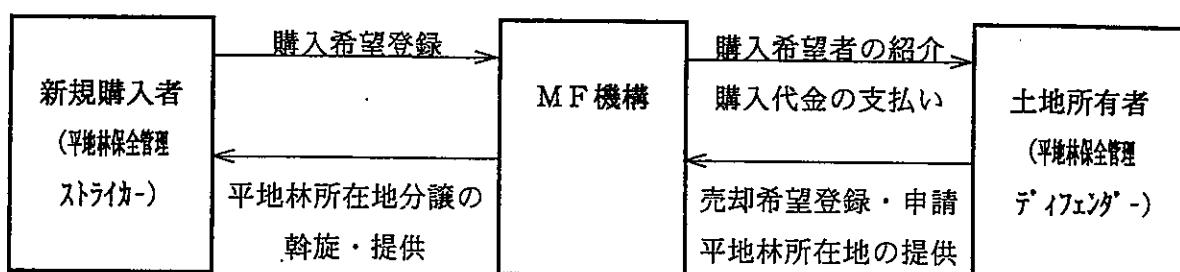
そこで、このような状況を未然に防ぐために、土地取引の過程を、次の「平地林保全管理ストライカー制度（以下「ストライカー制度」という。）」に組むことにより、秩序ある土地利用調整を行うことを政策として提言する。

まず、平地林の処分を希望する土地所有者はMF機構に「平地林保全管理ディフェンダー」（今まで平地林の保全・管理を担当してきた人々という意味。）として自らを登録してもらう。一方、平地林の購入を希望する個人もMF機構に「平地林保全管理ストライカー」として自らを登録してもらう。（平地林保全管理ストライカーという名称は、「平地林の保全・管理という目的を決定的に達成する人々」という意味で命名したものである。）

平地林保全管理ディフェンダーとして登録された土地所有者は、平地林を売却せざるを得ない状況に至った時点でMF機構に自己の所有する平地林所在地の売却を申請する。

これを受けて、MF機構がその土地を、既に登録されている平地林購入希望者（平地林保全管理ストライカー）に斡旋、もしくはMF機構が購入した上で平地林購入希望者に販売するというものである。

図4-10 平地林保全管理ストライカー制度



この場合、当制度の仕組みの中に、新しく平地林所在地を購入した者が再び、土地を売却せざるを得ない事態になっても、売却による平地林の伐採、及び産業廃棄物処理施設の進出等の土地利用の混乱を生じさせないような仕組みを施す必要がある。

「ディフェンダー」から「ストライカー」に土地所有権を移転することで、確実に「平地林の保全・管理」というゴールに近づくことのできる制度としなければならない。

そこで、平地林保全管理ストライカー制度として、次項のような政策提言を追加する。

### ア 特別風致地区の指定

「都市近郊の平地林」を都市計画法に基づく風致地区に指定する。

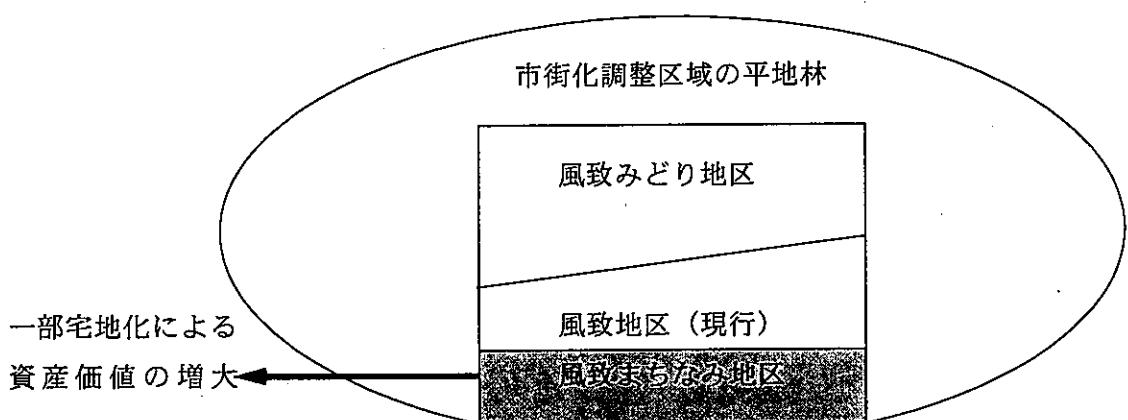
その上で、都市計画法の地区計画制度によって、風致地区を「風致みどり地区」、現行の「風致地区」とび「風致まちなみ地区」にゾーニングして区分する。

「風致みどり地区」は、現状の風致地区の原則を厳しくして(例えば開発行為原則不許可)、適用する。

「風致まちなみ地区」は、現状の風致地区の原則に則りながらも土地利用規制を緩和して、市街化調整区域であっても一定の基準に合致する開発行為(例えば自己居住用住宅)は認めることとする。

すなわち、良質で計画的な一定量の住宅開発であれば、「都市近郊の平地林」内の土地利用であっても、むしろ公益にかなうものとして、認めることとするのである。

図4-11 特別風致地区の指定

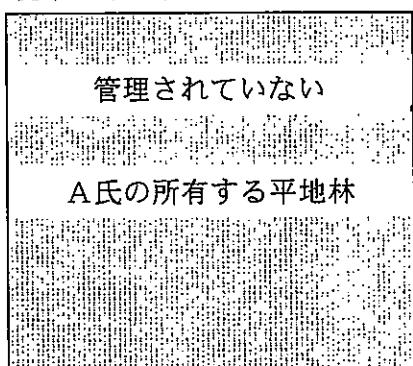


確かに一定量の開発を認めることにより平地林の総量は確実に減少することになる。

しかし、的確な地区計画、建築協定、緑化協定の適用、そして平地林保全管理活動に対して志の高い人が平地林内及びその周辺地に居住することによって、良質な住宅開発や平地林の保全・管理を行うことが可能となる。「みどり豊かな別荘地」的な地域風土が、当該平地林を含む地域にもたらされる効果もあり、平地林の総量は減っても、むしろ管理の行き届いた平地林の保全・創造はより一層図られることになるのである。

図4-12 風致まちなみ地区内平地林への平地林保全管理ストライカーの居住

・従来の平地林



・風致まちなみ地区の平地林

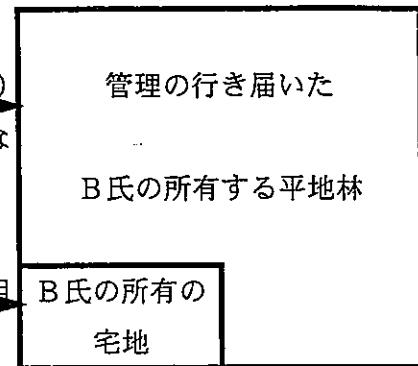
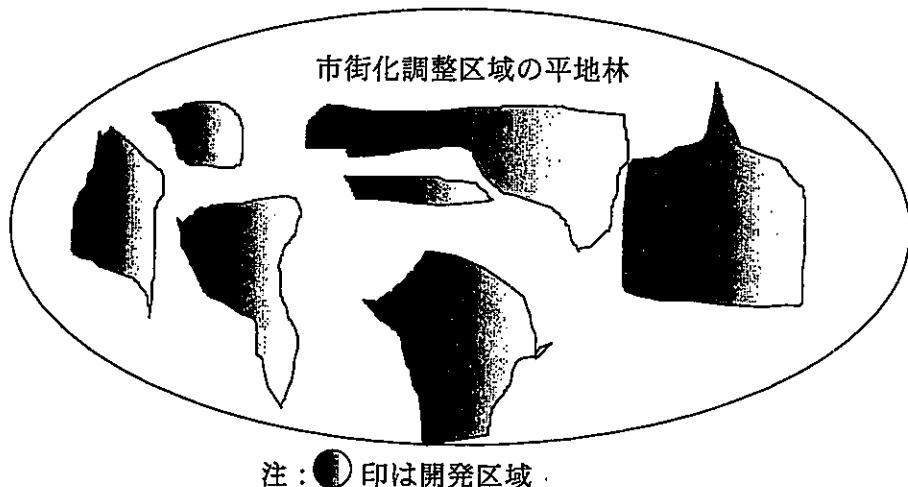
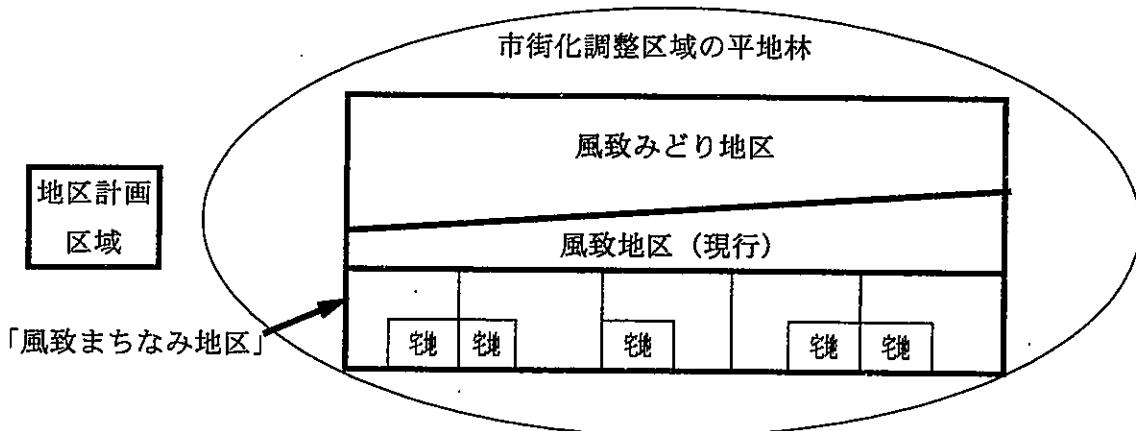


図4-13 地区指定しない場合の土地利用（無秩序開発）



注：①印は開発区域

図4-14 地区指定した場合の土地利用（地区計画による開発）



注：地区計画内は計画的土地利用がなされる

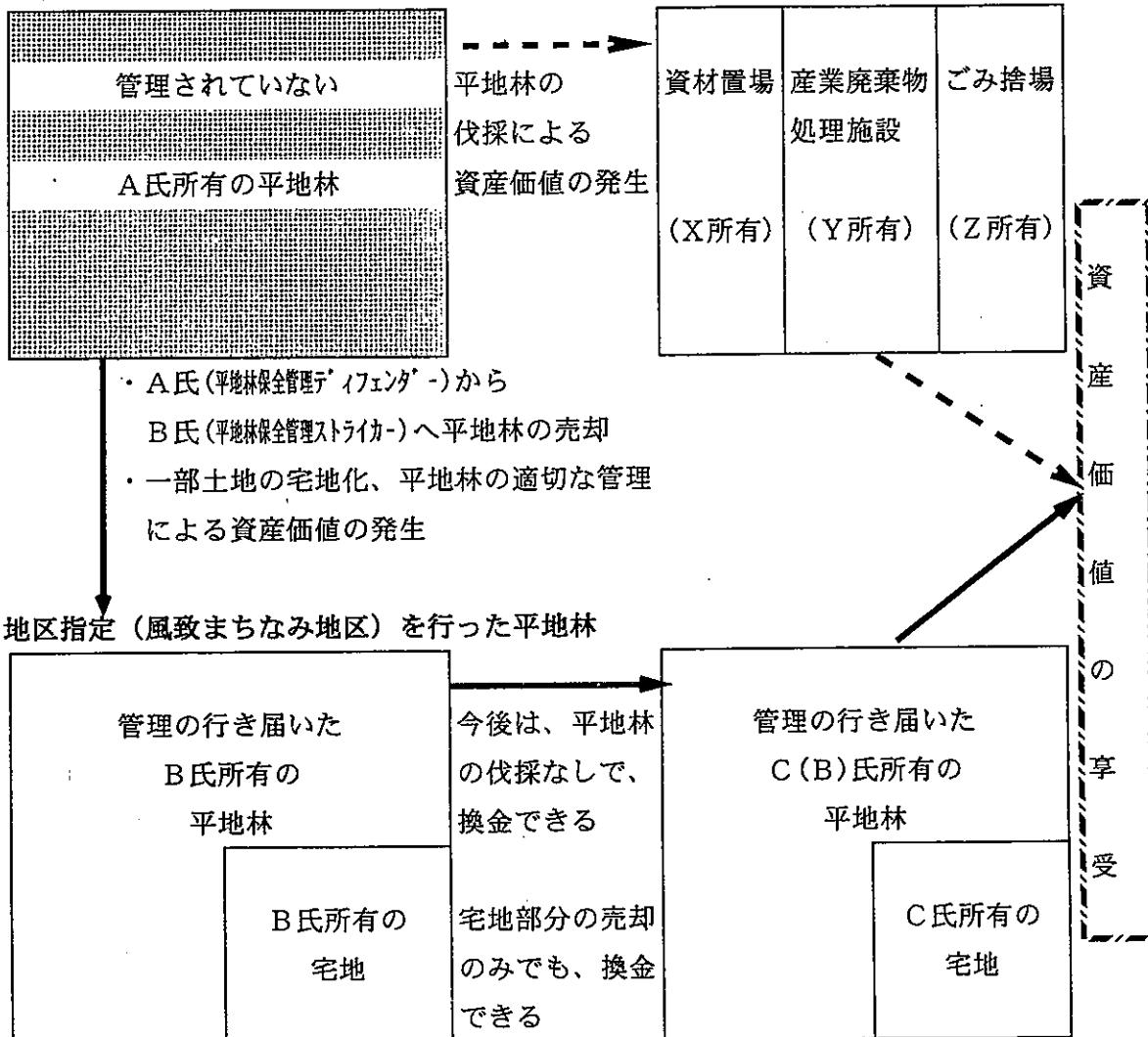
ただし、この政策によって平地林内における開発行為が認められることになっても、その土地を新規に購入した者から個人が相続を受ける時に、相続税を払う必要があるのは、開発行為が認められなかった従前の場合と同様である。

しかし、風致まちなみ地区内の平地林のように、地区計画に即して一定の開発を認められた平地林の場合は、仮に相続税を支払うためにその土地を売却する事態になっても、地区計画、建築協定、緑化協定等によって平地林の保全が担保されているので、これ以上の平地林の減少を防止することができる。

つまり、この政策は、ひとたび、計画的に平地林の保存量を一定の水準まで減少させれば、その後の平地林の量的な減少を防ぐことができ、いいかえれば、平地林を「一定量の住宅と一体化した形態で保全・管理」することにより、その平地林に、「換金のための伐採を必要としない保全されたまでの資産価値」を与えることができるのである。

図4-15 平地林の資産価値の変化

・従来（地区指定を行わない）の平地林

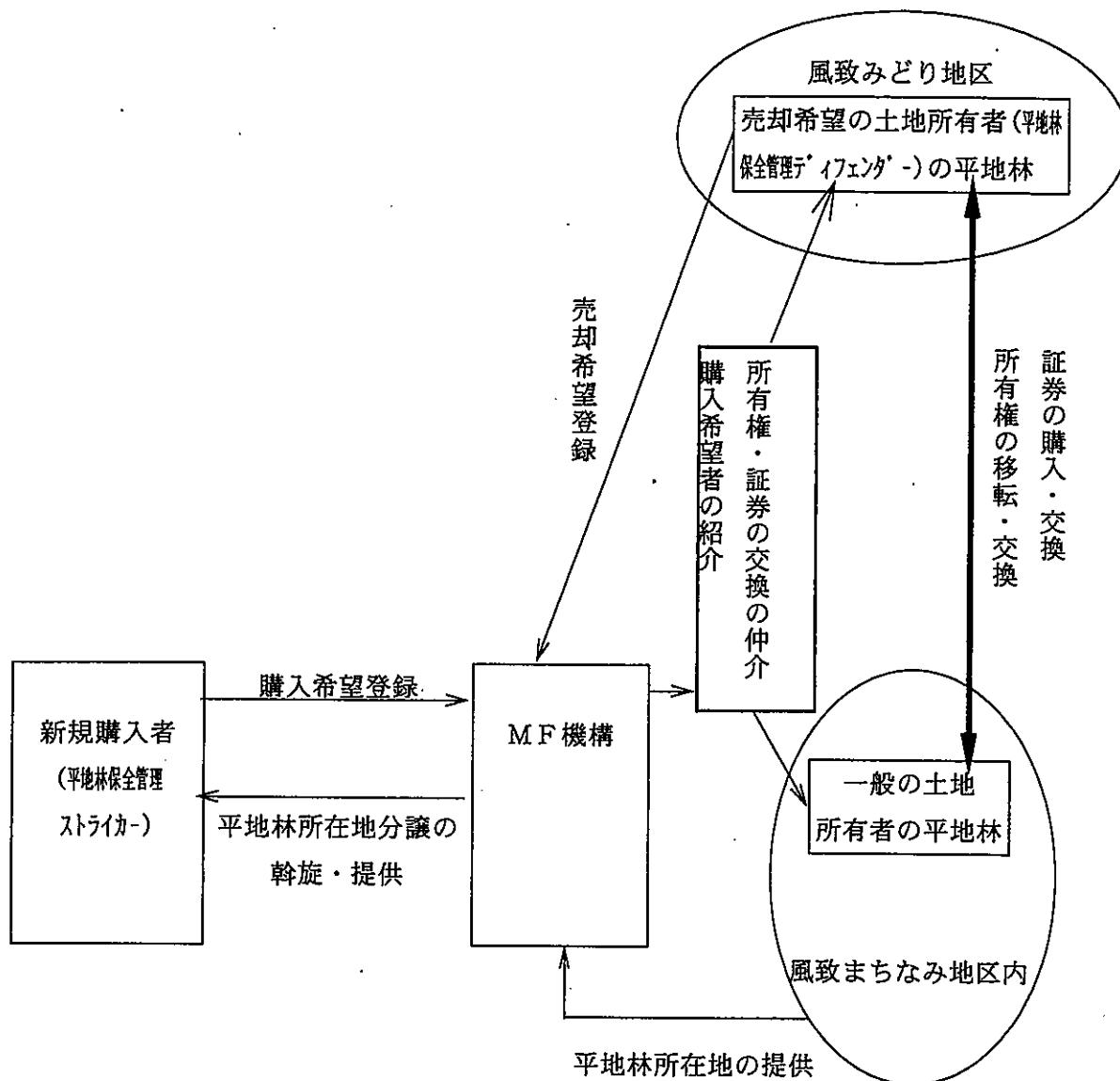


#### イ 平地林区画整理事業・平地林証券化事業

土地区画整理事業に準じた平地林区画整理事業及び現時点での平地林所在地所有者（平地林保全管理ディフェンダー）同士による平地林の所有権の交換等によって、極力、平地林を直ちに売却したい人の平地林が、前述の風致まちなみ地区に該当するように調整する（平地林区画整理事業）。さらに、永続的な平地林の所有意思がなく、かつ現在所有はしているが管理を放棄し、実際に管理が行き届いていない等一定の平地林については、その所有者の同意のもと、MF機構が、その平地林の存する土地の証券化を推進する（平地林証券化事業）。そして、この証券は平地林所有者に購入してもらい、平地林所有者同士の証券の売買・交換をMF機構が仲介することにより、平地林を直ちに売却したい人の「証券化された平地林」が、前述の「風致まちなみ地区」に該当するように調整を行う。

こうして風致まちなみ地区に誘導された平地林証券は、MF機構の仲介のもと、最終的には平地林保全管理ストライカーに売却され、証券化された平地林を保全してもらうことになる。

図 4-16 平地林区画整理事業・平地林証券化事業



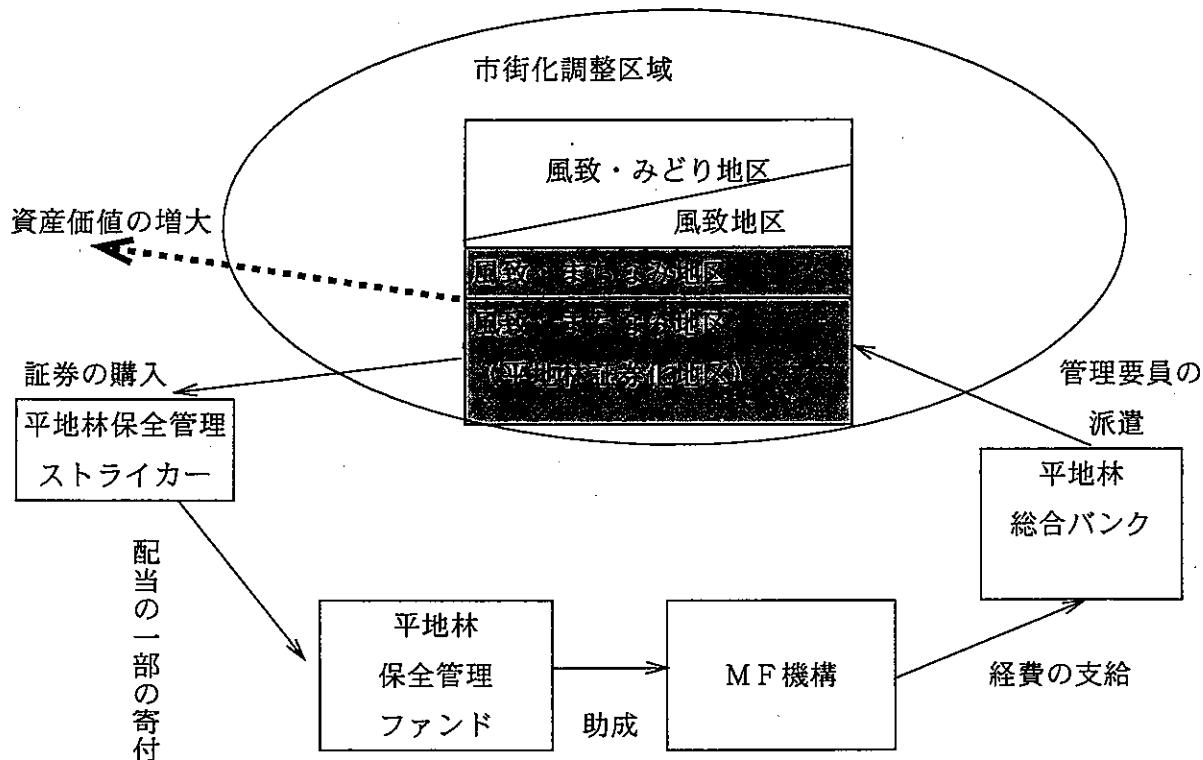
その平地林証券を購入した平地林保全管理ストライカーは、必ずしも宅地開発を義務付けられるものではなく、平地林を保全・管理したままで、その証券を運用し、利潤を獲得することもできる。

ただし、その場合は、利潤の一部を平地林保全管理ファンドへの寄付を義務付けるものとする。

この寄付等により、MF機構が一定期間、その証券化された平地林の管理業務を代行するものとする。

実際の管理業務も、MF機構を通じて受注・発注される。

図4-17 平地林証券化事業



#### ウ 現行風致条例の改正・田園法の準用

M F 機構から平地林を購入できる者は、平地林保全管理ストライカーとして登録されている者に限るものとし、その登録基準は、平地林の保全・管理に理解ある協力者であること等、「志ある平地林保全管理活動者」に値する具体的基準を定めることとする。また、購入直後の転売を防ぐため、不動産業者等の法人は不可とし、個人に限り、購入する個人は、前述のファンドから購入資金の助成を受けることができるものとする。

新たに平地林を購入した者（平地林保全管理ストライカー）は、その平地林が存する土地が、風致まちなみ地区内にある場合に限り、基本的にはその平地林を保全しながらも、仮にその土地が市街化調整区域内に存する場合であっても、一定基準に適合する開発行為に限り行い得ることとなる。原則として田園法に準じて一定水準以上の敷地面積（300m<sup>2</sup>）で、一定基準適合の建ぺい率、容積率（ともに30%以下）等の自己居住用の住宅に限り建築を認めるものとし、その際には風致条例上の許可を得ることを要件とさせる。この際、平地林保全の担保として、既存の平地林の一定量の保全を義務づけ、上記許可の際の許可基準とする。

そして、これら上述の規定のうち、土地利用に関する規定については一括して、現行風致条例の改正で対応する。

#### エ 優良協力企業登録制度（冠平地林命名制度等）

優良協力企業 ((A) バンクに協力企業として登録し、(B) ファンドに協賛・出資し、かつ (C) M F 機構に優良施工業者として登録された企業、及び M F 機構・優良施工業者

と提携契約した（A）・（B）の行為を行っている企業）に対しては、優良施工業者の開発した平地林の区域を、当該企業名等の冠を付けた名称で開発することを認めるものとする。また、優良協力企業の社員に対しては、条件付で平地林保全管理ストライカーとしての登録権を付与するものとする。

図 4-18 優良協力企業登録制度

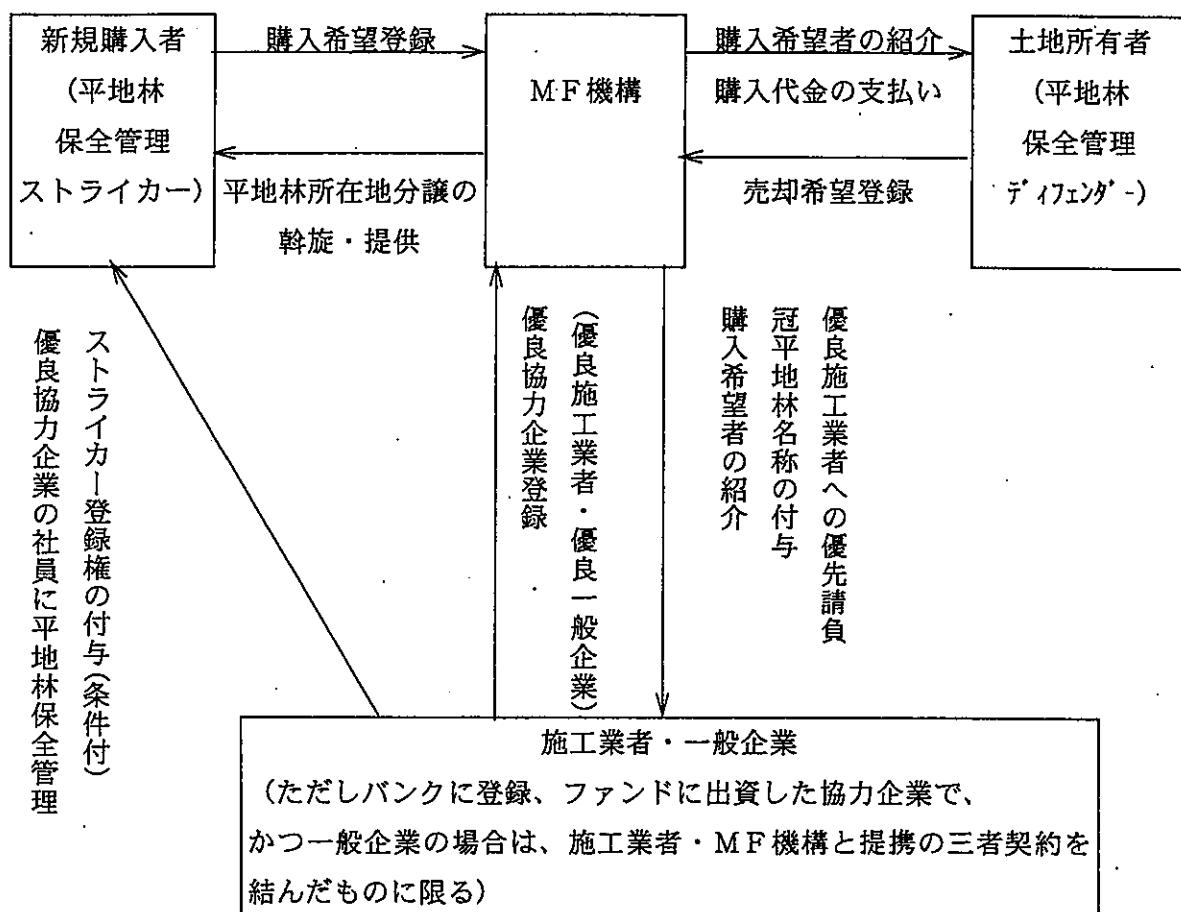


図 4-19 冠平地林命名制度①

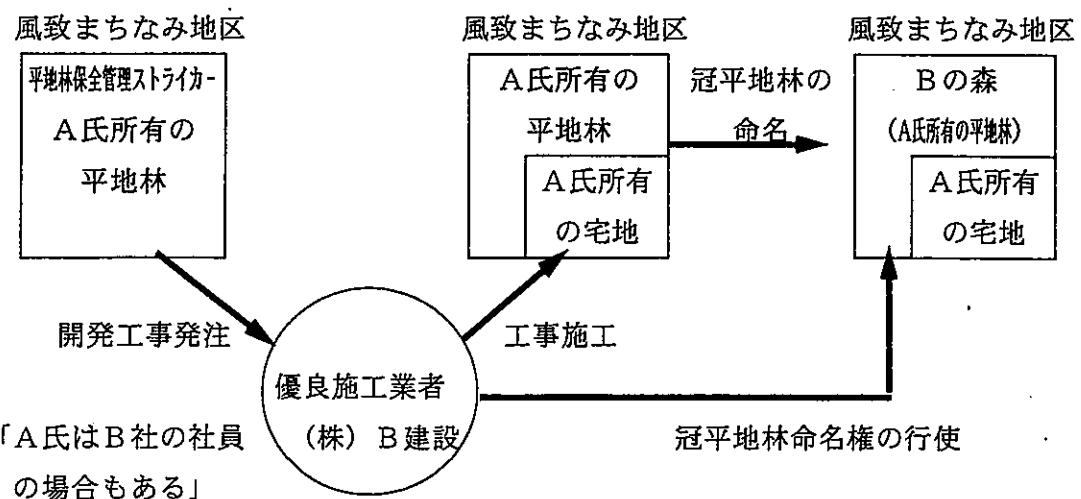
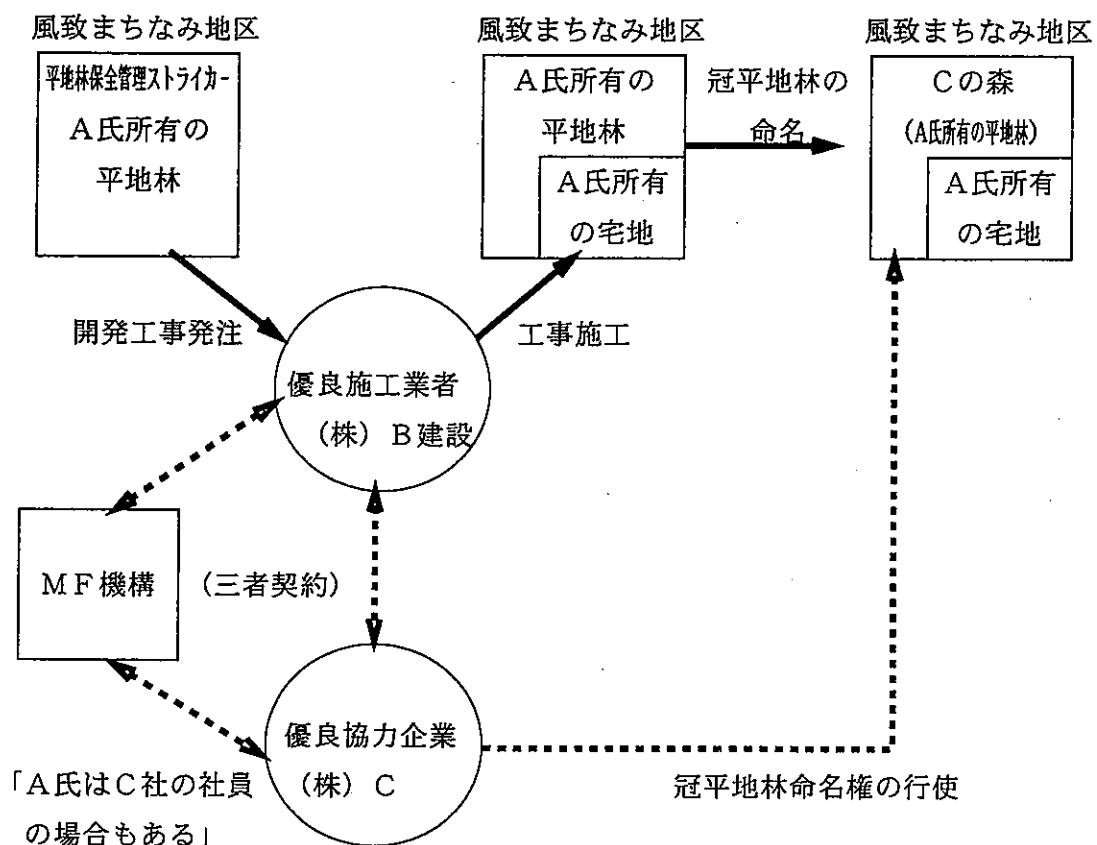


図4-20 冠平地林命名制度②



#### (6) その他の政策

##### ア 平地林保全管理会議

行政（県・市町村）、土地所有者の代表、NPOなど住民代表、地元企業の代表及び学識経験者で構成する合議制機関としての平地林保全管理会議（以下「会議」という。）を県に設置し、平地林の保全管理に関する指導・助言などを行う。また、MF機構から諮問された案件の審査も行う。

##### イ 平地林保全管理計画

バンクに登録された個々の平地林について、所有者の意向及び位置、面積等に応じて、最適な保全管理計画を立てる。

また、計画策定の際には、会議に諮り、その指導・助言を受けるものとする。

##### ウ NPO支援

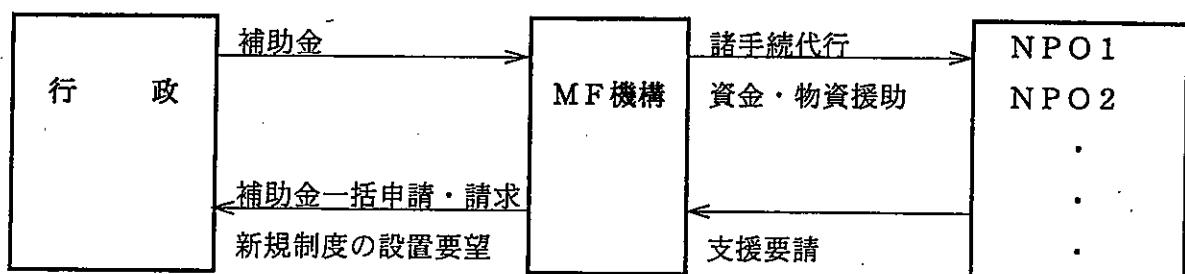
###### (ア) 資金支援

MF機構からNPOに対して直接的な資金等の援助を行うものとする。さらに、行政の補助金等については管理区域内の複数のNPOの代表となり、行政に対し各種補助金の一括申請・請求を行い、これをNPOに分配する。加えて、新たな補助金施策の要請を行っていく。

また、資金援助にまつわる繁雑な事務を負担できないNPOに代わり、対行政の事務手続きを行い、NPOに対しては金銭ではなく直接、必要な物資を供給する。

これらによって、NPOは、その団体本来の目的にのみ専念してもらえるようになる。

図4-21 MF機構によるNPO支援



#### (イ) 技術的支援

平地林保全・管理の経営資源の確保、充実のため、前述のバンク、ファンド及び平地林間学校を通じて、NPOに対して、資金・技術的支援を行うものとする。

#### エ 民間企業との協力

##### ・平地林ルネッサンスプランの理念と民間企業

中世ヨーロッパにおける本家のルネッサンスにおいては、例えば大富豪メジチ家のようなパトロンの存在があり、ルネッサンス活動の資金源となっていた。

平地林ルネッサンスプランにおいては、そのような存在を始めから念頭に置いた政策提言としているわけではない。しかしながら、今まで述べてきた政策においても、民間企業からの資金的援助が政策の実現に有効であるのは事実である。

私たち研究グループが、平地林ルネッサンスプランと民間企業との関係のあるべき姿の一例としての参考と考えているのが、Jリーグとそれをサポートする企業との関係性である。

Jリーグには崇高な基本理念がある。それは、一般市民、サポーター（サッカーボランティア）、地域社会、地元企業等が協同して地元のサッカークラブを経営的に支えることによって、地域に密着したサッカークラブを育て上げ、そのことによって、地域の人々（特に子どもたち）が地元のサッカーチームを応援するだけでなく、自らがサッカーをスポーツとして行う地域風土を日本各地に醸成し、最終的には日本代表チームを世界のサッカーのトップレベルに引き上げるというものである。

平地林ルネッサンスプランも、理念的にはこの方法論にならっている。

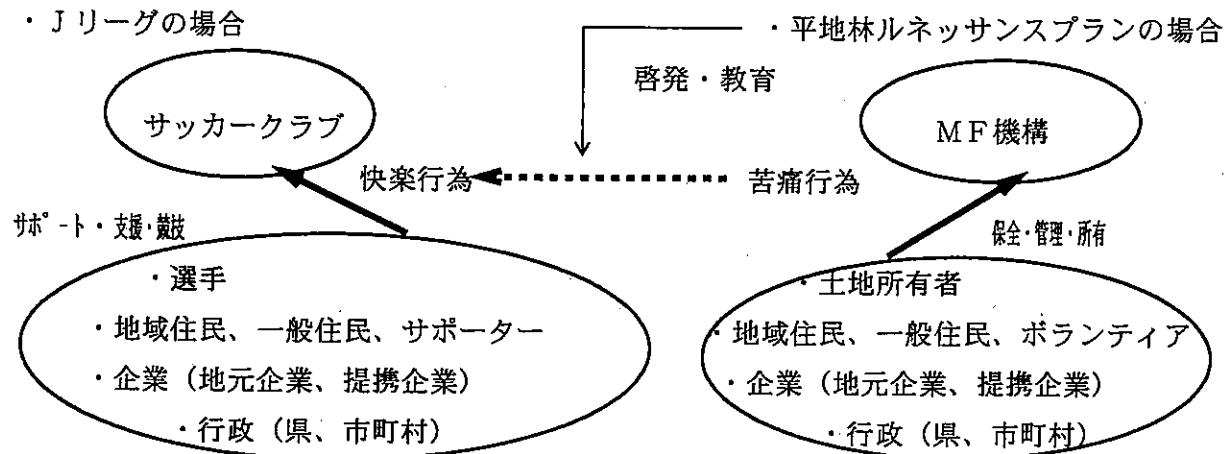
しかし、Jリーグのサポートと平地林の保全管理活動の間においては、現状においては、まだその根本において、その行為の性質に大きな差異があるのは否めない。

Jリーグの応援においては、その応援そのものがそのまま、個人の素直な欲求に基づいた快楽となるのに比べ、平地林の保全・管理においては、その保全管理活動そのものは住民個人の欲求の解消には必ずしもつながらない点にある。まだまだ、多数の住民においては、平地林が保たれている状態は個人の欲求に則った状態であるとしても、平地林の保全管理活動そのものは、快楽というよりはむしろ苦痛を伴う行為なのである。

したがって、平地林の保全管理活動の方は、中長期的には、この政策提言での平地林

オーナー制度による学校教育等の啓発活動により、平地林の保全管理行為を苦痛な行為から、自然な欲求に基づいた快楽的行為に少しでも近づけていくことが、必要となってくる。

図4-2-2 Jリーグ及び平地林ルネッサンスプランの理念



#### ・平地林保全管理活動の「プロ化」

しかし、振り返ってみれば、サッカーの世界においても最初から地域住民等による熱狂的なサポート・支援があったわけではない。選手のプロ化による選手個々人の意識の変革、さらにはサッカークラブの親会社からの独立・独立採算性の採用によるサッカークラブの危機意識の増大によって、スポーツとしての質を格段に高めることに成功し、また、地域に密着したチーム同士の対戦という構図を造り上げることを通じて初めて、現在のような地域住民による主体的・能動的なサポート体制が作り上げられていったのである。

この現実の根底にあるのは、やはり、変化し成長しなければ、滅亡するという生存競争の意識である。

こう考えてみれば、平地林の保全管理活動においても、究極的に必要とされるのは、平地林を保全・管理しなければ、結局は平地林及び私たち地域住民が滅亡してしまうという危機意識であり、「平地林保全活動のプロ化」であるといえる。そしてこの考え方には、平地林ルネッサンスプランでは、平地林ミッドフィルダー制度によって基礎付けされており、加えてバンク制度、平地林オーナー制度における学校教育型平地林、平地林間学校制度などによって具体化されているものである。

#### ・民間企業との協働

サッカーの世界でもそうであるように、前述のスポーツとしての技術的水準を維持するためには、それに携わる者の危機意識だけではどうしても不十分である。民間企業等による金銭的なサポートも必要となってくる。

平地林の保全管理活動においても企業による金銭的な補助が現段階においては有効である。そこで、私たちは、すでに前述のとおり、当政策提言において、平地林ルネッサンスプランへの民間企業の協力的な取込みを提言してきた。

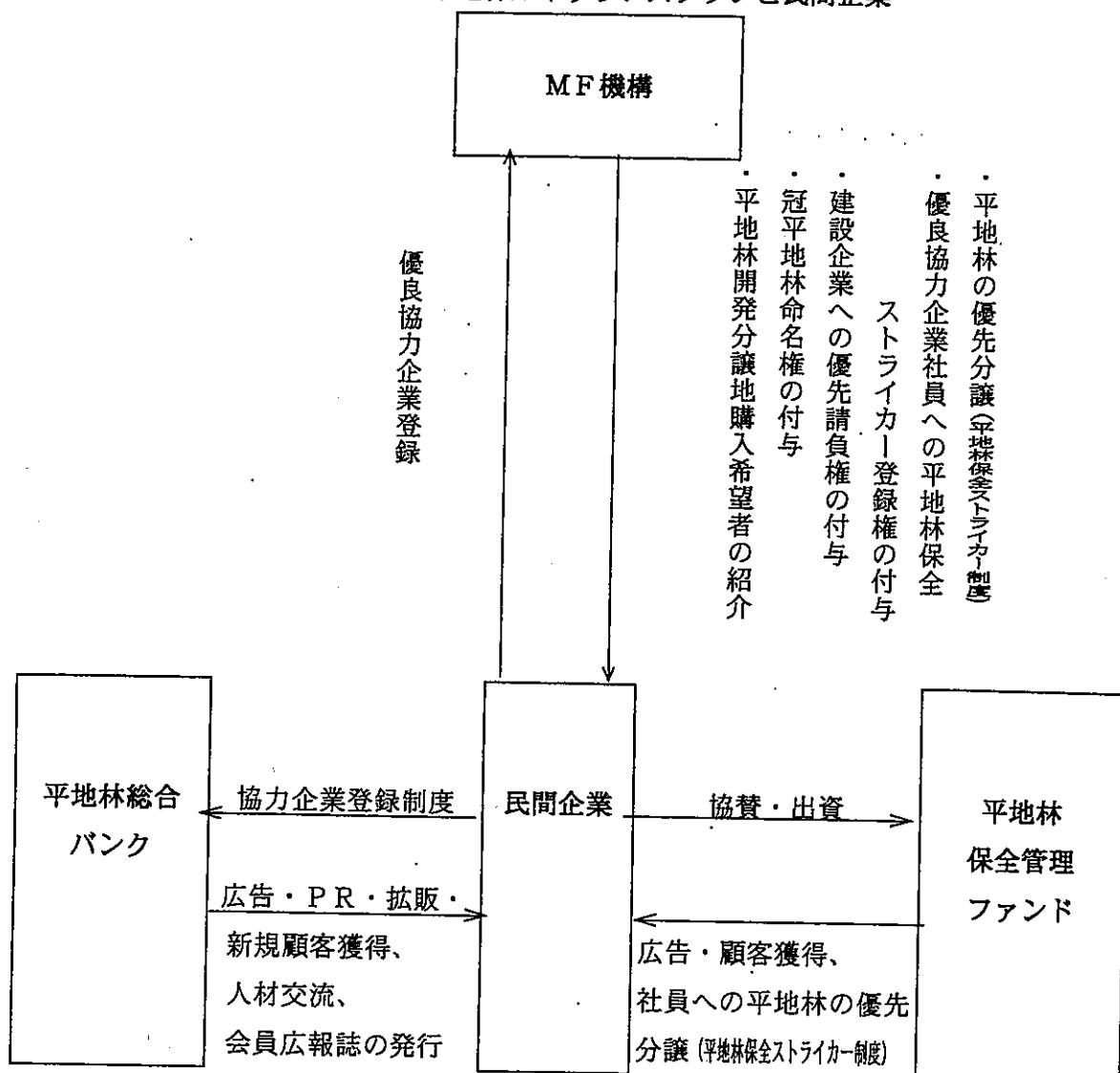
具体的には、ファンドへ出資した企業には、バンク会員間における広報誌において企業広告やその企業商品の斡旋を行う。

また、バンクに登録し、かつファンドへ出資した協力企業については、その企業の従業員に対して平地林保全管理ストライカーとしての登録権を付与し、平地林分譲地購入の優先権を与える。

さらにバンクに登録し、ファンドにも出資し、MF機構に優良施工業者として登録された建設企業に対しては、平地林分譲地内住宅の請負の優先権を与えるなどである。

このように、少なくとも当面は民間企業の金銭的なサポートによって、平地林ルネッサンスプランの理念を支えてもらうとともに、中長期的には、民間企業のルネッサンスプランへの参加により、民間企業と共にMF機構も成長していくのである。

図4-2-3 平地林ルネッサンスプランと民間企業



## 2 現行土地利用法制度の活用

- (1) ふるさと緑の景観地 (ふるさと埼玉の緑を守る条例)
- (2) 市民緑地 (都市緑地保全法)
- (3) 緑地保全区域 (都市緑地保全法)
- (4) 保安林 (森林法)

### ・既存法制度との連携

平地林ミッドフィルダー制度単独では、十分な実効性が担保されない場合も想定されるので、既存制度と組み合わせることでより実効性を担保する。この場合も、オーナーの意向により組み合わせる制度も様々である。

例えば、5年未満の短期間の登録ならば、ふるさと埼玉の緑を守る条例によるふるさと緑の景観地、もしくはふるさとの森などに指定するよう努める。

5年以上の登録ならば、都市緑地保全法の市民緑地による契約制度を活用する。この制度の場合、20年以上の契約ならば相続税評価額が2割減額となる。

さらに長期の登録、半永久的な登録ならば都市緑地保全法の緑地保全地区或いは首都圏近郊緑地保全法の近郊緑地特別保全地区又は、森林法の保健保安林の指定により、相続税の評価額を減額することが可能になる。

ただし、既存法制度は、その対象を漠然と緑地或いは森林としており、長い歴史と文化を持つ我が国の平地林の特殊性を反映しているとは言い難い。よって、既存法制度を補完するような、平地林に特化した制度を創設することも必要になってくる。

## 3 新規土地利用法制度の確立

### (1) 平地林保全管理推進地区の指定

新規法制度の制定により平地林保全管理推進地区制度を創設する。

利用形態により、①住民利用型、②循環型農業利用型に分類する。

指定に当たっては、会議に諮ることとする。

#### ア 住民利用型

一般住民が自由に入りできるよう公開された平地林で、将来にわたって利用を継続するものを指定する。指定期間は、市民緑地制度においては20年以上の契約で相続税評価額が減額となることから、より長期間の30年間とする。併せて農業委員会等による林地転用制度を創設する。

この地区指定を受けた平地林については、相続税の評価において市民緑地の軽減措置(2割)よりも高率の軽減措置とするよう国に働きかける。また、住民参加に積極的に取り組み、保全活用に努める。

#### イ 循環型農業利用型

落ち葉を堆肥として循環型農業に利用している平地林で、将来にわたって利用を継続す

るものを指定する。指定期間は、生産緑地の指定期間、或いは農地における相続税の納税猶予制度の営農期間と考慮し、30年間とする。

この地区指定を受けた平地林については、相続税の評価において農地並の扱いとするよう国に働きかける。この相続税の軽減を受けた平地林が指定期間に内に指定条件と異なる利用に転換された場合は、指定当初に遡り当該指定はなかったものとして取り扱う。

## (2) 特別風致地区の指定

現行の風致条例を改正し、特別風致地区として下記の3種類の風致地区を指定する。

### ア 風致・みどり地区

開発行為、木竹の伐採等の原則禁止

### イ 風致地区（現行）

基準適合開発行為等の許可制（ただし、市街化調整区域の開発行為等は不可）

### ウ 風致まちなみ地区

基準適合開発行為等の許可制（市街化調整区域でも開発行為等は可能）

## おわりに

この報告書は、平成11年度県・市町村職員共同政策研究「民有緑地の保全・管理」チームが約1年間かけて研究したものです。

チーム員は、県内各地から集まっており、緑地に対する見方・考え方も様々なものでしたが全員が現在の放置された平地林の状況や異常に高い相続税にさらされたままでは、大都市近郊にある埼玉の貴重な緑地を守っていくことはできないとの共通認識は持っていました。

しかし、民有緑地の保全管理というテーマは、あまりにも大きく、また、研究を重ねていくうちに問題点がビッグバンのように広がっていきました。

また、緑地の保全に関する報告書は、数多くあり言うべきことは言い尽くされているというのが正直なところです。

そこで、私たちは、たくさんある課題を住民の参加と制度面の支援の2点に集約させ、有機的に様々な施策を結びつけるということを考えました。

さらに、緑地の保全管理には、未来に渡って継続していかなければ意味がないと考え生涯教育の視点を入れて、政策提言とし、まとめあげました。それがこの「平地林ルネッサンスプラン」です。

今、地球環境の保全が大きな問題となっていますが、住民参加による平地林保全活動を行うことによって一人一人が環境に大きな関心を持つことが重要であると考えます。環境優先社会の創出は、私たちが身近な平地林に関心を持ち行動することにより、やっと入り口にたどり着けるのです。

この報告書が、かつて興ったルネッサンスのように変革をもたらせばと思います。

最後に、この研究に御協力をいただいた、県内各地の平地林保全活動をしている方々、また、お忙しい中、事例研究に協力をいただいた神奈川県、茨城県、山口県の各活動団体の方々並びに三芳町立歴史民俗資料館の方々にこの場を借りて心から感謝申し上げます。

## 主要参考文献

書籍名	著者・編者	出版社	発行年
三富新田の開拓	三芳町教育委員会		1990
ヒートアイランド 灼熱化する巨大都市	齋藤武雄	講談社	1997
人と森林	只木良也、吉良竜夫	共立出版	1982
地球環境キーワード事典	環境庁地球環境部		1997
やさしいフィトンチッドのはなし	フィトンチッド普及センター		1997
第45回埼玉県統計年鑑	埼玉県総務部統計課		1999
日本の民家 2	宮沢智士	学習研究社	1980
都市のジャーナリズム ナショナルトラスト	木原啓吉	三省堂	1984
ナショナル・トラストの旅	横川節子	洋販出版	1997
木材供給と木材工業の現況	林野庁		1996
埼玉県世論調査報告書	埼玉県総務部広聴広報課		1999
埼玉県の都市計画	埼玉県住宅都市部都市計画課		1999
平地林の活用実態調査	埼玉県農林部農政課		1998
ゴミ焼却が赤ちゃんを殺すとき	止めようダイオキシン汚染 さいたま実行委員会	合同出版	1998
平地林保全パートナーシップ推進事業報告書	埼玉県環境生活部緑政課		1997
やまぐち里山文化構想	山口県		1998
埼玉自治	埼玉県		1999
平成10年度埼玉県総計年鑑	埼玉県		1998
Nature Page	トトロのふるさと財団		1999
平成11年度土木工事設計単価表	埼玉県		1999
森林・林業と統計	埼玉県農林部林務課		1999
平成11年度林業関係基本資料	埼玉県農林部林務課		1999

平成11年度県・市町村職員共同政策研究  
 「民有緑地の保全管理」研究チーム員名簿

所 属	課 所	職 名	氏 名
飯能市	社会福祉課	主任	大野 悟
東松山市	道路河川課	主査	石川 富之
岩槻市	資産税課	主事	菊池 隆子
深谷市	環境対策課	主事	杉本 公明
戸田市	総合政策室	主事	今井 教雄
和光市	道路課	主事	渡邊 宗臣
北本市	企画財政課	主任	加藤 啓一
八潮市	都市施設課	主事	清水 満
吉田町	生活環境課	課長補佐	浅見 弘
北川辺町	建設課	主事	長塚 可也
大利根町	政策調整課	主任	石川 達雄
埼玉県	土地政策課	主任	榎本 栄一
埼玉県	中央環境管理事務所	主事	清水 智広
埼玉県	農芸畜産課	主任	佐竹 吉人
埼玉県	秩父農林振興センター	課長	藤澤 俊行
埼玉県	農業大学校	助教授	持田 孝史
埼玉県	都市づくり政策室	技師	宮澤 聰明
埼玉県	財務管理課	主任	鳥海 靖弘
埼玉県	北川辺高等学校	主事	富澤 明人

コーディネーター

広域連合	自治人材開発センター	主査	宇野 豊
------	------------	----	------