DOI: 10.18999/nujlp.277.5

論　説

里山保全の協働的取組みと合意形成手法

下　山　憲　治

はじめに

紙野健二教授は、協働という観念を「広くいえば国家と社会の対峙の構造をこえて現れる」「社会的諸利害をこえた普遍的な価値の実現」機能を示すものととらえ、公私協働に当たって対象となる公的機能論、主体論およびそれに関わる権利論・民主主義論の三点からの検証を提案し、公的機能の維持発展と法的コントロールの視点を重視される[1)]。

本稿は、このような基本的視座を前提とする。しかし他方で、どちらかといえば、従来の協働論は、その是非はともかく、国家機能の縮小化に端を発して、私人ないし公共的団体がその機能を担ったり、肩代わりする「役割分担」論が主流であった。ただ、里山保全については、ある意味でその逆転がみられる。つまり、元来、私人ないし共同体が担ってきた里山のもつ公共的機能の維持が、明治以来の近代国家化による法制面の変革、産業構造や生活様式の変化などのため限界に達し、国・地方公共団体という公的主体による規制や支援、あるいは、公的主体による担い手の育成とそのための枠組み設定などが必要となっているのである。そこで、「里山」保全の必要性とその正当化根拠たる多面的機能ないし公益的機能とその言説に関わる文脈、そして、その公共的機能を維持するための手法として規制的手法、合意形成手法や経済的手法等の組み合わせなど[2)]を概観し、最近

1)　協働論に関する紙野健二教授の一連の著作「協働の観念と定義の公法学的検討」法政論集 225 号（2008 年）1 頁以下、「協働論の方法、論点および課題」岡村周一・人見剛編著『世界の公私協働―制度と理論』（日本評論社、2012 年）289 頁以下および「協働主体の基礎理論」紙野健二・白藤博行・本多滝夫編『室井力先生追悼論文集　行政法の原理と展開』（法律文化社、2012 年）3 頁以下参照。

2)　里山保全では、公的主体による各種取組みや関与のほか、コモンズの発想から入会的管理や、狭山丘陵における「トトロのふるさと基金」のようなナショナル・トラストなどの私人や民間団体等による主体的な公益機能維持活動のほか、「かながわトラストみどり基金条例」（1986（昭和 61）年 3 月 28 日条例第 4 号）による各種の取組みも注目される。

の里山保全法制の特徴を明らかにしたい[3)]。

1　里山概念とその保全の必要性・公共性

(1) 里山概念の多様性

一般的に、「里山」は人為的管理により成立する自然（二次的自然）であって、原生の自然（一次的自然）である「奥山」と区別され、原生の自然を破壊した後に、人の介入によって形成されるものが里山となる。それゆえ、人間の手によって管理され続けることが必要で、それを前提に里山は成立している[4)]。

この里山概念については、関心や視角の違いがその異同に影響を及ぼしている。たとえば、環境省「日本の里地里山の調査・分析について（中間報告）」（2001（平成13）年10月）では、里地里山は「都市域と原生的自然との中間に位置し、さまざまな人間の働きかけを通じて環境が形成されてきた地域であり、集落をとりまく二次林と、それらと混在する農地、ため池、草原等で構成される地域概念」であるとされている。また、同様に、環境省「里地里山保全活用行動計画」（2010（平成22）年9月）では、「里地里山は、集落を取り巻く農地、ため池、二次林と人工林、草原などで構成される地域」とされている。

このように里山を（a）地域ないし区域（あるいは空間）としてとらえる視角と共に、「新・生物多様性国家戦略」（2002（平成14）年3月）では、「里

3)　本稿のテーマに関する法的観点からの先行業績には、関東弁護士会連合会編著『里山保全の法制度・政策：循環型の社会システムをめざして』（創森社、2005年）を始めとして、小寺正一「里地里山の保全に向けて―二次的な自然環境の視点から」レファレンス58巻3号（2008年）53頁、南眞二「里山保全の方向と法の仕組み」法政理論40巻3・4号（2008年）24頁、生田長人「里山の保全のための制度に関する考察」（2009年）、神山智美「里山保全による資源の自治的管理と所有権の再構成を考える―コモンズ論・アクセス権の検討に基づいて」日本の科学者45巻5号（2010年）266頁、磯田尚子「里山保全のための法的手法と課題」明海大学教養論文集22号（2011年）35頁、坂口洋一『里地里山の保全案内』（上智大学出版会、2013年）などがあり、本稿にあっても多くの示唆を得た。

4)　武内和彦他編『里山の環境学』（東京大学出版会、2001年）2頁（武内和彦執筆）、丸山徳次「今なぜ『里山学』か」丸山徳次他編『里山学のすすめ』（昭和堂、2007年）10頁以下および村澤真保呂他編『里山学講義』（晃洋書房、2015年）9頁以下（村澤真保呂執筆）。

地里山は、……多様な生物の生息・生育空間」であって「人間の生活・生産活動の場であり、生活文化が育まれ、多様な価値や権利関係が錯綜する多義的な空間」と位置づけられている[5)]。同様に、農水省生物多様性戦略（2007（平成19）年7月）では、「田園地域や里地里山では、水田、水路、ため池のほか、雑木林、鎮守の森、屋敷林、生け垣等、人の適切な維持管理により成り立っていた多様な環境がネットワークを形成し、持続可能な農林業の営みを通じて多様な野生動植物が生息生育する生物多様性が豊かな空間」とされている[6)]。加えて、第3次環境基本計画（2006（平成18）年4月）のように、里山は、第二次林であって「固有種を含む多くの野生生物が生息・生育すると共に、地域固有の景観を形成」しているとし、(b) 生態系と (c) 景観の構成要素という観点からとらえる。もちろん、(a) から (c) は視点や重点の置き方の違いに過ぎず、これらを統合して里山概念が成り立っているといえる[7)]。

法令では、生物多様性基本法で、「人間が行う開発等による生物種の絶滅や生態系の破壊、社会経済情勢の変化に伴う人間の活動の縮小による里山等の劣化」（前文）、「農林水産業その他の人の活動により特有の生態系が維持されてきた里地、里山」（14条2項）、「多くの二酸化炭素を吸収し及び固定している森林、里山」（20条）などの文脈で里山が登場する。自然再生推進法2条1項や各種の「環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」でも登場する。一般に、二次林を里山、それに農地等を含めた地域を里地と呼ぶことが多いが、言葉の定義は必ずしも確定してはいない。このように里山は、その有する各種機能と結びついた概念であるといえる。そして、そこに一定の評価や価値判断を入れ込んで保全の対象とされる。それゆえ、里山は、保全対策の対象やその必要性を示す記述的概念であって、そのままでは特段の規範的

5）「生物多様性国家戦略2012-2020～豊かな自然共生社会の実現に向けたロードマップ～」（2012（平成24）年9月28日）でも同様に概念設定されている。
6）「農林水産省生物多様性戦略」の2012（平成24）年2月改定においても、同じ表現となっている。
7）第4次環境基本計画（2012（平成24）年4月）では、このような概念規定はなく、既に概念が一般化したとの認識からか、「生物多様性の保全上重要な役割を果たす自然環境」とか、「二次的自然環境」「身近な自然環境」との表記にとどまる。

意味をもっているわけではないといえよう。

次に、「里山」の保全の必要性とその手法（規制的手法、合意形成手法や経済的手法などの組み合わせ）にかかわって、アクターたる公的主体の位置づけなどに着目して、その特徴を明らかにしたい。

(2) 里山の荒廃・減少と保全に向けた取組み

里山保全のためには、剪定等により日照を確保したり、樹林密度の管理を継続するなどの維持活動が必要となる。しかし、エネルギー需要が薪などから化石燃料へと変わる生活様式の変化や、化学肥料の普及など営農方法の変化に伴って里山由来の資源への需要が減少するなど、その経済的価値が低減した結果、かつてのように、里山を維持するために労働力を投じ、資源（恩恵）を享受するのではなく、里山資源に代替する物の貨幣による購入という市場経済化が進行した。その結果、里山の管理が行き届かず、廃棄物の不法投棄や生態系の衰退などの問題が浮上することになった。また、それと時を同じくして、農村の都市化による土地利用等が変化し、開発により里山は減少・消失していった[8)]。

生物多様性国家戦略（2002年（平成14）年3月）では、開発等による自然環境の破壊を「第1の危機」と称している。しかし、時の経過と社会の変遷と共に、都市化・開発に対抗する里山保全のための規制的手法のみでは、その保全が困難となってきた。というのも、元来、里山は、第二次的自然として人の働きかけや介入があって成立してきたものであるため、規制は、その破壊に対する歯止めにはなり得ても、それ単独では里山保全の主たる担い手のインセンティヴ保持のほか、第一次産業従事者の高齢化と減少に対する有効な手立てではないからである。前掲「生物多様性国家戦略」では、この担い手にかかわる里山保全の障害を「第2の危機」と称している。

里山をめぐる今日の「危機」は、その所有形態のあり方に遡ることもできよう。それには、個人所有、財産区所有そして国・地方公共団体所有が通常考えられる。里山所有の歴史は、国有化・公有化との「戦い」である一方、「かつての村などを単位とする地域共同体により実質的に管理され

8)　前注4)・『里山の環境学』39頁以下（恒川篤史執筆）参照。

ているところが多いのが特徴」で、「強い共同体的規制の下での入会」的利用に供されてきた[9]。しかし、地租改正過程で里山は官有・公有と民有に区分され、その後、1966年入会権近代化法では、入会権が近代的林業経営推進の桎梏となっているとの認識から、これを解体し、個人所有や共有形態に改めることとされ、時の経過と共に次第に共同体的規律を失うなどして個人所有化するものもあった[10]。そして、この個人所有化が、時代の流れと共に、その土地所有の「細切れ」をもたらしたのであれば、里山荒廃の一要因といってもよいであろう。

このように社会的・経済的そして法制度的変化に伴い、里山の伝統的な資源供給機能が減退する一方で、都市化に伴う新たな機能が見出され、その機能に見合う利用と管理をどのように形成し、継続すればよいのかが大きな課題となってきた。すなわち、第一次環境基本計画（1994年（平成6）年12月）を始めとする環境基本計画では、「里地」・「里山」の保全に関し「野生生物と人間とが様々な関わり」、「ふるさとの風景の原型」、「自然とのふれあいの場」、「森林、農地等の有する環境保全能力」など、地域社会等に対する多面的機能に着目し、適切な管理の重要性が説かれ、民間活動との連携、税制措置の活用や公的関与等により、適切な維持・形成を進めることとされたのである。

その法的具体化が、里山保全に向けた法制度である。それは、法律における緑地保全の中で里地里山の保全が位置づけられたり、市町村では、**高知市里山保全条例**（2000（平成12）年4月1日条例第14号、改正2006（平成18）年4月1日条例第5号）を始め、**長野県茅野市ふれあい里山づくり条例**（2004（平成16）年3月30日条例第7号）、**埼玉県嵐山町里地里山づくり条例**（2007（平成19）年3月5日条例第5号）や**相模原市里地里山の保全等の促進に関する条例**（2011（平成23）年3月16日条例第4号）などがある。また、都道府県では、**千葉県里山の保全、整備及び活用の促進に関する条例**（2003（平成15）年3月7日条例第5号、改正2007（平成19）年10月19日条例第64号）を始め、**神奈川県里地里山の保全、再生及び活用の促進に関する条例**（2007（平成19）年12月25日条例第61号）など、地方公共団体における里山保全に特化した条例が制定されるようになっている。

9）　鈴木龍也「里山所有の過去・現在・未来」前注4）・『里山学のすすめ』201頁。
10）前注9）・鈴木龍也206頁以下参照。

(3) 里山の新たな機能と保全の必要性

里山それ自体は、樹林や竹林によって構成されるから、ここでは、森林保全の観点もあわせ取り入れて、「多面的機能」ないし「公益的機能」について検討を進める。

国民のライフスタイルの変化や地球環境問題に対する関心などにより、森林に求められる機能は木材生産機能から国土保全・水源の涵養・環境保全機能等へと重点が移行し、林業収益の悪化や世代交代により、森林の手入・管理が不十分となっていた。ここでまず、国有林野の持続性を担保するため、「林産物の供給に重点を置いたものから公益的機能の維持増進を旨とするものに転換」する「国有林野事業の改革のための特別措置法」(1998(平成10)年法律第134号)が制定されたことが注目される。また、中央省庁等改革基本法においても、農水省の編成方針のひとつに「国土及び環境の保全、景観の保全等農林水産業のもつ多面的機能の位置付けを明確化すること」(25条6号)があげられる一方、国有林野事業について推進する改革として「森林の有する公益的機能の維持増進を旨とする管理経営への転換」(34条1号)があげられている。

農林業における多面的機能論ないし公益的機能は、国会の議論を参照してみると、たとえば、WTO農業交渉と食糧自給との関わり[11]、地球温暖化対策や自然との調和・景観との関わり[12]でとりあげられている。他方で、食料・農業・農村基本法でいう多面的機能とは、「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」であって、それは「国民生活及び国民経済の安定に果たす役割に鑑み、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない」ものと位置づけられている(食料・農業・農村基本法3条)。ここでの「多面的機能」には、同法2条で「食料の安定供給の確保」という本来的機能ともいうべきものが基本理念の第一に掲げられている関係上、農産物供給機能が除外されている。他方、森林・林業基本法2条1項では、「国土の

11) 第145回国会衆議院外務委員会議録(平成11年5月13日)5号7頁。
12) 第145回国会衆議院農林水産委員会議録1号(平成11年2月9日)4頁や第153回国会参議院環境委員会会議録2号(平成13年10月30日)23頁など。

保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の多面にわたる機能」と規定され、林産物供給を含む多面的機能が第一の基本理念と位置づけられている。

この多面的機能については、日本学術会議「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について」（2001（平成 13）年 11 月）によれば、次のように指摘されていた。すなわち、①従来の鳥獣や野生動植物の保護に加え、多様な生物の生育を可能とする生育地を含めた生態系の多様性の保全を含む「**生物多様性保全機能**」、②森林生態系の活動に伴う二酸化炭素の吸収と放出、蒸発散作用は、炭素循環や水循環を通して地球規模で自然環境を調節する「**地球環境保全機能**」、③森林が地域環境の構成要素として、表層土の移動や森林の養分循環を通じた生産力を維持する「**土砂災害防止機能／土壌保全機能**」、④洪水の緩和や水質の浄化などの「**水源涵養機能**」、⑤大気の浄化や気温の緩和など、森林が大気やエネルギーの循環に関わり、都市での騒音防止やアメニティー維持のために積極的に利用される「**快適環境形成機能**」、⑥ 人々（個人）の肉体的、精神的向上のための「**保健・レクリエーション機能**」、⑦人々（個人、民族）の精神的、文化的、あるいは知的向上を促し、風土の構成要素としても、歴史性・民族性に大きく影響する要因としても地域性の形成に重要な「**文化機能**」、そして、⑧森林の利用に関わる主に経済的な機能であって、環境保全機能等とトレードオフの関係にある「**物質生産機能**」がそれである。従来は、本質的機能であったはずの物質生産機能が最後にあげられているのが特徴的であろう[13)]。

地方公共団体における条例等で定められた里山保全の目的たる多面的機能の維持には、一般に、山菜や肥料、生活用品等を供給するいわば自然の「恵み」としての**資源供給機能**、絶滅危惧種や稀少生物種の多くが里山に生息し、しかも、貴重な植生・落葉広葉樹も、里山に固有となっているという意味で**生物多様性保全機能**、貯水と土砂流出や洪水防止という**水源かん養・防災機能**、大気や水の浄化、快適な生活環境の保持等の**環境保全機能**、その他**文化・レクリエーション機能**などであって、前記森林の場合と

13） この機能については、小山正善「林野行政の展開と公共性」神長勲・紙野健二・市橋克哉編『室井力先生古稀記念論文集　公共性の法構造』（勁草書房、2004 年）519 頁（529 頁以下）も参照。

同様である[14]。

このような機能は、生産に着目したときの「自然対人間」という対立図式ではなく、里山における自然がコモンズとして人との共存を図る図式へと転換したものと位置づけることができよう[15]。

2　法律による里山保全と合意形成手法

(1) 森林保全と合意形成手法

国は、2010年に「地域における多様な主体の有機的な連携による生物多様性の保全のための活動の促進等に関する法律」を制定し、地域連携保全活動の計画的促進の他、協議会の設置やマッチングのための体制整備について定めている。ここでは、さまざまな主体の参加による合意形成手法が見られる。

合意形成手法は、主として契約形式により、当事者間の合意を構成要素とした環境保全活動に資する取組み方法である。しかし、その場合、公的主体の立ち位置は、まさに契約の当事者たる場合もあれば、私人間の契約締結をコーディネイトする場合、あるいは、協定認可制、補助金等の経済的手法や啓発手法など多様な手法との連結・関連づけによって積極的に関わる場合がある。他方で、関わり方として、計画策定やゾーニングによる一定範囲の現状凍結（不作為）と積極的管理（作為）という個別規制を前置したり、並存させる場合もある。ここではまず、里山保全の一つのモデルといえるため、森林保全における合意形成手法を概観しておきたい。

森林法で定める合意形成手法の典型としては、施業実施協定制度（10条の11の9）と公益的機能維持増進協定制度（10条の15）がある。前者の制度は、コスト低減などのため、所有者等権利者間で施業を共同実施するため1991年森林法改正により導入され、2004年改正により、森林ボランティア団体と所有者等とが締結する森林施業実施協定について市町村長が認可

14）たとえば、同様の機能を指摘しているものに、只木良也「都市施設としての里山―その森林管理」PREC study report 12号（2006年）18頁がある。
15）丸山徳次「今なぜ『里山学』か」前注4）・『里山学のすすめ』13頁以下。

する制度である[16]。また、後者の制度は2012年森林法第14次改正で導入され、国有林の有する公益的機能の維持増進を目的として、国有林と一体的に整備・保全すべき民有林の森林所有者等と協定を締結することができるようにするものである。この制度は、要するに、国有林に隣接する民有林の管理が不十分で、国有林の公益的機能発揮に支障を来たすおそれがあるとき、国が「国有林と一体的に、一定期間継続して森林の整備・保全を行う」ことを目的に、森林管理局長と民有林所有者等の間で10年以内の期間で同協定を締結し、森林施業実施協定と同様に、認可制度により同協定に承継効を及ぼすものである[17]。

(2) 自然公園法における風景地保護協定

自然公園法に定める風景地保護協定制度（43条以下）は、土地所有者等による管理が不十分で風景の保護が図られないおそれのある国立・国定公園内の自然の風景地（里山を含む）に対し、NPOや地方公共団体による自発的管理活動あるいはその促進を意図した制度である[18]。民間団体がこの協定制度を利用するとき、公園管理団体の指定を受ける必要がある。そして、土地所有者等と国･地方公共団体や公園管理団体が協定を締結し、土地所有者等に代わって管理を開始する。同協定に基づく管理を円滑化するための特例措置が定められると共に、協定締結対象の土地・特別土地保有税の免除や相続税の減額措置がとられる。

現在、風景地保護協定として認可を受けているのは、阿蘇くじゅう国立公園における「下荻の草風景地保護協定」と上信越高原国立公園における「湯の丸高原風景地保護協定」の二つである。これらの主な内容はおおむね同様であるが、たとえば、前者では、土地所有者である一の宮町、借地者である「下荻の草牧野組合」そして公園管理団体である公益財団法人阿蘇グリーンストックが協定を締結し（5年更新制）、前二者が公園管理団

16）森林行政研究会編『改正森林法の解説』（日本林業協会、1991年）118頁以下および森林・林業基本政策研究会編著『改訂版　解説森林法』（大成出版社、2017年）174頁以下。
17）前注16）・『解説森林法』185頁以下。
18）同様の制度は、たとえば、愛知県立自然公園条例45条以下などの都道府県条例にもみられる。

体の土地使用を「受忍」すること、更新拒否は「土地の使用を必要とする事情その他の事由がある場合」にでき、公園管理団体が行う草原の景観維持措置や一般の利用について定めると共に、当事者間での同意のない形質変更の禁止や風景地保護の趣旨に反するような行為の禁止、土地所有者等の公園管理団体に対する土地使用禁止要求などの禁止、契約違反行為があった場合の適正履行ないし解除の申入れなどが定められている。なお、次の自然再生法による場合とおそらく同様に、土地所有者等との合意形成が必要である。

(3) 自然再生法による自然再生に向けた協定

自然再生法では、自然再生事業実施主体として、国・地方公共団体、地域住民、NPO を想定し、地域住民・NPO・土地所有者・行政機関等により構成される自然再生協議会を設立することができる（2013（平成 25）年 11 月末現在で、全国において 24 協議会が設置されている）[19]。そして、基本方針と自然再生全体構想が策定された後、実施計画（維持管理に関する協定による実施可）に基づき、同事業が実施される。

たとえば、埼玉県川越市、所沢市、狭山市、三芳町にまたがる武蔵野の平地林「くぬぎ山地区」では、失われた武蔵野の雑木林を再生することなどを目的とした自然再生事業が進められている。2004（平成 16）年に学識経験者、民間団体、個人および国・関係地方公共団体担当者によって構成される埼玉県くぬぎ山地区自然再生協議会が設立され、自然再生の目的・役割分担等に関する「自然再生全体構想」が策定された。ただ、同協議会には地権者が以前参加していたものの、希望者が参加する協議会において委員構成や多数決による決議方法などについて意見が分かれ、地権者が退会したようである。その結果、同協議会が十分に機能していないこと、それゆえ、この種の継続的な事業では地権者を含む地元の住民との信頼関係と良好な協力関係が不可欠であることなどが指摘されている[20]。

19）類似の仕組みを採用しているものに、長野県ふるさとの森林づくり条例（2004（平成 16）年 10 月 14 日条例第 40 号）26 条以下がある。
20）齊藤修「自然再生事業とバイオマス利用事業の失敗事例の収集と要因解析」早稲田大学高等研究所紀要創刊号（2009 年）43 頁以下。

(4) 緑地保全関係法における協定

緑地保全関係法として典型的なのは、都市緑地法に基づき、特別緑地保全地区の指定と、地方公共団体または緑地管理機構が土地所有者等と緑地管理協定を締結し、それらに代わり緑地の保全管理を行う場合である[21)]。

現在、千葉県松戸市栗山特別緑地保全地区と矢切特別緑地保全地区における松戸市と所有者との間の緑地管理協定（都市緑地法24条）のみである（2015年3月末現在）。両地区とも、所有者による管理が十分にはできなくなったため、特別緑地保全地区に指定され、相続税8割評価減で相続が容易化し、また、緑地管理協定の締結により、所有者に代わって、同市が維持管理を行っている。そうすることで、所有者は管理負担が軽減され、相続税評価額もさらに2割減（合計84％減）となり、民有樹林地として保全し易いように意図されている。この協定によれば、期間20年間、同市は枯れた木竹の伐採、枝打ちなどの維持管理を行い、所有者は所有権以外の権利の設定や工作物の設置、土地の形質変更など、緑地の保全に影響を及ぼすおそれのある行為をしてはならないこととされている。なお、特別緑地保全地区に指定されているため、土地所有者はさまざまな行為の制限を受け、土地利用上の支障を理由に、都道府県知事または市長に対し、土地の買入を申し出ることもできる。そして、その場合、市町村、都道府県あるいは緑地管理機構が、国の補助の下、その土地を買入れることになる。

3　条例における里山保全とその構造

(1) 保全対象たる里山の指標

都市計画法等の限界から、地域事情に適合した里山保全を推進するため、条例を制定する地方公共団体が増えてきている。条例によって、「里山」ないし「里山保全区域」等を指定・認定することにより、制約を課す規制措置などを制度化している場合がある[22)]。

21）そのほか、首都圏近郊緑地保全法に基づく近郊緑地特別保全地区があり、それの例に「円海山・北鎌倉近郊緑地保全区域」がある。
22）なお、「里山」保全を謳う福井県鯖江市森林・里山保全条例（2013（平成25）

まず、条例で用いられる「里山」には、（ア）土地や一定区域の状態を指標として重視する里山概念と、（イ）人の営みとの関係性を指標として重視する里山概念、そして、（ウ）その双方を併せて総合的に評価する複合的要素を指標とする里山概念がある。もちろん、（ア）から（ウ）は傾向を示すものであって、最終的には総合的判定が必要となることを否定するものではない。

(2) 状態概念としての里山と保全手法

前述（ア）の「状態概念としての里山」を用いるものとして、規制的手法を採用せず、協定と各種助成により里山保全を図ろうとする**千葉県里山の保全、整備及び活用の促進に関する条例**がある。同条例 2 条 1 号によれば、里山とは、「人が日常生活を営んでいる地域に隣接し、又は近接する土地のうち、人による維持若しくは管理がなされており、若しくはかつてなされていた一団の樹林地又はこれと草地、湿地、水辺地その他これらに類する状況にある土地とが一体となっている土地」をいう。また、**三重県自然環境保全条例**（2003（平成 15）年 3 月 17 日三重県条例第 2 号、改正 2013（平成 25）年 12 月 27 日条例第 89 号）30 条 1 項では、直接的な権利制限等はないものの、土地所有者等の権利者全員の同意を要する里地里山保全活動計画の認定対象としての里地里山を「多様な動植物が生息し、又は生育する良好な自然環境を形成することができると認められる市街地若しくは集落地又はこれらの周辺の地域にある樹林地、農地、湿地等の存する区域」で、自然環境保全法や自然公園法により同種の内容を有する指定区域を除いたものとしている。

一方、何らかの規制措置を伴うものとして、たとえば、**山形県自然環境保全条例**（1973（昭和 48）年 3 月 24 日山形県条例第 21 号、改正 2011（平成 23）年 10 月 11 日条例第 44 号）と**東京における自然の保護と回復に関する条例**（2000（平成 12）年 12 月 22 日条例第 216 号、改正 2009（平成 21）年条例第 45 号）がある。前者の山形県条例 14 条の 5 では、里山環境保全地域としての指定対象は、

年 3 月 28 日条例第 6 号）は外国資本による森林買収計画に対応するものであって、近年の里山保全とは目的が異なるように思われる。類似のものとして、同県大野市森・水保全条例（2012（平成 24）年 9 月 21 日条例第 26 号）がある。

同条例で定める自然環境保全地域以外で、「市街地若しくは集落地又はこれらの周辺の地域にある樹林地、草原、海岸、湖沼、湿原又は河川の区域……でその区域における自然環境が生物の多様性の確保にとつて良好な状態を維持しているもの」または「自然環境を象徴する植物又は野生動物の自生地又は生息地」等の区域であって「自然的社会的諸条件からみてその区域における自然環境を保全することが特に必要なもの」となる。そして、同地域に指定されると、土地所有者等は工作物の新改増築、形質変更や土石採取などが届出制の下におかれ、その違反は中止命令等の対象となる。また、知事による報告・検査や実地調査が可能となる。この指定に当たっては、公告・縦覧のほか住民・利害関係人の意見書提出等の手続を経ることになる。後者の東京都条例では、里山保全地域とは「雑木林、農地、湧水等が一体となって多様な動植物が生息し、又は生育する良好な自然を形成することができると認められる丘陵斜面地及びその周辺の平坦地からなる地域で、その自然を回復し、保護することが必要な土地の区域」とされ、指定により、土地の形質変更や木竹の伐採等が許可制の下におかれ、違反行為には制裁措置がある。

次に市町村条例では、**春日井市自然環境の保全を推進する条例**（2004（平成16）年12月16日条例第41号）などあるが、ここでは「里山」を表題ないしその保全を中心的対象とする条例のいくつかをみることとする。

高知市里山保全条例では里山を「市街地、集落地及び農地周辺の山地斜面に成立している樹林の区域又は樹林と草地、農地、水辺地等が一体となって健全な生態系を構成している区域若しくは構成し得る区域」とする。そして、行為制限を伴いかつ30日のモラトリアムのある届出制と指導勧告・公表等の措置の対象となりうる里山保全地区とは、「防災機能を確保するため」、「潤いと安らぎのある都市環境を形成するため」、「健全な生態系を保持するため」、「人と自然の豊かな触れ合いを確保するため」並びに「歴史及び文化を伝承するため」に保全することが必要な里山である。この指定に当たっては、公告・縦覧のほか住民・利害関係人の意見書提出等の手続を定めているが、制度上、土地所有者等権利者の同意を指定の前提とはしていない[23]。

23）同様の手法を採用するものに、たとえば、ふるさと所沢のみどりを守り育てる条例（2011（平成23）年9月30日条例第25号、改正2012（平成24）年3月30

他方で、**大阪府交野市自然環境の保全等に関する条例**（2001（平成13）年1月10日条例第1号）では、里山とは「災害の防止や生活環境に重要な役割を果たす山地部の樹林の地域又は樹林と一体となっている草地、水辺地等の地域」とした上で、土地の区画形質の変更および木竹の伐採という行為制限の対象となる保全すべき里山として、水源かん養および土砂の流出防備等または都市景観に寄与する「保全里山」、生活環境または都市景観に寄与する「特定保全里山」、そして、名所または旧跡の風致を保存する「景観保全里山」の三区分があり、指定に当たっては土地所有者等の承諾が必要とされている。

以上のとおり、状態を指標とする里山概念が用いられる場合には、客観的判定が比較的可能であるためか、規制的手法ないしそれと実質的に類似するものが採用されている場合が多い。そして、規制による権利制限の度合いに応じて、その要件の基軸たる里山概念も比較的限定的に規定されることになる。他方、直接的な権利制限を必ずしも伴わない場合であっても、各種助成措置や協定内容として一定の制約を課すことの正当化を担保する意味合いもあって、保全対象である里山を限定する場合もあるといえよう。

(3) 関係性を指標とする里山と保全手法

前述（イ）の「関係性を指標とする里山」については、つぎのとおりである。まず、**石川県ふるさと石川の環境を守り育てる条例**（2004（平成16）年3月23日条例第16号、改正2012（平成24）年3月26日条例第1号）では、「人との関わりの中で形成又は維持されてきた森林、農地、湿地等」（132条1項）を里山とし、里山保全再生協定や里山活動団体制度とそれに対する助成や啓発措置について規定する。また、宣言的・政策的条例である**山口県やまぐちの美しい里山・海づくり条例**（2010（平成22）年12月21日条例第42号）2条4項で、里山とは、「人が日常生活を営んでいる地域に隣接し、又は近接する土地のうち、人が維持管理し、若しくはかつてしていた一団の樹林地又はこれと草地、湿地、水辺地その他これらに類する状況を呈している土地とが一体となっているもの」と定めている。

日条例第23号）がある。

茅野市ふれあい里山づくり条例では、里山を「市内に所在する、市民の生活に身近な森林とその周辺の水辺などで、かつては市民の生活や農業などと密接なかかわりがあり、古くから地域住民が馴れ親しんできたと認められる地域」とし、そのうち「市民等で組織された団体が里山に関する自発的な活動をしようとする地域で、その活動が里山づくりとしてふさわしいと認めるとき」は、関係市民の意見を聴取した上で、里山づくり推進地域に指定する。この指定を受け、里山づくり推進協定を土地所有者等・推進団体・市の間で締結した後は、土地所有者等は当該所有地・管理地を里山以外の目的に転用してはならない使用制限が同条例 14 条で定められている。また、**嵐山町里地里山づくり条例**では、里地里山の定義は前掲茅野市条例の類するが、「里地里山づくり活動地域」として指定する前の手続として、里地里山活動団体等が関係土地所有者等の同意を得ること及び町と事前協議を行った上で申請することになっている。また、「里地里山づくり保全地域」について町と土地所有者等が保全協定を締結する際にも、土地所有者等の事前同意が必要とされている。嵐山町条例では、地域指定があったときは里地里山づくり以外の目的に使用できない使用制限（11 条及び 17 条）と共に、形状の変更等の行為制限（24 条）とそれに違反した場合の原状回復・損害賠償義務（25 条）が規定されているのが特徴的である。

関係性を指標とする里山概念を用いる場合には、二つの傾向がみられる。すなわち、第一は、前述の状態を指標とするものと対比すれば、里山認定自体が客観的に判定しづらい側面が多く、規制的手法ではなく、合意形成手法や助成・啓発手法によって保全を図ろうとする。第二に、基礎自治体では、土地所有者等の権利者の事前同意を前提として、規制的手法を取り入れるものもみられる。里山保全は、自然に対する人為的介入・管理とその継続が不可欠であるため、一方的な規制のみで里山保全の実効性が担保できるかが問題となるからであろう。他方で、事前同意がなければ保全制度のレールに乗らないため、規制的手法の限界があり、ここには一種のジレンマがあるといえる。

(4) 複合的要素を指標とする里山と保全手法

最後に、前述（ウ）の複合的要素を指標とする里山概念が用いられる典型例としては、**神奈川県里地里山の保全、再生及び活用の促進に関する条例**がある。同条例では、里地里山とは、「現に管理若しくは利用され、又はかつてされていた農地、水路、ため池、二次林……その他これらに類する土地……の全部又は一部及び人が日常生活を営む場所が一体となっている地域」と定義されている。そして、「土地所有者等及び地域住民の主体的な活動により里地里山の保全等が図られると認められる」「里地里山保全等地域」に、市町村長からの申出により選定されることを前提として、土地所有者等と保全活動団体が締結する里地里山活動協定を県知事が認定することで各種助成の対象となる制度が活用される。同県条例とリンクする**相模原市里地里山の保全等の促進に関する条例**では、同じ里地里山概念の下、市長により認定された里地里山活動団体が当該地方公共団体・土地所有者等との連携・協力の下で里地里山地域計画を策定し、公告・縦覧と市民・利害関係者の意見書提出等の手続を経て、土地所有者等の権利を不当に制限するものでないことや里地里山の多面的機能の持続または向上に資すると認められることなどの要件に適合した場合に同計画が認定された上で、里地里山地域に指定される。その後、県条例に基づき神奈川県知事に選定の申出が行われる。これら条例では使用制限や行為制限規定は見当たらない[24]。

滋賀県東近江市にぎわい里山づくり条例（2006（平成18）年9月26日条例第34号）では、里山として「集落の近くにあって、かつて人々が持続的に暮らしに利用していた、又は現在も利用している」ものを対象としている。その上で、土地所有者等の同意を前提に、市長は、里山の多面的機能を踏まえ、次代に継承すべき里山を効果的に保全していくことがふさわしい里山を「守り育てたい里山」として指定することができる（10条）。里山の保全は土地所有者等が行うのを原則としつつも、指定により、里山保全活動団体の斡旋と協定に基づく保全活動への支援とが結び付けられている。

この類型では、協定締結を前提としたり、土地所有者の同意を前提とし

24）手続等相違点もあるが、おおむね同様の内容をもつものに、たとえば厚木市里地里山保全等促進条例（2013（平成25）年12月27日条例第26号）がある。

て、協定を認定する制度や区域を指定する制度がある。そして、どちらかといえば、公的主体の役割は、後述のとおり、土地所有者と里山保全活動を行う各種団体等とのマッチングやコーディネイトをすることに重点がある。ここでは、里山保全の重要性・必要性は、主として、土地所有者に対して努力義務を課したり、公的主体が財政支援や前述のような積極的取組みをする根拠となっている。

4　里山保全の主体と協定制度

(1) 協定締結当事者の類型

里山保全の制度設計は、自然公園法 31 条以下における公園管理団体制度・風景地保護協定制度など、前述の法制度をモデルとするものが多いものと思われる。しかし、協定当事者や協定締結に至るプロセスに着目すると、地方公共団体が協定の当事者になる場合と、協定の当事者にはならず、協定締結をコーディネイトしたり、当該協定が条例等の趣旨に合致したとき補助金等の助成や各種の啓発活動をする主体として登場する場合も多い。

(2) 地方公共団体が協定の当事者となる場合

地方公共団体が契約・協定の当事者となる場合にも、前述の松戸市における緑地管理協定にみられるように、土地所有者等との二当事者間で、土地所有者等が管理を担いそれに助成をする場合と地方公共団体が直接間接に管理を担う場合[25]がある。また、民間の里山保全活動団体を含めた三当事者間で、管理を当該団体に委託等する場合がある。地方公共団体の視点からすれば、協定の当事者となっても、管理自体を民間団体に委託すれば、二当事者間でも、三当事者間でも、実態的には差異はないといえる。

たとえば、直接的に「里山保全」との文言を用いているわけではないが、実質的には同様の取組みをしている**横浜市の「市民の森制度」**等の特色を

25）同趣旨のものとして、たとえば、交野市自然環境の保全等に関する条例がある。

ここでみておきたい。二当事者間で管理を委託する場合として、横浜市では、市内の緑地保全のため「市民の森」制度や緑地保全地区制度を1971年度から独自制度として取り入れ、その後、同市緑の環境をつくり育てる条例（1973（昭和48）年6月条例第47号）7条に基づく「保存すべき緑地」として指定されたものと位置づけている[26)]。このように比較的早い時期に制度化された先駆性があるため、「市民の森」制度は、他の法制度（特に都市計画制度）とは特にすみわけはなく、それから独立して設置されている。指定基準は、「主として樹木によって良好な自然的環境が形成されている、おおむね、2ヘクタール以上の土地で、市民の散策や憩いの場として利用できる一定の区域」または「樹林地と一体になって良好な自然的環境を形成し、優れた景観構成に寄与する農地など」も対象となる。土地所有者から「市民の森指定同意書･申出書」の提出と審査後、地権者と市の間で「市民の森契約」が締結される。その結果、契約者には、緑地育成奨励金が毎年度給付されるなどの助成のほか、固定資産税･都市計画税が減免される。一方で、「市民の森」として開園されるまで市が散策路等最小限度の整備を行い、開園後、土地所有者、周辺住民等地域団体により構成される「市民の森愛護会」に市から管理委託される[27)]。ただし、樹林部分の日常管理は、土地所有者が行うことになる。横浜市では、「市民の森」は、従来の土地所有者や地域住民らによって構成される「市民の森愛護会」に管理委託をすることの意義や効果に鑑み、公の施設として位置づけたり、指定管理者制度の対象としたりしていない[28)]。なお、横浜市独自の制度により長期に

26）横浜市市民の森設置事業実施要綱（1971（昭和46）年8月、最近改正2012（平成24）年3月局長決裁）、同市市民の森の利用に関する要綱（2012（平成24）年3月局長決裁）及び横浜市緑地保存事業実施要綱（1971（昭和46）年8月、最近改正2007（平成19）年2月）。このほか、横浜ふるさと村設置事業実施要綱（1983（昭和58）年4月、最近改正1994（平成6）年4月）を定め、農業振興地域であって一定条件を備えている地域を指定し、里地里山の保全を行っている。また、横浜市の他、神奈川県の取り組みについては、佐土原聡他編『里山創生：神奈川・横浜の挑戦』（創森社、2011年）も参照。

27）同実施要綱6条では市長が市民の森愛護会を設置し、愛護会費を交付する旨定められている。そして、管理委託契約により、清掃・除草、利用者の安全確保や施設の維持管理について委託される。契約履行に伴い生じた一般的損害・第三者に対する損害は、市に帰責事由が無いものについては、原則として市民の森愛護会が負担する。

28）なお、横浜自然観察の森条例（1985（昭和60）年10月15日条例33号）に基づく自然観察の森は、公の施設と位置づけられるが、他地方公共団体の多くとは異なり、指定管理者制度を用いずに、自然観察の指導や環境調査などの管理につ

わたり運用され、また、緑の減少の歯止めと緑豊かなまちを次世代に継承し、財政基盤の確保を目的としているため「横浜市みどり税」が創設された。そして、「市民の森」に指定されている土地を所有者が手放すことを考えているときは積極的に横浜市が購入する方針をもっており、このことなどもあってか、前述の神奈川県里山保全制度とは関連づけられていない。

次に、**高知市里山保全条例**により里山保全地区に指定された場合、指定地区内の土地所有者等と市の間で里山保全協定が締結され（有効期間 10 年）、土地所有者等が協定区域の環境を良好に保つ努力をすること、工作物の新築や土地の形質変更、樹木の伐採などが制限される一方で、高知市里山保全協定協力助成金交付要綱に基づき、同協力金が支給される。同条例は、都市部の空洞化、高齢化と乱開発による災害などを踏まえ、都市計画法等による規制では十分対応できない都市部における開発抑制によって緑を保全することが主たる背景意図として制定された[29]。しかし、2001 年 9 月に二カ所の里山保全地区が指定され、2003 年 4 月および 2004 年 4 月にそれぞれ協定が締結されて以降、新たな実績はなく、また、同条例 16 条に基づく、里山保全地区で「市民が積極的に自然に触れ合う場として開放することが望ましいと認める区域」につき土地所有者等との契約により市民に開放する「市民の里山」の実績はない。報道によれば、私権制限への抵抗感もあるが、むしろ、指定により補助金等の援助があるものの、管理は土地所有者等が行うこと、また市民一般に開放されることに強い抵抗感があるとされている[30]。さらに、里山保全地区指定･協定締結が行われた里山も、土地所有者等の減少や高齢化により十分な管理ができなくなっている実情も指摘されている[31]。開発抑制には一定の効果がみられるものの、近年の里山保全に対する認識・意識の変化や重要性を踏まえ、規制よりも災害対策機能や「市民協働」の観点の下「市民主導で里山整備及び保全活動が推進されるよう、事業展開を図」ることになろう[32]。

いては日本野鳥の会に委託している。

29）高知新聞 2000 年 4 月 4 日 6 面。

30）高知新聞 2005 年 2 月 14 日 7 面。

31）高知新聞 2012 年 5 月 29 日 24 面。

32）同市『第二次高知市環境基本計画』（2013 年 11 月）10 頁。

(3) 地方公共団体が協定当事者以外として登場する場合

地方公共団体が当事者以外の第三者、いわば補助・支援者等として登場する方式がある[33]。たとえば、埼玉県は、緑地保全の手段として、公有地化ではなく、身近な緑を地域社会で保全していくため、**埼玉県ふるさと埼玉の緑を守り育てる条例**（1979（昭和54）年3月15日条例第10号、改正2011（平成23）年3月18日条例第18号）に基づき「市民管理協定制度」（里の山守活動支援制度）を2005年10月1日から開始した。この制度は、まず、当該里山を市民緑地に指定し（都市緑地法55条）、土地所有者－市町村－市民団体の三者間で緑地を保全管理する協定を締結する。当該協定を、たとえば、協定期間が5年以上であるなど一定の要件を充足したとき、埼玉県が認定し、市民団体に対し活動費の助成を行う（里の山守活動支援事業補助金）。現在、12協定が指定され、対象となる里山は66,883㎡に及ぶ（2015年4月1日現在）。

つぎに、地方公共団体が協定締結をコーディネイト等をする場合もある。たとえば、**千葉県里山の保全、整備及び活用の促進に関する条例**では、知事が里山保全活動団体の情報を提供し、里山活動団体と土地所有者等の間で里山活動協定を締結した場合、知事がそれを認定（法令違反や公共施設予定地でないことなどのほか、土地利用を不当に制限するものでないこと、活動の継続性等が要件）することにより、県による活動支援として、里山活動団体に対し、①里山活動協定締結の促進として現地調査および土地所有者との調整等に要する経費（補助率1/2以内）、②森林整備、景観整備等に必要な機械、道具等整備に要する経費（補助率1/2以内）、③里山の多面的機能（公益的機能）の維持向上を図る里山整備に要する経費（補助率1/3以内）、④講習会、研修会開催や里山の自然植生・野生生物の調査等に要する経費（補助率1/3以内）が補助される。現在までに125件の協定を認定し、80件が期間満了により終了している（2015年11月末現在）。なお、斡旋と連絡調整等については、本条例のワンストップサービスを実施する特定非営利活動法人ちば里山センターが千葉県との協力関係の下で大きな役割を担っている。

他方で、**神奈川県里地里山の保全、再生及び活用の促進に関する条例**では、里地里山保全等地域を選定した上で、里地里山活動協定（土地所有者等

33）同様の制度は、茅野市ふれあい里山づくり条例や嵐山町里地里山づくり条例にもみられる。

と保全活動団体）について知事が認定し、その後、同県による活動団体に対する必要な支援を行う点では、前記千葉県条例との大きな差異はない。しかし、千葉県条例の場合とは異なり、神奈川県条例では、活動団体が里地里山の保全活動の対象となる農林地等の土地所有者等または地域住民を主たる構成員としている点に特徴がある。すなわち、里山は固有の自然条件の下、人々が生活を営む中で形成されるものであるから、土地所有者等および地域住民を主体とし、ステレオタイプではなく、その地域にふさわしい活動が求められ、また、農林業のように保全の根本に関わることをよく知り、その知恵と技術を有する地域に暮らす人を主体とすることが望ましいことから、基本的に地元自治会（字単位）を原則としている。

（4）小括

里山保全の手法という側面でみると、規制による恒常的な制度化と合意による一定期間の時限的制度にはそれぞれ限界があるから、里山保全の持続性の観点から、啓発手法等を含め、これらを複合的・重層的に構成し、取り組むための枠組み作りが求められている。本稿で検討対象とした範囲でいえば、里山保全を目的とした手法は規制的手法ないし合意形成手法を中核とし、経済的手法等その他の手法をあわせ、重層化・複合化している場合が多くみられた。規制的手法を先行させ、その後、協定締結等の合意形成手法を採用する場合もあれば、規制的措置の代わりに協定等を締結し、所有者等の権利者に一定の負担を負わせ、里山保全の目的を達成しようとする場合もある。これらは、いわば、規制を補完するタイプのもの、規制の代替的手段と認められるもの、あるいは、一定の規制をした上で、その上乗せ的制約＝義務付けを協定等によって行うタイプに区分できるものと思われる。同時に、公益実現のための内容をもつ協定締結を「認定」する仕組みをうみ出し、それが補助金等による支援・助成を積極的に行う正当化根拠とされる。

協定等により里山保全活動が行われることになったとしても、合意形成手法では、維持・管理に当たる私人・団体が高齢化や資金面での問題等により活動できなくなった場合に手当がない。また、地方公共団体が管理したり、管理団体への活動資金援助をするにしても、財政的側面（長野県森林

づくり県民税や横浜みどり税など）のみならず、人材育成という人的資源の側面も注目される。

他方で、前記のような取組みの対象である「里地里山」の評価基準は曖昧で定量的評価が困難であるから、費用対効果による検証が困難との課題もありうる。里地里山のもつ「公益性」「公共性」それ自体は、前述のとおり、多面的機能もあって、定量化が困難と推測される。ただ、森林の有する機能の定量的評価については、前掲日本学術会議答申でも検討されており、その成果を活かすことも考えられよう。

都市と里山の双方の領域における法制度は、それを所管する行政組織と共に分離し、縦割りの構造になっていると指摘されている[34)]。自然生態系の保全などにとって重要な公益性をもつ里山を始めとする公共空間は、公的財源により維持管理を図ると共に、相応の私権制限を伴うことになる。その維持管理のあり方と私権制限の調整をどのように図るのかが重要な課題となっている。

結びに代えて―手続および訴訟の観点から―

里山は、いわば生活様式を反映した文化の側面も強く、それゆえ、地域的特性を反映する柔軟な合意形成手法等が多く採用される傾向がある。もっとも、地域の特性を反映する土地利用規制などの規制的手法もありえないではない。しかし、それを採用しない地方公共団体が多いのは、結局のところ、土地所有者がもつ規制に対する「負担意識」と強い抵抗があると推測される。また他方で、里山保全活動の一翼を担う土地所有者等の権利者が納得や合意をしないまま里山保全活動を推進しようとしても、いずれ行き詰まることが予想される。土地所有者等の利害関係人が行政上の意思決定プロセスに関与することを通じて、その決定事項の受容可能性が拡大し、私有財産の社会的制約の意識のインセンティヴとなりうるものと思われる。しかし、注意しなければならないのは、このような権利者等の受容を得るための「妥協」による里山保全水準低下などのおそれも否定できないことと、当事者間の交渉の結果として協定等が締結されることによる

34）黒川哲志・奥田進一『環境法のフロンティア』（成文堂、2015 年）143 頁以下（勢一智子執筆）。

不透明性等である。この点では、情報開示・提供や第三者機関の介在などの工夫が必要とされる場合もあろう。

最後に、里山保全における合意形成手法と訴訟との関連について簡単に述べておきたい。たとえば、土地区画整理事業における仮換地指定処分に対する取消し等を求めた訴訟において、財産区住民が財産区財産について有している利益に関し、住民によるその違法の是正等は、地方自治法に定められた監査請求、住民監査請求、住民訴訟等によるべきであって、「住民という立場で財産区財産に関する処分を直接争う原告適格を認めることはできない」こと、また、「里山の自然環境を享受する利益」を主張する周辺住民については、住民の生活環境の変化への配慮や意見聴取規定などでは、それを個別的利益として保護する趣旨を含まないとして、取消請求が却下されている[35)]。また、都市計画法 29 条の開発許可の取消しを求める名古屋平針里山訴訟では、直接、里山保全利益について争われているわけではないが、里山保全を目的とした訴訟で、災害防止や事故防止などの観点から一部原告住民の法律上の利益を認めた[36)]。団体訴訟に関する議論とは別に、これら事案では、「里山保全」に関する住民等の利益を「法律上の利益」と認めるには、従来の裁判例の枠組みでは困難が伴うものと思われる。ただ、本稿で検討してきた法令または例規を直接・間接の根拠とした協定により、里山保全活動に積極的に従事する団体ないしその構成員については法的枠組みの中に組み込み、原告適格を肯定することは可能なのではないかと思われる。

本稿は、紙野健二研究代表による科学研究費補助金・基盤研究（B）「創造と再生が可能な社会と国家の形成 - 社会保障・環境保全における契約法理を中心に」研究課題 22330010 による研究成果の一部である。本稿をまとめるにあたって、紙野健二教授をはじめとする研究会メンバーからのご意見等に感謝する。また、同プロジェクトにおける資料収集に当たってご協力をいただいた自治体の方々にも御礼申し上げる。

35）大阪地判平成 17 年 8 月 25 日判例地方自治 282 号 84 頁。
36）名古屋地判平成 24 年 9 月 20 日判例集未登載。小島智史「里山保全のための法的課題：平針里山訴訟を通して学んだこと」法セ 58 巻 3 号 (2013 年)38 頁および洞澤秀雄「平針里山訴訟 : 名古屋地判平 24・9・20 裁判所ウェブサイト」南山法学 37 巻 1・2 号 (2014 年)1 頁以下参照。