

「2017 鏡川清流保全基本計画」における鏡川清流保全区域指定検討業務の検討状況報告

鏡川流域の「景観」の現状と課題

自然と人の暮らしが調和してかたちづくられた上中流域の里地の景観が、耕作放棄地の増加や配慮が十分でない開発等によってその維持が難しくなっている。



「2017 鏡川清流保全基本計画」の目指す「景観」の姿

流域の自然環境に育まれた歴史的な風景や、人々の生活・生業によって形成された棚田や石垣など、流域固有の価値を市民が認識し、それらが守り生かされている景観

「景観」の保全・形成に向けた取組

2017 鏡川清流保全基本計画の「景観」の施策として、鏡川清流条例に基づく区域指定の実施と、指定区域の保全手法について検討する。(鏡川清流保全区域指定検討業務)

項目	鏡川清流保全条例	2017 鏡川清流保全基本計画
趣旨	緑豊かな水辺空間の形成	鏡川～森と海とまちをつなぐ環境軸～
水と水辺	水質保全(工場排水等)	「水と水辺」の保全と活用
森	—	「森」の質的向上
生きもの	自然環境保全区域内の動植物の保護	「生きもの」の多様性の確保
景観	環境保全・形成(水辺景観)	「景観」の保全・形成
まち・ひと・しごと	—	「まち・ひと・しごと」の活性化

▲鏡川清流保全条例 2017 鏡川清流保全基本計画の内容比較 (イメージ)

施策 15 区域指定の促進, 施策 16 景観の保全・形成を推進するしくみづくり

取組: 鏡川清流保全区域指定検討業務

(業務内容) H29 年度より、鏡川清流保全条例に基づく区域指定の見直しと指定区域の保全手法を検討する鏡川清流保全区域指定検討業務に着手し、H31 年 3 月に、審議会から以下の 3 区域について提言を受けた。R 元年度より、区域の設定や区域の具体的保全手法について検討を続けてきた。

流域保全区域の新たな設定及び指定

提言内容

鏡川の清流及び流域の自然環境に悪影響を及ぼす恐れのある配慮のない開発行為(「濁水の流出を招く行為」「自然経過の質の低下を招く行為」)に対応するため、鏡川中上流域における開発・建築行為の規制誘導を図る手法として、広範囲を面的に指定する新たな区域(流域保全区域)の導入を検討する。

<区域の内容>

- ◆目的: 配慮のない開発(濁水の流出を招く行為, 自然景観の質の低下を招く行為)の抑制
- ◆規制対象行為: 高知市土地保全条例に基づく届出対象行為
- ◆範囲: 鏡川の朝倉堰より上流の流域全体
- ◆規制手法: 区域の指定, 届出, 届出内容の公表, 「環境配慮指針」に基づく行政指導

検討結果

- 既存法令との役割分担…(資料 2「3」)
 - ◆流域保全区域が新たに追加できる効果: 開発行為途中における濁水発生防止(効果が極めて限定的)
- 流域保全区域の設定に係る課題…(資料 2「4」)
 - ◆開発により発生する濁水が鏡川に与える影響の説明が困難 ◆規制基準の設定が困難
- 宅地造成等及び特定盛土等規制法の公布…(資料 2「5」)
 - ◆危険な盛土等を全国一律の基準で包括的に規制するため宅地造成等及び特定盛土等規制法が公布された
 - ◆盛土規制法による盛土等に関する工事への規制が、鏡川流域での「配慮のない開発」の抑制につながる
- 流域保全区域設定に係る仮説…(資料 2「6」)
 - ◆流域保全区域による規制は、工事施工中における鏡川への濁水の流入防止を目的とした限定的なものとなることから、「配慮のない開発」による不適切な土地利用への対応は、盛土規制法をはじめとする既存の土地利用関係法令の運用に委ねることが効果的であると考えられる。

景観形成区域の指定

提言内容

新たに区域を定義付け、候補地や保全手法を整理することで、新たな区域の指定を検討する。

<区域の内容, 候補地等>

- ◆区域の定義: 鏡川流域を特徴づけている美しい農村景観で、川と共生した暮らし及び地域主体の活動によって守り活かされている区域
- ◆保全手法: 景観形成の担い手である住民が地域でいきいきと暮らし続けられることを重要視し、人口減少に伴って暮らしの存続が心配されるなか、農村景観の「保全と活用のサイクル」が将来も回り続けるよう、必要なしきみを住民と一緒に考えていく。
- ◆行為制限: 流域保全区域に準じる
- ◆候補地: 久礼野, 坂口, 領家



検討結果

- 景観形成区域候補地等の調査…(資料 3「2」)
 - ◆久礼野は、地域の一部のみを指定することに対して否定的である。
 - ◆坂口や領家は、指定後の区域の保全・活用への負担感から、指定に消極的である。
 - ◆景観形成を目的とした新たな活動の実施することについては、住民の意欲が高くない傾向にある。
- 条例に基づく区域指定による効果の検証…(資料 3「3」)
 - ◆地域が抱えている課題や地域に求められていることと、区域指定の手法とがアンマッチである。
 - ◆区域指定は、区域の調査や住民合意(場合によっては合意に至らない)など、多大な労力を要するが、区域を指定するだけでは高い効果を得ることが難しい。
 - ◆流域の「景観」の保全・形成に向けては、地域住民や地域外の人による自発的な活動が求められるが、活動を後押しする手法として、区域指定ではなく、活動自体を評価し認定するなどの手法の方が適している可能性がある。
- 高知市里山保全条例と鏡川清流保全条例の景観形成に係る役割分担…(資料 3「4」)
 - ◆高知市里山保全条例を活用した里山保全の取組を推進することで、景観形成区域の目的である、鏡川流域を特徴づけている美しい農村景観が将来にわたって保全されることを目指す。
- 景観形成区域に係る今後の取組…(資料 3「5」)
 - ◆河川景観の形成に向けた取組に注力する。

自然環境保全区域の指定

提言内容

区域の定義を見直し、指定候補地を整理することで、現在の指定済み区域 7 箇所に加え、新たな区域の指定を検討する。

<区域の内容, 候補地等>

- ◆区域の新定義: 鏡川水系の河川と一体となって自然度の高い環境をもち、かつ、鏡川流域を象徴する景勝地たりうる区域
- ◆行為制限: (指定済み) 現行条例の行為制限を継続(新指定) 流域保全区域に準じる
- ◆候補地: 工石山の森林とサイの河原, 高川渓谷, 桑尾の石灰岩地植生と大穴の谷峡谷, 大穴峡と石灰岩地植生, 樽の滝, 平家の滝・森林公園等 計 14 カ所



検討結果

- 自然環境保全区域指定により目指す効果と効果を得るための手法の検討…(資料 4「3」(1))
 - ◆自然環境保全区域は、流域を象徴する景勝地の価値や魅力を多くの人に知ってもらうことで、流域の保全を図ることを目的としているが、条例に基づく保全手法は、区域を開発から保全する意味合いが強い。
 - ◆指定済み区域の調査からも、指定のみでは区域のより良い保全にはつながりにくいことが明らかとなっており、効率的により高い効果を得るためには、条例に基づく区域指定ではない手法の検討が必要。
- 流域の価値や魅力を広めるための手法例…(資料 4「3」(2))
 - ◆鏡川 20 景への登録 ◆鏡川清流保全基本計画への掲載
- 自然環境保全区域に係る今後の取組…(資料 4「4」)
 - ◆鏡川流域を象徴する景勝地を広報しながら、鏡川流域の特徴や魅力を強く打ち出してブランド化するなど、鏡川流域の価値を多くの人々と共有し、流域保全の意識向上を図るための効果的な手法について検討する。

(結果) それぞれの区域指定の目的は、他法令の運用や他の手法で効率的・効果的に達成できる見込みがあり、費用対効果等の面から、条例に基づく区域指定は「2017 鏡川清流保全基本計画」が目指す「景観」の姿を達成するための手法として、最適な手法とは言えない。

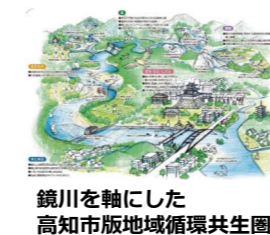
鏡川流域における「景観」の保全・形成に向けた新たな取組の必要性と着手

<上中流域の「景観」の保全・形成を阻害する要因>

これまで、上中流域では地域住民の暮らしや営みを通じた自然への健全な働きかけによって良好な景観が形成されており、景観は、人による自然環境への関わりの結果と捉えることができる。しかし、少子高齢化や担い手不足により、自然への関わりが減少しており、美しい景観や自然環境の喪失、さらに、自然災害被害等のリスク増大といった課題が生じている。

<流域に求められているもの>

流域内の下流域, 上流域, また流域と流域外の相互連携・相互作用を促進することで、鏡川流域の自然への多様な関わりを増やすことが求められている(鏡川流域関係人口の創出・拡大)。また、そのことにより、鏡川を軸にした高知市版地域循環共生圏の実現を目指す必要がある。



鏡川流域関係人口創出事業の実施(令和 3 年度～)

鏡川流域の自然と人, 人と人の多様な関わりとつながりを増やし、流域の相互連携・相互補完を推進するため、令和 3 年度から鏡川流域関係人口創出事業を開始した。人材育成やネットワークインフラ(スマホアプリ)の活用を通じて、上流と下流, 流域内と流域外をつなげていく。



人材育成講座 講座受講生が主催したイベント