

2. 保全地域制度と保全地域の現状

1) 保全地域制度

(1) 制度の概要

保全地域制度は、良好な自然地や歴史的遺産と一体になった樹林などを都民の大切な財産として末永く残していくため、「東京における自然の保護と回復に関する条例」(以下「自然保護条例」という。)に基づき、公有地や民有地の区別なく保全地域を指定し、行為規制によりその自然環境を保全する制度(地域制緑地[※])です。

保全地域には、下表に示すように5つの種別を設けており、その土地の特徴や目的に応じて区分しています。保全地域は、令和3年12月末現在、東京都の台地から丘陵地、山地にかけて計50地域約760haを指定しています。

また、保全地域の中には、特定の動植物を保護するために「野生動植物保護地区」を設けています。

※ 地域性緑地とは、緑地の保全や緑化を推進するため、法律や条例などに基づき、土地利用や開発を規制している緑地のこと。

保全地域の5つの種別

名称	概要
自然環境保全地域 (1 地域)	大部分が天然林から成る森林及び貴重な動植物の生育地等の区域であり、その自然の保護が必要な区域
森林環境保全地域 (1 地域)	水源をかん養し、又は多様な動植物が生息・生育できる植林された森林を対象とし、その自然の回復、保護が必要な区域
里山保全地域 (4 地域)	雑木林、農地、湧水等が一体となって多様な動植物が生息・生育する谷戸地形等を対象とし、その自然の回復、保護が必要な区域
歴史環境保全地域 (6 地域)	歴史的遺産と一体となった自然を対象とし、その自然の保護が必要な区域
緑地保全地域 (38 地域)	市街地近郊の樹林地や水辺地等を対象とし、その自然の保護が必要な区域

(2) 保全計画

① 指定書と保全計画書

保全地域の指定に際して、指定の範囲等を示す「指定書」と、当該地の自然の保護と回復のための方針を示す「保全計画書」を作成しています。これらは、東京都自然環境保全審議会で審議され、広く都民に向けて告示されます。

保全計画書には、指定時の現地調査等に基づいたその地域の植生図と目標植生図、目標に向けた植生保全の考え方と管理方針などを示しています。野生動植物保護地区を指定する際には、対象種や区域を明示します。

② 管理計画書の作成

実際の管理に当たっては、「保全計画書」に加えて、自然環境の状況や地域の方々やボランティア団体との関わり合いの中で、現場に即した詳細な管理計画が必要になることもあります。このような場合には、「保全計画書」とは別に「管理計画書」を作成しています。

(3) 厳しい行為制限

保全地域に指定されると、次のような行為に厳しい制限がかかります。

- 建築物その他の工作物の新築・改築・増築
- 宅地の造成、土地の開墾、その他土地の形質変更
- 鉱物掘採、土石採取
- 水面の埋立て、干拓
- 河川、湖沼等の水位又は水量に増減を及ぼさせること
- 木竹の伐採 など

*) 自然環境保全地域と森林環境保全地域には特別地区を設けることができ、それら特別地区及び、歴史環境保全地域、里山保全地域、緑地保全地域においては、上記の行為は『許可制』、自然環境保全地域と森林環境保全地域の普通地区においては『届出制』となっています。

(4) 土地の所有や管理の仕組み

開発行為の制限の代償措置として、土地所有者から土地の買入れの申出があった場合には、都が土地を買い取り、公有地とします。

また、公有地とする以外に、保全事業に必要な土地を所有者から無償で借り入れる「無償使用貸借契約」を結び、都が管理を行っている場所もあります。

(5) 野生動植物保護地区（自然保護条例第 25 条）

保全地域では、特定の野生動植物の保護のために、対象種ごとに野生動植物保護地区を指定し、捕獲又は採取等を禁止しています。違反者には「6 月以下の懲役又は 30 万円以下の罰金」が科せられます。これまでに下記の 4 地域を指定しています。

表 野生動植物保護地区指定地及び対象種一覧

保全地域名	保全対象種
八王子東中野緑地保全地域	植物：ヤマルリソウ、ヤマトリカブト、タマノカンアオイ、カタクリ、ワニグチソウ
函師小野路歴史環境保全地域	植物：ミズニラ、ミズハコベ、アブノメ、ミズオオバコ
横沢入里山保全地域	動物：トウキョウサンショウウオ、ホトケドジョウ、ゲンジボタル 植物：カンアオイ、キンラン、エビネ
連光寺・若葉台里山保全地域	両生類：ニホンアカガエル、ヤマアカガエル、シレーゲルアオガエルその他の両生類全種（ただし外来種を除く。） 魚類：ホトケドジョウ 昆虫類：ヒメアカネ、ヘイケボタル 貝類：キバサナギガイ、ナタネキバサナギガイ、ミズコハクガイ

2) 保全地域の現状

(1) 保全地域の指定地

現在、保全地域は 50 地域を指定しており、その分布は、山地が 2 地域、丘陵地が 22 地域、台地が 26 地域となっています。

規模は、最も面積が小さい地域は、氷川台緑地保全地域の 1.01ha、最も広い地域は、桧原南部都自然環境保全地域の 405.30ha と様々ですが、1.0ha から 2.0ha の保全地域が 20 地域と 4 割を占めています。

表 保全地域の指定一覧

保全地域名			指定年月日	指定面積等 (㎡)	保全地域名		指定年月日	指定面積等 (㎡)	
1	野火止用水	歴	49. 12. 13	197, 104 (9. 6km)	26	前沢	緑	6. 3. 29	11, 885
					27	東久留米金山	緑	6. 3. 29	13, 216
2	七国山	緑	50. 12. 26	101, 395	28	立川崖線	緑	6. 11. 15	28, 014
3	海道	緑	50. 12. 26	86, 730	29	国分寺崖線	緑	6. 11. 15	37, 195
4	東豊田	緑	50. 12. 26	62, 811	30	八王子石川町	緑	7. 3. 9	30, 616
5	勝沼城跡	歴	50. 12. 26	120, 506	31	戸吹	緑	7. 3. 9	106, 795
6	谷保の城山	歴	50. 12. 26	15, 217	32	町田代官屋敷	緑	7. 3. 9	12, 717
7	矢川	緑	52. 3. 31	21, 072	33	柳窪	緑	7. 3. 9	13, 592
8	図師小野路	歴	53. 7. 4	366, 056	34	八王子館町	緑	8. 2. 29	24, 392
9	桧原南部	自	55. 4. 30	4, 053, 000	35	八王子長房	緑	8. 2. 29	73, 919
10	南沢	緑	60. 5. 31	25, 355	36	町田関ノ上	緑	8. 2. 29	16, 171
11	清瀬松山	緑	61. 3. 31	43, 356	37	八王子川口	緑	8. 10. 17	20, 292
12	南町	緑	62. 8. 10	11, 219	38	東村山大沼田	緑	9. 3. 18	21, 752
13	八王子東中野	緑	62. 8. 10	10, 710	39	東村山下堀	緑	9. 7. 10	10, 261
14	瀬戸岡	歴	63. 1. 9	15, 337	40	戸吹北	緑	9. 12. 16	95, 432
15	清瀬中里	緑	元. 3. 30	24, 718	41	日野東光寺	緑	9. 12. 16	14, 855
16	小山	緑	元. 3. 30	19, 737	42	町田民権の森	緑	10. 10. 27	18, 968
17	氷川台	緑	元. 12. 15	10, 097	43	玉川上水	歴	11. 3. 19	653, 986 (30. 0km)
18	宇津木	緑	4. 2. 12	52, 403					
19	清瀬御殿山	緑	4. 3. 24	15, 162	44	青梅上成木	森	14. 12. 2	228, 433
20	宝生寺	緑	5. 3. 5	142, 777	45	横沢入	里	18. 1. 5	485, 675
21	八王子大谷	緑	5. 3. 5	31, 186	46	多摩東寺方	緑	19. 12. 12	14, 902
22	碧山森	緑	5. 3. 5	12, 981	47	八王子堀之内	里	21. 3. 26	75, 858
23	姿見の池	緑	5. 11. 12	10, 553	48	八王子暁町	緑	23. 3. 23	23, 498
24	小比企	緑	6. 3. 29	17, 642	49	八王子滝山	里	25. 3. 22	38, 755
25	保谷北町	緑	6. 3. 29	10, 580	50	連光寺・若葉台	里	26. 11. 14	49, 294

凡例) 自：自然環境保全地域、森：森林環境保全地域、里：里山保全地域、歴：歴史環境保全地域、
緑：緑地保全地域



地形区分	保全地域名	地域数
山地	桧原南部（自）、青梅上成木（森林）	2
丘陵地	七国山（緑）、勝沼城跡（歴）、凶師小野路（歴）、八王子東中野（緑）、宇津木（緑）、宝生寺（緑）、八王子大谷（緑）、八王子石川町（緑）、戸吹（緑）、町田代官屋敷（緑）、八王子館町（緑）、八王子長房（緑）、町田関ノ上（緑）、八王子川口（緑）、八王子戸吹北（緑）、町田民権の森（緑）、横沢入（里）、多摩東寺方（緑）、八王子堀之内（里）、八王子暁町（緑）、八王子滝山（里）、連光寺・若葉台（里）	22
台地	野火止用水（歴）、海道（緑）、東豊田（緑）、谷保の城山（歴）、矢川（緑）、南沢（緑）、清瀬松山（緑）、南町（緑）、瀬戸岡（歴）、清瀬中里（緑）、小山（緑）、氷川台（緑）、清瀬御殿山（緑）、碧山森（緑）、国分寺姿見の池（緑）、小比企（緑）、保谷北町（緑）、前沢（緑）、東久留米金山（緑）、立川崖線（緑）、国分寺崖線（緑）、柳窪（緑）、東村山大沼田（緑）、東村山下堀（緑）、日野東光寺（緑）、玉川上水（歴）	26

図 保全地域の位置

(2) 保全地域指定の推移

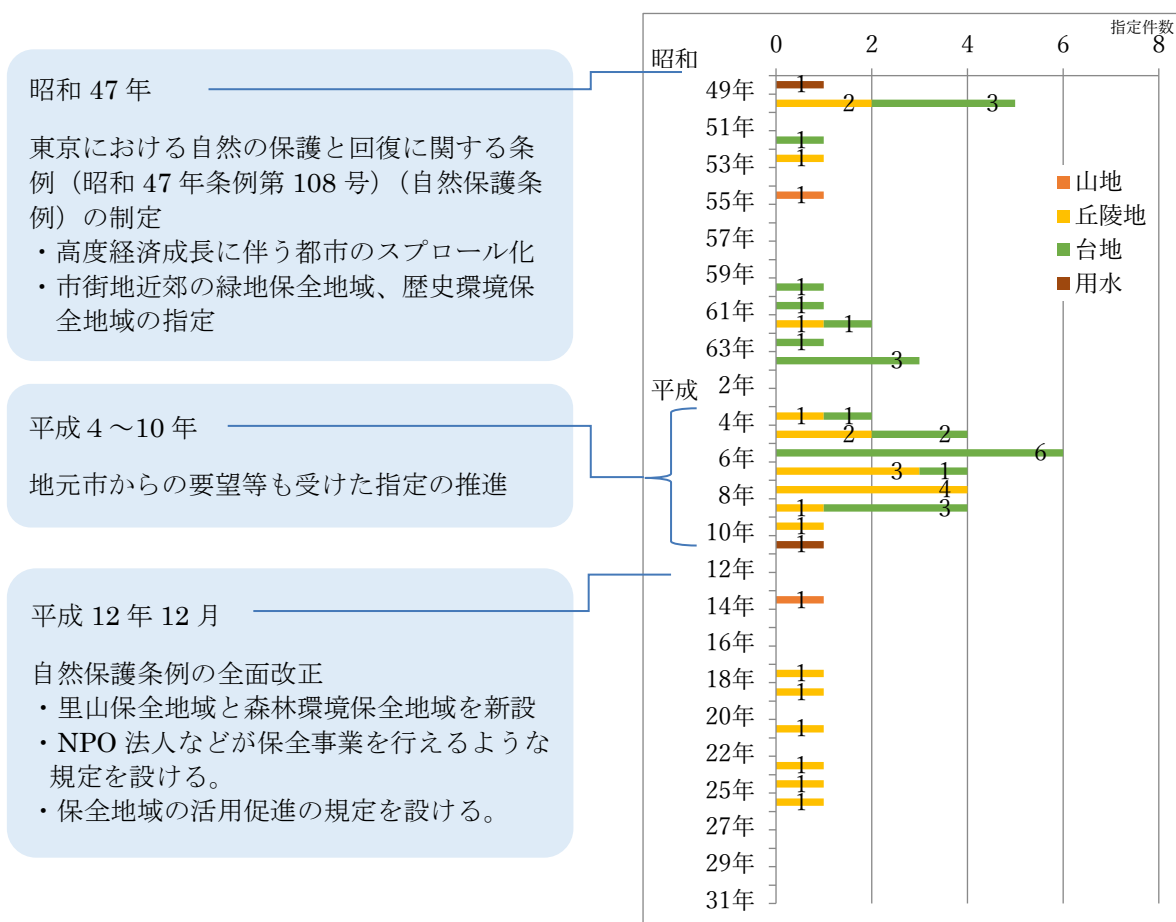
戦後の高度経済成長期において、昭和 40 年代の東京は郊外まで都市のスプロール化が進み、台地や丘陵地に残された貴重な自然環境の保全が課題となりました。その中で、保全地域制度は、都独自の緑地保全の仕組みとして昭和 47 年に創設されました。

創設期の保全地域は、昭和 49 年から 55 年にかけて、制度制定時の調査などに基づき、市街地近郊の緑地保全地域、歴史環境保全地域を中心に指定してきました。

バブル経済期の昭和 60 年から平成元年には、台地の緑地保全地域を多く指定しました。バブル崩壊後の平成 4 年から 11 年には、多摩地域の人口が増加し、宅地や墓地などの開発が進む中で、地元市からの強い要望等も受け、台地に加えて丘陵地の緑地保全地域の指定を進めました。現在の保全地域の半分以上をこの時期に指定しています。

平成 12 年には、自然保護条例が全面改正され、人との関わりによって保たれてきた植林地や里山の保護と回復がより一層必要であるという考え方にに基づき、新たに「森林環境保全地域」と「里山保全地域」が新設されました。

平成 13 年以降、改正された制度を運用して、青梅上成木森林環境保全地域の指定や、丘陵地の里山保全地域などの指定を進めてきました。また、平成 24 年度に生物多様性戦略の性格を持つ「緑施策の新展開」を策定し、保全地域の希少種対策・外来種対策等の取組を進めてきました。



(3) 保全地域内の公有地

土地所有者からの買入れの申出等により公有地化された面積は、都有地及び市有地を合わせて令和2年度末現在、保全地域の全指定面積の84.7%（約643ha）となっています。各保全地域の公有地率は、100%公有地のところもあれば、すべて私有地のところもあり、各保全地域によって様々です。

また、無償使用貸借契約による管理地は全体で約31haであり、これを加えると、都の管理面積は、保全地域全体の88.8%（約674ha）となっています。

都の管理地が年々少しずつ増え、都が管理する土地と、私有地のまま土地所有者の方が管理する土地が、モザイク状に入り組むような状況になっている保全地域も多く見られます。

(4) 保全地域の保全・活用状況

保全地域の植生管理や施設管理等の日常的な管理は、行政等による「保全事業」と都民ボランティア等の活動とで担っています。これらは、各保全地域の保全計画書に基づいて行われています。

① 保全事業

維持管理事業

保全事業は、管理方針の決定や、行為規制に関わる許可、植生管理、施設管理等があり、都が直接行うものと、地元自治体へ業務委託しているものがあります。また、平成27年度からは、維持管理の一部や各自然体験活動プログラムの運営等を公益財団法人東京都環境公社（以下「環境公社」という。）に委託しています。

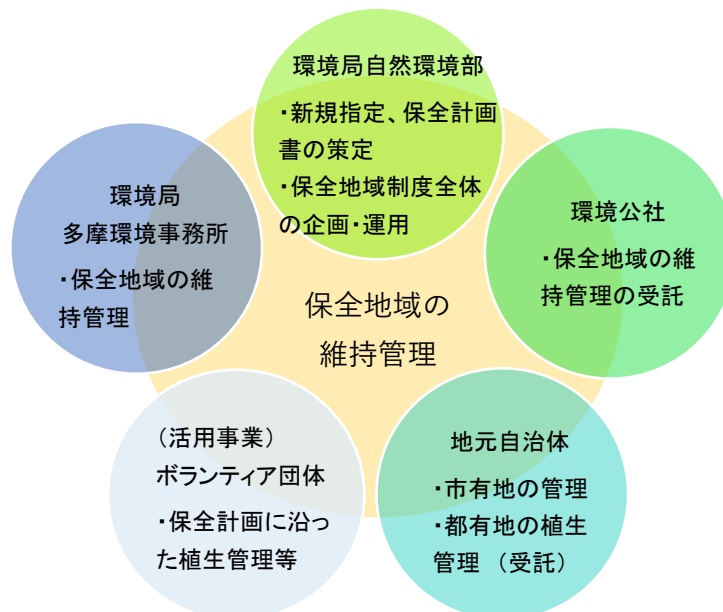


図 保全地域の維持管理事業

生きものに配慮した利用制限の強化（平成 26 年度～）

希少種の持ち去りや利用者の過剰な利用を未然に防ぐため、平成 26 年度より希少種保護柵や制札版の設置、監視カメラの導入、ボランティア団体と連携した監視活動の強化などの対策を実施しています。

令和 3 年度末には 30 地域で希少種保護柵又は監視カメラを導入しています。八王子東中野緑地保全地域では、平成 26 年度に希少種保護柵を設置したところ、翌年度にはカタクリの生育数の回復が確認できました。また、八王子長房緑地保全地域では、平成 28 年度に希少種保護柵を設置して柵の内側にランヨウアオイを移植保護したことにより、盗掘被害を減らすことができました。



希少種保護柵



監視カメラ



制札版

外来種対策

平成 23 年度から 26 年度に各保全地域で実施した自然環境調査の結果から、保全地域 50 地域の中で約半数の地域で特定外来生物であるアライグマの生息が確認されました。アライグマは、雑食性でサンショウウオやカエル類などの両生類を捕食するため、希少な両生類の生息上、大きな脅威となっています。アライグマが生息する保全地域のうち 18 地域に希少な両生類が生息しており、平成 22 年度より先行実施していた横沢入里山保全地域で生態系被害防止への効果が確認できたため、他の地域を対象に順次、駆除対策を開始しています。令和 2 年度は新たに 3 地域で捕獲を開始し、計 53 頭のアライグマを捕獲しました。令和 3 年度も新たに 3 地域で捕獲を開始し延べ 7 地域で駆除対策を行っています。

連光寺・若葉台里山保全地域では、野生動植物保護地区の湿地を保護柵により閉鎖管理しています。アメリカザリガニ等の外来種の移入を抑制し、キバサナギガイ、ミズコハクガイ等の希少な動植物の捕食を防ぐとともに、靴底についた外来種の種子が持ち込まれないようにして、繊細な環境全体を保全しています。

また、保全地域体験プログラム（後述）を活用して都民協働により、横沢入里山保全地域ではアメリカザリガニの駆除を、矢川緑地保全地域ではオオカワヂシャやクレソンなど繁殖力の強い外来植物の除去を実施しています。



釣りによるアメリカザリガニの駆除



緊急対策外来種のアメリカザリガニ



外来植物の引き抜き



東京都保全地域 保全活動ガイドラインの作成

ボランティア団体等と連携した保全地域の保全・活用を推進するため、ボランティアなどの活動者向けに、「保全活動ガイドライン」を2013（平成25）年度に作成しました。ここでは、保全地域制度の仕組みや保全活動の基本理念、保全活動の実践の仕方などを解説しています。保全活動の実践の仕方では、多様な種がその地域の生態系の中で生息・生育できるように、樹林地、湿地、農地の環境タイプ別にモデル的な管理手法を示しました。



4 保全地域がめざす姿

東京の保全地域は、様々な方針による保全活動を通じた次のような姿をめざしていきます。

- 多様な生きものが生き生きと生息・生育する保全地域
- 昔ながらの里山の原風景を将来に引き継ぐ保全地域
- 保全活動を通じて、人々の集いの輪が広がる保全地域

4-1 保全活動の基本理念

上記の保全地域の姿を実現していくため、保全活動を行うに当たっての考え方を「基本理念」として、以下の4点を掲げます。

<活動の基本理念(考え方)>

- ◆ 順応的な管理を行う ~様子を見ながら管理を進める~
- ◆ 『場』の保全を通じて、『種』を保全する
- ◆ その土地の在来の生きものを大切にする
- ◆ まもり人を育てる

アドバイザー派遣事業

各保全地域で保全活動ガイドラインに即した保全活動を普及し、ボランティア団体の活動を支援するため、平成25年度より各団体からの要望等に応じて、希少種保全等に見識を持つ動植物の専門家をアドバイザーとして派遣し、技術支援を行い、保全地域の生物多様性の向上を図っています。



アドバイザーによる種の同定



アドバイザーによる管理アドバイス

③ 活用事業

東京都は、平成 12 年度に自然保護条例を改正して保全地域の活用の規定を設け、ボランティア活動の受入れや、企業や大学等と連携した自然体験活動の展開など、積極的な活用を図っています。

ボランティア団体の受入れ

令和 3 年 12 月末現在、39 の保全地域で 32 のボランティア団体が活動しています。保全地域において「緑地保全」、「調査研究」、「自然体験」等の活動を行う際は、「保全地域の活用のおびき」に基づき東京都へ申請を行うこととなっています。

ボランティア団体の主な活動内容は、植生管理作業やロープ柵等の設置、田んぼや湿地の管理などですが、行政では行き届かない、日頃の樹林環境や希少種の生息・生育状況の観察、希少種の刈り残しや移植による保護などきめ細やかな管理を担っていただいております、保全地域の生物多様性の保全に欠かせないものとなっています。

また、東京グリーンシップ・アクション、東京グリーン・キャンパス・プログラム、保全地域体験プログラムは、各保全地域で活動するボランティア団体と協働で運営しており、保全地域の普及啓発においても重要な役割を担っています。



下刈り作業
(写真提供：清瀬の自然を守る会)



病虫害のチェック

東京グリーンスキル・プログラム

保全地域で活動するボランティア団体の技術支援として、保全地域制度の解説や基本的な用具の取り扱いなどの技術向上講習や、チェンソーや刈払機の取り扱い、応急救護などの講習会を行っています。講習はボランティア団体の要望を踏まえた内容とし、令和2年度には、新たに「生物多様性に即した雑木林づくり」をテーマに、活動計画づくりや作業手法についての講座を行いました。

緑のボランティア指導者育成講座

都内で活動中のボランティアを対象に、緑のボランティア指導者育成講座を3年に一度の頻度で開催しています。講座は、基礎講習と専門講習の2段階になっており、講習の修了者には、受講した講習の内容とボランティアの経験実績に応じて、基礎講習修了者は「東京都二級緑のボランティア指導者」、専門講習修了者は「東京都一級緑のボランティア指導者」の認定を行っています。専門講習は「自然観察・体験活動コース」と「緑地保全活動コース」の2コースを設けています。



● 緑のボランティア指導者育成講座 ● 基礎講習日程

科目名	概要
指導者育成講座概論	当該講座の概要説明
持続可能な活動に向けたコンセプトワーク	自身と団体の現状を分析・把握することで、今後の活動の目標を明確化し、行動計画を体现する
東京の緑環境行政	東京の緑環境行政の体系と今後の展望を学ぶ
緑地保全活動のリスクマネジメント	緑地保全活動の場面でリスクマネジメントについて理解し、自由かつ安全に活動できる範囲を拡大する
生物多様性に基づく緑地管理手法と保全活動	生物多様性に即した雑木林づくりについて学び、実践する
保全活動事例からの学び～自然公園管理の実態～	東京都レンジャーが管理する自然公園を例に、保全活動のノウハウを習得する
動植物に関する分類群別調査・観察の核心	動植物の調査・観察ポイントについて、分類群別に学ぶ
自然解説のためのプログラム化技法	自然観察をプログラム化することの重要性を学び、インタープリターとしての能力を養う
野外活動における応急救命法	野外での基本的な応急救命方法を学ぶ
持続可能な活動にするための組織作り	指導者の役割と責任を知り、組織の活性化と発展に向けた組織運営の基礎を身に付ける
修了試験	—

東京都保全地域活動ボランティア交流会

毎年、保全地域で活動するボランティア団体を対象に、ボランティア交流会を開催しています。交流会では、東京都や環境公社から保全地域に関する事業の案内や連絡、体験プログラムの開催結果や保全地域の管理状況などの報告を行っているほか、活動に関わる質疑応答などを行っています。また、ボランティア団体より、活動に関わる情報提供なども行われています。

企業・NPO等との連携事業 【東京グリーンシップ・アクション】

平成15年度から、企業、NPO法人、東京都が連携して自然体験活動を行う「東京グリーンシップ・アクション」を実施しています。令和元年度には9地域で7NPO法人、23企業が参加して活動が行われました。

活動の内容は、山地部にある青梅上成木森林環境保全地域では森林講座と間伐や作業道作り、丘陵地の谷戸がある横沢入里山保全地域では稲作、台地部の東豊田緑地保全地域では下草刈りと自然観察など、各地域の自然環境を生かした内容となっています。

こうした活動は、企業にとっては社会貢献の場として活用されています。

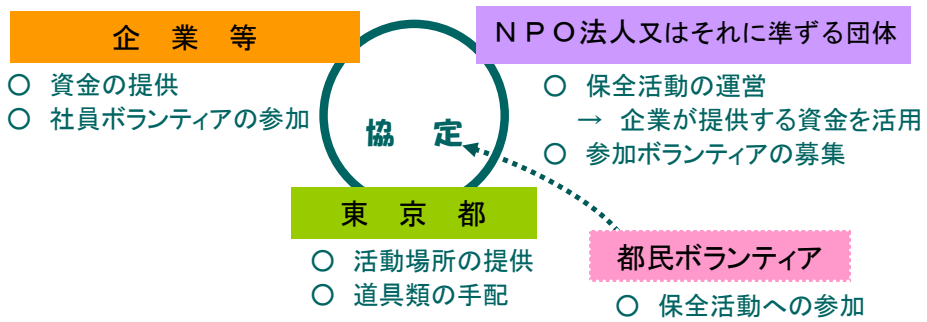


図 東京グリーンシップ・アクション運営の仕組み



間伐と道の修復



竹林整備



稲刈り

大学との連携事業 【東京グリーン・キャンパス・プログラム】

平成 20 年度から、次世代の担い手である大学生に、緑の保全に対する関心の喚起や行動力の醸成を促すため、保全地域の自然体験活動に参加する「東京グリーン・キャンパス・プログラム」を実施しています。令和元年度には、7 地域で 5 大学が参加しました。

活動の内容は、丘陵地の保全地域における、下草刈りや竹伐採、畑作業などが多くなっています。参加者アンケートでは、どの大学も参加学生の半数以上がボランティア経験のない学生でしたが、プログラムに対する学生の満足度は高くなっています。

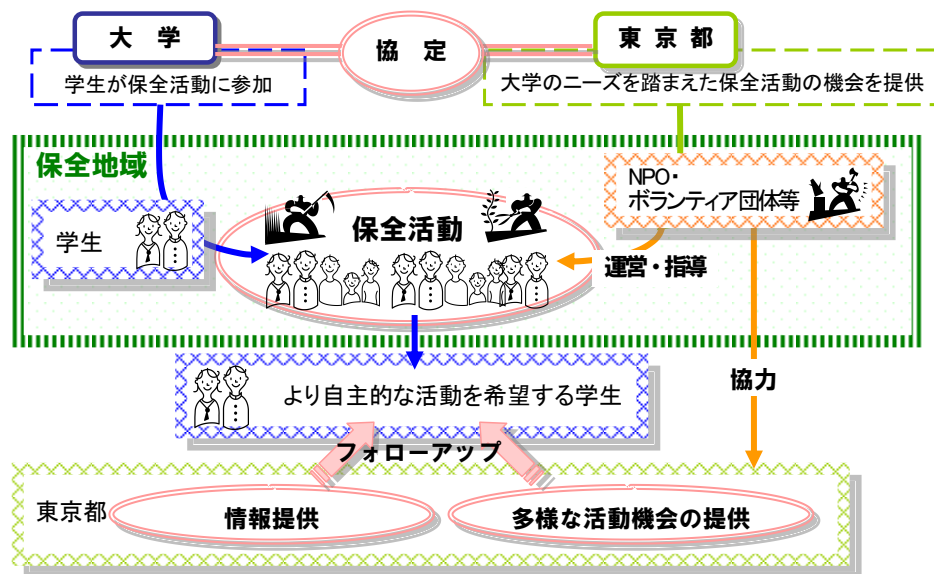
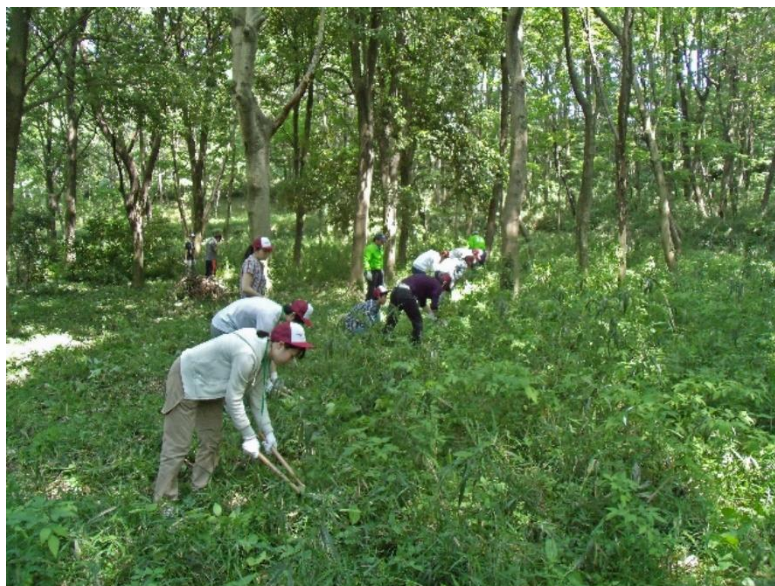


図 東京グリーン・キャンパス・プログラムの仕組み



樹林の下刈り

都民のための自然体験活動事業 【保全地域体験プログラム（里山へGO!）】

新たなボランティア人材の掘り起こしと定着を図るため、保全地域の自然の魅力を身近に体感でき、未経験者でも参加しやすい体験プログラム「里山へGO!」を平成27年度より環境公社に委託し、開始しました。令和元年度には16地域で計28回のプログラムを実施し、延べ838人の参加者がありました。

地域毎の開催回数は、各地域で年に1~2回が主ですが、横沢入里山保全地域では田んぼの作業を年間通して体験できるよう、年に9回開催しています。その他の地域のプログラム内容は、自然観察やササ刈り、クラフト体験が多くなっています。また、令和元年度からは、緑地保全活動に重きを置いた中級者プログラムを新しく開始しました。

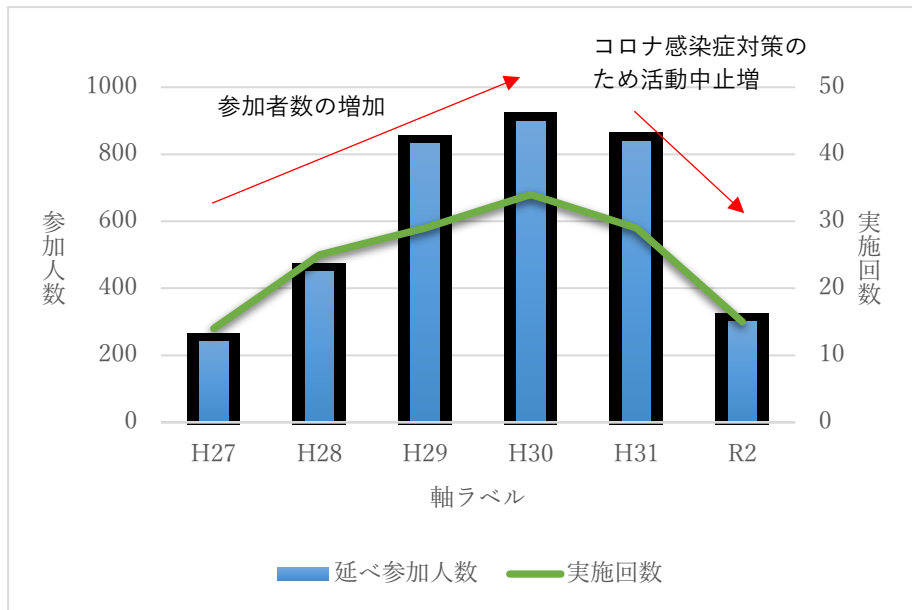
参加者の募集は、ウェブサイト「東京の自然にタッチ 里山へGO!」から行っていますが、参加数は年々増加しており、人気のプログラムは抽選となっています。また、プログラムに複数回参加するリピーターも増加しています。



初級者向けプログラム

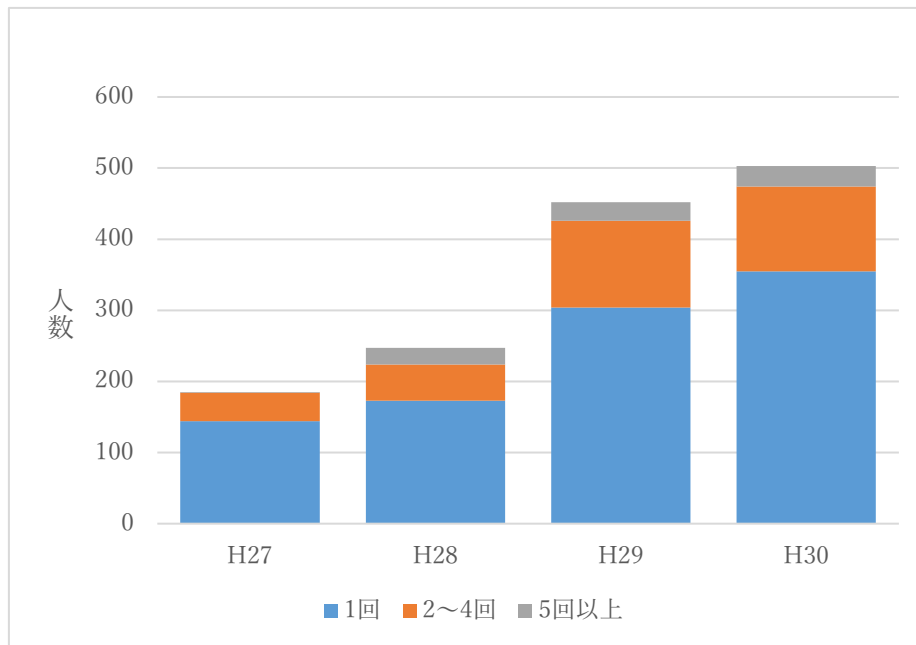


中級者向けプログラム



※平成 31 年度の 2 月以降はコロナウィルス感染拡大防止のため回数減

図 保全地域体験プログラムの開催実績



※上記グラフの参加人数とリピーター人数の合計の差は、無回答による

図 保全地域体験プログラムリピーター数の推移