

第4回山形県水資源・森林の保全に関する条例検討懇話会

日 時：平成24年11月29日（木）

午前10時00分から

場 所：山形県自治会館4階401会議室

次 第

1 開 会

2 挨 拶

3 協 議

- ・水資源・森林の保全のための対応の整理…………… 資料1
- ・水資源と水源涵養域を保全するための
条例制定にむけた検討内容について …………… 資料2
- ・条例による規制についての論点整理 …………… 資料3
- ・条例による規制対象区域以外の森林保全
のための対応について …………… 資料4

参考資料

- ・「水資源・森林等の水源涵養域」規制区域の考え方

4 閉 会

第4回 山形県水資源・森林の保全に関する条例検討懇話会

出席者名簿

委員

| | | | |
|-------------|----------|--------|-------|
| 福島大学 | 人間発達文化学類 | 特任教授 | 阿子島 功 |
| 山形大学 | 人文学部 | 教授 | 今野 健一 |
| 山形県森林組合連合会 | | 代表理事会長 | 佐藤景一郎 |
| 古澤・内藤法律事務所 | | 主任研究員 | 内藤いづみ |
| 鳥海やわた観光株式会社 | | 会長 | 中村 護 |

(欠席)

| | | | |
|------|----------|----|-------|
| 東北大学 | 大学院工学研究科 | 教授 | 風間 聡 |
| 山形大学 | 農学部 | 教授 | 野堀 嘉裕 |

山形県

| | | |
|-----------|----------|------|
| 環境エネルギー一部 | 部長 | 森谷俊雄 |
| 〃 | 次長 | 大澤賢史 |
| 〃 | 環境企画課長 | 高橋康則 |
| 農林水産部 | 次長 | 若松正俊 |
| 〃 森林課 | 森づくり推進主幹 | 渡邊真司 |

| | | |
|--------------|--------------|------|
| 商工労働観光部産業政策課 | 鉱政・計量主幹 | 遠藤 徹 |
| 県土整備部用地課 | 土地対策主査 | 大瀧亜樹 |
| 農林水産部森林課 | 課長補佐(森林計画担当) | 土屋隆一 |
| 環境エネルギー一部 | 水大気環境課 | |

| | |
|--------------|------|
| 課長補佐(大気環境担当) | 佐藤 至 |
| 環境企画課 | |

| | |
|--------------|-------|
| 課長補佐(環境政策担当) | 鈴木あけみ |
| 環境政策主査 | 斎藤満宏 |

水資源・森林の保全のための対応の整理

| 区分 | 項目 | これまでの国への政策提案 | 国におけるこれまでの対応 | 課題 | 条例による対応・条例以外の対応の検討 | 「条例+条例以外の対応」の効果 | | |
|---------------------------------|--|---|--|---|---|---|--|--|
| 岩石採取事業 | 岩石採取事業の地域特有の環境等との調和を図るための法制度の整備 | 採石法に基づく認可に関する法整備 …地域特有の環境や景観と岩石採取事業が調和できるよう、岩石採取計画認可申請に対する地方自治体の認可に関する制度。 | (採石法の対応なし) | 水資源の保全のための制度 | <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 条例 ・重要な水資源を守るための規制 (規制区域における開発行為又は土地取引の事前届出) </div> <div style="font-size: 2em;">+</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 条例以外の対応 ・国による国有林の適正な管理 ・保安林制度の適正な運用 </div> </div> | (法整備について引き続き国に提案する必要がある) | | |
| | | 地下水等の水資源を保全するための開発行為に係る新たな法規制の整備 | 環境基本法などの関係法令の整備 …水資源の保全のみならず水量の確保を含めた水循環のもたらす恵みを永続的に享受できるよう豊かな水資源の確保を図るため。 | | | (森林法以外の環境基本法などの対応なし) | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 条例以外の対応 ・保安林の指定の促進 </div> | 重要な水資源を守るためのエリアを全てカバー可能 (水資源の保全に関する法律なし) |
| 森林等の買収・利用・開発 | 森林等の土地取引に係る情報把握等のための法制度の整備 | 外国資本や企業による森林買収に係る事前届出制度や許可制度の創設 | (森林買収に係る事前届出制度等の森林法の対応なし) | 新たに森林所有者となった者が森林の保全管理を適正に行えるかを事前にチェックする制度 | <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 条例 ・重要な水資源を守るための規制 (規制区域における土地取引に対する事前届出) </div> <div style="font-size: 2em;">+</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 条例以外の対応 ・国による国有林の適正な管理 ・保安林制度の適正な運用 ・森林売買等に関して相談できる仕組みの構築 </div> </div> | 森林の土地取引の事後把握は全てカバー (森林法に面積要件なし) | | |
| | | 国土利用計画法に定める「監視区域」等の指定制度の見直し …現行の地価高騰だけでなく国土の保全や土地の適正利用等の観点からも指定できる制度とすること。 | (国土利用計画法の対応なし) | | | | 【条例】重要な水資源を守るための規制区域 + 【条例以外の対応】 国有林、保安林、規制対象区域以外の民有林 ↓ 規制区域以外の全ての森林について事前チェックについては不十分 ※法改正について引き続き国に提案する必要がある | |
| | | 地方税法等の関係法律の規定の整備 …県や市町村が登記所における所有権移転等の登記情報を活用できるようにする。 | (森林法の施行に必要な限度で、県や市町村長が保有する森林所有者等に関する情報を、利用目的以外の目的のために内部で利用すること及び、関係する地方公共団体の長その他の者に対して情報の提供を求めることができる旨の規定を追加(H23. 4. 22施行) | | | | (法整備について引き続き国に提案する必要がある) | |
| | | 森林買収や林地開発行為に係る許可制度、及び許容限度を超えた地下水採取を規制できる制度の創設 …地下水等の水資源の保全など、公共性の観点から保全すべき重要な森林区域を対象とした制度。 | (1ヘクタール以下の林地開発について法整備の動きなし) ※1ヘクタールを超える林地開発については、森林法の制度あり | | | 森林法の対象とならない小規模(1ヘクタール以下)の林地開発について事前にチェックする制度 | <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 条例 ・重要な水資源を守るための規制 (規制区域における1ヘクタール以下の開発行為に対する事前届出) </div> <div style="font-size: 2em;">+</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 条例以外の対応 ・国による国有林の適正な管理 ・保安林制度の適正な運用 ・森林の伐採届出制度、山形県小規模林地開発取扱要領の周知徹底 ・森林巡視の実施による違法行為の監視・予防 </div> </div> | 【条例】重要な水資源を守るための規制区域 + 【条例以外の対応】 国有林、保安林、規制対象区域以外の民有林 ↓ 全ての民有林の開発行為の事前チェックについてカバー |
| | | 無断伐採に対する中止命令や造林命令を行うことができる制度の創設 | (森林法の施行に必要な限度で、県や市町村長が保有する森林所有者等に関する情報を、利用目的以外の目的のために内部で利用すること及び、関係する地方公共団体の長その他の者に対して情報の提供を求めることができる旨の規定を追加(H23. 4. 22施行) | | | 国は、地方公共団体が行う保安林その他の公益的機能が森林の買入に対する財政上の措置を講ずる(H24. 4. 1施行) | | |
| 無断伐採に対する中止命令や造林命令を行うことができる制度の創設 | (森林法の施行に必要な限度で、県や市町村長が保有する森林所有者等に関する情報を、利用目的以外の目的のために内部で利用すること及び、関係する地方公共団体の長その他の者に対して情報の提供を求めることができる旨の規定を追加(H23. 4. 22施行) | 届出義務に違反して伐採した者に対して、伐採の中止及び造林を命ずることができる規定を追加(H24. 4. 1施行) | | 伐採中止命令や造林命令については全てカバー(森林法に面積要件なし) | | | | |

水資源と水源涵養域を保全するための条例制定にむけた検討内容について

平成24年11月29日

1. 目的

水資源の保全を図るとともに森林等の水資源を涵養する機能の維持に寄与するため、①水資源を守るための施策の基本となる事項、②森林等の水源涵養域の土地の利用及び土地の取引に関する事項について定める。

2. 基本理念

水資源は、豊かな自然とこれに支えられる県民共有の財産であり、良好な状態で将来に継承されるよう、「森林等の土地所有者」、「事業者」、「県民」、「県」はそれぞれの役割分担の下に協働して水資源及び森林等の水源涵養機能の保全に取り組む。

3. 関係者及び県民の責務

「森林等の土地所有者」、「事業者」、「県民」、「県」は、基本理念を理解し、水資源及び森林等の水源涵養機能の保全に努める。

4. 基本施策

- (1) 県は、水資源の保全及び水源涵養機能の維持を図るための総合的な計画を定める。
- (2) 県は、総合的な計画に基づき、水資源の保全に資する施策を推進する。

○ 総合的な計画のイメージ

【目標】

水資源の「水量・水質の維持確保」と「森林等の水源涵養機能の維持」

【基本施策】

- ・水資源の適正な利用と保全のための取組み
(水質の維持、県民との協働による保全活動の推進など)
- ・森林等の水源涵養機能の維持保全のための森林の整備の推進等
(森づくり活動の推進など)
- ・水資源と水源涵養機能の保全に関する県民・事業者等の理解と取組みの推進
- ・水資源の保全のための重要な地域における適正な土地の利用や取引等の確保・推進
(※「確保」…条例による規制、「推進」…条例以外の対応)

5. 規制

(1) 規制の目的

次の①、②の観点から、水資源を守る必要がある区域において適正な土地利用及び適正な土地取引等の確保を図る。

- ①開発行為による地下水の減少等や森林の水源涵養機能の低下の防止
- ②森林の売買等に起因する森林の荒廃による水源涵養機能の低下の防止

(2) 規制区域

- ① 知事は、水資源及び森林等の水源涵養域を保全する必要がある地域を、あらかじめ市町村長の意見を聞いて「水源保全地域」として指定する。
- ② 知事は、水源保全地域を指定するときは、あらかじめ県環境審議会の意見を聞かなければならない。

(3) 規制内容

- ① 水源保全地域内の土地の取引等を行おうとする者は、30日前までに知事に届け出なければならない。
- ② 水源保全地域内において建築物の新設、揚水設備等の設置、土石採取など土地の形質を変更する県規則で定める開発行為を行おうとする者は、30日前までに知事に届け出なければならない。

6. 勧告・公表（実効性の確保）

- (1) 知事は、5の(3)の①又は②の届出をした者に対し、必要な指導・助言を行い、又は報告を求めることができる。
- (2) 知事は、5の(3)の①又は②の届出をしない者、5の(3)の②の届出の内容と異なる行為を行った者、正当な理由なく6の(1)の指導に従わない者に対し、届出又は適切な行為を行うよう勧告することができる。
- (3) 知事は、勧告に従わない場合、氏名やその旨を公表することができる。

○ 規制（規制以外の施策を含む）及び勧告・公表（実効性の確保）について
⇒ 別紙

条例による規制についての論点整理

1. 目的

| | |
|------------|---|
| <p>妥当性</p> | <p>条例による規制の必要性、妥当性は？</p> <p>⇒本来自由である土地の取引や利用などの権利の行使により、住民生活等に必要不可欠である水資源の確保に重大な支障をきたすおそれがあり、かつ水資源の確保を図るための既存の法律規定がないことから、条例により一定の規制を設けることが必要である。</p> <p>○水資源は、住民生活や事業活動に必要不可欠なものであること</p> <p>○水資源は、自然環境において涵養される貴重なものであり、一度水資源やその涵養機能が破壊・損傷されると容易に回復が困難であり、住民生活や事業活動に重大な支障をきたすおそれがあること</p> <p>○水資源の保全を図るための法律規定がないこと</p> |
|------------|---|

2. 規制区域について

| | |
|-------------|---|
| <p>指定基準</p> | <p>『水資源及び森林等の水源涵養域を保全する必要がある地域』</p> <p>指定地域の考え方（基準）は？</p> <p>⇒“<u>公共的に利用される水資源の集水エリア</u>”</p> <p>○「公共的に利用される水資源」とは？</p> <p>：不特定多数の利用や共同による利用に供され、かつ、公衆の日常生活に不可欠なものや農業・漁業等に利用される「地下水（湧水を含む）及び表流水」で特に保全を図る必要があるもの（河川・ダム水は除く）</p> <p>※特に保全を図る必要があるもの</p> <p>…小河川等から水源として取水している水で、1 ha以下の小規模な開発行為によってその確保に重大な影響を受けるおそれがあるもの（例：簡易水道や農業用水の水源として小河川や湧水から取水している場合）</p> <p>○「集水エリア」とは？</p> <p>：山間地…取水地点の上流域（集水域）を基本とする</p> <p>平地 …取水地点の上流域又は周辺の区域を基本とする</p> <p>※森林…国有林を除く。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・民有保安林については、土地取引が可能であることから除外しない ・立木伐採や開発行為については森林法による知事の許可を要する |
| <p>指定手続</p> | <p>『事前に市町村長の意見及び県環境審議会の意見を聴き、知事が指定する』</p> <p>市町村長の意見聴取は必要か？</p> <p>⇒市町村長の事前の意見徴取を必須とする</p> <p>○市町村長は、森林法による各届出の受理機関とされていることや森林整備計画により具体的な整備を推進するなど、森林の実態に精通している。</p> <p>○水資源・水源涵養域の保全の必要性と条例に基づく規制の対象区域は慎重に判断されなければならず、市町村長の意見聴取は極めて重要である。</p> |

3. 規制内容について

| | |
|-------|--|
| 届出義務者 | <p>届出義務者は？</p> <p><土地取引> 売主とすべきか買主とすべきか？ ⇒売主とすべき</p> <ul style="list-style-type: none">○土地取引後の森林の適正な利用や保全について事前にチェックするための仕組みづくりが届出制度の目的であることから、取引が完了する前の売主による届出としなければ効果が期待できない。○買主とした場合、同一の土地取引行為について森林法等による事後届出と二重に届出義務を課す場合が生じる。 <p><開発行為> ⇒開発行為を行おうとする者</p> |
| 対象行為 | <p>対象とする行為は？</p> <p><土地取引> ⇒所有権、賃貸権、地上権等の権利の移転又は設定を行う契約等</p> <ul style="list-style-type: none">○土地の権利に関する移転や設定を行う対価の授受を伴う契約等で、水資源や水源涵養機能へ影響を及ぼすこととなるおそれのある行為を可能とする権利に関するもの（適切な管理を行わないなどの行為も含む） <p><開発行為> ⇒土石の採掘・立木の伐採、揚水設備等の設置・建築物の設置</p> <ul style="list-style-type: none">○揚水設備など地下水・表流水に影響を及ぼすおそれのある行為、工作物の設置、建築物の設置、土石の採取、立木の伐採など森林等の水源涵養機能の低下を生じさせるおそれのある行為 |

4. 勧告・公表(実効性の確保)について

| | |
|--------------|--|
| <p>勧告・公表</p> | <p>勧告：『知事は、無届・虚偽の届・届に対する指導に従わない場合、適切な届を行うよう又は指導に従うよう勧告することができる』</p> <p>公表：『知事は、正当な理由がなく勧告に従わない場合、その旨・氏名等を公表することができる』</p> <hr/> <p>実効性があるか？</p> <p>⇒不適切な行為を直接規制する強制力はないが、「公表」の結果、当該企業等に対する社会的評価や事業活動の継続への影響を想定する行為者が慎重な対応をとるなどの、一定の抑止効果が期待できる</p> |
| <p>中止命令</p> | <p>『知事は、行われようとしている又は現に行われている開発行為が水資源・水源涵養機能の保全の観点から必要があると認めるときは、その行為の中止を命ずることができる』</p> <hr/> <p><土地取引></p> <ul style="list-style-type: none"> ○取引行為自体が水資源や水源涵養機能に直接影響を及ぼすことは想定されない（取引行為の結果として、土地の権利を有する者の行為が問題となる） ○よって、土地取引に対する中止命令は、憲法が保障する自由な契約行為を過度に制限するおそれがある。 <p><開発行為></p> <ul style="list-style-type: none"> ○地下水の流動や水源涵養のメカニズムに関する客観的かつ具体的なデータに基づき行為の中止を命じる必要性があることを論証できなければならぬが、規制対象区域を相当限定的なものとしなければ事実上困難。（論証するためのデータの量・客観性・理論など） <p><土地取引・開発行為共通></p> <ul style="list-style-type: none"> ○中止命令を発した場合、行政処分として有効な行為となり、一般的には代執行（行政代執行法）が可能となるほか、違反した場合に罰則適用の対象とすることが想定される。 |
| <p>罰則</p> | <p>『中止命令に違反した者 〇円以下の罰金に処す』</p> <p>『無届、虚偽の届による者 〇円以下の罰金に処す』</p> <hr/> <p><土地取引></p> <ul style="list-style-type: none"> ○取引行為自体に対する規制違反への罰則適用は、過度な刑罰の適用の可能性（違法のおそれ）… “中止命令” の項を参照 <p><開発行為></p> <ul style="list-style-type: none"> ○地下水の流動や水源涵養のメカニズムに関する客観的かつ具体的なデータに基づき規制の必要性・妥当性についての論証が可能でなければ、不適切で過度な刑罰の適用の可能性（違法のおそれ） |

条例による規制対象区域以外の森林保全のための対応について(案)

1 森林法等既存制度の適正な運用

| 項 目 | 具体的な対応 | 資料1の項目 |
|--------------------|---|----------------------------|
| 森林法による 「伐採届出制度」 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村は、届けられた内容に基づき、市町村森林整備計画に適合した伐採を行うよう指導していく。 ○ 県は、森林以外に転用される案件については、山形県小規模林地開発取扱要領に基づき、開発行為者に対して計画書の提出を求め、適正な開発の指導徹底を図っていく。 | ⇒ 森林等の開発行為 に対する新たな規制 |
| 森林法による 「保安林制度」 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 公益的機能の高度な発揮が期待される重要な森林については、所有者の合意形成を図りながら積極的に保安林の指定を推進していく。 | |
| 公有林化に対する 支援制度 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 地方公共団体が森林を公有林化する際に活用できる地方財政措置による支援制度の周知・普及を図っていく。 | |

2 条例制定とあわせて検討すべき新たな対応

| 項 目 | 具体的な対応 | 資料1の項目 |
|---------------------------|--|---|
| 森林法による事前届出 制度等の普及啓発 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 条例の普及と併せて、森林法による伐採届や県小規模林地開発取扱要領等の既存制度の適正な運用を図るため、研修会の開催やパンフレット等による制度の普及徹底を図っていく。 | ⇒ 森林等の土地取引 の情報把握 |
| 森林巡視の実施 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 森林巡視員を配置し、水源林や防災林の巡視、森林法の違反監視、森林保護の普及啓発等を行うため、定期的な巡回活動を行う。 | ⇒ 森林等の開発行為 に対する新たな規制 |
| 森林の売買等に関して 相談できる仕組みの構築 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 森林売買等を含めた森林の適切な管理・経営に関する相談窓口等の検討 …「森林の管理ができないので手放したい」「森林を購入してきのこの栽培をしたい」「森林を所有しているが、何か活かす方法はないか(企業)」など | ⇒ ・森林等の土地取引 の情報把握 ・森林等の開発行為 に対する新たな 規制 |
| 公有林化に対する新たな 支援策 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 現在制度化されている地方財政措置に加え、市町村等の負担を軽減する支援策の検討。 | ⇒ 森林等の開発行為 に対する新たな規制 |