

第5回 山形県水資源・森林の保全に関する条例検討懇話会 議事録

日時:平成24年12月13日(木)14時00分～15時30分
場所:山形県自治会館401号室

出席委員:阿子島 功(会長) 内藤いづみ 中村 護
野堀喜裕
欠席委員:風間 聡 今野健一 佐藤景一郎 (以上、敬称略)
座 長:阿子島会長

【協議の概要】

条例による規制についての論点に係る再整理結果(資料2)について

1-(1) . 土地取引に関する届出義務者は、売主とすべきか買主とすべきか

(野堀委員)

森林(の土地)を手放そうと思うのは、林業が進んでいないことのひとつの証拠と判断される。土地を持っていて林業を営むことに大きな意味があることを理解してもらうことが林業者の立場としては一番優先されると思われる。そういう意味では、売主に届け出てもらい、行政が対応する過程で、(売ろうとしたが)これからしっかりと山林経営をしてみようという意識になることが大きな意味を有すると感じる。そういう意味では、売主に届け出てもらおうという考え方は正しいと認識している。

(内藤委員)

将来的に森林に関わっていくこととなる買主については、事後届出の段階で不備があればわかる。それを更に(買主に)事前届出の義務を課すことは二重に義務を課すこととなり問題であることは避けられない。政策的な観点から、届出義務者を売主とし、不正を防止するという観点を組み入れ、買主への伝達の仕組みを上手に組み入れていくことで、森林保護という重大な観点については実現できるのではないかと思われる。

(中村委員)

森林審議会で検討された意見について賛成である。関連して、森林の整備という場合の“整備”という表現は、個人的には手を加えるというイメージを持つ。一方で手を加えない自然のままを保つことも森林といえるのではないか。今後、森林の整備といった表現を用いる場合は留意願いたい。

(森づくり推進主幹)

確かに“整備された”という表現は“人の手が加わった”ような受け取り方もされるが、天然林も人工林も全て森林であり、それぞれ活力があって機能の高い状態を保っていくということを指して“整備された森林”という表現を使っている。今後留意する。

1-(2) . 届出時期の考え方

(野堀委員)

届出時期の考え方については、他県の例を見ると、30日、60日、90日などの例があり、日本列島の南の方は30日、北の方は3ヶ月といった見方もできる。雪の時期の現地調査が考慮されているのかとも思われる。開発行為も同じだが、30日の間に、現地調査を行って確認するのは、冬季間はほぼ不可能。私は2ヶ月程度を設定するのが妥当と考える。

森林審議会企画委員会でも意見を言ったところ。

(座長)

例えば12月の今の(積雪の)時期に届出があった場合、60日でも現地確認は厳しいこともありうるが。

(野堀委員)

確かに年末等の冬季間の土地取引のケースも想定しなければならないが、その場合は購入する側も現地を確認できないことになるので、届出は実質的には融雪後の確認が可能な時期になるのではと想定できる。よって60日はそれほど短いわけではないと思われる。

(座長)

非常に好意的な場合を想定しているが、すでに話がかなり進んでいて取引の直前に届出がなされるケースなどもあるのでは。

(野堀委員)

そういうケースも無いとはいえないが、届出の時期を少し遅らせるよう要請することはできると思われる。現実的にはどうだろうか。

(森づくり推進主幹)

北海道の条例では3ヶ月前としており、届出後(の3ヶ月)の間は(開発行為等)何も出来ないこととなる。経済活動を制限することとなり、長すぎると思われる。また、2ヶ月前とした場合、2ヶ月前ぎりぎりちょうどに届け出なければならないということではなく、もっと早めに出していただくことも当然できる。さらに、冬季間の届出を想定した場合、現地調査に行けないことと同じように雪等により開発行為についても何もできないということも想定される。こうした点をふまえると2ヶ月前に届出がなされれば対応できるものと想定している。

1-(3) . 届出の対象行為

土地取引の対象範囲

(内藤委員)

土地取引の対象範囲については、(賃借権などの)登記になじまない権利は確かに把握しにくいですが、今回、対象外としてしまうと、逆にそれをかいくぐった形で取引行為や更には開発行為が行われる可能性がある。これを防止することが立法趣旨として大切ではないか。広く捉えて、対価の授受を伴わなくても対象とし、森林巡回などの制度も多用しながら、不正な行為を行政がチェックすることで、こうした制度全体として運用していけるのではないか。

(座長)

この条例の検討を始めることとなった経緯からすれば、対象行為は広めとすべきと考えられる。

(野堀委員)

内藤委員の考え方が妥当と思う。

(委員)

(土地取引の)具体的な内容は条例施行規則(規則)で定めることとなるのか。

(環境企画課長)

例示的に条例本則に規定するが、具体的な内容については規則に詳しく規定することとなる。

(環境エネルギー部長)

本日の協議としては、(土地取引の)対象範囲を広めに考えるべきという方向性とし、欠席されている今野委員の専門の分野でもあるので、今野委員の見解を聴いたうえで整理したい。また、条例本則に盛り込むべきか、規則レベルに落としたほうがいいのかも含めて検討したい。その結果を踏まえて条例の素案という形に取りまとめる過程において、あらためて委員の皆様と調整をさせていただきたい。

開発行為について

(環境企画課長)

開発行為についても、条例本則に盛り込むべきか、規則で規定すべきか、他の条例とのバランスも考慮しながら、いずれかの方向で検討したい。

(森づくり推進主幹)

立木の伐採については、森林法第5条の地域森林計画の対象であれば面積の大小にかかわらず伐採の90日前から30日前までの間に市町村長に届け出ることが森林法に規定されているので、その区域については条例に基づく届出は必要ないと考えている。

(野堀委員)

その対応案で妥当だと思います。森林法第5条による範囲以外(の森林)で土石の採掘をしようとする場合、立木の伐採を伴うものと思われる。その他の土地の形質変更等も同じく立木の伐採を伴う可能性が高いと思う。これらをふまえると原案の対応案が妥当だと考える。

2. 規制の実効性の確保

(環境企画課長)

実効性の確保について、勧告・公表については前回までの議論において措置するということが理解しているが、中止命令、罰則は設けないということで整理させていただく。

(異論なし)

3. その他

(内藤委員)

(今回の資料にはないが)今回の条例では水資源の保全が一番重要であるが、前回の資料に“水は自然に支えられた財産”とあったように、水は空気とともに県民の生命の源そのものである。これをしっかり骨子案に組み込むことで、今回の規制の根拠としても非常に重要なポイントであると思う。また、県民自身も水に関わることであれば(規制も)やむを得ない、皆で守っていかなければいけない、という意識も高められると思う。是非反映させていただきたい。

(環境企画課長)

内藤委員からの話のとおり、この条例による規制の必要性の根拠となる公益性とは、“水”という視点が一番大切であると考えている。今回条例を組み立てていく基本的な考え方には、いま内藤委員からお話があったような水についての位置づけを前提にして検討する必要があると考えている。

(中村委員)

確認だが、(開発行為の対象行為の案に)地下水の取水設備、表流水の揚水設備等とあるが、例えば一定の線引きしたエリア(規制対象区域)とにまたがった場合、区域外は届出不要ということになるのか。

(環境企画課長)

基本的には、規制対象区域内に設備を設ける場合に届出の対象となる。

(内藤委員)

県土と規制区域の関係については、まず規制対象となる区域、また対象区域には含まれないが水源地として総合計画によって守られる区域、それ以外の部分の、3段階になると思うが、少なくとも規制対象区域については早急にその状況を示していただきたい。今の段階で、ある程度の目標値がなければ、それに続いての順次計画のようなものも立てられない。現段階で把握している市町村ごとの状況があって、そこから目標値に向かって年次計画をたてていくような形を早急にとっていけないのではないのか。実際、大半の地域が対象区域に含まれるのであれば、森林保全にも繋がることであり、今回の課題解決につながると思われるが、対象区域に含まれる地域が少なければ、例えば県土の30%くらいしかないとする、残りの部分について森林保全だけでなくこれからの県土の作り方とも関わってくる。早期に検討していただきたい。


(環境企画課長)

現時点では調査中。市町村において、どういう水源を守っていく必要があると考えるか等についてアンケートを交えて確認していく。上水道や簡易水道などの県が情報を有している部分についてその集水エリアなどについて整理しているところ。県で把握していない部分について市町村から聞きながら、規制の必要性の根拠となる公益性を判断するうえで、財産権を制限することとなる規制区域の指定に関連し、どの取水地点とするのか吟味しながら慎重に検討する必要があると考える。できるだけ早く調査をまとめたい。

4. 座長より資料配布

集水域の考え方について

(座長)

カラーの地図資料は、前回の集水域の考え方について、もう少し丁寧に考えて整理したものであくまでも例示である。上の図は、の地点が浅井戸による取水地点とするとその集水域は(本流か支流かによって)これだけ異なることを示す。下の図は、オレンジ色の取水地点が右にあった場合のその集水域は、詳しく検討しないとわからないが、図面上からはその右側部分の狭い範囲にしかならない可能性がある。このような例をふまえて、集水域の考え方を丁寧に検討すべきと考える。

これまでの意見のまとめについて

(座長)

これまでの懇話会における主な意見を整理したいと考えている。

(野堀委員)

事務局としては、懇談会の議論としての成果、意見の集約についてどう考えているか。もし事務局で意見をまとめたものを新たに作成するというのであれば、複数のまとめがあることになるようだが...

(座長)

事務局はどう考えるか。骨子案(条例の検討内容)というものもあるが...

(事務局)

懇話会としての意見を最終的にとりまとめたものが本日の資料1と考える。

基本的には本日の規制の論点の整理までこれまで5回協議いただいたもの、まさに資料1の条例の検討内容と対応の方向性であり、懇談会としての意見の集約としては、これが一番大きなものとする。これに至る議論の過程については、配布資料とともに議事録としてまとめたものをもって整理すると考える。ホームページにも掲載する。

(内藤委員)

座長としての全体を通しての意見と、各委員のそれぞれの論点についての意見は別のものと考えてよいのでは。

(座長)

中間で文書で委員の意見を各委員に求めたことも、議論の過程において意見が変わってきた経緯もある。

(野堀委員)

議事録が複数あるのはあまり妥当ではないことから、座長のまとめとして議事録の最後に付す形もあるのでは。

(座長)

(座長の)まとめとして準備したいので、各委員には公表までに見て意見を願います。

その他

(内藤委員)

水資源を保全する条例としては、他県の例を見ると土地取引又は開発行為に関してそれぞれの条例となっているが、一本の条例のなかでこの二つを明記しようと検討しているのは非常に画期的なこと、よく検討されていると思う。条例以外の森林にまで目を配っている。規制条例である以上、県民の権利義務に関わることは、しっかり懇談会で議論すべきと申し上げていたので、その点については森林審議会の意見も聴いて議論が進められた。外国資本から見たときの森林の魅力は、やはり水であり、水を守るという視点からしっかり対応することが今回の検討ではまず大切ではないかという点、森林の経営者・後継者の育成の問題や高齢化の問題、林業全般の非常に難しい問題について今後一緒に考えていくことが大事であるとする。条例を検討する過程では十分な議論がなされているとする。

(座長)

これまで計5回、延10時間の長時間にわたる議論、ありがとうございました。これで懇話会を閉じます。

以上

山形県水資源・森林の保全に関する条例検討懇話会の取りまとめにあたって

平成 24 年 12 月 28 日

阿子島 功

山形県「水資源・森林の保全に関する条例」検討懇話会へ対して県より「条例制定によって解決すべき課題」として次の2事案が提示され、その対策として県条例を制定するにあたっての意見を求められた。

山形県の森林の水源涵養機能に関わって、県森林の約53%を占める国有林のうちの約96%が保安林に指定され、県森林の約47%を占める民有林のうちの約22%が保安林に指定されており、立木伐採の許可など行為が制限されている。ここでは一定程度の水源涵養機能が保全されているものの、保安林以外の民有林(県森林全体の約36%に相当)にあつては、次の事案をふまえた対策が必要である。

- (1) 岩石採取などの開発行為によって森林の水源涵養機能が損なわれる懸念がある事案
- (2) 投機目的の売買や著しく細かな分筆による所有によって、将来において森林管理がおろそかにされ、ひいては水源涵養機能に影響がおよぶことが懸念される事案

これらの課題の対策としての条例制定にあたって、当条例検討懇話会では、以下のような意見があった。

1. 森林資源の機能には水源涵養機能に限らず多様な環境保全機能がある。検討の結果、森林の水源涵養機能保全のための条例とした場合は、森林資源の多様な環境保全機能を保全するという観点からは面的にも限定的な部分にしか適用されないことが予想される。したがって、課題(2)に関わる山形県の森林の多様な環境保全機能を保全するためには、県においては別途の施策が必要である。
2. 条例の名称は、より目的を明確にした「山形県の水源涵養域の保全に関する条例」などとするべきである。
3. 条例によって前記の課題(1)(2)の対策を行う手法として、「土地取引及び開発行為の事前届出制度」の導入が必要である。課題(2)に関して、私有財産の処分に関することであることから森林の新たな購入者が県外・国外在住であることを理由にこれを制限することはできないが、届け出によって事前情報が得られれば、投機目的や管理放棄に対して指導や代替案の提示を行うことができるであろう。
届け出によって売主・買主の両者を同時に捕捉できることが望ましいが売主とする。買主は森林法にもとづいて事後に捕捉されることから、事前届け出は売主とすれば県の指導により売買の中止や見直しの検討を促すことも期待できる。

4. 「土地取引及び開発行為の事前届出制度」の実効性を確保するために、事前届出制度における届出義務違反等については知事による勧告の措置、また当該勧告に従わない場合の知事による公表の措置などの措置を設けることが必要である。規制の目的、手段とその実効性を確保するための措置との間には均衡が保たれていなければならない、本条例では罰金措置は過度な措置と考えられ、公表の措置までが条例で規定できる限度であろう。

森林法によって土地売買の事後届出は買主から市町村長への届出義務が課せられていることから、買主から県には届出義務がないものの、県と市町村との情報共有の仕組みが講じられており、こうした制度の活用と合わせ、土地売買の各段階における情報の把握と適切な指導を行うことが必要である。

5. 「土地取引及び開発行為の事前届出制度」の適用対象地域は、水資源の保全及び森林等の水源涵養域に関わる範囲となり、市町村長及び環境審議会の意見を聞いたうえで県が指定する。条例に基づく水源保全地域の決定については県規則の定めるところによることとなるが、県規則の制定にあたっては技術的に困難な事例も予想されるので、実情把握に基づいた検討が必要である。また、公益性の判断についても県規則の制定にあたって検討する必要がある。

6. 多様な環境保全機能を有する森林の保全のためには、県による総合的な取り組みが必要である。その内容は県関係部局に委ねるが、次のような取り組みが望ましい。

[本条例以外の対応について]

現行法令に基づく対応として；

- ・森林法による伐採届出制度の指導徹底、保安林の積極的な指定
- ・市町村が実施する公有林化に対する国の財政支援制度の周知、市町村等の負担を軽減する支援策の検討
- ・森林巡視員の配置による水源林等の監視、森林法制度への違反監視等の定期的な巡回活動
- ・森林の売買や適切な管理等に関して相談できる仕組みの検討

現行法令では対応できない事項の対策を、国へ政策提案を行うこと；

- ・山林の土地取引に係る情報を事前に把握するための制度
- ・水資源の保全に重大な支障を生じさせるおそれのある開発行為を直接規制するための制度

以上