

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 議事録

日時:平成24年11月29日(木)10時00分～10時45分

場所:山形県自治会館401号室

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

【協議の概要】

水資源と水源涵養域を保全するための条例制定に向けた検討内容(資料2)について

(内藤委員)

規制内容について2点、確認したい。

面積要件については1㍉以下の小規模林地開発を基準とするということによいのか。

届出の期限について、30日前までが他県でも多いとのことだが、開発行為に関しては60日を基準としているところもあるようだ。土地取引と開発行為のそれぞれに基準を設定する考えは?

(環境企画課長)

面積要件について、基本的には、森林法による(林地開発の)規制対象が1㍉超とされていることから、森林法の規制対象とならないものを条例の対象にする予定である。他の法律により開発行為に対する規制があるものについても除外する方向で検討する。

届出の期限については、30日前までとするものが他県の条例では多いようだが、具体的な開発行為を想定した場合にどの程度の日数が必要かなどを引き続き検討したい。

(座長)

開発行為については、小分けに(林地)開発の届出をするなどは想定されないか。

(環境企画課長)

その場合はトータルの面積で考えるなど、実態に即した対応が可能となるようなくみとしたい。土地取引に関しては当然“1㍉以下は届出を要しない”等の面積要件を設けることは想定していない。出来る限り開発行為の抜け道がないようなくみを検討したい。

(座長)

資料2のタイトル「水資源と水源涵養域を保全するための条例制定に向けた…」について、前回から改められているが、今回の条例の目的は、水資源を保全するためか、水源涵養域を保全するためなのか。

(環境企画課長)

この条例の目的は、水資源そのものを守っていくことと考えている。

規制対象区域については水源涵養域という概念が必要となるが、条例としては水資源を守るという大きな目的のもとに、施策に関する“総合計画”を策定するにあたっては水源涵養域の保全などの重要な視点もふまえるべき、との考え方もあるものとして併記した。これについてご意見を頂戴したい。

(座長)

「水資源を保全するための条例」でも「水源涵養域を保全するための条例」でも、結局、水資源を守るため、ということになる。いずれか一方でよいようにも思われるので、引き続き検討を願う。

条例による規制についての論点整理(資料3)について

1. 目的

(意見なし)

2. 規制区域

(座長)

「公共的に利用される水資源」として、住民生活や事業活動に必要な公的に利用されるものと資料にある。数軒程度で従前から利用している湧水のような既得権(既得水利権)のようなものは対象外ということによいか。公共的に利用される水資源のみを対象とするということか。

(環境企画課長)

財産権を制限するという前提から、これとの均衡上公益的な目的がなければ規制は難しいと考える。公益的な目的として、(資料にあるとおり)不特定多数の利用、共同利用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ものなどの公共的に利用されるものがその対象と考える。飲用水かどうかなどの利用目的などによって整理することになると考える。

(座長)

公共的利用についての解釈が今後課題になるのでは。なるべく広く考えてほしいが。

(環境企画課長)

公共的な利用をする水の取水地点について、今後、市町村へのアンケート調査により整理する予定。簡易水道のほか、法的に上水として認められるかなど、他法との関係についても整理が必要と考えている。

(座長)

参考資料として、集水エリアのイメージや公共的な水の取水地点のカラー地図の資料がある。

集水エリアについて、取水地点(オレンジの丸)が図上で数ミリ右にあるとすると集水域は右側の枝谷だけの部分となり極端に狭い範囲となってしまいうように見える。実際は送水管でかなり上流から地下水を引いてきている場合などもある。集水域の考え方は相当慎重にしなければいけない。実際の規制区域の指定は次年度とのことだが、現時点でその考え方について、一定のメドはつけておくべきと考える。

3. 規制内容

(今野委員)

土地取引の届出義務者を売主とすることについては理解できるが、実際には土地取引が行われた後の権利を取得した者が土地を使用することとなる。その人についてはどういうアプローチになるのか?

(座長)

(森林の)土地の管理責任はむしろ買主にあるのではないかという質問の趣旨と思うが事務局はどう考えているか。

(環境企画課長)

確かに実際の土地の利用者は買主等であるが、大きな課題として、森林法による事後届出は買主等へ義務を課すものであることから、(事前届出は)売主等の届出を考えたものである。(県)条例で売主への届出義務を課すと、事前と事後の双方に届出義務を課す形となるが、この妥当性についてご意見を伺いたい。

一方、売主への義務とすることのメリットとして、売買の相手がどのような土地の利用を想定しているかを把握したり、場合によっては売ることを思いとどまってもらうということも、届出後の指導を行うなかで可能になってくると考えている。買主・売主の双方からの届出が最もいいのかもしれないが、森林法の事後届出との関係でそれが可能かどうかという課題がある。

また、売買の後、その土地を開発しようとする場合は、当然、開発行為に関する届出が必要となり、その届出についてチェックすることになる。

(内藤委員)

森林法に抵触しない範囲で売主に届出義務を課し、出来るだけ早期に取引当事者の買主に対して、当該区域が(条例の)規制区域になっているので、管理保全をしっかりと行わなければならないということを努力義務的に条例に盛り込むことは可能ではないかと考えるが。

(森づくり推進主幹)

売主に届出義務を課するという考えは、場合によっては売主が売買を断念することもあり、適正に管理できる人に売るように指導することもできると考えている。例えば、売先が確定していなくても、つまり誰に売るかは決まっていなくても手放したいという場合でも、届出をしていただくことにより、こうした指導ができると考えている。

さらに、買主が決まる段階で、管理についての指導内容を売主から買主から伝えていただくことを売主に指導することも想定される。

取引後、森林法に基づいて新たに所有者になった旨の届出があった際には、土地の利用についての指導も行う。

(佐藤委員)

規制ということを考えれば、買主への届出義務が必要ではないかと思う。森林法との関係から売主とした方がよいとの説明があったが、実際の取引をイメージすると売主が届け出るという行為は、売主にとっては(届け出ること)消極的にはたらくと思われる。やはり森林法に抵触しないのであれば、買主への届出義務とした方が規制の目的としては妥当ではないかと思われるが、非常に難しいところである。

(座長)

買主に届出義務を課す方が実効性があるのではないかという意見だが。

(環境企画課長)

他県の同様の条例では売主に対する届出義務としている。この点について法律的な観点から今野委員に伺いたい。

(今野委員)

確かに、行政の指導の実効性という点では実際に権利を取得し、これを利用する者に対する方が実効性はあるが、既存の法律との重なり合いの問題や売買を再考してもらうなどの売主への届出義務とすることの積極的な効果について説明があった。ただ、売主へ売ることを思いとどまってもらえないような場合については、当該土地が非常に重要な土地であり適切に管理をしてもらうといった趣旨を売主から買主に伝達させるという仕組みは、他にも例があり、妥当なことだと思われるので、届出義務者を売主にするという案については十分理由があると考えます。

(座長)

手続きとしては、事前にしろ事後にしろ、市町村長を通じてということであり(情報取得に)問題はないように思われるが。

(環境企画課長)

県の条例なので、県に届け出てもらうこととなる。規制対象区域の指定も県が行う。市町村からは、その指定にあたって意見を聴く。条例の窓口は県となる。

(座長)

手続き的には届出は事前・事後とも同じ窓口でないか?

(森づくり推進主幹)

整理すると、森林法に基づく新たに森林所有者となった場合の事後の届出制度は市町村長に届け出ることととなっている。市町村長に届け出られた情報については森林法に基づき(県も)共有できるとされている。一方、今回の条例による事前届出は県に提出するもの。

以前、県内の事例として説明した水資源開発をかたって1万口の譲渡担保権を設定して森林を小分けに売ったような事例では、買主への届出義務としても全く捕捉できないこととなる。原野商法のようなものを想定すれば、売主の情報を把握するほかないと考える。

売主が届け出る場合で買主が決まっていれば、その情報を得ることができるので、場合によっては買主となる予定の者に対する指導も可能となる。

(座長)

現実に、売却の広告をだして買主が決まっていないということはあるか。その場合はどうなるのか?

(佐藤委員)

山林の売買については、財産の処分として売りに出すということはないわけではないと思うが、実際に買いたい人があまりいない。そうしたことから、売りたいということ積極的に公表するということは、心理的に売主としてはあまりないのではないかと感じている。

(座長)

買主あっての話ということ。

(環境企画課長)

売主の届出であるが、買主についてある程度特定できれば、届出に基づくストレートな指導ではないにしてもある程度の指導は可能と考える。どういう人が購入するかの情報をいかにして把握するかが最も重要と考える。

また、県内での例は不明だが、インターネットを通じた不動産売買が最近森林にも及

んでいるようだ。売りたい人、買いたい人をマッチングするのが不動産会社であり、売主が先に出てくるケースも全国的に見ればありうるし、そうした事業を行う不動産会社もあるようなので、現実的に売主が先に出てくる場合を想定することが効果的な場合もあると思われる。

（佐藤委員）

趣旨は理解した。前回も言ったが、やはり売買についての相談窓口が全くないのが現状であり、市町村や森林組合にはそうした情報がほとんど入らないので、これから対応していかないとこうした問題がまた出てくるのではないか。

（座長）

この件については、次回、再度協議することとします。

（佐藤委員）

立木の伐採が、開発行為の中に含まれているようだが、どういう意図か。立木伐採は経済行為であり、水源涵養機能は一時期低下することになると思うが、どの程度のものが今回の開発行為にあたる立木伐採となるのか？

（座長）

恒久建物を建てることや、永久的に設置するということと理解するが、事務局はどうか。

（森づくり推進主幹）

伐採跡地を永久的に森林以外にするということであれば伐採ではなく転用又は施設の設置にあたる。ここで想定するのは、10ヘクタールや20ヘクタールを超える大規模な伐採。一時的に水源涵養機能に影響を与えることになると考えられる。森林を伐採すれば流出する水の量は増えて浸透する量が減るので、安定的な水の供給の機能が低下することから、大面積の皆伐については、ある程度重要な地域においては、配慮が必要となる。

（環境企画課長）

事務局として想定していたのは、恒久的な伐採である。森林を維持しながら伐採するなどの視点について意見をいただいたので、用語の定義について整理する。

（今野委員）

届出制度という規制に対応して、これをいかに実効あらしめるかが論点であると思う。勧告・公表に加えて中止命令や罰則が資料にあるがこれらは唐突な感がある。事前届出を求めることがそもそも許されるのか、それが許されるとして、その効果をいかに担保するかの観点からの勧告・公表の措置までについては理解できるが、届出に対する中止命令や罰則について、特に中止命令については、届出に対してなじまないと思うが、その趣旨を説明願いたい。

また、罰則については、過剰な規制に当たると思われ、無理であろうと考える。勧告・公表にとどめるのが妥当と思われる。

（環境企画課長）

前回、実効性を確保するために中止命令の措置が考えられないか検討すべきとの意見をいただいたことから今回整理したもの。資料にあるとおり、事前届出に対して中止命令の措置を設けることは難しいのではないかとと思われる。

罰則については、先般、県議会に報告した中で、公表の措置だけでは実効性の確保が難しいのではないかとこの意見もあった。本県の地下水採取に関する条例では揚水の届出制に対する無届揚水に罰則を適用しており、他県の水道水源を保全する条例においてこうし

た開発行為の無届に関連して罰則を設ける例もあることから、今回の事前届出制に対して罰則に踏み込めるかどうかについて意見を頂戴したく、資料に整理したものである。

(内藤委員)

前回の議論を踏まえて中止命令を論点に提示していただいたと認識している。中止命令や罰則は事実上の許可制を導入しているのと同じこととなると思われるので、今回、事前届出制をとる方向からは、勧告・公表にとどまるのが妥当ではないかと考える。

(今野委員)

内藤委員の考えに賛成である。事前届出という、許可制でないにもかかわらず罰則を課すことは比例原則違反ということにもなりかねず、違法となる可能性が高いと思われる。

(環境企画課長)

罰則の法的な枠組みについて今野委員からお話があったので、他県の条例で許可制でないものについて罰則を設けている例もあるようなので、再度調査のうえ今野委員にも相談させていただきながら、次回までに方向性を出したい。

(座長)

この件については次回までに事務局で再度整理してください。

(中村委員)

資料2の“関係者及び県民の責務”について、市町村が含まれていないが、なんらかの形で一緒に取り組むということがよいのではないかと思うが、検討いただきたい。

資料3の規制区域の指定基準について、公共的に利用される水資源に関連して、例えば遊佐町の胴腹の滝の位置付けは、湧出した地下水を農業用水として利用していることとなるのか、自然の象徴であるとの見方もできると思われるが、この公共的な利用に位置づけられることになるのかどうか。

(環境企画課長)

一点目の市町村の取組みについては、“責務”即ち“責任”を県の条例で定めてしまうこととなる。市町村と一緒に取り組んでいかなければいけないと考えるので、何らかの形で市町村の役割として整理できるよう検討したい。

二点目の、規制区域の設定に関しては、個別具体的に検討しなければならない。ただし、観光の名所やいわゆる名水であることを理由に保全の対象とすることは公共性の必要性に疑問が残る。胴腹の滝については、実際、その下流域で農業用水として利用されているようだ。これをふまえるおそらくは対象区域に該当するものと現時点では想定している。具体的にどういったところがあるのか、市町村の協力を得ながら整理し、最終的には県規則で規制区域の考え方を位置づけることとなる。現時点では、特段個別の例は把握していないので、公共の公衆利用、農業などの産業に直接利用される水資源を現時点では想定している。

(佐藤委員)

公有林化について、市町村への支援が資料4に記載されているが県の公有林化への姿勢が資料からは見えない。他県では、水道水源地としての森林を保全するという視点から強力に進めているところもあるようだが、そこまではいかないとしても、総合的な計画に公有林化についての積極的な県自身の取組みの姿勢を示す項目があってもよいのではないかと思うがどうか。

(環境企画課長)

(資料2の)総合計画の“イメージ”の部分については、具体的には今後の議論であり、現段階では内容を詰めていない状況。今後、総合計画の策定に関する条例の規定に基づき、具体的には来年度に策定作業を進める予定である。その中で佐藤委員からのご意見は、検討すべき大きな視点となるものとする。

(座長)

次回まで、資料2、資料3を再度整理してください。

資料4について、まず、今回の条例ではカバーしきれない(規制対象区域とならない)残りの、おそらく広い面積の森林について、どのように保全していくかが課題の一つと考えるが、森林法などの既存制度の運用や保安林の指定などは森林審議会で審議されることとなるのか。

(森づくり推進主幹)

保安林の指定やその解除、重要な大規模な林地開発の許可なども含め、森林施策全般について森林審議会の意見を聴きながら進めている。

(内藤委員)

今後、条例の規制区域の設定に当たっては、森林サイドの動きが非常に重要と考える。また、市町村において規制区域をどう考えるかについても県との調整が必要であり重要であると思うので、県がイニシアチブをしっかりとって市町村の協力を得ながら進めていただきたい。特に森林課においては市町村との連携の強化が必要であり、先ほどの市町村の役割についての意見とも関連するが、是非ともこの点をよろしく願いたい。

(座長)

まとめると、保安林の推進、県のイニシアチブ、市町村との連携などは森林審議会(での議論)に委ねるということになるようだ。

(農林水産部次長)

この懇話会での意見について森林審議会において意見をいただきながら、それをフィードバックして本懇話会の資料に反映させることとしている。先ほどの条例以外の対応についても森林審議会の意見を聞いたうえで再度整理したい。

(座長)

その他、今後の進め方について事務局から提案はあるか。

(環境企画課長)

本日の議論で届出義務者や罰則などの残された課題について、次回まで整理させていただく。

また、次回までに条例の最終的な骨子案的なものを整理し、12月13日に第5回目を開催し、最終的な意見をまとめていただく形にさせていただきたい。

先般、市町村に対して条例の検討状況を説明したところだが、次回の懇話会を経て最終的にまとまった段階で年明けに再度市町村から意見を聴き、同時にパブリックコメントを求めて広く意見を募って、最終的な条例案をまとめて来年2月の県議会への条例提案のために作業を進めたい。

以上