

# 第1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8月20日(月)13時30分～15時30分  
場所:県庁1001会議室

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 野堀喜裕  
欠席委員:風間 聡 (以上、敬称略)  
座 長:阿子島会長

## 【協議の概要】

### 1. 水資源・森林の保全に関する条例の検討について

(内藤委員)

県では、守るべき水資源の情報としてマップなどは整備されているか。

(環境企画課長)

水資源について県全体に関する資料はない。今年度実施する委託調査の中で全体的な整理を行う予定。

また、森林の中で水資源に関する重要な区域として水源涵養保安林等を指定しており、これに関する資料は森林課において準備できると思われる。

(座長)

参考資料1の主な法規制の区域はどうなっているか。

(森づくり推進主幹)

保安林の指定状況は、山形県の森林66万9千haのうち、民有林は31万3千ha、そのうち22%が保安林に指定されており、水源涵養保安林は9%。また、国有林は35万6千ha、そのうち96%が保安林に指定されており、その81%が水源涵養保安林となっている。

(座長)

保全すべき林地の対象は、水源涵養保安林だけか。

(森づくり推進主幹)

森林の機能としては、水源涵養保安林以外の保安林であっても機能を果たしていることから、民有林の22%は規制の網掛けがされているといえる。また、保安林においては伐採は許可制、開発行為は原則として禁止されている。

(野堀委員)

水資源の保全とは、地下水を指すのか河川の水を指すのか、いずれ議論が必要だと思う。水資源には地下水も含まれると思うが、量が問題だとすれば河川水の問題となる。これらのデータ(情報)は必要。

(環境企画課長)

大きな課題として岩石採取の問題がある。地下水に影響を与えることが懸念されていることから、そうした視点からの議論をお願いしたい。

(座長)

地下水の量は、(山地の)森林からというよりは直接的には河川からの涵養が中心。地下水利用は盆地が中心であり、(山地の)森林は間接的な関わりということになる。

緑のダム、治山という(水資源のためにも治水のためにも山の緑を大切にしましょうといった)視点で考えてはどうか。

懸念される事案について、もう少し詳しく紹介してほしい。

(森づくり推進主幹)

資料2-1(事例1~4)について説明

(座長)

山林の荒廃により、大雨で木が流され川をせき止めたり橋を壊すなどの他県での事例は本県で発生しているか。

(森づくり推進主幹)

ニュースにあるような事例はないが、ナラ枯れの木や間伐切捨されたままの材などが川に流されることが懸念されており、今後そういった問題が顕在化する可能性はある。

(内藤委員)

尾花沢市における水環境保全条例の制定や同じく尾花沢や遊佐町において山林を税金を使って購入した事例などをふまえると、県がこうした動きの後盾となる条例を制定することは大切なこと。国に対しても法制度の整備を政策提案しており、意識を強く持っている県であることを示すうえでも、条例の必要性は感じている。しかし、水資源と森林保全を一体にして考えるべきか、二分化して考えるべきか議論すべき。

水資源は広く森林以外にも河川、農地、湖沼など、関係範囲が広く、森林と重複する部分とそうでない部分もある。森林については、「やまがた緑環境税」と併せて整理して、「森林保全条例」のようなものもあってよいのではないか。

(環境企画課長)

事務局としては、水資源の視点から森林を捉えたいと考えている。保全すべき森林を幅広く考える事も可能だが、現時点では森と水資源が有機的に結びついているところに着目して条例化を考えている。

(座長)

この点のしくみを丁寧に議論しなければならない。

(野堀委員)

国外では、森林が水源を涵養するという認識はない。むしろ、蒸発散により森林は水資源を消費するという考えが一般的で世界的にはこの考え方のほうが多く、日本に水源涵養保安林という概念がある理由が分からないといわれる。国内でも、瀬戸内海に面した地域ではそうした見解がある。

参考資料11の香川県の条例では水資源、水環境という表現はないのに対し、北海道の条例は、水資源を全面的に出しているように思われる。

しっかりとした背景を持っておかないと、外国人が(森林の)土地を所有した場合に、森林がない方が水源が涵養されるはずだという主張を展開されて、裁判になった場合に勝てるかどうかということになる。

山形県の場合、どういう目的で条例をつくるのか、地下水、河川水、土砂防備などいろんな面があってそれらを総くりでするのであれば、その論理を整理しておく必要がある。

本県は森林があることで、土砂防備も地下水も水資源の涵養もされると考える。有機的

につながっている。ただ、具体的な数値を示せる状況にはない。

(座長)

森林の保水機能を(数値で)評価することはかなり難しいが、森林がなくなれば大変なことになるのは明らか。

今回、「山形県水資源・森林の保全」として始まったが、水資源の保全のための森林保全なのか、水資源保全及び森林保全なのかを明確に論ずる必要がある。

(野堀委員)

山形県の森林面積の多くを占めるブナ林は、雪解けを遅らせる働きがある。雪が解けないうちに葉をつけて日陰を作り、地表の雪が6月、7月まで残る。これにより流れ出る水にタイムラグが生じ、水を涵養して長い時間をかけて出てくる機能は大きいと思う。森林がなければ融雪洪水が発生し様々な障害が出るのが想定される。

(中村委員)

この条例を検討する根拠や背景にどういうことがあるのか。例えば、北海道では土地が大規模に買収されて地下水を大量に採取されるのではないかという懸念や、静岡県では水を大量に使う工場が立地して従来自噴していた水が出なくなったなどの問題が出ている。

地下水は一度構造が変わると復元しないといわれており、遊佐町の採石も近くの「胴腹の滝」への影響や掘り下げたことによって近くの簡易水道への影響がでることなども心配されている。

水資源というのは、河川水というよりは地下水に関わる開発をどのように規制していくのが重要だと思う。森林については森林法により法的な規制があるが、地下水に関しては何も無い。心配事が発生してからでは遅いのでその関係の規制が必要。

(座長)

地下水という言葉で一括りになっている。参考資料1の「山形県地下水の採取の適正化に関する条例」は山形盆地と米沢盆地に適用されているが、これは盆地の中で水をお互いにどう使うかということを決めている。水資源という一括りでは概念が広すぎて、もう少し限定的に、例えば湧き水の集水区域に関わる森林保全、集水区域のようなところで開発が行われている場合の影響などのように一つずつ考えるとかなりすっきりしてくると思うが、事務局はどう考えるか。

(環境企画課長)

揚水地域について地盤沈下という大きな問題を抱えた際に、「山形県地下水の採取の適正化に関する条例」を制定し、揚水の規制について届出制度を採っている。

今回は、森林の開発や売買により、上流域での行為が下流域での水の利用に支障を及ぼす懸念がある点が課題となっている。

もう一つの課題は、遊佐町の案件だが、上流での開発が実際に下流の湧水域に影響を及ぼしかねない事態が発生している。

地下水のくみ上げというよりも、上流での土地等の使い方についての規制を考えていけないといけない。簡易水道の水源となっているなどの上流部についてどのように規制すれば下流域へ影響が出ないか、という視点で今回議論できないかと考えている。

(座長)

水資源保全といっても人によってイメージが違って来る。湧水保全のための森林保全、というように限定的に考えるとイメージしやすい。懇話会の名称にもある「・」で区分している「水資源保全」と「森林保全」の関係をどう考えるか、条例の名称を含めて検討する必要があるのではないか。

(環境企画課長)

懇話会の名称は仮称であり決まっているわけではない。水資源とした場合、幅広い意味と捉えてしまう場合もあるので、最終的に条例に合わせた名称の整理は必要。

(今野委員)

私から2点。一点目は、条例で何を目的にするのかということ。実際に条例を制定する際に基本的な理念や目的を冒頭に設けなければならないので明確にしなくてはならない。この点で先ほどの議論は非常に重要と思う。長野県では条例を2本立てとしているがどういう内容か。

もう一点は、資料2で水循環基本法案が国において検討されているようだが、そのどこに注視するのか。今回の条例の目的や理念に関わってくる。

(環境企画課長)

長野県の条例については、一つは水環境保全条例で、リゾート開発が行われた時期に制定されたもの。リゾート開発を規制し、水源地域や水道水源を守っていかなくてはならないという限定的な規制内容。

法案(国の水循環基本法案)は議員立法によると聞いている。国会に上程されていないが、幅広く水循環全体について国、地方公共団体の役割を定めるようだが、具体的にどういう内容になるのか不明。

国に対して水量の問題について規制に関する法律の整備を提案している。法律に反映されるかどうかは不明だが、国における審議が始まらないこともあり、県としては独自に条例を制定したいと考えている。

(森づくり推進主幹)

長野県のもう一つの条例であるふるさと森づくり条例は、県民参加の森づくりを推進する内容で、保全すべき重要な森林を指定し、森林法では1haを超える開発は許可制になっているが、それ以下の0.1haから1haの小規模な開発行為について事前の届出制を規定するもの。全ての森林が対象ではなく、重要な森林を限定して指定したうえで規制しており、水とは異なる視点の内容。

(佐藤委員)

外国資本を含む大規模な資本が森林を買収すると、森林整備が進まなくなるというのが私たち現場の意見。(県の)森林・林業再生プランは、森林所有者の合意形成の下、森林を団地化して林道整備や除間伐を行っていく施策があり、それに他の資本が入ると難しくなることが予想される。

また、身近にある森林が、公益性の高い公共的な資源という点と憲法で保障される所有権があるという点の二面性があり、それをどう考えるかが課題。ある程度、所有権を制限しないと公益性の高い森林を維持することは難しいのではないかと、公益性の高い森林を一個人の管理に委ねるのでなく、公的な管理をもっと強めていかなければならないと思っている。

国内では林業に閉塞感があり、手入れされない森林が増えている。企業等が山を買おうとするのは、林令が50年を超える山が半分以上を占めているが山の値段は非常に安く、山を買って木を売ればお金にできると考えているのではないかと。底値で大量の面積を買うことができ、将来不動産価値が上がることを想定しているのではないかと。

水資源の問題もあるが、他にも(二酸化炭素の)排出権の取引によって膨大な利益が企業に入るという目論見など、様々な面からの規制の検討が必要と思う。

(座長)

公的管理の必要性をご指摘していただいたが、公的管理も破綻しかけている。規制だけ

でうまく済むのかどうか、問題になっているところは公的管理が可能なのか、その辺は事務局はどうか。

(環境企画課長)

他県の条例をみると、規制の面とそれを守っていくための総合的な施策展開が必要であるという2つの視点が多いと感じている。当面、規制の対象をどうするか議論をお願いしたいのだが、条例は、規制と施策の展開という2つの方向について考えていくこととなると思われる。

(中村委員)

委員それぞれの思いがあると思うが、本来であれば法律でしっかり規制できればいいが、法律で規制できないから条例で何とかしなくていけないということだと思う。

もう少し具体的にこういう事例があってこんな大変な事態になるとか、そうならないためにはどういう規制が必要か、といったような情報があると、議論に入りやすいのでは。

(座長)

想定される事例が明確であれば実効性のある内容の検討ができる。

(環境企画課長)

事例について次回までに用意したい。遊佐町の事例をみると、湧水を水源に簡易水道等を使用しているちょうどその上流部で岩石採取を実施しており、具体的な立証はされていないが、採掘を進めた結果雨が降ると湧水に濁りが生じたり水量が少し落ちるといった意見が地元の方から出ているようだ。また、他県の条例などについても懸念される内容等について次回までに用意したい。

(野堀委員)

他県の情報は是非事例を教えてください。

(座長)

遊佐の岩石採取の場合、所有面積が40haとあるが、環境影響評価の考え方はどうなっているか。

(環境企画課長)

所有している面積は40haだが、実際の採石計画は8.9haであり、環境アセスは必要ない事業規模。法的な規制の網がかからない上流地域で開発が行われているという事実があることから、ある程度開発を抑制していかないと下流での利用に影響が出てくるのが懸念されている。

(佐藤委員)

条例という話が先行しているが、保安林制度の活用という視点もあると思う。保安林にも様々な種類があるが、国有林はその90%超が保安林に指定されている。民有林も保安林に指定していくことにより水資源の保全に関する規制の効果が働くのではないか。

(森づくり推進主幹)

昨年森林法の改正で、保安林に関する権限の適正な行使が新たに追加されたところであり、今後指定できる場所は積極的に指定しながら森林を守っていくことは当然と考える。しかし、民有林は個々の所有者がおり、所有者の同意がないと指定できないという課題がある。現在、民有林の保安林は22%だが、これは指定可能なところをこれまで指定してきた結果であり、一気に保安林に指定するというのはなかなか難しいと考える。

また、一旦保安林に指定すると、公共用に転用する場合以外では指定の解除が困難となるので、民有林の全てを保安林にしてしまうとほぼ開発行為はできなくなってしまうことから、水資源の涵養機能に着目したゆるやかな規制のあり方も必要と思われる。

森林の中での地下水のくみ上げを対象にしようとしているのではなく、盆地や扇状地の下流部でくみ上げられる地下水を涵養する森林が大きく開発されたり適正に管理されない場合、流出してくる地下水に影響が及ぶのではないかということから森林と地下水を一体的に考えることとしたもの。

(佐藤委員)

民有林の保安林が22%、水源涵養が9%ということだが、若干少ない印象がある。条例とは別に、保安林の指定を積極的に行うことも重要と考える。

(森づくり推進主幹)

現在の保安林の配置をもとに流域的に保安林に指定されていないところやどういう機能が期待できる区域かなど、具体的に指定地域を考えていかなければならない。その際には、県の地域森林計画、市町村が作成している森林整備計画の森林に期待される機能なども参考にしながら規制が必要かどうか検討していく必要がある。

(座長)

懇話会の検討事項としては、大きくは資料2の右側の1から3までについて検討を進めていきたい。条例化のための目的・対象・名称の検討もあわせて行いたい。

また、私見だが、条例の検討を山の緑を守るという意味で「治山」というくくりで整理すべきではと思っている。

今回は、県内の想定される事例の情報や他県の事例(条例等)でどこまでカバーできているのかなどの情報を増やしていただきたい。それが次回までの宿題。その上で3つのポイントの1つ目から議論をしていきたい。

(環境企画課長)

本日の意見や宿題を踏まえ、何を守っていくかという条例の目的をもっと整理していく必要があると思っている。今回は保全する水資源、森林とは何なのかということをもとに議論させていただきたい。

## 2. 地下水概況基礎調査の概要について

(野堀委員)

調査内容前半はどこにどれくらいあるかの賦存量調査だが、実際利用されていない地下水は把握しにくいことから、調査内容後半の利用実態調査が主になるだろう。

利用されている地下水の緯度・経度や年間利用量などのデータが収集できれば県の森林GISとオーバーレイできて、保安林になっているところとそうでないところでの地下水の利用状況が分かり易くなる。本来そうした情報をもとに懇話会の検討に入ると分かりやすかった。

条例案の作成の前までに、もう少し早く調査を進められるよう期待する。

(座長)

森林GISにはどの程度の情報が入っているのか。

(森づくり推進主幹)

民有林については、樹種、林齢、保安林など、ほとんどの情報が網羅されている。

(環境企画課長)

今回の調査は、上流域でどのように集水されてどのように地下涵養され、また表流水や地下水になるなどの、水全体の流れについて、これまでの調査結果を元に整理するもの。また大口利用を中心に地下水の利用実態を把握し、上流域から下流域の利用までを整理し、上流域の開発がどのように影響を与えるかを整理したい。

(内藤委員)

県民の立場からは、地下水が生活用水にどのように利用されているかが関心が高い。地下水と河川のどちらに依存しているかの把握も調査に加えていただきたい。熊本県は地下水採取の許可制という厳しい制度を設けているが、土壌自体が地下水を貯めやすく生活用水の80%を地下水に依存しているという状況があるからこそである。山形の状況を把握することで、そうした規制が必要かどうかのメルクマールとなる。

(環境企画課長)

県全体としては地下水への依存割合は高くないが、地域によっては相当の割合を依存しているところもあると思われる。市町村によって関心度も異なってくると想定される。アンケート調査により整理したい。

以上