林地転用規制と森林管理支援制度の提案

Proposal on Forest Land Conversion Regulation and Forest Maintenance Support System

坂田寧代
SAKATA Yasuyo

1. 背景と目的　山間地に位置する新潟県小千谷市東山地区では中越地震で錦鯉養殖用のため池が崩壊し，土石流による人家への被害が発生した．こうした養鯉池の立地を規制する案として，森林からの新規造成を抑制する方策が考えられる．一方で，東山地区の森林は林業不振，過疎化を背景として管理が粗放化されてきたが，中越地震後の人口流出，不在地主の増加により今後一層深刻化することが予想される．本報告では，森林管理の実態把握に基づき，林地転用規制と森林管理活動支援を目的とした一体的制度案を示す．

2. 調査地と調査方法　東山地区を対象として，2011 年 6 月 1，2，8，9，29，30 日，7 月 6，7 日，8 月 29，30 日，9 月 13～16 日の 14 日間，のべ 23 戸への聞き取りと GIS 分析を行った．

3. 林地転用規制　現況の養鯉池を土砂流出の危険を根拠に立地規制することは現実的に難しいため，養鯉池への転用を規制対象として検討することとした．また，水田から養鯉池への転用は実績が多く（坂田ら，2011），この道筋を封じるのは利害関係者の同意獲得困難が予想され適さないため，林地（荒蕪地を含む）から養鯉池への転用を規制対象として検討することとした．ここで，林地の開発（土石又は樹根の採掘，開墾その他の土地の形質を変更する行為）は，地域森林計画の対象である民有林において開発面積が 1ha を超えるものは林地開発許可制度の対象となり，都道府県知事の許可が必要となるが，東山地区の養鯉池の区画面積は中央値が約 0.03ha，大きいものでも約 0.8ha であり，必ずしも 1ha を超えるとは限らない．また，許可基準の一つに土砂災害の要件が含まれているものの，開発によって森林がもつ災害防止機能が損なわれ土砂流出等が発生するおそれがないことを対象としており，養鯉池の造成による土砂流出のおそれを対象としたものではない．

検討に先立ち，林地から養鯉池への転用実績を概観した．1984 年と 2005 年の空中写真を比較すると，林地から養鯉池への転用は約 22ha あり，2005 年養鯉池面積に占める率は約 18.3%である．その立地特性は山頂部を含む高標高地に立地している上，比較的大きな養鯉池として転用されている．こうした養鯉池は一旦決壊すれば下流に甚大な被害を及ぼす可能性があるため，防災目的の規制が必要であることが確認された．

ただし，林地から養鯉池への転用をすべて規制するのでは基幹産業の発展を阻害することになりかねない．また，転用規制区域を設けて一律に規制するには土地分級が必要で，位置・地質等の勘案すべき条件を総合して析出するのは困難を伴う．そうした点から，転用の可否を当該転用候補地の利害関係者が一件ずつ審査することを提案したい．利害関係者には，土地所有者，当該集落下流住民，その他の東山地区集落代表者で構成する組織（以下，集落協議会）を想定する．

中越地震では崩壊養鯉池の原位置への復旧を周辺住民が望まない場合，仲介人を立てて養鯉業者に申し入れをする形が採られているということだが，こうした実態に沿った制度を公式に創設することで，実効性の向上が期待できる．加えて自身の安全に関わる決定に

石川県立大学生物資源環境学部　*Faculty of Bioresources and Environmental Sciences, Ishikawa Pref. Univ.*
キーワード：防災型土地利用計画，中越地震，中山間地域

直接関わることができる上，時間経過で薄れる防災意識の向上に繋がることが期待できる．

安達（1981）は，かつては土地を売るときにはまず隣接地の他人に「声をかける」という，先買権にも似た土地処分手続き上の慣行があり，「土地は自分のものであってまた集落のものだ」という土地観が農家にあったが，「自分の土地は勝手に使ってよろしい」と私権野放し状態に変化したとし，それを反省することが重要としている．養鯉池がひとたび崩壊すれば集落は運命共同体であることを鑑みれば，慣行として存在していた総有を復活させ，土地処分の決定を一定程度集落に委ねることが必要と考えられる．

4. 市民の森制度を援用した森林管理支援制度　集落協議会が審査主体となる実効性を付与するために，横浜市等で実施されてきた市民の森制度（青柳・山根，1992）を援用し，林地の利用権集積を進め，集落協議会を管理主体とすることを提案したい．市民の森制度とは，固定資産税等の免除をインセンティブとして，林地所有者の利用権を一定期間，市に集積（使用貸借，賃貸借）するという契約を締結する制度である．地価高騰を背景として緑地創出のための林地買収が困難な行政側と，固定資産税等の維持管理費の支払が困難な林地所有者との利害一致を図る点に特長がある．この制度に倣って集落協議会に林地利用権を集積しておけば，養鯉業者は林地を取得後も契約期間内に転用する場合は集落協議会に伺いを立てる必要があり，許可権者としての集落協議会を権威づけることができる．

一方で，利用権を集積する目的には，管理不足の森林や里道を集落協議会で管理しやすくする目的もある．2000 年林業センサスによると，小千谷市の森林面積の約 99.9%が民有林（私有林約 93.0%と公有林約 7.0%）であり，うち約 6 割が天然林広葉樹であることから，集約的管理は要せず，倒木を未然に防ぐ伐採や里道の通行障害となる雑草等の除去が想定されるが，そうした管理は現在集落が無償で行っている．しかし，例えば倒木が不在地主の所有だった場合，伐採の許可を逐一得なければならないなどの煩雑さを伴っているため，管理を含む利用権集積を進めることに意義がある．なお，小千谷市の私有林のうち約 8.6%が不在地主の所有である（2000 年林業センサス）．

粗放化された森林・里道の最低限の管理を集落協議会が行うのは，里道・水路等の共同作業を集落が行ってきた実態に即している点（機動性・防災意識の啓発等）からみても，予算的効率化からみても，不適当ではないと考える．ただし，過疎化が進み人手不足であることから相応の手当が必要である．東山地区で唯一，集落の共有林を小千谷市と集落との間で分収契約して植林し，林道を県営事業で整備した K 集落では，林道の倒木処理・草刈り等の人夫賃として 8 千円の日当が市から出ていることから，支給額はこれに準じることになると考えられる．K 集落の管理実績をもとに，東山地区全域の里道長で概算すると，東山地区全体の補助額は年間約 1,567,840 円となる．これは，単純に小千谷市世帯数 12,731（2011 年 9 月末時点，小千谷市住民基本台帳）で平均すると一戸あたり約 123 円にあたる．

一方，利用権集積を進めるにあたっては林地所有者に対するインセンティブが必要になると考えられるため，現況の固定資産税を林地所有者 6 名に聞き取りを行った．その結果，山林の固定資産税は平均約 0.29 円/m^2 であり，2005 年東山地区森林面積 15,552,700m^2 から算出すると全体で年間約 4,510,283 円であり，市世帯あたり約 354 円の負担となる．ただし，固定資産税免除だけでインセンティブとなるかは今後の検討課題である．

引用文献　安達生恒（1981）：農業再編の論理－安達生恒著作集②－，日本経済評論社，30-31.
青柳みどり，山根正伸（1992）：都市近郊における使用貸借型の林地保全施策の事例について，造園雑誌，**55(5)**，343-348.
坂田ら（2011）：中越地域における養鯉池の立地変遷と水利用技術，農業農村工学会論文集，**276**，37-44.
謝辞：小千谷市農林課及び市民生活課の各位から資料収集等で多くの便宜を得た．また，多くの地元関係者諸氏に聞き取り等でお世話になった．GIS データベース作成等では，石川県立大学生の尾﨑真吾氏，木村公迪氏の助力を得た．記して御礼申し上げる．