

水源地域保全条例の策定背景と運用上の課題

Institution Process of the Water Source Area Conservation Regulations and its operations issue

山下良平

Ryohei Yamashita

1. はじめに

戦後の植林期に大量に植えられた人工林が一斉に伐採適齢期を迎える中、治山、治水等の自然防犯的観点から速やかに適切な管理を施すことが求められている。しかるに、木材価格の国際競争において劣位に立つ我が国において林業経営者の存立条件は極めて厳しいものとなっており、森林管理を巡る環境は年々厳しさを増している(図-1)。同時に希少で良質の自然資源は資産価値の高い資源として捉えられて、一部のグローバル資本では既に争奪の対象となっている。

上記の問題に対し、近年の注目すべき各都道府県独自の対応として、水源地域保全条例の制定が広まっている。公益法人日本ナショナル・トラスト協会の調べ(<http://www.ntrust.or.jp/gaiyo/jigyo/info/suigenhozen201404.pdf>)では、2014年4月現在で、15の道県で水源地域保全条例が制定されている。売買が起こりうる現地で実際に土地利用を監督する自治体の条例に関して、その設計プロセスや有効性が妥当であるかは極めて重要な問題である。そこで本研究では、買収による森林の所有権消失や乱開発が懸念されていることを念頭に置いて、地方自治体独自に策定が進む水源地域保全条例の運用体制からみる有効性や限界について検討する。

2. 水源地域保全条例への期待

森林法は、林業に関する計画を含む森林の適正な維持管理を担保するための土地利用権の扱いについての手続きを定めたものであり、基本的には森林の土地取得者が事後的に届出を行うものとなっている。そこでは、具体的に森林を取得する人格は無差別であり、法が遵守される限り数ヶ月以内には土地取得者の人格や土地利用目的は大方判明する。つまり、林地開発許可制度に一定の監督基準が保証されるならば森林環境や水源地域の土地利用は秩序が維持されるはずである。ここに法的な位置づけを強化し、今後の各自治体の水循環基本計画の策定により国民的な意識を喚起するものが水循環基本法という関連である。

この点について、新たに森林の所有者になろうとするものを事前に把握する仕組みは皆無である。水資源の公的性質や森林の公益的機能を確実に維持していくためには、適切な森林管理が保証される安心な所有者の元に利用されるべきであることは論を待たない。一部は今後策定される予定の地方自治体の水循環基本計画に盛り込まれる可能性もあるが、現時点で自治体が独自に対策を講じたものが、後述のように事前の届出を重要視した保全条例である。現在、徐々に

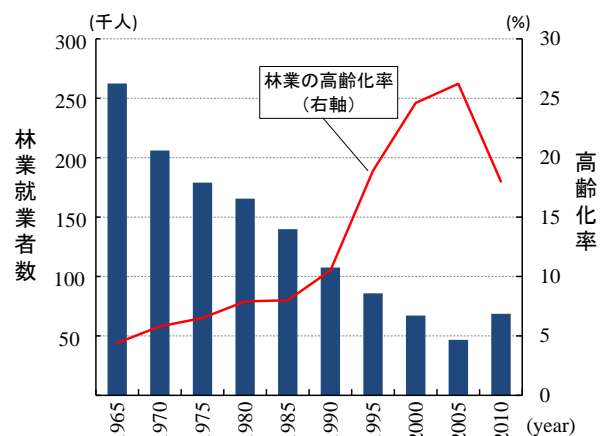


図-1 林業就業者数の推移

(出典: 林野庁『平成24年度 森林・林業白書』http://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/24hakusyo_h/all/other/a46_01.xls)

石川県立大学生物資源環境学部, Faculty of Bio-resources and Environmental Sciences, Ishikawa Prefectural University

キーワード: 水源地域保全条例, 森林売買, 外資系企業

表-1 各県の保全条例の主な内容に関する項目別整理（情報は調査時点のもの）

県名	石川県	富山県	福井県	岐阜県
背景	森林管理状況をふまえながら、乱開発リスクへの対応	水需要の増加、既存法令の問題点、外資による森林買収を警戒	木材価格低迷、土地所有や地下水取水制限がないこと のリスクを危惧	管理不全の森林が増え、森林等が持つ水源涵養機能などの低下を懸念
目的	森林の有する水源涵養機能の維持増進に寄与すること。	各主体の責任を明らかにし、豊かで清らかな水資源の維持保全と安全な生活の実現	基本理念ならびに県、関係者の責務、施策の基本事項を定め、豊かな水資源を将来にわたり守り引き継ぐ	水源地域の保全のために、土地利用が適切に利用されること。
内容	森林の所有者が土地の権利を移転する（土地の売買契約等）際は、事前に知事への届出が必要。	水源地域内の土地について、土地売買等の契約を締結しようとするときは、その旨を知事に届出。（ただし、森林地域以外で土地面積が300平方メートル以下の場合、届出は不要）	水源涵養地域内の土地の所有権や地上権等の移転や設定にかかる契約をしようとするときは、契約締結の30日前までに知事へ届出	水源地域内に土地を所有される方が、その土地を販売する場合や地上権を設定される場合などには、その契約の30日前までに県への届出が必要。
届出対象地	公有林等を除く全ての民有林。（水源地域指定なし）	水源地域に指定された箇所	水源涵養地域に指定した森林	水源地域に指定された箇所
特徴	特に説明なし。	水源地域を森林だけではなく、取水地点や湧水地なども指定している点。	所有権移転等の届出について支配関係の確認。売買届出には森林管理予定者の記載あり。重要な山林を所有する法人が外資系企業等に買収された場合も届出が必要。	森林法に基づく市町村森林整備計画に条例に基づく水源地域エリアを位置づけ、水源地域設定指針を策定し、森林計画制度を適用。
助言、勧告等	今ある制度のなかで助言、伐採や開発をする際は、こういう届出は必要など。	森林法による届出が必要や間伐をするときはこういう法律があるなど。地元の人と意見を調節するように。	伐採には森林法、植栽の義務、地下水取水の規制などの説明等。過料は5万円までであるが、名前を公表。	過料は5万円までであるが、名前を公表することでイメージダウンになると考えている。
協議会の有無	×	×	○	○
批判の有無	○	○	△	×
批判内容等	「森が買われること=水が取られる」なのか？・所有者にはすでに森林法などの厳しい規制がある。	水を企業立地の売りにしているため、企業の足かせにはならないのか？森林法で充分守られているのではないかなど	弊害がない状況での条例策定に批判はあった。しかし、県民へのアンケートでは8～9割は規制に賛成	特になし。
届出時期と期間	事前届出（所有者となった日から90日以内）	事前届出（契約締結予定日の6週間前まで）	事前届出（契約締結の30日前）	事前届出（契約締結しようとする30日前まで）
条例普及・啓発活動	制度などを普及させることであると考えている。	森林組合の寄合で説明会やシンポジウム、ラジオ等	今現在は周知活動に力を入れている段階。	PR活動や普及活動

策定する自治体が増えつつあるが、策定理念や目的、そして真に対処すべき問題に有効であるかについての検討が必要である。この点に対して、水源地域保全条例がどのように位置づけられ、運用されることによってその意義を果たしうるかが論点となる。

3. 調査結果と見えて来た課題

調査結果は表-1の通りである。これらの結果から、世論の高まりに反して、基本的には自由な経済取引である森林売買を条例で規制することの難しさが浮き彫りになった。地元関係者からは、条例による縛りをさらに強固にするような要望が上がる一方で、2015年3月現在、各県の水源地域保全条例に則って取引を規制した例はない。「疑わしきは罰せず」という前提に立つならば、事前に土地取得希望者の人格や目的が法の範囲内にある限り過度の干渉はすべきでは無いため、正しい情報提供のもとに森林管理者らとの共同理解を進め、条例を成熟させていく必要がある。

【謝辞】本研究は、平成26年度農業農村工学会学術基金の助成による成果である。