

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

日 時：平成24年12月13日（木）

午後2時00分から

場 所：山形県自治会館4階401会議室

次 第

1 開 会

2 挨 拶

3 協 議

水資源を保全するための条例の方向性について

<配布資料>

- ・水資源を保全するための条例の検討内容と
対応の方向性 …………… 資料1
- ・条例による規制についての論点に係る再整理 …………… 資料2
- ・山形県森林審議会企画委員会における意見に
ついて …………… 資料3

4 閉 会

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

出席者名簿

委員

福島大学 人間発達文化学類	特任教授	阿子島 功
古澤・内藤法律事務所	主任研究員	内藤いづみ
鳥海やわた観光株式会社	会長	中村 護
山形大学 農学部	教授	野堀 嘉裕
(欠席)		
東北大学 大学院工学研究科	教授	風間 聡
山形大学 人文学部	教授	今野 健一
山形県森林組合連合会	代表理事会長	佐藤景一郎

山形県

環境エネルギー一部	部長	森谷俊雄
〃	次長	大澤賢史
〃	環境企画課長	高橋康則
農林水産部	技術戦略監(兼)次長	阿部 清
〃 森林課	森づくり推進主幹	渡邊真司
商工労働観光部産業政策課	鉱政専門員	峯田 豊
県土整備部用地課	土地対策主査	大瀧亜樹
農林水産部森林課	課長補佐(森林計画担当)	土屋隆一
環境エネルギー一部	水大気環境課	
	課長補佐(大気環境担当)	佐藤 至
	環境企画課	
	課長補佐(環境政策担当)	鈴木あけみ
	環境政策主査	斎藤満宏

水資源を保全するための条例の検討内容と対応の方向性

< 課題 >

< 国の対応状況 と 課題 >

< 県の対応の方向性 >

水資源の保全

水資源を保全するための岩石採取等の開発行為に係る法整備

< 国の対応状況 >
法律による新たな対応なし

< 課題 >
水資源保全のための制度の整備

森林等の適正な土地取引・利用・開発の確保

森林資源を保全するための開発行為等に係る法整備

< 国の対応状況 >
1ha以下の林地開発に係る森林法の対応なし

< 課題 >
1ha以下の小規模の林地開発の事前チェック制度の整備

< 国の対応状況 >
森林法の改正
伐採届出義務への違反に対する中止命令等が新たに措置 (H24.4~)

< 国の対応状況 >
森林法の改正
民有林の土地取引等の事後届出制度が義務化 (H24.4~)

< 課題 >
土地取引後の森林の保安全管理が適正に行えるかの事前チェック制度の整備

条例制定による対応

条例以外の対応

国への提案

「規制区域」
(「水源保全地域」として知事が指定)

開発行為の事前届出制
・開発行為者に対する事前届出の義務化
・不適切な事案への指導

土地取引の事前届出制
・売主等に対する事前届出の義務化
・不適切な事案への指導

勧告・公表
・事前届出をしない者、事前届出と異なる行為を行った者及び正当な理由なく指導に従わない者に対する勧告
・正当な理由なく勧告に従わない場合、氏名等を公表

条例に盛り込むべき内容は別紙

その他 (条例以外の対応)

水資源の保全 (開発行為への対応)
・保安林の指定の促進
・保安林制度の適正な運用

適正な土地利用・開発の確保
・森林巡視による違法行為等の監視・予防
・山形県小規模林地開発取扱要領の周知徹底
・伐採届出制度の周知徹底
・保安林の指定の促進
・保安林制度の適正な運用

適正な土地取引の確保
・森林売買等に関して相談できる仕組みの構築
・保安林制度の適正な運用

法整備について国に提案

採石法の改正
(地域特有の環境等と調和を図るための制度)

水資源の確保を図るための新たな法制度の創設

法整備について国に提案

森林法の改正
(1ha以下の小規模林地開発についての法整備)

法整備について国に提案

森林法の改正
(森林の土地取引についての許可又は事前届出制の導入)

国土利用計画法の改正
(監視区域等の指定制度の拡大)

条例に盛り込むべき内容

1. 基本施策

県は、水資源の保全及び水源涵養機能の維持を図るための総合的な計画を定め、施策を推進するものとする。

2. 水源保全地域における土地取引及び開発行為の事前届出制度の導入

(1) 水源保全地域の指定

水資源及び森林等の水源涵養域の保全を図る必要がある地域を「水源保全地域」として指定すること。その際には、あらかじめ、市町村長の意見を聞くとともに県環境審議会の意見を聞くものであること。

(2) 事前届出制度の導入

- ① 水源保全地域における適正な土地取引等の確保を図るための売主等による事前届出制度を設け、不適切な事案に対する指導を行うことにより、土地の売買等により新たに所有者等となった者の森林等の不適切な管理や利用に起因する水源涵養機能の低下の防止を図る。
- ② 水源保全地域における適正な土地利用の確保を図るための開発行為者による事前届出制度を設け、不適切な事案に対する指導を行うことにより、開発行為に起因する地下水の減少等や森林の水源涵養機能の低下の防止を図る。

3. 勧告・公表

- (1) 事前届出をしない者、事前届出の内容と異なる開発行為を行った者及び正当な理由なく指導に従わない者に対し、知事は届出又は適切な行為を行うよう勧告することができるものとする。
- (2) 正当な理由なく勧告に従わない者について、知事は氏名やその旨を公表することができるものとする。

条例による規制についての論点に係る再整理

H 2 4 . 1 2 . 1 3 (木)

1. 規制内容について

(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？

〈検討〉○「売主」とした場合

【効果】

- ・ 売主とすることで規制区域内の土地の取引に関する情報を可能な限り、より事前に把握することが可能となり、森林等の土地の乱開発や管理放置等につながるおそれの有無についてチェックすることができる。
- ・ その結果、売買の取りやめ、契約相手の検討、森林の管理方法の検討などや水資源保全のための土地の適正な管理を行うべきことの買主への引継ぎなどについて、積極的に行政が関わることができ、不適切な土地取引の未然防止を図ることができる。

【課題】

- ・ 併せて、売買の対象となる土地が水資源の保全を図るうえで重要な区域（規制対象区域）であることや、売買契約締結後の森林の適正な保全管理について、買主へ伝達するしくみを設ける必要がある。これにより、売主と買主の双方に制度を認識させることになる。

○「買主」とした場合

【効果】

- ・ 不適切な土地の利用や水資源の保全に重大な支障を生じさせるおそれのある権利の行使に対して、直接規制を行うことが可能となる。

【課題】

- ・ 土地売買等の契約交渉がある程度進んだ段階での事前届出となることが想定され、時期を失すおそれがあり、売買の取りやめや契約相手の検討などについて行政が関わることによる効果が弱い。
- ・ 森林法による既存の買主への事後届出制度があることから、条例による事前届出制は同一の土地の取引行為について二重に過度に義務付けることとなるおそれがある。

⇒対応案) 「売主」とする

(2) 届出時期の考え方は？

①土地取引

- 〈検討〉 ・ 届出書類に関する記載事項・添付書類等の形式審査、現地確認、市町村等関係機関への確認に要する期間として30日を確保する必要がある。
- ・ 届出に係る土地取引によって不適切な行為がなされないかの具体的審査（森林等の土地の乱開発や管理放置等につながるおそれ）、取引後の適切な土地利用や土地の保全に向けた指導（売買の取りやめや契約相手の検討）及び水資源保全の観点から適正な管理を行うべきことを買主への引継ぎなどの指導に要する期間として30日を確保する必要がある。
- ・ 以上により、計約60日を確保する必要がある。

⇒対応案）契約締結の2月前まで

②開発行為

- 〈検討〉 ・ 届出書類に関する記載事項・添付書類等の形式審査、現地確認、市町村等への確認に要する期間として30日を確保する必要がある。
- ・ 届出に係る開発行為が、水資源や水源涵養機能に重大な影響を及ぼすおそれの有無の審査や指導に要する期間として30日を確保する必要がある。
- ・ 以上により、計約60日を確保する必要がある。

⇒対応案）開発行為に着手する日の2月前まで

(3) 届出の対象行為の考え方は？

①土地取引

- 〈検討〉 ・ 土地取引後に、買主の不適切な土地の利用・開発や管理不全などが原因で水資源や水源涵養機能に重大な支障をきたすこととならないよう情報を事前に把握するための手続きであることから、土地の利用や処分に係る権利の移転や設定を行う契約を対象とすること。
- 〈論点〉 ・ 土地の売買契約のほか、賃借権、地上権、使用貸借権などの権利を移転・設定する契約、贈与契約等を届出の対象とするか。

〈国土利用計画法による土地取引の事前届出〉

- ・ 事前届出の対象は、対価の授受を伴う所有権、地上権、賃借権等の移転・設定に係る契約（地役権、使用貸借権は対象外）

〈他道県の条例の状況〉

- ・ 所有権、賃借権、地上権、地役権、使用貸借権などの権利の移転・設定に係る契約を対象とする県が多い

北海道… 対価の授受を伴う権利の移転・設定を対象とする。

埼玉、群馬、茨城… 売買契約、贈与契約、地上権・地役権設定契約、賃貸借契約、使用貸借契約等を対象とする（対価の授受は問わない）。

◇賃借権、地上権等の移転・設定については、その情報の捕捉が困難となる可能性が高い。

◇対価の授受を伴わない地役権、使用貸借権であっても、土地の開発行為が可能。

②開発行為

- 〈検討〉 ・ 水資源の保全及び森林等の水源涵養域を保全するため、ア水資源の確保に直接影響を及ぼすおそれのある行為（土地の掘削など）、イ土地の水源涵養機能の低下を生じさせるおそれのある行為（土地の形質変更など）を対象とする。

ア．土石の採掘、立木の伐採その他の土地の形質変更

- ・ 立木の伐採は、森林法第5条による地域森林計画（知事策定）の対象民有林については規制対象外とする。

（面積の大小に関わらず市町村長への伐採等届出が義務付けられているため。当該民有林以外の区域の林などの立木の伐採で水資源の保全等にを想定する）

イ．地下水の揚水設備等の設置

但し、次のものは、公共の福祉の観点から緊急かつやむをえないもの、水資源等に重大な支障を生じさせるおそれがないものとして除外すべき。

- ・ 災害応急措置として行うもの
- ・ 国、地方公共団体が行うもの
- ・ 農業、林業、漁業を営むために直接必要な行為として行うもの
- ・ 自己の居住用住宅の新築として行うもの等

⇒対応案) ア 土石の採掘、立木の伐採（森林法第5条の規定による地域森林計画の対象森林内のものを除く）、その他の土地の形質変更

イ 地下水の揚水設備、表流水の取水設備等

2. 規制の実効性の確保について

(1) 中止命令について

- 〈検討〉 ・ 憲法が保障する自由な取引行為を過度に制限するおそれが高いこと
（土地取引）

- ・ 開発行為の中止を命ずるだけの客観的根拠の立証が困難性が高いこと
（開発行為）

⇒対応案) 今回の条例に設けるべきでない（法制上の問題点あり）

(2) 罰則について

- 〈検討〉 ・ 実効性の確保のための措置が、規制の目的や手段に照らして均衡を失しない必要最小限のものでなければならない。刑罰による強制力の行使は不当に過重な措置である可能性がある。

〈規制の目的〉

一定の規制区域における土地取引及び開発行為の事前届出により把握した情報を基に、行政指導により不適切な土地の取引、利用を防止し、水資源や水源涵養域の保全を図る。

〈規制の手段〉

事前届出制度

⇒対応案) 今回の条例に設けるべきでない（法制上の問題点あり）

山形県森林審議会 企画委員会における意見について

1 条例による規制について

項 目	森林審議会(企画委員会)の意見
土地取引の届出義務者	売主とするのが妥当 ・売ろうと考えた時点で買主が未定の場合もあることから、事前に届出してもらう制度とすべき
土地取引の届出期限	2ヶ月前とするのが適当
開発行為の届出期限	2ヶ月前とするのが適当 ・現地調査を必要とする場合は、冬期間のことも考慮すると30日では短すぎる。

2 条例による規制対象区域以外の森林保全のための対応について

①森林法等既存制度の適正な運用

項 目	森林審議会(企画委員会)の意見
森林法による「伐採届出制度」 ○ 市町村は、届けられた内容に基づき、市町村森林整備計画に適合した伐採を行うよう指導していく。 ○ 県は、森林以外に転用される案件については、山形県小規模林地開発取扱要領に基づき、開発行為者に対して計画書の提出を求め、適正な開発の指導徹底を図っていく。	既存制度を活用しながら、林業施策を着実に進めていくことが重要である。
森林法による「保安林制度」 ○ 公益的機能の高度な発揮が期待される重要な森林については、所有者の合意形成を図りながら積極的に保安林の指定を推進していく。	
公有林化に対する支援制度 ○ 地方公共団体が森林を公有林化する際に活用できる地方財政措置による支援制度の周知・普及を図っていく。	

②条例制定とあわせて検討すべき新たな取組み

項 目	森林審議会(企画委員会)の意見
森林法による事前届出制度等の普及啓発 ○ 条例の普及と併せて、森林法による伐採届や県小規模林地開発取扱要領等の既存制度の適正な運用を図るため、研修会の開催やパンフレット等による制度の普及徹底を図っていく。	この4項目で良いと思う等の意見があり、委員の了承を得た。
森林巡視の実施 ○ 森林巡視員を配置し、水源林や防災林の巡視、森林法の違反監視、森林保護の普及啓発等を行うため、定期的な巡回活動を行う。	【委員の提案等】 ・若年層へのPRとして、HPの活用や、異業種との連携による県民の視点からのパンフレット作成などを検討してはどうか。
森林の売買等に関して相談できる仕組みの構築 ○ 森林売買等を含めた森林の適切な管理・経営に関する相談窓口等の検討 …「森林の管理ができないので手放したい」「森林を購入してこの栽培をしたい」「森林を所有しているが、何か活かす方法はないか(企業)」など	・相談窓口は、新たに設置するだけではなく、既存の制度を活用してそれを拡充することもできるのではないかと。 ・子供たちが森に入る取組みを実践しているが、その際、山林所有の継承意識の啓発を考慮して、子供だけでなく親も一緒に山林に入ってもらいたいと考えている。
公有林化に対する新たな支援策 ○ 現在制度化されている地方財政措置に加え、市町村等の負担を軽減する支援策の検討。	