

第3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11月1日(木)13時30分～15時20分
場 所:山形県庁 2F 講堂

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 野堀嘉裕
欠席委員：風間 聡 (以上、敬称略)
座 長：阿子島功

【協議の概要】

第2回懇話会までのまとめと条例による対応について(資料1、資料2)

(座長)

資料1はこれまでの主な論点の整理、資料2は条例による対応を、事務局にて整理したものである。一点確認だが、資料2の表頭の(案の)“水資源及び森林等の水源涵養域を守る”とあるが、“及び”の解釈がはっきりしない。どういう趣旨か?

(環境企画課長)

これまでの議論にもあったように、一つは水資源そのものを守るという“水資源の保全”と、もう一つは森林などが有する水源涵養機能を守るという“森林などの水源涵養域の保全”の二点。

(座長)

解りました。各委員の意見をお願いします。

(今野委員)

条例は、法律の範囲内で制定可能である。法律がなければ何もできないわけでもなく、法律があれば何も制定できないわけでもなく、事務局の説明のとおり、問題は規制の強弱である。特に強い規制の場合に、法律、今回は森林法との抵触が問題となる。

ナショナルミニマムを定めている森林法よりも、地域(自治体)において必要かつ合理的な理由が求められるものであれば森林法より厳しい(条例による)規制は可能と考える。

案-2は土地取引に関する森林法の事後届出に対して事前届出という手法が妥当かどうかの点、また、案-2より広い規制区域となり、広く財産権に規制をかけることになるため、事前届出制の手段が許されるのかという点を整理する問題がある。

届出制は規制の仕方としては比較的緩やかな方であろうが、森林法の新たな所有者による届出制度の趣旨は所有者の情報収集であると理解しているが、これを事前届出という更に規制の段階を高めることになると、森林法の目的にない独自の目的が妥当であるかが問題となり、“事前”とする一定の行政上の必要性について論証できなければならない。

財産権は憲法29条2項により公共の福祉による制限を受けると規定されている。人権に関する他の規定には公共の福祉による制限の規定はなく、経済的自由権に、より強い制限が予定されているとすると、許可制のような強力な規制でなければ、一般的には財産権への制限は許されると考えられる。但し、その場合は、必要かつ合理的な規制であることの論証が必要。

そこで、なぜ事前でなければならないか、なぜ事後ではだめなのか、についてはどうか。

(森づくり推進主幹)

森林法の改正により、売買に限らず新たに所有者となった者全てについて事後の届出が義務付けられた。これにより所有者を把握し、森林の適正な管理に向けた指導等を行うこととされた。事前に売りたいがっているという情報や誰が買うという情報が分かった時点で、

特に水資源に関して重要な地域であれば、配慮してもらいたい事項についてあらかじめ理解してもらったうえで土地を取得してもらい、さらには（水資源に影響を及ぼすような行為等の）抑止的な効果にもつながる、と考えている。

（座長）

水資源の涵養域の管理に関わる部分と、森林の投機目的や分筆などに対する部分について、抑止効果はあるだろうか。

（森づくり推進主幹）

土地取引の事前届出制によっても分筆等を直接止めることは不可能である。

森林の管理の面で考えた場合、森林法により面積の大小に関わらず伐採届を市町村長へ提出することとされている。無届伐採に対する中止命令や植栽命令もできる。その伐採跡地や周辺地域における水源涵養機能に依存する水の確保に著しい支障を及ぼすおそれや土砂の流出崩壊のおそれなどを勘案してこれらの命令がなされる。

こうした森林の機能を守るために伐採届の制度があり、これをしっかり運用する限りでは森林の適正な管理は図られると考えるが、水資源の保全に着目したしくみは現行の制度ではないことから、今回、条例でカバーできないかと考えている。

（野堀委員）

伐採届制度、地域森林計画などの森林法の制度により森林全体（の保全）についての考え方があり、これがしっかり行使されることが前提で、今回の条例による水資源や水源涵養機能に関して議論されるべきと理解する。よって案は、本来の（森林法の）制度をしっかりと行使すること、県民へ強力に周知することで実現できることではないかと考える。しかも勧告・公表という案ではほとんど意味がないようにも思えるし、法律上二重規制の可能性もあることから、案のどちらかを考えることが妥当と考える。

県民に対して現行の（森林法の）制度をしっかりとアピールすることが非常に大事である。

（座長）

投機目的などの森林の売買などは止められないということになるだろうか。

事前届出という緩い規制だから勧告・公表くらいまでは許されるが、そこまでということなのか。

（今野委員）

今回の勧告・公表が所有権（財産権）に対して過度な規制とまでは言えないと思われる。

（内藤委員）

案は、財産権への規制という問題のほかに、本来自由であるべき土地取引の経済的自由権への著しい侵害と考える。本来自由であるべき取引行為について、届出を出さないことによって勧告・公表が行われるのは、実務的には非常に課題があると思われる。

（佐藤委員）

水源涵養保安林を中心に市町村の意見等を聴きながら、ある程度エリアを広げて、そのエリアを水資源保全地域のように指定する考え方、案 - 2に近い考え方が妥当。エリアを設定するだけでなく、一定の予算を充てて公有林化や森林整備を進めることが裏付けとして必要であると思う。

（内藤委員）

案の全ての森林に事前届出制を導入することは、財産権への制限のみならず、経済的自由権への制限などの憲法違反の可能性があり、森林法との関係で常に上乘せ条例の検討をしなければならないという問題点もある。

また、案 - 1 は、重要な地域だけに限定するというだけでは保全すべき水源を見落としかねないという懸念がある。

ある程度広いエリアの指定を想定する案 - 2 を支持するが、課題もある。例えば水資源の保全がひいては森林保全につながるとしてしまうとすべて常に上乘せ条例の問題を抱えて結論が出ないことにもなりかねず、目的をある程度限定的に捉えるべき。

届出義務者を森林法と同じ買主とすると、事前と事後の2度、届出を義務づけることになり、妥当性に欠けると考える。売主に届出を義務付けた場合でも、条例で規定しないにしても買主に伝達する仕組みが必要なのではないか。

また、案 - 2 の一番の課題は、条例の対象とならない森林の区域についての対応である。実務的に市町村や森林組合の協力を得ながら対応策を検討すべきではないか。条例という形で規制できない部分については、実務的に対応する必要があることについて、これまでの検討過程を県民に示しながら、具体的な対応策について条例と同時にスタートさせるべき。

(座長)

今の最後の点、行政として何らかの対応を提案できなければいけないと思う。

(森づくり推進主幹)

例えば、森林を手放したいという時にそれを相談できる窓口を設置して、引き受け手や手放さずに済むような方法などを検討するなどの対応がとれるしくみが考えられる。

行政としては、相談窓口、市町村による経営計画の策定支援・認定、これに対する情報提供や指導などの役割が考えられる。今年からこうした制度がスタートしている。

(座長)

懇話会としてその対応策をしっかりと確認したいので、次回まで、もう少し具体的に対応できることを整理して欲しい。

(中村委員)

そもそもは本県や他県でなぜ条例化の問題が出てきたかという点をふまえるべきでは。懸念される事項について現行法で対応できない部分について条例で規制する、というのが基本的な考え方であると思われる。例えば、外国人に買収されて乱開発される恐れがある、採石法による許可があればいくら掘っても規制できない、といった法律で対応できない部分についての条例による対応が優先されるべきである。

その上で、森林整備をどうしていくかといった点について付加する部分の議論があってよいのでは。根本的な部分をきちんと整理しないと、議論が広がり過ぎて混乱しているのではないか。

考え方としては案 - 2 が妥当と考える。

(座長)

規制エリアのイメージ図を用意してもらったが、実際の規制対象区域の想定については調査中とのことだが、状況はどうか。

(環境企画課長)

各地域毎の取水地点や涵養域等を整理できればと思っていたが、次回までにある程度整理したい。今回の規制区域に関するイメージ図は、模式的なものとして作成したものであり、国有林、保安林を除いた集水域を規制対象とするという想定を基にしたもの。実際は取水地点毎にのケースバイケースで検討していくことになる。

(座長)

規制に関してある程度具体的にどのようなことができるかを認識しながら、条例により

規制の枠組みを議論する必要があるので、次回、具体的な規制対象区域の事例を示してほしい。

(内藤委員)

案 - 1 に罰金があるが、中止命令や原状回復などは考えているか。

(環境企画課長)

案 - 1 は相当限定的な規制エリアとなるので、規制の実効性を確保するための措置をどの程度とれるか検討したい。

(内藤委員)

もし案 - 1 となった場合、資産のある企業であれば、ある程度の罰金を払ってもそのまま行為を続けることが可能となる懸念もあるので、案 - 1 に立つ場合はそうした検討も必要ではないか。

(野堀委員)

案 - 1 の規制地域のイメージの取水地点から数キロメートルの“数キロ”とは、ケースバイケースを想定するのか、5キロとか10キロとか県独自の基準を想定しているのか。

(環境企画課長)

集水域の設定については罰則との兼ね合いもあると思われる。開発行為と因果関係が強いエリアについてどの程度のエリアとなるのか、専門家の意見等を聴きながら設定する必要があると考える。全くのケースバイケースを想定するものではないと考えている。

(座長)

集水域の何パーセントに相当する土地を改変したら影響が出るかとか、また、火山のような場合などは集水域の特定がかなり難しい。

(内藤委員)

理論上は案 - 1 と - 2 をかけ合わせることも可能かと思う。非常に重要なエリアについては案 - 1 により強い規制を設け、やや重要なエリアについては案 - 2 で指導、勧告・公表の仕組みを設けることについても検討していただければと思う。

(佐藤委員)

規制地域以外の森林の土地の売買について、森林組合は立木の売買やその後の造林などの対応は行っているが、土地つまり不動産に関するあっせん等は現実的には難しい。行政の支援がどのようになされるかにもよる。

(野堀委員)

集水域のイメージ図について、案 - 1 に対応する赤の点線を仮に規制区域とした場合、雪や降水量が多い山形県において、保安林から取水地点までの間に(規制のない)空白地帯があることとなり釈然としない。案 - 2 のエリアのように、途切れないように規制地域が指定されることが妥当ではないか。

(環境企画課長)

国有林、保安林については正確なものではなく、イメージ的に整理したもの。

(座長)

次回、具体的な事例について準備願う。

以上