

第2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9月19日(水)13時30分～15時30分

場所:山形県自治会館401号室

出席委員:阿子島 功(会長) 風間 聡 佐藤景一郎
内藤いづみ 中村 護
欠席委員:今野健一 野堀喜裕 (以上、敬称略)
座 長:阿子島会長

【協議の概要】

1. 保全すべき水資源・森林について

(座長)

資料6(森林分布図)の黄緑の部分(水源涵養機能以外の森林)が問題になるということか。

(森づくり推進主幹)

民有林のうち水色(水源涵養機能森林)と黄緑(水源涵養機能以外の森林)の部分は林地開発や伐採届出制度などの森林法の規制対象になるが、小規模開発に対する規制や売買の事前把握による行政の関与については何ら規制がないため、この点をどうするかが問題となる。

(内藤委員)

水資源の保全に関して重要な機能を持つ森林かどうかについて調査を行う予定はあるか。

(環境企画課長)

県内の民有林を資料6のような機能区分で整理したが、さらに違った森林の機能などを盛り込むべきかどうか、森林課と相談しながら考えていきたい。

また、森林以外の区域についても水源涵養機能があるのかどうか現在整理されていないので、今回の調査で明らかにしていきたい。

(森づくり推進主幹)

資料6の水色の水源涵養機能森林については、傾斜や地質などの森林の立地条件の面だけに着目してそのポテンシャルを評価したものであり、保全対象とすべき区域については下流での水の使われ方などの社会的な条件も含めた検討が必要と考える。

(佐藤委員)

資料1で、県全体の森林の6割以上が保安林に指定されており保全すべき森林は残り4割との表現があるが、今回の議論はそもそも民有林を前提としたものであることから、民有林の8割が保安林に指定されていないという表現の方が適切ではないか。

(環境企画課長)

確かに国有林を含めた森林全体を整理したが、規制対象として考えるべきは佐藤委員ご指摘のとおり民有林となるので、表現を検討する。

(座長)

資料1に保全すべき「水資源」と「森林」が並列して記載されているが、「水資源及び森林」なのか「水資源としての森林」なのか。資料1の1の一つ目と二つ目の項目は近く、

三つ目の項目は目的が違う。これらを一緒にした議論ができるのかどうか。

(内藤委員)

水資源と森林保全は並列的に一体とし、規制の要素だけではなく県民参加型の条例とし、「水と緑の豊かな山形県土づくり条例」といったようなものとするのがよいと思う。規制立法(条例)の関係者はその規制を受ける当事者だけとなり、県民にとって関わりの薄い条例になってしまう。また、やまがた緑環境税がスタートして5年、県民にはそれぞれの立場で森を支えていくという意識が芽生え、森づくり活動への参加者も増加しており、その流れを止めないことが大事。

水資源全般についての構成と荒廃森林の保全の問題も含めながら、さらに県民参加の森づくりがより広がりを見せるための条例づくりがよいのではないか。

(中村委員)

今回の条例化の動きは、北海道での外国資本による土地の買占めやそこで大量に地下水をくみ上げられたらどうなるかといった現行の法律では地下の水資源までに及んでいない点について何らかの規制を条例で加えるべきではないか、という課題から。

それをふまえると、水資源と森林は表裏一体の関係にはあるが、条例で規制すべきものは水資源の確保や環境の保全が中心になるのではないか。

(座長)

“水資源のための森林保全”なのか、“水資源及び森林保全”なのか、で考えると…。

(森づくり推進主幹)

健全な森林の整備や育成とそれらを担う県民の活動については、条例という形はとっていないが、森林整備長期計画を策定して取り組んでいる。昨年3月に第2次計画を策定し、県民みんなで支える新たな森づくりについて長期計画にまとめた。森林整備だけでなく、水資源の保全、県民活動の推進、やまがた緑環境税を活用した事業の展開などについて盛り込まれている。

今回の条例では、開発に伴う水資源の保全や森林買収に伴う懸念などの、現行制度で対応できない部分について、条例で対応していけないかを検討していきたい。

県としては、“水資源のための森林保全”ということを考えている。

(座長)

“水資源のための森林の保全”とすると対象とすべき森林はある程度限定的になってしまう。他の道県で問題になっている投機目的の外国資本による買収あるいは著しい分筆といった問題には対応できなくなるということにならないか。

(森づくり推進主幹)

それは専門的な検討が必要。事前に売買を把握できたとしても売買そのものを条例で規制するのは難しいのではないかと考えている。

(座長)

所有者が外国人かどうかは関係なく、森林が管理不全に陥るおそれがある場合の対応が必要ということ。

(環境企画課長)

北海道等の条例では、外国資本による森林の買収がきっかけとなり、水資源の保全と森林の土地売買や管理という2つの側面があると思うが、水資源の保全の観点に絞って条例化している。本県の場合も、水資源に絞った規制とするのか、あるいは水を守る上で幅広

く森林を守るという視点で規制を考えるのが課題と考えている。県としては、水資源を保全するための森林の保全という整理ができないかと考えている。

(内藤委員)

5年前からの取組みにより森づくりへの参加に対する意識が高まっており水源涵養地域だけではなくて森全てに県民は着目していると思う。それを条例という形でいくつかの条項に盛り込むことができるのであれば、県民の意識を形づけることにつながると考える。

(風間委員)

“水資源”という表現は利水の概念が含まれる。宮城県は健全な水循環、長野県では水環境保全と、水全体の循環や環境を対象としており、森もその中に含まれる。水資源というと水の量の概念があり、いわゆる代替のダムや貯水池で水の量を確保できてしまうこととなる場合もあり、水循環や水環境保全といった表現の方がよいのではないか。

又は、水質や水資源が持つ生物の生態系サービスなどについても付記すれば、水資源という定義でも森林全体の機能の保全のための規制も可能ではないか。

(座長)

それを言い換えると緑、治山、緑環境ということになるのではないか。

(座長)

資料1の「公共的な水の利用や目的」についてご意見をいただきたい。

例えば鳥海山麓の牛渡川周辺では湧水を利用して組合の運営で漁業が営われている。これは公共的な利用となるのか。また、鳥海山の西の麓の海岸付近には多くの湧水があるが、集落の中の何戸かがその水を管理している生活用水などをどう考えるのか。

(環境企画課長)

何を“公共的”とするかについての議論は必要。今回、地下水の利用状況や対象地域などについても調査予定であり、どういう視点でどこまでを公共的とすべきか議論願いたい。

(座長)

市町村や集落の井戸などの水源だけでは(緑の環境を守るには)不十分ではないかと思う。

また、深い山の森での地下水のくみ上げはあまり考えられない。くみ上げは平地で行うものがほとんどである。

(環境企画課長)

今回の課題は、地下水のくみ上げというよりは水を涵養しているエリアの開発に対してどう考えていくかということ。河川法等の規制が及ばない地下水や湧水などの水資源をどのような手段で守っていくかを検討したい。

(中村委員)

保全すべき水資源として地下水・地表水と(資料には)あるが、湧水も地下水が湧き出したものと理解できるが、地表水というのはどういう水を想定しているのか。

(環境企画課長)

降った雨が一旦浸透してそれが湧水となって河川になる。その上流部を念頭において(地下水とし、それ以下を)地表水という表現とした。

(風間委員)

地表水、地中水という用語は、水の存在する場所でしか区別されない。地中水はさらに地下水と土壌水に分類され、湧水というのは現象であり厳密に言えば分けて考えるべき。

(環境企画課長)

用語と対象を再度整理する。

(座長)

河川法との関係はどうか。

(環境企画課長)

地表水については河川法の規制対象となる。(目的は)上流部の涵養域をどう守っていくかということであり、涵養域について規制区域指定を考えている。

(中村委員)

湧水か地下水かということ言えば、例えば鳥海山の周辺では井戸などは掘らずに岩場から湧水として湧き出てくる水を貯水槽により飲料水や生活用水として利用しているところがほとんど。井戸を掘って地下水をくみ上げて利用するのは、商売としてやっている方が多いのではないか。

(環境企画課長)

さきほどの地下水と地表水については、今回の遊佐町の事例を考えると、岩石採取で深く掘り下げるといふ開発行為によって地下水脈を分断してしまう懸念もあることから、検討すべき課題としては先ほどから話題となっている水資源の涵養域の保全の視点とあわせて、2つがあると思っている。

(座長)

その場合、取水点とその周辺とするのか水源涵養域を広く捉えるかという問題となる。条例としてはそのおそれがあるところ全体に規制の網をかけるということがよい。

(環境企画課長)

対象をどうするかと規制をどのように行うかということが密接不可分。他県の条例を見ると、幅広く森林を対象とする場合は規制は緩やかになり行政指導を行うなど事前チェック制度にとどまっている。一方、ある程度対象区域や対象行為を絞り込むことによって少し強い規制を行う(ことができる)。規制のあり方については次回議論していただく予定だが、対象を幅広くするのか絞るのかや規制そのものの強弱も含めて検討していく必要があると考えている。

(座長)

土地取引について事前の届出制とした場合、森林の管理については行政としてどの程度踏み込めるのか。

(森づくり推進主幹)

土地取引そのものを中止させることは困難と考える。そこで、あらかじめ届け出てもらうことでどのような目的の売買かを把握し、対象となっている森林の公益的な位置付けや配慮が必要な事項について理解を得られるよう所有者への説明等を行う。売買の目的とした事業が困難となった場合は放置されるなどして不良資産となってしまうこともあり得ることから、配慮が必要な事項への対応は本当に買っていいかどうかの最終チェック機能であり、不適切な管理につながらないようにするための行政指導と考える。

(佐藤委員)

事前届出による指導程度であるとする、対象を絞ってエリアを限定した規制は狭い範囲にしか及ばないので、涵養域という大きいエリアを対象にして森林整備が進むような状況にした方がよいのではないか。企業や外国資本の森林に対する基本的な考え方は投機目的等であり、森林が循環可能な資源であることや育成には長い時間がかかるということがよく理解されてないし、業績が悪くなれば、何もしないでただ捨ててしまうといったこともある。そういう意味からも、もっと広い意味で捉えた方がいいと思う。

(環境エネルギー部次長)

今の意見は、山林を持ってる方々があまり自由に売買できない方がいいという趣旨か。

(佐藤委員)

持続可能な森林として維持していくという基本的な考え方をしっかりしていただければ、外国人か企業かは問題ではない。売買を禁止してほしいという趣旨ではない。

(座長)

森林の管理責任に関して、仮に民有林から土石や放置木材が流れ出て下流の橋を壊した場合、管理責任を問われることになるのではないか。

(佐藤委員)

森林の管理は基本的には個人に任されているのが現実。

(森づくり推進主幹)

非常に難しい問題だと思うが、厳密に言えば管理者の責任になると思われる。実態として、例えば道路の車に木が落ちてきた場合は、森林の所有者の管理だけでなく、安全な状態にしておかなかったという道路管理者としての責任が問題となる場合がある。沢の木が流れてきた場合は自然災害となるので、因果関係が不明な場合に管理責任を問われた例はないと思う。そうした場所は現実には治山事業などで復旧していくことになる。

(中村委員)

資料にある他県の条例の例では、事前に知事への届出とされており、長野県の場合は知事に協議し同意を得なければならないとされているようだが、個人の権利を規制するのはなかなか難しいと思う。

遊佐町の岩石採取の場合は、現在、開発業者と遊佐町との間でいわゆる紳士協定を結び、標高何m以下の掘削をしないこととしているが、本来、採石法からすればどこまでも掘れるということになる。今後の検討と思うが、こういう場合は条例によりあらかじめ開発計画を届け出てもらって協議をしながら指導していくということとなると想定される。

(環境企画課長)

協定を締結しているが、地元では相当懸念があるようだ。現行の採石法では協定に関する規制はできないので、水を守っていくという新たな視点からの条例を考えていきたい。どこまで条例で規制が可能か、他県の事例なども参考にしながら進めていきたい。

規制対象など基本的な考え方を次回まで整理して、制度のメリット・デメリットも含めて資料を準備しながら検討を進めていきたい。

(座長)

採石によって森林と水のどちらが問題になるのか。「胴腹の滝」や簡易水道水源との位置関係はどうなっているのか。

(環境企画課長)

採石事業者はまだ他にも多くの土地を所有しており、全ての土地で砕石の許可が出されているわけではない。また、許可されている砕石場の下流域に影響がでているという懸念があるが、その因果関係については立証されていない。地元では砕石エリアの拡大を懸念している。

(森づくり推進主幹)

補足すると、現在採石しているのは所有面積 40ha のうちの 9 ha の部分のみ。現在の採石は胸腹の滝とは山を越えた反対側になることから水の流れとは直接関係ないと思われる。森林法による林地開発許可と砕石法による許可を得て事業を実施しており、周りの環境に影響がないとの判断により条件を付したうえで許可を行っている。その条件に基づき地元と町と業者が県(庄内総合支庁)の立会いで協定を結び、地下水への影響を常に監視しながら事業を進めているが、水質の悪化や水量の変化が起きないかという心配が地元ではあるようだ。さらには、残りの 31ha の開発がどうなるかが懸念されている。

(座長)

今後新たに取水地点ができるようなところへの規制についてはどう考えるべきか。

(環境企画課長)

法的に全く権利がないところを規制できるか、懸念があるから規制をするということができるのかという大きな課題もある。実際に取水点があって何か影響があれば別だが、何も具体的な懸念がないところへの規制というのは他県でも事例はないようだ。

(農林水産部次長)

資料 6 の森林分布図で、民有林のうち保安林を除いた水色部分と黄緑の部分はどう考えるべきか。守るべき森林の機能を例えば治山といった機能まで幅広く考えるべきかどうか非常に関係してくる。水源涵養機能森林(水色)を重要な水源地域として保全することを着眼点の一つとして例示させていただいたが、黄緑全部を対象とすると、森林法との関係を整理する必要がある。森林法では、土地の場所や機能、面積の大小に関わらず、森林の土地所有者となった場合は事後の届出が必要。今回の条例では、これと区別した目的が必要と考えているがいかがか。

(内藤委員)

森林保全のなかでの“重点地域”といった考え方はあるか。森林の中でも特に重要視して保全を図り、県民の意識も高めていくというエリアがあれば、水源だけでなく多少の広がりが出てくるのではないか。

(座長)

仮に資料 6 の水色の部分だけを対象とすると、湧水を守れない地域があると思われる。

(森づくり推進主幹)

水源保全などに着目した森林の重点区域というものはない。資料 6 は機能として高度に発揮できるポテンシャルがあるかないかという区分けをし、それに応じた森林の取り扱いをどうするかを示したもの。

(風間委員)

確認だが、水色と黄緑の部分は仮の図ということか、又は既に決められた特定のエリアということか。また、この水色の部分を定める際の基準について、資料では抽象的な表現となっているがどういう判断か。

(森づくり推進主幹)

資料6の森林の機能別の区分は、県が定めた地域森林計画において区分されているものでGISデータにもなっている。各機能の判断は、地形、傾斜等の調査結果をもとに国の基準により高・中・低に評価したものである。

(座長)

どちらかというとな河川流出に対する保水力を評価したもののようだ。

(環境企画課長)

先ほどの“公共性”について、今回の条例は財産権を規制する条例となると考えており、個人が利用する湧水や井戸のために(上流の森林の利用を)規制することは財産権の侵害のおそれがあり難しいと思っている。規制対象は公的な公共の福祉に叶うようなものでなければならないと考えている。他県の事例を見ても、ある程度の規模の団体等が利用している水の取水点を中心に守っていくという考え方が主になっている。

(座長)

例えば牛渡川(遊佐町)では、鮭の孵化のための水を使っているが、公共的とは言えないとしてそれも排除してしまうと、簡易水道の取水点だけの非常に限られたものになってしまう、いわゆる集落の湧き水などは対象とならなくなってしまう。緑を守る観点からはあまりにも限定的な対応になってしまう。

(環境エネルギー部次長)

資料1にある「公共的な目的」、「公共的な利用」は、市町村や公的団体が簡易水道や農業用水などの公共用に供するものを想定したもの。鮭の孵化場の水も私的に使っている用水ということではあるが、事務局としては公共的なものと考えられる。

(内藤委員)

今後、上乘せ条例との関係で話題になると思うが、地方住民の生活環境や自然保全などが地方独自でその地方でしかできないものの視点があると、上乘せ条例の問題が出てきても県の条例の方が優先的に考えられるのではないか。

(環境企画課長)

本日の意見を整理して再度各委員の意見を伺いたい。その上で、法律的な観点や森林法との関係など、規制と重ね合わせたメリット・デメリットなども含めて整理させていただきたい。

(環境エネルギー部長)

保全すべきものについては、各委員が規制についてお持ちのイメージとそれぞれ重なっているようだ。欠席された委員へ議論の内容をお伝えし、次回の会議の前までに各委員より御意見をいただければ幸い。その上で、今回は規制のあり方も含めて、どこまで規制するのか、規制対象とすべきエリアについての考え方などを複層的にご議論いただきたい。

(環境企画課長)

次回の開催は10月下旬を考えているが、後日、日程調整をさせていただきたい。

(風間委員)

規制について、どういう規制がよいかという議論よりも、いくつか案を示していただいたうえで議論をできるようにしてもらえるとありがたい。

(環境企画課長)

次回の資料として準備する。

以上