

# 利根川流域圏における「水源地域保全条例」の意義と課題

林 健一\*

## 1. はじめに

限界集落という呼称に象徴されるように、人口減少、高齢化が著しい山間部では、社会、経済の縮小に歯止めがかからず、山林所有者が山や森林を維持し続けることが困難となっている。

こうした中で、グローバル経済の進展により、天然資源の争奪が世界的に拡大しており、内外の民間資本により、我が国の森林の売買が進みつつある。森林は多面的な機能を有するが、世界的な水不足を背景に、森林の土地の売買実態は、水源涵養機能を有する土地の取得が真の目的であり、こうした動きを水資源の買い占めではないかと指摘する声もある。国（法律）レベルでのルール整備が不十分の中で森林の土地売買が進行すれば、自国の森林資源や水資源を管理することが困難となり、国土保全や国民生活の安定の上で、大きな影響を受けることが懸念される。

外国資本による森林取得への対応については、森林法や国土利用計画法等の法律による土地取引の規制拡充や、国の安全保障の観点からも検討が必要であるが、一部の地方自治体においては、水源地域の土地取引の実態把握などによる、水源地域保全の取り組みが始まっている。

本稿では、こうした対応の基本的な枠組みとなる「水源地域保全条例」の条文や手続構造に焦点をあて、その特徴と課題について考察していく。特に、本稿では同一流域圏における広域自治体間の比較を行っていくものとする。このため、首都圏の水需要を担う利根川流域圏内の群馬県、埼玉県、茨城県の各条例を検討素材としていく。

## 2. 水源地域保全条例制定の背景と地方自治体の対応

### (1) 外国資本による森林買収の状況

外国資本による森林の土地の売買について、平野・安田（2010）、東京財団（2009、2010、2011、2012）は、様々な事例を紹介している。また、外国人や外国法人による山林等の土地買収には、日本人による名義貸しが横行しているとの報道もある（読売新聞2012.4.26記事など）。

土地取得の目的等が不透明であり、その実態把握が困難であることから、こうした動きを「水資源の買い占めではないか」と指摘する論者もある。

林野庁が2010（平成22）年度から調査公表している「外国資本による森林買収に関する調査結果」により、居住地が海外にある外

---

\* 中央学院大学社会システム研究所 准教授

表1 平成25年1月～12月における森林取得の事例集計

都道府県	市町村	取引主体	取得者の住所地	森林面積 (ha)	利用目的	情報
北海道	ニセコ町	個人	シンガポール	9	居宅住宅	その他
	真狩村	個人	シンガポール	8	資産保有 (将来は住宅を建てる予定)	国土法届出
		法人	シンガポール	5	分譲地として造成予定	その他
	倶知安町	法人	英領ヴァージン諸島	0.5	未定	国土法届出
		法人	中国(香港)	3	現状のまま	その他
		法人	英領ヴァージン諸島	0.2	分譲地として造成予定	その他
		法人	中国(香港)	2	不明	登記
		法人	中国(香港)	0.2	不明	森林法届出
		法人	中国	0.6	未定	その他
		個人	中国(香港)	0.1	不明	森林法届出
	共和町	個人	中国(香港)	163	開発又は転売	国土法届出
計		11件	191			
長野県	軽井沢町	法人	英領ヴァージン諸島、 アメリカ合衆国共有	0.3	資産保有	国土法届出
	計		1件	0.3		
神奈川県	箱根町	法人	英領ヴァージン諸島	3	別荘等	国土法届出
	計		1件	3		
福岡県	糸島市	法人	中国(香港)	0.2	住宅用地	森林法届出
	計		1件	0.2		
合計		14件	194			

出典) 林野庁 HP (<http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/keikaku/140425.html>)

国法人または外国人と思われる者による森林買収の事例数について確認していくことにする。

この調査は、農林水産省(林野庁)が、外国資本による森林買収について、森林法に基づく届出情報などの行政が保有する情報<sup>1)</sup>を参考に、都道府県を通じて継続的に調査を行っているものである。

表1は、平成25年1月～12月の期間における外国資本による森林取得事例の調査結果であり、北海道他3県で14件194haの事例が確認されている。取得者の住所地別にみると、中国(香港等)7件、英領ヴァージン諸島4件、シンガポール3件であった。利用目的については、未定・不明が最も多く5件、

次いで、別荘・住宅の建設3件、資産保有2件、分譲地として造成予定が2件、開発又は転売が1件、現状のまま1件の順となっている。

次に、外国資本等による森林買収の事例について、平成18～25年の8年間の実績を集計したものが表2であり、79件980haの事例が確認されている。

地域別にみると、最も事例数が多いのが北海道65件906ha、次いで群馬県1件44ha、山形県1件10haの順となっているほか神奈川県等でも買収事例が確認されている。

## (2) 水源地域保全条例の制定状況

外国人の土地所有については、外国人土地法(1925(大正14)年制定)がある。この

表2 平成18～25年（累計）における森林取得の事例集計

都道府県	市町村名	件数	森林面積 (ha)
北海道	砂川市	1	292
	伊達市	1	81
	蘭越町	4	69
	ニセコ町	20	51
	真狩村	1	8
	留寿都村	3	20
	倶知安町	33	221
	共和町	1	163
	清水町	1	3
	小計	65	906
山形県	米沢市	1	10
栃木県	那須塩原町	1	1
群馬県	嬬恋村	1	44
神奈川県	箱根町	5	7
	真鶴町	1	2
小計	6	9	
長野県	軽井沢町	2	3
兵庫県	神戸市	1	2
福岡県	糸島町	1	0.2
沖縄県	今帰仁村	1	5
総件数		79	980

出典) 林野庁 HP (<http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/keikaku/140425.html>)

法律は、日本人・日本法人による土地の権利の享有を制限している国に属する外国人・外国法人に対しては、日本における土地の権利の享有について、その外国人・外国法人が属する国が制限している内容と同様の制限を政令によって行うことができると定めている。また、同法第4条では、国防上必要な地区においては、政令によって外国人・外国法人の土地に関する権利の取得を禁止、または条件もしくは制限をつけることができると定めている。

しかし、日本国憲法下において関係政令は定められておらず、法制度として機能してい

ないのが実情である。

外国資本により水源地域の土地が取得され、乱開発等による周辺環境、森林、水資源への影響を懸念し、地方自治体では森林を中心とする水源地域の土地取引について事前届出を義務付けることなどを規定する、いわゆる「水源地域保全条例」の制定が進んでいる。

著者は水源地域保全条例の制定状況を確認するため、各都道府県のホームページを確認し、事例を収集した（平成26年8月1日～31日）。この調査結果によれば、平成26年8月31日現在、表3のとおり、広域自治体（道・県）レベルで15件の条例制定事例を確認することができる。

水源地域保全条例を全国に先駆けて制定した自治体は北海道ニセコ町の「水道水源保護条例」（2011（平成）23年）であるが、都道府県では北海道が最も早く、ほぼ同時期に埼玉県、群馬県が制定している。

水源地域の土地利用の適正化を図るために必要な事項を定める条例（「土地利用適正化」型の条例）として整備しているのは、埼玉県、群馬県、茨城県、長野県、石川県、富山県、岐阜県、新潟県、宮崎県、秋田県の10件である。

こうした土地利用の適正化に加え、関連政策を一体化して条例化している例（「関連政策一体」型）もある。例えば、山梨県は地下水の適正な採取に関する規制と併せて、徳島県は森林・林業を推進していくための基本施策と併せて条例化している。また、北海道、山形県、福井県は、水循環に関する施策の全体像を視野に入れ、水資源の適正な利用、保全のための施策、森林等の水源を涵養する機能を維持するための施策、水資源の保全のための適正な土地利用を図るための施策、県民等の理解の促進を図るための施策を定める「水資源保全政策条例」となっている。

表3 水源地域保全条例の制定状況

	自治体名	条例の名称	施行日
1	北海道	北海道水資源の保全に関する条例	H24.4.1
2	埼玉県	埼玉県水源地域保全条例	H24.4.1
3	群馬県	群馬県水源地域保全条例	H24.6.26
4	茨城県	茨城県水源地域保全条例	H24.10.3
5	山梨県	山梨県地下水及び水源地域の保全に関する条例	H24.12.4
6	長野県	長野県豊かな水資源の保全に関する条例	H25.3.25
7	石川県	水資源の供給源としての森林の保全に関する条例	H25.4.1
8	山形県	山形県水資源保全条例	H25.4.1
9	富山県	富山県水源地域保全条例	H25.4.1
10	岐阜県	岐阜県水源地域保全条例	H25.4.1
11	福井県	福井県水源涵養地域保全条例	H25.4.1
12	新潟県	新潟県水源地域の保全に関する条例	H25.12.27
13	宮崎県	宮崎県水源地域保全条例	H26.3.17
14	徳島県	徳島県豊かな森林を守る条例	H26.4.1
15	秋田県	秋田県水源森林地域の保全に関する条例	H26.4.1

出典) 著者作成

### (3) 本稿における分析の対象と視点

水量、水質、生態系の面から健全な水循環を保全再生していくことが喫緊の政策課題となっており、森林保全と水資源・環境は、水の循環過程を対象とした政策において一体のものとしてとらえていく必要がある。

水循環の基本単位は「流域」であり、河川を中心に、上流、中流、下流を一体的に把握した政策を実施していくうえで、水源地域の森林のもつ多面的機能の維持拡大させることは重要な課題である。

利根川流域は首都圏の水需要を担うものであるが、埼玉県と群馬県は地理的に隣接しており、両県にまたがる森林地帯も存在しており、制度の対象範囲等の違いによる支障の発生が懸念され、運用面での連携、調整が必要になってくるものと思われる。そこで、同一流域圏における政策の基盤となる条例の内容について分析を加え、現行制度の意義と課題について考察していくことにしたい。

### 3. 利根川流域3県の条例比較の試み

#### (1) 条例の目的と基本理念

条例の「目的規定」とは、条例が規定している事項とあわせて、この条例が何を目指しているのかを簡潔に示すものであり、条例全体の解釈・運用の指針となるものである。

この目的規定は、単にその目的だけを直接規定するだけでなく、「××することにより、△△することを目的とする」、「××することにより、〇〇を図り、もって△△することを目的とする」というように、まず条例に定められた目的達成に必要な手段（第1次目的）を掲げ、その後に条例の目指す最終目的を規定する形式がとられることが多い。

このため、分析を始めるにあたり、条例が規定されている第1次目的と条例が目指す最終目標は何かについて確認していきたい。

前者の「第1次目的」は、概ね共通しており、水源地域の保全について関係主体（自治

体、事業者、土地所有者等、住民)の責務を明らかにすること、水源地域の土地の所有権等の移転等の事前届出を設けることを規定している。

後者の「最終目標」については違いがみられる。茨城県条例(第1条)は「水源地域の機能の維持に寄与すること」、埼玉県条例(第1条)は「水の供給源としての水源地域の機能の維持に寄与すること」、群馬県条例(第1条)は「水源地域の保全に関する施策の効果的な推進に資すること」と規定している。

これらの規定から読み取れるとおり、3県とも条例により水源地域の土地の所有権等の移転等の事前届出を創設し、土地利用の適正化を図ろうとする点で共通するが、最終目標については、水源地域の機能維持(茨城県、埼玉県)、水源地域の保全に関する施策の効果的な推進(群馬県)との違いがみられ、力点の置き方や性格が異なっていることがわかる。

こうした条例の性格や位置づけは「前文」や「基本理念」規定からも確認することができる。群馬県条例(第3条)は「県民をはじめ流域に暮らす全ての人々が水を通して森林

の恩恵を享受していることに鑑み、森林の有する水源涵養機能の維持及び増進が図られること」及び「森林の有する公益的機能の重要性に鑑み、社会全体で森林を支えるようにしなければならない」ことを基本理念としている。

また、群馬県条例は、前文において「森林を適正に整備、保全し、将来にわたって水源涵養機能を維持していくことが『水源県ぐんま』の責務である」とし、県内に留まらず、首都圏に広がる利根川流域全体を視野に入れ、森林の水源涵養機能を保全、整備していくための前段として、土地利用の適正化を図っていこうとしているのである。

茨城県条例は、前文において「茨城県は、久慈川、那珂川、利根川など水量豊かな河川や霞ヶ浦などの広大な湖沼が存在する、全国でも屈指の水に恵まれた県であり、この地に暮らす私たちは、等しくその恩恵に浴している。この豊かな水資源は、森林が持つ水源涵養機能によって育まれているため、私たちは、水源地域の森林を常に健全な状態に保つ必要がある。(略)恵まれた水資源を維持し、後世に引き継いでいくため、水源地域の森林

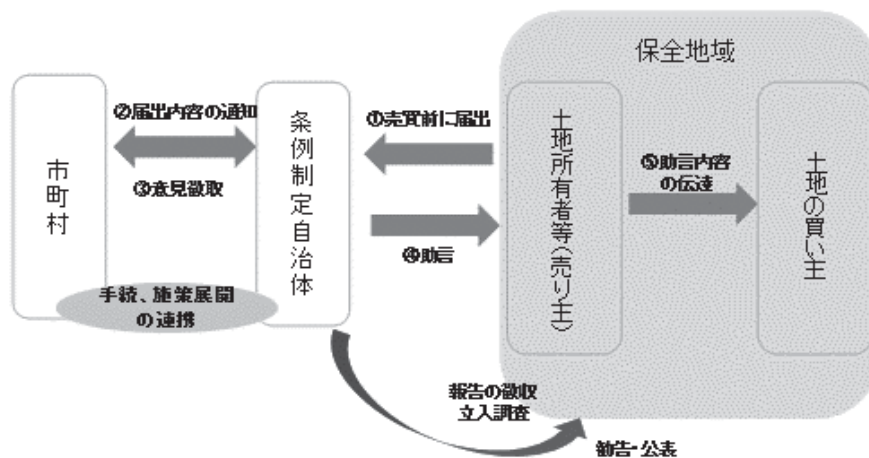


図1 水源地域保全条例の制定状況  
出典) 佐藤・林 (2012)

の重要性を深く認識するとともに、森林の永続的な保全に努めていかなければならない。ここに、県民、水源地域の土地所有者等及び地方公共団体が連携し、協力して水源地域の保全に関する施策を推進し、本県の水資源がもたらす恩恵を将来にわたって享受できるよう、この条例を制定する」としている。つまり、水の持続的な利用が流域全体において可能となるよう、水源地域の森林を常に健全な状態に保ち、永続的に保全していくため、水源地域の土地利用を適正化していこうとしているのである。

## (2) 関係主体の責務

「責務規定」とは、条例の目的や基本理念等の実現のために関係主体の果たすべき役割を宣言的に規定するものであるが、各県とも県（条例制定自治体）、住民、土地所有者等を対象に、水源地域保全に向けた責務を定めている。

まず、県（条例制定自治体）については「水資源地域での保全に関する施策推進すること」、「市町村が実施する水源地域の保全に関する施策に関し、助言その他の支援を行うこと」をその責務としている（茨城県条例第3条・埼玉県条例第3条）、

これに対し群馬県条例（第4条）は「森林の現状の把握に努めるとともに、森林の有する水源涵養機能の維持及び増進にかかる施策を総合的に推進すること」、「施策の実施に当たっては、市町村、関係事業者及び森林の所有者等と連携し、並びに県民と協働してこれを行うものとする」ことを責務としている。

次に、住民については「水源地域の保全に対する理解を深め、県及び市町村が実施する水源地域の保全に関する施策に協力するよう努めること」を各県とも共通して定めており、水源地域保全に対する理解等や施策への協力

をその責務としている。

土地所有者等については「水源地域の森林が水の供給源としての機能を有することを深く認識」することを求め、「県が実施する水源地域の保全に関する施策に協力するよう努めなければならない」（茨城県条例第5条・埼玉県条例第5条）とし、水源地域の土地所有者等として、適正な土地利用への配慮や施策への協力を責務としている。この点に関し群馬県条例（第5条）は「水源涵養機能をはじめとする公益的機能を有する森林の所有者又は利用者であることを深く認識し、森林の適正な整備保全に努める」と規定したうえで、「県が実施する水源地域の保全に関する施策に協力する」ことをその責務としている。

なお、3県とも、北海道条例（第5条）が定めている、事業者が事業活動を行う際の責務として、水資源等の保全への配慮や施策への協力は規定していない。

## (3) 市町村や国との連携

茨城県条例（第6、7条）及び群馬県条例（第7、8条）においては、水源地域の保全施策を推進するにあたり、市町村や国との関係について、単独の条項として規定しており、このうち市町村との関係については、県が市町村の実施する保全に連携協力すること、県（条例制定自治体）の行う保全施策に市町村の協力を求めることを定めている。

こうした連携は理念レベルのものではなく、(5)③や(8)で後述するように事前届出手続においても市町村との具体的な連携を定めている。

また、市町村の定める同趣の条例が制定され、同等以上の効果が期待できる場合には、当該区域には適用しないことを各県とも定めており、都道府県条例と市町村条例の競合を回避するための調整規定が整備されている

(茨城県条例第 15 条、群馬県条例第 17 条)。

次に、国との関係については、国と連携協力して施策を推進するとともに、国に対し必要な措置を講ずるよう要請することを条例上において定めている点が注目される。

#### (4) 事前届出制度のスキーム

各保全条例の定める「事前届出制度」の基本的なスキームを整理すると図 1 のとおりとなる。以下では、このスキームに沿って制度の骨子を紹介、分析していくことにする。

#### (5) 保全地域の範囲とその指定手続き

##### ①保全地域の範囲の捉え方

知事は、適正な土地利用の確保を図るため届出の必要がある地域を「保全地域（水源地域）」として指定し、土地の権利移転を注視（可視化）していくこととしている。

具体的な条文に則してみていくと、埼玉県条例（第 6 条）は「山間部の地域であって、水源の涵（かん）養の機能を有する森林の存するもの」、群馬県条例（第 11 条）及び茨城県条例（第 8 条）は「森林の有する水源涵養機能の維持及び増進に資するため、森林を整備し、及び保全する必要がある地域」、を保全地域（水源地域）として指定できるとしている。

##### ②届出対象となる土地

保全地域のうち、届出の対象となる土地の範囲について、各条例とも規定しているが、その対象範囲が異なっている。

埼玉県は「水源地域内の土地であって、木竹が集団して生育している土地又は木竹の集団的な生育に供される土地」で、「その地目が山林、原野、保安林であるもの」（埼玉県条例施行規則第 1 条）としている。

群馬県条例（第 12 条）は「水源地域内の

森林のうち森林法第 5 条第 1 項の規定によりたてられた地域森林計画の対象となっている民有林の土地（森林法第 2 条第 3 項に規定する民有林をいう）」

茨城県条例（第 2 条）は「第 8 条第 1 項の規定により指定された水源涵養保安林（森林法第 25 条第 1 項第 1 号により指定された保安林）等の規則で定める民有林（森林法第 2 条第 3 項により定義された国有林以外の森林）の地域」の土地としている。具体的には、条例施行規則第 3 条その範囲を規定し、「森林法第 25 条第 1 項第 1 号に掲げる目的を達成するため同項及び同法第 25 条の 2 第 1 項の規定により保安林として指定された民有林」（同条第 1 項第 1 号）、「水源涵養機能の維持及び増進に資するため、整備し、保全する必要性が高いと認められる民有林」としている。

これらの違いは、条例の目的のところで記述した条例の性格の違いを反映しているものと考えられるが、いずれの自治体とも対象区域（土地）の捉え方として、森林法による制限との親和性が感じられる規定内容となっている<sup>2)</sup>。

##### ③保全地域の指定手続

水源地域の指定にあたっては、あらかじめ関係市町村長の意見を聴いたうえで、保全地域の指定の案が作成され、縦覧に供することを各自治体とも共通して定めている。

いずれの自治体も縦覧期間は公告の日から 2 週間とし、この期間内において意見書を提出することを可能としている。意見書の提出については、茨城県条例（第 8 条第 4 項）及び埼玉県条例（第 6 条第 4 項）は「区域の土地所有者等及び利害関係人」に対して、群馬県条例（第 11 条第 4 項）は「森林の所有者等及び利害関係人」に対して認めている。

利害関係人を対象としていることから、広く意見を述べる機会が付与されているともいえるが、茨城県、埼玉県は制度の対象となる土地等に対する権利を有する者を中心に構成し、群馬県は広く森林の所有者等としている。

指定案についての意見書の取扱いについては、パブリック・コメント手続のような双方向のコミュニケーションプロセスとはなっておらず、案に異議のある旨の意見書が提出された場合の取扱いについてのみ規定している。

この点に関し、群馬県条例(第11条第5項)は「意見書を提出した者の意見を聴取するものとする」とし、埼玉県条例(第6条第5項)は公聴会を開催することとし、茨城県条例(第8条第5項)は「必要に応じて意見聴取会を開催するものとする」と施行規則等に具体的な手続きを規定している。

#### (6) 届出義務者

新たな土地取引行為の届出制を導入する場合、届出義務者は売主、買主のどちらか一方、あるいは双方という点が水源保全条例においては論点となる。

各自治体とも、現に水源地域内の民有林の土地について所有権等を有する者(売主)を届出義務者としており(茨城県条例第9条、埼玉県条例第7条、群馬県条例第12条)、この点で国土利用計画法の買主による届出制度と大きく異なっている。

#### (7) 届出が必要な契約の範囲

どのような土地取引行為を届出の対象とするのかという論点については、制度の実効性を確保していく上で重要であり、土地に対する権利の範囲、対価性の有無、契約性の要否などについて、慎重に検討していく必要がある。

分析対象とした3県は、届出が必要な土地取引行為の範囲を「当該土地の所有権等の移転又は設定をする契約」(茨城県条例第9条、埼玉県第7条、群馬県第12条)とし、森林法や国土離京計画のような下限面積要件を各自治体とも設定していない。

土地に対する権利や対象となる具体的な契約の種別は、自治体によって若干異なっている。土地に関する権利から具体的に確認していくと、所有権、地上権を対象としている点は各自治体とも共通しているが、「使用及び収益を目的とする権利」は自治体によって範囲の違いがみられる。

埼玉県(施行規則第2条)及び群馬県(施行規則第3条)は、地役権、使用貸借による権利、賃借権を対象としているが、茨城県(施行規則第2条)は、これらに加えて永小作権も対象としている<sup>3)</sup>。

埼玉県(条例施行規則第5条)及び群馬県(条例規則第7条)は、有償、無償を問わず、贈与契約、売買契約、交換契約、地上権の設定契約、地役権の設定契約、使用貸借契約、賃貸借契約を対象としている<sup>4)</sup>。

茨城県は、贈与、売買、交換、地上権の設定、永小作権の設定、地役権の設定、使用貸借、賃貸借に関する事項を含む契約の他、当該民有林の土地所有者等が法人である場合にあっては合併契約(当該民有林の土地所有者等である法人が存続する場合を除く)と分割契約(当該民有林の土地の所有者等を承継させる場合に限る)を対象としている(施行規則7条)。

今後の制度運用状況により必要な見直しを加えられていく必要があるが、土地に対する権利を利用した望ましくない開発等が行われることを想定し、広めの対象範囲としておくことが望ましいのではないだろうか。



#### (8) 市町村等と連携した審査手続

水源保全条例では、市町村と連携した審査手続が採用されている。つまり、届出があった場合、その届出内容を届出にかかる土地が所在する市町村の長に通知すること、必要があると認めるときは、当該土地利用に関し、意見を求めることを規定している（埼玉県条例第8条2項、群馬県条例第13条、茨城県条例第10条）。

また、群馬県条例（第13条第3項）は、土地所有者等に対し助言等をする場合、当該意見を勧告して行うことを定めている。

#### (9) 届出内容と届出時期

届出すべき項目は、土地売買等の契約に係る、①契約当事者の氏名、住所、②土地の所在及び面積、③契約にかかる土地の所有権等種別及び内容、④権利移転後における土地利用の目的、⑤契約を締結しようとする日、⑥その他規則で定める事項（契約の種類、契約にかかる土地の地目及び現況、契約当事者の業種〔群馬県〕）となっており、届出制度によって水源地域の森林の土地取引に関するこれらの情報が可視化され、自治体によって内容が確認されることとなる<sup>5)</sup>。

これらの項目については「契約を締結しようとする日の30日前まで」に届出することが求められている（茨城県条例（第9条）、埼玉県条例（第7条）、群馬県条例（第12条））。

#### (10) 報告の徴収及び立入調査

届出内容の確認、土地所有者への助言や届出の勧告など、条例の運用にあたっては、各種情報を得ることが必要である。

このため、必要な書類の閲覧、資料の提供、報告を求めることができること、職員に対して、当該土地への立入、調査、関係者への質問権を付与する規定を各県とも定めてい

る（埼玉県条例第9条、群馬県条例第14条、茨城県条例第11条）。

このうち制定自治体が、必要な報告又は資料の提供を求めることができると規定している者は、自治体によって異なっている。群馬県条例（第14条）は「水源地域内の森林の土地所有者」としているのに対して、埼玉県（第9条）及び茨城県（第11条）は「届出した土地所有者等」とし、届出した者に対してのみこれを認めている。

行政機関においては、個人情報保護条例等により個人情報を外部提供してはならないとされており、法令又は条例に基づく照会の場合、外部提供をすることができることと規定されているが、市町村など他の行政機関に対し、土地所有者等に関する情報提供の依頼に係る根拠規定の整備が検討されてよいであろう。

#### (11) 助言・勧告・公表

茨城県（条例第12条）及び埼玉県（条例第10条）は、届出のあった土地の利用に関して、水源地域の保全を図るために必要な助言をすることができることを定めている。

また、助言内容を踏まえて土地取引行為を行う必要があるため、助言を受けた届出者は、権利取得予定者（買主）に対して、当該助言の内容を伝達しなければならないとの伝達義務を定めている（茨城県条例第12条第2項、埼玉県条例第10条第2項）。

これに対し、群馬県条例は啓発活動の一環として「森林の整備、保全について、森林の所有者等からの相談に応じるとともに、必要な助言、指導、情報提供を行う」との方針を規定しており（群馬県条例第10条）、届出のあった土地利用に関する助言規定を有していない。

次に、届出制度の実効性を確保する観点か

ら、届出者等に対する勧告、公表、命令、さらには罰則を定めるかどうかについても大きな論点となる。

このうち「勧告」については、必要な措置を勧告できるとしている。具体的には、水源地域内の土地所有者等を対象とし、①届出をせず又は虚偽の届出をしたとき、②報告をせず又は虚偽の報告をしたとき、③立入調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をしたときに、必要な措置を講ずるよう勧告できるとしている（茨城県条例第13条、群馬県条例第15条、埼玉県条例第11条）。

また、勧告に従わない場合は、あらかじめ当該勧告を受けた者に意見を述べる機会を付与した上で、従わなかった旨及び当該勧告内容を公表することができるとしている（茨城県条例第14条、群馬県条例第16条、埼玉県条例第11条）。

以上のとおり、届出制度の実効性を確保する担保措置として、助言、勧告、公表措置を規定しているが、より踏み込んだ措置となる、土地取引の中止命令や売買の無効確認、さらには届出義務違反者等に対する罰則については、いずれの条例も規定していない。

#### 4. 今後の課題—むすびにかえて

以上、本稿では水源地域における土地取引の可視化を担う「水源地域保全条例」に焦点をあて、首都圏の水需要を担う、利根川流域圏という同一の流域内に位置する広域自治体（群馬県、埼玉県、茨城県）が制定する条例の条文、構造等について逐条的に比較を行ってきた。その結果、保全地域の範囲の捉え方、届出対象となる土地の定義、届出が必要な契約の範囲を中心に違いが確認できたところがある。今後の課題は大別して次の3点にある

と思われる。

第1に、水源地域保全条例は、事前届出制度により水源地域の土地利用の適正化（可視化）を図ろうとする意義を持つが、助言、勧告という、比較的弱い法的手法・手段により、その履行を担保しようとする点に特徴と課題がある。こうした規制的手法で十分かどうか、条例の運用状況から、定期的に立法事実の各事項について見直しが必要であり、目的達成手段についても検証、再考していく余地があると思われる。

第2に、水源地域における土地利用の適正化を図る制度の実効性を確保していくためには、県境に一体のものとして位置する水源地域の森林や土地を連携して保全していくなど、穴ぬけのない形での条例制定や制度運用が必要である。特に、同一流域圏に位置する広域自治体や基礎的自治体の間において、制度立案、制度運用面において、連携、調整が必要となる。

また、地域空間管理の主体として複数の地方自治体を想定し、関連政策を協働により実施する場合には、政策の特性である森林の広域性や水系・流域全体を視野に入れ、協管条例の制定や地方自治法の広域連合制度の活用が検討されてもよいのではないだろうか。

現在、地方自治体の創意工夫の中で、水源地域の土地利用の適正化をはかるための取り組みが、現行法制度下で模索され、その成果が条例として結実しており、条例の目的と手段を基礎づける立法事実の確定など、その努力に敬意を払うものである。一方で、広域的な水源地域の民有林を一律の規制の下で、より強力に保全しようとする場合には、法律レベルでの規制のための枠組みづくりも検討されてよいであろう。

第3に、今回分析を加えたタイプの水源地域保全条例は、具体的な取引事例の発生を契

機とした条例制定（群馬県）、北海道をはじめ全国的に外国人による森林取得がみられる中での予防措置としての条例制定（埼玉県、茨城県：議員提定）という違いはあるものの、本来的な課題である、森林土地取得の適正化に対応しようとするものであり、これにより水源地域さらには水資源の保全に寄与する効果を期待しているものである。

水循環保全再生という課題を考えた場合、今後は、北海道条例、山形県条例、福井県条例のような「水資源保全政策条例」型の条例、つまり、水の循環過程全体をとらえた、水資源・環境保全に関する種々の施策を総合的に推進するための条例に深化させていく必要があるのではないだろうか。

#### [注]

- 1) 行政の保有する情報とは、森林法に基づく届出情報（面積にかかわらず、森林の土地の所有者となった場合に市町村へ提出されたもの）、国土利用計画法に基づく届出情報（一定面積以上（都市計画区域外の場合は1ha以上）の土地について、売買等の契約を締結した場合に市町村へ提出されたもの）、不動産登記法に基づく届出情報（第三者への対抗要件として登記所に登記されたもの）を言う。林野庁 HP (<http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/keikaku/140425.html>)。
- 2) 水資源保全条例の中には、北海道条例や長野県条例のように、森林に限定せず、地表水、地下水の取水地点及びその集水区域の土地を規制対象の土地としている例もある。
- 3) 永小作権を対象とする例は、全体的に見ても茨城県のみである。
- 4) 群馬県は地上権、使用貸借、賃借権に関しては、設定または移転契約の双方を対象とすることを規定している（施行規則第5条）。
- 5) 届出制度の法的性格は、別稿（佐藤・林

2012,p.82）において、行政法における「行政行為」の分類に則して考察し、届出行為により、当該土地にかかる契約や土地の権利の帰属についての事実関係又は法律関係の存在を確定する「確認」に該当し、特定の事実又は法律関係の存否を公に証明する「公証」に該当するものではないことを指摘している。

#### 【参考文献】

1. 佐藤寛・林健一（2012）「水源地域保全条例の構造とその分析－北海道、埼玉県、群馬県を中心に－」中央学院大学社会システム研究所 13 卷 1 号、p.73-88
2. 東京財団（2009）「日本の水源林の危機－グローバル資本の参入から『森と水の循環を守るには』」
3. 東京財団（2010）「グローバル化する国土資源（土地・緑・水）と土地制度の盲点－日本の水源林の危機Ⅱ」
4. 東京財団（2011）「グローバル化時代にふさわしい土地制度の改革－日本の水源林の危機Ⅲ」
5. 東京財団（2012）「失われる国土－グローバル化時代にふさわしい『土地・水・森』の改革を」
6. 長谷川彰（2001）『法令解釈の基礎』ぎょうせい
7. 平野秀樹・安田喜憲『奪われる日本の資源－外資が日本の水資源を狙っている』新潮社
8. 林野庁ホームページ  
<http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/keikaku/140425.html>
9. 埼玉県ホームページ  
<http://www.pref.saitama.lg.jp/page/suigenhozen.html>
10. 群馬県ホームページ  
<http://www.pref.gunma.jp/04/e3000073.html>
11. 茨城県ホームページ  
<http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/nourin/rinsei/keikaku/12/121012/index.html>

## Significance and Problems of “Water Source Area Conservation Ordinances” in the Tone River Basin

Kenichi Hayashi

Associate Professor, Research Institute of Social Systems,  
Chuogakuin University

### **Abstract**

This paper focuses on “water source area conservation ordinances” which are responsible for the visualization of land transactions of Japan’s wetlands policy. Prefectures located in the Tone River Basin like Gunma Pref., Saitama Pref., and Ibaragi Pref., are responsible to cover the water demand of the metropolitan area. This paper has made comparisons on clause-by-clause basis of the provisions and structures of the ordinances that these prefectures have enacted. As a result of the analysis it was revealed that there are differences among the prefectures each other in perceptions of a range of conservation areas, the definition of the land that becomes the notification subject and the extent of contract subject to notification, etc. The paper finally discusses on matters to be challenged in future.