

水源地域の保全に向けた地方自治体の対応とその課題

－水源地域保全条例の規定内容を中心に－

林 健一*

1 はじめに

「ミレニアム生態系評価」によれば、森林生態系に直接依存する世界の人口は20億人に達するといわれている。東南アジア諸国などの開発途上国においては、森林の物質生産機能に直接依存しているなど、森林が重要なセーフティネットとなっている一方で、森林の減少が世界的な問題となっている。

森林はこうした物質生産機能だけでなく、生物多様性保全機能、地球環境保全機能、土砂災害防止・土壌保全機能、水源涵養機能、快適環境形成機能、保健・レクリエーション機能、文化機能という公益的（多面的）機能を有している

水循環と森林の関係を考える上において重要な機能として、森林の水源涵養機能がある。この機能は、森林の土壌が、降水を貯留し、河川へ流れ込む水の量を平準化して洪水を緩和するとともに、川の流量を安定させる機能と、雨水が森林土壌を通過することにより、水質が浄化されるものである。こうした機能が発揮されるには、人の手による森林の適切な管理が求められる。日本は国土の約7割を森林が占める、世界有数の森林国であり、

そのうち約40%が人工林となっているが、林業の衰退に伴い、管理されことなく放置され、「緑の砂漠化」問題が指摘されるなど、我が国の森林、林業は大きな問題を抱えている。

こうした状況を背景に、外国資本による森林や水源林の買収問題への対応が政策課題の1つとして浮上している。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、水資源への影響が懸念され、地方自治体においては、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。

本稿では、水源地域の保全に向けた地方自治体対応の基礎となる、水源地域保全条例の規定内容について分析を加え、対応手法の具体的内容とその課題を解明していくことを課題とする。このため、まずは、条例が制定されてきた背景と都道府県レベルにおける条例の制定状況を把握していく。次に、水源地域保全条例の基本的なスキームについて、各条例の共通点や相違を明らかにしていく。これらの分析を踏まえ、水源地域保全条例の意義と今後の課題を指摘していくこととする。

* 中央学院大学社会システム研究所准教授

2 「外国資本による森林買収」への条例による対応

(1) 背景としての「外国資本による森林買収」
水源地域保全条例が制定される背景には、外国資本による森林や水源林の買収問題に対する対応がある。

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」¹⁾により、森林買収の事例数について確認していくことにする。

同調査結果によれば、2013（平成25）年における、外国資本による森林取得は、北海道、長野県、神奈川県、福岡県で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。

同調査では、外国資本等による森林買収の事例について、2006（平成18）年～2013（平成25）年の実績についても公表しており、この間79件980haの事例が確認されている。この内訳を地域別にみると、北海道が最も事例数が多く65件（906ha）、次いで群馬県1件（44ha）、山形県1件（10ha）神奈川県6件（9ha）、沖縄県1件（5ha）、長野県2件（3ha）、兵庫県1件（2ha）、栃木県1件（1ha）、福岡県1件（0.2ha）の順となっている。

近年、こうした外国資本による林地買収が見られるようになった背景には、①我が国においては外国人の土地所有が実質的に自由であり、土地の利用規制がきわめて緩いこと、②日本の森林価格は国際的に見てきわめて安いこと、③森林所有者が採算不調の林地を手放そうとする状況があること、④土地売買のグローバル化の急速な進行を背景とする、値下がり止まらない日本の山林を外国資本が買う機会が到来したことが指摘されている（高橋,2014,pp.17-18）。

多くは実態把握が困難であるため、土

表1 水源地域保全条例の制定状況（平成26年8月31日現在）

	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

地取得の目的等が不透明なものとなっており、様々な事例が紹介されている（平野・安田(2010)、東京財団(2009、2010、2011、2012)）。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（読売新聞 2012.4.26 記事など）もある。

こうした課題については、国の安全保障政策や外国資本による財産取得制限の可否などの観点から議論も可能であるが、本稿では、地方自治体が対応の基礎としている水源地域保全条例の規定内容について分析を加えていくことにする。

(2) 対応策としての条例の制定状況

外国資本により水源地域の土地が取得されることにより、乱開発等による周辺環境、森林、水資源への影響が懸念され、地方自治体においては、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。

著者の調査²⁾によれば、表1のとおり、広域自治体（道・県）レベルにおいて15件の条例制定事例を確認することができたところである。

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)であることが知られているが、都道府県においては、北海道、埼玉県が最も早く、ほぼ同時期に群馬県が制定している。

これらを規定内容から分類していくと、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。

群馬県は県内における具体的事例の発生を契機に条例を制定しているが、埼玉県や茨城県などは、取引事例は確認されていないが、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、予防的措置として条例を制定している³⁾。

こうした土地利用の適正化に加え、関連政策を併せて条例化している例（「関連政策一体」型の条例）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、それぞれ条例化している。

また、北海道、山形県、福井県は水資源保全に関する施策の基本的事項を定める条例（「水資源保全政策」条例）とし、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、県民等の理解の促進を図るための施策などと併せて、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を規定している。

3 水源地域保全条例の比較分析

(1) 分析の視点

北村(2011,pp.173-180)は、条例の実効性確保からみる制度設計の視点として、①条例が直接求める内容、②その求め方、③求める方向に意思決定させる方法、④そのように意思決定されなかった場合の対応の4段階に区分し認識している。条例が直接求める内容とは、条例においては、その目的達成のため、住民、事業者の意思決定に影響を与えてその行動を一定の方向に向けることが企図されるが、このために住民・事業者に求められる内容を指す。求め方とは、一定の作為や不作為を求める場合に、法的に義務付けるのかどうかを指す。求める方向に意思決定させる方法

とは、求められる行為が実現されなかった場合の制裁措置等である。意思決定されなかった場合の対応とは、行政強制、行政指導、不利益処分などである。

本稿では、この見解を参考とし、水源地域の土地利用の適正化を図るために水源地域保全条例が直接求める内容とは何か、水源地域保全条例が条例実効性の確保のためにどのような手法を採用しているのかを分析の視点としていく。

(2) 保全すべき地域の指定

各条例は、水資源の保全や森林の水涵養機能を維持増進という条例の目的を達成するため、適正な土地利用の確保を図る必要がある地域を「保全すべき地域」として指定することとしている。

地域の呼称は「水資源保全地域」（北海道、長野県、山形県）、「水源地域」（埼玉県、群馬県、山梨県、富山県、岐阜県、新潟県）、「水源涵養地域」（福井県、宮崎県）、「森林管理重点地域」（徳島県）、「水源森林地域」（秋田県）と異なるが、条例の適用範囲を面的に明らかにするものであり、この地域における土地の権利移転が可視化されていくこととなる。

石川県条例は、こうした地域指定をあらかじめ行う形ではなく、地域森林計画の対象となっている民有林の権利移転を対象とすることとしている（第7条）。

また、地区指定にあたっては、適正な土地利用の確保に関する基本指針を策定し、この指針に沿った形で保全すべき地域を指定することとしている自治体もある（北海道条例17条、富山県条例11条、新潟県条例第9条）。

保全すべき地域の指定要件は、3つに大別することができる。

①水源の取水地点（施設）を中心とする区域及びその周辺区域に限定するもの

北海道条例（17条）、山形県条例（9条）、岐阜県条例（13条）が「公共の用に供する水源に係る取水地点（地表水若しくは地下水から原水を取り入れる施設が設置されている地点又はその設置が予定されている地点をいう。）及びその周辺の区域（国有地を除く。）であって、当該区域における土地の所有又は利用の状況を勘案して水資源の保全のために特に適正な土地利用の確保を図る必要があるもの」と規定している例がこれに分類される。

この様に一部の水源地域保全条例は、水源の取水地点（施設）を中心とする区域及びその周辺区域に限定しているが、長野県の条例概要資料は、地表水の場合については、「取水地点及び集水区域の全部を基本とする。なお、個々の水源の地形、地質等の状況、土地の所有又は利用の状況等を踏まえて集水区域の全部を指定する必要がないと考えられる場合は、区域設定の考え方を明らかにした上で、集水区域の一部の区域とすることができる」としている。また、地下水の場合は「取水地点について、他の地点の地下水の採取により取水地点の地下水の水位が降下する場合におけるその範囲（以下「影響範囲」という。）の全部を基本とする。この影響範囲について正確に把握するためには詳細な調査が必要であり、この調査がされている場合にはそれにより影響範囲を確定することとする。ただし、調査が困難である等の理由によりそれにより影響範囲を確定することは困難な場合には、水源の地形、地質（透水性）、取水深度、取水量等の状況や土地の所有又は利用の状況を踏まえ、取水地点から一定距離（1キロメートルを目安とする。）の範囲について、その全部又は一部の区域をもって影響範囲とすることもやむを得ないものとする」としている。

②水源かん養機能を担う森林の存する区域等を対象とするもの

①のように取水地点（施設）に限定せず、水源かん養機能を担う森林の存する区域等を広域的に対象とする指定要件を定めている条例が多くみられる。この指定要件のカテゴリーは、次のように区域のとらえ方に違いが見られる。

a. 森林地域を中心とする自治体

・山間部の地域であって、水源のかん養機能を有する森林の存するもの（埼玉県条例第6条）

b. 「土地利用の適正化の必要性が認められる」との要件で地域を限定するもの

・森林の存する地域のうち、水源かん養機能の維持及び増進を図るため適正な土地利用を確保することが必要と認められるもの（山梨県条例21条、宮崎県条例9条、秋田県条例9条）

・水源地域のうち、その土地の所有及び利用の状況等を勘案して水資源の保全のために必要があると認める区域（長野県条例9条）

c. 「整備、保全の必要性が高い」との要件で地域を限定するもの

・森林の有する水源かん養機能の維持増進に資するため、森林を整備し、及び保全する必要（必要性が高い）がある地域（群馬県条例11条、茨城県条例8条、福井県条例10条）

・地域森林計画の対象となっている民有林のうち、水源かん養機能の維持及び増進を図ることが必要な区域（新潟県条例9条）

・徳島県条例14条（森林管理重点地域）

第一種 森林の有する水資源及び県土の保全機能の維持増進を図るため、特定の行為を制限して管理すべき地域

第二種 森林の有する水資源及び県土の保全機能の維持増進を図るため、法に基づく計画的な林業生産活動により管理すべき地域

第三種 森林の有する水資源及び県土の保全機能の維持増進を図るため、森林を整備し、及び保全する必要がある地域

③前述の①②双方を対象とするもの

富山県条例（第12条第1項）は、「次の各号のいずれかに該当する地域のうち、水資源保全のために適正な土地利用を確保することが必要な地域」とし、森林の存する地域（1号）、公共の用に供する水源に係る取水地点（地表水若しくは地下水から原水を取り入れる施設が設置されている地点又はその設置が予定されている地点をいう。）及びその周辺の区域（2号）、その他水資源を保全するために必要と認められる地域（3号）を対象としている。

(3) 保全地域の指定手続

保全すべき地域を指定しようとする際には、あらかじめ関係市町村長や関係審議会の意見聴取を行うこととしている。また、指定区域の案を公衆の縦覧に供し、住民、区域内の土地所有者、利害関係者から意見提出を可能とする条項を規定している。

保全すべき地域の原案策定にあたって、北海道条例（第17条）、徳島県条例（第15条）は、市町村長からの提案による指定制度を規定している。

縦覧期間は自治体によって差異があり、公告の日から2週間（北海道、埼玉県、群馬県、

茨城県、山梨県、長野県、山形県、岐阜県、福井県、新潟県、宮崎県、秋田県)、3週間(富山県)、30日間(徳島県)となっている⁴⁾。

(4) 土地の権利移転を行う場合の届出手続

各条例は土地所有者等に対して保全すべき地域内の土地の権利移転について届出を行うことを義務付けている。条文の形式としては「土地所有者等は、当該土地の所有権等の移転又は設定を行う契約を締結しようとするときは、規則で定めるところにより、次に掲げる事項について契約を締結しようとする日の××日前までに、知事に届け出なければならない」としている例が多い。以下では、条文のポイントとなる点を中心に見ていくことにする。

①届出対象となる土地

前述した保全すべき地域のうち、届出の対象となる土地の範囲については、自治体によって異なっている。この範囲の捉え方は次の2つに分類が可能である。

- a. 保全すべき地域のうち、対象となる土地を特に限定していないもの(北海道、長

野県、山形県、富山県、岐阜県、福井県、新潟県、徳島県、秋田県、石川県)

- b. 保全すべき地域のうち、対象となる土地の範囲を条例施行規則等で限定しているもの。

・竹木が集団して生育している土地又は竹木の集団的な生育に供される土地で、地目が山林、原野又は保安林であるもの(埼玉県条例2条2項、規則第1条)

・地目が山林、原野、保安林、田、畑であるもの。ただし、農地法の農地を除く(山梨県条例施行規則第2条、宮崎県条例施行規則2条)

・水源地域内の森林のうち、地域森林計画の対象となっている民有林(群馬県条例12条)

・水源地域内の森林のうち、保安林として指定された民有林及び、水源かん養機能の維持及び増進に資するために整備、保全する必要性が高いと認められる民有林

表2 土地に関する権利の範囲

	自治体名	所有権	地上権	地役権	質権	永小作権	賃借権	使用貸借	その他
1	北海道	○	○				○		
2	長野県	○	○				○		
3	秋田県	○	○				○		
4	茨城県	○	○	○		○	○	○	
5	埼玉県	○	○	○			○	○	
6	群馬県	○	○	○			○	○	
7	富山県	○	○	○			○	○	
8	岐阜県	○	○	○			○	○	
9	福井県	○	○	○			○	○	
10	宮崎県	○	○	○			○	○	
11	徳島県	○	○	○			○	○	
12	山梨県	○	○	○			○	○	
13	山形県	○	○	○	○		○	○	
14	新潟県	○	○	○	○		○	○	
15	石川県	○	○	○	○		○	○	○

出典) 各条例により著者作成

(茨城県条例施行規則 3 条)

②申請義務者（土地所有者等）

各条例は、①の土地に関する権利を有する者を申請義務者とし、土地に関する権利を移転しようとする際に、届出を義務づけている。いわば土地の売主を起点としており、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。

土地に関する権利については、各条例とも、土地に関する所有権の他、使用及び収益を目的とする権利を対象とし、これらの権利を有する者を土地所有者等とし、権利の移転を行う場合に申請を行う義務を課している。

土地に関する権利の詳細は表 2 のとおりであるが、土地の所有権、地上権については共通して対象としているが、「使用収益を目的とする権利」の範囲については、自治体によって考え方が異なっている。

なお、北海道、石川県、福井県、新潟県は「これらの権利の取得を目的とする権利」を有する者についても対象としている。具体的には、所有権、地上権、賃借権などの移転又は設定を要求しうる民法上の予約完結権（民法 556 条）、買戻権（民法 579 条）等を対象として規定している。

③届出が必要な契約の範囲

水源地域保全条例においては、届出を要する土地売買等の契約について「当該所有権等

の移転または設定に関する契約」と規定している。

条文上の表現はほぼ同一であるが、対象となる具体的な契約形態を条例施行規則において明らかにしている自治体もある（埼玉県、群馬県、岐阜県、宮城県）。具体的には、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。

これらの契約に伴う対価の授受の有無については、北海道条例（第 20 条第 1 項）及び長野県条例（第 10 条）は、「権利の移転等が対価の授受を伴う契約行為」のみを対象とすると規定しているが、その他の条例はこの点は明らかにされていない。

北海道庁（逐条解説 p.18）によれば、「『対価』については、必ずしも金銭に限らず一般的に金銭に換算し得る経済的換地を広く包括するものである」としている。また、「本道において対価の授受を伴わない贈与等を原因とした問題事例が発生している状況は承知していないこと、望ましくない開発等が行われるのは土地取得者の側に開発等の明確な土地利用目的がある場合であり、多くは対価の授受を伴う土地取引行為であること等を踏まえたもの」と説明している。

その他、権利の移転については予約を含める例（長野県条例、石川県条例、新潟県条例）や、移転又は設定を受けることとなる者が未定である場合も対象としているものもあ

表 3 届出する事項

a. 契約の当事者の氏名、住所（法人にあってはその名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地）
b. 契約にかかる土地の所在及び面積
c. 契約にかかる土地の所有権等種別及び内容
d. 権利の移転後における土地利用の目的
e. 契約を締結しようとする年月日
f. その他規則で定める事項（契約当事者の業種、契約にかかる土地の地目、現況等）

出典）各条例により著者作成

る（北海道条例など）。

④届出する事項

前述した権利の移転に際し、届出義務者が知事に届出すべき項目は表3のとおりである。表現は若干異なるが、全条例ともこれらを届出事項としている。なお、d.について、福井県条例（11条1項4号）は、権利の移転、設定後における土地の管理者の氏名、住所、連絡先についても届出事項としている。

この届出制度により土地売買を把握することができるが、「届出」であり、売買そのものを制限する効果はない。届出によりこうした情報が可視化され、当該自治体によって内容の確認がなされることになり、一種の抑制効果が期待される場所である。しかし、現状において届出情報は審査機関や関係市町村にとどまる形となっている。

この点に関し、長野県条例（11条）は届出があった場合には「遅滞なく、規則で定めるところにより、当該届出の概要をインターネットの利用その他の適切な方法により公表するとともに、当該届出に係る事項を公衆の縦覧に供しなければならない」としている。

具体的には、水資源保全地域の名称、契約を締結しようとする年月日、土地の面積、土地の利用目的について公表されることが規定されている（長野県条例施行規則第9条）。

届出手続きについては、適用除外となる場合として、a. 当事者の一方又は双方が、国、地方公共団体等であるとき、b. 非常災害のために必要な応急措置を行うとき、c. 民事調停法に基づく調停や土地収用法等の場合について規定している。

この他、「水源地域の保全に著しい支障を及ぼすおそれ少なく、かつ、公益性が高いと認められるものであって規則で定めるもの」についても例外としている（群馬県条例

12条2項2号、岐阜県条例15条2項3号など）。これに該当する具体的なものは、電気事業法に規定する電気事業者や電気通信事業法に規定する認定電気通信事業者が行う架空電線、電柱又はその付帯設備の設置などが規定されている。

また、面積要件を定める自治体もあり、契約の土地の面積が300㎡以下の場合（富山県14条2項1号）、1ha未満の土地（第三種森林管理重点地域内のみ）の場合（徳島県条例18条1項）、500㎡未満の土地取引（森林地域以外）についてそれぞれ届出を不要としている。

⑤届出期間

各条例は、届出はあらかじめ行うこと（事前届出制）としているが、届出期間については、契約の3ヶ月前まで（北海道、長野県）、契約の90日前まで（徳島県）、契約の2ヶ月前まで（山形県）、契約の6週間前まで（富山県、宮崎県）、契約の30日前まで（埼玉県、群馬県、茨城県、山梨県、石川県、岐阜県、福井県、新潟県、秋田県）と差異が認められる。

⑥市町村等との連携

水源地域保全条例では、区域の指定のタイミングだけでなく、市町村と連携した確認手続が採用されている点に特徴がある⁵⁾。つまり、届出があった場合に、届出がなされた土地が所在する市町村の長に届出内容を通知すること、当該土地利用に関して必要に応じて意見を求めること、土地所有者等に対し助言等をする場合には市町村の意見を勧告して行うこと、などを規定している⁶⁾。

(5) 水源地域保全条例における実効性の確保手法

各水源地域保全条例は、土地所有者等が

望ましくない意思決定（水資源の保全や森林の水源涵養機能に影響を及ぼすような土地取引）を行わないようにするための規定を有している。また、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。各水源地域保全条例はこの点に関し次のような規定を整備し対応しようとしている。

①責務規定

こうした目的を達成するための規定の1つが、土地利用者等の責務規定である。責務規定の内容は条例によって異なる。地方自治体が行う施策への協力や、森林の適正な整備を行うこと⁷⁾を責務とする条例や、適切な土地利用に配慮すべきこと規定している条例もある。具体的には次のとおりである。

- ・水資源の保全のための適切な土地利用に配慮する（北海道条例第6条、富山県条例第5条、岐阜県条例第5条、福井県条例第5条、新潟県条例第6条、秋田県条例第5条）
- ・水資源の保全のための適正な土地利用に配慮するとともに、水資源の保全に支障を及ぼすおそれのある行為をしないように努めなければならない（長野県条例第4条）
- ・水資源の保全の重要性について理解を深め、森林等の土地の利用に当たって森林等の水源を涵養する機能が維持されるよう配慮する（山形県条例第6条）

②助言規定

2つ目は、自治体による助言規定である。この規定は、届出者に対し、当該届出にかかる土地利用について必要な助言を行うことを

定めている。助言を行うものとする場合については、次のとおり条例によって異なっている。

- ・当該土地を含む周辺の水源地域の保全等を図るため（埼玉県条例10条、茨城県条例第12条、山梨県条例第24条、宮崎県条例第13条）
- ・水資源保全地域内の土地における水資源の保全に支障が生ずるおそれがあると認めるとき（長野県条例第12条）
- ・水源涵養機能の維持増進を図るため（石川県条例第10条、新潟県条例第13条、秋田県条例第13条）
- ・土地利用に関し（徳島県条例第22条）、
- ・関係市町村長の意見を勘案して、その土地の利用の方法その他の事項に関する助言及び指導をすることができる（岐阜県条例第16条）。
- ・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、必要な助言、指導、情報提供を行う（群馬県条例第10条）。
- ・届出者に対し、当該届出に係る土地に適用される規制の内容その他の水源涵養地域の保全に必要な事項について助言を行う（福井県条例第14条）。

なお、北海道条例は届出の有無に関わらず、土地所有者等に対して土地の利用方法等について、市町村の協力を得ながら助言することができることを啓発活動の一環としても行うことを規定している。

保全地域内の土地については、助言内容

表4 勧告を行う事由

a. 届出をせず、又は虚偽の届出をしたとき
b. 報告をせず、又は虚偽の報告をしたとき
c. 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

出典) 各条例により著者作成

表5 過料が科せられる場合

a. 届出をせず、又は虚偽の届出をしたとき
b. 報告をせず、又は虚偽の報告をしたとき
c. 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
e. 命令に従わなかったとき (山形県のみ)

出典) 各条例により著者作成

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⁸⁾。宮崎県条例(第13条)は、これに加えて、知事が直接、買主(届出に係る土地の所有権等の移転若しくは設定を受けようとする者又は移転若しくは設定を受けた者)に対して助言を行うことができる旨を定めている。

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、書類の閲覧、資料の提供、報告を求めることができる規定や、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水源地域保全条例とも定めている⁹⁾。

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、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されているが、市町村など他の行政機関に対する保全地域における土地所有者等に関する情報提供の依頼に係る根拠規定を定めている条例もある(北海道条例第24条)。

③勧告・公表

届出制度の実効性を直接確保する措置として、多くの自治体が採用しているのが「勧告」と「公表」である。水源地域保全条例大部分は、表4のいずれかに該当する場合に、必要な措置を取るよう勧告できるものとしている¹⁰⁾。また、こうした勧告に従わない場合には、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、その旨及び当該勧告を公表することができることを併せて規定している。

これに対して、北海道条例(第22条)及び秋田県条例(第14条)はa.のみを、長野県条例(第14条)はb.とc.のみを規定しており限定的な形となっている。

また、山形県条例(第13条)は、これらに加えて、勧告を受けた者が正当な理由なく当該勧告に従わなかったときは、これらの者に対し、当該勧告に従うべきことを命ずることができるとしている。

④過料

勧告・公表に加え、一定の場合には、地方自治法第14条3項に基づく、過料を科すこととしている自治体がある。

過料に課すこととしている事由は、表5のいずれかに該当する場合であり、該当する場合には5万円以下（3万円以下：福井県）に処するものとしている¹¹⁾。

また、法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、前条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して同条の過料を科するとの両罰規定を定めている例もある（山形県条例第15条、徳島県条例第37条）

(6) 関連政策の規定状況

前述のとおり、水源地域保全条例の中には、土地利用の適正化に加え、関連施策を一体化して条例化している例（「関連政策一体」型条例）、水資源保全に関する施策の基本的事項を定めている条例（「水資源保全政策」型条例）も確認できるところである。

①関連政策一体型条例が規定する内容

まず、関連政策一体型条例の内容について見ていくことにする。山梨県は土地利用の適正化に加えて、地下水の適正な採取に関する規制についても規定している。具体的には、一定規模の揚水機を設置する井戸により地下水を採取しようとする者に対し、地下水採取に先立つ影響調査を義務付け、調査の30日前までに影響調査計画の届出を求め、揚水設備の設置届出、揚水設備設置者に対する地下水涵養の努力義務や採取量の定期報告、知事の立入検査権、地下水量の常時監視などについて定めている。

徳島県は、森林の有する水資源及び県土の保全機能の増進に資する施策の中の1つとして、土地利用の適正化を位置付けている。具体的には、森林・林業を推進していくための協働管理、公的管理、これらを推進する体制

の整備、普及啓発策を規定している。

②水資源保全政策型条例が規定する内容

次に、北海道、山形県、福井県が制定している、水資源保全政策条例の内容について見ていくことにする。

北海道条例及び福井県条例は、基本となる施策の枠組みを示す基本条例としての役割をもつものであり、a.「森林が有する水源を涵養する機能の維持増進」として、森林法に基づく保安林制度の活用、造林、保育等の森林施業の適切な実施などを、b.「安全に安心して利用できる水資源の確保に向けた取り組み」として、公共用水域及び地下水における水質汚濁の状況監視、水質汚濁の負荷低減にかかる措置などを、c.「水資源の保全に対する理解促進」として普及啓発などを、d.「水資源の保全のための適正な土地利用の確保」として、当該条例に基づく措置、国土利用計画法等に基づく措置などを定めている。

山形県条例（第8条）は、同旨の施策を掲げるとともに、これらの施策を推進するための「水資源保全総合計画」を策定すべきこととしている。

水源地域の保全施策として注目されるのが、山形県、福井県は水源地域における開発行為の届出制度を規定している点である。

この制度は、福井県条例（第15条）によれば、保全すべき地域において、小規模林地開発行為（土石または樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為で、規則で定める規模¹²⁾のもの）をしようとする者に対し、事前届出を求めるものである。これにより、水源涵養機能を著しく損なう開発を防止しようとするものである。

また、山形県条例（第11条）も「土石の採取その他の規則で定める土地の形質の変更又は地下水を採取するための設備の設置」

について、事前届出制度を創設している。具体的には、土地の形質の変更については、土石の採取、鉱物の掘採、土地の開墾、盛土、切土及び土砂の堆積が対象となり、地下水を採取するための設備の設置等については、地下水又は地表水を取水するための設備の設置(1号)、建物その他の工作物の新築、改築又は増築(2号)、立木の伐採(3号)を対象としている(施行規則第6条)。

4 おわりに—水源地域保全条例の意義と課題

(1) 水源地域保全条例の意義

これまで、水源地域保全条例の規定内容について観察を加えてきたが、条例の持つ意義について考察を加えていくことにする。

土地取引に関する届出制度には、国土利用計画法と森林法がある。国土利用計画法は、土地の投機的取引や地価高騰を抑制し、適正かつ合理的な土地利用の確保を図ることを目的として、一定面積以上の大規模な土地取引について、土地の権利取得者(買主)が都道府県知事等への契約締結後に届出を義務付けている知事は届出の受理後において、利用目的について審査を行い、国土利用計画などに適合しない場合にその是正や、必要な助言ができるものである。

森林法の一部を改正する法律(平成23年法律第20号)により、平成24年4月以降に森林の土地の所有者となった場合、市町村長に届出を行う制度が創設されている。この制度は、都道府県知事又は市町村の長が、伐採及び伐採後の造林の計画の届出をしないで伐採が行われた場合の造林命令、保安林における監督処分などの諸制度を円滑に実施する上で、森林所有者を把握することが重要であることから、新たに森林の土地の所有者となっ

た旨の届出等に関する規定が設けられたところである。この制度により、現在は森林の土地の所有者でなくても、相続等により当該土地の所有者となったときは、その土地の大小に関わらず等しく届出義務が課せられている。届出の対象は、域森林計画の対象となっている民有林であるが、届出の対象となる森林の土地の所有権の移転は、売買、相続、贈与、遺贈、土地の交換、譲渡担保その他の契約とされている。

これらの法律においては土地の取得者(買主)に対する、事後的な届出制度により土地売買の適正化を図ろうとしているが、国土利用計画法においては、面積要件を定めていることから、一定面積未満の取引を把握することが困難なものとなっている。

これに対して、水源地域保全条例は、外国資本による森林売買問題を契機とし、条例制定により契約締結前の届出を義務付け、個別の取引について、市町村の協力を得ながら確認を行うとともに、助言、勧告を行うことにより、土地取引の適正化を図ろうとするものである。

国土利用計画法や森林法より早期の段階で事案を把握しようとする点に特徴があり、手続等に両法との親和性がみられるとともに、両法においては適用されない範囲を対象とし、土地利用の適正化を図ろうとする意義を有する。

また、水の循環過程を考えた場合、森林土壌は水源涵養機能や水質浄化に大きな役割を果たす重要な構成要素の1つであり、森林や水源地の土地についての取引を可視化し、不適切な売買を防止することにより、その機能等を保全していこうとする意義を有するといえよう。

(2) 水源地域保全条例の課題

各自治体は、条例制定権の限界や条例による財産権制限の許容性などについて、様々な見解がある中で、水資源や森林の持つ水源涵養機能をはじめとする多面的機能を保全していかうとする先進的な取り組みに敬意を表するものであるが、他方においていくつかの課題があるものと考えている。

第1は、水源地域保全条例は、事前届出制度によるものであり、その実効性担保を図る手法も助言・勧告、事実の公表、過料という、行政指導を中心とする比較的弱い担保手法をとっている点である。

こうした規制的手法で十分かどうか、今後の運用状況をみながら、届出制度や実効性担保手法の双方についても検証、再考していく余地がある。例えば、違反事案については、初回違反は過料とし、累犯を刑事罰にするあるいは、命令違反に対しては刑事罰にするなどの役割分担が検討されてもよいのではないだろうか。

第2に、水源地域における土地利用の適正化をどのような立法形式で達成していくことが効果的かという観点からの議論が必要である。

今後も水源地域保全条例の制定が進んでいくことが予想されるが、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り、同一流域圏に位置する広域自治体や基礎的自治体、相互の間において、制度立案、制度運用面の連携、調整が必要となる。

事案の性質上、森林の広域性、水系・流域への影響、地域社会の実情を視野に入れた対応を行っていく必要があり、地方自治体が審査、確認の窓口となることが適当であろうが、

法律レベルでの規制の枠組み作りを行うことや、制度の運用主体として、流域を基本単位とした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。

本稿は、水源地域保全条例の運用実態に関する情報はほとんど公表されていないため、条例の規定を中心とする静態的分析にとどまっているが、今後はこうした点について把握、分析を行っていくこととしたい。

また、これらの条例は、主に土地利用の適正化を図る役割を担うものであり、森林所有者が適切に施業を続け、山林を手放さないためには、森林から得られる収益が得られるようにしていくなど、水源地域の活性化に向けた取り組みが効果的に実施されることが、より重要な課題となることは言うまでもないであろう。

[注]

- 1) この調査は、農林水産省（林野庁）が、居住地が海外にある外国人または外国人と思われる者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を参考に、都道府県を通じて調査を行ったものである。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）を言うとしている。
- 2) 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（調査期間 2014（平成26）年8月1日～31日）。

- 3) 群馬県では、同県嬭恋村の森林約44ヘクタールがシンガポールの個人に売却をされたという報道を受けての議会の一般質問に対し「このような事案が発生したことに応じまして、今回緊急に県としても対策を講じようとしている」こと、「水源地域の保全に関する条例の制定を検討しておりまして、今議会に骨子案を示して、議会としっかり議論していきたいと考えております。また、市町村、関係団体、県民等の意見もよく聞いて条例案に反映させながら、5月議会には条例案を上程したいと考えて」いることを答弁している（県議会議事録データベース：平成24年2月定例会－02月27日-03号、井田泉議員質問[P.24]に対する県境森林部長答弁[p.125、p.126]）。
- 埼玉県は条例提案の背景について「県議会で質問がございました。北海道なんかの事例をピックアップされながら質問がありましたので、『埼玉県としても調査をしろ』ということで、埼玉県でもかなり綿密な調査をさせていただきました。具体的に登記等々も確認して、それからうわさ話なんかも含めて全部チェックをしました。特に山林関係のですね。今のところうわさ話で決定打はなかったところでもありますけれども、ダミー、つまり日本の会社を使って外国資本が山林を押さえるとか、あるいは水源地を押さえるということはあるという判断で、できるだけそういうことについて自重していただくように、言わば、私有権の保護という意味で制限をすることはできませんが、届出をするという最小限の仕組みをする」ためと説明している（知事

記者会見テキスト版平成24年2月7日）茨城県では、条例提案議員により「本県においては、外国資本等による買収事例は、現在、確認されておりませんが、今後、このような森林買収の事例が出てくるおそれがあり、また、乱開発の防止にもつながることから、今回、本条例を提案した」との説明がなされている（県議会議事録データベース：平成24年第3回定例会（第8号）本文28：62番白田信夫議員の発言）。

- 4) 具体的な該当条文は、北海道条例17条、埼玉県条例6条、群馬県条例11条、茨城県条例8条、山梨県条例21条、長野県条例9条、山形県条例9条、富山県条例12条、岐阜県条例13条、福井県条例10条、新潟県条例9条、宮崎県条例9条、徳島県条例14条、秋田県条例9条である。
- 5) 各水源地域保全条例においては、市町村において同等以上の効果を期待できる市町村条例が制定された場合、県条例は適用されない調整規定が整備されている。北海道においては、事前届出制度の権限移譲の動きがみられ、2013（平成25）年4月1日から倶知安町、北斗町に、2014（平成26）年4月1日から上富良野町に権限移譲が行われている。
- 6) 具体的な該当条文は、北海道条例第20条4項、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、山梨県条例第23条、長野県条例第10条2項、石川県条例第8条、山形県条例第10条4項、富山県条例第15条、岐阜県条例第16条、福井県条例第13条、新潟県条例第11条、徳島県条例第22条、宮崎県条例第11条、秋田県条例第11条である。
- 7) 森林の適正な整備等に関する責務規定の例は次のとおり。

- ・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（理解）し、森林の適正な整備、保全に努める（群馬県条例第6条、徳島県条例第7条）
 - ・森林の適正な整備に努める（山梨県条例第6条第2項）
 - ・森林の適正な管理、経営を行うことにより、森林の有する水源涵養機能の維持増進に努める（石川県条例第5条）
 - ・水源地域が水の供給源としての機能を有することを深く認識し、施策に協力する（埼玉県条例第5条、茨城県条例第5条）
- 8) 具体的な該当条文は、北海道条例第20条第7項、埼玉県条例第10条第2項、茨城県条例第12条、山梨県条例第24条、岐阜県条例第16条、福井県条例第14条、新潟県条例第13条、徳島県条例第22条である。
- 9) 報告の徴収及び立入調査等の該当条文は、北海道条例21条、埼玉県9条、群馬県条例14条、茨城県条例第11条、山梨県条例26条、長野県条例13条、石川県条例9条、山形県条例12条、富山県条例16条、岐阜県条例18条、福井県条例36条、新潟県条例12条、徳島県条例28条、宮崎県条例第12条、秋田県条例12条である。
- 10) 具体的な該当条文は、群馬県条例第15条、埼玉県条例第11条、茨城県条例第13条、山梨県条例第25条、石川県条例第11条、山形県条例第13条、岐阜県条例第19条、福井県条例第33条、新潟県条例第14条、宮崎県条例第14条、富山県条例第17条である。
- 11) 具体的な該当条文は、山形県条例第15条、富山県条例第20条、岐阜県条例第23条、

福井県条例41条、新潟県条例第16条:aのみ、徳島県条例第38条である。

- 12) 規模については、「専ら道路の新設または改築を目的とする行為にあってはその行為に係る土地の面積が0.1ヘクタール以上1ヘクタール以下で、かつ、道路の幅員（路肩部分および屈曲部または待避所として必要な拡幅部分を除く。）が3メートル超のものとし、その他の行為にあっては土地の面積が0.1ヘクタール以上1ヘクタール以下のものとする」と規定されている（施行規則第7条）。

【参考文献・資料】

- 北村喜宣（2011）「法執行の実効性確保」北村喜宣他編『自治体政策法務－地域特性に適合した法環境の創造』有斐閣、pp.169-184
- 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巻1号、pp.73-88
- 高橋裕（2014）「難問累積の河川上流域」山村振興調査会『日本の難題を問う 森林と水源地』pp.13-32
- 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』」
- 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」
- 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」
- 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」

- 林 健一 (2014) 「利根川流域圏における『水源地域保全条例』の意義と課題」中央学院大学社会システム研究所 15 巻 1 号、pp.33-44
- 橋本淳司 (2012) 『水は誰のものかー水循環を取り巻く自治体の課題ー (自治体議会政策学会叢書)』 イマジン出版
- 平野秀樹・安田喜憲 『奪われる日本の資源ー外資が日本の水資源を狙っている』 新潮社
- 諸富徹・沼尾波子編 (2012) 『水と森の財政学』 日本経済評論社

〈行政資料〉

- 山梨県 (2013) 「山梨県地下水及び水源地域の保全に関する条例逐条解説」
- 北海道 (2012) 「北海道水資源の保全に関する条例逐条解説」

Local Governments Support and the Problems for the Conservation of Reservoir Areas
– Focusing on Stipulated Requirements for the Regulations of Reservoir Area Conservation –

Kenichi HAYASHI*

*Associate Professor, Social System Research Institute,
Chuo gakuin University

Abstract

This paper, in addition to analyzing the contents stipulated in the reservoir area conservation regulations which are the basis of municipal support for the conservation, aims at clarifying the concrete content of the methods thereof and problems to be solved.

Firstly, for this purpose, the backgrounds of the enactment of the regulations and the present circumstances thereof on the local level are grasped. Secondly, what they have in common and the differences of each basic scheme of the conservation regulations have been clarified. Lastly in view of the analysis, the significance and the problems to be solved in future of the regulations of the water reservoir area conservation are pointed out.