

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—

佐藤 寛* 林 健一**

1. はじめに

我が国は国土の約 67% を森林が占め、先進国の中では有数の森林国であるが、グローバル経済の進展により、天然資源の買収が世界的に拡大しているなかで、内外の民間資本により、我が国の水資源の源である森林の売買が進みつつある。

森林売買については、様々な事例が紹介されているが¹⁾、こうした動きに対して「水資源の買い占めではないか」と指摘する声もある。国レベルでのルール整備が不十分な中でこうした森林売買が進行すれば、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予想される。

このため、林野庁等は、平成 22 年度から「外国資本による森林買収に関する調査」を開始した。その調査結果（表 1）によれば、居住地が海外にある外国法人又は外国人によ

る森林取得の事例が、平成 18 年から 23 年までの間において、49 件、760 ヘクタール確認されている。この内訳を地区別に見ると、巻末資料のとおり、事例のほとんどは北海道に集中しているが、山形県、長野県、群馬県、神奈川県、兵庫県、沖縄県においても森林取得の事例が確認されている。

山林売買が増加した背景には、世界的な資源争奪戦に加え、日本の山村地域社会の疲弊がある。限界集落の言葉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。

外国人等による森林取得への対応については、国土利用計画法等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、本稿では、一部の地方自治体が取り組み始めた、水源地周辺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

表 1 外国人等による森林取得状況（件数）

届出年	平成18～21年	平成22年	平成23年	計
件数	25	10	14	49
森林面積（ha）	558	45	157	760

出典）農林水産省・国土交通省調査結果から作成。

(<http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/keikaku/120511.html>)

* 本学社会システム研究所教授

** 本学社会システム研究所客員研究員・群馬県立群馬産業技術センター

について分析していくものとする。分析にあたっては、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ていくものとする。

2. 水源地域における土地取引行為規制とその課題

水源地を抱える自治体が直面している制度的側面の課題を明らかにするため、まず、法律レベルにおける土地取引行為の規制状況を

整理していく。その概況は表2のとおりであるが、国土利用計画法又は森林法に基づく届出が規制法令の中心となっている。

国土利用計画法は、「適正かつ合理的な土地利用の確保を図ること」を目的とする制度である。表3のとおり、一定規模以上の面積の土地売買等の契約を締結した場合には、土地の所有権、地上権、賃借権又はこれらの権利の取得を目的とする権利を取得することとなる者、つまり、土地の権利者（買主）に対し、2週間以内に、市町村長を経由し、知事

表2 土地取引行為の規制状況

地域区分	土地取引行為前の規制		土地取引後の規制	
	一定規模未満	一定規模以上	一定規模未満	一定規模以上
都市的地域				国土利用計画法
市街化調整区域以外		公有地拡大の推進に関する法律		
農業地域				
農地	農地法		(取引行為前の規制があるため不要)	
森林地域			森林法	国土利用計画法
自然公園地域				
自然保全地域				

出典) 北海道庁ホームページ (<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/stt/mizusigen/mizusigen.htm>)

掲載資料を部分修正した。

表3 国土計画法に基づく届出を要する行為の概要

○届出を要する「取引の規模（面積要件）」
市街化区域：2,000 ㎡以上
市街化区域を除く都市計画区域：5,000 ㎡以上
都市計画区域以外の区域：10,000 ㎡以上
○届出を要する「取引の形態」
売買、交換、営業譲渡、譲渡担保、代物弁済、現物出資、共有持分の譲渡、地上権・賃借権の設定・譲渡（一時金を伴うもの）、予約完結権・買戻権等の譲渡、信託受益権の譲渡、地位譲渡、第三者のためにする契約（これらの取引の予約も含む）

出典) 群馬県ホームページ (<http://www.pref.gunma.jp/04/b4010012.html>) から作成。

に届出を義務づけている。

届出を受理後、知事は利用目的について審査を行い、利用目的が土地利用基本計画など土地利用に関する計画に適合しない場合、3週間以内に、利用目的の変更を勧告し、その是正を求めることができることに加え、土地の利用目的について、適正かつ合理的な土地利用を図るために、必要な助言をすることができることが規定されている。

以上のとおり、国土利用計画法に基づく届出は、一定規模以上の土地取引について、開発行為に先行して、土地の取引段階において土地の利用目的を審査し、助言・勧告によりその早期是正を促す仕組みとなっている²⁾。

平成23年4月の森林法改正により、平成24年4月以降、森林の土地の所有者となった者は、市町村長への事後届出が義務付けられた。個人・法人を問わず、売買や相続等により森林の土地を新たに取得した者は、面積に関わらず土地の所有者となった日から90日以内に届出をしなければならないこととなっている。ただし、国土利用計画法に基づく土地売買契約の届出を提出している場合は対象外となっている。

林野庁は、この森林の土地所有者届出制度の創設理由を「森林法に基づく造林命令、保安林における監督処分など、諸制度を円滑に実施するために森林所有者を把握する制度となっている」と説明している³⁾。

また、林地を開発する場合は森林法による開発許可が必要となる。しかし、この制度は、森林の開発にあたり、森林が有する公益的機能が保全されるよう開発を規制（部分的に制限）するものであり、林地開発そのものの抑制や林地の他の用途への転用を抑制することを目的としたものではなく、法律の定める一定の要件に該当すれば、容易に開発が認められるところに問題があるとの批判がなされて

いる（畠山、2006, p.90-92）。

このように、国の現行制度においては、土地の取得者に対する、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おり、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、森林以外の一定規模面積未満の土地取引を事前に把握することが不可能となっている。

外国人の土地所有については、外国人土地法（1925年（大正14年）制定）があるが、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かける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、機能していないのが実情である。

こうした状況の中、水源地域の保全を図るため、「事前届出制度」による森林売買の監視強化（可視化）の新たな動きが自治体レベルでは始まっている。

本稿では、全国の自治体に先駆けて、2012（平成24）年4月1日から施行された「北海道水資源の保全に関する条例」（以下「北海道条例」という。）及び「埼玉県水源地域保全条例」（以下「埼玉県条例」という。）と、同年7月1日から施行された「群馬県水源地域保全条例」（以下「群馬県条例」という。）について分析していくものとする。

いずれの条例も同年10月以降に事前届出制がスタートするため、制度の運用状況の分析はかなわないことから、本稿では、条例の

基本目標や理念、具体的な条文の内容、手続構造を中心に分析を加えていくものとする。

3. 水源地域保全条例の構造分析

(1) 条例の目的と基本理念

法制執務の観点から言えば、目的規定は、単にその目的だけを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、～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を掲げ、その後に条例の目指す最終目的を規定するものが多い。

つまり、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。

このため、分析をはじめるとあたり、条例で規定されている事項（第1次目的）は何か、条例が目指す最終目標は何かについて明らかにしていきたい。

前者の「第1次目的」は、概ね共通しており、水資源や水源地域の保全に関する基本理念、関係主体（自治体、事業者、土地所有者等、住民）の責務、適正な土地利用の確保を図るための措置を規定している。

後者の「最終目標」については違いがみられる。北海道条例（第1条）は「水資源の保全に関する施策を総合的にし、もって推進現在及び将来の道民の健康で文化的な生活の確保に寄与すること」、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、北海

道条例は、水資源の保全を直接の目的とし、この目的を達成させるため、水資源の保全に関する基本的施策の枠組みを定めるとともに、水源地の周辺における適正な土地利用を図るための制度を創設する条例と位置づけられる。

これに対し、埼玉県、群馬県条例は森林の有する水源涵養機能が十全に発揮されるよう、土地利用の適正化を図るための制度を創設するものであり、この結果として水源地域の保全が図られるという構成をとっている。

つまり、水源地域における適正な土地利用の確保という点で各条例は共通しているが、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「基本理念」規定にも反映されている。北海道条例（第3条）は「全ての道民が本道の豊かな水資源の恵みを享受することができるよう、地域の特性に応じて推進されなければならない」ことを基本理念として規定している。

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『水源地ぐんま』の責務である」としているが、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かうとしているのである。

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いる。このうち市町村との関係については、市町村の実施する保全施策に協力すること、条例制定自治体の行う保全施策に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、(9)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条例とも定めており、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。

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。

道庁逐条解説によれば、この規定の意義は「水資源保全地域に隣接する国有地について条例の考え方に沿って一体として保全が図られるよう要請を行うことや、水資源の保全に向けた関係法令の整備、支援制度の創設等について要望すること等を意味する」としている⁴⁾。

(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」として指定し、土地の権利移転を注視していくこととしているが、自治体によって区域の定義（捉え方）には大きな違いが見られる。各自治体の対象範囲の違いを図式化すると、図2のとおりとなる。

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

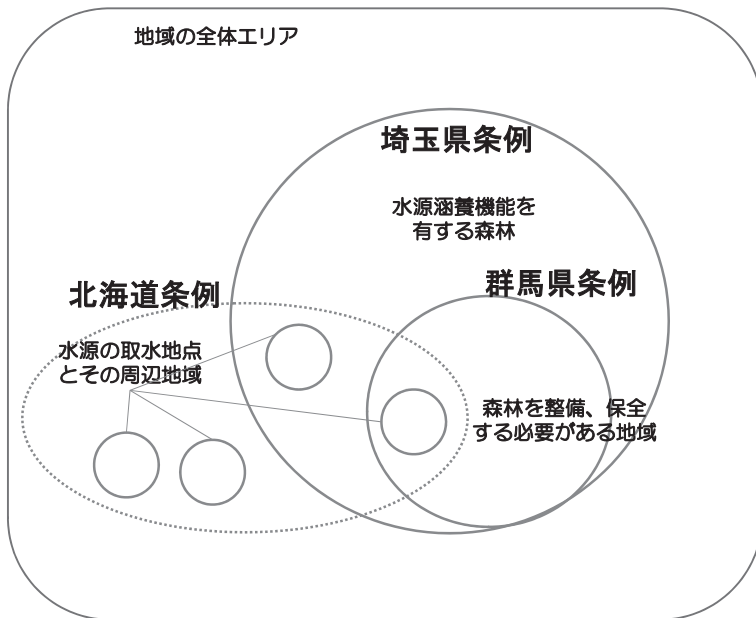


図2 保全地域の範囲の違い
出典）著者作成

するもの」、群馬県条例（第 11 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」を保全地域として指定できるとしており、森林の機能や現況に着目し、それぞれ保全すべき地域（水源地域）として定義しているが⁵⁾、これらの条例は森林法による制限との親和性が感じられる。

これに対して、北海道条例（第 17 条）は「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及びその周辺の区域」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と認めるもの」を水源保全地域として指定すると規定している。

つまり、北海道条例は、公共の用に供する水源の取水地点とその周辺地域における土地利用の動向を考慮し、保全すべき地域として指定することとしている。

保全地域の指定は「水資源保全地域に係る適正な土地利用の確保に関する基本指針」に基づいて行われることになるが、「水源の取水地点」とは、地表水若しくは地下水から原水を取り入れる施設の設置地点、又はその予定地点としており（第 17 条）、大規模リゾート開発への対応として、1990 年初頭に長野県を始め各地で制定された、「水道水源保護条例」に類似した側面を有しているものと思われる。

②保全地域の指定手続

保全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、縦覧に供される。

この原案については、埼玉県及び群馬県は自ら策定するが、北海道条例においては、道の策定する基本指針を踏まえ、市町村長が

地域の実情に応じて保全を要する区域を検討し、提案するものとしており、この指定にあたっては、林業や観光産業等、地域産業との調和への配慮を求めている（第 17 条第 1 ～ 3 項）。

「市町村長」については、水源地域が所在する市町村長に加え、隣接の市町村長からの提案も想定している他、知事が特に必要と認めるものについても、保全地域として指定することができることとしている。

公告があったときには、意見書を提出することを可能としているが、北海道条例（第 17 条第 8 項）は「区域の住民及び利害関係人」に、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、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」に対して意見書の提出を認めている。

ここで「土地所有者等」とは、水源地域内の土地について所有権等を有する者（埼玉県）、水源地域内の森林について所有権等を有する者（群馬県）を指している。

利害関係人をあわせて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るともいえるが、北海道は土地に対する権利の有無にかかわらず、「区域の住民」としている。これに対し、栃木、群馬は制度の対象となる土地等に対する権利を有する者にのみ認めている点が注目される。

指定案についての意見書の取り扱いに関し、条例上においてはパブリック・コメント手続のような形で、一般的な規定を定めていないが、異議のある旨の意見書が提出された場合の取り扱いについてのみ規定している。

この点に関し、群馬県条例は意見書を提出した者の意見を聴取することとしており（第 11 条第 5 項）、埼玉県条例は公聴会を開催することとし、施行規則において具体的な手続

きを規定している（第6条第5項）。

（6）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、北海道条例（第20条）は「水資源保全地域内の土地」と規定しており、分析対象条例のうちで最も範囲が広い形をとっている。

これに対して、埼玉県、群馬県は「森林の土地」を対象としている点で共通しているが、埼玉県条例は「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」としている（埼玉県条例施行規則第1条）。

ところが、群馬県条例（第12条）は、地域森林計画（森林法第5条第1項）の対象となっている民有林（国有林以外の森林）の土地のみを対象としており、群馬県条例の方が対象範囲を限定的に捉えている。

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、（5）で述べた保全地域の広狭とあわせ、土地の対象範囲の違いが制度運用の効果にどのような相違をもたらすのか、今後注目していきたい。

特に、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いることから、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。

今後、他の自治体が、水源地域の土地利用適正化を図るための条例制定にあたっては、政策の特性である森林や水系・流域の広域性を念頭におくと、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。

（7）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、届出義務者は売主か買主かという点が論点となる。

各自治体とも、現に土地に関する所有権、使用及び収益を目的とする権利を有する者（売主）を届出義務者としており、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（北海道条例第20条、埼玉県条例第7条、群馬県条例第12条）。

なお、北海道条例は、これらの権利の取得を目的とする権利（所有権等の移転等を要求しうべき民法上の予約完結権、買戻権）を有する者についても含めている。

ところが、「使用収益を目的とする権利」については、自治体によって考え方が異なっている。

埼玉県及び群馬県条例は、地役権、使用貸借による権利、賃借権を有する者を想定している（埼玉県施行規則第2条、群馬県施行規則第3条）。北海道は、両県と異なり、地上権、賃借権を有する者を想定して地役権、使用貸借による権利を有する者を届出義務者としていない（北海道施行規則第3条）。

（8）届出が必要な土地取引行為の範囲

届出が必要な土地取引行為の範囲については、「当該土地に関する権利の移転又は設定をする契約（北海道第20条）」、「当該土地の所有権等の移転又は設定をする契約（埼玉県第7条、群馬県第12条）」とし、下限面積要件を各自治体とも設定していない。

法文上の表現は、ほぼ同一であるが、施行規則で定めることとしている、対象となる具体的な土地取引行為の種別は若干異なっている。

北海道条例（第20条第1項）は、「権利の移転等が対価の授受を伴う契約行為」のみを

対象としている。具体的には、国土利用計画に基づく土地取引行為の届出と同様に、土地の売買契約のほか、譲渡担保、代物弁済、交換、営業譲渡など、所有権、地上権、賃借権等の権利の移転等が対価の授受を伴う契約行為を対象としている。また、これらの予約や、権利の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。

道庁は「対価」を「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価値を広く包括するもの」とし、①抵当権、不動産質権等の設定、地役権、永小作権、使用貸借権等の移転又は設定、②贈与、財産分与信託の引受及びその終了、遺産の分割等対価の授受を伴わないものは、届出を要しないとしている（道庁逐条解説 p.18）。

埼玉県（規則第5条）及び群馬県（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。

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。今後の制度運用状況により必要な見直しを加え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。

(9) 市町村等と連携した届出手続

知事は届出があった場合、その内容について審査することとあわせ、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を規定している。

また、市町村長からの意見聴取について

も、「必要があると認めるときは意見を求めることができる」（埼玉条例第8条2項、群馬条例第13条2項）あるいは、「水資源保全の見地からの意見を求めなければならない」（北海道第20条第4項）との違いが見られるが、市町村と連携した届出手続が採用されている。

知事は、届出のあった土地の利用目的が、保全地域における適正な土地利用に支障があると認められる場合には、関係市町村長の意見を勘案し、当該届出者に対し、その土地の利用の方法、その他の事項に関し、助言をすることができることを規定している。

この助言については、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。

また、群馬県条例（第10条）は森林の整備、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、情報提供を行う方針を規定している。

なお、北海道条例（第20条第5項）は、助言を行う際に、必要があると認められるときに、北海道水資源保全審議会の意見をあわせて聴くことについても定めている。

保全地域内の土地については、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（北海道条例第20条第7項、埼玉県条例第10条第2項）。

(10) 届出内容と届出のタイミング

届出すべき項目は、土地売買等の契約に係る、①当事者の氏名、住所、②土地の所在及び面積、③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（契約の種類等）となっている。

いずれの条例も、契約締結をしようとする場合に届出が必要としているが、届出期限について、北海道（第20条）は「締結する日の3月前」までとし、埼玉県（第7条）、群馬県（第12条）はともに「契約を締結しようとする日の30日前まで」としており、届出の期限が大きく異なっている。

さて、条例上の届出は、条例制定自治体が土地の権利移転の実態を確認し、適正な土地利用に支障があると認められる場合には、助言を行うためのものであるが、こうした届出制度の中核となる「事前届出」や「助言」の法的性格をどの様なものとして解すべきであろうか。

行政法学における「行政行為」の分類に則して考えていくと、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」、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。

また、農地法第3条による農地の権利移動の様に、売買等の契約についての効力発生を補充するもの（認可）ではない。

水源地保全条例に基づく「事前届出」は、行政行為の分類上の「届出」つまり、法令等で定められている特定の行為について一定の事項をあらかじめ通知するものと解すべきであろう。

また、「助言」については、一定の行政目的を実現するために特定の者に一定の作為、不作為を求める「行政指導」にあたるものと解されるであろう。この助言についてどの様な形でなされるのかは、条例上規定されていないため、行政手続条例に基づき取り扱われることになるであろう。

（11）報告の徴収及び立入調査

保全地域内における届出内容の確認、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ことや、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県とも定めている。

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。北海道条例（第21条）及び群馬県条例（第14条）は、保全地域内の土地所有者に対して求めることができとしているが、埼玉県（第9条）は最も限定的であり、届出をした土地所有者に対してのみこれを認めている。

これに加え、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北海道条例（第24条）は定めている。

（12）勧告・公表

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としているが、これを可能とする場合が条例によって異なっている。

群馬県（第15条）、埼玉県（第11条）は保全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。

これに対して、北海道（第22条）は「届出をせず又は虚偽の届出をした者」を対象とし、もっとも限定的な形となっており、②、③については対象としていない。

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、その旨公表することができるとしている。

しかし、分析対象としたいずれの条例とも、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規定していない。

（13）水資源の保全に関する基本的施策

以上が、「事前届出制度」とこれを担保するための仕組みの概要であるが、北海道条例はこのほかに独自の規定を定めている。

前述のとおり、北海道条例は「水資源の保全に関する基本的施策」を定める枠組み条例（基本条例）としての機能も有しており、このための基本指針を策定することにより、水資源の保全に関する施策を総合的に推進するものとしている（条例第2章、第10～15条）。

この基本指針は、①森林の有する水源涵養機能の維持増進、②安全・安心な水資源の確保に向けた取組、③水資源の保全に対する理解の促進、④水資源の保全のための適正な土地利用の確保について定めるものであるが、各項目について講ずべき措置を次のとおり定めている。

森林の有する水源涵養機能の維持増進については、「水源の周辺における森林の特性に応じて、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その他

の必要な措置を講ずるものとする」としている。

安全・安心な水資源の確保に向けた取組については、「公共用水域及び地下水における水質の汚濁の状況の監視、これらの水質に対する汚濁の負荷の低減に係る措置その他の必要な措置を講ずるものとする」としている。

水資源の保全に対する理解の促進については、「水資源の保全に対する道民、事業者及び土地所有者等の理解を促進するため、普及啓発その他の必要な措置を講ずるものとする」としている。

水資源の保全のための適正な土地利用の確保については、「この条例に基づく水資源保全地域に関する措置、国土利用計画法その他関係法令に基づく措置その他の必要な措置を講ずるものとする」としている。

この他にも必要な財政上の措置（予算の確保）に努めることを定めている。

これらの規定は、政策目標（方針）を示すのみで、法的拘束力を持たないプログラム規定であるが、水資源の保全全体を視野に入れ、その対処方針を示している点で、水源地域の土地利用の適正化という問題対処型の条例⁶⁾に留まらない、大きな意義を併せもつと評価できるであろう。

これら施策の推進にあたっては、水資源保全地域に関する指針の策定、水資源保全地域の指定、水資源保全地域における土地取引行為に係る事前届出制の助言など、専門的見地を要する事項があることから、有識者による「北海道水資源保全審議会」を設置し、意見を伺うこととしている。

この審議会は、合議制による知事の附属機関として位置づけられているが、北海道条例はこの根拠規定として、組織、所掌事項等について定めている。

(14) 水源地域保全条例の評価と課題

これまで、水源地域保全条例の基本目標や理念、具体的な条文の内容、手続構造について分析を加えてきたが、条例制定にはどのような意義があったのだろうか。

条例制定自治体は、外資等の森林売買を契機とし、各保全条例の制定により、契約締結前の届出を義務づけ、個別の土地取引に対し、助言、勧告を行うことにより、土地売買の適正化を図ろうとするものであり、国土利用計画法や森林法よりも、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る。

また、ともすれば「水の消費者」としての地位に留まりがちな、住民、水源地の土地所有者、事業者に対し、水源地や水資源保全のための各主体の役割（責務）を規定することにより、水源地や水資源の有する機能とその現状について再認識することを求めている。

これは、水資源や森林資源の保全と持続可能な利用について、責任分担を定めているともいえ、水の公共性を再定位（再認識）する意義を有しているのである。

各自治体は、条例制定権の限界や条例に基づく財産権制限の許容性について、肯否両論の議論がある中で、水源地域の土地を保全していこうとする先進的な取り組みに対して敬意をあらためて表したいが、他方において、種々の問題点もある。

第1は、事前届出制度と助言、勧告という、比較的弱い法的手法・手段により、水源地の土地利用の適正化を図っていこうとしている点である。こうした規制的手法で十分かどうかは論点として残っており、今後の実務としては、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。

条例の立案にあたっては、目標達成のため

に用いようとする手段（規制手段）の必要性和合理性について、慎重な判断が求められる。

このため、未制定の自治体において同種の条例を立案していく場合には、利用目的が明確でない土地取得への規制により発生する不利益と、生命の源である水の確保という流域住民の生存権いずれを優先すべきか、各地域における事案の発生状況に即し、目的達成に向けて必要な規制手法とそれを担保するための制度のあり方を見極めていく必要がある。

第2は、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により達成していくべきかという、立法政策の観点からの議論が必要である。

1つには、国土利用計画法の適用範囲を見直していくことや、「水循環基本法」制定の動き⁷⁾に見られるような法律レベルでの対応が考えられる。

地方自治の原点は、自治体はその創意と工夫により独自の政策を企画し、創造的な条例を制定して地域の特色にあった具体的に随時展開することにある。こうした観点から、水源保全条例の制定自治体の取り組みを否定するものではないが、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、財産権の制限を不可避的に伴うだけでなく、県境に位置する森林等を保全していくには、穴ぬけのない形での条例制定が必要であるため、広域自治体や基礎的自治体の間の連携、調整も必要となる。

穴ぬけのない形で、広域的な水源林を一律の規制の下で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一つの方法であろう。

この場合には、自治体条例の積極性と創造性を減殺しないよう留意するとともに、さらに進んで、自治体の創意により、今後新たに

開発された手法の中から、法律による規制の方向性をくみ取り、運用経験を昇華していく視点が必要である。

第3は、水の循環過程を考えた場合、構成要素の1つである森林とその土地について着目し、その取引の可視化を図るための制度である点があげられる。

土地は地域を存立させている共通の基盤であり、地域の第1次産業を支えているが、特に森林土壌は、水源かん養や水質保全など水循環においても重要な機能を有している。

埼玉県条例や群馬県条例のようなタイプの水源地域保全条例は、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。

今後は、北海道条例のような形により、水の循環過程全体をとらえた、水資源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が必要であろう。

現在の地域行政において水の利用管理は、水需給、水質の監視保全、治水、水道、農業用水、工業用水、下水道、地下水の規制保全、森林の保全再生、水辺環境の保全再生など個別に対応しており、必ずしも流域全体の将来像やその実現に向けた役割分担などを共有しているとはいえない状況にある。

水の循環の健全化を図るためには、水量、水質、水辺環境の保全再生など様々な水問題を解決していく必要があるが、横断的な内容をもつ枠組み条例は、地域における水に関する諸施策を展開していく上での基礎となるものであり、有効な手段と考えられる。

北海道条例は、こうした条例の萌芽的な取り組みといえ、問題対処型の条例に留まらない大きな意義を有しているといえよう。

4. おわりに

本稿では、北海道、埼玉県、群馬県が制定した水源地域保全条例について。逐条的に分析し、条例の構造を解明するとともに、比較分析することにより各条例の特徴や違いについての把握を試みてきた。

その結果、これらの条例は、契約締結前の届出を義務づけ、個別の土地取引に対し、助言、勧告を行うことにより、土地売買の適正化を図り、水源地域の機能を保全しようとするものであり、国土利用計画法や森林法よりも、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ることを明らかにした。

いずれの条例も本年10月以降に事前届出制度をスタートさせるが、今後、条例の運用状況について注視していきたい。

本稿では、条例の構造等、政策展開の枠組みについて静態的な分析にとどまっているが、課題の背景にある、水源地域の再生や活性化についても、実効性ある取り組みが必要なことはいうまでもない。

省みてさらに検討する課題も多々あり、他日を期することとしたい。

[注]

1) 平野・安田(2010)、東京財団(2009、2010、2011、2012)は、公益や安全保障などの観点から、外資等による国土資源(土地・森林・水)への投資等について直接的に監視、規制する法制度が未整備であることに警鐘を鳴らし、具体的な売買事例や、国土保全策、林業再生策について提言している。

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)。

2) 監視区域等では事前届出制がとられているが、実態として指定がない。

- 3) 林野庁長官通知（平成 24 年 3 月 26 日付け 23 林整第 312 号）
- 4) 北海道庁は、平成 23 年度において、①水資源の保全等に向けた土地取引に係る関係法令の整備（国土利用計画法の改正等）、②水資源の保全等に向けた土地所有情報に係る行政機関相互の情報共有、③水資源の保全に向けた関係法令の整備（水資源の保全に係る基本法の制定等）、④外国資本等による安全保障上重要な施設周辺等の土地取得規制に係る関係法令の整備、⑤市町村による水源周辺の土地取得に係る地方財政措置の拡充を国に対し要望している。また、群馬県は、国の来年度予算編成に向けた概算要求に先立ち、県選出国會議員と知事との県政懇談会において、水源地域の法令整備を要望している（読売新聞 2012.6.30 記事）
- 5) 埼玉県は、この水源地域として県西部の秩父地域を中心とした 18 市町村、最大で 11 万 5 千 ha を想定している（msn 産経ニュース 2012.3.26 配信）。群馬県は、この水源地域については、市町村や大字単位で指定する考えであり、県内の民有林のほぼ全て（21 ～ 22 万 ha）が指定される見込みであり、これは県内の森林面積（43 万 ha）の半分を占める結果となるようである。また申請件数としては年間 900 件程度を見込んでいる（上毛新聞 2012.6.8 記事）。
- 6) 埼玉県知事は、平成 24 年 2 月 7 日知事記者会見において、「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。今のところはうわさ話で決定打はなかったところでありましてけれども、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、(略) 決定的な差止めはできませんが、(著者注・条例制定による) 抑止力は起こりうるもので、これが一番のねらいで。少なくともいったん海外のダミー会社に押さえられてしまえば、なかなかそれを今度は買い戻すとかそういったことは難しくなっ

てきますので、少なくとも埼玉県の山林や水源地は埼玉県民の共通の財産であるという認識をオーナーの皆さんにも極力持っていただきたい。こういう考え方にたったもの」と条例の性格を説明している（埼玉県庁 HP、<http://www.pref.saitama.lg.jp/site/room-kaiken/kaiken240207.html#05> 参照）

また、群馬県知事は、平成 24 年 2 月 8 日の知事定例記者会見において、外国資本による水源地周辺の土地取得問題について、関係部局に条例制定を視野に入れた対応の検討を指示したことや、早ければ県議会平成 24 年 2 月定例会における条例案の提出する考えを示し、「水源県として何ができ、どこまで（取引を）抑制できるか調べたい」との考えを述べている（群馬県庁 HP、<http://www.pref.gunma.jp/chiji/z9000053.html> 及び、朝日新聞、毎日新聞、産経新聞 2012.2.9 記事）。実際の提案、可決は平成 24 年 5 月定例会（5 月 25 日開会）であるが、短期間での検討、成立となっている。これらの知事会見から伺えることは、具体的な事案発生の有無という問題状況は異なっているものの、いずれの条例も外国資本による水源地周辺の土地利用取得という問題対処型の条例となっているといってい

- 7) 一部報道（msn 産経ニュース 2012.1.28 配信）によれば「外国資本による水源地や周辺地域の買収・乱開発が進む中、民主、自民両党は 27 日、国内の水資源保全に向け、水循環基本法案を今国会へ議員立法として提出する方向で調整に入った。水資源行政を統括する水循環政策本部を内閣官房に設置することが柱となる」との動きが報じられている。

参考文献・資料

- 群馬県（2012）「平成 24 年 5 月定例議会議案」
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を－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」
 畠山武道（2006）『自然保護法講義（第2版）』北海道大学図書刊行会
 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
 北海道庁（2012）「北海道水資源の保全に関する条例逐条解説」

埼玉県庁 HP <http://www.pref.saitama.lg.jp/page/suigenhozen.html>
 群馬県庁 HP <http://www.pref.gunma.jp/04/e3000073.html>
 北海道庁 HP <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/stt/mizusigen/mizusigen.html>
 林野庁 HP <http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/keikaku/120511.html>

【巻末資料】

外国人等の森林取得事例（地区別）

都道府県	市町村	届出年	譲受人	譲受人の住所地の国名	森林面積（ha）	利用目的
北海道	倶知安町	H18	法人	中国（香港）	16	資産保有・転売等目的
		H19	法人	中国（香港）	8	資産保有・転売等目的
		H19	法人	中国（香港）	12	その他
		H19	法人	英領ヴァージン諸島	3	商業施設（賃貸）
		H19	個人	ニュージーランド	50	現況利用
		H19	個人	シンガポール	7	その他
		H20	法人	中国（香港）	57	資産保有
		H20	法人	中国（香港）	4	その他
		H20	法人	英領ヴァージン諸島	2	資産保有・転売等目的
		H20	個人	シンガポール	3	資産保有・転売等目的
		H21	法人	中国（香港）	3	資産保有
		H22	法人	中国（香港）	2	資産保有・販売等
		H22	法人	中国（香港）	13	資産保有・販売等
		H23	法人	中国（香港）	0.9	資産保有
		H23	法人	英領ヴァージン諸島	1	資産保有
		H23	法人	英領ヴァージン諸島	2	資産保有
		H23	法人	英領ヴァージン諸島	4	資産保有
		H23	法人	英領ケイマン諸島	5	資産保有
	ニセコ町	H19	個人	インドネシア	5	住宅（販売）
		H19	個人	スイス	2	住宅（販売）
		H20	法人	中国（香港）	1	その他
		H20	法人	中国（香港）	1	現況利用
		H20	個人	シンガポール	1	資産保有・転売等目的
		H20	個人	シンガポール	3	その他
		H21	法人	中国（香港）	3	資産保有・転売等目的
		H21	個人	オーストラリア	6	資産保有
		H22	法人	中国（香港）	4	住宅（自用）
		H22	個人	中国（香港）	1	別荘（自用）
		H23	法人	シンガポール	9	資産保有
		H23	個人	シンガポール	2	資産保有
	留寿都村	H23	個人	ギリシア	2	資産保有
		H18	法人	オーストラリア	1	資産保有・転売等目的
		H18	法人	オーストラリア	18	資産保有・転売等目的
	蘭越町	H23	個人	シンガポール	0.4	資産保有
		H21	法人	中国（香港）	58	資産保有
		H22	法人	中国（香港）	1	資産保有・販売等
		H22	法人	中国（香港）	5	別荘（販売）
	砂川市	H22	個人	ギリシア	5	資産保有・販売等
		H21	法人	英領ヴァージン諸島	292	牧草地
	清水町	H21	個人	台湾	3	資産保有・転売等目的
	伊達市	H23	法人	中国（香港）	81	資産保有
	小計			41件	697.3	
山形県	米沢市	H22	個人	シンガポール	10	資産保有等
長野県	軽井沢町	H22	法人	英領ヴァージン諸島	3	別荘地造成
群馬県	嬬恋村	H23	個人	シンガポール	44	資産保有
		H22	法人	英領ヴァージン諸島	0.6	別荘（自用）
神奈川県	箱根町	H23	法人	中国（香港）	0.6	別荘敷地に隣接
		H23	個人	中国（香港）	0.3	別荘敷地に隣接
兵庫県	神戸市	H19	法人	アメリカ合衆国	2	現況利用
沖縄県	今帰仁村	H23	個人	中国	5	住宅（販売）

注）農林水産省・国土交通省調査結果（平成18年1月～平成23年12月）を集計し作成。

資料出所（<http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/keikaku/120511.html>）

Analysis of Water Source Area Conservation Regulations, with Focus on Hokkaido, Saitama and Gunma Prefectures

Hiroshi SATO* and Kenichi HAYASHI**

* Professor, Chuo Gakuin University Social System Research Institute

**Visiting Researcher, Chuo Gakuin University Social Systems Research Institute;
Gunma Industrial Technology Center, Gunma Prefecture

Abstract

In the wake of a problem with foreign investors buying and selling forests in Japan, we have analyzed examples of water source area conservation regulations as enacted in Hokkaido, Saitama and Gunma Prefectures to clarify their procedural structure. We also compared the basic objectives, philosophy and provisions of the regulations to better understand the features and differences of each.

Our analyses clarified that the regulations require notification before any agreement is signed and regulate land trading with advice and counsel on individual land transactions in an attempt to protect water source areas. They feature points which try to catch any possible concerns at an earlier stage than either the National Land Use Planning Act or the Forest Act.

We also indicate a few problems with each regulation. First, they attempt to regulate land use of water sources with the relatively weak methods of a system of prior notification, as well as advising and counseling. We question whether these regulatory methods are sufficient and indicated that they need to be reviewed in line with future usage.

Second, Saitama and Gunma are two adjacent prefectures with a wooded area straddling their border. However, the two have differing scopes in regulation and other issues which may pose as undesired obstacles to achievement of legislative objectives and system operation. Thus, we propose that in cases where land use for water source areas is to be secured with regulations, officials keep in mind the impacts upon the spread of forests as well as the entire water system and basin and consider utilizing systems of joint regulation between local authorities or an extended association system.