

水源地域保全条例（仮称）検討有識者会議

提言（案）

令和 3（2021）年 月

水源地域保全条例（仮称）検討有識者会議

稲葉 光二

江連 比出市

大久保 達弘

畑中 祥子

渡邊 和明

はじめに

水源地域保全条例（仮称）検討有識者会議は、栃木県が制定を検討する水源地域保全条例（仮称）の内容について、関係各分野の有識者から専門的知見を聴取し、検討することを目的として、令和3（2021）年7月に設置された。

県が当会議に対し、検討を求めたのは次の事項についてである。

- 1 水源地域の森林の保全に関する基本的理念等
 - （1）水源地域の森林の保全に関する基本的理念について
 - （2）県の責務について
 - （3）県民の責務について
 - （4）森林の所有者の責務について
- 2 水源地域の森林の保全のための効果的な方策
 - （1）保全の対象とすべき森林について
 - （2）具体的な方策について
 - ・当該方策の目的
 - ・当該方策の内容
 - ・違反に対する勧告等
 - ・違反に対する罰則

当会議は、令和3（2021）年7月から3回にわたり会議を開催し、これらの事項について議論を重ねてきた。本提言は、当会議の委員が、水源地域保全条例（仮称）の内容について検討を重ねた結果を取りまとめたものである。

1 水源地域の森林の保全に関する基本的理念等

(1) 水源地域の森林の保全に関する基本的理念について

水源地域の森林の保全に関する基本的理念については、以下のとおりとすべきである。

【栃木県の特性・条例制定の趣旨について】

《栃木県の特性》

- ▶ 関東平野を潤す栃木県の豊かな水は、森林地帯から生まれ、河川水や地下水となり、多様な自然環境を形成し、また、様々な産業の発展の基礎となり、多彩な文化を生み、私たちの生活に豊かさや潤いをもたらしてきた。
- ▶ 森林は、木材や林産物を生産する経済活動の場となっているほか、土砂の流出、崩壊その他の土砂災害の防止の機能、水害の防止の機能、水源の涵養の機能、環境の保全の機能といった様々な公益的・多面的機能の発揮を通じ、私たちの暮らしに様々な恩恵をもたらしている。
- ▶ 森林のもつ水資源の貯留、洪水の緩和、水質の浄化といった水源涵養機能は、栃木県の大地を潤す農業用水、きれいな飲料水を育み、また、全国でも屈指の「ものづくり県」としての製造業を支えてきた。
- ▶ このような、水のふるさとともいえる栃木県の森林は、地域のつながりの中で守られ、たゆみない努力を重ねて創り上げられてきたものである。

《条例制定の趣旨》

- ▶ しかしながら、近年、我が国においては、利用目的が明らかでない森林の買収事例が相次ぎ、荒廃森林の増加や水資源の枯渇の懸念が指摘されている。
- ▶ 県民共有の財産である水源地域の森林を適切に保全し、100年先の未来へと引き継いでいくため、水源地域の森林の重要性を県民と共有し、健全な姿で次の世代に残していくために必要な取組等を盛り込んだ水源地域保全条例を定めることとする。

【水源地域の保全に関する基本的な考え方について】

- ▶ 水源地域の保全に当たっては、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。
- ▶ 水源地域の森林の保全に当たっては、県民をはじめ流域に暮らす全ての人々が水をとお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、増進等が図られるようにしなければならない。

(2) 県の責務について

県の責務については、以下のとおりとすべきである。

- ▶ 県は、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、増進等に係る施策を総合的に推進するものとする。
- ▶ 県は、前項の施策の実施に当たっては、市町村、関係事業者及び水源地域の森林の土地所有者等と連携し、並びに県民と協働してこれを行うものとする。
- ▶ 県は、国と連携協力して水源地域の保全に関する施策の推進を図るとともに、国に対して水源地域の保全に関し必要な措置を講ずるよう積極的に求めるものとする。
- ▶ 県は、市町村が実施する水源地域の保全に関する施策に対して情報を提供し、助言する等連携協力するとともに、水源地域の保全に関して必要があると認めるときは、市町村に対して必要な協力を求めるものとする。
- ▶ 県は、水源地域の保全の重要性について県民、水源地域の森林の土地所有者等の理解を深めるため、市町村及び関係事業者と連携し啓発活動を行うものとする。
- ▶ 県は、水源地域の保全を図るため、水源地域の森林の適正な利用及び保全について、水源地域の森林の土地所有者等からの相談に応ずるとともに、必要な助言、指導及び情報の提供を行うものとする。

(3) 県民の責務について

県民の責務については、以下のとおりとすべきである。

- ▶ 県民は、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ものとする。
- ▶ 事業者は、その事業活動を行うに当たっては、水源地域の保全について十分配慮するとともに、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ものとする。

(4) 水源地域の森林の土地所有者等の責務について

水源地域の森林の土地所有者等の責務については、以下のとおりとすべきである。

- ▶ 水源地域の森林の土地所有者等は、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し、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ものとする。

2 水源地域の森林の保全のための効果的な方策

(1) 保全の対象とすべき森林について

条例による保全の対象とする森林は、以下のとおりとすべきである。

- ▶ 水源の涵養機能の維持等を図るため適正に利用し、又は保全することが必要と認められる森林の存する地域とすること。

(2) 具体的な方策について

水源地域の森林の保全のための具体的な方策としては、所有権等移転の事前届出制度を採用すべきである。

所有権等移転の事前届出制度の目的、内容、違反に対する勧告等及び違反に対する罰則については、以下のとおりとすべきである。

・ 当該方策の目的

売買契約等の締結前に、届出者を通して土地の所有権等取得予定者に当該土地に関する助言等を行い、また、従来は土地所有者の事後届出後に行ってきた他法令に基づく指導等について、より早期に行うことを可能とし、適切な指導につなげること。

・ 当該方策の内容、違反に対する勧告等

届出の対象となる権利、届出の期限、届出の対象となる事項、届出違反に対する勧告、公表等、事前届出制度の内容については、近隣県に合わせた取扱いにすること。

届出のあった土地の利用に関し、当該土地の存する市町村に意見を求め、当該意見を勘案して届出者に助言すること。

・ 違反に対する罰則

事前届出制度の実効性を担保するため、届出義務違反に対する過料の規定を設けること。

3 まとめ

当会議は、水源地域の森林の有する公益的機能、栃木県の森林の状況、関係法令や全国の水源地域の保全に関する条例の制定・実施状況等を勘案し、議論を重ねた結果、本提言を行うものとする。

なお、当会議としては、所有権等移転の事前届出制度の導入が、水源地域保全条例（仮称）の基本的理念を実現するために効果的な方策として最善のものと考えているが、現実には全ての県民が水源地域の森林の保全や利用に関する深い知識を有しているわけではないことを踏まえ、条例の施行に当たっては、水源地域の森林の保全の重要性を県民と共有し、条例に基づく制度が円滑かつ確実に実施できるよう、県においては、県民、特に森林所有者や林業関係者に対する周知に努めることを要望する。

特に、制度の対象となる森林の区域について、一般県民にも一目瞭然となるよう具体的に示す必要があると考える。県においては、制度の施行に当たり、必要な措置を取ることを強く要望する。

本県が、水源地域保全条例（仮称）の制定を通じ、従来から行ってきた水源地域保全に関する施策を更に進め、県民共有の財産である森林が 100 年先の未来へと引き継がれ、次の世代にも森の恵みを残すことができるよう希望し、結びとする。

水源地域保全条例（仮称）検討有識者会議

提言の考え方（案）

水源地域保全条例（仮称）検討有識者会議

稲葉 光二

江連 比出市

大久保 達弘

畑中 祥子

渡邊 和明

令和 3（2021）年 月

1 水源地域の森林の保全に関する基本的理念等

(1) 水源地域の森林の保全に関する基本的理念について

(2) 県の責務について

(3) 県民の責務について

(4) 水源地域の森林の土地所有者等の責務について

2 水源地域の森林の保全のための効果的な方策

(1) 保全の対象とすべき森林について

(2) 具体的な方策について

- ・ 当該方策の目的
- ・ 当該方策の内容
- ・ 違反に対する勧告等
- ・ 違反に対する罰則

1 水源地域の森林の保全に関する基本的理念等

(1) 水源地域の森林の保全に関する基本的理念について

水源地域の森林の保全に関する基本的理念については、以下のとおりとすべきである。

【栃木県の特性・条例制定の趣旨について】

《栃木県の特性》

- ▶ 関東平野を潤す栃木県の豊かな水は、森林地帯から生まれ、河川水や地下水となり、多様な自然環境を形成し、また、様々な産業の発展の基礎となり、多彩な文化を生み、私たちの生活に豊かさや潤いをもたらしてきた。
- ▶ 森林は、木材や林産物を生産する経済活動の場となっているほか、土砂の流出、崩壊その他の土砂災害の防止の機能、水害の防止の機能、水源の涵養の機能、環境の保全の機能といった様々な公益的・多面的機能の発揮を通じ、私たちの暮らしに様々な恩恵をもたらしている。
- ▶ 森林のもつ水資源の貯留、洪水の緩和、水質の浄化といった水源涵養機能は、栃木県の大地を潤す農業用水、きれいな飲料水を育み、また、全国でも屈指の「ものづくり県」としての製造業を支えてきた。
- ▶ このような、水のふるさとともいえる栃木県の森林は、地域のつながりの中で守られ、たゆみない努力を重ねて創り上げられてきたものである。

《条例制定の趣旨》

- ▶ しかしながら、近年、我が国においては、利用目的が明らかでない森林の買収事例が相次ぎ、荒廃森林の増加や水資源の枯渇の懸念が指摘されている。
- ▶ 県民共有の財産である水源地域の森林を適切に保全し、100年先の未来へと引き継いでいくため、水源地域の森林の重要性を県民と共有し、健全な姿で次の世代に残していくために必要な取組等を盛り込んだ水源地域保全条例を定めることとする。

【水源地域の保全に関する基本的な考え方について】

- ▶ 水源地域の保全に当たっては、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。
- ▶ 水源地域の森林の保全に当たっては、県民をはじめ流域に暮らす全ての人々が水をとお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、増進等が図られるようにしなければならない。

総説

栃木県の森林面積は約 35 万ヘクタールで、県土面積の約 54%を占める（表 1）。このうち民有林は約 22 万ヘクタール、国有林は約 13 万ヘクタールである（図 1）。

森林は、資源としての木材生産の場やきのこなどの林産物を生産する場となっているほか、土砂の流出、崩壊その他の土砂災害の防止の機能、水害の防止の機能、水源の涵養の機能、環境の保全の機能といった様々な公益的・多面的機能の発揮を通じ、私たちの暮らしに様々な恩恵をもたらしている。

表 1 栃木県の県土面積における森林の割合

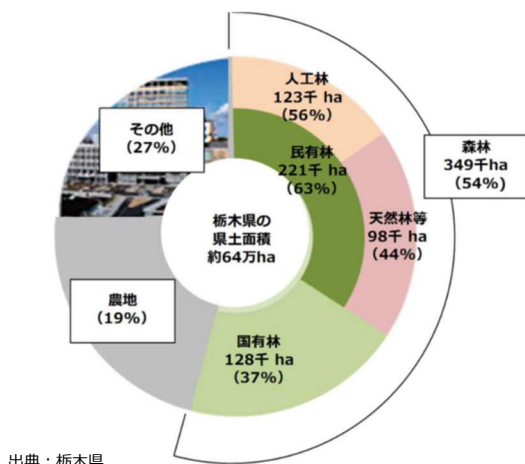
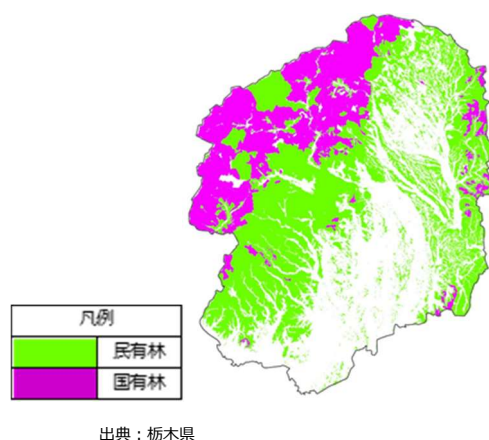


図 1 栃木県の森林

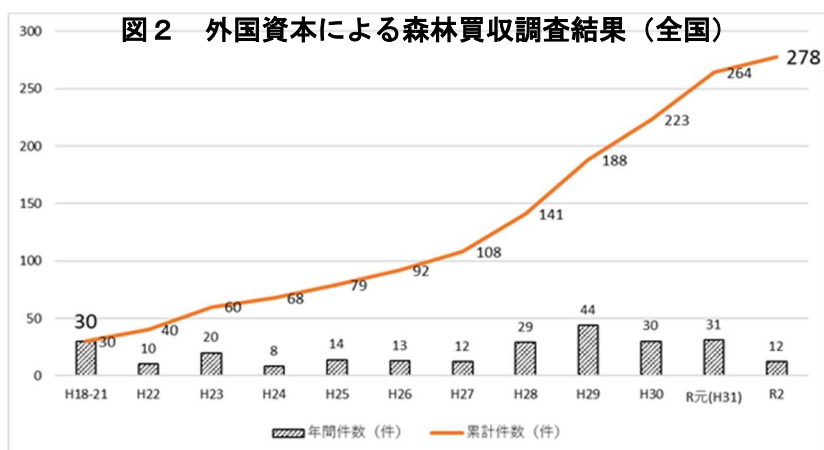


背景と現況

平成 20 年代初頭から、北海道を中心に、外国資本等による水源地域の森林の土地の買収が多数確認され、無届伐採や不適正な管理による森林の荒廃により、水源涵養機能等の森林の公益的機能の低下の懸念が指摘されるようになった。

栃木県においては、上記の時期から、市町村との情報共有や、関係法令に基づく指導を適切に実施するための体制を整えてきた。具体的には、森林法に基づく所有権取得の事後届出があった際に、外国資本等により森林の土地の所有権の取得がなされた場合には、森林法（保安林制度、林地開発許可制度等）や都市計画法（開発許可制度）等の関係法令に基づき、規制に抵触する土地利用が行われることがないよう、関係機関において情報を共有し、必要な指導を行うこととしてきた。

外国資本等による森林の買収の累計件数は、林野庁の調査によると、最近の 10 年間で概ね 10 倍になっており（図 2）、水源地域の森林の荒廃の懸念が一層高まってきたといえる。



また、国においては、安全保障の観点から、国境離島や防衛施設周辺における土地の利用状況の調査や利用規制について定めた「重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律」の検討過程において、森林の土地について、「現行の森林法や農地法等によって、土地取得時の届出や売買に係る許可等の枠組みが整備されており、また、地域によっては、条例による管理が行われているところもあることから、(中略) 不適切な利用を防止する効果が期待できる」(「国土利用の実態把握等に関する有識者会議」提言)として、同法に基づく所有権移転の事前届出等の制度の対象外とされた。

検討

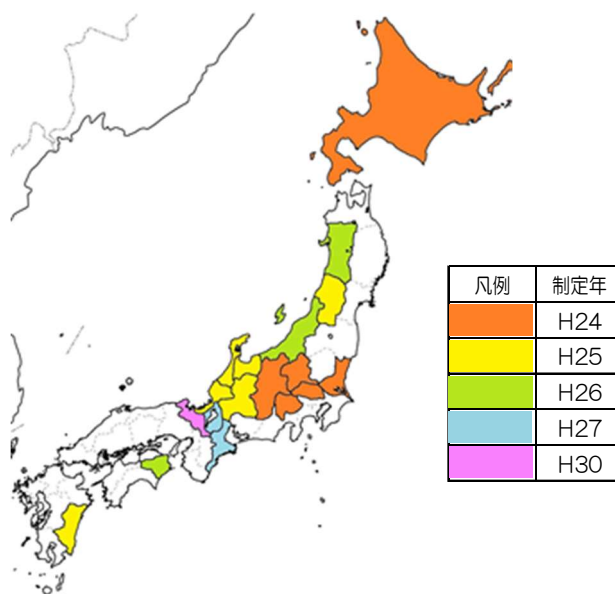
当会議では、このような背景、現状を踏まえ、既に水源地域の保全に関する条例を制定している18道府県の条例(図3)を参考としつつ、本県の実情、条例制定の趣旨として記載すべき事項を検討し、栃木県の条例の基本的理念として上記のとおりとすることが適当と考えた。

基本的理念の前半部分に記載した「栃木県の実情」については、当会議の各委員がそれぞれの見識や思いを踏まえて提示した案文に基づき、栃木県の水源地域を保全する条例にふさわしい「栃木県らしさ」を表す文章とした。

同じく後半部分に記載した「条例制定の趣旨」については、栃木県水源地域保全条例(仮称)の制定検討を表明した、令和3(2021)年6月の県議会本会議における知事の答弁が、条例の制定の基本的考え方を最も端的に表現したものととらえ、これをベースに記載した。

また、水源地域の保全に当たっての基本的な考え方を条例において明記する必要があると考えられることから、「水源地域の保全に関する基本的な考え方について」の項目を記載した。

図3 水源地域保全に関する条例制定状況



(2) 県の責務について

県の責務については、以下のとおりとすべきである。

- ▶ 県は、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、増進に係る施策を総合的に推進するものとする。
- ▶ 県は、前項の施策の実施に当たっては、市町村、関係事業者及び水源地域の森林の土地所有者等と連携し、並びに県民と協働してこれを行うものとする。
- ▶ 県は、国と連携協力して水源地域の保全に関する施策の推進を図るとともに、国に対して水源地域の保全に関し必要な措置を講ずるよう積極的に求めるものとする。
- ▶ 県は、市町村が実施する水源地域の保全に関する施策に対して情報を提供し、助言する等連携協力するとともに、水源地域の保全に関して必要があると認めるときは、市町村に対して必要な協力を求めるものとする。
- ▶ 県は、水源地域の保全の重要性について県民、水源地域の森林の土地所有者等の理解を深めるため、市町村及び関係事業者と連携し啓発活動を行うものとする。
- ▶ 県は、水源地域の保全を図るため、水源地域の森林の適正な利用及び保全について、水源地域の森林の土地所有者等からの相談に応ずるとともに、必要な助言、指導及び情報の提供を行うものとする。

検討

「水源地域の重要性を県民と共有し、健全な姿で次の世代に残していく」ため、当会議は、県が、「森林の有する水源涵養機能の維持及び増進に係る施策の総合的推進」、「市町村、関係事業者及び森林の所有者との連携」、「県民との協働」を行うことが必要であると考え、他道府県の条例を参考としつつ、上記のように県の責務を記載することとした。

「県の責務」については、県と市町村の役割分担を明確化すべきとの提案があったが、平成 12(2000)年に施行された地方分権改革において、都道府県と市町村は対等の関係にあるとされたこと、平成 12(2000)年以降に制定された栃木県条例で、市町村の責務を定めているものはないこと、他道府県の水源地域保全条例において、市町村の責務を定めているものはないこと（栃木県調べ）を踏まえ、対等の関係にある県が市町村の責務の設定をすることは望ましくないと考えられることから、市町村の責務の定めではなく、近県同様、「県は、市町村が実施する水源地域の保全に関する施策に対して連携協力する」「必要があると認めるときは、市町村に対して必要な協力を求める」という趣旨の記載を加えることとした。

また、県から市町村への連携協力については、「情報提供」「助言」といった協力内容を具体的に例示する文言を加えることとした。

(3) 県民の責務について

県民の責務については、以下のとおりとすべきである。

- ▶ 県民は、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ものとする。
- ▶ 事業者は、その事業活動を行うに当たっては、水源地域の保全について十分配慮するとともに、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ものとする。

検討

「水源地域の重要性を県民と共有し、健全な姿で次の世代に残していく」ため、「県の責務」においては、県が、「森林の有する水源涵養機能の維持及び増進に係る施策の総合的推進のため、県民と協働して、これを行う」こととした。当会議は、これを受け、県民においては、県が行う水源地域の保全に係る啓発活動により理解を深め、県及び市町村が行う施策に協力するよう努める責務を負うものと規定することが必要であると考え、他道府県の条例を参考としつつ、上記のように県民の責務を記載することとした。

また、事業者についても、事業活動に当たって水源地域の保全に関する責務を共有していることから、県民の責務同様の記載を行うべきであると考えた。

なお、「県民の責務」については、他道府県の水源地域保全条例において、「努めなければならない」との表現がされているものが多い。これは、努力義務規定であって、明確な義務を定めるものではなく、そのように努力しようという趣旨の表記であるが、強制されている印象を受けるとの指摘もあり、本提言では、「努めるものとする」との表現にした。

(4) 水源地域の森林の土地所有者等の責務について

水源地域の森林の土地所有者等の責務については、以下のとおりとすべきである。

- ▶ 水源地域の森林の土地所有者等は、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し、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ものとする。

検討

「水源地域の重要性を県民と共有し、健全な姿で次の世代に残していく」ため、「県の責務」においては、県が、「森林の有する水源涵養機能の維持及び増進に係る施策の総合的推進のため、市町村、関係事業者及び水源地域の森林の土地所有者等と連携して、これを行う」こととした。当会議は、これを受け、水源地域の森林の土地所有者等においては、県が行う水源地域の保全に係る啓発活動により、特に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し、県及び市町村が行う施策に協力するよう努める責務を負うものと規定することが必要であると考え、他道府県の条例を参考としつつ、上記のように水源地域の森林の土地所有者等の責務を記載することとした。

なお、当会議の設置に当たり、県からは「森林の所有者の責務」として検討を求めら

れたが、本条例は「立木の保全」ではなく「水源地域の森林の水源涵養機能の維持等を図ること」を目的とするものであることから、「森林の所有者」を「水源地域の森林の土地所有者」とした。併せて、後述する所有権等移転の事前届出制度の対象は、所有権に限定されるものではなく、近隣県の制度に合わせ、使用及び収益を目的とする権利を含むものとなることから、「土地所有者等の責務」とした。

また、「水源地域の森林の土地所有者等の責務」については、他道府県の水源地域保全条例において、「努めなければならない」との表現がされているものが多いが、本提言では、「県民の責務」同様、「努めるものとする」との表現にした。

2 水源地域の森林の保全のための効果的な方策

(1) 保全の対象とすべき森林について

条例による保全の対象とする森林は、以下のとおりとすべきである。

- ▶ 水源の涵養機能の維持等を図るため適正に利用し、又は保全することが必要と認められる森林の存する地域とすること。

検討

保全の対象とすべき森林は、全国の条例のうち、比較的近年に制定されたものを参考に、「県民共有の財産である水源地域の森林を適切に保全し、100年先の未来へと引き継いでいく」という、条例の趣旨に最もふさわしいと考える記載とした。

なお、議論に当たり、保全の対象として、林地開発行為完了後、地域森林計画対象民有林（いわゆる「5条森林」）から除外された土地の区域についても、保全の対象とすることを検討すべきとの提案もなされたが、森林法に対する、いわゆる「上乗せ条例」の制限に抵触する可能性があること、及び他の都道府県においても、このような区域について、条例により立入権限や報告徴収権限を規定しているものは確認できなかった（任意で実施している例はあり）ことから、当会議では、現に5条森林である土地を対象とすべきであると判断した。

(2) 具体的な方策について

水源地域の森林の保全のための具体的な方策としては、所有権等移転の事前届出制度を採用すべきである。

所有権等移転の事前届出制度の目的、内容、違反に対する勧告等及び違反に対する罰則については、以下のとおりとすべきである。

- ・ 当該方策の目的
売買契約等の締結前に、届出者をとおして土地の所有権等取得予定者に当該土地に関する助言等を行い、また、従来は土地所有者の事後届出後に行ってきた他法令に

基づく指導等について、より早期に行うことを可能とし、適切な指導につなげること。

- ・ 当該方策の内容・違反に対する勧告等
届出の対象となる権利、届出の期限、届出の対象となる事項、届出違反に対する勧告、公表等、事前届出制の内容については、近隣県に合わせた取扱いにすること。
届出のあった土地の利用に関し、当該土地の存する市町村に意見を求め、当該意見を勧告して届出者に助言すること。
- ・ 違反に対する罰則
事前届出制度の実効性を担保するため、届出義務違反に対する過料の規定を設けること。

検討

・ 当該方策の目的について

水源地域の森林の保全のための効果的な方策として、当会議は、水源地域の保全に関する条例を定めている全国の18道府県全てで導入されている所有権等移転の事前届出制度を採用すべきであると考えた。

県は、従来から、森林法に基づく所有権移転の事後届出により、不適正な管理等が行われるおそれのある森林に関する注視を行ってきたところであるが、事前届出制の導入により、売買契約等の締結前に、届出者を通して土地の所有権等取得予定者に当該土地に関する助言等を行い、また、従来は土地所有者の事後届出後に行ってきた他法令に基づく指導等について、より早期に行うことを可能とし、適切な指導につなげることができるためである。

・ 当該方策の内容・違反に対する勧告等について

届出の対象となる権利、届出の対象となる事項、届出違反に対する勧告、公表等、事前届出制度の内容については、水源地域の森林が県境を跨ぎつながっていることから、近隣県に合わせた取扱いとすべきであると考えた。(表3)

表3 近隣県の事前届出制度の内容

届出の対象となる権利	所有権、地上権、地役権、使用貸借による権利、賃借権等
届出の期限	所有権等移転に係る契約の30日前
届出の対象となる事項	契約の当事者の氏名及び住所(法人にあつては名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地)、契約に係る土地の所在及び面積、契約に係る土地の所有権等の種別及び内容、所有権等の移転等の後における土地の利用目的、契約を締結しようとする日、契約の種類、契約に係る土地の地目及び現況等

届出違反に対する県の対応	勧告、公表
--------------	-------

事前届出制度の導入に合わせ、届出があった土地の利用に関し、届出者に助言を行うべきであることとした。これは、新たに水源地域の森林の土地の所有権等を取得しようとする者が、当該土地の利用に関する法令等に基づく規制について必ずしも精通していないことが考えられるため、県から当該土地に関する法的規制について助言を行う（助言を受けた届出者に対しては、当該土地の所有権等取得予定者に対して伝達することを求めることとする。また、知事から所有権等取得予定者に対して直接に助言することも可能とすることとする。）ことが、森林の荒廃につながる可能性のある行為等を防止することに資すると考えられるためである。

また、県からの法令等の規制に関する助言に合わせ、当該土地の存する市町村に意見を求め、当該意見を勘案して届出者に助言すべきとした。これは、水源地域としての森林の利用・保全状況は、より広範囲に影響を与えうることから、地域における当該土地の利用状況について、市町村の意見を踏まえて新たな土地所有者に知らせる必要があると考えるためである。

・違反に対する罰則について

届出義務違反に対する罰則規定については、近隣県の条例では設けられていないところであるが、全国の条例制定道府県のうち、比較的近年に条例を制定した10府県においては、違反に対し過料を課する規定を設けている。

本県からこれらの府県に対し、過料規定があることの効果について聞き取りを実施したところ、過料制度の存在自体に悪意ある違反者を抑制する効果があるとの回答が多数あったことや、現行の森林法において、所有権移転の事後届出に関する届出義務違反行為に対し、10万円の過料を課する規定が既に存在していることを踏まえ、事前届出制度の実効性を担保するため、過料の規定を設けることが適当であると判断した。

