

条例による水資源の保全

監修：小樽商科大学商学部企業法学科教授
筆者：札幌地方自治法研究会
東北公益文科大学講師

石黒 匡人
内藤 悟

はじめに

平成22年の北海道の調査で明らかに
った外国資本による森林買収は、その後
の林野庁の調査では全国に拡大している
ことが判明したところであり、アジアの
経済情勢を踏まえると今後も買収は続く
とみられる（注1）。これに対して全国
の自治体では水資源の保全を目的とした
新たな条例制定・改正が続いており、パ
ブリックコメントの実施中、制定検討中
の自治体についても報道が続いている。
水資源をめぐっては、古くは公害対策の
時代から現在まで、地域特性に応じて様々
な条例が制定されてきたが、本稿ではこ
れらを踏まえ今次の森林買収に端を発す
る新たな条例による対応状況を紹介する。

I 条例制定の背景

水資源をめぐる近年の大きな変化の一

第一に水資源の質的・量的な保全を図
るためには、表流水にしても地下水・湧
水にしても水質・水量に影響を及ぼす可
能性がある周辺の土地利用の制限が必要
となる。水道水源保護条例に見られるよ
うに、住民の生命・身体に関わる上水道

水源に影響を及ぼす一定の区域内での土
地利用規制手法が考えられる。土地の改
変等の開発行為や、廃棄物処理施設、採
石場、砂利採取場等の立地を条例に基づ
いて原則、許可制とするものである。水
道水源保護は水道事業を行う自治体には
共通する課題であり、国法による水道水
源保護が不十分な中、これまでも条例を
制定する自治体が多数あり、その適法性
をめぐる裁判事例もあるが、条例の適法
性は認められている（注6）。一部には
水質汚濁防止法に準じて届出制と濃度
による排水規制、命令等の組合せがある。

第二に、対象地の公有地化である。自
治体が対象地の権利を取得することは、
土地利用を制御する上では最も確実な手
法である。これまでも廃棄物処理施設
の立地等で紛争が生じた土地を自治体が
公有地化を図った事例、また、水道事業
において上流域の林地を自治体が公有地
化する事例などは古くから実績があり現
在も進展している（注7）。第三に、水
資源の中でも地下水量を保全するための
地下水採取等の制御である。国法の規制
がない中で、古くから自治体が独自にル

つは水ビジネスの拡大である。平成2
年代から、21世紀は水の時代となり、水
が経済的な価値を持ち、紛争の原因にも
なるということが国際機関などから警告
されてもいたが、世界的に水ビジネスは
急激に拡大し、国内のミネラルウォーター
の生産量・輸入量は平成20年には昭和
43年比で30倍まで拡大した。このよう
な中、降水量の多い日本の森林は水資源
確保の場として海外から注目され、アジ
アを中心とした外国資本による森林買収が、
自らの自治体の水資源の危機につながる
という認識が水源林を抱える自治体で広
がりつつある。身近な地域の水資源が世
界経済の動きに直面する。これが今次の
条例制定の契機となっている。但し、こ
のことは条例制定の立法事実となるもの
ではないことに留意する必要がある（注
2）。

ールを整備したものであり、当初は地盤
沈下対策が主であったが次第に水質、涵
養等も対象とされるようになってきた。
地盤沈下は国内では沈静化してきている
が新たな水資源保全の対応としても改め
て注目される。

第四に、届出制により土地売買の実態
を事前に把握し、行政指導を中心として
他法に基づき土地利用の適正化を図る手
法がまちづくり条例等で導入されてき
た。ただし、水資源保全においては水資
源に直接関与するものではなく土地売買
契約の効力に影響を及ぼすものでもな
く、手法としては間接的であり行政指導
の限界があることは否定できない。第五
に、河川法による河川管理者とは異なる
観点から河川流域単位での水環境保全を
図る手法がある。流域における一定の規
制、事業実施、普及啓発等を新たな計画・
指針に基づき総合的に実施するものであ
る。水資源には広く関わるが、水質保全、
河川美化、自然環境保全、治水対策、河
川敷利用等様々な目的がある。

IV これまでの条例制定状況と分類

今次の外国資本による森林買収が取り
上げられた平成22年から平成24年8月現
在で全国の都道府県、市町村における水
資源の保全に係る条例制定状況は表1の
ようになってい

【市町村条例】			
北海道	ニセコ町地下水保全条例	平成 23 年	4 月
北海道	東川町美しい東川の風景を守り育てる条例（改正）	平成 23 年	6 月
山形県	尾花沢市水環境保全条例	平成 23 年	9 月
山梨県	富士吉田市地下水保全条例	平成 22 年	9 月
山梨県	忍野村地下水資源保全条例（改正）	平成 23 年	10 月
長野県	佐久市地下水保全条例	平成 24 年	7 月
長野県	立科町地下水保全条例	平成 24 年	6 月
奈良県	曾爾村水資源保全条例	平成 24 年	3 月
鳥取県	日南町地下水保全条例	平成 23 年	12 月
鳥取県	大山町地下水保全条例	平成 24 年	3 月
徳島県	海陽町ふるさとの水を守る条例	平成 24 年	7 月
宮崎県	小林市水資源保全条例	平成 23 年	7 月

【都道府県条例】			
北海道	北海道水資源の保全に関する条例	平成 24 年	3 月
埼玉県	埼玉県水源地域保全条例	平成 24 年	3 月
群馬県	群馬県水源地域保全条例	平成 24 年	6 月
熊本県	熊本県地下水保全条例（改正）	平成 24 年	3 月

表1 平成22年以降の水資源の保全に関与する主な条例の制定及び改正

をでは政策手法から整理すると概ね次の
とおりである。

第一に事前届出型である。行政に対す
る事前届出を義務付け行政指導を中心と
して土地利用の適正化を図るものであ
る。「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。）を先駆
けとして、埼玉県、群馬県での条例化が
続いており、このほかにも複数の県条例
が検討中とされる。第二に地下水採取規
制型で、地下水の水量保全を目的として
採取を許可制または届出制とするもの
がある。従来からの地下水規制条例にも
あり新たな手法ではないが、今次の森林買
収に対する市町村の対応では多くがこの

II 水資源と国法

水資源の保全について国法の規定を概
観してみると、日本の水資源は、多様な
目的の個別法により縦割りに管理され、
水資源に着目してこれを統合的に制御す
る国法はない。国際的にも指摘を受けて、
関係省庁連絡会議や各省による構想も出
されてきたが、これまで法制度上の大き
な改正はなかった（注3）。特に、地下
水について国法の規律は限定的であり、
過去に立法化の動きはあったものの法律
制定までには至らず、地下水採取を制御
する手法は主として条例により対応され
てきた。このような中で、水循環の観点
からの基本法や地下水採取に関する新た
な規制について議員立法の動きもある
（注4）。また、水資源の保全については、
水の側面（水質、水量、水辺地等）が周
辺の土地（流域）から様々な影響を受け
ることに留意しなければならない。した

がつて水資源の保全には不可分であるこ
れらの土地利用を制御することが重要に
なる。しかし水資源に係る国法はこのこ
とを明確には規定していないため、土地
に関する諸法（注5）の関与によりこれ
らの土地を制御し、水資源を保全してい
くことになる。ただしこれらの諸法でも
取り残される手法があり、これらは条例
による対応となる。一方、今回の森林買
収の側面である外国人・外国法人による
土地に関する権利取得については、外国
人土地法（大正14年法律42号）があるが、
現在必要な政令が制定されておらず機能
していない。

次にこのような国法の下での地域にお
ける条例による水資源保全への政策手法
を見てみる。

III 水資源の保全と条例による政策手法

型になっている。このうち、「徳島県海
陽町ふるさとの水を守る条例」では、地
下水採取規制とともに、普通河川におけ
る湧水の採取も規制するなど、水資源の
賦存状況に合わせて規制対象を拡大して
いる。

第三に複合型として、改正された「熊
本県地下水保全条例」（以下、「熊本県条
例」という。）では、水量保全のための
採取規制として、許可制と届出制のほか、
水質保全、涵養、使用合理化など水資源
（地下水）にかかる総合的な対策を規定
する。さらに条例上の根拠はないが、熊
本県及び熊本市は地下水保全にかかる行
政計画を策定しており、計画に基づく総
合的な手法が導入されている。また、「北
海道東川町美しい東川の風景を守り育て
る条例」の例では、改正において地下水
保全を規定し、水質保全のための届出制
とともに、水量保全のための許可制及び
届出制を導入している。また、地下工事
による地下水への影響も規制対象とする
など、地下水採取規制型とも異なる手法
をもつ。

第四に指針型として「尾花沢市水環境
保全条例」の例がある。条例は訓示規定
のみで規制の条項をもたないが、条例制
定後に市は水源林を公有地化するなど、
施策の指針としての性質を持つものとな
っている。これまでの制定状況から分類
を試みたが、制定検討中の事例も多く前

述の政策手法の中から新たな型も考えられる。特に複合型における計画策定には、水資源の賦存状態を把握するため一定期間の調査も必要となり、地下水への依存度が高く、調査等の蓄積がある熊本地域が先行しているが、他地域においても検討されるべき手法と思われる。さらに、東川町に見られる地下工事への対応は、地域の地下水脈等の状況から水資源全体を保全する上で検討されるべきである。

V 条文の規定

事前届出型と地下水採取規制型を対象にポイントとなる項目を見ていく。

(1) 条例の目的等

北海道条例は、水資源保全施策を総合的に推進し、将来にわたる道民の健康で文化的な生活の確保を目的として、関係者の責務、道の施策、水源周辺の適正な土地利用確保のための必要な事項を定める。道は法令事項である土地全体の利用規制及び安全保障の観点、生物多様性等知事部局他部の業務を除外した結果、条例事項を水源周辺の土地所有の実態把握としている。地下水採取規制型では、熊本県条例は、地下水が地域共有の貴重な資源であることを前提として、汚染防止、適正採取、合理的使用、涵養について必要な措置を講じることにより、良質な地

下水の保全を図り、県民の健康保護、生活環境保全に資することを目的とする。市町村条例では地下水の枯渇及び地盤沈下の防止を挙げる例がある。

(2) 基本方針、基本理念

事前届出型では北海道条例のみの規定で、水資源保全の施策推進の基本的な4つの考え方として、森林の水源涵養機能の維持管理、安全・安心に利用できる水資源確保に向けた常時監視や汚濁負荷削減措置、道民等の理解促進、適正な土地利用確保を挙げ、適正な土地利用確保について水資源保全地域の基本的事項、地域指定に関する事項、土地所有者等が配慮すべき事項を定めた「基本指針」を定め、水資源保全施策の全体を示した中に届出―助言からなる措置を位置付ける。

地下水採取規制型の特徴的な規定は地下水の「公水」規定である。条文上「公共水」（熊本県）、「公の水」（佐久市）などの規定がある。ただし地下水は民法207条から土地の所有権に従属するが一定の公的規制の対象となり、現行法の下では条例規定の有無により法的な効果が変わるものではない。

(3) 地域指定、助言、届出、許可等

北海道条例の特徴としては、市町村長の提案に基づく知事の地域指定があり、平成24年6月現在で道内18市町から66か

所の提案があった(注8)。「水資源保全地域」内では、土地所有者等が当該土地に関する権利移転等をする契約を締結しようとする場合、契約締結日の3カ月前までに契約の内容を知事に届出なければならぬ。届出に対して知事は市町村に意見を求め適正な土地利用に著しい支障があると認める場合、届出者に土地の利用方法等を「助言」する。このような届出に対する指導により、土地利用の適正化を図ることが事前届出型の中心であり、具体的な規制は他法令の規制に委ねられる。地下水採取規制型では、地域指定(指定地域、重点地域)を定めた上で、採水量(ポンプの吐出口の断面積等)により地下水採取の許可制及び届出制が区分される。

(4) 実効性の確保

事前届出型はいずれも罰則はなく、実効性確保のため土地所有者等に対する「報告徴収」等、「勧告」、「公表」を規定する。埼玉県水源地域保全条例、群馬県水源地域保全条例は知事の「立入調査」を規定し、特に群馬県条例は届出前の立入を認めるなどの強化が図られている。地下水採取規制型では、命令違反、無許可採取、届出違反等に対する罰則を規定する。

VI 今後の検討

事前届出型は水資源保全が目的ではあるが、まちづくり条例等の届出制を参考にした土地政策の一部として構成されている。水資源の賦存、利水状況等は把握されず、既存の国法・条例等の規制が順守されれば水資源は保全されるという間接的な関係が前提である。各指定地域で具体的に適用される国法・条例はそれぞれ異なるが、水資源保全に実効性のある規制が可能となるのか改めて確認する必要がある。その上で、国法による地域指定等の変更のほか、条例独自の手法の整備も検討しなければならない。その点で、既に整理した水道水源保護、地下水採取規制、公有地化等、実効性のある手法の条例化は改めて検討すべきである。これらをすべて市町村条例に委ねるのか、都道府県条例で備えるかが問題となるが、水資源賦存の広域性を考えた時に都道府県条例による規制も否定されるべきではない。さらに、現時点での市町村条例では、従来からの地下水量保全の採取規制が継続しているが、森林買収に対する防御のみならず、複合型に見られるように水質、涵養も含めた水資源の多様な側面から総合的な規制を規定することも考えるべきである。また、財源確保等の新たな手法の検討も必要である。

おわりに

以上、今次の外国資本の森林買収への現時点での条例対応を概観してきた。自治体による水資源の保全は、水質を中心とした水環境行政、水需給についての水資源行政、森林行政、土地利用行政等、国法では縦制である複数の分野にわたる政策を、自治体行政の総合性の観点から再編し、土地と水のつながりを回復させるものと言える。森林買収という外部への対応だけではなく、地域資源である土地・水をどのように保全するか、人口減少社会となった今、すべての自治体が視野に入れるべき政策課題と考える。

PROFILE

内藤 悟(ないとうさとむ)氏
東北公益文科大学講師。北海道職員、北海道大学農学部非常勤講師を経て現職。札幌地方自治法研究会には初期の頃から参加。「統合的環境保全の視点から見た地域における水環境保全に関する」考察「硝酸性窒素等による地下水汚染を例として」東北公益文科大学総合研究論集19号、2010年など。

(注1) 平成22年北海道及び林野庁の調査では、外国資本による国内の森林買収が、平成18年

4月であり、さらに平成23年のみで14件157社(うち道内10件108社)に達する。農林水産省及び国土交通省の報道発表資料参照(http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyoo5_hn_000014.html)。

(注2) 現時点で外国資本による森林等買収後、その土地で水資源の枯渇につながる地下水採取、開発行為が行われている例はない。森林について土地取引前に情報を把握する仕組みが整備されていないことが後述する条例による事前届出の理由となる。これに対して水資源の賦存状況や利用状況が把握され、特に地下水への依存度が高い地域においては、地下水源の枯渇等の可能性が高いことが地下水採取規制の理由となる。

(注3) 水資源に関する諸法は「水法」として体系づけられる。須田政勝「水法・国土保全法」山海堂、平成18年を参照。須田は水に関する法律の行政実体法として①巡水(水と環境)・水質汚濁防止法、自然公園法等、②治水・国土保全法(河川法、砂防法、森林法、災害対策基本法等)、③利水・水資源開発法(水資源開発法、水道法、土地改良法等)、④その他(公有水面埋立法、国土調査法等)を挙げる。これらの縦割りにについての指摘はOECD編『第

3次OECDレポート日本の環境政策」中央法規出版、平成23年、102頁以下参照。

(注4) 阿部泰隆「地下水利用と保全」『現代の水問題(ジュリスト増刊総合特集23号)』有斐閣、昭和56年、223～231頁参照。現在の国法による地下水規制は、高度成長期の水需要の拡大から地下水量保全の観点から制定された工業用水法(昭和31年法律146号)と、建築物用地下水の採取の規制に関する法律(ビル用水法、昭和37年法律100号)の2法のみ。なお「水循環基本法案」について毎日新聞平成24年2月20日朝刊参照。また、自由民主党の議員による衆議院提出法案に「地下水利用の規制に関する緊急措置法案」がある。

(注5) 国法として、国土利用計画法、森林法、農地法、外国為替及び外国貿易法、文化財保護法、都市計画法、景観法、宅地造成等規制法、農業振興地域の整備に関する法律、土壌汚染対策法、水道法、工業用水道事業法、水質汚濁防止法、下水道法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、自然環境保全法、自然公園法、鳥獣保護及び狩猟の適正化に関する法律、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律、地すべり等防止法、急傾斜地の崩壊による災害防止に関する法律、砂防法、海岸法、港湾法、工場立地法、鉱業法、砂利採取法、採石法、河川法、温泉法、旅館業法がある。「北海道水資源保全地域に関する

(注6) 旧紀伊長島町水道水源保護条例事件(最2小判平成16年12月24日判例時報1882号3頁)。この事件の差戻上告審(最1小決平成19年6月7日判例集未登載)で町の敗訴は確定したが、平成16年判決は、同条例そのものの適法性は認めているというのが一般的な理解である。合併後の紀北町は水道水源保護条例(平成22年紀北町条例9号)を維持している。

(注7) 宗像市環境保全条例事件(福岡地判平成6年3月18日判例タイムズ843号120頁)では立地規制型水道水源保護条例に類似する同条例を違法無効とし事業者が勝訴したが、宗像市は対象地を公有地化して廃棄物処理施設は設置されていない。

また、最近の水源林の公有化の拡大の事例については朝日新聞平成24年5月27日朝刊参照。

(注8) 北海道新聞平成24年6月19日付朝刊参照。