

令和4年度 第1回静岡県環境審議会水循環保全部会 会議録

日 時	令和4年9月8日(木) 午前10時から午前11時30分まで
場 所	県庁別館7階第四会議室B
出席者 職・氏名	<p>委 員(敬称略、五十音順)(8名) 浅見 佳世、絹村 敏美、蔵治 光一郎、田中 博通、谷 幸則、藤川 格司、山 川 陽祐、山本 早苗</p> <p>事務局(県側出席者)(5名) くらし・環境部環境局水資源課 太田課長、紙谷課長代理、深澤班長、石橋主幹、小長井主任</p>
議 題	<p>1 静岡県水循環保全条例の概要 水循環保全部会における審議事項</p> <p>2 水源保全地域の指定</p>
配布資料	<ul style="list-style-type: none"> ・ 令和4年度第1回静岡県環境審議会水循環保全部会 次第 ・ 静岡県環境審議会水循環保全部会 委員一覧 ・ 座席表 ・ 静岡県水循環保全条例の概要 【資料1-1】 ・ 水循環保全部会における審議事項 【資料1-2】 ・ 水源保全地域の指定について(諮問) 【資料2-1】 ・ 水源保全地域の指定について 【資料2-2】 ・ 【諮問事項】水源保全地域の指定 【資料2-3】

1 議事

- (1) 静岡県水循環保全条例の概要 【資料1-1】
水循環保全部会における審議事項 【資料1-2】
- (2) 水源保全地域の指定 【資料2-1、2-2、2-3】

2 審議内容

事務局

ただ今より、静岡県環境審議会水循環保全部会を開催いたします。本日の司会を務めます、水資源課課長代理の紙谷と申します。よろしくお願いいたします。

本日の部会は、9名中8名の方の御出席をいただいておりますので、静岡県環境審議会条例第6条第2項の規定により、部会が成立していることを御報告いたします。

それでは、次第に従い進めてまいります。開会にあたり、水資源課長の太田より御挨拶を申し上げます。

水資源課長

くらし・環境部水資源課長の太田でございます。委員の皆様には御多忙の中、令和4年第1回静岡県環境審議会水循環保全部会に御出席をいただき、誠にありがとうございます。皆様におかれましては、本部会の設置に当たりまして、委員をお引受けいただき、厚く御礼申し上げます。

本県では、健全な水循環の保全を図り、県民生活の安定向上及び本県の経済社会の健全な発展に寄与することを目的とした静岡県水循環保全部会条例が7月1日に施行されました。この条例に基づきまして、当水循環保全部会では、水源保全地域の指定や流域水循環計画の策定等につきまして審議を予定しております。この度は、一昨日開催されました令和4年度第2回環境審議会におきまして、知事から水源保全地域の指定について、環境審議会会長宛に諮問があり、当水循環保全部会に付託されました。

委員の皆様方には、それぞれの専門分野からの御意見、御助言を賜りますようお願い申し上げます。本日はよろしくお願いたします。

事務局

それでは、続いて次第3にまいります。

本日は環境審議会水循環保全部会設置後、最初の部会開催となりますので、委員の皆様を御紹介させていただきます。出席されている方を五十音順で御紹介いたします。

最初に常葉大学社会環境科学部浅見佳世准教授でございます。

浅見委員

浅見です。どうぞよろしくお願いたします。

事務局

静岡県土地改良事業団体連合会、絹村敏美専務理事でございます。

絹村委員

絹村です。よろしくお願いたします。

事務局

東京大学大学院農学生命科学研究科、蔵治光一郎教授でございます。

蔵治委員

蔵治でございます。よろしくお願いたします。

事務局

東海大学、田中博通名誉教授でございます。

田中委員

田中です。よろしくお願いたします。

事務局

静岡県立大学食品栄養科学部、谷幸則教授でございます。

谷委員

よろしく願いいたします。

事務局

常葉大学、藤川格司名誉教授でございます。

藤川委員

藤川です。よろしく願います。

事務局

筑波大学生命環境系、山川陽祐助教でございます。

山川委員

山川です。よろしく願いいたします。

事務局

常葉大学社会環境学部、山本早苗准教授でございます。

山本委員

常葉大学の山本です。よろしく願いいたします。

事務局

出席者は以上の8名です。本日、静岡大学大学院農学領域の今泉文寿教授は所用により御欠席です。なお、当部会の事務局であります水資源課の出席者は、配付資料のとおりになります。

次に、次第の4、部会長の選出に移ります。部会長は静岡県環境審議会条例第5条第3項の規定により、委員の互選によるものとされており、部会長につきまして、どなたか御推薦をいただけないでしょうか。

藤川委員、お願いいたします。

藤川委員

水資源の保全や水循環法などに詳しい蔵治委員を部会長に推薦します。よろしく願います。

事務局

ただいま藤川委員から蔵治委員の御推薦がありました、いかがでしょうか。

委員

異議なし。

事務局

はい、ありがとうございます。それでは蔵治委員に部会長をお願いしたいと存じます。

では、ここからの議事進行につきましては蔵治部会長をお願いいたします。恐れ入りますが、部会長席にお移りくださいますようお願いいたします。

それでは、部会長の方から一言御挨拶をいただけますでしょうか。

蔵治部会長

ただいま互選御推薦により部会長に選んでいただきました東京大学の蔵治と申します。

私は東京大学の演習林というところで長年勤めておりまして、専門は森林の水循環ということでこれまでやってまいりました。東京大学の演習林は、北海道から愛知県までであるのですが、静岡県内では2ヶ所ございまして、一つは南伊豆町にある研究所、もう一つは湖西市にあります海岸の松林ということで、そこを長年管理してきた土地所有者ということでございます。

私自身は、先ほど御紹介ありましたように、国会議員の議連である超党派の水制度改革議員連盟に設けられている水循環基本法フォローアップ委員会に所属しておりまして、水循環基本法が2014年に立法されたときから、国レベルの水循環施策に関係してきたということがございます。

そのような背景のもとに、静岡県の水循環保全条例の運用について少しでもお役に立てればと思っております。どうぞよろしく願いいたします。

それでは、お手元の次第に沿って進めてまいりますので御協力をお願いいたします。議題の5、議事でございます。

9月6日、一昨日に開催された環境審議会において、知事から諮問がありまして水循環保全部会に託されております。本日は第1回の審議ということで、まず事務局から、条例の概要及び水循環保全部会の審議事項について説明を受けた後、諮問事項である水源保全地域の指定について審議を進めていきたいと思っております。

最初に、条例の概要及び水循環保全部会における審議事項の2点について、事務局の方から御説明をお願いいたします。

事務局

くらし・環境部環境局水資源課の石橋です。よろしく願いいたします。

ただいま蔵治部会長からございましたとおり、審議事項に入る前に、水循環保全条例の概要と、水循環保全部会における審議事項について事務局より御説明申し上げます。

まず、条例の概要を説明します。

条例制定の背景についてです。地球温暖化に伴う気候変動や、開発行為等により、水循環が大きく変化しますと、洪水等の災害の頻発、激甚化、渇水の頻発、長期化、また生態系への悪影響等が懸念されます。県民の生命、財産、生活、豊かな県土が脅かされることにもなります。

このため、健全な水循環を保全していくことが不可欠で、静岡県水循環保全条例を制定し、7月1日に施行となりました。

2ページを御覧ください。本条例制定の目的は、健全な水循環の保全を図り、県民生活の安定向上及び本県の経済社会の健全な発展に寄与することです。

条例の基本理念として、健全な水循環の保全は適切に行われなければならないことや、将来にわたり持続的に行われなければならないことを定めております。責務につきましても、基本理念にのっとり、県、事業者、土地所有者等、県民の責務について規定しております。

健全な水循環の保全に関する施策を集中的かつ総合的に推進するため、条例第8条に基

づき、静岡県水循環保全本部を設置しました。7月19日に第1回保全本部会議を開催しました。

続きまして3ページを御覧ください。健全な水循環の保全に関する基本的施策について、県は、効率的かつ持続的な水利用の推進を図るため、流域全体及び山間地域、農村地域、都市地域において、取り組む様々な施策を進めるとともに、健全な水循環に関する県民等の理解を深め、活動を促進します。

4ページを御覧ください。流域水循環計画です。流域における健全な水循環の保全に関する施策の効果的な推進を図るため、必要な流域ごとに流域水循環計画を定めていきます。

続きまして5ページになります。水源保全地域です。水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区域を、水源保全地域として指定します。

6ページになります。水源保全地域内で行われる土地取引や、開発行為については、土地売買等の契約締結予定日や、開発行為着手予定日の2ヶ月前までに、知事への届出が必要となります。健全な水循環の保全のために特に必要があるときは、届出者に対し指導を行います。

静岡県水循環保全条例の概要については以上でございます。

続いて、資料1-2の1ページになります。水循環保全部会における今後の審議事項について説明します。

審議事項は、条例第16条に定める水源保全地域の指定、第15条に定める流域水循環計画の策定、第17条及び18条に定める土地取引及び開発行為の届出に係る指導の3点となります。

2ページを御覧ください。繰り返しになりますが、水源保全地域は、水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区域として指定します。この指定に当たり、市町の長や環境審議会等の意見を聴くことと規定されています。

3ページを御覧ください。流域水循環計画は、条例第9条から第14条までに定めている基本的施策を効果的に推進するために、必要な流域において策定します。健全な水循環の保全を図る緊急性が高いと認められる流域から順次策定していきます。本年度12月頃から策定作業を進めてまいります。なお、環境審議会には、令和5年度中に諮問し、水循環保全部会で審議をお願いする予定です。

4ページを御覧ください。土地取引及び開発行為の届出に係る指導です。水源保全地域内で行われる土地取引や、開発行為の届出書が提出された際、知事は、必要があると認めるときは、届出者に指導を行うことができます。

この指導に際して、特に必要があると認めるときには、環境審議会の意見を聴くこととしています。条例の運用を開始する令和5年度から、適宜御意見を伺うこととなりますが、健全な水循環の保全について、特に問題となるような重要案件等の場合に、このような意見の聴取を行うものと考えております。

事務局からの説明は以上となります。

蔵治部会長

御説明ありがとうございました。

ただ今の2件の説明について、御質問等、委員の皆様からいただきたいと思います。御質問等ございますでしょうか。

田中委員

田中ですが、2点あります。

一つは、水循環基本法が2014年にできて、条例ができるまでに8年経っているわけですね。例えば、都道府県は二級河川を管理してるわけですね。そうすると、基本法が出来て8年経つと言ったら、結構経過しているのだけど、なぜこんなに遅かったのか。

もう一つ、水循環基本法を見たのですが、僕は土木工学の中でも河川工学や海岸工学が専門で、流域環境工学的なものに大分シフトしているので、いろいろ解析し、論文もいくつか出しているのですが、要は水循環は非常に大事なことなのではけれども、養分のことがあまり書かれていないのですね。僕は、主に養分を算出したりして、20~50年間の場合で計算を回したりしながら、どのくらい、主に窒素・リンだが、本当はミネラルが非常に重要であって、特に森は海の恋人のような話もあるものでして、結局水循環というのは、水プラス養分だと思うのです。我々を含めた動植物の持続可能に対して大事な問題です。今から県の条例に養分のことを入れるということではないけれども、やはり水循環の中には水プラス、いわゆる養分の循環というのは頭に入れなければいけないということですね。そうすると、流域の指定に関して、水源地はもちろんですけれども、非常にクリアになると思うのですね。だからそういった養分的なものを、長く、いろんな項目について観測分析しなければならないのですよ。数ヶ月に1回の観測データなど、全然点みみたいな話であって、だから僕はやはり、これから重要になってくるのはそういう養分的なものであり、それも頭に入れながら、水循環を考えていかなければならないということだと思います。

以上でございますけど、まず、そういう養分的なものは非常に深くなるので置いておきます。GISで、20年前に各一級河川を解析したんですね、論文も出して。その一覧を出したものが宇野木早苗先生の本なんかも載っています。結局、例えば安倍川ですと、安倍川であっても広い流域がありますけれど、54.3%が針葉樹なんですね。それで大井川も52.4%が針葉樹、狩野川流域も41.6%が針葉樹です。日本の一級河川の三十数河川を解析したのですが、その中で、いわゆる広葉樹が50%以上なのは北海道後志利別川と黒部川だけでした。ほとんど日本の流域は、針葉樹の大造林計画に基づいて、針葉樹になってしまって、広葉樹は、針葉樹よりもフルボ酸の量が10倍以上大きいわけです。

蔵治部会長

田中委員すみません、説明を受けた内容に対する質問に限っていただきたいのですけれど。

田中委員

養分なんかは大事であるということと、あと一番最初の質問、何で少し遅れてしまったの

ですか、8年も。これは他の県もそうなのですか。

事務局

法ができてから条例制定まで8年経ってしまっているのはどういうことか、ということですが、いづつか理由があるのかと思います。まず一つは、静岡県の場合、地下水条例というものをかなり早期に制定しておりまして、そちらで必要な規制を行ってきたという点がございます。ですので、法ができた後、直ちに水循環保全条例を制定する必要が当時認められていなかったというのがあると考えております。

それから2点目としまして、法自体が理念的な色合いが強いものでございます。ですので、条例を制定しなくとも、水循環の保全のための施策は、各部局の方で、ある程度は施行してきてきたと理解しておりまして、そういった点があって、条例の制定が2022年になったと考えております。

森は海の恋人、養分の関係ですけれども、今回の諮問事項の水源保全地域の指定には関係ないのですが、流域水循環計画の策定の優先順位を決めていくときに、表流水の水量や水質、あるいは地下水の水位や塩水化、あるいは流域での災害の発生等について指標としますが、養分との関係については、漁獲量等も含めて、流域水循環計画の策定の中でまた御審議いただき、検討していきたいと考えております。

谷委員

谷です。資料2-1の6ページ目の水源保全地域の土地取引・開発行為の届出のところ、今回その指定を諮問されているということなので聞きたいのですが、この土地取引とか開発行為というのは、どんなに小さなことでも届け出るのか、その規模の大小について何か定めがあるのかどうか、ということをお聞かせください。

事務局

はい、規模につきましては、特段規定がないので、逆に言いますと、小さいものまで対象になるということになります。また、後ほど御説明差し上げるのですが、他法令で規制がかかっているものにつきましては、適用除外とするという規定がかなり多く設けられておりますので、全てのものが水循環保全条例の届出が必要になるというわけではないということになります。その点は詳しく後ほど御説明いたします。

谷委員

はい、わかりました。

蔵治部会長

ありがとうございます。オンライン参加の方を含めてこの他に御質問はありますでしょうか。

特段ないようですので、続きまして、水源保全地域の指定について、事務局から御説明をお願いいたします。

事務局

はい。

資料 2 - 3、諮問事項、水源保全地域の指定について御説明いたします。1 ページを御覧ください。水源保全地域の指定の考え方を説明します。

水循環保全条例第 16 条第 1 項において、水源の保全のために、特に適正な土地利用の確保を図る必要があると認める区域を水源保全地域として指定します。背景として、水源の保全のため、水源涵養機能を有する地域で、乱開発を防止するため、適正な土地利用を確保する必要があります。本条例では、水源を保全すべき地域での開発行為や、それに繋がる土地取引を把握するため、届出の制度を設けています。

2 ページを御覧ください。本県の水源保全地域の指定の考え方を説明する前に、水循環や水源の保全に係る条例を制定している他県の地域指定の考え方について説明します。

水源保全地域として何を指定するかについては、大きく二つの考え方があります。表の左側の「森林地域」とする考え方と、右側の「取水地点の上流や周辺」とする考え方で、この二つの考え方の折衷的な考え方として、真ん中の「取水地点の上流や周辺の森林」を指定する考え方もあります。

左側の「森林地域」を指定している県は、森林地域を水源保全地域として指定することで、森林の有する水源涵養機能を維持、増進し、水源涵養機能を維持しようとしています。これに対して、右側の「取水地点の上流や周辺」を指定している県は、取水地点の上流や周辺を指定することで、取水する水の水量や水質を確保しようとしています。真ん中は折衷的な考え方で、取水地点の上流、周辺にある森林を指定している県は、取水地点の上流や周辺の森林を指定することで、取水する水の水量や水質を確保しようとしております。

このように、取水する水の水量や水質を確保することを目的としている県では、取水地点周辺の地域を水源保全地域として指定しているのに対し、水源の涵養機能を維持することに重点を置いている県では、森林地域を水源保全地域として指定する傾向があります。なお、森林地域を指定している県の中でも、「指定の詳細」の欄に記載してあるとおり、森林全域を指定している県もあれば、森林のうちの一部を指定している県もあります。

3 ページを御覧ください。では、静岡県はどのように考えて指定しようとしているのか、現在、事務局で検討している考え方について説明します。

まず、条例の文言からスタートします。条例では、「水源の保全のために、特に適正な土地利用の確保を図る必要があると認める区域」を水源保全地域に指定することができる」と規定しています。水源の保全のためには、水源涵養機能を有する地域で乱開発を防止するなど、適正な土地利用を確保する必要があります。

では、どのような地域が、水源涵養機能を有するかですが、森林が洪水緩和や河川流量の安定、水質浄化等の水源涵養機能を有しています。以上により、静岡県は森林を水源保全地域として指定しようと考えています。

また、指定の方法ですが、県全域での地域指定となることから、水源涵養機能を有する区域を個別に調査して、水源涵養機能の有無を判断して指定するのではなく、一般的な基準を適用して、指定を行うことが望ましいと考えています。

4 ページを御覧ください。では、今回の指定案の前提となる森林の水源涵養機能について説明します。ここでは洪水緩和機能、河川流量の安定機能、水質浄化機能を総称して、水源涵養機能とします。

木の葉などからの蒸散、樹冠により遮断された雨水の蒸発等により、雨水の一部が河川に流れ込まず、大気中に蒸発散することで、洪水が緩和されます。森林が形成する土壤に雨水が浸透し、地中をゆっくり流れ込んだり、一部を樹木の中に溜め込むことで、河川へ流れ込む流量を平準化し、洪水の緩和や河川流量の安定化に寄与します。また、一部は岩盤層の下まで浸透し、地下水が涵養されます。このほか、森林土壤に水が浸透する過程で水質を浄化する機能も有しています。森林が保全されることで、これらの機能が維持され、健全な水循環が保全されます。

では次に、森林とはどのように定義、区分され、森林のうち、どこを水源保全地域に指定するかについて説明します。5 ページをお開きください。

まず森林とは何か、森林法の条文を使って説明します。森林とは、森林法第2条第1項において、木竹が集団して生育している土地や木竹の集団的な生育に供される土地と定められています。そして、国が森林所有者である国有林と、それ以外の私有林の二つに分けられます。

6 ページを御覧ください。次に、私有林の中で定められる地域森林計画対象森林について説明します。

県知事は、私有林につき、5年ごとに地域森林計画を立てなければならないとされています。その地域森林計画において、その対象となる森林の区域を定めるものとしています。したがって、私有林は、地域森林計画の対象となる私有林と、地域森林計画対象外の私有林に分けられます。地域森林計画対象私有林は、通常、5条森林と呼ばれています。

7 ページを御覧ください。これらを踏まえて、県の水源保全地域の指定方針を説明します。

先ほど、3 ページで、事務局としては、森林を水源保全地域として指定する考えであると説明しましたが、森林の中でも国有林と地域森林計画の対象外の私有林については、指定から除外するのが良いと考えています。まず、国有林は国が所有している森林であり、国により管理及び処分が適正に行われているため、本県の条例により規制する必要がないと判断しました。

また、地域森林計画対象外私有林は、森林法第5条で、「森林として利用することが相当でない私有林」と定義されており、そのような森林には水源涵養機能は期待されていないと考えました。従って、森林からこれら二つを除いた区域、すなわち地域森林計画対象私有林、いわゆる5条森林を水源保全地域として指定するのが妥当であると考えています。

8 ページを御覧ください。静岡県では、県土面積のうち森林が63.9%を占めています。森林のうち、地域森林計画対象森林が80.6%、国有林が18.1%、対象外森林が1.4%となっています。なお、地域森林計画の対象外の森林面積は参考値であり、厳密な数字ではござい

ませんが、概ねこのような構成となっており、大部分の森林を指定できることがわかります。

9 ページを御覧ください。この区域を図示すると、このようになります。黄緑色の着色部分が水源保全地域として指定しようとしている 5 条森林の区域です。なお、濃い緑色の部分が国有林を示しています。

詳細はお手元にございます、付属資料 6 の方を御覧いただければと思います。

10 ページを御覧ください。次に、水源保全地域の指定により、土地利用規制がどのように変化するかを説明します。

最初に土地取引の規制についてです。従来、国土利用、それぞれの土地利用について届出や許可が必要となりますが、農地法以外においては、事後の届出となっています。水循環保全条例で、水源保全地域に指定された区域において、事前の届出が必要となります。5 条森林は、都市地域、農業地域と重複して存在する場合がありますが、これらの場合においても同様に届出が必要となります。

ただし、国土利用計画法における規制区域、注視区域、監視区域等に該当する地域で行う開発行為や、農地法第 3 条が適用される農地は、施行規則により、適用除外としています。詳細はお手元の資料の付属資料 5 を御覧ください。

付属資料 5 の方に、適用除外が数ページにわたって記載してあります。例えば付属資料等 5、28 ページのところに土地取引が上段、開発行為が下段にありまして、それ以降に開発行為のこういった行為が該当するののかというのは、それぞれの法令ごとに詳しく解説をしておりますので、また御確認いただければと思います。

では進めさせていただきます。11 ページを御覧ください。次に開発行為の制限についてです。

こちら都市計画法や農振法、森林法などにより、開発行為を行う際に許可が必要となります。各法令とも、特定の地域においてある面積以上の開発に関して規制がかかります。例えば、森林法第 10 条の 2 において定められている開発許可制度では、いわゆる 5 条森林において、1 ヘクタールを超える面積の開発行為について規制がかかります。

水循環保全条例では、水源保全地域に指定された区域において、開発面積によらず、事前の届出が必要となります。

ただし、森林法、都市計画法をはじめ、他法令で開発許可又は届出が必要な場合等については適用除外となります。詳細については先ほど御説明させていただきました、付属資料下段の方に示しております。従って、基本的には他法令による開発許可等が不要となる開発行為について、本条例が適用されることとなります。

続きまして、12 ページを御覧ください。5 条森林の区域を、水源保全地域に指定することに対して、市町に意見照会を行った結果を示します。

県内 35 市町中、約 83%にあたる 29 市町が意見なしとの回答でした。

6 市町から提出された意見と、それに対する県の考え方を説明します。

水源涵養機能を有している現況森林は、地域森林計画外であっても対象とするべきとの

意見です。

理論上の整理ですが、地域森林計画対象外の私有林は、森林法第5条第1項に規定される「森林として利用することが相当でないと認められる私有林」です。したがって、地域森林計画対象外のほとんどの私有林には、森林としての水源涵養機能が期待されていません。

また、水源涵養機能を有する森林が存在する可能性はあります。しかし、そのような森林の区域を水源保全地域に指定するためには、地域森林計画対象外の個別の私有林について、水源涵養機能の有無を調査することが必要になるため、実務上の対応が非常に難しくなります。

13ページをお開きください。現況が明らかに水源機能を有していない箇所は、対象から除くべきであるとの意見です。

地域森林計画対象の私有林には、水源涵養機能があります。しかし、開発時に地域森林計画の対象区域から除外されなかった結果、現況が宅地や道路等になっており、森林でない区域が地域森林計画の区域になっている例が見られます。そのような区域は本来、地域森林計画の対象区域から除外すべきものです。

ただし、指定の段階でそのような区域を調査して除外することは実務上対応困難です。このため、現況が宅地や道路等になっており、森林でない区域については、条例の運用上で届出を求めないこととします。

水田も雨水の涵養に資するため、山地の水田地域も区域に含めていただきたいという意見です。

水田地域は、農繁期には貯留や地下水の涵養に寄与するなど、森林地域と同様に、水源涵養機能を有します。しかし、冬期はほとんど水を張っておらず、水源涵養機能が低くなるなど、通年で森林ほどの水源涵養機能は期待できません。

都市的利用への転用抑制については、土地取引、開発行為に際して、面積に関わらず、農地法や農振法の許可が必要であり、既に転用は抑制されています。また、農業振興地域の変更、除外等は、各市町の農業委員会が把握していますが、それらの情報を県が逐一把握し、区域を変更することは、法令の運用上非常に困難です。

次に、14ページを御覧ください。海岸の保安林は、水源涵養機能を有していないと思われるため、除外していただきたいという意見です。

海岸沿いの保安林は、飛砂防止の機能が大きく、水源涵養機能は期待されていない場合が多いといえます。また、松林など、水源涵養機能は小さいと考えられます。ただし、海岸沿いの開発による浸透量の減少や植生の変化等により、地下水の塩水化等に影響する可能性があります。

実務上の観点では、海岸林を地域から除外する方法として、飛砂防備保安林等の海岸の保安林を除外する方法と、海岸から一定距離を除外する方法が考えられます。前者は、森林部局において、保安林の種類を図上で管理していないため、飛砂防備保安林等のみを除外することが、現況困難です。後者は、例えば伊豆地域や静岡市の大谷崩れ（焼津市の大崩れの

誤り)のように、海岸線に山地が迫っている場合等、海岸の形状によっては除外することが不適当な場合が考えられます。

15 ページを御覧ください。水源の保全のために、適正な土地利用の確保を図る区域は、「水源涵養保安林」として指定されていると考えられます。それ以外の森林所有者等から、水源保全地域の指定と届出義務について理解が得られるか懸念されているという意見です。

森林法第 25 条に定める水源涵養保安林は、水源の涵養の目的を達成するため、指定することができることとされており、水循環保全条例と同様に、水源涵養機能のある森林を開発から保護するという目的を有する制度です。しかし、森林法第 34 条により、開発行為は許可制となっており、届出制を採用する水循環保全条例と、規制態様が異なります。そのため、規制地域も異なるのは当然であり、規制の態様が弱い、静岡県水循環保全条例の方が規制地域が広がっています。水循環保全条例と、同条例の届出制度の趣旨については、県民に広く周知していきます。

16 ページを御覧ください。

地域森林計画において、区域は林班で区分されており、地番表示の区分と一致しない。区域指定にあたり、対象地を明確に判断できるようにしていただきたいという意見です。

地域森林計画対象森林の地番は、森林簿において、概ね特定は可能です。また、林地台帳であれば、対象地番を全て確認できます。ただし、同地番に 5 条森林とそれ以外の区域が混在する場合は、図上での判断となります。これらは今後、森林簿および林地台帳データをもとに、対象地番を一覧表として整理する予定です。なお、各市町の林地台帳の整備状況は、現在確認中です。

最後の意見として、健全な水循環保全の観点から、水源保全地域に水源涵養保安林も含むべきと考えるという意見です。

水源涵養保安林は、地域森林計画対象森林に含まれているため、国有林の部分を除いて全て水源保全地域に指定されます。

以上が市町担当課の意見とそれに対する県の考え方です。

17 ページを御覧ください。最後に今後のスケジュールです。

9 月 6 日に開催された審議会と、今回の水循環保全部会での御意見、御質問等を踏まえて、市町、河川管理者等から意見を聴取するとともに、地域の指定案を再検討します。

11 月初旬頃を目途に再度部会を実施し、12 月に環境審議会の本会に答申を行います。1 月以降、一般への公告縦覧を行った後、3 月末に水源保全地域を告示し、令和 5 年度から届出制度が運用されます。

以上で事務局からの説明を終わります。

蔵治部会長

御説明ありがとうございました。それでは、委員の皆さんから御意見や御質問をいただきたい思います。

絹村委員

まず確認させていただきたいのですが、水源保全地域の水源涵養機能という中に、洪水緩和というものが入ってくるのでしょうか。

事務局

はい、そのとおりです。

絹村委員

それでは、市町担当課の意見と県の考え方という中の について確認させていただきたいのですが、「水田なども雨水の涵養に資するため、山地の水田地域も区域に含めていただきたい。」への回答といたしまして、冬期の水を貯めていないということを言われてますが、雨水の地下浸透に対する部分が冬期も同じようにあると思うのが一つ、それからもう一つ、特に冬期に（水田を）使っていないときには、田んぼダムということで、水田に水を張って洪水調整を行っていくことを進めていますけれども、そういう意味で、洪水調整の機能があると思うのですが、そうしますとこれを期待できないということである、という説明がいかげなものかというところがあります。国有林のように、農地の場合は農地法・農振法で事前に許可を取る制度がありますので、そういう中でしっかり管理しているという回答の方がいいのかなと感じました。水田は機能を持っていないという説明ですと、誤ったメッセージになるという気がして、そこだけ御検討をお願いします。

それともう1点、その前の のところ です。耕作放棄地が森林化した森林については除外ということですが、今、耕作放棄地を施策として森林化するという制度がありますけれども、そういうものをいずれ5条森林に入れていただくんだらうと思うんです。そういうものはこれから組み込んでいくということによろしいでしょうか。

事務局

2点お答えさせていただきます。

まず水源涵養機能に関して、雨水の地下浸透が期待できることから田んぼダム等が近年行われておりまして、水源涵養機能が期待できるというところがございます。まず、 の県の考え方に書きましたものは、通年で森林ほどの水源涵養機能を期待できないということで、水源涵養機能がないというわけではないのですが、水を張っていないことで、常時地下浸透があるという状態ではないというところの要因を少し書き足させていただきました。確かに、絹村委員が仰るとおり表現が強い部分があったので、このあたりは、農地法や農振法等でしっかり規制しているというところもございますので、先ほどアドバイスいただきましたとおり、説明上の工夫をしていきたいと思えます。

の質問、耕作放棄地等を5条森林化していく取組もあるということは聞いております。当然、5条森林に指定されれば、そこは水源保全地域に指定することになります。以上でございます。

絹村委員から御指摘いただきましたが、国として、例えば田んぼの洪水調整機能を評価してやっているようなものもあるので、整理の仕方については工夫を要するということだと思います。大規模な水田も、利水として使ってるのは野溪等ですので、私共とすると山間地で一定

の規模のある水田で水を張っている水源となるのは森林だということになるかと思えます。

絹村委員

棚田が洪水調整に機能していると、この前の新聞にも出ていましたけれども、そういうことも含めた部分では、やはり森林地域と同等だと思うのです。ただ、選定するのにそこを入れなさいということではないのですが、その点の交通整理、説明だけはお願いしたいと思います。

事務局

耕作放棄地の林地化というところも進めているところですから、適正に、森林法の規定で保全管理されているところ、地域森林計画として定めるところについては、今後水源保全地域として指定していくように注視していきます。

蔵治部会長

私からもコメントさせていただくと、やはり水源涵養機能という言葉に複数の意味合いが入っておりまして、それを考えると、やはりその森林と水田のその機能について比較するとか優劣をつけるということは、そもそもなじまないというか、どちらが優れているか、という表現をしない方がよろしいかなと思っていて、それを言い始めるとものすごく細かい議論に入っていくことになるので、両方とも水源涵養機能を有しているという事でよろしいのかと思えます。

谷委員

この条例の抜け道を作らないようにしないといけないと思ってお聞きするのですが、適用除外について13ページの意見につきまして、県の考え方として既に宅地や道路になっている森林ではない区域については、条例の運用上、届出を求めないこととすると書いてあります。

例えば、この場合、そこにある宅地を何か他のものに転換しようという場合も、含まれるのでしょうか。

事務局

先生がおっしゃっているのは、既に5条森林に指定されているけれども実はもう宅地になっているところがあったとして、その宅地をさらに別の形態で利用しようとしたときに、水循環保全条例上の届出を求めるかどうかという点かと思えますが、それについては、水循環保全条例上の届出としては、届出は求めないという扱いでよろしいかと思えます。

ただ例えば宅地を工場にするときは、そちらの法規制というのはまた別途あって、そちらの法規制の対象になるかと思えますが、水循環保全条例の趣旨から考えますと、既にもう水源涵養機能が失われている宅地であれば、それに対して、条例上の届出を求める必要はないと整理しています。

谷委員

ただ、水源の涵養はないとしても、例えば不適切な利用によって、汚染源になる可能性がありますよね。それが水循環によって広がっていく可能性があるのですが、単に地下水

を涵養する機能だけではなくて、熱海の土壌なんかも問題になっていますが、そういう汚染等を防ぐ意味でも、すでに宅地があったところに、産廃の施設等ができてしまったとか、届出を求めなかったばかりに汚染源になったりすることをどうしたら防げるのか。どうせならば入れた方が、大きな意味での水循環、健全な水循環に含まれてくると思うので、悪さをする人が悪知恵を働かせて、条例の抜け道を探してくる可能性もありますので、その辺りを少し吟味していただければありがたいと思っています。

事務局

ただ今の先生の御指摘も、例えば、汚染ということに着目すれば、そちらを規制する法律がございますので、そちらの規制の対象になってくるのかと思います。水循環保全条例であらゆる世の中の問題を防止することは少し無理があるので、それぞれの規制で対応していくという整理かと思っております。

谷委員

そうですね。その棲み分けが必要になってくると思いますね。だから盛土条例ができたのですが、そちらとどう対応させていくかというのが、それぞれの部署が違っているという、また同じこと繰り返してしまう可能性があります。その辺りの整合性というのが、最終的に…。

事務局

水循環保全条例での開発行為の届出というのは、付属資料5でございますけれども、開発行為については下の方に書いております。誰が行う場合には適用除外になるかということが書いてありまして、それ以外のものについては、既存の開発に対して、許可なり、届出なり、指導を受けるような法令でかかっているものについては対象外となっております。ですので今回、静岡県盛土条例が制定されておりますけれども、先ほど御心配いただいておりますような盛土の行為に際しましては、盛土の方で許可が必要ですから、今回の条例では、適用除外ということになります。

質問の冒頭ですが、既存の宅地や道路ということでございますが、既存の宅地とか道路、すでに森林の体をなしていないところで何か改変をするところまでは、当方では対象としておりません。ただ、周辺に影響を及ぼすようなものについては、おそらくは他の法令がかかってくるであろうということで、私どもの方ではそういった、既存の法令で網のかがかかっていないところを今回対象としたという考え方で条例を制定しております。

蔵治部会長

それでは、私から。今の話に関連して 〇〇 に共通したことであると思うのですが、地域森林計画外の森林というものがある。その中には、耕作放棄地が森林化したのも含まれている。それから、地域森林計画内であっても森林でないところがある。そういうものは、本来は地域森林計画の方を修正すべきだと言っているんですけど、それがきちんとされていればこの1と2の問題は解決に向かうわけですが、その事務手続はどのような時間スケジュールで進んでいくものなのかということですね。それが、5年も10年もそのまま放っておかれ

ているということがあると、今、御心配のようなことが出てくると思うのですが。もしここで答えられないのであれば次回まで教えていただければと思うのですが、実態として、地域森林計画の更新のタイミングでそれが行われるのだとすれば、それは何年おきであって、その更新のタイミングにきちんとこのようなことを精査されてるのかという御説明も必要かなと思います。

事務局

その点につきましては、森林部局へ問い合わせをしまして次回の部会で御報告するよういたします。

藤川委員

2点ほどお伺いしたいのですが、今、森林簿の管理というような話があったのですが、これ自体の管理方法、つまりのところは林班で区分されているという話があるのですが、単に一覧表で管理するだけなのか。例えば今、この水源保全地域指定の細かい、林班、小班で出てきた図面が素晴らしいと私は感動したんですが、こういう森林情報システム要するにGISを使ってこういうような管理というのを考えておられるのか。今言われた問題も全部これに絡んできますよね。

それから2点目は、他の事業との関係はどうなっているのかなと、というのは森の力再生事業というのがあると思うんですよ。その時には、土地利用自体は変わらないかもしれないけども、作る時に林道を作ったり、土地の改変をします。そのようなものを行うときに、この届出というのが煩わしくなるようなことはならないのかと、その点はどうやって防ぐのかということをお聞きしたい。

事務局

まず1点目ですけれども、対象地番を一覧表として整理する予定であるということと、GISの地図の方で管理することの関係なのですが、地番を一覧表として整理するというのは何のためにやるかと言いますと、届出書が出されたときに、届出書には、ここを売るとか、あるいはこの開発行為をやるというようなことを地番で表示することを、様式上求めております。ですので、地図だけあればいいというわけではなくて、地番を整理しておかないと、届出書の受理のときに困ることになります。地番を一覧表として整理する予定であるというのは、そのような趣旨のものであります。

それから、他の事業との関係ですが、これはまさに適用除外の話と関係してまいりまして、付属資料5に開発行為の適用除外を一覧表にしてあります。その一番上の国又は地方公共団体が行う場合に該当しますので、林道整備等を国や地方公共団体が事業として行う場合には、適用除外になり、届出は必要ないということになります。

また、のところにございますように、農業、林業又は漁業を営むためということでございますので、地方公共団体が行うことに限らず、このような場合には適用除外になりますし、非常災害のための応急措置ですとか、自己の居住の用に供する住宅の新築、増改築や、電柱、標識、柵、観測設備、消防設備、これらに類するような軽微な工作物の新築、増・改築につ

いても、適用除外になっています。

田中委員

2点です。先ほどの事務局の回答は理解できたのですが、この間の熱海の土石流災害、専門的に言えば、流れの性質が違いますから、あれは土石流でなくて泥流です。盛土したところは実は民地なのです。それでしたら、水循環保全条例ができるのであれば、あそこは水源地なので、適用できないかと思いました。あそこは、森林法と砂防法で規制されていますし、新しく盛土の規制もでき、そちらで対応するとなると、おそらく、逢初川のところは、今回の水循環保全条例の対象とはならないですね。

事務局

水源保全地域に入るかどうかということでしょうか。

田中委員

そうですね。

事務局

この場所が具体的に地域森林計画の対象になっていれば、水源保全地域としては入ってくるのですが、届出が必要かどうかということは、他法令で規制があれば適用除外になってくると思いますので、そういう意味では適用除外になるという整理になるかもしれないです。

田中委員

民地なのですね。大谷崩れと同じように、源頭部、水源になるんですよ。どうしてこういうところが民地になっているのかというのは、非常に疑問です。国交省に聞いたら、民地ということです。今、行政代執行を考えているようですが、あそこは源頭部、水源地なので、やはり、しっかり押さえてほしいと感じます。

もう一点が、14ページの なのですが、ちょっと僕の感覚ではわからないのですが、例として静岡市の大谷崩れの海岸線に山地が迫っているとあるのですが、海岸と大分離れているような気がするのですよ。

藤川委員

大崩海岸ではないですか。

事務局

大崩海岸の誤りです、申し訳ございません。

田中委員

それでわかりました。

もう1点いいですか。宇沢弘文という先生がいましたが、彼の言う社会的共通資本という概念が、ものすごく分っていて、いろいろ彼は本を書いています。社会的共通資本、すなわち土地、大気、土壌、水資源、河川、海洋は自然環境、上下水道や、公共交通機関、電力については社会インフラストラクチャー、教育、医療、金融、司法、行政は制度資本という、これだけの資本に彼は分類して論じるわけです。その中で、国家の統治機能として官僚的に

管理されて、また利潤の追求対象として市場的な動機に左右されてはならないというのはそれなのです。なのに、付属資料5で、盛んに、開発行為で国又は地方公共団体が行う場合と書いて、いわゆる哲学的な概念が非常に足りないと感じます。宇沢先生がノーベル経済学賞を取っていただければそういう考えが浸透するかもしれないけれど。それは僕の感じることなのですが、もう少し、社会的共通資本という見方で物事を作って、こういうものを論じていければ、非常にすっきりすると思うのです。

だから、県庁の方には申し訳ないのですが、役人がやればよいというものではないんですよ、役人は手をつけてはいけないのです。では、どうすればいいかと言えば、専門家やその知識を踏まえた人たちが、いわゆる職業的専門家に従って管理や維持していきなさい、という考え方です。そういう概念になっていけば、SDGsにある項目は全部それに含まれるのであって、本当に暮らしやすい、生きやすい社会になるんじゃないかということです。それは余談かもしれないですが、まず大谷崩れは解決してよかったです。以上です。

蔵治部会長

私から申し上げますと、条例の前文というところに、県民共有の貴重な財産である水資源を守る、この恵沢を将来にわたって享受できるよう、制定すると書いてあります。この県民共有の財産というところが、社会的共通資本であるというような意味合いが込められているかと思えます。ですので、その県民共有の財産と深く関係がある水源地の保全ということを考えてよいということかと思えます。

山本委員

4点ほどお願いいたします。

資料2-3の1ページのところですけれども、水源保全地域の指定の背景のところにつきまして、乱開発の防止が必要ということで、そのための届出制などが後で詳しく説明されておりましたが、日本全国の状況を見たときに、水源保全地域をめぐりましては遊休林の増加であったりとか、遊休農地、耕作放棄地であったりとか、そもそも山林管理の粗放化等が、大変重要な問題になっているかと思えますので、こういった遊休林、遊休農地の問題に対して、この水源保全地域に指定することがどう寄与をするのか、そのための方策は何かということがもう少し述べられると良いかと感じました。

2点目ですが、資料の2-3の6ページのところで、先程どなたかが指摘されていましたが、地域森林計画と、これから策定される流域水循環計画の点につきましてですけれども、おそらく流域水循環計画は総論的な内容になってくるかと思えますので、それぞれの流域毎に様々な問題を抱えているかと思えますので、さらにその流域の特色、特性や地域性、そういったものが活かされるような形で、地域森林計画との間に整合性をとったり調整をするということが大事になってくるかと思えますので、流域水循環計画が一方向的に地域森林計画を指定するというような形ではなく、両者の間の、相互作用し合う、相互に調整し合うような仕組みというのを考える必要があると感じました。

3点目ですけれども、13ページで、先程どなたか、申請区域が、森林計画についても、実

態が違うというところで、広く含めておくことで、守られるという御意見、確かにそのとおりかと思いました。ただ、現地の方が、現状で明らかに違うという点があるのであれば、それぞれの地域からの申出があった箇所に関しては、指定区域から外すということもありではないかと感じました。この点も御検討願えれば幸いです。

あと4点目は同じく13ページののところ、もう何度も指摘がありましたけれども、水源涵養機能のところ、例えば2019年に棚田地域振興法が議員立法でできて、そちらは水田だけの棚田ではなくて、傾斜農地全般、果樹園やわさび田等、全て含めて指定されていて、ちょうど農水省が「つなぐ棚田遺産」もその後認定して、今、県庁の別館でも展示がなされておりまして、まさにこの水源涵養機能というところで、農地の果たす役割、傾斜農地等の果たす役割というのが、非常に重要なものになっております。また棚田地域では、最近、遊休農地化される中で、そこに太陽光発電のパネルを並べているというようなことがあって、そういった開発行為に規制をかけるという意味でも、農地、水田に限らず、傾斜農地に関するものも、この水源保全地域の中に指定するという事は重要ではないかと思いました。この点、どうしても外さないといけないのであれば、それはなぜなのかというのが、先ほどの説明では少し納得いかなかったので、追加して補足していただければ幸いです。多くなりましたが以上です。

事務局

まず1点目、乱開発防止等が、条例制定の背景になっております。そこから遊休林、放棄、粗放化、そういったことが問題になっているので、そこに対する施策的などところのお話かと思えます。その点につきましては2点目の質問にも関連するのですが、水源保全地域を指定してその後流域水循環計画を策定していくときには、それぞれが相互作用、整合性を持ってということになってくるかと思えます。水源保全地域の指定につきましては、また今後御意見等を踏まえ、指定しますけれども、その後、流域水循環計画の方では、今日のスライドの説明にもございましたけれども、流域の山から海に至るまでの、これは様々な流域の特徴を捉えた施策を計画の中にも位置付けていくこととなります。現在の条例の中では水源保全地域に対する土地利用や開発の届出、あるいは計画を作るという仕立てになっておりますが、その中で、県庁内でも横断的な組織を構成します。また、流域水循環計画を策定する場合には、流域水循環協議会ということで、地域の方々、市民団体の方々等、多様な主体の参画のもとに計画を作っていきますので、今問題になっている管理について、少しでも改善を図っていきたいと考えております。1点目と2点目合わせた回答させていただいたということで、御了承いただきたいです。

山本委員

その届出制に関しては開発を防止するという意図が明確なのですが、例えば遊休化を防いでいるような地域に関して、例えば具体的な支援策であったりとか、遊休化を防いで水源保全を促進するような施策みたいなものが少し見えづかったので、そのあたりがもう少し見える方が。罰則的な面が、今日のお話を聞いていると際立っていると思いますので、そ

のあたりの記述が増えるといいかというふうに、背景等も含めて思いました。

事務局

3点目、現状で明らかに森林と異なる場合については水源保全地域から外すこともあり得るところでございますが、これは水源保全地域の今後の指定の中で、市町の意見を聴きながら検討していきたいと考えております。

4点目の棚田の件につきまして、絹村委員、また蔵治委員からお話がありましたように、森林地域ということで指定の案を考えてございますけれども、農地の様々な機能につきまして、もう少し検討、整理させていただければと思っております。

水を貯めた水田には当然涵養機能もありますし、冬場も、しっかりと畝が管理されているものについては、治水の機能もございますし、そういったところで棚田の保全活動、静岡県の場合には、ふじのくに美農里(みのり)プロジェクト等も実施されておりますので、もう少し検討整理させていただきたいと考えております。

山本委員

ありがとうございました。

山川委員

資料2-3の2ページ目なのですが、私の認識が合っているか教えていただきたいのですが、左側の森林地域と、一番右側の取水地点を、制限を考えるやり方の違いですが、これだけ見ますと、どちらが厳しい制限であるかといにくいところがあると思っておりますが、これは先ほど、地下水条例の指定もありましたけれども、静岡の場合は森林地域に関して指定をかけていくが、地下水の方は地下水条例で、割としっかりやっているので大丈夫というような認識でよろしいでしょうか。

事務局

地下水条例につきましては、県内で規制地域というものを設けて、そこにつきましては、取水の基準等、制限を設けて、取水量の制限を行っているという形であります。

山川委員

なるほど。それで、水を使う上での水質についても、割と厳しく決められてるような形でしょうか。

事務局

地下水条例には水質についての規定はありません。

山川委員

なるほど。取水地域を制限しているのは、例えば北海道や長野が上げられていますけれども、考え方としては、こういう地域はおそらく、水賦存量に対して人口が少ないということで、森林までしっかり決めなくても大丈夫というようなところもあり、それに対して、水賦存量に対して、人口が多いところは、静岡も含めて森林と地下水の方を両方しっかりやらなければいけないという理解でよろしいでしょうか。

事務局

北海道や長野が取水地点を規制の対象にしている趣旨なのですが、取水場所の買占め等が起こってそのような規制が出されたら、伺ったような記憶がございます。それに対して森林地域を対象としている県につきましては、水循環全体を考えて規制を考えていくという形で、森林地域を規制の対象にしていると私どもは理解しております。

山川委員

わかりました、ありがとうございます。

蔵治部会長

あと御発言いただいていないのは、浅見先生だけかと思えます。

浅見委員

今回は、専門と離れたところでしたので、勉強させていただきました。質問事項についてはございません。

蔵治部会長

分りました。他に、2回目の発言でも結構ですけど、言い忘れたこと、意見などありましたら、よろしく願います。

よろしいでしょうか。

意見等ないようですので、以上をもちまして質疑応答を終了いたします。御意見ありがとうございました。

今日、様々な御意見をいただいたわけですが、この御意見をどのように水源保全地域の指定案に反映させるかということにつきましては、部会長である私と事務局で今後調整させていただいて、次回の部会でお示しをさせていただきたいと思っておりますが、そのような進め方でよろしいでしょうか。

委員

異議なし。

蔵治部会長

ありがとうございます。そうしましたら、そのように進めさせていただきます。

では以上をもちまして水源保全地域の指定に関する審議は終了いたします。議事は以上でございますので、進行を事務局にお返しさせていただきます。

事務局

蔵治部会長ありがとうございました。

本日は水源保全地域の指定について、貴重な御意見を多数頂戴しました。誠にありがとうございます。

次回の水循環保全部会は、11月上旬頃の開催を予定しております。委員の皆様には、改めて日程調整をさせていただきますので、御協力のほどよろしくお願いいたします。

本日、途中で機材不調がございまして、申し訳ございませんでした。お詫びいたします。

それでは、以上をもちまして、令和4年度第1回静岡県環境審議会水循環保全部会を終了いたします。皆様ありがとうございました。