

鏡川中上流域の開発行為に見られる課題について

▼平成 29 年度 第 1 回鏡川清流保全審議会において、「スポット的な区域指定では太陽光発電施設のような景観破壊につながる開発行為を防げない」「流域の自然環境を保全するためには中上流域全体での行為制限が必要」との指摘があった。中上流域特有の課題としては、太陽光発電施設のほかに「残土処分場」「産廃処理施設」「濁水の流出を招く行為」などが挙げられる。

▼そこで事務局では、新たな規制手法として、スポット的な「自然環境保全区域」「景観形成区域」に加え、広域を面的に規制する『流域保全区域』の新設を検討することとした。指定範囲は朝倉堰より上流の流域全体とし、届出制に基づく市民への行為内容の公表によって行為者に一定の配慮を促す仕組みの検討を進め、その素案を平成 29 年度 第 3 回審議会に諮った。

▼しかしながら、平成 30 年度 第 1 回審議会において、「届出制を前提とした事務局案は規制効果が弱く、中上流域特有の課題解決が期待できない」との指摘があった。

▼この指摘に対し、事務局において許可制の導入も検討したが、高知市が考える鏡川中上流域の規制・誘導の方向性について（資料④）から、届出制を採用する方向で詳細検討に移りたいと考えている。具体的には、新たに作成する「環境配慮指針」をもとに行政と事業者で協議調整を行う手法の導入を想定し、同指針の内容の検討しようとしている。（次回審議会と同指針の骨子案を提示予定）

▼上記の検討にあたり、まずは審議会の場で、「鏡川中上流域の開発行為に見られる課題とは何か」「課題解決のために何が必要なのか」を確認しあい、共有することが重要と考えた。

▼そこで本資料では、今後の規制手法の検討に向け、鏡川中上流域における届出行為のうち、市民から改善を求める意見があった 3 つの事案をもとに、自然環境ならびに景観保全上の課題点を p3～5 に整理した。

【鏡川中上流域における主な届出行為】

- 森林法の伐採届による皆伐行為
- 高知市土地保全条例による造成等の行為
- 高知県自然公園条例による普通地域内の届出行為

－自然公園における届出の経由事務－

- (1) 届出に基づき関係各課への意見照会を行い、回答を付して県へ進達
- (2) 県の受理書を届出者へ交付。併せて、市関係各課の意見照会結果を通知・受理書を交付
「知事は、届出行為が風致景観に著しい支障を与えないと認めた場合には、受理書を市町村長を経由して届出者に交付する」

▼p3～5 より、鏡川中上流域における喫緊の課題は、土地の形質変更に伴う濁水等の流出であると
考えられる。その解決策として、

- 計画段階 * 法面勾配
- * 小段の高さ・幅
- 施工段階 * 施工時期：出水の少ない冬場での施工，アユの遡上時期（4，5月）と
 産卵時期（9～11月）への配慮
- * 施工順序：調整池，沈砂池，下段からの整備を優先
- * 施工管理：施行中の調整池等の管理（浚渫）

などの配慮すべき事項・指針を行為者に示すとともに，適宜行政指導を行い，配慮を促していくことが必要と考えられる。

事案１：七ツ淵（資材置き場）



本事案の主な課題

【制度の運用に係るもの】
行為の面積が林地開発許可申請の対象となる1 haを超えることが明らかであったものの、精密な測量図がないこと、抜根が未施工の場所があったことから、事業者¹に林地開発許可申請の手続きを適用できなかった。

【自然環境・景観の保全に係るもの】
鏡川清流保全条例に基づく指定区域（自然環境保全区域）の隣接地が“丸裸”となり、自然環境と景観が破壊された。行為の場所が指定区域外であったとはいえ、指定済み区域への影響を無視できない結果となった。

表 1 経過

経過	年月	内容	根拠法令等	届出面積
①	H27.3	伐採および伐採後の造林の届出書（1回目）	森林法	伐採面積 2,500m ²
②	H27.8	工事計画届出書（1回目）	高知市土地保全条例	開発面積 7,098m ²
③	H27.10	未届による伐採により「顛末書」（1回目追加分）	森林法	追加伐採面積 10,000m ²
④	H27.10	普通地域内 土地の形状変更届出書（1回目）	高知県立自然公園条例	開発面積 7,098m ²
⑤	H28.1	伐採および伐採後の造林の届出書（2回目）	森林法	伐採面積 14,158m ²
⑥	H28.2	伐採および伐採後の造林の届出書（3回目） ※届出地の一部が鏡川清流保全条例に基づく「自然環境保全区域」に含まれる	森林法	伐採面積 14,989m ²
⑦	H28.3	住民団体から要望書	—	—
⑧	H28.5	上記要望書に対して回答書を送付（都市建設部）	—	—
⑨	H28.6	未届による形状変更によって始末書	高知県立自然公園条例	未届地面積 4,726m ²
⑩	H28.8	普通地域内 土地の形状変更届出書（2回目） ⇒行為地拡大（始末書提出分）・法面緑化の施工方法変更	高知県立自然公園条例	当初面積 7,098m ² 追加面積 4,726m ²
⑪	H28.9	環境部より要請書「鏡川清流保全条例の規定に基づく自然環境保全区域内の開発行為について」送付	—	—

※経過⑦⑧⑪（要望書等）の詳細は表 2 に示した。

表 2 要望書等の詳細

経過	文書名	内容
⑦	要望書（高知市長宛）	○七ツ淵の森林破壊による環境破壊から市民生活、鏡川の清流、農林水産業、森林・河川生態系を守るため、高知市が持つ一切の許認可権限および指導権限により、七ツ淵の森林が破壊されないよう要望
⑧	要望書（回答：高知市長⇒住民団体）	○土地保全条例では、造成行為を制限できない旨について ○林地開発許可が必要な1 haを超えていると見受けられるため、県治山林道課へ指導を要請していることについて ○地域住民への周知を行うように高知市からも施工者へ対して行政指導を行うことについて
⑪	環境部要請書（事業者宛）	○鏡川の清流と自然環境を守るため、条例の趣旨に沿った最大限の配慮について ○当該土地の買取りも含めた保全措置を検討していることについて ○各種法令で規定された届出等に遺漏がないよう、また鏡川清流保全条例の趣旨を実現する方向で検討することについて

事案２：柴巻（資材置場・果樹園の造成および法面防災工事）

※行政指導を行ったことにより，当初より適正な施工に近づいた事例



本事案の主な課題

【施工方法に係るもの】

当初，詳細な計画図面もないまま未届で着工しており，適正な施工について行政指導ができていなかった。このため，施工箇所の上部から土砂が投入され，土留め対策が不十分であったことから，一部法面の崩落が生じた。

※土地に手を加える以上，濁水の流出を完全に防ぐことは不可能

表 3 経過

年月日	内容
H22. 2	鏡地区での協議会の際に当該地へダンプの出入りが多く見られるので，廃棄物の状況および内容の確認についての依頼あり
H22. 3	現地調査（県：環境共生課市：環境保全課，耕地課，開発指導課）
H22. 3	現地調査（県環境共生課同行）
H22. 3	県環境共生課から施工者へ申入れ
H30. 4	施工箇所の下部で野菜の栽培を行っている方から濁水が流れてきていると通報あり
H30. 5	県環境共生課が現地確認を行い施工者へ指導
H30. 7	西日本豪雨の際に施工箇所から崩土・倒木 県環境共生課へ市環境政策課と市耕地課で訪問し，対応を依頼

事案 3：土佐山都網（太陽光パネル）



H26.11.11 土地の形状変更の届出

特徴

- 小段の高さが低い
- 西側より東側で法面の勾配が大きい
- 沈砂池あり

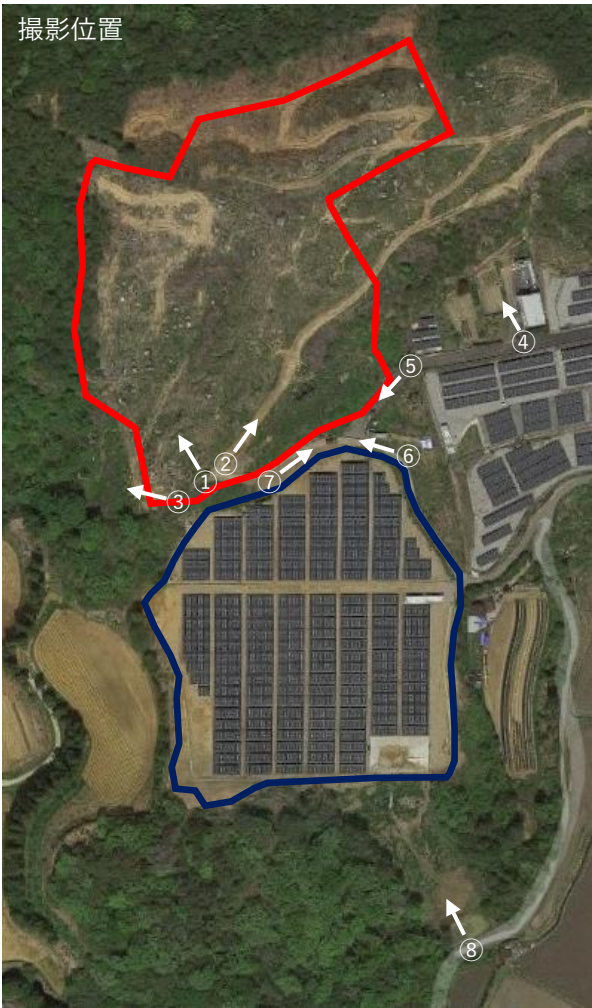
H28.2.29 工作物設置の届出

特徴

- 法面の勾配が大きい
- 小段の幅が狭い
- 調整池あり

本事案の主な課題

【施工手順に係るもの】
上部から下部にかけて施工が行われていったが、濁水や赤土の流出防止を図るためには、下部の調整池・沈砂池から順次施工していくことが望ましい。
※下部からの施工は費用面で課題あり
※土地に手を加える以上、濁水の流出を完全に防ぐことは不可能



現地写真



年月日	内容
H28. 8	市内中心部から北側に見える土佐山地域の斜面景観の記事掲載（高知新聞）
H28. 8	鏡川漁協から、鏡川上流の網川川に濁水が流入しているとの連絡
H28. 8	環境政策課，新エネルギー推進課，環境保全課で現地調査 －施工中の調整池から溢れた濁水が道路，河川に流入 －調整池西側に切れ込みがあり，赤土が流出
H28. 9	鏡川漁協，高知市，高知県の三者協議 【高知市】都市計画課，環境保全課，新エネルギー推進課，環境政策課 【高知県】環境共生課，新エネルギー推進課 －施工場所が傾斜地であり，水・土の処理に対し指導すべきではないか －赤土の流出について，作業の順序として，下から調整池，沈砂池を整備し，水や土の対策を万全にしてから進めるべきではないか －出水の少ない時期に工事をしてもらいたい －アユの遡上時期（4,5月）と産卵時期（9～11月）を考慮し，工事は短期間で行って欲しい －県の命令書（太陽光パネル設置届出に対する条例第22条第2項に基づく命令）が守られていない
H28. 9	鏡川漁業協同組合から「平成28年河川環境に関する提言書」が提出 提出の際に岡崎市長に太陽光発電施設の開発に伴い，鏡川が汚れアユ漁に影響があるとして対策を求めた。
H28. 9	都市計画課から業者へ指導書
H28.11	都市計画課の定期パトロールにおいて，調整池への土砂流入を確認し，新エネルギー推進課へ連絡 事業者に対し，新エネルギー推進課から調整池の土砂浚渫を指導