

地方分権改革有識者会議 提案募集検討専門部会
ヒアリング資料

保安林制度に関する提案について

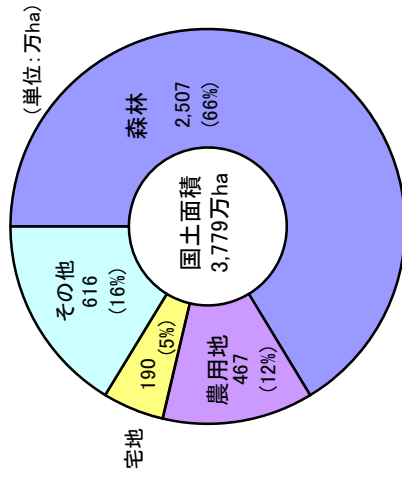
I 指定・解除権限

平成26年9月11日
林野庁森林整備部治山課

1 日本の森林の現状と特色

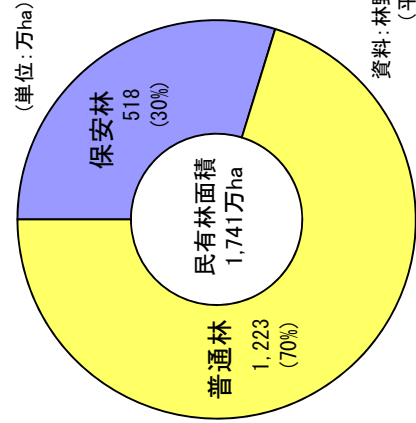
- 我が国は国土面積(約38万km²)の約2/3を森林(約25万km²)が占める世界有数の森林国。
- 森林の約7割(約17万km²)は民有林(公有林+私有林)は民有林(公有林+私有林)。このうち約3割が保安林に指定。
- 日本の国土は険しい山地が占め、河川は他国と比較して急勾配。
- 近年、1時間降水量80mm以上の集中豪雨の発生回数が増加傾向にあり、山地災害の発生リスクが上昇。

■ 国土面積の内訳



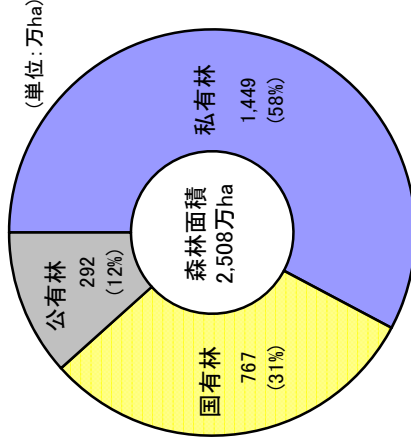
資料: 国土交通省「平成23年度土地に関する動向」
(国土面積は平成22年末現在)

■ 民有林面積の内訳



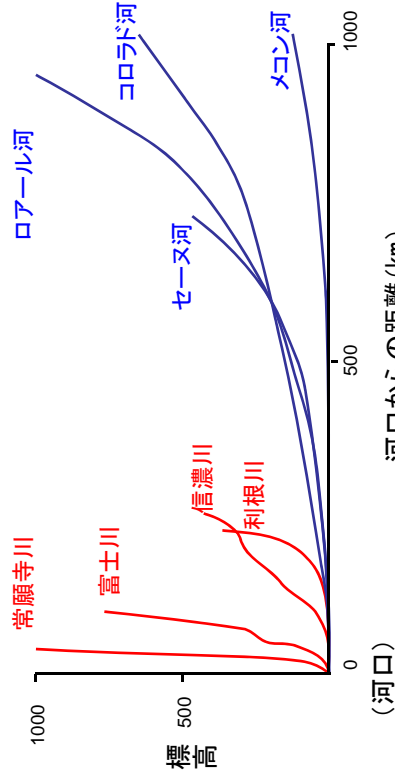
資料: 林野庁治山課業務資料
(平成25年3月31日現在)

■ 森林面積の内訳



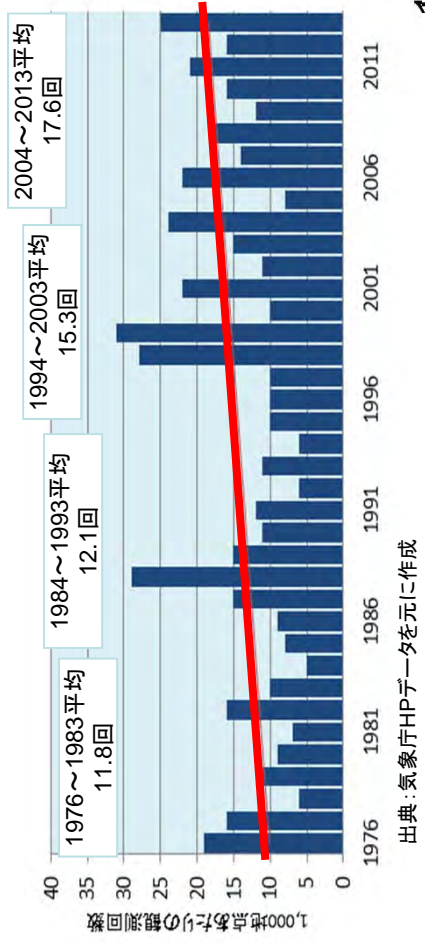
資料: 林野庁「森林資源の現況」
(平成24年3月31日現在)

■ 急峻な地形



河口からの距離 (km)
河川延長と勾配 (1972 山本)

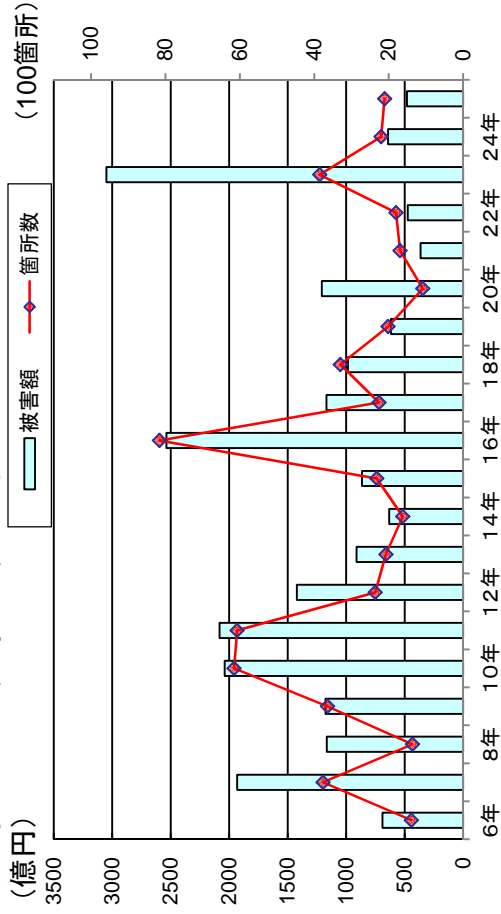
■ 1時間降水量80mm以上の発生回数



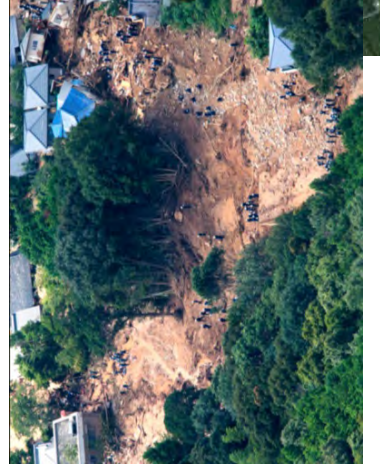
2 近年の山地災害発生状況

- 我が国の森林は、地形が急峻かつ地質が脆弱であることに加え、集中豪雨や地震等が頻発することから、毎年各地で人的被害や家屋等への被害を伴う山地災害が発生。
- 平成元年以降、年平均発生箇所数は約3,700箇所。災害発生件数及び発生地域が毎年大きく変動することが特徴。
- 災害が発生すれば、その影響は、国民の生命・財産に及び、また、行政区界等を超えて広域に及ぶ。

■ 近年の山地災害の発生状況



■ 災害の発生状況の事例



広島県広島市 (H26.8.19発生豪雨災害)

→ 死者72名、行方不明者2名、負傷者44名、住宅被害416棟



岩手県雫石町 (H25.8.9発生豪雨災害)

→ 秋田新幹線及び国道46号線が不通



島根県津和野町 (H25.7.28発生豪雨災害)

→ 行方不明者1名、住宅全壊2棟



長野県南木曽町 (H26.7.9発生台風第8号災害)

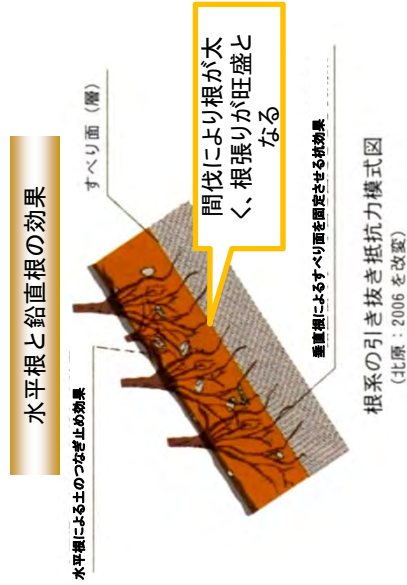
→ 死者1名、JR中央線、国道19号が不通

3 森林の公益的機能

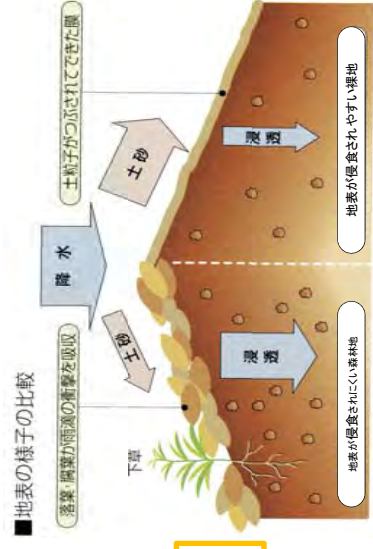
- 森林は、山地災害の防止、洪水の緩和、水資源の涵養、生活環境の保全などの多面にわたる機能を発揮しており、適正な整備・保全による機能の維持・向上が重要。
- 国民が期待する森林の働きは、災害防止、温暖化防止、水資源涵養が上位。
- 森林の災害防止機能が発揮されず、災害がひとたび発生すれば国民の生命・財産に直接影響するとともに、交通や物流の遮断等により国民生活や経済活動に広範囲に影響。

■ 森林の公益的機能

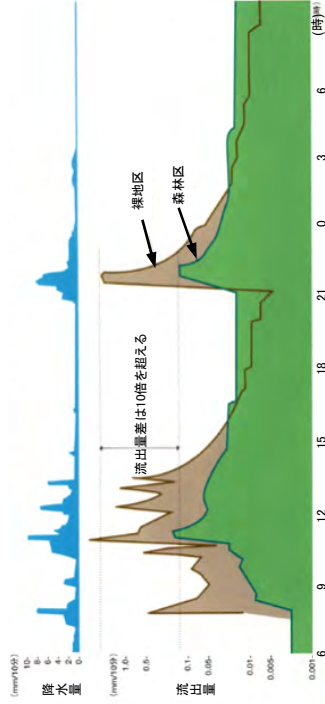
【表層崩壊防止機能】



【表面侵食防止機能】

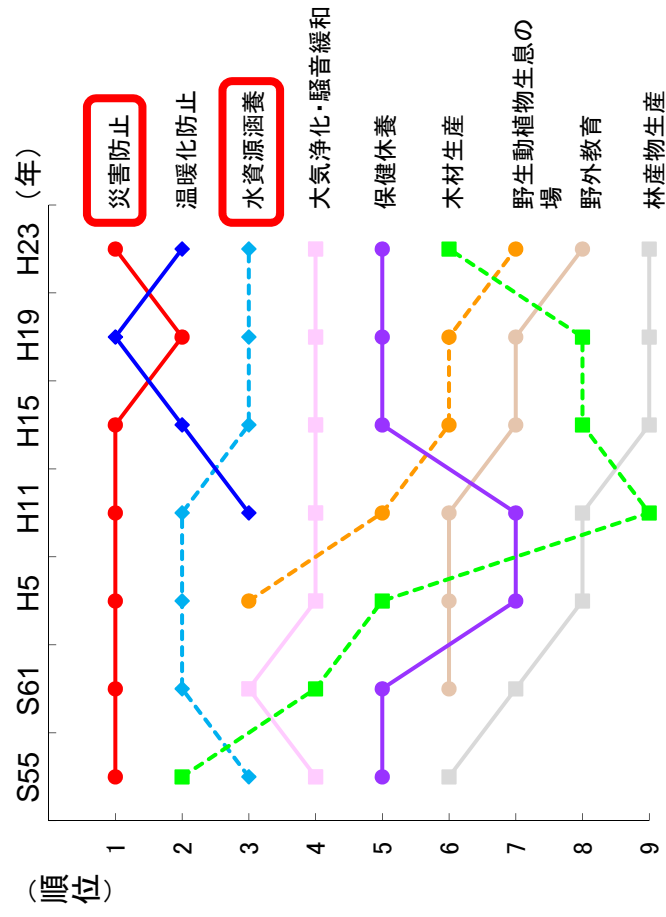


【洪水緩和機能】



出典：福嶋義宏「田上山地の裸地斜面と植栽知者面の雨水流出解析」(1977)

■ 国民が期待する森林の働き



資料：総理府「森林・林業に関する世論調査」(昭和55年)、「みどり」と木に関する世論調査(昭和61年)、「森林とみどりに関する世論調査」(平成5年)、「森林と生活に関する世論調査」(平成11年)、内閣府「森林と生活に関する世論調査」(平成15年、平成19年、平成23年)

注1：回答は、選択肢の中から3つまでを選ぶ複数回答。

注2：選択肢は、特になし、わからない、その他を除いて記載。

4 保安林制度の概要

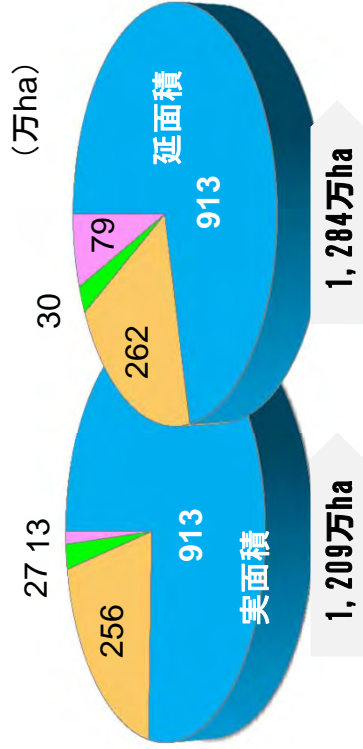
- 保安林は、水源の涵養、災害の防備、生活環境の保全等の目的の達成のために必要な森林について、森林法に基づき農林水産大臣又は都道府県知事が指定。
- 指定目的を達成するために必要な森林施業上の要件(指定施業要件)を定め、伐採制限や転用の規制等の制約を課すことにより、保安機能の十全の発揮を図る制度。

■ 保安林の種類

- (1号) 水源かん養、(2号) 土砂流出防備、
- (3号) 土砂崩壊防備、
- (4号以下) 飛砂防備、防風、水害防備、潮害防備、干害防備、防雪、防霧、なだれ、落石防止、防火、魚つき、航行目標、保健、風致

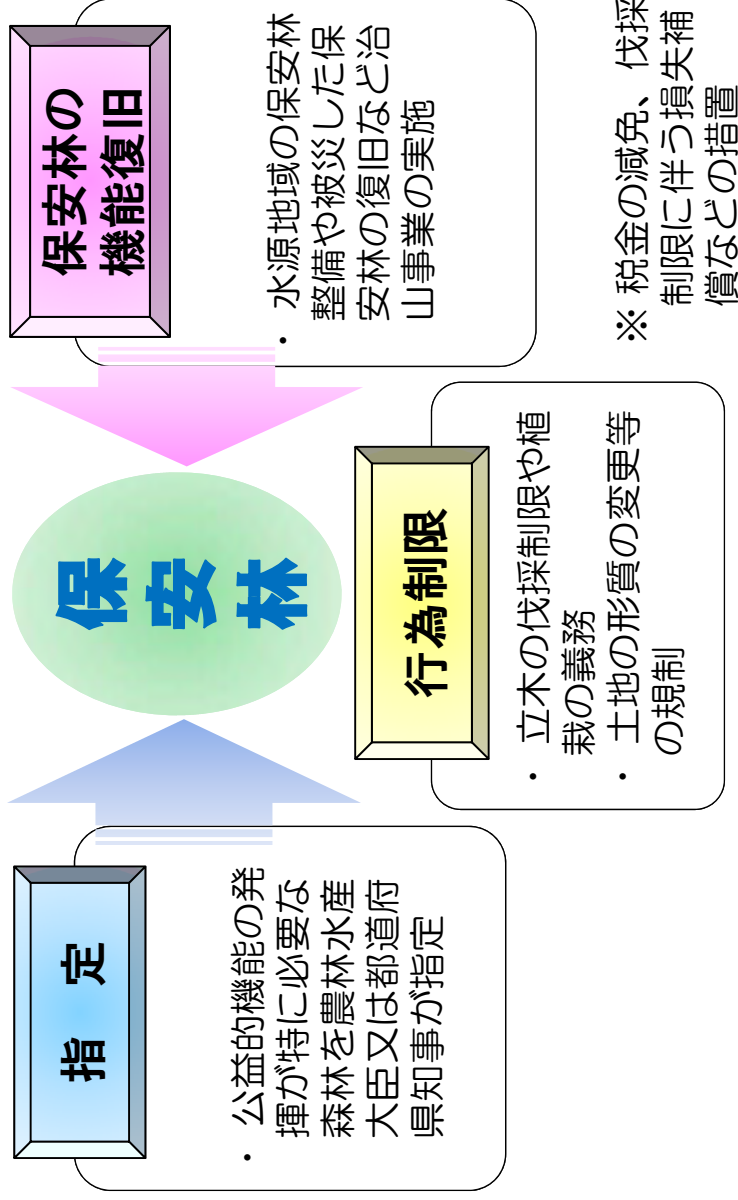
以上、17種

■ 保安林指定面積



- 水源かん養
- 飛砂・防風・干害防備等
- 土砂流出・土砂崩壊
- 魚つき・保健等

■ 保安林制度の体系



※ 税金の減免、伐採制限に伴う損失補償などの措置

5 保安林の指定・解除に関する国と都道府県の役割分担

- 保安林の指定・解除に関する権限・事務は、国と都道府県とで役割分担。
- 1～3号保安林(1号:水源かん養保安林、2号:土砂流出防備保安林、3号:土砂崩壊防備保安林)は、その指定の目的の性質上、受益範囲が広く流域に及ぶ保安林。
- 重要流域とは、2以上の都府県の区域にわたる流域その他の国土の保全又は国民経済上特に重要な流域。

保安林の指定・解除に関する権限・事務区分

保安林の区分		権限・事務区分
民有林	1～3号	重要流域
		重要流域以外
	4号以下	都道府県知事 (法定受託事務)
国所有林		都道府県知事 (自治事務)
		農林水産大臣

6 地方分権改革におけるこれまでの議論

1. 地方分権推進委員会第1次勧告(平成8年12月20日)

- ① 水源の涵養、土砂の流出の防備等を目的とする保安林の受益範囲は広く流域に及び、その適正な整備は、国土を保全し、国民の経済活動の基礎をなす「ナショナルミニマム」としての意義を有する。
- ② 2以上の都道府県の区域にわたる流域その他の国土の保全又は国民経済上特に重要な流域については、水源の涵養、土砂の流出の防備等の根幹部分をなす。

重要流域以外の1～3号保安林の指定・解除権限を都道府県へ移譲すると共に、機関委任事務であった4号以下の保安林に関する事務を『自治事務』とした。

2. 地方分権改革推進要綱(第1次)(平成20年6月20日)

- ① 一の都道府県内で完結する一級水系内の一級河川の直轄区間については、原則として都道府県に移管する。個別の対象河川については地方自治体と調整を行う。
- ② 保安林の指定・解除については、一級水系内の一級河川の全区間の都道府県への移管に合わせて重要流域の指定を外すことにより、国による当該重要流域の保安林の指定・解除の権限を都道府県に移譲する。

3. 「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」(平成25年12月閣議決定)

- ① 移譲の対象範囲は、「地方分権改革推進要綱(第1次)」(平成20年6月20日地方分権改革推進本部決定)に基づくものとする。
- ② なお、具体的な移譲の対象については、個別の協議・調整を経て決まっていくものである。その際には、国民生活・経済を支える基幹的な社会資本の整備・維持管理は国の基本的な責務であるとの認識に立って、引き続き国が管理する必要がある道路・河川については移譲の対象とはしないものとする。

地方分権改革推進要綱では、一級河川の都道府県への移管に合わせた保安林指定・解除権限の都道府県への移譲が明記されたが、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針については、河川のみについて記述。

7 保安林解除手続と期間

農林水産大臣権限の場合

事前相談

保安林解除申請書
(申請者)

調査等
(2ヵ月)

解除申請書進達
(都道府県知事)

審査(3ヵ月)

解除予定通知
(農林水産大臣)

告示の準備
(2週間)

解除予定告示
公告・縦覧(40日)
(都道府県知事)

告示の準備

解除確定告示
(農林水産大臣)

手続期間
5.5ヵ月

都道府県知事権限の場合

事前相談

保安林解除申請書
(申請者)

審査・告示の準備
(3ヵ月)

手続期間
3ヵ月

解除予定告示
公告・縦覧(40日)
(都道府県知事)

告示の準備

解除確定告示
(都道府県知事)

※括弧書きの期間が標準処理期間(申請者による補正を含まない期間)

8 地方からの提案に対する当庁の考え方

(保安林指定・解除権限の移譲)

(1) 提案に対する基本的な考え方

- ① 水源の涵養、土砂の流出の防備等を目的とする保安林の受益範囲は広く流域に及び、その適正な整備は、国土を保全し、国民の経済活動の基礎をなす「ナショナルミニマム」としての意義を有することから、これらの保安林の指定・解除は、本来的には国が直接行うべき事務。
- ② このうち、2以上の都府県の区域にわたる流域その他の国土の保全又は国民経済上特に重要な流域については、水源の涵養、土砂の流出の防備等の根幹部分をなすことから、従来どおり国の直接事務とすることが適当。
- ③ その一方で、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について(平成25年12月閣議決定)」を踏まえ、個別の一級河川の移譲の議論が完了したことから、当該水系を重要流域の指定から外すこととしており、当該流域に係る保安林の指定・解除の権限を都道府県に移譲することとなる。

(2) 地方の個別の問題意識に対する考え方

- ① **大臣権限の保安林は、その解除に時間がかかる。**
⇒ 国の審査に係る標準処理期間を3カ月と定めており、平均処理期間は91.6日。全案件の約6割は45日以内で処理を完了している(申請者による補正期間を含めた平成24年度の実績値)。
- ② **道路改良等の軽微な解除であっても、大臣権限保安林の解除は事務手続の手間がかかる。**
⇒ 道路の新設又は改良に係る保安林解除申請については、書類の簡素化を措置している。
- ③ **知事権限保安林と審査基準が同じであるため、県において審査可能。**
⇒ 国の審査過程においては、解除要件を満たしていないこと等により補正が必要となる案件が多く、国による厳密な審査の重要性は高い。
- ④ **保安林解除手続が、災害復旧事業の迅速な実施の障害となっている。**
⇒ 災害復旧に関しては、先に復旧事業を進め、事後の保安林解除申請を可能としている。

(参考) 保安林制度における国と都道府県の役割分担

保安林整備計画流域一覧表

1	渡島地区	41	名取川	81	庄川	121	加古川～揖保川	161	吉田川～厚東川	201	駅館川～大分川
2	檜山地区	42	阿武隈川	82	庄川～石川県境	122	揖保川	162	厚東川～佐波川	202	大分川
3	尻別川	43	米代川～雄物川	83	能登地区	123	千種川	163	佐波川～錦川	203	大野川
4	積丹地区	44	雄物川	84	能登地区～手取川	124	円山川	164	錦川	204	番匠川
5	胆振地区	45	子吉川	85	手取川	125	円山川～鳥取県境	165	島しよ(山口県)	205	北川
6	鶴川	46	秋田県境～最上川	86	手取川～福井県境	126	淡路地区	166	吉野川	206	五ヶ瀬川
7	沙流川	47	最上川	87	九頭竜川	127	紀ノ川	167	吉野川～那賀川	207	耳川
8	日高地区	48	荒川	88	九頭竜川～京都府境	128	有田川	168	那賀川	208	一ツ瀬川
9	石狩川	49	最上川～新潟県境	89	富士川	129	日高川	169	那賀川～高知県境	209	大淀川
10	厚田地区	50	宮城県境～講戸川	90	矢作川	130	富田川	170	香川地区	210	大淀川～鹿児島県境
11	留萌地区	51	講戸川～夏井川	91	庄内川	131	白鷹川	171	香川県境～加茂川	211	川内川
12	天塩川	52	夏井川～茨城県境	92	木曾川	132	古盛川	172	加茂川～重信川	212	川内川～甲突川
13	十勝川	53	久慈川	93	南伊豆地区	133	千代川	173	重信川	213	甲突川～本城川
14	広尾地区	54	阿賀野川	94	北伊豆地区	134	天神川	174	脇川	214	本城川～肝属川
15	阿寒川	55	福島県境～久慈川	95	富士川～安倍川	135	日野川	175	脇川～高知県境	215	肝属川～宮崎県境
16	釧路川	56	那珂川	96	安倍川	136	鳥取県境～斐伊川	176	島しよ(愛媛県)	216	島しよ(鹿児島県)
17	根室地区	57	那珂川～利根川	97	安倍川～大井川	137	斐伊川	177	四万十川～愛媛県境	217	沖繩
18	斜里地区	58	利根川	98	大井川	138	斐伊川～江の川	178	四万十川	218	島しよ(沖縄県)
19	網走川	59	信濃川	99	大井川～天竜川	139	江の川	179	四万十川～仁淀川		
20	常呂川	60	荒川	100	天竜川	140	江の川～高津川	180	仁淀川		
21	湧別川	61	利根川～夷隅川	101	天竜川～愛知県境	141	高津川	181	物部川		
22	渚滑川	62	加茂川～養老川	102	渥美地区	142	島しよ(島根県)	182	物部川～徳島県境		
23	宗谷地区	63	養老川～江戸川	103	豊川～矢作川	143	兵庫県境～吉井川	183	山国川		
24	秋田県境～岩木川	64	多摩川	104	中多地区	144	吉井川	184	山国川～遠賀川		
25	岩木川	65	島しよ(東京都)	105	庄内川～木曾川	145	旭川	185	遠賀川		
26	岩木川～駒込川	66	多摩川～相模川	106	愛知県境～鈴鹿川	146	旭川～高梁川	186	遠賀川～佐賀県境		
27	駒込川～奥入瀬川	67	相模川	107	鈴鹿川	147	児島地区	187	矢部川		
28	下北地区	68	相模川～酒匂川	108	鈴鹿川～宮川	148	高梁川	188	筑後川		
29	奥入瀬川～五戸川	69	酒匂川	109	宮川	149	高梁川～広島県境	189	川上川		
30	馬淵川	70	酒匂川～静岡県境	110	宮川～熊野川	150	芦田川	190	川上川～長崎県境		
31	新井田川	71	山形県境～荒川	111	熊野川	151	芦田川～沼田川	191	佐賀北部		
32	青森県境～小本川	72	信濃川～関川	112	淀川	152	沼田川	192	佐賀県境～川棚川		
33	小本川～閉伊川	73	関川	113	由良川	153	沼田川～黒瀬川	193	中半島部		
34	閉伊川	74	姫川	114	由良川～兵庫県境	154	黒瀬川～太田川	194	島しよ(長崎県)		
35	閉伊川～宮城県境	75	佐渡地区	115	神崎川	155	太田川	195	菊池川		
36	米代川	76	新潟県境～黒部川	116	大和川	156	太田川～山口県境	196	白川		
37	北上川	77	黒部川	117	大和川～和歌山県境	157	島しよ(広島県)	197	緑川		
38	岩手県境～北上川	78	黒部川～常願寺川	118	武庫川	158	島根県境～橋本川	198	球磨川		
39	鳴瀬川	79	常願寺川	119	六甲地区	159	橋本川	199	島しよ(熊本県)		
40	鳴瀬川～名取川	80	神通川	120	加古川	160	橋本川～吉田川	200	山国川～駅館川		

凡例

重要流域
(農林水産大臣権限)

重要流域以外
(都道府県知事権限)

重要流域: 122流域

重要流域以外: 96流域

保安林制度に関する提案について

Ⅱ 解除に係る大臣同意

9 保安林制度における大臣同意協議の対象

○ 都道府県知事権限の保安林の解除において、農林水産大臣の同意が必要となるのは、以下の2とおり

- (1) 重要流域以外の1～3号保安林の解除面積が一定規模以上の場合
- (2) 過去に保安施設事業等を実施した箇所を含む場合

保安林解除に農林水産大臣の同意が必要な場合

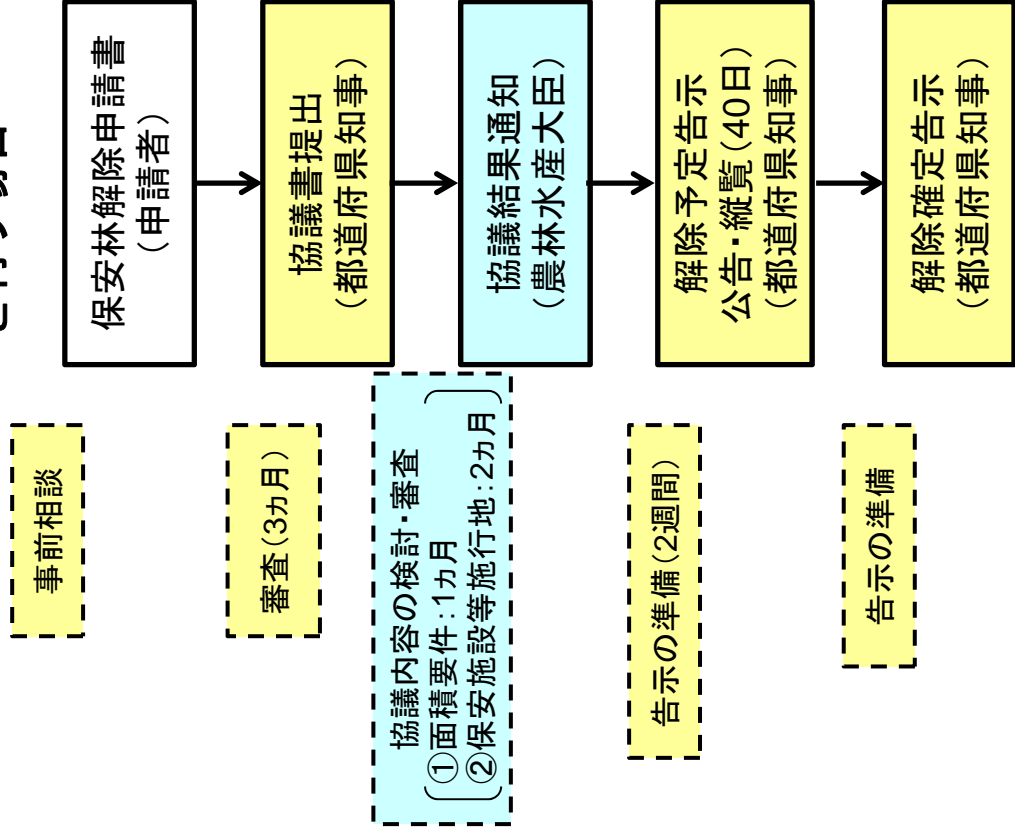
保安林の区分		権限・事務区分	
民有林	1～3号	重要流域	農林水産大臣
		重要流域以外	都道府県知事 (法定受託事務)
	4号以下		都道府県知事 (自治事務)
国有林			農林水産大臣

①解除面積が一定規模以上の場合(※)
②保安施設事業等を実施した箇所を含む場合

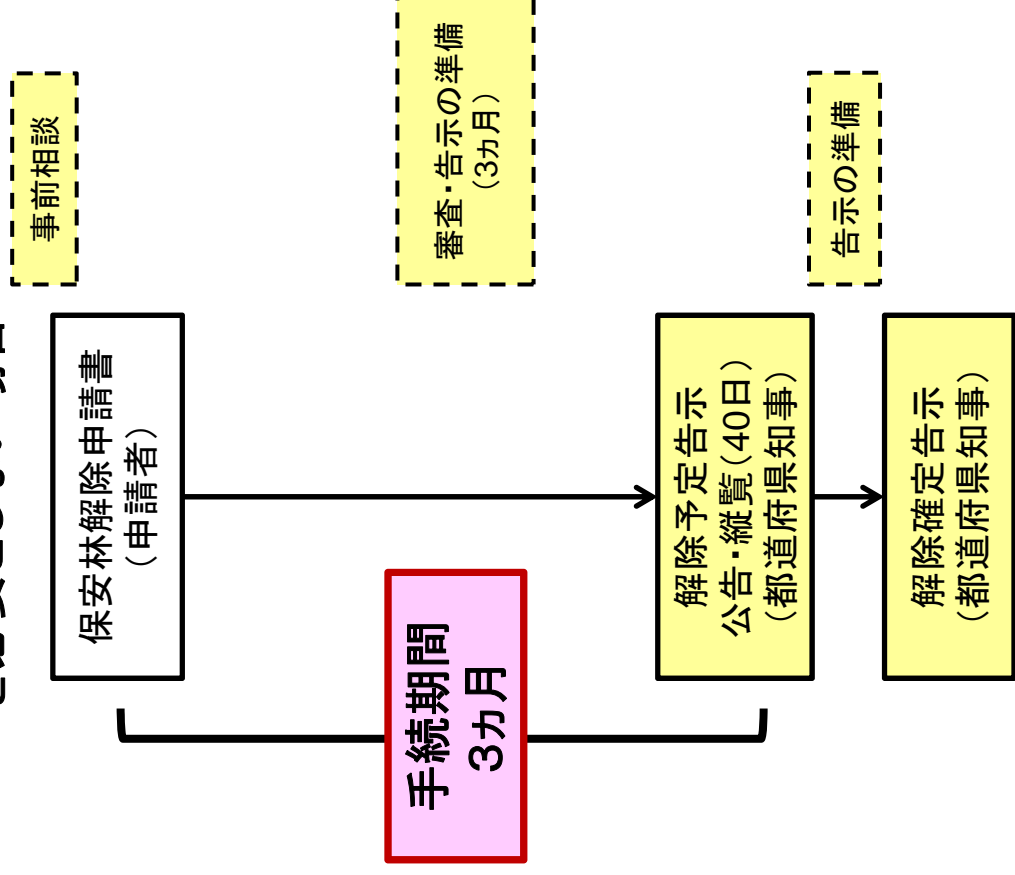
※ 一定規模とは、指定理由の消滅による解除の場合は1ha以上、公益上の理由による解除の場合は5ha以上をいう。

10 保安林解除に係る大臣同意手続と期間

農林水産大臣同意協議 を行う場合



農林水産大臣同意協議 を必要としない場合



※括弧書きの期間が標準処理期間(申請者による補正を含まない期間)

11 地方からの提案に対する当庁の考え方 (大臣同意の廃止)

(1) 重要流域以外の1～3号保安林の解除面積が一定規模以上の場合

- ① 水源の涵養、土砂の流出の防備等を目的とする保安林の受益範囲は広く流域に及び、その適正な整備は、国土を保全し、国民の経済活動の基礎をなす「ナショナルミニマム」としての意義を有することから、これらの保安林の指定・解除は、本来的には国が直接行うべき事務。
- ② 一定面積以上の森林の開発では、土砂の流出等の問題発生率が上昇する傾向があることから、重要流域以外であっても、国が広域的な観点から保安林解除の妥当性を審査する必要がある。また、該当する案件数は、平成23年度以降で全国8件にとどまっており、大臣権限の保安林解除事務を通じて事例を集積している国による審査は、一定面積以上の開発に内包する危険性を低減する意味において有効。

(2) 過去に保安施設事業等を実施した箇所を含む場合

- 保安施設事業等は、国民の生命・財産・社会経済活動を守ることを目的とし、山地災害の危険が高い箇所等、保安機能の維持・強化が特に必要な保安林等で国費を投入して実施するものである。
このため、保安施設事業等を実施した保安林の解除にあたっては、水源の涵養または災害の防備といった保安林の機能が引き続き維持されるかについて、全国的見地から国民の安全が等しく確保されるよう、流域保全の観点も含め検討する必要があることから、国の同意を要する協議が必要。

(3) 地方の個別の問題意識に対する考え方

- ① 国の同意協議により、保安林解除に時間がかかる。

⇒ 国における標準処理期間を定めており、ほぼ全ての案件をその期間内で処理。標準処理期間が2ヵ月と定められている保安施設事業等施行地に係る解除案件についても、1ヵ月以内に処理を行っている。

- ② 形式的な同意協議は不要。

⇒ 同意協議においても、解除要件の内容に関する審査を行っている。解除要件である「事業実施の確実性」に関する補正が必要となつた事例もあり、形式的な審査ではない。

- ③ 大臣同意手続が、災害復旧事業の迅速な実施の障害となっている。

⇒ 災害復旧に関しては、先に復旧事業を進め、事後に保安林解除申請を行うことが可能。