

# 地方からの提案個票

＜各府省第2次回答まで＞

| 通番 | ヒアリング事項                              | 個票のページ |
|----|--------------------------------------|--------|
| 44 | 保安林の指定、解除権限の都道府県への移譲（5件）             | 1～28   |
| 45 | 都道府県による保安林の指定、解除に係る国の同意協議の廃止（6件）     | 29～57  |
| 46 | 都道府県の地域森林計画に係る国の同意協議の廃止（2件）          | 58～66  |
| 25 | 複数の都道府県にまたがる事業協同組合の認可権限の都道府県への移譲（1件） | 67～70  |
| 10 | 放課後児童クラブの補助条件の見直し（5件）                | 71～87  |
| 48 | 認可外保育施設に係る市町村への権限移譲（1件）              | 88～89  |
| 8  | 保育所型認定こども園に係る認定の有効期間の廃止（1件）          | 90～95  |
| 47 | 保育所等の児童福祉施設に係る「従うべき基準」の見直し（17件）      | 96～162 |

※提案募集検討専門部会における議論等を踏まえて各府省第2次回答の内容が変更されることがあり得る。

# 平成26年 地方分権改革に関する提案募集 提案事項

農林水産省 第2次回答

重点事項通番: 44

|               |  |      |        |      |            |
|---------------|--|------|--------|------|------------|
| 管理番号          | 193  | 提案区分 | A 権限移譲 | 提案分野 | 土地利用(農地除く) |
| 提案事項<br>(事項名) | 重要流域における民有林の保安林の指定・解除及び指定施業要件の変更に関する事務・権限の移譲 |      |        |      |            |
| 提案団体          | 和歌山県、大阪府                                     |      |        |      |            |
| 制度の所管・関係府省    | 農林水産省(林野庁)                                   |      |        |      |            |

## 求める措置の具体的内容

重要流域※における民有林の保安林の指定・解除及び指定施業要件の変更に係る事務・権限については、都道府県に移譲する。

※重要流域とは、2以上の都府県の区域にわたる河川流域

## 具体的な支障事例、地域の実情を踏まえた必要性等

保安林の指定・解除及び指定施業要件の変更に係る事務・権限は、地方分権一括法施行(平成12年)により農林水産大臣から都道府県知事へ一部権限移譲され、民有林のうち①水源涵養②土砂流出防備③土砂崩壊防備の重要流域内は農林水産大臣(直接執行事務)、①②③の重要流域以外は都道府県知事(法定受託事務)、それ以外の保安林は都道府県知事(自治事務)となっている。

また、保安林の指定・解除及び指定施業要件の変更を農林水産大臣に申請する場合には、その森林に所在地を所管する都道府県知事は遅滞なくその申請書を農林水産大臣に進達しなければならないこととなっている。

上記①②③の重要流域内の保安林指定・解除及び指定施業要件の変更の権限を都道府県に移譲することにより、国が申請書を受理してから予定通知の施行までの期間(標準処理期間90日)が無くなることとなり、申請から指定までに要する期間は大幅に短縮されるものと考えられる。

また、現行でも県経由の際、県においても国と同様の審査をしたうえで申請書の進達を行っていることから、移譲後も都道府県において審査を遺漏なく実施することは可能である。

## 根拠法令等

“森林法第25条、第25条の2、第26条、第26条の2第1項、2の第2項、2の第3項、2の第4項、第27条の第1項、第2項、第3項、第32条の第1項、第2項、第3項、第33条の2、第33条の3第44条”

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。

このうち、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ことから、従来どおり国の直接事務とすることが適当であると考ええる。

#### 各府省からの第1次回答を踏まえた提案団体からの意見

御懸念の「ナショナルミニマム」の確保については、国が法令等で重要流域に関する指定等の「基準」を示すことにより、都道府県の事務実施について一定の水準を保つことは可能ではないか。

なお、現行でも、重要流域の1～3号保安林以外の保安林の指定等については都道府県知事権限となっており同一の基準で審査しており、重要流域の1～3号保安林についても同様に都道府県知事の権限としたとしても、直ちに事務実施に支障が出るとは考えられない。よって、国が法令等で重要流域に関する指定等に関する「基準」を新たに示すことで重要流域の1～3号保安林の指定等事務・権限を都道府県が行うことは十分可能である。

また、権限移譲により、国の審査に要する期間が無くなれば、より一層事務の簡素化及び迅速化が図られ、申請者の負担軽減につながると考えられる。

以上のことから、同事務・権限については、都道府県に移譲すべき。

#### 全国知事会からの意見

重要流域における1号～3号民有保安林指定の解除権限については、手挙げ方式により法定受託事務として都道府県に移譲すべきである。

#### 重点事項58項目について提案募集検討専門部会から指摘された主な再検討の視点

○ 重要流域の1～3号保安林について、「ナショナルミニマム」を保つ必要性があるとしても、現行でも都道府県が実質的な審査を担っていることから、法定受託事務とした上で、国との同意協議を設けるなど、国の関与を担保することにより、権限移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

仮に、都道府県ごとの判断に差異が生じるという懸念があるとするれば、解除基準を明確化することで対応できるのではないか。

○ 本庁における事務処理体制は、職員が5～6人とのことであったが、年間400～500件の大規模解除案件に対し、職員一人当たりでは年間80～100件を扱っていると考えられる。書類審査以外の現地調査など、実質的な審査を行うのは困難ではないか。

○ 保安林の指定、解除が、河川管理と関わるとしても、都道府県が河川管理者と十分な連携を取れば足りるのではないか。

また、実態として、個々の解除の判断に当たり、河川管理者との協議は行っているのか。実態として行っていないのであれば、河川の管理主体と保安林の指定、解除に係る主体を一致させる必要はないのではないか。

○ 少なくとも、「公益上の理由」による解除のうち、例えば一般的な解除理由である道路開設については、各都道府県においても審査が積み重ねられ、ノウハウが蓄積されていると考えられることから、権限移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

○ 現行法制上、幅員4m以下の林道開設等は、知事許可である保安林内作業許可で行うことができる。保安林内作業許可と保安林の指定解除は、趣旨・性質が異なるとはいえ、立木を伐採するという点では、治山治水上の影響は同じである。したがって、流域に及ぼす影響が小さいと考えられる一定面積以下の小規模な事案や一定の種類 of 軽微な工事に係る解除権限については、都道府県に移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

○ 二級河川については、現行制度上も河川管理は都道府県で行っており、2つの都府県にまたがる二級河川の重要流域については、流域の都府県が揃って手を挙げれば重要流域の指定を外し、保安林の指定、解除権限を移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

各府省からの第2次回答

回答区分 C 対応不可

○ 1～3号保安林は水源の涵養や土砂の流出・崩壊防備を目的とし、その受益の対象が広範囲に及ぶことから、その指定・解除には「ナショナルミニマム」として国が責任を負うことになる。この点を考慮せず、事務の簡素化の観点のみから、指定・解除権限の移譲について議論することは適当ではない。

○ 転用に係る保安林の解除については、解除基準を定めて、審査の中立性・透明性を確保している。一方で、各々の保安林は、自然的条件や周辺の社会的条件によっても果たす機能や役割、これを解除した場合の影響等が大きく異なるため、全国218の「流域」を災害等が発生した場合に周辺に与える影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、解除権限を国と都道府県に分担し、それぞれの裁量判断に委ねている面がある。このようなことから、統一的・全国的な視点に立って解除基準の詳細化を図ることは現実的にみて困難である。

(別紙あり。全国知事会からの意見、専門部会からの指摘に対する回答を記載。)

(193)

【提案団体に対する回答】

- 1～3号保安林は水源の涵養や土砂の流出・崩壊防備を目的とし、その受益の対象が広範囲に及ぶことから、その指定・解除には「ナショナルミニマム」として国が責任を負うことになる。この点を考慮せず、事務の簡素化の観点のみから、指定・解除権限の移譲について議論することは適当ではない。
- 転用に係る保安林の解除については、解除基準を定めて、審査の中立性・透明性を確保している。一方で、各々の保安林は、自然的条件や周辺の社会的条件によっても果たす機能や役割、これを解除した場合の影響等が大きく異なるため、全国218の「流域」を災害等が発生した場合に周辺に与える影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、解除権限を国と都道府県に分担し、それぞれの裁量判断に委ねている面がある。このようなことから、統一的・全国的な視点に立って解除基準の詳細化を図ることは現実的にみて困難である。

【全国知事会からの意見、専門部会からの指摘に対する回答（提案団体からの意見に対する回答と重複するものを除く）】

- 重要流域に所在する1～3号保安林の指定・解除は、以下の理由から、引き続き国の直接執行事務とすべきである。
  - ① 重要流域に所在する1～3号保安林の適正な配備は、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」としての意義を有している。とりわけ、国土保全上又は国民経済上特に重要な「重要流域」の保全は、1～3号保安林の機能の根幹的部分をなすものであるから、国の直接的な関与が必要である。
  - ② 統一的・全国的な視野に立って適正な保安林の配備を行うことは国の責務である。このため、農林水産大臣がたてる全国森林計画において、保安林として管理すべき面積を計画しているところである。仮に、重要流域の1～3号保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲した場合、ナショナルミニマムとして全国的な観点から保安林の適正な配備を行うことができず、国の責務を十全に果たせないおそれがある。
- 審査に必要な現地調査は、その一部を林野庁から都道府県に委託して実施し、大規模な解除案件等については、必要に応じて林野庁担当者が現地調査を行っており、これまで大きな問題が生じたことはない。
- 明治29年から30年に河川法、森林法、砂防法のいわゆる治水三法が制定されて以来、国土保全施策は、三位一体となって実施され、流域の保全を図っているものである。また、保安林の「重要流域」と河川の「一級水系」は共に国土保全上又

は国民経済上特に重要な区域であることから、重要流域の1～3号保安林と一級河川に係る権限は共に国が有している。このため、重要流域の1～3号保安林の指定・解除の権限移譲は、一級河川の都道府県への移管に合わせて行うこととしている。

したがって、「都道府県と河川管理者が十分に連携を図れば、保安林の指定・解除権限を移譲できるのではないか」とのご指摘は、的を射ていないと考える。

- 開発区域に降った雨水は必ず河川に流れ込むので、転用に係る保安林解除に際し、河川管理者と協議することとしている。

なお、河川管理者との協議の結果、開発に伴い増加する流出量（ピーク流量）を安全に流下させることができないと判断された場合には、事業者は、洪水調整池を設置し、開発中及び開発後のピーク流量を開発前のピーク流量以下まで調整することが必要となる。

- 道路開設に限って都道府県に権限移譲するというご提案は、以下の理由から受け入れることはできない。

- ① 保安林の指定・解除権限は、農林水産大臣又は都道府県知事の裁量判断に委ねられている一般処分であって、本来、その権限は同一者に属させるべきであり、解除権限のみを都道府県知事に移譲することは、責任の所在が曖昧になり、採用すべきでない。

- ② 保安林の指定・解除は、保安林が周辺にもたらす影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、権限を国と都道府県で分担している。したがって、道路開設という事業目的に着目して、解除権限のみを都道府県に移譲することは、保安林制度の趣旨・理念に合致しない。

- ③ 例えば、ダム建設等の公共工事の場合、事業者が本体工事等のほかに道路の付け替え工事等を実施するための解除申請者になるケースがある。仮に、ご提案の方法を採用した場合、事業者は、道路とそれ以外を分けて、それぞれ都道府県と国に申請し、審査を受けることになるため、事業者の事務が煩雑になるとともに、審査を行う都道府県と国の間で各種調整が必要となり、かえって事務の迅速化・簡素化に逆行する。

- ④ また、高速道路が建設される場合、道路自体がトンネルや橋梁の工事を含む大規模な工事になるほか、パーキングエリア等道路以外の施設工事もあるため、事前相談や審査時の補正が多く見られる。したがって、道路建設全般について、いずれの都道府県でも審査に係るノウハウが蓄積されているとは言えない。

- ⑤ トンネル工事や橋梁工事は鉄道建設でも行われる工事であるなど、実態上、道路建設とそれ以外の開発とを区分することは困難であり、公平性の観点から、採用できない。

- 一定面積以下の保安林解除権限を都道府県へ移譲することは、以下の理由から困難である。
  - ① 保安林の指定・解除は、農林水産大臣又は都道府県知事の裁量判断に委ねられている一般処分であって、本来、その権限は同一者に属させるべきであり、解除権限のみを都道府県に移譲することは、責任の所在が曖昧になり、採用すべきでない。
  - ② 保安林の指定・解除は、保安林が周辺にもたらす影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、権限を国と都道府県に分担している。したがって、解除面積の大きさや工事の内容の違いによって解除権限のみを区分しようとすることは、保安林制度の趣旨・理念に合致しない。
  - ③ 保安林の水源涵養や土砂流出防備等の機能は、面的な配置により、集水区域内の他の周辺地と一体となって機能を発揮する。このため、保安林解除を必要とする複数の工事がほぼ同時期に同一集水区域内で行われる場合、一体性がある開発行為として取り扱われる。この点、仮に、一定面積以下の解除案件について都道府県に権限移譲とした場合、工事の途中などで同一集水区域内の解除面積がその面積規模を超えると、当該案件は国の審査・処分に移ることになり、また、その逆の場合もあり得ることになる。したがって、ご提案の方法では、申請者にとって手続きが煩雑になるなど、事務の迅速化・簡素化にかえて逆行することになる。
- 二都府県にまたがる二級河川の重要流域の保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲することは、以下の理由から困難である。
  - ① 国土保全又は国民経済上特に重要とされる重要流域の保全は、流域保全保安林の根幹をなすものであるから、国の直接的な関与が必要である。
  - ② 仮に、重要流域の1～3号保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲すると、ナショナルミニマムとして全国的な観点から、適正な保安林の配置を行うという国の責務を十全に果たせないおそれがある。
  - ③ 例えば、廃棄物処分場や原子力発電所など、関係都府県の利害関係が相反する案件の場合、調整が困難になるとともに、事務手続きが煩雑となり、事務の複雑化・長期化が予想され、事務の迅速化・簡素化にかえて逆行することとなる。

# 平成26年 地方分権改革に関する提案募集 提案事項

農林水産省 第2次回答

重点事項通番: 44

管理番号  提案区分  提案分野

提案事項(事項名)

提案団体

制度の所管・関係府省

## 求める措置の具体的内容

大臣権限である重要流域における1～3号保安林の指定、解除等を知事権限とすること。

## 具体的な支障事例、地域の実情を踏まえた必要性等

【制度改正の経緯】

- ・大臣権限である保安林の指定、解除等については、国の審査、国からの予定通知、確定通知等の手続きがあり、指定や解除等の確定に相当の期間を要する。
- ・昨今、保安林の指定、解除等の事務処理については、迅速な手続きが求められている。
- ・全体の9割以上を占める大臣権限により行われている重要流域の1号～3号保安林の指定、解除等の手続きが、知事権限となれば、処理までの期間を短縮することが可能となる。
- ・保安林の解除を伴う公共工事についても、これまでより早期に着工することが可能となる。

【具体的な効果】

- ・指定の確定告示までの期間:  
大臣権限(H25実績平均)約280日→知事権限(H25実績平均)約80日
- ・解除の確定告示までの期間:  
大臣権限(H25実績平均)約1年→知事権限(H25実績平均)約6ヶ月
- ・指定施業要件の変更の確定告示までの期間:  
大臣権限(H25実績平均)約280日→知事権限(H25実績平均)約80日

【制度改正に伴う問題の有無】

- ・大臣権限における国の審査については、県が内容審査し進達しているため、実体は形式審査となっている。また、大臣権限と知事権限の指定、解除等の基準に差はない。
- ・既に重要流域以外の1号～3号保安林や、4号以下のその他の保安林については、知事権限で保安林の指定、解除等を行っており、重要流域における1～3号における権限を知事に移譲しても国土保全の根幹を揺るがすとは考えがたい。

## 根拠法令等

森林法第25条第1項、第26条第1項、第33条の2第1項、第196条の2

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。

このうち、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ことから、従来どおり国の直接事務とすることが適当であると考ええる。

#### 各府省からの第1次回答を踏まえた提案団体からの意見

- ・現在、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ことから国が直接事務を行っているが、その国の審査については、県が内容審査し進達しているため、実体は形式審査となっている。また、大臣権限と知事権限の指定、解除等の基準に差違はない。
- ・既に重要流域以外の1号～3号保安林や、4号以下のその他の保安林については、知事権限で保安林の指定、解除等を行っているが、適正な整備が損なわれることはない。
- ・1～3号における権限を知事に移譲しても、そのことにより、水源の涵養、土砂の流出の防備等を目的とする保安林の適正な整備が損なわれるとは、考え難い。
- ・権限委譲を行うことにより、手続きの迅速化が図れるため、国民に対してメリットが生じることとなる。
- ・以上により、従来どおり国の直接事務とするのではなく、都道府県知事に権限委譲することが適当であると考ええる。

#### 全国知事会からの意見

重要流域における1号～3号民有保安林指定の解除権限については、手挙げ方式により法定受託事務として都道府県に移譲するべきである。

#### 重点事項58項目について提案募集検討専門部会から指摘された主な再検討の視点

- 重要流域の1～3号保安林について、「ナショナルミニマム」を保つ必要があるとしても、現行でも都道府県が実質的な審査を担っていることから、法定受託事務とした上で、国との同意協議を設けるなど、国の関与を担保することにより、権限移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。  
仮に、都道府県ごとの判断に差異が生じるという懸念があるとすれば、解除基準を明確化することで対応できるのではないか。
- 本庁における事務処理体制は、職員が5～6人とのことであったが、年間400～500件の大臣解除案件に対し、職員一人当たりでは年間80～100件を扱っていると考えられる。書類審査以外の現地調査など、実質的な審査を行うのは困難ではないか。
- 保安林の指定、解除が、河川管理と関わるとしても、都道府県が河川管理者と十分な連携を取れば足りるのではないか。  
また、実態として、個々の解除の判断に当たり、河川管理者との協議は行っているのか。実態として行っていないのであれば、河川の管理主体と保安林の指定、解除に係る主体を一致させる必要はないのではないか。
- 少なくとも、「公益上の理由」による解除のうち、例えば一般的な解除理由である道路開設については、各都道府県においても審査が積み重ねられ、ノウハウが蓄積されていると考えられることから、権限移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。
- 現行法制上、幅員4m以下の林道開設等は、知事許可である保安林内作業許可で行うことができる。保安林内作業許可と保安林の指定解除は、趣旨・性質が異なるとはいえ、立木を伐採するという点では、治山

治水上の影響は同じである。したがって、流域に及ぼす影響が小さいと考えられる一定面積以下の小規模な事案や一定の種類 of 軽微な工事に係る解除権限については、都道府県に移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

○ 二級河川については、現行制度上も河川管理は都道府県で行っており、2つの都府県にまたがる二級河川の重要流域については、流域の都府県が揃って手を挙げれば重要流域の指定を外し、保安林の指定、解除権限を移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

各府省からの第2次回答

回答区分 C 対応不可

○ 1～3号保安林は水源の涵養や土砂の流出・崩壊防備を目的とし、その受益の対象が広範囲に及ぶことから、その指定・解除には「ナショナルミニマム」として国が責任を負うことになる。この点を考慮せず、事務の簡素化の観点のみから、指定・解除権限の移譲について議論することは適当ではない。

○ 大臣権限保安林の国での解除審査では、9割を超える案件で補正が生じており、国の審査は形式的なものとはなっていない。都道府県に権限移譲を行った場合、審査内容が不十分なまま解除される等の事案の発生が懸念される。

○ 重要流域に所在する1～3号保安林の指定・解除は、以下の理由から、引き続き国の直接執行事務とすべきである。

① 重要流域に所在する1～3号保安林の適正な配備は、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」としての意義を有している。とりわけ、国土保全上又は国民経済上特に重要な「重要流域」の保全は、1～3号保安林の機能の根幹的部分をなすものであるから、国の直接的な関与が必要である。

② 統一的・全国的な視野に立って適正な保安林の配備を行うことは国の責務である。このため、農林水産大臣がたてる全国森林計画において、保安林として管理すべき面積を計画しているところである。仮に、重要流域の1～3号保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲した場合、ナショナルミニマムとして全国的な観点から保安林の適正な配備を行うことができず、国の責務を十全に果たせないおそれがある。

(別紙あり。全国知事会からの意見、専門部会からの指摘に対する回答を記載。)

(198)

【提案団体に対する回答】

○ 1～3号保安林は水源の涵養や土砂の流出・崩壊防備を目的とし、その受益の対象が広範囲に及ぶことから、その指定・解除には「ナショナルミニマム」として国が責任を負うことになる。この点を考慮せず、事務の簡素化の観点のみから、指定・解除権限の移譲について議論することは適当ではない。

○ 大臣権限保安林の国での解除審査では、9割を超える案件で補正が生じており、国の審査は形式的なものとはなっていない。都道府県に権限移譲を行った場合、審査内容が不十分なまま解除される等の事案の発生が懸念される。

○ 重要流域に所在する1～3号保安林の指定・解除は、以下の理由から、引き続き国の直接執行事務とすべきである。

① 重要流域に所在する1～3号保安林の適正な配備は、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」としての意義を有している。とりわけ、国土保全上又は国民経済上特に重要な「重要流域」の保全は、1～3号保安林の機能の根幹的部分をなすものであるから、国の直接的な関与が必要である。

② 統一的・全国的な視野に立って適正な保安林の配備を行うことは国の責務である。このため、農林水産大臣がたてる全国森林計画において、保安林として管理すき面積を計画しているところである。仮に、重要流域の1～3号保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲した場合、ナショナルミニマムとして全国的な観点から保安林の適正な配備を行うことができず、国の責務を十全に果たせないおそれがある。

【全国知事会からの意見、専門部会からの指摘に対する回答（提案団体からの意見に対する回答と重複するものを除く）】

○ 転用に係る保安林の解除については、解除基準を定めて、審査の中立性・透明性を確保している。一方で、各々の保安林は、自然的条件や周辺の社会的条件によっても果たす機能や役割、これを解除した場合の影響等が大きく異なるため、全国218の「流域」を災害等が発生した場合に周辺に与える影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、解除権限を国と都道府県に分担し、それぞれの裁量判断に委ねている面がある。このため、統一的・全国的な視点に立って解除基準の詳細化を図ることは現実的にみて困難である。

○ 審査に必要な現地調査は、その一部を林野庁から都道府県に委託して実施し、大規模な解除案件等については、必要に応じて林野庁担当者が現地調査を行っており、これまで大きな問題が生じたことはない。

- 明治29年から30年に河川法、森林法、砂防法のいわゆる治水三法が制定されて以来、国土保全施策は、三位一体となって実施され、流域の保全を図っているものである。また、保安林の「重要流域」と河川の「一級水系」は共に国土保全上又は国民経済上特に重要な区域であることから、重要流域の1～3号保安林と一級河川に係る権限は共に国が有している。このため、重要流域の1～3号保安林の指定・解除の権限移譲は、一級河川の都道府県への移管に合わせて行うこととしている。

したがって、「都道府県と河川管理者が十分に連携を図れば、保安林の指定・解除権限を移譲できるのではないか」とのご指摘は、的を射ていないと考える。

- 開発区域に降った雨水は必ず河川に流れ込むので、転用に係る保安林解除に際し、河川管理者と協議することとしている。

なお、河川管理者との協議の結果、開発に伴い増加する流出量（ピーク流量）を安全に流下させることができないと判断された場合には、事業者は、洪水調整池を設置し、開発中及び開発後のピーク流量を開発前のピーク流量以下まで調整することが必要となる。

- 道路開設に限って都道府県に権限移譲するというご提案は、以下の理由から受け入れることはできない。

- ① 保安林の指定・解除権限は、農林水産大臣又は都道府県知事の裁量判断に委ねられている一般処分であって、本来、その権限は同一者に属させるべきであり、解除権限のみを都道府県知事に移譲することは、責任の所在が曖昧になり、採用すべきでない。

- ② 保安林の指定・解除は、保安林が周辺にもたらす影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、権限を国と都道府県で分担している。したがって、道路開設という事業目的に着目して、解除権限のみを都道府県に移譲することは、保安林制度の趣旨・理念に合致しない。

- ③ ダム建設等の公共工事の場合、事業者が本体工事等のほかに道路の付け替え工事等を実施するための解除申請者になるケースがある。仮に、ご提案の方法を採用した場合、事業者は、道路とそれ以外を分けて、それぞれ都道府県と国に申請し、審査を受けることになるため、事業者の事務が煩雑になるとともに、審査を行う都道府県と国の間で各種調整が必要となり、かえって事務の迅速化・簡素化に逆行する。

- ④ 高速道路が建設される場合、道路自体がトンネルや橋梁の工事を含む大規模な工事になるほか、パーキングエリア等道路以外の施設工事もあるため、事前相談や審査時の補正が多く見られる。したがって、道路建設全般について、いずれの都道府県でも審査に係るノウハウが蓄積されているとは言えない。

- ⑤ トンネル工事や橋梁工事は鉄道建設でも行われる工事であるなど、実態上、道路建設とそれ以外の開発とを区分することは困難であり、公平性の観点から、採用できない。
- 一定面積以下の保安林解除権限を都道府県へ移譲することは、以下の理由から困難である。
  - ① 保安林の指定・解除は、農林水産大臣又は都道府県知事の裁量判断に委ねられている一般処分であって、本来、その権限は同一者に属させるべきであり、解除権限のみを都道府県に移譲することは、責任の所在が曖昧になり、採用すべきでない。
  - ② 保安林の指定・解除は、保安林が周辺にもたらす影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、権限を国と都道府県に分担している。したがって、解除面積の大きさや工事の内容の違いによって解除権限のみを区分しようとすることは、保安林制度の趣旨・理念に合致しない。
  - ③ 保安林の水源涵養や土砂流出防備等の機能は、面的な配置により、集水区域内の他の周辺地と一体となって機能を発揮する。このため、保安林解除を必要とする複数の工事がほぼ同時期に同一集水区域内で行われる場合、一体性がある開発行為として取り扱われる。この点、仮に、一定面積以下の解除案件について都道府県に権限移譲とした場合、工事の途中などで同一集水区域内の解除面積がその面積規模を超えると、当該案件は国の審査・処分に移ることになり、また、その逆の場合もあり得ることになる。したがって、ご提案の方法では、申請者にとって手続きが煩雑になるなど、事務の迅速化・簡素化にかえて逆行することになる。
- 二都府県にまたがる二級河川の重要流域の保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲することは、以下の理由から困難である。
  - ① 国土保全又は国民経済上特に重要とされる重要流域の保全は、流域保全保安林の根幹をなすものであるから、国の直接的な関与が必要である。
  - ② 仮に、重要流域の1～3号保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲すると、ナショナルミニマムとして全国的な観点から適正な保安林の配置を行うという国の責務を十全に果たせないおそれがある。
  - ③ 例えば、廃棄物処分場や原子力発電所など、関係都府県の利害関係が相反する案件の場合、調整が困難になるとともに、事務手続きが煩雑となり、事務の複雑化・長期化が予想され、事務の迅速化・簡素化にかえて逆行することとなる。

# 平成26年 地方分権改革に関する提案募集 提案事項

農林水産省 第2次回答

重点事項通番: 44

管理番号 206 提案区分 A 権限移譲 提案分野 土地利用(農地除く)

提案事項(事項名) 民有保安林の指定・解除等事務・権限の移譲

提案団体 青森県

制度の所管・関係府省  
農林水産省(林野庁)

## 求める措置の具体的内容

国に事務・権限がある重要流域に係る第1～3号保安林の指定・解除等について、その事務・権限を都道府県に移譲する。

## 具体的な支障事例、地域の実情を踏まえた必要性等

### (1)現状

重要流域における第1～3号民有保安林の指定・解除等の事務・権限が国にあるため、申請から決定告示までに相当の期間(約1年程度)を要しており、迅速な行政手続きのネックとなっている。

### (2)支障事例

#### ア 指定

・ 申請後は保安林と同等の行為制限(伐採・作業行為等)が森林所有者に課せられるにもかかわらず、決定告示まで税法上の優遇措置が受けられないため、県民への行政サービスの低下を招いている。

#### イ 解除

・ 予定告示まで申請地の用地活用が図れないため、県民への行政サービスの低下を招いている。

#### <手続きの流れ>

申請(知事)→適否審査(大臣)→予定通知(大臣)→予定告示(知事)  
→決定告示(大臣)

### (3)要望内容

重要流域のうち、2以上の都府県にわたらない流域における第1～3号民有保安林指定・解除等の事務・権限について、手続きに要する期間の短縮(約2～3ヶ月に短縮)を図るため、「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)」の方針の趣旨に即して、都道府県知事に移譲していただきたい。

## 根拠法令等

森林法第25、26条

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。

このうち、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ことから、従来どおり国の直接事務とすることが適当であると考ええる。

その一方で、「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)」では、「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」としていることから、現行の地方分権に係る整理に基づき対応可能。

#### 各府省からの第1次回答を踏まえた提案団体からの意見

意見なし

#### 全国知事会からの意見

重要流域における1号～3号民有保安林指定の解除権限については、手挙げ方式により法定受託事務として都道府県に移譲するべきである。なお、所管省からの回答が「現行規定により対応可能」となっているが、事実関係について提案団体との間で十分確認を行うべきである。

#### 重点事項58項目について提案募集検討専門部会から指摘された主な再検討の視点

○ 重要流域の1～3号保安林について、「ナショナルミニマム」を保つ必要性があるとしても、現行でも都道府県が実質的な審査を担っていることから、法定受託事務とした上で、国との同意協議を設けるなど、国の関与を担保することにより、権限移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

仮に、都道府県ごとの判断に差異が生じるという懸念があるとするれば、解除基準を明確化することで対応できるのではないか。

○ 本庁における事務処理体制は、職員が5～6人とのことであったが、年間400～500件の大臣解除案件に対し、職員一人当たりでは年間80～100件を扱っていると考えられる。書類審査以外の現地調査など、実質的な審査を行うのは困難ではないか。

○ 保安林の指定、解除が、河川管理と関わるとしても、都道府県が河川管理者と十分な連携を取れば足りるのではないか。

また、実態として、個々の解除の判断に当たり、河川管理者との協議は行っているのか。実態として行っていないのであれば、河川の管理主体と保安林の指定、解除に係る主体を一致させる必要はないのではないか。

○ 少なくとも、「公益上の理由」による解除のうち、例えば一般的な解除理由である道路開設については、各都道府県においても審査が積み重ねられ、ノウハウが蓄積されていると考えられることから、権限移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

○ 現行法制上、幅員4m以下の林道開設等は、知事許可である保安林内作業許可で行うことができる。保安林内作業許可と保安林の指定解除は、趣旨・性質が異なるとはいえ、立木を伐採するという点では、治山治水上の影響は同じである。したがって、流域に及ぼす影響が小さいと考えられる一定面積以下の小規模な事案や一定の種類の軽微な工事に係る解除権限については、都道府県に移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

○ 二級河川については、現行制度上も河川管理は都道府県で行っており、2つの都府県にまたがる二級河川の重要流域については、流域の都府県が揃って手を挙げれば重要流域の指定を外し、保安林の指定、解除権限を移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

各府省からの第2次回答

回答区分 D 現行規定により対応可能

提案団体からは意見が付されていないところであり、第1次回答で御納得いただいたものと考えている。

# 平成26年 地方分権改革に関する提案募集 提案事項

農林水産省 第2次回答

重点事項通番: 44

|               |                |      |        |      |            |
|---------------|----------------|------|--------|------|------------|
| 管理番号          | 333            | 提案区分 | A 権限移譲 | 提案分野 | 土地利用(農地除く) |
| 提案事項<br>(事項名) | 保安林の指定・解除の一部移譲 |      |        |      |            |
| 提案団体          | 群馬県            |      |        |      |            |
| 制度の所管・関係府省    | 農林水産省(林野庁)     |      |        |      |            |

## 求める措置の具体的内容

既開設道路の曲線修正や法面保護工事のような比較的軽微な改良工事については、県民の利便性向上につながるため、保安林の解除に係る権限を知事に移譲すべき。

## 具体的な支障事例、地域の実情を踏まえた必要性等

- ①地方分権改革推進委員会第1次勧告で都道府県への移譲で取り上げられた重要流域の民有林の保安林の指定・解除の権限については、土地利用(開発・保全)の権限のほとんどが地方に移管される中、未だに国に残っている。
- ②保安林区域内においては、幅員4m以下の林道等については、工事等を行う場合、「作業許可」として知事が処理できる。一方、幅員4mを超える道路については、曲線改良や法面保護等の小規模な工事であっても、重要流域であることをもって国(林野庁)による保安林解除が必要となっている。こうした工事は、現に作業許可で実施している内容(規模)と大差なく、県で処理することにより、工期の短縮等が図られ、県民の利便性向上につながる。
- ③下流域への影響を考えた場合、幅員や道路の属性による差異は関係なく、(解除する総)面積の方がより重要な要素である。
- ④農林水産省は、第43回地方分権改革推進委員会において、国民の生命・財産の保全及び地球温暖化対策における国の責任の観点から直接執行が必要とする資料を提出しているが、公益上の理由のうち既開設道路の改良工事に係るものなどに限定した場合には、そうした懸念は当たらない。
- ⑤本県では、世界遺産に登録された資産に向かう道路が地滑りのため通行できなくなっており、本格的な復旧工事を行うためには保安林解除が必要であるが、手続に時間がかかれば、資産へのアクセスが支障を来すことになる。

## 根拠法令等

森林法第25条、第26条

既開設道路の改良工事であっても、隣接する保安林を恒久的に道路の一部とする場合には、その面積にかかわらず保安林の指定を解除する必要がある。なお、車道幅員が4m以下の林道等は、保安林の施業・管理に必要(最小限)な施設として、保安林の一部として取り扱うとともに、作業許可の対象としているものである。

保安林指定・解除の権限は、水源涵養、土砂の流出の防備等を目的とする保安林については、その受益は広域的であり、かつ、国土の保全や国民経済活動の基礎をなす「ナショナルミニマム」の維持に資するものであることから、国の権限に属することとし、当該保安林のうち根幹的部分をなす重要流域については、農林水産大臣が直接事務を行うこととなっている。

このように、保安林指定・解除の権限は、保安林の指定目的及び流域の重要性により、当該保安林の指定・解除権者が一致するよう区分している。ご提案のように保安林解除面積の大小により権限の区分を行うことは、保安林制度における権限の区分の考え方になじまないため、困難である。

### 各府省からの第1次回答を踏まえた提案団体からの意見

- ①車道幅員が4m以下の林道等は、保安林の施業・管理に必要(最小限)な施設として、保安林の一部として取り扱うとともに、作業許可の対象としているが、実際には、提案募集検討専門部会の兵庫県提出資料にもあるとおり、要解除面積でいうと5haを超えるような大規模なものも含まれている。
- ②農林水産大臣が直接事務を行うことの全てを否定するものではないが、軽微な事案については、形式的な審査が中心であるにも関わらず、事案が重なると遅延する傾向があることや掲載のタイミングにより官報告示に時間を要するなどデメリットも大きいことから、移譲を求めているものである。
- ③斜面崩壊・落石対策・雪崩対策・災害復旧などの早期着工による危険の除去など住民が受けるメリットを勘案すれば、権限の移譲を積極的に進めるべきである。
- ④権限の区分の考え方になじまないことを理由としているが、事後報告等立法上工夫できる余地は十分あるものとする。

### 全国知事会からの意見

林野庁以外が所管する国有保安林及び重要流域における1号～3号民有保安林の指定の解除権限については、手挙げ方式により都道府県に知事に移譲するべきである。(重要流域の1号～3号保安林は法定受託事務として都道府県知事に移譲)

### 重点事項58項目について提案募集検討専門部会から指摘された主な再検討の視点

- 重要流域の1～3号保安林について、「ナショナルミニマム」を保つ必要性があるとしても、現行でも都道府県が実質的な審査を担っていることから、法定受託事務とした上で、国との同意協議を設けるなど、国の関与を担保することにより、権限移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。  
仮に、都道府県ごとの判断に差異が生じるという懸念があるとするれば、解除基準を明確化することで対応できるのではないか。
- 本庁における事務処理体制は、職員が5～6人とのことであったが、年間400～500件の大規模解除案件に対し、職員一人当たりでは年間80～100件を扱っていると考えられる。書類審査以外の現地調査など、実質的な審査を行うのは困難ではないか。
- 保安林の指定・解除が、河川管理と関わるとしても、都道府県が河川管理者と十分な連携を取れば足りるのではないか。  
また、実態として、個々の解除の判断に当たり、河川管理者との協議は行っているのか。実態として行っていないのであれば、河川の管理主体と保安林の指定・解除に係る主体を一致させる必要はないのではないか。

○ 少なくとも、「公益上の理由」による解除のうち、例えば一般的な解除理由である道路開設については、各都道府県においても審査が積み重ねられ、ノウハウが蓄積されていると考えられることから、権限移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

○ 現行法制上、幅員4m以下の林道開設等は、知事許可である保安林内作業許可で行うことができる。保安林内作業許可と保安林の指定解除は、趣旨・性質が異なるとはいえ、立木を伐採するという点では、治山治水上の影響は同じである。したがって、流域に及ぼす影響が小さいと考えられる一定面積以下の小規模な事案や一定の種類 of 軽微な工事に係る解除権限については、都道府県に移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

○ 二級河川については、現行制度上も河川管理は都道府県で行っており、2つの都府県にまたがる二級河川の重要流域については、流域の都府県が揃って手を挙げれば重要流域の指定を外し、保安林の指定、解除権限を移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

## 各府省からの第2次回答

回答区分 C 対応不可

○ 1～3号保安林は水源の涵養や土砂の流出・崩壊防備を目的とし、その受益の対象が広範囲に及ぶことから、その指定・解除には「ナショナルミニマム」として国が責任を負うことになる。この点を考慮せず、事務の簡素化の観点のみから、指定・解除権限の移譲について議論することは適当ではない。

○ 車道幅員4m以下の林道等については、保安林の管理上必要な施設であり、他の道路と同一の扱いを行わないという合理的な理由を有していると考ええる。

○ ご意見の中で「事案が重なると国の審査が遅延する傾向になる」と述べられているが、貴県の場合、過去3年間で全ての案件が20日以下で国の審査を了している。

○ 都道府県知事の判断により、保安林の解除手続を待たずに災害復旧工事を行うことや、解除予定告示後40日経過すれば、一定の手続をとることにより工事着手が可能であることから、貴県側でもこれら制度の効果的な運用についてご検討いただきたい。

(別紙あり。全国知事会からの意見、専門部会からの指摘に対する回答を記載。)

### (333) 大臣権限保安林の知事への移譲

#### 【提案団体に対する回答】

- 1～3号保安林は水源の涵養や土砂の流出・崩壊防備を目的とし、その受益の対象が広範囲に及ぶことから、その指定・解除には「ナショナルミニマム」として国が責任を負うことになる。この点を考慮せず、事務の簡素化の観点のみから、指定・解除権限の移譲について議論することは適当ではない。
- 車道幅員4m以下の林道等については、保安林の管理上必要な施設であり、他の道路と同一の扱いを行わないという合理的な理由を有していると考える。
- ご意見の中で「事案が重なると国の審査が遅延する傾向になる」と述べられているが、貴県の場合、過去3年間で全ての案件が20日以下で国の審査を了している。
- 都道府県知事の判断により、保安林の解除手続を待たずに災害復旧工事を行うことや、解除予定告示後40日経過すれば、一定の手続をとることにより工事着手が可能であることから、貴県側でもこれら制度の効果的な運用についてご検討いただきたい。

#### 【全国知事会からの意見、専門部会からの指摘に対する回答】

- 重要流域に所在する1～3号保安林の指定・解除は、以下の理由から、引き続き国の直接執行事務とすべきである。
  - ① 重要流域に所在する1～3号保安林の適正な配備は、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」としての意義を有している。とりわけ、国土保全上又は国民経済上特に重要な「重要流域」の保全は、1～3号保安林の機能の根幹的部分をなすものであるから、国の直接的な関与が必要である。
  - ② 統一的・全国的な視野に立って適正な保安林の配備を行うことは国の責務である。このため、農林水産大臣がたてる全国森林計画において、保安林として管理すべき面積を計画しているところである。仮に、重要流域の1～3号保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲した場合、ナショナルミニマムとして全国的な観点から保安林の適正な配備を行うことができず、国の責務を十全に果たせないおそれがある。
- 転用に係る保安林の解除については、解除基準を定めて、審査の中立性・透明性を確保している。一方で、各々の保安林は、自然的条件や周辺の社会的条件によっても果たす機能や役割、これを解除した場合の影響等が大きく異なるため、全国218の「流域」を災害等が発生した場合に周辺に与える影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、解除権限を国と都道府県に分担し、それぞれの裁量判断に委ねている面がある。このため、統一的・全国的な視点に立って解除基準の詳細化を図ることは現実的にみて困難である。

- 審査に必要な現地調査は、その一部を林野庁から都道府県に委託して実施し、大規模な解除案件等については、必要に応じて林野庁担当者が現地調査を行っており、これまで大きな問題が生じたことはない。
- 明治29年から30年に河川法、森林法、砂防法のいわゆる治水三法が制定されて以来、国土保全施策は、三位一体となって実施され、流域の保全を図っているものである。また、保安林の「重要流域」と河川の「一級水系」は共に国土保全上又は国民経済上特に重要な区域であることから、重要流域の1～3号保安林と一級河川に係る権限は共に国が有している。このため、重要流域の1～3号保安林の指定・解除の権限移譲は、一級河川の都道府県への移管に合わせて行うこととしている。

したがって、「都道府県と河川管理者が十分に連携を図れば、保安林の指定・解除権限を移譲できるのではないか」とのご指摘は、的を射ていないと考える。

- 開発区域に降った雨水は必ず河川に流れ込むので、転用に係る保安林解除に際し、河川管理者と協議することとしている。

なお、河川管理者との協議の結果、開発に伴い増加する流出量（ピーク流量）を安全に流下させることができないと判断された場合には、事業者は、洪水調整池を設置し、開発中及び開発後のピーク流量を開発前のピーク流量以下まで調整することが必要となる。

- 道路開設に限って都道府県に権限移譲するというご提案は、以下の理由から受け入れることはできない。
  - ① 保安林の指定・解除権限は、農林水産大臣又は都道府県知事の裁量判断に委ねられている一般処分であって、本来、その権限は同一者に属させるべきであり、解除権限のみを都道府県知事に移譲することは、責任の所在が曖昧になり、採用すべきでない。
  - ② 保安林の指定・解除は、保安林が周辺にもたらす影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、権限を国と都道府県で分担している。したがって、道路開設という事業目的に着目して、解除権限のみを都道府県に移譲することは、保安林制度の趣旨・理念に合致しない。
  - ③ 例えば、ダム建設等の公共工事の場合、事業者が本体工事等のほかに道路の付け替え工事等を実施するための解除申請者になるケースがある。仮に、ご提案の方法を採用した場合、事業者は、道路とそれ以外を分けて、それぞれ都道府県と国に申請し、審査を受けることになるため、事業者の事務が煩雑になるとともに、審査を行う都道府県と国の間で各種調整が必要となり、かえって事務の迅速化・簡素化に逆行する。

- ④ また、高速道路が建設される場合、道路自体がトンネルや橋梁の工事を含む大規模な工事になるほか、パーキングエリア等道路以外の施設工事もあるため、事前相談や審査時の補正が多く見られる。したがって、道路建設全般について、いずれの都道府県でも審査に係るノウハウが蓄積されているとは言えない。
  - ⑤ トンネル工事や橋梁工事は鉄道建設でも行われる工事であるなど、実態上、道路建設とそれ以外の開発とを区分することは困難であり、公平性の観点から、採用できない。
- 一定面積以下の保安林解除権限を都道府県へ移譲することは、以下の理由から困難である。
- ① 保安林の指定・解除は、農林水産大臣又は都道府県知事の裁量判断に委ねられている一般処分であって、本来、その権限は同一者に属させるべきであり、解除権限のみを都道府県に移譲することは、責任の所在が曖昧になり、採用すべきでない。
  - ② 保安林の指定・解除は、保安林が周辺にもたらす影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、権限を国と都道府県に分担している。したがって、解除面積の大きさや工事の内容の違いによって解除権限のみを区分しようとすることは、保安林制度の趣旨・理念に合致しない。
  - ③ 保安林の水源涵養や土砂流出防備等の機能は、面的な配置により、集水区域内の他の周辺地と一体となって機能を発揮する。このため、保安林解除を必要とする複数の工事がほぼ同時期に同一集水区域内で行われる場合、一体性がある開発行為として取り扱われる。この点、仮に、一定面積以下の解除案件について都道府県に権限移譲とした場合、工事の途中などで同一集水区域内の解除面積がその面積規模を超えると、当該案件は国の審査・処分に移ることになり、また、その逆の場合もあり得ることになる。したがって、ご提案の方法では、申請者にとって手続きが煩雑になるなど、事務の迅速化・簡素化にかえて逆行することになる。
- 二都府県にまたがる二級河川の重要流域の保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲することは、以下の理由から困難である。
- ① 国土保全又は国民経済上特に重要とされる重要流域の保全は、流域保全保安林の根幹をなすものであるから、国の直接的な関与が必要である。
  - ② 仮に、重要流域の1～3号保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲すると、ナショナルミニマムとして全国的な観点から、適正な保安林の配置を行うという国の責務を十全に果たせないおそれがある。

- ③ 例えば、廃棄物処分場や原子力発電所など、関係都府県の利害関係が相反する案件の場合、調整が困難になるとともに、事務手続が煩雑となり、事務の複雑化・長期化が予想され、事務の迅速化・簡素化にかえって逆行することとなる。

# 平成26年 地方分権改革に関する提案募集 提案事項

農林水産省 第2次回答

重点事項通番: 44

|               |                                |      |        |      |            |
|---------------|--------------------------------|------|--------|------|------------|
| 管理番号          | 809                            | 提案区分 | A 権限移譲 | 提案分野 | 土地利用(農地除く) |
| 提案事項<br>(事項名) | 大臣権限に係る保安林指定及び解除の権限の都道府県知事への移譲 |      |        |      |            |
| 提案団体          | 兵庫県、大阪府、徳島県                    |      |        |      |            |
| 制度の所管・関係府省    | 農林水産省(林野庁)                     |      |        |      |            |

## 求める措置の具体的内容

大臣権限の保安林(重要流域内における法第25条第1項第1号から第3号まで)の指定及び解除について、当該権限を都道府県知事に移譲すること。

## 具体的な支障事例、地域の実情を踏まえた必要性等

### 【現行】

重要流域において水源のかん養や、土砂の流出・崩壊の防備のため必要がある場合において、農林水産大臣は保安林として指定・解除を行うことができる。

### 【制度改正の必要性】

実際には、これまでも大臣権限の保安林の指定及び指定解除について、都道府県知事が国の委託を受けており、指定、解除に必要な専門的知識を有している。

大臣権限と知事権限で指定及び解除の基準に差異はない。

### 【支障事例】

指定、解除申請の標準処理期間について、解除申請の場合、本申請前の事前相談で了承を得るのに2ヶ月、大臣(林野庁)が申請書を受理してから予定通知の施行まで3ヶ月とされているが、国に進達して以降、都道府県知事に予定通知があるまで相当な期間(指定の場合、進達から予定通知があるまでに1年6カ月の事例も)を要しており、申請者からの問い合わせに対応するケースも見受けられる。

### 【改正による効果】

このため、申請者をはじめ関係者から迅速な対応が求められることもあり、権限移譲により、相当な事務の迅速化が図られる。

地方分権により、森林保全の観点から世界的に疑問や懸念の声があるとは考えられず、国土保全の根幹を揺るがすことなく都道府県知事が重要流域も含め一括して地域の実情に応じた事務を遂行することにより、柔軟かつ迅速な事務手続きが可能となる。

## 根拠法令等

森林法第25条、第26条

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。

このうち、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ことから、従来どおり国の直接事務とすることが適当であると考ええる。

#### 各府省からの第1次回答を踏まえた提案団体からの意見

- ・これまでも保安林の制限管理は都道府県知事が行ってきた。
- ・実質上、大臣権限であっても国からの委託により都道府県知事が事務を執行している。
- ・これまで保安林の解除を原因とした国土保全上の支障が発生したこともなく、2以上の都道府県の区域にわたる流域での解除であっても、該当都道府県との間で調整することで対応可能である。

#### 全国知事会からの意見

重要流域における1号～3号民有保安林指定の解除権限については、手挙げ方式により法定受託事務として都道府県に移譲するべきである。

#### 重点事項58項目について提案募集検討専門部会から指摘された主な再検討の視点

○ 重要流域の1～3号保安林について、「ナショナルミニマム」を保つ必要性があるとしても、現行でも都道府県が実質的な審査を担っていることから、法定受託事務とした上で、国との同意協議を設けるなど、国の関与を担保することにより、権限移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。  
仮に、都道府県ごとの判断に差異が生じるという懸念があるとすれば、解除基準を明確化することで対応できるのではないか。

○ 本庁における事務処理体制は、職員が5～6人とのことであったが、年間400～500件の大規模解除案件に対し、職員一人当たりでは年間80～100件を扱っていると考えられる。書類審査以外の現地調査など、実質的な審査を行うのは困難ではないか。

○ 保安林の指定、解除が、河川管理と関わるとしても、都道府県が河川管理者と十分な連携を取れば足りるのではないか。  
また、実態として、個々の解除の判断に当たり、河川管理者との協議は行っているのか。実態として行っていないのであれば、河川の管理主体と保安林の指定、解除に係る主体を一致させる必要はないのではないか。

○ 少なくとも、「公益上の理由」による解除のうち、例えば一般的な解除理由である道路開設については、各都道府県においても審査が積み重ねられ、ノウハウが蓄積されていると考えられることから、権限移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

○ 現行法制上、幅員4m以下の林道開設等は、知事許可である保安林内作業許可で行うことができる。保安林内作業許可と保安林の指定解除は、趣旨・性質が異なるとはいえ、立木を伐採するという点では、治山治水上の影響は同じである。したがって、流域に及ぼす影響が小さいと考えられる一定面積以下の小規模な事案や一定の種類の軽微な工事に係る解除権限については、都道府県に移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

○ 二級河川については、現行制度上も河川管理は都道府県で行っており、2つの都道府県にまたがる二級河川の重要流域については、流域の都道府県が揃って手を挙げれば重要流域の指定を外し、保安林の指定、解除権限を移譲すべきではないか。この場合、何か具体的な支障があるのか。

○ 1～3号保安林は水源の涵養や土砂の流出・崩壊防備を目的とし、その受益の対象が広範囲に及ぶことから、その指定・解除には「ナショナルミニマム」として国が責任を負うことになる。この点を考慮せず、事務の簡素化の観点のみから、指定・解除権限の移譲について議論することは適当ではない。

○ 大臣権限保安林の国での解除審査では、9割を超える案件で補正が生じており、国の審査は形式的なものとはなっていない。都道府県に権限移譲を行った場合、審査内容が不十分なまま解除される等の事案の発生が懸念される。

○ 二都府県にまたがる二級河川の重要流域の保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲することは、以下の理由から困難である。

① 国土保全又は国民経済上特に重要とされる重要流域の保全は、流域保全保安林の根幹をなすものであるから、国の直接的な関与が必要である。

② 仮に、重要流域の1～3号保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲すると、ナショナルミニマムとして全国的な観点から、適正は保安林の配置を行うという国の責務を十全に果たせないおそれがある。

③ 例えば、廃棄物処分場や原子力発電所など、関係都府県の利害関係が相反する案件の場合、調整が困難になるとともに、事務手続が煩雑となり、事務の複雑化・長期化が予想され、事務の迅速化・簡素化にかえて逆行することとなる

(別紙あり。全国知事会からの意見、専門部会からの指摘に対する回答を記載。)

(809)

【提案団体に対する回答】

- 1～3号保安林は水源の涵養や土砂の流出・崩壊防備を目的とし、その受益の対象が広範囲に及ぶことから、その指定・解除には「ナショナルミニマム」として国が責任を負うことになる。この点を考慮せず、事務の簡素化の観点のみから、指定・解除権限の移譲について議論することは適当ではない。〔基本③〕
- 大臣権限保安林の国での解除審査では、9割を超える案件で補正が生じており、国の審査は形式的なものとはなっていない。都道府県に権限移譲を行った場合、審査内容が不十分なまま解除される等の事案の発生が懸念される。
- 二都府県にまたがる二級河川の重要流域の保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲することは、以下の理由から困難である。
  - ① 国土保全又は国民経済上特に重要とされる重要流域の保全は、流域保全保安林の根幹をなすものであるから、国の直接的な関与が必要である。
  - ② 仮に、重要流域の1～3号保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲すると、ナショナルミニマムとして全国的な観点から、適正は保安林の配置を行うという国の責務を十全に果たせないおそれがある。
  - ③ 例えば、廃棄物処分場や原子力発電所など、関係都府県の利害関係が相反する案件の場合、調整が困難になるとともに、事務手続が煩雑となり、事務の複雑化・長期化が予想され、事務の迅速化・簡素化にかえって逆行することとなる。

【全国知事会からの意見、専門部会からの指摘に対する回答（提案団体からの意見に対する回答と重複するものを除く）】

- 重要流域に所在する1～3号保安林の指定・解除は、以下の理由から、引き続き国の直接執行事務とすべきである。
  - ① 重要流域に所在する1～3号保安林の適正な配備は、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」としての意義を有している。とりわけ、国土保全上又は国民経済上特に重要な「重要流域」の保全は、1～3号保安林の機能の根幹的部分をなすものであるから、国の直接的な関与が必要である。
  - ② 統一的・全国的な視野に立って適正な保安林の配備を行うことは国の責務である。このため、農林水産大臣がたてる全国森林計画において、保安林として管理すべき面積を計画しているところである。仮に、重要流域の1～3号保安林の指定・解除権限を都道府県に移譲した場合、ナショナルミニマムとして全国的な観点から保安林の適正な配備を行うことができず、国の責務を十全に果たせないおそれがある。

- 転用に係る保安林の解除については、解除基準を定めて、審査の中立性・透明性を確保している。一方で、各々の保安林は、自然的条件や周辺の社会的条件によっても果たす機能や役割、これを解除した場合の影響等が大きく異なるため、全国218の「流域」を災害等が発生した場合に周辺に与える影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、解除権限を国と都道府県に分担し、それぞれの裁量判断に委ねている面がある。このため、統一的・全国的な視点に立って解除基準の詳細化を図ることは現実的にみて困難である。
- 審査に必要な現地調査は、その一部を林野庁から都道府県に委託して実施し、大規模な解除案件等については、必要に応じて林野庁担当者が現地調査を行っており、これまで大きな問題が生じたことはない。
- 明治29年から30年に河川法、森林法、砂防法のいわゆる治水三法が制定されて以来、国土保全施策は、三位一体となって実施され、流域の保全を図っているものである。また、保安林の「重要流域」と河川の「一級水系」は共に国土保全上又は国民経済上特に重要な区域であることから、重要流域の1～3号保安林と一級河川に係る権限は共に国が有している。このため、重要流域の1～3号保安林の指定・解除の権限移譲は、一級河川の都道府県への移管に合わせて行うこととしている。

したがって、「都道府県と河川管理者が十分に連携を図れば、保安林の指定・解除権限を移譲できるのではないか」とのご指摘は、的を射ていないと考える。

- 開発区域に降った雨水は必ず河川に流れ込むので、転用に係る保安林解除に際し、河川管理者と協議することとしている。

なお、河川管理者との協議の結果、開発に伴い増加する流出量（ピーク流量）を安全に流下させることができないと判断された場合には、事業者は、洪水調整池を設置し、開発中及び開発後のピーク流量を開発前のピーク流量以下まで調整することが必要となる。

- 道路開設に限って都道府県に権限移譲するというご提案は、以下の理由から受け入れることはできない。
  - ① 保安林の指定・解除権限は、農林水産大臣又は都道府県知事の裁量判断に委ねられている一般処分であって、本来、その権限は同一者に属させるべきであり、解除権限のみを都道府県知事に移譲することは、責任の所在が曖昧になり、採用すべきでない。
  - ② 保安林の指定・解除は、保安林が周辺にもたらす影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、権限を国と都道府県で分担している。したがって、道路開設という事業目的に着目して、解除権限のみを都道府県に移譲することは、保安林制度の趣旨・理念に合致しない。

- ③ 例えば、ダム建設等の公共工事の場合、事業者が本体工事等のほかに道路の付け替え工事等を実施するための解除申請者になるケースがある。仮に、ご提案の方法を採用した場合、事業者は、道路とそれ以外を分けて、それぞれ都道府県と国に申請し、審査を受けることになるため、事業者の事務が煩雑になるとともに、審査を行う都道府県と国の間で各種調整が必要となり、かえって事務の迅速化・簡素化に逆行する。
  - ④ また、高速道路が建設される場合、道路自体がトンネルや橋梁の工事を含む大規模な工事になるほか、パーキングエリア等道路以外の施設工事もあるため、事前相談や審査時の補正が多く見られる。したがって、道路建設全般について、いずれの都道府県でも審査に係るノウハウが蓄積されているとは言えない。
  - ⑤ トンネル工事や橋梁工事は鉄道建設でも行われる工事であるなど、実態上、道路建設とそれ以外の開発とを区分することは困難であり、公平性の観点から、採用できない。
- 一定面積以下の保安林解除権限を都道府県へ移譲することは、以下の理由から困難である。
- ① 保安林の指定・解除は、農林水産大臣又は都道府県知事の裁量判断に委ねられている一般処分であって、本来、その権限は同一者に属させるべきであり、解除権限のみを都道府県に移譲することは、責任の所在が曖昧になり、採用すべきでない。
  - ② 保安林の指定・解除は、保安林が周辺にもたらす影響の大きさに応じて「重要流域」とそれ以外に区分するなどして、権限を国と都道府県に分担している。したがって、解除面積の大きさや工事の内容の違いによって解除権限のみを区分しようとすることは、保安林制度の趣旨・理念に合致しない。
  - ③ 保安林の水源涵養や土砂流出防備等の機能は、面的な配置により、集水区域内の他の周辺地と一体となって機能を発揮する。このため、保安林解除を必要とする複数の工事がほぼ同時期に同一集水区域内で行われる場合、一体性がある開発行為として取り扱われる。この点、仮に、一定面積以下の解除案件について都道府県に権限移譲するとした場合、工事の途中などで同一集水区域内の解除面積がその面積規模を超えると、当該案件は国の審査・処分に移ることになり、また、その逆の場合もあり得ることになる。したがって、ご提案の方法では、申請者にとって手続きが煩雑になるなど、事務の迅速化・簡素化にかえって逆行することになる。