

# 保安林制度の概要

# 1 保安林の歴史

## ( 1 ) 森林法制定以前

地形が急峻で、急流が多く、人命やわずかに開けた平地で営まれる水田農業を自然災害から守ることは、古くからの重要な課題。

森林の伐採規制は、奈良時代の記録にみられ、江戸時代には、各藩において災害を防止するため、村落地域が共同で利用している村持山等の扱いを規制するとともに、水源山、屏風山などの森林を独自に保護。

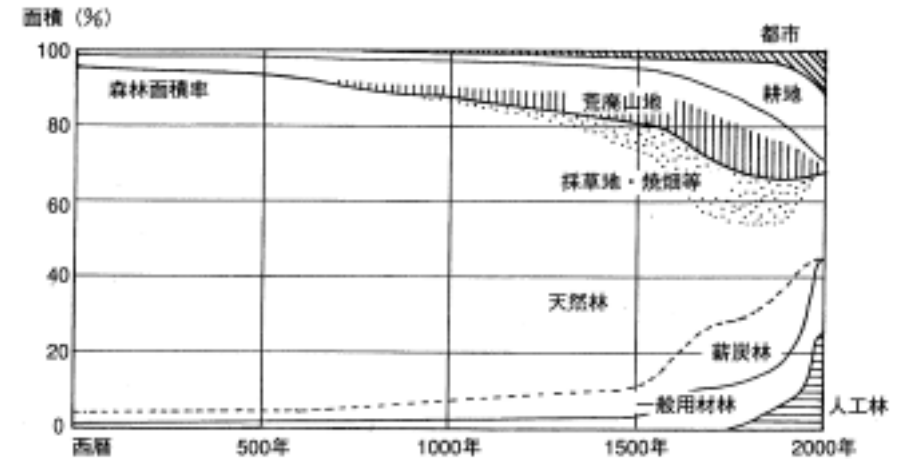
明治に入り、民有林については伐木が自由となり、農業肥料等の原料として村持山、入会山などから下草、落葉落枝、薪炭材等が無秩序に採取され、森林が荒廃し災害が多発。

これに対し、明治政府は、民有林を保全するための伐木停止林制度<sup>(注)</sup>を創設。

(注) 伐木停止林制度とは、国土保全上重要な民有林を保全するため、当該森林において伐採をしようとする場合には、関係府県が実地検査の上農商務省に対し報告し、処分について伺い出る制度。

## 森林及びそのほかの土地利用の変遷

( 全国土面積に対する割合で表示 )



( 太田猛彦 2000による )

( 2 ) 旧森林法の制定以降

明治30年の森林法（旧森林法）制定  
 明治29年の未曾有の大水害を受けて、明治30年に森林法を制定。従来の禁伐林（官林）、伐木停止林（民有林）を統一して政府の監督権を強化するなど、保安林制度を創設。

明治40年の森林法改正  
 保安林における皆伐禁止の規定及び保安林買上げの規定を廃止。

( 3 ) 現行森林法の制定

昭和26年に現行森林法を制定  
 旧森林法の趣旨を踏襲しつつ、保安林の指定目的を追加、編入（指定）解除の権限委任関係その他手続を改正。

例えば、旧森林法の水源涵養林は、局所的なものに対応したが、この趣旨は、現行の干害防備保安林に引き継がれ、新たな水源かん養保安林では、広域的な指定を可能とする等の改正を実施。

昭和37年に森林法改正  
 指定施業要件の指定、保安林における植栽の義務を明定、保安林の標識設置・台帳調製及び保安林の適正な管理に関する規定を追加。

旧森林法と現行森林法の保安林種の比較

旧森林法の保安林種	現行森林法の保安林種
[土砂崩壊流出の防備] 土砂扞止(かんし)林	[水源の涵養] 水源かん養保安林
[飛砂の防備] 飛砂防止林	[土砂流出の防備] 土砂流出防備保安林
[水害、風害、潮害の防備] 水害防備林 防風林 潮害防備林	[土砂崩壊の防備] 土砂崩壊防備保安林
[類雪、墜石の危険の防止] 類雪(たいせつ)防止林 墜石(ついせき)防止林	[飛砂の防備] 飛砂防備保安林
[水源の涵養] 水源涵養林	[風害、水害、潮害、干害、雪害又は霧害の防備] 風害防備保安林 水害防備保安林 潮害防備保安林 干害防備保安林 防雪保安林 防霧保安林
[魚附] 魚附林	[なだれ又は落石の危険の防止] なだれ防止保安林 落石防止保安林
[航行の目標] 目標林	[火災の防備] 防火保安林
[公衆の衛生] 衛生林	[魚つき] 魚つき保安林
[社寺、名所、旧跡の風致] 風致林	[航行の目標の保存] 航行目標保安林
	[公衆の保健] 保健保安林
	[名所又は旧跡の風致の保存] 風致保安林

## 2 保安林制度の概要

### (1) 保安林制度の意義

保安林制度は、水源のかん養、災害の防備、生活環境の保全の場の提供等の公共目的を達成するため、特にこれらの機能を発揮する必要がある森林を、保安林として指定し、立木の伐採、土地の形質変更行為等の規制により、その森林の適切な保全と森林施業を確保するもの。

### (2) 保安林における制限

#### 指定施業要件

保安林の指定に併せ、保安林の指定目的を達成するために必要な森林施業の方法（伐採の方法・限度、伐採後の植栽の方法、期間及び樹種）について、森林法施行令で定める基準に従い指定。

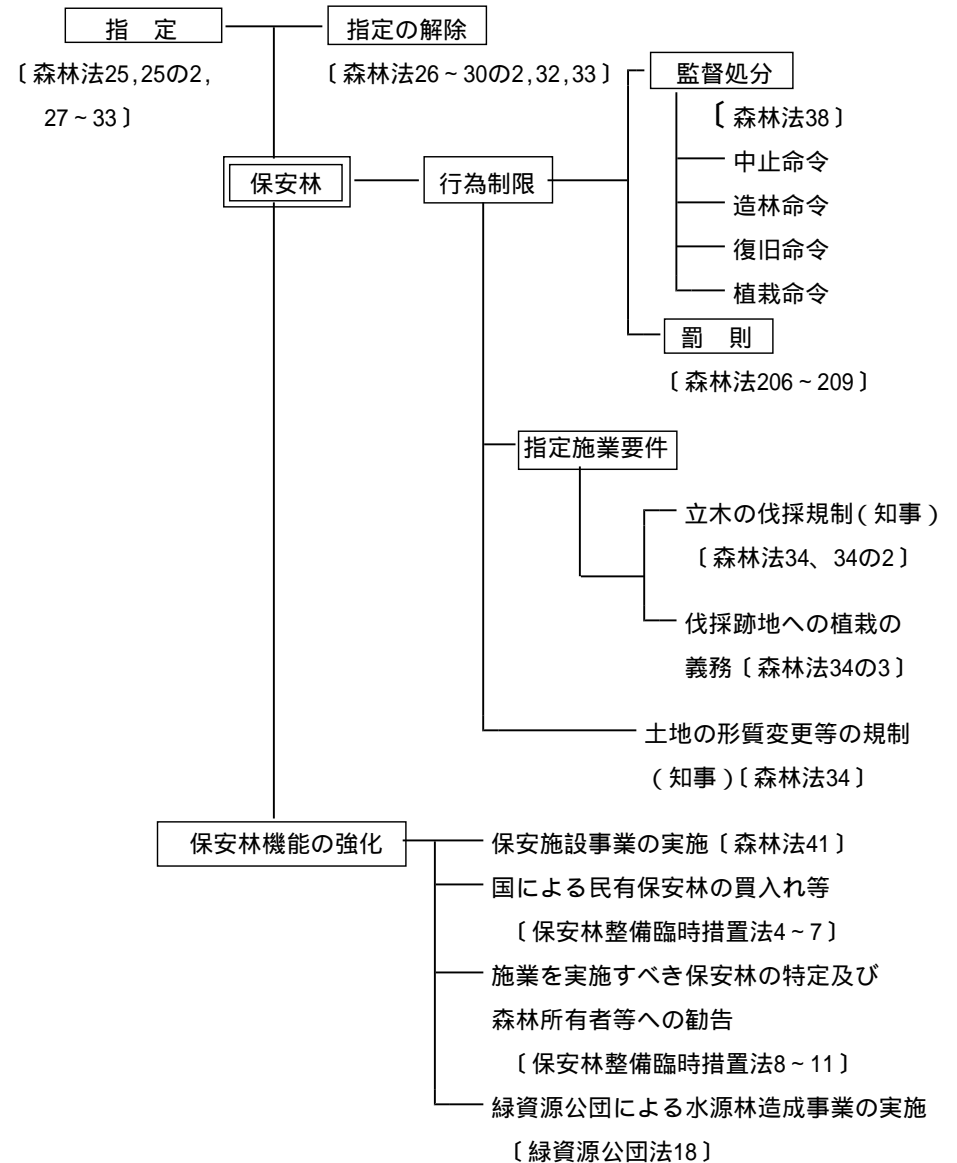
立木の伐採に当たっては、指定された方法・限度に従ったものとする必要がある（許可又は事前届出制）。

#### 土地の形質変更等の制限

保安林の適切な保全を図るため、保安林内において土地の形質変更等の行為を行う場合には、あらかじめ都道府県知事の許可が必要。

当該行為の内容、期間及び受益対象に与える影響等を総合的に勘案し、保安林の指定の目的の達成に支障を生じない場合に許可。

## 保安林制度の体系



注：〔 〕は根拠法及び規定条文

## 植栽の義務

森林所有者等が保安林の立木を伐採した場合には、指定施業要件として定められている植栽の方法、期間及び樹種に従い植栽を実施。

## 監督処分

都道府県知事は、許可を受けずに立木の伐採や土地の形質変更等を行っている者に対し、中止命令、造林命令、復旧命令を実施。

都道府県知事は、植栽の義務に違反し、植栽を実施しない者に対して、造林に必要な行為を命令。

## (3) 保安施設地区

農林水産大臣は、森林法第25条第1項第1号から7号に掲げる目的（水源のかん養と災害の防備）を達成するために、国又は都道府県が行う森林の造成事業又は森林の造成若しくは維持に必要な事業（保安施設事業）を行う必要があると認められるときは、必要な限度において保安施設地区を指定することが可能。

保安施設地区の指定有効期間は、7年以内（必要に応じ3年以内の延長可）。

森林所有者等は、指定有効期間内の保安施設事業の実施と維持管理行為（期間終了後10年以内まで）を拒めない。

指定有効期間の満了時に森林であるものは、保安林に転換。

## 保安施設事業の事例（静岡県静岡市）



荒廃状況 (S57)



施工後 (S63)



復旧状況 (H11)

#### (4) 保安林にかかる助成措置等

##### 損失補償

指定施業要件における伐採の方法が禁伐又は択伐とされている保安林（標準伐期齢以上）を対象に、立木評価額の5%に相当する額を補償。

##### 税制

不動産取得税、固定資産税及び特別土地保有税は、非課税

相続税及び贈与税については、保安林における伐採の制限の内容に応じ、林地及び立木の評価額の一定割合を控除

##### 造林関係補助金

保安林内における事業については、公益性及び緊急性等の観点から助成上の優遇措置を適用。

##### 融資

指定によって伐採が制限される立木についてその維持のために必要な資金に対して融資（伐採の許可のあったものを除く）。

##### 相続税及び贈与税にかかる保安林の評価額の控除

法令に基づき定められた伐採関係の区分	控除割合(%)
一部皆伐	30%
択伐	50%
禁伐	80%

注)平成2年1月1日以降に相続、遺贈または贈与により取得した財産の評価に適用。

##### 造林関係補助金の優遇措置

区	分	査定係数
流域公益保全林整備事業	保安林等造林	170
	普通造林	90
流域循環資源林整備事業	保安林等造林	170
	普通造林	90
特定森林造成事業 (耕作放棄地等森林造成)	保安林等造林	170
	普通造林	110
被害地等森林整備事業	保安林等造林	140
	普通造林	70

### 3 保安林の指定状況

#### (1) 保安林の現況

平成13年度末の保安林の延べ面積<sup>(注)</sup>は、969万ha。  
 指定目的別にみると、流域の保全を図る水源かん養保安林、土砂流出防備保安林、土砂崩壊防備保安林が、全体の9割。  
 保安林は、重要河川や水害頻度の高い河川の上流水源地域又は下流域に重要な保全対象のある地域に重点的に配備。

(注) 保安林には、複数の保安林種を重複して指定(兼種指定保安林という。)されるものがあるため、面積の集計に当たっては、保安林種ごとの面積をそのまま合計する場合(延べ面積)と、重複分を除いた実面積で表す場合がある。

### 保安林の指定の目的及び種類別面積 (平成14年3月31日現在)

(単位: ha)

森林法 第25条 第1項	所有別 保安林種別	国有林	民有林	合計	対全保安 林比率 (%)
1号	水源かん養保安林	3,374,627	3,147,305	6,521,931	67.3
2号	土砂流出防備保安林	792,670	1,347,981	2,140,651	22.1
3号	土砂崩壊防備保安林	16,772	36,345	53,117	0.5
1～3号保安林計		4,184,069	4,531,631	8,715,697	89.9
4号	飛砂防備保安林	3,846	12,140	15,986	0.2
5号	防風保安林	22,822	32,678	55,499	0.6
	水害防備保安林	70	612	683	0.0
	潮害防備保安林	5,323	8,188	13,511	0.1
	干害防備保安林	35,448	51,672	87,120	0.9
	防雪保安林	0	20	20	0.0
6号	防霧保安林	8,740	50,375	59,115	0.6
	なだれ防止保安林	4,716	14,894	19,610	0.2
	落石防止保安林	408	1,526	1,934	0.0
7号	防火保安林	1	391	392	0.0
8号	魚つき保安林	7,661	23,023	30,684	0.3
9号	航行目標保安林	749	334	1,083	0.0
10号	保健保安林	335,716	325,881	661,597	6.8
11号	風致保安林	12,687	14,467	27,154	0.3
4号以下保安林計		438,186	536,201	974,389	10.1
合計面積(延べ面積)		4,622,256	5,067,834	9,690,087	100.0
民有・国有保安林の比率 (延べ面積ベース)		47.7	52.3	100.0	
保安林面積(実面積)		4,309,070	4,742,930	9,051,997	
全森林面積に占める割合 (実面積ベース)		17.1	18.9	36.0	

(注) 1 各保安林種毎の面積は、延べ面積とした。  
 2 単位未満四捨五入のため、計と内訳は必ずしも一致しない。

## ( 2 ) 保安林の解除

指定の理由が消滅したときは、保安林の指定を解除。

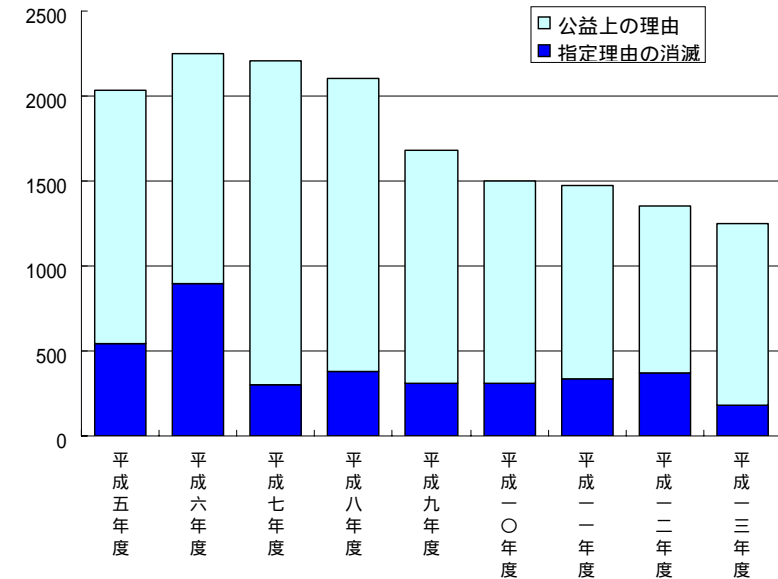
公益上の理由（土地収用法その他の法令による事業で必要な場合）により必要が生じたときは解除が可能。

解除実績については、近年、減少傾向。

## ( 3 ) 保安林の管理

農林水産大臣及び都道府県知事は、保安林が常にその指定の目的に即して機能することを確保するため、許可等の事務の適正な執行のほか、標識の設置や台帳を整備するとともに巡視等を実施。

## 保安林解除面積の推移





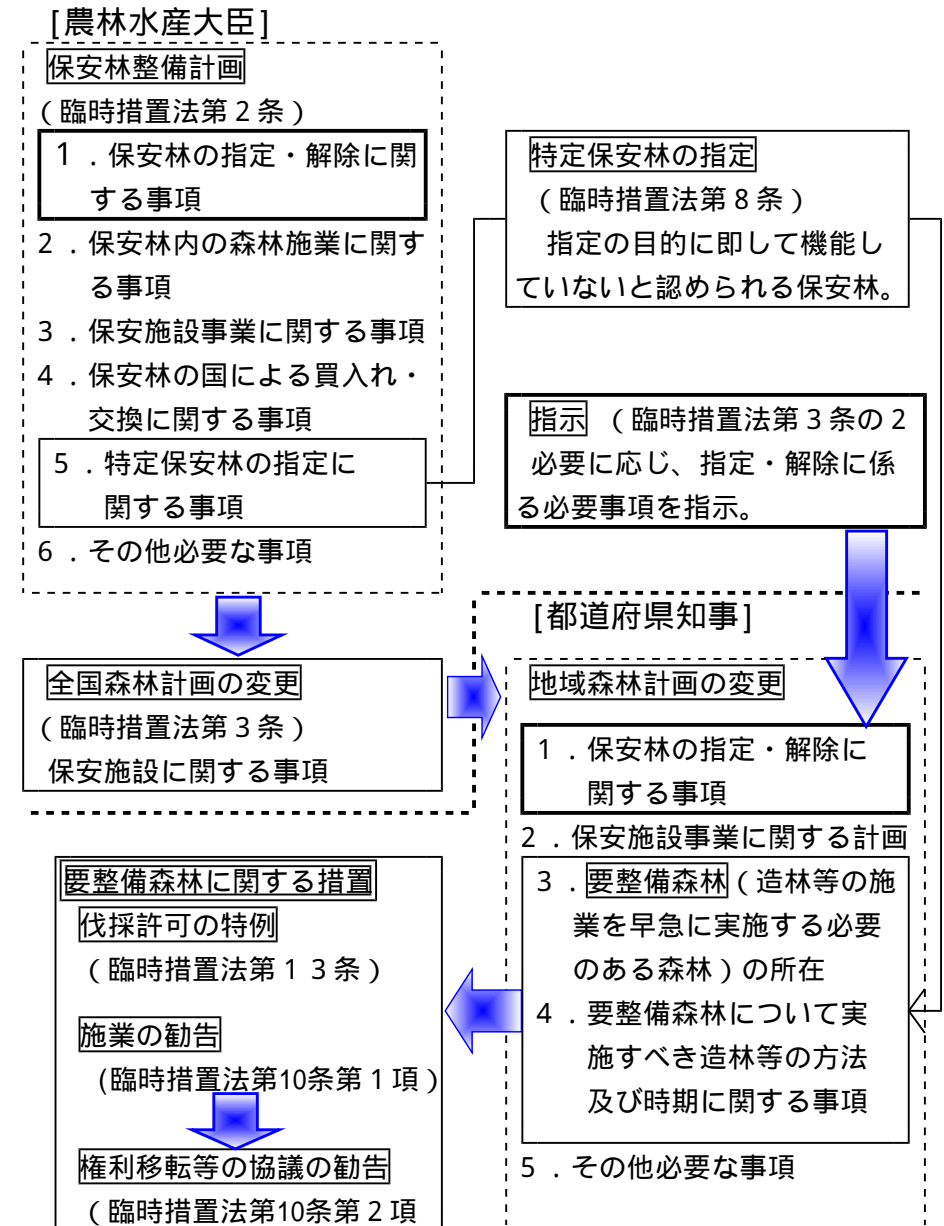
## 4 保安林整備臨時措置法

### (1) 法律の概要

保安林整備臨時措置法（以下「臨時措置法」という）は、昭和28年の大水害の発生を契機として昭和29年に制定された10年間の限時法。

法律の目的は、緊急に保安林を整備するため保安林整備計画を定め、これに基づく森林計画の変更、国による保安林の買入等の措置を講じ、もって国土保全に資すること。

### 保安林整備臨時措置法の体系図



( 2 ) 保安林整備計画

臨時措置法は、制定後の社会的、経済的な状況の変化に応じて4回にわたり延長。

保安林整備計画は、全国を地形及び水系により区分した218流域ごとに農林水産大臣が策定。

計画事項は、保安林の指定・解除、保安林内の森林施業、保安施設事業、買入・交換、特定保安林の指定に関する事項等。

保安林整備計画を実施するために特に必要があると認められる場合には、都道府県知事に対して、農林水産大臣が指定・解除にかかる指示。

保安林整備臨時措置法の延長経緯

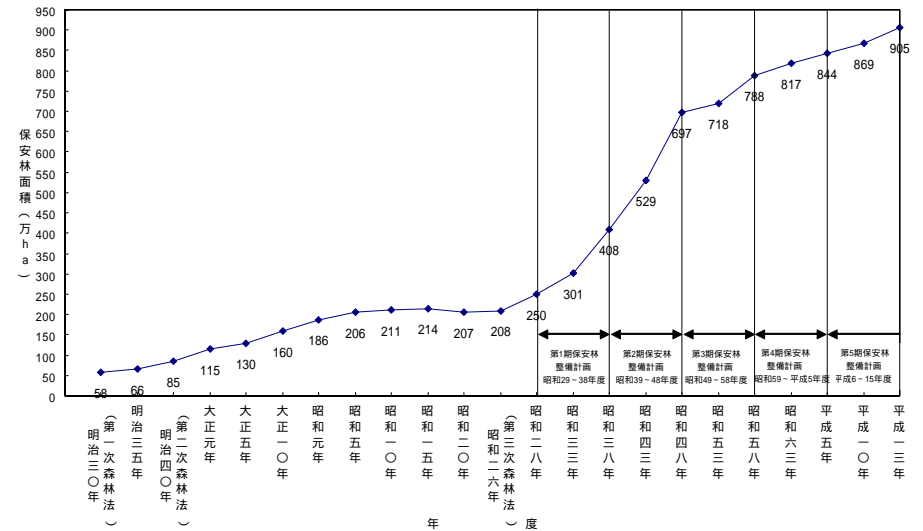
改正経緯	内 容	有効期限	保安林面積(参考)		
			計画	実績	期末面積
制定時	・戦中・戦後の国土の荒廃による災害の多発に対処するため、災害の防備のための保安林を緊急に整備することとし、有効期間を10年間として制定(昭和29年5月1日より)	昭和39年 4月30日	154万ha	156万ha	408万ha
第1次改正	・経済の高度成長等による水需要の急激な増大に対処するため、水源かん養保安林を緊急に整備することとし、有効期間を延長する	昭和49年 4月30日	259万ha	289万ha	697万ha
第2次改正	・都市化の進展等に伴う生活環境の悪化、森林レクリエーション需要の増大等に対処するため、保健保安林等を緊急に整備することとし、有効期間を延長する	昭和59年 4月30日	127万ha	138万ha	788万ha
第3次改正	・集中豪雨等による激甚な災害の多発、都市化の進展に伴う新たな保全対象の増加、所期の機能を十分に発揮していない保安林の増加等に対処するため、保安林を緊急に整備することとし、有効期間を延長する ・特定保安林制度を創設し、計画事項を拡充する	平成6年 4月30日	62万ha	63万ha	844万ha
第4次改正	・災害の多発への対処、良質な飲用水の確保、環境の保全に配慮した身近な緑の保全、保安林の機能の向上を図るために保安林を緊急に整備することとし、有効期間を平成16年3月31日とする	平成16年 3月31日	183万ha (うち当初86万ha)	183万ha (見込)	1006万ha (見込)

注) 保安林面積は実面積とした。

### (3) 保安林の計画的な配備

平成6年度を始期とする第5期保安林整備計画については、183万haの指定計画量を達成する見通しであり、平成15年度末における保安林の実面積は、我が国森林面積の約4割に相当する約1千万haに達する見込み。

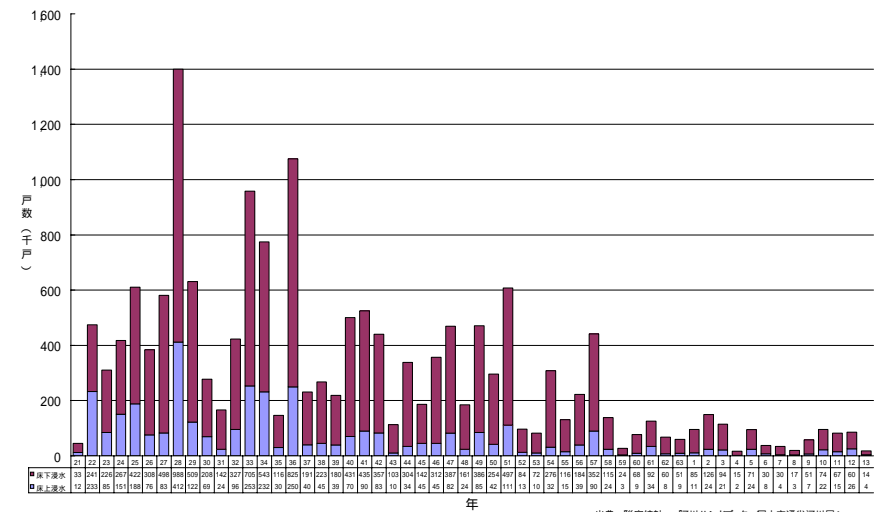
### 保安林面積の推移



臨時措置法に基づき、緊急かつ計画的な保安林の整備を進めてきたこと等により、近年、災害の発生による被害などが減少。

### 戦後における災害被害の推移

災害による住家被害 (浸水被害戸数)



出典：災害統計、河川ハンドブック、国土交通省河川局

( 4 ) 民有保安林等の買入

国土の保全に資することを目的として保安林の緊急かつ計画的な配備をすすめるため、国による計画的な買入措置が講じられたところ。

買入れた保安林等の面積は、約26万ha。その大部分が第1期に行われ、その後は減少し、平成11年度以降の実績無し。

保安林整備計画による民有保安林等の買入の実績

単位：h a

期 別	期間年度	買入目標	買入実績
第1期	S29～S38	500,000	197,266
第2期	S39～S48	250,000	53,075
第3期	S49～S58	50,000	5,202
第4期	S59～H5	10,000	536
第5期	H 6～H15	2,814	43

( 5 ) 特定保安林制度

特定保安林制度は、保安林の機能回復を図るための措置として昭和59年の法改正の際に創設。

特定保安林とは、指定の目的に即して機能していないと認められる保安林であり、機能を確保するため、造林、保育、伐採その他の施業を、早急に実施する必要があると認められる森林（要整備森林）を含むもの。

第4～5期の保安林整備計画を通じて、約72万haの特定保安林を指定。これと併せ実施された地域森林計画の変更により、約2万ha（特定保安林の3%）の要整備森林の所在が特定され、必要な整備を実施。

機能が回復した特定保安林は指定を解除。平成15年度末には、現行計画（第5期）において指定された特定保安林については、概ね解消見込み。

特定保安林の指定及び要整備森林の整備状況

単位：千h a

	特定保安林	要整備森林
第4期推計目標	550.0	150.0
第5期推計目標	215.0	7.1
第4期実績	525.0	14.0
第5期実績	191.0	5.6
実績累計	716.0	19.6
昭和59年度～平成14年度までの解除累計面積	296.0	9.2
平成15年4月1日時点の現存面積	420.0	10.4
平成15年度の解除予定面積	399.0	9.8
解除未了見込み面積	21.0	0.6