

# 森林の自然保護

## —森林・林業施業の制限と森林の自然環境保全法制—

前 農林環境調査室 小林 正

### 目 次

はじめに

- I 森林法等に基づく森林の自然保護と施業制限
- II 自然保護関係法に基づく森林の自然保護と施業制限
- III 野生生物保護関係法に基づく森林の自然保護と施業制限
- IV 文化財・景観等保護関係法に基づく森林の自然保護と施業制限
- V 都市計画法等に基づく森林の自然保護と施業制限
- VI 国土保全・産業関係法に基づく森林の自然保護と施業制限

おわりに

## はじめに

筆者は、前稿（「森林・林業施業法制概説―特に森林の自然保護に留意して―」<sup>(1)</sup>）において、我が国における森林・林業施業法制の沿革と現況を概観する中で、森林法を中心とした森林・林業施業関係法に内在する森林・林業施業に対する制限という規制形態で規定される森林の自然保護に係る諸規定を紹介した。

前稿の中でも、森林の自然保護等に係る法制度を考える場合に、森林・林業施業関係法に内在するものの他に、直接的に森林の自然保護を図るものであるか、規制（制限）の結果として間接的に森林の自然保護に貢献するものであるかは別として、森林の自然保護に関係する法律が多数制定されてきたことを示唆した<sup>(2)</sup>。

森林の自然保護と森林・林業施業に対する規制（制限）とは、表裏一体の関係にある。森林の自然保護は、森林・林業施業に対する規制（制限）によって始めて具体的に実現される。こうした森林の自然保護に係る法律は、森林・林業施業に対する規制（制限）を目的として、体系的に整備されてきたものではない。そのため、これらの法律は、法律の目的とするところも（従って、直接的な規制（制限）の目的とするところも）、所管省庁も、様々であり、また、関係条項も多岐に渉り、法文上の表現も必ずしも統一されていないなど、法令全文の検索が可能なデータベースが発達した今日にあっても、全的に把握することは極めて困難である。

しかしながら、森林・林業施業に対する制限

という規制形態を有する法律を、法律の目的の如何を問わず、また、法律の所管省庁の枠を越えて、把握することは、森林・林業施業の実態を考える上で重要であるのみならず、森林・林業施業への規制（制限）は、前述のように、裏返して言えば、森林の自然保護と同義であるところから、広義の自然保護法制の一環をなす「森林の自然保護」法制を理解する上で必須である。

本稿では、以上のような観点から、法の目的の如何にかかわらず、森林・林業施業への規制（制限）を有し、森林の自然保護に資する主要な法律を、自然保護法としての観点からのいくつかの区分の下に、できる限り網羅的に掲げることに努めた<sup>(3)</sup>。

自然保護法としての観点から法の区分を考える場合に、まず自然保護法とは何を指すのかということが問題となる。自然保護法という概念は、森林・林業施業に対する規制（制限）の場合と同様に、目的を異にする様々な法律の総称と考えるべきものであり、必ずしも体系的にまとまっているものではない。その大きな理由としては、「自然」という言葉が多義的であり、また、法の目的によって所管する行政機関が多岐に渉ることなどを挙げることができる<sup>(4)</sup>。

我が国における自然保護関係法を分類する方法はいくつかあろう。例えば、その一つに、法律の目的による区分が考えられる。この場合には、大きく、①自然環境の保護・保全を直接の目的とする法律、②法律の目的とする保護・保全の対象の一部に「自然」が含まれることにより、自然環境に資することとなる法律、③法律

(1) 小林正「森林・林業施業法制概説―特に森林の自然保護に留意して―」『レファレンス』685号, 2008.2, pp.3-52.

(2) 同上, p.4.

(3) 時間の制約もあり、短期間で作成したため、収載法律、収載法律に規定される規制（制限）内容にも遺漏があり得ると思われる。お気付きの点は、筆者までお知らせいただければ幸甚である。なお、本稿における法律の選択等に関して、畠山武道『自然保護法講義（第2版）』北海道大学図書刊行会, 2004；山村恒年『自然保護の法と戦略（第2版）』有斐閣, 1994；『森林ハンドブック 2007』日本林業協会, 2007等も参照したが、法令関係データベースによる検索その他、より広範に博捜することに努め、収載法律、法における制限（規制）内容等も、必ずしも同書等に依っていない。

(4) 畠山 同上, p.21.

の目的達成のために、一部「自然」の保全が必要となる結果、自然環境が保護・保全されることとなる法律、に分けることができよう<sup>(5)</sup>。この区分に則して、本稿で取り扱う法律の中から、いくつかの例を挙げれば、①としては、自然環境保全法、自然公園法、都市緑地法等がこれに当たる。②としては、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律、文化財保護法、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法、都市公園法、都市計画法、景観法等、③としては、砂防法、河川法、漁業法等、を挙げることができる。

このように区分した場合に、環境基本法をどの区分に含ませるかが問題となるが、厳密に考えるときは、同法の内容が必ずしも自然保護のみに限定されないことに着目し、②に区分するのが適当であるとも思われるが、基本法として、他の法律に優越する性格を持つところから、自然保護に関しても基本法として機能する点を重視し、①に区分する考え方もあろう。本稿では、後者の考え方に立って区分した。

なお、この区分に立つとき、森林法については、主として③、近年の改正により、「森林の有する多面的機能」が重視されるようになったことから、②の機能も併せ持つ、と考えるのが妥当であると思われる。

また、自然保護関係法の他の分類としては、保護・保全の対象別に区分する方法もあり得る。この場合には、環境基本法の下に、①原生的な自然の保護（自然環境保全法）、②自然景観の保護（自然公園法、都市計画法等）、③森林生

態系の保護（森林法、地すべり等防止法等）、④河川生態系の保護（河川法等）、⑤湖沼生態系の保存（河川法等）、⑥海岸生態系の保護（砂防法等）、⑦都市緑地等の保存（都市公園法、都市緑地法、首都圏近郊緑地保全法、都市計画法、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法等）、⑧野生生物の保護（鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律、文化財保護法、漁業法等）等に区分されることになる<sup>(6)</sup>。

本稿においては、基本的には、前者の法律の目的別の分類を採用することとしたが、本稿の主題が森林の自然保護であるところから、森林等を直接の対象とする森林法等については、これらの区分とは独立に扱う方が適当であると考え、最初に「森林法等に基づく森林の自然保護と施業制限」を置き、その後で「①自然環境の保護・保全を直接の目的とする法律」に該当する「自然保護関係法に基づく森林の自然保護と施業制限」を、「②法律の目的とする保護・保全の対象の一部に「自然」が含まれることにより、自然環境に資することとなる法律」については、「野生生物保護関係法に基づく森林の自然保護と施業制限」、「文化財・景観等保護関係法に基づく森林の自然保護と施業制限」、「都市計画法等に基づく森林の自然保護と施業制限」の三種に細分し、「③法律の目的達成のために、一部「自然」の保全が必要となる結果、自然環境が保護・保全されることとなる法律」については、「国土保全・産業関係法に基づく森林の自然保護と施業制限」として、それぞれを

(5) こうした区分に立つものとして、山村 前掲注(3), pp.94-95がある。同書では、①自然環境の保全を直接的な目標とするもの、②自然物や自然的文化的環境をつくるものを保護するため自然環境に資するもの、③保全の対象が自然環境と共通するもの、に大別する。

(6) 保護・保全の対象別に区分する場合に、どのような対象に区分するか、対象の分け方は、いくつかあると思われるが、ここでは、畠山 前掲注(3), p.22の区分を引用した。( )内に例示した法律には、同書で例として挙げている法律の中で、本稿で取上げている法律のみを掲げた。なお、例えば、同書で、砂防法を「海岸生態系の保護」に分類する点などについては、砂防法を何か所かに重出するのではなく、1か所のみに掲出するのであれば、「河川生態系の保護」に分類する方がより適当ではないか等、筆者には多少疑問に思う箇所もあるが、ここでは、あくまで同書をそのまま引用した。また、本文中には、本稿で取上げた法律に係る区分のみを掲出したが、同書では、本文に掲げた区分の他に、「自然再生事業の実施」、「自然環境への影響の評価」などを挙げている。

章立てして、その区分に含まれる法律の目的と森林・林業施業に対する規制（制限）内容を概説することとした。環境基本法については、前述の考え方に立ち、便宜「自然保護関係法に基づく森林・林業施業の制限」に含めて記述した。

収載法令は、原則として法律に限ったが、森林・林業施業に対する規制（制限）等に係る特に重要と考えられる二、三の「通達」に限って、その制限内容をより具体的に紹介するため、参考として収載した。

なお、本稿では、その性格上、各法律中の森林・林業施業に対する規制（制限）に関する部分のみを取り上げた。従って、例えば、自然環境保全法における「海中特別地区（自然環境保全地区内）」や同地区内における行為制限（同法27条）については、本文中では触れていない。また、各種の規制（制限）を掲げる場合も、条文中の森林、木竹等に係る規制（制限）に係る文言を中心に引用し、その他の規制（制限）は最小限の引用で記述した。

また、本稿に示した法律の森林・林業施業の規制（制限）に係る説明の中では、一部「条例」による規制にも触れているが、必ずしも網羅したとは言えない。これは、専ら法律に直接規定される制限等を中心として記述することを方針としたこと等による。

本稿は、直接的には、森林の自然保護法制、換言すれば、森林・林業施業に対する諸法律による規制（制限）を概説することを目的とするが、森林・林業施業に対する規制（制限）による森林の自然保護を記述しているという点で、前稿を補完する側面もあり、前稿の補遺としてもお読み頂けると思う。

## I 森林法等に基づく森林の自然保護と施業制限

「森林法」については、前稿<sup>(7)</sup>において詳述したが、本章でも、森林・林業施業に対する規制（制限。以下原則として「制限」とのみいう。）に係る法律の網羅性を確保するため、また、本章以下で紹介する法律との比較対照のため、保安林その他本稿の目的に必要な事項に限って記した。

また、森林・林業に関する法として、本章では、森林法以外に、「林業種苗法」を取り上げる。

### (1) 森林法

森林法（昭和26年法律第249号）は、森林計画、保安林その他の森林に関する基本事項を定め、森林の保続培養と森林生産力の増進を図り、もつて国土の保全と国民経済の発展に資するための法律である。

同法では、①地域森林計画の対象となる民有地、②保安林<sup>(8)</sup>、③保安施設地区の3地域・地区において、森林・林業施業の制限を規定した<sup>(9)</sup>。その制限内容は、以下のとおりである。

#### ① 地域森林計画の対象となる民有地

地域森林計画の対象となる民有地（保安林、保安施設地区の区域内・海岸保全区域内の森林を除く。）における開発行為は制限され、その開発には都道府県知事の許可が必要となる。ここで制限される開発行為とは、土石・樹塊の採取、開墾その他の土地の形質を変更する行為で、森林の土地の自然的条件、その行為の態様等を勘案して政令で定める規模<sup>(10)</sup>をこえるものである（以上10条の2）。

(7) 小林 前掲注(1)

(8) 保安林制度は、我が国初めての森林に関する基本法であった明治30年森林法（明治30年法律第46号）で制度化され、現在に至るまで、実質的内容はほとんど変わることなく維持されてきている。明治30年森林法及び現行森林法における保安林制度の比較として、さしあたり、小林 同上, p.12及びpp.30-31を参照されたい。

(9) 民有地における開発許可制度・保安林制度に関して、自然保護の観点からの問題点については、小林 同上, p.36参照。また、森林法中の自然環境保護関係の規定の問題点については、同, pp.51-52を参照されたい。

## ② 保安林

保安林（保安林の目的は、(i)水源のかん養、(ii)土砂の流出の防備、(iii)土砂の崩壊の防備、(iv)飛砂の防備、(v)風害・水害・潮害・干害・雪害・霧害の防備、(vi)なだれ・落石の危険の防備、(vii)火災の防備、(viii)魚つき、(ix)航行の目標の保存、(x)公衆の保健、(xi)名所・旧跡の風致の保存、である。）の指定（25条）に際して、農林水産大臣・都道府県知事は、立木の伐採方法・限度、伐採後の植栽の方法・期間・樹種を明らかにした「指定施業要件」を告示等をし、施業者はそれに従った施業を要請される（33条：詳細は、森林法施行令4条・別表2）。

保安林では、森林・林業施業に関して、以下の制限がかかる。

- ・立木の伐採は、政令<sup>(11)</sup>で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければ、してはならない。また、立竹の伐採、立木の損傷、家畜の放牧、下草・落葉・落枝の採取、土石・樹根の採掘・開墾その他の土地の形質の変更の行為についても、都道府県知事の許可を要する（以上34条）。
- ・指定施業要件に定める立木の伐採方法に適合し、かつ、同要件に定める伐採の限度を超えない人工林の択伐については、都道府県知事に届け出なければならない（34条の2）。
- ・間伐については、都道府県知事に届け出なければならない（34条の3）。
- ・森林所有者等が保安林の立木を伐採した場合には、森林所有者等は、指定施業要件で定められている植栽の方法、期間、樹種に関する定めに従って伐採跡地に植栽をしなければならない（34条の4）。

## ③ 保安施設地区

保安施設地区とは、上記「保安林」の項目で

示した(i)から(vii)までの目的達成のため、国〔農林水産大臣〕が保安施設事業を行うのに必要な限度で指定する森林・原野等である（41条1項）。同地区内では、伐採等の制限等が行われるが（44条）、その制限等については、33条から34条の3までの規定（上記「保安林」の項参照）が準用される。

## (2) 林業種苗法

林業種苗法（昭和45年法律第89号）は、種苗について優良な採取源の指定等を定めることにより、優良な種苗の供給を確保し、もつて適正かつ円滑な造林を推進して林業総生産の増大、林業の安定的発展に資することを目的とする法律である。

同法では、優良な種穂の採取に適する樹木・樹木の集団の確保のため、農林水産大臣は、「特別母樹」・「特別母樹林」を指定でき（4条）、特別母樹・特別母樹林については、その所有者等もこれらの樹木を伐採できないことを規定する（7条）。ただし、指定の目的を阻害するおそれがないものとして、農林水産大臣の許可を得た場合はこの限りでない。

## II 自然保護関係法に基づく森林の自然保護と施業制限

本章では、「はじめに」で述べた区分のうち、「自然環境の保護・保全を直接の目的とする法律」に該当する法律を取り扱う。

本章で紹介する法律は、「環境基本法」、「自然環境保全法」、「自然公園法」、「都市緑地法」、「首都圏近郊緑地保全法」、「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」の6本の法律である。

なお、首都圏、近畿圏と並んで、中部圏に関

(10) 森林法施行令（昭和26年政令第276号）2条の3。同条で定める規模は、「専ら道路の新設又は改築を目的とする行為でその行為に係る土地の面積が1ヘクタールを超えるものにあつては道路（路肩部分及び屈曲部又は待避所として必要な拡幅部分を除く。）の幅員3メートルとし、その他の行為にあつては土地の面積1ヘクタール」である。

(11) 森林法施行令4条の2。同条では、択伐、皆伐の場合に分けて、許可申請書に記載する事項等を規定する。

しても、「中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律（昭和42年法律第102号）」があり、同法には、緑地の保全・文化財の保存等のための「保全区域」（保全区域の指定は、国土交通大臣が行う（「中部圏開発整備法（昭和41年法律第102号）」16条。）に関して、保全区域整備計画に係る規定があるが（5条）、法文上、森林・林業施業の制限等の規制が規定されていないことから、本稿では取り上げなかった。付記しておく。

### (1) 環境基本法

環境基本法（平成5年法律第91号）は、環境の保全についての基本理念を定め、国、地方公共団体、事業者、国民の責務を明らかにするとともに、環境保全に関する施策の基本事項を定めることにより、環境の保全についての施策を総合的かつ計画的に推進するための法律である。

なお、同法の制定により、公害対策基本法（昭和42年法律第132号）が廃止された。

同法では、「自然環境を保全することが特に重要な区域」における規制措置として、国は、同区域における木竹の伐採等の自然環境の適正な保全に支障を及ぼすおそれのある行為の必要な規制の措置を講じなければならないことを規定した（21条1項3号）。

### (2) 自然環境保全法

自然環境保全法（昭和47年法律第85号）は、自然公園法（後述）その他の自然環境の保全を目的とする法律と相俟って、自然環境を保全することが特に必要な区域等の自然環境の適正な保

全を総合的に推進することを意図した法律である。

自然環境保全法は、原始的な自然環境の保全を目的とし、利用のための設備の整備等は考慮されていない。

同法では、「原生自然環境保全地域<sup>(12)</sup>」（14条）、「立入制限地区」（原生自然環境保全地域内。19条）、「自然環境保全地域<sup>(13)</sup>」（22条）、「特別地区<sup>(14)</sup>」（自然環境保全地域内。25条）、「野生動植物保護地区」（特別地区内。26条）、「普通地区」（自然環境保全地域で特別地区・海中特別地区に含まれない区域。28条）を指定することができるものとされ、各地域・地区ごとに行為の制限を定める。地域・地区の指定権者は、いずれも環境大臣である。

なお、原生自然環境保全地域は、自然公園（国立公園・国定公園・都道府県立自然公園）と重複した指定はできないこととされている（自然公園法58条・68条）。また、自然環境保全地域の場合もまた、自然公園（国立公園・国定公園・都道府県立自然公園）と重複した指定はできない（22条2項〔自然環境保全法の条項である。念のため付記する。〕）。

自然環境保全法における森林・林業施業に係る制限は、各地域・地区ごとに異なるため、各地域・地区における制限の詳細を以下に示す。

#### ① 原生自然環境保全地域

同地域内においては、環境大臣が学術研究その他公益上の事由により特に必要と認めて許可した場合等以外には、木竹の伐採・損傷、木竹の植栽等が禁止される（17条）。

(12) 原生自然環境保全地域とは、その区域の自然環境が、人の活動によって影響を受けることなく、原生の状態を維持しており、かつ一定面積以上で、国又は地方公共団体が所有するもの（従って、民有林は指定できない。）のうち、当該自然環境を保全することが特に必要なものをいう。また、国又は地方公共団体が所有するものであっても、保安林の区域は原生自然環境保全地域に指定することができない（以上同法14条1項）。

(13) 自然環境保全地域とは、原生自然環境保全地域以外の区域で、一定の条件に該当するものうち、自然的、社会的諸条件からみてその区域の自然環境を保全することが特に必要なものをいう（同法22条）。特別地区、野生動植物保護地区、海中特別地区、普通地区に分けられ、それぞれ異なる規制が行われる。

(14) 特別地区について、法25条は、「自然環境保全地域に関する保全計画に基づいて、その区域内に特別地区を指定することができる」と規定する。

## ② 立入制限地区

同地区内への立入は、法、政令で定められる限定的な立入を除き、禁止される（19条）。

## ③ 特別地区

同地区内においては、非常災害のための必要な応急措置として行う行為等を除き、木竹の伐採等の行為は、環境大臣の許可を受けなければならない（25条4項）。

## ④ 野生動植物保護地区

同地区内においては、上記③で許可を受けた場合、非常災害のための必要な応急措置を行う場合等を除き、野生植物の採取、損傷が禁止される（26条3項）。

## ⑤ 普通地区

同地区内において、宅地造成、土地開墾、その他土地の形質の変更等を行う場合には、環境大臣への届出が必要とされる。ただし、この場合にも、非常災害のための必要な応急措置として行う行為等については、届出を要しない（以上28条）。

## (3) 自然公園法

自然公園法（昭和32年法律第161号）は、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、もって国民の健康、休養、教化に資することを目的として、国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の指定と、その保護、利用について定める。

前述のように、自然環境保全法が、自然環境を保全することが特に必要な区域等の自然環境の適正な保全を目的とし、その利用については考慮されていないのに対して、自然公園法では、優れた自然の風景地の保護と同時に、利用の増進を目的としていることを特徴として挙げることができよう。自然公園法は、都市公園法（後述）と並んで、我が国における公園に関する基本的な法律である。

同法の制定に伴い、国立公園法（昭和6年法律第36号）は廃止された。

国立公園、国定公園の指定は環境大臣（5

条）、都道府県立自然公園の指定は都道府県の条例による（59条）。

なお、自然公園（国立公園・国定公園・都道府県立自然公園）と原生自然環境保全地域、自然環境保全地域との重複指定ができないことは前述（上記「自然環境保全法」の款を参照）のとおりである。また、国立公園・国定公園と都道府県立自然公園との関係では、重複して指定されることはなく、国立公園・国定公園の区域は、都道府県立自然公園の区域に含まれることはない（68条）。

以下、国立公園・国定公園と都道府県立自然公園との場合に分けて、それぞれで指定される地域・地区と、各地域・地区における森林・林業施業に対する制限を紹介する。

## 【国立公園・国定公園】

国立公園・国定公園において、自然公園法に基づいて指定される地域・地区としては、当該公園の風致を維持するための「特別地域」（13条）、景観を維持するための「特別保護地区」（14条）、風致又は景観の維持とその適正な利用を図るための「利用調整地区」（特別地域内。15条）があり、また、特別地域・海中公園地区に含まれない区域としての「普通地域」（26条）がある。なお、これらの地域・地区の指定は、全ての場合に、国立公園については環境大臣、国定公園については都道府県知事が行うこととされている。

以下、各々の地域・地区における森林・林業施業に対する制限を示す。

## ① 特別地域

同地域内においては、木竹の伐採等の行為は、国立公園にあっては環境大臣の、国定公園にあっては都道府県知事の許可を受けなければ、してはならない（13条3項）。

## ② 特別保護地区

同地区内において、木竹の伐採・損傷、木竹の植栽等の行為は、①と同様に（許可権者も①に同じである。）許可を要する（14条3項）。

### ③ 利用調整地区

利用調整地区内へは、上記①、②等の場合以外は原則立入が禁止され、特に立ち入る場合には、一定の基準等に適合することについて、国立公園にあっては環境大臣の、国定公園にあっては都道府県知事の認定を受けなければならない(15条3項・16条)。

### ④ 普通地域

環境省令で定める基準を超える工作物の新築等<sup>(15)</sup>、土地の形状の変更等の行為については、国立公園にあっては環境大臣に対し、国定公園にあっては都道府県知事に対し届け出なければならない(26条)。

#### 〈参考〉 通達による制限

自然公園区域内における森林・林業施業に対する制限に関連して、「自然公園区域内における森林の施業について」(昭34.11.2 34林野指6417林野庁長官通達)<sup>(16)</sup>という通達がある。制限内容を具体的に展開しているので、参考として、以下にその内容を掲げておく。

- ・ 特別地域(国立公園・国定公園)における森林・林業施業に関する制限
  - 第一種特別地域：原則禁伐
  - 第二種特別地域：原則択伐
  - 第三種特別地域：全般的な風致の維持を考慮して施業
- ・ 特別保護地区(国立公園・国定公園)における森林・林業施業に関する制限
  - 地区ごとに厚生大臣〔現在は環境大臣〕と農林水産大臣が協議して定める〔厳正保存が目的であり禁伐とされている。〕。

- ・ 普通地域(国立公園・国定公園)における森林・林業施業に関する制限
  - 風致の保護・公園の利用を考慮して施業

#### 【都道府県立自然公園】

都道府県立自然公園においても、条例の定めるところにより、国立公園・国定公園の場合と同様の目的のために、「特別地域」、「利用調整地区」(特別地域内)を指定できるとされている。

「特別地域」、「利用調整地区」、「特別地域に含まれない地域」における行為規制については、国立公園の特別地域、利用調整地区、普通地域内における規制の範囲内で条例で必要な規制を定めることができる、とされている(以上60条)。

#### (4) 都市緑地法

都市緑地法(昭和48年法律第72号)は、都市における緑地の保全、緑化の推進に必要な事項を定めることにより、都市公園法(後述)その他都市における自然的環境の整備を目的とする法律と相まって、良好な都市環境の形成を図るための法律である。

なお、都市緑地法は、制定時の題名は都市緑地保全法であったが、平成16年の改正により題名も改められ、現題名となったものである。

同法では、都市計画区域・準都市計画区域内の緑地で一定の条件に該当する土地の区域<sup>(17)</sup>を都市計画に「緑地保全地域」として定めることができるものとし(5条)、また、都市計画区域内の緑地で一定条件に該当する土地の区

(15) 自然公園法施行規則(昭和32年厚生省令第41号)14条。同条で定められる基準は、例えば、建築物であれば、「高さ13メートル又は延べ面積千平方メートル」である。

(16) 『森林計画業務必携 平成16年度版』日本林業調査会, 2004, pp.332-334。なお、同書には、自然公園における森林・林業施業の規制に係る通達として、「森林法の運用について」(昭37.11.14付37林野政2349林野庁長官通達)なども取載(pp.330-331)されているが、ここでは題名の紹介に留める。また、森林・林業施業に関しては、前稿(小林 前掲注(1), p.50-51参照)でも触れたように、ここで取上げた自然公園法に拘らず、様々な事項が通達で規定されており、森林・林業施業を見る場合に、関係通達に特に留意する必要がある。

(17) (i)無秩序な市街地化の防止、公害・災害の防止のため適正な保全が必要なもの、(ii)地域住民の健全な生活環境を確保するため適正な保全が必要なもの、のいずれかに該当する土地の区域である(同法5条1号・2号)。



域<sup>(18)</sup>を都市計画に「特別緑地保全地区」として定めることができるものとした(12条)。各地域・地区における制限内容を以下に示す。

「緑地保全地域」では、木竹の伐採等の行為については、都道府県知事に届け出なければならぬ(8条)。

「特別緑地保全地区」においては、木竹の伐採等は、都道府県知事の許可を受けなければ、してはならない(14条)。

なお、市町村も、一定の条件の中で、地区計画等緑地保全条例により、木竹の伐採等の行為を規制できるとされる(20条)。具体的には、市町村は、地区計画等<sup>(19)</sup>の区域(地区整備計画<sup>(20)</sup>、防災街区整備地区整備計画<sup>(21)</sup>、沿道地区整備計画<sup>(22)</sup>、集落地区整備計画<sup>(23)</sup>)において、現に存する樹林、草地等(緑地に限る。)で良好な居住環境を確保するため必要なものの保全に関する事項が定められている区域に限る。特別緑地保全地区は除く。)内において、条例で、当該区域内における木竹の伐採等の行為について、市町村長の許可を受けなければならないこととすることができる。

#### (5) 首都圏近郊緑地保全法

首都圏近郊緑地保全法(昭和41年法律第101号)は、首都圏整備の一環として、首都圏の近郊整備地帯<sup>(24)</sup>の良好な自然環境を有する緑地を保全するため、保全に関して必要な事項を定め、

近郊整備地帯の無秩序な市街地化を防止し、首都圏の秩序ある発展に寄与することを目的とする法律である。

同法では、国土交通大臣は「近郊緑地保全区域」を指定できるものとし(3条)、また、同区域内の一定条件に該当する土地の区域<sup>(25)</sup>を都市計画に「近郊緑地特別保全地区」として定めることができることとされた(5条)。

「近郊緑地保全区域」(緑地保全地域・特別緑地保全地区を除く。)では、木竹の伐採等に際して都道府県知事への届出が必要とされる(7条)。

#### (6) 近畿圏の保全区域の整備に関する法律

近畿圏の保全区域の整備に関する法律(昭和42年法律第103号)は、近畿圏整備の一環として、近郊緑地の保全その他保全区域の整備に関し特別の措置を定め、保全区域内の文化財の保存、緑地の保全、観光資源の保全、開発に資することを目的とする法律である。

同法では、首都圏近郊緑地保全法の場合と同様に、国土交通大臣は「近郊緑地保全区域」を指定できるものとし(5条)、また、同区域内の一定条件に該当する土地の区域<sup>(26)</sup>を都市計画に「近郊緑地特別保全地区」として定めることができることとされている(6条)。

「近郊緑地保全区域」(緑地保全地域・特別緑地保全地区を除く。)における規制も首都圏近郊緑地保全法の場合と同様であり、木竹の伐採等に

(18) (i)無秩序な市街地化の防止、公害・災害の防止等のため必要な遮断地帯、緩衝地帯等として適切な位置、規模、形態を有するもの、(ii)神社、寺院等の建造物等と一体となって、又は伝承、風俗習慣と結びついて当該地域において伝統的又は文化的意義を有するもの、(iii)(イ)風致又は景観が優れていること、(ロ)動植物の生息地又は生育地として適正に保全する必要があること、のいずれかに該当し、かつ、当該地域の生活環境を確保するため必要なもの、の三つのいずれかに該当する土地の区域である(同法12条1項1号-3号)。

(19) 都市計画法(昭和43年法律第100号)4条9項に規定する地区計画等をいう。

(20) 都市計画法12条の5・2項3号に規定する地区整備計画をいう。

(21) 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律(平成9年法律第49号)32条2項3号に規定する防災街区整備地区整備計画をいう。

(22) 幹線道路の沿道の整備に関する法律(昭和55年法律第34号)9条2項2号に規定する沿道地区整備計画をいう。

(23) 集落地域整備法(昭和62年法律第63号)5条3項に規定する集落地区整備計画をいう。

(24) 近郊整備地帯とは、首都圏整備法(昭和31年法律第83号)24条1項の規定により指定された区域をいう。

(25) (i)近郊緑地特別保存地区に関する都市計画を定めることによって得られる首都・周辺地域の住民の健全な心身の保持・増進、これら地域の公害・災害防止の効果が特に著しいこと、(ii)特に良好な自然環境を有すること、に該当する土地の区域である(同法5条1項1号・2号)。

際して都道府県知事への届出が必要とされる(8条)。

### Ⅲ 野生生物保護関係法に基づく森林の自然保護と施業制限

本章では、「はじめに」で述べた「法律の目的とする保護・保全の対象の一部に「自然」が含まれることにより、自然環境に資することとなる法律」の範疇に属する法律のうち、野生生物保護に関係する法律を取り上げる。

本章で紹介する法律は、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」である。

#### (1) 鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律

鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律(平成14年法律第88号)は、鳥獣保護事業を実施し、鳥獣による生活環境、農林水産業又は生態系に係る被害を防止し、猟具の使用に係る危険を予防することにより、鳥獣の保護、狩猟の適正化を図り、もつて生物の多様性の確保、生活環境の保全、農林水産業の健全な発展に寄与することを通じて、自然環境の恵沢を享受できる国民生活の確保、地域社会の健全な発展に資することを目的とする法律である。

同法では、狩猟の対象とできる鳥獣の種類や狩猟の方法、時期等が規定されるとともに、鳥獣の保護を図るための「鳥獣保護区」(28条)、「特別保護地区<sup>(27)</sup>」(鳥獣保護区域内。29条)を指定できることとされている。鳥獣保護区・特別保護地区の指定は、国際的又は全国的な鳥獣

の保護の見地からその鳥獣の保護のため重要と認める区域について環境大臣が、地域の鳥獣の保護の見地からその鳥獣の保護のため重要と認める当該都道府県内の区域で環境大臣が指定した区域以外の区域について都道府県知事が、それぞれ行うこととされている。

国指定鳥獣保護区と都道府県指定鳥獣保護区との関係については、都道府県指定鳥獣保護区の区域の全部又は一部について国指定鳥獣保護区が指定されたときは、当該都道府県指定鳥獣保護区は、その指定が解除され、又は当該国指定鳥獣保護区の区域と重複する区域以外の区域に変更されたものとみなされる(33条)。

なお、同法は、鳥獣保護及び狩猟ニ関スル法律(大正7年法律第32号)を全部改正して制定されたものである。

「鳥獣保護区」では、国、都道府県により環境省令で定められる保全事業<sup>(28)</sup>を行うことが規定されているが(28条の2)、森林・林業施業の制限と直接に関連するのは、「特別保護地区」に係る規定である。

「特別保護地区」においては、区域内における木竹の伐採等を許可なく行うことが禁止される。許可権者は、国指定特別保護地区にあっては環境大臣、都道府県指定特別保護地区にあっては都道府県知事である(以上29条7項)。

#### 〈参考〉 通達による制限

鳥獣保護区内の森林・林業施業に対する制限に関連して、「鳥獣保護区内の森林施業について」(昭39.1.17 38林野計1043林野庁長官から各都道府県知事・営林局長あて)<sup>(29)</sup>という通達があ

<sup>(26)</sup> (i)地形その他に照らして無秩序な市街地化のおそれが特に大であること、(ii)近郊緑地特別保全地区に関する都市計画を定めることによって得られる既成都市区域・近郊地域の住民の健全な心身の保持・増進、これら地域の公害・災害防止の効果が特に著しいこと、に該当する土地の区域である(同法6条1項1号・2号)。

<sup>(27)</sup> 特別保護地区について、法29条は、「環境大臣又は都道府県知事は、それぞれ鳥獣保護区の区域内で鳥獣の保護又は鳥獣の生息地の保護を図るため特に必要があると認める区域を特別保護地区として指定することができる」と規定している。

<sup>(28)</sup> 鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律施行規則(平成14年環境省令第28号)33条の2。保全事業として、鳥獣の繁殖施設・採餌施設・休息施設の設置、湖沼等の水質を改善するための施設の設置、等を規定する。

<sup>(29)</sup> 前掲注16『森林計画業務必携 平成16年度版』p.335。

る。同通達では、「鳥獣保護区の特別保護地区における森林施業要件」を具体的に展開しているので、参考として、以下に同要件の内容を掲げておく。

- ・ 伐採の方法を制限しなければ鳥獣の生息、繁殖、安全に支障があるものについては択伐（程度が特に著しいと認められるものについては禁伐）
- ・ 地域森林計画、地域施業計画の初年度以降5年間に特別保護地区内で皆伐できる面積の限度は、皆伐区域面積を標準伐期齢に相当する数で除して得た面積の5倍
- ・ 保護施設を設けた樹木、鳥獣の保護繁殖上必要があると認められる特定の樹木は禁伐

## (2) 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律

絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成4年法律第75号）は、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存を図ることにより良好な自然環境を保全すること等を目的とし、希少野生動植物の個体（個体の器官や加工品も含む。）の捕獲、採取、譲渡の禁止等を定める。

同法は、個体等の取扱いに関する規制の他、生息地等の保護に関する規制を規定し、その中で、「生息地等保護区」（36条）、「管理地区」<sup>(30)</sup>（生息地等保護区域内。37条）、「立入制限地区」（管理地区内。38条）、「監視地区」（生息地等保護区の区域で管理地区の区域に属さない部分。39条）を指定できるものとする。指定は、いずれも環境大臣である。

以下、各区・地区における森林・林業施業に対する制限について記す。

### ① 生息地等保護区

同区域内における木竹の伐採等の行為は、国内希少野生動植物の種の保存に支障を及ぼさない方法によらなければならない（36条11項）。

### ② 管理地区

同地区の区域内においては、木竹の伐採等の行為は、環境大臣の許可を受けなければならない（37条4項）。

### ③ 立入制限地区

同地区への立入は、原則立入禁止である。立入は、環境大臣がやむを得ない事由があると認めて許可した場合等に限られる（以上38条4項）。

### ④ 監視地区

同地区の区域内における工作物の新築等、土地の形状等の変更等の行為については、環境大臣に届け出なければならない（39条）。

## IV 文化財・景観等保護関係法に基づく森林の自然保護と施業制限

本章では、前章に続き、「法律の目的とする保護・保全の対象の一部に「自然」が含まれることにより、自然環境に資することとなる法律」の範疇に属する法律のうち、文化財・景観等の保護に関係する法律を取り上げる。

本章で紹介する法律は、「文化財保護法」、「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」、「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法」、「景観法」の4本の法律である。

### (1) 文化財保護法

文化財保護法（昭和25年法律第214号）は、文化財の保存と活用を図り、国民の文化的向上に資すること等を目的として、有形文化財、無形文化財、民俗文化財、記念物、文化的景観、伝統的建造物群などのそれぞれの文化財の特性に応じて、文化財の指定、管理、保護、公開、調査等の事項を規定する。

文化財保護法の制定により、史蹟名勝天然記念物保存法（大正8年法律第44号）、国宝保存法

<sup>(30)</sup> 管理地区について、法37条は、「環境大臣は、生息地等保護区の区域内で国内希少野生動植物種の保存のため特に必要があると認める区域を管理地区として指定することができる」と規定している。

(昭和4年法律第17号)等が廃止された。

同法において、森林・林業施業の制限、結果としての森林保護に繋がる制度としては、「史跡名勝天然記念物」(109条1項)、「特別史跡名勝天然記念物」(史跡名勝天然記念物のうち特に重要なもの。109条2項)、「重要文化的景観」(134条)がある。

史跡名勝天然記念物、特別史跡名勝天然記念物の指定は、文部科学大臣が行うが(109条1項・2項)、名勝又は天然記念物の指定に際して、指定しようとする記念物が自然環境の保護の見地から価値が高いものであるときは、環境大臣と協議しなければならないとされる(109条6項)。また、重要文化的景観については、文部科学大臣が、景観法の規定による景観計画区域、景観地区内にある文化的景観のうち特に重要なものを選定できる旨規定されている(134条1項)。

なお、同法には、「伝統的建造物群保存地区」に係る規定もあり(143条)、同地区にも「森林」が含まれ得ると考えられるが、森林はあくまで従であるところから、ここでは説明を省略する。

「史跡名勝天然記念物」に関しては、その現状を変更し、保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならない(125条)、また、文化庁長官は、史跡名勝天然記念物の保存のため必要があるときは、地域を定め一定の行為を制限・禁止し、又は必要な施設をすることを命ずることができることとされている(128条)。

「重要文化的景観」に関しても、史跡名勝天然記念物の場合と同様に、その現状を変更し、保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を要する(139条)。

なお、特別史跡名勝天然記念物、史跡名勝天然記念物については、行為の制限ではないが、

それらの記念物が、き損・衰亡している場合において、文化庁長官が、管理団体・所有者に対して、その復旧について必要な命令・勧告(特別史跡名勝天然記念物以外の史跡名勝天然記念物については勧告のみ)を行うことができ(122条)、また、文化庁長官は、特別史跡名勝天然記念物について、一定の条件に該当するときは、自ら復旧を行い、滅失、き損、衰亡等の防止の措置を行うことができる(123条)、などの規定もある。

## (2) 古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法

古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(昭和41年法律第1号。以下「古都保存法」という。)は、古都における歴史的風土を保存するために国等において講ずべき特別の措置を定めるもので、国土交通大臣は「歴史的風土保存区域」を指定でき(4条1項)、歴史的風土保存区域内の歴史的風土の保存上枢要な部分を構成している地域については、都市計画に「歴史的風土特別保存地区」を定めることができる(6条1項)。

古都保存法は、高度経済成長期に、各地の自然環境や歴史的環境を破壊した乱開発から、京都、奈良、鎌倉等の古都を守るために、京都、奈良、神奈川の3府県選出の議員による議員立法として制定された。対象となる市町村は、京都市、奈良市、鎌倉市と政令で定められるその他の市町村である(2条)。政令で定める市町村は、現在、天理市、橿原市、桜井市、奈良県生駒郡斑鳩町、同県高市郡明日香村、逗子市、大津市である<sup>(31)</sup>。

「歴史的風土保存区域」内において、木竹の伐採等の行為を行う場合には、あらかじめ府県知事にその旨を届け出なければならない(7条)、「歴史的風土特別保存地区」内の場合にあつて

(31) 古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法第2条第1項の市町村を定める政令(昭和41年政令第232号)

は、木竹の伐採等の行為は、府県知事の許可を受けなければしてはならないことが規定されている（8条）。

### (3) 明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法

明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法（昭和55年法律第60号。以下「明日香法」という。）は、飛鳥地方の歴史的風土の保存が国民の我が国の歴史に対する認識を深めることに配慮し、住民の理解と協力の下にこれを保存するため、古都保存法の特例と国等において講ずべき特別の措置を定めることを目的とする法律である。

明日香法は、古都保存法の特別法であり、同法が立法された背景としては、村全域が古都保存法の対象となったことから、厳しい現状保存を強いられた結果、明日香村と宅地開発等が進む周辺市町村との間の格差が広がる等、村民の生活との関係で軋轢が生じたことが挙げられる。

同法では、都市計画に、現状の変更を厳に抑制しその状態において歴史的風土の維持保存を図るべき地域としての「第一種歴史的風土保存地区」と、著しい現状の変更を抑制し、歴史的風土の維持保存を図るべき地域としての「第二種歴史的風土保存地区」を定めるものとされた（3条）。これにより、古都保存法の規制の一部を緩和した。

同法により、「第一種歴史的風土保存地区」、「第二種歴史的風土保存地区」は、古都保存法7条の2（特別保存地区の特例）後段の「歴史的風土特別保存地区」とされたことから（3条3

項）、木竹の伐採等に関しても古都保存法8条が適用されることになる。この伐採規制の内容については、前掲の古都保存法を参照されたい。

### (4) 景観法

景観法（平成16年法律第110号）は、我が国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成促進のため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造、個性的で活力ある地域社会の実現を図るための法律である。

同法は、我が国で初めての総合的な景観に関する法律であり、景観を考える上では最も重要な法律である<sup>(32)</sup>。

同法では、景観計画に「景観計画区域」を定めることとされ（8条）、景観行政団体<sup>(33)</sup>の長は、「景観重要樹木」を指定することもできる（28条）。

なお、地域森林計画（森林法）の対象とする森林につき、景観計画に即してその公益的機能の維持増進を図ることが適当な場合には、市町村は市町村森林整備計画の一部変更が可能とされる（59条）<sup>(34)</sup>。また、同法には、「景観重要建築物」（19条）、「景観地区」（61条）、「準景観地区」（74条）などに係る規定もあるが、これらは、主として建築物、建築物に関する規制（その一部に「森林」が含まれることはあり得る。）であるところから、本稿では説明を省く。

「景観計画区域」内では、建築物の新築・増築等、工作物の新設・増築等、等の他、良好な景観の形成に支障を及ぼすおそれのある行為と

<sup>(32)</sup> 景観法及び我が国の景観法制の詳細については、さしあたり、小林正「景観法一特に農業・林業地域の景観保全・形成に留意して一」『レファレンス』669号、2006.10、pp.5-17；同「我が国の景観保全・形成法制」『レファレンス』672号、2007.1、pp.48-75を参照。

<sup>(33)</sup> 景観行政団体とは、景観法7条に規定される概念であり、政令指定都市、中核市の区域にあっては当該の市、その他の区域では都道府県が自動的に景観行政団体になるが、政令指定都市、中核市以外の市町村も予め都道府県知事と協議し、その同意を得た場合には、当該市町村が景観行政団体となる。

<sup>(34)</sup> 景観法59条の解説として、さしあたり、小林 前掲注<sup>(32)</sup>「景観法一特に農業・林業地域の景観保全・形成に留意して一」pp.14-15参照。

して景観計画に従い景観行政団体の条例で定める行為をしようとする者は、あらかじめ、景観行政団体の長に届け出なければならないことが定められている（16条）。

「景観重要樹木」については、管理景観行政団体の長の許可がない限り、その伐採、移植が禁止される（31条）。また、その所有者・管理者は、良好な景観が損なわれないよう適切に管理しなければならないとされる（33条）。

## V 都市計画法等に基づく森林の自然保護と施業制限

本章では、第3章、第4章に引き続き、「法律の目的とする保護・保全の対象の一部に「自然」が含まれることにより、自然環境に資することとなる法律」の範疇に属する法律のうち、都市計画法等に関係する法律を取り上げる。

本章で紹介する法律は、「都市計画法」、「都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律」、「都市公園法」の3本の法律である。

なお、念のため付記すると、本章で取り扱う法律は、あくまで、「法律の目的とする保護・保全の対象の一部に「自然」が含まれることにより、自然環境に資することとなる法律」という概念の中での都市に関係する法律であって、地域としての都市を対象とする法律を全て含むものではない。

利用の便を考慮して、ここで、本稿で採用した区分の枠を超えて、本稿で取り扱った法律全ての中で、「都市」に関係する法律を列記しておく、本章で取り上げた法律の他に、都市緑地法、首都圏近郊緑地保全法、近畿圏の保全区域の整備に関する法律（以上第2章に収載）、古都保存法、景観法（以上第4章に収載）がある。

### (1) 都市計画法

都市計画法（昭和43年法律第100号）は、都市計画の内容とその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を

定め、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための法律である。

同法の中で、森林・林業施業の制限と最も関係するのは、「風致地区」関連の規定である。「風致地区」は、都市計画（8条1項7号）、準都市計画（8条2項）に定められる。都市計画区域・準都市計画区域内における開発行為は、都道府県知事の許可が必要となる（29条）。開発許可の基準については、33条、34条等に規定される。

また、「風致地区」内における木竹の伐採等の行為については、上記とは別に、政令（風致地区内における建築等の規制に係る条例の制定に関する基準を定める政令（昭和44政令第317号））の基準に従い、地方公共団体の条例で、都市の風致を維持するため必要な規制が可能である（58条）。

なお、同法では、必要に応じて、景観地区（景観法）、歴史的風土特別保存地区（古都保存法）、第一種歴史的風土保存地区・第二種歴史的風土保存地区（明日香法）、緑地保全地域・特別緑地保全地区（都市緑地法）等を都市計画・準都市計画に定めるものとされているが（8条1項・2項）、これらの地区・地域における森林・林業施業に対する制限に関しては、本稿に掲載する各章の当該法律の款を併せて参照されたい。

### (2) 都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律

都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律（昭和37年法律第142号）は、都市の美観風致を維持するため、樹木の保存に関し必要な事項を定め、もつて都市の健全な環境の維持、向上に寄与することを目的とする法律である。

同法では、都市計画区域（都市計画法5条）内において、美観風致を維持するため必要があると認めるときは、市町村長が「保存樹」、「保存樹林」を指定できるものとし（2条）、保存

樹、保存樹林について、所有者の保存義務等を規定している（5条）。

### (3) 都市公園法

都市公園法（昭和31年法律第79号）は、都市公園の設置、管理に関する基準等を定めて、都市公園の健全な発展を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする法律である。

自然公園法の款でも触れたが、都市公園法は、自然公園法と並んで、我が国における公園に関する基本的な法律である。

同法による「都市公園」とは、①都市計画施設（都市計画法4条6項）である公園・緑地で地方公共団体が設置するもの、地方公共団体が都市計画区域（都市計画法5条）内において設置する公園・緑地、②次の(イ)、(ロ)に掲げる公園・緑地で国が設置するもの(イ)一の都府県の区域を超えるような広域の見地から設置する都市計画施設である公園・緑地（(ロ)に該当するものを除く。）、(ロ)国家的な記念事業として、又は我が国固有の優れた文化的資産の保存・活用を図るため閣議の決定を経て設置する都市計画施設である公園・緑地、である（2条1項）。一般に都市公園という場合は①のイメージが強いと思われるが、②に該当する国営公園は、現在17か所ある<sup>(35)</sup>。②については、昭和51年の都市公園法改正により制度化されたものである。

これらの都市公園には、自然公園法（前述）に基づく公園・緑地は含まれない。

国の設置に係る「都市公園」にあつては、竹木の伐採等が禁止される（11条）。

なお、地方公共団体の設置に係る都市公園については、法に規定がない。この理由として、

地方公共団体の設置に係る都市公園については、既に従来から法18条に基づく条例<sup>(36)</sup>によってこのような行為が禁止されていたこと、地方公共団体の設置に係る都市公園には多くの種類があり、そのため、各地方公共団体の条例によって実情に応じた規制を行う方がよいこと等に鑑み、あえて法律による規制を行わなかったことによる<sup>(37)</sup>。

## VI 国土保全・産業関係法に基づく森林の自然保護と施業制限

本章では、「はじめに」で述べた区分のうち、「法律の目的達成のために、一部「自然」の保全が必要となる結果、自然環境が保護・保全されることとなる法律」に該当する法律を取り扱う。

本章で紹介する法律は、国土保全に係る法律として、「砂防法」、「地すべり等防止法」、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」、「河川法」の4本、産業に係る法律として「漁業法」の合わせて計5本の法律である。

### (1) 砂防法

砂防法（明治30年法律第29号）は、治水上砂防のために設ける砂防設備、砂防工事、砂防のための土地の公用制限等を定める法律である。

砂防法に基づき、国土交通大臣は、砂防設備を要する土地、治水上砂防のため一定の行為を禁止・制限すべき土地を指定〔指定土地〕することとされている（2条）。

「指定土地」においては、都道府県知事は、治水上砂防のため一定の行為を禁止・制限する

<sup>(35)</sup> (イ)に該当するものとして、淀川河川公園（大阪市、寝屋川市等）、国営海の中道海浜公園（福岡市）等12か所、(ロ)に該当するものとして、国営武蔵丘陵森林公園（埼玉県比企郡滑川町・熊谷市）、国営飛鳥歴史公園（奈良県高市郡明日香村）、国営沖縄記念公園（沖縄県国頭郡本部町・那覇市）、国営昭和記念公園（立川市・昭島市）、国営吉野ヶ里歴史公園（佐賀県神埼郡神埼町・三田川町・東背振村）の5か所である。国営公園の詳細については、「日本の都市公園」出版委員会『日本の都市公園—その整備の歴史—』インタラクシオン, 2005, pp.115-142参照。

<sup>(36)</sup> 都市公園法18条は、「この法律及びこの法律に基づく命令で定めるもののほか、都市公園の設置及び管理に關し必要な事項は、条例（国の設置に係る都市公園にあつては政令）で定める」との規定である。

<sup>(37)</sup> 『都市公園法解説（第2版）』日本公園緑地協会, 1980, p.167.

ことができる旨規定されている<sup>(38)</sup>。ただし、禁止・制限が他の都道府県の利益保全のために行うとき、一の都道府県に止まらないときは、国土交通大臣が直接に禁止・制限できる（以上4条）。

## (2) 地すべり等防止法

地すべり等防止法（昭和33年法律第30号）は、地すべりやほた山<sup>(39)</sup>の崩壊による被害の除去、軽減のため、地すべり、ほた山の崩壊を防止し、もつて国土の保全と民生の安定に資することを目的とする法律である。

同法では、主務大臣が、関係都道府県知事の意見をきいて、「地すべり防止区域」（3条）、「ほた山崩壊防止区域」（4条）を指定できるとされている。

地すべり防止区域内における、のり切又は切土で政令で定めるもの<sup>(40)</sup>、地すべり防止施設以外の施設又は工作物で政令で定めるもの<sup>(41)</sup>の新築又は改良、等の行為は、都道府県知事の許可を要し（18条）、ほた山崩壊防止区域内における、立木竹の伐採、樹根の採取等の行為もまた、都道府県知事の許可を要するとされる（42条）。

ここで、主務大臣とは、砂防法の指定土地（前述「砂防法」の款参照）に存する地すべり地域・ほた山に関しては国土交通大臣、森林法の保安林・保安施設地区等の存する地すべり地域・ほた山に関しては農林水産大臣である。また、これらに該当しない地すべり地域・ほた山のうち、土地改良法による土地改良事業が施行され

ている地域等に存するに地すべり地域・ほた山に関しては農林水産大臣、それ以外の地すべり地域・ほた山に関しては国土交通大臣、とされている。地すべり防止区域、ほた山崩壊防止区域の指定は、関係主務大臣が相互に協議してしなければならない（以上51条）。

## (3) 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律

急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和44年法律第57号）は、急傾斜地の崩壊による災害から国民の生命を保護するため、急傾斜地の崩壊を防止するために必要な措置を講じ、もつて民生の安定と国土の保全に資することを目的とする法律である。

都道府県知事は、急傾斜地の崩壊の防止のために、関係市町村長の意見をきいて、「急傾斜地崩壊危険区域」を指定でき（3条）、同区域内における立木竹の伐採等については、都道府県知事の許可を受けなければならないとされる（7条）。

## (4) 河川法

河川法（昭和39年法律第167号）は、河川について、洪水、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与するための法律である。

同法により、「河川区域」では、竹木の植栽、伐採等をしようとする者は、河川管理者の許可

<sup>(38)</sup> 現在、こうした制限等の内容は、都道府県条例によって規定されている。例えば、東京都砂防指定地等管理条例（平成15年条例第78号）では、「竹木の損傷若しくは伐採、草木根等の採取又は火入れ」等は、知事の許可を受けなければならない、と規定される（同条例4条）。

<sup>(39)</sup> 「ほた山」とは、石炭又は亜炭に係る捨石が集積されてできた山である（同法2条2項）。

<sup>(40)</sup> 地すべり等防止法施行令（昭和33年政令第112号）5条1項。同項では、「政令で定めるのり切又は切土は、のり切にあつてはのり長3メートル以上のものとし、切土にあつては直高2メートル以上のものとする」と規定する。

<sup>(41)</sup> 地すべり等防止法施行令5条2項。同項では、政令で定める施設又は工作物として、「載荷重が1平方メートルにつき10トン（地形、地質その他の状況により都道府県知事が載荷重を指定した場合には、当該載荷重）以上の施設又は工作物」等を規定している。



を受けなければならないとされる（27条1項）。

なお、河川区域とは、①河川の流水が継続して存する土地、地形・草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地、の区域、②河川管理施設の敷地である土地の区域、③堤外の土地の区域のうち、①に掲げる区域と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域、をいう（6条1項）。

また、河川管理者は、「樹林帯区域」（上記②の区域のうち、その管理する樹林帯（堤外の土地にあるものを除く。）の敷地である土地の区域）を指定しなければならない（6条3項）、樹林帯区域内の土地においては、竹木の植栽等の許可は不要とされる（27条3項）。

河川管理者が、保安林（予定森林を含む。）として指定された森林、保安施設地区（予定地区を含む。）として指定された土地について、樹林帯区域の指定・変更しようとするときは、農林水産大臣又は都道府県知事と協議しなければならないとされている（6条6項）。

## (5) 漁業法

漁業法（昭和24年法律第267号）は、漁業生産に関する基本的制度を定め、漁業者、漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によって水面を総合的に利用し、もつて漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ることを目的とする法律である。

漁業法において、森林・林業施業の規制（制限）に関係するのは、120条（土地の使用及び立入等）である。

同条によれば、「漁業に必要な目標の保存等」等のために、漁業者、漁業協同組合、漁業協同組合連合会は、必要あるときは、都道府県知事の許可を受け、立木竹等の除去を制限できるととされている。

おわりに

以上、本稿では、法の目的の如何を問わず、森林・林業施業に対する制限を有し、直接的、間接的に、森林の自然保護に資すると考えられる主要な法律を紹介した。

しかし、ここで紹介した諸法律における森林・林業施業に対する制限が、森林の保護にどの程度有効に機能しているかについては、ここで掲げた各種の許可等の実態分析を行い、その実効性を検証する必要があるだろう。そのためには、それぞれの許可等の申請件数、許可処分・不許可処分等の件数、許可・不許可等の理由等、また、当該申請に係る森林の場所、申請の理由その他詳細な申請内容等も必要になる。こうした実態分析は、本稿の任ではないので、ここでは、森林保護の実態の把握のためには、ここで述べたような検証作業が必要であることを指摘しておくことに留めたい。

自然保護法は、既述したように、目的も異なる様々な法律の総称であるところから、これらの法律を体系的に整理、整備することには無理があると思われるが、「はじめに」で述べた「自然環境の保護・保全を直接の目的とする法律」については、本来一本化されるほうが望ましいとの意見がある<sup>(42)</sup>。

こうした一本化への動きは、これまでもなかったわけではない。例えば、自然環境保全法の制定過程で、環境庁（当時）の策定した当初の自然環境法の原案は、自然公園、都市緑地に関する規定も盛り込まれていたが、同法制定に向けた省庁間の折衝の過程でこれらの規定が削除された経緯もある。この経緯については、既に紹介<sup>(43)</sup>したことがあるので、本稿では繰り返さないが、自然環境の保護・保全を直接の目的とする法律の整理については、今後検討されるべき課題であると思われる。

(42) 山村 前掲注(3), p.94.

(43) 小林 前掲注(32)「我が国の景観保全・形成法制」pp.49-50.

また、「自然保護法」では、これまで述べたように、様々な法律が関係することから、各法律間の適用関係も問題となる。特に目的を同じくする法律間では、法の適用関係は、法による規制等の重複を避ける上で重要な意味を持つことになり、それぞれの法律で指定される地域・地区の重複指定等を避けるための適用除外に係る規定が法文上明記されることになる。本稿中で挙げた例で言えば、原生自然環境保全地域（自然環境保全法）と自然公園法に基づく自然公園（国立公園・国定公園・都道府県立自然公園）との重複した指定はできないことが法律上明記さ

れている（自然公園法58条・68条。前掲「自然環境保全法」、「自然公園法」の款も参照）、等である。

こうした適用関係を把握することは、実務上極めて重要である。本稿では、重要と思われるいくつかの例を記述したが、時間的な制約もあり、必ずしも、全てを網羅したとは言い難い。

森林の自然保護に関しては、関連する法律が多岐に涉ることから、不十分な点もあり得ることを恐れるが、本稿が、自然保護法の一環としての森林の自然保護法制の理解のための一助になれば幸いである。

（こばやし ただし）