

森林の保健機能の増進に関する特別措置法の施行について

〔平成2年5月16日付け2林野企第38号
農林水産事務次官から各都道府県知事あて〕
最終改正

〔平成24年3月30日付け23林政企第131号〕

〔平成25年3月29日付け24林国管第164号〕

森林の保健機能の増進に関する特別措置法（平成元年法律第71号。以下「法」という。）は、第116回の臨時国会において成立し、平成元年12月8日付けで公布され、森林の保健機能の増進に関する特別措置法の施行期日を定める政令（平成2年政令第112号）により平成2年5月1日から施行された。これに伴い、森林の保健機能の増進に関する特別措置法施行令（平成2年政令第113号。以下「令」という。）及び森林の保健機能の増進に関する特別措置法施行規則（平成2年農林水産省令第18号。以下「規則」という。）が制定、公布されるとともに、森林の保健機能の増進に関する基本方針の樹立、全国森林計画の変更が行われたところであるが、本法の運用については、下記事項に御留意の上、本法の適正かつ円滑な運用に特段の御配慮をお願いしたい。

以上、命により通達する。

記

第1 法制定の趣旨

近年、国民生活の高度化等に伴い、森林内におけるレクリエーション活動、森林浴等森林のもつ良さをいかして保健休養の場としての森林を利活用することについて国民の期待が高まっているところである。一方、林業が基幹産業となっている山村等においては、外材との競合の激化、林業経営コストの増嵩等森林・林業を取り巻く状況には厳しいものがあり、地域社会の維持、国土の均衡ある発展等の面で支障をきたすことが懸念されているところである。このため、林業・山村の側からも、保健休養の場としての森林を整備し、都市と山村との交流、都市住民の林業への理解と協力等を通じて、林業・山村の活性化を図ることに対する要請が増大してきている。しかしながら、保健休養の場としての森林の利活用については、森林に関する法制度の中で明確に位置付けが行われていなかったほか、森林の利活用を計画的かつ適正に推進するための仕組みがなかったことから、必ずしも適切かつ円滑に行われているとはいえない難しい実情にあった。このため、森林の保健機能の増進を図るべき森林について、森林の保全に留意した森林の利活用の方式として施設の整備を

森林の施業と一体的かつ計画的に推進する制度を創設することにより、森林資源の総合的利用を促進し、もって林業地域の振興と国民の福祉の向上に寄与することを目的として、本法が制定されたものである。

第2 森林の保健機能の増進

本法において「森林の保健機能の増進」とは、森林の有する保健機能を高度に発揮させるための森林の施業と森林保健施設（法第2条第2項第2号に規定する森林の保健施設をいう。以下同じ。）の整備の一体的な推進により、森林の有する保健機能が向上することをいうと定義されている（法第2条）が、この定義は、本法の適用の基本をなすものである。

第3 森林の保健機能の増進に関する基本方針

森林の保健機能の増進を図る上での基本的な方針を明確にするため、法第3条第1項の規定により、公衆の保健の用に供することが相当と認められる森林につき、森林の保健機能の増進に関する基本方針（以下「基本方針」という。）が定められたところである。

この基本方針では、法第3条第2項の規定により、森林の保健機能の増進を図るべき森林（以下「保健機能森林」という。）の設定に関する基本的な事項、保健機能森林の整備に関する基本的な事項、その他必要な事項についての方針が示された。この基本方針で示された、森林に親しみたいという国民の要請を踏まえつつ、森林の保全との調和を図るために、森林の施業と施設の整備を一体的かつ計画的に行うこと及び施設の整備は森林の有する諸機能に著しい支障を与えない範囲で許容するという考え方は、森林の保健機能の増進を図っていく上での基本的な方針となるものである。

第4 全国森林計画の変更等

森林の保健機能を高度に発揮するための森林の整備を全国森林計画制度等森林計画制度に明確に位置付けて推進するため、法第4条の規定により、基本方針に基づき全国森林計画が変更され、森林の保健機能の増進に関する事項が追加して定められたところである。

当該全国森林計画では、保健機能森林を設定することが適当な保健機能の高い森林の選定の考え方、森林の特色を踏まえた適切な森林の施業の種類、自然環境の保全に配慮した施設の整備について、森林の保健機能の増進を計画的に推進していくための指針が規定されたものであり、今後、森林の保健機能の増進のための森林の整備を地域森林計画等に位置付けて推進するに当たっては、当該全国森林計画に即して、適正かつ円滑に行うこととされたい。

第5 地域森林計画の変更等

都道府県知事は、地域森林計画の対象とする森林につき、全国森林計画に即して森林の保健機能の増進を図ることが適当と認める場合には、当該地域森林計画を変更し、保健機能森林の区域の基準その他保健機能森林の整備に関する事項を追加して定めることができることとされている。また、地域森林計画をたてる場合においても同様とすることとされている。(法第5条)

保健機能森林の整備は、それぞれの森林の整備水準、森林所有者の意向、地域の実情、利用者の動向等からみることも必要であることから、法第5条に「定めることができる」とされているものである。

また、「地域森林計画をたてる場合にも同様とする」とは、森林法第5条第1項に基づき地域森林計画をたてる際、条件の整った地域がある場合には、本条の規定により法第5条に規定する事項を含めて地域森林計画をたてることができることとしたものである。

森林の保健機能の増進を図ることが適当と認める場合には、次の事項に留意して、保健機能森林の区域の基準のほか、市町村森林整備計画において保健機能森林の区域内の森林における施業の方法及び森林保健施設の整備に関する事項を定めるに当たっての指針その他必要な事項を定めることとされたい。

1 保健機能森林の区域の基準

森林の賦存状況、地域におけるレクリエーションの動向等を勘案し、保健・文化的な利用を促進する森林の整備が、森林の保全との両立を図りつつ積極的に行われるよう、市町村森林整備計画において保健機能森林の区域を定めるに当たっての考え方を定めること。

2 保健機能森林の区域内の森林における施業の方法の指針

森林資源の構成、森林施業の実施状況等を勘案し、保健機能の高い森林の特色を生かした森林の施業が、森林の有する諸機能の保全に配慮しつつ適切に行われるよう、市町村森林整備計画において保健機能森林の区域内の森林における造林、保育、伐採その他の施業の方法に関する事項を定めるに当たっての考え方を定めること。

3 保健機能森林の区域内における森林保健施設の整備の指針

森林の立地条件、地域におけるレクリエーションの動向等を勘案し、利用者のニーズに応じた施設が、国土の保全等に配慮しつつ適切に整備されるよう、市町村森林整備計画において保健機能森林の区域内における森林保健施設の整備に関する事項を定めるに当たっての考え方を定めること。

第5の2 市町村森林整備計画の変更等

市町村の長は、その区域内にある地域森林計画の対象とする森林につき、地域森林計画に即して森林の保健機能の増進を図ることが適当と認める場合には、市町村森林整備計画

を変更し、保健機能森林の区域、保健機能森林の区域内の森林における施業の方法に関する事項、森林保健施設の整備に関する事項及びその他必要な事項を追加して定めることができることとされている。また、市町村森林整備計画をたてる場合においても同様とすることとされている。（法第5条の2）

地域森林計画に即して森林の保健機能の増進を図ることが適当と認める場合には、次の事項に留意して、法第5条の2各号に掲げる事項を定めることとされたい。その場合、森林所有者、森林組合等の意向を反映させるとともに、森林の保健機能の増進のための森林の整備が積極的かつ適切に行われるよう条件整備に努められたい。

1 保健機能森林の区域

地域森林計画に定められた保健機能森林の区域の基準に即して、都市と山村の交流、就業機会の増大等地域の活性化に資するものとなるよう留意し、施業と森林保健施設の整備を一体的に行うことができる集团的なまとまりを有する森林を単位として設定すること。また、市町村森林整備計画において特定広葉樹育成施業を推進すべき森林の区域として定められた特定施業森林区域については、当該施業が風致の優れた森林を構成する広葉樹の育成を行うことをねらいとするものであり、森林の保健機能の増進を図ることが有効である場合が少なくないことから、積極的に保健機能森林の区域として設定すること。

2 保健機能森林の区域内の森林における造林、保育、伐採その他の施業の方法に関する事項

地域森林計画に定める保健機能森林の区域内における施業の指針に即し、森林の保健機能の一層の増進を図るとともに、施設の設置に伴う森林の有する諸機能の低下を補完するため、当該保健機能森林の特色を踏まえた望ましい施業の方法の指針を定めること。

3 保健機能森林の区域内における森林保健施設の整備に関する事項

地域森林計画に定める保健機能森林の区域内における森林保健施設の整備に関する指針に即し、自然環境の保全、景観、林相等森林の現況、地域の実情、利用者の意向等を勘案して望ましい森林保健施設の整備の指針を定めること。

4 その他必要な事項

保健機能森林の管理・運営に関する事項、自然環境の保全及び国土保全に関する事項等につき定めること。

第6 森林経営計画の変更等

1 森林経営計画の変更等

森林経営計画の認定を受けた森林所有者は、当該認定に係る森林経営計画の対象とする保健機能森林の区域内に存する森林で農林水産省令で定める基準に適合するもの（以

下「対象森林」という。)がある場合には、当該森林経営計画を変更し、対象森林に係る森林の保健機能の増進を図るための計画(以下「森林保健機能増進計画」という。)を当該森林経営計画の全部又は一部として定め、市町村の長の認定を求めることができる。また、森林経営計画を作成し、その認定を求める場合においても同様とされた。(法第6条第1項)

森林保健機能増進計画には、対象森林に係る森林法第11条第2項各号に掲げる事項並びに対象森林の区域内において整備しようとする森林保健施設の位置、種類、規模、配置及び構造並びにその実施時期並びに当該施設の維持運営に関する事項を記載しなければならないこととされた。(法第6条第2項)

なお、公益的機能別施業森林区域内に存する森林のうち、人工植栽に係る森林であって、複層林施業を推進すべき森林として市町村森林整備計画において定められている森林及び長伐期施業を推進すべき森林として市町村森林整備計画において定められている森林については、森林保健機能増進計画を定めることができないこととされている。(森林の保健機能の増進に関する特別措置法施行令(平成2年政令第113号)第2条)

法第6条第1項の「農林水産省令で定める基準」については、規則第1条で「その森林の面積がおおむね30ヘクタール(森林法施行規則(昭和26年農林省令第54号)第39条第2項第2号に規定する特定広葉樹育成施業森林にあつては、5ヘクタール)以上であり、かつ、その森林が集团的に存在していること」とされた。

この場合において、

- ① 「おおむね30ヘクタール」とは、計画的な森林施業の実施を図りつつ森林の保健機能の増進を図るためには、森林所有者が個別分散的に整備を行っていたのではその目的を達成することができないことから、計画的な森林の施業と施設の整備を一体的に行うことが可能な一団の森林として最低限の広がりとしておおむね30ヘクタールと定められたものであるが、その適用に当たっては地域の実情、利用者の動向等の事情を勘案されたい。
- ② 「森林法施行規則第39条第2項第2号に規定する特定広葉樹育成施業森林にあつては、5ヘクタール」とされたのは、特定広葉樹育成施業は風致の優れた森林の維持又は造成を図ることをねらいとしており、特定広葉樹を育成するには、当該施業の対象とする森林のみでおおむね30ヘクタール以上の広がりを有する必要があること等によるものである。
- ③ 「集团的に存在していること」とは、全国森林計画の定めるところに即して、自然景観、自然の地形界等自然的条件、森林所有者の意向等地域の実情、利用者の意向等からみて一体的かつ計画的に保健機能の増進を図ることができるまとまりをもった森林として存在することである。

2 市町村の長の認定

市町村の長は、法第6条第1項の規定による認定の請求があった場合において、当該請求に係る森林経営計画の内容が森林法第11条第5項各号に掲げるもののほか、法第6条第3項各号に掲げる要件全てを満たすときでなければ、同項の認定をしてはならないこととされた。

これらの要件は、「森林の有する保健機能以外の諸機能に著しい支障を及ぼさないものに限る。」と定義されている森林保健施設の整備の範囲を具体的に画するものとして定められたところであり、これらの要件の適用は、その趣旨を踏まえて、以下に留意の上、厳正に行われたい。

- (1) 森林保健機能増進計画の内容が対象森林に係る森林の保健機能の増進を図るために有効かつ適切であること。(法第6条第3項第1号) これは、対象森林ごとに自然景観や森林資源の賦存状況等自然的条件、都市からのアクセス、周辺の類似施設の整備状況等の経済的条件及び森林組合等の森林の施業の担い手の状況等社会的条件を考慮して判断するものとし、具体的には、次の各点について判断することとされたい。

- ① 森林の施業の方法が森林の保健機能を増進する上でふさわしいものであること。
- ② 森林保健施設の整備内容及び維持運営方法が森林の保健機能を増進する上で適切に計画されていること。
- ③ 森林の施業と森林保健施設の整備が有機的連携をもって計画されるとともに、その内容が具体的で計画どおり実施されることが確実であると見込まれること。

- (2) 対象森林の面積のうち整備しようとする森林保健施設の面積の占める比率が農林水産省令で定める比率以下であること。(法第6条第3項第2号。以下「総量規制」という。)

これは、対象森林の区域内において整備することができる森林保健施設の面積の許容限度を明確にするために定められたものであり、この「農林水産省令で定める比率」は、規則付録第1の算式によって算出するものとされた。

なお、規則第2条第2項では、「小流域別に分けて適用する」と規定されたが、これは、流域保全の観点から、対象森林の区域内において整備しようとする森林保健施設が特定の小流域に集中することを防止するため、地勢その他の条件を考慮して小流域別に分けられる場合には当該小流域ごとに総量規制を適用するものである。

- (3) 森林の施業の方法並びに整備しようとする森林保健施設の位置、規模、配置及び構造が農林水産省令で定める技術的基準に適合すること。(法第6条第3項第3号)

- ① 森林の施業の方法については、森林保健施設の設置に伴う対象森林の水源涵養、

土砂の流出・崩壊の防止等の諸機能を補完するとともに、森林の保健機能を一層増進する施業を実施するため、原則として皆伐以外の方法とすることとされた。

- ② 森林保健施設の位置については、設置の場所は災害の発生するおそれのある区域等は避けるものとし、土砂の流出・崩壊の防止、利用者の安全確保等に配慮して遊歩道等を除く施設の設置に係る傾斜度は、施設の区域内の土地について非植生状態で利用しようとするときは、15度未満とし、植生状態で利用しようとするときは、25度未満とすることとされた。
 - ③ 森林保健施設の規模については、1施設当たりの面積、1施設当たりの建築物の建築面積等について、規則別表の3の項のとおりに定められた。これは、森林としての一体性を保持するとともに環境保全、土砂の流出・崩壊の防止等の機能に著しい支障を及ぼさないよう定められたものである。
 - ④ 森林保健施設の設置については、施設間の距離は50メートル以上とされた。ただし、1建築物の建築面積が500平方メートル以上の建築物を含むときは100メートル以上とされた。これは、森林による遮蔽の効果及び土砂の流出・崩壊の防止の観点から、対象森林の区域の一部に偏ることなく適切に設置されることが必要であることから定められたものである。
 - ⑤ 森林保健施設の構造については、建築物の高さは対象森林の樹冠を構成する立木の期待平均樹高未満とし、森林保健施設の整備に伴う切土高及び盛土高は4メートル未満とし、区域内の土地を舗装する場合には地表水の浸透及び排水処理に配慮したものであることその他森林の保全に配慮したものとするものとされた。
 - ⑥ 以上の事項のほか、建築物については、原則木造とすること、適切な色彩とすること等自然との調和に留意されたい。
- (4) 対象森林の全部又は一部が保安林である場合には、当該保安林の区域内において行われる森林保健施設の整備が当該保安林の指定の目的の達成に支障を及ぼさないことと認められること。(法第6条第3項第4号)

これは、同項第2号及び第3号の要件に加え、保安林の指定目的の達成に支障を及ぼさないことを確保するために規定されたものである。

具体的には、当該保安林の指定目的、指定施業要件、森林の機能発揮の状況、受益の対象等を踏まえ、森林保健施設の設備が保安林の指定目的の達成に支障を及ぼすことのないよう総合的に考慮することとされたい。

- (5) 認定に当たっては、原則として現地調査を行うとともに、必要に応じ、当該計画によって直接影響を受けると見込まれる関係者の意見を聴く等の措置を講じ、関係者の意向を十分反映させて行うこととされたい。

また、森林の施業、森林保健施設の整備が、認定された森林経営計画に従って行

われているか否かにつき必要に応じ現地調査を行うとともに、その整備が完了した後において事後の届出を求め、完了確認及び巡回を行われたい。

3 都道府県知事の同意

市町村の長が、森林保健機能増進計画をその全部又は一部とする森林経営計画の認定をしようとするときは、都道府県知事の同意を要することとされた。(法第6条第4項)

これは、森林保健施設の整備に関し、森林法上の都道府県知事の所管事項に属する開発行為の許可及び保安林の許可の特例が措置されていることによるものであるが、都道府県知事においては、当該特例の趣旨を踏まえ、円滑に認定が行われるよう配慮された。

第7 開発行為の許可の特例及び保安林における制限の特例

森林保健機能増進計画をその全部又は一部とする森林経営計画において森林法第11条第5項の規定による認定（同法第12条第3項において読み替えて準用する同法第11条第5項の規定による変更の認定を含む。以下「特定認定」という。）を受けた者（以下「特定認定森林所有者」という。）が特定認定に係る森林保健機能増進計画に従って施設を整備するときは、同法第10条の2第1項の開発行為の許可、同法第34条第1項の立木伐採の許可、同法第34条の2第1項の択伐の届出及び同法第34条の3第1項の間伐の届出は、要しないこととされた。また、同法第34条の4による植栽義務についても、適用がないこととされた。(法第7条、第8条)

第8 森林組合の員外利用等

森林組合は、員外利用の制限にかかわらず、定款で定めるところにより、特定認定森林所有者である組合員がその森林所有者である対象森林と一体として森林の保健機能を増進を図ることが必要であると認められる当該森林組合の地区内にある対象森林に係る特定認定森林所有者に、森林保健機能増進事業を利用させることができることとされた。(法第9条)

これは、森林を公衆の保健の場として利活用する場合に、必要な施業と施設の整備を一体的に推進していくためには、まとまりのある一団の森林を整備していく推進役として森林組合の積極的な取組が期待されていることによるものである。

また、本法による森林の保健機能の増進の推進については、以上のように、市町村等地方公共団体及び森林組合の積極的参画が必要であり、その旨十分に勘案の上、指導された。

第9 国有林野の活用

国は、法第4条の規定により追加して定められた全国森林計画に即して森林の保健機能の増進を図るため、国有林野の活用について適切な配慮をすることとされた。(法第10条)

これは、特定認定森林所有者が森林保健施設の整備に当たり隣接する国有林野についても一体的な整備を要望する場合は、国有林野事業との調整を図りつつ国有林野の管理経営に関する法律（昭和26年法律第246号）、国有林野の活用に関する法律（昭和46年法律第108号）等に基づき売払い、貸付け、使用許可等を行うものである。