

木竹の伐採に係る行為規制に関する検討について

第45回歴史的風土審議会（H10.3.19）意見具申「今後の古都における歴史的風土の保存のあり方について」において、『木竹の伐採に関する行為規制』について、農林業等や住民生活との一層の調和を図るべく、行為の規制に関する基準の見直しを行う必要がある旨、御意見をいただいているところ。当面問題となっている大原地区について歴史的風土の現状と林業の規制に係る問題点等について整理を行った。

【参考1】第45回歴史的風土審議会意見具申（H10.3.19）「今後の古都における歴史的風土の保存のあり方について」から該当部分抜粋

1．古都保存制度の果たしてきた役割

2．最近の歴史的風土の保存をめぐる状況と課題

(3) 歴史的風土の保存と農林業等との調和問題

・歴史的風土を保存するための特別保存地区における行為の規制のうち、木竹の伐採規定が、京都市大原地区においては計画的林業施業に影響を及ぼしている。・・・

歴史的風土を構成する田園風景や森林の一部は農林業によって保たれていることや、全村が特別保存地区に指定されている明日香村の現況を考えれば、歴史的風土は住民生活の安定と積極的な維持管理を行うことで初めて成り立っているとの認識に改めて立ち、それぞれの地域の特性に応じた保存を進める必要がある。

3．今後の古都保存行政に求められるもの

(3) 凍結的保存からきめ細かな維持保全活用への展開

歴史的風土の保存と、その前提となる農林業等や住民生活との一層の調和を図るため、行為の規制に基づく凍結的保存から、地域の特性に応じたきめ細かな維持保全活用へと展開を図る必要がある。

そのため、歴史的風土をより適切に保存するための保存計画の充実や、特別保存地区における行為の規制に関し、歴史的風土の保存上特に必要な行為について一律の基準の見直しを行う必要がある。・・・

4．当面取り組むべき課題

(3) 歴史的風土の保存に関する行為規制（特に木竹の伐採に関する行為規制）について

人工林により形成される山丘が歴史的風土保存の主要な部分を構成している京都市大原地区においては、林業施業により、歴史的風土保存の主体である山丘の森林の維持保存が図られてきた。

このように人工林施業により歴史的風土の維持保存が図られている地区にあっては、今後とも適切な施業行為により歴史的風土の維持保存が図られるよう、他の木竹の伐採とは区別し、一定の要件を定めた上で、森林の伐採規定の特例を設ける必要がある。

【参考2】大原地区における特別保存地区指定の経緯等

S41.12 大原地区歴史的風土保存区域に指定（620ha）

H6~7年 大原地区を取り巻く状況の変化

- ・ 国道等の道路整備が促進
- ・ 資材置き場を名目とした不法投棄等、違法行為の多発
- ・ 民間鉄道会社による比叡山と三千院付近を結ぶロープウェイ建設計画が公表され、寂光院と地元住民の一部が建設反対の請願書を提出

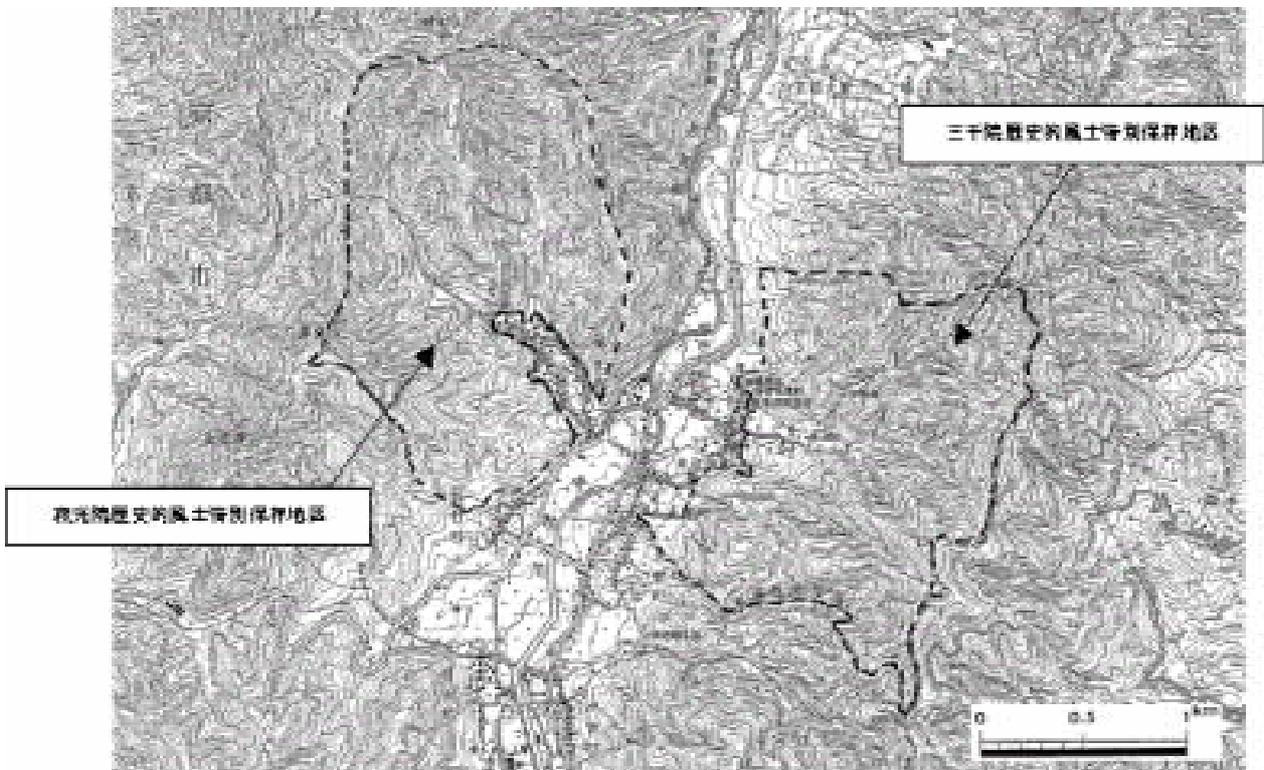
H8.5.24 寂光院歴史的風土特別保存地区（約244ha）及び三千院歴史的風土特別保存地区（約243ha）が指定〔下図参照〕

* 当該地区は、明日香村における第二種歴史的風土保存地区を除き、特別保存地区として林業施業が行われている人工林が指定された特異なケース。

大原歴史的風土保存区域・特別保存地区の指定状況

歴史的風土保存区域			歴史的風土特別保存地区		
地区名	面積（ha）	指定年月日	地区名	面積（ha）	指定年月日
大原	620	S41.12	三千院	244	H8.5
			寂光院	243	H8.5

歴史的風土特別保存地区の区域



【参考3】京都市歴史的風土保存計画（H7.6.15総理府告示第38号）抜粋

1 歴史的風土保存区域内における行為の規制その他歴史的風土の維持保存に関する事項

歴史的風土保存区域内における行為の規制に当たっては、歴史的風土の特性に応じ、当該行為地の自然的環境と当該行為の種類及び規模を勘案の上、歴史的風土に影響を及ぼすおそれのある行為はこれを規制するものとする。なお、その他必要に応じ、歴史上意義を有する建造物、遺跡等及びこれらと一体となる自然的環境の維持保全等歴史的風土の積極的保存を構ずるものとする。

地区別の歴史的風土の特性に応ずる行為の規制の大綱は次のとおりとする。

(6) 大原地区

本地区の歴史的風土保存の主体は、寂光院、三千院、勝林院及び来迎院を中心とし、これらと一体となる静寂な自然的環境の保存にあり、背景となる山丘の土地形質の変更、木竹の伐採等について規制を図るとともに、歴史的建造物の周辺地域は特に観光施設の規模及び配置の規制に重点を置くものとする。

1. 大原地区の森林・林業の現況

大原地区の森林は、近世を通じ大部分が雑木あるいはマツの天然林で、主として薪炭生産が中心であったが、一部にスギ・ヒノキ等の用材林が散在していた。戦後急速に進展した人工造林は、昭和30年代に最盛期となり、現在ではスギ・ヒノキの人工林が全体面積のほぼ半分を占めるに至っている。現在は主として森林組合による造林・保育が行われている。

2. 三千院・寂光院大原地区歴史的風土特別保存地区の森林・林業

(1) 林種別・所有別森林現況

大原地区（三千院特別保存地区および寂光院特別保存地区）の森林は約475ha・710林分からなり、このうち人工林は面積でほぼ半分の約232haを占める。所有形態別には民有林が約354ha・566林分を占め、このほか社寺有林が約121ha・144林分ある。

1林分あたりの面積規模は人工林より天然林など（竹林、その他を含む）が大きく、民有林より社寺有林で大きい傾向がある。なお民有林の人工林では1林分あたり平均面積は0.5haである。

また、対象地区の林家数は107人であり、そのうち1ha以上の林分を所有する林家は45人となっている。

表 林種別・所有別面積 [単位：ha]

		合計	人工林	天然林など
合計	面積	475.1	232.4	242.7
	件数	710	443	267
	1林分あたり平均面積	0.67	0.52	0.91
民有林	面積	354.1	184.8	169.3
	件数	566	373	193
	1林分あたり平均面積	0.63	0.50	0.88
社寺有林	面積	121.0	47.6	73.4
	件数	144	70	74
	1林分あたり平均面積	0.84	0.68	0.99

表中「天然林など」は天然林、竹林、その他を含む（資料：京都市林業振興課）

図 林種別・所有別、森林構成

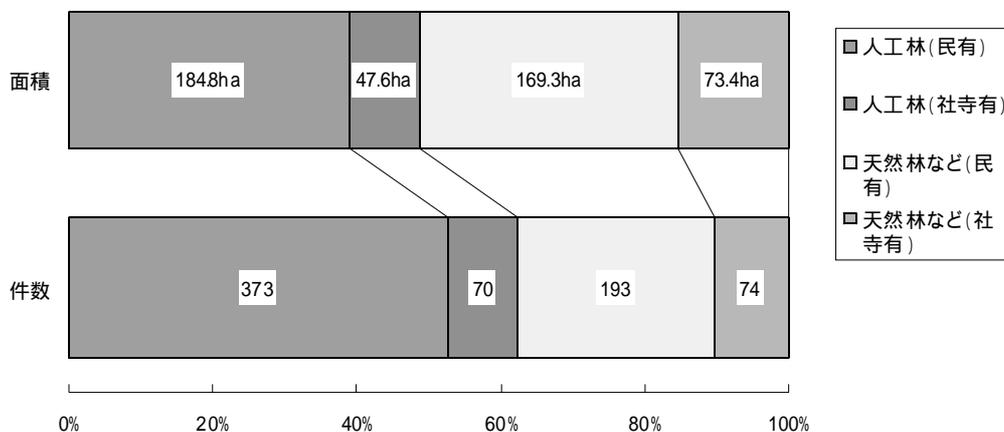


図 三千院特別保存地区の森林現況

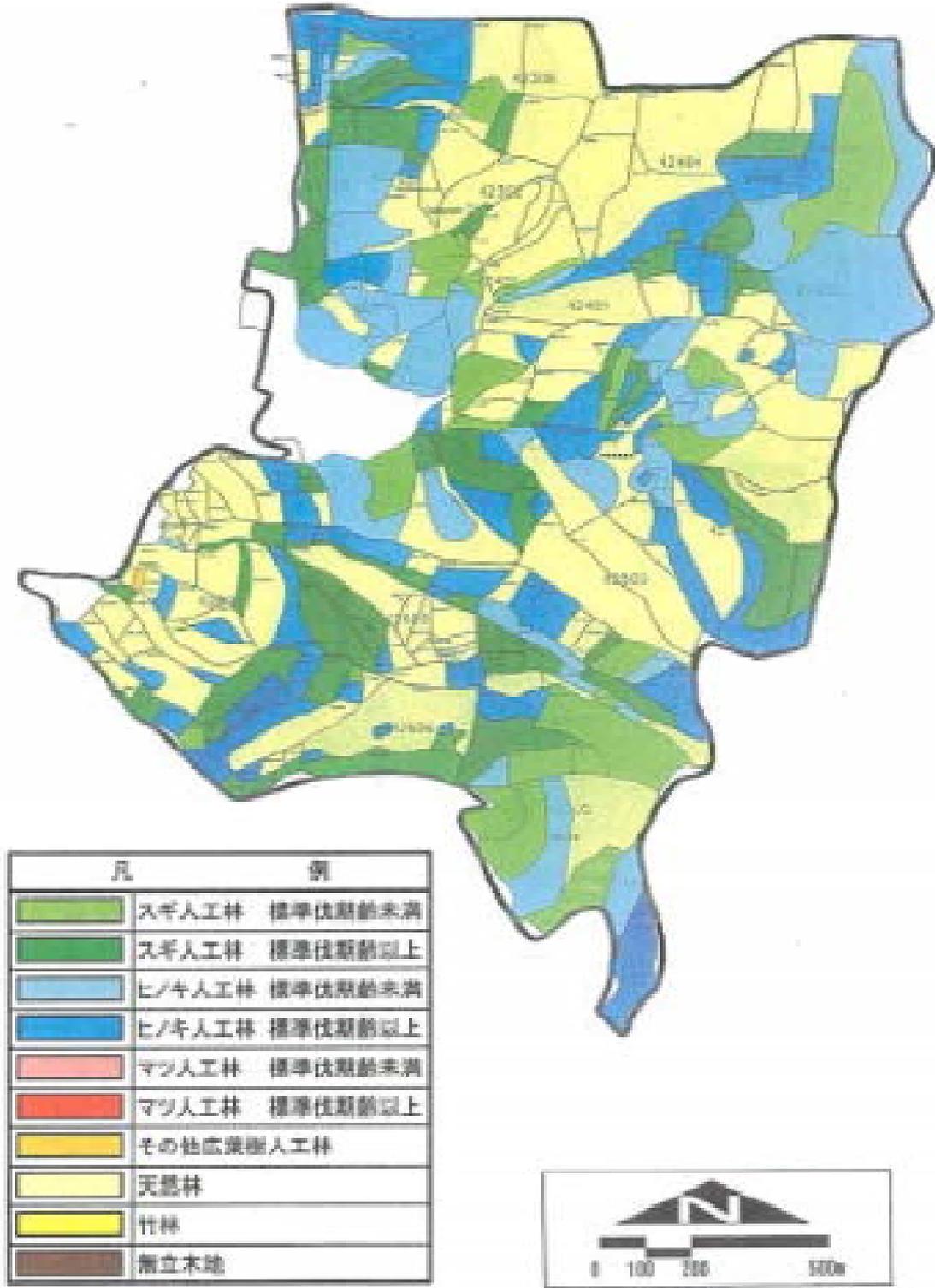
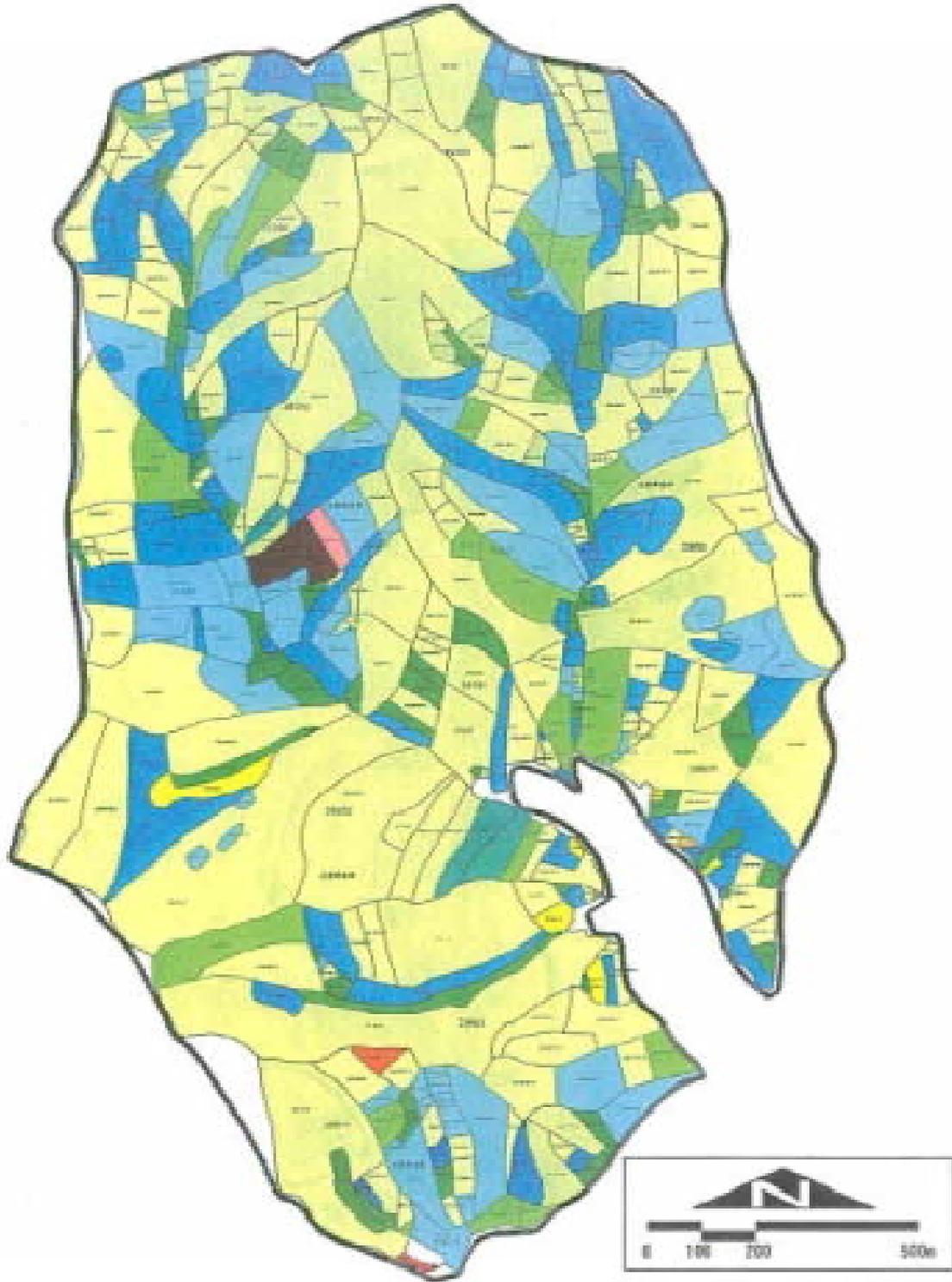


図 寂光院特別保存地区の森林現況



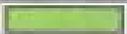
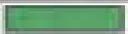
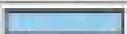
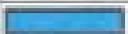
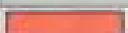
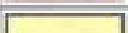
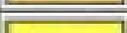
凡		例	
	スギ人工林 標準伐期前未満		スギ人工林 標準伐期前以上
	ヒノキ人工林 標準伐期前未満		ヒノキ人工林 標準伐期前以上
	マツ人工林 標準伐期前未満		マツ人工林 標準伐期前以上
	その他広葉樹人工林		天然林
	竹林		無立木地



写真 三千院特別保存地区の山並み
(人工林がまとまって分布する。天然林は落葉広葉樹の二次林)



写真 寂光院特別保存地区の山並み
(農地と集落の背後をなす山裾に人工林が分布する。天然林はアカマツが優占する)

(2) 面積規模別森林現況

1 ha以下の林分が約43%を占め最も多く、次いで1～2 haが約27%、2～3 haが11.6%を占める。人工林においては1 ha以下の林分が約54%を占め最も多く、次いで1～2 haが約32%、2～3 haが6.8%を占める。

表 規模別件数、面積 [単位 : ha]

	1ha以下	1ha以上	1～2ha	2～3ha	3～4ha	4～5ha	5ha～	3ha以上
面積	201.9	273.3	130.1	54.9	24.6	30.2	33.5	88.3
%	42.5	57.5	27.4	11.6	5.2	6.4	7.0	18.6
件数	576	134	92	23	7	7	5	19
%	81.1	18.9	13.0	3.2	1.0	1.0	0.7	2.7

(資料 : 京都市林業振興課)

図 面積規模別現況

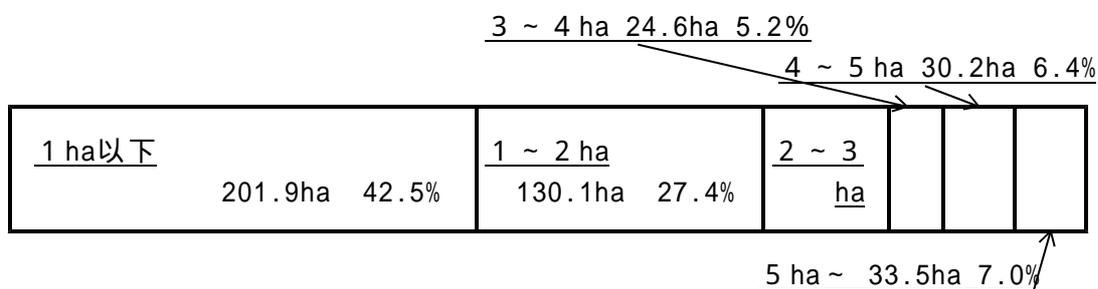


図 面積規模別林班数

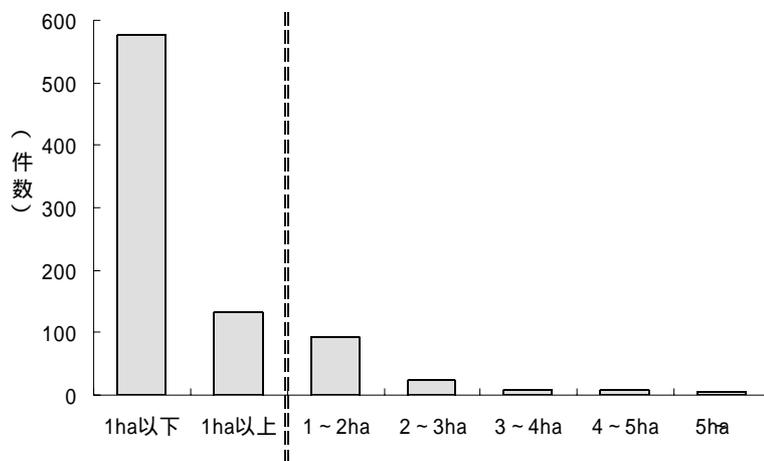


表 人工林・規模別件数、面積 [単位 : ha]

	1ha以下	1ha以上	1～2ha	2～3ha	3～4ha	4～5ha	5ha～	3ha以上
面積	126.0	105.9	75.0	15.8	3.5	0	11.6	30.9
%	54.3	45.7	32.3	6.8	1.5	0.0	5.0	13.3
件数	379	64	54	7	1	0	2	10
%	85.6	14.4	12.2	1.6	0.2	0	0.5	2.3

(資料 : 京都市林業振興課)

図 人工林・面積規模別現況

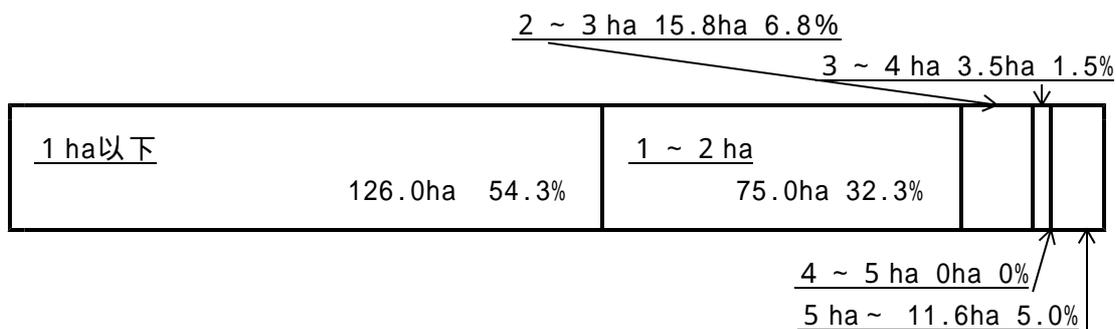
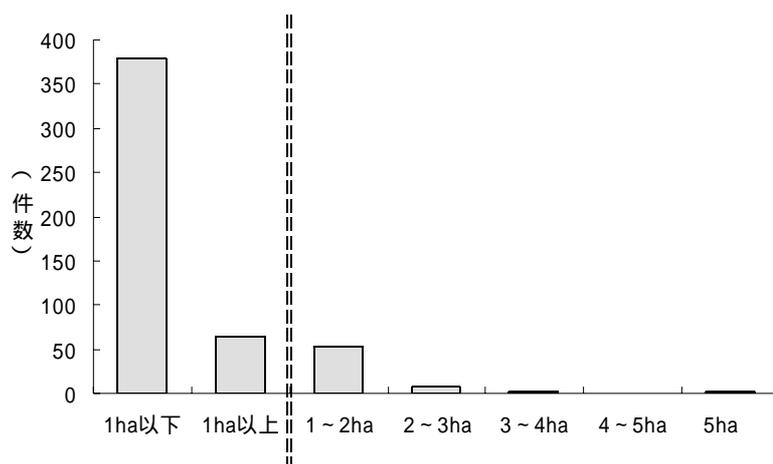


図 人工林・面積規模別林班数



(3) 大原地区 (特別保存地区) における近年の伐採実績 (林業)

最近10年の間にも伐採件数は減少しており平成4年以降は年間0～1件で推移している。また、伐採面積規模は0～1haが最も多い。

表 最近の伐採実績

	伐採面積規模別・伐採件数						合計	伐採面積 (ha)
	0～1ha	1～2ha	2～3ha	3～4ha	4～5ha	5ha以上		
S63	4	3					7	6.07
H1	2	2	2				6	8.20
H2	3	1					4	2.21
H3						1	1	8.00
H4						1	1	8.00
H5	1						1	0.67
H6	2						2	0.55
H7	-						-	-
H8	4						4	1.38
H9	1						1	0.10
H10	1						1	0.32
計	18	6	2			2	28	35.50
(%)	(64)	(21)	(7)			(7)	(100)	-

特保指定
H8.5.24

(資料 : 京都市林業振興課 平成 年度調査)

(4) 特別保存地区における木竹の伐採の許可事例

■京都市(特別保存地区:過去10年間)

	所在地	時期	伐採区域面積(m ²)	伐採方法	主体	伐採目的	許可基準	伐採計画
①	西京区山田	H7.2	500	択伐	営林署	林業以外 保安林改良事業	イ: 択伐	(不明)
②	西京区山田	H8.2	614	択伐	営林署	林業以外 保安林改良事業	イ: 択伐	アラカシ85本
③	西京区山田	H10.	539	択伐	営林署	林業以外 保安林改良事業	イ: 択伐	アラカシ89本
④	西京区山田	H11.	517	択伐	営林署	林業以外 保安林改良事業	イ: 択伐	アラカシ外44本
⑤	左京区大原	H13.	4,250	択伐	宗教法人(三千院)	林業以外 樹木の剪定・択伐(スギの択伐後、モミジ等の献木の植栽:景観改良)	イ: 択伐	スギ50本
⑥	東山区栗田口	H5.9	6,000	皆伐	営林署	林業以外 防火管理車道、貯水池の支障木(地域防災対策事業)	ハ: 土地形質変更	スギ・ヒノキその他広葉樹471本
⑦	西京区松室	H6.1	466	皆伐	宗教法人	林業以外 法面保護のため(フリーフレーム人工地盤、モルタル吹付材、擬木仕上げ)	ハ: 土地形質変更	モウソウチク80本
⑧	西京区松室	H7.1	625	皆伐	宗教法人	林業以外 法面保護のため(フリーフレーム人工地盤、モルタル吹付材、擬木仕上げ)	ハ: 土地形質変更	モウソウチク172本
⑨	伏見区醍醐	H9.5	4,370	皆伐	宗教法人(醍醐寺)	林業以外 寺院建物の増改築、落雷樹含む	ハ: 土地形質変更	スギ・ヒノキ・モウソウチク719本
⑩	右京区北嵯峨	H9.1	2,300	皆伐	営林署	林業以外 谷止工新築及び道路開設のため	ハ: 土地形質変更	ヒノキ450本
⑪	左京区大原	H11.	2,450	皆伐	森林組合	林業以外 簡易作業道の開設	ハ: 土地形質変更	スギ・ヒノキその他広葉樹250本
⑫	右京区嵯峨	H13.	600	皆伐	JR	林業以外 鉄道施設保守(線路沿い竹林の倒れ込み防止の柵を設置するため)	ニ: 森林区域外	タケ3,000本

(参考) ■奈良県(特別保存地区:過去5年間)

	所在地	時期	伐採区域面積(m ²)	伐採方法	主体	伐採目的	許可基準	伐採計画
①	明日香村大字川原	H10.	653	択伐	林業試験場(奈良県)	林業以外 明日香村実験林整備に伴う木竹の伐採	イ: 択伐	スギ他35本3.08m ³
②	明日香村大字上字ナガタニ	H10.	3,000	皆伐	個人	林業 林業のための皆伐・再造林	ロ: 成林確実な皆	スギ:ヒノキ=3:7 計72m ³
	明日香村大字岡	H13.	1,290	択伐	宗教法人(岡寺)	林業以外 消防用道路新設に伴う伐採(境内地内)	ハ: 土地形質変更	スギ・ヒノキその他広葉樹71本
	橿原市畝傍町	H14.	3,478	択伐	宗教法人(橿原神宮)	林業以外 青空駐車場設置及び木竹の伐採	ハ: 土地形質変更	高木(ケヤキ、カシ他)30本、低木25本
	橿原市畝傍町	H13.	4,324	皆伐	宗教法人(橿原神宮)	林業以外 青空駐車場設置及び木竹の伐採	ハ: 土地形質変更	高木(ケヤキ、カシ他)102本、低木38本
	奈良市肘塚町	H14.	2,120	皆伐	奈良県	林業以外 岩井川治水ダム建設工事	ハ: 土地形質変更	コナラ・クヌギ等212本

3. 木竹の伐採に関する許可基準等

(1) 歴史的風土特別保存地区における木竹の伐採に関する許可基準等

原則 **木竹の伐採** 府県知事の許可が必要（法§8-1）

許可が除外される行為（法§8-1）

◆非常災害のため必要な応急措置として行う行為

都市計画が定められた時に既に着手している行為

通常の管理行為、軽易な行為等（政令§5で列挙）

枝打ち、整枝等木竹の保育のために行われる木竹の伐採
枯損した木竹、危険な木竹の伐採
自家の生活の用に充てるための木竹の伐採
仮植した木竹の伐採
建築物の敷地外の独立木で、高さ15m以下、幹周囲が1.5m以下の木竹の伐採
測量、実地調査、施設の保守等の支障となる木竹の伐採
建築物の敷地内・高さ5m以下
農業、林業又は漁業（次の行為を除く）

森林の択伐（第二種保存地区を除く）

森林の皆伐、竹林で府県知事が指定するものの皆伐

許可基準に該当しないものは許可をしない（法§8-2）

次のいずれかに該当し、かつ、伐採の行われる土地及びその周辺の土地の区域における歴史的風土を損なうおそれが少ないこと。（政§6-8）

イ 森林の択伐

ロ 伐採後の成林が確実であると認められる森林の皆伐で、伐採区域の面積が第二種歴史的風土保存地区以外の特別保存地区にあつては一ヘクタール以下、第二種歴史的風土保存地区にあつては五ヘクタール以下のもの

ハ 前号に掲げる土地の形質の変更のために必要な最少限度の木竹の伐採で、森林である土地の区域において行うもの
（前号には、宅地の造成、建築物その他の工作物の新築などについて記述されている。）

ニ 森林である土地の区域外における木竹の伐採

(2) 各種の法令における木竹の伐採に係る許可基準の比較

近郊緑地特別保全地区、緑地保全地区は、森林の皆伐、択伐ともに原則不許可であるが、林業の場合は許可不要行為とされている。また、風致地区は歴史的風土特別保存地区と同様、許可基準により皆伐面積の上限が1 haと定められているが、林業のための伐採行為は地方公共団体の条例により許可不要行為とすることができる。

自然公園法や森林法による保安林では皆伐と択伐、また択伐の中でも単木択伐などの伐採方法の指定を行った上で、皆伐面積や択伐率の基準、伐期齢の基準を設けている。

皆伐における面積基準は自然公園法の第2種特別地域で2 ha、また森林法による保安林のうち皆伐による伐採が可能なものは森林の成長量を考慮した基準となっている。

地区名称等	許可・不許可、許可基準等		備考
	森林の皆伐	森林の択伐	
歴史的風土特別保存地区	1 ha以下 ()		
近郊緑地特別保全地区	× (林業の場合は)	× (林業の場合は)	林業の場合 許可不要
緑地保全地区	× (林業の場合は)	× (林業の場合は)	林業の場合 許可不要
風致地区	1 ha以下 (条例で林業の場合は 可能)		

：明日香村の第2種は5 ha以内

4 . 森林・林業行政全体の方向性

—— 森林・林業基本法（林業基本法改正：平成13年7月11日施行） ——

(1) 森林・林業基本法制定の背景

林業基本法は、昭和39年、その当時における社会経済の動向や見通しを踏まえて、我が国林業の向かうべき道すじを明らかにするものとして制定。しかしながら、基本法制定後37年が経過し、我が国経済社会が急速な経済成長、国際化の著しい進展等により大きな変化の中で、森林に対する国民の要請は多様化し、我が国森林・林業をめぐる状況も大きく変化。

森林に対する国民の要請の多様化

木材生産機能から、水源かん養、国土や自然環境の保全、地球温暖化の防止、レクリエーションや教育の場としての利用等の多面にわたる機能の発揮へと多様化し、将来にわたって適正に森林の整備と保全を行うことが必要。

林業を取り巻く情勢の変化

木材価格の低迷などにより、林業の採算性は悪化し、林業収入も低下するなど、林業をめぐる情勢は著しく悪化。

管理不十分な森林の増加

森林所有者の林業への意欲や関心が急速に減退し、管理不十分な森林が増加するおそれ。

国際的な動向

地球環境問題への取組が重要となる中で、森林を生態系としてとらえ、森林に対する多様な要請に永続的に対応すべきという「持続可能な森林経営」の推進に向けて、国際社会が一体となって取り組むことが必要。

我が国の森林が将来にわたり適切に管理されるよう、木材の生産を主体とした政策から森林の有する多面にわたる機能の持続的発揮を図るための政策へと転換。

(2) 森林・林業基本法の基本理念

森林の有する多面的機能の発揮

森林の有する国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の様々な機能が持続的に発揮されるよう、将来にわたって、森林を適正に整備及び保全

森林の適正な整備・保全には、山村における継続的な林業生産活動が需要であるため、定住の促進等による山村の振興が図られるよう配慮

林業の持続的かつ健全な発展

林業が森林の多面的機能の発揮に重要な役割を果たしているため、林業の担い手の確保、林業の生産性の向上を通じ、望ましい林業構造を確立することにより、林業を持続的かつ健全に発展

林産物の適切な供給及び利用を確保するため、国民の需要に即した林産物の供給、国民の理解に基づく林産物の利用の促進