

# 第3回太陽光発電に係る林地開発許可基準の在り方に関する検討会

## 議事要旨

### 1. 日時

令和元年8月5日（月） 13時00分～15時30分

### 2. 場所

ハロー貸会議室虎ノ門 6階

### 3. 出席者

#### (1) 検討委員

阿部 和時 (日本大学生物資源科学部森林資源科学科 特任教授)  
櫻井 正明 (株式会社山地防災研究所 代表取締役)  
鈴木 雅一 (東京大学 名誉教授)  
高橋 明彦 (長野県林務部 森林づくり推進課長)  
高山 範理 (国立研究開発法人森林研究・整備機構森林総合研究所  
ダイバーシティ推進室長)  
堀田 紀文 (東京大学大学院農学生命科学研究科 准教授)  
山本 隆司 (東京大学大学院法学政治学研究科 教授)

※50音順

#### (2) 林野庁

大政 康史 (林野庁森林整備部 治山課長)  
佐伯 知広 (林野庁森林整備部治山課 山地災害対策室長)  
鈴木 綾子 (林野庁森林整備部治山課 保安林調整官)  
諏訪 幹夫 (林野庁森林整備部治山課 総括課長補佐)  
佐野 由輝 (林野庁森林整備部治山課 課長補佐)  
小林 亜希美 (林野庁森林整備部治山課 海岸林造成推進官)

#### (3) 株式会社自然産業研究所（事務局）

神村 裕之 (株式会社自然産業研究所 産学連携室 室長補佐 研究員)  
寺田 武徳 (株式会社自然産業研究所 産学連携室 研究員)  
山本 祥壱 (株式会社自然産業研究所 アソシエイトスタッフ)

#### 4. 議題

- (1) 開発後の森林の取扱いについて
- (2) 前回の御意見について
- (3) 対応の方向性について（論点整理）
- (4) 太陽光発電に係る林地開発許可基準の在り方に関する検討会報告書（中間取りまとめ素案）について

#### 5. 議事要旨

##### (1) 開発後の森林の取扱いについて

###### ① 委員

- ・ 資料1の5ページのとおり、林野庁長官通知には「地域森林計画の対象に含めない森林」として林地開発許可を受けた森林との記載があるが、法的な拘束力があるわけでもないし、あくまでも地方自治体に対する技術的助言であるため拘束力もない。また、森林法第10条の2第2項においては「許可をしなければならない」とされ、その要件も災害の防止や環境の保全等の面からとされており、農地法とは異なっている。林地開発許可を受けると地域森林計画の対象から外れるというのは、災害の防止等を目的とした森林法の趣旨からすると問題があると考えられる。
- ・ 土地利用の問題は、放置された土地をどうしていくかという議論もあり、長官通知については見直すことも検討する必要があると考えられる。一方で、太陽光発電施設のみを地域森林計画の対象森林のままとして整理するのは難しいと感じる。土石等の採掘は採石法に基づくものであるため、太陽光発電施設とは事情が異なる。したがって、太陽光発電施設には、まずは現行法上で対応を考えるとすれば、21ページに示されている事務局の対応案で良いと思う。
- ・ 21ページの対応案で基本的に良いと思う。長野県では、土石等の採掘以外の場合は地域森林計画の対象から除外している。太陽光発電事業終了後の土地利用の計画の確認については、転売の例も多いため、具体的に規定する必要がある。FIT終了後に緑化すると計画している事業者もいるが、発電事業が長期間に及ぶため、業務を担当する都道府県からすると担保することは難しい。
- ・ 3ページと4ページに関し、開発行為の許可に当たって付する条件例は、工事中のことについてのみ記載されている。土砂の崩壊は時間の経過とともに生ずるものであるが、それらは特に考慮されていないのか。
- ・ 完了後に事故が発生したら、林地開発許可自体が適切ではなかった

ことによる遡及的な対応はできるのか。

- 例えば、林地開発許可直後に災害があった場合、民事訴訟で訴えられる可能性はあるのか。
- 民間同士の場合は責任が問われることはあると思われる。行政については、森林法の対象外になった場合には対応できないので、その時点での措置については責任を問われないが、過去に行われた許可であったとしても賠償責任を問われる場合はある。違法性については、行政が予見でき、対処する義務があったか否かが争点になる。ただし、法律上は明確な線引きはないし、現行通知上でも同様である。
- 一時転用があり得るかという点であるが、採石法の場合は期間を20年間と区切っていることからすれば、他の場合も可能であると考えられるが、これまではそのようなことを森林法では想定していなかったものと思われる。一方で、許可の要件に「環境を著しく悪化させるおそれがある」という記述もあり、不許可事由がそれほど限定されているとはいえないと思われる。
- 行政が許可をした事業者が転売や廃業などで変わっていく場合があることをあらかじめ想定して、その場合の対応について明文化しても良いのではないか。
- 様々な問題をはらんでおり、検討が必要かと思われる。許可をする際に防災施設を設置することになっているが、それらが永遠に機能を維持するものではない。防災施設完成後のことも考慮して検討するのであれば、その維持管理も含めて検討いただきたい。
- 林地開発許可の中で対応できることは限定的である。地域によって実情が異なるので、一概には設定できないが、実情に合っていないと感じられるので、検討いただきたい。
- 地域森林計画の対象森林から除外された後も許可の効力を承継しようとする、法律改正が必要になるが、こうした立法による対応や事務手続上の変更による対応など、さまざまな可能性を視野に入れる必要がある。
- 開発後の森林の取扱いについては、現行の森林法全体に係る課題であるので、細部をマイナーチェンジしてもあまり意味がないが、どのような方向性にするかは議論をしていく必要がある。なお、要件を満たせば許可をしなければならない制度となっているのは、森林法が制定された当時は森林の財産性が非常に高く、厳しい制限が課されてきた保安林制度とのバランスも踏まえて、歴史的に議論がされてきたという経緯があるためと捉えている。農地法では一時転用もあり、FIT法での太陽光発電に係る買取期間は20年である。林地も農地と同じように、10年単位で区切るというのも一つの考え方としてあるのでは

ないか。いずれにせよ、対応案が容易に出てくるものではないと思われる。

## ② 事務局

- ・ 太陽光発電に限らないが、通常は開発後に地域森林計画の対象から外れる。外れた後、森林法上対応することは難しい。
- ・ 防災施設は、森林の現に有していた機能を代替するものとして整備するものであり、一定レベルの降雨などに対応しているか等の基準に照らして審査しており、それで許可したのであればその範囲では予見できていたと言え、その場合は責任を問うのは難しいと考える。
- ・ 審査の中で未来のどの時点までを考慮しているかということだが、現在の審査では、根系の緊縛力の低下による経年変化まで含めて審査している例はほとんど無いと思われる。
- ・ 6 ページに示した事務次官通知を見れば、林地開発許可制度にも一時転用という考え方があると言えるが、どのような場合を指すのかは具体的ではない。
- ・ 許可を受けた業者が変わった場合は、林地開発中であれば、新たな業者に林地開発許可処分に係る義務が継承されるが、開発が終わった後であれば、業者が変わっても林地開発の許可に関する諸条件は承継しない。

## (2) 前回の御意見について

### ① 委員

- ・ 3 ページに記載されている「周辺部」というのは四方を囲んでいるものなのか。また、造成森林は斜面下側に作られることが多いものと考えられるが、残置森林率を 15% で線引きした理由は何か。
- ・ 地形などで場合分けせずに、一律で周辺部としているが、尾根筋などは伐採によりスカイラインが大きく変わってしまうので影響が大きい。太陽光発電施設は長期間使われる施設であることから、それらも十分に考える必要がある。
- ・ 開発の規模が大きいほど、残置森林を残すことへのハードルは低くなる。したがって、規模の大きいものについては、森林率のすべてを残置森林とすることにはどうか。
- ・ 国有林では伐採に当たっての保残帯等の基準があったかと思うが、そのようなものも参考にしているかどうか。
- ・ 傾斜の測定方法に関して対応案はおおむね問題ないが、不安定化している土地でも植生があれば土砂の流出の発生リスクは下がる。しか

し崩壊防止のために表土を撤去すると、土砂が流出するリスクがある。環境と災害防止の両面で柔軟に考えていく必要がある。

- 測定方法は、現在は以前より細かく測定できるものの、細かすぎても意味が無いため、ある程度規定しておく必要もあると感じる。
- 災害防止のための施設とは何を想定しているのか。同じ開発地内で場所によって流出係数が異なる場合もあるが、その場合は面積按分するのか。また、浸透能は流域によっても異なるのではないか。例えば、調整池までの水路の有無で時間的に異なるのではないか。
- 太陽光パネルを置く面が純粹に太陽光パネル面に限られるのならば、1.0 以外はありえない。12 ページにある工種別の流出係数において、屋根が 0.85 から 0.95 になっているのは、樋から下水管に入るまでの雨水桝の貯留や浸透を考慮しているためと考えられる。そのため、太陽光パネルとその隙間を考えたとき、0.95 から 1.0 が妥当のような気もするが、様々な経験を含めての 0.9 から 1.0 という事務局による対応案と認識している。
- 工種別基礎流出係数も集水に要する時間を考慮している。流出計数 0.9~1.0 は高いと思われる。下流に砂防えん堤を設置している場合、水通し面は上流が森林であることを前提として設計されている。流出率が 1.0 となる大規模な面積が上流にあるとなれば、下流の施設はその基準に基づいて建設していないため、クレームが生ずるのではないか。
- 基本的に、水通しの想定は、河川の施設は 100 年確率で、林地の施設は 30 年確率で想定しているため、隣接していない限りは問題にならないと思われる。
- 立派な水通し断面を持つ施設があったとしても、農地に入ると急に農業用水路の断面が小さくなるというようなことは従来から指摘されているが、実際に問題が生ずれば解決されていくと思われる。

## ② 事務局

- 残置森林に関する記述の「周辺部」は四方のことを示す。また 15% については実情から判断した。
- 例えば残置森林率 25%の値を採用してしまうと事実上森林率すべてが残置森林となってしまうことから、太陽光発電施設の特性も考慮しつつ、環境保全と開発をバランスよくやっていただきたいと、すべてを造成森林とすることを避けるために残置森林率 15%を提案した。
- 施設は洪水調節池等の施設のことを指している。また、事業地内で場所によって流出係数が異なる場合は、面積按分を行う。

### (3) 対応の方向性について

#### ① 委員

- ・ 資料3の1ページに関して、太陽光発電施設の設置を目的とした林地開発に切土量及び盛土量の制限をするのは難しいと思うが、斜面に裸地のまま開発されることの多い太陽光発電施設について、ゴルフ場よりも緩い基準が許容されるというのは不十分と思われる。また、地すべり地帯では開発をしないという前提があると思うが、地すべりに関する記述が無いことは問題だと思う。
- ・ 3ページ目の排水基準について、「雨滴が伝って浸透する」という表記があるが、強い雨ではパネル面で集水したものが一度に滴下するため、雨滴を別の適切な表現に修正すべきである。
- ・ 30度未満の勾配であっても表面侵食が問題になるということに記載すべき。
- ・ 森林配置について、今回新たに加わった対応案に、残置森林を想定したパネルの配置計画とするよう発電事業者に指導することとしているが、配置計画に「尾根部の森林を残す」などの記述が必要ではないか。
- ・ 排水の技術的基準について、「太陽光発電パネルの流出係数」は「太陽光パネル」ではなく、「太陽光パネルの設置区画」等の表現が正しいのではないか。
- ・ 7ページ目の地域の合意形成に関して明文化するとあるが、都道府県の森林審議会で採石事業の林地転用の審議の際、周辺の自治会の合意書や承諾書が添付されていたのを見たことがある。そのようなものを加えるということか。

#### ② 事務局

- ・ 住民への合意形成として、通知類を新たに設ける想定でいる。資料4では20ページの④に記載している。住民説明会の必要性などについて記載しているが、通知等における文言については検討会における意見も踏まえて考えたい。

### (4) 太陽光発電に係る林地開発許可基準のあり方に関する検討会報告書（中間取りまとめ素案）について

#### ① 委員

- ・ 明文化された基準は最低限度の基準を示しているため、実際に問題になった事例を紹介するなどして例を示しておくといよいのではない

かと思う。

- ・ 地方自治体の優良事例について報告書の中でも紹介してはどうか。
- ・ 私の意見としては、傾斜地ではパネルの設置は適切ではないというスタンスである。その点は明記していただきたい。その上で、傾斜地にやむを得ず設置するのであれば、このような基準を守る必要があるという形と考える。
- ・ 具体的にできる対応策と今後も検討をする必要があることを明確に分けて記載するとよいのではないか。検討会の報告書の表現としては、林野庁に対し、通知類の改正を「願います」という記述は異例かもしれない。
- ・ 「(5) その他の基準」については、「太陽光パネルに関わるその他の基準について」としてはどうか。

## ② 座長

- ・ 本中間取りまとめは、当委員会の委員が問題提起するという形をとっているが、「願います」、「妥当である」という表現で問題ないか、また、章立て等についても問題ないか、ご確認いただきたい。
- ・ 取りまとめの文章を作成する段階になっているため、抽象的ではなく具体的な修正として、事務局が提示する期日までにご意見を事務局にご提出いただきたい。

以上