




特集

太陽光発電等に係る 林地開発許可制度の 見直しについて



2050年カーボンニュートラルの実現に向けて
再生可能エネルギーの拡大が期待される中、
主要な再生可能エネルギーの一つである太陽光発電と地域との共生は
一層重要な課題となっています。

林野庁では、太陽光発電を目的とした森林の開発の適正化に向けた
林地開発許可制度の見直しを進めており、
その内容について検討経緯とともに紹介します。

1 林地開発許可制度について

森林の有する公益的機能の適切な発揮を確保するため、森林法においては、保安林制度や林地開発許可制度等により、森林の保全と適正な利用を図っています。公益的機能の発揮が特に要請される森林については、保安林に指定し、開発行為を厳しく規制する一方で、保安林以外の民有林における開発行為については、林地開発許可制度により、一定規模以上の開発行為について都道府県知事の許可を要することとして規制しています。

林地開発許可制度は、高度経済成長に伴う都市

化の進展等を背景として、無秩序な開発行為によって森林の機能が失われ、災害が発生することなどを防止するため、昭和49年に導入されました。制度創設時において、土砂流出等が発生し問題となった開発事例の全国的な実態を踏まえ、特に1haを超える開発行為について、許可の対象としています。

許可に当たっては、都道府県知事が「災害の防止」「水害の防止」「水の確保」「環境の保全」の4つの要件を審査し、それを満たす場合に開発行為が許可されます。このほか、学識経験者等により構成される都道府県森林審議会や、関係市町村長の意

見も聴くこととしており、技術的・専門的判断や地域の意向についても考慮されています。また、無許可開発や違反行為に対しては、都道府県知事が中止命令や復旧命令の監督処分を実施するほか、監督処分に従わない場合は告発され、罰則として3年以下の懲役又は300万円以下の罰金が科されます。

▼ 森林の保全と適正な利用に関する森林法の規制及び手続き

森林を保全する制度

保安林制度

- ▶ 公益的機能の発揮が特に要請される森林について、森林法に基づき保安林に指定し、立木の伐採や土地の形質の変更等を規制。
- ▶ 規制に伴う損失補償や税制の優遇措置。

林地開発許可制度

- ▶ 開発行為によって森林の機能が失われることによる災害の防止等を図るため、保安林以外の民有林における開発行為を規制。

一般の民有林（右記以外）	保安林
<p>1haを超える場合 林地開発許可（知事権限）</p>	<p>保安林の指定解除 （大臣又は知事権限）</p>
<p>1haを超えない場合 伐採届（市町村長権限）</p>	<p>保安林内作業許可 （知事権限）</p>

▼ 林地開発許可制度の概要

● 林地開発許可の対象となる森林

地域森林計画の対象となる民有林（保安林を除く）

● 林地開発許可の対象となる開発行為

1haを超える土石の採掘や林地以外への転用などの土地の形質の変更を行う開発行為

● 監督処分

- 無許可開発や、申請と異なる内容での開発に対して、中止命令や復旧命令の監督処分を実施
- 監督処分に従わない場合は、告発や行政代執行を実施

● 罰則

3年以下の懲役又は300万円以下の罰金

● 林地開発許可の要件

都道府県知事は、申請が以下の4つの要件を満たしていると認めるときは許可しなければならない

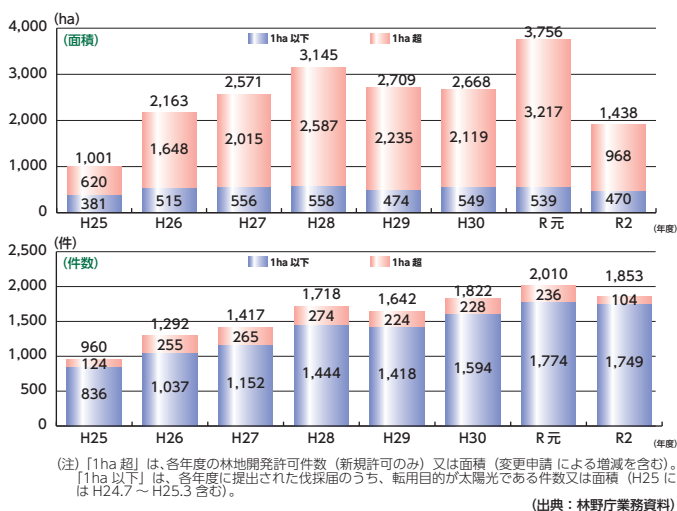
災害の防止 開発行為により、周辺地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがないこと
▶ 土工、法面保護の適切な実施や、排水施設等の防災施設の設置等

水害の防止 開発行為により、下流地域において水害を発生させるおそれがないこと
▶ 洪水調節池の適切な設置等

水の確保 開発行為により、周辺地域の水質・水量などに影響を与え、水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがないこと
▶ 貯水池や導水路の適切な設置等

環境の保全 開発行為により、周辺地域において環境を著しく悪化させるおそれがないこと
▶ 残置森林等の適切な配置

図1 太陽光発電設備の設置を目的とした林地の開発行為の推移



▼ 太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会の中間とりまとめ概要

検討の論点ととりまとめの概要

- ▶ **論点①：令和元年に整備した許可基準等の効果検証**
 - ・ 太陽光許可基準については概ね効果的な内容であるが、細部の考え方を整理
 - ・ 土工については盛土規制法の技術的基準の内容を参考として整理
- ▶ **論点②：小規模林地開発への対応**
 - ・ 太陽光発電に係る林地開発については、規制規模(現行：1ha超)を0.5ha超に引き下げ
- ▶ **論点③：開発規模の一体性の判断に関する整理**
 - ・ 実施主体、実施時期、実施箇所について、開発規模の一体性を判断するための目安を整理
- ▶ **論点④：降雨形態の変化等に対応した防災施設の整備**
 - ・ 排水施設の断面の設計雨量強度(現行：10年確率)を、10年確率以上とする方向で整理
 - ・ 洪水調節池の設計雨量強度(現行：30年確率)を、地域の状況に応じて50年確率にできる方向で整理
 - ・ 山地災害危険地区上流域等で開発行為を計画する場合、えん堤整備等対応策の検討を実施
- ▶ **論点⑤：開発事業者の施工体制の確認**
 - ・ 防災施設を先行して設置するための資力・信用、能力について着工前に確認
 - ・ 防災施設の設置の先行実施を徹底することなどを許可の条件として整理
- ▶ **論点⑥：防災施設等の施工後の管理**
 - ・ 緑化等について、施工後の一定期間、植生の状態を確認するため経過観察を実施
 - ・ 転用後の周辺地域への土砂流出等の防止を図るため、防災施設の維持管理や豪雨時の巡視等を事業者による管理の中に位置付けられるよう、関係省庁と連携した取組を強化
- ▶ **論点⑦：地域の意見の反映**
 - ・ 森林法に基づく市町村長の意見聴取について、プロセスや聴取事項を明確化
 - ・ 地域の合意形成等の促進を目的とした法制度等を活用して地域の意見を林地開発に反映させるなど、関係省庁の制度間の連携を強化

2 太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会

太陽光発電設備の設置を目的とした森林の開発については、「再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」(平成23年法律等108号)に基づく固定価格買取制度(FIT制度)が平成24年7月に創設されて以降、件数・面積が急増し、平成25年度から令和2年度までの累計では、件数で約1万3千件、面積で約1万9千haの森林の開発が行われています(図1)。このような中、森林への太陽光発電設備の導入に際して各地で災害や景観等への懸念が

高まるとともに、太陽光発電と地域との共生のための規制等について要望の声が高まってきました。このことから、林野庁では、令和元年12月に有識者検討会を開催し、太陽光発電設備の設置を目的とした開発の特殊性を踏まえ、林地開発許可制度の実務を担う都道府県に対する技術的助言として、新たに許可基準を整備しました。また、令和4年にも引き続き有識者検討会として「太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会」を開催し、前述の許可基準が、一定の期間、都道府県において実際に運用された状況に基づき効果検証を行うとともに、林野庁が行った1ha以

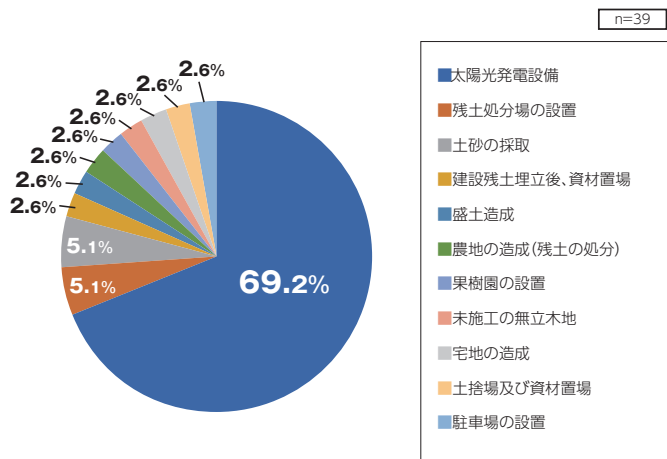
- 下の小規模林地開発の調査の結果や、近年の降雨形態の変化等、最新の状況も踏まえ有識者による許可基準全般にわたる検討を行いました。同年6月には中間とりまとめが公表され、次の7つの論点について、対応方針が示されています。
- ① 令和元年に整備した許可基準等の効果検証
 - ② 小規模林地開発への対応
 - ③ 開発規模の一体性の判断に関する整理
 - ④ 降雨形態の変化等に対応した防災施設の整備
 - ⑤ 開発事業者の施工体制の確認
 - ⑥ 防災施設等の施工後の管理
 - ⑦ 地域の意見の反映

表1 小規模林地開発の土砂流出等発生状況 (平成25年度～令和元年度)

	伐採届 (A)		土砂流出等発生 (B)	
	件数	面積 (ha)	件数	面積 (ha)
小規模林地開発 (C) (伐採届に対する 比率:B/A)	59,897	14,069	39 (0.07%)	25.73 (0.18%)
うち太陽光発電に係る 小規模林地開発 (D) (伐採届に対する 比率:B/A)	9,196	3,564	27 (0.29%)	18.83 (0.53%)
小規模林地開発全体に 対する太陽光発電の 比率:D/C	15.4%	25.3%	69.2%	73.2%

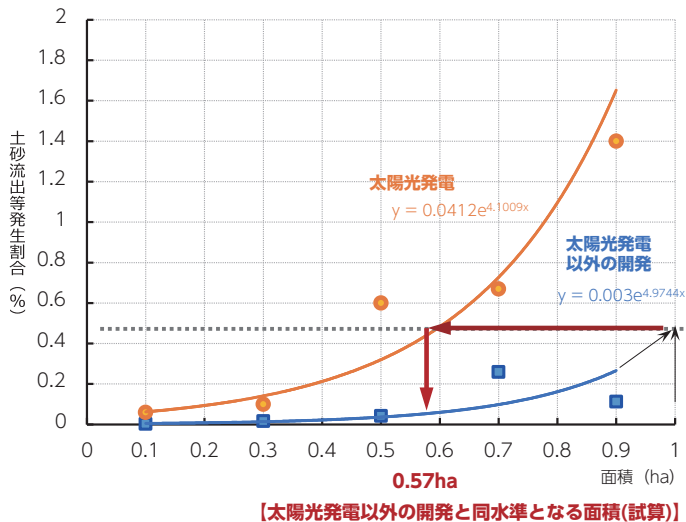
(注) 1 「伐採届」は、市町村に提出された伐採届のうち転用に係るものを集計。太陽光発電に係る件数及び面積については、平成24年7月～平成25年3月のものを含む。
2 「土砂流出等発生」は、平成25年度から29年度については平成30年に、平成30年度は令和元年に、令和元年度は令和2年度に、都道府県林務部に聞き取り。
3 「土砂流出等発生」のうち2件については面積不明。
(出典：林野庁業務資料)

図2 小規模林地開発の目的別の土砂流出等発生状況 (平成25年度～令和元年度)



(出典：林野庁「令和2年度 流域山地災害対策調査 (小規模林地開発行為に係る実態把握) 委託事業報告書」(令和3年3月)) をもとに作成

図3 小規模林地開発の目的別 (太陽光発電・その他) の土砂流出等の発生割合と面積との関係



3 太陽光発電に係る林地開発許可の面積基準の見直し

検討会では、都道府県へのアンケート調査に基づき、平成25年度から令和元年度の1ha以下の小規模林地開発について、事業地周辺に土砂流出等が発生した事例を分析しました。また、この土砂流出等が発生した事例を開発の目的別にまとめると、約7割が太陽光発電設備の設置を目的とする開発でした(図2)。

これらの土砂流出等の発生傾向をもとに、太陽光発電を目的とした開発とその他の目的の開発に分

け、面積規模ごとの土砂流出等の発生割合を試算しました。試算の結果、いずれの目的においても、面積規模が拡大していくに従って、土砂流出等の発生割合が増加する傾向にあり、太陽光発電を目的とした開発では、その他の目的の開発と比べてその発生割合の増加率が高いことが試算されました(図3)。

試算結果を踏まえ、太陽光発電を目的とした開発について面積基準を引き下げるべきか検討され、その結果、太陽光発電を目的とした開発と、その他の目的の開発における土砂流出等の発生割合を同等程度とするためには、面積基準を引き下げるべきとされました。太陽光発電を目的とした開発

については、その他の目的で1haの開発を行った場合と同等の土砂流出等の発生割合となるような面積が、約0.57haと試算されたことから、それ以上の規模の開発について災害の防止等の措置が取られるよう、太陽光発電については、許可を要する面積基準を0.5haとすることが適当であるとの提言が取りまとめられました。

こうした検討経緯を経て、令和4年9月に森林法施行令を改正し、太陽光発電設備の設置を目的としたものについては0.5haを超えるものについて都道府県知事の許可を要することとしました。

▼ 林地開発許可制度の見直しの概要

森林法施行令及び施行規則等の主な改正内容

改正前の主な内容

- ▶ 地域森林計画対象民有林（保安林を除く）において、1ha を超える土地の形質変更を行う場合、都道府県知事の許可が必要。
- ▶ 許可を受けようとする者は、申請書に位置図、区域図、計画書等を添付して申請。

太陽光発電設備の設置を目的とした土地の形質変更を行う場合、0.5ha を超えるものについて許可の対象として追加。

許可を受けようとする者に対し、防災措置を行うために必要な資力・信用、能力を有することを証する書類を添付することを義務付け。

通知において新たに示す主な内容

- ▶ **開発規模の一体性の判断に関する整理**
 - ・実施主体、実施時期、実施箇所のそれぞれについて、**開発規模の一体性を判断するための考え方を明確化。**
- ▶ **降雨形態の変化等に対応した防災施設の整備**
 - 改正前の主な内容
 - ・排水施設の断面の設計雨量強度：10年確率
 - ・洪水調節池の設計雨量強度：30年確率
 - ・土砂流出により下流に災害が発生するおそれがある場合、えん堤等の対応策を措置。
 - ・周辺に人家等の保全対象がある場合、**排水施設の断面の設計雨量強度について、20～30年確率を採用することとする。**
 - ・河川等の管理者が必要と認める場合、**洪水調節池の設計雨量強度について50年確率を採用できることとする。**
 - ・**山地災害危険地区上流域等で開発行為を計画する場合、えん堤等の対応策を措置すること**を明確化。
- ▶ **開発事業者の施工体制の確認**
 - ・資力・信用、能力のそれぞれについて、具体的に提出を求める書類を例示。
 - ・**主要な防災施設を先行設置し、設置が完了し確認が終わるまでは他の開発行為を行わないこと**などを許可に付す条件として例示。
- ▶ **防災施設等の施工後の管理**
 - ・緑化措置について、**植生が定着しないおそれがある場合、一定期間の経過観察を行った上で完了確認を行うことができることとする。**
 - ・完了確認後の周辺地域への土砂流出等の防止を図るため、**計画書の内容に防災施設の維持管理方法を位置づけ。**
- ▶ **地域の意見の反映**
 - ・森林法に基づく**市町村長の意見聴取**について、**意見への対応方法を示すとともに、様式を例示し聴取事項を明確化。**
 - ・太陽光発電設備の設置を目的とした開発については、必要に応じ**地域の合意形成等の促進を目的とした法制度等の活用を促すこととする。**

4 林地開発許可基準等の見直し

検討会において示された論点のうち、防災施設を設置するために必要な資力・信用・能力を確認するために必要な書類については、令和4年9月に森林法施行規則を改正し、定めたほか、その他の許可基準等については、都道府県に対する技術的助言として、令和4年11月に通知を发出しました。

通知では、開発行為が分割されることにより面積基準を下回るような事例に対処するため、開発行為の一体性の判断の目安について明確化するとともに、短時間豪雨の頻度が増加するなど雨の降り方が極端になっていることを踏まえ、より強い

雨量強度に対応できるような防災施設の基準や、開発行為の施工中の土砂流出等の発生を防ぐため、主要な防災施設を先行して設置するまでの間は他の開発行為を制限することを許可の条件に付すことなどを示しています

5 おわりに

我が国の森林は、国土保全や水源涵養などの恩恵を広く国民にもたらす「緑の社会資本」です。それと同時に、地球規模の課題である気候変動問題の解決に向け、太陽光発電をはじめとした再生可能エネルギーの利用も、重要な役割を果たすも

のです。

林野庁では、今回の林地開発許可制度の見直しによる森林における太陽光発電の開発の適正化及び森林の有する公益的機能の維持を通じ、これらの両立に取り組んでいく考えです。引き続き、他省庁とも連携しつつ、都道府県が着実に制度を執行できるよう支援してまいります。

「太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会」の経過の詳細については、林野庁のウェブサイトに掲載しています。

https://www.rinya.maff.go.jp/j/ti-san/tisan/con_4.html

