

開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて

平成14年 3月29日付け13林整治第2396号
農林水産事務次官から各都道府県知事・
各森林管理局（分局）長あて

[最終改正] 平成29年 3月 9日付け28林整治第2173号

この度、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4の規定による技術的助言として、別紙のとおり、開発行為の許可制に関する事務の取扱いに係る留意事項が定められ、平成14年4月1日から適用することとされたので、御了知の上、その適正かつ円滑な実施につき特段の御配慮をお願いする。

なお、下記の通知は、廃止することとされ、下記の7に掲げる通知の一部が別紙2の新旧対照表のとおり改正されたので、御留意願いたい。

おって、貴管下の市町村その他関係者への周知方よろしく願いたい。

以上、命により通知する。

記

- 1 「森林施業の合理化に関する基準の運用について」（昭和43年 8月 6日付け43林野計第304号農林事務次官依命通知）
- 2 「森林法及び森林組合合併助成法の一部を改正する法律の公布施行について」（昭和49年 5月30日付け49林野企第41号農林事務次官依命通知）
- 3 「森林法及び森林組合合併助成法の一部を改正する法律の施行について」（開発行為の許可制及び伐採の届出制関係）（昭和49年10月31日付け49林野企第82号農林事務次官依命通知）
- 4 「森林法及び分収造林特別措置法の一部を改正する法律の施行について」（市町村森林整備計画制度関係）（昭和58年10月 1日付け58林野計第468号農林水産事務次官依命通知）
- 5 「森林法等の一部を改正する法律の施行について」（森林法等の一部を改正する法律の施行に伴う森林計画制度の改善等について）（平成 3年 7月25日付け 3林野企第88号農林水産事務次官依命通知）
- 6 「森林法等の一部を改正する法律の施行について」（平成10年11月13日付け10林野企第112号農林水産事務次官依命通知）
- 7 「木材の安定供給の確保に関する特別措置法の施行について」（平成 8年11月 1日付け 8林野流第105号農林水産事務次官依命通知）

開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて

第1 森林法第10条の2第1項関係事項

1 開発行為の許可制の対象となる森林

開発行為の許可制の対象となる森林は、森林法（昭和26年法律第249号。以下「法」という。）第5条の規定によりたてられた地域森林計画の対象民有林（公有林を含む。）であるが、このうち法第25条又は法第25条の2の規定により指定された保安林並びに法第41条の規定により指定された保安施設地区の区域内及び海岸法（昭和31年法律第101号）第3条の規定により指定された海岸保全区域内の森林は対象外とされている。

2 許可制の対象となる開発行為

都道府県知事の許可を必要とする開発行為は、「土石又は樹根の採掘、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をこえるもの」である。

(1) 開発行為の規模は、この許可制の対象となる森林における土地の形質を変更する行為で、実施主体、実施時期又は実施箇所の相異にかかわらず一体性を有するものの規模をいう。

(2) 「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」は、森林法施行令（昭和26年政令第276号。以下「令」という。）第2条の3において、「法第10条の2第1項の政令で定める規模は、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、その他の行為にあつては土地の面積1ヘクタールとする。」と定められているが、これは森林の有する公益的機能の維持に相当の影響を与えるものを規制するとともに、通常管理行為又はこれに類する軽易な行為は許可不要とする趣旨で定められたものである。

ア この「土地の面積」は、この許可制の対象となる森林において実際に形質を変更する土地の面積であつて、道路の新設又は改築にあつても単に路面の面積だけでなく法面等の面積を含むものである。

なお、形質を変更する土地の周辺部に残置される森林の面積又はこの許可制の対象外の土地における形質を変更する土地の面積は、規模の算定には含まれない。

イ 「専ら道路の新設又は改築を目的とする行為」には、一体とした開発行為のうち道路の新設又は改築以外を目的とする土地の形質の変更は含まない。

ウ 「路肩部分又は屈曲部又は待避所として必要な拡幅部分」のうち、「路肩部分」は路端から車道寄りの0.5メートルの幅の道路の部分を行い、「屈曲部又は待避所として必要な拡幅部分」はそれぞれの機能を維持するため必要最小限度のものをいう。

なお、地域森林計画の計画事項である「森林の土地の保全に関する事項」（法第5条第2項第11号）に対応して、「地域森林計画に従って森林の土地の使用又は収益をすることを旨としなければならない」（法第8条）こととされており、開発行為の許可を要しないものについても森林の土地の適正な利用が確保されるよう周知することが望ましい。

3 許可制の適用のない開発行為

- (1) 「国又は地方公共団体が行なう場合」は、法第10条の2第1項の許可制は適用されない（法第10条の2第1項第1号）。

なお、独立行政法人都市再生機構（独立行政法人都市再生機構法（平成15年法律第100号）以下「機構法」という。）附則第12条第1項第1号又は第2号の業務（同号の業務にあつては、公的資金による住宅及び宅地の供給体制の整備のための公営住宅法等の一部を改正する法律（平成17年法律第78号）第3条の規定による改正前の機構法第11条第2項第1号又は第2号の業務に限る。）として行う場合に限る。）、国立研究開発法人森林研究・整備機構及び独立行政法人水資源機構並びに地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社は、法第10条の2第1項第1号の国又は地方公共団体とみなされる。

- (2) 「火災、風水害その他の非常災害のために必要な応急措置として行う場合」は、許可制は適用されない（法第10条の2第1項第2号）。

これは、いわば緊急避難的な必要性に対応するものとして定められたものである。伐採及び伐採後の造林の届出制及び保安林制度のように事後届出制が定められていないのは、政令で定められた規模を超えて非常災害のために必要な応急措置として行う場合は、都道府県において当然知り得ると考えられるからであるが、必要な応急措置として行われた後において法第10条の2第2項各号に該当するような事態の発生をみることのないように適切な事後措置がとられるように周知することが望ましい。

- (3) 「森林の土地の保全に著しい支障を及ぼすおそれが少なく、かつ、公益性が高いと認められる事業で農林水産省令で定めるものの施行として行う場合」は許可制は適用されない（法第10条の2第1項第3号）。

この事業は、森林法施行規則（昭和26年農林省令第54号。以下「規則」という。）第5条に定められたとおりである。

- (4) 許可制の適用のない（1）及び（3）の場合であっても法第10条の2第2項及び第3項の規定の趣旨に沿って開発行為が行われなければならないことは当然であり、国及び国とみなされる法人が開発行為を行おうとするときは、あらかじめ都道府県知事と連絡調整をとりつつ、本制度の趣旨に即して行われるように関係行政庁において周知することが望ましい。

都道府県が実施する場合にあつては、都道府県の林務部局と事業実施担当部局との間で連絡調整を密接に行うとともに、都道府県以外の地方公共団体及び地方公共団体とみなされる法人が開発行為を行うに当たっては、あらかじめ都道府県知事と連絡調

整をするよう周知することが望ましい。

また、規則第5条の事業を実施しようとするときにあっても、当該事業を実施しようとする者が、あらかじめ都道府県知事と連絡調整をするよう周知することが望ましい。

第2 森林法第10条の2第2項及び第3項関係事項

1 許可基準

- (1) 「都道府県知事は、法第10条の2第1項の許可の申請があった場合において、同条第2項各号のいずれにも該当しないと認めるときは、これを許可しなければならない」とされた（法第10条の2第2項）が、これは同項各号のいずれかに該当すると認められる場合に限り許可しないという趣旨である。

具体的には、以下のような許可基準が定められている。

- ア 「当該開発行為をする森林の現に有する土地に関する災害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の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あること」（法第10条の2第2項第1号）

これは、開発行為をする森林の植生、地形、地質、土壌、湧水の状態等から土地に関する災害の防止の機能を把握し、土地の形質を変更する行為の態様、防災施設の設置計画の内容等から周辺の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の有無を判断する趣旨である。

「その他の災害」としては、土砂の流出又崩壊の原因となる洪水、いっ水のほか、飛砂、落石、なだれ等が考えられる。

「当該森林の周辺の地域」と規定されているが、周辺の地域に影響が及ぶことを防止する観点から、開発行為の実施地区内における防災措置についても、審査を行うことが望ましい。

- イ 「当該開発行為をする森林の現に有する水害の防止の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水害を発生させるおそれがあること」（法第10条の2第2項第1号の2）

これは、開発行為をする森林の植生、地質及び土壌の状態並びに流域の地形、流域の土地利用の実態、流域の河川の状況、流域の過去の雨量、流域における過去の水害の発生状況等から水害の防止の機能を把握し、土地の形質を変更する行為の態様、防災施設の設置計画の内容等から森林の有する水害の防止の機能に依存する地域において水害を発生させるおそれの有無を判断する趣旨である。

- ウ 「当該開発行為をする森林の現に有する水源のかん養の機能からみて、当該開発行為により当該機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがあること」（法第10条の2第2項第2号）

これは、開発行為をする森林の植生、土壌の状態、周辺地域における水利用の実態及び開発行為をする森林へ水利用を依存する程度等から水源かん養機能を把握し、貯水池、導水路等の設置計画の内容等から水源のかん養機能に依存する地域の

水の確保に著しい支障を及ぼすおそれの有無を判断する趣旨である。

エ 「当該開発行為をする森林の現に有する環境の保全の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれがあること」(法第10条の2第3項第3号)

これは、開発行為をする森林の樹種、林相、周辺における土地利用の実態等から自然環境及び生活環境の保全の機能を把握し、森林によって確保されてきた環境の保全の機能は森林以外のものによって代替されることが困難であることが多いことにかんがみ、開発行為の目的、様態等に応じて残置管理する森林の割合等からみて、周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれの有無を判断する趣旨である。

(2) 法第10条の2第2項の許可基準の配慮規定として同条第3項において「前項各号の規定の適用につき同項各号に規定する森林の機能を判断するに当たっては、森林の保続培養及び森林生産力の増進に留意しなければならない」旨規定されている。

これは、開発行為を許可基準に照らして審査する場合、災害の防止、水源のかん養及び環境の保全のそれぞれの公益的機能からみて行うことになっているが、これら森林の現に有する公益的機能を判断するに当たっては、これらの機能は、森林として利用されてきたことにより確保されてきたものであって、森林資源の整備充実を通じてより高度に発揮されることになることに留意すべきであるという趣旨である。

2 開発行為の許可基準の運用について

開発行為の許可基準の運用については、別記「開発行為の許可基準の運用について」に準じて行うことが望ましい。

3 許可の審査等

- (1) 開発行為の許可を受けようとする者は、申請書に必要な図面及び書類を添えて、都道府県知事に提出することを要する(規則第4条)が、許可を受けた開発行為について計画変更を行う場合は、再度これと同様の手続を経ることが必要である。
- (2) 都道府県知事は、開発行為の許可の申請があった場合には、原則として現地調査を行うことにより当該開発行為が与える影響を適確に判断することが望ましい。
- (3) 都道府県知事は、許可した開発行為が申請書及び添付書類の記載内容並びに許可に付した条件に従って行われているか否かにつき開発行為の施行中において必要に応じ調査を行うとともに、その開発行為の完了後において速やかに完了確認を行うことが望ましい。

第3 森林法第10条の2第4項及び第5項関係事項

法第10条の2第1項の許可には、条件を付することができることとされた(法第10条の2第4項)が、その内容は、森林の現に有する公益的機能を維持するために必要最小限度のもので、かつ、その許可を受けた者に不当な義務を課することとならないものに限られる(法第10条の2第5項)。

条件として付する事項は具体的事案に即して判断されることとなるが、開発行為の施行

中において防災等のため適切な措置をとること、当該開発行為を中止し又は廃止する場合に開発行為によって損なわれた森林の機能を回復するために必要な措置をとること、本制度の適正な施行を確保するために必要な事項を届け出ること等であり、許可に当たって具体的かつ明確に付することが望ましい。

第4 森林法第10条の2第6項関係事項

都道府県知事は、法第10条の2第1項の許可をしようとするときは、都道府県森林審議会及び関係市町村長の意見を聴かなければならないこととされたが、これは、開発行為に伴う当該森林の有する公益的機能の低下がどのような影響を及ぼすかの技術的、専門的判断を適正に行うとともに、地域住民の意向を十分に反映した適正な判断を行うためである。

第5 森林法第10条の3関係事項

「森林の有する公益的機能を維持するため必要があると認めるとき」に監督処分を行うことができることとされたが、これは、違反行為に起因して法第10条の2第2項各号に該当するような事態の発生を防止する趣旨であり、その必要性については、具体的事案に即して判断することが望ましい。

監督処分を行う必要があると認められる場合は、速やかに対処することが必要であり、また「復旧に必要な行為」とは原形に復旧することのほか造林その他の措置により当該森林が従前有していた公益的機能を復旧することを含むものであり、復旧に必要な行為の命令に当たっては、命令の内容及び期間を具体的かつ明確に定めて行うことが望ましい。

なお、復旧に必要な行為の命令については、行政代執行法（昭和23年第43号）による代執行ができる。

第6 その他

- 1 本制度の運営に際しては、開発行為の施行に係る事業による土地利用が、地域における公的な各種土地利用計画に即した合理的なものである等地域の健全な発展に支障を及ぼすことのないものとなるように十分配慮することが望ましい。
- 2 開発行為の許可制の対象となる森林は、都道府県知事がたてる地域森林計画の対象となる民有林（保安林等を除く。）であり、その対象面積は広大なものとなる一方、審査の観点も災害の防止等地域社会にとって極めて重要な事項に関するものであることから、事務の執行体制を整備するとともに、地域住民等関係者に対し、本制度について周知することが望ましい。

別記

開発行為の許可基準の運用について

開発行為の許可は、許可の申請書及び添付書類の記載事項が次の要件を満たすか否かにつき審査して行うものとする。なお、地域森林計画において林産物の搬出方法を特定する必要があるものとして定められている森林及び市町村森林整備計画において公益的機能別施業森林区域（法第5条第2項第6号に規定する公益的機能別施業森林区域をいう。）内に存する森林における開発行為は、法第10条の2第2項各号のいずれかに該当する場合は多いと考えられるので、その審査は特に慎重に行うこと。

第1 一般的事項

- 1 次の事項のすべてに該当し、申請に係る開発行為を行うことが確実であること。
 - (1) 開発行為に関する計画の内容が具体的であり、許可を受けた後遅滞なく申請に係る開発行為を行うことが明らかであること。
 - (2) 開発行為に係る森林につき開発行為の施行の妨げとなる権利を有する者の相当数の同意を申請者が得ていることが明らかであること。
 - (3) 開発行為又は開発行為に係る事業の実施について法令等による許認可等を必要とする場合には、当該許認可等がなされているか又はそれが確実であることが明らかであること。
 - (4) 申請者に開発行為を行うために必要な信用及び資力があることが明らかであること。
- 2 開発行為に係る土地の面積が、当該開発行為の目的実現のため必要最小限度の面積であること（法令等によって面積につき基準が定められているときには、これを参酌して決められたものであること）が明らかであること。
- 3 開発行為の計画が大規模であり長期にわたるものの一部についての許可の申請である場合には、全体計画との関連が明らかであること。
- 4 開発行為により森林を他の土地利用に一時的に供する場合には、利用後における原状回復等の事後措置が適切に行われることが明らかであること。
- 5 開発行為が周辺の地域の森林施業に著しい支障を及ぼすおそれがないように適切な配慮がなされていることが明らかであること。
- 6 開発行為に係る事業の目的に即して土地利用が行われることによって周辺の地域における住民の生活及び産業活動に相当の悪影響を及ぼすことのないように適切な配慮がなされることが明らかであること。
- 7 開発行為をしようとする森林の区域（開発行為に係る土地の区域及び当該土地に介在し又は隣接して残置することとなる森林又は緑地で開発行為に係る事業に密接に関連する区域をいう。以下同じ。）内に残置し又は造成した森林又は緑地が善良に維持管理されることが明らかであること。

第2 法第10条の2第2項第1号関係事項

- 1 開発行為が原則として現地形に沿って行われること及び開発行為による土砂の移動量が必要最小限度であることが明らかであること。
- 2 切土、盛土又は捨土を行う場合には、その工法が法面の安定を確保するものであること及び捨土が適切な箇所で行われること並びに切土、盛土又は捨土を行った後に法面を生ずるときはその法面の勾配が地質、土質、法面の高さからみて崩壊のおそれのないものであり、かつ、必要に応じて小段又は排水施設の設置その他の措置が適切に講ぜられることが明らかであること。
- 3 切土、盛土又は捨土を行った後の法面の勾配が2によることが困難である若しくは適当でない場合又は周辺の土地利用の実態からみて必要がある場合には、擁壁の設置その他の法面崩壊防止の措置が適切に講ぜられることが明らかであること。
- 4 切土、盛土又は捨土を行った後の法面が雨水、溪流等により浸食されるおそれがある場合には、法面保護の措置が講ぜられることが明らかであること。
- 5 開発行為に伴い相当量の土砂が流出し下流地域に災害が発生するおそれがある場合には、開発行為に先行して十分な容量及び構造を有するえん堤等の設置、森林の残置等の措置が適切に講ぜられることが明らかであること。
- 6 雨水等を適切に排水しなければ災害が発生するおそれがある場合には、十分な能力及び構造を有する排水施設が設けられることが明らかであること。
- 7 下流の流下能力を超える水量が排水されることにより災害が発生するおそれがある場合には、洪水調節池等の設置その他の措置が適切に講ぜられることが明らかであること。
- 8 飛砂、落石、なだれ等の災害が発生するおそれがある場合には、静砂垣又は落石若しくはなだれ防止柵の設置その他の措置が適切に講ぜられることが明らかであること。

第3 法第10条の2第2項第1号の2関係事項

開発行為をする森林の現に有する水害の防止の機能に依存する地域において、当該開発行為に伴い増加するピーク流量を安全に流下させることができないことにより水害が発生するおそれがある場合には、洪水調節池の設置その他の措置が適切に講ぜられることが明らかであること。

第4 法第10条の2第2項第2号関係事項

- 1 他に適地がない等によりやむを得ず飲用水、かんがい用水等の水源として依存している森林を開発行為の対象とする場合で、周辺における水利用の実態等からみて必要な水量を確保するため必要があるときには、貯水池又は導水路の設置その他の措置が適切に講ぜられることが明らかであること。
- 2 周辺における水利用の実態等からみて土砂の流出による水質の悪化を防止する必要がある場合には、沈砂池の設置、森林の残置その他の措置が適切に講ぜられることが明らかであること。

第5 法第10条の2第2項第3号関係事項

- 1 開発行為をしようとする森林の区域に開発行為に係る事業の目的、態様、周辺における土地利用の実態等に応じ相当面積の森林又は緑地の残置又は造成が適切に行われることが明らかであること。
- 2 騒音、粉じん等の著しい影響の緩和、風害等から周辺の植生の保全等の必要がある場合には、開発行為をしようとする森林の区域内の適切な箇所に必要な森林の残置又は必要に応じた造成が行われることが明らかであること。
- 3 景観の維持に著しい支障を及ぼすことのないように適切な配慮がなされており、特に市街地、主要道路等から景観を維持する必要がある場合には、開発行為により生ずる法面を極力縮小するとともに、可能な限り法面の緑化を図り、また、開発行為に係る事業により設置される施設の周辺に森林を残置し若しくは造成し又は木竹を植栽する等の適切な措置が講ぜられることが明らかであること。