

太陽光発電に係る林地開発許可基準 に関する検討会報告

中間とりまとめ

令和8年2月

太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会

【目次】

1	はじめに	・・・1
2	太陽光発電設備の設置に係る林地開発の現状	
	(1) 森林の保全と適正な利用に関する森林法の規制	・・・2
	(2) 林地開発許可制度の概要	・・・2
	(3) 林地開発許可基準の概要	・・・5
	(4) 太陽光発電に係る林地開発の推移	・・・6
3	大規模太陽光発電設備の設置に係る林地開発の課題等	
	(1) 各地における大規模太陽光発電事業の課題	・・・8
	(2) 大規模太陽光発電事業に関する対策パッケージ	・・・9
4	課題に関する現状等と対応方向	
	(1) 大規模太陽光発電設備の設置に係る残置森林率等	・・・10
	(2) 市町村長による開発行為における利害関係者への意見聴取	・・・16
	(3) 許可後の長期間未着手又は開発行為未完了案件への対応	・・・18
5	おわりに	・・・20

【参考資料】

1	検討会の委員名簿及び取扱い	・・・22
2	検討経緯	
	(1) 第1回検討会（現状と課題の確認、課題への検討）	・・・23
	(2) 第2回検討会（中間とりまとめ（案））	・・・26

1 はじめに

太陽光発電設備の設置に係る林地開発については、電気事業者による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 年法律第 108 号。以下「再エネ特措法」という。）に基づく固定価格買取制度（以下「FIT 制度」という。）が、平成 24 年 7 月に創設されて以降急増し、各地で災害や景観等への懸念が高まったことから、全国知事会等から太陽光発電設備の設置に係る規制強化等の要望がなされるようになった。

このため、林野庁では令和元年 6 月に「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」を設置し、太陽光発電に係る林地開発の特殊性を踏まえた許可基準等について検討を行った。その結果を受けて、令和元年 12 月、太陽光発電設備に係る林地開発の特殊性を踏まえた許可基準の運用細則が新たに整備された。

また、近年の豪雨の発生状況により太陽光発電設備の設置に係る林地開発の災害リスク等について指摘される機会が増加したことから、令和 4 年 1 月には「太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会」を設置し、上記運用細則を踏まえた制度の運用状況や小規模林地開発の実態、近年の降雨形態の変化等を踏まえ、制度の見直しの方向性を整理した。その結果を受け、太陽光発電設備の設置に係る許可を要する規模を 1.0ha 超から 0.5ha 超に引き下げるとともに、許可申請者に対し防災措置を行うために必要な資力・信用、能力を証する書類添付を義務付ける等の見直しが行われた。

加えて、林地開発許可制度の実効性を強化するため、令和 7 年度には森林法を改正し、許可条件違反に対する罰則や開発行為の中止・復旧命令に従わない者の公表に係る仕組みが創設された（令和 8 年 4 月 1 日施行予定）。

上記のとおり、これまで太陽光発電設備の設置に係る林地開発の実態等を受けて累次の対応を行ってきたところであるが、基本的には小規模零細な事業者による不適切な開発への対処が主眼となっており、大規模化への具体的な対応策は措置されていない。

このような状況の下、昨年 8 月に報道された釧路市の太陽光発電施設設置問題を契機として、大規模太陽光発電事業について、地域との共生の在り方や事業規律の在り方が改めて社会的課題として強く認識されるに至ったことから、政府において「太陽光発電事業の更なる地域共生・規律強化に向けた関係省庁連絡会議」が立ち上げられ、関係法令における規律強化など必要な対応が「大規模太陽光発電事業（メガソーラー）に関する対策パッケージ」（令和 7 年 12 月 23 日大規模太陽光発電事業に関する関係閣僚会議決定）としてとりまとめられた。パッケージにおいては、「森林法に基づく林地開発許可制度の規律強化」として、森林法改正と併せて一部許可基準等の見直しを検討することとされたことを踏まえ、大規模太陽光発電事業の地域共生・規律強化のために必要な見直しを検討するため、令和 8 年 1 月に「大規模太陽光発電に係る林地開発許可基準等に関する検討会」を設置した。

本報告書は、同検討会における検討結果をとりまとめたものである。

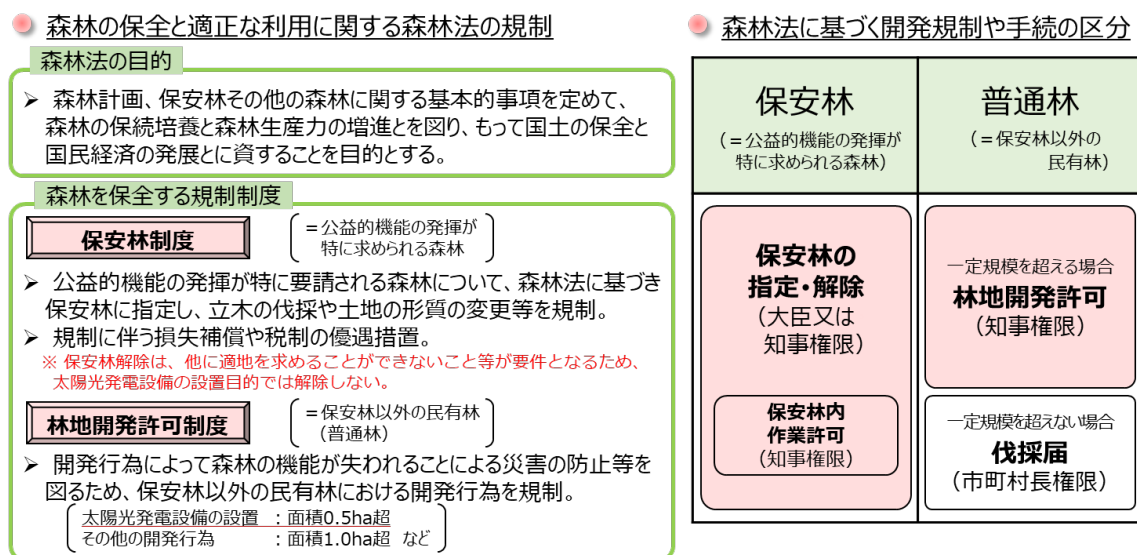
2 太陽光発電設備の設置に係る林地開発の現状

(1) 森林の保全と適正な利用に関する森林法の規制

森林法においては、水源のかん養や土砂流出の防備等の森林の公益的機能の発揮が特に要請される森林を保安林に指定し、立木の伐採や土地の形質変更を厳格に規制している（森林法第 25 条等）。保安林の解除には、他に適地を求めることができないこと等が要件となるため、保安林における太陽光発電設備の設置は認められない。

保安林以外の民有林においては、無秩序な開発により森林の有する機能を阻害しないよう、一定規模を超える開発行為をしようとする者は都道府県知事の許可を受けなければならないこととされている（森林法第 10 条の 2 等）。

また、開発行為の規制を目的とした制度ではないものの、保安林以外で立木の伐採を行う場合（林地開発許可を受ける場合を除く。）には、伐採及び伐採後の造林の届出書（以下「伐採届」という。）を提出する必要がある（森林法第 10 条の 8）（図－1）。



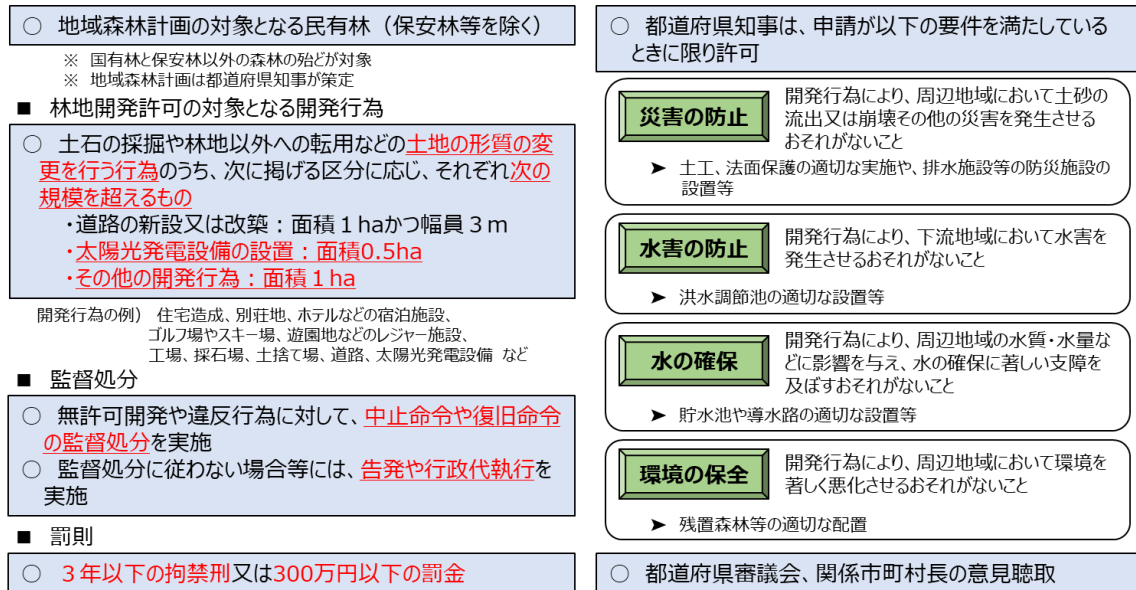
図－1 森林の保全と適正な利用に関する森林法の規制等の概要

(出典：林野庁業務資料)

(2) 林地開発許可制度の概要

森林法第 10 条の 2 に基づく林地開発許可制度は、昭和 40 年代に森林におけるゴルフ場・レジャー施設の整備等を目的とした開発行為が急増し、災害の発生等が懸念される事態となったことを受け、昭和 49 年に創設されたものである。

上記のとおり、保安林以外の民有林内で一定規模を超える開発行為をしようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない制度であり、都道府県知事は、申請の内容が「災害の防止」「水害の防止」「水の確保」「環境の保全」の 4 つの許可要件を満たすことについて審査し、その審査に当たっては、都道府県森林審議会や関係市町村長の意見を聴かななければならないこととされている（森林法第 10 条の 2）（図－2）。



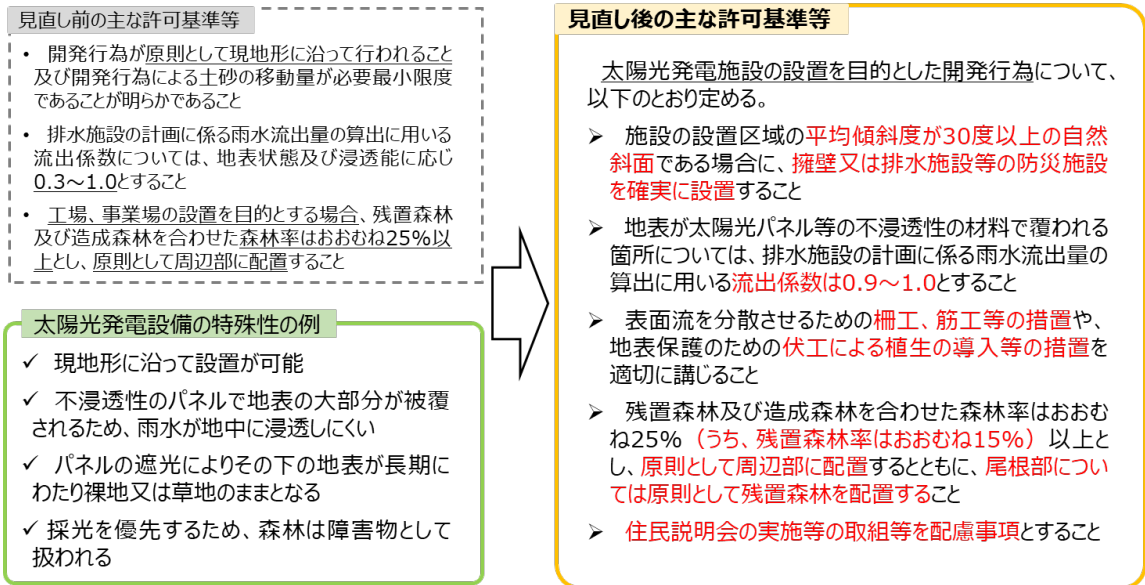
図－２ 林地開発許可制度の概要（出典：林野庁業務資料）

太陽光発電設備の設置を目的とした林地開発許可については、これまで令和元年度及び令和4年度に有識者検討会での検討を踏まえた許可基準等の見直しが行われ、パネルによる雨水の浸透性の低下といった森林への太陽光発電設備の設置の特殊性を踏まえ、許可基準等が厳格化されてきたほか、令和7年5月には森林法が改正され、制度の実効性が強化されている。

具体的には、令和元年度の見直しでは、太陽光発電に係る林地開発の特殊性を踏まえ、自然斜面のまま発電施設を設置する場合の防災施設の内容や、より大規模な排水施設の計画、地表保護のための措置、残置森林の配置などの基準等が「太陽光発電施設の設置を目的とした開発行為の許可基準の運用細則について」（令和元年12月24日付け元林整治第686号林野庁長官通知）（以下「太陽光発電基準通知」という。）として整備された（図－3）。

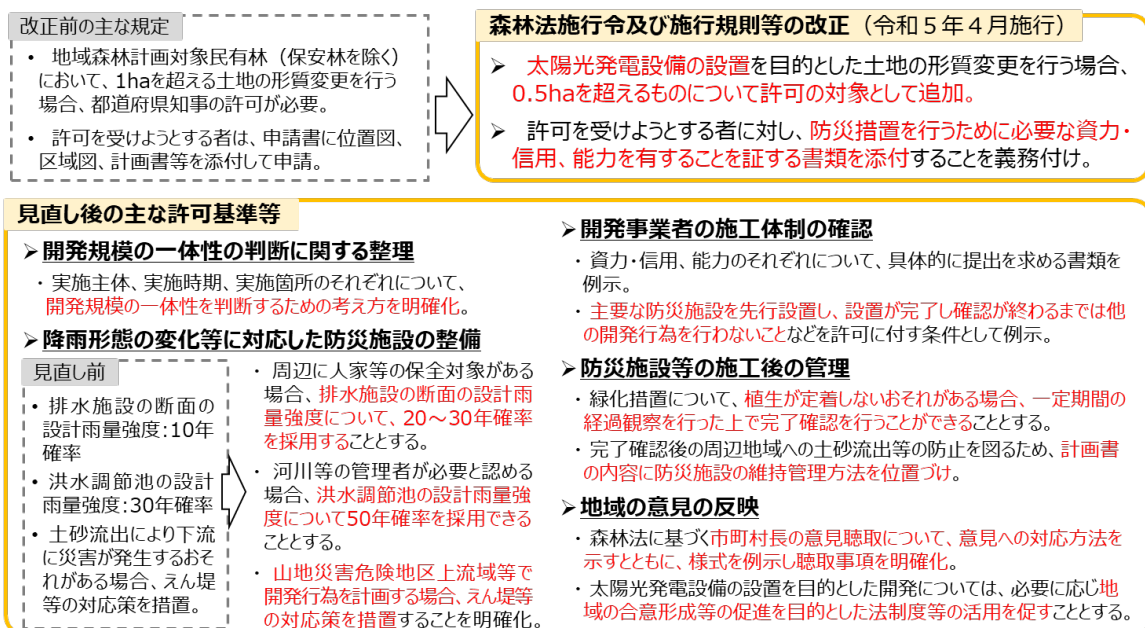
令和4年度の見直しでは、太陽光発電設備の設置に係る許可を要する規模を1.0ha超から0.5ha超に引き下げたほか、防災措置を行うために必要な資力・信用、能力を有することを証する書類を添付することを義務付ける等の見直しが行われた（図－4）。

令和7年度の森林法改正では、許可条件違反に対する罰則や命令違反者の公表に係る仕組みが創設されている（図－5）。



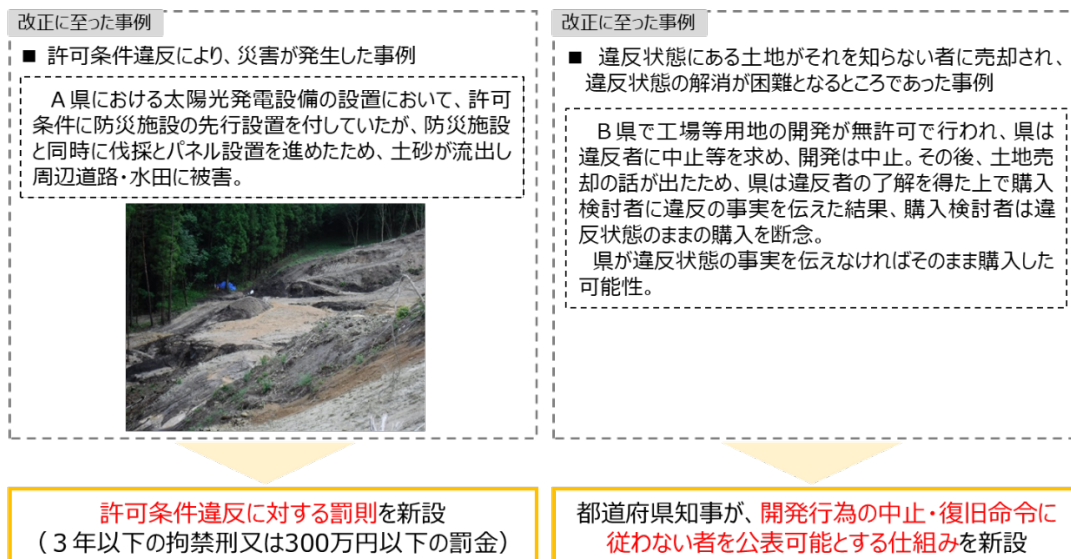
図－3 太陽光発電設備の設置に係る林地開発許可制度の見直し（令和元年度）

（出典：林野庁業務資料）



図－4 太陽光発電設備の設置に係る林地開発許可制度の見直し（令和4年度）

（出典：林野庁業務資料）



図一 5 林地開発許可制度の実効性の強化（令和7年度森林法改正）

（出典：林野庁業務資料）

（3）林地開発許可基準の概要

林地開発の許可基準は、都道府県において、森林法第10条の2第2項の各号に示されている「災害の防止」「水害の防止」「水の確保」「環境の保全」の各要件を審査するために設けており、「開発行為の許可基準等の運用について」（令和4年11月15日付け4林整治第1188号林野庁長官通知）（以下「運用通知」という。）により許可基準の運用が示されている。

要件ごとの許可基準の運用としては、以下の項目がある。

「災害の防止」：土砂の移動量、切土・盛土又は捨土、法面崩壊防止の措置、法面保護の措置、土砂流出防止の措置、排水施設、洪水調節池等の設置、静砂垣等の設置、設計降雨強度における降水量変化倍率の適用、仮設防災施設の設置、防災施設の維持管理など

「水害の防止」：洪水調節池の設置計画、洪水調節容量、ピーク流量増加判断、余水吐の能力、洪水調節の方式、設計に適用する雨量強度、施行時の仮設防災施設の設置、洪水調節池等の維持管理など

「水の確保」：貯水池等の設置、沈砂池の設置など

「環境の保全」：残置森林又造成森林の配置、騒音・粉じん等の著しい影響の緩和、風害等から周辺植生の保全、景観の維持、残置森林等の維持管理など

この他、開発行為の一体性、開発行為に係る完了確認、許可の条件、関係市町村長の意見などについて、運用が示されている。

残置森林等の主な考え方については、以下のことが示されている。

- 相当面積の残置森林等の配置については、森林又は緑地を現況のまま保全することを原則とし、やむを得ず一時的に土地の形質を変更する必要がある場合には、可及的速やかに伐採前の植生に回復を図ることを原則として森林

又は緑地が造成されるものであること

- 森林の配置については、森林を残置することを原則とし、極力基準を上回る林帯幅で適正に配置されるよう事業者に対し指導するとともに、森林の造成は、土地の形質を変更することがやむを得ないと認められる箇所に限って適用する等その運用については厳正を期するものとする
- 主な開発行為の目的別の事業区域内の残置森林等の割合（森林率^{※1}、残置森林率^{※2}）及び森林の配置等として、「別荘地の造成」や「スキー場の造成」では、残置森林率はおおむね60%以上とすること、「ゴルフ場の造成」や「宿泊施設、レジャー施設の設置」では、森林率はおおむね50%（残置森林率おおむね40%）以上とすること、「工場、事業場の設置」では、森林率はおおむね25%以上とすることなど

※1「森林率」：事業区域内の森林の面積に対する残置森林及び造成森林（植栽により造成する森林であって硬岩切土面等の確実な成林が見込まれない箇所を除く。）の面積の割合

※2「残置森林率」：残置森林（残置する森林）のうち若齢林（15年生以下の森林）を除いた面積の事業区域内の森林の面積に対する割合

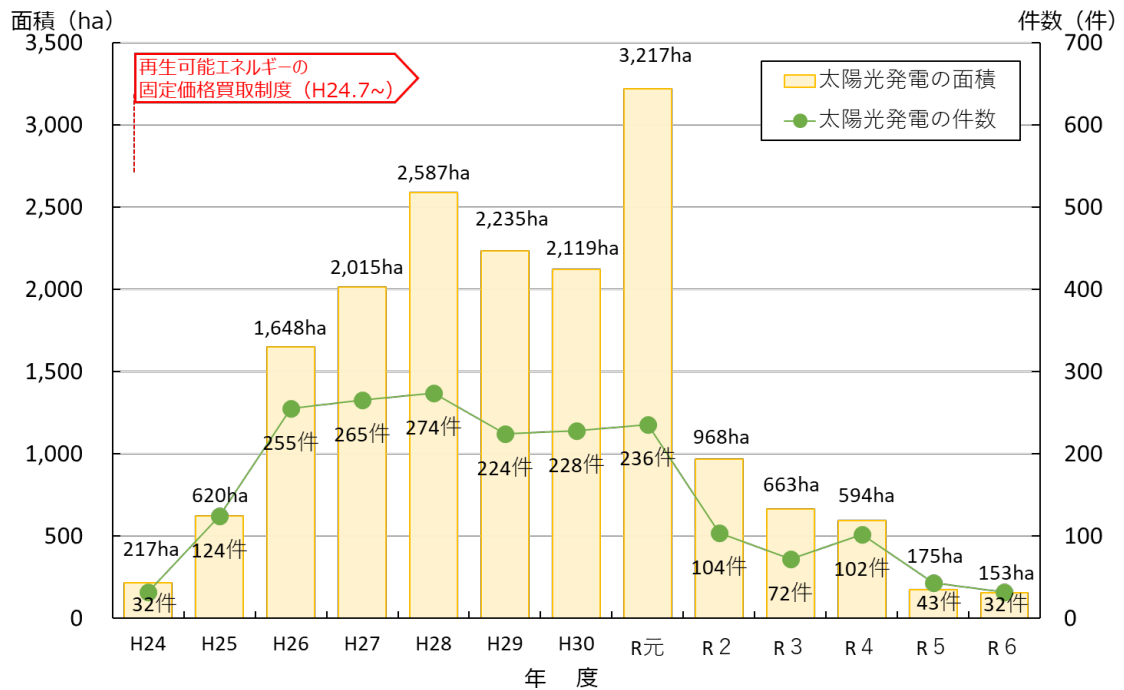
「太陽光発電設備の設置」を目的とする場合には、令和元年度及び令和4年度の見直しにより、林地開発による太陽光発電設備の特殊性を踏まえ、他の開発行為の目的とは別に示されている。

- 災害の防止として、自然斜面への設置の際には可能な限り森林土壌を残した上で擁壁又は排水施設等の防災施設を確実に設置すること、雨水の集水性等の特殊性を踏まえた排水施設の断面及び構造等の対策が適切に講ぜられること
- 事業区域内の残置森林等の割合及び森林の配置等として、「太陽光発電設備の設置」では、森林率はおおむね25%（残置森林率おおむね15%）以上とすること（詳細は4（1）②に後述）

（4）太陽光発電に係る林地開発の推移

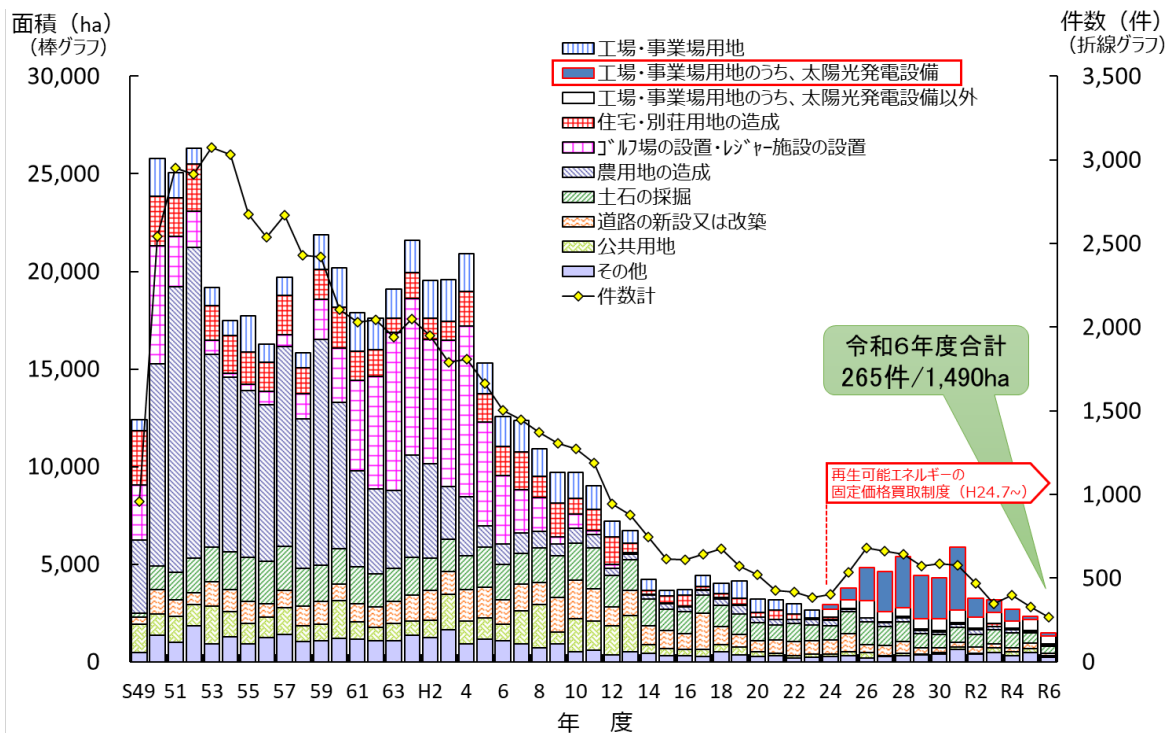
太陽光発電設備の設置に係る林地開発許可の件数及び面積は、平成24年7月に再生可能エネルギーの固定価格買取制度（FIT制度）が創設されて以降、急増し、平成24年度から令和6年度までに、累計で約1千8百件、約1万6千haの太陽光発電設備の設置に係る林地開発が許可された。令和元年以降は減少傾向にあり、令和6年度の許可面積は153haと、面積比で令和元年の4.8%まで減少している（図-6）。

太陽光発電以外の開発目的も含めた全体の林地開発許可の件数及び面積を見ると、全体が減少傾向にある中で、平成24年以降に太陽光発電目的の林地開発が急激に増加している（図-7）。



図一六 近年の太陽光発電に係る林地開発許可の件数及び面積

(出典：林野庁業務資料)



図一七 林地開発許可処分及び許可制の適用されない開発行爲の推移

(出典：林野庁業務資料)

3 大規模太陽光発電設備の設置に係る林地開発の課題等

(1) 各地における大規模太陽光発電事業の課題

平成 24 年 7 月の再エネ特措法の施行以降の太陽光発電設備の設置に係る林地開発の急増を踏まえ、2 (2) のとおり累次の制度見直しが行われてきたところであるが、基本的には小規模零細な事業者による不適切な開発への対処が主眼であった。

他方で、太陽光発電施設に関しては、事業の性質上、規模の上限がなく、用地確保が可能であれば無限に大規模化し得るという特異性が指摘されており、実際に、許可面積 50ha 以上の林地開発が平成 24 年度から令和 6 年度までの 13 年間で 49 件、3,642ha が許可されているが、これまでの見直しにおいては大規模化への対応策は具体的に措置されていない。

近年、日本各地の一部の大規模太陽光発電事業において、自然環境への影響に対する懸念や、安全面に対する懸念、景観に対する懸念など、社会的な批判が増大し、地域との共生の在り方や事業規律の在り方が改めて社会問題化している。

大規模な林地開発を伴うメガソーラー事業の事例では、大規模伐採、大規模盛土による土砂災害や、環境悪化、景観の悪化、太陽光パネルの反射光などが懸念され、地元自治体から林地開発許可の残置森林率の引き上げなど、運用通知に示す許可基準の強化が要望されている (図-8)。

□ 社会的懸念・問題点

■ Aメガソーラー	■ Bメガソーラー	■ Cメガソーラー
開発面積：約150ha 工事着工：令和7年5月 運転開始：未	開発面積：約60ha 工事着工：令和4年11月 運転開始：令和7年9月	開発面積：約600ha 工事着工：未 運転開始：未
懸念・問題点： ・ 大規模伐採、大規模盛土による土砂災害 ・ 環境悪化	懸念・問題点： ・ 土砂流出 ・ 景観 ・ 太陽光パネルの反射光	懸念・問題点： ・ 土砂災害 ・ 景観
自治体要望： (残置森林率引き上げなど、大規模化に伴う基準等の強化)	自治体要望： (残置森林率の引き上げや技術基準の運用の強化)	自治体要望： (残置森林率の見直しなど、許可の運用基準をより高い水準で法令に明確化)

図-8 社会的懸念・問題点のあるメガソーラー事業の事例

(出典：林野庁業務資料)

(2) 大規模太陽光発電事業に関する対策パッケージ

各地において一部の大規模太陽光発電事業が社会問題化する中、令和7年9月24日、太陽光発電事業における地域との共生をより一層確保するべく、資源エネルギー庁、環境省、太陽光発電事業の実施に当たって様々な公益との調整を行う各種関係法令を所管する関係省庁により、必要な対応を検討するため「太陽光発電事業の更なる地域共生・規律強化に向けた関係省庁連絡会議」が設置されている。

関係省庁連絡会議では、全国的な太陽光発電事業に係る課題に関し、各種の具体事例に照らし、関係法令がどのように適用され、対応がなされるのかを整理し、当該対応により、様々な公益との調整が効果的・実効的に図られるかを検証するとともに、当該効果・実効性が不十分と考えられるものについては、更なる規律強化に向けた対応方針について検討された。検討結果は、「大規模太陽光発電事業（メガソーラー）に関する対策パッケージ」（令和7年12月23日大規模太陽光発電事業に関する関係閣僚会議決定）としてとりまとめられ、このパッケージに基づき、必要な施策を速やかに実行に移すこととされた。

【太陽光発電事業の更なる地域共生・規律強化に向けた関係省庁連絡会議】

- ・（環境省ホームページ）

https://www.env.go.jp/council/photovoltaic_regulation.html

- ・（経済産業省ホームページ）

https://www.meti.go.jp/shingikai/energy_environment/chiikikyosei/index.html

【大規模太陽光発電事業に関する関係閣僚会議】

- ・（内閣官房ホームページ）

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/megasolar/index.html>

本パッケージにおいては、1. 不適切事案に対する法的規制の強化等の②安全性の確保として、森林法に基づく林地開発許可制度の規律強化が示されており、法改正と併せて一部許可基準等の見直しを検討することとされた。

◆ 「大規模太陽光発電事業（メガソーラー）に関する対策パッケージ」

（令和7年12月23日大規模太陽光発電事業に関する関係閣僚会議決定）（抜粋）

②安全性の確保

○森林法に基づく林地開発許可制度の規律強化【農林水産省】

- ・森林の有する災害の防止等の公益的機能を阻害しないよう、林地開発を適正に規制する観点から、改正森林法に基づき、許可条件違反に対する罰則や命令に従わない者の公表等、林地開発許可制度の規律を強化する（法改正と併せて一部許可基準等の見直しを検討）（令和8年4月施行予定）。

4 課題に関する現状等と対応方向

前章において整理した、大規模太陽光発電設備の設置に係る林地開発の課題に関する現状を踏まえつつ、対策パッケージにおいて「速やかに施策の実行を進める」とされたことから、令和8年度からの施行が可能な見直しを行うことを前提として、太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する課題ごとに対応の方向性及び具体的な基準等について検討する。

(1) 大規模太陽光発電設備の設置に係る残置森林率等

① 基本的な考え方とこれまでの見直しの経緯

a) 制度創設（昭和49年）

残置森林については、制度創設当初より、「森林以外のもので代替することがむずかしい森林の環境保全機能を地域住民が受忍しうる程度に維持するためには、開发行為を行う全ての者が一定割合の森林を残すようにすることが必要」（昭和48年9月11日衆・農水委員会での大臣答弁）との考え方により措置されている。

具体的な基準については、「各県の条例によりゴルフ場の開発において30～40%の残存林地を確保することとしていることや、工場立地法の準則で緑地率が20%以上とされていること等の既存の規制や土地利用の実態を総合的に勘案して定める」（昭和49年10月22日第2回中央森林審議会）との考え方が示されている。

上記の経緯を踏まえ、林野庁「林地開発許可基準等調査報告書」（昭和60年3月）においては「残置森林の技術基準は客観的科学的な検討を通してその適否が判断できるという性質のものではなく、その時々の上社会的な通念にしたがって公共の福祉と私権の保護とをバランスさせるという性格のもの」と整理されている。

b) 森林保全・利用問題検討委員会（平成2年）

平成2年には、ゴルフ場、スキー場などの大規模な森林の転用が増加する状況を踏まえ、利用と保全の両立を図るとともに全国的な均衡をとるために、保安林制度及び林地開発許可制度の運用ルールの見直しを行うこととして、「森林保全・利用問題検討委員会」が設置された。

主要な課題として残置森林が検討され、平成2年6月の通知改正により、残置森林と造成森林の区別を明らかにするとともに、許可基準を強化している。報告書において具体的な引き上げ水準の根拠は示されていないものの、見直しの必要性として、①過去3年間の許可実態、②都道府県独自の規制の状況、③大規模開発に関する社会的な批判の3点が示されている。

c) 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（令和元年）

令和元年の見直しにおいて「太陽光発電基準通知」が定められたが、森林率

については、従前適用されていた工場・事業場の基準をベースとしつつ、「太陽光発電施設は、土地を平坦にしなくても斜面に設置することが可能であることから地域の景観に影響を与えることや、太陽光パネルによる反射光が周辺地域の環境に影響を与えることがあり、他の工場・事業場の設置とは異なる特殊性がある」ことを理由として、森林率おおむね 25%以上のうち残置森林率をおおむね 15%以上とすること（工場・事業場では残置森林率の規定はない）等を規定している。

なお、検討会において、①現行の基準は、その目的から森林を存置した開発が可能な開発行為ほど高い数値基準とされていることから、太陽光発電についての基準は開発規模別とすべきであり、50ha 以上の場合はゴルフ場の基準と同様にすべき、②景観との調和や地域住民に与える影響の軽減の観点からは、開発面積に関わらず、森林率に含まれる残置森林率を限りなく高くすることが望ましい、との指摘が委員からなされたが、報告書においては、国が技術的助言として示す基準をこれ以上強化する必要性は現時点では低いとされた。

② 制度の現状

現行の林地開発許可制度においては、許可単位での面積上限は設けられていないものの、開発行為の目的に応じて、事業区域内において残置・造成する森林の割合や配置、開発行為に係る 1 箇所当たりの面積を規定されている。

運用通知では、別記 5 において、太陽光発電設備の設置を目的とする開発行為の許可基準等の運用について示されており、これまでの令和元年及び令和 4 年の見直しによる許可基準等が網羅されている。

この別記 5 の第 3 では、環境を著しく悪化させるおそれに関する事項に関して、森林又は緑地の残置又は造成について整理されており、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残置し、若しくは造成する森林又は緑地の配置が適切に行われることが明らかであることが示されている。

具体的には、太陽光発電設備の設置を開発行為の目的とする場合については、森林率はおおむね 25%、うち残置森林率はおおむね 15%以上とされている。また、森林の配置等としては、原則として周辺部に残置森林を配置することとし、りょう線の一体性を維持するため、尾根部については、原則として残置森林を配置するほか、開発行為に係る 1 箇所当たりの面積はおおむね 20ha 以下とし、事業区域内にこれを複数造成する場合は、その間に幅おおむね 30m 以上の残置森林又は造成森林を配置することとされている（運用通知別記 5）。

◆ 運用通知別記5 太陽光発電設備の設置を目的とする開発行為の許可基準等の運用について（抜粋）

開発行為の目的	事業区域内において残置し、若しくは造成する森林又は緑地の割合	森林の配置等
太陽光発電設備の設置	森林率はおおむね25パーセント（残置森林率はおおむね15パーセント）以上とする。	<ol style="list-style-type: none"> 1 原則として周辺部に残置森林を配置することとし、事業区域内の開発行為に係る森林の面積が20ヘクタール以上の場合には原則として周辺部におおむね幅30メートル以上の残置森林又は造成森林（おおむね30メートル以上の幅のうち一部又は全部は残置森林）を配置することとする。また、りょう線の一体性を維持するため、尾根部については、原則として残置森林を配置する。 2 開発行為に係る1箇所当たりの面積はおおむね20ヘクタール以下とし、事業区域内にこれを複数造成する場合は、その間に幅おおむね30メートル以上の残置森林又は造成森林を配置する。

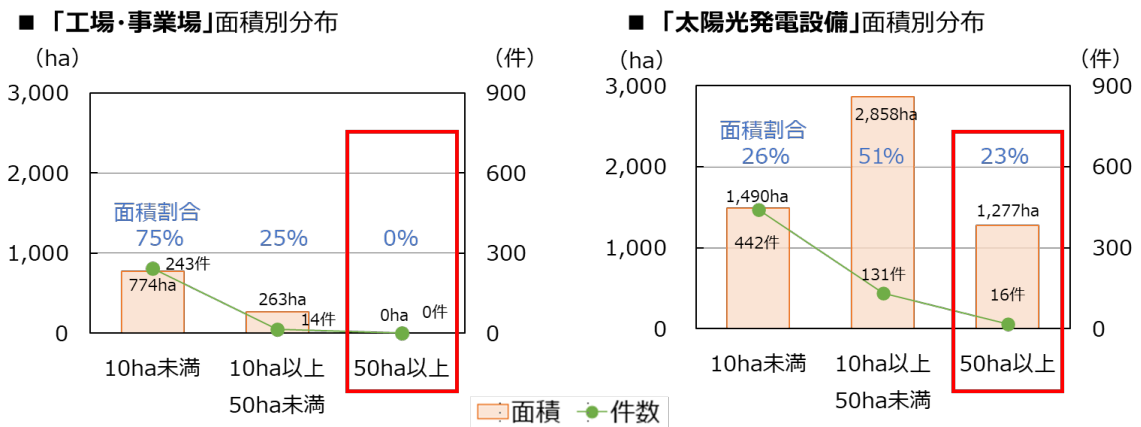
開発完了後の残置・造成森林の維持管理については、善良に維持管理されることが明らかであることを許可基準としており、具体的には、地方公共団体との維持管理に関する協定の締結等の手段により、原則として将来にわたり保全又は形成に努めることとしている。

③ 近年の許可実態

太陽光発電設備の設置を目的とした林地開発許可は、林野庁によれば、令和元年度から令和6年度の6年間の合計で589件、5,625haであり、そのうち50ha以上のものは16件、1,277haとなっている（図-9）。

太陽光発電設備の設置に係る許可基準の基とした工場・事業場では、令和元年度から令和6年度において合計で257件、1,037haが許可されているが、そのうち50ha以上のものは無く、多くが10ha未満で、大きくても50ha未満となっている。

このように、太陽光発電設備の設置を目的とした林地開発は、従前想定されていなかった面的な広がりを持つ大規模な案件が生じており、許可を受けた後に事業が着手されることにより、近年になって課題が顕在化してきているといえる。



図－9 林地開発許可の実態比較（令和元年度～令和6年度）（出典：林野庁業務資料）

このような中、自治体が独自に森林の配置の基準を設けている事例がある。兵庫県においては、平成30年より、開発面積が40ha以上の太陽光発電施設の設置について、最も厳しい別荘地の造成・スキー場の造成を準用し、森林率をおおむね60%以上とするよう、林地開発許可を運用している。

◆ 兵庫県基準「太陽光発電施設の設置に係る林地開発許可の取扱いについて」（改正：令和5年3月30日付け治第3067号）（抜粋）

3. 開発行為に係る残置森林等の基準については、「開発行為の許可基準等の運用について」（令和4年11月15日付け4林整治第1188号林野庁長官通知）の別記5の第3の表を適用し、事業区域内の開発行為に係る森林の面積が40ヘクタール以上となる時は、表中の森林率について「おおむね25パーセント以上（残置森林率はおおむね15パーセント以上）」を「おおむね60パーセント以上（残置森林率はおおむね15パーセント以上）」と読み替えるものとする。

④ 対応の方向性

主なポイント

- ・ 大規模太陽光発電設備の設置に当たっては、開発に際して残置又は造成すべき森林の割合や配置を見直すことが適当。
- ・ 残置・造成森林の割合は、開発面積40ha以上のものについて、残置森林率おおむね60%以上とし、事業区域内に概ね均等にパネル区域を分散して配置させることが適当。
- ・ 残置・造成森林は、将来にわたり保全又は形成に努めることを許可条件に付すとともに、更なる林地開発は原則許可しないことを示すことが適当。

問題化する大規模太陽光発電事業の事案の多くは、景観等の環境の保全の機能が問題になっていると考えられることから、開発に際して残置又は造成すべき森林の割合や配置を見直すことが適当である。

事業区域内における森林率は、現在の社会的情勢を鑑みると、開発規模が大きく現行の運用において最も高いスキー場の許可基準を準用し、おおむね60%以

上まで引き上げることとし、そのすべてを残置森林とすることが適当である。残置森林の配置に当たっては、その趣旨を踏まえ、事業区域内に偏ることの無いように、事業区域内におおむね均等にパネル区域を分散して配置させることが適当である。

引き上げる対象規模について検討すると、他の大規模な林地開発目的として、ゴルフ場では昭和 49 年から 59 年の実績から 1 件当たりの平均面積は約 36ha、スキー場では長野県内スキー場の 1 件当たりの平均面積は約 46ha となっている。加えて、令和元年以降において、従前基準を適用していた工場・事業場では面積規模が 50ha 以上の案件は無かったが、太陽光発電設備では面積規模 50ha 以上の面的な広がりを持つ大規模な案件が生じていることや、兵庫県基準では面積規模 40ha 以上のものを引き上げ対象としている。このため、引き上げる対象規模については、これらを総合的に勘案し、40ha 以上を対象とすることが適当である。

具体的な許可基準を規定するに当たっては、以下について留意する必要がある。

- ・ 開発区域を事業区域内に均等に分散配置することを求める際に、山地の地形条件を勘案し、均等配置の求め方を整理すること。
- ・ 残地森林率が引き上げられても、景観や自然環境保全上のりょう線の重要性は変わらないと考えられるため、大規模太陽光発電設備の設置であっても、りょう線の一体性を維持するため、尾根部については、原則として残置森林を配置することを徹底させること。
- ・ 谷部（特に溪流沿いの溪畔域）や急傾斜地での地形改変は土砂流出や下流の環境への悪影響が懸念されるため、地形改変せず、極力残置森林として配置させることを検討すること。
- ・ 複数箇所の合計面積が 40ha 以上となる時に、どのような場合に一体性が認められ、大規模太陽光発電の基準が適用されることになるのかを整理すること。

現行の太陽光発電設備の設置に係る林地開發行爲の許可基準（森林率おおむね 25%（残置森林率おおむね 15%）以上等）とした場合と、残置森林率 60%として見直した場合のイメージは、図-10 のとおりである。

- ・森林率は概ね25%（残置森林率は概ね15%）以上
- ・事業区域内の開発行為に係る森林面積が20ha以上の場合は原則として周辺部に幅概ね30m以上の一部又は全部の残置森林を配置
- ・開発行為に係る1箇所当たりの面積は概ね20ha以下とし、事業区域内にこれを複数造成する場合は、その間に幅概ね30m以上の残置森林又は造成森林を配置

- 左記に加え、開発行為に係る森林面積が40ha以上の場合は以下を適用。
- ・残置森林率は概ね60%以上（すべて残置森林とする）
- ・開発行為に係る1箇所当たりの面積は概ね20ha以下とし、事業区域内にこれを複数造成する場合は、事業区域内に概ね均等にパネル区域を分散して配置

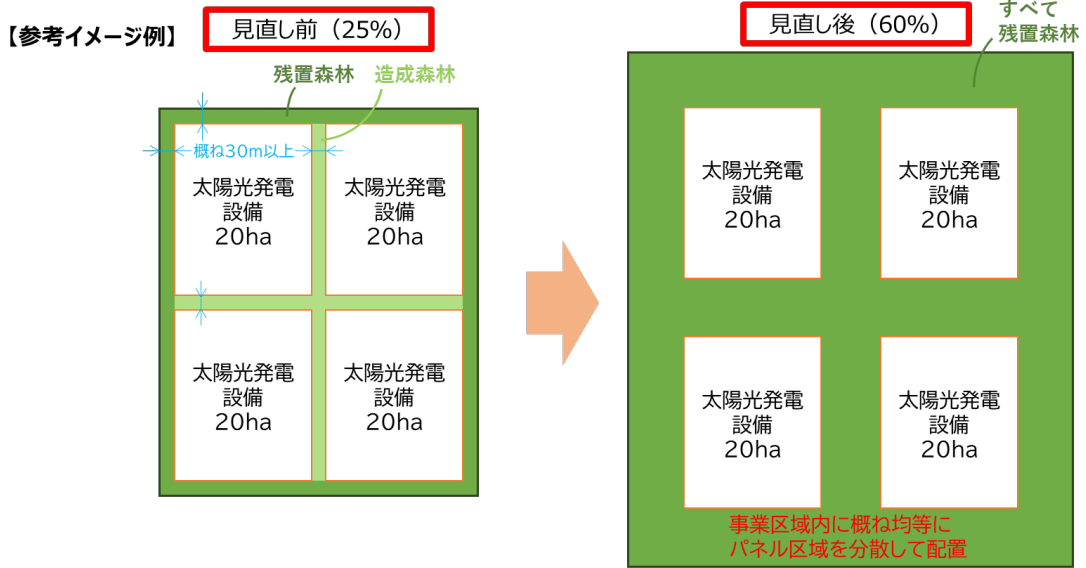


図-10 残置森林率 60%として見直した場合のイメージ（出典：林野庁業務資料）

また、この残置森林等は、森林の公益的機能の発揮のために確保されるべき森林であり、これまでも、残置森林等については、事業者が権原を有していることを原則とし、地方公共団体との間で残置森林等の維持管理につき協定が締結されていることが望ましいこととされている。さらに、地域森林計画の対象とすることを原則とし、市町村森林整備計画において適切な公益的機能別施業森林区域に設定するよう市町村を指導すること、維持管理協定等の締結や除間伐等の保育、疎林地への植栽等適切な施業の実施等について事業者に指導すること、必要に応じて保健保安林等の指定を進めることなどが示されている。

これらに加え、残置森林等を確実に将来にわたり保全又は形成するため、将来にわたり保全又は形成に努めることを許可条件に付すとともに、更なる林地開発は原則許可しないことを示すことが適当である。

(2) 市町村長による開発行為における利害関係者への意見聴取

① 制度の現状

森林法では、法第 10 条の 2 第 6 項に基づき、都道府県知事は、開発行為の許可をしようとするときは、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ている。

「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依命通知）においては、「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。」とされている。また、運用通知では、関係市町村長が開発行為に対し具体的な意見を提出できるよう円滑に意見聴取できる仕組みを構築する観点から、関係市町村長からの意見を聴取し、当該意見への対応状況を申請者に提出させ、市町村長から法第 10 条の 2 第 2 項各号に関する具体的な懸念が表明されている場合等には必要に応じ、当該対応状況について都道府県又は申請者が関係市町村長へ説明することにより実施することを示している。

なお、運用通知では、市町村長から都道府県知事に提出する意見書の様式がしめされており、法第 10 条の 2 第 2 項各号に関する具体的な懸念を記載することとなっている。

② 対応の方向性

主なポイント

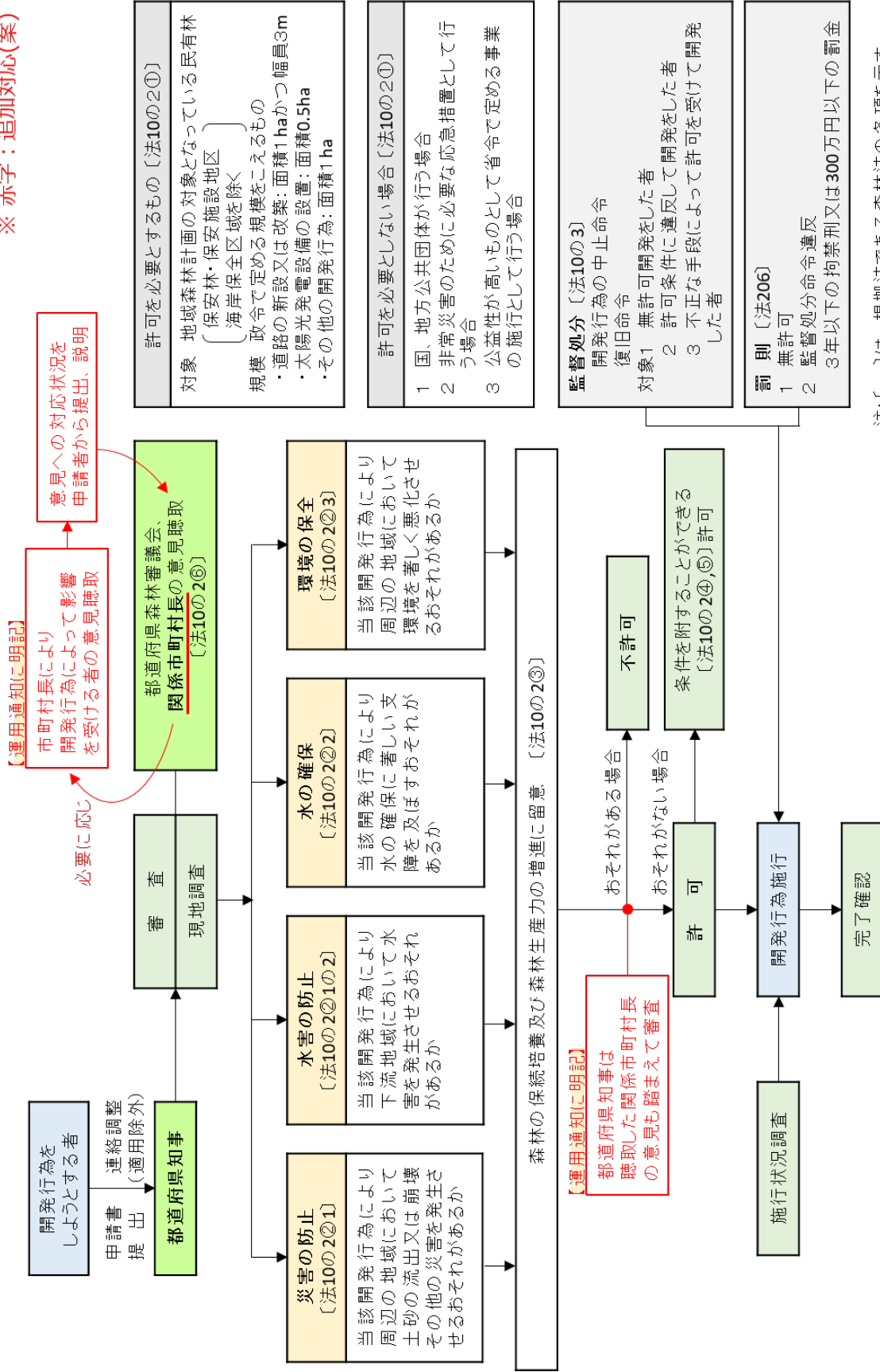
- ・ 都道府県知事が関係市町村長の意見を聴くに当たっては、市町村長が必要に応じて開発行為の利害関係者の意見を聴取することが適当。
- ・ 都道府県知事による許可に際して、聴取した関係市町村長の意見も踏まえて審査することが適当。

法第 10 条の 2 第 6 項に基づき、都道府県知事が関係市町村長の意見を聴くに当たっては、地域トラブルの未然防止の観点からも、市町村長が必要に応じて開発行為によって影響を受ける者（利害関係者）の意見を聴取することが適当である。

また、都道府県知事による許可に際しては、この聴取した関係市町村長の意見も踏まえて、申請内容について法第 10 条の 2 第 2 項各号の該当性を審査することについても明らかにしておくことが適当である。なお、利害関係者からは様々な観点の意見が寄せられることが想定されるが、審査に当たって踏まえる関係市町村長の意見は、上記のとおり法第 10 条の 2 第 2 項各号の該当性を審査することについて、留意する必要がある。

林地開発許可制度の体系図に追加対応（案）を加えたイメージは、図-11 のとおりである。

※ 赤字：追加対応(案)



注：〔 〕は、根拠法である森林法の条項を示す。

図一11 林地開発許可制度の体系図への追加イメージ (出典：林野庁業務資料)

(3) 許可後の長期間未着手又は開発行為未完了案件への対応

① 制度の現状

林地開発許可制度においては、許可処分の際に着手や完了の期限を設定してなく、許可処分を受けた林地開発行為が長期間未着手、未完了などの場合においては、許可処分後の社会情勢や実施主体の変化等により、制度を適正に運用できなくなるおそれがある。

ただし、許可処分から着手するまでに林地開発許可基準の見直しがあった場合、森林の有する公益的機能を維持する観点から、新しい基準に適合した計画とすることが望ましいものの、許可処分後に制定された基準を遡及適用させることはできないことに留意する必要がある。

許可処分後に長期間未着手又は開発行為未完了の事例として、平成初期にゴルフ場・レジャー施設の造成を目的として林地開発許可されたものの、未着手や開発途中で長期間停滞し、中には事業者が倒産・行方不明のもの等があり、自治体において対応に苦慮している。

事業継続が困難となり廃止届の提出を指導した事例として、事業者Aが土石の採取を目的として林地開発許可されたものの、開発面積が1haを超える前に倒産状態となり許可処分地は競売され、その一部を取得した事業者Bは、資材置場を目的として林地開発許可申請を要望したため、許可権者から事業者Aに林地開発許可の廃止届の提出を指導したものがある。

許可処分後に林地開発許可基準が見直された事例として、許可処分後の開発行為に着手する前に2度の許可基準の改正があり、許可権者から事業者への働きかけにより、新基準へ適合する計画に見直しを検討しているメガソーラー案件がある。

② 対応の方向性

主なポイント

- ・ 許可処分を受けた開発行為が長期間未着手などの場合においては、適正な制度運用を確保するため、許可権者が取るべき対応を整理することが適当。

許可処分後に長期間が経過しても開発行為に着手していない場合、許可権者の取るべき対応としては、事業者に状況を確認するとともに、開発行為に未着手である理由や今後の見通しについての確認を行い、廃止届等の必要な手続を取らせることが適当である。

具体的には、許可条件に着手期限等を規定している場合には、事業者が期間延長を求める際に延長届を提出させるなどの適切な指導を行うことや、情勢の変化等により事業者による開発行為の実施が困難である場合には、時機を逸することなく廃止届を提出させる指導を行うことなどが挙げられる。

また、許可処分後に開発行為を着手したものの、長期間が経過しても完了していない場合、許可権者の取るべき対応としては、上述の長期間未着手である場合と同様に確認や必要な手続を取らせるとともに、開発途中で放置されて現地の

安全対策に懸念があるなどの場合は、期間を定めて復旧命令等を速やかに実施することが適当である。

加えて、許可処分後に林地開発許可基準の見直しがあった場合、既に許可処分している案件であっても、森林の有する公益的機能を維持する観点から新しい基準に適合した計画とすることが望ましいため、特に開発行為に未着手のものについては、事業者に新基準に適合した計画に見直すよう指導することが適当である。

5 おわりに

再生可能エネルギーについては、FIT 制度等を通じた導入促進が図られているところであり、第7次エネルギー基本計画（令和7年2月）においても電力部門の脱炭素化に向けて主力電源化を徹底するとされている。一方、再生可能エネルギーの導入に当たっては、自然環境、安全、景観などの面から地域において様々な懸念が生じる事例がみられることから、地域との共生や環境への配慮は大前提である。地域との共生が図られた望ましい事業は促進する一方で、不適切な事業に対しては厳格に対応する必要がある。

林地における太陽光発電設備の導入に当たっては、令和元年度及び令和4年度の有識者検討会での検討を踏まえた林地開発許可制度の許可基準等の見直しにより、森林の有する公益的機能を阻害しないよう太陽光発電事業による開発行為の適正化を図ってきている。また、令和7年度の森林法改正により、許可条件違反に対する罰則を新設するなど、林地開発許可制度の実効性を強化している。

他方、各地において一部の大規模太陽光発電事業が社会問題化する中、太陽光発電事業における地域との共生をより一層確保するべく、昨年12月に関係閣僚会議において大規模太陽光発電事業に関する対策パッケージが決定され、必要な施策を速やかに実行に移すこととされた。

本検討会においては、これら大規模太陽光発電設備の設置に係る林地開発の課題に関する現状を踏まえつつ、太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する諸課題ごとに対応の方向性及び具体的な基準等について検討を行い、見直しをすべき内容を整理した。

今後、林地における太陽光発電設備の導入に当たって、地域の安全・安心を確保する上で、林地開発許可制度が果たすべき役割は大きいものであり、今回議論した内容を踏まえ、林野庁においては速やかに制度を充実することや他省庁との連携に取り組むこと、都道府県が着実に制度を執行できるよう支援に取り組むことを期待する。

最後に、今回の検討に当たり協力していただいた関係各位に感謝申し上げ、検討会の議論をとりまとめることとする。

【参 考 资 料】

1 検討会の委員名簿及び取扱い

(1) 委員名簿

氏名	所属
小林 達明 (座長)	千葉大学 名誉教授
阿部 俊夫	森林総合研究所森林防災研究領域 領域長
伊藤 直之	静岡県経済産業部森林・林業局森林保全課 課長
櫻井 正明	株式会社山地防災研究所 代表取締役
島村 健	京都大学大学院法学研究科 教授
堀田 紀文	東京大学大学院農学生命科学研究科 准教授

オブザーバー：経済産業省、国土交通省、環境省

(2) 検討会の取扱い

ア 検討会委員及び運営

- 1) 委員は、(1) 委員名簿のとおりとする。
- 2) 委員の任期は、1年とする。
- 3) 座長は、委員の互選により選任する。
- 4) 座長は、委員のほか、必要に応じて委員以外の者を会議に出席させ、意見の表明や説明を求めることができる。
- 5) 検討会に、オブザーバーとして他府省の職員の出席を求めることができる。
- 6) 座長が必要と認めるときは、委員（上記4)の委員以外の者及び上記5)のオブザーバーを含む。）は、Web 会議システムを利用して検討会に出席することができる。
- 7) その他検討会の運営に必要な事項は、座長が定めるところによる。

イ 検討会及び配布資料等の公開について

- 1) 本検討会の公開について
率直かつ自由な意見交換を確保するため、原則として、公開しない。
- 2) 議事概要及び資料の公開について
議事概要については、発言者を明示しない形で事務局において作成し、参加者の確認を受けた上で公開する。
資料の取扱いについては、事務局作成資料については、原則的に公開するものとする。

ウ 事務局

検討会に係る事務は、林野庁森林整備部治山課において処理する。

2 検討経緯

(1) 太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会（第1回）

日時：令和8年1月20日（火）10：00～11：30

【主な意見等】

議事：太陽光発電に係る林地開発をめぐる現状と課題について

○ 太陽光発電設備の設置にかかる残置森林率等の見直し

- ・ メガソーラーに対してすべて残置森林として60%以上確保することは、景観等の懸念の観点から妥当。
- ・ 山地の地形条件を勘案すると、開発区域を事業区域内に均等に分散配置することを求める際に、どこまで均等配置を求める必要があるか。
→具体的な事例も参考に、残置森林の配置の趣旨も踏まえて適切な分散配置を求めることを想定。
- ・ 谷部（特に溪流沿いの溪畔域）や急傾斜地での地形改変は土砂流出や下流の環境への悪影響が懸念されるため、地形改変せず、極力残置森林として配置するように指導すべきではないか。
→谷埋め盛土等については、令和元年度の見直しにより、太陽光発電施設に特化した課題ではないものの、太陽光発電施設の大規模化に伴って大規模な谷埋め盛土等を伴う林地開発案件が今後も発生することが想定されることから、太陽光発電施設の設置を含め、林地開発において不適切な盛土の施工による土砂の流出又は崩壊その他の災害の発生を防止する観点から、開発行為による土砂の移動量を必要最小限度とするとともに、土層ごとの締固めや排水施設の設置することを規定。
- ・ 自治体独自の基準として例示のある、森林率の引き上げ対象とした開発森林面積の閾値はどのように決められたのか。
→1箇所当たり20ha以下を2箇所分との考え。
- ・ 残置森林率等を引き上げる規模を40ha以上とした場合、それ未満の太陽光発電に係る林地開発については、現行の基準が適用される予定か。複数箇所の一体性が認められ40ha以上となった場合には、どちらの基準が適用されることになるのか。
→40ha未満の場合は現行の基準を引き続き適用。複数箇所の場合はそれぞれの開発行為の状況も踏まえ検討。
- ・ 残置・造成森林で許可条件違反があったとして、更なる林地開発は原則許可しないことを、森林法で担保できるのか。
→法律上、更なる林地開発を禁止することは困難だが、残置森林の設置目的の観点から事業地選定の際に避けてもらうことなどを想定。
- ・ 残置・造成森林について、将来にわたり健全に維持管理する必要がある、そのためには、位置情報を常に参照できる形で残す必要がある。
- ・ 森林クラウドにより林地開発許可情報を公開していることに加え、残置森林

等の維持管理協定に関する実施要領を定め、事業者には、県の出先機関、関係市町村、周辺自治会との協定締結を指導し、維持管理状況をチェックする体制を整備している。

○ 市町村長による開発行為における利害関係者への意見聴取

- ・ 市町村長が利害関係者の意見聴取を行う機会があることは、未然のトラブル防止につながるため良い。
- ・ 許可の審査に関わる意見としては、4つの許可要件に係るものに限るということか。
→然り。
- ・ 許可要件である環境の保全に含まれる景観の観点から、意見聴取する利害関係者の範囲の目安はあるか。
→より精緻に地元の状況を踏まえる趣旨から、必要な範囲を市町村長が決めることを想定。
- ・ 利害関係者への意見聴取は、将来的には保安林制度と同様に法律に規定した方が良いのではないか。
- ・ 地元同意を規定した条例が多数あるが、地権者数が限られる山林に開発が押し出されていることもあり、再エネの適正立地を阻害している。

○ 許可後の長期間未着手又は開発行為未完了案件への対応

- ・ 長期間未着手案件への対応の方針が示されるのは非常に適切なこと。
- ・ 長期間未着手等の案件が生じないように予防が必要。再エネ特措法では着手期限を設け認定失効する制度があるが、林地開発許可制度においても着手期限を設けることはできないか。
→着手期限を設けることは検討を要するが、運用では着手予定や完了予定を申請時に示させているところもある。
- ・ 事業者には、着手予定や完了予定を申請時に提出させ、着手時に着手届を、遅れる場合には変更届や中止届など、所要の手続きをするよう指導している。

○ その他

- ・ 開発に伴う土砂の移動量について、スキー場やゴルフ場では具体的な数量が示されているが、土砂の移動量が多い分災害の発生リスクは上がるため、大規模太陽光発電に係る開発行為においても示すことはできないか。
→太陽光発電設備の場合、パネルを自然斜面に設置することも可能である中、土砂の移動量を制限すると自然斜面への設置となり、災害発生のおそれが高くなることもあるため、擁壁又は排水施設等の防災施設を確実に設置することとしている。

(土砂の移動量についての検討経緯)

開発行為による土砂の移動量については、運用通知において、森林法第10条の2第2項第1号の災害を発生させるおそれに関する事項の一つとして、「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」とされている。

特に、スキー場とゴルフ場の造成に関しては、スキー場の滑走路に係る切土量(おおむね1,000m³/ha以下)及びゴルフ場の造成に係る切土量、盛土量(それぞれおおむね200万m³/18ホール)について数値基準を定めている。なお、切土量及び盛土量の数値基準を定めているのは、スキー場及びゴルフ場のみである。

太陽光発電設備の設置行為による土砂の移動量の制限については、令和元年度の検討会において、特段の対策を講じないまま、太陽光パネルを自然斜面に設置する場合、災害発生のおそれが高くなることもあるため、新たな林地開発許可基準として、傾斜度30度以上の自然斜面に太陽光発電施設を設置する場合は、土砂の流出又は崩壊その他の災害防止の観点から斜面を安定化させるため、可能な限り森林土壌を残した上で(ただし、そのまま放置すれば崩壊の危険性の高い不安定な層がある場合は、その層を排除し)、擁壁又は排水施設等の防災施設を確実に設置すべきである、と議論されている。

このため、許可基準の見直しにより、太陽光発電設備を平均傾斜度が30度以上の自然斜面に設置する場合には、土砂の流出又は崩壊その他の災害防止の観点から、可能な限り森林土壌を残した上で、擁壁又は排水施設等の防災施設を確実に設置すること、としている。

このように、太陽光発電事業の特性から、土砂の移動量を制限せず、自然斜面に設置する場合の措置を規定したこと、現状、林地において大規模太陽光発電施設が設置されている場所から顕著な土砂災害が発生しているわけではないことから、現時点では太陽光発電の場合の土砂の移動量の数値基準は定めず、引き続き林地開発許可による太陽光発電事業の災害発生状況等を注視すべきである。

(2) 太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会（第2回）

日時：令和8年2月9日（月）持ち回り開催

検討会への出席は、回答期限までに提出された意見書面をもって出席とみなすこととし、すべての委員の出席を確認した。

【主な意見等】

議事：中間とりまとめ（案）について

○ 全体について

- ・ 中間とりまとめ(案)は、第1回検討会で出た意見が反映されており、異存ない。
- ・ 大規模な太陽光発電事業すべてが問題であるように見える表現は改めるべき。
- ・ 再生可能エネルギーの主力電源化は、エネルギー基本計画に掲げられた国の方針なので、再エネの負の側面だけ書くのではなく、再エネの重要性についても言及する必要がある。

○ 太陽光発電設備の設置にかかる残置森林率等

- ・ 残置森林率が引き上げられても、景観や自然環境保全上、尾根部に残置森林を配置する重要性は変わらないため、留意する必要がある。
- ・ 残置森林率を60%に引き上げる理由として、カーボンニュートラルの達成のために、また長期エネルギー需給見通しの想定する電源構成を達成するために必要不可欠な太陽光発電施設を、再エネ施設と比べて公益性は低い別荘地やスキー場と同列に論じることは合理性が無いように思われる。
→林地開発許可において考慮されるのは森林の公益的機能であって、開発目的の公益性の評価は考慮されるものではない。ここでは、森林での大規模開発という点での水準に合わせるという観点に表現を改める。
- ・ 実効性に関して、本年4月から施行予定の改正森林法に照らし、残置森林等の保全・形成が、不許可や罰則規定の適用を担保できるものか。
→残置森林等の保全・形成は、許可条件に付した場合に許可条件違反として改正森林法第206条第2号の罰則を適用することはできない。他方で、法第10条の3の監督処分の対象ではあるので法第206条第3号の罰則の対象にはなる。この許可条件に違反することのみをもって、他の許可申請を不許可とすることはできないが、残置森林に関する許可条件違反で監督処分を受け、その命令に従っていない者であるかどうかは、考慮されることになる。

○ 市町村長による開發行爲における利害関係者への意見聴取 (特段の意見なし)

○ 許可後の長期間未着手又は開發行爲未完了案件への対応

- ・ 許可処分後に未着手のままである場合に、事業者へ状況確認や指導を行うべ

き大まかな目安期間を提示できないか。

→個々の案件によって状況等が異なることから、一律に未着手の期間の目安を提示することは難しい。

- 法治主義の観点からは、行政指導に頼るのではなく、開発許可の条件で一定期間内での着工、完成を求め、これに違反する場合には許可を取消するような運用が必要ではないか。

→具体の運用を注視しつつ、必要に応じて検討してまいりたい。

○ その他

- 「土砂の移動量についての検討経緯」の記載は、多角的に検討したことがわかってよいが、土砂の移動量については、必要最小限にするという原則論があり、その上で数値基準が必要であればスキー場・ゴルフ場のように設定するという考えと理解するので、太陽光発電設備の設置では数値基準は定めない旨を明記した方がよい。

→修正する。