

再生可能エネルギーの利用促進に向けた 林野庁の取組について

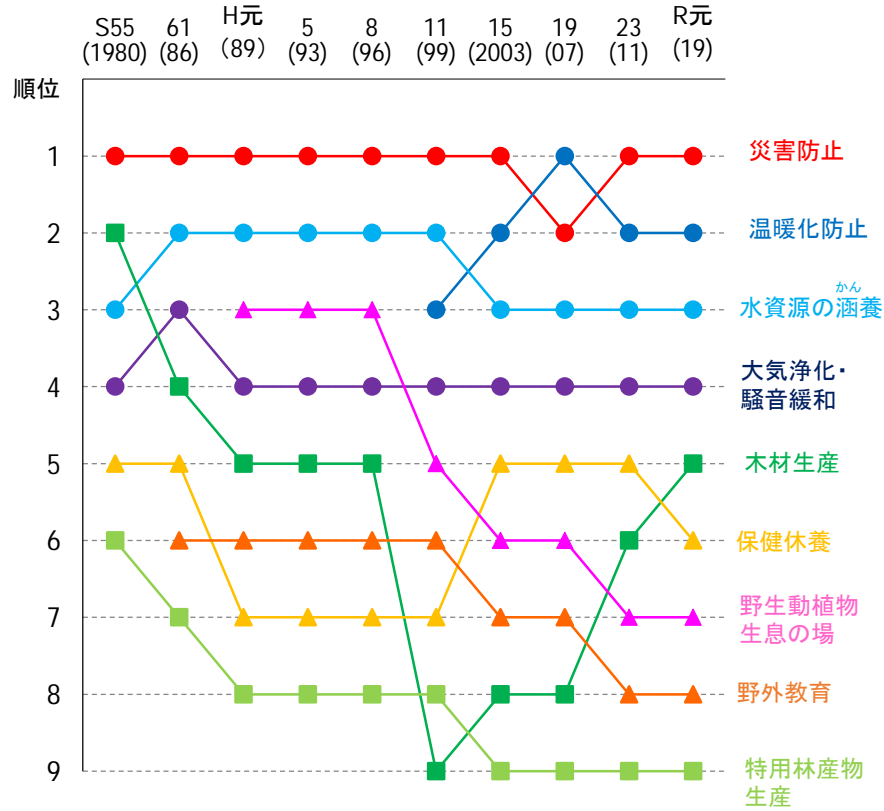
令和3年3月

林野庁

森林に期待される役割について

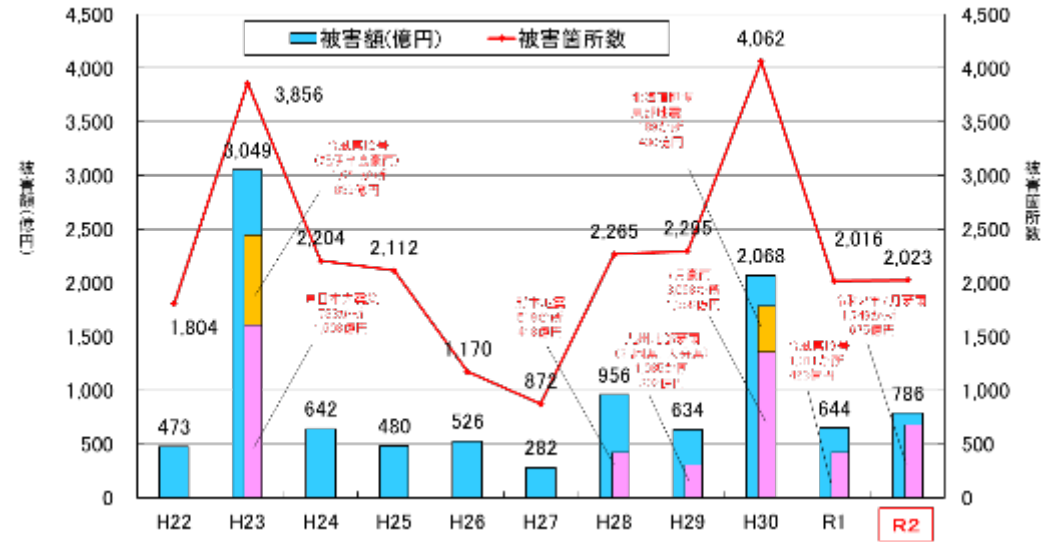
- 国民が森林に期待する働きは、災害防止、温暖化防止、水資源の涵養などといった公益的機能が上位。
- 近年、気候変動に伴う降雨形態の変化により、集中豪雨等に伴う激甚な山地災害が多発。

● 国民の森林に期待する働き



資料：総理府「森林・林業に関する世論調査」(昭和55年)、「みどりと木に関する世論調査」(昭和61年)、「森林とみどりに関する世論調査」(平成5年)、「森林と生活に関する世論調査」(平成11年)、内閣府「森林と生活に関する世論調査」(平成15年、平成19年、平成23年、令和元年)
 注1：回答は、選択肢の中から3つまでを選ぶ複数回答。
 注2：選択肢は、特にない、わからない、その他を除いて記載。

● 近年の山地災害の発生状況



令和2年度に発生した山地災害 (熊本県)

森林の再生エネルギー施設等への利用

- 森林法等に基づく各種規制や手続きにより、森林を保全しつつ、再生可能エネルギー施設等への利用を実施。
- 再生可能エネルギー施設への転用は、FIT制度導入以降、太陽光発電を中心に大幅に増加しており、平成24年度以降累計で11,678件、18,777ha（令和元年度は、2,283件、3,926ha）。

● 森林の保全と適正な利用に関する規制や手続き

	一般の森林 (右記以外)	保安林 (= 公益的機能の発揮が特に求められる森林)
民有林	<div style="border: 1px solid orange; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">1haを超える場合 林地開発許可</div> <div style="border: 1px solid blue; padding: 5px;">1haを超えない場合 伐採届</div>	<div style="border: 1px solid green; padding: 10px; text-align: center;"> 保安林の 指定解除 </div> <div style="border: 1px dashed green; padding: 5px; margin-top: 5px;">保安林内作業許可</div>
国有林野	貸付※1、使用許可※2 等	

※1：契約により国有林野を使用収益させること

※2：許可により国有林野を使用収益させること

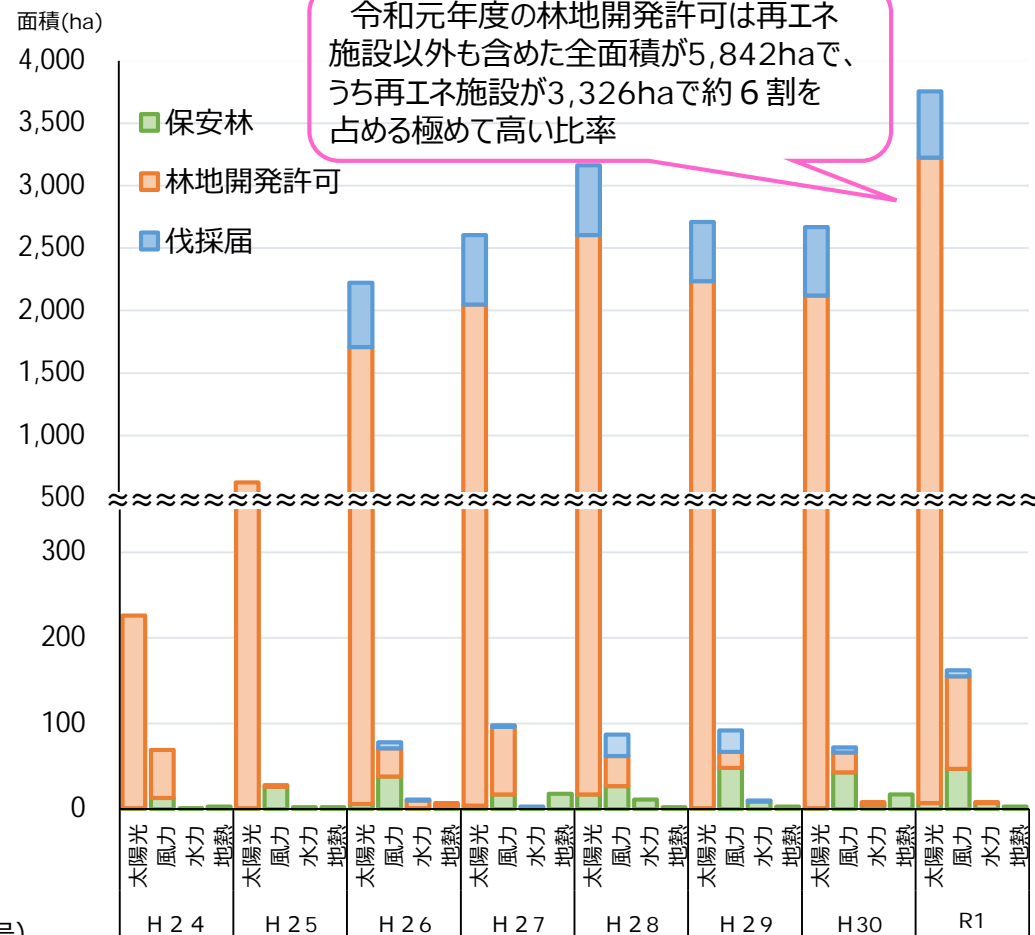
注) 根拠法

「保安林」、「林地開発許可」、「伐採届」……森林法（昭和26年法律第249号）

「貸付」……国有林野の管理経営に関する法律（昭和26年法律第246号）

「使用許可」…国有財産法（昭和23年法律第73号）

● 森林の再エネ施設への転用実績（FIT導入後）



※ 林野庁業務資料

※ 伐採届はH26年度以降の集計で、林地開発許可は連絡調整を含む。

年度・発電別

国有林野の貸付け等

- 国有林野については、森林経営の用に供する国有財産として、公益的機能の維持増進を第一に、林産物供給や国有林野の貸付け等による地域の産業振興・住民福祉の向上への寄与が管理経営の目標。
- 行政財産に対する私権の設定は国有財産法で禁止されているが、行政財産である国有林野については、国有林野管理経営法第7条第1項の規定により、その用途・目的を妨げない範囲において、例外的に貸付け。
- 全国で約7万haを貸付け等を行っており、再生可能エネルギー関係についても約600haの実績。

■ 国有林野の貸付け等の状況

区 分	面 積
農耕・採草放牧地	10,204ha
道路敷	14,354ha
電気・通信事業用地	17,020ha
ダム・堰堤敷	3,405ha
森林空間総合利用事業用地	9,058ha
その他	17,523ha
合 計	71,564ha

- 注：1 面積は、令和元年度末現在の数値である。
2 貸付け等には、貸付け、使用許可・承認を含む。

原則

国有財産法

第18条第1項：行政財産は、貸付け、交換し、売り払い、譲与し、信託し、若しくは出資の目的とし、又は私権を設定することができない。

特例措置

国有林野の管理経営に関する法律

第7条：第2条第1項第1号の国有林野は、次の各号のいずれかに該当する場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、契約により、貸し付け、又は貸付け以外の方法により使用（収益を含む。以下同じ。）させることができる。

- 公用、公共用又は公益事業の用に供するとき。
- 土地収用法（昭和26年法律第219号）その他の法令により他人の土地を使用することができる事業の用に供するとき。
- 第6条の2第1項の計画に従って整備される公衆の保健の用に供する施設の用に供するとき。
- 放牧又は採草の用に供するとき。
- その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は使用させる面積が5ヘクタールを超えないとき。

発電種	全施設		うち発電施設			その他施設敷	
	契約件数	面積	契約件数	面積	施設当たり面積	契約件数	面積
太陽光	20件	78ha	4件	63ha	15.8ha/件	16件	15ha
風力	194件	312ha	35件	139ha	4.0ha/件 (0.8ha/基)	159件	173ha
		(風車基数 175基)					
小水力	69件	80ha	48件	47ha	1.0ha/件	21件	33ha
地熱	89件	147ha	9件	28ha	3.2ha/件	80件	118ha
合計	372件	616ha	96件	278ha		276件	338ha

※その他施設敷…送電施設、管理用道路、観測施設等の付帯施設

※風車敷地については、立木の伐採や土地の形質変更を行う区域のほか上空占有区域も含む。

(参考) 国有財産法上の国有林野

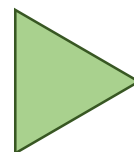
- ・ 国有林野は、そのほとんどが国有財産法上の行政財産（森林経営用財産）となっている。
- ・ 国有林野の管理経営に当たっては、それぞれの森林が発揮すべき機能に応じて5つに区分

国有財産の分類

- 行政財産
 - ① 公用財産 国において国の事務、事業又はその職員の住居の用に供し、又は供するものと決定したもの
 - ② 公共用財産 国において直接公共の用に供し、又は供するものと決定したもの
 - ③ 皇室用財産 国において皇室の用に供し、又は供するものと決定したもの
 - ④ **森林経営用財産 国において森林経営の用に供し、又は供するものと決定したもの**
- 普通財産

森林経営用財産の運用(国有林野の管理経営)

- 農林水産大臣が管理経営に関する基本方針等を策定
(国有林野管理経営基本計画)

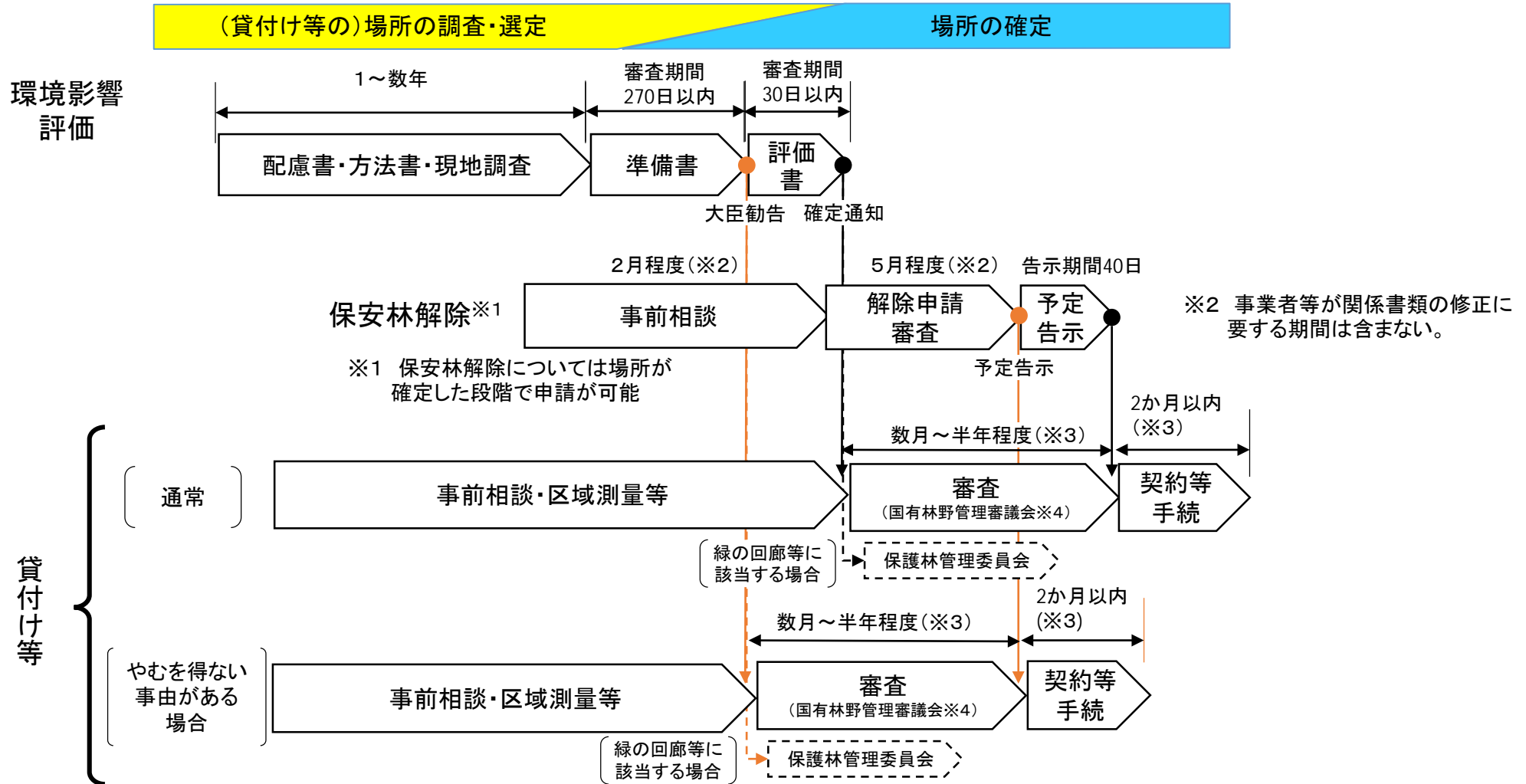


- 森林管理局長が地域の実情を踏まえ、属地毎の具体的な運用を決定
(地域管理経営計画)

機能類型区分	考え方
山地災害防止タイプ	山地災害防止及び土壌保全機能の発揮を第一とすべき森林
自然維持タイプ	原生的な森林生態系や希少な生物の生育・生息する森林など属地的な生物多様性保全機能の発揮を第一とすべき森林
森林空間利用タイプ	保健、レクリエーション、文化機能の発揮を第一とすべき森林
快適環境形成タイプ	快適な環境の形成の機能の発揮を第一とすべき森林
水源涵養タイプ	水源の涵養の機能の発揮を第一とすべき森林

再生可能エネルギー関係施設への貸付け等に係る手続（イメージ）

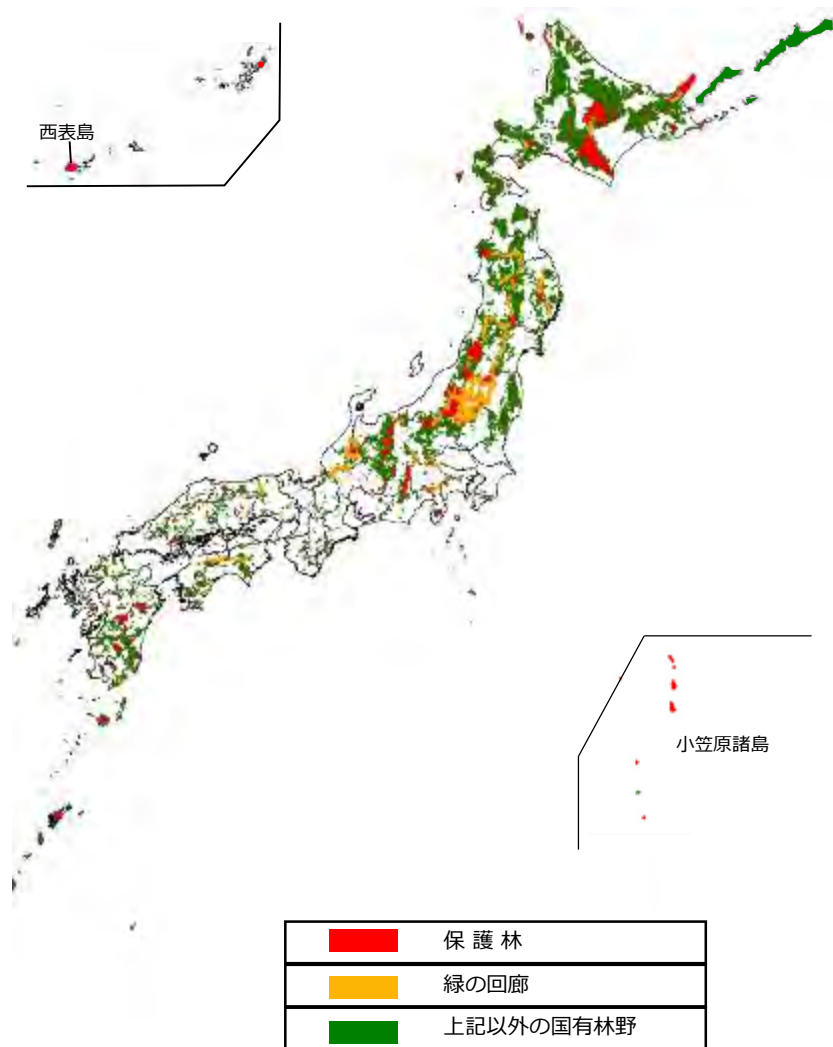
- ・ 国有林野の貸付け等に関する手続において他法令に基づく手続が必要な案件では、アセスの評価書の確定通知で審査を開始し、保安林解除の予定告示期間の終了後に契約等手続を行うことが原則。
- ・ ただし、やむを得ない事由がある場合には、アセスの準備書の大臣勧告で審査を開始し、保安林解除の予定告示の時点で契約等手続を進めることが可能。



保護林と緑の回廊

- ・ 国有林野には、原始的な天然林など優れた自然環境を有する森林が多く存在し、保護林や緑の回廊として保全管理を実施。
(国有林野管理経営法に基づく国有財産の運用上の取扱い)

■ 保護林及び緑の回廊の分布



■ 保護林・緑の回廊の設定

原始的な天然林、希少な野生生物の生育・生息に必要な森林等を保護林として保護・管理。(大正4年に制度発足。自然公園法などよりも古くから自然環境保護制度として機能)

また、1992年の地球サミット以降、森林の生物多様性保全機能への期待の高まりを受け保護林を中心とした森林生態系ネットワークの形成し、野生動物の自由な移動の場として緑の回廊を設定。

保護林及び緑の回廊は、森林管理局長が設定。

■ 保護林の管理

保護林は、原始的な天然林や希少な野生生物が生育・生息している森林であり、他の森林では代替し得ないため、地域内への施設の設置については、自然環境への影響を厳格に比較衡量する必要がある。その際、森林管理局長は、外部有識者等からなる保護林管理委員会の意見を聴くこととしている。

■ 緑の回廊の管理

緑の回廊であることをもって、施設の設置が不可能となるものではないが、地域内への施設の設置に当たっては、当該施設の公益性や設定目的への影響等を踏まえて、森林管理局長が保護林管理委員会の意見を聴いた上で、緑の回廊の区域変更等を検討。

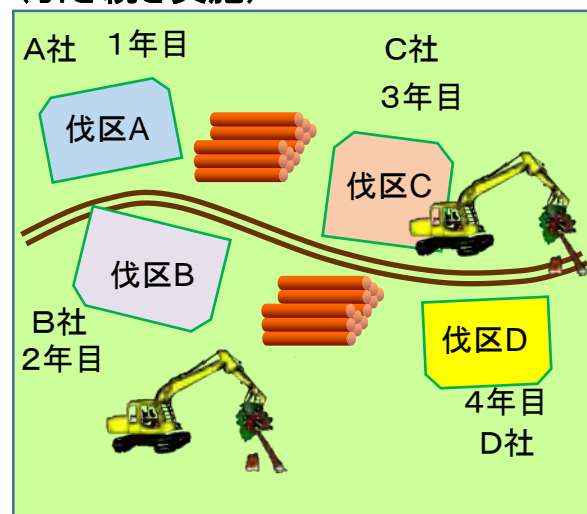
緑の回廊内では、6件の再生可能エネルギー施設の設置等の実績。

(参考) 樹木採取権制度の創設

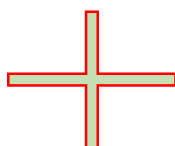
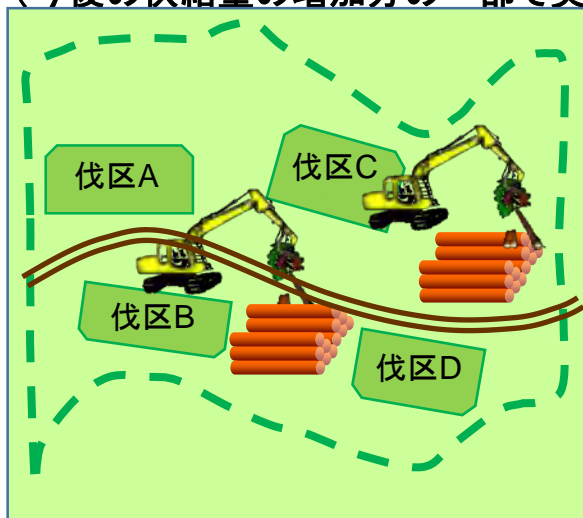
- 未来投資会議構造改革徹底推進会合（PPP/PFI）での議論、民間事業者の提案、林政審議会の審議などを踏まえ、国会審議を経て、国有林野の一定区域において、立木を一定期間、安定的に伐採できる権利を設定する制度（樹木採取権制度）を創設（令和2年度施行）

■ 樹木採取権制度の概要

①これまでの仕組み (引き続き実施)



②追加した仕組み (今後の供給量の増加分の一部で実施)

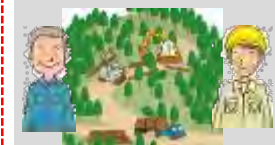


①を基本とし、
②を追加

安定的な
事業量を確保



森林経営管理制度の
要となる林業経営体



● 制度創設が審議された第198 通常国会での附帯決議<参・農林水産委員会>

国民共通の財産である国有林野の管理経営は、国民の理解と協力を得ながら適切に行う必要があることを再認識し、今後とも、学識経験を有する者の意見も取り入れ、生物多様性の保全や災害防止等の森林の公益的機能を重視した管理経営を一層推進していくこと。また、多様な機能の発揮に対する国民の期待に応えるため、引き続き、国が責任を持って一元的に行うこと。

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、森林以外の用途への転用を抑制するとともに、立木の伐採や土地の形質の変更等を規制。
- 水源涵養や災害防止のための保安林では、森林を保全するため治山事業を実施。

■ 保安林制度の体系

指定

- 公益的機能の発揮が特に必要な森林を農林水産大臣又は都道府県知事が指定

保安林

保安林の機能復旧

- 水源地域の保安林整備や被災した保安林の復旧など治山事業の実施

行為制限

- 伐採許可（立木の伐採制限）
- 作業許可（土地の形質の変更等の規制）
- 植栽の義務

補償・優遇措置

- 固定資産税等の減免
- 伐採制限に伴う損失補償

等

保安林の指定の解除について

- 保安林は公益目的を達成するために指定されたものであり、制度の趣旨からして森林以外の用途への転用を抑制すべきものであるが、やむを得ざる事情のある場合は、必要な要件を具備するか審査した上で、保安林の指定を解除。

● 保安林の転用に係る指定解除の要件

解除の要件	
級地区分	第1級地※1は原則不可 (公益上の理由による場合※2には、道路、ダム等の面的、線的施設は、止むを得ず含まれることも可)
用地事情等	公的な各種土地利用計画に即したものであり、他に適地を求めえないこと
面積最小限度	解除面積が必要最小限度であること
代替施設設置	保安林の機能を代替する施設が設置されること
実現の確実性	事業の完遂等が確実であること
利害関係者の同意	利害関係者の同意が得られていること (公益上の理由による場合には、国等が実施する場合は不要)

※1 「第1級地」とは、次のいずれかに該当する保安林

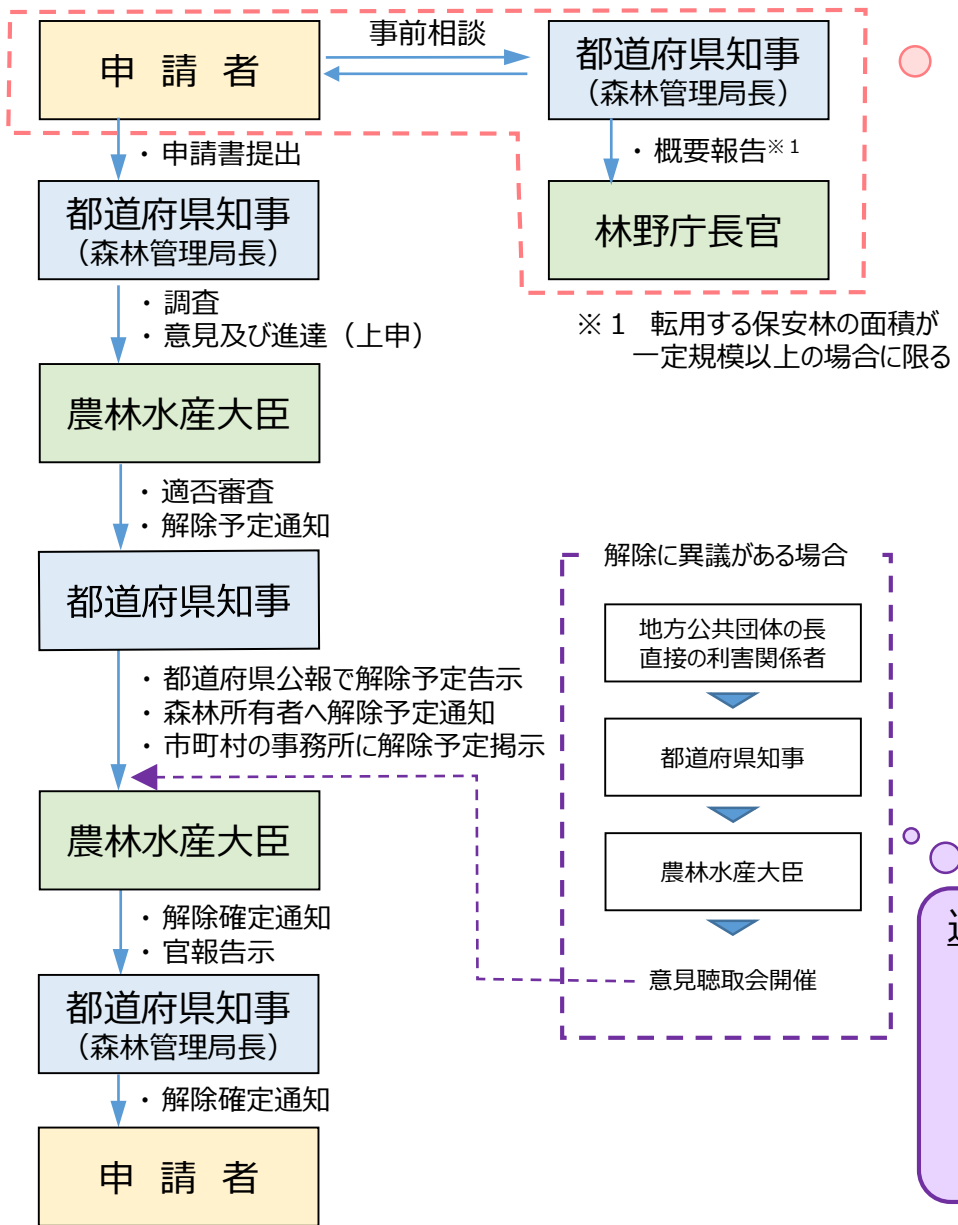
- 治山事業施行地
- 急傾斜（傾斜度25度以上）のもの
- 人家、道路等重要な施設に近接しているもの
- 海岸に近接した一定幅以下のもの
- 保安林解除に伴い残置又は造成されたもの

※2 「公益上の理由による場合」とは、国等が土地収用法等により土地を収用もしくは使用することができることとされている道路、鉄道などの事業の用に供する必要が生じ、転用する場合などを指す。

保安林の指定の解除について



● 保安林の転用に係る指定解除の手続きの流れ（大臣権限の場合）



事前相談

- 保安林の転用を目的とする解除申請について、解除事務の迅速化等のために、行政運営上の措置として実施しているもの。
- 従来、保安林の解除申請書の内容に不備が多く、その補正に相当の期間を要するものが多かったことなどから、行政改革の推進方策に関する答申※²（昭和60年7月22日、臨時行政改革推進審議会）においても迅速化等を図るよう提起がなされ、制度化したものの。
 - ①適正な申請書類の提出や②申請後の他法令等との併行審査の実施等に寄与している。

※ 2 保安林の解除事務について、他法令の許認可等との併行審査の実施等を行い、その迅速化及び簡素化を図る旨の提起がなされた。

近年の異議意見書が提出された事例

H28年度	A 県	鉄道用地
H29年度	B 県	風力発電施設用地 (→地裁で係争中)
	C 県	火葬場建設用地
H30年度	D 県	鉄道用地
R2年度	E 県	鉄道用地

保安林内の作業許可について

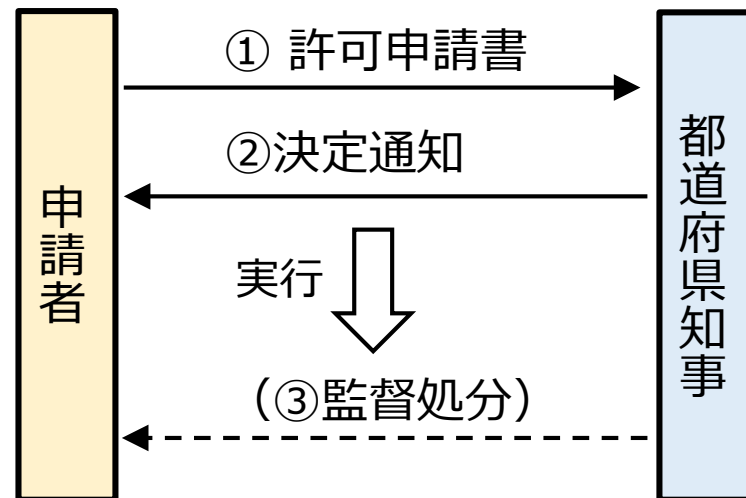
- 保安林の機能の低下をもたらさず、指定の目的の達成に支障を及ぼさない範囲であれば、都道府県知事の許可（保安林内作業許可）を受けることで、保安林内において土地の形質の変更等を実施することが可能。

保安林内作業許可の主な許可基準

- 幅員4.0m以下の林道及び森林の施業・管理の用に供する作業道、木材集積場、作業小屋等を設置する場合
- 施設等の幅が1 m未満の線的なものを設置する場合
- 変更行為に係る区域の面積が0.05ha未満で、切土又は盛土の高さがおおむね1.5m未満の点的なものを設置する場合
- 一時的な変更行為であって、次の要件を満たす場合
 - 変更行為の期間が原則として2年以内のものであること
 - 区域の面積が0.2ha未満のものであること
 - 土砂の流出又は崩壊を防止する措置が講じられること
 - 切土又は盛土の高さがおおむね1.5m未満であること

等

保安林内作業許可の手続きの流れ



林地開発許可制度

- 森林の有する公益的機能を阻害しないよう開発行為の適正化を図るため、保安林以外の森林での1 haを超える開発行為については、都道府県知事の許可が必要。（自治事務）
- 許可に当たっては、4つの要件を満たすことが必要であり、防災施設の設置等の措置等が許可基準。

● 林地開発許可の対象

- 地域森林計画の対象となる民有林（保安林を除く）
- 土地の形質の変更（土石の採掘や林地以外への転用など）を行うことによる1 haを超える開発行為

● 林地開発許可の4つの要件

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

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

- FIT制度の創設（平成24年）以降、森林での太陽光発電施設の設置を目的とした開発が増加。
 - ・ 大規模な土地改変を伴う事例、地域住民の反対運動等が散見。
 - ・ 全国知事会等から地域との共生のための規制整備等の要望。
- 林野庁では、太陽光発電施設の特殊性を踏まえた適切な林地開発許可基準について、有識者検討会を設置。
- 検討結果を踏まえ、令和元年12月、「太陽光発電施設の設置に関する林地開発許可基準の運用細則」を、都道府県宛てに通知。

運用細則の主な内容

- 施設の設置区域の平均傾斜度が30度以上の自然斜面である場合に、擁壁又は排水施設等の防災施設を確実に設置すること
- 排水施設の計画に係る雨水流出量の算出に用いる流出係数は0.9～1.0とすること
- 残置森林及び造成森林を合わせた森林率はおおむね25%（うち、残置森林率はおおむね15%）以上とし、原則として周辺部に配置するとともに、尾根部については原則として残置森林を配置すること
- 住民説明会の実施等の取組を配慮事項とすること

【基本的考え方】

1. **森林は、国土の保全、水源の涵養、地球温暖化の防止、木材等の物質生産等の機能を有しており、国民生活に恩恵をもたらす「緑の社会資本」。**将来にわたって、このような機能を持続的に発揮させていくためには、**森林を適正に保全**していく必要。
2. **森林の開発**に当たっては、**地域の合意形成に留意**しつつ、公益的機能の発揮が特に要請される**保安林については開発を極力抑制**し、保安林以外の私有林については**林地開発許可制度により適正な土地の利用の確保**を図っていくことが基本。
国有林野については、森林経営の用に供する国有財産として、**公益的機能の維持増進を第一に、林産物供給**や国有林野の貸付等による**地域の産業振興・住民福祉の向上への寄与**が管理経営の目標。
3. その上で、風力・地熱発電など資源の賦存状況により**保安林での立地がやむを得ない場合は、防災施設の設置などにより公益的機能を維持**しつつ、また、国有林野が適地である場合は**その管理経営と両立できることを確認**しつつ、**手続の簡素化・明確化、透明化によりその迅速化**を図り、2050年カーボンニュートラルの実現に貢献していく考え。

【具体的対応】

（国有林野）

国有林野の貸付け等について、**今年6月までに、再生エネルギー利用促進に取り組む考え方を明確**に示すこととし、**貸付け等に係る手続の迅速化**に向けて、

- ① **手続の明確化、簡素化**に資するよう、手続の流れ、必要な書類、保安林解除や環境影響評価と共用可能な書類、その他留意事項等を整理した資料について、**令和2年度中に作成、公表し、事業者等に周知**する。なお、事前相談が任意であることも併せて事業者等に周知する。
- ② さらに、簡素化することができる書類や他の手続と共用可能な書類について精査・検討した上で、**詳細なマニュアルを令和3年中に作成、公表し、事業者等に周知**する。
- ③ また、時間的事情によって他の許認可手続等との**並行審査が可能であることや、国有林野管理審議会**の書面やWEB等により**柔軟な開催**を可能とするよう、**令和2年度中に森林管理局署の担当者等に周知徹底**する。
- ④ 貸付け等の対象地に**緑の回廊**を含むときの施設の設置等への**対応を迅速化**するため、保護林管理委員会の柔軟な開催と統一的な手続きについて**令和2年度中に森林管理局署の担当者に周知徹底するとともに事業者等へ周知**する。また、これまでの事例も踏まえつつ**令和3年中に再生可能エネルギー施設に係る審査基準を明確化・公表**する。
- ⑤ 農林水産省共通申請サービスの実装により、手続のデジタル化、プロセスの効率化を推進する。

【具体的対応】

（保安林）

■ 保安林の解除事務の見える化を通じた迅速化・簡素化

- ① 事前相談は、申請者が希望する場合に行う任意の手続きであることを令和3年6月までに周知する。
- ② 事前相談で本申請に近い書類の提出を求める事例等も見られることから、相談事務の流れを再整理し、対象項目・必要書類を令和3年6月までに周知する。
- ③ 風力発電や地熱発電の保安林解除の事例について、業界団体の協力を得つつ分析・整理し、手続きの流れ・必要書類・留意事項等を記したマニュアル（※）を令和3年内に作成・周知する。併せて、都道府県・森林管理局職員に対する研修等を実施する。（※国有林野の②と連携しながら作成）

■ 法令・通知・データへのアクセス向上

- ④ 保安林制度に関する通知類は、農林水産省HPに掲載しているものの、一元的に管理されていないことから、令和3年6月までにHP上に新たに保安林ポータル(仮称)を開設し、関係通知類やマニュアル等を掲載する。
- ⑤ 保安林の解除区域の検討に必要な区域情報を持つ都道府県・森林管理局の窓口やデータの入手方法を令和3年6月までに整理・公表する。

■ 解除・許可基準の解釈リテラシー向上

- ⑥ 作業許可基準の取扱い（例：「森林の施業・管理のための施設」への該当、作業許可期間の延長）について具体的に整理し、令和3年6月までに周知する。
- ⑦ 法令・通知解釈に関する質問を受け付ける相談窓口を令和3年6月までにHP上に開設する。