

風力発電、地熱発電等の導入拡大に向けた森林の有効活用について（意見）

令和 3 年 3 月 23 日

再生可能エネルギー規制総点検タスクフォース

大林ミカ、川本明、高橋洋、原英史

1. 現状

- ◆森林は国土の 3 分の 2 を占め、水源涵養、災害防止、生態系・自然環境の保護、CO2 吸収など多面的機能を果たしている。
- ◆「2050 年カーボンニュートラル」達成に向けて、森林は、CO2 吸収源として役割を担う。しかし、適切な整備（路網整備、間伐、再植林など）がなされていない場合、森林の CO2 吸収機能は低下する。現実には、木材価格の低迷などに起因して、森林の荒廃が生じ課題となっている。
 - ※戦後に植林された人工林の多くは植林から 50 年を超えているにも関わらず主伐が進まず、また、主伐後に再造林がなされていない比率は約 6 割～7 割程度で推移¹
- ◆「2050 年カーボンニュートラル」達成に向けて、森林は、再生可能エネルギー導入の大きなポテンシャルも有する。
 - ※森林面積は 2,503 万 ha（国土の 66%）、国有林は 766 万 ha（国土の 20%）
 - ※地熱発電や風力発電に適した地点には森林が多い
- ◆再生可能エネルギーの適正な導入は、森林の機能と両立しうる。つまり、森林の機能を低下させるのではなく、むしろ、収益確保や路網整備を通じて森林の整備・再生に貢献できる可能性がある。
- ◆しかし、これまで森林への再生可能エネルギーの導入は進んでいない。
 - ・国有林野での貸付 7 万 1564ha のうち、再生可能エネルギー関係の貸付は 616ha に過ぎない（令和元年末時点）²。
 - ・また、保安林指定面積（令和元年度末時点）1,223 万 ha のうち、令和元年度の再生可能エネルギーの導入に係る作業許可の実績は 50ha（263 件）³。再生可能エネルギーの導入に係る保安林解除の実績は 14ha（10 件）⁴に留まる。
- ◆要因として、森林利用における手続の不透明さ、所要期間の長さ、実態に合致しない制度が指摘されている。

¹ 再造林の推進（令和 2 年 10 月、林野庁）<https://www.rinya.maff.go.jp/j/rinsei/singikai/attach/pdf/201012si-18.pdf>

² 林野庁業務資料

³ 速報値。林野庁業務資料

⁴ 速報値。林野庁業務資料

2. 課題

(1) 基本的な考え方

- ◆災害防止・水源涵養・CO₂ 吸収目的などの森林の多面的機能はさらに向上させる必要がある。一方、「2050年カーボンニュートラル」を実現するためには、これまでの森林政策のままでは足りない。「国土の有効利用」や「脱炭素の加速化」を同時に実現できる森林政策へのバージョンアップが必要である。
- ◆森林の利用に関する制度は、不透明・不合理な要素が多く残されてきた。行政手続法に反する可能性のある制度運用などもあり、早急に改善すべきである。
- ◆政府が「2050年カーボンニュートラル」を表明した中で、これらの見直しは可及的速やかに行わなければならない。再生可能エネルギー導入についての明確な目標を設定のうえ、以下のいずれの点も、可能なものは令和2年度内、遅くとも令和3年6月までに措置すべきである。

(2) 脱炭素に向けた、林野行政における再エネの位置づけの明確化（数値目標の策定含む）

- ◆「2050年カーボンニュートラル」は、国策として国が一丸となって達成に向け取り組むべき課題である。
- ◆その達成には再生可能エネルギーの最大限の導入が必須となるが、それらの発電資源が存在する土地や送電経路には国有林・保安林が存在する土地も多い。
- ◆上記の課題達成に向け、国の財産たる国有林・保安林を有効に活用し、再生可能エネルギーの導入を図るとともに、再生可能エネルギー向けの土地利用による収益の森林維持への還元による持続可能な森林経営の推進等も図っていくべきである。
- ◆この点、林野行政の基本方針である、現行の「森林・林業基本計画」（平成28年閣議決定、5年ごとに改訂）においては、気候変動対策の重要性については一部触れられているが、本年に改訂を迎える新「森林・林業基本計画」では、「2050年カーボンニュートラル」・「脱炭素社会」の実現を前提とした見直しが不可欠である。

↓

- ◆必要な措置
 - ・新「森林・林業基本計画」においては、「2050年カーボンニュートラル」や「脱炭素社会」実現を前提として、それに向けた方策として、CO₂の森林吸収源対策だけでなく、再生可能エネルギーの導入拡大に向けた森林の有効利用の必要性、更には再生可能エネルギー向けの土地利用と森林経営との好循環の形成の必要性を明確に打ち出すべきである。
 - ・その際には、同計画内にて、再生可能エネルギー発電設備への貸付面積等に関する具体的な数値目標の策定を行い、以下の項目にて求める措置を最低限の措置として、必要な施策を進めるべきである。

(3) 保安林制度や森林整備の在り方の見直し

◆保安林指定は、戦後の水害の多発から、1957年の保安林整備臨時措置法による保安林整備計画などに基づき、当初は計画的に進められてきた。一方で、指定は、所有者の申請に基づくものであり、固定資産税の減免や補助制度などのインセンティブが存在するために、本来の制度趣旨から乖離して拡大しているとの指摘も存在する。

・保安林指定面積（実面積）は、国有林・民有林ともに年々増加し、合計1,223万ha(令和元年度末)に到達⁵。

◆主伐後の再造林がなかなか進まないなど、森林整備が十分に行われておらず、荒廃した森林が存在。一方で、再生可能エネルギーの適切な導入による収益確保が森林整備に寄与する可能性もある。

↓

◆必要な措置

- ・保安林指定に関しては、本来の制度趣旨に立ち返り、真に保全すべき森林と活用可能性ある森林の区分けを明確化するなど、保安林指定の在り方を再検証・見直すべきである。
- ・森林整備の促進に関しては、再生可能エネルギーを適正に導入することで確保した収益を利用して、デジタル活用による森林管理を含め、更なる森林整備を進めるべきである。このため、国有林の民営化・コンセッション方式の導入なども検討課題とすべき。

(4) 不合理な法定手続前の手続等の撤廃等による公正や透明性の確保

◆行政手続法は、行政上の手続に関し守るべき共通のルールを定めることにより、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に資することを目的とした法律である（同法第1条）。たとえば、申請に対する処分については、行政庁は、できる限り具体的な審査基準を定める義務があり（同法5条）、申請にあたっての標準処理期間を定めるように努めなければならない（同法6条）、また、行政庁は、申請が到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならない（同法7条）。

◆これらの規定の趣旨は、申請者に許認可等を得る見込みやその時期に予測可能性を与え、申請にあたって法令に定めのない負担を負わせないようにする点にある

◆しかしながら、国有林・保安林の利用手続における事前相談及び法定手続の前の手続により、国有林・保安林の利用を希望する者が透明性を欠く形で負担を課され、これらの利用の可否やその時期について予測可能性を大きく害するものである⁶。係る取扱いは、行政手続法で申請に対する処分について定めたルールの趣旨を没却するものであり、極めて不適切である⁷。

⁵ 林野庁業務資料

⁶ なお、申請前の手続について行政手続法7条の趣旨が及ぶと解するものとして東京高判平成19・5・31がある。

⁷ 国有林貸与は契約の形式をとるが、行政手続である以上当然に手続の公正性・透明性という趣旨が及ぶと解すべき。また、保安林指定解除の申請は特定の名宛人のない一般処分を求める点で通常の申請と異なるが、保安林は国有林の90%を占め、利用希望者の個別申請に応じて利用を希望する地区の指定を解除する運用であり、事実上名宛人の存在する処分と同視できる。保安林内作業許可の事前の行政指導は、都道府県により行われるが、保安林である国有林の利用については国と都道府県との間での調整が行われており、国の関与が存在する。

- ◆また、これらの手続は行政指導（同法2条6号）に該当し、指導に共通する内容を公表する義務がある（同法36条）。しかし、残念ながら、かかる措置は取られておらず、同条に違反している可能性がある⁸。
- ◆これらの手続が、手戻りが起こることを防ぐことで国民の利益を図るための行政サービスだとしても、基準の不存在・不明確さやそれに起因する予測不可能な行政指導によって負担を強いられ、手続完了時期の予測が立たないという本末転倒な副作用は看過することができない。
- ◆実態を無視した形式的論理を盾にして、事前相談や法定手続の前の手続について、上記の対応のままとしておくことは、行政手続法の理念たる行政運営における公正と透明性を没却するものとの誹りを免れない。

↓

◆必要な措置

- ・不合理な事前相談・法定手続の前の手続の廃止、又は、これらの手続が申請者の任意かつ自発的な申し出があった場合に提供される行政サービスであり、かかる手続によらずに法律上の申請を行うことが可能な運用へと再構成。特に、9割が環境アセスの手続と重複する利活用要望書の廃止
- ・基準・指針・要綱等の公表による、手続内容や判断基準の明確化及び担当者見解を統一するための現場への指導の徹底

（5）情報公開の改善・徹底

- ◆通知類がインターネット上で公開されておらず制度や手続の運用の根拠となる情報が入手困難。
 - ※特に緑の回廊については審査期間、判断方法の規定すらないことを背景に、担当者の指示に抗うことができない。
- ◆森林の地図上での管理や情報公開が適切になされておらず、対象地の選定にも時間を要する。
 - ※保安林解除が原則不可となっている「第1級地」の場所等の情報公開が十分ではなく、適地の探索に支障が出ている。
 - ※公図・林班図の不整合や環境林整備等の補助事業地が地図で管理されておらず、一筆ずつの照会をかけることで時間を要する。また、管理されていても開示を受けられないことがある。
- ◆発電事業、特に再生可能エネルギー事業に係る、各制度（国有林、保安林内作業許可・保安林解除、保護林・緑の回廊、林地開発許可）の許可事例を含む具体的事例が公開されておらず、参考情報の入手が困難。

⁸ 保安林指定解除の申請について、「申請に対する処分」の規律が直接適用されないことをもって、その前の手続に「行政手続法」の適用がないと解釈することは論理が飛躍している。

◆諮問機関である保護林管理委員会については開催頻度が公開されず事業のスケジュール立案に支障を来し、議事録が公開されておらず判断過程が不明。

◆また、地方の森林管理署によって判断が異なるという事態が存在。

※保安林解除区域、残置森林率及び緑の回廊・保安林の開発についての取扱い等

↓

◆必要な措置

- ・各制度（国有林貸付、保安林内作業許可・保安林解除、保護林・緑の回廊、林地開発許可）における手続の簡素化・明確化に向けて、再生可能エネルギー事業者向けないし各電源種別毎（風力・地熱、等）の括りで、手続の内容・提出書類・注意事項及び通常要する期間等を定めた包括的かつ詳細なガイドラインやQ & Aを作成
- ・最新の関連通達及び許可事例等を林野庁HPにて公開
- ・「第1級地」の場所等や環境林整備等の補助事業地の地図上での管理等、再生可能エネルギー設備の適地探索に向けた情報公開の徹底
- ・諮問機関を含めた手続に関与する機関の議事録・開催時期を各森林管理局HPにて公開
- ・上記のガイドラインや通知類、具体的事例等を一元的に閲覧・管理できるHP・データベースの整備

（6）手続の迅速化

◆明文なき事前相談手続・事前審査手続によって多大な労力と時間を要しているながらその後さらに手直しが必要。

※例えば、2015年に事前相談を開始したにもかかわらず2021年2月の段階においても事前相談の状態の案件も存在。

◆各制度の本申請手続に要する平均的な処理期間の統計は取られていないが、各制度の手続は長期に亘っているという実態が存在。その理由として、本来同時並行的に手続を進めることが可能であるにもかかわらず、1つ1つの手続が完結しなければ次に進まない点がある。

※例えば、事業者（地熱業界）の経験則として、国有林貸与の手続に18か月+ α 、保安林解除申請に15か月+ α などと長期化する傾向

※国有林利用の申請書に他の許認可を証する書類を添えなければならず、環境アセスメントの評価書が要求

※保安林解除手続と国有林貸付の契約等手続は、原則的に同時並行で進めることができない運用

◆不明確な基準と担当者の裁量による運用によって担当者の異動のたびに指導が二転三転

◆内容が重複する資料の提出を求められることで無用な労力が発生。特に、北海道・東北・関東森林管理局で実施されている利活用要望書については、9割方環境アセスメント手続における記載内容・提出書類の内容と重複

- ◆これらの結果、手続に長期間を要する点と、FIT 運転開始期限日との関係で、事業者としては事業の実現及び経済合理性に疑義があり二の足を踏む状況

↓

- ◆必要な措置

- ・各制度の本申請手続に要する標準的な処理期間の実態の把握
- ・不合理な事前相談・法定手続の前の手続の廃止、又は、これらの手続が申請者の任意かつ自発的な申し出があった場合に提供される行政サービスであり、かかる手続によらずに法律上の申請を行うことが可能な運用へと再構成。特に、9割が環境アセスの手続と重複する利活用要望書の廃止（再掲）
- ・基準・指針・要綱等の公表による、手続内容や判断基準の明確化及び担当者見解を統一するための現場への指導の徹底
- ・手続の並行処理の実現（とりわけ、FIT “3年ルール” の期限に迫っている案件）
 - － 環境アセスメントの準備書と保安林解除の解除申請との並行審査
 - － 環境アセスメントの準備書と国有林貸付との並行審査
 - － 保安林解除の予定告示と国有林貸付の契約手続との並行実施 等
- ・上記の情報公開・ガイドラインの作成と併せて、全国的かつ担当者ごとに判断が異なるよう徹底した現場指導の実施
- ・FIT “3年ルール” の当該期間の延伸又はFIT 上で求める「土地の使用の権原を有すること又はこれを確実に取得することができること」を証する書類の運用改善の実施（協議段階での書類提出で認定の取り消しを猶予等）、国有林管理審議会承認後でも事業者変更に伴う FIT 認定変更手続が可能となるような運用の変更等

（7）保安林内作業許可や保安林解除における要件の緩和又は柔軟な運用の実施

- ◆簡易な手続である保安林内作業許可の要件が、再生可能エネルギー事業の特性（土地の使用規模の大きさ、調査・開発が長期にわたる傾向など）に鑑みると、実態に合致しない厳格な側面が存在するために、保安林の指定の解除を受けるほかないものとなっている。

※切土・盛土の制限、期間・面積の制限

※再エネ事業に不可欠な道路の設置も当該要件に合致しない

- ◆とりわけ、事業の予見性の観点から、保安林内作業許可の期間制限の緩和・柔軟な運用を求める声は強い。
- ◆保安林の指定解除による場合、代替施設の設置を行うが、恒久的に保安林ではなくなることから、森林管理の観点からも問題。
- ◆また、保安林の指定解除においては、「公益上の理由による解除」の解釈が限定的であり、防災の観点から災害時に周辺住民の代替路となりうる、再エネ発電設備建設用アクセス道路も対象とすべきという声もある

↓

◆必要な措置

<保安林内作業許可>

- ・再生可能エネルギー事業ないしそれに付随する目的（送電線・工事のための道路）に利用する場合に、現行制度よりも切土・盛土、期間・面積制限の緩和又は柔軟な運用の実施（問題が生じた場合又は問題発生のおそれが一定程度現実化した場合、速やかに撤去等を要請することで公益目的を担保する等）
- ・再エネ目的の場合に、事後の植栽を条件として標準伐期齢未満の樹木伐採の容認

<保安林解除>

- ・「公益上の理由による解除」の解釈の拡大（風力発電等の発電所建設用アクセス道路含む）

以上