

大規模太陽光発電施設設置に係る諸手続について厳格な運用を求める意見書

2019年（令和元年）12月16日

兵庫県弁護士会

会長 堺 充廣

第1 意見の趣旨

1 当会は、神戸市（処分行政庁の神戸市長及び同市の関連機関をいう。以下同じ。）に対し、大規模太陽光発電施設（大規模な森林伐採に伴い環境に著しい影響を与えるものに限る。以下同じ。）の設置について、以下の対応を求める。

（1）神戸市環境影響評価等に関する条例（平成9年条例第29号）（以下「市アセス条例」という。）に基づく事前配慮書手続において、事業者に対し、事業規模の縮小による環境影響の回避・低減措置を含めた複数案を検討させるものとし、市長の勧告・指導権に基づき、回避・低減措置の検討について勧告し、指導するものとする。

（2）市アセス条例に基づく評価書案手続において、事業者に対し、事業規模の縮小による環境影響の回避・低減措置を講じるように意見を述べるものとし、市長の勧告・指導権に基づき、回避・低減措置の検討について勧告し、指導するものとする。

（3）神戸市太陽光発電施設の適正な設置及び維持管理に関する条例（平成30年条例第14号）（以下「市太陽光発電施設条例」という。）の定める立地規制や施設基準に基づき、近年頻発する大規模自然災害にも対処できるように、環境の保全及び自然災害の防止の観点から厳格な審査を実施するものとする。

2 当会は、兵庫県（処分行政庁の兵庫県知事及び同県の関連機関をいう。以下同じ。）に対し、大規模太陽光発電施設の設置について、以下の対応を求める。

（1）森林法（昭和26年法律第249号）の林地開発許可の審査に際して、地域住民（環境上及び自然災害上の著しい影響を受ける地域住民に限る。以下同じ。）の意見について配慮するものとする。

（2）同審査に際して、市アセス条例に基づく市長意見を勘案するものとする。

第2 意見の理由

1 はじめに

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）は、再生可能エネルギーの固定価格買取制度を導入し、以来、太陽光発電施設の設置は急増の一途を辿ることとなった。大規模太陽光発電施設は、広範囲に及ぶ森林伐採や切土・盛土を伴うことが多く、環境や景観の破壊、生態系への影響が危惧されている。のみならず、大規模太陽光発電施設の設置に伴う森林の大量伐採は、土壌の保水力を低下させるなどして、土砂災害等を

引き起こし、地域住民の生命・健康、財産権が侵害されることも懸念されている^{*1}。加えて、発電事業前の設計・施工の不十分、事業中の維持・管理の不適正、事業終了後のパネル放置などによる事故が多発している。その結果、事業者と地域住民との紛争事例も各地で報告されている。更に、近年、気候変動等による大規模自然災害が頻発し、防災の観点からも、大規模太陽光発電施設に対する規制の強化が要請されている。

市太陽光条例においても、「適正に設置及び維持管理されていない太陽光発電施設によって、災害の発生が助長され、安全で安心な生活環境が脅かされることに対する市民の懸念や不安が高まっている。さらに、自然地の改変を伴う太陽光発電施設の設置が増加することにより、これまで神戸で育まれてきた、人と自然の共生が損なわれるおそれが生じている。太陽光発電施設の存在による災害発生のおそれ並びに自然環境及び生活環境に及ぼす影響を可能な限り回避又は低減することが、今後の太陽光発電施設の適正な利用にとって重要な要素のひとつである。」とされている(前文)^{*2}。

神戸市は、令和元年8月9日、(仮称)神戸山田太陽光発電所建設事業に係る環境影響評価案に対する市長意見を公表した。一方、太陽光発電施設の設置が大規模な森林伐採を伴う場合、森林法10条の2に基づく都道府県知事の許可が必要とされる。従って、神戸市内において大規模な森林伐採を伴う大規模太陽光発電施設が設置される場合、市アセス条例及び市太陽光条例に基づく市長の審査手続に加えて、同条に基づく兵庫県知事の許可手続が実施されることになる。

当会は、上記市長意見の公表を受け、神戸市及び兵庫県に対し、大規模太陽光発電施設の設置に係る上記諸手続に基づく審査及び許可の在り方について、以下のとおり、意見を述べる。

2 大規模太陽光発電施設と各種手続

(1) 市アセス条例

ア 環境影響評価とは

事業者は、神戸市内で大規模太陽光発電施設を設置する場合、市アセス条例に基づき環境影響評価を実施する必要がある^{*3}。環境影響評価とは、事業の実施が環境に及ぼす影響について環境の構成要素に係る項目ごとに調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全の

*1 例えば、平成30年7月に発生した集中豪雨によって、姫路市内の太陽光発電施設の構内で土砂崩れが発生し、太陽光パネルが崩落したことが報告されている(経済産業省産業保安グループ電力安全課「第14回新エネルギー発電設備事故対応・構造強度WG資料1今夏の太陽電池発電設備の事故の特徴について」(平成30年11月26日)7頁)。同発電施設は、切土、盛土した土地に設置されており、幅・長さともに50mにわたって崩壊したことが報告されている。

*2 兵庫県「太陽光発電施設等と地域環境の調和に関する条例」(平成29年条例第14号)も、「太陽光発電施設等が景観、居住環境その他の地域環境に及ぼす影響に鑑み、(中略)太陽光発電施設等と地域環境との調和を図り、もって良好な環境及び安全な県民生活を確保することを目的とする。」ものと定める(1条)。

*3 市アセス条例2条2号オ、同施行規則3条1項、別表(5)によれば、太陽光発電所に係る発電所の新設等については、一般区域において、「当該新設等に係る敷地の面積のうち自然の改変を伴う部分の面積が20ヘクタール以上であるもの又は敷地のうち緑地条例第4条第3項に規定する緑地の保全区域又は同条第4項に規定する緑地の育成区域(以下「緑地の保全区域等」という。)の部分の面積が5ヘクタール以上であるもの」が第1類事業、「当該新設等に係る敷地の面積のうち自然の改変を伴う部分の面積が5ヘクタール以上であるもの又は緑地の保全区域等の部分の面積が2.5ヘクタール以上であるもの」が第2類事業とされ、市アセス条例の対象事業とされる。この規模要件は、生物多様性保全に特段の配慮を行うべき特別区域においては、引き下げられている。なお、環境影響評価法施行令の一部を改正する政令(令和1年政令第53号)によれば、令和2年4月1日から、一定規模以上の太陽光発電所の設置工事は、環境影響評価法に基づく環境影響評価の実施が必要となる。

ための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価することをいう（2条1号）。市アセス条例に基づく環境影響評価の手続は、第1類事業^{*4}の場合、①事前配慮書手続、②実施計画書手続、③調査・予測・評価、④評価書案手続、⑤評価書手続、⑥事後調査手続の各過程を経て行われる。

イ 事前配慮書手続と複数案の検討

事業者は、対象事業^{*5}に係る計画の立案に当たり、環境影響評価等技術指針（以下「技術指針」という。）で定めるところにより、当該対象事業に係る事前配慮を行う（8条の2第1項）。事前配慮を行った事業者は、当該事前配慮の結果について、技術指針に基づき、環境影響評価事前配慮書（以下「事前配慮書」という。）を作成する（同2項）。事前配慮書には、「対象事業の計画案が複数ある場合は当該計画案の相互比較による検討の結果」が記載される（同項5号）。技術指針は、「検討の対象とする事業計画案の立案」について、「複数の事業計画案を立案することを基本とし、やむを得ず、単一の事業計画案となる場合は、その理由を記載するものとする。」と定める^{*6}。

このように事前配慮書の作成にあたっては、複数の事業計画案を立案することが基本とされる。事業者は、複数の事業計画案を立案し、各計画案ごとに想定される環境影響を比較し、計画案を絞り込むことが求められる。市アセス条例1条によると、環境影響評価制度は、「土地の形状の変更、工作物の新設等の事業の実施に際し、環境の保全の観点からの事前配慮」を行い、「環境の保全の見地から適正な配慮」がなされることを目的とする。従って、事業者は、複数の事業計画案を立案するに際して、環境の保全を目的として、対象事業の実施場所や規模を異にする複数案を作成する必要がある。建造物等の構造・配置に関する複数案よりは、事業の実施場所の変更、事業規模の縮小を含む複数案を立案すれば、より環境への影響を回避・低減することが可能となる^{*7}。この点につき、技術指針は、事業者に対し、「対象事業（以下、関連行為を含む。）に係る計画の立案段階、環境影響評価段階及び実施段階の各段階において、事業者により実行可能な範囲内」で「環境の保全のための措置（以下「環境保全措置」という。）を検討し、実施する」ものと定める^{*8}。更に、技術指針は、環境保全措置に関して、「①環境影響をできる限り回避し、又は低減するための措置」（以下「回避・低減措置」という。）、「②損なわれる環境の有する価値を必要に応じて代償するための措置」（以下「代償措置」という。）の二つを検討すべきものとし、これらの優先関係について、「環境への影響を回避することをまず優先して検討し、次に環境への影響を低減することを検討するものとし、これらの検討結果を踏まえたうえで必要に応じて当該対象事業の実施により損なわれる環境が有する価値と同程度又はそれ以上の環境価値を創出するための措置（以下「代償措置」という。）を検討する。」ものと明記する（下線強調）。すなわち、事業者は、最初に回避措置、次いで低減措置、最後に代償措置

*4 市アセス条例2条2号。

*5 同2条4号。

*6 平成25年4月付「神戸市環境影響評価等技術指針」（以下「神戸市環境影響評価等技術指針」として引用）7頁。

*7 上迫大介、佐藤大樹「環境影響評価法における配慮書手続の導入について」日本不動産学会誌第27巻第1号（2013）63頁以下。

*8 神戸市環境影響評価等技術指針3頁「4環境保全措置（1）共通的事項ア基本的な考え方」。

を、実行可能性に照らして、この順序で検討すべきことになる。

大規模太陽光発電施設を設置する場合、事業者は発電容量を見直し、ソーラ一施設用地のみならず、事業実施区域全体を縮小することにより、環境に与える影響を回避・低減することが可能である。環境保全の見地から、発電容量の事業規模を見直すことは、パネルの設置面積を縮小することに直結し、事業実施区域を縮小することを通じて、環境影響の回避・低減措置となる。これは事業者には実行可能な選択肢と言える。それ故、神戸市は、事前配慮に係る市長意見書（8条の7）などの手続において、事業者に対し、発電容量を見直し事業規模を縮小するなどして、事業実施区域の縮小による環境影響の回避・低減措置を含む複数案の検討を求める必要がある。このような回避・低減措置案の検討がなされない場合、神戸市長は、事業者に対し、その理由を実施計画書等の書面に記載することを求める必要がある。更に、事業者による検討がなされた場合にも、例えば、事業の採算性など事業利益を優先して回避・低減措置が採用されなかった場合には、事業者に対し、市長の勧告・指導権に基づき、回避・低減措置の再検討について勧告し、指導する必要がある（42条）。

ウ 評価書案手続と環境保全措置の検討

環境影響評価手続において、事業者は、実施計画書手続で定めた調査項目や手法に基づき、事業が環境に与える影響を調査・予測・評価し、環境保全のための措置（以下「環境保全措置」という。）を検討する。事業者は、それらの検討結果を環境影響評価書案（以下「評価書案」という。）として作成する（14条）。

評価書案には、環境保全措置が記載される必要があるところ、環境保全措置には、上記のように、環境影響の回避、低減、代償措置の3つの手法が存在し、環境保全措置の中では、回避・低減措置が優先され、代償措置は、回避、低減の検討結果を踏まえて、必要に応じて検討される最終手段にすぎない。更に、代償措置は、事業の実施により損なわれる環境が有する価値と同程度又はそれ以上の環境価値を創出するための措置とされるので、この環境価値的要件が充足されない場合は、採用することはできない。

大規模太陽光発電施設設置の場合、事業者は、環境保全措置として移設・移植等の代償措置を講ずるのでなく、上記のように、発電容量を見直しパネル設置面積を縮小するなどの実行可能な措置を通じて、環境影響の回避・低減を図ることができる。それ故、神戸市長は、評価書案の作成手続においても、事業規模の縮小による事業実施区域全体の縮小による環境影響の回避・低減措置を講ずることができないか、この選択肢を優先して検討する必要がある。事業の実施により保全すべき重要種などの生息地が破壊される場合には、評価書案に係る市長意見書（21条）などにおいて、事業者に対し、事業実施区域の縮小・パネル設置場所の変更等により、生息地の破壊を回避・低減するよう求める必要がある。とりわけ、事業実施により生息地の全部、あるいは、少なくとも50%以上が消失する場合には、代償措置による環境創出は期待できないのであるから、事業者による環境影響の回避・低減措置の実行可能性について厳格に審査すると共に、事業者に対し、市長の勧告・指導権に基づき、回避・低減措置の検討について勧告し、指導する必要がある（42条）。

(2) 市太陽光発電施設条例

ア 規制措置と指導・助言

事業者は、同条例所定の災害危険区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害警戒区域及び緑地の保存区域などの禁止区域を事業区域^{*9}とすることはできない（6条）。事業者は、禁止区域以外においても、同条例所定の一定区域で特定事業^{*10}を実施しようとするときは、特定施設^{*11}の設置に着手する前に、市長の許可を受ける必要がある（8条）^{*12}。この許可が必要とされる一定区域（以下「許可区域」という。）には、都市計画区域内の各住居地域だけでなく、市街化調整区域を1000平方メートル以上含む場合も列挙されており、地域に居住する住民の安全面でのリスクや大規模な自然災害の発生にも対処されている。

事業者は、特定事業の実施に当たっては、災害の発生の防止、良好な自然環境や生活環境の保全のために、必要な措置を講ずる必要がある（4条）。更に、土地の所有者及び占有者は、災害の発生を助長したり、良好な自然環境や生活環境を損なうおそれのある事業者に対して、土地を使用させないように務めるものとされる（5条）。

これらの実効性を確保するために、市長は、災害の発生を防止し、良好な自然環境や生活環境の保全を図るため必要があると認めるときは、事業者に対して必要な指導及び助言を行うことができる（19条）。この市長の指導及び助言は、同条例20条の勧告とは異なり、同条例の個別規定に違反する場合に限らず、広く災害の防止や環境の保全のために認められている。

それ故、事業区域内に禁止区域が含まれていなくとも、事業区域の周辺に禁止区域が存在する場合のみならず、その周辺に許可区域が存在して地域住民の安全や地域環境の保全上必要と認めるときは、同条例19条に基づき、事業者に対し必要な指導及び助言を行う必要がある。

イ 厳格な審査の実施

大規模太陽光発電施設の設置は、広範囲に及ぶ森林伐採や土地の堀削・盛土を伴い、地域の自然環境を一変させる。近年、想定外の自然災害が多発しており、各地に甚大な被害をもたらしている。大規模太陽光発電施設による自然改変は、更に自然災害の発生を助長し、地域住民の生命・健康・財産を脅かす危険性もかつてなく高まっている。

同条例は、上記のように、事業者に対し、特定事業の実施に当たっては、災害発生の防止や良好な自然環境と生活環境の保全のために、必要な措置を講ずる義務を課すと共に（4条1項）、特定施設に係る施設基準に従うべき旨を定める（同2項）。この施設基準には、特定施設の設置に伴う災害の発生の防止に関する事項、特定施設の構造の安全性に関する事項、事業区域とその周辺地域に

*9 市太陽光発電施設条例2条5号。事業区域は、特定事業の用に供する土地の区域とされる。

*10 同2条3号。特定事業は、特定施設の設置を行う事業、特定施設を維持管理する事業、特定施設の廃止に関する事業とされる。

*11 同2号。特定施設は、発電出力が10キロワット以上の太陽光発電施設（建築物の屋根、壁面又は屋上のいずれかに設置するもの及び電気事業者その他の者に電気を供給しないものを除く）とされる。

*12 同8条は、市長の許可が必要な一定の地域として、①斜度30度以上の勾配を有する土地を含む区域、②都市計画法の定める第1種低層住居専用地域、③同第2種低層住居専用区域、④同第1種中高層住居専用地域、⑤同第2種中高層住居専用地域、⑥同第1種住居地域、⑦同第2種住居地域、⑧同田園住居地域、⑨上記②から⑧までに掲げる区域（以下「第1種低層住居専用地域等」という。）以外の区域であって、第1種低層住居専用地域等に類するものとして規則で定める区域、⑩鉄道用地又は道路用地の敷地境界線に隣接する区域のうち規則で定める区域、⑪事業区域が同法の定める市街化調整区域を1000平方メートル以上含む場合の当該事業区域を明記する。

における良好な自然環境と生活環境の保全に関する事項、特定施設の維持管理の方法と特定施設を廃止した後に行う措置に関する事項、これらに該当しない事項で第1条の目的を達成するために必要があると認められる事項が定められている(同2項)。第1条は、同条例の目的として、「災害の発生を防止するとともに、良好な自然環境及び生活環境を保全することを目的とする」と定める。特定施設の設置に係る許可は、施設基準に適合する場合に限って与えられるのみならず(9条1項)、設置を許可する場合にも、災害の防止や良好な環境の保全のために必要な条件を付することもできる(同2項)。

それ故、大規模太陽光発電施設の設置の審査手続において、近年頻発する大規模自然災害にも対処できるように、上記規制措置や施設基準に基づき、厳格な審査を実施する必要がある。そうでなければ、災害事故が発生した場合、市自体の法的責任が問われることにもなりうる。重点的に審査すべき事項として、以下のものが考えられる。

① 排水施設の設置

大規模太陽光発電施設は、不浸透性の太陽光パネルで地表を被覆するため、雨水が地中に浸透しにくく、短期間に下流域に流下しやすい特徴がある^{*13}。事業者は、造成費用を抑制するために、地表部の排水施設の設置や侵食防止の措置を十分に行わず、太陽光発電施設の基礎部分が露出したり、土壌の侵食が進行することがありえる。雨水流出や土壌侵食を予防するため、事業者が排水施設の設置等の対策を適切に講じているか厳格に審査する必要がある。特に、近年、巨大台風や集中豪雨が頻発していることから、これらに対応しうる排水施設、調整池の設置が求められる。

② 太陽光発電施設の維持・管理と廃止後の措置

太陽光発電施設は、20年以上の長期間にわたり使用されるのが通常である。太陽光発電施設を含む事業実施区域の全体は、事業者が適切に維持管理しなければ、土砂災害などが引き起こされるおそれがある。事業者の事業継続が途中で困難になった場合には、太陽光パネルが放置される事態にもなりかねない。その結果、事業実施区域の全体が産業廃棄物の巨大な不法投棄の現場に一変する。このような事態を将来的に防止するため、技術的・資力的・能力的な観点から、事業者が太陽光発電施設を含む事業実施区域全体の適切な維持管理を継続できるか、厳格に審査する必要がある。一方、事業者が予定している廃止後の措置についても、事業者は、大規模太陽光発電施設を廃止した際、その廃棄費用の不足等を理由に、太陽光パネルを放置したり、不法投棄する可能性がある。太陽光パネルの確実な撤去、廃棄物処理法に基づく適正処理が計画されているか、厳格な審査が必要である。同時に、事業者の計画する廃棄費用の積立が早期かつ確実に実行できるものか、この点も厳格な審査を必要とする。加えて、事業廃止後の措置として、太陽光パネル撤去後の土地について、緑化等の原状回復の措置を講じるか、この点の厳格な審査も要請される。

③ 構造の安全性

太陽光発電施設では、近年の激甚化する台風や豪雨によって、パネル飛散や架台倒壊の事例が発生している。太陽光発電施設のパネル飛散や架台倒壊が発

*13 太陽光発電に係る林地開発許可基準の在り方に関する研究会「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報告書(中間取りまとめ)」(令和元年9月)8頁。

生した場合には、地域住民の安全に影響を及ぼしかねない。太陽光発電施設で用いられるパネルや架台は、耐風圧を十分考慮したものであるか、厳格な審査が必要である^{*14}。また、斜面や切土・盛土された場所は、豪雨により設置面やのり面が崩壊するおそれがある。それらの場所に太陽光発電施設を設置する場合は、より厳格に太陽光発電施設の構造の安全性を審査することが要請される。

(3) 森林法

ア 林地開発許可

森林法によれば、地域森林計画の対象となっている民有林において、1ヘクタールを超える開発行為を行う場合には、都道府県知事の許可が必要である（10条の2、森林法施行令2条の3）。

同条2項は、森林の有する災害の防止、水害の防止、水源のかん養、環境の保全の各機能の観点から、開発行為の不許可事由を定める。すなわち、同条項は、「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」（1号）、「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」（1号の2）、

「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」（2号）、「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」（3号）を、不許可事由として明記する（以下各号の定める要件を、適宜、「許可要件」「3号許可要件」などという。）。

林野庁は、地方自治法245条の4の規定による技術的な助言として、「開発行為の許可制に関する事務の取り扱いについて」（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。以下「事務次官通知」という。）、「開発行為の許可基準の運用細則について」（平成14年5月8日付け14林整治第25号林野庁長官通知。以下「長官通知」という。）などの通達を発出し、上記許可要件を満たすための技術基準などの細則を定めている^{*15}。これらの細則は全ての開発行為に共通する基準となっている。一方、兵庫県では、太陽光発電施設について、「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」（平成30年5月31日付け豊第1068号）^{*16}を発出しており、太陽光発電施設に対応した林地開発許可基準の運用を行っている。

イ 地域住民の意見

事務次官通知によれば、「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

*14 電気事業法（昭和39年法律第170条）39条1項は、「事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を主務省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない」と定める。市太陽光発電施設条例4条2項、同施行規則3条別表第1（2）は、同条項に規定する技術基準に基づき特定施設の構造の安全性に関する事項に係る基準を定める。同技術基準については、経済産業省で改正が検討されている（経済産業省産業保安グループ電力安全課「新エネルギー発電設備事故対応・構造強度ワーキンググループ中間報告」令和元年11月19日）。

*15 太陽光発電に係る林地開発許可基準の在り方に関する研究会「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報告書（中間取りまとめ）」（令和元年9月）5頁。

*16 兵庫県農政環境部農林水産局豊かな森づくり課「森林法の開発許可制度について」平成30年6月、114頁。

こと」^{*17}が許可の基準とされており、その運用細則である長官通知によると、「相当数の同意」とは「開発行為に係る森林につき開発行為の妨げとなる権利を有するすべての者の3分の2以上の者から同意を得ており、その他の者についても同意を得ることができると認められる場合を指す」^{*18}とされている。

大規模太陽光発電施設の設置は、大規模な森林伐採や切土・盛土による自然環境の改変を伴い、自然災害による土砂災害や洪水、自然改変による環境の破壊を引き起こす危険を免れず、地域住民の生命・健康や財産権を侵害する可能性がある。それ故、「開発行為の施行の妨げとなる権利」には、地域住民の生命・健康に係る人格権を含め、「相当数」の者の中には、地権者や水利権者等だけでなく、自然災害や自然改変により生命・健康・財産等の被害を受けるおそれのある周辺住民を含める必要がある。仮に、行政運用上、これらの周辺住民は、上記「権利を有する者」から除外されるとしても、兵庫県は、事業者に対し、許可申請前に、開発計画について周知を図るべく説明会の開催等、地域住民の理解を得るための取組を実施するよう求める必要がある（林地開発許可に係る周辺自治会との合意形成の手続に関する要綱の第7）。兵庫県は、事業者に対し、同要綱の第11に基づき、地域住民との合意形成に向けて誠実な努力を行うよう積極的に指導すべきである。更に、森林法は、「許可には、条件を附することができる」（10条の2第4項）と定める。それ故、大規模太陽光発電施設の設置に伴う林地開発を許可する場合であっても、自然災害の防止や自然環境の保全の観点から、周辺住民を含む地域住民の生命・健康・財産等の保護するに必要な条件を付すべきである。

ウ 市アセス条例に基づく市長意見

上記のように、大規模太陽光発電施設の設置は、同条例の対象事業でもある。同条例に基づくアセス手続では、その設置が環境に及ぼす影響の審査と環境影響を回避・低減する措置の検討を経て、市長意見が提出される。一方、森林法も、許可要件の審査において、環境に及ぼす影響が検討される。とりわけ、上記のように、3号許可要件は、「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」を不許可事由と定め、この要件審査は市アセス条例に基づく環境影響審査と重なる部分が多い。それ故、この二つの審査結果が相互に矛盾しないように、3号許可要件の審査に際しては、市アセス条例に基づく市長意見を勘案する必要がある。

3 結論

大規模太陽光発電施設の設置に関しては、国による十分な法整備がなされていないのが現状である。このような現状において、地域住民に密着した地方自治体は、自然環境の保全や災害の防止のために、その役割を積極的に果たしていくことが求められる。以上縷述した理由から、当会は、神戸市と兵庫県に対し、意見の趣旨記載の通り意見を述べる。

以上

*17 事務次官通知（別記）「開発行為の運用について」第1一般的事項（2）。

*18 長官通知第1運用基準第1関係事項1運用基準第1の1の（2）関係事項。