

平群町メガソーラー林地開発許可取消請求事件

【文 献 種 別】 判決／奈良地方裁判所

【裁判年月日】 令和 7 年 3 月 25 日

【事 件 番 号】 令和 5 年（行ウ）第 20 号

【事 件 名】 平群町メガソーラー林地開発許可処分取消請求事件

【裁 判 結 果】 棄却

【参 照 法 令】 森林法 10 条の 2、大和川流域における総合治水の推進に関する条例

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25622468

横浜国立大学教授 及川敬貴

事実の概要

地域森林計画の対象となる民有林で開発行為（原則 1ha 超）を行おうとする者は、森林法第 10 条の 2 に基づき、都道府県知事の許可（林地開発許可）を受けなければならない。同条 2 項は、この許可について、「次の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」と定める。すなわち、土砂の流出等の災害発生のおそれ（一号）、水害発生のおそれ（一号の二）、水の確保に著しい支障を及ぼすおそれ（二号）、周辺環境の著しい悪化のおそれ（三号）がある場合、許可は出せない。

本件は、被告奈良県（Y 県）平群町内の山林（約 48ha）を開発区域とする、大規模太陽光発電所（メガソーラー）の建設事業をめぐる、林地開発許可処分の適法性が争われた事案である。この開発行為については、当初許可の取得後¹⁾、令和 4 年の変更申請（調整池容量の再計算等）を経て、令和 5 年に改めて Y 県知事が許可をした（本件許可）。これに対し、事業予定地付近に居住する X らが、本件許可には裁量権の逸脱濫用の違法があるなどとして、処分行政庁の所属する Y 県を被告として、その取消訴訟を提起したものである。

Y 県の林地開発許可審査は、林野庁の通知（技術的助言）を踏まえた「林地開発許可制度の手引き（令和 2 年度改訂版）」（以下、手引き）によって行われている。手引きでは、災害防止のために調整池の設置を求めているが、その容量の算定方法等を詳しくは定めていない。そのため、降雨継

続時間等の技術的事項に関し、実際の審査では、Y 県の「宅地及びゴルフ場等開発に伴う調整池技術基準」（以下、ゴルフ場基準）と「大和川流域調整池技術基準」（以下、大和川基準）が参照されてきた。

ゴルフ場基準は、宅地やゴルフ場の造成に伴う調整池設置を指導する際の技術基準であり、50 年確率降雨が 10 時間続くと仮定して、開発区域から流れ出す水が、下流河川や水路が安全に流せる最大の水量（現況流出能力）を超えないように、容量を算定するものである。一方、大和川基準は、Y 県の「大和川流域における総合治水の推進に関する条例」に基づく技術基準であり、1ha 以上の特定開発行為へ適用される。この基準は、50 年確率降雨が 24 時間続くと仮定した上で、開発前後のピーク流量が変わらないように、容量を算定するものである。

本件訴訟の主要な争点は、調整池の洪水調節容量の算定方法及び基準の解釈・運用をめぐるものであった。すなわち、大和川基準では、算定方法として、簡易計算法と厳密計算法の二つを定めているところ、本件調整池設置計画は、簡易計算法によりその容量が算定されている。しかし、X らは、本件では、厳密計算法が適用されねばならず、同計算法によれば必要容量は計画容量を上回ることになるから、本件許可処分は違法であるなどと主張した。なお、本件事業については、令和 3 年 3 月 8 日に工事差止訴訟が提起されているが、訴えは棄却されている²⁾。

判決の要旨

請求棄却。

1 原告適格

「原告らは、本件許可処分に係る開発行為に起因する水害等の災害が発生した場合に直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住するものと認められるから、本件許可処分の取消しを求める原告適格を有すると認められる。」なお、このように述べるに当たって、最三小判平 13・3・13 民集 55 巻 2 号 283 頁を参照。

2 本件許可処分の違法性

(1) 調整池の洪水調節容量について

①判断枠組み

林地開発許可（都道府県の自治事務）の要件に係る審査基準の設定は、都道府県知事の権限に属し、調整池の設置計画が審査基準に適合するか否かの審査に当たっては、当該審査基準において、当該地域（流域）の実情に応じた技術的事項を具体的に定めておかねばならない。また、林野庁の通知に照らしても、林地開発許可制度は、全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、地域（流域）の実情に応じた規制を施すことを容認する趣旨であるから、「調整池の洪水調節容量の算定に用いる……技術的事項に係る具体的な審査基準の設定は、地域（流域）の実情を踏まえた各都道府県知事の専門技術的裁量に委ねられている」ものと解される。

「以上の点を考慮すると、調整池の技術的事項に係る審査基準の設定及び当該審査基準への当てはめの適否が争われる林地開発許可処分の取消訴訟における裁判所の審理・判断は、専門技術的裁量を有する処分行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであり、現在の科学技術水準に照らし、処分行政庁が審査に用いた具体的な審査基準に不合理な点があり、あるいは当該開発行為が当該審査基準に適合するとした処分行政庁の判断過程に看過し難い過誤・欠落があると認められる場合に、審査基準の設定若しくはその当てはめに係る処分行政庁の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある違法なものとして、当該処分を取り消すべきものと解する」。

②大和川基準及びゴルフ場基準が審査基準に含まれるか否か

手引きには、降雨強度曲線（式）等に関する具体的な記載がない一方、「奈良県の基準」とある。また、制度運用の実情としても、調整池設置計画が大和川基準及びゴルフ場基準に適合することを許可の要件としてきたとみられるから、これらの基準は、「林地開発許可に係る処分行政庁の審査基準の内容となっている」ものと解される。

③大和川基準の解釈

「本件許可処分に係る本件各調整池は、各調整池につき許容放流量が開発前のピーク流量を上回らないことを確認の上、……必要容量を上回るものとして計画されていることが認められ、大和川基準に適合すると認められる。」

④大和川基準とゴルフ場基準に係る審査基準の設定の適否

審査基準の設定に係る処分行政庁の裁量権の範囲の逸脱・濫用があるとは認められない。

⑤手引きの基準の適合性

本件各調整池の計画容量は、特段の事情のない限り、ゴルフ場基準への適合をもって、手引きの要件を充足することになると考えられるところ、特段の事情を認めるに足りる証拠はない。

(2) Xらのその余の主張について

本件許可処分に法 10 条の 2 第 2 項 1 号違反の違法は認められない。また、同項 3 号違反の主張は「自己の法律上の利益に関係のない違法」（行政事件訴訟法 10 条 1 項）の主張に当たる。

判例の解説

一 はじめに

全国の私有林において太陽光発電開発が急速に進む一方で、林地開発許可が形式的・安易に出されているといった批判が強まっている³⁾。そのような中で、本件では、同許可制度の実質的な規制強度を高める余地があるのかどうか、が問われることになった。すなわち、大和川条例のような総合治水条例に基づく技術基準が、林地開発許可の審査基準として用いられるとすれば、同許可制度は、総合治水条例の設計・運用によって大きな影響を受け得ることになる。とはいえ、そうした（他事考慮的とも評し得るような）状況は、法の予定するところなのか。以下では、この点を意識しつつ、本判決の内容を批判的に検討していく。なお、Xらが原告適格を有することには異論がないと考え

られるので、検討対象とはしない。

二 専門技術的裁量とその司法審査の枠組

大阪地判平8・12・18判タ968号146頁は、災害発生の危険性の判断に当たっては、自然的条件や社会的条件の総合的な検討や、多方面にわたる最新の専門技術的知見が必要とされるので、「許可要件について法律であらかじめ具体的かつ詳細に定めておくことは、かえって判断の硬直化を招き適切ではない」というのが森林法の趣旨であり、そうすると、同「法は、右許可要件の審査基準……の具体的内容の確定については、下位の法令及び内規等で定めることを是認するものであって、これを行政庁の専門技術的裁量に委ねたものと解する」と述べていた。

本判決も同様に「専門技術的裁量」を認めているが、こうした裁量に基づく判断は、いかなる場合に不合理とされるのか。本判決や前掲の大阪地判は判断過程審査方式を採用しているが、この方式は、伊方原発事件⁴⁾や教科書検定事件⁵⁾など、「専門技術的な問題について、特に専門家からなる諮問機関が関与している場合に用いられ」てきた⁶⁾。本件では、そのような諮問機関が見当たらないため、これをどう解すべきかが問題となる。

本判決は「専門技術的裁量を有する処分行政庁」としているが、知事本人が専門技術的な知見を備えているわけではない。そうした知見は、Y県内の特定部署（本件であれば河川課）に備わっており、同部署がそれを用いて行った判断を基に、処分庁たる知事が最終判断を行うというのが現実の行政過程であろう。本判決では、この実態を踏まえて、判断過程審査方式を採用したものと考えられる。

三 林地開発許可要件の審査基準

本判決は、大和川基準とゴルフ場基準が「林地開発許可に係る処分行政庁の審査基準の内容となっている」と判示した。「本来は行政の内部規範であり法的拘束力は持たないはずの審査基準に法的意味を与え」たものといえるが⁷⁾、なぜそうしたことが許されるのか。

林地開発許可に関する事務が「都道府県の自治事務」である一方で、森林法は同許可の要件について、抽象的な許可基準しか定めていない。具体的な基準がなければ、処分権者としての知事は、同許可に関する事務を執行できないため、森林

法10条の2第2項「各号の要件に係る審査基準の設定は、都道府県知事の権限に属する」ことになる。こうした理解を前提として、本判決は、前節(二)で紹介したような「地域（流域）の実情を踏まえた各都道府県知事の専門技術的裁量」を認め、さらに、手引きの規定や制度運用の実情にもふれながら、大和川基準とゴルフ場基準が「林地開発許可に係る処分行政庁の審査基準の内容となっている」と判じた（もっとも、手引きでは、「奈良県の基準」とするのみで、それ以上の具体的な記載はない。この点は、行政手続法5条との関係で問題となる可能性もある。）。

では、なぜ本判決は「審査基準となっている」ではなく、「審査基準の内容となっている」としたのだろうか。大和川基準やゴルフ場基準が、それ自体としては行政指導の指針（行政手続法2条8号ニ参照）であることが一因と考えられる。しかし、その一方で、これらを含めた、全体としての具体的な審査基準がなければ、Y県知事は自らの事務を執行できないという事情もある。両者を踏まえた地点に導かれたのが、「審査基準の内容となっている」という表現であろう。

四 林地開発許可制度とメガソーラー規制の行方

1 厳密計算法の採用は違法となるか？

Xらは、大和川基準所定の定数を用いた簡易な方法による算定が許されるのは、「通常の場合」（＝下流河川の流下能力が $0.10 \text{ m}^3/\text{s/ha}$ 以上）であり、下流河川の流下能力がこれを下回る場合には、同基準に示された厳密計算法を用いた算定を行うべきであると主張した。この主張は、変更申請の基になった再調査の結果、下流域の流下能力が $0.10 \text{ m}^3/\text{s/ha}$ に満たなかったという事実に基づく。しかし、本判決は、判決の要旨2(1)③のように述べて、Xらの主張を斥けた。大和川基準は、開発前後のピーク流量が変わらないように調整池を設計するための基準（事実の概要）なので、その点さえ確認されていれば、下流域の流下能力が $0.10 \text{ m}^3/\text{s/ha}$ に満たないとしても問題はない、と解したものと考えられる。

では、仮に本件でY県が厳密計算法を採用していたら、それは違法とされただろうか。評者は、違法とはいえないとの立場に立つ。水害等のおそれがあれば、林地開発許可は出せないことは、法

文上、明らかである。ならば、気候変動の影響により、これまでに経験したことのない集中豪雨が各地を襲うようになった現実を踏まえ、そうしたおそれが現実化するリスクを低下させるべく、厳密計算法を採ったとしても、それは、「知事の専門技術的裁量」の範囲内と評価されるのではないか。

2 資源開発許可における「地域の実情」 ——「政策統合裁量」成立試論

この立場をとるに当たっては、二つの方向からの検討が有用であろう。一つは、森林・林業基本法との制度的なリンクである。林地開発許可は、地域森林計画の対象となっている民有林での開発行為に必要となるが、同計画は、全国森林計画に即して策定され(森林法5条1項)、全国森林計画は、森林・林業基本計画(森林・林業基本法11条1項)に即して立てられねばならない。このリンクを踏まえば、森林・林業基本計画に盛り込まれた、地球温暖化の防止(同法2条1項)という観点は、厳密計算法を採用するための一つの法的根拠となり得る。

もう一つは、「地域の実情」の中身の再検討である。従来は、「開発行為をする森林の地形、地質、下流域の流出能力等の自然的条件や人口分布等の社会的条件」⁸⁾といった物理的／客観的な要素が想定されてきた。しかし、このように「地域の実情」を狭く捉えることが必ずしも合理的であるとはいえない。砂利採取計画認可の適法性が争われた事案(公調委裁定令5・12・5判時2594号51頁)に関し、筆者は、認可・不認可の判断において考慮可能な「地域の実情」の内容として、「行政実務上の困難や履行不全の実態」もが含まれるべきと論じた。「地域の実情」の中身は「法の趣旨との関係から導かれるべき」であり、採取跡地の埋戻し作業の途中放棄事例の多発といった「法目的の実現に密接に関わる政策的事情」を考慮できないとするのは、合理的とはいえないからである⁹⁾。

審査基準の中身を「地域の実情」を踏まえたものにするのと、メガソーラーを認めるか否かの二者択一論とは同義ではない。また、審査基準が「地域の実情」を踏まえたからといって直ちに「裸の安全論」へと帰着するわけでもなかろう¹⁰⁾。「法目的の実現に密接に関わる政策的事情」が「地域の実情」に含まれるとしても、その検討は、「知

事の専門技術的裁量」の枠内にとどまると考えられる。

なお、林地開発許可制度が、実質的に、総合治水条例の規定ぶりや運用のあり方に大きく影響されてしまうとすれば、その状況に対しては、他事考慮であるといった批判がなされるかもしれない。しかし、見方を変えれば、この状況は、法運用の場での「政策統合」であるとも評価できるのではないか。すると、本判決で認められた「調整池の設置に関する地域の実情を踏まえた知事の専門技術的裁量」については、それを「政策統合裁量」と称する余地もあるだろう。自治事務となった、自然資源利用許認可制度の運用の場面では、こうした裁量が発生しやすくなっているのだろうか。それとも、林地開発許可が特殊な事例なのか。考察を深めてみたいテーマである¹¹⁾。

●——注

- 1) 併せて、宅地造成等規制法に基づく工事許可申請を行い、同許可も取得。
- 2) 奈良地判令7・3・25LEX/DB25574257。
- 3) 例えば、日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編『メガソーラー及び大規模風力事業と地域との両立を目指して』(信山社、2024年)92頁以下参照。
- 4) 最一小判平4・10・29民集46巻7号1174頁。
- 5) 最三小判平5・3・16民集47巻5号3483頁。
- 6) 村上裕章『行政訴訟の解釈理論』(弘文堂、2019年)240頁参照。
- 7) 児玉弘「判批」行政法判例百選I〔第8版〕(2022年)151頁。
- 8) 前掲大阪地判平8・12・18参照。
- 9) 及川敬貴「判批」民事判例研究2号(2025年)96頁(98頁参照)。
- 10) 高木光「判批」環境法判例百選〔第3版〕(2018年)192頁(194頁参照)。
- 11) 環境法における「政策統合」について、及川敬貴「環境政策と他の政策との統合」大塚直ほか編『総論編②』(『環境法研究講座』わが国の環境法と今後の戦略第2巻)(信山社、2026年刊行予定)を準備中であり、そこでとり上げられればと思う。