

平群町メガソーラー林地開発許可処分取消請求控訴事件

【文 献 種 別】 判決／大阪高等裁判所

【裁判年月日】 令和 8 年 6 月 18 日

【事 件 番 号】 令和 7 年（行コ）第 44 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控訴事件

【裁 判 結 果】 原判決一部取消

【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 25629870

信州大学教授 小林 寛

事実の概要**1 事案の要旨**

本件において、参加人である発電事業者は、奈良県知事から、森林法（昭和 26 年法律第 249 号）（以下「法」という）10 条の 2 に基づき、林地開発行為の変更申請に対する許可処分を受けて同県生駒郡平群町において大規模太陽光発電所（いわゆるメガソーラー）を建設中である。本件開発の対象地はおよそ標高 255 メートルから 366 メートルの山間部の中腹に所在し、控訴人らやその他の住民らの居住する住宅地がその約 300 メートル以内の下流域に存在するものである。控訴人らは、被控訴人である奈良県に対し、本件許可処分の取消しを求めた。原判決は、控訴人らを含む原審原告らの請求をいずれも棄却する旨の判決を下した。そこで、控訴人らは、控訴した。

本件において、法 10 条の 2 に基づく、本件林地開発許可処分に係る審査は、林野庁が発出している「運用基準」（「開発行為の許可基準の運用について」最終改正・平成 29 年 3 月 9 日付け 28 林整治第 2173 号）、「運用細則」（「開発行為の許可基準の運用細則について」最終改正・令和元年 12 月 24 日付け元林整治第 690 号）、および「82 号通知」（「開発行為の許可基準の運用細則の適用について」最終改正・平成 25 年 4 月 1 日付け 24 林整治第 2658 号）に依拠しつつ、奈良県の林地開発行為の許可基準については「手引き」（「林地開発許可制度の手引き（令和 2 年度改訂版）」）を定めて、実施されている（原判決参照）。これらは法に基づく審査基準に該当すると解される¹⁾。もっとも、手引きは、災害防止のための調整池の「容量の算定方法等を詳し

くは定めていない²⁾」ため、審査基準として機能していたのが、「ゴルフ場基準」（「宅地及びゴルフ場等開発に伴う調整池技術基準」（平成 2 年 5 月改訂））および「大和川基準」（「大和川流域調整池技術基準（平成 30 年 3 月）」）である（後述）（下線筆者注記）。

2 主たる争点

本件の争点は、本件許可処分の違法性であり、その主たる争点は、本件許可処分に係る本件各洪水調整池の洪水調節容量（計画容量）が法 10 条の 2 第 2 項（1 号及び 1 号の 2）の要件に係る審査基準に適合したとする処分行政庁の審査の当否、具体的には (1) ゴルフ場基準による審査の当否、(2) 大和川基準による審査（定数法による審査）の当否、(3) 手引き審査の当否である。なお、争点 (3) については、言及を割愛する。

判決の要旨

原判決一部取消し。

1 「本件各洪水調整池の洪水調節容量の審査の違法性の判断枠組み」

法 10 条の 2 第 2 項は、「森林において必要な防災措置を講じないままに開発行為が行われるときは、土砂の流出又は崩壊、水害等の災害が発生し、人の生命、身体の安全等が脅かされるおそれがあることに鑑み、こうした災害の防止機能という森林の有する公的機能の確保を図る趣旨から、開発許可の段階で、開発行為の設計内容を十分審査し、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害を発生させるおそれがない場合にのみ許可をすることとしているものである（最高裁

判所平成8年（行ツ）第180号同13年3月13日第三小法廷判決・民集55巻2号283頁参照。）」

本件許可処分の違法性の審査においては、「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るか、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不合理な点があり、それが看過し難い程度に重大なものであると認められる場合に、審査基準の設定又はその適用、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のが相当である。」

2 「ゴルフ場基準による審査の当否」について

「本件開発対象地の周辺において、ゴルフ場基準の想定を上回る147mmを超える降雨量を記録した日が、これを大きく超えるものや、現在に近いものを含めて相当数あり、近年になるほど降雨量の多い日が増える傾向がみられる。」

「ゴルフ場基準は、昭和48年に策定され、平成2年に改訂されたものであるが、近年の傾向を含めた本件開発対象地の周辺地域近辺の降雨状況等に照らしても、本件許可処分において、降雨継続時間を24時間の4割程度にすぎない10時間とすることについては合理性を見出し難いといえる。」

3 「大和川基準による審査の当否」について

「処分行政庁の採用したゴルフ場基準による洪水調節容量が、大和川基準や、被控訴人のいう手引きの審査による洪水調節容量を上回るからといって、そのこと自体で処分行政庁のゴルフ場基準による審査が正当化されるとはわかに考え難い。」

本件開発対象地の特性として「下流に放流比流量の小さいネックポイントが多数存在し、ゴルフ場基準がこうした具体的な下流の流下能力に基づき洪水調節容量を算定するものであることを考慮すると、ゴルフ場基準による洪水調節容量が、一般的な係数等を用いた典型的な方法に基づく大和川基準による洪水調節容量を相当程度上回るものであったとしても、そのことをもって処分行政庁

のゴルフ場基準による審査が合理化されるとは考え難いというべきである。」

4 まとめ

「自ら基準とすると定めたゴルフ場基準により本件許可処分をした審査における処分行政庁の判断については、現在の科学技術水準に照らし、具体的に適用した審査基準に不合理な点があるか、あるいはその判断過程に不合理な点があるといわざるを得ず、しかもそれは看過し難い程度に重大なものであると認めざるを得ないから、審査基準の設定又は適用に係る裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がある違法なものとするは認められない。」

判例の解説

本控訴審判決は、控訴人（原告）らの取消請求を認容した。筆者は、以下のとおり、本判決の判示は妥当であると解する。なお、原判決は原告らの請求を棄却したが、これに対しては批判的な指摘がなされている³⁾。

一 違法性判断の枠組みについて

林地開発許可制度を定める法10条の2は、第1項で、民有林において開発行為（土石又は樹根の採掘等）を行おうとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない（非常災害のために必要な応急措置の場合等を除く）旨を定め、第2項で、次の各号のいずれにも該当しないと認めるときは、都道府県知事は、これを許可しなければならない旨を定める。第1号は、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、第1号の2は、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、を定める（第2号および第3号は略）⁴⁾。

そのうえで、本判決の判示のとおり、これらの要件に係る「審査基準において、洪水到達時間、流出係数、ピーク流量及び洪水調節容量の計算方法等のほか、当該地域（流域）の実情に応じた計画対象降雨の降雨強度曲線（式）、降雨継続時間等の技術的事項を具体的に定めておくことが必要不可欠」（一部略）となり、この点において処分行政庁の専門技術的裁量が認められ、「林地開発

許可処分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」ことになる。ただ、本判決は、原判決（「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」する）と異なり⁵⁾、「処分行政庁の判断過程に不合理な点があり、それが看過し難い程度に重大なものであると認められる場合に」違法なものとするという、より厳密な判断を行っていることと解することができる。また、本判決が判示したとおり、「法が人の生命、身体の安全等を脅かす水害等の災害の防止という、森林の公的機能の確保を図る趣旨から、開発許可の段階で開発行為の設計内容を十分審査し、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害を発生させるおそれがない場合にのみ許可をすること」という観点は重要であり、当該観点から十分な検討を行った本判決は妥当というべきである。

法の許可要件は抽象的な規定ぶりではあるけれども、「奈良県の基準」として用いることを予定した審査基準たる「ゴルフ場基準」および「大和川基準」は当然ながら詳細な定めを置いている。前者は、「大規模な宅地造成やゴルフ場の開発が増加していたことを背景に、昭和48年に作成され平成2年5月改訂されている、宅地及びゴルフ場等の造成に付随して暫定的に設置する高さ15m未満の洪水調整池の設計について一般の基準を示すものである。」（一部略）。後者は、平成30年3月、『大和川流域における総合治水の推進に関する条例』が公布されたことなどから、今後、大和川流域の総合治水対策の一環として設置される洪水調整池の計画・設計についての一般原則を示すものとして設けられたものである（一部略）。ただ、「ゴルフ場基準は、宅地開発等に伴って開発対象地からの流出量が下流河川の現在の流下能力を上回らないようにすることを基本とし、大和川基準は、特定開発行為に伴う開発対象地からの流出増を開発前の流量にまで調節することを基本とするというように、趣旨を異にするもの」とであると判示されている。

処分行政庁は、ゴルフ場基準と大和川基準の双方を適用して審査を行い、「厳しい方の放流比流

量、洪水調節容量を採用した」とされている。そのため、両基準は、「河川課による行政指導の基準又は大和川条例9条2項の基準にとどまるものではなく、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するのが相当である」と判示された。本判決が審査の運用実態を踏まえた判断を行ったことについては、筆者は、基本的に妥当と考えるが、そもそも、控訴人らが主張したとおり、「平成2年以来、35年間改訂されていないゴルフ場基準は、現代の科学技術水準に照らし」不合理ではないか、という疑問が生じること付言しておきたい。

二 ゴルフ場基準や大和川基準による審査の当否について

審査基準について、「手引きは、洪水調整池の設置について、原則として県土マネジメント部河川課の指導によるとしつつ、恒久施設基準及び暫定施設基準を掲げている」わけであるが、「恒久施設基準」は、「使用する降雨継続時間は、実際に洪水調節数値計算を行って最大の洪水調節容量を与えるものを用いる」とされ「降雨継続時間を24時間」とされている。他方で、「暫定施設基準」は、「降雨波形の継続時間は24時間を標準とする」とされている。いずれの基準が採用されるべきかについては、本判決の判示のとおり、恒久施設基準であるべきである。なぜなら、本件（大規模太陽光発電所の建造）は、「洪水調整池の存置を暫定的な期間にわたるものとする場合」ではなく、「恒久的な施設として洪水調整池を築造する場合」に該当するからである。この点に関する原判決の判断は妥当ではないと解する。

1 ゴルフ場基準

次に、「ゴルフ場基準」は、昭和48年に作成、平成2年5月に改訂され、「想定する降雨継続時間を10時間、総雨量を147mm」とされている。しかしながら、「大阪府生駒山観測所では、令和7年7月までの49年間で、日降水量が147mmを超えた日が5回記録されており、このうちには、平成11年8月11日の275mm、平成29年10月22日の200mmというように高い数値を記録したのもあ」と認定されているとおりであり、ゴルフ場基準それ自体の合理性は措くとしても、同基準に依拠した審査の在り方は妥当ではないと

解する。すなわち、法の下での、人の生命、身体、安全等を脅かす水害等の災害の防止という、森林の公的機能の確保を図る趣旨や近年の気候変動の状況に鑑みれば、ゴルフ場基準を、本件のような大規模太陽光発電所の建造にそのまま適用するのは適切ではないと解する。そうだとすれば、大和川基準を適用するまでもなく、本件許可処分に係る被控訴人の判断の過程には不合理な点があると筆者は解する。

また、「地域の実情」の内容について、「行政実務上の困難や履行不全の実態を『地域の実情』として考慮できないとするのは難しい。すなわち、法目的の実現に密接に関わる政策的事情もまた、認可・不認可の判断において考慮可能な『地域の実情』の一部となって然るべきである。」と指摘されている⁶⁾。また、本判決が判示したとおり、「法が人の生命、身体、安全等を脅かす水害等の災害の防止という、森林の公的機能の確保を図る趣旨から、開発許可の段階で開発行為の設計内容を十分審査し、当該開発行為により土砂の流出又は崩壊、水害等の災害を発生させるおそれがない場合にのみ許可をすること」としたことにも十分に配慮されるべきである。そのうえで、本件においては、大規模太陽光発電所の設置に伴う森林伐採等の開発行為による人命を脅かしかねない土砂の流出・崩壊や水害等の災害の発生のおそれが問題とされている以上は、本判決が判示するとおり、「地域の実情としては、少なくとも自然条件である降雨特性は重要なものとして考慮される」べきであると解する。この観点を踏まえて評価すると、大和川基準も降雨継続時間について24時間を標準としているにもかかわらず、「本件許可処分において、降雨継続時間を24時間の4割程度にすぎない10時間とすることについては合理性を見出し難い」との判示は妥当と解する。

なお、ゴルフ場基準や大和川基準は、法10条の2に直接根拠を有するものではなく、審査基準に該当するといえるのかについては、法律による行政の原理の見地からは、疑問の余地がなくはない⁷⁾。

2 大和川基準

「大和川基準」は「大和川流域における総合治水の推進に関する条例」(平成30年3月)に根拠を有する一般原則を示すものであり、「降雨継続

時間は24時間を標準とする」とされる。ただ、本判決は、「大和川基準や手引き審査による洪水調節容量」について、「ゴルフ場基準による洪水調節容量を大幅に下回るのであって、ゴルフ場基準による洪水調節容量に比して、大和川基準による洪水調節容量はおよそ50から64%」にすぎないと判示している。ゴルフ場基準による審査の判断過程に不合理な点があるのであるから、なおさら、「一般的な係数等を用いた典型的な方法に基づくものにすぎない」大和川基準が、処分行政庁の審査の判断過程を正当化する根拠になるものではないと解する。

三 まとめ

以上より、筆者は、本件許可処分の取消請求を認容した本判決の判示は妥当と考える。メガソーラー建設工事差止請求事件については原告らの請求はいずれも棄却されたが⁸⁾、本判決を受けて、当該事件に係る控訴審がいかなる判断をするか、注視する必要がある。また、本件について、被控訴人である奈良県は上告を断念したものの、参加人である発電事業者は上告したとされる⁹⁾。いずれについても、今後の動向を引き続き注視する必要がある。

●—注

- 1) 秋野卓生＝丹羽響(匠総合法律事務所・弁護士)「平群町メガソーラー行政訴訟、許可処分を取り消した控訴審」(2026年7月27日)参照(<https://project.nikkeibp.co.jp/ms/atcl/19/feature/00005/072200086/?ST=msb>(2026年9月8日閲覧))。
- 2) 及川敬貴「判批」新・判例解説 Watch(法セ増刊)37号(2025年)301頁。
- 3) 及川・前掲注2)302頁ないし304頁。
- 4) 判自522号(2026年)81頁ないし82頁も参照。
- 5) 原判決に対しては、伊方原発訴訟「のような高度な専門技術性が必要なケースなのか、疑問も呈されている」との指摘もみられる。大塚直『環境法 BASIC(第5版)』(有斐閣、2026年)668頁。
- 6) 及川敬貴「判批」民事判例研究会編『民事判例研究2号』(別冊NBL193号)(2024年)98頁。
- 7) 秋野＝丹羽・前掲注1)参照。
- 8) 奈良地判令7・3・25裁判所ウェブサイト。
- 9) 安藤剛「奈良のメガソーラー訴訟、住民が逆転勝訴 県は受け入れも事業者上告」日経速報ニュースアーカイブ(2026年8月5日)。