

第2章 審査の具体的な考え方

本章では、国立・国定公園の特別地域内における太陽光発電施設の設置に係る自然公園法の許可の審査について、①立地に関する審査、②風致景観への影響に関する審査、③敷地に関する審査、④その他配慮すべき事項に関する審査、⑤撤去に関する計画・跡地の整理に関する審査、に分けて、具体的に審査の進め方を整理した。加えて、⑥ミニアセス、⑦普通地域内における太陽光発電施設の設置に関する考え方も整理した。審査の流れの一例は図2のとおり。

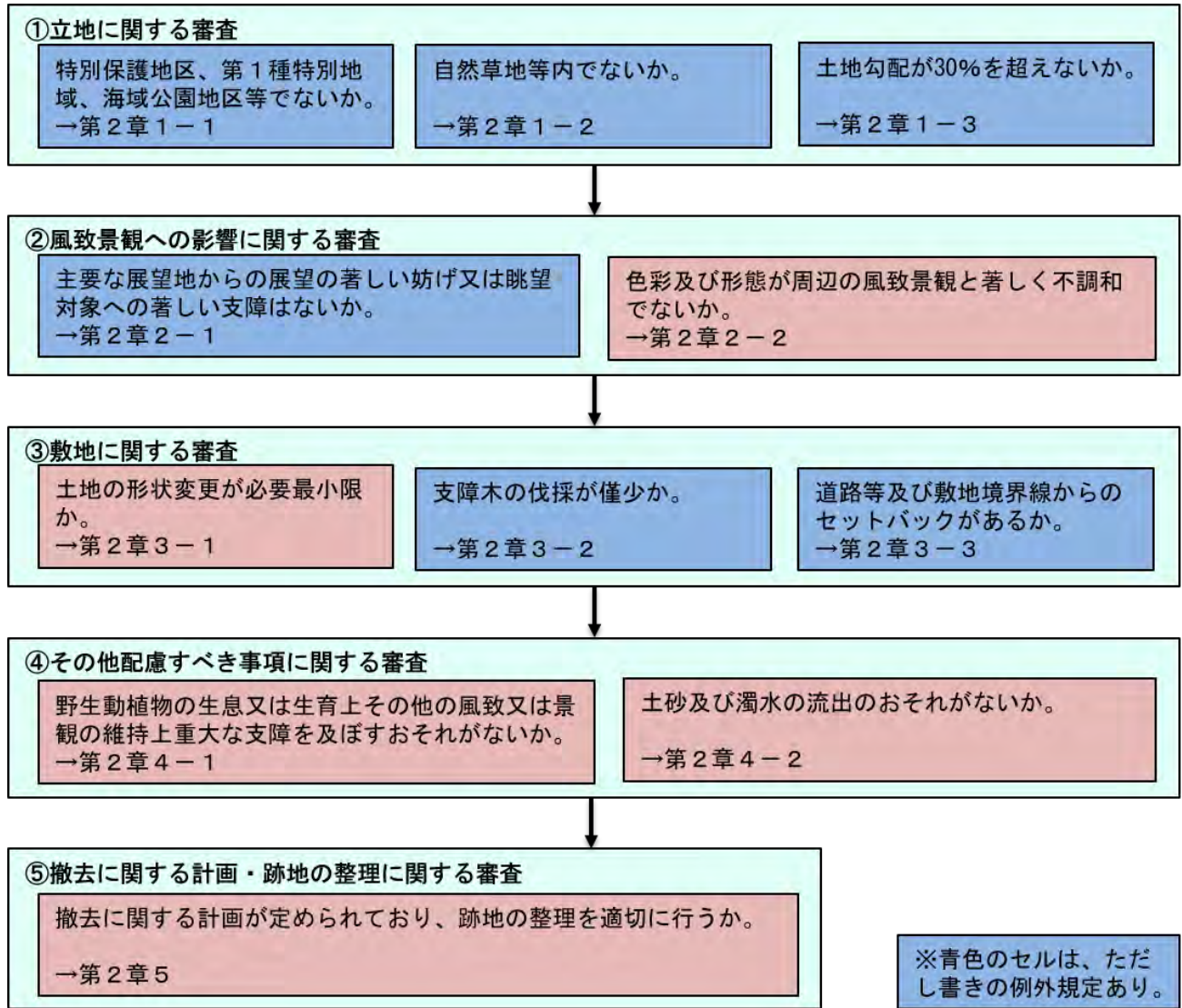


図2 太陽光発電施設の設置に関する審査の流れ（一例）

なお、審査に当たっては、現在の土地利用に加えて、改変跡地など過去の土地利用も考慮した上で、個別に設置の是非を検討する。また、太陽光発電施設の新築に伴う電柱、電線、鉄塔等の送・配電設備や工事・管理道路等の関連施設の設置による風致景観及び自然環境への影響についても一体的に考慮することが必要である。

1 立地に関する審査

1-1 立地から除外する地域でないか（特別保護地区、第1種特別地域、海域公園地区等）

規則第11条	細部解釈及び運用方法
<p>第1項第2号 次に掲げる地域で行われるものではないこと。</p> <p>イ 特別保護地区、第1種特別地域又は海域公園地区</p> <p>ロ 第2種特別地域又は第3種特別地域のうち、<u>植生の復元が困難な地域等</u>（次に掲げる地域であって、その全部若しくは一部について文化財保護法（昭和25年法律第214号）第109条第1項の規定による史跡名勝天然記念物の指定若しくは同法第110条第1項の規定による史跡名勝天然記念物の仮指定がされていること又は学術調査の結果等により、特別保護地区又は第一種特別地域に準ずる取扱いが現に行われ、又は行われることが必要であると認められるものをいう。）であるもの</p> <p>(1) 高山帯、亜高山帯、風衝地、湿原等植生の復元が困難な地域</p> <p>(2) 野生動植物の生息地又は生育地として重要な地域</p> <p>(3) 地形若しくは地質が特異である地域又は特異な自然の現象が生じている地域</p> <p>(4) 優れた天然林又は学術的価値を有する人工林の地域</p>	<p>6 「<u>植生の復元が困難な地域等</u>」</p> <p>その地域の自然的価値が、特別保護地区又は第1種特別地域と同じ程度に高い地域であって、その地域が狭小であり、又はその自然の実態から見て、線引きにより特別保護地区又は第1種特別地域に指定することが技術的に困難であるものについて、特に貴重な自然を有する特定地域の保護のため、特別な配慮を行うものとする趣旨である。</p> <p>このような取扱いは、地域地種区分制度が設けられている趣旨に鑑み、明確かつ合理的な場合に限られるべきであり、当該具体的地域における自然的価値の高さについて明確な認識が可能であることが必要である。具体的には、文化財保護法（昭和25年法律第214号）の規定に基づく史跡名勝天然記念物の指定又は仮指定がされている地域、学術調査の結果により当該地域の自然的価値が明らかにされている地域その他何らかの行政措置又は定着した地域的慣行が行われている地域が該当し得る。</p>

国立・国定公園は「優れた自然の風景地」であり、その保護を通じて生物多様性の保全に資することが求められる場所であることから、特に重要な地域については太陽光発電施設の立地を除外すべき地域としている。

「植生の復元が困難な地域等」に該当し得る具体的な対象例は以下のとおり。

<p>(1) 高山帯、亜高山帯、風衝地、 湿原等植生の復元が困難な地域</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「自然環境保全基礎調査 現存植生図」で以下に該当する地域 I 高山帯自然植生域 II コケモモトウヒクラス域自然植生 VIII 河辺・湿原・塩沼地・砂丘植生（自然植生に限る） 等
<p>(2) 野生動植物の生息地又は生育地として重要な地域</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成4年法律第75号）に基づく「国内希少野生動植物種の生息地等保護区」の指定区域 ・ 「生物多様性の観点から重要度の高い湿地」（2016 環境省）の選定湿地 等
<p>(3) 地形若しくは地質が特異である地域又は特異な自然の現象が生じている地域</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「自然環境保全基礎調査 自然景観資源調査」において自然景観資源として選定された対象の分布する地域 ・ 「日本の地形レッドデータブック（2000 小泉武栄・青木賢人編）で選定基準①（日本の地形を代表する典型的かつ稀少・貴重な地形）の評価を受けた地形分布地 ・ 「日本の地質百選」（2007・2009 日本地質百選選定委員会）に選定されている地質分布地 等
<p>(4) 優れた天然林又は学術的価値を有する人工林の地域</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「自然環境保全基礎調査 特定植物群落調査」において特定植物群落に選定された地域 等

1-2 自然草地等内でないか

規則第11条	細部解釈及び運用方法
<p>第12項第3号 <u>自然草地等</u>（<u>自然草地、低木林地、採草放牧地又は高木の生育が困難な地域</u>）内において行われるものでないこと。</p>	<p>22 「<u>自然草地、低木林地、採草放牧地又は高木の生育が困難な地域</u>（以下「<u>自然草地等</u>」という。）」 人の手が入らない状態で草地環境等が維持されているものだけでなく、採草、放牧、火入れ等の人為的攪乱を受けながら、自然の再生力の範囲内で持続的に維持されている半自然草地（二次草原）等についても、風致又は景観の重要な構成要素の一つであり、これに含まれる。</p> <p>23 「<u>低木林地</u>」 気象条件等により平屋建ての建築物が、四囲から容易に望見される程度の高さしか樹木が生育し得ない樹林地をいう。</p> <p>24 「<u>高木の生育が困難な地域</u>」 例えば、砂丘、溶岩原等の土地をいう。</p>

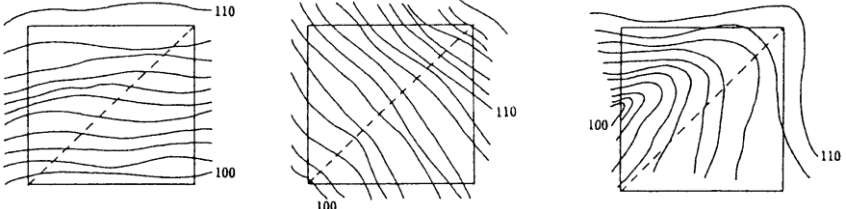
太陽光発電施設の設置については、自然度の高い場所を回避し、土地利用履歴や土地の現況を鑑みて、ある程度既に改変された土地（宅地、駐車場、建物跡地、採石場跡地、耕作放棄地、ゴルフ場やスキー場跡地、牧場跡地等）において行うべきものである。

自然草地等については自然性が高く生物にとって重要な場所となっていることから、太陽光発電施設の立地から除外する。また、家畜の放牧によって維持されてきた採草放牧地、人の手により草地環境等が維持されている半自然草地（二次草原）、及びそれらと一体的な景観をなす野草地や牧草地についても、長期間定期的な農業利用により独特な生態系が成り立っていること等から風致景観上及び生物多様性保全上重要であるため、太陽光発電施設の立地から除外することとしている。なお、上に例示した既に改変された土地であっても、現況に応じて自然草地等に含まれると判断される場合においては、立地から除外する。

「自然草地等内において行われるものでないこと」に該当し得る例は以下のとおり。

- 人工草地（ゴルフ場やスキー場跡地、造成法面の緑化地等）への設置
- 耕作放棄地、休耕地、牧場跡地等において、実態として裸地となっている場所や灌木が生い茂っているような場所への設置

1-3 土地の勾配が30%を超えていないか

規則第11条	細部解釈及び運用方法									
<p>第4項第7号 当該太陽光発電施設の水平投影外周線で囲まれる土地の勾配が30%を超えないものであること。</p>	<p>19 「太陽光発電施設の水平投影外周線で囲まれる土地」 太陽光発電施設の地下部を含むものとする。</p> <p>20 「土地の勾配」 太陽光発電施設の水平投影外周線で囲まれる土地の勾配については、申請書に添付された地形図上におとした30mメッシュごとに判断するものとし、メッシュの一边又は対角線を基線として測定した勾配のいずれか一つでも30%を超えるメッシュの区域内全域を、30%を超える土地とする。</p> <p>なお、この場合、地形勾配が30%を超えるか否かの算定は、等高線が基線と交差する本数を数えることで足りるものとし、その本数（メッシュの頂点を通過するものは含めない。また同一標高であるものは1本と数える。）が、次の表に掲げる数以上の場合に、当該勾配は30%を超えるというものとする。</p> <table border="1" data-bbox="655 936 1394 1133"> <thead> <tr> <th>等高 基線</th> <th>1m間隔の等高線</th> <th>2m間隔の等高線</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>周辺の一辺</td> <td>10</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>対角線</td> <td>15</td> <td>8</td> </tr> </tbody> </table> <p>(例) 勾配が30%を超えるものとする場合（1m間隔の等高線）</p> 	等高 基線	1m間隔の等高線	2m間隔の等高線	周辺の一辺	10	5	対角線	15	8
等高 基線	1m間隔の等高線	2m間隔の等高線								
周辺の一辺	10	5								
対角線	15	8								

太陽光発電施設の設置においては、面積が大きくなることから、斜面に設置した場合には視認の度合いを増大させるおそれがあり風致景觀への影響がより大きくなること、また、傾斜地への設置は土砂災害の誘発が懸念されることや、土地の安定性を確保するための対策として造成工事や排水施設の設置等が必要になり土地の改変が大きくなることが想定されることから、土地の勾配について30%（約16.7度）を超えないものとしている（図3）。

土地の勾配が大きい場合、風致上の支障を軽減するための修景緑化についてその効果が低くなることにも留意が必要である。また、土地の勾配が大きな傾斜地での開発は、土砂災害等の危険を高めるため、防災の観点からも留意が必要である。

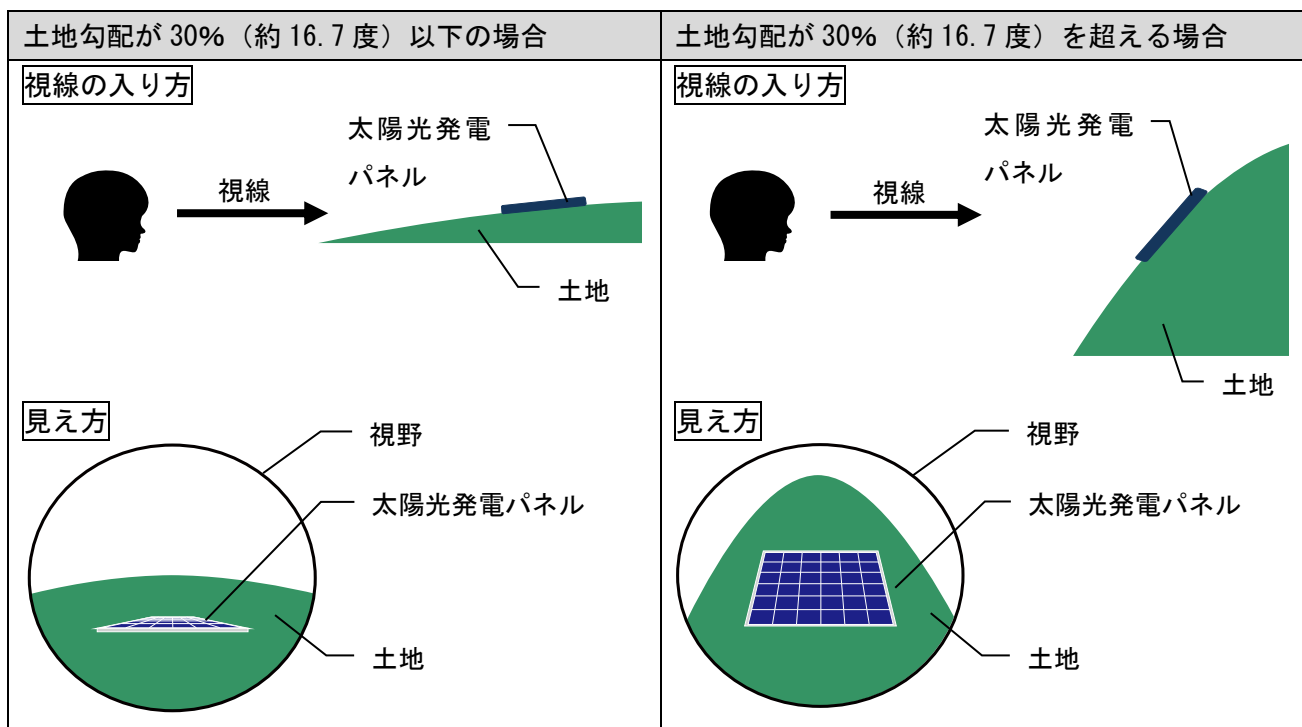


図 3 土地勾配による見え方の変化

1-4 ただし書きについて

規則第11条	細部解釈及び運用方法
<p>第12項第1号 <u>同一敷地内の当該太陽光発電施設の地上部分の水平投影面積の和が2,000平方メートル以下であって、学術研究その他公益上必要であり、かつ、申請に係る場所以外の場所においてはその目的を達成することができないと認められるもの</u>については、この限りでない。</p>	<p>47 「<u>同一敷地</u>」 ひとまとまりの太陽光発電施設のある一団の土地をいう。なお、実質的に同一とみなせる申請者が、相互に近接する土地において、複数の太陽光発電施設の申請を行う場合においては、同一敷地内における行為として扱う。</p> <p>48 「<u>同一敷地内の当該太陽光発電施設の地上部分の水平投影面積の和</u>」 同一敷地内に設置され、物理的な連続性を有していなくとも平面上の一様性を有するものと判断される太陽光発電アレイ（複数枚の太陽光発電パネルを結線し、架台等に設置したもの）及びパワーコンディショナー等の関連設備（配線、配電盤等を含む。ただし、外部系統の送電設備と接続するための配線等は除く。）の水平投影面積を合計して算定する。発電に直接関連しないその他の工作物（管理用道路等）は含まない。</p>
<p>第12項第2号・第3号 同一敷地内の当該太陽光発電施設の地上部分の水平投影面積の和が2,000平方メートル以下であって、次に掲げる基準のいずれかに適合するものについては、この限りでない。</p> <p>イ <u>学術研究その他公益上必要であり、かつ、申請に係る場所以外の場所においてはその目的を達成することができないと認められること。</u></p> <p>ロ <u>地域住民の日常生活の維持のために必要と認められること。</u></p> <p>ハ <u>農林漁業に付随して行われるものであること。</u></p>	<p>4 「<u>学術研究その他公益上必要…と認められる</u>」 イ 学術研究のために必要な行為とは、その行為の主たる目的が学術研究のためになされるものをいい、単に学術研究が付随的な目的となっている行為は学術研究のために必要な行為とは認められないので、この観点から申請行為に関し、その申請主体、趣旨、内容、効果（研究結果の活用予定等）等を十分審査する必要がある。</p> <p>ロ 公益上必要な行為とは、その行為が直接的に公益に資するものに限定して考えるべきであり、例えば、土地収用法（昭和26年法律第219号）第3条各号に掲げるような行為及び自然環境の保全を目的とした行為等が考えられる。</p> <p>また、公益上必要と認められるか否かは、当該行為を当該地で行うことの公益性と当該地を当該行為から保護することの公益性を比較衡量の上、審査する必要がある。</p> <p>5 「<u>申請に係る場所以外の場所においてはその目的を達成することができないと認められる</u>」 ①当該行為の目的、内容から見て必然的にその行為地が限定されるもの、又は②当該行為の目的、内容から見てその行為地が一定の範囲の地域内に限定され、かつ当該範囲の地域外で行うことが、経済的観点その他の観点から見て著しく不合理であるものをいう。（以下略）</p> <p>49 「<u>地域住民の日常生活の維持のために必要と認められる</u>」 この例としては、地域住民が自己の用に供するための電力を得るための太陽光発電施設の設置が考えられ、売電が主目的のものは含まれない。</p> <p>50 「<u>農林漁業に付随して行われる</u>」 農林漁業を営むために必要な電力を得るための太陽光発電施設であ</p>

	り、この例としては、ビニールハウスに電力を供給するための太陽光発電施設の設置が考えられる。
--	-----------------------------------------------

小規模な太陽光発電施設については、学術研究その他公益上必要であり、かつ、申請に係る場所以外の場所においてはその目的を達成することができないと認められるもの等については、ただし書きで例外規定が設けられている。

1-4-1 同一敷地の考え方（分割案件への対応）

「同一敷地内の太陽光発電施設の地上部分の水平投影面積の和が 2,000 m²以下」について、実質的に同一とみなせる申請者が、相互に近接した土地において、時期や場所を小規模に分割して申請する、いわゆる「分割案件」が懸念される場合においては、以下の参考欄に記載の分割の判断や事業の一連性の考え方等も参考にし、同一敷地内の申請として扱うべきものか見極める必要がある。

実質的に同一とみなせる申請者には、申請者名が異なっても、発電事業者又は登記簿上の地権者（その土地を所有・処分する権利を有する者をいい、申請日から原則 1 年以内において同じ者である場合等も含む）が同じである敷地に太陽光発電施設の新改増築を行う申請者を含む。

実質的に同一とみなせる申請者から、隣接する複数の太陽光発電施設の設置（地権者が同一の一団の土地にある場合を含む）の申請があった場合は、原則として同一敷地内における申請としてまとめて申請するよう指導する。

また、実質的に同一とみなせる申請者から、既に設置された太陽光発電施設に近接して新たな太陽光発電施設の設置の申請がある場合は、既存の太陽光発電施設の増築として扱うものとし、水平投影面積については既存の太陽光発電施設と新たに設置する太陽光発電施設の合計とする。

<参考>

1. 資源エネルギー庁再生可能エネルギー推進室（2017 年 7 月、2021 年 4 月改訂）「再生可能エネルギー発電事業計画における再生可能エネルギー発電設備の設置場所について」

https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/dl/fit_2017/legal/nintei_seti.pdf

以下に関連箇所を一部抜粋する。（※注釈及び図等について一部省略）

3. 分割の判断

（1）基本的考え方

再生可能エネルギー発電設備の設置場所が同種の再生可能エネルギー発電設備の設置場所と接する場合（地権者が同一の一団の土地にある場合を含む）であって、かつ、以下のいずれかが同一である場合は、原則として施行規則第 5 条第 1 項第 2 号の「一の場所」に設置される分割案件として判断し、不認定とする。

①発電事業者

②登記簿上の地権者（その土地を所有・処分する権利を有する者をいい、申請日から原則 1 年以内において同じ者である場合も含む。）

※ただし、10kW 以上 50kW 未満の低圧太陽光発電設備については、大規模設備を意図的に小規模設備に分割している事例が多く存在していることから、このような案件と判断した場合は、登記簿上の地権者の確認を原則 2014 年度まで遡って確認を行い、地権者が同じ場合には分割と判断する。

(2) 例外①：分割案件と判断する事例

- ①私道等を意図的に設置し、分断していると認められる場合
- ②他事業者と共同して同事業者の連続を避けつつ複数の需要場所（複数の発電所）を施設する場合
- ③同一の事業者が交互に異なる種類の再生可能エネルギー発電設備を設置する場合

(3) 例外②：分割案件と判断しない事例

- ①公道、河川等を元から挟んでおり、物理的に統合することが出来ない場合
- ②農地などのように他用途への使用に制限が課されていることが客観的に認められる土地を挟む場合

2. 経済産業省産業保安グループ電力安全課長（20210928 保局第 1 号環政評発第 2109281 号令和 3 年 9 月 28 日）「太陽電池発電所・風力発電所に係る環境影響評価法及び電気事業法に基づく環境影響評価における事業の一連性の考え方について」

https://www.meti.go.jp/policy/safety_security/industrial_safety/sangyo/electric/files/ichirensei/ichirensei.pdf

1-4-2 公益性等の考え方

太陽光発電施設は一律に公益上必要なものと認められるものではなく、ただし書きの適用は土地収用法第 3 条第 17 号（電気事業法による一般送配電事業、送電事業、特定送配電事業又は発電事業の用に供する電気工作物）のように直接的に公益に資するものに限定して考えるべきものであることに留意が必要である。また、地熱発電施設等と異なり、太陽光発電施設に関しては申請に係る場所以外の場所においてはその目的を達成することができないと認められる場合はほとんど想定されないことに留意が必要である。

また、営農型太陽光発電（農地に支柱を立てて上部空間に太陽光発電施設を設置し、太陽光を農業生産と発電とで共有する取組。いわゆる「ソーラーシェアリング」。）については、農林漁業を営むために必要な量や自己の用に供する量を超えて発電し売電する場合においては、地域住民の日常生活の維持のために必要又は農林漁業に付随して行われるものを超えるため、ただし書きに該当しないものとして取り扱う。