

開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて

平成 14 年 3 月 29 日付け 13 林整治第 2396 号
農林水産事務次官から各都道府県知事・
各森林管理局（分局）長宛て

[最終改正] 令和 4 年 11 月 15 日付け 4 林整治第 1187 号

この度、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 の規定による技術的助言として、別紙のとおり、開発行為の許可制に関する事務の取扱いに係る留意事項が定められ、平成 14 年 4 月 1 日から適用することとされたので、御了知の上、その適正かつ円滑な実施につき特段の御配慮をお願いする。

なお、下記の通知は、廃止することとされ、下記の 7 に掲げる通知の一部が別紙 2 の新旧対照表のとおり改正されたので、御留意願いたい。

おって、貴管下の市町村その他関係者への周知方よろしくお願いしたい。

以上、命により通知する。

記

- 1 「森林施業の合理化に関する基準の運用について」（昭和 43 年 8 月 6 日付け 43 林野計第 304 号農林事務次官依命通知）
- 2 「森林法及び森林組合合併助成法の一部を改正する法律の公布施行について」（昭和 49 年 5 月 30 日付け 49 林野企第 41 号農林事務次官依命通知）
- 3 「森林法及び森林組合合併助成法の一部を改正する法律の施行について」（開発行為の許可制及び伐採の届出制関係）（昭和 49 年 10 月 31 日付け 49 林野企第 82 号農林事務次官依命通知）
- 4 「森林法及び分収造林特別措置法の一部を改正する法律の施行について」（市町村森林整備計画制度関係）（昭和 58 年 10 月 1 日付け 58 林野計第 468 号農林水産事務次官依命通知）
- 5 「森林法等の一部を改正する法律の施行について」（森林法等の一部を改正する法律の施行に伴う森林計画制度の改善等について）（平成 3 年 7 月 25 日付け 3 林野企第 88 号農林水産事務次官依命通知）
- 6 「森林法等の一部を改正する法律の施行について」（平成 10 年 11 月 13 日付け 10 林野企第 112 号農林水産事務次官依命通知）
- 7 「木材の安定供給の確保に関する特別措置法の施行について」（平成 8 年 11 月 1 日付け 8 林野流第 105 号農林水産事務次官依命通知）

開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて

第1 開発行為の許可対象（森林法第10条の2第1項関係事項）

1 対象となる森林

開発行為の許可制の対象となる森林は、森林法（昭和26年法律第249号。以下「法」という。）第5条の規定によりたてられた地域森林計画の対象民有林（公有林を含む。）であるが、このうち法第25条又は法第25条の2の規定により指定された保安林並びに法第41条の規定により指定された保安施設地区の区域内及び海岸法（昭和31年法律第101号）第3条の規定により指定された海岸保全区域内の森林は対象外とされている。

2 対象となる開発行為

都道府県知事の許可を必要とする開発行為は、「土石又は樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為で、森林の土地の自然的条件、その行為の態様等を勘案して政令で定める規模をこえるもの」である。「森林の土地の自然的条件、その行為の態様等を勘案して政令で定める規模」は、森林法施行令（昭和26年政令第276号。以下「令」という。）第2条の3において、「法第10条の2第1項の政令で定める規模は、次の各号に掲げる行為の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める規模とする。」と定められ、同条各号において、開発行為の目的別に規模が定められているが、これは、開発行為の目的に応じて、森林の有する公益的機能の維持に相当の影響を与えるものを規制するとともに、通常管理行為又はこれに類する軽易な行為は許可不要とする趣旨で定められたものである。

(1) 同条各号の「土地の面積」は、開発行為の許可制の対象となる森林において実際に形質を変更する土地の面積であって、同条第1号の「道路の新設又は改築」にあっても単に路面の面積だけでなく法面等の面積を含むものである。

なお、形質を変更する土地の周辺部に残置される森林の面積又は開発行為の許可制の対象外の土地における形質を変更する土地の面積は、規模の算定には含まれない。

(2) 同条第1号の「専ら道路の新設又は改築を目的とする行為」には、一体とした開発行為のうち道路の新設又は改築以外を目的とする土地の形質の変更は含まない。

(3) 同条第1号の「路肩部分又は屈曲部又は待避所として必要な拡幅部分」のうち、「路肩部分」は路端から車道寄りの0.5メートルの幅の道路の部分を行い、「屈曲部又は待避所として必要な拡幅部分」はそれぞれの機能を維持するため必要最小限度のものをいう。

(4) 同条第2号の「太陽光発電設備の設置を目的とする行為」は、太陽光を電気に変換する設備の設置を目的とするものであって、当該設備に付帯する設備の設置を目的とするものを含む。

(5) 地域森林計画においては、法第5条第2項第11号の「森林の土地の保全に関する事項」を定めることとされており、法第8条において地域森林計画に従って森林の土地

の使用又は収益をすることを旨としなければならないとされていることから、開発行為の許可を要しないものについても地域森林計画に従い森林の土地の保全に留意した適正な利用が確保されるよう周知するものとする。

3 対象となる開発行為の一体性

開発行為の規模は、開発行為の許可制の対象となる森林における土地の形質を変更する行為で、実施主体、実施時期又は実施箇所の相異にかかわらず一体性を有するものの規模をいい、総合的に判断する。

4 対象外の開発行為

(1) 「国又は地方公共団体が行なう場合」は、開発行為の許可制は適用されない（法第10条の2第1項第1号）。

国及び地方公共団体（国又は地方公共団体とみなされる法人を含む。）の行う開発行為が許可制の適用対象外とされている理由は、制度運用の当事者又は行政組織を通じ制度趣旨等が貫徹されるためである。

なお、独立行政法人都市再生機構（独立行政法人都市再生機構法（平成15年法律第100号。以下「機構法」という。）附則第12条第1項第1号又は第2号の業務（同号の業務にあつては、公的資金による住宅及び宅地の供給体制の整備のための公営住宅法等の一部を改正する法律（平成17年法律第78号）第3条の規定による改正前の機構法第11条第2項第1号又は第2号の業務に限る。）として行う場合に限る。）、国立研究開発法人森林研究・整備機構及び独立行政法人水資源機構並びに地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社は、法第10条の2第1項第1号の国又は地方公共団体とみなされる。

(2) 「火災、風水害その他の非常災害のために必要な応急措置として行なう場合」は、開発行為の許可制は適用されない（法第10条の2第1項第2号）。

これは、いわば緊急避難的な必要性に対応するものとして定められたものである。伐採及び伐採後の造林の届出制及び保安林制度のように事後届出制が定められていないのは、政令で定められた規模を超えて非常災害のために必要な応急措置として行う場合は、都道府県において当然知り得ると考えられるからであるが、必要な応急措置として行われた後において法第10条の2第2項各号に該当するような事態の発生をみることのないように適切な事後措置がとられるように周知することが望ましい。

(3) 「森林の土地の保全に著しい支障を及ぼすおそれが少なく、かつ、公益性が高いと認められる事業で農林水産省令で定めるものの施行として行なう場合」は、開発行為の許可制は適用されない（法第10条の2第1項第3号）。

この事業は、森林法施行規則（昭和26年農林省令第54号。以下「規則」という。）第5条に定められたとおりである。

(4) (1)及び(3)の場合であっても法第10条の2第2項及び第3項の規定の趣旨に沿って開発行為が行われなければならない。

国及び国とみなされる法人が開発行為を行おうとするときは、本制度の趣旨に即し

て行われるよう、あらかじめ都道府県知事と連絡調整するものとする。

都道府県が開発行為を行うに当たっては、都道府県の林務部局と事業実施担当部局との間で連絡調整を密接に行うものとする。

都道府県以外の地方公共団体及び当該地方公共団体とみなされる法人が開発行為を行おうとするときは、あらかじめ都道府県知事と連絡調整をするよう周知するとともに、許可基準の内容等を提示し、それらが事業主体となる事案については、民間事業体の模範となるよう、許可基準に則った適正な事業実施計画とすることについて連絡調整を密接に行うものとする。

また、規則第5条の事業を実施しようとするときにあっても、当該事業を実施しようとする者が、あらかじめ都道府県知事と連絡調整をするものとする。

第2 開発行為の許可基準等（森林法第10条の2第2項及び第3項関係事項）

1 開発行為の許可基準

- (1) 法第10条の2第2項において「都道府県知事は、法第10条の2第1項の許可の申請があつた場合において、同条第2項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」こととされているが、これは同項各号のいずれかに該当すると認められる場合に限り許可しないという趣旨である。

具体的には、次のような許可基準が定められている。

- ア 「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」（法第10条の2第2項第1号）

これは、開発行為をする森林の植生、地形、地質、土壌、湧水の状態等から土地に関する災害の防止の機能を把握し、土地の形質を変更する行為の態様、防災施設の設置計画の内容等から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の有無を判断する趣旨である。

「その他の災害」としては、土砂の流出又崩壊の原因となる洪水、いっ水のほか、飛砂、落石、なだれ等が考えられる。

「当該森林の周辺の地域」と規定されているが、周辺の地域に影響が及ぶことを防止する観点から、開発行為の実施地区内における防災措置についても、審査を行うことが望ましい。

- イ 「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」（法第10条の2第2項第1号の2）

これは、開発行為をする森林の植生、地質及び土壌の状態並びに流域の地形、流域の土地利用の実態、流域の河川の状況、流域の過去の雨量、流域における過去の水害の発生状況等から水害の防止の機能を把握し、土地の形質を変更する行為の態様、防災施設の設置計画の内容等から森林の有する水害の防止の機能に依存する地

域において水害を発生させるおそれの有無を判断する趣旨である。

ウ 「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」（法第10条の2第2項第2号）

これは、開発行為をする森林の植生、土壌の状態、周辺地域における水利用の実態及び開発行為をする森林へ水利用を依存する程度等から水源かん養機能を把握し、貯水池、導水路等の設置計画の内容等から水源のかん養機能に依存する地域の水の確保に著しい支障を及ぼすおそれの有無を判断する趣旨である。

エ 「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」（法第10条の2第3項第3号）

これは、開発行為をする森林の樹種、林相、周辺における土地利用の実態等から自然環境及び生活環境の保全の機能を把握し、森林によって確保されてきた環境の保全の機能は森林以外のものによって代替されることが困難であることが多いことにかんがみ、開発行為の目的、様態等に応じて残置管理する森林の割合等からみて、周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれの有無を判断する趣旨である。

(2) 法第10条の2第2項の許可基準の配慮規定として同条第3項において「前項各号の規定の適用につき同項各号に規定する森林の機能を判断するに当たっては、森林の保続培養及び森林生産力の増進に留意しなければならない」旨規定されている。

これは、開発行為を許可基準に照らして審査する場合、災害の防止、水源のかん養及び環境の保全のそれぞれの公益的機能からみて行うことになっているが、これら森林の現に有する公益的機能を判断するに当たっては、これらの機能は、森林として利用されてきたことにより確保されてきたものであって、森林資源の整備充実を通じてより高度に発揮されることになることに留意すべきであるという趣旨である。

2 開発行為の許可に係る申請

規則第4条において、開発行為の許可を受けようとする者は、申請書に必要な書類を添え、都道府県知事に提出しなければならないとされているが、許可を受けた開発行為について計画変更を行う場合は、再度これと同様の手続を経ることが必要である。

3 開発行為に係る審査及び完了確認

(1) 都道府県知事は、開発行為の許可の申請があった場合には、原則として現地調査を行うことにより当該開発行為が与える影響を適確に審査するものとする。

(2) 都道府県知事は、許可した開発行為が申請書及び添付書類の記載内容並びに許可に付した条件に従って行われているか否かにつき開発行為の施行中において必要に応じ調査を行うとともに、その開発行為の施行後において速やかに完了確認を行うものとする。また、緑化等の措置後から効果を発揮するまでに時間を要する措置については、その効果が発揮されないおそれがある場合、一定期間その状況を調査した上で完了確

認を行うことができる。

第3 許可に付する条件（森林法第10条の2第4項及び第5項関係事項）

法第10条の2第4項において「法第10条の2第1項の許可には、条件を附することができる」こととされているが、その内容は、法第10条の2第5項において「森林の現に有する公益的機能を維持するために必要最小限度のものに限り、かつ、その許可を受けた者に不当な義務を課することとなるものであつてはならない」と定められている。

条件として付する事項は具体的事案に即して判断されることとなるが、開発行為の施行中において防災等のため適切な措置をとること、当該開発行為を中止し又は廃止する場合に開発行為によって損なわれた森林の機能を回復するために必要な措置をとること、本制度の適正な施行を確保するために必要な事項を届け出ること等であり、許可に当たって具体的かつ明確に付するものとする。

第4 都道府県森林審議会及び関係市町村長の意見（森林法第10条の2第6項関係事項）

都道府県知事は、開発行為の許可をしようとするときは、都道府県森林審議会及び関係市町村長の意見を聴かなければならないこととされているが、これは、開発行為に伴う当該森林の有する公益的機能の低下がどのような影響を及ぼすかの技術的、専門的判断を適正に行うとともに、地域住民の意向を十分に反映した適正な判断を行うためである。

第5 監督処分（森林法第10条の3関係事項）

法第10条の3において「森林の有する公益的機能を維持するため必要があると認めるとき」に監督処分を行うことができることとされているが、これは、違反行為に起因して法第10条の2第2項各号に該当するような事態の発生を防止する趣旨であり、その必要性については、具体的事案に即して判断するものとする。

監督処分を行う必要があると認められる場合は、速やかに対処することが必要であり、また「復旧に必要な行為」とは原形に復旧することのほか造林その他の措置により当該森林が従前有していた公益的機能を復旧することを含むものであり、復旧に必要な行為の命令に当たっては、命令の内容及び期間を具体的かつ明確に定めて行うものとする。

なお、復旧に必要な行為の命令については、行政代執行法（昭和23年第43号）による代執行ができる。

第6 その他

- 1 本制度の運営に際しては、開発行為の施行に係る事業による土地利用が、地域における公的な各種土地利用計画に即した合理的なものである等地域の健全な発展に支障を及ぼすことのないものとなるように十分配慮することが望ましい。
- 2 開発行為の許可制の対象となる森林は、都道府県知事がたてる地域森林計画の対象となる民有林（保安林等を除く。）であり、その対象面積は広大なものとなる一方、審査

の観点も災害の防止等地域社会にとって極めて重要な事項に関するものであることから、事務の執行体制を整備するとともに、地域住民等関係者に対し、本制度について周知することが望ましい。

- 3 地域森林計画において林産物の搬出方法を特定する必要があるものとして定められている森林及び市町村森林整備計画において公益的機能別施業森林区域（法第5条第2項第6号に規定する公益的機能別施業森林区域をいう。）内に存する森林における開発行為は、法第10条の2第2項各号に掲げる機能の発揮の観点からも、当該森林に期待される機能に応じ、森林の現に有する公益的機能を維持するために必要な対策が措置されていることを確認することが望ましい。