

# 審査請求書

2019年7月24日

千葉県知事 鈴木 栄治 殿

〒103-0025 東京都中央区日本橋茅場町二丁目3番6号 宗和ビル7階  
桜通り法律事務所  
審査請求人ら代理人 弁護士 石 井 尚 子

審査請求人らは次の通り、審査請求を行う。

## 第1 審査請求に係る処分の表示

平成30年2月28日付けでA S鴨川ソーラーパワー合同会社から申請のあった下記1の開発行為について、千葉県知事が森林法10条の2の規定により、下記2の条件を附してなした平成31年4月25日付の許可処分

### 記

#### 1 開発行為

開発行為に係る森林の所在場所	鴨川市池田字小滝690番1の一部 ほか7筆
事業区域の面積	250.0185 ヘクタール
事業区域内の森林の土地の面積	250.0185 ヘクタール
開発行為に係る森林の土地の面積	146.2322 ヘクタール
開発行為の目的	工事・事業場の設置（太陽光発電施設用地の造成）
残地森林率	－%
森林率	48.9%
開発行為期間	平成31年4月25日～令和3年4月30日

#### 2 許可条件

次の事項に反して開発行為を行った場合は、中止命令、復旧命令、及び許可の取り消しを行うことがある。

(1) 開発行為は、申請書及び添付図書の内容に従って行うこと。

ただし、開発行為の計画について重要な変更（重要な変更とは、開発行為の目的の変更、開発行為に係る森林の土地の区域の変更、造成森林

又は造成緑地の区域が 2 割以上増減する場合の変更、切土又は盛土の変更のうち防災施設の規模又は構造に影響する場合の変更、主要な防災施設〔擁壁、えん堤、排水路、調整池その他の防災施設〕の廃止若しくは新設及び構造又は位置の変更、排水系統の変更〔排水路断面毎の集水区域の変更を伴う場合に限る。〕をしようとするときは、あらかじめ林地開発変更許可申請書に事業計画変更概要説明書に事業計画概要説明書及び当該変更に係る図面等を添付して許可の変更申請を行い、許可を得ること。

(2) 開発行為に当たっては、防災施設の施工を先行すること。

また、切土及び盛土の施工に際しては、土砂の流出及び崩壊の防止を図るとともに、開発区域外に対する安全を確認すること。

(3) 盛土や堤体に使用する土砂が、その材料として適しているかどうか現場試験を行い、その結果を県に報告し、材料使用前に確認を受けること。また、盛土等に際しては締固め等の施工を適切に管理し、その結果を県に報告すること。

(4) 工事に伴い発生する伐採木、風倒木により下流の災害を引き起こさないようにし、また、それらを現場内でチップ化して利用する際は、周囲に悪影響を及ぼさないように適切な処理及び管理を行うこと。

なお、開発行為の途中において災害等が発生し、あるいは発生のおそれがある場合は、許可条件の変更又は追加等を行うことがある。

### 第 3 審査請求の趣旨

「1 記載の処分を取り消す。」との裁決を求める。

### 第 4 審査請求の理由

#### 1 はじめに

本件開発行為は、鴨川市田原地区の広大な山林に太陽光パネル 50 万枚(概算)を敷き詰める、日本最大級の太陽光発電施設を建築しようというものである。本件開発行為は広大な森林の伐採と造成による巨大開発行為であり、これによって土砂崩れ、土砂流失、洪水の危険を生じさせ、その影響は、河川の下流域、海洋にまで及ぶことになる。

また、本件開発行為のために、広大な範囲で、大量の森林が伐採されるが、大量の森林の伐採によって鴨川の美しい景観が台無しになってしまう。鴨川市の基幹産業である観光業にとって、景観は重要な観光資源であり、

それが損なわれることは死活問題である。

しかしながら、申請人による本件開発申請は極めてずさんなものであり、上記のような鴨川の景観や、土砂崩れ、土砂流失、洪水等への対策が講じられておらず、森林法の許可要件も満たしていないことは明らかであって、本件許可処分は取り消されなければならない。

以下詳述する。

## 2 「開発行為の目的」を偽っており許可の前提を欠くこと

前述の通り、本件開発行為は他に類を見ないほどの大規模な太陽光発電施設用地の設置を目的としたものであるにも関わらず、本件開発申請において、開発の目的は「本件工事・事業場の設置（太陽光発電施設用地の造成）」とされており、途中段階の「造成」までがその目的であるかのようなものとなっている。

しかしながら、森林法 10 条の 2 が、民有林において開発行為（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）をするにあたり都道府県知事の許可を必要としているのは、森林が水源の涵養、災害の防止、環境の保全といった公益的な機能を有しており、他方で一旦開発してその機能を破壊した場合は、これを回復することはほぼ不可能となることから、森林において開発を行うにあたっては、森林の有する役割を阻害しないよう適切に行うことが必要であり、またそれが開発行為を行う者の当然の責務とされているためである。

そうである以上、森林法 10 条の 2、2 項の許可の要件を検討するにあたっては、当該開発後の最終的な利用状況や、景観等を前提として判断を行うことが不可欠であり、「造成」までの途中段階の目的、計画では、当該開発行為が災害防止、水害防止、水質確保、環境の保全等にどれほどの影響を与えるかを検討することは不可能である。

このように本件開発申請は、開発申請の目的自体本来の目的を偽っているものであり、許可の前提を欠くものであって、本件許可処分は取り消されなければならない。

## 3 許可の前提となる一般的要件を満たしていないこと

森林法 10 条の 2 第 1 項の許可を受けるには、申請内容が開発行為の実現可能性といった一般的要件を満たしていることが必要とされており、千葉県林地開発許可基準においてその要件が具体的に示されている。

しかしながら、本件開発行為はこの要件を満たしていない。

具体的には以下のとおりである。

- (1) 開発行為の実施の確実性が認められるためには「(3) 開発行為又は開発行為に係る事業の実施について法令等による許認可等を必要とする場合には、当該許認可等がなされているか又はそれが確実であるものと認められること」が必要とされている（「林地申請開発許可申請の手引き」、122 頁）。

そして、本件開発申請の目的は太陽光発電施設用地の造成であるから、経済産業省の「事業計画認定」を必要とするが、本件開発申請の申請者である AS 鴨川ソーラーパワー合同会社は「事業計画認定」を取得しておらず、上記要件を満たさないことは明らかである。

なお、事前協議に先立って、平成 29 年 5 月 16 日に事業者が千葉県に概要説明を行い、その際「東京電力の入札で南房総分として落札し、通産省の認可を受けている」と説明したようであるが、申請者である AS 鴨川ソーラーパワー合同会社が東京電力との間で接続契約を締結した事実はないし、経産省の認定を受けた事実もない。

県からの補正指導を受けて、2017 年 6 月 14 日、事業者は株式会社 A-スタイルを発電事業者、設備 ID を AE07497C12 とする「発電事業者の認定通知」の写しを提出したとのことであるが、経産省が 2018 年 12 月 5 日に公表した資料によれば、設備 ID を AE07497C12 とする認定は「IP 千葉鴨川ソーラー発電合同会社」となっており、事業者が提出した株式会社 A-スタイルを発電事業者とする「発電事業者の認定通知」は虚偽のものである。

このように本件開発申請は必要な許認可を備えておらず、許可要件を満たさないことは明らかである。

- (2) 同様に、千葉県林地開発許可基準においては、開発行為の実施の確実性が認められるためには「(4) 申請者に開発行為を行うために必要な信用及び資力があるものと認められること」が必要とされている（「林地申請開発許可申請の手引き」、122 頁）。

しかしながら、本件開発申請については、造成工事だけで 30 億円以上、総工費 200 億円から 300 億円を要する巨額の工事であるにもかかわらず、申請者の資金計画、資力等が全く明らかになっていない。申請者である AS 鴨川ソーラーパワー合同会社は、平成 29 年 5 月 30 日に資本金 30 万円で設立された合同会社であり、その実態が全く不明であり、工事を行うだけの信用力、資金力があるとは到底考えられない。鴨川市も同様に、事業者の構成がつかめず、確実な工事・事業ができるだけの資金が用意できるかには疑義があるとの見解を示していた。

また、前述のように、本件開発申請の事業者は、県の補正指導に対して虚偽の「発電事業者の認定通知」を提出しているだけでなく、「事業区域内には青道・赤道等権利関係のものは存在しない」と明言してきたにもかかわらず、実際には2018年5月14日になって本件開発計画の重要な部分に第三者の土地が多数残っていることが判明するなど、事業者の説明には虚偽の説明が多く含まれている。

このような状況に照らして、申請者に開発行為を行うために必要な信用及び資力があるものとは到底認められず、許可要件を満たさないことは明らかである。

- (3) また、千葉県林地開発許可基準においては、開発行為を許可するための一般的な要件として、「**適正な開発規模、開発行為に係る森林の土地の面積が、当該開発行為の目的実現のため必要最小限度の面積であるもの（中略）と認められること**」が必要とされている（「林地申請開発許可申請の手引き」122頁）。

そして、「林地申請開発許可申請の手引き」134頁以下では、表5「残置 森林等の割合及び配置」が掲載され、必要最小限度の面積か否かの判断基準の一つが示されているが、本件開発申請のように太陽光発電所の建設を目的とした場合には、「(注6)工場・事業所及びレジャー施設の設置」に該当し、「1箇所当たりの面積がそれぞれ20ヘクタール以下、5ヘクタール以下、としているが、施設の性格上施設の機能を確保することが著しく困難と認められる場合には、その必要の限度においてそれぞれ20ヘクタール、5ヘクタールを超えて設置することもやむを得ないものとする。」という基準が該当することになる。

しかしながら、本件開発申請は、総事業面積約260ヘクタール、造成面積約150ヘクタールといった広大な開発を伴うものであり、明らかに上記の基準から逸脱している。あえて本件開発申請の対象地に太陽光発電施設を設置すべき理由や、「20ヘクタールを超えないと太陽光発電が来ない」ような理由や、国内最大規模の150ヘクタールもの広大な山林の伐採を伴う開発をすべき理由はなく「施設の性格上施設の機能を確保することが著しく困難と認められる場合」にも該当しない。

国内最大規模の150ヘクタールもの広大な山林の伐採を伴う開発は必要最小限度として認められるものではなく、許可要件を満たさないことは明らかである。

- (4) このように本件開発申請は許可要件を満たしておらず、本件許可処分は取り消されなければならない。

#### 4 本件開発申請は災害防止の観点からも問題があること

森林法 10 条の 2、第 2 項 1 号は「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」場合には、森林法 10 条の 2、第 2 項の許可はしてはならないと規定している。

- (1) 同法の規定を受けて、千葉県が定める千葉県林地開発許可基準では、土砂の移動量に関する基準を、「開発行為による土砂の移動量が必要最小限度であるものと認められること。なお、土砂の移動が周辺に及ぼす影響が比較的大きいと認められるゴルフ場の造成に係る切土量、盛土量は、それぞれ 18 ホール当たり 200 万立方メートル以下であること」（「林地申請開発許可申請の手引き」124 頁）としている。

そして、本件開発申請の事業予定地は標高 50m から 250m に至る高低差があり、平均傾斜度 45 度という急峻な山地である。このような場所に太陽光パネルを設置するための造成工事を行うのであれば、主な尾根をはじめ山稜を全て切り崩し、無数の深い沢を埋めるなどの大量の土砂の移動を伴うことは明らかである。現に申請者の提出している事業計画には、切土量は 1320 万 m<sup>3</sup>、盛土量は 1280 万 m<sup>3</sup> と記載されている。

このような大量の土砂の移動を伴う開発を行えば、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極めて高いのであり、ゴルフ場に適用する基準を超えた土砂の移動量は許可すべきではない。開発目的別の分類にとらわれず、災害防止という森林法の規制の趣旨に基づき、土砂の移動量を規制しなければならないのであり、本件開発申請は、開発行為による土砂の移動量が必要最小限度を遥かに超えていることは明らかであって、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極めて高い。

なお、2019 年 6 月 17 日、林野庁も「林地開発許可基準と太陽光発電との関係」について検討の具体的な方向性を提示した。その中で「太陽光パネルは地形に沿って設置できるものの、敢えて大規模な土地改変を行うのであれば、災害防止のため、ゴルフ場と同様に切土量及び盛土量の制限が必要」と指摘している。

- (2) また、千葉県が定める千葉県林地開発許可基準では、災害防止の観点から、盛土に関する基準を設けているが（「林地申請開発許可申請の手引き」124 頁）、本件開発申請ではこの基準を満たしていないと判断している。特に、本件開発申請では切土した砂岩を粉砕して移動し、最も深い場所では 80m の沢筋に盛る計画になっているが、水の集まる沢

に土を盛るということ自体安全性に大きな問題があることは明らかである。

(3) さらに、千葉県が定める千葉県林地開発許可基準では、災害防止の観点から、雨水等排水施設に関する基準が設けられているところ（「林地申請開発許可申請の手引き」128頁）、本件開発申請については、開発面積が非常に広域なことや地形の特質、最近のゲリラ豪雨による災害の事例などを勘案すると、雨水の排水について、高度な施設が求められるが、このような要求水準を満たすものではない。

(4) 千葉県が定める千葉県林地開発許可基準では、災害防止の観点から、調節池、浸透池及び沈殿池の設置に関する基準が設けられている（「林地申請開発許可申請の手引き」130頁）。

しかしながら、申請者の提出している事業計画の記載内容をみると、小滝川上流部堰き止めて調節池にするとあるが、雨水の流入で河岸の土砂や木竹も流入が想定され、浚渫の実現性がない。また、事業終了後も、排水施設のメンテナンスや調節池の浚渫等の管理を続けないと災害の防止はできないが、事業者が事業終了後も管理の責任を持つことは期待できない。

なお、本件では調節池の総容量が26万 $\text{m}^3$ 、うち堆砂量3084 $\text{m}^3$ とある。これでは広大な造成地に降るゲリラ的豪雨を貯留できない。平成7年、本件と同じ事業地で県の「開発許可」を得た佐藤工業の「鴨川リゾートビレッジ」計画では、7ヶ所の調節池に総容量43万 $\text{m}^3$ 、うち堆砂量36270 $\text{m}^3$ とある（同社の環境影響評価書）が、この計画に比べても極めて調節池の容量が少ない計画であり、調節池、浸透池及び沈殿池の設置に関する基準を満たすとは考えられない。

(5) このように本件開発申請は森林法10条の2、第2項1号に違反しており、本件許可処分は取り消されなければならない。

## 5 本件開発申請は水害の防止の観点からも問題があること

森林法10条の2、第2項1号の2は「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」場合には、森林法10条の2、第2項の許可はしてはならないと規定している。

同法の規定を受けて、千葉県が定める千葉県林地開発許可基準では、「調節池の設置に関する基準」として、「洪水調節容量は、開発行為をしようとする森林の下流において、当該開発行為に伴いピーク流量が増加することにより当該下流においてピーク流量を安全に流下させることができない地

点が生ずる場合には、当該地点での30年確率で想定される雨量強度及び当該地点において安全に流下させることができるピーク流量に対応する雨量強度における開発中及び開発後のピーク流量を開発前のピーク流量以下までに調節できるものであること。」としている（「林地申請開発許可申請の手引き」132頁）。

しかしながら、下流域である加茂川沿岸部では、過去に台風、高潮の影響で増水による洪水が起きている。申請者が計画している2つの調節池とオンサイトでは開発前より増水する危険性が極めて高い。

なお、本来、オンサイトは平地例えば駐車場等の地下などに設置されるものであり、土木の専門家に意見を求めたところ、本件開発計画でオンサイトを採用することは合理性がなく、本事業では適合しないと指摘があった。地震時に損壊・崩壊の恐れがありむしろ危険である。

また、当初、二ヶ所計画されていたオンサイトが、分水嶺を無視して合流先は東側の青道経由、金山川だけになった。水系を変えないことが大前提との事業者の見解とも矛盾する。極めて危険である。

さらに、放流先の青道に隣接する地権者に説明や同意を得ていない。

したがって、本件開発申請は必要な水害対策を備えておらず森林法10条の2、第2項1号の2に違反しており、本件許可は取り消されなければならない。

## 6 本件開発申請は水の確保の観点からも問題があること

森林法10条の2、第2項2号は「当該開發行爲をする森林の現に有する水源のかん養の機能からみて、当該開發行爲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」場合には、森林法10条の2、第2項の許可はしてはならないと規定している。

同法の規定を受けて、千葉県が定める千葉県林地開発許可基準では、水の確保の基準を設けており、水量及び水質の確保のための措置を講じることが必要とされているが（「林地申請開発許可申請の手引き」132頁）、このような対策が講じられていない。

農業用水の確保は農業者にとって死活問題である。銘川に依存する北小町地区は、山の「絞り水」により一定量の水量を維持してきた。この造成工事によって、山の保水力は著しく低下し渇水をもたらす恐れが大きい。主基土地改良区の事業計画が進められている中、本開発は圃場整備の成果を相殺しかねないほどの支障をきたすことは明白である。

しかも、本件開発申請は森林法10条の2、第2項2号に違反しており、本件許可は取り消されなければならない。

## 7 本件開発申請は環境の保全の観点からも問題があること

森林法 10 条の 2、第 2 項 3 号は「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」場合には、森林法 10 条の 2、第 2 項の許可はしてはならないと規定している。

同法の規定を受けて、千葉県が定める千葉県林地開発許可基準では、環境の保全の基準を設けており、残置森林等に関する基準として「ア 開発後のり面こう配が 30 度未満の場合には造成森林、30 度以上 45 度未満の場合には造成森林又は造成緑地、45 度以上は造成緑地とすることを原則とする」とされている（「林地申請開発許可申請の手引き」133 頁）。

そして、「林地申請開発許可申請の手引き」134 頁に掲載されている表 5 「残置森林等の割合及び配置」においては「開発行為に係る森林の面積が 20 ヘクタール以上の場合には周辺部に幅 30 メートル以上の残置森林又は造成森林を配置する」とされているが、グーグルアースで確認したところ、内浦や三石山でのメガソーラー建設において、30 メートル以上の残置森林、造成森林で仕切られているようには見えない。

また、千葉県林地開発許可基準では、「開発行為に係る 1 箇所当たりの面積は 20 ヘクタール以下とし、事業区域内にこれを複数造成する場合は、その間に 30 メートル以上の残置森林又は造成森林を配置する」（「林地申請開発許可申請の手引き」134 頁）とされており、「(注 1)「残置森林又は造成森林を配置する」とは、原則として残置森林を配置することとし、やむを得ないと認められる場合は、造成森林とすることができる」（「林地申請開発許可申請の手引き」134 頁）とされているが、総面積 150 ヘクタールの計画に対して、造成森林の配置は適応されるべきものではなく、脱法行為である。

さらに、千葉県林地開発許可基準では、景観への影響の緩和に関する基準として、「景観の維持に著しい支障を及ぼすことのないように適切な配慮がなされており、特に市街地、主要道路等からの景観を維持する必要がある場合には、開発行為により生じる法面を極力縮小するとともに、法面の緑化を図り、また開発行為に係る事業により設置される施設の周辺に残置森林等を配置する等の適切な措置が講じられるものと認められること」（「林地申請開発許可申請の手引き」138 頁）とされているが、本件開発申請における計画が実施されれば、主要道路、特に鴨川有料道路からの景観が大きく損なわれる。埋め立てよる法面が大きく見えることになり、さらに太陽光パネルが道路からの景観を大きく損なうことになる。

したがって、本件開発申請は森林法 10 条の 2、第 2 項 3 号にも違反しており、本件許可は取り消されなければならない。

- 8 以上の通り，本件開発許可申請は、森林法 10 条の 2 の要件を満たしていないことは明らかである。