

文献調査段階における 経済社会的観点の「評価の考え方（案）」

2023年5月23日
原子力発電環境整備機構

- **検討の考え方**
検討の位置づけ
- **調査範囲**
国土利用計画法に基づく5地域
その他共通事項
文献・データの収集と確認
- **ご議論いただきたい事項**

検討の位置づけ

- 放射性廃棄物ワーキンググループで示してきた考え方に基づいて、経済社会的な観点からの検討について、**土地の利用に関する制限や考慮すべき点を整理する。**

文献調査段階の評価の基本的考え方（案）

- 今後策定する「文献調査段階の評価の考え方」の骨子となる**基本的な考え方**について、現時点では以下のように整理している。
- 文献調査段階の評価の考え方の策定にあたっては、透明性のあるプロセスの中で、**専門家による丁寧な評価が重要**であることから、国の審議会で議論をお願いしたい（下記の基本的な考え方についても）。

■ 文献調査段階の評価の基本的な考え方（案）

1. 最終処分法で定められた要件は、地下の地質環境を対象としており、概要調査地区等（精密調査地区、最終処分施設建設地）も地下の地質環境を対象として選定する。
2. 個別の地域の文献・データを十分詳しく調べた上でも、情報に限界がある中で、
「A. 最終処分法で定められた要件を満足しない場所を概要調査地区に含んでしまう」及び
「B. 最終処分法で定められた要件を満足する可能性のある場所を除外してしまう」
の可能性を最小限にするという考え方の下に進める。
3. 最終処分法で定められた要件を、明らかに満足しない場所、満足しない可能性がある場所を特定する。最終処分法で定められた要件を明らかに満足しない場所は概要調査地区の候補としない。
4. さらに、技術的観点からの検討（どの地層がより好ましいと考えられるかなど）、経済社会的観点からの検討（土地の利用制限など）を実施し、その結果、適切と考えられない場所は概要調査地区の候補としない。技術的観点からの検討については、地下の地質環境特性の情報が限られていることを前提とする。経済社会的観点からの検討については、文献調査においては土地の利用に関する制約や考慮すべき点を整理する。

(参考) 事業計画策定ガイドライン (地熱発電) 抜粋

- 地中構造物が重要施設となり、また、多段階で事業性判断を行う点でも地層処分事業と類似している地熱発電事業のガイドラインを参照。
- 企画立案段階で「土地の選定に当たっては、事前に土地の利用可能性の確認に努める」と記載。

第2章 適切な事業実施のために必要な措置

本章では、再生可能エネルギー発電事業者が再生可能エネルギー発電事業を実施するに当たり、**遵守すべき事項及び推奨される事項について、事業段階ごとに整理する。**

第1節 企画立案

本節では、**地熱発電事業の企画立案段階（発電設備を設置する土地及びその周辺環境の調査・整備を行う段階をいう。）**における遵守事項等を示す。

図 地熱発電事業の一般的な開発プロセス



前項図における「地元調整」は、以下に示す「土地及び周辺環境の調査・土地の選定・関係手続」に該当すると考えられる。

1. 土地及び周辺環境の調査・土地の選定・関係手続

- ① 関係法令及び条例の規定に従い、土地及び周辺環境の調査を行うこと。また、**土地の選定に当たっては、事前に土地の利用可能性の確認に努めること。**
- ② 関係法令及び条例で規定される必要な措置や手続等について、自治体や国の関係機関に確認及び相談し、関係法令及び条例の規定を遵守すること。なお、法律や条例等に基づく環境アセスメント手続が必要な場合、事業計画の認定の申請を行う前に環境影響評価方法書又はこれに相当する図書（環境影響評価の方法について検討した内容を記載する書類）に関する手続を開始していること。〔再エネ特措法施行規則第5条の2第3号〕
- ③ 自治体が個別に策定する指導要綱、ガイドライン等を遵守するように努めること。
- ④ 土地や地域の状況に応じた防災、環境保全、景観保全の観点から適切な土地の選定、開発計画の策定を行うように努めること。
- ⑤ 地熱発電事業を行うために十分な地熱資源量が存在するか、持続的な発電に必要なデータがそろっているかなどを確認するため、運転開始前に適切な調査を行うように努めること。また、落雷や降雪等の気象条件について調査し、長期安定的な発電に支障がないか考慮して土地の選定を行うように努めること。
- ⑥ 計画の遅延や採算性悪化などが見込まれるかリスク評価を実施し、事業実施の適否を判断するように努めること。

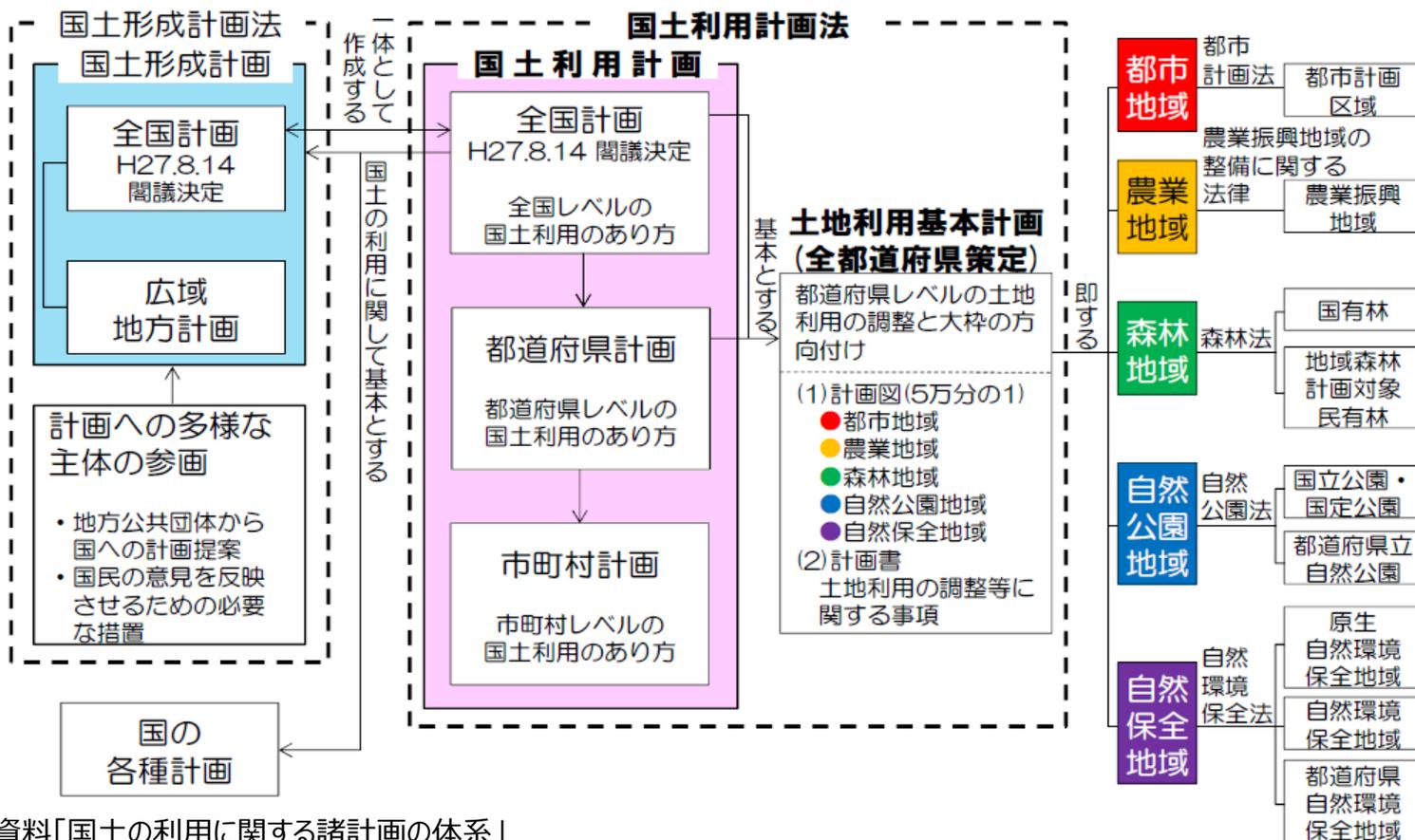
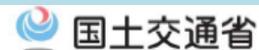
【解説】

- ①②について、地熱発電に関する主な関係法令を巻末に例示しているので、参照すること。

国土利用計画法に基づく5地域

- 個別規制法による土地利用計画を総合的に体系化し、調整する機能を持つ「**国土利用計画法**」が昭和49年に制定されている。
- 文献調査地区について、同法に基づき5地域の規制状況の調査を実施する。

国土の利用に関する諸計画の体系



(参考) 国土利用計画法制定の経緯

制定前の状況

昭和30年代(以降)

人口、産業の大都市への集中

都市的土地利用の無秩序な拡大(スプロール)

大都市地域の土地利用の混乱(地価の高騰等)

昭和40年代後半

投機的土地取引の増大

全国的な地価の異常高騰

→土地の大量買い占め、乱開発による自然環境の破壊等

土地問題の解決の緊急な要請

土地の投機的取引と地価の高騰が国民生活に及ぼす弊害の除去
乱開発の未然防止と遊休土地の有効利用の促進

国土利用計画法の制定(昭和49年)

(参考: 国土利用計画法(昭和49年法律第92号))

(基本理念)

第二条 国土の利用は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることにかんがみ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ることを基本理念として行うものとする。

(参考) 5 地域の概要

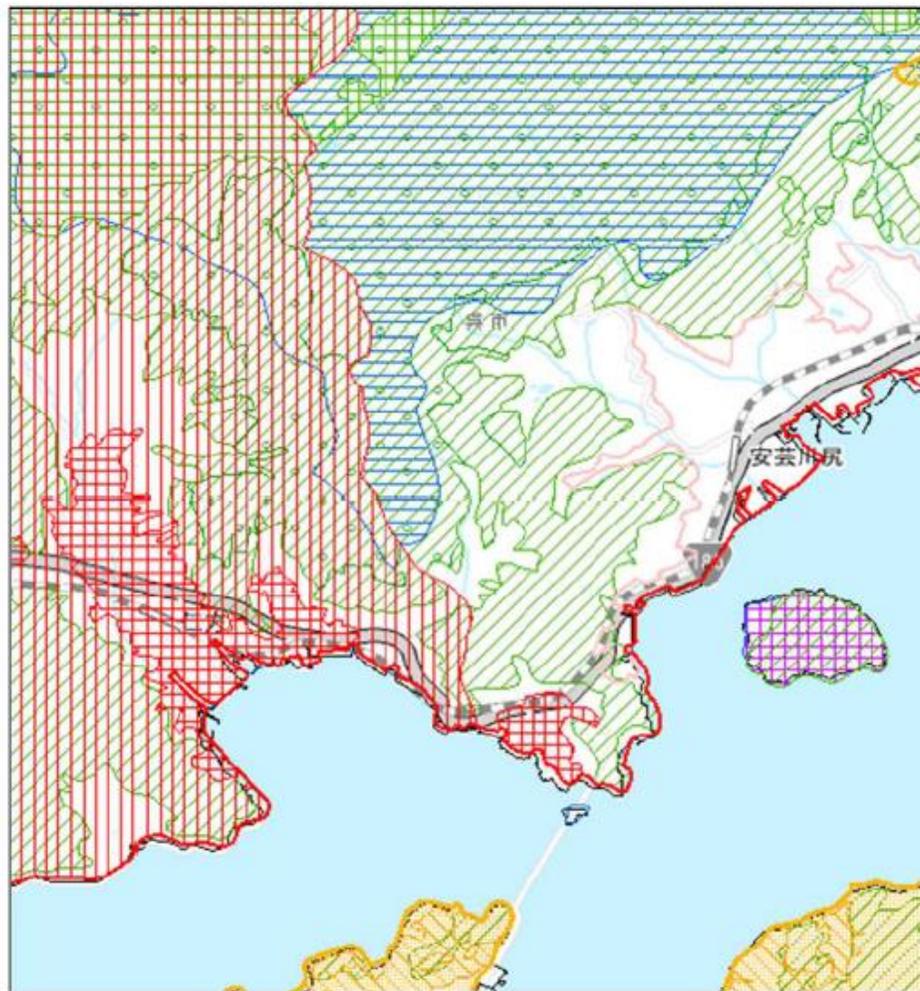
地域 (法第9条第2項各号)	国土利用計画法上の定義 (法第9条第2項～7項)	運用上の定義
都市地域	一体の都市として総合的に開発し、整備し、及び保全する必要がある地域	都市計画法第5条により都市計画区域として指定されている又は指定されることが予定されている地域
農業地域	農用地として利用すべき土地があり、総合的に農業の振興を図る必要がある地域	農業振興地域の整備に関する法律第6条により農業振興地域として指定されている又は指定されることが予定されている地域
森林地域	森林の土地として利用すべき土地があり、林業の振興又は森林の有する諸機能の維持増進を図る必要がある地域	森林法第2条第3項に規定する国有林の区域又は同法第5条第1項の地域森林計画の対象となる民有林の区域として定められている又は定めることが予定されている地域
自然公園地域	優れた自然の風景地で、その保護及び利用の増進を図る必要があるもの	自然公園法第2条第1号の自然公園として指定されている又は指定されることが予定されている地域
自然保全地域	良好な自然環境を形成している地域で、その自然環境の保全を図る必要があるもの	自然環境保全法第14条の原生自然環境保全地域、同法第22条の自然環境保全地域又は同法第45条第1項に基づく都道府県自然環境保全地域として指定されている又は指定されることが予定されている地域

(参考) 土地利用基本計画の例

- 全国の土地利用状況は、**5地域ごとに色分け**されて地図上に整理されており、本データは、環境省、および国土交通省のデータベースによる公開情報である。

※「土地利用基本計画書」：土地利用の基本方針等を記述した文書、「土地利用基本計画図」：5地域を5万分の1の地形図上で記載したもの

- 〇〇県土地利用基本計画計画書(抄)
- 土地利用の基本方向
 - 県土利用の基本方向
県土全体と、地域別に記載。
 - 土地利用の原則
 - 都市地域
市街化区域においては、…。
市街化調整区域においては、…。
 - 農業地域
 - 五地域区分の重複地域における調整指導方針
 - 重複地域における土地利用の優先順位、土地利用の誘導の方向等
 - 都市地域(市街化区域及び用途地域以外)と農用地区域が重複する場合
→農用地としての利用を優先するものとする。
 - 農業地域と自然公園地域(特別地域)が重複する場合
→自然公園としての保護及び利用を優先するものとする。
 - 特に土地利用の調整が必要と認められる地域の土地利用調整上留意すべき基本的事項



五地域	記号
参考表示	
都市地域	
市街化区域	
市街化調整区域	
その他都市地域における用途地域	
農業地域	
農用地区域	
森林地域	
国有林	
地域森林計画対象民有林	
保安林	
自然公園地域	
特別地域	
特別保護地区	
自然保全地域	
原生自然環境保全地域	
特別地区	

(参考) 5地域ごとの土地利用制限

- 5地域ごとに、個別法ごとの**指定区域・地域と、規制区域や行為規制等**が定められている。



※ 土地利用規制が相対的に弱い地域＝計画白地地域

その他共通事項

- 5地域に加えて、以下の③、④を検討項目に追加。

「国土利用計画及び土地利用基本計画に係る運用指針（平成29年4月 国土交通省国土政策局）」によれば、以下の土地利用規制の共通事項というべき項目についてもできる限り配慮することが要請されている。

- ① 公害の防止
- ② 自然環境及び農林地の保全
- ③ 歴史的風土の保存
- ④ 治山、治水等

このうち、概要調査における一時的な工事や、将来的な施設の建設に際して抵触すると考えられる③歴史的風土の保存、④治山、治水等に関係する土地の利用制限として、文献調査段階では「景観、文化財、国土防災」に関する指定の有無を調査する。

	対象地域	個別規制法等	規制区域
③	景観	景観法	景観計画区域
	文化財	文化財保護法	史跡名勝記念物 周辺の埋蔵文化財包蔵地
		自治体文化財保護条例	有形文化財
④	国土防災	土砂災害防止法	土砂災害（特別）警戒区域
		急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律	急傾斜地崩壊危険区域

(参考) 国土利用計画及び土地利用基本計画に係る運用指針

指針の位置づけ

- 国土利用計画法に基づく国土利用計画及び土地利用基本計画の制度について、その趣旨・目的を踏まえた望ましい運用についての原則的な考え方を示しており、同計画の運用については本指針に依るものとする。
- また、地域の実情等によっては、本指針で示した原則的な考え方によらない運用が必要となる場合もあり得るが、当該地域の実情等に即して合理的なものであれば、その運用が尊重されるべきである。

国土利用計画について

- 国土利用計画制度の趣旨・目的・意義、具体的構成・内容及び、策定手続（手続上の留意点等含む）について、運用方針が明示されている。
 - ・意見聴取（法第7条第3・4項、第8条第3項）
 - ・公表、報告、助言または勧告（法第7条第5～8項、第8条第4・5項）
 - ・意見交換等の実施（関係機関への情報提供や同機関との意見交換）

土地利用基本計画について

- 土地利用基本計画制度の趣旨・目的・意義、具体的構成（手続上の留意点等含む）について、運用方針が明示されている。
 - ・土地利用の調整等に関する事項（計画書）（第9条第3項等）
 - ・五地域（法第9条第2項、第4項～第8号、令第2条）
 - ・規制の基準としての役割（第10条その他）
 - ・個別規制法の規制の運用に際しては、土地利用基本計画に即した適正かつ合理的な土地利用が図られるよう措置するとともに、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等の土地利用規制の共通事項とすべき項目にできる限り配慮することを要請（第10条）
 - ・都道府県内部での部局横断的な調整（土地利用に関する調整会議）、公表手続きなど

文献・データの収集と確認

- 公開情報に基づき、文献調査地区の土地利用に関する個別規制法等の指定状況を机上調査し、土地利用の制限の有無、並びに利用制限がある場合の許認可手続き等の整理を行う。

文献・データの 収集と確認

文献調査地区

公開情報からの収集・整理

- 『国土交通省・土地利用調整総合支援ネットワークシステム (LUCKY)』
- 『環境省・環境アセスメントデータベース (EADAS)』
- その他関連法・条例等

土地利用に関する
法規制状況を確認

<調査対象>

都市地域

農業地域

森林地域

自然公園地域

自然保全地域

+

その他共通事項

①
土地利用が原則許可
されない地域

②-1
土地利用上の制限が
ある地域

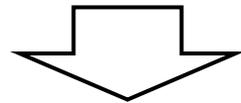
+

②-2
制限を解除するための
許認可手続き等

③
土地利用上の制限が
ない地域

【文献調査段階における「経済社会的観点からの検討」の考え方（案）】

- ① 文献調査段階では、処分場建設の観点で法規制上、土地利用が「原則許可されない地域」の有無を確認。
(あわせて、土地利用制限がある場合の許認可手続き等と配慮すべき点を整理する)
- ② そのうえで「原則許可されない地域」がある場合には、概要調査地区等の選定の際の検討事項に加える。
- ③ 現地調査に進む場合は、土地利用制限の状況に応じて、法規制等に対応する。



- **文献調査段階（机上調査）における「経済社会的観点からの検討」の範囲、内容は適切であるか。**

(参考) 5 地域ごとの法令

都市地域

都市地域（都市計画法に基づく指定地域）

- 都市地域は、一体の都市として総合的に開発・整備・保全する必要がある地域であり、「都市計画区域」、「準都市計画区域」としての指定区域があり、規制行為の種類・規模を定めている。

農業地域

農業地域（農業振興地域の整備に関する法律に基づく指定地域）

- 農業地域は、農用地として利用すべき土地があり、総合的に農業の振興を図る必要がある地域であり、都道府県が定める「農業振興地域」には、長期にわたり総合的に農業振興を図る地域として、市町村計画に基づき「農用地区域」としての指定区域がある。なお、同法において農用地等とは、農地、採草牧草地、混牧林地、農業用用地施設等が対象となる。
- 農用地区域は原則として農地転用が禁止されているが、同法では区域内での開発行為と許可基準について定めている。また、「農用地区域」ではない「農業振興地域（1種、2種、3種）」および「農業振興地域外の農地」については農地転用許可制度に基づき、個別に規制行為の種類・規模を定めている。
- また、「農地法」は優良農地の確保と計画的土地利用の推進をも目的として、農地を他用途に転用する場合、農業委員会での審議を経て、道知事または指定市町村長への申請・許可を必要となり、4 ha以上は農林水産大臣の許可を必要とする。同法に基づく農地の区分では、農用地区域内農地、甲種農地、第1～3種農地の区分があり、第2種、第3種農地以外については、農地以外への使用（一時的な転用を含む）に関して制約がある。
 - ① 農用地：農用地区域は農地の中でも生産性の高い農地であるため、他の用途として使用するためには「農業振興地域の整備に関する法律」に基づく制約がある。
 - ② 農地：農地については農地以外の土地利用計画との調和を図りながら優良な農地を保全し、人々の食料を安定的に生産する観点から、農地の転用や権利の移動については「農地法」に基づく制約がある。

(参考) 5 地域ごとの法令

森林地域

森林地域（森林法に基づく指定地域）

- 森林地域は、林業の振興又は森林の有する諸機能の維持増進を目的に、「国有林」、「地域森林計画に係る民有林」および「保安林」としての指定区域とがある。
- 「保安林」は、農林水産大臣が「水源かん養」、「土砂流出防備」、「魚つき」等の目的達成のため指定する森林である。この他、「国有林」においては、生物多様性の核となる森林生態系を厳正に保全・管理するために「保護林」の区域、野生動植物の生息・生育地の拡大と相互交流を促すために保護林同士を連結する「緑の回廊」の区域を設定している。

自然公園地域

自然公園地域（自然公園法）

- 自然公園地域は、優れた自然の風景地であり、その保護および利用の増進を目的として、「国立公園」、「国定公園」或いは「都道府県立自然公園」に区分され、指定・管理されている。
- 「国立公園」および「国定公園」内は自然環境や利用の状況を考慮して特別保護地区、第1種～第3種特別地域、普通地域、海中（海域）公園地区の6区分に分けて、規制行為の種類・規模を定めている。また、「都道府県立自然公園」内は第1種～第3種特別地域、普通地域の4区分に分けて、規制行為の種類・規模を定めている。

自然保全地域

自然環境保全地域（自然環境保全法）

- 自然環境保全地域は、自然環境保全や生物多様性の確保を目的に、「原生自然環境保全地域」、「自然環境保全地域」、「沖合海底自然環境保全地域」および「都道府県自然環境保全地域」に区分され、指定・管理される。

(参考) その他共通事項の法令

景観、文化財、国土防災等に関する土地の利用規制

景観

- 景観法においては、地域における景観行政を担う主体として「景観行政団体※」という概念を設けている（法第7条）。この景観行政団体は、良好な景観の形成に関する基本的な方針、行為の制限に関する事項等を定める計画として、地域の「景観計画」を策定している（法第8条）。

「景観計画」の中で、良好な景観の形成を図るための区域として「景観計画区域」を指定しており、「景観計画区域」を対象として、景観重要建造物、景観重要樹木、景観協議会、景観協定等の規制・誘導の仕組み、住民参加の仕組み等の景観法に基づく措置がなされている。

※：景観行政団体：政令市、中核市、都道府県（その他の市町村は都道府県知事との協議・同意により景観行政団体になることが可能）

文化財

- 文化財保護法のに基づき、文化財の保存・活用に関する総合的な施策の方針として都道府県は「文化財保護大綱」を策定している（法第183条の2第1項）。この中で、文化財の保存・活用の体制や、国指定文化財、自治体指定文化財、国選定文化財、国登録文化財及び国選択文化財が示されている。また、市町村においては「文化財保存活用地域計画」を作成し、文化庁長官による認定を受けることができるとされている（法第53条の2）。

国指定等文化財の現状変更等にはその都道府県の許可等が必要とされ、また、「文化財保存活用地域計画」に記載された保護・活用方針に留意する必要がある他、土木工事等を計画している場所に、周知の埋蔵文化財包蔵地の範囲内であるときは、文化財保護法の規定により工事（土木工事等）に着手前に地元教育委員会への届出が必要である。

国土防災

- 土砂災害防止法に基づき、都道府県は土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域を指定する。土砂災害特別警戒区域内では、居室を有する建築物（家）の構造が規制される。また、砂防法に基づく「砂防指定地」、地すべり防止法に基づく「地すべり防止区域」、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律に基づく「急傾斜地崩壊危険区域」において、法や都道府県条例で定める規制行為を行う場合は、都道府県知事の許可が必要である。

(参考) 地熱発電事業に係る主な関係法令(1/2)

- ・「**■**」：予め、法規制上、土地利用が「原則許可されない地域」の有無を確認する必要があるもの
- ・「**■**」：個別具体的な地点において、“許可”等を得る必要があるもの (NUMOによる分別)
- ・「**太字**」：国土利用計画に基づく5地域ごとの個別法、及び「国土利用計画及び土地利用計画に係る運用指針」に示された個別規制法等にあたるもの

法令	手続き	所管
温泉法	温泉の掘削の許可等 ■ 手続	環境省
環境影響評価法	環境影響評価手続	環境省 経済産業省
急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律	急傾斜地崩壊危険区域内の ■ 行為許可手続	国土交通省
建築基準法	建築確認申請手続	国土交通省
高圧ガス保安法	高圧ガス貯蔵所設置届出手続	経済産業省
国土利用計画法	土地売買等の契約届出手続	国土交通省
砂防法	砂防指定地内 ■ 行為許可等手続	国土交通省
地すべり等防止法	地すべり防止区域内の ■ 開発前許可申請手続	国土交通省
自然環境保全法	自然環境保全地域等内での ■ 開発許可申請等手続	環境省
自然公園法	■ 行為許可申請等手続	環境省
消防法	消防法に基づく申請等手続	総務省
森林法	林地開発許可等手続 伐採及び伐採後の造林の届出手続	農林水産省

(参考) 地熱発電事業に係る主な関係法令(2/2)

法令	手続き	所管
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	国内希少野生動植物種の捕獲等の許可手続き 生息地等保護区の管理地区内等における行為許可等手続き	環境省
鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律	特別保護地区内における行為許可手続き	環境省
電気事業法 (電気工作物の場合)	供給計画の届出手続き、保安規程の届出手続き、主任技術者の選任及び届出手続き、工事計画の届出手続き(公害防止に関する手続きを含む)、安全管理検査手続き(使用前、溶接、定期)等	経済産業省
道路法	道路の占用許可等手続き	国土交通省
道路交通法	道路使用許可等手続き	国土交通省
都市計画法	開発許可 手続き	国土交通省
土壤汚染対策法	土地の形質変更に係る届出手続き	環境省
農業振興地域の整備に関する法律	農用地区域からの除外 手続き	農林水産省
農地法	農地転用許可 等手続き	農林水産省
文化財保護法	埋蔵文化財包蔵地土木工事等届出手続き 史跡・名勝・天然記念物指定地の現状変更の許可等手続き	文部科学省

※ 掲載した関係法令は、あくまで参考として例示したものであり、申請者の責任において、法令を所管する行政機関に照会する等により、遵守すべき法令及び関係手続きについての最終的な確認を行うこと。