

メガソーラー及び大規模風力発電所の建設に伴う、災害の発生、自然環境と景観破壊及び生活環境への被害を防止するために、法改正等と条例による対応を求める意見書

2022年（令和4年）11月16日
日本弁護士連合会

現在、全国各地において、1メガワット以上の出力を持つ大規模太陽光発電所（以下「メガソーラー」という。）及び大規模風力発電所の建設に伴い、山林の崩落等の災害、自然環境と景観の破壊及び地域住民の生活環境の侵害等の著しい被害が発生し、あるいは今後発生する懸念のある事例が多数見られる状況にある。

これまで、当連合会は、2021年第63回人権擁護大会における「気候危機を回避して持続可能な社会の実現を目指す宣言」において、気候危機を回避するために、乱開発を抑制しつつ、地域社会との共生を図りながら、再生可能エネルギーへの転換を推進すべきことを指摘してきた。

再生可能エネルギーの一層の推進を図るためにも、自然保護、災害等の防止及び地域住民の生活環境の保全と再生可能エネルギー発電施設の建設の推進との両立を図ることが必要であることから、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

1 国は、再生可能エネルギーの一層の推進を図るためにも、メガソーラー及び大規模風力発電所の建設に伴う被害を防止するために、以下の法改正等を行うべきである。

(1) 森林法の改正による対応について

- ① 森林法第1条の目的規定を改正し、森林の有する公益的機能（水源涵養機能、水害防止機能、土砂災害防止機能、気候変動緩和機能、大気浄化機能、生物多様性保全機能、景観形成・保健・保養・文化機能）の確保等を目的に加えるべきである。
- ② 森林法第10条の2の林地開発許可規定に、公益的機能の保全のための要件を追加し、都道府県知事に森林の公益的機能保全の観点からの要件裁量・効果裁量を与える規定に改正すべきである。
- ③ 森林法第10条の2第2項の許可要件についての技術的基準を法令で定め、また、地方自治体が基準を強化することができることを明示的に規定

し、さらに、技術的基準の適否については、災害防止の見地から十分であるかを国が検討委員会等により定期的に点検することを義務付けるべきである。

- ④ 林地開発許可に当たっては、災害の防止、水源保全、生物多様性保全、景観保全も内容に含む林地開発計画の提出を義務付け、許可された場合には、その遵守を法律上義務付けるとともに、林地開発計画が遵守されていない場合には、許可処分を撤回できる旨の規定を明文で設けるべきである。
- ⑤ 住民参加及び森林の公益的機能の実効的保全の観点から、林地開発許可において地域住民との事前協議を行うことを義務付けること、また、その前提として、関連情報を地域住民に提供することについての規定を設けるべきである。
- ⑥ 保安林の指定解除に当たっては、専門家も入った第三者機関である林政審議会ないし都道府県森林審議会への諮問を必須とすべきである。

(2) 環境影響評価法の改正等による対応について

- ① 再生可能エネルギー発電施設に関する環境影響評価（環境アセスメント）の実施において、計画段階環境配慮制度に基づく配慮書の作成のほか、ゼロ・オプション（事業目的が達成可能で環境影響評価法の対象事業種の事業を実施しない案）を含む代替案の検討を十分に行うことを義務付けるべきである。
- ② 国は、風力発電に関し、環境影響評価の対象となる規模要件を、環境影響評価法施行令改正による緩和前の7500キロワット以上とすべきである。

また、地球温暖化対策の推進に関する法律の改正による促進区域の設定の際に、住民との情報共有を十分に行った上で住民参加の機会を設けること及び適正な環境影響評価を義務付けるべきである。

- ③ 実質的には一体の再生可能エネルギー事業を複数の小規模の事業に分けて計画することで環境影響評価法の対象外の事業としようとする、いわゆる「環境アセスメント逃れ」（アセス逃れ）が生じないようにするために、環境影響評価対象事業基準を見直し、より明確にすることを検討すべきである。
- ④ 環境影響評価図書の公表・縦覧について、市民が詳細に分析できるよう直ちに是正されるべきである。

(3) 再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法（以下「再エネ

特措法」という。)の改正等による対応について

- ① 再生可能エネルギー開発と自然環境保全や地域住民の生活保全との両立の趣旨を再エネ特措法に明記すべきである。
 - ② 自然環境や地域住民の生活環境への著しい影響が予測される一定の規模の再生可能エネルギー発電施設については、FIT認定ID（固定価格買取制度の事業計画認定を受けたID）や発電設備の転売に要件を設ける等の規制を行うべきである。
 - ③ 全ての再生可能エネルギー発電施設の申請については、地域住民に対して、FIT認定の申請段階から情報開示がなされるようにすべきである。
 - ④ 再エネ特措法が、条例を含む関係法令遵守を認定計画の要件にしている以上、違法・脱法行為に対しては、早期の適切な指導のほか、是正命令の発令や、認定取消しも含めた厳しい対応を行うべきである。
- (4) 公害紛争処理法の改正等による紛争予防・解決制度の導入
地域における再生可能エネルギー事業による紛争を公害紛争処理法の対象とするなど、中立的な専門家が関与して、紛争を予防・解決する制度を導入すべきである。
- (5) 地域に資する再生可能エネルギー事業を実現するための制度の導入
再生可能エネルギー事業の経済的利益を地域に還元することを必須とする制度を導入すべきである。
- 2 地方自治体は、森林や原野等における大規模開発等を規制するため、以下のような条例を制定し、地域の実情に応じて対応策をとるべきである。
- (1) 地方自治体は、森林等の著しい開発行為を規制するために、条例制定等による対応を積極的に検討すべきである。
 - (2) 地方自治体は、ゾーニングを通じて、再生可能エネルギー発電施設の建設による問題に対応しつつ、再生可能エネルギー事業の持続的な発展を実現するために、条例の制定等による対応を積極的に検討すべきである。

第2 意見の理由

1 森林、湿地、牧草地及びその他の原野等の保全の必要性

森林は、二酸化炭素吸収源として、地球温暖化緩和機能を有し、森林伐採をした場合、植林をしても二酸化炭素吸収機能は相当低下する。また、国有林は、森林・林業白書でも、「国有林野は、人工林、原生的な天然林等の多様な生態系を有し、希少種を含む様々な野生生物の生育・生息の場となっている。さら

に、国有林野の生態系は、里山林、溪畔林、海岸林等として、農地、河川、海洋等の森林以外の生態系とも結び付いており、我が国全体の生態系ネットワークの根幹として、生物多様性の保全を図る上で重要な位置を占めている」とされ¹、そのほとんどが保安林に指定されている。そのような国有林を含めた森林の大規模な開発が、生態系に与える影響は甚大である²。

2 太陽光発電、風力発電等再生可能エネルギー開発に関する現状

(1) 再生可能エネルギーの推進による、地球温暖化に伴う危機回避の必要性について

当連合会は、1997年8月に「地球温暖化防止のための日弁連提言」を公表し、2009年の第52回人権擁護大会における「地球温暖化の危険から将来世代を守る宣言」、2021年の第63回人権擁護大会における「気候危機を回避して持続可能な社会の実現を目指す宣言」、同年6月18日の「原子力に依存しない2050年脱炭素の実現に向けての意見書」等において、気候危機は重大な人権問題であると指摘した上で、2050年までに脱炭素を実現するための道筋として、2030年までに温室効果ガスの排出量を1990年比で50%（2013年比55%）以上削減し、電力供給における再生可能エネルギーの割合を50%以上とする目標を設定すること、2050年までに電力供給における再生可能エネルギーの割合を100%とすることを目指すことなど、一貫して、再生可能エネルギーの推進によって、地球温暖化による危機を回避するよう求めてきている。したがって、再生可能エネルギーが今後も一層推進されること自体は、当然に必要なところである。

(2) 再生可能エネルギー導入の経緯と現状

地球温暖化対策及び東北地方太平洋沖地震による福島第一原子力発電所事故以後、エネルギー政策の見直しの必要性を背景に、再生可能エネルギーに対する期待が高まり、2011年8月に再エネ特措法（当時は電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法）が制定され、2012年7月から固定価格買取制度(Feed-in Tariff)（以下「FIT制度」という。）がスタートした。その後、太陽光発電を中心に再生可能エネルギー

¹ 「令和2年度 森林・林業白書」216頁

² 国有林での風力発電開発計画としては、緑の回廊を含む地域で200メートル級の風車を最大90基建設する予定の（仮称）宮城山形北部風力発電事業、青森県の国立公園を含む地域で200メートル級の風車を最大150基建設する予定のみちのく風力発電事業等がある。

の導入が飛躍的に進み、電源構成における再生可能エネルギー比率は2019年度で18%にまで達した³。

2020年10月、菅総理大臣（当時）は所信表明演説で、2050年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわちカーボンニュートラルを目指すことを宣言し、再生可能エネルギーを最大限導入すると述べた⁴。その後、内閣府特命担当大臣（規制改革）主宰で、「再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース」が開催され、再生可能エネルギーの主力電源化及び最大限の導入の障壁となる再生可能エネルギーに係る規制の見直しが実施され、風力発電事業における環境影響評価手続の対象事業規模要件の緩和や、国有林の貸出事務や保安林指定解除手続の迅速化等の規制緩和が進んだ⁵。

このタスクフォースでは、再生可能エネルギーの飛躍的導入の妨げとなっている規制の一覧が作成され、「飛躍的な導入」の名目の下に規制緩和を一気に進めることが意図されていた。例えば、風力発電の環境影響評価手続を必要とする事業の規模要件の緩和の検討では、担当大臣が、環境省が年度内に風力発電の環境影響評価対象規模を1万キロワットから5万キロワットミニマムに変えないのであれば、菅内閣では、所轄庁を変えざるを得ないという発言をし、結果として、十分な根拠の検討がなされないまま、規模要件の緩和が実施されている⁶。しかしながら、このような規制緩和は、証拠に基づく政策（EBPM）からかけ離れた圧力による政策変更であり、問題状況を更に混乱させるものとなるため、見直されるべきである。

2021年10月に閣議決定された第6次エネルギー基本計画では、再生可能エネルギー比率を36～38%にまで高めるという見通しを示している⁷。

(3) 乱開発による地域住民及び地方自治体と事業者との紛争の多発

当初の再エネ特措法が定めた太陽光発電の買取価格が高額に過ぎたことやFIT認定の取得も極めて容易であったことから、同法の施行後、内外の資

³ 経済産業省2020年11月18日発表

⁴ 第203回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説

⁵ 規制改革実施計画（2021年6月18日）におけるグリーン分野の成果一覧

<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/keikaku/210618/keikaku.pdf>

⁶ 第1回 再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース議事概要15頁の河野太郎規制改革担当大臣の発言

<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/conference/energy/20201201/gijiroku1201.pdf>

⁷ 資源エネルギー庁「第6次エネルギー基本計画」（2021年10月）105頁

本による利益を狙った大規模な太陽光発電事業のための開発が全国各地の山間部で進められることになった⁸。近年の山林価格の低迷で安価に大面積の山林を取得しやすくなっていること⁹、農地法により農地以外の転用が大きく制限されている農地と異なり、それ以外の土地では開発行為にかかる規制が十分でないこともその要因の一つとなった。

森林伐採や自然破壊を伴うメガソーラーや大規模風力発電の建設が進むにつれて、貴重な自然生態系の破壊や、土砂災害、水源枯渇、景観破壊及び風車の騒音・低周波による健康被害等をめぐって住民と軋轢が生じたり¹⁰、利益を優先したことによる違法・脱法行為を伴う乱開発事例も多発したりしている。

例えば、宮城県大崎市、栗原市、加美町、山形県尾花沢市などにまたがる奥羽山脈では、3つの企業が高さ最大200メートル、合計で最大174基の風車の建設を計画しているが、自然保護団体や地元住民らの調査の結果、絶滅寸前から回復した絶滅危惧種ⅠAランクのシジュウカラガンの群れが計画地上空を通ることが判明し、バードストライクの影響が懸念されている。さらに、同計画予定地の近隣にある、国民保養温泉地の鳴子温泉郷では、同計画による景観破壊や土砂災害、騒音・低周波被害も強く懸念されており、地元の市民団体や環境保護団体による反対運動が行われている。

また、埼玉県日高市で計画された事例では、巾着田という広く観光・保養資源として愛されてきたところの前面の良好な景観を形成している山腹等を覆う形で、太陽光発電が計画され、市全体の反対運動が行われた。

さらに、奈良県平群町では、山の中腹48ヘクタールを大規模に切り崩すとともに盛土をして谷を埋め、平坦地を造成して5万9500枚のソーラーパネルを敷き詰めるというメガソーラー事業が計画され、林地開発許可が出されたことにより、予定地の山腹に広がる里山林が広く伐採された。伐採に伴い、元々平群谷環境保全地区に指定されており、緑化の推進に努めてきた

⁸ 「太陽光発電に係る林地開発をめぐる現状と課題」（林野庁2022年1月）2頁によれば、2013年度から2020年度までの太陽光発電施設の設置を目的とした林地の開発行為は延べ1万9451ヘクタールとなっている。

⁹ 福島第一原子力発電事故の影響で山林の放射能汚染があった地域では、山林の利用が困難となり、山林が無価値となったことも山林での開発が進んだ理由と考えられる。

¹⁰ 「太陽光発電施設等に係る環境影響評価の基本的考え方に関する検討会報告書」（環境省2019年3月）3頁によれば、2016年から2018年夏までの報道状況をみると、太陽光発電事業における環境保全等に係る問題事例数が69件あり、①土砂災害等の自然災害の発生、②景観への影響、③濁水の発生や水質への影響、④森林伐採等の自然環境への影響、⑤住民への説明不足、といったものが挙げられており、土地利用別の問題事例数で見ると、大半が森林で起こっているとのことである。

地域の自然豊かな風景が失われるだけでなく、裏の谷磨崖物地蔵尊立像と呼ばれ信仰の対象となっていた磨崖仏も削られてしまうなど、景観に著しい影響が生じた。それだけでなく、地質が脆く急勾配の山肌もある場所で盛土・切土を行うことによる土砂災害の危険性等も、周辺住民によって強く懸念されたことを踏まえ、2021年3月8日に、計画地下流域の住民を中心に約1000人が原告となって建設工事の差止を求める訴訟が提起された。そのような中で、メガソーラー事業者が県に提出した林地開発許可申請書に明らかな虚偽記載があることが判明し、奈良県知事は2021年6月22日に工事停止命令を出すに至っている。

他にも、宮城県丸森町では、町内の合計110ヘクタールの2区域の山林で、それぞれ出力約2万8000キロワットのメガソーラーが建設される計画が進められ、大規模な山林伐採による土砂災害や生活水源である井戸水の枯渇等が計画地の周辺住民に懸念されていたところ、同メガソーラーの事業者の関係者らが、行政区長に現金100万円等を渡そうとして2020年11月17日に贈賄容疑で逮捕され、罰金刑が確定している。また、同事業者の計画では、実質的に1つの計画について、環境影響評価を回避するために計画を分割してFIT認定を取得しているとして、2021年6月には国が一体事業とみなし、環境影響評価の対象となる4万キロワット以上の第一種事業（環境影響評価法施行令別表第1の5）に該当すると判断された。ただし、同事業者が一部について林地開発許可を取り下げたため（なお、FIT認定は残ったままである）、結局環境影響評価は実施されるに至っていない。

以上のような問題事例が全国各地で頻発していることを踏まえ、国においても、FIT制度の見直しや林地開発許可のガイドライン等の作成により乱開発に歯止めをかけようとする姿勢も見られるが、効果的な規制ができていない。

農地については原則として転用が禁止されている一方、それ以外の土地では自然公園法の規制対象地以外では、森林法の緩やかな規制しかない中で、利益優先の乱開発から自然環境や住民生活を守るために再生可能エネルギーの規制条例制定を行う地方自治体が増加している。一般財団法人地方自治研究機構によれば、2014年以降、市町村又は都道府県で、太陽光発電や再生可能エネルギー施設建設を許可制にしたり、禁止区域を設置したりする形で再生可能エネルギー開発に対する規制を設ける地方自治体が増加している。

おり、2022年7月12日時点で197条例が確認されている¹¹。急速な規制条例の広がり、貴重な自然環境や住民の生活を破壊しかねない乱開発に対する地方自治体の危機感の表れである。

一方で、規制を強化する地方自治体に対しては、事業者側から条例の無効等の確認を求める裁判、条例に基づく処分の取消しや損害賠償を求める裁判が提起されており¹²、それによって地方自治体の今後の対応が委縮することも懸念される。

(4) 地域と調和する再生可能エネルギー事業への転換

地球温暖化対策や持続可能なエネルギー政策のためには、再生可能エネルギーの一層の推進は当然に必要であるが、二酸化炭素を吸収する役割を持つ森林の大規模な破壊は地球温暖化対策の趣旨に逆行するものである。したがって、地域の自然環境を保全し、住民の生活環境の破壊が生じないようにしながら進めていくことが重要である。

また、持続可能な開発目標（SDGs）の各目標・ターゲットの達成に向けた取組の推進という観点からも、ターゲット7.2に関わる再生可能エネルギー開発と、ターゲット15.4に関わる自然環境保全、ターゲット1.5及び同11.5に関わる災害等の防止による地域住民の生活保全との両立を図るための法制度の整備・運用が求められるところである。

政府も、太陽光発電を中心とした再エネ導入拡大に伴い、安全面、防災面、景観・環境等への影響、将来の廃棄等に対する地域の懸念が顕在化してきたことを踏まえ、2022年4月、経済産業省・農林水産省・国土交通省・環境省が共同して、再生可能エネルギー発電設備の適正な導入及び管理のあり方に関する検討会を設置し、地域と共生した再生可能エネルギー推進のためのあるべき制度の検討を開始した。

¹¹ 地方自治研究機構ホームページ「太陽光発電設備の規制に関する条例」

http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm（2022年7月13日更新）

¹² メガソーラーの設置を規制する埼玉県日高市の条例は営業の自由を侵害しているなどとして、事業者らが、事業を行えることの確認を求めた訴訟では、さいたま地裁は2022年5月25日、林地開発許可を得ておらず確認の利益がないとして、事業者の訴えを却下する判決を言い渡した。その他、静岡県伊東市で、メガソーラー事業者が伊東市を相手取り、同市のメガソーラー規制条例に基づく市長の同意義務や事業の中止義務がないことの確認を求める訴えを静岡地裁に起こした事例、高知県四万十市で、四万十川沿いにメガソーラー建設を計画している事業者が、高知県四万十川条例の景観規定を根拠に計画を不許可とされたのは不当として四万十市を相手に処分取消しを求める訴えを高知地裁に起こした事例、和歌山県和歌山市で、メガソーラー事業者が、和歌山市が条例に基づいて出した不許可処分、和歌山県が林地開発許可を不許可としたことを違法として、10億円の損害賠償請求をする訴訟を提起した事例等がある。

同検討会は、2022年10月7日に「再生可能エネルギー発電設備の適正な導入及び管理のあり方に関する検討会提言」を公表した。

地域で発生している様々な問題を認識して、解決に向けた取組を始めたこと自体は評価するものの、太陽光発電と並んで多くの問題事例が発生している風力発電については、「本提言における取組は、太陽光発電に限ったものではなく、基本的に再生可能エネルギーの全電源を対象とするべきものである」としながらも、現行規制の問題点や具体的な規制の必要性について十分検討されていない。

それに加え、太陽光発電に関しては、森林法、宅地造成及び特定盛土等規制法（以下「盛土規制法」という。）等の許認可取得を再エネ特措法の申請要件とするなど、既存法令でも対応可能な方策にとどまっているものが多く、今、まさに全国各地で多発している自然環境や生活環境を脅かす再生可能エネルギー開発に係る軋轢を法改正により根本的に解決する具体策を提言するには至っていないと言わざるを得ない。

当連合会は、再生可能エネルギーの一層の推進を図る立場であるが、災害発生や自然環境及び地域住民の生活に対する悪影響への懸念が再生可能エネルギー推進の妨げとならないようにするためにも、再生可能エネルギー発電施設の建設の推進と自然環境の保全及び災害等の防止による地域住民の生活保全の両立を図ることが重要であり、その観点から、現行法の問題点と求められる規制について述べる。

3 本意見書で述べる法規制の実施と再生可能エネルギー推進との関係

本意見書で述べるような法規制を実施し、森林における再生可能エネルギー開発の抑制をしたとしても、次のとおり、必要な対策措置をとれば、十分に、2030年までに電力の半分以上、2050年までに電力の100%を再生可能エネルギーとすることは可能である。

- (1) 2030年までに、太陽光発電の設備容量を3倍以上に増やすこと（2021年の日本全体の総発電設備の設備容量の50%以上）が可能であること（再利用困難な農地の活用と屋根置き等の推進等）

太陽光発電は、2021年時点で、日本の再生可能エネルギー発電の約4.2%（日本の発電総量の9.3%）を占めている¹³。既に5月から10月までの時期においては、太陽光発電は、主力電源となっており、九州電力、中国

¹³ ISEP 2021年の自然エネルギー電力の割合（暦年・速報）2022年4月4日
<https://www.isep.or.jp/archives/library/13774>

電力や四国電力管内では、土曜日・日曜日の昼間の時間帯は、太陽光発電を中心とする再生可能エネルギーによって100%供給可能な状況となっている。

公益財団法人自然エネルギー財団の調査結果によると、太陽光発電については、森林や原野等での開発を中止しても、農地のうちの耕作放棄地の15%を活用しての太陽光発電、住宅・建築物の屋根置き太陽光発電のほか、使用されなくなった（今後使用されなくなる）ゴルフ場を活用しての太陽光発電を着実に増やしていけば、2030年までに、太陽光発電の設備容量を3倍以上に増やすことが可能である。

耕作放棄地とは、5年に一度調査が行われる「農林業センサス」で定義されている用語で、農家等の耕作意思の調査の結果、「以前耕作していた土地で、過去1年以上作物を作付け(栽培)せず、この数年の間に再び作付け(栽培)する意思のない土地」とされる土地である。耕作放棄地は、全国で42.3万ヘクタールに上る。公益財団法人自然エネルギー財団は、耕作放棄地のうち15%において太陽光発電を整備することで、52.9ギガワットの設備容量を増やすことが可能であると試算している¹⁴。この15%の耕作放棄地の多くは、手入れが困難になっており、背の高い雑草や灌木などが生い茂り、ヌカガなどの害虫が繁殖している状態であり、農地として再利用が困難な土地である（荒廃農地のうちの「再生利用が困難と見込まれる荒廃農地」¹⁵に相当する土地である。）。そうした土地を整地し、草刈りをして維持管理をすることは近隣の農家だけでなく、耕作困難な農地を所有している者にとっても利益になると考えられ、環境保全に役立つものともいえる。

また、公益財団法人自然エネルギー財団は、住宅や事業用建築物等の屋根

¹⁴ 公益財団法人自然エネルギー財団「2030年エネルギーミックスへの提案（第1版）自然エネルギーを基盤とする日本へ」（2020年8月6日）30頁

https://www.renewable-ei.org/pdfdownload/activities/REI_2030Proposal.pdf

¹⁵ 耕作放棄地と類似の概念として、荒廃農地という概念がある。荒廃農地とは、農林水産省「荒廃農地の発生・解消状況に関する調査」において「現に耕作されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地」と定義されており、市町村及び農業委員会が現地調査を行い、荒廃農地の所在地及び荒廃状況を確認している。荒廃農地は、調査員による客観的調査の結果であるのに対し、耕作放棄地は、農家が耕作の意思を主観的に回答したものとなる。2020年の荒廃農地は、約28.2万ヘクタールあり、そのうち19.2万ヘクタールが再生利用が困難と見込まれる荒廃農地である。「再生利用が困難と見込まれる荒廃農地」は、「荒廃農地のうち、森林の様相を呈しているなど農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難なもの、又は周囲の状況からみて、その土地を農地として復元しても継続して利用することができないと見込まれるものに相当するもの」と定義されている。

置き太陽光発電を進めることで、2030年までに、61.9ギガワットの設備容量を増やすことも可能¹⁶だと試算している。

さらに、公益財団法人自然エネルギー財団は、他にも使用されなくなった（今後使用されなくなる）ゴルフ場も十分な立地候補になり、それも、12.3ギガワットの容量を生む可能性があるとしている¹⁷。

以上でみてきたものだけでも合計127ギガワットが追加的に増えることとなり、2019年時点の太陽光発電の設備容量は56ギガワットであることからすれば、2030年までに、太陽光発電を2019年時点の3倍以上（ $127 + 56 = 183$ ギガワットであり、2021年の日本全体の総発電設備の設備容量314ギガワット¹⁸の50%以上）にすることは可能である。

なお、そのためには、耕作放棄地である農地の転用許可について、農地法の柔軟な運用が必要である。農地法の許可は実質的に市町村の農業委員会が行っていることから、後述する国の再生可能エネルギーの導入目標の実現に必要な事業用地を確保するためのゾーニングを進め、それとの整合性が取れるように農地法の運用を進めていく必要がある。

また、農地のうちの耕作放棄地の15%と使用されなくなった（今後使用されなくなる）ゴルフ場を活用しての太陽光発電を増やすためには、送電網の整備が必要となる。

(2) 2050年までに100%再生可能エネルギーの実現が可能であること

令和3年度環境省委託業務「令和3年度再エネ導入ポテンシャルに係る情報活用及び提供方策検討等調査委託業務報告書」¹⁹によれば、太陽光発電の導入ポテンシャル（設備容量）は、屋根置きで455ギガワット、荒廃農地のうちの「再生利用が困難と見込まれる荒廃農地」だけで212ギガワットあり、他に営農型太陽光発電の可能性も800ギガワット程度あるとされている。これだけで、上記の2030年の太陽光発電の $56 + 127 = 183$ ギガワットの7倍以上となり、2021年時点の総発電設備の設備容量314ギガワットを大きく上回る。

¹⁶ 脚注14 36頁

¹⁷ 脚注14 30頁

¹⁸ 電力広域的運営推進機関（OCCTO）2022年度供給計画の取りまとめ

https://www.occto.or.jp/kyoukei/torimatome/files/220331_kyokei_torimatome_2.pdf

¹⁹ 令和3年度再エネ導入ポテンシャルに係る情報活用及び提供方策検討等調査委託業務報告書

<https://www.renewable-energy-potential.env.go.jp/RenewableEnergy/report/r03.html>

また、洋上風力は、環境省の委託調査²⁰によれば、1120ギガワットの設備容量の可能性が認められており、これだけで、2021年時点の総発電設備の設備容量314ギガワットの3倍強となる。ただし、洋上風力の建設についても、環境影響を生じさせる可能性があり、環境への配慮を十分に行う必要があることは当然である。

以上の他にも水力、バイオマス、地熱開発等もあることから、2050年時点で再生可能エネルギー100%の実現は十分に可能である。

4 意見の趣旨1(1)(森林法の改正による対応)について

(1) 森林法の現行の規定内容について

森林法第10条の2第1項は、地域森林計画の対象となっている森林（保安林等を除く。）において開発行為をしようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならないとして、いわゆる林地開発許可制度について定めている²¹。

林地開発許可制度では、災害の防止（森林法第10条の2第2項第1号）、水害の防止（同項第1号の2）、水の確保（同項第2号）、環境の保全（同項第3号）の観点から、許可要件が定められている。

各要件のいずれかに該当すると認めるときは、都道府県知事は許可をしない。他方で、各号の要件に該当しない場合には、都道府県知事は許可をしなければならない。

林地開発許可に係る4要件（災害の防止、水害の防止、水の確保及び環境の保全）については、①開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて（2002年3月29日付け13林整治第2396号農林水産事務次官依命通知）、②開発行為の許可基準の運用細則について（2002年5月8日付け14林整治第25号林野庁長官通知）、③太陽光発電施設の設置を目的とした開発行為の許可基準の運用細則について（2019年12月24日付け

²⁰ 令和元年度再生可能エネルギーに関するゾーニング基礎情報等の整備・公開等に関する委託業務報告書

https://www.renewable-energy-potential.env.go.jp/RenewableEnergy/dat/report/r01/r01_chpt3-5.pdf

²¹ 森林内で1ヘクタールを超える太陽光発電設備を設置する場合、一般的な流れとして、事業者は最初にFIT制度に基づき発電事業計画を作成して認定を取得し、出力が大規模なものは必要に応じて環境影響評価を実施しつつ、防災施設等の具体的な計画をまとめ林地開発許可制度の審査を受けるとともに、電気事業法に基づき発電設備の工事計画の審査を受けることになる。この場合、林地開発許可制度は、林地開発に伴う周辺地域への災害防止等のための措置を確実に実行させる役割を主に担っている（太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会「太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会報告 中間とりまとめ」（2022年6月）3頁）。

元林整治第686号林野庁長官通知)、④開発行為の許可基準の運用細則の適用について(2002年5月8日付け14林整治第82号林野庁森林整備部長通知)が発せられ、ここで詳細な技術的基準が定められている。各都道府県は、各通知に沿った内容の許可基準を定め、それに基づき林地開発許可を行っている。しかしながら、それでも近時問題例が複数発生しており、一例を挙げれば以下のとおりである。

(2) 近時の問題事例

① 各問題事例について

ア 鹿児島県霧島市の事例

2019年7月、斜面崩壊の危険性があるシラス地盤上に建設されたメガソーラー「霧島サンデー発電所」で、豪雨によって陥没や法面の崩壊が起きた。

林地開発許可はなされていたが、災害の危険性の高いシラス地盤であったため、このような事故が発生したと報道された。

イ 山梨県甲斐市菖蒲沢地区の事例

山梨県甲斐市菖蒲沢地区において、2020年3月に事業者が県の林地開発許可を受けて着工し、売電も実施していた太陽光発電施設において、防災施設が申請どおりに施工されていないことが判明した事例が報道された。

ウ 長崎県佐世保市の宇久島の事例

長崎県佐世保市の宇久島の4分の1に当たる720ヘクタールの事業用地の農振除外・農地転用許可・林地開発許可が出された事例で、2022年1月、地域住民への説明や意見聴取をせず、地域住民の理解が得られないまま事業者が工事に着工し、紛争が生じていると報道されている。

② 上記の事例は一例にすぎないが、問題が生じた各事例は、アの事例のように林地開発許可の許可要件が災害発生防止の見地から不十分、イの事例のように提出した計画が履行されないような場合の対応策が不十分、ウの事例のように地域住民を始めとした利害関係者の合意形成手段が不適切、といったものである。

そこで、森林法の改正について以下のとおり提言する。

(3) 提言

① 森林の公益的機能の確認と目的の追加(意見の趣旨1(1)①について)

林業が衰退してきている中で、森林の有する公益的機能が非常に重要になってきている。林野庁においても、森林の多面的機能として、生物多様性保全、保健・レクリエーション機能（リハビリテーション、休息・リフレッシュ、レクリエーション）、地球環境保全、快適環境形成機能（気候緩和、大気浄化、騒音防止等）、土砂災害防止機能／土壌保全機能、文化機能（景観、学習・教育、伝統文化・祭礼、風土形成）、水害防止を含む水源涵養機能、物質生産機能（木材、食料、肥料その他）を挙げている²²。これを整理すると、森林には、水源涵養機能、水害防止機能、土砂災害防止機能、気候変動緩和機能、大気浄化機能、生物多様性保全機能、景観形成・保健・保養・文化機能といった公益的機能が認められる。今日、この公益的機能の保全の必要性は極めて高くなっている。

他方、現在の森林法第1条では、こうした公益的機能への言及がなく、森林の公益的機能の保全を図ることが、森林法全体の目的となっていない。そのため、農地以外への転用が厳しく制限されている農地と比較しても、森林の乱開発が進み、その公益的機能の喪失が進んでいる。

したがって、森林法第1条は、「森林は、林産物の生産地としての機能に加え、水源涵養機能、水害防止機能、土砂災害防止機能、気候変動緩和機能、大気浄化機能、生物多様性保全機能、景観形成・保健・保養・文化機能といった公益的機能を有することに鑑み、この法律は、森林計画、保安林その他の森林に関する基本的事項を定めて、森林生産力の維持、森林の有する公益的機能の保全を図ることを目的とする」と改正し、その公益的機能の保全に向けて森林法の諸施策が実施されるようにすべきである。

② 林地開発許可規定（森林法第10条の2）に、公益的機能の保全のための要件を追加し、効果裁量とすること（意見の趣旨1(1)②について）

現状、林地開発の許可に際しては、他法令に違反していないことが許可要件とはされていない。そのため、土砂災害等の防止を目的とする砂防法、地すべり等防止法、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律等に基づく危険情報が林地開発許可の際に必ずしも考慮されていない。

また、メガソーラー開発の中には、前述の埼玉県日高市で計画された事例や奈良県平群町の事例のように、地域の重要な風景に重大な影響を及ぼ

²² 林野庁ホームページ「森林の有する多面的機能」

https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/tamenteki/con_1.html²³ 太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会「太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会報告 中間とりまとめ」（2022年6月）21頁から25頁まで

す例もあるが、それが基準違反を構成する形となっていない。

そして、現在の制度では、要件に適合した場合には必ず許可をしなければならないとされており、事業者からの訴訟提起を恐れる都道府県が不許可処分を行いにくくなっている面があると考えられる。

そこで、森林法第10条の2第2項第4号として「生物多様性と景観の維持その他の公益機能を害するなど森林法の目的に反するおそれがあること」と規定しつつ、同項柱書の「次の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」という規定を「次の各号のいずれにも該当しないと認められない限り、これを許可してはならない」と改めることで、林地開発許可について、都道府県知事に森林の公益的機能保全の観点からの要件裁量・効果裁量を与える規定に改正すべきである。

また、当該改正を行った上で、同項各号の判断を行うに当たり、防災関係法令に基づく危険情報の検討を十分に行うために、林地開発許可の担当部署と防災担当部署との間で情報共有を行い、連携を取って対応することが必要である。

③ 森林法第10条第2項の許可要件についての技術的基準を法令で定めること（意見の趣旨1(1)③について）

林地開発許可がなされていたにもかかわらず、法面崩壊が起きた事例が存在することからすると、許可要件を具体化した従来の技術的基準は十分ではなかったと考えられる。この点に関して、「太陽光発電施設の設置を目的とした開発行為の許可基準の運用細則について（令和元年12月24日付け元林整治第686号林野庁長官通知）」により、技術的基準を厳しくする対応がとられたところであるが、太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会では、排水施設の断面の設計雨量強度を10年確率「以上」とし、洪水調節池の設計雨量強度を地域の実情に応じて50年確率にできるとするなど、技術的基準を更に厳格化する方向で検討がなされている²³。

同検討会の検討の方向性は適切であると考えられるが、技術的基準の適否については、災害防止の見地から十分であるのか、定期的に点検することが必要である。

そもそも、現在の技術的基準が、事務次官通知、長官通知等によって定

²³ 太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会「太陽光発電に係る林地開発許可基準に関する検討会報告 中間とりまとめ」（2022年6月）21頁から25頁まで

められているという在り方自体、法律による行政の原理からすれば、問題である。技術的基準は、各種通知ではなく、法律による委任を受けた政省令によって定めるべきである（建築基準法第36条、都市計画法第33条第2項、盛土規制法第13条第1項参照）。

また、建築基準法第40条、第43条第3項、第43条の2などのように、地方自治体が基準を強化することができることを明示的に規定すべきである。

④ 開発計画遵守義務の規定及び撤回の明文規定の導入（意見の趣旨1(1)④について）

開発計画が遵守されなかった事例としては、山梨県甲斐市菖蒲沢で、林地開発許可の前提になった防災施設設置計画が計画どおりに行われなかった事例、大分県杵築市で、申請内容に反して残置森林を9,000立方メートル以上伐採し、産業廃棄物を投棄していた事例、奈良県平群町で、防災施設設置工事を先行させずに切土・盛土を実施しただけでなく、申請書類の水路の勾配が現実とはかけ離れた数値で計算されていたという事例等があるが、いずれも許可の撤回ないし取消しには至っていない。

採石法の採石計画や廃棄物の処理及び清掃に関する法律の廃棄物処分場の場合と同様に、林地開発許可に当たっては、災害の防止、水源保全、生物多様性保全、景観保全も内容に含む林地開発計画の提出を義務付け、許可された場合には、その遵守を法律上義務付けるべきである（採石法第33条の8、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第15条の2の3参照）。

林地開発計画が遵守されていない場合には、その開発行爲の中止を命じ、又は期間を定めて復旧に必要な行爲をすべき旨を命ずることができる規定（森林法第10条の3）に加え、許可処分を撤回できる（法令用語としては「取消できる」）旨の規定を明文で設けるべきである。

⑤ 住民参加の規定について（意見の趣旨1(1)⑤について）

都道府県知事は、林地開発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とされている（森林法第10条の2第6項）が、地域住民の意見を聴くことは要件とされておらず、地域住民の林地開発許可への関与を認める仕組みが存在しない。

しかし、森林の持つ水源涵養機能、水害防止機能、土砂災害防止機能、気候変動緩和機能、大気浄化機能、生物多様性保全機能、景観形成・保健・保養・文化機能といった公益的機能と密接な利害関係を有している、

当該森林周辺に居住し、活動する地域住民の意見を聴くことは、林地開発許可が森林の公益的機能の保全に反するものとならないかを検討する上では必要不可欠と考えられる。したがって、森林の公益的機能の実効的な保全を行うためには、再生可能エネルギー発電施設の設置に関する林地開発許可に当たり、地域住民と事前協議を行うことを義務付けること、その前提として、関連情報を地域住民に提供することについての規定を設けるべきである。これに加え、住民参加がより進むような方策について、更に検討を進めるべきである。

⑥ 保安林の指定解除について（意見の趣旨 1 (1)⑥について）

近年、ほとんどが保安林指定されている国有林を貸し付ける大規模風力発電事業の計画が北海道や東北で次々と公表されている。しかし、保安林は、水源のかん養、土砂の流出の防備、土砂の崩壊の防備等の森林の公益的機能を保全するために指定され、形質変更が規制されている場所であり、たとえ再生可能エネルギー開発の目的であっても、保安林指定は軽々に解除されるべきではなく、慎重な審査が必要なことは当然である。したがって、保安林の指定解除について、森林法第 25 条ないし第 26 条の 2 を改正し、専門家も入った第三者機関である林政審議会ないし都道府県森林審議会への諮問を必須とすべきである。

なお、大規模風力発電事業においては、巨大な風車建設のために新設・拡幅される道路建設による森林破壊も大規模なものになる。数十基の風車をつなぐ道路の建設・拡幅は、自然生態系への脅威となるだけでなく、災害防止の観点からも看過できない。それにもかかわらず、当該道路建設が保安林指定解除よりも緩い作業許可で認められる例が確認されている。しかしながら、作業許可は保安林の維持管理のための制度であるため、大規模風力発電事業の道路建設に作業許可を用いるのはそもそも制度趣旨に反する。また、林野庁の「保安林の指定解除事務等マニュアル（風力編）」38 頁以下によれば、車両幅員 4 メートル以下で、他者にも開放する道路については、保安林の指定解除ではなく、保安林内の作業許可で足りるとされている。しかし、現実には大規模風力発電の建設のための道路の車両幅員が 4 メートルを超えることがほとんどであり、作業許可によって道路建設を行うのはこの点からも認めがたい。このため、道路と風車を建設するヤードとを一体のものとした上で、上述のような慎重な審査に基づく保安林指定解除を検討すべきであり、作業許可では足りないものとするべきで

ある。

5 意見の趣旨 1 (2) (環境影響評価法の改正等) について

(1) 従来、発電所の環境影響評価（環境アセスメント）対象事業は、水力、火力、地熱、原子力、風力の5事業であったが、2019年の環境影響評価法施行令改正により、太陽電池発電所が追加され、出力4万キロワット以上の事業が第1種事業、出力3万キロワット以上4万キロワット未満の事業が第2種事業とされた。

しかし、上記政令改正に際して2019年4月に中央環境審議会によりなされた「太陽光発電事業に係る環境影響評価の在り方について（答申）」（以下「政令改正答申」という。）においては、基本的考え方として、「環境保全と両立した形で適正に太陽光発電事業を導入することが、地域の理解も得て、結果的に太陽光発電事業の円滑な普及促進に貢献することになる」、同答申末尾にも「地域と共生した再生可能エネルギーが、円滑に導入され、事業として発展することを期待する」と述べられているように、事業推進の意図が強く表れており、「事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされることを確保」するという環境影響評価法の目的（同法第1条）が後退している。

(2) 意見の趣旨 1 (2) ① について

現行の環境影響評価法の運用上の代替案等の検討が不十分である上、政令改正答申は、これを更に後退させかねないことから、以下の提言を行う。

① 計画段階配慮制度の導入と不十分な運用

そもそも、環境保全への配慮の観点からは、環境影響評価に際し、事業自体の見直しも含めて検討することが不可欠である。しかし、2011年改正前の環境影響評価では、既に事業の枠組みが決定された後の段階で環境影響評価を行っていたため、事業者が環境保全措置の実施や複数案の検討等について柔軟な対応ができないという問題があった。枠組みが決定されているため、ゼロ・オプションは検討もされなかった。

2011年4月成立の改正法（2013年4月施行）では、計画段階配慮制度が導入された²⁴。同制度に基づき作成が必要とされる計画段階配慮書は、事業を実施しようとする者が、事業の位置・規模等の検討段階におい

²⁴ 当連合会は、計画段階配慮諸制度が導入される前の時点で、2010年5月21日付け「環境影響評価法改正法案に対する意見」において、「方法書作成の段階から、「何もしない案」を含む合理的な範囲の代替案の検討を義務付け、その検討結果の比較が可能な形式で各代替案を明記させる」ことを提言している。

て、複数案の検討を行うとともに、事業の実施が想定される地域の生活環境、自然環境等に与える影響について、住民や専門家、地方公共団体からの意見を取り入れることを目指したものである。「発電所の設置又は変更の工事業に係る計画段階配慮事項の選定並びに当該計画段階配慮事項に係る調査、予測及び評価の手法に関する指針、環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針並びに環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令（平成10年通商産業省令第54号）」（以下「発電所アセス省令」という。）第3条第1項においては、「計画段階配慮事項についての検討に当たっては、第一種事業に係る発電設備等の構造若しくは配置、第一種事業を実施する位置又は第一種事業の規模に関する複数案（以下「構造等に関する複数案」という。）を適切に示すものとする」と代替案検討を義務付け、ゼロ・オプションの検討も努力義務としている（発電所アセス省令第3条第2項）。運用指針である「計画段階配慮手続に係る技術ガイド」は、計画段階配慮を、事業実施による環境影響の回避・低減を図るために位置・規模等に関して複数案から1案に絞り込むプロセスとして環境面の検討を行うものと位置付けており、「事業ありき」の姿勢は望ましくないと戒めている。

しかし、以下のように、現行法での代替案の検討は極めて不十分なまま運用されている。

② 「（仮称）みちのく風力発電事業 計画段階配慮書」にみる問題点

「（仮称）みちのく風力発電事業」は、青森県内の山林に120から150基の風力発電機を設置する大規模な風力発電事業である。その中には一部、十和田八幡平国立公園のエリアも含まれている。この事業で2021年9月に事業者が作成した計画段階配慮書は、発電所の設置予定地が幅を持っておおまかに記載され（山域の稜線を幅を持って示す形になっている。）、個別具体的な発電機の設置位置等は具体的に示されていない。

本件事業の事業者は、具体的な設置位置事業実施区域を広めに設定し、今後の環境影響評価の結果を踏まえて、発電所の位置、規模を絞り込んでいくことをもって、「複数案の検討」としているという主張である。風力発電機と送電線からなる風力発電事業であれば、位置・規模、又は配置・構造に関する具体的な案を複数設定することは十分可能であり、事業者は、例外的扱いを拡大解釈していると言わざるを得ない。また、具体的な案が

複数提案されていれば、住民や専門家、地方自治体も検討の上、意見を述べるができるが、本計画段階配慮書の場合には、具体的な設置イメージ案が示されることなく漠然とした情報のみのため、意見を検討するための情報が提供されないという弊害も生じている。

また、同配慮書では、ゼロ・オプションの検討についても、「我が国のエネルギー自給率の向上等に寄与することを目的とするものであり、風力発電所の設置を前提としている。このため、ゼロ・オプション（事業を実施しない案）の検討は、非現実的であると考えられることから、設定しなかった」としている。しかし、同地の貴重な自然生態系に及ぼす悪影響の大きさに鑑みれば、ゼロ・オプションも検討されるべきである。

- ③ 政令改正答申は、この現行法が抱える問題点を放置したまま、ここに再生可能エネルギー推進の観点に加わり、環境保全の趣旨がより一層軽視されている。そのため、環境大臣の意見等環境影響評価の実施において、再生可能エネルギー促進のために環境保全への配慮が不十分なものとなりかねない。したがって、再生可能エネルギー発電施設に関する環境影響評価の実施においては、計画段階環境配慮制度に基づく配慮書の作成を義務付けるとともに、ゼロ・オプションを含む代替案の検討を十分に行うことを義務付けるべきである。

(3) 意見の趣旨 1 (2)②について

2020年以降、規制改革に関する会議「再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース」に基づき、環境省は環境影響評価法施行令の改正により環境影響評価法の対象となる風力発電所の規模要件を緩和し、7500キロワット以上3万7500キロワット未満の風力発電所が環境影響評価法の対象外となった（2021年10月31日施行）。同改正の過程における議論では、環境影響評価の要件を緩和することで生じ得る環境への影響については何ら検討がなされていない。環境保全の観点を無視し、環境影響評価の要件を緩和した点で極めて問題のある改正であり、規模要件は改正前の7500キロワット以上に戻すべきである。

さらに、地球温暖化対策の推進に関する法律（以下「地球温暖化対策推進法」という。）2021年改正において、地域脱炭素化促進事業の対象となる区域（促進区域）における太陽光発電等の地域脱炭素化事業については、環境影響評価法の計画段階環境配慮書の手続を省略することができるものとされた（2022年4月1日施行）。確かに、促進区域の設定が適正な環境

影響評価を経てなされるならば、その区域内における環境影響評価の手續の簡略化はあり得ることである。しかし、促進区域の設定において、現状では適正な環境影響評価や住民参加の手續を経ることなどが義務付けられておらず、促進区域における配慮書の手續の省略は、環境保全の観点から非常に問題がある。

この改正に当たっては、まず、促進区域の設定の際に、住民とも十分に情報を共有する機会を設けた上で、住民参加の手續によって住民との事前協議を行うこと及び適正な環境影響評価を義務付けるべきであり、それなしの配慮書の手續の省略はされるべきではない。

(4) 意見の趣旨 1 (2)③について

実質的には一体の再生可能エネルギー事業であるにもかかわらず、複数の小規模の事業に分けて計画することによって環境影響評価法の対象外の事業としようとする、いわゆる環境アセスメント逃れ（以下「アセス逃れ」という。）の問題がある。具体的には、前述の 2 (2) で述べた宮城県丸森町の事例や、10キロワット未満の小規模の太陽光発電設備を8万平米の範囲内に分散して90以上設置しようとして、町からの指導が行われた愛知県南知多町の事例等がある。

このようなアセス逃れへの対策について、当連合会は、2008年11月18日付け「環境影響評価法改正に係る第一次意見書」において、「米国でもNEPAの解釈適用ルールを定めたいわゆるCEQ規則は、NEPAの適用対象要件である環境に及ぼす影響の「『著しさ』は、当該行為を一時的なものだとし又は小さな構成部分に小規模化することによって、逃れることはできない」と定めている（第1508.27条(b)(7)第三文）。それ故、事業の実施時期や事業規模などの意図的な操作による環境アセスメント逃れに対する脱法禁止規定を設けるべきである」として、アセス逃れに対する脱法禁止規定を設けることを提案している。

アセス逃れへの対応について、経済産業省産業保安グループ電力安全課長及び環境省大臣官房環境影響評価課長は、2021年9月28日、「太陽電池発電所・風力発電所におけ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一連性の考え方について」を示した。同資料によれば、環境影響評価法上の「事業の一連性」について、①同一構内又は近接性、②管理の一体性、③設備の結合性の各要素を踏まえ、「同一発電所」とみなされるか否かを判断し、その上で「同一工事」の条件に合致するかを検討するも

のとする。しかし、この基準はいまだ不明確であり、アセス逃れを防止するには不十分である。同資料末尾には、「必要に応じて本資料の見直しを都度行っていく」と述べられており、引き続き動向を注視し、アセス逃れが生じないように基準の見直し、明確化を検討する必要がある。

(5) 意見の趣旨1(2)④について

環境影響評価図書の公表・縦覧について、ダウンロードやプリントアウトができる形での実施を義務化すべきである。

環境影響評価図書のインターネット上の公表や縦覧は、膨大な量にもかかわらず、ダウンロードやプリントアウトができないようになっているのが通常である。そのため、地域住民をはじめとする市民が詳細に分析して、問題点を検討しづらい状態となっており、その後に意見を述べるのが難しい状況にあると思われる。

このような現行の運用は、環境影響評価法が、環境影響評価図書に対して国民が意見を述べる機会を確保している趣旨を没却するものであり、直ちに是正されるべきである。

また、公表・縦覧期間が短期間で、環境影響評価図書がすぐに見られなくなることも、その後の意見提出等の手続時における環境影響評価図書の検証ができないという問題を生じさせている。このため、公表・縦覧期間が過ぎても環境影響評価図書にアクセスできるようにすべきである。

6 意見の趣旨1(3)(再エネ特措法の改正等)について

(1) 再エネ特措法の枠組み

2011年8月に制定された再エネ特措法は、太陽光、風力、水力、地熱、バイオマスのいずれかを使い、法律の定める要件を満たした者の発電する電気を、電力会社が一定価格で一定期間買取るFIT制度を導入した。

同法は、電力会社が買い取る費用の一部に充てるため、電気の利用者から賦課金を集めることも定めており、国民の負担の下、再生可能エネルギーの導入を進めていくという枠組みとなっている。

なお、2022年度から、再生可能エネルギー発電事業者の投資予見可能性を確保しつつ、市場を意識した行動を促すため、市場価格を踏まえて一定のプレミアムを交付する制度(FIP制度)が一部の事業に導入された。

(2) 地域トラブルを受けた再エネ特措法の変遷

FIT制度導入当初は、高額に設定された固定買取価格の影響もあり、内外の投資家による投機的な事業参入が相次ぎ、再生可能エネルギー導入量は

一気に増加した。一方で、利益を優先した開発が乱立し、問題を抱えたり、違法・脱法行為が相次ぎ、地域住民との間でトラブルが生じたりするようになった。

このような事態を受けて、再エネ特措法においても対応がとられており、2014年の再エネ特措法施行規則改正により、「設備分割の禁止」措置が、2016年の法改正により、運転開始期限の設定や未稼働案件の失効、土地の確保や関係法令遵守を認定の要件とする再生可能エネルギー発電事業計画認定制度が導入された。

さらに、2020年の法改正により、認定失効制度や太陽光発電施設について、事業終了後のパネルの放置や適切な廃棄がなされない懸念が生じたことから解体等積立金制度が創設され、また、認定計画の実施状況に関する情報の公表等を実施することとなった。

また、2021年8月から、発電設備の立地する地方自治体に限り、認定申請があった段階で、事業者名、設置場所等の法令遵守状況の確認のために必要な限度の情報提供を実施するようになった。

このような数次にわたる法令改正や運用基準の強化にもかかわらず、再生可能エネルギー開発事業に対する地域住民との軋轢が問題となるケースが多くあり、資源エネルギー庁ホームページの「不適切案件に関する情報提供フォーム」からの相談件数は、2016年10月から2020年2月末日までに850件あった²⁵。

太陽光発電所の事故件数も急増しており、2016年度は33件だったが、2020年度は235件となっており、事故率も3.4倍となっている²⁶。2021年4月から2022年2月までに発生した再生可能エネルギー設備に係る事故は計459件あった。大半が太陽光発電設備であり、そのうち、33件は大雨により土砂流出や支持物・架台の損壊が発生している²⁷。

²⁵ <https://saiene.go.jp/register/>

情報提供・相談の内容については、「再生可能エネルギー発電設備の適正な導入及び管理のあり方に関する検討会（第1回）説明資料 令和4年4月 経済産業省」18頁から19頁。具体例として、開発前の早期タイミングでの地元への説明不足、立地場所が土砂災害警戒区域や砂防指定地で災害発生が懸念されること、許可条件違反の土地開発の発覚、運転開始後の不適切管理、事業終了後の廃棄処理に対する懸念等が挙げられている。

https://www.meti.go.jp/shingikai/energy_environment/saisei_kano_energy/pdf/001_03_00.pdf

²⁶ 令和2年度電気保安統計（令和4年3月経済産業省商務情報政策局産業保安グループ電力安全課 独立行政法人製品評価技術基盤機構（NITE）79頁

²⁷ 「令和3年度における再エネ設備に係る事故発生状況について」（2022年3月29日 経済産業省産業保安グループ 電力安全課）

問題や違法・脱法行為により、地域住民とのトラブルが増加しているにもかかわらず、これまでFIT認定が取消された事案のうち公表されたものは、沖縄県における農地で太陽光発電事業を実施するのに必要な関連手続や申請をしていなかった関係法令違反1件のみであり、対応は十分とはいえない。

(3) 問題点改善へ向けた提言

再生可能エネルギー開発による森林の大規模伐採等自然破壊の防止、地域住民の安全確保、適正な事業の実施のために、以下の点について、再エネ特措法の改正を提言する。

① 意見の趣旨1(3)①（自然環境保全や住民生活との両立の確立）について

現在、各地で生じている問題の大きな要因は、再生可能エネルギー導入が過度な利益誘導のもとに進められてきたことに加え、再生可能エネルギーによる開発を適正に規制する制度が整っていないことにある。森林や自然を破壊する行為は地球温暖化対策として本末転倒であり、地域住民の安全・安心な生活を危機にさらす開発は地域社会に寄与しない。再生可能エネルギー開発は、自然環境保護や地域住民の生活保全と両立してこそ持続的であり得るのであり、その趣旨を再エネ特措法にも記載すべきである。

② 意見の趣旨1(3)②（認定IDや発電設備の転売規制）について

FIT制度導入当初、FITの認定IDが高額で転売されるという事態が生じ、エネルギー開発が過度に投機的な事業となり、乱開発の原因となっている。その後、再生可能エネルギー発電事業計画認定制度の導入により、発電事業者の変更は認定が必要になったが、発電事業者を変更しても初期の高い調達価格がそのまま引き継がれるため、認定ID等の高値での売買は現在も継続している²⁸。次世代のために地域と共生できるエネルギー開発を進めるためには、原則として開発当初から、売電の開始から終了、施設の撤去まで、責任ある主体が事業を進めていくことが不可欠である。自然環境や地域住民の生活環境への著しい影響が予測される一定の規模のものについては、産業廃棄物処理業の許可のように事業者には厳格な資格要件を設ける（廃棄物の処理及び清掃に関する法律第14条）などして、F

²⁸ 山梨県甲斐市菖蒲沢の森林を切り開いて建設が進められ、県から水害等への対策が不十分と是正命令が出ていたメガソーラー施設について、問題が発覚後、事業者である中部電力の子会社が「発電所を譲渡した」と山梨県に対し、2021年11月12日に報告した。長崎幸太郎山梨県知事は「社会的責任が欠如している」と非難した。（朝日新聞2021年11月13日）
<https://www.asahi.com/articles/ASPCD7HX8PCDUZOB00T.html>

I T 認定 I D や発電設備の転売に要件を設けるといった規制を行うべきである。

③ 意見の趣旨 1 (3)③ (地域住民への情報公開) について

立地自治体には再エネ特措法に基づく認定申請情報が共有されるようになったが、地域住民に対しては共有されていない。そのため、環境影響評価を実施しない再生可能エネルギー開発については、大規模なものであっても、地域住民は、着工が近くなるまで計画があることを知ることができない事態が生じ、トラブルや被害をより深刻なものとしている。地域住民に対しても、F I T 認定の申請段階から情報開示がなされるようにすべきである。

④ 意見の趣旨 1 (3)④ (現行法の厳格運用) について

条例を含む関係法令遵守を認定計画の要件にしている (再エネ特措法第 9 条第 4 項第 1 号～第 3 号、同法施行規則第 5 条第 1 項第 1 4 号、同条第 2 項第 1 号、第 5 条の 2 第 3 号) にもかかわらず、違法・脱法行為が後を絶たない。現在までに関係法令不遵守による認定取消しの公表事例が 1 件しかないことを見ても、現在の運用では違法行為を抑止できていないおそれがある。したがって、違法・脱法行為に対しては、早期の適切な指導や是正命令の発令、認定取消しも含めた厳しい対応をすべきである。

また、当該手続を進めるに当たっては、再エネ特措法担当部署と防災担当部署間の情報共有が必要である。防災担当部署による許可の実務が法の趣旨に従って適切になされた上で、当該許可に関する情報が得られてこそ、再エネ特措法担当部署の認定等の手続において、関係法令としての防災関係法令の遵守に関する十分な判断を行うことができ、それによって災害防止の実効性を有することができるのであるから、相互の情報共有等の連携は必須というべきである。

7 意見の趣旨 1 (4) (公害紛争処理法の改正等による紛争予防・解決制度の導入) について

再生可能エネルギー事業を持続的に発展させていく上で、再生可能エネルギー施設をめぐる地元住民らとの間の紛争を防ぎ、また、現実に起きている紛争を解決することは不可欠である。

例えば、ドイツでは、陸上風力発電をめぐる紛争を予防・解決するため、専

専門家チームを現地に派遣する仕組み²⁹が設けられている。現地に派遣された専門家は、事業者が行う説明会の場に同席して意見を述べる、住民と事業者との間の協議も媒介するなどの取組を通じて、事業に関する合意の形成に貢献している。こうした取組は、紛争のエスカレートを防ぐだけでなく、事業による影響を最小化することにもつながっている。

我が国でも、再生可能エネルギー事業に関する専門家の知識や能力を紛争の予防や解決のために活用するための体制を整えることを検討すべきである。公害紛争処理法においては、環境基本法第2条第3項に規定するいわゆる典型7公害（大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下及び悪臭）に係る紛争については、紛争の解決手段としてあっせん、調停、仲裁及び裁定の申立てを行えることが定められているところ（公害紛争処理法第2条、第3条）、公害紛争処理法第2条及び第3条を改正し、地域における再生可能エネルギー事業による紛争を、上記典型7公害に該当しないものも含めて公害紛争処理法の対象とすることも考えられる。こうした仕組みは、地方自治体が後述するゾーニングを行う際にも活用が期待される。

なお、当連合会は、「公害紛争処理制度の改革を求める意見書」（2020年2月21日）において、意見の理由3(2)で対象公害以外の環境紛争の深刻化の事例としてメガソーラーを取り上げている。そこでも、環境基本法の典型7公害のみならず環境紛争の全般を公害紛争処理法の対象とすべきとしており、本意見書と同様の趣旨の提言を行っている。

8 意見の趣旨1(5)（地域に資する再生可能エネルギー事業を実現するための制度の導入）について

現在の大型再生可能エネルギー事業の大半は、地元とは無縁の企業が行っている。地元自治体が事業によって得る経済的利益は固定資産税等ごく僅かなものにとどまっており、地元の住民にも恩恵はない。こうした資源収奪型の事業構造を転換させない限り、再生可能エネルギー事業について地元の理解を得ることは困難である。再生可能エネルギーが主力電源としての役割を果たすためには、再生可能エネルギー事業が地域社会や自然環境・景観と調和しなければ

²⁹ 連邦環境省の主導で設立された「自然保護とエネルギーヴェンデの専門センター」（Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende（KNE）2016年7月設立）、バーデン・ビュルテンブルク州政府が設置した「フォーラム・エネルギーダイアログ」（Forum EnergieDialog 2016年設置）等が知られている。前者はミヒャエル・オットー環境財団が運営しており、知識の伝達、助言、対話の実現、広報という4つの役割を果たすことを目的にしている。後者は地方自治体向けの支援を主眼にしている。

ならない。こうした地域に資する再生可能エネルギー事業を実現するため、現行の制度を抜本的に改革し、再生可能エネルギー事業の経済的利益を地元に戻元することを事業要件にすべきである。

ドイツでは、事業税の9割を事業施設の立地自治体に振り分けているほか、地元自治体に対して売電収益の一定割合を支払う、地元自治体や住民による出資の機会を保障するなど、地元で事業利益の一部を還元するための制度が導入されている。我が国においても、農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律では、市町村が定める基本計画において「農林漁業の健全な発展に資する取組」について定め、事業が生み出す利益の一部を地域に戻元することを促す仕組みが設けられており、地球温暖化対策推進法においても市町村が定める実行計画の中で「地域の経済及び社会の持続的発展に関する取組」について定めることが想定されている。しかしながら、それだけではなく、一定規模以上の事業については事業利益の一部を地域へ還元することを再エネ特措法上の事業計画の認定要件に加えるなど、地域への利益還元を制度的に担保する必要がある。

9 意見の趣旨2（条例による対応）について

(1) メガソーラー問題と条例

メガソーラーの問題が起きる森林や原野等において、大規模開発等を規制する包括的な自然保護の法律が、日本には存在しない。

ドイツでは、コンクリート等で覆われていない土地に建物を建てたり、何らかの物を置いたりしようとする、連邦自然保護法の規制対象となり、農業利用等のごく一部の例外を除き、すべて許可が必要となる。

他方、日本では、自然環境保全法が原生自然等の保護に限定され、身近な環境や森林地等については、ほぼ規制がない。その結果、今日、メガソーラーの設置が続き、深刻な景観や環境破壊、土砂災害が起きている。

そのような中で、各地でメガソーラー規制条例が作られるのは当然の動きである。

(2) 意見の趣旨2(1)（森林法等と条例との関係）について

こうした条例は、森林法と同一対象の森林についても、規制するものであるが、徳島市公安条例判決（最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁）及び1999年の地方分権一括法による地方自治法の改正の結果、条例によって、森林法の規制目的と異なる趣旨目的で規制すること、保全地域を定めるなど森林法より厳格な規制をすること、自然環境保全法の規制対

象地域となっていない地域について規制をすること又は森林法で林地開発許可の対象とされていない規模の面積の事業について規制をすること等については、森林法その他の法律がそれを明示的に否定していない以上、可能であるので、地方自治体は条例制定等による対応を積極的に検討すべきである。

法律と条例の関係に関する最近の事例としては、太陽光発電や風力発電の事例ではないが、山形県遊佐町で2013年に制定された遊佐町の健全な水循環を保全するための条例が自然環境保全法に抵触するかどうかの問題とされた事例（実際に問題となった規制対象は採石事業である。）について、裁判所は、「自然環境保全法は（中略）地方公共団体がその保全のために別段の規制を行うことを許容する」とし、具体的な規制内容も検討して、条例は、自然環境保全法に反しないと判断した³⁰ものがある。

ただし、紀伊長島町水道水源保護条例判決（最二小判平成16年12月24日民集第58巻9号2536頁）より、規制条例制定の前に既に規制対象になる事業を進めていた事業者がいることを地方自治体が了知していた場合、規制条例の定める手続において、事業者の立場を踏まえて、事業者と十分な協議を尽くし、適切な指導をし、事業者の地位を不当に害することのないよう配慮すべき義務があるとされている。このため、規制対象となり得る事業者が条例制定時に存在することを了知していた場合には、十分な協議や指導を尽くすなどして配慮を行う必要があることに留意すべきである。

- (3) 意見の趣旨2(2)（地域住民の生活や自然環境・景観に大きな影響を及ぼす再生可能エネルギー事業の立地は地方自治体が決定すべきであること）について

再生可能エネルギーは地元の資源であり、地元自治体が主体的にその活用を図るべきものである。ところが、現行制度の下では、施設の設置場所の選定が事業者任せられており、地元自治体が立地の選択に関与する場面は非常に限られている。こうした地元不在の構図が地域住民との間の紛争の大きな要因の一つになっている。

今後、再生可能エネルギー施設の設置が進めば、地元住民や自然環境・景観との間の軋轢はますます拡大すると予想されるが、その中で再生可能エネ

³⁰ 仙台高判令和2年12月15日・判例地方自治485号69頁、この判断は、最高裁でも維持された（最判令和4年1月25日判例地方自治485号49頁）、ちなみに、一審の山形地方裁判所でも同様の判断がされている（山形地判令和1年12月3日・判例地方自治485号52頁）。山形地裁では、「自然環境保全法に、市町村による規制について明文の規定がないことは、市町村による規制を制限する趣旨ではないと解するのが相当である」と判示している。

ルギー事業の持続的な発展を図っていくためには、地方自治体が再生可能エネルギー資源の適正な活用を図る上で主体的な役割を果たす制度を整えることが不可欠である。なかでも、地元自治体が再生可能エネルギー施設の設置場所を選定するための制度の導入が急務である。こうした制度は、再生可能エネルギー事業者にとっても事業の見通しを確保することにつながる。対象となる施設は、施設の規模及び設置の場所によって絞り込むことが考えられる。

ただし、こうした地方自治体による再生可能エネルギー発電が導入できる場所（促進区域）と導入すべきでない場所（保全地区）を明確にするための区域指定の取組（ゾーニング）については、再生可能エネルギー事業の持続的な発展を実現するという趣旨で、以下の点に留意する必要がある。

① ゾーニングによって確保すべき事業用地の面積を明示する必要がある

深刻さを増す気候変動問題に対処するためには、再生可能エネルギー事業をこれまで以上のペースで拡大していくことが不可欠であり、国が10年先、20年先の再生可能エネルギーの導入量を「目標」として明確に定めた上で、あらゆる政策の基礎に据える必要がある。地方自治体が行うゾーニングについても、地元住民や自然環境に対する悪影響を最小限に抑えつつ、こうした国の再生可能エネルギーの導入目標を実現するために必要となる事業用地を確保するためのものとして位置付ける必要がある。そのために、国が将来的な導入目標を定めると同時に、再生可能エネルギーの種類別に各都道府県で達成すべき導入量を明確にするなどの方法で、地方自治体が行うゾーニングではこうした導入量を達成するために必要な事業用地を確保することを求めるべきである。

② ゾーニングの自由度を高める必要がある

再生可能エネルギー施設の建設をめぐる紛争が多発している背景には、農業と林業の衰退という根深い問題が存在する。放置されたままの農地や森林が増加する中で、地方自治体が再生可能エネルギー施設の立地をコントロールしつつ、これらの土地を再生可能エネルギー事業に生かしていくことは、農地や森林をめぐる問題を解決していくという観点でも重要である。地方自治体がゾーニングによって事業用地を指定する場合は、農地等に関する全国一律の規制を緩和し、地方自治体が地域の実情に応じた土地の活用を図ることを可能とすべきである。

③ ゾーニングによる区域指定を行う際に、情報公開、市民参加の手続を経

る必要がある

ゾーニングによる区域指定を行う上で、地域住民の生活環境や自然環境に対する影響の可能性、災害の危険性等についての検討を十分に行い、また指定内容について利害関係者の理解を得るためには、区域指定を行う前に、区域指定の定め方や区域指定の範囲等について情報公開を行った上で、市民参加の機会も設けて検討を行うべきである。

例として、新潟市では、ゾーニング報告書の素案を作成するに当たり、事前に素案をホームページ上で開示しつつ、パブリックコメントの手続を行った上で、最終的なゾーニング報告書をまとめるに至っている³¹。

(4) 意見の趣旨 2 (2) (条例の規制内容) について

当該条例には、①基準の策定、②保全地区の指定、③促進区域の指定、④事業者と自治体の事前協議規定・事業者と住民との協議規定、⑤実効性確保措置、⑥再生可能エネルギー事業の経済的利益を地域に還元することを必須とすること等を規定すべきである。

なお、これらの点を定めるに当たっての留意点は以下のとおりである。

① 基準の策定

地域の実情に合わせた土砂災害防止等のための基準設定は、各地方自治体の権限として独自に定められることは上述のとおりである。

② 保全地区の指定

市町村の全域について同一内容で規制するのではなく、保全の必要性の高い地域（保全地区、禁止地区、抑制地区等の様々な名称が用いられている）を定め、その地域について、許可制等の厳格な規制をすることが、過度に広範な規制を防ぎ、その規制の必要性・合理性を裏付ける関係で重要である。

保全の必要性の高い地域の指定に当たっては、必要性と相当性が担保されるように審議会等の専門的第三者機関からの意見聴取を義務付けることも必要である。

例として、栃木県の足利市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例³²（以下「足利市太陽光発電条例」という。）を挙げる。同条例は、市長が指定する地区を保全地区とし、保全地

³¹ 新潟市太陽光発電及び陸上風力発電に係るゾーニング報告書
<https://www.city.niigata.lg.jp/kurashi/kankyo/hozen/saiseikanou/kansei20220630.html>

³² 足利市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例
<https://www.city.ashikaga.tochigi.jp/page/saiseikanouenegyry.html>

区でのメガソーラー設置を許可なくしてできないとしている（同条例第16条）。また、市長の指定に当たっては、審議会の意見を聞くことが義務付けられている（同条例第9条第2項）。

現実の問題状況をみると、土砂災害防止が主要な課題の第一であり、こうした地域指定を土砂災害の発生する恐れのある地域としている条例も見られる（例としては、岡山県太陽光発電施設の安全な導入を促進する条例³³がある。）。それ以外に、自然環境保全の必要性が高い地域や景観上重要な地域等についても指定できる方策を考える必要がある。

③ 促進区域の指定

地方自治体は、再生可能エネルギー開発と自然環境保全や地域住民の生活保全との両立を図るために、保全地区とともに再生可能エネルギー発電施設の設置を促進する区域も定める必要がある。

④ 事業者と地方自治体・住民の事前協議規定

許可あるいは届出（上記②の区域以外の区域においても、一定規模以上³⁴のメガソーラー開発について届出を義務付ける例が多い。）に当たり、事業者に対する手続保障と周辺住民の参加手続の保障の両方が必要である。その意味では、条例には、事業者と地方自治体、事業者と住民のいずれについても事前協議の実施を定める規定が設けられることが望ましい。

足利市太陽光発電条例では、事前に市長との協議（同条例第14条）及び周辺住民への説明会の開催（同条例第15条、第12条）が義務付けられている。

⑤ 実効性確保措置

条例の定めを履行させるためには、報告徴収や立入調査の権限を定めることが必要となる。さらに、悪質な対応に備え、許可の取消の手続を定めることや勧告・命令の手続を定めることが重要である。

それ以上の履行強制手続については、既に事業を開始している状況であるため、行政代執行が可能な場合もあると思われる。その場合に備え、行政代執行の手続を条例上定めておくことも重要である。

⑥ 再生可能エネルギー事業の経済的利益を地域に還元すること

上記8で述べたように、再生可能エネルギー事業の経済的利益を地域に

³³ 岡山県太陽光発電施設の安全な導入を促進する条例

<http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/PDF/5/262646.pdf>

³⁴ 合計出力50キロワット以上又は1000平方メートル以上とする例が多いようである。

還元することが重要であり、条例でもその点が定められるべきである。

以上