

シンポジウム報告書

メガソーラー及びメガ風力が自然環境及び地域に及ぼす影響と対策

～再生可能エネルギーと自然環境及び地域の生活環境との両立を目指して～

(2022年12月5日開催)

日本弁護士連合会

公害対策・環境保全委員会

2022年12月5日(月)シンポジウム

「メガソーラー及びメガ風力が自然環境及び地域に及ぼす影響と対策

～再生可能エネルギーと自然環境及び地域の生活環境との両立を目指して～」

◇ 司会 佐柄木 優 (日弁連公害対策・環境保全委員会委員)

◇ 開会挨拶

矢倉 昌子 (日本弁護士連合会副会長)

◇ 基調講演

「日弁連の取組について」

小島 智史 (公害対策・環境保全委員会メガソーラー問題検討PT座長)

◇ 基調講演

「自然エネルギー政策の在り方について」

山下 紀明氏 (特定非営利活動法人環境エネルギー政策研究所主任研究員 (理事))

◇ 報告

「メガソーラー及びメガ風力による自然破壊問題の各地の現状について」

山口 雅之氏 (全国再エネ問題連絡会代表)

◇ 報告

「地域資源を活用した地域と共生する再エネの導入促進について」

長崎 幸太郎氏 (山梨県知事)

雨宮 俊彦氏 (山梨県環境・エネルギー部環境・エネルギー政策課長)

◇ パネルディスカッション

「地域社会の理解を得た再エネの促進方策はどうあるべきか」

○ パネリスト

北村 喜宣氏 (上智大学法学部地球環境法学科教授)

茅野 恒秀氏 (信州大学人文学部准教授)

浦 達也氏 (公益財団法人日本野鳥の会主任研究員)

小島 延夫 (日弁連公害対策・環境保全委員会委員)

○ コーディネーター

室谷 悠子 (日弁連公害対策・環境保全委員会特別委嘱委員)

◇ 閉会挨拶

長倉 智弘 (日弁連公害対策・環境保全委員会委員長)

シンポジウム「メガソーラー及びメガ風力が自然環境及び地域に及ぼす影響と対策～再生可能エネルギーと自然環境及び地域の生活環境との両立を目指して～」反訳

2022年12月5日（月）13時～17時

司会 それでは、定刻になりましたので、日本弁護士連合会主催のシンポジウム、「メガソーラー及びメガ風力が自然環境及び地域に及ぼす影響と対策～再生可能エネルギーと自然環境及び地域の生活環境との両立を目指して～」を開会いたします。

本日の司会は、日弁連公害対策・環境保全委員会委員の佐柄木優が務めさせていただきます。どうぞよろしくお願いたします。

はじめに、当連合会副会長、矢倉昌子から開会のご挨拶を申し上げます。矢倉副会長、よろしくお願いたします。

矢倉 日本弁護士連合会副会長の矢倉昌子でございます。主催者として、一言ご挨拶申し上げます。本日は、多くの皆様にご参加いただき、まことにありがとうございます。

本日のシンポジウムは「メガソーラー及びメガ風力が自然環境及び地域に及ぼす影響と対策～再生可能エネルギーと自然環境及び地域の生活環境との両立を目指して～」と題しまして、日本における再生可能エネルギーの推進と自然保護や災害等の防止、地域住民の生活環境の保全との両立をいかにして図るか。持続可能な社会の構築を目指す方法につきまして、研究者、地方自治体、市民団体、さまざまな分野の専門家等を交え、多角的に考えていく契機として企画いたしました。本テーマにつきまして、多くの皆様にご関心をお寄せいただき、本日開催できますことを心より感謝申し上げます。

当連合会は、これまで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まいりました。昨年10月に開催した、第63回人権擁護大会では、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を採択したところでございます。しかし、再生可能エネルギーへの転換が推進される中で、メガソーラーや大規模風力発電所の建設に伴い、土砂災害や自然、景観の破壊、さらには騒音等、地域住民の生活環境に影響が出る被害が発生しております。

そこで、当連合会は本年11月16日付で、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、法改正等々、条例による対応を求める意見書を取りまとめてまいりました。本日のシンポジウム前半では、当連合会の意見書についてご紹介させていただくと共に、研究者、市民団体、地方自治体、それぞれの立場から自然エネルギー政策の在り方、各地の問題の状況、地域社会との共生についてご報告いただきます。

さらに、シンポジウム後半では、弁護士の他、学者、研究者の方をお招きし、「地域社会の理解を得た再エネの促進法策はどうあるべきか」をテーマに、パネルディスカッション

を行います。本日、ご登壇いただきます皆様には、お忙しい中、お時間をいただき、貴重なお話をいただきますこと、この場を借りて、心から御礼申し上げます。

本日のシンポジウムが自然環境や地域住民の生活環境を保全しつつ、持続可能な社会の構築を目指すための方策について、皆様と共に考え、議論を深めるきっかけになりましたら幸いです。

簡単ではございますが、以上をもちまして、私からの開会のご挨拶とさせていただきます。ありがとうございました。

司会 矢倉副会長、ありがとうございました。それでは、基調講演に入らせていただきます。

最初に、日弁連公害対策・環境保全委員会メガソーラー問題検討PT座長の小島智史から、「日弁連における取組について」を講演いたします。よろしくお願いいたします。

小島 日弁連公害対策・環境保全委員会メガソーラー問題検討PTの座長を務めさせていただいております、弁護士の小島智史と申します。私から、日弁連におけるメガソーラー・大規模風力による開発問題への取組について、お話しさせていただきます。

まず、メガソーラー・大規模風力に関する問題の状況について、お話しさせていただきます。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及び大規模風力発電所、いわゆるメガソーラー及び大規模風力の建設に伴い、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など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、全国各地で多数見られる状況にあります。温暖化対策のために、再エネ発電が推進されること自体は必要と考えますが、再エネ発電施設を設置するために、二酸化炭素の吸収源である森林や自然を破壊することは、地球温暖化対策としては本末転倒と言わざるをえません。

災害の危険性を考慮せずに森林を切り開くなどして、地域住民の安全・安心な生活を危険、危機にさらすような開発は、地域社会にも寄与しません。再エネ発電施設の設置は、被害が生じることのないように、設置場所を十分に検討することが必要と考えます。

また、再エネ開発が、自然環境保護や地域住民の生活への影響を十分に考えないままに行われる事例が、特に山林において全国的に多発しております。その結果、貴重な自然生態系の破壊や、土砂災害、水源枯渇、景観破壊、それに風車の騒音・低周波による被害等をめぐって、住民とトラブルが生じております。また、利益を優先することによる、開発許可申請書の虚偽記載、贈賄、アセス逃れといった違法・脱法行為を伴う乱開発事例なども多発しております。

このような、各地で生じている問題の大きな要因は、再エネの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、再エネ発電施設の設置による山林等の開発を適正に規制する法制度が整っていないことにあると考えます。固定価格買取制度によって、特に導

入当初、再エネ発電の電力が高価格で買い取られたことにより、再エネ開発が大きく進みました。その反面、その利益の大きさから、再エネ開発に伴う防災環境面への配慮を行わずに開発を行おうとする業者も、多く再エネ開発事業に参入するようになっております。

また、近年の山林価格の低迷により、安い値段で大面積の山林の取得をしやすくなっていることや、農地法による制限がある農地と異なり、森林などの農地以外の土地では、森林法等の法律による開発行為にかかる規制、特に防災面や環境面を考慮した規制が十分でないこと、さらに、紛争予防のための住民の意見聴取の手続きや、紛争の解決制度が十分に整備されていないことも、山林で再エネ発電を設置するための開発が行われる要因の一つとなっております。

このような再エネ発電施設の設置のための開発によって、地域の自然環境、生活環境に問題が生じていることを踏まえ、地方自治体において、開発規制条例を制定して対応することが進んでおります。2022年7月12日時点で、都道府縣市町村において合計197条例の制定が確認されております。また、国も検討会を設置し、今年10月7日に提言を公表しております。このように、国においても地域で発生しているさまざまな問題を認識して、解決に向けた取組を始めたこと自体は評価できるのですが、国の提言では、風力発電について、現行法規制の問題点や具体的な規制の必要性について十分に検討されていないことや、太陽光発電についても、法改正によって問題を根本的に解決するような具体策を提言するには至っていないことなど、なお不十分な点が多いと考えられるところです。

これまで述べたような、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と、それに対する懸念の高まりが再エネ推進の妨げとなりかねない状況にあることを踏まえ、再エネ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との両立を図ることが、現在、非常に重要な課題となっております。そこで、これらの両立を図るために、再エネ開発に関わる現行法の問題点と、自然環境の保全及び災害等の防止のために求められる規制についての検討が必要であることから、日弁連公害対策・環境保全委員会内でプロジェクトチームを結成して、これまで検討を行ってきました。

このプロジェクトチームでの検討結果を踏まえ、先月の16日に日弁連は「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」を取りまとめました。この中では、メガソーラー・大規模風力による山林等の開発問題に対応するために必要と考えられる、法改正、条例制定等の具体的な対応策について、提言を行っております。

以下では、この意見書の内容について説明させていただきます。この意見書の概要につきましては、今、スライドに表示している通りとなります。法改正に関する提言、森林法、環境影響評価、再エネ特措法等に関する提言と、それから、条例制定に関する提言として、開発行為規制条例、それから、ゾーニング条例に対する提言を行っております。以下、この内容に従って説明させていただきます。

まず、法改正に関する提言につきまして、説明させていただきます。そのうち、まず森

林法の改正に関する提案について述べます。現在の森林法におきましては、林地開発許可制度に関する問題がございます。森林法第10条の2の第1項では、地域森林計画の対象となっている森林で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いう、いわゆる林地開発許可制度について定めております。この林地開発許可制度では、森林法10条の2の第2項により災害発生のおそれ、水害発生のおそれ、水の確保への著しい支障、それから、環境を著しく悪化させるおそれという各号で定められた要件のいずれかに該当すると認めるときは、都道府県知事は開発行為の許可をしないことができます。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と規定されており、許可が義務付けられております。今、表示しておりますスライドの①から④で記載しております、林地開発許可にかかる4要件につきましては、通知によって詳細な技術的基準が定められております。

このような林地開発許可の規制があるにも関わらず、各地で問題事例が発生しております。なお、ここで挙げております問題事例の具体的内容につきましては、配付資料や後の発表内容もご参照いただければと思います。まず、鹿児島霧島市の事例で、許可を受けた場所で災害が発生しているという問題があります。このことは、現在の林地開発許可の許可要件が災害発生の防止のために十分機能していないことを示しております。次に、山梨県甲斐市菖蒲沢地区の事例では、許可申請時に設置するとされていた防災施設が設置されないという問題が発生しております。このことは、許可申請の際に提出された計画内容が実際に履行されない、そのような場合の対応策が不十分であることを示しております。次に、長崎県佐世保市宇久島地域住民への説明や意見聴取をせず、地域住民の理解を得ないまま林地開発許可を受けた事業者が工事に着工し、紛争が生じている事例があります。これは、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なまま許可が行われていることを示しております。このような問題事例が生じないようにするために、森林法の林地開発許可の規定等について、法改正による対応が必要と考えられます。

そこで、以下述べるような提案を行っております。一つめは、森林法の目的の改正です。現在の森林法1条は林業の発展に関する目的しか定められておりません。しかし、森林の公益的機能の保全や乱開発の防止に向けて、森林法の諸施策が十分に機能するようにするためには、水害、土砂災害の防止、生物多様性の保全、景観形成といった、森林の公益的機能の保全を森林法の目的に加えることがまず必要と考え、提案を行っております。

二つめは、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、都道府県知事が林地開発許可を行う際に、森林の公益的機能保全の観点から、許可要件の判断、あるいは許可するかどうかの判断において、裁量を与える規定に改正すべきという提案になります。先ほど見ました森林法第10条の2第2項では、森林法以外の法令に違反していないことが許可の要件とはされていないため、例えば、砂防法に基づく危険情報など、他の法令の災害関連の情報が、林地開発許可の際に必ずしも考慮されないという問題があります。また、現在の許可要件に関する技術的基準では、景観に関する基準

が具体的に定められていないために、景観への影響が不許可の判断に結びつきにくいという問題もございます。

さらに、現在の森林法 10 条の 2 第 2 項の規定では、災害のおそれといった要件に該当しない場合には、必ず許可をしなければならないと定められているために、災害のおそれがないから許可するべきだと強硬に主張するような申請事業者に、訴訟を提起されるリスクを考えてしまい、都道府県知事が不許可処分に消極的になっている面があると考えられます。そこで、まず林地開発許可をする都道府県知事が、森林の公益的機能保全の観点からのより柔軟な判断が行えるように、許可要件については現状の要件に加えて、先ほどの森林法の目的に関する改正の提言を踏まえ、森林の公益的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を要件に加えるべきという提案を、まず行っております。また、同じ森林法 10 条の 2 第 2 項の次の各号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いうように改めて、各許可要件を厳密に判断するように求めることで、安易に許可処分が出されないような規定にすることを提案しております。

三つめの提案は、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、法令で定めることを求める提案です。現在の技術的基準は通知によって定められております。しかし、通知ではなく、法令で基準を定めると、基準を十分に考慮しない場合には直接法令違反の問題が生じることになりますので、許可の判断を行う際に、基準の内容が慎重に考慮されやすくなると考えられることから、このような提案を行っております。併せて、技術的基準がさらに機能するように、基準の定期的点検を行うことの義務付けも提案しております。

四つめですが、開発計画遵守義務の規定及び撤回の明文規定の導入を提案しております。先ほど述べましたように、申請書類に記載させていた防災施設設置計画が計画通りに行われられないような事例が複数起こっておりますが、いずれの事例においても、許可の撤回や取り消しまでは行われておりません。行政法学上、許可の規定があれば、撤回については直接の規定がなくても行えるはずですが、具体的な撤回の要件が法律で定められていないと、撤回の根拠が不十分などと訴訟で争われるリスクを恐れて、撤回がなかなか行われられないという状況にあると考えられます。このような問題に対応するために、開発計画の提出遵守を義務付けつつ、具体的な撤回に向けた要件を法律で定めることを求めています。

五つめは、住民参加の規定の導入です。森林法 10 条の 2 第 6 項より、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おります。しかし、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ない状況です。しかし、先ほど述べた森林の持つ公益的機能と密接な利害関係のある森林の周辺に居住し、あるいはそこで活動している地域住民の方の意見を聴くことは、森林の公益的機能の実効的な保全のためにも必要と考えます。そこで、再エネ発電施設の設置に関して、林地開発許可を行う際

に、地域住民と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ことを提案しております。

森林法の最後の六つめの提案は、保安林の指定解除における、専門家も入った第三者機関への諮問の義務付けの提案です。近頃、保安林に多く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等で次々と公表されております。しかし、保安林は水源の涵養、土砂の流出防止等の森林の公益的機能を保全するために指定され、開発行為等が特に規制されている場所です。このため、たとえ再エネ開発の目的であっても、保安林指定は容易に解除されるべきではなく、慎重な審査が必要であるということで、法改正による第三者機関への諮問の義務付けについての提案を行っております。

次に、環境影響評価法の改正に関する提案について述べます。2019年の環境影響評価法施行令改正によって、環境影響評価の対象事業に太陽光発電が追加されました。しかし、この政令改正に関する答申では、太陽光発電事業推進の意図が強く示されており、そのことが太陽光発電について、環境保全の観点から十分に考慮されない環境影響評価が行われる要因になっていると考えられます。また、風力発電につきましては、従前から環境影響評価の対象事業に含まれておりましたが、2020年以降に開催された、国の「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」での議論に基づき、環境影響評価法施行令の改正によって、環境影響評価の対象となる風力発電所の規模要件が緩和されてしまいました。このように、太陽光・風力発電事業の環境影響評価において、環境保全についての適正な配慮が十分に行われていないという問題があることを踏まえて、今回、環境影響評価法の改正に関する提言を行っております。

一つめの提案は、再エネ発電施設に関する環境影響評価の実施において、計画段階配慮制度に基づく配慮書の作成のほか、ゼロ・オプション、つまり事業をそもそも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という提案です。2011年4月の環境影響評価法改正で導入された計画段階配慮制度によって、作成が必要となっております計画段階配慮書の中では、再エネ発電施設について省令で事業の規模や位置に関する代替案の検討が義務付けられております。また、事業を実施しないゼロ・オプション案の検討も努力義務とされております。しかし、事業実施区域をただ広めに設定しただけのことを、複数案の検討として代替案の具体的内容を不明確にしたり、ゼロ・オプションの検討を非現実として検討しなかったりするなど、実際には代替案やゼロ・オプションの検討が十分に行われていない事例が多く見られる状況にあります。このため、再エネ発電事業に関する環境アセスメントについて、配慮書作成の際にゼロ・オプションを含めた代替案の検討の義務付けを行うことを提案しております。

二つめは、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7,500キロワット以上とすべきということを提案しております。先ほど述べましたとおり、この改正は国のタスクフォースの議論に基づき行われておりますが、タスクフォース内の議論では、環境影響評価の要件を緩和することで生じる環境へ

の影響についての十分な検討が行われませんでした。このため、十分な根拠に基づかずに行われた改正と考えられることから、緩和前の元の規定に戻すべきとの提案を行っております。

また、地球温暖化対策の推進に対する法律、いわゆる温対法の改正で導入された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うえで住民参加の機会を設けることと、適正な環境影響評価を義務付けるべきという提案も行っております。温対法に基づく促進区域の設定がされた場合、同区域内の再エネ発電事業について、計画段階配慮書の手続きが省略できることになっております。しかし、促進区域の設定について、現状では適正な環境影響評価や住民参加の手続きを経ることが義務付けられておらず、そのような状態で、促進区域における配慮書の手続きを省略することは、環境保全の観点から問題があるということで、この提案を行っております。

三つめの提案は、アセス逃れ対策に関する提案です。実質的には一体の再エネ事業を複数の小規模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、いわゆるアセス逃れが生じないようにするために、環境影響評価の対象事業の基準を見直して、より明確にすることを検討すべきという提案を行っております。この点に関し、国も一定の基準を設けてアセス逃れを防止しようとしておりますが、現在、示されている基準は複雑で、具体的にどのような場合にアセス逃れと判断されるのが不明確と考えられます。このため、アセス逃れへの対策がより有効に機能するように、アセス逃れの基準の見直しと明確化を提案しております。

四つめですが、環境影響評価図書の公表・縦覧方法の是正に関する提案です。現在行われております環境影響評価図書のインターネット上の公表や縦覧は、それが膨大な分量であるにもかかわらず、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ことが多い状況です。しかも、環境影響評価図書の公表・縦覧期間が短期間で、すぐに見られなくなるという問題もあります。そこで、市民が環境影響評価手続きの中で、十分に意見を述べられるようにする前提として、環境影響評価図書の検証を十分に行えるようにするために、環境影響評価図書を期間の限定をせずに確認できるようにし、またダウンロードやプリントアウトも自由にできるようにすべきという提案を行っております。

次に、再エネ特措法、いわゆるFIT法に関する改正の提言について述べます。2011年8月に制定された再エネ特措法は、一定の要件を満たした者が再エネ発電によって発電した電気を、電力会社が一定価格で一定期間買取する固定価格買取制度、FIT制度を導入しました。FIT制度の導入当初、高額に設定された固定買取価格の影響もあり、再エネ導入量は一気に増加しました。一方で、利益を優先した開発が行われ、事故等の問題や違法・脱法行為が相次ぎ、地域住民との間でトラブルが生じるようになりました。このため、対策として数次にわたる法令改正や運用基準の強化が行われましたが、それにもかかわらず、再エネ開発事業に対する地域住民とのトラブルが問題となるケースが多くあり、太陽光発電所の事故件数も急増しております。またトラブルが増加しているにもかかわらず、これ

までFIT認定の取り消しが公表された事案はほとんどなく、対応も十分とは言えません。

そこで、今回、提案させていただいた内容について説明します。まず、第1の提案は再生可能エネルギーによる開発を適正に規制する制度を整える前提として、再エネ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について、再エネ特措法に明記することの提案を行っております。

第2にFIT認定IDと発電設備の転売規制の提案を行っております。FIT制度の導入当初、FITの認定IDが高額で転売され、乱開発の原因となりました。その後、再エネ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となりましたが、発電事業者を変更しても初期の高い買取価格がそのまま引き継がれるために、認定ID等の高値での売買は現在も継続しております。そこで、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規模以上の再エネ発電施設について、FIT認定IDや発電設備の転売に、資格要件を設けるなどの規制を行うべきと提案しております。

三つめの提案は、全ての再エネ発電施設のFIT認定申請について、地域住民に対する申請段階からの情報開示についての提案です。現在、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ておりますが、地域住民に対しては同じような共有がされていません。このため、地域住民には、着工が近くなるまで計画があることを知る事ができず、トラブルが深刻化するということが起こっておりますので、そのような事態を防ぐために、FIT認定の申請段階から地域住民への情報開示が行われるべきことを提案しております。

四つめは違法・脱法行為に対する早期の厳格な対応の必要性に関する提案です。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にもかかわらず、発電事業者による違法・脱法行為が後を絶たない状況にあります。それにもかかわらず、関係法令不遵守による認定取消しの公表事例は現在まで1件しかなく、現在の運用では違法行為を十分に抑止できていないと考えられます。このため、違法・脱法行為に対して、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行うべきことを提案しております。

次に、公害紛争処理法の改正による、再エネ事業に関する紛争予防・解決制度の導入の提案について述べさせていただきます。再エネ事業を持続的に発展させていく上で、再エネ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が不可欠と考えられます。この点につき、公害紛争処理法では、いわゆる典型7公害に関する紛争についての紛争解決手段が定められていることから、再エネ事業による紛争についても、典型7公害に関しないものであっても、公害紛争処理法の対象とするなどして、中立的な専門家が関与して、地域住民との紛争を予防・解決する制度を導入すべきことを提案しております。

次に、地域に資する再エネ事業を実現するための制度の導入の提案について述べます。現在の大型再エネ事業の大半は、地元とは無縁の企業が行っており、地元自治体や地元住

民への恩恵はほとんどない状況にあります。このような資源収奪型の事業構造を転換しない限り、再エネ事業についての地元の理解を得ることは困難と考えられます。そこで、地域に資する再エネ事業を実現するために、地元自治体に対して売電収益の一定割合を支払ったり、地元自治体や住民による出資の機会を保証したりするなど、再エネ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ことを提案しております。

次に、条例制定に関する提言内容を説明させていただきます。一つめは、開発規制条例に関する提案です。メガソーラー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、現在、日本には存在しません。そこで、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、地域の実情に応じた条例による積極的な対応を検討すべきと提案しております。

このような規制条例については、森林法が規制対象とする森林についても規制するものであるために、森林法との抵触が懸念されることがあるかもしれません。しかし、徳島市公安条例の最高裁判決や、1999年の地方分権一括法による地方自治法の改正内容を踏まえれば、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や、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、あるい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は、森林法やその他の法律が、それを明示的に否定していない以上、可能と考えます。そこで、そのような形で地域の実情に応じて積極的に条例で規制を行うことを提案しております。ただし、注意点として、紀伊長島町水道水源保護条例の最高裁判決より、条例制定時に規制対象となり得るような事業者がいることを認識していた場合には、自治体から事業者に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ります。また、市町村の全域について同一内容で規制してしまうと、規制の必要性・合理性が否定されるおそれがあります。したがって、保全の必要性の高い地域を定めつつ、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と考えます。

最後に、ゾーニング制度導入に関する提案です。地方自治体は、再エネ発電施設の建設による問題に対応しつつ、再エネ事業の持続的な発展を実現するため、再エネ発電を導入すべきではない場所である保全地区と、導入できる場所である促進区域を明確にするための区域指定の取組み、いわゆるゾーニングを、条例の制定等によって積極的に検討すべきということを提案しております。再エネ施設の設置による地元住民との紛争を防止しつつ、再エネ事業の持続的な発展を図っていくためには、地元自治体が再エネ施設の設置場所を選定するためのゾーニング制度の導入が急務です。また、ゾーニング制度は、再エネ事業者にとっても、事業の見通しを確保することにつながり、事業者側にもメリットがあると考えられます。

ゾーニング制度を実施する際の留意点については、こちらのスライドに表示しているものとなります。

第1に、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ります。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す。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す。

第2に、ゾーニングの自由度を高める必要があります。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します。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す。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す。

第3に、ゾーニングによる区域指定を行う際に、情報公開、市民参加の手続きを経る必要があります。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、及び災害の危険性等についての検討を十分に行うため、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す。

次に、ゾーニング条例の中で規定すべき内容については、スライドで表示している①から⑥の内容となります。

①は、基準の策定です。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ところです。

②は、保全地区の指定です。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す。また、保全の必要性の高い地域の指定にあたっては、必要性和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す。

③は、促進区域の指定です。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ります。

④は、事業者と地方自治体・住民の事前協議規定です。許可あるいは届出に当たり、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す。このため、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と考えます。

⑤は、実効性確保措置です。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ります。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す。また、行政代執行の手続を条例上定めておくことも重要です。

⑥は、法改正の提言でさきほど述べたように、再エネ事業の経済的利益を地域に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という点となります。

以上が、日弁連の今回の意見書で提案した具体的内容となります。

提言のより詳細な内容につきましては、資料の意見書の内容をご確認いただければと思います。私からの発表は以上となります。

司会 ありがとうございます。続いて、山下紀明環境エネルギー政策研究所主任研究員より、「自然エネルギーの政策の在り方について」、ご講演いただきます。よろしくお願いいたします。

山下 はい。環境エネルギー政策研究所の山下と申します。聞こえていますでしょうか。では、私の方で、25分ほどお話しさせていただきます。本日、このような機会をいただきましてありがとうございます。私は、普段は自治体向けのエネルギー計画を作ったり、条例を作ったりというところを支援しておりますが、ここ数年、地域トラブルが増えてきたことや、規制条例が増えてきたことに伴いまして、本日は話すようなお話をさせていただいております。

はじめに、全部は読みませんが、大きく3点、いつも考えていることをお話しします。まず、夢のエネルギーはないということです。再エネであっても、夢のエネルギーではない。けれども、最も持続可能性が高い利用が可能だと思っていますので、どうすれば使いこなせるかを考えております。地域の未来像から考えるということで、特にメガクラスの風力や太陽光というものが、地域の考える未来と合わないというところに、大変大きな問題を感じております。エネルギーと地域の未来像や資源、課題、そのようなものを結びつけて、環境省が言うコベネフィット、地域にとって何がいいのかというものを考える。そのときに、外部主導なのか、地域主導なのか、どのようなメリットが地域にあるのか、それによって全く変わってくると考えております。あとは、現実を1mmでも進めるという姿勢で進めております。

今日は、3点お話しします。再エネの急拡大と地域トラブル、国・自治体の規制や調和条例、最後に、社会的に受容される再エネを増やしていこうということです。データの部分は参考にお示ししますので、飛ばしながら進みます。

太陽光と風力は2010年代から大幅に拡大してきておりまして、原子力よりも世界的に倍以上増えていますし、これは発電能力の方ですけれども、発電量に関しても、2年後ぐらいには抜くのではないかと計算できます。

国の方は目標値を高くしていこうという方向性が出ていますが、2050年に関しては、ま

だ不十分だとわれわれは思っています。一方で2030年に向けて、太陽光を倍増させるということは非常に難しい。風力も難しい。けれども、それを、いかに地域トラブルを増やさずに進めていくかということを考えております。

地域の未来像のところは、東京都であれば、このようなイメージをすでに作成されていますし、長野県であれば、このようなイメージ、滋賀県でも、このようなイメージがあります。いずれも、量が稼げればいい、脱炭素のために、太陽光、風力、再エネをできるだけ入れようというよりは、いかに地域の歴史や現状、それから未来に役に立つのかという視点が入っていると考えています。各地で発生している弊害に対処することは必要ですが、地域の再エネの未来像がない中で、規制だけを進めても、どこにも建てられないという状況となるおそれがあります。地域がどのように関わるかということも、言い方は悪いですが、一部をもらえればいいやという方が出ることも、またそれはそれで問題なのではないかと思っています。むしろ、自分たちは何ができるか。自分たちだけではできないけれども、外部と連携したらこのようなことができるのではないか。そのような議論が、同時に進んでほしいと思っています。

こちらは、一橋大学等々が調べてきたもので、市区町村へのアンケートの結果です。地域でのトラブルの懸念というものが高まっているということです。

また、要因に関しても、太陽光に関するものはここ3年ほどで伸びてきていると考えていまして、景観、雑草管理、土砂災害等、他にもずっと高いものもあります。今日は後半で風力の話も多く出ますので、太陽光の方を中心にお話しさせていただきます。

太陽光発電の地域トラブルの報道案件数ということで、全国各地で多数という言い方をされますけれども、少なくとも、地方紙に出ているものを含めると、これぐらいはカウントできています。全国でメガソーラーが、たしか7,000件か8,000件ほどあると思います。こちらのデータはメガソーラー以下も含めていますので、厳密にメガソーラーのうちではありませんけれども、全国で163件カウントできています。長野、山梨、静岡、三重等に多い。トラブルの要因は、先ほども出ていましたが、自然災害の懸念が最も多く、景観や生活環境への影響、自然保護等があります。このあとも出てくるでしょうけれども、事業者が合意形成をないがしろにしているものも、確かに存在します。事業規模は、大きければトラブルが多いかということ必ずしもそうではなく、小さいものでもトラブルがあるということが重要だと思っています。

いくつか私も現地に行った際、このような場所でトラブルが起こっていて、反対する方は近くに住まわれている方や、ここは海が近いので漁業関係、マリレジャーの関係の方々もいらっしゃいますし、災害のおそれ、水の汚染等もあります。こちらは、建設途中で土砂が流出して、右側の方は坂になっていまして、そちらの方に土砂が流出したということです。これは、メガソーラークラスではないですが、やはりトラブルにはなりうるということです。

このような報道で、実際のトラブルがある中で、社会的受容性が太陽光に限らず、再エ

ネ全体で低下していると考えています。アカデミズムの方で学術的によく引用される図として、こちらのブスターハーゲンという方が整理した社会的受容性と再生可能エネルギーの3要素というものがあります。一番上に社会的・政策的な点、技術・政策、一般市民の支持、利害関係者の支持等ございます。

左側、コミュニティの部分。ここが今回、非常に重要だと思っていまして、完成したときに、利益の一部を地域に分配するというところは、この2番めの分配的正義というところにありまして、結果の正義とも言われます。結果的に何かメリットがあることは大事なのですけれども、それ以上に、手続き、要はプロセスにおける正当性や正しさ、コミュニケーションというものが大事だと考えております。この部分が、特に事業者には理解されていないのではないか。それから、行政、制度を作る側にも理解されていない点が、非常に問題かと思っています。そして、最後の点は信頼です。信頼というものがなければ、手続きの点でも結果に関しても、どうしても疑念がつきまとう。その点が、社会的受容性やコミュニティの受容性に関係していると思っています。ここを変えていく必要があって、それはルールでもできますし、ビジネスモデルでも、プロセスでもできると思っています。

二つめに、国・自治体の規制や調和条例です。こちら飛べしながら進めていきます。国の制度は変わってきていますけれども、不十分な点が多いということが言えると思います。一方、自治体の方で規制をどんどん今進めていまして、何々と住民の調和を図る条例や、何々と景観の調和を図る条例といった名前でも、市町村や県レベルでも多くの条例ができています。

これは私が把握している範囲なので、今200件以上はできていると思います。規制の要件、要は抑制区域や禁止区域といったものを定めているものが、少なくとも145件。そのようなものはないですけれども、事業を届け出ること、とにかく把握したうえで、行政の指導や協議をしていくものが30件と数えています。都道府県は、今、宮城県も含めて6県がございまして。

中身の方に深入りはしませんけれども、大きくはこの表にある4点、抑制や禁止区域の設定、届出と首長の同意・許可が必要というもの。また、3番目に首長との協定や、最近、住民との協定や同意を求めているものも増えてきています。その他、国の制度と一部重複する点もありますけれども、廃止の義務化、廃止の費用の積立等や、あっせんというものを入れているところもあります。ただ、このあっせんは、今、使われた例はないと把握しています。

一方、太陽光発電の義務化というものが、今後、増えていく可能性はおおいにあると思っています。要は、都市部です。屋根を有効に使っていくということで、すでに京都府・京都市は、大規模であれば一定規模、かなり義務量は小さいですけれども、義務付けがあり、東京都では、大きく話題になりました住宅を含む中小規模の新築の建築物に、ハウスメーカーに義務化をかけることで増やしていく。その他、今、川崎市も議論が進んでおりますし、他にも議論が進むと思っています。いわゆるメガソーラーというものと、中小

規模で実際に電気代の削減に貢献するような太陽光発電は、分けて考えていく必要があると思います。

その他、いろいろな論点がありますので、詳しくはこちらの本、『どうすればエネルギー転換はうまくいくのか』に、多種多様なエネルギー論点、そして、あるべき姿というものががありますので、ご興味のある方は、こちらをごらんいただいて、私は第1章で太陽光の方を細かいデータ等を示して議論をしております。

先ほどの提言にもありました、ゾーニングです。こちらの方を、今、環境省が地方自治体に推奨しているような形で、いくつかの自治体で私もお手伝いをしております。

やはり、これも地域の未来がどうなるかということが非常に関係しています。例えば、営農型太陽光発電を増やすか増やさないかということは、その地域が農産物にどのような付加価値をつけていくのか、そもそも農業者がいるのか、そのような点とも非常に関連してくるわけです。景観という論点はもちろんありますけれども、土地をどう使うのかということは、結局は町の未来をどうするかということなので、それを踏まえて議論しないと、あるべき姿がなければ、要は禁止する場所を決めて、残った場所に少し太陽光・風力ができるのではないという話になるわけです。地域主導がいいのか、外部と連携するのがいいのか。そのようなことを踏まえたうえで議論していきたい。今のところのゾーニングはどちらかという物物理的な、風が吹く、太陽が当たるという条件。それから、環境への影響。そして、人間への影響です。社会的な影響というものを中心に考えていますが、やはりあるべき姿を同時に描いていただきたい。

今後の再エネの適切な促進に向けて、国の方でも4省合同の委員会等ありましたけれども、まだまだ不足している点がある。現状は、左側のトラブルが顕在化して大きなものがありますけれども、潜在的なトラブルもあります。その下には、制度的な課題、社会的合意の不在があると思っています。制度的に言えば、もちろん固定価格買取制度の問題はあるのですが、それ以上に日本の土地利用、開発政策というものが、開発にかなり自由がある中で決まってきたので、再エネだけの問題ではない点が非常に大きいと思っています。今回は再エネにトラブルが起こっているので、再エネの制度の中で何とかしようという話も分かることは分かるのですが、一方で、大きく土地利用、開発制度等を変えていくことを目指さないと、また別の問題が起こってくるのではないかと考えています。

将来的には、右側の緑です。地域主導型、協働型や自然共生型の再エネを増やしていきたい。そのようなものを広く展開していくこと、その下には整合的な支援制度や幅広い社会的合意を培っていききたいと思っています。

そのために、3点を申し上げます。Aの方は目標値、要は、カーボンニュートラルや再エネで50%、省エネで50%といった目標値を作ったうえで、それと整合する立地です。風車であれば、どれぐらいの土地を使うのか。太陽光はまず住宅でこれぐらい、営農型でこれぐらい、残りは野立てこれぐらいなのか、連携した他の地域全体で考えていくのか、そのようなことを考える。要は、ポジティブゾーニングというものも一緒にやるということ。

今、土地利用の話をしたように、林地や農地をどのように使っていくのか。使わないところは使わない。使うのであれば、このようなものを優先する。そのようなことをしっかり考える必要があると思います。今、国の方で法律が追いついていない部分を、自治体の条例で規制している面があるわけですが、ここをしっかりと連携して、可能な部分は国で、地域で考えるべきところを地域でやるということです。

Cのところは、地域トラブルの抑制は必要ですので、それは第三者組織をやはり作っていただきたいと、先ほどの日弁連の提言と同じです。トラブル予防は、事業規律を高めるルールは必要ですが、マーケットの力も使っていきたい。これからPPAという形で、電力を作るところと買うところが、直接契約をするということが非常に増えていくと思っています。そうであれば、作る側に制度をかけることはもちろんですが、買う側としてルールを自主的に定めていく。要は、自然破壊の太陽光は買わない、人間に影響があるような再エネは買わないということは、一つの抑止力になると考えています。最後に、さまざまな形の好事例を拡大していきたいということです。

最後は、社会的に受容される再エネを増やす。これまで、われわれは地域主導型ということで、小さなものから、こちらは、32メガの大きな福島県の富岡での住民主体の太陽光発電所のような形で、市民出資を使って多くの方が関わるプロジェクトをやってきました。また、技術を使って、かなり機械管理したブルーベリーを育てる営農型太陽光というものが増えてきて、福島の二本松で、高収益型のぶどうです。エゴマや、きちんと下の農業でも収益を得て、太陽光でも安定的な収益を得るというものを、地域の人たちがやる。

新しい技術として、垂直型の営農型太陽光で、牧草を育てているところです。先ほどの藤棚型と言われる営農型太陽光は大型の機械が入りづらいし、小さい機械でもやはり細かいところは難しいということがありますが、このような垂直のソーラーであれば、大型機械や畜産と両立できる。将来的には、例えば、太陽光が高速道路の壁面に並ぶなどということにも応用できますので、新しいものをきちんとうまく取り入れることが必要だと思っています。

また、こちらは首都圏の生活クラブ生協さんが、にかほ市に立てた風力発電です。これも、もちろん風力発電の収益の一部を地域に回すということは重要ですが、プロセスにおいてしっかり話し合っただけで信頼を獲得したこと。それから、生活クラブですので、食と農の点も強いからです、そのような意味で、地元の加工品生産者の製麺所さんと一緒に、たらのしょつつるを使ったタラーメンというものを開発して、売り上げた。これは私も買いましたが、おいしいです。その売り上げは年間3,000万円で、風車で一部地元へ寄附して、大幅な利益を地域に提供している。このように、いろいろな形で地域との協働ができますので、もちろん制度によって一部出資を義務付ける、地域に渡すなどということもありますけれども、いろいろな形のビジネスモデルが考えられます。

こちらは、先月ドイツで撮ってきた写真です。下がコンクリートや除草剤をまくなどではなくて、地域の背の低い植生を再現したり、周辺に鳥が実を食べられるような低い灌木

を植えたりということで、かなり自然環境、生物たちに配慮したソーラーとなっています。これは、4.5 メガです。モースホフというドイツ南部の場所です。昆虫の巣箱を用意するなど、非常に多様な取り組みをしていて、地域のエネルギー事業会社が地域のエネルギー協同組合と一緒に作る。NABUという自然保護団体等と一緒に、モニタリングまでしている。このような自然共生型、生物に対して貢献する太陽光、風力が日本でもできないかということを考えています。

こちらは、ベルリンの近くのブランデンブルク州の非常に大きな、187 メガワットの太陽光発電で、こちらは野生動物が通れるようなコリドーを幅 100mで作っていたり、うさぎや小さい動物が通れるように、一方で、オオカミやイノシシが出る地域なので、それは通れないように柵に抜け道を作ったり、植生を植えたり、下が緑なのはあたりまえという形です。羊が1,000頭来て、春から秋にかけては草刈りの代わりにしてくれるそうです。

こちらは、スコットランドのホワイトリー風力発電所という形で、風力に詳しい方には有名な場所です。こちらは、風車が214基あります。ただし、これもNatureScotという自然保護団体と、RSPBというイギリス全土にわたる野鳥保護団体と連携して、ライチョウや他の鳥を保護したり、この事業地の周辺の何十倍もの面積で自然保護の取り組みをしたりということで、全体として生物多様性に貢献する風力発電ということをしています。ここまでできるのだということが、正直な感想でした。

さらに、この中には入れますので、写真に写っているように、マウンテンバイクの練習ができるような場所があったり、本当に普通に犬の散歩でいろいろな方とすれ違ったり、地域住民にとってレクリエーションの場として非常に親しまれている地域です。もちろん、この風車の真下まで行けますので、下まで行けば風切り音がブンブン鳴っていますけれども、散歩道、トレイルロードとして普通に使われている。これも非常に新鮮な驚きでした。このような場所が増やせるのであれば、地域に受け入れられた自然共生型の風力発電所が日本でできないかということ、今後も考えていきたいと思っています。

それでも、トラブルが起こる可能性はありますので、そこはドイツの裁判外紛争調停機関、KNEです。自然保護とエネルギー転換の専門センターというものを参考に、もちろん日弁連の皆様や私も含めて貢献できる点があれば、このようなものを作る。理想としては、今、私が考えているものは、環境省の地方環境事務所というものが各地方にありますので、そのようなところと連携して、地域のトラブルに対して、自治体や地域住民の方、もしくは事業者からの相談を受けたり、実際に地域に入ってファシリテーションしたり、ゾーニングの際に、知見を提供するということできれば、それぞれのステークホルダーにとって有益ではないかと考えております。

一方で、一般の方に対してもやはり情報提供を常に行っていく必要がある。ただ、今、いろいろな情報が入り乱れていて、科学的ではない情報もあるなどします。それが広まることは、やはり問題だと思っています。例えば、東京大学の前先生などは、住宅用の太陽光を基点にウェブサイトを作られています。自然エネルギー財団も作られています。私た

ちも今回、REコモンセンスというウェブサイトを新しく立ち上げて、まだ掲載数は少ないのですが、太陽光・風力に関して基本的な質問にはすぐ答えられるように、引用する文献等を明示したうえで、このようなものを出していき、これを拡充していく予定にしています。

急ぎ足でしたけれども、自然エネルギー政策の在り方について、3点お話ししました。再エネが急拡大している一方で、地域トラブルが起こっている現状。世界的に再エネが小規模で高くて不安定という状況から、エネルギー転換の主流になっています。それはもう、安いからということが大きな理由です。環境のために、無理して何かをしなればいけないという話ではなくて、エネルギー代を抑えるためにも、国、地域の経済循環のためにも、再エネが必要である。そして、それは自分たちでやれば最も利益がある。日本では太陽光が急拡大して、目標も高い。その一方で、トラブルや懸念が高まっている。トラブルが増えている。

国・自治体の規制や調和条例というものがある、調和条例は少なくとも145件ある。今も増えている。条例の中身もさまざまですが、抑制区域・禁止区域が一番大きいと考えています。このようなものを、今の時点では緊急避難的に必要ですが、本来的なポジティブゾーニングも含めたゾーニング、国と地域が連携した仕組み、非FITを含めて事業規律を高めるために、ルールとマーケットの力を活用していく必要があると考えます。

最後に、社会的に受容される再エネを増やすということで、写真でお見せしたような好事例を拡大していく。その支援のルールも必要だと思っています。それでも発生するトラブルには、信頼される第三者組織で対応していきたい。このようなところを思っています。私からは以上です。ありがとうございました。

司会 ありがとうございました。次に、「メガソーラー及び大規模風力による自然破壊問題の各地の現状について」、全国再エネ問題連絡会代表の山口雅之様よりご報告いただきます。よろしく願いいたします。

山口 全国再エネ問題連絡会の山口と申します。本日は、日弁連シンポジウムにお招きいただきまして、感謝申し上げます。私の方から説明を進めさせていただきます。

まず、「メガソーラー及び大規模風力による自然破壊問題の各地の現状について、再エネ政策の陰で地域の住民は苦しみ被害に怯えています」。先ほど、山下先生から、報道ベースで、全国でトラブルが163件ありますと、そのようなご説明がありました。その通りなのですが、実は、全国各地でこの何十倍も何百倍も多くの方々は、被害に怯え、また声を出すことすらできずに、沢山の方々は本当に悩み苦しんでいます。

それが全国の実態であることを冒頭に付け加えさせていただきます。それについては、後ほどご説明を進めさせていただきたいと思っております。

まず、本日、私が再エネ問題に取り組むようになった切っ掛けや、この目次に従いまし

て、ご説明をさせていただきます。私は実は大阪出身で10年前に静岡県に移住してまいりました。とても地元の方によくしていただきまして、楽しく生活させていただきました。3年半前に、地元の方から深刻な相談を受けることになりまして、よくよく聞くと、メガソーラーという大きな太陽光施設が、この画面で白線で囲った枠です。65ヘクタールという山の斜面に、超巨大なメガソーラー建設計画があります。この直下には、丹那小学校、幼稚園といった子供が通う施設や集落があります。この地域は、昔から大雨などによって、土砂災害に悩まされてきた地域でもあります。3年半前に、この問題に取り組んだわずか1か月後に、実は、2019年7月3日、台風19号で、その懸念がまさしく実証された次第です。

この赤く囲っておりますところは、巨大なメガソーラーの周辺に位置します、1メガ程度のメガソーラーの位置になります。それぞれのメガソーラーは、いずれも法面崩壊しています。つまり、土砂崩れ、地滑りなどを起こしております。これも相当規模、下流の方に被害をもたらしております。

これは、集落の真上に作ったメガソーラーで、事業者は、地元住民に対して、「山を自然のまま放置すると土砂災害の危険があるので、調整池などを作ってきちんと管理すれば、土砂災害は起こりません。」「安全になります。」と説明していたのですけれども、わずか数年後に、この様に大崩落を起こして、直径2、3mの岩、また木々が倒れて、夜中に転げ落ちてくる。住民たちは深夜にもかかわらず、雨の中を逃げたということもありました。

私が住んでおります、この丹那盆地の手前に位置します、ダイヤモンドという定住者の多い別荘地なのですけれども、丹那盆地の周りに集落が沢山あります。この上に、計画地があります。その東方向約4キロの位置が熱海の伊豆山で、皆様方もご承知のとおり、熱海の土石流が発生した地域と背中合わせになっております。この様なところです。

これは、ドローンで丹那盆地を上空から撮ったところです。この牧歌的な景色は、本当に観光客の方が土日たくさんいらっしゃいます。また、丹那牛乳で有名なのですけれども、多くの方がここを楽しみに来られている。しかし、この自然豊かな森林が、このレベルで山の木々を剥ぎ取って、そこにガラスの板を貼りつめる計画になります。観光客は来なくなると思います。当然、水量は増えます。ここに2万4,000トンという巨大なダム形式の調整池を作る計画です。実は、このダムの直下は、砂防指定されている危険なところなのです。この下に、先ほど申しました小学校があります。

私たちは、なぜ危険かということは、主観的に危険を言っているのではなく、危険であることが客観的証拠(根拠)により、反対運動をしているわけです。これは、静岡県が公表しておりますハザードマップ、ご覧頂きますと、赤枠で囲っているところが、メガソーラーの計画地になります。約半分近くが、この砂防三法等によって、県が自ら調査し、この地域は土砂災害のおそれがありますということで、指定した地域になります。その様な場所であるにも拘わらず、森林法では土砂災害の恐れがないとして、許可しているわけです。これは、私たち住民、県民、国民としては、どうしても納得のいかないところです。

またこの地図は、これは担当部署の砂防指定した台帳をコピーしたものです。左側に②と書いております。平成18年2月9日に、砂防指定地に指定しているのです。これは、計画地の直下になります。この上部に流域を表示しておりますけれども、ここも、実は砂防指定しなければならない危険なところであるということは、静岡県の公文書によって明らかになっております。そのような危険な所であるにもかかわらず、計画をしようとしているということを、ご理解いただきたいと思えます。

一般的に山にあります道路、山道ですね。例えば、メガソーラーなどを作ると、風力もそうですけれども、相当な山道を作ります。これは普通の山道の状況です。これが一度大雨になるとどうなるか、このように道路は水路と化します。これは、熱海の伊豆山で土石流が発生しましたけれども、この件に関して、県は表流水を全く原因に挙げようと意図的にしていません。静岡県は、地下水搬入説を取っておりますけれども、現地の熱海に行きましても、同様にこのような水量が、大雨が降れば発生するというをご理解いただけたらと思えます。先ほど申しましたように、これは熱海の伊豆山で土石流が発生した丁度その時間、背中合わせの丹那沢で私が撮影したのになります。

この計画地での計画の太陽光パネルを貼り詰めているのが、ピンク色でたくさん表示しているものが、そのような位置関係になります。

そして、国土地理院の断層地図を調べますと、この計画地の2万4,000トンの調整池の直下には、活断層があることも分かっております。これは地質学者の方にも調査していただきまして、間違いなくある。この様なところに大規模な計画をするということは論外だと、その様な評価もされているところです。

それでは2番目、全国各地の現状について、お話を進めさせていただきます。これは埼玉県で、大きなメガソーラーが大雨で崩れた状況です。こちらは、兵庫県姫路市ですが、同じくこのように大崩落を起こしております。こちらは、兵庫県姫路市です。本当に住宅の真裏の山が、このような状況になっている。これは、東京日の出市の状況です。

これは、青森県青森市の私たちの会員から送っていただいた、メガソーラーの建設現場の写真です。この建設にあたり、県が許可条件を伏しておりますが、さまざまな違反行為があることを、私たちの方に情報として挙げていただいております。結局、その開発地から大雨のときに大量の土砂が、ここは田んぼだったのですが、完全に泥で埋まってしまって、この農家の方はもう途方に暮れていると、この様な現状にあります。

これは大分県で、ある事業者が林地開発許可を取って、きちんと施行した。しかし、その山腹にダム形式の調整池は、普通の雨で満水になって大崩落を起こしました。そして、直下の市道や河川が泥に埋まり、また下流の田畑にこの泥が流れ込んで、農作物にいろいろな被害が出たというお話も聞いております。

これは、山梨県甲斐市菖蒲沢というところのメガソーラーの建設現場です。ここは、私も現場には確認に行っております。住宅街の真上に、このような建設をしております。ここは遠くから見ますと、きちんと作っているのかなと思うのですが、実は近くで見

ますと、この許可条件どころか、許可申請書類に自ら防災設備である調整池の設計図とは、全く異なるものを作っていることが分かりました。ご覧いただきますように、すでに完成した後の状況なのです。水がたまりようがないということは、もう説明するまでもないと思いますので、次に参ります。

これをごらんいただきますと、ブロックを積んだだけなのです。このブロックを作っているメーカーに問い合わせました。これは、水をためるような強度はありませんので、そのような使い方は絶対にやめてくださいというお話でした。これは、専門家にごらんいただきましても、全く論外なものであるということが分かり、山梨県が厳しく事業者を指導した結果、1年以上たってもなかなか応じなかったのですけれども、今年の8月頃ようやく、渋々それに応じて、今では改善されたということをお聞きしております。

しかし多くの、まだまだ問題が残されていると思います。これは山梨大学の鈴木名誉教授から教えていただいたのですけれども、今の菖蒲沢のメガソーラーの排水のところの写真です。これは、一見きちんと作ったように見えるのですけれども、実は、今の排水のすぐ下流は普通の沢道なのです。普段は水が流れておりません。ここがいかにか危険かという、例えば、大雨が降ると、メガソーラーの斜面から、土砂がこの河を塞ぐ形になる可能性がある。そのようになれば、当然、自然の天然のダムがそこに形成される。その天然のダムが決壊することによって、下流に大規模な土石流なりの被害が及ぶおそれがあると、そのようなご説明もいただいております。

建設というものは、森林法による審査基準を満たしていたとしても、いろいろな建設現場を先ほどご覧いただきました。全部、林地開発許可を取っているのです。審査基準に合格しているのです。しかし、なぜ崩れるのか。その審査基準自体が、今の気象実態に即していないからなのです。ですから、県当局は森林法に基づいて権限委譲をされて、各県がその審査基準を作っておりますので、各県の責任であろうかと思えます。私たちは強く、これについては林野庁に責任がないわけではありません。やはり林野庁がリーダーシップを取って、各都道府県にもう一度実態に即した審査基準を見直すようにご指導いただくよう、林野庁の幹部の方とも話し合っているところです。

事業者たちの手口の一つです。悪質な事業者たちは、FITのIDを転売などで譲って、開発事業者はFITのIDを持たないのです。そして、請負契約ではなくて、売買契約を結ぶのです。それはなぜか。この本質は、行政の指導逃れにあります。経産省は、FITのIDを持っている事業者にしか指導できません。それを事業者たちはよく知っております。このように行政指導逃れを巧妙に行います。事業者たちは法律を知り尽くしておりますので、その不備のあるところを是正しないと、いつになってもこの問題は解決しない。

奈良県平群では、やはり函南町の件と同じく、許可申請書類に虚偽の内容や事実と異なる文章を複数、不正な許可申請をし、許可を取っているのです。奈良県知事はマスコミに対して、設計内容に意図的とも思える誤りがあったということを公表しております。これは、本音では、職員はだまされた。事業者の巧みな話術と資料の虚偽を見破れなかった県

職員にも責任はあるのですけれども、やはり苦々しい思いをお持ちであったようです。

次に、長崎県五島列島の宇久島、私も本当に、数年前までは聞いたこともなかったのですけれども、これは本当にきれいな海を持つ素晴らしい日本の島です。ここの島の約4分の1が、720ヘクタールにわたるメガソーラーと風力で埋め尽くされることとなります。ここにお住まいの方たちは水道水がありませんので、井戸水で生活されている。しかし、これだけの開発をされてしまったら、水によって生活ができなくなる。最終的には、この島を去らなければならない。本当に悲しい現実が目の前に直面している。このようなことがあっていいのかというところなのです。

太陽光の林地開発によって、林地開発以外も含めて、日本の森林は、今、約1万3,000ヶ所伐採され、要は、森林破壊されています。その消失面積は、山手線の内側の3倍に及びます。この3倍の面積の森林が、本来CO₂を吸収する量を、ざっくり計算しますと、年間583万トンぐらいは吸収する力をなくしている。逆に言えば、583万トンのCO₂を排出していることと同じです。ですから、森林を破壊しての再エネ、地球温暖化防止は全く本末転倒だということは、今年の2月の国会の予算委員会で羽生田大臣が申された、まさにそのとおりなのです。ですから、私たちはこのような森林破壊を伴うメガソーラー・風力発電の建設は受け入れがたい状況です。

風力は、何も山の尾根に点で存在するだけでなく、作る過程において、ブレードが100mという非常に長大なものなので、山頂に運び上げるには、大規模な道が必要で、場合によっては幅40mといった規模で森林を伐採し、それが何キロも何十キロも続いていく。当然、路肩は切り土した土を盛り土していきますので、大雨のときは、この道路は水路と化し、この路肩は土砂崩落を起こす。場合によっては、土石流となってふもとの集落を襲うことになる予想されます。風力は、北海道、東北で多く、奥羽山脈の尾根が次々と切り崩されたり、北海道では3,000基以上の計画が次々起こっておりますので、やはりもう一度再考すべきだと思います。

では、沿岸はいいのかというと、沿岸にお住まいの方、また、観光地として観光収入を得ている方々にとっても、そのような収入を奪われることになる。まさに、命や暮らしを奪われることとなります。風力についても、諸外国では沿岸から20キロ以上離して作りなさいという指導がなされているということも聞き及んでおりますけれども、日本はそのような規制がまだなされていないということは、やはり問題ではないかと思えます。

あとは、太陽光発電の火災の関係です。これは先般、ある研究所に参りまして、ブレードの中に避雷針が先についていまして、経年劣化によりハーブレードが損傷し、そこからブレードの中に雨水などが侵入しますと、落雷がありますと状況によれば水素爆発を起こしかねない。このようなこともあるようです。それが起こった場合、森林火災が大規模に起こりかねないということも、一つの事実としてご認識いただければと思います。

時間がなくなってまいりましたので、廃棄物については、また資料をご参照いただければと思います。

あとは、法改正の関係です。これは地域と共生してこそ、事業というものは成り立つと思います。これはいずれの省庁、また各企業、一流の企業の共通認識です。しかし、やはり悪質な企業もたくさんあります。

これは先般から、皆様方はテレビ、ニュースなどでごらんいただいたと思うのですが、山梨県北杜市では、住民に暴力や暴言を投げかけての住民説明会。このようなものは、住民説明会とは言わないですね。このようなことが、大なり小なり全国で起こっております。私自身、事業者から脅迫をされております。また、妻は、その事業者かどうかは、現時点では断定できませんけれども、不審者が4日間にわたってつきまったり、私の家を写真に撮りにきたり、その様なこともしております。

他に、長野県恵那市では、事業者が反対住民のリーダーをめぐって、スラップ訴訟をしかけたという事案がありました。これは幸い、裁判官が、訴えた事業者こそ損害賠償金を住民のリーダーに払えということで、事業者は負けた。これによって、少し沈静化したのかとは思いますが、事業者は、反対運動している私に対して、精神的プレッシャーをかけてくれということで、顧問弁護士に依頼し、その弁護士から、「私は社長らから、山口さんに精神的プレッシャーをかけてくれと依頼されている。」「警視庁に刑事告訴をしてくれと頼まれている。」と脅迫されました。

刑事手続きさえもスラップ訴訟に利用しようとする行為は、まさに司法手続きの濫用ではないかと思えます。精神的プレッシャーをかけてくれということで、顧問弁護士を通じて、私に脅迫行為をし、刑事告訴をしてくれと頼まれているということで、刑事手続きを全く濫用している。このようなことも一つの事実として、皆様方にはご承知置きいただければと思います。

森林法の欠陥は、時間の都合上簡単に言いますが、最大の欠陥は取消し規定がないことです。事業者が本音で、いろいろなところでどのようなことを言っているかと言いますと、許可さえ取ってしまったら、森林法には取消し規定がないから、取消しなどできるはずがないと豪語しているのです。これが悪質事業者をはびこらせる原因であって、それが国民の再エネ政策に対する不信感の最たるものではないかと思えます。ですから、このような悪質事業者を、この再エネ業界から排除してこそ、国民の信頼は得られるものと思えます。昔、サラ金地獄のときにありましたように、反社勢力はこの利権を資金源にしておりました。今は再エネ利権というものが莫大な利権がありますので、反社勢力はこの再エネ利権を資金源として群がっている状況にあります。私は、ぜひ全国の都道府県警察は総力を挙げて、反社勢力の資金源の根絶に取り組んでいただきたいと思っております。

あとは、アセスなどについても事業者は、ただのセレモニー法だと、手続きさえ踏んでいけば、事業などを止められるわけがないと、法的にはその通りなのです。温対法もそう、やってはならないところはやってはならない。ネガティブゾーンでやってはならない。そうなのです。しかし、法律でそれを規制できるのですかと環境省の幹部にお聞きしたら、やはりできない。国会では、当時小泉環境大臣、また当時山口環境大臣は、いずれも、や

ってはならないところではやらせない。と答弁されていまして。国民の大半は額面どおり受け止めたのではないのでしょうか。しかし、法律では、これは止めさせられない。つまり国民を騙していることになると思います。だから、その実効性を担保できるように、環境アセスも温対法も、変えていただきたい。

FIT法に関してはFITのIDがインターネットで高額転売をされております。国の制度がお金の投資、投機の対象とされていること自体、国民の原資にまかなわれているわけですから、これについても国民の理解は得られないと思います。そのようなところで、ぜひともお願いしたいと思います。

あとは、全国再エネとしまして、私たちは去年の9月に内閣府の規制改革会議、タスクフォースに参加させていただきまして、全国の現状をお伝えしました。また、国政政党的党首、政策責任者などこのようにお会いし、膝詰めで全国の実態をお伝えしているところです。

今、4省庁検討会を進めていただいております。ぜひとも、国民が納得できる、そして、実効性が担保される制度設計を確実にしていただきたいのです。もしそれが出来なければ、この4省庁会議は何だったのだと、国民の批判はさらに大きくなるばかりだと思います。どうか、皆様方の力を結集して、国民の命と暮らしを守っていただきますよう、よろしくお願ひいたします。どうも有難うございました。

司会 ありがとうございます。続きまして、「地域資源を活用した地域と共生する再エネの導入促進について」、山梨県からご報告いただきます。長崎幸太郎山梨県知事は、本日は公務のため、あらかじめ動画にてメッセージをお寄せいただきましたのでご紹介させていただきます。また、長崎知事の動画メッセージに続いて、山梨県環境・エネルギー部環境・エネルギー政策課長の雨宮俊彦様より、山梨県の取り組みについてご報告いただきます。それでは、よろしくお願ひいたします。

長崎 こんにちは。山梨県知事の長崎幸太郎です。本日は、日本弁護士連合会のシンポジウムにおいて、本県の取り組みを報告する機会をいただき、感謝申し上げます。私は、知事就任以来、徹底した現場主義により、県民の皆様の声を真摯に受け止め、県民生活を守り、豊かさを向上させるべく、県政運営に当たってまいりました。

日照時間に恵まれた本県では、太陽光発電施設の設置が急速に進み、就任当初は、県民の皆様から防災面の不安や環境への影響を懸念する多くの声が、私のもとに寄せられておりました。このため、私自身がメガソーラーの視察などを行いながら、事業者指導の在り方について熟慮を重ねてまいりました。そのような中、メガソーラー建設予定地の豊かな森林を目の当たりにし、本来、環境を守るための再生可能エネルギーが、これ以上無秩序な開発により環境を破壊し、土砂災害などを引き起こすことがないよう、条例による規制を決断いたしました。昨年制定した太陽光条例は、このような無秩序な設置を禁止し、安

全で安心な県民生活を確保するため、県下全域において、太陽光発電施設の設置から維持管理、廃止までを通じて、事業者に必要な対応を求める全国最先端の内容と自負をしております。

また、あるメガソーラーでは、林地開発許可と異なる開発工事を行い、防災施設の基盤となる調整池や排水路の設置工事が完了しないまま、施設が稼働していることが判明しました。このため、森林法に基づく改善命令により復旧工事を行わせると共に、制定した条例を速やかに適用し、維持管理基準に従い、必要な措置を講じるよう改善勧告を行い、毅然とした態度で問題の解決を図ったところでもあります。このメガソーラーにつきましては、地域住民の不安を払拭するため、今後も当面の間、職員による現地確認を行うなど、施設の維持管理の状況を適切に確認してまいります。このような対応により、安全で安心な、地域と共生した太陽光発電施設の導入を実現してまいりたいと考えております。

一方、2050年カーボンニュートラルの実現は、再生可能エネルギーの導入拡大が必要不可欠であります。太陽光発電につきましては、先ほど説明をした野立て施設に対しましては規制の強化を図る一方で、住宅などの屋根置きは導入を促進してまいります。また、本県の豊かな水資源を生かした小水力発電や、森林資源を生かした木質バイオマスにつきましても、導入に向けた支援を行っているところであります。さらに本県は、太陽光発電などの再生可能エネルギーの電力と水から、世界最先端の技術で安全・安心にグリーン水素を作り出す、P2Gシステムの開発を民間企業と共に推進をしております。

今後は、再エネの主力電源化に向けまして、このやまなしモデルのP2Gシステムそのものを国内外へ広く展開をし、カーボンニュートラルの実現においても、山梨県が先頭になって積極的に取り組んでまいります。以上をもちまして、私からの報告とさせていただきます。

司会 雨宮様、お願いします。

雨宮 はい。山梨県環境エネルギー政策課の雨宮でございます。本日は、本県の取り組みについて、報告の機会をいただきありがとうございます。

それでは、資料に基づきまして説明をさせていただきます。本日は、大きく2点について説明をさせていただきたいと思っております。1点は、山梨県のカーボンニュートラルに向けた取り組みについてでございます。もう1点は、条例に基づく太陽光発電施設への対応についてでございます。

はじめに、山梨県のカーボンニュートラルに向けた取り組みについてでございます。気候変動の要因とされております温室効果ガスの排出量を削減するため、化石燃料への依存を減らす必要があることは、論を待たないところだと思っております。本県におきましては、県土面積の8割を森林が占め、豊かな自然環境を有しており、太陽光、小水力、木質バイオマスなど自然エネルギーを生かした取り組みを推進しているところであります。

一番上の太陽光発電につきましては、いわゆる野立ての施設に関しては、後ほど説明をさせていただきますが、条例による設置の適正化を進めております。その一方で、住宅などの屋根置きにつきましては、大きな発電ポテンシャルを有していることから、共同購入事業や、いわゆる0円ソーラーによる設置を進めると共に、今年度になってからは、事業者向けやさらには一般家庭向けの助成制度を新たに創設し、費用負担の軽減を図りながら導入を促進しているところでございます。

また、二番目の小水力発電につきましては、本県の豊かな水資源を活用し、有望地点をマップ化し、情報提供すると共に、特に森林の半分近くを占める県有林を活用した事業スキームを新たにルール化し、積極的な事業者の参入を呼びかけております。森林資源を生かした木質バイオマスの燃料利用につきましても、未利用木材の運搬費用の助成など、促進に向けた支援などを行っているところでございます。さらに、先ほど知事からもお話がございましたように、本県は民間企業と共同で、太陽光発電などの再生可能エネルギー由来の電力と水から、高効率で、かつ高速に水素を製造することができるP2Gシステムの開発に取り組んでおります。昨年6月からは、甲府市にあります米倉山に設置されたシステムで製造したグリーン水素を、県内の工場などへ輸送し利用する社会実証を開始したところでございます。さらに今後は、このシステム自体を国内外へ広く展開すべく、取り組みを強化しているところでございます。ぜひ、本県の水素の取り組みについて、今後もご注目いただきたいと思います。

次に、条例による太陽光発電施設の適正な設置と維持管理の推進についてでございます。はじめに、条例制定に至る背景についてご説明をいたします。平成24年7月の固定価格買取制度の創設を機に、日照時間に恵まれた本県では、太陽光発電施設の設置が急増いたしました。それに伴いまして、安全性や環境、景観などをめぐり、住民との間にトラブルとなる状況が、県内各地で発生してまいりました。資料の写真は県内の事例でございますけれども、左側は、民家すぐ近くの森林が伐採され、急斜面に設置された事例。右側は、甲府市内の甲斐善光寺の参道から見える位置の山腹に施設が設置され、景観を阻害している事例でございます。

このような状況を踏まえまして、本県では平成27年に太陽光発電施設の適正導入ガイドラインを策定し、設置を避けるべきエリアを具体的に示すと共に、地域との合意形成に努めるよう事業者に求め、指導を行ってきたところでございます。しかし、利益最優先の事業者の中には、森林法など関係法令の適用基準以下に面積を縮小して、規制を免れようとしたり、着工を急ぐあまり、地域の声に誠実に耳を傾けなかったり、あるいは県や市町村の指導にも応じない事業者もおり、県民の皆様から県に対して条例の制定を強く求める声が数多く寄せられ、さらに県議会からは政策提言をいただいたことも踏まえ、昨年7月に条例を制定したところでございます。

次に、条例の概要についてご説明をいたします。この条例は、太陽光発電施設について設置段階にとどまらず、稼働中の維持管理から廃止に至るまで、地域環境を保全し、災害

の発生を防止するために適切に実施されるべき必要な事項を定め、地域との共生を図り、県民の安全で安心な生活の確保を図ることを目的としております。このため、事業者の責務の一つとして、地域住民に十分な情報提供、説明を行い、事業実施への理解を求め、地域住民との良好な関係を築くよう努める旨を定めたところであります。

条例の対象は、規模にかかわらず、建築物に設置されたものを除く全ての野立ての施設としております。条例当初は、いわゆる売電目的の事業用として、発電出力10キロワット以上の施設を対象としておりましたが、条例施行後まもなく、他県において10キロワット未満の施設を多数設置する計画をめぐり、地域住民との間でトラブルとなったことを踏まえ、本年3月に全ての野立て施設を対象とする条例改正を行ったものでございます。

条例のポイントであります。まず、一番左側の設置段階については、森林や災害リスクが高い区域を設置規制区としてゾーニングし、この区域内に設置しようとする場合には、知事の許可制といたしました。さらに、防災上の安全性の確保や環境、景観への配慮など万全な対策が講じられる場合に限り、設置を認めることとしております。事業者には、許可申請前の環境アセスメントと住民説明会の実施を義務付け、許可の可否の判断に当たっては、関係市町村長の意見を尊重することとしております。一方、設置規制区域外の設置につきましては、設置前に設置届の提出を義務付けておりますが、この際に、地域への説明の状況が分かる資料を添付するよう、現在、手続きを進めているところでございます。

また、真ん中の維持管理の段階におきましては、設置規制区域外を含む県下全域の既存施設を含めた全ての施設を対象として、維持管理計画の作成及び公表を義務付けると共に、適正な維持管理の徹底を図ることとしております。さらに、条例の実効性を担保するため、条例違反の事案に対しましては、改善勧告や措置命令を行い、最終的には事業者名を公表し、国にFIT認定の取り消しを求めることとしたところでございます。

最後に、太陽光発電施設の卒FIT後の対応についてでございます。現在、国においては、太陽光発電施設等の設置から廃棄に至るまでの課題解決に向けた、検討や対応が進められているものと承知しております。本県といたしましても、適正に維持管理された太陽光発電施設の長期の電源化や、大量廃棄が見込まれる使用済みパネルの適正処理の確保など、買取期間終了後に想定される課題への対応を図るため、発電事業者や廃棄物処理業者などで構成する検討会を設置し、検討を進めているところであります。

以上でございますけれども、太陽光発電はカーボンニュートラルの実現のため、導入を進める再生可能エネルギーの主力となるものと考えております。しかし、県民の安全で安心な生活を犠牲にすることは許されません。地域と共生する施設である必要があります。地域との共生のためには、地域住民と十分なコミュニケーションを取り、理解を得たうえで、地域と共に地域に根ざした施設となるようにしていかなければなりません。本県が目指しているところは、太陽光発電の規制の強化ではありません。規制の先にある太陽光発電の本来の姿、自然と環境を守り、人と共存していく姿を実現していくことにあると考えております。

この条例につきましては、今年度になりまして、いくつかの機会をいただきまして、発表の場をいただいております。全国にわたり、本県の条例の趣旨が広まり、太陽光発電の適正な導入が進んでいくことを願っております。私からの説明は以上でございます。ありがとうございました。

司会 ありがとうございました。皆様、長時間にわたり、ご視聴いただきありがとうございます。ここで休憩時間とさせていただきます。再開は14時47分からとなります。14時47分になりましたらパネルディスカッションを始めますので、定刻にお集まりください。よろしくお願い申し上げます。

(反訳範囲中断)

司会 定刻になりましたので、シンポジウムを再開いたします。次は、パネルディスカッションに移ります。パネルディスカッションのテーマは、「地域社会の理解を得た再エネの促進方策はどうあるべきか」。コーディネーターは、日弁連公害対策・環境保全委員会特別委嘱委員の室谷悠子が務めます。それでは、今後の進行は室谷委員にお願いいたします。

室谷 それでは、これからパネルディスカッションを始めます。まず、パネリストの皆様をご紹介いたします。お名前を読み上げさせていただきます。北村喜宣、上智大学法学部地球環境学科教授。茅野恒秀、信州大学人文学部准教授。浦達也、日本野鳥の会主任研究員。小島延夫、日弁連公害対策・環境保全委員会委員。

最初に、パネラーの自己紹介をお願いいたします。北村さん、よろしくお願いいたします。

北村 上智大学大学院法学研究科長しております、北村喜宣と申します。大学では、環境法政策、廃棄物リサイクル法、それから自治体環境法などの科目を教えております。

茅野 信州大学人文学部の茅野恒秀と申します。環境社会学を専門といたしまして、自然保護問題と環境エネルギー政策、この二つを主要な研究対象としてまいりました。どうぞよろしくお願いいたします。

浦 日本野鳥の会の自然保護室で主任研究員を務めさせていただいている、浦と申します。野鳥の会では、風力発電や太陽光発電が鳥類に与える影響についての研究の他に、絶滅危惧種の保護の担当をしています。本日はどうぞよろしくお願いいたします。

小島 弁護士の小島延夫と申します。私は、アメリカ合衆国やドイツで自然保護法制がどのように機能しているかを視察してきたこともあります。また、私の住まいのそばの埼玉

県日高市や小川町でメガソーラー問題が起きており、日弁連の意見書のとりまとめにも関与しましたので、法的論点を含め議論したいと思っております。

室谷 多彩な分野から、これぞという専門家にご登壇いただいております。最後になりましたが、私は日弁連公害対策・環境保全委員特別委嘱委員をしております。また、一般財団法人日本熊森協会会長、全国再エネ問題連絡会の共同代表も務めております。よろしくお願いいたします。

それでは、ディスカッションを始めていきたいと思っております。全国各地におけるメガソーラー及び大規模風力建設に伴う被害の発生については、先ほど、再エネ問題連絡会の山口さんから報告があったところです。また、全国の問題事例については、配布資料 16 に入っております。このパネルディスカッションでは、このような状況を踏まえて、再生可能エネルギーの一層の推進が求められる中で、自然保護、生活環境の保全との両立をいかにして図るか、多角的に議論していきたいと思っております。

最初に、メガソーラー、大規模風力の環境への影響についての認識をお伺いします。まず茅野さん、よろしくお願いいたします。

茅野 では、少しスライドも使いながらご説明させてもらいたいと思っております。私からは、「メガソーラー問題の基本構図」ということで、少し論点を整理したいと思っております。冒頭、山下さん、山口さんから、それぞれこの問題についての報告があったわけですが、私は長野県に在住、在勤をしております。先ほど山下さんからありました、太陽光発電の問題が一番起きている地域になっております。その中で、再エネの推進も取り組みながら規制のあり方を考えてきた、そのような人間になります。

私の見るところ、再エネと地域社会でどのような問題が構造的に起こっているかということ、大きく、特にメガソーラー問題で言うと 3 点あると思っております。1 点目はまさに、いわば土地問題と呼ぶべき問題構造の中で起こっているということです。これは、土地利用の適正な規制、これは確かに必要だということは、総論、多くの方々が賛同されると思うのですが、他方で空き地であったり、特に森林であったり、このようなところでは、所有者の方々が、売却の話があるといとも簡単に手放してしまうというような実態もあるなど、後ほど申し上げますが、共有地の問題もあるかと思っております。

ルール設定や事業者に起因する問題といたしましては、山口さんからかなり生々しいお話もあったわけですが、私の認識も、現状は、住民に過度なリスクを分配してしまっているところがあるのではないかということです。さまざまな制度があるわけですが、全国一律にそれを覆うということよりは、むしろ、地域固有の価値を拾う制度が欠けているところかと思っております。あとは、FIT法が始まって 10 年たつわけですが、太陽光では、残る FIT 案件で特に多いと思うものは、長年事業化できなかった案件でもあるということです。このことを、どのように理解すればいいだろうかということ

があるかと思えます。

ちなみに、環境アセス制度を整備することは当然のことだと思うのですが、今回のこの再エネ、特に太陽光や風力については、民間主導で行われているところがありまして、そもそもアセス制度は公共事業中心で歴史的に形成されてきた。発電所は民間事業ですけれども、私の見るところ、ほぼ公共事業に近いかと思えます。アセス制度が発揮できるパフォーマンスの質がやはり異なる局面の中で、むしろ積極的に規制をかけていかなければいけないところかもしれないとも思っております。

全国でメガソーラーが問題化し始めたのは、私の理解では、2012年のFIT法の開始から数年たったところ、特に、政府が未稼働案件の問題に対応を開始した直後から、随分あちらこちらで増えてきたという認識で、長野県でもそうですし、全国でも各地でこのようなことが起こっていると認識しています。

特に、大規模な土地が、土地所有が細分化された現代においては、かなり少なくなってきました。その中で、例外的に大規模な土地所有をしてきたのが財産区であったり、専門農協であったり、いわゆる共有地といわれるところです。近代化以前から入会利用をしてきたところが、ある社会集団によって共有という形になり、それがずっと残ってきた。ただこの問題は、特に財産区の経営問題としては、高度経済成長末期の別荘ブームやバブル期のリゾート開発ブーム、このようなところのまさにプレイバックと見ておまして、長野県内のメガソーラー問題も相当、この財産区や牧野農協、共有地組合など、そのような共有地を前提にしている。ゴルフ場跡地なども、元々そのような性質を持っていると思うのですが、そのようなところで起こっているということで、私は、特に土地問題としての問題に着目しているところです。

長野県内の事業者の問題ということで、私が長野県の松本地域で調べたデータで申し上げます。地域にある太陽光発電所は、全部現地調査させていただきました。2020年のことです。皆さんに知っていただきたいことは、野立て型のうち、法律で設置が義務付けられた柵塀整備率が86%、標識の整備率に至っては62%ということで、例えて言えば、車のナンバーが付いていない車が、全体の4割近くもありまして、基本的な法令順守意識に欠ける事業者がやはり多いのではないかということ、これは指摘しておきたいと思えます。

このような案件が、やはり地域の中でさまざまなトラブルを発生している中、住民の考えを定量的に把握してみますと、2018年1月に長野県の上田市で調査をしたところ、太陽光発電施設はどこに付ければいいのかといったときに、多くの土地では仕方ないという認識は共有されているわけですが、山林開発型に対しては、非常に警戒感が強いということ。またその背景には、大規模な再エネ事業が、地域に結局利益をもたらすものにはなっていないのではないかというような問題意識も、住民に広く共有されているということが、実証的に分かっております。

以上のように、少し整理をさせていただきました。ありがとうございます。

室谷 ありがとうございます。次に浦さん、お願いいたします。

浦 日本野鳥の会の浦です。私からは、「風力発電が鳥類に与える影響」についてのお話をさせていただきます。

まず、風力発電施設の建設が自然環境に及ぼす影響としては、景観、野生動植物への影響のほか、水質汚濁などがあり、洋上風力発電において海底の底質の変化や微気候への影響などがあります。また、人間生活に対してはシャドーフリッカーや騒音、低周波騒音などが挙げられます。

風力発電事業をめぐる環境紛争が発生する場合がありますが、その要因としては、野鳥をめぐる問題が最も多くなっています。特に、希少猛禽類の生息地や自然公園に近い場所での計画で、紛争が起きやすいことが分かっています。

これは、日本自然保護協会が最近発表したデータなのですが、このように、日本での風力発電の計画の半数以上は、環境省が自然植生度9とする原生林に近い森林を計画地を含んでおり、また25から50%がイヌワシやクマタカといった希少な鳥類の生息地を含んでいました。このようなことが、地域紛争を招く要因の一つになっているものと考えられます。

これは、アセス手続きにおける環境影響評価準備書に対して、厳しい環境大臣意見が出された件数を環境省が示したものです。24件中21件で猛禽類の生息地に、また同様に、9件で渡り鳥の飛翔ルートになっているとして厳しい意見が出されています。なお、厳しい意見の発出の有無と施設の規模には相関関係はなく、このような厳しい環境意見が出されるのは、その立地によるということが分かっています。

風力発電施設が鳥類に与える影響はバードストライク、渡り鳥などの飛翔コースが変わる障壁影響、そして鳥類が風車周辺を生息地として利用できなくなる生息地放棄の三つがあります。

これは、環境省による国内におけるバードストライクの発生状況の調査結果ですが、このように平地の海岸部に建てた風車で、バードストライクが多く発生することが分かっています。つまり、風車建設による鳥類への影響を回避・低減するには、立地選定が重要であるということが分かります。

次に、障壁影響についてですが、愛媛県の佐田岬半島の尾根上にたくさんの風車が並んでいるのですが、ここは、元々渡り鳥が尾根の上を高度100mぐらいで飛翔していたのですが、赤い点のように尾根上に風車が建ったことで、今は風車を避けて飛ぶようになりました。これは、避けている距離はそれほどでもないのですが、この渡りの方向と風車の並んでいる方向が垂直になってしまうと、非常に大きく飛翔コースが変わってしまうということです。

例えば、渡り中の鳥の飛行距離が50km伸びると、体重が1%ほど余計に減少します。また、餌を食べる場所と寝ている場所である埒の間を毎日往復するような場所に、風車がで

きてしまうと、毎日の飛行距離が 10 キロ伸び、毎日 20%のエネルギーが余計に消費されるということです。

これは、デンマークの洋上風力発電の例ですけれども、風車が建ったことで、生息地の場所が変化したことを示しています。割とすぐ近くには移動したのですけれども、餌の条件が前よりも悪くなったとのことです。このようなことが起きると、その鳥の繁殖などに影響が出る可能性があります。

このような、風力発電による鳥類や自然環境への影響を回避または低減するには、センシティブティマップを作成、活用しながらゾーニングを行っていくことが重要だと、日本野鳥の会では考えています。この左のマップはドイツのラインラントプファルツ州の中の郡で作られているセンシティブティマップです。色が付いたところは鳥類やコウモリ類の希少種の生息地や渡り鳥のルートなどで、基本的には風車の建設除外区域になっています。右がブランデンブルグ州北部のゾーニングの結果を示していて、色が付いた場所が、日本がこれからやろうとしている促進区域になります。

これは、環境省が作成した鳥類と風力発電のセンシティブティマップで、陸域と海域版があります。陸域版が左で、海域版が右です。ただし、これは地図のメッシュサイズが、1メッシュ 10 キロ四方ということで非常に粗くて、事業者にとっては使いづらいので、不評といますか、あまり使われていないということになります。また、このマップの利用が法的には義務付けられてなく、あくまでもガイドラインということで、風車の立地選定に有利に働く場合にはこれを使う事業者もいますが、使わない事業者の方が多という状況です。

今までの発表も踏まえつつ、また、踏まえていないところもありますが、今、日本野鳥の会が考えている、日本の風力発電事業をめぐる法的な課題にはこのようなところがあるのではないかと考えています。時間の関係で詳しくは言いませんが、まず、希少鳥類の保全のために、例えば種の保存法などで罰則規定を強化する。未必の故意であっても希少種の生息を妨害等したら、やはり金銭的なものなど何らか刑事罰を受ける。あとは、風車の設置除外距離を、希少種の営巣地周辺に設ける、つまり営巣地から一定距離は風車の設置ができないようにするなどという感じで、種の保存法の改正の必要があるかと考えています。次に、自然保護団体が当事者適格を得て、環境法等に違反する事業者などに対して訴訟を起こせるようになる必要があるのではないかと考えています。

また、最近はこの右上の地図のように、一つの地域に風力発電の計画が集中する事例が多く見られています。累積的環境影響評価というものの実施を義務付ける必要があるのではないかと思います。これは事業計画単独で環境影響評価を行うのではなく、一定のまとまりをもったエリア、地域として累積する環境影響を評価するものです。それには、手続き終了後のアセス図書の公開も義務付ける必要があるでしょうし、そのような情報を二次利用できるようにすべきということも必要だと思います。また、簡易アセスなども導入をする必要もあるかと考えています。以上です。

室谷 ありがとうございます。ご指摘のあった問題、シンポジウムでも出てきましたけれども、メガソーラーや大規模風力が大規模な森林破壊を伴うことに起因して、発生していることが多いように思います。そもそも二酸化炭素吸収源であり、地球温暖化は森林減少により始まったと言われていて、森林を伐採して再エネ施設を設置するというのが、本当にサステナブルで、脱炭素につながるかという疑問を考えざるを得ない状況です。茅野さん、これについてはいかがでしょうか。

茅野 森林と再エネ設備とのバッティングということですがけれども、脱炭素に対する効用という点だけで、単純に天びんにかけて比較することは本来できないと思っています。よく再エネ発電によるCO₂の削減効果を、樹木何本分の吸収量に相当するので、何haの面積の森林と同等というような計算や広告を見かけるのですが、これは樹木と森林を都合よく置き換えていて、誤解を生みかねないと心配しております。森林は、より大きな生態系ネットワークの中で、どのような位置を占めるかによって、それが改変される影響が個々になるといいますので、一律に評価できるものではないのではないかとことです。ですから、自然的な価値や社会的な価値に基づいていろいろな指標が作られて、先ほどの植生自然度も同様ですがけれども、保護林や保安林といった制度が存在する、これもそのような理由によるかと思います。したがって、人工林だからOKだったり、天然林だからNGだったりという、そのような単純な区分でもないだろうと思っています。以上です。

室谷 浦さん、いかがでしょうか。

浦 環境への影響は先ほど紹介したようなに、森林伐採や土砂の災害発生の危険、景観の悪化、水の濁り、野生動植物種への影響とあります。野生動植物に関しては、風力発電によるバードストライクは皆さんご存じかもしれませんが、メガソーラーに関しては、やはり面的な開発行為なので、野生動植物の生息地の分断や変化、食物資源量の減少などによる生存率や繁殖成功率の低下が生じる可能性があります。鳥類については、太陽光発電所との関係で言うと、やはりそれらを建設しやすい草原に繁殖する鳥について、森林伐採によって森林性の鳥類が影響を受けやすいことは分かっています。

そこから考えると、原始的な自然だけではなく、二次的なものであっても、できる限り今ある自然環境を破壊せずに、森林伐採を伴わない形で、まずは太陽光や風力の立地を選定する必要があります。また、予防原則という言葉があるのですが、それらを取り入れていくことで、環境影響が起こるかもしれない場所での風力や太陽光発電の建設の優先順位を下げていき、サステナブルな自然エネルギーにしていく必要があると考えています。

室谷 北村さん、いかがでしょうか。

北村 法的な観点からは、やはり森林法のあり方が大きなポイントになりそうです。林地開発許可は地域森林計画の対象となる民有林に関するもので、これはこれで影響の議論の論点になるでしょう。一方、国有林はいわば性善説で制度設計されていて、国が適切に管理する、できるという前提になっているのです。国有林は国民から管理を信託された公共財と考えられます。したがって、その管理は環境基本法 19 条の環境配慮義務の対象になっています。開発が大規模になれば、環境影響評価法なり、環境影響評価条例の対象になりますので、ある程度の配慮はされるわけですが、それに満たないとなれば、ノーチェックになっているという点に大きな問題があります。

室谷 小島さん、いかがでしょうか。

小島 現行の森林法というものが、自然保護のための法というたてつけで元々ありません。森林法自体は元々、木材などの森林生産物をきちんと確保する、しかもそれを増やしていくことが目的ですので、森林は林業生産力の基盤となっていくという基本で考えられています。ところが今、日本の現実を見ると、森林の林業生産自体が非常に縮小されていく中で、別の形で森林を使っていかなければいけない。そのために、全く違った用途に転用する。その際にそのようなことを、元々は森林法が想定していないので、そこに大きな規制の穴ができてしまっているというところがあると思います。

また、日本の場合は、農地で太陽光発電をやるという選択肢もあるのですが、農地については日本の場合、農地法という非常に厳しい規制があります。その結果、農地法に比べると規制の緩い森林に開発が流れていくという状況が存在しています。このような状況が、背景としてあるだろうと思っています。

室谷 森林の開発について言うと、山間部の尾根筋の風力発電については、国有林を貸し出して、保安林や緑の回廊などにもかかる大規模な風力発電開発が問題になっています。森林破壊という観点からは、風車の建設や管理のために道路を通すことも問題になっています。浦さん、この点についてはいかがでしょうか。

浦 日本の陸上風力発電の多くは海岸部に建っていますが、尾根部にも建っています。また、最近では、配慮書段階で尾根部での計画も多く出ています。風力発電を建てやすい尾根は、つまり風況がいい尾根ですが、まず海岸から見ると最初に現れる g 尾根か、内陸地であってもその地域で最も標高が高い尾根になります。そのような場所は、先ほど紹介したような日本自然保護協会のデータにもあるように、原生林的な自然度が高い場所が多いです。また、二次的であっても生物多様性が豊かな場所がほとんどです。水源保護などの

目的で保安林に指定されている場所も多いので、私たちとしては、そのような場所での自然環境は保護されるべきものだと考えますし、なぜ事業者がいきなり、特に保安林の指定解除をしながら風力発電を進めていくのかということ、また、行政がすぐにその解除申請を受け付けてしまっているのではないのかということに、それはなぜなのかといった疑問を持っています。

室谷 小島さん、いかがでしょうか。

小島 保安林は、本来保存されるべき水源涵養や、あるいは土砂災害防止などの公益的機能があると認められて、保護されるべきものとなっているわけですから、そこが簡単に開発される形になってしまうと、より大きな問題を引き起こすということになってしまいます。日本の場合は、国土面積の約3分の2が森林ですけれども、そのほとんどが山林の傾斜地にありますから、そこが開発されることになると土砂災害や洪水、あるいは水源涵養ができなくなるなど、さまざまな問題点を引き起こすこととなります。

それから、当然のことながら、山の尾根筋に風力発電をしていくということになると、そこまでに至る道を作る必要があります。道を作ることは、小さいから特に問題がないかということになりますけれども、実は、その道から土砂が崩れて土砂災害が起こることが、あちこちで報告されています。そもそも森林法の林地開発許可の場合は、その道を作るだけでは開発許可が必要な最低面積に至らないので、全く規制対象にならないという状況があります。他方、保安林は、本来保安林に指定されているところに道を作るということになると、保安林の指定解除がその部分で必要になるはずなのですけれども、なぜか森林法34条の作業許可という制度を利用して、林道建設、風力発電のための道路建設が認められている状況があります。ところがこの34条は、条文を見るとよく分かるのですけれども、木材などの林産物を運び出したり、森林を伐採したり、間伐をしたり、手入れをしたり、そのためにある作業許可なのです。だから作業許可という言葉を使っているのです。それと、風力発電開発のための道路を作ることは全く用途が違うわけですから、そのような用途に作業許可を作ることが適切だとは思いません。

さらに、作業許可の基準がありまして、元々林道であっても4mを超えるようなものは作業許可ではなくて、保安林解除をしなければいけないと、林野庁の基準でも、指導でもなっています。実際には、恐らくきちんと風力発電を造っていくことになると、幅員4m以下の道路ではそれができない可能性が高いです。その意味でも作業許可ではだめで、保安林の指定解除をしなければいけないのですけれども、多くの尾根筋の開発の場合に、どうも保安林の指定解除がされた形跡がないということになっていて、そのあたりが非常に大きな問題になるのではないかと考えております。

室谷 本来は、森林整備のための作業の林道を想定している制度であるのに、それとは大

大きく異なった、大規模開発で濫用されてしまっているということですね。尾根筋に数十基の風力発電を建設して、道路も新設するとなると、開発規模としては数十 ha の森林伐採、それに切り土、盛り土を伴います。風力発電は点の開発と言われますけれども、実際、道路も入れると面の開発で、かなり大規模なことになる場合もあります。しかも、風車の基礎を造る部分よりも、道路のために森林を伐採する面積の方がはるかに大きくなるのに、きちんと森林法の手続きが踏まれていないことは、大きな問題ではないかと考えています。

次に、森林が果たしている公益的機能、多面的機能についてです。水源涵養機能や水害防止機能、土砂災害防止機能、大気汚染浄化機能などさまざまあります。配布資料 17 を見ていただくと詳しく書いております。再エネ開発が森林の公益的機能を犠牲にしてもいいという方向で進んで行っているのではないかと考えます。

北村さん、いかがでしょうか。

北村 森林を利用したメガソーラーの建設は、森林法の規制を受けますけれども、仮に、その建設を促進する方向で規制緩和的になっているとすれば、そのような評価も可能です。しかし、そのためには何か特別法的な措置、あるいは明文で、そのような方向にかじを切る措置が必要なはずで、そうではないとするならば、これはもう林地開発の運用の問題になってきます。許可基準それ自体は、先ほど小島さんのお話にもありましたとおり、森林法 10 条の 2、第 2 項の 1 から 3 号に列挙されています。室谷さんが挙げられた諸機能は、全てここに規定されています。

ただ、規定ぶりは非常に抽象的です。そこで、行政手続法 5 条に基づく審査基準をチェックすることになります。これは県ごとに違うのですが、例えば、山梨県のウェブサイトでこれを確認しますと、特に太陽光発電施設については、追加的な資料提出が求められています。これは手続的なものですが、それ以外にも、周辺部または尾根部に残置森林を配置しているか、色彩について考慮されているかといった実態的なものもありました。しかし、このくらいと言えばこのくらいなのです。森林の公益的機能が犠牲にされているということであれば、そのような機能の保持をチェックする具体的な基準、これが策定されていないために、適切な審査ができない状態になっているように見受けられます。目的規定には、最近では環境価値の配慮を規定する法律が増えている状況にありますが、森林法はそのような対応を頑なに拒んでいるようにも見えます。森林法の運用として、それが適切かどうかは、究極的には司法判断になるはずですが、訴えることができない状況にあることが、そのような運用を放置している結果になっているとも言えそうです。

室谷 茅野さん、いかがでしょうか。

茅野 今、北村先生がおっしゃられたように、森林法の中に環境という項目が入っていないということは、90 年代に始まった海岸法や河川法など、このような土地の管理に関する

個別法の中へ環境が入っていった傾向とは、やや異質なところを私も感じております。これは、恐らく再エネ施設に固有に生じている問題ではなくて、特に森林の問題については、先ほど私がスライドで示しましたように、高度経済成長の末期、あるいはバブル期に生じたような別荘地やゴルフ場、それ以外にも林道開発など、これは公共事業という側面もありましたけれども、そのような 60 年代、70 年代からずっとあった土地開発、このプレイバックとして捉えられる側面もあるかと思えます。

そのような点では、森林法や環境影響評価法、再エネ特措法や災害関連各法、今日はさまざまな個別法が問題になっておりますけれども、その前提となる土地利用の制御方策、特に財産権との調整が本質的な問題なのではないかと思っております。それは大規模な土地の売却だけではなくて、長野県内を見ますと、低圧の 50kW 未満の太陽光発電も、山林開発ではかなりあるということで問題を感じております。そのことからすると、乱開発という言葉自体が今に始まった言葉ではないので、そこをどのように制御するのかということかと思えます。

昨年の 8 月、内閣府の再エネのタスクフォースの準備会合に私は出席させていただいたのですが、そのときにもやはり政府関係者からは、森林の公益的機能は維持されるべきだけれども、他方で民有林の場合であると、所有者が財産を処分する権利、これとバッティングする点が最大のネックで、行政としてはなかなか対応が難しいという趣旨のコメントがあったことを思い出しました。

室谷 日本では、土地所有者の財産権が開発を正当化する論拠としてよく使われます。ただ、森林の公益的機能の維持は近年、林野庁でもよく唱えられていて、森林行政の重要課題になっています。民有林であっても、公的資金を入れて維持していくという方向に森林行政は進んでいます。とりわけ保安林については、一定の制約がある代償として、固定資産税がかからないといった優遇されている面もあります。それを事業のためだからということで簡単に解除していいかという問題があると思えますが、浦さん、いかがでしょうか。

浦 はい。森林の機能の多くは保安林に指定され、保護されてきたものと考えています。実際に、保安林は解除手続きをすれば、特に最近の規制緩和で解除手続きがしやすくなってしまったと思うのですが、私達が思っていたよりも簡単に再エネ施設を建設できるものと思えます。日本野鳥の会としてはやはり、何らかの目的を持って保安されている森林に、簡単に再エネを建てるべきではないと考えています。水源涵養林や土砂流出防備保安林、土砂崩壊防備保安林というものがありますが、特に、それらの尾根部やその周辺で再エネ関連施設、アクセスや作業道路も含めて、風力や太陽光発電施設の建設を避けるべきではないかと思っております。今ある法律では、地球温暖化対策推進法の改正で、国や都道府県が策定した環境配慮基準などに基づいて、市町村が促進区域を指定していきますけれども、その中で、保安林や国有林などで再エネ施設の建設を避けるようにゾーニングしていくこ

とで、森林が果たす公益的機能、または多面的機能が確保できるのではないかと考えています。

室谷 ありがとうございます。次に、現行法の問題点について議論を進めてまいりたいと思います。日弁連の意見書については、先ほど小島智史さんから報告がありました。茅野さんからご指摘があったように、再エネに限らず乱開発が起きるのは、自然を守る法制度が十分に整備されてこなかった、そのような問題があると思います。それが、再エネの分野で改めて顕在化していると言えます。ドイツは再エネ先進国ですが、ドイツの取り組みについては、配布資料 19、20 に入れておりますので、ぜひご覧ください。

日本とドイツを比較して、小島さん、言えることはありますでしょうか。

小島 資料の 19 と 20 にかかなり詳しくまとめてありますので、そちらを見ていただくとありがたいですけれども、日本の場合は、非常に財産権の保護が強く言われていて、私有財産であれば、財産権との調整がいろいろな場面で出てきます。ところが日本の所有権制度は、元々はドイツやフランスの制度をモデルにして作ったものなのです。

その一つである、例えばドイツにおいてどのようになっているかを書きましたけれども、ドイツでは自然と景観の保全のための連邦自然保護法という法律があって、さらに、土地工作物を何か作る場合、あるいは都市計画を決定する場合の基本的な法律である建設法典という法律があります。このような法律は、現状と異なることをしようとする場合には、徹底した住民参加の上で厳しいチェックをして、原則として、悪影響が生ずる可能性があればそれを回避する。それができなくても、回復措置または代償措置を取るということを、大きなルールとして決めています。

ですから、例えば裸の土地を舗装して、その上に大きな建物を建てることを新しい場所でやろうとすると、そこで失われる環境価値と同等の価値をどこかに新しく作り出さないと、そのようなものの建設ができないということが起こります。同等の価値をどこかに作り出さなければいけないので、例えば森林をどこかに買ったとしても、それではだめなのです。だから今、例えば典型的に行われることが、何か単一作物を植えているような農地を、むしろ自然生態系に近い状態に戻す、荒れ果てた場所を、きちんと自然に近い植生の森林に戻すなど、そのようなことをしない限りは、どこかの土地の開発が認められないということがドイツの状態です。かつ、森林であれば森林として使うことを原則にしますので、森林以外の用途で開発することも大きく制約されます。財産権は当然、そのような制約を受けるのだということが、ドイツなどの場合であれば共通のコンセンサスになっていますので、そこが大きいところですよ。

しかも先ほど申し上げたように、地元の住民たちの徹底した参加がありますので、地元の住民たちが知らないところで、突然に太陽光発電や風車建設が始まるということはありません。それに関連して、その土地が適地なのかどうかは厳しくチェックされます。さら

に、もしそれが不適切に行われるということになれば、その周辺の住民たちに景観面でも大きな影響を受けるような人がいれば、そのような人は当然訴訟に訴えて、ゾーニングも含めて正すことができる制度になっています。

この点、多分、例えば日本の場合で言えば温対法で促進地域を定めて、促進地域であれば環境アセスを省略して、太陽光発電や風力をやっていくことになると思うのですけれども、ドイツも似たような制度があります。ところが、ドイツの場合であれば、当然促進地域を作る際には徹底した住民参加が最初になされる。しかも、その造られたものに対して問題があると考えれば、当然、訴訟の対象として訴えていき、行政訴訟の対象になりますし、周辺の住民の中で、それによって景観が害されるおそれがある人々は、原告適格も認められますので、訴訟の場で争われる。現にそれによって、そのような促進地域や規制をするといったゾーニングが取り消されたという事案も、相当多く発生しています。そのような点では、いろいろな場面で、財産権とのバランスの理念、さらに住民参加の点、訴訟によるチェック、そのいずれの点でも、環境とメガソーラー開発等々のバランスが取れているわけです。ところが、日本はそのようなものが全く存在しないということになっていますので、そこに大きな違いがあります。

アメリカ合衆国も、日本やドイツとは制度が違うわけですが、実は水質保全法という、日本の水質汚濁防止法とほとんど同じような法律ですが、その中に、なぜか湿地の保全についての条項があって、湿地という、例えば河川や沼なども全てそれに含まれますが、そのようなところや、種の保存法で、民有地であっても、絶滅危惧種の生息に永続的な影響を与えるおそれがあるような開発をすることになりますと、当然のことながら規制対象になります。先ほどドイツで言ったことと同じような、アメリカの場合ですとそれはミティゲーション規制という言い方をしますけれども、そのような制度がありますので、厳格な規制対象になります。当然のことながら、訴訟提起権が確保されていますし、住民参加も要求されてきますので、その違いはかなり大きいです。日本の場合、財産権が過度に尊重されていて、あまりに自然の価値が軽視されてきたという感じがいたします。

室谷 ドイツの制度と日本の制度はだいぶ違いそうですけれども、北村さん、いかがでしょうか。

北村 資料 19、20 に載せられているデータ、情報は、これからのことを考えるために重要だと見ておりました。アメリカのお話もありましたけれども、公的な機能に対する社会的な認知が、随分と日本と違っていそうです。例えば、ドイツの資料からうかがえますのは、民有地に、すなわち私有財産の中に公的機能があれば、その財産はあなただけのものではないというような認識が強くあります。これに対して、先ほど茅野さんからご報告がありましたけれども、日本では、私有財産だから、なかなか法律の規制が難しいと政府関係者が言ったといえます。このような前近代的な、古典的な感覚が日本の中心にあることが改

めて確認できました。あるいはこれは、内閣法制局の認識と一致しているかもしれません。そうすると、なかなか法改正で打ち破ることは難しいでしょう。

ドイツでは、計画なければ開発なしというように言われております。再生エネルギー比率を向上させるために立地は不可避であるとなったときにも、計画を策定して、それに拘束力を持たせているようです。しかも、それがいったん策定されれば、これに反対するような州の規制は無効になるというような、厳しい仕組みになっている。これに反する州の仕組みが無効になるというのは、日本国のように地方自治が憲法で保障されていないドイツならではということかもしれません。しかし、ネガティブ・ゾーニングとポジティブ・ゾーニングを組み合わせるというやり方は、参考になりそうです。

風力条件、風力の場合の許可の条件としては、稼働させてはならない場所を立地場所の個別的な環境条件を踏まえて決めると、このようなきめ細やかな対応になっているところも参考になります。恐らく、それを命じることができるだけの科学的知見が、その前提として存在しているようです。立地可能場所についても、影響の回避が難しいと、このようになったときには、代償金の納付や、あるいは廃棄費用に関する財政的な保障措置と義務付け、こうしたことも参考になりそうです。

日本では、再生エネルギーの発電施設の立地における都道府県と市町村の役割分担、これが必ずしも明確ではありません。そのようなところ、連邦と州が権限を持って、そこに自治体が拒否権をもって参画するという建設法典の仕組み、あるいは事業税の立地先自治体への効率配布の制度というアイデアも、参考になるように思います。

先ほど来、ゾーニングについていろいろと議論がされてきました。これに関しては、2021年に改正された地球温暖化対策法の中でも、地域、地方公共団体の実行計画、この中で市町村の努力義務とはされていますが、地域脱炭素化促進事業対象区域、この設定に注目が集まりそうです。これはポジティブ・ゾーニングですけれども、策定にあたっては、あらかじめ住民その他、利害関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずることが求められています。規制条例を制定している市町村は、その内容とも区域指定をすり合わせなければなりません。また、地域的な合意形成、適用区域を自ら決めることができるという意味で、自治的な仕組みと言えます。対象区域内での発電事業に対しては、さまざまな規制緩和措置が適用されることになっています。

室谷 ありがとうございます。日本の制度でも、地域の自治的な機能を反映させる仕組みが取り入れられているのですけれども、なかなか活用されていないというのが現状ではないかとも考えます。

茅野さんは、ドイツの仕組みについてどのように考えますか。

茅野 今の北村先生のお話の中で、連邦が決めたことが、それに対して州の規制が無効になるというようなお話、大変意外に感じました。意外に感じたというのは、ドイツといえ

ば地方分権が基本的には進んだ国家であるという先入観がありましたので、もう少し複雑に、かつ巧みに作られているのだと、印象を持ち直した次第です。

小島延夫先生のお話を踏まえまして、私が気付いたところで申し上げますと、やはりゾーニングなどのテクニカルな側面よりも、政策が形成されるプロセスそのものに注目すべきかと思ったところです。それは、望ましい状態が何なのか、それから、その望ましい状態を達成するために必要な原理原則は何なのかということ、あらかじめ広く合意を取った上で、その状態を達成するために必要な取り組みが、合理的に組み合わせられて展開されていく。これは、考えてみれば地球温暖化対策で言われている、2050年カーボンニュートラルを目指すためのバックキャストिंगの考え方にも似ていると思うのです。そこを大変印象的に受けとめました。

一方で、日本では基本的に現状追認、後追い、つまりバックキャストिंगとの対比で言えば、フォアキャストिंगという施策の組み合わせになっているところが、全体としては極めてちぐはぐな帰結を生んでいるということかもしれないと思知らされております。

もう1点、より本質的に大事だと思ったことが住民参加です。私が冒頭で示したスライドの最後に、上田市での住民意識調査結果を示させていただいたのですが、大規模な再エネ施設について、知らないまま開発が進むことが不安だという評価への同意率が9割を超えています。再エネ施設に限らず、生活環境の変化につながる土地利用の変更について、住民参加の制度が徹底されている点が、結果として遠回りのようなのですが、再エネ施設の社会的受容性を高める効果もあるのではなかろうかと思っております。

室谷 ありがとうございます。住民参加というキーワードも出てきました。浦さん、自然保護団体としてドイツの制度について、住民参加も踏まえてお話いただければと思います。

浦 はい。今まで先生方にお話いただいたように、ドイツの場合、再エネ施設をどこから建ててもいいか、もしくはよくないかということをはっきりさせるゾーニングは、明らかに日本よりも進んでいると感じました。

北村先生がおっしゃったように、地球温暖化対策推進法の改正で、市町村が脱炭素計画を策定する中で、促進区域の指定をこれから行うことが努力義務となったということですが、その中で促進区域が指定されれば、促進区域の中で事業を行おうとする事業者が、アセス法に基づく計画段階環境配慮書の作成をしなくてよくなるとされているのです。つまり、促進区域の指定そのものが配慮書作成の代わりになるということですから、日本野鳥の会としては促進区域の指定のあり方に大変注目しています。促進区域の指定が配慮書作成の代わりとなるには、配慮書を縦覧した際に、住民から出され得る意見内容を踏襲しながら、促進区域を細やかに指定する必要があるのではないかと考えています。そうしない

と、ゾーニングが地域紛争解決のためのツールにはならないだろうと考えます。

ドイツでも、実際にそのような地域住民の声を反映させながら、複雑な法体系の中でゾーニングを行っていくことは容易ではないと考えられます。そのため、KNEと言われる、地域住民の声を反映させながら、地域住民と事業者の間で合意形成を図る専門家の集団、ファシリテーターの人たちがいると聞いていますが、それが2年や3年の時間をかけて、地域でゾーニングを行っていくというお話を聞いています。

日本でも、市町村がこれから細やかに自然環境や生活環境に配慮しながら促進区域を指定することはいいことだと思うのですが、しかし実際に、ドイツのように住民参加型でゾーニングを進めて行けるかには、大きな疑問を持っています。促進区域を指定するにあたり、まずは市町村ではなく、国や都道府県が環境配慮基準を策定し、それを踏まえ市町村が促進区域を指定していくパターンが多いと予想します。市町村は国や都道府県の基準のみを使っても促進区域の指定ができます。つまり、国や都道府県が指定する法や条例により風力発電施設等の建設ができない、または難しいところだけを除外区域にして、残った場所を促進区域にするようなこともできるのですが、それでは、地域住民の声などはほとんど反映されなくなってしまうので、促進区域の指定が何の紛争解決手段にもならないのではないかと考えます。

また、促進区域ではない場所でも、普通に事業ができてしまう、要は配慮書を作成、公告縦覧するつもりがあれば、促進区域ではない場所でも事業を計画できるというのも問題があると思っています。事業者が促進区域で事業を計画した方がメリットが大きいような仕組みも必要です。例えば促進区域で事業するなら、国民負担が発生しないような形で事業者にインセンティブを与えるか、もしくは促進区域内でしか建設が認められないように、もう少し法律を見直すなどが必要だと思います。

室谷 ありがとうございます。地域参加の手続きという意味では、この温暖化対策促進法の仕組みをまず住民が理解して、自分たちが地域設定を考えていく権利があるのだと知っていただく、そのようなところから、日本の場合は始めないといけないのではないかと思います。

今日は、時間の都合で洋上風力の問題については十分議論する時間がないですけれども、一番関わっておられる浦さんからコメントをいただければと思っています。よろしく願いいたします。

浦 洋上風力発電について、日本では遠浅な海域が少ないため、イギリスなどで導入が進んでいますが、北海は非常に遠浅で、何十キロ沖へ行っても水深が50mぐらいなのです。日本は逆に、そのような遠浅な海域が非常に少なく、また、水深がある場所で建設可能な浮体式の洋上風力の設置技術も、まだ商業用のレベルには達していないため、現状、洋上風力発電の計画海域や、経産省が所管する海域再エネ利用法に基づく促進区域は、基本的

には離岸距離、つまり海岸からの距離で言うと1から5キロぐらいのところ、水深で言うと40m以下のところに設置されることがほとんどです。

一般的にそのような浅海域、浅い部分の海域は、海の生物多様性が非常に豊かで、生産性が非常に高いのです。沖合の深いところより、このような浅い場所の方が多様な生物が生息していますが、このような場所に洋上風力発電を建てると、鳥類を含めて海の哺乳類や魚などの生息に影響を与える可能性があることは、海外の研究からも分かっています。

生物への主な影響は、生息放棄、洋上風力が建った場所から魚、哺乳類、鳥類などの動物がいなくなってしまうということが起きる場合があります。例えば魚類が海域からいなくなってしまうと、それを食べる哺乳類や鳥もいなくなる。逆に、風車に魚などが集まる蟻集効果が生じ、魚を採食する哺乳類や鳥類が集まることで新たな生態系が生じてしまう場合もあります。鳥については陸上だけでなく洋上にも飛行コースがあるため、そこに洋上風車が建つことで障壁影響が生じてします。

洋上風車を建てることで、海洋生物や生物多様性が減少すれば、海の生態系が崩れ、海の生態系サービスの劣化が生じる可能性があります。経産省が設定する洋上風力発電事業向けの促進区域の指定では、この環境影響のところあまり配慮されません。基本的には、促進区域で事業をしようとする事業者が常にアセスを実施、環境影響評価を行うというだけの事業アセスです。例えばイギリスなどの諸外国のように、事前に促進区域を設定する段階で、環境に対し影響がないかを配慮されることがほとんどないですし、海洋の促進区域の指定のときには地域住民の意見が反映される機会はほとんどないという状況になっており。問題があると考えます。

室谷 ありがとうございます。風力発電については、今後、騒音、低周波の問題も、大きな計画が今、実行にかかっている地域もあるので、発生していくと考えています。資料22に掲載をしていますが、環境省は風力発電施設から発生する騒音に関する指針を公表して、超低周波音、低周波音と健康への影響については、明らかな関連を示す知見が確認できないとして、人の知覚できる範囲の騒音として、その範囲で評価すればいいというような内容になっています。環境省が風車による低周波音の健康被害を否定するような指針を出したことは、被害を受けている人が被害を訴えることを難しくしているのではないかと考えられます。それでも、現在も由利本荘市などで被害を訴えている人がいます。このまま低周波の問題を放置しておいていいのでしょうか。

小島さん、いかがでしょうか。

小島 低周波の問題は、結構深刻な問題だと思っています。その点で、この問題は放置していいわけではないです。もちろん、低周波の問題はまだまだ未解明なところが多々あるのですけれども、人によっては非常に深刻な被害をもたらすということで、やはり人家か

ら一定の距離を置く、洋上で造る場合も海岸から一定の距離を置くなど、そのような措置は必要不可欠になってくるだろうと思います。そのような点では、先ほど来出ている促進区域の設定などでも、その問題点は考えていくべきだろうと思っています。

洋上風力の関係で申し上げますと、確かに洋上風力、特にバードストライクなどの問題を発生させる可能性があることはそのとおりなのですが、陸上の風力に比べると、陸上の風力の場合は先ほど言った低周波の問題があったり、森林の尾根筋に造ればそれ自体自然破壊、あるいは災害発生のおそれがあったりするわけです。それを考えていくと、やはり相対的に影響の少ないところとしては、洋上風力がある程度考えていかなければいけないだろうと思っています。

一つは、太陽光をある程度促進することで、日本の再生可能エネルギーを増やせる可能性は十分あると思っていますのですが、他方、やはり冬場の発電などを考えると、風力発電を増やすことも必要で、それを考えると、陸上の風力あるいは沿岸部の風力に限界があるということであれば、長期的には洋上風力を増やしていく必要が、ある程度あるだろうと考えます。ある程度沖合に行きますと、海洋生態系に及ぼす影響はそれほど大きくないような思われますことと、そのように、造ったところ自体が漁礁になって逆に増やすというようなデータもありますので、それはどちらとも言えない部分はあるのです。もちろん、バードストライクの問題が完全に解消されることには、なかなかかなりにくいところはありますが、今後の日本の再生可能エネルギーを増やさなければいけないという状況を見ると、ある程度は、沖合の洋上風力の推進は考えなければいけないことだろうと思います。

他方、先ほど来少し出ています、ゾーニングの話なのですが、そこで一言だけ申し上げておくと、ドイツにしても、アメリカにしても、このようなゾーニングをやる場合に必ず住民参加をすることが、あたりまえで、かつ住民参加をきちんとやらない場合には、それだけで訴訟で取り消されるわけです。ところが日本の場合は、最近のほとんどの法律で、住民との協議の機会を設ける、住民の意見を反映するような仕組みを考えるなど、そのようなことが法律の条項の中に必ず入ってきています。しかし、その実態としてどうかというところで言うと、多くが何か協議会のようなものを作って、そこに町内会連合会の会長さんと地域の女性団体の会長さんといったところが入って、そのような人を参加させて、協議会に議題を出して、話を聞けば住民の意見を聞いたということで終わってしまって、本当に必要な、影響を受ける人々の意見が十分反映されないまま、住民参加がなされた。しかも、その住民参加がなされたかどうかを訴訟で問うにも、そのゾーニングそのものがそもそも訴訟の対象になっていないから訴えることができないし、また、前述したような形の意見聴取でもそれでも住民参加として十分な手続きということになってしまって、手続違反で処分が違法になる、無効になるなどもないというのが現状です。そうした日本の制度のたてつけとして、先ほど申し上げた所有権の過度の尊重の部分と並んで、住民参加をいかに実質的に規範として実質化させることができるかが、とても重要な問題だろう

とっております。

室谷 ありがとうございます。財産権の制約や住民参加を、制度としてきちんと作っていくことが大事だという話が出てきました。ドイツと比較していただきましたけれども、日本では自然環境の保全、再エネの両立を図るためにはどうすればよいかを、これから議論していきたいと思っております。

簡単な論点整理を、小島さんをお願いいたします。

小島 日本の自然環境の保全と再エネの両立を図るために、どのようなことを考えればいかということ、5点ほどポイントを挙げて、整理させていただきました。やはり日本においても、包括的な自然保護法制が必要であろうということが1点目です。2点目としては、再エネの事業の地元還元、3点目は、ゾーニング・住民参加、4点目は個別事業に際しての情報公開等、5点目は、設置後解体までの規制をきちんとやるという、この五つの点です。

特に第1の点について、もう少し詳しく話をさせていただきます。日本の自然保護法制は全く存在しないわけではなくて、代表的な法律としては、自然環境保全法という1972年に作られた法律があります。また、自然公園法という1957年に作られた法律があります。この自然環境保全法という法律は、そもそも作ったときの意図としては、日本の自然保護に関する基本的なものとして作られたものではあるのですが、実際上の運用の対象としては、ほとんど人の手が加わっていない原生の状態が保たれている地域や優れた自然環境を維持している地域の保全に限られてしまっているため、対象が極めて一部になっております。全国で10.5万ha、大体日本の国土が3,400万haありますので、全国土の0.3%だけがその保護対象になっているにすぎないという状態があります。

これよりはやや包括的、広い地域がカバーされているものが、自然公園法に基づくもので、自然公園法自体は戦後の1957年に作られた法律ですけれども、戦前の1931年に国立公園法という法律が作られています。これは、優れた自然の風景地の保護と、利用の促進です。インターナショナルに見ても、自然保護はどちらかというと景観保護ということと結び付いて、発展してきたところがあります。その系統を受けたものであります。自然公園といっても、普通地域は非常に弱い規制ですので、特別地域以上の規制がされているものはどれだけあるかというと、365万ha、全国土の9.7%となります。日本の森林自体は全部で2,503万ha、全国土の67%ありますし、それに加えて原野や水面が166万ha、両方合わせると大体68%ぐらいあるのです。その中で、自然公園として保護されているものは9.7%、自然環境保全法に基づいて保護されているものが0.3%になっているので、実際には森林法が唯一の規制法になっているところが多い状況があります。

ところが森林法は、元々保安林以外のところは、森林生産力を増強することが目的に掲げられております。自然保護が主目的にはなっておりません。そのような状態ですので、

なかなか自然保護の法律として、森林法は予定されていなかったというところがあります。

それ以外に、日本の場合には、種の保存法もアメリカの種の保存法にならった形で1992年に作られました。しかし、現状としては保護対象種や生息地の保存が少ないことがありますし、アメリカの種の保存法では、ハワイのハチドリが住んでいるところで、ヤギを飼っている人の民有地開発が、種に影響を及ぼす行為だということで規制対象とされた。それ以降、絶滅危惧種の永続的な生存に影響を及ぼす民有地開発についても、規制対象とされてきました。そうしたアメリカの種の保存法と比べると、日本の場合はそのような規制もございませんので、弱い状況になっているところがあります。

ドイツ、フランス、アメリカ合衆国の自然保護法制と対比してみますと、ドイツの場合は、今回の資料にもありますけれども、連邦自然保護法という法律が2009年に全面改正されました。これは全国土を対象にして、先ほども少し触れましたように、裸の土地、空き地をコンクリートで覆って建物を建てる場合も規制対象になる。介入規制というのですけれども、要するに自然環境に影響を及ぼし得るものについては、基本的に影響を回避することが原則で、それができない場合も回復措置、代償措置を取らなければいけないという規制が、ほぼ全ての土地について適用されます。建物が建っている土地は除かれますが、それ以外のほぼ全ての土地が対象となっています。

フランスは、自然公園制度が非常に充実してしまっていて、フランスの全陸域の29.5%が自然公園または保護地域です。日本では、自然環境保全地域と自然公園の特別地域以上で10%しかないことに比べても、その3倍、やはり全国土の3割が自然公園や保護地域になってくると、非常に身近な環境まで含めて保全対象になってくるので、状況が変わってくると思います。

アメリカの種の保存法は、先ほど述べましたように、民間開発についても種の永続性に影響を及ぼす行為を規制するところまで行っています。当然のことながら、日本でやっているような風力発電で種が大きな影響を受けることになってくると、規制対象になってくるところがありまして、そこと比べても大きな違いがあるという状況があります。

ちなみに、フランスのプロヴァンスの田園風景ですけれども、このような人の手が加わった田園、畑があるようなところであっても、自然公園として保全されています。ヴェルドン地方公園というところです。

日本の自然保護法制の問題点をまとめますと、一つは、身近な人の手の入った自然について保護する法制度がほぼないというところがあります。自然環境保全法は、先ほど見たように、人の手の入っていないところが中心ですし、日本の自然公園法は里地里山などを対象とした例がほとんどない。自然公園法は実際、法律上そのように書かれているわけではないので、本来里地里山にも適用することは運用でできるはずですが、ほとんどされていない。フランスと全く違う。それから、種の保存法においても、民有地における種に影響を及ぼす開発については規制がないというところがあります。

2番目に、やはり自然保護においては、風景保護と生物多様性保護はよく言われるので

すけれども、水源保全や土壌保全、さらに湿地保全といったことも非常に重要な役割を持っていると思うのですが、その点が必ずしも意識されていない。これが2番目です。

それから3番目に、自然公園法や森林法などにおける、生物多様性保護が非常に弱いというところがあります。

4番目に、本来、日本の自然保護法制でも意識されているはずの自然景観の価値ですけれども、これが十分保護されておりません。農林水産省などは、棚田の風景を自然景観として宣伝しておりますけれども、これを保護するような法制度上の仕組みが存在していない状況になっています。

最後に、大きな特徴ですけれども、やはり参加や司法を通じた統制がほとんどできていないということが日本の特徴です。アメリカの種の保存法では、市民に保護の提案権を与えて、市民の義務づけができますけれども、日本ではそのような制度は、種の保存法の中に全く規定されていません。それからドイツの、先ほど来議論されています、ゾーニングについては住民参加が厳密に定まっていますし、住民訴訟、行政訴訟の対象にもなっていますが、日本の場合はそのようにならない。ですから多分、先ほど来、議論に出ている促進地域の話ドイツで議論すると、それはゾーニングの段階で十分住民参加されるはずで、きちんと住民参加しないで造られれば、行政訴訟で取り消されるはずですから、きちんとやりますということになります。日本の場合は、仮にそこで住民参加を十分やらなくても、そもそも行政訴訟の対象にならないのです。何の問題もないということになるし、また、住民参加が権利として保障されていないことと裁判所は言いだします。結果として、住民参加を不十分にやったところで、何らゾーニングが違法にならないことになってしまうので、そのような点でも非常に弱いです。その点、ドイツの場合であれば、住民参加をきちんとやらなければ、当然取り消し対象になります。アメリカもそうです。その辺の違いは非常に大きなところとして存在していると思います。

他にも、やはり再エネ事業を地元でちゃんと還元していく。これは、例えば原子力発電をやる場合の電源交付金などとは違って、元々再エネ事業は地元にある資源を活用するわけですから、その資源を地元で、地産のものを地産で使う、地元で経済循環をもたらしていくということですので、再エネ事業を興すのは、地元の経済の活性化に役立つことにつながるという仕組みをきちんと確立することが、とても重要だということです。

それから住民参加、ゾーニングを住民参加でやっていく。さらに、個別事業に関しても、情報公開や事前協議、事前調整をきちんとやっていく。最後に、設置後解体までの規制もきちんとやっていくということです。このあたりをきちんとやらないといけないだろうと思っています。以上で終わります。

室谷 ありがとうございます。日本の自然保護法制の問題点や課題を説明していただきました。茅野さん、いかがでしょうか。

茅野 私は博士論文を自然保護問題の研究で書いたのですが、今の小島延夫先生のお話は網羅的で、どこから手を付ければいいのかよく分からないというのが率直に感じたことです。やはり数十年にわたって根本的なところを放置してきたつけが、出てきていて、考えてみれば新しい問題というよりは、古い問題が今の社会の大きな変革の中で噴出しているのではないかと考えております。

保安林の話、森林法の話が出ましたけれども、私は日本自然保護協会の参与も務めておりまして、先般、自然保護協会が出した文書について紹介します。浦さんも先ほどご紹介いただきましたけれども、その中で、特に、林野庁が持っている保護林制度の中で緑の回廊という制度があるのですけれども、ここに今、再エネ、特に風力発電の開発の手が及んでいるという話を聞いております。この保護林制度は、実は法律で定めた制度というよりは、国有林の管理経営に関する法律の定めではあるのですけれども、林野庁長官の通達でしかない制度なのです。そのような点で、再エネ事業者さんたちが法令順守をなささいといったときに、アセスで点検をするときに、その中に入ってこないというような盲点があるなども把握いたしました。そのあたりは今日、全く抜けている点だったので、一言補足として申し上げて、指摘しておきたいと考えております。

少し観点を変えますと、非常に網羅的な論点をお示しいただいたのですけれども、これをどのような構図で捉えればいいのかを、少しお話し申し上げます。特に、私は地方に暮らしておりますけれども、やはり地域住民の実感といたしましては、大都市圏のディベロッパーが、地元の自然資源を収奪して利益を得ている、このような状況に対する構造的な不満が存在するのではないかと考えています。洋上風力が、ある種、日本においてはこれから進めるべき切り札だというように語られますが、これは基本的には大都市圏への再エネ供給の話として出ている側面が、やはりあるわけです。その点では、再エネの利益を誰が得て、リスクを誰が被るかという財の配分の不公正の話が根幹にある。それゆえに、その制度の改善を図ることもさることながら、この不公正を是正する社会的な仕組みが求められているのではないかと考えております。

冒頭、山下さんの基調講演からは地域主導の丁寧な事業化、この事例がいくつか紹介されておりました。生活クラブ生協が建設した風車や、生活クラブもメガソーラーを造っているわけなのですけれども、それを契機にして立地地域と消費者がつながる取り組みは、このような是正の一つかと考えております。

ただ、いろいろな問題案件の中になんか手を突っ込んで調べてみますと、大都市圏のディベロッパーが悪いというような対立をあおるつもりはなくて、やはり立地地域の地元の中にも、開発による利益をこれで得ようということで、地元内の調整に動かれる方がどうもいるということは、各地で仄聞をしております。これ自体、結果としてその再エネ開発の中で、地域社会の分断を招いてしまうということで、非常に深刻だと思っているのです。これも、高度経済成長期やバブル経済期にいろいろなブローカーの方々が登場されたという話はよく聞くので、やはり中央と地方の構造的な問題を考えなければいけないというよ

うに、思いを新たにした次第です。

室谷 ありがとうございます。いろいろな開発で地域の分断が起こっていますが、この再エネ開発についても、深刻な地域の分断が起こっていて、悩まれている住民の方がたくさんおられます。浦さんは自然保護団体として、日本の法制度をどのように捉えていますでしょうか。よろしくお願いします。

浦 はい。環境影響評価法、いわゆるアセス法は手続法にすぎません。事業者が自然環境に対して高い配慮を示していくためには、先ほどドイツの例で、行政側が変な市民の意にまったくそぐわないゾーニングをすると、地域住民から訴訟が起こされるというお話があったと思います。そのような中で、自然環境保全に関する法律の整備も重要ですが、それと同時に、やはり一定規模の環境保護団体などに当事者適格を与えて、行政機関や事業者を訴訟可能にするような法律の整備が必要ではないかと考えています。

ヨーロッパでは、オース条約などに批准している国では、そのような訴訟の制度がうまく機能しているという話を聞いたことがあります。やはり、訴訟リスクがあるために、国や州や郡などの自治体のレベルによっては、自然環境がいい場所で再エネ施設の建設をするのに、例えば、地域で有力な自然保護団体からの同意をきちんと得るように事業者に指導するなどして、行政機関が自然保護団体などから訴訟を起こされるリスクを極力低減させようとしています。それは、市町村レベルで訴訟を起こされても、裁判などで対応していくことが金銭的にも時間的にも無理だということがあります。そのように、自然保護団体の意見も取り入れるようにという指導を行政側が行うことによって、事業者が無理に希少種の生息地の近くや自然豊かな場所に、あえて再エネ施設を建てようとしなくなっているというお話も、ドイツやイギリスで聞いたことがあります。日本でもまずはそのような状況になっていく必要があるかと思っています。

先ほど、私のスライドでも紹介した、環境アセスメントの技術的な話になってしまうのですが、1箇所に風力発電などの施設が集中するようになってきていますので、一つの計画ではアセス実施のための規模要件を満たしていなくても、複数の計画を合わせることで規模要件を満たすのであれば、やはり累積的環境影響評価アセスを実施すべきです。一つの事業計画ではなくて、複数の事業計画を一つとしてアセスを実施するには、累積評価に関するガイドラインを早急に策定しつつ、その実施を法的に義務付けていく必要があります。また、事後調査の実施を現在のような努力義務ではなく、法的にこれを義務化することでその実施が担保され、それによってどのような立地で環境影響が起きやすいかも予測しやすくなりますし、累積的影響評価の実施にも役立ちます。それには、最初の日弁連さんの宣言の中にもあったかと思うのですが、アセス図書の保存と公開を義務付け、アセス図書の二次利用を可能にするなど、法律の改正が必要ではないかと思うのです。

また、ミティゲーション、代償措置について、ドイツでは州によっては再エネ施設の建

設で失われる分の森林をどこか別の場所で増やす、補填しなければならないという条例があるのですが、このミティゲーションの話は、日本ではあまりされていません。しかし、この再エネ開発との関係においては、代償措置、ミティゲーションについてどのようにすべきか、日本でも議論を始めていく必要があるかと思っています。

室谷 ありがとうございます。アセスメントの話が出ましたが、北村さん、いかがでしょうか。

北村 日本の環境アセスメント法上では、決して十分とは言えないですけれども、先ほどおっしゃったような水源涵養機能や、さらには地質の改変影響、このようなものに対する項目化も必要のように感じました。そうやってきますと、山口さんのご報告にもありましたとおり、災害アセスメントも考える必要がありそうです。これは建設時、そして運転時についてのものになるでしょう。

また、アセスメントについては、やはりゾーニングそれ自体について、要は計画アセスメントや、ひいては戦略的な環境アセスメント、このようなものも必要でしょう。個々の事業の計画もピンポイントだけではなくて、より広いエリアとタイムスパン、この中で考えていく必要があるかという印象を持ちました。そうすると、社会的なアセスメントにつながってきます。合意形成や自治体決定のあり方、考え方にもつながるとなると、これは環境であり社会である。すなわちEとSです。そして、それをガバナンスでつなぐとなると、これは全てがESGの話になるかと整理した次第です。

室谷 ありがとうございます。防災関係法令との関係は、配布資料20に入れてあります。日本では省庁の縦割りがとても強く弊害が生じているように思います。森林法でも砂防三法の規制を準用すべきだというような、全国再エネ問題連絡会の山口さんの意見がありました。防災や水源保全という観点から関係法令に横串を刺すような、国土開発に対する統一的な基準が必要であると考えます。

森林法の問題点について、茅野さん、いかがでしょうか。

茅野 1点、やや具体的話になりすぎるきらいもあるのですが、森林法の運用上の問題について少し指摘させていただきたいと思っております。森林法、今日は大規模なメガソーラーの話が割と多いのですが、小規模な林地開発の問題も結構あると思っております。森林法では1haを改変の基準にしまして、林地開発許可手続きの対象となっていて、そこから先は都道府県がカバーすることになっていますけれども、1ha未満の小規模林地開発はいわゆる伐採届を市町村に提出することになっているかと思っております。

私が最近接した事例で、1ha未満の開発を三つの事業者が隣り合って実施した結果として、地理的には同じ流域としか思えない森林で1haを超える規模の伐採が行われ、太陽光

発電所が建設されたという実例がありました。県と市町村が連絡を取り合って対応していたようで、間に数十メートルの森林を残すように指導したようではすけれども、結果としてその事業者が伐採届を提出した後に、県の指導に沿わずに、残すはずだった森林も伐採してしまいました。そのあと、市町村と県の連絡がよくなかったようで、そのままその土地は地域森林計画の対象からも外れてしまったというような経緯がありました。伐採届、これは市町村の所管で伐採の 30 日前までに届け出があれば伐採できてしまうので、このようなケースのように行政指導が十分に行き届かず失われてしまったものは、もう追認となってしまうところもあるようです。

すでに公表されていますけれども、林地開発許可の規制が 0.5ha まで強化されるようではあるのですが、制度上、市町村から県への手続きの受け渡しは今後も残るだろうと思いますので、この点、指摘させていただきたいと思います。

室谷 ありがとうございます。次に、2020 年 10 月の再生可能エネルギー等に関する規制等総点検タスクフォースというものが設置されまして、再生可能エネルギーの飛躍的な導入の妨げになっている規制一覧が作成されて、「飛躍的導入をめざす」という名目の下に、規制緩和を一気に進めることを意図しました。

例えば、風力発電の環境影響評価手続きを必要とする事業の規模要件の緩和の検討では、当時の河野太郎担当大臣が環境省に、年度内に風力発電の影響評価の対象規模を 1 万 kw から 5 万 kw ミニマムに変えないのであれば、菅内閣では所轄官庁を変えざるを得ないというような発言をして、政策にかまわず、結論ありきで強引に規制緩和を進めてきました。その結果として、アセス要件の緩和だけでなく、緑の回廊を含む国有林の積極的な貸し出しや、保安林解除の手続きの迅速化も進みました。政府は、合理的な根拠に基づく政策形成、EBPM をうたっていますけれども、これはそれからかけ離れた姿勢ではないかと思っています。

この点についてタスクフォースに関与されていた茅野さん、浦さんに少しお伺いします。まず、茅野さんからお願いいたします。

茅野 私は関与したというよりは、準備会合に呼ばれたという立場なのですが、これまでの枠組みではそもそもアジェンダ設定が困難だった政策課題を、省庁間の縦割りを排する形で議論の俎上に乗せた点は、私はある程度評価していいのではないかと考えています。一方で今、室谷さんがおっしゃられたようなエビデンス・ベースでの議論が徹底されたかというところは、評価は難しいと思っております。

例えば、エビデンスということ言えば、風力のアセスの規模要件ですけれども、そもそも規模で要件を入れることに実はさほど根拠がないということは、これまでの浦さんのお話からも明らかかと思っております。途中で私も申し上げたように、生態系ネットワークの中でどのような位置を占めるかによって、自然は改変される影響が個々に変わるので、

一様に評価できるものではないという理解をしております。

その点で、複雑な問題を複雑さを前提に解くという姿勢が、タスクフォースではもしかすると十分ではなかったのかと、むしろ単純に解こうという姿勢が目立ったかもしれないとは思っております。そこは、やり方の強引さという点では、風力発電に対して国有林の貸し付けを促進することや、先ほどおっしゃられたような保安林解除を支援するような仕組みがあったかと思えます。これは歴史的に見ますと、1980年代にリゾート法ができたときに、林野庁も何かできることを出すように言われてヒューマン・グリーン・プランという制度を作りました。これをほうふつとさせるやり方なのです。その点からしてもやはり、今日、何度もこれを言いますけれども、同じ問題が繰り返されているということかと思えました。

室谷 浦さん、いかがでしょうか。

浦 はい。あの検討会に、私は専門家ヒアリング対象者兼オブザーバーという形で参加し、ヒアリングでは風力発電が鳥類に与える影響と施設規模の関係について話題提供しました。オブザーバーとしては全ての検討会に参加しました。検討会では、風力発電の施設の設置規模が大きくなるほど環境影響が大きくなると言っている委員もいらしたのですが、再エネ施設の建設が自然環境に影響を与えるのは、基本的には設置規模ではなく立地選定のあり方が問題だということは、先ほど私のスライドでも説明したとおりです。これは鳥のことだけではなくて、景観にしても土砂災害にしても同じだろうと思えます。大体1万kwの風車は、今どきの風車で言うと2基か3基ぐらいですが、その程度の規模で、お金も時間もかかる環境アセスを事業者負担で実施させることは事業者、特に中小の事業者いじめであるということで、中小規模の風力発電事業は法アセスの対象にすべきでない、日本風力発電協会が指導する自主アセスのみでどんどん風車を建てないと、2030年や2050年のカーボンニュートラル等の目標は実現不可能であるという議論を展開する委員が一定数いらっしゃいました。

ただ、私はその時期にいくつかの事業者とお話をしていく中で感じたのは、規模要件で1万kw以上の風力発電事業が環境影響評価法の対象事業になっていることが風力発電の導入促進の足かせにはなっていないということです。確かに、その検討会の中では、例えばアメリカでは規模要件が5万kwである、隣の中国でも5万、韓国は10万であるという説明をする委員の方はいらっしゃいました。しかし、例えば、今日よく話題に出ているドイツでは2万kw以上ですし、イギリスでは風車2基以上、デンマークでは4基以上というように、ヨーロッパの風力発電先進国と言われるような国でも、規模要件は当時の日本のものと大きく変わっていないということから、逆に規模要件の低さや、小規模事業でもアセスをしないといけなことが、風力発電の導入の妨げになっているとは考えられません。私が事業者の方にお話を聞いたことがあるのですが、よく言われているのは、基本的にはや

はり再エネで作った電気の買取枠の少なさや、接続容量の低さにより、風力発電で電気を作っても受け入れてもらえず、その順番待ちをしないとイケないなど、そのような制度設計の面の方が問題だと思っています。

あとは、規模要件の問題点として、現在は第1種事業は5万kw以上に今引き上がりましたが、第2種事業の対象となる事業の規模要件は3万7,500kw以上5万kw未満のもので、経産省が第2種事業に該当すると判断しない限りはアセスを実施する必要がなく、また、アセスを実施するとしても配慮書の作成の必要性は事業者に判断が任されていることが課題と思っています。その場合、例えばアメリカで導入されている簡易アセスの制度のようなものを取り入れて、全ての開発行為で法アセスの必要、不要が判断できるようになるなど、そのような法改正をする必要があるのではないかと考えています。

室谷 ありがとうございます。タスクフォースの問題点は、再エネの飛躍的導入という目的の実現に向けて、一気に規制緩和を行った結果、ただでさえ十分でない自然保護法制にさらなるひずみが生じて、結局、地域での軋轢をますます多発させているというところではないかと思っています。きちんとした合意形成や住民参加がないまま、一気に政策を推進することは、結局、本来の目的である再エネ推進自体も停滞させてしまうのではないのでしょうか。

次に、地方自治体の取り組みについて考えていきたいと思っています。この再エネ問題は、実は地方自治体がかかなり悩みながら頑張っているのです。規制条例が各地できています。地方自治研究機構のウェブサイトが解説付きで紹介しているものを、配布資料 23 に入れています。太陽光規制条例については、2020年10月27日時点で、都道府県で6条例、市町村では200条例あります。

自治体のこれまでの取り組みに関する評価や課題について、北村さん、お願いいたします。

北村 太陽光に関する条例は、実は、最初の頃は誘致条例でした。補助金を出しますということだったのですけれども、最近では状況が一変しています。今日は、いろいろと問題点が指摘されました。問題事例も指摘されました。問題視されている事業は、形式的に見れば、全て行政法上の手続きは踏んでいます。その状況を変えるには、自然や環境を守るという視点を、法制度の中に規範としてインプットする他はないのですけれども、結果として現在、そのようなことが法律に反映されていません。これは、そうすることへの政治的な支持が十分にはないからです。しかし、これに関する単独法の制定は、どうも難しそうですから、自治体としてはいわば自衛をする、条例で対応する他はありません。これが、最近増加している太陽光の規制条例の背景にあるように見えます。

ある事象について、法律上の規制がなく、条例による規制のみであるということは、逆から見れば、全国統一的な観点からの対応は不要と、国会が判断しているからです。太

陽光発電施設の適正な立地は、地方自治法の2条1項に規定される、地域における事務そのもののように思います。分担管理原則という縦割りの原則が支配する中央政府とは異なり、地方政府は総合的な行政を進めることができます。これが、地方自治法の1条の2第1項によって認められているのです。再エネ発電施設の適正な立地と申しますのは、まさにこの地域における事務ですから、憲法や法の一般原則に反しない限り、事業者の営業の自由や財産権を自治体が条例で制約できることは明白です。憲法94条が、自治体に保障する条例制定権を踏まえたものと言えます。

ただ、条例で注意すべきは、比例原則という考え方です。全域で絶対禁止は違法ですけれども、部分的にそのような地域を設けるほか、立地を許可制にすることは適法です。これらの点については、今日も資料添付されております、日弁連の意見書で的確に指摘されているところですね。森林法が森林の公益的機能の公示を否定しているとは解釈できません。そこで都道府県は、自治事務となっている林地開発許可に関して、先に述べたような審査基準の策定や法律の実施条例化をすることによって、法改正を先取りした対応をすることが可能になってきます。

問題は、基準なのです。先ほどご紹介いただいた地方自治研究機構の資料によりますと、条例の内容は地元説明会の開催義務付け、届出制や許可制、改善命令、罰則というものです。条例に規定される義務付けの履行確保に関して注目されますものは、FIT法とのリンクageです。再生可能エネルギー発電事業計画の経済産業大臣の認可基準の一つとして、9条4項2号で再生可能エネルギー発電事業が、円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであることと規定しているのです。

その内容として、実は施行規則の5条の2第3号では、当該認定の申請にかかる再生可能エネルギー発電事業を、円滑かつ確実に実施するために必要な関係法令とあり、この関係法令には条例を含むとあります。その規定を遵守するものであることと規定しているのです。条例を含むと、ここでは珍しく何の規制もなく、限定もなく条例と書いてあります。したがって、条例において課せられた義務、例えば住民説明会をしなければという義務、これをしない場合には計画認可がされない、あるいは、すでに認可を受けた計画について、改善命令の対象になったり、取り消しの対象になったりします。このようなリンクageは、実は経産省から自治体に対しても伝えられています。

しかし、私は、この規則は法律の委任との関係で問題があると考えています。9条4項2号には、経済産業省令で定めるといような個別の委任がないのです。ですから、先ほど申し上げた規則は、包括委任をした54条に基づくと考える他にないですが、そこに、手続的な規制を超えて実態的な規制をすることはできないからです。立地を制約したい自治体や環境派にとってはありがたい規定かもしれませんが、そのようにしたければ、明確な個別的な委任規定を設けるべきです。

室谷 ありがとうございます。茅野さんは、地域の立場から環境問題にどのように取り

組むかについて長年研究されていますが、いかがでしょうか。

茅野 自治体の条例が変わってきていることは、山下さんと私も書きました『どうすればエネルギー転換はうまくいくのか』という本の中でも触れております。このような条例制定の動き、変化に少なからず影響を与えているものが、私のスライドでは示唆にとどめましたけれども、やはり、これまでF I Tに基づいて立地してきた再エネ施設が、立地の段階で、また施工の段階で、さらに運転の段階で、各地域に迷惑をかけているものが少なからず存在するという実態なのだろうと思います。

この点で言えば、例えば私のスライドにもありましたが、野立て太陽光発電所に、基本的な標識すら提示されていない。そのような発電所が後を絶たないのです。ここは経産省が買取停止措置を取るなど、毅然と対応しなければいけないと思います。その点で、今日は経産省の話が、責任があまり出てこないですが、経産省のこのF I T法の運用の実務が非常に遅れているし、不十分だということは指摘しておきたいと思います。

北村先生から条例のお話がありまして、日本の環境政策は地方自治体による画期的な制度形成をきっかけに前進してきたことは事実かと思えます。再エネ特措法ができる以前から、土地利用に関する条例を持って来たところでは、開発規制制度を持って来たところでは、比較的上手に対応しているかと感じるところもあります。ただそれゆえに、とりわけ環境政策の中でも地方自治体任せにできないところが、財産権が深く関わる土地の開発の制御と自然保護の領域かとも思っております。

もう1点、視点を出しますと、自治体にとっては、やはり規制と推進の両面に取り組まなければ地域の脱炭素はそもそも達成できない。そしてそれは将来、企業立地などにも悪影響を及ぼす可能性があるということです。私は、長野県内を中心に地域の脱炭素戦略作りにも関わっているのですが、先日、ある製造業の役員の方から、所在する自治体が脱炭素を実現できない場合には、世界の市場から見放されることになるので、他に拠点を移すしかないという話が市長もいる場でなされました。世界の状況をふまれば、かなり極端な発言かとも思えません。この10年の再エネの急増への反応として極端な措置を取っていると、長期的には産業や雇用へも波及する可能性がゼロではないということを、やはり考えるべきかとも思います。

その意味で言うと、時代はF I Tから、環境価値の付いた電気を需要家側が手に入れたい、そのような時代にシフトしていることもありますので、地方自治体もやはり長期的な視野で、政策の体系を組み立てていくべきだと考えています。

室谷 ありがとうございます。浦さん、いかがでしょうか。

浦 今日、メガソーラーや大規模風力がテーマになっているのですが、私は小型風力発電について、条例というところで少し問題点があるかと思っているのです。今、小

型風力の買取価格が 55 円だった時代に認定を受けたものの建設が進んでいて、私は鳥の調査でよく北海道の北部に行くのですけれども、行くたびに定格出力 20kW 以下の小型風車がどんどん進んでいる状況です。これは経産省から認定を受けてから一定期間が過ぎると、55 円という買取価格が保持されないことから、今、一生懸命、慌てて建てている状況だと思うのです。市町村の方も早急に市町村の条例を策定して、小型風力の建設に関して十分な環境配慮を行うように、事業者に求めている自治体はあるのですけれども、自然環境保全の観点から言うと、あまり条例が機能していないのかと感じています。

小型風力をアセス法の対象にすることは、やはり規模が小さいので難しいかと思うのですが、それであれば、小型風力とはいえ、立地場所を誤れば環境や住民に影響があるので、立地誘導をして設置場所をある程度でも指定していく必要があると考えます。明確な環境配慮基準といいますか、除外区域の指定など、ある建物や自然環境から一定の距離の範囲には、小型といえども風車は建てるべきではないですか、そのような基準を作っていく必要があるかと思います。今後であれば、条例ではなく、促進区域の指定の中でもできるのではと思います。

室谷 ありがとうございます。小島さんは、地域の課題をどのように考えますでしょうか。

小島 地域の課題の中でも、特に土砂災害や水害の防止や、従来から観光や保養のために重要な意味を持ってきた場所を保全するといったようなものは、十分な立法事実もありますし、手段として適切で意味があるだろうと思います。

課題となってくることは、やはり鳥類をどのように保全していくかという土地利用規制が、国の法律として、今まで必ずしも十分にあったとは言えないわけです。国の法律として十分でない中で、条例でそれをどこまで規制することができるだろうかというところが、一つ大きな課題になってくるのかというところがあります。恐らく、必要な場所を限って、この場所は特に保全のために必要だからということで対処していけばいいと思うのですけれども、最近時々見られるものが、市町村域全域を保全地域にしてしまうなど、そのようなものが出てくるなどして、それは少しまずいのではないかと感じていて、その辺は少し配慮が必要だろうと思っています。

室谷 ありがとうございます。条例について意見を伺ってきましたけれども、自然環境や生活環境を地域が守っていくための自治体の課題や施策について、条例以外についても簡単にお伺いしたいと思います。

茅野さん、いかがでしょうか。

茅野 資源は、人が働きかけるからこそ資源になるのです。今日は森林開発の話が非常に多いのですけれども、森林が森林のままである状態に、資源としての価値が見いだせていな

いということに尽きるのかと思います。

地域が守るということは、地域が働きかける、すなわち森林として使うということと一体として成立します。その点で言うと、私が関わっている事例で言えば、長野県の安曇野市の事例をご紹介しますと思います。こちらは里山再生計画という行政計画を、2015年に策定いたしまして、今年で丸8年になります。私は、推進協議会の会長を仰せつかっているのですが、いわゆる森林計画とは少しスタイルの違う、市民の暮らしの中に里山の資源、恵みを少しでも取り入れる、このようなことを促すために作られた計画です。そのために、里山の整備の機会を市民参加で多数設けていく、このようなプロジェクトを展開しております。安曇野と言えば、軽井沢と同じように別荘地も多くて、森林の中に別荘がモザイク状に存在していますので、状況は複雑ではあるのですが、先週末も住民の皆さんと一緒に薪生産の現場に行くなど、多くの市民の目が里山に向いていることは実感されます。現に、安曇野市内でも太陽光発電所には問題案件もあるのですが、住民の方々がやはりそれはまずいということで動いている、そのような事例もあるかと思いました。

室谷 ありがとうございます。北村さん、いかがでしょうか。

北村 森林が守れないというのは、事情はさておき、結果として所有者の方にその気がないということ。貸した方がまし、売った方がましなどと考えられるからなのでしょう。このお気持ちを変えていただかない限り、守るという結果は実現できません。また、守るということは、恐らく放置することとも違うはず。単に切るなということでは、結果として森林を守ることにはならないように思いました。これらの森林が、例えば森林経営管理法の下でどのような位置付けになっているかも、少し調べてみる必要があります。

一方、発電をする事業者の側に立って見たらどうでしょうか。とにかく、発電事業をして利潤を上げたいと思うわけですから、環境といっても、見える範囲はどうしても狭くなってきます。住民は恐らく、もっと広い範囲、長い時間で環境をごらんになっていらっしゃるかもしれませんが、事業者は事業者で大変な思いをして土地の手当てをなさるわけです。それを自由にさせておいて、後からあれこれ言うことは後出しじゃんけんになるわけです。環境はもちろん公共財だと申しまして、それだけでは何のご利益もありません。どのように森林管理をするかを自治体の計画の中で合意をする、いわば環境公益を具体化する必要があるかと思います。

それを踏まえて、本日の議論であれば、環境と防災の両面からの基準を踏まえて、先手を打ったゾーニング、これもアセスメントが必要ですが、それが重要かと考えました。施設の設置で地元の自治体のためになることは、固定資産税の収入ぐらいかと思えます。複雑な工事に、地元事業者が対応できるようにも思われません。法定外税を徴収し、それを原資として地元住民の電気代に補助金を払うなど、そのようなことも必要かと思

ます。

今日、お話を伺っていて感じましたのは、やはりいろいろな事業者がいらっしゃるということです。あたりまえです。いろいろな事業者がいらっしゃいますけれども、発電する電気に色は付いていないのです。悪質業者と言われる方が作っても、そうではない方が作っても、電気は電気です。フェアトレードという概念があります。コーヒー豆であっても、美味しいだけではなくて、どのようなプロセスでそれが生産されているかを問題にする、このようなことが食品の世界ではありました。ですから、この電力も、そのような事業者の方の情報を正確にマーケットに提供して、その方によるプロダクトであるのかどうかというフェアトレードという発想を、フレームワークを作って実現することがいいのか、条例ではなくマーケットの力を借りるということは何回も出てきておりますけれども、そのように感じた次第です。

室谷 ありがとうございます。最近、再エネ施設や事業に対して課税をする動きが出てきています。資料 21 に記載しておりますけれども、岡山県美作市で太陽光発電事業に課税をする動きが出てきて、総務省が事業者と話し合うようにという指示を出して、今は課税に至っていません。宮城県でも再エネを、森林を除外して適地に誘導するというような意図で課税の検討、条例制定のための審議会の審議がスタートしています。このような動きについて、どのように捉えられているのでしょうか。

茅野さん、お願いいたします。

茅野 これはもう、一言に尽きると思います。自治体がそのような仕組みを作らなければならないほど追い込まれているということが、そもそもの問題ではないかと思います。適法性については今日、法曹の方々がいらっしゃるので、そちらにお任せしたいと思います。

室谷 小島さん、いかがでしょうか。

小島 この問題は、そもそも課税の問題なのかというところがあります。今日、特に環境関係の課税は、やはり環境に悪影響を及ぼす場合に税金をかける。環境に対してよい影響を持つものには補助金を出すという基本的な考え方に立っていると思います。その点で言うと、太陽光発電をするということだけで、その全てが環境に悪いことにはならないと思います。やはり本来で言えば、一律に、太陽光発電に対して環境に悪いということで税金をかけるわけではなくて、条例で太陽光発電を促進する地域と抑制する地域を決めて、条例によって規制するという問題なのだろう。そうした形で自治体ができることは多いので、それを進めることの方が、むしろ重要ではないかと思います。

私たち弁護士の反省としては、そのようなことを十分に支援してきただろうか。そのようなことができなかったがゆえに、今回、その税金というような動きにもなってきました。

ったのではないかと反省しております。

室谷 ありがとうございます。地方自治体、さまざまな形で奮闘しています。住民の生活や意見が置き去りにならない形で、地域の立場から、地に足のついた議論をしていくことが大切だと思います。

最後に、再エネ政策に対する根源的議論が不在ではないかという点について、簡単に進めていきたいと思います。

茅野さん、いかがでしょうか。

茅野 これは、国レベルでも地方レベルでも、2050年のカーボンニュートラルを達成するためにどれだけの再エネが必要なのか。この事実の提示と、それに基づく根源的な議論がほとんど手つかずだということには、非常に危機感を覚えているところです。私がいる長野県や鳥取県、このようなところでは県レベルで積極的な目標を設定して、地域と調和するような施策も次々と打ち出して、地域主導の再エネを増やすことを柱にしています。ただ、このような地産地消ができるかもしれない地方と、再エネ資源が少なく、地産地消が難しい大都市圏、これがいかにして再エネを手に入れるのか、また手に入れるべきなのか。この話は、同じ再エネ開発でもやはり文脈が異なると思います。

その点で後者、つまり大都市圏での再エネ供給をどのように考えるか、この根源的な議論ほど手が付いていなくて、問題かと思っております。今日のお話にも少しありましたが、一部に再エネの立地地域に対する交付金制度、これを設けるべきだという意見があることは承知しているのですが、これは使い方によっては、電源三法交付金と同じようなものになってしまうとも考えられて、私は再エネと並行して、原子力立地地域を長年見てまいりました。その経験からすると、それが資源を有する地域と、需要を有する地域の関係をフェアなものとするのかどうか。先ほど、北村先生からもフェアトレードのお話がありましたけれども、この点を踏まえて慎重に吟味する必要があるのではないかと思っております。

室谷 北村さん、いかがでしょうか。

北村 茅野さんがおっしゃった、生産地と消費地の関係の議論は重要です。貴重な生活環境を犠牲にして、再エネ電気をつくる都市部以外の地域と、その受益を一方的に享受する都市部と、いわば環境正義の問題です。これは、現代版のダム問題と言えるかもしれません。茅野先生のご指摘のような経済的調整と共に考えなければ、議論は何ら説得力を持たないような気がいたします。地元への安価な電力の供給義務付けや、ドイツにあるような法人事業税の重点配分、このような立法政策も、検討に値するように思われます。

室谷 浦さん、いかがでしょうか。

浦 再エネの導入の重要性は、気候変動対策やエネルギーの自給率の向上、化石燃料枯渇やエネルギー安全保障の問題などがある中で、気候変動対策の必要性については、国民的な議論の対象や関心事にはなっていないか、または一部意識の高い、例えば今回聴講されている皆様はこういった問題に対する意識が高い側の方たちだと思うのですが、多くの国民の議論にはなっていない、一部の人中でしか議論されていないかと感じています。これは政府が国民に対して、気候変動問題への意識を持てるような材料の提供があまりできていないせいかと思っています。それほど、常日頃気候変動の問題を、例えばテレビなどを見ていても、たくさん目にするという状況ではないかと思うのです。国民一人ひとりが気候変動問題に対して個人としてできることは何か、政府、国が果たすべき役割は何かなどを考えるような状況、意識ができていないのかと思います。

また、先ほどの促進区域の話になるのですけれども、地域の人々の中で、その地域として守るべき環境、宝として捉えるべき資源などは何かというような、地域での自然環境教育のようなものも、まだまだ弱いかと思っています。そのあたりの意識が向上してこない、この再エネの問題をどうするのか、なかなか議論が国民の間や地域の間では深まらないのではないかと思います。以上です。

室谷 小島さん、いかがでしょうか。

小島 先日も、COP27があったばかりですが、国民の意識を変えることで、本当に政策が変更するのだろうかというような問題もあって、どのようにすればいいかは簡単ではないのです。一つあり得ることは、先ほど茅野さんの話にも出てきたように、企業の行動がやはり政策決定に及ぼすところは非常に大きくて、今日、グローバルな展開をしている企業にとっては、良質な再エネの電気を調達することは、非常に重要な意味を持ってきているのです。その意味では、先ほどフェアトレードという言い方も出ましたけれども、多分、再エネも環境破壊型再エネの電気を使っています、あるいはきちんとした再エネをやっています、そうではない電気ですというところで、電気そのものに確かに色はないですけども、どのような電気を使っているかによって、その作った製品が選別される時代に今、世界的になりつつあるだろうと思うわけです。

そのような時代の中においては、結局、地方自治体が仕分けをして、完全に地域住民とも良好な関係を保ち、環境保全にも悪影響を及ぼさないところでやっていけば、きちんとした良質な電気だという評価がされて、それを企業が安心して購入して、グローバルに展開できる。そのような企業行動の関係から、逆に、そのような良質な方向を求める動きを作っていくということも、一つの考え方としてあるのではないかと思います。

室谷 ありがとうございます。視聴者からたくさん質問をいただいておりますが、時間の都合で2点だけ答えていただきたいと思います。

まず、1点です。営農型太陽光発電は、高齢化によって耕作放棄地が増える中で、10年から20年にわたる新たな営農計画を立てることは、実は高齢者では難しいのではないかという質問です。農地は農地として活用することが大前提ではないか。営農型の発電施設を、売電収入が多いから導入するというようなインセンティブは、かえって家族農家、小規模農家を破壊するものではないかというご質問です。

山下さん、回答いただけますでしょうか。

山下 はい。ご質問をありがとうございます。まず農業、農村の高齢化は、食糧自給率や安全保障上の大きな問題なので、これはこれで非常に大きな問題として大事です。一方、それでエネルギー問題の解決と両立できる、いわゆるコベネフィットの視点から、営農型太陽光は必要で重要だと思っています。

二つめに、耕作放棄地と優良農地、再生可能な農地と再生不可能な耕作放棄地などの問題は分けて考えていくべきですし、優良農地であっても農業生産は引き続き高めていくことが重要だと思います。例えば農家さんの中で両方やりたいという方がいれば、それは優良農地であっても必要だと思いますし、一方で、再生不可能な耕作放棄地等に関しては、そこはもう野立て太陽光にしてしまうことも一つだと思うのです。そのような形で、農家さん自身がどのようにしたいか、国全体として農業をどのようにしていくべきか。一方で、最適な利用という点から、再生不可能な耕作放棄地をどのように使うかも、やはり議論しながら決めていくべきところだと思います。

私たちが関わっている写真でお見せしたようなところは、本当に30代、40代の若い方が、高収益農業と太陽光を両立させようとしているところなので、そのような方が増えていくことは、今、農家さんでも後継ぎさせたくないという方も多い中で、むしろ希望ではないかと思っています。以上です。

室谷 ありがとうございます。次の質問です。発電事業について、アセスを弱める仕組みの大元は、平成10年の通知、環境影響評価法の施行についての中に書かれている、電源立地円滑化のためというところですが、この発想は大きな電力会社だけが発電事業になってきた時代のもので、現在のものとは合っていないのではないかという質問です。むしろ、再エネ事業については、地方自治体の発言権を通常のアセスよりも強める必要があるのではないのでしょうかということです。

小島延夫さん、お願いいたします。

小島 これは全くおっしゃるとおりです。従来の発電所をアセス省令の対象にしていた事業は、火力発電所、原子力発電所、大規模水力発電所といったものが中心ですから、その

ようなものの審査について、経済産業省が中央集権的にやるということは、ある程度の合理性はあったらと思います。

ところが、今回問題になっています太陽光発電にしても、風力発電にしても、極めて地方分散型で、問題になっている状況としては森林法の許認可なので、森林法の許認可は、大きく言えば林野庁につながる権限のところですか。それを経済産業省で環境アセスメントを司ることが、適切なのだろうかということになってくるだろうと思いますので、どこが主務官庁としてアセス省令を作るかを含めて、もう1回考え直した方がいいだろうと、ご質問を受けてそのように思いました。

室谷 ありがとうございます。多彩な、本当に多様な法律が問題になる中で議論を進めてまいりました。最後に、一言だけ簡単にお願いいたします。

北村さん、いかがでしょうか。

北村 環境に相当のインパクトを与える再エネ発電施設の規制による、これにおける国、都道府県、市町村の適切な役割分担関係、そしてその内容をどのように考えるかを、改めて考えさせられました。分権時代の法制度設計論の論点が認識できました。

また、そもそも電力需要の抑制をどう考えるかが根本的な問題です。われわれが、家庭で60%ぐらいの電力削減をしないと達成できないということについて、国民の役割についてもこれから考えていく必要があります。

室谷 茅野さん、お願いします。

茅野 今、やはり再生可能エネルギーをめぐって、地域でも都市部でも社会の分断が起きていると思っております。これを修復しながら2030年、2050年へと進んでいかなければいけないところです。政府は、2030年までに温室効果ガスの排出削減目標を持っておりますけれども、生物多様性の世界では、2030年までに実効性のある保全策を国土の30%に適用する、30by30（サーティ・バイ・サーティ）、このような理念も国際的な約束になっているところです。この両方を追いかけていかなければいけないのではないかと、今日、改めて確認することができましたし、われわれ研究者も、環境エネルギー政策と自然保護政策、これを両方視野に入れた議論をしていかなければいけないと、ますます感じた次第です。

室谷 浦さん、お願いします。

浦 まずは、このような素晴らしいシンポジウムにお招きいただきまして、ありがとうございます。今回のシンポジウムでは、パネルディスカッションに登壇者として参加させていただきましたが、先生方のお話、大変勉強になりました。登壇者というよりは、聴講者

として参加させていただいたという気持ちになっております。

やはり今回シンポジウムを通して、自然環境と共生しながら再エネを導入していくのに、法律によるアクセルとブレーキの存在、両方が重要であるにもかかわらず、日本ではアクセルの方が多いというようなことを、改めて認識した次第です。今後は、より強力に自然が保護される法律や制度が日本でも作られるように、もっと自然保護団体の職員として勉強しながら、いろいろ働きかけていければと思います。

室谷 小島さん、お願いします。

小島 実は、今回、メガソーラーで出ている問題は、もう 1990 年代のゴルフ場開発、あるいはリゾート開発で出てきた問題が、再度出てきたというところなんです。だから、日本の場合は自然環境を守る法制度がほとんどない。また、それを守ろうとして訴訟を起こしても、原告適格がなかったり、あるいは計画だから訴訟対象にできなかったりといったような、日本の自然保護法制の問題点と訴訟制度の問題点が、ずっと長年にわたって、40 年来指摘されてきたのです。しかし、それが何ともできなかった。そのようなことが、端的に表れているような気がします。法律家として、このような状況を何とかしなければいけないという思いを強くした次第です。

室谷 パネリストの皆さん、ありがとうございました。これでパネルディスカッションを終了します。自然環境の問題、地域住民の生活の問題、今まさに起こっている問題で、早期に方向転換できるかということが、貴重な自然を残せたり、人命を守れたり、そして再生可能エネルギーを推進できるかということにもかかっていると考えています。今日の議論をご視聴いただいている皆様に、問題の実態やあるべき方向性についての理解をするため、次につながるものへとなれば幸いです。私たちも、次に向かっていきたいと思います。ありがとうございました。

司会 ありがとうございました。最後に、日弁連公害対策・環境保全委員会委員長、長倉智弘から、閉会のご挨拶をいたします。よろしく願いいたします。

長倉 本日のシンポジウム、いかがだったでしょうか。さて、日弁連公害対策・環境保全委員会は、現場主義をモットーとしております。確かに、気候変動、地球温暖化は、待たなしの危機的状況にあります。しかし、人間はエネルギーを確保しなければ生きていきません。一方、東京電力福島第一原子力発電所の事故の経験からしても、原子力発電に頼ることはできません。そうすると、太陽光発電や風力発電など、再生可能エネルギーを推進するしかなくなりますが、本日のシンポジウムで報告のありましたとおり、各地でメガソーラーや大規模風力をめぐる問題が発生しております。そのような中で、私どもは法律

相談や裁判などを通じて、現場のトラブルに直接関わる弁護士の集団としての日弁連公害環境委員会は、単に統計上の再生可能エネルギーの数値を上げることを追求するのではなく、現場主義のモットーの下に現場に密着し、その地域の住民の皆様に寄り添って、共に力を合わせることによって、再生可能エネルギーと自然環境及び地域の生活環境を両立させるための最善の策を探求し、現場に根差した再生可能エネルギーを目指して、これからも努力を続ける所存です。本日のシンポジウムが、皆様が再生可能エネルギーと自然環境および地域の生活環境との両立を考える上での一助となりましたら幸いです。

最後になりましたが、ご登壇くださった方々には、ありがとうございました。また、本日は300名近い皆様が本シンポジウムに参加してくださいました。どうもありがとうございました。

司会 ありがとうございました。以上をもちまして、シンポジウムを終了いたします。

なお、本シンポジウムでは視聴を終了すると、退室画面から参加者アンケートへお進みいただくリンクをご用意しております。ぜひ、本日のご感想やご意見等をお寄せいただければ幸いです。

皆様、お忙しい中、長時間にわたり最後までご参加いただきましてありがとうございました。

(反訳終了)