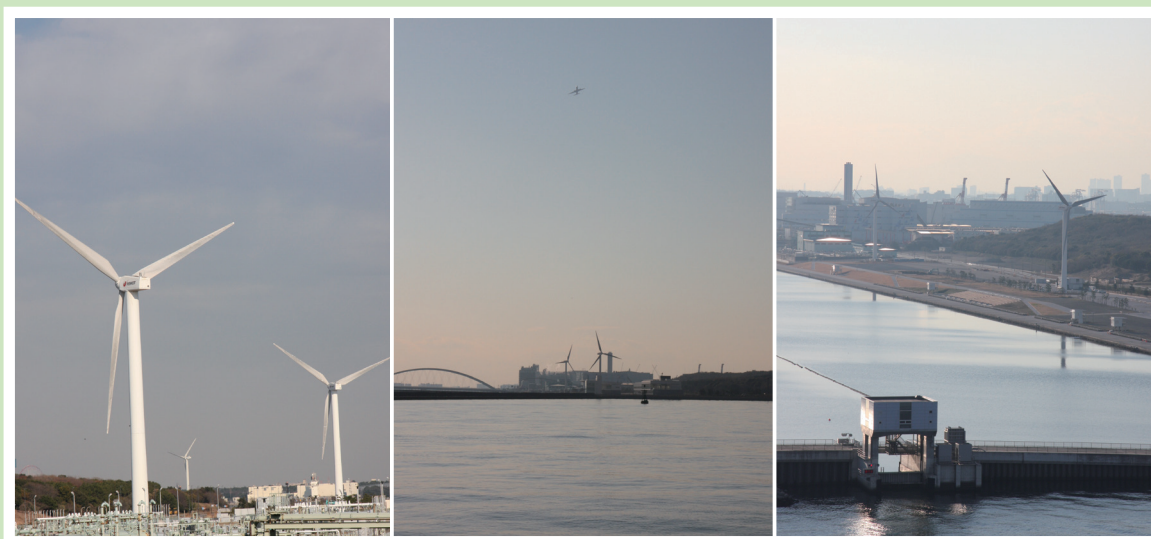


2022 年度 関東弁護士会連合会シンポジウム

再生可能エネルギー

— 国、地域、企業の実践と弁護士の役割 —



2022 年 10 月 14 日

東京都千代田区・東京會舘

関東弁護士会連合会

ご 挨拶

2022年（令和4年）は、2月のロシアによるウクライナ侵攻に始まり、エネルギー及び食糧価格の上昇、国内における電力逼迫、災害級と形容された猛暑日の連続、そして、新型コロナウイルス感染症についても第6波の次に第7波と続くなど、正に波乱の年となっています。しかし、この第7波については、日本政府からも特に行動制限の要請が行われることなく推移しています。その背景には、いわゆるウィズコロナの浸透と、社会経済活動の本格的回復という目標があるのでしょう。

2022年度関東弁護士会連合会定期弁護士大会及びシンポジウムも、新型コロナウイルス感染症の第7波の中ではありますが、感染予防対策のためにリアル開催の規模を縮小しつつ、オンライン開催と併用するハイブリッド方式で開催することと致しました。

今年度のシンポジウムのテーマは「再生可能エネルギー－国、地域、企業の取り組みと弁護士の役割－」です。これまで私たちは、主なエネルギー源として、石油、石炭、天然ガスなどの化石燃料に頼ってきました。しかし、化石燃料は限りある資源であることから、持続可能性に欠けています。また、化石燃料は、使用時に地球温暖化の原因とされる二酸化炭素が排出されることから、地球温暖化の原因の一つとしての問題も抱えています。このため、エネルギーの安定供給を確保し、地球温暖化に伴う気候変動対策にも役立ち、持続可能な開発目標（SDGs）にも貢献するエネルギーとして、太陽光・風力・地熱・バイオマスなどの再生可能エネルギーの早期の導入と活用の必要性が高まっています。

このような時代の要請を受けて、2020年（令和2年）10月に日本政府は「2050年カーボンニュートラル実現」を宣言しました。これを政府目標として掲げ、地球温暖化防止推進法を改正するなどして「再生可能エネルギー」の導入と活用を推進しています。そして、国はもちろん、地域、企業による様々な取り組みが行われています。

関弁連でも、再生可能エネルギー事業の推進、定着及び展開は地球規模で極めて重要なテーマであると捉え、弁護士として、どのように関与できるかという視点を設定し、1年以上前から準備に取り組んで参りました。しかし、今年6月下旬に連続した、災害級とまで形容された猛暑日の連続と重なって起きた関東の電力需給が逼迫した事態は、地球温暖化問題の対策と電力供給力確保の必要性が非常に切迫した目の前にある現実的問題であることを、私たちに突きつけました。つまり、上記政府目標実現にとどまらず、よりスピード感をもって、目の前の現実的問題としての地球温暖化問題及び電力供給力確保の問題の解決に取り組むことが求められています。

しかし、このスピードアップの必要性ゆえに、再生可能エネルギー事業者と地域住民などのステークホルダーとの間に紛争が生じやすいという状況も生まれています。実際、地域住民等との間でトラブルが発生する事例もありますので、権利調整・合意形成の場面での弁護士の関与が期待されます。

また、再生可能エネルギー事業の推進については、資金調達の確保や法規制への対応などが重要になりますので、そのような場面においても、弁護士の関与が期待されます。

再生可能エネルギー事業を広く展開できるための制度構築ないし環境整備が、再生可能エネルギー事業の持続可能性につながり、地球環境の保全と次世代に受け継ぐべき未来につながることになるものと考えます。そのために、弁護士ひいては一個人であるご自身が現在そして将来にわたって取り組むことができることを考える契機として、このシンポジウムにご参加いただければ幸いです。

2022年（令和4年）10月14日

関東弁護士会連合会
理事長 若林 茂雄

目 次

第1章 総論

第1	本報告書の目的及び構成	1
第2	再生可能エネルギーとは何か	2
第3	再生可能エネルギーの地球温暖化対策及びSDGsにおける意義と課題	3
第4	我が国のエネルギー政策における再生可能エネルギーの位置づけ	6
第5	再生可能エネルギーに関する法制度の概要	8
第6	地球温暖化対策推進法改正の意義と課題	13

第2章 地域トラブルの具体例とその分析

第1	地域トラブル（総論）	21
第2	地域トラブル（各論）	23

第3章 地域での再生可能エネルギー開発

第1	はじめに	65
第2	行政による再生可能エネルギーの導入と活用	70
第3	事業者の取組み	82
第4	再生可能エネルギーに関する金融機関の取り組みからの考察	97

第4章 地域での再生可能エネルギーと弁護士の役割

第1	地域の再生可能エネルギー事業における弁護士の役割	107
第2	各ステークホルダーへの弁護士のサポート	108
第3	弁護士の役割～まとめ	112

あとがき	116
------	-----

2022年度シンポジウム委員会活動報告	117
---------------------	-----

2022年関弁連シンポジウム委員会委員名簿	120
-----------------------	-----

第1章 総論

第1 本報告書の目的及び構成

1 本報告書の目的

気候変動問題やエネルギー問題が喫緊の課題となっている現在、太陽光・風力・水力・地熱・バイオマスなどの再生可能エネルギーが、化石エネルギーと比較して二酸化炭素の排出を削減できるという点で地球温暖化対策にも役立ち、またクリーンエネルギーの安定供給にもつながり、持続可能な開発目標（SDGs）を実現するものとして注目されている。

日本政府も「2050年カーボンニュートラル実現」という政府目標を掲げ、地球温暖化対策推進法を改正するなどして再生可能エネルギーの導入と活用を推進している。そして、様々な地域や企業において様々な取組みが行われている。

しかし、再生可能エネルギー事業は、地域社会との関係では二つの側面があることに留意が必要である。

まず日本では適切な土地利用規制（ゾーニング）がなされていないこともあり、再生可能エネルギー事業が、地域の自然環境・生物多様性や地域住民の生活環境に対し悪影響をもたらしているとの懸念が生じ、地域住民等との間でトラブルが発生する事例も見受けられる。このようなトラブルの発生は、再生可能エネルギー事業の発展を阻害することになりかねない。

持続可能な形で再生可能エネルギー事業を実施するためには、過去のトラブル事例も参考にしつつ、地域住民などのステークホルダーとの間で権利調整・合意形成を図りながら事業を進めていくことが不可欠となっている。弁護士などの専門家もこのような観点から事業者及び地域社会の双方を支援する必要がある。

一方、再生可能エネルギー事業を地域の人々や事業者が主体的に関与する形で推進していくことは、持続可能な地域社会の活性化に貢献するという良い影響も期待されている。

しかし、このような地域での再生可能エネルギー事業については、事業収益・資金調達の確保や法規制への対応などの点で様々な障害もあり、そのような障害を克服し事業を推進していくためにも、地域の自治体・金融機関や弁護士などの専門家の支援が不可欠となっている。

以上を踏まえ、本報告書は、地域社会と共生しながら持続可能な形で再生可能エネルギー事業を促進していくにあたっての課題を整理すると共に、課題を解決するための対応策や好事例を紹介する。その上で、再生可能エネル

ギーに関わる課題解決を支援するために果たすことができる様々な弁護士の役割について論じる。

2 本報告書の構成

第1章は、総論として、以下で、再生可能エネルギーの基礎知識として、その概念、地球温暖化対策やSDGsの観点から意義と課題、エネルギー政策における位置付け、関連する法制度の概要を整理する。そのうえで、特に地域における再生可能エネルギー導入を促進するために地球温暖化対策推進法の改正により創設された「地域脱炭素化促進事業制度」の意義や課題を論じる。

第2章では、再生可能エネルギー事業の地域におけるトラブル事例を紹介・分析したうえで、トラブル防止のための対応策について提示する。

第3章では、再生可能エネルギーが地域社会の活性化に貢献している事例を紹介・分析したうえで、その促進策について提示する。

第4章は、以上を踏まえ、結論として、再生可能エネルギーに関わる課題解決を支援するために果たすことができる様々な弁護士の役割やその可能性について論じる。

第2 再生可能エネルギーとは何か

再生可能エネルギー（Renewable Energy）とは、一般的に、太陽光、風力、水力、地熱など一度使用しても再び同じ形で利用することができるエネルギーの総称をいう。

先史以来、人類は、様々なエネルギーを暮らしに用いてきた。とりわけ18世紀に産業革命を迎えると、人類のエネルギー利用は、大規模なものへと変容し、石炭や石油といった化石燃料を大量に採取し、消費した。しかも、単に熱エネルギーや光エネルギーとして利用するに留まらず、蒸気機関を利用したり、電気エネルギーに変換する技術を身につけ、これを動力源として機械を動かすなどもしてきた。

石炭や石油といった化石燃料は、太古の動植物の遺骸が地中に堆積し、長い年月をかけて地圧や地熱などにより変成されてできたと考えられている。

化石燃料の特徴としては、エネルギー源として利用をすると、消費されて、無くなってしまうということである（むろん、自然科学的には、質量保存則からして、燃料が水や二酸化炭素などに変化しただけであり、無くなったというものではない。）。化石燃料は、有限の資源であり、いずれは枯渇することになる。さらに、石油や石炭、天然ガスの場合には、燃やせば水や二酸化炭素が

発生する。二酸化炭素は、温室効果ガスとして、地球温暖化の大きな要因となっているとされている。

他方で、20世紀に発見された原子エネルギーは、二酸化炭素は排出しないものの、原子力発電において、ひとたび事故が発生した場合には、甚大な被害が発生するというデメリットがあるし、放射性廃棄物の処理のあり方を巡っては、議論の絶えないところである。

人類の経済的発展にエネルギー利用は不可欠である。環境に配慮しつつも、エネルギー源を確保しなければならないというジレンマの中で解決策の1つとして考えられているのが、再生可能エネルギーの利用である。

再生可能エネルギーは、有限の化石燃料とは異なり、自然界に常に存在し、半永久的に利用できるエネルギーの総称である。例えば、太陽光発電を例に取れば、発電パネルを用意すれば、太陽光が当たる限り発電をすることができる。太陽光エネルギーは無尽蔵であるから（太陽もいずれは核融合反応を止めてしまい、白色矮星に変わるとのことであるが、それは100億年以上も先の話であるから、人類にとっては半永久的なエネルギー源といえる。）、採り尽くしてしまうエネルギー源ではないのである。また、太陽光発電では、燃料を燃やして発電するわけでもないから、発電自体で二酸化炭素を発生させることはないという特徴もある。

太陽光と同様に、風力、水力、地熱も、自然界に常に存在するエネルギーであって、半永久的に利用できるエネルギーであるから、再生可能エネルギーとして位置付けられている。

一方、バイオマスについては、これを再生可能エネルギーとして扱うことに議論があるようである。すなわち、バイオマスとは、動植物などから生まれた生物資源の総称であり、バイオマス発電では、これを燃焼したり、ガス化するなどして発電する。そうすると、燃料自体は失われるし、それに伴い、二酸化炭素の発生もあるのだから、化石燃料と同じではないのかというのである。しかし、植物が成長する過程で光合成により二酸化炭素を酸素に変えるという経過を辿っていることから、便宜上、二酸化炭素を排出しないものとされている。

第3 再生可能エネルギーの地球温暖化対策及びSDGsにおける意義と課題

再生可能エネルギーは、以上のとおり、その発電に二酸化炭素の排出をあまり伴わないエネルギーである。そのため、以下のとおり、地球温暖化対策の観点から着目されている。

一方、持続可能な開発目標（SDGs）の達成の観点からは、気候変動対策やクリーンエネルギーの確保ための導入促進と、地域における環境配慮・地域社会の活性化という2つの課題の解決をいかに両立できるかが問われている。

1 地球温暖化対策の動向と再生可能エネルギーの意義

地球温暖化は、国連総会では1988年に初めて取り上げられた¹。国連総会は、1992年に、「気候変動に関する国際連合枠組条約」（気候変動枠組条約）を採択し、同条約は1994年に発効した。日本も1993年に同条約を締結し、同年制定した環境基本法において、「地球全体の温暖化」（同法2条2項）を含む「地球環境保全が人類共通の課題である」と位置付けた（5条）。

気候変動枠組条約は、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととしない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させる」（同条約2条）という究極的な目的や原則（3条）等を規定しつつ、具体的な措置については最高機関として位置付けられる締約国会議（Conference of Parties, COP, 7条2項）の決定を通じて実施することを予定している。

1998年の地球温暖化対策推進法制定は、その前年の第3回COP（COP3）で京都議定書が採択されたことを受けたものであった²。また、京都議定書は、採択後の締結・発効等の局面においても、制定後の地球温暖化対策推進法改正の背景となっていた³。

京都議定書は、一部の先進国にしか温室効果ガスの排出量削減義務を設定せず、さらに米国も参加していないという問題を抱えていたことから、新たな国際的枠組の設定が模索された。この新たな枠組みとして2015年にCOP21において採択されたのが、パリ協定である。パリ協定は、世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも2℃高い水準を十分に下回るものに抑えること及び世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも1.5℃高い水準までのものに制限するための努力の継続について、温度の数字を具体的に挙げ目的として言及したうえで（2条1項(a)）、21世紀後半に温室効果ガスの人為的な発生源による排出量と吸収源による除去量との均衡を達成するための温室効果ガス排出量の迅速な削減にも言及する（4条1項）。これらは、いずれも2021年改正で地球温暖化対策推進法にも基本理念として取り入れられるに至った（2条の2）。また、世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも1.5℃高い水準までのものに制限するための努力の継続については、2021年

1 西井正弘・鶴田順編「国際環境法講義（第2版）」88頁〔高村ゆかり〕（有信堂、2022）。

2 環境省のWEBサイト「地球温暖化対策推進法の制定に当たって（平成10年10月6日 真鍋大臣談話）」（<https://www.env.go.jp/earth/ondanka/ondanhou.html>）

3 環境省のWEBサイト「地球温暖化対策推進法の成立・改正の経緯」（<https://www.env.go.jp/earth/ondanka/keii.html>）

11月に開催されたCOP26においても改めて確認されている。

再生可能エネルギーは、COP26のために準備されたIEA「Net Zero by 2050 Roadmap for the Global Energy Sector」においても、化石燃料に変わる主要なエネルギー供給源としての期待が言及されるなど、パリ協定に基づく枠組みにおいても重要な手段として位置付けられている。また、二酸化炭素の排出量という側面から、日本国内では2050年カーボンニュートラル（2020年10月26日菅義偉総理大臣所信表明演説、資源エネルギー庁2021年10月第6次エネルギー基本計画⁴）、国外では二酸化炭素の排出量を今世紀半ば頃には実質ゼロにする（COP26グラスゴー基本合意）といった表現も用いられるようになっている。

そして、第5次計画ではわずか1回しか用いていなかったカーボンニュートラルという用語に150回以上も言及するようになった第6次エネルギー基本計画では、再生可能エネルギーは、「主力電源として最優先の原則の下で最大限の導入に取り組（む）」との重要な位置付けが与えられている（同24頁）。加えて、「国内で生産可能なことからエネルギー安全保障にも寄与できる」との指摘（同34頁）も、再生可能エネルギーの重要性を裏付けるものといえよう。

2 持続可能な開発目標（SDGs）と再生可能エネルギーの意義と課題

持続可能な開発目標（SDGs）とは、2015年に国連サミットで採択された2030年までの環境・社会課題に関する目標であり、17の目標と169のターゲットから構成される。

再生可能エネルギー事業は、特に地球温暖化対策やクリーンエネルギーに関するSDGsの目標に資するものである。SDGsの目標13「気候変動とその影響に立ち向かうため、緊急対策を取る」は上述した地球温暖化に関する目標が掲げられており、再生可能エネルギーの導入促進はこの目標の達成に役立つといえる。

また、目標7では「すべての人々に手ごろで信頼でき、持続可能かつ近代的なエネルギーへのアクセスを確保する」が掲げられており、この目標を達成するためのターゲット7.2として「2030年までに、世界のエネルギーミックスにおける再生可能エネルギーの割合を大幅に拡大させる」ことが具体的に掲げられている。

一方、再生可能エネルギー事業に関しては、景観破壊、生物多様性悪化、騒音・低周波、光害、災害リスクなどを招き、地域の自然環境や生活環境に悪影響を与える危険性も懸念されている。また、再生可能エネルギー事業

4 エネルギー基本計画は、エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図るため、エネルギー政策基本法に基づいて制定されるものである（同法12条1項）。

は、必ずしも事業が実施される地域に利益が還元されず、地域活性化には役立っていないのではないかという反発もある。これらの問題に適切に対応しなければ、再生可能エネルギーは、持続可能な都市に関する目標11や海・陸の生物多様性の目標14・15の達成をかえって阻害してしまう危険性もある。

SDGsは「誰一人取り残さない」を究極的な目標として掲げ、各目標に配慮した調和の取れた成長を目指す概念である。再生可能エネルギー事業を真の意味でサステナブルな形で推進するためには、気候変動対策のための導入促進と地域における環境配慮・地域社会の活性化という2つの課題の解決をいかに両立できるかが問われている。

第4 我が国のエネルギー政策における再生可能エネルギーの位置づけ

我が国のエネルギー政策において、再生エネルギーはどのように位置づけられ、どのように導入が促進されてきたのか、以下で報告する。

1 我が国のエネルギー政策の経緯

エネルギーの多くを輸入原油に頼っていた日本は、2度にわたるオイルショックの経験から、エネルギーを安定して供給することを最重要課題として位置付けた⁵。その中で、省エネ及び代替エネルギーの開発の重要性が認識されるようになり、1979年には工場、輸送、建築物、機械器具等についてエネルギー使用の合理化を推進するための「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」（省エネ法）が制定され、1980年には、石油に代わるエネルギーの開発及び導入を促進することを目的とする「石油代替エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律」（非化石エネルギー法）が制定された。

1990年代になると、地球温暖化問題への対策が求められるようになり、その中で、二酸化炭素を多く発生させる石油や石炭などの化石燃料の使用が問題になった。そこで、よりいっそうの省エネと新エネルギーの開発がより重要になっていった。

このような状況の中で、新エネルギーの開発・利用促進という観点から、1997年、新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法（新エネルギー法）が制定された。同法は、エネルギーの安定的かつ適切な供給の確保のため、化石燃料以外のエネルギーの利用を円滑に進めるために必要な措置を講ずることを目的とするものであった（同法1条、2条）。また、2002年、エネルギー政策基本法が制定された。同法は、①エネルギーの供給源の多様化、エ

5 資源エネルギー庁のWEBサイト (<https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/johoteikyo/history4shouwa2.html>)

エネルギー自給率の向上等によるエネルギーの安定供給の確保（同法2条）、②環境への適合（同法3条）、③市場原理の活用、を基本的な方針と定めている。特に、同法3条では、「エネルギーの需給については、…太陽光、風力等の化石燃料以外のエネルギーの利用への転換…等により、地球温暖化の防止及び地域環境の保全が図られたエネルギーの需給を実現し、併せて循環型社会の形成に資するための施策が推進されなければならない」と規定されており、太陽光や風力といった再生可能エネルギーの利用を積極的に推進する内容となっている。また、再生可能エネルギー由来の電気について固定価格買取制度がEUの複数の国で導入されていた中で、日本においても同内容の制度の導入が検討された⁶。

2 新エネ等電気利用法（RPS法）の制定

その結果、2002年に、再生可能エネルギーの更なる利用促進のため「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法（RPS法）」が制定された。同法では、電気事業者に対して、毎年の電力販売量に応じ、一定割合以上の風力、太陽光、水力などの再生可能エネルギー源を変換して得られた電気の利用を義務付けた⁷。電気事業者は、当該義務を履行するために、自ら再生可能エネルギー源による電気を発電する、もしくは、他から再生可能エネルギー源による電気を購入するなどをしなければならず、その結果、再生可能エネルギー由来の電力の利用量は増加した。しかしながら、利用を義務付けられた再生可能エネルギー由来の電力の目標値が低かったこともあり、再生可能エネルギー由来の電力が大規模に導入されることにはならなかった⁸。

また、2009年にエネルギー供給構造高度化法が制定された。同法は太陽光、風力、水力、地熱などの非化石エネルギー源の利用を促進するため、経済産業大臣が基本計画を策定し、同計画に基づいてエネルギー供給事業者に非化石エネルギー源の利用を義務付けた⁹。しかし、法律自体に強制力が乏しかったり、RPS法との関係が不明確であったため¹⁰、本格的な再生可能エネルギーの導入には至らなかった。

3 再エネ特措法の制定・改正

以上のような状況の中、2011年に、電気事業者による再生可能エネルギー

6 第一東京弁護士会環境保全対策委員会『再生可能エネルギー法務』（以下『再生可能エネルギー法務』という。）5頁

7 資源エネルギー庁のWEBサイト「RPS法ホームページ」（<https://www.rps.go.jp/RPS/new-contents/top/toplink-1.html>）

8 『再生可能エネルギー法務』6頁

9 『再生可能エネルギー法務』3頁、6頁

10 『再生可能エネルギー法務』6頁

電気の調達に関する特別措置法（以下「再エネ特措法」という。）が制定され、再生可能エネルギーの導入が本格化していくことになる。

再エネ特措法の特徴の一つが、いわゆるFIT（Feed in Tariff）制度である。FIT制度は再生可能エネルギーを利用して作られた電気を、国が定める固定価格で一定期間、電気事業者に買取りを義務付けるものである。電気事業者が再生可能エネルギー源を利用して作られた電気を買い取るために要した費用については、電気料金の一部として、使用電力に比例した賦課金という形で国民が負担する形となっている¹¹。

その後、再エネ特措法は、2017年及び2022年に再エネ特措法が改正された。2022年改正で、再エネ特措法は「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」に改められている¹²。特に地域との共生に関する再エネ特措法の改正内容は、第5で詳述する。

4 第6次エネルギー基本計画¹³

2021年10月、政府は第6次エネルギー基本計画を策定した。同計画では国のエネルギー政策の基本的な方向性が示されているが、この中で再生可能エネルギーについては2050年カーボンニュートラルを実現するために、主力電源化を徹底し、再生可能エネルギーに最優先の原則で取り組み、国民負担の抑制と地域との共生を図りながら、最大限の導入を促すことが明記されている。このように再生可能エネルギーの導入は今後もますます加速することが予想される。

第5 再生可能エネルギーに関する法制度の概要

1 再生可能エネルギーと地域の共生への焦点

再生可能エネルギーに関する法制度は、保安に関するもの、一般送配電事業者との系統連系に関するもの、FIT制度の賦課金や交付金に関するメカニズム、など多岐にわたり、全てを紹介することは難しい。そこで、今回のシンポジウムのテーマである再生可能エネルギーと地域の共生に特に関係の深い法制度に焦点を当てて、独自の分類と概説を試みることにする。

2 再エネ特措法の FIT / FIP を活用する事業者への規制

-
- 11 資源エネルギー庁のWEBサイト（https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/surcharge.html）
 - 12 資源エネルギー庁のWEBサイト（https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/dl/fit_2017/setsumeishiyou.pdf）
 - 13 経済産業省のWEBサイト「エネルギー基本計画の概要」（<https://www.meti.go.jp/press/2021/10/20211022005/20211022005-2.pdf>）

（１）FIT制度による再エネの急増と地域とのトラブル

2012年7月施行の再エネ特措法は、FIT制度により、再エネ発電事業の普及を後押しすることを目的とした法律である。FIT制度とは、発電した電力の全量を固定価格により一般送配電事業者¹⁴が買い取る義務を負う制度である。一般送配電事業者の負担は、電気代に上乗せされる賦課金という形で需要家に転嫁される¹⁵。FIT制度は、発電事業のインバランス（発電を約束した量と実際の発電量の間の差）のリスクを取り除き、また、当初の調達価格（買取価格）が政策的に高値に設定されたため、太陽光発電を中心に爆発的に再エネ発電量が増加した。

再エネ発電事業には、これまで発電事業とかかわりが希薄であった業界、中小企業、外資系企業、不動産関係者、農業関係者など様々なプレイヤーが参入した。しかし、地域に馴染みのない事業者が、地域に十分な説明をしないまま進める開発は、地域住民の不安をアおり、実際に発生した事故や法令違反の事例は、不安を一層、強いものとした（事故や違反事例については、第2章で詳しく紹介する）。

そこで、地域と再エネの共存のため、再エネ特措法は、幾度か改正が行われ、（２）以下に述べる制度が導入された。

（２）認定情報の公開（2017年4月施行）

2017年4月施行の法改正により、FIT認定の情報が開示されるようになった（法9条6項）。資源エネルギー庁のウェブサイトでは、発電事業者に関する情報、発電所に関する情報、設備の設置予定地に関する情報などが公開されており¹⁶、地域住民は、工事の着工前の計画段階で、事業計画の概要を知ることができる。

（３）法令順守要件と認定取消制度（2017年4月施行）

地方の条例を含む法令を遵守することがFIT認定の条件として追加された（法9条4項2号、規則5条1項14号）。また、法令順守を事前に担保するため、FIT認定にあたっては、関係法令手続状況報告書の提出が必要とされ（規則4条の2第2項7号）、都道府県、市町村に関係法令について予め確認をし、関係法令手続状況報告書を提出することが必要とされている。特に入札対象であるなど規模の大きい事業計画（自治体説明対象区分）については、最小単位の行政（市区町村）に面談形式で確認・相談をすることが必要とされている。¹⁷

14 制度開始時は、一般電気事業者であったが、電力システム改革の影響により、小売電気事業者、一般送配電事業者と買取義務者が変更された。

15 賦課金の額は電気使用量のお知らせ等に記載されているため、広く一般の需要家も再エネ普及のためにどの程度の負担をしたのかがわかる。

16 資源エネルギー庁のWEBサイト「再生可能エネルギー電子申請」(<https://www.fit-portal.go.jp/PublicInfo>)

17 2021年度・2022年度は、新型コロナウイルス感染拡大を踏まえた特例的対応として、面談以外の方法も認められている。

これにもかかわらず、法令違反がなされた場合、経済産業大臣は、改善を命令し（法13条）、更にFIT認定を取り消すことができるようになった（法15条）¹⁸。

（４）地域活用要件の導入（2020年４月施行規則改正）

2020年４月から、小規模な太陽光（営農型等を除く）、2022年４月から小規模な中小水力、地熱、バイオマスについて、地域活用要件を満たすことが、FIT認定の要件とされた（規則５条１項９の２、12の２、２項５号の２、７号の２及び３）。

地域活用要件とは、一定程度の電力を設備の設置場所で自己消費することや設備を地域の防災システムに組み込むことである。これは、電力の地産地消を促し又は地域の防災機能を強化するものであり、地域に再エネが受け入れられる土壌になる。特に、小型の太陽光発電設備は、保安規制を免れるために細分化されるなど、地域の信頼を失う事例が多発したことから、特に地域活用要件は、重要な意味を有すると言える。

（５）廃棄費用積立制度（2022年４月施行法改正）

地域住民の不安には、事業終了後に発電設備が放置又は不法投棄されるのではないかというものも含まれる。特に太陽光パネルについては、製品寿命が25年から30年程度とされており、2040年には、FIT期間が終了したパネルの大量廃棄が想定される。パネルが適切に廃棄されない場合、鉛、セレン、カドミウムなどの有害物質が流出し、地域に深刻な環境被害を発生させる。特に発電事業者が、当該発電所の運営のみを目的とした特別目的会社である場合、発電事業終了後に利益を生み出さない設備の処分に費用をかけてまで取り組まない可能性もある。この点については、2018年４月に事業計画策定ガイドラインが改定され、10kW以上の太陽光発電について廃棄等費用の積立てが遵守事項とされた。しかし、積立ての金額や時期は事業者の判断に委ねられており、適切な時期に必要な資金確保がされないのではとの懸念が残っていた。

そこで、2022年４月施行の法改正では、経済産業省が指定した区分につき、廃棄費用の積立てを義務付ける制度が導入された（法15条の６～16）。積立ては原則として外部積立とされ、調達期間満了の10年前から売電収入から源泉徴収される形で外部機関に積み立てられる。

廃棄費用の積立義務化は、発電事業者から見れば、地域住民の設備の廃棄についての不安を取り除くことができるというメリットもある。

18 2019年３月６日に、資源エネルギー庁は、８件の認定を取り消したことを公表した（https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/dl/announce/20190306.pdf）。取消事由については、同庁からは公表されていないが、農地法違反が理由とされている（日経XTechのWEBサイト<https://xtech.nikkei.com/dm/atcl/news/16/030812034/>）。

(6) FIP制度(2022年4月施行法改正)

FIP(Feed in Premium)制度とは再エネ発電事業者が、卸電力取引市場や相対取引で電力を販売した場合、基準価格と参照価格の差額をプレミアムとして交付する制度である。

FIT制度と異なり、相対取引が対象となるため、再生可能エネルギーの地産地消、市町村の連携による電力融通など、様々な形態の取引をプレミアム交付という支援を受けながら行うことが可能となった。

再エネの相対取引が広がることは、電力の買主や最終消費者から発電事業者の顔が見えるということであり、地域において需要家と発電事業者が、良好な関係を築く契機となりうる。

3 再エネ発電所の開発に関する法制度

(1) 再生可能エネルギーに関連する立地規制

再生可能エネルギーに関連する法律上の規制のうち地域住民との関係で特に重要と考えられるものは図1-1のとおりである。

図表1-1：主な開発規制

土砂災害防止に関するもの	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律に基づく急傾斜地崩壊危険区域内の行為許可
	砂防法に基づく砂防指定地における行為許可、砂防設備の占用許可
	地すべり等防止法に基づく地すべり防止区域又はほた山崩壊防止区域内の行為許可
景観に関するもの	景観法に基づく届出
農地に関するもの	農業振興地域の整備に関する法律に基づく市町村の農業振興地域整備計画の変更手続
	農地法に基づく農地転用許可
森林機能に関するもの	森林法に基づく林地開発許可等手続、伐採及び伐採後の造林の届出手続
文化財に関するもの	文化財保護法に基づく埋蔵文化財包蔵地土木工事等届出、史跡・名勝・天然記念物指定地の現状変更許可
自然環境に関するもの	自然公園法に基づく工作物新築許可等
	自然環境保全法に基づく工作物新築許可等
生物に関するもの	絶滅のおそれがある野生動植物の種の保存に関する法律に基づく生息地等保護区の管理地区の行為許可等
	鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律に基づく鳥獣保護区の特別保護地区の行為許可

出典：経済産業省作成「関係法令手続情報報告書」を参考に独自に整理したもの

法令に違反した開発行為に地域住民が反対するのは当然である。しかし、法令を遵守した開発だからと言って、必ずしも地域住民の賛同が得られるわけではなく、土砂災害の懸念、景観の悪化、生態系への懸念や配慮不足を理由とした反対運動は発生している。

（２）環境影響評価法

一定の規模以上（図表１－２）の発電所の建設にあたっては、環境影響評価法による環境影響評価（環境アセスメント）が必要となる。環境影響評価手続は、開発に先立って事業者が環境への影響を調査・予測・評価してこれを公表し、国民、地方自治体、国から意見を聴き、事業に反映させる制度である。許認可そのものではないが、免許権者は評価書の記載等を元に当該事業が環境の保全について適正に配慮するものであるかを審査しなければならない（法33条）ため、許認可取得の前提となる手続である。

図表 １－２ 法律により環境影響評価手続が必要となる規模要件

	第一種事業：手続が必須の事業	第二種事業：個別の評価により必要となる事業
水力発電所	出力3万kW～	出力2.25万kW～3万kW未満
火力発電所（バイオマス含む。地熱を除く）	出力15万kW～	出力11.25万kW～15万kW未満
地熱発電所	出力1万kW～	出力7,500kW～1万kW未満
太陽光発電所	出力4万kW～	出力3万kW～4万未満
風力発電所	出力5万kW～	出力3.75万kW～5万kW未満

法律による環境影響評価手続の対象とならない事業に限り、各地方公共団体は、条例により環境影響評価の対象とすることができる（法61条）。

（３）各地方公共団体における条例

急速な再エネ発電所の開発に対する住民の不安を反映し、多くの地方公共団体で、再エネ発電所の開発を規制する条例が制定された。条例には、様々なタイプのものがある。詳細は、第２章を参照されたい。

４ 再エネ発電所の立地を促す法制度

（１）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（農山漁村再エネ法）

農山漁村再エネ法は、市町村が主導して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発電を推進するための枠組みである。

市町村は、発電事業者、農林漁業者、関係住民、学識経験者等の地域の関係者などからなる協議会（法６条）と意見を交換しながら、基本計画を策定し、再生可能エネルギー発電設備の整備を促進する区域を指定する。

発電事業者は、基本計画を策定した市町村から設備整備計画の認定を受けることで、農地法、森林法、自然公園法などの関係する許認可を一括で取得したとみなされる（ワンストップサービス）（法9条～15条）。

協議会が形成され意見が予め聴取されることにより、地域とのトラブルの回避が期待される。

（2）海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律（再エネ海域利用法）

2019年4月施行の再エネ海域利用法は、経済産業大臣と国土交通大臣が、一般海域の中から促進区域を指定し（法8条）、公募により事業者を選定することを定めている（法15条）。促進区域の指定にあたっては、行政主体で、現況の調査や漁協等の先行利用者や学識経験者を含む協議会（法9条）の意見聴取を行う。本法においても、促進区域指定の過程で、行政主体で利害関係人の同意が形成されることで、トラブルの防止が期待される。

（3）地球温暖化対策の推進に関する法律（温対法）

2022年4月施行の改正温対法により、市町村主体で、地域脱炭素か促進事業を推進する仕組みが設けられた。協議会からの意見聴衆、促進区域の指定という点で、先に照会した2つの法律と類似する。同法についての詳細は、第6を参照されたい。

（4）所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（所有者不明土地特措法）

所有者不明土地特措法は、2019年6月1日に全面施行された法律である。同法により、一定の条件を満たす所有者不明土地を、地域福利増進事業のために期限付きで利用できるという制度が創設された。

地域福利増進事業に電気事業法上の発電事業が含まれていたが（法2条3項11号、土地収用法3条17号）、これに該当するためには1000kW以上の出力が必要であった。そこで、2022年11月施行の法改正で、再エネ発電設備のうち、地域住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進に資するものとして政令で定める要件に適合するものの整備に関する事業というカテゴリーが追加された（改正後法2条3項10号）。

第6 地球温暖化対策推進法改正の意義と課題

1 地球温暖化対策推進法改正の概要

地球温暖化対策推進法（以下「温対法」という。）2021年改正においては、パリ協定や2050年カーボンニュートラル宣言等を踏まえた基本理念等の新設などの改正がなされると共に、地域における再生可能エネルギー導入を

促進するために「地域脱炭素化促進事業制度」が創設された。

以下では、その中でも特に地域における再生可能エネルギー導入に関連がある、地域脱炭素化促進事業制度の意義と課題を取り上げる。

2 地域脱炭素化促進事業とは

(1) 地域脱炭素化促進事業

まず、地域の脱炭素化とは、ネットゼロ（人の活動に伴って発生する温室効果ガスの排出量と吸収作用の保全及び強化により吸収される温室効果ガスの吸収量との間の均衡が保たれた状態）の実現に寄与することを旨として、地域の自然的社会的条件に応じて当該地域における社会経済活動その他の活動に伴って発生する温室効果ガスの排出の量の削減等を行うことをいう（2条6項、2条の2）。

そして、地域脱炭素化促進事業とは、地域の脱炭素化のための施設の整備及びその他の地域の脱炭素化のための取組みを一体的に行う事業であって、地域の環境の保全のための取組み並びに地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組みを併せて行うものとされている（2条6項）。

(2) 地域の脱炭素化のための施設

地域の脱炭素化のための施設とは、再生可能エネルギー発電施設、再生可能エネルギー熱供給施設及びこれらに附帯する蓄電池設備等のことをいう（地球温暖化対策の推進に関する法律に基づく地域脱炭素化促進事業計画の認定等に関する省令（以下「地域脱炭素化促進事業計画の認定等に関する省令」という。）2条）。

ここでいう再生可能エネルギー発電施設とは、太陽光、風力、水力、地熱及びバイオマスであって地域の自然的社会的条件に適したものを電気に変換する施設等をいう（地域脱炭素化促進事業計画の認定等に関する省令1条3号、エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律施行令（以下「高度化法施行令」という。）4条参照）。

そして、再生可能エネルギー熱供給施設とは、地熱、太陽熱及び大気中の熱その他の自然界に存する熱であって地域の自然的社会的条件に適したものを熱として利用し又は供給するための施設等をいう（地域脱炭素化促進事業計画の認定等に関する省令1条4号、高度化法施行令4条参照）。

(3) 地域脱炭素化促進事業を実施する温対法上のメリット

地域脱炭素化促進事業を実施しようとする者は、地域脱炭素化促進事業計画の認定を受けることにより、再生可能エネルギー発電施設等の設置や稼働に必要な免許が擬制されるという「ワンストップサービス」の特典がある。

また、地域脱炭素化促進事業の認定を受けた事業者が地域脱炭素化促進事業計画に従って地域脱炭素化促進施設の整備を行おうとする場合は環境影響

評価法に基づく計画段階配慮書の手続を行わないことができる（22条の11、環境影響評価法3条の2以下）。

3 地域脱炭素化促進事業における行政の役割

（1）地方公共団体実行計画

地方公共団体は温対法に基づき地方公共団体実行計画の策定義務を負う（21条1項）。改正法により、指定都市等以外の市町村についても策定義務を負うことになった。

地方公共団体実行計画は、当該地方公共団体の事務及び事業に関し、温室効果ガスの排出の量の削減等のための措置に関する計画である「事務事業編」とその区域の自然的社会的条件に応じて温室効果ガスの排出の量の削減等を行うための施策に関する事項に関する計画である「区域施策編」に分かれる（21条1項、同3項）。このうち区域施策編は、指定都市等以外の市町村については努力義務にとどまっている（21条4項）。

（2）地域脱炭素化促進事業の促進に関する事項の策定義務

ア 内容

市町村が区域施策編を策定するに際しては、地域脱炭素化促進事業の促進に関する事項を策定する努力義務がある（21条5項）。

イ 促進区域の設定基準

促進区域とは、市町村が定める地域脱炭素化促進事業の対象となる区域（21条5項2号）のことをいう。

設定基準については温対法施行規則において、自然公園法における特別保護地区等の指定地域が含まれていないことや騒音その他生活環境への支障がないこと等が挙げられ、環境に影響を及ぼすおそれが少ないと見込まれる場所から定めることとされている（5条の2）。

都道府県が促進区域の設定に関する基準を定めた場合は、市町村は同基準に従い促進区域を設定することになる。

なお、温対法施行規則では、都道府県基準は①地域の自然的社会的条件に応じた環境の保全への適正な配慮が確保されるものであること、②地方公共団体実行計画との整合性の確保されていること、③地域における再生可能エネルギーのポテンシャルを踏まえたものであること、④客観的かつ科学的な知見に基づくものであることを旨として策定され、更に環境の保全への適正な配慮を確保する観点から⑤促進区域に含めることが適切ではない区域、⑥促進区域を定めるにあたって考慮すべき事項、適正な配慮を確保するための考え方、収集すべき情報等を定めなければならないこととされている（5条の4以下参照）。

ウ 促進区域の類型

促進区域はその設定方法に応じて、広域ゾーニング類型、地区・街区指定型、公有地・公共施設活用型、そして事業者提案型に分類される。

広域ゾーニング型は、再生可能エネルギーのポテンシャルの大きさ、環境省の提供するREPOSやEADAS等の情報提供システム等をもとにした環境情報等を重ね合わせて、再生可能エネルギーの導入を促進し得る区域と環境保全を優先する区域等を抽出する手法をいう。なお、本改正に先駆けて、風力発電について2016年より全国16の自治体でゾーニングを実施し、ゾーニングマップを公開するなどしている¹⁹。

次に、地区・街区指定型であるが、これは市町村の中でも特に再生可能エネルギー利用等を重点的に行うエリアを設定する方式である。

公有地・公共施設活用型は、調整池、最終処分場、学校等の敷地等を活用して再生可能エネルギーの普及を図る方式である。

これら行政が主体的に促進区域を設定する手法のほか、事業者が自ら地域脱炭素化促進事業を提案し、促進区域の設定等を進める方式となる。

（３）地域脱炭素化促進事業計画の認定

ア 認定基準

市町村は、事業者の申請があったときは、①地域脱炭素化促進事業計画の内容が地方公共団体実行計画に適合するものであること、②地域脱炭素化促進事業計画に記載された地域脱炭素化促進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、③保守点検等の必要な体制を整備・実施するなど省令の定める基準に適合することが認められる場合には、地域脱炭素化促進事業計画を認定する（22条の2第3項1号ないし3号、地域脱炭素化促進事業計画の認定等に関する省令6条）。

イ 免許者等との調整

市町村は、事業者の申請に対して認定をしようとする場合は、地域脱炭素化促進事業計画に記載された再生可能エネルギー発電施設の整備等に際して必要な免許等の免許権者に対して事前に協議を行い、その同意を取り付ける必要がある（22条の2第4項以下）。

なお、一定要件に該当する場合には免許権者の同意は義務的である。

（４）協議会の組織（22条）

地方公共団体実行計画を策定しようとする地方公共団体は、地方公共団体実行計画の策定及び実施に関し必要な協議を行うための協議会を組織することができる。

19 環境省のWEBサイト「「風力発電に係る地方公共団体によるゾーニングマニュアル」の公表について」（<https://www.env.go.jp/press/105276.html>）

同協議会は、当該地方公共団体のほか、関係行政機関、地域脱炭素化促進事業を行うと見込まれる者、住民その他の当該地域における地球温暖化対策の推進を図るために関係を有する者、学識経験者など様々な利害関係者を構成員とすることが予定されている。

4 改正温対法の意義と課題

(1) 意義

ア 促進区域

再生可能エネルギーの普及はカーボンニュートラルの実現に向けて重要な課題であるが、その導入にあたって、地域住民とのトラブルが発生しているという実態がある。風力発電に関しては、計画の4割において何らかのトラブルが発生し、計画の凍結や中止に至っている。トラブルの要因としては、騒音、バードストライク、景観等の環境への影響や住民らの反対意見が挙げられる²⁰。

この点、改正温対法における促進区域は、その設定基準において動植物や生活環境への適正な配慮や各種法令における指定地域との調整が含まれており、殊に広域ゾーニングによる促進区域の設定を行う場合には環境情報等のレイヤリングにより、環境保全を優先すべき地域と積極的に事業を促進していくことが可能な地域が抽出されることになる²¹から、一種の戦略的アセスメント（事業実施段階により上位の段階にある政策や計画・プログラムを対象とした環境影響評価のことをいい、政策等の立案主体が環境影響をあらかじめ調査・予測・評価し、その結果を政策等の意思決定に反映させる手続をいう。）の要素を持ち合わせているといえる。

よって、促進区域においては既に一定の環境配慮や住民合意の形成が済んでいるものといえ、再生可能エネルギーの普及が円滑に進むといえる。

イ ワンストップサービス

前述のとおり、事業者は地域脱炭素化促進事業計画の認定を受けることで個別の免許を自ら得る必要がなくなる。これにより申請や事前調整のコストを削減できるほか、免許権者によって判断が統一されないというリスクを回避でき、事業の予見可能性等を担保できるといえる。

ウ 協議会と合意形成

近年、廃棄物処理施設、大規模再生可能エネルギー発電施設などの建

20 安喰基剛、錦澤 滋雄、村山 武彦（2018）「風力発電事業の計画段階における環境紛争の発生状況と解決要因」、環境情報科学 学術研究論文集32、185－190頁

21 このように適地を抽出するゾーニングを「ポジティブゾーニング」という。

設計画をめぐって、事業を実施する段階になって住民がはじめて計画を知るなどして、住民と事業者がトラブルになるケースが散見される。環境影響評価法においては計画段階配慮書の手続の導入など早い段階での住民参加が可能となったが、それでも住民の参加は十分とはいえず、合意形成が進まないこともある。

この点、改正温対法では、協議会が設置されている場合には、促進区域の設定においても協議会で協議を行うことが義務付けているため（21条12項）、協議会を通じて、住民の生活環境や環境保全の見地からの意見を反映させた形で促進区域を設定することで住民合意の形成を図り、あらかじめ促進区域が設定されていることで住民等は将来の事業の可能性について把握することができるといえる。

（２）課題

ア 行政リソース

地方公共団体実行計画の策定状況に関しては毎年調査報告が公表されており、2021年10月1日現在（2022年3月公表²²）、区域施策編については、策定義務のある地方公共団体における策定状況は100%だが、規模が小さくなるほど改定の予定がない。策定義務のない地方公共団体では人口10万人未満では未策定率が50%を超えている²³。

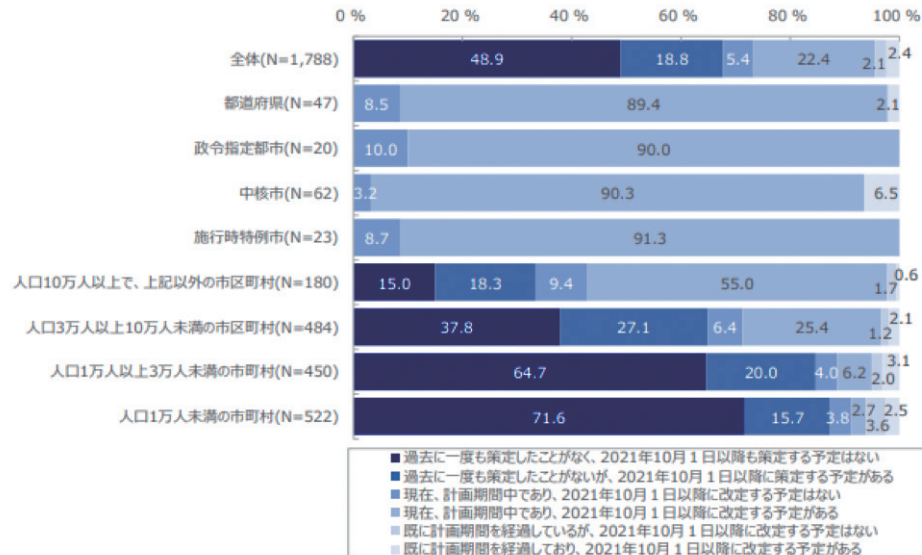


図2 2022年10月1日現在の区域施策編の策定・改定状況²⁴

22 株式会社野村総合研究所「令和3年度地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査 調査結果報告書」

23 株式会社野村総合研究所190頁

24 同上

その理由としては「計画を策定・改定するための人員が不足している」が84.2%、次いで「地球温暖化対策に関する専門的知識が不足している」（69.1%）、「計画に盛り込む対策の予算等の確保が難しい」（53.7%）等が続く²⁵。

このように地域脱炭素化促進事業は持続可能な再生可能エネルギーの普及においてポテンシャルを持っているとはいえるものの、現実に対応を求められる市町村の行政リソースの限界を指摘でき、同事業を実効的なものにするためには、地方公共団体の横のつながり、国や弁護士を含む専門家のサポートが必要不可欠といえる。

イ 促進区域設定の実効性

促進区域の設定において広域ゾーニング類型を採用することが環境保全と再生可能エネルギーの普及の両立という観点からは望ましいといえ、トラブルの防止にもつながる。しかしながら、前記アのとおり、行政リソースに限界がある以上、市町村が独自にゾーニングを行うことには技術的な制約等があることは否めない。また、広域ゾーニング類型において、行政が適地と考えた場合でも、地域住民の反対に直面する可能性は十分にある。総論賛成、各論反対という再エネ発電設備の設置に関して、行政が地域住民とどこまで向き合う覚悟があるのかに、広域ゾーニング類型の成否がかかっていると考えられる。

また、事業者は地域脱炭素化促進事業の認定を受けずに、促進区域外で独自に再生可能エネルギー発電施設等を設置することもできる。改正温対法その他の関係法令は、促進区域における再生可能エネルギー発電施設の設置・稼働を優先し、その他の区域での設置・稼働を例外的に認めるといった仕組みにはしていないことから、促進区域外において、環境保全への適正な配慮や地域との共生といった視点が十分に反映されていない計画が実施されてしまうという懸念もある。

現に、風力発電については、ゾーニングによって環境保全優先エリア、調整エリア、促進エリアなどが分類されているにもかかわらず、事業者が環境保全エリアでの事業実施を計画し、これを申請するなどした例もある。

（3）地域脱炭素促進事業制度において期待される弁護士の役割

地域脱炭素促進事業制度は、その定義や制度設計からも明らかとおり、地域の自然的社会的条件を基礎にして、再生可能エネルギーの普及を促進し、地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組みを併せて行うものであり、地域という観点からも、地球全体の気候変動対策という観点からも、積

25 株式会社野村総合研究所198頁

極的な利用・推進が望ましい。一方で、前述のとおり、その運用については行政リソースなどの観点からの課題があるのが現実である。

その中で、各地域で活動する弁護士は、各地域の特色や再生可能エネルギーの普及の意義等を認識したうえで、協議会の構成員に参加するなどして、地方公共団体と協働して、本制度が実効的に活用されるよう取り組んでいくことが期待される。また、事業者提案型の促進区域の設定も予定されているところ、地域の自然的社会的条件に配慮した形での事業が提案されるように、事業者側として関与する弁護士は、事業計画段階など事業の早い段階から、本制度の制度趣旨等を反映させられるよう取り組むことが期待される。

第2章 地域トラブルの具体例とその分析

第1 地域トラブル（総論）

1 事例分析の意義

以下では、再生可能エネルギー発電施設をめぐる紛争の具体的な事例を取り上げる。各紛争が生じた原因を分析することによって、将来的に発生し得る紛争を予測し、紛争発生の予防につなげることを目的とする。また、紛争の具体例を考察することを通じて、紛争が発生した場合の解決指針を見出すことを目指す。

2 紛争の予防及び解決の指針と弁護士役割

次節（第2）以降では、太陽光発電、風力発電、バイオマス発電という3種の各施設設置及び稼働による紛争の具体例を検討する。これらの具体例を概観すると、紛争が生じうる原因は、①開発事業者が法令・条例を遵守しないことにより発生する紛争、②対応できる法令が存在しないことにより発生する紛争、③住民とのコミュニケーション不足により発生する紛争、の3つに分類することができると思われる。

これらの紛争の発生を予防するために弁護士が果たしうる役割及び解決の指針は、以下のとおりである。

① 開発事業者が法令・条例を遵守しないことにより発生する紛争

法令・条例を遵守しようという意識が薄い開発事業者は、まま存在するものであり、たとえば、許可に付せられた条件を守らずに発電施設の建設工事に着工するなどの紛争事例が発生する。

開発事業者の側に立つ弁護士は、各法令の情報を提供し、各法令への対応方法を助言する等、法令遵守について助言する役割を果たすことが求められる。他方、行政の側に立つ弁護士は、再生可能エネルギー発電施設の設置等に必要な許可要件を満たしていないことが事後的に明らかになった場合や、許可条件にしたがっていないことが明らかになった場合に、法律上の明文規定がない場合であっても、法律による行政の原理に基づく許可取消しを検討するなど、その都度、的確な法的な助言を行うことが求められる。

また、開発事業者に法令遵守の意識が欠けている場合、その発覚が遅くなればなるほど問題が深刻化する。周辺住民の側に立つ弁護士は、周辺住民と共に、早期に問題点を的確に指摘していくことが求められる。

紛争が生じた場合、法令遵守の意識が薄い開発事業者に対しては、厳格

な態度で対応することを解決の指針とすべきである。なお、弁護士が開発事業者側の法律相談を受け、又は代理人として就任している場合には、法令遵守の必要性について、法令不遵守の場合に起こりうる見通しを示すなど、理由を示しながら開発事業者を説得することが考えられる。

② 適切な法令・条例が存在しないことにより発生する紛争

開発行為に対して適切に規制しうる法令・条例が存在しない場合、開発行為の適否について紛争が生じる原因となりうる。また、法令上の許可等の要件を具体化する技術的基準が政省令や審査基準等で定められる場合、技術的基準が緩やかに過ぎる場合もありえ、住民などから土砂崩れ等の危険性について懸念が表明され、開発行為の適否や許認可の適否をめぐって紛争が生じる要因となりうる。住民側に立つ弁護士は、懸念の声を論理的に明確な形で社会に対し示すことで、適切な法令・条例の制定や技術的基準の設定につなげ、紛争の発生を予防することが期待される。

さらに、地域の実情に応じた条例を制定することは、紛争の発生予防につながるため、弁護士は、外部弁護士としての立場で、あるいは、審議会の委員や市町村の各種委員に就任して、条例づくりや条例の運用に関与することが考えられる。問題事例が発生してからの条例制定・改正による対応では、狙い撃ち条例としてトラブルになる可能性があるため、問題事例が生じる前の早い段階から必要な条例を制定していくことが肝要である。各自治体が、条例によって、再生可能エネルギー発電施設の設置を行うことができる地域と、設置が適切でないと考えられる地域を分けて、施設設置許可の要件を地域ごとに異にすることも考えられるが、このような条例制定に弁護士が関与することも考えられる。

紛争が民事訴訟・行政訴訟に発展した場合、弁護士は、訴訟活動を通じて、適切な規制のあり方について法廷の場で明らかにしつつ、解決に結びつけることが求められる。

③ 住民とのコミュニケーション不足が原因で発生する紛争

開発行為は、土地の形質変更に伴う土砂災害の危険を発生させたり、生態系や自然を破壊したりする場合があるほか、景観・眺望利益を侵害することがあり、施設の稼働が騒音・低周波音の被害を引き起こす場合もある。そのため、住民と開発事業者との間で、利益調整を行うことが必要になるが、当事者相互のコミュニケーションが不十分である場合、紛争が顕在化しやすい。コミュニケーション不足による紛争の顕在化を防止するために、関係する弁護士として、論点の整理及び各関係者の主張の明確化に努め、問題解決を図ることが求められる。住民の懸念の内容や、開発事業者の権利内容を明確化することによって、コミュニケーション不足による紛争の深刻化を防ぐことができる場合もあると考えられる。

また、コミュニケーション不足による紛争に対しては、弁護士が法律の専門家として、各関係者の主張に対する評価を行い、どの利益を優先させるかについての価値判断（利益衡量）を行い、当事者に対する必要な説得をしつつ、解決を目指すことが適切な場面も存在しうる。仮に紛争が民事訴訟に発展してしまった場合、住民側の立場又は開発事業者側の立場から、受忍限度の範囲など、違法性の有無を明らかにしつつ、事案の解決を目指すことが求められる。

3 小括

弁護士は、地域紛争が生じた場合に、住民側、開発事業者側、行政、いずれかの立場から、それぞれの利益を代弁する形で、問題点を明らかにし、論点を整理して、紛争を予防したり、解決に導いたりすることが求められる。

また、中立的な立場から、法令や条例、ガイドライン等の制定に関与し、適切な規制の在り方を探る役割を求められる場合もある。そのために、弁護士会又は弁護士個人が、社会に対して意見を発信していくことも肝要である。

第2 地域トラブル（各論）

1 太陽光発電施設に起因する地域トラブルについて

（1）太陽光発電とは

太陽光発電は、シリコン半導体などに光が当たると電気が発生する現象を利用して、太陽の光エネルギーを、太陽電池（半導体素子）によって直接電気に変換する発電方法をいう。ちなみに、前記「太陽電池」とは、電力を蓄える一般的な「電池」のことではなく、太陽光エネルギーを電力に変換する「発電機」を指す。なお、太陽電池の最小単位は「セル」、複数のセルを組み合わせてパネル状に加工したのは、「モジュール」と呼ばれるが、「ソーラーパネル」、「太陽光パネル」、「太陽電池パネル」とも呼ばれる。ソーラーパネル1枚の公称最大出力は250Wとされ、家庭用（住宅用）のソーラーパネルのシステム容量は10kw未満とされ、いわゆる「メガソーラー」のシステム容量は1000kw以上とされる。

同発電方法の特長としては、主に、①エネルギー源が太陽光なので、太陽が当たる地域であればよく、日本全国どこでも導入が可能（ただし、日照量と地価の点で違いはある）、②屋根や壁などの未利用スペースに設備を設置できるため、新たな用地取得が不要、③送電設備のない地域（山岳部や農地など）の電源としても活用が可能、④災害時などの非常用電源と

して使うことも可能、⑤化石燃料の消費を要しないため、カーボンニュートラル及び持続可能な社会に貢献可能、などが挙げられる。

他方、問題点としては、④気候条件（日照量）により発電出力が左右される、㊤発電システム導入コスト（太陽光発電設備及び蓄電池の設置費用）低減のための技術開発が必要、㊦機器類が故障した場合などに、リサイクル・廃棄処分の問題が生じる、㊧大雨等によって太陽電池モジュールや関連機器が水没した場合、接近した者への感電のリスクなどがある。

（２）影響を受けるステークホルダー（動植物も含む）と影響の種類

ア 開発会社・・・開発・運営費用への影響

イ 地元住民・・・生活環境（景観、自然環境、光）への影響

ウ 地元自治体（都道府県・市区町村）・・・土砂災害防止や水資源保全、文化財保護、都市計画等への影響、国の再生可能エネルギー普及政策対応措置への影響

エ 動植物・・・物理的な自然環境破壊による生態系への影響

（３）太陽光発電施設（ただし、いわゆるメガソーラー）を実現・継続・発展させるに当たって発生しうるトラブル（開発途中、実施後）の内容・種類

i) 太陽光発電設備及び蓄電池の設置のための大規模な土地形質の変更を原因とする、土砂崩れ（危険も含む）、水質汚染、動植物の減少・滅失、文化財破壊など

ii) 大規模な「ソーラーパネル」等太陽光発電設備設置や送電線敷設を原因とする、景観破壊、反射光害、生態系破壊、漁業権侵害への懸念など

iii) 太陽光発電設備及び蓄電池の耐用年数経過による廃棄物発生を原因とする自然環境破壊、水質・土壤汚染など

（４）トラブルの事例

ア 関弁連管内

（ア）山梨県北杜市高根町下黒沢 泥里 トラブル類型 i) ii)

元々水はけの悪い地域であったところ、盛土された太陽光発電設備が4軒の住宅を囲むように設置された。

そうしたところ、2017年10月の大雨で周囲の道路が冠水し、さらに地下水位上昇のため、隣接住宅の浄化槽から汚水も噴出、地下収納庫も水浸しとなった。このため、住民は転居を余儀なくされた。

かかる冠水の原因が、当該太陽光発電設備の盛土にあるのではないかと指摘する声が挙がっている。

（イ）山梨県北杜市白州町白須 トラブル類型 i)

土砂災害警戒区域である地に太陽光発電設備が設置されたところ、住民からは、①キノコ狩りができた松林が伐採されたことに対する反

対の声や、㊸排水設備の不十分さを指摘する声、㊹フェンス内事業地に陥没が4、5箇所が発生していることを指摘する声などが挙がっている。

(ウ) 山梨県北杜市大泉町西井出 トラブル類型 i)

山の中に切土、盛土により太陽光発電所が設置された。下流住民からは土石流の発生を懸念する声が挙がっている。

(エ) 山梨県甲斐市菖蒲沢地区 トラブル類型 i)

山梨県甲斐市菖蒲沢・団子新居地区内に、開発面積約29haで、パネル面積約15.5haの太陽光発電所の工事が着工済。

防災施設が不十分（調整池の資材が許可条件と異なっていた）な状態のまま、太陽光パネルは先行設置され、売電が行われていたため、県が施設の適正な維持管理を求めた条例違反があると判断し、是正を求めていたところ、開発事業者（中部電力グループ）が、県に事前相談なく施工業者に設備譲渡。その後、県が、同施工業者を相手に、維持管理の徹底を勧告。しかし是正が認められなかったため、県は、開発許可取り消しの手続中（2022年5月21日時点）。

(オ) 長野県富士見町 トラブル類型 i)

もと町が所有し、現在財産区が所有する「中学林（なかがくりん）」と呼ばれる約12.6haの原野で、出力4.9MWのメガソーラー（大規模太陽光発電所）の建設が計画。事業主体は、私企業A社。財産区と共に開発許可を申請。

周辺住民らが、建設地から雨水が流れる沢の下流域における土砂災害の危険性を指摘し反対。財産区が同地を所有するに至った経緯が不明であるとして、住民監査請求が行われた。

(カ) 長野県諏訪市四賀霧ヶ峰 メガソーラー建設中止 トラブル類型 i) ii)

諏訪市四賀の霧ヶ峰高原近くで計画された大規模太陽光発電所建設計画に反対する住民らが、メガソーラーの設置規制を強化する市条例のモデルをまとめて市議会に陳情し、結果、市議会が「環境と再生可能エネルギー発電等設置事業との調和に関する条例」を可決。その後、開発事業者は、事業からの撤退を表明。

(キ) 静岡県函南町メガソーラー建設計画 トラブル類型 i) ii)

静岡県函南町軽井沢地区の箱根山麓で約10万枚のソーラーパネルを設置する大規模太陽光発電所事業計画について、近隣住民が、防災上の懸念や環境、景観への影響を理由に反対運動を行っている。2022年3月の町長選挙では、全候補者がメガソーラー反対の方針を示した。

(ク) 埼玉県嵐山町メガソーラー崩落事故 トラブル類型 i)

2020年6月に運転を開始した埼玉県嵐山町のメガソーラーが、同年10月の大雨により、面積4万6000㎡の敷地にパネル9779枚を敷き詰めた事業地の南側斜面が崩落した。

(ケ) 埼玉県小川町メガソーラー建設計画 トラブル類型 i)

埼玉県小川町に計画されている大規模太陽光発電所をめぐり、地元住民が、反対運動を行い、林地開発許可をしないよう求める嘆願書を提出している。メガソーラーを、ゴルフ場開発が中止になった丘陵地約86ヘクタールに建設する計画であり、熱海市で発生した土石流発生場所の約10倍にあたる72万㎡もの盛り土が計画されている点や、絶滅が危惧される希少動物の生息が確認されている点などが問題視されている。

(コ) 茨城県古河市メガソーラー 住民非周知問題 トラブル類型 ii)

2020年秋に稼働した茨城県古河市下大野の太陽光発電施設について、設置を計画した当時の開発事業者に対し、市が適切な範囲の住民に周知するよう指導せず、確認も怠ったため、周知がなかった住民と現在の開発事業者との間にトラブルが起きている。住民の一部は、「光が反射してまぶしい」などと訴えており、市は事実を認め、解決に向け、住民や開発事業者との協議に関与したいとしている。

(サ) 千葉県君津市 メガソーラー発電所 (Yahooニュース2020年8月25日¹ (自然環境) トラブル類型 ii)

総面積50haに及ぶメガソーラーの敷地内で、土留め用に生やしている草を目当てに鹿が異常繁殖している可能性がある。4カ月で100頭以上のもの鹿が捕獲されており、鹿が草木を食べることにより、メガソーラーを支える土留めが崩れるリスクや周辺農家への獣害が懸念されている。

(シ) 千葉県鴨川市 メガソーラー (東京新聞2021年11月27日² (景観・環境への配慮) トラブル類型 i) ii)

千葉県鴨川市の山林に森林伐採面積として146ヘクタール (東京ドーム31個分) を予定する大規模太陽光発電所の設置計画に、地元住民、漁業協同組合などが反対している。

開発事業者は、施工業者が決まらないことを理由に休止届を提出しており、県森林課によると、「林地開発の許可を受けてから約3年間、未着手というのはあまりないケース」であり、県は、開発事業者

1 YAHOO! JAPANのニュースサイト (<https://news.yahoo.co.jp/byline/tanakaatsuo/20200825-00194967>)

2 東京新聞のニュースサイト (<https://www.tokyo-np.co.jp/article/145044>)

に対し廃止や中止を含め契約を見直すよう指導している。

- (ス) 千葉県市原市 盛土崩壊・土砂流出（2018年12月5日千葉県HP³
トラブル類型 i）

千葉県市原市の林地開発許可地で、太陽光発電施設設置工事中に盛土が崩壊し、大量の土砂が隣接する市道へ流出したため、県が開発事業者に対し、不安定土砂の撤去、防護柵の設置、雨水排水施設の設置を指導した。

- (セ) 千葉県大網白里市（毎日新聞2019年11月2日⁴ トラブル類型 i）

無届けで土砂を埋め立てたとして、千葉県などが行政指導していた大網白里市と千葉市にまたがる山林で、2019年台風21号の影響を受けた大雨による土砂崩れが発生し、全壊1棟を含む数棟の住宅が被害を受けていた。県と市は、土地を造成していた地元不動産会社に崩れた土砂を元に戻すよう指導した。

- (ソ) 千葉県茂原市太陽光発電所⁵ トラブル類型 i）

森林を伐採し谷津田を埋め立てる計画の太陽光発電施設設置計画（事業面積101ヘクタール）について、近隣住民が「スポンジとしての役割をはたしている森林がなくなれば、そこに降った雨が一挙に河川に流入する」として、反対運動を行っている。

- (タ) 千葉県市原市 山倉水上メガソーラー破損事故（2019年10月28日⁶
トラブル類型 ii）

千葉県市原市の山倉ダムの水上に設置された太陽電池50,904枚のうち、77%程度が風に流されて破損し、一部が発火、延焼した。

- (チ) 千葉県浦安市 太陽光パネル設置大規模マンション反対運動⁷ トラブル類型 ii）

528戸の大規模マンションの屋上に設置される太陽光パネルについて、周辺住民から、台風等によるパネル飛散や反射光への懸念から反対の意見が出されている。

- (ツ) 千葉県白井市 反射光による健康被害⁸ トラブル類型 ii）

千葉県白井市にある1ヘクタールに及ぶ太陽光発電施設の北側10メートルに満たない距離に住む住人が、太陽光パネルの反射光に悩ま

3 千葉県のWEBサイト（<https://www.pref.chiba.lg.jp/shinrin/rinchikaihatsu/ihanchinouchousakekka.html>）

4 毎日新聞のニュースサイト（<https://mainichi.jp/articles/20191102/ddm/041/040/026000c>）

5 「房総の自然と現境」のWEBサイト（<http://www.boso.shizen2.jp/tisui07.htm>）

6 経済産業省のWEBサイト（https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/hoan_shohi/denryoku_anzen/newenergy_hatsuden_wg/pdf/019_03_00.pdf）

7 「浦安市高洲6丁目新築工事反対運動」のWEBサイト（<https://takasukaihatsu.wixsite.com/website/keika>）

8 週刊東洋経済2017年10月7日号78頁

されているとして被害を訴えている。

開発事業者は、対象住宅内で強い反射光の存在が確認できず、体調不良と反射光の因果関係がはっきりしていないと述べている。

(テ) 栃木県日光市、鹿沼市にまたがる前日光県立自然公園にある横根高原メガソーラー建設計画 トラブル類型 i) ii)

山の斜面に、面積117ha（プロ野球の公式グラウンドが1.3haなので約90倍）に及ぶ太陽光パネルを設置する計画に対し、周辺住民から、景観上の問題、大雨時の土砂流出のおそれ、天然記念物動物らへの生息を脅かす等という問題点が指摘されている。

(ト) 栃木県鹿沼市、日光市 メガソーラー発電所 トラブル類型 i) ii)

鹿沼市と日光市にまたがる前日光県立自然公園内の横根高原に、民間企業が大規模太陽光発電施設の設置を計画したことに対して、市民団体等が環境保全などを理由に反対運動を行った。その結果、当初の計画通りに設置することは断念されることになり、規制条例が制定されるきっかけになった。

イ 関弁連管外

(ア) 長崎県佐世保市宇久町 トラブル類型 i) ii)

五島列島の宇久島では、連系容量400MW、太陽電池出力480MW（事業計画認定）と日本最大規模の太陽光発電所が計画されている。開発事業者は、2013年に固定価格買取制度の事業計画認定を取得したが、2022年4月現在、本格的なパネル設置工事着工には至っていない。

広い面積に太陽光パネルを敷く計画⁹となることから、自然環境（里地里山、希少な動植物）の破壊、生活への悪影響を危惧する声が上がっている¹⁰。また、宇久島から九州本土へ送電するための海底送電線の敷設に対しては、刺し網漁への影響や海中環境の変化による魚の生育環境の悪化可能性を懸念して、海域の関係漁協が反対を表明している¹¹。

(イ) 兵庫県神戸市北区 トラブル類型 i) ii) iii)

9 計画に反対を表明する「宇久島の生活を守る会」や過去の報道によると、島面積約2500haのうちの約720ha、開発事業者のホームページ（2022年4月29日閲覧）によると、島面積約2500haのうちの約280haとなっている。

10 五島列島宇久島に不安と負担を押し付ける、大規模メガソーラー発電事業計画に反対します！ <https://www.change.org>

11 「長崎県・宇久島で国内有数メガソーラーと風力発電計画 現状と課題とは 進まぬ住民らの合意形成 「太陽光」海底ケーブルに反発 県北の漁協「環境悪化する」」長崎新聞（電子版）2020年6月15日付 <https://nordot.app/645132636582708321?c=174761113988793844>

開発事業者は、私企業A社。事業区域107・4ヘクタールのうち約41ヘクタールを開発し、ソーラーパネルなどを設置する計画。

神戸市が、2019年8月に、①生態系への影響や㊦地形の大規模改変による災害発生の恐れ、㊧事業終了後にパネルが放置される可能性などについて、市長意見で懸念を表明。兵庫県弁護士会も意見書提出。その後、開発事業者は、市と協定締結。

もっとも、未だに一部住民が「説明不足」と反対。

(ウ) 福岡県飯塚市 トラブル類型 i)

福岡県飯塚市の里山・白旗山に建設中の巨大太陽光発電所（メガソーラー）の造成地内で、大規模な土砂崩れや敷地外への土砂・雨水が流出。開発事業者による、調整池完成前の森林伐採や防災工事完成前の本体工事着工など違法行為が横行。周辺住民が、土砂災害に加え、台風などの強風による発電パネルの飛散、パネル反射による光害や気温上昇などを主張。

(エ) 宮城県丸森町耕野地区メガソーラー計画 トラブル類型 i)

複数箇所の山林で大規模太陽光発電所（メガソーラー）の建設計画がある宮城県丸森町で、周辺住民が、①井戸水の枯渇や㊦災害発生の危険性を拡大させるような大規模な森林開発は自制すべきと主張。

(オ) 滋賀県大津市国分町 トラブル類型 i)

大津市国分の山林で民間開発事業者が進めている太陽光発電施設計画（約2万9千平方メートルに太陽光パネル約5500枚を設置）について、地元住民55名が、樹木の伐採で土砂災害が誘発される可能性があるとし、滋賀県と大津市に対し、隣地開発許可及び設備設置・工事許可の取消しなどを求める審査請求を行った。

(カ) 北海道小樽市 トラブル類型 i) ii)

小樽市から買い取った5400平方メートルの土地においてメガソーラー建設を進めようとしている開発事業者に対し、住民らが、①開発事業者からの説明が不十分で、㊦土砂災害のおそれ、㊧落雷による火事のおそれがあると主張。

(キ) 京都府南山城村、三重県伊賀市 トラブル類型 i)

82.3ヘクタールの土地においてメガソーラー建設を進め、森林法・砂防法に基づく開発許可、送電線の占用許可を得た開発事業者と南山城村に対し、住民らが、軟弱地盤における盛土が禁止されている地域での開発であり、土砂災害のおそれがあると主張。

(5) 訴訟に至った事例

ア 関弁連管内

(ア) 山梨県北杜市小淵沢町下笹尾天狗岩 トラブル類型 ii)

住宅を囲むように太陽光発電設備が設置されたため、住民が環境・眺望毀損、熱風、高周波音障害等々を訴えて訴訟を提起した。第一審、第二審ともに、住民の請求は認められなかった。

(イ) 山梨県南都留郡富士河口湖町の訴訟事例 (トラブル類型 ii)

富士河口湖町所在の土地に太陽光発電設備を設置しようとした開発事業者が、富士河口湖町土地開発行為等の適正化に関する条例の規定に従い、富士河口湖町長に協議を申し入れ、その同意を得ようとしたが、町長から上記事業について同意をしない旨の処分を受けたことから、本件不同意は町長がその裁量権を逸脱又は濫用したものであり違法であるなどと主張して、本件不同意の取消しを求める訴訟を提起した。

第一審の甲府地裁は、開発区域である富士ヶ峰区が本件事業に不同意との決議をしていることについて、そのような開発区域周辺の住民や利害関係者への同意の有無が、条例に基づく町長の同意不同意の審査基準においての勘案事項とは解されないとし、富士ヶ峰区に他の開発事業者の太陽光発電所が既に複数設置されていることにも鑑み、町長の不同意はその裁量権を逸脱又は濫用したものであり、違法であると判断した(甲府地判平成29年12月12日)。

一方、控訴審である東京高裁は、富士河口湖町土地開発行為等の適正化に関する条例の趣旨に言及し、開発事業者には町長の同意を得るための手続上の要件として、開発区域の周辺の住民等に説明等を行い、必要な調整を図ること等が求められるとして、開発事業者が富士ヶ峰区の住民への説明の機会を設けるなどの具体的行動をしていないことに着目し、町長の不同意がその裁量権を逸脱又は濫用したものと認められないとした(東京高判平成30年10月3日)。

上告は不受理、棄却されている(最決平成31年2月28日)。

(ウ) 埼玉県日高市メガソーラー規制訴訟(さいたま地裁令和4年5月25日判決) (トラブル類型 i)

埼玉県日高市高麗本郷の約15ヘクタールの土地にメガソーラーの建設を計画し、地元説明会を開催していた開発事業者と事業用地の地権者らが、その後可決された条例について、開発事業者の営業の自由の侵害、地権者の財産権の侵害を理由に、市内の山林で建設を計画している開発事業者が事業を行えることの確認を求めて提訴。さいたま地裁は、開発事業者が県の林地開発許可を受けておらず、事業実施の要件を満たしていないなどとして訴えを却下した。

(エ) 静岡県伊東市のメガソーラー建設の事例 (トラブル類型 i) ii)

① 訴訟に至るまでの経緯

2015年以降、伊東市の市街地から少し離れた八幡野地区にメガソーラーパークの建設計画が持ち上がる。開発事業者は、私企業A社である。上記メガソーラーの計画が知れるや、伊東市民は、反対の声をあげ、伊東市長、静岡県知事も反対を表明した。開発事業者は、複数回、周辺住民等に対し説明会又は意見交換会を行った。

2018年3月、伊東市は「伊東市美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例」（以下「本件条例」という。）を制定。本件条例ではメガソーラーの設置事業を行うには市長への届出と市長の同意が必要とされている。本件条例の施行日（2018年6月1日）までに事業へ着手している場合は同意が不要との経過措置規定が存する。

2018年11月、開発事業者が、工事の進入路として、八幡野川に橋梁を設置するため、普通河川条例に基づく占有許可申請を行う。2019年2月、開発事業者が、仮設排水管等の設置のため、普通河川条例に基づく占有許可申請を行う。同月、伊東市が、上記二つの申請につき、不許可処分を出す。その際、処分理由として、「現時点では社会経済上必要やむを得ないと認められるに至らないことから不許可とする」とのみ記載した不許可決定通知書を送付した。

開発事業者は、2019年5月に、上記不許可処分に対して審査請求をし、同年8月に上記不許可処分の取消を求める訴えを提起した。

② 第一審の判断（静岡地判令和2年5月22日）

裁判では、㊦本件条例の適用があるかどうか（現に事業の着手があるかどうか）、㊩河川条例の占有許可の判断の際において、河川やその周辺への影響のみならず、申請目的も含めて広く本件事業から生ずる影響を考慮できるか、㊵不許可処分の理由付記が不十分かどうか、等が争われた。

裁判所は、㊦につき、開発事業者はすでに事業に着手しており条例の適用はなく、伊東市の判断に重要な事実誤認ありとし、㊩につき、伊東市は、「本件河川敷地の占有自体によってもたらされる河川への影響ではなく、本件河川やその周辺という地理的範囲を超えた地域において本件事業によってもたらされる景観・環境等への影響を考慮するものであって」、「河川管理の内容を超えた事項を考慮することにほかならず、他事考慮といえ、伊東市の裁量判断は合理性を欠くとした。裁判所は、不許可処分は伊東市の裁量を逸脱し又は濫用したものとして違法と判断し、処分の取消しを認めた（㊵についても、不許可処分の理由付記について、行政手続法の要求する理由提示として不十分として、手続違反を認めた）。

上記判決に対して、伊東市は控訴した。

③ 第二審の判断（東京高判令和3年4月21日）

裁判所は、前記争点㉗につき、開発事業者は宅地造成等規制法に基づく工事許可に付された防災工事の先行などの条件に適應する対応をしていたとはいえず、「現に事業に着手している」に当たらないため、条例の適用はあり、開発事業者が条例に規定された市長の同意を得ていたという事情はないと判断した。また、㉘につき、「河川についての災害の発生の防止や流水の正常な機能の維持に妨げにならないような場合においても」、河川条例等の目的等を勘案した裁量判断として、「占有を許可しないことが相当であれば、占有の許可をしないことができ」、その判断には占有の必要性の基礎である本件事業そのものを勘案することができるとし、そのうえで、河川条例に関する行政文書の記載から、一般社会住民の容認するもの、自然的社会的環境を損なわない場合で必要やむを得ないと認められるもの、などの該当性判断をし、住民等の反対や市議会の議決、上記㉗の事業着手の経過等を踏まえたうえで、伊東市の裁量判断は合理性を欠くとはいえないと判断した。

よって、不許可処分は伊東市の裁量を逸脱し又は濫用したものとは認められないとし、第1審と判断を異にした。もっとも、㉙については、不許可処分の理由付記は、理由提示として不十分（処分取消が相当）として、手続違反を認めた第1審を支持し、東京高裁は、控訴棄却判決を出す。

同判決は確定した。

④ その後のトラブル

2021年7月、伊東市が再び河川占有を不許可とする。なお、控訴審中である2021年2月、伊東市長が「控訴棄却判決が出た場合、速やかに河川占有を許可する」との確約書を開発事業者に送っていたとのことである。

同年11月、開発事業者が、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提起する（静岡地裁）。また、同年12月、開発事業者が、伊東市に対して不許可処分の取消し及び5億円の損害賠償（違法な処分及び確約書に反していることなどを理由とするもの）などを求める訴えを提起している（静岡地裁）。

報告書作成時点で上記裁判は進行中である。

（オ）神奈川県横浜市太陽光パネル撤去等請求事件 トラブル類型 ii）

（横浜地裁平成24年4月18日判決、東京高裁平成25年3月13日判決）

隣家の屋根に取り付けられた太陽光パネルの反射光が家の中に差し込み、日常生活に支障が出たとして、横浜市金沢区の住民が隣地男性と設置工事をした開発事業者に対し、パネル撤去と損害賠償を求めて提訴。横浜地裁は、「家の円満な利用が妨害され、受任限度を超えている」として、パネル12枚の撤去と計22万円の支払いを命じた。これに対する開発事業者の控訴について、東京高裁は、パネルの反射光が相当まぶしく感じられる場合が生じ得るものであるから、その設置にあたって、配慮が求められるべきであるとしながら、そのまぶしさの強度は、他の屋根材と比べてどの程度強いかが明らかでなく、また、反射光が差し込む時間は比較的短いうえ、カーテンなどによりまぶしさを回避する措置を採ることが容易であることなどを総合考慮し、受任限度を超えるものであると直ちに認めることができないとして原審を取り消し、訴えを棄却した。

イ 関弁連管外

(ア) 大分県由布市湯布院町 トラブル類型 ii)

由布岳山麓の市有地約20万平方メートルと民有地約30平方メートルに太陽光発電所が計画されたが、環境・景観の破壊等を理由に住民が建設に反対している。市有地は、もと牧草地の入会地であり、所有権のみ市に移転されていたものだったが、高齢化による保全の困難性から、集落の要望に基づき、2012年、市が購入先を募集したものであった。ところが、その後、計画への反対運動が高まり、由布市は太陽光発電開発事業者への売却手続を中断した。また、2014年には「由布市自然環境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」が制定されるに至った。他方、開発事業者側は契約の履行を求めて市を提訴し、訴訟は開発事業者が実質勝訴の形で終結して、市有地の所有権が開発事業者に移転した。

この計画に対しては、地域住民側からもいくつかの訴訟が起こっている。まず、入会権者の1名が土地売買契約の無効確認等を求めて提訴した（2014年に対由布市、2015年に対開発事業者）が、大分地裁は2016年10月に訴えを却下した。また、2015年には、環境権、景観利益等に基づく太陽光発電所設置の差止請求事件を提起したが、2016年11月に原告の請求棄却の判決が出されている（その後、いずれの訴訟も、最高裁で上告棄却）。

建設工事の開始に対し、住民は建設差止仮処分の申立てを準備中との報道がある。

(イ) 兵庫県姫路市 太陽光パネル反射光被害訴訟 トラブル類型 ii) (神戸地裁姫路支部)

兵庫県姫路市の男性が、メガソーラーの開発支援開発事業者に対し、パネルの一部撤去と損害賠償を求め提訴。男性は、反射光により自宅の室温が上昇し熱中症と診断されるなどの被害について受任限度をはるかに超えていると主張。これに対し、開発事業者は、隣接する住宅と発電所の間に植樹や遮光ネットを設置するなどの対策を行ったうえで、受任限度は超えていないと反論した。最終的には、原告が訴えを取り下げて終了している。

(ウ) 愛知県知多郡の訴訟事例 トラブル類型 i) ii)

太陽光発電システムの施工等を目的とする開発事業者が森林法に基づく開発許可申請を行い、それに対して県知事が出した許可処分に対して、周辺住民が対象区域内の農地の水源のため池が枯渇するなど主張し、取消訴訟を提起した。

第一審の名古屋地裁は、森林法は、土砂の流出等災害、水害発生のおそれがないことを開発許可要件としており、一定範囲の地域居住者は、生命、身体、安全等を個別的利益としても保護すべきとの趣旨を含むが、本件土地の農業者は、他所から来て農作業をしているにとどまり、また、周辺土地の所有権等の財産権まで保護すべき趣旨を含むと解するのは困難などとし、原告らの原告適格を否定し、不適法却下した（名古屋地判平成30年11月29日）。

また、第二審の名古屋高裁も、原判決を相当とし、控訴を棄却している（名古屋高判令和元年5月22日）。

(6) 新設された条例等

ア 太陽光発電設備等の設置を規制する条例

(ア) 条例数

太陽光発電設備等の設置を規制する条例は、2014年1月に制定された大分県由布市を先駆けに全国各地の自治体で制定され、地方自治研究機構によると、2022年7月12日時点で公布されていることが確認できるものとして、197条例がある。

2022年にも16条例（2022年7月12日時点）が制定されており、現在も全国各地の自治体へ広がり続けているといえる。

現時点で確認できる197条例のうち、都道府県条例は6条例であり、市町村条例は191条例である。都道府県条例は、兵庫県、和歌山県、岡山県、山梨県、山形県及び宮城県の6条例であり、市町村の191条例を都道府県単位で制定市町村数の多い順に見ると、長野県が24、静岡県が22、茨城県が17、栃木県が11、北海道が10、群馬県及び埼玉県が各9、宮城県、岐阜県、京都府、和歌山県及び岡山県が各6、兵庫県、愛媛県及び高知県が各6などとなっており、関

弁連管内にも多数の条例が存在する。

(イ) 規制の対象地域・対象施設と規制の手続

規制の対象地域・対象施設と規制の手続について、特徴ごとに分類すればおおむね以下のとおりである。

① 抑制区域 届出・協議制

「由布市自然環境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¹²」(2014年1月)

② 抑制区域 届出・同意制

「真庭市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例¹³」(2015年1月、2022年4月改正施行)

③ 抑制区域 許可制

「那須町の自然環境、景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例¹⁴」(2019年5月)

④ 特別保全地区 特別保全地区内を許可制

「高崎市自然環境、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¹⁵」(2015年3月)

⑤ 保全地区 保全地区内を許可制、保全地区外を届出制

「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¹⁶」(2017年3月)

⑥ 禁止区域 禁止区域以外を届出・協議制

「中川村太陽光発電施設の設置等に関する条例¹⁷」(2020年9月)

⑦ 禁止区域 禁止区域以外を許可制

「箕面市特定太陽光発電設備の設置の規制に関する条例¹⁸」(2018年3月)

⑧ 禁止区域・抑制区域 禁止区域以外を許可制

「大津市太陽光発電設備の設置の規制等に関する条例¹⁹」(2017年

12 大阪市例規データベースのWEBサイト (https://www1.g-reiki.net/yufu/reiki_honbun/r222RG00000896.html)

13 真庭市のWEBサイト (https://www.city.maniwa.lg.jp/reiki/reiki_honbun/r142RG00001509.html)

14 例規集のWEBサイト (https://lg.joureikun.jp/nasu_town/reiki/act/frame/frame110001945.htm)

15 高崎市例規集のWEBサイト (http://ted.city.takasaki.gunma.jp/reiki/reiki_honbun/e203RG00001566.html)

16 足利市例規集のWEBサイト (https://en3-jg.d1-law.com/ashikaga/d1w_reiki/H429901010011/H429901010011.html)

17 中川村例規集のWEBサイト (https://en3-jg.d1-law.com/nakagawa/d1w_reiki/H502901010020/H502901010020.html)

18 箕面市例規集のWEBサイト (https://www1.g-reiki.net/minoh/reiki_honbun/t000RG00001130.html)

19 大津市例規集のWEBサイト (https://www1.g-reiki.net/city.otsu/reiki_honbun/x400RG00001407.html)

12月)

⑨ 地域を設定せず 届出・協議制

「境町太陽光発電設備の適正な設置に関する条例²⁰」(2019年9月)

⑩ 地域を設定せず 届出・同意制

「島田市大規模太陽光発電設備の適正な設置に関する条例²¹」(2019年3月)

⑪ 地域を設定せず 許可制

「須崎市自然環境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²²」(2018年6月)

⑫ 再エネ特措法の認定手続と連動

「志摩市における再生可能エネルギー発電設備の設置と自然環境等の保全との調和に関する条例²³」(2017年6月)

大阪府は、太陽光発電施設に関する市町村条例の雛形(「太陽光発電施設に関する市町村条例の雛形について²⁴」2018年12月26日)を示しており、参考になる。かかる雛形においては、対象地域については「抑制区域」と「禁止区域」の2案を提示し、「全国の条例において、市町村が開発事業者に対し『太陽光発電施設の設置を行わないよう求めることができる区域(抑制区域)』と『太陽光発電施設の設置を認めない、若しくは同意しない区域(禁止区域)』として設定されている事例等をそれぞれ示したものであり、区域の指定にあたっては、市町村における地域特性、過去に発生したトラブルの内容や今後の太陽光発電施設の事業見込みなどを考慮し、総合的に判断して設定することが必要である。」とし「全国の条例の傾向として、『届出制』において『抑制区域』を設定しているケースは比較的多く見られるほか、その他の事例としては、当該市町村内の特定の区域を『特別保全地区』若しくは『保全地区』として指定し、許可等の手続きをその区域に限定している事例も確認されている。」としている。

20 境町例規集のWEBサイト (https://en3-jg.d1-law.com/sakai/d1w_reiki/H501901010022/H501901010022.html)

21 島田市の例規集のWEBサイト (https://www1.g-reiki.net/city.shimada/reiki_honbun/r303RG00001191.html)

22 須崎市のWEBサイト (https://www.city.susaki.lg.jp/reiki/reiki_honbun/o307RG00000798.html)

23 志摩市の例規集のWEBサイト (https://www1.g-reiki.net/city.shima.mie/reiki_honbun/r063RG00000716.html)

24 「太陽光発電施設に関する市町村条例の雛型について」 (https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/19834/00270826/osakamodel_hinagata.pdf)

また、「届出制」と「許可制」の2案を提示し、これに関しては、「太陽光発電施設を、特定の区域や一定規模の範囲等で規制することも視野に入れて検討を進めていく場合においては、『届出制』ではなく『許可制』とする選択肢も考えられることから、ここでは二案示すこととしたが、特に『許可制』に関しては、他の事業における規制との比較、土地の使用や事業活動の自由、既存法令の許認可との調整及び許可制とする区域の特性、必要性などの諸条件を十分検討した上で、制定することが必要である。」としている。

さらに、罰則に関しては、「全国の条例において、届出義務に対する違反や、立入調査を拒む若しくは妨げた開発事業者に対し罰則を設定しているものも僅かながらある。しかし、FIT法では、条例を含めた関係法令の規定に違反した場合に、認定基準に適合しないとみなされ、国が事業認定の取消しを講じることとなっていることから、これにより開発事業者が条例を遵守する効果が期待できる。以上を踏まえ、罰則の設定については、それぞれの市町村において十分かつ慎重に検討し、判断する必要がある。」としている。

(ウ) 地域住民等への説明と理解の確保

大方の条例は、開発事業者に対し、自治体との協議等の手続にあたって、あらかじめ地域住民等への説明会を開催することを義務づけ、地域住民等の理解を得るように努め、又は、地域住民等の申出がある場合は協議しなければならないものとしている。

さらに、一部の条例では、地域住民等の同意や協定の締結を義務づけるものもある。例えば、富士見町条例（2019年10月、2022年3月18日改正施行）は近隣住民（50m以内にある土地又は建築物の所有者及び居住者）の3分の2以上の同意及び関係区（100m以内の区域を含む区・集落組合）の同意を必要としている²⁵。

(エ) 適正管理、事業廃止後の処分、処分費用の確保・積立

太陽光発電設備等は、それが設置された後、管理が不十分であったことに起因したトラブルも散見され、さらには事業廃止後に、適切に処分されない残骸が放置されるトラブルも発生している。そのため、条例において、太陽光発電設備等の適正管理や廃止後の処分等に関する規定を置くものもある。特に、近年制定される条例には、こうした規定を置くものが増えている。

例を挙げれば、熱海市条例（2020年6月）が施設運転開始後に市

25 富士見町のWEBサイト (<https://www.town.fujimi.lg.jp/page/zyorei-kaisei.html>)

長への稼働状況並びに使用済み設備の撤去及び処分に係る費用の積立状況についての報告を義務づけている²⁶。

(オ) 実効性の確保

条例で定める届出、協議、同意、許可等の手続の違反行為に対しては、大部分の条例は、指導、助言及び勧告、さらに条例によっては命令の規定を置いている。また、違反行為があった場合や勧告・命令に従わない場合には、公表するものとしている。さらに、一部の条例では罰則を定めているものも存在する。

例を挙げると、北杜市条例（2019年7月）が許可を受けずに事業を行った者、命令違反した者等に対して5万円以下の罰金を科している²⁷。

イ その他の対応

環境省は、「太陽光発電事業の環境保全対策に関する自治体の取組事例集²⁸（2016年4月）を公表している。この中で、自治体による条例の制定以外の取組事例として、環境影響評価条例による対応例（環境影響評価手続の対象）、環境保全・緑地保全等に関する条例による対応例（開発事業者に環境配慮を求める環境保全協定等を締結）、景観条例等による対応例（位置・規模・意匠の基準等を設定）、土地開発等に係る条例等による対応例（許認可等の申請の前に事前協議を求める）、ガイドライン等の策定などの具体的な取組事例を示している。

(7) 小括

上記のトラブル事例について、ステークホルダー毎にどのような点に留意し、その点に関し、弁護士がどのような役割を担うことができるのか、以下考察する。

ア 開発事業者

開発事業者としては、太陽光発電施設を建設するにあたり、関係法令の許可など行政法令を遵守する必要がある。

また、現在、太陽光発電設備の規制に関する条例が全国各地に制定されており、そのため、開発場所での自治体の条例を確認の上、当該条例に沿った手続を行う必要がある。

その際、地域住民への説明会の開催が、条例で制定されているケースが多いが、その制定の有無にかかわらず、地域住民への説明は住民

26 熱海市のWEBサイト (<https://www.city.atami.lg.jp/shisei/machidukuri/1001355/1009061.html>)

27 北杜市のWEBサイト (<https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/9893.html>)

28 環境省のWEBサイト (<https://www.env.go.jp/content/900507554.pdf>)

側とのコミュニケーションやトラブル防止のため、必須といえる。

なお、関係法令の許可など法律的に問題がない事例でも、地域住民からの反対運動などにより開発事業者が事業を断念せざるをえないケースもある。このようなケースにおいては、例えば、その事業が、地域外の開発事業者によるものであり、地元雇用を生まない、地元の電力の地産地消に貢献しないなど、地元住民の反発を招いてしまう原因が存することもある。

上記裁判例の中にも、住民が容認しているかどうかや地元自治体の条例による手続が踏まれているかなどが、行政処分の違法性判断の考慮要素となっている事案があり、開発事業者側にとっても、無視できない考慮要素となっている。

よって、開発事業者としては、地域の雇用を生むこと、地域の電力の地産地消に貢献することなど、より地域の住民の同意を得られるような対策を考える必要があるといえる。

弁護士としては、開発事業者側に計画段階から関わり、このようなアドバイス、地域住民との協議等を行うことが考えられる。

イ 地元自治体（行政）

地元自治体としては、開発事業者側の関係法令の許可など、行政法令を遵守した対応をとっていくことが求められる。

現在、太陽光発電設備の規制に関する条例が全国各地に制定されているが、地元の特性に応じた規制条例を制定する必要がある。開発事業者が、その条例に基づいた手続をとっているかを監督、監視していく必要も存する。

開発事業者が違法行為を行っている場合に、行政が適切に行政指導や行政処分等を行わず放置した場合、それが原因で災害等が発生すれば、住民から行政に対して損害賠償請求を提起されるおそれがある。他方、法律的に問題のない事例であるにもかかわらず、行政指導などにより、開発事業者の開発を制限するケースでは、開発事業者から損害賠償請求が提起される場合もある。後者のような場合、行政としては、開発事業者の開発を認めざるを得ないケースもあるため、住民への適切な説明等を行い、住民の理解を得る必要があると思われる。

また、地元自治体としては、自らの地域の再生可能エネルギーに関する資源をどのように利用するかについて、市民等が主体となって関わるために、地元住民や地元企業に基づく太陽光発電設備の促進に関する条例を制定することが考えられる。

弁護士としては、自治体側の代理人となること以外にも、関係法令により設置が義務づけられている審議会の委員になることや、新たに

作成される条例制定に関わることも期待される。

ウ 地元住民

地元住民としては、開発事業者による太陽光発電施設の建設計画について、説明会や協議の場を求め、反対する理由の提示や建設にあたっての条件等の提示が考えられる。

開発事業者や行政の行為に法律的な問題がない場合には、住民として当該建設計画への反対が困難になる場合もある。

なお、地域の再生可能エネルギーに関する限られた資源をどのように利用するかについて、地元住民らが主体となって関わる取組みも考えられる。そのために、地元住民や地元企業に基づく太陽光発電設備の促進に関する条例の制定などを行政に働きかけることも考えられる。

弁護士としては説明会や協議の場に代理人として参加する以外にも、地域での再生可能エネルギー活用に関する取組みや同活用に関する提言を行っていくことが考えられる。

2 風力発電施設に起因する地域トラブルについて

(1) 風力発電とは

風力発電は、風の力で風車を回し、そこで発生した回転エネルギーを電気エネルギーに変え、発電機を通じて電気に変換する発電方法である。

一定の風速があれば時間を問わず電力を生み出してくれ、また風という自然エネルギーを利用するため資源枯渇の恐れがなく、CO₂を含む排気ガスが発生せず、燃えかすや使用済み燃料の処理なども発生しない、いわゆるクリーンな発電方法である。

一方で、風速や風向によっては十分な発電量を得られない恐れがあり、また、許容量以上の風速があるとブレードの破損などの危険があるため、台風などの暴風時には稼働させることができないなど、電力の安定供給の観点から弱点を抱える。また、安定的に風の強い場所でないと発電効率が悪くなってしまうため、建設候補地が限られるなどのデメリットも存在する。

(2) 影響を受けるステークホルダー（動植物も含む）と影響の種類

ア 住民

建設工事に伴う水源の汚染、騒音・低周波音の発生など巨大な発電設備そのものやブレードの影などによる住環境及び生活環境の悪化のおそれ

イ 観光業者

景観の悪化、騒音被害など観光資源の毀損による地場産業の衰退のお

それ

ウ 漁業関係者（洋上風力発電の場合）

設備の工事や運行による海生生物の減少、変化による漁業の衰退のおそれ

エ 地域環境（動植物）

開発・建設工事に伴う土地改変やえさ場の減少、運行時の事故によって生態系が悪化し、生息地放棄や死亡による希少動植物を含む個体数が減少し、生物多様性が悪化するおそれ

（3）風力発電施設を実現・継続・発展させるに当たって発生しうるトラブル（開発途中、実施後）の内容・種類

ア 倒壊・破損事故

風力発電設備は出力によって、その大きさに違いはあるものの、ある程度の規模を伴った設備で機械部品及び電気設備をともなったものであるため、機械部分・電気設備部分いずれにおいても、損傷・故障が生じ、破損事故や場合によっては倒壊事故が起きている。

これにより、近隣住居への被害のおそれ、生態系への影響が発生するおそれがある。

イ 騒音・超低周波

風力発電施設は、風を受けブレードを回転して発電する構造上、一定の音が出る。風車から発生する音は、ブレードの回転により発生する空力音（ブレードの風切り音）と風車内部の機器類に起因する機械音が合成された音となり、これらに含まれる振幅変調音や純音性成分等は、アノイアンス（わずらわしさ）を増加させる傾向がある。

発生する音は通常著しく大きいものではなく、風車から発生する音が人の健康に直接的に影響を及ぼす可能性は低いと考えられているが、風向や風速などの気象条件が適した地域を選択する必要性から、風況が良い山地や尾根沿いなど、もともと静穏な農山村部に建設されることが多いため、比較的小さな騒音レベルであっても苦情が発生しているという現状がある。

ウ 環境破壊・野生生物保護

（ア）水質

風力発電施設は、風況が良い山地や尾根沿いに設置されることが多い。そのため、設置工事の段階において、工事中の濁水が河川等に流入することによる水生生物への悪影響などが考えられる。また、近隣住民が、水源として簡易水道を利用している場合、住民の生活にも影響を及ぼしうる可能性がある。

（イ）動物

風況が良い場所は、猛禽類の採餌場となっているケースもあり、レッドデータブックの対象となっている猛禽類への影響、特に供用時の野生生物が回転部分と衝突するいわゆるバードストライクによる死亡例が多く確認されている。

また、洋上風力設備の場合、その設置における工事によって海生生物の減少、生息状況の変化が考えられる。

(ウ) 植物

風力発電施設が設置されることが多い山地や海浜部は、重要な植物の生育地となっているケースがあり、事業実施に伴う直接改変によって当該生育地が消失、縮小、あるいは乾燥化等による生育環境への悪影響が考えられる。

設備自体がある程度大規模な場合、倒壊・破損の危険や、住民の静穏な生活の破壊の他、地上設置の場合、設備建設の他に管理道路確保のため、山林を切り拓く必要があることから、自然環境への影響も避けられない。

(エ) 生態系

生態系は、多くの生物と環境要素の複雑な関係の上に成立していることから、上記のような動物、植物への影響が生じることで、地域の生態系に何らかの悪影響が生じることは否定できない。

エ 景観破壊

ある程度の規模を有する設備を設置するため、近隣住民の生活における景観への影響は避けられない。

また、風車の影による日照量減少の問題も生じうる。

(4) トラブルの事例

ア トラブルの状況

(ア) 倒壊・破損事故

経済産業省電力安全課が公表した2022年1月12日付資料では、再エネ発電施設に関する事故38件が報告されており、そのほとんどが「風力発電施設」に関する「倒壊・破損事故」である。²⁹

(イ) 騒音・景観等を理由とする環境紛争

風力発電施設に関して、1999年から2012年の間に、日本全国で59件の環境紛争が発生したと報告されている。³⁰

29 経済産業省のWEBサイト「新エネ事故対応WGの審議対象及び水平展開ルールの明確化等について」

https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/hoan_shohi/denryoku_anzen/newenergy_hatsuden_wg/pdf/029_03_00.pdf

30 畦地啓太他「風力発電事業の計画段階における環境紛争の発生要因」エネルギー・資源学会論文誌35巻2号11頁

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjser/35/2/35_11/_pdf/-char/ja

イ 関弁連管内

(ア) 入笠山・鹿嶺高原における風力発電計画^{31,32,33}

2006年頃、伊那市高遠町の入笠山周辺から伊那市長谷の鹿嶺高原の尾根約11キロメートルに高さ約100メートルの風車を最大30基設置する計画及び諏訪郡富士見町を含む入笠山周辺から芝平峠を経て南西に続く尾根約15キロに高さ約100メートルの風車を、最大33基建設する計画が浮上した。

同計画に対し、計画反対派からは、①工事・管理用道路の整備や風車の基礎工事により自然破壊や生態系破壊がされる恐れ、②猛禽類などの野鳥のバードストライクの恐れ、③尾根の大型風車により景観を損なう恐れ、などが指摘された。また、開発事業者から自然環境への影響に対する具体的な方策は示されていないという意見も出た。

他方、計画推進派からは、①風車建設により林道（工事用道路）が整備され、山林作業がしやすくなる、②全市が恩恵を受ける税収効果もある、③風車が観光資源になる可能性がある、④地域の活性化につながる、といった意見が出された。

伊那市は、「二つのアルプスに抱かれた自然共生都市」を将来像としていたため、伊那市長及び市幹部は、風力発電計画が浮上した当初から「大型風力発電は、将来像と相いれない」と考えていた。

2006年12月、伊那市長は、災害に対する懸念や景観への影響を指摘して「風力発電そのものを否定するわけではないが、あの高台に100メートル超の巨大な建造物を建てることは疑問」として、計画に同意しない意向を表明した。そのため、計画開発事業者は、国の補助金を受けするための条件である地元自治体の同意を得ることができなくなり、この時点で同計画の推進は事実上困難となった。

また、2009年2月には、当時の長野県知事も、県内の風力発電計画について、大量のコンクリートを使った基礎工事や資材を運搬するための道路建設、バードストライクなどの問題点を指摘して、「県内への設置は不可能と思っている」との見解を示した。

結果的に、同計画は実現に至っていない。

(イ) 長野県峰の原風力発電事業計画（根子岳風力発電）³⁴

2004年2月、根子岳（標高2207メートル）中腹に地上高70メートル、羽の長さ約35メートルの風車を十数基設置し、中部電力に売電する計画であった。

31 信濃毎日新聞2006年8月29日

32 信濃毎日新聞2006年12月21日

33 信濃毎日新聞2009年2月13日

34 信濃毎日新聞2009年7月25日

しかし、景観・自然環境（猛禽類のバードストライク）を理由として住民らが反対運動を展開。日本生態学会自然保護専門委員会も中止を求める要望書を開発事業者に提出した。

そうしたところ、2009年7月、開発事業者は「風況調査で十分な風力が得られず、事業見通しが立たないことが明らかになった」という理由で計画を中止した。中止に際し、開発事業者側は「直接の判断材料ではないが、反対する人の声は無視できなかった」とも述べていた。

(ウ) 長和町ウィンドファーム事業^{35,36}

2020年7月、長野県小県郡長和町内及び北佐久郡立科町内の山林（約6400ヘクタール）に高さ最大152メートル余りの風力発電機を最大16基建設する計画が浮上した。

同計画については、開発事業者から地元自治体に対し、複数回説明があったが、法律に基づく環境影響評価の手続（計画段階環境配慮書の公表）に入ること自体は、地元自治体に知らされていなかった。また、同手続に入る前に、開発事業者の住民に対する説明会も開催されなかった。

このように、同手続が突如始まったような形になったため、地元の自治体や住民から同計画に対する反発を招いた。その後、縦覧期間中に、開発事業者より「風況調査結果及び風車の輸送運搬費用等における事業の採算性を総合的に判断した結果」同計画を廃止する旨の通知があり、同計画は廃止となった。

(エ) 東伊豆町風力発電所^{37,38,39,40}

静岡県東伊豆町に高さ約60メートルの風車を3基設置して、2003年に稼働を開始した。

稼働を開始して最初の数年は順調であったが、落雷などによる故障が頻発したため大規模な修繕が必要になった。その後も不調が続き、2006年に3号機、2018年に2号機が完全に停止。2020年に1号機も停止し、全てが停止した。停止後も、年間1000万円の維持管理費がかかっている。

35 信濃毎日新聞2020年7月30日

36 信濃毎日新聞2020年8月22日

37 東伊豆町風力発電所のWEBサイト (<https://www.town.higashiizu.shizuoka.jp/bg/furyoku/>)

38 朝日新聞DIGITALのニュースサイト (<https://www.asahi.com/articles/ASP1J7475P16UTPB002.html>)

39 あなたの静岡新聞のニュースサイト (<https://www.at-s.com/news/article/shizuoka/984343.html>)

40 あなたの静岡新聞のニュースサイト (<https://www.at-s.com/news/article/shizuoka/1078336.html>)

風車の撤去費用は1～2億円程度の見込みだが、撤去費用を町が負担するのは財政的に困難であるため、民間企業に現設備の撤去を含めて事業の引継ぎを打診し、東京の開発事業者が引き継ぐ方向で話が進んでいる。開発事業者は現在の風車を撤去し、現在の倍近い高さの風車を建設し、新しい風車による売電収入で撤去費用等を賄う計画をしている。既に町と開発事業者との間で現在の風車の無償譲渡契約は締結されている。

もっとも、風車が現在の倍近くの大きさになることで、これまで顕在化しなかった騒音や低周波、景観への影響が生じるのではないかという懸念も存在する。

(オ) 磐田ウィンドファーム⁴¹

静岡県磐田市に高さ125メートル、ローター直径90メートルの風車5基を設置して、2009年に稼働開始した。

2018年9月に台風24号が東海地方を通過した後、3号機のクレーンハッチが落下していることを施設職員が確認した。その後の調査により、台風によって発生した最大瞬間風速毎秒50メートルを超える強風により、結果としてハッチが破損したことが判明した。

ウ 関弁連管外

(ア) 仮称：鳥取風力発電事業⁴²

鳥取市の内陸の山間部約4000ヘクタールに、高さ150メートル、3枚ブレードで回転直径が130メートルの風力発電機（1基あたりの出力4500キロワット）を28基程度設置するという計画である。

同計画に対して、建設地周辺の住民らはグループを結成して、騒音・低周波音による健康被害、大規模開発による土砂災害のリスクがあるとして反対活動を行っている。

2020年9月、開発事業者は反対住民からの要望を受けて、意見交換の場を設けた。話し合いは2時間以上に及んだが、「事業内容を説明したい」という開発事業者側と、「計画の白紙を求める」という住民側の話し合いは平行線のまま終わった。

開発事業者と住民との対立が深まった背景には、開発事業者側の住民説明の遅れがあるとの指摘があり、この点につき、開発事業者の広報部は「集落ごとに区長に説明の場を設けてもらうよう依頼したが、しなくていいと言われると、それ以上踏み込めなかった」、「地域との対話、近隣への説明をしてこなかったことは私たちの努力が不足し

41 経済産業省のWEBサイト (https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/hoan_shohi/denryoku_anzen/newenergy_hatsuden_wg/pdf/015_01_06.pdf)

42 朝日新聞DIGITALのニュースサイト (<https://www.asahi.com/articles/ASNCF6QRCN CBPUUB00J.html>) (朝日新聞デジタル2020年11月14日)

ていた。このまま住民の方たちの理解が得られない状態で建設を進めることはない」としている。

建設地周辺の住民らは、騒音・低周波音による健康被害、大規模開発による土砂災害のリスクがあるとして反対運動をしている。

(イ) 仮称：丹後半島第一風力発電事業・同第二風力発電事業⁴³

伊根町菅野地区・宮津市日ヶ谷地区周辺（仮称・丹後半島第一風力発電事業）、京丹後市丹後町宇川地区周辺（仮称・第二風力発電事業）で、高さ最大約180メートル、羽の直径最大136メートルの風車を、第一に最大で12基、第二に最大15基設置するという計画で、発電量は2か所で最大出力11万6100kWを見込み、国の固定価格買取制度で全量売電する計画となっている。

現在進行形の事業であるため、明確にトラブルに発展しているかは不明であるが、①京丹後市の宇川には、天然の鮎が遡上し、京都大学が主体となった日本初の鮎の調査研究が行われたところがあるが、工事により土砂が川に流出すると、石が砂に埋まり鮎が食べるコケがつかなくなる危険があること、②植物と生態系（クマタカなど）への悪影響があること、③風車の設置に伴い山間部に幅5メートルの工事用道路を設置することから自然破壊等環境への影響などが懸念されている。

(ウ) 仮称：広島西ウィンドファーム⁴⁴

広島市佐伯区湯来町、廿日市市、安芸太田町にまたがる約2700ヘクタールを対象事業の実施区域と定め、高さ150メートル、ローター直径130メートルの風車を最大36基（出力は最大15万4800kW）設置する計画となっている。

同計画で、風車を設置するための杭を打ち込む工事を行う際、1基あたり50メートル四方の土地を掘削したり、各風車をつなぐ道路（幅4メートル以上）を、尾根部を中心に整備するため、少なくとも25キロメートル以上を新たに掘削することになる。そのため、工事による掘削土砂量は、少なくとも20万トン以上になる。風車建設予定地の山々の地質は豪雨等によって崩壊しやすい混在岩（含レキ泥岩）が多い地質ということから、同計画に対し反対の住民からは土砂災害の危険性が指摘されている。また、生態系への影響、低周波、騒音による健康被害も危惧されている。

安芸太田町戸河内で開かれた住民説明会では、開発事業者が環境影

43 京都民報webのニュースサイト（<https://www.kyoto-minpo.net/archives/2021/06/19/post-26776.php>）

44 長周新聞のニュースサイト（<https://www.chosyu-journal.jp/shakai/20329>）

響評価法に基づく12項目の調査方法を説明したが、住民側からは「それでは不十分」という意見が相次いで出された。

(エ) 仮称：新温泉風力発電事業（兵庫県）⁴⁵

兵庫県美方郡新温泉町を対象事業実施区域として、高さ約150メートルの発電用風車21基を建設する計画で、出力は最大で9万2000kW程度を見込む計画となっている。もっとも、建設予定地では、兵庫県レッドリストAランクのイヌワシとクマタカが確認されており、風車の建設適地がイヌワシ、クマタカの餌場と重なることから、建設の中止を求める声がある。

(オ) 宮城県加美町及びその周辺の風力発電事業^{46,47,48,49}

宮城県加美町とその周辺地域において、複数の大型風力発電事業の計画が持ち上がっている。現在、加美町と大崎市を中心とする「（仮称）宮城山形北部風力発電事業」（風車70基～90基、最大出力30万kW）、加美町、色麻町で計画されている「（仮称）ウィンドファーム八森山」（風車20基、最大出力6万kW）、加美町で計画されている「（仮称）宮城西部風力発電事業」（風車20～30基、最大出力10万7500kW）などがある。

宮城県は、環境保全、事業性、社会的調整といった情報から総合的に評価したゾーニングを行い、2018年5月、「風力発電導入に係る県全域ゾーニングマップ」を公表した。ゾーニングマップには「保護優先・地形障害エリア（関係法令や地形的要因の誓約が強く、保護を優先すべき又は立地困難なエリア）」「配慮・調整エリア（立地にあたって、関係法令や社会的な配慮・調整が必要なエリア）」「導入可能性エリア（一定程度の面積が確保されており、導入可能性を有しているエリア）」が示されており、宮城県は、ゾーニングマップにより風力発電を導入できそうな場所を示し、風力発電の設置を促す取り組みをしていた。ゾーニングマップを公表後、宮城県内では大型風力発電事業の計画が増え、現在約15の事業計画がある。

「（仮称）宮城西部風力発電事業」の事業実施想定地域の大部分には「保護優先・地形障害エリア」が存在しており、同事業計画段階環境配慮書に対する環境大臣の意見では、「ゾーニングエリアの区分の

45 神戸新聞NEXTのニュースサイト（<https://www.kobe-np.co.jp/news/sougou/201912/0012949760.shtml>）

46 khb5のニュースサイト（<https://www.khb-tv.co.jp/news/14623335>）

47 河北新報ONLINE NEWSのニュースサイト（<https://kahoku.news/articles/20220615khn000029.html>）

48 経済産業省のWEBサイト（https://www.meti.go.jp/policy/safety_security/industrial_safety/sangyo/electric/files/furyoku/furyoku-wfhachimoriyama/daijin-iken.pdf）

49 環境省のWEBサイト（<https://www.env.go.jp/content/900516352.pdf>）

根拠を確認し、その趣旨をよく理解した上で、同県等の関係機関と調整を行い、対象事業実施区域等を適切に設定し、本事業の実施による重大な影響を回避又は極力低減すること」という意見が出されている。「（仮称）ウィンドファーム八森山」の事業実施想定地域にも「保護優先・地形障害エリア」が存在することから、同様の経済産業大臣の意見が出されている。

また、加美町の住民らで作る団体は、これらの風力発電計画により健康被害や自然災害が生じる懸念があるとして、（アセスの知事意見を述べることができる）宮城県に対し、風力発電計画の白紙撤回を求める要望書を提出した。

（カ）下関市洋上風力発電計画

山口県下関市安岡沖から1.5km以上離れた海上に、3000キロワットの風車20基（事業期間は20年間）を建てる計画。

2013年4月の住民説明会で同計画が明らかになった後、同年10月には地元住民らにより「安岡沖洋上風力発電建設に反対する会」が結成され、建設に反対する署名運動により3万2000筆の署名を集め、2014年2月には風力発電事業に反対する請願が山口市長及び山口市議会に提出され、市議会で採択されるに至った。そのほか、1000人規模のデモ行進が何度も行われ、計画の対象地域である安岡自治会連合会や商工会、医師会、宅建協会、漁業者などからも建設反対の陳情が相次いだ。

他方で、洋上風力発電施設の建設を企図する事業会社は山口県漁業協同組合等との間で、事前調査の推進等に協力すること、補償金として上限8億円を支払うこと及び風車の基底部周り等に市価総額1億円相当の魚礁を設置する旨の合意が締結されていた。

その後も反対運動は収まることなく、山口県漁業協同組合の正組合員のうち安岡沖で漁業を営む漁師ら3名が事業会社に対し、洋上風力発電施設建設工事の差止めを求めて山口地方裁判所下関支部に訴えを提起した（訴訟の経緯については（5）イ（イ）参照）。

（キ）淡路市北淡震災記念公園風力発電設備⁵⁰

兵庫県淡路市内の公園において高さ約60メートル、ローター直径45メートルの風車を1基設置して、2012年に稼働開始した。

2017年5月に電力変換装置が故障したため、淡路市は同風車の運用を停止し、同年9月には同風車の廃止を決定していたところ、2018年8月23日、台風の通過に伴って風車の制御ができない状態となり、風

50 経済産業省のWEBサイト（https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/hoan_shohi/denryoku_anzen/newenergy_hatsuden_wg/pdf/016_01_02_shusei.pdf）

荷重が増大し、風車倒壊に至る。

(ク) ユーラス肝付ウインドファーム⁵¹

鹿児島県肝属郡肝付町においてローター直径83.3メートルの風車を15基設置して、2011年に稼働開始した。

2016年9月20日に台風16号が同施設付近を通過した際、同施設の風車15基のうち4基について、ブレード飛散又はタワー座屈の破損を受けた。事故原因については、設計風速を大きく上回る極めてまれな暴風（最大10分平均風速毎秒76.9メートル、最大3秒平均風速毎秒92.0メートル）によるものとされた。

(ケ) 日の岬ウインドパーク風力発電所⁵²

和歌山県日高町において、高さ78メートル、ローター直径82メートルの風車1基を設置して、2010年に稼働開始した。

2018年9月、台風が付近を通過した後、現地確認したところ、風車の座屈が発見された。事故原因については、電源喪失により、風向きの変化に伴い横風を受け、設計想定風荷重を超えた荷重が作用したものとされた。

(5) うち訴訟に至った事例（事案と結果）

ア 関弁連管内

つくば市草のNeco2ちっぷ事業

つくば市は環境省が推進する「環境と経済の好循環のまちモデル事業」として小型風力発電機を市内の小学校に設置したが、各学校からの騒音、異常停止等の苦情をきっかけに計画されていた風力発電機とは別のものが実際には設置されていたことで、風車23基が計画通りに発電していなかったことが判明した。2006年9月に環境省は、つくば市からの抜本的な改善策は取り得ないとの報告を受けて、本件事業に関する交付金1億8500万円の交付決定を取り消した。

本件におけるつくば市の風車発電事業に対する公金の支出が違法であったとして住民がつくば市らに対し損害賠償請求を行った（以下「本件訴訟①」という。）。また、つくば市も、予測発電量を算定した大学等に対し損害賠償請求（以下「本件訴訟②」という。）を行った。

本件訴訟①では、入札審査委員長だった元助役及び元新エネルギー推進室長が本件事業に当たって環境省の交付金を不正に受給したと認

51 経済産業省のWEBサイト（https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/hoan_shohi/denryoku_anzen/newenergy_hatsuden_wg/pdf/012_03_00.pdf）

52 経済産業省のWEBサイト（https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/hoan_shohi/denryoku_anzen/newenergy_hatsuden_wg/pdf/018_02_00.pdf）

められるか及び両名が官製談合を行った事実が認められるかが、本件訴訟②では、本件契約の成否及びその有効性並びに被告大学の契約締結上の過失の有無、大学側の本件保証における保証の対象、そして原告の損害額及び原告の過失相殺が主たる争点となった。

本件訴訟①の第1審（水戸地判平成21年3月3日）は、関与させる必要性のない本件落札業者らを本件工事に携わらせる行為をしたことは違法と評価すべきであり、これに基づく財務会計行為は違法として元新エネルギー推進室長にのみ責任を認めたが、控訴審（東京高判平成22年2月4日）は元助役にも過失があるものとして、両名に責任を認めた。なお、上告は棄却された（最一小判平成24年1月19日）。

本件訴訟②の第1審（東京地判平成20年9月29日）は、説明義務違反等の契約上の義務違反を認め、大学に7割の責任を認めたが、控訴審（東京高判平成22年1月20日）では、つくば市が計画を再検討せず、消費電力の測定も怠ったと指摘したうえで、つくば市の責任が格段に重いとして、大学の過失が3割とされた。なお、上告は棄却された（最一小判平成23年6月9日）。

イ 関弁連管外

（ア）田原市風力発電施設運転差止及び損害賠償請求事件

被告が設置・運転する風力発電施設の350メートル離れた場所に居住する原告が、同施設から発生する騒音により受忍限度を超える精神的苦痛ないし生活妨害を被っているとして、被告に対し、人格権に基づき、同施設の運転の差止と損害賠償を求めた事案。

主たる争点は、風車騒音が原告の受忍限度を超える違法な人格権侵害に当たるか及び損害の額であった。

原告は、主張の根拠として、平成24年度風力発電施設の騒音・低周波音に関する検討調査業務報告書で提案された「最低限守るべき目標値として推奨する値」（以下「本件目標値」という。）をあげたが、「本件目標値は風車騒音に関する基準ないし目標として、社会的な支持を欠く上に、その科学的妥当性はいまだ検証されていないというほかなく…本件目標値には風車騒音による生活環境への影響を防止するための一つの目安という意義はあるとしても、これに法的規制の基準となり得るような客観的合理性を認めることは困難であり、結局、これを受忍限度の判断基準として採用し、あるいは重要な判断要素として用いることは相当ではない」等を理由に、原告宅に到達する本件風車騒音が、一般社会生活上受忍すべき程度を越えるものであるとはいえない等として、原告の請求はいずれも棄却された。

（イ）下関市安岡沖洋上風力発電計画差止請求事件

山口県漁業協同組合の正組合員であり安岡沖で漁業を営む一部の漁師らが原告となり、洋上風力発電施設の建設を計画している事業会社を被告として、工事の実施により原告らの漁業に悪影響を与える等として、（改正前）漁業法8条1項の漁業行使権に基づく妨害予防請求として、工事の差止めを求めた事案。

主たる争点は、①原告らのいかなる漁業行使権に対する侵害が問題となるか（侵害対象となる原告らの有する漁業行使権の存否）、②建設計画の実施による漁業行使権侵害の危険の有無、及び③山口県漁業協同組合等と被告との間で締結されていた補償契約の効力・有効性（抗弁）の3点である。

第一審の山口地方裁判所下関支部（平成30年10月2日判決、平成28年（ワ）第96号、LLI／DB判例秘書搭載）は、漁業権が都道府県知事の免許を受けなければ設定できないことや漁業法により物権とみなされる権利であることから、都道府県知事の免許を与えられていない範囲については、漁業権及び漁業行使権の物権的効力が認められないとの理解の下、原告ごとに漁業行使権の存否を認定し、同権利に対する危険の有無においては、被告が提出した環境影響評価準備書の内容を基本的に信用することができるとしたうえで、原告らの主張する漁業行使権侵害の危険【具体的には、（i）工事のため船舶が往来する区域での漁ができないこと、（ii）海底掘削等により生じる土砂により海水の濁りが生ずること、（iii）風車建設地点の漁場が失われること、（iv）送電ケーブル敷設により漁場が破壊されること、（v）風車による振動・騒音により漁場が破壊されること】については、いずれも影響や制約が小さい等の理由によって、漁業行使権侵害に対する危険が認められないとして、原告らの請求を棄却した。

なお、山口県漁業協同組合等と被告との間で締結されていた補償契約の存在については、それ自体が原告らの妨害予防請求権を消滅等させるわけではないから、抗弁としては主張自体失当と判断されている。

これに対して原告らが控訴したが、控訴審の広島高等裁判所（令和元年6月26日判決、平成30年（ネ）第341号、LLI／DB判例秘書搭載）は第一審を支持して原告らの控訴を全て棄却した。

原告らは、さらに上告及び上告受理申立てをしたが、上告審の最高裁判所第3小法廷（令和2年7月3日決定、令和元年（オ）第1303号・令和元年（受）第1602号、LLI／DB判例秘書搭載）が上告を棄却（不受理）したため、第一審の判決が確定した。

(ウ) 愛南町風力発電所建設⁵³

愛媛県南宇和郡愛南町僧都地区（観音岳南部の尾根周辺）に高さ約75メートル、ローター直径88メートルの発電用風車8基を設置するもので、出力は最大で1万6000kWになる。2019年9月から稼働を開始した。

上記風力発電所建設の過程で、保安林が伐採され、自宅周辺の土石流の危険性が増したとして、住民男性が国・県に保安林解除処分の取消訴訟を、開発事業者に対し風力発電所及び作業道の撤去を求める訴訟が提起されている。

上記訴訟に対し、2021年12月23日、松山地裁は、伐採された保安林のある山の麓にある原告の自宅周辺は、保安林の伐採による保水力の低下が基準以上に予想される場所ではないことなどから洪水の具体的な危険はなく、土石流の危険についても、危険性が高くなるという証拠はないと判断し、原告の訴えをいずれも棄却している。

(6) トラブルの結果、新設・改正された条例等（国・自治体のガイドラインを含む）の内容

ア 関弁連管内

2004年、長野須坂市峰の原高原に風力発電所を建設する計画（上記（4）イ（イ）の事例）が、2006年、同県入笠山・鹿嶺高原における風力発電計画（同（ア）の事例）が、各浮上した。いずれの発電所建設計画も、景観、環境破壊を理由に住民による反対運動が発生している。

2007年、環境影響評価対象に1万キロワット以上の風力発電を追加する県条例改正がなされる。また、県は比較的小規模な50キロワット以上の風力発電施設を対象に建設する際の手続を定めたガイドラインを作成した。

また、2008年、出力50kw以上の風力発電施設の建設については、慎重に検討すべき地域を示した「影響想定地域マップ」が作成された。

イ 関弁連管外（全国）

（ア）倒壊・破損事故に対する対応

経済産業省が、過去の倒壊・破損事故事例を分析し、事故原因を分類したうえで対応策を提示し、また同型の設備を使っている風力発電設備での対応の統一化、明確化を図って、設置業者に周知を図っている。⁵⁴

（イ）騒音・超低周波

53 愛媛新聞ONLINEのニュースサイト（<https://www.ehime-np.co.jp/article/news202112230135>）

54 経済産業省のWEBサイト（https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/hoan_shohi/denryoku_anzen/newenergy_hatsuden_wg/pdf/029_03_00.pdf）

環境省から、自治体に対し、風力発電施設の設置又は発電施設の新設を伴う変更に際し、風力発電施設から発生する騒音等に関して、騒音問題を未然に防止するための環境評価条例や風力発電施設に関するガイドライン等の策定の参考となる技術的な指針が提示されている。⁵⁵

(ウ) 環境破壊、野生生物保護、景観破壊

環境省が、鳥類に係るセンシティブティマップなど、環境影響に関する情報等を、環境アセスメントデータベース“EADAS（イェダス）”を通じ提供している。⁵⁶

(7) 小括

風力発電の特性として、自然環境の中においてある程度の規模の物理的運動を伴う設備を要するため、気象状況による設備の破損・劣化による事故、風車設置による景観の悪化、ブレードが回転することによる騒音・超低周波・日影の問題、森林伐採による環境被害・土砂災害、また洋上に設備を建設するような場合は、漁場への影響の可能性も考えられる。

風力発電に関しては、その大規模性ゆえに実際にトラブルが生じており、その場合の被害の大きさから、開発事業者の参入条件や設備構築、運営に関する法令、条例が既に整備されており、法令・条例の不備によるトラブルは見当たらなかった。また、風力発電は、規模や技術的な面で実施できる開発事業者がそもそも限定されてしまうため、法令や条例に違反してまで設置を進めるような開発事業者の例も見当たらない。

一方で、各被害・トラブルへの不安から、近隣住民による反対運動は各地の建設計画の段階で発生しており、また漁業権への影響のおそれを理由とした地元漁業者による差し止め訴訟提起の事例もあることから、風力発電事業を推進しようとする開発事業者は、近隣住民や地域開発事業者とのコミュニケーションを特に図って不安を解消し、円滑な事業推進が求められる。

弁護士としては、開発事業者側、住民側双方の立場で活動することが考えられ、その際、相手方の主張や意見に耳を傾け、建設的なコミュニケーションができるようにサポートしていくことが求められる。

3 バイオマス発電施設に起因する地域トラブルについて

(1) バイオマス、バイオガス、熱利用について

ア バイオマス発電

バイオマスとは、生物資源（bio）の量（mass）を意味し、「再生可

55 環境省のWEBサイト「風力発電施設から発生する騒音に関する指針」
(http://www.env.go.jp/air/noise/wpg/shishin_H2905_2.pdf)

56 環境アセスメントデータベース (<https://www2.env.go.jp/eiadb/ebidbs/>)

能な、生物由来の有機性資源で化石資源を除いたもの」である。①廃棄物系バイオマス、②未利用バイオマス、③資源作物に分類される。

① 廃棄物系バイオマスとしては、家畜排せつ物、食品廃棄物、廃棄紙、黒液（パルプ工場廃液）、下水汚泥、し尿汚泥、建設発生木材、製材工場等残材が挙げられる。

② 未利用バイオマスとしては、稲わら、麦わら、もみがら、林地残材が挙げられる。

③ 資源作物としては、糖質資源（さとうきび等）、でんぷん資源（とうもろこし等）、油脂資源（なたね等）、柳、ポプラ、スイッチグラスがある⁵⁷。

バイオマス発電は、上記のようなバイオマス資源を燃焼させて蒸気を発生させ、タービンを回転させて行う発電である。

イ バイオガス発電

「バイオガス」とは、生物の排泄物や食品廃棄物、下水道や汚水などの有機系廃棄物を発酵させることで発生するガスである。

この発生したガスを燃焼させて行う発電が、バイオガス発電である。

ウ 熱利用

バイオマス熱利用は、バイオマス資源を直接燃焼させて、廃熱ボイラから発生する蒸気の熱を利用したり、バイオマス資源を発酵させ発生させたメタンガスを、都市ガスの代わりに燃焼させて利用したりすることなどをいう⁵⁸。

発生した熱は、暖房や温水を作るため等に利用される。

発電の際に発生する廃熱を利用する熱電供給の例もある。林野庁の「木質バイオマス熱利用・熱電供給事例集 第2版」には、熱利用及び熱電供給の具体的な事例が多く紹介されている⁵⁹。

（２）影響を受けるステークホルダーと影響の種類

ア 地域住民

発電所の建設・運営により、環境（臭気、稼働音、ばい煙等）や景観へ影響を受けることが考えられる。

イ 地方自治体

配慮すべき地域住民の範囲や、説明会の開催や戸別訪問など、地域住

57 九州農政局のWEBサイト参照

(<https://www.maff.go.jp/kyusyu/kikaku/baiomasu/teigitou.html>)

58 資源エネルギー庁のWEBサイト参照

https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/renewable/biomass/02.html

59 林野庁のWEBサイト (https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/biomass/attach/pdf/con_4-39.pdf)

民との具体的なコミュニケーションの方法について開発事業者の相談に応じる必要が生じる。

また、発電された電気を当該地方自治体内へ供給する取り決め（開発事業者との間で締結する協定等）の主体となり得る。

ウ 国内森林に係る木質バイオマスの燃料供給者

伐採等届出の提出等、森林法の規定に従って伐採を行っているかについて、確認を受ける対象となる。

エ 国内の燃料調達事業者及び現地（海外）の燃料調達事業者

持続可能性（合法性）が証明された燃料を用いていること（燃料が適切な認証を受けていること）を示すために、トレーサビリティの確保が求められる。また、バイオマス資源の安定的な確保のために、燃料安定調達協定等を締結したことについて確認を受ける対象となる。

（参考：資源エネルギー庁「事業計画策定ガイドライン（バイオマス発電）」⁶⁰（以下「ガイドライン」という。））

（3）バイオマス発電施設を実現・継続・発展させるに当たって発生しうるトラブル（開発途中、実施後）の内容・種類

ア はじめに

バイオマス発電に伴う地域的な問題としては、一般に、水質汚染（ボイラー冷却水など）、大気汚染（ばい煙、粉塵など）、悪臭、騒音、振動、交通渋滞（燃料運搬のトラックなど）が発生する可能性が存在する。また、発電設備自体や燃料たる木材の伐採に伴い、防災、環境保全（生物多様性など）、景観保全の問題が指摘されることもある。

さらに、より広い視点では、輸入木質バイオマスに係る燃料調達などにおいて持続可能性が求められ、それが認められないことを理由とする反対運動なども見受けられる。

以下、ガイドラインを参考に、事業の段階ごとに想定されるトラブル（問題）と留意点を述べる。

イ 企画立案段階

ガイドライン⁶¹では、企画立案段階における留意点として、「バイオマス発電設備の設置に当たっては、関係法令及び条例を遵守し適切に土地開発等を実施した場合においても、事前周知なしの開発行為の実施や地域住民とのコミュニケーション不足等により、地域住民との関係が悪化することがある。地域住民の理解が得られず、反対運動を受けて計画の修正・撤回を余儀なくされる事態も存在する。」とされている。この

60 資源エネルギー庁のWEBサイト（https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/dl/fit_2017/legal/guideline_biomass.pdf）

61 第2章第1節

対策として、「事業計画作成の初期段階から地域住民と適切なコミュニケーションを図るとともに、地域住民に十分配慮して事業を実施するように努めること。」などが求められている。

また、企画立案段階で防災、環境保全、景観保全における問題が発覚すると、反対運動を招くだけでなく、地域に重大な影響をもたらすこととなるため、「防災の観点から、自治体のハザードマップを参考に、地域の防災、住民の避難等に影響がないよう計画を策定することが重要である。」とされ、「土地や地域の状況に応じた防災、環境保全、景観保全の観点から適切な土地の選定、開発計画の策定を行うように努めること。」などが求められている。

ウ 設計施工段階

ガイドライン⁶²では、設計施工段階における留意点として、「バイオマス発電設備が地域における公衆安全や生活環境を損なうおそれがある場合、発電設備についての管理責任を負う者の連絡先が不明であると危険な状態への速やかな対応ができないおそれがある。このため、当該事業に係る情報を掲示し、その管理責任を負うべきバイオマス発電開発事業者の所在を明らかにし、地域住民や自治体が緊急時に速やかに連絡を取れるようにすることが求められる。」とされている。その対策として、「設計・施工に当たり、発電設備等からの臭気により地域住民の生活に支障が出ないように配慮すること。また、発電設備の稼働音等が地域住民や周辺環境に影響を与えないよう、適切な措置を講ずるように努めること。さらに、ばい煙が発生する場合には、大気環境への影響を低減する適切な措置を講ずるように努めること。」などが求められている。

また、企画立案段階に引き続き、地域の安全や環境保全の観点から、「防災、環境保全、景観保全を考慮し発電設備の設計を行うように努めること。」、「防災、環境保全、景観保全を考慮し土地開発の施工を行うように努めること。」が求められている。

エ 運用管理段階

運用管理段階における留意点も上記と同様であり⁶³、その対策として「事業地の管理において、防災や設備安全、環境保全、景観保全などに関する対策が、計画どおり適切に実施されているかを随時確認するように努めること。」、「発電設備の周囲に地域住民の生活の場がある場合、事業地からの建設残材の飛散等による周辺環境への影響がないように管理するように努めること。」、「防災、環境保全、景観保全の観点から計画策定段階で予期しなかった問題が生じた場合、適切な対策を講

62 第2章第2節

63 第2章第3節

じ、災害防止や自然環境、近隣への配慮を行うように努めること。」などが求められている。

この他に、非常時にも重大な事象が生じる可能性があるため、「落雷・洪水・暴風・豪雪・地震・火災等による発電設備の破損や第三者への被害をもたらすおそれがある事象が発生した場合、直ちに発電（運転）状況を確認した上で、可能な限り速やかに現地を確認し、発電設備の損壊、飛散、感電のおそれがないことを確認するように努めること。」が求められている。

オ 撤去処分段階

ガイドライン⁶⁴では、撤去処分時の留意点として、「事業を終了したバイオマス発電設備が放置された場合、電気設備や構造物の老朽化等が進むことにより、電気設備の事故による火事や倒壊等、公衆安全上の問題が生じるおそれがある。」、「事業終了後に適切に撤去及び処分されずに不法投棄された場合、環境汚染や景観の破壊につながるおそれがある。」とされている。この対策として、「事業を終了した発電設備の撤去及び処分は、廃棄物処理法等の関係法令を遵守し、事業終了後、可能な限り速やかに行うこと。〔再エネ特措法施行規則第5条第1項第3号、第14号〕」、「事業終了後の設備の撤去など自治体や地域住民と合意した事項がある場合、当該合意事項に従い責任をもって対応すること。」などが求められている。

（4）トラブルの事例

ア 静岡県御前崎市のバイオガス発電所⁶⁵

静岡県御前崎市で稼働予定であった発電施設において、燃料となる泡状のものが配管から漏れ出し、周辺で異臭が発生した。

この施設では食品残渣などを微生物に分解させ、発生したバイオガスを使って発電する予定であったが、微生物と残渣で過剰な反応が発生し、原料が逆流して配管の隙間から流出した。

イ 宮城県登米市のバイオマス発電所⁶⁶

宮城県登米市東和町の景勝地「三滝堂」付近において、食品の残りから発生するメタンガスを燃料に発電するバイオマス発電所の建設が予定されている。原料に必要なかすは1日80～100トン、食品加工工場などから集めて発電所敷地内に運ぶが、そのかすの処理などに伴って1日約113トンの排水が近くの南の沢川に放出される計画となっている。

しかし、南の沢川はゲンジボタルやカジカガエルの生息地域であるた

64 第2章第5節

65 静岡県御前崎市 建設中のバイオガス発電施設から異臭-エコノハサーチ (econoha.jp)

66 <https://kahoku.news/articles/20210627khn000022.html>（河北新報2021年6月28日）

め、住民は、排水によって水質が悪化し、周辺の生態系、川沿いに広がる水田の水稲の生育への影響を懸念し、反対の声も上がっている。南の沢川の水量は季節によって変わり、夏季の渇水時期には発電所からの排水量が川の水量を上回り、排水が流れずに滞留する可能性も指摘されている。また、放出地点から約1・5キロ下にある「三滝堂ふれあい公園」には、清流を求め年間数万人の市民らが訪れるが、そこでも水質悪化が危惧されている。

なお、この施設に関しては、開発事業者側が地域住民に示した事業実施体制のチャート図に、事業主体が明記されていなかったことから、事故が起きた場合に責任ある対応が取れるのかとの疑念の声もあがっている。

ウ 福岡県田川市のバイオマス火力発電所⁶⁷

福岡県田川市における木質バイオマス発電所の建設計画に対し、地元住民が「十分な説明がないまま生活への影響が大きい事業が進められるのは問題だ」として建設反対の署名を集め、市に対応を訴えている。

事業主体の会社は、経済産業省から再生可能エネルギー特措法に基づく事業認可を受けた後、造成工事を行うと共に住民説明会を順次開いたが、隣接地区では造成後の開催となったことに、地区住民側が反発した。また、建設予定地が洪水浸水想定区域内にあり、学校や病院が周辺に存在することから、立地を不安視する声が相次いでいる。周辺地区で建設反対の署名活動が行われ、2022年5月1日現在で計約1900人になったという。

エ 宮城県石巻市のバイオマス発電所^{68,69}

宮城県石巻市において、バイオマス発電所建設が予定されており、液体燃料を使うものとしては国内最大規模といわれている。少なくとも今後20年間、24時間稼働する計画となっている。

しかし、建設予定地は、直線距離で小学校まで800メートル・保育所まで600メートルにあり、しかも、周辺には震災後に移り住んだ人が多く、住宅団地も近いことから、煙突からの排気ガスによる大気汚染や健康被害、タービン音などに不安を訴える声が上がっている。また、周辺の道路は狭いものが多いが、震災後は採石場を往復する大型ダンプが増加しており、現在も子供の登下校時の事故が心配されている中、発電所稼働時には、1日約33台の燃料輸送大型トレーラーが往復することにな

67 <https://www.asahi.com/articles/ASQ5M6VYMQ3RTGPB001.html>（朝日新聞デジタル 2022年5月20日）

68 「木質バイオマスとパーム油火力発電所なんかいらん！」（https://maizuru-palm.org/?page_id=237）

69 石巻Days（石巻日日新聞公式）のWEBサイト（<https://note.com/hibishinbun/n/n19a73bec0bbf>）

る。これらのことから、地域住民等によって反対運動が行われている。

オ 福島県塙町のバイオマス発電所⁷⁰

福島県塙町において、木質バイオマス発電施設の建設が予定されていたが、「森林除染目的」と報道されたことから、町民らによって放射性物質による健康被害などを懸念した反対運動が行われた。さらに、環境省が同県内の別の村で進めていた放射性物質を含む稲わらなどを焼く、仮設焼却施設の破損事故が生じたことから、町は建設計画を中止する方針を示す結果となった。

カ 京都府福知山市のバイオマス発電所^{71,72}

京都府福知山市の住宅街近接地において、パーム油を燃料とするバイオマス発電所の建設が計画され、2017年から稼働していた。

住民も当初は歓迎していたが、稼働音や臭いへの苦情が出て、反対運動に発展した。また、パーム油発電が「エコ」とされること自体にも疑問が呈された。2020年3月に運転が休止され、同年12月に事業主体が廃止する方針を示した。

(5) うち訴訟に至った事例（事案と結果）

ア はじめに

訴訟に至った事例は、比較的少ない。

前項で述べたア～カについては、いずれも訴訟には至っておらず、近隣住民の反対運動が起こったケースでは、市区町村や企業側から「中止」を判断することにより、訴訟に至る事態が回避されている。

また、そもそも、行政訴訟を提起し、裁判所の判断を仰ぐためには、訴訟類型の選択、原告適格、訴えの利益などの前提条件を満たす必要があるため、裁判所に事件として取り上げてもらうためのハードルの高さがその背景にあるとも考えられる。

イ 具体的な事例

そのような中、裁判に至った事例として、以下の2ケースを紹介する。

(ア) 福島県田村市がバイオマス発電事業に公金支出することの差止を請求した住民訴訟（福島地判令和4年1月25日）

(イ) 群馬県がバイオマス発電事業に補助金支払することの差止を請求した住民訴訟（第一審：前橋地判令和元年10月31日、第二審：東京高判令和2年6月22日、上告中）

70 <https://www.minyu-net.com/osusume/daisinsai/serial/131011/news3.html>（福島民友ニュース2013年10月11日）

71 <https://www.asahi.com/articles/ASP3355M2P2TPLBJ007.html>（朝日新聞デジタル2021年3月4日）

72 <https://www.ryoutan.co.jp/articles/2020/12/91075/>（両丹日日新聞2020年12月26日）

ウ 事案の概要及び結果

(ア) 福島県田村市がバイオマス発電事業に公金支出することの差止を請求した住民訴訟（福島地判令和4年1月25日）^{73,74}

【事案の概要】

田村市の前市長が、バイオマス発電施設の誘致稼働を進め、国の福島再生加速化交付金を、私企業A社に支払ったことについて、従前からバイオマス発電施設の誘致稼働に反対していた「大越町の環境を守る会」の田村市民有志11名が、福島県田村市を被告として、2019年9月、バイオマス発電事業公金支出差止等請求住民訴訟を提起した事案である。

住民らは、前市長が、「住民の放射能不安が強いので、バグフィルタの後段に高性能HEPAフィルタを設置し更に安全性を高める」と説明して設置したHEPAフィルタが、その本来の機能を果たさないものであり、放射能汚染木を燃料とする木質バイオマス発電事業の安全性に対する詐欺又は過誤により議会と住民が騙されて補助金を支出したものであるとして、補助金支出を取り消し、開発事業者に返還請求することを求めている。

【結果】

第一審の判決は、「そもそもHEPAフィルタは、JISにも規格が設けられた性能を有するエアフィルタであり、放射性廃棄物の減容化施設でも用いられているものであり、・・・放射性物質を捕捉できないものであるとは認められない。」として、原告の請求を棄却し、住民側が敗訴となった。

(イ) 群馬県がバイオマス発電事業に補助金支払することの差止を請求した住民訴訟（第一審：前橋地判令和元年10月31日、第二審：東京高判令和2年6月22日、上告中）⁷⁵

【事案の概要】

東京電力グループ会社A社らが出資して建設した前橋バイオマス発電所の木質バイオマス発電燃料製造施設等整備事業に関し、群馬県（知事）が、燃料製造会社（以下本項において「訴外会社」という。）に補助金4億8000万円を交付したことについて、「赤城山の自然と環境を守る会」の有志住民らが、群馬県の補助金交付を違法と主張し、群馬県を被告として2016年に提訴した事案である。

具体的には、地方自治法に基づき、被告群馬県が訴外会社に補助金の

73 ちくりん舎（NPO法人市民放射能監視センター）のWEBサイト（<http://chikurin.org/wp/?p=6312>）

74 「埴町―田舎日記2」と題するブログ（<http://blog.livedoor.jp/gumbo2004-inaka2/archives/31900160.html>）

75 alternaのWebサイト（<https://www.alterna.co.jp/28498/>）

支払を請求するように求め、又は、補助金交付決定を取り消し訴外会社に補助金返還請求することを怠る事実の違法確認を求めた住民訴訟である。

住民は、事業が補助事業としての適格がないこと、条例アセスメント不履行の違法があること、補助金の金額が不当であることなどを主張した。

【結果】

第一審は、訴外会社と発電事業を行う会社は別の事業主体と認められ、発電事業の不適格性は補助金交付決定の違法性を基礎づけないものの、当該整備事業の内容は補助金交付事業として不適格とは認められず、発電事業を行う会社につき条例アセスメント不履行の違法性は認められず、補助金の金額は妥当で補助金交付は違法とは認められないとし、住民の請求をいずれも棄却した。

これに対し、住民側は控訴したものの、控訴審は、補助金の交付が違法であるとは認められないとし、控訴人の請求を棄却した原判決は相当であり、控訴は理由がないとして、これを棄却した。

エ 紹介した事案は、いずれも住民側が敗訴しているが、バイオマス発電の性質上、生物資源を直接燃焼又はガス化するなどして発電する施設を設ける必要があるため、燃料に含まれる放射性物質が濃縮され、排ガス・燃焼灰・排水に含まれて排出されることが不安視されることも多く、訴訟リスクを孕んでいる。そのため、徹底して周辺住民の不安を払拭するための事前の措置、配慮が欠かせないといえる。実際、住民による強い反対を受け、開発事業者側が計画を断念したケースが一定数あることから、次に、トラブルを回避するための立法的措置の検討に移りたい。

(6) トラブルの結果、新設・改正された条例等の内容

ア 条例について

(ア) 前橋市

前橋市の条例を調査したところ、「前橋市自然環境、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」が、2016年12月1日付けで施行され、太陽光発電は全部、太陽光発電以外の再生可能エネルギー発電所は2000kw以上の規模のものについて、前橋市の許可を必要とするようになったようである⁷⁶。なお、前述の訴訟の提起は、2016年7月とのことである。

訴訟が条例制定の原因となっているかは不明だが、「事業区域の周

76 前橋市のWEBサイト (<https://www.city.maebashi.gunma.jp/soshiki/toshikeikakubu/toshikeikaku/gyomu/3/3/2038.html>)

辺地域における自然環境を害するおそれがないこととして市規則で定める基準に適合していること」、「太陽光の反射、騒音等による生活環境に対する被害を防止するための措置その他の近隣住民等の生活環境を保全すべき措置が講じられていることとして市規則で定める基準に適合していること」を許可要件としているようであり、手続要件として、一定範囲内の住民に対する住民説明会の開催を義務づけているので、全く無関係というわけでもないように思われる。

(イ) 静岡県御前崎市

御前崎市では太陽光発電予定地の森林伐採や景観保全に関して問題が発生したことから、太陽光・風力・バイオマス発電事業を対象とした「御前崎市自然環境等と再生可能エネルギー発電事業との調和に関する条例」を制定した⁷⁷。

この条例では、対象事業を実施しようとする開発事業者は、あらかじめ（事業着手前までに）市長への届出及び市長同意を得ることが必要となり、届出に際しては、事前に隣接地所有者や町内会等近隣関係者へ事業計画を周知し、その結果を届出書に添付することが求められている。そして、同周知を行うに当たっては、事業計画の内容について近隣関係者の理解を得られるよう努めることが必要とされている。

(ウ) 神奈川県横浜市

横浜市では、温暖化対策としての再生可能エネルギーの普及及び拡大に伴い、バイオマス燃料を活用した施設の増加が見込まれることから、それらの施設に対する大気汚染防止対策を実施し、良好な大気環境を維持するために、横浜市生活環境の保全等に関する条例施行規則の一部を改正し、2020年4月1日に施行した（なお、2021年10月にも建築物の解体工事等に伴う石綿飛散防止のための改正がされた。）⁷⁸。

イ 公害防止協定

(ア) 対応方法の一案の可能性

バイオマス発電に関する紛争の経緯を見ると、燃料に放射性物質が混入しており拡散する可能性や悪臭の問題などを指摘するものが多い。

この一種の公害といえる側面に関して行政の対応を見ると、公害防止協定の締結が行われているものが散見される。

77 御前崎市のWEBサイト (<https://www.city.omaezaki.shizuoka.jp/soshiki/energy/energy/shinenergy/saienejourei.html>)

78 横浜市のWEBサイト (<https://www.city.yokohama.lg.jp/business/bunyabetsu/kankyo-koen-gesui/kiseishido/akushu/jorei/shidoukijyunkaisei.html>)

(イ) 公害防止協定

公害防止協定は、地方公共団体と企業の間で交わした公害防止に関する一種の契約である。工場の新規立地などに際して結ばれるものが多く、最近では住民団体も関与するケースがある。1964年に横浜市と株式会社電源開発の間で結ばれたものが最初といわれており、その後全国に広まっている。

なお、公害防止協定の法的性質については、最高裁平成21年7月10日第二小法廷判決（判時2058号53頁、判タ1308号106頁、集民231号273頁）において、契約説の立場から一般的な法的拘束力も認められた、といわれている⁷⁹。

(ウ) 具体例

公害防止協定の具体例としては次のものがある。

- ① 宮城県及び角田市とH.I.S.SUPER電力合同会社との間の発電所H.I.S.角田バイオマスパークに関する公害防止協定（2020年10月21日）⁸⁰
- ② 紋別市と紋別バイオマス発電株式会社との紋別バイオマス発電所に関する公害防止協定（2018年10月22日）⁸¹
- ③ 千葉県は、1968年に東京電力株式会社との間で「公害の防止に関する協定」を締結した後、東京湾臨海地域の主要企業41社と順次締結し、公害の防止や生活環境の保全を図ってきた。1971年からは、関係市を加えた三者協定として運用している。その後、1974年に基本協定を改定し、改めて公害防止協定（基本協定及び細目協定）を締結した。2010年には項目に地球環境保全等を追加した「環境の保全に関する協定」を新たに締結した⁸²。
- ④ 市原市及び市原八幡埠頭バイオマス発電合同会社との環境保全協定（2021年5月26日）。
- ⑤ 袖ヶ浦市及び袖ヶ浦バイオマス発電株式会社との間の袖ヶ浦バイオマス発電所に関する環境保全協定（2019年4月1日）。

(7) 小括

バイオマス発電及びバイオガス発電は、太陽光発電や風力発電のように外部に露出する設備はないため、施設自体に特有のトラブル要因はない

79 日本CSR普及協会のWEBサイト 寺浦康子「公害防止協定の法的効力とその活用—最高裁平成21年7月10日第二小法廷判決」（環境管理2013年1月号59頁）（https://www.jcsr.jp/pdf/cases_09.pdf）

80 宮城県のWEBサイト（<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kankyo-t/his2010001.html>）

81 紋別市のWEBサイト（https://mombetsu.jp/soshiki/baio_soshiki/news/2014-1022-1157-175.html）

82 千葉県のWEBサイト（<https://www.pref.chiba.lg.jp/kansei/kougai/kyoutei.html>）

が、一般の工場施設等と同様に、水質汚染、大気汚染、悪臭、騒音、振動、交通渋滞が生じる可能性があり、それを危惧する地域住民の反対運動が散見される。訴訟事例としては、地域住民が放射性物質に汚染された燃料を燃やして生じる排ガス等を危惧して訴訟まで至った事例が2件認められたが、いずれも地方公共団体を被告とする補助金支出の差止請求（住民訴訟）の方法が採られている。

また、バイオマス発電及びバイオガス発電に特有の問題としては、燃料となる木材の伐採に伴う環境保全（生物多様性など）、景観保全の問題が指摘され、さらに輸入木質バイオマスに係る燃料調達などにおいては、持続可能性が求められることもある。

地域住民の反対により事業中止に至った事例もあることからすれば、単に法令・条例やガイドラインを遵守するだけでは足りず、事業計画作成段階から地域住民と十分にコミュニケーションを図り、その声を反映・配慮した事業を策定する姿勢が重要である。

第3章 地域での再生可能エネルギー開発

第1 はじめに

1 脱炭素の世界的な潮流

カーボンニュートラルに向けた対応が世界的な潮流となっており、我が国においても取組みが進展している。

国の取組みとして、菅総理大臣は、2020年10月、所信表明演説において2050年カーボンニュートラルを宣言し、2021年4月に行われた気候変動に関する首脳会議において新たな温室効果ガス排出削減目標を宣言した。

こうした政府の方針のもと、資源エネルギー庁は、2021年10月、第6次エネルギー基本計画を公表した。同計画において、再生可能エネルギーは、温室効果ガスを排出しない脱炭素エネルギー源であるとともに、国内で生産可能なことからエネルギー安全保障¹にも寄与できる重要なエネルギーであると指摘し、再生可能エネルギーの主力電源化を徹底し、再生可能エネルギーに最優先の原則で取組み、国民負担の抑制と地域との共生を図りながら最大限の導入を促すとした。

直後の2022年11月、英国グラスゴーで開催された、国連気候変動枠組条約第26回締約国会議（COP26）において、工業化以前と比べて気温上昇を1.5度以内に抑える努力を継続することが正式に合意された。そのためには、2050年までに世界の二酸化炭素排出量を実質ゼロにする必要があると言われている。

以上のとおり、近年、我が国を含めて世界各国において気候変動の悪影響を回避するために脱炭素に向けた取組みが推進されている。

2 地域での再生可能エネルギー導入の重要性

（1）東日本大震災後の状況とFIT制度の創設

我が国では、カーボンニュートラル宣言及び第6次エネルギー基本計画に先立ち、エネルギーの安全確保が地域の課題であると認識されていた。

東日本大震災が2011年3月11日に発生し、原子力発電所の事故が引き起こされたことで、我が国のエネルギー政策は脱原発の方向に大きく見直されることとなった。多くの地域においても、エネルギーの安全確保は地域の重要な課題と認識されるようになった。

1 エネルギー基本計画では、再生可能エネルギーの導入はエネルギー安全保障の見地から重要と指摘されたところ、その後、2022年2月にロシアによるウクライナ侵攻により世界的にエネルギー安全保障の必要性が更に高まっている。

翌2012年7月、政府は、固定価格買取制度（FIT制度）を開始して、再生可能エネルギーによる電力について、一定期間、一定金額で国が買取りを保証する制度を創設した。このFIT制度は、地域におけるエネルギー事業が地域に収入をもたらす可能性があるものであった。そのため、各地域では地域活性化のための手段と認識され、各自治体は政策支援も行うようになった。²

（2）地域での再生可能エネルギー導入促進の諸施策

このような中、環境省は、2018年4月17日、いわゆる第5次環境基本計画を公表した。環境基本計画は、環境基本法第15条に基づき、環境の保全に関する総合的かつ長期的な施策の大綱等を定めるものである。同計画において、各地域が自立・分散型の社会を形成しつつ、近隣地域等と地域資源を補完し支えあう考え方である「地域循環共生圏」の創造が提唱された。SDGsの考え方も踏まえて、地域資源や再生可能資源の活用により持続可能な地域づくりが重要であり、地域の特性に応じ、多様な再生可能エネルギー源を活用することで、地域のエネルギー収支を改善し、足腰の強い地域経済の構築に寄与することができる、との考え方である。

また環境省は、各自治体の2050年までのゼロカーボンの取組み（二酸化炭素の排出量を実質ゼロにする取組み）を推奨している。2022年7月29日時点で、東京都・京都市・横浜市を始めとする758自治体においてゼロカーボンシティ宣言を行っている。同宣言により、自治体は脱炭素の推進について環境省の支援を受けられるとともに、再生可能エネルギーの導入によって地域の活性化が見込めるのである。我が国が2050年ゼロカーボンを達成するためには、国の施策だけでは十分ではなく、各地域での取組みが必要である。

さらに、第1章で論じた通り、法制度としても地域での再生可能エネルギー導入に向けた諸制度が導入されている。例えば、温対法令和3年改正において地域における再生可能エネルギー導入を促進するため「地域脱炭素化促進事業制度」が創設された（第1章第6参照）。

こうした諸施策もあり、近時、各地域における脱炭素や再生可能エネルギーの生産に向けた取組みに焦点が向けられている。

3 地域での再生可能エネルギー開発の意義

（1）地域における開発の意義

再生可能エネルギーの資源は、大都市よりも地域において豊富に存在するのであり、再生可能エネルギーの地域のポテンシャルは高い。環境省が全国の自治体を対象に実施した地域エネルギーに関するアンケート調査によれば、2015年時点で既に地域エネルギーに取り組んでいる自治体は約27%

2 稲垣憲治著「地域新電力 脱炭素で稼ぐまちをつくる方法」学芸出版社（2022年7月）3頁参照。

(264団体) とのことである。³

それら自治体における取組みの目的は様々であるが、自治体が地域エネルギーに取り組むべき理由を、上記アンケート調査を参考として整理すれば、主に以下の5つの視点が挙げられる。⁴

①地域経済循環

どの地域でも、小さな町であっても、電気・ガス・ガソリンといったエネルギーに多額の代金を支払っており、その代金は域外事業者や、多くは化石燃料の輸入元の海外に流出している。地域で消費されるエネルギー代金を地域での再生可能エネルギーの開発や購入に充てることができれば、地域内で資金を循環させることに繋がる。

なお、2019年に岩手県で行われた調査によれば、地域経済での資金域外流出のうちエネルギー関係の域外流出が約32%を占めており、最も大きな割合を占めていた。⁵ 地域内でのエネルギー循環を強化することで費用の域外流出を抑えて、地域内に留まる資金を増やすことが可能となる。これは岩手県に限らず、多くの地域での傾向であると考えられる。

②地域脱炭素

脱炭素は、1で述べた通り、我が国だけではなく世界での潮流となっている。こうした脱炭素を実現するには、国の政策だけでは不十分であり、各地域の取組みが必要である。

③経済活性化、産業振興

再生可能エネルギー開発を地域主体で行うことで、再生可能エネルギー事業を地域の産業とすることができし、地域経済が活性化して新たな雇用の確保に繋がる。

④地域ブランディング

多くの事業者が脱炭素の取組みを行う中で、再生可能エネルギーを選択する傾向が強まっている。再生可能エネルギーを利用できる地域であることが、企業の立地判断に重要な要素となっている。再生可能エネルギーによって地域をブランディングすることで、企業誘致に結び付ける動きが拡大していくと考えられる。

⑤レジリエンス

地域に再生可能エネルギーが増えることで、災害が発生した場合の非常用電源として利用すること、つまり地域のレジリエンスの向上を見込むことが

3 環境省総合環境政策局環境計画課「地方自治体の地域エネルギー政策推進に向けた取組状況について（報告）」2015年3月。

4 稲垣憲治「地域新電力 脱炭素で稼ぐまちをつくる方法」学芸出版社（2022年7月）24頁以下で、自治体が地域エネルギーに取り組むべき理由が整理されている。

5 岩手県、一般財団法人地方自治研究機構「地域資源を活用した持続可能な地域社会の形成に向けた地域経済循環の推進に関する調査研究」2020年3月、12頁。

できる。

地域においてエネルギー事業に取り組む意義は、環境省による上記アンケート調査でも自治体ごとに理由が挙げられていたとおり、各地域の特性ごとに様々であろう。ただ、いずれも地域エネルギー事業に様々な面で積極的な意義を見出しているし、上記アンケート調査から7年が経過した現在では、さらに多くの自治体が地域エネルギー事業に取り組んでいることが予想される。

（２）地域での開発・運用のメリット

これまでは、再生可能エネルギーの開発案件において大規模な太陽光発電設備の開発が多く、こうした開発案件は、従前、地域外の企業が多くを占めていたと指摘されている。その中には、外資系も含めた資金力のある大企業や投資ファンドも含まれていたものであり、メガソーラーの約８割は地域外の事業者が開発したとの研究結果が発表されている。⁶ 地域外の事業者による開発の場合には、電力の地消に繋がるのが少なく、地域での新たな雇用が少ないケースが多く、必ずしも地域経済への貢献が大きいとはいえない。また、地域外の事業者が開発だけでなく運用も担うことで、地域が事業運営に関わる余地が少ない。つまり、地域外の事業者による開発案件では、たとえ大規模な太陽光発電設備であっても、開発した後の運用の段階に入れば、地域の資源を利用して再生可能エネルギーを生産するにもかかわらず、地域が享受するメリットは大きくないといえる。

一方で、各地域が主体的に再生可能エネルギーの開発に携わり、施設完成後の運用にかかわることで、再生可能エネルギー生産の利益を地域自身が享受できる余地が大きくなるといえる。つまり、前述した地域でのエネルギー開発の意義①～⑤を十分に享受することが可能となるのである。

（３）憲法上の理念に適う可能性

地域の資源を活用する再生可能エネルギー事業が地域において運営されるのであれば、地域脱炭素、地域経済活性化、レジリエンス等の前述した地域による開発の意義を実現することができる。それらのメリットを地域住民が享受することによって、地域住民の幸福追求権等の基本的人権の維持・促進につながり得る。

また、地域での経済循環・経済活性化・産業振興によって地域経済が発展して地域が経済的に自立できるようになれば、中央からの経済的依存を減少させることができる。そうすることで、地域において権限の枠内で自ら自律的な判断をすることがより促進されることとなり、地方自治の本旨を定めた

6 櫻井あかね「固定価格買取制度導入後のメガソーラー事業者の地域性」日本エネルギー学会誌97巻12号、2018年12月。

憲法の理念に適うことになる。

つまり、地域での再生可能エネルギー事業の開発・運用は、脱炭素の推進等という実務的な価値にとどまらず、法的理念の側面から言っても、基本的人権や地方自治の本旨といった憲法上の理念の維持・実現につながり得る重要な可能性を秘めているのである。

なお、オランダのハーグ地方裁判所は、2021年5月26日、石油大手のロイヤル・ダッチ・シェルに対して二酸化炭素の総排出量を削減するよう命じる判決を出した。同判決では、二酸化炭素が気候変動を引き起こす原因とされており、シェル社の二酸化炭素排出がオランダ住民の生活に深刻な脅威を与えており人権を侵害している旨を判示した⁷。つまり、気候変動は人権侵害の問題となりうるのであり、裏を返せば、気候変動を抑止するための脱炭素の取組みも人権の問題となり得るのである。

4 本報告書で紹介するプレイヤー

第3章は地域創生チームの検討結果を報告する。地域創生チームでは、再生可能エネルギー導入のためのメインプレイヤーである地域の自治体、地域の事業者（開発事業者、地域電力）、地域金融機関に対して、資料等による調査を行い、また実際に担当者からヒアリングを行ったので、以下のとおり報告する。

（1）自治体

再生可能エネルギーの導入には、事業者だけではなく、地域住民なども含めて多くのステークホルダーの利害を調整することが必要である。そうであれば、地域における導入には、自治体が積極的に関与し導入に向けた旗振り役となることが期待される。

中には、東日本大震災の前から意識を高く持って取り組んできた自治体（長野県飯田市など）も存在するので、本報告書ではこうした自治体を紹介する。また、再生可能エネルギーの供給側のみでなく、エネルギーの需要側である大都市の自治体（神奈川県横浜市など）の取組みも紹介する。

（2）事業者

再生可能エネルギーの開発や、事業の運用の担い手は民間の事業者である。そこで、本報告書では、FIT制度を利用して売電収入を得ている事業者（おひさま進歩エネルギー株式会社）、農地を利用したソーラーシェアリングという我が国発の新たな事業を運用している事業者（千葉エコ・エネルギー株式会社）及びFIT制度に頼らない非FITの再生可能エネルギーの導入

7 高橋大祐「シェルの「脱炭素」裁判、気候変動を人権侵害とした衝撃」日経ESG2021年9月29日、読売新聞オンライン2021年5月27日「石油大手シェルにCO₂「30年までに45%削減」命令…オランダ地裁」。

を目指す事業者（株式会社タカノ）を紹介する。

また、地域で開発したエネルギーを地域で消費するには、地域に再生可能エネルギーを供給する地域新電力も重要なプレーヤーである。事業者はFIT制度等を利用して売電収入を得たとしても、地域住民が域外から電力などのエネルギーを購入するのであれば、電気代（の一部）は域外に流出してしまう。一方、地域で生産した再生可能エネルギー電源を地域に供給すれば、域外に流出していた電気代を地域内で循環させることができる。そのため、地域新電力は、地域の自治体のエネルギー政策の重要な担い手として期待されている。そこで、特に自治体との関係が強い地域新電力を調査したので、本報告書にて紹介する。

（３）金融機関

再生可能エネルギーの開発には多額の初期投資が必要である。そもそも、エネルギー事業は短期間で投下資本を回収することは難しく、収支の損益分岐点まで10年を超える長い期間がかかることが一般的である。FIT制度が導入されたことで再生可能エネルギーが採算のとれる事業になったものの、依然として投下資本は短期間で回収できるわけではない。そのため、利益が出るまでの期間に事業を継続するためには、開発資金の出し手である金融機関の姿勢が重要となってくる。金融機関には、再生可能エネルギーの開発についての事業性の評価だけでなく、地域におけるSDGsの視点、地域貢献の視点に基づく資金の出し手としての役割が期待される。

５ 弁護士の役割・意義

脱炭素に向けた世界的な潮流を踏まえて、国の基本方針として再生可能エネルギーの最大限の導入を促すこととされた。我々弁護士は、再生可能エネルギーの電源開発や事業運営に向けてどのようなサポートができるのか、脱炭素の世界的な潮流における弁護士の役割・意義についても、各プレイヤーからのヒアリングを踏まえた検討結果を報告する。

第２ 行政による再生可能エネルギーの導入と活用

行政による再生可能エネルギーの導入と活用については、行政が積極的に地域内での再生可能エネルギー発電事業に関わるという方向性（主に、再生可能エネルギーポテンシャルが高い「地方（生産地）」の自治体）と行政が域内への再生可能エネルギーの導入の促進を積極的に図るという方向性（主に、再生可能エネルギーポテンシャルが低い「大都市（需要地）」の自治体）がある。本稿では、地方（生産地）の自治体として長野県飯田市、大都市（需要地）の

自治体として神奈川県横浜市の取組みを紹介したうえで、弁護士役割について述べる。

1 長野県飯田市の取組み

長野県飯田市は、1996年に、目指す都市像として「環境文化都市」を掲げ、1997年3月に「飯田市環境基本条例」を施行し、2007年3月に「環境文化都市宣言」を行い、2009年1月には、内閣府の「環境モデル都市」に選定される等、環境政策を積極的に推進する自治体といえる。

ここでは、飯田市の取組みの中でも、特に特徴的といえる、「飯田市再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例」（以下「地域環境権条例」という。）について取り上げる。

（1）条例の概要

地域環境権条例は、飯田市自治基本条例（2007年4月施行）の理念の下、「様々な者が協働して、飯田市民が主体となって飯田市の区域に存する自然資源を環境共生的な方法により再生可能エネルギーとして利用し、持続可能な地域づくりを進めることを飯田市民の権利とすること及びこの権利を保障するために必要となる市の政策を定めることにより、飯田市におけるエネルギーの自立性及び持続可能性の向上並びに地域でのエネルギー利用に伴って排出される温室効果ガスの削減を促進し、もって、持続可能な地域づくりに資することを目的」（地域環境権条例第1条）として、2013年4月に施行された。

ア 地域環境権とは

地域環境権条例は、「飯田市民は、自然環境及び地域住民の暮らしと調和する方法により、再生可能エネルギー資源を再生可能エネルギーとして利用し、当該利用により調和的な生活環境の下に生存する権利（以下「地域環境権」という。）を有する」（同条例第3条）として、地域環境権という権利概念を市民に賦与していることに特徴がある。

その具体的内容として、市民が、地域の総有資源である環境資源を共同利用して再生可能エネルギー事業を起こす際には、当該事業を行う地域団体等が、市長に対して申し出を行い（同条例第9条第1項）、市長が申出者に対して、支援、指導、助言等を行うこととされている（同条例第8条、第9条第2項等）。

また、市長が所定の基準に照らして適当と認めた事業については、当該事業を「協働による公共サービス」（公共サービス基本法（平成21年法律第40号）第2条第2号に規定するもの又はこれに準じるもの）と決定し、当該決定した事業を、公民協働事業たる「地域公共再生可能エネルギー活用事業」として、助言、運営融資における与信の補完、補助金の交付又は

資金の貸付け、市有財産利用権限の付与等の支援する（同条例第10条第1項）。更に、こうして実施された事業による利益について、「地域住民への公益的な利益還元」（同条例第9条第2項第2号）を求めている。公益的な利益還元とは、事業により得られた電力を地域住民が公共的に利用することも想定されるし、固定価格買取制度等による売電収益を公益的な目的に使うことも想定される。

なお、事業者等が、自ら財産権等の行使として、もっぱら自己の利益のために再生可能エネルギー活用事業を行う場合は、この条例による権利保障の対象にならない。もちろん、地域環境権条例は、事業者等が自己の利益のために事業を行うことを、何ら制約するものではない。

イ 地域環境権の行使要件

地域環境権の行使要件のうち、行為性質要件として、事業の公共性と持続性が求められる（地域環境権条例第4条第1号及び第2号）。再生可能エネルギーは地域住民の総有財産であり、その行使には社会性が求められ、その便益もまた、地域住民が総有的に享受することが優先される。

また、行使要件のうち、行使者主体要件として、「地縁による団体」（地方自治法（昭和22年法律第67号）第260の2第1項）又は代表者の定めのある権利能力のない社団が規定されている（地域環境権条例第4条第3号）。後者は、地域住民組織（飯田市自治基本条例11条が定める市民組織）又は自治活動組織（同条例第15条）が想定されている。つまり、1人又は1世帯1票の民主制と、団体として意思形成できる議決機関の存在が重視されている。

もっとも、事業のすべてを、地域団体のみで行うことは困難なこともあり、これら団体が、組織として合意をすれば、第三者の力を借りて事業を行うことは妨げられず、その第三者とは、営利企業でもよい。この場合においては、営利企業との協業が帯びる公共性と、営利企業の事業全体における当該公共的協業部分の線引きについて、再生可能エネルギー導入支援審査会が審査し、これを受けて、市長が事業認定の中に含めて決定することとなる。

ウ 地域環境権条例に基づく市長の支援の法的性質

地方自治法第157条第1項は、普通地方公共団体の長は、区域内の公共的団体等の活動の総合調整を図るため、これを指揮監督することができる」と定めるところ、地域環境権条例に基づく市長の支援は、この指揮監督にあたると位置付けられている（ただし規制権限を行使するものではない）。

また、地方自治法第96条1項には、議会の議決事項が列挙されているところ、同項第14号に総合調整が規定されている。普通地方公共団体の長の

指揮監督は、この総合調整にあたると考えられるところ、年4回開催される市議会でその都度、議決するのではなく、長による支援の機動性を高めるために、地域環境権条例の制定をもって、非権力的作用に留まる市長の権限行使の内容の大枠について、事前に包括議決したものとされている。

エ 再生可能エネルギー導入支援審査会

前述の、市長による指導、助言、支援を専門的見地に基づいて行うため、地域環境権条例は、市長の諮問機関として、再生可能エネルギー導入支援審査会を設置した（同条例12条以下）。同審査会は、事業主体に対する助言的立場に立ちつつ、事業の公共性と持続性を審査する。

再生可能エネルギー導入支援審査会の委員には、大学教員、事業者、金融機関職員のほか、弁護士も任命されている。同審査会は、単に市長からの諮問に対して、イエスかノーかの答申を行うのみではなく、審査過程において、事業を行おうとする地域団体等に対し、その事業の実現に向けた、継続的な助言・支援を行う運用がなされている。

地域環境権条例は、同審査会が事業の審査を行いながら、その経験を次の審査に活かしつつ、審査結果及び概要を地方自治法第16条第5項の規定により告示することとしており、同審査会の経験知を公共空間に開放することも企図している。

（2）地域環境権条例のねらい、制定経緯

飯田市は、古くは住民自らが組織する電気利用組合が存在していたほか、太陽や水といった、今でいう再生可能エネルギーを、住民らが活用し、暮らしを営んできた地域であった。そうした地域の取組みを、地方自治法等に基づきつつ、条例として、法的にどう位置付けるかが、議論の出発点であった。

地域環境権条例の立案担当者によると、同条例は、飯田市が、新しく先進的な仕組みを作り上げたというよりも、すでに古くから地域で行われていた取組みを法制化したものと捉えているとのことである。

地域環境権条例制定にあたっては、専門家グループ（大学教員、金融機関職員、弁護士等）によるタスクフォースが立ち上げられ、地域環境権という権利概念についての、憲法的な議論も行われた。こうした議論を経て、地域環境権は、憲法上の人権に由来する今日的な市民の権利（あえて言うならば、生存権的基本権、幸福追求権、再生可能エネルギーを自治に充てていく権利といえようか。）であるとし、憲法・法律レベルで環境権の保障がなされていない現在、条例で、市民に飯田市長からこうした支援を受ける権利を保障するものとされた。

地域環境権は、市民の権利利益を制限するものではなく、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場

合を除くほか、条例によらなければならない。」とする地方自治体第14条第2項からすれば、地域環境権を条例にて制定することは、法的には必須ではなかったとも思える。この点、飯田市は、あえて議会をとおして、条例の形で、地域環境権を市民の権利として明記することで、市民が地域の自然資源を使って再生可能エネルギー事業を行い、その便益を、より暮らしやすい、持続可能な地域づくりに充てていく活動を行うことを支援する姿勢を明確にしたといえる。（既述の、長による総合調整権の行使に係る事項、資金貸付け基金の設置、支援審査会の設置などが、地方自治法により条例規定事項とされていることは説明には及ばない。）

そしてそれは、抽象的・理念的に権利の保障を宣言するにとどまらず、前述のとおり、各種の具体的支援等を伴い、権利を実効的なものにしようと試みていることに、大きな特徴があるといえる。

（３）地域環境権条例に基づく事業例

飯田市においては、2022年7月時点において、22件の事業が、再生可能エネルギー導入支援審査会の審査を経て、地域環境権条例に基づく地域公共再生可能エネルギー活用事業として認定された。

直近の認定事業としては、おひさま進歩エネルギー株式会社の子会社である野底川市民発電株式会社と、地域のまちづくり委員会との協働により申請された、野底川小水力発電所事業がある（現在、発電所の工事中）。同事業は、事業資金については、事業会社が受ける独自の融資や、市民出資等により賄われており、同条例に基づく市の基金からの融資は利用していない。一方で、小水力発電事業の実施にあたっては、地権者、水利権者、土地管理者、地域住民等、多くの利害関係者との調整が必要であるところ、関係者間で、地域環境権条例の理念について共通認識を持ちつつ、地元説明会を行う等、約3年間にわたる協議が行われてきた。地域環境権条例が存在したからこそ、この協議過程における地域住民との対話が促進され、実現に至った事業例といえる（おひさま進歩エネルギー株式会社の取組みについては、第3、1（2）参照）。

また、営利企業等の事業者を介さず、地域団体が自ら事業を起こすことを目指す事例も現れている。

（４）今後の課題

地域環境権条例に基づく事業の中で、最も多い太陽光発電事業は、当初、固定価格買取制度を活用して事業を行うことが基本的スタンスであった。しかし買取価格が逡減することで、事業の利幅も減少する中、同条例に基づく、事業体から地域への公益的な利益還元（寄付金等）も減少しつつある。

地域環境権条例は、電気という兌換性のある財産を、お金に換え、それを地域課題に活用するという循環により、地域自治を涵養することを理念とし

ていたといえるが、固定買取価格の低減により、今後の、同条例の理念の実現の在り方が課題となっている。かかる理念の実現にあたっては、再生可能エネルギーをお金に換えなければならないのか、公益的な利益還元とは何か、そもそも公共とは何かといった根本的な課題認識のもと、同条例の改正が、目下検討されている。

また、再生可能エネルギーにより得られた収益・便益を、地域内で活用するべく活躍できる人材、条例に基づく寄付金を地域で活用できる人材も必要である。再生可能エネルギー事業を行うのも、その便益に与するのも、主体は市民、地域団体であり、そうした人材のサイクルの在り方についても重要な課題である。

2 神奈川県横浜市の取り組み

(1) 横浜市再生可能エネルギー活用戦略の制定

横浜市は、地球温暖化対策の推進に関する法律第21条第3項に基づく法定計画として「横浜市地球温暖化対策実行計画」を策定し、2018年に実行計画を改定し、2050年に「温室効果ガス実質排出ゼロ（脱炭素化）の実現」、すなわち「Zero Carbon Yokohama」を地球温暖化対策の目指すゴールとして設定している（ゼロカーボンシティ宣言については、第1、2（2）参照）。

さらに、横浜市は、「Zero Carbon Yokohama」を具体化するとともに、脱炭素社会を目指すための方向性を様々な主体と共有すべく、「横浜市再生可能エネルギー活用戦略」を2020年5月に策定している。

同活用戦略において、横浜市は、2050年に「Zero Carbon Yokohama」を達成した時に想定される電力消費量及び市内の再生可能エネルギーによる供給ポテンシャルを試算し、不足する再生可能エネルギー電力の供給を市外から受ける必要があることを指摘している。

2050年に想定される市内の電力需要量191億kWhに対し、市内の再生可能エネルギーによる供給ポテンシャルが16.1億kWhであるため、市外から175億kWhの再生可能エネルギー電力の供給を受ける必要があるとされている。

このように、横浜市は、市内の電力需要量の約9割を市域外から調達する必要があるという意味で、需要地自治体の代表格と言える。

(2) 再生可能エネルギーに関する連携協定の締結

そこで、横浜市は、広域連携による市域外からの再生可能エネルギー電力の供給拡大を企図し、2019年2月及び2020年10月に、東北13市町村（青森県横浜町、岩手県県北広域振興局対象自治体等（9市町村：久慈市、二戸市、葛巻町、普代村、軽米町、野田村、九戸村、洋野町、一戸町）、秋田県八峰

町、福島県会津若松市、福島県郡山市）と再生可能エネルギーに関する連携協定を締結した。

2022年7月には、関東圏で初となる茨城県神栖市、同年8月には横浜市と同じく「脱炭素先行地域」に選定されている秋田県大潟村と連携協定を締結した。

かかる連携協定の締結は、「地域循環共生圏」の考え方に基づくものである。「地域循環共生圏」とは、各地域がその特性に応じた地域資源を生かし、自立・分散型の社会を形成しつつ、近隣地域と地域資源を補完し支え合うことで、地域を活性化させるための考え方であり、第五次環境基本計画（2018年4月閣議決定）にて提唱された（第1、2（2）参照）。

連携協定の対象分野は、①再生可能エネルギーの創出・導入・利用拡大に関すること、②脱炭素化の推進を通じた住民・地域企業主体の相互の地域活力の創出に関すること、③再生可能エネルギー及び地域循環共生圏の構築に係る国等への政策提言に関することとされており、横浜市においては、市内（市民、事業者、公共施設等）における再生可能エネルギーの利用拡大を図り、各市町村においては、再生可能エネルギーの供給・拡大及び地域活性化を図ることがイメージされている。

かかる連携協定の取組みを推進するため、横浜市は、2020年12月から、株式会社まち未来製作所が構築した「グッドアラウンド」を活用した、連携先に立地する再生可能エネルギー発電所の電気を市内に供給する実証事業を実施している。

「グッドアラウンド」とは、再生可能エネルギーの都市間流通による地域活性化モデルであり、再生可能エネルギー発電所の立地自治体の依頼に基づき、地域活性化を希望する発電所の賛同を得た上で、地域新電力などを通じた再生可能エネルギーの「地産地消」を優先的に促した上で、余剰電気を「都市への輸出」に割り振り運用し、運用益は「地域活性化資金」として立地自治体と協議の上で地元へ還元し、地域課題の解決に投資する地域循環共生圏モデルである。

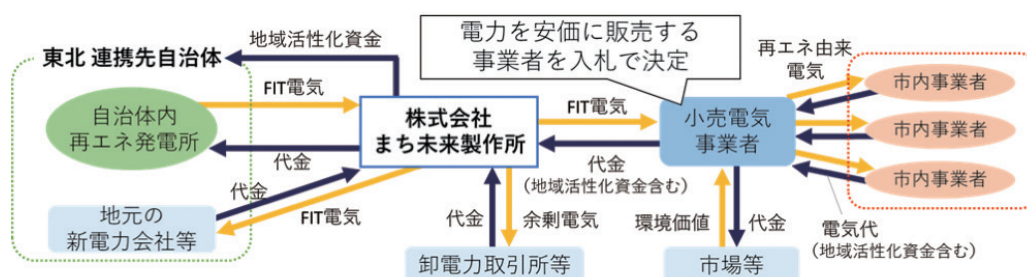


図3-2-1 グッドアラウンド

実証事業は、①東北の連携先の再生可能エネルギー発電所で発電された電気を供給し、その電気代の一部を地域活性化資金として連携先自治体の地域活性化に向けて活用しつつ、②電気を供給する小売電気事業者を入札方式により決定することで、需要家へのより安価な電力供給を目指すというものであり、2021年8月には、第1回目の実証事業として、会津若松市で発電された再生可能エネルギーの横浜市内7事業者への供給が開始されており、2022年5月には、第2回目の実証事業として、横浜市内18事業者への供給が開始されている。

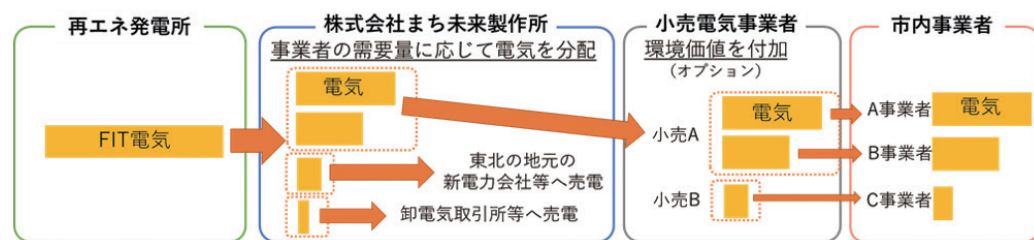


図3-2-2 実証事業



図3-2-3 「会津若松ウインドファーム」

また、②脱炭素化の推進を通じた住民・地域企業主体の相互の地域活力の創出に関することとして、連携協定の締結先の市町村の物産展が市役所の庁舎において定期的を開催されている他、岩手県葛巻町の特産である「山ぶどう」を用いたワインを横浜市内で楽しむ「くずまきワインパーティー」の広報に協力したり、岩手県一戸町との交流事業の一環として、横浜を代表するバラの「はまみらい」及び「ローズヨコハマ」と、一戸町の「藤島のフジ」周辺で採取した苗を交換し、それぞれの地域の子どもたちが植樹するイベントを開催するなどしたりしている。また、横浜市は、一戸町から職員の受入れも行っており、連携先自治体との人的交流も活発である。



図3-2-4 「東北物産展 チラシ」

(3) 地産地消に向けた取組み

横浜市は、市内に複数の焼却工場を保有しており、焼却工場から発生するバイオマス（6割を再生可能エネルギーと認定）由来の再生可能エネルギーと市内家庭の太陽光発電による再生可能エネルギーを組み合わせた実質CO₂フリー電力を市内需要家に供給する取組みとして、「はまっこ電気」の販売事業を東京電力エナジーパートナー株式会社が実施している。

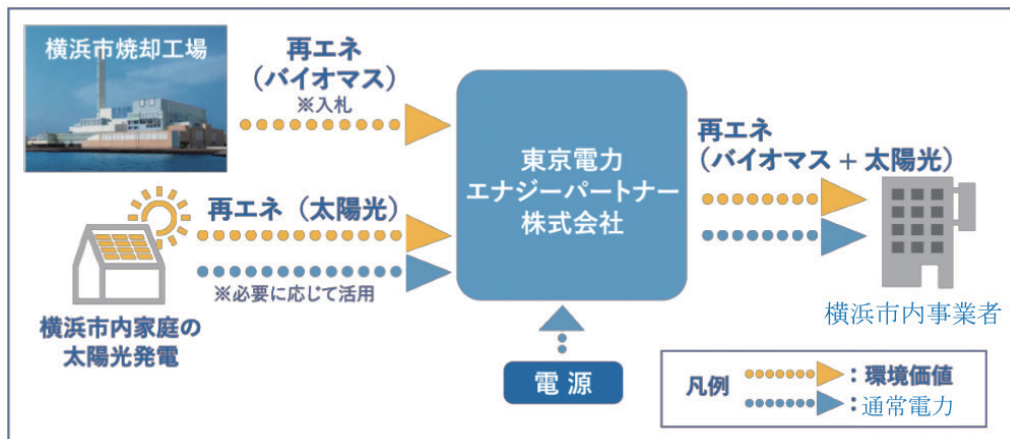


図3-2-5 「はまっこ電気」

2021年度においては、市内13事業者が「はまっこ電気」に切り替えており、事業者へは市長から感謝状が贈呈されている。

(4) PPA事業による市有施設における再生可能エネルギー等の導入

PPA (Power Purchase Agreement: 電力購入契約) とは、設備事業者 (PPA事業者) が施設に太陽光発電設備・蓄電池を設置し、施設側は設備で発電した電気を購入する契約であり、屋根貸し自家消費型モデルや第三者所有モデルとも呼ばれている。

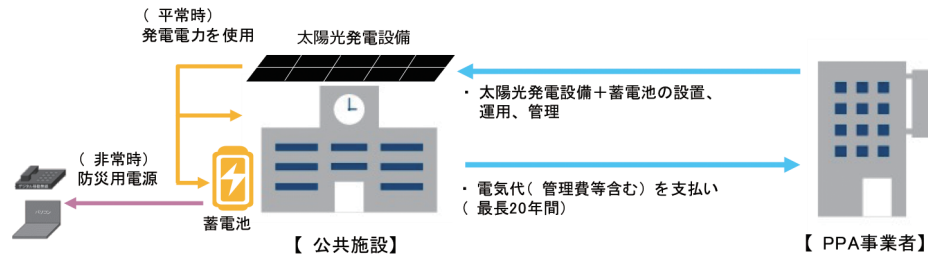


図3-2-6 PPA事業

横浜市は、市内の小中学を対象に、再生可能エネルギーを地産地消し、平常時の温室効果ガス排出を抑制すると同時に、非常時には地域防災拠点等での防災用電源としても活用することを目的としたPPA事業を実施することとし、2021年度においては、市内の小中学校65校を対象にPPA事業が実施されることが決定された。

事業の受託者は、東京ガス株式会社であり、同社は、横浜市の特性を生かした独自提案として、公共施設の太陽光発電による自己託送を提案した。本事業では、発電電力の余剰分については、「自己託送制度」を活用し、発電された再生可能エネルギーを他の市内公共施設で使用する「100%地産地消」を目指すとしている。

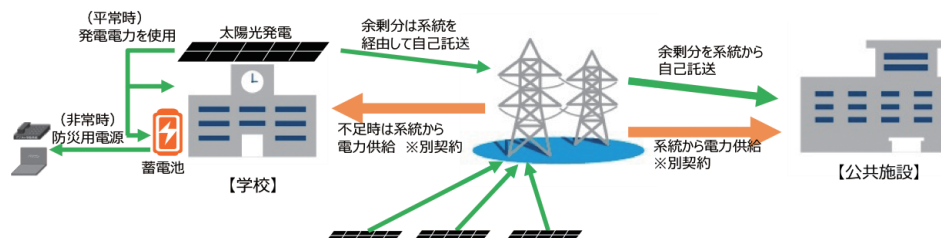


図3-2-7 自己託送制度

（5）市内事業者向け再生可能エネルギー電気の切替の促進

横浜市は、再生可能エネルギー電気の切替を促進するための情報発信として、市内事業者向けに、「再エネ電気」供給メニュー情報を一元的に紹介するキャンペーンを実施している。

横浜市が市内事業者を集客して小売電気事業者へ紹介するというスキームであり、小売電気事業者にはキャンペーン限定のメニューや特典を設けてもらい、切り替えた市内事業者向けには「再エネ切替お礼状」を交付するというものである。

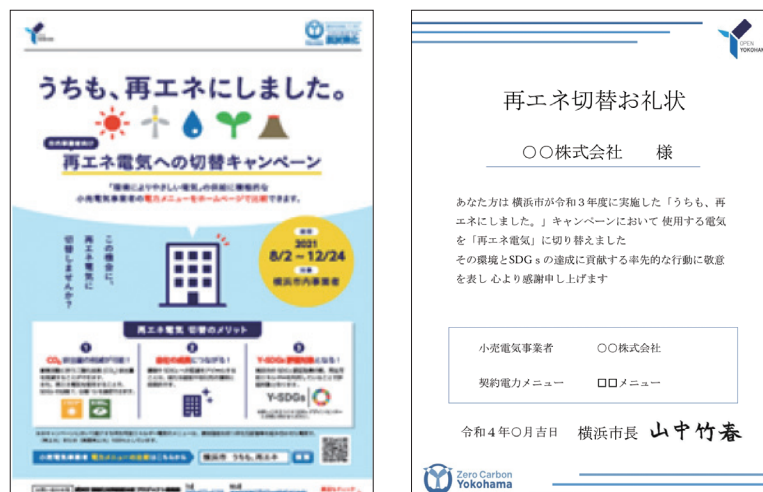


図3-2-8 再エネ切替お礼状

(6) 「みんなでいっしょに自然の電気」

東京都や神奈川県等の近隣自治体と連携し、家庭向けの再生可能エネルギー電気切替キャンペーンを実施している。このキャンペーンは、再生可能エネルギー電気を使用したいと考える市民が「参加登録」をし、登録者を多く集めた後にオークションで電力会社を決定する「共同購入」という仕組みであり、スケールメリットと市場原理を活用して、再生可能エネルギーの電気代を安くし、市民による再生可能エネルギー切替を行政がサポートするという取り組みである。



図3-2-9 みんなでいっしょに自然の電気

(7) 「脱炭素先行地域の取組み」

横浜市と一般社団法人横浜みなとみらい21は、みなとみらい21地区の32施設とともに、環境省が実施する第一回脱炭素先行地域の公募に応募し、2022年4月26日に選定されている。

みなとみらい21地区では参画施設を中心に、電力消費に伴うCO₂の排出を2030年度までに実質ゼロとすることなどを目指して多様な取組みを展開し、大都市の脱炭素化モデルの構築に向けて、行政と事業者が連携して取り組んでいくことが予定されている。



図3-2-10 みなとみらい21地区

3 弁護士の役割

1で述べた飯田市について、地域環境権条例の理念の実現にあたっては、市場でのビジネス展開が大前提にあり、再生可能エネルギー事業が成り立つ仕組みを考えつつ、条例を制定することが不可欠であり、同条例の制定にあたっては、自治体の内部法規に関する知識だけでなく、会社法をはじめとする実務、金融法務についての知見が必須であった。この点について、飯田市の政策担当者によると、条例制定過程においては、前述のタスクフォースの一員であった弁護士の役割が非常に大きかったとのことである。また、同担当者からは、法的にこれはできる、これはできないといった仕分けだけではなく、例えば、公共とは何か、それを政策法務の観点から制度化するにはどうしたらよいか等、踏みいった議論ができるとありがたいとの言葉があった。

このように、大都市（需要地）の自治体、地方（生産地）の自治体いずれについても、自治体の施策に関与する弁護士には、スポット的な法的助言に加えて、条例・政策立案時から関与し、協議するチームの一員としての役割が期待されていると考えられる。直近の法改正を例に挙げれば、地球温暖化対策の推進に関する法律（平成10年法律第117号）第21条に基づく、都道府県及び市町村における地方公共団体実行計画の策定にあたり、地域協議会等へ委員として参画すること等も想定される。

また、再生可能エネルギー関連の仕組みや制度が未だ発展途上であり、頻繁に様々な変化があり、複雑で分かりにくくなっているがゆえに、大都市（需要地）向けに開発される再生可能エネルギー事業が、地方（生産地）住民との軋轢を生じさせる事例も現に生じている。両者の利益を代弁・調整し、紛争の予防・解決するために、双方の立場において、弁護士が関与する

ことが求められるといえる。

大都市（需要地）と地方（生産地）の両者が、再生可能エネルギーの導入と活用を通じて発展していくためには、両者の立場を最大限尊重した上で、大都市と地方が、「地域循環共生圏」の考えの下、地域創生・地域活発化に資する様々な取組みを実施することが重要である。

（参考文献）

- ・ 諸富徹 編、八木信一 著、再生可能エネルギーと地域再生、株式会社日本評論社、2015年10月20日、160頁～169頁
- ・ 水上貴央 著、再生可能エネルギービジネスの法律と実務、日本加除出版株式会社、2016年6月30日、408頁～422頁
- ・ 水上貴央 監、田中克己 著、再生可能エネルギー 開発・運用にかかわる法規と実務ハンドブック、2016年3月30日、35頁～39頁、349頁～358頁
- ・ 諸富徹 著、「エネルギー自治」で地域再生！飯田モデルに学ぶ、株式会社岩波書店、2015年6月5日
- ・ 諸富徹 編、八木信一 萩野亮吾 著、入門 地域付加価値創造分析 再生可能エネルギーが促す地域経済循環、2019年4月20日、147頁～174頁
- ・ 「「飯田市再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例」の概要」、飯田市ホームページ、<https://www.city.iida.lg.jp/uploaded/attachment/26.pdf>
- ・ 「新条例Q&A」、飯田市ホームページ、<https://www.city.iida.lg.jp/uploaded/attachment/27.pdf>

第3 事業者の取組み

1 再生可能エネルギーの生産事業

（1）はじめに

それぞれの地域が必要とするエネルギーをその地域において生産し、いわゆるエネルギーの地産地消を行っていくことは、その地域の事業者にも利潤及び雇用等が生み出されて地域経済の循環がなされる点及びその他の様々な点において、地域創生に資するものとなる。

以下では、地域における再生可能エネルギーの生産について、事業者が関わっている3つの例を紹介する。

1例目は、おひさま進歩エネルギー株式会社であり、FIT制度が始まる前から太陽光発電事業を開始した先駆的な事業者である。2例目は、千葉エコ・エネルギー株式会社であり、ソーラーシェアリングという、畑に太陽光パネルを設置して農業と太陽光発電とを両立させる取組みを行っている事業者である。3例目は、株式会社タカノであり、耕作放棄地を活用してエリアンサスという植物を栽培し、収穫・ペレット化して、熱エネルギーとして利用する取組みを行っている事業者である。

(2) おひさま進歩エネルギー株式会社（長野県飯田市）

ア 企業の概要

おひさま進歩エネルギー株式会社（以下「おひさま進歩エネルギー」という。）は、長野県飯田市に所在する会社である。創業年は2004年であり、社員数は12人（2022年4月時点）である。

同社は、企業理念として、「環境問題を後世に残さない未来志向のエネルギー」「まちをつくる地域に役立つエネルギー」「あなたと一緒につくるエネルギー」の3つを掲げている。

なお、おひさま進歩エネルギーの所在する飯田市の取組みについては、第2、1を参照されたい。

イ 飯田市との契約による発電事業の開始

おひさま進歩エネルギーは、日本で初めて、市民からの出資を大規模に募ることによって太陽光発電事業を行ってきた会社である。

おひさま進歩エネルギーは、2004年の設立後、飯田市との間で、同市の市庁舎やその他の公共施設の屋根を借りて太陽光パネルを設置すること、そして、発電した電力は同市が1キロワット時あたり22円の固定価格で買い取り、同市内の公共施設に供給されることなどを内容とする契約を締結した。

上記の契約については、その契約期間が20年という長期間に設定された。これは、行政財産の使用等に関する契約として前例のないほどに長期のものであった

ウ 日本初の太陽光発電の市民出資である「おひさまファンド」

このように、太陽光パネルの設置場所及び電力の買取りについて目途がついた後、おひさま進歩エネルギーは、事業資金について市民からの大規模な出資を募ることとした。名称は「南信州おひさまファンド」とされた。

このファンドは、民間の個人又は法人から、太陽光発電事業及び省エネルギー事業の、初期投資及び維持運営費に充てるための出資を募り、これらの事業から生じた事業収入から年2%以上の利益分配を行うという計画のものであった。

募集期間は2005年3月から5月末、募集口数はA号（10万円）1500口、B号（50万円）103口とされた。

募集の開始後、長野県内だけではなく、日本全国から出資希望が集まり、締切り予定日を待たずに5月24日で出資口数が満了に至った。出資者の総数は474名にのぼった。

このように、日本初の取組みである、太陽光発電の市民出資は大成功に終わった。おひさま進歩エネルギーは、出資により得られた資金で、

太陽光発電事業を開始・拡大していった。

エ 太陽光発電の第三者所有モデル

おひさま進歩エネルギーの取り組み以前は、太陽光発電については、建物や土地の所有者が自らの資金をもって太陽光パネルを設置し、発電設備を自分で所有するのが一般的であった。

しかし、おひさま進歩エネルギーは、先に述べたとおり、公共施設の屋根を借りて、そこに同会社の資金をもって太陽光パネルを設置し、所有するという方式を実施してきた。この方式は、現在ではPPAモデル（Power Purchase Agreement（電力販売契約）モデル）と呼ばれるものであり、おひさま進歩エネルギーはそのパイオニア的存在となった。

オ おひさま発電所

おひさま進歩エネルギーは、太陽光パネルを様々な場所に設置することで、比較的小規模な発電設備を多数所有し、運用している。同社は、この発電設備を、「おひさま発電所」と呼称している。

同社がこれまで太陽光パネルを設置した場所は、飯田市役所の庁舎、公民館及び公立学校などの公共施設の屋根及び屋上、個人宅及び民間企業の屋根及び屋上、その他野立てなどである。飯田市の下伊那地域を中心に設置しており、2022年3月時点で、424か所もの多数の場所に設置している。設備容量（発電設備における単位時間当たりの最大仕事量）は、7803.35kWである。

カ 地域への経済付加価値

おひさま進歩エネルギーの事業は、事業者収益、従業員可処分所得及び市町村の税収等の点で、地域へ経済付加価値をもたらしている。2013年度までに行われた事業による地域経済付加価値の金額は、その事業が2030年まで継続した場合は1778万円にのぼることが予測されている。

キ 地域創生への取り組み

おひさま進歩エネルギーの事業は、上記のように地域への経済付加価値をもたらしている他にも、地域創生につながる様々な取り組みを行っている。

例えば、駄科コミュニティ防災センターの屋根に太陽光パネルが設置された発電設備は、通常は全量を売電しているところ、災害の停電時には、非常用コンセント9つから電気を無償で提供する非常用電力設備として使用可能なものとなっている。防災訓練では、コンセント切替操作方法の講習会が行われ、コンセントを使用した炊飯もなされた。

また、野立ての方式で太陽光パネルが設置された飯田山本おひさま広場は、もともと遊休地であったところ、市、地域住民組織、土地の所有

会社の連携によって防災広場が作られた。同広場の設備も、駄科コミュニティ防災センターと同様、災害時には非常用コンセント9つから電気を無償で提供できるものとなっている。

その他、おひさま進歩エネルギーは、中学校においてエネルギーと地域をテーマとした学習会を開催するなど、地域の環境学習にも取り組んでいる。

ク 将来構想

おひさま進歩エネルギーは、「おひさま社10年計画」として、地域の電力の50%を地域の再生可能エネルギーで賄うことを計画している。同社は、新たな発電の方法として、飯田市を流れる野底川で小水力発電を行うことや（飯田市のバックアップについては第2、1（3）参照）、農地におけるソーラーシェアリングにも取り組み始めている。同社は、これらの方法や、屋根・土地・カーポートを利用した太陽光発電の拡大、他の再生エネルギー電源の仕入れなどによって、上記の計画の達成を目指している。

（3）千葉エコ・エネルギー株式会社（千葉県千葉市）

ア 千葉エコ・エネルギー株式会社と営農型太陽光発電の概要

千葉エコ・エネルギー株式会社（以下「千葉エコ・エネルギー」という。）は、農地の上に支柱を立てて太陽光パネルを設置し、農業をしながら発電するという営農型太陽光発電（ソーラーシェアリング）への取り組みで知られる。

同社は、農業のエネルギーシフト、持続可能な地域モデルの実現、そして電気の地産地消をミッションとして掲げる。各ミッションは相互に関連するものであるが、本項では特に電気の地産地消という観点から同社の取り組み等を紹介する。

イ 営農型太陽光発電のポテンシャル

各地域に地熱や風力といった固有の再生可能エネルギー源が存在する場合を除き、各自治体が地域脱炭素に取り組む場合に大きなポテンシャルを秘めているのは太陽光である。その中でも、営農型太陽光発電は、休耕地を含めて農地を活用して、一定量の発電電力量を確保できると考えられ、ポテンシャルが大きいといえる。

ウ 地域における持続可能な発電を実現する上での事業者の取り組み

（ア）農業との両立

営農型ソーラーは、農業を営みながら、発電を行うという事業の性質上、農業と発電の両立が大前提となる。しかしながら、発電事業者は、農業のノウハウが欠けており、事業者と農家の間でトラブルが発生する事例が散見されるようである。以下、農業と発電の両立において重要な視点、

千葉エコ・エネルギーで工夫されているポイントを概覧する。

(イ) 遮光率

パネルを多く設置すればするほど発電量は増えるが、太陽光が地表面に到達する量が大幅に減少する為、作物が育たない。そこで、どれだけパネルを設置するか、遮光率をどの程度にするかという点が、農業の観点からは重要である。

図3-3-1は遮光率48%の環境である。伝統野菜の「土気からし菜」の生産を行っている。しかし、コメ、麦、大豆の穀物を育成する場合、この環境では本来の半分の収穫量になってしまう。



図3-3-1 遮光率48%

図3-3-2は遮光率を35%にしたもので、穀物の育成も両立できる。設置できるパネル数が減ってしまう点については、両面で発電可能なパネルを使用し、発電量のロスのカバーできる（両面の場合は反射光での発電ができるため。）。



図3-3-2 遮光率35%

(ウ) 整地

単純に太陽光発電設備を地面に設置する際は、整地をして、地面をならすことが望ましいと考えられる。しかしながら、農地で栄養素が豊富な土は地表20cmほどに存在するため、地面をならしてしまうと、本来、作物が得られたはずの栄養を得られなくなってしまうという問題がある。

そこで、支柱の埋設具合を調整することで、発電設備の高さをそろえ、とともに畑の栄養の維持を両立できる。

(エ) 支柱の設置間隔

単純に地面に太陽光発電設備を設置するのであれば、支柱間隔等を具体的に検討する必要はない。しかしながら、営農型ソーラーの場合は、農業を営むことが大前提であるから、支柱が存在することでトラクターの走行が困難になる、旋回できない等の問題が発生する。

そこで、図3-3-3のように、千葉エコ・エネルギーでは、4.5m四方で支柱を設置し、トラクターが旋回できるようにするとともに、トラクターが縦横斜めに走行することを可能にしている。



図3-3-3 斜め走行可能

また、畝で育成する作物（じゃがいもなど）は、畝の間隔がきまっているため、10cmの支柱位置の誤差で、畝を一つ減らさなければならなくなり、生産量が減ってしまうおそれがある。そこで、畝の間隔と支柱の間隔を調整しなければならない。

エ 地域との共生

(ア) 景観問題

営農型太陽光発電においては、ソーラーパネルを設置することによる景観問題、反射光問題の懸念がある。この点、千葉エコ・エネルギーでは、

パネルの設置高を4mとし、人間の目線よりも高くしていることで、一見するとただの農業用ハウスの骨組みと変わらず、パネルが景観を害さないというメリットがある。

もっとも、農水省の基準ではパネルの設置高は2m以上であればよく（「支柱を立てて営農を継続する太陽光発電設備等についての農地転用許可制度上の取扱いについて」（平成30年5月15日30農振第78号、令和4年3月31日3農振第2887号）2（2）エ参照）、事業者が十分な設置高を設定しない場合には景観問題が生じうるし、近隣に2階建て以上の建物が存在する場合などは景観問題や反射光問題が生じうる点を事業者は考慮する必要がある。

（イ）相隣関係

パネルは雨水を透水しないため、雨水がパネルを伝い、パネルの下端の直下は雨だれにより、作物が育たなくなってしまう。これを回避する手立てとして、千葉エコ・エネルギーでは、パネルの下端に、雨どいを設置し、排水場所と耕作地が可能な限り重複しないように工夫している。

もっとも、このように耕作地外に雨水を排出することは相隣関係トラブルのもとになることが懸念されるため、十分な注意が必要である。

（ウ）災害対策

パネルの設置の密度によって、風の抜け方が変わる。台風等で太陽光発電設備がダメージを受けることがあるが、多くの場合は、パネルが全体として面で風を受けてしまっているからである。

この点、千葉エコ・エネルギーでは、設置密度を調整するとともに、基礎を丈夫にすることで、発電設備が強風のダメージを受けることを防いでおり、令和元年房総半島台風（気象庁が台風について名称を定めたのは42年ぶりである⁸。）等でも被害を受けなかった。

（エ）持続可能な地域づくりへの貢献

千葉エコ・エネルギーでは、荒廃農地の活用にも取り組んでいる。雑草雑木を伐採し、白いシートを敷き、その上に発電設備を設置した。土の再生には10年ほどかかるが、このように伐採後にシートを敷いて、そのうえで果樹のポット栽培を行えばすぐに荒廃農地を農業に活用できる。

8 気象庁のWEBサイト（https://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/meishou/meishou_ichiran.html）



図3-3-4 シートを活用した営農型ソーラー

この方法であれば都市農地や津波等により塩害で農業ができなくなった地域でも農業を再開することができる。なお、白いシートを活用することで、太陽光が散乱し、パネル裏面でも発電が可能になる。なお、今冬では、発電量が従来型と比較して20%増加した。

オ 再生可能エネルギーの農村地域での消費

(ア) 農業のエネルギーシフト

千葉エコ・エネルギーでは、既に電化されている市販の農工具等（電気自動車含む。）については、農場内にある太陽光発電の電気でカバーしており、営農型太陽光発電で生産されたエネルギーは第一に農業において使用されることが想定される。

農業では、トラクターの稼働、温室の維持等で多くの化石燃料を使用している。そうすると、食料自給率をあげたとしても、エネルギーが途絶えた場合には農業が持続できなくなってしまう。よって、農業に使うエネルギーを如何に再生エネルギーにシフトできるかが重要な課題となる。

農工具の電化の必要性もあるが、営農型太陽光発電の導入により農家が再生可能エネルギーを農業のエネルギー源とすることが可能となれば、農業のエネルギーシフトを図ることができ、もって持続可能な農業の実現及び地域の存続等にも貢献ができる。

(イ) 災害時の農村地域での電力供給

千葉エコ・エネルギーでは、令和元年房総半島台風を契機として特に災害時における農村地域での電力供給に力を入れている。同社の発電設備が台風による被害を受けなかった経験等から、同台風以降、同社では、地元自治会と災害時協力協定を締結し⁹、非常時に地域に電源供給を行える体制を確立した。

9 PRTIMESのWEBサイト ([https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000014.000051786.html](https://prt看mes.jp/main/html/rd/p/000000014.000051786.html))

近年、大型の台風など気象災害等が増加する中で、発電設備が倒壊するなどして長期の停電が発生するなどの生活に大きな影響が発生している。このような環境の変化の中、地域のレジリエンス向上は各地の課題となっており、営農型太陽光発電はその解決の手段として期待することが可能である。

(4) 株式会社タカノ（栃木県さくら市）

ア 企業の概要等

株式会社タカノ（栃木県さくら市喜連川1095-4、従業員5名）は、エリアンサス及びジャイアントミスカンサスの栽培・販売、ペレット燃料への加工等の業務を行っている。

株式会社タカノの企業理念は、「エリアンサスを利用したバイオマス燃料による地域自給燃料の事業化をサポート『地産地消型エネルギー』で地域創生を目指す」ことである。

イ 地域創生への取り組みと効果

(ア) エリアンサスの概要

主要な産業であるエリアンサスは、農研機構と国際農林水産業研究センターが共同で開発した資源作物で、これをバイオマス燃料にして熱供給することができる。

特徴としては、二酸化炭素をよく吸収すること、収量が多いこと、毎年収穫できること、雨水で栽培できるため灌漑設備は不要であること、栽培の手間が少ないこと、穂のなかには種が入っていないので穂が落ちても雑草化しないこと、獣害がないこと、においがいいこと、価格が灯油よりも安定していることなどがあげられ、エリアンサスをバイオマス燃料にした熱供給においては、カーボンニュートラル（二酸化炭素をはじめとする温室効果ガスの「排出量」から、植林、森林管理などによる「吸収量」を差し引いて、合計を実質的にゼロにすること）が可能となる。

(イ) エリアンサスの栽培、販売、ペレット燃料への加工

株式会社タカノは、栃木県さくら市内の耕作放棄地8ヘクタールを賃借してエリアンサスを栽培・販売し、また、エリアンサスをペレット燃料に加工して販売している。

これにより、カーボンニュートラルを達成した熱供給が可能になること及び昨今の社会的課題である耕作放棄地を解消できることに加え、ペレット燃料への加工工場の人員のほか、畑の管理等も必要となるため、雇用の維持に一定の効果がある。また、エリアンサスによるバイオマス燃料の需要が増えた場合には、エリアンサスの栽培・加工等のために、耕作放棄地を有効利用し、雇用を生み出すことも期待できる。

(ウ) 温泉施設への熱供給

株式会社タカノは、2017年春以降、栽培したエリアンサスをペレット燃料に加工し、栃木県さくら市にある市営もとゆ温泉に売却している。

もとゆ温泉では、シャワー用の温水を賄うのに年間約100キロリットルの灯油を使用していたが、灯油をエリアンサス燃料に変更したため、シャワー用の温水を賄うにあたってカーボンニュートラルを達成できている。

ウ 業務における課題と弁護士との関わり

(ア) 株式会社タカノの業務上の課題としては、エリアンサスの認知度が低いためか、補助金がないこと、FIT制度やJクレジットの適用がないため、せっかくの再生可能エネルギーであるエリアンサスがなかなか普及していかないと思われるとのことである。

(イ) 株式会社タカノと弁護士との関わりとしては、現状、機密保持契約書等の契約書のリーガルチェックは弁護士に依頼しており、今後、自治体との交渉を行う場合や大きな事業を行う際にファンドを作って資金調達をする場合などに弁護士の力を借りられたらよいと考えているとのことである。

2 特定の地域における電力供給事業（新電力）

(1) はじめに

日本における電力供給事業については、かつては、大手の一般電気事業者だけがその事業を行うことができた。しかし、2016年4月の電力小売自由化に伴い、小売電気事業者の登録を行うことで、事業への参入が可能となった。これにより、特定の地域に限定して電力の供給を行う、いわゆる地域新電力会社が誕生した。

日本国内のそれぞれの地域において、その地域に所在する事業者がその地域で消費される電力を供給すること、いわゆる電力の地産地消は、電力輸送のロスが少ない点で、環境にやさしい取り組みである。さらに、そのような電力の地産地消は、先に述べたエネルギーの生産事業の場合と同様に、その地域の事業者にも利潤及び雇用等が生み出されて地域経済の循環がなされる点及びその他の様々な点において、地域創生に資するものとなる。

以下では、地域における電力の小売り事業について、事業者の取り組みの例を紹介する。

(2) 湘南電力株式会社（神奈川県小田原市）

ア はじめに

神奈川県小田原市。

この街は、海、川、里、森の自然に囲まれた立地、そして古くは後北

条氏による城下町として栄えた歴史から、自然と人との、豊かな多様性の糸と糸とで深く織りなしている。

この街に、再生可能エネルギーによる電力の地産地消を目的として事業活動を行なっている一つの会社がある。

その名は、湘南電力株式会社（以下「湘南電力」という。）である。本稿では、湘南電力のその目的の実現に向けた取組みについて紹介する。

イ 湘南電力の歴史

湘南電力は、いわゆる地域新電力¹⁰である。

その歴史は、未曾有の被害を発生させた東日本大震災にさかのぼる。

この時、電力の供給量が需要量を大幅に下回り、各地で計画停電が実施されたのは、我々の記憶に新しい。小田原市を含めた湘南地域も例外ではなく、計画停電が行われた。これまで当然にそこにあったはずの電気が、当然のものではないことが分かった。

地域に身近な電源がない¹¹不安を経験して、湘南地域において、地域のための発電事業を始める声が大きくなった。ついには、2012年12月11日、湘南地域の企業38社が出資者として連なり、ほうとくエネルギー株式会社（以下「ほうとくエネルギー」という。）が設立された。ほうとくエネルギーは、市民ファンドや地元企業からの出資等を受けて、小田原市内に太陽光発電所である小田原メガソーラー市民発電所を設置し、2014年10月15日に発電を開始するなど、地域における再生可能エネルギーによる電力の創出をして、電力の「地産」を築くに至った。他方で、当初は、地産した電力を県外の大手電力会社に供給しており、電力の「地消」が課題としてあがっていた¹²。

ほうとくエネルギーの設立の2年後である、2014年9月、神奈川県平塚市内に湘南電力が設立された。もっとも、このときの湘南電力は、現在と少し異なり、東京に本社をもつエネルギーエージェントサービス業などを展開する株式会社エナリス（以下「エナリス」という。）とサッカーチームである湘南ベルマーレが共同出資して設立した会社であり、湘南ベルマーレのサポーターを主なターゲットとする、新電力事業を実

10 環境省は、「地域新電力」について、地方自治体の戦略的な参画・関与の下で小売電気事業を営み、得られる収益等を活用して地域の課題解決に取り組む事業者を意味すると定義付けている（環境省大臣官房環境計画課地域循環共生圏推進室『地域新電力事例集』2頁）。

11 小田原市全体で年間300億円ぐらい、地域外から電気を購入していたとの見解もある（鈴木悌介「＜特集＞『なぜ、かまぼこ屋がエネルギーのことを考えたのか—エネルギーから経済を考える—』宣言」『財政と公共政策』第42巻第1号13頁）

12 環境省大臣官房環境計画課地域循環共生圏推進室『地域新電力事例集』59頁

施していた¹³。地域に根差した事業の実施が課題となっていた。

偶然にも、ほうとくエネルギーと湘南電力のそれぞれの上記課題が合致した。そこで、ほうとくエネルギーを含む小田原市の企業5社が、エナリスと協議し、2017年5月、湘南電力の株式の一部の譲渡を受けることとなり、現在の湘南電力となり、電力の地産地消に向けた事業が展開されることとなった¹⁴。

ウ 電力の地産地消に向けた取組み

湘南電力は、ほうとくエネルギーのほうとくエネルギー発電所や神奈川県企業庁の保有する湘南ベルマーレ発電所を含む神奈川県内に発電所が存在する発電事業者から、優先的に電力を調達し、その電力を神奈川県内の契約者へ供給している。つまり、神奈川県内で太陽光発電等の再生可能エネルギー等により「地産」された電力を、神奈川県内のユーザーへと供給し「地消」する仕組みをとっている。

このような電力の地産地消に向けて、地域の自治体行政と連携しながら、実施している取組みを数例紹介する。

まず、2015年12月、神奈川県と「電力の地産地消推進事業の取組に関する協定」を締結して、県の電力の地産地消推進事業に連携する協定を結んでいる¹⁵。また、2020年から、同県とともに0円ソーラー事業、具体的には、県内の住宅に初期費用0円で太陽光発電システムを設置する事業に取り組んでいる¹⁶。

小田原市との関係では、2017年7月、同市と、エナリスとほうとくエネルギーとの間で、「小田原市エネルギーの地域自給の促進に係るモデル事業に関する協定」を締結し、市内の私立幼稚園・小中学校42施設に地産された電力を供給することに加えて、そのうち7施設に太陽光パネル・蓄電池を無償設置して、日頃の太陽光発電の自家消費による省エネ化と、災害発生時の非常電源としての仕組みづくりをしている¹⁷。

また、2019年10月、同市と株式会社REXEVとの間で「小田原市EVを活用した地域エネルギーマネジメントモデル事業に係る事業協定」を

13 同上

14 同上。鈴木大介・原正樹「<特集>『小田原の電気が変わります!』宣言」『財政と公共政策』第42巻第1号24頁～25頁

15 神奈川県のWEBサイト (<https://www.pref.kanagawa.jp/documents/11364/807982.pdf>)

16 環境省「電気を使って育つ「地元愛」」(<https://ondankataisaku.env.go.jp/re-start/interview/20/>)

17 小田原市のWEBサイト (<https://www.city.odawara.kanagawa.jp/field/envi/energy/topics/p22791.html>)、

遠藤孝枝「<特集>再生可能エネルギーと地域「小田原市における官民連携によるエネルギーの地域自給の取組」」『財政と公共政策』第42巻第1号22頁～23頁

締結し、市内でのEV車のカーシェアリング事業を行っている¹⁸。湘南電力が、地産されたカーボンフリー電力を、市内に設置されたEVの充電ステーションに供給し、平時は、脱炭素型地域交通の手段として活用して、交通分野での電力の地域内循環の取組みを行っている。災害時には、このEVを動く蓄電池として、避難所等での非常電源として活用することが期待されている。

これらの地域行政との連携による取組みについては、共通して、平時には、電力の地産地消をすることで、経済を含めた地域内循環を促進させて地域活性化に寄与し、災害時には、地域の非常電源としての活用により防災対策の手段となるとの仕組みがとられている¹⁹。

エ 地域活性化に向けた取組み

湘南電力では、地域活性化のための取組みとして、電気料金の売上げの1%を地域に還元し、電力の供給以外で地域活性化に資するための、9つ（現在）の地域応援メニューの取組みが行われている²⁰。

メニューの一部を紹介する。まず、①地域活性応援プランは、地場産業の活性化や地域資源の有効活用、祭りや伝統行事地域の振興を応援するプランである。このプランは、加入者が最も多いプランとなっている。本年の応援例としては、「2022開成町あじさいまつり」の応援として、環境スクールソーラーカー教室が開催されるなどの還元がなされている。

また、②湘南ベルマーレ応援プランは、その名のとおり、プロサッカーチームである湘南ベルマーレの活動支援をして、地域スポーツを応援するプランであり、同クラブチームのサポーターを中心に非常に好評のプランである²¹。

2020年3月には、小田原市応援プラン（子ども食堂応援コース）として、小田原市と連携した地域取組みとしての子ども食堂の応援プランが加わった。このプランの導入により、契約数が増加につながっている。

これらの地域応援メニューは、まさしく、湘南電力が地域貢献により、地域活性化を担っているだけでなく、契約者である湘南地域の住民・企業が、湘南電力と契約することにより、地域貢献の担い手となるという相乗効果を生んでいる。

オ まとめ

湘南電力の取組みは、電力の販売による事業利益の最大化を目標とす

18 環境省「地域新電力とeモビリティサービスで脱炭素地域交通を提供」（http://chiikijunkan.env.go.jp/shiru/jirei_odawara/）

19 これは、第2項で述べた、湘南電力の歴史に合致するものである。

20 湘南電力HP（https://shonan-power.co.jp/community_power/）

21 プロサッカーチームの地域密着性という特性と掛け合わせた好事例といえる。

るものではなく、これまで紹介してきたように、電力の地産地消に取り組み、最終的には地域の活性化すなわち地域創生を目指すものである。

本稿執筆の時点（2022年6月）において、電力取引価格の高騰から、新電力会社の経営に強い逆風が吹いている²²。

しかしながら、湘南電力には、是非とも、この逆風を乗り越えて、「毎日をちょっと明るく。」との会社のキャッチコピーのとおり、今後も、地域を明るく照らし続けることを期待したい。

（3）株式会社ところざわ未来電力（埼玉県所沢市）

ア マチごとエコタウン構想に基づく設立

株式会社ところざわ未来電力（以下「ところざわ未来電力」という。）は、埼玉県所沢市に所在する会社である。

所沢市は、2014年3月、「マチごとエコタウン構想」を策定した。これは、2011年の東日本大震災とそれに伴う福島第一原子力発電所の事故が、人々の生活に大きな爪痕を残したことを考慮し、震災後の社会情勢の変化を捉え、それまでの資源・エネルギーに依存したライフスタイルを見直し、「絆」を大切にしながら、次代を担う子どもたちに豊かな自然や持続可能なマチを創っていくための道しるべとすることを目的とするものである。

上記構想には、基本方針の3つのうちの1つとして、「エネルギー資源を大切に、再生可能エネルギーを導入します」という方針が掲げられた。

そして、上記方針の具体的な事業として、太陽光発電施設を設置すること、並びに、家庭、事業者及び自治会等への創エネ機器等の導入への補助などが進められてきた。

これらと並んで、地域新電力の事業が進められることとなり、その主体として設立されたのがところざわ未来電力である。

設立時期は2018年5月で、設立時の出資者は、所沢市が51%、JFAエンジニアリング株式会社が29%、飯能信用金庫及び所沢商工会議所がそれぞれ10%であった。

イ 電源構成

所沢市では、再生可能エネルギーの発電施設として、廃棄物発電施設である「東部クリーンセンター」、並びに、太陽光発電所である「メガソーラー所沢」、「所沢北岩岡太陽光発電所」及び「フロートソーラー所沢」などが設置運営されている。また、市内の小中学校や事業所など

22 稲垣憲治『地域新電力 脱炭素で稼ぐまちをつくる方法』（2022、株式会社学芸出版社）149頁～153頁、株式会社東京商工リサーチのWEBサイト「2021年「新電力専門企業212社業績動向」調査」（https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20220426_01.html?msclkid=6752da5bcf9711ec87ca6389908e22cc）

の屋上にも太陽光発電設備が設置されている。

ところざわ未来電力は、その電源構成のうち約90%を、これらの再生可能エネルギーの発電設備から調達している。

ウ 電力供給

ところざわ未来電力は、上記のように調達した電力を、当初は所沢市内の公共施設に供給してきた。

そして、2021年1月からは、「トコロんでんき」という名称で、民間事業者及び一般家庭にも電力の供給を開始している。電力供給のメニューとしては、再生可能エネルギー由来の電力が約50%を占める「トコロンプラン」と、同プランより高額ではあるが、再生可能エネルギー由来の電力が100%を占める、「再エネプラン」が用意されている。

エ 将来のビジョン

ところざわ未来電力は、このような電力調達及び電力供給によって、電力の地産地消や、CO₂排出削減による地球温暖化対策を進めている。

さらに、同社は、現在の環境や生活を次世代に継承するため、地域の一人ひとりに再生可能エネルギーの大切さを伝えていくこと、環境負荷の少ないエネルギーを地域に広く普及させること及び事業収益を活用して地域課題に対応した新たなサービスを提供することを目指している。

ドイツには、「シュタットベルケ」という言葉がある。これは、公共インフラを整備・運営する自治体所有の公益企業であり、地域資源の活用、地域雇用の創出及び地域に密着したサービスに取り組んでいる企業のことを指す言葉である。

ところざわ未来電力は、前述のような活動を通じ、日本版シュタットベルケとして地域貢献をしていくことを目指している。

(4) 秩父新電力株式会社（埼玉県秩父市）

ア 企業の概要

秩父新電力株式会社（以下「秩父新電力」という。）は、埼玉県秩父市に所在する会社である。同社は、2018年4月に、秩父市及び埼玉りそな銀行の出資により設立された。

イ 事業展開

秩父新電力は、電源の調達にあたり、秩父地域の1市4町（秩父市、横瀬町、皆野町、小鹿野町、長瀬町）で生産されている再生可能エネルギーを優先して調達している。具体的な例としては、ちちぶキッズパーク及び秩父市荒川公民館等における太陽光発電、秩父クリーンセンターにおけるバイオマス発電、秩父寺沢川発電所における水力発電が挙げられる。その他にも、一般家庭における太陽光発電の余剰分の買取りや、卒FIT太陽光発電の買取りも行っている。

2022年度の計画値では、秩父新電力の電源構成のうち、秩父地域産の再生可能エネルギーは3割以上を占める見込みである。

そして、秩父新電力は、これらの電力を、秩父地域の公共施設、事業所及び一般家庭等に供給しており、電気の地産地消に取り組んでいる。

ウ 削減目標の前倒し達成

秩父市は、2007年から「秩父市地球温暖化対策実行計画」を策定し、秩父市における公共施設のCO₂排出量の削減に取り組んでいる。2018年時点では、2013年比で既に25%以上の削減に成功していた。

上記計画は、2018年に第4次計画が策定され、2030年までに2013年比で40%を削減する目標が設定された。そして、削減の手段の一つとして、2018年に設立された秩父新電力に電力供給を切り替えることが計画に明記された。

その後、秩父新電力への電力供給の切替えは、秩父市のCO₂排出量の削減に大きく寄与した。秩父市は、切替えの翌年である2019年に、既に目標年を約10年も前倒しする形で、40%の削減目標を達成するに至った。

エ 地域付加価値について

秩父新電力は、その事業により、これまで様々な面で地域への経済効果を生んでいる。経済効果の内訳としては、純利益、地域の雇用創出、電気代削減、税収の増加、地元企業への発注などが挙げられる。これらを総合した地域付加価値の額は、2019年度の実績では、約3300万円にのぼっている。

オ 地域課題の解決

秩父新電力は、将来的には、黒字分を地域のインフラ整備にも再投資し、地域の課題を解決して、持続可能なまちづくりに貢献することを目指している。例えば、避難所に太陽光発電装置と蓄電池を設置して、自然災害の激甚化を防止することを計画している。

また、秩父新電力も、前述したところざわ未来電力と同様、秩父市版のシュタットベルケを目指すことを掲げている。

第4 再生可能エネルギーに関する金融機関の取り組みからの考察

1 再生可能エネルギー普及に向けた金融機関の意識

再生可能エネルギーの普及は、いまや国策ともなっており、金融機関としても、再生可能エネルギー発電設備のための融資について積極的な考えをもっている所が多い。とりわけ、近時、SDGsやESGの取組みが国、地方公

共団体、事業者を問わず広く行われており、再生可能エネルギーについても、このような取組みの一環として捉えられている。このような取組みを積極的に推進することが企業のブランドイメージを高めることにもなるし、とりわけ金融機関は一般企業よりも高度の公共性があるからである。

金融機関と言っても、メガバンクや地方銀行、信用金庫など様々な種類がある。それぞれに金融機関としての特徴があり、それを活かした融資判断がなされている。例えば、メガバンクであれば、規模が大きな融資を全国的に展開することが可能である。地方銀行や信用金庫であれば、その地域に密着した金融機関であるので、顧客との距離が近く、地域の実情に合わせた融資がなされている。また、地域経済の担い手である中小事業者にとって、必ずしもSDGsの考え方が広まっているとまではいえないところ、公共的な役割も担う金融機関として、地方銀行の中には、顧客に対して、SDGsの考え方について啓発活動をしているところも多く見られる。SDGs金融・ESG金融の一環として、再生可能エネルギー事業に取り組む事業者に対して、当該事業業者に融資する際の評価にあたりプラス要素として加味するポジティブ・インパクトファイナンスといった手法も地方の金融機関においても見られるようになり、この観点からも再生可能エネルギーが推進されている。

また、地域金融機関における再生可能エネルギー事業に対する金融のあり方は、事業者及びプロジェクトに対する融資に限られず、再生可能エネルギー事業を含んだサステナビリティ・ファンドを通じた再生可能エネルギー事業に対する投資といった形も見られる。例えば、八十二銀行は、子会社の「八十二サステナビリティ1号ファンド」を通じて営農型発電事業に投資している。

さらに、従前、地域金融機関はメガバンク等が主導したプロジェクト・ファイナンスにおけるシンジケート・ローンのシンジケート団の一員として参加するといった形がほとんどであったが、近時は地域金融機関が当該地域の再生可能エネルギー事業に融資するにあたり、主導的な立場すなわち、シンジケート・ローンのアレンジャーになるなどしてより中心的な存在として再生可能エネルギー事業に融資する事例も見られるようになってきた。一例が、山梨中央銀行がアレンジャーとなり他の地域金融機関と組成した、甲斐市のバイオマス発電事業に対するシンジケート・ローンである。同事業は、甲斐市が推進するバイオマス都市構想の中核事業にあたり、国産材を使用した木質バイオマス発電事業である点に特徴がある。地域の林業の発展に寄与するほか、これまで山林に放置されてきた林地残材に燃料としての新たな価値を付加できるなど、森林資源の保全に資し、SDGsの観点からも社会的意義が高い点が積極的に評価され、融資実現に至った例として参考となる。

また、地域金融機関による投融資をより積極化・促進化するものとして一

般社団法人グリーンファイナンス推進機構（後継組織とされる脱炭素炭素化支援機構はより拡充・充実化されたものになると言われている。）によるグリーンファンド（環境省が所管する「地域脱炭素投資促進ファンド事業」により設置された基金を活用した投資ファンドで、出資と言う形で地域において脱炭素化プロジェクトを推進する事業者等を支援するもの。）やグリーンボンド（企業、地方公共団体等が、国内外のグリーンプロジェクトに要する資金を調達するために発行する債券。）も重要なものである。これらにより、金融機関では引き受けることができないリスクを一般社団法人グリーンファイナンス推進機構が取り、融資対象の財務健全性や事業計画の信用力を向上させたりすることで、金融機関の対象企業への融資負担の減少、取引安全性の向上が見込め、金融機関からの支援を受けやすくなる。

加えて、2021年に改正された銀行法により、金融機関において事業会社に対する出資規制が緩和されたこともあり、銀行業高度化会社として地方銀行が100%出資して再生可能エネルギー事業を営む子会社を設立する動きも見られるようになってきた。例えば、八十二銀行は、1億円を出資して100%子会社である八十二LinkNagano株式会社を設立し、同社において再生可能エネルギー事業を行おうという動きも見られる。このように、地方金融機関において、再生可能エネルギー事業に対して金融面からのサポートのみならず、非金融面からのサービス提供という形で再生可能エネルギー事業に関わる形も現れている。地方における事業会社が必ずしも積極的に再生可能エネルギー事業に踏み切れない中、地方経済の中心的な役割を担う地方金融機関が自らリスクを背負う形で参入するといった注目すべき流れである。

2 再生可能エネルギー融資の規模

再生可能エネルギー融資の規模については、金融機関ごとに大きく異なる。しかし、総じて、年々融資金額が右肩上がりというところが多い。

融資の規模に関する特徴として、最近では新型コロナウイルス感染症蔓延の影響で融資が停滞している状況にある。以前は、個人の顧客が千万円単位の融資を希望するという小型の融資が多かった。しかし近時は、小型の融資は減ってきており、億単位の中規模、大規模案件が割合的に増えてきたという金融機関が多い。これは、セカンダリー案件が増えてきたことが理由として挙げられる。すなわち、既に太陽光発電所の新規建設自体は、一段落したもの、何らかの事情で太陽光発電所を別の事業者に移譲する事情が生じて、そのための融資が最近では多いというのである。

セカンダリー案件は、太陽光発電所自体が増えるわけではないので、再生可能エネルギーの量的増加という意味では、特に影響しない融資であるかのように思われる。しかし、セカンダリー案件は、比較的事業者にとっても、

金融機関にとっても参入障壁の低い投資対象という面があり、そのため流動性を高めることによって、再生可能エネルギー市場を全体として活性化することによる再生可能エネルギー推進という重要な意味がある。セカンダリー案件の場合、既に、従前の発電実績がデータとして残されている。したがって、発電設備への投資額に対する売電収入実績が計算でき、今後の設備消耗分を加味した将来的な収入を合理的に予測しやすい状況にある。このためセカンダリー案件の場合には、発電実績データがない新規建設の場合と違って、比較的参入障壁が低いのである。

3 再生可能エネルギー融資の問題点等

(1) 再生可能エネルギー施設の実情（自己所有土地型、借地型、ソーラーシェアリング）

再生可能エネルギー施設の建設に当たっては、土地が必要となる。最近では、洋上風力発電に見られるような陸上の土地を必要としない再生可能エネルギー発電施設も存在するが、金融機関が融資対象として扱う件数ベースの再生可能エネルギー発電施設は、圧倒的多数が太陽光発電であり、この場合には用地が不可欠である。

土地上に太陽光発電所を設置する場合には、①自己所有の土地上に設置するものと②借地上に設置するものに大別される。金融機関の中には、自己所有の土地上に設置するもののみを対象とする融資を実行すると限定するものもある。一方で、地方銀行での取扱いとしては、概ね自己所有土地と借地で半数ずつという例も見られる。

次に、自己所有の土地か借地上かを問わず、農地上に太陽光発電施設を設置する例が見られる。これは、ソーラーシェアリングとも言われ、農業と太陽光発電による発電事業を同じ農地内で両立し、収入を安定化させるという事業である（第3、1（3）の千葉エコ・エネルギー株式会社の取組みを参照）。

太陽光発電は、日射量が高くなければ、発電量も確保できず、収益性は低下していく。そのため、日射量が確保できる土地に太陽光発電施設を設置する必要があるが、そのような土地は我が国に潤沢にあるわけではない。特に人口稠密な地域においては、太陽光発電のみを目的とした用地の確保には相当な困難があることがある。そこで、農地であれば、もともと、耕作に適するような日射量の確保ができるであろう地域であるから、農地で太陽光発電を行うという事業が推進されつつある。ソーラーシェアリング融資の相談は、ここ数年で件数としては増えているという金融機関が多い。しかし、このソーラーシェアリングに対する融資は、通常の太陽光発電への融資よりも、担保確保の点など、金融機関としても融資判断で躊躇してしまう傾向が

ある（後述する。）。

屋根上発電については、発電用地利用権に関して法的課題があるうえに、地置きの場合よりも費用が高額化しやすいのに、発電も小規模にならざるを得ないことから事業化が難しいとも言える。もっとも、この点に関しては、PPA（電力販売契約）事業者と屋根上発電を導入したい会社（需要家）が契約することにより、需要家としては初期費用をゼロで導入でき、一方PPA事業者は需要家からの電気代から収入を得ることができるPPAモデルという形態で屋根上発電を実現しているケースもある（第3、1（2）のおひさま進歩エネルギー株式会社の取組みを参照）。

太陽光発電以外に目を向けると、水力（小水力含む）発電、風力発電、バイオマス発電、地熱発電などが再生可能エネルギー融資の対象として考えられる。

水力発電については、用地の確保などそもそも地域の実情に適しているのかどうかという点が問題として持ち上がる。

風力発電については、騒音、振動等を理由にした周辺住民の反対運動が根強いなどの問題もある。特に地方銀行では、様々な意味において、顧客を含めた地域社会と銀行の関係が根深く、住民の反対運動などが展開された場合には、銀行としても、融資判断においてそのことを考慮することになるという。地域住民の反対を押し切って融資を強行した場合の反発については、金融機関として相当な恐れを持っていることが伺える。この点、飯田市においては地域環境権条例に基づいて再生可能エネルギー事業についての審査会が設けられており、地域の後押しということが手続上明らかになり、事業者・行政・金融機関の三位一体で事業を進められることから、前述の懸念事項についてはほぼ解消した形で融資することができ、地域金融機関が融資しやすくするための一例として参考になる（第2、1の飯田市の取組みを参照）。バイオマス発電や地熱発電については、施設設備も大規模なものであり、複数の金融機関が合同して融資実行をするケースが多く見られる。融資額が高額になるにつれて金融機関の負うリスクも大きくなる。

（2）担保の確保

再生可能エネルギー普及の上で金融機関の果たす役割は大きい。とはいえ、事業者が発電事業を計画するということが出発点であるから、金融機関が先導することはできない。また、融資に際しては、金融機関として、再生可能エネルギー普及という重要性については、認識を持ちつつも、預金者利益の観点から、リスクのある融資には躊躇せざるを得ない面もある。そこで、金融機関は、様々な方法で再生可能エネルギー融資に当たっては担保を確保している。

まず、発電設備の敷地について、自己所有の土地を用いている場合にあっ

ては、土地所有権に、借地型の場合にあっては、その地上権に対して、抵当権を設定する。

発電設備については、破損に備えた保険に加入しており、その保険に対して権利質を設定する。また、設備自体について、事業者が法人の場合には、集合動産譲渡担保として、登記を行うことも見られる。事業者が個人の場合には、設備について集合動産譲渡担保契約はするものの、登記はできないために、担保権設定契約だけに留めるパターンや、工場抵当法に基づく工場抵当として、設備ごと担保化を図るパターンもある。

売電収益については、売電代金債権に債権譲渡担保を設定することが一般的に行われている。

また、これまで中小企業に対する融資に際しては、当該企業の代表者に個人保証を求めるケースが多かった。近時は、代表者保証を求める「経営者保証」には、事業展開や早期の事業再生、円滑な事業承継を妨げる要因となっているという指摘もあり、再生可能エネルギー融資に限らず、代表者保証をなるべく不要とする方向で検討が進められている。再生可能エネルギー融資の場合にも、他の融資と同様に代表者保証を不要とできないか金融機関の基準に照らして検討されている。

（３）担保価値判断の考え方・融資判断の考え方

再生可能エネルギー融資の中には、大別して、「プロジェクトファイナンス」と「コーポレートファイナンス」がある。プロジェクトファイナンスとは、プロジェクトから得られるキャッシュフローのみを返済の原資として実施される融資を意味する。プロジェクトファイナンスでは、別会社であるSPC（特別目的会社）を設立し、当該事業体として金融機関から融資を受ける。

一方で、「コーポレートファイナンス」においては、SPCの設立はせず、資金の借手となる事業主自身が返済義務を負う為、金融機関は、資金使途たる事業の収益予測を細かく精査するというよりも、融資を希望する事業主の事業規模や返済能力などといった総合的な信用力を審査する。

プロジェクトファイナンスについては、SPCの設立に始まり、個別具体的な事案に応じて、詳細な契約内容を詰める必要があるため、金融機関の中でも大手とされる金融機関が対応をしている。また、プロジェクトファイナンスにおいては、事業主側も、金融機関側も弁護士に依頼をしたうえで、契約条項を詰める作業をしている。プロジェクトファイナンスにおいては弁護士を介在させずに実行したという例はないのだという。

一方で、コーポレートファイナンスは、結局のところ、再生可能エネルギーであっても、通常の融資業務と変わらないために、金融機関内部の審査で手続を完結させることができるため、コーポレートファイナンスにおい

て、弁護士が介在するということはほとんどないとのことである。

金融機関としては、融資判断に当たって、当該事業の収益予測を必ず行わなければならない。再生可能エネルギー融資に当たっては、シミュレーション予測をベースとして、収益判断をしなければならなかった。もっとも、FIT制度のために、売電価格等についてある程度の予測は可能であるとはいえ、例えば太陽光発電の場合には、発電設備のある土地の日当たりや天候等による実際の日射量など必ずしも十分に予測ができるとも言い難い面があった。

これに反して、最近では、セカンダリー案件としての融資が多く、この場合には、これまでの発電実績が存在するため、審査が容易である。太陽光発電以外の再生可能エネルギーについては、いまだ普及が進んでいるまでは言い難く、その場合にはシミュレーション予測に頼るしかないということが金融機関の審査に困難性を生じさせている面もある。

住宅ローンなどの場合には、資産価値を把握し、適切に担保を確保することが重要であるが、再生可能エネルギー融資の場合には、資産価値を把握してこれを押さえるというよりも、事業としての価値を把握することを意識する。仮に何らかの事情で事業主が再生可能エネルギー事業から撤退するとしても、事業自体に収益性があるのであれば、セカンダリー案件として、第三者が当該事業の譲渡を受けて事業主となるということがありうる。

ある程度の大きさの規模の再生可能エネルギー事業の場合、大手事業者はともかくとして、あまり資金力のない事業者に対して、融資が可能かどうかといった問題が生じる。十分な資金力を有しない事業者に対して資金的な裏付けるをする方法として、市民ファンドによる資金調達をするという方法もある。市民ファンドによる資金調達ができてしまえば、かかる資金について資産として評価できるため融資がしやすいといった側面がある。ただし、先行事例においては、再生可能エネルギー事業の融資対象としての事業性そのものに問題がなかったという事情もあり、今後新たに市民ファンドを立ち上げて資金調達及び金融機関からの融資を受けるためには、市民投資家からの信頼を得る事業計画を立てる必要があると考えられる。

他方、事業会社に対する出資や投資という形で支援する場合には、融資の場合と比較して投下資金の回収についてその期間を長く設定するなど柔軟に対応できるといったメリットもある。

（４）弁護士の関わり方

ヒアリング調査に協力していただいた金融機関の担当者によれば、金融機関として把握している限りで弁護士が介在するものは、プロジェクトファイナンスに限られるようである。その場合の弁護士は大規模事務所に依頼することが通例となっており、金融機関としても大規模事務所の方がプロジェ

クトファイナンスへの対応について手慣れているために、信用して仕事を依頼できるとのことであった。

4 再生可能エネルギー融資の課題

再生可能エネルギー融資を巡る、目下最大の課題は、今後、FIT制度が終了した場合にその後はどのように対応するのかという点である。これまでの再生可能エネルギー融資は、FIT制度を前提とした、売電収益を予測した審査を経て融資の実行をしていた。ところが、FIT制度が終了した後は、売電収益を正確に予測し、リスクの低い与信審査をすることは困難になる。そこで、FIT制度の延長がなされることが再生可能エネルギー普及にも資するのではないかという声がインタビューをした金融機関の担当者から多くあった。

なお、FIT後の再生可能エネルギー融資について、インタビューをした限りでは、いまだ具体的な仕組みを検討することはできておらず、大規模法律事務所を交えて勉強会が立ち上がっているということである。

また、近時、ソーラーシェアリングの融資相談が多く見られるようになっているが、ソーラーシェアリングについては、農地法上の重大な規制が存在する。具体的には、ソーラーシェアリングは、農地の一時転用許可制度を利用して発電設備の設置がなされているが、一時転用許可では、もともと原則3年以内の利用が前提とされていた（ただし、3年ごとに再許可を得ることができる可能性はある。）。ソーラーシェアリングについては、農水省も促進策を発表し、①担い手が所有している農地又は利用権等を設定している農地で、当該担い手が下部農地で営農を行う場合、②農用地区域内を含め荒廃農地を活用する場合、③農用地区域以外の第2種農地又は第3種農地を活用する場合には、原則10年以内の利用が可能となり、延長されたのである。しかし、それでも、あくまで一時転用許可制度の上に発電整備があるということへの金融機関の不安は根強く、この規制緩和を求める声が見られた。この規制緩和がなされれば、担保価値の評価の難しさが払拭されるのではないかというのである。

5 小括

地方における再生可能エネルギー事業について今後更なる発展を遂げるためには、行政や事業者の努力だけではなく、資金調達を如何に行うかが重要となる。しかしながら、地方における再生可能エネルギー事業者自身の資金調達における信用力が必ずしも十分とは言えないこともある。

このような現状の中で、地方における再生可能エネルギー事業への資金調達のための投融資判断として、コーポレートファイナンスによる場合には事

業者自体の経営状況に加えて、再生可能エネルギー設備や売電に関する担保評価やSDGs・ESG金融という考え方に基づく積極的・肯定的な評価を行い、金融面からもより充実したサポートが期待される。事業者の与信評価に当たり、市民ファンドを用いて財政的基盤を築くことや、自治体の審査会による審査を経るということで金融機関としても融資がしやすくなるとも言え、その意味で飯田市・おひさま進歩エネルギー株式会社・飯田信用金庫の事例は、行政・事業者・金融機関が一体となって事業化した好例である。

また、地方における再生可能エネルギー事業の在り方として、従来大型の再生可能エネルギー事業については事業者・金融機関共に東京等の大都市にある会社が中心的な役割を担うケースが多かったが、近時はプロジェクト・ファイナンスによって行う大型の再生可能エネルギー事業について地方の金融機関が中心的な役割を担うケースも見られるようになってきた。地方において地方金融機関は地域における再生可能エネルギー事業に対して金融面におけるリスクテイクに加えて、地方の経済を支える屋台骨として非金融面（事業者として）においてもリスクテイクをとることで、再生可能エネルギー事業にリーダーシップを発揮している側面もあると言えよう。

さらに、今後は金融機関において自ら出資して子会社を設立して再生可能エネルギー事業を行っていく動きも見られると考えられることから、地方の金融機関としてよりノウハウの蓄積も充実化していくと思われ、今後そのノウハウに基づいた投融資や自らの再生可能エネルギー事業といった金融・非金融の両面での活躍が期待される。

第4章 地域での再生可能エネルギーと 弁護士の役割

第1 地域の再生可能エネルギー事業における弁護士の役割

1 はじめに

第2章で説明した通り、再生可能エネルギー事業をめぐる生じ得る地域トラブルを防止するためには、これまでのトラブル・紛争事例の教訓をふまえながら、開発地域の自然環境の保全や地域住民の生活環境の維持との調整を行うことが必要である。

一方、第3章（第1、3（3））で述べた通り、地域での再生可能エネルギーの開発・運用は、様々な事例を通じて紹介した通り、地域社会・経済の活性化にも多大に貢献する可能性があると共に、気候変動が引き起こす人権侵害の防止・緩和にも役立つ。

以上の観点で、地域トラブルを防止しつつも、気候変動対策や地域の活性化に資する形で再生可能エネルギー事業を推進していくことは、基本的人権や地方自治の本旨といった憲法上の理念の維持・実現につながりうる。

2050年カーボンニュートラルに向けて再生可能エネルギーの最大限の導入を促すことが我が国の基本方針とされたことで、今後も地域でのエネルギー開発が広がることが想定される。我々弁護士が再生可能エネルギー事業にどのように関われるのだろうか。

2 多様なステークホルダー

地域における再生可能エネルギー設備であっても、開発主体が大都市に本社機能を有する大企業であれば、大都市の大規模法律事務所の業務であろう。

一方で、各地域が主体となって再生可能エネルギー施設を開発するのであれば、むしろ各地域の弁護士の活躍の場となることが想定される。依頼者である開発主体が地域の事業者であれば各地域の弁護士が依頼を受けるし、各地域での意見形成には各地域において法律専門家である弁護士が関与する必要がある。また、本来、地域での再生可能エネルギーの開発には地元住民など多様なステークホルダーが存在し、それらステークホルダーの利益調整が必要となるが、各ステークホルダーに対して法律専門家がサポートする必要がある。

このように、再生可能エネルギーの開発や事業の運用において、多様なステークホルダーが存在する。上記も併せて一例を述べれば、都市部や地域双方での事業者及び金融機関、地域住民、エネルギーの需要家、発電側の労働者、国・地方公共団体、NGO団体、研究機関などである。

我々弁護士は、これら各ステークホルダーと関わるのが可能であるが、地域の再生可能エネルギーに関して、どのようなステークホルダーと、どのような態様で関わり、どのような役割を担えるのか、以下では具体的に検討を行いたい。

第2 各ステークホルダーへの弁護士のサポート

1 事業者又はその関係者（第3章参照）

（1）事業開発のアドバイス

再生可能エネルギーを開発する際には、開発事業者の他にも多くの関係主体が関わる。例えば、コンサルタント、地方自治体、地域住民、土地所有者、金融機関、保険会社、発電設備メーカー、プラント建設事業者、電気事業者、運転保守事業者などである（風力発電を例にとれば別表1参照）。

これら多様な関係主体において、弁護士は、外部の専門家や社内役職員として関与して、事業開発についてアドバイスを行うことや事業推進を担うことが考えられる。

（2）各種リスクの低減又は分配

再生可能エネルギーの開発には、諸々のリスクが潜んでいる。例を挙げると、事業用地を確保することができるか、プラントを無事に完工することができるか、売電のための系統連系ができるか、環境や近隣との関係はどうか、様々な許認可に漏れがないか、完成後の発電量は想定どおり確保できるか、設備の性能は十分かなどなどである（各再生可能エネルギーにおける主なリスクは別表2のとおり）。

これらリスクについて、事前に予測したうえで予め低減させておくこと、又は予測困難なリスクも含めて契約等により関係当事者間で適切にリスク負担を分配することは、まさに法律専門家である弁護士の得意分野である。

（3）新たな分野への対応

再生可能エネルギー分野は、近年、脱炭素の流れにのって導入が急激に拡大しており、制度改正が頻繁になされている。発電事業者の経営に影響を及ぼすような制度改正について、弁護士は、法律専門家として法解釈を行うなどのサポートをすることが期待できる。

また、営農型発電、屋根置太陽光パネルでのゼロ円導入システム、市民出

資による資金調達など、新たな方法で発電事業を行う場合に、既存の法制度との整合性を確保するような法解釈なども、弁護士の役割として期待される（営農型発電については第3章（第3、1（3））参照）。

2 事後的な紛争への対処（第2章参照）

再生可能エネルギーの開発・運用には、様々なステークホルダーが関わるため、各ステークホルダー間で利害が衝突した場合には紛争に発展する可能性がある。特に再生可能エネルギーを地域で推進する場合には、地域住民との関係が非常に重要であり、第2章で報告したとおり、ときには地域住民との間で紛争が発生することもある。

2050年ゼロカーボンを達成するためには、再生可能エネルギー設備を大量導入する必要性が指摘されている。急速に再生可能エネルギー設備を大量導入することで、将来、紛争が頻発する可能性は否定できない。

関係者間において事後的な紛争に発展した場合に、それを法的に解決することはまさに弁護士が専門領域とする分野である。

3 地域のガバナンス

地域で再生可能エネルギーを開発する場合、水利権、山林、土地所有権など様々な権利設定が必要であり、自然資源の利用にはそれら諸権利との調整が必要であるし、何より地域住民の合意形成が不可欠である。そのため、諸権利の調整のために地域でどのように合意形成を図り、事業を実行に移していくか、そのガバナンス問題が不可欠なテーマとなる。¹こうした合意形成の過程においても、法律専門家の弁護士の知見は重要な役割を担うことが可能である。

まず、自治体ではルール形成のために条例等を制定することが考えられる。例えば、長野県飯田市では、地域の環境を利用して得られる利益は一義的に地域住民にあるとの哲学を、条例にて「地域環境権」として制定した（詳細は第3章、第2、1参照）。²東京都では、東京都知事は、2022年6月、全国で初めて戸建て住宅を含めた都内すべての新築建物に原則として太陽光パネルの設置を義務付ける方針を表明して、太陽光パネルの導入を促した。東京都は2025年4月から太陽光パネル設置義務化を実施する方針である。逆に、全国では太陽光パネルの設置を規制する条例の制定が進んでいる。³岡山県美作市では、2021年12月、全国初の太陽光パネルを対象とする

1 諸富徹編著「再生可能エネルギーと地域再生」日本評論社（2015年10月）、217頁。

2 諸富徹「『エネルギー自治』で地域再生 飯田モデルに学ぶ」岩波書店（2015年6月）、32頁。

3 報道によれば、2022年7月時点で、太陽光パネルの設置規制の条例は全国で少なくとも195あるとのことである（日経新聞電子版2022年7月5日）。

事業用発電パネル税条例を制定した。方向性は様々であるものの、全国の自治体にて、再生可能エネルギーに関連した条例等のルール策定が進んでいる。

また、条例等の制定段階だけではなく、制定した条例等の運用においても弁護士の法的知見は有用である。長野県飯田市では、条例に基づいて再生可能エネルギーの導入を支援するための審査会を設置して、再生可能エネルギー事業者の提案に対して、事業採算性と公共性の両面から事業内容を検証して、市による支援対象とするかどうか判断を行っている。当該審査会の委員は各領域の専門家から構成されているが、弁護士も委員として審査に参加していた⁴。

改正された温対法では、市町村において再生可能エネルギー事業の促進区域の設定（ゾーニング）が予定されており、その過程で地域協議会による協議が行われるなど地域住民等の合意形成プロセスが確保されることとなっている（詳しくは第1章参照）。こうした地域協議会においても、弁護士が参加して様々なステークホルダーの合意形成を促すことが考えられる。

4 反対派住民側への関与

再生可能エネルギーの開発に対しては、地域住民としては、まさに地域に居住する自らの利害に直接的に関係するものであり、自らの生活環境等に悪影響を及ぼすかどうかに関心する。再生可能エネルギーの導入に否定的な地域住民の意見であっても、事業者の事業遂行の適切性の確保に向けた牽制として重要と考えられる。

弁護士は、こうした反対住民の住民運動を取りまとめて、事業推進側との対話や協議を促進するためのアドバイスを提供することが期待される。

5 電力の小売（新電力）や電力購入側（自治体、企業など）への関与

（1）新電力

一連の電力システム改革によって電力の流通が自由化された。2016年の電力小売の全面自由化を受けて、電力流通にかかわる事業者の新電力（小売電気事業者）が大幅に増加した。地域においては、地域の再生可能エネルギーなどを電源として地域に対して電力供給を行う地域新電力の設立が相次いでいると指摘されている。⁵ 弁護士はこうした新電力に対する法的アドバイスを提供することも期待されている。特に、地域新電力は、主にその地域内を事業エリアとするのであり、その地域の弁護士のサポートを得ることが重要である。ヒアリングを実施した地域新電力の中には、地域の弁護士と顧問契

4 諸富徹「『エネルギー自治』で地域再生 飯田モデルに学ぶ」岩波書店（2015年6月）、36頁。

5 稲垣憲治「地域新電力 脱炭素で稼ぐまちをつくる方法」学芸出版社（2022年7月）、76頁。

約を締結して法務サービスを受けている業者があった（詳しくは第3章、第3、2参照）。

（2）電力購入側

売電について、再生可能エネルギー発電設備で生産した電力は、FIT制度を利用して電気事業者（東京電力など）に売電するほか、近時は、PPA⁶モデルを利用して、企業や自治体に直接販売する例も出てきている。PPAモデルは時に契約の諸条件が複雑になることもあり、企業や自治体など電力の購入側でも弁護士がサポートを行うことが想定される。

なお、近時、奈良県生駒市が新電力から購入する電気代が周辺市より高額であるとして一部住民から行政訴訟を提起された例がある。報道では、原子力発電所を再稼働させた大手電力会社が電力価格を大幅に下げて周辺地域に攻勢をかけたことが背景事情として挙げられている⁷。再生可能エネルギー由来の電力は、ときに化石燃料による電力よりも割高になることもあるが、地域貢献の程度やゼロカーボンに資する等の付加価値を付与することで、自治体が採用した判断は合理的であったと評価する余地がある。また、自治体が地域新電力からこうしたエネルギーを調達する際に、判断の合理性を担保するために、事前に第三者による評価を取得しておくことも考えられる。弁護士は、自治体の判断の合理性を担保するための事前又は事後の対応をサポートすることも考えられる。

（3）電力需要地と生産地との関係（第3章、第2、3参照）

第3章で述べたとおり、電力の需要地（大都市）と生産地（地域）の住民の間に軋轢が発生した事例が生じている。双方の利益を代弁・調整し、紛争を予防・解決するために、双方の立場において弁護士が関与することが考えられる。

6 NGO 団体、研究機関

再生可能エネルギーに関するNGO団体は様々な活動を行っている。NGO団体の活動は、社会に対する情報提供や問題提起を通じて、事業者や地域、社会の対話を促進したり、制度上の課題や現実に発生している問題等を指摘して、適正な事業の必要性に警鐘を鳴らすなどの役割を持つ。弁護士は、開発事業者や地域住民、自治体等へのサポートと同様の知見を活かして、こうしたNGO団体の活動のサポートをすることが考えられる。

また、研究機関においては、弁護士の法的知見のみならず、現場での実務経験を活かすことも可能であろう。

6 PPAとは、power purchase agreement（電力購入契約）のこと。

7 2019年2月4日日本経済新聞電子版。

7 仲裁機関への関与

ドイツでは、訴訟のコストが高いこともあり、裁判外での紛争調停機関が多く利用されている。再生可能エネルギーについては、KNE（Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende）が環境省の資金提供により、自治体運営の仲裁機関として、既存の紛争又は将来の紛争予防のための和解の仲介を行っている⁸。

我が国においても、裁判外紛争解決手続（ADR）は様々な分野で実施されており、ADR機関としては、公的な実施主体として原子力損害賠償紛争解決センター、公害等調整委員会、建設工事紛争委員会などが存在するし、民間が実施するものとして各地の弁護士会が運営する紛争解決センターや金融業界（金融ADR）など各業界団体によるあっせん手続などがある。今後、地域での再生可能エネルギーの拡大に伴って紛争も増加することが予想されるが、専門のADR機関が設立されるかはともかく、弁護士がステークホルダーの利害調整を行って和解の仲介を担うことが考えられる。

第3 弁護士の役割～まとめ

我々弁護士は、法的な専門スキルや実務経験を踏まえて、以上で述べた通り様々なステークホルダーに対して法的サポートを行うことが考えられる。

一方で、我々の役割として、地域エネルギー開発の全般に対する貢献の視点から整理すれば、以下のとおり役割を担うことができる。

脱炭素の世界的潮流における弁護士の役割や貢献は様々なアプローチがありうるが、脱炭素に向けた重要な要素である再生可能エネルギーの分野においても、我々弁護士は重要な役割を担うことができることを認識しておきたい。

1 多様なステークホルダーの支援

前述のとおり、再生可能エネルギーの開発・運用には、様々なステークホルダーが存在する。弁護士は、依頼者であるステークホルダーに対して、法的助言や法的見地からの説明を行って法的サポートを行うことが可能である。

2 紛争の解決のみならず予防における支援

弁護士は、電源開発の計画段階などの早期から関与することで、法的によ

8 資源エネルギー庁「再生可能エネルギー発電設備の適性な導入及び管理のあり方に関する検討会」2022年4月27日実施における山下紀明氏の説明報告。

り丁寧な手続きを踏むことのアドバイスが可能となり、紛争が発生する可能性を低減させることが可能となる。つまり、弁護士は、早期の関与により紛争予防のための支援を行うことが可能である。

3 地域のトラブル防止のみならず活性化の支援

地域における再生可能エネルギーの導入には、地域でのルール策定や地域住民の合意形成を行うことが必要である。弁護士がこうしたルール策定や合意形成に関与することで、トラブル予防に資することはもちろん、関係者の対話を促進することで、地域の活性化をサポートすることになる。

4 都市と地域の弁護士の協働

再生可能エネルギー導入にあたり高度な法的知識が要求される場合があり、そうした分野は専門性の高い弁護士、多くは大都市の大事務所の弁護士に委ねざるを得ない。一方で、日々生起する通常法律問題については、依頼者に寄り添って依頼者の立場でのアドバイスが求められるのであり、その場合は依頼者により身近な弁護士の方が適切である。専門性の高い弁護士と依頼者に身近な弁護士がそれぞれの強みを活かして協働することで、再生可能エネルギー開発・運用を円滑に進めることができると考えられる。

5 多様なステークホルダーの調整役

弁護士は、対立する他のステークホルダーとの対話を促進することが期待される。例えば、推進派の事業者と反対派の住民側で相互に弁護士がサポートを行い、当事者同士では直接対話することが困難であったとしても、双方の弁護士がサポートを行い、事業者と反対住民との間の対話の促進を図ることができる。その際、弁護士間での協議においては、法的な共通の物差し、共通言語たるリーガルマインドをもって対話することで、相互の利害関係を調整することが可能となる。事業者や住民に限らず、再生可能エネルギーの生産に関わる様々なステークホルダーに対してそれぞれ弁護士がサポートを行うことで、ステークホルダーとの対話や相互理解が進展することが期待され、地域全体に対するきめ細かいサポートを行うことで、事業の推進とともに地域住民の安心感にもつながることになる。

別表1 風力発電の主な関係主体の例

(環境省大臣官房環境経済課「地域における再生可能エネルギー事業の事業性評価等に関する手引き(金融機関向け)」「Ver4.1～風力発電事業編～」40頁)

表 3-10 風力発電事業の主要な関係主体

事業ステージ	関係主体	期待される主な役割
事業の企画・立案	事業者	事業の企画・立案
	技術・財務・法務コンサル	コンサルティング
	国・都道府県・市区町村	情報提供
	地域の協議会・市民	情報提供
	土地賃借人	土地の貸与
資金調達	公的金融機関	融資
	金融機関(都市銀行・地方銀行・信用金庫等)	融資
	国・都道府県・市区町村	資金支援・(信用)保証
	市民・企業等	出資
保険	保険会社	付保
プラント建設	発電設備メーカー	設備の販売・保証
	EPC事業者	設計・調達・建設
系統連系	電気事業者	電力受給契約
運転・保守	事業者	事業の運営
	発電設備メーカー	保守・メンテナンス
	O&M事業者	保守・メンテナンス

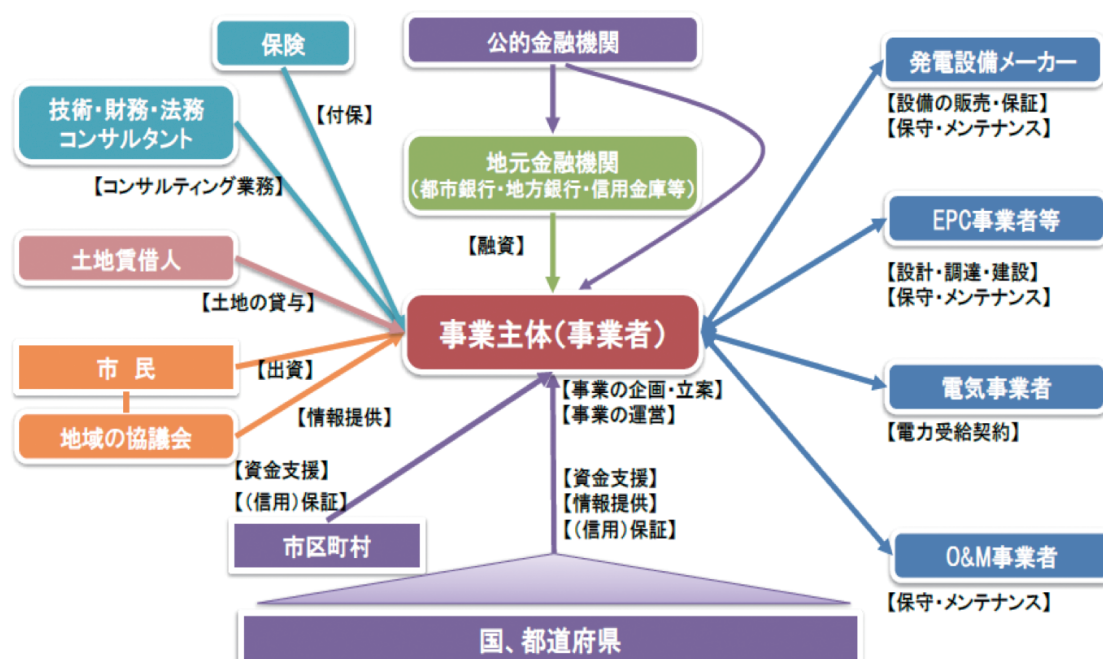


図 3-7 風力発電事業をとりまく関係主体と相関図

別表2

別表1で挙げた環境省策定による手引き（地域における再生可能エネルギー事業の事業性評価等に関する手引き）にて挙げられている事業開発におけるリスク

	各リスク	太陽光発電	風力	小水力	木質バイオマス
1	用地確保	○			○
2	完工	○	○	○	○
3	系統連系	○			○
4	環境・近隣	○			○
5	許認可	○			○
6	発電量	○	○	○	
7	性能	○	○	○	○
8	メーカー倒産	○	○	○	○
9	操業	○	○		
10	天候・自然災害等の事故・故障	○	○	○	○
11	制度	○	○		○
12	燃料調達				○

あ と が き

二酸化炭素による地球温暖化の問題は、1985年10月にオーストラリアで開催された地球温暖化に関する初めての世界会議（気候変動に関する科学的知見整理のための国際会議。いわゆるフィラハ会議。）をきっかけに、大きく取り上げられるようになったのだそうです。今から37年前のことです。

以来、毎年、異常気象、海面上昇、氷河の消滅などの言葉をニュースなどで耳にするようになりました。また、春には、桜の開花時期、満開になる時期が毎年前倒しになっていることを実感し、夏には、夏日だけでなく真夏日、さらには猛暑日という用語を耳にする機会が明らかに増えてきました。今年の6月には、災害級の猛暑日という言葉も登場し、関東地方の電力逼迫とともに、連日報道されました。

報道によりますと、この「あ と が き」を書いている時点で、ヨーロッパと中国の一部は大干ばつ、パキスタンは約3ヶ月にわたって降り続く雨の影響で国土の3分の1が冠水する大洪水に襲われているそうです。地球温暖化に伴う気候変動の影響は、年々深刻さを増しているように見えます。

このシンポジウム委員会の委員長を拝命し、再生可能エネルギーをテーマとすることが持ち上がった時、人類が未来の地球ために取り組むべき大きく重要な課題が、ついに身近なところまで迫ってきたことを実感しました。

このシンポジウムにご参加いただき、あるいは、この報告書を手に取ってくださった皆様には、二酸化炭素の発生を抑制し、地球温暖化を防止しながら、電力を安定供給できるほど再生可能エネルギー事業が推進および展開されるために、弁護士ひいては一個人としての自分に何ができるのか、を考える契機あるいは指針としていただき、しかも、その取組みはスピード感をもって実行される必要がある、ということを感じ取っていただけましたら幸いです。

最後になりましたが、新型コロナウイルス感染症が第7波まで続いているという大変不便な環境のもとで、今年度シンポジウム準備のために、情報提供等にご協力いただいた研究者、自治体、企業及び全国各地の弁護士会の皆様、2022年（令和4年）度シンポジウム委員会委員の皆様、関東弁護士会連合会担当事務局の皆様、開催担当会である第一東京弁護士会の今年度関東弁護士会連合会弁護士定期大会実行委員会委員の皆様、そして同弁護士会担当事務局の皆様に、この場をお借りして深く感謝申し上げます。

関東弁護士会連合会

2022年度シンポジウム委員会

委員長 渡部 朋広

2022年度シンポジウム委員会活動報告

1 定例会議

[2021年]

月日	活動内容
9月22日 第1回委員会	・正副委員長、事務局長、事務局次長選任 ・2018年度シンポジウムへの出席、見学の呼びかけ ・第一東京弁護士会の企画書（テーマに関する趣旨）等の説明 ・各委員の自己紹介兼、アイデアについての意見披露 ・シンポジウム、報告書及び宣言案準備の進め方の検討 ・委員会日程（12月まで）、予算についての確認 ・法曹連絡協議会の議題提出及び出席についての検討 ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認 ・メーリングリストの設置報告
10月22日 第2回委員会	・部会の編成についての検討 ・弁護士会へのアンケート実施の検討 ・勉強会、調査の実施の検討 ・シンポジウムタイトル及び内容の検討 ・2021年度シンポジウムの参加報告・意見交換 ・委員会日程調整（1月まで） ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認 ・スケジュールの確認
11月24日 第3回委員会	・部会の編成案（各部会活動の内容、部会分けの時期等）の検討 ・弁護士会へのアンケート実施の検討 ・管内各地の再生可能エネルギー施設の調査報告 ・勉強会、調査の実施の検討 ・シンポジウムのタイトル及び内容の検討 ・委員会日程調整（2月まで） ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認 ・スケジュールの確認
12月23日 第4回委員会	・部会の編成案（委員アンケート結果、活動内容の検討等）の検討 ・弁護士会へのアンケート実施の検討 ・管内各地の再生可能エネルギー施設の調査報告 ・勉強会、調査の実施の検討 ・シンポジウムのタイトル及び内容の検討 ・2022年度委員会事業計画書及び予算要望書案の検討 ・委員会日程調整（3月まで） ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認 ・スケジュールの確認

[2022年]

1月28日 第5回委員会	・部会の編成案（委員長案及び活動内容）の検討及び確定 ・弁護士会へのアンケート実施の検討 ・管内各地の再生可能エネルギー施設の調査報告 ・勉強会、調査の検討 ・シンポジウムのタイトル、構成、広報（チラシの作成）等の検討 ・2022年度委員会事業計画書及び予算要望書の確定 ・関弁連会報委員会活動報告の執筆依頼について ・委員会日程調整（次年度全日程） ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認 ・スケジュールの確認
2月28日 第6回委員会	・部会の役割、報告書の構成、シンポジウムにおける提言についての検討 ・弁護士会へのアンケート実施 ・管内各地の再生可能エネルギー施設の調査報告 ・勉強会、調査の検討 ・シンポジウムのタイトル、構成、広報（チラシの作成）等についての検討 ・2022年度事業計画書等に対する財務委員会からの照会に対する回答の作成と予算案の再提出 ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認 ・シンポジウム会場視察の報告 ・スケジュール確認

3月25日 第7回委員会	・各部会からの期日間の活動状況（文献調査、ヒアリングや報告書執筆等）の報告 ・部会報告に基づく活動方針の検討 ・弁護士会へのアンケート回収状況の確認 ・勉強会、調査の検討 ・シンポジウムのタイトル、構成、広報（チラシの作成）等についての検討 ・第64回人権大会プレシンポジウムの開催及び宣言決議案の提出についての検討 ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認
4月25日 第8回委員会	・各部会からの期日間の活動状況（文献調査、ヒアリングや報告書執筆等）の報告 ・弁護士会へのアンケート回収状況の確認 ・勉強会、調査の検討 ・シンポジウムのタイトル、構成、広報（チラシの作成、管内弁護士会会報への寄稿）等についての検討 ・大会パンフレットの確認 ・2022年度関弁連各種委員長会議の検討 ・第64回人権大会プレシンポジウムの開催及び宣言決議案の提出についての検討 ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認
5月23日 第9回委員会	・実行予算書の検討・提出 ・各部会からの期日間の活動状況（文献調査、ヒアリングや報告書執筆等）の報告 ・弁護士会へのアンケート回収状況の確認及び活用の検討 ・勉強会、調査の検討 ・シンポジウムのタイトル、構成、広報（チラシの作成、管内弁護士会会報への寄稿）等についての検討 ・宣言案の作成 ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認
6月27日 第10回委員会	・各部会からの期日間の活動状況（文献調査、ヒアリングや報告書執筆等）の報告 ・弁護士会へのアンケート回収状況の確認及び活用の検討 ・シンポジウムの構成決定 ・シンポジウム広報（チラシの作成、管内弁護士会会報への寄稿）等についての検討 ・宣言案の作成と提出 ・報告書進捗状況の確認 ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認
7月22日 第11回委員会	・各部会からの期日間の活動状況（文献調査、ヒアリングや報告書執筆等）の報告 ・基調講演者決定の報告 ・シンポジウム進行次第、タイムスケジュール、役割分担の検討 ・シンポジウム広報（チラシの作成、管内弁護士会会報への寄稿）等についての検討 ・宣言案の常務理事会承認（一部修正あり）の報告 ・報告書作成部数の決定及び進捗状況の確認 ・シンポジウム及び大会参加申込の確認 ・招待者の検討 ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認
8月26日 第12回委員会	・各部会からの期日間の活動状況（文献調査、ヒアリングや報告書執筆等）の報告 ・シンポジウムの進行次第、タイムスケジュール、役割分担、使用機材等の検討 ・シンポジウム広報（チラシの作成、管内弁護士会会報への寄稿）等についての検討 ・宣言案の一部修正について常務理事会の承認報告及び環境保全委員会への求意見結果の報告 ・報告書入稿から校了及び納品までのスケジュール確認 ・シンポジウム及び大会参加申込の確認 ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認
9月22日 第13回委員会	・各部会からの期日間の活動状況（文献調査、ヒアリングや報告書執筆等）の報告 ・シンポジウムの進行次第、タイムスケジュール、役割分担、使用機材等の検討 ・大会における宣言案説明者及び賛成討論者の決定 ・シンポジウム広報（チラシの作成、管内弁護士会会報への寄稿）等についての検討 ・報告書入稿から校了及び納品までのスケジュール確認 ・シンポジウム及び大会参加申込の確認 ・事前打合せの確認 ・次回委員会の議題及び検討テーマの確認
10月11日 第14回委員会	・シンポジウムの進行次第、タイムスケジュール、役割分担、使用機材等の確認 ・事前打合せの確認

2 視察調査・ヒアリング・勉強会

[2021年]

月日	勉強会・視察・ヒアリング	全体会・部会
12月15日	グリーンファイナンス推進機構による勉強会	全体

[2021年]

3月3日	世田谷区	全体
3月31日	営農型太陽光発電（千葉エコ・エネルギー株式会社）視察	全体
4月14日	千葉銀行	3部会
4月15日	京葉銀行	3部会
5月13日	湘南電力株式会社	3部会
5月19日	長野県飯田市ゼロカーボンシティ推進課	3部会
5月27日	おひさま進歩エネルギー株式会社	3部会
5月31日	千葉商科大学基盤教育機構准教授田中信一郎氏による勉強会	全体
6月6日	株式会社タカノ	3部会
6月8日	山梨中央銀行	3部会
6月21日	飯田信用金庫	3部会
8月10日	八十二銀行	3部会

2022年関弁連シンポジウム委員会委員名簿

◆委員長 渡部朋広（第一東京）

◆副委員長 湊 信明（東京）
花澤俊之（第二東京）
西村崇伸（長野県）

◆事務局長 高橋大祐（第一東京）

◆事務局次長 友井淳也（第一東京）

◆委員	佐藤光子（東京）	工藤美香（東京）
	横手 聡（東京）	半田虎生（東京）
	前川 晶（第一東京）	石塚智教（第一東京）
	中西哲男（第一東京）	岡 徹哉（第一東京）
	伴 俊英（第二東京）	松村正悟（第二東京）
	松澤浩幸（神奈川県）	川村篤志（神奈川県）
	松浦麻里沙（埼玉）	時田剛志（埼玉）
	岩橋一登（千葉県）	飯田貴大（千葉県）
	川又俊宏（茨城県）	水口愛理（茨城県）
	高橋一斗（栃木県）	佐山大輔（栃木県）
	神谷清人（群馬）	永木裕介（群馬）
	阿久根展大（静岡県）	伊東達也（静岡県）
	鶴見亮太（山梨県）	國澤雄次郎（山梨県）
	塚田雅彦（長野県）	海津 諭（新潟県）
	今井弘和（新潟県）	

◆顧問 吉岡 剛（東京大学大学院工学系研究科特任研究員）

◆担当常務理事 甲村文亮（第一東京）

◆担当理事 小西麻美（東京）

2022年度 関東弁護士会連合会シンポジウム
再生可能エネルギー
—国、地域、企業の取組みと弁護士の役割—

発行日 2022年10月12日
編集・発行 関東弁護士会連合会
東京都千代田区霞が関1-1-3
弁護士会館14階
電話 03(3581)3838
印刷 日本印刷(株)
東京都豊島区東池袋4-41-24
電話 03(5911)8660
