

第20回

弁護士からみた
環境問題の深層

高橋 大祐

真和総合法律事務所 弁護士／
日本CSR普及協会 環境法専門委員会委員地域における再生可能エネルギー
事業に関する法律問題

—— 改正地球温暖化対策推進法の意義と課題を中心に

気候変動対策の観点から再生可能エネルギーが注目されているところ、これを持続可能な形で推進するためには、地域環境に配慮しつつ地域社会の活性化にもつなげる必要がある。本稿は、地域において再生可能エネルギー事業を促進するにあたって生じ得る法律問題と、その対応を議論する。特に、地球温暖化対策推進法の2021年改正の柱の一つとして創設された「地域脱炭素化促進事業制度」について、その意義・内容・施行状況を説明するとともに、制度の実施上の課題や、課題を解決するための弁護士の役割に関しても議論する。

はじめに

再生可能エネルギー事業をSDGs（持続可能な開発目標）やESG（環境・社会・ガバナンス）にも整合する形で、持続可能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や地域社会の活性化」を両立することが重要な視点となる。

この点、地球温暖化対策推進法（以下、「温対法」という）の2021年改正の柱の一つとして、地域の再生可能エネルギーを活用した脱炭素化を促進する事業を推進するための計画・認定制度として「地域脱炭素化促進事業制度」*1が創設された。

この制度は、市町村から認定を受けた地域脱炭素化促進事業計画に記載された事業に関して、関係法令の手續ワンストップ化等の特例を受けることを可能とするものである。これにより、地域における円滑な合意形成を図り、その地域の課題解決にも貢献する地域の再生可能エネルギーを活用した脱炭素化の取組を推進することを意図している。

本稿では、温対法改正及び地域脱炭素化促進事業制度の概要や、その施行状況を解説したうえで、地域における再生可能エネルギー事業を持続可能な形で促進するにあたっての意義と課題を解説する。

1. 再生可能エネルギー事業と
SDGs・ESGの関わり

気候変動対策やエネルギー問題が喫緊の課題となり、企業にSDGs（持続可能な開発目標）への貢献が求められ、

ESG（環境・社会・ガバナンス）投融資が拡大する中で、太陽光・風力・バイオマス・小水力・地熱などの再生可能エネルギーが着目されている。

再生可能エネルギーには、環境・社会との関係で両面的な側面がある。再生可能エネルギーは、発電にあたって二酸化炭素などの温室効果ガスの排出を緩和できる点では気候変動対策（SDGs目標13）に役立つほか、クリーンエネルギーの安定確保（SDGs目標7）にもつながる。

一方で、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についても懸念されている。また、再生可能エネルギー事業は、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（SDGs目標11持続可能な都市、目標14・15海・陸の生物多様性に関連）。

SDGsは、誰一人取り残さない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」という二つの課題解決をいかに両立できるかが問われている。

2. 温対法改正の概要と地域における
再生可能エネルギーの促進

日本政府は、パリ協定に定める目標（世界全体の気温上昇を産業革命以前より2℃より十分下回るよう、さらに

地球温暖化対策推進法の一部改正（2021年5月成立）



主な改正点とそのポイント

① パリ協定・2050年カーボンニュートラル宣言を踏まえた基本理念の新設

- パリ協定に定める目標及び2050年カーボンニュートラル宣言を**基本理念**として位置付け。
- 政策の方向性や継続性を明確に示すことで、**あらゆる主体（国民、地方公共団体、事業者等）**に対し**予見可能性を与え、取組やイノベーションを促進**。

② 地域の再エネを活用した脱炭素化を促進する事業を推進するための計画・認定制度の創設

- 地方公共団体実行計画に、**施策の実施に関する目標を追加するとともに、市町村は、地域の再エネを活用した脱炭素化を促進する事業（地域脱炭素化促進事業）に係る促進区域や環境配慮、地域貢献に関する方針等を定めるよう努めることとする。**
- 市町村から認定を受けた**地域脱炭素化促進事業計画**に記載された事業については、**関係法令の**手続ワンストップ化等の特例**を受けられる。**これにより、地域における円滑な合意形成を図り、その地域の課題解決にも貢献する**地域の再エネを活用した脱炭素化の取組を推進**。

③ 脱炭素経営の促進に向けた企業の排出量情報のデジタル化・オープンデータ化の推進等

- 企業の排出量に係る**算定報告公表制度**について、**電子システムによる報告を原則化するとともに、開示請求の手続なしで公表される仕組みとする。**
- 地域地球温暖化防止活動推進センターの事務として、**事業者向けの啓発・広報活動を追加。**
- 企業の排出量等情報のより迅速かつ透明性の高い形での**見える化を実現するとともに、地域企業を支援し、我が国企業の一層の取組を促進。**

1

図1 温対法改正のポイント

(出典：環境省「改正地球温暖化対策推進法について」令和3年10月 1頁*2)

1.5℃までに制限する努力を継続）などを達成する観点から、2020年秋に「2050年カーボンニュートラル」を宣言した。これをふまえ、2021年国会において、温対法が改正された。

温対法改正は、図1の通り、パリ協定・2050年カーボンニュートラル宣言等を基本理念として位置づけたうえで、気候変動対策を強化する施策の一つとして、地域における再生可能エネルギー事業の促進に着目し、地域の再エネを活用した脱炭素化を促進する事業を推進するための計画・認定制度として「地域脱炭素化促進事業制度」を創設した。

3. 地域脱炭素化促進事業制度の概要と意義

上述の通り、温対法改正により創設された地域脱炭素化促進事業制度は、以下の通り、気候変動対策のための再エネ導入を促進する一方で、地域における環境配慮や地域社会の活性化などの課題解決に対応しようとする意欲的な内容となっている。

3.1 地域脱炭素化促進事業の定義

「地域脱炭素化促進事業」とは、再生可能エネルギーを

利用した地域の脱炭素化のための施設（「地域脱炭素化促進施設」）の整備及びその他の「地域の脱炭素化のための取組」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」及び「地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組」を併せて行うものであると定義されている（2条6項）。

3.2 都道府県による脱炭素化目標・環境配慮基準・促進区域設定基準の設定

都道府県は、温対法に基づく地方公共団体実行計画において、再エネ利用促進等の脱炭素化施策に関する事項に加えて、脱炭素化に関する目標を定めることが義務付けられた（21条3項）。

また、都道府県は、実行計画において、脱炭素化地域の自然的社会的条件に応じて環境の保全に配慮するための基準（環境配慮基準 21条6項）及び市町村が定める促進区域の設定に関する基準（促進区域設定基準 21条7項）を定めることができるとされた。

3.3 市町村による促進区域・環境保全取組・地域貢献取組の設定

指定都市・中核市・特例市は、都道府県と同様、実行計画において、再エネ利用促進等の脱炭素化施策に関する事項に加えて、脱炭素化に関する目標を定めることが義務付けられた（21条3項）。一方、その他の市町村においては、脱炭素化に関する施策や目標の設定は努力義務にとどまっている（21条4項）。

上述の脱炭素化施策や目標が定められた場合は、努力義務ではあるが、すべての市町村は、地域脱炭素化促進事業に関する事項として、促進区域、地域の環境保全のための取組、地域経済・社会の持続的発展に資する取組等を定めるよう努めるものと規定された（21条5項）。

3.4 協議会による協議

以上のように、都道府県及び市町村が地域脱炭素化に関する施策・目標や地域脱炭素化促進事業に関する事項を定める場合は、地域の活性化や地域トラブルの防止を図る観点から、地方公共団体実行計画協議会（22条）における協議が義務付けられている（21条12項）。

3.5 市町村による地域脱炭素化促進事業の認定

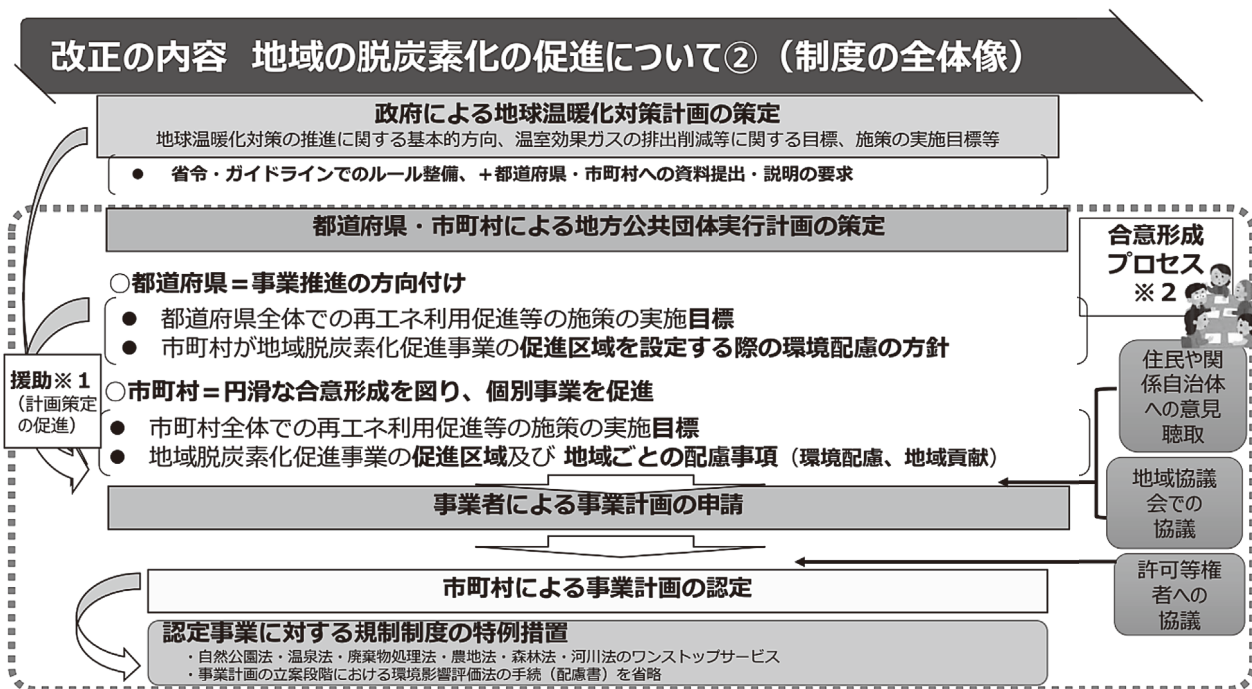
地域脱炭素化促進事業を行おうとする者は、地方公共団体実行計画協議会における協議を通じて、事業計画を作成し、地方公共団体実行計画に適合すること等について市町村の認定を受けることができる。この場合、市町村は、事業計画に関して、許可権者等と協議し、その同意を得なければならない（22条の2）。

3.6 認定事業に対する特例措置

3.5で述べた通り、市町村から認定を受けた事業については、自然公園法・温泉法・廃棄物処理法・農地法・森林法・河川法などの関係許可等手続のワンストップ化や、環境影響評価法に基づく事業計画の立案段階における配慮書手続の省略といった特例を受けることができる（22条の5～22条の11）。

3.7 持続可能な事業の促進の観点からの意義

地域脱炭素化促進事業制度は、図2「地域脱炭素化促進事業制度の全体像」に関する説明の通り、促進区域を設定し、規制の特例措置を設けることにより、事業者の予測可



※1 国及び都道府県は、市町村に対し、地方公共団体実行計画の策定及びその円滑かつ確実な実施に関し必要な情報提供、助言その他の援助を行うよう努める（第22条の12）。

※2 住民その他の利害関係者や関係地方公共団体の意見聴取（第21条第10項及び第11項）や、協議会が組織されているときは当該協議会における協議が必要（第21条第12項）。協議会は、関係する行政機関、地方公共団体、地域脱炭素化促進事業を行おうとする者等の事業者、住民等により構成。

6

図2 地域脱炭素化促進事業制度の全体像

（出典：環境省「地域の脱炭素化の促進について（改正地球温暖化対策推進法等）」令和3年9月7日 6頁*3）

能性を確保し、また手続負担を軽減することにより、気候変動対策のために再生可能エネルギー事業の実施を支援することを意図していると評価できる。一方、地域の環境保全や地域の活性化に関して、協議会における協議などを通じて合意形成を図ることも意図していると評価できる。

4. 地域脱炭素化促進事業制度の施行状況

前項で解説した地域脱炭素促進事業制度は、本稿執筆時点でどのように施行されているか、その状況を解説する。

4.1 環境省「地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会」取りまとめの発表（2021年12月）^{*4}

本件検討会の取りまとめでは、地域脱炭素化促進事業の基本的考え方、地域における再生可能エネルギー導入目標の設定に関する基本的考え方、促進区域等に関する基本的考え方、地域脱炭素化促進事業の認定等に関する基本的考え方を整理するとともに、今後の検討課題が示されている。

今後の検討課題では、温対法の「国及び都道府県は、市町村に対し、地方公共団体実行計画の策定及びその円滑かつ確実な実施に関し必要な情報提供、助言その他の援助を行うよう努めるものとする」（22条の12）という規定をふまえ、市町村等への支援などを挙げている。

4.2 改正地球温暖化対策推進法の施行に伴う関係省令の整備（2022年4月）^{*5}

環境省は、2022年4月の改正地球温暖化対策推進法施行に伴って、関係省令を整備している。

「地球温暖化対策の推進に関する法律施行規則の一部を改正する省令」では、促進区域の設定に関する環境省令で定める基準、促進区域の設定に関する都道府県の基準の定め方などが規定された。また、「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」では、地域脱炭素化促進事業計画の申請・認定に関する詳細が規定されている。

4.3 地方公共団体実行計画（区域施策編）策定・実施マニュアル（地域脱炭素化促進事業編）の発表（2022年4月）^{*6}

環境省は、「地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルに関する検討会」における取りまとめ（2021年12月）^{*7}もふまえて、地方公共団体に対する技術的助言として、地

方公共団体実行計画（区域施策編）策定・実施マニュアルの地域脱炭素化促進事業編を発表している。地域脱炭素化促進事業に関する制度の趣旨、地域脱炭素化促進事業の促進に関する事項の定め方、地域脱炭素化促進事業計画の認定等について解説している。

同時に、環境省は、地方公共団体に対する技術的助言として、「地域脱炭素のための促進区域設定等に向けたハンドブック」^{*8}を発表した。同ハンドブックでは、促進区域等を定める際により具体的な解説や事例、実務的な手順の例を提示しているほか、促進区域の設定にあたっての合意形成の方法についても解説している。

4.4 長野県「促進区域」の設定に関する県の基準の策定

長野県は、2022年4月に「改正地球温暖化対策推進法に定める「促進区域」の設定に関する県の基準案」を策定し、意見募集を行った^{*9}。2022年6月に、意見募集の結果^{*10}をふまえて同基準を確定した^{*11}。

同基準は、対象となる地域脱炭素化促進施設として太陽光発電を特定したうえで、区域に関する基準及び考慮すべき事項を示している。

区域に関する基準では、「促進区域に含めることが適切でないと認められる区域」と「配慮が必要な区域」を特定している。

一方、考慮すべき事項では、①環境の自然的構成要素の良好な状態の保持に関する事項、②生物の多様性の確保及び自然環境の体系的保全に関する事項、③人と自然との豊かな触れ合いの確保に関する事項、④その他都道府県が発電施設の特長、地域特性に応じて特に配慮が必要と判断する事項に関して、具体的な要素が列挙されている。

5. 地域における再生可能エネルギー事業の促進に関する課題

先述の通り、地域脱炭素促進事業制度は、その制度趣旨としては意欲的なものであるものの、実際にこの制度が事業者や市町村において活用されるかについては、様々な課題がある。

5.1 農山漁村再生可能エネルギー法からの教訓

「地域脱炭素化促進事業」制度と類似する制度として、農山漁村再生可能エネルギー法に基づく「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再エネ発電の促進に関する計画制度」が存在する^{*12}。この制度の下では、国の基本方針を

ふまえて、市町村が協議会における協議を通じて基本計画を策定し、当該基本計画に適合した事業者による設備整備計画を認定する。認定を受けた事業者は、農地法、酪肉振興法、森林法、漁港漁場整備法、海岸法、自然公園法及び温泉法に基づく許可、または届出の手續のワンストップ化などの特例措置が受けられる点で、地域脱炭素化促進事業制度と類似している。

しかしながら、同制度に関しては普及が十分に進んでいるとは言いがたい。農林水産省「農山漁村における再生可能エネルギー発電をめぐる情勢」（2022年1月）^{*13}によれば、2014年の法施行から7年以上が経過した段階でも、基本計画を作成した市町村は74、設備計画の認定数は95件にとどまっている。

農林水産省は、2015年、市町村を対象に実施した、「農山漁村再生可能エネルギー法」の活用に関するアンケート調査結果^{*14}を発表したところ、有効回答数1,277のうち732市町村で、法の活用予定はないことを挙げている。福島弁護士会も、同年、福島県内の市町村を対象として「農山漁村再生可能エネルギー法に関するアンケート結果報告書」^{*15}を発表しているところ、同報告書では、市町村が制度を有効に活用できるものとは考えていないと回答した理由が具体的に記載されており、参考となるため、その一部を紹介する。

- 国や県の側において特段の規制緩和や手続きの簡素化が行われることもなく、単に市町村の事務負担が増大しただけから。
- 買取価格の低下に伴い、今後売電ビジネスのメリットが少ない。太陽光以外は適地を含め事業性に乏しい。耕作放棄地は太陽光発電には不向きな場所が多く、適地となる場所については農振農用地のため、事業ができないというのが実情である。
- 買取価格下落や買取拒否などエネルギーに関する動向が不透明であるため判断しがたい。
- 発電事業者からの相談もなく、当自治体として基本計画も策定していないこともあり、活用できるか不明である。

以上の記載からは、市町村における事務負担の増大、事業者が直面する法制度の不確実性や事業性の乏しさゆえに、市町村と事業者いずれにも制度の活用にあたって障害に直面していることが合理的に推測できる。

5.2 地域脱炭素化促進事業に関する自治体アンケート結果

メガソーラービジネス2021年12月13日記事^{*16}によれば、矢野経済研究所によるカーボンニュートラルに向けた施策の動向に関する自治体アンケート調査の結果が同月に発表されている。その結果によると、改正温対法が求める「再生可能エネルギー事業の促進区域」の設定に関し、7割の自治体が「検討中」に留まっているという。

調査結果によると、「促進区域」設定の意向について、対象外と回答した自治体を除く150自治体のうち、「ある」がわずか7.3%で、「設けるかどうか検討中」は70.0%、「ない」が22.7%だったという。「検討中」の主な理由は、「制度の詳細が不明」「知識・情報の不足」「関係者との調整が途中」などが多く、動きが鈍い可能性があることが示唆されている。

6. 地域における再生可能エネルギーの促進に向けた対応策

以上の通り、地域脱炭素促進事業制度は「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」の両立に向けた意義を有するものの、制度の活用に向けて様々な課題や障害も存在する。

持続可能な形で地域における再生可能エネルギーの促進に向けては、同制度の活用と並行して、以下の通り、事業者・市町村・その他のステークホルダーの協働を推進するために様々な取組が必要となる。

6.1 地域一体となった事業支援の必要性

再生可能エネルギー事業を実施するにあたっては、系統連系にあたっての工事負担金などのコスト、売電にあたっての出力抑制のリスクなどが存在し、事業収益や資金調達の確保に関して課題がある。単に事業者が手を挙げることを待っているだけでは、地域において再生可能エネルギーを促進することは難しい。

地方公共団体や企業において、SDGsの観点から、地域において発電された再生可能エネルギーを優先的に購入したり、地域金融機関などがポジティブ・インパクト・ファイナンスなどのESG金融を提供したりするなどして、地域一体となって事業者の取組を支援していく体制を整備することが必要である。

6.2 市町村など地方公共団体の能力やインセンティブの強化

地域脱炭素促進事業制度においては、市町村が促進区域の指定、事業の認定、関係機関との協議、協議会の運営など積極的な役割を果たすことが求められる。市町村に過度な事務負担が生じてしまう形になれば、市町村による制度利用が期待できなくなってしまうおそれがある。市町村の事務負担を可能な限り軽減するためには、市町村が制度実施にあたって、法律家などの外部専門家を活用できるような体制を整備することも重要である。

また、制度を活用するインセンティブを付与する観点からは、地域脱炭素促進化を推進する地方公共団体に対し、補助金を付与することも有益である。環境省においては、脱炭素先行区域^{*17}を選定したり、「地域脱炭素移行・再エネ推進交付金」^{*18}を交付したりするなどの施策が行われているが、このような施策をより一層拡大していくことが考えられる。

ただし、補助金の交付だけでは一時的な効果を生み出すものにとどまる。地域での再生可能エネルギーの活用を地域社会の活性化にもつながる形で進めていくことが、地方公共団体にとっても真の意味で持続可能なインセンティブになり得る。そのためにも、再生可能エネルギーの活用を、地域社会の活性化につながったグッドプラクティスを集積していくことが重要である。

6.3 地域におけるステークホルダーの合意形成の促進

地域には様々な利害関係を有するステークホルダーが存在する。再生可能エネルギーの自然環境・生活環境への影響に関しても様々な意見や懸念が存在し得る。協議会を通じてステークホルダーの意見を交換し、権利を調整することが重要である。ただし、この場合、共同で事実を確認しつつ、中長期的にみて相互の利益につながるように、建設的な解決方法を模索していく必要がある。この場合も、市町村のみにおいて協議会を運営することが、負担が重い状況であれば、法律家などの外部専門家に調整を依頼することも考えられる。

め、取組の推進のために様々な関係者を支援していきたい。

- *1 <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/conference/energy/20210907/210907energy12.pdf>
- *2 https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/community/dl/05_07.pdf
- *3 <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/conference/energy/20210907/210907energy12.pdf>
- *4 https://www.env.go.jp/policy/council/51ontai-sekou/ref_1-1-1.pdf
- *5 <https://www.env.go.jp/press/110849.html>
- *6 https://www.env.go.jp/policy/local_keikaku/data/sokushin_manual_202204.pdf
- *7 https://www.env.go.jp/policy/council/52keikaku-manual/ref01_1-1-1.pdf
- *8 https://www.env.go.jp/policy/local_keikaku/data/sokushin_handbook.pdf
- *9 <https://www.pref.nagano.lg.jp/zerocarbon/sokushinabukome.html>
- *10 <https://www.pref.nagano.lg.jp/zerocarbon/sokushinabukomekekk.html>
- *11 <https://www.pref.nagano.lg.jp/kankyo/keikaku/zerocarbon/documents/05kenkijun.pdf>
- *12 <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/houritu.html>
- *13 <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/attach/pdf/index-5.pdf>
- *14 <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/enquete.html>
- *15 <https://www.f-bengoshikai.com/wp-content/uploads/2014/03/5683f686954e8bd95ac993ef013f1ccb6.pdf>
- *16 「再エネ事業「促進区域」、7割の自治体が「検討中」に留まる」
<https://project.nikkeibp.co.jp/ms/atcl/19/news/00001/02213/?ST=msb>
- *17 <https://policies.env.go.jp/policy/roadmap/preceding-region/>
- *18 <https://policies.env.go.jp/policy/roadmap/grants/>

結びに

本稿では、改正温対法を中心に、持続可能な形で地域における再生可能エネルギーの促進することの意義と課題を議論した。我々弁護士も、持続可能な形で地域における再生可能エネルギーを促進することがSDGsの実現に適用という認識の下で、地域脱炭素促進事業制度の運用を含