

## 第28回

弁護士からみた  
環境問題の深層

## 半田 虎生

弁護士法人まちだ・さがみ総合法律事務所 弁護士／  
日本CSR普及協会・環境法専門委員会委員

再生可能エネルギー事業の  
普及における住民理解促進の意義

再生可能エネルギー事業においては自然環境・生活環境等への影響のおそれが存在する。このような環境影響の懸念が再生可能エネルギーの導入におけるトラブルを招き、計画の修正・撤回や訴訟への発展につながっている。再生可能エネルギーの普及にあたっては、環境影響評価手続等に基づき、周辺住民や関係自治体との適切なコミュニケーションを図り、地域の自然的社会的条件への配慮を確保した事業を実現するとともに、長期的安定的な事業遂行の観点から周辺住民の理解の促進を図ることが必要である。

## はじめに

気候危機・気候変動への対応のみならず、近時はエネルギー安全保障の確保という観点からも脱炭素の促進、再生可能エネルギーの主力化の加速が求められている。

一方で、再生可能エネルギー事業においては、山林の開発等に伴う土砂災害・水害のおそれがあること、発電所の設置稼働に伴う生活環境への被害のおそれがあること（太陽光発電ではパネルの反射光、風力発電ではブレードの回転にともなう騒音・低周波）、発電設備が存在することで特定の視点場からの眺望が害されること、発電設備が良好な景観を害することなど、地域の自然的社会的条件への影響が発生することが懸念される。

そのため、地域の自然的社会的条件への配慮を求め、周辺住民や関係自治体からは反対意見や慎重な検討を求める意見が提出されることが少なくなく、周辺住民との衝突等によって、計画変更や撤退を余儀なくされる場合もある。このような実態を踏まえ、周辺住民や関係自治体の理解促進を図り、意見聴取の結果を事業に反映させ、環境影響を低減させるために、環境影響評価法の対象事業に太陽光発電、風力発電が追加された。これに先立って、各地域で規制条例が制定されており、同法の改正後も条例制定が相次いでいる。

本稿では、環境影響評価手続の目的・仕組みや裁判例を踏まえて、事業者として、どのように再生可能エネルギーの普及と周辺住民の理解の促進の両立を図ることができるかを検討する。

## 1. 環境影響評価法における住民参加

## 1.1 適用対象の拡大

環境影響評価法は、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業について、事業者に対して、当該事業が環境にどのような影響を及ぼすかの調査、予測、評価を実施させ、周辺住民や地方公共団体からの意見を踏まえて、環境保全措置を検討させ、これを事業に反映させることにより、環境負荷の低減を図ることの手続等を定めた法律である。

風力発電については、騒音、バードストライク等の自然的・文化的景観への影響等の問題から2012年10月、太陽光発電については、土砂災害や景観、水の濁り等の問題から2020年4月より、表1のとおり一定の出力規模以上の発電所の設置について、環境影響評価法の対象事業（施行日を基準とする。）とされている。

なお、適用対象外となる事業についても、各自治体の環境影響評価条例等によって規制対象となることがある。

## 1.2 発電所に係る環境影響評価手続の流れ

環境影響評価手続は、事業計画の立案段階から始まる配慮書の手続から開始し、配慮書での検討結果を踏まえ、方法書で環境影響評価項目や手法を選定する。方法書に基づき、環境影響の調査、予測、評価を実施し、その結果が準

表1 環境影響評価法の対象事業

	第一種事業	第二種事業（環境影響評価手続が必要か否かが個別に判断される事業）
風力発電	出力が1万kw以上	出力が7,500kw以上1万kw未満
太陽光発電	出力が4万kw以上	出力が3万kw以上4万kw未満

備書としてまとめられ、最終的に評価書が作成される（配慮書、方法書等を以下「アセス図書」という。）。

環境影響評価法は、評価書が公告されるまでは対象事業を実施できないことを定めており、環境負荷の低減が実現されることを担保しようとしている（31条1項）。更に、免許審査に際しては、評価書の記載事項等に基づいて、当該事業につき環境の保全についての適正な配慮がなされるものであるかを審査すべきこと（以下「環境配慮審査」という。）が義務付けられている（33条1項）。

また、発電所については電気事業法が特例を規定しており、各手続きの段階において経済産業大臣の関与が予定されているほか、同大臣は評価書に係る事業について環境の保全についての適正な配慮がなされることが確保されているか否かを判断し、評価書の変更命令又は変更が必要でない旨の通知（確定通知）を発出し、確定通知が実質的に発電所の設置の免許の効果を有している（46条の17）。

### 1.3 環境影響評価手続の意義

環境影響評価の各手続では、環境保全の見地からの聴取・提出の機会（但し、配慮書段階では努力義務）、都道府県知事・市町村長の意見提出の機会が定められ、これらの意見に対しては事業者が意見を整理し、見解を提示する義務がある。

また、意見提出の前提として、アセス図書の公表、説明会の開催（配慮書以外では義務的）など情報公開・情報提供の仕組みが規定されている。

これらの規定は、地域環境等へ影響を与える事業について、住民参加を保障する仕組みとして重要な意義を有し、環境権（環境を破壊から守り、健全で恵み豊かな環境を享受する権利）を参加的側面から保障する仕組みとして評価されている\*1。

事業者としては、このような環境影響評価手続の意義を踏まえて、住民の理解を促進しながら、住民の健康・生活環境等に対する環境負荷の低減に努めることが望ましい。十分な理解を得ないまま計画を進行させることは、多数の意見の提出につながり、意見の整理や見解提示の準備のために手続が長期化するリスクがあることにも留意する必要がある。

## 2. 裁判例からみる住民配慮の必要性①

### —— 行政訴訟の原告適格の拡大

#### 2.1 事案の概要・意義

環境影響評価手続等により住民参加の仕組みが担保されているが、それでもなお、周辺住民の理解促進を図ることが困難な場合もあり、再生可能エネルギー事業に係る免許について差止訴訟や取消訴訟が提起されることがある。

以下、再生可能エネルギーに関する事案ではないが、環境影響評価法などを媒介として環境影響評価手続の対象地域の周辺住民に原告適格を認めた裁判例として東京地判令和2年12月1日裁判所ウェブサイト（中間判決）を取り上げる。

本件は、国土交通大臣による全国新幹線鉄道整備法（以下「全幹法」という。）9条1項に基づくりニア中央新幹線の工事实施計画の認可処分を沿線住民らが求めた取消訴訟である。

#### 2.2 判旨

全幹法は工事实施計画の認可について具体的な基準等は定めていない。一方で、工事实施計画の認可申請に際しては前記1で述べた環境影響評価手続が実施されることとされている。

本判決は、同認可の判断に際して、環境配慮審査が義務付けられており、認可の判断に際しては環境配慮審査の結果を事業実施による利益と併せて判断するものとされていることを指摘したうえで、環境基本法、鉄道事業評価省令等を参照し、以下のとおり、工事の進行に伴う建設機械の稼働等に起因する生活環境の被害の発生を防止等が全幹法の趣旨及び目的となっていることを肯定した。

一連の環境法令は、（中略）工事の進行に伴う建設機械の稼働、資材及び機械の運搬に用いる車両の運行、開業後の列車の走行、鉄道施設の設置等に起因する大気の汚染、水質の汚濁、騒音、振動、地盤の沈下、日照阻害等による被害の発生を防止し、もって、人の健

康が保護され、生活環境が保全されるようにすることを、その趣旨及び目的とするものといえることができる。

更に、同判決は、

とりわけ、規模が大きく、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある評価法及び評価令上の第一種事業に該当する全幹法に基づく建設線の建設の事業については、列車の走行による騒音の防止その他の環境の保全についての適正な配慮がなされない状態で、工事の進行に伴う建設機械の稼働、資材及び機械の運搬に用いる車両の運行、開業後の列車の地上又は地下での走行等が反復継続的にされるとともに、嵩上式の鉄道施設等が存在し続けた場合には、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、地盤の沈下、日照阻害等が生じ、当該建設線の建設予定地の周辺地域に居住する住民の生活環境が害されるおそれがあるばかりでなく、その健康に被害が生じ、ひいてはその生命・身体に危害が及ぼされるおそれがある。

として、周辺住民の健康又は生活環境に係る著しい被害を受けない利益は個別具体的利益として保護されることを認めたとうえで、そのような被害を受けるおそれがあるものと想定される範囲については、環境影響評価手続において環境影響の調査、予測、評価の対象となった地域かどうか重要な目安であるとして、原告適格の範囲を限定しつつ、一定の範囲の原告らにつき原告適格を肯定した。

### 2.3 本判決の意義

本判決は、環境影響評価法に基づく環境影響評価手続を媒介として周辺住民の原告適格を肯定した点で重要である。免許の根拠法となる個別法において周辺住民の権利利益を保護することを読み取る規定がなくとも、同免許を必要とする事業が環境影響評価法の対象事業となる場合には周辺住民については同免許の取消しを求める原告適格が認められる可能性がある。

処分行政庁は、周辺住民による取消訴訟等のリスクに向き合う必要性から、行政庁自身として免許審査の裁量権行使に慎重になること、事業者に対しては、免許審査に先立ち、住民理解の促進や住民の要望に誠実に対応すること等を求める行政指導を行うことが考えられる。

更に、一定範囲に居住する周辺住民の健康又は生活環境について著しい被害を受けない利益が個別具体的利益として保護される以上は、環境影響評価手続は周辺住民の上記利益に対する適切な配慮が確保されたものと評価できる水準の具体性を備えることが望ましい。

## 3. 裁判例からみる住民配慮の必要性②

—— 免許審査に際して住民理解の不足を考慮することを許容した事例

### 3.1 事案の概要

本件は、静岡県伊東市内で太陽光発電事業（以下「本件事業」という。）を営もうとするXが、事業地内に存在する河川（以下「本件河川」という。）の占用許可を申請したところ、伊東市長が占用を許可しない旨の処分（以下「本件不許可処分」という。）をしたため、同処分の取り消しを求めた訴訟である。

伊東市長は上記占用が「社会経済上必要やむを得ないと認められるもの」と認められないことを不許可の理由とした。その背景事情としては、本件事業については住民から多くの懸念が示され、市民グループから2万5,000名を超える署名が提出されていたこと、伊東市は本件事業の白紙撤回を求めていたこと、伊東市議会が本件事業に対する反対決議等をしてきたことが挙げられる。

### 3.2 関係法令の定め

本件河川は、伊東市が普通河川条例によって管理方法等を定めており（河川法の適用対象外）、占用の許可に際しては「一般社会住民の容認するものであること」等を勘案して「公共事業以外で真に公共性のある事業を行うために必要と認められるとき」に該当するか等を判断することが審査基準として定められている。

また、河川法上の河川敷地占用許可に関する河川敷地占用許可準則（国交省通達）では、申請に係る占用が「当該地域における土地利用の実態を勘案して公共性の高いもの」に該当するか、当該申請者が「国又は地方公共団体の許認可等を受けて公益性のある事業又は活動を行う者」に該当するかを考慮することが求められている。

### 3.3 第一審の判断

第一審（東京地判 令和2年5月22日判時2519号29頁）は、河川の占用許可の判断は災害のおそれの有無などの観点から行われるものであるから、同判断に際し、周辺住民の意見やそれを踏まえた議会の意見等を考慮することは不合理的ではないとした。

しかし、Xが本件河川に設置しようとした工作物が同河川の機能を害するものではないことに争いが無いことを前提に、以下のとおり、伊東市長が本件不許可処分に際し

て、本件事業に対する否定的評価等を考慮した点について、裁量権行使の過程において他事考慮ないし考慮逸脱の違法があったことを認めた。

河川やその周辺の影響とは別に申請者の事業に対する周辺住民や市議会の否定的評価をもって直ちに「一般社会住民の容認するもの」に該当せず不許可とすることは、結局、占用許可の判断において、市議会や住民（当該河川周辺以外の場所に居住する住民も含む。）の同意を要件とするに等しく、そのような判断は、重視すべきではない事情を殊更に重視した不合理なものといわざるを得ない。

### 3.4 控訴審の判断

他方、控訴審（東京高判 令和3年4月21日判時2519号5頁）は、前記3.2で述べた関係法令等の規定から、以下のとおり、本件事業そのものの評価等を考慮することも裁量権の合理的行使の範囲に含まれるとした。

当該申請に係る占用が国又は地方公共団体の許認可等を受けてする事業の一環としてされるものであるときは、当該事業の公共性又は公益性の有無又はそれらの程度の評価に係る事情の一つとして、当該事業に係る行為が法令又は条例の規定やこれらに基づいてされた処分等に適合するものであるか否かも考慮されることになるものと認められる。これらの事由を考慮することは、既に述べたような本件河川の管理に係る事務及びそのうちの河川の敷地の占用の許可の性格等に照らして合理的なものと考えられる。

そのうえで、前記3.1で述べた周辺住民等の受容状況について本件事業の規模等に鑑みて一定の合理性を肯定し、Xによる多数回の説明会の実施、一部の行政区との協定書の合意を踏まえても、「本件事業が本件事業地の付近の一般社会住民の容認するものに至っていたとまでは認め難い状況にあったもの」と認め、以下のとおり、不許可処分に関する裁量権行使の合理性を肯定した。

控訴人市長において、本件各申請に対して占用の許可をすることについて、上記のような位置付けにある本件事業が処分の時点の実情に照らして国又は地方公共団体の許認可等を受けてされる事業として地域における土地利用の実態を勘案して公共性又は公益性が高いものといえるかには問題があり、そのような事情の下に一般社会住民の容認するものであるとは認め難く、これを許可することが必要やむを得ないと認めら

れるものに該当するとは認め難いと判断したとしても、そのことについて合理性を欠くものとは認め難く、本件各不許可処分をした控訴人市長の判断に関し、本件各申請に対する諾否を判断する際の裁量権の行使に当たり、その範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものは認められない。

なお、同判決は、伊東市長が、行政手続条例に基づき、本件不許可処分の際し、当該処分の理由を付記すべきであったところ、本件では「社会経済上必要やむを得ないと認められるもの」に該当しないと判断した旨を明らかにするととどまり、その基礎となる事実関係を了知できないとして、行政手続の瑕疵により、処分の取消しを認めている。しかしながら、当該瑕疵を治癒した上で、再度同様の処分をすることで、再度の不許可処分は適法となるため、伊東市の判断の適法性が実質的に認められた判決と位置づけることができる。

### 3.5 本件の評価

本件は、環境影響評価手続が実施される事案ではなかったが、控訴審の判断は環境影響評価法における参加権の保障や住民理解の促進という観点からは、望ましいものといえる。

その一方で、地域の受容状況の考慮は、住民同意の取得を要件にするに等しいとの第一審の指摘も看過できない。特に、本件では「一般社会住民の容認するもの」という抽象的な要件を足掛かりに地域の受容状況の有無・程度を評価していることからすると、他の再生可能エネルギー事業においても、一般条項から同様の判断がされる可能性も否定できない。

控訴審は、地域の受容状況を考慮することが許容されること及び本件においては地域の受容が十分ではなかったことを指摘するととどまり、実際にどの程度の住民理解促進に努めていれば十分であったと評価されるかは明らかではない。事業者としては適用される法令の仕組み、地域の個別事情等を考慮して、慎重に住民理解の促進・事業計画の検討を進めることが必要となろう。

## 4. 住民理解促進のポイント

### 4.1 住民理解促進の意義

風力発電や太陽光発電に係る発電所を設置するにあたって、法律上、住民合意の形成（住民同意の取得や自治会と

の協定締結等)は要件とされていない。もっとも、前記1～3で確認した環境影響評価手続の仕組みや裁判例からしても、事業者として周辺住民の理解を促進することは、事業遂行において必要不可欠であり、これが免許審査を行う行政庁との間でも重要な意味を有するといえる。

更に処分行政庁ではない関係自治体は規制条例が存在せずとも、前記3の裁判例のように、既存の法令の仕組み(河川管理、水道管理、法定外公共物(赤線・青線)管理)の中で規制権限を行使することで実質的に再生可能エネルギー事業を規制する効果を実現することがある。そうすると、周辺住民の理解の促進を図ることは関係自治体との衝突を回避するという点でも意義を有する。

## 4.2 地域の自然的社会的条件との適合性

太陽光発電や風力発電において特に重要なのは日照・風況といった再生可能エネルギーの大きさである。しかしながら、再生可能エネルギーを普及するにあたっては、地域の自然的社会的条件との適合が確保されなければならない。

例えば、改正地球温暖化対策推進法(以下「改正温対法」という。)において導入された地域脱炭素化促進事業においては、「再生可能エネルギーであって、その地域の自然的社会的条件に適したものの利用の促進」を図ろうとしている(21条3項1号等)。再生可能エネルギーは自然的条件に含まれるといえるが、従前の自然環境の利用状況(山林の開発を伴うか等)や生態系への影響等が自然的条件として考慮されなければならない。そして、前記3の裁判例で問題となった周辺住民の受容は、社会的条件の一要素に位置づけられるとはいえ、その他、地域の伝統文化、生業などへの配慮も必要となろう。

更に、地域への貢献という積極的要素も必要となろう。たとえば、FIT制度においては地域活用要件が定められており、再生可能エネルギーが地域の災害時のレジリエンス強化やエネルギーの地産地消が実現されることを確保しようとしている。

## 4.3 ポジティブゾーニングの活用

風力発電についてはゾーニングマップの策定<sup>\*2</sup>、改正温対法においても促進区域の設定<sup>\*3</sup>が進んでいる。これらは、各自治体が再生可能エネルギー、地域環境の利用状況等の情報を重ね合わせて、積極的に再生可能エネルギー事業を推進できる地域を抽出するポジティブゾーニングの一例である。

ポジティブゾーニングによって抽出された区域は前記4.2で述べた地域の自然的社会的条件の調整が図られてい

る区域といえるため、事業者として当該区域での事業計画立案を積極的に検討することで地域の理解を得た形で事業を推進することが出来るといえよう。一方で、事業計画の変更や撤退を余儀なくされた事例では環境保全優先地域に選定された地域をあえて事業地としていたものがあり、このような区域での事業推進には選定理由から丁寧な説明等が求められていたと考えられる。

## 4.4 情報提供・情報公開

環境影響評価手続は、事業者が事業を実施することに際して、環境影響を調査、予測、評価し、その結果を公表する手続であるから、一定程度、情報提供・情報公開機能が実現されているといえる。

しかしながら、アクセス図書は、インターネット上で公開される場合でも、期間制限があるほか、ダウンロード・印刷ができないことが多い。また、その内容は、専門的技術的内容を含み、説明会も時間的物理的制約があり、周辺住民が十分に理解することは困難である。更に、近時はコロナ禍の影響もあり、説明会の規模が縮小される傾向がある。

配慮書手続が導入されたことにより、周辺住民が計画内容を知り、計画策定のプロセスに参加できる機会は前倒しされたといえるが、上記のような問題点を踏まえ、事業者においては、オープンデータ化・アクセシビリティの向上等により住民の理解の促進の確保を図るべきであろう。

## ■ おわりに

再生可能エネルギーの普及は、地球環境の保全及びエネルギー安全保障の観点のみならず、エネルギーの地産地消に貢献し、ライフラインの確保や新たな雇用の創出につながるなど、地域の活性化・将来設計においても重要な意義を有する。

その観点からも、地域との共生が再生可能エネルギーの普及において必要不可欠であり、周辺住民への適切な配慮、理解の促進の確保を図っていくことが望ましい。

\*1 大塚直「環境法BASIC第2版」(有斐閣、2016年)41頁

\*2 2016～2018年度にかけて環境省が全国10の地方公共団体でゾーニング手法の検討等を行い「ゾーニングマップマニュアル」を作成・公表した(<https://www.env.go.jp/press/105276.html>)。

\*3 執筆段階で長野県南箕輪村及び神奈川県小田原市の設定を確認している。