

再生可能エネルギー法制とポジティブ・ゾーニング —近年のわが国の法制度の展開から—

専修大学教授

高 橋 寿 一

1. はじめに

カーボン・ニュートラル（以下，“CN”と称する）を目指して、近年の再生可能エネルギー（以下、「再エネ」と称する）発電設備の建設（以下、「立地」と称することもある）の動きが急である。再エネ発電促進の動きは、2011年の福島原子力発電所の事故を契機としてそのピッチを速め、2012年の「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」によって固定価格買取制度（FIT）が開始されて以降、徐々に再エネ発電量が増加してきており、2022年4月からは、FITの適用対象電源を小規模なものに限定するとともに、一定規模以上の電源を対象として、固定価格で買い取るのではなく発電事業者に市場で取引させ一定のプレミアムを付与するFIP（Feed in Premium）制度が開始された¹。これらは電力市場をめぐる動向であるが、それ以外にも、送配電線をめぐっても従来の法制度が変化し始めている²。以上の局面は、〈再エネ設備で発電した電気を、いかに電力市場で扱い、いかにして送電線に流して最終需要者の手元に届けるか〉という問題である。この局面では、これまで主として経済学の領域で活発な議論がなされてきた。

これに対して、本稿では、再エネ設備の立地に関する議論を行いたい。すなわち、再エネ発電を行う場の問題を扱う。換言すれば、〈再エネ発電を行うための場をいかに確保するか〉の問題である。この局面の問題も重要であることは言うまでもない。いくら電力市場が整備されたとしても、再エネ発電が行われなければ、再エネの促進は画餅に終わるからである。そして、この局面は土地利用調整の問題でもあるため、主として法律学が従来研究対象としてきた領域でもある。この〈再エネ発電のための場〉の問題に関しては、近年、地域の環境やコミュニティーへの影響の問題がクローズアップされている。すなわち、再エネ設備建設に対する住民の反対運動が各地で見られるが、近年の再エネ設備の建設ラッシュは、過去の濫開発（リゾート開発やゴルフ場開発）を彷彿とさせるものがある。その結果、今日では、再エネ設備に対しては、従来のリゾート施設などの開発・建築行為と同様に、ネガティブなイメージがとりわけ立地自治体や住民の間に拡散し定着しつつあるように筆者には思われる。わが国の再エネの悲劇である。

そこで、近年のわが国では、これらの課題に応えるために、再エネ設備の立地法制を積極的に整備している。具体的には、2012年の「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」（以下、「農村再エネ法」と称する）に始まり、2017年の「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に関する法律」（以下、「海洋再エネ法」と称する）、そして、2021年の「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」（以下、「温対法」と称する）、である。これらは、農山漁村、海洋、陸地のそれぞれを対象として、再エネ設備と土地・海面利用との関係を制度的に整備し、地域環境への負荷を抑制しながら再エネ設備の建設を促進することを目的としている。

¹ FIPへの転換の背景およびその内容については、高橋寿一「近年の再生可能エネルギー法制に関する一考察—再エネ特措法改正を中心として—」専修法学論集140号（2020年）1頁以下参照。

² その動向の詳細につき、高橋寿一「送配電線をめぐるとの法制度に関する俯瞰的考察—再生可能エネルギーをめぐる日独比較法研究—」専修法学論集138号（2020年）143頁以下参照。

これらの三法は、以下で示すように法目的自体は必ずしも同一ではないが、法構造が似ている面もある。とりわけ本稿で着目したい点は、再エネ設備を建設するための区域（促進区域）をゾーニングして、再エネ設備の建設をこの区域に集中しようとしている点である。本稿では、上記の三つの法律の意義・内容や基本的構造について促進区域制度を中心として比較検討することによって、三者の位相を摘示するとともに、近年制度設計の詳細が明らかになりつつある温対法の促進区域制度を分析することを目的としている。また、これらの作業を通じて、わが国のゾーニング法制の特徴や課題を適宜提示していきたい³。

2. 三つの制度の俯瞰と若干の比較

(1) 三法の概観

(a) 「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」について

最初の立法は、2013年11月に成立した「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律」である（施行は2014年5月）。

まず、目的規定を見てみよう。第1条では下記の通り定められている。

「土地、水、バイオマスその他の再生可能エネルギー電気の発電のために活用することができる資源が農山漁村に豊富に存在することに鑑み、農山漁村におい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電気の発電を促進するための措置を講ずることにより、農山漁村の活性化を図るとともに、エネルギーの供給源の多様化に資することを目的とする」。

すなわち、第一義的目標は、農山漁村の活性化であり、それと同時にエネルギー供給源の多様化をも図ろうとするものである。

次に、本法の基本的構造である。まず、主務大臣が農山漁村における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に関する基本方針を策定し（4条）、それに基づき、市町村は基本計画を策定することができる（5条）。基本計画においては、たとえば、発電設備についての整備を促進する区域（促進区域）、発電設備の種類・規模、施設整備と併せて農林業上の効率的総合的な利用の確保を図る区域とそこで実施する施策などが定められる。基本計画の策定は市町村の任意であるが、発電施設の整備を行おうとする者は、市町村に対して基本計画の作成についての提案をすることができる（5条6項）。

なお、市町村が基本計画を作成する際には、作成・実施についての協議を行うための組織として協議会を設けることができる。協議会は、市町村のほか、発電施設整備希望者、農林漁業関係者・団体、関係住民、学識経験者等によって構成され、協議会の構成員は協議が整った事項についてはその結果を尊重しなければならない（6条）。利害関係者の利害はここで総合的に衡量され、基本計画の内容については利害関係者の尊重義務が生じる。

かくして作成された基本計画を前提として、促進区域内において発電施設の整備を行おうとする者は、設備整備計画を作成し、先述した基本計画を作成した市町村の認定を申請する

³ なお、温対法改正法の促進区域制度については環境省で具体化作業が現在進行中であるので、本稿は、2022年3月20日時点での公開資料を前提とした論稿であることを予めお断りしておきたい。

ことができる。設備整備計画では、設備整備の内容・期間、施設用の土地・水域の所在・面積等、農林漁業の健全な発展に資する取組内容⁴、これらに要する資金の額や調達方法等が記載される。市町村は、申請された施設整備計画について、基本計画への適合性、実現可能性を審査し、施設整備行為に係る諸法律（農地法、森林法、漁港漁場整備法、海岸法、自然公園法、温泉法）における許可権者の同意を得た上で、当該計画を認定する（7条）。特徴的な点は、(イ) 許可権者の同意を得る主体は施設整備希望者ではなく市町村であること、(ロ) 認定された場合には、認定設備整備者によってなされる個々の法律についての許可申請に対して許可が付与されたものとみなされることである（9条から15条。「手続のワンストップ化」と称される）。

このように、本法は、〈基本方針→協議会の設置→基本計画→設備整備区域（促進区域）→設備整備計画→市町村による認定→関係法令における許可の一括付与〉という流れの中で徐々に具体化される。この流れの中で重要なものはまずは基本計画である。基本計画の中で促進区域が定められるので、発電設備はこの区域内で設置される。設備整備計画では、促進区域内で立地される設備の具体的な場所・内容（種類・規模等）、農林漁業との関係などが記載される。また、基本計画の策定との関係では協議会が重要である。協議会は、基本計画において定められるべき事項について様々な利害関係者の利害を調整する組織である。促進区域の設定なども協議の対象となるために立地の際の利害調整手続として重要な機能を果たす。ただし、協議会の設置については、基本計画を策定する市町村の任意である（6条1項）。

(b) 「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に関する法律」について

次は、2017年に制定された海洋再エネ法である（施行は2019年4月1日）。

本法は、「海洋再生可能エネルギー発電事業の長期的、安定的かつ効率的な実施の重要性に鑑み、海洋基本法…（中略）…に規定する海洋に関する施策との調和を図りつつ、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を促進するため、基本方針の策定、海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域の指定、海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域内の海域の占用等に係る計画の認定制度の創設等の措置を講ずることにより、我が国の経済社会の健全な発展及び国民生活の安定向上に寄与することを目的とする。」（海洋再エネ法1条）と定めている。ここから明らかなように、本法の目的は、(イ) 経済社会の健全な発展、および(ロ) 国民生活の安定向上であって、農村再エネ法の目的とは異なっている。すなわち、ここでは再エネの促進は意図されつつも「経済社会の健全な発展」（ひいては国民生活の安定向上）のための手段とされているにすぎない。そして、本法の成立を受けて2020年7月に立ち上げられた「洋上風力の産業競争力強化に向けた官民協議会」（以下、「官民協議会」と称する）が公にした「洋上風力産業ビジョン（第1次）」（2020年12月15日）においては、洋上風力

⁴ 具体的には、(イ) 農林地の農林業上の効率的かつ総合的な利用の確保、(ロ) 農林漁業関連施設の整備、(ハ) 農林漁業者の農林漁業経営の改善の促進、(ニ) 農林水産物の生産又は加工に伴い副次的に得られた物品の有効な利用の促進、を内容としている（7条2項2号）

発電が2050年CNの実現の切り札としてとして位置づけられるとともに、「事業規模は数千億円、構成する機器や部品点数が数万点と多いため、関連産業への経済波及効果が大きい」と経済振興への寄与がとりわけ期待されている。そこで、本ビジョンは、洋上風力発電の建設促進を通じて下記の点を基本的目標とし、これらを官民一体となって推進することとした⁵。

(α) 国内外からの投資を呼び込むこと

(β) その上で、競争力があり強靱な国内サプライチェーンを形成すること

(γ) アジアへの展開を見据えて国際競争に勝ち抜くこと

要するに、国内経済の振興と国際競争力の向上および海外進出という、わが国の将来の経済発展が中心的な目的であって、そのための手段として洋上風力発電を位置づけ、その促進が同時にCNの実現に寄与するとされていることがわかる。

それでは、この目的を達成するための手法はいかなる内容を有しているか。

まず、政府が基本方針を策定し（海洋再エネ法7条）、それに基づいて、経済産業大臣および国土交通大臣は、海洋再生可能エネルギー発電設備促進区域（以下、「促進区域」と称する）を指定する（8条）。促進区域の指定の際には、航路や港湾の利用・保全・管理や漁業に支障を及ぼさないことなどの基準が法定されているが、海洋環境への配慮に関する基準はない。

そして、促進区域の指定や区域内での再エネ発電事業の実施に際しては、協議会を組織してそこでの協議を経るようにすることができる（9条）。協議会の構成員は、経産大臣・国交大臣のほか、関係都道府県知事、農水大臣、関係市町村長、関係漁業者の組織する団体その他の利害関係者、学識経験者などであって、環境保護団体や地域住民は挙げられていない。協議会での結果については協議会構成員の尊重義務が定められている。

その後、発電事業者の公募手続に入る。経産大臣および国交大臣が公募占用指針を策定して（13条）、発電事業者は、公募占用指針を見ながら公募占用計画を作成する。公募占用計画では、占用の区域・期間、発電事業の内容・実施時期、資金計画などが記載されなければならない（14条）。経産大臣および国交大臣は、公募者の中から法定の基準に適合している者を選定して、選定した事業者の公募占用計画を認定する（15条、17条）。認定を受けた発電事業者が認定公募占用計画に基づき占用許可を申請すれば、国交大臣は許可を付与しなければならない（19条）

このように、海洋再エネ法においては、〈基本方針の策定→協議会の設置→経産大臣及び国交大臣による促進区域の指定→発電事業者による公募占用計画の作成→経産大臣及び国交大臣による公募占用計画の認定→国交大臣による占用許可〉というルートを辿ることになる。

(c) 「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」

温対法が2021年6月に成立した。本法は、2050年までに温室効果ガスをゼロにするという意欲的な目標を設定し、再エネ発電を積極的に推進することをその目的の一つに掲げている。目的規定を見てみよう。第1条によると、「この法律は、地球温暖化が地球全体の環境に深刻

⁵ 洋上風力の産業競争力強化に向けた官民協議会「洋上風力産業ビジョン（第1次）」（2020年12月15日）3頁。

な影響を及ぼすものであり、気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととなら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地球温暖化を防止することが人類共通の課題であり、全ての者が自主的かつ積極的にこの課題に取り組むことが重要であることに鑑み、地球温暖化対策に関し、地球温暖化対策計画を策定するとともに、社会経済活動その他の活動による温室効果ガスの排出の量の削減等を促進するための措置を講ずること等により、地球温暖化対策の推進を図り、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的とするとされており、「国民の健康で文化的な生活の確保への寄与」と「人類福祉への貢献」が目的である。もとより、この両者は温暖化防止を通じて達成されるわけで、その達成手段として、再エネの促進が位置づけられている。

本法は、まず政府が地球温暖化対策計画（同法8条）およびそれを具体化するための政府実行計画（20条）を策定する。それを受けて、都道府県および市町村が地方公共団体実行計画を策定する。その際、都道府県および指定都市等は地方公共団体実行計画において再エネの利用促進に関する事項などを定めるが（21条）、市町村が地方公共団体実行計画を定める場合には、地域脱炭素化促進事業の対象となる区域（促進区域）、促進区域において建設される地域脱炭素化促進施設（再エネ）の種類・規模、地域脱炭素化促進施設の整備と併せて実施される、地域環境の保全のための取組および地域の経済・社会の持続的発展に資する取組などの事項を定めるように努めるものとされる（21条5項）。

なお、地方公共団体実行計画の策定・実施に際しては、都道府県および市町村は協議会を組織し、協議を行うことができる。協議会の構成員は、都道府県、市町村のほか、再エネ事業を行うと見込まれる者、住民などである（22条）。

そして、地域脱炭素化促進事業を行おうとする者は、協議会での協議を経て、地域脱炭素化促進事業計画を作成し、そこでは設置される再エネ設備の詳細や地域環境の保全のための取組および地域の経済・社会の持続的発展に資する取組などが具体的に示される（22条の2）。そして、市町村の認定を受けると、農山村再エネ法と同様に、認定事業者によってなされる個々の法律についての許可申請に対して許可が付与されたものとみなされる（22条の4以下）。

このように、温対法においては、〈地球温暖化対策計画→政府実行計画→協議会の設置→地方公共団体実行計画の策定→促進区域の指定→地域脱炭素化促進事業計画の作成→同計画の認定→関係法令における許可の一括付与（手続のワンストップ化）〉という法構造の中で計画が策定・実施される。

(2) 小括

以上、三つの法律について、目的規定と法構造を中心に見てきたが、以下の点に注意したい。

(a) 共通点

まず三法の目的であるが、それぞれ再エネの利用促進を掲げているが、それを通して実現

しようとする目的は異なっている。すなわち、農山村再エネ法では農山漁村の活性化であり、海洋再エネ法では国内経済の振興と国際競争力の強化であり、温対法では地球温暖化の防止（2050年までのCNの実現）である。これらの目的は所管官庁がそれぞれ農水省、経産省・国交省、環境省であることからすれば違和感はない。これらの異なる目的を達成するための手段として、再エネの利用促進が共通に位置づけられている。

次に、内容（法構造）についてであるが、三法の法構造は類似している。すなわち、いずれも、〈中央政府レベルでの基本方針・計画の策定→大臣または市町村による促進区域の策定→区域内事業者による整備計画の作成→大臣または市町村による整備計画の認定→許可の付与〉というルートを採用している。また、いずれも協議会を設けて促進区域の指定などに際して協議会での協議を経ることを要求している（ただし、いずれも市町村の任意である）。

(b) 相違点

もっとも、目的が異なることに主として由来する手段の側面での相違点もある。その端的な例が地域への貢献に関する取組みであろう。農村再エネ法では「農山漁村の活性化」が目的であるから、再エネ設備を導入するに際しても、前述したように「農林漁業の健全な発展に資する取組」が不可欠の要素となる。これに対して、海洋再エネ法では、国内経済の振興や企業の国際競争力強化が目的なので、再エネ設備の導入に際しても地域への貢献は副次的な位置づけしか与えられない。すなわち、(イ) 選定事業者が地域との調和を図る手段としては、施行規則4条2項3号において、「漁業その他の海洋の多様な開発及び利用との調和に関する事項」が公募占用計画に記載されることになっているにすぎず、(ロ) 選定事業者を審査するに際しても、総合点240点満点のうち地域との調整には20点、地域経済への波及効果に20点、計40点の配点しかなされていない⁶。実際、2021年12月に実施された第1回の洋上風力の入札手続においては、価格面に偏った審査が行われており、厳しい批判に晒されているところである⁷。また、温対法の場合には、地球温暖化の防止が目的でありそのために再エネ設備を整備するのであるから、海洋再エネ法と同様に、地域の活性化は必然的には要請されない。本法は、近年再エネ設備の建設に拒否反応を示す地域が増えていることに鑑みてなされた改正であって、地域脱炭素化促進事業計画において地域の経済・社会の持続的発展に資する取組の記載が要求されている主たる理由は、地域の拒否反応を抑え、再エネ設備を地域に受容してもらうためである。この点は、海洋再エネ法と比較した場合、温対法の場合には再エネ設備の建設によって影響を受けるステークホルダーが多様かつ広範囲に及びるので、地域への貢献はより一層重要である。

また、上記の点とも関わって、協議会の構成員についてもいくつかの相違点が挙げられる。

(i) 一つは、農村再エネ法では発電施設整備希望者が構成員として当初から想定されてい

⁶ 経済産業省資源エネルギー庁/国土交通省港湾局「一般海域における占用公募制度の運用指針」（2019年6月）9頁以下参照。

⁷ 山家公雄「検証 洋上風力入札（6）」京都大学再生可能エネルギー経済学講座コラム294号（2022年）が詳細な批判を行っている。

るのに対して(6条2項2号), 海洋再エネ法では構成員とはされていない(9条2項参照)。他方, 温対法では, 「地域脱炭素化促進事業を行うと見込まれる者」とされている(22条2項2号)。これらの相違は, 農村再エネ法では, 促進区域の設定は事業者が事実上決まった後(ないしは同時に)開始されるため, 事業希望者は, 最初から協議会の構成員になれるのに対して, 海洋再エネ法では公募手続を経ないと事業者が決まらないため, 促進区域設定の際には事業者はまだいないという相違に基づくものである。他方で, 温対法の場合には, 事業者がすでに存在している場合もあるが, 促進区域の設定の時点では白紙の状態である場合が原則的形態であるため(この点は後述4(1)を参照), このような規定になっているものと思われる。

(ii) もう一つの点は, 住民(地域住民)の位置づけ方である。協議会に住民を包摂する必要性が最も高い法律は温対法であろう。なぜならば, 地域住民に受容してもらうためには住民を構成員として迎え入れることは必須だからである。ただ, ここでいう「住民」とはどの範囲を指すのかが不明である。他地域の住民もここには含まれるのであろうか。地域の反対を回避するためであれば住民の範囲は広範な方がよい(他方で合意に漕ぎつけるのはより大変になるが)。その点, 農村再エネ法では, 「関係住民」としている。この規定の仕方からは, 他地域の住民は入ってこない。これは, 本法は事業者の存在を最初から想定しているので, 利害関係を有する住民の範囲を事前に予測しやすいことに由来するものと思われる。そして, これらと対称的なのは海洋再エネ法である。本法の場合には, 協議会の構成員には住民は全く位置づけられていない。せいぜいが関係市町村長である。これは, 沖合に位置する設備であるから, 住民の利害に関わるものが少ないと考えられたためであろうと推測される⁸。

3. 促進区域について

(1) ポジティブ・ゾーニングの採用

上記の三つの法律では, 行政庁が一定の区域をゾーニングし, この区域内に再エネ発電設備の設置を誘導することによって, 前述した〈再エネ設備の建設促進〉と〈地域の受容〉の双方の要請を同時に満たすことが目的の一つとされている。このように, 一定の区域を設定して, ここに開発・建設行為を誘導する手法は, 従前から「ポジティブ・ゾーニング」(以下, 「PZ」と称する)と称されており, 三つの法律ではかかる区域は, 「促進区域」と呼ばれる⁹。この手法は, 従来のわが国で主流であった「ネガティブ・ゾーニング」方式から, 土地利用規制の手法を基本的に転換しようとするものである。PZの手法は, 19世紀以降西欧諸国が土地開発一般の基本的手法としてきたところであって, 筆者が研究対象としているドイツにおい

⁸ しかし, 地域住民にとって利害関係はないといえるかははなはだ疑問である。少なくとも再エネ発電設備が海上の視界を遮ることになるのであるから, 景観は大きく変化するであろう。比較法的には, 洋上風力の建設の場合にも住民・市民に参加の機会を与えるのが通常の形態である。

⁹ 正確には, 三つの法律で多少表現は異なる。すなわち, 農村再エネ法では「再生可能エネルギー発電設備の整備を促進する区域」(5条2項2号), 海洋再エネ法では「海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域」(8条1項), 温対法では「地域脱炭素化促進事業の対象となる区域(以下「促進区域」という。)(21条5項2号), と称されている。ただ, いずれも再エネ設備の建設を積極的に誘致する区域であり, 本稿では「促進区域」と一括して称する。

ても、土地開発手法としての有効性は学界および実務界において従来からほぼ疑義なく承認されているところである。

このような手法は、下記の二つの点で優れている。

第一に、促進区域内に建設を誘導することによって、促進区域の外側での再エネ建設をめぐる地域との紛争は大幅に減少するはずである。ここでは促進区域の選定と区域内部での建設の双方の局面に周到的配慮を施せば、少なくとも区域外の利害関係者との間で紛争が生じることはない。

第二に、促進区域を設定してそこに再エネ設備を誘導する手法は、送配電のインフラ網を効率的に配置・整備する上でも有効な手法である。これまでのわが国の都市開発でも道路や公園、教育施設などの社会的インフラ施設の整備が後追いになり、宅地整備のみが先行してしまう例が多々見られたが、これと同じことはこれまでの再エネ設備の整備でも見られるところであって¹⁰、促進区域制度の導入は、従来の非効率かつ不公平な方法を転換しうるものである。

(2) PZの内容・機能—ドイツの場合

上で触れたように、PZに際しては、区域の選定と区域内部での建設の双方の局面で周到的配慮を施すことが不可欠である。ドイツ法を念頭に置くと、具体的には下記の通りである。

第一に、区域の選定に際しては、他の利害との綿密な比較衡量をしなければならない。これまでわが国でしばしば見られたように、景観の優れた地域や土砂崩壊の危険のある地域に他の利害との調整なくして構造物を設置することは回避されなければならない。

第二に、候補地の選定や他の利害との比較衡量に際しては、市民・住民の参加が不可欠である。ここでの参加は、単なる資料の閲覧や意見聴取にとどまるものではなく、事業者や市町村との対話が必要である。

第三に、区域内で再エネ設備を建設する場合でも、その建設行為が濫開発につながるようなことがあってはならない。そのためには、(イ) まず、区域内部での上物も含めた土地利用計画を策定し、建設行為はこの土地利用計画に基づいてなされる必要がある。そして、(ロ) 土地利用計画の策定に際しても利害関係者の参加は不可欠である。区域内の住民はもとより、区域外の住民、市民など広範な住民・市民に対しても土地利用計画の策定に際して参加の機会を保障することが不可欠である。

第四に、区域内に再エネ設備建設を誘導するということは、区域外部での建設を抑制するということを意味する。このためには、まず、(イ) 区域の外側での再エネ設備の建設を禁止することが考えられる。他方で、(ロ) そのような措置をとることができない場合には、再エネ事業者が自ずと促進区域内での建設を志向するような誘導手法を導入することが考えられる。このいずれかの手法とも有効に機能しない場合には、区域の外側に再エネ設備がバラ立

¹⁰ 再エネ設備は設置したけれど、送電網に接続できず、多額の整備費用を電力会社（旧一電）から請求された事態がこれまでも多々生じてきたところである。この点につき、高橋・前掲注(2)1頁以下参照。

ちすることになり、PZを行った意味が大きく減殺される。

第五に、区域の設定に対する司法審査の機会が住民・市民に保障されなければならない。上記の手続を経て設定された区域ではあっても、自らの利害の衡量のされ方に不満を持つ住民・市民がいる場合には、区域設定後であっても彼らの主張を裁判所で判断してもらうルートが確保されなければならない。

以上は、ドイツにおいてPZを行う際に法制度上配慮しておくべきとされる事項である。それでは、三法は、これらの諸要求に対してどのような対応をとっているのであろうか¹¹。

(3) 農村再エネ法、海洋再エネ法の促進区域

まず農村再エネ法についてである。農村再エネ法の促進区域の特徴は、すでに触れたように区域の設定前から予め発電事業者が名乗りを上げているという点にある。したがって、市町村は申請があった発電事業者の意向などを聞きながら本法の適用が可能かどうかを吟味して、可能な場合に協議会を立ち上げ、基本計画を策定し、促進区域を設定し、発電事業者の提出した設備整備計画を認定する。したがって、市町村は、事前に事業者とその事業概要およびおおよその見通しについて協議をしておくことができ、基本計画の策定に際して組織される協議会においても、その立ち上げ当初から事業者を参加させ¹²、設備整備計画の認定に際しては、協議会構成員との協議を経ることができる。また、基本計画で定められる促進区域は、当該事業者の再エネ設備の設置箇所を中心としたエリアに限られ、当該事業者以外の事業者が区域内で再エネ設備を設置することは予定されていない。なお、促進区域以外のエリアについては、特段の規制はかけられておらず、農地であれば、農振法と農地法の土地利用規制によって処理されるが、農地の場合には農振法・農地法によって、他の土地と比較して厳しい土地利用規制が課されているために、区域外においても農用地区域を中心として一定の規制的效果はある。したがって、発電事業者にとって本法の適用を受けて促進区域に入ることの意義は、(イ) 地域の利害関係者による事業への理解が得られやすくなることと、(ロ) 各法令の許可を一括して得ることができる、という点にある。

なお、農村再エネ法の施行状況については、発電事業者が申請して市町村との間である程度の信頼関係ができてから、基本計画の策定や協議会の立ち上げに入るのが通常であるため、本法の手法が普及するにはそれなりの時間がかかるものと思われる。実際、施行から7年経った時点（2022年3月）においても基本計画を策定した市町村数は81、策定中の市町村は11にとどまる¹³。

これに対して、海洋再エネ法の場合にはどうか。本法の場合には、他の二法と異なって、(イ) 領海の管理権限が基本的には国にあり¹⁴、かつ、(ロ) 発電事業者は公募・入札手続によ

¹¹ 以下では、上記の第一から第四を中心に検討する。

¹² 農林水産省のHPを見ると、紹介されている事例のほとんどは、協議会の立ち上げ当初から発電事業者が参加している事例である（基本計画作成の取組状況について：農林水産省（<https://www.maff.go.jp/>）参照。

¹³ 2021年3月末日現在。農水省・前掲注(12)による。

¹⁴ 海の管理権限と再エネ設備の立地との関係についての日独比較研究として、高橋寿一『再生可能エ

って選定されることが前提である。したがって、促進区域の指定者は経産大臣および国交大臣であって、また協議会構成員に再エネ発電事業者は入っていない。発電事業希望者は、促進区域が指定された後に、両大臣が公表した「公募占用指針」を踏まえた上で公募占用計画を提出する。そして両大臣による審査を経た上で、選定事業者として選定され、当該公募占用計画が認定される。前出した「一般海域における占用公募制度の運用指針」によると、促進区域において具体的に指定される事業者の占用区域は、「発電設備とロータの旋回により占用することとなる区域のみ」とされ¹⁵、限定されたエリアしか占有できない。また、促進区域の外側の区域については、従来から第一号法定受託事務として都道府県が行うものとされてきたが、海洋再エネ法の施行に伴って、促進区域外では都道府県条例に基づき占有許可を出すのではなく、海洋再エネ法に基づき国と連携して進めることを旨とするガイドラインが発出されている¹⁶。これらの制度的措置によって大規模洋上風力発電については、今後は促進区域内でのみ立地されることになるであろう。海面利用の規制手法として、本制度のゾーニングは有効に機能し得るものと思われる。ただし、他方では前述したように、(イ) 促進区域設定に際して参加可能な利害関係者の範囲や諸利害の比較衡量手続については、他の二法と比較するとなお問題が残っており、また (ロ) 第1回入札手続において地域貢献への配慮が少ないなどの問題点が指摘されており、これらの点は、洋上風力発電が国家主導のプロジェクトであることと無関係ではないものと思われる。

4. とくに温対法の促進区域について

以上の二法に対して、4月から施行される温対法の促進区域について、今日までに明らかになっている情報を基にして検討しよう。

(1) 事前の区域設定

まず、温対法の促進区域については、農村再エネ法のように発電事業者が現れてから促進区域を設定する方法ではなく、市町村が、協議会の協議を経るなどして、予め設定する方法を原則としている¹⁷。たとえば、環境省の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（以下、「検討会」と称する）の文書では、「改正地球温暖化対策推進法の仕組みにおいては、事業者による個別の事業計画の検討に先立ち、市町村が可能な限り早期の段階において環境の保全の見地からの検討を加えて、事業を実施する区域の位置を適切に誘

エネルギーと国土利用』勁草書房（2016年）第9章参照。

¹⁵ 経済産業省資源エネルギー庁/国土交通省港湾局・前掲注(6) 17頁参照。

¹⁶ 経済産業省資源エネルギー庁/国土交通省港湾局「海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域ガイドライン」（令和元年6月）4章 9 (2) 参照。

¹⁷ 温対法改正法は、それ以外にも農村再エネ法のような「事業者提案型」や「地区・街区指定型」（スマートコミュニティーなど再エネ利用の普及啓発や補助事業を市町村の施策として重点的に行うエリアを指定）、「公有地・公共施設活用型」（活用を図りたい公有地・公共施設を区域として指定）を挙げているが、本文で述べたパターン（「広域的ゾーニング型」）を基本型としている。その詳細については、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とりまとめ」（2021年12月）26頁以下参照。

導できるよう促進区域の設定をする」(下線は筆者)とされている¹⁸。

この手法は、個別の事業計画が立案される前に、予め上位計画において環境に配慮すべき区域や事項を明確にしておくことで、事業者の予見可能性を担保しようとするものであって、ドイツなどでは都市計画で用いられる基本的な手法である¹⁹。ここではいわば戦略的環境アセスメントが実施されることになる。このように事前に環境配慮をしておくことによって、温対法では、環境影響評価法の計画段階環境配慮書の手続を省略することが新たに認められた(21条6項)。

なお、海洋再エネ法でも、促進区域は、個別の事業計画の前に協議会の議などを経た上で設定されることになっている。しかし、温対法のように、促進区域が設定される前に環境配慮がなされるわけではないので、戦略的環境アセスメントが実施されるわけではない。海洋再エネ法の場合には、公募手続を経て選定された事業者が公募占用計画において具体的な事業計画を作成した後に、事業者によって環境影響評価手続が実施されることになる。この点では、温対法は、農村再エネ法や海洋再エネ法には見られない特色を有している。

(2) 促進区域設定の方法

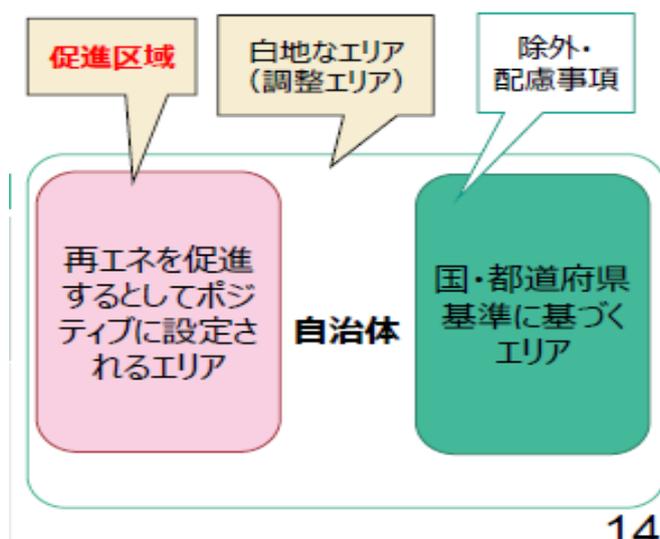
(a) 当初案

促進区域を設定する手法としては、当初は、まず国や都道府県が、環境保護の観点から促進区域への編入から除外すべきエリアを予め定め、市町村は、残りの土地から「再エネ促進のためにポジティブに設定されるエリア」を選定しこれを促進区域とする手法が提案されていた(図1参照)。

¹⁸ 環境省・前掲注(17) 14頁参照。

¹⁹ この点につき、高橋寿一『地域資源の管理と都市法制』(日本評論社、2010年)第4章参照。

図1 2021年9月段階での促進区域設定のイメージ



資料：検討会第2回資料4「地域脱炭素化促進事業の促進に関する基本的考え方」（2021年9月）14頁参照。

ここでは、市町村域が三つに分かれる。除外エリア、促進区域、そして白地なエリア（調整エリア）である。このような選定の仕方は、たとえばドイツで風力発電設備用地を選定するためにPZを行う際にも用いられる。すなわち、ドイツでは、2002年の連邦行政裁判所の判決を嚆矢として、州の行政管区や市町村などの計画策定主体が履践すべき手続として、概要次の手順を定めた²⁰。まず、(イ) 事実上・法律上の理由によってそもそも風力発電設備の用地に供することができないエリアを排除する（厳格な禁忌地域（harte Tabuzone））。ここには環境上配慮を要するエリアの他にも多様なエリアが包含される。次に(ロ) 市町村の将来の土地利用構想との整合性など、計画策定者の見地から設備用地とすべきではない（sollen）エリアが排除される（柔軟な禁忌地域（weiche Tabuzone））。そして、(ハ) (イ) および(ロ) の残余地が潜在地域（Potenzialzone）と称され、促進区域はこの潜在地域から選定される。その選択は計画策定主体に委ねられ、潜在地域すべてを促進区域とする必要はない。促進区域の面積が当該自治体総面積に占める割合は、当該自治体の所属する州の方針や具体的な状況（地勢、風況、市街化の程度など）によって異なるが、たとえばヘッセン州では自治体毎に概ね2%が目安とされている。

さて、ドイツのこの手法をわが国の手法と比較すると、「厳格な禁忌地域」はわが国の除外エリアに該当し、この地域での建設は原則として排除される。また、ドイツの促進区域はわが国の促進区域である。他方で、ドイツの「柔軟な禁忌区域」および促進区域以外の潜在地域はわが国の「調整エリア」に該当するようにも思われるが、ドイツの場合にはこれらのエリアも開発・建築が原則として禁止されるいわゆる「外部地域」として元々位置づけられており、これらの地域における開発・建築も「厳格な禁忌地域」ほどではないにしても相当に

²⁰ BVerwG, Urteil vom 17.12.2002, BVerwGE 117, S. 287. 高橋・前掲注(14) 163頁以下参照。

難しい（建設法典35条）。ここは彼我における重要な差異であって、わが国の場合には、「調整エリア」とはいつでも農地や森林など土地の属性に対応した土地利用規制がない限りは、基本的には土地利用規制は存在せず開発・建築規制が基本的には自由であるので、調整エリアと促進区域との間には土地利用規制の仕方に大きな相違があるわけではない。したがって、わが国の三分割の手法は、実質的に見れば「除外エリア」と「それ以外の区域」という二分割に他ならないということもできる。

ところで、環境省（および検討会）は、最終的には上記の分類ではなく、下記の方式をとるに至った。

(b) 現行案

下記の図2を見てみよう。

図2 2021年12月段階での促進区域設定のイメージ



資料：環境省・前掲注(17) 6頁参照。

これによると、国及び都道府県が設定した除外エリアを除くと、そのほとんどが促進区域になっている（上から三段目の「市町村」の欄を参照）。図上そのように見えるだけかもしれない。また、もとより〈国や都道府県の除外エリアを除くエリア〉と〈促進区域〉は一致するわけではなく、前者の方が後者よりも広い。前者には含まれるが後者には含まれないエリアの例としては、たとえば、風況が悪かったり日照時間が短かったりして、元々風力発電や太

陽光発電には適さない地域や風力発電や野立て太陽光発電の建設が困難な都市部などが直ぐに想起される。

しかし、この変更は、第3回検討会において、すでに環境省によって提案されていた。すなわち、そこでは下記の文言が見られた²¹。

「A：市町村が促進区域から一律に除外すべきエリアを示す。

B：一律に除外すべきとまで言えないエリアや、性質上環境保全の観点から配慮が必要な事項については、市町村が促進区域の設定に当たり考慮が必要なエリア・事項として示した上で、促進区域に入れるかどうかの検討を求める。その上で、促進区域から除外すべき程度の環境保全上の支障のおそれまでは確認されないものの、事業の実施に当たり、一定の支障のおそれが判明しうることが懸念される場合においては、地域脱炭素化促進事業に求める「地域の環境保全の取組」に適切な措置（※）を位置付けることで促進区域に設定可能とする。

（※）例えば、必要な調査の実施や、調査結果を踏まえた事業計画の立案（事業・発電設備の位置、規模、配置、構造等の調整、環境保全措置、事後調査・順応的管理による対応を含む。）」

（下線部は筆者）

上記下線部の「促進区域から除外すべき程度の環境保全上の支障のおそれまでは確認されないものの、事業の実施に当たり、一定の支障のおそれが判明しうることが懸念される場合」には、当初案では、当該エリアは調整エリアに残すことになっていたものと思われる。ところが、この時点以降、除外エリアやそもそも再エネ設備の建設には不適切な土地を除外した上で、残りの土地のかなりの部分が一定の環境保全上の措置を講じることを前提として促進区域に編入されることとなる。もっとも、一定の環境保全上の措置を講じたとしてもなお促進区域に編入するには適しないエリアも存在すると思われるので、除外エリアと促進区域の間に、中間的なエリアが残存することになるであろう。このエリアは当初案での調整エリアと少なくとも部分的に重なるものと思われ、調整エリアについては、前述したように有効な土地利用規制ができない場合が多い以上、現行案においても再エネ発電設備の立地が、促進区域ではなくむしろこちらの中間的なエリアに流れて込んでくるおそれも少なからずある²²。

また、上記のような基準・手続で設定された促進区域についても区域内の再エネ発電設備の立地をどのようにしてコントロールしていくのであろうか。温対法の促進区域では、前述したとおり、協議会（22条）や事業者の策定する地域脱炭素化促進事業計画の市町村による認定（22条の2）などを通じて土地利用コントロールをしようとしているが、協議会の設置は自治体の任意である。また、自治体が協議会を設置した場合においても、事業者の側がこれらの手続に載らずに独自に建設を進めることも法制度上は可能である。この後者の場合には、再エネ事業者はワンストップ手続を利用できないことになるが、その代わり事業者は、地域

²¹ 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第3回資料2「地域脱炭素化促進事業の促進区域等の基本的考え方」（2021年10月）9頁参照。

²² この点、この中間的なエリアには「一般禁止を掛けた上で許可制」を導入するかのような記載があるが（環境省・前掲注(17)33頁参照）、導入するのかどうか、どのような形で導入するのかなどの具体的な明言をしておらず、その趣旨ないし位置づけが不明である。なお、この点については後述する。

貢献のための取組みをしなくても済むのであるから、事業者がこちらの方法を選択することは十分に考えられ得る。温対法の手続に載るか載らないかは、おそらく建設予定地域の土地利用規制の内容、地域住民の意向、建設までに許容される時間的スパンなどの諸要素で決まってくるものと思われる²³。

(3) 環境保全以外の基準について—他の法令との関係

ところで、温対法の促進区域の設定に際して、国の基準と都道府県の基準は、いずれも環境保全ないし環境配慮の観点から設けられるものである²⁴。これは、温対法が環境省の所管法であることからすると当然のことであるが、環境以外の諸利益との比較衡量についてはどのように行うのであろうか、という点が基本的な疑問として浮かんでくる。この点、前掲注(17)の「検討会とりまとめ」では、環境保全以外の観点からの社会的配慮・社会的条件の例として、農林地や漁港を挙げており、「その取扱いの例」として、下記のような処理の仕方を提案している。

「農林地や漁港を促進区域に含めようとする場合の取扱いについては、農山漁村再生可能エネルギー法に基づく促進区域の設定の考え方に準ずる。」²⁵

農林地は、再エネ設備を設置する上では土地利用が競合する場合は最も多い領域の一つであろう。農林地上に再エネ設備を設置する場合、農業サイドと再エネサイドの利害の比較衡量のなされ方は、上記の文言によれば、農村再エネ法の促進区域の考え方に準ずる。すなわち、農村再エネ法の促進区域の考え方は、下記の通りとなる。

(i) まず設備整備区域の設定に際しては、農用地区域は含めてはならない。

(ii) 次に、第1種農地については、農地法の特例として一定の要件を満たす場合には含めることができ、含められれば転用許可がなされることになる（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よる農山漁村の活性化に関する基本的な方針（2014年5月16日号外農林水産省，経済産業省，環境省告示第2号）第三・2（1）①）。すなわち、(イ) 農用地として再生利用が困難な荒廃した農用地については、第1種農地であっても設備整備区域に含めた上で転用許可がなされることとなり、また、(ロ) 農用地としての再生利用が可能な荒廃した農用地については、耕作等を行う者を確保することができないため今後も耕作等の用に供される見込みがない農用地であれば、第1種農地であっても設備整備区域に含めて転用を許可することができる。

²³ この点は、農村再エネ法のように発電事業者から提案があった時点で促進区域を設定する方法であれば、促進区域内部での再エネ発電設備の設置については、農村再エネ法の定めるところに則して処理されていくであろう。しかし、温対法の場合には、予め広域的な促進区域を指定する手法を主たるものとして想定しているので（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第2回資料4「地域脱炭素化促進事業の促進に関する基本的考え方」（2021年9月）5頁，第3回資料2（2021年10月），前掲注(21)4頁など），本文で述べた問題は事実上生じることになるものと思われる。

²⁴ 具体的には施行規則において定められる。2022（令和4）年1月の省令案によると、環境保全以外にも「地すべり等防止法」における地すべり防止区域や「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など災害関係の区域も含まれている。

²⁵ 環境省・前掲注(17) 39頁。

前述の〈農村再エネ法の促進区域の考え方に準ずる〉という文言は、農村再エネ法の農地法の特例が、温対法を適用する場合の基準としても機能するのであろうか。その答えはおそらく「否」であろう。温対法の促進区域設定に際して、農地法の特例が適用されるためには、温対法の促進区域が同時に農村再エネ法の促進区域の適用要件をも満たしていることが前提とされているものと思われる（温対法21条の2参照）。農村再エネ法と温対法の双方の促進区域は、農林地上では競合しうるのであって、温対法によって促進区域を設定する場合に、農地法の特例を受けるためには、それが同時に農村再エネ法の促進区域の設定要件をも満たしていなければならない。たとえば、温対法の地域貢献措置である「地域の経済・社会の持続的発展に資する取組」では不十分であって、農村再エネ法の地域貢献措置である「農林漁業の健全な発展に資する取組」が求められることとなろう。そうだとすると、温対法の促進区域が独自に農林地を対象として設定されることはなく、あくまでも農村再エネ法の枠組を前提として設定されるにすぎないことになる。

このような状況については、〈農村再エネ法は農林水産省の所管であり、海洋再エネ法は経済産業省と国土交通省の所管であるのだから、温対法の所管官庁であるにすぎない環境省が、農林地上に独自に促進区域を設定することはおかしい〉という縦割り行政を前提とした筋論からすれば当然とも言える。しかし他方で、温対法の促進区域の設定は、あくまでも地球温暖化防止を目的とする温対法の見地から検討されるべきであって、その候補地に農林地を含めることが望ましいならば、環境省は、たとえば農用地区域の適用除外の検討を、促進区域の設定前に予め農林水産業サイドに求めるべきではないか。促進区域の指定前に他部局との調整をしないままに、現状を前提として区域指定をしても促進区域指定の意味ないし効果は大きく減殺されるであろう。ドイツでは、PZを行う場合には必ず他部局との調整を経た上で促進区域を指定しているのであって、他部局の行ったPZを何ら検討・調整をすることなくそのまま是認したり前提としたりすることはありえない。わが国の場合、そのような調整がなされないまま環境サイドで区域指定がなされる可能性が高いのが温対法の特徴・構造である。これでは、いくら促進区域を指定したとしても、どの程度再エネ建設に繋がるのか心許ない。

(4) 市町村の条例との関係

ところで、国法レベルでの法規制では再エネ発電設備に関する有効な立地コントロールができないとして、従来から市町村レベルで条例が制定され、立地コントロールが試みられてきた。現在は150以上の自治体（都道府県も含む）で再エネの立地に関する条例が制定されている。そこで、温対法の促進区域制度が導入されると、既存の条例との関係をどのように整理して考えることができるかが問われることになる。そこで、以下では既存の条例を下記の三類型に分類して²⁶、それぞれの類型毎に促進区域制度との関連を検討していこう。

第一に、市町村域の中で再エネの立地を抑制する地区を指定する型のものである（たとえば、由布市、高崎市、前橋市など多数）。この類型は、条例で、自治体エリアの一部に再エネ

²⁶ 詳細につき、高橋寿一「再生可能エネルギー発電設備の立地法制と地域の受容」専修法学論集143号（2021年）48頁以下参照。

設備の建設を抑制する区域（抑制区域，特別保全地区，自然保全地区など名称は様々である）を指定する。そして，その区域内では再エネの立地を基本的には抑制する。しかし，抑制すべき地区の外側の地域については，条例上特段の規制が設けられておらず（高崎市，前橋市など），従来の国法レベルでの規制に委ねられており，立地コントロールの点で問題は残る。この類型の場合には，建設を抑制する区域は，国レベルでの除外エリア，都道府県レベルでの環境配慮基準と並んで，いわば〈市町村レベルでの除外エリア〉に相当するものであって，市町村はこれらの区域には促進区域を設定しないであろう。他方，その外側のエリアについては，促進区域を設定して再エネ発電設備の立地をここに誘導することが考えられる。ただし，前述したように促進区域の外側でも建設が可能である以上，促進区域に誘導されるかどうかは疑問である。

第二に，上記のような抑制すべき区域を設けながら，その外側のエリアについても，再エネ設備の建設の前の段階で市長への届出や事前協議，市長の同意などの手続を要求するものも多い（岡山県，神戸市，北杜市，大津市，伊東市，木曾町など）²⁷。これは，外側のエリアについては，事業者に対して一定の規模（近年は10kWが多い）以上の太陽光発電設備を建設する場合には，事前に自治体との接触を促すものであり，第一で指摘した問題点に対処するものとして，一定の意義を認めることができよう。しかし，事前協議や届出義務を課しても，その義務の履行を確保するための手法が指導，助言，勧告，氏名（事業者名）の公表などにとどまり，罰則（罰金や過料）まで規定しているものは僅か（北杜市，神戸市）である。この点については，再エネ特別措置法および資源エネルギー庁（以下，「資エネ庁」と称する）の策定したガイドラインでは，事業者には条例を含む関係法令の遵守が求められ，それに違反した場合には再エネ事業計画の認定が取り消されることがあると定められている（再エネ特別措置法9条3項2号，15条，規則5条の2）²⁸。そのため，法的強制力を欠く条例についても実際上はその遵守が期待されるとも言われている。ただし，わが国の事業計画の認定主体は経済産業大臣であるために，行政実務では関係法令・条例の確認は実際上形骸化しているとも指摘されており²⁹，仮に認定取消の問題に流し込めるとしても，上記の問題が解消されると判断するのは時期尚早である。そして，この類型については，当該自治体の再エネ設備立地に対する基本的姿勢によって，その運用の仕方には大きな幅が生ずるものと思われる。すなわち，以下の通りである。

(イ) まず，外側のエリアにおける建設についての審査基準が比較的緩やかな場合である。この場合には，基準さえ満たせば抑制区域以外のエリアのどこでも実質的に建設が認められることになるので，市町村が温対法の促進区域を使って立地コントロールを行うことは考えられる。しかし，上記第一の場合と同様にこの場合においても，促進区域指定に立地誘導効

²⁷ 抑制すべき区域を設けずに市町村全域にわたって事前協議等の手続を課すところもある（和歌山県など）。

²⁸ 資エネ庁「事業計画策定ガイドライン（太陽光発電）」（2020年）第1章1も参照。

²⁹ 内藤悟「太陽光発電設備をめぐる地域における行政実務の現状と課題」『論究ジュリスト』28号（2019年）73-74頁。

果は持たせることは容易ではない。

(甲) これに対して、審査基準が厳格でそれを満たすことが容易ではない場合もある³⁰。この類型は、とりわけ再エネ発電設備の立地に対して消極的・抑制的な自治体の場合にはしばしば見られるところである。このような土地利用規制は、ドイツとの比較で言えば、「妨害計画」(Verhinderungsplanung) 的である。したがって、このような自治体の場合には、温対法の促進区域を設けることは容易ではない。ドイツであれば、裁判所による判決を通じて促進区域を設定・拡大していくことが可能であったが³¹、わが国の場合には、まずは、〈促進区域を設定したとしても濫開発にはならない〉という安心感・信頼感を自治体が持てるような制度的仕組みにしていくしかあるまい。

第三に、近年の条例は、事業者に対して、近隣住民への説明会の開催を求めるものがほとんどであり、中には近隣住民の理解や同意の取得を義務づけるものもある(大玉村、富士河口湖町³²)。後者の場合、この義務を果たしていないときは、市長が再エネ事業者の設備建設に同意を与えないとする条例³³もある。自治体としては、事業者が自治体窓口にご相談に来た場合、特に問題がなさそうであれば、事業者に対して近隣住民への説明会を開催し、同意を取得することを求めるわけだが、現状では、住民への説明や住民との協議・調整に関する負担が結局事業者にすべて丸投げされてしまっている。このような現状は、温対法が予定している〈協議会による調整〉とは大きな乖離がある。温対法の下で協議会が組織されれば、地方公共団体実行計画の策定(22条1項)、都道府県の環境基準設定(21条6項)、促進区域設定、地域脱炭素化促進事業計画の認可(22条の2第1項)などの際に協議会での協議が義務づけられる。ここでは、市町村自らが市町村の将来像を踏まえて積極的に関与することが求められており、再エネ設備事業者が現れた場合には、事業計画について、事業者と協議するとともに、協議会で住民にも説明していくことが求められる。すなわち、市町村の果たす役割が、温対法の下では現状から大きく変わらざるを得ないということになる。市町村の機能のこのような変化は、むしろ望ましいと評すべきであろう。市町村は、本来、自治体としての将来構想を見据えつつ、住民と事業者との間の仲介役としての機能を果たし、積極的な土地利用調整を行うべきであると思われる。

5. むすびに代えて—三つの法律とポジティブ・ゾーニング

以上、三つの法律について促進区域を中心として検討してきた。温対法の促進区域制度については未だ不明確な部分があるが、これまでのところで分かっているところを踏まえて三

³⁰ たとえば、関係する地域住民全員の同意を取り付けることを要件とする場合などが典型である。したがって、この類型では敢えて抑制区域を設ける必要性は事実上なくなるであろう。

³¹ ドイツの法状況については、高橋寿一「ポジティブ・ゾーニングに関する一考察—ドイツ法の構造と若干の日独比較」京都大学再生可能エネルギー経済学講座コラムNo.279(2021年)1頁以下参照。

³² もっとも、富士河口湖町については、再エネ条例ではなく、土地開発規制条例によって太陽光発電設備の立地を規制している。

³³ 富士河口湖町の事例では、発電事業者が、町長の不同意の取消を求めて訴訟を提起した。最高裁(最判平31・2・28LEX/DB25563035)は事業者の上告を棄却し、町が勝訴している。

つの法律を比較すると下記のようになる。

第一に、PZとして最も効果的に機能し得るものと推測されるものは、海洋再エネ法の促進区域であろう。前述したように海面の管理権限を基本的には国が有していることから、海面の管理ないし利用調整の仕組みが有効に機能し得るように法制度が組み立てられており、再エネ設備の立地コントロールを最も効果的に実施することができるものと推測される。

第二に、農村再エネ法の促進区域の場合には、事業者の意向が比較的反映されやすいと抽象的には言えるかもしれない。前述したように、農村再エネ法は、発電事業者がある程度事業計画を固めた上でこれを基本的には前提としながら促進区域を設定するのであって、市町村との協議の中でこの計画が修正されることはあり得るとしても、発電事業者がイニシアティブをとる例が多いものと思われる。ただし、農村再エネ法の場合には、法の適用対象は、主として農地・林地であるから、他の属性の土地と比較すると、農林地、特に農地については、農振法と農地法を両輪として、土地利用規制が比較的しっかりしている。したがって、事業者主導で立地手続が開始されたとしても、事業者の意向に対しては、一定の公的コントロールを及ぼすことが可能であって、地域環境の悪化や地域住民の利害と衝突する局面が現実化する可能性は高くはないであろう。

第三に、上記の諸点を前提として、海洋再エネ法や農村再エネ法と比較した場合、温対法は、既存の土地利用規制を所与の前提として制度を組み立てているので、面的利用調整ないし規制の仕方が比較的緩く、土地の利用調整に際しては、有効な公的コントロールを及ぼし得るか否かが明確ではない。たとえば、促進区域の内側と外側とでは、再エネ設備の建設状況に差異が見られるか、また、仮に見られるとして、促進区域の内側での建設について、地域住民との摩擦軋轢を回避しながら再エネ設備の建設を促進し得るか、などの諸点については、筆者はすでに前述したように懐疑的であり、温対法の円滑な施行に向けて今後用意されるはずの「誘導措置」³⁴の内容とともに、その動向を注視していきたい。

【2022年3月20日脱稿】

³⁴ 「検討会とりまとめ」によると、中長期的な検討課題として、地域脱炭素化促進事業の円滑な実施のために、次の事項の検討が課題とされている。(イ) FIT/FIP制度等との連携：再エネ特措法による事業計画認定と改正地球温暖化対策推進法による地域脱炭素化促進事業の認定の連携可能性（たとえば、地域活用要件との連携、入札における配慮等）の模索、(ロ) 地域共生型再エネ事業顕彰制度との連携の模索、(ハ) 環境省からの支援措置での優遇などの模索、である（環境省・前掲注(17)57頁）。制度の仕組み方によっては、促進区域内での建設へと誘導しうる施策も含まれていると思われる。