



地域脱炭素化促進事業による 再生可能エネルギーの普及の 展望

半田 虎生 HANDA Torao

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

2021年5月、地球温暖化対策推進法（以下、「温対法」という）の一部改正案が成立し、地域の脱炭素化等を促進する規定等が盛り込まれた。地域脱炭素化に関する制度は、事業者の予見可能性を担保し、住民合意形成もスムーズに行われることが企図されるなど、再生可能エネルギー（以下、「再エネ」という）参入障壁を下げるものといえる。その一方で、制度の主体に位置づけられている地方公共団体には、行政リソースの限界など克服すべき課題があり、国によるイニシアチブの発揮、様々な専門家の参与によるサポート体制の確保が望まれる。

はじめに

2021年10月、第6次エネルギー基本計画が閣議決定された。この計画は、2030年度温室効果ガス2013年度比46%削減、50%の高みを目指して挑戦を続けるという政府指針を踏まえた計画に位置づけられ、再エネを主力電力化することを明示した点で、2050年カーボンニュートラルに向けて前進したと評価できる。

同月、地球温暖化対策計画も閣議決定され、再エネの最大限の導入を目指すこと及び地方公共団体において、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、地域資源である再エネを活用した地域の脱炭素化を推進していくことが重要とされている。

各計画の閣議決定に先立ち、同年5月、温対法の一部改正案が成立し、地域の脱炭素化及び地方創生につながる再エネの導入を促進する規定等が盛り込まれた。現在、環境省において、地域脱炭素に関連する諸規定の運用について検討が進められている。

本稿では、地域脱炭素にかかる温対法の改正について概説するとともに、同改正がもたらす事業者へのメ

リットや制度の展望について検討する*1。

1. 地域脱炭素に係る温対法改正について

1.1 地域脱炭素及び地域脱炭素化促進事業とは

地域脱炭素とは、地域の自然的社会的条件に応じ、当該地域においてネットゼロ（温室効果ガスの排出量と吸収量との間の均衡が保たれている状態）が実現された状態を意味し（2条6項、2条の2参照）、本改正で新たに導入された概念である。そして、地域脱炭素化促進事業とは再エネであって、地域の自然的社会的条件に適したものの利用による地域の脱炭素化のため事業をいう（2条6項）。

「地域の自然的社会的条件」という文言等から明らかであるように、地域脱炭素、地域脱炭素化促進事業においては、その地域の再エネポテンシャルが最大限活用されとともに、再エネ事業が当該地域で共生できることが重視されている。

1.2 地方公共団体実行計画制度の拡充

温対法においては、国や地方公共団体が地球温暖化対策に係る計画を策定することにより地球温暖化対策を総合的に推進していくという計画的手法が採用されている。

地方公共団体の定める地方公共団体実行計画については、市町村の事務及び事業に関し、温室効果ガスの排出量の削減等措置に関する措置を定める事務事業編、ならびにその区域の自然的社会的条件^{*2}に応じた再エネ利用促進等の施策に関する事項を定める区域施策編の策定が求められている（21条1項及び同3項）。このうち区域施策編については、改正により同施策の実施に関する目標の設定が義務化され（21条3項5号）、さらに地域脱炭素化促進事業の促進に関する事項として、地域脱炭素化促進事業の対象となる促進区域等を定めるよう努めることされた（21条5項）。

なお、従来は、都道府県ならびに指定都市、中核市及び特例市のみが地方公共団体実行計画の策定主体として明示されていたが、改正により、指定都市等以外の市町村についても同計画の策定に努めるべきことが明示された。

1.3 地域脱炭素化促進事業計画の認定と許認可のワンストップ化

事業者は地域脱炭素化促進事業を行うことができ、同事業に関する計画を作成し、これについて市町村から認定を受けることができる。同認定により、従来、再エネ事業者が個別に申請をしていた各種許認可を得られたものとみなされるという、許認可のワンストップ化が図られている。

2. 地域脱炭素のメリット①

—— ポジティブゾーニング

2.1 再エネ導入をめぐる紛争の発生状況

再エネの普及はカーボンニュートラルを実現するうえで重要である一方、大規模な太陽光発電や風力発電などを中心に地域住民との紛争も発生している。風力発電に関しての統計であるが、全体の計画の4割は何らかの紛争が発生しており、その結果、計画の凍結や中止に至った事例も確認されている^{*3}。

その要因としては、風力発電においては、騒音、バードストライク、景観等の環境への影響や同影響を懸念する住民等の反対が挙げられている^{*4}。

2.2 広域ゾーニングによる促進区域設定

前述のとおり、市町村は地方公共団体実行計画において、地域脱炭素化促進事業の対象となる地域として促進区域を設定する。促進区域の設定方法は複数検討されており、その中でも広域ゾーニング型が有望視されている。

ゾーニングとは、環境情報等の重ね合わせを行い、関係者・関係機関による調整のもとで、再エネの導入を促進し得るエリアと環境保全を優先するエリア等を設定する手法をいう。そして、このように積極的に事業を促進していくことが可能な地域を抽出・可視化する手法を、とくにポジティブゾーニングという。

温対法改正に先立ち、風力発電に関しては、平成28年から約2年間かけて全国16の自治体でゾーニングによる事業実施地域の選別が実施されている^{*5}。ここでは、風況、法令による規制、先行利用者の有無、希少動植物の分布、住民の居住地等の条件を反映したレイヤーを重ね合わせ、対象地域を保全エリア、調整エリア、促進エリアに区分するなどしている。このうち、調整エリア及び促進エリアから導入可能性検討エリアを抽出し、事業化に向けた検討を行っている。

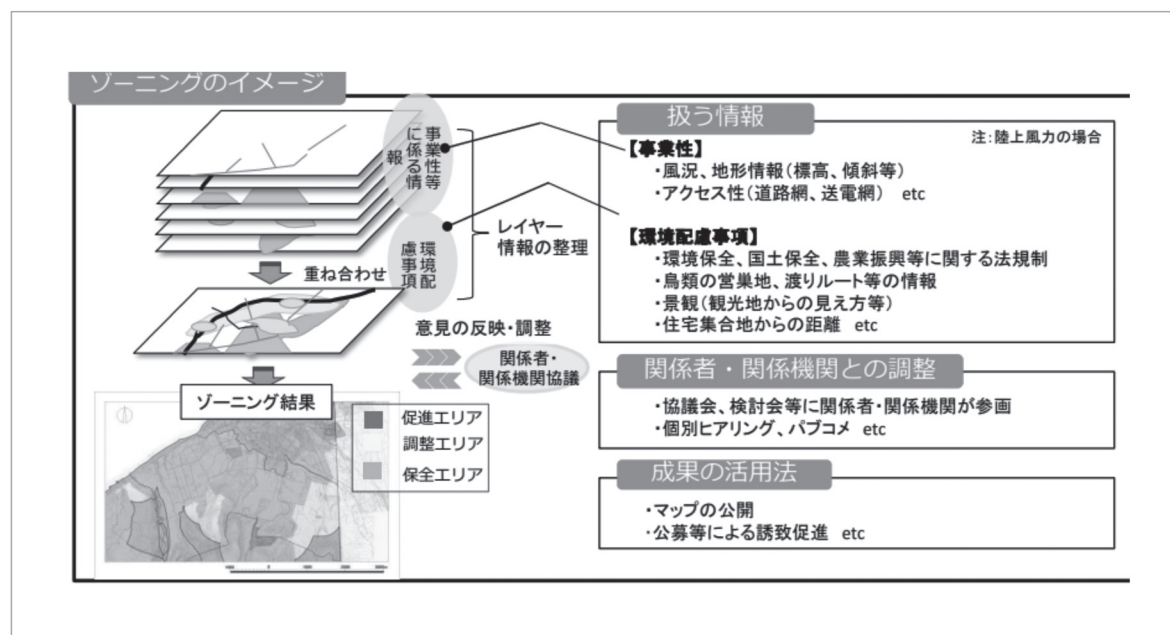
2.3 ポジティブゾーニングの効果

実際のゾーニングは、一次的には法令規制等をベースに適地（再エネポテンシャルのある地域）を抽出し、これを踏まえて地方公共団体実行計画協議会（以下、「協議会」という。22条1項）・ヒアリング、住民向け説明会、勉強会、アンケートやパブリックコメントを行い、促進エリア等を抽出するなど数次の段階を経て行われる。数次の段階を経たゾーニングの実施により、適地を抽出し、絞り込んだうえで、再エネ事業と密接な利害関係をもつ住民の意見を反映させ、促進エリアを抽出するという住民の合意形成プロセスが実現できる。

このように、広域ゾーニングによる促進区域の設定プロセスは、事業計画策定よりも早い段階で環境影響評価手続に相当する手続が実施されていることになるため、戦略的アセスメントとしての性格を有する。

そして、広域ゾーニングにより抽出された促進エリアが改正温対法上の促進区域として設定された場合、同区域は市町村主導で利害調整が済んでいることになるため、前記2.1で指摘したような紛争が発生し、計画が円滑に進まないリスクが低減する。促進区域として指定された地域が調整エリアであっても、事前のゾーニング過程で調整が必要な要因が明らかにされていることから、事業者が事業計画を実施するに際しての課題が明確となり、事業の計画・着手において予見可能性を持つことが可能である。

図1／ゾーニングのイメージ*6



（出典：「風力発電に係るゾーニング実証事業」環境省）

2.4 協議会の役割と紛争予防

従来の温対法においても協議会の組織が認められていたが、改正温対法は、協議会が組織されている場合には促進区域の設定等において協議会における協議を義務づけている（21条12項）。協議会は様々な利害関係者を構成員とすることが想定されており、協議会を活用した住民合意の形成が期待されている。そして、事業者にとっては、住民合意の形成を事業者自身が行わなくてよいという点にメリットがあるといえる。

環境影響評価法制定以後、環境影響評価手続の違法性を争点として、許認可の取消し等を求める訴訟が提起されているが、促進区域の設定プロセスが戦略的アセスメントの機能を有することに加えて、地方公共団体が促進区域設定の段階で協議会を活用し、住民の意見を反映させ、住民合意を形成していくことで、このような訴訟が発生する可能性は低下するだろう。

2.5 広域ゾーニング以外の類型

広域ゾーニング以外の促進区域選定類型としては、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が考えられる。

地区・街区指定型とは、市町村の中でもとくに再生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、各地域のハブとなる駅の周辺や街区の周辺で都市計画等と連動する形で設定されることが想定される。

公有地・公共施設活用型は、各地域の調整池、最終処分場、学校等の敷地等を活用して、再生エネルギーの普及を図る方式である。公共施設等の活用が念頭に置かれているという意味では、事務事業編との連動が想

定される。

この二つの方式は、その類型の特質上、太陽光発電ほか比較的設置や運用が容易な再生エネルギーの導入のみが念頭に置かれるが、事業者提案型は、民間提案をベースに促進区域が抽出されるため、再生エネルギーの種類を問わないといえる。もっとも、事業者提案型は促進区域の設定と事業計画の認定が同時並行的に行われることになり、戦略的アセスメントとしての性格が後退している。その意味では、事業者提案型は例外的な位置づけというべきであろう。

2.6 先行利用者との関係

ゾーニングにおいては、先行利用者の存否が条件として設定されることが多い。先行利用者は、洋上風力であれば漁業者等が含まれるが、これ以外に、既に同地域で再生エネルギーに取り組んでいる事業者の存在も含まれる。そうすると、まだ再生エネルギー事業者の存在しない地域において地域脱炭素に参入する場合は、ほかの先行利用者の存在による影響を考慮する必要はないが、先行利用者の数等が増えれば増えるほど環境等に対する累積的影響が懸念されるため、「早い者勝ち」の状況が発生してしまい、地域電力や再生エネルギーの新規参入が阻まれてしまう可能性もある。

これは、先行利用者の存否を条件設定する限りは避けられない課題であるが、同地域で導入し得る再生エネルギー種及び容量等を想定したうえで条件設定することで、同地域における累積的影響を想定し、「早い者勝ち」状態を避けることができるといえよう。

2.7 残された課題

現在、人口10万人未満の地方公共団体における、地方公共団体実施計画区域施策編の未策定率は50%を超えており、改正温対法のもとで区域施策編の策定義務のあった地方公共団体における改定率は、小規模地方公共団体において低いことが分かっている*7。広域ゾーニングによる促進区域の設定は、ある程度のマンパワーやノウハウを有する自治体が念頭に置かれているが、このような現実を踏まえると、本制度を実効的な制度として定着させるために、REPOSやEADASといった情報提供システムの拡充のみならず、より積極的な国の関与・サポートが求められるだろう。

また地方公共団体としては、隣接する複数の地方公共団体による共同や、東北12市町村と横浜市が「再生可能エネルギーに関する連携協定」を平成31年2月に締結しているように*8、再エネポテンシャルの豊富な地域と都市部の連携により、地域脱炭素の目標設定等を進めることが考えられる。

3. 地域脱炭素のメリット②

—— ワンストップサービス

3.1 再エネ参入にあたって必要な許認可等のワンストップ化

再エネ参入にあたって必要な許認可等は再エネ種やその規模等によって異なるが、改正温対法のもとでは事業者から地域脱炭素促進計画の認定の申請があり、かつ市町村等がその認定をしようとする場合には、下表の各許認可等につき、市町村が許認可権者と事前協議等を実施し同意を得たうえで地域脱炭素促進計画の認定をすることで各許認可が擬制される。

このようなワンストップサービスにより、事業者による格別の許認可等の申請が不要となる。また、協議会の構成員として各許認可権者の参入も検討されていることから、各地方公共団体における再エネの目標設定のもとに、各許認可権者で判断・条件の設定等が統一されることが期待できると考えられる。主たる法令に関し、再エネ参入に必要な許認可などを表にまとめた。

3.2 認定基準

地域脱炭素化促進事業は、①地域脱炭素化促進施設の整備、②地域の脱炭素化のための取り組み、③地域の環境の保全のための取り組み、④地域の経済及び社会の持続的発展に資する取り組み、という四つの要素によって構成され、それぞれの要素を満たす

計画でなければ認定を得られない。

地域脱炭素化促進施設には、再エネの発電、送電、変電等にかかる施設等のことをいい、典型的な判断ができるが、それ以外については抽象的な概念かつ各地域によって内容が変わってくるが、改正温対法のもとでは、これらについて、事業者が事業計画において具体的取り組みを策定し申請しなければならないこととされている。

この点、③については、後述するとおり、認定を受けることで計画段階配慮書（以下、「配慮書」という）段階をスキップできるという地域脱炭素化促進事業の制度設計からして、環境影響評価法における配慮書段階で検討が求められる環境保全措置の検討を行うことが考えられるほか、施設稼働終了後の設備の適正な撤去など、事業終了後を見据えた環境保全措置を講ずることが求められるといえる。また②と④については、地域の将来像などほかの計画との整合性、再エネの域内使用、売電収入の地域還元、再エネによる雇用の創出など、地域への貢献という観点が重視されと考えられ、その意味ではドイツやオーストリアに存在する、自治体が出資するシュタットベルケというエネルギー会社の仕組みが参考になる。

4. 地域脱炭素のメリット③

—— 環境影響評価手続の簡略化

4.1 環境影響評価手続の概要

環境影響評価法は、一定以上の規模で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、事業者に対し影響評価手続（以下、「アセスメント」という）を行わせることにより、その事業にかかる環境の保全について適正な配慮がなされることを確保すること等を目的とする。

アセスメントの手続としては、配慮書、環境影響評価方法書、環境影響評価準備書、環境影響評価書の作成等が求められ、各手続において、環境保全の見地や地方公共団体の首長からの意見聴取が行われるほか、説明会等が実施される。事業者は環境影響評価書の公告縦覧までは事業に着手することができないこととされている。

4.2 再エネと環境影響評価手続

発電用の事業用電気工作物の設置等（電気事業法38条）は、環境影響評価法のもとでアセスメントの実施が義務付けられる第一種事業となり、具体的な発電種や規模要件については同法施行令別表第一の五が定められている。再エネとの関係では、水力発電所、地熱発電

表／再エネ参入に必要な許認可

温泉法	想定する発電種	地熱発電
	必要な許認可	温泉（地中から湧出する温水、鉱水及び水蒸気その他のガス）を湧出させる目的で土地を掘削する行為（温泉法 3 条）
		温泉の湧出路を増掘し、又は温泉の湧出量を増加させるために動力を装置しようとする行為（温泉法 11 条）
	事前協議の相手方	都道府県知事
	その他	隣接都府県の温泉湧出量等に影響を及ぼすおそれがある場合は環境大臣と協議（同 9 項 1 号）、関係都府県の利害関係者の意見聴取、自然環境保全法上の審議会等の意見聴取（同 11 項 1 号、自然環境保全法 51 条）
森林法	想定する発電種	発電設備一般
	必要な許認可	地域森林計画の対象となっている民有林（保安林（森林法 25 条以下）並びに保安施設地区の区域内（同 41 条）及び海岸保全区域内（海岸法 3 条）の森林を除く。）における開発行為（土石又は樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為で、森林の土地の自然的条件、その行為の態様等を勘案して政令で定める規模をこえるものをいう。）（森林法 10 条の 2）
		保安林における立木の伐採、損傷、家畜の放牧、下草、落葉若しくは落枝を採取し、又は土石若しくは樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為（森林法 34 条）
	事前協議の相手方	都道府県知事
	その他	都道府県森林審議会の意見聴取
農地法	想定する発電種	太陽光等
	許認可	農地転用（農地法 4 条 1 項）
		農地転用のための権利取得（同 5 条 1 項）
	事前協議の相手方	都道府県知事
	その他	4 ヘクタールを超える場合は農林水産大臣と協議（同 9 項 2 号）、農業委員会からの意見聴取（同 11 項 3 号）。30 アール以上の場合は都道府県機構からの意見聴取（同 12 項）
自然公園法	想定する発電種等	発電所設備一般
	許認可	特別保護地区以外の特別地域における各行為（自然公園法 20 条 3 項各号）
	事前協議の相手方	国立公園＝環境大臣（改正 22 条の 2 第 4 項 5 号）
		国定公園＝都道府県知事（同 6 号）
河川法	想定される発電種	小水力発電等
	登録	発電のために河川の流水を占用しようとする行為（河川法 23 条の 3）
	事前協議の相手方	河川管理者

所、風力発電所（平成 24 年 10 月施行）及び太陽光発電所（令和 2 年 4 月施行）がその対象となっている。

もともと、風力発電や地熱発電においては、アセスメント手続の完了に 3 年から 4 年程度かかり、再エネの普及が進まないという問題があった。そこで政府は、規模要件の緩和やアセスメント期間の短縮に向けた議論を開始し、既に風力発電等についてはその方向性がと

りまとめられている。

4.3 地域脱炭素促進計画の認定による配慮書のスキップ

地域脱炭素促進計画の認定を受けるということは、促進区域において再エネ事業に着手できるということで

ある。2.で述べたとおり、促進区域においては数次の段階によるゾーニングが実施され、その中で住民合意形成のプロセスも反映されている。

これは、実質的には地方公共団体によるアセスメントの前倒しである。そこで、改正温対法のもとでは、地域脱炭素化促進事業計画の認定を受けた地域脱炭素化促進事業者が、同計画に従って行う整備については配慮書の手続を適用しないこととしている（22条の11）。これにより、アセスメント期間は数か月から一年程度短縮することが見込まれている。

4.4 残された課題

環境影響評価法では、配慮書、方法書、準備書、評価書というプロセスを経て環境影響評価手続が進められ、各段階で環境保全の見地や地方公共団体の長等からの意見提出が認められている。事業者としては、配慮書がスキップされたとしても、方法書、準備書段階で地方公共団体の長から意見を提出されてしまうのでは、認定のメリットがないことになる。そこで、本制度の実効的な運用のためには、各地方公共団体は、あらかじめ促進区域設定のプロセスでは考慮すべき事項等を示し、認定に際して事業者に求める具体的な取り組みについても、例示等を充実させて行く必要があると思われる。

5. 地域脱炭素化促進事業の展望

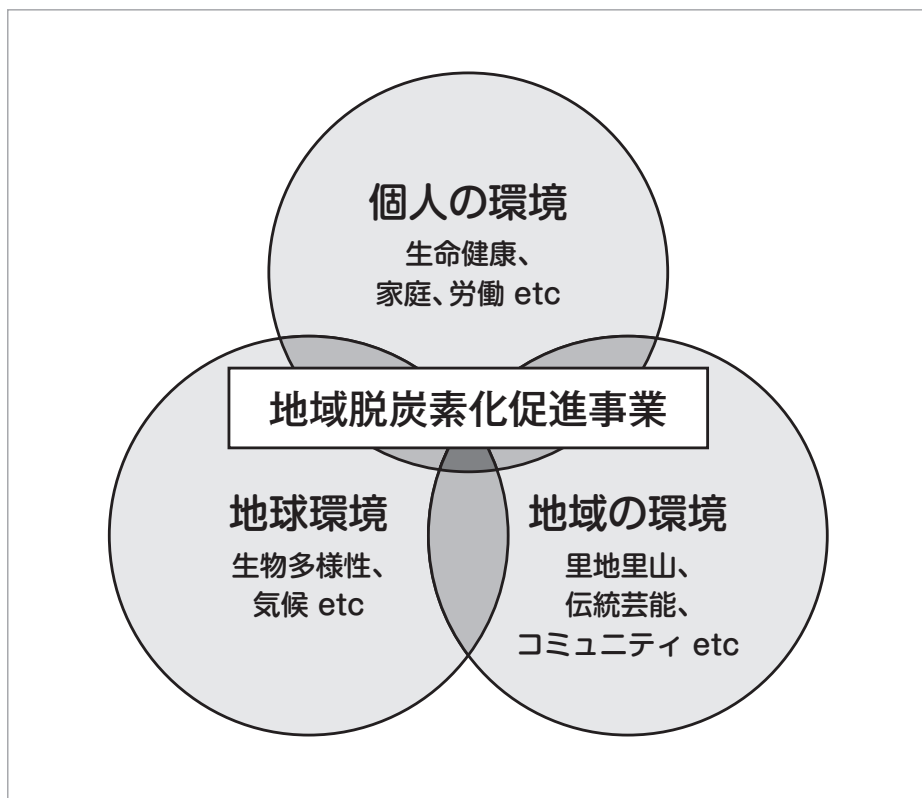
5.1 環境問題の統合的解決に向けて

筆者は、環境問題に取り組むにあたって、個人の環境、地域の環境、そして地球環境という三つの環境があると考えている。個人の環境とは、公害などによる生命健康への影響のほか、家庭環境、労働環境など、個人を取り巻く様々な環境を包括する概念、地域の環境とは、里地里山、伝統芸能、コミュニティなど人と自然環境の関わり合いを含む概念、そして地球環境は生物多様性や気候などを意味する。

従来、それぞれの環境問題は個別的に取り組まれてきた傾向にあるが、改正温対法下における地域脱炭素化促進事業はこれら三つの環境問題を統合的に解決し得る法制度といえる。

すなわち、各地域の活性化における再エネの普及が進めば、日本全体として2050年カーボンニュートラルを達成し、気候変動の緩和に向かうことになる。気候変動が緩和すれば、将来的な気温上昇幅が抑制され、深刻な気象災害や急速な気候変動対策による将来の生活への過剰な制約を回避でき、個人の生命身体自由の保障につながるといえよう。さらに、地域脱炭素化促進事業の主役である当該地域では、ポジティブゾーニングにより地域の自然環境が維持されつつ、地域の脱炭素が進み、再エネによる雇用創出など地域活性化、コ

図2／地域脱炭素化促進事業と三つの環境



コミュニティの維持にもつながるのである。

5.2 本制度の実効的な運用に向けて

行政リソースの限界などに起因して、理念としては優れていても、実際には活用されないという問題、本制度に精力的に取り組み、促進区域を設定した地域では再エネが進まず、そうでない地域でかえって再エネ開発が進んでしまうといった問題が生ずることも、現実的な課題として指摘できる。

この点は2.4でも述べたように、改正温対法では協議会の位置づけが高まっており、地方公共団体は様々な専門家を協議会の構成員とすることで、行政リソースの限界を克服できるといえる。本制度は地域だけの問題にとどまらず、地球環境や現在及び将来の国民・住民の権利関係にも広くかかわる制度としての性格を有するため、地域の利害関係の調整にとどまらず、5.1で述べた環境問題の統合的な解決という視点をもった協議会の構成・運営が望まれる。

- *1 なお、温対法改正の経緯や全体像等については、「地球温暖化対策推進法改正、及び環境影響評価法下の風力発電のアセス規模要件引き上げについて」大塚直（『環境管理』2021年6月号p.44-48.）を参照。
- *2 社会的条件については改正法で追加された文言である。
- *3 「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」安喰基剛ほか
- *4 前注3頁参照。
- *5 「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（第2版）」（環境省）
- *6 「風力発電に係るゾーニング実証事業」（環境省）
- *7 「令和元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」（2020年3月 株式会社野村総合研究所）
- *8 <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/ondanka/etc/renkei.html>

各国GHS対応 SDS/ラベル作成サービス

産業環境管理協会国際化学物質管理支援センターでは以下のようなご要望に柔軟に対応致します。

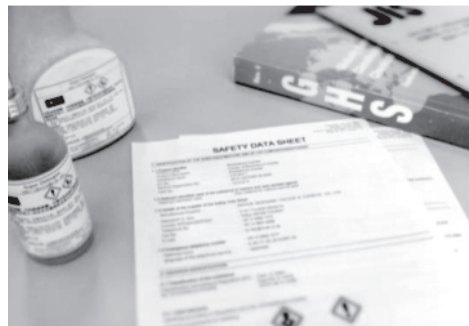
- 日本語、英語等のSDSを元にEU等、各国対応SDSを作成してほしい。
- 現在サプライヤーから提供されたSDSがあるが、分類をチェックしてほしい。

<業務案内>

- SDS／ラベル作成に関するご相談受付
- EU27加盟国22言語対応をはじめとする上
市国公用語によるSDS／ラベル作成
- 分類に対するアドバイス
- 24時間緊急連絡対応（中国）
- SDS作成のためのデータ（物理化学性データ、毒性データ、環境毒性データ、曝露情報等の情報調査）
収集及びハザード分類

<対応している主な法規>

- EU：REACH規則及びCLP規則
- 中国：危険化学品的安全管理条例、GB/T 16483－2008等
- 韓国：有害化学物質管理法、産業安全保健法等
- 台湾：危険物及び有害物の表示ならびに周知規則等
- 日本：PRTR法、安衛法、毒劇法、JIS Z 7253等



一般社団法人 産業環境管理協会
国際化学物質管理支援センター
電話：(03) 5209－7709
FAX：(03) 5209－7706
担当：石川
E-mail：int-chem@jemai.or.jp