

再生可能エネルギー施設の立地規制のあり方について（中間報告）（案）

2025年12月11日

立憲民主党環境・エネルギー総合調査会

【立憲民主党の再生可能エネルギーに関する基本的立場】

再生可能エネルギーは地域の資源を生かした分散型エネルギーであり、脱炭素に貢献し、地域を豊かにし活性化させる有効な手段であり、基本的には推進すべきものである。立憲民主党の政策においても「日本の資源である再生可能エネルギーを最大限活用する」ことを掲げており、今後も再生可能エネルギーの着実な導入を進めるべきである。

【再生可能エネルギー施設を巡る現状】

しかし、現実には各地でメガソーラーや風力発電等の再生可能エネルギーを巡り反対運動やトラブルが多発している。

固定価格買い取り制度（FIT）導入後、メガソーラーは全国で急速に設置が進み、2025年時点で7,000件超が稼働しており、建設中・計画中のものも多数存在する。また、風力発電施設を巡っても、自然破壊の懸念や騒音問題から反対が出て、相次ぎ計画中止となっている。バイオマス発電施設など、その他の再生可能エネルギー施設についても同様な問題が生じている。

この間、立憲民主党は、国会の質疑等において政府に対し、課題を指摘し、実効性ある抑制区域指定の制度化、環境影響評価制度の対象範囲の拡大等を、付帯決議や修正案として提案し、政府に対応を求めてきた。しかしながら、政府は、こうした課題に向き合おうとせず、その不作為が問題の拡大につながってしまった。その結果、地域との共生との観点からの各種懸念が生じ、国による規制が十分ではないこともあり、現場自治体の過度の負担となるとともに、再生可能エネルギーに対する国民の信頼が失われつつある。

【再生可能エネルギー施設を巡るトラブル】

このようなトラブルが発生する原因としては、以下のようなことが考えられる。

① 良好な自然環境のある場所での大規模な環境破壊

再生可能エネルギー施設は効率性や気象上の安定性といった観点から広大な土地や森林などが適地として安易に選定されがちであり、その結果、森林や里山、農地など豊かな自然環境が残る場所が開発対象となることが多い。大規模な太陽光発電施設の建設では、森林伐採により生態系が破壊され、保水機能の低下か

ら土砂災害のリスクが高まる事例が報告されている。また、風力発電施設では、尾根や山頂など景観的に重要な場所が選ばれることで、美しい自然景観が損なわれることがある。さらに、大規模な造成工事による土壌流出や水質汚濁、希少動植物の生息地の消失など、「環境に優しい」はずの再生可能エネルギーが、皮肉にも深刻な環境破壊を引き起こしているケースが後を絶たない。

② 光の反射（太陽光）、騒音（風力）、悪臭（バイオマス）問題

太陽光発電では、パネルからの光の反射によるまぶしさや熱の問題が発生し、近隣住宅への光害となっている事例もある。風力発電では、風車の回転による低周波音や騒音が健康被害を引き起こすとの訴えがあり、睡眠障害や頭痛などの症状が報告されている。バイオマス発電施設では、原料となる木材チップや家畜糞尿などからのおいが周辺地域に漂い、住民の生活の質が低下するなどの問題が生じている。

③ 地域外の事業主体による開発

再生可能エネルギー事業、特に大規模なメガソーラーや風力発電事業の多くは、地域外の手企業や投資ファンドによって推進されている。こうした事業者の中には地域への愛着や長期的な関わりが薄いことから、利益追求を優先するケースも見受けられる。その結果、地域の実情や住民の意向が軽視され、一方的に開発計画が進められることもある。さらに、地域外資本による開発では、地元経済への貢献も限定的で、雇用創出や税収増加などの恩恵が少ない一方で、環境負荷や景観破壊といった負担だけが地域に残されることとなりかねない。

④ 住民との対話不足

住民への説明は形式的で一方通行的な情報提供にとどまり、住民の懸念や意見を真摯に聞く姿勢が欠けているケースが多い。また、事業計画の初期段階から住民参加の機会を設けず、計画が固まった後に説明会を開催するため、住民は既成事実として押し付けられたと感じることになる。こうした対話不足は、たとえ技術的に適切な施設であっても、社会的受容性を得られない要因となっており、結果的に事業の遅延や中止に至るケースも出てきている。

【再生可能エネルギー施設の建設がトラブルとなる制度上の問題点】

再生可能エネルギー施設の建設がトラブルとなることについて、現状では以下のような制度上の問題があると考えられる。

① 開発してはいけない地域が包括的には定められていない

日本では、再生可能エネルギー施設の立地に関する明確な規制や禁止区域の設定が不十分である。現行制度では、個別法による規制（自然公園法、森林法など）は存在するものの、再生可能エネルギー施設全般に適用される包括的なゾーニング制度が確立されていない。その結果、災害リスクの高い急傾斜地、水源涵

養林、貴重な生態系が存在する地域、景観上重要な場所など、本来開発すべきでない場所にも施設建設が可能となっている。特に固定価格買取制度（FIT）導入後は、事業採算性が優先され、環境保全の観点からは不適切な場所での開発が相次いでいる。欧州諸国では環境的に重要な地域や住宅地からの距離規制など、明確な立地基準が設けられているのと対照的に、日本では事後的な対応に追われる状況が続いており、計画的な土地利用の観点からの制度整備が急務となっている。

② 地域住民の意見が十分に反映されていない（できない）

現在の再生可能エネルギー事業の多くは、地域外の手事業者が主導する形で進められている。再エネ特措法に基づく認定要件として周辺地域の住民に対する説明会の実施を求めているものの、その住民の範囲が狭いなど、地域のニーズや懸念が事業計画に十分に反映されているとは言い難い。また、住民や地域企業が自ら再生可能エネルギー事業に取り組もうとしても、資金調達、技術的知識、行政手続きなどのハードルが高く、実質的に参入が困難な状況にある。欧州では地域協同組合やコミュニティ主導の再生可能エネルギー事業が広く普及し、地域住民が事業の利益を享受する「エネルギーデモクラシー」が実現されているのに対し、日本では地域が単なる「開発される客体」となっている。このことが住民の反対運動やトラブルの原因となっており、地域参画を制度的に保障する枠組みの構築が求められている。

③ 環境や住民への影響の評価不足

現行の環境影響評価法（環境アセスメント法）では、一定規模以上の風力発電・太陽光発電及びバイオマス発電が対象とされている。そのため、森林伐採や造成を伴う事業であっても、規模によっては環境アセスメントが実施されないまま開発が進められるケースがある。また、環境アセスメントが実施される場合でも、評価項目が限定的で、低周波音による健康影響、景観への影響、累積的影響、気候変動といった重要な項目が十分に評価されていない。稼働後のモニタリング体制も不十分であり、実際に問題が発生してから対応を迫られる事後対応型となっている点も課題である。

④ 対話プロセスが法定化されていない

再エネ特措法に基づく支援認定対象事業、環境アセスメント対象事業では説明会の開催が規定されているが、それ以外の多くの事業では、住民説明会の開催時期、方法、内容について法的な定めがなく、事業者によって対応が大きく異なる。また、説明会が開催されても、計画がほぼ固まった段階での形式的な情報提供にとどまり、住民の意見を計画に反映させる仕組みが制度化されていない。合意形成のプロセスも明確でなく、どの程度の住民同意があれば事業を進めてよいのか、反対意見にどう対応すべきかといった基準も存在しない。欧州では、計

画の初期段階からの住民参加、複数回の対話機会の設定、第三者による調停など、対話プロセスが法制度として確立されている。日本でも、実効性のある対話プロセスを法定化し、「対話なくして開発なし」という原則を確立する必要がある。

⑤ 自治体が関与する機会がない

現行制度では、再生可能エネルギー事業に対する地方自治体の関与が極めて限定的である。事業認定や許可の権限は主に国が保有しており、地域の実情を最もよく知る基礎自治体は、意見を述べる機会があっても、事業の可否を決定する権限を持たない。そのため、住民や自治体が懸念を表明しても、国の認定があれば事業が進められてしまうことになっている。また、複数の法令や許認可が関係する場合でも、それらを総合的に調整し、地域全体の観点から判断する仕組みが存在しない。自治体は事業に関する情報も十分に得られず、住民から問い合わせや苦情を受けても適切に対応できない状況に置かれている。一部の自治体は独自に条例を制定して規制を行っているが、法的拘束力や実効性に限界がある。地域の土地利用や環境保全、住民生活に直接影響する事業について、自治体の実質的な権限を持ち、地域の意思を反映できる制度設計が必要である。分散型エネルギー社会の実現には、地域の視点が不可欠である。

【具体的な対応策】

上記のような問題点を解決するために、以下のような制度の導入を検討すべきである。

① 開発可能な地域と開発してはいけない地域を事前に線引き（ゾーニング）

再生可能エネルギー施設の適正な立地を確保するため、開発可能地域と開発禁止地域を事前に明確化するゾーニング制度の導入が必要である。この制度は、地域の実情を最もよく理解している基礎自治体が主体となってゾーニングを行うことを基本とすべきである。具体的には、自治体が環境保全、防災、景観、生活環境、産業振興などの多様な観点から総合的に評価し、「促進区域」「条件付き可能区域」「抑制区域」「禁止区域」といった区分を設定する。ゾーニング策定プロセスでは、住民や地域団体、専門家などが参加する委員会を設置し、公聴会や意見募集などを通じて幅広い意見を反映させる民主的手続きを確保するべきである。また、科学的データに基づいた客観的な評価基準を用いるとともに、地域の歴史的・文化的価値や住民の生活実感といった定性的要素も考慮に入れるべきである。さらに、一度決定したゾーニングも固定的なものではなく、社会状況の変化や新たな知見に応じて、定期的に見直しを行う柔軟性も必要である。

ゾーニング制度の実効性を確保するためには、違反行為に対する罰則規定と是正措置が必要である。禁止区域での開発や必要な手続きを経ずに着工した場合には、事業停止命令や工事中止命令を速やかに発令できる権限を自治体に付

与することを検討するべきである。また、違反が確認された場合には、事業者名の公表などによる社会的制裁に加え、刑事罰を科することも検討すべきである。

さらに、違反して建設された施設については、事業者の負担による原状回復（施設の除却と環境復元）を命じる権限を自治体に与えるべきである。この際、事業者が倒産や撤退した場合に備えて、着工前に原状回復費用相当額の保証金や撤去費用の供託を義務付ける制度も併せて導入を検討すべきである。加えて、違反事業者に対しては一定期間の事業参入禁止措置を講じるなど、継続的な抑止効果を持つようにするべきである。

② 一定規模以上の事業について当該自治体・住民からの資本参加を促進

大規模な再生可能エネルギー事業については、地域との利害共有と事業への当事者意識を醸成するため、当該自治体や地域住民からの資本参加を促進することが有効である。具体的には、一定規模以上の事業については、事業資本の一定割合以上を地域が保有することを事業認定の要件とすることを検討すべきである。この地域資本参加の形態としては、自治体による直接出資、地域企業や農協・森林組合などの地域団体による出資、住民出資型のファンドや協同組合の設立など、多様な選択肢を用意することが望ましい。この制度により、事業収益の一部が地域に還元されるだけでなく、地域側が経営に関与し、環境配慮や住民対応について発言権を持つことができる。また、地域が資本参加することで、事業者と地域が対立関係ではなくパートナー関係となり、建設的な対話が促進される効果も期待できる。さらに、地域住民にとっては、エネルギーの地産地消を実感でき、エネルギー自立への意識向上にもつながる。資本参加が困難な住民に配慮し、少額からの投資を可能にする仕組みや、優先的な電力供給などの非金銭的メリットも組み合わせることで、幅広い地域参画を実現することが可能となる。

③ 環境影響評価制度の対象拡大

現行の環境影響評価制度は、一定規模以上の風力発電、太陽光発電及びバイオマス発電が対象とされているが、規模が小さくても環境や住民生活に大きな影響を及ぼす可能性があることから、制度の対象を大幅に拡大する必要がある。特に大規模太陽光発電（メガソーラー）については、現在の環境アセスメント対象面積要件を大幅に引き下げるとともに、森林伐採面積等に応じて環境アセスメントの対象とすべきである。また、バイオマス発電施設についても、臭気や大気汚染、交通量増加などの影響が大きいことから、規模が小さくても対象に含めるべきである。評価項目についても、従来の大気、水質、騒音といった項目に加えて、低周波音による健康影響、生態系への累積的影響、温排水などの項目を追加する必要がある。さらに、気候変動への適応の観点から、豪雨や土砂災害リスクの評価も必須項目とすべきである。評価の客観性を確保するため、事業者による評価だけでなく、第三者機関による検証や、住民・専門家が参加するレビュー委

員会の設置も制度化すべきである。また、環境アセスメントの実施時期を現在よりも早め、事業計画の初期段階から実施することで、問題のある計画を早期に修正できる仕組みが重要である。稼働後の継続的なモニタリングと、予測と実態が乖離した場合の是正措置についても、法的義務として明確化する必要がある。

④ 対話プロセスの明確化

再生可能エネルギー事業における住民との対話を実効性あるものとするため、法律で対話プロセスを規定する必要がある。まず、対話を開始すべき時期について、事業計画の構想段階、できる限り早期から住民への情報提供と意見聴取を義務付けるべきである。計画が固まってからの説明会では、住民の意見を反映する余地が限られてしまうためである。対話の方法については、一方的な説明会だけでなく、少人数でのワークショップ、個別相談会、オンラインでの意見交換など、多様な形式を組み合わせることとすべきである。また、対話の回数についても、最低限の実施回数を定め、住民から要請があった場合には追加開催するなど対話がしっかりと行われるようにするべきである。対話で出された住民の意見や懸念については、事業者が誠実に検討し、計画への反映状況や反映できない理由について文書での回答を義務化するべきである。さらに、利害対立が深刻な場合には、第三者である専門家や調停機関が介入し、中立的な立場から合意形成を支援すべきである。対話のプロセスと結果は全て公開し、透明性を確保することも重要である。形式的な対話ではなく、実質的な合意形成を促進するため、こうした対話プロセスを経していない事業については、事業認定を行わないことも検討すべきである。

⑤ 自治体の関与の強化

再生可能エネルギー発電事業を実施する際には、当該自治体への事前届出を法的に義務付けるべきである。届出内容には、事業者の詳細情報（代表者、資本構成、過去の事業実績など）、事業計画の概要（設備規模、設置場所、工事期間、事業期間など）、環境保全対策、防災対策、住民対応方針、事業終了後の撤去計画などを含めるべきである。自治体はこの届出を受けて、地域のゾーニングとの整合性、他の土地利用計画との調整、周辺住民への影響などを総合的に審査し、意見を述べる権限を持つべきである。また、地域の実情から問題が大きいと判断される場合には、計画の変更や中止を勧告できる権限も付与することを検討すべきである。加えて、届出を怠った場合や虚偽の届出を行った場合には、罰則を科すことで制度の実効性を担保することを検討すべきである。

事業開始後も、事業者は自治体に対して定期的な報告を行う義務を負うこととすべきである。報告内容には、発電実績、環境モニタリング結果（騒音、水質、生態系への影響など）、住民からの苦情や要望への対応状況、設備の保守管理状況、事故やトラブルの発生状況などを含めるべきである。報告頻度は、少なくとも

も年 1 回、重要な項目については四半期ごとなど、より頻繁な報告を求めるところとすべきである。自治体はこれらの報告内容を精査し、問題が認められた場合には改善指導を行い、必要に応じて立入検査を実施できるようにするべきである。また、報告内容は原則として公開し、住民が事業の実態を把握できるようにすることで、透明性と説明責任を確保する。定期報告を怠った場合や虚偽の報告を行った場合には罰則を科し、悪質な場合には事業許可の取り消しもできるような制度を検討すべきである。

また、自治体によるゾーニング、自治体の事業への資本参加の促進については、上述の通りである。

以上のような立地規制のあり方についてさらに検討を進め、再生可能エネルギーへの信頼を回復し、環境破壊型ではない地域の資源を生かした地域主体の再生可能エネルギーの最大限導入をめざす。

以上