

<論 説>

風力発電所の立地をめぐる紛争と法 — イギリスにおける模索を通じて

洞 澤 秀 雄

はじめに

- I 日本における風力発電所の立地に係る法
- II イギリスにおける風力発電所をめぐる状況と法制度
- III 法的紛争の諸相と裁判例における争点
- IV 住民の関与と地域への利益還元

おわりに

はじめに

日本では現在、固定価格買取制度の導入もあり、再生可能エネルギーの開発が進められている。風力は、太陽光に比べると、その発電所の設置において規制が多いこともあり時間がかかるため、目覚ましい供給の伸びはまだ見られない。とはいえ将来的には一つの有望なエネルギー源であると見られている。現在策定中のエネルギー基本計画の案においても、「大規模に開発できれば発電コストが火力並であることから、経済性も確保できる可能性のあるエネルギー源である。」とされている。

以前と比べればかなり大規模な風力発電所の開発が、陸上だけでなく、洋上も含めて、進められつつある。そうした状況において、風力発電所の立地において利害調整の仕組みを考えることには意義があると考えられる。これまでの日本における大規模な原子力、火力、水力発電所の立地は、透明性を欠き、住民が正式に関与できない形での利害調整を通じて決定されてきた。時として、住民の反対や分断を巻き起こしながら利

害調整が行われ、立地が決定されてきた。こうした立地決定での紛争などへの反省から、住民が関与する立地調整手続の下で、住民に受容される立地での開発が求められている。そして近年、風車が巨大化し、風力発電開発も大規模化していることからすると、風力発電所についても同様に住民参加の下での十分な利害調整の仕組みの必要性が認識されよう^{1,2}。

イギリスは、ヨーロッパの中で最も風力発電の資源に恵まれた国であるとされている。しかしながら、ドイツ、スペイン、デンマークといった他の欧米諸国に比べて風力発電の普及において、それほどうまくいっている国ではない。風力発電所の設置が進まない原因としては、財政支援制度もその一つとされるが、計画制度が主たる原因とされることが多い。施設の立地と設置において、計画やその手続が障害となっているとされる。また、地域住民等による反対も原因の一つとされることもある。本稿の立場からすればこの主張には疑問があるが、こうした論調ゆえに、計画制度の役割や反対の要因についての議論が盛んに行われている。計

¹ 本稿の執筆において、国立マンション訴訟の評価をめぐる吉川先生との議論が頭にあった。景観や景観利益に対する行政法のアプローチに疑義を示された先生に対して、私が行政法の観点からの（弁明めいた）議論をしたことが思い起こされる。

日本では風力発電所の立地をめぐるのは、騒音や鳥への影響といった意味での環境に注目が当たるため、景観とはあまり密接に関連していないように見えるが、イギリスでは景観の破壊や侵害は一つの大きな争点となっている。しかも、吉川先生が景観に関して指摘される「評価・算定困難性」、「誇り・郷土愛」といった要素が、特に問題を複雑にしている。吉川日出男「景観権序説」札幌学院法学 29 巻 2 号(2013 年) 34-35 頁。

² 本稿では、主として陸上風力（onshore wind）について議論をするため、「風力発電」という用語は通常は陸上風力での発電を指すものとする。洋上風力（offshore wind）については必要な限りで言及することとする。

なお、陸上風力での行きづまりもあり、イギリスでは洋上風力に注目が集まっている。大規模な洋上風力発電所の許可申請が相次ぎ、許可も与えられてきている。洋上風力発電所については、まだ法的紛争にまで至ることは少ないが、生態系への影響とともに景観への影響を生じさせるものであるため、本稿での議論も一定程度当てはまる。

画学、地理学、社会学、社会心理学などの分野の研究者によって、風力発電所の立地に係る調査や研究が盛んになされ、風力発電所の立地とその紛争について多面的に見ることができるようになっている³。

法学の研究者による研究はまだ少ない。立地に関する計画制度・許可制度の下で、不服申立てや訴訟によって盛んに争われるようになっており、裁判例が徐々に蓄積されていってはいる。しかし、おそらく独自の法的な議論に昇華するほどまでには熟していないため、法学からのアプローチは多くはない。それゆえ本稿も、風力発電所であるがゆえの独自の法的議論を十分になしうるわけではないが、今後の議論の端緒を与えるものとして論点を提示することを目的としている。イギリスにおける立地をめぐる利害調整の仕組みとそこでの法的紛争を見ることは、いまだ立地について十分に意識されていない日本の法制度を考える際に素材となると考えられる。

風力発電所を取り上げる意味はもう一つある。これまでの発電所に係る問題やその他の環境問題ではあまり主題とはなっていない「緑」対「緑」(Green on Green) という問題を提起する点である⁴。風力発電所は、他の再エネ施設と同様に、地球温暖化対策への寄与といった「緑

³ 代表的なものとして、Patrick Devine-Wright (ed.), *Renewable Energy and the Public: From NIMBY to Participation* (Earthscan, 2010); Joseph Szarka et al. (eds.), *Learning from Wind Power* (Palgrave, 2012); Geraint Ellis et al., “Wind Power: Is There A ‘Planning Problem’”, *Planning Theory & Practice* 10(4) (2009) pp. 521-547.

日本における研究として、馬場健司ら「ウィンドファームの立地に係わる環境論争と社会意思決定プロセス」社会技術研究論文集 3号 (2005年) 241頁以下、馬場健司ら「風力発電の立地プロセスにおけるアクターの参加の場と意思決定手続き」社会技術研究論文集 2号 (2004年) 68頁以下。

⁴ Charles R. Warren et al., “Green on Green”: Public Perceptions of Wind Power in Scotland and Ireland”, *Journal of Environmental Planning and Management* 45(6) (2005) p. 854. See Maria Lee et al., “Public Participation and Climate Change Infrastructure”, *Journal of Environmental Law* 25(1) (2013) pp. 33-62.

に貢献する一方で、その立地場所ゆえに自然や景観を害するという意味で「緑」への侵害ともなりうる。イギリスでは、全国的な環境保護団体は風力等の再生可能エネルギーの利用を奨励しているが、地域に根差した自然保護団体等はそれらの施設による動植物や景観を害するとして反対する傾向がある⁵。こうした新しい利害対立をも映すものである。

本稿では、まず立地調整や設置許可に係る日本の法制度について整理をしたうえで（Ⅰ）、イギリスにおける状況と計画政策・計画法制度（計画許可等）について考察する（Ⅱ）。そして、紛争の実態を見るために、裁判例を紹介するとともに、そこでの争点のうち風力発電にかかる特殊な法的問題（影響の不明確性など）について検討を行う（Ⅲ）。その上で、地域の受容を図るための仕組みとして、住民参画、地域による所有、地域への利益還元について考察する（Ⅳ）。こうした検討を通じて、適正な立地と地域の受容により、風力発電所が地域と共生した形で展開されるための法的基礎を与えようとするものである。

なお、風力発電所については、現在では規制を緩和してゆく流れがあることからする⁶と、本稿の立地調整に係る議論は、それとは反する屋上屋の規制を求めるものと見えるかもしれない。しかし、風力発電所の設置をめぐる紛争についての研究では、適正な立地、その決定に至る公正かつ透明な手続とそこでの住民参加は、住民等に受け入れられながら効率的に立地してゆくために不可欠であると理解されている。本稿は、そうした観点から、風力発電所のより一層の展開を期して、立地調整の手

⁵ 日本においても、再生可能エネルギー施設と自然・文化環境との間の利害衝突という green on green の問題が訴訟となっている事案がある。例えば、吉野ヶ里遺跡に係る住民訴訟では、吉野ヶ里遺跡上におけるメガソーラー発電所の設置が計画されており、遺跡の景観保全のため計画の見直しを求める住民が住民訴訟を提起している。大竹健太郎「吉野ヶ里遺跡 住民訴訟」環境と正義 160号（2013年）8頁以下。

⁶ 現在策定中のエネルギー基本計画の案においても、風力や地熱は、導入が進む太陽光と比べて規制や調整が多いため、導入に時間がかかるとして、規制緩和や調整の円滑化の取り組みを検討するとされている。

続と住民の関与・住民による受容について論じてゆく。

I 日本における風力発電所の立地に係る法

1 風力発電所の法規制と適正立地の重要性

風力発電所は、日本において、建築基準法の高さや安全性にかかる規制や騒音規制法における騒音の規制に服する。2011年の政令改正により環境影響評価の対象にもなっている。また、自然公園法、景観法、都市計画法における風致地区などの指定地域・地区内での立地となれば、それらに対応する規制を受けることになる。都市計画区域内で一定面積以上であれば都市計画法の開発許可の対象になり、場合によっては、林地開発許可、農地転用許可などの対象ともなる⁷。

こうした個別法での規制に服することになるが、これらの規制基準を満たすのであれば、立地の選択は事業者の判断に委ねられることになる。上記の法制度によって立地について様々な規制がなされてはいるが、これらは基本的には立地の適正化を図ろうとするものではなく、また、適正化のための調整の場や手続は法的にはほとんど用意されていない。確かに環境影響評価の対象となったため、住民や知事が意見を提出する機会があり、方法書について説明会の開催が義務付けられており、立地の詳細や施設デザインについて調整する余地が法的に担保されることとなった。とはいえ、より早い段階からの立地の大枠についての調整の場は、少なくとも法律上は十分に用意されていない⁸。

NEDOのガイドブックによれば、事業者は、立地の選定において、風

⁷ 豊永晋輔「再生可能エネルギーの法的問題に関する覚書(上)——風力・太陽光・地熱発電を中心に」NBL 963号(2011年)24頁以下、NEDO『風力発電導入ガイドブック2008』155頁以下、169頁以下。

⁸ 環境省『鳥類等に関する風力発電施設立地適正化のための手引き』(2011年)、環境省『低周波音問題対応の手引書』(2004年)などのように、個別の影響から適正な立地とするための指針もあるが、これらは環境影響評価を補完する程度のものである。

況とともに、自然条件や社会条件についても考慮を行うことが示されている。自然条件としては、地形条件や気象条件が検討され、社会条件としては、法令による土地利用規制や指定地区、送配電線、輸送道路、騒音、電波障害、動植物、景観などが検討される。さらに同ガイドブックでは、「出来るだけ早い段階から情報公開と地域・住民団体等とのコミュニケーション」が重要であるとされ、早い段階からの調整の場の重要性が認識されている⁹。しかし、当然ながらこれは法的に担保されたものではない。

発電所に関してはこれまで、原子力、火力、大規模水力の発電所などの立地を巡って、各地で大きな紛争が勃発してきた。その原因の一つには、適正立地のための立地調整の仕組みが、少なくとも法令上は十分になく、住民が正式に関与する余地がほとんどなかった点があろう。これらの発電所の許認可は、概ね、立地について決定した後に必要となる許認可で、立地の適正化を図るための法的規制はほとんど存在していない。立地の大枠が住民からは不透明な形で決定された後に、許認可のために法定の手続が開始されるという状況である。安全性や土地収用における違法性を争うことができても、立地自体について法的に争うことが難しいのも、そうした法制度の一つの結果であろう。

こうした発電所一般における立地調整への要請とともに、風力発電所ゆえの立地調整における特殊性もあろう。陸上の風力発電所は、他の発電所と比べて、設置場所が多くなるために住宅との距離が十分に確保できないことがある。また、その高さから景観・眺望への影響が大きくなりやすい。それゆえに、立地についてより紛争を惹起しやすと考えられる。原子力、火力、大規模水力といった発電所の立地とは異なる紛争がみられ、異なる調整の方法が求められることになるろう。

⁹ NEDO・前掲書注7) 91頁以下、特に98頁。

2 地方自治体による条例・ガイドラインでの対応

地方自治体は独自に、条例やガイドラインで立地について規制や調整を行っている。条例としては、風力発電所が環境影響評価の対象となる以前に、その対象とする条例がいくつかの自治体で策定された¹⁰。それ以外に、風力発電所の立地を規制の対象とする条例は、管見の限りでは、「兵庫県環境の保全と創造に関する条例」のみのようである。当該条例は、出力 20 kW 以上の風力発電設備について、「騒音に係る施設又は作業」として届出の対象とし、独自の規制基準の遵守を審査することとしている(同条例 43 条、同施行規則 9 条 2 項 4 号、別表 6)。

ガイドラインによって、一定の規模以上の施設の建設に際して、同様の届出や事前調整を求めることを規定する例は、複数の自治体において見られる¹¹。その趣旨と内容は、概ね次のようなものである。まず風力発電所に係る法規制が区々に分かれていることから、その事前相談を行うとともに、法規制のみでは影響や住民の懸念について十分に対処しにくいと、住宅からの距離、騒音・低周波音、景観、電波障害等についての独自の基準の遵守を求め、住民への説明会の実施を求めている。法令の規制の下では影響評価離はなされるが絶対的な距離制限は課されないのに対して、ガイドラインでは風車の高さを基準として住宅等から一定の距離を離すことを求めている。また、法令では環境影響評価手続以外には住民が意見を述べる機会が確保されていないために、説明会を求めているのである。なお、後述するイギリスにおいても、自治体はその都市計画において、住宅からの最低限距離の制限について定めている。こ

¹⁰ ガイドラインで対応した自治体もある。

¹¹ 県では、長野県、静岡県、鹿児島県。市町村では、北海道稚内市・遠別市、秋田県にかほ市、山形県酒田市・遊佐町、愛知県豊橋市・新城市・田原市。

立地調整とは文脈が異なるが、主として設置後の運営に関して、立地自治体が風力事業者と公害防止協定などの協定を締結することで、自治体や住民が関与できるようにしている例もある。例えば、愛知県田原市は、2003 年に田原臨海風力発電所について事業者と公害防止協定を締結し、2013 年に関西電力とも締結している。

れに対してイギリス政府による全国的な計画政策は、これを合理的な根拠なく開発の歯止めをかけるものとして否定的に解している。

注目すべきものとして、長野県と愛知県田原市のガイドラインについて、少し触れておこう。「長野県内の風力発電の建設に関するガイドライン」は、住民の関与という観点からは充実した手続を用意している。事業者は、所在と近隣の市町村長の意見を聴いた後、事業計画概要書を作成し関係市町村長と知事に提出する。概要書は公表・縦覧され、事業者による説明会と住民意見提出の機会が設けられている。必要な場合には市町村長が意見交換会を開催するものとしている。その後、(経産省の補助金受給のためなど同意が必要である場合には) 事業者は同意申請書を市町村長に提出するが、この場合には申請書が公表・縦覧され、説明会と住民意見の提出の機会が設けられている。このように、場合によっては複数回の住民参加の機会が設けられている。

長野県がガイドラインと並行して作成している影響想定地域マップと愛知県田原市のガイドライン(「田原市風力発電施設等の立地建設に関するガイドライン」)は、適地・不適地についての地図による誘導という点で興味深い。法令との関係での建設の可否について地図で示す自治体はいくつかあるが、これらは法令との抵触について情報提供をするものであり、より適切な立地へと誘導する指針を示すものではない。長野県は、県の全域について立地の方針をマップで示し、「原則として立地から除外すべき地域」、「立地については特に慎重に検討すべき地域」、「立地については慎重に検討すべき地域」などの区分けをしている。田原市のガイドラインでも、「法令等の許可を得て、調整により建設等を許容できる区域」、「法令等の許可を得て、調整により建設等が可能な区域」などと、法令の規制以外に調整による誘導の余地を示している。いずれも法令による規制の及ばない地域の立地について、調整手続による誘導を図り、より適切な立地へと導こうとするものである。

こうした立地の誘導は、後述するイギリスの経験からも重要であろう。イギリスでは当初、立地について市場に委ねてきたために、住民や自治

体の強い抵抗を招いたとされ、それゆえに2000年頃からは立地についての計画の役割を重視するようになってきている¹²。住民の理解を得ながら事前に適切・不適切な地域を示しておくことは、住民の理解の下で事業を進めてゆくためには肝要であろう。とはいえ、長野県も田原市も消極的な誘導を図るもので、ウェールズにおける戦略的な空間計画のように、推奨される区域を示して積極的に誘導を図るものとはなっていない。

立地調整が十分になされずに設置された場合や、立地時における影響調査が不十分であった場合には、イギリスでは争訟に至ることがある。日本においても、風力発電所の立地を背景とした、騒音に関する争訟が散見される。例えば、愛知県田原市において、個人が人格権に基づき、風力発電所の稼働を仮に停止することを求める仮処分申立事件¹³がある。また、静岡県東伊豆町では、超低周波音、低周波騒音による頭痛などの健康被害について、公害等調整委員会に原因裁定を求める申請がなされた。この申請は後に申請人により取り下げられた。

II イギリスにおける風力発電所をめぐる状況と法制度

1 風力発電の状況

EUは「再生可能資源からのエネルギーの促進に関する指令」により、構成国に対して一定割合の再エネ使用を求めている。イギリスには、2020年における指令上の国家目標として再エネからのエネルギー消費を15%とする目標が課されている¹⁴。その達成のために構成国は国家再生可能エネルギー行動計画の策定が求められ、イギリス政府も2009年に行動計画を策定した。

国内での具体的な行動計画の推進状況については、イギリス再生可能

¹² Simon Power and Richard Cowell, “Wind Power and Spatial Planning in the UK”, in Szarka et al., op.cit., n. 3, pp. 66-70.

¹³ 小林哲也「田原市風車事件」環境と正義161号(2013年)5頁以下。

¹⁴ Directive 2009/28/EC, art 4.

エネルギーロードマップが毎年更新され、その進捗が見られる。再生可能エネルギーの生産量は着実に増えてはいるが、EU 指令の目標との関係では、全消費量の 4.1% までしか達成できていない¹⁵。

風力発電について言えば、設備容量では陸上風力が 7.0 GW、洋上風力が 3.5 GW であり、毎年の設備容量の増加も陸上風力の方が多い。洋上風力について政府が強力に後押しをしているために、目覚ましい伸びが期待されている。洋上風力については、陸上風力におけるような強力な反対がないであろうという想定で、近年の政府の政策においてはより重視されている¹⁶。

また、日本と同様に固定価格買取制度を導入したこともあり、5 MW 程度の中規模な事業が増加している。イギリスでは、それまでの競走的財政支援制度ゆえに比較的大規模な事業が多かったが、中小規模でも固定価格での買取りが見込めることや、大規模な場合に地域の反対が大ききこともあり、事業者が中小規模な事業に移行しているようである¹⁷。

一口にイギリスとはいっても、イングランド・スコットランド・ウェールズとでは風力発電所に対する計画政策に相違があり、風力発電開発の進み具合に大きな差がある。スコットランドは推進の計画政策を採ってきたため、風力発電所の設置が集中している。他方で、ウェールズでは 1990 年代初頭には推進姿勢が採られたが、地域での反対を受けて慎重な計画政策が採られた。それゆえ、ウェールズでの開発はあまり進んでこ

¹⁵ Department of Energy and Climate Change, *UK Renewable Energy Roadmap: 2013 Update* (2013).

¹⁶ Claire Haggett, “Over the Sea and Far Away? A Consideration of the Planning, Politics and Public Perception of Offshore Wind Farms”, *Journal of Environmental Policy and Planning* 10(3) (2008) pp. 289-. この著者は、洋上であっても、住民参加を通じた意思決定手続が重要であるとする。同旨として、Olivia Woolley, “Trouble on the Horizon? Addressing Place-based Values in Planning for Offshore Wind Energy”, *Journal of Environmental Law* 22(2) (2010) pp. 223-. 但し、洋上についての参加の困難さを示すものとして、Lee et al., *op.cit.*, n. 4, p. 56.

¹⁷ RenewableUK, *State of the Industry Report 2013* (2013) p. 2.

なかった。イングランドでは全国的な計画政策でどちらかの姿勢が明確に示されず、自治体に委ねられていた¹⁸。

スコットランドにおける積極的な計画政策というのは、法令の基準を満たせば、施設を許可するというものである。反対のウェールズの慎重な政策は、大規模な施設を空間計画で指定した地域においてのみ認めるというものである¹⁹。前者では、立地地域との調整が十分になされない場合や、集中による累積的影響がある場合などに紛争となり、後者では、十分な風力発電所が設置されずに、再エネの目標を達成できないといった問題が生じた。それゆえ、スコットランドでは自治体が適地について大まかに示すことを認めるようになり、ウェールズも推進の方向性へと計画政策を改正している。(後述する)イングランドも含め、いずれも風力発電所の設置を計画政策としては推進しつつも、自治体からの適地等についての意見を考慮する方向へと、一定程度収斂しつつあるようである。

2 風力発電所と計画法制度との関係：戦略的立地

風力発電の事業者団体はかねてから、計画制度が事業の展開において主たる障害であるとの主張をしてきた²⁰。こうした主張は政府においても受け入れられ、計画制度が再エネ事業の展開への障害であるとの認識が示されてきた²¹。確かに風力発電所の立地については、風況とともに、計画制度などによる法規制が大きな影響を与えると考えられている。しかし実際には、財政支援制度も立地について大きな影響を与えている。イギリスでは、ドイツにおける固定価格買取制度とは異なり、入札によ

¹⁸ Marcus Trinick, "Green on Green: Planning for Wind Energy", *Journal of Planning and Environment Law* 12 (2006) pp. 101-106.

¹⁹ Power and Cowell, op.cit., n. 12, pp. 66-71.

²⁰ British Wind Energy Association, *Wind Energy in the UK: A BWEA State of the Industry Report* (2008). この事業者団体は RenewableUK に衣替えされた。

²¹ Department of Trade and Industry, *Meeting the Energy Challenge: A White Paper on Energy* (2007), p. 21.

る競争的な財政支援策が採用されてきた²² ために、事業者がより利益の大きな立地を選びがちであるとされる。そうした立地場所は、風の強い高地で、往々にして環境や景観の観点からの反対を招きやすいと指摘されている²³。

とはいえ、計画制度が障害であるとの主張は一定の影響を持ち、重要基盤施設の許可手続の迅速化を目的とした 2008 年計画法（後述）の制定にも影響を与えた。その法制定により、大規模な風力発電所の審査手続で迅速化が制度的に保障され、全国的な計画政策が簡素化されたこともあり、現在では、少なくとも事業者団体からはそうした主張はなされなくなっている²⁴。

むしろ、計画制度に積極的な価値を見出す見解も強力に主張されている。その見解では、計画制度が障害となっているとする見方は単純に過ぎるとされる。計画であっても、様々な影響や社会的懸念を考慮して、受容しうる立地へと開発を促すものは、事後の紛争を減らすという意味で必ずしも障害とのみ見るべきではないとされる。というのは、立地について計画的に調整がなされず事業者が商業的に魅力的な立地を競う状態よりも、より良い立地の指針を提供しうるものとして、こうした計画が積極的に評価されるのである。また、そうした計画が、住民参加の下で、土地利用についての様々な要請を調整する形で策定されることにより、計画に基づく事業の正統性や信頼性を増すことにもつながる、とする²⁵。

²² 一般的な財政支援策とイギリスの競争入札制について、大島堅一『再生可能エネルギーの政治経済学』（東洋経済新報社、2010 年）第 4 章、第 6 章に詳しい。また、エネルギー市場の自由化による影響を指摘するものとして、Trinick, op.cit., n. 16, p. 90. なお自由化について、友岡史仁『公益事業と競争政策』（晃洋書房、2009 年）4 頁以下、143 頁以下を参照。

²³ David Elliott, “Wind Power: Opportunities, Limits and Challenges”, in Szarka et al., op.cit., n. 3, p. 19.

²⁴ See RenewableUK, op.cit., n. 17.

²⁵ Power and Cowell, op.cit., n. 12, pp. 61-62 and 66-70. See Susan Owens and Richard Cowell, *Land and Limits: Interpreting Sustainability in the Planning Process*, 2nd ed. (Routledge, 2011) pp. 70-76; Ellis et al., op.cit., n. 3, pp. 523-532.

こうした見解は行政においても一定程度共有されている。かつて立地について市場に委ねる政策をあえてとってきたことが、地域の反対を招くなどにより、風力発電所の十分な設置につながらなかった。それゆえ、地方計画において立地の方針が示されたり、適地が特定されたりするようになってきた。現在の計画政策も、地方計画における適地の特定が望ましいとしている²⁶。

日本では、こうした形で立地について調整し、戦略的に立地を誘導する計画は、風力発電所については存在してはいない。しかし、先に見た長野県と田原市におけるガイドラインには、より良い立地に誘導する面をもっており、戦略的立地の萌芽を見出すことができよう。

3 風力発電所の計画許可・開発許可の仕組み²⁷

風力発電所の設置は、都市農村計画法における「開発 (development)」に該当するとされ、計画許可を受けることになる。設置における立地調整は、全国的な計画政策 (後述) の下で、各自治体で策定される都市計画である地方計画 (local plan) において一定程度なされる。その上で、個別の風車についての詳細な立地、デザインなどを含む開発の詳細計画は、計画許可の判断において審査される。

風力発電所の計画許可に係る手続は、事業の規模によって2つに分け

こうした戦略的な計画手法は、学問上は、空間計画アプローチとして議論されている。参照、拙稿「都市計画における地方の裁量の変容——行政の現代化と都市計画の空間計画法とのはざままで」榊原秀訓編著『行政サービス提供主体の多様化と行政法』(日本評論社、2012年) 235頁以下。

²⁶ Department for Communities and Local Government, *Planning Practice Guidance for Renewable and Low Carbon Energy* (2013) paras 8-. 大規模な太陽光発電についても同様である。Department for Communities and Local Government, *National Planning Policy Framework* (2013) para 97.

²⁷ 以下の計画法と計画政策についての検討は、基本的にはイングランドに限った議論である。イギリスの各地域において法制度と政策に相違があるためである。但し、伝統的にイングランドとウェールズとで都市農村計画法における共通点は多いため、以下の議論はウェールズにも一定程度当てはまる。

られている²⁸。大規模ではないもの（50 MW 未満）は、通常の開発行為と同様に、都市農村計画法における地方計画行政庁、多くの場合には自治体当局（自治体議会）による計画許可の対象となる。自治体当局は、地方計画を基本としつつ、全国的な計画政策やその他に関連する考慮事項を考慮して、判断をする。自治体当局が不許可処分をした場合には、事業者が不服申立てによって争うことが可能である。そこでは、手続保障の手厚い審問官による審問²⁹等の手続を通じて、審査がなされる。その裁決にさらに不服がある場合には、裁判所（高等法院）への提訴（appeal）が可能である³⁰。なお、（後述のように）審問官は、設置を推進する政府の計画政策の下で許可処分とする傾向が見られる³¹。これとは反対に、自治体当局による許可処分を周辺住民等が争う場合には、不服申立ての機会は通常はなく、裁判所（高等法院）に司法審査請求（judicial review）をして争うことになる。

大規模な事業（50 MW 以上）については、その設置について自治体レベルではなく、国レベルで判断する仕組みが採られている。以前は、1989年電力法の下での主務大臣による開発許可（development consent）が必要とされていた。この許可を受けると、計画許可が与えられたものとみ

²⁸ これは陸上風力発電所についてであり、洋上風力発電所の設置の判断は主務大臣の権限とされ、大規模な陸上風力発電所と同様の手続が採られている。

²⁹ 従来、‘public inquiry’が「公開審問」又は「公審問」と、それを主宰する‘inspector’が「審問官」と翻訳されてきた。これは、inspectorの主たる業務がpublic inquiryであったために、異なる用語について同じ「審問」という訳語があてられてきた。しかし近年、裁判類似の厳格な手続のpublic inquiryでは時間がかかるため、より簡易・迅速で、主宰者であるinspectorの職権主義の色合いの強い手続で代えることが広く認められている。それゆえ、inspectorの主たる業務がpublic inquiryであるとは必ずしもえない状況であるため、両者に「審問」という用語をあてる必然性はない。但し本稿では、分かりやすさから、従来の用語法に倣う。

³⁰ 原処分ではなく、審問官や主務大臣による裁決を裁判で争うこととする裁決主義が採用されている。Town and Country Planning Act 1990, s 288.

³¹ 但し、現在の連立政権は、陸上風力発電所の設置の推進には必ずしも積極的ではなく、計画政策もその方向で修正されたため、こうした傾向が見られなくなるかもしれない。

なす命令が出され、みなし許可 (deemed permission) により計画許可が得られた。開発許可の手続では、申請について審問官による審問を経て、審問官の報告書に基づき主務大臣が許可について判断することとなっていた³²。この許可は、交通、エネルギー、上下水道などにおける全国的に重要な基盤整備事業 (nationally significant infrastructure projects) における複数の許認可とその手続を一本化するための改革の中で、2008年計画法 (Planning Act 2008. 以下、「2008年法」とする) により、他の許認可とともに、新たな「開発許可」に吸収された^{33,34}。2008年法における開発許可の決定権者は、当初、独立委員会であったが、民主的正統性の欠如などが指摘されたため、政権交代を経て2011年地域主義法 (Localism Act 2011) により、主務大臣となった。それゆえ、この2008年法における開発許可は、かつての電力法における開発許可と決定権者が同じになり、その審査手続も審問官によって行われることとなった。但し、審問官による審査手続は、かつては基本的には公開審問で行われ、当事者に発言権や反対尋問が認められるなど当事者主義的な手続であった。現在の2008年法の下では、当事者対峙型ではなくオープン・フロアで審査が行われ、審理における審問官の職権が強化され職権主義の色合いが強くなっている³⁵。これは、審査対象となる事業が全国的に重要であるために、迅速に審査を行う要請が強いためである。審問官によ

³² Electricity Act 1989, s 36 and Sch 8.

³³ 正確には、2008年法における認可を受けると、電力法における開発許可、都市農村計画における計画許可等の許認可を受けることが必要でなくなる。Ibid., s 33. 重要基盤整備事業の許認可について、拙稿「都市計画における調整・協議に関する一考察——イギリス計画許可制度を題材に」札幌学院法学 26巻1号 (2009年) 35頁以下。

³⁴ 日本においても、規制を一本化しようという要請は、洋上風力について見られる。遠藤幸子ら「洋上風力発電等の海洋再生可能エネルギーの事業化における法的課題——ステークホルダーとの持続可能な合意形成に向けて」NBL 1008号 (2013年) 30頁以下。

³⁵ Planning Act 2008, ss 93-96. 審問官による職権主義への方向性は、不服申立てにおける審査でも採られるようになってきている。

る審査、報告書作成、それを受けた主務大臣の開発（不）許可決定は、いずれもタイムテーブルの下で処理され、処理期間の制限が課されている³⁶のも、迅速性の要請からである³⁷。なお、審問官による周到な手続を経てなされる大臣による決定は、同様の手続である不服申立てで争うことはできず、司法審査で争うこととされている³⁸。

4 計画政策とその変遷

風力発電所の設置に関する政府のスタンスを見るために、全国的な計画政策と、2008年法の重要基盤整備事業に関する全国政策声明について見てゆくこととする。

全国的な計画政策として、かねてから計画政策指針（Planning Policy Guidances）が分野ごとに主務大臣により発せられ、前の労働党政権下でそれが計画政策声明（Planning Policy Statements：PPS）に徐々に置き換えられていった。再エネ事業に関してはPPS22に代えられ、その後2004年に改正された。現在の連立政権において、これらの計画政策が過度に大量で複雑化し、地方の意思決定を規律しすぎていることなどから、地域主義（Localism）への改革の一環として、かなり簡素化された一つの文書として、全国計画政策枠組（National Planning Policy Framework：NPPF）に取りまとめられた³⁹。とはいえ、これまでの分野ごとに30本程度発せられていたPPGやPPSとそれを細くする関連文書を、50ページ程度の簡素なNPPFに簡素化することは難しく、後追いの分野ごとに指針が発せられており、再エネ分野についても2013年によ

³⁶ Ibid., ss 98 and 107.

³⁷ 他の迅速性の要請をも含めて、市民参加の観点からの批判するものとして、Owens and Cowell, op.cit., n. 25, pp. 8-10. また、風力発電所の文脈での批判として、David Elliott, op.cit., n. 23, p. 22.

³⁸ Planning Act 2008, s 118.

³⁹ Department for Communities and Local Government, *National Planning Policy Framework* (2013) (hereinafter “NPPF”).

り詳細な計画指針が出された⁴⁰。

2008年法の重要基盤整備事業の開発許可に関しては、このNPPFとは別に、全国政策声明(National Policy Statements : NPS)と呼ばれる政策が発せられ、開発許可の判断においてこの政策が主として考慮される。これは、主務大臣によって各分野ごとに発せられ、エネルギー分野についてはエネルギー・気候変動省大臣により策定されている。風力発電所の開発許可の審査では、「エネルギー全般についての政策声明」、「再生可能エネルギー施設についての政策声明」⁴¹が考慮される。このNPSは、利害関係者や国民の関与の下で、国会手続も経て策定され、また、策定された場合にも(自治体による地方計画と同様に)司法審査請求により裁判で争うことが認められている⁴²。重要基盤整備事業の開発許可においてNPSは、NPPFと地方計画の両方の役割を果たすために、こうした周到な手続が用意され、訴訟で争うことが認められている。

全国的な計画政策であるNPPFと、重要基盤整備事業に関するNPSとの関係は、基本的には総論と各論の関係で、NPSの対象となる重要基盤整備事業についてはNPSが考慮され、それ以外についてはNPPFが考慮される。

これらの計画政策における風力発電所についてのスタンスは、他の再

⁴⁰ Department for Communities and Local Government, *Planning Practice Guidance for Renewable and Low Carbon Energy* (2013) (hereinafter “2013 guidance”).

この指針のように、エネルギー政策において、近年、再エネと並んで低炭素エネルギー(low carbon energy)という表現が見られる。具体的には原子力技術、二酸化炭素貯留(Carbon Capture and Storage)の技術などを指し、二酸化炭素の排出削減という国家目標から、こうした技術とその利用が再エネ技術と並列的に推進されている。See Department of Energy and Climate Change, *op.cit.*, n. 15.

⁴¹ Department of Energy and Climate Change, *Overarching National Policy Statement for Energy* (2011) (hereinafter “EN-1”). Department of Energy and Climate Change, *National Policy Statement for Renewable Energy Infrastructure* (2011) (hereinafter “EN-3”).

⁴² Planning Act 2008, ss 7-13.

エネ事業に対してと同様に、かつては、推進とも慎重ともとれる不明確なものであった。それは各自治体に判断を委ねていたともいえる。しかし、全国政策の PPS22 が 2004 年に改正され、再エネ事業を強力に推進する姿勢が示され始めた。手法としてトップダウンで行うことも明確に示された⁴³。つまり、基本原則として、地方計画において「再エネ資源の開発を、制約ではなく、推進・奨励する政策を含めるべきである。」とし、地方計画当局が計画許可の申請の評価基準を示すことを求め、特定の再エネ開発の排除や立地制約をする政策は十分に理由のある正当化がなされない限りは地方計画に含まれるべきではない、とした。そして、「地方当局による制約が過度に大きい場合や、十分に正当化されていない場合には、大臣が計画策定手続に介入しうる」としていた。さらに、申請への判断において、「その規模に関わらず、広範な環境上・経済上の便益が、大きく重みづけがなされるべき重要考慮事項となる。」とした⁴⁴。こうしたトップダウンでの強力な推進は、正当化の難しい景観への影響や不確実な騒音等への住民の不安を考慮せざるを得ない地方自治体の姿勢と衝突し、各地で多くの紛争を招いた。

トップダウンの手法への反省もあり、現在の全国政策である NPPF では、再エネ事業を推進することを自治体に対して強力には求めている⁴⁵。NPPF では計画政策としての推進姿勢は弱められただけでなく、む

⁴³ 再エネ事業への計画政策の変遷について、Jane Holder and Maria Lee, *Environmental Protection, Law and Policy*, 2nd ed. (Cambridge, 2007) pp. 698-709.

⁴⁴ Office of the Deputy Prime Minister, *Planning Policy Statement 22: Renewable Energy* (2004) para 1 (hereinsfter “PPS22”).

⁴⁵ 再エネに限らず開発一般について、持続可能な発展の推定 (presumption in favour of sustainable development) を明示しているが、ここから環境に資する事業が許可されるような推定が働くわけではない。持続可能な発展は、経済・環境・社会の 3 つ要素から成り立っているとされ、むしろ、政府は経済の側面を強調しがちである (拙稿「持続可能な発展とイギリス都市計画法制度改革」札幌学院法学 24 巻 1 号 (2007 年) 51 頁以下)。

NPPF 自体は、この推定の内容としては、「開発計画を基礎として事案ごとに利益と不利益を衡量する」という、通常の計画許可の判断における作業を示しているに

しろ、2013年の指針では、「再エネの必要性が環境保護や地域の計画的懸念に対して自動的に優先するということを意味するわけではない。」⁴⁶とされ、地域の意向が優先される方向へと転換したように見える。これは現在の連立政権における地域主義 (Localism) の考え方を反映しているものであろう⁴⁷。NPPF が再エネ事業一般とは異なり、コミュニティ主導の再エネ事業を計画政策として推進している⁴⁸ 事にも符合する。

現在の全国政策の姿勢とは対照的に、重要基盤整備事業にかかる計画政策である NPS では推進の計画政策が明確に採用されている。NPS では、風力に限らず、対象となる重要なエネルギー施設一般について開発許可を付与する方向での推定 (presumption in favour of granting consent) が謳われている。その審査における便益と負の影響の考慮においても、雇用の創出や長期的な便益を含めるなど、許可を認めやすくするように便益を強調している⁴⁹。また、審査において地方計画をも考慮するが、それが NPS と抵触する場合には NPS が優先するとしている⁵⁰。このように、全国計画政策の NPPF とは違い、NPS では対象事業を許可する方向性のある程度トップダウンで推進しているが、これはかつての PPS22 による推進とは少し異なる。PPS22 は温暖化対策などの観点からの再エネ事業の重要性ゆへの推進であったが、NPS は経済成長を含む

過ぎない。NPPF の草案の協議 (パブリックコメント) 過程で、様々な主体からこの内容を明確化するよう求められた。特に事業者から、開発を認めやすくするために経済の側面を明確にすべきとの意見が強かったようである。しかし、あえて明確にせずに、事案ごとの利益衡量に委ねることとし、PPS22 のように許可判断における重みづけを示すことを避けたようである。Department for Communities and Local Government, *National Planning Policy Framework: Summary of Consultation Responses* (2012).

⁴⁶ 2013 guidance, paras 4 and 15.

⁴⁷ ここでいう local は、地方自治体よりも狭域なパブリックや地域共同体などを主として念頭に置いている。

⁴⁸ NPPF, para 97.

⁴⁹ EN-1, paras 4.12-4.13.

⁵⁰ Ibid., para 4.15.

様々な観点からの事業の全国的な重要性ゆえの推進であり、対象は再エネに限定されずエネルギー事業全般、さらには一般のインフラ開発全般に及ぶ。

こうした重要基盤整備事業における一般の事業とのスタンスの相違は、指定地区等における開発との関係でも見られる。風力発電所は、自然や生態系、景観などの保護のために指定された様々な指定地区内やその周辺に立地が検討されることがあり、度々問題となる。国際レベルで指定されるハビタットやラムサール条約の指定湿地など、国内での全国的な重要性から指定される国立公園、湖沼地域 (the Broads)、特別自然美観地域 (Areas of Outstanding Natural Beauty)、重要動植物・地理地域 (Sites of Special Scientific Interest) などにおいては、開発を基本的に認めないという方針がいずれの計画政策においても採られている⁵¹。

これに対して、自治体レベルで指定される指定地区 (Local Green Space、Local Nature Reserves、Local Sites など) については、少し状況が異なる。全国的な計画政策の NPPF では、地域にとって特に重要である自然等の地区を特別な保護のために特定した場合、非常に特別な状況を除いて新たな開発を排除しようとされ、自治体での指定地区内でも開発に消極的な姿勢が示されている⁵²。しかし、重要基盤整備事業に係る NPS においては、自治体レベルでの指定について、指定地区への立地は一考慮事項に過ぎず、むしろ、指定それ自体が許可の拒否に用いられるべきではない、とする⁵³。実際に自治体が、当該地域にとって重要な自然や景観を守るために不許可とすることがあるため、それを歯止めるこ

⁵¹ NPPF, paras 113 and 115; NE-1, paras 5.3.8-5.3.10 and 5.9.9-5.9.12.

⁵² NPPF, para 76. それを受けた再エネ等に係る詳細な指針でも、地域のアメニティの保護にも適切なウェイトが置かれるべきとする。2013 guidance, para 15.

⁵³ NE-1, paras 5.3.13 and 5.9.14. 歴史的に指定されてきたグリーン・ベルト (Green Belts) については、開発についての明確な方針を打ち出すのが困難であるため、個別の判断の方法を詳しく述べている。NPPF, paras 79-; NE-1, paras. 5.10.

とを狙いとしている。

以上のように、政府によるかつての全国計画政策 PPS22 は、EU 指令での再エネ使用率の目標達成のためもあり、トップダウンで風力発電所の設置を推進しようとした。これが地域の反対を招いたこともあり、現政権の全国計画政策 NPPF では、その姿勢を緩めている。しかし、全国的に重要性をもつ大規模な風力発電所については、NPS の下でトップダウンにより推進されることとなっている。(前述のように)2008 年法が審査における職権主義や迅速性の要請を制度として用意していることをも加味すると、NPS の下での許可も紛争の火種を内包しているといえるかもしれない。それでは次に、様々な形で争われる法的紛争の諸相を考察してゆく。

III 法的紛争の諸相と裁判例における争点

1 法的紛争における利害構造

イギリスでのエネルギー施設の立地をめぐる紛争は、近年多発している。風力発電所に関する紛争が目立つが、それ以外にも再エネとしては、大規模な太陽光発電所が景観侵害や反射光の点から紛争を引き起こす例があり、規制が検討されている⁵⁴。

陸上の風力発電所については、中央政府の推進の方針とは対照的に、地方では景観・眺望への影響や騒音などを理由に各地で反対運動が生起している。各地の紛争や争訟が全国紙においても度々取り上げられ、注目を集めている。従来は中央対地方の対立の様相を示していたが、近年では、景観侵害ゆえに反対する住民やその主張が、現在の与党である保守党の支持者やその主張と重複するため、保守党議員の中には規制を強化しようとする声根強くある。先に Green on Green として環境利益

⁵⁴ 再エネではないが、シェールガス開発のための地下岩盤への薬品注入・水圧破砕による採掘 (hydraulic fracturing)、いわゆるフラッキング (fracking) も、エネルギー施設の立地という点で大きな社会問題となっている。現連立政権は、その採掘地の決定手続を中央集権的に行い、採掘を推進しようとしている。

間の対立に即して整理すれば、グリーン・エネルギーの拡大を望む中央政府、全国的な環境団体と、景観・眺望等への影響を懸念する自治体、草の根の地域団体といった、異なる環境利益をめぐる対立の構図がある。

風力発電所の設置をめぐる裁判例には一定程度の蓄積があるが、今のところは、その判断枠組みは概ね他の都市計画決定についての争訟と大差はない⁵⁵。風力に係る紛争ゆえの特殊性は見られるが、その司法審査における特殊性が見出される段階にまでは至っていないと考える。それゆえ、裁判例については、あくまでも紛争の特徴を表すものとして扱う⁵⁶。

訴訟に至る経緯には、次のような共通性が一定程度みられる。計画許可申請に対して地方自治体での判断の段階で許可された場合には、それに反対する住民や住民団体等が訴訟を提起することがある⁵⁷。しかし、景観などへの影響や住民による反対や懸念が大きいことなどから、自治体当局（自治体議会）が不許可処分とすることも少なくない。この場合には、被処分者の事業者が不服申立てを行うが、大臣の権限を代理して判断をする審問官は、自治体の判断を覆して不許可処分を取消すといった状況がよく見られる。これは、自治体での判断が議員による委員会や本会議での決議で行われることもあり、住民の意見に比較的敏感になるのに対して、審問官は、再エネ開発に重みづけを与えて考慮を求める大臣

⁵⁵ 参照、山本寛英「イギリス都市計画法における計画許可の裁量性とその実質的統制(1)～(4)」自治研究 89 巻 2-4 号 (2013 年)、拙稿「イギリス都市計画法における社会的考慮事項——都市計画の社会的役割についての一考察」早稲田政治公法研究 70 号 (2002) 443 頁以下。

⁵⁶ 本稿では、計画（不）許可の決定を争う訴訟（司法審査請求）を主として扱うが、騒音等の被害に対する損害賠償請求も提起されている。著名な例としては、2012 年に和解した Davis v Tinsley がある。See William Norris, “Wind Farm Noise and Private Nuisance”, *Journal of Planning and Environment Law* 3 (2012) pp. 230-238.

⁵⁷ 許可処分に対して第三者が不服申立てをすることは基本的に認められないため、司法審査請求を行うことになる。

の政策を考慮して判断をするためである⁵⁸。そして審問官によって処分が取消された場合に、原処分をした自治体が争う場合も見られる。

訴訟の状況と当事者についてまとめると、典型的には、次のように分類される。①申請に対する決定で許可された場合、住民や住民団体が原告となり、自治体当局（時として主務大臣も）が被告となる。②申請に対する決定では不許可とされたが、申請者の不服申立てで認容裁決がなされた場合、自治体当局または住民や住民団体が原告となり、主務大臣（裁決権者）が被告となる。①と②の状況では、事業者が訴訟当事者や参加人となることが多い。③申請者による不服申立てが棄却された場合、事業者が原告となり、自治体当局と主務大臣が被告となる。なお、事業が大規模な場合には、自治体当局ではなく、主務大臣が申請の許可権者であるため、許可・不許可のいずれの場合でも、主務大臣が被告となる。

なお、許可率としては、地域差もあるが、イギリス全体では、地方自治体で判断される 50 MW 以下では 7 割、大臣の判断に付される 50 MW 以上では 8-9 割で推移している。2012 年度では、50 MW 以下では 68%、50 MW 以上では 82% であった。自治体による許可率が極端に低いわけではない。しかし、事業者による不服申立てでの審問官又は大臣による許可率は、4 割程度で、2012 年度では 56% であった⁵⁹。このように、自治体当局による不許可が、不服申立てで覆される割合は高い。

2 実体的違法性に係る争点

計画（不）許可処分の実体的違法性については、一般的には、(a) 処分に至る際に考慮した様々な事項が関連考慮事項（material considera-

⁵⁸ Mhairi Aitken et al., “Locating ‘Power’ in Wind Power Planning Processes: The (not so) Influential Role of Local Objectors”, *Journal of Environmental Planning and Management* 51(6) (2008) p. 794; David Toke, “Explaining Wind Power Planning Outcomes: Some Findings from a Study in England and Wales”, *Energy Policy* 33(12) (2005) pp. 1537-1538.

⁵⁹ RenewableUK, op.cit., n. 17, pp. 16-18.

tions) であるか (考慮すべきでない事項を考慮していないか)、(b) 複数の考慮事項間で重みづけが適切に行われているか、が問題となる。風力発電所の場合には、(a) について、当該自治体の地方計画、全国的な計画政策とともに、当該施設による環境面での寄与や経済的利益といった利益と、景観・眺望への影響や騒音といった不利益が全体的に考慮事項となる⁶⁰。後述する騒音の場合を別とすれば、風力発電所の計画(不)許可について、この考慮事項該当性が問題となることは少ない⁶¹。

それに対して、(b)の重みづけについてはよく争いとなる。典型的には、景観・眺望への影響が考慮において十分な重み付けをされていないといった主張が、住民や自治体当局によってなされる。先にみた全国的な計画政策が再エネ開発自体を推進する方針を示してきているため、その方針に重みづけをして許可処分がなされた場合には、立地住民等からすれば景観や眺望への影響に十分に重みづけをせずに判断をしたと考えられるからである⁶²。なお、これらとは別に、騒音についてはその計測手法自体に疑義が呈されており、問題が複雑化している。それゆえ、ここでは、重みづけに関する裁判例と、騒音に関する諸論点と裁判例につい

⁶⁰ 日本における開発許可のような法令の要件該当性についての審査というよりも、当該開発の正と負の影響の総体について、広範な計画裁量の中で審査されることになる。それゆえに、この計画許可申請の判断において当該開発の是非についての一般的な審査が行われる。

⁶¹ 代替地について考慮していないことが争点となった例として、Derbyshire Dales DC v Secretary of State for Community and Local Government [2009] EWHC 1729 (Admin); [2010] JPL 341. 一般的に代替地の考慮は法令上の義務ではないとされ、この事案でもその主張は退けられた。

⁶² なお、洋上風力発電所であっても、こうした景観・眺望の観点からの紛争と無縁なわけではない。それが陸上から比較的近い場合には、陸上の住民や自治体が景観や眺望に深刻な影響があるなどとして反対することがある。それが訴訟にまで発展した例としては、R (Redcar and Cleveland Borough Council) v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform [2008] EWHC 1847 (Admin) がある。そこでは、30の風車などからなる洋上風力施設についての大臣の開発許可に対して、それが海岸から1.5 kmのところ立地していたため、眺望を害するなどとして、陸上の自治体が許可の取消を求める訴訟を提起した(請求棄却)。

て見てゆくこととする。

(1) 考慮事項の間の重みづけ：景観・眺望への影響を中心に

風力発電所が景観や眺望に影響を与えるとして争われることは多いが、景観や眺望への影響は計量的な評価のみでは十分に評価されにくい(と考えられる)ため、そうした影響にどの程度の重みづけをするかが争いとなる。つまり、計量化されていない影響を重視して不許可とする場合に、影響を過度に考慮しているといった形で争われたりする。考慮における重みづけの判断は、自治体当局や審問官の計画判断(planning judgment)と呼ばれる広範な裁量に委ねられるため、裁判所は通常は裁量判断を尊重する。それゆえ裁判では、裁量の下での決定・裁決が維持されやすく、それは後述する騒音についても当てはまる。

但し、法令に特別の重みづけがなされている場合については、裁判所は踏み込んで判断をなすことがある。つまり、法令や政策指針において、一定の考慮事項について特別な重みづけを求めている場合があり、こうした特別な重みづけをしていない(不)許可決定は違法となりうる。例えば、East Northamptonshire DC v Secretary of State for Communities and Local Government⁶³では、指定建築物の近辺での風力発電所について、法律により特別な配慮が求められていた指定建築物への影響について配慮しなかったために、許可が違法とされた。当該事案では、自治体が第一種指定建築物や他の史跡の周辺環境への影響などを理由に不許可としていたが、不服申立てについて審査した審問官は、周辺環境への負の影響を超える便益があるとして、不許可処分を取消していた。

こうした法令における重みづけが、計画政策における重みづけと抵触する場合がある。Sea & Land Power & Energy Ltd v Secretary of State for Communities and Local Government⁶⁴がその例である。法

⁶³ [2013] EWHC 473 (Admin). 同様の判断として、North Norfolk DC v Secretary of State for Communities and Local Government [2014] EWHC 279 (Admin).

⁶⁴ [2012] EWHC 1419.

令では開発計画支持の推定 (presumption in favour of development plan) が採られ、計画(不)許可の判断は基本的には計画に従ってなされなければならないとされ、立地自治体の地方計画では事業立地場所は重要な景観地区とされていたが、当時の全国的な計画政策(PPS22)では再エネ事業の計画許可申請の判断において、事業による広範な環境上・経済上の便益に大きく重みづけ (significant weight) がなされるべきとしていた。自治体当局は地方計画などを理由に不許可処分とし、不服申立てにおいて審問官もこの処分を維持した。これに対して事業者が、PPS22における重みづけをしていないなどとして訴訟を提起した。裁判所(高等法院)は、法令における推定が優先すべきであるとして、請求を棄却した⁶⁵。

(2) 騒音をめぐる論点

(a) 騒音基準における問題

景観や眺望への影響が計量化しにくいのと比較すれば、騒音による影響は計量化になじみやすい。そのため、騒音の影響評価とそれを基礎にした評価基準の範囲内であれば、騒音による負の影響は基本的に生じないと解される。しかしそうであろうか。騒音を理由とした風力発電所への反対は、それでは掬いきれない影響に基づいていることが多い。

騒音の影響評価と騒音制限については、イギリスではETSU-R-97(以下、「ETSU」とする)と呼ばれる手法と基準が用いられている。これは、1996年の専門家等による報告書で、風力発電所の近隣住民との関係での騒音制限について勧告を行った際に用いられた評価手法・基準である⁶⁶。

⁶⁵ 計画政策における事業の便益に対する重みづけにより、申請に対する許可率の上昇が伺える。Toke, op.cit., n. 58, p. 1537. なお、こうした推進の政策が採られる以前の裁判例では、自治体による重みづけ(地域の環境への影響を重視)に基づく計画不許可決定について、裁判所は裁量の範囲内での判断であるとした。West Coast Wind Farms Ltd v Secretary of State and North Devon DC [1996] JPL 767 (CA).

⁶⁶ The Working Group on Noise from Wind Turbines, *ETSU-R-97: The Assessment and Rating of Noise from Wind Farms* (dti, 1996).

イギリス政府は、風力発電所の騒音の評価について、この手法を用いることを、政策指針において事業者に求めている⁶⁷。これは行政庁の意思決定とも関連し、ETSU の基準を遵守した場合には、それ以上の騒音影響の主張については、ほとんど考慮されなかつたりする⁶⁸。

基準の遵守と(不)許可処分との関係が問題となることがある。Tegni Cymru Cyf v Welsh Ministers では、騒音が(累積的騒音も併せても) ETSU の基準の範囲内であったにもかかわらず、審問官は、自治体当局による不許可処分を維持した。不許可処分を受けた事業者による司法審査請求において、一審の高等法院は、ETSU を遵守していても、受忍しがたい水準の騒音となる場合があることを認めつつも、審問官の裁決書等の文書からはそれを結論付けることはできないとして、請求を認容した⁶⁹。基本的には ETSU の基準の範囲内かが、騒音水準の大きな決め手となった。

しかしこれに対して、その控訴審である控訴院では、ETSU から離れた判断の余地を広げる判示がなされた。Elias 判事は、まず、ETSU の水準が、他の多くの指針と同様に、公益と不利益との間のバランスをとるものであると性格付けた。そして、「ETSU における最大値以下に騒音水準が抑えられていれば、個人が負の影響を受けないということを意味するわけではなく、広範な公益の観点から、一般的には個人がその騒音を甘受すべきとしているのである」と基準を解釈した⁷⁰。それゆえ、審問官

⁶⁷ 2013 guidance, para30; EN-3, paras. 2.7.55-56. そこでは、ETSU-R-9 を用いるとともに、最新の事業者間の実践の考慮も求めている。先進事例について、Institute of Acoustics, *Good Practice Guide to ETSU-R-97 for Wind Turbine Noise* (2013).

⁶⁸ EN-3, para. 2.7.58 は、「ほとんど、又は全く重みづけをせずに」考慮して、判断することができる、とする。

⁶⁹ [2010] EWHC 1106 (Admin), para 68. ウェールズにおける事案であるが、ウェールズの計画政策 (TAN8) においても、ETSU が騒音評価基準として用いられている。

⁷⁰ [2010] EWCA Civ 1635; [2011] JPL 1342, para 34 (Elias LJ). See para 12 (Pitchford LJ).

にとって、ETSU の遵守は、風力発電所の利益と不利益とのバランスにおける一考慮事項にすぎないとし、騒音水準が受忍できるかは、双方からの証拠の下での審問官の裁量判断であるとした。結果として、ETSU の遵守とは異なる事項を考慮して不許可として審問官の判断に違法はないとした⁷¹。

政府が指針で求めている騒音基準とは異なる騒音の考慮を柔軟に認めるこの控訴院の判決の背景には、ETSU の騒音基準としての適切さへの疑問がある。他の裁判例でも、深夜の騒音における ETSU の基準の不備を認めるものがある⁷²。

ETSU の報告書は、専門家によるワーキング・グループによって作成された。ワーキング・グループは通商産業省の助力の下で設立されたが、報告書自体は政府によるものではなく、政府の指針でもないとされる。しかし、そのメンバーは、同省の職員、自治体職員、騒音調査を行う事業者の職員から構成され、真に専門家による報告書であるとはいい難く、政治的判断も加味された影響評価の枠組みとなっている⁷³。例えば、報告書では騒音基準について、近隣に合理的な程度の保護を与える騒音水準

⁷¹ Ibid., paras 36-38 (Elias LJ).

⁷² R (North Devon Council) v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform [2008] EWHC 1700 (Admin). 当時、イングランドで最大規模となりうる 22 機の陸上風力施設について、多くの反対があったが、審問官の報告書を受けた大臣により許可された事案である。裁判官は、騒音評価における基準の不備についての原告自治体の主張を受け入れたが、審問官がその不備を認識して上乘せした騒音基準を念頭に置いていることから、審問官の報告書に瑕疵はないとした (paras 49-50.)。

⁷³ これは科学的なリスク評価の名の下に、本来は科学自身では答えを出せない「線引き」（受忍可能な騒音水準）というリスク管理に係る判断が行われてしまっているとも見える。特に、計画政策がこの評価を無条件に受け入れてしまうことで、どこまでが受忍可能な騒音かの線引きが科学的に行われたかのように扱われてしまっている。参照、吉澤剛・中島貴子・本堂毅「科学技術の不安定性と社会的意思決定——リスク・不確実性・多義性・無知」科学 82 巻 7 号（2012 年）788-795 頁、JST-RISTEX 「不確実な科学的 状況での法的意思決定」編『法と科学のハンドブック』（Ver. 20120816）。

であるとしつつ、同時に開発やその費用への不合理な制約を避けるものであるとする。許される騒音水準ではなく、先の Elias 判事の指摘のように、近隣の利益と施設の公益とのバランスの上で、基準が示されているのである。

また、この報告書自体において、公刊から二年後には勧告が見直されるべきとの認識が示されていたが、いまだに見直さずにいる。騒音については、後述の低周波音や変調による騒音拡大といった新しい問題があるにもかかわらず、1996年から新たな知見による刷新のされていない基準が、ほぼ条件なしに政府によって受け入れられているのである⁷⁴。

このように騒音に関する争いの背景には、基準の問題がある。基準の不備は認識されており、それに対応するために次の計画条件や距離制限といった方法が用いられている。

(b) 騒音の影響緩和、不確実性への対処：計画条件、距離制限

自治体当局等は、許可をする場合であっても、騒音や景観などへの影響を緩和するために条件を付することが多い。ETSUにおける夜間騒音基準が緩やかなために上乘せの条件を付するのは、これに該当する。これに加えて、騒音の場合には、騒音基準では対処しきれない不確実な影響への対処として、条件を付する場合も、多くはないが存在する。

騒音においては、健康への影響が十分に解明されていないために不確実であるが、懸念が示されるものとして、低周波音や変調による騒音拡大 (amplitude modulation : AM) といったものがある。低周波音による影響と立地については、争いはあるようであるが、裁判例は見当たらず

⁷⁴ Claire Haggett, “The Social Experience of Noise from Wind Farms”, in Szarka et al., op.cit., n. 3, pp. 56-162; Annabel Graham Paul, “Noise from Wind Turbines and ETSU-R-97”, *Journal of Planning and Environment Law* 3 (2013) pp. 271-276. その他、ETSUの適用において一貫性がない点とする調査結果(政府の委託研究)が出されている。Hayes McKenzie Partnership Limited, *Analysis of How Noise Impacts are Considered in the Determination of Wind Farm Planning Applications* (2011).

ない。政府の指針では、健康影響について立証されていないため、重視すべきではないとされる⁷⁵。

後者の AM は、風車の羽根が風を切る音が上下することで増幅されることによる騒音で、羽根音 (blade swish) と通称されている。睡眠障害などの影響が懸念されているが、イギリスの通産省による委託研究 (Sulford Report) でも、評価について決定的な結論が出されていない状態にある。この AM の潜在のおそれについて、通常は重視はされないが、例外的にデン・ブルック審問 (Den Brook Inquiry) では審問官によって考慮され、その影響を制限するために計画許可に条件が付された⁷⁶。予防原則の見地に立ってであった。

しかしこれらの不確実な影響を、(不)許可の判断においてそのまま考慮することは、十分な証拠がないとされるおそれがあり、許可に計画条件を付することはなかなか認められない⁷⁷。

それゆえ、こうした不確実な影響に対する住民の懸念に対応するために、自治体によっては、風車の住宅等からの距離制限を設けるところがある。距離制限は、騒音だけではなく、羽根の回転による明暗 (shadow flicker) や電磁波の影響といった他の不明確性をはらむ影響をも考慮して設けられているようである。なお、日本の自治体によるガイドラインでも距離制限が示されているが、その根拠は不明である。

こうした距離制限を、事業者が根拠のないものであるとか、全国計画

⁷⁵ EN-3, para. 2.7.60.

⁷⁶ この紛争は訴訟に発展した。訴訟の主たる争点は、(条件の文言に不備があったことに起因する) 当該条件の執行可能性であり、AM の影響への対応としての条件の必要性については、争われていない。Hulme v Secretary of State for Communities and Local Government [2010] EWHC 2386 (Admin); [2011] EWCA Civ 638.

⁷⁷ Barnes v Secretary of State for Communities and Local Government [2010] EWHC 1742 では、騒音の影響緩和のための条件の内容について争われた。影響ゆえに許可処分を争った原告の主張は受け入れられなかったが、裁判所は、全国計画政策において一般的な計画条件が示されていないために、合意やそれに係る紛争で労力が浪費されていると、批判をした (para 27.)。

政策に反するといった形で争う場合がある。R (RWE NPower Renewables Ltd) v Milton Keynes Council では、住居との最低限の距離を定める地方計画が、事業者により司法審査請求で争われた。距離制限は、被告自治体の既存の地方開発計画書 (Local Development Document : LDD) においても存在したが、主として争われたのは、新に策定された補足的計画書 (Supplementary Planning Document : SPD) であり、ここでは住宅からの最低限距離を LDD よりもかなり長く求めた⁷⁸。それゆえ、その SPD における新たな政策の違法性が問われた。裁判所は、SPD の新たな政策が、既存の LDD と矛盾するとして、当該政策を取消した⁷⁹。

距離制限を地方計画で設けること自体については、事業者からは、全国計画政策に反するとの主張がなされたが、この主張を裁判所は容れなかった。裁判所は、距離制限について政府の計画政策や指針などを検討し、政府の政策は、最低限離隔距離を満たした場合に、許可を与える政策を採用することを否定していないが、最低限離隔距離を満たさない場合に、許可を与えない政策を採用することを否定するものである、と解した。本件では、LDD も SPD も、基本的には許可を与えるが、距離制限等の要件を満たさない場合にその限りではない、と規定していたため、距離要件を満たせば許可されると解され、政府の指針に抵触しないとされた⁸⁰。

とはいえ、こうした自治体による距離制限政策は、政府にとっては、十分な根拠なく開発を妨げる政策と映ったようである。それゆえ、2013 年に出された計画指針では、「安全ゆえの離隔以外には、距離それ自体によって必ずしも提案の影響を受け入れられないと判断しうるものではない」と示された⁸¹。こうして、科学的に不確実性をはらむがゆえに生じた住民の懸念に対して、予防原則をも加味して自治体が対応するために

⁷⁸ LDD では最低限 350 m を離すことを求め、SPD の新たな政策では、典型的な 125 m の高さの風力施設について最低限 1217 m の離隔を求めた。

⁷⁹ [2013] EWHC 751 (Admin), paras 133 and 151.

⁸⁰ Ibid., paras 167-175.

⁸¹ 2013 guidance, para 16.

採った離隔という手法は、科学的に立証しうる「安全」以外の根拠がない場合には否定的に解されることとなった⁸²。

なお、紛争の事案についての分析から、騒音を聴かれるものというよりも、経験されるものとして捉え、必ずしも客観的に計測しきれないとの指摘もある。主観的要素が強いとされる景観についての認識と同様に、騒音もそれぞれの人によって異なって「経験される」という分析結果が示されている⁸³。そうした研究からすると、客観的に計測しうるものに強く依拠するとも見える政府の姿勢は、反対や懸念を示す住民の認識と大きくかけ離れたものになってしまうかもしれない。

3 手続的違法性に係る争点

風力発電所の計画許可の手続的違法性に関して裁判で争われる場合、一般的に計画許可をめぐる訴訟と同様の争点が提起される。例えば、環境影響評価手続における不備⁸⁴、法定の協議義務の遵守⁸⁵、公開審問手続の不実施などがある。唯一、専門家証拠の採用と審問官による理由付記という争点は、風力発電所に係る訴訟の特徴が表れており、騒音に係る論点と関連するものである。この点についてのみ、紹介しよう。

(1) 審問官による理由付記：専門家証拠の採用をめぐる

風力発電所による影響の評価については、上記の騒音をめぐる論点などから分かるように、当事者間で争いとなることが多い。事業者側の専

⁸² より詳しい状況については、House of Commons Library, *Wind Farms: Distance from Housing* (Standard Note SN/SC/5221, 2012).

⁸³ Haggett, op.cit., n. 74, pp. 153-173. 著者は、騒音を不快に感じるかにおいて、客観的な騒音水準以外に、風力発電一般への評価と当該事業への信頼が重要な要素であるとする。この点からも、住民の手続関与や地域所有などによる評価と信頼の獲得の重要性が裏付けられよう。

⁸⁴ *Finn-Kelcey v Milton Keynes BC* [2008] EWCA Civ 1067; [2009] JPL 493.

⁸⁵ *R (Friends of Hethel Ltd) v South Norfolk DC and Ecotricity* [2010] EWCA Civ 894; [2011] 1 WLR 1216. 自治体当局が、指定建築物の周辺環境に影響を与える計画申請について、通達で求められる English Heritage へ協議手続を行わなかったことなどを理由に、計画許可を取消した。

門家による影響評価について疑問が呈されたり、両当事者が異なる専門家証拠を提示したり、ということが見られる。とはいえ、専門家による影響評価の是非が裁判所で直接争われるわけではない。多くの場合には、裁判所で争われる前に、審問官による審問やそれに準ずる審査を経ている⁸⁶。専門家による影響評価の方法やその内容の是非については審問等において議論され、最終的に専門家証拠の評価とその採否は、審問官によって判断される。それゆえ、裁判で争われる場合には、証拠の採否等に係る審問官の判断と、その判断に至る理由の説明（理由付記）とが問題となる。

専門家証拠の採否に係る審問官の判断は、広範な裁量に基づく計画判断の一部としてなされるため、違法とされる余地は狭い。これに対して、採否に係る理由付記の程度については、裁判所で判断が分かれ、厳格なアプローチと緩やかなアプローチが見られる。RWE Npower Renewables Ltd v Welsh Ministers では、一審の高等法院が厳格なアプローチを、控訴審の控訴院が緩やかなアプローチを採用した。そこでは、自治体当局が風力発電所について計画不許可処分としたのに対して、不服申立てがなされたが、審問を経て審問官が不許可を維持すべきとする勧告をしたため、ウェールズ大臣は申立てを棄却した。審問では主として、泥炭地（peat bog）の生態系に対する影響が重大か否かが争われた。審問において事業者側の専門家は、影響は小さいとの調査結果を示した。これに対して、審問官は、重大な程度に至る影響があると判断し、報告書では、「申立人（事業者）側の証拠を考慮し、……実地調査から、私の見解では、泥炭地の生態系への侵害が受け入れられない程度となるリス

⁸⁶ 自治体当局が不許可決定をした場合には、事業者による不服申立てで審問が行われる。また、大規模な事業（50 MW 以上）の場合には、かつては 1989 年電力法 36 条の開発許可の対象に、現在では 2008 年計画法の開発許可の対象になり、大臣に決定権限が移るが、その手続においても審問又はそれに準じた審査が行われる。さらに、小規模であっても問題化している事業では、主務大臣が自ら決定するためにコールインをし、決定に至る手続で審問が行われる。

クがあり、それが不許可を正当化するのに十分である」と説明した。事業者は、訴訟を提起し、審問官が専門家による調査結果を採用しなかったことについて理由付記の不備があるなどと主張した。

高等法院は、まず先例の検討から、競合する専門家の意見選択の際には、一般的にはより特定性が必要であるとした。そして、付記された理由によって、「主たる議論の争点である泥炭地について、(RWEの専門家の) 証拠にもかかわらず、なぜ影響が重大であり、申請を拒否するのを正当化するのに十分であるとの結論に審問官が至ったのかについて、理解することができない」とし、先例における判示から「適切な資格のある専門家によって表明された一貫して筋の通った意見は、……一貫して筋の通った反論によって対応されなければならない」との文言を引用し、本件ではそうした反論がないとした⁸⁷。こうした理由付記の欠如などの手続的瑕疵から、事業者による請求を認容した。専門家証拠の採否について、理由で一定程度の説明をするように求めたものとして、厳格なアプローチとされる。

これに対して、控訴院では、「裁決書は、争点や議論について十分に知っている当事者に付されているとの認識の上で、直截的に読まれるべき。」とした先例の文言を引用し、これからすれば、本件の審問官による理由に非難されるべき点はないとした。つまり、裁決に至る背景が考慮されるべきで、事業者側は争点について十分に理解しているため、この文脈では、理由は十分なもので、その精緻化は求められないとして、高等法院の判断を覆し、控訴を認容した⁸⁸。専門家証拠の採否について、詳細な理由を求めない点で、緩やかなアプローチとされる。

同様のアプローチの相違は、騒音に関する裁判例として紹介した *Tegni Cymru Cyf v Welsh Ministers* においても見られた。そこでは、審問における騒音に関する両当事者からの証拠の採否について、審問官

⁸⁷ [2011] EWHC 1778 (Admin), paras 37(6) and 43-44.

⁸⁸ [2012] EWCA Civ 311, paras 23-25.

が理由で説明していない点が一つの論点となった。事業者の申請では騒音基準を遵守していたにもかかわらず、審問官は（自らの現場調査をも踏まえて）住民側の証拠を採用したが、一審の高等法院では、審問官がその点について説明していないとされた。これに対して、控訴院では、「関連する箇所を全体として読めば、審問官の結論に至る論理が受け入れられる筋のものであることが分かる」とし、証拠の採否について詳細な理由が無くとも理解できるとして、緩やかなアプローチが採られた⁸⁹。また、その後の裁判例においても緩やかなアプローチが採られている⁹⁰。

緩やかなアプローチは、審問官には計画判断を行う広範な裁量があることを前提にしている。証拠についての考慮不盡は決定・裁決の違法性を導くが、それを考慮した場合には、どのように、どの程度それを考慮したのかについては審問官に委ねられ、それについて詳細に説明することは法的には求められてはいない、と解しているようである。

4 小 括

以上のような争訟から見えてくるのは、中央政府による風力発電所の推進の全国計画政策の下で、全国政策の下では払拭し切れない様々な懸念を抱く地域住民や自治体の抵抗である。その懸念には、不合理なものもあろうが、ETSUのように基準のもつ問題性に起因するものもある。にもかかわらず、中央政府はこうした懸念には根拠がないとしがちであるため、より抵抗が増したといえよう。

地域における懸念の背景の一つには、風力発電所につわる影響の不明確性、影響評価における不確実性が存在する⁹¹。景観への影響、ETSU

⁸⁹ [2010] EWCA Civ 1635, paras 25-27.

⁹⁰ Macarthur v Secretary of State for Communities and Local Government [2013] EWHC 3 (Admin). ある専門家による書面での証拠と口頭での説明とで食い違いがあった点について、審問官が理由において触れていなかったが、詳細な説明は必要ないため、理由付記に不備はないとした。

⁹¹ こうした不明確性・不確実性を起因とした懸念は、遺伝子組換え生物やナノテク

の対象外である騒音による影響などについては、こうした不明確性や不確実性が存在する余地があるにもかかわらず、根拠の不十分な懸念として無視ないし軽視されうる。専門家証拠の採否についての対立も、証拠である影響評価に不確実性があるとの認識から生じている。審問官は、（事案ごとに差異はあろうが）そうした懸念を根拠がないものとして一概に排しているわけではない。デン・ブルック審問においてETSUの対象外である羽根音を考慮したのはその一例である。そして裁判所は、そうした審問官の判断を、その広範な裁量権の行使として尊重している。

地域住民などの懸念が、影響や影響評価自体というよりも、開発に至る過程での不信感に根差していることもある。事前の手続が十分なされずに突然具体的な開発提案に直面したと感じ、不信感から懸念が表明されることは多い。こうした懸念は（上述した）法的な争点としては正面には出てこないが、自治体当局の許可判断において考慮される。自治体当局が考慮において過度に重視することはあるが、その場合でも不服申立てにおいて審問官が是正をなしうる。

このように地域の様々な懸念は自治体当局や審問官による広範な裁量の下で考慮され、事案ごとに適切な利害調整が図られているといえよう。裁判の場合は、懸念に基づく論点について審査するには適していないため、裁判所はその判断を尊重する形で対応している。

地域における懸念は風力発電所の開発一般に見られるため、そのような利害調整は常に必要になっている。そして、住民や自治体に受け入れられる形で立地し開発を進めるために、地域住民の関与とともに、地域所有や地域への利益還元の重要性が近年認識されるようになってきている。この点につき、検討してゆこう。

ノロジーなどの影響が十分に解明されていない新しい技術においても同様に生じよう。

IV 住民の関与と地域への利益還元

1 住民の反対の諸相

風力発電所への住民等による反対は、他の施設立地における反対運動に対してよく付されるレッテルと同様に、NIMBY (Not In My Back Yard) と評されることが見られる。つまり、施設の必要性は認めるが、自分の裏庭に来るのは反対していると評価されるのである。そして、風力発電所の設置における最も大きな障害は、そうした強力な地域の反対であるとの意見も強い。

しかし、多くの事例研究などから、住民の反対にはその背景に様々な要因があり、単純に NIMBY などとして片づけることができないことが明らかにされている。例えば、地域による反対は、自己中心的な態度や、その施設自体への反対というよりも、意思決定手続への批判、特にその開発の計画や実施における不信感や施設から影響の捉え方への不信といった要因が強く働いているとの指摘がある⁹²。住民の反対についての事例研究は数多くあり、多くが同様の指摘をしている⁹³。

こうした住民の反対の複雑な背景を前提とすると、風力発電所の地域による受容 (community acceptance)⁹⁴ には多くの要素が働くことを念

⁹² European Wind Energy Association, *Wind Energy - The Facts: A Guide to the Technology, Economics and Future of Wind Power* (Earthscan, 2009) pp. 403-404. See Maarten Wolsink, "Wind Power Implementation: The Nature of Public Attitudes", *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 11 (2007) pp. 1199-1205.

⁹³ 最も包括的なものとして、Devine-Wright, op.cit., n. 3. See Claire Haggett and David Toke, "Crossing the Great Divide", *Public Administration* 84 (2006) pp. 103-120; Martin J. Pasqualetti, "The Misdirected Opposition to Wind Power", in Szarka et al., op cit., n. 3, pp. 133-152.

⁹⁴ これは、より広い概念である社会的受容 (social acceptance) の一部として議論されている。社会的受容は、(一般的な) 社会的・政治的受容、地域・コミュニティによる受容、市場の受容として分類されている。Rolf Wustenhagen et al., "Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to concept", *Energy Policy* 35 (2007) pp. 2683-2691.

頭に置く必要があろう。発電所による負の影響を緩和することだけで受け入れられるわけではなく、反対に金銭提供のみで受け入れられるわけでもない。ヨーロッパを中心とした国際的調査からは、重要な要素として、①物理的・環境上の要素（景観・眺望、騒音、距離）、②心理・社会要素（慣れ親しみ、知識、費用便益の認識）、③社会構造的要素（参加・関与、公正さ、地域所有）⁹⁵といった要素が挙げられている。このうち①については上記で、③については下記である程度扱うため、他箇所では触れない②について少し触れておこう。心理・社会的要素における知識の提供としては、制度や運用による情報提供や学習機会の提供などで受容を図るための試みをすることは可能であるが、慣れ親しみ・愛着といったその土地に対する心理的要素は、法や制度などで対応することが難しい要素であろう。法制度は土地に対する客観的な側面に着目して設計・運用されるため、こうした心理的要素や主観的側面は無視されるか、制度外的に考慮されるにすぎないが、実際にはこうした要素が影響しているため、これをどのように評価してゆくかは今後の課題であろう⁹⁶。

このように現在では、施設に対する住民の態度を輻輳的なものとして理解し、様々な手法で対応することで、地域との共生を図ろうとしている。以下では、上の③と係わる手法として、手続参加・関与、地域による事業、地域への利益還元について検討してゆく。

2 手続参加・関与

都市計画においては一般的に、計画策定と許可判断（申請前も含む）のいずれの段階においても、住民の参加や関与は不可欠なものとなって

⁹⁵ European Wind Energy Association, op cit., n. 92, pp. 403-408.

⁹⁶ Patrick Devine-Wright, “From Backyards to Places: Public Engagement and the Emplacement of Renewable Energy Technologies”, in Szarka et al., op.cit.. n. 3, pp. 57-70. この論考では、土地における客観的な価値の把握に向かいがちである立地 (site) といった概念ではなく、場 (place) という場所の主観的な側面をも包含する概念によって、市民の関与について再検討を試みる。

いる。風力発電所を含む再エネ事業においては、これが一層重要性を持つものとして位置付けられている。かねてから全国的な計画政策において、再エネ事業におけるコミュニティの関与が強調され、事業において積極的に地域住民が関われる機会を提供するよう勧められている。それは、施設による影響についての知識を提供し、広範な便益について説明できるためであるとされる⁹⁷。

現在の全国的な計画政策においても、再エネ事業におけるコミュニティの関与が強調されている⁹⁸。そして、重大な影響を及ぼす陸上風力の申請において、地域コミュニティとの申請前協議を義務化する法改正が検討されるなど、地域の関与を強める方向性での検討が始められている。申請前協議で地域住民から提供される土地についての特有の知見により、事業の立地やデザインがより良いものとなっていると、政府が認識するようになったからである⁹⁹。

申請前の、事業計画に可変性のあり得る早期の段階から、地域住民が関与することは、少なくともイギリスでは、手続的負担として否定的には見られなくなっている。事例研究などを中心とした研究においても、申請前に関与がない場合にはそれがある場合よりも反対を生み出しやすいといった指摘もある。早期からの効果的な関与が意思決定手続への信頼につながるなどから、不必要な地域での紛争を避けることができ

⁹⁷ PPS22, para 1; ODPM, *Companion Guide to PPS22* (2004) para 2.15. 但し、これは市民に科学的知識が欠如しているために反対しているとする「欠如モデル」に依拠した市民観のように見える。討議民主主義や科学コミュニケーションといった観点から関与を基礎付ける立場からすると、問題のある関与の考え方である。参照、Lee et al., op.cit., n. 4. 平川秀行「信頼に値する専門知システムはいかにして可能か」科学 81 卷 9 号 (2011 年) 897 頁以下。

⁹⁸ 2013 guidance, para 19. See Jason Chilvers et al., *Public Engagement in Energy* (University of Birmingham, 2005).

⁹⁹ Department of Energy and Climate Change, *Onshore Wind Call for Evidence: Government Response to Part A (Community Engagement and Benefits) and Part B (Costs)* (2013), paras 3.1-.

ると認識されるようになっている¹⁰⁰。

こうした早期の段階からの関与は、日本の自治体のガイドラインにおいても散見される。事業の概要計画という早期の段階から、関係自治体とともに、関係地域住民等への説明会を求めるガイドラインとして、長野県、静岡県、遊佐町のものがある。その他のガイドラインは、住民への説明会を行うことを要請しているが、早期に行うことを求めているようではないようである。環境影響評価や建設の段階など、ある程度事業計画が固まった段階での説明会を想定している。これらのガイドラインも自治体の担当部署との協議・調整は早期に行うことを求めていることからすると、早期での地域住民の関与は住民に余計な不安や懸念を抱かせると考えているのではないであろうか。しかし、一般の開発事業にもいえるが、事業計画の変性がほぼない段階での参加は不信感を増加させるだけであり、地域との共生のためには早期からの関与が望ましい¹⁰¹。

3 事業主体と地域による事業

再エネ事業におけるコミュニティの関与としては、手続参加にとどまらず、発電所の所有や株式等の権利利益の保有を通じた関与について、近年議論がなされるようになってきている。大規模な電力事業者による事業よりも、様々な形での地域による所有（community ownership）や協同組合による所有などがかなりの割合を占めるドイツなどに注目が向けられている¹⁰²。

世界各国における風力発電所の所有形態や投資形態についての国際比

¹⁰⁰ Wolsink, op.cit., n. 92, pp. 1203-1205; Vikki Leitch, “Securing Planning Permission for Onshore Wind Farms: The Imperativeness of Public Participation”, *Environmental Law Review* 12(3) (2010) pp. 191-196; Gordon Walker and Patrick Devine-Wright, “Community Renewable Energy: What should it mean?”, *Energy Policy* 36(2) (2008) p. 499.

¹⁰¹ 馬場ら・前掲論文注3)のいずれの論文も、早期からの参加の重要性を指摘する。

¹⁰² 日本においても、諸富徹「再生可能エネルギーで地域を再生する」世界 2013 年 10 月号 152 頁以下。同氏は後述する飯田市の取り組みにも注目している。

較では、全体的な傾向としては、スペイン、イギリス、アメリカでは電力事業者を中心とした大企業による所有が一般的であるとされる。対照的に、ドイツ、デンマーク、オランダ、アイルランドでは、地域共同体などを母体とした協同組合や農業者による所有がよく見られる¹⁰³。そして、風力発電所の設置は、(スペインを例外として)後者の地域などによる所有のモデルの方が広がりやすいとされている¹⁰⁴。実際に大企業所有のイギリスは、国際比較では設置がうまくいっていない国である。

こうした研究を受けて、地域主導の事業が、風力発電の拡大における最も効果的なアプローチであり、それが望ましいとする見解が強く主張されている¹⁰⁵。

イギリスにおいて地域が所有するなどの地域主導の事業が展開しなかった背景には、財政支援制度が当初から大企業を支援しうる形での制度設計となっていた点がある。固定価格買取制度とは異なり、資金獲得が競争的に設計されてきた。これにより小規模事業者が事実上参入できなかったと指摘される¹⁰⁶。これは複数の制度改正を経た現在でも続いている。但し、2010年に5 MW以下の中小規模事業について固定価格買取制度が導入されたため、状況が変わるかもしれない。

¹⁰³ 但し、協同組合であっても、地域共同体に限らず、かなり広い範囲で組合員を集めて大規模化しているものや、投資目的や倫理目的からの協同組合もあり、様々なものがある。See David Toke, “Supporting Renewables: Local Ownership, Wind Power and Sustainable Finance”, in David Elliott (ed.), *Sustainable Energy* (Palgrave, 2007) pp. 156-157; Peter Strachan et al., “Assessing National Pattern of Wind Ownership”, in Peter Strachan et al. (eds.), *Wind Power and Power Politics: International Perspectives* (Routledge, 2010) pp. 5-7.

¹⁰⁴ スペインは、財政的な地域還元の充実、遠隔地への立地、景観保護法制の未整備や保護団体の弱さゆえに、大企業による所有でも設置が進んでいると評価されている。Peter Strachan and David Jones, “Navigating a Minefield? Wind Power and Local Community Benefit Funds”, in Szarka et al., op cit., n. 3, p. 179.

¹⁰⁵ Strachan et al., op cit. n.103, pp.1-17; *ibid.*, pp.178-180. See House of Commons Science and Technology Committee, *Devil's bargain-Energy Risks and the Public* (First Report of Session 2012-13, HC 428).

¹⁰⁶ Strachan and Jones, *ibid.*, pp. 174-177.

計画政策においては、以前から地域主導の事業について意識されていたが、従来は積極的な後押しがあったわけではない。例えば、小規模な施設について、利益や寄与が小さくとも不利に扱わず、他の風力発電所と同様に推進するといった程度であった¹⁰⁷。これは、自治体による計画許可の判断において、施設による利益と不利益との比較考量がなされるが、事業の規模が小さい場合には寄与による利益が小さいと評価されてきたために設けられた方針である¹⁰⁸。

現在の連立政権は、それにとどまらず、地域主導の事業を積極的に推奨する姿勢を打ち出している。そうした事業について、計画許可において重みづけを与えて許可を受けやすくすることを、全国政策において示した¹⁰⁹。具体的には、地方自治体よりもパリッシュなどの狭域な自治主体がイニシアティブをとることを想定しているようである¹¹⁰。

4 利益還元

(1) 事業者の行動規範と制度化の要請

地域主導の事業を推奨しても、その拡大には限界がある。イギリスでは既存の大企業（6大メジャー）を中心とした開発が主たる役割を担っている中で、地域との共生のための手法として、地域への利益還元が行われている。事業者が利益還元として、施設やそのための資金を任意に提供することが、一般的に行われるようになってきている。これは地域への利益還元（community benefits）と呼ばれている¹¹¹。地域施設の建設や

¹⁰⁷ NPPF, para 98.

¹⁰⁸ 例えば、景観や眺望などに影響（不利益）の割には、出力や地球温暖化対策への寄与（利益）が小さいとして、不許可とされることがある。See *Macarthur v Secretary of State for Communities and Local Government* [2013] EWHC 3 (Admin).

¹⁰⁹ 2013 guidance, para 17.

¹¹⁰ NPPF para97; 2013, para 18. 現政権による、狭域自治主体の重視とその批判的な検討として、拙稿・前掲論文注25)。

¹¹¹ 風力に限らず、再エネ一般における地域への利益還元の重要性について、Committee on Climate Change, *Renewable Energy Review* (2011) p. 106; Energy and

改修などのための一回の資金提供から、環境改善・エネルギー効率化のプログラムといった長期的な事業を支える毎年の資金提供まで、様々な形がある。

事業者による自主的な資金提供等について、再エネの事業者団体である RenewableUK が、2011 年に事業者の行動規範 (Protocol) を策定した。2013 年には、政府による地域還元の政策文書に対応して改定され、資金提供の基準額が加重されている¹¹²。この行動規範は法的拘束力をもつものではないが、その遵守の場合には業界内での認証が与えられうる。資金提供の額について、行動規範では、改定前では 1 MW あたり年間で £1000 以上と、2013 年の改定での増額により 1 MW あたり年間で £5000 以上との基準額が示されている。また、提供も一回的なものではなく、事業の商業的な継続期間の間は、継続的に資金等の提供をすることを勧めている¹¹³。継続的な提供は、後に述べる持続性のための賢明な投資にとっては望ましい。

具体的には地元自治体や住民との交渉はあるが、その全体の枠組みについて、自治体による公益判断や住民との協議等を通じて決定されることはないようであり、大枠は事業者の判断に委ねられている¹¹⁴。

こうした自主的な資金提供は、業界内の行動規範で位置付けられてはいても、政府の制度等においては特別な位置づけを与えられてこなかった。そうした状況において、制度的な位置づけを求める声が事業者から、そして、風力発電所の立地に慎重な姿勢の団体からも求められてきた。

しかし、制度化の方向性は、風力発電所の事業者と、それに懸念を示す団体との間では異なっているようである。事業者は、計画許可判断に

Climate Change Select Committee, *Low Carbon Technologies in an Green Economy* (Forth Report of Session 2009-10, HC 193) para 56.

¹¹² RenewableUK, *Onshore Wind: Our Community Commitment* (2013); RenewableUK, *Onshore Wind A Community Commitment: Protocol* (2011).

¹¹³ *Ibid.* 2013, p. 2; *ibid.* 2011, p. 22.

¹¹⁴ Strachan and Jones, *op cit.*, n. 104, pp. 183-184.

おける考慮事項とすることを認めるよう望んでいる¹¹⁵。資金提供を許可判断における一つの考慮事項として考慮することが認められれば、許可を得やすくなると考えている。もちろんこれは許可の買収に近くなりうる。

これに対して、景観などについての地域への影響から批判的なスタンスを採っている団体（Campaign to Protect Rural England）は、交渉の透明化や使用目的の限定の観点から、計画制度における既存の利益還元の仕組みに位置付けることを主張している。つまり、計画法におけるコミュニティ施設負担金や計画合意といった利益還元の仕組みに位置付け、発電所による影響緩和などの当該開発と関連する目的での使用に限定すべきとする。事業者のいう形での制度化は、計画目的以外での資金の利用を許すものであり、それは許可の買収により近くなるとの懸念が念頭にある¹¹⁶。

許可の買収について説明しておこう。計画許可申請についての判断においては、計画に係る考慮事項以外の事項によって決定が影響されてはならない。計画合意等の利益還元の仕組みもこれと対応して、開発提案を計画の観点から受容できるようにするために提供される（開発と関連する）資金等について、その限りにおいて、決定において考慮することを認めるものである。これと関連しない資金提供等が考慮されてはならず、考慮されて許可が与えられた場合には、許可の買収とみられることになる。具体的には、環境や景観への影響を緩和したり、その代償をし

¹¹⁵ Ibid., p. 188. See RenewableUK, *Onshore Wind A Community Commitment* (2011) p. 20.

¹¹⁶ Paul Miner, “Wind Farms: More Respectful and Open Debate Needed, Not Less”, *Planning Theory & Practice* 10(4) (2009) p. 537; Strachan and Jones, op cit., n. 104, pp. 186-189; Cass Walker and Devine-Wright, “Good Neighbours, Public Relations and Bribes”, *Journal of Environmental Planning and Management* 12 (2010) pp. 255-275; Derek Bell et al., “The ‘Social Gap’ in Wind Farm Siting Decisions: Explanations and Policy Responses”, *Environmental Politics* 14(4) (2005) pp. 473-474.

たりするための措置として金銭や施設の提供等を行うことは、関連するとして考慮されて構わない。しかし、そうした開発提案の影響緩和などに関係しない金銭や施設の提供は、たとえ提供されたとしても、それを許可判断において考慮してはならない¹¹⁷。

こうした制度化の要請を受け、政府から方向性が示されている。政府としても、上記のような計画法の仕組みを変える気はなく、資金提供等を計画制度やその法律要件と結びつける必要があるとは考えない、とする。代わりに、先行事例を示し、指針で奨励するとし、また、他の事例を参照できるように登録制度を検討するとしている¹¹⁸。

(2) 正義の観点からの積極的位置づけ：地域の持続可能性

こうした地域への利益還元を、社会的正義の観点から正当化し、より積極的に位置づけようとする興味深い見解が示されている。それは、『風力エネルギーと不利益を受けるコミュニティへの正義』という都市計画等の研究者による報告書である¹¹⁹。そこでは、開発によって影響を受けた地域への利益還元を、施設の受容を涵養し、許可を得やすくするための手段としてではなく、正義の観点から捉えようとする。特に、分配的正義の観点から、風力発電所による犠牲と利益との公平な分配を図るものとして、利益還元を位置づける¹²⁰。

¹¹⁷ それゆえ、事業者の行動規範では、計画制度の外での資金提供等と位置づけている。利益還元の制度について、拙稿「イギリス都市計画法における計画協定・計画義務——その現代的意義」早稲田政治公法研究 68号 (2001年) 341頁以下。

¹¹⁸ Department of Energy and Climate Change, op cit., n. 99, paras 3.26-3.28.

¹¹⁹ Richard Cowell et al, *Wind Energy and Justice for Disadvantaged Communities* (Joseph Rowntree Foundation, 2012). See Richard Cowell et al., “Acceptance, Acceptability and Environmental Justice”, *Journal of Environmental Planning and Management* 54(4) (2011) pp. 539-557.

¹²⁰ Cowell et al, *ibid.*, p. 2. 同様の視点として、Lee, op cit., n. 4.

また、より広くエネルギー問題を正義の観点から考察するものとして、Benjamin K. Sovacool et al., *Energy Security, Equality, and Justice* (Routledge, 2013); Karen Bickerstaff et al. (eds), *Energy Justice in a Changing Climate* (Zed Books, 2013).

その前提としては、風力発電所が、従来の発電所と同様に、以前から社会的、環境的に負の影響を受けている地域に集積する傾向があるとの認識がある。比較的裕福なイングランドの南部ではなく、かつての工業地帯や旧産炭地の多い北イングランドやウェールズに集積しがちである。こうした状況において、環境的正義と同様の視点から、影響の分布が社会的に不公正であることに対して、分配的正義の手段として利益還元を捉えようとする¹²¹。

そうした視点から、提供された資金の使用についても、地域の持続可能性の観点からの賢明な投資として用いられることが望ましいとする。つまり、現在は使用方法は地域ごとにばらばらであるが、個人や地域が今後の変化に適応し対応できるだけの可能性と能力であるレジリエンスを持てるように、資金の使用法についての方向性を示している。

(3) 日本における試み

このような分配的正義の観点から地域還元を位置づけることは、日本における発電所をめぐる資金提供を考える際に興味深い。日本の電力施設立地においては、様々な、時として不透明な形で資金が提供されている。それは、地域の受容のためや利益還元などとして位置付けられるが、不透明性ゆえに批判にさらされることも多い。こうした資金提供を、分配的正義の観点から積極的に位置付け直し、透明かつ住民が関与しうる形で枠付けるとともに、地域の持続可能性の観点から使用するという視点は、地域と共生した発電所の一つのあり方を示すものであろう。

日本においても、長野県飯田市は、持続可能な地域づくりという地域の持続可能性と同様の観点から、地域のエネルギー政策を考えようとしている¹²²。「飯田市再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例」は、次のような目的を掲げる。「様々な者が協働して、

¹²¹ Cowell et al, *ibid.*, p. 6. また、手続的正義のみではこの全体的な状況を改善的ないとする (p. 10)。

¹²² 飯田市長による趣旨説明として、牧野光朗「再生可能エネルギーによる持続可能な地域づくりをめざす」科学 83 巻 9 号 (2013 年) 984 頁以下がある。

飯田市民が主体となって飯田市の区域に存する自然資源を環境共生的な方法により再生可能エネルギーとして利用し、持続可能な地域づくりを進めることを飯田市民の権利とすること及びこの権利を保障するために必要となる市の政策を定めることにより、飯田市におけるエネルギーの自立性及び持続可能性の向上並びに地域でのエネルギー利用に伴って排出される温室効果ガスの削減を促進し、もって、持続可能な地域づくりに資することを目的とする。」(1条)。そして、「再生可能エネルギー資源を再生可能エネルギーとして利用し、当該利用による調和的な生活環境の下に生存する権利」として地域環境権を規定し(3条)、その具体化として、再エネ資源が存する地域の地域団体が主体となった事業を支援しようとしている(8条)。

この条例は、それ以上に、再エネ事業一般についての地域による関与や利益の地域還元に関して具体的に規定するものではない¹²³。とはいえ、再エネ資源を地域が利用するとの原則を掲げたことで、将来的に地域が関与し、利益還元を求めることへの途が拓かれやすくなるであろう。実際に飯田市長は、エネルギーを使用する地域の権利を、地域への利益還元と結びつけて説明している。そして、「外からの大資本にはわれわれは土地や川を提供するだけ、そこからえられるエネルギーや利益は外の資本がもっていくというやり方は、やはり納得しかね」としている¹²⁴。この考え方は、風力発電所による犠牲と利益の公平な分配を図る分配的正義の思考とつながるものがある。

おわりに

イギリスでは、風力発電所の設置は(スコットランドを除くと)あまりスムーズにはいかないが、多くの紛争を経ることで計画政策が発展し成熟してきた。もちろん政策が二転三転しているとの評価や、政策

¹²³ 支援の対象となる事業については、利益還元を抽象的には求めている(9条2項2号)。

¹²⁴ 牧野・前掲論文注122)985頁。

のイデオロギー性の指摘もあろうが、集権的な再エネ事業の推進だけではなく、地域との共生をも目指す現在の計画政策は、風力紛争についての諸学による研究の成果と符合するものである。

風力発電所の設置にかかる紛争は単純ではなく、様々な要因が絡み合っている。中央からの政策指針での推進は、そうした地域ごとの複雑な背景に基づく反対や懸念を NIMBY などとして捨象して、考慮しないものであった。しかし、そうした地域の様々な懸念には、影響の不明確性、影響評価の不確実性や意思決定手続への不信といった合理的な側面もあり、簡単には無視し得ないものである。それは自治体当局や審問官といった意思決定や不服申立ての審理に関わる者にも、一定程度理解されているようである。それゆえに、地域に受容される形での立地・開発にとっては、中央からの強力な推進のみでなく、立地調整とその手続の重要性が認識されるようになってきた。加えて、地域所有や地域への利益還元も議論されるようになってきている。

日本では現在のところ、それほど大きな注目を集める風力紛争は見られない。そのためか、立地については、かつてのイギリスのように事業者に委ねる政策が暗に採られている。国レベルでは立地調整の必要性はあまり認識されていないのかもしれないが、風力発電所が立地している自治体においてはその必要性が認識されつつある。条例やガイドラインにおいて、適正な立地のための立地調整の試みをしていたり、多段階的な関与や早期からの関与を組み込んでいたりするのは、その証左であろう。

これまでの日本における発電所の設置では、住民が設置の際に手続に受身的に関与する傾向があった。また、住民や自治体への利益還元はあるが、それは設置の際に巨額の利益がもたらされるという形が多い。そうした手法での発電所の設置が地域の分断を生み出してきた。イギリスで風力において模索されている手法は、それとは対照的に、住民の早期からの積極的な関与とともに、地域での（巨額ではないが）長期的な受益という形を志向している。こうした立地調整や住民の関与・地域還元

は、風力を含む再エネ事業が地域と共生した形で進められていくためには、今後求められるものであろう。

〔付記〕 本稿は、平成 24 年度科学研究費補助金（若手研究（B））（「市民の価値判断の行政意思決定への反映：イギリス都市法・環境法との比較を通じて」〔課題番号：24730107、代表：洞澤秀雄〕）を受けた研究成果の一部である。