

住民の安全を優先した防災・開発とは何か 流域治水・再エネ開発の理念と課題を問う 調査報告会

報告(1)「流域治水関連法成立の経過と課題」

～進めるべき住民参加と福祉への配慮～

(衆議院国土交通委員会参考人) 磯部 作

報告(2)「再生エネルギー開発と住民」

太陽光/風力開発の現状

大豊英則

再エネ乱開発の背景にあるもの

奥西一夫

総合討論



ハード・治水施設の流域治水イメージ(国交省 HP)



太陽光発電施設
常総市・鬼怒川での被害
(2015,現地調査にて)

新型コロナウイルス感染症対策のため、マスク等ご着用のうえご参加をお願いします。

(主催) 国土問題研究会 〒604-0931 京都市中京区二条通河原町西入ル南館3階
<http://ha2.seikyuu.ne.jp/home/kokudo/index.html> TEL 075-241-1373
kokudo@ma2.seikyuu.ne.jp

「流域治水関連法」の評価と課題

—衆議院国土交通委員会参考人報告に基づいて—

磯部 作（元日本福祉大学教授，国土問題研究会副理事長）

1. はじめに

「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案」（「流域治水関連法案」）は、2021年2月2日に閣議決定された後、国会で審議され、4月28日に全会一致で「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」（「流域治水関連法」）として成立している。この「流域治水関連法」は評価すべきであるが、問題点や課題も多い。

「流域治水関連法案」については、国土問題研究会では3月13日に「流域治水研究会」を開催し、大豊英則氏が報告して討論を行っている。そして、大豊英則氏は「2021通常国会提出・流域治水法案の本気度を検証する」において多くの問題点などを指摘し、「法案が、治水政策の前進であることは言えると思いますが、その内容は極めて不十分であり、取り組みの抜け代は限りなく残されている、と言わざるを得ません。」とまとめている¹⁾。

筆者は、第204回国会の2021年3月31日の衆議院国土交通委員会に、「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案（内閣提出）」の参考人として呼ばれ、委員会で参考人として意見を報告し、議員の質問に答えた。ただ、衆議院国土交通委員会で参考人として報告するように最初に依頼されたのは3月19日で、衆議院事務局より正式に連絡があったのは3月24日であり、計545ページに及ぶ、国土交通省の『特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案関係資料』（以下『法律案資料』と略す）と衆議院調査局国土交通調査室の『特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案（内閣提出第18号）参考資料』が衆議院より届いたのは3月26日であった。このため、それらをわずか4日間で検討して3月30日に衆議院国土交通委員会に報告資料を提出するという強行スケジュールであり、十分な検討ができたとは言い難い。しかし、衆議院国土交通委員会での報告は、すぐに録画が公開されており²⁾、議事録として記録されている³⁾。

そこで、本稿では、この報告とその後の国会議員からの質問に対する回答に基づいて「流域治水関連法」の評価と課題についてまとめることにする⁴⁾。なお、国土交通委員会での報告は時間が15分以内と制限されていたため、報告では話していないものの、まず「流域治水関連法」の概要を簡単にまとめる。また、特に報告者としての肩書に元日本福祉大学教授を入れたことで、要配慮者支援などに関する質問が多かったため、それらの質問に対する回答も含めてまとめる。

2. 「流域治水関連法」の概要

「流域治水関連法」は、『法律案資料』で「法律案要綱」に書いている特定都市河川浸水被害対策法、水防法、建築基準法、下水道法、河川法、都市計画法、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律、都市緑地法、土砂災害警戒区域等における土砂災

害防止対策の推進に関する法律の 9 本の法律の他に、連動する地方自治法，地方税法，日本下水道事業団法，水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律，都市再生特別措置法，構造改革特別区域法など 16 本の法律を改正するものであった。

『法律案資料』の最初にある「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案提案理由説明」では、「近年，気候変動の影響により全国各地で豪雨災害が激甚化・頻発化しており，今後さらに，雨量の増大が見込まれる中」，「流域全体を俯瞰し遊水池の整備や河道掘削，堤防整備といったこれまで計画的に進めてきた河川等の整備を一層加速するとともに，国，自治体，企業，住民等，あらゆる関係者が協働してハード・ソフトの治水対策に取り組む『流域治水』が重要」としている。

そして具体的には，第一に，「国，都道府県，市町村等の関係者が一堂に会する協議会において，河川の整備に加え，自治体や民間等による雨水貯留浸透対策，土地利用の方針等の計画を協議し，実施する仕組みを創設」を，第二に，「堤防等の河川整備」に加え，「利水ダムの事前放流を拡大できるよう，河川管理者や利水者等により構成される協議会制度を創設」などを，第三に，「住宅等の安全性を建築等の前に確認する浸水被害防止制度を創設」，「防災集団移転推進事業の対象等を拡充」，「災害時の避難先となる拠点の整備」などを，第四に「ハザードマップの作成対象を拡大し，浸水リスク情報の空白域を解消するとともに，要配慮者施設に係る避難計画について，市町村が助言・勧告できる制度を創設」などをあげている。

また，「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案（内閣提出第 18 号）参考資料の概要」などの中には，「流域治水のイメージ」が描かれている（図 1 参照）。



図1 国土交通省 流域治水のイメージ

3. 「流域治水関連法」の評価点

「流域治水関連法」は、これまではダムを中心に個別に実施していることが多かった治水対策を、「流域治水」ということで流域全体をまとめて実施していこうとすること、しかも、「集水域」と「河川区域」だけではなく、「氾濫域」まで含めて実施していくということは評価できる。河川の流域は、流域面積の対象地域にみられるように、「集水域」と「河川区域」に限られることが多かったが、日本では大都市をはじめとする都市が河川下流の氾濫原などに立地することが多いだけに、「氾濫域」を流域の対象にすべきである。

また、「流域治水関連法」は、「特定都市河川浸水被害対策法」の第一条で、「市街地の進展」だけでなく、「当該河川が接続する河川の状況若しくは当該都市部を流れる河川の周辺の地形その他の自然条件の特殊性」を追加したということは、地理学でいう「地域性」を重視することになり、それを考慮しながら流域治水を行っていくという点で評価できる。

さらに、対象河川は、これまで東京都と神奈川県を流れる境川などの特定都市河川の8河川だけが指定されていたが、今後は、全国の一級河川や都道府県知事管理の二級河川、市町村長管理の準用河川にまで拡大するという点も評価できる。

また、『法律案関係資料』の「提案理由説明」などで、ダムの事前放流の拡大実施が明記されたことも評価できる。

2018年7月の西日本豪雨災害において、高梁川流域では、支流の成羽川にある中国電力の発電用利水ダムである新成羽川ダムの緊急放流（異常洪水時防災操作）などにより、下流の高梁市や総社市、倉敷市で甚大な水害が発生した。とりわけ関連死を除いても51名の方が亡くなった倉敷市真備町では、高梁川のバックウォーター現象で支流の小田川やその支流の高馬川や末政川などの水位が上昇し、堤防高が低い箇所を越流し、決壊して水害が発生した。気象庁が7月5日午後2時に豪雨についての緊急記者会見をしていたため、その時点から新成羽川ダムが十分な事前放流を実施し、7月6日夕方からの緊急放流をしていなかったならば、真備町での水害は発生しなかったのである⁵⁾。しかし、国交省は河川法52条による事前放流などの災害防止のための指示をしていなかったのであり、ダムの事前放流は非常に重要であると言える。

ダムの事前放流の実施については、2019年10月の台風19号においても東日本のダムが緊急放流したこともあり、2019年の11月に当時の官房長官が明言していたのである。

4. 「流域治水関連法」の問題点と課題

上述のように「流域治水関連法」は評価できるものの、一方で、問題点や課題も数多く存在している。そこで「流域治水関連法」の主要な問題点と課題について論述する。

4.1 改正条文に「流域治水」がなく、関連性が不明確

問題点としては、まず、「流域治水関連法」とはいうが、「流域治水」という言葉が、『法律案関係資料』の「提案理由説明」にはあるものの、改正条文の中には全くないことがあげられる。「流域治水関連法」は、「河川法」や「都市計画法」、「水防法」などの多くの法律を改正するものであるが、「流域治水関連法」と称し、「流域治水」を推進するのであれば、各関連法に「流域治水」という言葉を具体的に書き入れ、「流域治水」と各法律の関連性を明確にするべきであった。

また、「流域」という概念は、1977年の第三次全国総合開発計画で「流域圏」として既に出さ

れており、すでに約 40 年も経過しているだけに、2014 年の防災白書で「流域治水」がいわゆるものの、「流域治水関連法」はもっと早く成立させるべきであった。ちなみに、滋賀県は、2014 年に、脱ダムを目指し、流域の治水能力を活用する「流域治水の推進に関する条例」を制定しているのである⁶⁾。

4.2 ダム建設ではなく、河川流域全体の整備を

図1の「流域治水のイメージ」には「治水ダムの建設・再生」があり、治水ダムとはいえ新たなダムの建設が企図されていることは、これまでダムの建設を優先する中で、ダムが原因となる災害が発生しているだけに問題がある。2018年の西日本豪雨災害では、岡山県の高梁川だけでなく、愛媛県の肱川でもダムの緊急放流が災害の原因になっているのである。

しかし、2020年に豪雨災害があった熊本県の球磨川においても、洪水対策として川辺川ダムの建設がまた企図されており、淀川水系の滋賀県でも大戸川ダムが建設されようとしているなど、ダム依存の治水対策がまだ推進されようとしているのは問題である。

「流域治水関連法」では、遊水地である貯留機能保全区域の指定や雨水貯留浸透施設整備、河道掘削や堤防整備などを挙げている以上、ダムではなく、それらを優先して「流域治水」を考えるべきである。

西日本豪雨災害の高梁川では、支流の小田川などのバックウォーター現象は新成羽川ダムの緊急放流が主要な原因であるが、小田川では水害防止を目的とした付け替え工事計画があったものの、その着工が遅れており、小田川やその支流の末政川で、堤防の天端高の低い箇所を放置して嵩上げていなかった所から越流して堤防が決壊している。このため、ダムを建設するのではなく、河川流域全体を考慮して河川整備を実施していくことが重要である。そのためには、河道の流下能力の把握や堆積土・樹林繁茂の除去など、河道の維持管理事業の拡大と恒常化が必要である。

また、遊水地や貯留施設の設置については、後背湿地などの地形上の特色や地域的な土地利用状況などの地域性を考慮するとともに、乗り越し堤や霞堤なども活用すべきである。

さらに、いわゆる「田んぼダム」と言われる水田や森林の保水力の向上を目指して、流域全体の農地や森林の保全などを図るべきである。

なお、筆者の参考人報告の後、4月7日の衆議院国土交通委員会で、「流域治水関連法案」について「ダム頼みを転換せよ」と質問した日本共産党の高橋千鶴子議員に対して、赤羽一嘉国土交通大臣は「治山、森林整備も含め流域全体の安全を確保するため、総合的に変えていかなければならない」、「かつてはダムが絶対だったかもしれないが、環境問題を重視すべきことなどを理解しているつもりだ」と述べている⁷⁾。

4.3 流域住民などの参加保障と合意形成を

「流域治水関連法」では、「特定都市河川浸水被害対策法」の第6条で「流域水害対策協議会」、第7条で「都道府県流域水害対策協議会」を組織することになっているが、それは、「河川管理者」、「接続する河川の管理者」、「地方公共団体の長」、「学識経験者その他の河川管理者等が必要と認める者」で構成することになっており、流域住民は入っていない。同法の第4条「流域水害対策計画の策定」では、「河川管理者等は、前項に規定する場合において必要であると認めるときには、あらかじめ、公聴会の開催等特定都市河川流域内の住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」としているが、あくまで「必要であると認めるとき」であり、

住民参加が保証されているとは言えない。「流域水害対策協議会」や「流域水害対策計画の策定」では、当初からの流域住民の参加が重要であり、学識経験者も「河川管理者等が必要と認める者」だけでなく、流域住民が認める学識経験者も入ることを保障しなければならないのである。

また、河川法 16 条、16 条の 2 の河川整備に関する基本方針・計画への住民参加と合意形成を具体的、制度的に保障する必要がある。

住民参加については、4月7日の衆議院国土交通委員会で、高橋千鶴子議員が住民参加によって流域治水を進める重要性を強調したのに対し、赤羽一嘉国土交通大臣は「協議会に地域住民の方が加わって知見を発揮していただけるようにしたい」と答弁をしており⁸⁾、住民参加については前進しており、成果があがっている。

「流域治水関連法」ではまた、水防法で「想定最大規模降雨により当該河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域」を「洪水浸水想定区域」として、その区域から洪水浸水が想定されない区域への「防災集団移転事業」を実施することになっているが、この事業についても、計画段階からの住民の参加と十分な合意形成が重要である。

2011 年の東日本大震災以後、筆者は大震災の被災地域に 10 回以上行って調査をしているが、三陸などでの高台移転については、住民の意向を十分に反映していない場合がかなりあり、宅地を造成したものの未利用地が残っている問題などが発生している。

4.4 流域の一体的な管理を

河川管理の瑕疵については、住民の安全により配慮した考え方を示し、避難は自治体の役割などと割り切らず、河川整備・管理に河川管理者が直接責任を負う方向性を打ち出すことが必要である。

一級河川においては、下流部は国交省管理であるが、中流から上流部は県管理などとなっていることも多く、そこに電力会社管理のダムがあるという状況もある。このため、2018年の西日本豪雨災害の時においても、高梁川流域では情報伝達などが非常に不十分であり、災害を発生、拡大させることになっている。とりわけ、緊急放流で問題となっている中国電力の新成羽川ダムは、高梁川支流の成羽川上流の集水域の大部分が広島県内であるが、岡山県などでは、県境を越えての状況を十分把握ができていなかった。

このため、河川管理体制を「流域治水」の目的に照らした再構築が望まれ、一級河川であれば、やはり国交省が中心になって、流域の一体的な整備や管理を行っていく必要がある。

高梁川水系でも、新成羽川ダムの他に高梁川上流には、岡山県営の河本ダムや農水省の小阪部ダムなどの多くのダムがある。そのため、それぞれのダムの放流方法などの調整を「流域治水」として一元化して行う必要がある。まだ完全とは言えないものの、気象予報が近年では非常に正確になってきているため、それに基づいて洪水が発生しない放流を行うことが重要である。

4.5 技術革新や情報の高度化・開示強化を

「流域治水」においては、ダムの事前放流や住民の避難のために、降雨予測あるいは流出解析、水位情報把握、情報伝達手段などについて、これまで以上の技術革新や情報の高度化を行うとともに、それらを住民などに十分に開示をしていくことが必要である。

降雨予測など、最近では非常に精度化は進んでいるものの、アメダスなどの観測地点などがまだ粗いため、より詳細な降雨予測をするためには、今後より密な観測網が必要である。堤防の天端高や水位情報なども詳細に把握して、十分開示していくことがされなければならない。

また、情報伝達の手段の高度化については、スマホ等で情報を入手できる人にとっては良いが、それができず災害で亡くなることが多い高齢者や障害者などに対する伝達にも十分配慮する必要がある。避難情報は市町村が出すが、西日本豪雨災害時では、市町村などへの情報伝達に問題があったため、技術革新とともに開示あるいは伝達などを制度化していくことが重要である。

4.6 ハザードマップは住民参加で作成を

「流域治水関連法」では、ハザードマップの作成を中小河川等にまで拡大することになっている。ハザードマップは、氾濫域といっても後背湿地と自然堤防では氾濫時の水深が異なるだけに、地形などの自然条件を十分考慮して作成する必要がある。ハザードマップの作成には、専門知識が必要であるが、コンサルなどがすべて作成するのではなく、地域を熟知している住民や自治体職員などが参加して作成することが重要である。

西日本豪雨災害においても、ハザードマップは作成した市町村によってかなり差があり、総社市では、住民あるいは市の職員が歩いて正確なハザードマップを作っている。とりわけ、西日本豪雨災害において被災した総社市下原では、地域住民が独自のハザードマップを作成しており、水害発生時にはまず高いところに行き避難する避難ルートなどを書き込み、それを基に避難訓練を何度もやっており、西日本豪雨災害においても死者はゼロであった。

4.7 要配慮者施設等は、危険地域への立地回避と、障害に応じた適切な対策を

要配慮者については、「水防法」の第15条と「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」の第8条に「要配慮者用施設の利用者の避難の確保のための措置に関する計画の作成等」がある。ただ、「水防法」においても、「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」においても、「要配慮者用施設の所有者又は管理者は、当該計画で定めるところにより、当該施設の利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保のための訓練を行うとともに、その結果を市町村長に報告しなければならない」とし、市町村長は「助言又は勧告をすることができる」としているだけである。

また、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」の第3条には、「移転促進区域に地滑り防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害特別警戒区域及び浸水被害防止区域を追加」しており、「集団移転促進事業による住宅団地の整備について、集団移転促進事業に関連して移転が必要と認められる施設であって、高齢者、障害者、乳幼児、児童、生徒その他の迅速な避難の確保を図るため特に配慮を要する者が利用する施設で政令に定めるものの用に供する土地等の整備も含む」としている。

要配慮者などの災害弱者に対しては、要配慮者施設などの災害危険地域への立地回避と、障害に応じた適切な対策が重要である。

近年、災害に対して「自助」が強調されてきているが、災害で亡くなった人の多くが要配慮者などで、西日本豪雨災害の倉敷市真備では9割が高齢者あるいは要配慮者であり、「自助」は不可能で、「共助」もかなり困難な人である。近年、高齢化が進んでいる過疎地などでは、要配慮者が多くなり「共助」が困難な地域もある。

このため、とりわけ「要配慮者用施設の利用者」などの避難については、行政の「公助」が必要であり、そのための「計画の作成等」が必要である。ただ、要配慮者といっても、肢体不自由や認知症など、障害の種類や程度によって様々である。このため、「要配慮者用施設の利用者」などの避難においては、障害の種類や程度に応じた対応ができるようにしなければならない。西

日本豪雨災害の時も、様々な種類の方が福祉避難所になった施設に避難し、施設の職員が対応に苦慮したことがあったのである。また、「要配慮者用施設の利用者」などの避難については、一括するのではなく、災害の程度あるいは種類によってもきめ細かな対応が求められるのであり、それを行政が十分に把握して、体制を取っていく必要がある。

西日本豪雨災害で被害を受けた倉敷市真備町では、避難所自体が水没したため、高台の安全な避難所が少なく、岡田小学校などでは避難者であふれ返っているという状況も発生している。とりわけ沖積平野などの低平地に人口が多く、その人口密度も高い日本では、水害に対しては、キャパシティーを持った避難所とともに、市町村境や都府県境を越えての避難も考慮した広域の避難体制を作っていくことも行うべきである。

また、避難場所等でも、要配慮者などに対してのサポートなどができるような体制を取っていくこと、要配慮者に対応できる避難所の整備などを行っていくことが求められる。

さらに、要配慮者用施設などは、福祉避難所などにもなるため、災害弱者の要配慮者を避難させるというのではなく、災害を受けない安全な場所に初めから立地させることなどが重要であり、行政がそれを推進していくべきである。そして、そこに冷暖房などを完備して、十分な備蓄をして、避難所として利用できるようにしておけば良いのである。

4.8 事業の事前、事後の評価を

「流域治水」で実施する事業については、実施する地域と流域全体を見通した防災と環境などに関する事前のアセスメントと事後の事業効果の継続的な検証が必要である。しかもそれは、「流域治水」という以上、個別の事業とともに、流域全体としての影響や効果を明らかにすることが重要である。また、その評価については、流域住民や専門家の参加を制度化する必要がある。

4.9 「複合災害」への想定を

水防法の第 14 条では、「洪水浸水想定区域の指定」、「雨水出水浸水想定区域の指定」、「高潮浸水想定区域の指定」が併記され、地方税法第 15 条では、「洪水時、雨水出水時又は高潮時の浸水の防止を図る」と、洪水、雨水出水、高潮が併記されている。しかし、台風襲来の時などには、洪水と雨水出水、下流の氾濫域においては、洪水と高潮が同時に発生する場合もあり、高潮においては満潮が重なるとさらに洪水の水位が上昇することもある。このため、洪水、雨水出水、高潮をそれぞれについて個別に検討するだけでなく、「複合災害」の想定をしていくことが必要である。

5. おわりに

以上のように「流域治水関連法」は、これまでの治水対策を前進させるものであり、評価できるものの、多くの問題点や課題もあるため、今後、これらの問題点や課題などを解決していくことが重要である。

それとともに、「流域治水」とともに「流域管理」が必要である。

豪雨災害では、大量の災害ごみが発生して、海にまで流出して海ごみになる。近年、プラスチックなどの海ごみが重大な問題になっている。国土交通省の関係では、流木とかロープなどがスクリーなどに絡まり、破損することなどによる船舶の航行障害も発生している。海ごみの約 8 割は陸域からの河川流入であり、その多くは洪水時に発生している⁹⁾。さらに、河川を流下する大量のごみが橋脚に掛かることなどにより、災害を激化させることも多い。また、河川流域で

の水田や森林の保水能力の向上を目指すためには、農地や森林の保全が必要であり、そのためには、流域全体での農業や林業の衰退を止め、振興していかなければならない。それが過疎化の防止や緩和にも繋がり、水害発生時の対応を強化することにもなるのである。このため「流域治水」とともに、地域政策や産業政策なども含めた流域全体での「流域管理」が必要である。

さらに、「流域治水関連法」は、前述したように「近年、気候変動の影響により全国各地で豪雨災害が激甚化・頻発化しており、今後さらに、雨量の増大が見込まれる」状況、すなわち「気候変動の影響により、21世紀末には、全国平均で降雨量1.1倍、洪水発生頻度2倍になるとの試算（20世紀末比）」¹⁰⁾を背景として成立したものであるが、気候変動に対して対応するだけでなく、それを止める対策が必要である。

地球温暖化による気候変動は、最近では「気候危機」とまで言われているが、とりわけ国土交通委員会関係では、温暖化効果ガスである二酸化炭素排出量の排出量が産業部門に次いで多い運輸部門においても二酸化炭素排出量の排出量の大幅削減をしていかなければならない。そうしない限り、さらに進行する地球温暖化への対応をし続けなければならないのである。

注

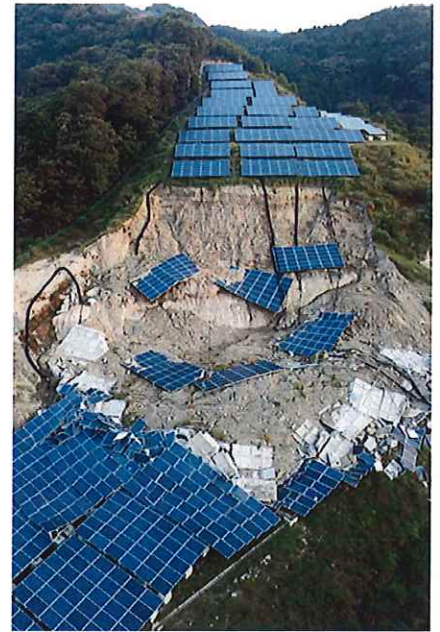
- 1) 大豊英則「2021 通常国会提出・流域治水法案の本気度を検証する」『国土研ニュース』No.526 国土問題研究会 pp.5-10
- 2) https://www.shugiintv.go.jp/jp/index.php?ex=VL&u_day=20210331
- 3) 第 204 回国会 衆議院国土交通委員会議録 第 8 号 2021 年 pp. 1-18
- 4) 報告では、最初に、専門は地理学であり、国の委員としては環境省の委員をすることが多いが、1999 年には旧建設省関係の委員をしたこと、災害問題の調査研究は 1976 年の台風 17 号による豪雨災害以後行っており、特定都市河川では、東京都と神奈川県を流れる境川を、「海ごみ」となる河川流域のごみ問題を中心に支流も含めて上流から河口まで綿密に調査したこと、2018 年 7 月の西日本豪雨災害では、発災直後から高梁川流域の倉敷市真備町や岡山市平島地区などで調査研究していることなどを話した。
- 5) 磯部 作「予知され、防げたはずの西日本豪雨災害—ダムの放流問題を中心に—」『人権21 調査と研究』No.258 おかやま人権研究センター 2019 pp.3-10
- 6) 滋賀県の「流域治水の推進に関する条例」は、その後の防災マップなどの作成も含めて2021 年3月開催の日本地理学会で、日本地理学会賞（社会貢献部門）を受賞している。
- 7) 『しんぶん赤旗』日本共産党中央委員会 2021年4月14日 p.6
- 8) 同上
- 9) 磯部 作「海ごみ問題の状況と解決への課題—瀬戸内海を中心として」日本科学者会議編『日本の科学者』Vol.55 No.3 本の泉社 2020年 pp.5-10
- 10) 「本法律案の概要等」『特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案（内閣提出 第18号）参考資料』衆議院調査局国土交通調査室 2021年 p.IV-1

付記) 衆議院国土交通委員会での参考人報告については、国土問題研究会の大豊英則事務局長から、滋賀県の「流域治水の推進に関する条例」などについては、滋賀県立大学の秋山道雄名誉教授から助言をいただいております。

報告(2) 再生エネルギー開発と住民
(2)-1 太陽光/風力発電の現状

報告:大豊英則

- 1 再エネ開発をめぐる経緯
- 2 再エネ開発とその一般的派生問題
- 3 とりわけ太陽光発電開発による問題
- 4 太陽光発電開発の現状
- 5 行政の対応の現状
- 6 今後の課題と方向性



1

1 再エネ開発をめぐる経緯

1973・1979 オイルショック

枯渇しないエネルギー源の追求

サンシャイン計画(太陽光、地熱、水素、液化・気化石炭、風力、波力、バイオマス)

ムーンライト計画(廃熱利用、超伝導、ガスタービン、スターリングエンジン、燃料電池、ヒートポンプ)

1992 リオ・サミット(国連環境開発会議)

気候変動に配慮した化石燃料の代替、大気汚染・水不足など環境保全・汚染等除去

1997 京都議定書(第3回気候変動枠組条約締約国会議=COP3)

温室効果ガス6種の1990比削減目標設定、排出量取引・途上国支援(京都メカニズム)

2011 東日本大震災・東電福島原発事故

日本での原発運転停止、太陽光発電の固定価格買取制度(FIT)、ドイツの脱原発政策

2015 パリ協定(COP21) 全締約国参加(アメリカは一時離脱)

2019 COP25・・・日本も2050ネットゼロを約束

2 再エネ開発とその(一般的な派生)問題

(1)生産密度(面積当たりエネルギー量)が低い=大きな設備・面積が必要

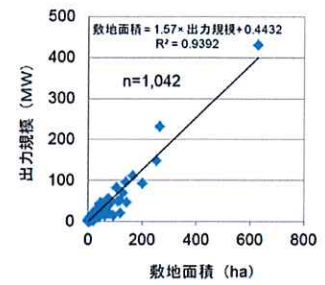
LNG火力発電と同じ出力を得るために2,600倍の面積が必要(関電HP、2011試算)

土地利用の非効率性、開発による災害発生や環境影響
太陽光・風力とも大規模化が追求されている

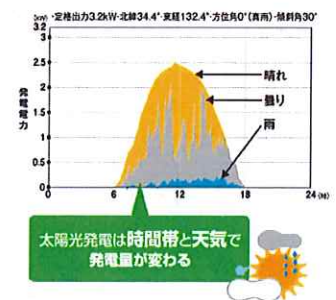
(2)天候・原材料の供給状況に左右され、需要に応じて供給できない

電力は大量に貯めることができない。需要に応じた供給は困難。
バイオマスは植物由来材料でなければ効率悪い火力に過ぎない
(3)コスト変動・競争や技術開発により方法ごとの優劣が短期間で変わる

太陽光のモジュール・パワコンなどの値下がりが顕著
水素発電・石炭火力(アンモニア混燃、CCS)を比較対象に追加



太陽光発電の出力変動例(春季)



電気事業連合会
「原子力・エネルギー」原簿集 2013をもとに作成

3

3 とりわけ太陽光発電開発によって生じた開発問題



2018年7月5日西日本豪雨で崩壊
姫路市林田町「グッドフェローズ・タイナビ電力」
2015年設置

斜面上方の勾配を修正した盛土を支える、
大型ブロック擁壁が滑落、安定性や排水性などが共に不足していたと思われる。
応急作業遅れにより、漏電→山火事の恐れ。

崩壊前の構造物→



4

3 とりわけ太陽光発電開発によって生じた開発問題



2018年7月5日西日本豪雨で崩壊(400m²)
 神戸市須磨区(新神戸-西明石間)
 線路敷境界のフェンスを太陽光パネルが
 接触・破損し、土砂が線路に流出
 山陽新幹線が一時不通、運休9本。
 小規模(23kW)で全く規制にかからず。

事故後JRは土砂撤去費用のみを所有者
 に請求、運賃損失は求めなかった。
 所有者は建設業者で、すぐに現場を
 撤去復旧し原因などが不明のまま

神戸市提供

3 とりわけ太陽光発電開発によって生じた開発問題



2015年9月11日
 仙台市太白区羽黒台
 設置7ヶ月後



昨年9月の豪雨で、太陽光パネルが設置されたのり面
 が崩落した現場=仙台市太白区羽黒台、同市提供

打ち込み基礎と降雨が、
 一団のすべり土塊を生成
 した可能性がある。



太白区羽黒台
 午前9時ごろ

3 とりわけ太陽光発電開発によって生じた開発問題



2015年9月10日台風17・18号
 関東東北豪雨に伴う鬼怒川水害
 太陽光施設のため掘削・無堤化した
 常総市若宮戸地区
 仮堤防が設置されている(撮影当時)

3 とりわけ太陽光発電開発によって生じた開発問題

地上設置型太陽光発電システムの設計ガイドライン

2019 年版

2019年4月26日

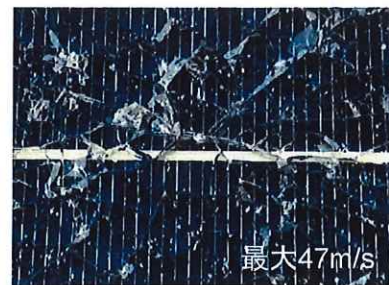


a) 設計用基準風速

設計用基準風速は建設地点の地方における過去の台風の記録に基づく風害の程度などの風の性状に応じて、30m/s ~ 46m/s の範囲内において定めた JIS C 8955:2017 の表 2 (ここでは省略) に示される設計用基準風速を用いる。



↑ '15台風15号 福岡県行橋市
 '19台風15号 千葉県市原市→



'18 台風21号大阪市此花区

＜開発のリスク＞

1967年7月9日台風7号

最大75.8mm/hr、総雨量319.4mm

神戸市葺合区(現中央区)

「布引カントリークラブ」ゴルフ場の盛土部分が崩壊し下方を巻き込んだ災害

21名死亡

全体では84名死亡、全壊361戸、被害3.8万戸(神戸水害の一部として)

- ・「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」制定のきっかけ
- ・ゴルフ場開発への規制にはつながらず(市が業者のためゴルフ場を買収、補償に充当)
 - …以前のゴルフ場問題が、再エネに置換わり



＜風力発電による事故例＞

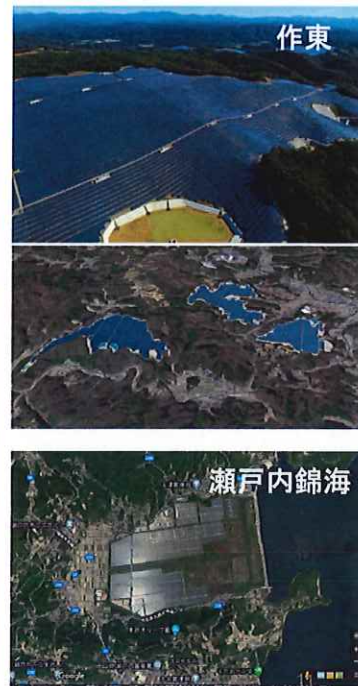
左: 稚内市(Jパワー)2011.11 中: 岩手県葛巻町2005.5 右: 淡路市(三セク)2018.8
風害、落雷のほか整備不良・機械的欠陥による。

風力については、低周波振動(音)、景観・陰影(シャドーフリッカー)、資機材の疲労、維持コスト、鳥獣被害(バードストライク)なども指摘されている。

4 太陽光発電開発の現状

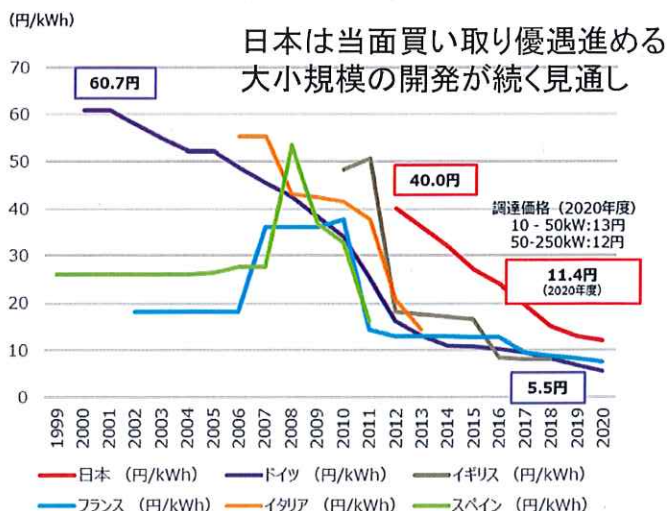
「メガソーラーランキング・TOP40」2020年版、100MW超が6サイトで

順位	発電所名	所在地	パネル出力 (DC)	連系出力 (AC)	太陽光パネル	パワーコンディショナー	稼働年月
1	パシフィコ・エナジー 作東メガソーラー発電所	岡山県 美作市	257.7MW	150MW	トリナ・ソーラー	東芝三菱電機産業システム (TMEIC)、	2019年12月
2	瀬戸内Kirei 太陽光発電所	岡山県 瀬戸内市	235MW	186MW	トリナ・ソーラー、インリー・グリーン エナジー	TMEIC、ゼネラルエレクトリック (GE)	2018年10月
3	ユーラス六ヶ所 ソーラーパーク	青森県 六ヶ所村	148MW	115MW	サンパワー 三菱電機	TMEIC	2015年10月
4	ソフトバンク百東安平 ソーラーパーク	北海道安平町	111MW	79MW	東芝	TMEIC	2015年12月
5	ソフトバンク八雲ソーラーパーク	北海道八雲町	102.3MW	75MW	東芝	TMEIC	2020年10月
6	鹿屋大崎ソーラーヒルズ 太陽光発電所	鹿児島県 鹿屋市・大崎町	100MW	75.64MW	京セラ	日立製作所・富士電機	2020年3月
7	Cherry Lake Megasolar	三重県松阪市	98MW	70MW	ジンコソーラー	-	2018年11月
8	パシフィコ・エナジー 細江メガソーラー発電所	宮崎市	96.2MW	63MW	トリナ・ソーラー	GE	2018年2月
9	すずらん絆路町 太陽光発電所	北海道絆路町	92MW	59.4MW	ジンコソーラー	富士電機	2020年2月
10	大分ソーラーパワー	大分市	82MW	61MW	ハンファQセルズ	日立製作所	2014年4月

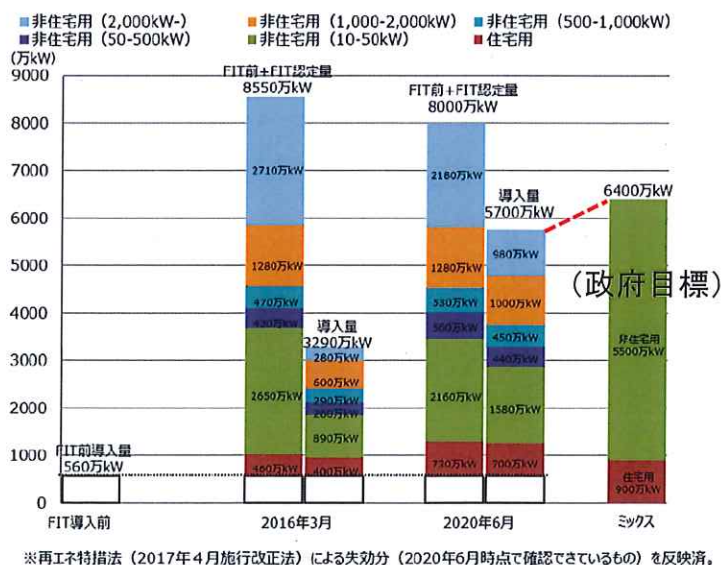


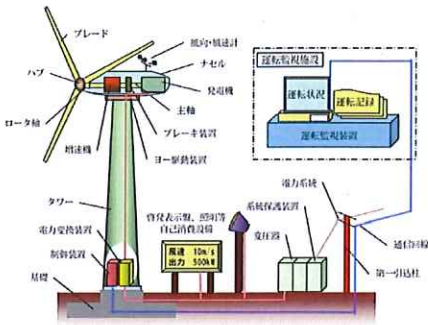
4 太陽光発電開発の現状

【参考5】太陽光発電（2,000kW）の各国の買取価格等

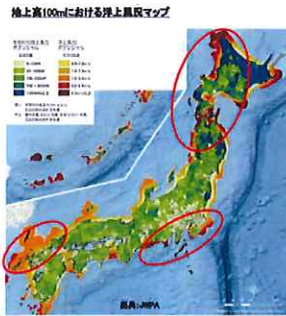
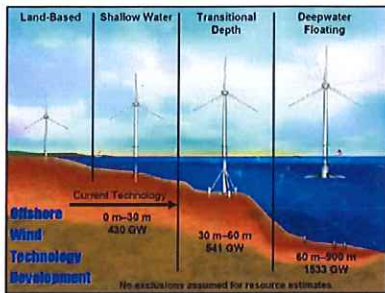


【参考3】太陽光発電のFIT認定量・導入量

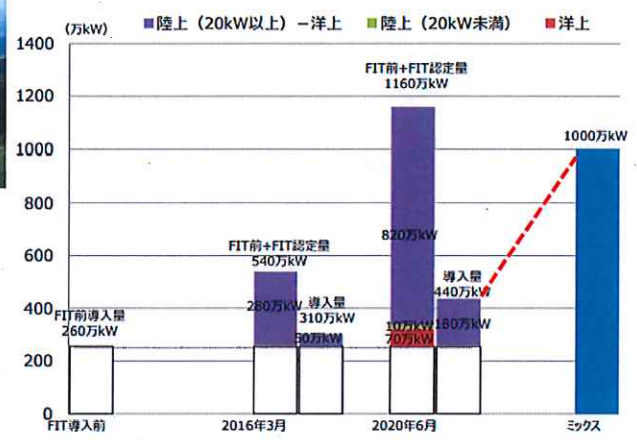




秋田県由利本荘市
ユーラスエナジー・東電
(51MW)



<風力発電のFIT認定量・導入量>



※ 改正FIT法による失効分（2020年6月時点で確認できていないもの）を反映済。

<風力発電では>
陸上で100MW級が厳しいため、今後は洋上での開発に重点化される(北海道・東北中心に)

出典: "Dynamics Modeling and Loads Analysis of an Offshore Floating Wind Turbine" (2007, NREL)

4 太陽光発電開発の現状

電力固定価格買取制度(FIT)が 3.8兆円累損
太陽光については特に、建設費が劇的に低下
→2021再エネ特措法改定案でFIT見直し
→FIP制度の導入
認定施設にプレミアム(IRR)を交付
市場価格に上乘せ・消費税優遇
(矛盾)価格競争・自立営業めざす
FITはバイオマスなど地域限定で継続
→2021電気事業法改正
→配送電網の強化、廃棄費用の引き当て
経済産業省総合資源エネルギー調査会
発電コスト検証WG 2021.4

	2015年WG 2014年 モデルプラント	2020年度 調達価格の 想定値	
資本費	建設費 (システム費+土地造成費)	29.4万円/kW	14.6万円/kW
	接続費用	—	1.35万円/kW
	廃棄費用	5% (対建設費)	1万円/kW
運転維持費	人件費	—	—
	修繕費	0.370万円/kW/年	0.5万円/kW/年
	諸費	—	—
	業務分担費	—	—
租税	土地賃借料	—	—
	固定資産税	1.40%	1.40%
	事業税	—	1.267%
その他	出力	2,000kW	50kW以上 250kW未満
	設備利用率	14%	17.2%
	法定耐用年数	17年	17年
	稼働年数/ 価格支援年数 (調達期間)	20, 25年	20年価格支援
	適正な利潤 (税引前IRR)	—	4%

5 行政の対応の現状

開発許可等による法的規制にはまだ至らず、森林法による伐採許可等の規制に加え、環境影響評価の手法を用いた事業計画への行政関与を図る手法が一般的である。

また、その関与すら積極的に行わない自治体が多い。

(右表)第1種事業としてNPO環境エネルギー政策研究所・山下紀明氏まとめ(2020.12)

規模要件を面積で規定	区分	開発区域全体の面積	土地の造成に係る面積	備考
	面積			
	75ha 以上	宮城県、福島県、富山県、愛知県、京都府、和歌山県	秋田県、茨城県、鳥取県	
	75ha 未満 50ha 以上	青森県 ^{※1} 、山形県、長野県、大阪府、島根県、宮崎県、千葉市 ^{※2} 、大阪市、北九州市	青森県 ^{※1} 、石川県、福井県、静岡県、徳島県、熊本県 ^{※3} 、浜松市	※1 いずれの場合もあり得る ※2 市街化調整区域を含む場合は20ha以上 ※3 地下水保全地域においては面積2.5ha以上
	50ha 未満 30ha 以上	山梨県	佐賀県、長崎県、鹿児島県	
	30ha 未満 20ha 以上	埼玉県、神奈川県、岐阜県 ^{※4} 、香川県、大分県 ^{※5} 、沖縄県、	滋賀県、仙台市、静岡市、神戸市、福岡市 ^{※6}	※4 開発全体20haかつ区画形質変更面積8ha以上 ※5 工業地域は除く ※6 市街化調整区域は10ha以上
	20ha 未満 10ha 以上	三重県 ^{※7} 、相模原市 ^{※8} 、京都市	広島市	※7 工業専用地域の面積は除く ※8 都市計画区域、用途地域指定のある区域は20ha以上
	10ha 未満	さいたま市、吹田市、逗子市 ^{※9}	枚方市 ^{※10}	※9 300㎡以上の開発行為や樹木の伐採行為 ※10 3ha以上の樹木の伐採行為など
規模要件を出力で規定	自治体(出力)			
	川崎市(10万kW以上)、名古屋市(5万kW以上)			15

5 行政の対応の現状 規制は強化される方向だが、とにかく遅い

1 地域との良好な関係構築

適切な事業実施には、地域との適切なコミュニケーションが不可欠であるため、事業計画認定(FIT/FIP)に当たり、自治体との協議・了解のもと地域住民への説明を遵守事項とし、住民理解を得ることを前提とすること。

2 法令等遵守の事前確認

事業計画の認定は、申請時点で関係法令等要件が未了でも取得が可能、その後の遵法確認は行われていない。認定を許可条件とする法令等を除き、要件を満たすことを事業者が義務付け、確認できることを前提とすること。

3 森林区域での設置の厳格化

大規模な森林伐採による防災・環境上の問題を防止するため、残置森林率の80%確保等、必要な法改正及びガイドラインの改訂を行うこと。

4 住民理解に資する認定情報の公表

認定された太陽光発電施設については事業者名・発電出力・発電設備の所在地などの情報が一般に公表されるようになったが、住民が設置場所・事業範囲・防災対策の特定・検証ができるように配慮すること。

5 斜面設置に係る技術基準の見直し

急傾斜地法の指定を受けていない斜面についても、太陽光発電設備の斜面設置に係る技術基準の見直しを早急に行うこと。

(2020年度兵庫県西播磨市町から国・県への制度改善要望)

5 行政の対応

まだ弱い=トッピング(ふりかけ)に過ぎない

兵庫県条例

令和3年4月版

太陽光発電施設等と地域環境との調和に関する条例（平成29年3月23日兵庫県条例第14号）

太陽光・風力発電施設の設置には事業計画の届出が必要です

- ※ 建築物の屋上等に設置される施設は除きます。
- ※ 工事着手の60日前までに届出を行う必要があります。
- ※ 施設の設置には、他の法令・条例等の手続が必要となる場合があります。

①景観との調和及び緑地の保全に関する事項

- 斜面地や山頂部等の景観への配慮
- 法面の緑化や隣接地への遮蔽措置
- 色彩・材料の配慮
- 緑地の保全
- ◎ 反射光への配慮
- ▽ 照明（サーチライトを含む） 等

②防災上の措置に関する事項

- 地盤の安定性・勾配
- 擁壁の設置・構造
- 法面の構造・保護
- 排水施設・調整池の設置
- 設置不適地 等

③安全性の確保に関する事項

- 構造耐力上主要な部分の耐久性
- 地盤への定着
- ◎ 太陽電池モジュールの脱落等の防止
- ▽ 風車の構造上の安全性 等

④廃止後において行う措置に関する事項

- 撤去時の廃棄物の処理
- 景観・防災上の措置 等
- ⑤その他の事項
- 適切な保守点検・維持管理
- 動植物の保全[※] 等

太陽光発電施設	たつの市、小野市、三田市(市街化区域)、朝来市、多可町の区域	事業区域の面積が1,000㎡以上
	上記以外の区域(神戸市及び三田市市街化調整区域を除く ^{※2})	事業区域の面積が5,000㎡以上

3 住民との調整

・事業計画の届出の前に、以下の全ての近隣関係者への説明が必要です。

- ① 事業区域に隣接する土地について所有権又は借地権を有する者
- ② ①の土地に存する建築物について所有権、使用貸借による権利又は賃借権を有する者
- ③ 地元自治会等に所属する関係住民
- ④ その他、知事があらかじめ市町長の意見を聴いて別に定める者

6 報告の徴収等

- 報告の徴収** 条例の施行に関し必要があると認める場合は、報告を求め、必要に応じて、指導等を行うことができます。
- 指導又は助言** 事業計画の届出等の際、施設基準に適合しないと認める場合は、指導又は助言を行うことができます。
- 勧告及び公表** 上記の指導に正当な理由なく従わない場合、勧告及び公表を行うことができます。
- 罰 則** 事業計画の届出等をせず、又は虚偽の届出等を行った場合、5万円以下の罰金に処します。

6 今後の課題と方向性

- (ア) 抑制区域、禁止区域の設定
- (イ) 届出と許可・同意
- (ウ) 協定の締結
- (エ) 廃棄費用の積立



NPO環境エネルギー政策
研究所・山下紀明氏まとめ
(2020.12)

各規制・誘導の方向性

- ・ゾーニングによる規制
- ・公的管理(送電から撤去まで)
- ・アセスメントの総合的拡張
一般的環境項目に加え、
景観、防災、安全性、社会性など
- ・協定の法的位置づけ及び
実効性の担保
- ・廃棄費用だけでなく、
原状回復費用を担保させる
- ・土地利用方法の必然性検証
太陽光以外の土地活用の可能性。

6 今後の課題と方向性 →まっとうな規制で再エネの普及促進を求める

(補強案)

- 1 太陽光開発を開発許可など同様の法体系に收容し、アセスメントと住民合意の確保を保障すること**
広い面積を必要とする太陽光開発には、土地利用としての適正さ、地域の社会的な調和や防災・景観等への配慮を含めた、アセスメントと合意形成を前提とし、開発許可・情報開示等にかかる法令・条例等を大幅に強化
- 2 周辺に及ぼした損害等の、瑕疵担保や災害時の対応義務などを法令等で定めること**
結果としてアセスメントや説明の不足、及び設計施工の瑕疵等に伴い生じた、周辺地域等の損害については、関係者負担の重い民事裁判等による前に、簡易な方法で当事者の協議・示談が行われるよう枠組を整備すること
- 3 事業者そのものの免許制など、説明能力・技術力・資金力・信頼性などの水準・要件を定めること。**
必要な能力を持った事業者による設計施工及び運営が担保されるよう、免許制・資金引当て・保険加入等
- 4 太陽光運用後の再開発を規制し、森林などへの復旧を義務づけること。**
設備の耐用年限後、太陽光施設としての再整備を含む転用・再開発は原則的に禁止し、原状回復を行うこと。また、適性な目的により再開発を行う場合は、新規開発として許可を要すること
- 5 気候変動等に対応した、施設・基盤・防災等の安全性を大幅に高める設計基準の改正を行うこと。**
気候変動による豪雨や土砂災害に対する対応力を確保するため、安全性の照査基準を大幅に強化するとともに、想定最大規模の災害を含めた、流域治水の理念を含む総合的な防災計画を策定させること。
- 6 無理な再エネ(太陽光・風力等)開発ではなく、他の土地利用や原状維持・回復に助成・投資を行うこと。**
太陽光などの適地は限られている。ニーズや送電コスト等もふまえて、開発断念の着地点を柔軟に探る。

19



メガソーラー建設が進められようとしている
大分県由布市 塚原高原

報告（2）再生エネルギー開発と住民

（2）－2 再生エネルギー乱開発の背景にあるもの

奥西一夫

はじめに

再生エネルギー資源としてもはやされている太陽光発電と風力発電のための乱開発が地域住民の生活を脅かしている。その全般的な現状とその分析は大豊の報告（1）「太陽光／風力発電開発の現状」に譲り、ここでは、地域の環境と安全を守るための闘いのなかで、地域住民が直面している課題のいくつかとその背景について考察する。取り上げるべき課題はあまりにも多いので、以下では議論が拡散することを防ぐため、主に太陽光発電施設の建設のための土地造成の問題に絞って話題提供をおこなう。

1. 再生エネルギー乱開発に対する住民の不満

再生エネルギーというのは、事実上、再生可能な電気エネルギーを指すが、電気エネルギーの大口消費者である住民が自ら再生エネルギーの開発に乗り出す場合は、基本的に、住民の生活を脅かすような開発行為はおこなわれない。しかし、利益追求を唯一、あるいは主目的とする事業者が開発に乗り出す場合は、住民の犠牲の上に事業者の利益を追求するという理不尽な開発行為が行われることが余りにも多いという実情があり、国土問題研究会に窮状を訴える大規模再生エネルギー計画だけでも十指に余るという実情である。

住民の不満の内容は災害の激化、健康被害、生業に対する障害、環境悪化など多彩であるが、いずれもなるほどと思われることばかりであり、改めてその個々の内容を吟味する必要は感じられない。

2. 再生エネルギー開発に対する許可行政の姿勢と住民が取り得る対策

地域住民が再生エネルギー開発工事によって被害を蒙ったり被害を蒙る恐れがあるとして反対運動に乗り出した時は、すでにその開発計画について行政の許可（多くは林地開発許可）が下りていることが多く、事業者には撤退または変更を求めても、それを盾にとり、取り合ってもらえないことが多い。住民側が何らかの権限を握っていて、その権限を利用して開発計画を阻止できることは稀有なことである。そこで住民は、許可を下した当局に対して不服を申し立てたり、取消請求訴訟をおこなったりすることになるが、法律上、当局は許可基準をクリアした申請は許可しなければならないことになっているため、当局を味方につけることはできず、当局を相手に、許可を下したことが違法であると主張することになる。その場合、住民は当該の許可申請の詳細内容に立ち入って、その不当性を立証しなければならない。そのほか、事業者が許可条件に違反したり、許可されていない行為をおこなった場合は、住民は当局と共に事業者と戦うことになる筈である。その場合、当局は是正命令を出し、事業者がそれに従わない場合は許可取消ができるはずであるが、実際にはそのような強硬手段が取られることはめったになく、当局と事業者の協議という形になって、事業者が受け入れ可能な是正だけが行われ、住民の要求は無視されることが多い。そのほか、別の法令違反を指摘して訴訟を起こすこともある。

3. 開発許可に関する事例研究

3. 1 森林法による林地開発許可を要する場合

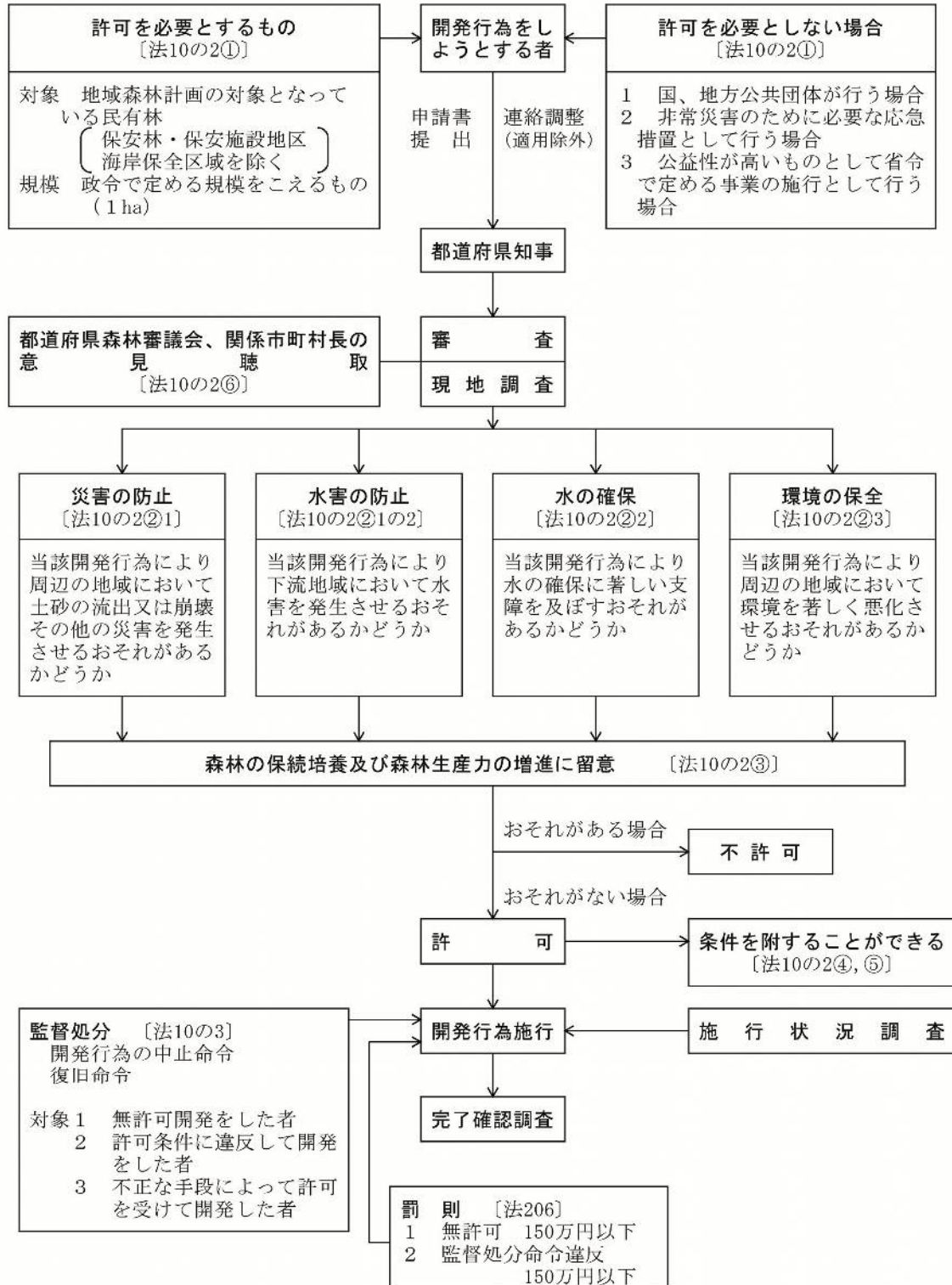
再生エネルギー施設の開発には大面積の土地を安価に入手することが必要であり、森林を切り開いて土地造成をしたり、森林を開発したが途中で放棄された土地を買い取って再造成したりすることが多い。森林法は森林を育成することを主目的とする法律であるが、他目的のために森林を開発することを規制する部分を含んでいる（森林法第10条の2）。その概要が林野庁のホームページに要領よくまとめられているので図-1に転載する。規制の目的は、開発によって図-1の中ほどに記載の森林が有していた機能（土砂災害の防止、水害の防止、水の確保、環境の保全）が損なわれないことを担保することである。具体的な許可、不許可の技術基準は都道府県知事が定めることになっており、おおむね「林地開発の手引き」と題する図書に示されている。ここで注目されることは、図-1に示されているスローガン（森林法の当該条文もほぼ同文）は極めて崇高なものである。崇高だということは、別の言葉で、完全に分析されていないという意味だとも言える。しかし、このスローガンが実現されているかどうかを審査する都道府県の技術基準は極めて即物的で、そこには崇高さは微塵も感じられない。例えば、水害の防止に関しては、30年に1度の雨に対して、合理式で評価した開発後の洪水流量（ピーク流量）が開発前のそれを超えないことを技術基準としているが、開発行為が行われた後に30年確率を越える降雨は十分起こりえるし、合理式と呼ばれる降雨流出公式は、専門家に言わせれば前世紀の遺物的な、極めて正確さを欠くものである。また、環境の保全に関して、技術基準では開発地の25%以上で残置林または造成林を確保すること、貴重動植物種を保全すること、および専門家と関係市町村長の意見を聞くことを規定しているが、これだけで環境の保全が完遂されるとは到底思えない。しかし、専門家と関係市町村長の意見を聞くという条項は、運用次第では技術基準のずさんさを補う手段として強力なものになる。「水の確保」に関して、技術基準の中に河川管理者等の意見を聞くという条項があるが、開発によって地下水の涵養が減少し、農業水利や飲料水の資源となる地下水や河川の基底流出が減少することを補償する技術基準は明確には示されていないので、河川管理者等がそれを補う意見を述べる必要がある。しかし、それらの意見具申については、上記市町村長や河川管理者等にすべてを任せておくべきではなく、住民は、これらの法定のステークホルダーがその役割をきちんと果たし、また、許可権者がこれを尊重することをしっかり監視している必要がある。

林地開発の許可権者である都道府県知事は、地方自治法が規定する通り、住民を守る立場にあり、本来なら住民の生活を守る立場から、森林法とそれに基づく諸規定を厳格に運用して、地域住民が困るような再生エネルギー開発やその他の開発行為を規制すべき立場にある。しかし、開発事業者は、法規に規定された条件に違反しない開発申請はこれを許可しなければならないという条項を盾にして、許可賢者に許可を迫り、許可権者はそれに屈したり、あるいは開発優先の政策を持っているために、住民本位ではなく、事業者本位でその許可権を運用する傾向が強いので、住民はこのことにも十分注意しなければならない。

3. 2 保安林および砂防指定地での林地開発許可

保安林は水源涵養、土砂流出防備、土砂崩壊防備、飛砂防備、防風、水害防備、潮害防備、干害防備、防雪、防霧、雪崩防止、落石防止、防火等、さまざまな目的のために指定されるが、いずれも良好な森林を形成してこそ、その機能が果されるので、そこでは原則として開発のための樹木伐採は禁止される。砂防指定地は、かつて甚大な土砂災害が発生した区域で、その後土砂災害防止対策が十分施されており、森林を育成・保護することによって土砂災害防止効果を上げるために指定された土地であり、原則

として地形改変や樹木の伐採は禁止される。しかし、審査の技術基準は都道府県ごとに千差万別の状態なので、他地域の事例を参考にすることが難しい。また、保安林や砂防指定地に関わる法規には種々の抜け穴がある。近年はこれらを管理する都道府県知事が地域の開発に向かって前のめりの姿勢であるために、保安林や砂防指定地の立法趣旨を無視する事例が多い。住民がしっかり監視していないと、これらの土地ではあり得ないような開発行為が許可、あるいは黙認され、災害発生の原因になる。



注：〔 〕は、根拠法である森林法の条項を示す。

図－１ 林地開発許可制度の体系図

(林野庁HP： http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/pdf/rinpatsu_taikeih27.pdf)

4. 法規や社会規範に違反する開発への対応

違反の内容によって住民は異なる対応を迫られることになるので、若干の場合分けをして検討する。

4. 1 許可基準を無視した開発への対応

許可申請もせずに開発をおこなったり、許可条件を満たしていないとして許可されないにもかかわらず開発をおこなった場合は、法令違反として刑事罰が科せられる。この場合は住民は行政と一体となって不法開発と対峙することになり、一般に問題解決は容易である。しかし、このような場合でも、行政は円満な解決を目的として事業者と協議し、事業者が受け入れ可能な範囲の是正命令を出して、住民が受け入れられないような開発を合法化してしまうことが多い。事業者の側から、あの手この手を使って、行政をこのような構図に引きづり込む場合も多いように思われる。そのほか、開発行為の変更の許可または届出によって、結果的に行政に開発許可条件を緩和させようとするケースも少なくない。このような場合、住民は事業者・行政の両方を相手に戦わなければならないことが多い。細部にわたる法令解釈が焦点になるので、弁護士を介して法廷闘争とならざるを得ないが、事業者・行政はのりくりとした対応を続け、「法令違反は否定できないが違反の程度は軽微である」との判決となって、住民が敗退することが少なくない。このような事態を避けるためには、法廷闘争を徹底すると共に、議会やマスコミを巻き込んで、反住民的な判決を許さない社会環境を作り上げることも重要だと考えられる。

4. 2 許可基準以外の法令違反や反道徳的行為への対応

この範疇の問題も少なくないが、議論が再生エネルギー乱開発の問題から離れて拡散してしまうため、ここでは取り上げない。

5. 再生エネルギー乱開発に対抗するための組織論

国土問題研究会の調査メンバーの一員である筆者は、ここで住民運動のあり方を「指南」するつもりは全くない。今回の報告の全体を通じて、現状を客観的に分析して提供することにより、自主的な住民運動に資することが目的である。再生エネルギー乱開発問題に取り組む住民団体は、とかく、地理的にも活動内容的にも「狭い」ものになりがちであるが、運動強化のためには、住民運動の組織化の観点が重要と思われる。以下では他の関連組織との連携に絞って、項目のみを上げ、詳細は報告時の事例紹介と討論にゆずる。

既存の連帯組織との連携

- ・自治会、町内会等の半公的住民組織との連携
- ・再生エネルギー乱開発問題以外の課題に取り組んでいる地域の住民組織との連携
- ・再生エネルギー乱開発問題に取り組んでいる広域的な住民組織との連携
- ・再生エネルギー乱開発問題に取り組んでいる専門家集団（国土研など）との連携
- ・災害問題に取り組んでいる全国組織、地方組織（全国災対連、地域災対連など）との連携