

四万十川沿いメガソーラー建設の不許可処分が適法とされた事例

- 【文献種別】 判決／高知地方裁判所
【裁判年月日】 令和6年1月23日
【事件番号】 令和3年（行ウ）第10号
【事件名】 工作物の建築等の不許可処分取消請求事件
【裁判結果】 棄却
【参照法令】 高知県四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例
【掲載誌】 公刊物未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25597844

早稲田大学教授 黒川哲志

事実の概要

太陽光発電施設の運営・開発を主たる業務とする事業会社Xら2社は、四万十川にかかる佐田沈下橋（正式名称、今成橋）の上流約1km北西側にある四万十川沿いの私有地に、大規模太陽光発電所（以下、メガソーラー）の建設を計画した（発電容量4.07MW、土地利用面積8.34ha）。この建設予定地は、四万十川が大きく北に蛇行湾曲している箇所南岸・内岸近くに所在し、たとえば、昭和38年台風の際の洪水では最大で約3m水没し、平成17年台風の際には最大で約1.5m水没した場所である。ただし、この土地は、四万十市が作成・公開している洪水・水害ハザードマップなどでは、浸水想定区域に含まれていなかった。本件建設計画では、ここに盛り土等を行って、河川敷地盤からは約10mの高さで水平整地（不陸調整）するとされていた。太陽光パネルは地面から2m以内の高さに設置し、これらが外から見えないように、これらを囲う遮蔽設備が建設されることになっていた。本件遮蔽設備は、高さ11mあるいは8.5mのコンクリート柱を5m間隔で設置し、地上2mからコンクリート柱のほぼ天端部分までワイヤーを張り、これにプラスチック製の疑似植物を絡ませたネットを掛けてフェンスにするものであった。そして、その外側には、在来種であるアラカシ、スタジイ、クロガネモチ、カナメモチなどの高中木を植栽して疑似植物のフェンスを見えにくくするものである。

本件メガソーラー建設予定地は、「高知県

四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例」（以下、四万十川基本条例）に基づいて、本支流、上下流、「水域及び陸域の野生動植物の生息・生育環境の連続性を確保することにより生態系及び景観を保全することが特に重要である地区」である「清流・水辺・生き物回廊地区」に指定されていた（条例11条2項）。それゆえ、Xらは、四万十川基本条例にしたがって、四万十市長に対して、太陽光発電施設および遮蔽施設の新築許可を申請した（令和3年3月29日）。同市長は、本件各許可申請に対して不許可処分をした（同年4月27日付け）。不許可にした理由として、洪水時の浸水による工作物の流失や本施設によってもたらされる水流阻害に起因する水害・災害の発生・助長のおそれ、およびプラスチック製の疑似植物・ネットによる遮蔽が季節ごとの優れた周辺景観との調和を実現していないことが挙げられた。これを受けて、Xらは、本件各不許可は裁量の逸脱濫用があって違法であるとして、四万十市を被告として、本件各不許可処分の取消訴訟を提起した。

判決の要旨

請求棄却。

1 水害発生のおそれ

「近年においては、地球温暖化の影響もあって気候変動が進んでおり、従来にはなかった規模や態様で雨が降ることも珍しくないところ、……本件土地付近では、前記のように昭和38年台風、平成17年台風、平成26年台風による浸水実績

があるところ、このように、抽象的な浸水被害ではなく、具体的な浸水被害が生じた地点については、上記各台風を超える水害の発生が、現実的なものとして想定されているというべきである。」「確かに、原告らが指摘するとおり、本件土地付近はハザードマップ等において、浸水想定区域に指定されていない。しかしながら、ハザードマップを作成するに際しては、調査・検討を行うために時間・費用を要することからすれば、住民が居住している地域を優先することなどが想定される。ところで、本件土地付近は住宅が存在する地域ではなく、今後、住宅が建築されることも想定し難い地域である。そうすると、本件土地付近がハザードマップにおいて、浸水想定区域に指定されていないとしても、そのことをもって、被告が、本件土地付近が水没の危険がない地域であると認識していることの証左であると評価することはできない」。

「本件太陽光発電施設には流木や岩石等の流入や太陽光パネルの流出等を防ぐための防護設備の設置が計画されているというような事情はうかがわれなところ、……昭和38年台風と同程度に約3m浸水した場合には、上記パネルは完全に水没することになり、濁流あるいは流入した流木・岩石等により損壊し、流出するおそれがある。また、……本件土地が浸水すれば、濁流あるいは流入した流木・岩石等により太陽光パネルの足部分が損壊し、太陽光パネルと共に流出するおそれがある。」

2 周辺景観との調和

「本件規則は『在来種による植栽又は木柵等により遮蔽措置を講ずること』と定めているところ、これは『周辺の景観と調和するよう』にするために求められているものであることがうかがわれる。そうすると、遮蔽設備は自然の樹木あるいは木材等を用いて設置することが求められていることになる。ところで、本件遮蔽設備である本件フェンスは、……プラスチック製のネットを設置して、プラスチック製の疑似植物を絡ませたものであるが、かかる本件フェンスの材料に照らせば、人工物であることが明らかであり、『在来種による植栽又は木柵等』には該当しないこととなるから、本件フェンスは素材の点において、本件規則の定める要件を満たしていない」。

「周辺の景観との調和の観点から検討すると、……人工素材であるプラスチックにより製造された疑似植物と、天然の植物とを比較すると、その色合いや質感等が異なるものとなることは容易に想定することができる。また、本件太陽光発電施設は、周囲を自然林に囲まれる場所に所在する本件土地に建設されることが予定されており、……本件道路から眺望された場合、疑似植物と天然の植物との差異を明白に感得し得る立地状況にあるというべきであり、このことは、四万十川を航行する観光遊覧船からの眺望についても同様である。」「本件フェンスは人工物であることからすれば、四季の移り変わりに応じて色が変化するというような事態は生じることがなく、年中を通して同じ緑系統の色合いであることになる。しかし、本件土地付近の令和5年1月の様子を見ると、緑系統の色の草木も見受けられるものの、大半は茶色系統の色の草木が生い茂っているところ、このような状況において、本件フェンスが設置されれば、周囲が茶色系統である本件土地に緑系統の色の物体が存在することとなるが、そのような事態となれば、周囲の風景と調和しないこととなる。」「したがって、本件太陽光発電施設は、主要な眺望場所である本件道路及び四万十川から見て、周囲の景観と調和するような状態であるとは認められないから、本件太陽光発電施設には、景観を著しく悪化させるおそれが存在している。」

判例の解説

一 はじめに

1 四万十川基本条例とメガソーラー建築許可

本件は、四万十川沿いの私有地にメガソーラー建設を計画したXらが、四万十川基本条例にしたがって建築許可を申請したところ、水害のおそれと景観悪化のおそれを理由に不許可処分を受け、これを不服として不許可処分の取消しを求めて出訴した事件である。四万十川は、「日本最後の清流」と言われることもあるように、自然のままの姿を多くとどめている。また、その流域の景観は文化的にも優れたものであり、国の重要文化的景観(文化財保護法134条1項)に指定されている。高知県も、四万十川基本条例(平成13年)を制定して、四万十川の生態系や景観を重視した保全を目指し

ている。本件メガソーラー建設予定地は、本条例11条2項に規定する「清流・水辺・生き物回廊地区」内に存在するので、メガソーラーの新築に当たって知事の許可が必要になる(13条1項。ただし、53条が許可権限を市長に委任)。許可の要件として、「土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがないこと」(13条2項1号)、および「水害を発生させるおそれがないこと」(同項2号)が挙げられている。また、「当該土地及びその周辺の地域における生態系及び景観を著しく悪化させるおそれがないこと」(同項4号)も、許可要件として規定されている。これは、上記回廊地区が、「水域及び陸域の野生動植物の生息・生育環境の連続性を確保することにより生態系及び景観を保全することが特に重要である地区」(11条2項)であることを反映するものである。本件では、メガソーラー建設による浸水・水害のおそれ、および景観悪化のおそれの存否が主要な争点となった。

2 メガソーラー建設反対運動と各地の規制条例

本件メガソーラー建設計画に対して、四万十川の水辺景観を損なうものであり、四万十川基本条例の趣旨に反するものであると主張する反対運動が広がった。「日本の原風景が強く残る四万十川はいまや、四万十市民や流域に暮らす人々、高知県民だけのものではなく、この日本の貴重な宝です」と主張して、地域のNGOを中心とする6団体が14000筆以上の反対署名を集めて市長に提出した。今日、メガソーラーは、近隣の景観破壊、パネルに反射する太陽光による光害、立地場所の土砂崩れ、あるいはインバーターの騒音・振動などが原因で、迷惑施設として地域住民と立地紛争を発生させることが少なくない。また、住民の生活環境を損なうものでなくとも、地域の自然やその風景の破壊を理由として、地域住民の建設反対運動の対象となることも少なくない。再生可能エネルギー発電施設を主な規制対象とする条例は、平成26年の大分県由布市条例¹⁾を嚆矢として全国に広がっている。「太陽光発電設備のみを規制対象とするものは158条例、太陽光発電設備を含む風力、バイオマス、地熱等の再生可能エネルギー発電設備を規制対象とするものは118条例である」(令和6年3月29日時点)と報告されている²⁾。このような規制条例に起因する法的紛争

も発生している³⁾。四万十川基本条例は、四万十川の生態系と景観の保全を図ろうとするものであり、太陽光発電施設を狙い撃ちにしたものではないが、川辺のメガソーラー建設を規制する機能を有する。本件は、住宅が建設予定地の近隣にないので生活環境をめぐる近隣紛争ではなく、地域の重要な観光資源でもある四万十川の景観の保全をめぐる紛争である。

二 浸水・水害のおそれの判断

1 地球温暖化による降雨量の増大を考慮

本判決は、地球温暖化による気候変動の影響で降水量が増大することを前提にして浸水による水害のおそれを認定したこと、および、水害ハザードマップの実態を見極めて現実に即した水害のおそれの判断をしたところに特徴がある。

地球温暖化によって、日本近海でも海面水温が上昇し、以前よりも多くの水蒸気とエネルギーが台風へ供給され、台風が強力となる傾向が強まっている。これに伴って、台風接近時の降雨量の増大が水害被害の激甚化を招いている。本判決は、地球温暖化による気候変動が進んでおり、「従来にはなかった規模や態様で雨が降ることも珍しくない」と認定し、気候変動による今後の降水量の増大を踏まえて、本件メガソーラー建設予定地での水害の発生のおそれは現実的なものであるとした。本判決は、昭和38年台風の際には3mおよび昭和17年台風の際には1.5mほど、本件メガソーラー建設予定地が水没していることを認定し、四万十川流域協議会が「気候変動等による過去の水害を超える規模の水害の発生を具体的に想定してその対応策の検討を進めている」ことを踏まえて、本件予定地のように実際に浸水被害が生じた地点では、過去の台風水害を超える水害被害が現実的なものとして想定されることを認めた。Xらは、平成17年台風の水位まで浸水しても太陽光パネルが浸かることのない高さに設置するように設計していること、および本件建設予定地は四万十川の湾曲内側の浅瀬の更に奥に位置するので地形的に流木等が流れては来ないことを指摘し、「想定外の災害が起きうることを一般論として否定するものではないが、そのような抽象的な水害・災害のおそれは不許可の理由とはなり得ない」と主張したが、本判決は、上述のように地球温暖化による台風時の降雨量の増大を織り込む論

理でこれを退けた。

2 ハザードマップの読み方

Xらは、四万十市の作成・公表している風水害ハザードマップ等では本件予定地が浸水想定区域に含まれていないので、四万十市が本件予定地を浸水の危険性のある土地と認識していないと主張した。しかし、本判決は、ハザードマップ作成のための調査・検討に要する時間・費用を理由に、作成に当たって住民が居住している地域を優先するので、住宅のない本件予定地についての情報が記載されていないのはそこが危険地域でないことを示すものではない旨を指摘している。すなわち、「実際、被告も本件土地付近がハザードマップにおいて浸水想定区域に指定されていないのは、浸水想定エリアから外れているのではなく、平成17年に浸水の痕跡調査を行っていないためである」とした。

3 景観悪化のおそれの判断

本判決は、景観悪化のおそれの有無に関して、四万十川基本条例規則の「周辺の景観と調和するよう在来種による植栽又は木柵等により遮蔽措置を講ずること」（規則 22 条 3 項）という判断基準に照らして審査している。四万十川沿いの県道が、自然景観を満喫でき、佐田沈下橋など観光名所を訪れる観光客の走行する主要な眺望場所に当たることを認定して、そこからの景観を守るための本件メガソーラー施設を隠す遮断設備の評価を行った。佐田沈下橋から発着する観光遊覧船が通過する四万十川自体も主要な眺望場所とした。本判決が景観悪化のおそれを認定した主要な理由は、本件フェンスがプラスチック製のネットと疑似植物を使っているので、四季の移り変わりに応じて色が変化する周囲の風景と調和しないことである。Xらは、この問題を緩和するために、フェンスの外側に在来種の高木（4.5m）と中木（2m）を植栽してフェンスを見えなくする対策をとっている。しかし、本判決は、これらが成長してフェンスを覆い隠すようになるまでに10年以上かかるので、その間、フェンスが外部から視認される状態が継続するとして、景観悪化のおそれがあると認定した。本判決は、「本件太陽光発電施設が存在する期間のうち半分以下程度の期間しか十分な遮蔽が存在しないこととなるが、本件条例及び本件規則

がそのような事態を許容しているとはおよそ解し難い」とし、景観悪化リスクを認定した四万十市長の判断に裁量の逸脱濫用があるとは認められないとした。再生可能エネルギー固定価格買取制度の適用期間の20年が経過した後の本件土地でのメガソーラーの運用が不確定なので、20年の範囲で判断したものであるが、2050年のカーボンニュートラル達成という国の目標に照らすと、この地でパネルの入れ替えなどを行いながらメガソーラーが操業し続けることが期待されるのであり、遮蔽木が成長するまでの10年にプラスチック製の疑似植物による遮蔽施設が見えることがメガソーラーの設置不許可の根拠となるという市長や本判決の判断に対しては、バランスを欠くものであるという批判もあり得よう。

4 おわりに

自然の風景地にメガソーラーやウインドファームを建設して風景を損ねることによって生じる紛争は、自然の風景地の保護と再生可能エネルギー普及による地球温暖化対策との環境利益同士の衝突である。本件に関しては、浸水・水害のおそれのある立地・施設であったので、災害防止という安全の観点が優先して不許可処分は正当化されると考えられるが、景観悪化のおそれだけが不許可の理由として挙げられていたならば、住民らの強い反対運動があった中での不許可処分は、住民の反対という四万十川基本条例の制度の趣旨に照らすと考慮すべきでない事項を考慮した裁量濫用と判断される可能性もあった⁴⁾。

●—注

- 1) 由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例。由布市の条例制定の経緯および制定の契機となった事件を解説するものとして、参照、神山智美「判例評釈：環境権等に基づくメガソーラー設置差止請求事件（大分地判平成28年11月11日）」富大経済論集64巻1号（2018年）171頁。また、この条例に対する評価も含めて、参照、板垣勝彦「ソーラーパネル条例をめぐる課題」横法27巻1号（2018年）245頁、281頁以下。
- 2) 地方自治研究機構ウェブサイト「太陽光発電設備の規制に関する条例」（令和6年4月21日更新）（http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm（2024年4月27日閲覧））。
- 3) 参照、東京高判令3・4・21判時2519号5頁。
- 4) 参照、札幌高判令9・10・7判時1659号45頁。