訴　　状

令和５年６月６日

仙台地方裁判所　御中

原告ら訴訟代理人　弁護士　津　田　浩　克

同　池　田　直　樹

同　石　田　達　也

同　市　野　綾　子

同　室　谷　悠　子

当事者の表示　　別紙当事者目録記載のとおり

加美町風力発電差止及び違法確認住民訴訟事件

訴訟物の価額　算定不能

貼用印紙額　　金 13，000 円

請求の趣旨

1　被告加美町長は、別紙物件目録記載１乃至５記載の土地について、合同会社ＪＲＥ宮城加美と加美町との間の同地についての地上権設定契約第１２条第２項、第３項及び第５項が削除されるか同契約の締結についての違法状態が解消されるまでの間、同地を合同会社ＪＲＥ宮城加美に使用させてはならない

2　被告加美町長が、別紙物件目録記載１乃至５の各土地につき，下記の管理行為を怠る事実が違法であることの確認を求める。

記

上記土地について、加美町と合同会社ＪＲＥ宮城加美との間の地上権設定契約第１２条第２項、第３項及び第５項の削除を求め、同項の削除がなされるか、同契約締結の違法状態が解消されるまでの間、同契約に基づく同地利用の一時停止を求めること

以上

3　訴訟費用は被告加美町長の負担とする。

との判決を求める。

請求の原因

第１　当事者等

１　原告らは、いずれも宮城県加美郡加美町の町民である。

２　猪股洋文は加美町の町長である。

３　訴外合同会社ＪＲＥ宮城加美（以下「ＪＲＥ宮城加美」という）は、ジャパン・リニューアブル・エナジー株式会社（以下「ＪＲＥ」という）が出資してつくられた、加美町芋沢において建設を進められている風力発電施設であるJRE 宮城加美町ウィンドファームの開発・運営（以下「本件風力発電事業」という）のために設立された特別目的会社である（甲１―登記情報）。

第２　加美町における風力発電事業の現状

１　加美町と町の自然環境について

宮城県加美郡加美町は、宮城県の北西部に位置し、奥羽山脈を県境として山形県最上町及び尾花沢市と接する、面積４６０．６７平方キロメートルという広さを持つ、人口２万１６１８人の町である。

町の西部、北部、南部が山岳地帯となっており、森林率は７２．９％である。奥羽山脈の一部を構成する森林は、ブナ林で有名な船形山や、加美富士と呼ばれ町のシンボルとなっている薬莱山などがそびえ、イヌワシ、クマタカやツキノワグマなど、多様な生物からなる豊かな森が広がっている。また、宮城県は渡り鳥の越冬地としても有名な場所で、加美町にもハクチョウ類やシジュウカラガン（国内希少野生動植物種、絶滅危惧 1A類）、マガン（天然記念物、環境省レッドリスト準絶滅危惧）など多数の渡り鳥が飛来し、渡りの時期の飛行ルートや重要な中継地点となってきていることが明らかになっている。

奥羽山脈を源流とする一級河川鳴瀬川、田川が町を貫通し、豊かな森林土壌から湧き出る良質な水により流域は肥沃な田園地帯となっており、米どころとしても有名で、宮城県北部に位置する１市３町（大崎市・色麻町・涌谷町・美里町）とともに加美町も「大崎耕土世界農業遺産」に認定されている。

２　加美町での大規模風力発電建設計画

（１）森林を大規模に破壊する再生可能エネルギー開発の広がり

東日本大震災の直後に発生した東京電力福島第一原発事故を契機に、「クリーン」なエネルギーとして、太陽光発電、風力発電等の再生可能エネルギーへの期待が高まり、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（令和４年４月より、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の利用

の促進に関する特別措置法」と名称変更。以下「再エネ特措法」という）が制定された。原発に代わる電源開発と温暖化対策を一気に進めるために、太陽光発電や風力発電の電気を高く買い取る固定価格買取制度（通称「FIT 制度」、令和４年４月より、需給に応じた市場価格に一定額のプレミアムを上乗せする「FIP 制度」に順次移行）が導入され、再生可能エネルギー事業が確実に儲かる、莫大な利益を生むビジネスとなり、内外の投資家が一気に参入した。

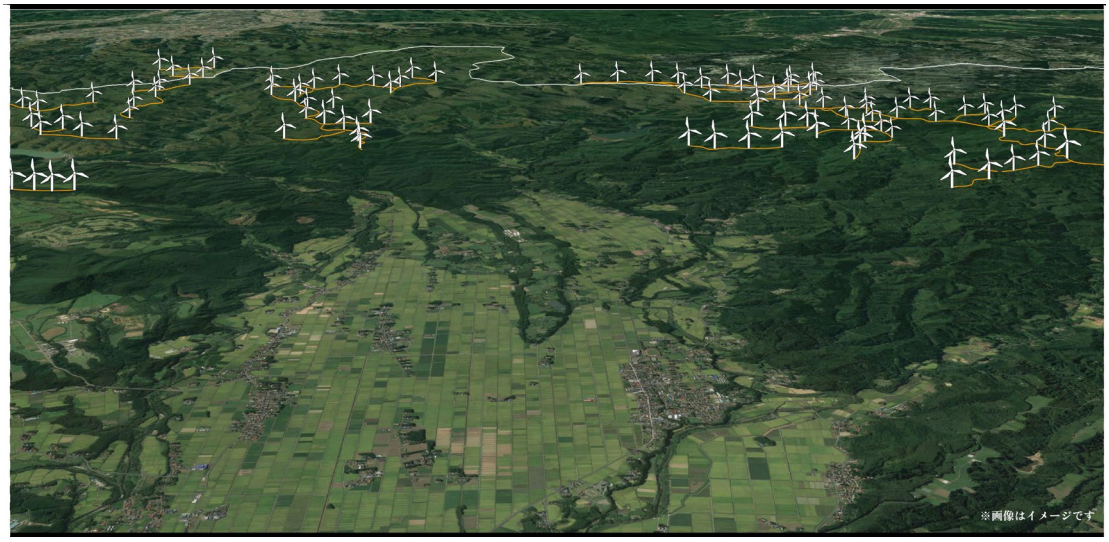
再エネ開発が利益を求めた多様な主体が参入するようになり、山林での開発が増加していくことになった。長引く林業不振、過疎や人口減少でリゾート開発や道路開発も下火となり、持っていても固定資産税がかかるだけで価格が低迷しきっていた山林は、安価で大量に取得でき、住宅地や農地と比較して開発規制が緩いことも重なり、乱開発が相次ぐことになる。

原発事故による放射能汚染の被害を大きく受けた宮城県では、原発に代わる代替電源への期待が強く、県や多くの市町も積極的に再生可能エネルギーの普及に動いた。その結果、各地で、利益を優先し、環境や地域住民への影響を配慮しない、大規模な森林開発が相次ぐことになり、森林破壊による生態系への影響、水源破壊、土砂災害の恐れ、景観破壊などを懸念する地域住民とのトラブルが急増した。このような事態を受けて、宮城県は、山林での再生可能エネルギー開発を抑制する立場に方向転換し、現在、森林を開発して再生可能エネルギー施設を新設する事業者に対する課税の導入を検討し、２０２４年４月の課税条例施行をめざしている（甲２の１乃至２－新聞記事）。

（２）宮城県加美郡での風力発電計画

宮城県加美郡、大崎市及び栗原市では、平成の終わりから令和の初めにかけて、山形県との県境にあたる奥羽山脈の尾根筋に、次々と大規模な風力発電事業計画が明らかになり、１つの事業は撤退したものの、現在も合計６つの事業が計画され、１基当たりの出力が約４０００～５０００ｋＷ、高さが百数十メートルから２００ｍの高さの風車が最大で１７６基の建設されることになる。

この中で、加美町が計画地となっている事業は５つであり、加美町の西部と南部の尾根筋に、田園地帯を取り囲むように、森林を伐採し、切土・盛土を行い、最大で１５５基の風車が建設される予定である（甲３の１及び３の２－建設される風車のイメージ図）。これだけの数の風車建設は、１つの町での開発規模としては日本最大規模のものとなっている。事業のうち、１つは既に着工している本件風力発電事業で、残りは環境影響評価の手続中である。

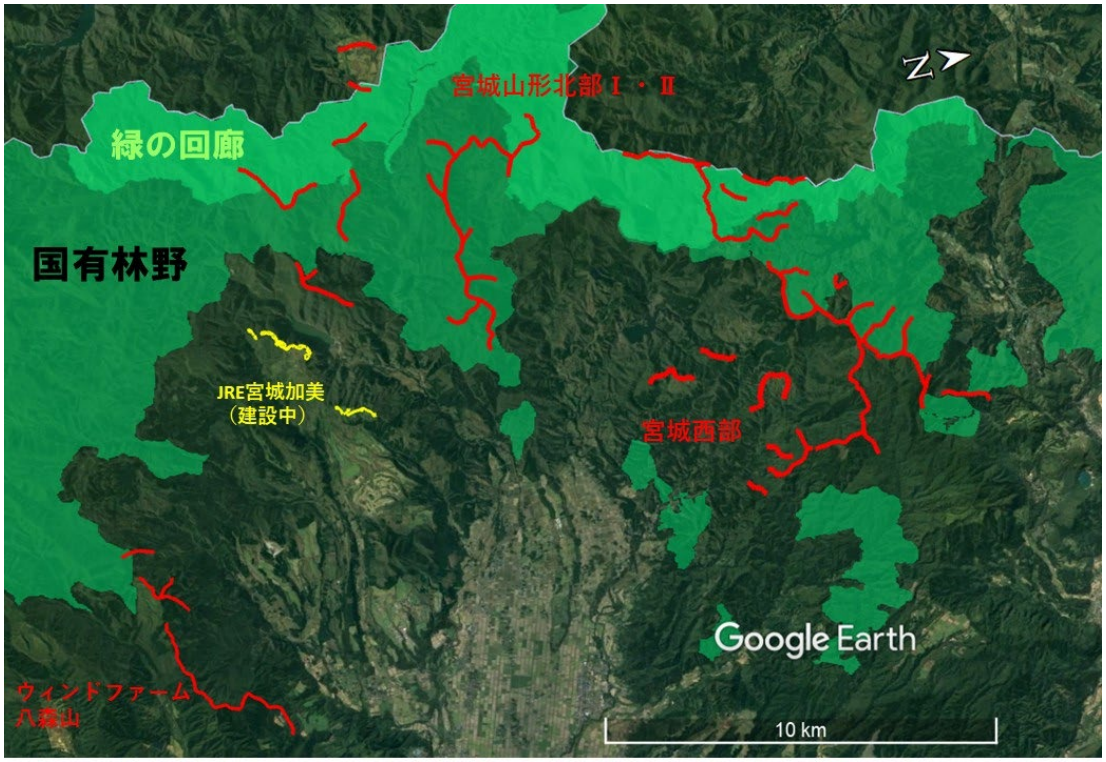


計画中の風車が建設された場合のイメージ図

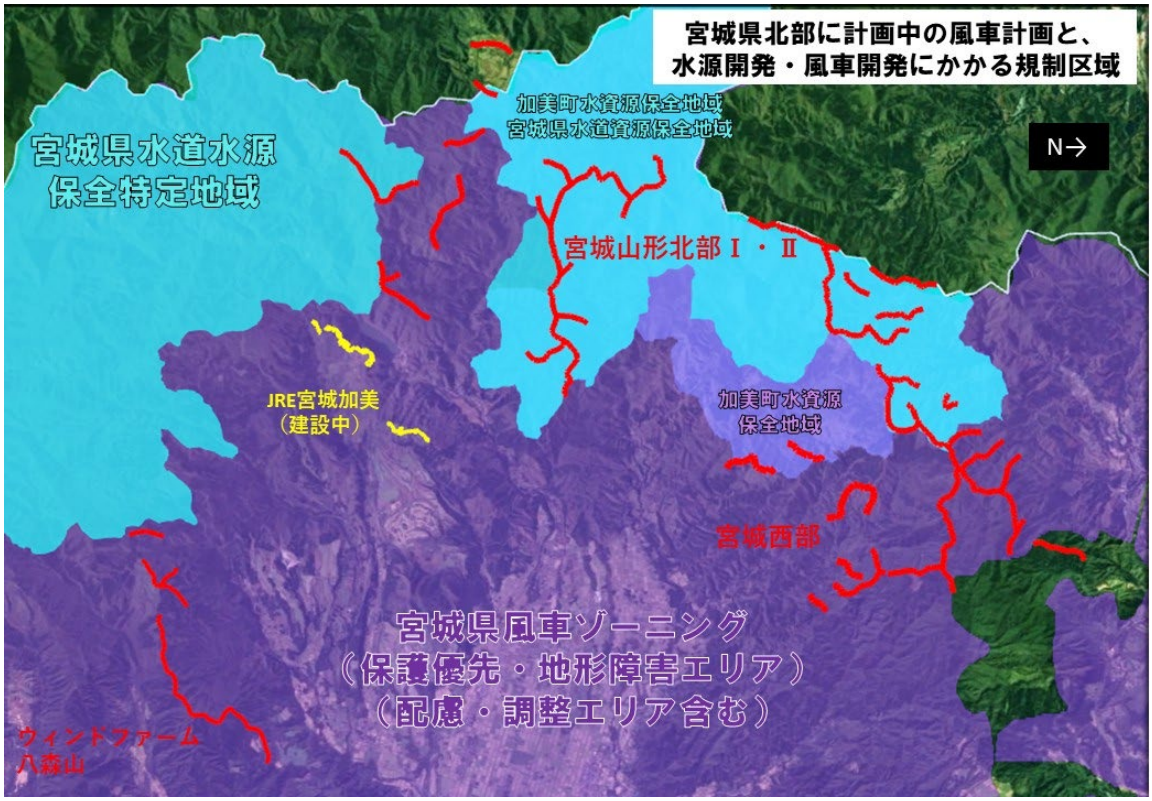
事業名	事業者	出力規模	基数	単機出力	高さ
JRE 宮城加美町ウィンドファーム	合同会社 JRE 宮城加美	42,000kW	10 基	4,200kW	152.5m
(仮称）宮城山形北部風力発電事業 I	㈱グリーンパワーインベストメント	最大 300,000kW	70~90 基	3,000～4,000kW	148～208m
(仮称）宮城山形北部風力発電事業 II	㈱グリーンパワーインベストメント	最大 25,000kW	5 基程	3,000～4,000kW	148～208m
（仮称）宮城西部風力発電事業	日本風力エネルギー㈱	最大 107,500kW	20~30 基	4,200~5,500kW	148～204m
（仮称）ウィンドファーム八森山	㈱グリーンパワーインベストメント	最大 60,000kW	15～20 基	3,000～4,000kW	140～190m

計画地の中には、保安林（水源かん養保安林・土砂崩壊防備保安林等）であり、野生動物の重要な移動経路として指定、保護されている「緑の回廊」を含む国有林が多く含まれている。また、多くの計画地が宮城県や地元自治体の水源保全条例の保全区域などが含まれている（甲４－風車建設地と国有林の関係図、甲５－風車建設地と水源保全条例指定地の関係図）。

国有林及び緑の回廊と風車計画地の位置関係。赤線が開発予定地



宮城県と加美町の水源保全条例と風車建設予定地の位置関係。赤線が開発予定地



豊かな自然に恵まれた地域であり、「大崎耕土世界農業遺産」に指定された米

どころ、観光名所や渡り鳥の越冬地などもあることから、加美町、色麻町、大崎市、栗原市で、森林破壊による生態系への影響、水源破壊、土砂災害の恐れ、景観破壊、風車による騒音・低周波音被害などが問題となり、住民の間で事業の影響への懸念が広がり、反対の声が広がっている。

加美町の周辺自治体では令和４年１２月１日に大崎市の伊藤康志市長が同市内に計画中の風力発電に反対を表明、栗原市でも、令和５年１月６日に佐藤智市長が反対表明、色麻町でも、同年１月２６日に、早坂利悦町長が宮城県知事に白紙撤回を求める要望書を提出している（甲６の１乃至３－新聞記事）。

第３　本件風力発電事業と地上権契約の違法・無効

１　本件風力発電事業とその問題点

（１）事業の概要

本件風力発電事業計画は、平成２９年に環境影響評価手続が開始された、出力４２００ｋＷ、高さ１５２ｍの風車、１０基の建設事業であり、計画地の内４基が建設されるのが、かつて牧草地だった町有地で、残りの６基は民有林で建設される。当初は、事業者はＪＲＥであったが、事業のための特別目的会社であるＪＲＥ宮城加美を設立されたことにより、令和元年にＪＲＥより、ＪＲＥ宮城加美に事業承継された。

環境影響評価手続は、令和２年に終了し、同年に工事が着工し、現在、森林伐採や切土・盛土による造成は終了し、風車の建設が始められている（甲１６－風車の建設現場の写真）。

（２）開発の問題点

町有地部分は牧草地であったが、民有地は森林であり、山の上部の約９．６ｈａの森林を伐採し、切土・盛土で大規模風車建設地と建設のための大型トレーラーが通行できる幅の広い道路が建設されるため、森林破壊による生態系への影響

や、複数の河川源流部や取水地点や灌漑や用水も含む多目的ダムである漆沢ダムの集水域が存在することから、土砂等の流出が水環境へ影響を及ぼさないか、火山性の土壌で地滑りが多い地盤であることから、土砂災害の危険性があると懸念されている。

山梨大学名誉教授で、特定非営利活動法人防災推進機構理事長の鈴木猛康氏は、尾根に森林があることによって、山は安定しており、風力発電により、尾根筋の森林を大規模に伐採し、切土・盛土をすることによって、以下のような影響がでると警鐘をならしている（甲７－意見書）。

① 尾根～沢筋に土砂が流出、がけ崩れが発生
② ダムから取水している水道水の水質悪化
③ 麓の集落で土石流災害が発生
④ 鳴瀬川、吉田川支流～本流へ土砂が流入
⑤ 加美町、大崎市、美里町などで河川氾濫が増加
⑥ 鳴瀬川から太平洋へ土砂が流出、海岸地形を変える
⑦ 地下水の水質が悪化
⑧ 各過程で生態系への影響が顕在化

実際に、工事着工後、令和３年１２月に建設現場で、土砂の流出事故が起こっている（甲８－新聞記事）。

２　地上権設定契約の違法・無効

（１）地上権設定契約の締結

本件風力発電事業のうち、４基分の風力発電建設用の敷地として、令和２年３月２７日加美町長は、別紙文献目録１乃至５記載の加美町字芋沢横欠１番８、１番９、１番１１、１番１２及び１番１３の町有地（以下「本件町有地」という。甲９の１乃至５）について、ＪＲＥ宮城加美と条件付地上権設定契約を結んだ（以下「本件地上権契約」という―甲１０）。この契約は、議会の議決を経ず、町長権限で締結された。

本件地上権契約に基づき、令和３年２月２２日、地上権設定登記がなされた（甲９）。

（２）本件地上権契約締結手続の重大な違法

本件地上権契約は、第１２条２項で、「甲（加美町）の乙（ＪＲＥ宮城加美）に対する一切の債権（本契約に基づく地代債権を含むが、これに限られない。以下「本件債権」という。）に対する乙の支払いは、本事業に関してその時々に乙が保有する現金、預金および財産（以下、総称して「責任財産」という。）に限定される」という責任財産限定条項を有しており、「責任財産の一切がす

べて換価処分され、甲その他乙の債権者に分配された場合には、本件債権がなお残存する場合でも、甲はその残存する本件債権を放棄したものとみなす」として、責任財産以上の請求権をあらかじめ放棄している。

また、第１２条第３項では、加美町が、ＪＲＥ宮城加美の資産について、強制執行、保全命令を申立てる権利を放棄し、同５項では、留置権や相殺権などを放棄している。

ＪＲＥ宮城加美は、出資者本体であるＪＲＥとは切り離され、基礎財産が少ない状態であり、ただでさえ、財産がない合同会社に対し、責任財産の限定や債権保全のための重要な権利を放棄する契約は、事業終了後の原状回復や、風力発電施設で事故が起こった場合に適切な対応を事業者に求めることを不可能にする恐れがあり、加美町の財産や住民の安心・安全な生活を守ることを困難にする不平等な内容である。

このような責任限定条項や事前の権利の放棄は、風力発電のための国有林の貸付契約（甲１１）や他の自治体と風力発電事業者との契約（甲１２）では存在しなかった。

地方自治法第９６条１項１０号は、「法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄する」場合には、地方議会の議決を経なければならないと定めている。加美町が土地所有者として本来持っている重要な権利を放棄する内容を含む本件地上権契約は、本来は議会の承認なしにはできないものである。それにもかかわらず、本件地上権契約は、議決を経ていない。

すなわち、本件地上権契約は、本来必要な議会の議決がなされないで締結されたものであり、議会の権限を無視した手続に重大な瑕疵があり、違法・無効な契約である。

なお、権利の放棄によって、事業者に過大な便宜を図る内容の契約を、議会の議決なしで締結したことは、法の趣旨を害する程度に「重大な手続的瑕疵」であり、本件地上権契約は違法であり、かつ無効である。

３　加美町に重大な損害が発生する蓋然性

山の尾根及びその周辺は元来もろく崩れやすい場所であり、自然の状態でも崩落や地滑りが発生しやすい場所である。そこに森林があることにより、根茎が岩盤を抑え、雨水を吸収することにより、崩壊を防いでいる。森林には、災害を防止する重要な機能があり、森林を伐採し、地面を削り切土・盛土を行うことにより、災害発生のリスクは高まることが予測される。

実際に、本件風力発電事業地内でも、令和３年１２月に、森林を伐採し、削っ

た現場で土砂の流出事故が起きている。約２０万㎥の土砂が急傾斜の沢を伝い、幅員４ｍの町道が約８０ｍ埋まった（甲８）。

また、風力発電の事業地としての国有林の貸付契約や他の自治体の風力発電建設のための地上権設定契約では、自然災害等で事業地が崩れた場合も事業地の修繕は事業者が負う内容となっており、風力発電施設の敷地や取り付け道路が崩落する恐れがあることを前提に、土地所有者である自治体に損害がなるべく及ばない内容となっており、山を削っての開発の性質上、土砂崩れや崩落事故が起こることは想定されているといえる。

さらに、大規模風力発電は、建設にも巨額の費用がかかるが、撤去にも巨額の費用がかかり、事業者が風車の２０年の運転期間終了後、原状回復をするだけの資力を有しているのかという問題がある。

現在、風車の撤去が始まっている地域があるが、本件風力発電事業よりかなり規模の小さい風車でも１基につき、１億～２億円を超える費用がかかっている。ＪＲＥ宮城加美は、稼働してから１６年目から撤去費用を積み立て（甲１３－事業者と加美町との協定書についての議会配布資料）、合計５億８５００万円撤去費用の積み立てを行うと公言しているが、４２００ｋＷの巨大風車の撤去費用としては過少に見積もられていると言わざるをえない。しかも、環境省のガイドラインでは撤去費用は１０年目からの積み立てることを推奨されているにもかかわらず、JRE 宮城加美の積み立て計画では、稼働機関の最後の５年であり、事業終了時に撤去費用確保できず、原状回復ができないという事態が実際に生じる恐れが現時点でも予測できる状態である。もちろん、出資者であり、実質的な事業者であるＪＲＥは、万が一の場合の損害の填補や原状回復について、連帯保証等の保証は一切していない。

本件地上権契約における責任限定条項や債権保全のための権利の放棄は、事故や災害で敷地や施設に大きな被害が生じた場合や原状回復時において、土地権利者が自己の権利を保全するための重要な権利を事前に放棄しているということになり、このような状態が是正されないまま、ＪＲＥ宮城加美の風車の建設が進んでいけば、町有地に重大な損害が生じる恐れがある。

したがって、「権利放棄」に当たる条項が削除されるか、本件地上権契約締結について違法・無効状態が解消するまでの間、土地の使用を差し止める必要がある。

４　違法に財産管理を怠る事実

加美町長は、議会の適正な手続も踏まないまま本件地上権契約を締結するという重大な違法行為を行っており、契約の違法・無効状態を解消するため、本件地

上権契約の第１２条第２項、第３項及び第５項の削除を、ＪＲＥ宮城加美に求めるなど、違法状態を解消したり、違法・無効な契約に基づく土地の使用を中止させる義務があるにもかかわらず、これらを怠っている。それどころか、加美町長は、令和５年５月２日には、ＪＲＥと風力発電事業への協定書を締結し、積極的に風力発電建設を後押ししている（甲１３）。加美町長は、協定書は、契約の問題点をカバーするものだと主張しているが、実際には、住民らが問題提起をした違法・不当な契約の問題点を解消するものではない。

上記のような加美町長の行為は、地方自治法１３８条の２の普通地方公共団体の事務を誠実に管理・執行すべき義務を課していることに違反した、違法・不当な行為である。

第４　住民監査請求（前置主義および提訴期限）

原告らは、令和５年３月１４日、加美町監査委員長に対して、本件地上権契約について、①権利の放棄にあたる条項の削除または変更及び②契約の違法状態が解消するまでの間、違法な契約に基づく町有地利用の一時停止を求める住民監査請求（以下「本件監査請求」という）を行った。

それに対して、令和５年５月９日、加美町監査委員は、本件監査請求を却下するとの判断を行い、原告らに通知した（甲１４－通知）。

なお、監査委員は、却下の理由として、地方自治法９６条１項１０号の「議会における権利の放棄の議決は、具体的に発生している権利を放棄する場合に適用される。本件においては、本契約書第 12 条第 2 項及び第 3 項の条文に該当する町の債権及び権利は、現時点でいずれも具体的に発生はしていないことから、議会の議決は必要ない」とする。そして、「仮に今後、町に債権等が生じ権利を放棄する場合には、契約の内容にかかわらず、議会の議決が必要となる」とする。

しかし、本件地上権契約で加美町があらかじめ放棄している権利は、対等な契約当事者として法律上当然付与されている権利であり、具体的な債権が発生していないからと言って、町に権利が発生してないものではない。また、契約における責任財産限定条項にもかかわらず、具体的な債権発生時に責任範囲について再度議会の議決を求めるというのは、契約条項が有効でないということであり、そのような前提で、ＪＲＥ宮城加美が本件地上権契約を結んだとは到底考えられず、加美町監査委員の判断には法解釈の誤りがある。

第５　結論

よって、原告らは、請求の趣旨のとおりの判決を求めて、本訴に及んだ。

現在、加美町における大規模風力発電施設の建設は、土砂災害の誘発、水源の枯

渇、貴重な自然生態系の破壊や景観破壊、健康被害の恐れなどの懸念が広がり、住民にとって大きな問題となっている。

本件地上権契約は、風力発電事業に関して、災害や事故が起こったり、事業者の経営が上手くいかなくなった場合に、加美町が取ることができる最低限の手段も放棄するものであり、このような契約を議会の検討も無しに締結することは、住民の意思や権利をないがしろにするもので、到底容認できない。加美町は、加美町長は、事業者のためにあるべきでなく、住民のためにあるべきである。

たとえ、既に結んだ契約であっても、条件の変更を求めて再交渉すべきであり、風力発電事業が町に与える影響を再検討すべきである。

加美町の未来のために、この先、加美町に住み続けたいと願う次世代のために、手続を踏まずに行われた違法な契約について、風力発電事業のあり方について再度検討することが必要であることから、原告らは本訴を提起する。

証拠方法

甲第１号証　　JRE 宮城加美登記情報
甲第２号証　　宮城県再エネ課税の記事
甲第３号証　　建設される風車のイメージ図
甲第４号証　　風車建設地と国有林の関係図
甲第５号証　　風車建設地と水源保全条例指定地の関係図
甲第６号証の１乃至３　新聞記事
甲第７号証　　意見書「奥羽山脈の尾根に大型風力発電施設を建設することによる影響について」
甲第８号証　　新聞記事
甲第９号証の１乃至５　　土地の登記情報
甲第１０号証　条件付地上権設定契約書
甲第１１号証　国有林野有償貸付契約書
甲第１２号証の１乃至３　地上権設定契約書（石巻市）
甲第１３号証　事業者と加美町との協定書についての議会配布資料
甲第１４号証　「住民監査請求結果について（通知）」と題する書面
甲第１５号証　加美風力発電 NEWS　Vol 2
甲第１６号証　宮城加美町ウィンドファームの工事現場の写真

添付書類

1	甲号証の写し	各２通
2	訴訟委任状	１５通
3	訴状副本	１通
4	証拠説明書	１通

当事者目録及び物件目録は省略