

所管事務調査
「景観と再生可能エネルギーの
調和について」調査結果報告書

平成29年5月

鳥羽市議会
文教産業常任委員会

目次

前文	3
1 調査期間	4
2 調査委員	4
3 調査の経過概要	4～24
4 調査結果からの政策提言	25～29
5 調査を終えて	30

平成27年度に市内風致地区の一部山林が大規模に伐採された。それが民間事業者による大規模メガソーラー開発との話が分かると、地域住民や市内の団体から森林伐採による景観保護や防災上の観点から、様々な意見が各議員に寄せられた。

通常、再生可能エネルギーの開発に対しては、その開発地域の属性により、所管する法律や条例に基づき国や県の許可や同意が出される。

当該地区の開発についてもこの手順に則り、地元町内会は開発申請企業の内容に同意し、本市は開発申請に対する三重県からの照会について意見書を付した。そして、三重県は関係法令をクリアしているので、開発申請企業に対し開発許可を出して工事が始まった次第である。

ただ、実際には近隣住民を含め大多数の市民が開発を知らなかったことから、市内の非常に目立つ山林が大規模に伐採されて山肌が露出した事実困惑し、懸念する声として市議会に届いた。

このような経緯から、景観保護や開発行為を所管する本委員会として、この問題に対し所管事務調査を実施することを決定し、ここに結果を報告する。

1 調査期間

平成28年6月～平成29年5月

2 調査委員

委員長 尾崎 幹
副委員長 河村 孝
委員 片岡直博
委員 山本哲也
委員 井村行夫
委員 戸上 健
委員 野村保夫（平成29年3月まで）

3 調査の経過概要

平成25年6月6日

市内の風致地区で進んでいる大規模メガソーラー開発を発端として、文教産業常任委員会で所管事務調査として取り上げることの是非について、現状認識と課題や論点、今後の活動方針（案）等について下打ち合わせを実施。

既に市内で計画が進んでいる再生可能エネルギー（メガソーラー）開発に関しては、関係法令をクリアしていることから現時点で国や三重県が中止を命令することは難しく、また、市及び市議会は権限が無いので計画の中止を取り上げることは難しいとの結論に至った。そこで、本委員会として出来ることについて協議した。

- ・今後、市内で見込まれる再生可能エネルギー開発に対し、景観保護の観点から市（行政）としてどのような対応が可能かについての調査研究。
- ・市内で問題となっているメガソーラー開発問題とは切り分けて議論が必要。

そして、今後の活動方針として以下を確認した。

- ・6月20日文教産業常任委員会休憩中に関係課（建設課・農水商工課・環境課・企画財政課）から関係法規、条例についての自主勉強会を開催。
- ・そのうえで、委員会として所管事務調査として取り扱うかを議論。
- ・関連した先進地調査として委員会行政視察を実施。
- ・必要があれば、関係法規の調査として国県へ委員会行政視察を実施。

- ・必要があれば、委員会に学識経験者等の参考人招致を検討。
- ・最終的に委員会としてどのような結論を出すのかを議論。

平成28年6月20日

文教産業常任委員会で所管事務調査「景観と再生可能エネルギーの調和について」を全会一致で可決。(地方自治法第109条②)

所管事務調査「景観と再生可能エネルギーの調和について」、まず、書記より委員会の調査権限や、調査項目を立ち上げることについて説明があった。その後、委員間討議の中で、委員から次の意見が出された。

意見 調査にあたり予算はどうするのか。

意見 条例提案、要綱の作成等を執行部側に求めていく内容なのか。

意見 委員会のメンバーが変わる来年4月までに方向性を出すべきではないか。

平成28年8月4日

静岡県富士宮市を行政視察。



富 士宮市富士山景観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について、企画部企画戦略課地域政策推進室の伏見賢治氏に以下の点を聞き取り調査した。

- ①条例制定に至った背景や経緯。
- ②具体的な内容。（特に上位法との関係や庁内所管部署の調整）
- ③事業者、市民、市議会の反応はどうだったのか。
- ④条例制定後の事業者からの申請と許可状況。
- ⑤今後、貴市として再生可能エネルギーの推進をどう考えていくのか。

【概要説明】

○背景、経緯

- ・東日本震災後、電力供給不足により太陽光発電などの再生可能エネルギーの需要が増加したため、経済産業省が平成24年7月に「再生可能エネルギーの固定価格買取制度」（42円、事業用40円）を開始して、メガソーラーの設置相談が相次いだ。
- ・設置に関しての認定は、土地所有者の承諾も必要でなかったため、所有者が知らない間に認定されていた。市有地の一部も勝手に申請および認定がされていたケースもある。
- ・メガソーラーパネルの設置により富士山の世界遺産登録が懸念された。

○大規模な太陽光発電設備及び風力発電設備の設置に関する取扱いについて要綱制定（平成24年9月1日）

- ・太陽光発電設備の法的位置付けを整理すると、都市計画法第29条では太陽光発電の付属施設について開発許可は不要としている。また、建築基準法では工作物から除外するもの、建築物に該当しないものとされており、法律で規制されるものではないと解釈。
- ・富士宮市は景観行政団体であり、景観計画も策定しているため、富士山の景観保全の観点から検討した。
- ・あくまでも「色彩やデザインを制限するものである」景観計画での対応ではなく、抑止の取り組みを新たに要綱制定という形で行った。
- ・景観計画では、大規模太陽光発電を「立てる」ということにコントロールはできなかった。
- ・抑止の設備規模については景観条例との整合性を図り、抑止地域については、景観計画の「富士山等景観保全地域」を準用した。
- ・早急な対応が迫られたため、財産権との調整等法的な整理に時間がかかる条

例ではなく、要綱により法的強制力は無い抑止施策をスタートさせた。

- ・要綱では、「一定の規模以上の太陽光発電（パネル総面積1千㎡超、高さ10m超）および風力発電設備について、一定の地域（市域の約75%以上）には設置しないでください。」という内容とし、あくまでも思いとどまってほしい、「抑止」のお願いであった。（※市長決裁である要綱で定めた。）
- ・要綱制定直後は、国策として再生可能エネルギーの推進が叫ばれている時期であったが、大規模発電設備の設置を抑止する取り組みと富士山の景観を守るまちの取り組みということでマスコミにも大きく取り上げられた。
- ・事業者にも思いとどまってもらうという施策を積極的にマスコミに情報提供して周知を図った。
- ・「抑止」という言葉についても、「抑制」や「規制」ではなく、思いとどまってもらうという観点から「抑止」が適当であると判断した。
- ・説明時には、「富士山がある町で、先人が大切に守ってきた富士山景観・自然環境などを守るのが市の責務である。」と丁寧に時間をかけて理解を得られるよう取り組んだ。

○富士宮市富士山景観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制定（平成27年7月1日）

- ・大規模発電設備を設置する場合、森林の伐採、農地の転用など市内の様々な課が関係するため、市内窓口を企画部企画戦略課地域政策推進室に一本化し、抑止の取り組みの説明および設置区域・規模の確認などを行い、相談済でなければ他の窓口の相談に進めない体制とした。しかし、法律や条例に根拠がないため対応に苦慮した。
- ・平成25年6月に富士山が世界遺産登録されたことを機に、これまでの「お願い」という抑止の取り組みをより明確に法的に位置づけたいとの観点から、企画を中心に景観担当課、土地利用担当課、世界遺産担当課、環境エネルギー担当課などで条例案について協議を進めた。
- ・条例制定にあたって、抑制地域は土地の事実上の規制であったため、合理的な説明の構築と市総合計画の土地利用との整合性を図るのに苦慮した。理由として、抑制地域でも総合計画では工場の誘致をしているため、太陽光設備は設置できないのに工場はいいのかという矛盾に突き当たり、説明の不合理的の解消が問題であった。
- ・パブリックコメント、全員協議会などにより多くの意見を頂き、平成27年6月議会で上程、7月に条例を施行した。これにより要綱を廃止した。
- ・条例の目的は、「富士山の景観や豊かな自然環境、安心安全な生活環境の保全と形成と、再生エネルギーとの調和を図るため」である。

- ・条例の対象設備は、要綱と同様であり、また許可という形ではなく、市長への届け出と同意を必要とするものである。
- ・条例において、抑制地域での届け出は、基本的に市長は同意しないとした。
- ・条例において、市長は「立入調査」、「指導」、「勧告」ができるものとし、それでも従わない場合は、企業名を「公表」することができるものとした。
- ・条例化において、財産権の侵害に当たらないか危惧したため、弁護士と憲法の適合性という観点から協議を進めた。その中で規制の目的の正当性、規制手段の必要性および合理性などについても協議を重ねた。
- ・太陽光発電の設置規制にかかる最高裁の判例はなかったが、財産権の侵害にかかる判例なども検討材料にした。
- ・抑制区域と総合計画の土地利用との説明の合理性を図るために、通常、抑制区域の場合1千㎡以上のものは市長は同意しないとしているが、太陽光パネルが1万2千㎡以下で地元同意が得られている場合は、抑制区域であっても一部区域では同意することもあり得るとした。これは要綱にはなかったものである。それを「ただし書き区域」とした。
- ・抑制区域については、以前からある土地利用計画の中で定めた「土地分級」を根拠とした。
- ・条例制定後は、事業者の間でも富士宮市には太陽光発電に関する条例があるという認知が広がっている。
- ・相談件数（平成24年9月～条例制定まで）は、抑止地域内外合わせて430件であった。

○小規模な再生可能エネルギー発電設備設置事業に関するガイドライン策定（平成27年7月1日）

- ・届け出が不要な小規模なものは、生活圏に近く、例えば田園風景が変わってしまったことや通学路沿いにあり突風などで飛ばされたパネルでケガをすることもかもしれない恐れがある等事業者と地域住民とトラブルが発生した。
- ・条例制定と同日に、小規模なものでも景観や安全面の注意等について一定の配慮を求めるガイドラインを施行した。

【質疑応答】

問 勧告しても従わない場合、公表するとなっているが、罰則ではなく公表としたのは、財産権のこともあるので、公表にとどめたのか。また公表の実績はあるのか。

答 その通りである。あくまでも独自条例であり財産権の侵害という点で弁護士と相談した結果、罰則という強い制限をかけずに罰則的規定という形で

公表ということになった。事業者には罰金ではなく公表するほうが社会的に罰則的要素が強いと判断した。無理やり申請を出されていないので、公表した実績はない。

問 説明を聞くと、市長の意向とともに企画の職員が自分たちの町を守るという意識が非常に強いことを感じたが、どうであったか。

答 富士山がある街として市長の想いが強くあり、庁内で検討し職員が協力し合って具現化した。

問 鳥羽市の事例は、まず市議が指摘し、地域の住人が指摘する、マスコミが問題提起し、それから市職員がようやく動くという流れで後手に回っている。それと比べると富士宮市は非常に先見性がある。地域政策推進室の中ではどういう議論が交わされたのか。

答 相談開始当初は非常に多い中、一つでも認めてしまうとそのあとは止めることができないという思いがあった。そのため早急に抑止する手段が必要となり、時間のかかる条例化ではなく、要綱による対応をかなりのスピード感を持って取り組んだ。

問 法令等が各課に渡っているが、企画が窓口を一つにまとめることは職員の発案から出たものか。

答 課長と担当職員を集めた庁内会議で協議した結果である。個別法ですとそれ以上の説明ができないため、その前段階で企画が申請を抑えるような体制とした。

問 要綱制定から条例化まで約2年半かかっているが、その原因は財産権などの問題をクリアするためであったのか。

答 当初は、条例化を考えておらず、抑止の取り組みを進める要綱では無理が出てきた。途中で法的整備の必要性を感じてから条例制定までが約2年半であった。

問 条例のたたき台は企画が作成しているが、モデルはあるのか。

答 蒜山高原で同じ問題がある岡山県の真庭市をモデルとした。

問 市議会から太陽光について問題提起はなかったのか。

答 国の買取制度が始まり、太陽光が注目され始めた頃から抑止の取り組みを始めたので、議員の中でも太陽光の推進派と問題提起する派があった。また、庁内でも再生可能エネルギーを推進する環境エネルギー室もある中で、家庭用発電の推進と大規模発電設置の抑止とのバランスを取るのが難しかった。

問 鳥羽市でも開発を行うことにより雇用対策や設置による固定資産税の増加などが見込まれる等の議論があるが、富士宮市ではそれらを絶ったことで、景観保護による観光客の増加や取り組みへの共感によるふるさと納税の増

加に結び付いているのか。

答 富士山を望むビューポイントである朝霧高原などから太陽光パネルが見えたとしたら、観光客は現在よりは減ることが予想されるし、自分たちの取り組みが他にも広がれば良い効果が広がるのではと考えている。

問 抑制区域図において「富士山景観重点地域」の設定理由は。

答 総合計画の土地利用では、「産業誘導ゾーン」であっても、富士山の景観や浅間神社などを守るため、抑止が必要な区域を新たに設定した。

問 抑止を振り切って申請した事例はあるのか。

答 これまで、1件出したら終わりという覚悟でやってきた。この取り組みは法的な根拠を超えているなどの厳しい意見もあり、裁判になる可能性もあったが説得を続けた結果、そういった事例はない。

問 条例により抑制区域を指定する際に、土地の所有者にはどのように周知したのか。また、反対意見はあったか。

答 要綱を制定する際に、すでに多くの所有者から相談があり、自分の土地は区域の内外を知っていたので、条例制定の際のパブリックコメントで区域図を出してもほとんど問い合わせはなかった。また、それで土地の価格が上がるとか下がるという意見もなかった。農地を売却する際、重点区域か外れるかで問い合わせは多くあったが、説明して理解してもらった。

問 農地法に関係する農業委員会との連携はどうであったか。

答 農家が耕作放棄した土地を太陽光設備を設置したいという相談が多いため、農業委員会とは連絡を密にして対応している。やはり企画が窓口となって相談を受けたが、農業委員会もかなり努力してもらった。

問 森林法は、県が申請を受理すれば許可してしまうため、問題はないのか。

答 申請をする前に企画できちんと対応する必要がある。

問 風致地区条例との兼ね合いはどうか。

答 風致地区が抑制区域に入っていないことが多いが、風致で緑地率などの規制をかけており、さまざまな方法で規制をしていることになっている。

問 富士山周辺において、山梨県側でメガソーラーはできているのか。もしあれば富士宮市からでも見えるのか。

答 当初はメガソーラーを推進する市町もあったため山梨県側では設置実績はあるが、富士宮市から見えるものはない。

問 森林法などの県の条例がある中、条例制定にあたり県や国から意見はなかったのか。

答 市で条例を策定するよりも県、国のほうで規制をしてほしいという要望はしていたが、県であれば県下一律ということになるので県のほうでは策定しづらいこともあり、県とも情報共有しながら市で策定することになった。

国には環境省に出向いて取り組みを報告したほか、環境大臣に市長が要望書を提出するなどをした。

問 上位法では条件をクリアしているのに、市では設置できないということと財産権の問題を弁護士からどのような指導があったのか。

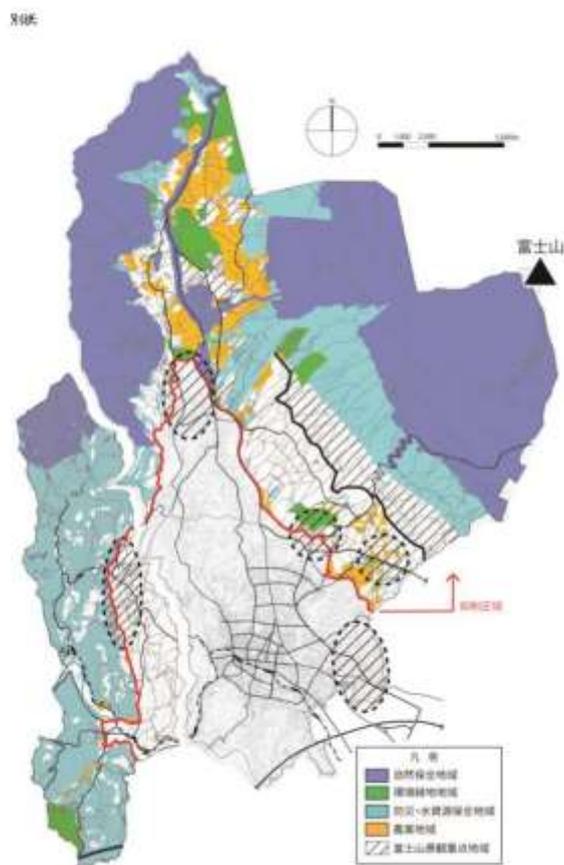
答 法的根拠がない条例前はとにかく思いとどまってもらうしかなく、裁判まで持ち込むまではいかなかった。(指導の話はなし) やはり日本一の山があるという意識が事業者や市民の根底にあると思う。

問 再生可能エネルギーを推進している経済産業省からの圧力はなかったか。

答 九州のほうでメガソーラーの設置が飽和状態になりかけていた頃であったため、そういうことはなかった。

問 富士宮市で条例を制定したことによる周辺市町の対応はどうか。

答 富士宮市は先行的に行ったが、富士宮市ではメガソーラーができないことが分かり、周辺市町で申請がされ始めたため、それらの市町でも要綱等で規制をするよう取り組みをしている。



抑制区域図

平成28年8月5日
環境省を行政視察。



太陽光発電事業の環境保全対策に関する自治体の取り組み事例集について、総合環境政策局環境影響評価課班長の坂田修一氏と環境計画課課長補佐の菊池豊氏に以下の点を聞き取り調査した。

- ①取組事例集を作成、公表するに至った背景や経緯。
- ②公表後に事業者、自治体、住民からの反応はどうだったのか。
- ③環境省として、掲載している各自治体の対応状況をどの様に捉えているか。
- ④今後、環境省として再生可能エネルギーの推進をどう考えていくのか。

【概要説明】

- ・（質問①に対して）自治体との意見交換をする中で、他の自治体にどのような事例があるのか知りたいとの要望があったので、都道府県と政令市を中心に調べて、業務の参考としてもらうために作成した。
- ・（質問②に対して）事業者からの反応は無い。自治体からは、網羅的なものな

のかとの問い合わせはあったが、そのようなものではない。住民からの反応は、自然を守りたい人達からはぜひ広めて欲しいとの要望を頂いた。広く周知出来ればと思う。

- ・(質問③④に対して) 先進的にされている自治体はあるが、それらの取り組みは景観保護の観点という地域の実情に応じたものであり、規模が大きければ環境影響評価に影響があるとは言い難いことから、法での規制は難しい。地域に応じた対応をして欲しい。

【質疑応答】

問 平成28年に事例集を作って、直後に全自治体に送ったのか。

答 全部ではない。都道府県と政令市にメールで送信し、管内の自治体にも転送するように依頼した。

問 環境省として法整備等の対応は。

答 法で規制するのは、規模の面で難しいと思う。アセス法は、事業者自らが評価する手続きを定める法律。再生可能エネルギー開発で何が問題かという、住民や行政が知らないということが大きな要因と感じている。アセス法を実施することで、事業者が円滑に進められる事を周知したい。

問 環境省がメガソーラーによる環境影響を検証している調査や事例はあるか。

答 場所等でも大きく異なるので、環境影響を定量的に検証している調査は承知していない。自治体だけでなく、事業者にも懸念を伝えるために作った。

問 行政に対する指導はしているのか。

答 特にしていない。

問 所管する省庁での連携はないのか。

答 国会でも太陽光の問題は取り上げられており、情報交換はしている。

問 メガソーラーのために山林を伐採してCO₂排出抑制に逆行しているような事業に対し、評価しか出せないのは問題。鳥羽市には県が許可したものに対し、良し悪しを判断できる物差しがない。目指すべき方向性があれば教えて欲しい。

答 地域特性としての合意形成は基本と考えている。事例集により、事業者の自主的な取り組みを促していきたい。

問 環境省として現場は確認しているのか。

答 特段していないが、補助金事業をしているので、出したところへは確認しに行く。

問 国に影響評価まで調査して欲しいのだが。

答 情報交換は自治体としていきたい。

続いて、自然公園法施行規則の一部を改正する省令について及び国立・国定公園内における大規模太陽光発電設備のあり方に関する基本的考え方について、自然環境局国立公園課専門官の浜一朗氏に以下の点を聞き取り調査した。

○国立・国定公園内における大規模太陽光発電設備のあり方に関する基本的考え方について

- ①公表に至った背景や経緯。
- ②国立、国定公園内における大規模太陽光発電施設設置のあり方検討委員会での論点及び争点。
- ③経済産業省資源エネルギー庁は、再生可能エネルギー導入を推進しているが、②の検討委員会にオブザーバー参加した際の発言や考え方について。
- ④今後、環境省として国立、国定公園内における地方自治体との連携をどのように考えていくのか。

○自然公園法施行規則の一部を改正する省令について（平成27年5月）

- ①一部改正するに至った経緯。
- ②改正前と後で具体的に何が変わったのか。
- ③今後、環境省として再生可能エネルギーを設置する事業者に対し、どのような監視や監督体制で臨んでいくのか。

【概要説明】

- ・国立、国定公園内においても再生可能エネルギー開発の問題（景観保全、生物多様性の保全、その他）が浮上してきた。
- ・環境省として、平成27年2月に基本的考え方を公表し、同年5月に省令を改正した。
- ・国立、国定公園の保護について、特別保護地区、第1～3種特別地域、普通地域によって規制行為と許可基準等が制限されている。（別表）

国立・国定公園の保護について

	規制行為	許可基準等
特別保護地区	(許可制) ※特別地域の規制行為に加え、 ・木竹の損傷、植栽 ・火入れ、たき火 ・落葉、落枝の採取 など	原則として、学術研究及び公益上必要な行為以外は認められない。
第1種特別地域		原則として、学術研究及び公益上必要な行為以外は認められない。
第2種特別地域	(許可制) ・工作物の新改増築 ・木竹の伐採 ・鉱物や土石の採取 ・水面の埋立等 ・土地の形状変更 など	(例) 建築物の新築： 建ぺい率、容積率、高さ等の数値基準 (例) 木竹の伐採： 基準に合致した択伐、皆伐は面積基準
第3種特別地域		(例) 建築物の新築： 第2種特別地域よりも緩和的な基準 (例) 木竹の伐採： 風致への影響が大きくない限り、面積制限がない。
普通地域	(届出制) ・工作物の新改増築 (大規模なものに限る) ・水面の埋立等 など	要届出行為について、風景を保護するために必要な場合、禁止・制限等の措置命令が可能

【質疑応答】

問 罰則規定はあるのか。

答 国立公園内での特別地域における開発は環境大臣の許可が必要。鳥羽市のほとんどは普通地域で、1千平方メートル以上の太陽光発電については、30日前までに届け出すればよい。財産権の問題もあり、必要最小限の規制となっている。

問 国立公園内の普通地域と公園外での差は何か。

答 普通地域は国立公園内外の干渉地帯としての役目を果たしている。色彩の配慮等が必要となってくる。

問 国立、国定公園内における大規模太陽光発電施設設置のあり方検討委員会で、相談件数は100件以上あったとのことだが、伊勢志摩からは何件あったのか。

答 件数ははっきり憶えていないが、伊勢志摩からの意見は多い。伊勢志摩国立公園は、他の国立公園と比べて民有地の割合が高い。

問 国立・国定公園内における大規模太陽光発電施設設置のあり方に関する基本的考え方は、普通地域・特別地域は関係ないのか。

答 特別地域に限った話ではない。普通地域で1千平方メートルを超えるもの

は事前届出制とした。

問 公園内の自治体には通知は出したのか。

答 市町村への通知は必須ではない。都道府県までは周知はした。

問 市町村がガイドラインや条例を持つことが抑止力につながるのか。

答 自然環境や市街地への懸念があることは事実なので、自治体で先行してやってもらって省として横串を図ればよいと考えている。

問 普通地域から特別地域への変更は可能なのか。

答 普通地域から特別地域への変更は、財産権の低下にもつながるので慎重を要する。

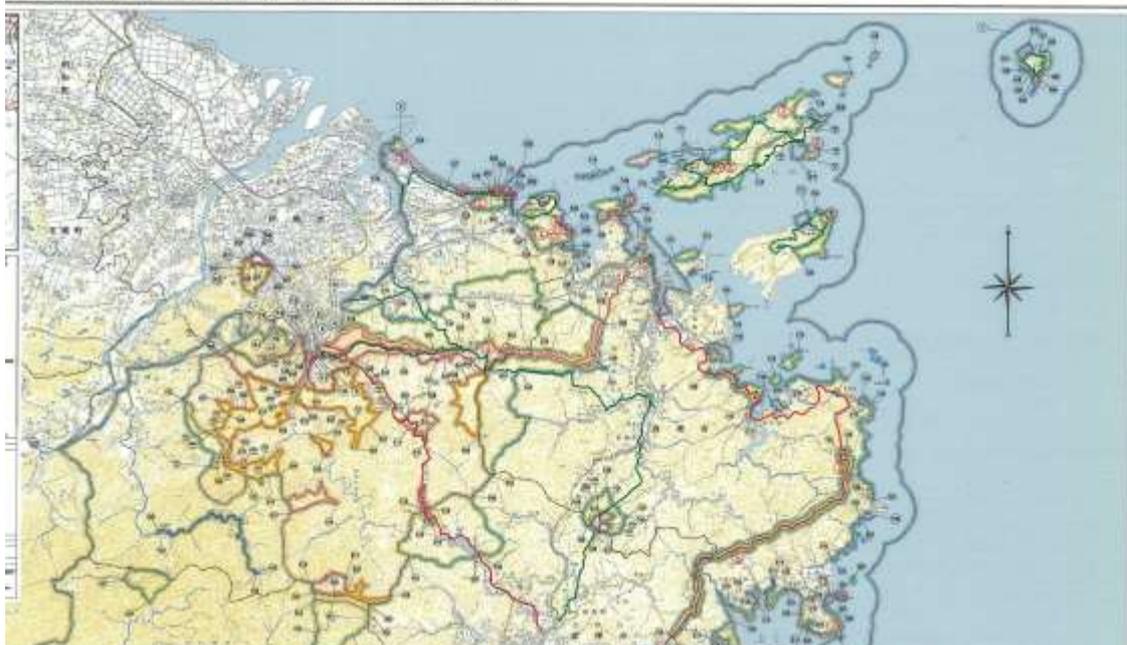
問 具体的にどのような方法か。

答 地権者との調整が必要であり、事実上、規制強化の変更は非現実的である。

問 現在、鳥羽市内で行っているメガソーラー建設は、法はクリアしていて、受任の範囲と考えている。各議員は、景観保護と財産権との考え方で板挟みの状態になっている。景観保護と再生可能エネルギーの問題は今後どうなっていくのか。財産権と景観との調和を図る点で欠点とは何か。

答 すでに問題化していることが欠点といえる。近隣住民へ事業者からの説明責任や、設置後の生活環境への悪影響が考えられる。(再生可能エネルギーを推進している) 経済産業省も課題意識は持っている。

伊勢志摩国立公園区域及び公園計画図



平成28年9月20日

委員会を開催し、これまでの振り返りと、今後の方向性について委員間討議を実施。

視 察結果を踏まえ、今後、委員会でどのような方向性で議論を進めていくべきかについて論点整理を行い、委員から次の意見や質問が出された。

【事実確認】

- ・国は現行法以上の規制は考えていない。三重県は一部環境アセスメントの対象とした。
- ・市は上位法を超える条例制定は出来ない。(富士宮市は抑止として公表可能)
- ・富士宮市は市長のトップダウンで窓口を一本化して未然に防いでいる。
- ・執行部側でもこの問題について議論を始めている。

問 なぜ、景観保護に繋がる再生可能エネルギー規制が必要なのか。

意見 本市は伊勢志摩国立公園に指定されており、観光が主要産業である。

意見 豊かな自然を保護していくために一定程度の規制は必要。

問 仮説として、再生可能エネルギー開発に規制をかけた場合のメリットは。

意見 景観が保たれ、地域経済(観光振興)が守られる。

意見 自然環境が保護される。森林伐採後は再生が難しい。

意見 土砂崩れ等の災害が起こりにくい。

意見 市民の景観保護に対する当事者意識が高まる。

意見 市民と行政の信頼感が醸成される。

問 デメリットは。

意見 土地の価値が下がる恐れがある。

意見 経済(開発行為)が停滞する可能性がある。

意見 市に入る税金(固定資産税(土地及び償却資産)・事業所がある場合、法人市民税)が見込めなくなる。

問 問題点は何か。

意見 再生可能エネルギー開発のみ規制して、他の開発行為との線引きはどうするのか。

意見 規制をかけると、財産権の侵害に抵触する可能性がある。

意見 法人として、設備の所有者と管理者が異なる場合がある。

意見 既にいくつかの大規模太陽光発電設備を許可しているにも関わらず、途中から規制をかけていくことの整合性をどうするのか。

問 解決策はあるのか。実行可能か。効果はあるのか。

意見 富士宮市のように開発抑制区域（マップ）を作成することが望ましい。

意見 条例制定まですべきか、要綱やガイドラインで留めるべきか、執行部の考え方を確認する必要がある。

意見 小規模太陽光発電設備等もあり、必要以上の規制はかけるべきではない。

その他の意見

意見 獣害被害の報告のとおり、山の手入れがされずに放置されている。

意見 国は、再生可能エネルギーの促進によりCO₂削減と言いながら、山林を伐採してまで開発を許可する意味が分からない。

意見 富士宮市には富士山という守るべきシンボルがあるが、本市の場合は特段見当たらない。

意見 設置事業者が営業終了や破産で撤退した場合、残された太陽光発電パネルの処理が全国的に問題になっている。

意見 太陽光発電パネルの反射光の影響や、台風等災害時の被害も懸念される。

その後、今後のスケジュールについて確認し、学識経験者等を参考人招致するため、人選や次期を検討していくことが決まった。

平成28年12月24日

委員会を開催し、本調査結果報告書（案）の内容確認と、三重県への行政視察を決定。

調査結果報告書（案）について現時点での記載内容を確認し、参考人招致も含めて今後の方向性を協議した。その後、三重県環境影響評価条例の一部改正による「準対象事業における簡易的環境アセスメント手続の導入（平成28年9月1日施行）」について、12月26日に三重県環境生活部地球温暖化対策課へ行政視察を行うことを確認した。

平成28年12月26日
三重県への行政視察。



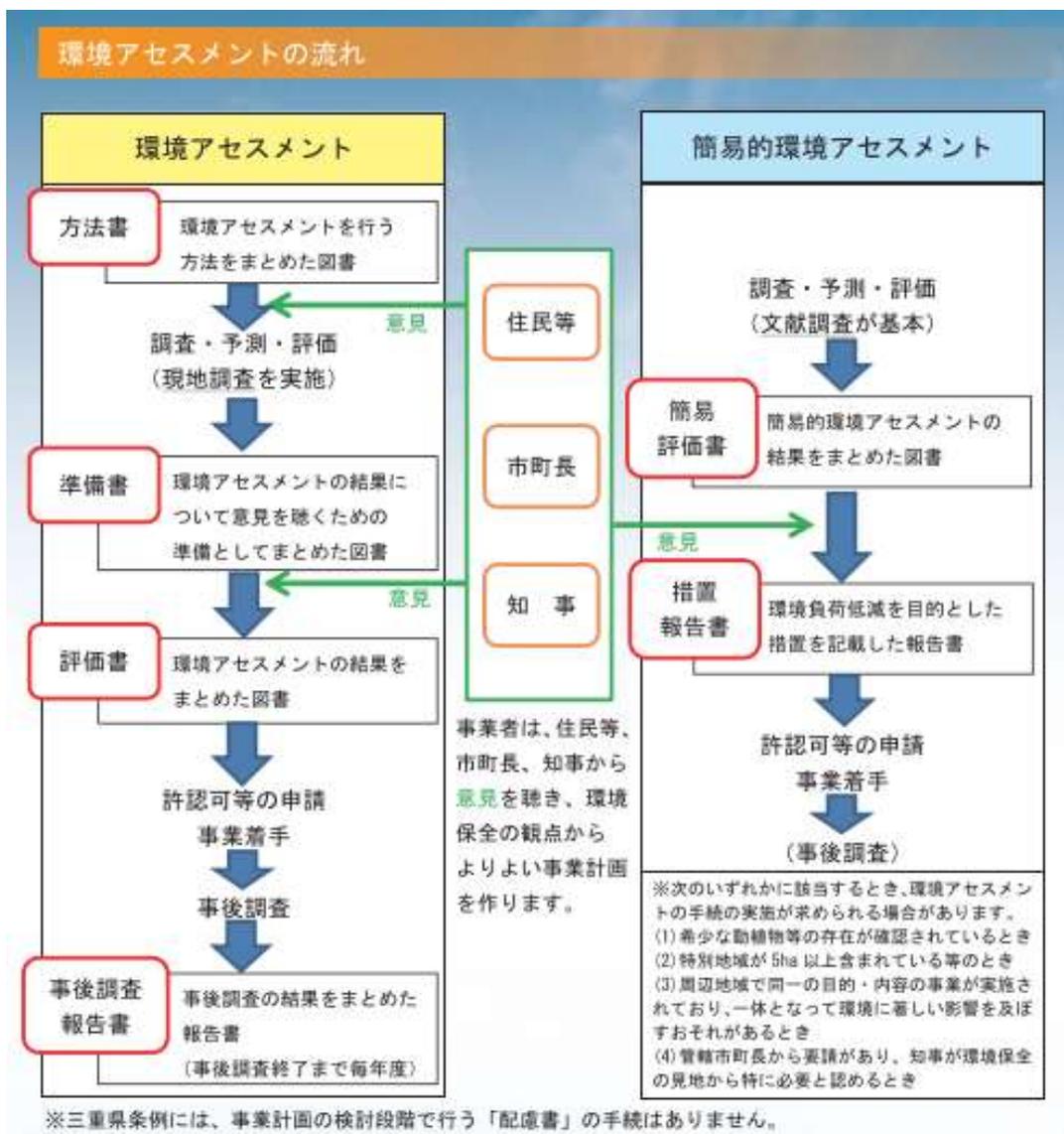
再生可能エネルギー（メガソーラー・風力発電設備等）開発に係る三重県環境影響評価条例の環境アセスメントについて、環境生活部地球温暖化対策課環境評価・活動班課長の樋口俊実氏と主査の鈴木浩司氏に聞き取り調査した。

【質疑応答】

- 問 簡易的環境アセスメント（以下「アセス」という。）の実施事例がないのは、条例制定してからまだ間が無いからか。
- 答 相談はいくつか聞いている。文献調査でまとめてからアセスを出すことになるので、時間がかかっているものと思われる。
- 問 条例改正が9月なので遡及適用は出来ないのか（条例附則第2条）。
- 答 条例改正で経過措置を設けている。一定の手続き（森林法や農転の申請済み）があれば、アセスの対象とならないとして許可されている。
- 問 林地開発10ヘクタール未満は対象外か。
- 答 そのとおりだが、例えば業者が面積を小分けにしても一連の事業とみなす。
- 問 安楽島でのメガソーラー開発は4.7ヘクタールなのでアセスの対象外か。

- 答 他の都道府県と比べると対象面積10ヘクタールは厳しい水準である。安楽島でのメガソーラー開発は対象外となる。
- 問 例え風致地区でも、県農水商工部は業者から申請が出されたら印を押すと言っているので、各部で整合性を持って頂きたい。パブリックコメントの数が少ないと思うが。
- 答 まず、県の許可に不安があるようなら、市議会から県に文書で要望を言って頂きたい。県民からアセスでなぜ開発が止められないと言われるが、そもそも止めるための手続きではない。業者がやろうとしている開発に対して環境負荷を低減するための制度である。森林法や農地法、景観法の届け出があるから、それぞれの部局が対応していかなければならない。
- 問 スライド14にある住民説明会開催の細かい規定はあるのか。
- 答 施行規則で規定されており、住民説明会を開催する公告が必要。参加者の人数規定はない。
- 問 スライド21の第1号に規定する希少な動植物とはレッドデータブックに記載されている全てと考えてよいのか。
- 答 レッドデータブックの〇〇ランク以上という定めはない。この規定の乱発は想定していない。
- 問 知事の裁量に任されているのか。
- 答 そうである。
- 問 アセスにより事業がストップした事例や変更した事例はあるのか。
- 答 事例はあったと記憶している。
- 問 過大な期待はしていないが、一定の効果や制約がある事例はあるのか。
- 答 資料4 四日市市の事例がある。アセスで止めたというわけではなく、アセスにより環境負荷が小さくなるよう事業変更をしたという事例である。
- 問 スライド26のアセス10ヘクタール未満、豊中市と吹田市の事例が分かってよかった。
- 問 事後調査の報告書で是正させた事例はあるのか。
- 答 記憶にない。罰則はない。
- 問 海水の水質汚染対策は考えているのか。
- 答 県で地点を決めた水質モニタリングは続けている。
- 問 アセスにソーラーパネルによる事故等の対策は含まれていないのか。また、業者との協定書への指導は。
- 答 扱っていない。
- 問 パネル処理の考え方は。
- 答 国は4月にガイドラインを出して、20年後を見据えていると考えている。
- 問 (資料4) 景観との調和の表現、県は市や町の意見書を聴き取る。県はパ

- ブコメの聴き取り方が難しい。業者に景観配慮を求めることは可能か。
- 答 アイデアとして、景観上見苦しいので、開発の変更をなんとかして欲しい
 ということは、鳥羽市としてありなのではないか。
- 問 (資料4) 四日市市の事例、④の方法もできるのか。
- 答 そうだ。
- 問 伊勢志摩国立公園ステップアッププログラム2020にソーラーパネルの
 規制検討の文言も含まれたが。
- 答 伊勢志摩国立公園ステップアッププログラム2020の最終案には部として
 コミットはしていない。四日市市の事例は上手くいったチャンピオンデ
 ータであり、アセスがあるから事業を止められるという認識は持たないで
 頂きたい。



パンフレット「環境アセスメント三重県環境影響評価条例の概要」

平成29年4月17日

愛知県田原市を行政視察。



田原市太陽光発電施設の設置に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）について、田原市議会議長の渡会清継氏と田原市議会副議長の
大竹正章氏、議会事務局長の小久保英夫氏、議会事務局議事課長の鈴木克広氏、
環境政策課長の寺田昭一氏、環境政策課主幹の伊藤弘子氏、環境政策課長補佐
兼環境政策係長の山田正勝氏、環境政策課環境政策係主任の鈴木孝明氏、街づ
くり推進課長の鈴木洋充氏、地域創生課長（前環境政策課長）の杉浦清明氏に
聞き取り調査した。

【質疑応答】

問 骨子の中に建設相談票があるが全事業者、全計画に対してヒアリングを行
うのか。

答 10kW以上の出力を出す予定の事業者はすべて出してもらう。

問 罰則規定はないようだが、議論はあったのか。

答 議論はあったが、財産権の問題で特に定めていない。ただ、田原市のほと
んどが自然公園地域になっているので、届出が出るものはガイドラインに

遵守していないことを県に報告し、愛知県から指導ということはある。

問 ガイドラインを無視して開発を進めた事業はあるのか。

答 7件ある。

問 議会から景観条例をつくるべきであるという提言があったがその後どうなったのか。

答 平成24年度に景観基本計画を定めている。条例で規定をするとすると財産権の制限をするという話になるので地域の意識の醸成がないと出来ない。街づくりの検討委員会や地域コミュニティで景観条例という手法もあるということ投げかけながら価値観をどこまで上げて行けるかというところである。

問 平成26年4月の申請以来、太陽光発電について調査を始めたのか。

答 その時はまだ自然公園法が改正されていなかった。市としての全体の方向性を示す必要があった。意見書を付しても出来てしまうのは事実だが市の意向は出していくべきだということをつくっていった。

問 太陽光発電設置の申請が来た時に、担当する職員は何人いるのか。

答 基本的に課内では出来るようになってきている。窓口が別の課の場合もあるのでその時は常に連携をとってきた。

問 ガイドラインを作成したことで抑止力の効果が出た具体例はあるのか。

答 農地の隣につくられ水が流れてくるとい苦情があり、施行した事業者に適切な雨水排水の施行をお願いしている。自然公園法が平成28年7月に改正され、太陽光発電施設のモジュールの面積が1千平米を超えるものについては届出が必要になった。ガイドラインを遵守していないものについて意見書を付している。愛知県も協力体制にある。

問 国定公園、県立自然公園での視点に「愛知県においては周囲への影響を考慮し、反射光を抑えた低反射タイプの太陽光パネルを用いるよう指導」とあるが、田原市も同じように指導しているのか。また、反射光について苦情はあるのか。

答 事業者が相談に来た時は市からもお願いしている。直接市への苦情はないが、事業者と近隣住民で話し合っ解決したということ聞いたことはある。

問 県の許可とガイドラインの関係について考えはあるのか。

答 当時は市側の意向を出すということが大前提であった。平成29年3月に経済産業省が風車、太陽光、バイオマス等のガイドラインを作成した。その一つに「自治体が個別に策定する指導要綱、ガイドライン等を遵守するように努めること。」とうたわれている。やっ抑止力になるような関係になってきた。

問 市長の考えは出ているのか。

答 一般質問の際、再生可能エネルギーは推進していく立場ではあるが、様々なものと調整しながら進めていくべきだと考えているというような発言をしたと記憶している。

問 県の上位法に絡む問題はあったのか。

答 面積によって市の意見書を付すが、ガイドラインが出来る前はすべての課において市の姿勢を同じ文言で県に対して出していた。ガイドラインが出来た以上はガイドラインに沿っていない事業は推進しないというようなことを同じ文言で出す方針を立てている。

問 ガイドラインを作成してから住民の反応はあったのか。

答 市民で太陽光をやりたい人は少ないので市内からはあまり聞かない。

問 再生可能エネルギーの立地規制に関する報告書（太陽光発電施設・風力発電施設）の中で施設台帳整理の必要性の検討と太陽光発電施設について災害協定、安全協定の必要性及び協定内容の検討とあるが実行度合はどうか。

答 ガイドラインが施行されてからの21件については現場確認と地図上にも落としている。協定については財産権もあり、強く言うことが出来ない。

問 条例化は考えていないのか。

答 条例化の議論もあった。法的拘束力を持って規制するからには目的と効果を検討したうえで定め、規制項目も土地の使用権や財産権を過分に制限しないように考える必要がある。渥美半島ではガラス温室がたくさんあり、ガラス温室の反射光と太陽光パネルの反射光の違いがきちんと説明できるのか等、法的に財産権を制限するというのは相当慎重にならなければならない。

問 どの課が主体になるかという話があったのか。

答 まちづくりなのか環境なのかという議論があった。太陽光発電の台帳簿を環境政策課が知っているべきではないかという指摘があり、環境政策課が引き受けた。

問 太陽光発電とホテル等他の物との線引きはあるか。

答 田原市も確実に出来ているとは思っていない。あくまでもガイドラインという形の行政誘導で、市の姿勢を示す中でご協力いただくという形である。

4 調査結果からの政策提言

本委員会では、これまでの調査を基に協議を重ねた結果、景観保護を目的とした市独自の抑止策は検討に値すべきとの結論に達した。そこで、課題を整理したうえで、当面の応急措置として短期的に行動すべき内容と、法令との整合等を検討したうえで中長期的に行動すべき内容について政策提言する。

【課題整理】

これまでの調査をもとに、再生可能エネルギー（特に太陽光発電施設）の設置が与える影響を列举する。

- ・国の電気買い取り制度による事業収益率が高く維持管理コストが低いため、事業化へのハードルが低い。故に、塩漬けの土地所有者にとって売却や貸付での収益化が見込みやすく、計画が乱立する可能性がある。
- ・南向きの広大な土地を利用するため、樹木を伐採し自然景観を損なう。
- ・太陽光パネルは都市計画法上、開発許可が不要であり、建築基準法の工作物から除外され建築物に該当しない。（※）保守管理の不備による自然・人為災害の心配や、企業倒産による設備放置の恐れがある。
- ・事業者による周辺住民への事前周知（又は同意）が不十分なため、工事が着手されるまで気づかない場合がある。

※「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の一部改正（改正FIT法）」が平成29年4月から施行され、分割禁止・保守点検及び維持管理・設備の廃棄計画を義務付ける新認定制度が創設された。

【短期的行動】

①市独自の抑止策（要綱又はガイドライン等）を検討

調査の結果、環境省では平成27年2月に「国立・国定公園内における大規模太陽光発電施設設置のあり方に関する基本的考え方」を公表し、同年5月には自然公園法施行規則の一部を改正する省令を公布するなど、国立・国定公園内での考え方を打ち出している。しかし、伊勢志摩国立公園の大部分が自然公園法の普通地域であり、私有地の割合が多いため抑止効果は余り望めない。

同省では、平成28年4月に「太陽光発電事業の環境保全対策に関する自治

体の取組事例集」を公表しているが、各自治体での独自施策の横展開に期待するものであり、省として現行法以上の規制等は検討していないとのことである。

一方、三重県は大規模太陽光発電施設整備を含む一定規模以上の区域内において土地の造成等を行う場合、「宅地その他の用地の造成事業」として環境アセスメント（簡易的環境アセスメントを含む）の実施を必要とする三重県環境影響評価条例を平成28年3月に改正した。しかし、環境アセスメントはあくまで環境への負荷を提言するための施策であり、再生可能エネルギー開発の規制が目的ではないことに留意する必要がある。

その後、平成28年12月20日に伊勢志摩国立公園地域協議会（事務局：三重県及び中部地方環境事務所）が策定した伊勢志摩国立公園ステップアッププログラム2020に次の表記がされている。

ii) 鳥羽市エリア

- ・三重県景観計画を変更し、太陽光発電施設の規制を行います。【三重県（H29）】
- ・地域の特性や周辺環境に配慮した太陽光発電施設が設置されるよう、太陽光パネルの色彩や素材、周辺緑化等の配慮事項を定めた景観形成ガイドラインを作成します。【三重県（H29）】
- ・景観計画の策定及び同計画に基づく太陽光発電施設の設置規制の検討を進めます。【鳥羽市（H29～H32）】

伊勢志摩国立公園ステップアッププログラム2020

本市は景観行政団体ではなく、三重県景観計画に基づく事務処理が行われていることから、県計画の変更及び景観形成ガイドラインの作成は、一定の抑止効果が期待できるものと推察する。しかし、景観計画は色彩やデザインを制限するものであり、再生可能エネルギーの開発を完全に規制するものではないことに留意する必要がある。市景観計画も同様であり、更に策定には時間がかかることが予想される。その間に申請された再生可能エネルギー開発申請について、現行法や県条例では要件を満たせば許可する他ない。このことから、対策として財産権との調整等法的整理に時間がかかる条例より、まずは要綱やガイドライン等の法的強制力が無い抑止（事業者には思いとどまってもらう）施策を早急に検討すべきではないか。

参考：熱海市太陽光発電設備設置事業指導要綱

田原市太陽光発電施設の設置に関するガイドライン

②行政の相談窓口一本化を検討

富士宮市では、森林の伐採、農地の転用など市内の様々な部署が関係するため、再生可能エネルギーに関する市内窓口を一本化し、抑止の取り組みについての説明および設置区域・規模の確認などを行い、相談済でなければ他の窓口への相談に進めない体制をとっている。

本市では、県から開発行為に係る市長の意見を求められた場合、所管部局でそれぞれ事務を行っており、また、開発業者からの問い合わせや相談についても同様となっている。このことについて、稟議で情報は共有されるものの、所管の範囲を超える政策判断が難しい場合もあるのではないだろうか。

責任の所在など難しい面があることも事実だが、富士宮市を参考として行政の相談窓口を一本化することも検討に値するのではないか。

【中長期的行動】

③市独自の抑止策（条例）を検討

富士宮市や由布市では、景観計画では対応出来ない部分について、より抑止効果の高い条例を制定している。これは、法律や条例に根拠がなく対応に苦慮することも多々あったから、抑止の取り組みをより明確に法的位置付けたいとの意向からである。また、佐久市では自然環境保全条例（罰則規定付）や佐久市開発指導要綱を一部改正し規制指導を行っている。

本市においても条例の新制定又は既存条例の改正も視野に、顧問弁護士と相談するなど検討すべきではないか。

参考に条例制定でのポイントを列挙する。なお、内容については、要綱やガイドラインと重複する部分もある。

- ・対象規模や範囲の設定…富士宮市では、抑止の設備規模について、景観条例の届出対象行為のうち建築物の新築などの延床面積1,000平方メートルを準用。由布市では、事業区域の面積が5,000平方メートルを超える事業と定めている。
- ・抑止する範囲の設定…富士宮市では、抑止地域について景観計画の区域のうち、「富士山等景観保全地域」を抑止地域のラインとしている。由布市では、事業を行わないよう協力を求める区域を定めている。我孫子市では、土砂災害警戒区域の斜面地や景観条例に規定する特定地区は「自粛」を要請する区域と定めている。

- ・市への届出と協議…富士宮市、由布市ともに規定。富士宮市ではさらに市長同意の制限にまで踏み込んでいる。
- ・地域住民（町内会自治会）や近隣関係者への説明及び合意形成…富士宮市、由布市ともに規定。また、報道ベースではあるが、大津市では地域住民との合意形成を許可要件とする条例案を検討している。なお、説明や合意形成については地域の代表者のみとせず、多数の住民を対象とすることが望ましい。
- ・指導、助言、勧告、公表…富士宮市、由布市ともに規定。富士宮市ではさらに立ち入り調査の権限も定めている。

併せて、課題についても列挙する。

- ・市独自の抑止策を設けることにより、個人や法人で所有する土地の売買や開発が困難になる等、憲法第29条に規定する財産権の不可侵に抵触する可能性がある。抑止策が利害関係者にどの程度まで理解が得られるのか、上位法との整合性による訴訟に発展する可能性も考えられる。
- ・他市の事例と異なり、市内では既にいくつかの再生可能エネルギー開発がされているが、途中から抑止策を設けることへの理解。

④国県への規制強化要望

全国知事会では「平成29年度国の施策並びに予算に関する提案・要望」を決定し、農林水産省ほか関係省庁に要望書を提出しており、以下の一文が含まれている。

(7) 大規模太陽光発電所建設による景観の悪化等の課題に対し、個々に判断が出来るよう林地開発における基準や関係法令を整備すること。

平成29年度国の施策並びに予算に関する提案・要望（農林水産関係）

また、全国市長会は「第86回全国市長会議決定 提言」として取りまとめ、全国会議員及び関係府省等に提出しており、以下の一文が含まれている。

(3) 太陽光発電など再生可能エネルギー発電施設整備に当たっては、地域における環境保全の観点から、所在市町村との協議や関係法令の整備を含め、必要な対策を講じること。

第86回全国市長会議決定 エネルギー施策に関する提言

これらの動きに対し、田島一成衆議院議員が国会へ提出した質問主意書（平成28年10月14日提出 質問第64号）に対する答弁書（平成28年10月25日受領 答弁第64号）によると、国は地方公共団体が実施している条例等による立地規制の状況についてのアンケート調査や、太陽光発電事業者が事業計画において遵守すべき事項や配慮することが望ましい事項を記載した「事業計画策定ガイドライン」の公表は検討しているものの、あくまで自治体での取り組みが基本と考えていることがうかがわれる。

富士宮市では、再生可能エネルギー設置において、所在自治体の同意を得ることを義務付けるなどの対策を環富士山11市町連名で国へ要望書を提出している。三重県内においても、近隣市のみならず多くの自治体が同じような問題を抱えていることから、連携して国県へ規制強化を働きかけていくことを検討すべきではないか。

5 調査を終えて

結びにあたり、1年間の調査を経ての所感として、他県の自治体では首長の強力な指示による景観保護政策の推進が大きいと言わざるを得ない。開発申請する事業者も玉石混交で、県内でも無許可で開発を進めていた事例が散見されるなか、「我が街の自然や景観を守る」ことを首長自らが表明し、上位法との狭間で出来ることを検討して政策として打ち出すことにより、「〇〇の自治体では再生可能エネルギーの設置に規制をかけたようだ。」との情報が事業者の間にも出回ることで、一定の抑止効果を上げている。

本市においても、新市長のもと、早期に抑止政策の検討をして頂く様に期待して、本調査を終了する。