

第6回 再生可能エネルギーに関する検討会（議事概要）

日 時：令和5年12月1日（金）10:00～15:00

場 所：議事堂6階 601 特別委員会室

出席者：再生可能エネルギーに関する検討会委員 10人

有識者 三重大学 名誉教授 高山 進 氏

有識者 横浜国立大学大学院 国際社会科学研究院

国際社会科学部門 教授 板垣 勝彦 氏

議会事務局 早川政策法務監兼法務班長 ほか

資 料：事項書

有識者 高山 進 氏 説明資料

有識者 板垣 勝彦 氏 説明資料

津田座長

ただいまから、第6回再生可能エネルギーに関する検討会を開会いたします。

本日は、再生可能エネルギーに関する現状等について、有識者からの聴取調査を行います。

本日は、10月18日の検討会で決定したとおり、午前、三重大学 名誉教授の高山進様に、午後、横浜国立大学大学院 国際社会科学研究院 教授の板垣勝彦様に有識者として出席を求めています。

なお、本日の意見聴取の進め方についてですが、始めに、高山様からお話を伺い、質疑を行います。その後、休憩を挟み、午後1時から会議を再開し、板垣様からお話を伺い、質疑を行います。

有識者からの聴き取りは、質疑も含めて、それぞれ2時間程度としたいと思いますので、御了承願います。

また、板垣様に御退室いただいた後に、委員間討議を行いたいと存じますので、よろしく願いいたします。

それでは、調査に入ります。

この際、高山様に一言、御挨拶を申し上げます。

本日は大変お忙しい中、この検討会に御出席いただきまして、本当にどうもありがとうございました。忌憚たんのない御意見を賜り、しっかりと勉強させていただきたいと思っておりますので、どうぞよろしく願いいたします。

それでは、有識者からの意見聴取を行います。

高山様、よろしく願いいたします。

高山氏

今日はお招きいただきまして、ありがとうございました。

時間も限られていることですし、なるべくテキパキとお話していきたいと思います。気になったところとかありましたら、後で質問していただければ、また改めてじっくり説明したいと思いますので、よろしくお願いします。

資料としては3つありまして、「三重県議会再エネ検討会における報告」というレジュメみたいなものです。それから2番目に、「再エネ環境アセスメント制度見直し年表」となってますかね。それが1枚あります。それから、以前、確かお渡ししたと思うんですが、論文ですね。今年5月にまとめました論文。この3つが資料になっております。

その上で、今日、パワポで同じ趣旨でこれからお話しますが、パワポも後で提供することはできますので、言っていただければ提供させていただきます。パワポだと、どんどん過ぎていくので、メモできなかったとかっていうことがあると思うので、後で提供をしたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

それでは、早速始めたいと思います。

それで、5月に私、論文をまとめたんですが、今日の検討会のテーマ、アセスメントの問題点と地域との共生の在り方。この2つのテーマを盛り込んだ論文を書いたんです。そこで環境アセスメントの問題点は随分列記したんですが、これをどのように克服し改善・改革するのかっていう答えが当時まだ漠然としていて、ただ、欧米で行われているゾーニングという方法あるよっていうことは何ページかに書いたんですね。今回の報告の準備を依頼されてから始めたんですが、実は年表に整理してみますと、過去、約3年前に菅総理の宣言があって、そこから長年進まなかったアセスメントの改善が議論の俎上^そに上って、随分忍耐強く合意形成が続いて、今日に至っているということが私もこの間の勉強で分かりました。

それで、それを教えてくれたのが自然保護協会の若松さんという方で、彼は政府の検討会のオブザーバーで、彼だけじゃないんですが、自然保護協会とか野鳥の会がオブザーバーで入っているんですね。そういう中で教えていただいたんですが、彼とは今年2月に飯高で、松阪蓮ウインドファームに係る講演に来られていたときに知り合いまして、彼にこの発表を依頼されたんだということで相談したところ、いろんなことを教えていただいて、今、改革の議論が最終段階に達しているという大事なお話を伺ったんですね。これは13年前の生物多様性条約国際会議っていうCOP10というもので、このとき私は共同代表の一人を務めたんですが、もう一人が自然保護協会の吉田正人さんという方で、そして、そういう私の自然保護協会とのつながりもあったもんで、若松さん

とのコネクションができたということで、ちょうどそういうタイミング良くそういうことがあったもので、今日の報告につなげていきたいということでいきます。

そして、論文に書いたゾーニングっていうのはこの表に挙げた程度なんです。これは論文の5ページにこの図があるんですけども、要するに、再エネを山の中に作ろうとすると環境破壊を起こしますよね。そのときにゾーニング、つまり、どこに作ってはいけないか。どこは可能か、許されるかっていうことを、あらかじめ国とか自治体が範囲指定をすると、ゾーニングをしておくということなんです。こういうものがあれば、紛争なりは解決していけるわけで、この制度がいろんな国で進んでいるっていうことを当時、5月頃の論文を書いた頃に分かったもので、この表だけ付けたんですが、日本ではこういう動きがないんだろうなと当時思っていたんです。ところが、これからお話しますが、そういう動きが実はこの3年間で話が進んでいたということがあります。

まず、そもそもの話からちょっと簡単に言いますと、皆さん御存知でしょうが、この1万2,000年前から今日になる完新世という時代、これが歴史的に地球史的に超安定的な気候なんです。この超安定的な気候の中で、文明というものが生まれているんです。それがこれから気候変動、気候危機で、不安定化するということになるということが予測されているわけなんです。ですから、これをどうやって止めるかは、まず前提として非常に大事であるということになります。ですから、それを止めるためには、CO₂どうやって削減するかっていうことがポイントになるということになります。CO₂を削減することと同時に、地球上の自然環境をどうやって劣化させないかっていうことも大事なんです。これはCO₂の吸収源だからです。ですから、CO₂を削減することと、吸収源を壊さないっていうことですね。これ2つの大きなテーマになります。

それが実は、1992年の地球サミットのテーマだったんです。地球サミットは、気候変動枠組条約と生物多様性条約を2つの柱にしたんです。実はそういうことなんです。この2つの大きなテーマを当時いち早く国際会議でテーマにしたという非常に慧眼な会議だったと思います。

それで、それをするために何が必要かっていうときに、このIEAという国際機関が言ってるんですけど、再エネがほかのものに比べて安いんだって、コスト的に安いんだっていうことを言っていて、それが国際的にももう趨勢^{すう}になっていて、世界のインフラ投資の実に8割が再エネに向かっているんです。現在。そういうことがあります。

それから、あと、再エネに転換するっていうことは雇用にも良い影響を与えるっていう形になります。そういう形がありまして、そういう方向に進んでいくということで、菅総理の宣言が3年前にあったわけですね。その宣言どおりにやっていくために

は、風力は現在の 34 倍、ソーラーは現在の 6 倍にしなければ、菅総理の目標に達しないという、これはNPOのWWFジャパンが提言していることなんですね。そうすると、何が重要かという、環境アセスメントを抜本的に改善しないといけないということをWWFジャパンは提言をしています。

その年表を確認していただきたいんですが、年表を見ていただくと、2 番目のBが菅総理の宣言であります。そして、すぐタスクフォースが内閣府に立ち上がった、Cというのがあります。そして、すぐ環境NGO団体の日本野鳥の会と自然保護協会が意見書を出して、ここで菅総理が規模要件、規模の大きいものを、今 1 万kW以上が環境アセスの対象になってるけど、規模の基準、線引きを 5 万kW以上にしようというふうに菅総理は言ったんですが、それを批判して、その自然に対する影響は規模ではなくて、どこに立地するかが問題だということを、このDで環境NGO団体が言っています。

そうして、いろんな動きがそこで続いたんですが、一つ注目していただきたいのは、現在も継続中であるっていうのがCです。タスクフォースも 28 回やっていますが継続中。それからF、これは環境省、経産省の共同管理でこの検討会があります。これも現在継続中。これは結論がもうすぐ出ます。それから、このAで、再エネの海域利用法というのがある、この海域の風力が動き始めたんですが、まだこの時はアセスメント要件がはっきりしてなかったんですね。そのAの話で、アセスメントがうまくできてなかったところを、現在、最後のLで、環境省が海洋風力に対するアセスの方式を提案しています。これも継続中で、これももうすぐ結論が出ます。というようなところにあるということ年表で見ておいてください。

そこで、環境アセスメントの問題点というのを再確認させていただきます。それで、環境アセスメントはこういう形で、配慮書、方法書、準備書、評価書、報告書というふうに流れていくんですね。これは経ヶ峰のウインドファームと松阪蓮のウインドファームを例にとって、今どの段階にきてるかっていうことを書いたものです。経ヶ峰は準備書の後半までできていると。松阪蓮は配慮書の段階であるっていうことなんですね。

それで、環境アセスメントは始め、閣議決定でアセスメントになった時代があります。1980 年代半ばに閣議アセスっていうのができた。そして、それは事業をどこにやるとかっていうことも決定した上でやるもので、問題があっても変えられないということになって、法アセス、法律になったのが 90 年代後半なんですね。そこで方法書段階というのが生まれた。要するに、まだ確定してないときに、良いか悪いかを判断すると、問題があったときに止められるわけですね。ですから、法アセスになって 2 番目ができたと。今度、2011 年のアセスメント法の改定で、配慮書段階っていうのができて、もっと前段階で判断できるようにしたんですね。そういう形で今、5 つ

の段階で動いてるんですね。途中で調査が入るので、調査にお金を掛けるので、業者としては準備書段階に入るとなかなか止めたくないという動機が働くんです。ですので、配慮書段階でいかに問題があるときには止めるかっていう問題が非常に大事になってきまして、松阪蓮は、実はそのところで今止まっているということなんです。これが松阪蓮の位置ですね。非常に広大な地域を取っていて、保安林はほぼ全域にまたがっていて、全域が国定公園か県立公園で、植生自然度9、これは300年掛かるわけです、9の森になるには。そこが20%も入っているんですね。これが松阪蓮です。これができるような感じになって、もうとてつもない話になるんです。地元は非常にいい反対運動をされていて、ここに先ほどの自然保護協会の若松さんが視察に来られたときに、全国で400件ぐらいある風力のアセスの中で、5番目に入るぐらい悪い、ひどい計画だと彼は言ったんですね。彼は、実は、全国の風力発電を見てるんですね。その上での発言です。そして、彼が実は最近、これも年表に書いてあります。このタイトルで、インターネットで引けば全部見られますので、ぜひ見ていただきたいんですが、若松さんが、こういう報告書を最近出されて、これは全国の事例を分析したものなんです。その右側の表は、この報告書に出てる話なんです、この自然度9の森が何%入っているか、アセスメント書の割合、自然度9を含むアセスメントをやっている。だから、アセスメントをやっているということはそういうところに計画したってということなんです、それが高いのは非常に良くない業者さんなんですけれども、上から5番目のグリーンパワーインベストメントっていうのが経ヶ峰の業者です。松阪の業者さんはどういうわけかここにはないのですけれども、こういう形で非常に問題のあるところだということですね。

そうして、地元ではものすごく団結して、要するに行政組織である自治会が反対運動を担っているわけです。そして、住民の7割がもう反対署名した。松阪市議会でも請願を採択したっていう非常に固くこれを止めようとしているところなんです。経ヶ峰は、そういう自然度っていう点では弱いのですけれども、津市長さんの意見では、多くの登山愛好家等が訪れる地域の観光資源になっているというふうに言っています。私は、実は山の会の会長なんですけれども、この山の会員のある人が病気になって、健康になるために650回経ヶ峰に登って、健康になったといます。そのように、地元で愛されてる山ですね。それは単に自然度だけで見るんじゃなくて、そういう愛着度みたいな感じで見ると必要があるのかもしれないということですね。

基本的にレジュメで進めていますけれども、今どこまできてるかっていうと、2ページ目の2のところまできております。この再エネに関わる環境アセスメントの問題点というところまできていますが、今、実は先ほどもちょっと言ったんですが、環境アセスメントの問題点をどう改革するか、改善するか、制度設計をどう見直すか、という議論が実は、あまり表面に出てこないのだから知られていないんですが、もうそれが

ずっと続いていて、今、着地点間近に来ているんですね。その見直し過程の大筋を四角の中に書いたのので、レジュメの四角の中を御覧ください。2 ページのまず1 番、菅総理の宣言後、再エネの拡大を急ぎたい政府は、環境アセスの規模要件を1 万kWから5 万kWに大きくし、かつ、審査期間を短縮する案を打ち出した。それに対して保全側、これは環境省とか環境NGO 達ですが、それは再エネの環境影響は規模によるのではなく、主に立地選定の不適切さにあり、拙速な要件緩和や期間短縮を進めるのではなく、ゾーニング制度の充実と規模要件や手続の在り方を検討すべきであるという意見を出したんですね。ゾーニングについてはもうちょっと後で詳しく説明しますが、しかし、持つべき共通認識は何かと言えば、再エネの拡大は不可欠である。これは気候危機の関係で不可欠なんですね。しかし、生物多様性の保全もまた不可欠なんです。この2 つの要請を適切に調整できる環境アセスメントでなければいけないわけですが、現在は先ほどちらっと紹介したように、これからもちょっと言いますけれども、問題点が大きいんですね、アセスには。ですから、それをどうやって改善するかっていうことが今問われていて、その議論が進行しています。つまり開発側、保全側、単純に言えばそういうふうに分かれますけれども、双方の議論はこの3 年間、実は非常に粘り強く議論が続けられていて、私にとっては意外だったと書いたんですが、どうもなんか平行線になることが多い、私の経験でも、日本社会というのは、不幸なことに環境側と開発側が平行線をたどることが多いんですねけれども、実はこのテーマに関しては粘り強く議論されていて、論点は環境アセスメントの制度設計をどう見直すかというところまで今踏み込んで議論しています。これが出てくると非常に良い形になってくるといえることが私の言いたいことなんですね。

環境アセスの問題でもうちょっと続けて言いますね。今度は画面の方を見てください。例えば、問題点はレジュメでも2 ページの下の方からずっと書いてあります。両方見ながらやっていきます。まずレジュメに書いたのは、地域住民に対する丁寧な説明を放棄している。全くアセスメント公聴会などに行くと、住民や専門家は一生懸命陳述をするんですが、もうほとんど議論も何にもないんですね。丁寧にやってるなんてとても言えない状況なんですよ。アセス書、意見聴取会、公開の範囲、期間、方法が後ろ向きで、公開の範囲は地元住民だけなんですよ。だけど、これ多くの住民が問題になります。例えば、山登りの大好きな人は、山が壊されるのは困るわけですね。ところが、公聴会がありますよってというお知らせはもう本当の近くの地元住民にしかしてないんですね。それとか、期間は1 か月だけとか、コピーを取ってはいけないとかですね。そうすると、もう手で書いたり写したりしてるんです。それは無理なので、自分で借りてコンビニでコピーを取ったりすると、ものすごい額になるんですね。そんな状態なんですよ。それから、厳しい意見に対してもパターン化した対応で通っていくっていうんですね。知事や環境大臣は、非常に厳しい意見を言うんですね、確か

にね。でも、逃れる方法はもうはっきりしてしまっていて、例えば、これは経ヶ峰の事例なんですね。当初の案は、上の地図なんですね。青と赤の部分、これを含めた案を計画として出すんですね、業者さんは。厳しい意見が出ると、それを回避しましたとか、提言しましたとか言って、面積を35%に落とすんですね。でも、業者さんが買収した地域はその青い地域だけだったんですね。何かって言うと、初めから大きく計画を立てておけば、逃れられるっていうことです。

それから、2011年の配慮書段階ができてから止まるケースが結構出てきたんですね。東海地方はちょっと小さくて申し訳ないですが、これは、若松さんの話を聞いたときの写真を撮ったやつなんです。東海は5.3%しか止まってないんです。配慮書段階に達して。ところが、四国は半分近くが止まっているんですね。なぜ四国はこんなに止めたのかっていうと、環境アセスメントの委員が立派だったとか言ってるんですね。そのようなこととか、とにかく現行の環境アセスメントは非常に問題が大きいということになります。

それから、レジュメの方で、そもそも環境アセスなのに、環境面からの厳しい意見が通りにくい制度になっている。それから最大の問題は、レジュメの下から2番目の「・」です。ここが最大の問題です。開発業者自らが自らの開発案を評価するという。国はマニュアルとかデータベースを提供しているんですが、あくまでもアセス書を作るのは業者なんですね。その最大の問題は、事業者の恣意的なプラン、立地場所を含んで恣意的なプランをその出発点として認めているってところが問題なんですね。これは後で言うゾーニングと関わってきます。そういう大事なところは候補地にはいけないって最初から言っとけばいい話なのに、何にもゾーニングがないまま、業者さんに恣意的な権限を与えちゃっているんですね。これは大きな問題です。

それから、業者によって質が違うっていうことを、さっき若松さんのレポートでお見せしました。それから、そもそも環境アセスなのに、環境面からの厳しい意見が通りにくい制度になっている。これは何を言ってるかと言えば、つまり案件ごとに環境アセスメントの主管大臣は決まります。ですから、風力発電は電気事業ですから、経産省が最終的に判断できるんです。だから、どんなに厳しく環境大臣が意見を言っても、最終的には経産大臣の意見が通ってしまうということなんですね。それが要するに今のアセスの仕組みに組み込まれているんですね。ここに大きな問題があります。

実は、3ページ目の上から2行目に書いたんですが、実はアメリカが環境アセスメントを作ったのが1969年という年で随分古いんですね。それが世界で初めて環境アセスメントを作ったんですね。しかし、アメリカは元々環境側の意見が通るような仕組みを作ったんですね。それはちょっと細かくなるので、今は飛ばして後で質疑のときにちょっとしゃべりたいと思います。つまり、環境アセスなのに環境側の意見が通らないって何か言葉上も矛盾のような状況に今はなっているということなんですね。

いろいろ言っていけばきりがありませんが、改善が実は行われてきたと。これは 10 年ごとに見直すってアセス法に書いてあるので、ですから配慮書を設けた 2011 年もそれに従ってやった。ですから、今はその次の改革期なんですね、ちょうどね。そういうところもあり、そして、この 2) のところで、今直面する再エネの事態がアセスメントの制度設計の改革を促している。つまり、この 3 年間、菅さんの宣言以来、このまま環境アセスメントを放置しておく大変なことになる。誰でもそれは気が付くわけで、ですから今盛んにアセスの改善の議論が国で進められています。

それで、風力に関わっては、先ほどちらっと言いました年表 F です。風力に関わっては年表 F で始まって、今、最終段階に達しています。それから、洋上風力に関しては、年表の A で始まり、そしてアセスが対応してなかったのも、年表 L でアセスの議論が行われています。ですから、陸上も洋上も風力に関しては、アセスの改善の議論が進んでいるというわけなんですね。

それで、年表 F の文章の結論部分が画面でお見せしているものです。そうすると、これが令和 5 年 3 月ですから半年ぐらい前の図なんですが、今これ最終段階に達しているもので、要するに、ものすごく問題のある立地が①ですね。問題は大きくないだろうという立地が③ということで、問題が大きいところは非常に厳しくしようと、大きくないところはもうアセスを飛ばしてもいいぐらいに書いてあるわけですね。つまり、どこが①でどこが③かっていうことが分かるためには、その地域のゾーニング図ができてないといけないんですね。調査もされた上でゾーニング図をどうやって作っていくかっていうことが問われているわけです。それをやるのは業者に任せておくんじゃなくて、当然ながら国や自治体が頑張らないといけないというわけです。これが結論の図なんですね。これは洋上の結論を示した L の文書の結論部分を、実はこれ若松さんがちょっと議論を、彼はこの議論に参加しているので、若松さんが書いた絵になるんですが、勝手に書いたわけじゃなくて、その議論をちゃんと踏まえて書いているんですが、要するに文書 A の時は上の方の図になっているんですね。文章 A の時は、要するにここに作ろうよっていう奨励区域でしたっけ、要するに作ってもいいというのが地元から出てくるんですね。それで、海域再エネ法でもってずっと進んでいくわけなんですけれども、そのときに業者さんは一生懸命調査を始めるらしいんですね。参入しようとする業者さんがそれぞれ調査を始めているというのが上の図なんですね。でも、そんな形で海の環境の専門家でもない業者さんが、見様見真似っていうか、データベースとか指導書とにらめっこしながら業者さんがやる調査では大したことにならないわけです。下の方にこの L の委員会の提案が書かれているんですが、そこをゾーニングの部分は国や自治体がちゃんと頑張ろうよと。そうして、どこに作っていいとか悪いとかっていうことはっきりさせた上で、業者さんにアセスメント手続を進めてもらおうというわけですね。その方が信頼性が高くなるし業者の負担も減るし、

期間も短縮できるわけですね。つまりどこに作っていいということがはっきり分かれば、アセスメントの手続も短縮できるわけですね。つまり陸上も海域もこういう流れがほぼ最終段階に来ているというわけで、私も論文を書いたとき、こんなこと全く知らずゾーニングの絵だけ論文に書いていたんですが、ちょうどこの依頼があったもので、私自身もこういう勉強ができたということになるんですけれども。

実は、環境省はもう 2016 年、8 年も前からゾーニングの検討を自治体と組んでずっと進めてきたらしいんですね。それで、この絵は 2016 年から 2018 年までの絵なんですけど、その後、2018 年から 2020 年の事業もありまして、合わせて 5 年間、16 年から 5 年間ずっと環境省は自治体と組んで、こういう作業を続けてきていたんですね。これがにかほ市というちょっと地図はここにはないんですが、この絵なんですけど、国はゾーニングの指針を出し、地方公共団体はゾーニングマップを作り、そしてこの事業者がその後、環境アセスに入るっていう先ほどの絵と同じようなプランで作っている。ですから、この 3 年間の議論の前に、環境省は 5 年間、このゾーニングの試行錯誤をやってきていたんですね。ですから、環境省がそういう力がある、経験がある、ノウハウがあるので、この経産省等はその意見に耳を傾けていると、そういう状態だというふうに思います。

そうして、今度は 2 番目のテーマになります。再エネと地域との共生の在り方ということになります。これもヨーロッパの方で、かなり理想的な形が既にできているんですね。日本はそういう形をほとんどとってないんですね。これまたやっぱりあんまり意固地にならずに、こういう方向に変わるべきだっていうのは私の意見なんですけれども、もう時間もないのでざっと言いますと、要するに、地域からのエネルギー転換を図ろうということなんです。次にいきますと、つまり、地域のエネルギー自立ということで、大事なことがあるって 2 つ書いてあるんですね。一つは、再生可能エネルギーは地域に存在する資源であり、風や太陽は、っていうふうに言った方がいいかもしれない、太陽光はと言った方がいいかもしれませんが、地域に存在する資源であり、本来的には地域の人々に優先的に利用する権利が与えられるべきであるっていう考え方なんです。その 2 番目はこれを前提とした上で、地域の資源をどこでどのように利用するか、総合的な計画、この計画を自治体が立て、地域が立て、その計画の枠組みの中で地域主導で進めるべきであるっていう考え方なんです。これが前提になって、ドイツ、デンマーク、オーストリアなんかは典型で、この形が動いているっていうんですね。まず、大規模集中型から小規模分散型になるんですね、この再エネの場合は。

それから 3 番目の地域からのエネルギー転換は、要するに地元中心でやろうということなので、例えばその右側のグラフを見ますと、個人、農家、ファンド、これも地方銀行です。それから事業者、地元のコンサル、要するに 4 分の 3 ぐらいは地元が主

導でやっています。そして、協同組合や地元銀行がそれを助けているという形なんです。デンマークでもそういう形です。地域住民がその風力発電を導入する場合は、地域住民がその20%以上の所有を法的に義務付けるとか、企業や電力会社単独では導入できないとか、毎年7から8%の配当率が還元されるとか、非常に地元で優遇的にやっています。

そして、ある地域の事例をちょっとまとめてみたんですけども、要するに地域資源を使いながら発電とか、燃料とかを作ってるわけですね。それから、そういうことをすることによって、地域が潤うわけですね。これをやらないと、大きな企業が供給する石油とか電気を買うわけですね。つまりは地域のお金が外に出るわけですね。ところが、このことをやることで地域が潤うわけですね。

日本の場合は、これはメガソーラーだけの統計なんですけれども、逆に4分の3ぐらいは外部主体になっているっていうことですね。ドイツはいつこの大きな転換をやったかっていうと、要するに日本の原発の重大事故の直後に倫理委員会を作って、その方向を決めたんですね。ですけども、1980年代以降ずっとやはり地域をいかに大事にするかっていうことを、ずっとその政策を続けていまして、例えばこの表にあるように、農家が有機農業を始めるとか、休耕して、そこで木を植えるとか、森林を作るとか、そういうことで補助金を出すんですね。直接支払いをしています。鈴木宣弘さんはこんなことを言っています。一次産業は、直接には生産額は大きくなくても食料が身近に確保できること。地域の関連産業を生み出すベースになっていること。加工業、輸送業、観光業、商店街、そして何よりも地域コミュニティを作っている。それを金額換算すれば非常に大きくなるんですね。日本でも農業の環境保全機能ということが言われていますけれども、その重みっていうか、予算規模的にも日本は非常に乏しいわけですね、ヨーロッパなんかには比べれば。そもそも日本は農業が保護され過ぎだとか、ばらまきだとか言われますが、予算の割合を見ると、日本は非常に低くて、軒並みやはり戦略的に農業を守ってるんですよ。そういう違いがある中で、さあ日本はどうするんですかということは何れながら、なかなか変わっていかないというのが現状です。最後にもう一回強調しますが、次にいきます。

そうして、例えば地域からの再エネっていうことを推し進めている自治体としては、飯田市とか滋賀県湖南市とか、そのほか、いくつかあるんですが、飯田市が一番熱心に進めていまして、ここで地域環境権なんて言葉を作って、再エネ資源は市民の総有財産、コモンズだと。そこから生まれるエネルギーは市民が優先的に活用でき、自ら地域づくりをしていく権利がある。ヨーロッパの考え方と非常に近いですよ。そして、市民が取り組もうとしたときに、市が支援をする。それから、地元金融機関がちゃんと融資をする。そして、太陽光をやりたいって言ったら、公共機関の屋根を提供するとかっていうことをもう手厚くやるわけですね。地域環境権の条例としては全国

初っというふうに書いてあります。もうかなり長く飯田市はこのやり方を続けています。飯田市は、審査会が市民提案の審査をする。そして助言をしたりすると。そして、ここで良い提案にして事業に対する公共的信用を付けて、地域の銀行とか市民ファンド、私も投資しましたけれども、市民ファンドの投資者を募ったりします。そして、そういう資金を使って、公共施設の屋根等を使って、それだけじゃなくてももちろん自分達で場所を、工場の屋根とか、工場の屋根に作ると太陽光を反射しますから工場が夏場に暑くなりすぎない。そうすると冷房費がそこで削減できるとか、様々な工夫をしながらこういうやり方を取ってるわけです。

最後から2番目ですね。これが三重県出身の鈴木宣弘さんが盛んにもう言ってることで皆さん御存知とは思いますが、やっぱり食料自給率が低いっていうのは安全保障上、非常に良くないということで、アメリカの研究で世界的な食料危機が起こった場合、食料自給率の低い日本は特に被害が深刻で、試算によると国際取引が止まれば、2年後に人口の6割にあたる7,000万人が餓死するという、これがアメリカの大学の研究なんですね。何と日本だけで世界全体の3割を占めることになるという研究まで出ている。今、戦争だけじゃなくて、もちろん気候危機もそうですし、パンデミックもそうですし、日本は地震、地震は国内で起こるので、これには当たらないかもしれないけれども、いろんなそういうことを抱えている中で、やはり食料自給率をこういう低いままにしておくっていうのは非常に問題があるというわけですね。

ここでちょっと私の文章をここに添えたんですが、ドイツ、オーストリア、デンマーク等は地域における第一次産業の保護と地域からの再エネ創出を組み合わせようとしていますね。一方、日本の政策は、農業集落、山村集落の消滅を誘導してきたと思えるほど、ちょっと言葉は行き過ぎかもしれませんが、限界集落なんていう言葉を政府に近い筋から言い出すとか、そうしてその地域のやる気を削いでいくようなことを日本という国はやっているわけですね。ですから、そういう中で、都会資本による乱開発っていうのは、こういう困難の解決にはならないのに、もう二束三文でも売るしかないかって言って、そういう形に出してしまうということなんですね。本来はやり方をしっかりすれば、地域の自然資源というのはいろんな活用可能性を秘めているわけです。ところが、そういう可能性の芽をこの再エネでもって摘み取っていくというような形にするのは非常に大きな問題だろうというふうに思います。

ということで、大体私の話は終了したんですが、最後にちょっと若松さんにこの資料を作る際に、そういう質問をさせていただいたんですね、途中段階で。質問1、ゾーニングに関する環境省の努力は現在までどのように扱われ、国の制度化へのステップを踏んでいるのか、それとも無視されているのかを伺いたいと思います。これは先ほど言いましたように、5年間、環境省はゾーニングの努力をしたっていうことを調べてからこの質問をしたもんで、この質問1になります。質問2は、全国の自治体で

再エネの設置に関して、ゾーニングに関する条例化が進行しているのかどうか、これを教えてくださいと、この2つの質問をさせていただいたんですね。そうしましたところ、すぐに回答が返ってきました、質問1に関しては、現在、アセス法の改正に合わせて、つまり10年ごとの改正というのは法律に書かれているので、今その時期の改正に合わせて、大幅な風力発電のアセス制度の変更が行われようとしています。まず洋上ですが、事業者ではなく、環境省自らが事前アセスを行う方針になります。これは先ほど、私が報告したものなんですね。現在、中央環境審議会に掛かっており、パブリックコメントに掛かっています。簡単な解説は以下です。これは若松さん自身が書かれています。それから一方で、陸上風力ですが、現在、調整段階のため、あまり多くのことは話せないのですが、規模ではなく立地によりアセスの厳しさが変わるような仕組みを作っています。作っていますというのは、我々の現在の風力発電の立地解析に基づいて作っています。これは赤いところ、赤く示したのは何かといえば、先ほどお見せしましたこの自然保護協会の報告書なんですね。若松さんは全国を回って風力発電の立地を全部調べて、この報告書にまとめているんです。これが大いに活用されてるんですね。これに基づいて環境省はアセスの制度変更を行っています。そして、経産省との調整等、非常に緊迫する状況にあるため、これ以上はお答えできません。つまり、まだいろいろやり合ってるんでしょうと思いますが、しかし大きな数字は多分変わらないだろうなというふうに思います。

それから、2番目の質問ですね。これに対しては長野県の例、愛知県の例、宮城県の例、これでURLを上げておきましたので、後でこれを見ていただければ、パワポを提供しますので、それからすぐにアクセスできると思います。

それから、この検討会で以前お呼びされた山梨県の事例というのは、まさに自治体の方で風力の適地、不適地をちゃんと指摘し、条例にしているものなんですね。ですから、この話の一番トップランナーになっているわけですね、山梨県は多分。ですから、その辺を十分に考慮されて、国の議論もここまで進展しているので、ぜひ三重県でも一歩二歩進めていただければありがたいなど。飯高の本当に無謀な計画は、何としてもやっぱり止めなきゃいけないなというふうに思っています、ぜひそういうところで力になっていただきますようお願いいたします。以上です。

津田座長

ありがとうございました。

ここで1時間程度経過いたしましたので、一旦休憩とし、再開は11時10分とさせていただきますと思います。

それでは、暫時休憩いたします。

(休憩)

津田座長

休憩前に引き続き、検討会を再開いたします。

それでは、先ほどの御意見を受けまして、質疑を行いたいと思います。

なお、念のため申し上げますが、御発言される際は着席のまま挙手により、私の指名を得てから発言するようお願い申し上げます。

それでは、委員の皆様から高山様に対して、御質疑があればお願いいたします。

舟橋委員

津に住んでいますので、今の経ヶ峰に関わってなんですけども、まずこのLの新しい環境アセスメントですね。今パブリックコメント中ということですけども、最終的にきちっとした制度として成り立つ、改正されるのはいつ頃になりそうですかというのの一つと、それから、当然ゾーニングという話が出ていましたけども、ゾーニングというのは地方公共団体がしていくわけですよ。そうすると、三重県がゾーニングってそう簡単に、近々にできる話じゃないと思うんです。そうした際に、このアセスメントの進捗状況だとか、ゾーニングの進捗状況を考えると、結局、経ヶ峰はできてしまうんじゃないかと思うんですけど、そこら辺のタイムスケジュールに関わっての経ヶ峰の展望みたいなのはどう見てみえますか。

高山氏

どういうスケジュールでこの今検討中の話が制度になるのかっていうことですね。特に陸上、洋上に関して両方、若松さんが言われてるんですが、洋上は現在パブコメ中ということで、これがいつごろ国会に上程され、決定がいつになるのかっていうのは、ちょっとその先は分からないんですが、もう既にパブコメ中という表現があったので、もう結論的にはほぼ確定です。これは確定しパブコメ。確定しないとパブコメに掛かれませんか。ですから、これはもう動き始めていると。

一方、陸上ですね。特に経ヶ峰は陸上になるので、陸上はJの報告書が今、最終段階にかかっていると。若松さんのお話ですと、まだ折衝すべき点が残っているけれども最終段階だって書いてありましたので、まだまだ細かいところで経産省と環境省が文言を検討してるところだろうと思います。国会にいつ掛かるかっていうのは今すぐ見つからないのでまた後で、事務局の方に連絡させていただきます。

それから、経ヶ峰の件、できる可能性が高いんじゃないかというのは3番目のお話でした。これは先ほどから言っているように、アセスの最終段階に来ているもので、

そうすると業者も調査にお金を掛けてるし、なかなかそこまでいくと止まりにくいっていうのは現実だと思うんですね。

舟橋委員

もう1点いいですか。

先ほど、先生のおっしゃった山梨県の例なんですけども、私たちも山梨へ行ってきたときに、確かゾーニングの話は、太陽光については僕らもう乱開発させないために山手の方の太陽光は無理だねと、山梨の場合、ゾーニングしてあるで。平地の方が中心なのかなっていう話だったんですけども、先生のお話ですと、風力も山梨先進県でゾーニングしてるというお話でしたもんで、というふうに受け取ってしまいましたので、あれっとは思ったんですけど、山梨の方は太陽光だけのような気がするんですが。

高山氏

そうなんですか。ちょっと私が十分にその辺を整理してなかったというふうに思います。

舟橋委員

ありがとうございました。

長田委員

ゾーニングの話なんですけど、ドイツの例における地域レベルのゾーニングと自治体レベルのゾーニングの違いっていうのはどんなもんなんですか。この表に書いていただいている上のゾーニングと下のゾーニングの違いが、エリアを狭めるという意味ですか。5ページの図1です。

高山氏

地域のゾーニングと自治体レベルのゾーニング、この2つの違いですか。おそらく地域レベル、だから自治体よりももっと狭いレベルで要望が出ると思うんです。ここは自然が豊かだからとか、地域住民がレクリエーションとかハイキングとかで大いに利用しているからっていうことがありますよね。そういう地域の人はどう受け止めているか。だから、まさに経ヶ峰の愛着度が高いなんていうのは、こういうところに反映すると思うんですが。それと、それらを集約した形で、公共的な地域単位、自治体というふうな、例えば津市とかっていうレベルで、それら地域からの要望を受け止めながら全体のゾーニングを完成させる。そのプロセスがあるっていうことだと思います。

長田委員

ということは、地域からの要望を受けて、ゾーニングを決定するのは自治体という、そういうイメージでよろしいわけですか。

高山氏

そうですね。こんな感じですかね。要するに、国がゾーニングの考え方とか、そういう大局的なところで意見を出し、ゾーニングマップ作成の主体は地域と。この場合はにかほ市という市のレベルですが、これはしかしあくまでもこの環境省が提唱したゾーニング実証実験の中でのプロセスなので、こんな形になっていますけれど。国と地方公共団体との役割分担をどうしていくかっていうのは、最終的にどうなるのかはちょっと分かりませんが、少なくともこの実証実験のときは、主にゾーニングマップを作るのは地方公共団体だったという形になっています。

長田委員

先ほどの話じゃないですが、太陽光の場合はゾーニングが分かりやすいんですが、風力になると、よく低周波っていう問題が出て、ゾーニングしたところの外でも、例えば亀山では加太地区で5キロまでは低周波の影響があるといけないのでだめだよって反対運動が起きたりするんですが、このゾーニングっていうのは建ててもいいという意味のゾーニングなのか、ゾーニングの際から何キロは建てたらあかんっていうゾーンなのかとか、そんなところを聞きたいんですけど。

高山氏

ゾーニングの場合はあくまでも細かいゾーニングではなくて、要するに、大まかな地域区分っていうことですよね。この地図上のこの領域は基本的に認められるとかっていう、ですから、ここの計画が生まれたときに、またアセスが始まりますからね。たとえゾーニングがあってもアセスがその後始まりますから、そこで個別にもっと離しなさいとか、集落から距離をおきなさいとか、いろんなことがアセスの中で示されていくというか、そういう形になるんじゃないかなと思います。

長田委員

例えば、開発する側からすれば、ゾーニングエリア内なのでって強硬に跳ね付けるようなことを住民に対して言っていないかなっていうのがちょっと懸念される。

高山氏

アセスメントがどこまで環境の配慮を受け止める仕組みになってるかっていうことが大きな問題で、先ほどちょっと言いましたように、アメリカはもう最初から、1969年作った時から環境側の意見をきちんと考慮するプロセスを明記しているんですね。ですけど、日本はそういうことがないもので、いくら環境大臣が言っても、それが反映されなかったりっていうことになってしまうので、ですから、個別の環境アセスメントの中の問題点が生じたときの修正プロセスっていうかな。それはアセスメントがどういう作りになってるかっていうことによってくるわけですね。だから、今のままの日本のアセスを残したままだと、今言われたような問題というのは相変わらず出てくる可能性はあります。

三谷委員

不勉強でちょっと教えていただきたいんですが、ドイツ、オーストリア、デンマークとヨーロッパの方はかなり先進的に様々な取組をしているということでここに書かれておりました、ドイツに学ぶ地域からのエネルギー転換へというようなことも勉強せいということなんですけども、ここで再生可能エネルギーは地域に存在する資源であり、本来的には地域の人々に優先的に利用する権利が与えられるべきであるということと同時に、この資源を永続的に利用できるよう適切に維持管理をする義務があるということなんですが、ここで言う例えば維持管理をする義務があるっていつきの責任の所在っていつきのどこになるのか。ここで言う地域というのは、何を指しているのか。基礎自治体なのか、それとももう少しヨーロッパでは違う概念があるのか、その辺のところちょっと教えていただけますか。

高山氏

今読まれている文章はどの部分でしょうか。

三谷委員

これの3番です。「再エネと地域の共生のありかた」というところです。これの括弧内。

維持管理しようとするれば、それなりの様々な作業だとか、役割だとか、当然のことながら、どこかが主体的に、しかも責任を持って、それを行われなければ、単に文章に書いただけのことになってしまうので、ヨーロッパでのこの地域っていつきの何を指しているのかということですよ。

高山氏

ちょっと元の言葉が分かりませんが、私の想像ですと、やはり基礎自治体若しくは

集落規模、自然資源と直接接している、その中で生業の営みを行っているものを地域というふうに言うと思います。そこを大事にしてるっていうふうに、この言葉で表現されているのかなというのは、私の想像でそう考えます。

もちろん飯田市がやっているように、市が、地域住民が率先して取り組むんですよ。だけど、市はその条件を作りますとやっているわけですから、そういう意味で言うと、市レベルの取組ということも大事にしなければいけないと思いますが、そういう細かい話ではなくて、単純にこのような形で地域という場合は、もう本当に基礎的なというか、集落規模の地域だというふうに私は思います。

三谷委員

ヨーロッパでは、例えばドイツでは、例えば飯田がやってるようなことだとか、前に私、北海道に風力を見に行った時に、市民ファンドで会社を作って風力発電やっている方のお話も聞かせていただいたんですが、そういう仕組みで現実にヨーロッパ、例えばドイツなんかは動いているのか、それともまた全然違う仕組みで、例えばその地域の生活を営んでる方々に責任持ちなさいっていうのはなかなか難しい話もあると思うんですけど、違う仕組みでヨーロッパは動いているんですか。そこはいかがですか。

高山氏

日本の場合は、市民風力とか市民太陽光とかっていうのも全国的にあるんですが、必ずしも自治体がそこに対して積極的に支援しているとは言えないんですよ。ですから、そういう中で維持して、きちんとやっていくためには市民ファンドっていうものに頼らざるを得ないというか、市民が一生懸命融資をして、しかし、メリットは出しますよって。もちろんきちんと運営すれば、太陽光とか再エネの場合はメリットが出てくるわけですからね。売電ができるわけですし。ですから、投資をしていただく分の何%かは還元しますとか言って、市民ファンドにしてるのは日本の状況なんです。

ですけど、おそらくヨーロッパの方はもっとそれ以外の制度が発達している。例えば、企業がやってきて風車を建てたときに、先ほど言いましたように、何%かは地域に還元しなさいとか、協同組合法で支援するとか、制度的にいろんな支援の仕組みがヨーロッパの方ではもっとあると思うんですよ。そうなってくると、市民ファンドみたいなものはひょっとして使わなくてもいいのかもしれない。もちろん市民ファンド的なものが動いてないとは言いませんけど、ヨーロッパの方でもね。だから、行政等からの支援がおそらくヨーロッパの方が手厚いのかなというふうに思いますね。

三谷委員

ありがとうございました。

小林委員

いろいろありがとうございました。

現行の環境アセスの制度なんですけども、最大の問題点というところが、先生おっしゃられました、開発事業者が自らの開発案を評価するという制度設計になっている云々というふうにおっしゃられました。確かに、環境影響評価法の中にも開発事業者の意見を最優先するというような条項が見受けられるところもあるんですけども、そのところもやっぱり改正していく必要があるのかというのが一つと、それから環境大臣と主務大臣の意見というところですけども、影響評価法の中にはお互いの意見を聞くということが書かれていて、どっちに重きを置くということが書かれてないんですけども、先生は環境大臣の方に重きを置けと。しかし、今はその主務大臣の方が権利を持っているというようなことをおっしゃられましたけども、その辺のことについてちょっと詳しく教えていただければと思います。

高山氏

要するに指摘していただいたのは、最大の問題は事業者の恣意的なプラン、立地場所を含む、それを出発点として認めているという辺りのところでしょうね。そこが本当に最大の問題点で、環境アセスメント法はいろんな主体が意見を出すっていう形になっていますよね。自治体の首長とか大臣が確かに皆出します。先ほど、図を示しましたように、それぞれが厳しい意見を出します。ですけど、あまりそれによって動いているとは考えられないっていうか、私は見受けられないです。結局、最終判断は主務大臣ということで、実際に環境大臣が強く反対したのに、それが覆っていくという事例もあるんですね。じゃあ環境アセスっていう名前で動いてる制度でいいのかっていう大きな問題点が根本にあると。私がアメリカは制度を作ってるって言ったのは、実はこういうことなんですよ。環境アセスメントをやると、そこで問題点をはっきり認識される。そして、対立が消えない。つまり環境側と開発側の省庁の意見調整ができない場合、それはありますよね。そのときは、アメリカの場合は、環境省とは違う環境委員会というのがありまして、そこが大統領府に属しているんです。そして、もし紛争が解決できないときは、環境委員会が調整に入り、そこで判断するっていうふうになっているんですね。だから、第三者が出てくるっていうことです。

つまり日本だと、2つの省庁があり横並びだから、横から意見言わないでくれっていうふうな意識になるわけです。しかも予算規模で言うと、主務省庁の方が大きいかね。環境省は調整官庁でしょうみたいな。だから、その意見が通りやすいというのはどうしても主務大臣になるっていうか、だからそれを横からじゃなくて、第三者が調

整に入る仕組みがない。明確にアメリカはあるんです。それは私の論文の最後に実は書いたことです。数行書いています。論文の方の8ページの最後ですね。実は環境アセスメント制度が世界で初めて実現したのは云々っていう部分です。ここにちゃんとそのことが書かれていまして、環境アセスメントというのは、そういう意見調整がうまくできない事例が発生するっていうことをキャッチする仕組みなんですね。すごくよく考えられた制度になっていて、それが日本の場合は落とされている。

小林委員

ありがとうございます。

本当に先生言われるように、対立というか、省庁同士の意見の違いがあったときに、このアメリカのような第三者的な環境委員会なんかがあれば、もっと有効に進んでいくんじゃないかなと思います。日本の場合は、今それを模索しているような状況だというような理解でよろしいですか。

高山氏

本来はそうあってほしいと私思うんですけども、現実には日本の中でそういう改善、改革の動きが起きているとは言えないんですよ。ですから、ちょっとそこまで含めてやっぱり見ていく必要があるなど。ある研究者の方がそのことを強く主張されているんですけど、ちょっと現実的にその動きが日本では起きていないっていう段階なんですね。

小林委員

ありがとうございます。

廣委員

アセスメントの話、ありがとうございました。

実際、風力発電が導入する際、これまでその市民とか地域の主導方式で長野県の飯田市とか滋賀県とかやられとったみたいなんですけども、やはりその地域の住民の方に利益がないと、なかなか前に進まないという話はちょっとここに書かれているんですけども、それがデンマークでは7、8%の配当を出されておるということを考えたときに、例えば日本の電力会社が地域の住民に何らかの配当をしていくと、これ元が取れるというか、利益があがる、かなり利益が少ないということも聞いておるんですけども、海外と比べて日本がそういうことを同じようにできるかどうか、どうですか。

高山氏

地域資源は地域のものだということを出発点にしてるものですから、その原則から考えていくと、やはり配当というものを出す必要があると。日本の場合は、土地を借りる貸借料みたいな感じでごく僅かなんですよね。ですから、そこの大きな違いがあると。この辺が、例えばドイツがごみの政策でDSD、デュアルシステムっていう仕組み、要するに、容器包装のリサイクルは業者がお金を出して進めるとかってやるわけですね。やっぱりそれは業者にとっては苦しいわけですが、それはドイツの場合にそういうやり方をとるんですね。だから、ある程度、市民社会をしっかりとさせるのが大原則で、企業の利益を少し我慢してくれっていうふうな方向性というのはいろんな政策で出していると思いますね、環境政策の中でも。ですから、ちょっと日本がそういう形になり切れていない。

面白いのが、DSDっていう仕組み、ドイツデュアルシステム、要するにリサイクルをやるのは業者のお金でやるんだっていうこと。それがかなりのポイントなんです。緑の点っていうマークをつけて、マークごとにお金を業者が払う、業者が払うっていうか、価格を高くして、その高くなった分だけデュアルシステムに回してるんですね。だから売れ行きはその分減るかもしれない。だけど、それを国はやらしてるわけですね。DSDの担当者の人が、日本から良い仕組みだっていうことでたくさん視察に来るけれど、そのポイントだけは外したというふうに、ドイツのDSDの担当者の方はそんなふうに言っているみたいですね。だから、やっぱり日本はどっちかというところ企業優先社会というんだと思います。

廣委員

ありがとうございます。

日本人の意識ですね。クリーンエネルギーをもっと普及させなきゃいけないっていう。例えばクラウドファンディングと言われる、長野県ではおひさまファンド、そんなものもあるって話は聞いたと思うんですけども、日本でやっぱりそういったファンドが組めるような意識が上がってきているような感じがするんです。

高山氏

募金はむしろヨーロッパの方が高いと思いますよね。正確に数字出して言えないんですが、募金をして社会の仕組みを動かしていくっていうのは、結構欧米の方でも盛んだし、日本が特にそれが高いということではないと思います。

ただ、最近はかなり盛り上がってきていることはありますし、科学博物館でももう1日で1億とか、あれかなり特殊な事例かと思いますが、最近はそのようなネットで募金するような仕組みも随分普及してきたし、意識が随分高まってきたんじゃないかなと。だけど、比較して日本が高いっていうことではないと思います。

廣委員

ありがとうございます。

津田座長

私の方から質問させていただいてもよろしいでしょうか。

我々も森林を切り倒して、太陽光、あるいは風力なんかを設置していくということに対して、非常に大きな問題意識を持っておるんです。

この前、視察で、宮城県の法定外税の条例を可決して、先般、総務省からOKをいただいたところへ視察に行きましたが、税条例だけではなくてアセス条例もきちっと変更して厳しくやりましたと。一つの具体例を言うと、1 ha以上のものだったものを0.5まで下げていったってことですね。そうすることによって負担を掛けていくということなんでしょうけれども、先ほど、先生が準備書段階に行きますと、もうここまでお金を使っちゃったんだったら、もうやるしかないなと思って、手遅れだと。ですので、配慮書の段階で諦めさせるようにしていかなあかんっていうふうに、私は受け止めてしまったんですけれども、このアセスの段階で、準備書までいくと手遅れだと。もうちょっと早い段階で負荷を与えていかないといけないっていうことなんでしょうけれども、具体的に何か嫌がらせっていうか、負荷っていうか、何か良いテクニックみたいなものがあれば、ちょっと教えていただきたいなと思います。

高山氏

配慮書ができてから、実際止まっているんですよ。2011年に配慮書段階ができた。漠然とした計画のときに、もう配慮書というのをを出してくれって言って、それで出てくると。そうすると、この地域には自然度9を含むからとかあっていって、もう配慮書の段階で方向が決められるようなひどい計画の場合は、もうそこで自治体として拒否の姿勢を示せると思うんです。示したから止まるんですよ。実際いくつかの事例で止まっているというわけで、これは247のうち32件が止まっているっていう、これは若松さんの資料ですけど。だから、2011年の配慮書段階ができた後で、250件ぐらいの中で32件が止まっているということなので、全くこういうことが働かないときよりは良いわけです。しかも、これは自治会として条例に基づいてアセスを行い、そのアセスの意見書としてはっきりと打ち出して止めているんですよ。ですから、なぜ四国は高いんですかと聞いたら、アセス委員会が頑張っているからって彼は言ったんですよ。そういう意味では、アセス委員会の委員さんが遠慮せずにしっかり物を言って、そして県としてはっきりとその姿勢を出すということで、業者は諦めるっていうそのプロセスだと思うんですよ。ですけど、業者さんはさっきも言ったように、すごく悪

質なところもあれば、割と良心的なところもあり、差がすごく激しいんですね。ですから、どんなに厳しいって分かってても撤退しないっていうようなところもあるみたいなので、その辺はどうしたらいいのかっていうのはちょっと私も分からないんですが、とにかく自治体としてしっかり姿勢を示すっていうことが大事かなと思います。

津田座長

そこのアセス委員の方がしっかりしていたと、厳しかったと。具体的にはどういうことですか。

高山氏

そこから先の聞いてないので、でも、すごく興味深いデータだなと思って、四国だけが5割の配慮書段階で止めた事例があって、東海はたったの5%なんですよね。すごくそんなに差がつくのはなぜかというのをちょっと考えなきゃいけないので、また機会があったら私ヒアリングしようかなと思っているんですけど。

津田座長

ありがとうございました。

一言御礼を言いたいと思います。本日はどうもありがとうございました。大変貴重な意見、お考えをいただきました。検討会の今後の議論に役立てていきたいと思っております。また、今後ともどうぞ御指導のほどよろしく願いいたします。ありがとうございました。

以上で、高山様からの聴取調査を終わります。

高山様、ありがとうございました。

ここで一旦休憩とし、再開は午後1時からとさせていただきます。

暫時休憩いたします。

(休憩)

津田座長

休憩前に引き続き、検討会を再開いたします。

本日13時から、横浜国立大学大学院 国際社会科学研究院教授の板垣勝彦様に有識者として出席を求めています。

板垣様からの聴き取りは、質疑を含めて2時間程度といたしたいと存じますので、御了承願います。

また、板垣様からの聴き取りが終了し、板垣様に御退出いただいた後に、委員間討

議を行いたいと存じますので、よろしく願いいたします。

それでは、調査に入ります。

この際、板垣様に一言、御挨拶を申し上げます。

本日は大変お忙しい中、検討会にお越しいただきまして、本当にどうもありがとうございます。忌憚のない意見をいただき、一生懸命勉強させていただきたいと思っておりますので、よろしく願いいたしたいと思っております。

それでは、有識者からの意見聴取を行います。

板垣様、よろしく願いいたします。

板垣氏

お招きいただきありがとうございます。

横浜国立大学で行政法と地方自治法について研究しております板垣勝彦と申します。

三重県には、学生の頃一度来たことがあります。あと、4年前に奈良で仕事があった帰りに、お伊勢参りをしようと思って、コロナのちょっと前ぐらいの時期に来たことがあります。ただ、そのときは伊勢神宮の外宮しか回れなくて、内宮は1日今日はお休みですと言われてしまって、お休みなんでそんなことあるんですかって言ったら、今日は天皇陛下が即位の御挨拶にいらっしゃる日なので、すいませんが今日は貸切ですと言われてしまって、しょうがないなと思って諦めたんですけれども、そのとき以来の三重です。どうぞよろしく願いいたします。

では、今日お手元の資料なんですけども、2種類あります。一つは今投影されています、右上に「R512.1 三重県議会」、「太陽光パネル規制条例の現状 説明資料」と書いてあるレジュメの資料です。基本これに基づいてお話をしていきます。もう一つが、右上に「太陽光パネル規制配布資料」と太字で書いてあるもので、これは今日大いに検討に値すると思われる山梨県が、県レベルとしては確か4つ目だったと思うんですけども、県レベルで規制条例作ってるところそんなに多くはないんですが、ただ、その後2年経ちましたので、もうちょっと今増えているかもしれません。ただ、一番おそらく野心的な内容である山梨県さんが作った太陽光発電施設の適正な設置及び維持管理に関する条例、山梨県条例と呼ばせていただきますが、これについて説明を加えますので、そのときに参照いただく資料です。

それでは、最初の太陽光パネル規制条例の現状説明資料の方に基づいてお話をしてまいります。

まず1番、はじめにというところなんですけど、これはおそらく検討会の方で何度も話は出てると思うんですけど、改めてなぜこんなに太陽光パネルが野山を埋め尽くし、あるいは田んぼや畑、休耕田とか、埋め尽くしているのかという話です。

ちょうど東海道新幹線に乗ってここまで来ても、浜名湖の辺り、浜松の辺りはもう太陽光パネルで、ちょうど静岡から愛知に入る辺りなんていうのは埋め尽くされているという現状がございます。なぜあんなことになったかと申しますと、東日本大震災の後、再生可能エネルギーの政策を進めようということになりまして、それで再エネ特措法に基づいて、固定価格買取制度というものを設けたことに由来します。固定価格買取制度はFeed-in Tariffと申しまして、FITという略称が有名ですので、以下、FITと話をさせていただきます。

このFITなんですけれども、要は、電気の利用者が支払う電力料金に再エネ賦課金という原資を上乗せしまして、再エネ賦課金化によって徴収したものを原資とし、様々な再生可能発電、太陽光や風力等といった再生可能エネルギーの発電で生じた電力を固定価格で買い取るという、そういうことを義務付けた制度であります。

具体的には、経済産業大臣、もっと具体的に言うと、資源エネルギー庁長官なんです。資源エネルギー庁長官が事業者に対して、再エネ特措法に基づくFITの固定価格買取の認定というものを適切な事業者に対して認定を行うことによって、そこから太陽光発電によって得られた電力を、例えばこれは2012年かな、制度開始当初では40.00円kWhということで、1時間当たり1kWh当たり40円という固定価格で10年間買い取るといった非常に事業者にとっては有利な契約というものが設定されたということになります。これ10年間の買取期間ということなんですけれども、ただ40円というのは大体当時の市場価格の倍ぐらいと言われていまして、さすがにちょっと高いので、その後、翌年は36円とか、その翌年は32円だったかな、徐々に徐々に引き下げられてはきました。

そういうこともあって一時期と比べると、一頃は太陽光バブルなどと言われて、この辺りですと有名どころでいうと木曾岬というんですか、ちょうど愛知県との県境の埋立地の辺りとか、ちょっと埋立地には使いどころがないからメガソーラーなんていまして、野立ての太陽光パネルが急速に増加しています。住宅の屋根、これ東京都等で住宅の屋根に太陽光、今後は設置を義務付けるなんてことがよく知られていますけれども、ここで今回主に問題にするのは野立ての太陽光パネルということになります。出力1000kWを超えるものを俗にメガソーラーなどと申しまして、先ほど言った埋立地であるとか、あるいは山林を切り開いてであるとか、様々な方法であちらこちらに建てられているところがあります。

もちろん再生可能エネルギーの活用自体は、従来の原子力とか火力、水力にのみ頼ったエネルギー政策と比べますと、様々な手法で電気を得ようというその試み自体は大変良いことだと私も思うのですけれども、ただ、その頃から皆様方も実感されてこられたというのが、太陽光パネルもいいんだが、幾ら何でも作りすぎじゃないかという話です。ただ、この幾ら何でも作りすぎじゃないかということで、太陽光パネルの

設置がもたらす問題、2番目のところなんですけれども、そこにちょっと移りますが、ただ、ここで考えなければいけないのは、その法規制の在り方というのは、具体的にどのような問題が引き起こされているのかという問題の種類に応じて講ずるべき法律、あるいは条例上の手段、手法というのは変わってくるということになります。これまた釈迦^{しゃか}に説法のようなところで恐縮なんですけど、既存の法律を組み合わせれば、それで対処できるタイプの問題というのもあります。既存の法律では十分に対処が図られてないものについて、条例を制定する必要があるというのが基本的な考え方の筋道であります。

どのような問題があるかということのをいろいろ類型化しますと、大体4種類から5種類ぐらいに分けてよいのではないかと思います。一つずつ説明いたします。

まず、よく出てくるのが景観侵害タイプと呼ばれるものですね。これはもう言うまでもありませんが、私は福島出身なんですけど、福島の実家の辺りでも最近山に太陽光パネルが敷き詰められてしまって、あの山あんなふうだったっけってなることがすごく多いんですけれども、太陽光パネルの設置、それ自体によって端的に景観が害されるという問題です。後の方でも話をしますが、さびついたり、あるいは老朽化したパネルというのが管理不全のまま放置されるということによっても、これは景観が害されるということになります。若干、後の方の斜面崩落タイプとも重なるのが、太陽光パネルを敷き詰めるために、大幅に森林を伐採してしまって、それでこれまで鬱そうとした木が緑で覆われていたのに、非常に山が痛々しい状況になるっていうのも景観侵害タイプの一つとして規制することは可能です。ということなんですけど、ただこれについては御承知のとおり、法律がございます。景観法という法律がありまして、景観法に基づいて、地方公共団体自体が景観計画を策定し、景観行政団体というふうになってしまうというのが、これが景観侵害タイプについては最も抜本的な対処の方法であります。これはもう法律の方で作られていますので、後の方でも話をしますが、例えば所有者不明の場合の略式代執行とか、あるいは緊急代執行といった所有者不明の場合の対処ができるということ。あと、形態とか、あるいは色とか、あるいは意匠、意匠というのは意匠法の意匠ですけれども、要は景観規制ですので、美的感覚に訴えかけるようなきめ細かい対処が可能になります。後の方でお話しますが、機材破損とか斜面崩落というのはもう危険かどうかというところを指標にしますので、つまり人の生命、身体、財産等に影響を及ぼすものでなければ、後で出てくる機材破損や斜面崩落については対処できません。それに対して景観侵害は、もう正に人の美的感覚に訴えかけるものを、その景観を侵害するものを規制するという形ですので、景観行政団体になるという方法は一つのやり方としてあります。ただし、逆に景観法に基づく景観行政団体になるという方法は、対処の方法も景観侵害に限られるというところがあります。つまり何が言いたいかというと、さっきの逆で、太陽

光パネルの設置によって人の生命、身体、財産が害されるといったような危険については、景観法の守備範囲外であるということになります。そこは御注意ください。それが景観侵害タイプでした。

続いて、②として機材破損タイプと呼ばれるものがあります。これは端的にソーラーパネル、あるいはメガソーラー等のパネルが倒壊したり、破損したり、最近ですと、台風であるとか、突風、竜巻等によって飛散する、あるいは地震等によって破損する等ということによって、周囲の住民の生命や健康が害される。場合によっては、飛散したり倒壊したパネルが家にぶつかって、あるいは車にぶつかることで財産が害されるといったような被害が生じることもあります。

あと、ちょっと変わったタイプなんですけれども、ただ、実際これはあったと言われているのは、4、5年前に西日本豪雨というのがありました。ちょうど岡山県の倉敷市真備町、あの辺りで周囲が川の決壊で水浸しになるっていう水害がありましたが、太陽光パネルというのは御承知のとおり、日光が照り続けている限りにおいては発電してしまうので、そして、その発電量というのも結構それなりに大きいということもあり、感電被害が生じるということもあります。これは、環境省の方から実は取扱いについて通知が出ているというのはあるんですけれども、感電被害についても機材破損タイプに含めてよいのではないかと思います。

ただ、ここで疑問に思われる方も多と思うんですけれども、このようなパネルの設備それ自体については何の法的規制もないのかという御疑問があるかと思います。大きく2通りの規制が考えられます。

まず一つは建築基準法です。建築基準法は建物、住宅とかビルといったような建築物について規制を課している法律なんですけど、建築物だけではなくて工作物についても建築基準法上の建築確認とか、様々な措置命令の対象に含まれる場合があります。ただし、これは国土交通省の方から早々と通知が出ておまして、国土交通省的には太陽光パネルは建築基準法上の工作物ではなく、建築基準法の適用対象外であるということをお早々と表明しています。本当にそうなのかっていうのは、裁判をやってみないと分からないんですが、少なくとも所管官庁は、これは私も聞いた話ですけど、国土交通省的にはもう太陽光パネルについては触りたくないということのようです。

もう一つあり得るのが、あれは電気設備ですので、発電所等と同様に電気事業法、つまり再生可能エネルギーでいうと地熱発電、もちろん火力も原子力も水力もそうなんですけど、地熱発電所と同じように、小さい発電所として電気事業法の規制を及ぼすというのが、これは経済産業省所管なんですけれども、これが一番正面からの規制にはなりません。ただし、電気事業法の規制というのは、出力2,000 kWh以上ということで、かなり大規模なものになりませんと電気事業法の規制は正面からは入ってきません。先ほど1,000 kWを超えるのがメガソーラーと言いましたから、2,000 kWは相当大きい

ものじゃないと規制に掛からないということがお分かりになるかと思います。ただ、これについては近年 2,000 kWに至らないものでも、ある程度大きなものについては、事後確認と言って、経済産業省の通知の方で、法的に規制するというほどではないのですが、何らかの規制を及ぼそうという工夫はしておるようです。だから、そちらの方でもう少し経済産業省が乗り気になってくれることに期待するというのはこれまた一つの選択肢ということでもあります。

③は斜面崩落タイプなんですが、ここは最近、特にゲリラ豪雨とか台風等も年々巨大化、大型化しているというのが体感としてあることもあって、関心が高いことかと思われま。要は、太陽光パネルを設置するために、森林を切り開いて山の斜面を造成したために、それが原因で地すべり等が起きて大きな被害につながるのではないかということで、特に林地が多い県、多分三重県さんもそうだと思うんですけども、非常に関心が高いところかと思えます。ただ、これは法律で規制がないかというのと、法律でいろいろあります。急傾斜地法とか地すべり等防止法とか森林法とか、そして、最近例の 2 年前の熱海の大規模な土石流災害を受けて、非常に国の方で強力な法律を作りました。宅地造成等規制法を改正した宅地造成及び特定盛土等規制法というのがございまして、これでかなり対処は可能になっています。ということで、斜面崩落タイプについては、法律上の仕組みは大体備わっているんで、後はそれをどう的確に自治体の現場レベルで運用していくかというところが今問題になっているところではあります。ただし、後で申し上げる山梨県の規制条例のように、主に斜面崩落タイプを念頭に置いた上で、太陽光パネルの設置を許可制にするなどして、斜面崩落タイプを主に念頭に置きながら、実効的な条例を作るという例は実際に現れています。

次に、④の反射光タイプです。これは別荘地等で聞く話なんですけれども、山梨県の八ヶ岳山麓の清里の森の別荘地等で、売り出された別荘を買って、念願の別荘をやっと購入したのに、それまで森林に覆われていた周辺の林地が切り開かれて、太陽光パネルが敷き詰められて、大変殺風景なことになってしまった。殺風景なだけだったらともかく、それも大変なんですけど、殺風景なだけじゃなくて、太陽光パネルが未来ビルのように太陽の光を反射して暑くてしょうがないというものです。これは別荘地だけじゃなくて、都会の住宅地等においても最近ちょこちょこ紛争になっているところではあります。ただ、これは行政サイドで規制するというよりは、基本的に私人間の紛争で解決してくださいという感じだとは思っています。

次に、⑤として生態系への影響というものがありますが、これはよく御存知のとおり、風力発電における風車のように、例えば、鳥がぶつかって、いわゆるバードストライクというんですけども、生態系に深刻な影響を与えるといったような問題は、今のところ指摘されていないところではあります。

ということで、以下では、景観侵害、機材破損、斜面崩落のことを念頭に置きなが

ら、それぞれ説明をしていきたいと思います。

では次に、3番目の自主条例による解決というところなんですけど、それで最も太陽光パネル規制条例ということについて、先んじて制定したのは大分県由布市です。御承知のとおり、湯布院の温泉地があるところでした、大変おしゃれな閑静な温泉地なんですけど、どうも売りに出された原野にメガソーラーができてしまって問題になったということで、今から10年ほど前に作られた条例であります。ただし、その手段は届出とか協議、市町に対する届出とか、市町と協議をするといったような行政指導にとどまるものです。行政指導というのは後でやりますけれども、行政からのお願いでありまして、罰則を規定することは基本できませんということで、若干中途半端な手段であるということがあります。実効性確保の手法というものも、何らかのペナルティを与えたいと、言うことを聞かないやつに何らかのペナルティを与えたいと言って、制裁的公表、つまり事業者の名前を公表するというにとどまります。ですから、その公表という手段は先生方も御承知のとおり、評判を気にするようなある程度大規模なメーカーとか、大規模な財閥系企業みたいのところだと、さすがにちょっと格好がつかないので、ある程度ちゃんとした会社ならば、公表というのは効き目があるんですけども、ちゃんとしてない会社とかペーパーカンパニーみたいのところにはそもそも効き目が薄いという問題があります。

そして、何となくお分かりだと思うんですけど、廃棄物の不法投棄をするような悪質な処理業者、つまり山林に不法投棄をするとか、そういったタイプの事業者については、名前を公表してもしばらく経ったらまた同じことをするというような傾向もございまして、ちょっと効き目が弱いというふうに言われるところがございまして。じゃあ、どうしろというのかっていう話なんですけど、行政指導にとどめるのではなくて、行政処分、要するに同意とか許可といったような方法で、まず無許可での太陽光パネルの設置を禁止しておいて、そして、ちゃんとした申請がされたものだけ許可を与える。無許可で黙って設置したものにはペナルティを与えるといったような同意制とか許可制といった手法を採るといことが考えられます。これは後続の静岡県富士宮市とか群馬県高崎市の条例等がこのタイプということになります。高崎市の条例は、その違反行為に対して行政処分として措置命令、つまり撤去しなさいとか、修繕しなさいとか、原状回復しなさいといったような措置命令まで規定しているというところが大きな特徴です。ただし、言うこと聞かない場合どうするの、従わない場合どうするのか、というと、これは条例一般の話なんですけど、やはり制裁的公表にとどまっているというような弱点がございまして。

都道府県レベルではいろいろあるんですけども、景観行政団体となるという景観法のタイプの規制を採るといようなことをいち早く行ったのは北海道です。北海道については景観行政団体になって景観法の規制にいわばもう乗っかってしまうとい

う方法です。これはこれで一つ、先ほど申し上げたとおり、一つのやり方です。先ほど申し上げたとおり、その危険に対処するというのがちょっと難しいという以外は、やり方としては一案です。一つのやり方です。大体、周辺に危険を及ぼすような状態になってるパネルというのは、見た目もかなり悪くなっていることが通常ですので、景観法の規制で行うというのも一つの割り切りだということを申し上げておきます。

次のところに、それぞれの条例についていろいろ書いていますが、まず2ページの図の2というところを見てください。行政処分と行政指導の違いというところなんです。最初の条例でよく規定されていたのは右側の行政指導です。助言、指導、指示、勧告、要請といったようなソフトな手段というものを設けて、ソフトな手段、行政指導でも大概の業者は言うことを聞きますので、それで言うこと聞いてもらおうと。ただ、行政指導の場合は法的拘束力がございませんので、相手が言うことを聞いてくれるか聞いてくれないかは任意であります。ということもありまして、あと、行政指導では基本的に一番下の罰則を定めることができないというのも、これもまた事業者に対する規制としては弱点だと言われるところです。

それに対して、最近の高崎市条例とか富士宮市条例以来、山梨県条例等でも本格的に用いられているのが、行政処分を用いた取締りの方法です。行政処分の方法というのはまず許可と不許可が規定されます。つまり無許可の設置は禁止ですと。もしも違反して無許可で設置したならば処罰するよということでございます。

後は、営業停止はちょっと今回関係ないですけども、一旦許可を与えたとしても、ちゃんとやってない事業者はその許可を取り消しますよっていうのも行政処分です。課税処分は今回関係ありませんので、すみません。監督処分とか措置命令といったように、事業者に対して、例えばちゃんとやってない事業者だから中止しなさい。工事を中止する中止命令であるとか、あるいは元に戻しなさいという原状回復命令、あるいは違反が軽微なので、修繕命令とか是正命令を出すことで改善してもらおうということもございます。

あと、最後はパネル自体を撤去せよという除却命令というものを出す場合もあります。ただ、この行政処分というのは、このように法的拘束力がある非常に強力な手法ではあるんですが、その反面、事業者は権利侵害、場合によっては財産権侵害に当たり得る行為ですので、法律や条例の根拠が必ずいるということになってまいります。また、事前手続も的確なものを取る必要があります。

ただ、一番下にもあるとおり、罰則を定めることができる。罰則を定めることができるんですが、この罰則も定め方次第でどうなるかというところでございます。ちょっと上の方でそれぞれの条例、詳しくは説明しませんが、それぞれの条例のタイプについて見てみたいと思います。

一番左に茨城県のガイドラインと書いてありましたが、茨城県は条例を制定すると

いう方法ではなくて、ガイドラインによって、先生方御承知のとおり、先ほどから聞いていても様々な法律の規制とか、権限が県にあったり、市町村にあったり、いろいろ錯綜しています。その錯綜している、どこに届けばいいのかとか、申請すればいいのかとか、相談すればいいのかといったようなことを事業者と住民サイドで、これを見れば大丈夫といったような所管部署ですね。県と基礎自治体の市町村の所管部署を詳細に書いてあるなかなか丁寧な文字どおりガイドラインです。手法としては各関係法令に従うというだけなんですけど、この茨城県のやり方も一つの割り切りとしてはあります。というのは、先ほど私も申し上げたとおり、様々な既に制定されている既存の法令の組合せで何とかならないこともないので、新しく茨城県として条例は作らないが、複雑な各法令の適用関係を、そしてどこの窓口に行けばよいのかということをや事業者と住民サイドにそれぞれ情報提供するというやり方で、これも一つのやり方というふうに申し上げます。

もう一つ、これも一つのやり方と申し上げたのは景観計画ですね。先ほど申し上げたとおり、北海道等が行っている景観計画です。これも独自の条例は作らなくてもよいので、独自の条例を作らずに景観計画を策定して、景観法に基づく景観行政団体になると。これは国の景観法という法律に事細かに、景観侵害に限ってですが、様々な方法が規定されているので、これに乗るというのも一つのやり方です。ということで、茨城県と北海道はそれぞれなかなか良いやり方をしているかと思えます。

ただ、自分のところで条例を作るんだということになりますと、この由布市条例、後続条例、山梨県条例というところを御覧いただきたいんですけども、最初に作ったのが由布市ですが、こういうのは大体最初に作るころっていうのはやっぱりパイオニアとしていろいろ悪戦苦闘し試行錯誤をするものでして、行政指導にとどまっているというところが弱点でした。そこで、後続条例につきましては、許可制を採るとか、措置命令を採るといったようなことをやっておりましたが、まだやっぱり少し生ぬるいというところがございました。そこで、一番右側の山梨県条例は、これはもう事前許可制、あるいは届出制を採り、措置命令を採り、後でお話をするとおり、罰則とか、公表だけではなくてFIT認定の取消しまで求めるという規定を設ける等、これは山梨県知事、今、長崎幸太郎さんっていう方が知事なんですけれども、かなりこういうところに力が入っている方で、そういうところもどうも影響しているようでございます。

ということで、いよいよ後半は山梨県条例についてお話をしてみたいと思います。時々、右上の方に配布資料と書いてある条文の方も参照させていただきますので、条文の方も見てみてください。

まず第一条の目的のところを見てください。「この条例は、地球温暖化の防止、山地災害の防止、生物の多様性の保全等に重要な役割を果たしている森林が県土の多

くを占める本県、山梨県において、太陽光発電事業の実施が自然環境、生活環境及び景観その他の地域環境に与える影響に鑑み、太陽光発電施設の設置、維持管理及び廃止に至る太陽光発電事業の全般について地域環境を保全し、又は災害の発生を防止する方法により適切に実施するよう必要な事項を定めることにより、地域と共生する太陽光発電事業の普及を図り、もって太陽光発電事業と地域環境との調和及び県民の安全で安心な生活の確保を図ることを目的とする」とうたっています。

山梨県は私も2年ほど住んでいたことがあるんですが、日照時間がかなり長いらしく、しかも大消費地である東京に近いということもあってか、先ほど話が出てきた八ヶ岳山麓の北杜市のように、メーカー、企業と組んで太陽光発電の普及に大分推進というか、前のめりになっている自治体というのも幾つかあった県であります。

ただ、その一方でかなり山林が多い土地柄、そして自然災害も決して少なくないという土地柄に鑑みて、適正な規制を行おうということで、このような条例を作ったというところがございます。

レジュメの方も見ますと、まず当初は、「(1) 概要」というところですが、2行目を見てください。当初は出力10kW以上のソーラーパネルを対象としたのです。ある程度、野立てのパネルですね、10kWですから。ただ、後に制約を撤廃したそうで、そこら辺の太陽電池みたいなのも皆規制対象になるのかなとか、細かいことを思ってしまうんですが、とにかく大きく言いますと、先ほども言った斜面崩落タイプを念頭に置いた条例です。森林法とか地すべり等防止法とか急傾斜地法等で、いわゆる指定区域として指定された、つまり地すべり等が起きそうな区域だからということで、都道府県知事が指定している区域を設置規制区域というふうに定めて、無許可での設置を禁止するといったようなものであります。じゃあ、設置規制区域じゃないところは特に規制を定めないのかというと、後の方でお話しますけれども、ただし今のところ申し上げておくと、山梨県はこの設置区域にあたるところが県土の大体8割ぐらいというふうになっています。山梨は本当にすごく多いんです。多分、でも三重県さんもそれなりに多いと思います。同じ基準でこの設置規制区域を定めると。つまり県土の8割はもう無許可で太陽光パネル設置してはいけないという区域にしてしまったんです。念頭に置くのは斜面崩落タイプではありますが、景観侵害タイプや機材破損タイプにも対応する条例にはなっています。事業者は事前に環境アセスメントと地域住民に説明することが義務付けられており、土砂災害等を発生させるおそれがないことが確認できた場合に限って、知事の方から許可が下されるという仕組みになっています。

そして、太陽光パネルの出力や事業の実施予定期間等を変更するときは、変更許可を要するということでもあります。ここら辺はこの度の宅地造成及び特定盛土等規制法等でも十分に留意されているところですし、この手の事業者は最初、許可もらった後、事情が変わったと言って、最初の許可の内容と大分食い違う出来上がりになるという

ことが少なくありませんので、そういうことを防ぐ、そういうことは許さないということで、変える時は変更許可が必要だよという建付けになっております。

山林が多い山梨県では、設置規制区域が県内の土地の8割に上るとされているんですが、ここもまたもう一つ山梨県条例の面白いところなんです。設置規制区域外であっても知事への届出義務を課しています。つまり、全土の8割に及ぶ山林地域については無許可での設置を禁止しました。無許可設置は禁止。許可が得られた場合だけ設置を許す。ただ、運用としてはほとんど認める気はないみたいな感じらしいんですけども、届出というのはそれ以外のいわゆる平地ですね。平時については田んぼ、畑等の休耕田等に設置するような野立てのパネルについては、これは届出制でよいということです。届出制ということは許可を要しないということで、ただ黙って設置してはいけないよということでもあります。ただ何か意味があるのかっていう話なんですけど、届出なしに設置した場合はペナルティです。要は、行政サイド、県サイドとしては、どこに太陽光パネルが設置されているのかということを知り把握する、情報を得ておく、登録をしておく、ここが規制のやり方としては非常に重要なポイントではあります。だから、平地での設置、それ自体は直接許可制にしたわけではないが、しかし、変なことやったらいずれも対処しますよという形で、これはこれで一つのやり方だと思います。非常に面白い規制のやり方かと思います。

続いて、事業者には土砂災害の防止及び周辺環境の保全に支障が生じないように、常時安全かつ良好な状態を維持するように施設の維持管理を行う義務が課せられます。これ実際に条文を見ていただいた方がいいと思いますので、条文の18条を見てみてください。条文の6ページです。事業者は次に掲げる維持管理に関する基準に従って、太陽光発電施設及び事業区域、いわゆる太陽光発電施設等の適正な維持管理をしなければならないとなっていて、例えば1号で「太陽光発電施設等は、土砂災害等の防止及び周辺地域の環境の保全に支障が生じないよう、常時安全かつ良好な状態が維持されていること」、2号として、「太陽光発電施設等の周辺において土砂災害等が発生するおそれがある場合は、太陽光発電施設の損壊の防止又は周辺地域の環境の保全上の支障が生じないために必要な措置が速やかに講じられること」、1号は自分が設置した太陽光発電施設の工事が原因で、周囲に土砂災害等の迷惑をもたらす場合というのですが、2号はどちらかというところ、その太陽光発電施設の周辺で何かでかい災害が発生したような場合に十分な安全措置が講じられていることということで、ちょっと視点が違います。3号は、「土砂災害等により太陽光発電施設の損壊が発生し、又は周辺地域の環境の保全上の支障が生じた場合は、速やかに当該太陽光発電施設の復旧又は当該支障の除去のために必要な措置が講じられること」ということで、この維持管理の義務という18条で大体の部分はカバーできるはずだと思います。

この18条を守らない場合には24条というのが付いています。24条を見てください。

そうすると、24条の3項で、「知事は、事業者が第18条第1項の基準に従って維持管理を行っていないと認めるときは、当該事業者に対し、土砂災害等の防止及び周辺地域の環境等の保全のために必要な措置を講ずるよう勧告することができる」という規定になっています。この勧告というのは先ほども見た行政指導ですので、行政指導の中でも割と強いタイプの行政指導ではあるのですが、あくまでもこれは行政指導です。

しかし、24条3項の勧告に従わない場合、25条で措置命令の規定が付いています。25条においては、「知事は、前条の規定による勧告を受けた者が正当な理由がなく当該勧告に係る措置を講じなかったときは、当該者に対し、当該勧告に係る措置を講ずべきことを命ずることができる」という規定になっています。

そして、これを守らない場合は、場合によっては行政が代わりに除去等を行う行政代執行を行ってみたり、あるいは後の方でも出てきますが、公表を行ってみたりとか、様々なペナルティが課せられるということになっています。この25条の措置命令というのが、一番重要な条文になるわけなんですけど、25条の措置命令は、前の24条の勧告を受けた規定ということになっています。

先ほど見たのは24条の3項だけですが、24条の例えば1項では、知事は、設置許可又は変更許可を受けないで、つまり、無許可で太陽光発電施設の設置をしたものに対し、太陽光発電事業の中止、太陽光発電施設の撤去又は原状回復を勧告することができるということで、これまたその事業をやめなさいと、あるいはもう無許可なんだから撤去しなさいと、元どおりに戻しなさいということを勧告した上で、やはり言うこと聞かないときは25条で命令ということになっています。24条2項も条件に適合していない場合は直ちに太陽光発電事業を中止するよう勧告するという規定になっています。

24条4項は、私は少しこの規定は疑問なんですけど、第21条の規定による指導を受けた者が正当な理由がなく指導に従わないときは勧告ができるというので、21条って何なんだっていうと、前のページ見ていただきますと、「知事は、この条例の施行に必要な限度において、事業者に対し、指導及び助言を行うことができる」という規定でして、何の要件の限定も付いていない規定でして、私ちょっと21条自体は構わないんですが、そして24条の4項も別に指導も勧告も行政指導なのでこれはこれでいいんですけども、24条の4項に従わないものについて25条で措置命令を出せるというのは、ちょっとこれは条文の建付け方としては疑問があります。

このように、山梨県の条例は非常によくできているし非常に考えて作られたのは分かるんですけど、やっぱりここもパイオニアとしていろいろ試行錯誤をしてしまった結果なのか、完璧に見えるんですけども、ボロボロと結構粗あらもありまして、もしもこの山梨県条例のような条例を検討される場合には、これから私が何点か申し上げる粗について、ぜひ御検討いただければと思います。

それでは、またレジュメの方に戻りまして、3ページの(2)ですね。2つの注目点というところにいきます。ここまでのところでもう既に結構注目すべきポイントを挙げています。一番ここまでのところでのポイントというのは、例えば無許可制はだめだということ以外に、規制区域以外でも無届けではだめだといった点、あるいは措置命令というものをきちっと書いた点というのはかなり注目すべきポイントですが、(2)のところいきます。

そして、この条例でやはり一番注目されるポイントは、条文も見ながら見ていただきたいんですけど、条文の資料の8ページの方の26条なんです。26条というのは、26条の1項でまず公表の規定です。ただ、この公表の規定も少し一般的な違反事実の公表の規定ぶりちょっと違う規定の仕方をしているんですが、それよりもここでは3項見てください。条文資料の8ページの一番下の4行です。3項を見ますとこんなことが書いてあります。知事は、第1項の規定による公表したときは、経済産業大臣にその旨を通知し、及び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、最初に言ったFIT認定の根拠になっているいわゆる再エネ特措法です。再エネ特措法15条の規定による再生可能エネルギー発電事業計画の認定の取消しを求めるものとするという規定です。私、俗に告げ口条項と呼んでいるんですが、要は、山梨県知事が経済産業大臣、実際は資源エネルギー庁長官ですが、経済産業大臣に対して、大臣さんあの事業者はろくでもない事業者だから、おたくが与えたFIT認定を取り消してくださいとか、取り消したらいいんじゃないかなっていうようなことを経済産業大臣に求めるという規定です。もちろん経済産業大臣はこれに応じる義務はありませんが、ただ再エネ特措法の方では事業者が当たり前ですが、FIT認定としてその固定価格の買い取りというのが保証されるのは、事業者がちゃんとやっている場合であると。ちゃんとやってない場合は再エネ特措法上の買い取りの保証は取り消す、買い取りの保障を外すということを再エネ特措法の中で言っています。だから、結局は経済産業大臣の胸先三寸なんですけど、経済産業大臣サイドとして、お前はちゃんとやってない事業だということが山梨県の方から報告が入っており、経済産業大臣のサイドとして調査したところ、やっぱりちゃんとやってないみたいだから周囲に迷惑をまき散らしているみたいだから、FIT認定を取り消すぞということを決定すると、安易に事業者にとっては一番効き目がある手段ということになります。

それはだって、私よく金の卵を産むガチョウなんかに例えるんですけど、太陽光パネルというのは、あれでなかなか繊細な取扱いが必要とか、入念に丁寧に環境整備、メンテナンスをしてやらないと、発電効率は非常に悪くなるそうなんですよね。よく言われるのは、例えば下草が伸び放題になるとか、あるいは太陽の位置と比べてちょっと角度が傾いてしまうとか、要は固定価格の買い取りという形で利益を生み出している限りにおいては、その金の卵を産むガチョウのように事業者もそれなり

に大事にはするであろうと。ましてや付近に危険をもたらすようになっていうのは、それは付近に危険をもたらすほどいい加減な設置をしたのでは太陽光パネルも十分に発電能力を発揮してくれないわけだから、要するに発電がきちんとなされるように留意する限りにおいては、周囲に迷惑をもたらさないだろうとも思えるのですが、ただ、それもこれも全てFIT認定によって固定価格での買い取りが保障されているからであります。ところが、ちゃんとやってないものについてはFIT認定を取り消すぞというおどしをかけるというのは、ある意味刑罰よりも重い手段ではないかというふうに思われます。実際どの程度危険があるのかというのはあるんですけども、注目すべき規定ではないかと思えます。

2つ目です。注目点の第2は、これはなかなか御関心が高いところだと思うんですけども、既存施設への対処です。御承知のとおり、山梨県の条例が施行されたのは令和4年6月だからもう1年半前ですけども、太陽光パネル自体は、FITの仕組みが始まったのは今から11年前ですから、この10年間で大分全国の山林を埋め尽くしたところではあるわけです。したがって、この条例ができる前に設置された既存の太陽光パネルについては、通常の法規制の原則ですと、規制が及ばない、いわゆる事後法による規制になってしまうのではないかとこのところが御関心かと思えます。この点、山梨県条例は、条例の施行日以前に工事に着手した既存施設については、直接条例の本体の適用は除外する一方で、工事には着手したものの、これから本格的に作るんだとか、変更するんだという場合については、ここからはもう許可が必要であると。

あともう一つ、もうこれは過ぎましたが令和4年6月30日までに既存施設についてもとにかく山梨県知事に届け出よということを義務付けています。そして、義務違反には罰則が課されるとともに、先ほど見た18条の適正な維持管理に関する規定は既存施設についても準用されるということを明記しております。これが非常に特筆すべき規定かと思われます。というのは、全国的に大分その規制が厳しくなってきた昨今、これから太陽光パネルを作ろうというものにとってはなかなか規制が厳しくなっているところなんですけど、問題はやはりこの10年ぐらいのいわゆる太陽光発電のバブル経済、バブル景気に沸いて、全国にバーッと埋め尽くされたものについて、既にでき上がっているものについてどう規制を及ぼすかというところが実は一番、いわばソーラーパネル規制の本丸ともいえるわけなので、そこについて既存施設の管理不全を防ぐというのは、これは管理不全状態になる前に一律に県に届け出ることによって、いわば規制の網って言うんですけど、網で全部捕捉するというのは非常に高く評価できる方針ではないかと思われます。

ただ、やはり事後法による規制で遡及立法ではないかというところが気になるところかと思えますけれども、これは実際には国の方でも空き家特措法のように、建築さ

れたときは適法であったとしても、その後、管理不全状態になって周囲に危険をもたらしているような建築物については、除却命令とか修繕命令といった措置命令を罰則付きで規制しているというのは国の法令の中にも存在いたします。だから、この事後法とか遡及立法ということについては、この局面についてはそれほど気にする必要はないかというふうにも思います。

続いて、それじゃあ、さぞ山梨県の規制はうまくいっているのかということ、実は令和4年の期限までに届出が行われた既存施設は全体の2割に満たなかったということなんです。随分少ないなということは感じました。つまり思った以上に事業者の順法意識の希薄さが判明しております。

そして、最初の頃にFIT認定を受けて、太陽光パネルの設置を行った事業者、一番短くて最初の頃10年ですから、そろそろその10年の期限が切れる時期ということになりますと、先ほどの例えで言うと、ガチョウがそろそろ金の卵を産まなくなってくるというか、ガチョウが産んだ卵がそれ相応の価格で買い取ってくれなくなるということになってくると、だんだん扱いがぞんざいになっていくんじゃないかということがこれから懸念されるところです。ちょっとそこは考えていかなければいけないかと思います。

いくつかの改善点というところで先ほどもいろいろ見たんですけれども、少しかいつまんでお話をします。

まず①なんですが、条例のページ見ていただきたいんですけれども、条例の資料でいうと29条に罰則が規定されています。ここでは5万円以下の過料ということで、知事が行政処分によって過料を科するという、ちょっと国の法令と比べると大分弱い罰則にとどまっています。国の法律ですと、例えば宅地造成及び特定盛土等規制法等は懲役が付く処罰ですし、法人については3億円の罰金なんていうとんでもない額の罰金を規定したりしています。ただ、御承知のとおり、条例においては2年以下の懲役又は100万円以下の罰金、そして過料の場合は5万円以下しか規定できませんのでちょっと仕方がないところはあるんですが、ただ29条見ますと1号が無許可の設置、2号が無届けの設置、3号が報告や資料の提出、あるいは虚偽報告、虚偽の資料を提出したもの、つまり調査義務への不協力ですね。4号についても検査を拒否したとか、答弁をしなかった、虚偽の答弁をしたといったような一種の偽証のような規定なんですけれども、実は29条を見ると、どこにも25条の措置命令違反というのが付いてないんです。これは何でなのかっていうのはかなり不思議なんですけれども、山梨県の当局の方に聞く機会があれば聞いてみたいんですが、先ほども出たFIT認定の取消しの働きかけ、いわゆる告げ口の規定で十分だと思ったのかもしれないですし、ちょっとよく分からないところはあります。何で25条の措置命令違反についての罰則が規定されてないのか、ちょっとよく分かりません。

②の措置命令の発動要件は先ほどお話しした話です。24条に従わない場合、25条の措置命令という関係にあるんですが、24条のうち先ほど話したとおりです。1号と2号と3号はいいんですが、4号がちょっと私としてはかなりよろしくない規定です。なんでよろしくないのかっていうと、条例の施行に必要な限度において指導及び助言が行えるが21条で、その言うことを聞かないときに24条の4項で勧告ができて、それに従わないと25条で措置命令、それに更に従わないと違反事実の公表なり、再エネ特法上のFIT認定の取消しの働きかけというのが、どうも最初の命令の発動要件としてかなり抽象的になってしまっていて、なんでこんな条項を作ったのかなと私もよく分からないんですが、もしも山梨県条例を参考に条例を作られるのであれば、個人的には24条4項は削除すべきかと思いました。

③も制裁的公表の位置付けというのは、先ほども少し申し上げたんですが、26条を読んでいただくと一番分かりやすいんですけども、「知事は、第13条の規定により設置許可を取り消し、又は前条の規定により措置を講ずべきことを命じたときは、その旨並びに当該設置許可を取り消された者又は当該命令を受けた者の氏名及び住所を公表することができる」という規定で、この条文だと取り消しとか命令を出した時は取り消した旨、そして命令を出した旨を公表することができるということで、これだと、私よくプレスリリースなんていうふうに言うんですけど、この度例えば某社が保険会社と組んでいろいろ不正をしでかしたので代理店の許可を取り消しましたとか、車検行うことができる民間車検場の認可を取り消しました、なんてことが最近話題になっていますけど、あれを運輸局が世間に向かって公表していますよね。そこまで大げさじゃなくても、例えばどこかのお弁当屋さんで食中毒があったので、しばらく営業禁止の処分を出しましたって保健所が公表しますよね。あれと同じなんです、これだと。普通、違反事実の公表というか、制裁的公表の規定というのは刑罰と同じで、命令をしたのだが正当な理由なく命令に従わないときはその旨を公表するというのが多いんです。なんでこんなことにしたのかなというのがちょっと私ここもまたよく分かりません。

一つ可能性としてあり得るのは13条の建付けなんです。13条を見ると、13条の許可の取消しというのは、知事は、設置許可を受けた者が次の各号のいずれかに該当したときは、設置許可を取り消すことができるとあり、1号で、偽りその他不正の手段で許可を受けたとき、つまり悪いことしたときなんですね。2号についても設置許可、変更許可を受けた後1年以上太陽光発電施設の設置の工事に着手しないとき、これ何かっていうと、FIT認定は先程も申し上げたとおり、最初の年が最も高く、その後どんどん値段が下がっているんで、どの事業者もまず認定と許可だけは最初受けるんです。その後なかなかグズグズして工事に着手しないという業者が多いので、13条2号のような規定ができたんですが、これもまた何か悪いことしたときのペナルテ

イなんですね。3号も何か条件に違反したときのペナルティなんです。4号も、ここで25条の規定による命令に違反したときとあるので、13条の取消しが出るということは25条の命令に違反したということだから、だから13条の取消しをした場合にその旨を公表するという規定を制裁的公表の規定として機能させるつもりなのかなというふうに私読みましたが、実際のところは分かりません。ただ、もうちょっとシンプルな書き方はあるかと思いました。

あと最後、④の制度の抜け穴というところなんですが、これは景観規制タイプの条例じゃないので当たり前と言えば当たり前なんですけれども、周囲の住環境なり、人の生命、身体、財産等に危険をもたらすレベルではないけれども、どうも管理不全状態になっている。実際はこのタイプが多分圧倒的に多いと思うんです。太陽光パネルが管理不全だからといって、人の生命、身体、財産に影響を与えるようなケースというのは、実際はほとんどないと思います。圧倒的な大多数は、この周囲に危険をもたらすわけではないが管理不全によって朽ち果ててるっていうタイプで、これは山梨県条例のようなやり方ではなく、景観条例を用いる以外の規制の手法はないので、これは一応注意をしておきたいと思います。

最後の最後に、その他の課題ということで山梨県条例には書いてないんですが、他の条例で面白い試みがあります。これは行政が撤去費用等を肩代わりする場合がありますけれども、どうやって徴収するかということです。神戸市の太陽光発電施設の設置及び維持管理に関する条例の19条1項では、5ha以上の大規模ソーラーパネルってこれかなり5haというのは何度も見返したんですが、何度見返しても5haと書いてあるのでどれだけ対象があるかわかんないんですが、もうちょっとこの基準は切り下げてもいいと思うんですけれども、大規模ソーラーパネルを設置する際には、その廃棄費用に係る補償金を事前に積み立てさせておくという。あと、設置の際に許可を行う際には損害保険への加入を義務付けるといったような形で、あらかじめそのお金の当てを立てておくというのは、これはやり方として非常に上手なやり方かと思います。いわゆるデポジットですね。あらかじめ廃棄に要する費用というものを積み立てる、あるいは事前に徴収しておいて、つつがなく終わった場合はそのまま返してあげるけれども、何かいろいろトラブルがあった場合はそこからの積立金を撤去費用に充てるといったようなやり方があるかと思います。

以上、様々なやり方について、特に山梨県条例を中心に説明を差し上げました。それではよろしく願いいたします。

津田座長

ありがとうございました。

ここで1時間程度経過いたしましたので、一旦休憩とし、再開は14時10分からと

いたしたいと存じます。

それでは、暫時休憩いたします。

(休憩)

津田座長

休憩前に引き続き、検討会を再開いたします。

それでは、先ほどの御意見を受けまして、質疑を行いたいと存じます。

なお、念のため申し上げますが、御発言される際には着席のまま挙手により、私の指名を得てから発言するようにお願い申し上げます。

それでは、委員の皆様から板垣様に対して、御質疑があればお願いいたします。

三谷委員

今日はありがとうございました。

これ山梨県、県全体8割がもう山林でその対象地域だということになれば、後、残りは2割しか残っていないんですけども、県としてこれだけの規制条例を作っていくということになれば、事実上、太陽光発電は、県内にこれ以上もう広げないという基本的な考え方があるんですかね。

板垣氏

先ほども申し上げたとおり、山林区域については無許可で太陽光パネルを新規に設置してはいけないということになり、屁理屈ですけど、許可を得られれば山林地域の新規の設置も認めるという建付けではあるんですが、ただ、どうも実務の運用上はほとんど新規の設置を認めない、山林地域には認めないという方針のようです。

また、平地においては、盆地とか平地においては届出制ですので、これは特に禁止するというのではなく、ただ新しく建てる時は県に届け出てくださいねっていうことです。だからその2つを分けたということだと思います。

三谷委員

今の時代で再エネの促進というか、これを進めていきたいと思いますっていうのはある意味国策の部分もあって、一方では、山梨県はもうそれをできるだけ抑制していこうというような、国の方針と矛盾するというかが、この条例だと思うんですけど、これは景観だとか災害だとか、いろんな懸念があってこういう条例が出てくるんだろうと思うんですけども、やはり再エネを広げるっていうのは基本的な国民の合意もあるし、国としての方針であると思うんですが、ここの辺りの矛盾というのは、山梨県では全

く感じてないですかね。

板垣氏

おっしゃるとおりで、再エネを進めていこうというのは正に再エネの促進に関する特別措置法というのがあるくらいでして、再エネを進めるということ自体は国として方針として実際あると思うんです。

ただ、山梨県さんがこのような条例を作るに至った過程とか、それまでの今日もお話にあった由布市とか高崎とか、この辺りだと志摩市が結構早いんですけども、再エネを再エネとして大事にしたいんですけども、しかし景観を害するとか、土砂崩れを起こすとか、あるいは不適切な管理によって機材の破損等を生じさせるというような対応、そうした方法での設置は控えてくださいということで、そこは矛盾しないんじゃないかということです。

三谷委員

国の法律を超えている部分というのはないんですか。例えば、この条例に従って不許可だとか、いろいろ業者としては不利益を被ったと。これ裁判になったときに、国の法律を超えている部分があると、自治体側が負けるというケースだって出てくるわけですよ。今ずっとこう見せていただいたこの条例そのものはかなり厳しいものがあると思うんですが、国の法律を超えているというところはないわけですか。

板垣氏

国の法律と条例の抵触関係は、地方自治法の14条1項、あと日本国憲法の94条において法律の範囲内、あるいはその法律に反しない限りにおいて条例を制定することができるということが定められています。

大きく3つのケースがありまして、一つが国の法律で規制を置いていない箇所、いわゆる未規制領域と呼ばれているところなんですけれども、国の法律において規制が置かれていない領域については、基本的に条例の制定は認められるというふうにされています。国の法律と条例の規制の対象が重なり合う場合については、法律と条例の目的というのを見比べて、目的が重なり合っていなければ基本的にOK、目的が重なり合っている場合には国の法律がそのような条例の別段の定めというものを許しているか、許していないかというところで、その許容性を決めるというのが昭和50年の最高裁判決の考え方なんですけれども、この太陽光パネルの規制については最初のところでもお話をしたとおり、太陽光パネルのそのままの規制というのは特に先ほど言った機材破損タイプなんていうのが典型なんですけれども、機材破損タイプにおいては先ほど言ったとおり、だからこの話をしたんですけど、建築基準法の適用は外れてい

ると。電気事業法についても 2,000 kW未満のものについては規制されないということで、これについては太陽光発電施設それ自体については国の法令等、規制が重なり合っていないという理解だということなんです。

斜面崩落タイプについては、国の法律と重なり合っている対象もあるんですけども、国の法律と矛盾してないという限りにおいて、このような山梨県のような条例の制定が認められているというふうに山梨県当局は解釈しているみたいですね。徹底的に裁判で争われた場合どうなるかははっきりとしたことは言えない部分もありますが、ただ、この手の土地利用規制に係る条例というのは、条例制定においても一番古典的なタイプでして、割と広く認められる傾向、認められるというのはその法律との矛盾抵触はない、したがって、条例の制定は認められるというふうに判断される傾向にあります。

三谷委員

最後に1点だけ。先ほど、既存のところの届出の話なんですけど、全体の2割に満たないというお話ですが、あとの8割の方々は届出をしないでもそのままうやむやで済んでいくって話ですか。

板垣氏

既存の設備については、山林地域だろうと平地だろうと届出が必要なんですけれども、そうなんです。おっしゃるとおりで、全体の2割ぐらいしか期日までの届出がなされなかったんで、県当局としては今からでも遅くないからってことを呼びかけてはいるみたいですが、しかし、おっしゃるとおり、うやむやになってしまっている部分があって、これをどうしなきゃいけないのかっていうのがちょっと今頭を悩まされているところのようですね。率直なところ、ここまで届出が少ないとは予想していなかったようです。

三谷委員

ありがとうございました。

長田委員

山梨県条例の10条で地域住民の説明等ってあるんですけど、ここで理解を得られるように進められなければならないとあるんですけど、結構、会だけ開いて言うこと聞かんというのが多々あるんですけど、そういう場合についても何か対処方法はあるんですか。

板垣氏

そこはおっしゃるとおりで、この手の事業者は形式的に会合だけ開いて、それでおしまいにしてしまうということが多いということがあります。ですので、単に形式的なところでは足りず、その実態についてもしっかりとした会合を開いて、その実態面もちゃんと見ないと理解が得られるようその努力義務を果たしたことにはならないというふうに解釈されているようです。

長田委員

それを読んだ形の中でそこまでの解釈ができるかっていうところがあるんですが、そこまで具体的に書くようなことはできるんですか。

板垣氏

なかなかこれも難しいですね。そこまで具体的に、形式的にただ開いただけではだめですということを書き添えて書くということですかね。

長田委員

分かるような形で、厳密に書かなくてもいいんですけど、開くだけで終わっていかないように対処することは可能ですか。

板垣氏

あまり条文にそこまで書き込むというのは私も見たことがないんですけども、通常この手の10条1項のような条文がある場合は手引きとか、条例の解釈の運用基準というようなものを別途作って、そちらの方で今おっしゃったような御指摘のようなことを説明として書いておくということが非常に多いと思います。

長田委員

逆に、住民側は訳が分からないので、説明者側が開きました、努めましたって終わることが多いんです。その辺のところ住民に分かるような方法がないかなっていう気がするんですが。

板垣氏

まちづくり条例等でよくあるパターンなんですけども、有名どころ、例えば神奈川県ですと、大磯町というところのまちづくり条例等で、住民と事業者がちゃんと話し合いましたよといったような内容、話し合ったということをいちいちその都度行政に届け出るといったような方法で、ちゃんととにかく定期的に会合、12月1日に会合を

持ちましたと言ったようなことをその都度行政がチェックするといったようなやり方は手続として考えられるかと思います。

長田委員

環境なんかのときでもあるんですけど、その議事録を一方的に業者さんが作ってる場合が多いです。

板垣氏

それはもう先ほどの虚偽の届出とか虚偽の申請と同じでして、そこはやっぱりペナルティが必要なところかと思います。

ただ、正直それは先ほども見ていただいた 29 条の罰則がそれなんですけれども、5 万円以下の過料ではちょっと弱いというところもありますので、もうちょっと何か厳しいペナルティによって言うこと聞かせるっていう制度設計はあり得るかだと思います。

長田委員

ありがとうございます。

ちょっと別件のところで、16 条の届出のところなんですけど、届出がされるんですけど、結構届出どおりに工事がされてないということがあがあるんですけど、逆に完成検査みたいなものが必要かどうか、その辺のところいかがですか。

板垣氏

おっしゃるとおりでして、届出制の場合も正に宅地造成及び特定盛土等規制法等でもそうなんですけれども、完了検査というところまで義務づけて、特定盛り土とか宅地造成というのが、申請なり届出どおりになされているかということのを完了検査によってチェックする。あるいは、宅地造成及び特定盛土等規制法においては、中間段階でも何か検査をするといったやり方で、かなり事業者を信用していない建付けの仕組みにすることもそれはそれで考えられます。

ただし、太陽光パネルの場合は、特に山梨県条例は 10 kW という規制も外して全ての太陽光パネルを対象にしたので、全部を行政がチェックしていて完了検査をすると大変なコストが掛かるというところもありますので、だから一定程度、大規模なものについてはそのような完了検査を受けさせるといったような制度設計はあり得るかだと思います。

長田委員

実は 50 kW 下げた 49.5 kW ぐらいが一番悪質なんです。ですから、大規模なところと
いうよりは、そういうような恣意的なところまでせんと意味ないような気がするんで
すけど。

板垣氏

そのようなぎりぎりを突いてくるってところが一番悪質というのは、正におっ
しゃるとおりです。ここはもう永遠の課題かと思います。

長田委員

結構です。

服部委員

どうも今日はありがとうございます。

事業者の施設が、例えば台風だとか、そういったところで飛び跳ねてしまって、民
家に損害を与えたとか、例えば崖に設置したところ、それが当然軟らかくて無理やり
に作ったために土砂崩れが起きたとか、そういったところの賠償責任とか、そういう
のはもちろん法律で、民事裁判とかあるんでしょうけど、こういった条例にはあまり
明記しないんでしょうか。

板垣氏

おっしゃるとおりでして、例えば崖崩れによって下の方に大変な被害が生じた場合
は今おっしゃったとおり、民民の関係でして、いわゆる私人間の民事訴訟、不法行為
に基づく損害賠償請求等を通じて解決するという話になりまして、このような条例の
中ではやはり個別の事情が大きいということと、後、民法 709 条等民法の不法行為の
規定等を通じて解決すべき問題であることから、条例の中に新しく何か民事紛争につ
いて方向性を示すような規定というのは置きません。

先ほど、最初の御質問にもありました法律と条例の適用関係というか、法律と条例
の抵触関係の問題でもありまして、民法の秩序については家族関係とか、取引秩序と
か、そういった損害賠償の定めについては基本、条例の方では規定してはいけないと
言い切っちゃっていいですかね。規定してはいけないということになっております。

服部委員

ありがとうございました。

舟橋委員

山梨の場合こういう条例を作らざるを得なかった背景があつて、これができたんだと思うんですけども、一方、おそらく風が吹く地域だろうと思うんですけど、盆地で、陸上風力については作っていない、作らなかつた背景というのは、風力は斜面の崩壊もあるし、別に申請もほとんどないからもういいわっていうのか、そこまで規制をする必要なく自由に作ってくださいっていうことになっているのか。そこら辺、風力と太陽光の違いみたいなものは、山梨県としての見方はどうなんでしょう。

板垣氏

山梨にも確かに風力発電はあるんですが、そこまで大規模ではないというのがありますね。

ただ、詳しいことは私もよく分かりません。そこは山梨県の当局の方に聞いていただくことが一番かと思います。やっぱりそこまで件数が多くないというのもあるのと、後、風力は御承知のとおり、当たり前ですが、建築確認ががっちり入ってきますので、そちらの方であれが倒壊しないようにとか、地盤がしっかりしているとか、立地規制っていうんですかね。技術的な規制はしっかり及んでいるからということなのかもしれません。いずれにしても私の推測です。

舟橋委員

ありがとうございました。

廣委員

27条のところなんですけども、県の条例があつて、市町の条例もあると思うんですが、どっちが優先するかということで、これを最終的にこの27条では知事が一部を達成できると認めるときはつてあるんですけども、これを認めるとき、どうやって認めていくのか。第三者機関が認めるのか、その県の中でどのようにしてそれを認めるのか、誰が認めていくのかつて、それはどうなんでしょう。

板垣氏

なかなか面白い規定なんです、この27条というのは。あんまり見かけないけど、これからなかなか難しいことになってくるところなんです、多分2項で書いてあるとおり、その規則で、例えば山梨県の甲府市のどこどこについてはこの条例は適用しないといったようなことを規則で定めるとなってるんですから、やっぱり知事が、知事部局で、知事サイドで定めるということなんだと思います。

ただ、もちろん当たり前ですが、当該市町村との協議等は事実上行っているんだと思います。

廣委員

今までそんなことが、事例ってあるんですかね。

板垣氏

私もこの27条とか27条2項のような規定というのはあまり見かけたことがなくて、これ自体が一つ大きな興味深い規定であります。事務処理の特例のように、特定の市町村についてだけ県の権限を下ろすってことはよくあるんですけども、県の条例をこの地域だけ適用しないというのはちょっと私もすいません、ちょっと勉強不足でこれについては、類例、具体例は知らないところです。

廣委員

結構です。

津田座長

ほかにございますか。

なければ、私の方から。

私は山梨行ってきましたけど、質問できなかつた点がございまして、山梨県、非常に厳しい条例を作っていると思うんですけども、最終的には知事が認めるってところでちょっと逃げとるわけではないんですけども、法律を超えるところをそこの部分でカバーしているのかなというふうに思っています。山林に太陽光なりを貼るときには、防災だとか、貯水池だとか、あるいは住民との同意の努力をなさいだとか、許可をもらってくださいってなるとだめなので、努力をしてくださいだとか、周知してくださいとかいうふうにあるんですが、山梨の条文の中でちょっととんがってるなっていうか、法律をちょっとオーバーしているんじゃないかなって思うところが、首長さんの意見を尊重するっていうところでございまして、林地開発許可を取るときには首長さんの意見を聞くだけっていうふうな条文があるんですけども、11条2項ですかね。知事は設置の許可をしようとするときは、当該設置許可に係る事業区域の全部又は一部をその区域を含む市町村の長その他の関係市町村の長から意見を聴き、その意見を尊重しなければならない。尊重しなければならないという、その市長なり町長さんがだめって言ったらだめって判断ができるのかなと思うんですけども、それって結構法律を少し超えてるような感じもするんですけども、そこのところっていうのは、先生の解釈というのは、どういうふうにされるんですか。

板垣氏

尊重しなければならないというのは、確かに国の法律ではまず出てこないような文

言なんです、尊重というところで私が唯一思い浮かぶのはパブリックコメント、意見公募手続。パブリックコメントの時に尊重義務というのが課せられるんですよ。国民から寄せられた当該法律や政令等の案について十分に尊重しなければいけない。でも、尊重義務というのはどうやって確保するのかという話なんですけれども、私の解釈では、尊重義務というのは合理的な理由がなければ基本的に意見どおりにしなきゃいけないくらいの意味だと思っています。もちろんその意見の方針どおりに進めるのであれば、それは尊重したことになるでしょうけれども、仮にその意見どおりに進めないとするならば、なぜ意見どおりにしないのかということについて、やっぱり合理的に説明できなければいけないということなんだと思います。合理的に説明できないのであれば、それは尊重したことにはならんというぐらいに、よくパブリックコメントのときはそういったような解釈をするんですけれども、それに倣った考え方でよいのではないかと思います。だから、それはちょっと法律違反なのではないかということなんですけれども、ただ、関係市町村の長の意見に拘束されるわけではなく、あくまでも合理的な理由がなければ従わなければいけないくらいの意味での尊重だとするならば、それは法律違反ではないと言っていいのではないかというふうに考えます。

津田座長

パブコメの尊重となると、文言を変えたり、文句を変えたり、イエスカノーかでその尊重を反映することではないと思うんですが、この場合は設置を認めるかどうか、イエスカノーかって、かなりその業者から見れば損害賠償請求の裁判を起こされるようなケースでもあるのでっていうふうには思ったんですけども、先生が言われるように、合理的な理由があるっていうところが一番大事なのかなというふうに理解をさせていただきました。

板垣氏

そもそもそのような規制が必要なのかどうかとか、国の方針というのがそもそも再エネ促進ではないかということ、なんで再エネ促進というものについて流れにあらがうようなことをするのかということについても、様々な御意見はあるところかと思うんですけども、ただそうだとするとあまりやりすぎているのはよくないというくらいの意味だと思っていただければというふうに思います。

いろいろな方法あるということで先ほどのこの図でも表でも見たとおり、何も独自条例を作らなくても、茨城県のように独自条例は一切作らず、各法令に基づく権限等を明記するというだけで何とかしてしまっているところもありますし、北海道のように、この際だから景観団体になって景観計画の中に太陽光のことも盛り込んでいこうというやり方でもありますし、様々な手法が実際行われているところですので、いろいろ

ろ議論して工夫をしていただければ幸いです。

津田座長

ほかによろしいでしょうか。

(発言する者なし)

なければ、これで質疑を終了いたします。

この際、板垣様に対し、本検討会を代表して一言御礼を申し上げたいと思います。

本日は大変お忙しい中、検討会にお越しいただきまして、本当にありがとうございました。非常に山梨行っただけでは分からなかったことが深掘りできたかなど。より理解ができたかなというふうに思っています。いろんな勉強したものを今後の議論に生かしていきたいと思っておりますので、本当にどうもありがとうございました。

板垣氏

先ほど、下の図書室見せていただいたんですけど、私の「条例づくり教室」という本入れていただいたんですけど、この中に今回の山梨県の条例の解説も書いてありますので、山梨県さんのホームページにはもちろんあるんですけど、今私が申し上げたようなことも書いてありますので、もしよければそちらも。

津田座長

勉強させていただきます。

以上で、板垣様からの聴取調査を終わります。

板垣様にはありがとうございました。

ここで一旦休憩とし、再開は14時50分からとさせていただきます。

暫時休憩いたします。

(休憩)

津田座長

休憩前に引き続き、検討会を再開します。

それでは、委員間討議を行います。

本日の聴取調査について、御意見のある方はお願いします。

服部委員

よかったんじゃないですか。勉強になりました。

津田座長

よかったということで。

本日の聴取調査に係る委員間討議を終了いたします。

次に、今後の検討会の取りまとめに向けた協議を行いたいと存じます。

まず、前回の検討会において、これまでの調査等の振り返りを行い、そこで私の私見をお話させていただきました。皆さんと共有できたというふうに理解をしております。

その内容としては、太陽光発電施設につきましては、森林をはじめとした設置を規制すべき地域には条例による規制が必要ではないか。宮城県と同様に、適地への誘導を目的とした法定外税の導入は必要ではないか。より環境に配慮されたものとなるよう、条例に基づく環境影響評価について、対象の拡大や手続の追加を検討する必要があるのではないか、といった点を述べさせていただきました。

また、洋上風力発電につきましては、今後の将来性が高いと見込まれることから、本県としても推進や地域共生に向けた施策について検討していく必要があるのではないかといったことを述べさせていただきました。

そして、先ほど述べました私見について、委員の皆様にも概ね同じようなお考えをお持ちではないかと認識しております。

そこで、これまでの検討会における調査等を踏まえ、先ほどの私見を中心に、本検討会の取りまとめに向けた議論を行っていきたいと思いますが、いかがでしょうか。

（「異議なし」と発言する者あり）

それでは、次回の検討会において、正副座長から、本県における再生可能エネルギーにおける課題と今後取るべき施策の案についてお示しをいたしたいと思えます。

これで、検討会の取りまとめについての委員間討議を終わります。

次に、次回の検討会では、10月18日の検討会で決定したとおり、東京大学名誉教授であり、世界風力エネルギー学会副会長でもある荒川忠一様から意見聴取するため、12月19日（火）午後1時から開催したいと存じますので、よろしく願いいたします。

本日、御協議いただく事項は以上となりますが、ほかに何かございますか。

舟橋委員

基本的には、太陽光についてはその方向でもういい感じなんですけども、風力について、洋上がグッド、陸上アウトみたいな表現にはならないようにしてほしいなと思うんです。コストが6分の1に下がったと、前回も勉強させてもらいましたが、まだまだ陸上、洋上の風力のコスト差というのは随分あるので、いろんなハードルがきれいに、その地元のこととかした場合は、やっぱりまだまだ陸上風力というのは捨

て難しいもんがあるんじゃないかなと思っています。

津田座長

分かりました。

宮城、山梨に行かせていただきまして、私もちょっと気づかなかったんですけども、山梨は太陽光だけで、宮城はバイオマスから風力から全部入ったと思うんですけども、風力をどうするのかどうかだとか、あるいは洋上と山の方をどうするのかどうかということをもうちよっと話し合う中で変わっていてもいいと思いますけれども、舟橋委員が言われたことは正副できちっと受け止めながら、皆さんの意見も聞かないとあかんんですけども、させていただきたいと思います。

舟橋委員

今回はまたその課題やもんな。

津田座長

そうですね。

廣委員

先ほど風力の話ありましたけども、例えば洋上の場合でも浮体式というのが国としてもより強く推進、その部分をやっぱり強く出してくっていうか。今度のときですかね、そういう話は。

津田座長

そうですね。

廣委員

提言をしていくとか、県として提言を浮体式の方をより三重県としてはというようなことも考えるのかなと思います。

津田座長

浮体式、着床式を分けるのかどうか。いずれにしろ、海に作る風力発電については、反対される方々は少ないと思いますし、やっぱり必要性というのは我々全員が感じたと思うんですね。

ただ、山については分けるべきではないという意見もありますけども、ただ、現にいろいろと地元とのハレーションがあると思いますので、条例を3つ作るのであれば

一つだけちょっと入れていくだと、これから皆さんでちょっと考えていったらいいのかなというふうに思います。

舟橋委員

正副のたたき台を楽しみにしています。

三谷委員

太陽光も今日はどっちかっていうと、規制が主の話で、北風の部分と適地誘導の太陽の部分も必要だと思いますので、その部分を十分配慮していただいて、正副座長案を作っていただければと思います。

服部委員

設置場所と地域の意見がどうかっていうのは大事だと思うんです。どこでもばんばん作っていくっていうような状況ではいかんし、地域がどういうふうに受け止めているかっていうことを重要視していかなきゃいけないんじゃないかなと思います。

平畑副座長

今日の話で、ゾーニングというのは大事だと思うんです。ここはだめよというところがきちっと決まれば、それなりに方向が決まってくると思う。そこだと思うんですよね、ポイントは。

津田座長

今、太陽光のガイドラインの中にもゾーニングっていうのがあって、適してるところ、適さないところだとか、結構きちっとあるんですが、もうほとんど関係ないので、やっぱり実効性のあるゾーニングというのは作っていくべきかなというふうに思います。

長田委員

午前中のところで、環境省が16か所でゾーニングの実証実験を続けてきたっていうのがあったと思うんですが、その辺の調査をしていただけるとありがたいかなと思うんですね。

津田座長

私、杉本熊野議員と東京の衆議院事務所に行って、総務省が地域の太陽光のそういった問題を洗い出して、経産省にまとめたものを申し入れていくっていう記事が数か

月ぐらい前にあったので、官僚の方に来ていただいて話をしたんですけども、それをもって大きく変わるような印象を受けることができなかったというか、三谷委員が言われるように、やっぱり国はそういった新エネルギーみたいなものをどんどん進めていこうとしてるので、総務省も環境省もそれに実効性を持ったブレーキが掛けられるようなものは感じなかったんですけども、でもちょっと勉強を皆さんでする機会を設けていきたいと思います。

よろしいでしょうか。

以上で、第6回再生可能エネルギーに関する検討会を閉会いたします。

委員の方は、御協議願うことがありますので、そのままお待ち願います。

(以上)