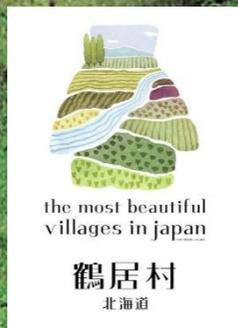


美しい景観等と再生可能エネルギーとの共生のために 美しい景観等と太陽光発電事業との共生を目指した条例制定の経過とその限界

日時：令和5年9月21日(木曜日)
14:00~16:00



鶴居村企画財政課長 高松 一哉



目次

1. 鶴居村の紹介
2. 鶴居村の再生可能エネルギー普及施策
3. 「ゼロカーボンシティ」宣言と推進施策
4. 太陽光発電施設の建設とそれらへの懸念
5. 条例制定の経過
6. 条例による対応の限界

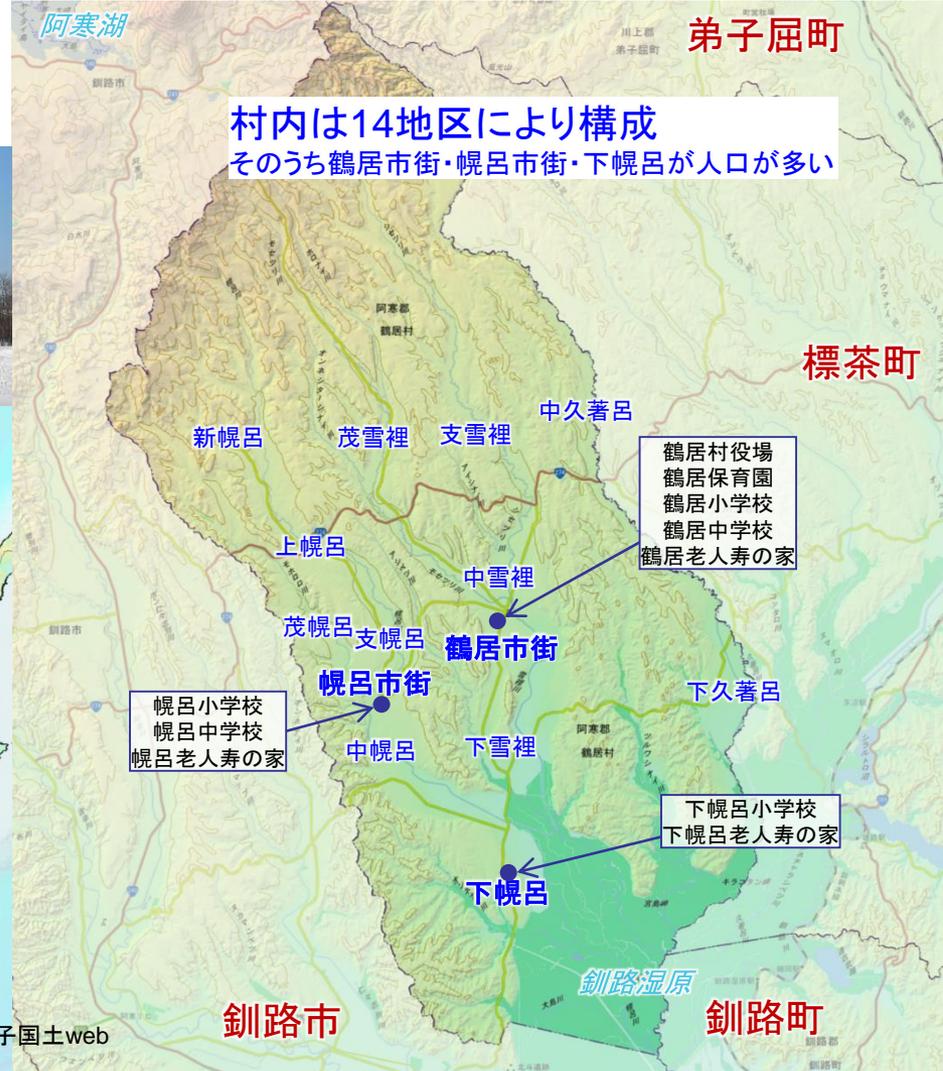


鶴居村の紹介

総人口 2,484人
(住民基本台帳人口 2023年9月1日)
面積 571.84 km²
人口密度 4.3人/km²



出典: 国土地理院 電子国土web



鶴居村の象徴 **タンチョウ**



一時絶滅が危惧されたものの、
現在では全道で1344羽(2023年1
月24日調査)が確認され、その内、
579羽が鶴居村に生息(43%)

翼を広げると **2m以上**

日本に生息する一番大きな鳥



「サルルンカムイ(湿原の神)」

釧路湿原国立公園(多くのタンチョウが生息)

面積28,788haのうち8,611ha(29.9%)が鶴居村のエリア



鶴居村の基幹産業は「酪農」

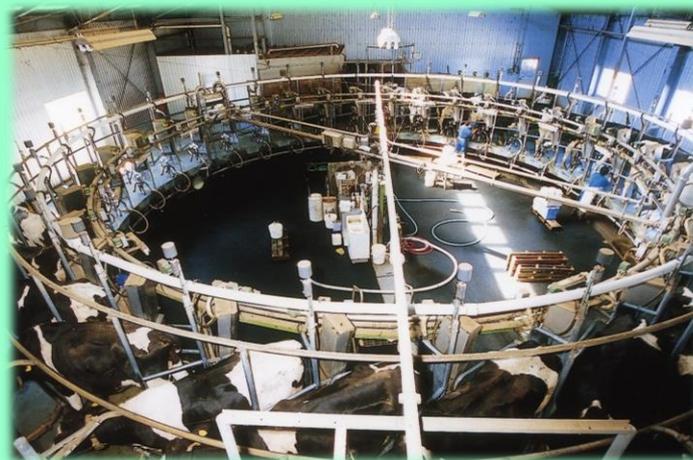
(乳牛の頭数 2023.1.1現在 20,060頭)

酪農家だけでなく、村をあげた取り組み



- ・ふん尿施設の整備
- ・国や道からの補助制度を導入した支援 など

- ・農協による地道な営農指導
- ・哺育育成センター、TMRセンターの利用等による経営の効率化



評価の高い良質な生乳の生産

鶴居村の良質な生乳を原料としたチーズ・ソフトクリームを2007年7月より販売



同年11月に開催された第6回
オールジャパン・ナチュラルチー
ーズコンテストにおいて



ナチュラルチーズ「鶴居」
ゴールドラベル



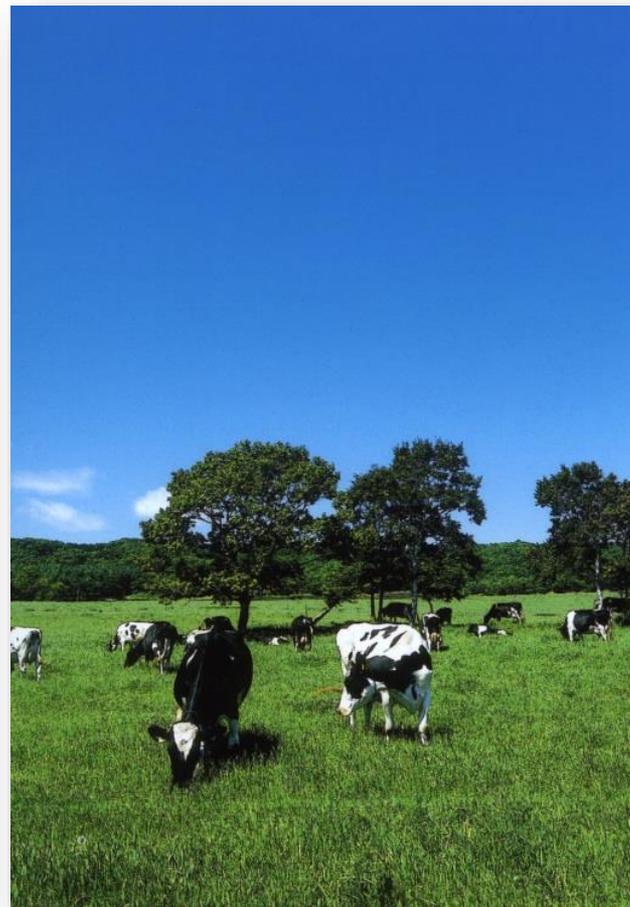
コンテスト**最高賞**である
農林水産大臣賞を受賞

その後も、連続受賞！

2008年 鶴居村は「日本で最も美しい村」連合に加盟



特別天然記念物「**タンチョウ**」



基幹産業「**酪農**」による景観

「日本で最も美しい村」連合に加盟し、地域の環境に配慮した「再生可能エネルギー」の普及を推進

独自の補助制度として

木質系燃料ストーブ導入への補助(2008年～)

太陽光発電システム(個人住宅)導入への補助(2011年～)



また、基幹産業「酪農」に関連した事業である「家畜ふん尿」を活用したバイオガス発電施設の稼働に向け取組中(2022年～)



2022年3月には「ゼロカーボンシティ」を宣言

鶴居村のゼロカーボン推進について

ゼロカーボン推進に係る関係計画

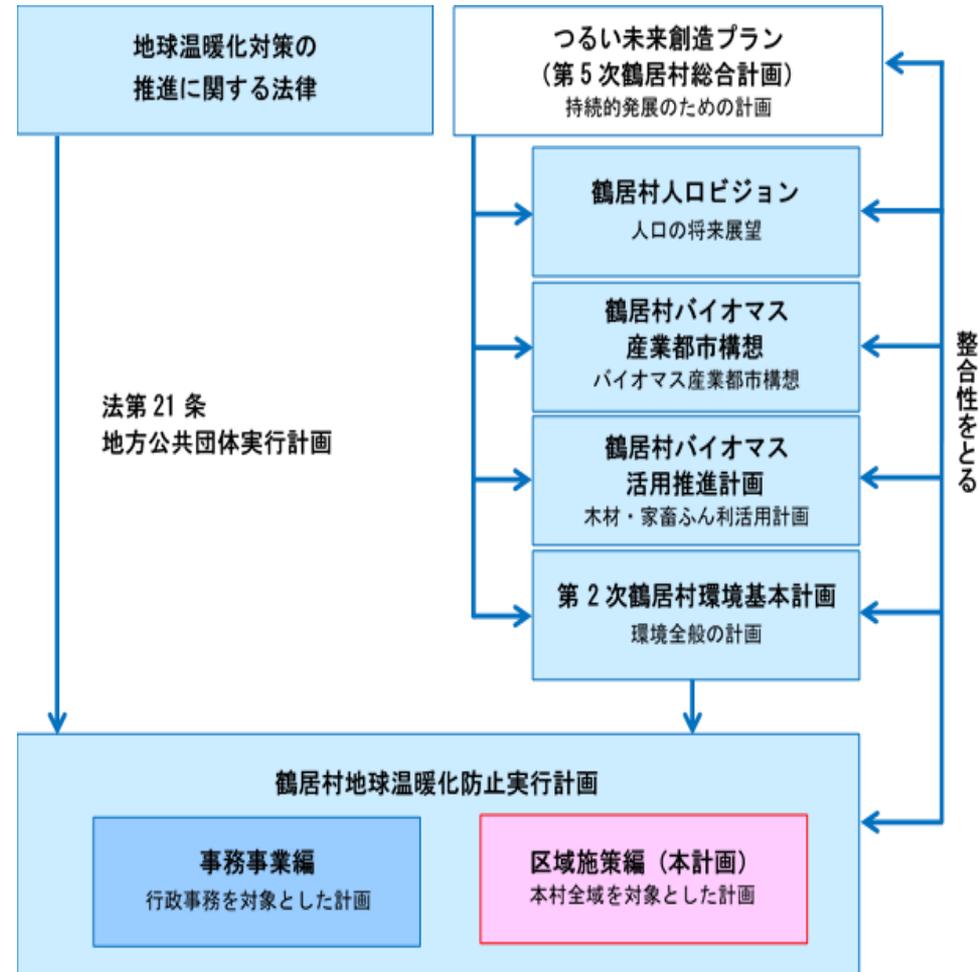
鶴居村地球温暖化防止実行計画（2011年4月）

この計画は「事務事業編」（2019年1月策定）と「区域施策編」（2020年4月策定。2021年3月の国の地球温暖化対策計画等を受け2023年2月改訂。計画期間は2023年度から2030年度までの8年間）から構成。

「事務事業編」は村の事務及び事業に関し、温室効果ガスの排出の量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置に関する計画。

特に「区域施策編」は、本計画と呼ばれ、村全域の自然的社会的条件に応じて、温室効果ガスの排出抑制等を推進するための総合的な計画として、計画期間に達成すべき目標を設定し、その目標を達成するために実施する措置の内容を定めている。

併せて、温室効果ガスの排出抑制等を行うための施策に関する事項として、再生可能エネルギーの導入や省エネルギーの促進、緑化推進、廃棄物等の発生抑制など、循環型社会の形成等が示されており、環境基本計画全体と関わりが深い。



鶴居村のゼロカーボン推進項目

推 進 項 目	事 業 内 容
(区域施策編) 二酸化炭素吸収に向けた森林管理	<ul style="list-style-type: none"> ①森林整備事業の推進 (産業振興課) ②私有林等整備推進事業の実施 (産業振興課)
(区域施策編) 家畜糞尿バイオガスの推進	<ul style="list-style-type: none"> ①下雪裡バイオガスの稼働 (産業振興課) ②酪農家によるバイオガス導入の推進 (産業振興課)
(区域施策編) EV自動車の導入	<ul style="list-style-type: none"> ①公用車としてEV自動車を導入 (保健福祉課 他) ②村内にEV充電スタンド、ステーションを誘致 (総務課)
(区域施策編) 住宅用太陽光発電システム等の促進	<ul style="list-style-type: none"> ①太陽光発電システムや蓄電池の設置を促進 (企画財政課) ②薪ストーブの普及 (産業振興課)
(区域施策編) 住民、法人エコ推進運動の展開	<ul style="list-style-type: none"> ①「鶴居村民エコ宣言」を実施 (住民生活課)
(既事業化・検討中の事業) 公共施設等への再生可能エネルギー導入、公共施設等の機能改善による環境負荷の軽減	<ul style="list-style-type: none"> ①子どもセンターへの地中熱導入 (保健福祉課) ②街路灯のLED化 (建設課) ③役場庁舎の機能改善、総合センターの機能改善 (総務課) ④防犯灯のLED化及び維持管理費支援 (住民生活課) ⑤鶴居中学校への地中熱導入 (管理課)
(既事業化・検討中の事業) 廃棄物処理における環境配慮型事業の推進	<ul style="list-style-type: none"> ①ペットボトル水平リサイクル事業の推進 (住民生活課)
(既事業化・検討中の事業) 村民や事業者向けのゼロカーボン啓発事業等の推進	<ul style="list-style-type: none"> ①村民向けの啓発事業の推進 (住民生活課) ②建築物省エネ法の周知等 (建設課) ③事業者向けのゼロカーボン啓発事業 (住民生活課 他)
(既事業化・検討中の事業) ゼロカーボン (環境) 教育の推進	<ul style="list-style-type: none"> ①ゼロカーボン (環境) 教育の推進 (管理課)

このように鶴居村は**ゼロカーボン**施策を推進しているものの...

現在、美しい景観や野生動植物の宝庫である釧路湿原周辺で起きていること



2012年の固定価格買取制度(FIT法)の施行以降、村内各地に野立ての太陽光発電施設が次々と建設されている

足元では、野立ての太陽光発電施設の建設により、かけがえのない美しい景観や自然環境などの破壊が懸念される事態が発生！

野立ての太陽光発電施設の状況

建設場所の傾向としては、**原野、若しくは山林を切り開いて設置されることが多い**。また、発電した電力を売電するため、新たに電柱等を整備するにはコストが高く付くことなどから、**電柱等が既に整備されている道路沿いに整備されるケースが目立つ**。

山林内に太陽光発電施設を建設する場合、森林法第5条で規定される地域森林計画対象林の場合、1haを超える林地転用行為は、林地開発に該当し複雑な行政手続きが必要となるため、**1ha未満での建設行為が多い傾向**となっている。

また、**過去に原野商法や道路開発等で発生した、比較的小規模に分筆された土地での建設行為も目立つ**他、農村地帯等での林地開発行為による大規模メガソーラー事業も複数散見される。

最近では、**釧路湿原温根内ビジターセンターの入口付近(道道沿い)、希の杜団地付近(村道沿い)に建設されており、釧路方面から車で訪れると目立つ位置**に建設されている。

太陽光発電施設の所有者とその規模

全国的な傾向として、投資用の太陽光発電施設の中で最も多い施設は、10kW以上50kW未満の施設となっている。50kW以上(高圧区分となる)の施設と比べ保安規定などの届出が不要となるなど、管理コストの低さから、50kW未満の設備は、累計認定量、導入量ともに投資用太陽光発電施設の約95%を占めている。

固定価格買取制度に基づく再生可能エネルギー発電事業では、施設に事業者の名称や施設規模等を表示することが義務付けられていることから、そこで**把握できる所有者は、村外事業者が多い**状況となっている他、事業規模は、**全国的な傾向と同じで10kW以上50kW未満が多くなっている**。

このままにしておくと、鶴居村の美しい景観や自然環境などが破壊されていくという**強い危機感**

国が定める「太陽光発電の環境配慮ガイドライン」(環境省,2020年3月)や「事業計画策定ガイドライン(太陽光発電)」(資源エネルギー庁,2017年3月策定,当時は2021月4月の改訂版)はあるものの...



村の取組のきっかけとなった、環境省「温根内ビジターセンター」入口道路の付近に設置された太陽光発電施設(写真の右側は釧路湿原)

美しい景観や自然環境などに配慮するよう、太陽光発電施設の整備を行う事業者に対して、鶴居村が**「物が言える」**ようになるためには、景観計画、又は条例、若しくはガイドラインが必要

①景観計画の策定

②条例の制定

③ガイドラインの策定

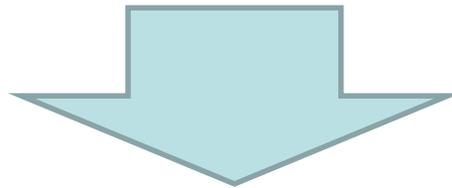
これら3つの方法を検討

- ①景観計画の策定
- ②条例の制定
- ③ガイドラインの策定 これら3つの方法について検討

①景観計画の策定や景観条例、景観行政団体への移行には、**時間を要する**（審議会を開催や道との協議、議会の議決など）

②議会の議決を要するが①よりも迅速に対応できる。また、議会の議決は住民のお墨付きをもらうのと同じ（住民がバックボーン）

③①や②よりも迅速に対応でき、内容変更も容易。しかし、主に行政の内部決裁による策定のため、**住民の関与は限定的**



①景観計画の策定などには、時間的な余裕がない、③はパブコメを行っても、住民の関与は限定的となる、**結果②条例の制定を決定**（これを機に、①景観計画の策定などにも動き出すことになった）

条例制定への取り組み①

議会全員協議会への説明 1回目:2021年8月19日(木曜日)



議員:条例制定を積極的に後押ししたい

以下のとおり、条例の概要を示し説明

(名称は検討中)鶴居村太陽光発電施設設置条例について(令和3年12月の定例議会に提案予定として説明)

1 条例の目的

この条例は、**地域と共生して調和のとれた太陽光発電事業を促進する**ために、**鶴居村、事業者及び村民の責務を明らかにする**とともに、住民の生活環境等についての適正な配慮に関する基本的な事項を定め、これに基づく施策を推進し、地域と共生して調和のとれた太陽光発電施設の利用の促進を図ることを目的とします。

2 基本理念

本村の美しい景観、豊かな自然環境及び生活環境は、村民の長年にわたる努力により形成されてきたものであることに鑑み、村民共通のかけがえのない財産として、現在及び将来の村民がその恵沢を享受することができるよう、村民の意向も踏まえて、その保持及び保全が図られなければなりません。

3 対象となる太陽光発電施設

発電出力が10kW以上の太陽光発電施設(同一又は共同の関係にあると認められる設置者が、同時期もしくは近接した時期又は近接した場所に設置する太陽光発電施設の合算した出力が10kW以上となる場合も含む。)。ただし、次のいずれかに該当するものについては、本条例の対象となる太陽光発電施設から除かれます。

(1)建築物に太陽光発電設備を設置するもの

(2)発電した電力の全部又は一部を自家消費するもの

4 責務

鶴居村:条例の適正かつ円滑な運用が図られるよう必要な措置を行います。

事業者:関係法令及びこの条例を遵守し、太陽光発電施設が及ぼす景観、自然環境及び生活環境等を考慮し、太陽光発電施設と地域との共生を図るために必要な措置を行うとともに、太陽光発電施設の適切な管理に努めることとします。

村民:村の施策及びこの条例に定める手続きの実施に協力するよう努めることとします。

5 太陽光発電事業を抑制する区域(抑制区域)

村長は、次に掲げる区域のうち必要があると認めるものを、太陽光発電事業を抑制する区域として指定し、事業者に対し事業区域に含まないように求めることができます。

(1)村を象徴する魅力的な景観として良好な状態を保つ必要がある区域

(2)豊かな自然環境を維持することが、地域における貴重な資源として認められる区域

(3)土砂災害その他自然災害が発生するおそれがある区域

(4)その他太陽光発電事業により、周辺地域に著しい影響を及ぼすおそれがある区域

6 施設基準について

村長は、太陽光発電施設と地域が共生を図るため、次のとおり施設基準を定めます。

(1)太陽光発電施設と事業区域の周辺地域の景観との調和及び事業区域内の環境の保全に関する事

(2)太陽光発電施設の設置に係る防災上の措置に関する事

(3)太陽光発電施設の安全性の確保に関する事

(4)太陽光発電施設の廃止後において行う措置に関する事

7 届出の義務付け

村内において太陽光発電事業を実施しようとするときは、設置工事に着手しようとする60日前までに村に届け出ることを義務付けます。この**届出に対し、村長は必要な指導、助言及び勧告をすることができます。**

8 周辺関係者への説明の義務付け

村内において太陽光発電事業を実施しようとするときは、**事業に先立ち周辺関係者等に対し、あらかじめ事業計画に関する説明等を義務付け**ます。また**事業者は、事業の内容について周辺関係者等の理解が得られるよう努めなければなりません。**

9 適切な維持管理の義務付け

事業区域内を常時安全かつ良好な状態となるよう維持管理することを義務付けます。

10 施設廃止の届出の義務付け

太陽光発電施設を廃止しようとするときは、廃止しようとする日の30日前までに村に届け出ることを義務付けます。

11 公表

勧告を受けた事業者が、正当な理由なく勧告に従わない場合、村長はその内容を公表します。

条例制定への取り組み②

議会全員協議会への説明 2回目:2021年11月10日(水曜日)

パブリックコメントの実施及び回答内容(7件)について説明

1. 実施期間 令和3年10月1日から令和3年10月31日まで
2. パブリックコメントの回答内容(1件目～3件目。以下のとおり)

件	区分	意見内容	村の考え方
1	周辺関係者への説明の義務付け	8の「周辺関係者への説明の義務付け」は「周辺住民」とはならないか。周辺住民の理解が得られない場合、事業許可を出さないでほしい。動告に従わなかった事業者は公表だけでなく罰金や施設廃止などの重いペナルティを課することはできないか。	「周辺関係者」の中には「周辺住民」も含まれます。太陽光発電施設の設置の際、周辺に居住する住民や事業所を構える企業そして地区の自治会などに説明を義務付けることを検討しています。 本条例は地域と共生して調和のとれた太陽光発電事業を促進するための条例であるためペナルティを課す予定はありませんが、条例第7条に規定する公表により、「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（通称FIT法）」を所管する経済産業省に通報を行うことを検討しています。 同法では、各自治体の太陽光発電設備の設置規制に関する条例を含めた関係法令に違反した場合に、経済産業省が規定する認定基準に適合しないとみなされ、国が事業認定の取消しを講じることとなっております。 これら関連法令との連携により、本条例の実効性が担保されるものと考えております。
2	太陽光発電事業を抑制する区域(抑制区域)	条例とは、法令の範囲内で議会の議決によって制定される法であるが5で抑制区域を定めており、抑制とは「おさえとどめる」ことで強制力が弱い気がする。 脱炭素社会を目指し、太陽光発電システムの設置促進を図ることに反して悩ましいところであるが、条例を制定するのであれば「抑制」よりも「制約」くらいの強制力を必要と考える。	土地利用については、関連法令により規制されており、他法令の基準に適合している事業を本条例で禁止することは、過度な土地利用の規制になると考えます。 本条例では、太陽光発電施設の設置に特に配慮が必要な区域を抑制区域に指定し、事業者に対し事業区域に含めないよう求めることを検討しています。
3	施設基準について	案の6(4)に「廃止後において行う措置」の項があるが、具体的な「措置」に関する記述がないのではないかと。 事業終了後、放置・廃棄される施設の発生が懸念される他、鶴居村は釧路湿原の上流に位置しており、国立公園や鳥獣保護区に指定されている湿地以外にも、原野と分類される重要な大小の湿地、河畔湿地、あるいはもともと湿地で過湿のために現在は放置されている農地などが広がっており、太陽光発電施設の設置に伴って湿地の特性や植生を損なうことは避けなければならない。 そのため事業者に対しては、「事業廃止後の原状回復」を求めることが必要であると考え、そのような文案を加筆する必要があるのではないかと。また、事業廃止後の原状回復について行政がしっかりと指導を行なえるようにすべきと考える。 また、湿地以外の原野、林地にも重要な二酸化炭素吸収能力があるので、それらにおいてもできうる限りの植生破壊防止と、事業終了後の原状植生回復の義務を負わせることが必要と考える。	廃止後の撤去・処分については、経済産業省が策定している「事業計画ガイドライン（太陽光発電）」において、適正に撤去・処分することを定めている他、2022年4月から施行が予定されている「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（通称FIT法）」では、事業終了後の設備の廃棄について、事業者が確実に廃棄費用を積み立てさせる制度が含まれており、同制度により、廃棄に係る取組が担保されるものと考えております。 事業廃止後の土地の原状回復については、太陽光発電施設も土地利用の一つであり、太陽光発電施設跡地を理由に復元を義務化することは、その他の土地利用跡地と比較しても過度なものになると考えます。一方で、自然環境、景観の回復に努めるよう求めることを検討してみます。

条例制定への取り組み②

議会全員協議会への説明 2回目:2021年11月10日(水曜日)

パブリックコメントの実施及び回答内容(7件)について説明

1. 実施期間 令和3年10月1日から令和3年10月31日まで
2. パブリックコメントの回答内容(4件目～7件目。以下のとおり)

4	全体について	太陽光発電施設の普及は、再生可能エネルギーの普及という点において必要なことだと思われるが、素晴らしい景観の中に発電パネルが林立する様は、全くそぐわないと考える。 様々な規定を定めてはいるものの、パネルが林立する風景をカバーしてくれるものではないため、太陽光発電施設は家庭用のみを許可する形にするべきと考える。	本村の美しい景観、豊かな自然環境及び生活環境は、村民の長年にわたる努力により形成されてきたものであることに鑑み、村民共通のかけがえのない財産として、現在及び将来の村民がその恵沢を享受することができるよう、村民の意向も踏まえて、その保持及び保全が図られなければならないものとして考えております。 一方で温室効果ガスの排出削減等を図るため、地域として太陽光発電等の再生エネルギーの推進を図ることも重要であると考えています。 また、他法令の基準に適合した施設まで規制すると、過度な土地利用規制になるものと考えます。 そのため、村が条例等で定めた太陽光発電施設で不適当と考えるものを除き、規制の対象とするべきではないと考えています。
5	全体について	主要道路に隣接する既設の太陽光発電施設に対して、村はどのように考えているのか。	本条例においては、施行日以降に着手する工事に適用するものと考えています。 施行日以前に設置された発電設備については、条例に基づく規定は生じませんが、「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（通称FIT法）」で規定する事項で改善が必要な場合については、国とともに事業者への指導等を行うことを検討しています。
6	全体について	太陽光発電施設の推進について理解はできるが、設置可能地域を限定するなど、後手にならない対策をお願いしたい。 美しい景観・環境の鶴居村を存続するため、更に厳しい規制になることを希望する。	温室効果ガスの排出削減等を図るため、地域として太陽光発電等の再生エネルギーの推進を図ることは重要であると考え、他法令の基準に適合している施設まで規制することは、過度な土地利用規制になるものと考えます。 村としては、抑制すべき区域や施設の設置基準等を定めることにより、地域と共生した太陽光発電施設の設置を促進するべきと考えています。
7	全体について	太陽光発電事業を行う理由は、税制上のメリットや売電収入と考えられ、更新する考えは無いため、廃棄が最大の問題点となる。 太陽光パネルには、セレン、鉛、カドミウムなどの有害物質が含まれ、適正な処分をしなければ土壌汚染へとつながる。 売電の金額には、あらかじめ廃棄処分費用も含まれているが、事業者は理解しているのか？ 廃棄費用分を積み立てする必要があるが、法律はあるのか？ これらの問題点を事業者が知っているのか？ 知っていて適切な廃棄計画をしているのか？ 土地ごと売却する場合、購入した事業者がこの点が引き継がれるのか？ 等々の問題を検討し、関係省庁の確認もふまえ、適切な条例としてほしい。	廃止後の撤去・処分については、経済産業省が策定している「事業計画ガイドライン（太陽光発電）」において、適正に撤去・処分することを定めている他、2022年4月から施行が予定されている「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（通称FIT法）」では、事業終了後の設備廃棄について、事業者が確実に廃棄費用を積み立てさせる制度が含まれており、事業主体も当然これらの規定を把握して事業を実施しているものと考えております。 村では過度な土地利用規制とならないよう、関係法令を参考としながら条例案を策定してまいります。

条例制定への取り組み③

1. パブリックコメントを反映させた条例案の作成(2021年11月下旬までに整理)

2. 令和3年第4回議会定例会へ条例案の提案(2021年12月14日)

→全会一致で「鶴居村美しい景観等と太陽光発電事業との共生に関する条例」が成立

事業の「抑制区域」

鶴居村美しい景観等と太陽光発電事業との共生に関する条例施行規則より抜粋
(抑制区域)

第3条 条例第7条第3項の規則で定める区域は、別表1に掲げる区域とする。
別表1(第3条関係)

抑制区域	根拠法令等
急傾斜地崩壊危険区域	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律(昭和44年法律第57号)第3条第1項
地すべり防止区域	地すべり等防止法(昭和33年法律第30号)第3条第1項
土砂災害警戒区域 土砂災害特別警戒区域	土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律(平成12年法律第57号)第7条第1項及び第9条第1項
河川区域 河川保全区域	河川法(昭和39年法律第167号)第6条第1項及び第54条第1項
砂防指定地	砂防法(明治30年法律第29号)第2条
農業振興地域内の農用地区域	農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年法律第58号)第8条第2項第1号
保安林	森林法(昭和26年法律第249号)第25条第1項
国立公園(特別地域及び普通地域)	自然公園法(昭和32年法律第161号)第20条第1項及び第33条第1項
国指定史跡名勝天然記念物所在地	文化財保護法第109条第1項
鳥獣保護区	鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律(平成14年法律第88号)第28条第1項

以下、「条例」より抜粋

(抑制区域)

第7条 村長は、次に掲げる区域のうち必要があると認めるものを、太陽光発電事業を抑制する区域(以下「抑制区域」という。)として指定し、**事業者に対し事業区域に含まないよう求めることができる。**

- (1) 村を象徴する魅力的な景観として良好な状態を保つ必要がある区域
 - (2) 豊かな自然環境を維持することが、地域における貴重な資源として認められる区域
 - (3) 土砂災害その他自然災害が発生する恐れがある区域
 - (4) その他太陽光発電事業により、周辺地域に著しい影響を及ぼす恐れがある区域
- 2 村長は、必要があると認めるときは、抑制区域を変更することができる。

3 第1項の抑制区域は、規則で定める。

おわりに

条例を運用している担当者として

太陽光発電設備のFIT認定の権限(全国)→国

太陽光発電設備の設置に対する景観や自然環境などの保全対策(個々)→自治体

そもそも自治体に、太陽光発電設備のFIT認定の権限は無く、自治体で実施される太陽光発電事業のFIT認定に当たって、自治体はその可否に関し、意見を述べる機会がほぼ無い。にもかかわらず、太陽光発電設備の設置に対し、その前後で景観や自然環境などの保全対策を行わねばならない。

2023年9月5日現在で、249の市町村条例(全市町村1,724の14.4%)、7の都道府県条例(全都道府県の14.9%)(出典:地方自治研究機構HP)により、再生可能エネルギーと環境との共生に向けた取組が進められている。

このように、全国の自治体による条例制定の動きは、裏を返せば再生可能エネルギーの推進によって、自治体に様々な問題が発生しているからであると考えられる。

しかし、鶴居村が今回制定した条例の「抑制区域」については、**財産権への対応から「村長は、…事業者に対し事業区域に含まないよう求めることができる。」にとどめざるを得なかった。**

FIT認定の権限を持っている国は、この状況を考慮し、自治体間に差が生まれる(A村は条例で事業の実施が難しそうなので、条例の無い隣のB町で実施し、その景観や自然環境が失われる)ことが無いよう、「太陽光発電の環境配慮ガイドライン」(環境省,2020年3月)や「事業計画策定ガイドライン(太陽光発電)」(資源エネルギー庁,2023年4月改訂)はあるものの、**景観や自然環境などを保全するため、法整備により具体的な全国一律の方針を示して欲しい。**

ご清聴ありがとうございました

