

太陽光発電所計画での自主簡易アセスの取り組み

NPO地域づくり工房 代表理事 傘木宏夫
(環境アセスメント学会常務理事)

自然エネルギーといえども（だからこそ）、大規模かつ短期間にその開発を進めると環境破壊をもたらします。地球温暖化防止や脱原発という社会的要請に応えるためにも、適切な環境配慮と利害関係者とのコミュニケーションを踏まえた取り組みが必要です。そこで、本会が地元企業等との協働で実施した太陽光発電所計画の自主簡易アセスの実践例などを交えながら、自治体における太陽光発電をめぐる環境配慮のあり方について話題提供させていただきます。

1. 太陽光発電所の環境問題

(1) 太陽光ならいいじゃないか・・・

メガソーラーといわれる大型の太陽光発電所の建設には、他の開発事業と同様、様々な環境負荷が伴います（表）。

実際に、長野県内においてもトラブルとなっている案件が各地で見られるようになってきました。県内の場合、田園や里山の風光明媚なところで問題となる事案が散見されます。また、住宅地でも、「太陽光なら自然エネルギーだしいじゃないか」という雰囲気や地元説明会でも問題にならなかったのが、実際に工事が始まると、その騒音や振動で驚いてしまい、「こんなことになるとは思わなかった」と後から苦情が出されるケースもあります。

(2) ソーラーシェアリングの課題

近年は、農水省通知「支柱を立てて営農を継続する太陽光発電設備等についての農地転用許可制度の取り扱いについて」（2013.3.31）を受けて、ソーラーシェアリング（以下、SS）の手法も広がりつつあります。SSは、ある程度の日陰を必要とする作物を、ソーラーパネルを遮光手段として使うことで、農業と発電の両面で農地を有効利用しようとする取り組みです。しかし、実際には、地域性や事業者のノウハウ、事業化可能性といった裏付けがなく、高麗人参やタマリユウ、羊放牧などをとってつけて農業委員会に計画を提出している案件もあります。農業をアリバイ程度にやろうとしているのです。もちろん、それを含めて、SSを全面否定するものではありません。大切なことは、立地地域の自治体において、土地利用のビジョンとその政策手段が確立しているかどうかということが問われていると思います。

2. 規制と優遇が交錯する行政の対応

(1) 制度アセスにおける状況

現行の法アセスでは太陽光発電は対象外です。なお、風力発電は、バートストライクや低周波振動等の懸念から、大規模なものは対象となっています。

自治体による条例アセスでは対応が分かれています。太陽光発電所を例外とせず、工場又

表：大型の太陽光発電所建設に伴う生活環境等への負荷

区分	事象	説明
工事に伴う問題	騒音・振動	市街地や住宅地での開発で問題になることがある。土地の造成が伴う場合は特に影響が大きい
	工事車両の往来	工事規模が大きくなるほど搬入車両が多くなり、市街地や住宅地では交通安全面を含め配慮が必要。
存在に伴う問題	景観への支障	住宅地や田園・里山地帯等においてはパネルの面的な広がりや景観に違和感をもたらす可能性があり、配慮が必要。
	生態系への支障	田園・里山地帯等においては生き物の生息環境を損ねる可能性がある。新たな造成が伴う場合は特に配慮が必要。
	反射光による障害	低い位置にある場合は北側の高い建物に（冬季）、高い位置にある場合は南側下方に（夏季）、光害が生じる可能性がある。
	電波障害	パワーコンディショナーから発生する電磁波により、近隣においてAM電波の聴取等に影響を及ぼす場合がある。
廃棄に伴う問題	化学物質の処理	かつてはカドニウム等が使われたこともある。廃棄時に大量の化学物質が排出されるので適正な管理が必要。
	大量のスクラップ	パネルとしては使えても、事業として成り立たずに、スクラップになる事案がこれまでも多発している。
その他	優良農地の損失	長年使われていた優良農地が再生困難となり、地域における土地利用の将来像に支障をきたす可能性がある。
	LC-CO ₂ 排出量	ライフサイクルからみた場合、他の自然エネルギーに比べて相対的にCO ₂ 排出量が多い。
	採算性の低さ	年間稼働率（12～14％）が低く、ちょっとした障害で採算が悪くなり、不良資産化する可能性もある。
	中央従属型	売電目的の事業は、結局のところ大規模電力消費地を支え、電力における地方の従属性を固定することになりかねない。

は事業所という位置づけ（福岡市は5ha以上）や、大規模土地造成という位置づけ（福島県は50ha以上）により対象とする自治体があります。一方で、再生可能エネルギー普及という社会的要請から、面積要件を上回っていても、除外する自治体もあります（岡山県、群馬県等）。このように、メガソーラーが各地に急速に展開している現実に、制度アセスは対応できていないというのが実情です。

(2) 県内の自治体での状況

長野県においても具体的な対策はまだ講じられていません。メガソーラーに対する開発指導等の対策を設けている市町村は多くありません。

そうした中、土地利用計画や景観計画等を根拠に、従来の開発指導の枠組みを使って（池田町など）、または新たな開発指導要綱を設けて（佐久市や飯田市など）によって調整を図ろうとする自治体も出てきています。その中には、行政の内部審査だけでなく、住民説明会の開催等を求めているものもあります（飯島町など）。

3. 自主簡易アセスの試み

(1) 自主簡易アセスとは

環境影響評価（アセス）は、科学的な調査・予測に基づいた住民等との幅広い情報交流により事業者の説明責任を果たす努力を促す手続きです。環境影響評価法や自治体の条例等の制度に基づくアセス手続き（制度アセス）は、こうした営みの一部に過ぎません。これに対して、制度の対象とならない規模や種類の事業について、事業者の説明責任として自主的に行われるアセス手続きを自主アセスとといいます。

自主アセスのうち、さらに小さな規模（条例アセスの第2種事業の8割未満）の開発行為について、その事業の特性にあわせて簡易なアセス手続きを行うものを自主簡易アセスと呼んでいます。行政機関等への申請手続き（農地転用の申請等）を前または連動させて、住民等との環境配慮に関する情報交流を行います。

(2) NPO地域づくり工房の実践

本会では、2002年の発足以来、住民団体等によるアセス対策勉強会への支援や提言活動を行っています。2012年度よりは、地元企業との協働により、県アセス条例の対象規模の半分以下である小規模土石採取事業について自主簡易アセスを実施しました¹⁾。2013年には池田町会染地区での太陽光発電所（969kW）について²⁾、2014年度には伊那市西春近南地区での太陽光発電所（904kW）について、それぞれ事業者の依頼により自主簡易アセスを実施しています。2015年度には東京都内での集合住宅建設についての実施を予定しています。

幸い、このような実践は全国を先駆けるものとして関係方面の注目をいただきました。これ

らの取り組みは、環境省の2014年度事業『自主的な環境配慮の取組事例集』に紹介されています³⁾。本会では現在、「自主簡易アセス支援システム」の構築を進めています⁴⁾。

4. 池田会染地区養魚場跡地太陽光発電所計画自主簡易アセス

(1) 取り組みに至る経緯

この事例は、太陽光発電事業の特定目的会社（A社、大町市）が、北安曇郡池田町の会染地区にある養魚場跡地に最大出力969kWの太陽光発電所を設ける計画において、本会が受託したものです。

池田町では、2011年4月、「日本で最も美しい町」をめざして、「池田町の土地利用及び開発指導に関する条例」に基づく新しい土地利用制度を制定しています。開発予定地は同制度における「田園環境保全地域」に指定されており、「用途に適さない」「景観に支障をきたす」といった理由から、当該地への太陽光発電設備の設置についての地主からの申請を認めない判断が示されました。当該地を購入することになっていたA社は、景観等の環境面への影響について独自に調査し必要な対策を提示した上で、再度適否について町に協議を求めたいと考え、自主簡易アセスを行うことになりました。

なお、本事業は同制度に基づく「一定規模以上の案件」に該当することから、土地利用調整協議において立地可となった場合、開発計画の縦覧及び説明会を開催し、住民の意見を求める必要があります。自主簡易アセスでは、こうした手続に連動させて、環境保全に関する住民等の意見の募集やそれに対する回答の開示を行い、事業者としての説明責任を果たすこととしまし

た。

(2) 取り組み内容

自主簡易アセスでは、事業の性格及び周辺環境の状況等から、重点的に予測評価を行う項目として①景観を設定し、併せて②光害（パネルの反射光）、③電波障害、④工事期間中の大型車の通行に伴う近隣への影響を調査しました。

とりわけ、周辺地域や主要な眺望地点（クラフトパーク等）からの眺望を3D-VR（三次元ヴァーチャルリアリティ）上に再現して、その影響を可視化しました。また、工事車両の運行や光害の可能性についても同シミュレーターを使って影響の可能性を把握しました（図）。・3D写真だと思われます

これらの結果を評価書案として、町との土地利用調整協議や地元説明会での資料として用いるとともに、WEB上で公開して意見募集（1ヶ月間）を行いました。地元説明会での意見や

会場アンケート、WEBを通じての一般意見（3件）を踏まえて、事業者との環境保全対策協議を行い、その結果（パネル配置や植栽等の計画の見直し）を受けて、「第三者評価者としての意見」を作成し、環境保全策は概ね良好であるとの評価書を作成しました。

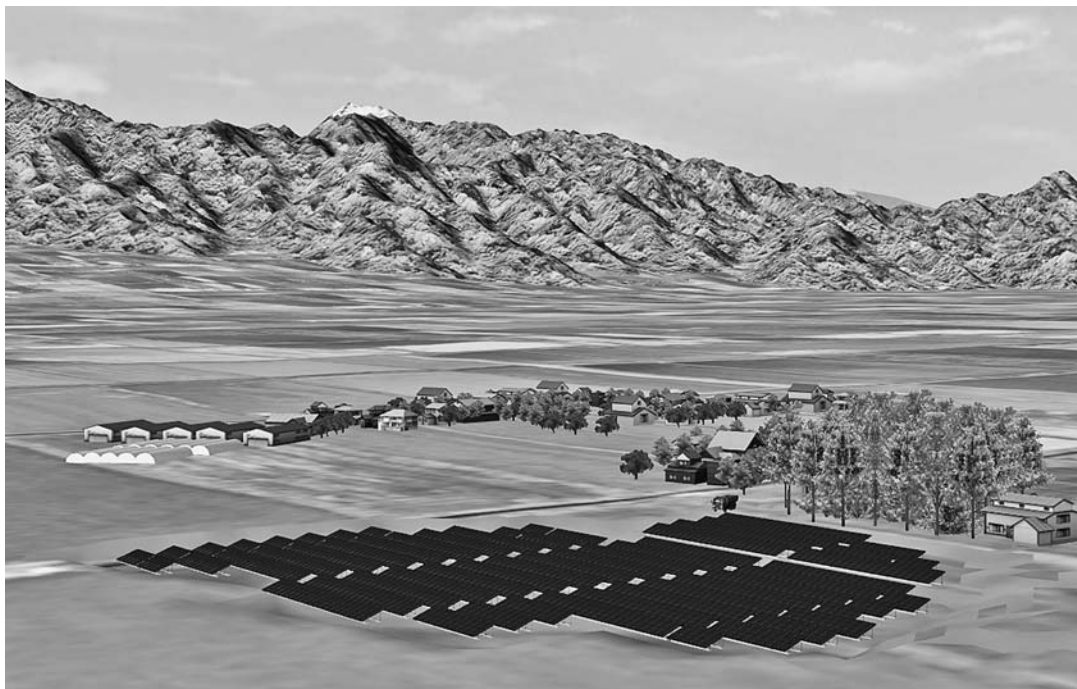
(3) 実施の効果

このような取り組みを受けて、町との協議の結果、景観への影響は少ないとの判断が示され、事業に着手することができました。

この事例が参考となり、隣接する自治体の議会において、「太陽光発電所についても池田町のように事前審査ができるようにすべき」との質問が出されて、要綱を作成するとの答弁を引き出しています。

また、この工事を下請けしたB社より、こうした効果に注目し、伊那市内で計画しているメガソーラーの自主簡易アセス実施の依頼を受け

図：養魚場跡地太陽光発電所の3D-VRシミュレーション画像



ました。その理由をたずねると、近くの地区で他社のメガソーラーをめぐる住民とのトラブルが生じていることを踏まえて、丁寧な説明を行いたいということでした。

5. 自治体政策のあり方

(1) 地域像（地域戦略）の重要さ

池田町の事例は、町において「日本一美しいまち」という戦略があり、その下に詳細な土地利用計画が策定されていて、メガソーラーについても例外とせずに指導を行ったことが自主簡易アセスのきっかけとなりました。そのような指導があって、事業者の自主的な環境配慮を促したと言えます。

自治体の土地利用計画や景観計画は具体的な政策手段を伴わないものも見受けられます。多くの中山間地域で人口減少が急速に進む中で、土地利用についての明確なビジョンと政策手段を持ち合わせていかないと、とりわけ後継者難にある農地の適正な維持は困難になることでしょう。

メガソーラーに限らず、地域での開発行為にどのような誘導と規制を行うのか、各自治体の力量が問われていると思われます。

(2) 地域エネルギー政策のあり方

日本における電力エネルギーの現状は、使われ方が浪費的であり、それが大都市圏に集中していて、生産は植民地主義的であることに特徴があります。その不足を自然エネルギーで補うというのであれば、冒頭に述べたように、環境破壊につながりかねません。

FIT（再生可能エネルギー固定価格買取制度）もまた中央集約型の電力システムを支える

仕組みです。地域固有の天然資源を中央に切り売りするのか、地産地消として循環させるのか、自治体の政策理念が求められています。

と同時に、私たちもミニ水力発電やバイオ軽油、風穴小屋復元利用の実践から、小規模なものを効率良く運用することの難しさを実感しているように、地産地消型エネルギーのノウハウは蓄積が不十分です。

そのような点も含め、遊休地でのメガソーラー等の開発行為に対して、地域ビジョンに基づく環境配慮と地域経済政策的な誘導が必要になっています。

- 1) 傘木宏夫「NPOによる企画提案と実践から思うこと～小規模土採事業での自主簡易アセス業務を通じ～」(環境アセスメント学会誌12号、2014)
- 2) 傘木宏夫「養魚場跡地太陽光発電所に係る自主簡易アセスの実施」(環境アセスメント学会研究発表会要旨集、2014)
- 3) 環境省の環境影響評価情報支援ネットワーク (<http://www.env.go.jp/policy/assess/>)。
- 4) 平成26年度独立行政法人環境再生保全機構「地球環境基金」助成事業。今年4月より、「自主簡易アセス支援サイト」を公開し、これに対する意見等を募集しています。ぜひ一度ご覧ください (<http://npo.omachi.org/>)。