

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

平成 27 年 2 月
環境省自然環境局

1 国立・国定公園と再生可能エネルギー

(1) 国立・国定公園内における風景保護の考え方

- ・国立公園及び国定公園は、自然公園法に基づき、優れた自然の風景地を保護するとともに、利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資することを目的に指定されるもので、その区域内では一定の行為が制限されている。

(2) 生物多様性保全等国立・国定公園に求められる役割

- ・国立公園及び国定公園を含む自然公園においては、その区域内に生息・生育する野生動物植物やそれを支える生態系についても自然景観の構成要素として位置づけしており、その保護・保全が求められる。
- ・平成 22 年の自然公園法の改正により、「生物の多様性の確保に寄与すること」が目的規程に追加されたところであり、平成 24 年 9 月の「生物多様性国家戦略 2012-2020」では、自然公園は国土の生物多様性の屋台骨として位置づけられている。

(3) 再生可能エネルギーに対する社会の要請

- ・我が国では、平成 22 年 6 月に閣議決定されたエネルギー基本計画の目標を達成するため、太陽光発電、風力発電、中小水力発電、地熱発電等の再生可能エネルギーの大規模な導入を目的とした規制・制度の改革と事業の推進が図られている。
- ・「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（平成 23 年 8 月、法律第 108 号）」が制定され、平成 24 年 7 月から固定価格買取制度（FIT）の運用を開始している。
- ・平成 26 年 4 月に閣議決定された新しいエネルギー基本計画においても、再生可能エネルギーの導入を積極的に推進し、これまでのエネルギー基本計画を踏まえて示した水準をさらに上回る水準の導入を目指すこととしている。

(4) 自然環境と調和した再生可能エネルギー導入の考え方

- ・今後も積極的に再生可能エネルギーの普及・導入を推進する必要性は極めて高い。
- ・しかし、国立・国定公園は風致景観の保護や生物多様性の確保を通じ、国民全体の財産として守られるべき場所であることに鑑み、導入にあたっては自然環境との調和が図られる必要がある。
- ・特に、大規模な施設の設置については、その立地の是非を含めた許可基準に基づく取扱いの明確化や、具体的な環境配慮の考え方の整理が必要と考える。

2 大規模太陽光発電施設の特性・現状及び課題

(1) 大規模太陽光発電施設の特性

- ・太陽光発電事業は、太陽光をエネルギー源とするため、発電時に二酸化炭素を排出しないクリーンなエネルギーである。
- ・発電量は天候や季節・時刻による変動を受ける。
- ・基本的な太陽光発電システムは、太陽電池・アレイ、接続箱・集電盤、パワーコンディショナ等の面的構造物であり、土地を大面積にわたって被覆する。
- ・パネルの組合せ次第で、規模が多様であり、上限がない。
- ・他の再生可能エネルギーと比較して個人所有地での設置が容易であるという特徴がある。
- ・場所を選べば、生物の生育・生息環境を損なわずにエネルギーを生み出せる。
- ・メガソーラー等の大規模太陽光発電施設では、特別高圧連系の場合の鉄塔設置や系統までの送電網の整備が新たに必要となる場合がある。

(2) 大規模太陽光発電施設に関する昨今の動向

- ・平成 24 年 7 月の固定価格買取制度 (FIT) 導入以来、全国的に再生可能エネルギーの導入が加速し、特に太陽光発電については他の再生可能エネルギーと比較して設備認定容量が極めて多く、太陽光発電 (非住宅) の設備認定容量は 6,562 万 kW に達し、再生可能エネルギーの全設備認定容量の約 92% を占めている (平成 26 年 4 月末時点)。
- ・国立公園内での導入実績 (許可を得た事例の数) は、第 2 種特別地域内が 8 件、第 3 種特別地域内が 8 件、普通地域内が 10 件となっており、うち 6 件が 1000kW を超える所謂メガソーラーである。国定公園・都道府県立自然公園内での導入実績は、第 2 種特別地域内が 13 件、第 3 種特別地域内が 29 件、普通地域内が 40 件となっており、うち 23 件がメガソーラーである (平成 26 年 2 月末時点)。
- ・設置に関する事前の相談を受けている事案は国立公園内で 100 件以上、国定公園・都道府県立自然公園内で 50 件以上ある (同上)。

(3) 自然公園法における取扱い

- ・特別地域内に太陽光発電施設を設置しようとする場合は、「工作物の新築」に該当するため、許可申請が必要となり、許可基準 (自然公園法施行規則第 11 条第 13 項) により審査が行われる。
- ・事業面積が 1 ha 以上である場合、風致又は景観に及ぼす影響の予測及び当該影響を軽減するための措置について許可申請書に添付することになっている (自然公園法施行規則第 10 条第 3 項)。
- ・しかし、普通地域内で太陽光発電施設は届出が必要な工作物とはされていない (自然公園法施行規則第 14 条)。

(4) 大規模太陽光発電施設の風致景観等環境への影響と課題 景観の保全上の課題

- ・大規模太陽光発電施設は面積が広大なため、自然公園内の展望地からの眺望を阻害するおそれがある。
- ・景観の特性上、定量的な基準のみに依存するのは難しい面がある。
- ・公園利用者が大規模施設としての景観をどのように認識するかという観点も含め基準を整理する必要がある。
- ・発電施設としての用途を終えたのちに、撤去等の適切な措置が行われず、大規模な施設が放置されることで、風致上の懸念を生じさせる恐れがあり、対策を検討しておく必要がある。

生物多様性（動植物・生態系）の保全上の課題

- ・太陽光発電は、特定の自然環境（日照や植生条件等）に影響が集中する可能性があり、特に草地環境等への影響について配慮が必要である。
- ・樹林地においては、抜開面積が広大となり自然環境への影響が大きいことから、対応方針を明確化する必要がある。
- ・土地の改変による影響に留意が必要である。
- ・太陽光発電事業による生物多様性への影響という観点からの知見は少ない。
- ・改変跡地など土地利用の履歴等を考慮した立地選定や事業計画が必要である。

その他の課題

- ・事業者が事前に地元説明会等の機会を持つ義務はなく、情報の不足などによる軋轢を生ずることがある。
- ・事業ごとには環境配慮ができて、複数の事業が集中する場合に全体としては大きな影響を生じる可能性がある。
- ・土地の改変や伐採が行われると、森林等が保有している災害防止機能や炭素固定の機能等の多面的な機能を低下させる恐れがある。

3 国立・国定公園内における大規模太陽光発電施設の設置に係る基本的方針

(1) 重要自然地域としての配慮

- ・国立・国定公園は「優れた自然の風景地」であり、その保護を通じて生物多様性の保全に資することが求められている場所であることを十分に認識することが重要

(2) 公益性の比較衡量の考え方

- ・我が国における再生可能エネルギーの必要性も踏まえつつ、国立・国定公園の保護の公益性と比較衡量し、限定的に許容すべき。

(3) 新しいタイプの構造物としての対応

- ・大規模太陽光発電施設を広大な面積を占める新しいタイプの構造物として把握し、景観及び生物多様性への影響の審査の考え方を整理する必要がある。

4 国立・国定公園内における大規模太陽光発電施設の設置に係る具体的な対応の考え方

(1) 景観及び生物多様性の保全のための対応

- ・重要自然地域としての認識を踏まえた対応を検討する必要がある。
- ・植生の復元が困難な場所や野生生物の生息地・生育地として重要な地域、景観上重要な地域については、立地から除外すべきである。
- ・自然草地等については、生物多様性保全上重要であり、立地から除外すべきである。
- ・樹林地については、立地から除外すべきである。
- ・施設の設置に伴う土地の形状変更については、抑制的な対応をすべきである。
- ・普通地域においても、大面積の施設については対応を検討すべきである。
- ・用途終了後の撤去等について適切な取扱いがなされるよう措置することが必要である。
- ・現在の土地利用に加えて、改変跡地など過去の土地利用も考慮した上で、個別に設置の是非を検討すべきである。
- ・設置面積が大規模であることから、俯瞰（見下ろす景観）される場所や斜面に設置する場合に景観への影響がより大きくなるという特性に配慮し、主要な展望地等からの展望への影響及び眺望対象への支障を評価して、審査を行うべきである。
- ・道路からのセットバックを検討すべきである。
- ・施設の色や形態が景観と調和するよう指導をすべきである。
- ・架台の高さやパネルの角度が抑えられた方が近景から見た場合の支障が小さい一方で、動植物の生息・生育環境を分断する可能性が高くなることに配慮して当該地域への影響を判断すべきである。
- ・審査にあたっては、送・配電設備や道路等関連する施設の設置による影響についても一体的に考慮すべきである。
- ・動物の生息、植生への影響を評価し、適切な環境配慮が実施される計画であることを確認すべきである。
- ・他法令に基づく調整池等の防災規程等について関係機関と情報交換することにより確認する対応を検討すべきである。

(2) その他の課題への対応

- ・隣接地との緩衝帯を検討する必要がある。
- ・各法令の規制内容の確認などを通じて、自治体と十分な連携がはかられることが重要である。
- ・大規模太陽光発電施設による自然環境への影響に関する知見や、自然環境との調和に資する技術の進展に関する知見については、継続して集積を図る必要がある。
- ・施設の設置に伴う土地の形状変更については、抑制的な対応をすべきである。【再掲】