

国立・国定公園内における風力発電施設設置のあり方に関する基本的考え方 (概要案)

1 日本自然景観と国立・国定公園の役割

(1) 日本自然景観の特質

- ・「風景」や「景観」とは、一般に、人間をとりまく環境のながめであり、対象地の地形や植生等の諸要素が形成する環境像を視覚的に認識するものである。
- ・わが国の自然景観の特質としては、急峻な地形、複雑な地質分布、長い海岸線、温暖・湿潤な気候等により、複雑で多様な景観が形成されている。一方で、稠密な土地利用や人工的改変がすすみ、優れた自然景観は一部にしか残されていない。
- ・わが国の自然景観を適切に保全していくためには、地域の自然的・社会的特性を十分に踏まえたきめこまやかな保護管理が求められる。

(2) 国立・国定公園の役割とその保護管理

- ・国立・国定公園は、自然公園法に基づき日本を代表する優れた自然の風景地について区域を指定。区域内の優れた自然景観（野生生物などの構成要素を含む）を国民の共通の財産として将来にわたって適切に保護するとともに、利用の増進を図ることを目的とする。
- ・国土面積の9%を占め、様々な景観形式を有するわが国の自然景観の保護上重要な役割を果たすとともに、風景観賞や自然体験など国民と自然とのふれあいの場を提供。また、野生生物の生息・生育地の確保などを通じ国土全体の生物多様性保全の屋台骨として機能。
- ・区域内では、景観の優秀性や自然状態を保持する必要性の度合等によって地域を区分し、一定の行為規制を行っている（特別保護地区、海中公園地区、第1種～第3種特別地域、普通地域）。審査の結果、国立・国定公園としての資質を維持する観点から、支障が少ないと認められる場合について開発行為を容認することとしている。
- ・特に大規模な開発行為については事前の環境調査を義務付け、慎重な審査を実施。
- ・なお、公園の保護上の支障が少なくない行為であっても、立地の必然性及び防災や安全性の確保をはじめ十分な公益性が認められる行為については、公園の保護に係る公益性と比較衡量の上で、適切な環境保全措置を講じた上で許容する場合もある。

2 風力発電施設の特性及び環境保全上の意義

- ・風力発電の電力量は風の強さによって大きく影響されるため、風況の良い場所に選択的に立地。
- ・現在、風力発電施設の風車としてプロペラ型が主流。効率性等については技術開発の途上にある。規模のメリットが働くため、風車の大型化が進行。現在では最高部の高さが70 - 100mを超える大規模なものが商業発電用風車の主流となっている。
- ・環境保全上のメリットとして、化石燃料による発電等と比較してライフサイクルでの二酸化炭素排出量が少ないため、風力エネルギーをはじめ新エネルギーへの転換推進は、地球温暖化対策の一環としての意義を有している。さらに、原子力発電等と異なり発電に伴う環境汚染物質の排出がないこと等が特徴。
- ・このため、わが国においては自然エネルギーの導入・地球温暖化対策の促進という

観点から、風力発電の導入目標（2010年度までに300万kW）が設定され、各般の支援策が講じられている。

- ・一方で、施設の立地、設置及び運用に伴う景観や野生生物等をはじめとした周辺環境への影響を認識し、保全対象や保全水準に応じた十分な検討及び対策を講じることが不可欠。

3 国立・国定公園内における風力発電施設の設置に係る基本的方針

(1) 国立・国定公園内における風力発電施設の立地の必然性及び公益性の考え方

- ・優れた自然の風景地として保全上の意義を有する国立・国定公園内においては、人為的な影響を極力抑制し、自然景観の保護を主として考えることが基本。
- ・このため、まず国立・国定公園外における風力発電施設の立地、建設の可能性や、その促進のための方策が充分検討されるべき。国立・国定公園外での代替地が存在する状況においては、他の工作物と比較して、国立・国定公園内における立地の必然性が特別に認められるものと判断するのは困難。
- ・このため、現時点では、大規模な風力発電施設の設置については、当該地域における国立・国定公園の保護の観点から慎重に審査することが必要。
- ・なお、上記の考え方は、風力発電施設に係る技術的発展、社会的意義の変遷等の結果から公益性の評価等が一部変化する可能性を否定するものではない。

(2) 風力発電施設が国立・国定公園内の自然景観・野生生物等に及ぼす影響と対策 自然景観

- ・風力発電施設は一般に山稜線や海岸線、岬の上など、見通しの良い場所に立地するとともに、特に大規模な施設の場合、それ自体が風景の主対象となるなど、自然景観を一変させるため、国立・国定公園内においては保全すべき自然景観に大きな影響を与える可能性がある。
- ・風力発電施設といえども大規模な人工構造物という観点からは、一般的な自然景観にみられるスケールやテクスチャとは大きく相違するものと言わざるを得ない。
- ・特に、公園利用上の観点から、主要な展望地や利用ルートからの展望を妨げるおそれ、あるいは眺望対象に対する視野を分断すること等による悪影響のおそれがある。
- ・このような自然景観への影響を回避・軽減するためには、立地の限定、精査をはじめ各種の保全措置が必要。
(例：眺望対象である山稜線など景観上目立つ場所への立地の回避、重要な展望地点から遠ざける、重要な興味対象を含む視界から外す、背景の地形スケールを損なわない規模、背景に溶け込みやすい色彩 等)
- ・一方で、人工的改変度が高い地点や、視認されにくい地点等であって、設置による自然景観への影響が相対的に小さいと認められる場合には、当該地域における自然的、社会経済的状況を十分に把握の上で審査。
- ・なお、設置後の景観影響について長期的視点から把握し、評価を行うことも必要。

野生生物

- ・植生の改変等のほか、野生動物・特に鳥類への影響（バードストライク等）、生息地・採餌地の喪失・劣化等の懸念について要検討。
- ・特に猛禽類をはじめ希少種の生息地や、渡り鳥や海鳥の重要な渡来地、中継地、

繁殖地等については、立地計画段階における回避等の配慮措置が必要。

- ・それ以外の場所についても、十分な環境影響調査の結果を踏まえ、環境保全措置を検討。
- ・影響評価に関する国内における既存のデータが殆どなく、知見の充実が課題。
- ・さらに、重要な野生生物の生息地・行動等に係る一般的な情報収集、調査研究の推進が重要。(例：鳥類の行動に関する調査の推進等)
- その他
- ・上記の点に関しては、風力発電施設の計画または設置に関連して行われる行為(道路、送電線、変電所の設置等)についても併せて検討することが不可欠。

(3) 国立・国定公園内における風力発電施設に係る審査基準の考え方

- ・現行の地域地種区分制度の趣旨を踏まえた取扱いを基本としつつ、地域の自然環境の特性及び社会・経済的状況も考慮した取扱いを図る。
- ・審査のポイントを極力具体的かつ明確なものとする観点から、可能なものについて数値基準もしくは数値的目標を導入することを検討。
(例：一般的な景観アセスメントの指標である視野角・後退距離等の適用)
- ・特に公益性が高いと認められる場合、あるいは地域の自然的・社会経済的条件から判断して通常基準を適用することが適当ではないと認められる場合については、規模、立地を含め風致景観上の支障軽減措置を十分に講じた上で許容
- ・公園事業付帯施設などを含む小規模な施設については積極的に導入を推進

自然的・社会的類型ごとの取扱いに係る事項

ア 立地から除外すべき地域

- ・特別保護地区、海中公園地区、第1種特別地域、植生の復元が困難な地域、野生生物の生息地・生育地として重要な地域(例：渡り鳥の重要な渡来地・中継地や希少な野生生物の繁殖地等) 等

イ 上記以外の特別地域

- ・現行の許可基準を参考としつつ、地種区分に応じたきめこまやかな管理を行うため、第2種特別地域と第3種特別地域を区分して審査の基準を設定。

【審査基準のポイント】

展望・眺望の著しい妨げにならない

- ・規模(高さ等)に関する事項
- ・展望や眺望に関する事項

主要な利用地点(視点場)や眺望対象等、当該地域の自然景観の保護と利用に関する現況を踏まえて、以下の項目を審査。

- 主要な展望地から展望する際の著しい妨げにならないこと
- 山稜線を分断する等眺望の対象に著しい支障を及ぼすものでないこと

色彩等が周囲の風景に調和

自然の改変を最小化

施設の撤去、跡地整理

野生生物への影響の回避・軽減 等

ウ イの区域内において、特定の目的・条件を満たし、かつ十分な支障軽減措置を講じた上で許容される地域又は場合

公益性が高く、かつ申請に係る場所以外の場所においてはその目的を達成することができない場合

(例)

- 安全・防災の確保あるいは学術研究
- 公園事業施設の付帯施設 等

地域の自然的・社会経済的条件から判断して、通常の基準を適用することが適当ではないと認められる場合

(例)

- 既に相当程度自然景観の改変が進行している地域であって、計画地周辺の風致景観に及ぼす新たな支障が比較的少なく、かつ地域に特有の社会的条件等から立地の必然性が極めて高いもの
- 通常送電網がない地域における電力の安定供給に必要 等

エ 普通地域

- ・ 国立・国定公園の普通地域は、公園区域内のうち景観の維持を図る必要性は特別地域ほど高くはないが、特別地域の景観維持のための緩衝地帯又は利用上の必要性から公園区域とされているところであり、特に風景に大きな影響を及ぼすおそれのある大規模な行為について届出の義務を課し、全体としての風景の保護を図っているところ。
- ・ 届出対象である30メートル以上の鉄塔状の風力発電施設の設置に関しては、当該行為が普通地域の風景の保護に著しい支障を及ぼす可能性の有無につき、環境調査の結果を踏まえ、主要な展望地からの展望や眺望の対象への支障の程度、色彩・形態の周辺風景との調和、自然の改変や野生生物への影響等という観点から審査。
- ・ 設置によって重要な眺望対象に著しい支障を及ぼす、あるいは利用上重要な公園利用地点からの展望への著しい妨げになる、当該地域の自然を著しく改変するなど、特に風景の保護に大きな支障があると認められる場合については、保護上必要な措置を講ずる必要性について検討。

事前の環境調査の実施

- ・ 一定の規模（面積が1ヘクタール以上等）以上の計画については、事前の環境調査の実施及び調査結果の提出を義務付ける。
- ・ 現在環境アセスメントにおいて利用されている調査手法等を参考としつつ、当該行為の場所及びその周辺の植生、動物相その他の風致景観の状況や特質、風致景観に及ぼす影響の予測及び軽減措置、代替手法の比較等について十分な調査を実施。
- ・ なお、特に大規模な計画については、事前の環境調査の段階において各分野の専門家や地域住民の意見を聴取し、審査の参考とすることを検討する。

設置後における環境モニタリングの実施

- ・風致保護上の必要に応じ、事後の環境モニタリングの実施を許可条件として義務付ける。

その他の環境配慮

風致上の支障軽減、周囲の風景との調和を図るための措置(規模の最小化、色彩、形状、レイアウト 等)

4 その他の検討課題

- ・各省庁や関係団体等が連携しつつ、風力発電施設設置後の環境モニタリング(野生生物等)の実施を推進し、データの蓄積・共有を進める。
(例:関係者と連携したデータ収集・共有の仕組みの検討、シンポジウム開催等による情報交換の促進 など)
- ・高さ等施設規模の縮小、形状・デザイン上の工夫、エネルギー転換の効率化等をはじめとした、環境に調和した技術開発を促進し、これらの成果を国立・国定公園の保護施策において適切に反映。