

「地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会」及び「地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルに関する検討会」における議論に対する意見

令和3年10月  
全国町村会

- 両検討会においては、小規模自治体の対応について多くの意見が示され、全国町村会としても真摯に受けとめている。
- 脱炭素社会の実現は、全ての自治体に取り組むべき課題である。
- また、脱炭素化政策は、今後の地方創生政策との親和性も高く、地域づくりと連動した取り組みが、地域の持続可能性を追求する観点からも重要。
- 一方、温暖化対策は自治体間における関心や取組状況の格差が大きいと感じている。
- このため、温対法の施行や計画策定の支援に際しては、自治体が温暖化対策に積極的に取り組むことができるような仕組みないし動機づけが必要。

(例示)

- ・再エネポテンシャル利活用効果の具体的な内容の明示（「地域脱炭素ロードマップ」本文をより分かりやすく要約・図式化する等）
  - ・「何から始めるか」、「どのような手法があるのか」、「どうやって進めるのか」、などについて、分かりやすく、いつでも、何度でも、担当者以外でも学べるポータルサイトの開設。
  - ・その際、取組の進捗度合いや形態に応じ、高度化を目指すこともできるよう階層性や多様性を持たせることを検討すべき。
- 広域連携や都道府県による補完は、市町村の調査結果が示すように人的、技術的な助力として、また、日本全体で取組を進めるためにも有効であると考ええる。
  - 一方、例えば再エネ発電施設等は、自治体内の特定の地点ないし地区で導入されるものであり、住民理解の促進や合意形成、事業性の判断や将来見通し、リスク管理は当該自治体において最終的な判断がなされるべき。
  - このため、自治体が的確な判断ができるよう、研修の充実や関係者間で情報共有できる体制の構築が必要であると考ええる。
  - 自治体職員は、専門家になることは難しいが、専門家をうまく活用できる知見を身に着ける必要があり、そのような視点に立った支援が重要であると考ええる。

以上

2021年10月8日

## 地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の 施行に関する検討会への意見書

(公財)世界自然保護基金ジャパン  
(WWF ジャパン)

改正温対法の施行に向けて、本検討会(地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会)で検討されている各種事項のうち、2点(1:目標設定、2:促進区域の検討・設定)について、以下のとおり意見提出を致します。

### 【1:目標設定について】

#### (1) 国の削減目標が満足できるような自治体の削減目標の設定を促すこと

国の排出は、各地域の排出の総体でもあるため、政府として国際的に掲げた46%(さらには50%の高みを目指す)の削減目標を達成するためには、自治体側が十分な目標を定める必要がある。都道府県はもちろんのこと、基礎自治体(市区町村)についても国の水準以上の総量削減目標を掲げるよう強く促すべきである。万が一にもこれに満たない目標を掲げる基礎自治体(市区町村)がいる場合には、都道府県が自治体の調整をし、都道府県の総量削減目標に対して不足が生じないようにし、排出削減の実効性の確度を高めるべきである。

#### (2) 目標達成に対するインセンティブを検討すべき

区域施策編において十分な削減目標の設定をするためには、多様な業務を抱える基礎自治体に過大な検討負担がかからないよう、人的・費用面で国からのサポートが必要との意見がある。こうしたサポートが必要なのももちろんであるが、必要最低限のサポートだけでは自治体の策定インセンティブには十分ではない(万全のサポートが享受できるとしても、少なからず発生する負担を懸念して、やらない選択肢をとることも考えられるため)。設定した目標達成に伴って自治体側にプラス  $\alpha$  となるインセンティブを付与できるように、計4回のみの本検討会とは別に、具体的な制度設計の場を設けるべきである。

### 【2:促進区域の検討・設定について】

#### (1) 複数のポテンシャルを並行して検討すること

自治体が削減目標の達成を目指し、再生可能エネルギー(以下、再エネ)の導入促進を強く志向する場合、とりわけ単一の再エネのみを対象に促進区域を設定しようとする、それ以外に再エネの選択肢がないことから、削減目標に必要な促進区域を無理に設定しようとするバイアスが生じる可能性がある。行政域内に複数の種類の再エネのポテンシャルがない場合はこの限りではないが(例:太陽光、風力、バイオマスなど)、複数のポテンシャルを有する場合には、並行してそれら再エネの促進区域を検討するように促すべきである。

#### (2) 累積影響の観点からも確認を促すこと

促進区域を設定するにあたっては、各種のレイヤー(例:自然への影響、景観への影響など)ご

とに検討を重ねて、それぞれで開発不適地と問題ない場所を評価し、最後にこれらの各評価を重ね合わせて(オーバーレイして)、最終評価としての促進区域の設置を行うものと考えられる。促進区域として指定される地域の一部だけで事業が行われる場合には、評価通り問題が生じないとしても、促進区域の多くで(あるいはその全て)で開発される場合には、単一事業影響からは想定できない累積的なインパクトが生じる可能性がある(特に景観面の影響など)。そのため、促進区域を設定した後に、最後の検討プロセスとして、もしほとんどの促進区域で開発が進んだ場合に本当にインパクトが大きくなるか、俯瞰的な確認を促すべきである。

### (3) 見直し時期の設定を促すこと

気候変動による影響が年々激化しているなかでは、地域の社会・自然環境は中長期にわたり定常とはなり得ない。現在は災害の危険性がない場所であっても、降雨頻度や強度が今後上昇する場合に新たに災害発生リスクが生じ得る場所を、可能な範囲で想定した上で適地を選定する必要がある。これは災害の観点からだけでなく、自然環境の確保の面からも同様である。したがって、現在は促進区域であっても将来的に適地であるとは限らず、また逆もかりである(環境変化により、促進区域として指定することが問題にならなくなることも中長期的には考えられる)。

地球温暖化対策計画の見直しは約3年であるが、基礎自治体の業務負担の低減、環境変化を踏まえつつ、確実に再エネ導入を進めていくため、3年とは言わずとも、5年に1度は見直すことが必要と考えられる。また、時期を待たずとも柔軟に見直しできる制度が望ましい。

### (4) 域内合意を経て設定した上で区域設定の根拠資料を公開すること

促進区域の設定目的は再エネの導入促進を図ることであり、スムーズな導入を実現できる必要がある。したがって、地域住民の納得を得ずして区域設定されたがゆえに、紛争に発展するような事態は当然回避されなければならない。過去のゾーニング事業では、開発適地として設定されたにもかかわらず、実際の事業段階では大きな反対運動が生じた事例もある。そのため、促進区域の設定にあたっては広く十分な周知を行った上でパブリックコメントにかけることはもちろん、事前に自治会などの確認を経て区域設定への理解に齟齬がないように促すことが望ましい。また、促進区域での地域脱炭素化促進事業の認定に伴う特例措置で、環境アセスメントの配慮書段階が省略されることを踏まえれば、配慮書段階の審査に相当する促進区域の設定資料(根拠となる図書)については、アセスメントで求められるのと同様に、十分に公開がされるべきである。現在のアセス図書のように、公開が不十分あるいは限定化されるような、資料公開とならないようにすべきである。

以上

## 地域脱炭素に向けた改正温暖化対策推進法の施行に関する検討会(第2回)へのコメント

2021年9月24日

一般社団法人 太陽光発電協会

事務局長 山谷 宗義

9/22の議論につきまして、弊協会から資料2と資料4についてコメントさせていただきます。

### (1) 資料2について

再エネの目標設定にあたりましては、市町村様に対しての動機付けとして、荒廃農地の発生を防止するための農業継続、レジリエンス向上といった地域住民にとっての課題可決型、また、自治体および地域事業者の収入増や、新規事業による雇用創出、市民出資型といった自治体・地域事業者への裨益型といった取り組みが考えられると思います。

あと、「自治体の脱炭素」や「地域裨益」の観点では地産地消（需給連動）が必要になると思いますが、地域内で電力需要がある分しか導入できないことを避けるために、地域の発電事業者が地域外の需要家に供給することによって、地域に裨益する仕組みもあわせて重要と考えます。

以上の観点で、P12,13にお示し頂いている事務局提案に賛同致します。

また、現実的な計画・目標設定に関しては、P9の「REPOS（リーポス）」の活用が重要と考えます。ご説明にありますように「任意の区域内のポテンシャル情報の表示などの支援ツール実装の検討」の加速を是非お願いしたいと思います。

併せて、P10での「地域経済循環分析ツール」についても、地域経済の全体像と域外からの所得を見える化するツールとして有効であり、地域メリット活用へむけ使いやすいツールとして推進をお願いいたします。

更に、圓尾委員も発言されましたが、目標設定においては、電力系統制約情報など見える化などの検討も効果的かと思いますが、現状の系統制約を考慮すると、目標値が過小となる可能性が高いので、まずは、系統制約は考慮に入れずに目標を設定し、その後に、系統制約の解消に向けた話し合いを一般送配電事業者と進めてはかがかか考えます。

現在、経産省の方では、系統制約の克服に向けて、ノンファーム接続の全国展開や、ローカル系統の設備増強をプッシュ型で進める方針を打ち出しており、こういった取り組みと連動させることを検討頂ければ幸いです。

### (2) 資料4について、

促進区域の設定に当たって、P5に記載の、再エネ種や全域での合意形成に時間を要する場合等において、地域における十分な合意形成を図ることを旨とした上で、民間事業者からの提案を端緒として、事業候補地への設定を検討してはどうかのご提案に賛同致します。

次に、P6 についてですが、再エネ事業の適地を抽出するに当たって、既存法令により環境保全の観点から規制されている区域を除外する事や 環境保全を優先すべきエリア・対象を考慮して抽出する事には賛同致しますが、再エネ事業者に対し、事業と併せて、地域環境保全の取組や地域貢献の取組を求める点につきましては、その内容について丁寧なご議論をお願い致します。

P7~10 の、促進地域の設定について、広域的な検討が基本とするなかで、想定される促進地域のイメージ（広域ゾーニング型、地域・街区指定型、公有地・公共施設型、民間事業提案型）などを示されましたが、これらのより多くの事例を広く紹介することで、具体的な策定がよりわかりやすくなると思います。

また、P19 について、かならずしも協議会でなくても地域特性は多種多様であり、協議会以外の方法の合意形成の手法として地域住民との事前の意見交換、住民参加による勉強会、市民参加型の事業提案、地域貢献の見える化、事業者と地域との保全活動など、ひろく地域での理解と合意を得る事例を拡大することも効果的ではないかと思います。

最後に、本日議論されていますが、ポジティブゾーニング導入によるメリットが明確化されれば、事業者にとっての強力なモチベーションに繋がると思いますので、こちらについてもご検討頂ければと思います。

以上

2021年10月8日

第2回地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会  
意見コメント

公益財団法人日本自然保護協会  
保護部 部長 大野 正人

**促進区域設定の基本的考え方について**

この間、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、再生エネルギーの規制緩和や通知見直し、手続きの簡略化など行われてきました。一方、環境影響評価法による風力発電の規模要件の引き上げ「環境影響評価法施行令の一部を改正する政令」(10月1日閣議決定)に対するパブリックコメント(236名から意見435件)では反対意見が多く寄せられており、その意見内容からも、計画段階から環境影響評価の手続きをないがしろにして、地域の再エネの推進はないと考える人が多くいることは明らかです。

改正温対法による促進区域は、イコール法令上再生エネルギーの建設が可能な地域ではなく、環境上の問題が限りなくゼロの地域であるべきです。そのために省令の段階で、国土レベル(国立国定公園などの保護地域、渡り鳥ルート、希少猛禽類の生息地など)は回避すべきです。多少のリスクを含む可能性のある「法令上の特例の有無に関わらず、促進区域を「幅広く設定」した場合に、後々の地域の合意形成を難しくし自治体の負担が増えるだけです。

また、改正温対法の「環境保全の取り組み」はその内容によっては、再生エネルギー施設の立地が地域の課題解決に繋がることと期待しています。しかし、それは自然環境への影響を回避したうえで、マイナスの影響を上回るプラスにするため代償措置であり、「環境保全の取り組み」を前提に促進区域を多少のリスクも含まれるエリアを幅広く設定するものではないのではないか。慎重なご検討をお願いします。

以上

令和3年10月8日

地球脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会(第2回)、  
地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルに関する検討会(第2回)  
に関する意見書

オブザーバー 日本地熱協会

1. 地方公共団体実行計画および施策の実施に関する目標の設定について

1) 実行計画、目標設定

意見1：再生可能エネルギー促進に関する実行計画及び目標は、2030年及び2050年についてエネルギー種別ごと（特に地熱）に設定していただきたい。

(理由)

地熱は地域偏在性が大きく、地下資源特有の難しさ（特に地下深部の情報の取得）があり、専門家の関与が必要不可欠であるため。またリードタイムの長いエネルギー種においては長期的な視点が必要。

意見2：実行計画及び目標設定時に専門的知識を有する有識者・外部機関の活用について、柔軟に対応していただけるようお願いしたい。

(理由)

地熱資源の開発には地下資源特有の難しさ（特に地下深部の情報の取得）があり、多くの場所でその資源量等の情報が限られているため、不確かな資源情報に基づき地方公共団体が計画策定、目標設定を行うことには困難を伴う。このため、地熱の専門的知識を有する有識者や研究機関、公益法人や民間企業に委託する制度の創設とそのための予算の確保をお願いしたい。

2) 促進区域、除外・配慮エリアの設定

意見3：地熱発電の促進区域の設定には、国（環境省、経済産業省、NEDO、JOGMEC、産業総合研究所等）が積極的に関与し、有識者及び日本地熱協会の意見を踏まえて行っていただきたい。

(理由)

地熱資源の開発には地下資源特有の難しさ（特に地下深部の情報の取得）があり、多くの場所でその資源量等の情報が限られているため、不確かな資源情報に基づき地方公共団体等が計画策定、目標設定を行うことには困難を伴う。また、利用できる公開情報も精度にばらつきがあり、地熱の専門的知識を有する有識者や事業者による解釈や評価が必要不可欠である。

3) 規制改革実施計画（令和3年6月18日閣議決定）および規制改革タスクフォースでの議論の反映

意見4：規制改革実施計画（令和3年6月18日閣議決定）および規制改革タスクフォースで議論された自然公園法、温泉法、森林法等に関する規制緩和や地熱開発促進の方針を反映させて促進区域の設定を行っていただきたい。

(理由)

市町村が行う促進区域の設定は、その区域の自然的、社会的条件に応じたものにするのは当然であるが、

再生可能エネルギーのポテンシャルを最大限いかすために、除外・配慮エリアを広く設定し過ぎないようにご配慮願いたい。その際、令和3年9月30日付の環境省自然環境局長通知「国立・国定公園内における地熱開発の取扱いについて」および国立公園課長通知「同通知の解説の改正について」、環境省自然環境局長通知「温泉資源の保護に関するガイドライン（地熱発電関係）」等と当面の目標である2030年のエネルギーミックスの達成状況を指標として検証しながら運用していただきたい。

#### 4) 協議会

意見5：地熱開発は初期の段階から協議会等を設立する場合が多く、本件の協議会等についても既設の協議会の枠組みをできるだけ活用し、地熱を専門とする有識者、手続きのワンストップサービスが円滑に運用されるための国・都道府県の出先機関等、既設発電所の事業主体等の意見も反映できるようにしていただきたい。

##### (理由)

市町村や地域によって事情は異なるが、これまでに官民一体となって再生可能エネルギーによる地域振興に取り組んでいるところも多い。また、ワンストップサービスの円滑な運用においては都道府県や国との情報共有によりスピードアップを図ることができると考えられ、協議会には幅広い関係者が参加できるようにしていただきたい。また、事案やエネルギー種別による、分科会等の設置を検討していただきたい。

#### 5) 事業認定

意見6：事業者を募集し事業認定を行う際に、募集要領や認定基準を明確にし、同一エリアに複数の事業者が申請した場合の選定方法も具体的に決めておいていただきたい。

##### (理由)

促進区域が設定されると、複数の事業者が同一地域または隣接地域に事業認定の申請を行うことが想定される。例えば地熱の場合、先着順というルールになったとすると、ある事業者が先に開発が容易な小規模で申請して認定された場合、当該地域及び隣接地域で他の事業者が地熱貯留層規模に応じて大規模な開発を目的とした調査を行なおうとしても調査が出来ず、結果的に当該地域全体の地熱資源を有効に開発することができなくなってしまうことが危惧される。

#### 6) 手続きのワンストップ化

意見7：手続きのワンストップ化は、事業者の手間は軽減されるが、その分市町村の業務量が増大し、却って手続きに時間がかかってしまう事態が発生することが危惧される。手続きの思い切った簡素化や期間の短縮が図れるよう運用に配慮していただきたい。

##### (補足)

手続き期間の短縮が図れる場合に、国の権限を市町村に一部委譲し、市町村が手続きの一部を代行する、あるいは、環境省の出先機関など国の機関がワンストップサービスを行うなどの工夫が必要と思われる。

以上

2021年10月 7日

環境省大臣官房環境計画課 御中

(公財)日本野鳥の会 自然保護室  
主任研究員 浦 達也

2021年9月22日に開催された「地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会（第2回）」に係る資料に対する意見

9月22日に開催された「地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会（第2回）」に係る配布資料および当日の説明に対し、オブザーバーとして下記のように意見を提出いたしますので、ご査収のほどよろしくお願いいたします。

#### 記

##### ●資料2

P12

- ・4ポツ目に「再エネ導入による地域経済・社会への貢献という視点」と記載されています。地域住民が居住地域で再生可能エネルギーの導入を受け入れるか否かを判断等するのに、地域で受け入れることのメリットを知ることは重要な問題となるので、どのような導入のあり方が地域経済・社会へ貢献できるのかという視点で書かれた指針やガイドライン等が必要になると考えます。
- ・5ポツ目に、「再エネポテンシャルが豊富な地域との広域連携による目標設定」と記載されています。これを適切に進めるためには、ポテンシャルが豊富な地域において環境保全が十分担保されている必要があり、不十分であった場合には再エネ施設が迷惑施設化すると危惧されます。適切な促進区域の設定が行われるよう、マニュアル、ガイドラインや指針等への基準明記が必要と考えます。

##### ●資料3

P4

- ・ゾーニングに期待される効果として、「地域住民等が事業化よりも早い段階から地域の風力発電の検討に関与できる」とありますが、それは促進区域の位置選定の段階で関与できるかどうかと同義と考えます。多くの自治体では、促進区域の選定位置が決まりつつある段階、つまり、自治体による絞り込みがかなり進んだ段階でアンケートや説明会によって立地選定の良し悪しについて住民意見を聴取することになると考えますが、そ

れが真に早い段階での住民参加と言えるのかを検討するとともに、絞り込みを行う過程で住民意見を聴取、反映できる仕組みを各自治体で持てるような指導が必要と考えます。

P5

- ・左側の図のレイヤー3、4の白いエリアは何を示しているのでしょうか。もっとも注意を要するエリアが最終的に選定されるようなので大きな問題にはならないかもしれませんが、説明はあった方が良く考えます。

P19

- ・囲み内の2ポツ目に、「協議会の下に分科会を設置し重点的検討を行うことが考えられる」とありますが、協議の場の数を増やすことは自治体の負担が増加するため、なるべく分科会を設けずにゾーニングを進めたいというのが自治体の本音ではないかと考えます。そのため、地域の特性に応じたゾーニングを進めるために分科会の設置を自治体に促したいのであれば、そのメリットを説明する資料やガイドラインの準備が不可欠です。

P24

- ・下の囲み内の1ポツ目に「環境配慮の観点から促進するエリアとしない区域の考え方については、法令等の指定区域で示すほか、配慮事項との関係を定性的に示す（希少動植物への配慮等）事例もみられた。」とありますが、自治体がゾーニングを実施する際にそれほど負担なくできるのは、既存情報に基づいた定性的な判断基準による区域選定と考えます。一方、地域住民等と合意形成を果たしながらゾーニングを進めるには、既存情報だけでは把握できない地域の特性に応じた状況等を反映させること、また、そういった情報をいかに地域住民等から抽出するかが重要な作業となります。一方で、地域住民が把握している情報は、不確実性を伴ったり、非科学的であったりする情報が含まれる可能性があり、そのことに十分留意する必要があります。そのため貴省は、自治体がそういった情報を抽出およびゾーニングに反映したり、地域情報の精度等を判断できるようなガイドラインを準備するなどして、地域にとってより良いゾーニングを促していくのが重要な役割となると考えます。

P26

- ・下の囲み内で、複数の施設による累積的な影響について、促進エリアに発電施設が集約される量で議論されています。しかし、特に自然環境において累積的影響の発生を考慮することは容易ではなく、単純に集約される量で判断することはできないため、貴省は本検討会とは別の機会を用意して、海外事例を参考にガイドラインを準備するなどして、国内で適用可能な累積的環境影響評価の手法を講じる必要があります。

#### ●資料4

P5

- ・論点の②の中で、「民間事業者からの提案を端緒として、事業候補地への設定」を検討するとあります。もしこれが、事業者が設定している事業実施想定区域や対象事業実施区域を促進区域に設定するという意味であれば、それは行うべきでないと考えます。これから自治体等が行っていく促進区域の選定とそれとは、基準や方法がまったく異なるので、促進区域の設定は事業者の計画の影響を受けるべきではありません。

P9

- ・想定される促進区域のイメージのうち公有地・公共施設活用型として、調整池に水上太陽光を設置する事例を紹介しています。紹介事例のように市街地や人工物に囲まれた場所ではそれほど問題にならないと考えますが、公有地や公共施設であっても自然環境に囲まれた水域での水上太陽光の場合、パネルの設置による水面の遮蔽が池沼の閉鎖的環境に生息する生物や生態系に影響を及ぼす場合があるため、促進区域に設定するには慎重な判断を要すると考えます。そのことを今後作成されるガイドライン等に記載しておく必要があると考えます。

P20

- ・囲み内の2ポツ目にある「②市町村の定める地域環境保全の取組によって、事業の実施による環境影響を低減する」は代償措置（ミティゲーション）のことを指しているものと考えます。そうであれば、今後作成されるガイドライン等で市町村が実施可能な代償措置（ミティゲーション）の事例を示すなどして、それをどのように実施できるか検討できるようにしておくべきです。

#### ●その他

- ・促進区域の設定や導入目標を定めるために設置される協議会のメンバーには、事業者を入れるべきではありません。協議会の結果そのものが、許認可に繋がる恐れが生じます。
- ・促進区域の設定に際し、既存の再エネ施設がその選定に影響を与える可能性は低いと考えますが、仮に既存施設が存在しても、そこが重要な環境であった場合には促進区域に含まれないよう、マニュアルやガイドライン、指針への記述が必要と考えます。
- ・ゾーニングには市町村の範囲を超えた広域を対象とするものと市町村ごとに行われるものがあると考えますが、前者は都道府県で、後者は各市町村で取り組むべきと考えます。そのため貴省は、各都道府県および各市町村でそれらを実施できるように制度やガイドラインを整備すべきです。また、環境省などの国が各都道府県に対し、都道府県は

市町村に対し再生可能エネルギーの種別ごとに導入目標値を定めることで、さらにゾーニングを進めやすくなると思いますので、そのような導入目標値の設定のあり方も模索すべきです。

- 事業者は設定された促進区域に経済的メリットを感じなければ、配慮書手続きの免除という恩恵を放棄してでも、促進区域以外（調整区域等）で事業計画を設定することは容易に想像できます。しかし、それでは環境影響に配慮しながら自治体で促進区域を設定した意義がなくなり、または、かえって促進区域以外の場所に事業を目泣くことになり、ゾーニングとしては本末転倒です。そのため、適切に設定された促進区域内で事業者が事業計画を設定する際に、配慮書手続きの免除以外の経済的メリットも得られるような措置が必要と考えます。
- 参議院から提出された「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議」を参考資料として委員に配布し、決議内容について本検討会の中で議論すべき事項がないか精査すべきです。