

環境影響評価審査会 総会 会議録

- 1 日時：令和元年6月7日（金） 10時00分～11時30分
- 2 場所：ラッセホール5階 サンフラワー
- 3 議題：環境影響評価対象事業の追加（太陽光発電所）について
- 4 出席委員：服部委員（会長）、小谷委員、上甫木委員、川井委員、近藤委員、澤木委員、菅原委員、住友委員、中畠委員、中野委員、西田委員、西村委員、花田委員、藤川委員、益田委員、横山委員
- 5 兵庫県：環境管理局长、環境影響評価室長、審査情報班長他係員2名
水大気課、温暖化対策課、環境整備課、自然環境課
- 6 配付資料
資料1：環境影響評価に関する条例における対象事業の追加について（案）
資料2：環境影響評価の審査実施状況等について
参考資料1：環境アセスメント制度の対象事業一覧表
参考資料2：太陽光発電事業に係る環境影響評価の在り方について（答申）
参考資料3：大規模な開発行爲に係る開発許可にいたるまでの主な手続
参考資料4：太陽光発電施設等と地球環境との調和に関する条例パンフ
- 7 議事概要

<議題に関して、事務局が資料1により説明。>

〔質疑〕

（委員）

アセス条例の特別地域というのがあるがこれは具体的にどういう地域なのでしょう。

（事務局）

参考資料1の下の欄外にあるが、特別地域とは自然環境など特に保全すべき地域となっている。具体的には、鳥獣保護区、森林法の指定保安林、自然公園法の国立・国定公園、農振地域、自然環境保全法の自然環境保全地域、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律の生息地等保護区等、というように様々な動植物を保全すべきところを県内で定めています。

（委員）

太陽光条例は届出になっていて、施設基準不適合の場合は、県で指導、勧告、助言と法的拘束力を持たない形になってはいますが、実際、太陽光条例に基づいて設置されてきた太陽光発電施設の適合状況、それに対する指導は具体的にはどんな感じでしょうか。

（事務局）

建築指導課で所管している条例で、届出件数は施行後100件ほどでてきていると聞いています。公表まで至ったということは聞いていませんが、行政指導の範囲内

かもしれないが助言等はされていると思います。確認し次回報告します。

(委員)

昨年7月の豪雨の時に姫路市内で太陽光発電施設の崩落があったと思いますが、あれは太陽光条例の前に設置されているものでしょうか。

(事務局)

条例の前かどうかは不明です。建築指導課から聞いた内容では、その施設では上部と下部が残っていて真ん中が崩落したようで、事業者はそこをやり直していく意向のようです。建築指導課で何らかの把握、指導が行われているので、次回報告します。

(委員)

10枚目のスライドについて、太陽光発電の場合は自然災害によって損壊した場合に地域に与える影響が大きいと思います。例えば、損壊水没しても、日光が当たると発電して感電のリスクがあるとか、パネルなどの構成物質の情報が十分に提供されていないために、鉛やセレンなどの有害物質が流出してしまうという問題があったり、面積が広いことから大雨、台風、地震などの自然災害によって起こる被害のリスクが非常に大きいということが予測できます。スライド10枚目の各法令の関係やプロセスを見たときに、太陽光発電所の持っている大きなリスクがどのプロセスで項目としてあげられて、誰がどのようにするのかということは、明確になっているのでしょうか。

(事務局)

現在、太陽光発電所はアセス条例の対象になっていないので、大規模開発要綱と太陽光条例で対応するということになっています。どの段階で明らかになるかということについては、大規模開発要綱はあくまでも計画段階のものであり、他法令の解除がどうなのかを確認するので、有害物質の流出などの観点が入っていない状況です。仮に、規模開発要綱の開発協議の申出の後ぐらいに事業者サイドから、パネルに有害物質が入っているという情報提供があれば、水質汚濁防止法等で行政指導というのはあり得るかと思います。

太陽光条例につきましては、自然災害による崩落などの安全性を確認することになっています。施設安全性については、大規模開発要綱と太陽光条例で担保されていますが、動植物については、太陽光条例で当時は想定されていなかったのが残念ながら抜けています。今回、国がアセス法を改正するという事で環境の面もしっかり見ていくとの動きが出ておりますので、県でもアセス条例の中に太陽光発電を追加して、計画をどうするかという配慮書段階で把握して行ければ、先に手を打つこともできると考えています。

ただし、規模に関して、細かくすれば細かくするだけいいのかもしれませんが、それがアセス制度の趣旨で適切な規模なのか、個別法で見ればいいのかというご意見もあるかもしれませんので、その辺は検討中です。

(委員)

規模を考えているという趣旨はわかりませんが、現実の問題となりそうな大きなリスクが、FIT制度が設けられて10年くらい経って、結局あまり儲からなかったり自

然災害のこともあり、不法投棄されるとか、いらなくなったパネルをどうするのかということが大きな問題となってきています。参考資料2の中央環境審議会が出している答申5枚目の話もあります。固定価格買取制度による買取期間が終了した後の放置や不法投棄が懸念されていて、工作物の撤去又は廃棄が行われることが予定されている場合には、必要に応じ、撤去に伴う廃棄物について評価項目として選定することが考えられる、とあります。現実にはこれは非常に大きな問題です。有害物質とか感電とか。設置ばかりが進んだ割には、いらなくなったときにどうするかということを実際に考えてこなかったわけです。なので、今後、非常に多くなる排出の項目を、現実的には特に注目すべきところだと思いますので、環境影響についてどのように扱っていくかを明確にしておいた方がいいと思います。

(事務局)

従前の環境アセスメントでは、対象の事業場で工作物自体が壊れるということ想定していません。ただ、太陽光につきましては、従前と同じようなものがあるものの、災害によって壊れるとかそのまま置いておかれるとか、従来のアセスメントの枠よりも少し踏み出していかないと県民のニーズに応えられないのではないかと思います。ただ、従前の枠組みとのバランスもありますので、どこまで超えていけるか事務局でも検討しているところでございます。

(委員)

それはよくわかります。配慮書にも準備書にも評価書にも事業評価にも、項目として上がってくる、従来の枠組みでは扱えない問題がたくさんあるので、それをどう扱うか、検討をお願いします。

(事務局)

太陽光パネルの撤去・廃棄は非常に重要な問題でございまして、国の方で現在検討中の主務省令では、アセス法の評価項目に、施設の存在及び供用、稼働中の太陽光パネルの撤去や廃棄を審査項目に入れていこうという動きになってくると考えられますので、県でも、アセス条例の中で、施設の存在及び供用の際の太陽光パネルの撤去、廃棄についても、事前の段階からの評価項目として入れていくということで、今後、後半でご審議いただく予定の技術指針の中で盛り込んでいけたらと考えています。

(委員)

今までの発電所の場合は、スケールメリットというか、作るのであれば大きく作ったほうがいいので小さなものをたくさん作っていくということにはならなかったが、太陽光の場合は小さいものを沢山作っていき、後でつないでも支障もない。ある規模要件を設けると、それよりも少し小さいものを、事業者をかえてどんどん作られた時に、どうやってそれをコントロールするかということを考えておかないと、そうなる可能性が非常に高い。つまり土地開発などと同じで、細かく細かくやっていき、最終的にはその場所が全部そうなっているということにならないかと思えます。

今までにない発電所のタイプであり、そういう意味ではこれが発電所という区分がよいのか、土地開発に近い性質を持っているという点での検討が必要ではないで

しょうか。今すぐ良い解決方法は思い浮かばないが、考えておかないと、結局は効果がなかったということになりかねないのでは、と思います。

(事務局)

資料1の7ページに国の検討会資料から抜粋した写真を載せています。100haを超える大規模事業ということはFITが始まった段階で我々もある程度イメージできていましたが、まさか、左の写真のような、森林を伐採して傾斜地に無理矢理おくようなことは想定できていませんでした。ただ、現実にはこういうものが県内で増えていますし、景観的にも問題があり、災害時にも崩れてこないか、県民の不安が高まっているということがあります。確かにアセスメントという枠組みの中にはなりませんが、委員ご指摘のとおり、他の発電所とは少し概念を変える必要がある、知恵を出さないといけないと考えているところです。

(委員)

先の意見に近い疑問ですが、今までの環境アセスに係る案件の場合には非常に公共性の高い案件が多く、実際に施工される業者もかなり大手のところが多いと思います。例えば、発電所の場合でも何十年も確実に使われます。建物を取り壊す場合でも、かなり恒久的に使うということを想定されて作っている場合が多いと思います。しかし、今の太陽光発電の場合は、規模の問題を考えても、災害が発生したときのことを考えても、今までの発電所のような何十年という規模では考えられないことが起こる可能性があります。そういうことに対して、環境アセスがどこまで責任をとらないといけないのか。規模がある程度大きければしっかりとやるように言えるが、規模が小さければやらなくていいのかということところは、結構、難しい問題であると思います。

先ほど委員が言われたように、アセスにかからない規模のものをたくさん作った場合はどうなるのかという問題がありますが、実際に小さいものを作っていくことをどこまで許容できるのかは、なかなか難しい問題があると感じます。国が対象とするものはそれとして、県で実際に対応するときに、どこまで退場事業に含めていけばいいのかということとは、結構慎重に考えていかないと難しいのではないかと感じています。このあたりの考え方はいかがでしょうか。

(委員)

関連して、よく似た基本的な見方として、環境アセスメントの目的とは最終的には人間の生活にどうなのかということに基準があるはずですが、これまでの私が見てきたアセスの対象というのは、先ほど言われた大規模、しかも企業性が高いものですが、太陽光については規模的に小さくて、事業者も個人事業者のような規模も対象にせざるを得ないということです。一方で、再生可能エネルギーを拡大していきましようという方針で、水力も含めて小規模の発電もどんどん進めるという矛盾があります。今、個人事業者が行う小規模かつ面積が狭い太陽光にどこまで踏み込めるか。再生可能エネルギーの拡大との矛盾、つまり、全体の発電量を私たちの生活の中で考えたときに、大事業者が大規模に恒久的に何十年と続ける発電の場合だけでなく小規模な事業者個人の開発が進んでいくことについて、地域住民にポイントを当てざるを得ないのではないのでしょうか。県や審査会が、そこをどこまで一緒に

なって検討できるのかというところで、アセスで今まで考えたことがない点に私たちも立ち会わないと行けないと感じます。

(委員)

お願いしたいのは、今出ている太陽光発電の問題は、県でこういう太陽光発電所なら作らせられるけど、こんなのはダメ、というような政策誘導をしていただかない限り、環境影響評価では対応できないという気がします。スクラップアンドビルドみたいに手軽にできてしまうので、対象事業の規模を規定すれば、それ以下のものを作ってどんどん規制をすり抜けるということになると思います。それをさせないようにするのは環境影響評価以外の枠組みでしていただいて、製品ライフサイクルまで考えたアセスをするということは、一定規模以上のすり抜けないものについて考えることができる、というのがこのアセスの立場だと思います。ですので、環境影響評価だけで対応できないものがあると思います。

(事務局)

兵庫県の全体の方向では、温暖化対策ということで再生可能エネルギーを導入していこうという大きな方向はありますが、県民に不安を与えたり、実際、自然環境を破壊したりするようなものまで認めていくのかとことに対して疑問を持っていますし、県全体としてもリスクが高いような太陽光発電の設置については止めてもらう方向にあるので、ご指摘のとおり、アセスだけでは完結するものではありません。大規模開発要綱や太陽光条例と言う制度が先行していますので、先行している制度を考慮しながら、よい対応ができるように我々も知恵を出していきたいと考えております。

(会長)

先ほど事務局から説明がありましたように、大規模開発要綱や太陽光条例の制度がありますが、この二つの制度で十分に行かないような面があるので、アセス法と同時に条例の中にも入れていこうということだと思います。そうであれば、大規模開発要綱とか太陽光条例で十分コントロールできなかつた例をもう少しあげただけであれば、やはりアセス条例の中でこれをきっちり位置づけないといけないなどなると思います。先ほどの面積の件もそうです。今まで何か問題があつて条例に入れた方がいいのではということかと思えます。先ほどの委員のご発言とも関連しますので、そのあたりの整理をお願いします。

(委員)

他の委員のご発言と同じなのですが、こういう条例というか、申請されたときに許可を与えないということが今の法律上でできているのでしょうか。それとも申請があれば許可せざるを得なくなっているのでしょうか。

(事務局)

許認可ということであれば、この中では太陽光条例になるかと思えます。太陽光条例では、まず住民の方へご説明をしていただき、その後に届出をしてもらい、施設の安全性の審査で基準を満たしていれば手続終了ということになります。

(委員)

ということは、場所は選べないということですか。要は、基準さえ満たせばどこ

でも作れるということでしょうか。地域というか、場所の規制はなかなか難しいということでしょうか。そのあたりが問題になると思います。

(委員)

今の議論に関連して、太陽光は設備がシンプルなので、小さな規模でも大規模でもできるという特性があるので、今までの事業とだいぶ違います。先ほどの話の中で、面積を小さくして分散して設置するという特徴があるのが一つと、もう一つ、一旦設置した後に拡大、増設も楽というのがあるかと思います。拡大、増設していくときに面積の規制をどうしていくのかという、そのあたりを条例の中にどう盛り込んでいくのか。始めに作ったときに条例に引っかかったものが、再度増設するときにもう一度条例に引っかかるような形になるのか。それとも増設した分だけの面積で議論していくのか、そのあたりを分散と同じように条例の中で考えなくてはならないと思います。

(事務局)

従来の対象事業みたいに投資金額も大きく期間もかかるというようなものとはかなり性格が違いますので、委員からご指摘があったようなところも我々としては検討していかなければならないと考えています。

(事務局)

先ほどご質問いただいた許認可の件ですが、太陽光条例では条例本文ではなく、施設基準の中で、設置不適地というものを決めています。建築基準法の災害区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害特別警戒区域、そういうところは設置してはだめということになっています。

(事務局)

地盤の勾配というものもあります。工作物が設置される地盤の勾配は30度以下であることという基準もあり、危ないところは避けられるゾーニングの手法はとられていると考えています。

(委員)

重ねての意見になり恐縮ですが、太陽光発電の場合、他の発電と大きく異なる点としまして、住民の方の日常生活に影響してくることが大きいと思います。苦情の内容を見てもパワコンの騒音とか反射光についてもかなり出てきていると聞いています。そう考えますと、例えば、大規模小売店舗法というのと同じように、近くにその施設を作ることができる、そして日常の生活に影響が出るという施設だということが、他の発電所と大きく違うところです。アセス対象とする時に発電所という枠組みの中に加えるということは若干無理があるのではという印象を持たざるを得ませんでした。

それから、地盤の形状とか傾斜の角度とかそういうものは規制できるでしょうが、日常の生活に影響があるという、居住地域との距離の関係というのがあると思います。例えば都市計画まで踏み込むのは難しいかもしれませんが、何らかの県の方針いうのを示していただいて、ゾーニングといいますか、基準を作っていただいた方が運用した時に実効性があるのかなと思います。

(委員)

先ほど、設置できる場所の傾斜が決まっていますという話がありましたが、そういった基準と世の中に出ているハザードマップとの整合性というのはあるのでしょうか。例えば、傾斜で地すべりが起こりやすいというのはわかると思いますが、一方で、雨が降ったときに洪水がある場所には建ててはいけませんよとか、他の災害との関係など、決められていることはあるのでしょうか。

(事務局)

アセスメントを実施するにあたっては、マップとの照らし合わせというのは今後考えていかなければと思っております。アセスメントの予測評価というところで、どうようにするかということについて、今後検討していきたいと思っております。

(委員)

先ほど委員がおっしゃったように、災害リスクがかなり大きいものだと思いますので、せつかくハザードに対する情報が世の中にはありますので、そういったものも活用していただけたらと思います。

(事務局)

洪水区域といったことは太陽光条例の施設基準にはありませんが、排水ということが基準にあり、事業区域内に雨水が入った場合にはそれを適切に排出するのに必要な排水処理施設や調整池をつくりなさいということが基準に入っており、水の流れというものはみえています。

(委員)

それ以外に、地震とかでは断層があるとかいうことがあるので、災害に対する指標を使いながら、また、新たな基準を考えてみていってもいいのかなと思います。

(委員)

これまでの意見に私も同感です。議論の中で気になったのは、規模要件がかなり大きくなった時の問題として、どう捕らえるかというようなところ、少し整理していただきたいと思っております。これまでの課題を踏まえながら考えてほしいと思っております。

(委員)

少し気になったのですが、斜面 30 度ですが、兵庫県の場合、東の地域、三田の周辺などは斜度がもっと緩くても地すべりを起こすような地域が昔から知られています。それなりに対策されていると思いますが、これだけ広い県域ですと、そういう自然災害が起こる場所というのは、必ずしも斜度 30 度という法律で規制されたところだけ見れば安全というわけではありません。実際に規制されている特別地域などであればいいですが、そうでない場所をどのように規制の枠の中にはめていくかということを考えて時には、それぞれの地域性というものを考慮していただければと思います。

(会長)

保安林とか天然記念物とか既存の法律の中できっちりおさえられている問題については、太陽光条例の中でもおそらく処理されていると思っておりますが、処理できていない部分について、今度のアセス条例でどうするのかということにつながってい

くことになると思います。先ほど言いましたとおり、要綱とか条例をきっちり見ていただいて、何が問題なのかをもう一度整理していただければと思います。

あと、兵庫県の特性としまして、ため池の問題があります。ため池の上に全面的に太陽光発電ができているという問題がありますので、その辺も含めて面積等についてお考えいただければと思います。

本日の審議結果を踏まえ、次回の総会で改めて審議を行いたいと思いますのでよろしく願いいたします。

<事務局が資料2により、環境影響評価の審査実施状況等について説明。>

〔質疑〕

(委員)

新温泉町の風力発電は地元反対がかなり報道でもされている状態で、地域の方の不安もかなり深刻な状況になっている中で、我々の方では今のところ何もすることがないという状況かと思います。先ほども太陽光の規制、許認可等の話がありましたが、おそらく、規制をするという点を条例で上手に検討いただきたいと思います。野生動物の生息環境を大規模に破壊する事業と言わざるを得ないというところを非常に憂慮しています。

以上