

環境影響評価審査会 総会 会議録

- 1 日時：令和元年8月2日（金） 10時00分～11時50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）、山下委員（副会長）、遠藤委員、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、西村委員、花田委員、藤川委員、増沢委員
- 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、ビジョン課
- 6 配付資料：
 - 資料1： 前回の総会での主なご意見と回答・対応方針
 - 資料2： 環境影響評価条例対象事業への太陽光発電所の追加について（案）
 - 資料3： 環境影響評価手続の対象となる太陽光発電所【想定】
 - 資料4： 環境アセスメント対象事業一覧（案）
 - 参考資料1： 関係法令等の評価項目等の比較
 - 参考資料2： 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）
 - 参考資料3： 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4： 環境影響評価法施行令の一部を改正する政令の概要
 - 参考資料5： 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6： 大規模開発及び取引事前指導要綱 関係法令等一覧
 - 参考資料7： 太陽光発電施設等と地域環境との調和に関する条例パンフレット
 - 参考資料8： 太陽光発電施設の設置等に関する基準
 - 参考資料9： 環境影響評価指針

7 議事概要

<議題について、事務局から資料により説明。>

[質疑]

(副会長)

資料2で、面積で対象を決めるということだが、電気事業法の工事計画届とどう繋がるのでしょうか。裏面の「電気事業法の工事計画届の提出の有無でアセス手続の要否が決定」という意味が分かりません。県のアセス手続なので電気事業法との関係はこだわる必要は全くないはずではないでしょうか。

(事務局)

電気事業法との関係ですが、最終的には太陽光発電所として稼働するためには、電気事業法に基づく工事計画届出を出す必要があります。届出がたくさんありまして、時系列を申しますと、まず、粗い計画を立てた段階で大規模開発要綱の手続を開始しないとはいけません。参考資料2の10ページにあるとおり、10ha以上の場合

は大規模開発要綱の開発協議申出があり、知事同意を得た後、森林を伐採するものであれば林地開発の許可等各種法令の許認可申請を行い、その後太陽光条例の届出を出します。その後に電気事業法の届出が出てきます。電気事業法の工事計画届を出す時期は、現場の開発がある程度済んでいる、もしくは着工直前になります。アセス手続で現場調査をするにしても、既に森林を伐採して造成をしてしまっていては、調査も何もできませんので、アセス手続を実施できるのは段階の前までかを検討し、太陽光条例や電気事業法の届出と考えました。この届出以降については、アセス手続を実施してもらうのが非常に難しいということで、裏面の施行時期等について、電気事業法の工事計画届の有無で環境影響評価の対象とするかの線引きをしました。

(副会長)

そういうことであれば、工事計画届の提出義務の対象を基準としなければいけないのでは。だから、出力で対象を決めなければならないのではないのでしょうか。

(事務局)

国が出力で対象を決めているので、県でも検討しました。例えば 2,000kW 以上を対象にすると、現在、太陽光パネルの光をエネルギーに変える効率がだいたい 14%であり、概ね 5ha をとりますが、今後、技術革新があり例えば極端な例として倍の効率になったとしたら、面積規模は約 2.5ha からが対象になることになり、事業開発規模との不整合が出てくる可能性があると考えました。太陽光発電は、やはり面的開発の側面が大きいことから、面積で規定すべきと考えました。国も当初は 100ha で考えていましたが、経産省との調整の中で出力で規定することになったということです。

(副会長)

県として面積要件でいきたいのは結構ですが、それであれば電気事業法の工事計画届というのは手続的に有用だという話かと思います。法アセスは許認可手続と連動させないと行けないから出力を基準にせざるをえませんが、県のアセスはそれがありませんので、単純に、面的開発に着目して 5ha にしました、これはだいたい現在だと電気事業法の工事計画届と相応しますので有用です、ということではないのでしょうか。一体何に着目したのかの説明が混乱していたところが気になりました。

(事務局)

あくまで、面開発による環境影響、例えば、生態系・動植物に影響があるということを考えています。考えている面的な規模が電気事業法の 2,000kW とあってきたということです。電気事業法の工事計画届が出ているかに関しては、施行時点で新しい制度を適用するかしないかを行政的に判断する必要があるので、その判断を工事計画届の有無ですということなのです。

(委員)

施行時期のところの説明の関係がよく分かりません。経過措置と周知期間については、どういった経過措置を予定しているのでしょうか。その後、1月初旬に、法施行より3ヶ月先行して条例を施行するのが、駆け込み防止という話かと思います

が、この期間の扱いの話と、先ほどの工事計画届の提出義務との関係をもう少し詳しく説明してもらえますか。

(事務局)

法施行の前に電気事業法の届出が出てきましたら、法は対象外になります。届出が4月を超えれば、法が適用されます。法規規模未満のものは当然対象になりません。次に、本格適用の前に電気事業法の工事計画届が出てきたら、法では対象外になりますが、条例では周知期間内に出てきたものなので、一定の経過措置ということで、現地の自然環境調査を行っていただき希少な動植物がいるか、もしいたら保護をしてもらおうと考えています。その次に、1月初旬以降に電気事業法の届出が出てくる案件があれば条例を適用させてフルアセスをやっていただくということを考えています。

(委員)

そうしますと、工事計画届を提出する時点がアセスを開始するというタイミングになるのでしょうか。

(事務局)

工事計画届がでてきますのが、案件によっては、造成を行ってしまった後、地質調査を行った後、あるいはパネルを設置する直前の場合もあります。よって、現地調査をしてもらうのであれば、電気事業法の届出が最後の機会です、いついつをもってということになると把握できるのが電気事業法の工事届だろうということで、ここで線引きをするということを考えています。

(委員)

参考資料のスライド10でいろいろな手続を説明いただきましたが、表中には電気事業法の工事計画届が入っていませんが、先ほどの説明では、場合によっては電気事業法の工事計画届は工事の着手の少し前、ギリギリにでてくることがあるのでしょうか。そうだとすると、アセスの配慮の手続はずっと前からやることになりまますので、工事計画の届出のタイミングとアセスの対象になるかどうかのタイミングをリンクさせるというのがよくわかりません。

(事務局)

大きくは、アセス法の対象となる4万kW以上の対象になるものと、それ未満のものと二つあります。法アセスの対象から申しますと資料2の裏面にありますとおり、アセス法につきましては来年の4月1日から施行されますので、法対象のものが例えば3月25日に工事計画届が出された場合には法のアセスはしなくていい、4月2日に出されればその計画はアセスの対象になると国で決められています。ただし、例外がありまして、例えば、4月2日に工事計画届が出されたものであっても既に県、市町の条例でアセスメント手続がなされているというものにあっては、法の対象規模、4万kW以上であれば、4月1日より前であれば県の条例の適用を受け、その後、法の手続に移行するというものになっています。

資料3のとおり、計画中の事業としては法対象規模のものが2件ほどありますので、これらが4月1日前に電気事業法の届出を出されて法適用を逃れるということがないように適用をさせていきたいと思っています。あと、法適用未満のものにつ

きましては、来年の1月初旬以降に工事計画届を出されたものについて県の条例の対象になっていくものと考えています。

周知期間と経過措置とありますが、10月に改正施行規則が施行された場合であっても、3ヶ月ほど周知期間を設けなければいけないことと、今後、審査会でもご審議いただきますが、こういった項目を調査、予測、評価していくか、その予測、評価のしかたというものを今後作っていかなければなりません。国の動き、主務省令改正もにらみながらになりますので、周知期間も考えながら、本格適用を1月に設定しています。駆け込みによるアセス逃れを防ごうという主旨と実務上のスケジュールを整理した結果がご説明している内容です。

(委員)

つまり、本格適用の、5ha以上の案件について条例が適用されるのは来年の1月の初旬の予定であり、それ以前の10月初旬から1月の期間については適用されないけど、何らかの調査的なものを行うといったような経過措置がかかるということでしょうか。

(事務局)

例えば、廃棄物の最終処分場の跡地に太陽光を置くというものと、森林を切り開いて斜面に置くというものでは、環境影響が全く違いますので、こういった調査をしていただくかはケースバイケースで考えていきたいと思います。

(委員)

「5ha以上」と「(2,000kW)」を対応させて議論すると、5haを県として決める根拠がどんどん変わっていってしまいます。本筋は5ha以上の改変に関しては対象にするということを出しておかないと、セットにしてしまうと5haというのが見えなくなってしまいます。私も面積設定には賛成です。懸念事項としては今後効率が上がってしまっては、どんどん逆に広がっていってしまいます。ここの書き方を工夫した方がよいと思います。根拠としては、この面積規模を対象とすると、現在のものはこれだけをカバーしているということによいと思います。

(事務局)

考え方としては、5ha以上というものがあってこれが2,000kWに相当するということがありますが、表の書き方を工夫して誤解がないようにしたいと思います。

(副会長)

資料2で、県が説明しないといけないのは、なぜ5haなのかの説得性のある根拠だと思います。8割～9割ぐらいをカバーできるという理由だけですが、それが根拠となるのでしょうか。それが根拠となるかもしれませんが。それ以外はありませんでしょうか。ある程度こちらで切らざるをえないのでしょうか。

(事務局)

防災上の観点から考えると、面積を50haよりも下げて行かざるを得なく、小さければ小さいほどいいのですが、ある程度のところで線を引かざるを得ません。そこで、カバー率で見たときには8割程度は必要だろうと考えられます。

もう一つは、小さくしていった時に、電気事業法も参考にすると、ある一定の規模以上のものは工事計画届の提出義務があるということと、技術基準に不適合なもの

は計画変更命令という厳しいものが適用されていくので、その規模はやはり 5ha (2000kW) となっています。そういうことを参考に考えています。

(委員)

国よりも小さく、5ha にしてアセスできめ細かくチェックしようとしており、評価できるところですが、これぐらいの規模にすると、年間何件ぐらいの案件が挙がって来て、審査できる体制は大丈夫でしょうか。処理可能な量でしょうか。

(事務局)

資料3では9件ほどありますが、一気にこれらがくるとは考えていません。おそらく年間1～2件ぐらいかと思われます。5ha 以上というのは都道府県の中で一番厳しい面積要件になりますので、森林を伐採して太陽光発電を置くようなものに対して、一定程度の抑止力が働くと思っています。

(委員)

国土利用計画では、かなり小規模のものがあります。ゴルフ場から転換されるものは結構面積が大きいです。この9件だけではなしに、5ha 以上となると小さいものが出て来なくなる可能性があります。過去の実績で、用途が変更されて5ha 以上の太陽光の発電施設が設置されたケースがかなりあったと思われませんが、これだけででしょうか。

(事務局)

ご指摘のとおり、今後は、ゴルフ場跡地の案件が多くなることが想定されます。兵庫県はゴルフ場の数が全国で2番目、ゴルフ場の経営も難しい状況と聞いています。それに加えて、2,000kW を超える大規模な太陽光は、買取価格が入札制度によって決まるため低下しています。1kW あたり 18 円を切りますので採算性が厳しくなっています。よって、スケールメリットを得て、FIT 制度で利潤を出すという計画ですが、採算性が厳しくなるので、ゴルフ場跡地でも抑止力が一定程度働くと思います。ただし、アセス手続を行い、200ha とかの大規模でしますというのが出てくる可能性あり得ます。

(委員)

政策誘導していただくのは大変結構だと思います。事業区域面積ですが、太陽光パネルの面積とそれに対する周りの敷地の余裕との関係については、どの事業者でも同じというわけではないと思います。例えば4.9ha で太陽光パネルをギリギリに作ったような計画が出てくるかもしれませんが、ある程度パネル面積を考えなくてよいでしょうか。

(事務局)

太陽光パネルは確かにどこでもはれます。いろんなパターンがありますので、全てのパターンは想定しきれません。参考資料8に太陽光条例の施設基準があります。前回、居住環境に大きな影響を与える可能性があるというお話がありましたが、(5)に遮蔽措置というものがあります。目隠しをしなさいというもので、これで反射光の一部は防げるかと思っています。そして、(9)に緑地の保全というものがあります。森林を伐採するときには残置森林 25%以上という基準もあります。それと今は基準がありませんが、配慮書の案の段階での周りの状況や斜面がどれくらい含まれてい

るかということについて、知事意見としての記載を考えている。神戸市内の案件では、審査の中で事業者が太陽光パネルの面積を変えてきたというものもあります。
(委員)

太陽光の別の法律で考えたらいいことかも知れませんが、ため池への設置の場合、現在、50%の面積の基準となっていますが、地面への設置を厳しくした場合、ため池への設置へますます誘導されるかもしれません。50%は満水状態のものでしょうか。水面の状況によって大きさが変わります。定義はどのようなものですか。ため池の場合、生態系の保全を考えると、水抜き、かいぼりをするのが好ましい場所もあると思いますが、水面にパネルを設置すると、それはやらなくなる、できなくなるとは思います。ため池の機能に関しては何か決まりはあるのでしょうか。

(事務局)

太陽光条例の細かい部分なので、確認して後日、回答いたします。今後、アセスでため池への設置が出てくる場合も充分想定されますので、後日の環境影響評価指針の中でどのように書き込めるか検討していきたいと考えています。

(会長)

兵庫県はため池の数が一番多い。多分他の県ではそんなに問題にならないと思いますが、兵庫県の場合は非常に問題となります。生態系にとってため池は非常に重要で、面積要件が5haでいいのか、もっと小規模なため池で重要なものがあるのではないかと思いますので、また考えていただけたらと思います。

(委員)

前回、面積規模要件を設定すると、それより小さいものが連単して出てくる懸念があるという話がありました。今日の資料では、5ha以上で8割カバーできるとありますが、規模要件を設定するとアセスから逃れるためにそれより小さい方にシフトしていくということが、過去の林地開発の事例でもありました。先ほどの説明で、FIT制度で価格が下がり、規模のメリットが出ない、もっと大規模化されるとの説明でしたが、その見方でいいのでしょうか。一般には小規模化の方にベクトルが働きますが。

(事務局)

ご指摘のとおり、両極端化するとみています。スケールメリットを出すために100haを超えるものや、4.9haがずらっと並ぶ可能性もあります。徐々に面積を増やしていくというものが出てくるかもしれませんので、注視したいと思います。

(委員)

上手に制度設計していただきたい。隣接地には何年以内には開発を受け付けないとかできればいいのですが。もう一点、神戸市は別なのでしょうか。兵庫県と神戸市とのすり合わせはしているのでしょうか。

(事務局)

神戸市は既に太陽光をアセス対象にしています。一番大きい面積要件が20ha以上の自然改変を伴うものとなっています。神戸市の緑地条例が適用されていればそれより小さい規模を対象とするとなっています。神戸市でもアセスをかけるかどうかの判断をする第2類という設定がありまして、それでは自然改変が5haから対

象となっており、緑地条例がかかるものは 2.5ha 以上がアセス対象としています。神戸市と協議をしており、神戸市もほぼ同じ規模として設定していくという方向で検討中です。

(委員)

小規模に流れていく対応として、太陽光条例では 0.5ha 以上をカバーしているので、それとセットで施設基準を厳しくするとか、4.9ha 以下のメリットが薄れるような基準の設定の強化とかそういうことはできないのか。設置の条件とか。きめ細かく評価してもらおうとか。

(副会長)

県の方でもうまく整理できていないと思います。太陽光条例で一体どこまでコントロールできるかということが一方であります。太陽光条例できちっとコントロールできるのであれば、最低限のところは維持できるはずですが。アセス条例でめざすものはより良い開発、設置と思います。しかし、小規模なものにアセスを強要して、どこまでより良くなるのかということがよく理解できないところがあります。もちろん事業者の負担という点もあります。アセス逃れへの対応も必要ですが、アセスを強いることによって、一体どこまでのことが達成できるのか、それは小規模なものまでアセスを強要することで本当により良くなるのかを検討していただきたいと思います。事業者への負担という点もありますし。

(事務局)

参考資料 7 に太陽光条例のパンフレットがあります。一枚めくっていただき、中段、2 番の太陽光発電施設等の設置に関する基準（施設基準）があります。これでかなりカバーできておりますが、カバーできないのが、大規模なものであって自然環境への影響です。これが、アセスでは、自然環境の影響評価を行い、事後監視で見ることができます。どこまで小規模なものに課すかという問題があります。また、アセスは、計画段階から関わっていくことが可能となります。

(会長)

前回の 50ha を 5 ha にするという案が出てきましたが、いかがかでしょうか。

(委員)

参考資料 7 の設置に関する基準のところ、景観のところにある内容については、今も同じような形で 5 ha でもやっています。面的にべったりとなるのが非常に景観的に問題で、それをコントロールする手立てがありません。より前向きに景観コントロールできる基準、分節化していくようなものを入れていかないといけないと思います。既にでき上がっているもので起こっている景観上の問題を踏まえながら対応策を考えていくのも一つと思いますので、その当たりのデータもご提示いただければと思います。

(事務局)

ご意見を踏まえながら検討していきたいと思います。太陽光条例は届出ですので、決まりました、届け出ます、ですが、アセスでは、計画段階の配慮書段階ではパネルの配置案を検討して、分散させた方がいいのでは、住宅地に近いのでは、離れた方がいいのではないかという意見を出していくこととなります。全てにアセスをか

けたら大変なことになりますので、ある程度の大きなもの、一定規模以上のものは計画段階から検討していくというのが必要になるかと思えます。

(会長)

5 ha の根拠についてももう少し検討してください。今日は5 ha という結論を出せばいいと思いますが、鳥の専門家がいないので、意見は聞けませんが、昆虫としてはいかがでしょうか。

(委員)

5 ha というのは気になる場所です。昆虫の場合は面積が小規模であっても影響を受ける場合もあるでしょうし、分かりませんが、ため池と陸上で同じ基準が設定されるのはどうなのかなとちょっと思えます。5 ha にすると8割、9割カバーできるとありましたが、ため池の自然改変を受けているものの割合としてはあると思いますが、ため池の開発の規模はどれぐらいかデータはありますか。

(事務局)

平成29年から太陽光条例が施行されています。令和元年6月末現在、全県で140件できています。このうち、ため池は26件程度です。一番多いのは森林開発、次に事業場跡地、それから田畑、ため池になっています。届出されたため池の事業で、面積で一番大きいものは2.7ha、一番小さいものは5,800m²になっています。

(委員)

ということは、ため池の場合はあまりアセスにかかる規模のものはないということでしょうか。

(事務局)

事業区域面積5 ha で案を提示させていただいておりますが、事業区域面積は自然改変部分だけではありませんので、ため池が仮に2.7haであっても、それ以外にパワーコンディショナーを置く陸上があれば、あわせて5 ha で判断します。ため池への設置でも大規模のものは対象になる可能性はあると考えています。

(委員)

こういうことはできるのか分かりませんが、陸域とため池のような水域で対象面積を変える、もう少しきめ細かい対応ができればよりいいと思うのですが、いかがでしょうか。

(委員)

私もそう思います。過去の事例ですと、ため池は2.7haが一番大きいということです。そうすると5 ha で切ってしまうと、ため池は全部抜け落ちてしまうことにならないでしょうか。

(事務局)

対象にならない可能性もあると思います。太陽光条例では、自然環境・生態系の部分は現在、対象外となっています。ため池面積の50%までしか設置できませんが、ため池だけ面積規模を下げていくとなると、県下のバランスもあり、悩ましいところです。

(委員)

逆に、ため池を対象になるように全体の面積を小さくすると、とても大変なこと

になってくると思います。事業者の負担もありましたが、行政的なコストも上がってしまおうと思います。しかし、環境影響評価条例の目的を考えた時に、現状、ため池が全部抜け落ちてしまっていることでいいのかどうか、また次回考えていただけたらと思います。

(会長)

先ほどの神戸市の例では、いろんな状況で対象面積を決めていたようですが、ため池だけを特別にするのはなかなか難しいのでしょうか。

(事務局)

神戸市の場合は、自然改変を伴うものというのが一つの条件になっています。自然改変の中にため池を含んでいて、面積で分けているということになります。

(会長)

これから細かい指針を作っていくわけですが、指針の中でため池の場合はこうだ、と書けるのであれば今の段階で5ha というのでいいと思いますが、指針の中で細かい対応ができるのでしょうか。ため池は兵庫県固有のもので、他のところではなかなか考えられない特殊な生態系です。山林の場合は周りがほとんど山林なので、その部分がいくら改変してもというのがあろうと思いますが、ため池はそこしかないというものなので、特別に扱えるようなことが指針でできるかどうかです。

(事務局)

まずは、対象にするか、対象の規模をどうするかということかと思いますが。事務局の希望ですが、法施行とのタイミングもあるため、本日の案の段階で県民の皆様のご意見をおうかがいするパブリックコメント手続を開始させていただいてよいか、ご意見をいただきたいと思っています。パブコメの意見も踏まえながら、さらにご指摘のありました、ため池を中心としたところについて検討させていただきたいと思っております。

(会長)

太陽光発電所の設置を環境影響評価の対象にすることと、面積規模をとりあえず5ha ということで了解いただきたい、それをもってパブリックコメント、次の段階に進めるというお話でした。細かくは修正可能ということですよ。

(副会長)

ため池の話も出ましたし、いずれにしても太陽光条例で届出が義務づけられているので、どれぐらいの規模のものがどこに設置されていくかは把握できるわけですよ。とりあえず5ha で動かしてみて、数年後に見直すこともあり得るということで理解して良いでしょうか。

(事務局)

まずは5ha でスタートして、アセスメントを実施すべき事案が具体的に出て来れば見直すということは必要であると思っています。

(委員)

パブコメの反応のことを事前に考えると、兵庫県内で発電を考えている県民は各地に幅広く存在するだろうと思いました。そうであれば、今ありました、再考していくという弾力的なものを考えは持ちながら、一応「5ha 以上」というのを形に

していけばよいと思います。ただ、なぜ5haなのかというあたりへの理論的な説明をきちんとできるような準備は、県だけでなく我々も深く考えていかなければならないと、より感じました。

(会長)

今日は、経過措置の話もありましたので、少々混乱もありましたが、その辺もまとめていただいて次回に出していただければと思います。

以上