

第3回 太陽発電施設の適正な設置及び維持管理に関する検討会議

【日時】

令和8年2月19日（木曜日）18時00分から20時00分

【会場】

網走市役所本庁舎5階 議場

【参加者】

○委員

太田 雅幸（会長）	太田雅幸法律事務所 弁護士
笹木 潤（副会長）	東京農業大学生物産業学部 教授
中山 寿一	網走商工会議所 副会頭
田口 徹	網走市観光協会 専務理事
黒田 幸市	網走市町内会連合会 会長
奥泉 利明	西網走行政連絡協議会 会長
木村 朱美	一般公募委員
名古屋 美津重	一般公募委員

○アドバイザー

伊藤 嘉高	公益財団北海道産業資源循環協会 副会長
高橋 寿一	専修大学大学院法学研究科 教授

○オブザーバー

疋田 賢哉	オホーツク総合振興局環境生活課地域環境係 係長
-------	-------------------------

○事務局

田邊 雄三	市民環境部長
寺口 貴広	市民環境部次長
八百坂 則勝	同 生活環境課 参事
城石 一徹	同 生活環境課環境対策係 主事
倉橋 樹	同 生活環境課環境対策係 主事
福田 悠介	同 生活環境課環境対策係 主事

（関係職員）

立花 学	建設港湾部長
村上 雅彦	同 都市整備課長
古田 孝仁	同 農林課長
北村 幸彦	観光商工部長
中村 幸平	同 商工労働課長
井上 博登	同 観光課長

1. 開会

前回会議での質問事項に対する事務局回答

●会長

議題に入る前に、前回の検討会議で委員から出た質問（事務局預かりとなっていた事項）について、事務局に回答を求める。

●事務局

【質問事項】

太陽光発電施設の建設後（維持管理・運営段階）において、事業者に対して規制や義務を課すような関連法令は存在するのか。

【事務局の回答】

調査の結果、国の法令による規制の枠組みが存在することが判明した。

- ・電気事業法による規制：10kW以上の設備については、柵の設置や強度の確保など「技術基準への適合」が義務付けられている。これに違反した場合は、国による改修命令の対象となる。
 - ・再エネ特措法による規制：FIT認定案件については、定期点検の実施や、廃棄費用の積立が義務化されている。
- 以上のことから、設置後の保安や管理についても国の法令による規制の枠組みは存在していると報告。

●会長

事務局の説明に対し、委員に追加の質問等がないか確認

○委員

特に質問はない旨を回答し、事務局の報告を了承する。

●会長

これを受け、次の議題である高橋アドバイザーによる講義へと進行する

2. 議題

(1)「太陽光発電事業に係る規律の在り方」について 別紙資料 参照

専修大学 法学部 教授 高橋 寿一氏より説明

■ 講義「太陽光発電事業に係る規律の在り方」に関する質疑応答

●会長

委員の皆様から、高橋先生に対する質問や確認等の発言を促す。

○委員

資料の6ページに「網走市はまだ間に合う」とあるが、網走市が今後条例などの措置を取らなければ、那須塩原市のように太陽光発電施設が急増していく可能性があるか。

●高橋教授

FIT/FIP制度の廃止による影響に左右される。新規参入が大幅に減る可能性もある。

一方で、FITを使わずに企業と相対で電力取引を行う「PPA」という手法があり、採算が取れる場合は再エネ事業者が開発先を探す動きは一定量残る。ただし、現状と比べてどの程度開発が減るかは明確には分からない。

○委員

メガソーラーよりも小規模施設への対策の方が重要であるという認識でよいか。

●高橋教授

五島列島の宇久島では、島全部がソーラーパネルで埋め尽くされてしまった事例がある。大規模なメガソーラーでも問題を起こす事業者は存在するため注意が必要。

1000kW未満や50kW未満など、法の規制がかからないギリギリの規模（999kWや低圧など）を意図的に狙って申請を出す手法が存在する。

網走市は小規模案件が圧倒的に多いため、問題案件が小規模施設から発生する確率は高く、小規模への対策も重要となる。

●会長

太陽光発電に対して基本的な方向性が少し反対の立場の委員に質問を促す。

○委員

公有地（国有地、道有地、市有地など）については、所有者が許可しなければ、太陽光発電施設を建てられないという認識でよいか。

●高橋教授

その通りである。

○委員

対象になっている場所はかなりの面積がある。山林には保安林があったり、国有地や海浜地、河川敷地なども多かったりする。そういう場所に、業者が勝手に建てたりするようなことは現状ではないのか。

●高橋教授

森林の場合、一年前までは、1ヘクタール以下の開発には許可が不要だった。森林開発の規制対象が1ヘクタールから0.5ヘクタールへ引き下げられたが、それ以下の面積であれば自由に開発できる状態である。

公有地は所有者が防げるが、規制の緩い民有地は、地主に地代や売却益などのメリットがあるため、契約が結ばれて開発が進む可能性はある。

○委員

理解した。

●会長

続いて、委員に質問を促す。

○委員

資料の15ページ、「(4) 維持管理の2」について、神戸市の事例があるが、他の自治体でも行われている事例はあるか。

●高橋教授

それ以外の事例についてははっきりしたことはわからない。神戸市の条例を例示したが、同市の条例は他自治体への影響力が強いため、他の自治体でも同様の措置を行っているところはあると考えられる。

○委員

景観が損なわれるという住民の方の不安や自分の生命に関わる部分での不安もあると思う。そういった部分も含めて説明会を開き、住民に理解してもらうことは非常に大事なことだと考える。

○委員

資料11、12ページの写真（パネルを隠すように植えられた木）について、これはカーボンニュートラルの目的が含まれているのか、単なる景観配慮目的かについて質問。

●高橋教授

景観配慮が目的であり、元々生えていた木を切らずに残しているものだと思う。ただ、那須塩原市は脱炭素先行地域として熱心に取り組んでいるため、木を残すことでそうした意図があった可能性もある。

○委員

承知した。

●会長

時間の都合上、あと1名程度質問を受け付ける。

○委員

住民説明会について、トラブルの多くは説明不足が原因であるため、全国共通での資料公開や、計画変更時の再説明会を実施するなど、条例やガイドラインに盛り込んでほしいと要望。

●高橋教授

それは重要なところ。おそらく、再エネ特措法という国の法律における説明会の規則の中にも、そういった内容は書き込まれていたと思う。ただし、再エネ特措法の説明会というのは、事業認定を得るための説明会であり、市町村の条例に基づく説明会というのは、認定とは関係なく、周辺の住民に迷惑をかけないための説明会である。同じ説明会でも、説明の内容はやはり違ってくる。そのため、住民の方がこういう説明が必要だと思うのであれば、国の説明会に頼るのではなく、網走市独自の条例の中で、どのような説明会が望ましいかということを書き込むのが、一番良いのではないかと思う。

○委員

いつでも住民が資料を見られるような仕組みも必要だと発言。

●高橋教授

同意を示す。

○委員

撤去費用について、神戸市方式を組み合わせ、名義変更時でも確実に事業者には責任を取らせる仕組みが必要ではないかと提案。

●高橋教授

国の法律と上手く組み合わせ、規制に漏れがない形にするのが最も良いと回答。

■市としての規制・誘導の方向性（ガイドライン素案）について

●会長

議題を移行。市として、ガイドライン（行政指導）で対応するのか、条例（強制措置）を導入する考えはないのか方針の説明を求める。

●事務局

基本的には条例で対応する方針だが、制度設計や周知に時間を要するため、手遅れにならないようまずはガイドラインを作成し行政指導を開始したいと回答。

●会長

まずガイドラインでスタートし、次回の審査を経て条例化を目指すという理解でよいか確認。

●事務局

その通りである。

●会長

いきなり条例で規制や罰則を設けるのは乱暴であり、周知期間を設けつつ手遅れを防ぐスタンスは妥当と評価。委員に異論はないか確認。

○委員

市のスタンスを理解する。当初のタイムスケジュールから変更があるか。

●事務局

変更はなく、4月にガイドラインを策定し、9月を目安に条例制定を目指すと回答。

●会長

事務局に対し、ガイドライン案の内容について説明を求める。

●事務局：ガイドライン素案について説明を行う。資料1参照

●会長

第3項のゾーニングについて質問。前回中山委員から「赤（避ける）、黄（慎重検討）、青（促進）」の区分案が出たが、市は「青」を設けず「赤・黄」を軸に検討しているか確認。

●事務局

その通りであり、設置を避ける赤ゾーンと、慎重な検討を要する黄ゾーンの2点で検討したいと回答。

●会長

具体的なゾーニング案の完成形は、次回の検討会議で提示されるのか確認。

●事務局

赤ゾーンは法令規制区域が中心となり、市独自の慎重検討エリア（黄ゾーン）については委員から候補を検討していただきたいと回答。

●会長

資料1の第3のただし書きを見ると、「ただし、太陽光発電施設の設置の内容が関

係法令等の定めに適合している場合は、この限りでない」と書いてある。先ほどの高橋先生のご説明にあった、ある自治体の対応、すなわち「国の法令では許可が出ているけれども、うちの自治体ではそれは認めない」という対応をとっているところもあったかと思うが、網走市としては、そうした方向性は現時点で考えていないという趣旨か。

●事務局

網走市で例えると、自然公園法の区域に入っている能取の漁港地区に設置されている事例がある。このように国の法律に基づき、環境への配慮が国等から正式に認められているものについては、例外として認めるケースがあるという認識で記載している。

●会長

このただし書きの趣旨がそうだとするならば、結局は法令でゾーニングがされている区域であっても、その法令において所管官庁が許可を出したものについては、市としては制限をしないということになる。とするならば、そのゾーニングは法令に任せておけばよいという話になる。わざわざガイドラインや今後の条例で謳う必要性がないようにも考えられるが、高橋アドバイザー、この点についてどのようにお考えか。

○アドバイザー

先ほどの事務局の話では、法令でゾーニングされているところ以外にも、網走市として「こういうところを赤ゾーンにした方がよいのではないか」という場所を探すとおっしゃっていたような気がしたが、認識に間違いはないか。

●事務局

その部分については、赤ゾーンというよりは、黄色の「配慮すべき、慎重な検討を要するゾーン」の中で、市独自の場所を指定したいということ。例えば景観に配慮すべき場所などについて、網走市としてどこまでが必要かという点をイエローゾーンとして考えているところ。

○アドバイザー

赤ゾーンであっても、「国の法律では規制されていないが、網走市としてはここは開発したくない」という場所があってもよいのではないかと思う。例えば、青森県の保護地域、保全地域、調整地域という三分割の例です。一番厳しい保護地域の指定においては、地すべり防止法に基づく地すべり防止区域などの国法による指定だけでなく、もう少し広く範囲を取っていたと記憶している。「ここはやはり建ててほしくない」という地域を市独自の赤い部分として赤ゾーンに入れたとしても、全く違和感はない。

●会長

理解した。法令で許容されているから、あるいは所管官庁が許認可をしているからといって、市が必ず認めなければならないわけではないため、もう一度よく検討してほしいと事務局へ要望。

●会長

続いて、黄色ゾーンの候補（感動の径、水芭蕉群生地等）について、「ここも追加すべきだ」「ここも黄色のポイントに入れるべきではないか」等の提案はあるか。

○委員

今後離農が進んだ際、条件の悪い農地がメガソーラー業者に転用される懸念を提示。網走市内でそうした転用事例は過去にあるか質問。

●会長

市当局に農地転用の事例や知見があるか確認。

●事務局

情報集約窓口がなく、気付いたら建てられているケースも含め、情報が入っていないのが実情だと回答。

●会長

別途、関係部署の担当者に発言を促す。

●市

網走市では現時点で遊休農地は発生しておらず、条件不利地についても集積が図られている。今後、離農者の増加に伴い条件不利地の利用集積が進まないことは懸念されるが、農地がいきなりメガソーラー業者に転用されることはない。（懸念もされていない。）

○委員

理解したと発言。

●会長

独自のゾーニング候補について、次回会議までに委員に検討を促す。

●事務局

4月のガイドライン策定に向け、委員からの意見提出の期日を決めたいと提案。

●会長

3月15日を提出期限としてはどうかと提案。

●事務局

承諾する。

●会長

続いて、素案第5項の説明について、「上記の手続きに専門的知見を有する者を参加させることを検討中」との趣旨について質問。

●事務局

住民と事業者の議論が噛み合わない場合を想定したが、人材確保や費用負担の課題が大きく、現段階では決めかねていると回答。

●会長

情報格差を埋めるため、専門家や市職員がファシリテーターとして参加するのは一案だと述べる。

●会長

続いて素案第5項の「小規模施設の周知措置の検討」の趣旨について事務局へ質

問。

●事務局

トラブル防止のため、住民説明会は重要であると考えているが、施設の出力の大小に関わらず、一律に全事業者へ説明会を義務づけるべきか、検討が必要。出力が小さい施設については、説明会ではなく個別配布のポスティングなどでも良しとする基準を設ける必要があるかと考えている。

●会長

事業者負担軽減の趣旨だと理解。

●会長

続いて、第6項の「廃棄費用の確保」について、将来の条例化においてはどのようなことをイメージしているか質問。

●事務局

神戸市のように廃棄費用確保の義務化を条例で謳いたいと考えており、今回はガイドラインであるため強制力はないが、「将来的に市はこういうことを考えていますよ」という周知も含める意味で盛り込んだ。

●会長

承知した。説明を踏まえ、まだ発言していない委員を中心に質問や意見を求める。

○委員

開発業者が魅力を感じるだけの太陽光発電ポテンシャルが網走市にあるのか質問。また、外国人事業者に対する規制について、国際的な問題等を踏まえ、平等に扱った上で市として規制が可能な状況か質問。

○アドバイザー

網走市の日照条件等の詳細は把握していないが、市が作成した資料があったはずだと事務局へ確認を促す。

●事務局

網走市では、「地域再生可能エネルギー導入戦略」というものを策定しており、2022年度の再エネ導入実績と導入ポテンシャルというものを公表している。この中では、年間の発電ポテンシャルを「太陽光建物」と「土地」の区分で公表している。建物に関しては、25万6,124MWh/年、土地に関しては、599万9,660MWh/年となっている。

○アドバイザー

太陽光発電事業のポテンシャルについては、日照や積雪条件をさらに調査すれば事業者の進出予測が立てられるかもしれないが、現段階では私も詳しいところはない。また、外国人規制については、外国人だから禁止するのではなく「廃棄時の所在追跡が困難になるリスク」に対処するため、追跡を確実にする規制の上乗せを行うことは問題なく妥当である。

○委員

理解した。

●会長

その他の委員から質問や意見を伺いたい。

○委員

素案第5項に住民への説明会を行うという文言があったが、これは開発の進捗に合わせてその都度やるのか、または一括して済ませるような想定か。市としてどのように考えているのか。

●事務局

計画段階と設置・運用段階の少なくとも2段階で、プロジェクトごとにその都度実施していただきたいと考えている。

●会長

プロジェクトごとに、素案の段階と具体的な施工段階で行うという趣旨だと整理。他の委員に質問を促す。

○委員

垂直型（縦型）パネルの普及状況とメリットについて質問。

○アドバイザー

ドイツで普及し、日本でも福島などで導入され始めていると紹介。場所を取らず農地との併用が可能であり、雪が積もらず、両面パネルで朝から夕方まで発電できるメリットがある。今後普及する可能性はあるが、コストの問題等もあり現在は一部の導入にとどまると回答。

○委員

なるほど。では、釧路のように日照時間の少ない地域では、少し効果が期待できるということか。

○アドバイザー

釧路について詳しく知らないため、断定的なことは言えないが、雪の荷重に関する問題はだいぶ軽減されるのではないか。

●会長

縦型の太陽光パネルについて、アドバイザーに補足説明を求める。

○アドバイザー

縦型パネルは農地での試験導入が少しずつ進んでいる状況。高橋アドバイザーがおっしゃった通り、海外では普及が進んでいるが、日本では一部の地域にとどまっている状況。

少し気になった点は、廃棄措置についてのガイドラインの部分。「費用を確保する」という部分について、FIT制度を利用する場合は、廃棄費用を発電の売却益から強制的に積み立てられるという仕組みがある。一方で、FITを利用せずに、事業者がどこかの企業に直接売電するようなPPA等の場合、自発的に費用を確保する仕組みが必要だと思うが、市としては、どのようなお考えなのかをお聞きしたい。

●事務局

費用の確保という表現についてですが、今回はあくまでも市独自のガイドラインという形で謳わせていただいております。ガイドラインの段階では、事業者に対

して自主的な費用確保を要請する内容にとどめているところ。

○アドバイザー
承知した。

●会長
その他の委員に発言を促す。

○委員
那須塩原市の景観配慮について、「景観を阻害する恐れがある場合には植栽等で対応する」ということだが、これは条例の条文には書かれていない何らかの細かな規則があって、その規則に適合するかどうかは許可の条件になっているということか。

○アドバイザー
その通りである。条例に基づく規則が別途あって、その規則には基準がかなり細かく書き込まれている。

○委員
「景観阻害」や「自然環境に対する配慮」というと結構主観的な感じもするが、規則によってきちりと判断できるようになっているということか。

○アドバイザー
そうである。緩衝地帯を設けて隠すといった客観的な基準が規則に落とし込まれており、事業者が「このくらい目隠しをした」ということを図面等で示す。図面等をもとに最終的に市長が許可を判断している。

○委員
判断するのは市長だとしても、結局は市の職員が、施設の計画がその規則に当てはまるかどうかをチェックするということで理解した。

○委員
条例の場合、規則に違反していれば是正を促すなど、何らかの強力な措置をとることができるのか。

○アドバイザー
資料の17ページ、「(6) 実効性の確保措置」の(a)の箇所にあるが、報告徴収や措置命令、事業者名公表などの規定はあるが、罰則までは設けられていないのが一般的。

○委員
罰則がないと、守らない事業者が出ることが想定される。

○アドバイザー
それは問題として存在する。ただ、自治体として罰則まで設けるのはいかがなものかという議論があり、まだそこまでは踏み込めていないという現状である。

○委員
今回の市のガイドライン案の中でも、景観に関係する部分が配慮事項の中に入っており、「主要な眺望場所からの視認状況がわかる資料を作成する」とあるが、

市は提出された資料をどのように生かそうという想定があるのか。

●事務局

提出された資料の評価にあたっては、他の自治体で設定している客観的な内容を基準として判断していくことになる。

○委員

その資料を見て判断する際、「この部分は排除してください」と指摘するのは誰が行うのか。設置者自身が「この対策で大丈夫だ」と説明するというイメージか。

●事務局

今回はあくまでガイドラインの配慮事項ということになるため、設置者側で検討していただき、指定されたゾーンについては、緩衝地帯を設けるとか、目隠しをして見えないように配慮していただくなどといった自主的な対応を求めることになる。

○委員

ガイドラインでは強制力が弱いように感じる。何か良いアイデアがないか高橋アドバイザーに質問。

○アドバイザー

一つの方法として、基準をもう少し具体的に定めることが挙げられる。「主要な眺望場所とは具体的にどこか」ということを市として明らかにし、「指定された場所からはパネルが見えないようにする」という基準を設けます。「重要なビューポイントからは太陽光のパネルを見えないようにする」という基準にすれば、客観的になり、事業者もかなり動きやすくなる。ガイドラインであっても具体的な基準を示した形にしておけば、一定の効果はあると考える。

○委員

理解した。

●事務局

配慮事項について補足する。一律の規制は難しく場所によって配慮の必要性が変わるため、住民説明会等で意見をすり合わせ、妥協点を探る仕組みにしたい。ガイドラインだけで対応が難しいようであれば、強制力をもたせた条例でどのような規定ができるのかといった部分について、今後の検討課題だと思っている。

●会長

事務局へ本日の意見を反映したガイドラインの完成版を次回提示するよう要請。9月の条例付議に向け、条例の基本的な制度設計（届出制、許可制、またはハイブリッドか等）についても次回提示するよう要望。

●会長

今回のガイドライン素案について、オブザーバーにコメントを求める。

○オブザーバー

今回のガイドライン素案はよくまとまっており、これをベースに条例化を進めていく流れだと理解した。次回提示される完全版と条例の方向性を含め、地域に合わせた議論が行われることを期待する。

■次回のスケジュールについて

●事務局

次回の検討会議は3月30日（月）午後6時から予定していると通知。
翌20日に高橋アドバイザーによる市民向け講演会を実施するため、委員の参加を呼びかける。第3回検討会議の終了を宣言。

4. 閉会