

令和3年3月31日

環境大臣 小泉進次郎 様

経済産業大臣 梶山弘志 様

農林水産大臣 野上浩太郎 様

内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策、規制改革） 河野太郎 様

太陽光発電施設の設置等による「気候危機への対応」と、「生物多様性危機への対応」の両立に関する要望

公益財団法人 日本生態系協会
会長 池谷奉文（いけやほうぶん）
※団体としての意見
東京都豊島区西池袋 2-30-20 音羽ビル
Tel : 03-5951-0244 / Fax : 03-5951-2974
E-mail : head_office@ecosys.or.jp

脱炭素社会を実現するため、太陽光発電、風力発電施設の設置促進等、再生可能エネルギーの導入拡大に向けた各種取組が進められています。気候危機への対応として、再生可能エネルギーの主力電源化は、きわめて重要な課題です。

一方、太陽光発電施設等の設置をめぐることは、生物多様性の損失等、環境が大きく損なわれるとの懸念から、各地で問題が生じています。そして、多くの自治体が一定規模以上の太陽光発電施設の設置に対する「抑制地域」「禁止地域」を定めた条例・要綱・ガイドラインを策定している状況となっています。

こうした状況に対し、環境省、経済産業省及び農林水産省において、それぞれ各種の検討・制度の見直し等が行われ、また現在も進められていますが、二つの危機への対応の両立に向けてなお検討の余地があると考えます。

今年 2021 年、中国の昆明市で生物多様性条約の締約国会議（COP15）が開催され、そこで次期世界目標が決定される予定となっています。それを受け、わが国において、国としての目標を含め、生物多様性国家戦略を改定する予定となっています。環境省レッドリスト 2020 に絶滅危惧種として掲載されている種の数は 3,716 種、海洋生物レッドリストを合わせると我が国の絶滅危惧種は合計で 3,772 種に達しています。今年 3 月 19 日に発表された「生物多様性及び生態系サービスの総合評価 2021（JBO3 : Japan Biodiversity Outlook 3）政策決定者向け要約報告書（環境省 生物多様性及び生態系サービスの総合評価に関する検討会）では、「わが国の生物多様性は、過去 50 年間、損失し続けている。生態系によっては損失の速度は弱まりつつあるが、全体としては現在も損失の傾向が継続している」とまとめられています。「人類は、生物の多様性のもたらす恵沢を享受することにより生存しており、生物の多様性は人類の存続の基盤」です。また、「生物の多様性は、地域における固有の財産として地域独自の文化の多様性をも支えて」います（生物多様性基本法前文）。

今般国会に提出された「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」に関することを含め、太陽光発電施設の設置等による「気候危機への対応」と、「生物多様性危機への対応」の両立に向け、環境大臣、経済産業大臣、農林水産大臣、内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策、規制改革）の皆様に、以下のことを要望させていただきたく存じます。

ご関係の部分を是非お読みいただきたく存じます。ご検討等のほど、何卒よろしく願い申し上げます。

小泉環境大臣への要望

1. 「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」に関して、市町村が「地域脱炭素化促進事業の対象となる区域」（促進区域）を定める際の基準となる『環境省令』（第 21 条第 6 項関係）を告示する際には、環境省（国）レッドリストはもちろん、都道府県や市町村版レッドリストも重視し、いずれかのレッドリスト掲載種が多数確認されるなど、当該自治体において又は広域の観点から生物多様性保全上重要と位置付けられる場所については「促進区域」に『含めることは望ましくない』旨を、生物多様性の確保を重要な事務とする環境省（国）として示していただきたい
2. 環境省の「環境アセスメントデータベース（EADAS）」に収録されている「生物多様性の観点から重要度の高い湿地（重要湿地）」「生物多様性保全上重要な里地里山（重要里地里山）」等の重要地域についても、上記の『環境省令』（第 21 条第 6 項関係）を告示する際には、「促進区域」に『含めることは望ましくない』旨を示していただきたい
3. 太陽光発電施設については設置場所の制約を克服する柔軟・軽量・高効率な太陽光発電の実現の促進（経済産業省 2020 年 1 月「革新的環境イノベーション戦略」）、また、ライフスタイルのイノベーションによる省エネルギーの促進に一層注力し、造成されていない森林等の自然環境は、生物多様性危機への対応、また、それが有する CO₂ 吸収・固定機能の観点から、設置場所としては基本的に望ましくないとのメッセージを発していただきたい

【理由】『環境省令』（第 21 条第 6 項関係）について、例えば既存の環境関連の法令を遵守することを求める内容にとどまるのでは、これまでの法的状況と変わらず、今回の法改正は、現状の好転につながるものとなりません。絶滅危惧種が多数確認される場所などは「促進区域」に『含めることは望ましくない』とのメッセージを、環境省（国）としてこの際はっきり示すことが、「気候危機への対応」と「生物多様性危機への対応」の両立につながります。

梶山経済産業大臣への要望

再生可能エネルギー発電事業者が「再生可能エネルギー特別措置法」に基づき事業計画の認定を申請する際に踏まえることとされている「事業計画策定ガイドライン」に示されている環境保全に関する「推奨される事項（努力義務）」*[※]について、その実施の有無、実施の内容が十分かどうかを適切にチェックすることができる仕組みを審査手続きに組み入れていただきたい

【理由】例えば「事業計画策定ガイドライン（太陽光発電）」（資源エネルギー庁、2020 年 4 月改訂）では、事業計画の企画立案段階において、「土地や地域の状況に応じた防災、環境保全、景観保全の観点から適切な土地の選定、開発計画の策定を行うように努めること」とし、具体的に、「規制のない場所であっても、例えば・・・希少野生動植物の生息・生育地、自然性の高い地域等への発電設備の設置は・・・十分に考慮して土地の選定、開発計画を行うことが求められる」としています（「推奨される事項（努力義務）」*[※]）。この「推奨される事項（努力義務）」の履行状況のチェックを適切に行うことが、「気候危機への対応」と「生物多様性危機への対応」の両立につながります。

※「推奨される事項（努力義務）」の再エネ特措法等における位置づけ：

「事業計画策定ガイドライン…は、再生可能エネルギー発電事業者が再エネ特措法等及び再エネ特措法施行規則に基づき遵守が求められる事項、及び法目的に沿った適切な事業実施のために推奨される事項（努力義務）について、それぞれの考え方を記載したものである。本ガイドラインで遵守を求めている事項に違反した場合には、認定基準に適合しないとみなされ、再エネ特措法第 12 条（指導・助言）、第 13 条（改善命令）、第 15 条（認定の取消し）に規定する措置が講じられることがある」「努力義務として記載されているものについても、それを怠っていると認められる場合には、再エネ特措法第 12 条（指導・助言）等の対象となる可能性がある」

出典：資源エネルギー庁「事業計画策定ガイドライン（太陽光発電）」（2020 年 4 月改訂） p.3

野上農林水産大臣への要望

令和 2 年 4 月 1 日より林地開発の許可基準が改められました。「太陽光発電に係る林地開発許可基準の在り方に関する検討会報告書」（令和元年 9 月）に、「林野庁においては、…引き続き検討又は状況の把握が必要であるとされた事項については、検討又は状況把握を行うべきである。」とあります。

都道府県における林地開発許可制度のより一層の適正運用に資するため、林野庁として、審査項目の一つである「環境の保全」（森林法第 10 条の 2 第 2 項第 3 号関係）について、「周辺の貴重な動植物への影響」を具体的に確認して適正に審査するよう都道府県に対し啓発を行っていただきたい、又は都道府県に対し技術的な助言を発出していただきたい

【理由】「環境の保全」に関する基準について、森林法第 10 条の 2 第 2 項第 3 号は、「当該開発行為をする森林の現に有する環境の保全の機能からみて、当該開発行為により当該森林の周辺の地域における環境を著しく悪化させるおそれがあること」に該当しないと認めるときであり、かつ、その他の基準も該当しないと認める場合、許可しなければならない、としています。

この部分について、林野庁から都道府県に対し、林地開発許可制度の適正な運用に資するため技術的な助言として発せられている事務次官通知^{*1}は、法第 10 条の 2 第 2 項第 3 号の「環境の保全」に関する基準について、「騒音、粉じん等の著しい影響の緩和、風害等から周辺の植生の保全等の必要がある場合には、開発行為をしようとする森林の区域内の適切な箇所に必要な森林の残置又は必要に応じた造成が行われることが明らかであること」と説明しています。この部分をさらに解説した林野庁長官通知^{*2}は、「周辺の植生の保全等」には、貴重な動植物の保護を含む」としています。

しかし、都道府県ではこの「環境の保全」に関する許可基準について、残置・造成森林率を満たしていれば機械的に基準クリアとしている印象があります。

当該森林が有していた環境保全機能の低下、例えば保水力低下に伴う周辺への水供給減少によって、森林周辺の水辺に生息する、国又は地域により絶滅危惧種とされるホタルの仲間、小型サンショウウオの仲間が影響を受けるおそれがあるとの情報がある場合、基準に「貴重な動植物の保護を含む」とあることから、都道府県として再生可能エネルギー事業者に対して、まずそうした貴重な動植物の周辺環境における有無、「有」の場合は、影響予測、予測結果を踏まえた対応を求める必要があると考えます。都道府県における林地開発許可の「環境の保全」に関する審査実施状況を林野庁として把握し、都道府県に対してチェックを適正に行うよう求めることが、「気候危機への対応」と「生物多様性危機への対応」の両立につながります。

※1：開発行為の許可制に関する事務の取扱いについて（平成 14 年 3 月 29 日付け 13 林整治第 2396 号農林水産事務次官依命通知）

※2：「開発行為の許可基準の運用細則について（平成 14 年 5 月 8 日付け 14 林整治第 25 号林野庁長官通知）」

河野内閣府特命担当大臣(沖縄及び北方対策、規制改革)への要望

「気候危機への対応」推進に関する規制改革に当たっては、「生物多様性危機への対応」との両立に特段の配慮をお願いしたい、また、「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」の世界遺産登録に向け内閣府として引き続き最大限の協力をされること、さらに、沖縄の振興に当たっては沖縄の生物多様性が保全・再生されるよう一層努めていただきたい

【理由】 本要望書冒頭に書かせていただきましたとおり、私たち人類は、生物の多様性のもたらす恵沢を享受することにより生存しており、生物の多様性は人類の存続の基盤です。また、生物の多様性は、地域における固有の財産として地域独自の文化の多様性をも支えています。一方、環境省レッドリスト 2020 に絶滅危惧種として掲載されている種の数 は 3,716 種、海洋生物レッドリストを合わせると我が国の絶滅危惧種は合計で 3,772 種に達しています。「気候危機への対応」に当たっては「生物多様性危機への対応」との両立が必要であり、この点への特段の配慮がきわめて重要です。また、今夏、「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」の世界遺産登録の可否が示される世界遺産委員会が開催される予定となっており、内閣府を含む全省庁の引き続いての最大限の協力が必要となっています。自然が最大の地域資源ともいえる沖縄の振興に向けた各種施策の立案・実施に当たっては、持続可能な沖縄の実現に向け、沖縄の生物多様性の保全・再生、環境と経済の好循環の考えに基づく取組を基盤とすることが重要と考えます。

以上