

風力発電に係る環境影響評価及び農地転用等の規制のあり方に関する提言

令和3年3月17日

真の地産地消・地域共生型エネルギーシステムを構築する議員連盟

【はじめに】

昨年10月の菅総理による所信表明演説において、2050年カーボンニュートラル（以下、「CN」）の実現が宣言されたことを踏まえ、昨年末に「グリーン成長戦略」が策定され、成長が期待される14分野について、高い目標を掲げ、あらゆる政策を総動員することとされた。特に、電力部門の脱炭素化が重要であるとされ、全電源における再生可能エネルギー（以下、「再エネ」）の割合を50～60%とするという一つの参考値が示された。中でも重要分野の一つとして洋上風力の産業強化を図ることとされた。

一方、昨年内閣府に設置された「再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース（以下、「TF」）」においては、再エネを最大限導入するとの観点から、その障壁となる規制を総点検するとされた。地域との共生を考慮しつつも、「立地制約」の克服の観点から、①農地や保安林等に関する規制の見直し、及び②環境アセスメント基準に係る見直しが議題とされ、検討がなされてきている。

【農地転用等の規制のあり方】

政府においては、農地や保安林等に関する規制見直しの議論の中で、既に農地については「農山漁村再生可能エネルギー法」や営農型太陽光発電設備の取り扱いに係るルールの整備がなされてきたところである。また、「農業利用の見込みのない土地」や「農業と両立して再エネにも利用できる土地」などの利用拡大を進める観点から、太陽光パネル設置のための荒廃農地や耕作放棄地の活用、営農型太陽光発電設備の規制緩和（ソーラーシェアリング）等について検討が進められてきた。

しかし、令和元年調査によると荒廃農地は28.4万ha（再生困難19.2万ha／再生可能9.1万ha）あるにもかかわらず、平成25年以降平成30年度までに、太陽光パネル設置に転用された農地は1万ha、営農型は560ha、風力発電は13haに留まっている。これは再生困難な荒廃農地であっても非農地への農業委員会

の判断に時間がかかること、再生可能な荒廃農地の再エネへの利用等に農地転用許可が必要であること、営農型については単収要件などが農地転用の進まない要因として挙げられている。

2050年CN社会の実現に向けて、農山漁村地域における再エネ導入について新たな目標を設定する予定とのことであるが、再生困難な荒廃農地を非農地とし、再エネを含む別用途で活用を進めることや、荒廃農地の再生可否の判断を迅速化する仕組みの構築は必要であると考えられるものの、農業生産の基盤である優良農地を確保していくことは、食料の安定供給の観点から国の重要な責務であることから農地の転用は中長期的な視点から慎重でなければならない。

特に、営農型については、①地域の平均的な単収と比較しておおむね2割以上減収しないこと、②品質に著しい劣化が生じないこと、③日照量を保つ設計であること、などの要件を維持していくべきである。

【風力発電に係る環境影響評価のあり方】

風力発電については、これまでも環境影響評価法の見直しの検討が進められてきた。わが国の場合、再エネの環境影響評価は「出力規模」で規定されており、風力発電の場合、現行は、出力1万kW以上は「第一種事業」、出力0.75万kW以上1万kW未満は「第二種事業」と規定され、前者は環境影響評価法の手続きの対象となり、後者は当該手続きの要否を判定するスクーリングの対象となる。現在、上記TF等において、出力5万kW以上を第一種事業に、3.75万kW以上5万kW未満を第二種事業に変更する方向で検討がなされているものと承知している。すなわち、これまで第一種事業とされていた1万kW以上3.75万kW未満の風力発電事業については、条例で定められない限り環境影響評価が不要となる。昨年11月時点の規模別計画件数において、5万kW未満の事業が全体の約50%を占めていることに鑑みれば、仮に上記の見直しを実施されれば、大幅な規制緩和となるが、そもそも「5万kW」に明確な根拠が存するとは考えられない。

加えて、規模要件を緩和した場合、5万kW未満の事業で環境影響評価が不要となる事業については、各自治体の条例等に委ねられることになるため、自治体間での規制格差による偏在の発生や、事業者にとっての予見可能性の確保が懸念される。

また、環境影響評価の規模要件については、我が国は「出力のみ」で規定するのに対して、風力発電導入量世界3位のドイツは「高さ」と「基数」、その他ヨーロッパ諸国を見ても「高さ」、「基数」、「出力」、「タービン数」などの組合せとなっており、規模より立地の方が環境に影響を及ぼし得る風力発電の特性を考慮する必要があると考える。一方で、環境影響評価の迅速化や再エネ導入推進の

観点から、世界第2位のアメリカでは5万kW未満の事業、ヨーロッパ諸国では上記対象以外の事業については簡易方式の環境アセスメントを採用している国が多いことはわが国にとっても参考になるものと考えられる。

さらに、環境影響評価とは別に、わが国の産業政策の観点から当該規制の見直しについて考えると、政府の2050年CN宣言に伴い、風力発電に参入する企業が増えることが予想される。今年2月に東芝がGEと提携して洋上風力発電の基幹設備製造提携を行うという報道が出ていることは朗報であるが、これまでに日本製鋼所、三菱重工業、日立製作所などの日本企業が相次いで撤退したことを踏まえれば、真にわが国や地域の成長、発展に資するののかという視点や、設置のみならず運営管理、メンテナンス、故障対応や廃棄まで責任を持つのかという視点を忘れてはならない。

当議員連盟としては、再エネ推進の政府の考え方をしっかりと共有しつつ、そのあり方を議論してきているところであるが、真に地域の発展や地方創生に資するとの視点から、地域住民の理解を前提とした長期安定的な事業継続性を確保していくことが重要だと考える。再エネが、国民から真に信頼されるエネルギーとして、その地位を確立することを目指すために、以下、政府に対し提言する。

1. 風力発電に係る環境影響評価のあり方

- 規模要件「5万kW」の理論的、合理的な根拠を示すこと。
- 環境影響評価の要否を判定する、いわゆるスクリーニングの範囲を含め、あるべき環境影響評価制度を十分に検討した上で、必要な場合には法改正等の措置を速やかに講じること。（例：環境影響評価法第2条第3項において規定される「第二種事業」の定義等）。
- 風力発電所の稼働後の環境への影響を確認し、影響が確認された際に対策を講じられるよう措置すること。
- 地域と共生する再エネを促進する観点から、重要な環境影響評価に関する資料を継続的に公表するなど事業に係る透明性を高める取組を事業者に指導すること。
- 環境影響評価に関する第一種事業の要件について、出力規模だけでなく、わが国の立地等に適した要件の設定や、第一種事業以外の事業について簡易的評価方法にするなど、再エネの主力電源化を念頭に置いた、風力発電の導入推進を図ること。
- 国の法令上、環境影響評価が不要とされる場合には、各自治体の判断（条

例の有無・内容)に委ねられることになるが、事業者の予見可能性を確保する等の観点から、各自治体が参照し得る条例のひな型を策定すること。

- 国内企業が風力発電設備の製造に参入できる環境整備をすること。
- 再生可能エネルギーは地産地消を基本とするべきであることから、事業者および自治体が可能な限り地域の事業者を活用する仕組みを検討すること。
- 風力発電の大量導入による系統への接続、送配電網の整備・制御について、特に災害時、緊急時のレジリエンス強化にも資するように検討すること。
- 今後風力発電が増加することに鑑み、メンテナンスをはじめとした風力発電設備に係る人材育成を図ること。
- 規模要件の緩和により、環境に優しいとされる再エネが環境を壊すことのないように配慮すること。

2. 農地転用等に関する規制のあり方

- 営農型太陽光発電設備の更なる規制緩和については、優良農地の保全を含め、国民生活の基盤に関わる食料安全保障の観点から慎重に検討した上で対応すること。
- 再生困難な荒廃農地については、速やかに非農地とする等の柔軟な対応を行うこと。
- 再生可能な荒廃農地の転用については、農山漁村再エネ法の趣旨を踏まえ、慎重に検討した上で対応すること。
- 農地は営農を基本とし、荒廃化していない優良農地を農山漁村再エネ法の対象地域に加えるべきではない。

最後に、2050CN に向けて再エネを長期安定な電源化にするためには、地域との共生が最も重要であり、地域との共生をないがしろにする事業には厳しい措置をとるとともに、地域との共生が図られた事業は促進、支援することが必要である。再エネ導入拡大を目指すのであれば、防災や環境といった国土保全に対する配慮や、地域住民との対話や地域への貢献などにより、真の地産地消かつ地域共生型のエネルギーシステムが構築されることを期待する。

(以 上)