

100. 風力発電施設の立地に対する自然公園法の制度的課題に関する研究

Study on the Issue of Natural Parks Law System in Management of Wind Power Generation

加藤賢史^{*}・松川寿也^{***}・佐藤雄哉^{****}・中出文平^{***}・樋口秀^{***}
Kenshi Kato, Toshiya Matsukawa, Yuya Sato, Bumpei Nakade and Shu Higuchi

This study aims to clarify the location factors of the wind power generation facilities from the viewpoint of the permission system of Natural Parks Law and to make the proposal for the effective land use control under Natural Parks Law. We target the executed cases and the cancelled ones. As a result, we find the following:

1. At one case, when selecting the viewpoints for judging the landscape, a prefecture deletes some points because of unsuitable for view, then it permits the project.
2. At another case, a prefecture permits the project after deleting the permission standard on the landscape by applying the exception of Natural Parks Law.
3. At cancelled case, because a project at Ordinary Zone has a natural resource at Special Zone level, the project is canceled by the examination at the prior consultation before submitting the application.

Keywords: Natural Parks Law, Permission System, Wind Power Generation Facility

自然公園法、許可及び届出制度、風力発電施設

1. 研究の背景及び目的

国土利用計画法上の個別規制法のひとつである自然公園法は、都市計画法と同様に土地の形質変更や建築行為を規制する他、工作物や土砂堆積等の幅広い行為を許可及び届出制とすることで、自然公園地域での景観資源と生態系を保護してきた。言うまでもなく、自然公園地域の保護と観光・資源開発はしばしば各地で自然環境論争を引き起こし⁽¹⁾、近年では再生可能エネルギーへの関心の高まりから自然公園地域が注目⁽²⁾されたことで、特に風力発電施設は平成16年の自然公園法施行規則改正により許可基準化したものの、安易な許容は更なる自然環境論争を引き起こしかねない。既に、法的拘束力を持たない自治体独自のガイドラインや自主条例としての景観条例の他、事業者自らが行う環境影響評価等によって、事業計画への一定の関与が可能だが、制限の実効性や判断の客觀性にも限界がある。自然公園地域内外を問わず国内の風力発電施設立地プロセスを論じた研究等も数多く⁽³⁾⁽⁴⁾⁽⁵⁾されている。特に、自然公園地域内の立地事例を取り上げた馬場らの研究⁽⁴⁾では、環境審議会での議論を丁寧に分析し、立地に至る意思決定要因を仔細に論じているが、自然公園地域での土地利用制度を扱った既往研究⁽⁶⁾⁽⁷⁾⁽⁸⁾も含めて、自然公園地域との即地的関係や許可及び届出制度の実態から着眼した研究ではない。そのため、許可及び届出制度の運用に一定の実績がある風力発電施設の立地に対する自然公園法の制度的課題を明確化することが重要である。

そこで本研究では、自然公園法の許可及び届出制度における壳電を目的とした風力発電施設（以下、壳電風力施設⁽²⁾）に着目し、まずは自然公園地域との関係性を立地適地の存在も踏まえて確認する。次に、自然公園法の許可を経て立地した2箇所の壳電風力施設を対象に、許可制度の運

用実態をヒアリング調査等⁽³⁾で明らかにすると同時に、その知見を踏まえたアンケート調査⁽⁴⁾により、他の公園管理者による対応の実態も同時に把握する。さらに、自然公園法に基づき法的根拠をもって事業中止した事案⁽⁵⁾での課題とその改善策を論じる。以上の分析から、壳電風力施設の立地に対する自然公園法の制度的課題を明確化し、それを踏まえて自然公園地域制度のあり方に示唆を与えることを目的とする。

2. 自然公園地域と風力発電施設の関係性

ここでは、自然公園地域内外での壳電風力施設の立地可能性を検証するとともに、自然公園地域内の壳電風力施設の立地動向を把握する。

2-1. 自然公園地域内での立地適地と立地状況

「平均風速が高く、風向が安定しており、乱れが少ない」とする風力発電に適した風況地の条件は、年平均風速が6m/s以上（地上高30m）、事業化の検討項目でも最低5m/s以上が望ましいとされている⁽⁶⁾。他の適地条件として、送電線までの連系距離や建設資材の搬入経路、地盤や地形上の制約等が想定されるが、ここでは風況データ⁽⁷⁾を用いて風力発電の好条件地⁽⁶⁾とされる年間平均風速5.5m/s以上⁽⁸⁾の場所を便宜的に風況上の適地とし、自然公園地域の空間的関係をGISを用いて簡易的に分析した（図1⁽⁹⁾）。その結果、風況適地全体に占める自然公園地域の割合は約18%とさほど高い値ではなく、風況面だけで考えれば、自然公園地域内に開発地を求める必然性や妥当性があるとは必ずしも言えない。ただ、平成24年3月現在で、NEDOが導入実績として把握する全国の壳電風力施設361施設（全風力発電所は499施設）のうち、自然公園地域での許可及び届出は既に24施設確認されている（表1⁽¹⁰⁾）。自然公園法の規制に

* 正会員 株式会社ドーコン都市・地域事業本部 (Docon Co., Ltd.)

** 正会員 長岡技術科学大学大学院工学研究科環境社会基盤工学専攻 (Nagaoka University of Technology)

*** 正会員 豊田工業高等専門学校環境都市工学科 (National Institute of Technology, Toyota College)

より、その立地は一定程度抑制されていると見ることもできるが、自然公園法の許可制度上、売電風力施設の立地を許容し得る第2種及び第3種特別地域⁽¹¹⁾、普通地域が国土の約12%であるのに対して、売電風力施設の7%がこれら3地域で立地していることを踏まえると、決して低い数字ではない。特別地域でありながら売電風力施設立地を許容し得る両地域の4割近くが風況適地である他、自然公園地域の約1/4に当たる風況適地のうちの半数を占める。普通地域も含めると約8割近くが許可及び届出制度上の売電施設を許容する地種区分にあることからも、自然公園地域もまたその立地適地として捉えられる地域と考えられる。

2-2. 自然公園地域に近接した風力発電施設の立地状況

次に、自然公園地域外ではあるが近接した風力発電施設の立地を把握するために、前述の売電風力施設のうち位置を特定できた374施設と自然公園地域との位置関係を確認する⁽¹²⁾。自然公園地域と近接する風力発電施設の影響は、景観では立地場所と視点場との地形的関係等、動植物では自然公園地域外に広がる生息環境や猛禽類の飛来ルート等複数の要因で異なると想定されるが、ここでは便宜的に景観上影響があると考えられる距離2km⁽¹³⁾を近接地として分析した結果、特別保護地区と特別地域に近接する風力発電施設は全体の60%に及ぶ。さらに、同範囲内の風況上の適地も、特別地域等の緩衝地帯として指定される普通地域での適地の倍近く存在する(図1)。つまり、特別地域等への影響を想定し得る領域にも売電風力施設の風況適地が存在し、そこに普通地域を指定しない限り、立地規制はもっぱら環境影響評価や景観条例等によるものに限定される。

このように、風況面だけで考えれば自然公園地域での立地を許容する必然性や妥当性が乏しい中で、公園区域内及びその近接地も潜在的にその立地適地となる実態を確認できる。

3. 特別地域での立地を許容する許可制度の運用実態

ここでは、自然公園地域で立地した売電風力施設のうち、許可制度とその運用上の要因を明らかにするため、特別地域内での許可を経て立地した6施設のうち、近接立地を含む売電風力施設である「御前崎及び遠州掛川風力発電所」と、設置基数が多く明らかに自然公園地域への影響が大きいと考えられる「青山高原風力発電所」を取り上げ、自然公園法の制度に着目し特別地域での立地が許容された要因を明らかにする。

3-1. 静岡県御前崎・遠州掛川風力発電所

(1) 自然公園地域の概況と許可されるまでの経緯

両発電所が立地する御前崎遠州灘県立自然公園は、海岸景観の保護や海岸レクリエーションを中心とする自然公園として昭和43年に指定された。その後、昭和55年4月の公園計画及び公園区域の見直しの際に地種区分を設定し、旧環境庁の公園計画策定要領⁽¹⁴⁾を参考に特別地域と普通地域とに線引きされたが、「漁港陸域は概ね普通地域とする」という当時の基本方針により、漁港陸域でない特別地

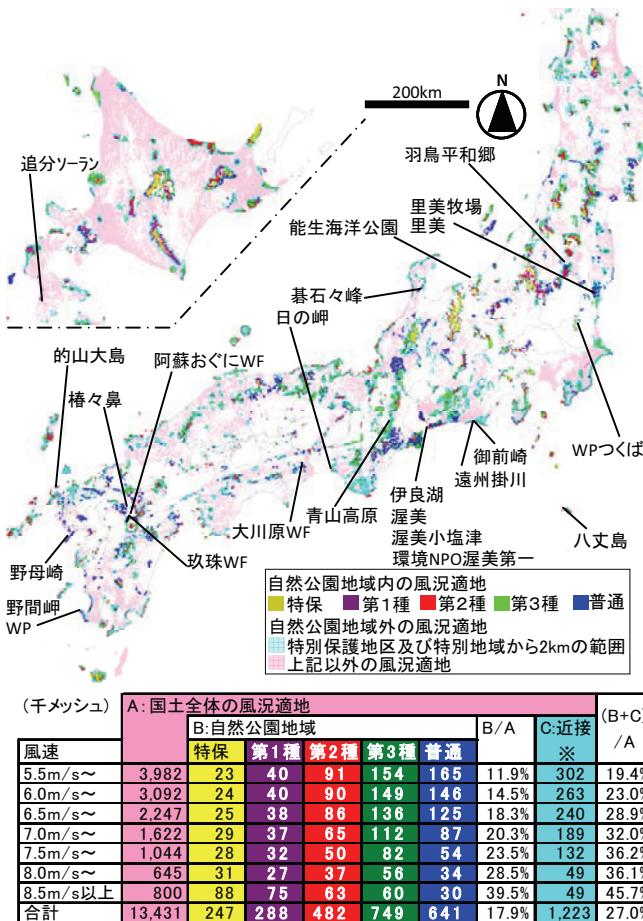


図1：自然公園地域外での風況適地の分布と総量

表1：自然公園地域内で許可・届出された売電風力施設

発電所名	自然公園名	事業主体	基数 [基]	総出力 [千kW]	許可届出 年次※
追分ソーラン	檜山(△)	エコパワー株	2	0.8	H10
羽鳥平和郷	大川羽島(△)	平和観光開発株	2	0.5	H7※
WPつくば	水郷筑波(△)	株小松崎都市開発	2	2.0	H15
里美	花園花貫(△)	旧里美村	1	0.6	H13
里美牧場	花園花貫(△)	里美風力発電株	6	10.0	H17
八丈島	富士箱根伊豆(○)	東京電力株	1	0.5	H11
能生海洋公園	久比岐(△)	糸魚川市	1	0.2	不明
基石々峰	基石ヶ峰(△)	石川県企業局	1	0.6	H11※
御前崎	御前崎遠州灘(△)	中部電力株	8	6.0	H21
遠州掛川	御前崎遠州灘(△)	くろしお風力発電株	8	6.0	H21
三河湾(△)	渥美風力開発株	5	7.5	H17	
渥美	三河湾(△)	渥美風力開発株	2	3.0	H18
	渥美半島(△)	渥美クリーンパワー株	4	8.0	H17
伊良湖	渥美半島(△)	オフィス・エコロジー株	1	0.9	H17
環境NPO	渥美半島(△)	(特)環境NPO渥美	1	1.7	H19
青山高原	室生赤目青山(△)	株青山高原WF	20	12.0	H13
			40	80.0	H23
日の岬	煙樹海岸(△)	株アドエロジー	1	2.0	H21
大川原WF	東山渓(△)	株大川原ウインドファーム	15	19.5	H19
的山大島	北松(△)	株的山大島(風)	17	6.0	H18
不明	北松(△)	個人	1	1.9	H18
野母崎	野母半島(△)	株ウインドテラス電力	1	1.0	H15
阿蘇おぐにWF	阿蘇くじゅう(○)	株ウインドテック	5	8.5	H17
玖珠WF	耶馬田日	南日本風力開発株	11	5.5	H16
椿々鼻	津江川系(△)	旧前津江村	2	0.5	H9
野間岬WP	坊野間(△)	九州電力株	10	3.0	H11 H15

赤: 第2種特別地域、緑: 第3種特別地域、白: 普通地域

○: 国立公園、△: 国定公園、◇: 都道府県立自然公園

※: 許可届出年次が不明なため、運用開始年を記載

域の後背地はそのまま公園区域外とされた⁽³⁾。その後、同公園周辺での売電施設建設計画など公園区域内外を取り巻く諸事情が変化しながらも、両発電所が立地するまでの約

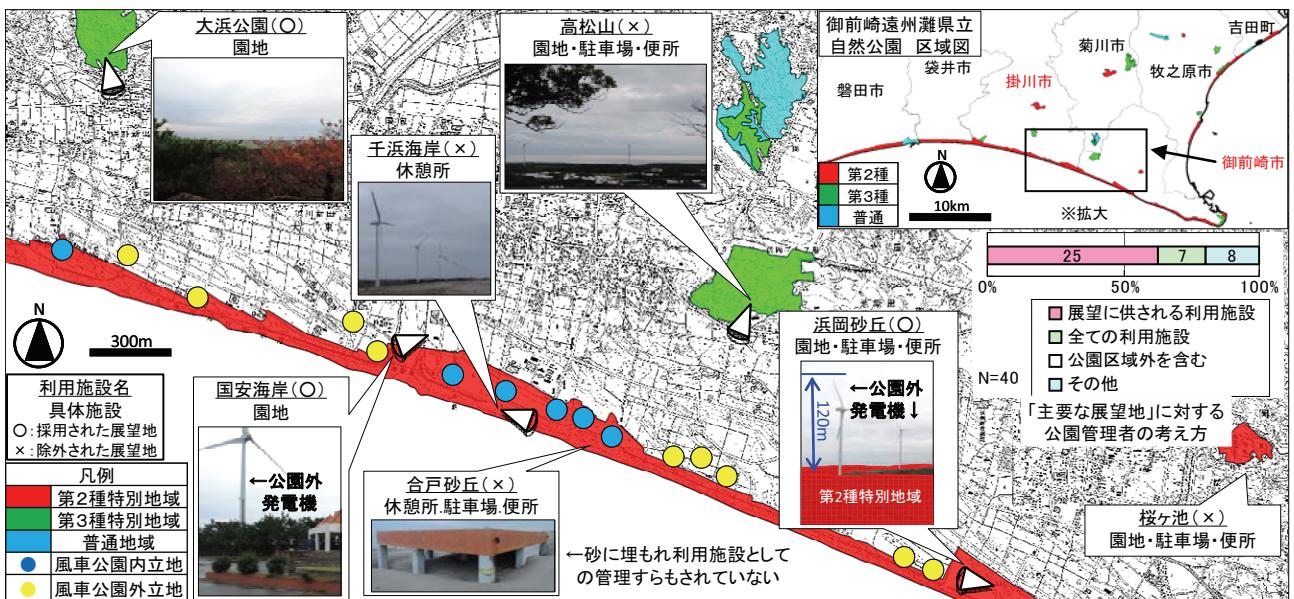


図2：御前崎・遠州掛川風力発電施設での「主要な展望地」の選定と「主要な展望地」の選定に対する公園管理者の考え方
30年間にわたり公園区域及び地種区分の見直しはされず

(15)、結果として第2種特別地域と自然公園地域外とが直接接する境界地が長距離存在する。

両発電所は先行事業として平成22年2月に3基を稼働させたが、平成17年から既に自然公園地域内を含めた一体的な事業計画が事業者で検討され、環境影響評価調査や県自然公園担当部局との間での事前相談がされてきた。環境影響評価書が公表された直後に御前崎市、掛川市を通じて許可申請され、両発電所は事業主体が異なるものの、同時期にほぼ同じ場所で事業が計画されたことから、同一案件として県が特設した検討委員会⁽¹⁶⁾で審議されている（表2）。全3回開催され、第2回では両発電所を別々に審議し、猛禽類を中心とする動植物への影響とその評価手法等の自然公園法許可基準に直接関係する議論がされたものの、最終的には環境影響評価の結果が許可基準に概ね適合するとして、主要な論点とはならなかつた。しかし、第3回では許可基準に大きく関わる展望地の議論が活発に行われた。

(2) 許可基準で定める「主要な展望地」の取り扱い

当初、委員からは主要な展望地⁽¹⁷⁾として、環境影響評価で対象とされた公園区域外の展望地も含めた検討の必要性が提示されたが、自然公園法上の立地可否の判断に公園区域外からの眺望を考慮できないとして採用されなかつた。そして、主要な展望地としての候補として、県は公園計画に位置付けられた「利用施設」から展望地を選定するとしていたが、それすらも全ての利用施設ではなく、展望に供される利用施設のみを展望地としている。この根拠には、

「『主要な展望地』とは、利用者の展望に供するための園地、広場、休憩所、展望施設…とした許可基準の細部解釈及び運用方法⁽¹⁸⁾（以下、細部解釈）がある。これを理由に第2種特別地域内の桜ヶ池、合戸砂丘、千浜海岸、第3種特別地域内の高松山が展望地から除外された（図2）。高松山の道路（駐車場も含む）は、細部解釈で定めた展望地の定義「…公園事業たる道路のうち、利用者の展望にも

表2：御前崎・遠州掛川風力発電施設での許可経緯

年次	御前崎風力発電所	遠州掛川風力発電所
H17～	事業計画の検討+事前相談	
H20.6-7	環境影響評価書の公表	
H20.07.11 -9.26	申請者から申請書提出（御前崎市、掛川市受付）→県への進達	申請者から申請書提出（掛川市受付）→県への進達
H20.11.18 検討委員会 (第1回)	1: 自然公園等における風力発電施設の建設について ・伐採、猛禽類等生物に対する影響の確認 ・ガイドラインを含めた施設建設の手続きの確認 2: 主要な展望地及び事業者に対する県の考え方について ・事業者、県の展望地に対する考え方の確認、意見	
H20.12.08 検討委員会 (第2回)	1: 掛川市における風力発電施設建設について ・動植物、水質等に対する影響や評価手法の確認 ・風力発電施設の公益性に関する議論 2: 御前崎市における風力発電施設建設について ・動植物、水質等の調査手法、工事中の安全性の確認 ・景観削出について ・地元住民への説明内容の確認	
H21.01.20 検討委員会 (第3回)	1: 主要な展望地の定義と選定手法について ・県による展望地の変更についての議論 2: 県、事業者に対する質問と回答（総括） ・過去2回の委員会を踏まえた最終的な意見の集約 3: 許可申請と許認可基準との適正の検討 ・景観、動植物に関する判断について議論	
H21.03.23	建設許可	

供せられている区間も含まれる」に該当し得るが、あくまでも車道であり利用者が展望しないこと、他の3施設も同じく利用者が展望する施設でないと判断された。アンケート⁽⁴⁾でも、細部解釈に倣って展望に供される利用施設に限定して展望地を選定するとした回答が最も多く（28/40）、他の自然公園地域での許可判断でも展望地の選定が同様にされていることが窺える。

さらに、同発電所に近い浜岡砂丘と国安海岸が展望地として採用されたものの、その視点場から視界に大きく入る発電機はあくまで公園区域外の近接立地であり、これら発電機は自然公園法上の許可対象行為から除外されるため、同法の許可基準を適用できない。委員からは一体の開発であるという認識から公園区域外の行為も審査対象にするべきとの意見が出されが、第2種特別地域周辺には緩衝地帯としての普通地域も存在せず、主要な展望地として選定された利用施設からの眺望に影響する行為であっても、自然公園法上での立地コントロールが不可能である。こうした特別地域と一体不可分な公園区域外での発電機の審査に関しても、アンケートでは全てが自然公園法の許可対象外行

為であると回答しており、特別地域、展望地たる利用施設、公園区域外の開発地との位置関係によっては同様の問題が他の自然公園地域でも起こり得ると考えられる。

以上を踏まえて、同発電所の立地に関する自然公園法上の課題を、ゾーニングと許可制度に整理する。先ず前者にかかる公園区域の拡張については、たとえそれが普通地域であっても地元と一定の合意形成が課題となるが、それ以前に公園区域内外を取り巻く諸事情が変化しながらも公園区域の見直しが長期間行われなったことであり、これは運用上の課題と言える。次に後者にかかる「主要な展望地」の議論も運用上の課題と思われるが、細部解釈自体が展望地を展望に供する利用施設を一般に想定していることから、制度上の課題と解釈することもできる。公園区域外で近接する発電機の議論も、自然公園法が自然公園地域内の行為を管轄するという制度に起因した課題である。

3-2. 三重県青山高原風力発電所

(1) 自然公園地域の概況と許可されるまでの経緯

同発電所が立地する室生赤目青山国定公園は、奈良・三重の県境にまたがる火山群の地形・景観、丘陵及び森林景観の保護とその利用を目的とし昭和45年に指定された。第3種特別地域を主体とする自然公園地域であるが、特に同公園北部の青山高原ではツツジ等の原生林が残され、その核心地には第1種特別地域が指定されており、展望に供される利用施設（園地）の二等三角点からは、高原の全景や伊勢湾を一望できる（図3）。

青山高原は、風力発電の適地⁽¹⁹⁾と捉えられており、旧久居市が学術研究目的で4基を平成11年に建設したが、その後は第3セクターの民間事業者により平成13年に同発電所の1期事業が、平成24年に2期事業が第3種特別地域で許可された⁽²⁰⁾。また、両事業とも一部保安林内で設置されるが、森林法上もやむを得ないと判断で事業着手されている。1期事業の経緯は既往研究⁽⁴⁾で仔細が論じられているため、本稿は2期事業を中心に述べるが、全5回の審議会は、県知事からの諮問「自然公園法施行規則第11条第35項の規定による基準の特例（以下、基準の特例）を定めることについて、審議会の意見を求める」に基づく開催であり、許可権を持つ県は最初から特例措置による許可制度の運用を想定していた（表2）。

(2) 基準の特例の取り扱い

1期事業と同様に、2期事業でも許可された制度的要因は基準の特例の適用である。1期事業では、当時の県の「新エネルギービジョン」で定めた風力発電の導入目標等を踏まえて、県は県内の温泉地で既に適用していた基準の特例の適用を、事前の環境省協議の段階から既に検討した。2期事業でも御前崎・遠州掛川風力発電所での審議会と同じく、動植物への影響も議論されたが、事前の環境影響評価や事前相談の過程で一定の配慮がされていることを踏まえて、自然公園法の許可基準上、特段の支障となる点はなかったと判断し、明らかに満たせない展望・眺望に関する許可基準⁽²¹⁾を「基準の特例」によって削除することの妥

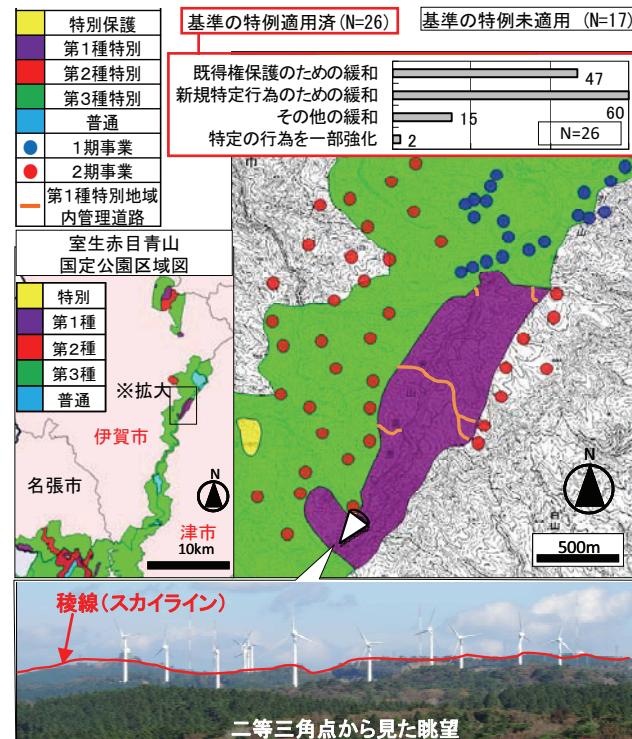


図3：青山高原風力発電施設の建設地と「基準の特例」の適用状況
表2：青山高原風力発電施設での許可経緯（2期事業）

H21.05.31～	事前相談
H23.02.17	環境影響評価書提出
H23.03.03	許可申請
H23.04.12	三重県知事より、基準の特例を定めることの諮問
H23.04.19 審議会(第1回)	審議報告内容 ・事業計画書等の確認及び事務局からの状況説明 ・風力発電建設に対しての委員の意見の確認 ・事業者に対する質問及び意見の集約
H23.05.31 審議会(第2回)	審議報告内容 ・事業者の委員からの質問及び意見に対する回答 ・事業者による環境影響評価の結果報告 ・エネルギー戦略等のバックグラウンドの確認
H23.06.23 審議会(第3回)	現地調査(主に景観調査)
H23.07.28 審議会(第4回)	審議報告内容 ・現地調査の結果報告 ・パブリックコメントの確認及び意見集約 ・審議会の意見集約(仮答申書の作成)
H23.08.31 審議会(第5回)	審議報告内容 ・答申内容の最終確認
H23.09.14	「事業者への条件つきで基準の特例を定める」審議会答申
H23.11.15	基準の特例の告示
H24.03.30	環境省回答
H24.04.10	立地許可

当性が主要な論点とされた。基準の特例を定めた環境省の通知⁽²²⁾は、適用する基本の方針として、「風致景観上の実態その他の自然的条件からみて、…基準を緩和することに合理的な理由があり、かつ、緩和しなければ極端に社会的に不公平な取扱いとなることが明らかな区域であること」と規定している。従って、その基本の方針で定めた「合理的理由、社会的な不公平性」との適合性の判断が重要となるが、両事業とも具体的な判断基準に基づいて適合性が審議された訳ではない。特に、2期事業では1期事業と異なり、平成16年に環境省が策定した考え方⁽²³⁾を踏まえた審議となるが、その考え方では「相当程度自然景観の改変が進行している地域であって、計画地周辺の風致景観に及ぼす新たな支障が比較的少なく、かつ地域に特有の社会的条件等から立地の必然性が極めて高いもの」に対して基準の特例を適用することが既に明記されているが、この考え方

についても客観的な判断基準に基づいて審議された経緯はない。そのため、審議会では基準の特例の賛否に関して委員の意見が割れたものの、同じ基準の特例で許可された1期事業で、山稜線の眺望に影響する20基が立地済であることや、原発事故による新エネルギーの需要の高まり等から、最終的には適用に対し賛成と反対の理由を付記した条件付での基準の特例が答申され、申請から約1年で2期事業が許可された。また、基準の特例自体は、第3種特別地域での立地自体を許容するものであったが、同発電所建設に伴い必要とされた管理道路が核心地である第1種特別地域で許可されることにもなり、より厳しい地種区分地での行為を基準の特例が間接的に許容することにも繋がっている。

売電風力施設に限らず、基準の特例の運用状況をアンケート調査⁽⁴⁾により確認したところ、適用に際し独自の指針を定めていると回答したのは5県と少ない中で、既に124件⁽²⁴⁾の基準の特例が確認され、大半が緩和を目的とした基準の特例である。基準の特例は、昭和49年の特別地域の地種区分制度創設後に旧環境庁通達⁽²⁵⁾で制度化したものであるため、47件は特別地域内の既存の集落や観光地等での既得権擁護措置（高さ、建蔽率、容積率等の緩和、生活道路確保のための基準削除）として適用されているが、60件は新規の開発事業を円滑に許可するために適用⁽²⁶⁾されており、既得権擁護措置に対し半数近くある⁽²⁷⁾。

以上を踏まえて、同発電所の立地に関する自然公園法上の課題を、制度とその運用上の課題に区分して考察する。基準の特例は許可制度を運用する許可権者（答申する審議会での判断も含む）の裁量に多くを委ねており、基準の特例の発動も含めて一定の基準に基づいた合理的判断がされないという点は、まさに運用上の課題と言える。ただ、その合理的判断ができないまま旧環境庁通達をほぼそのまま継承する形で未だにその基準の特例が存在しているという点では、許可制度上の課題でもある。

4. 自然公園法の規制制度の下での立地規制手法

自然公園地域内で売電風力施設の事業が中断された事案は複数あるが、ここでは、環境影響評価の過程等の自然公園法上の手続きに入る前段階ではなく、同法の届出制度に基づいて近年事業が認められなかった、山形県の庄内海浜県立自然公園普通地域での2度目の中止事案を中心として⁽⁵⁾、自然公園法を根拠とした立地規制手法を論じる。

(1) 自然公園地域の概況と届出に対する措置命令の課題

庄内海岸を中心として昭和23年に指定された同自然公園は、海岸砂丘と保安林の指定を受けた防風林のクロマツ林が作り出す白砂青松の景観資源を有するが、公園区域全域が各種行為を届出制で管理する普通地域のみで構成され（図4）、公園計画も未だに策定されていない。庄内地方も安定した風況が得られる風力発電の適地とされ、内陸の庄内町の他、同自然公園に近接する酒田市内の公園区域外で既に売電風力施設が複数立地している。

全域が比較的規制の緩い普通地域ということもあり、過

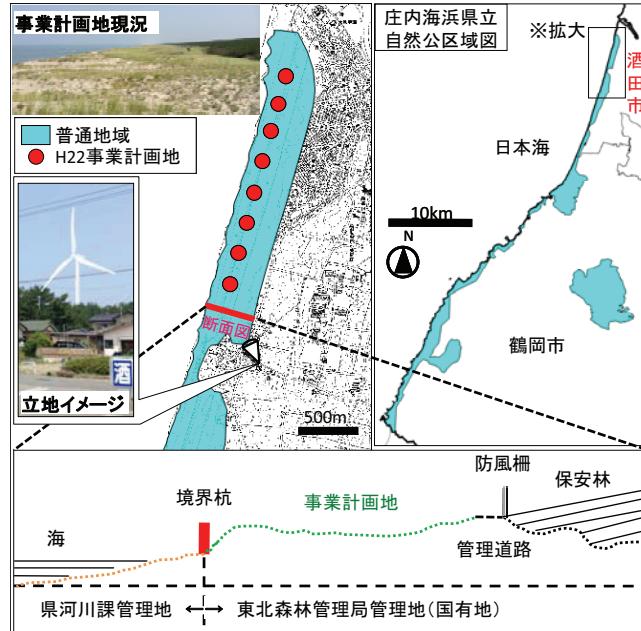


図4：庄内海浜県立自然公園での建設予定地（H22事案）

表3：庄内海浜県立自然公園での事業中止経緯（H22事案）

H21.06～	事業者からの事前相談
H22.02.05	事業者から県に事前協議書提出
H22.02.09	県から酒田市へ意見照会
H22.02.17	県知事から県環境審議会に諮問
H22.02.24～27	建設計画の住民説明会（十里塚地区+宮野浦地区）
H22.03.05	酒田市長・酒田市景観審議会へ諮問
H22.03.26	県環境審議会自然環境部会（第1回） 事業計画の確認、H12事業との相違について説明
H22.03.18	酒田市景観審議会
H22.03.30	酒田市景観審議会からの酒田市長へ答申 (景観との調和に課題ありとし、建設に慎重な意見が大勢)
H22.04.02	酒田市から県へ意見回答（建設には建設には慎重を期すべき）
H22.04.28	県環境審議会自然環境部会開催（第2回） ・景観に関する影響の確認 (景観上影響があり、動植物への影響も計り知れない) ・住民アンケートと結果確認（周辺住民が生活環境悪化を強く懸念） 同日付で山形県知事へ立地を認めないとする答申
H22.05.20	事業中止の判断

去2度の届出による立地が試みられた⁽²⁸⁾。初回の平成12年の届出事案では、普通地域での届出行為に過ぎないため、自然公園法上でも審議会案件とされないが、立地予定地周辺の景観に与える影響を考慮して県は審議会に諮問し、最終的には県が定めた措置命令処理指針⁽²⁹⁾に基づき事業中止とする措置命令を下した。しかし、この措置命令は、県自然公園条例により届出から30日以内と定めているため、この間での審議会は1回のみで十分な議論ができず、環境影響評価結果を覆すほどの措置命令を提示する審議が今後もできるのかが課題となった。また、特別地域相当として事業中止の措置命令とするのであれば、本来は特別地域に指定し許可制の下で判断することが妥当と捉えられ、事業者に疑惑や反感を生む恐れも想定される。同自然公園地域では公園計画を策定し、特別地域の指定を含めた検討が幾度かされているが、特別地域の指定には土地所有者との合意形成だけではなく、売電風力施設立地予定地とされた国有地を管轄する林野庁協議の難航が大きな支障となり、地種区分見直しでの対応も困難とされている。

(2) 出前での審査会審議と2段階方式による手続き

2度目の平成22年の事案では、別の事業者が初回事案と

同じ場所で立地基数を減らした事業を計画した。そこで県は、初回事案での課題を踏まえて、届出前段階での事前協議を義務付けるとともに、その協議案件を風致景観に関する事項から先行して審議会に諮問し、景観上支障がないと判断された場合に限り動植物等への影響を再度審査する2段階審査方式を制度化⁽³⁰⁾した。これにより同事案では、事業者から協議書（景観影響予測と影響軽減措置に関する説明書等）の提出を受けた後、県審議会は風致景観への影響に特化して重点的に審議し、さらに時間的制約に縛られず酒田市の景観審議会の動向も踏まえて議論している（表3）。酒田市では地元住民が生活環境への影響を強く懸念したこともあり、周囲の景観との調和に課題があるとした市景観審議会の答申を尊重して、市が建設に慎重な立場を示したこと、県審議会でもクロマツ林が自然と歴史を象徴する文化的景観であること等から建設に否定的な委員が多くを占めたことから、県は事業者にこの段階から事業の届出を断念するよう通知している。また、許可及び届出までに要する環境影響評価の実施には、事業規模によるもの1～2億円（法令・条例に基づかない場合でも1～5千万円）程度の経費を要する⁽³¹⁾ことから、事業中止の判断が示された場合の事業者負担を可能な限り軽減させるために、最も影響が想定される景観面から先行した審査方式を採用している。このような届出前の段階的な手続きは、審査の重点化、短縮化だけでなく、事業者への負担軽減も考えられるが、アンケート⁽⁴⁾では許可申請又は届出を受理する前の事前協議、事前相談を必ずしも義務としない回答が多い（34/46）ことから、他の公園管理者でも事業内容を十分精查できる手続き手法を確保することが重要となる。

このように、特別地域の指定に課題がある同自然公園では、初回事案での事業中止措置命令時の課題を踏まえて、2段階方式による届出に先立つ独自の審査手続きを導入し、事業者に義務付けている。これにより、景観影響評価に特化した集中審議や事業中止となった場合の事業者負担の軽減を実現させており、自然公園地域での立地を前提とする事前審査となることが期待される。

5. 総括

5-1. 自然公園地域のゾーニング上の課題

普通地域は本来特別地域の緩衝地帯としての役割を担う区域であるが、御前崎遠州灘県立自然公園のように広範囲に特別地域がむき出し状態となる場合、特別地域に影響する行為を直接コントロールできない。届出制となる普通地域の制限は比較的緩いとされるが、事業計画変更を要請した措置命令による特別地域への影響軽減、場合によっては事業中止も制度上可能である⁽³²⁾。また、庄内海浜県立自然公園では、特別地域相当として売電風力施設の建設を認めていないが、公園区域全般が普通地域であるため、自然公園制度としての矛盾も指摘される。全国には普通地域のみの自然公園が49地区3.8km²存在する他、前述の特別地域がむき出し状態の自然公園地域の存在を踏まえると、必

要に応じて自然公園地域再編の検討も必要であろう。ただ、その実現にあたっては関係機関との協議や地元地権者との合意形成が課題となり、見直し作業の長期化や見直しそのものの頓挫が懸念されることから、短期的には後述する許可制度上の対応もあわせて取り組む必要がある。

5-2. 自然公園法の許可及び届出制度上の課題

許可基準の解釈として、「主要な展望地」の考え方に関する基準⁽²¹⁾を補足する具体的な考え方として、「風力発電施設の審査に関する技術的ガイドライン」を平成23年3月に策定し、その中で展望地を「視認されるか否かを問わず、できる限り網羅的に展望地を抽出することが望ましい」としながらも、基本的には利用施設設計画の位置づけがある施設を想定しており、多くの公園管理者が未だ展望に供される利用施設に限定して判断している。その一方で、利用施設や公園区域内外に捉われず可能性のある場所を展望地として取り扱う対応も確認⁽³³⁾されている。細部解釈に拘束されない判断も制度上可能であり、「主要な展望地」の選定にはあらゆる可能性を考慮した柔軟な対応が必要と考える。ただ、その結果として許可基準に適合しないとの判断に対して、基準の特例を安易に発議することは適当でない。売電風力施設に限らず、その適用は時々の社会経済情勢や審議会委員の判断のみでされるのではなく、客観性のある一定の基準の下で判断する仕組みを経ての運用が最低限必要と考える⁽³⁴⁾。庄内海浜県立自然公園普通地域で事業中止となった2度目の事案のように、自然公園地域での立地を前提とせず、不許可や事業中止の措置命令となることも想定して、事業者に対する一定の配慮を踏まえた審査、手続き手法を構築することも肝要である。最後に、公園区域に近接する行為に対しては自然公園法上何ら措置を講じられないが、自然公園法と肩を並べる個別規制法の許可制度⁽³⁵⁾を踏まえつつ、少なくとも内外で一体的に開発される行為に対しては包括的に審査する仕組みも必要であろう。

〔謝辞〕

本論文は科学研究費補助金（基盤研究C）「自然公園地域での売電施設立地を含めた機動的・連携型土地利用制御手法に関する研究（研究課題番号：25420630）」による研究成果の一部を引用している。また、関係機関からは情報提供等多大なご協力をいただいた。記して謝意を表します。

【補注】

- (1) 参考文献1) 等、村串による一連の研究
- (2) 本稿では売電事業目的の1基あたり100kW/h以上の風力発電施設と定義。売電風力施設に限定しない場合は単に「風力発電施設」と表記
- (3) 平成26年7～10月にかけて、公園管理者である山形県、静岡県、三重県の自然公園担当部局に対し実施した他、審議会議事録だけではなく、その議案書や事業計画書、環境影響評価書等を収集し分析
- (4) 47都道府県の自然公園担当部局と、国立公園を管理する地方環境事務所（福島地方環境事務所を除く12事務所）の計59の公園管理者に対して、平成26年12月～1月に実施し43部局から回答を得た（回収率73%）。
- (5) 補注(10)の山形県環境審議会での調査、補注(4)のアンケート調査により抽出。自然公園法の許可届出手続きの過程で同法に基づき中止となつた事案は、本稿で取上げる2事案と千葉県立九十九里自然公園での事案。

- なお、後者の千葉県の事案については、千葉県自然公園担当部局への電話ヒアリングと補注(3)の山形県自然公園担当部局へのヒアリングにより、庄内海浜県立自然公園での初回の事案と同じ対応がされた事実を確認している。
- (6)「風力発電導入ガイドブック（平成20年2月）」, NEDO
- (7)環境省地球環境局地球温暖化対策課「平成24年度再生可能エネルギーに関するゾーニング基礎情報整備報告書（平成25年6月）」に記載している100mメッシュ（3次メッシュ1/10細分区画）単位の全国的な風力発電ポテンシャル調査のGISデータをinformatix社のSpatial Information System(ver7.1)により分析
- (8)補注(7)のGISデータには、年間平均風速5.5m/s未満のメッシュに風況上適地とならない最下限値5.0m/s未満が含まれることから、本研究では年間平均風速5.5m/s以上の風況を適地として分析
- (9)データ解析の制約上、面積換算のメッシュ算出であり誤差を若干含む。
- (10)山形県環境審議会は、全国の自然公園地域で許可及び届出された施設と自然公園法の手続きの下で中止となった事案を調査（平成23年11月現在）しており、そこから本研究の定義に該当する施設を抽出。同一事業主体が複数回、許可届出している施設は1施設とした。
- (11)自然公園地域の核心地となる特別保護地区及び第1種特別地域では学術研究目的や山小屋等での自家発電用の風力発電施設のみを許容
- (12)風力発電施設からの距離は、データの制約上、発電機単位ではなく、各発電施設の代表地点からの距離となるため、実態を必ずしも正確に表してはいないが、発電機単位での分析となれば本研究で抽出した数以上存在すると考えられる。
- (13)1981年UHV送電線特別委員会環境部会立地分科会で提出された「環境対策ガイドライン」の垂直視角と鉄塔の見え方（鉄塔高70mの場合）では、半径2km以内から鉄塔を見た時に景観的に気になりだす距離と定義
- (14)「国立公園の公園計画作成要領等について（昭和54年4月1日環自計250号）」同要領では「特別地域の保護又は利用上必要な地域」等を普通地域に該当する区域として規定していた。
- (15)両発電所の許可に遅れること1年後の平成22年4月に公園区域及び地種区分の変更がされた。ただ、3-1(2)で論じるように公園区域外での発電機について検討委員会で指摘されたものの、そこでの議論は反映されず、公園区域の変更では普通地域に関する見直しは一切されていない。
- (16)申請書が提出された際に、県担当部局では環境審議会での審議を当初予定していたが、「公園計画に関する議論ないと審議会に諮問できない」との理由から、検討委員会という形で審議された。
- (17)自然公園法の許可基準を定めた同施行規則第11条第1項第三号では、「当該建築物が主要な展望地から展望する場合の著しい妨げにならないものであること」と規定されており、建築基準法上工作物扱いされる鉄塔や風力発電施設等も自然公園法上は同基準に該当しないと許可されない。都道府県立自然公園の場合は、一般に各都道府県の自然公園条例施行規則でこの規定が準用される。
- (18)自然公園法の行為の許可基準の細部解釈及び運用方法について（平成12年8月7日環自計第171号・環自国第448-1号各都道府県知事宛環境庁自然保護局長通知）
- (19)年平均7.6m/sの安定した風況やアクセス道路等
- (20)1期事業は全て公園内立地20基、2期事業は公園内の立地40基中22基。青山高原ではこのほか、自然公園地域外で27基（総出力5万4千kW/h）、津市が4基（総出力3千kW/h）を設置している。今回の合計8万kW/hの増設が完了すれば青山高原ウインドファームの発電所の総出力は9万5千kW/hとなる。1カ所の風力発電所としては、国内最大になる見通し。
- (21)補注(17)に加えて、自然公園法の許可基準を定めた同施行規則第11条第1項第四号「山稜線を分断する等展望の対象に著しい支障を及ぼすものでないこと」
- (22)「自然公園法施行規則第11条第30項の規定による基準の特例について（平成12年6月21日環自国361号）」
- (23)「国立・国定公園内における風力発電施設の設置のあり方に関する基本的考え方（平成16年2月 自然環境局）」
- (24)1件の基準の特例に対して、複数地区で適用する場合も含まれるため、適用地区ベースではこれ以上の値となる。
- (25)「審査指針によらないことができる特定地域における特定行為の認定

について（昭和50年3月7日環自企125号）」

- (26)新規に着手する特定行為（リゾート施設、エネルギー供給施設、墓苑等の工作物の設置、土地の開墾、土砂の堆積等）を許容するための適用
- (27)東日本大震災後の防災集団移転で適用された緩和措置が35件を占める。
- (28)初回の事案での中止に至る意思形成過程の仔細は参考文献4)を参照
- (29)同指針では、特別地域相当とされる場所での高さ30mを超える工作物設置に伴い、①展望地からの著しい妨げ、②海岸線、山稜線を分断する等の重要な眺望への著しい支障、③周辺景観との著しい不調和に該当する場合は、届出後に措置命令できることが規定されている。
- (30)県立自然公園許可・届出行為に関する審査指針（平成21年9月1日み自第28号文化環境部長通知）第3の3の3 風力発電施設に係る審査の特例
- (31)自然公園地域内外で売電風力施設を建設した実績のある事業者に対し実施したヒアリング調査より。こうした経費負担は、植生、猛禽類等の動植物、自然公園地域の状況によってその価格は大きく変動する他、この経費とは別に担当職員を配置しなければならないと回答している。
- (32)庄内海浜県立自然公園での初回の事案と同じく、普通地域での届出手続き後に売電風力施設の建設を中止する措置命令が平成17年1月に銚子市で確認されている（補注(5)）。この事案では、審議会の答申を踏まえて、県環境審議会にて隣接する国定公園（特別地域）の風景保護に著しい支障を及ぼすと答申されたことから、当時の千葉県の担当者が普通地域で事業中止の措置命令を出した実績のある山形県自然公園担当部局に相談し、その実績を参考にして山形県と同様に特別地域相当とする措置命令によって事業中止が実現した。
- (33)補注(4)での展望地に関するアンケート調査では、「個別案件ごとに現地調査を行い、考え得る全ての展望地から展望する場合の著しい妨げにならないものであることを確認する（奈良県）」、「利用施設に限らず、視界の開けた場所等展望地に適していると思われる箇所を展望地として考え柔軟に対応する（愛媛県）」といった独自方針も確認できた。
- (34)例えば、ある特定の行為を許容するために適用する場合は、少なくとも細部解釈の中で、個別の行為毎に「基準の特例」を適用する基準を予め明確にしておく対応が考えられる。
- (35)都市計画法では都市計画区域外での1ha以上の開発行為を許可制とし、また規制区分が異なる地域を跨ぐ開発行為に対しては、厳しい区域の側の要件・基準が適用される。

【参考文献】

- 1) 村串仁三郎(2010)「富士箱根国立公園内の戦後の観光開発計画と反対運動：戦後後期の国立公園制度の整備・拡充（10）」経済志林, 78-2, pp. 227-277
- 2) 三浦大介(2014)「自然公園における地熱開発の法的課題」林業経済研究 vol. 60, pp. 22-33
- 3) 馬場健司・木村宰・鈴木達治郎(2004)「風力発電の立地プロセスにおけるアクターの参加の場と意思決定手続き」社会技術研究論文集 vol. 2, pp. 68-77
- 4) 馬場健司・木村宰・鈴木達治郎(2005)「ウインドファームの立地に係わる環境論争と社会意思決定プロセス」社会技術研究論文集 vol. 3, pp. 241-258
- 5) 畠地啓太・堀周太郎・錦澤滋雄・村山武彦(2014)「風力発電事業の計画段階における環境紛争の発生要因」エネルギー・資源学会論文誌 vol. 35-2, pp. 11-22
- 6) 堀繁(1994)「わが国の国立公園の管理計画の実態とその変遷に関する研究(II)」東大農学部演習林報告, 91, pp. 137-209
- 7) 橋本善太郎(1997)「わが国の都道府県立公園制度の評価に関する研究」東京大学農学部演習林報告97, pp. 25-97
- 8) 川崎興太(2013)「国立公園制度の運用実態と課題-裏磐梯に関する研究(その2)-」都市計画報告集No. 11, pp. 126-133