

地域脱炭素化促進区域設定基準に関する専門委員会  
開催結果

1 日時

令和4年10月3日（月曜日）午前9時00分～午前10時45分

2 開催形式

ZoomによるWeb会議

3 出席者

【審議会委員】

浅野委員、荒川委員、岡委員、勝見委員、木原委員、清水委員、田中委員、  
長峯委員、見上委員

【事務局】

松山技監、島田理事、笠原環境管理課長 ほか

【傍聴者】

10名

4 議事

(1) 審議事項

地域脱炭素化促進区域設定基準について  
資料3により事務局から説明。

<審議結果の概要>

以下の委員の意見を踏まえ、必要な修正を加え、最終的な文言調整は委員長に一任の上、専門委員会の検討結果として基準案を京都府環境審議会総合政策部会、地球環境部会及び環境管理部会に報告することになった。

- 促進区域の制度には、再エネの導入促進と環境保全の観点があり、法令上の都道府県の役割は、後者の基準を定めることとされているが、前提として脱炭素化を推進するための制度であるという考え方をしっかり示すべき。
- 地域にメリットのある仕組みになるよう、府全体で方針を持って運用し、府が市町村と適切に連携・協力していくべき。

<主な質疑等>

○促進区域制度の趣旨や環境配慮基準の位置付け、府の役割等について

(委員) 配慮基準案に記載のあるエリアについて、むやみにアクセルを踏むべきではないというのは、そのとおりではあるが、促進区域の制度の目的が再エネ促進であるにも関わらず、殊更にブレーキを踏むべきという印象だけが強くなっている。この専門委員会の主目的は、環境配慮の観点に立った議論なのかもしれないが、例えばこういうところには導入を促進してもよいのでないか、という事務局資料の前半にある内容もしっかり伝えていくべきという点は、この専門委員会の意見として、部会にも上げていただきたい。

- (委員) 同じく、この基準が再エネ推進にブレーキをかけるというとならえ方をされないか懸念がある。今後のパブリックコメントや市町村への説明時においては、制度に係る考え方や理念をきちんと説明していくべき。エネルギー問題や地球温暖化、気候変動による様々な災害が増える中で、エネルギーの地産地消は非常に重要であるため、再エネは、社会的な共通資本に相当するものだとすることをきちんと位置付け、市町村に、環境と共生する社会においてはエネルギーの確保と清らかな水の確保が何よりも重要であるという視点のもとに土地利用を考えてもらえるように伝えていくべきではないか。この土地利用の計画というものは、ある意味、半永久的なものになり、地域のエネルギー又は京都府のエネルギーをそこで賄うものだという、メッセージを伝える必要がある。また、今回の促進区域の基準は、市町村に対してお示しするものだと思うので、例えば各市町村が、ここは保安林に指定されているが総合的に考えると解除が望ましい、といった判断もできるようにすべき。森林も市町村が主体となって、ゾーニングをする取組が始まりつつある。それと併せて、保安林の解除も含め、今後の土地利用の在り方を市町村が地元の情報等も取り入れて、土地利用の計画を作っていくための指針のようなものだとすることをしっかり位置付けてはどうか。
- (委員) これまでは、法令を遵守して、環境アセスメントの手続を経れば、風力発電や太陽光発電の建設・運用ができた。今回の議論は、それに加えて促進地域を設定する位置付けと理解している。その点をまず明確にしてはどうか。また、その観点で、○×△や除外する区域というような表現は、誤解を生じさせる可能性があるため、何か表現を変えてはどうか。
- (事務局) 各委員からの御指摘、御意見にもあったとおり、本制度は再エネを抑制することが目的でない。専門委員会で御審議いただいた基準案について、今後、温対計画の中に盛り込んでいく作業を事務局で進め、部会で御審議いただくことを考えている。御意見いただいたような促進区域の理念や趣旨については、この計画の中にしっかり記載したい。加えて、パブリックコメントや市町村に周知をする際においても、この趣旨等が正しく伝わるよう、十分に考慮していきたい。
- (委員) 本基準は、今年度中に策定の上、制度を運用していくことになると思うが、運用する中で、様々な検討事項も出てくると考えると、今後のフォローアップは何か考えているか。
- (事務局) 現時点においては、法改正に基づく新しい制度を少しでも動かしていくため、本委員会での御審議、今ある知見又はガイドライン等を踏まえて、一旦基準として形にしたいと考えている。他方、技術革新が起こっていくことも間違いないところであり、各発電設備も効率向上が進んでいるため、そういった情報等は常にキャッチした上で、必要に応じて改正することは考えられる。ただし、短期間で基準を改めると現場の混乱もあるかと思うので、今回議論いただいた内容というものはしっかり形にして、市町村の皆様にも周知しそれを運用し、その実態等を踏まえて見直しを考えたい。現時点で、具体的にいつ見直しをするかという点について、決まったものはないが、今の温暖化対策の府の計画では、2030年を目標年度としているので、現時点においてはそこに向けての動かし方の検討になると考えている。

- (委員) この基準が策定された後、市町村が積極的にポジティブなゾーニングをしていけるようにすることが、重要であるため、基準を確定させる前に市町村からのヒアリングを実施し、市町村の率直な意見も反映いただきたい。また、先ほどの議論のとおり、この基準がネガティブな要素を定めるものであることは理解するが、間違ったメッセージになってしまうことを懸念しているため、そうならないよう十分に配慮いただきたい。その観点で、荒廃農地のポテンシャルが机上の試算で大きく見えてしまっている点は、この資料だけが独り歩きするリスクもあるので、今後作成される資料においては、必要な補足等を行っていくべきではないか。
- (委員) 2050年のカーボンニュートラルの実現は、非常に野心的な目標だと思っており、従来の考え方で取り組んでも実現できるようなターゲットではないと考えている。その観点から、今回の京都府の促進区域の設定に関する基準も縦割りの議論の中で、止まっている印象を受けた。今後は、京都府の土地利用をどう考えていくかという大きな観点から、縦割りの考え方を打破する仕組みを京都府にも考えていただきたい。また、実際にその縦割りの打破をやらないと、実際の地域脱炭素化促進事業は、実現しないと考える。今回の基準に関して、現状としてはもうこれ以上の改善方法はなかなか見つけがたいと思うが、今後のフォローアップにおいて、縦割りの打破のようなことを議論したり進めたりすることを考えてはどうか。
- (委員) 景観だけではなく、広がりのあるものを対象にしている場合に区域と区域で何か境界を定めることはとても難しい。そこで空が切れるわけではなく、風景はずっとその先まで繋がっている。△や×との境界にバッファゾーンの扱いたいなところを、どのように考えるのか。これは単に景観のことだけではなく、市町村の境界やシステムとしての運営上も縦割りの問題あるだろう。府は、その境界上のバッファについて、リーダーシップをとって調整していく姿勢を明確にするのがよいのではないか。
- (事務局) カーボンニュートラル実現に向けての縦割りの打破という点については、大変重要な御指摘と認識している。国においても省庁横断的に規制改革等を進めており、府でも環境基本計画等で部局横断的に環境政策を進めていくということで少しずつ前進している部分はあるが、当然まだこれからカーボンニュートラルに向けてやるべき点はあると考えているので、御意見を踏まえ、引き続き庁内でしっかりと議論をしていきたい。
- (委員) 2050年にカーボンニュートラルというのは、単なる数値目標ではなくて、需要と供給を分野別に積み上げていくと達成できるという国の試算があつてのものだと理解している。十数年前のCOP会議であつたかと思うが、どうしても分野別でやらないとうまく動かないということがあつての試算に基づく2050年カーボンニュートラルであり、その一部として、この促進区域の設定が入っていると理解しているがどうか。
- (事務局) 基本的な考え方としては、分野別に需要側と供給側とで積み上げているところであるが、2050年に向けては技術革新等含めた設定となっている。2030年に向けた分野別の積上げの中において、再エネの導入量の目標を持っており、そこに向けてという意味合いで、この促進区域の基準設定もその中に位置付けられているため、御認識のとおりである。

- (委員) 地域や地産地消というキーワードがあるが、この地域の定義は市町村の行政区域を指すのか、又は都道府県の区域を越えるものなのか。
- (事務局) 地域の定義は、我々も非常に悩んでいるが、個々によってそれぞれに当てはまる領域が異なると考えている。例えば、一つの集落というとらえ方もあれば、複数の集落の需給を集約し、町の中で地域新電力を運営するような市町村単位としての形態もある。また、そこで作り上げた電力を他の需要地へ販売する形態をとれば、京都府域というとらえ方もあり、一律的な定義は難しいと考えている。
- (委員) 地元の人に、メリットがあるということも一つの大きな推進力になると思うが、今言われたように柔軟性を持っていい方向に地域の定義を理解してもらえるとよいが、逆の方向もあり得るので、それがないように御配慮いただきたい。
- (委員) 今の社会・世界の情勢等を見ると、食料の自給率向上を目指すために農地の確保も重要な社会問題になると考えている。現在、非農地になっているエリアが存在する理由は二つあると考えられ、一つは、少子高齢化で担い手が不足していること。もう一つは、獣害である。猿、鹿又は猪などの獣害によって、そこを農地にしようとしても、十分な管理ができないということがある。そういうところに太陽光発電を設置し、電気や通信を確保や獣害対策の電気柵を設置するなどし、農地として再利用できる可能性もあるので、そういう点も含めて検討いただきたい。

#### ○環境配慮基準案の内容について

- (委員) 促進地域に含めることが適切でないと認められる区域に保安林や海岸保全区域、公園区域等が含まれているが、現時点で国内において、実際に保安林内で事業を行った事例などがあり、環境省EADASから確認しても、保安林や海岸保全区域、公園区域等での建設実施事例が確認できる。明確な問題点が確認されていないのに、そのような実績があるエリアを除外することには賛同しかねる。また、風力発電の導入ポテンシャルとしても、保安林関係を除くとポテンシャルが半分程度まで減ってしまうと考えられ、再エネを導入促進するという京都府の立ち位置としていかなものか。もちろん、保安林で何をやってもいいという訳ではないので、国の海岸保全区域や保安林での風力発電事業実施のマニュアルに基づき、きちんと検討した上で、実施するというエリアにすべきではないか。
- (事務局) 例えば、保安林内での風力発電事業の実施は、保安林の解除又は作業許可により実施することになるものと考えられる。保安林が解除される場合においては、促進地域に含めることが適切でないと認められる区域ではなくなるため、促進区域に設定することが可能と考えている。作業許可については、一時的な行為等を対象とするものであり、担当部署からは、風力発電施設等を長期間設置する場合は、保安林の解除が原則と聞いている。また、保安林に限らず、事務局の基準案で促進地域に含めることが適切でないと認められる区域については、許可等の基準において、太陽光発電又は風力発電の設置が困難な区域について、各法令の担当部署に照会の上、定めたものになっている。他方、カーボンニュートラルの実現に当たっては、再エネの設置可能な場所というものは広げていきたいと考えており、関係部署とも継続

検討していきたい。

(委員) 事業の計画段階時に保安林であるとしても促進区域の対象外になってしまい、事業者が保安林の解除の協議を進めながら配慮書手続を進めるという従前のやり方と変わらない進め方になってしまうおそれがあることも踏まえて検討いただきたい。

(事務局) 御指摘のとおり、保安林であることをもって、解除を見据えた検討からも外れてしまう可能性もあると思うので、促進地域に含めることが適切でないと認められる区域に当たる事由がなくなれば、促進区域としての設定が可能であることを周知するとともに、御提示いただいた保安林の指定解除事務等マニュアル等も併せて関係者に提示するなどして促進区域制度の趣旨を正しく説明していきたい。

(委員) 農地の面積は、地方交付税の算定に関係していると思う。再生利用が困難な農地を再エネ事業地に変更することで、各自治体の交付税が減ることが想定されるが、何か補填等のアイデアはあるか。

(事務局) 代替案やそこを手当するかについては、現時点では具体的なアイデアはない。他方、本資料の試算は、今あるエリア面積に係数を掛けるとどの程度のポテンシャルがあるか、というラフなものであり、実際に現地に入ると、系統接続上の制約等、事業実施が難しい場所もあると考えている。そのような中、地域の再エネ最大限の導入、それと円滑な合意形成、適正な環境配慮、地域のメリットにもなる、地域と共生するという観点で、市町村の皆様と、このような場所であれば、うまく使っていけるのではないのかというものを、一つ二つでも作っていきたくて考えている。まだ、現場ではアクセルを吹かせる状況にないのかもしれないが、今年度から、北部の市町村と一緒に勉強会も立ち上げており、特に農地における農業振興と共存した再エネ促進というものの検討を深めてまいりたい。

(委員) 非農地化されると、補助金等の関係で結構変わってくる点もあるかと思うので、再エネの設備からの固定資産や収入等のメリットにプラスアルファで何かそういった制度、さらに自治体の方にメリットがある方法があるかとい。

(委員) 農地に太陽光発電を設置する場合、具体的にはどのような形態で実施するのか。

(事務局) 例えば、田んぼの中に架台を設置した上で、その上に間隔を置いた太陽光パネルを設置して、発電と農業を同時に実現しているケースがある。

(委員) 実際に太陽光パネルを少し高い位置に設置し、下で農業を行う事例が複数ある。

(委員) 営農型の発電、ソーラーシェアリングと言われるもので、手元にある水稻の論文では、遮光率を30%、50%、60%と分けたときに、30%又はそれ以上の遮光率でも収穫量に関しては、変化がないというデータがある。太陽光パネルの付け方に制約はあるが、十分できると考えている。関連して、基準案の優良農地に関しては、極力農地以外に設置とある。農業との両立が可能であるとのデータもある中で、推奨しないという判断を行う根拠が不明確であることに加えて、京都府としてやめるべき、というメッセージを発信しているように見えるので、表現の見直しを強く希望する。

(事務局) 御意見を踏まえ、担当部署と調整させていただきたい。

(委員) この専門委員会では、エネルギーに係る議論をしてきたが、食料のことも非常に重要で、どちらを取るべきかと言われると判断がつかかねる。そのため、京都府とし

てどういうスタンスなのかを問われていると思うので、その点を配慮の上、結論を出していただくことを期待したい。

## 5 配付資料

- ・ 次第
- ・ 資料1 地域脱炭素化促進区域設定基準に関する専門委員会委員名簿
- ・ 資料2 地域脱炭素化促進区域設定基準に関する専門委員会設置要領
- ・ 資料3 京都府の促進区域の設定に関する基準等について