

令和 5 年 10 月 30 日作成  
同年 10 月 31 日開催 北海道環境審議会提出  
北海道環境審議会委員  
見矢野マリ

北海道環境審議会長 中村太士殿  
北海道環境審議会委員各位  
(北海道環境審議会事務局御中)

## 改正温対法 21 条 6 項及び 7 項に基づく北海道の基準案 及び北海道環境審議会におけるその審議に関する意見書

令和 5 年 10 月 31 日開催予定の 2023 年度第 3 回北海道環境審議会（以下、親会）における改正温対法 21 条 6 項及び 7 項に基づく北海道の基準案（以下、道基準案とする。）の審議に関連して、意見書を提出いたします。本意見書は、同年 10 月 12 日開催の同年度第 2 回同親会において、第 3 回親会において同議題に関して参照して頂くとともに、公式資料（委員配布・公開）とされる旨、確認されております。どうぞ宜しくお願い致します。

### I. 全体に関わる点

#### 1. 道基準の採択形式

これまでの本件めぐる審議プロセスにおいて、道基準の採択形式が明確にされていない。ゆえに、この点の明確化が必要である（会長及び事務局ご指摘の「道議会での承認が必要」とは、条例として道議会の議決を要するということか?）。なお、改正温対法 21 条 7 項に基づいて、市町村は採択された道基準に従う法的義務を負う。

#### 2. 道基準案・その審議プロセスにおける環境省ガイダンス文書の適切かつ十分な考慮の必要性

10 月 12 日第 2 回親会提出の「答申案」（以下、答申案原案）及びその作成プロセス、さらに 10 月 31 日第 3 回親会に先立ち事務局から送られてきた答申案（以下、答申案原案改訂版）において、改正温対法及び環境省令の趣旨・目的、及び、環境省発出・作成のガイダンス文書の内容（主要なものは下記）が適切かつ十分に考慮されているか、疑問を抱く点が散見される。詳細及び具体的な提案については、下記 II 及び III 参照。

ここにいう考慮されるべき環境省発出・作成の主要な関連文書とは、下記の通り。

A：「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の施行等について」（環境省総合環境政策統括官から各都道府県知事宛通知、令和 4 年 4 月 1 日発出）（以下、令和 4 年 4 月環境省通知）

B：「地方公共団体実行計画（杭行施策編）策定・実施マニュアル（地域脱炭素化促進事業

編)」(環境省 大臣官房 環境計画課、令和4年4月)(以下、環境省マニュアル)  
C:「地域脱炭素のための促進区域設定等に向けたハンドブック(第2版)」(環境省 環境  
計画課・環境影響評価課・地球温暖化対策課、2022年6月)(以下、環境省HB)

3. 道基準案の審議プロセスにおける適正手続の確保 →下記III.参照。

#### 4. 附帯意見

親会として答申に附帯意見をつけたとしても、改正温対法21条7項に基づき市町村が従わなくてはならない道基準としては、法的な意味を有しない。

→したがって、親会としては重要な事項はできる限り道基準案本体に明記するよう、努めるべきである。具体的な提案については、下記II. 参照。

## II. 道基準案の内容について

以下は、第2回親会で配布された答申案原案「別冊」(以下、答申案原案別冊) and/or 第3回親会事前配布の答申案原案改訂版「別冊」(以下、答申案原案改訂版別冊)の記述内容に関する意見である。

### 1. 別冊のタイトル

第2回親会では「…環境配慮基準」とすべきとの意見が出て、答申案原案改訂版別冊ではその通りに変更されている。しかし、この道基準は改正温対法21条7項に基づく基準であるため、市町村及び道民の誤解・混乱を回避するため、環境省関連文書で使用されている用語と同一にすべきである。

→具体的には、答申案原案改訂版別冊にある修正案はやめて、答申案原案別冊にある「促進区域の設定に関する北海道基準」に戻すべきである。

### 2. 別冊全体の構成

「第3章 促進区域の設定等にあたっての留意事項」の内容は、全体に関わる重要事項であり、見直し規定等の道基準の運用における基本的事項も含め総論的な内容を含んでいる。ゆえに、具体的な基準案の前に配置するべきである。

→具体的には、現在の第2章を第3章に下ろし、「第2章 促進区域の設定等のプロセス及び留意事項」という章を設けて、全体を以下のように再構成してはどうか。

#### ・第1章 基本的事項

- 1 基準設定の趣旨
- 2 基準の法的位置づけ

→なお、これは法的根拠を示すものなので、「基準の法的位置づけ」とする方が良い。

現在のタイトルのままでは、タイトルからだけでは第1章との区別が不明瞭であり座りが良くない。

3 対象とする地域脱炭素化推進施設の種類の

4 対象としない地域脱炭素化促進施設の規模、設置の形態、場所等（本基準の適用除外）

5 基本的な考え方

・第2章 促進区域の設定等のプロセス及び留意事項

・第3章 基準

## 2. 「第1章 基本的事項」「1 基準設定の趣旨」

### (1) 具体的な記述内容

答申案原案別冊及び答申案原案改訂版別冊のいずれも、「第1章 基本的事項」「1 基準設定の趣旨」第2段落及び第3段落において、表現に不正確な点がある。改正温対法に基づく都道府県基準の趣旨・目的は、促進区域の設定や地域再エネの導入促進それ自体ではなく、地域再エネ事業が適正に環境に配慮し地域における合意形成を促進することであるが（令和4年4月1日環境省令2頁）、第2・3段落の表現では、そのようには読めないからである。

→ゆえに、少なくとも第2及び第3段落は、令和4年4月環境省通知にある表現（2頁「第1 改正の趣旨」の第3・4段落及び3頁第1段落）を用いて下記のように修正すべきである。

「地域脱炭素化促進事業に関する制度の目的は、再エネ事業について、適正に環境に配慮し、地域に貢献するものとし、地域と共生することで、円滑な合意形成を図りながら、地域への導入を促進することとされています。地域脱炭素化事業の促進に関する事項の設定は、地域における合意形成を図りながら市町村が促進区域等を設定することにより、地域のオーナーシップの下、事業の候補地や調整が必要な課題の見える化がなされ、再エネ事業の予見可能性を高めるものです。」

市町村が促進区域を設定するに当たっては、環境への適正な配慮を確保することが必要であることから、環境の保全に支障を及ぼすおそれがないものとして、いずれの市町村も促進区域を定めるに当たって共通して遵守すべき環境省令で定める国の基準に加えて、都道府県は、地域の自然的社会的条件に応じた環境の保全への適正な配慮が確保されるものとして、市町村が促進区域を定めるに当たって基づくべき上乗せ・横出しの基準を定めることができます（法第21条7項）。したがって、本道では、促進区域の設定に当たって自然的社会的条件に応じた環境の保全への適正な配慮が確保されるよう、促進区域の設定に関する北海道基準（以下「基準」という。）を定めることとしました。」

### (2) 表「地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組に関する例示」の扱い

この表及びその内容は、そもそも「1 基準策定の趣旨」とは無関係であり、道基準における明示の趣旨が不明である。

→ゆえに、答申案原案改訂版では最後の部分に掲載されているが、道基準の本旨とは無関係なので、無用な誤解を回避するため全面的に削除すべきである。

### 3. 「第1章 基本的事項」「2 基準の位置づけ」

#### (1) 法令の根拠条文の正確な明示

正確な記述内容とするため、21条6項に加えて、7項も明示すべきである。

#### (2) 市町村の法的義務の明示

市町村は、促進区域の指定に際して、本道基準に従うべき法的義務を負う旨を明記すべきである。 上記「1 基準設定の趣旨」と内容が重複しても構わない。

→具体案としては、「市町村は促進区域の設定に当たって、本道基準を遵守しなくてはならない。」を入れるのが良い。

### 4. 「第1章 基本的事項」「4 対象としない地域脱炭素化促進施設の規模、設置の形態、場所など」(適用除外)

#### (1) 規模要件の設定

①規模要件を設けるべきである。 その理由は下記の通り。

- ・「建築物の屋根、屋上又は壁面に設置するもの」も、1) 人間の生活環境への悪影響（反射光による生活環境への影響）、2) 鳥の衝突・渡り鳥の生息地周辺地域における生息地への悪影響、昆虫への悪影響（自然環境部会の専門的知見を要する）、3) 景観棄損の問題（アセス審議会の専門的知見を要する）を伴うおそれがあるため。

Cf. 別冊「太陽光発電 表2 考慮対象事項」では「反射光による生活環境への影響」を含む（8頁）。屋上の施設については考慮しなくてよいのか

- ・他県の基準において、規模要件を設けているものがある（例えば、岩手県の基準では、適用除外は既存の建物の屋根に設置されるもの（10KW未満）と工業団地に設置されるものとされる）
- ・環境省 HB も、例として「既存の建物の屋根に設置されるもの（10KW未満）」とし、規模要件を設定している。

②規模要件についてはこれまで全く親会で議論されていないので、少なくともその設定要否については議論すべきである。 とくに太陽光発電施設については、その設置などをめぐるさまざまな場面で10KWを基準とする区別がなされる傾向（10KW未満のものは住宅用太陽光発電とされる場合が多い）があるため、これに関する道としての評価が必要ではないか。

## 5. 別冊「第1章 基本的事項」 「5 基本的な考え方」

### (1) 「○恵をもたらす豊かな自然環境を保全」のうち、4つ目の・における「アイヌの人たち」の具体的な基準案への反映

「○恵をもたらす豊かな自然環境を保全」のうち、最初の3つの・については、具体的な基準案に含まれている。しかし、4つ目の・において「アイヌの人たち」の明示があるが、そのことが配慮事項の項目で全く具体化されていないので、「考慮対象事項」に明示的に含むべき。例えば、アイヌの人たちの信仰対象となっている場所（市町村は、地元の聞き取りや専門家への確認をすることが前提）に関する考慮は必要。

→ゆえに、具体案としては、例えば「景観資源」のところ、「…収集すべき情報及びその収集」の中に「アイヌの人たちの信仰対象となっている場所」を明記したうえで、「適正な配慮のための考え方」の中に「市町村は、地元の聞き取りや専門家への確認をして、その保全のために必要な措置を講じること。当該区域は、可能な限り改変を避けた事業計画にすること。当該区域の改変が避けられない場合は、土地の改変面積を可能な限り小さくした事業計画にすること」を入れてはどうか。

これまで度々小職の意見書で具体的に明示したように、アイヌ民族の文化を尊重すべきこと、とりわけ北海道におけるアイヌ民族の文化に留意すべきことについては、国の政策として法律上明記されており、さらに、北海道もアイヌ民族の文化の尊重を重要な政策として位置づけている。道基準の具体案において「考慮対象事項」として明示がないのは、このことと整合的とはいえない。

## 6. 別冊「第1章 基本的事項」 「6 基準の見直し」について

見直しに関する明記は重要であり、親会でも再三その挿入必要性は確認されている。附帯意見ではなく道基準案本体に、下記(2)のように具体的なプロセスも含め明記すべきである。

→道基準本体に入れるべき具体的な規定として、下記を提案する。

「本道基準に基づく市町村による地域脱炭素促進区域の設定の状況及び具体的な事業の実施状況については、毎年事務局がとりまとめて環境審議会に報告する。これを受けて環境審議会は、本道基準に照らしてその内容を評価して、かつ、本道基準の見直しの必要性の有無について、最新の科学的知見に基づいて検討するものとする。」

以上の提案の具体的な理由は、下記の通り。

- ・答申案原案別冊及び答申案原案改訂版別冊のいずれにおいても、見直しに係る責任の所在及びプロセスが不明確であり、実効性が定かではない。ゆえに、以下の点を明記することが必要。親会が、1) 定期的なモニタリングを行う、2) 定期的なモニタリングは毎年行う。3) モニタリングにおいては、道基準に照らして市町村の設定状況を評価する、4) モニタリングの結果を踏まえて、既存の道基準の適正性について評価する、5) モニタリングの結果を評価し、見直しの要否を検討する、旨。

- ・施行規則には、都道府県基準の見直し規定がある（5条の6第5項）。改正温対法の趣旨からは、これを具体的に実現するためのプロセスを明示することが、実効性確保のためには必要。

## 7. 累積的影響の考慮に関する明示

「累積的影響の考慮」は、附帯意見ではなく道基準案本体に明示すべきである。改正温対法の趣旨からは重要であり、かつ、令和4年4月環境省通知（6頁第2段落）及び環境省マニュアル（27頁）において明示的に重視されているため、この点に十分留意する必要がある。

→具体的には、下記を提案する。

- 1) 総論：「第2章 基準」の施設ごとの「表2 考慮対象事項」の前の説明書き文章  
（「(2) 促進区域を定めるにあたって考慮を要する事項（考慮対象事項）」の中に入れた（例えば、「市町村は、これらの区域や事項に対して、累積的影響も含めて、①地域…、②…、③…を行います。」とする。）。
- 2) 各論：必要性が高いものについては、「考慮対象事項」の中に具体的に書き込むべきである。但し、各論については専門的知見を要する。

## 8. アセス法の配慮書手続で検討すべき事項・手法の具体的な明示

### (1) アセス法の配慮書手続で検討すべき事項・手法の具体的な明示の必要性

促進区域の事業についてはアセス法の配慮書手続の省略されることに鑑みて、配慮書手続で検討すべき事項・手法について、道基準で明示すべき。その必要性は、改正温対法の趣旨から明らかであり、かつ、下記に示すように、令和4年4月環境省通知（7頁）及び環境省マニュアル（27-28頁）における明示的な要請である。また、都道府県基準の設定のない場合はアセス法の配慮書手続を省略できない（環境省マニュアル84頁）ことからの反対解釈として、明らかに導かれる。

- ・令和4年4月環境省通知（7頁第3段落）：「都道府県基準を定めるにあたっては、配慮書手続が省略されることを念頭に置き、地域脱炭素事業のうちアセス法の対象となる規模のものについては、配慮書手続において検討すべき検討事項・手法を示すことが重要となる。」
- ・環境省マニュアル27-28頁：「都道府県基準を定めるにあたっては、配慮書手続が省略されることを念頭に置き、地域脱炭素事業のうちアセス法の対象となる規模のものについては、配慮書手続において検討すべき検討事項・手法を示すことが重要です。このため、都道府県の関係部局でよく連携して入念的に精査して定めることが求められます。」
- ・環境省マニュアル87頁：「都道府県基準を定めていない場合は、環境影響評価法に係る特例を受けることはできません。」

アセス法の配慮書手続で検討すべき事項・手法については、共通する留意事項として、再構成後の「第2章 促進区域の設定等のプロセス及び留意事項」に一般的要請について明記すると共に、「第3章 基準」において、施設ごとに検討すべき事項・手法について明記するのが良い。

(2) アセス法の配慮書手続で検討すべき事項・手法につきアセス審議会の検討の必要性道基準案で具体的に明示すべき事項・手法については、アセスに関する専門的知見を要する。とりわけ累積的影響、景観、昆虫、水、音などの問題に関して専門的知見が不可欠である。

→ゆえに、専門的知見に欠ける親会では具体案を検討する能力と適格性に欠けるため、アセス審議会からの専門的知見のインプットが不可欠である。ゆえに、アセス審議会に対して具体的な道基準案の内容（答申案）を送り、検討してもらうべきである。これまでアセス審議会には具体的な内容を含む道基準案は一度も提出されておらず（過去3回の検討はいずれも具体的な内容を含まない文書資料のみ）、同審議会ではこれまでに適切かつ十分な検討を行っていない。

## 9. 道から市町村への支援及び具体的な支援策の例示の必要性

「人的、技術的なりソースに限られる」（令和4年4月環境省通知10頁第2段落4頁）市町村に対する道の支援を実効的なものとするためには、道からの支援については、附帯意見ではなく本体において、できる限り具体的に支援策や支援を求めることのできる事項を明示するべきである。

→具体的な提案として、全体の再構成後の「第2章 促進区域の設定等のプロセス及び留意事項」and/or「第3章 基準」において、支援策の例示として下記のことを明示する。

- ・協議会への道関係者の出席（第2章と第3章）
- ・道が有するデータ・情報（道総研がもっている情報・データの利用）の活用（第2章と第3章）
- ・促進区域設定に先立つ市町村から道への候補地の連絡と、道による助言（道基準への適合性に関する意見の提供も含めて）（他県基準に先例あり）（住民との軋轢や社会的批判の回避のためにも必要。）（第2章）
- ・道が希少野生生物の生息情報等の更新・整理を行う体制を整備し、その下で、道は適宜、市町村にそれを提供する。（第2章と第3章） ←附帯意見案の1つ目の○。
- ・情報収集時の問合せ先に関する市町村からの相談に応じる。（第2章）
- ・市町村が、各施設の考慮対象事項の情報収集に際して支援を求めることのできる「関係部局」を、再構成後の「第3章 基準」の各施設のところに具体的に明示する。たとえば、北海道の関係部局（項目により異なるので書き分けることになる。）、環境省地方事

務所（札幌、釧路など）など。（第3章）

- ・本基準に関して市町村が不明な点、相談したい事項が出てきた場合に、市町村が相談できる道の対応窓口はどこか、ということをも明記する。具体的な対応窓口がどこかについては、道事務局が決める。

## 10. 地域の環境保全のため事業者による適切な措置を担保するための市町村の取組の明記の必要性

地域の環境保全のため、事業者による適切な措置を担保するための市町村の取組を明記することが必要である。これは令和4年4月環境省通知にも明記がある（6頁第3段落：「地域の環境の保全のための取組の検討は、促進区域の設定と並行して行うことが重要」（令和4年4月環境省通知6頁第3段落）であり、市町村は、「事業の実施に際して事業者において適切な措置が講じられることを担保し、これにより環境保全上の支障のおそれが生じないよう措置することが必要」）。

→具体的な提案として、全体の再構成後の「第2章 促進区域の設定等のプロセス及び留意事項」において、市町村がその実施を担保すべき、地域の環境保全のため事業者によりとられるべき適切な措置について、例えば、以下のことを例示として明記する。いずれも、令和4年4月環境省通知6頁第3段落に明示された事項である。

- ・必要な調査の実施
- ・調査結果を踏まえた事業計画の立案（事業位置・規模、発電設備の配置・構造等の検討や、環境保全措置、事後調査による対応、順応的管理による対応等）

## 11. 別冊「第2章 基準」（再構成後「第3章 基準」）で明記すべき事項

### (1) ゼロオプション

ゼロオプションは、全ての施設において明記すべきである。別冊では、各施設の「(2) 促進区域を定めるにあたって考慮を要する事項（考慮対象事項）」の中の③にある。しかし、「表2 考慮対象事項」においては、「適正な配慮のための考え方」のなかに、ゼロオプションが明記されているところとないところがあり、その区分け基準も不明瞭である。

### (2) 現地調査

各施設の「表2 考慮対象事項」における「情報の収集方法」の中から、「現地調査」が抜けているので、「情報が不明瞭な場合は現地調査をすべき」ことを、明記すべき。

- ・環境省マニュアルでは、情報収集の仕方の中に現地調査は「調査」の中に含まれる。
- ・他の府県の基準では、情報の収集方法として現地調査を明示しているところが複数ある（例えば、長野県、長崎県）。ゆえに、できない話ではないだろうと思われる。



### III. 道基準案の審議のプロセスについて

令和3年秋に始まる道基準案の作成にかかる北海道環境審議会における審議プロセスは、全体として透明性を欠き混乱を来す面があり、適正手続の観点からも疑念を抱かざるを得ない点がある。このことについては、機会あるごとに親会及び親会各回後の意見聴取の機会、また事務局とのメールのやりとりのなかで質問し、問題提起をしてきたが、事務局からの回答はほとんどなく、真正面から取り上げられることもなかった。この点について、法学専攻の委員として極めて遺憾に思う。

このことに関連し、前回第3回親会（令和5年10月12日開催）において、小職は、第2回親会（6月8日）以降のプロセスについて質問をさせて頂き、この点については時間の制約から会議の最後にあらためて扱うことになった。他方で、小職は第4回親会（10月31日）に本務先公務のため出席できないため、以下小職の意見を書かせて頂きたい。

道条例に基づき、透明性が求められる審議会のあり方として、適正手続の観点からとりわけ小職が強い懸念を覚えたのは、次の点である。すなわち、令和5年6月8日開催の第2回親会事務局より提案された具体的な内容を含む道基準案の原案（以下、原案）が審議会（温対部会も含む）で一度も検討されないままに（第2回会議では20分程度の事務局説明・委員と事務局間の質疑応答のみ）、審議会の委任もなく委員が了知しないままに内容が改訂され、同年8月28日開催の第2回温対部会において当該改訂案（「別冊」・要点を記したパワーポイントスライド資料）が「答申案（最終稿）」として提出され、同年10月12日開催の第3回親会における審議の前提になったことである。

このことに関連し、小職の認識する事実関係は次の通りである。すなわち、第2回親会では時間の制約で原案を検討できなかったため、会議の最後に会長より各委員に対して事務局に個別意見を送付するよう依頼があり、それにより論点を整理し原案の検討を継続することになっていた。しかし、第2回親会から第2回温対部会までの約2カ月半のプロセスでは、委員の個別意見が、親会の検討を経ないまま親会からの委任もなく、事務局の判断で選択的に考慮され、原案が改訂され、上記答申案（最終稿）が審議会に提出された。この間、一部の委員には事務局から協議の依頼があり、そのうち特定の委員と事務局間で時には3時間以上にも及ぶオンラインの協議があり、そこではかなり踏み込んだ議論や妥協を迫られるような場面もあったと聞いている。そして、その間のプロセスについては公開記録もなく、何がなされたのかは不明である。なお、第2回温対部会に事務局より提出された道基準案が、「答申案（最終稿）」とされていたことにつき、小職は事務局にその趣旨をメールにて質問したが、追って回答する旨の返信はあったが、その後回答はない。

北海道の将来にとり重大な道基準案をめぐる本件に関して、道条例に基づき透明性と公平性を本旨とする審議会において以上のプロセスがあったことは、極めて遺憾である。小職は、今や本件めぐる審議プロセスの正当性を争うものではないが、とりわけ法学専攻の委員の立場において、今後の環境審議会の運営について善処を願うものである。 以上