

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 29 日現在

機関番号：13102

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25420630

研究課題名(和文) 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

研究課題名(英文) Study on the Land Use Control which is Flexibility and Cooperation in Natural Park

研究代表者

松川 寿也 (Matsukawa, Toshiya)

長岡技術科学大学・工学(系)研究科(研究院)・助教

研究者番号：60444189

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、自然公園地域での土地利用制度を検討するにあたって必要な3つの知見を得ることができた。まず、自然公園地域内での風力発電施設立地の実態からみた制度的課題を明確化した。次に、自然公園地域の拡大及び後退の実態からみた課題抽出した。さらに、景観計画と連携した自然公園法の許可基準の全容を解明した。そして、本研究で得られた知見を踏まえて、「自然公園法の許可制度」「自然公園地域の見直し方法」、「自然公園法と景観法が連携した制度」のあり方に示唆を与えた。

研究成果の概要(英文)：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.

研究分野：都市計画(土地利用制度)

キーワード：自然公園地域

1. 研究開始当初の背景

風力、地熱等の再生可能エネルギーの供給地として自然公園地域が着目されている。しかし、再生可能エネルギーへの転換を錦の御旗として施設立地を安易に認めることは適切でない。自然公園地域での開発は極力避けるべきで、やむを得ない場合でも自然景観等への影響を十分考慮した制度の下で受容されるべきである。また、自然公園地域での開発は、エネルギー供給施設に限らず、一般の建築物や屋外広告物でも全く同じことが言え、同地域での許可制度だけではなく、自然公園地域自体の指定のあり方も含めた議論が求められる。

2. 研究の目的

本研究では、自然公園地域での土地利用制度を検討するにあたって、以下の3つの研究課題を設定し、それぞれに対応する研究目的を達成することで、自然公園地域での実効性ある土地利用制御手法構築に向けた基礎的知見を得る。

研究課題

「自然公園地域内での風力発電施設立地の実態からみた制度的課題の明確化」

研究課題

「自然公園地域の拡大及び後退の実態からみた課題抽出」

研究課題

「景観計画連携型許可基準の全容解明」

そして、各研究課題より得られた知見を踏まえて、
では「自然公園法の許可制度」、
では「自然公園地域の見直し方法」、
では「自然公園法と景観法が連携した制度」のあり方に示唆を与えることを目的とする。

3. 研究の方法

(1) 研究課題

自然公園法の許可及び届出制度における売電を目的とした風力発電施設(以下、売電風力施設)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箇所の売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での課題とその改善策を論じる。以上の分析から、売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する。

(2) 研究課題

大規模かつ複数の公園区域の見直しを通じて複数の知見が得られる和歌山県での県立自然公園の再編事業(抜本的見直し事業)を対象として、まず県立自然公園の県の見直し方針(以下、グランドデザイン)を整理し、次に抜本的見直し事業の中での県全体の区域変化を他法令の規制区分を踏まえて地理

情報システムにより即地分析する。さらに、その即地変化と抜本的見直し事業の記録文書、ヒアリング調査により、見直し時に論点となった課題を抽出し、あわせて全国の都道府県立自然公園担当部局に対して県立自然公園の見直しに関するアンケート調査を実施する。

(3) 研究課題

自然公園法と景観法が連携する制度である上乘せ基準に着目し、その規定状況を確認した上で、上乘せ基準が未規定の景観行政団体(以下、団体)にはその理由等をアンケート調査により把握する。一方、上乘せ基準の規定団体(石川県、京都府、山梨県山中湖村、宮津市、沖縄県竹富町)には、ヒアリング調査及び現地調査等により、上乘せ基準の規定の経緯と目的、さらに運用効果を検証する。

4. 研究成果

(1) 研究課題

-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。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、公園区域全域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で自然公園が49地区3.8千km²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。

-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」の考え方に課題が指摘された。環境省は細部解釈で定めた展望・眺望に関する基準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。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得ないが、自然公園法と肩を並べる個別規制法の許可制度を踏まえつつ、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。

(2) 研究課題

得られた知見を、抜本的見直し事業という和歌山県特有の取り組みでの課題と、自然公園地域を見直す際の共通の課題とに整理し総括する。

-1. 県全域を対象とした抜本的見直し事業特有の課題

抜本的見直し事業の大きな特徴は、全県一律の方針に基づきゼロベースで画定されたランドデザインによる再編であること、またそれを県全体で期限を区切り実施したことである。まず前者は、自然性が低い普通地域は実質的に規制力がないとして、その指定に否定的な方針を示し、県が同事業の一貫性、整合性を意識する余り、地元の意向に反した公園区域の削除に繋がり、結果的に一方的な土地利用規制の弱体化に至ったことが課題として挙げられる。次に後者は、ランドデザイン策定から公園計画の見直しを、短期間で実施した結果、地元から規制制度についての十分な理解を得ることができず、一部では公園区域の指定が実現しなかった点である。抜本的見直し事業が総合的な区域再編である以上、一貫性、整合性の遵守や議論の長期化を避けることも重要であるが、その結果生じたこれら課題に対しては、後述の対応策が求められる。

-2. 自然公園地域を見直す際の共通の課題とその対応策

ランドデザインを実現する段階で市町との協議が難航し、市町側の方針が反映された公園のように、集落地や民有林等の緩規制地域で新規に公園区域を指定する、あるいは地種区分の格上げを試みる際は、地元住民に規制制度への理解を浸透させることは勿論、資質保護に対する意識醸成が重要となるが、これによる公園区域の再編は行政能力上の限界がある。そのため、急激な規制強化を避

けるため、例えば、農林業に関連する一部行為に対して許可基準の特例措置を講じ、その後住民の規制制度に対する理解が浸透した段階で通常の公園区域の規制とする段階的な規制導入が一手法として考えられる。また、公園区域からの除外等による規制の弱体化や、当初の見込み通り公園区域を指定できない場合は、それを担保する規制制度のあり方について入念に精査する必要がある。抜本の見直し事業では、その精査がされないまま規制の弱体化となったが、公園区域の見直しを受けた土地利用基本計画の見直しでは、県国土利用計画審議会上でこの弱体化に関する議論がされたことから、個別規制法を束ねる国土利用計画法の役割も当然期待されるべきである。最後に、同県では世界文化遺産の対象地での公園区域指定が課題となったが、これは同県固有の話ではない。各地で世界遺産登録に向け文化的景観を保全する取組みがある中で、複数県の自然公園担当部局が自然公園法の規制の有効性を評価していることを踏まえると、景観行政と連携した取組みも今後必要であろう。

(3) 研究課題

-1. 特別地域での景観条例の適用と上乘せ基準への理解

多くの団体で特別地域での景観法適用に対する意識が低く、上乘せ基準の規定どころか自然公園法上の許可も景観法上の届出の適用除外行為とされていた。また、制度自体の認識不足等により多くの団体に上乘せ基準が浸透していない。比較的規制の緩い第二種以下の特別地域を広く含み、かつその中に弱規制地域を有する団体もあるため、景観法運用指針等で公園許可を適用除外行為とする考え方を明確に示すと同時に、上乘せ基準が規定の任意項目であっても、景観計画策定時にその要否を団体が必ず判断する仕組みとすることが必要である。この他、京都府が事業者の申請手続きの負担軽減を意図して上乘せ基準を規定したことを踏まえると、一方的な規制強化策だけで上乘せ基準が活用されている訳でもない。上乘せ基準の本来の制度趣旨とは異なるが、こうしたメリットも含め広く周知していくことも、制度に対する理解を浸透させる一手法として期待できよう。

-2. 効果的かつ実効性のある上乘せ基準の活用

上乘せ基準は、景観法所管省の国土交通省が環境省との調整を経て制度化したが、実際に山中湖村では、現場となる団体が環境行政を執り行う公園管理者側に配慮したことで、上乘せ基準の活用を萎縮させる一要因となった。ただ、上乘せ基準は基礎自治体も含めた団体が規定する制度である以上、地域性を踏まえた基準となることは当然であり、公園の特性を踏まえた独自の許可基準の付与を認める管理計画の考え方から見てもおかしい。そのため、公園管理者が上乘せ基準の活

用を萎縮させることのない協議方式とする必要がある。また、山中湖村や竹富町のように、上乗せ基準が実質的に機能しない領域での適用は全く意味をなさないため、弱規制地域や民有地を積極的に上乗せ基準の領域とすることが肝要である。特に竹富町では、特別地域の指定を強く意識して上乗せ基準を適用する景観計画としながらも、その後の公園区域の見直しでは景観計画上何ら対応がされていない。同町に限らず、公園管理者との直接の意見交換が十分されない現状ではあるが、自然公園法と連携した上乗せ基準の効果的活用には、自然公園行政と連携した景観計画の策定が必要不可欠である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計1件)

加藤賢史・松川寿也・佐藤雄哉・中出文平・樋口秀, 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, 都市計画論文集, 査読有, 50-3号, 2015, 961-967

松川寿也, 市街地の外側で今後考えていくべき土地利用制度とは?, 土地総合研究, 査読無し, 22巻第3号, 2014, 36-46

上記の他、数編の論文を投稿し査読中である。

[学会発表](計1件)

雑誌論文 を日本都市計画学会学術研究論文発表会(平成27年度)にて口頭発表

6. 研究組織

(1)研究代表者

松川 寿也 (MATSUKAWA Toshiya)
長岡技術科学大学工学部・助教
研究者番号: 60444189

(2)研究分担者

中出 文平 (NAKADE Bumpei)
長岡技術科学大学工学部・教授
研究者番号: 10172347

(3)研究分担者

樋口 秀 (HIGUCHI Syu)
長岡技術科学大学工学部・准教授
研究者番号: 90293258

(4)研究分担者

浅野 純一郎 (ASANO Junichiro)
豊橋技術科学大学工学研究科・教授
研究者番号: 10270258

(5)研究分担者

姥浦 道生 (UBAURA Michio)
東北大学工学研究科・准教授

研究者番号: 20378269

(6)研究分担者

小椋 弘佳 (OGURA Hiroka)
米子工業高等専門学校・助教
研究者番号: 50581732