

釧路市長 蝦名 大也 様

釧路湿原周辺における再生可能エネルギー事業に関する提言

2023(令和 5)年4月 18 日

釧路湿原自然再生協議会

2023(令和5)年4月18日

釧路市長 蝦名 大也 様

釧路湿原自然再生協議会  
会長 中村 太士  
生態系評価ワーキンググループ

## 釧路湿原周辺における再生可能エネルギー事業に関する提言

釧路湿原は、総面積約 2.6 万ヘクタールの日本最大の湿原であり、1980年に日本最初のラムサール条約湿地として登録され、国指定特別天然記念物タンチョウや氷河期の遺存種であるキタサンショウウオ、日本最大の淡水魚であるイトウなど、数多くの貴重な動植物が生息しています。

また、釧路湿原は、上記のような多くの動植物の生命を育む役割はもちろん、市民の安全・安心につながる洪水リスクを低減する役割や、富栄養価の原因物質である窒素やリンを吸収・分解し、水質を整える役割、二酸化炭素を吸収・貯留する役割、多くの観光客にとっての観光資源として役割、鉄分の供給により沿岸域の魚介類等を育む役割などを有し、釧路市の生活基盤を支える、極めて重要な自然資本となっています。

1987年には国立公園に指定され、観光地として毎年国内外から多くの人々が訪れていますが、1960年代から釧路湿原流域における、森林伐採・農地開発、河道の直線化工事の実施により、土砂・栄養塩が流入し、生物生息環境の悪化が顕著になりました。

このような背景を受け、釧路湿原の貴重な生物相を保全し、豊かな恵みをもたらす水と緑の大地を取り戻すためには、劣化した生態系を再生することが急務であることが合意され、2003年に自然再生推進法に基づく釧路湿原自然再生協議会を設立いたしました。

これまで、森林、湿地、蛇行河川の再生など、様々な取り組みを行ってきましたが、未だ多くの課題を抱えています。その一つが国立公園内外で実施されている様々な土地開発行為です。なかでも、現在、一番懸念されているのが、国等の脱炭素の動きを受けて、釧路市内の市街化調整区域周辺で実施されている太陽光発電施設の建設です。太陽光発電施設建設が無秩序に進むことで、回復しつつある自然環境が再び劣化の方向へ向かうことを懸念しています。深刻化する気候変動への対策として再生可能エネルギーの普及は必要ですが、温暖化緩和策と適応策は、自然環境との調和の上で実施されるべきです。

釧路市は3月7日に開かれた釧路市議会2月定例会一般質問において、太陽光パネルの設置に係る条例化を視野に入れたガイドライン(指針)作りの作業を進める方針を表明されました。

釧路湿原自然再生協議会としては、この機会を捉え、以下のとおり提言いたしますとともに、当協議会には、自然環境に関する多くの専門家や実務者が参加しており、釧路市が予定している実効性のある条例やガイドラインを作成するにあたって大きな貢献ができると確信しておりますので、今後、様々な機会を通じて協力させていただければ幸甚と存じます。

提言① 日本最大の湿原である釧路湿原の雄大な景観を壊さないように、太陽光パネルの立地や配置の制限を図るべきと考えます。

釧路湿原を訪れる多くの人たちにとって、広大で水平的に広がるランドスケープは、最も魅力的な要素の一つです。現在、釧路市内で急速に導入が進む太陽光発電用のパネル群は、これらの湿原景観を損ない、日本最大の湿原景観を魅力とする観光産業にも大きな負の影響を与えることが懸念されています。

釧路湿原周辺における太陽光発電事業については、そのほとんどが環境影響評価法(第1種事業対象:40,000kw以上、第2種事業対象:30,000~40,000kw)や北海道環境影響評価条例(第1種事業対象:20,000~40,000kw、第2種事業対象:20,000~40,000kw)の対象外であることから、事前に市民が計画について知ることなく、土地改変が実施され景観が損なわれて初めて事業の実態を知ることとなっています。新聞報道によると今後も約400ヘクタールに及ぶ巨大メガソーラーの建設計画が水面下で進められているとのことです(2022年12月22日付の毎日新聞電子版記事)。

国立公園内では一定の規模以上の開発行為が規制されていますが、国立公園外においても、例えば、釧路湿原からの主要眺望点やアクセス路からの景観への影響が重大とみなされる場所では、太陽光発電の設置を禁止又は抑制する区域として許認可制度等を導入するなど、釧路湿原の雄大な景観を一体的に保全すべきです。

また、近年では、事業分割等により環境アセスメントの実施を免れる事例や、複数の事業による累積的影響や複合的影響が懸念される事例もあることから、これらへの対応も図るべきです。

提言② 釧路湿原の重要な生態系やタンチョウ、キタサンショウウオ、チュウヒ、オジロワシなどの貴重な野生生物の生息環境の保全に配慮すべきと考えます。

釧路湿原再生協議会では、2021年から「生態系評価ワーキンググループ」を組織し、湿地や森林、河川等の生態系について、どこを保全し、どこを再生すべきか、検討を進めてきました。そのなかで、専門家や関係機関と連携してキタサンショウウオ生息適地マップを作成し、それを公開することで、国立公園外の重要な生息場所を保全する試みも行ってきました。2022年12月22日以降、毎日新聞、北海道新聞、朝日新聞、釧路新聞に掲載されたように、キタサンショウウオの生息適地と太陽光発電施設が建設されている場所は大きく重なっており、このまま太陽光発電施設の建設が進めば、キタサンショウウオの生息環境が失われるのは確実です。また水生昆虫やトンボの仲間はパネルを水面と誤って産卵することも知られており、エゾカオジロトンボなどの希少なトンボ類への影響も懸念されます。

釧路湿原およびその周辺には、こうした希少な動物だけでなく、これら動物の生息環境としての湿原があり、そこにはスゲ類、ヨシ、ホザキシモツケなどの湿原景観を代表する植物種も多く生育しています。また、湿原の植生は地形や水の流れ、地下水位など絶妙なバランスの上に成り立っていて、そのバランスが崩れると、開発を行った地域だけでなく、離れた湿原のコアゾーンでも予測を超えた環境変化が起こる可能性があります。市街地の影響を最小限に留め、乾燥化や外来種の侵入等の国立公園内の変化を防ぐためにもバッファゾーンが必要なのです。このように、ラムサール条約登録区域や国立公園核心部の重要生態系(コアゾーン)を保全するためにも、釧路市の市街化調整区域を緩衝地帯(バッファゾーン)として機能させることが重要であることは、科学的にも明らかです。

### 提言③ 太陽光パネルの廃棄と供用終了後の原形復帰に関する制度の確立を図るべきと考えます。

太陽光発電施設の耐用年数は 20 年程度とされており、供用終了後、産業廃棄物として処理することが必要になります。一方、廃棄場の処理量にも限界があることから、将来的に圏域内で処理可能な量を検討し、その量から導入可能な施設量を割り出すなど、供用終了後の処理を見据えた発電施設の設置を進めていく必要性があります。

昨年7月から再エネ特措法の改正によりパネル廃棄費用の外部積み立てが事業者には義務付けられましたが、太陽光発電業者が倒産した場合には、大量のパネルが放置されることも懸念されます。海外資本による投資も多いことや、供用終了時には会社自体が存続していないことも懸念されます。放置されたパネルの廃棄に伴う経費等の負担が将来の釧路市の負担とならないように、廃棄処理に関する経費のデポジット制度の構築や循環経済に基づく施設導入など、太陽光発電施設が釧路湿原ならびに周辺域の負の遺産とならないような仕組みづくりが重要です。

既にいくつかの自治体では、適正管理と事業廃止後の処分に関する規定を置く条例や、処分費用の確保・積立に関する規定を置く条例が公布されており、これらの既存条例も参考になるものと考えます。

さらに、太陽光発電施設、特にメガソーラー施設の設置にあたっては、盛土や切土、地面舗装など、様々な大規模土地改変がなされます。これによって、もともとあった植生や土壌は消失し、供用終了後も永く土地改変の影響は残ると考えられます。そのため、供用終了にあたっては、もともとあった植生や地形・土壌に復元することを義務づける必要があると考えます。

### 提言④ 太陽光発電施設の設置に当たっては、その計画段階における積極的な情報公開、住民への説明を義務付けるべきと考えます。

現在、釧路市内で進む太陽光発電事業に関しては、ほとんどの事業は民間事業者が民有地で実施している事情から、市民に知らされることなく、計画・実施される状況になっており、太陽光発電事業者の中には、社員数人の小さな企業も含まれることから、計画地における関係法令等の調査が困難な場合も想定されます。世界的な気候変動対策の流れを受けて急速に再生エネルギーの導入が進んでいますが、未だ再生エネルギーについては関係法令や社会制度が発展途上にあり、今後も新たなトラブルが生じる可能性が考えられます。こうしたトラブルを抑制し、市民との協働による街づくりを促すという点でも住民等への情報公開はとても重要です。

釧路湿原自然再生協議会では、初代会長であった辻井達一先生の“自然再生事業の推進にはまずもって流域住民の理解と合意形成が不可欠である。自然再生事業によって自然も人も不利益を生じることがあってはならない。”という言葉を座右の銘として、様々な自然再生事業を実施してきました。この地域住民の理解と合意形成を得るために最も重要なことは、事業計画段階から実施過程において、逐次情報を公開することだと思っております。太陽光発電施設においても同様な配慮が求められ、新たに策定するガイドラインの遵守、計画段階における積極的な情報公開と住民説明会の開催などを義務付け、十分な地域住民への説明による地域社会との合意形成を重視していただくようお願いいたします。

なお、太陽光発電設備の規制に関する条例は、既に全国各地の自治体で200以上の条例が公布されており、地域住民等への説明会を義務づける規定を置く条例など、様々なタイプの条例が見られます。

([http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005\\_solar.htm](http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm))

釧路市におかれましても、これらの既存条例を参考とし、現在、釧路市が直面する状況に応じた、湿原を保全するための「明確な意思表示」を示す条例を制定していただくことを望みます。

提言⑤ 50年、100年先を見据えた長期的視野に立ち、釧路湿原およびその周辺域の自然環境を生かした「地域循環共生圏」の構築を図るべきと考えます。

2022年12月にカナダ・モントリオールで開催された生物多様性条約第15回締約国会議(COP15)において、生物多様性の新しい世界的な枠組みとなる「昆明・モントリオール生物多様性枠組」が採択されました。同枠組みでは、2030年までに自然の損失を止め、プラスに転じるという「ネイチャーポジティブ」の達成を目指し、23の世界目標が設定されています。

23の世界目標の一つに「2030年までに陸と海の30%以上を保全する」という目標があり、この目標は30by30(サーティ・バイ・サーティ)と呼ばれています。この30by30の達成に向けて、釧路湿原においても国立公園を始めとした重要な地域を守っていくことはもちろん、過去に損なわれた自然環境を自然再生事業等によって取り戻していくことが必要ですが、釧路湿原の周辺域で自然環境が損失すれば、全体としてはプラスには転じないことから、釧路湿原及びその周辺域を一体的に保全・再生していくことが不可欠です。

近年、民間の取組等が生物多様性の保全に貢献している地域をOECM(人と自然の共生地域)として認定していこうとする新しい取組が始まっていますが、条例化等にあたっては、釧路湿原の周辺域に広がる緩衝地帯等において、国内初のラムサール条約登録湿地を有する釧路市がOECMのような先進的な取組を積極的に取り入れていくことが望まれます。

また、前述の世界目標には、「自然に根差した解決策で気候変動の緩和と適応を推進し、気候変動対策による自然破壊を最小化する」といった目標も含まれています。釧路湿原は二酸化炭素を吸収し、貯留する機能を有していますが、その炭素貯留量は、釧路市の約9万5千世帯の約82.8年分に相当するといった算定結果もあります。太陽光発電を始めとした再生可能エネルギーの導入にあたっては、釧路湿原が有する炭素貯留機能を始めとした多様な機能を損うことなく、それらの機能が十分に発揮されるように進めていくことが重要です。

さらに、「企業や金融機関の行動や情報開示を支援し、企業リスクを減らし、企業による行動を増やす」といった世界目標も設定されています。今後、再生可能エネルギーの導入に当たっても、事業者は生物多様性や自然資本にどの程度依存し、影響を与え、リスクがあるかを評価して情報開示をすることが求められ、投資家や金融機関はその開示情報をもとに事業者のリスクを評価し、投資に反映していくことになります。既に気候変動の分野ではTCFD(気候関連財務情報開示タスクフォース)と呼ばれる取組が先行しており、今後、生物多様性分野でもTNFD(自然関連財務情報開示タスクフォース)と呼ばれる前述のような取組が進んでいく見込みですが、今から取り組まなければ、世界の中で取り残されるとも言われています。

このように、生物多様性の保全や自然資本を持続的に利活用していくことがビジネスにおける主要課題と捉える考え方が国際的な潮流となってきており、釧路湿原という世界に誇る自然環境を活かした観光地づくりや新たな事業誘致に当たっても、同様の見方がなされることになっていくものと考えられます。

今後は生物多様性の損失を止め、プラスに転じる「ネイチャーポジティブ」の実現に向けて、生物多様性を保全・回復し、自然資本を活かした社会経済活動を展開していくことが求められることとなりますが、その際には、環境・社会・経済の統合的向上を目指す地域循環共生圏の考え方がますます重要となってきます。

現在、釧路市は人口減少などの課題に直面していますが、地域循環共生圏の構築を通じて、全国に先駆けて自然資本を守り、活かす社会へと転換していくチャンスでもあり、その転換の先には持続可能で自然と共生する社会像が描けるものと期待しています。

今後、条例化等の取組が礎となり、釧路市が我が国における地域循環共生圏のモデルとして多くの自治体の参考となるとともに、国内外の事業者や投資家、金融機関等の評価を得て、環境都市としてさらに発展・成熟していくことを願い、当協議会としても必要な支援・協力を行う所存です。

<本件に関する問い合わせ先>

釧路湿原自然再生協議会運営事務局

環境省 釧路自然環境事務所

〒085-8639 釧路市幸町 10-3 釧路地方合同庁舎4F

電話:0154-32-7500

E-mail:NCO-KUSHIRO@env.go.jp

国土交通省 北海道開発局 釧路開発建設部 治水課

〒085-8551 釧路市幸町 10-3 釧路地方合同庁舎 7F

電話: 0154-24-7250

E-mail:hkd-ks-river@mlit.go.jp