

2023(令和5)年3月17日

釧路市長 蝦名 大也 様

釧路自然保護協会 会長 神田 房行
猛禽類医学研究所 代表 齊藤 慶輔
NPO 法人トラストサルン釧路 理事長 黒澤 信道
認定 NPO 法人タンチョウ保護研究グループ 理事長 百瀬 邦和
NPO 法人環境把握推進ネットワーク-PEG 理事長 照井 滋晴
NPO 法人釧路湿原やちの会 理事長 大西 英一
道東昆虫研究所 代表 中谷 正彦
公益財団法人日本鳥類保護連盟釧路支部 支部長 本藤 泰朗
一般社団法人北海道自然保護協会 会長 在田 一則

釧路湿原周辺における太陽光発電事業に関する意見および再生可能エネルギーと地域共生のための実効性のある釧路市条例の制定に向けた要望

釧路湿原は、東西 25km、南北 36km、総面積約 2.6 万ヘクタールの日本最大の湿原であり、1980年に日本で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など、数多くの貴重な動植物が生息しています。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。

一方で、近年は釧路市内の市街化調整区域周辺で太陽光発電施設の建設ラッシュが続いており、これらの建設が無秩序に進むことで自然環境や社会活動等への多方面に重大な影響が及ぶことが懸念されています。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、地域環境への適正な配慮の下進められるべきです。

貴職は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たことが報道各社により報じられています。私たち要望団体は、貴職のご英断に対しまして、深く敬意を表します。しかしながら、現在、釧路市内湿原域で急速に進む太陽光パネルの建設ラッシュによる影響は大きく、早急に対応することが求められることから、以下、現在すでに発生し、また今後顕在化が予想される諸問題についての意見と要望を述べさせていただきます。

意見1. 太陽光発電所の無秩序な建設による釧路湿原の美しい景観の悪化が懸念されます。

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により、湿原の景観や貴重な生態系が損なわれるという事態が起きており、国内有数の湿原を原資とする観光産業にも多大な影響があることが懸念されています。

現在、釧路市内における太陽光発電所の大半は、環境影響評価法および北海道環境影響評価条例における対象事業ではないことから、アセス図書の縦覧や住民説明会等により事前に市民が計画について知るこ

となく、大規模な土地の改変が計画実施されています。その一例として、2022年12月22日付の毎日新聞電子版記事で釧路市域内の釧路湿原国立公園周辺で約400ヘクタールもの巨大なメガソーラーの建設計画が水面下で進められていることが報道されました。記事によると、当該施設が建設された場合、釧路市湿原展望台や国指定史跡北斗遺跡からの景観がソーラーパネルの海に一変してしまう可能性が指摘されています。さらに釧路湿原は原生的な独自の自然環境やそれにより形成されている景観が観光客にも人気であり、釧路市はその玄関口ですが、太陽光発電施設が乱立することで観光業への影響が懸念されます。

2023年度にはアドベンチャー・トラベル・ワールド・サミットが北海道で開催され、釧路市でも関連する取り組みを進められるなかで、観光振興を進める釧路市にとっても大きな損失となりかねません。

意見2. タンチョウ、チュウヒ、オジロワシ、シマクイナ、オオジシギ、キタサンショウウオなどの貴重な野生生物の生息環境への影響が懸念されます。

太陽光発電施設が建設されている、および建設計画があるエリアはタンチョウやチュウヒ、オジロワシ、シマクイナなどの種の保存法による国内希少野生動植物種やオオジシギなどの希少鳥類および市天然記念物キタサンショウウオ等の希少生物の生息環境ゆえ、その悪化・消失が懸念されます。

1. タンチョウ

タンチョウは、1935年に繁殖地も含めて国の天然記念物、1952年に「釧路のタンチョウ」として繁殖地も含めて特別天然記念物、1967年に地域を定めず種として特別天然記念物に指定されている、釧路湿原を象徴する鳥類です。1993年に「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（種の保存法）施行に伴い、国内希少野生動植物種に指定されています。また、環境省レッドリスト2020においては絶滅危惧Ⅱ類に選定されています。釧路湿原は世界的にみてもタンチョウの最大の営巣地となっていますが、釧路市阿寒町を除く釧路湿原南部地域だけでも15つがい程の繁殖が認められており、そのうち国立公園の範囲外が約10つがい程にもなっています。それらの場所では、すでに営巣地に隣接して新たな太陽光パネルの設置が認められるなど、繁殖への影響が大いに懸念されます。また、太陽光発電所の建設が加速することで、営巣適地の減少も大いに懸念されます。

2. チュウヒ

チュウヒは湿原に生息・繁殖する唯一の猛禽類で、湿原の生態系の頂点に位置しています。しかし、生息適地である湿地の開発や環境の変化に伴って全国的に個体数が減少しており、(公財)日本野鳥の会により国内の繁殖つがい数は136つがいと推定されるなど、国内で繁殖するタカ科の中でも最も少ない種と考えられています。チュウヒは2017年に国内希少野生動植物種に指定され、環境省レッドリスト2020および北海道レッドリスト2017年改訂版において、絶滅危惧ⅠB類(EN)絶滅危惧ⅠB類(En)に分類されています。日本では主に北海道で繁殖するチュウヒは、湿地だけではなく、乾燥したヨシ原やササ原も利用しており、釧路湿原は日本でも数少ないチュウヒの大きな繁殖地の1つです。現在、釧路湿原の周囲におけるチュウヒの生息状況は十分な調査がされていませんが、(公財)日本野鳥の会により5~10つがい繁殖していると推測されています。チュウヒは草原性鳥類の小鳥やネズミ類などの小型哺乳類、両生類、は虫類、魚類など多種多様な動物を餌としていますが、釧路湿原およびその周辺には、それらの餌動物の生息環境として湿原

のみならず低層湿地、ヨシ原、ササ原、耕作放棄地等多様な環境が存在しており、チュウヒの繁殖適地として全国的にもポテンシャルが高く、ひいては種の存続に欠かせない地域であるといえます。本地域において太陽光発電施設の建設が進むことで、チュウヒの好適な繁殖や採餌環境が劣化する恐れがあり、個体群が加速度的に減少してしまうことが懸念されます。

3. オジロワシ

オジロワシは、1970年に国の天然記念物、1993年に種の保存法に基づき国内希少野生動植物種に指定され、2005年にはオジロワシ保護増殖事業計画が策定されました。環境省レッドリスト2020においては絶滅危惧Ⅱ類(VU)に分類されています。釧路管内含め全道的に繁殖つがいの数は増加傾向にありますが、繁殖率が低下傾向にあることや車や列車、風車との衝突事故、鉛中毒など人為的要因での負傷・死亡事故が多発していることから、自然状態での安定的な存続が危ぶまれています。一方で人為的な事故が発生している要因として、オジロワシが車や列車に轢かれた動物の死体、漁業で発生する廃棄魚や狩猟残滓といった人為的餌資源への依存度が高まったことが上げられますが、釧路湿原周囲で繁殖しているオジロワシのつがいは、河川・港湾では魚類やカモ類、農地・乾燥した草地ではエゾユキウサギなどを捕食しています。他地域に比べて自然由来の餌資源を多く利用していることが解っており、釧路湿原周囲には、オジロワシの生息に適した良好な自然環境が残されていることを証明しています。さらに、冬期は越冬のために渡来する道外由来のオジロワシも多数、釧路湿原を利用していることから、渡り鳥保全の観点からも重要な地域であることは明白です。本地域において太陽光発電施設の建設が加速度的に進むことで、オジロワシの繁殖および採餌環境や餌資源に不可逆的な悪影響が及ぶこと、また太陽光パネルがオジロワシの採餌行動や巣外育雛期の幼鳥に対する給餌に物理的な阻害(給餌を待つ幼鳥に対する視認性の低下)となる可能性を危惧しています。

4. シマクイナ

釧路湿原は湿地特有の鳥類であるクイナの仲間が生息しています。国内14種のうち釧路市内では8種が確認されており、1市町村当たりの種数は国内トップクラスです。そのうち、シマクイナは世界的な希少種であり、国際自然保護連合(IUCN)レッドリストでは危急種(VU)に、環境省レッドリストでは絶滅危惧ⅠB類(EN)に指定されています。また、2020年2月には人為の影響により種の存続に支障を来す事情が生じているとされ、種の保存法による国内希少野生動植物種に指定されました。しかし、釧路市鶴野にあるシマクイナの生息地に太陽光パネルが設置されました。他にも、釧路市北園、安原、広里などもシマクイナの生息範囲ですが、付近に太陽光発電施設の建設が進んでおり、シマクイナの生息・繁殖へ影響を及ぼす可能性が危惧されます。

5. オオジシギ

オオジシギは湿原や草地に生息する鳥類で、環境省レッドリストで準絶滅危惧種に指定され、また、IUCNレッドリストでは急激に個体数が減少したという理由から昨年、低懸念(LC)から準絶滅危惧種(NT)にランクをアップさせたように、近年はその生息が非常に危ぶまれています。本種は主に日本で繁殖し、北海道の特に釧路湿原を含めた道東に多く分布することが(公財)日本野鳥の会によっても明らかにされています。日本とオーストラリアを往復する渡り鳥であり、釧路市の姉妹湿地であるハンター河口湿地(旧称:クーラガ

ング湿地とその周辺湿地)はオオジシギが繋いだ縁です。オオジシギは釧路市域内市街化調整区域を含めた釧路市の湿地に広く生息しており、現在進んでいる太陽光パネルの設置は本種の生息域と直接重なっているため、繁殖への影響は大きいと考えられます。

6. キタサンショウウオ

釧路市指定天然記念物であるキタサンショウウオについては、国内の主要な生息地である釧路市域内市街化調整区域で太陽光パネルの建設による生息地埋め立てや改変が相次ぎ、危機的な状況が継続していることから、2020年3月に環境省レッドリストで従来の“準絶滅危惧”から“絶滅危惧ⅠB類”へと絶滅危険度が2段階引き上げられました。一度に2ランク上昇することは異例であり、危機的状況の現れです。その要因の一つに太陽光発電所の建設があることが「環境省レッドリスト2020補遺資料」にも明記されています。さらに、2022年1月には種の保存法に基づき、「特定第二種国内希少野生動植物種」に指定され、個体の販売目的の捕獲等について厳罰化され、保護体制の強化が求められています。

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を保全する意味でも、釧路市の市街化調整区域は緩衝地帯(バッファゾーン)として重要な役割を担っています。しかしながら、太陽光パネルの無秩序な建設により、森林や草原、湿原などが大規模に開発されてしまえば、希少な動植物だけではなく、釧路湿原及びその周辺の生態系全体に悪影響を及ぼしかねません。

意見3. 太陽光発電施設の建設が無秩序に進むことで釧路市行政計画との大きな矛盾が生じています。

当該エリアは1970年代から1980年代にかけての湿原の保護と開発をめぐる協議を経て、1991年に釧路市総合計画において「都市的土地利用の北限を水際線より6キロメートル程度」と規定され、都市計画法に基づく市街化調整区域として開発が抑制されてきました。現在は『第2次釧路市都市計画マスタープラン』(2022年3月策定)において、釧路湿原国立公園と同じ「自然環境の維持保全に努めるエリア」と規定され、『第2次釧路市緑の基本計画』(2021年3月策定)においても「郊外の緑；国立公園に接する緑として、現況の自然環境の維持に努める」と位置づけています。前項のような規模の建設計画が実施されると、このエリアの多くが太陽光発電施設に占有される状況になりますが、上記の市行政計画(「都市マス」や「緑の基本計画」)にこのような太陽光発電用地としての土地利用は想定されていません。太陽光発電施設は建築基準法に基づく建築物ではいために開発規制の対象になりませんが、国民の宝である国立公園周辺に、策定後間もない行政計画と著しく整合性を欠く形で、多数の太陽光発電施設が建設され、今後さらに新たな大規模建設計画が進行していく現状に危機感を抱いています。釧路市の景観計画においても、釧路市長は「美しい景観は、地域の誇りや愛着を生み、住み続け、訪れたいという地域を市民一人一人が創っていくための共通の目標像となり、観光や産業の活性化のほか、交流の促進に大きな役割を担うものでもある」と記していますが、太陽光発電施設がこのまま無秩序に開発されれば、その理念とはかけ離れる恐れがあります。

要望1. 再生可能エネルギーと地域との共生が進むよう、実効性のある釧路市条例を制定することを要望します。

国(資源エネルギー庁)ではこのような再生可能エネルギーに関するトラブルが全国で多発していることから、各自治体で地域の実情に合わせた条例策定が進むよう、2021年8月から既存の再エネ条例に関するデ

ータベースの提供を開始しました。実際、全国各地の自治体における条例制定が急速に進んでおり、2022年12月28日現在で224もの条例が公布され、釧路湿原を擁する隣の自治体においても「鶴居村美しい景観等と太陽光発電事業との共生に関する条例」(2022年1月施行)や「標茶町太陽光発電施設の設置に関するガイドライン」(2023年1月施行)、「釧路町再エネ導入促進エリア設定ゾーニング事業」(2022年10月～)などの独自の施策が講じられています。釧路湿原周辺の自然環境保全のためには、関係自治体が足並みを揃えることが重要です。貴職におかれましては管内の中核都市の首長としてリーダーシップを発揮していただきたいと思っております。

3月7日の釧路市議会において、貴職は「(中略)ラムサール条約登録湿地や国立公園を抱え、自然環境、動植物、希少猛禽類などの保護に取り組み、豊かな環境を保全しているという明確な意思表示が必要。条例制定を視野に早期の対応として太陽光パネル設置に関するガイドライン策定に向けた作業を進めていきたい」と述べられました。貴職のご英断に深く敬意を表します。一方で太陽光発電施設の開発が無秩序にすすめられることを抑制する点において、条例とガイドラインではその法的拘束力は大きく異なります。条例の有効性についての主な違いを例示すると、

- ①違反者への公表措置等の罰則による計画外開発の抑制効果
- ②計画見直し時期を明文化することで常に状況に見合った区域設定が期待される
- ③FIT/FIP 認定要件の1つに条例の順守があるため条例化により違反を抑制できる

があります。貴職におかれましては、「明確な意思表示」が法的拘束力を持たないガイドラインの策定だけで終わらぬよう、実効性のある条例制定に向けて早急な対策を講じていただきたくお願い申し上げます。

また、太陽光パネルの耐用年数は約20年とされていることから、20年後に大量の廃棄パネルが発生します。昨今の法改正で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。仮に事業者が倒産もしくは解散した場合、結果的に処理費用の負担等の対応を釧路市が求められる可能性も否定できません。市民の貴重な税金が望まぬ形で流出しないよう、早急に対策を講じるべきです。

新たに制定する条例では、上記のパネル廃棄の問題への対策に加えて、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や住民説明会の開催などによって地域社会との合意形成を重視すること、自然環境との共生を進めることを明記し、再生可能エネルギーが自然環境に大きな負担を与えることなく着実に進められるよう、立地の適正化を図る実効性のある条例としていただけることを強く望みます。

本件は釧路市においては、脱炭素、防災、治水、産業、廃棄物処理、景観、観光、都市計画、土地利用、自然環境、生物多様性、文化財などに係る、多くの所管部課にまたがる調整が必要と思われる、中心となって担う課には業務の集中が予想されますので、貴職におかれましてはリーダーシップを発揮していただき、釧路市の持続的な発展を目指して、職員の適正配置を含めた全庁一丸となった取り組みとしていただくようお願いいたします。

なお、立地の適正化については、抑制区域と促進区域の両面から検討することが必要と考えます。

抑制区域については現行の『第2次釧路市都市計画マスタープラン』(2022年3月策定)および『第2次釧路市緑の基本計画』(2021年3月策定)で規定された計画に基づき、下記の5点に着目して太陽光発電所の抑制区域をガイドライン、または条例の中で設定することを提案します。

【抑制区域の考え方】

- ① 豊かな自然環境が保たれ、地域における貴重な資源として認められる区域
- ② 特色ある景観として良好な状態が保たれている区域
- ③ 歴史的又は文化的な特色を有する区域として保全する必要がある区域
- ④ 土砂災害その他自然災害による被害の危険性が高い区域
- ⑤ その他、市長が必要と認める区域

促進区域については、『第2次釧路市環境基本計画』で示す、2030年削減目標を達成できるように、域内のポテンシャルをもとに必要な再生可能エネルギーの導入量を算定した上で、これを満足するような区域の設定が必要です。検討にあたっては太陽光に限定せず、各種の再生可能エネルギーの可能性を並行的に検討し、促進区域の設定根拠が明確になるよう公表することを要望します。

以上の要望内容の趣旨を、公益財団法人日本自然保護協会(理事長 亀山 章)、公益財団法人日本野鳥の会(理事長 遠藤 孝一)および公益財団法人世界自然保護基金ジャパン(会長 末吉 竹二郎)、公益財団法人日本鳥類保護連盟(会長 小宮 輝之)および国際タンチョウネットワーク(International Red-crowned Crane Network, IRCN; 代表 百瀬ゆりあ)は支持します。