

伊東市美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例（案）  
パブリックコメント

平成 30 年 1 月 24 日

氏名 森篤（65 歳）

住所 伊東市宇佐美 403-2

電話 0557-48-9534

区分	条例(案)の概要 *市ホームページ記載の通り	意見
総論		<p>■ 条例制定の趣旨、目的及び内容をよく理解するために、例えば次のような資料を合わせて公表すべきです。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○伊東市における太陽光発電(稼働、計画)の場所と規模</li> <li>○数値(モジュール面積 12,000 m<sup>2</sup>など)の根拠</li> <li>○「伊東市土地利用事業等の適正化に関する指導要綱」では対処できない理由及びこれまでに対処できなかった事例</li> <li>○土地利用全般ではなく、「太陽光発電」に特化した条例を制定する理由</li> </ul> <p>【理由】</p> <p>パブコメを募集するに当たっては、「意見」を言う側に立てば、説明のための資料を合わせて公表した方が一層中身の濃い</p>

意見が言い易くなるのではないのでしょうか。間違っても、疑問点を行政当局に聞くこと、即ち事案に対する質疑がパブリックコメントの本旨であると勘違いしてはならないと思います。できるだけ、市民等に内容をよく理解してもらったその上で「意見」を聞くこと、言うことが大事だと考えます。

何故、事案の質疑になってしまっはならないか及びそのためには事案の説明のための資料の公表が大事かと考えるかにつきましては、特段の理由を説明するまでも無いことだとは思いますが、「伊東市パブリックコメント手続実施要綱」の中にも、「パブリックコメント手続」を定義して、「市の重要な政策の形成過程において、その政策に関する次条に規定する事務事業の案の趣旨、内容その他必要な事項を公表し、広く市民等から意見、情報及び専門的な知識（以下「意見等」という。）を求め、これに対して提出された意見等を考慮して意思決定を行う手続をいう。」とありますし、また、同要綱の別の項では、「実施機関は、前項の規定により計画等の案を公表するときは、作成した趣旨、目的、背景等当該計画等の案を理解するために必要な資料を併せて公表するよう努めるものとする。」とありますことから明らかであると思います。

■ 条例(案)のパブリックコメントでは、概要と合わせて条例条文を公表すべきです。

【理由】

もし、条例条文を公表しても理解できる人は少ないだろうから、概要を示せば十分だと考えていることがあればそれは大き

な誤りです。市民等の中には色々な視点、立場、知識をもつ方がいますから、概要と合わせて条例条文を示すことにより、色々な方が意見を言う場面が一層増えるのではないのでしょうか。

そもそも、条例は、条文の組み合わせでその全体像が明らかになるものですし、条文の文字の使い方によっては別の意味になってしまうこともあります。こういう条例をつくりたいと思っても、条文の書き方、組み合わせの仕方によって、意図するところと違う条例になってしまうこともあり得ます。できるだけ正確に条例の内容を把握するには条例条文を知らなくてはなりません。その上で、意見を言うこと、聞くことが大事だと思います。そういうことを求めるのがパブリックコメントではないのでしょうか。

パブリックコメントでは、意見を言うことを市民等に求めるばかりではなく、意見を言い易くなるような行政当局の努力と工夫が大事だと思います。今回の条例(案)の概要は、その時宜的な重要性を考えると、あまりに簡単過ぎるのではないのでしょうか。条例条文が公表されていないが故に、公表されているのが概要だけであるが故に、一層十分な意見を言おうとするためには、その前にいくつかの質疑をしなくてはならなくなる場合も出てくるのではないかと思います。それではパブリックコメントの趣旨に著しく背くものになってしまう可能性があります。

公表された条例(案)に記載がないが故にそれを記載すべしと意見を言ったのに、それは条例で記載することにしていますというような回答がもしあれば、あまりに不誠実な対応といわざるを得ません。

<p>1 制定の趣旨、目的</p> <p>* 条文が公表されていませんので、どの項目に関わる事項かわからないもの(意見)もこの項に記載しています。</p>	<p>太陽光発電については、再生可能エネルギーとして地球温暖化対策に資するなどの理由から全国的に設置件数が増加している状況であり、本市においても大規模な太陽光発電設備の設置が進んでいる状況であります。</p> <p>しかしながら、設置に伴い、大規模な森林伐採等による景観の著しい変化、土砂災害の発生、動植物の生息環境への影響等が懸念されるとともに、周辺住民への説明不足等が問題となっている事例や反対運動が起きている事例もあります。</p> <p>これらを踏まえ、本市の美しい景観、豊かな自然環境及び市民の安全・安心な生活環境と太陽光発電設備設置事業との調和を図るため、伊東市美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例(案)を制定します。</p>	<p>■調和を図る具体的な方策として、条例中に太陽光発電事業は伊東市の諸計画、構想等に則るものとする旨を記載すべきです。</p> <p>【理由】</p> <p>条例の目的に、「本市の美しい景観、豊かな自然環境及び市民の安全・安心な生活環境と太陽光発電設備設置事業との調和を図る」とあるところですが、「調和」は具体的には何によってはかれるかを考えますと、市民及び事業者に対して客観的かつ政策論的に説得力を持つのは、太陽光発電事業が、伊東市の諸計画、構想等に則っていなければならないことだと思います。もし、時々々の恣意的(必ずしも悪い意味ではありませんが)な対処によって「調和」を図ろうとするならば将来に禍根を残すことは明らかです。</p> <p>もっとも、この諸計画、構想がどうしても取れる内容であれば「調和」もどうしても取れるものになり、結局画餅になってしまうわけですから、方向性のある、あるいはメリハリのある諸計画、構想の内容でなければならないことは言うまでもありません。</p>
		<p>■惹起された問題に対処するための方策としての条例制定であるのみならず、伊東市の経営理念を念頭に制定する条例であることを目的、あるいは前文に明確に記載すべきです。</p> <p>【理由】</p> <p>法的整備等が追い付かないために、いくつかの問題、課題が</p>

惹起され、必要に迫られて本条例を制定しようとすることは十分理解するところですが、一方で、伊東市の経営理念（例えば豊かな自然を護る）を宣明するよい機会ではないでしょうか。また、それを明らかにすることで、太陽光発電事業との「調和」の意味が一層はっきりしてくるのではないのでしょうか。

公表されている条例(案)の記述がそのまま条文として記載されるなら、極めて一般的な、美辞麗句的な記述となってしまうのではないかと思います。

■手続きを定める条例であることも明示すべきです。

■具体的な手続きを条例に記載すべきです。

■手続きにおいて、本条例及び法令を遵守すべきこと、その上で法令違反は相応に対処することも明示すべきです。

#### 【理由】

公表されている条例(案)には、具体的な規制(抑制)に係る項目や住民説明会の開催などの項目がありますことから、全くの理念条例、基本条例の類いでないことは明らかです。本条例によって、目前に惹起された太陽光発電に係る具体的な諸問題にも対処するため行政執行をしようとするものですから、本条は手続きを定める条例であることも明示すべきだと思います。

それにしては手続きに関わる項目がだいぶ不足していると思われるので、具体的な手続きに関わる項目を記載すべきだと思います。

		<p>当然のことですが、手続きは護られなければなりませんから、また、そのための本条例制定ですから、本条例及び関係法令等を遵守すべきことを明示しておく必要があります。</p> <p>条例違反及び法令違反は相応に対処することが必要だと思えます。特に確信的な違反については厳しく対処する必要があると思えます。</p>
2 条例の概要	<p>本条例は、自然環境の保護、自然災害の防止、安全・安心な生活のために、太陽光発電設備設置事業を抑制する区域を定めるものとし、同区域内において太陽光発電設備設置事業を実施しようとするときには、事前に地域住民等に説明会を実施するとともに、市長の同意を得ることとします。</p>	<p>（太陽電池モジュールの総面積が12,000㎡超の事業については、市長は同意しないものとします。）</p> <p>■(電氣的な意味での)太陽光発電事業と調和を図るべき観点から問題視することがこの条例の主眼なのではなく、それに伴う土地開発等について調和を図ることが主眼であることを明示すべきです。</p> <p>■それには、「モジュール面積」を持ち出すのではなく、「土地の開発(あるいは利用)面積」を基準にすべきです。</p> <p>【理由】</p> <p>「モジュール面積」は「発電出力」から換算されている訳ですから、条例上には出てこないとしても、「発電出力」が規制の基準となっていることとなります。しかし、太陽光電池(セル)は今後の技術革新により発電効率が向上するものと推測で</p>

		<p>             できることから、例えば、同じ「モジュール面積 12,000 m<sup>2</sup>」でも、現在と数年後では、発電出力が違ってくることとなります。もし、「モジュール面積 12,000 m<sup>2</sup>」が「発電出力 2 メガワット」から換算されているのだとしたら、数年後には「モジュール面積 12,000 m<sup>2</sup>」では、「発電出力」が 2 メガワット以上となることは容易に推測できます。そうなりますと、「モジュール面積 12,000 m<sup>2</sup>」とした大本の根拠が崩れしまうことになり、数値そのものが意味を持たなくなります。         </p> <p>             従いまして、伊東市の経営理念に基づき「調和」図るためのある程度普遍的な「土地の開発(あるいは利用)面積」を基準にすべきだと思います。         </p> <p>             「土地の開発(あるいは利用)面積」を直接の基準にして市長が同意しないとしてしまうことは問題があるとも考えられますが、もし問題があるとすれば、「モジュール面積」としたところで同じことではないでしょうか。         </p>
	<p>             また、市長は事業者に対し、必要に応じて調査、指導、勧告、公表等を行うことができる旨を規定しています。         </p>	
		<p> <b>■事業の変更(拡大)に関する項目を条例に記載すべきです。</b> </p> <p> <b>【理由】</b> </p> <p>             公表されている条例(案)には変更に関する記載がありませんので、具体的な内容について、はじめから意見を言うには勉強する時間がないのでなかなか困難です。条例条文を公表         </p>

		していれば意見も言い易いと思います。
(1) 本条例における用語の定義	ア 「太陽光発電設備」とは、太陽光を再生可能エネルギー源とする設備（送電に係る電柱等を除く。）をいいます。	
	イ 「太陽光発電設備設置事業」とは、太陽光発電設備を設置する事業又は太陽光発電設備を設置するために行う樹木の伐採、土地の造成等による区画形質の変更を行う事業をいいます。	
	ウ 「事業者」とは、太陽光発電設備設置事業を行う者をいいます。	
	エ 「事業区域」とは、太陽光発電設備設置事業を行う一団の土地（継続的又は一体的に事業を行う土地を含む。）をいいます。	
	オ 「地域住民等」とは、事業区域に隣接する土地や建築物の所有者、周辺地区に居住する住民及び事業区域と周辺区域が活動範囲に含まれる地縁団体、太陽光発電設備設置事業の実施に伴い影響を受けることが懸念される農林水産業その他の事業を営む者で組織する団体をいいます。	<p>■ 「周辺区域」の定義を明示すべきです。</p> <p>【理由】</p> <p>「周辺区域」がどの程度までを指すのかわかりませんので、定義付けをすべきだと思います。ケースバイケースで具体的な「周辺区域」が異なるとの考えもあろうかと思いますが、それでは勢い恣意的(悪い意味ばかりではありませんが)な使われ方</p>



		をされる場合がありますので、定義しておくべきだと思います。
(2) 抑制区域の指定	<p>市長は、以下に掲げる事由により必要があると認めるときは、太陽光発電設備設置事業を抑制する区域（「抑制区域」）を指定することができることとします。</p> <p>（具体的な区域は規則にて規定します。※別表1をご覧ください。）</p>	<p>■ 次のように記載すべきです。</p> <p>「市長は、別表1の区域を太陽光発電設備設置事業を抑制する区域（「抑制区域」）として指定する」</p> <p>【理由】</p> <p>具体的な「抑制区域」を規則委任してしまつては、抑制区域は市長の判断によって比較的容易に変更可能と捉えることができます。「抑制区域」の設定は、本条例の核心の一つですから、議会の議決が必要となる条例本文中に入れ込むべきです。</p>
	ア 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こと	
	イ 土砂災害その他自然災害が発生するおそれがあること	
	ウ 本市を象徴する魅力的な景観として良好な状態が保たれること	
	エ その他太陽光発電設備設置事業により、周辺地域に影響を及ぼすおそれがあること	
(3) 本条例の適用除外	本条例の規定は、次のいずれかに該当する事業については適用しません。	

	ア 事業区域が1,000㎡以下であるもの	
	イ 総発電出力が50キロワット未満であるもの	
	ウ 建築物に太陽光発電設備を設置するもの	
	エ 太陽光発電設備設置事業以外の事業を行っている敷地内において新たに実施するもの	<p>■この項を削除すべきです。</p> <p>【理由】  例えば放牧場、キャンプ場などの事業を行っているところで太陽光発電事業を行うことは十分に考えられます。この時、何故本条例適用除外となるのか理由がわかりません。既に既存の事業を行っているので新たな土地開発はおこらないと考えているとすれば必ずしもそうとばかりは限らないと思います。わざわざ適用除外にするよりも本条例が適用できるとしておいた方が、いいのではないのでしょうか。</p>
(4)同意の要件等	事業者は、太陽光発電設備設置事業を実施しようとするときは、あらかじめ地域住民等に対して説明会を実施するとともに市長の同意を得なければならないこととしますが、事業区域の全部又は一部が抑制区域内に位置する場合、市長は同意しないものとします。	<p>■条例制定の趣旨、目的をこの項に合わせて次のように修正することも検討すべきです。</p> <p>「本市の美しい景観、豊かな自然環境及び市民の安全・安心な生活環境を護るため、太陽光発電設備設置事業を禁止する(あるいは認めない)」</p> <p>【理由】  別表1の「景観計画区域」は市全域ですから、全市が「抑制</p>

区域」になり、抑制区域内での事業は市長は同意しないのですから、実質、基本原則として「伊東市は太陽光発電事業を禁止する(あるいは認めない)」ということになります。

しかし、一方で、条例制定の趣旨、目的は、「本市の美しい景観、豊かな自然環境及び市民の安全・安心な生活環境と太陽光発電設備設置事業との調和を図る」ことですから、基本的には太陽光発電事業というものを(調和の図れる限りにおいて)認めていることになります。全市を抑制区域としてしまったのでは条例制定の趣旨、目的と矛盾するのではないのでしょうか。

条例の構成は、例外規定(ただし書き)がありますので、実際には、場合によっては太陽光発電事業は可能になるのですが、このままでは、基本原則を閑却した「ただし書き」のための条例制定の趣旨、目的になってしまうのではないのでしょうか。

条例制定の趣旨、目的の方が基本原則だとすれば、実質「伊東市は太陽光発電事業を禁止する(あるいは認めない)」となるような条文は矛盾するのではないのでしょうか。

■「あらかじめ」とはいつの時点を指すの明示すべきです。

【理由】

住民への説明会開催は、本条例中でも重要な項目だと思いますので、いつからいつまでの間に開催しなければならないかを明示すべきだと思います。

ただし、以下の全てに該当する事業については、

■「同意できる」ではなく、「同意する」場合を詳細に制限列

<p>市長は同意できるものとします。</p>	<p>挙すべきです。</p> <p>【理由】</p> <p>太陽光発電事業を同意できる場合のことを言うのですから、この項は、本条例の核心の一つだと思います。それ故、条例の構成及び条文をもう少し明確にしておかなければならないと思います。列挙した場合以外は同意しないということを明示すべきだと思います。</p> <p>また、同意できる条件を示しているのですから、ア～ウを全て満足する事案については、同意しない理由がないこととなります。少なくとも条例中には、それでも同意しない根拠がありません。ここはいわゆる「ことができる規定」ではありませんので、明確に「同意する」条件とすべきではないでしょうか。</p>
<p>ア 太陽電池モジュールの総面積が12,000㎡以下であるもの</p>	<p>■当初は12,000㎡以下で稼働しその後合算して12,000㎡超となる場合は、事業の変更に関する市長の同意も明示すべきです。</p> <p>【理由】</p> <p>本条例(案)には事業の変更に関する記載がありませんので、「同意できる」場合の規定が曖昧では不完全な条例になってしまう可能性があります。</p>
<p>イ 規則で別に定めるもの（※別表2をご覧ください。）</p>	<p>■技術的な基準も規則で定めるべく委任規定を記載すべきです。</p> <p>【理由】</p>

	<p>この条例(案)では、土地の開発に関する技術的な基準に係る項目の記載がありません。技術的な基準の規則委任についても記載がありません。当然のこととして、同意できる技術的な基準を定めておかなければならないと思います。</p>
<p>ウ 本条例の目的に照らして支障がないと認められるもの</p> <p>なお、市長は、同意に当たり本条例の目的を達成するために必要な条件を付することができることとします。</p>	<p>■「支障がない」とはということかを具体的に制限列挙して記載すべきです。</p> <p>【理由】</p> <p>支障がないと認めるのは市長ですから、具体的な記載がないままでこの条文が稼働しますと、恣意性の高い条例となり、「行政手続法」に抵触する場合も考えられます。それ以前に市民にとっても事業者にとっても、(市長の意志ではなく)伊東市の意志が奈辺にあるかを理解することが難しくなります。</p> <p>例えば、諸計画、構想に整合していること、関係法令をクリアしてること、本条例に則った手続きが遅滞なくされてることなどが考えられます。</p> <p>(関係法令のクリアーは言うまでもないことですが、見込みであるいは手続き未済では、市長は同意しないということです)</p> <p>■「必要な条件」は、行政指導ではなく、条例上の同意のための必要条件であることを明示すべきです。</p> <p>【理由】</p> <p>「必要な条件」は補完的なものだと思いますが、事業者が「条件」をのめない場合は市長は同意するのかもしれないかが判然と</p>

		しません。
(5)届出	事業者は、太陽光発電設備設置事業を実施しようとするときは、着手しようとする日の60日前までに、必要な事項を届け出なければならないこととします。	<p>■何の行為をもって(いつの時点で)本条例が適用される事案となるのか明示すべきです。</p> <p>■必要な書類を明示すべきです。</p> <p>■着手とは何を指すか具体的な行為を明示すべきです。</p> <p>【理由】 手続きの詳細に関してはこの条例(案)には明示がありませんので、市民及び事業者は具体的な場面を想起することができないことから条例に明示すべきだと思います。</p>
(6)報告及び立入調査の実施	市長は、本条例の施行に必要な限度において、事業者に対し報告や資料の提出を求めたり、職員に事業区域に立ち入らせ、調査及び関係者への質問をさせることができることとします。	<p>■計画期間、工事期間、稼働期間、事業終了後の太陽光発電設備撤去時についても適用される条文であることを明示すべきです。</p> <p>【理由】 このままではいつの期間のことを言っているのかわかりませんから、この項が適用される期間を明示すべきだと思います。</p>
(7)指導、助言及び勧告の実施	市長は、必要があると認めるときは、事業者に対して、必要な措置を講じるよう指導、助言、勧告を行うことができることとします。	<p>■指導、助言、勧告を言葉の定義を以て区別すべきです。</p> <p>■指導、助言、勧告へ移行する時期(きっかけ)を明示すべきです。</p> <p>■「命令」ができるようにすべきです。</p> <p>【理由】 条例(案)のままでは実際にどのようにして適用されるのかわか</p>

		りませんので、それぞれ明示すべきだと思います。また、「命令」は「勧告」よりも重い対処だと思いますが、「命令」についても記載すべきだと思います。
(8) 公表	勧告を受けた事業者が、正当な理由がなく従わないときは、事業者の氏名、住所、当該勧告の内容を公表することができることとします。	<p>■「公表」一種の罰則ですが、それ以上に厳しい罰則を課すべきです。</p> <p>【理由】 公表は社会的制裁の一つだと思われませんが、事業者にも条例遵守を働きかけるには、実際に適用することを念頭にもっと厳しい罰則規定を盛り込むべきだと思います。</p>
(9) 施行期日	本条例は、相当の周知期間を設け、平成30年7月1日から施行することとします。	<p>■公布後直ちに施行するとすべきです。</p> <p>【理由】 条例(案)の趣旨、目的にも記載のあるとおり、既に具体的な問題が惹起されているが故に本条例を制定するのでありますから、公布後直ちに施行すべきだと思います。 周知期間は猶予期間と同じであり、駆け込みを促すことと同じとなり、条例制定の趣旨に反するのではないのでしょうか。</p>
(その他)	—————	<p>■維持管理に関する規定を掲載すべきです。</p> <p>■事業終了時の撤収に関する規定を掲載すべきです。</p> <p>【理由】 太陽光発電事業は数十年単位で継続して行われることから、</p>

		維持管理、終了時撤去に係る項目についても条例に記載すべきだと思います。
＜別表1＞	<p>規則で定める「抑制区域」について</p> <p>(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ものであること。</p> <p>ア 鳥獣保護区域 イ 農業振興地域の整備に関する法律（農業振興地域内農用地区域）</p>	
	<p>(2)土砂災害その他自然災害が発生するおそれがあること。</p> <p>ア 砂防指定地 イ 急傾斜地崩壊危険区域 ウ 地すべり防止区域 エ 土砂災害（特別）警戒区域 オ 河川区域 カ 保安林</p>	
	<p>(3)本市を象徴する魅力的な景観として良好な状態が保たれること。</p> <p>ア 自然公園法 国立公園（特別地域、普通地域）</p>	



	<p>イ 文化財保護法（有形文化財、史跡名勝天然記念物、埋蔵文化財包蔵地）</p> <p>ウ 森林法（地域森林計画対象民有林）</p> <p>エ 伊東市景観計画区域</p>	
	<p>(4) その他太陽光発電設備設置事業により、周辺地域に影響を及ぼすおそれがあること。</p> <p>ア 伊東市水道水源保護条例</p> <p>イ 都市計画法 用途地域</p>	<p>■「伊東市水道水源保護条例」とありますが、この条例中のどのような区域かを明示すべきです。</p> <p>【理由】 条例名をあげても何をいっているのかわかりません。</p>
	<p>※ 市域全域が「抑制区域」に該当します。</p>	
<p>&lt;別表2&gt;</p>	<p>規則で別に定めるもの</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>既設の太陽光発電設備設置事業の事業区域から1キロメートル以上の間隔を有するもの</li> </ul>	<p>■1キロメートルの計測は、どの地図上で(あるいは実測で)事業区域のどの地点間のことをいうのか明示すべきです。</p> <p>【理由】 数メートルのことで適用されるか否かが決まる場合もありますので、市民、事業者の双方にとって死活問題となる場面も想定できます。判断は一義的に決まるようにしておくべきです。</p>