

2017年3月27日

北海道知事
高橋 はるみ 様

(一社)北海道自然保護協会 会長 在田 一則
石狩湾岸の風力発電を考える石狩市民の会 代表 安田 秀子
銭函海岸の自然を守る会 代表 後藤 言行

銭函風力開発建設事業に関する意見および要請書

石狩海岸において日本風力開発株式会社(銭函ウィンドファーム合同会社)が計画している「銭函風力開発建設事業」(実施地域:小樽市銭函4・5丁目)は、「銭函風力発電事業 環境影響準備書」(2012年)を経て、2017年、銭函ウィンドファーム合同会社の名の下に環境影響評価書を公表し、2017年度から着工しようとしています。

私たちは、それらの環境影響評価書に対して、超低周波音～低周波音による健康被害の問題、石狩海岸の生物多様性保全に関する問題、海岸侵食が進んでいる場所に建設する問題など多くの問題点を指摘し、本事業は中止すべきであると主張してきました(銭函風力開発事業に関する質問・意見書[2010年10月・11月、北海道知事宛]、銭函風力開発事業に関する要請・意見書[2011年2月、北海道知事宛])。

2月に縦覧された環境影響評価書において、準備書で2,000kW、15基(総出力3万kW)だったものが3,400kW、10基(総出力最大3万kW)となり、単基出力が70%もアップしたことにより、風車からの騒音・超低周波音～低周波音による周辺事業所及び住民への健康被害の恐れが一層強まりました。さらに、3月15日より縦覧になった(株)市民風力発電による石狩コミュニティウィンドファーム事業との累積影響も重大で、より広範囲に健康被害が及ぶ危険性が増大しました。この件については別途、要請書を作成・提出する予定です。

以下では特に石狩海岸の自然海浜及びその多様な生態系への影響と砂丘への影響について私たちの意見を述べ、石狩海岸の海岸保全区域の占用許可権限を有する北海道知事の適正・賢明な判断を要望いたします。

1. 北海道自然環境保全指針で「すぐれた自然地域」と指定された石狩海岸における風力発電事業の中止を求めます

北海道が1989年に定めた「北海道自然環境保全指針」(以下「指針」という)は、北海道が全国に誇る指針です。「指針」には、その性格として「この指針の内容は、法律や条令等に基づく地域指定や基準とは異なり、法的な拘束力を有したり規制を伴うものではなく、本道の自然の適切な保護と節度ある利用について、道民、事業者、行政機関等が、それぞれの立場において自ら配慮するための道しるべとしての性格を有するものである。」と明記されています。また、この「道しるべとしての性格」は、2010年7月に策定された北海道生物多様性保全計画の「はじめに」において、「道では、自然環境の保護と利用に関する取組を長期的に進めていくため北海道自然環境保全指針を策定し、自然環境の保全に関する基本的な方向などを明らかにするとともに、北海道生物の多様性の保全等に関する条例を制定するなど自然環境を守る施策を進めてきました。」とあることから明らかです。

石狩砂丘に位置する銭函風力開発建設事業実施区域(小樽市銭函 4・5 丁目) 一帯は、「すぐれた自然地域:石狩海岸」として「指針」で「保全を図るべき自然地域」に指定されています。

石狩海岸における「すぐれた自然の要素」は多面にわたり、石狩川河口から銭函に至る石狩海岸の「すぐれた砂丘・砂浜」、「特異な昆虫等生息地(エゾアカヤマアリ、キタホウネンエビ)」、「天然防風林(カシワ-ミズナラ林)および「海岸植生(海岸草原等)」からなり、さらに石狩川河口の「海獣回遊地(ゴマフアザラシ)」、「水鳥類飛来地(シギ・チドリ類等)」そして「特異な地形・景観(干潟)」が含まれています。

このような「すぐれた自然地域:石狩海岸」において、1基当りの出力が3,400kWの巨大風車(高さ148m)が10基建設される風力発電事業によって、約6.3haに及ぶ面積が大きな影響を受けますので、「すぐれた自然地域」の特徴と価値が大きく失われることは明らかです。

北海道知事は、北海道知事が過去に定めた「北海道自然環境保全指針」を守り、それに基づく「すぐれた自然地域:石狩海岸」を保全する義務があると、私たちは考えます。

「石狩砂丘」は「日本の地形レッドデータブック」に掲載されています。日本自然保護協会等が作成した「植物群落レッドデータブック」には、石狩海岸の砂丘植生である「ハマニク群落」・「ハマナス群落」・「北限のシバ」、砂丘林の「カシワ-ミズナラ林」等が記載されており、当該事業実施区域は全国的に見ても希少で貴重であることが認められていることも申し添えておきます。

2. 海岸法と海岸保全基本方針、ならびに北海道の海岸保全基本計画の観点から、石狩海岸における風力発電事業の中止を求めます

銭函風力開発事業が行われる石狩海岸は、海岸法に基づく国の海岸保全基本方針ならびに北海道の海岸保全基本計画に則して、海岸の保全に関する基本的な事項である防護・環境の整備と保全・適正な利用の観点から、その保全が適切に行われるべきと考えます。

2-1 海岸法と海岸保全基本方針について

2014年に改正された海岸法では、第二条の二に「主務大臣は、政令で定めるところにより、海岸保全区域等に係る海岸の保全に関する基本的な方針を定めなければならない。」とあり、また、第二条の三に「都道府県知事は、海岸保全基本方針に基づき、政令で定めるところにより、海岸保全区域等に係る海岸の保全に関する基本計画を定めなければならない。」とされています。

海岸保全基本方針では、海岸の保全に関する基本的な事項として、(1)海岸の防護、(2)海岸環境の整備及び保全、(3)海岸における公衆の適正な利用、が挙げられています。特に(2)では、海岸には特有の環境に依存した多様な生物も多く存在していること、海岸の環境容量が有限であることから海岸環境に支障を及ぼす行為をできるだけ回避すべきこと、特に優れた自然を有する海岸については、その保全に十分配慮すること、海岸環境に関する情報の収集・整理と分析を行い、その結果の提供・公開を通じて関係者間の共有を進めることにより保全すべき海岸環境について関係者が共通の認識を有するよう努めること、が明記されています。

2-2 北海道の海岸保全基本計画について

道の「石狩湾沿岸海岸保全基本計画(2003年)」は、国の海岸保全基本方針に基づいて、石狩湾沿岸海岸の長期的な海岸保全の基本方向と施策を示しています。そこでは、「指針」に基づき、植生分布では、石狩海岸(石狩市・小樽市の石狩川河口～銭函)について「特に、石狩海岸砂丘林は、人為的影響によって極端に減少するおそれがあるほか、銭函から厚田までの25km程度に及ぶカシワ林は冷温帯地域における海岸林の典型として貴重な存在であり、

海岸草原も含めた海岸植生全体としての保全が必要である。」と明記しています。動物についても、石狩海岸地域に天然記念物のオオワシ、オジロワシなどが確認され、石狩浜の海岸草原に生息し、約 45,000 にも及ぶスーパーコロニーを形成する昆虫類のエゾアカヤマアリは、学術的観点からも大変貴重なものであることが明記されています。

社会特性の観光・リクリエーション利用については、「中でも銭函から石狩川河口までの石狩海岸は、人口が集中する札幌圏を背景に道内を代表する海水浴場となっている」ことが明記され、さらに、海岸保全に関する長期的な課題のうち、海岸の整備と保全に係る課題では、「石狩海岸については道内でも 1、2 の利用者数を誇る海水浴場があることや札幌圏の身近な海岸であることから、一部の海岸砂丘では車や人による海浜植物への被害が深刻な状況になっている。このため、残された貴重な自然を財産として守り育てていくための多様な施策を積極的に推進していくことが必要である。」と明記されています。

石狩海岸は、防護に関しては「総合的な土砂収支を踏まえ広範な砂浜を守っていく必要があるゾーン」、環境に関しては「砂浜及びその背後の自然を保護しつつ人との共生が必要なゾーン」、利用に関しては「都市圏と隣接した北海道を代表する海辺の観光交流ゾーン」と設定され、全体的なゾーニングとしては小樽海岸の高島岬から石狩海岸を経て厚田海岸の望来浜北端までの範囲が「石狩浜ゾーン」とまとめられ、この特性として海岸侵食があることや貴重な海岸植生があることが挙げられ、石狩浜ゾーンの方向性として砂浜の保全・回復、海岸植生の保全・回復、海岸の適正な利用が明記されています。

以上のように、石狩湾沿岸海岸保全基本計画は非常に素晴らしい内容であり、この基本計画に示された石狩海岸の貴重な自然を破壊し、海水浴などの賢明な利用を妨げる風力発電事業は到底認められるものではありません。

2-3 占用許可について

海岸法第七条では、海岸保全区域を占用しようとするときは、海岸管理者（知事）の許可を得なければならないとされ、また、海岸管理者は「その申請に係る事項が海岸の防護に著しい支障を及ぼすおそれがあると認めるときは、それを許可してはならない」とされています。

石狩海岸の砂丘は単なる砂の集まりではなく、長時間をかけて砂丘植物が飛砂を堆積させてきた地形です。巨大な風車建設により破壊された砂丘地形を単に埋め戻したら、回復するというものではありません。したがって、風車建設による砂丘破壊は海岸の防護の面だけでも問題が非常に大きく、海岸法第七条に違反することが明らかです。

また、海岸保護区域における行為の制限として、同法第八条の二は「何人も、海岸保全区域（第二号から第四号までにあつては、公共海岸に該当し、かつ、海岸の利用、地形その他の状況により、海岸の保全上特に必要があると認めて海岸管理者が指定した区域に限る。）内において、みだりに次に掲げる行為をしてはならない」と定め、その行為として、同条第一項第四号には「その他海岸の保全に著しい支障を及ぼすおそれのある行為で政令で定めるものを行うこと」とあります。この条文において、風力発電施設の建設は「防護・環境・利用からなる海岸の保全に著しい支障を及ぼす」ことは明らかで、規制されて当然の施設です。

国土交通省港湾局の「港湾区域等に風力発電施設を設置する場合の占用等の許可基準等の参考指針」（2011年）の「3. 許可基準を明確化するための参考指針（6）海岸保全区域への影響」には「①海岸の防護に関し、以下に掲げる事項を満たすこと。i) 地質的に脆弱な場所に設置しないこと。ただし、基礎の補強等の適切な措置を講じる場合にあつてはこの限りではない。」とあり、砂丘への建設が不適であることが示されています。環境影響評価書には砂丘上で盛土、切土を行い緑化のための種子散布をしますが、長年かかって形成され

た植生を剥いだ後、海岸特有の強風の下での植生回復が極めて困難であることは多くの実例が示しています。また、「③風力発電施設の設置が、当該海岸保全区域等を含む海岸について定められている海岸保全基本計画に沿ったものであること。また、水面又は公共海岸の土地における風力発電施設の設置は、他の者の海岸利用を著しく妨げるものでないこと。」とあります。先に述べたように、当該事業は石狩湾岸海岸保全基本計画と合致するものではありません。したがってこの参考指針に照らしても銭函風力発電事業の許可は不可能です。

3. まとめ

銭函風力開発建設事業に関しては、住民の健康被害問題を引き起こす原因となる観点と貴重な自然の保全の観点から、北海道知事には果たすべき大きな責任があります。我が国では稀となった極めて貴重な自然海浜地形・植生が残る石狩海岸を破壊してしまうこと、大都市札幌圏に位置し海水浴や自然観察など賢明な自然の利用ができるレクリエーションの場を破壊してしまうこと、すなわち道民にとって重要な自然の保護と利用の両方の場を失わせる問題は大きいです。

北海道自然環境保全指針や北海道海岸保全基本計画は、北海道の環境行政の指針や基本計画として定めたものであるため、北海道はそれを守る義務があります。これらの指針や基本計画に明らかに反するものについては、指針や基本計画の目的達成のために、北海道には事業者等を適切に指導する義務があります。したがって、正当な理由もなしに北海道自然環境保全指針や北海道海岸保全基本計画に違反して許可をしたような場合には、裁量権の濫用などの違法性が強く疑われることになります。

以上述べましたように、私たちは、この銭函風力開発建設への占用許可は周辺住民への健康被害問題のみならず、北海道の環境行政上に大きな汚点を残すことになると思います。

貴職のご賢察をお願いいたしますとともに、貴職のお考えを4月10日までに下記の北海道自然保護協会までに文書でご回答くださるようお願いいたします。

回答先：一般社団法人北海道自然保護協会

住所：060-0003 札幌市北区北3条西11丁目 加森ビル5

電話：011-251-5465