

環境影響評価プロセスの制度要求がアジェンダ設定に及ぼす影響*

– ウィンドファーム開発事業ケースの日米比較 –

Do Institutional Requirements Affect Agenda Setting in EIA Processes? *

– Implications from Comparison of the Wind Farm Development Cases in Japan and the US –

馬場健司**・木村宰***・鈴木達治郎****

By Kenshi BABA**, Osamu KIMURA***, Tatsujiro SUZUKI****

1. はじめに

公共事業をはじめとする様々な開発行為に係わる意思決定プロセスにおいて、様々な形で環境コンフリクトが発生し、住民の意思の反映や関与が求められている。また、現在各地で、地方自治体や環境NGO/NPO など様々なアクターが、化石燃料に依存しない環境負荷の小さい風力発電や太陽光発電などの再生可能エネルギー技術の導入を進めている。その背景として、温暖化対策という公益性が掲げられることが多い。しかし例えば、大規模な地域開発を伴う風力発電所(ウィンドファーム)の建設に際して、地域環境保全問題とのコンフリクトが発生しつつある。つまり、地球環境問題と地域環境問題という2つの公益をめぐるコンフリクトが発生しつつある。

そこで本稿は、風力発電所(ウィンドファーム)の立地を題材として、そのプロセスにおける意思決定手続きやアクターの参加の場について、文献調査とヒアリング調査により日米のケースを比較し、その違いを明らかにする。これにより、環境コンフリクトを発生し得る開発行為に係わる意思決定プロセスにおいて、多様な視点を確保し得る場のデザインへの展望を得ようと試みている。

2. 風力発電所の立地と環境影響評価

日本における風力発電の導入は、90年代初頭までの研究開発期に続いて、90年代半ばに地方自治体が小規模な発電機を地域振興の手段として導入した時

期を経て、風力発電事業者が商業ベースでウィンドファームを開発し、導入量が急速に拡大している現在に至っている(日本自然エネルギー³⁾)。現段階での典型的なウィンドファームは、1~2MWの発電機が10~20基程度配置されるものである。事業者が良好な適地を求める結果、自然公園内やその隣接地の立地が多く計画され、構造改革特区の構想においてもいくつかの自然公園内での立地が計画され、土地利用などの規制緩和が求められている。

1999年に施行された環境影響評価法では、風力発電所はその対象事業となっていない。このため、新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)や環境省(庁)が立地に係わるマニュアルを示し、事業者に自発的取り組みを期待する形態となっている。これらで示されている環境影響評価の項目や方法は、環境影響評価法に規定されている標準的なものである。また、自然公園内での立地は想定されておらず、発生し得るコンフリクトはケースバイケースで処理されるしかなかった。環境省は、2003年に検討会を設置、半年間にわたる検討を経てこの問題に係わる一定の基準を示し、現在、自然公園法施行規則を改正しつつある。これが実現されると、自然公園内に限ってはより明示的に一定の制度要求が発生することになる。議事要旨からは、様々な論点が検討されているが、議論の中心は景観問題であったことを読み取ることができる(環境省¹⁾)。これは、2003年に改正された自然公園法では、生態系の保全と野生生物保護に係わる条項が付加されてはいるものの、基本的に同法の目的が自然の風景地の保護であり、風致や景観の維持が第一義的に重要である点は変わっていないことが背景として考えられる。

これ以外に風力発電所立地に係わる環境影響評価が制度要求としてあり得るのは、自治体の環境影響評価条例で対象事業となっている場合であり、現在

* キーワーズ: 地球環境問題, 環境計画, 市民参加, 環境影響評価, 政策決定

** 正員 修(学)(財)電力中央研究所 社会経済研究所

(〒100-8126 東京都千代田区大手町 1-6-1, TEL: 03-3201-6601, FAX: 03-3287-2805, E-mail: baba@criepi.denken.or.jp)

*** 修(学)(財)電力中央研究所 社会経済研究所

**** 工博(財)電力中央研究所 社会経済研究所

そのようになっているのは3つの自治体のみである。

3. 日本の自然公園における風力発電所の立地

これまでのところ、日本の自然公園における風力発電所の立地については、商業用でありながら国立公園内で許可された唯一のケース、県立自然公園内で事業が許可されず中断となったケース、県立自然公園の近隣で事業者が計画案を修正した上で許可され運開したケースなどが存在する。表1は、新聞記事調査とウェブサイト調査より一定の情報が得られたこれら3つのケースを取り上げ、制度要求に基づかない環境影響評価しか存在しない状況下で、どのような意思決定手続きがとられ、どのような論点が議論されたのか、などについてまとめたものである。

これら3つのケースのいずれも、公式プロセスとしては、県が当該事業の抵触する法や条例に基づいて審議会に諮問し、その答申を受けて意思決定を行っている。前述したように、自然公園法やこれに類する条例は、基本的に自然の風景地の保護を目的としており、風致や景観の維持が第一義的に重要であるため、審議会での論点は主として景観問題に集中せざるを得ない。更に、非公式プロセスとしての環境影響評価の結果は、審議会での重要な参考情報として取り扱われるが、審議会の論点の範囲が抵触する法や条例に規定されるため、評価した項目の多くが議論の対象外となる。すなわち、公式プロセスにお

けるアジェンダ設定が限定されたものとなっており、多様な論点についての議論がなされ難い状況となっている。山形県酒田市ケースと島根県浜田市ケースは、審議会の答申結果が両論併記となっており、議論が紛糾している。特に後者については、景観だけで判断するか、それ以外の要素、つまり地域振興なども加味しながら結論を出すべきかで意見が二分された。以上のことは、所管部署や抵触する法規制に則した論点だけでなく、本来の環境影響評価で扱われるような幅広い項目、更に広く公益性について議論されるべきであり、意思決定手続きの場における適切なアジェンダ設定の重要性を示唆している。

4. 米国における洋上ウィンドファームの立地

以下では、米国マサチューセッツ州ボストン市郊外のリゾート地である Cape Cod 地域における洋上ウィンドファームの立地プロセスについて、現地でのヒアリング調査結果(2004年3月1日~3日に実施)と文献調査、ウェブサイト調査に基づいて、特に公式と非公式プロセスとの関係を中心にまとめる。

(1) 公式/非公式プロセスの経緯

当該事業は、米国で最初の大規模洋上ウィンドファームであり、計画案は130基で合計420MWの出力という世界最大規模のものとなっている。計画案はこれまでに3回変更されており、当初は10基、次に50基、そして170基へと拡大され、その後環境影

表1 日本の自然公園における風力発電所の立地に係わる3つのケース

	三重県久居市ケース	山形県酒田市ケース	島根県浜田市ケース
事業主体	第3セクタ	民間企業	民間企業
発電所規模	0.70MW*20基	1.50MW*20基	1.50MW*1基
構想発表	1999.10.25	2001.1.19(届出)	2002.4
候補地の土地利用	国立公園内かつ保安林内	県立自然公園内	県立自然公園隣接 (羽根が公園内にかかる)
関連する法規制	自然公園法, 森林法 (以下は前者についてのみ記述)	自然公園条例	景観づくり条例
意思決定手続き	知事への届出, 自然環境保全審議会の答申を受けて, 環境大臣の同意を得た上で, 県が許可	知事への届出, 自然環境保全審議会の答申を受けて県が許可	知事への届出, 景観審議会の答申を受けて県が許可
審議会での主な参考情報	環境影響評価(県), 公園利用者/県民アンケート調査(県)	環境影響評価(事業者), 市の意見書(市)	環境影響評価(事業者), 市の意見書(市)
審議会での主な論点	景観	景観, 自然や生物への影響	景観
審議会	半年間で2回開催 建設容認の答申	30日間で1回開催 両論併記の答申	4ヶ月間で4回開催 両論併記の答申
結果	設置許可, 運開(2003.5)	設置不許可, 事業中止(2001.2.16)	景観配慮の条件付きで許可, 運開(2004.3.6)
事業者による計画案の修正	特になし	特になし	位置を変更
地域新エネルギービジョン	2000.3(県), 2002.3(市)	1998.3(県), 2004.2(市)	1998.5(県), 2003.3(市)

出典: 中日新聞, 山形新聞, 山陰中央新報, 中国新聞の記事, 各県庁のウェブサイト情報などより作成

響評価のプロセスが進行する中で 130 基へと若干縮小されている。事業の許認可については連邦と州レベルで様々存在するが、中心となっているのは NEPA に基づく環境影響評価である。このプロセスにおける公聴会終了後のスコーピング文書で示された評価項目は、目的と必要性、代替案(立地候補地、海中ケーブルルート、送電線接続ポイントなど)、環境への影響(鳥類、海洋環境、漁業、商用・レクリエーション用航行、地域の社会経済、景観、騒音と振動、電磁界、天候、安全性など)である。これらは、利害関心を持つ全てのアクターに対して開かれた場において指摘される項目も追加される。そして、連邦当局である陸軍工兵隊は、最終的な意思決定を、連邦行政規則(33CFR Part 320.4)に規定されている公益の基準に従って行う(陸軍工兵隊¹⁰⁾)。つまり、保護と資源利用の2つの観点のバランスより、当該事業が公益に反しないと判断されたときに許可が出される。

これと共に、地元自治体などが非公式な住民会合などを開催している。州政府が設置している外郭団体の Massachusetts Technology Collaborative(以下 MTC)は、最も大規模な非公式プロセスを実施している。MTC は、合意形成を図ることよりも、まず住民に十分な情報提供を行うため、準備書の公表が予定されていた 2003 年初頭というスケジュールにあわせて、事業者や反対/賛成者などの様々な立場のステークホルダーが議論する場としての「ステークホルダープロセス」を企画し、半年間で6回にわたる会合を実施した。このプロセスの最終会合では、当初の計画案の予定地を含む洋上、陸上の13個の候補地の評価がなされ、候補地の絞り込みが検討された。陸軍工兵隊は、この非公式プロセスで得られた情報と、6人の

専門家による候補地の選定に係わるピアレビュー小委員会での検討結果を参考にしつつ準備書案を作成し、準備書公聴会を開催している。現在、公式プロセスは、そのときに得られた意見を反映して6つに絞られた候補地の評価を行った準備書が公開されようとしている段階である。

(2) 非公式ステークホルダープロセスの概要

このプロセスでは、主な利害を代表する個人や組織はもれなくステークホルダー委員会のメンバーとして参加するよう募集され、関係する地域や州、連邦当局の代表者や学識経験者などは、情報提供者として会合に招待された。MTC は、環境・エネルギー問題の合意形成に実績を持つ第三者的専門家(Raab Associates)をファシリテーターとして委託し、緊密に共同作業を行いながらプロセスを設計した。各回のスケジュールとアジェンダは、最初の会合においてステークホルダー委員会のメンバーの合意によって決められ、残りの5回の会合で焦点を絞るべき論点を明らかにすることが委員会メンバーに求められた。

一連の会合で議論された主な論点は、鳥類や海洋種などの生態系への影響、洋上風力発電の技術と経済的要素、景観、立地候補地の代替案などであった。前述の日本のケースと異なり、様々な論点が議題に挙げられているが、多くの関心が集まるのが景観である点は同様といえる。この景観評価について特筆すべき点は、複数のコンサルタントがシミュレーションを行い、その結果を話題提供していることである。つまり、事業者と反対組織それぞれの委託を受けたそれぞれのコンサルタントが独自に結果を出している。事業者とそのコンサルタントからは、反対組織のコンサルタントの結果に対して、インパクト

表 2 Cape Cod(ボストン郊外)の洋上ウィンドファーム立地に係わる主なイベント

年	イベント
1999	事業者による最初の計画案(10基)の公表
2000.4	事業者による1回目の計画案修正(50基)
2000 末	事業者の買収・変更(CW社設立)と2回目の計画案修正(170基)
2001 夏	反対組織 Alliance to Protect Nantucket Sound(APNS)が結成
2001.11	CW社が州政府へ環境通知書(ENF)提出、連邦/州政府(陸軍工兵隊)へ認可申請
2002.01	陸軍工兵隊が環境影響評価プロセス実施の決定を公報通知
2002.03.06, 07	陸軍工兵隊がスコーピング公聴会を開催、パブリックコメント募集(~4.24)
2002.04.22	州政府がENFに対する承認文書を公開、連邦政府のプロセスと共同化へ
2002.06.21	陸軍工兵隊がスコーピング文書を公開
2002.10.10	MTCが「ステークホルダープロセス」を開始(~2003.3.12, 計6回の会合を開催)
2002.11.21	陸軍工兵隊がプロセスの途中経過に係わる住民会合を開催
2003.09.30	陸軍工兵隊が代替候補地選定に係わるピアレビュー小委員会の検討結果を公開
2003.10.29	陸軍工兵隊が準備書公聴会を開催

出典: 陸軍工兵隊, CW社, APNS, MTCのウェブサイト情報, ヒアリング調査時の資料などより作成

の過剰評価との批判がなされたが、最終的には視覚的モデリングの方法論とその適用についてステークホルダの合意が得られた、とされている。

5. おわりに – 日米の相違からの考察

以上の日米における風力発電所の立地に係わるケースの比較より、次の2点を指摘することができる。

第1に、公式/非公式プロセスという制度要求の相違が、アジェンダ設定に及ぼす影響である。すなわち、日本では自然公園での立地の場合にのみ、景観に論点を限定した公式プロセスが実施され、自主的取り組みである非公式プロセスとして実施された環境影響評価において多少なりとも指摘された他の論点が議論される場が設定されない、という構造となっている。米国では、公式プロセスそれ自体においても既に多様な視点より事業の公益性を検討することが要求されており、更に論点と参加層の多様性を補完するように、非公式プロセスが実施されている。

風力発電が環境影響評価の公式プロセスの対象となっている福島県では、現在までに3件が実施された。このうち2件は評価書まで終了し、1件は準備書が終了した段階にある。スコーピングと準備書段階では、知事は意見書を事業者に対して、学識経験者から構成される福島県環境影響評価審査会(知事の附属機関)での議論を基に提出する。この審査会は公開で実施される。この3ケースの知事意見をみると、例えばある野生動物の営巣地確認など、具体的な指示が盛り込まれている(福島県⁵⁾)。しかし、この指示のあったケースでは、評価書まで終了した後、その営巣地が自然保護団体によって確認され、県へ再調査の要望が出されている(毎日新聞 2004.5.3)。

このことは、公式プロセスの存在により、アジェンダ設定の多様性は確保される可能性はあるものの、その進め方によっては調査結果や調査主体、調査方法の信頼性が問題となることを示している。これが第2の相違点である。米国の場合は、それぞれの立場のアクターがそれぞれで独立にコンサルタント委託してその結果を議論する、というようなことがよく行われる。また、このような場合、調査を実施するアクターに対して補助金を拠出する制度が存在する場合もある。これは結局、第1の相違点として挙

げた代替案の検討をはじめとする多様な公益性の検討を行うことが、具体的に制度の中で要求されていることが背景として考えられる。

一般に施設立地の代替案は、実質的には存在しないことも多い。Cape Codの非公式プロセスでは、恐らくほとんど立地の可能性がないといってよいものも含めて、極めて多くの代替案(13個)を検討している。こういったことは、多様な立場にあり、多様な価値観を持つステークホルダが、広く設定されたアジェンダの下で、理性的に公益について議論すれば、何に合意し、何に合意できないかを明らかにするためのものと考えられる。また、重要なことは、これらがスコーピングという早い段階から実施され、そこで得たインプットを用いて評価項目と評価方法についての再検討を行うというフィードバックがある点である。この段階での参加の機会やアジェンダ設定が不十分であれば、環境影響評価プロセスが終了して着工という段階で再調査を要請されても、事業者や当局は対応に苦慮することになる。従って、多様な視点からの公益性を、より上位レベルの環境・エネルギー政策での議論まで踏み込んだ戦略的環境影響評価(SEA)の発想や、専門的第三者による非公式プロセスによる公式プロセスの補完が、今後は求められると考えられる。

参考文献

- 1) 環境省: 国立・国定公園内における風力発電施設設置のあり方に関する検討会議事録 (http://www.env.go.jp/nature/wind_power/index.html), 2004.
- 2) NEDO: 風力発電のための環境影響評価マニュアル, 2003.
- 3) 日本自然エネルギー: 風力発電マニュアル2003, エネルギーフォーラム, 2003.
- 4) 原科幸彦: 改訂版環境アセスメント, 放送大学教育振興会, 2000.
- 5) 福島県: 福島県の環境影響評価 (<http://www.pref.fukushima.jp/asesu/>), 2004.
- 6) 馬場, 鈴木, 本藤: 公共的起業家ネットワークの視点からみた再生可能エネルギー技術の導入プロセス – 風力発電の導入プロセスの事例 –, 科学技術社会論学会 2003年度年次大会 予稿集, pp.149 – 150, 2003.
- 7) 馬場, 青木, 木村, 鈴木: 地方自治体による環境・エネルギー政策と再生可能エネルギー技術の導入プロセス, 環境システム研究 論文集32, 2004(投稿中).
- 8) 馬場, 木村, 鈴木: 風力発電の立地プロセスにおけるアクターの参加の場と意思決定手続き, 社会技術論文集 2, 2004(投稿中).
- 9) MTC: Cape & Islands Offshore Wind Stakeholder Process Final Report, 2003.
- 10) USACE: 33 CFR Part 320 General Regulatory Policies (<http://www.usace.army.mil/inet/functions/cw/cecwo/reg/33cfr320.htm>), 2004.