

ウィンドファームの立地に係わる 環境論争と社会意思決定プロセス

Social Decision Making Process to Address Environmental Disputes on Wind Farm Siting

馬場 健司¹・木村 幸²・鈴木 達治郎³

¹ M.A. (学術) 財団法人電力中央研究所 社会経済研究所 主任研究員 (E-mail: baba@criepi.denken.or.jp)

² M.A. (学術) 財団法人電力中央研究所 社会経済研究所 研究員 (E-mail: o-kimura@criepi.denken.or.jp)

³ Ph.D. (工学) 財団法人電力中央研究所 社会経済研究所 上席研究員 (E-mail: tatsu@criepi.denken.or.jp)

近年急速に導入が進んでいる大規模風力発電所(ウィンドファーム)の立地に際して、しばしば環境論争が発生している。文献調査とヒアリング調査により、全国的な論争の推移とそのパターンを分析し、その中からプロセスと結果において対照的であった2つのケースを対象とした詳細な比較分析を行った結果、以下が明らかとなった。制度に基づく公式プロセスにおける課題設定は、制度そのものの性格、非公式プロセスで得た情報、当該課題の公共性・公益性の定義に影響されている。論争の主な要因は、環境影響評価法の対象外となっていること、地域の野鳥・野生生物の生態系に係わる情報や認識の不足である。今後の社会意思決定プロセスとしては、戦略的環境アセスメントによる中央と地方の相互補完的な多層レベルの制度化や、総論と各論というように段階的に論点を配分する参加型手法の適用などが考えられる。

キーワード：風力発電、環境影響評価、意思決定、市民参加、合意形成

1. はじめに – 背景と目的

大規模風力発電所(ウィンドファーム)は、温暖化対策という公益性が背景として掲げられ、化石燃料に依存しない環境負荷の小さいエネルギー源として全国各地で導入が進められている。しかし、ウィンドファームは、分散型電源の導入というよりは、大規模な地域開発を伴う施設立地という側面を持ち、しばしば環境論争が発生している。そのような問題を回避するため、米国では、米国風力エネルギー協会(AWEA; American Wind Energy Association)が、風力発電事業者やコンサルタントなどを対象として風力発電の立地に係わるワークショップを開催し、パブリック・インボルブメント(PI)手法について議論を行っており(AWEA¹)、英国では、通商産業省(DTI)が洋上での立地に際して戦略的環境アセスメントを実施するなど(DTI²)、風力発電の導入に力を入れている欧米では、その立地に際して市民やステークホルダとコミュニケーションを進めることの重要性が認識されている。

ウィンドファームに限らず、NIMBY(Not In My Back Yard)現象を発生させる可能性のある施設の立地に係わる意思決定プロセスにおいて、市民やステークホルダの意思の反映や関与が求められるようになってきている。このように多様な立場や利害関心を持つアクターを意思決定プロセスに関与させるための「場」や手続きなどの環境を整える種々の取り組みを「参加型手法」と呼ぶことにしよう。日本では、例えばまちづくりの分野では参加型手法の経験は豊富といえる。しかし、NIMBY現象が発生し得る施設の立地に係わる意思決定プロセスにおいて、

市民参加を実施した経験は必ずしも多いとはいえない。施設別にみると、一般廃棄物処理施設については、1970～80年代の武蔵野市(寄本³)、最近では長野市(原科⁴)や名古屋市(柳下他⁵)などでの事例が少しずつ蓄積されつつある。また、道路についても、1996年に道路審議会が新道路整備五カ年計画策定の際に出したキックオフレポートにおいて初めてPI手法が言及されて以来(石田⁶)、各地で経験が蓄積されつつある。

ところが、エネルギー施設についてはこういった経験の蓄積はないといってよい。例えば、原子力発電所や一定規模以上の火力発電所などの立地については、通商産業省の省議決定に基づく環境影響評価が従来から存在し、また、エネルギー施設に限らない包括的な環境影響評価法が1999年に施行されており、一貫して環境問題について検討する「場」は存在している。しかし、その制度上の参加の機会は限定されており、原子力発電所の場合の環境影響評価に先立つ電気事業者の自発的な取り組みでは、主として限定されたアクターとの個別の根回しや調整が実施されてきた(根本・竹内⁷)。ウィンドファームを建設している事業者は、従来のエネルギー施設を建設してきた電気事業者とは必ずしも一致しない。加えて、ウィンドファームの建設は、環境影響評価法の対象となっておらず、経済産業大臣による「重要な電源開発に係わる地点の指定(旧電源開発基本計画への組み入れ)」の対象ともなっていない。従って、その立地に係わる意思決定プロセスは、従来のエネルギー施設の延長線上にあるわけではない。とはいえ、風力発電が、社会に及ぼす影響の小さくない公共性や公益性の高いエネルギー技術の

1 つであることに変わりはなく、社会への導入に際して発生し得る多様な問題は細心の注意をもって解決される必要がある。特に現在導入の初期段階にある風力発電にとって、ウィンドファームのNIMBY現象化を回避することは重要であり、プロセスに着目した実態の把握と知見の蓄積を通して、今後の導入に係わる社会意思決定のあり方について現時点から検討しておく必要がある。

これまでウィンドファームの立地に伴う環境論争を取り上げた研究はほとんど存在しない。恐らく唯一といえる馬場・木村・鈴木⁸⁾は、いくつかのケースを概観しながら、米国のプロセスとの相違について分析している。しかし、日本のそれぞれのケースにおいて、どのようなプロセスを経てそのような意思決定がなされたのか、についての詳細な分析はなされていない。そこで本研究は、政策過程論や科学技術社会論などの視点を用いて、文献調査とヒアリング調査により、まず、全国的な論争の推移とそのパターンを分析し、その中から、プロセスと結果において対照的であった2つのケースを抽出して、これらを対象とした詳細な比較分析を行う。これらの分析に基づいて、多様な視点を確保し得る社会意思決定プロセスのデザインへの展望を得ることを目的としている。

2. 分析の視点

2.1. 視点1: 公共性・公益性を問う参加の場と専門知・現場知の取り扱い

ウィンドファームの立地を巡っては、地球環境と地域環境という少なくとも2つの公益性を巡る価値観が対立する事態が発生している。これは、環境倫理学という伝統的な「保全(conservation)」と「保存(preservation)」の対立が、ウィンドファームの立地を巡って発生していると捉えることができる。すなわち、功利主義的な発想に基づいて、人間の将来の消費のために自然資源を保護する、従って開発行為も容認する「保全」という考え方と、環境主義的な発想に基づいて、道徳的適格性や法的な当事者適格性を自然物そのものに認めつつ、人間の活動を規制しても自然資源を「保護」する考え方との対立である。

環境倫理学の基本的な主張として、第1に自然の生存権の問題(人間優先主義を否定し権利の概念を自然の生物に拡大する)、第2に世代間倫理の問題(現代世代の未来世代への責任として、世代間での生活の条件や選択の幅を保証する)、第3に地球全体主義(国家ではなく地球こそをすべての価値判断に優先して尊重する)がよく指摘される(例えば加藤⁹⁾)。鬼頭¹⁰⁾は、3つ目の地球全体主義に疑問を投げかける形で、地域での社会的公正さを取り込むことによって普遍的倫理と折り合いをつけ、ローカルな環境倫理のあり方を模索することを指摘してい

る。また、桑子¹²⁾は、事業や行為が公共的であることは、事業主体や行為全体の所属によってではなく、事業や行為の性格から判断されなくてはならず、このことが区別されないと公共性の私物化が生じると指摘する。すなわち、温暖化対策というグローバルなレベルでの公共性・公益性が必ずしも全てに優先されるわけではなく、当該事業や計画、政策がローカルレベルでの公共性・公益性と何らかの齟齬を持つ可能性があるのであれば、改めて地域における価値選択を模索する「場」が必要であるということになる。

では、そのような「場」はどのようにして設定され得るのか。Habermas¹³⁾、Sen¹⁴⁾らの議論やLeventhal¹⁵⁾、Tyler & Lind¹⁶⁾をはじめとする社会心理学での蓄積を参照すると、次のような点が強調され得る。すなわち、多様なアクターに対して平等な機会を提供することにつながる、公共性・公益性とは何かについて理性的に議論する「場」を設定することこそが、それぞれの私的利益から離れた公共的な判断を可能とし、判断の質を高める可能性がある。そして、人々の公正感を満たすような手続きにより決定を受容する可能性を持つ、ということである。このような意思決定の手続きにおいて、特にそれが技術の導入に係わる場合に重要な要素となるのは、専門知の取り扱いである。藤垣¹⁷⁾は、不確実性を含む科学技術の導入に際しては、科学的合理性ⁱと社会的合理性ⁱⁱを同時に持つ知識が必要であるとしている。つまり、地元の環境やその問題に係わる現場感覚のリアリティなどから総合判断された現場知(ローカルナレッジ)が、現場の意思決定において果たす役割が大きいケースもあり得る。このため、知識を専門家から市民(素人)への一方向ではなく、双方向で理解していくことの重要性を指摘する。そしてこのことが専門家と住民、ひいては地域でのアクター間の相互理解を促進し、社会的学習などの効果をもたらすことになる。

温暖化対策が重要であることは、異論のさしはさまれることのない人類全体の合意事項であるかもしれないが、その手段として何が最適であるかは、各国、地域の物理的な資源の賦存状況や社会的な状況により異なる。従って、ウィンドファームの立地を巡って発生している環境論争の解決には、その地域における公益とは何か、つまり景観なのか、野鳥などの生態系なのか、温暖化対策としての新エネルギーの導入なのかを検討する「場」の設定が必要であり、意思決定に至るまでのプロセスにおいてはアクターの公正感を満たす手続きが必要であり、更

ⁱ 科学者の妥当性境界(その専門分野における知識が妥当であるか否かを判断する範囲)によって保証される合理性。

ⁱⁱ ある公共の妥当性境界(公共の意思決定において必要な判断基準)を、社会的場面での判断の基準として代用する、という判断を担保する意思決定の仕組み。

に例えば風況調査や環境影響調査などの専門知と、サイトの持つ地域的な文脈上の意味(風土や文化など)とつながりを持つ現場知の取り扱いが配慮される必要と考えられる。そこで、社会意思決定を分析する視点として、多様なアクターの参加の「場」が設定されているか、意思決定に至るまでのプロセスにおいてアクターの手続き的公正感が満たされるような仕組みや工夫があるか、専門知と現場知の共有化がなされているか、その帰結として社会的学習があったか、などが挙げられる。

2.2. 視点2: 課題設定と公式・非公式プロセス

そのような「場」においてどのような議論がなされるのか、それを決定づける課題設定は重要な問題である。政策過程論では、課題設定過程は概ね2段階に分けられる(例えば真淵¹⁸⁾。すなわち、第1段階は、一般の人々が漠然と関心を持ち、政府の一部で重要と認識されていても、まだかなり抽象的な検討しかなされていないレベルのものであり、第2段階は、政策決定者の関心を集め、具体的な検討がなされるレベルのものである。Kingdon¹⁹⁾は、「問題の認知過程」と、どの課題をリストの上位に置くかを巡る「政治過程」それぞれの動きが合流した(政策の窓が開いた)とき、第1段階の課題が形成され、これらと、更に「政策案の作成及び改善過程」という3つ目の動きが合流したとき、第2段階の課題が形成される、としている。そしてこれら結びつけるのは、議員、官僚、ロビイスト、研究者、ジャーナリストなどの政策アクティビストである、としている。

自治体レベルでの政策過程については、国との垂直的関係から捉える視点と、自治体独自の政策過程として捉える視点とが存在する(例えば伊藤²⁰⁾。今井²¹⁾は日本の自治体の政策過程に影響を及ぼすアクターとして最もコミットしているのは自治体職員であり、次に首長、地方議会・議員としている。馬場・青木・木村・鈴木²²⁾や馬場²³⁾は、全国の自治体職員に対するアンケート調査データを分析し、環境・エネルギー政策過程においても、自治体職員と首長という2大アクターの関与が強いこと、環境系とエネルギー系の政策では自治体間で普及していく過程が異なり、その規定要因として国の関与や自治体内の状況(担当部署の機能や環境 NPO/NGO の活動など)が挙げられることなどを明らかにしている。市川²⁴⁾は、地方議会での議案提出のほとんどが議員によるものではなく、また首長と地方議会・議員との関係が、二元的代表民主性とはいっても、根回しと口利きの関係(首長の事前の根回しを議員が受け入れて円滑な議事運営を約束する見返りとして、議員の口利きを許す)であることを指摘している。従って、自治体職員と首長という2大アクターが、国との垂直的な関係に影響を受けつつ(勿論、経営者団体や利益集団、地域マスコミなどのアクターとのコ

ミュニケーションや権力構造などの影響も受けつつではあるが)、問題の認知、政治的な過程、政策案の作成を経て課題設定に至ると考えられる。

そして、議員その他のアクターの影響は、クローズドな、或いは非公式な場でなされることが多いとみられる。大山²⁵⁾は、国政レベルの政策形成プロセスにおける自民党政務調査会の役割に着目し、実質的な議論、審議の「場」が欧米とずれていることを指摘している。日本では事前審査で与党内の協議、委員会で与野党の論戦の場や本会議は形骸化しているのに対して、欧州大陸では、委員会で内閣と与党の協議、本会議で与野党の論戦の場となっている。すなわち、実質的な審議が、法案の提出後に委員会で行なわれるか、提出前に議会外で処理されるかという違いがある。これは、実質的な意思決定を、制度に基づく公式ⁱⁱⁱ⁾のオープンな場で行うのか、制度に基づかない非公式のクローズドな場で行うのか、いわば意思決定プロセスにおける決定事項(課題)の配分問題といえることができる。それが実質的な意思決定の場であれば、課題の変更は可能であろうし、形式的な意思決定の場であれば、それは無意味なこととなる。

そこで、社会意思決定を分析するもう1つの視点として、公式プロセスと非公式プロセスの全体を社会意思決定プロセスとして評価する必要があり、それらがどのように意思決定とリンクしているかが重要である、ということが指摘され得る。そして、そのような「場」において多様な課題(論点)の提示が確保されているか、課題の変更が可能か、といった視点も挙げられる。

3. 環境論争の推移と意思決定のパターンの分析

では、風力発電の立地プロセスにおいてどのような環境論争が発生しているのか、そしてそれはどのような方法で意思決定されているのだろうか。Table 1は、自治体担当者を対象とするヒアリング調査や新聞記事検索の結果得られた、これまでに発生した論争の一例を示したものである。これらの個別具体的なケースをみると、次の3つのパターンに分類され得る。第1に、新たな制度を導入したり、既存の制度を改変したりする、公式プロセスの修正を伴うパターンである。第2に、個別具体的な地点での建設の是非を巡って、抵触する規制に基づいて審議会などを開催し、公式な場で意思決定するパターンである。そして第3に、抵触する規制はないものの、論争が発生したため、或いはそれを未然に回避するため、自治体が自発的に委員会を設置したり、事業者とステーク

ⁱⁱⁱ⁾ ここでの公式プロセスとは、法律や条令などにより行政機構に設置された審議プロセスなど、その意思決定が拘束力を持ち得るプロセスを指している。

Table 1 日本における風力発電の導入に際して発生した環境論争の一例

発生前	地域	事業者	規模	土地利用規制	論点
1997	北海道稚内市	民間	400kW*3	特になし	景観 + 野鳥
1999	岩手県釜石市	民間	1MW*43	特になし	野鳥
2000	岩手県三陸町	3セク	1MW*10	県立自然公園	野鳥
2001	山形県酒田市	民間	1.5MW*20	県立自然公園	砂丘・松林
2001	三重県久居市	3セク	750kW*20	国定公園 + 保安林	景観 + 野鳥
2002	岩手県葛巻町	民間	1750kW*12	国有林	野鳥
2002	島根県浜田市	民間	1.5MW*1	県立自然公園	景観 + 地域振興
2003	北海道稚内市	民間	1MW*57	特になし	野鳥
2003	福島県郡山市	民間	1MW*55	特になし	野鳥

* 網掛けしたケースは、結果的に中止、中断となったもの

クホルダが共同調査を進めるなど個別に調整したりするパターンである。

第1のパターンとしては、北海道稚内市と福島県のケースが挙げられる。稚内市は、1997年に初めてこのような論争が実際に発生し得ることを示したケースである。特に土地利用規制のない地点に400kW機を2基建設するという民間の風力発電事業者の計画に対して、まず利尻礼文サロベツ国立公園内に位置する利尻富士の景観を遮るとの意見が市民より出され、後に野鳥の渡りのルートを遮るとの意見も出されたため、市が調整した結果、計画通りに完成している。このときの論争が契機となり、また、風力発電事業者からの立地の打診が他にも殺到しているという背景もあって、市の企画系部局の政策担当者は、何らかの対策を講じる必要があるとの問題を認知することとなった。この問題認知は議会でも共有され、結果的に風力発電については日本で最初の地方自治体による指導要綱が実現されることとなった。これは2000年のことであり、各地で論争が発生し始める頃のことである。

福島県は、風力発電事業を福島県環境影響評価条例の適用対象事業とするよう施行規則を改正した。同条例は、元来はバブル経済期に続いたゴルフ場開発への対応をはじめ個々に設定されていた開発許可基準を統合し、国の環境影響評価法と同じ1999年に施行されたものであった。風力発電事業の同条例への適用対象化が検討されたのはその年のことである。それまで同県内における風力発電の導入は、自治体が主導する小規模なものは存在したが、当時としては突出して大規模な構想が民間の風力発電事業者より発表されたことを契機として、県の6つの部局の政策担当者がNEDO(新エネルギー・産業技術総合開発機構)との情報交換や海外ケースなどの調査を進めていく過程で問題が認知されていった。結果的に、議会の承認を経て2001年に同条例の施行規則が改正されることとなった。

これら2つのケースは、政策担当者の積極的な問題認知から政策案の作成及び改善過程、議会での政治過程を経て政策の窓が開いたものといえる。これらの政策の窓

が開いたのは、きっかけは個別具体的な地点の問題ではあっても、最終的に目指したのは建設の是非を巡る意思決定ではなく、温暖化対策としての公益性をもつ風力発電の環境影響問題をどのように捉えるか、というより大きな枠組みに係わる意思決定であったためと考えられる。しかしながら、このような意思決定の後にも、その枠組みの中とは言い難い非公式に近い「場」において、野鳥を論点とする論争が発生している。このことは、公式プロセスの存在により課題設定の多様性が確保される可能性はあるものの、公式プロセスの進め方によっては、環境影響評価を実施した調査主体や調査方法、調査結果の信頼性が問題となることを示している。

第2のパターンとしては、三重県久居市、山形県酒田市、島根県浜田市などのケースが挙げられる。これは、計画地が自然公園であったために、既に存在する自然公園関連の法や条例による公式プロセスが、風力発電の立地は必ずしも想定していないにもかかわらずそのまま適用され、これらの抵触する範囲の中で導入が検討されたものである。いずれも当該の法や条例を所管する環境系の部局が中心となって対応している。浜田市以外は、稚内市や福島県での対応が検討されたのとはほぼ同時期であり、必ずしもこのような問題が発生し得ることを認識できる状況にはなかったと考えられる。政策担当者の問題認知としては、風力発電の環境影響を総合的に捉えようとする立場ともいえる第1のパターンと異なり、自然公園を保護するという別の立場から風力発電の環境影響を捉えようとしている。このパターンでは、実質的な意思決定は、公式プロセスである審議会での議論となり、その答申結果を首長がどのように判断するかがポイントとなる。ただし、これらのケースでは、審議会へインプットする情報を巡って、非公式な「場」でのロビイングなどが政治過程に介在する状況が考えられる。つまり、政策担当者の問題認知に基づいて設定されたアジェンダが公式プロセスとして動き出したため、非公式プロセスを通じて争点操作など、意思決定へ影響を及ぼすというパターンである。この作用の仕方により、意思決定の結果が異なってくると考えられる。

第3のパターンとしては、例えば岩手県葛巻町、岩手県釜石市などのケースが挙げられる。葛巻町の場合は、町が国有林を買い上げて事業者に貸与するなどの協力を行い、これに係わる林野庁や環境省、県庁との調整を行った後に、自然保護団体より野鳥を論点とする論争が提起された。これに対応して、町はステークホルダをメンバーとする公開討論会を2回にわたって実施し、事業者による計画変更なども踏まえて、理解が得られ運開に至っている。釜石市の場合は、市がステークホルダをメンバーとする推進検討委員会、その部会として野生生物保護対策部会を設置し、更に一般市民を対象としたタウンミーティングなどを3年間にわたって開催しながら、結果的に大きな論争が発生することなく運開に至っている。これらは、必ずしも公式プロセスに則っていないという意味では、自発的な非公式プロセスのみにより、意思決定を行っているパターンである。

以上のように、地域レベルにおける3つのパターンの問題認知、政策案の作成及び改善過程、政治過程が進んだことは、中央レベルでの意思決定にも影響を及ぼしている。最初の稚内市の論争が発生する前年(1996年)に発行された、NEDO²⁶⁾と環境庁²⁷⁾のマニュアルでは、環境影響評価について簡単に触れられている程度に過ぎず、問題が認識されているとはいえない状況であった。しかしながら、第2パターンのようなケースが発生し、それ以外にも構造改革特区における同様の計画が発表されるに及んで、環境省としての意思決定を行うため、専門家の参加による検討会を経て一定の基準を示している(環境省²⁸⁾)。また、第3パターンのようなケースが発生したことは、NEDOが環境影響評価マニュアルを策定する契機となっている(NEDO²⁹⁾)。これら中央、地域レベルのアクターによる関連する事象はFig.1に整理している。

4. ケースの分析

4.1. ケースの選定

本研究では、先に示したように、公共性と公益性を問う参加の場と専門知・現場知の取り扱い、課題設定と公式・非公式プロセスという、大別して2つの視点を用いて、いくつかのケースを選定して詳細な分析と評価を行う。これまで概観してきた様々な意味でキーとなったケースの全てを分析対象とするのが理想的かもしれないが、ケースの進展状況に応じた資料の入手可能性などの制約や分析作業の労力などの現実的な制約も考慮すると、ケースは選定せざるを得ない。そこで以下では、第2パターンの2つのケース(三重県久居市と山形県酒田市)を取り上げて詳細にみていくことにする。つまり、計画地が自然公園であったために、既に存在する自然公園関連の

法や条例という公式プロセスが適用され、基本的にはこれらの抵触する範囲の中で導入が検討されたパターンである。現在、全国の国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の指定区域内に風力発電施設が設置されているのは30数件であり、そのほとんどは学術研究、環境教育、自家発電などを目的とするかなり小規模なものである。大規模な商業用でありながら立地が許可された現段階での唯一の例外が、第3セクタによる三重県久居市のケースである。これと対照的であったのが、県立自然公園内で民間事業者の事業が許可されず中断となった山形県酒田市のケースである。2つのケースを選定する理由としては、このように意思決定の結果が対照的であり、その相違をもたらした要因を探ることが今後の社会意思決定プロセスを検討する上で有効と考えられること、いずれも意思決定の結果が示されて一定の期間が経過しており、情報収集が比較的容易であること、などが挙げられる。

4.2. 三重県久居市における自然公園立地ケース

以下では、三重県久居市企画課風力発電担当でのヒアリング調査(2003年1月24日実施)、三重県環境部でのヒアリング調査(2003年9月16日実施)、その際に得られた資料や後に収集した審議会議事録などの資料に基づいて、三重県久居市のケースの経緯を記述する。

三重県久居市は、県庁所在地である津市に隣接しており、ベッドタウンとしての性格を持つ人口約4万人の都市である。同市の北西部に位置する室生赤目青山国定公園に、自治体が直接の事業主体となり、学術研究が目的とはいえ、売電も実施する本格的な風力発電施設(750kW*4基)が日本で初めて設置されたのは1999年5月のことである。導入の牽引力となったのは、当時の市長が強力なリーダーシップを発揮したことと、共同研究という形をとりながら、三重大学の風力エネルギー技術の専門家が、委員会その他様々な面での協力したこと、といえる。候補地には、特に貴重な種の生息地もなく、渡り鳥のルートでもなかったことから自然保護団体からの反対はなかった。かつ、風況は平均風速が7.6m/sと非常によく、アクセス道路としてはかつて有料道路として使用されていた幅員7mの県道が存在し、送電線も隣接する航空自衛隊笠取分屯基地と結ばれた22,000kVの特別高圧線が存在する、というように好条件が揃っていた。

問題は、候補地が国定公園第3種特別地域でかつ保安林の指定を受けた地域であったため、自然公園内での建設の許可と保安林の解除の2つを必要とすることであった。自然公園法^{iv)}は、国定公園内の開発を制限している

^{iv)} 同法によれば、国定公園は国立公園に次ぐ存在として定義されている。同法では、開発者は、国立公園については環境大臣の、国定公園については都道府県知事の意見を図ることが義務づけられている。

Table2 三重県久居市ケースに係わる主な事象

年	事象
1999.05.	久居市が直営する4基(750kW)が運開
1999.10.25	4基の隣接地に新たに20基(700kW)の建設計画が発表
2000.03.	三重県新エネルギー・ビジョンの策定
2000.09.12	「国定公園特別地域内の風力発電設置」に関して三重県自然環境保全審議会(第1回)を開催
2000.10.10	三重県自然環境保全審議会委員による現地調査
2000.10.28	三重県環境部が県民や自然公園利用者を対象とするアンケート調査の実施(~2000.12.15)
2000.12.26	第3セクタ・(株)青山高原ウインドファームが設立
2000.12.28	(株)青山高原ウインドファームから津地方県民局へ許可申請提出
2001.03.13	三重県自然環境保全審議会(第2回)を開催(知事への答申)
2001.06.12	三重県知事による「特例の基準」の告示(風力発電について自然公園法上の許可基準の一部緩和)
2001.06.15	環境省との協議
2001.06.21	環境大臣の同意
2001.08.29	自然公園法上の許可
2001.11.	森林法上の作業許可
2003.03.	第3セクタによる20基が運開

出典: ヒアリング調査時の資料(三重県, 久居市提供)などより作成

が、開発の許可可基準を緩める(特例措置を講じる)権限を都道府県知事に与えている。三重県は当初は許可に慎重な姿勢をみせていたが、久居市は公益性や学術研究への貢献を強調し、最終的に許可を得ることとなった。県は認可について、設置基数が少なく事業者は市の単独であり、学術研究という目的の公益性も配慮した、としている。なお、このプロセスでは特に審議会などは開催されていない。森林法⁹は、公益上の理由と、指定理由の消滅という2つの理由により保安林の解除を認めている。この事業については、市の事業であるという公益上の理由が認められて、まず解除予定が告知され、半年間の異議申し立て期間を経た後に解除されている。以上の2つの手続きを経て建設、運開に至っている。

以上の4基が運開した半年後(1999年10月)に、その隣接地に出力700kWの風力発電施設を20基建設する計画が発表された。事業主体は、久居市と大山田村(現在は合併して伊賀市)のほか、日本鋼管(株)(現在は合併してJFEスチール(株))、(株)シーテック(中部電力(株)の関連会社)が出資する第3セクタ・(株)青山高原ウインドファームである。候補地が隣接地であるため、土地利用規制は先の4基の際と同じであり、同様の手続きがこの事業でも別途必要であった。4基と20基との違いは、事業主体が自治体ではなく第3セクタであること、従って目的が学術研究用ではなく事業用であること、更に開発が大規模になることの3点である。このため手続きはより慎重に実施された。このケースで発生した主な事象はTable2に示すとおりである。

⁹ 同法によれば、保安林の指定と解除の手続きは2段階から構成される。最初に、事業が審査を通過し得るか否か、通過するために必要な修正は何かなどについて、都道府県は林野庁と事前相談を行う。そこで通過し得る見通しが得られれば、都道府県は森林審議会に諮り、そこで示された意見を添付して林野庁に正式に申請する。

計画発表から1年が経過した2000年9月12日に、県知事の常設諮問機関である自然環境保全審議会において、「国定公園特別地域における風力発電施設の設置について」が議題として取り上げられ、審議されている。当時の委員のメンバーは20名であり、大学、猟友会、温泉協会、森林協会、自然保護団体、国立公園協会、漁業協同組合、弁護士など様々な立場や利害関心を持つアクターから構成されている。このうちの19人が出席した審議会の議事録をみると、審議は次のように進められた。

最初に、事務局(自然環境課長)より、計画の概要が説明されている。同時に、自然公園法上の規制及び許可基準として風力発電施設と景観の調和が重要であること、その手続きとして環境庁長官の同意が必要なこと、知事判断で特例措置を講じた場合は同意に応じるという環境庁の見解を得ていることが説明されている。更に、三重県地域新エネルギー・ビジョンで新エネルギーを推進している旨の説明があり、景観を検討する参考のためという趣旨で事前に事務局で撮影した候補地のビデオ上映が行われている。

次に、委員からの質問に答える形で、事務局より、県民の幅広い声を聴くためにアンケート調査やパブリック・コメントの収集を実施する予定であることが紹介され、また、審議の論点が基本的に景観であることを提示されている。しかしその後、自然保護団体に所属する委員から、鳥類への影響に関するデータ収集の必要性を指摘されている。この点についてそれ以上の深い議論はここではなされず、事業のスケジュールの確認へと話題が転じていく中で、エネルギー政策の担当部局である政策調整課より、地域新エネルギー・ビジョンにおいて風力発電を進めるスタンスが示されている。更に、自然環境課長から、2010年までの風力発電の導入目標が27,000kWであり、審議の対象である20基もこれに含まれている旨が強調されている。

その後、ある委員より、特に鳥類とは表現していないが、景観以外の自然環境との兼ね合いを検討する場の必要性を指摘されている。これに対しては、環境部長より、広く意見を頂く中で線を引いていく(論点を絞っていく)が、基本は景観にあるとの見解が再度提示されている。しかし、別の委員より、判断材料となるデータを審議会の場合に提示する必要性が再度要望され、具体的な審議を行うため、専門の委員を交えて新しい委員会を設立することも要望されている。これら以外の論点としては、候補地の代替案の可能性が指摘されているが、事務局より、風況、送電線、アクセス道路などから候補地が限定されることの説明がなされている。

第1回目で審議された内容は概ね以上である。この1ヵ月後(同年10月10日)に、14人の委員の参加を得て現地視察が行われ、更に同月末から7週間をかけてアンケート調査が実施されている。そして第1回目の開催より半年後(2001年3月13日)に、16人の委員参加により、答申案をまとめる第2回目の審議会が開催されている。当時の議事録によれば、審議は次のように進められた。

最初に、事務局よりアンケート調査の結果が説明されている。調査は、現地(青山高原)での聞き取り調査による回答(つまり公園利用者)が269票、県庁本庁の県民ホールや出先機関の自然公園担当部局で配布した質問紙への郵送などでの回答が2,036票、インターネットでの回答が280票であり、併せて2,585票となっている。調査項目は4つに限定されており、青山高原への訪問経験、風力発電への態度、既に設置されている4基の景観に対する評価、20基が設置された場合の景観に対する評価、である。結果は以下のとおりである。すなわち、全サンプルの91.6%が青山高原の訪問経験を持ち、89.0%が風力発電を推進する姿勢を示している。現状の4基の景観については、肯定的評価が77.4%、否定的評価が7.7%であり、20基が設置された場合は肯定的評価が74.7%、否定的評価が17.6%であった。なお、これらの結果に対する評価や考察は述べられていない。

続いて、第1回目の審議会で要望の出された鳥類への影響に関するデータ収集についての4つの調査結果が詳細に報告されている。第1に、衝突(バードストライク)については、北海道苫前町での情報収集、環境省自然保護局からの情報収集では、目立った被害がないこと、海外事例文献調査でも大変少ないことが報告されている。第2に、秋の渡りの調査として、定点調査を1週間、ラインセンサス調査(調査者がルートを歩きながら調査)を2日間、冬の渡りについても同様に2種類の調査を4回行っている。確認された鳥類の種類と、それらの候補地付近での営巣と渡りの可能性について、ほとんどないという予測結果が報告されている。第3に、猛禽類に関する調査についても別途行っており、候補地から数キロ離

れたところにクマタカの営巣木が発見されたことが報告されている。なお、これらは、事業者による環境影響評価の結果を抜粋したものと説明されている。

以上の説明の後に、計画の概要と、特例措置(基準の緩和)を講じるか否か、つまり自然公園法施行規則第11条第12項に規定する行為のうち風力発電施設の設置に係わる行為については第11条第1項第3号及び第4号の規定は適用するかしないか、について最終判断をしたい、という審議のポイントが、第1回目と同様に再度提示されている。

最初に口火を切った委員は、第1回目の審議会において、鳥類への影響に関するデータ収集の必要性を指摘した委員である。その発言内容は、調査結果に対する異論というものではなく、クマタカの採餌場が候補地にも存在する可能性があることを認めつつも、調査結果を肯定的に受け止め、より一般的に分かりやすくするための提言となっている。これに対する事務局側の反応も、事業者に対してそのような方向で指導をしていく、といったものであった。

次に、第1回目でも発言のあった別の委員より、アンケート調査の位置づけと取り扱いについて質問が出されている。特に疑問点として指摘されたことは、質問紙の中で自然を守る特別地域についての言及がなく、単に景観について感覚的に回答した可能性があり、国定公園のあり方と風力発電との関係を取り上げるべきだったのではないかと、という点である。事務局の反応としては、パブリック・コメントについては条例化を検討中であり、どのような手法が適切か探りながら今回はアンケート調査という方法を採用したこと、この調査結果を、特例措置を講じるか否かについての判断材料の1つとすること、質問紙の最後の頁に、県の自然公園と新エネルギーについての参考資料を添付したことが説明されている。

その後、2つの意見や質問が出されたが、審議会長の判断により、答申案の最終判断に移っている。事務局より読み上げられた答申案は、風力発電施設の設置をやむを得ないものとして認めること、当該地域に係わる自然環境に関する調査を継続して行うよう事業者に対し指導することを留意点として挙げている。読み上げられた後に、審議会長よりモニタリングの継続を事業者にお願いすることが重ねて強調され、何人かの委員よりそれへ同調する意見と、調査結果の公表の可能性についての質問が出されている。これに対しては、事務局より、事業者から県への一連の申請書に添付された、あくまで自発的に提出された調査結果であり、必要な手続きをとった人は誰でも閲覧可能であること、今後については、本答申案が了承されるのであれば、事業者に対して指導を行っていく旨を回答している。

これらのやり取りがあった後に、審議会長より答申案

の了承が求められ、異議なしとの結果を得て、この議題は終了している。この3ヵ月後(2001年6月12日)には、審議会での答申案のとおり、知事より「特例の基準」が告示(風力発電について自然公園法上の許可基準の一部緩和)され、環境大臣の同意の上、8月29日に自然公園法上の許可が出されるに至っている。

以上は、自然公園法に係わる手続きである。一方で同時並行的に、保安林の解除に向けた森林法に係わる手続きについても森林審議会保全部会において審議が行われており、ここでは以下に簡単に触れておく。

この手続きは先の4基の際も実施されているが、結果的に1点だけ異なっているのは、保安林の解除理由である。すなわち、4基の際には「公益上の理由」による解除であったが、20基の際にはこれが認められず、「指定理由の消滅」による解除の予告となっている。指定理由の消滅とは、指定による受益の対象が消滅したとき、自然現象などにより保安林が破壊され森林への復旧が困難と認められたとき、保安林の機能に代替する機能を果たす施設が設置されるとき、またはその設置が確実と認められる場合などに解除されるものである。この違いは、事業主体に起因している。すなわち4基の事業主体は自治体であり、実際には売電も行っているものの基本的には学術研究用であるため、公益性が認められている。しかしながら20基については、自治体も出資してはいるものの事業主体が第3セクタであり、事業目的であるため、公益性は認められていない。そこで、指定理由の消滅による理由が適用されているが、この場合は前述のように、保安林の機能に代替する機能を果たす施設が整備される必要があり、都道府県は事業主体に対して指導を行い、林野庁に報告する義務がある。林野庁はその代替施設が確実に機能すると確認、判断した時点で解除確定するが、現時点では植生回復、緑化がまだ十分とは判断されていないため、解除確定の見通しはたっていない。都道府県は解除が確定するまで指導を続けるが、事業自体は解除予告が出され、作業許可を得た時点より事業を進めることが可能である。この作業許可は、自然公園内での建設許可が出された3ヶ月後の2001年11月に出されており、20基は2003年3月に運開している。

4.3. 山形県酒田市における自然公園立地ケース

以下では、山形県文化環境部環境保護課でのヒアリング調査(2003年11月4日実施)、山形県酒田市企画調整部企画調整課でのヒアリング調査(2004年10月25日実施)、その際に得られた審議会議事録や市議会議事録などの資料に基づいて、山形県酒田市のケースの経緯を記述する。

山形県は、4つの総合支庁制を採用しており、酒田市は、人口10万人あまりで同県の日本海側に位置する庄内総合支庁の管轄区域の中心的な都市となっている。同市

の南側の沿岸部は、防砂林の黒松1千万本が植えられた松林と砂丘からなる庄内海浜県立自然公園が存在し、その北側に位置する最上川は、白鳥の飛来地として知られている。最上川より北側の沿岸には、重要港湾に指定されている酒田本・北港、酒田共同火力発電所や数十の民間企業の工場が立地する工業団地が広がっている。市域を超えて北上したところには鳥海国定公園が存在する。風力発電の立地条件としては、風況が良好であり、資材運搬のための港湾が存在し、火力発電所があるため送電線へのアクセスが確保されており、非常に良好とされる。現在は、火力発電所の北側の沿岸に、民間の風力発電事業者によるウィンドファーム(2MW*8基)が運開しているほか、工業団地内のいくつかの民間工場がその敷地近辺に600kW~1.5MW規模を1~数基建設する状況が続いている。また、同市は、90年代の初めに自治体による風力発電の導入のさきがけとなった立川町に隣接している。このケースで発生した主な事象はTable3のとおりである。

同市に最初のウィンドファーム計画が持ち上がったのは、2000年のことである。候補地は、庄内海浜県立自然公園の中であり、様々な調整が必要となることから、その民間事業者は、その年の初め頃に酒田市に、同じ年の10月に山形県(庄内支庁地域振興課と本庁文化環境部環境保護課)に内々に打診している。同時に、環境影響評価も実施しており、どこまで情報を提示していたかは分からないが、候補地周辺の住民には説明をしていたようである。このことは、2000年12月15日に開催された酒田市議会定例会において、議員からの質問とそれに対する市長の答弁からも読み取ることができる。このやり取りでは、議員より事業者が候補地の自治会に対して説明を行っていることが提示され、景観が問題となりつつある中で市として関与の方針への回答が求められている。当時は同市には地域新エネルギー・ビジョンは作成されていないが、市長は、導入の必要性が高いという認識を示すと同時に景観の重要性も指摘し、幅広く市民的な議論をして、立地の是非については判断するようなスタンスであることを述べている。

事業者は2001年1月15日に、県に対して県立公園内への風力発電施設の建設を求める申請を届け出ている。これは、県立自然公園条例第13条(届出の義務)と、第22条(対象となる工作物[この場合は高さ30m以上の鉄塔に類するものに該当])に基づいたものである。知事は自然環境保全に関する重要事項として、まず酒田市へ意見を照会している。酒田市長は、この問題について最も関連が深いと考えられた、まちなみ景観審議会と環境審議会を臨時に召集して諮問しているが、いずれも専門的に議論できる委員がいなかったため、意見の集約は困難だったようである。更に市は、地元説明会を開催し、広い範囲の住民から意見を収集している。このときは計画概要

Table3 山形県酒田市ケースに係わる主な事象

年	事象
2000.初め頃	民間事業者より酒田市へ内々に打診
2000.10.13	民間事業者より山形県(庄内支庁地域振興課と本庁文化環境部環境保護課)へ内々に打診
2001.01.15	民間事業者より山形県へ「庄内海浜県立自然公園普通地域内工作物新築行為」の届出(01.19 受理)
2001.01.22	山形県より酒田市へ上記届出に係わる意見の照会
2001.01.23	酒田市まちなみ景観審議会を開催
2001.01.24	酒田市環境審議会を開催
2001.01.下旬	酒田市が地元説明会を開催
2001.02.07	酒田市より山形県へ意見書の提出
2001.02.09	山形県自然環境保全審議会自然環境保全部会を開催(知事への答申)
2001.02.16	山形県が判断(設置を認めない予定)を表明
2001.02.21	酒田商工会議所による要望の表明
2001.03.01	民間事業者より山形県(庄内支庁地域振興課)へ要望の表明
2001.03.08	山形県より判断(設置を認めない旨)を民間事業者へ通知
2003.03.10	酒田市議会による県知事への要望表明

出典: ヒアリング調査時の資料(山形県, 酒田市提供)などより作成

書のみに基づいての説明であり、一部の住民より、資料がないと判断ができない、環境への配慮を求める声などが聞かれたが、特に目立った反対意見は出されなかった。市長は、以上で出された意見を集約して、県から照会のあった17日後(2月7日)に、県に対して回答している。その内容は次の2点にまとめられる。

第1に、先に環境庁から示された「自然公園内における風力発電施設の取り扱いについての考え方(案)」に基づいた対応をお願いすること、第2に、自然公園内における風力発電施設の設置に係わる全国的な動向を踏まえ、総合的な判断をお願いすること、である。また、この意見書では、極めて短い期間や限られたデータでの検討であったため、計画の推進を容認する意見、環境や騒音、電波障害などを懸念する意見、将来的に保全すべきという意見など、両審議会ともに意見を集約するに至っていないことを前置きしている。更に、自然公園の保全という観点から意見しているが、風力発電施設の設置一般に反対ではないこと、計画容認に際しては、十分な環境影響評価と、地元住民に対する十分な説明を行うことも申し添えられている。

県は、この意見書が寄せられた2日後(2月9日)に、常設である自然環境保全審議会自然環境保全部会を臨時に召集して諮問している。委員は10名であり、当日は6名が出席している。そのメンバーは、大学、森林組合、民間企業、行政機関(東北森林管理局[代理で山形森林管理署])である。また、事務局は、文化環境部環境保護課と庄内支庁地域振興課より6名が出席している。当時の議事録によれば、審議は次のように進められた。

最初に、部会長が事務局に対して説明を求めているが、1ヶ月で結論を出すというのは法令に不備があるのではないか、との見解を示している。これは、県立自然公園条例第13条に「風景を保護するために必要な限度において、当該行為を禁止し、若しくは制限し、又は必要な措置をとるべき旨を命ずることができる」のが「届出があ

った日から起算して30日以内に限られているためである。この日数の短さは、今回のような事態が発生することは想定されていないことを物語っている。事務局より、以上の条例とその施行規則の説明、県の新エネルギー関連施策、風力発電計画の概要や環境影響評価の中間報告などの説明がなされた後、各委員との質疑応答が行われた。特に、環境影響評価の取り扱いに係わる質問が多く出されている。例えば、部会長からは、事業者が依頼しているため事業者に有利な内容になる可能性を指摘されているが、事務局からは、自発的なものではあっても判断の参考になるとの認識が示されている。更に、幅広い関係者からこの中間報告に対する意見を求めている段階であり、より長い時間をかけて調査を実施するよう事業者に要請することが報告されている。また、別の委員より、鳥類への影響への認識を問われ、これについても専門家に検討を依頼中である、と回答されている。

次に、前述した酒田市からの意見書が事務局より読み上げられている。部会長は、重要な文書ではあるが、非常に解釈が難しい文書であるとの認識を示している。事務局もこれに同調しており、いずれにしても相当慎重な取り扱いをして欲しい、という受け止め方をしている。後述するが、意見書の内容が少なくとも積極的な風力発電の推進とならなかったことは、市議会でも問題として取り上げられることになる。

これ以降は、各委員からの審議の中心的論点である景観に係わる具体的な意見の表明がなされた。理学系の学識経験者は、風景だけを切り離して議論するのは困難であり、砂丘地としての希少性も鳥類の問題も全て関連していること、環境や自然にとって今回の事業がどういう意味を持つのかの評価が前提として存在しなければ、表面だけの議論になること、従って、短時間で結論は出せないことを指摘している。最初に鳥類の問題を指摘した委員も、候補地代替案の可能性について触れながら、砂丘地としての希少性を指摘し、限られた時間で結論を出

する必要はない、としている。これらの意見は、部会長より30日という期限が厳然として存在し、当審議会は景観の問題で機能せざるを得ない、として退けられてはいるものの、これ以降も繰り返し複数の委員から出されている。ある委員は、審議会の限界を指摘し、こういう事例があがったときにぎっくばらんに枠を超えた形で恒常的に議論できる場が必要、との認識を示すに至っている。部会長自身は、地元住民に対しての説明、正確な情報提供が十分ではないかもしれないことを最も懸念している。

休憩を挟んだ後の最終的な議論では、環境省での統一的な基準づくりが難航していること、全ての都道府県が自然公園の普通地域での基準を定めていないことが確認された後に、各委員の最終的な意見が出された。ある委員は、エネルギー供給の自給率を高める必要性から風力発電の重要性を、別の委員は、砂丘地の希少性と風力発電施設設置の影響の大きさを、別の委員は鳥類問題の重要性を指摘している。更に土地所有者である山形森林管理署に所属する委員は、候補地代替案を事業者に確認中であり、その回答によっては特に反対するものではないことを述べている。

以上の審議を経て作成された答申は、届出に対して可とするもの1名、条件付で可とするもの3名、不可とするもの2名という意見の内訳と、各委員の意見の理由も詳細に記された両論併記のものとなっている。更に、30日以内での決定は著しく困難であり、今後検討を要する課題であることが付言されている。不可/条件付で可の理由をみると、景観、生態系を含めた環境影響が現時点では分からない点多すぎるという懸念が強調されている。

答申が以上のようなものであったため、実質的な最終的な判断は知事に委ねられることになった。前述したように、山形県は総合支庁制を導入しており、各総合支庁で独自に予算が組めるほどに権限が委譲されている。総合支庁長は本庁の部長クラスであり、知事判断の一端を担っている。この案件も、実質的には庄内支庁長(当時はまだ庄内「総合」支庁ではない)が判断を下し、設置は認められないこととなった。これが、答申が出されてから1週間後のことである(2001年2月16日)。県は行政手続条例に基づいて、2週間以内を期限として事業者に弁明書提出の機会を与えている。結局、事業者からは弁明書は出されなかったが、期限前日に庄内支庁地域振興課に対して、当面は凍結するが、地元の意見などを踏まえて再度審議されるよう、要望が出されている。

市ではこの決定に落胆する声も多かったようである。このことは、県の判断が表明された直後(2月21日)に、酒田商工会議所より再検討の要望書が酒田市に対して出されていることから窺える。更に、2001年の3月期酒田市議会定例会において、ある議員が「風力議会」と称するほどに膨大なやり取りがなされたことから読み取

ることができる。

3月12日に行われた予算委員会での総括質疑において、ある議員は、今回の事業が突如として消えていったことに対して、市民に消化不良や不満が広がっており、反省点も含めて報告を求めている。これに対する市長の答弁は、市に意見が照会された期間は10日間という短さであったこと、問われたのは風力発電の是非ではなく県立自然公園内に構造物を建設することの是非であったこと、2つの審議会や地元自治会、自然保護団体で意見を収集したこと、県への意見書で反対を表明したわけではないことなどを指摘している。

その後、3月26～28日に行われた一般質問では、6人の議員から再三にわたって質問がなされている。そのやり取りは次の3点にまとめられる。第1に、自然エネルギー対策と土地利用対策の兼ね合いについてであり、これに対する市長の答弁は、ガイドラインを持たなかったことが問題であったというものである。第2は、県からの意見照会に際してとられた手続き、県への意見書の内容についてである。前者については、事業者からの市に対する接触が比較的早い時期にあったようであるにも拘わらず、議会への対処がなかったことが指摘されている。これに対する市長の答弁として、事業者から情報を公開しても構わないといわれたのが県への申請の1ヶ月前であったためであること、反省点として全員協議会などの手段を活用して議会への対応をするべきであったことが述べられている。また、意見書の内容については、3論併記にしたことが、県の判断に大きく影響し、結果として大多数の条件付賛成の意見が反映されなかったのではないかと、という点が挙げられている。これに対しては、市の意見書と県の判断との関係については誤解であるとした上で、反省すべき点としていずれの審議会ともどちらが優勢ともいい難く、賛成としてまとめて大丈夫という確信には至らなかった、との答弁がなされている。第3は、県への再検討の要望の可能性についてであり、これに対しては、計画変更がないままで県の判断が変わることもあり得ないため、現段階では要望の考えがないことを示している。

以上で、県の判断が下され、それに対する事業者や市など様々なアクターの一連の動きに一定の区切りがつくことになる。しかし、当該計画は中断であり、中止となったわけではない。水面下では様々な動きがあり、それが表面化するのには2年後のことである。2003年3月10日に開催された酒田市議会定例会において、県知事への意見書「十里塚地区への風力発電施設建設について」の請願が採択されている。これは2名の市議会議員の発案、5名の市議会議員の連名賛成者により、議会に提出されている。これによれば、酒田北港にウィンドファームが着工されることを契機に、風力発電に対する市民の理解

Table 4 三重県久居市ケースと山形県酒田市ケースとの比較

	三重県久居市ケース	山形県酒田市ケース
事業主体	第3セクタ	民間事業者
発電所規模	0.70MW*20基	1.50MW*20基
構想発表	1999.10.25	2000.初め頃
候補地の土地利用	国定公園内かつ保安林内	県立自然公園内
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)	山形県立自然公園条例
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
審議会での主な参考情報	環境影響評価, 県民・公園利用者アン ケート調査(県)	環境影響評価, 意見書(市)
審議会での主な論点	景観, 野鳥	景観, 自然資源の希少価値と歴史性
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
結果	設置許可, 運開(2003.5)	設置不許可, 事業中断(2001.3)
地域新エネルギー・ビジョン	2000.3(県), 2002.3(市)	1998.3(県), 2004.2(市)

出典: 中日新聞, 山形新聞の記事, 各県庁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

が進んでいるという社会情勢の変化と、施設整備によって海岸地区の維持管理に大きく貢献できることなどを理由として、候補地への風力発電施設建設について特段の配慮を要請している。この背景には、当然ながら、事業者と市当局や市議会議員との間で、県の判断を変えることができるという判断に至るほどの計画内容の修正があったものと考えられる。現在、この計画には新たに別の民間風力発電事業者も加わって、合弁事業として改めて県へ申請しようとする動きもみられ、新しい段階に差し掛かっている。

4.4. 分析と考察

Table4 は、久居ケースと酒田ケースの概要をまとめたものである。以下では、第2章で示した視点を用いながら、両ケースについて分析と考察を加える。

4.4.1. アクターの多様性

久居ケースの公式プロセスである審議会は常設であり、2回にわたる会合はこの事業に係わる検討のためだけに臨時に召集されたものではなく、定例の会合を開催する中でいくつかの議題の1つとして取り上げられている。従って審議会のメンバーも、今回の議題に合わせて特別に招聘されたわけではない。しかし、審議会のメンバーの所属は、大学、猟友会、温泉協会、森林協会、自然保護団体、国立公園協会、漁業協同組合、弁護士など20人であり、第1回目はこのうち19人、第2回目は16人が出席している。また、事務局として直接の担当部局である自然環境課だけでなく、エネルギー政策の担当部局である政策調整課も出席している。従って、幅広い立場や利害関心を持つアクターの多様性は、相対的には確保されているといえる。

一方、酒田ケースの公式プロセスである審議会も常設

であり、1回しか開催されなかった会合は、この事業に係わる検討のためだけに臨時に召集された。しかし、審議会のメンバーは、今回の議題に合わせて特別に招聘されたわけではない。審議会のメンバーの所属は、大学、森林組合、民間企業、行政機関(東北森林管理局)など10人であり、このうち6人が出席している。また、事務局として、本庁文化環境部環境保護課と庄内支庁地域振興課より6人が出席している。本庁文化環境部環境保護課は県立自然公園の直接の担当部局であり、庄内支庁地域振興課はエネルギー政策も所掌する当該地域での窓口という位置づけである。久居ケースと比較したあくまで相対的な表現ではあるが、幅広い立場や利害関心を持つアクターの多様性の確保がなされたとはいえない。

4.4.2. 課題設定と専門知・現場知の取り扱い

久居ケースでは、論点については、議論を進めていく中で絞るが、基本的には景観に限定する、という事務局の発言がある。しかしながら、2人の委員より、鳥類の調査データ収集の必要性和専門部会の設置、景観以外の自然環境との兼ね合いを検討すべき、との意見が出されている。これらに対しては事務局からの明確な回答はない。これは、候補地代替案の検討への要望に対して、ほとんど検討の余地がないという明確な回答があったこととは対照的である。第1回目この議論を受けて、県より事業者に対して何らかの指導があり、半年後に開催された第2回目では、事業者が実施した環境影響評価の結果の抜粋という形で、鳥類に係わる調査結果について非常に多くの時間が割かれている。つまり、基本的には課題の範囲外とされた論点についても結果としては取り上げられ、専門知の共有化が図られている。また、第1回目事務局より提案され、委員からも同調された県民アンケート調査についても、結果の報告に時間が割かれて

いる。そして、これが判断材料の1つとして扱われることも明言されている。これらは、候補地代替案の検討にまで参加するというまでの双方向性は持っていないが、参加メンバーの手続きの公正感を高めることに大きく役立っていると考えられる。

久居ケースでは、このようにして、専門知と現場知が共有されるような努力がなされている、ということができよう。但し、アンケート調査については、現場知という表現はいささか大げさな感も拭えない。例えば、設問自体は4つのみの非常に簡易なものである。これは回答率や回収率を高めるためには必要な措置ではあるが、ある委員が指摘したように、自然公園という制約のある中で景観をどう評価するのか、という事前の情報提供は、事務局も認めているように必ずしも十分でなかった可能性がある。また、パブリック・コメントに代わって知事の判断材料として用いるほどの重要性を持っているのであれば、そのことも事前に公示されている必要がある。更に、県民だけでなく、県内外の公園利用者を対象としていることは、多様な視点の確保という点で評価できるものの、調査結果の信頼性(非操作性)という意味から、偏りのないサンプリング方法がより慎重に検討されても良かったであろう。

酒田ケースにおいても、冒頭で事務局より抵触する条例の内容を説明する中で、論点については景観に限定するとされている。これに対して、再三にわたってほぼ全員の委員より、幅広い論点より検討することの必要性と時間的な制約の撤廃が指摘されている。更に、鳥類への影響や候補地代替案の検討の必要性についても意見が出されている。しかしながら、これらのいずれについても課題を変更する意思は、事務局、部会長共にみられない。むしろ課題の変更が可能な状況にはなかったという表現ができるかもしれない。

これには2つの背景が考えられる。第1に、ほぼ全員の委員に指摘されているように、条例に基づく1ヶ月という審議の時間的制約である。第2に、何人かの委員より指摘されているように、参考資料として審議会に提出されている事業者による自発的な環境影響評価は途中段階のものであり、判断をし得るほどの情報量ではなかったことである。時間と情報量が十分でない以上、あらかじめ用意された、条例に抵触する範囲での課題で審議されるのは、むしろ当然といえよう。従って、専門知が共有化される段階には至っていない状況だったといえる。

加えて、現場知の共有も不十分だったといえる。ここで現場知に相当するものとしては、審議会で参考情報として取り扱われた市の意見書である。3論併記されたこの意見書は、部会長や事務局からは、恐らく県に慎重な判断を依頼しているもの、と理解された。そして、このことは事後に市議会においても大きな議論を引き起こす

ことになった。市がこのような意見書を出すに至ったのは何故だろうか? 県と同様に時間的制約があったことは大きい。それ以外に、地域新エネルギー・ビジョンが未策定であり、温暖化対策としての公益性を前面に押し出すことができなかったことも一因として挙げられる。それと共に挙げられるのは、市の2つの審議会への「ねじれた」諮問であろう。環境審議会は自然環境保全というよりは、ゴミなどより身近な生活環境問題を主として審議し、まちなみ景観審議会の主眼は都市内の建築物などにあり、風力発電などの巨大な土木構造物ではない。2つの審議会は、それ以外の審議会から比べれば、この問題により近い専門分野の委員で構成されていたかもしれないが、その使命が自然環境保全でも、エネルギー政策でもない委員たちはとまどい、意見の集約が困難であったといえる。しかし、基礎自治体がこのような新しい問題に対処し得る審議会を常設で設置することはむしろ困難であり、現場知を収集する何か他の方法が模索されてもよかったのかもしれない。勿論、それには一定の時間が与えられることが前提となる。

4.4.3. 公式・非公式プロセス

久居ケースの審議会は、導入を推進しようとする県の姿勢が明確に存在する中で運営された印象が強い。換言すると、事前の環境庁との非公式プロセスにおいて政策担当者が得た問題認知が、公式プロセスの課題設定を決定している可能性がある、ということになる。具体的には次のとおりである。

第1に、このケースでは、半年間で2回の審議会と現地視察という公式プロセスが実施されている。非公式プロセスの存在は直接的には観察されなかったが、第1回目の審議会の冒頭において、事務局より環境庁との事前協議がかなり進んでおり、同庁が知事判断に同意する用意があるという発言がなされている。また、環境部局の審議会であるにも拘らず、事務局としてエネルギー担当部局も出席し、発言している。これらのことが、審議会の運営に及ぼした影響は少なくないであろう。環境庁からの同意が得られるという感触があったことは、県自然環境課の政策担当者の問題認知を変えていった可能性は高い。つまり、事前の非公式プロセスにおいてそのような同意の可能性があるのとならないのでは、この審議会の課題設定も大きく変わってくる。第2に、そのような課題設定を可能とさせたもう1つの要素として、県による地域新エネルギー・ビジョンの策定が挙げられる。同ビジョンが策定されたのは、市による学術研究用の4基が運開し、20基の計画が発表された年度末である。第1回目の審議会が開催されたのはその翌年度である。このタイミングでの策定は、20基に温暖化対策としての公益性を与えるには非常に有効であったと考えられる。

このような事前準備の存在が、導入を推進しようとする県の姿勢を形成し(勿論、逆にそのような姿勢があったからこそ、そのような事前準備を行ったことも考えられる)、更にそれに基づいた課題設定を可能とさせたと考えられる。しかしながらより注目すべきは、実質的な課題が、景観に限定されたものではなかった、という点であろう。審議会は2回しか開催されていないにも拘らず、答申案を審議する第2回目にして調査結果に同調する雰囲気醸成されている。すなわち、ある委員が第1回目において挙げた際は、その論点は課題の範囲外とされたものの、事業者による自発的な環境影響評価として一定の調査が実施され、第2回目においてその報告に大きな時間が割かれており、当該委員は基本的にその調査結果を評価する発言を行っている。一般論として、審議会や委員会において、事務局からの情報提供に大きな異論を唱える委員に対して、「理解を得る」ために非公式な接触があることは珍しいことではない。このケースにおいて、第1回目と第2回目の半年間に非公式な接触があったか否かは確認されなかったが、当該委員が要望する専門部会が設置されて検討されたわけではないため、自発的な調査活動が後に理解の得られないような結果とならないよう、代替する何らかの個別対応がクローズドな「場」であった可能性はある。少なくとも、本来ならば取り扱わないこととされた論点に係わるデータの収集や分析の方法などについて、オープンな「場」で公示的に議論された形跡はなく、結果のみが報告されている。

酒田ケースでは、県は地域新エネルギー・ビジョンをこの事業よりもかなり早い段階で策定してはいるものの、この審議会において導入を推進しようとする特に強い姿勢はみられず、そのような運営がされた印象はない。候補地は県立自然公園であるため、県の条例に基づいて判断することになるが、環境庁で国立・国定公園について何らかの統一的基準があれば、それに準ずることが多い。しかし、当時はまだ環境庁の基準づくりが案の段階より先に進んでおらず、県に前例のない独自の判断が求められた。すなわち、事前の環境庁との非公式プロセスと呼べるものの中では、公式プロセスの課題設定を決定づけるような問題認知が政策担当者によってなされることはなかったといえる。

事業者から県へ内々に打診があつてから、届出が受理されて公式プロセスに移行するまでの事前協議の期間は約3ヶ月である。この頃の他の地域の事象を整理しておくとして、届出受理の直後の2001年1月31日に、酒田市から遠くない岩手県三陸町において発生していた、野鳥を中心的な論点とする論争が、日本で初めて計画の中止という結論となって決着している。三重県久居市では第2回目の審議会の開催に向けて、アンケート調査が終了し、環境影響調査が実施されている頃であり、まだ結論は出

されていない。3ヶ月間に政策担当者の問題認知は、どのように変わり得たのかは分からないが、前例のない施策の実行には、当該施策を課題リストの上位に置く政治過程が特に必要であるし、そのような作用がなければ政策の窓は開かれず、公式プロセスの課題設定は従来の規範が優先されることになるだろう。このような意味では、政策の窓を開く役割を担う可能性があったのは、市の意見書であったという見方もできる。しかし既に述べたように、その意見書は3論併記という意図の読み取り難いものであり、結果としてその役割を担わなかった。このように、県のみならず市も前例のない事態に直面し、プロセスの全体として不備があった観は否めない。重要なことは、その結果から何を学習したか、ということである。この意味においては、市は市長の答弁にあったように、ガイドラインの策定を行おうとしている。しかし県は、委員より再三指摘のあった、条例に基づく審議期間の変更や、ざくばらんな議論の「場」の設定といったことに関連する何らかの動きもみせてはいない。

事業者は、市に対しては早い段階より非公式な接触を始めている。候補地の地元住民に対しても同様である。特に地元住民との非公式な対話を通じて現場知を収集していたものと考えられる。その際、候補地が砂丘としての希少価値を持つことや、江戸時代以来の歴史的価値の高い黒松林であることは情報として得ていたと考えられる。同時に、環境影響評価も実施しており、専門知も収集している。そこで浮かび上がる重要な疑問は、なぜ候補地をその場所から変更せずに、またそのタイミングで申請したのか?ということである。自発的な調査であるため、どの段階まで進んだ時点で届出を行い、公式プロセスに移行するかは、事業者の判断に依存する。県との非公式プロセスにおいてそのタイミングを見計らったり、得られた現場知に基づいて計画を修正したり、ミチゲーションを行ったりすることによって、県の課題設定に影響を及ぼすことは可能だったと考えられる。そうしなかった理由の1つとして、電力会社による買電の入札制度への応募やNEDOによる補助金制度への応募などといった、風力発電事業を規定する制度によるタイムスケジュール上の制約が存在した可能性は考えられる。しかしそうではあっても、このような結果に至った要因の大きなものとして、社会的合理性よりも科学的合理性とのバランスに配慮しなかったことが挙げられよう。

5. おわりに - 結語

5.1. 公式プロセスにおける課題設定の重要性とその影響要因

いずれのケースにおいても公式プロセスの最終的な

意思決定の結果に大きな影響を及ぼしたのは、課題設定といえるだろう。そして課題設定は、非公式プロセスで得た情報、当該課題の公共性・公益性の定義に影響されている。課題が変更され得るか否か、その柔軟性はこれらの要因が複合的に絡まって影響を及ぼしている。

2つのケースにおいて、非公式プロセスと呼べるものは、中央政府との事前協議や基礎自治体からの意見書やその作成に伴う各種会合などであった。立地場所がたまたま自然公園であったがために適用された自然公園法や条例という公式プロセスの課題設定は、基本的に景観に限定されざるを得なかったが、それに固執したケースと、若干の変更が可能であったケースとでは、事前の非公式プロセスでの調整状況や、地域新エネルギー・ビジョンなどによる温暖化対策やエネルギー政策上の公益性付与の状況の相違が反映されている。このように、課題の設定のされ方により、アクターの多様性、そして風況調査や環境影響調査などの専門知と、サイトの持つ地域的な文脈上の意味(風土や文化など)とつながりを持つ現場知の共有といった社会意思決定上の重要な要素が、あくまで相対的にはあるが、確保されたり、されなかったりする。以上は、制度の性格上やむを得ない面もあるが、抵触する法規制に則した公式プロセスにおける限定された課題設定が、多様な視点からの公共の利益に係わる議論を困難にさせる可能性があることを示唆している。むしろ問題は、個別法に優先して、より包括的である環境影響評価法が適用されていないことであろう。

5.2. 環境・エネルギー政策・計画上の改善: 戦略的環境アセスメントと政策統合

公式プロセスの改善として考えられるのが、中央と地方の多層レベルにわたるウィンドファームの環境影響評価の制度化である。NEDOがマニュアルを作成したことは、ウィンドファームの環境影響評価に一定の基準を与え、全般的にその内容を深化させている。しかし、やはり事業者による自発的な取り組みであることには変わらない。第3パターンのケースとして紹介した岩手県釜石市のように、自発的取り組みが深化したものもあるが、これは稀有な例といえる。その理由は、風力発電事業が制度に規定されている、つまり、RPS法などの政府による制度と電力会社による買電の入札制度などに規定されるという不安定な要素が多いため、自発的な取り組みはプライオリティの高いものとして十分に実施され得ない可能性がある、ということである。また、第1パターンのケースとして紹介した福島県の環境影響評価条例の適用により、十分に実施され得る環境が整っても論争は発生している。これらは、個別の事業段階での環境影響評価に限界があることを示唆している。

そこで、政策・計画段階から評価を実施する戦略的環

境アセスメント(SEA; Strategic Environment Assessment)が必要となってくる。英国では洋上ウィンドファームについては、政策・計画レベル、或いは総論レベルのSEAと個別の事業レベルの環境影響評価が実施されており、中央と地方の多層レベルで相互補完性が保たれている。英国では2010年までに全電力供給の10%を再生可能エネルギーによる供給という目標を掲げており、そのほとんどは風力発電に依存することが予測されている。そこで、風力発電を単にエネルギー政策だけでなく、新規産業と雇用の創出という産業政策としての面でも重要なものとして位置づけ、DTIが強くコミットしている。SEAでは、全国レベルでの戦略的な開発地域の絞込みと、洋上ウィンドファームに共通する課題に係わる環境調査(電磁界の魚類への影響、空中と船上の調査の方法、鳥類(特にクロガモ)の海底の餌場からの移動、海洋哺乳類への海中の騒音と振動の影響)が実施されている。

現在、ウィンドファームに係わる環境論争の中心を占めているのは、野鳥をはじめとする地域の生態系である。日本で発生している論争の多くは、地域の野鳥・野生生物の生態系に係わる情報や認識の不足に起因している。そして、調査方法や調査期間などを巡って対立し、根拠の希薄な(と相互が認識している)ところで影響がないであると相互に主張していることが多い。日本ではこのことについて研究蓄積や研究資源が不足しており、全国での野鳥・野生生物の生態調査の必要性は高い。NEDOも系統安定化のための技術開発など、共通の課題と考えられるものについて現在も調査を実施している。これらが重要であることは論を待たないが、それだけでなく、野鳥・野生生物調査と、更に土地利用上の実現可能性などの情報を統合した上で、陸上、洋上も含めたウィンドファームの立地の総合的なポテンシャルを洗い直し、戦略的な開発地域の線引きを行うことは有効と考えられる。2010年までに300万kWという導入目標を達成するためには、それを掲げている資源エネルギー庁がリーダーシップを発揮して、多様なアクターによる参加の「場」での合意の結果として、このような指針を示していくことが重要である。換言すれば、中央でのエネルギー政策と環境政策、そして土地利用政策との間で調整と統合が必要ということになる。

このような中央での政策・計画段階からの評価や、或いは総論レベルでの政策統合が存在するのとしめないのでは、地方での個別の事業段階での評価や、具体レベルでの政策統合のあり方も異なってくる。前出の馬場・青木・木村・鈴木²²⁾によれば、自治体による地域エネルギー政策は、多くの場合、中心的な組織がなく各原課で運用されていることが示されている。また、土地利用については、そもそも一貫した観点による総合的な計画と規制が不在であり、調整方法はそれぞれの法が独自の評価

軸で区分した結果重なり合った部分のみを特定の区分にまとめるものでしかない(秋山・戸田³⁰⁾). 温暖化対策という公益の下に、それぞれの政策・計画が扱う領域の重複が多くなっていることは確かであり、その調整と統合が求められる。

5.3. 社会意思決定プロセス上の改善: 総論と各論との論点配分とオープン・ネゴシエーションの場

NIMBY 現象を発現させ得る施設立地プロセスに対して適用される欧米での参加型手法では、総論と各論というように段階的に論点を配分して検討することがある(馬場³¹⁾). つまり、施設の必要性などの総論について検討する段階と、施設の立地場所などの個別具体的な各論について検討する段階である。このような方法は、古くは 70 年代末の北米の電気事業者による送電線建設問題への適用に始まり、現在ではドイツのシュツットガルト大学の Renn らを中心とする研究グループが、ハイブリッド型住民参加と名づけた手法の適用を、廃棄物処理問題やエネルギー問題などを対象に重ねている(Schneider et al³²⁾). ハイブリッド型住民参加では、前半の総論、いわば必要性に係わる部分で専門家とステークホルダによるメディアエーション、後半の地域を限定した各論に係わる部分では、プランニングセルにより一般市民(素人)が判断を下すというテクニックを組み合わせている。つまり、各アクターの関与レベルを意思決定プロセスの進展と共に変化させ、それぞれが相互補完的な役割を果たすようになっている。この手法で重要な点は、プロセス全体を設計する第三者的専門家が、前半と後半おける決定事項を適切に配分すること、後半の個別具体的な論点を議論する際に必ずしも一般市民ではなく、候補サイトの「住民」という、ある意味ではステークホルダともいえる集団の中からランダムサンプリングがなされていることの 2 点と考えられる。この一般とも、若干の利害を持つともいえる微妙な立場にある人々が参加することで、代表性と適格性を同時に満たしつつ、多様な価値観を持つ人々が理性的に公共の利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示すものとなっている。また、ステークホルダや専門家は立会人として参加機会が確保されている。適用したケースによって、得られた結果の拘束力は異なるが、意思決定主体により重要なインプットとして扱われている。

このような段階を踏まえた参加型手法の適用は、前項で述べたことと整合的である。つまり、最初の段階において、エネルギー政策としての風力発電の導入を、国、或いはその地域全体としてどのように定義づけるか、同時に環境政策として地域の環境保全などをどのように捉えるかという、環境・エネルギー政策の統合的な視点からみた総論について議論する「場」が重要となる。この

ような動きの 1 つとして、最近では地域エネルギー・温暖化対策推進会議が挙げられよう。これは、2005 年 4 月に閣議決定された京都議定書目標達成計画において示されたものであり、経済産業省と環境省、国土交通省、農林水産省の地方出先機関が共同で全国 9 ブロック毎に設置している。各地域での構成メンバーは、国(4 つの省の地方出先機関)、自治体(基本的に環境部局)、エネルギー供給事業者、エネルギー需要家、環境 NGO/NPO などであり、比較的多様なアクターの参加が図られている。しかし、原則として年 1 回の会合であり、環境とエネルギー、そして土地利用などの政策統合に係わる総論についての議論の「場」となるのは現状では難しい。前出の馬場²³⁾によれば、自治体の環境政策を代表する環境基本計画と、エネルギー政策を代表する 1 つとあってよい地域新エネルギー・ビジョンの策定プロセスとは、関与アクターをはじめ様々な要素が異なり、前者の方が後者よりも多様なアクターが関与する自治体が多い傾向がみられる。これらは現状ではあまり連携されることなくそれぞれに策定されているが、本来は密接不可分であり、環境系とエネルギー系の計画を横断し得るような、つまり地域環境・エネルギー問題を包括的に不断に議論し得るような、多様なアクターの参加の「場」が必要である。

この点での合意や情報共有が十分になされた上で、次の段階の個別具体的な地点について議論する「場」において、柔軟性の高い課題設定、参加メンバーの手続き的公正感が満たされるような工夫、設計がなされれば、風力発電の導入、或いは地域環境の保全のいずれにしても、社会意思決定プロセスとしての決定を受容し得る可能性が高まると考えられる。公共性の高い新しいエネルギー技術の導入、その施設の立地というフェーズにおいて発生している環境論争は、導入初期の早い段階で解決しておかなければ、その後の導入に悪影響を及ぼす可能性もある。京都議定書目標達成の手段として、輸入に頼らないエネルギー供給源として位置づけるのであれば、なおさらその対策は急を要する。

参考文献

- 1) AWEA (2005). *Proceeding of 2nd Wind Power Project Siting Workshop 2005*. AWEA.
- 2) DTI (2004). *Offshore Wind Energy Strategic Environmental Assessment (SEA)*. <http://www.og.dti.gov.uk/offshore-wind-sea/index.htm> [2004, October 10].
- 3) 寄本勝美(1989)『自治の現場と「参加」』学陽書房.
- 4) 原科幸彦(2003)「会議ベース PI による計画づくりのありかた - 長野県における廃棄物処理施設検討委員会を事例に -」『都市計画』52(2). 33 - 36.

- 5) 柳下正治・石川雅紀・廣瀬幸雄・杉浦淳吉・西村一彦・脇田幸宏・岡山朋子・水野洋子・前田洋枝・松野正太郎(2004)「市民参加による循環型社会の創生をめざしたステークホルダ会議の評価」『社会技術論文集』2. 49-58.
- 6) 石田東生(1997)『パブリック・インボルブメントの現状 - 土木学会中国支部平成9年度技術者向け講演会資料』
- 7) 根本和泰・竹内幸一(1985)「合意形成と立地政策」笹生仁編『地域と原子力』(pp. 49-96) 実業広報社.
- 8) 馬場健司・木村幸・鈴木達治郎(2004)「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. 68-77.
- 9) 加藤尚武(1991)『環境倫理学のすすめ』丸善.
- 10) 鬼頭秀一(1996)『自然保護を問いなおす - 環境倫理とネットワーク』筑摩書房.
- 11) 鬼頭秀一(2002)「環境倫理と公私問題」佐々木毅・金泰昌編『公共哲学9 地球環境と公共性』(pp. 221-241) 東京大学出版会.
- 12) 桑子敏雄(2002)「環境的公共性の理念形成」佐々木毅・金泰昌編『公共哲学9 地球環境と公共性』(pp. 283-299) 東京大学出版会.
- 13) Habermas, J. (1994) 『公共性の構造転換 第2版』(細谷貞雄・山田正行訳) 未来社 (原著 1990).
- 14) Sen, A. (1998) 『不平等の再検討』(池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳) 岩波書店 (原著 1992).
- 15) Leventhal, G. S. (1980). What should be done with equity theory? New Approaches to the study of fairness in social relationships. In K. Gergen, M. Greenberg, & R. Willis (Eds.). *Social Exchange* (pp. 27-55). Plenum Press.
- 16) Tyler, T. R., Lind, E. A. (1992). A Relational Model of Authority in Groups. In M. P. Zanna (Ed.). *Advances in Experimental Social Psychology* 25, (pp. 115-191). NY Academic Press.
- 17) 藤垣裕子(2003)『専門知と公共性』東京大学出版会.
- 18) 真淵勝(2000)「課題設定・政策実施・政策評価」『伊藤光利, 田中愛治, 真淵勝: 政策過程論』(pp. 54-77) 有斐閣.
- 19) Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies 2nd edition*. Addison-Wesley Educational Publishers.
- 20) 伊藤修一郎(2002)『自治体政策過程の動態 - 政策イノベーションと波及 -』慶應義塾大学出版会.
- 21) 今井照(2004)「政策イノベーションと自治体職員」今井照編『自治体政策のイノベーション』(pp. 30-51)ぎょうせい.
- 22) 馬場健司・青木一益・木村幸・鈴木達治郎(2004)「地方自治体による地域エネルギー政策と新エネルギー技術の導入プロセス」『環境システム論文集』32. 83-90.
- 23) 馬場健司(2005)「持続可能な都市づくりに向けた環境・エネルギー施策の策定プロセス」『都市計画論文集』40(3). 931-936.
- 24) 市川喜崇(2004)「地方議会の役割と活性化」今井照編『自治体政策のイノベーション』(pp. 77-102) ぎょうせい.
- 25) 大山礼子(2001)「国会における意思決定 - 原案不在の立法過程を問う」井上達夫・河合幹雄編『体制改革としての司法改革』(pp. 144-168) 信山社.
- 26) NEDO(1996)『風力発電導入ガイドブック』NEDO.
- 27) 環境庁(1996)『風力発電導入マニュアル』環境庁.
- 28) 環境省(2004)『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』http://www.env.go.jp/nature/wind_power/index.html [2004, June 20].
- 29) NEDO(2003)『風力発電のための環境影響評価マニュアル』NEDO.
- 30) 秋山道雄・戸田常一(2003)「環境と土地利用」寺西俊一・細田衛士編『環境保全への政策統合』(pp. 71-96)岩波書店.
- 31) 馬場健司(2003)「意思決定プロセスにおけるアクターの役割 - NIMBY 施設立地問題におけるハイブリッド型住民参加の可能性 -」『都市計画論文集』38, 217-222.
- 32) Schneider, E., Oppermann, B. & Renn O. (1998). Implementing Structured Participation for Regional Level Waste Management Planning, *RISK Health, Safety & Environment*, 9(4), 379-395.

ヒアリング調査リスト

2003年

- 1月24日 三重県久居市企画課風力発電担当
- 9月16日 三重県環境部人と自然の共生チーム・森林保全チーム
- 11月4日 山形県文化環境部環境保護課

2004年

- 6月25日 島根県環境生活部景観自然課
- 6月25日 島根県浜田市企画財政部地域政策課
- 7月28日 日本風力開発株式会社
- 8月12日 財団法人日本野鳥の会
- 10月25日 山形県酒田市企画調整部企画調整課
- 10月28日 福島県生活環境部環境評価景観グループ
- 11月17日 北海道稚内市企画調整部政策推進課
- 12月13日 環境省自然環境局国立公園課
- 12月14日 NEDO エネルギー対策推進部

2005年

- 1月21日 財団法人日本気象協会首都圏支社調査部環境調査課
- 2月3日 資源エネルギー庁省エネルギー・新エネルギー一部新エネルギー対策課

謝辞

本研究は、独立行政法人科学技術振興機構の戦略的創造研究推進事業・社会技術研究プログラムの助成を受け

て実施された。また、ヒアリング調査にご協力頂いた皆様からは非常に貴重な情報をご教示頂き、匿名の査読者からはいくつかの貴重なコメントを頂いた。記して感謝申し上げます。

なお、当然ではあるが、あり得べき誤謬は筆者らに属するものである。本稿は、著者らの個人の責任において発表するものであり、財団法人電力中央研究所としての見解を示すものではない。

Social Decision Making Process to Address Environmental Disputes on Wind Farm Siting

Kenshi BABA¹, Osamu KIMURA² and Tatsujiro SUZUKI³

¹ M.A. (Arts and Sciences) Research Engineer, Central Research Institute of Electric Power Industry, Socio-economic Research Centre (E-mail: baba@criepi.denken.or.jp)

² M.A. (Arts and Sciences) Researcher, Central Research Institute of Electric Power Industry, Socio-economic Research Centre (E-mail: o-kimura@criepi.denken.or.jp)

³ Ph.D. (Engineering), Research Fellow Scientist, Central Research Institute of Electric Power Industry, Socio-economic Research Centre (E-mail: tatsu@criepi.denken.or.jp)

As WTGs (wind turbine generators) are getting introduced rapidly, especially large scaled wind farm siting often causes environmental disputes. The results from literature and interview surveys on nationwide trends of disputes and intensive comparative case study on two cases which occurred at the same time and brought contrasting results suggested the followings; Scope of the agenda in the formal process is determined by institutional requirement, information gained at informal process and definition of public interests. Environmental disputes arise from a fact that wind farm siting is exempted from the application of Environmental Impact Assessment Law and also a lack of knowledge regarding local ecosystems of wild birds and animals. Therefore, an institutionalization of Strategic Environmental Assessment realizing multilevel governance among central and local governments, and an application of step-by-step participatory approaches in which agenda setting is moving from the general such as the necessity of the facility to the particular such as the location of sites are recommended as a social decision making process to address these disputes for the future.

Key Words: *Wind Power, Environmental Impact Assessment, Decision Making, Citizen Participation, Consensus Building*