

ドイツの再エネゾーニングを日本にどう展開するか

自然電力 畦地啓太様

風力発電や地熱発電といった再生可能エネルギーに関して環境にまつわる紛争が発生しがちである。そこでまず新聞紙上に取り上げられた「風力発電 反対」を含む記事から反対された事業を抽出した。その結果 155 の事業のうち半数近くで紛争が発生し、30 事業は中止または凍結に追い込まれている。主な紛争の論点としては野鳥の問題と騒音・低周波の問題が多かった。こうした紛争についてその発生要因を統計分析の 2 項ロジスティック回帰分析の手法で分析してみたところ、野鳥の生息域に立地しているかどうか、ネガティブな報道が行われた 2009 年以降に事業が行われているかどうか、といった要因のオッズ比が大きく出た。現地ヒアリングに基づく定性的な分析からも最初の立地の段階から紛争の要因を排除しておく必要性が浮き彫りになった。

結論としては風車の配置のより上位にある立地についてきちんと検討すべきだということ、ある事業者が紛争を引き起こすと別の適切な立地をしている事業者にも飛び火するので、行政機関が関与する形で公益的な観点から適地を示し、それに対して社会的合意を得る取組みが必要だと言える。また環境影響だけに着目してしまうとネガティブな影響ばかりが目についてしまうが、再生可能エネルギーが持つ地域便益もきちんと評価し、両者の合わせ技で考えるべきだと実際に事業に携わってみて感じる。

欧米諸国の風力発電に関するゾーニングには 3 つの類型があると考えている。トップダウン型のゾーニングは国の目標を達成するのに必要な立地面積を確保するようにゾーニングを行っていくものである。ボトムアップ型で自治体を中心となって立地場所を抽出する形のゾーニングもある。この両者の折衷型のゾーニング形式もある。様々な国のうちで特に日本と国土面積が近く森林も多いドイツのゾーニングに着目した。

ドイツのゾーニングの制度枠組みは地域計画や F プランの一部として法的に位置づけされており、ワンストップ化された 1 つの建設許可と連動している。また示された適地内は原則許可され、適地外は原則不許可となるが、ゾーニングがない場合には原則許可しなければならない。一方でゾーニングによって相当量の適地を確保することが義務付けられており、適地を過小に評価したゾーニングは妨害計画とされ、違法と判断される。ドイツと日本を比較するとドイツでは広域レベル・自治体レベルでのゾーニングで公衆参加の機会がある点が大きく異なる。ゾーニングの策定枠組みは 3 段階のレイヤーに分けられる。まず法的・実質的な理由から一律に除外する”Hard-taboo criteria”があり、次に地域的な理由から一律に除外する”Soft-taboo criteria”、個別検討により除外する”Restriction criteria”があり、これら 3 つの条件によって絞られた適地

が相当量になるよう検討を繰り返す仕組みとなっている。ただしこのゾーニングの策定基準には風況や送電網からの距離などが入っていない。住宅等からの距離については環境基準、累積的影響、技術開発動向、受容性を勘案して設定している。また脆弱な鳥類に関しては種ごとに除外すべき地域を細かく議論して定めている。ドイツの場合は情報を公開して保護するが、日本では情報を秘匿して保護を行うという違いがあり、ドイツで行われている手法をそのまま日本で行うことは難しいと考えられる。

2013年8月から2014年2月には現地でのヒアリングを通じてゾーニングについて関係主体がどう見ているか調査した。その結果、ほぼ全ての団体がゾーニングが受容性の向上に貢献すると回答している。ただし受容性が向上するには地域住民がゾーニングの策定過程に参加できていることや、どの区域が適地でどの区域が保全されるかを知っている、総論反対ではないといった条件が必要である。また事業者側からはゾーニングが十分条件でないという課題も示された。その対策としては個別事業での取組として情報提供や対話集会などが挙げられた。ゾーニングによる立地選定の効率化が起こっている、という仮説に関しては調査によって否定された。ゾーニングが策定されることで許認可取得の予見性が高い適地には事業者が殺到し、サイトを獲得するための競争が激化してしまう。そのためゾーニング策定に先立って各事業者が独自に候補地を選定し、新しい適地に事業者が選定した候補地が指定されるよう計画当局に働きかけるといった行動が取られている。またある土地が適地に選定されなかったことに対する行政訴訟なども起こっている。なおゾーニングを行っても環境影響評価は必要であり、そのために1年から3年のリードタイムは必要となっている。

日本でもドイツの策定枠組みを参考にすることは可能だが、事業性についてはより多くの考慮が必要だと考えられる。具体的には局所的な地形や系統連系の条件、地域環境情報などを検討すべきではないか。また日本ではどのように公衆参加を実現していくかも課題であろう。更にゾーニングによる立地誘導をどのように行うか、という課題もある。日本では自治体が単独でゾーニングを行うことは技術的にも難しいと思う。そこで自然電力では淡路島の洲本市で市および地元企業と組んで洋上風力に関するゾーニングを行おうとしている。この中では公衆参加を実現するために利害関係者と専門家の混成からなるハイブリッド型の協議会での議論とパブリックコメントを行いたいと考えている。また立地誘導として海域における公募を自治体を実施してもらい、環境アセスの効率化を図るといった風にしていきたいと考えている。