

公正な風力発電プロジェクトへの真摯な取り組み

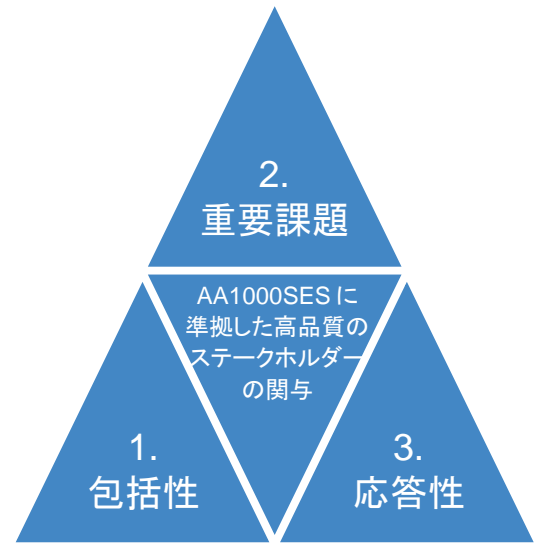
IEA Task タスク 28 への提言

John Aston

「地域支援による大規模再生可能エネルギープロジェクトのための環境づくり」では、手続きを公正に進めることの重要性が述べられている。現実問題として、手続きの関係者すべての時間は限られていること、特に近隣住民は別の場所での仕事があり、家族、友人、家庭のために十分な時間を確保できていない場合が多いことを認識しなければならない。よって、信頼を十分に得るには、地元住民の懸念を把握し、対処することが鍵となる。

そこで、有意義な対処方法の核心に切り込むべく、AA1000SES (2015)では非常に基本的な質問を3点記載している。

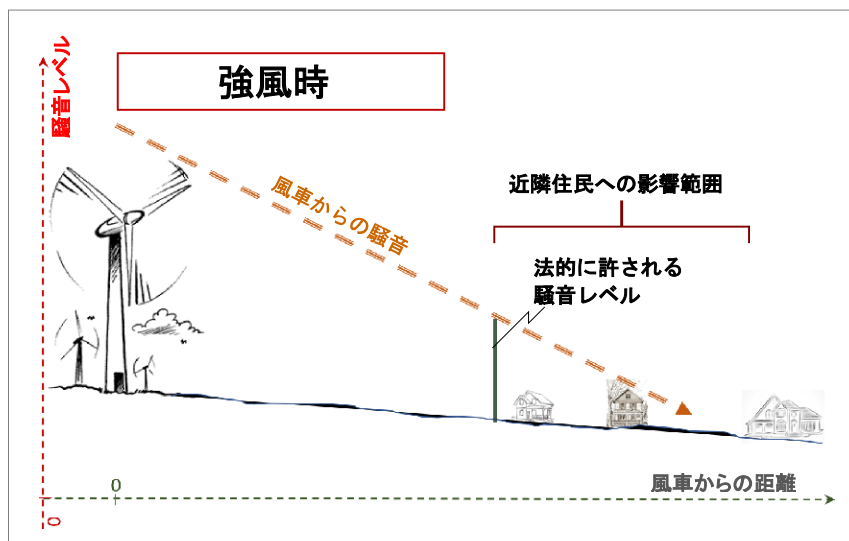
- ・ 影響を受ける可能性のあるすべての人に、隠すところなく正直に、適切な時期に説明したか？
- ・ 人々の懸念に真摯に耳を傾け、解決しようとしているか？つまり、その手法は包括的であるか？
- ・ 影響を受けるであろう人々が最も懸念しているすべての問題(それが事実であるか、感覚によるものであるかを問わない)が、全員が「伝わった」と感じられる方法で、しっかりと話し合われたか？また、問題が調査され、対処されると信じられているか？つまり、関与することで重要な問題に対処しているか？
- ・ 具体的な問題はすべて調査・対処され、影響を受けるであろう人々の承認を得ているか？すなわち、その手法は双方向か？



この文脈に沿って、これが確実に行われていない場合 (i) と、真摯に行われている場合 (ii) の例を検討する。

(i) 意義のない関与の例

風車が家屋から 1.5km 以内に設置されている国では、次のような影響がある。風速、風向き、地形などにより、近隣家屋の住民は騒音の影響が出る可能性がある。現在の状況では、この騒音は法的または許可限界値より低ければ、開発事業者と法律はともに考慮しなくてよいとされている。しかし、音は存在する。



これを経済用語では「外部性」と呼ばれている。すなわち、プロジェクトから利益を得ていない近隣住民に課されるコストである。だが、プロジェクトの最終的なコストには反映されず、認識されても補償されることはない。

公正なプロジェクトを実現するためには、影響の規模を把握し、適切に対処するための真摯な関与 (OECD の『有意義な関与ガイドライン』または AA1000SES などに記載されている、監査合格に十分な関与と定義される) が必要である。

このような関与が適切な時期や方法で行われなかった場合、関係者は反対派に与し、自分たちの力を高めて公正性を実現

しようとする。これは誰にとっても中長期的な利益につながるものとは言えない。

業界内には、法律の(精神ではなく)文面通りに計画を進め、法的手段を用いてプロジェクト反対派を封じるという既存の手段が、プロジェクト推進のための最良の方法だと信じる人々がいる。現実には、その通りになる場合がある。しかし、再生可能エネルギープロジェクトを展開している各地域、各国、あるいは地球上における持続可能な開発の支援全体の展望とは何であろうか？持続可能な開発には、社会的結束が必要である。これが、もし業界の人間として誠実であろうとするならば、上記の基準を満たさなければならない理由である。

「失意、苦痛、無力感が蔓延しているときには、何も築くことはできない。」 レフ・ワレサ

上記のアプローチへの反応

筆者は、既存または計画中の風力発電所付近に居住する 250 人以上の住民と可能な限り話をした。その中では、近隣住民と開発事業者が納得できる着地点に立ち、課題を把握して対処できるような、お互いに敬意を持った関係を望んでいるという声が圧倒的に多かった。

また話の中で、住民が開発事業者への質問としてしばしば口にしていたことがある。(そのままの形で記述する。多くの住民の不満を反映したものである。)

- ・風力発電には多額の補助金が与えられており、生活費に困るような一般住民に対しては負担を強いている。なぜこのようなことが行われるのか、そして税金から投資されることにより、自分たちはどのような恩恵を受けるのか？
- ・国のエネルギー需要にそれほど貢献しないのに、なぜ風力エネルギーを選択して利用しなければならないのか？
- ・風力発電産業は、すでに裕福な人々をさらに潤しているだけではないのか？
- ・風力発電所による悪影響は、潜在的に自分たちの家族に及んでいる。しかし、開発から得られる利益は投資家が手にし、またアイルランド政府が別の投資に回したりして、地元には還元されない。これはどうやって正当化されるのか？また、どのように対処されるのか？
- ・もし自分たちがある風力発電の設計や評価に協力できたとしても、開発側は専門家を金で雇って、言いたいことを言わせて住民を黙らせるようなことはしないと、どうすれば確証が得られるのか？
- ・自分たちが合意したことが、開発側組織の上層部によって覆されることはない、どうすれば信じられるのか？
- ・風力発電所の開発には開放されているのに、「景観が良すぎる」ので家を建てることができないとされている地域があるが、計画プロセスに問題があるのではないのか？
- ・建設開始から 25 年目に完了するまでの間に開発事業者が倒産した場合、自然に与えたダメージを回復する具体的な計画はあるのか？
- ・風車が近隣住民に悪影響を及ぼさないということは証明されていない:これは真実か嘘か？
- ・風力発電の開発は、製造と建築により多大な環境コストが発生し、生態系への影響も大きい、アイルランドの高い CO2 排出量に対する解決策として最適なものであるのか？
- ・健康面以外でも、発電所が鳥類などの野生動物、景観、観光業に与える影響や、低周波音の発生、その他の悪影響を懸念している。これに対して何をしているか？
- ・上記 3 領域の問いがある中、何故自分たちの地元の自然環境が風力発電で産業化されなければならないのか？いまだ必死で銀行への返済を続けているのに、自分の身近にこのような機械が据えられることで資産の価値が喪失する。これはどのように補償されるのか？
- ・ただ開発側が自分のやりたいように何もかもを壊してまわることはしないと、どうしたら信じられるのか？
- ・何故、
 - (i) 開発側の風力発電への投資と、
 - (ii) 現在ある自然を犠牲にする自分たち自身の投資は、地元の持続可能な発展に貢献するのではなく、その機会を奪うのだろうか？
- ・明らかに、現行のプロジェクト開発プロセスには多くの不信感があり、さらなる対話が必要である。

これらに関連して、影響を受ける地域にいる人々は、より組織化された市民社会団体が存在する都市部にコミュニティベネフィット基金が集まっている状況を目にする機会が多いという問題もある。その結果、コミュニティの分断が起こる。影響を受けていない人や、資金を持つ人は、プロジェクトに賛成する。下のスケッチの、コミュニティIIである。実際、業界関係者の多くは、「コミュニティ」と言うときに「コミュニティII」のみを考えている。

開発事業者は、これに対処するために、コミュニティI(コミュニティII内の小集団)が補償対象から漏れないようにせねばならない。正しい対応方法では、コミュニティIに属する人々が、自身に関連するプロジェクトのすべての意思決定段階において、パートナーとして参加することになっている。

(ii) 有意義な関与の例

上記の隣接影響範囲の例とは対照的に、関係者全員に対して価値のあるコミュニティ関与プログラムの例を記述する。(筆者が他の天然資源関連のプロジェクトで記録した例であり、風力発電プロジェクトでは一部のみで行った。)まず、開発者は、計画中のプロジェクトの何を検討しているのか、最悪のシナリオではどのような悪影響が起こり得るかを住民に対して明確に説明し、懸念の聞き取りを行った。その後、一般参加型の影響評価が行われ、近隣住民は開発者のチームと協力して潜在的な影響を評価し、必要な緩和策を設計した。その一環として、タービンの設置場所の微調整や、一部のタービンの移動が含まれた。第3に、今後の重要な決定事項を特定し、複数の「所有権の項目」に割り当てた。1つの項目には、近隣住民が所有する決定事項が入る。もう1つは、開発者が所有するものが入る。また別の項目には、開発者と住民で共有される決定事項が入っていた。3つ目の項目の例として、「風力タービンの建設・保全のためのアクセス道路をどこに造成するか、また建設完了後はどのように使用するか」という決定事項があった。この決定には、技術的・安全面での問題の他に、造成された道路を、現地的一般道として利用して利便性を高める機会も含まれていた。最善の決断のために、近隣住民と開発者の間で運営パートナーシップが設定された。全員にこの道路の設計と安全性に関する基礎的な教育が行われた。専門家により様々なルートの特長と欠点が提示され、設営地点、達成方法、保全手段について、互いに合意に達した。設計の初期段階でこのような対応が行われたため、開発者には追加コストはほとんどかからなかった。この風力発電プロジェクトにおける明らかな弱点としては、運営パートナーシップには法人格がなく、住民と風力発電プロジェクト開発者間の合意正式化ができなかったことにある。つまり、開発者がプロジェクトを売却した場合、新規所有者には合意内容やその価値の理解が難しくなる。その他検討された内容としては、外部性とその対処方法があった。

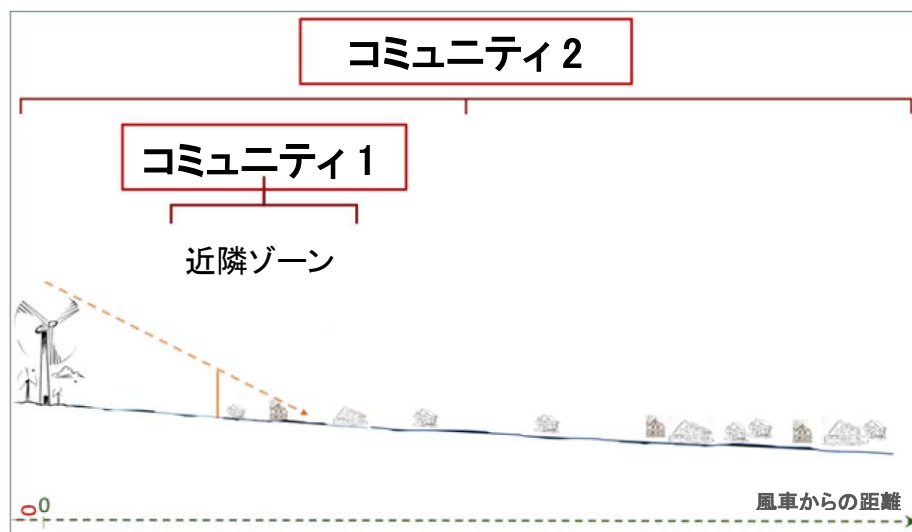


図1:「項目」とは、上掲ベン図で表される領域の一部

このアプローチは、「地域支援による大規模再生可能エネルギープロジェクトのための環境づくり(Creating an enabling environment for locally supported large scale renewable energy projects)」で述べられている社会的運営ライセンス(Social Licence to Operate)の設計手法を説明するケーススタディを作成するために、SEAIが支援するプロジェクトの基幹を形成する。読者による類似の経験、反証する経験等、あらゆるコメントはすべて歓迎する。

問い合わせ: john.aston@astoneco.com

本翻訳書は、国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)「風力発電等技術研究開発/風力発電高度実用化研究開発/風車運用高度化技術研究開発」事業の一環として、IEA Wind 国内委員会の承認のもと作成されたものです。翻訳監修:名古屋大学 丸山康司 教授