

## 風力発電の社会的受容性—フィンランド風力発電産業のための「社会的受容性に関する連携拠点」ワークショップ(2017~2018)による知見

Lasse Peltonen, Emma Luoma, Sanna Rönkkönen

### はじめに

風力発電は一般に「グリーンでクリーン」なエネルギーとして認識され、エネルギーを作る方法として広く受け入れられている。それにもかかわらず、地域のプロジェクトは反対運動に直面しており、フィンランドも例外ではない。近年、社会・政治的受容性と市場からの受容性の領域において風力発電が支持される方向にシフトしつつあるのに対して、地域社会からの受容性については依然として風力発電事業者にとっての重要課題となっている(Wüstenhagen 2007 参照)。風力発電の設備容量の急速な増加(過去 5 年間でおよそ 1,000MW から 6,000MW 以上まで増加)に伴って、地域の反対も増加している。最近では、かつて風力発電プロジェクトを好意的に受けとめていた地域でも反対が生じており、一部の地方自治体は土地利用に関する権限を行使することによってその地域における風力発電の開発を回避しようとしている。

さまざまな当事者が地域からの受容性に取り組む中で遭遇している課題を認識するにあたって、2017 年、フィンランドにおいて「社会的受容性に関する連携拠点」ワークショップ("Social acceptance Garage" workshop)が Akordi Ltd.によって初めて開催された。このワークショップは、風力発電運用者とその分野における他の関係者を対象にスキルの提供と能力の構築を図るという考えに基づいており、その目的は、対立を予測・管理し、社会的受容性を高めることによって風力発電の開発と運用のためのいわゆる「社会的免許」を構築することである。さらに、成長産業としての風力発電のより広範な正当性の構築にも取り組んだ。

このワークショップは、フィンランド風力協会とフィンランドエネルギー産業協会の共同出資によるプロジェクトを通じて組織された。また、ワークショップ参加者からは参加費を徴収した。Akordi は、プロジェクトの編成と実行を担当した。

### 「受容性に関する連携拠点」ワークショップ

ワークショップの中で設定されたワークショップの目的は、以下の通りである。

- 風力発電と社会的受容性に関する時事的な問題を議論・提示する
- 社会的受容性について当事者自身の課題と疑問に取り組む
- さまざまな当事者が有するリソースを結集し、関連分野の理解の共有を促進する
- ワークショップをベストプラクティスの指導と共有のためのプラットフォームとして活用する
- 社会的受容性を高めるプロセスを開発するため、企業独自の戦略を構築する

一連のワークショップは、知識の向上を図り、受容性に関する疑問への答えを見出すためのプラットフォームとしての役割を果たした。ワークショップでは、当事者自身の経験と要求、最新の研究知見などを基盤として、風力発電の受容性について関連する疑問に取り組んだ。参加した当事者は、ステークホルダーとの協働を促進するための新しい手法を模索するとともに、受容性の向上と認識を図るための新しい道筋を探索した。

Akordi は、プロジェクトを立ち上げ、参加に興味のある事業者を特定するため、研究機関、産業界、NGO などさまざまな部門の登壇者によるキックオフセミナーを開催した。参加者はセミナーにおいて、「社会的受容性との関連から風力発電部門の要求と課題にはどういったものがあるか」という質問に対して回答を求められた。

キックオフミーティングにおいて参加者が明らかにした疑問は以下の通りである。

- ステークホルダーエンゲージメントをどのように管理したらよいか。
- いかにして信頼を構築し、先入観を取り除くことができるか。
- 便益と所有をどのように配分すればよいか。
- 風力発電の立地サイトはどのように選定すべきか。
- 特定された影響についてどのように対処すればよいか。
- 感情はどのようにプロセスに影響する可能性があるか。
- 地域コミュニティの果たす役割は何か。
- 情報の果たす役割は何か。また、情報をどのように共有すべきか。
- 国家的な問題はどのように地域プロジェクトに影響するか。

キックオフの議論と結果に基づいて、ワークショップの開催案内は風力発電企業を対象に配布された。それ以外にも、風

力発電事業に關与する広範の事業者にも配布された。ワークショップは風力発電企業に焦点を当てるものであり、ワークショップ 1 回の参加費は 1 企業につき 1,000 ユーロ、全 3 回のワークショップに参加する場合は 2,500 ユーロであった。その他の事業者の参加費はその半額に設定された。最終的に、5 つの組織の社員がワークショップに参加した。

Akordi は、最新の研究知見と国際的なベストプラクティスに基づいてワークショップの内容と資料を作成した。これらの知見とベストプラクティスについては、独自の国際的ネットワーク (IEA Wind Task 28 合意形成研究所グローバルネットワーク (Consensus Building Institute Global Network)) の経験と知識を情報源としている。EU 資金プロジェクト「WISEpower」が風力協会と共同で開発した「WeEngage」ツールも、ワークショップの基盤として使用された。この受容性ワークショップは、3 回にわたって実施された。それぞれのワークショップのテーマとトピックは以下の通りである。

### 1) 社会的受容性の要素 (2017 年 10 月 9 日)

- ・社会的受容性の要素を認識、分析する:なぜステークホルダーとの協働が重要なのか。企業はどのような行動を講じるべきか。単一プロジェクトや産業での受容性の違い
- ・グループディスカッションを通じた参加企業の現状評価:ステークホルダー管理の成功と落とし穴の特定

### 2) 新しいモデルとプロセス (2017 年 11 月 27 日)

- ・社会的受容性の向上を支援する手順:フィンランドと世界のベストプラクティス、共同事実確認プロセス、補償および地域便益、交渉
- ・グループディスカッションを通じた参加企業の協働的能力評価:どのような新しいプラクティスがフィンランドの風力発電にとって有望と考えられるか。

### 3) コミュニケーションと相互関係 (2018 年 1 月 29 日)

- ・社会的受容性を形成する上でのコミュニケーションと相互関係の重要性:媒介と受容性、地域のベストプラクティス、対立の調整
- ・参加者自身のコミュニケーションの実践
- ・グループディスカッション:コミュニケーションにおける感情の重要性

ワークショップ終了後、ファイナルセミナーが開催された。このセミナーは関心を持つ者であれば誰でも自由に参加することができ、風力発電の受容性の促進に向けた次のステップについてアイデアを創出することを目的とした。

### 4) ファイナルセミナー:風力発電の社会的受容性—現在の課題と次のステップ (2018 年 11 月 27 日)

- ・風力エネルギープロジェクトの社会的受容性:地域エンゲージメントのベストプラクティス、知識のギャップ、課題と機会 (Garry Keegan, IEA Wind Task 28)
- ・受容性ワークショップからの教訓 (Lasse Peltonen, Akordi)
- ・低周波音の潜在的な健康影響 (Kati Juva, ヘルシンキ大学病院、精神科センター (Centre of Psychiatry))

## ワークショップで扱われた主要テーマ

### 成功要因と落とし穴の特定

#### ワークショップ参加者が明らかにした問題と落とし穴

- プロジェクトの提案者／事業者には「手を抜く」傾向が見られる。このことが地域社会からの受容性の低さにつながり、対立さえも引き起こしてきた。
- 風力発電の事業者と運用者が同一の企業でない場合は、ステークホルダー／地域社会とのコミュニケーションの断絶や軋轢といったリスクがある。
- 事業者は、地域社会への対応方法と地域社会に提供すべき便益について理解しているとは限らない。
- 地域社会との良好なコミュニケーションは、ごく限られた人物のみとの関係によって構築できるものではない (地元の市長など)。
- プロジェクトは厳しいスケジュールと法律上の義務に沿って計画される場合が多い。受容性に取り組むための十分な時間の確保が課題である。それに加えて、受容性に取り組む努力が最終的に効果 (法的な異議申し立ての減少など) を生むかどうかは不確実である。
- 誤情報の訂正:問題が起きてからの対応には困難が伴うため、事前対応的に情報を提供するのがベストである。
- 感情に目を向け、それが本質的な問題であり、地域論争に重要な役割を果たしていることを理解する。情報の焦点は往々にしてプロジェクトの技術的詳細にあり、何らかのことに実施する理由についての情報に対してではない。感情に基づくコミュニケーションのための余地をもっと設けるべきではないか。
- 地元の反対派団体は (市民イベントなどで) 声高に自分たちの意見を広めることに意欲的である場合が多い一方で、賛成派団体は依然として寡黙である。多数派の人々となつなかりを持つにはどうしたらよいか。
- 地域社会が歓迎する態度を示すという仮定は、思わぬ失敗を招く可能性がある。「住民の方々のために風力発電を

設置しにきました！」という態度は推奨されない。そうした態度からは、適切な事前の準備を省いて着手するといったニュアンスで伝わる場合が多い。

- 言葉の選択:デリケートな状況では、たった1行の言葉の選択ミスが難しい事態を招く可能性がある。例えば、「合法性」をめぐる論争において以下のような表現が用いられる場合がある。「当社は完全に合法的に事業を進めています」。こうした「法律を盾にした」表現は使用しないほうが良い。同様に、反対者に対して「過剰に敏感な」NIMBY(Not In My Back Yard; 自分の居住地域内で行なわれることは反対)というレッテルを貼ることも失敗を招くおそれがある。
- 運用者が、一般市民との対話プロセスを開始する前に土地所有者との借地契約の締結を完了する場合、計画プロセスは問題をはらむものとなることが多い。こうしたことは疑念を呼び起こすと同時に、プロセスを拘束し、代替案を制限することにつながる。
- プロジェクトは、プロセスについての疑念に直面する場合が多い。信頼が低い場合は、秘密主義に対する非難とステークホルダーの排除が蔓延する。

「この分野では、十分に早い段階で議論の方向を転換するための手段がないのではないか」という懸念がある。風力発電分野の当事者が受容性の重要性を理解していない。当事者の多くが問題の議論に関与していない。

### ワークショップ参加者から出されたステークホルダーエンゲージメントの成功要因

- 提案者／事業者自身がプロジェクトを推奨するのは困難である。ワークショップ参加者の一部からは、「部外者」によってプロジェクトが提示または推奨された際の有益な経験について言及があった。
- 物議を醸す困難なプロジェクトであっても、地域社会との関わりを持つと同時に、地域社会への働きかけを続けることは必須である。参加者から挙げられた例として、地域の学校との連携プロセスを困難ながらも続けている、地域社会(学校など)への働きかけを行っているなどがあった。
- 公開プレゼンテーションと関連または追隨して、建設的な議論をするための時間を十分に設けることが重要とみなされた。
- 地方や地域の政府との良好な関係を維持する。フィンランドでは、地方政府が土地利用の意思決定に重要な役割を果たしている。そのため、風力発電企業は受容性に関する考慮を調整し、計画プロセスに組み入れる必要がある。
- 風力発電産業は、良好な関係を主に築いている当事者と緊密に連携していると見受けられる。フィンランド風力協会は、正当性を構築し、産業界について話し合う上での強みであると考えられる。
- 風力発電産業と関連する当事者は過去の教訓から学び、社会的受容性についての態度は良い方向に変わってきている。

### どのように社会的受容性を高めるか。ワークショップで扱われた主要テーマ

社会的受容性を容易に高めるための「特効薬」的なコツはない。社会的受容性は、個人、地域社会、立地、風力発電の当事者、規制、技術、地理的規模の間での一連の関係であると理解されるべきである。地元における当事者の重要性は極めて高い。とりわけ最も重要な要素は、地域社会とステークホルダーの姿勢、意思決定プロセスの質、勝ち組と負け組についての疑問、景色・財産価値・健康に及ぼす潜在的影響についての人々の懸念である。

### 事実だけでは十分でない — 感情も風力発電の社会的受容性の一部である

社会的受容性の研究でますます注目されていることは、「より多くの事実」(例えばプロジェクトの影響と便益など)を提供しても受容性の向上にはつながらないという事実である。研究において、人々の態度や行動は明白な事実に基づいて変わるものではないことが明らかになっている。人間の行動は一般に考えられているほど理性的ではない。これは、人々が自分の意見を聴いてもらっていると実感できるフォーラムを開催する必要があることを意味している。それと同時に、レッテルを貼られることなく感情を分かち合い、経験することができる雰囲気構築すべきである。

### コミュニケーションとソーシャルメディア

参加者の多くは、ソーシャルメディア上の対立と議論について不満を表していた。ワークショップでこの問題を取り上げたジャーナリストとソーシャルメディア専門家は、企業がこうした議論／討論に関与すべきかどうか明確に選択する必要があると強調した。なお、関与する場合には、コミットメントとリソースが必要となる。いずれにしても、信頼を構築する基本手段として、電子的形態のコミュニケーションは対面による交流を代替することはできない。

### NIMBY 概念の先へ

いわゆる「NIMBY(Not In My Back Yard; 自分の居住地域内で行なわれることは反対)」の概念は、社会的受容性の構築において有益でないことが明らかになっている。ところが、NIMBY は蔑称として用いられ、対立を激化させるだけの中傷の一部となっている場合が多い。それよりも重要なのは、反対意見の背景にある懸念や要求を明らかにし、それらに耳を傾けることである。地元の場所愛着およびアイデンティティに関連する懸念は、信頼の欠如や不当な手続きの経験に加えて重要な役割を果たしている。

## トップダウンプロセスから交渉による合意と連携に至るまで

風力発電プロジェクトに関連する対立は、利害関係の衝突から生じる。問題が生じるのは、ステークホルダーの主要な関心を知り、それに耳を傾け、応えるといった努力を十分に行ってこなかった場合である。ステークホルダーエンゲージメントの目的は、一方通行の情報提供から、合意・パートナーシップなどのより深い連携にまで及んでいる。さらに進んだステークホルダープロセスでは、関係者 (party) は協働的に相互の利益を追求するためのパートナーとしてみなされる。また、第三の中立的調整者 (mediator) あるいは推進者 (facilitator) の力を借りて、こうしたプロセスを支援してもらうことが可能である。

## 施設の立地—経験則

交渉による提案を早い段階で構築することは依然として有益であるが、風力発電事業者のみならず、おそらく他の主要関係者の間でもこのことについて知られていないように見受けられる。この観点から、ワークショップでは施設立地のためのかつての一連の「経験則」、すなわち Kuhnreuther et al. (1991) による「立地の際の信条 (Facility siting credo)」を提示した。(1991) この信条は現在にも適用できるものであり、包括的な参加、地理的な公平性、参加者の要求と懸念への誠実な対応、空約束の回避の他に、過去の過ちに対して責任を取る、プロジェクトでは (出来合いの「受けるか拒むか」の二者択一の解決策を提示するのではなく) 代替案を常に選択可能にしておく、などの原則で構成されている。

## 共同事実確認 (Joint fact finding)

事実に関して論争が生じているとき、その事実について共同で研究することが有用になり得る。共同事実確認は、事実をめぐって関係者間で議論紛糾が生じている際に、その問題の解決策としての役割を果たすことができる。ここでは、共同で知識の構築を図るとともに、専門家の信頼度や選定について評価することも議論の一部となっている。このプロセスの目的は、相互理解を深め、それと同時に科学的な知識についても議論と疑念を抽出することである。

## 地域便益の考慮

地域社会の便益についての考慮は価値のあることである。これと同時に、補償は、重要でありながらも受容性の手続きを行う際のデリケートな問題として捉えられる。地域社会に提供する便益としては、従来通りの経済的便益が考えられ (地元請負業者の採用、土地の借地契約など)、経済的便益のフローは継続的なものになり得る (プロジェクトの所有権、より安い電気料金など)。あるいは、地域サービスの支援を受けることができる (環境改善、観光サービス支援など)。しかしながら、経済的な補償は受容性の向上を達成する特効薬／妙薬ではないことが分かっている。

## 結論

「受容性に関する連携拠点」ワークショップは、社会的受容性の原則と実践について伝達する上で有意義なものであった。また、より良い実践の達成に向けて、経験・ジレンマ・考えなどを共有するためのフォーラムを参加者に提供した。産業界は過去の過ちから教訓を得ており、社会的受容性は良い方向に変わりつつあるという共通の意識を持っていた。

ワークショップの参加者は、社会的受容性について学ぶことに意欲的な姿勢を見せていた。彼らは、葛藤の状況におけるコミュニケーションと連携など既に多くの現実問題に遭遇してきたため、そうした状況に対処するための実践的なアドバイスを求めていた。そして、態度がいかにして行動に影響するかを理解し、地域社会と連携するための標準的な方式を再考することを学んだ。相互関係の先にある構造的な問題 (変革プロセス、企業文化など) について考えることは、一層難しい課題だった。

全体として、参加者が自らの実践として示した手法とモデルは非常に初歩的であり、あまり体系的なものではなかった。それ故、改善の余地は十分にあると考えられる。現在、受容性の課題が、風力発電の悪影響やそういった悪影響に対する緩和と結び付けられる傾向にある。そして、議論の大部分はプロジェクトの技術的・科学的詳細、環境への影響などが占めている。しかしながら、プロセスの質、信頼関係の向上、意味のある連携などに対してもっと目を向ける必要がある。反対意見の背景にある懸念や要求を明らかにし、それらに耳を傾けることに重点を置かなければならない。

今後、風力発電部門全体で社会的受容性に取り組んでいくための努力が必要となる。そのためには、以下のようなさまざまなレベルでの改善が求められる。1) 個人のスキル、2) 組織的能力、3) 風力発電部門全体による行動。連携・コミュニケーションスキルやプロセスについての訓練を実施することが重要とみなされている。これに関連して、ワークショップで議論された論点の一つでは、実践とプロセスを変えるために必要なのはより多くの情報ではなく、実践的な学び、新しい知見、個人レベルでのいわゆる「気づき」などであるという結論が示された。

ワークショップの議論を通じて、社会的受容性に既に関心を寄せていた当事者は、ワークショップへの参加に積極的であることが分かった。この分野におけるグッドプラクティスの構築に向けて産業界全体が動き出すためには、依然として課題が残っている。EIA の従来のプロセスはプロジェクトの正当性の土台として十分ではないため、手順に関する規格を構築すべきであるという考えが多くの参加者の間で共有された。参加者の間では、この分野における協働的な手順の構築と認識の向上を望む声が上がった。また、地方自治体の代表者の参加についても要望があった。プロジェクト数が増加し、新規事業者がこの分野へ参入する中で、どのようにすれば社会的受容性の重要性が風力発電の当事者の間で広く認識されるようになるかが依然として課題となっている。

最後に、一連のワークショップ全体を通じて受容性に焦点をあてることができたことは有益かつ実り多き機会であった。このように注目することで、受容性が明確な業務の側面として、参加企業のボトムラインに影響を与え、かつ向上できるものであると理解を促すことができた。

詳細についての連絡先:Lasse Peltonen lasse@akordi.fi



Akordi Ltd.は、社会的責任を果たすフィンランドのコンサルティング企業であり、協働的な問題解決に向けて複数のステークホルダー、さまざまな利害と要求が存在する状況において第三者の立場で中立的に業務を行っている。当社は、一般市民の意思決定と環境に関する計画の分野において、ステークホルダーとの連携の構築と利害に基づく交渉の調整を専門としている。当社では、当社のパートナーである合意形成研究所が開発した相互利益型交渉(MGA)を適用しており、問題解決を成功に導く鍵としてステークホルダーの根本的な関心を認識し、それに応えることの重要性を強調している。

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