

検討会から与えられたテーマ：①再エネにかかわる環境アセスメントの問題点、②再エネと地域との共生のありかた

1. 本テーマへのそもそもの向き合い方

まず本テーマが持つ大事な前提を再確認しておきます。

今「気候危機打開」は人類が築いてきた文明そのものの存続を揺るがす極めて重要な課題になっており、その対策は主に CO2 の排出削減にかかっている(高山論文 1 章)。対策の手段として化石燃料を用いた発電による排出を減らし、再生可能エネルギープラス省エネの拡大を重視する政策に転換する必要がある。後者の方法は CO2 の単位排出量当たりの新設コストが安く、しかも大幅な雇用数の拡大が見込める(高山論文 2 章明日香レポートの試算)。後者を重視する選択はすでに世界の潮流で、「2020 年で世界の発電インフラ投資のじつに 8 割が再エネである」(国際エネルギー機関 IEA)とのこと。

CO2 の排出量当たりの削減コスト

原発新設費はメガソーラー新設費の約 3 倍とされている。

IEA (国際エネルギー機関)は、OECD の枠内(現在 38 か国参加)における自律的な機関として活動している。

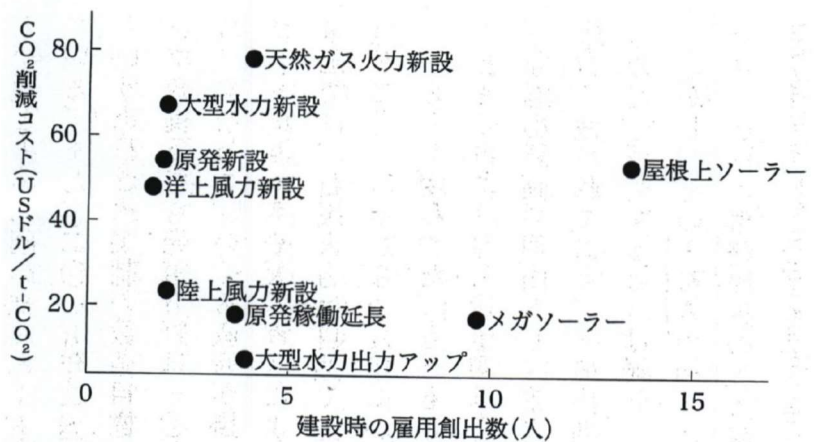


図 3-2 各発電エネルギー技術の雇用創出数と温室効果ガス排出削減コスト

注：同じ 100 万ドルを投資した場合、横軸が雇用創出数、縦軸が CO₂ 排出削減コストをそれぞれ示す。

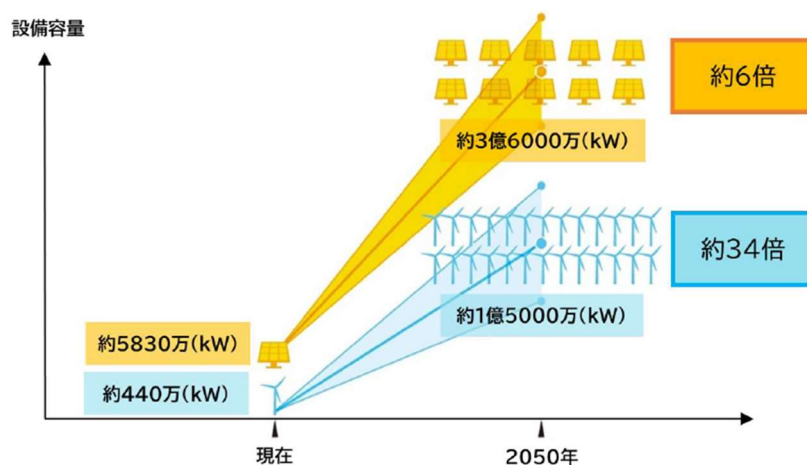
出典：IEA(2020)の図 2.3 を改変

明日香壽川『グリーン・ニューディール』より

日本より早く再エネと省エネの拡大に取り組んできたヨーロッパ諸国と比べ、日本の対応は約3年前まで低調なまま推移してきたが、2020年10月菅総理が「2050年カーボンニュートラル(排出量を削減し吸収量を拡大することで±ゼロに抑える)」を宣言することで、再エネ・省エネの拡大によりやく舵を切った(年表 B)。

この宣言後に概算をした WWF ジャパンは、太陽光発電は2050年までに約6倍、風力発電は約34倍に拡大しなければ「カーボンニュートラル」は達成されないと予測し、環境アセスメントの見直しを提言している(年表 G)。今後、開発による自然環境への影響を軽減する方法を規定する国内唯一の法律「環境影響評価法」が、開発と保全のバランスをとる「要」として適切に機能できるか否かが重要なポイントになってきている。実は現行の環境アセスメント制度には様々な批判がありながら、その声に正面から向き合わず比較的小さな修正にとどめてきた。しかし直近の約3年間、気候危機打開のために再エネの大幅な拡大が求められる中で、環境アセスメントの改善が重要な課題として浮かび上がってきた(年表の流れ)。

そこで次の2では、CO2 吸収源の森林を切り開き風が強い山頂付近の立地を求める風力発電を事例に、現状の問題点を指摘したうえで**開発と保全のバランスをとる制度のありかたをめぐる議論**を紹介する。また3では「再エネと地域の共生」のあり方について述べたい。



(図3) WWF ジャパンの 2050 年シナリオによる将来予測

2. 再エネにかかわる環境アセスメントの問題点

この論点を考える糸口として、2020年10月菅総理の突然の宣言(年表 B)後に約3年間進行している「環境アセスメント制度の見直し過程」を分析する。もっぱら再エネを対象に進行したその過程で現行の環境アセスメント制度の問題点が浮かび上がり、着地点を求めて今に至るまで3年間の議論が行われ、もうすぐ方向性が定まる運びになっている。

まず現在進行している「見直し過程」の流れの大筋を再確認しておこう。

- ① 菅総理の宣言後、再エネの拡大を急ぎたい政府は環境アセスの規模要件を1万kwから5万kwに大きくし、かつ審査期間を短縮する案を打ち出した。それに対して保全側(環境省、環境 NGO)は再エネの環境影響は規模によるのではなく主に立地選定の不適切さにあり、拙速な要件緩和や期間短縮を進めるのではなく、ゾーニング制度の充実と規模要件や手続きのあり方を検討すべきであるという意見を出した(ゾーニング制度については後述)。

しかし、持つべき共通認識は、「再エネの拡大(開発)は不可欠であるが、生物多様性の保全もまた不可欠である。この二つの要請を適切に調整できる環境アセスメントでなければならない。今調整の仕方を適切に改革しておかないと将来とても大きな問題を抱えることになる」ということである。
- ② 双方の議論はこの3年間粘り強く行われており(私にとっては意外だった)、論点は環境アセスメントの制度設計をどう見直すかまで踏み込んでいる。この議論がうまく実を結ぶかが今問われており、これによって長年抱えてきた懸案である「環境アセスメントの改善」が期待される。

1) 現行の環境アセスメントの問題点

① 三重県の2つの風力発電の事例から(高山論文 3章)

- ・ 地域住民に対する丁寧な説明を放棄している。アセス書、意見聴取会公開の範囲、期間、方法が後ろ向き。(高山論文注 3 参照)
- ・ 厳しい意見に対してもパターン化した対応で通っていく(「回避・低減・代償」)、「アセスメント」という言葉。
- ・ 「開発事業者自らが」(国が提供するマニュアルやデータベースをもとに)自らの開発案を評価(アセスメント)するという制度設計になっている。最大の問題は事業者の恣意的なプラン(立地場所を含む)を出発点として認めている(審査期間が長くなる原因はこれ)。事業者によるまじめ度の差が激しい。
- ・ そもそも「環境アセス」なのに環境面からの厳しい意見が通りにくい制度になっている(制度設計の

ミス)。最終決定権は主管の開発側(風力発電は経産省)にある。環境アセスメント制度発祥のアメリカでは、最初から環境側の意見が通る調整の仕組みを組み込んでいる(高山論文最後の数行)。

- ・ アセス文書は施設完成後非公開となり、広域にわたる蓄積的な影響判断に支障が出る。

②環境アセスメントの改善は行われてきたが(アセス法「見直し・改善は約10年ごとに行う」)

- ・ 「事業アセス」改革の試みとして、早期段階でコンセプト(立地・規模等)を検討しようとする試み(2011年からの配慮書段階)の効果はあったが。約10年経た現在はその次の改革期にあたる。
- ・ 制度自体の改善のヒントとして、国・自治体が主導し住民参加して決める立地選定(ゾーニング)があるのでは(高山論文 p. 5)? 海外に先進例はあっても日本では無理なのか?

2) 今直面する再エネの事態が制度設計からの改革を促している

- ・ 再エネの拡大が進まなくても、拡大を無造作に進めても気候危機が悪化する局面を打開するのは今しかない、という認識が共有されてきた。陸上風力に係る環境省・経済産業省共同管理の検討会の進行(年表 F)や洋上風力に係る年表 A の法律を補完するアセスメント制度の検討(年表 L)に見られるように、陸上風力も洋上風力も環境アセスメントの制度改革が議論されている。
- ・ 年表 J では陸上風力においては「風力発電の環境影響の程度は立地する場所に依拠する度合いが大きいことから、事業の立地特性を基にした環境影響の程度に応じて相応の環境アセスメント手続に振り分ける仕組みが必要」「国は環境影響の程度に応じた振り分けに係る指標や基準をあらかじめ明確化し公表しておくことが必要」と述べ、国が責任をもってゾーニングを行うことと明記している。
- ・ 年表 L の洋上風力においては「事業者選定前の早期の段階から国(環境省)自らが関心を有する者・地域等から幅広い情報・知見を収集し、環境アセスメント等の方法をあらかじめ確定した上で現地調査等を実施し、調査結果を再エネ海域利用法に基づく区域選定等の検討や選定事業者が立案する事業計画に適切に反映させることによって、効果的かつ効率的な環境配慮を確保する仕組みとすること」と、これも国が責任を持ったゾーニングの必要性を述べている。
- ・ 実は環境省は 2016 年から 2020 年までの 5 年間全国の 16ヶ所の自治体を巻き込みゾーニングの実証事業を続けてきたという実績があり、環境省がガイドラインを作成し自治体が地域を巻き込みゾーニング地図を作成する作業を行った。ここで培ったノウハウが今回の環境アセスの改革において説得力を発揮している。

3. 再エネと地域との共生のありかた

「再エネと地域の共生」を考えるうえで、ドイツ、オーストリア、デンマークを筆頭とするヨーロッパの経験に学ぶ必要がある。それを紹介している『ドイツに学ぶ地域からのエネルギー転換～再生可能エネルギーと地域の自立』家の光協会(2013 年)から考える。この本の編者は一橋大学の寺西俊一教授と農林中金中央研究所の石田信隆氏。そこにはこう書かれている(p.188)。

地域のエネルギー自立(再エネをてこにした地域の再生)を達成するうえで必要なことがある。

1. 再生可能エネルギーは地域に存在する資源であり、本来的には地域の人々に優先的に利用する権利が与えられるべきである。このことは同時に、地域の人々には、その資源を永続的に利用できるよう、適切に維持管理をする義務があることを意味する。
2. これを前提としたうえで、地域の資源をどこでどのように利用するのか、土地利用なども含めて地域ごとに総合的な計画が策定される必要がある。再エネ事業は、この計画の枠組みの中で、地域主導で進められるべきである。

以上の前提条件が担保されていないと、いくら再エネを導入しても、エネルギー自立にはつながらない。

実はドイツをはじめとするヨーロッパ諸国では 1980 年代後半から環境保全と第一次産業の発展を両立させる政策を追求してきた。

一次産業は、直接には生産額はそれほど大きくなくても、食料が身近に確保できることは何のものにも勝る保険であり、地域の関連産業を生み出すベースになって、加工業、輸送業、観光業、商店街、そして地域コミュニティを作り上げている。つまり、農業の環境保全機能(多面的機能)、コミュニティ持続機能に補助金をつけているのだ。日本でも農業の多面的機能は注目されてきたが、これほど徹底してはいない。むしろ地域集落の再生政策にはずっと熱心ではなかったと言える。(高山論文 6 ページ注 8、鈴木宣弘氏の指摘)。

この姿勢をベースに、実はドイツは2011年の福島原発事故の直後に「安全なエネルギー供給に関する倫理委員会」を立ち上げ、「社会共同によるエネルギーシフトの道筋」を発表した。その内容を要約すると「大企業主体の集中型エネルギー供給から、エネルギーの消費者自身が生産者になる分散型エネルギー供給が必要。このようなエネルギーの民主化が、市民の参加を進め、転換を促す。この方向が環境保全、技術競争力強化、地域経済の活性化・雇用拡大につながる」という方向であった(高山論文 6 ページ注 9)。

デンマークでは、風力発電所の導入の際に、地域住民がその 20%以上所有を法的に義務づけ、企業や電力会社単独では導入できない制度になっている。その結果、住民の意向が計画段階から反映され、売電収益も地域に還元され、地域社会の反対などは少なくスムーズに導入が進む。地域住民が株主として希望する株数を保有し、毎年、7~8%の配当率で還元されている。ドイツの事例では再生エネルギーの拡大に住民も参加し、同時に利益を受け、ある村では出資者の年間売電収入が農業収入に匹敵するまで増加したとのこと。再エネによる地域づくりを表明している自治体がドイツの国土面積の過半を占めている。ドイツをはじめヨーロッパ諸国は、このようにエネルギー転換と組み合わせた集落規模の地域の活性化を追求している。(高山論文 p. 5)

日本でも、長野県飯田市や滋賀県湖南市など、これまでも市民・地域主導方式で再エネ普及を推進してきた先進事例もある。しかし、まだ日本では、デンマークやドイツのように市民・地域主導方式が主流になり得ていない。

今、気候危機の打開が IPCC の目標通り進んでいないことがはっきり見えてきた。さらにパンデミックや戦争の危機が現実味を帯びてきている中で、自由貿易論を鵜呑みにした政策の形が本当に正しいのか、問い直す必要がある。「不測の事態」をきちんと想定し、国民の命を守ることが「安全保障」とすれば、気候危機への備え、地震災害への備え、戦争への備えに正面から向き合い、正しく準備することが本当の安全保障ではないだろうか。鈴木宣弘氏がこの警告を繰り返し発しているが、国の政策転換の形は見えない。

テーマ①にかかわって長年の懸案であった再エネにかかわる環境アセスメントの改革がようやく始まるうとしていることを述べたが、テーマ②「再エネと地域との共生のありかた」においても、政策の転換が求められているのではないだろうか(高山論文第 5 章：本当の安全保障とは?)。