

再エネ海域利用法・促進区域指定に あたっての地域住民との合意形成

秋田県男鹿市・潟上市沖の事例調査

林 隼佑

東京大学大学院 工学系研究科

田嶋 智

東京大学大学院 新領域創成科学研究科

山口 健介

東京大学 公共政策大学院

本発表の概要

Topic : 洋上風力発電導入に係る地元住民との合意形成

- はじめに
- 本研究の目的
- インタビューの概要
- インタビュー結果
- 考察と施策提言
- 本研究の限界
- 結語

はじめに：日本における洋上風力発電の導入とその合意形成

- 日本のエネルギー政策において、洋上風力発電の導入拡大が重要
→一般海域の占用に関する統一的なルールとして、
「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律」が制定（2018）施行（2019）されている

- そのガイドライン上では
 - 「有望な区域」指定 ≡ 協議会設置に先立って、
 - 都道府県などの調整により、
 - 漁業者に対して「洋上風車事業、および考えられる漁業への影響」を伝えて合意を得るプロセスが規定されている

- 上記について、実務上どのようなプロセスがとられているかは明らかになっていない

本研究の目的

- 秋田県の事例を対象に、洋上風力発電導入に係る地元漁業者との合意形成のプロセスを明らかにするとともに、今後の他地域における事業展開に関する示唆を得ることとする

- 本研究の用語：
 - 合意形成...ガイドラインで示されている協議会設置について、漁業者から賛同を得ること
 - 先行事業者...協議会設立以前から合意形成に向けて漁業者に働きかける事業者のこと

- なお、本研究は再エネ海域利用法の枠組みにおける合意形成の実態解明および水平展開のための施策提言を主眼としており、制度の枠組みを超えた合意形成の規範に関する議論はしない

インタビューの概要

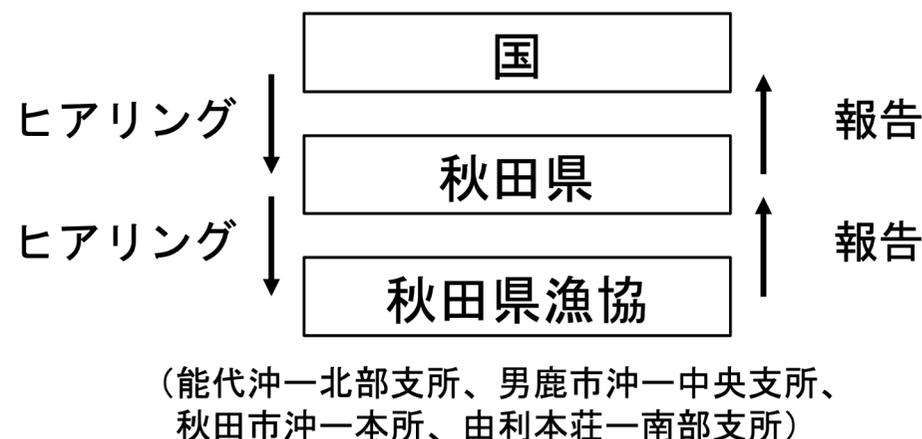
秋田県A地区で行われた合意形成について、同地区漁協の漁業者および
先行事業者への非構造化インタビューを実施した

インタビューの実施日程一覧

2021年11月9日 先行事業者（オンライン）
2021年11月29日 漁協組合員（対面）
2021年11月30日 先行事業者（対面）
2022年2月16日 先行事業者（オンライン）
2022年2月23日 漁協組合員（メール）
2022年3月9日 漁協組合員（メール）
2022年3月10日 先行事業者（オンライン）
2022年3月18日 漁協組合員（電話）

インタビュー結果：合意形成プロセスについて

- 秋田県が各地区の利害関係者の調整状況と合意状況を調査する制度設計
- 合意形成に向けた調整を担っているのは先行事業者であり、県は合意の取れたことを確認し国へ報告する役割を担う



支所ごとの合意の確認

各支所長取りまとめのもと、支所ごとの合意基準を満たしているかの決が取られる。

インタビュー結果：先行事業者の取り組みと漁業者の意見

A地区における合意形成に向けた流れは以下のように説明できる

a. 事業計画の説明

b. 漁業者訪問による賛同漁業者の獲得

c. 合意取得

(d. 有望区域指定・協議会設立、および合意後の漁業者との関わり)

インタビュー結果：先行事業者の取り組みと漁業者の意見

a. 事業計画の説明

- 支所長へ事業計画説明
- 組合内での情報展開
- 海域・海底の調査のお願い（「区域の状況の詳細な調査」）
 - 調査だけなら良いのではないかという反応



漁業者への説明会の開催

→洋上風力事業の基本的な情報を漁業者に伝える
漁業者の賛否状況、および反対の理由を把握する

- 洋上風力発電に関する説明（陸上風車が海に建設されるイメージ）
- ジオラマやミニチュア風車を使った説明

インタビュー結果：先行事業者の取り組みと漁業者の意見

b. 漁業者訪問による賛同漁業者の獲得

合意形成に向けた先行事業者の取り組み

- 組合員を対象とした事業者主催の意見交換会
 - 制度や事業計画、漁業貢献策に対する理解を得る
 - 最初の説明会で、賛同者は数人
- 個別訪問による活動＋賛同者からの支援／説得
 - 漁業との両立を考えること、地域への貢献を行っていくことを繰り返し説明
 - 漁業者の理解が深まるに伴って生まれる疑問を一つずつ解消

インタビュー結果：先行事業者の取り組みと漁業者の意見

b. 漁業者訪問による賛同漁業者の獲得

合意に至るまでの漁業者意見の変化

漁業者の反対理由

- 急に自分たちの漁場付近に風車を建設することを受け付けられない
- 洋上風車が海洋生態系に影響を与え、将来的に漁獲が下がる懸念がある

漁業者が賛同に意見を変えたきっかけ

- 風車建設に伴って漁業が出来ない期間における漁業補償の提示
→経済的に妥当な補償であるかは、一部の漁業者が判断
- 先行事業者の漁業者への理解の深さ
 - 漁業者が長年苦勞してきた魚礁作りの取り組みへの協力申し出
(具体的な補助内容は提示せず)

インタビュー結果：先行事業者の取り組みと漁業者の意見

c. 合意取得

- 漁協が各組合員へ賛否記入用紙を送付、最終的な賛否を取りまとめる
- 正組合員の2/3の合意を取得
- 若い組合員は漁場の環境を長期的に考え反対する者が多い一方、年配の漁業者は漁業補償などを理由に最終的には賛同するものが多い

d. 有望区域指定・協議会設立、および合意後の漁業者との関わり

- 県→国へ情報提供
- 有望区域指定
- 第1回協議会開催

合意後の先行事業者と漁業者との関わり

- 定期的に挨拶を行う
- 協議会での発言についてなど、事業者からアドバイスを行う
- 競合他社が入ってきて、個別に説明会を開く

考察：水平展開を行う上での課題—本事例に見える問題点

- 先行事業者は公募において事業をとれるとは限らない
- そのため漁業者に対して具体的な補償内容をコミットできない
- 合意の成否は漁業者の主観的な判断に拠るところが大きい
- 先行事業者が合意形成において果たせる役割は極めて限定的と言わざるを得ない
- 反対意見が強い地域では交渉の場すら得られないこともありうる

先行事業者が補償内容についてコミットできない

合意形成の成否は漁業者の「判断」に拠らざるを得ない

事業者・漁業者間の属人的な関係性が合意形成の成否を左右

考察：水平展開の円滑化に資する施策提言

- 前述のとおり、現状の合意形成プロセスでは不確定要素に拠るところが大きく非効率的である
- 先行事業者による補償内容へのコミットを可能とする制度運用が求められている
- 本研究では以下の3点を提案する
 - a. 事業者選定に係る評価配点の変更
 - b. 補償内容に関する透明性の確保
 - c. セントラル方式の導入

考察：水平展開の円滑化に資する施策提言

a. 事業者選定に係る評価配点の変更

- 評価点数240点のうち供給価格に関する配点が120点を占める
- 漁業者との協調に関する配点はわずか10点
- このような価格偏重とも言うべき配点については、批判もなされている（日本風力発電協会, 2022など）
- 合意形成の取り組みを入札時に評価することで、こうした取り組みを行う事業者が選定される可能性が高まり、補償が履行される確度が上がると考えられる

考察：水平展開の円滑化に資する施策提言

b. 補償内容に関する透明性の確保

➤ 配点の変更

- 多数の事業者が先行的に働きかけ、補償案を提示するようになる可能性
- 補償額が吊り上がり、結局補償履行の実現可能性が下がる懸念あり

➤ それに対する施策として、

- (1) 漁業者への補償について一定の基準を設けた上で、
- (2) 先行事業者が提示した補償内容を公開し、当該事業者が選定されたか否かによらず、選定事業者による履行を義務付ける

➤ 先行事業者は自らが選定を受けられるかが不確実な中でも補償内容について具体的にコミットできるようになり、合意形成において果たせる役割が増大すると考えられる

考察：水平展開の円滑化に資する施策提言

c. セントラル方式の導入

➤ 補償内容に関する基準

→ 洋上風力発電による環境影響に関する知見が蓄積されるまでは設定が困難

➤ セントラル方式

... 洋上風車設置海域のゾーニングなどを中央政府が責任をもって行う政策であり、欧州における洋上風力発電の大量導入を可能にした一要因であるとされる（上田, 2018）

- 日本における導入の議論は、専ら技術的な情報について政府が率先して収集・共有することにより事業者負担を軽減することが主眼とされている（経済産業省資源エネルギー庁・国土交通省港湾局, 2022）
- 合意形成についてもこのセントラル方式を適用すること、すなわち**漁業影響の評価と補償内容の交渉を行政が一括して行う**ことも1つの選択肢になるのではないか

本研究の限界

- 合意形成の規範としては以下のような点が挙げられる（Susskind & Cruikshank, 2006）
 - (1) すべての関係者が合意の条件等を正確に把握していること
 - (2) 合意後に生じる不測の事態に対しても柔軟に対応できる条件設定がなされていること
 - (3) 合意の正統性を担保するため、手続きの透明性が確保されていること

- 上記の規範に鑑みれば現行の制度や本研究の提言でも不十分な点は多いものの、その点を補うことは国内における洋上風力発電導入促進という再エネ海域利用法の本旨と相容れない部分もあると考えられるため、今後の研究に期待したい

結論

- 本研究では、国内における洋上風力発電導入の先進地域である秋田県の事例に取材し、再エネ海域利用法の下での合意形成の実態を解明した
- その結果、現行の合意形成プロセスの課題として以下の点が明らかになった
 - 有望区域指定に先立ち、先行事業者による漁業者との調整が行われるが、これは当該事業者による事業落札を確約するものではない
 - したがって、先行事業者の提示する補償内容とその履行には不確実性が残ることになる
 - このような条件下では、先行事業者の提示した補償内容に基づき漁業者が事業の可否を判断するのは極めて困難である
- 上記の課題について、先行事業者が補償内容についてコミットできるような合意形成プロセスを提案した

参考文献

経済産業省資源エネルギー庁, 国土交通省港湾局 (2019a). “海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域指定ガイドライン.”

”https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/new/information/190611a/pdf/guideline.pdf

経済産業省資源エネルギー庁, 国土交通省港湾局 (2019b). “一般海域における占用公募制度の運用指針.”

”https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/yojo_furyoku/dl/legal/operation.pdf

経済産業省資源エネルギー庁, 国土交通省港湾局 (2022) “「日本版セントラル方式」の検討に向けた論点について.”

https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/saisei_kano/yojo_furyoku/pdf/010_02_00.pdf

上田悦紀. (2018). 国内外の洋上風力発電の現状について. 日本エネルギー学会機関誌えねるみくす, 97(2), 125-134.

Susskind, L. E., & Cruikshank, J. L. (2016). *Breaking Robert's Rules: The New Way to Run Your Meeting, Build Consensus, and Get Results*. Oxford University Press. (城山 英明, 松浦 正浩 (訳) (2008). *コンセンサス・ビルディング入門 — 公共政策の交渉と合意形成の進め方*. 有斐閣.)