
共生条例の骨子素案について

第3回有識者会議における検討事項

	論点	第3回	第4回以降
検討事項1	基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> ■ 共生条例の目的 ■ 共生のための2つの手法 ■ 共生条例全体のイメージ 	<p>第3回で課題となった事項を引き続き検討</p>
検討事項2	ゾーニング手法	<ul style="list-style-type: none"> ■ ゾーニングの基本的な考え方 ■ ゾーニングの設定案 <ul style="list-style-type: none"> ・ 保護地域 ・ 保全地域 ・ 共生地域 ■ 共生区域設定のための協議会等について 	
検討事項3	合意形成手続	<ul style="list-style-type: none"> ■ 合意形成プロセスの考え方 ■ 合意形成のプロセスの案 <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域住民との意見交換会、説明会 ・ 市町村による意見のとりまとめ・回答 ・ 県による事業計画の確認方法と判断基準 	
検討事項4	対象事業	<ul style="list-style-type: none"> ■ 対象とする再エネ種別 ■ 対象とする事業 ■ 対象とする規模要件 	
検討事項5	実効性の担保	<ul style="list-style-type: none"> ■ 実効性を担保するための手法 <ul style="list-style-type: none"> ・ 不認定事業者の公表 ・ 許認可権者への通知 ・ 勧告・命令等の発出 ・ 罰則の設定 	
検討事項6	その他	<ul style="list-style-type: none"> ■ 計画中の事業における合意形成プロセスの取扱いについて ■ 県・市町村等の役割について 	

検討事項1

共生条例の基本的な考え方について

1 共生条例の基本的な考え方について

(1) 共生条例の目的

本県の健全で恵み豊かな自然環境、景観、歴史・文化等は、県民の共通の財産であり、広く県民がその恵沢を享受するとともに、これらを良好な状態で将来の県民に継承していかなければならない。

再生可能エネルギーと持続可能な形で共存共栄していくことを前提として、環境との共生を図りながら、本県における再生可能エネルギーの円滑な導入を促進する。

- ・本県の美しい自然環境、景観、歴史・文化等は、県民の共通の財産であり、広く県民がその恵沢を享受するとともに、これらを良好な状態で未来に継承していくことは、今を生きる私たちの責務である。
- ・一方、地球温暖化が急速に進行する中、地球環境が危機的状況に置かれていることを直視し、本県が持つポテンシャルを活かしながら再生可能エネルギーを導入し、地球環境の保全に貢献していくことも私たちの責務である。
- ・しかしながら、地球環境を守るための再生可能エネルギーの導入が、無秩序な開発による環境破壊を招くようなことがあってはならず、地域との合意形成により、環境と再生可能エネルギーとの共生が図られるよう、努めなければならない。
- ・このため、現代世代が将来世代に引き継ぐべき自然環境、景観、歴史・文化等を保全しながら、持続可能な形で共存共栄していくことを前提として、本県における再生可能エネルギーの円滑な導入を促進するため、この条例を制定する。

1 共生条例の基本的な考え方について

(2)共生のための2つの手法

次の2種類の手法を組み合わせることにより、“現在の世代”が“将来の世代”に「引き継ぐべき(守るべき)環境」を保全し、持続可能な形で、本県における再生可能エネルギーの円滑な導入を促進する。

【広域的な視点から守るべき環境を保全するための手法】

ア ゾーニング（法令による区域設定が可能な環境要素をもとに地域区分を明示）

広域的な視点から守るべき環境を保全するため、本県の再生可能エネルギーに対する自然保護等の考え方をあらかじめゾーニングによって見える化し、再生可能エネルギー事業の導入を円滑に進める。

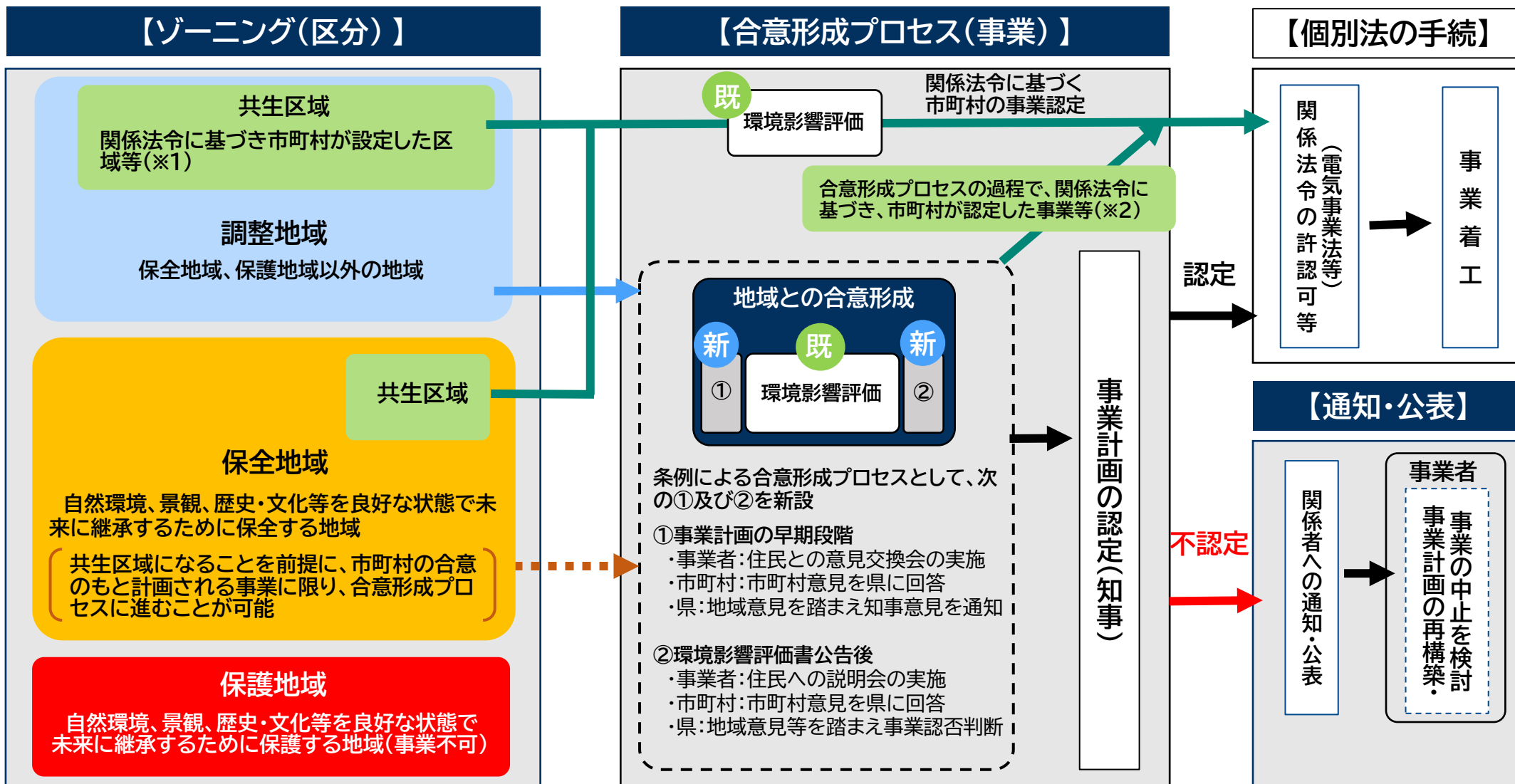
【地域の視点から守るべき環境を保全し、自然・地域と共生した再エネ事業とするための手法】

イ 合意形成手続（法令による区域設定が困難な環境要素を地域の視点から確認）

再生可能エネルギー事業に合意形成の手続きを定めることにより、地域と事業者が対話する機会等を設け、地域のメリットを明確にし、地域の視点から守るべき環境を保全しながら、再生可能エネルギー事業の導入を円滑に進める。

1 共生条例の基本的な考え方について

(3) 共生条例全体のイメージ



※1 温対法に基づく促進地域、農山漁村再エネ法に基づく設備整備計画区域、その他これらに準じた区域
 ※2 温対法に基づく促進事業、農山漁村再エネ法に基づく設備整備計画、その他これらに準じた事業

検討事項2

ゾーニングについて

2 ゾーニングについて

(1) ゾーニング設定の基本的な考え方

【条例・規則によるゾーニング】

ゾーニングの設定に当たっては、県が広域的な視点において、区域設定が可能な要素について行う。

広域的な視点から区域設定を行うためには、県内を一律の基準で判断する必要があり、客観的に確認できる現行法令の区域等に基づき設定していくことを基本とする。

【ガイドライン等による補完】

景観、歴史・文化等の地域固有の要素については、現行法令で保全・保護すべき区域等が明確にされていないため、区域設定することが難しい。また、自然環境についても一律の区域設定が困難な要素も存在する。

このため、あらかじめ、地域毎に固有の要素(自然環境、景観、歴史・文化等)をとりまとめ、ガイドライン等により見える化し、事業計画作成の際、これらの項目に対する配慮を促すことで、ゾーニングを補完する。

また、人の生命や財産の保護、防災、防衛等を目的とする法令等についても、ガイドライン等により補完する。

現在の世代”が“将来の世代”に「引き継ぐべき(守るべき)環境」

法令による区域設定が可能な環境要素

条例・規則で区域を明示
(ゾーニング)

法令による区域設定が困難な環境要素

ガイドライン等で地域固有の要素を明示
(ゾーニングを補完)

ゾーニング制度

3 ゾーニングについて

(2) ゾーニングの設定案

区分	区域の概要
調整地域	保護地域、保全地域以外の地域
共生区域	地域との共生を図りながら、再エネの導入を促進する区域 (温対法の促進区域、農山漁村再エネ法の設備整備区域、その他これらに準じた区域)
保全地域	自然環境、景観、歴史・文化等を良好な状態で未来に継承するために保全する地域 (現行法令で保全されており、開発行為に一定の規制がされている地域) ※共生区域になることを前提に、市町村の合意のもと計画される事業に限り、合意形成プロセスに進むことが可能
保護地域	自然環境、景観、歴史・文化等を良好な状態で未来に継承するために保護する特別な地域 (現行法令において、保護すべきエリアとして明確に示されている地域) ※事業の実施不可

2 ゾーニングについて

(3) 保護地域

自然環境、景観、歴史・文化等を良好な状態で未来に継承するために保護する特別な地域
(現行法令において、保護すべきエリアとして明確に示されている地域)

※ 事業の実施不可

【主な法令】

法令等の名称	区域の名称	区域の説明
自然環境保全法	野生動植物保護地区	自然的社会的諸条件からみてその区域における自然環境を保全することが特に必要なものとして指定を受けた地域
自然公園法	国立/国定公園の特別保護地区、海域公園地区、第1種特別地域	特別保護地区：特別地域内で特に厳重に景観の維持を図る必要のある地区 海域公園地区：優れた海域景観の維持及び適正な利用を図る地域 第1種特別地域：特別保護地区に準ずる景観を有し、特別地域のうちでは風致を維持する必要性が最も高い地域であつて、現在の景観を極力保護することが必要な地域
青森県立自然公園条例	県立公園の第1種特別地域	特別地域のうちでは風致を維持する必要性が最も高い地域であつて、現在の景観を極力保護することが必要な地域
文化財保護法	史跡名勝天然記念物の区域	史跡名勝天然記念物(特別史跡名勝天然記念物を含む。)に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為を制限する区域
青森県文化財保護条例	県史跡名勝天然記念物の区域	史跡名勝天然記念物(特別史跡名勝天然記念物を含む。)に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為を制限する区域
—	世界遺産内(自然・文化) ※自然環境保全法 野生動植物保護地区 文化財保護法 史跡名勝天然記念物の区域 に含まれる。	世界遺産条約に基づく自然遺産・文化遺産として認定された範囲 ※自然環境保全法 野生動植物保護地区 文化財保護法 史跡名勝天然記念物の区域

2 ゾーニングについて

(4) 保全地域

自然環境、景観、歴史・文化等を良好な状態で未来に継承するために保全する地域
(現行法令で保全されており、開発行為に一定の規制がされている地域)

※ 共生区域になることを前提に、市町村の合意のもと計画される事業に限り、合意形成プロセスに進むことが可能

【主な法令】

法令等の名称	区域の名称	区域の説明
森林法	・保安林	水源の涵養、土砂の崩壊その他の災害の防備、生活環境の保全・形成等、特定の公益目的を達成するため、農林水産大臣又は都道府県知事によって指定される森林
森林法	・地域森林計画対象民有林(保安林、保安施設地区を除く)	都道府県知事が民有林について5年ごとに10年を1期とした「地域森林計画」の対象とした民有林
自然公園法	・国立/国定の第2種特別地域、第3種特別地域、普通地域	第2種特別地域: 第1種特別地域及び第3種特別地域以外の地域であつて、特に農林漁業活動についてはつとめて調整を図ることが必要な地域 第3種特別地域: 特別地域のうちでは風致を維持する必要性が比較的低い地域であつて、特に通常の農林漁業活動については原則として風致の維持に影響を及ぼすおそれが少ない地域 普通地域 : 特別地域及び海域公園地区以外の地域
青森県立自然公園条例	・県立公園の第2種特別地域、第3種特別地域、普通地域	第2種特別地域: 第1種特別地域及び第3種特別地域以外の地域であつて、特に農林漁業活動についてはつとめて調整を図ることが必要な地域 第3種特別地域: 特別地域のうちでは風致を維持する必要性が比較的低い地域であつて、特に通常の農林漁業活動については原則として風致の維持に影響を及ぼすおそれが少ない地域 普通地域 : 特別地域以外の地域

2 ゾーニングについて

(5) 共生区域

地域との共生を図りながら、再エネの導入を促進する区域
(温対法の促進区域、農山漁村再エネ法の設備整備区域、その他これらに準じた区域)

【共生区域】

法令の名称	区域の名称	区域の説明
地球温暖化対策推進法 (温対法)	促進区域	協議会等での協議により決定する、地域脱炭素化促進事業の対象となる区域
農山漁村再生可能エネルギー法 (農山漁村再エネ法)	設備整備区域	市町村の基本計画に定める、再生可能エネルギー発電設備の整備を促進する区域
—	その他これらに準じた区域	地球温暖化対策法、農山漁村再エネ法と同等の合意形成が図られたと知事が認めた区域



関係法令に基づく区域等を設定するためには、協議会等による協議が必要。

2 ゾーニングについて

(6) 共生区域設定のための協議会等について

協議会等の設置

- ・ 温対法、農山漁村再エネ法に基づく協議会
- ・ その他、上記の関係法令に準ずる協議会等

<設置主体>

市町村(県と共同設置も可)

※事業者と市町村との共同設置も可

<構成員の例>

計画策定市町村内の関係部局(許可権者等を除く)

関係地方公共団体(許可権者等を除く)

国等の関係機関(地方環境事務所等)(許可権者等を除く)

学識経験者(再エネ、自然環境、生活環境、気候変動、地域活性化等)

地域脱炭素化促進事業計画の認定を申請しようとする事業者

地域コミュニティの代表者(関係区長・自治会長等)

産業団体(農林漁業、観光等)

環境保全団体

許可権者等(オブザーバー)

協議会による促進区域の協議

市町村による促進区域の設定

- ・ 温対法に基づく促進区域
- ・ 農山漁村再エネ法に基づく設備整備区域
- ・ その他これらに準じた区域

共生区域

促進区域内で計画された事業について、市町村が関係法令に基づく促進事業等として認める場合

協議会による促進事業の決定

市町村による促進事業の認定

- ・ 温対法に基づく促進事業
- ・ 農山漁村再エネ法に基づく設備計画
- ・ その他これらに準じた事業

検討事項3

合意形成プロセスについて

3 合意形成プロセスについて

(1) 合意形成手続の考え方

立案段階のできる限り早期に、地域に対して概要を説明する機会を創出し、地域のメリットを明確にしながら、自然環境及び地域が守るべき地域固有の景観、歴史・文化等に配慮した事業計画の作成を促すことで、地域と事業者との合意形成を図る。また、既存の環境影響評価手続を活用し、一体的に運用する。

(2) 合意形成プロセスの案(全体イメージ) ※環境影響評価対象事業の場合

新

①環境影響評価手続前

・住民との意見交換会の開催
(再エネ特措法と併催可)

・事業計画に対する県や地域の意見を通知(県⇒事業者)

意見交換会や市町村における「地域の守るべき環境」等を事業者へ通知し、今後の事業計画への反映・見直しを求める。

既

環境影響評価手続(既存)

環境アセスメント

配慮書

方法書

準備書

評価書

FIT/FIP認定

・住民説明会(方法書・準備書)
・知事意見の提出(配慮書～準備書)

現行の環境影響評価制度により、地域の意見を事業計画に反映するよう、引き続き、国(事業者)に知事意見として通知する。

新

②環境影響評価手続後

・住民との意見交換会の開催
(再エネ特措法と併催可)

・事業者に対して、合意形成の判断を通知(県⇒事業者)

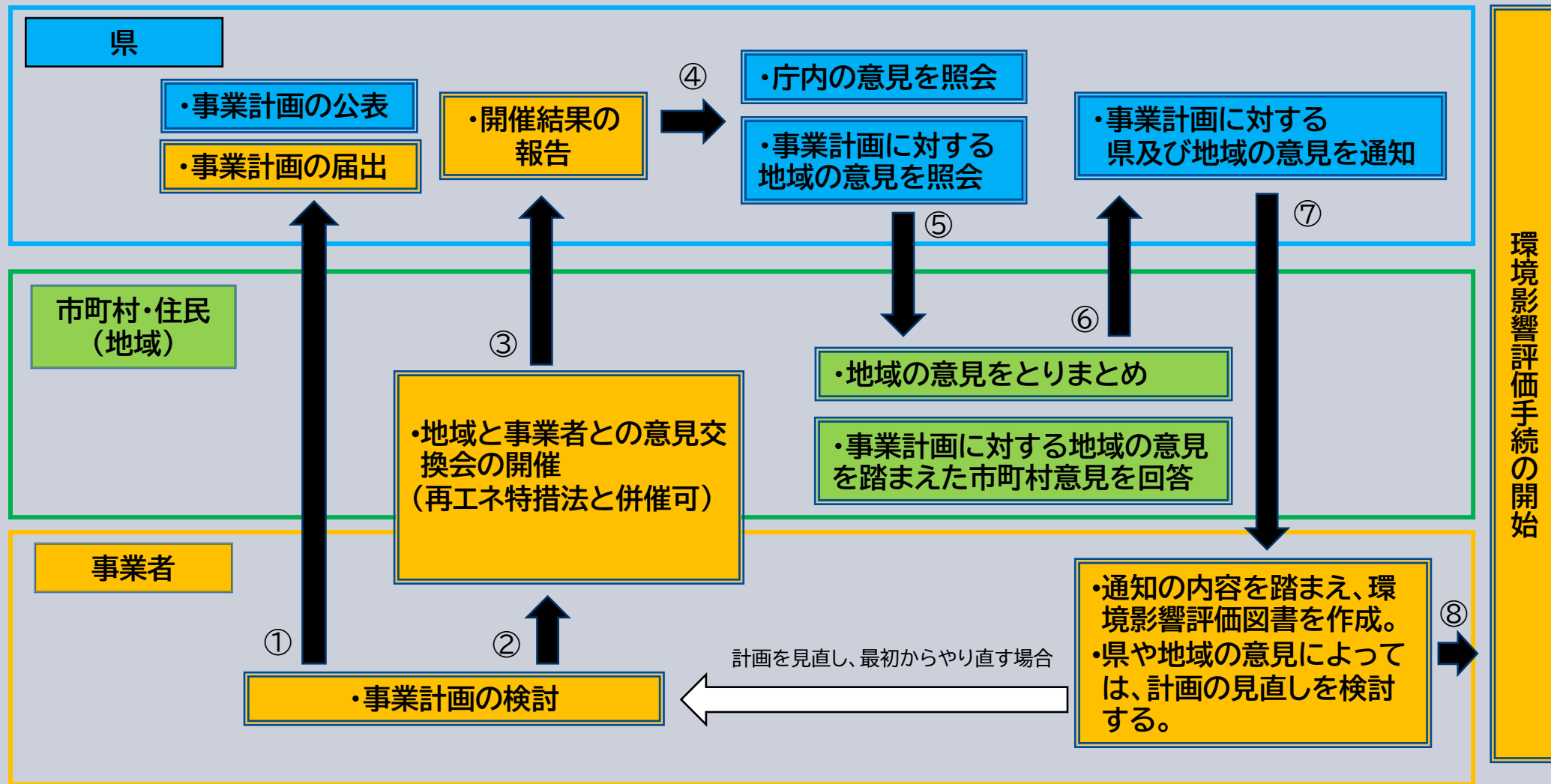
現行の環境影響評価制度では、県や市町村等が評価書(最終事業計画)に対する意見を述べる機会がないため、その機会を創設。
合意形成が図られていない場合には、事業の再構築等を求める。

3 合意形成プロセスについて

(3) 合意形成プロセスの案(詳細フロー) ※環境影響評価対象事業の場合

①環境影響評価手続前

※共生区域のうち、市町村が認定した事業等については、本プロセスを省略できる。

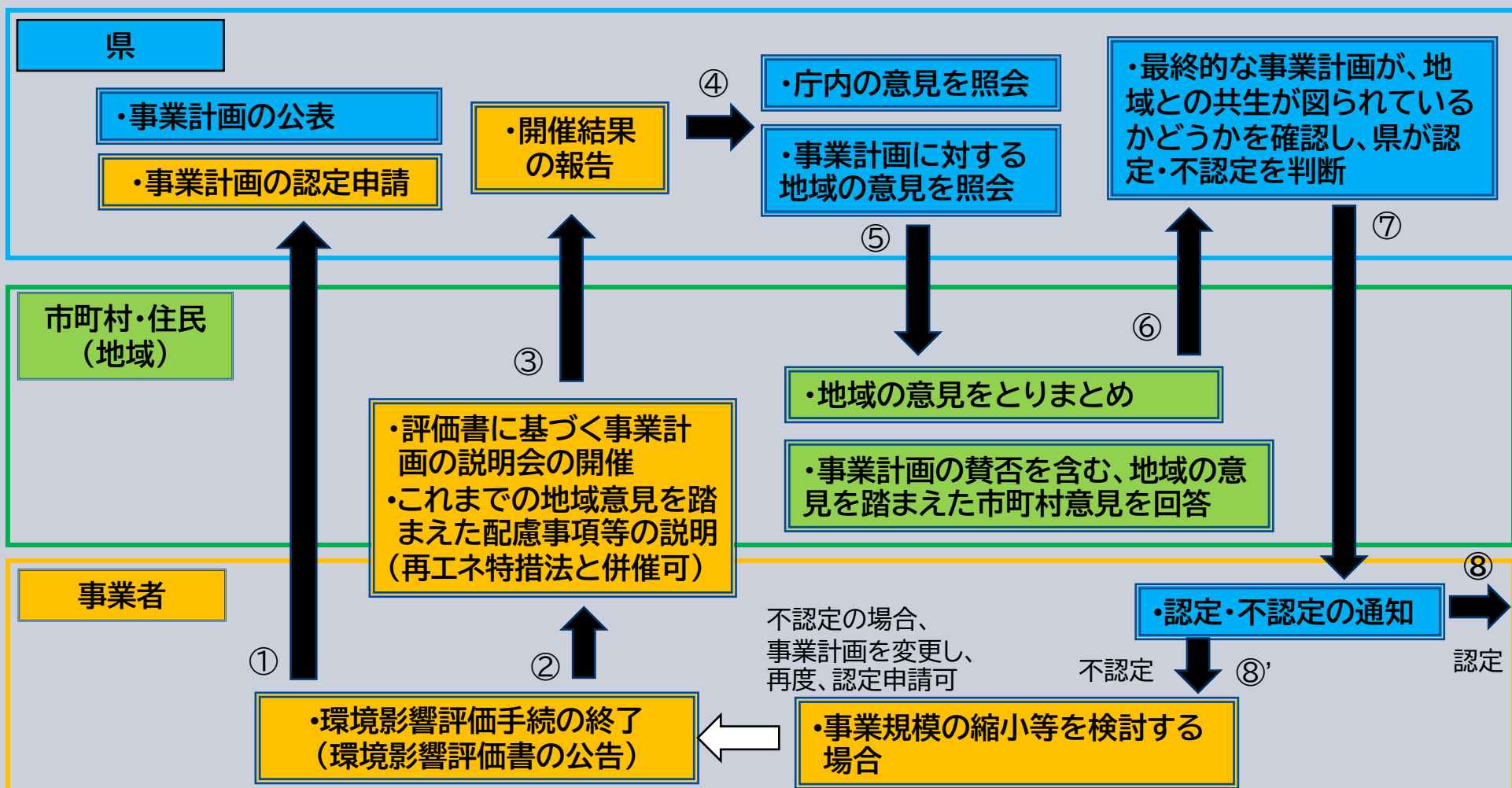


3 合意形成プロセスについて

(3) 合意形成プロセスの案(詳細フロー) ※環境影響評価対象事業の場合

②環境影響評価手続後

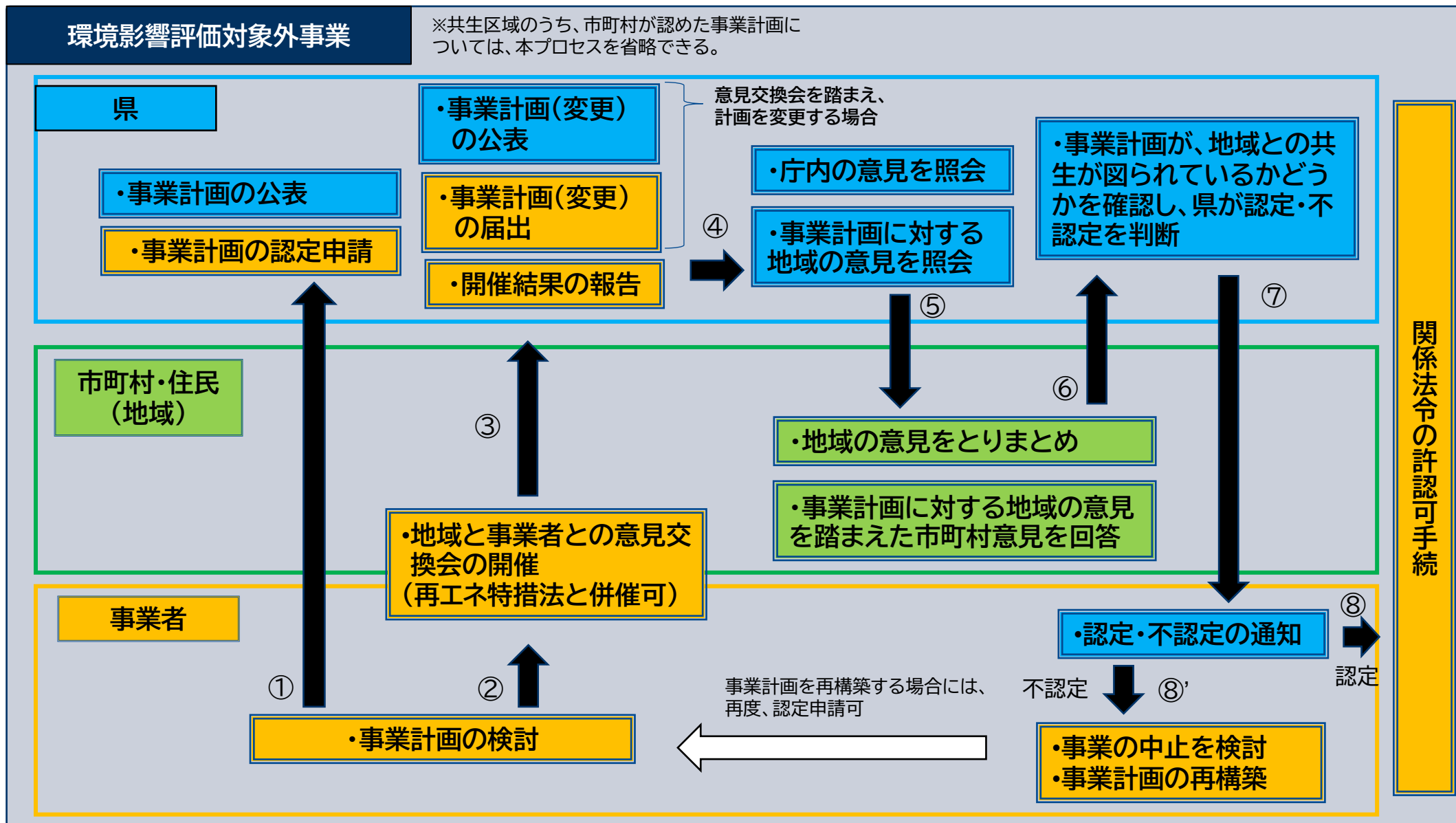
※共生区域のうち、市町村が認定した事業等については、本プロセスを省略できる。



関係法令の許認可手続

3 合意形成プロセスについて

(3) 合意形成プロセスの案(詳細フロー) ※環境影響評価対象外事業の場合



3 合意形成プロセスについて

(4) 合意形成プロセスの案(詳細)

ア 地域住民との意見交換会(環境影響評価手続前)

環境影響評価手続を開始する前に、地域固有の守るべきものを的確に把握し、事業者に必要な配慮を促すことを目的に、地域住民との意見交換会を行う。

意見交換会については、再エネ特措法に基づく説明会の規定を参考に、今後、詳細を検討していく。

【意見交換会の概要(再エネ特措法に基づく説明会の規定を参考にしたもの)】

① 意見交換会の範囲

事業計画地周辺で生活する地域住民及び利害関係者(地権者・利用者等)を原則とする。(再エネ特措法では、事業実施場所から1kmの範囲の地域住民としている。)

そのほか、市町村に相談の上、地域の特性を踏まえ、対象に加えるべき関係者を意見交換会の範囲に加える。

② 意見交換会の回数

地域住民からの質問等に適切に対応できるよう十分な回数の意見交換会を開催した上で、住民からの質問等に誠実に対応する。

③ 意見交換会の説明・意見交換事項

次の事項について、必ず説明し、意見交換をする。

- ・ 再エネ事業計画の概要について
- ・ 事業の影響と予防措置について
- ・ 地元貢献について
- ・ 配慮すべき事項について

3 合意形成プロセスについて

(4) 合意形成プロセスの案(詳細)

イ 地域住民への説明会(環境影響評価手続後)

環境影響評価書公告後に、最終的な事業計画を説明する場を設け、これまでの住民意見等をどのように事業計画に反映したのか等について、住民が説明を受ける機会を創設することを目的に、説明会を行う。

説明会については、環境影響評価法に基づく説明会の規定を参考に、今後、詳細を検討していく。

【説明会の概要(環境影響評価法に基づく説明会の規定を参考にしたもの)】

① 説明会の範囲

事業により環境影響を受ける範囲

② 説明会の回数

地域住民への最終的な事業計画の説明を目的としているため、原則として、1回とする。

ただし、事業者が事業計画を見直す場合など、地域住民との調整が必要な場合には、十分な回数を開催し、対応する。

③ 説明会の説明事項

次の事項について、必ず説明をする。

- ・ 再エネ事業計画の概要について
- ・ 事業による環境影響予測結果及び事後調査について
- ・ 環境影響評価手続における知事意見等に基づき、事業計画を策定する際、配慮した事項について
- ・ 地元貢献について

3 合意形成プロセスについて

(4) 合意形成プロセスの案(詳細)

ウ 市町村による意見のとりまとめ・回答

① 環境影響評価前

環境影響評価手続の際、事業者には適切な配慮を促すため、地域住民との意見交換会等の結果を踏まえ、市町村として地域固有の守るべき要素を検討し、県に回答する。

② 環境影響評価後

事業による環境影響、地域住民等の意見、地元への貢献等を踏まえ、総合的な見地から、市町村として、地域との共生が可能な再エネ事業であるかを判断し、その結果を県に回答する。

エ 県による事業計画の確認方法・判断基準

① 事業計画の確認方法

自然・地域との共生が図られた事業であるかどうかについて、認定・不認定の判断を行うこととし、対外的に事業計画の確認結果を明らかにする。

② 事業計画(認定・不認定)の判断基準

【認定基準案】

- ・ 環境影響評価の結果、著しい環境影響がないと認められること
- ・ 共生条例に基づく合意形成プロセス(意見交換会等)を適切に実施していること。
- ・ 地域の合意形成が図られていること(市町村から事業の中止を求める意見がないこと)。
- ・ 事業計画に地元貢献の内容が示されていること
- ・ 県の基本計画、環境プラン、景観計画、その他関係する行政計画に適合したものであること。
- ・ 関係法令に違反していないこと

検討事項4

対象事業等について

4 対象事業等について

(1)対象とする再エネ種別

風力、太陽光

(考え方)

- 全国における再エネの環境紛争の発生状況※では、主に風力と太陽光による環境紛争が多い。
- 本県に導入されている再エネ施設のほとんどは、風力及び太陽光であり、本県でも全国と同様に風力及び太陽光における環境紛争が確認されている。
- このため、風力及び太陽光を共生条例の対象にすることとし、今後の動向を踏まえながら、風力及び太陽光以外の再エネ種別を共生条例の対象とする必要が認められる場合には、見直しを行う。

※環境紛争の発生状況とは、反対団体の活動がメディアで報道された状況を指す(第1回有識者会議 資料1(錦澤委員提供)より)

(2)対象とする事業

陸域で実施する再エネ事業

(考え方)

- 一般海域及び港湾区域については、現行法令により、既に占用許可基準が定められており、また、漁港区域に関しても、新たな占用許可基準を県が作成する予定であることから、本条例では陸域のみを対象とする。

4 対象事業等について

(3)対象とする規模要件

合意形成プロセスの対象とする規模要件は、一定規模以上の開発を伴う規模について対象とし、電気事業法の工事計画の届出が必要な規模を参考に、風力発電所(500kW(高さ60m程度))、太陽光発電所(2,000kW(面積3ha程度))とする。

【規模要件】

	対象規模要件
風力発電所	500kW以上
太陽光発電所	2,000kW以上

※ 電気事業法において、工事計画の届出が必要となり、一定規模以上の開発を伴う規模。

【参考:アセス法及び県アセス条例の規模要件】

アセス法	第1種事業	第2種事業	県アセス条例	第1種事業	第2種事業
風力発電所	50,000kW以上	37,500kW以上	風力発電所	10,000kW以上	7,500kW以上
太陽光発電所	40,000kW以上	30,000kW以上	工場事業場用地造成事業 (太陽光発電所)	50ha以上 (工業専用地域は100ha以上)	50ha以上 (工業専用区域に限る)

検討事項5

実効性の担保について

5 実効性の担保について

(1)実効性を担保するための手法

ア 不認定事業者の公表

認定・不認定の結果については、県のホームページで公表し、地域との共生が図られた事業であるかどうかを明らかにする。

イ 許認可権者への通知

不認定を受けた場合には、FIT法・電気事業法の許認可権者に対して、当該事業が、共生条例に基づき、地域との共生が図られていない事業であることを明確にし、許認可の際、そのことを踏まえて判断してもらう。

※【FIT認定基準】

発電事業を円滑かつ確実に実施するために必要な関係法令(条例を含む)の規定を遵守するものであること。

ウ 勧告・命令等の発出

事業者が条例による認定手続を行わなかった場合、虚偽の認定手続を行った場合、又は、不認定のまま事業計画を進めようとする場合等には、勧告や命令等の行政指導・行政処分を行う。

エ 罰則の設定

認定手続を行わなかった場合に対する、行政罰(過料)又は刑事罰(科料・罰金)を設定する。

検討事項6

その他

6 その他

(1) 計画中の事業における合意形成プロセスの取り扱いについて ※環境影響評価対象事業

ア 条例施行時点において環境影響評価手続開始～手続中(評価書公告前)のもの

- ①合意形成プロセス(環境影響評価手続前)は適用せず、②合意形成プロセス(環境影響評価手続後)は適用する。

(考え方)

①合意形成プロセス(環境影響評価手続前)の不適用について

・ 共生条例では、事業計画の早期に地域にその概要を周知し、環境影響評価手続を開始する前に考慮すべき事項を把握する機会として、意見交換会の場を義務づけている。

このため、既に環境影響評価手続を開始している事業については、環境影響評価手続の中で説明会等の機会が設けられていることから、遡って意見交換会を求める必要性はない。

②合意形成プロセス(環境影響評価手続後)の適用について

・ これから事業計画を最終決定する事業については、これまでの環境影響評価手続を踏まえ、どのように事業計画に配慮したのかを地域に説明することで、地元の理解が深まり、地域との共生が図られることから、適用するものである。

・ 事業者は地域との共生に努めるべきであり、これから最終決定される事業計画については、認定・不認定の判断を適用すべきである。

イ 条例施行時点において環境影響評価手続終了後(評価書公告後)のもの

条例による合意形成プロセスは適用しない。

(考え方)

・ 評価書が公告されている事業については、既に事業計画が確定しており、必要な許認可手続等を進めており、現段階で条例を適用し、事業計画の変更を求めることは難しいものと考ええる。

6 その他

(2) 計画中の事業における合意形成プロセスの取り扱いについて ※環境影響評価対象外事業

ア 条例施行時点において電気事業法に基づく工事計画を届出したもの
条例による合意形成プロセスは適用しない。

(考え方)

- ・ 電気事業法に基づく工事計画の届出がなされている事業については、既に事業計画が確定していることから、現段階で条例を適用し、事業計画の変更を求めることは難しいものとする。

6 その他

(3) 県・市町村等の役割について

ア 県の役割

- ・ 広域的な観点からゾーニング
- ・ 市町村の意見を踏まえた事業計画の認定・不認定
- ・ 条例に基づく合意形成手続に係る市町村支援(ガイドライン作成等)
- ・ 温対法に基づく促進区域設定及び実行計画策定等に係る市町村支援(市町村協議会への参画、ガイドライン作成等)
- ・ 共生条例に係る事業者への周知及び事業者向けガイドラインの作成等
- ・ 共生条例に係る県民への周知
- ・ その他、自然・地域と共生した再エネ導入促進のための総合的施策の推進。

イ 市町村の役割

- ・ 地域の視点からの(地域固有の要素を踏まえた)個別事業計画に対する意見
- ・ 温対法に基づく促進区域の設定及び実行計画の策定等地域脱炭素促進制度の活用による再エネ導入促進
- ・ その他、自然・地域と共生した再エネ導入促進のための施策の推進。

ウ 事業者の役割

- ・ 自然環境、景観、歴史・文化等と共生に配慮した事業計画の構築
- ・ 地域に対する事業情報の開示
- ・ その他、自然・地域と共生した再エネ導入促進のための施策への協力

エ 県民の役割

- ・ 再生可能エネルギー事業の必要性に係る理解促進
- ・ 協議会、説明会等への参加

再生可能エネルギーと歴史・文化

資料 2

工藤清泰

はじめに

2018（平成 30 年）3 月に完結した『青森県史』（全 36 巻）は、県の歴史（地質時代から旧石器・縄紋・弥生〈続縄文〉・古代・中世・近世・近代・現代まで）と文化（津軽・南部・下北また西浜・外浜などの地域文化や建築・仏像・民俗など）をまとめた好著であるが、記述されなかった歴史と文化も多く残っている。それはなぜか。編集にあたって現代社会の価値観、あるいは執筆者の価値観から歴史事象と文化事象の一部を取捨選択した結果を示しているため、すべての歴史・文化事象を網羅した記述ではない。

今回、「再生可能エネルギー（以下「再エネ」と略）と歴史・文化」に対する意見を表明するにあたって、あくまでも私見であることを前提に、県民が将来的にわたって幸せとなる「共生制度」を願って取捨選択した自説である。

歴史と文化の考え方

歴史と文化は、どちらも人間の営為として時間的・空間的に形成されたものである。私の専門とする考古学の立場からすれば、人間（Homo sapiens）が日本列島に到着した約 38,000 年前から「歴史」と「文化」は始まったが、基本的な営為はほとんど変わっていない。食料獲得の面では、狩猟・漁撈・採集は現在まで受け継がれ、農耕・飼育・牧畜への比重変化が加わっている。種の保存の面では、20 世紀までの多産多死状態から少産少死状態に変化したのはつい最近、21 世紀のことである。また、宗教的な面では、歴史のカミ概念は変化を見せながらも一貫して持ち続け、現代に至るまで寺社等を基本とする組織が存続していることは、人間に不可欠な精神世界の継続である。

ただし誤ってはならない点として、私たち現代人の思考の源は、一部に縄紋人（送りの概念¹）や江戸時代人（クニの概念²）の思考が継続しているとしても、大部分は 19 世紀以降の近代国家成立によって形成されてきた政治・社会・経済・教育等が基盤となっており、さらに、その現代的歴史思考の中には、共同体の互酬的なもの、封建的なもの、そして資本的なものまでそれぞれが重層的な脈絡として残存して、受け継がれていることである。

¹ 三内丸山遺跡の盛土遺構にみられるように、使用したモノを単に捨てるのではなく再生を願って特定の場所に置く行為を「モノ送り」といい、アイヌ文化の「送り場」概念と共通して認められる（関根達人ほか 2022『アイヌ文化史辞典』吉川弘文館）。また、人の死に対して再生や安寧を願うことを「野辺送り」ということや、使用できなくなった針を供養する行為は日本文化にも送りの概念が存在していることを示している。

² 「あなたのおクニはどちらですか？」と聞かれると、津軽、出雲、南部などと答えていた江戸時代のように、地域住民は国家概念より地域共同体を包括する「クニ」、つまり国家と地域共同体の中間地域である「クニ」を基本に考えていた。この地域性が 19 世紀以前の歴史や文化の源泉となっており、現在まで継続する。近代国家成立によって「国の歴史と文化」がはじめて地域住民のなかに育ち始める。

イメージを深めるためにひとつの例をあげる。「郷土」という言葉について、柳田國男は1928（昭和3）年に発刊した『郷土研究十講』の中で次のように述べる。

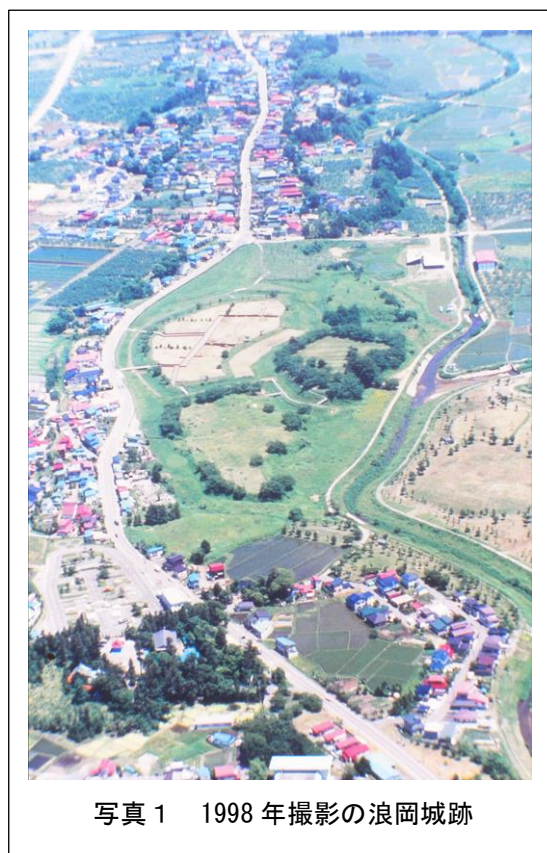
大正二年以前には、我國にはたしか斯ういふ熟語は無かった。郷土文學又は郷土藝術といふ語は既に折々之を耳にしたが、それは単に農村現在の文藝、又は祖先から持傳へた技藝といふ位の意味で、弘く都市に発生する新文藝、乃至は舶来流行の文藝に対立させた名目に過ぎなかった。教育者の間には又郷土科といふ語も屢々行われたが、それは単に學校周囲の実地に就て、博物でも地理でも歴史でも、出来るだけ効果多く、教えて見ようといふ方法の名であった。〔ルビは筆者〕

大正2年は1913年だから、柳田の言説をかみくだと、私たちが現在使っている「郷土史」「郷土文化」という言葉は、たかだか100年の間に造られた造語、概念であり、過去から一貫して持ち続けてきた言葉ではない。さらに教育現場では「郷土」から「地域」学習への用語変化もあることから、地域の歴史と文化を継承する意味（価値）とは、必要に応じて、その時代の人びとが自律的に考え、創造してきた営為であることを示唆する。

余談ではあるが、青森県では県立総合博物館を「青森県立郷土館」という名称にしている。その理由は、開設された1973（昭和48）年ころの知事竹内俊吉の意向が反映された結果であり、現在に至ると郷土館はローカル・ミュージアムのイメージが強く、国際化の中では早期の名称変更が必要である。

歴史と文化の価値

学問上、歴史と文化の価値に高低と軽重は存在しない。一例として、中世（室町～戦国時代）の遺跡を見てみよう。青森市浪岡に所在する史跡浪岡城跡は、1940（昭和15）年指定の国史跡である（写真1）。史跡指定地約136,000㎡は、堀跡などによって城館の範囲が明確に理解できる部分だけであるが、城館を維持するためには城主の存在はもちろんのこと、家臣団、職人、商人、宗教者、農民などの「城館を支える人々」がいなければ城館は成立しない。城館内に建物を造る時、杣人・大工や釘を作る鍛冶職人がいなければ建築できない。飲食をするための陶磁器は、中国製・国産品を問わず広域交易をしていた商人の介在がなければ城館内に持ち込むことはできない。そして食料を調達するためには市場が必要で、城館周辺には、いわゆる「城下（町）」が市場として存在したことは



确实だが、これは史跡指定地の範囲外であることが予想される。さらに、物資を運ぶ道は、当時の経済動脈であるにもかかわらず史跡指定地内で完結することはない。つまり、学問的に歴史復原をする場合は、指定された史跡範囲だけを対象とするのではなく、指定地外も総合的に研究する必要がある、歴史的価値は指定地が高く指定地外は低いという論理にはならず、双方に存在する。

しかしながら、現行の文化財保護法は、学問的立場を尊重しつつも多様な価値基準に基づく指定主義を基本として、「重要なもの、特に重要なもの」（『文化財保護法』第2条に規定された文化財のうち同法109条における指定など）を指定及び登録するとしている。このうち、動産的要素の強い有形文化財（出土遺物・仏像・古文書など）と違って、不動産的要素の強い記念物（史跡・名勝・埋蔵文化財包蔵地：いわゆる遺跡など）は、地域から切り取って移動した場合や滅失した場合は、土地に根ざした価値はなくなるという。そのため、遺跡の場合は開発によって滅失する場合でも発掘調査を実施して、調査記録を保存・公開する作業を行っている（「記録保存」という）。

記念物は、地域固有の価値を有する歴史・文化遺産として存在し、重要な記念物は文化財保護法をはじめ『県文化財保護条例』『市町村文化財保護条例』によって、保護措置が講じられている。この場合も行政と審議会の取捨選択に基づいた価値判断であり、地域住民の選択（たとえば投票行為）でなされるわけではない。

「歴史と文化の価値」はもとより「地域固有の価値」はあいまいな言葉である。

21世紀になって成立した『景観法』（2004年）第2条（基本理念）第2項「良好な景観は、地域の自然、歴史、文化等と人々の生活は、経済活動等との調和によって形成されるもの（以下略：下線筆者）」第3項「良好な景観は、地域の固有の特性と密接に関連するものであることをかんがみ、地域住民の意向をふまえ（以下略：下線筆者）」の主旨からすれば、あいまいな中にも景観〔Landscape〕を考える場合には価値基準が存在することを示している。特に、「経済活動」と「住民意向」の調和——つり合いも一種の価値判断——が必要と規定されている。

経済的価値としては、使用価値〔value in use〕と交換価値〔value in exchange〕が古典的³考え方であるから、その点から考えると歴史・文化的遺産は、第一に使用価値との調和が必要となる。史跡に指定された場合は、開発行為からまぬがれ「史跡公園」などの整備によって地域住民共有の財産となり、将来にわたって使用価値を維持できる。しかし、それは浪岡城跡でみたように指定地の範囲だけである。三内丸山遺跡をはじめとする世界文化遺産は、指定地の周辺に緩衝地帯（バッファゾーン）が設けられ、景観保全を重視した登録がなされている。ちなみに、構成資産からはずれた長七谷地貝塚（八戸市）は十分な緩衝地帯が確保できていないこと、鷲ノ木遺跡（北海道森町）は遺跡の下を高速道路が走っ

³ アダム・スミス 1776『国富論』、翻訳は大河内一男監訳 2010『国富論 I』中央公論社による。なお都留重人 2006『市場には心がない』岩波書店によれば、使用価値は「人間欲求の対象として、それ自体において価値を有するもの」交換価値は「市場化されて価格換算の可能なもの」とした上で、前者の範囲は「森羅万象を含むと言ってよいくらい広く、もちろん物財や人的サービスだけでなく自然景勝や野生動植物種までも含む」として、歴史的文化遺産も範囲内とする。



写真2 中里城跡遠景：2024年6月27日撮影

風力発電によって県史跡に指定されていた中里城跡の周辺景観は大きく様変わりした

ていることによって、構成資産ではなく関連資産の位置づけがなされた。

景観との関係で、身近な例を提示しよう。中泊町に所在する中里城跡は、地域住民から「オラホのお城」と親しまれていたため地域活性化の象徴として整備すべく、1988（昭和63）年から発掘調査を開始した。その結果、古代環壕集落と中世城館が重複する遺跡であることを確認した後、史跡公園となった上で2003（平成15）年県史跡に指定されている。集落から一段高い丘陵上に立地する中里城跡は、地域住民が毎日見上げる歴史遺産であったが、2020年以降、後背の隣接した場所に風力発電の風車が林立し、城跡の景観はみごとに变化した（写真2）。

風力発電の建設に際しては、地域住民から特に反対運動が起こったとの情報もなく、文化財担当者間で違和感が表明された程度であり、現在は「風車の手前にある城跡」との認識が広がっている。私としては、この景観変化によって歴史的価値は半減したと判断している。それは、世界文化遺産の登録に際して緩衝地帯が設定される意義とともに、『景観法』の「良好な景観」は「地域固有」の特性にあることを考慮すれば、中里城跡という地域に一つしかない景観、長い期間（おそらく15世紀以来）保全されてきた景観が、改変されてよいという考え方は持てないからである。一方では、指定地内が保護され将来的に資産価値は残るのだから、それでよしとする考え方もあるようだ。仮に、同じ城館である弘前城跡の周囲に風車が林立すれば、いかなる結果になるのか。モーレツな反対運動が起こることは必至である、と思う。地域住民の歴史遺産に対する価値観は、その対象、住民意識、行政的対応、社会変化などによって意見が分かれる結果となるが、景観をふくめた歴史・文化遺産の使用価値を、個人・企業内の資本ではなく、いわゆる社会資本として認識する必要があると考える。

交換価値については、開発との関係で後述する。

開発と保全（保護）

歴史・文化遺産、特に遺跡は開発から逃げることはできないが、少ないながらも、県内で開発から保護・保全に転じた遺跡として垂柳遺跡（田舎館村）・三内丸山遺跡（青森市）・高屋敷館遺跡（青森市浪岡）などがある。垂柳遺跡は弥生時代の水田跡が発見されたため国道を盛土施工した上で発掘調査区域を保護した例（写真3）、三内丸山遺跡は縄文時代集落として稀有な規模と出土遺物が大量にあったことから県営野球場建設を中断して保護した例（写真4）、高屋敷館遺跡は平安時代の環壕集落が無傷のまま残っていたことから国道路線を迂回して保護した例（写真5）で、開発行為以上に遺跡の歴史的価値が上回った事例である。いずれも、当初は普通の遺跡として発掘調査を始め、調査内容が「歴史を書き換える」といった成果を出したため、現在は国史跡・国特別史跡の指定を受けて、史跡公園として保存活用されている。

これらの遺跡を経済的価値の面からみた場合、垂柳遺跡と三内丸山遺跡は、開発区域（すでに公有地となっていた土地）をそのまま利用して保護していることから、土地（不動産）の価値は同一である。つまり使用価値に変更はない。しかし、高屋敷館遺跡の場合は別である。道路を迂回して保存するわけだから、迂回路線上にある民間の土地を買収した後、保存すべき遺跡（以下この項は史跡という）との土地交換が必要となる（図1）。ここで交換の主体は誰なのか（土地所有者の国、史跡所在地の旧浪岡町、発掘調査を実施した県）という問題とともに、迂回路と史跡が等価価値を有しているかという問題が出てくる。つまり使用価値だけでなく交換価値——市場化されて価格換算が可能な土地——を有する土地であることが必要にな

る。これが最も大きな問題点で、解決のため、地域の歴史遺産として旧浪岡町が保存活用をはかることを確認した上で、史跡相当の土地と史跡外の土地は、史跡保存を実施するために、等価価値を有する土地で、交換可能であるとの考え方で手続きを進めた。経緯の詳細⁴は省略するが、国・県・町（旧浪岡町）三者の費用負担と交換手続きは、文部科学省（史跡指定）、文化庁（公有化）、国土交通省（都市計画変更、新ルート設計ほか）、財務省（土地交換協議）、旧浪岡町土地開発公社（迂回路買収作業）、町農業委員会（農業振興地域除外・転用）、



写真3 2020年撮影の垂柳遺跡

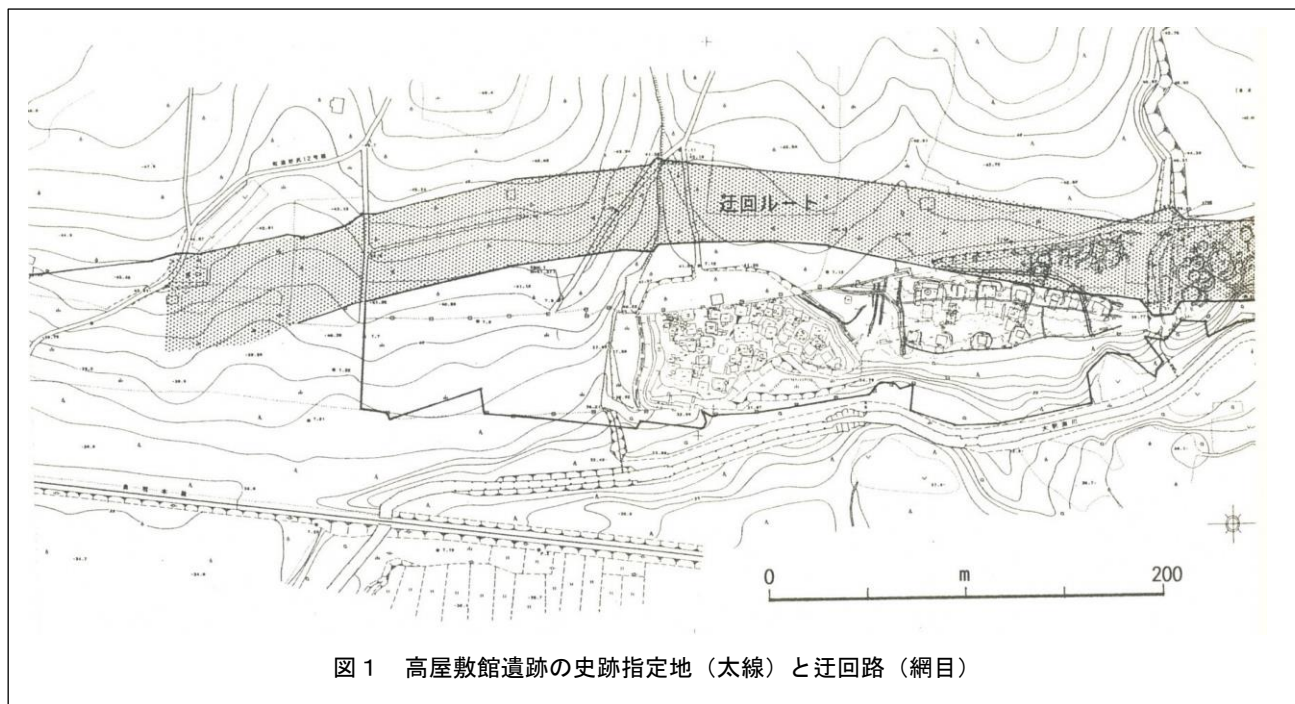


写真4 1994年撮影の三内丸山遺跡
（アサヒグラフより転載）



写真5 1996年撮影の高屋敷館遺跡

⁴ 工藤清泰 2006「36 高屋敷館遺跡」『第3次埋蔵文化財白書—遺跡の保護と開発のはざま—』日本考古学協会



町教育委員会（史跡指定事務・公有化事務）、県教育委員会（全体調整）によってなされ、高屋敷遺跡は使用価値とともに交換価値を伴って保存された。

この保存は、これまで歴史・文化遺産を使用価値の範囲におかれていた流れを、交換価値も含めた範囲に含めたことで、全国的にも注目を集め、私は開発と保護が調和的に終息した稀有な事例と考えている。都留重人が『市場には心がない』の中で、従来の経済学では、歴史的遺産は本来的な価値を十分に評価されない傾向があったとして、政治経済学的に使用価値（素材面）は交換価値（体制面）より優位におくことが必要で、国際的・地球的な環境問題を考える上で重要だと指摘する。同感である。

以上、再エネと共生すべき歴史・文化について、考え方・価値・開発と保全を、遺跡・史跡という視点から事例も含めて提示した。これらを踏まえて「自然環境と再生可能エネルギーとの共生構想」「共生制度のたたき台について」の内容に意見を述べる。

まとめとしての意見

(1) 次世代に継承すべき歴史・文化（価値判断）

すでに、歴史・文化の価値は、次世代の使用価値にあると史跡の事例で示し、近年は交換価値も含めて保護・保全の対象となることも示した。しかしながらすべての歴史・文化事象に価値を認めた場合、開発行為は進まなくなるため、文化財保護法などの法令は「重要」とみる価値判断のもとに「指定主義」を基本としている。指定されたものは保護・保全の対象となり、指定されないものは対象とならないが、開発にあたって毀損・消滅する場合は記録保存をしている。現代人の判断として、指定するか、指定しないかが価値の差異となる。指定とは、ゾーニングのことである。

(2) 歴史・文化的景観は保全対象となるか

景観の価値は『景観法』の「良好な」ものであるかが判断基準となる。私は、おおむね17世紀以降から継続している景観——地域の人にとって見慣れた風景、祖先から伝えられた記憶の中に残る景色——が、保全の対象となると考えている。それは青森県の場合、16世紀以前の記録の稀少性に対して、17世紀以降は歴史・文化を含む記録が多くなり検証可能であること、景観に関しても絵画資料によって現代と同じかどうか理解できるからである。つまり、数世紀にわたって継続された検証可能な景観こそ、歴史・文化的景観であり、確実に保全の対象となる。

たとえば、自然遺産と重複するが信仰の山である岩木山・八甲田・恐山・梵珠山・阿闍羅山など、古城として認識されてきた城館（浪岡城・中里城等）など、古木・名木といわれる天然記念物など、これらは指定という行政手法によって景観保全が可能である。

(3) 地域において歴史・文化の対象物をいかに把握・定義できるか

法令によって地域住民が価値を認める例として、指定された史跡（弘前城跡など）・名勝（盛美園など）・天然記念物（北金ヶ沢大銀杏など）・無形民俗文化財（獅子踊など）・近代化遺産（旧偕行社など）等があり、指定はされなくても毎年地域で行われる虫送りの行事、路傍の地蔵様、湧水・清水、記念碑などは地域に密着した文化遺産である。これらを完全な状態で地域住民が把握することはむずかしく、県教育委員会・市町村教育委員会・歴史団体（県文化財保護協会・県考古学会など）・文化団体の広範な情報共有が必要である。なお、対象物の定義は、個人・共同体・行政によって違いが出ると予想され、あくまでも定義は相対的にならざるをえず、普遍的な定義はできないと考える。

(4) 保全すべき対象等は時代・社会によって変化するか

変化する。戦前においては、明治天皇が休憩した場所を「行在所」といって史跡（聖跡）に指定していた。戦後、指定解除されたが、価値観の変化は歴史・文化にはつきもので、『大日本帝国憲法』から『日本国憲法』への変化は象徴的だ。再エネ開発から保全・保護しようとする歴史・文化遺産の価値も将来的に変化すると考え

るが、現段階の指定は極めて重要な価値判断だ。

(5) 再エネ開発によって毀損・消滅の恐れがある場合の調整

原因者の負担による記録保存、および修復は当然としても、悪質な場合は罰則の適用も考慮する。

(6) 共生制度のたたき台（ゾーニングと合意形成）に関して

ゾーニング設定の考え方で「景観、歴史・文化といった地域固有の要素については、一律の判断によるゾーニングは適当でないため、合意形成プロセスにおいて、個別事業ごとに地域で評価、検討する仕組みとする。」とあるが、中里城跡の例にみられる通り、再エネ開発によって歴史的価値が減じている事態が発生していることから、地域の評価、検討に任せるのではなく、客観的に「設定区域」への関与をすべきと考える。たとえば、国・県・市町村の指定史跡に関しては、その指定地を「保護区域」とした上で、周囲2kmを「保全区域」緩衝地帯（バッファゾーン）と設定することが、全県的に良好な景観保全に資すると考える。また、周知の埋蔵文化財包蔵地は、「保全区域」と設定し、地域合意がなされた場合のみ「共生区域」とするようにしたい。三内丸山遺跡や垂柳遺跡のように、いつ史跡級となるのかわかからない「地下の歴史遺産」のためである。また、前述した地域信仰の対象地である岩木山・八甲田等の周辺域も「保護区域」「保全区域」が望ましいと考える。また、合意形成の中で「保全区域」「調整区域」が「共生区域」になる場合に住民説明会（意見交換会）を中心に調整が図られているが、「保全区域」から「共生区域」への変更などの場合、地域を二分する意見対立が現出する可能性がある。将来の子供たちに継承する「地域変更」であることから、決定にあたっては「住民投票」の結果を尊重する手法も考慮する必要があると考える。

おわりに

再エネ開発は、化石燃料消費からの脱却となり、青森県の地域社会に資する開発であることを願うところだが、再エネも消費の一環であることに若干の危惧をもっている。19世紀以前の歴史では、エネルギーの使用価値は「循環」という考えが強く見られるのに対し、交換価値による「成長」が主流となる20世紀以降の消費量は、度を越した量になっていると考えている。私は、歴史・文化を学ぶ意義をその中の「事実」に見い出したいと思う。短期間の考察から記述したため、依頼の趣旨に不十分な内容となっているかもしれない、お許しを請いたい。(2024. 6. 28)

工藤清泰

1955年 つがる市（旧車力村）生まれ

1978年 弘前大学教育学部卒業

1978年から史跡浪岡城跡の発掘調査に従事。

1990年から弘前市史・五所川市史・浪岡町史・青森市史・青森県史の編纂執筆に関与。

現在、日本考古学協会会員、東洋陶磁学会会員、青森県考古学会監事、青森県立郷土館協議会議長、つがる市文化財審議会委員。

主な著作論文として、1997年「考古学研究における境界性…古代・中世への視点から…」『青森県史研究第1号』青森県、2000年「蝦夷人の往来—津軽海峡—」『ものがたり日本列島に生きた人たち10 景観』岩波書店、2004年『浪岡町史』第2巻（編著）浪岡町、2005年「北へ向かった人々—謎の埋納銭をめぐって—」『日本海域歴史体系第3巻中世篇』清文堂、2017年『東北の名城を歩く 北東北編』（共著）吉川弘文館、2021年『鎮魂譜 忘れがたき人びと』青森文芸出版 などがある。

再生可能エネルギーに係る新税について

令和 6 年 7 月 8 日
青森県財務部

再エネ新税の方向性

(1) 趣旨

- ・ 共生制度の実効性を担保する手法の一つとして、再エネ事業者への課税を念頭。

(2) 使途

- ・ 共生制度等の理解促進、環境保全、再エネ導入促進等に向けた諸施策において活用。

(3) 対象・区分

- ・ 共生制度と同様の対象・区分を念頭。
- ・ 環境負荷の観点から、事業規模に応じて線引き等が必要。

(4) 負担水準

- ・ 本県における再エネ発電事業の優位性を維持しつつ、再エネの普及を妨げない水準を念頭。
- ・ 共生制度の実効性に着目して、ゾーニングの区分ごとに税率に差を設けることも検討。

(5) 既存事業（施設）の取扱い

- ・ 税負担の公平性が前提。
- ・ 一方で、事業者に見込み可能性はなく、権利利益への配慮が必要。