

「循環型社会形成研究会」講演会

地方分権と環境政策による地域の発展戦略

～分権改革10周年のイギリス・スコットランドの環境政策～

釧路公立大学地域経済研究センターと(財)北海道開発協会では、循環型社会形成の経済的な意義について考えていくとともに、低炭素社会に向けて経済発展と両立させながら取り組みを進めている先事例などの調査研究を共同研究として取り組んでいます。講演会は関心のある方であればどなたでも参加できる形で展開しており、札幌市にある当協会6階ホールで第4回目となる講演会を平成22年3月16日(火)に開催しました。

イギリス・スコットランドの再生可能エネルギー政策 ～スコットランド政府の野心的・挑戦的な政策展開～



庄司 清彦 氏
(しょうじ きよひこ)
北海道大学公共政策大学院非常勤講師
分権・自治ジャーナリストの会メンバー。著書に『英国の地方分権改革 プレアの挑戦』(共著)。

庄司 昨年9月、山崎先生や分権・自治ジャーナリストの会のメンバーとともに、分権改革から10年を経たスコットランドを訪問しました。本日は、私からは具体的な事例をご紹介します、それを受けて山崎先生から論理的・体系的にご説明いただく形でお話ししていきます。

スコットランドでは風力や波力などの再生可能エネルギーが積極的に導入されて、政府として海上風力、陸上風力、波力、潮力という優先順位で電源開発を行っていくことを明確な意志として掲げています。企業が再生可能エネルギーを積極的に導入できるように、電力会社には再生可能エネルギーの買い取り義務を、ユーザー企業には再生可能エネルギーの利用を奨励しています。

私たちが訪問した沖電気系列のOKI-UK社では、割高な風力発電による電力を購入していました。それは再生可能エネルギーの利用で一定額の税が免除されるからで、その工場はすべて風力発電で稼働しているということでした。

また、新たなエネルギー開発のためにスコットランド政府が創設した「サルタイア賞」は、海洋エネルギーを利用した革新的な発電技術開発に贈られる賞で、1,000万ポンド(約16億円)の懸賞金が提供されます。日本企業の応募もあるそうで、スコットランド政府には海洋エネルギー開発技術で世界の先端を走っているという意図があるのだと思います。

この賞を受賞し、野心的な取り組みをしているのがエジンバラ市にあるペラミス・ウェイブ社です。1998年に3人で起業したベンチャー企業で、波力発電設備の制作・販売を手掛けており、現在は従業員が75人になっています。当初は環境や漁業への影響などの調査活動や技術開発を進め、2005年に実証実験を開始して既に商用発電が始まっています。この10年間で約75億円の投資があり、英国政府、スコットランド開発公社からも資金提供があったそうです。日本で知られている波力発電は波の上下動でピストンを回して発電しますが、ここの発電装置は直径3.8m、長さ14mぐらいの円筒状のものを列車のように連結させて、連結部分が折れ曲がるときの力で電気を発電する仕組みで、この発想は意外性があり、非常に興味深く感じました。

このようなことが可能になった背景に地方分権があると思います。スコットランドが先進的に導入した禁煙法が他地域に広がるなど、小さな塊でやれることを

進めたことで、波及が見られています。小さな政府は意思決定が早いので、新しい政策展開が可能になったのだとスコットランドを訪問して感じました。

地方分権と環境政策による地域の発展戦略 ～分権改革10周年のイギリス・スコットランドの環境政策～ スコットランドの政治・行政システム

山崎 分権から10年を経たスコットランドでは権限移譲だけでなく、独自の議会と政府があることで、自らの発展戦略を構築し、特徴的な自然再生エネルギー政策を掲げています。



山崎 幹根 氏
(やまざき みきね)
北海道大学公共政策大学院教授
1967年三重県生まれ。北海道大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学後、釧路公立大学助教授、北海道大学法学研究科助教授を経て、'05年北海道大学公共政策大学院助教授、'07年より現職。著書に『国土開発の時代』、『戦後北海道開発の軌跡』(共編著)。

スコットランド政府は一院制の議院内閣制で、小選挙区制と少数政党に有利な比例代表制を採用、小さな政党も議席を獲得できる多党制の政治体制です。2007年から現在まで、地域政党でイギリスからの分離・独立を党是に掲げるスコットランド国民党が少数与党で政権を握っています。英国政府から権限が移譲されたといっても、マクロ経済政策や現金給付に関わる福祉政策などは移譲されておらず、電力、原子力・石油・ガス、石炭に関するエネルギー政策も英国政府が留保しています。洋上に風力発電機を建設する場合も、海域である大陸棚の開発利用の許可権限は英国政府にあります。また、CO₂の排出権取引も国際会議やEUの協議で決まっていますから、フリーハンドで環境政策をつくれるわけではありません。限られた権限の中で工夫して、スコットランド政府としての独自性を発揮する努力を重ねているのです。

自然再生エネルギー政策

次に、イギリスの自然再生エネルギーを推進する政策がどのような仕組みで奨励されているかですが、こ

れはスコットランドも同じ枠組みになります。

第一に補助金があります。英国政府が企業や研究機関に補助金を与える場合もありますし、スコットランド政府が補助金を与える場合もあります。先ほどのペラムス・ウェイブも国と地方の両政府から資金援助を受けています。また、サルタイア賞も補助金の一つといえるでしょう。

二つ目の枠組みは、電力事業者の購入義務です。自然再生エネルギーを推進する際、多くの地域で固定価格買取制度が導入されていますが、イギリスでは導入されていません。今後、小規模の再生可能エネルギーを対象に導入される予定ですが、基本的には電力の供給側と需給側に購入義務やインセンティブを与えて再生可能エネルギーを普及する仕組みになっています。

スコットランドでは2002年に再生可能エネルギー購入義務命令が施行され、販売電力量に対して一定割合を再生可能エネルギーで賄うことを義務付けています。2010年で約10%、2015年には約15%に引き上げられる予定です。義務量を達成できなければ供給者が反則金を支払わなければなりません。

さらに、気候変動税があります。これはエネルギーを消費する企業などの需要者側に課税されるもので、再生可能エネルギーで発電された電力を使用すると、免除されます。OKI-UKの事例はこれに当たります。また、企業と政府が協定締結して目標を達成すれば、気候変動税の税率を最大80%軽減する減免措置もあり、再生可能エネルギーを推進するインセンティブになっています。

スコットランド政府が再生可能エネルギーの技術開発に積極的なのは、地理的要因など地域特性を最大限に生かすという戦略があります。ブリテン島の北辺に位置し、風が強く、雨も多い地域で、あまり天候には恵まれていません。しかし、風車の稼働率は高く、波力や潮力エネルギーの開発余地も十分にあります。また、将来、北海油田が枯渇すると予測されており、その後の地域経済や雇用を考えていく必要性が認識され

ています。スコットランドの環境大臣は、環境分野で再生可能エネルギーを振興すれば、1万6千人余の雇用を増大させることができるとしています。

気候変動対策法

スコットランド政府は2009年に気候変動対策法を施行、温室効果ガスを対1990年比で2020年までに42%、2050年までに80%削減することを目指しています。今、スコットランドの再生可能エネルギー供給率は約20%ですが、2011年には31%、2020年には50%を目指しています。ちなみにイギリス政府の目標は2020年までに34%削減です。スコットランド政府では、再生可能エネルギーの普及のほか、カーボンアセスメントという炭素排出を予算からも評価する仕組みを導入したほか、ごみの減量やりサイクル、熱効率の高い住宅の普及・改良、森林面積の増大など、さまざまな取り組みで目標を達成しようとしています。

中でも洋上風力開発には重点が置かれています。ヨーロッパ全体におけるスコットランドの洋上風力エネルギーは約25%を占め、設備稼働率も40~55%と高いのです。潮力、波力もイギリス全体の70%以上をスコットランドが占めています。農村部などで陸上での風力発電建設反対運動が増加し、今後は大規模な風力洋上発電を10カ所で建設しようとしています。また、少数与党で政権を握っているスコットランド国民党は、エネルギーについては非核政党で原子力に頼らない社会を目指していますので、その点でも再生可能エネルギーを積極的に推進する背景があります。

開発利用の課題

スコットランドはさまざまな自然再生エネルギーの開発利用を進めていますが、これが全く問題なく、唯一の優れたモデルで、明るい未来が約束されているというわけではありません。例えば、専門家からは自然再生エネルギーの比率、炭素隔離と貯蔵の目標が技術的な実現可能性を無視しているという批判があります。また、洋上風力発電を大規模化すれば送電線をパワーアップしなければなりません、課題もあります。

スコットランド政府は今年1月に南北を縦断する200km余の送電線の設備更新を承認したのですが、景観保全の観点からナショナル・トラストや関係自治体などから多くの批判が出ています。さらに、スコットランド国民党は非核政策を掲げていますが、エネルギー政策はイギリス政府の留保権限です。土地利用は権限移譲されていますので、最後の切り札になるかもしれませんが、英国政府と対立する図式になれば、それが貫けるかどうかという課題もあります。

自然再生エネルギーが普及すれば、電気やガス料金の値上げも懸念されます。イギリスでは今でも高齢者などの低所得者が暖房費を節約したために死亡する事態も起きており、暖房貧困層と呼ばれる人たちへの配慮も必要で検討が進められています。

独立した第三者組織である気候変動対策委員会は、スコットランド政府の目標を、野心的・挑戦的で達成可能だといっていますが、土地利用規制権限を通じた再生可能エネルギーの開発利用の促進と、排出権取引の国際的な枠組み構築の重要性・必要性を指摘しており、これも一つの課題でしょう。

北海道への示唆

スコットランドでは、エネルギー政策の権限が移譲されていなくても、限られた権限の中で最大限可能な方策を追求しています。この点こそ私たちが学ぶべき最も重要なところです。国際的な枠組み、国の枠組みが決まらないとできないということは簡単です。でも、自分たちの将来ビジョンを作ることは可能です。また、目標が設定されても達成していく過程で発生するさまざまな課題に向き合っていく覚悟が求められます。

スコットランドが批判や課題を受け止めながらも進めていけるのは、責任の所在が明確だからです。常に政策評価が4年に1度の選挙で問われます。スコットランドでは2011年に次の選挙がありますが、これらの政策もそのときに成果が問われることになるでしょう。

最後に、海外の事例を学ぶ意義と課題を考えてみましょう。まず日本や北海道という枠組みを離れて、新

しい視点を得ることが重要です。また、世界的にも厳しい温室効果ガスの削減と、野心的な再生可能エネルギーの推進ばかりに注目が集まりがちですが、送電線の問題や洋上風力発電の展開など、その後の動向を継続的に追っていく必要があります。さらに、地域特性を生かした発展戦略の構築など、分権改革によって創られたスコットランド議会の独自性から引き出せる意義や教訓を考えることも大切です。

質疑応答

質問者 実務に携わる者として政策の発想の柔軟性に興味を持ちました。私たちは法律と税制と予算をセットで考える習慣が身に付いていますが、スコットランドの予算や財源はどうなっているのでしょうか。また、ペラミス・ウェイブに10年間で75億円の投資があった背景もお聞きしたいと思います。

山崎 立法権はほとんどスコットランドに移譲されていますが、財源は9割以上が英国政府から措置されており、歳入における財政面での自主権はほとんどありません。英国政府からは大半が一括交付金として配分され、配分額は「バーネットフォーミュラ^{*}」という方式によって算定されます。一方、歳出はスコットランドで自由に用途を決められます。

庄司 ペラミス・ウェイブへの投資は全世界の電力会社の先行投資といえます。取材時に対応して下さった方は、私もお金を出したくなるほどお話が上手で、これはいけると思わせるところがありました。

質問者 北海道ではどんなエネルギーによる地域発展戦略があるのでしょうか。

山崎 風が強い日本海側は風力発電、冬の快晴が多い釧路など道東は太陽光発電など、それぞれの地域特性を踏まえて考えていく必要があると思います。自然再生エネルギーを推進する担い手という点では、国、北海道、市町村、コミュニティベースと、役割分担をしていくことがまず必要だと思います。

庄司 私が答えられる簡単な質問ではありません

んが、強く感じたのはどこかに明確に権限を小さな塊に集中させないと進まないことがあるということです。スコットランドは明らかに一定の権限が集まったから行使できたと感じます。実際に再生可能エネルギーを技術開発して販売していますが、うらやましく思いました。

質問者 波力発電の発電量はどのくらいですか。また、スコットランドの地方分権と、日本でいわれている地方分権や道州制は違うのでしょうか。民主党は地域主権といっていますが、今地方分権はどんな方向に進んでいるのでしょうか。

庄司 波力発電装置には4つの円筒があり、3カ所の連結部分につながる3つのタービンで発電しています。ポルトガルでの実績では風力発電1基の平均200ワットの約5倍だと聞きました。

山崎 自民党がいていた道州制は地方分権というより行政改革で、まったく違うものです。また、財政上の自己完結型の道州制を唱える論者も多いのですが、スコットランドの分権は行革ではなく、公務員数も政府予算も増えています。最大のポイントは立法権の移譲で、自分たちの議会を作り、自分たちのことは自ら決める仕組みを作ったことです。今の段階では民主党が主張する地域主権も明確な姿は見えていません。

分権になればどのように変わるのかという一つの未来図の例がスコットランドだと思います。しかし、決してスコットランドが唯一の正解やモデルではありません。いろいろなアイデアやモデルがあってもいいのではないのでしょうか。

※本誌2009年12月号に山崎幹根教授のレポート「分権改革10周年を迎えたイギリス・スコットランドの地域政策」が掲載されています。当財団のホームページ (<http://www.hkk.or.jp>) から閲読できます。



※ バーネットフォーミュラ (Barnett Formula) 包括補助金を算定する際にスコットランドやウェールズ、北アイルランドにイングランドよりも厚めの配分を行うもの。