

北海道における 「持続可能な地域づくりに資する 再生可能エネルギー導入」 促進のための自治体政策と中間 支援組織に関する研究



平岡 俊一 (ひらおか しゅんいち)

北海道教育大学教育学部釧路校准教授

1978年愛媛県松山市生まれ。立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程修了。博士(社会学)。NPO法人気候ネットワーク研究員、龍谷大学地域人材公共政策開発システムオープン・リサーチ・センター博士研究員等を経て、現在に至る。市民参加・協働型の環境政策、地域づくりについて、各地でのフィールドワークをもとに研究。著書に「地域資源を活かす温暖化対策」学芸出版社(共著)など。

1 研究の背景と目的

2012年の固定価格買取制度(以下FIT^{※1})の導入以降、北海道内では、再生可能エネルギー(以下、再エネ)導入を巡る動きが活発化している。このこと自体は、温暖化防止、エネルギー自給率の向上等の観点から意義あることと評価できる。

しかし、筆者が2013年に実施した後述のアンケート調査では、道内で実施または計画中の1MW以上の太陽光発電導入事業33件中の24件が、その自治体には本社、支店、営業所等を置いていない企業によるものであり、特に大規模な再エネ事業の多くは地域外の企業主導によるものになっている。北海道は、国内屈指の再エネ導入の有望地域であるが、こうした形態の事業では、多くの場合、立地地域の市民や企業等の主体の関与は薄く、また発電等で得られる利益の大半は地域外に流れ、地元には還元されないため、地域社会の維持・発展という観点からは問題があると捉えられる。

これに対して筆者は、再エネの導入は、立地地域の関係主体自身が主導するとともに、それを推進することが地域の環境、経済、社会の三要素の持続可能性の確保に貢献する、いわゆる「持続可能な地域づくり」を常に射程に入れた取り組み(以下、地域づくり型再エネ事業)であることが不可欠と考える。実際に近年、国内各地では、少しずつだが、自治体やNPO、地縁組織などの主体が主導する形で、例えば太陽光発電所を設置し、そこで得られる利益を地域の活性化活動の支援に充てるような事業を立案・実行する動きが見られるようになっている。

筆者は、こうした取り組みは持続可能な地域社会を実現していく上で重要な実践であると捉え、北海道での地域づくり型再エネ事業の促進に寄与することを目的として、第一に、同事業促進のための自治体政策のあり方について、第二に、再エネ事業を行う地域主体を支える存在となる中間支援組織の意義やその活動・機能等について、道内外の先行事例を対象にした調査をもとに考察を行った。

※1 FIT (feed-in tariff)

再生可能エネルギーで発電した電力を、国が定める価格で一定期間、電気事業者が買い取ることを義務づける制度。

2 北海道内の市町村における再エネ政策の概況

北海道内の市町村レベルでの再エネ政策の概況について、2013年7～8月に筆者が所属する研究グループと公益財団法人北海道環境財団が合同で実施した、道内市町村を対象にしたアンケート調査（対象数179市町村、回収数112（回収率62.5%））^{※2}、及びそれ以降の動向の把握を目的にしたインターネット等による追加調査の結果を中心に整理しておく。

まず、自治体の政策課題として再エネ導入・普及をどのように位置づけているか質問したところ、4割以上（42.8%）の自治体が重要政策として位置付けていると回答している。しかし、再エネ政策を担当する専任職員を配置している自治体は8.9%、行政組織内でエネルギーの名称がついた担当組織を置いている自治体は6.2%にとどまっている。また、再エネ政策推進に関する条例を制定している自治体は2市町村、関連計画を策定しているのは8市町村のみであり、再エネ導入・普及に関して何らかの目標を設定している自治体は12.5%にとどまっていた。

これらから、北海道内では、再エネ政策を重要課題と捉える自治体は一定数存在しているものの、推進体制、条例・計画、目標など、再エネ政策推進のための枠組みや基盤の整備を進めている自治体は全体から見るとごく少数という状況にあることが分かった。

3 地域づくり型再エネ事業促進のための自治体政策

地域づくり型再エネ事業を促す自治体政策のあり方について、本研究では、道内外の先行事例を対象にした調査を踏まえて「地域戦略づくり」、「支援施策」、「地域貢献の見える化」、「参加・協働型の事業推進の場づくり」に分けて考察した。本稿では、そのうちの支援施策を除く3つの取り組みについて述べたい。

(1) 地域戦略づくり

一言に再生可能エネルギーといっても、太陽光、風力、バイオマス、温泉熱など、実際に利用する資源やその利用形態は多岐に渡るため、地域で事業に関与す

る組織、人材も多様となる。そこで、地域づくり型再エネ事業を展開する上では、地域の関係主体の間で、取り組みのコンセプトや目標、スケジュール、重点分野等を共有できる総合的な枠組み、いわゆる「地域戦略」の作成が不可欠となる。

具体的にはいくつかの取り組みが考えられるが、本稿では「再生可能エネルギー条例」に絞って述べることにする。同条例は、自治体によって内容は様々であるが、再エネ事業・政策を推進する上での基本的理念や配慮・遵守すべき事項、各主体の役割、自治体の政策方針や施策等を明らかにするものである。FIT導入以降の再エネ事業の活発化に対応する形で、神奈川県鎌倉市、滋賀県湖南市などを皮切りにして、現在、全国で20以上の自治体が制定している^{※3}。北海道内では、東神楽町（「再生可能エネルギー推進条例」、2013年3月制定）と芦別市（「再生可能エネルギー利用促進条例」、2014年3月制定）が制定している。

そのうちのひとつ、兵庫県宝塚市の「再生可能エネルギーの利用の推進に関する基本条例」（表1参照）では、再エネ資源を地域の共有資源として位置付け、再エネの利用においては地域主体の連携と地域の受益に配慮すること、地域の持続的発展に資するよう、地域の条件に配慮しながら進めること、地域での影響を考慮し、周辺住民との十分な合意形成に努めなければならないこと、地域の各主体間の協働が促進されるよう配慮して行わなければならないこと、などが基本理念として定められている。

表1 宝塚市再生可能エネルギーの利用推進に関する基本条例（抜粋）

<p>(目的) 第1条 この条例は、本市における再生可能エネルギーの利用の推進に関し基本的な事項を定めることにより、再生可能エネルギーの利用の推進を図り、本市における地球温暖化防止対策に努めるとともに、エネルギーの自立性及び安全性を向上させ、もって地域社会の持続可能なまちづくりに寄与することを目的とする。</p> <p>(基本理念) 第3条 再生可能エネルギーは、本来的に地域の共有資源であり、その地域に存在する主体が連携し、地域の受益に配慮して利用されるべきものとする。 2 再生可能エネルギーの利用の推進は、地域の持続的な発展に資するよう、地域の条件に配慮して行われなければならない。 3 再生可能エネルギーの利用の推進は、エネルギーの自立性及び安全性の向上に資することに鑑み、非常時における市民の安全及び安心の確保に配慮して行われなければならない。 4 再生可能エネルギーの利用の推進は、地域での影響に配慮して周辺住民との十分な合意形成に努めた上で行われなければならない。 5 再生可能エネルギーの利用の推進は、市民、事業者、エネルギー事業者、地域エネルギー事業者又は市の相互の協働が促進されるよう配慮して行われなければならない。</p>

※2 本調査結果の詳細については文末の【参考文献・資料】平岡ほか（2014）を参照。

※3 再エネに関する審議会や基金設置、補助制度実施などの個別取り組みに関連する条例は対象から除いている。

各自治体の条例を見ると、このように再エネ導入であれば何でも推進というわけではなく、地域として望ましいと考える取り組みの方向性や、配慮すべき点などを示す条文が盛り込まれる例が多く見られる。さらに、数としてはそれほど多くないが、その趣旨に合致する事業を促進するための支援施策や、逆にそれに反する事業に対しては一定の抑制を図ることを目的にした措置を盛り込んでいる自治体も見られる。

例えば、長野県飯田市の「再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例」では、市民等は市内の自然資源を再エネとして主体的に利用し、持続可能な地域づくりを進めることができる「地域環境権」を有するとして、地域組織等が同権を行使する形で実施する再エネ事業については、市が「地域公共再生可能エネルギー活用事業」と位置付け、専門家による助言や市が設置した基金からの無利子貸付、金融機関から融資を受ける際の市による信用力付与等、などの支援を実施する旨が明記されている。

また、愛知県新城市「省エネルギー及び再生可能エネルギー推進条例」では、市は再エネ政策を総合的に推進するために、再エネ推進計画の策定、数値目標の設定などを行う旨が明記されている。さらに神奈川県小田原市「再生可能エネルギーの利用等の促進に関する条例」では、再エネ事業に対して公共用地を無償もしくは時価より低い価格で貸し付ける施策が、東神楽町条例では再エネ設備を導入する主体に対して固定資産税を減免する施策が明記されている。

一方で、大分県由布市の「自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」では、市が再エネ事業を実施しないよう協力を求める区域を設定することをはじめとして、一定規模以上の再エネ事業の実施主体に対して市との協議や地元自治会に対して説明会を開催することの義務付け、市による事業者への指導・勧告等の実施など、再エネ事業による環境・景観破壊や地元とのトラブル発生の防止を主な目的とした施策が明記されている。

先述したように、こうした具体的施策を盛り込んでいる自治体はそれほど多くなく、全体的には、再エネ政策・事業の基本理念や各主体の役割等の明記のみにとどめている自治体が多数を占めている。しかし、そのような内容であっても、条例制定という形式をとることは、議会での議論、合意を経ることから、地域内で再エネ事業を行おうと考えている民間主体に対して、地域社会や環境への配慮、地域貢献等を促す根拠、強いメッセージとなり、地域づくり型再エネ事業を推進していく上で重要な意味を有すると考えられる。

北海道内においては、先述のとおり、民間企業による大規模再エネ事業が相次いで進められている状況を踏まえると、理念的な内容のみであっても、こうした趣旨の条例を制定することは自治体の意思表示として一定の意義があると考えられる。

(2) 再エネ導入による地域貢献の「見える化」

第二は、再エネ導入による利益の地域貢献の「見える化」があげられる。これまでも自治体自らが事業主体として風力発電や太陽光発電等を導入する例は多く見られた。しかし、多くの自治体では、その収入は特定の使い道に充てられているわけではないため、地域の住民等にとっては、自治体による再エネ事業が地域づくりや自分たちの生活に、どのように貢献しているのか見えづらい状況になっている。

そこで、自治体が主体となった再エネ事業においては、売電収入や節減された光熱費などで得られる利益を、あえて意識的に、地域住民等にとって恩恵を実感しやすい、見えやすい形で還元していく、「見える化」を図ることが求められる。

具体例として、道内の下川町では、公共施設への木質バイオマスボイラーならびに地域熱供給網の導入が積極的に推進され、現在では全体の6割に導入されており、これにより重油使用時と比べて削減できた光熱費から、ボイラーのメンテナンス費などを差し引いた金額を毎年「木質バイオマス削減効果活用基金」として積み立てている。基金は、同町内の幼児センター保

育料の減額、学校給食費や乳幼児医療費の補助の原資として、地域の子育て環境の充実に活用されており、2013年度に基金にまわした金額は800万円になっている。

また、高知県梶原町は、町営の風力発電を所有しているが、その売電収入の一部で「環境基金」を設置し、それを財源にした住民向けの太陽光発電設置補助、ペレットストーブ設置補助、森林整備活動に対する補助などの支援施策を実施している。特に太陽光発電の補助金は、1kWあたり20万円という他自治体と比べても高額なものになっている。その効果もあり、梶原町内の家庭での太陽光発電導入率は5.5%と全国でも屈指の高さとなっている^{*4}。

再エネ導入による地域貢献の見える化に関しては、様々な手法を模索し、導入していくことが考えられる。こうした取り組みは、地域社会において再エネ導入の有用性の認識を高める上で重要な取り組みになると考えられる。

(3) 参加・協働による地域づくり型再エネ事業推進の場づくり

地域づくり型再エネ事業を推進する上では、地域の多数の主体の参加、連携が重要になる。そこで、地域内の多様な主体が集まり、再エネ事業に関して学習、議論を行う場、「協議会組織」を設けることが考えられる。

協議会組織において実際に行われる取り組みとしては、第一に、再エネ事業に関心を有する諸主体が再エネに関する最新動向やノウハウを得るための学習会やワークショップ等を行うこと、第二は、再エネ事業の地域戦略や具体的事業について自由に議論を行い、取り組みの具体化を図ること、第三は、複数の主体が参加・連携した再エネ事業を実行する際に、主体間の連絡・調整などを行うこと、などが考えられる。

こうした協議会組織を設けることは、具体的な事業立案のきっかけになるだけでなく、再エネ事業に取り組む人材の育成や、人材・組織間ネットワークの形成、再エネ事業・政策活性化に向けた機運醸成につながる

ことが期待される。地域づくり型再エネ事業の推進における基盤となる存在であり、その重要性は非常に大きいと考えられる。

北海道内においては、アンケート調査の結果によれば、14自治体に協議会が設置されている（表2参照）。道内の協議会組織は、自治体、森林組合や農業協同組合などを構成員として、バイオマス利用の促進を主な目的としている組織が比較的多く見られる。今後、道内のより多くの自治体がこのような参加・協働の場となる組織の整備を図ることが求められる。

表2 北海道内での再エネ事業・政策推進に関する協議会組織設置自治体と組織名称

自治体名	組織名称
足寄町	足寄町地域資源活用促進協議会
上富良野町	上富良野町地球温暖化対策地域協議会
栗山町	栗山町バイオマス活用促進協議会
滝上町	滝上町バイオマス利活用推進協議会
士幌町	士幌町再生可能エネルギー利用推進協議会
北見市	オホーツク新エネルギー開発推進機構
占冠村	占冠村木質バイオマス推進コンソーシアム
美幌町	美幌町新エネルギー導入推進委員会
旭川市	旭川スマートコミュニティ協議会
芦別市	芦別市木質バイオマス利用推進協議会
稚内市	稚内新エネルギー研究会
室蘭市	室蘭市地域環境・エネルギーフロンティア
苫前町	苫前町町おこし協議会

出所) 平岡ほか (2014)

4 地域づくり型再エネ事業促進のための中間支援組織の整備

(1) 中間支援組織の重要性

今日、地域主体が再エネ事業を推進していく上で直面している大きな課題のひとつとして、地域社会における「知的基盤」の不足があげられる。具体的には、再エネに関連する専門的知見や事業遂行に関する実務的ノウハウ、複数の主体が参加・連携した事業をコー

*4 梶原町役場ホームページ「風力発電による売電益の活用」
<http://www.town.yusuhara.kochi.jp/town/environment/torikumi/furyoku.html>
 (2015年3月27日閲覧)

ディネートするノウハウ、それらを有する人材・組織などのことである。これらは、人的資源が限られる人口規模が小さな町村や、これまで外部からの企業誘致や公共事業などの外来型地域づくりに依存してきた自治体などで不足する傾向が強いと考えられる。そうした地域では、再エネ事業においても調査や計画作成、さらには実施主体自体を都市部の企業やコンサルタントに頼るケースが少なくない。しかし、これでは、地域内に関連分野の知見・ノウハウは蓄積されず、人材・組織も育たず、いつまでも外部の都市に依存する構造から脱却することは困難である。

そこで、筆者は、地域づくり型再エネ事業を促進する上では、地域社会の知的基盤の強化という意味合いも兼ねて、非営利・公共的な立場から、再エネ事業を行う地域主体に対して各種の支援を行う担い手となる「中間支援組織」を、地域の現場にある程度身近なレベルにおいて整備していくことが、今後強く求められると考える。

(2) 国内における先行事例

「一般社団法人徳島地域エネルギー」は、徳島県内の企業経営者、市民活動関係者、元県職員などのメンバーによって2012年に設立された民間組織である。同団体の活動の中で全国から注目を集めてきたのが、地域活性化を主眼に置いた太陽光発電事業のスキーム「コミュニティハッピーソーラー」の構築と実施支援である。

同事業は、太陽光発電の設置費の1割程度を全国の市民からの寄付金で集め、残額を地元金融機関からの融資で賄い、発電開始後、寄付者に対してお礼として地元の特産物を5年間にわたり年1回ずつ送ることにより、再エネ事業に協力する市民に利益の還元を図るとともに、地域産業の振興にも貢献することを目指した仕組みである。徳島地域エネルギーでは、コミュニティハッピーソーラーを県内各地のNPOや各種組合・地域組織などに提案し、実施を決めた主体に対して事業コーディネート、設置後の発電設備の管理などの支

援を行っている。

その他には、民間事業者や個人による太陽光発電導入の支援や、小水力発電導入、バイオマス資源利活用、市民出資型の風力発電導入などの実現に向けた調査研究・検討などを、県内の様々な主体と連携する形で展開している。このように同団体は、徳島県に根差しながら、持続可能な地域づくりに寄与する再エネ事業の推進、地域主体に対する支援、という明快なコンセプトのもと多様な活動を展開しており、今日の日本における再エネ事業の中間支援組織のあり方を考える上で参考になる部分が多い。

次に、下川町の「クラスター推進部」は、町民有志の参加のもと下川町の地域活性化策について議論を行った「下川町産業クラスター研究会」（1998年設立）を母体として、研究会が作成した事業案を具体化する支援組織として、「一般財団法人下川町ふるさと開発振興公社」内に2002年に設立された組織である。14年度の年間総予算は約9,000万円、うち約2,000万円は町からの補助金、残りは事業収入等で運営されている。

事業内容は、地域活性化活動、産業振興、地域産品開発、町の施策等に関する調査研究・支援、人材育成をはじめとして、地域活性化に関連する諸活動の事務局役ならびに活動組織の支援など、多様な活動を展開している。再エネ、温暖化対策等に関しても、先述した木質バイオマスボイラー導入時の調査をはじめとして、下川らしい建築物の環境目標策定、環境モデル都市関連施策の検討など、各種施策に関連する調査研究活動を行っている。

下川町は、森林資源を活かした地域づくり活動を活発に展開する自治体として全国的に知られているが、人口3,000人台の自治体において、このようなシンクタンク的な機能を有する中間支援組織が設置されていることは非常に興味深い。これまで、小規模な自治体ではこのような専門的な組織をもつことは人的、財政的にも困難だ、という考え方が大勢を占めてきたと考えられるが、クラスター推進部は、意欲や工夫次第で

そうした地域でもこのような組織を整備することが可能であることを示している存在と捉えることができる。

(3) 中間支援組織の機能と体制整備

地域づくり型再エネ事業において中間支援組織に期待される取り組みは多様であると考えられる。先行事例の活動をもとに中間支援組織が果たす機能について整理すると、現時点では、表3のように、「コンサルタント」、「シンクタンク」、「ネットワーキング・コーディネート」、「教育」の4分野に分けることができる。

これらの機能のうちのいずれかに特化した中間支援組織もあれば、複数の機能を有する総合的な組織もあることが想定されるが、いずれにしても、北海道のみならず日本全体において、こうした中間支援組織が決定的に不足しているといえる。

北海道は面積が広大であるため、道単位の組織では、きめ細かい中間支援活動を展開するには限界がある。そこで、例えば、総合振興局・振興局単位程度の、より地域社会に身近なレベルにおいて中間支援組織の整備を図ることを検討することが望まれる。中間支援組織の設立・運営については、それらを全て自治体に求めることは困難であると考えられる。ドイツ、オーストリアなどの欧州諸国ではいくつもの実践例があるが、自治体、民間企業、金融機関、NPOなど、地域の複数の主体が資金、人材等を出し合う形で組織を設立する方式など、多様な可能性を模索していく必要がある。

5 おわりに

本研究を通じて北海道をはじめとして日本各地の再エネ事業・政策事例について調査を行うことができた。それらから、現在の多くの自治体に共通した課題であると感じられたのは、支援施策の検討自体も無論十分ではないが、それ以外の、本稿で述べた条例や推進・支援体制など、地域づくり型再エネ事業推進の枠組み・基盤に相当する部分の整備が特に進んでいないことである。今後は、枠組み、具体的施策、担い手、体制、プロセスなどを、地域における再エネ事業促進のための仕組み、いわゆる「ガバナンス」として一体的に捉え、その構築について総合的に検討を進めていくことが強く求められる。

【付記】

本研究にかかわる調査にご協力いただいた皆様に厚く御礼を申し上げます。

【参考文献・資料】

- ・平岡俊一・豊田陽介・的場信敬・井上芳恵（2014）「地域づくり活動活性化の観点から見た地方自治体による再生可能エネルギー普及政策の現状——北海道内の市町村を対象にしたアンケート調査の結果から」、『釧路論集：北海道教育大学釧路校研究紀要』(46)。
- ・平岡（2014）「北海道における『持続可能な地域づくりに資する再生可能エネルギー導入』促進のための自治体政策と中間支援組織に関する研究」、『北海道開発協会平成26年度助成研究概要・詳細』（一財）北海道開発協会ホームページ。

表3 再エネ事業において中間支援組織が担う機能

コンサルタント	<ul style="list-style-type: none"> ・再エネ事業に関する地域主体対象の相談窓口、助言・情報提供 ・事業実施時の直接的な助言・ノウハウ提供（必要に応じて作業代行）
シンクタンク	<ul style="list-style-type: none"> ・再エネ事業に関連する各種の動向や実現可能性などに関する調査研究 ・自治体等に対する再エネ政策の提言や地域主体に対する事業提案
ネットワーキング・コーディネート	<ul style="list-style-type: none"> ・再エネ導入に関心を有する、事業を実施している人材・組織間の協力関係、ネットワークの形成 ・地域主体に対して他の専門性・資源等を有する人材・組織の紹介・仲介 ・協働型事業における主体間の調整や作業の進行管理
教育	<ul style="list-style-type: none"> ・再エネ事業に関連する人材・組織等を対象にした各種の研修・教育活動