

# エネルギー政策の転換と市民参加

## ——実質的政策転換の再評価の試み——

田窪 祐子  
(富士常葉大学)

本稿は、社会運動や自治体など政策過程に関わる諸主体の活動の「結果outcome」に注目して、エネルギー政策転換の可能性を左右する要因を検討しようとするものである。日本と、原子力・化石燃料から再生可能エネルギー重視へとシフトした西欧諸国、とくにドイツにおける、エネルギー政策の決定段階および実施段階における諸主体の役割の検討を行う。仮説的な結論として次の2点を提示する。国レベルの抜本的政策転換は、ドイツの脱原子力合意がなされた過程からみても、必ずしも直接的な「市民参加」を要請するものではなくむしろその逆である。逆に実施段階における新たな代替案としての再生可能エネルギーの導入には、アドボカシーのみではなく実践を行っていく運動がカギになる。

キーワード：政策過程、エネルギー政策、市民参加、実質的結果

### 1. はじめに

1997年、電力供給に占める原子力発電の割合が世界一であるフランスが再処理からの撤退を決定した。1999年、スウェーデンは1980年の国民投票の結果を踏まえた国会決議に従って原発1基を閉鎖した。2000年にはEU一の大国であるドイツが電力業界との間で「脱原発合意」に達した。再生可能エネルギーの導入量は飛躍的に伸び続けている。デンマークの農民たちがつくっている新しい「作物」は、共同で建てた風車がつくりだす電力である。

日本のエネルギー政策は、原子力を基礎的な電源と位置づけて推進する姿勢に変わりはない。しかしそこにも新しい動きは存在している。国策として推進されてきた原子力発電所の建設にあたって、実質的にほとんどその意思を問われることがなかった「地域」が、県知事の発言や住民投票による拒否などの形で、国策とは明らかに異なる意思を表明するようになった。さらに1995年の改正電力事業法施行により電力卸売りが自由化され、電力会社以外の事業者が電気をつくって売ることができるようになった。自治体や企業による「発電所」に加えて、市民が資金を出し合ってつくる「市民共同発電所」の試みが各地で始められている。これらの発電所のエネルギー源は、風力や太陽光などの再生可能エネルギーである。

最近10年間のエネルギー政策見直しの直接的契機となっている地球温暖化問題への対策は、サステナブル社会・地域・経済をもとめることそのものだが、求められているのは対症療法ではなく、エネルギー・街の構造・交通体系・産業構造・ライフスタイル等々の全ての面を転換していく抜本的構造転換である（植田ほか、2002）。

本稿で問題にしたいのは、このようなエネルギー政策の転換の可能性に対して、政策の決定

および執行の双方のプロセスにおける参加の形態と程度がどのように実質的に影響するか、言い換えれば“参加”はいかなる成果を挙げるのかである。なかでも社会運動という市民のイニシアティブによる参加に注目するのは、第一に、原子力への反対運動はもちろんのこと、再生可能エネルギー技術の推進は多くの場合、より分権的で参加民主主義的な社会に向けての変革を志向する社会運動的文脈の中で提起されてきたこと（寺田，1995）、第二に環境・エネルギー問題への社会科学からのアプローチのなかでも、運動論的な視座は環境社会学に独自のアイデンティティを与えており、社会学がその分析力を発揮すべき分野であること（長谷川，2001）からである。

上記のような“エネルギー政策の構造転換”は、果たして参加の拡大とともにやってくるものなのか。政策の決定過程と実施過程、さらに国と地域、に分けて検討していくこととしよう。

## 2. 政策過程における「成果」

### 2.1. 社会運動の成果

エネルギー問題に限らず多くの環境問題をめぐる運動は、日本の環境社会学が取り上げてきたもっとも主要な研究対象の一つである。しかし、運動が参加者に対して持った意味や、地域の活性化・地域環境の見直し等における役割に注目した優れた研究が多くあるなかで、運動が政策の実質的な変更にどれだけ寄与し得たかについての研究はこれまで相対的に少ない。

本稿では社会運動や自治体など政策過程に関わる諸主体の活動の「結果outcome」に注目して、エネルギー政策転換の可能性を左右する要因を検討するが、日本ではエネルギー政策の分野においては、極めて遮蔽性の高い政治的機会構造が主たる原因となって、一般的に運動はこれまで、問題を社会的に構築し、可視化し、「我々は賛成していない」ことを表明するという段階以上に実質的な成果を挙げるのが極めて困難であった。日本の反原発運動の歴史は多くの敗北や挫折によって織りなされてきた<sup>(1)</sup>。半世紀近くにわたって実に多種多様の担い手や戦略によって運動が継続されてきた間、日本の原発はゼロから52基にまで増え、日本は世界第2位の原発大国となったのである。ある特定の原発の建設阻止等の目標達成という意味で日本の反原発運動が挙げてきた成果は、特に90年代以降の地域からの拒否が始まる以前までの段階においては極めて限られてきた<sup>(2)</sup>。

社会運動の結果についての分析は、欧米の運動論では運動の誕生や戦略に比べると相対的に手薄で、今後研究者らの注目を集めることが期待される分野である（Giugni, *et al.*, 1998:ix）。これまで、運動の誕生時点に比べ、結果についての分析が少なかったこと理由は運動の結果を測ることが難しいことに求められる（McAdam and Snow 1997:461）。しかし、開発・公害反対運動では運動の求める目標が極めて具体的なものであるため、運動と結果との関連が比較的に見えやすいことが予測される。

### 2.2. 運動の結果

運動の「結果」には、運動側の評価でプラスとされるものとマイナスとされるものの双方が

## エネルギー政策の転換と市民参加

含まれる。結果のプラスの側面は、運動の成功と言い換えてもよいだろう。まず「成功」については、ギャムソンやシューメイカー等の主立った先行研究 (Gamson, 1990; Schumaker, 1975) を基盤として研究がすすめられてきた。クリーシによる運動の「成功success」の分類 (Kriesi 1995) を検討してみよう。それによると、比較的短期間に運動が勝ち得る可能性のある「成功」には手続き的なものと実質的なものがあり、うち実質的成功は対応 (事後reactive) 型と先取り (事前proactive) 型の二種類を含んでいる。これら以外のカテゴリーとしてはキツェルト (Kitschelt 1986) が指摘した「構造的インパクト」がありうるが、クリーシはこのタイプのインパクトあるいは成功は、短期間に起こるものとしては西欧先進国では考えにくいとしている。

「手続き的成功procedural success」は挑戦者に対して参加の新しいチャネルを開くもので、彼等が要求の正当な代弁者であることの承認を含み、ギャムソンが「受容acceptance」として挙げた概念を踏襲している。いっぽう実質的成功は、挑戦者側の要求に対応した政策変更を意味する。政策変更の中でも、先取り型はギャムソンの言う“新たな利益”，つまりそれまでなかった何かを勝ち取るものであり、対応型は“新たな不利益”の防止である。

反原発運動などの公害・開発反対運動は「不利益」を招く計画に反対し、現状維持を求める運動である。上記の分類に照らして考えれば、第一義的に「対応型の実質的成功」を求めるものと言うことができる。原発着工以前の段階の反対運動は、言葉通り不利益「防止」のための対応型運動である。既に建設あるいは運転を開始している原発への反対運動は厳密には「防止」とは言い難いが、相手側が作り出した新しい不利益への反応という意味では対応型と解釈することができる。

アメンタらは、運動の要求の正当な代弁者としての認知あるいは受容については「それだけでは誰も助けることができない」という理由で成果とはみなさないという立場をとり、同時に、運動の成果として必ずしも運動が提示あるいは要求した法などの計画programそのものの実現だけでなく、「集合財」の獲得がなされたかどうかをもって運動の成果をはかるべきだと主張する (Amenta and Young, 1999)。

この観点からみると、日本でエネルギー関連施設をめぐる運動とくに原子力施設関連の運動は実質的成果はほとんど挙げてきていない。巻町における巻原発建設の可否を問う住民投票を実現した「住民投票を実行する会」の運動は成功したが (田窪, 1997), 住民投票条例制定の直接請求の“連敗”は続いている。90年代日本の運動サイクルの隆盛を形成しながら、直接請求という手段による住民投票を求める運動は実質的成果を多く挙げているとは言い難い。道具的な運動、なかでも特定の要求に焦点を絞った運動の結果は、アイデンティティ志向の運動や、道具的であっても複雑で多様な目標を持つ運動に比べ、政治的機会構造に規定される度合いが大きい (Kriesi, 1995)。特定の問題——例えば「芦浜原発建設の可否」——を唯一の争点とする公害・開発反対の住民運動は、この種の運動の典型であり、極めて遮蔽性の高い政治的機会構造をもつ日本のエネルギー政策決定過程が、運動が実質的成果を欠いてきたことの最大の要因となっている。

上記のような「運動の成果」についての分析視点を踏まえ、エネルギー政策の転換という「実質的成果」がいかなる主体と方法によってもたらされるのか、検討していくことにしよう。

### 3. 再生可能エネルギーの導入

#### 3.1. 日本における再生可能エネルギー導入の現状

エネルギー政策の転換とは、化石燃料および原子力という、既存のエネルギー源から、再生可能エネルギーを中心としたエネルギー需給への転換を意味する。前述したように日本の国レベルのエネルギー政策は原子力をベース電源として今後も推進していくことを前提としている点で変化していない。しかし、現在各地で、化石燃料や原子力エネルギーからの脱却を望む人々によって、電力会社がやらないのなら自分たちで「きれいな電気」つまり環境負荷の少ない電気を作ろうという運動が生まれてきている。

まず日本における再生可能エネルギーの現状について簡単にみておこう。日本の一次エネルギー供給に占める「新エネルギー」の構成比は、1999年度で1.1%である<sup>(3)</sup>。風力発電の日本での導入量は、2001年3月末現在で260基超、14.4万kwで、世界第1位のドイツの約610万kw、第2位アメリカの260万kwに比して非常に小さい。2010年度の目標も300万kwにとどまっている。太陽光発電の導入実績は、2000年度末で約13.7万kwである。

日本のエネルギー政策を事実上策定する機関である、総合資源エネルギー調査会（経済産業省諮問機関）が2001年7月に提出した報告書によれば、新エネルギーの意義は「①エネルギー安定供給の確保に資する石油代替エネルギー、②環境負荷が小さいクリーンエネルギー、③新規産業・雇用創出に寄与、④分散型エネルギーシステムとしての利点、および電力のピークカット効果への寄与」とされている。いっぽう課題とされているのは「経済性、出力安定性、利用効率、および風力発電の騒音・景観への影響等」である（経済産業省資源エネルギー庁編、2001: 228-230）。

では果たして再生可能エネルギーにはどれくらいの可能性があるのだろうか。採算ラインに近づいている風力についてみると、技術的進歩や、風況調査等により、日本でも大きな潜在可能性があることがわかってきている（たとえば牛山らによる試算「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク編、2000）。風力だけで化石燃料や原子力を代替することはできないにしても、気候変動に対応する持続可能かつ現実的な選択肢の一つであることは確かである。

コストは、資源エネルギー庁の試算例では、風力発電は大規模の場合火力発電単価の約1.4～2倍、中規模で2.5倍～3倍、太陽光発電が従来エネルギーに比して住宅用の平均値で家庭用電灯単価の約3倍）となっており、単純に比較すれば経済面での競争力はまだ弱い。また、エネルギーペイバックタイム（発電所建設に投入したエネルギーがそこで発電されるエネルギーの何年分に相当するか）は、バイオマスが1～2ヶ月程度、水力は約1.5年、風力が3.5年なのに対して、太陽光は約12年と長い<sup>(4)</sup>（牛山ほか、2001）。しかし逆に、通常の耐用年数（太陽光では30年程度）まで運用すれば元が取れるということでもある。

日本で風力発電導入に向けた本格的な動きが始まったのは90年代に入って以降である。通産省（当時）によるニューサンシャイン計画の一環として1993年に全国風況マップが作られたのを皮切りに、NEDO（新エネルギー・産業技術総合開発機構）による「風力開発フィールド

## エネルギー政策の転換と市民参加

テスト事業」が1995年に始まり、「風況精査」「システム設計」「設置・運転」が実施されるようになった。これが各自治体における風力発電導入の契機となっている。

1996年には、風力発電に積極的に取り組んでいる市町村が集まって「風力発電推進市町村全国協議会」（会長：館林茂樹・山形県立川町長）が結成され、自治体レベルの自然エネルギー促進に向けたネットワークが形成された。また、風力発電を導入している全国の自治体が集まる「風サミット」が1994年から毎年開催されており、後述する立川町のように、町民参加による町おこしとしての自然エネルギー促進の一つのきっかけとなっている。

## 3.2. 再生可能エネルギー導入の4形態

筆者らは、再生可能エネルギー導入の実状についての調査にもとづき、地域社会への導入の形態を、次のように4つに分類することを試みた（田窪ほか、2002）。カッコ内は調査対象とした事例のうちそれぞれの型に当てはまると考えられるものである。

- ①NEDOモデル事業型（宮城県北方町，串間市）
- ②企業落下傘型（秋田県仁賀保町，茨城県波崎町）
- ③自治体主導の「まちおこし」型（山形県立川町，大分県前津江村）
- ④市民イニシアティブ型（宮城県串間市の太陽光市民共同発電所，NPO法人「ソフト・エネルギー・プロジェクト」企画の太陽光市民共同発電所，NPO「足もとから地球温暖化を考えるネットワーク」による太陽光市民共同発電所，青森県不老不死温泉の個人所有風車）

第一の、「NEDOモデル事業型」は、導入の初期形態ということもできる。NEDOの風況調査及びそれに関わる自治体との共同事業は、それまでは風力発電導入など考えたことがなかったというような小規模自治体にとっての導入のきっかけとなっている。例えば宮城県北方町では、NEDOの風況調査が入ってはじめて風力の可能性に気づき、NEDOと共同のフィールドテスト事業によって町内の既存の観光施設内に風車1台を導入し、2002年度には「風サミット」開催地を引き受けるまでになった<sup>(5)</sup>。この点でNEDOの事業は、再生可能エネルギーの導入促進という目的を一定程度達成していると言える。ただモデル事業の意義はあくまで普及啓発にあり、そこから次のステップをいかに踏み出して行くかが問われることになる。

②再生可能エネルギー施設の実質的普及は、それが収益のあがる産業として確立されなければ困難であろう。風力発電は風車の大型化等によるコストダウンがすすみ、大規模なウィンドファーム経営は新たな産業として確立しつつあると言って良い。このような例は、北海道各地の例をはじめ、1,650kwの風車30台を建設予定の秋田県仁賀保町、1,200kwのもの12台を予定している茨城県波崎町等でみられる。この種の「企業落下傘型」事例では、外部の企業がその土地の資源、つまり風を利用して収益を上げるという意味では他の業種と大きな隔たりはない。文字通りの「企業の風車」（秋田県仁賀保町企画課）であり、地元のコミットメントは相対的に薄い。ただし必ずしも「企業の風車」だからといって抵抗が大きいとは限らない。茨城県波崎町のように、企業の大規模ウィンドファームの進出にあたり、地域の特性を生かした新産業として自治体がバックアップしていることが、地元の肯定的な受容の鍵となっていることは注

目に値する。

次に③「町おこし型」においては、風力発電は町の新しいアイデンティティ形成に寄与し、風力発電施設から得られる直接の収益以外の部分で大きな影響をもっている。立川町では、自治体の主導ではありながらも、既存の社会関係下ではあり得なかったネットワークおよび自発的運動が発生し、またそれが町の活性化へとフィードバックされていった。

最後の④は、自発的な市民のグループによる「市民共同発電所」の試みなど、有志による実践である。これは「電気という“作物”の生産者」になる試みであり、与えられるものではなく自発的に選ぶもの、あるいは「作る」ものとしてのエネルギーという考え方を前提としている。この種の施設は少しずつ増えており、制度的な問題がクリアできれば大きく進んでいく可能性がある<sup>(6)</sup>。

上記の②から④までの発電所設置者らが共通して指摘しているのは、導入促進のための国レベルの制度改革の必要である。再生エネルギーによる電力の買い取り義務は制度化されておらず、売電を行っている事業者は、環境負荷という側面では化石燃料や原子力に比べはるかに良質のエネルギーを製造しているながら、電力会社に「買って貰う」という圧倒的に弱い立場に置かれている。

## 4. エネルギー政策の転換と各主体

### 4.1. 国

EU一の大国であるドイツでは、2000年に政府が電力業界との間で「脱原子力合意」に達し、日本にも大きなインパクトを与えた。また1990年代に風力発電の設備容量が10倍に増え、洋上風車の計画や太陽光等とも合わせ、再生可能エネルギーが飛躍的に伸びている。それはエネルギー効率を上げることやライフスタイルの転換を伴う全体的な構造転換の一部である。

「新しいエネルギーももちろん推進しているが、まずは使うエネルギーの量を減らすことが大事。だから太陽パネル設置の前に、家の断熱を良くすることを勧める」という（ドイツ・ヘッペンハイム市の太陽光推進協会<sup>(7)</sup>）スタンスは、個人レベルでのエネルギー転換を進める際にも新しい設備の導入を念頭においてしまいがちな現状においてきわめて重要である。さらに、再生可能エネルギーを中心としたエネルギー需給への転換は、単に環境負荷が少なく、地球温暖化防止にも貢献できるというだけでなく、地域分散型エネルギーは原子力よりも雇用創出力が高い等、経済面でもメリットがあると位置づけられている。

小規模分散型再生可能エネルギーの普及を強力に後押ししているのは、「エネルギー購入法」（1991年1月施行）「再生可能エネルギー法」（2000年4月施行）の連邦レベルの立法措置である。これらにより、再生可能エネルギーの買い取りが義務づけられ、最低価格が保障されている。

重要なのは、風力発電の飛躍的増大を促進した最大の要因とされる買い取り義務の制定も、エネルギー源としての原子力との最終的訣別である「脱原子力合意」も、全てが連邦レベルの立法措置として行われたということである。この意味でドイツにおけるエネルギー政策の転換

## エネルギー政策の転換と市民参加

(8) は、優れてトップダウン型のそれである。

実際に再生可能エネルギー施設を導入し、実施していくのは、民間企業であり自治体であり市民団体である。しかし、実際にそれが「損をしない」行為となるように、言い換えれば魅力的な投資先となるようにしたのは国家レベルの政策である。

そのような実質的な政策転換の実現と、政治への参加度との間にはどのような関係があるのだろうか。「脱原子力合意」を例にとって検討しよう。ドイツの「脱原子力合意」とは、社民党と緑の党の連立政権が、1998年に政権をとって以来交渉を重ねてきた電力業界との間で達したもので、2000年6月14日に署名された。主な内容は次のとおりである。原発新設の禁止。ドイツ国内で運転中の原発19基が今後発電できる総発電量（2兆6,233億kwh）の決定と、原発間での残存発電量の“譲渡”の許可。政府が原発の運転を妨害しないこと。使用済み燃料の再処理の2005年6月末時点以降の禁止。

ドイツ政府は合意に準じて立法措置をとり、国として「脱原発」を定めた。政権交代によってひっくり返される可能性は残っているが、それは恐らくないと見られている。なぜなら90年代のコール保守政権でも新規建設ができなかった状況下、原発閉鎖に際して選択の自由を勝ち取り、原発の確実な運転継続を確保したことは電力業界にとって「現時点で考え得る最良の選択」だからである（東海ほか、2000）。もちろんこの背景には電力自由化による業界側にとっての状況の変化がある。

この大きな政策転換<sup>(9)</sup>は、社民党と緑の党の連立政権であったからこそ可能であったものである。その意味では、選挙というもっとも一般的な政治参加の結果としての政権交代が、実質的政策転換のための1つの重要な条件となったと言える。政策形成過程への市民参加というと、ともすればロビイングや直接行動などを通じた運動や公聴のための様々な仕組みが注目されがちであるが、国民全てに参加の機会を保障している選挙制度を通じた参加は、制度政治内部の権力配分の変換を呼び込むことになる場合に、極めて大きな実質的政策転換をもたらす可能性を持つことは明らかである。

脱原子力を標榜してきた緑の党の政権入りによって、政府の方針は、「エネルギー政策転換（＝脱原子力）」に対して肯定的な方向へと変わった。述べてきたようにその背景には選挙を通じた参加がある。ところが、新しい実際の「合意」までの交渉プロセスそのものは、直接的な市民の「参加」を伴っていない。「脱原子力合意」策定までのプロセスは、極めて閉鎖的なものであった。それは、環境大臣および経済産業大臣という閣僚と、大手電力会社のトップで構成されるわずか7人が重ねた話し合いのプロセスであり、その閣僚を送り出している政党（たとえばトリッティン環境大臣の出身政党である緑の党）でさえも、その話し合いの詳細を知らされることはなかったという。ドイツ環境省で「脱原子力合意」までの全プロセスの事務局を担当したシュナイダー博士（現・経済省）によれば、「脱原子力合意」は、全く“密室”のプロセスであったからこそできたという<sup>(10)</sup>。

最終的な「合意」の内容は、既存の原子力発電所を32年間十分に使い切ってから廃炉にするという内容から電力業界側に有利であるとされており、「緑の党」支持者らを含む反原発派には強い不満がある（金木、2000；Wirtschaftswoche, 2000）。さらにプロセスが閉鎖的であった事

に対する「緑の党」議員や支持者の不満は少なくない。

現在のドイツにおいて原子力に関連した運動のなかで最も対立的な運動は、放射性廃棄物の最終処分場をめぐるものだが、その候補地であるゴアレーベンやシャハト・コンラートで反対の住民運動を展開してきた人々、さらにその中から「緑の党」の議員となった人らへのインタビューでは、「緑の党」やトリッティン環境大臣が「変わってしまった」との批判や落胆が聞かれた<sup>(11)</sup>。

しかし、ドイツのこの政策転換は、プロセスを民主的なものに保つことよりも実質的成果としての政策転換（とくに、政権交代の試練を耐え抜くことのできる転換）を勝ち取ることを目標に据えた場合、むしろプロセスを閉鎖的にすること、つまり話し合いに関わる人間の数と種類を徹底して絞ることが、目標達成に対して正の影響を及ぼす場合があることを物語っているといえるのではないか。

#### 4.2. 自治体

山形県立川町は、風力発電を積極的に取り入れ、町おこしにも結びつけた自治体として知られる。同町では、風力発電が一種のブームとなる以前から、町の特徴（かつ問題）である風を何とか生かしたいとする町独自の試みが存在しており、それがこの町への風車の相対的にスムーズな受容の重要な要因となっている。

町は、自治体レベルの風力発電導入のモデル提示をめざし、2001年、新たに町営で大型風車を導入したことの主要な目的の一つとして、「実際に運営し、そのデータを公開することにより、風車が採算がとれる事業であるのかどうかを、他の風力発電導入を検討している小規模自治体に対して示す」ことを挙げている<sup>(12)</sup>。現状での問題点として町長をはじめとする当局者が指摘したのは、電力の買い取りが保証されていないこと、入札制度の一方的導入など、電力会社に対して圧倒的に弱い立場に置かれていることである。そもそも、民間企業が大規模に経営する風力発電施設と自治体経営のものとの競合することは困難であるのに加え、入札制度の導入で、入札価格についても議会の承認を得る必要がある自治体はますます困難な状況におかれており、過疎地の小規模自治体であっても、地域分散型エネルギーとしての再生可能エネルギーの導入が可能になる制度の確立が望まれている。具体的に国レベルで行われるべき再生可能エネルギー促進策として、「風力発電推進市町村全国協議会」では、次の3点を要望事項として挙げている。①風力発電による電力の買い取りの義務付け、②初期投資に対する補助、③電力会社が買い取る金額への不足分の国の上積である（前田，1999：160）。

ただしそれに必要な制度改革は個々の自治体にできる仕事ではない。気候変動への対応としてのエネルギー政策の根本的転換に関して自治体が担うことのできる役割には限界があることを、館林町長は以前から次のように指摘している。「クリーン・エネルギーが日本にとって必要なのだという国民の意思の統一とか国の政策がなければ、自治体が勝手に趣味で助成しますなどと言える状況ではない。（中略）自治体に日本のクリーン・エネルギー政策の責任を負う力はない。」（館林ほか，1997）

エネルギー政策の転換としての再生可能エネルギーの推進は、国レベルでまず行われる必要

## エネルギー政策の転換と市民参加

がある。新エネルギー法や「地球温暖化対策推進大綱」（1998年、地球温暖化対策推進本部決定）では、再生可能エネルギーの導入にあたって自治体が担う主要な役割は、啓発普及のための公共施設等への積極的導入にあるとされている。NEDOの「地域新エネルギービジョン策定事業」「地域新エネルギー導入促進事業」などの地域支援プログラムはそれを目標とした事業である。実際にそれを実践してきた館林町長は、「日本の風力エネルギーが自立できるまでの橋渡し」（館林ほか、1997：25）が自治体の役割であると位置づける。つまり自治体ができるのは、再生可能エネルギーが純粹に採算が取れる産業として確立してはいない段階における、導入・紹介と、それを通じた、環境負荷の少ない分散／分権型の社会の提示にある。

### 4.3. 企業

前節でみたように、コストが下がってきた風力発電に関しては、日本でも企業が利益を目的として展開するようになってきている。実質的にエネルギー源として自然エネルギーが占める割合が上がっていくためには、ビジネスとして成立することが重要な条件のひとつとなるだろう。ただ自然エネルギーの普及そのもののみでなく、在来型エネルギーと違って、それぞれの地域が自分で必要とするエネルギーをつくり、生まれたエネルギーと利益とを地域に還元することを通じた新しいエネルギー供給に基づく社会を構築していくためには、企業の受け容れに当たって自治体が重要な役割を果たすことになるだろう。

### 4.4. 市民のイニシアティブ

自治体、営利企業に続く、再生可能エネルギー施設の設置者としてのもう一つの主体は、市民有志のグループである。太陽光あるいは風力の発電所を、自治体や民間企業でなく一般市民が費用を出し合って設置しようという試みが、各地で行われている。仲介役として重要な役割を果たしているのはNPOである。風車では、2001年9月にNPO法人「北海道グリーンファン」が北海道浜頓別町に建てた風車「はまかぜ1号」（1000kw）が知られているが、初期投資額の少なさからより手軽に企画できるのは太陽光発電の市民共同発電所である。

太陽光発電による「市民共同発電所」<sup>(13)</sup>とは、再生可能エネルギーの導入を望む市民らが一定の金額を出し合って発電用パネルを購入し、屋根の提供者と共同で「発電所」を設置、系統連係を通じて環境負荷の少ない電気を社会全体に供給しようとする試みである。

「市民共同発電所」に関わっている個人やグループの、この種のプロジェクトへの関わりのきっかけとして重要なのは、地元で計画された原発への反対、または気候変動問題への関心や懸念である。気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）を契機として発足し、太陽光市民共同発電所を設立した東京・江戸川区の「足もとから地球温暖化を考えるネットワーク（足温ネット）」は、気候変動問題について個人や地域レベルでできることはないのかとの問いかけから始まっている<sup>(14)</sup>。

NPO「太陽光・風力発電トラスト」が宮崎県串間市に設置した太陽光の市民共同発電所「ひむか1号」（4.5kw）「ひむか3号」（4.5kw）は、串間原発（計画は92年に表面化した）が、その後白紙に戻されている）に反対する人々が出資者の中核となっている。原発反対運動のほか

に、「なにか代わりの事（原発の代わり）をしたいという」<sup>(15)</sup> 意思が、共同発電所という形態を生み出した。

運動としてのこれらの試みは、投入される資源の大きさに特徴がある。共同発電所への出資金額は、1口10万円から50万円といった金額であり、個人が一時に拠出する金額としては、啓蒙活動等を中心とする運動よりもはるかに大きいと言って良いだろう。大きな投入資源を確保し、何よりも実質的成果の獲得を第一目標とするというこの特徴は、実行力の源泉は拠出金などをはじめとする資源の大きさにある、と自認していた巻町の住民投票運動（田窪，1997）などにも通じるものである。エネルギー政策転換の実行段階において、実質的変更をもたらす鍵を握る重要な主体は、これらの運動であると言えよう。

この形態による再生可能エネルギー導入が今後さらに増えるための条件として挙げられるのは、共同発電所プロジェクトのコーディネートを専門的に行う組織が各地にできてくることである。実際に共同発電所をつくろうとする際、企画立案、土地あるいは屋根の確保、出資者集め、補助金等の獲得、電力会社との交渉等々の多様な作業を行う調整役が決定的に重要になる。串間市や滋賀県における数件の太陽光共同発電所の例では、この煩雑な仕事を、“言い出しっぺ”の個人あるいはグループがボランティアで引き受けている。しかし、この部分を献身的な個人に頼っている限り、共同発電所の普及は早くは進まないだろう。

組織的に再生可能エネルギー導入に関わる情報提供やコンサルティングや市民共同発電所の企画立案・実施を行っている先駆的な例としては、NPO法人「ソフト・エネルギー・プロジェクト」（神奈川県横浜市）がある。実際この組織では、企画立案から設置までのコーディネートを行って、保育園の屋根などを設置場所とした太陽光共同発電所をこれまでに3カ所設置し、これらを再生可能エネルギー普及促進活動にも結びつけている。しかしこの組織も、法人格は取得しているものの専従職員を持たず、数名がボランティアに近い形で活動に従事しているという極めて小規模のNPOである。ちょうど現在各地で生まれつつあるNPOの中間支援を行う組織に似た形で、NPOあるいは自治体とNPOとのパートナーシップによる共同発電所プロジェクトの中間支援が行われるようになることが望まれる。

## 5. 結語

エネルギー政策の構造転換という、ある意味では20世紀の社会を支えてきたパラダイムをひっくり返そうとする重要な契機にあたっては、それぞれの主体がどれだけ努力したか・どれだけ参加したかよりも、「何を達成したのか」を検討し、それがいかにして可能になったのかを検討すべきである。みてきたように、エネルギー政策の転換においては、国・自治体・企業・および市民有志（とくに自ら新しい事業を行う運動）がそれぞれ異なる成果を挙げてきた。裏返せばそれは、この巨大な構造転換においてそれぞれの主体が果たすべき役割があり、それらが組合わせられなければ最終的な実質的転換はないということである。

政策策定過程では、国家レベルでの転換が絶対の必須条件である。自治体あるいは市民団体の熱意と実践が伸びていっても、国全体の構造転換は行われぬ。そして政策策定過程への参

## エネルギー政策の転換と市民参加

加についてみると、具体的な政策を詰めるプロセスにおける直接的な市民参加の拡大は必ずしも転換の必須条件ではないことがドイツの例から推測される。それよりも、政権交代をもたらすような「参加」こそが鍵を握ってくるだろう。エネルギー政策の実質的転換は、民主的プロセスの充実を待っているはずしやっこない。それは最終的には、民主主義の完遂をとるか、実質的政策転換をとるか、という社会的選択の問題でもある。

いっぽうで政策の実施段階においては、国家よりも自治体よりも市民の発想とそれに伴う実践とが先を歩んできた。「一部の人の善意に頼るのでなく社会全体で再生可能エネルギーの普及のためのコストを負担すべき」(「アーヘンモデル」発案者の、同市「ソーラーエネルギー協会」フォン・ファンベック氏)という一般市民の発想が発端となったドイツ、アーヘン市の「アーヘンモデル」の場合でも、「我々が国や電力会社に代わって、“きれいな電気”をつくって社会に供給している」(「太陽光・風力発電トラスト」運営委員・中川修治氏)と語る市民共同発電所の取り組みにおいても。そこには、異議申し立てと啓蒙を中心としてきた運動とは全く別個の、資源動員力が大きな分だけ迫力の違う運動がある。そして、企業が本格的参入をするようになってくれば、普及の速度は上がってこよう。その際、都会に本社を持つ企業が地域の資源である風や太陽光をもとに利益を上げるばかりで地域への還元がないという在来型エネルギーのプロジェクトと同じ事態を招かないよう担保する役割は自治体に期待されることになる。

日本においてエネルギー政策への参加を求め、それによる政策変換を求め続けてきた運動は、あえて言うならば実質的成果を伴うことが少なかった。半世紀が経過する間に、火力と原子力に依存するエネルギー政策が行き詰まり、地球温暖化等の喫緊の課題も生じてきた。そのいっぽうで自然エネルギー等の“オルタナティブ・テクノロジー”が進歩して(まだ相対的にコスト高であるとはいえ)対案の実践を可能にし、相対的に多くの資源を賭けて実質的成果を追求する運動が生まれてきた。いま問われているのは、このような市民側の動きがシンボリックなものでなく真のオルタナティブとして機能するようになるための絶対条件としての国レベルの転換に、各アクターがいかなる役割を果たすことができるのか、である。

## 注

- (1) 反原発運動の歴史的展開については[田窪2001]を参照されたい。
- (2) もちろん直接的な目標達成ができなくても、世論への影響をはじめとする社会に対する影響は、運動の成果の一部である。
- (3) 「新エネルギー」とは、1997年に施行された「新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法」において「技術的に実用化段階に達しつつあるが経済性の面での制約から普及が十分でないもので石油代替エネルギーの導入を図るために特に必要なもの」と定義されたもので、風力・太陽光などの再生可能エネルギーのみでなく、廃棄物発電や従来型エネルギーの新利用等も含んでいる。水力・地熱は含まれない。新エネルギーにこの2つを加えると4.9%である。逆に、新エネルギーのうち純粋な再生可能エネルギーだけを取り出すと、構成比は1%に満たない。
- (4) 数字はグラフから読みとったもの。

- (5) 北方町役場での聞き取り（2002年2月，北方町）から。
- (6) 太陽光発電によるものを中心に市民共同発電所は各地で計画・実現されつつある。
- (7) 同協会事務局ウリ・ミハルスキさんへのインタビュー（2002年3月，ヘッペンハイム）から。なお2002年3月のドイツ調査は，一部，長谷川公一氏（東北大学）と共同で行った。
- (8) 脱原子力合意を含むドイツの原子力をめぐる情勢については，（東海ほか，2000；福本，2001）に詳しい。この合意に批判的なドイツ電力業界およびドイツ政府関係者の見解は，（岸本，1999a；岸本，1999b）に紹介されている。
- (9) ドイツの「脱原子力合意」までの政策過程については，調査を継続中であり，本稿における記述は，現段階での仮説的なものである。
- (10) シュナイダー博士へのインタビュー（2002年3月，ベルリン）から。
- (11) 元「緑の党」連邦議会議員ゴアレーベンの反対運動に関わってきた「緑の党」州議会議員シャハト・コンラート反対運動の事務局員らへのインタビュー（2002年3月，ベルリン，ハノーヴァー，ブラウンシュヴァイク）から。
- (12) 館林町長へのインタビュー（2001年10月，立川町）から。
- (13) 市民共同発電所の現状については，（和田，2002；「2002市民共同発電所全国フォーラム」実行委員会編，2002）等に詳しい。
- (14) 同ネット代表・奈良由貴さんらへのインタビュー（1999年，東京）から。
- (15) 「ひむか1号」を設立した「太陽光・風力発電トラスト」呼び掛け人の1人である竹下主之さん（現・串間市議）へのインタビュー（2002年2月，串間市）から。

## 文献

- Amenta, Edwin, and Michael P. Young, 1999, "Making an Impact: Conceptual and Methodological Implications of the Collective Goods Criterion in Marco Giugni. Doug McAdam and Charles Tilly, eds., *How Social Movements Matter*. Univ. of Minnesota Press: 22-41.
- 福本榮雄，2001，「ドイツの脱原発最新事情」原子力安全規制行政研究会編『ドイツの脱原発最新情報と安全規制』原子力安全規制行政研究会・原子力資料情報室・原子爆禁止日本国民会議：47-92。
- Gamson, William A., 1990, *The Strategy of Social Protest, second edition*, Belmont, CA: Wadsworth.
- Giugni, Marco G., Doug McAdam and Charles Tilly, eds., 1998, *From Contention To Democracy*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers Inc.
- 長谷川公一，2001，「環境運動と環境研究の展開」飯島ほか編『講座環境社会学 第1巻』有斐閣。
- 金木雄司，2000，「独，運転中の原発閉鎖で合意へ」『エネルギーレビュー』no.8: 44-45。
- 岸本 康，1999a，「インタビュー 原子力発電所廃絶政策批判（ドイツ）」『海外電力』vol.41, no.10: 75-81。
- 岸本 康，1999b，「インタビュー ドイツの官僚は原発廃絶政策をどうみているかー連邦政府経済技術省参事官兼国際原子力政策部長ヴァルター・ザントナー博士に聞く」『海外電力』vol. 41, no. 11: 55-57。
- Kitschelt, Herbert P., 1986, "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies," *British Journal of Political Science*, 16: 57-95.
- 経済産業省資源エネルギー庁編，2001，『みつめよう我が国のエネルギー——エネルギー環境制約を超えて——』経済産業調査会。
- Kriesi, Hanspeter, 1995, "The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization." in J. Craig Jenkins and Bert Klandermans, eds., *The Politics of Social Protest*, Minnesota

エネルギー政策の転換と市民参加

University Press.

McAdam, Doug and Sidney Snow, 1997, "Outcomes and Consequences of Social Movement Participation and Activity" in McAdam and Snow, eds., *Social Movements: Readings on their Emergence, Mobilization and Dynamics*, Roxbury: 461-463.

「2002市民共同発電所全国フォーラム」実行委員会, 2002, 『「2002市民共同発電所全国フォーラム」資料集』。

Schumaker, Paul, 1975, "Policy Responsiveness to Protest Group Demands," *Journal of Politics*, 37: 488-521.

「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク編, 2000, 『2010年自然エネルギー宣言』七つ森書館。

田窪祐子, 1997, 「巻町「住民投票を実行する会」の誕生・発展と成功」『環境社会学研究』vol.3: 131-148。

田窪祐子, 2001, 「住民自治と環境運動——反原発運動の事例から——」長谷川公一編『講座環境社会学 第4巻 環境政策と環境運動のダイナミズム』有斐閣: 65-90。

田窪祐子・飯島伸子・寺田良一・花岡晋平, 2002, 「再生可能エネルギー導入の現状と課題——気候変動問題への地域と市民の対応——」環境省委託研究「H-5 地球環境リスク管理にかかるコミュニケーションと対策決定過程に関する研究」報告書(代表者: 大井紘)。

舘林茂樹・長岡俊雄・馬場泰・小林晃・鈴木英幸, 1997, 「座談会 未来をつくるエコ・エネルギー」『月刊自治研 自治体エコ・エネルギー政策』vol. 39, no. 455: 18-29。

寺田良一, 1995, 「再生可能エネルギー技術の環境社会学——環境民主主義を展望して——」『社会学評論』vol. 45: 486-500。

東海邦博・山本修・北村秀哉・大田茂・石倉重行, 2000, 「政府と電力業界が原子力発電所閉鎖について最終合意(ドイツ)」『海外電力』vol. 42, no. 9: 85-91。

植田和弘・竹内恒夫・飯田哲也, 2002, 「座談会 日本は何ができるか, すればよいのか」『世界』no. 703: 104-115。

牛山泉・上宮成之・長藤佳夫ほか, 2001, 『風と太陽と海——さわやかな自然エネルギー——』コロナ社。

和田 武, 2002, 「住民・自治体主導による自然エネルギーの普及——エネルギーを市民の手に取り戻そう——」日本科学者会議公害環境問題研究会「環境展望」編集委員会編『環境展望』vol. 2, 実教出版: 49-82。

*Wirtschaftswoche*, 2000, "Nichts ist unumkehrbar," vol. 54, no.26: 24-29.

(たくほ・ゆうこ)

2002年7月17日受理, 2002年8月13日掲載決定

## **Reevaluating the "Participation" and Policy Outcome: An Analysis of the Formation and Implementation of the Energy Policy**

TAKUBO Yuko

College of Environment and Disaster Research

Fuji Tokoha University

325 Ohbuchi, Fuji-shi, 417-0801 JAPAN.

This paper examines the political process of the energy policy, which recently has changed drastically in a number of European countries such as Germany, to a more sustainable one with a strong emphasis on renewable energy. Japan's energy policy, however, is still unchanged with a priority given to nuclear energy.

It has been said that the increase of citizen participation in the policy formation process, or "environmental democracy", is the key to bringing about a change in policy.

In this paper, by focusing on the "outcome" or the substantial change in policy, I argue, based on the analysis of the political process leading to the "nuclear phase out" agreement in Germany and the "citizen power plants" movement in Japan in the implementation stage, that we need to consider the policy formation stage and the implementation stage separately when evaluating the relationship between participation and the policy outcome.

In the policy formation stage, participation may not always be the necessary factor for bringing about a drastic change as we see in the German case. On the contrary, a closed political process may prove to bear a more fruitful result, when we focus attention on what is gained. In the implementation stage, participation or substantial actions taken by the actors other than the state, namely citizens and the local communities, become the key to realizing the renewable-oriented policy.

*Keywords: energy policy, political process, outcome of participation*

(Received July 17, 2002 ; Accepted August 13, 2002)