

## 1. はじめに～本報告の目的

2000 年代の前半、国内の都道府県を中心に、省エネルギーの普及推進や新エネルギーの導入促進をめざした条例が 5 自治体で制定された。本報告では、これらを「エネルギー条例の第一世代」と呼び、5 条例の特性を相互に比較し、各自治体における条例制定後の政策展開の実状を観察することをもって、これら第一世代の条例の意義と課題をまとめることを第一の目的とする。

次に、2012 年 7 月に日本で再生可能エネルギー電気の固定価格買い取り制度 (FIT: Feed-in Tariff) が施行されたことと前後して、全国の少なくとも 9 県市において、再生可能エネルギーの導入促進をめざす条例が制定された。本報告では、これらを「エネルギー条例の第二世代」と呼び、第一世代と同様の手法で、第二世代の条例の意義と課題をまとめることを第二の目的とする。

さらに、第一世代と第二世代の条例の特徴を比較することを通じ、今後の自治体エネルギー条例制定の方向性に関して示唆を得ることを最終目的とする。

## 2. エネルギー条例の第一世代～温暖化防止に関連した枠組み整備条例

エネルギー政策と関連の深い気候変動（地球温暖化）防止政策に関連し、1997 年の京都議定書採択、翌 1998 年の「地球温暖化対策の推進に関する法律」成立などの影響を受け、地球温暖化防止策の重要な柱である省エネルギーの推進と太陽光発電や風力発電などの新エネルギー（自然エネルギー）の導入促進をめざす条例が、2000 年代初頭に 5 道県で制定された。

5 道県の条例とは、制定順に、北海道省エネルギー・新エネルギー促進条例（2000 年 12 月）、宮城県自然エネルギー等・省エネルギー促進条例（2002 年 6 月）、大分県エコエネルギー導入促進条例（2003 年 4 月）、岩手県新エネルギーの導入の促進及び省エネルギーの促進に関する条例（2003 年 9 月）、佐賀県新エネルギー・省エネルギー促進条例（2005 年 3 月）である。これら 5 道県のエネルギー条例（第一世代）の制定契機や特徴的な項目、施策展開といった特性について表 1 にまとめた。

＜表 1 エネルギー条例第一世代の特性＞

比較項目／道県名	北海道	岩手県	宮城県	佐賀県	大分県
条例制定の契機	泊原発増設	上位条例	議員提案	議員提案	環境負荷削減
特徴的な条例項目	脱原発の視点 (前文)	電気事業者の 責務規定、地 域資源活用等	電気事業者の 責務規定、審 議会設置、規 則への委任	国際協力推進	国際協力推 進、規則への 委任
条例に基づく計画策定	促進行動計 画：H23 年度～ 2 期目	新エネルギービ ジョン：H10～ 22 年度	促進基本計 画：H18～27 年 度	新エネ導入行 動計画：H18～ 22 年度	新エネルギービ ジョン：H23～ 27 年度
具体的な施策展開（例）	市町村向け補 助事業整備	木質バイオマ スの活用	脱・二酸化炭 素連邦形成	海洋再生可能 エネルギー	地熱発電関連 技術の開発
主な担当セクション	環境エネルギ	環境生活	環境政策	農林水産商工	工業振興
施策展開の財源確保	推進基金設置	震災後、国が 重点的支援	震災後、国が 重点的支援	県の一般会計	県の一般会計
施策の進捗管理	毎年度、方針 と予算額公表	ビジョン目標 の達成状況	3 年ごとに概 要を公表	3 年ごとに概 要を公表	ビジョン推進 会議で審議

第一世代の条例制定の契機は、原子力発電所の増設や議員提案など様々であったが、10 数箇条で構成される内容はほぼ似通っている（表 2 参照）。例外的に、北海道の条例が原発に依存しない社会を前文でうたい、いくつかの県において、電気事業者の責務を一般の事業者とは別に定めたり、地域資源の活用や国際協力の推進など特徴的な条項が含まれている。

＜表 2 エネルギー条例第一世代の詳細＞

条項／道県	北海道 2000	岩手県 2003	宮城県 2002	佐賀県 2003	大分県 2005
目的	1	1	1	1	1
定義	2	2	2	2	2
道県の責務	3	3	3	3	3
市町村の責務	—	—	4	4(役割と記載)	4
事業者の責務	4	5	6	5(役割と記載)	5
電気事業者の責務	—	6	6-3	—	
県民の責務	5	4	5	6(役割と記載)	6
基本方針	6	8	8	8	8
基本計画	7	9	9	9	9
学習の推進	8	10	—	10	10
民間活動促進	9	11	11	11	11
関連産業振興	10	15	12	12	12
環境保全地域の形成	—	12	—		
地域資源活用	—	13	—		
環境配慮事業の誘導	—	14	—		
情報提供／普及啓発	11	10	10	10	10／13
調査実施	12	17	—		14
研究開発推進	13	15	13		14
表彰	14	16	14	13	16
県民意見反映	15	—	15	14	17
連携の推進	16	7	7	7	7
国際協力推進	—	—	—	15	15
財政上の措置	17	18	16	16	18
審議会を設置	—	—	17	—	—
規則への委任	—	—	18	—	19

注：数字は条番号、ハイフン以下は項番号を示す。

ところで、筆者は 2008 年時点、エネルギー政策条例の類型として 3 つ挙げた<sup>ii</sup>。以下、その時点の内容を整理する<sup>iii</sup>。

第 1 の類型は、エネルギー政策に特化した条例を制定するもので、上記の第一世代の条例と同一である。また、2008 年当時は温暖化対策に特化した条例を制定する自治体のほうが増えており、温暖化対策の大部分はエネルギー対策となるため、これらはエネルギー政策条例とほぼ同じ意味を持っていたと判断した<sup>iv</sup>。

第 2 の類型は、環境基本条例など環境政策の基本となる条例中でエネルギー政策について扱うものであった。この例は多数あるが、良く知られた例としては、東京都「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」の中で「エネルギー供給事業における環境への負荷の低減」「家庭用電気機器等の省エネルギー性能等の表示」などが位置づけられていた。

第 3 の類型はそれほど多くないが、主に自然エネルギー普及のための財源等について個別条例を制定するものであった。事例としては、群馬県太田市の「太陽光のまち・おおた発電システム導入奨励金支給条例」、高知県梶原町の「新エネルギー活用施設設置に関する条例」などがあつた。

結果として、2008 年から 2011 年にかけてエネルギー政策条例はほとんど広がらず、自治体の環境政策の主眼は地球温暖化対策にシフトしていった。とりわけ、2008～10 年にかけては京都議定書の第一約束期間の初期にあたり、また、鳩山総理（当時）が 2009 年 9 月に宣言した「2020 年までに温室効果ガスを 25%削減する」という目標や環境モデル都市指定の影響もあり、従来に増して多くの自治体が温暖化対策、低炭素地域づくりに取り組むようになった。一方で、第 3 類型のような自然エネルギー普及の財源等を確保する条例はさほど広がらなかった。

その後、奇しくも 2011 年 3 月 11 日の午前中に、民主党の政権公約に基づいて、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（再エネ法）」が閣議決定され、紆余曲折しながらも同年 8 月に成立、翌 12 年 7 月から施行された。そして、東日本大震災で明らかになった大規模インフラ（発電所及び送電網）の脆弱性、広範囲に物流（特に、ガソリンや灯油）が途絶えた時の混乱、節電要請の高まり、そして比較的高い再生可能エネルギー電力の買取価格を設定した再エネ法の施行を背景として、現在の日本においては、地域で自立したエネルギーシステム、すなわち自然エネルギー事業の検討や推進の機運がかつてないほど盛り上がっている。

### 3. エネルギー条例の第二世代～枠組み整備型から地域主義＋事業実践型へ

こうした状況において最近制定されるようになったエネルギー条例は、以前に比べ市民が自然エネルギーを利活用する権利の宣言や事業実践に重きを置いた内容構成になっている点の特徴である。滋賀県湖南市が「当初から政策伝播をねらった」自然エネルギー条例を比較的早期に制定し<sup>v</sup>、それに愛知県新城市、岐阜県多治見市、長野県飯田市、高知県土佐清水市、兵庫県洲本市などが続いている（表 3 参照）。

湖南市条例の特徴は、まず基本理念として、市、事業者及び市民は、相互に協力して、自然エネルギーの積極的な活用に努めることを前提に、地域に存在する自然エネルギーは地域固有の資源であり、経済性に配慮しつつその活用を図ること、自然エネルギーは地域に根ざした主体が、地域の発展に資するように活用すること、自然エネルギーの活用にあたっては、地域ごとの自然条件に合わせた持続性のある活用法に努め、地域内での公平性及び他者への影響に十分配慮することが定められている。事業者も、

自然エネルギーの活用に関し、基本理念に沿って効率的なエネルギー需給に努めるものとされている。この条例は、自然エネルギーや低炭素地域づくりに精通した専門家の提案からスタートしたこともあり、著名なコミュニティ・パワーの3原則<sup>vi</sup>を可能な限り地域のルールとして具体化しようとしたものとして理解できる。表3の10条例の特性を、前章と同様の項目に沿って表4にまとめた。

＜表3 エネルギー条例第二世代の一覧表＞

- ・ 鎌倉市省エネルギーの推進及び再生可能エネルギー導入促進に関する条例(2012年6月)
- ・ 湖南省地域自然エネルギー基本条例(2012年9月)
- ・ 新城市省エネルギー及び再生可能エネルギー推進条例(2012年12月)
- ・ 土佐清水市再生可能エネルギー基本条例(2013年3月)
- ・ 飯田市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(2013年3月)
- ・ 多治見市再生可能エネルギーの普及を促進する条例(2013年6月)
- ・ 洲本市地域再生可能エネルギー活用推進条例(2013年6月)
- ・ 神奈川県再生可能エネルギーの導入等の促進に関する条例(2013年7月)
- ・ 小田原市省エネルギー化の推進及び再生可能エネルギーの利用の促進に関する条例(2014年3月)
- ・ 宝塚市再生可能エネルギーの利用の推進に関する基本条例案(2014年4月パブリック・コメント終了)

＜表4 エネルギー条例第二世代の特性<sup>vii</sup>＞

比較項目／自治体名	鎌倉市	湖南省	新城市	土佐清水市	飯田市
条例制定の契機	議員提案	全国へ波及 ねらう	太陽光発電 事業の推進	議員提案	合併前の村 の小水力
特徴的な条例項目	市民意見の 反映	地域主体の 取組み	再エネ事業 者の役割	土佐清水市 の地域特性	地域環境 権、事業へ の支援、審 査会
条例に基づく計画策定	数値目標を 明示した計 画	—	数値目標を 明示した計 画	—	(第2次環境 モデル都市 行動計画)
具体的な施策展開	条例制定後 に検討	市民共同発 電など	小水力発電 可能性調査 など	市有地へ太 陽光発電を 設置など	市民ファン ド、マイク ロ水力発電
主な担当セクション	環境政策課	地域エネル ギー課	地域エネル ギー推進課	環境課・推 進協議会	環境モデル 都市推進課
政策展開のための財源確保	条例制定後 に検討	(共同発電 の売電益)	市一般会計	太陽光発電 の売電益	基金設置
省エネ・再エネ推進の進捗管理	計画進捗状 況の公表	—	再エネ導入 状況の公表	—	(環境モデ ル都市行動 計画)

＜表 4 エネルギー条例第二世代の特性（続）＞

比較項目／自治体名	多治見市	洲本市	神奈川県	小田原市	宝塚市
条例制定の契機	飯田市との人事交流等	環境未来島特区等	議員提案	審議会答申	審議会答申
特徴的な条例項目	エネルギーの地産地消	持続する環境の島、再エネ事業者の役割	関連産業の振興、研究開発の推進、顕彰等	市民参加型再生可能エネルギー事業の規定	地域エネルギー事業者の規定
条例に基づく計画策定	—	—	中長期目標を含む基本計画	市民意見を反映した基本計画	必要な計画
具体的な施策展開	メガソーラー補助金	菜の花・ひまわりプロジェクト	県有施設の「屋根貸し」、薄膜太陽電池普及	屋根貸し事業、水車発電モデル事業、協議会	学校への売電用太陽光発電設置、懇談会
主な担当セクション	環境課	農政課農村振興係	産業労働局地域エネルギー課	環境部エネルギー政策推進課	環境室新エネルギー推進課
政策展開のための財源確保	公共施設の「屋根貸し」賃貸料	県予算、市の一般会計等	再エネ導入推進基金（国庫補助）	小規模風力・水力施設補助金等	基金の設置
省エネ・再エネ推進の進捗管理	活用状況の情報収集	導入状況の調査、公表	計画の実施状況の公表	—	計画の進捗状況の公表

市レベルで策定された 9 条例のうち、議員提案は 2 本（22%）を占め、すべての市条例平均の 8.6%<sup>viii</sup>を上回っている。条例に盛り込まれた特徴的な項目としては、地域主体の取り組みや再生可能エネルギーに関連する地域特性を重視するという「地域主義」や市民参加型のエネルギー事業者を規定し、それらを支援するという内容があげられる。また、条例に基づく計画策定については、5 自治体が明確に規定しており、それらの計画の実施・進捗状況を公表すると定めている条例も 5 つある。また、エネルギー条例を所管する部署は環境系が 6 つ、その他はエネルギー担当や農政、産業振興担当となっている。

#### 4. 自治体・地域におけるエネルギー計画

エネルギー条例に掲げられた内容を具体化する手法の一つはエネルギー計画である。さらに、条例と計画の目的に沿った事業を推進していくための財源も必要となる。

例えば、表 3 に示した条例制定自治体の中で新城市は、省エネルギー及び再生可能エネルギー推進条例第 8 条において、「省エネルギーのまちづくり推進と再生可能エネルギー活用施設の普及に向け、数値目標を含む計画を策定する」としている。また、飯田市では、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第 19 条において、地域団体の意思決定に基づいて一定の条件を満たす事業

を協働による公共サービスと位置付け、当該再生可能エネルギー事業に対する貸付金の財源に充てるため、「再生可能エネルギー推進基金（総額 4,000 万円）」を設置している。このように、自治体ごとに計画策定や事業資金の貸付などの多様な支援策がとられている。

これまでも自治体全体で必要なエネルギー需要や域内で発電・利用可能な自然エネルギー賦存（利用可能）量を推計し、省エネ方法や自然エネルギーの活用方法を検討し、自治体としての省エネ・自然エネルギー推進策を体系化する計画は、様々な形をとって試行錯誤されてきた。以下、大きく 2 つの経験を紹介する。

第一に、地域新エネルギービジョン（以下、新エネビジョン）は、単一の自治体あるいは複数の自治体が、その域内に存在する新エネルギーのポテンシャルや賦存量、利用可能量を推計し、域内での導入目標を定める宣言文書である。同時に、新エネルギーを活用する重点プロジェクトを設定し、実際にプロジェクトを推進するために必要な推進体制や資金スキーム等を検討した結果も含めた計画である。

新エネビジョン策定をおこなう自治体に対しては、現在の経済産業省（補助制度開始当時は通商産業省）が、上限 100%の全額補助を実施したことから、補助制度が開始された 1995 年度より制度が終了する 2010 年度まで、多くの自治体で新エネビジョンが策定されてきた。2009 年度までの策定数は延べ 1400 件程度に達している。

第二に、新エネビジョン事業が終了する直前、2009 年 12 月の推進本部立ち上げから開始された「緑の分権改革」の中で、自治体におけるクリーンエネルギー活用の検討に資することを目的とした賦存量等の調査についての統一的なガイドラインが示された。緑の分権改革とは、それぞれの地域が、森・里・海とそれに育まれる水等の豊かな資源とそれにより生み出されうる食料やエネルギー、さらには歴史文化資産の価値等を把握し、最大限活用するしくみを創り上げていくことによって、地域の活性化、「絆」の再生を図り、地域から人材、資源、資金が流出する中央集権型の社会構造から、「地域の自給力と創富力（富を生み出す力）を高める地域主権型社会」への転換を実現しようとする概念で、当時の原口一博総務大臣の構想により検討が開始された。

図 1 には再生可能エネルギーを担当した緑の分権改革推進会議・第 4 分科会がまとめたガイドラインの構成の一部を示した。この構成はほぼ、地域新エネルギービジョンに類似している。同ガイドラインの特徴として、再生可能エネルギー資源の賦存量・利用可能量の調査方法を統一し、自治体ごとの推計結果をソフト上 (office/excel) に表示できるプログラムを整備したことがあげられる。

2009 年度の補正予算で採択された事業例をみると、北海道ニセコ町では、小水力やバイオマス、雪氷熱利用について調査と実証試験が実施された。また、滋賀県東近江市では、太陽光発電、バイオマスを対象とした調査と実証試験が実施され、特に太陽光発電については全量買取制度を想定した地域商品券の発行による地域循環効果が、経済的な措置も伴って調査されている。

## 本ガイドラインによる事業化検討の流れ



図1 緑の分権改革推進会議・第4分科会のガイドライン構成

2012年12月に起きた民主党中心の政権から自民党中心の政権への交代に伴い、2013年度から「緑の分権改革」の看板は下ろされているが、同種のコンセプトに沿ったと思われる「地域の元気創造本部」が2013年2月に設置され、分散型エネルギーインフラを含む地域活性化プロジェクトが予算化されている。

### 5. まとめと今後の課題

エネルギー条例の第一世代は県レベルにおける制定が中心で、4年程度かかって5道県に広がった。一方、第二世代は市における制定が中心で、最近2年弱の間に10県市以上に波及した。さらに、第二世代の制定は現在進行中であり、市の数が県よりも格段に多いことから、今後も制定自治体は増加すると考えられる。

第二世代の条例の内容は第一世代に比べて多様であり、第二世代の条例の主眼は、導入される再生可能エネルギーの意義、とりわけそのエネルギー資源を活用することが市民の権利であり、エネルギー事業を支援することが自治体の役割であることを位置づける方向へ変化している。

第二世代は制定後間もないことから、条例制定の効果を評価することは時期尚早だが、第一世代の条例についても、岩手県・宮城県については、東日本大震災の影響を大きく受けており、条例の影響が見えにくくなっている。そのうち、宮城県においては、条例の名称や内容を見直すべきという議論が議会 でなされている。

エネルギー条例を所管する部署は環境系セクション、あるいは産業振興系セクションの場合がある。エネルギー条例をどのような部署が所管するかをみると、その自治体が、エネルギー事業がもつ多様な目的のうち、何を重視しているかが判断できる。エネルギー条例の所管と財源確保や進捗管理の状況が、例えば予算額の推移などどのように関係しているのか、今後さらなる分析が必要である。

- 
- i 各道県資料の他、自治労自治研中央推進委員会『エネルギー自治の実現をめざして』（2005年）所収の拙稿、Naoki Masuhara and Kenshi Baba(2014) *Governance structure of local energy policy in Japan*, International Conference "Sustainability in the Water-Energy-Food Nexus. Synergies and Tradeoffs: Governance and Tools at various Scales", Bonn, Germany.を参照。
  - ii 市民がつくる政策調査会環境保全・再生と地域活性化調査委員会、『環境保全・再生と地域活性（自立）に関する調査報告書』、2008年を参照。
  - iii 2012年1月27日の「長野県地球温暖化対策戦略検討会」において、大久保規子氏が「温暖化対策条例の類型」を示している。同検討会資料によれば、「タイプ1：生活環境保全条例型、タイプ2：地球環境問題型、タイプ3：温暖化対策型、タイプ4：低炭素型」であるが、本報告で引用した増原の第1類型＝タイプ3、第2類型＝タイプ2に相当する。大久保氏のタイプ1はエネルギー条例には当てはまらないが、タイプ4がタイプ3の進化型とすれば、それはエネルギー条例の第二世代の一部が相当する。
  - iv 基礎自治体の温暖化対策条例の詳細については、拙稿「低炭素地域づくり条例の動向」、『地域政策研究』第54号、2011年を参照。
  - v 2013年9月に龍谷大学で開催された「地域・市民共同発電所全国フォーラム2013」での滋賀県湖南市長（谷畑英吾氏）の発言に基づく。
  - vi 世界風力エネルギー協会が定義している「コミュニティ・パワーの3原則」によれば、地域に根ざして自立するエネルギーシステムには、地域の利害関係者が施設やシステムの多くを所有し、コミュニティが意思決定を主導し、社会的・経済的便益の多くが地域コミュニティに分配されることが必要である。
  - vii 各県市資料の他、『地域・市民共同発電所全国フォーラム2013資料集』などを参照。
  - viii 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果：平成24年」を基に算出。