

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年5月31日現在

機関番号：13201

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21530117

研究課題名（和文）地方自治体の地球温暖化政策を通じた分散型エネルギー・ガバナンスの可能性と限界

研究課題名（英文）Possibilities and Impossibilities of Decentralized Energy Governance and Local Climate Change Mitigation Policies in Japan

研究代表者

青木一益（AOKI KAZUMASU）

富山大学経済学部経営法学科・准教授

研究者番号：60397164

研究成果の概要（和文）：本研究は、地方公共団体（以下、自治体）が推進する地球温暖化対策の推進・阻害要因に分析を加え、わが国における分権型エネルギー・ガバナンスの可能性と限界を明らかにするものである。1990年代中頃以降、地球温暖化問題への対応を契機に、わが国地方レベルにおいて、従来にない政策動向が顕在化しつつある。それは、かつて中央政府の専管事項と考えられてきた、エネルギー問題への自発的な対応を志向する、自治体による一連の取り組みである。具体的には、風力、太陽光、バイオマスなどの再生可能エネルギーの導入、エネルギー使用量の削減義務化、森林再生のための自主課税といった対策により、二酸化炭素（CO₂）排出量の削減や域内エネルギー需給の最適化が目指されている。すなわち、ここでは、基幹的社会インフラであるエネルギー・システムにかかわる問題に対して、地方政府たる自治体が独自のコミットメントを見せはじめているのである。そこで、本研究では、東京都、岩手県、長野県、葛巻町、常滑市、つくば市などを題材としたケース・スタディを実施し、事例横断的に得られる定性的知見に基づく分析を行った。上記各自治体においては、グリーン・ニュー・ディールの政策観が志向・先取され、2000年前後といった早期より、各種先駆策の導入・実施が試みられてきた。がしかし、東京都のケースを除き、各自治体では、企図された通りの政策パフォーマンスが実現していない状態にある。その要因として、本研究では、以下の各点を明らかにした。首長や地元有力者などから成るネットワークを媒介とした権力的なコミットメントが、先駆策をアジェンダ化する際の促進要因として重要な作用を発揮する。しかし、その一方で、実効性のある先駆策を制度化する過程では、国の補助金といった域「外」要因の規定力が強いことや、理念条例の制定や他の自治体の施策の模倣といった手法が多用されることなどが、先駆策推進に欠かせない域「内」アクターのコミットメントをかえって減退させる。また、実施に至った個別技術導入事業はフィージビリティが確保されず、計画化・条例化にまで至った施策も、域内ステイクホルダー（住民、地域資本など）の認識・行動喚起のための十分なインセンティブを付与することができない。加えて、本研究では、キャップ・アンド・トレードの導入において当初の企図通りの制度化を果たした東京都のケースにおいて、そこでの施策展開が他の自治体に波及する可能性が低いことを明らかにした。以上、本研究で得られた分析成果は、当該政策課題に関するガバナンスの主体たる自治体の能力に、一定の疑義が呈されることを示唆するものとなった。

研究成果の概要（英文）：From the perspectives of political science and policy process analyses, this study examines the determinants of the possibilities and impossibilities of the Japanese local governments' progressive low carbon measures. Although many advocates claim *a priori* that such measures taken by the local governments are 'desirable,' very few studies have actually analyzed the factors leading to this conclusion. Is it reasonable to expect the local governments to assume the role of making and implementing climate change policies? And, if so, are the policies and measures effective? To answer these *a posteriori* types of enquiries, this study employs a qualitative analysis of cross-cutting findings obtained from in-depth case studies of eight local governments (Tokyo,

Iwate, Nagano, Hachinohe, Kuzumaki, Tsukuba, Tokoname). In each of these local governments, the promotion of a series of low carbon measures served not only to improve the environment, but also to create a new social economy at the local level. In other words, in around 2000, these local governments had already sought to realize the basic proposition of the “Green New Deal” policies that the Japanese national government began to stress in late 2008. Thus, whether the aims of various actors and their proposed schemes lead to the formation and implementation of more concrete, effective measures in each of these local governments, poses a critical test for the above-mentioned governability issues. The study first describes the ways in which the policy processes promote and/or prevent the agendization and institutionalization of their policies and measures. The study then analyzes and explains why, except for the case in Tokyo, the intended policy performances were not achieved in a sustainable manner, despite the fact that various administrative plans and even ordinances on the climate change problems were formally established in other local governments. Based upon the findings, the study draws policy implications from the perspectives of local governance capabilities, suggesting that fundamental structural reforms are needed if the local governments are to play more pivotal roles in addressing the climate change mitigation issues.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	600,000	180,000	780,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,600,000	480,000	2,080,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：

キーワード：地球温暖化対策・自治体政策過程・分権型ガバナンス・合意形成・政策過程分析・地方自治体・低炭素社会・制度設計

1. 研究開始当初の背景

わが国自治体における地球温暖化対策をめぐる政策展開の背景には、以下の3つの点を指摘することができる。

(1) 折からの地方分権改革の流れの中、京都議定書の目標達成に必要とされる中央レベルの政策対応の遅滞を受け、環境保全に関連するエネルギー問題に対する一義的責任は、国ではなく、むしろ自治体にあるとする理解が醸成された（統治要因）。

(2) 風力や太陽光などのエネルギー源の導入は、エネルギー需給の近接を可能とし、個々の需要家により近い存在である自治体に親和的と理解された（技術要因）。

(3) 1995年以降の電力自由化の進展により、既存電力10社による地域独占体制が流動化する中、新規発電事業者、環境NPO/NGO、

大手シンクタンクといった新たなアクターが自治体政策過程に登場し、「エネルギーの地産地消」や「域内エネルギー・セキュリティの向上」といった、かつてないアイデアの実践を求めた（市場要因）。

2. 研究の目的

本研究では、上記背景を持ち、地方レベルにおいて顕在化する政策的動態の推進・阻害要因を探ることを通じて、わが国における分権型エネルギー・ガバナンスの可能性と限界を明らかにすることを目指した。

3. 研究の方法

(1) 調査手法：先進的な当該対策に取り組む計8つの自治体（東京都、岩手県、長野県、八戸市、つくば市、常滑市、田原市、葛巻町など）を対象としたケース・スタディを実施

した。ケース・スタディにおいては、自治体政策過程に関与する各種アクターへの対面による聞き取り（ヒアリング）調査を、知見収集のための主たる手段とした。ヒアリング対象者となる各種アクターとは、主として、首長、自治体職員、地方議会議員、企業・業界関係者、学識経験者、環境NPO/NGOメンバー、審議会委員、同公募市民、シンクタンク研究者、コンサルタント、中央省庁職員を指す。また、ヒアリング調査の対象者から提供される公開・非公開の関連文書や、既刊の政府白書、文献、学術書、業界紙、報道資料およびウェブ・サイトなどからも、分析に必要な情報の収集をはかった。

(2) 分析の視点：自治体政策過程においては、CO₂削減効果や再生可能エネルギー普及効果に優れる先駆策が、誰によりいかに提案・受容され（「アジェンダ化（agendization）」の視点）、実際にどのような施策として具現化しているのか（「制度化（institutionalization）」の視点）。これら2つの位相からなる動学的な問題関心の下、各ケース・スタディの成果から帰納かつ事例横断的に導出可能な知見を用いた、定性的分析を行った。

4. 研究成果

(1) 上記自治体においては、グリーン・ニュー・ディール的な政策観（「環境」と「経済」の両立による、より自律した地域社会経済システムの創発）が志向・先取され、2000年前後といった早期より、各種先駆策の導入・実施が試みられてきた。がしかし、東京都のケースを除き、各自治体で企図された通りの政策パフォーマンスは発揮されていない状態にあることがわかった。

(2) 実効性に優れる CO₂ 削減策を導入し、地域や都市の低炭素化を実現するためには、当該対策の制度化（事業化、計画化、法制化）を通じた、ステイクホルダーの確固たるコミットメントを担保するための措置が必要となる。この点に関して、本研究では、以下の各点を明らかにした。

①首長や地元有力者（いわゆる、地元エスタブリッシュメント）などから成るネットワークを媒介とした権力的なコミットメントが、先駆策をアジェンダ化する際の促進要因として重要な作用を発揮する。

②がしかし、その一方で、先駆策を制度化する過程では、a) 国の補助金といった域「外」要因の規定力が強いことや、b) 理念条例の制

定や他の自治体の（CO₂削減の実効性を欠く）施策の模倣といった手法が多用されることなどが、先駆策推進に欠かせない域「内」アクターのコミットメントをかえって減退させるなど、政策過程における合意形成上の阻害要因となる。

③また、実施に至った個別技術導入事業はフイージビリティ（事業化可能性）が確保されず、計画化・条例化にまで至った施策も、域内ステイクホルダー（住民、地域資本など）の認識・行動喚起のための十分なインセンティブを付与することができない状態にある。

(3) 加えて、本研究では、キャップ・アンド・トレード（CO₂総量削減義務・排出量取引制度）の導入において当初の企図通りの制度化を果たした東京都のケースにおいて、そこでの施策展開が他の自治体に波及する可能性が低いことを明らかにした。

(4) 以上から、本研究で得られた分析成果は、当該政策課題に関するガバナンスの主体たる自治体の能力（governance capabilities）に、一定の疑義が呈されることを示唆するものとなった。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計8件）

- ① 青木一益「地方自治体における先駆的な地球温暖化対策の成否をめぐる政策過程分析（2・完）—長野県「地球温暖化防止県民計画と「地球温暖化対策条例」に関するケース・スタディから—」『富大経済論集（富山大学紀要）』，査読無，55巻1号，2009，1-54.
- ② 青木一益「先駆的な自治体温暖化政策の成否をめぐる政策過程分析—複数の事例研究から得られた知見より—」『日本公共政策学会 2009 年度研究大会報告論文集』，査読無，2009，373-392.
- ③ 青木一益「地方自治体における先駆的温暖化対策の政策過程分析」『第37回環境システム研究論文発表会講演集（土木学会）』，査読無，2009，113-120.
- ④ 青木一益「東京都「CO₂総量削減義務・排出量取引制度」に見る政策波及の可能性—自治体政策過程における合意形成作用を手掛かりに—」『環境科学会誌（環境科学会）』，査読有，23巻4号，2010，321-331.

- ⑤ 青木一益・青木卓志「低炭素社会の創発に向けた分権型インセンティブ・ストラクチャーの構築を目指して—地方自治体を主体とした温室効果ガス削減策の基本構想と制度設計試案—」『富大経済論集（富山大学紀要）』，査読無，56巻1号，2010，137-172.
- ⑥ Kazumasu Aoki, “Determinants of the Possibilities and Impossibilities of the Japanese Local Governments’ Progressive Low Carbon Measures: Case Studies of the Policy Processes at the Tokyo Metropolitan Governments, Nagano, and Iwate Prefectures,” *UNITAR-Yale 2nd Conference on Environmental Governance and Democracy: Strengthening Institutions to Address Climate Change and Advance a Green Economy*, <http://conference.unitar.org/yale/local-governance>, 査読無，2010，1-20.
- ⑦ 青木一益「先駆的な自治体温暖化防止政策の成否をめぐる政策過程分析—施策の促進・阻害要因の析出を中心に—」『富大経済論集（富山大学紀要）』，査読無，56巻2号，2010，129-163.
- ⑧ Kazumasu Aoki, “Reducing Emissions through Green Building,” *ICLEI Case Study #144 at Local Sustainability 2012 Case Study Series: Showcasing progress in local sustainability*, <http://www.iclei.org/index.php?id=11546>, 査読無，2012，1-6.

[学会発表] (計9件)

- ① 青木一益「地方自治体における先駆的な温暖化対策の政策過程分析」第37回環境システム研究論文発表会（土木学会），2009年10月24日，明星大学.
- ② 青木一益「地方自治体から見た地球温暖化対策」2009年度 第五回改革政策研究会 政策研究フォーラム，2009年9月28日，東京都港区三田.
- ③ 青木一益「「東京都気候変動対策方針」の先駆性に見る合意形成作用と政策波及の可能性」社団法人環境科学会，2009年会，2009年9月10日，北海道大学.
- ④ 青木一益「先駆的な自治体温暖化対策の

成否をめぐる政策過程分析—複数の事例研究から得られた知見より—」日本公共政策学会，2009年6月14日，龍谷大学.

- ⑤ 青木一益「モデル事業における自治体の役割や課題についての問題提起」東京大学公共政策大学院・国立環境研究所「地域における環境対策研究会」，2010年10月30日，東京大学本郷キャンパス経済学研究棟（小島ホール）.
- ⑥ 青木卓志「低炭素社会の創発に向けた分権型インセンティブ・ストラクチャーの構築—地方自治体を主体とした温室効果ガス削減策の基本構想と制度設計試案—」日本地域学会，2010年10月10日，政策研究大学院大学.
- ⑦ Kazumasu Aoki, “Determinants of the Possibilities and Impossibilities of the Japanese Local Governments’ Progressive Low Carbon Measures: Case Studies of the Policy Processes at the Tokyo Metropolitan Governments, Nagano, and Iwate Prefectures,” *UNITAR-Yale 2nd Conference on Environmental Governance and Democracy: Strengthening Institutions to Address Climate Change and Advance a Green Economy*, 2010年9月18日，Yale Law School & Henry R. Luce Hall.
- ⑧ 青木一益「低炭素社会の創発に向けた分権型インセンティブ・ストラクチャーの構築—地方自治体を主体とした温室効果ガス削減策の基本構想と制度設計試案—」日本公共政策学会，2010年6月6日，静岡芸術文化大学.
- ⑨ Kazumasu Aoki, “Possibilities and Impossibilities of Sub-national Policies and Institutions: Findings from Multiple Cases of the Japanese Local Mitigation Measures,” *Symposium on IPCC AR5: Mitigation Policy and Transformation Pathways* sponsored by METI, 2011年7月5日，東海大学校友会館.

[図書] (計 件)

[産業財産権]

○出願状況 (計 件)

名称：
発明者：
権利者：

種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況（計◇件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

青木 一益 (AOKI KAZUMASU)
富山大学経済学部経営法学科・准教授
研究者番号：60397164

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：