

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 4 日現在

機関番号：27104

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2010～2013

課題番号：22730121

研究課題名(和文)戦後日本のエネルギー政策転換と立地自治体政策

研究課題名(英文)Energy policy shift and Local government policy in postwar Japan

研究代表者

光本 伸江(Mitsumoto, Nobue)

福岡県立大学・人間社会学部・准教授

研究者番号：00511990

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円、(間接経費) 840,000円

研究成果の概要(和文)：エネルギー産業が立地する自治体はそもそも条件不利地域であることから、地場産業がなかなか育たず、地域経済が脆い。エネルギー産業は国からの補助金等があり、大きな地域雇用を生む可能性も高いことから、一つの工場を誘致するよりも効率的と考えられる。但し、リスクもある。例えば、国策が転換された場合、旧エネルギー産業は失われ、国も自治体もその後処理にかなりの費用と時間が費やされる。その結果、自治体は財政危機となる場合もある。ひとつのエネルギーに依存せず、複数のエネルギーに分散することで、国も自治体もある程度のリスクを回避できる。また新エネルギーは地域の地産地消エネルギーとして有用である。

研究成果の概要(英文)：Since the local government there is energy industry is a disadvantaged area, local industry can not grow enough, the local economy is fragile. As there is a subsidy from the central government and a big local employment, the local government considers the energy industry is more efficient than to attract the one factory. However, there is also a risk. For example, if a national policy were converted, the old energy industry would be lost, and central and local governments would spend time and money in post-processing. As a result, there is also a case the local government falls into the financial crisis. A variety of energy can avoid some risks, instead of depending on a single energy. The new energy is useful as local production and consumption of energy in the region.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学、政治学

キーワード：エネルギー全般 政治学 政策研究 地方自治

1. 研究開始当初の背景

(1) エネルギー政策の転換に伴うエネルギー立地自治体研究の動向については、まず「石炭から石油へ」政策転換に伴う旧産炭地域の疲弊とその地域振興、あるいは財政破綻に関する研究が挙げられる。主として産業や地域経済の視点と自治体財政の視点からの研究蓄積があり、代表者はさらに政治学的な視点から研究を蓄積してきた。次に原子力政策に関しては、第一に原子力発電所をめぐる住民運動を対象とした研究蓄積、第二に原子力発電所立地自治体の地域経済の問題や地域振興を取り扱う研究がある。最後に新エネルギー政策に関しては、現在自治体が新たな取組を行っているところであり、今後の研究蓄積が必要とされている分野である。

(2) 上記のような個別エネルギー分野における各研究に加え、国のエネルギー政策転換とこれが立地自治体に与える影響、および各分野における立地自治体の地域政策を比較する研究に関しては今後も蓄積が必要と考えられる。

2. 研究の目的

エネルギー政策は、戦後から現在に至るまで、日本の最重要政策のひとつである。そのため、エネルギー政策が国によって強力に推進されてきたことから、その受け手となる立地自治体・地域社会に与える影響はかなり大きい。特に、震災による福島県の原子力発電所事故の発生によって、自治体の危機管理の側面からも、本研究の目的はますます重要な意味を持っている。本研究は、戦後から現在に至るまでの長期的視野に基づき、日本のエネルギー政策が、エネルギー立地自治体とその自治体政策に与えた影響を明らかにすることを目的とする。本研究で取り扱うエネルギー政策は、石炭政策、原子力政策、および新エネルギー政策であり、各々の立地自治体の現状を検証する。

3. 研究の方法

(1) 石炭、原子力、新エネルギー立地自治体の現地への聴き取り調査によって、実態を明らかにする。明らかにする点は、a. 誘致目的、b. 誘致の際の合意形成、c. 誘致後の影響（地域経済の振興等、誘致目的は達成できたのか等）、d. 安全対策、e. 基本構想・基本計画等のまちづくり政策などである。ただし、旧産炭地域については、閉山後の地域振興について、特に北海道夕張市と福岡県旧赤池町に関しては財政再建についても、調査している。

(2) 戦後日本のエネルギー政策の転換と、3つの政策分野（石炭、原子力、新エネルギー）の立地自治体の自治体政策に関するこれまでの研究蓄積を踏まえて、比較・検証研究を行う。

4. 研究成果

(1) 石炭産業立地自治体は、既に閉山していることから、旧産炭地域と呼ばれている。旧産炭地域は、エネルギー政策転換に大きく影響を受けた最初のエネルギー立地自治体であることから、国策転換後の影響を考える上で重要な研究対象であった。本研究では、国の石炭産業を担った九州（福岡県田川市）と北海道（夕張市）を継続的に実態調査し、比較・検証を行った。これによって得られた知見は以下の通りである。第一に、時期によって、閉山が地域経済と自治体財政に与える影響が異なっていたという点である。具体的には、早期に閉山した田川市は国の補償政策（交付金や失業対策等）からの恩恵を受けることができたが、夕張市は閉山が遅かったために、当初は産業が継続したという利点が考えられたものの、実際には国の補償政策を受けることがほとんどできず、結果として閉山による多大な負債を抱えて財政再建団体となってしまった。第二に、エネルギー産業は国の政策の意向に大きく左右されるため、政策転換が生じた場合、旧エネルギー産業はかなり大きなダメージを受けるといった点である。旧産炭地域は、自治体・地域社会が石炭産業中心に構築されていたために、石炭産業撤退後、数十年に渡り、新たな産業を誘致することが困難となった。特に、石炭産業に対する外部からの負のイメージに苦しむこととなった。さらに、労働者人口が急激に減少するために、過疎化が深刻となり、地域社会の活力を取り戻すことが困難となった。地域振興のために長期に渡り様々な地域政策を展開したものの、人口流出を留めることはできなかった。

(2) 原子力発電所立地自治体（本研究では青森県六ヶ所村、佐賀県玄海町を調査した。その他代表者は、福井県高浜町、新潟県刈羽村に調査を行った研究蓄積がある。）への実態調査を行った。

① 実態調査から、以下の点を抽出した。第一に、「安全」であるという信頼に基づき、産業として原子力発電所を誘致したという点である。しかし、問題は、本研究期間中に東日本大震災が発生し、天災による原子力発電所事故は起こり得るということが明らかとなった。福島県の発電所もまた「安全」を前提として立地したはずである。したがって、「安全でないかもしれない」という事実は、原子力発電所立地自治体に今後どのような影響をもたらすのか、継続的な観察が必要であろう。第二に、原子力発電所の「閉山」をどう考えるのか、ということである。基本的には老朽化による「閉山」を想定していたが、上記の原子力発電所事故により、事故による原子力発電所の「閉山」についても考える必要性が出てきた。

- ② 前者と後者の「閉山」は、経済的社会的身体的コストがかなり異なることも重要である。前者は緩やかかつ計画的に「閉山」することによって、地域経済に与える影響を緩和しつつ、産業転換を行うこともできるだろう。しかし、後者の場合、今回の事故によって明らかになったように、緊急の「閉山」である。身体や土地に対する甚大な被害への対応、住民の避難への対応、突如崩壊した地域経済の立て直し等、いずれもかなりの費用がかかり、困難が伴うこととなった。原子力発電所立地自治体は、今後、両者の「閉山」の可能性を考慮した自治体政策を形成しなければならない。

(3) 新エネルギー立地自治体（本研究では、岩手県葛巻町、大分県を調査した。）への実態調査から、以下の点が明らかとなった。第一に、地方自治体における新エネルギー政策は、環境政策分野と地域産業分野のどちらかに位置づけているかで分かれることである。特に上記の2つの自治体は、新エネルギー政策を環境政策分野ではなく、地域産業分野として位置づけているところに特徴がある。第二に、新エネルギー政策はまだ始まったばかりで、今後の研究蓄積が必要であることである。ただし、先述の原子力発電所事故後、新エネルギーに対する期待は高まっていることは確かである。これまでの新エネルギー政策は、電力会社に売電する必要があったが、今後の新エネルギー政策は、エネルギーの「地産地消」も視野に入れて展開される可能性がある。

(4) (1)から(3)までの研究成果を踏まえ、石炭産業、原子力産業、および新エネルギー産業について、それぞれの立地自治体に対する実態調査の結果について、比較研究を行った。

- ① 自治体はなぜエネルギー産業を誘致するのだろうか。全ての立地自治体に共通するのは、条件不利地域という点である。エネルギー産業は、自動車産業のように、産業の連関性が高い。例えば、原子力発電所の建設に始まり、可動時の発電所運用のための雇用、施設整備や安全対策のための雇用、原子力関連の研究所から原子力エネルギーPR等を含む観光政策まで広範囲に渡る。一つ一つ工場を誘致するよりも、自治体としては効率的と考えても不思議ではない。
- ② では、リスクはないのだろうか。第一に、国策が転換された場合、当該エネルギー産業そのものが失われる点である。旧産炭地域および原子力発電所事故後の対策をみて明らかのように、国にとっても自治体にとっても、かなりの費用と時間が費やされる。第二に、健康被害のリスク

である。これらのリスクから、地域社会から住民は避難を強いられる。地域経済活動も停止する。その結果、自治体は立ち行かなくなり、夕張市のような財政再建団体化のリスクもある。第三に、安全性については、今後の技術革新を待たざるを得ず、残った原子力発電所立地自治体は原子力発電所事故を踏まえた現実的な避難計画等を作成する必要がある。

- ③ では、新エネルギーが原子力エネルギーに代替するのか、ということであるが、これは多くの研究者が指摘するように困難である。そうではなく、エネルギーは他の石炭エネルギーや石油エネルギー等々の様々なエネルギーに分散しておく必要がある、という点である。言い換えれば、一つのエネルギーに依存しない、ということである。ただし、新エネルギーは、地方自治体レベルのエネルギー産業として展望があるかもしれない。それは、エネルギー「地産地消」の可能性である。当然従来の電力会社からのエネルギー供給をやめるという意味ではなく、これに加えて、という意味である。これもまた、唯一のエネルギーに依存しないという意味もあるし、より安全で環境にやさしいクリーンエネルギーを追求するという意味もある。そして、地域産業の一つとして技術開発を行うなどの可能性もあるのである。

(5) 最後に、本研究ではエネルギー政策を研究対象としたが、他の国主導の政策(国策)との比較検証も行った。代表者は、国策の一つとして平成の市町村合併や基地立地自治体に関する調査も別途行っており、これと比較することによって、国策と自治体の「自治」の問題についても論点を提示しておきたい。第一に、国策によって誘導された自治体政策（ここではエネルギー産業や合併、基地）は、主として財政的メリットが強調されるという点である。第二に、しかし、この財政的メリットは短期的には効力があるものの、長期的にはデメリットとなる可能性があるという点である。例えば、エネルギー産業の場合は「閉山」のコストであり、合併の場合は各種特例には期限切れがあることなどである。また沖縄県のように、観光政策が重要であるにもかかわらず、基地があることによる安全への不安が、地域産業にとって長い目で見ればデメリットと考える考え方もある。第三に、国策であるがゆえに、デメリットが発生しても、自治体側の発言力が弱いという点である。特に長期的なデメリットが発生した場合、それは国策ではなく自治体側の自助努力が足りない、あるいは自らが選択した政策であるという批判がされうる。例えば夕張市の場合、閉山対策としての地域振興策は、当初は成功例として国に表彰されるまでとなったが、財

政破綻後は夕張市の責任として全国的に批判されることとなった。第四に、もしこのようなデメリット等を避けることができるとすれば、ひとつは公開の討議の場を設けることによって、本当にそれが自治体にとって必要な政策であるのか十分に議論を尽くすことである。すなわち合意形成の問題である。もうひとつは、長期的視点から自治体独自の構想・計画を構築しておくということである。これによって、短期的な政策や緊急時に左右されない自治体体制をつくっておくことが肝要である。

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2件)

- ① 光本 伸江、「自治体／地域の物語」論序説：自治体は「自治の言葉」を取り戻せるか、法学新報、査読無、118(3)、2011、pp. 627-664
- ② 光本 伸江、青森県六ヶ所村「エネルギーの村・六ヶ所」、福岡県立大学人間社会学部紀要、査読無、20(1)、2011、pp. 89-102

[学会発表] (計2件)

- ① 光本 伸江、国策と自治体～エネルギー立地自治体に「自治」はあるのか?～、2013年9月15日、熊本大学
- ② 光本 伸江、旧産炭地域の道程を振り返る、日本公共政策学会、2011年6月19日、北海学園大学

[図書] (計2件)

- ① 光本 伸江、金井利之編集代表、ぎょうせい、シリーズ自治体政策法務講座 4 組織・人材育成、2013、pp. 72-110
- ② 光本 伸江編著、敬文堂、自治の重さ：夕張市政の検証、2011、347

[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

光本 伸江 (MITSUMOTO, Nobue)
福岡県立大学・人間社会学部・准教授
研究者番号：00511990

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：