

「エネルギー自治」による地方自治の涵養

～長野県飯田市の事例を踏まえて～

諸富 徹(京都大学大学院経済学研究科)

1. 住民自治を「涵養」することは可能か

住民自治と団体自治

『エネルギー自治』による地方自治の涵養という風変わりなタイトルの下で筆者が考えようとしている問題は、「住民自治の力量を高めるにはどうすればよいか」という一点に尽きる。本誌の表題となっている「地方自治」という概念には、よく言われるように団体自治と住民自治の両側面があるが、私は、いまこそ住民自治の内実を引き上げていくことに政策の焦点が当てられるべきではないかと考えている。

1995年の地方分権推進法以来、地方分権一括法の制定、三位一体改革による税源移譲など、多くの分権改革の試みが行われてきた。他方で、自治体運営を効率化すべく、市町村合併が進められてきた。こうした制度改革はほぼすべて、団体自治に焦点を当てたものである。現在議論になっている大都市制度や、近い将来、政策課題になる可能性のある道州制もまた、同様に団体自治のあり方に焦点を当てた改革案である。こうして、制度改革をめぐる議論は目に見えやすく、法改正によって改革の成果も形になりやすいため、おのずと注目が集まりやすい。これに対して、住民自治の力量を高めるための方策には、とてもこれらと同じだけの時間とエネルギーが注がれてきたとは言い難い。もちろんそれには理由がないわけではなく、「ここには住民自治の気風がある」などと表現されるように、一概に「住民自治」といっても目に見える制度や法律だけでなく、人々の精神性や態度、住民の集会的意識など目に見えない要素に依存する側面があるため、政策論議の対象としにくいきらいはある。

もちろん、これまでに行われてきた制度改革の意義は高く評価されるべきである。しかし、いくら制度改革で自治体に権限を付与しても、市役所による住民統治がより効果的に行われるようになったという結果に終わるだけでは、真に地方自治の内実が豊かになったとは言えない。また、いくら税源を移譲して団体自治を強化しても、車の両輪である住民自治の力量が高まっていない場合は、当該地域で支出されたお金が、地域の持続可能な発展をもたらす投資にならないという意味で、決して「生き金」にはならない。

今後ますます、グローバル化、高齢化・人口減少、国内市場の縮小、企業の一層の海外展開が進展することは間違いない。中央政府は高度成長期のように、潤沢な財政資金を移転して自治体財政を支えることは難しくなっていく。また、企業がますます国境を越えて産業立地を決定する時代に、一国単位や地域単位で実施される産業政策(企業誘致政策)の効果は、かつてよりも小さくなる。戦後一貫して右肩上がりの時代だったのが、分水嶺を超えてこれから右肩下がり時代に本格的に入っていく。このような大きな転換点で起きてくる様々な変化に柔軟に対応し、地域が直面する課題を解いていくには、中央政府の計画や指示を待つのではなく、状況変化の速さに応じて柔軟に地域発展を主導していけるだけの力量を持った住民自治の基盤を確立しておくことが重要である。そのためには、市役所と住民の関係も変化していく必要がある。つまり、市役所が住民を教え諭し、主導する関係から、住民が主体となって行う活動を市役所が支援し、その条件整備を図る関係への転換である。

住民自治の力量を引き上げる手法

しかし一体、どうすれば住民自治の力量を引き上げることができるのだろうか。そもそも、それは人為的に政策によって引き上げることが可能なものなのだろうか。この問いは、有名なロバート・パットナムによる「社会関係資本(Social Capital)」をめぐる議論を彷彿とさせる(Putnam 1993)。社会関係資本とは、ある地域に、「信頼」を媒介とする人々のつながり、ネットワーク、あるいは絆が、幾重にも折り重なるようにして集積し、蓄積した無形のストックだと考えて頂きたい。「Social Capital」は、直訳すれば「社会資本」となるが、日本語で「社会資本」といえば、道路、港湾、下水道などの物的インフラを指すために、それとの混同を避ける意味で、それから、「Social Capital」という概念のもっている元々の意味をより直接的に表現する観点から、「社会関係資本」という訳語をあてることにしたい。また、「資本」という経済学上の概念を使うことで、人間関係の厚みを「ストック」として捉え、その厚みを増す行為を「投資」、逆に、ストックの厚みを増す努力が行われず、人間関係が希薄になっていく状況を「減耗」と捉えれば、目に見えない人間関係を概念上把握しやすくなり、「投資」、「減耗」概念を用いて政策的含意を引き出しやすくなるというメリットがある。

さて、パットナムがイタリア州政府の比較研究を通じて解こうとした問題は、次のようなものであった。つまり、なぜある州政府は、別の州政府よりも効率的に仕事を進め、より創造的な政策を打ち出し、さらには、それを効果的なやり方で実施することができるのか。彼が見出した答えは、州政府職員の優劣の差や、州政府機構の優劣の差、さらには、州政府の立法活動の巧拙は、必ずしも州政府パフォーマンスにおける格差の原因ではない、というものであった。では何が原因だったのか。彼が見出したのは、その地域に賦存する社会関係資本の蓄積の相違が、州政府間のパフォーマンスの相違を引き起こしているというものであった。

この研究結果は、世界的な関心を引き起こし、現在に至る社会関係資本研究の火付け役となった。だが他方でパットナムの引き出した結論は、「歴史的決定論」というべきか、「運命論」として受け取られる要素も多分にもっていた。彼はイタリア研究を通じて、イタリア北部諸州では、社会関係資本が蓄積されているために州政府による公共政策の質が高く、その効果もまた高いが、南部諸州は社会関係資本の蓄積が薄いため、公共政策の質が低く、その効果もまた小さいことを「発見」したのだが、これはたしかに、南北間格差がしつこく残存するイタリアの現状を知っているわれわれの常識にもフィットする。しかしそうであるからこそ、このように因果関係をあまりにもうまく説明されてしまうと、納得が行く一方で、政策的には「どうしようもないのだ」という無力感を読者に与えてしまう効果をもたらした。なぜなら、社会関係資本の蓄積は、その地域社会の市民性の高さ(市民活動の活発さ、公共意識の高さ)と深い相関関係をもち、それは歴史的に長い時間をかけて形成されるものだとパットナム自身が説明しているからである。だとすれば、それは短期間のうちに政策によって操作可能な対象ではない、ということになってしまう。

社会関係資本を蓄積する機能としての「グラミン銀行」

筆者はしかし、パットナムの説明とは異なって、一定の時間をかければ、社会関係資本を人為的に蓄積できるのではないかと考えている。そして、そういう観点からの研究も行ってきた。例えば、その創設者ムハマド・ユヌスがノーベル平和賞を受賞したことで一躍脚光を浴びたバングラディッシュのグラミン銀行の成功は、おそらく、社会関係資本を人為的に蓄積して借り手の与信能力を引き上げていくという類まれなる銀行活動によってもたらされたとみることができる(諸富 2006)。大手銀行が背を向けてきた貧困層を対象とする銀行業を軌道に乗せ、途上国の貧困削減に寄与したグラミン銀行の秘密は、多くの研究

者の関心の的となってきた。興味深いのは、通常の銀行ならば銀行員は支店で待っていて、顧客の方が支店にやっけてきてお金を借りる。しかしグラミン銀行の特筆すべき特徴は、逆に行員が自ら農村地帯に出かけて顧客に働きかける点にある。彼らは顧客(農民)に直接接触し、融資したお金を元手に農民が事業を立ち上げる手助けを行う。さらに行員は、1対1で顧客と接するだけでなく、農民たちを組織化する。彼らは農民を5人1組でグループ形成を行うことを促し、それを融資の条件とする。つまり、グラミン銀行の貸し出しは、このグループに対して行われるものだという点に最大の特徴がある。彼らは連帯責任を負い、否が応でも返済に向けてお互い助け合い、連帯せざるをえなくなる。これが第1の仕掛けである。もう1つは「センター会合」という場の設定である。これは5人1組のグループが8組、合計40名によって構成され、定期的が集まってそこにやってくる行員に返済を行うこと、そして行員がそれを通じて顧客の状況をモニタリングする場である。もし何か問題が起きていて返済が滞っていれば、行員は即座に対応する。「センター会合」のもう1つの目的は、顧客同士が定期的が集まってお互い協力しあう「場」を設定する点にある。そこでは借り手がお互い、事業の成功体験の伝達をしたり、事業が行き詰ってうまく行かないという悩みを打ち明けたりして、相談や意見交換の場ともなる。「センター会合」の効用は、グループ内では解決できない問題をそこに持ち込み、集まった40人が、障害をどう乗り越えて事業を軌道に乗せていけばよいのか、お互いに助言を与えあうことができるという点にある。

以上から、グラミン銀行は単なる金貸し業をやっているのではなく、顧客を組織化し、5人1組による「グループ」レベルと、8組のグループからなる合計40名の「センター会合」レベルという2層構造で、顧客が定期的顔突き合わせ、問題を論じあい、お互いが連帯して事業の成功に向けて助け合う「場」を設定するという仕掛けを行っていることがわかる。そしてこの「場」こそが、顧客同士の人間関係の厚みを増すという形で、社会関係資本を人為的に蓄積する場として作用しているのである。おそらくこれが、貧困層を対象とする銀行業の成立を可能にした要因であり、直近の返済率をみても、なんと97.0% (2013年2月現在)もの高率を記録している。こうしてグラミン銀行の事例は、パットナムの議論と異なって、社会関係資本が、適切な「場」を設定することによって一定期間のうちに、人為的に蓄積可能であることを示している。

こうした経験を、住民自治の理論と実践に応用できないだろうか。そういう観点で見渡してみると、住民自治を涵養するための仕掛けの芽ともいえるべきものが日本でも既に現れてきており、すでに様々な工夫が既に行われていることに気づく。たとえば、ブラジルのポルトアレグレ市に倣うならば、「参加型予算」とでも呼ばれるべき制度を導入している三重県名張市のような自治体はいくつかある(諸富2007, 241-247頁)。これらの自治体では、自治体予算のあり方をめぐって住民が一定期間、継続的に集まって議論し、予算配分を決定していくという試みが行われている。これも地域における社会関係資本の蓄積に資すると思われる。さらに、全国的に「地域(自治体)内分権」の様々な試みが行われている。

そしてそれを支える地方自治法上の規定もすでに複数、設けられている。例えば、「認可地縁団体(第260条の2第1項)」や「地域自治区(第202条の4)」といった仕組みが、まさにそれに該当する。住民自治の力量を引き上げていくうえでこれらの仕掛けは潜在力をもっていると考えられるが、ただ現状では、それらを「住民自治の力量を引き上げる」という観点から戦略的に活用している自治体は、あまりないとみられる。しかし、いくつかの好ましい例外も存在するのであって、その1つが、本稿で取り上げる長野県・飯田市である。

2. 手段としての「エネルギー自治」

なぜ、「エネルギー自治」に注目するのか

地方自治を涵養していくうえで、社会関係資本に投資し、その蓄積の厚みを増していくことが政策の第1の柱だとすれば、その第2の柱は、住民自治が持続可能な形で継続的に行われるための経済的基盤を確立することに求められる。典型的な住民組織である自治会は、これまで末端の行政機構としての側面もあり、その活動の経費に充てる収入として自治体から様々な補助金交付を受けてきた。しかし、ここでの経済的基盤とは、そのような補助金を指すのではなく、再生可能エネルギー(以下、「再エネ」と略す)による発電事業を、地域住民が主体となって興し、売電収入を獲得することを念頭に置いている。

もちろん、このようなコミュニティ・ビジネスは再エネ発電に限られるものではなく、他に様々な領域での展開が考えられる。しかし、ドイツの自治体が戦前から伝統的に「エネルギー公社」を経営して電気(配電・小売)、ガス、上下水道、熱供給の各事業を展開して安定的な収益を上げているように、エネルギー供給事業は公共性が高く、自治体のような公的組織が手掛ける価値があり、また経済的に最も安定的に収益をえられることが歴史的に証明されている事業だといえる。

2011年の東日本大震災までは、自治体にとってエネルギー事業は、もともと縁遠い事業のように思われてきた。しかし、明治時代から第2次世界大戦期にかけて、日本の多くの自治体が自発的に、電気事業に乗り出していた事実は想起されてよい。例えば筆者の居住する京都市は電気局を設け、「琵琶湖疏水」を建設して琵琶湖から流水を引いて東山を貫通させ、南禅寺近くの蹴上(けあげ)で落としてタービンを回し、1891年(明治24年)に水力発電事業を開始している。そこでつくられた電力は京都市域に配電され、電燈を灯し、市電を動かすことにも用いられた。しかし、第2次世界大戦がはじまると「配電統制令」により1942年(昭和17年)、京都市の発送電・配電事業は、当時の「関西配電」に強制的に現物出資させられ、終焉を迎えた。最終的には戦争遂行を目的とした電力統制のもとで、自治体は電力事業を放棄せざるをえなくなったが、戦前に都市部だけでなく農山村部でも、幾多の自治体や住民有志が電気事業を手掛け、成功を収めていた事実は、ここに銘記しておきたい。

ところで本稿ではなぜ、コミュニティ・ビジネスとしての電気事業に注目するのか。その第1の理由は、それが地域で経済(資金)循環を形成していくことに資するからである。2012年7月に導入された「再生可能エネルギー固定価格買取制度」は、コミュニティ・ビジネスとしての電気事業を可能にしてくれる千歳一週(せんざいいつしゅう)の機会である。この制度は、再エネ発電事業が、一定の収益をともなって成立することを可能にする価格で、20年間の長期にわたって買い取る制度である。1990年代にこの制度を世界に先駆けて導入したドイツでは、この制度がドイツ各地に小規模だが無数の再エネ発電ビジネスの叢生をもたらし、それが2012年平均で総発電量の23%、上半期だけだと25%、つまり総発電量の4分の1が再生可能エネルギーで賄われるという快挙を達成する上での原動力となった。

この買取制度のもう1つの隠れた意義は、農山村部を中心に、再エネビジネスを通じて所得と雇用を創出し、地域経済を支える機能を発揮している点にある。ドイツでリーマン・ショックの地域経済への影響が比較的限定的だったのは、固定価格買取制度による売電収入の支えがあったためだとすら言われている。つまり、ドイツの再エネ固定価格買取制度は、地域で所得・資金の循環を生み出し、地域経済を下支えする役割を果たしているのである。

本稿がコミュニティ・ビジネスとしての電気事業に注目する第2の理由は、再エネ発電事業に取り組むことを通じて、社会関係資本の蓄積が促されるからである。再エネは、太

陽光、小水力、風力、バイオマス、地熱など、いずれも地域に固着的な資源である。これを開発し、電力として自ら利用、あるいは売電するという形でその便益を享受する第一義的な権利は、その地域住民にあると考えられる(後述の飯田市「地域環境権条例」を参照)。もし住民が自ら事業を行い、自分たちで稼ぐことができるようになれば、事業を運営していくプロセスや、得られた収益を配分するプロセスで、住民は集まって議論し、決定し、実行していくことが必然的に要請される。もちろん事業の遂行は簡単ではなく、途中で様々な難関や障害が待ち受けているだろう。しかし、それをお互い協力して乗り越え、事業を成功に導くプロセスは、まさに社会関係資本への「投資」行為に他ならない。再エネ発電事業が、社会関係資本蓄積のための「場」を提供しているというわけである。こうして住民が自ら再エネ発電事業を興し、それを運営し、さらに売電収入を活用してコミュニティの抱える問題を解決していく、この一連のプロセスを、本稿では「エネルギー自治」と呼ぶことにしたい。

「依存と分配」から「自立／自律」へ～心性の転換

コミュニティ・ビジネスとしての電気事業に注目する第3の理由は、それが、小さな一歩であっても、今後の地域経済振興のあり方に大きな転換をもたらす可能性があるためである。というのは、固定価格買取制度の下での再エネ発電事業は、これまで地域経済が依存してきた公共事業と、いくつかの点で決定的に異なっている。例えば公共事業では、どのような事業を行なうかは、国(あるいは都道府県)が決め、地域の事業者は発注された事業を請け負うという形で、受動的に参加する。事業の財源は税金なのでリスクは存在せず、受注できるかぎり確実に儲けることができる。その代わりに、自治自律の精神は失われ、競争入札も機能せず、採算性を確保するための創意工夫とは縁遠い事業となっていく。こうして国から下りてくる事業に依存し、それを通じて分配される予算に頼る、「依存と分配」ともいうべき「心性」と、地域経済の構造が定着することになる。

これに対して買取制度の下では、たしかに事業採算性が取れるスキームは国が用意するが、それを活用するもしないも、地域の事業者の主體的な判断次第である。これまでのように、事業が国から降りてくるのを待っているだけでは、チャンスは目の前を黙って通り過ぎてしまう。公共事業の場合、事業主体は自治体やその他の公的機関だが、買取制度の下では民間事業者となる。したがって民間事業者が、実施する事業の内容を自ら決め、リスクをとって資金調達を行わなければならない。技術を磨き、事業に創意工夫を発揮して費用を削減すればするほど、事業の収益性は高まる。逆に、買取価格は段階的に引き下げられることになっているため、技術革新によって費用を下げていかねば赤字を出し、やがて倒産の危機を迎える。こうして買取制度は、地域に進取の気性をもった自立／自律的な事業体の創出を促進する。

総務省はこれまで、主として自治体への権限移譲と、財源・税源移譲を通じた地方自治の確立を促進してきた。しかしそれとは別に、住民が自ら事業を立ち上げ、公共目的に沿う形で収益を上げ、その収益を共同管理し、地域全体の持続可能な発展のためにその収益を用いる(地域へ「再投資」する)こと、そしてこれら全体のプロセスを、住民が自ら集まって議論し、共同決定していくことを促すことに政策の焦点を合わせていく必要があるだろう。そしてそれは、回りまわって住民自治の経済的基盤を確立することにつながり、その力量を引き上げていくことにつながることは間違いないと思われる。こうした方向性は、すでに総務省が実施している「緑の分権改革」においても、共有された問題意識だと筆者は解釈している(黒田 2010)。

事例の宝庫としての長野県・飯田市

そもそも、筆者がこの問題への関心を深めたきっかけは、長野県・飯田市の地域エネルギー政策に関わるようになり、仕事のために定期的に通うようになるにつれて、その先進的政策を生み出す源泉に関心をもつようになった点にある。飯田市は、固定価格買取制度の下で、市域における再エネ発電事業のさらなる展開を図るため、「地域エネルギービジネスコーディネート組織タスクフォース」を2012年10月に立ち上げた。筆者もその委員長としてお手伝いをさせて頂くことになったが、その結果、飯田市の地域エネルギー政策の形成過程に内部で参与しながら、他方で研究者としてそのプロセスを外部の目で客観的に分析できる幸運に恵まれた。関わりが深くなるにつれて、改めて再エネ政策先進国ドイツと比べてもまったく遜色のない飯田市行政の先進性と、職員の力量の高さに驚くことになった。人口規模にして約10万人の比較的小規模都市が、どうして日本全国に先駆けて先進的な政策を次々と打ち出し、他の自治体に影響を与える力をもつことができるのか。そして、それを支えている基盤はいったい何なのか。

こうした疑問をもちつつ、牧野光朗市長をはじめとする飯田市関係者から様々なご示唆、ご教示を頂きながら意見交換を通じて暫定的に行きついた結論が、質の高い公共政策を展開できる自治体の背後には結局、高い住民自治力(上述の「社会関係資本」と言い換えてもよい)が存在していること、また、その住民自治力は、それを担うことができる人材の育成、および教育・訓練機能を備えた仕掛けがあるからこそ可能だということである。これらの仕掛け・仕組みをベースとしてこそ、住民は一定の集会的意思決定を行う能力を養うことができるだけでなく、その決定事項を自ら遂行していく能力も生まれてくるのだ。飯田市の場合、その仕組み・仕掛けとはすなわち、公民館や「まちづくり委員会」からなる地域自治組織のことを意味する。飯田市はこれまで、15の町村と合併を繰り返してきたが、合併後もおおむね小学校区単位の20か所に公民館と自治振興センターを設置、ボトムアップ型の住民活動の拠点としている。このうち特に公民館が、住民自治を担う人材の育成と、社会関係資本の蓄積機能を果たしてきた。そして市は、これら各公民館に1名ずつ、市職員を「公民館主事」として配置し、その機能を支えている。

要するに飯田市には、人為的に社会関係資本への投資を推進し、それを継続的に蓄積していける機能がすでに仕組みとして備わっているのである。例えば飯田市が、小水力発電事業を市域の各所で取り組みたいとした場合、高い住民自治力を備えている地区と、そうでない地区とでは、事業の進展に大きな差が出るであろうことは容易に想像がつく。なぜなら、水利権は当該集落の住民によって保有されているため、小水力発電を実行に移すには、彼らが話し合っただけで発電事業に乗り出すことを意思決定し、事業を軌道に乗せるための組織的な取り組みにお互い協力できる枠組みを構築しなければならないからである。それを可能にする住民自治力(ここでは「社会関係資本」と言い換えてもよい)が、飯田市の場合は、公民館や「まちづくり委員会」を通じて涵養されているのではないかと、というのがここでの仮説である。パットナムが強調したように、たしかに公共政策の効果は、その地域における社会関係資本の蓄積の度合いに依存するのである。

そういうわけで、飯田市は先進的な地域エネルギー政策という点でも、また、社会関係資本を蓄積していく仕掛け・仕組みという点でも、きわめて豊富な事例を我々に提供してくれている。筆者は、そこから住民自治について多くを学ぶことができるのではないかと考えている。そこで以下では、飯田市の事例を素材として、『『エネルギー自治』による住民自治の涵養』を推進するには何が必要なのか、検討していくことにしたい。

3. 飯田市の地域エネルギー政策

3.1. 飯田市におけるエネルギー自治の発展過程

長野県・飯田市は、総人口 104,575 人(2012 年 2 月 1 日)を擁する、中央アルプス・南アルプスに挟まれた天竜川沿いの街である。長野県内では長野市、松本市、上田市に次ぐ 4 位の人口規模で、信州最南端に位置し、南信地方では最大人口を擁する中心都市である。江戸時代には飯田藩の城下町として栄え、りんご並木・人形劇の街としても有名である。産業としては農業のほか、中部経済圏に近接していることもあって製造業が盛んである。飯田市は、市民出資による太陽光発電の仕組みを軌道に乗せたことで全国的に有名となった。現在は、この実績の上に立って、さらに小水力やバイオマスなど他の再生可能エネルギー事業の本格的な展開を図ろうとしている。

飯田市で再生可能エネルギーへの取り組みが本格化するのには、環境問題に取り組む市民が 2004 年 2 月 16 日にエネルギーの地産地消を理念として、「NPO 法人南信州おひさま進歩」創設した時点にさかのぼる。この NPO 法人は、2004 年に会員や設置業者などの協力を得て、飯田市の社会福祉法人「明星保育園」に、太陽光を利用した 3kW の市民共同発電所「おひさま発電所 1 号」を設置した。とはいえ、この段階では啓蒙普及活動に近く、太陽光パネルの規模も、個人住宅と同程度のきわめて小さなものであった。

しかし、環境省の「まほろば事業」に飯田市の提案が採択されたことで、太陽光発電事業は一挙に次の段階に進展できることになった。その事業主体として「おひさま進歩エネルギー有限会社」が 2004 年 12 月に設立され、ここが中心となって飯田市域での太陽光発電事業を展開していくことになった。そして、資金調達法として採用されたのが、現在では日本各地で用いられている「市民出資」であった。おひさま進歩エネルギーは、会社立ち上げと同時に市民出資の準備を行い、2005 年 2 月より市民出資の募集を開始、結果的に、予想をはるかに超えてわずか 2 ヶ月余りで募集額の 2 億 150 万円を集めた。出資金は、太陽光発電による売電事業と省エネのエスコ事業の両者に投資され、2~3%の投資利回りを実現してビジネスを軌道に乗せることに成功した。

この成功を踏まえ、次のステップとなったのが、「おひさま 0 円システム」である。これは、太陽光発電の裾野をいっそう広げるとともに、資金調達面でも地域金融機関と協力する新しいビジネスモデルを構築した。簡単にいえば、おひさま進歩が 3.5kW 程度の太陽光発電システムを飯田市内の個人住宅の屋根に設置する代わりに、住宅所有者が毎月 1 万 9,800 円を 9 年間負担することで、初期投資なしで太陽光発電システムを導入できるという仕組みである。余剰電力の売電は、住宅所有者の収入となるため、節電して売電量を増やせば、実質的な月々の支払額を減らすことができる。そして 10 年目以降は、太陽光発電設備の所有権がおひさま進歩から住宅所有者に移るため、売電収入のすべてが住宅所有者のものになる。このシステムは、太陽光発電を始めたくても、200~300 万円に上る太陽光パネル購入・設置費用がネックとなって二の足を踏んでいる人々にとって、ハードルを下げる大きな効果をもっている。

しかし、この 0 円システムの下では、個人宅の屋根に取り付ける太陽光パネルに対し、おひさま進歩がリスクを取ってまず初期投資しなければならぬため、彼らの手元資金繰りが厳しくなるという問題が出てくる。もちろん、住宅所有者から受け取る月々の支払いで投資コストは 9 年間で回収できるが、それまでの期間、キャッシュ・フローをどのように回していくかという問題が生じる。そこで登場するのが、地域の住民と企業から預金を集める地元金融機関の「飯田信用金庫」である。飯田信金は、おひさま進歩から不動産などの物的担保を取るのではなく、彼らに住宅所有者から定期的な支払いが行われるとの契約を踏まえ、おひさま進歩エネルギーに低金利融資することを決断した。もちろんこれは、その背後に当時の住宅用太陽光発電の余剰電力買取制度、現在では再エネ固定価格買取制度があって初めて、可能になった結論である。にもかかわらず、まったく未知の事業領域に対して、飯田信金が伝統的な手法を飛び越えて物的担保を取らない「プロジェクト・フ

ファイナンス」方式で融資を実現したことは、高く評価されてよい。

この融資スキームは、日本全国から資金を集める市民出資と異なって、まさに信用金庫が地元で集めた資金を、太陽光発電事業というエネルギーの地産地消事業に投じることで、後年度に利子をともなって資金が再び地元の預金者の手元に戻ってくる「地域内資金循環」の仕組みを創り上げたという意義をもっている。いまやこの仕組みは全国的に注目され、特に東日本大震災以降、多くの自治体・地域がこれをベースとし、それに独自の工夫を加えたシステムを各地域で導入する際のモデルとなっている。

3.2. 「認可地縁団体」(「地方自治法第 260 条の 2」)を活用した小水力発電事業の構想

飯田市が現在、太陽光の次に展開する再エネ発電事業として特に力を入れているのが、小水力発電である。小水力発電事業は、飯田市が真の意味でコミュニティ・ビジネスとして展開しようとしている事業であり、今後、市の政策がこの線に沿って発展可能かどうかを占う試金石ともなっている。2011 年度(平成 22 年度)には、飯田市として総務省の「緑の分権改革推進事業」を受託し、事業導入可能性調査を行った。その成果については、『緑の分権改革推進事業報告書』(平成 23 年 2 月)、および『平成 22 年度 緑の分権改革調査事業報告書 - 新たな公共が担う地方自治体のクリーンエネルギー戦略 - 』(平成 23 年 3 月)で詳細に報告されているので、興味をもたれる読者は是非、ご参照いただきたい。

現在の固定価格買取制度がまだ導入されていなかった時点で行われたこの調査では、飯田市上村地区(2012 年 4 月末時点の人口：500 人)の小沢川流域を対象とする小水力発電の実現可能が検討された。その結果、(1)約 150kW の小水力発電所を建設・運営するためには、2 億円強の費用がかかること、(2)売電単価を 20 円/kWh とした場合、資金の借入期間が 25 年、利率 3%程度であれば収支はほぼ均衡し、事業は成立可能だと判断できること、以上 2 点が分かってきた。その後、現在の固定価格買取制度が導入され、小水力発電に対する買取価格は、この報告書で想定された 20 円/kWh をはるかに上回る 35.70 円/kWh に決定された。これで、少なくとも小沢川での小水力事業の事業採算性確保は、ほぼ確実な見通しとなった。

残る問題は、この小水力発電事業を、どのような事業形態で推進するかという点に絞られてくる。具体的には、株式会社、有限会社、組合、社団法人など、さまざまな事業形態が考えられる。飯田市にとって重要なことは、上村地区の住民が主体となって参加し、彼らが事業の運営に参加することを通じて売電収入を獲得し、それを地区の持続可能な発展のために再投資できるような事業形態である。飯田市が下した結論は、地方自治法第 260 条の 2 に規定される「地縁による団体」の規定を用い、発電事業の主体を、この規定に基づく認可地縁団体とすることである。第 260 条の 2 の条文は以下のようになっている。

第 260 条の 2

町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体(以下本条において「地縁による団体」という。)は、地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う。

この規定はもともと、自治会の法人化を許容することで、それまで自治会長などが個人資格で管理していた自治会の土地・建物などの不動産を、法人格をもった自治会が管理できるようにする目的をもって 1991 年(平成 3 年)に設けられたものである。これによって、個人管理であることにもなる様々なトラブルを防止し、持続可能な形で自治会が不動産管理を行えるようになった。逆にいえば、この規定は、地域住民が事業を推進することを

後押しすることを目的として定められたわけではない。

それをなぜ飯田市はあえて、小水力発電事業を住民主体で推進するために創造的な形で転用することを決断したのか。第1の理由は、住民を主体とする事業として小水力発電事業を立ち上げることを、この規定が担保してくれるからだ。認可地縁団体は、当該地区の住民でなければその構成員になれないと定めている。逆にこの規定は、当該地区の住民のすべてに開かれており、だれでもその構成員になることを保証しているというメリットがある。第2に、自治会が法人化するには、規約の制定など、一定の条件を満たして市長の認可を得る必要がある。そのため、事業体がたんなる利潤追求ではなく、「地域社会の持続可能な発展のために売電収入を使う」などの形で、規定上、公共目的の達成を目的としているか否かをチェックすることができる点も、大きな理由である。第3に、もともとこの規定が想定していたのは、自治会集会所の管理などだが、それを小水力発電で用いる発電施設や導水管などの管理と読み替えて、この規定を条文が定める趣旨に沿って適用することが可能な点も考慮された。こうしてみると、飯田市の政策は、地方自治法第260条の2のいい意味での「目的外使用」とみることもできるが、そのようにして創造的に法律を使いこなしてまで、自らのやりたいことを実現してしまうこのチャレンジングな精神を是非、他の自治体も見習ってほしいものである。

3.3. 「地域環境権」条例の制定

飯田市のチャレンジングな精神は、「地域環境権」条例の制定にもよく表れている。飯田市議会は、2013年3月22日、「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」を原案通り可決、4月1日に施行することになった。これは、条例名にも表れているように、「持続可能な地域発展」を目指す点に究極目標を置いているのが特徴である。いま、メガソーラー発電などで大手企業の攻勢が報道されている。発電総量に占める再エネの比率を飛躍的に高めるといふ政策目的からすれば歓迎すべきことだが、これでは、地域には賃料などわずかな収入が落ちる以外、所得も雇用もほとんど発生せず、売電収入はもっぱらその大手企業に吸収されてしまう。地域にとっては、従来の原発がメガソーラーに代わっただけというのでは地元経済への波及効果という点でも、再エネビジネスを担う人材の育成という点でもメリットが小さく、地域の持続可能な発展に寄与しない。これに対して、再エネは日本全国各地に分散して賦存する、地域に固着的な資源である。それを活用して行われる発電事業は必然的に分散的になるはずであり、本来的には、それによって上がる収益は地元還元されるべきではないだろうか。

飯田市の新しい条例が画期的なのは、この考え方に基づいて、再エネを利活用して事業を推進し、上がった利益を享受する第一義的な権利は、地域住民にあるとの観点をはっきりと条例上、明記した点にある。つまり、本条例第3条は「現在の自然環境及び地域住民の暮らしと調和する方法により、再エネを自ら利用し、その下で生活していく地域住民の権利(これを本稿では「地域環境権」と称する)を有する」と明快に謳っている。

もちろんこの条例は、飯田市域での大手企業の自由なビジネス展開を排除するものではない。ただ市の姿勢としては、「地域環境権」の考え方に基づいて、第一義的には再エネを利用する権利が住民にあること、したがって、自ら売電事業に乗り出す住民組織や、彼らとの合意と協力に基づいて再エネビジネスに乗り出す民間企業を積極的に支援する意図を、条例制定を通じて明らかにしたといえる。この条例は、住民が自ら再エネビジネスを立ち上げるか、あるいは外部の力を借るけれども、再エネビジネスに住民が積極的に関与していくという意思決定を、住民組織が主導して行うことを支援の条件として掲げている。つまり、合意形成や利害調整も含め、住民が再エネビジネスに向かって主体的に動くことを期待し、促す条例だといえる。

市は、この条例に基づいて市域で展開される再エネ発電事業を、以下 2 つの方法で支援していくことになる。その第 1 は、2013 年 4 月に発足する支援組織による指導・助言である。この組織には筆者自身も加わってお手伝いするが、すでに飯田市域では様々な再エネビジネスの提案が持ち込まれており、条例の精神にしたがってどの案件を支援対象とすべきかを決定する役割が、この支援組織に与えられている。その上で、支援対象となった案件には、この組織に加わっている学識経験者や各領域の専門家によって、技術面での助言や、ビジネス(法務、ファイナンスなど)上の助言を行うことになる。第 2 の支援形態は、この条例に基づいて新たに基金を創設、それを原資に、支援対象となる事業体に対して行う融資である。再エネビジネスは、発電が始まれば売電収入が入ってくるが、事業開始までに風況調査や水量調査、環境アセスメント、発電・送電設備の建設など、巨額の費用がかかる。このため、体力のない中小企業や住民組織は売電収入が入るまでの間、資金調達に窮する。これを解決するのが、基金からの融資となる。理念や方向性のみを書き込むことが多い通常の自治体条例と異なり、このように目標を実現する手立てを詳細かつ具体的に書き込んでいるのも、この条例の大きな特徴といえよう。

4. 公民館、住民自治、そしてエネルギー自治

4.1. 地域エネルギー政策の苗床としての公民館

「地域環境権」という哲学をはっきりと打ち立て、それに基づいて具体的な施策を明記した条例制定は、間違いなく全国初である。こうして飯田市では、再エネ発電事業を担う主体が、地元市民の中から現れて実績を挙げており、これに対して飯田市も、太陽光を中心として他の再エネにまで発電事業を拡大展開していくための先駆的な政策を打ち、さらに、一層の展開を図るための制度的基盤整備を着実に積み重ねてきている。いずれも全国で初めての先駆的な取り組みであり、これまでに他の多くの自治体がモデルとして活用してきたし、今後もそうなるであろう。この飽くなき先駆性の追求、そして創造的な政策形成の秘密はどこにあるのか。それが天から降ってきたわけでないことだけは確かである。そうだとすれば、答えは足元に求めるしかない。前節でその秘密は、公民館と「まちづくり委員会」にあるのではないかと仮説を述べておいた。

それにしても、エネルギー自治の問題が、どうして公民館や「まちづくり委員会」の問題と関係があるのか、と多くの読者は訝しげに思われるであろう。そこで、両者のリンクを説明するために、おひさま進歩エネルギー株式会社の代表取締役社長の原亮弘氏へのインタビュー結果を紹介させて頂きたい。彼は、飯田では言わずと知れた、公民館活動におけるもっとも熱心な活動者の 1 人である。筆者は現在、九州大学大学院経済学研究院の八木信一准教授、静岡大学人文社会科学部の太田隆之准教授とともに、飯田市の公民館研究を飯田市側の協力を得て進めようとしているところである。その一環として原社長に対して我々が、彼の公民館活動に焦点を当てたインタビューを申し込んだところ、快く受けて頂いた(2012 年 12 月 10 日)。以下は、その要点である。

原社長は、東京での信販会社社員としての生活を終えて故郷の飯田に戻り、地元食品会社に勤めて以来(当時 33 歳)、ずっと公民館活動に関わってきた。地区の幹部が住民をよく見ていて、これほと思う人を見つけては公民館活動にリクルートするのだという。こうしてリクルートされた彼は、公民館活動に入ると、企画(運動会とか文化祭などの日程、その内容などを提案、実践していく役割)に関わるようになる。文化祭のテーマを決めるために、自分で地域のことを勉強していく過程で、地元のことを深く知るようになったという。彼は、お兄さんから影響を受けて地球温暖化問題に深い関心をもつようになり、公民館を舞台に、「食と環境」をテーマにした文化学習活動を実践していた。これが後に、中心商店街

で発生する食用廃油をバイオディーゼルに転換できないかという発想につながり、NPO 活動の立ち上げにつながる。このように、公民館は住民の自発的な発案による学習・教育機能をもっており、これが成人住民に貴重な成長の機会を提供している点に注目する必要がある(経済学では「人的資本」への投資として捉えられる)。他方、それまでは市長部局系統の「連合自治会」と、教育委員会系統の公民館に分かれ、それぞれ縦割りで活動してきた両者が、2006年(平成18年)制定の自治基本条例によって創設された「まちづくり委員会」において統合されることになり、公民館には社会教育だけでなく自治機能が付与されることになった。もともと飯田の公民館活動は、教育委員会の社会教育行政の枠に収まらない創造性をもっていったが(中村 2011, 26 頁)、それがこの条例によって、公式に新しい位置づけを与えられたことになる。

原社長は、公民館の学習活動を通じて深めた温暖化問題への関心を、自らの事業や NPO 活動を通じた実践と結び付けていく。2001年に彼は、ESCO 事業(省エネ改修投資を行ってエネルギーコストを削減することで収益をえる事業)を手掛ける個人事務所を開設する。翌 2002年には、上述したバイオディーゼル問題と再エネの市民共同発電に取り組む NPO を設立した。その事業としての本格的な展開は、飯田市の地域エネルギー政策の歴史で触れたように、環境省の「まほろば事業」に飯田市の提案が採択されたことがきっかけである。

しかし、1 つ大きな問題があった。それは、この事業申請書に飯田市は太陽光市民共同発電事業の立ち上げを目玉事業として書き込んでいたにもかかわらず、誰がどのような形態で実施すべきかまでは事前に決定されていなかったという点である。事業採択後、市が地域の利害関係者を集めた会議が開催され、事業主体をどうするかが議題になったものの、実際にリスクを取って自分が事業を担うと手を挙げる会議参加者がおらず、「小田原評定」状態がしばらくの間続いたという。最終的には原社長が、誰も手を挙げないのであれば、自分の理念を実現する貴重な機会でもあるので、自分がリスクを取って上述の NPO を会社化(当初は有限会社)することを会議で提案、飯田市主催の会議で了承されたことにより、おひさま進歩エネルギーによる事業立ち上げが決まったという。

原社長が公民館活動の特徴として指摘したのは、先に言及した学習・教育機能のほかに、地域の様々な問題が持ち込まれ、みんなで知恵を出し合って解決を図る場として機能しているという点を挙げるができる。公民館活動にいったん関わるようになれば、そこで定期的に他の住民と顔を突き合わせ、さまざまな問題について論じ、解決策を見出していかなければならなくなる。こうして、公民館は社会関係資本蓄積の「場」としても作用していく。それどころかこのことは、公民館もその中に含まれる「まちづくり委員会」全体についても妥当する。結局、公民館を含む「まちづくり委員会」は、住民を自治の担い手として育て上げる「人的資本の蓄積」機能と、人々のネットワーク形成を促し、その強化・発展を促進する「社会関係資本の蓄積」機能の両者を兼ね備えているということになる。

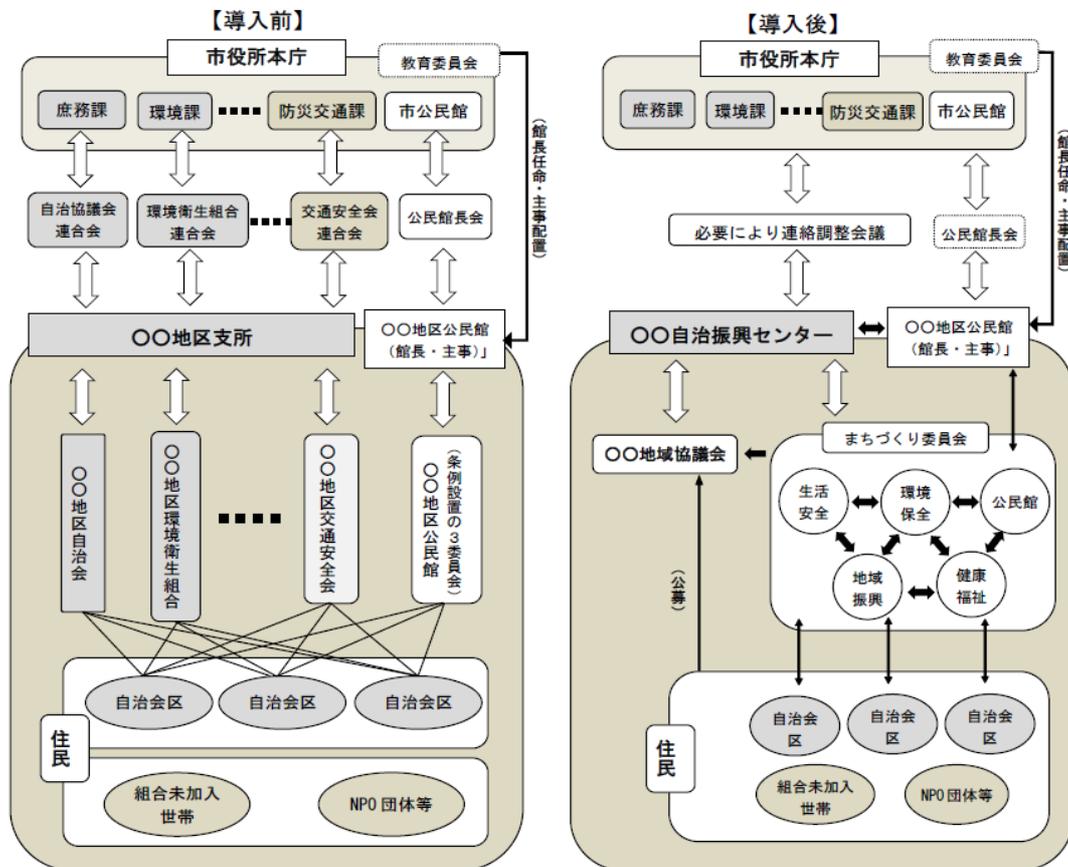
実際、原社長は我々に対して、再エネ発電事業を軌道に乗せるにあたって信販会社や食品会社で働いた経験が役に立つことも多かったが、公民館活動を通じて「人的ネットワークの形成能力」を学んだことが、ビジネス展開にあたって非常に大きかったと語ってくれた。たしかに、おひさま進歩が手掛ける「屋根貸しビジネス」は、地域で太陽光発電をやってみたいという住宅所有者を見つけて契約を結んでいく地道なビジネスでもある。地域住民の信頼獲得がビジネス展開の大前提になることは、容易に察しがつく。また、この事業に対して、飯田信金が最終的に融資を実行すると決断する際に、重要な要素となったのは、原社長が信頼できる人物か否かという点である。いまとなつては「歩く与信」とまで呼ばれる彼が、地域社会の中でかちえてきた信頼が、融資決定の判断に好影響を与えただろうことも推察できる。

以上、原社長のインタビュー結果を紹介したのは、彼の人格において、公民館活動の担い手の側面と、地域エネルギー政策の担い手としての側面が、統合されつつ体现されているからである。もちろん、日本全国を見渡せば、こうした機能をもつ公民館はきわめて稀で、飯田市は特殊ケースだということなのかもしれない。筆者自身、公民館といえば、地域のカルチャーセンターというイメージであり、飯田市の公民館の実態をみて、そのイメージが大きく覆されたことも事実である。別の言い方をすれば、公民館を従来のように教育委員会の系列下にある社会教育機関としてのみ取り扱うのではなく、飯田市のように、地域自治組織の一翼を担う機関として位置づけなおすならば、住民自治を涵養する上で、そのポテンシャルの大きさが浮かび上がってくるはずである。総務省としても、住民自治を活性化するために不可欠な要素として、公民館のポテンシャルに注目する必要があると筆者は考える。次節では飯田市が、公民館をどのように地域自治組織の一環として位置づけているかをみることにしたい。

4.2. 住民自治の基盤としての公民館

原社長のインタビューでも言及されていたように、公民館が、地域自治組織の一翼を担う組織として「まちづくり委員会」の中に位置づけられたのは、2007年(平成19年)4月のことであった。図1は、新しい組織を導入する前後で、住民自治組織のあり方がどのように変化したかを示したものである。

図1 地域自治組織導入前後の相違



[出所] 飯田市資料。

図1左側に示されているように、導入前は、市役所本庁の組織に対応する形で、住民組織の側にも地区自治会をはじめとして縦割りの組織が存在していた。しかしこれは、本庁からの指示と財政的支援を受け、それぞれの個別組織が縦割りで自己完結的に問題に対処するには効率的かもしれないが、住民自身が横の連携をとって、地域の抱える課題を自分たちで総合的に解決するには不向きな仕組みである。そこで飯田市は、地方自治法第202条の4に定められている「地域自治区」制度を導入した。これによって、同様に地方自治法第202条の5で定められている「地域協議会」も導入されることになった。これは住民から選任された構成員からなり、市長から諮問された事項を審議し、意見を述べるができる機関である。また、これらを支える事務機構として自治振興センターが設置された。これらが地方自治法上予定されている制度整備である。

しかし、飯田市の改革はこれに留まらず、従来の住民自治組織の改革にまで及んだ。つまり、図1の左側のように縦割りだった住民組織を、右側のように「まちづくり委員会」の中にまとめ、その中に地域振興、生活安全、環境、健康福祉、公民館・育成ほかの各委員会が設けられることになった。これらの委員は自治会から選出され、各委員会はまちづくり委員会の下で相互に連携しながら課題にあたっていくことになる。公民館からみれば、他の領域で何が課題になっているかを知ること、学習・教育上の課題を設定し直し、住民自治を担う人材の育成に生かすことができるようになったといえる。

こうして、飯田市の住民自治組織は法定組織である「地域協議会」と「まちづくり委員会」とが併存する状況になった。「まちづくり委員会」は、自治会に基盤を置き、各委員会の委員は、自治会から選出されてくる。これに対して地域協議会は、自治会に加入しない新住民が増加している現状を踏まえ、自治会未加入住民やNPOなどの市民団体も加えた協議体になっているという特徴がある。もっとも、実際にアクティブに動いているのは、地域協議会よりは、まちづくり委員会のようなものである。地域協議会は、基本的には市長の諮問を受けて動く受身的な組織であり、その決定はあくまでも「意見」として取り扱われるにすぎない。これに対してまちづくり委員会は、住民による自発的なボトムアップ型の組織であり、法定組織ではないにしても、そこで議論され、決定されたことは実行に移されるという点で、より実効性をもった組織だといえよう。さらに、まちづくり委員会に公民館が加わることで、住民の自発的学習、教育、トレーニング機能をあわせもつことができる。これは大きな強みであろう。総じて、まちづくり委員会は、地域協議会と比較すると自立性、自律性、自発性がより強く尊重される住民自治組織だといってよい。

こうして2007年にスタートした飯田市の新しい地域自治組織は、一見すると複雑に見えるが、それは上述のような経緯から、一方で全住民をカバーする法定組織を導入しつつ、他方で飯田市が伝統的に培ってきた自治会と公民館を、改めて住民自治組織として相互に連携させながら「まちづくり委員会」に発展統合させる改革を同時に行ったためである。こうすることで、公民館を中心に伝統的に「人的資本の蓄積機能」と「社会関係資本の蓄積機能」を発揮してきた飯田市の地域自治組織の良さを残しながら、法定の地域自治区と地域協議会を導入する改革が可能になったとみることができる。

最後に、飯田市の公民館がもっているもう1つの人的資本蓄積機能に触れなければならない。それは、飯田市独自の「公民館主事制度」である。これは、飯田市職員の人事・トレーニングシステムの一部であり、市職員における人的資本蓄積機能としての役割を果たしている点に特徴がある。飯田市にとって公民館主事のポストは決して閑職ではない。むしろ力量のある職員が地域に送り込まれ、そこで力量を高めて本庁に戻り、一般行政職の重要なポストに配置されるのである。この人事ローテーションは結果として、職員が住民と深く付き合うことを通じてボトムアップ型の発想を学び、住民とコミュニケーションを

図る方法を体得し、住民のニーズを行政課題として把握し、問題解決を図る政策立案に習熟する貴重なトレーニング機会を提供している。もちろん、全員が公民館主事を経験するわけではない。しかし、常時 20 名がどこかの地区の公民館主事として派遣されていることの影響は、過小評価できない。まだ我々も研究に着手したばかりで証明できていないが、この人事・トレーニングシステムがおそらく、飯田市の先駆的な、しかし他の自治体にも波及力のある政策形成に寄与した重要な要因の 1 つではないかと筆者は考えている。

5. まとめ～「エネルギー自治」による住民自治の涵養に向けて

以上みてきたように、飯田市はボトムアップ型の住民自治組織を大切に育ててきたし、そこを舞台とする住民の自発的取り組みを支援してきた。このことが、結果として市域に 20 ある地域自治区それぞれで、地域協議会やまちづくり委員会を中心として住民が一定の凝集力をもち、自発的に地域課題の解決に取り組む力量が培われてきた。このことが行政依存を減らし、行政コストの低下につながるとともに、各地区が活力を保持することを可能にしている。これとは対照的に、合併によって地区支所を廃止して市役所本庁への集権化を図った自治体は、見かけ上スリム化して効率化したようにみえるが、周辺地区は疲弊し、住民自治力が失われて却って行政依存が強まり、高コスト体質を招きよせていないか検証が必要であろう。

市域各地区の住民自治力が高ければ、「エネルギー自治」を実践していくこともより容易になる。住民自治力を結集して再エネ発電事業に取り組み、その売電収入をその地区の持続可能な発展のために投資することが可能になれば、その地区住民は課題を自ら解決し、その生活環境を持続的に改善していくことができるようになる。こうした一連のプロセスが今度は、事業継続のために住民が集い、議論し、意志決定していく機会を創り出し、それがさらに住民自治を強化することにつながる。こういう好循環が生まれれば、「エネルギー自治」による住民自治の涵養、という目標は達成されることになる。

【参考文献】

- 飯田市(2011a), 『緑の分権改革推進事業報告書』(平成 23 年 2 月).
- 飯田市(2011b), 『平成 22 年度 緑の分権改革調査事業報告書 - 新たな公共が担う地方自治体のクリーンエネルギー戦略 - 』(平成 23 年 3 月).
- 黒田武一郎(2010), 「緑の分権改革序説 - 地域経営のパラダイムシフト - 」『地方財務』 671 号 19-67 頁.
- 中村由香(2011), 「第 3 章 公民館制度の歴史と概要」, 東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室／飯田市社会教育調査チーム(2011), 22-29 頁.
- 東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室／飯田市社会教育調査チーム(2011), 『開かれた自立性の構築と公民館の役割 - 飯田市を事例として - 』学習基盤社会研究・調査モノグラフ 2.
- 東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室／飯田市社会教育調査チーム(2012), 『自治を支えるダイナミズムと公民館 - 飯田市公民館分館活動を事例として - 』学習基盤社会研究・調査モノグラフ 4.
- 諸富徹(2006), 「環境・福祉・社会関係資本 - 途上国の持続可能な発展に向けて - 」『思想』 No.983(2006 年 3 月), 65-81 頁.
- 諸富徹・門野圭司(2007), 『地方財政システム論』有斐閣ブックス.

諸富徹(2010), 『地域再生の新戦略』 中公叢書.

Putnam, R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, (河田潤一訳『哲学する民主主義 - 伝統と改革の市民的構造 - 』NTT 出版, 2001 年).