

# 東日本大震災の復興から新生に向けた持続可能な地域社会の 構成要素と形成要件 (4)

—環境政策研究・論・学における環境ガバナンス論・パートナーシップ論と  
補完性原則・協働原則の観点から—

中 島 清 隆

## I 序論

中島 (2018b) では、2011年3月に発生した東日本大震災及び福島第一原子力発電所の事故を契機として、被災地における震災復興にとどまらない「新生」とも言える持続可能な地域社会の形成に向けた取組と、日本国内における持続可能な地域社会の形成に通じる考え方・議論の登場・注目・実践・展開があることを示した。このような認識に基づき、東日本大震災以降、被災地だけでなく地方 (自治体) 消滅の危機にあると指摘されている日本国内の各地域が持続可能な地域社会へと新生する可能性を模索するために、持続可能な地域社会の形成に通じる考え方・議論である「里山資本主義論」・「エネルギーシフト (転換)・ヴェンデ (大転換) 論」・「田園回帰1%戦略論」を交え、「持続可能な (地域) 社会論」の内容と展開を検討することで、持続可能な地域社会の形成要件を明示し、形成メカニズムを解明することが学術的、実践的に求められると提起した。それは、東日本大震災の被災地復興を含むエネルギー大転換による持続可能な地域社会の形成に向けた取組の学術的、実践的意義を明示することにもつながる<sup>1)</sup>。

このような問題意識に基づき、中島 (2018b) では、日本やアジア諸国内の地域を対象にして、企業・工場の誘致やリゾート施設の建設に見られる「外発的、外来的開発」に依存せず、地域内資源を有効活用することによって、地域の活性化をはかる考え方や方法である「内発的発展論」を取りあげている先行研究のレビューを行った。社会学・民俗学領域と財政学・地域経済論領域における内発的発展論の共通・類似点と相違点を踏まえ、「持続可能な地域社会の構成要素・形成要件」を示した<sup>2)</sup>。さらに、中島 (2020a) (2020b) では、「内発的発展論」と「里山資本主義論」・「田園回帰1%戦略論」・「エネルギーシフト・ヴェンデ (大転換) 論」の共通・類似点 (関係性) を交え、「持続可能な地域社会の構成要素・形成要件」について、次のように再設定した<sup>3)</sup>。また、中島 (2020b) では、「エネルギーシフト・ヴェンデ (大転換)」を持続可能な地域社会の形成方法・手段と再確認した<sup>4)</sup>。

---

1) 中島 (2018b) pp.141-142。

2) 中島 (2018b) p.158。

3) 中島 (2020a) p.45, 中島 (2020b) pp.261-262。

4) 中島 (2020b) p.262。

地域（研究）論：エネルギー自立・永続地帯など地域内で完結できるものは地域内で完結させようとする自律（自助、自力更生）的な地域（社会）、（グローバル）ネットワークの利用で相互に協調し、進化できるような外部に開かれ、排他的にならず、固定価格買取制度（FIT：Feed In Tariff）・市民ファンドなど地域外の制度も活用し、自然環境と調和する「しなやかな」地域（社会）を対象とする。そのような地域が直面する地方（自治体）消滅論（市町村消滅自体論・消滅可能性自治体論）のような文明論的な限界状況に通じる地域（社会）の持続（可能）性に関する課題・危機の克服論・策（研究）。

目的・理念論：持続可能な（循環型）地域社会の形成に関わる、人間が生きるための基本的な必要・欲求（水・衣・食（料）・住・燃料（エネルギー）・医療・健康・教育・安全安心（のネットワーク・絆・つながり）など）の充足や不条理（な苦痛）の軽減を含む人類共通の目的・目標（の総合性）。（エネルギーに関して）受動的な市民・消費者・地域が能動的な（エネルギー生産・供給）主体になっていくような人間の可能性・潜在能力を發揮できる社会の構築。

方法・（政策）手段論：地域社会などミクロ・レベルの「運動論」と地域社会から経済・国家システムや文明に至るマクロ・レベルの「政策論」における緊張関係（の存続）を念頭に置いた現場（地域）からのボトムアップによる両立・整合の関係性。

「（エネルギーヴェンデ・エネルギー自立）運動論」：森林のような地域固有の未活用、潜在的な資源・能力を含む各地域の文化遺産や歴史的条件を考慮した（伝統的な）（革新的）（再）創造と社会・地域（社会）・暮らし（生活スタイル）の創り直し+異なる地域発展系列のネットワーク（つながり）と地域への自信・誇りを含むアイデンティティの探求。

「（地域エネルギー・経済）政策論」：法律・条例・固定価格買取制度（FIT）・資金調達制度などを活用することで、エネルギーなどの（地）域外依存度を減らし、地域（内）経済循環の増大・地域内産業連関の拡充と地域内での付加価値創造・社会的剰余の還元。エネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）における「効果・成果」としての（産業連関上の経済）波及効果・資金還流効果・（地）域外資金流出抑制効果（移入削減・代替効果／生産費用削減効果）と（地域）価値創造。

主体・担い手論：主体的、自律的な「しなやかさ」を持つ個人（地域住民）及び（少数の）集団（の協働）。不条理・危機・ハンデに立ち向かうキィ（キー）・パーソンあるいはリーダー（シップ）の存在と役割の重要性。（受動的なエネルギー消費者から転じた）能動的な（エネルギー生産・供給）主体。

本稿では、環境政策研究（及び環境政策論・学）の理論・議論と位置づけられる「環境（エネルギー）ガバナンス論」と「パートナーシップ論」、並びに、両論に関連する環境政策（研究・論・学）の原則と位置づけられる「補完性原則」と「協働原則」を取りあげる。「協働」・「パートナーシップ」や「ガバナンス」は、「内発的発展論」や「エネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）論」でも着目されていた<sup>5)</sup>。本稿では、「環境（エネルギー）ガバナンス論」・「パートナーシップ論」と「補完性原則」・「協働原則」の内容及び関係性を明示し、中島（2018b）（2020a）（2020b）で検討した「里山資本主義論」・「田園回帰1%戦略論」・「エネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）論」と「内発的発展論」の共通・類似点（関係性）も踏まえ、上記の「持続可能な地域社会の構成要素・形成要件」について、環境政策研究・論・学の観点から考察する。この考察結果から、「環境エネルギー・ガバナンス」及び「エネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）」と「持続可能な地域社会の構成要素・形成要件」の関係性を明示する。

## II 環境（エネルギー）ガバナンス論とパートナーシップ論の内容と関係性

### 1. 環境（エネルギー）ガバナンス論

松下（2002）は、「環境ガバナンス」について、「環境に関する政策課題やよりよい環境管理を、狭い意味での政治や行政の世界だけでなく、企業や市民社会全体の適切な参加も得てとりくんでいこうということ」と述べる<sup>6)</sup>。環境ガバナンスは、国家だけでなく、地方公共団体、企業、NGO（Non-Governmental Organization：非政府組織）・NPO（Non-Profit Organization：非営利組織）、国際機関、研究者グループやマスコミなど「多様な主体が、それぞれの役割を分担しながらよりよい環境の管理をどのように達成できるであろうか」、「環境保全や持続可能な開発という目的を達成するための諸制度やルールがどうなっているのか」、「それらが目的のためにどのように機能しているのか」を問いかけていると提起する<sup>7)</sup>。大久保（2010）は、環境ガバナンスについて、環境サステナビリティの実現を目標として、行政・市民・NPO・事業者・専門家など多様な主体の参加と協働によって形成される社会の環境管理機能や仕組みと捉える<sup>8)</sup>。

このような環境ガバナンス論について、宮永（2011）は、環境政策を巡る政策目標・政策手段・政策主体の相互関係を踏まえた政策体系とその推進体制に関する具体的な制度設計を行うのに必要となる理論と実践を提示するものと捉える<sup>9)</sup>。

また、松下（2002）は、環境ガバナンスについて、上（国）からの「統治」と下（地域レベル、草の根レベル）からの「自治」との統合の上に成り立つ概念と述べる<sup>10)</sup>。松下・大野（2007）も、緒方（1995）を参考にして、環境ガバナンスを「上（政府）からの統治と下（市民社会）からの自治を統合し、持続可能な社会の構築に向け、関係する主体がその多様性と多面性を生かしながら積極的に関与し、問題解決を図るプロセス」と捉える<sup>11)</sup>。

5) 中島（2018b）p.154、中島（2020b）p.260。

6) 松下（2002）p.vii。

7) 松下（2002）pp.15-16。

8) 大久保（2010）p.23。

9) 宮永（2011）p.iii。

10) 松下（2002）p.9。

11) 松下・大野（2007）p.4。緒方（1995）p.5。

秋山（2010）は、「ガバメントからガバナンスへ」の地域社会の変化を背景に環境問題の解決を考えるうえで登場する「環境ガバナンス論」について、グローバルの国際社会の動きとも絡み合いながら、中央集権的で閉鎖的な政策決定過程から分権的で開放的な政策決定過程へと行政セクターの変化と、対抗的な運動から参加と自治の活動への市民セクターの変化の相互作用に焦点を当てる議論と説明する<sup>12)</sup>。

八木（2009）は、複雑化、多様化している現代の地域社会が内包する問題に取り組むために、関連施策と連動させつつ、行政・市民・事業者などの参画と協働による有機的運動を深めながら地域が一体となる上からの統治と下からの自治の統合概念であるコミュニティ・ガバナンスの展開が鍵となると述べる<sup>13)</sup>。

松下・大野（2007）は、「持続可能な社会に向けた環境ガバナンスの戦略的なアプローチを考慮するうえで、検討すべき課題」として以下の5つを挙げる<sup>14)</sup>。これら5つの課題には、Ⅲで後述する環境政策（研究・論・学）の原則と位置づけられる「補完性原則」と「協働原則」も盛り込まれている。多様かつ多元的な主体（セクター）の参加・参画・関与・協働及び役割分担が、環境政策（研究・論・学）における理論・議論（環境ガバナンス論）と原則でも問われている。

- 1) 持続可能性の公準（規範）を環境ガバナンスのプロセスと制度にどのように組み込むか。
- 2) 関係する主体がその多様性と多元性を生かしながら積極的に関与し、問題解決を図るための民主主義的なプロセスとはいかなるものか。環境民主主義的な手続きの徹底。
- 3) 補完性原則にもとづく地方分権化の推進。
- 4) 今日の環境政策が協働原則にのっとることが強調されるようになったこと。
- 5) 持続可能性を軸とした政策統合を推進し、政策の実効性と効率性を高めるための多様な政策手段の活用とポリシーミックスの推進。

環境ガバナンス（論）は、環境保全・管理・サステナビリティ・問題の解決や持続可能性・持続可能な開発・社会の実現といった目的・（政策）目標達成のために、国・地域（地方・コミュニティ・草の根）といった複数のレベルにおける国（家）・政府・地方公共団体（行政）や企業・NGO（非政府組織）・NPO（非営利組織）・市民社会など多様性と多元性のある主体の参加・参画・関与・協働及び役割分担、並びに、上（国・政府）からの統治と下（地域・草の根レベル、市民社会）からの自治の統合をはかり、行政・市民セクターの変化の相互作用に焦点を当てる社会の環境管理機能や仕組み、問題解決プロセス及び環境政策上の具体的な制度（設計を巡る議論）と言える。

武部（2007）は、環境ガバナンスについて、持続可能な社会（「社会経済の活動から生じる自然環境への環境負荷（環境からの資源採取と環境への排出・廃棄）を、自然が耐えうる自然の再生可能・自浄可能な範囲内に抑えながら、しかし持続的な発展を可能とする経済社会」）の達成に向け、すなわち持続的発展を可能にする経済社会の達成に向け、多様な環境財を利用・保全・管理するための経済社会の構築を指している用語と捉える。環境ガバナンス研究方

12) 秋山（2010）p. 1。

13) 八木（2009）p.58。

14) 松下・大野（2007）pp.22-28。

法の1つとして、社会関係資本の視点に立った環境ガバナンス、社会関係資本の充実とそのための条件整備を指向する「環境アソシエートガバナンス」を挙げる<sup>15)</sup>。「信頼や互恵性に基づいた重層的なネットワークの厚みによって特徴づけられる」<sup>16)</sup>社会関係資本は、現実には非営利な団体及びそれらの団体のネットワークとして存在し、社会関係の厚み、非営利団体の存在の豊かさとそのネットワークの存在の豊かさが、企業や政府によっては十分に対応することが不可能であった福祉・社会教育・環境改善・人権擁護などの社会的課題への対応を活発なものとし、環境ガバナンスが目標とする持続可能な社会の達成をより確実なものとしていくことを期待させると述べる<sup>17)</sup>。ここで挙げられている社会関係資本に基づく「環境アソシエートガバナンス」は、環境ガバナンスに関わる多様な主体のうち、政府・企業の役割とも対比しつつ、特に非営利団体（NPO）の存在・ネットワークに着目している。高津（2011）も、長期的な課題である持続可能性を実現するためには、行政と市民の協働関係による環境ガバナンスが有効であり、このような協働が地域の絆、社会関係資本（social capital）の基礎を成すものと捉える<sup>18)</sup>。より良い環境ガバナンスの条件として、多様な人々のネットワークが存在し、それが有効に機能することを挙げる<sup>19)</sup>。諸富（2003）は、「社会関係資本」概念を媒介にして持続可能な発展を実現していくための制度や社会的意思決定のあり方としての「ガバナンス」のあり方を問うことについて提起する<sup>20)</sup>。そして、社会関係資本は、持続可能な発展を目指すうえで依拠しなければならない最も根源的な社会的基盤と述べる<sup>21)</sup>。諸富（2010）も、既存の人工資本と自然資本を有効に活用する制度・組織・ガバナンスのあり方が必要になり、それらを機能させるかどうかは人的資本と社会関係資本の蓄積に依存し、両資本に対する投資に重点を置くことが地域の持続可能な発展を経て福祉水準の向上という究極目的を達成するうえで必要不可欠になると述べる<sup>22)</sup>。

長峰（2011）は、環境ガバナンスの対象が環境問題・環境政策に関する持続可能な開発・発展や現在及び将来世代の満足の向上に資する法制度・政策全般に対する民主主義の進化（深化）を問題にしており、持続可能な発展に向けた政策形成のプロセスに対して国民・住民にどれだけ参画する機会が開かれているか、関与できるか、政策を決定、執行するアクターに対して国民・住民からどれだけ規律づけや説明責任を求める仕組みが用意されているか、将来世代の意思・選考がいかに現在の環境政策に反映されるか、反映させていくかが問われてくと提起する<sup>23)</sup>。「持続可能な開発・発展」の実現といった目標達成を目指す環境政策への国民・住民による参画・関与などをはかる観点に着目している。

大山（2011）は、環境ガバナンスには、政府の独裁によって環境問題を解決するのではなく、市民社会の監視や参加によって民主的に解決する意味合いが込められていると捉える<sup>24)</sup>。八木（2009）は、国際政治学の分析概念としてのグローバル・ガバナンス論、開発援助論でのグッド・ガバナンス論、経営学でのコーポレート・ガバナンス論の共通点について、多様な主

15) 武部（2007）pp.33-34。

16) 諸富（2003）p.iv。

17) 武部（2007）pp.38-39。

18) 高津（2011）p.171, p.173。

19) 高津（2011）p.184。

20) 諸富（2003）p.vi。

21) 諸富（2003）p.105。

22) 諸富（2010）pp.253-254, p.261。

23) 長峰（2011）p. 8, p.28。

24) 大山（2011）p.55。

体の参加と協働、情報の公開とアカウントビリティの確保、透明性のある意思決定プロセスの重視を挙げ、現代の環境ガバナンスにとっても重要な視点と捉える<sup>25)</sup>。秋山 (2010) も、環境ガバナンス論に関する先行研究の概観から、総じて情報公開を徹底すること、行政の決定プロセスを透明化すること、市民参加の機会を数多く設けること、多様な主体間の連携や協働を活発化することで、市民の意見や活動を政策に反映できるような民主主義の手続きを整える手続き的正当性を主張していると述べる<sup>26)</sup>。国民・住民・市民 (社会) など多様な主体による環境政策への参加・監視や連携・協働の機会・活発化が重視されているとともに、前述した松下・大野 (2007) による「持続可能な社会に向けた環境ガバナンスの戦略的なアプローチを考慮するうえで、検討すべき課題」のうち、(環境) 民主主義的なプロセス・手続きの徹底に通じる。

坪郷 (2011) (2018) は、環境ガバナンスについて、持続可能な発展の政策理念を実現する戦略形成、並びに、持続可能な発展への移行プロセスを推進する運営体制と位置づける。環境ガバナンスの主要な要素として、「目標志向、結果志向のガバナンス」、「統合的環境政策 (各政策分野への環境政策の統合)」、「多様な主体 (アクター) による協力ガバナンス」、グローバル・地域統合・国・自治体という複数のレベルにおける「重層的ガバナンス」を挙げる。国レベルでは、「補完性の原則」に基づく分権が、環境政策の容量を増加させ、自治体レベルにおける新たな開発を可能にし、環境政策の実施に柔軟性をもたせると述べる<sup>27)</sup>。八木 (2009) は、持続可能な経済社会の実現には、国際社会、各国政府、地方自治体、企業、地域社会、NGO・NPO、市民などの多様なアクター (主体) による参画と協働が欠かせないとする視座から、複雑、多様化する現代の環境問題の解決策を探る環境ガバナンスという分析概念が重要と述べる。関連施策と連動させ、持続可能性を軸に据えた政策統合を図りつつ、多様なアクターによる積極的関与と問題解決を図る重層的環境ガバナンスの構築を通じた持続可能な経済社会の実現のあり方が問われると提起する<sup>28)</sup>。持続可能な発展 (の政策理念)・持続可能な経済社会を実現するために、持続可能性を軸とした環境政策の統合 (「統合的環境政策」) をはかり、「補完性原則」に基づく分権も交え、多様な主体 (アクター) の参画・協働・積極的関与に基づく「協力的ガバナンス」と複数のレベルで (環境) 問題の解決を目指す「重層的ガバナンス」の構築が提起されている。

渡邊 (2015) は、政策過程論に関する既存の理論研究の到達点を踏まえ、アクターの理念の差を含む、気候エネルギー問題に関係が深い4つの要因の1つとして「重層的ガバナンス」(国際・地域・国内・地方など異なるレベルでの政策決定による影響) を挙げ、日本とドイツにおける1980年代後半から2012年までの25年に及ぶ気候エネルギー政策転換 (漸進的、大規模、パラダイム転換) について比較分析を行った<sup>29)</sup>。事例研究の結果を踏まえ、重層的ガバナンスは、日本とドイツの1987年から2012年までの気候エネルギー政策転換のタイプあるいはレベルの差を決定づける最大の要因だったと考えられ、非漸進的、大規模政策転換を起こす要因と述べる<sup>30)</sup>。

坪郷 (2018) は、環境ガバナンスについて、合意形成・経済的、社会的、エコロジー的な広範囲な目標・(環境) 問題解決のための戦略形成・市民社会アクターの参加を重視していると

25) 八木 (2009) pp.51-52。

26) 秋山 (2010) pp. 1-2。

27) 坪郷 (2011) pp.214-218, 坪郷 (2018) pp. i-ii, p.12, pp.37-38, pp.64-68。

28) 八木 (2009) pp.49-50。

29) 渡邊 (2015) pp. 7-8, p.14, p.19。他の3つの要因は、政策決定に深く関与しているアクターの理念、政権交代の頻度、政策転換を画策するリーダー (政策起業家) の存在と行動である。

30) 渡邊 (2015) p.322, p.324, p.341。

述べる<sup>31)</sup>。環境ガバナンスでは、多様な主体の参加が重要で、それぞれの役割を果たすことになる<sup>32)</sup>。また、環境政策の統合の多様なメカニズムが拡大することで、政府活動のエコロジ化が進展しているOECD（Organisation for Economic Co-operation and Development：経済協力開発機構）諸国では、環境政策の統合構想の「トップダウンによる転換」と並んで、「現場」での具体的な（環境）問題解決をする「ボトムアップ」志向が固有のダイナミズムを持っていると述べる<sup>33)</sup>。「エネルギー転換のドイツ・モデル」の特徴として、（連立）政権による（脱原子力発電所の）政治決定というトップダウン・アプローチと市民・地域主導のボトムアップ・アプローチ（による再生可能エネルギー普及拡大の動き）の両輪が、効果的に組み合わせられ、成果をあげているところにあると指摘する<sup>34)</sup>。一方、日本における政府のトップダウン・アプローチが不十分であるゆえになおさら、地域固有のエネルギー供給システムの構築を行うことで、新たな小規模・地域分散型エネルギー供給システムの開発を進め、エネルギー政策の転換に向けた市民・地域主導の動きを下からつくり、拡げていくことが重要と提起する<sup>35)</sup>。

八木（2015）は、「市場や民間企業の経営手法を活かした方向性だけでなく、社会経済構造の変化に伴って起こっている社会的価値の多様化と、それらの価値を実現するNPOをはじめとした様々なアクターの出現を受けて、国家とは異なる行動原理を備えるアクターとの関係を構築し、利害調整や合意形成を進めることで危機を回避する方向性を模索」する「公的ガバナンス論の議論」について、国家と他のアクターとの関係性をめぐる立場として、「国家中心のアプローチ」（ガバナンスの中心に国家を据え置く立場。ガバナンスの中で国家は他のアクターの舵取り役として重要な役割を担い続ける）と「社会中心アプローチ」（国家はガバナンスを形成するアクターの1つ。行動原理が異なるアクター間のネットワークや協働に着目）を挙げる。その上で、「地域を構成する多様なアクターが関与できる」再生可能エネルギーの特性を踏まえ、「社会中心アプローチと親和的である」と述べる。また、「再生可能エネルギーを担うアクターとしての国家」に起こっている変化として、地方自治体による地域エネルギー政策への関与の拡大と政府機能の転換（公権力に由来した規制機能、自らがエネルギー事業を担う供給機能、モデル事業を展開する率先垂範機能から、他のアクターによる事業やアクター間のネットワーク及び協働を促すための条件整備機能への転換。例えば固定価格買取制度。）を提起する<sup>36)</sup>。

日本とドイツ、特にドイツの「エネルギー（大）転換（エネルギーシフト・ヴェンデ）」のような環境エネルギー政策における「環境エネルギー・ガバナンス」について、トップダウンとボトムアップの両アプローチ、あるいは、国家中心の両アプローチと表現は異なるものの、多様かつ多元的な（政策）主体の参加・関与・協働が重視されている。そこには、環境ガバナンスの主要な要素と位置づけられた重層的ガバナンス、アクター間のネットワークが含まれる。

再生可能エネルギーの普及を含むエネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）では、複数のレベルのうち、特に地域・地方（ローカル）・コミュニティの（環境エネルギー）ガバナンスが着目されている。例えば、的場（2018）は、様々なエネルギー関連事業や再生可能エネルギーの方策である広いエネルギー政策を中核に据えた地域運営のあり方について「地域エネルギー・

31) 坪郷（2018）p.64。

32) 坪郷（2018）pp.12-13。

33) 坪郷（2018）p.69。

34) 坪郷（2018）p.115, 118, 125。

35) 坪郷（2018）p.144, p.149。

36) 八木（2015）pp.150-152。

ガバナンス」と呼び、エネルギー・ガバナンスが機能するための諸要素（「社会的基盤」）が成立する要件を検討し、エネルギー政策が地域社会の課題解決に貢献する可能性を提示する<sup>37)</sup>。また、ドイツ・オーストリアでの「エネギーヴェンデ」（Energiewende：エネルギーヴェンデ）が、単に原子力発電や火力発電から再生可能エネルギーへのエネルギー源の転換や、パリ協定の目標追求だけを意味するにとどまらず、その活動を通して、地域に新たな経済的付加価値を生み出し、それを地域の公共サービスの充実に活用して生活の質を高めていくことで、ひいては地域のエネルギーや経済の自立を実現していくといった、地域社会の大転換のニュアンスを含み、そこには必ず、市民の参加や1人1人の意識の変革の実践を伴うと紹介したうえで、地域エネルギー・ガバナンスの検討はそのような地域社会のあり方そのものを対象としていると述べる。そして、地域エネルギー・ガバナンスの追及は、地域の持続可能性を追求することにほかならないと強調する<sup>38)</sup>。

西城戸・尾形・丸山（2015）は、2014年1月時点の再生可能エネルギー関連条例の制定状況を大別したうえで、再生可能エネルギー事業の推進に資するものになっていない問題点・課題から見いだせることとして、「条例の目的や選択された政策手法が、地域における担い手のニーズと合致していなければ、効果的な対策や支援は実施できない」ので、「地域の事業者と行政が連携し、地域に資する再生可能エネルギー事業を構築するためのガバナンスが問われる」と提起する<sup>39)</sup>。

八木（2015）は、再生可能エネルギーの地域ガバナンスの方向性について、「地域エネルギー協議会の事例のように、再生可能エネルギーを普及させるために地域ガバナンス組織を立ち上げ、それをきっかけとして地域ガバナンスの新たな展開を模索していく方向性」と、長野県「飯田市の事例のように、既存の地域ガバナンス組織の新たな展開を再生可能エネルギーとの兼ね合いから試みていく方向性」を挙げる。これら2つの方向性が交差する場面が、「再生可能エネルギーの普及においても、また地域ガバナンスの形成や発展においても寄与できる、再生可能エネルギーの地域ガバナンスへの契機となる」と提起する<sup>40)</sup>。

西城戸・尾形・丸山（2015）は、長野県飯田市における再生可能エネルギーとローカルガバナンス<sup>41)</sup>の関係について、次の2つの議論があると整理した。その共通点として、多様な主体の関与による協働で再生可能エネルギー事業が展開されるべきで、そのガバナンスにおいて、地方自治体のガバメントのあり方がポイントになると提起する<sup>42)</sup>。また、長野県飯田市の再生可能エネルギー条例について、「規制を中心としたガバメント（規制ガバメント）から、行政が一方向的なベクトルで事業者に対して規制／誘導するのではなく、地域に資する再生可能エネルギー事業と『共に創っていく』『共創ガバメント』」と捉え、行政の位置づけが、規制／誘導の主体から、関連アクターの「ハブ」として、当該事業の「最適化」の機能を担うように変化していると述べる<sup>43)</sup>。

---

37) 的場（2018）p.11。

38) 的場（2018）p.13。

39) 西城戸・尾形・丸山（2015）pp.160-166。

40) 八木（2015）pp.168-169。

41) 「中央集権的なガバメントとは対比的に、政府以外の諸アクターも積極的に「公共性」を担う主体とし、アクター間の相互関係やネットワークを重視した、多主体の協働による統治（＝共治）」と定義する。西城戸・尾形・丸山（2015）p.176。

42) 西城戸・尾形・丸山（2015）pp.158-159。

43) 西城戸・尾形・丸山（2015）p.173。

1. 再生可能エネルギー事業から創出される新たな雇用や事業による経済的便益を域内経済に再投資するような仕組みが構築できれば、地域経済の好循環を創り出す可能性がある。事業者・地元金融機関・地方自治体の経済振興局などが連携し、積極的に再生可能エネルギー事業を活用した地域振興策を形成する必要がある。
2. 再生可能エネルギー事業の事業化プロセスにおいて、住民間の協働が社会的学習プロセスを創り、社会関係資本の形成やエネルギー自治に有用に働く。地域住民による自治能力を養う場を地方自治体がサポートすることが地域主導の再生可能エネルギー事業の構築には重要。

斎藤・白石・新川（2011b）は、持続可能性のための地域公共政策を実現するローカル・ガバナンスについて、関係各主体の参加とパートナーシップによって適切に公共的な政策を立案、執行することを作動様式とする統治の姿と捉える<sup>44)</sup>。地域の持続可能性の実現を政策目標として追及する地域・ローカルレベルの（環境エネルギー）ガバナンスでも、地域の事業者・行政（機関）など多様な（関係各）主体の参加・連携・パートナーシップが重視されている。そこには、規制から共創へのガバメントのあり方もポイントとなっている。

丸山（2015）は、再生可能エネルギーの利用を地域の福利実現の手段とする考え方・方策として、1）環境影響やそれに伴う負担などデメリットの合理的な軽減・回避、2）導入地域における利益・メリットの拡大・増大、3）1）と2）を最適なバランスで実現するための再生可能エネルギー利用方法を制御する社会的仕組の必要性、を挙げる。そのうち、3）として、地域資源管理とアダプティブ・ガバナンス（社会も自然環境も動的に変化することを前提とし、合意を基調とする柔軟なルールの設定と運用に基づく管理）を示す<sup>45)</sup>。

宮内（2013a）（2013b）（2017a）（2017b）は、マクロ的なデータに基づく推論を重ねた議論が、現場で具体的にどのような選択肢がふさわしいかといったミクロ的で個別具体的な現場での問い・問題にはなかなか答えてくれないと指摘したうえで、問題も解決の大きなヒントもある現場の試行錯誤とダイナミズムを保証し、多元的な価値を大事にして複数のゴールを考え、多様な市民による調査活動や学びを軸としつつ地域の中での再文脈化を図るガバナンスのあり方について「順応的ガバナンス（adaptive governance：アダプティブ・ガバナンス）」と呼び、環境保全や資源環境管理のための社会的しくみ・制度・価値を、その地域ごと・その時代ごとに順応的に変化させながら、試行錯誤していく協働のガバナンスのあり方、不確実性の中で価値や制度を柔軟に変化させながら試行錯誤していく協働の仕組みと定義する。視点・価値、計画、担い手の柔軟さに焦点を当てたガバナンスの形態である順応的ガバナンスが、社会がしなやかに継続する強さ、危機から回復できる強さ、柔軟だが壊れない強さを表すレジリエンス（回復力・社会の強靭さ）を社会にもたらすと述べる。このような柔軟さが、持続的に動き続けること、持続的に生活し続けることの要件、地域社会そのものの持続性につながる<sup>46)</sup>。

順応的（アダプティブ）ガバナンスも、再生可能エネルギー（の普及）を含むエネルギー大転換（エネルギーシフト・ヴェンデ）や環境保全・地域資源管理・地域社会の持続（可能）性の実現をはかる環境エネルギー・ガバナンスの一形態と捉えられる。そこでも、協働は重要な

44) 斎藤・白石・新川（2011b）p.129。

45) 丸山（2015）pp.19-21。

46) 宮内（2013a）pp.22-26、宮内（2013b）pp.326-327、宮内（2017a）pp.19-20、宮内（2017b）pp.332-333。

要素の1つであることが分かる。

## 2. パートナーシップ論

松下 (2002) は、新たな環境ガバナンスの重要な要素として「パートナーシップ」を挙げる<sup>47)</sup>。藤田 (2019) も、パートナーシップに基づく環境政策の推進にあたって、環境政策学の環境ガバナンスという概念が理論的支柱の1つとなってきた。近年、「環境政策決定・実施過程における多様な主体のパートナーシップや協働」を強調する最たるものが「環境ガバナンス」という理念である。環境政策決定について、環境ガバナンス論では、政府や産業セクターの主体が市民セクターの主体との間に何らかの協力的な関係性、パートナーシップや協働を形成することの意義がしばしば強調されると述べる<sup>48)</sup>。

ただ、宮永 (2011) は、パートナーシップ (連携・協働) は目的ではなく手段であり、その本旨は「お互いが単独で活動していたのでは実現できない目的を、連携・協働を通じて実現を目指す」形で表現できると述べる<sup>49)</sup>。斎藤・白石・新川 (2011a) は、マルチパートナーシップによるローカル・ガバナンスについて、多様な主体による参加と協働が持続可能な地域社会を形成していくことを意味していると説明する<sup>50)</sup>。

白石 (2017) は、地域社会が舞台となり、より多様な非政府の主体が公共的なサービスや事業に関わるローカルガバナンスに焦点を当てる場合、パートナーシップという考え方を受け入れることなしに、ガバナンスを論じることができないと言っても過言ではない。公共政策の世界的動向から、とりわけ地域再生・社会的包摂・包摂的経済成長と呼ばれている領域で、地域公共政策はパートナーシップ型アプローチが必要とされることが共有されていると述べる。そのうえで、パートナーシップの機能について、1) 地域の治め方をより良く変える行政改革、2) 地域の政策をより良く変える政策改革、3) 地域の民主主義をより良く変える住民自治改革、を挙げる。これら3つの機能を兼ね備えることで、パートナーシップ型の地域公共政策へのアプローチは、ローカルガバナンスの実現へと結びつくものとなっていく。社会関係資本で表される人々の社会関係の構築が (中央) 政府・(地方) 自治体と人々とのパートナーシップによる政策の立案と実施の過程に活かされ、そのような実績の積み重ねが多数決とは異なる原理で働く地域の民主主義の発展へ結びついた結果、地域社会における主体間の信頼が醸成されることで、社会関係資本のさらなる蓄積へ帰結する循環的な地域社会システムをつくることが住民自治改革へつながるパートナーシップの展望を論じる。このようになれば、パートナーシップの進化のプロセスが始まる。それは、個別事業に行政 (特定部署) と民間 (個別の企業やNPO) が取り組む「個別事業ベースの二者間のパートナーシップ」から始まり、行政横断的な事業に行政 (行政各部門) と多様な民間 (企業・NPO・コミュニティ組織など) が取り組む二者間ではできないような「事業 (プロジェクト) ベースの多者間のパートナーシップ」へとつながり、課題解決プログラムに横断的な行政と多様な民間が取り組む「課題 (プログラム) ベースの多者間のパートナーシップ」に展開する<sup>51)</sup>。

ローカル・地方レベルにおける環境エネルギー・ガバナンスでも、多様な (政策) 主体による参加・(マルチ) パートナーシップ (連携・協働) や社会関係資本が重視される。松下・大

47) 松下 (2002) p.194。

48) 藤田 (2019) p. 1, pp. 3-4。

49) 宮永 (2011) p.35。

50) 斎藤・白石・新川 (2011a) p. 3。

51) 白石 (2017) pp.10-15。

野（2007）は、「社会的ネットワークの蓄積や、そこから生み出される信頼としての社会的関係資本は、環境ガバナンス論の主張する協働型のガバナンスの重要な構成要素となるもの」と提起する。「協働型環境ガバナンスが実現する1つの条件として、十分な社会関係資本の蓄積が必要であると考えられ」、「社会関係資本概念を導入することによってより具体的に環境ガバナンスのあり方を検討していく事が可能になるだろう」と述べる<sup>52)</sup>。

櫻井（2017）は、地域が主体となる再生可能エネルギー事業を対象とするパートナーシップについて、行政と民間団体の協働「官民連携」に加え、企業・農漁業者・市民・地域金融機関など民間同士の協働を「民民連携」と定義し、事業を通して繰り広げられるパートナーシップの多様性を考察している。地域が主体となる再生可能エネルギー事業では、多者協議型（マルチ）パートナーシップが形成され、小規模分散型のエネルギー供給システムに変革されることで、地域経済の再生にとどまらず、地域の自治力を強くしなやかに変えていく道筋と捉える<sup>53)</sup>。

### 3. 小括—環境（エネルギー）ガバナンス論とパートナーシップ論の関係性

1. と2. では、環境政策研究（論・学）の理論・議論と位置づけられる「環境（エネルギー）ガバナンス論」と「パートナーシップ論」の内容を取りあげた。

環境ガバナンス論では、その目的・（政策）目標・（政策）理念として、環境保全・管理・問題の解決と（地域の）（環境）持続可能性（サステナビリティ）・持続可能な開発・発展・（経済）社会が挙げられている。

環境ガバナンス論では、（政策）主体（アクター）の多様性と多元性に着目する。環境ガバナンスは、多様かつ多元的な主体による（市民）参加（の機会）と（行政と市民の）協働（関係）や（マルチ）パートナーシップ・連携（の活発化）・関与・参画・監視・協力（ガバナンス）及び役割分担が行われる社会の環境管理機能や仕組み、環境政策を巡る政策目標・手段・主体の相互関係を踏まえた政策体系と推進体制に関する具体的な制度設計（の理論と実践）、持続可能な社会の構築に向けた問題解決を図るプロセス、「持続可能な開発・発展」の政策理念を実現する戦略形成と「持続可能な開発・発展」への移行プロセスを推進する運営体制、環境問題の解決策を探る分析概念である。そこには、非営利な団体など多様な人々・アクター間の（社会的）（重層的）ネットワーク・地域の絆や（より良い）条件・環境ガバナンスの研究手法としての社会関係資本が共通していることも含め、パートナーシップ論の要素が見られる。

地域が主体となる再生可能エネルギー事業でも、「官民連携」（行政機関と民間団体の協働）や「民民連携」（民間（団体）同士の協働）といった多様な（マルチ）パートナーシップの形成を通して、エネルギー供給システムの変革・地域経済の再生・地域の自治力強化といったエネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）から持続可能な地域社会の形成への展開も提案される。

また、多様かつ多元的な主体の関係性として、上（国・政府）からの統治と下（地域・草の根レベル・市民社会）からの自治の統合（の上になり立つ概念）、政府のトップダウンによるアプローチと市民・地域主導のボトムアップ志向アプローチ、並びに、国家中心のアプローチと社会中心アプローチが提起されている。

環境ガバナンス以外に、コミュニティ・ローカル（地方・地域）レベル及びこれらを含めた

52) 松下・大野（2007）p.14。

53) 櫻井（2017）p.162, pp.178-179。

複数レベルの重層的ガバナンス、(地域)(再生可能)エネルギー・ガバナンス、順応的(アダプティブ)ガバナンスを取りあげた。統合的環境政策・政策統合の観点も交え、いずれも環境とエネルギーに関連するガバナンス(環境エネルギー・ガバナンス)と捉えられる。そこには、「ガバメントからガバナンスへ」の地域社会の変化を背景とした分権的で開放的な政策決定過程への行政セクターの変化と参加・自治の活動への市民セクターの変化の相互作用、並びに、規制を中心とした「規制ガバメント」から行政と事業者が地域に資する再生可能エネルギー事業を共に創っていく「共創ガバメント」への変化といったガバナンスのあり方も示されている。

### Ⅲ 環境政策(研究・論・学)の二原則—補完性原則と協働原則の内容と関係性

Ⅱでは、環境(エネルギー)ガバナンス論とパートナーシップ論に関する内容を概説した。そこには、環境政策(研究・論・学)の原則と位置づけられる「補完性原則」と「協働原則」も取りあげられていた。

倉阪(2014)は、政府が統治する主体・民間が統治される主体である図式が崩れ、「統治と自治を統合する概念として、ガバナンスという言葉が用いられるようになってきている」と述べる。この変化の視点として、1)全体のガバナンスへの構成員の参画強化、2)細分化されたガバナンスの実施、があり、前者の視点に関連する環境ガバナンスの考え方・原則として「協働原則」、後者の視点として「補完性原則」を挙げる。このような変化は環境政策においても同様で、他分野に先行して見受けられると述べる<sup>54)</sup>。

松下・大野(2007)は、持続可能な社会に向けた戦略的なアプローチにおける環境ガバナンス論の課題の1つとして提起した「関係する主体がその多様性と多元性を生かしながら積極的に関与し、問題解決を図るための民主主義的なプロセスとはいかなるものか」において、「民主主義的なプロセスを保証する要素(仮説)」として、補完性原則と協働原則を挙げる。「補完性原則」について、「環境問題への対処はあくまでも地域からの取り組みが基本であることから、市民により身近なレベルの意思決定を重視し、基礎的な行政単位で処理できることはその行政単位に任せるべきという考え方」に基づく地方分権化の推進が必要と提起する。また、協働原則について、「今日の環境政策においては、政策立案の段階から企業や市民と協働して問題解決に取り組む」ことが強調されるようになった。「協働」(collaboration・cooperation)は、前述した「パートナーシップ」(partnership)と同義として使われていると述べる<sup>55)</sup>。

ここでは、環境政策(研究・論・学)の原則と位置づけられる「補完性原則」と「協働原則」の内容及び関係性について論じる。

#### 1. 補完性原則

矢部(2002)は、欧州の国際条約などにおける補完性原理を紹介したうえで、補完性原理の4要素として、1)市民に最も身近な行政主体が優先的に行政を担うこと、2)上位の行政主体は下位の行政主体の権限行使を補助すること、3)上位の行政主体が補完して権限行使する場合の基準が示されていること、4)上位の行政主体から下位の行政主体への介入は必要最小

54) 倉阪(2014) pp.151-152。

55) 松下・大野(2007) p.22, pp.24-25。

限でなければならないこと、を含むと整理する<sup>56)</sup>。また、地方分権改革推進委員会第1次勧告（2008年）までの日本における補完性原理の考え方と欧州の国際条約などのうち特に欧州地方自治憲章（1985年）における補完性原理と比較したうえで、日本における補完性原理の特徴として、1）パートナーシップ原理（国と地方公共団体は機能を分かちつつ共同する関係）を前提に国と地方の役割分担原則と補完性原理が重なり合うものとして理解されていること、2）地方公共団体は行政一般ではなく「住民に身近な行政」を分担するとされること、3）地方公共団体が役割を果たすために総合行政主体であることが求められること、を挙げる<sup>57)</sup>。

大久保（2014）は、日本の行政改革の潮流である地方分権の推進について、環境行政も例外ではなく、環境基本法を踏まえ、それぞれの地域の自然社会的条件を適切に考慮する必要がある、日本では環境先進自治体が環境法の発展を牽引してきたため、地域のことは地域で決めるべきという補完性原理が、特に重視されてきたと述べる<sup>58)</sup>。補完性原理は、環境法における国と地方の役割分担を考えるうえで、最も重視すべき原則の1つであるとして、団体自治と住民自治の2つの側面から考える必要があると提起する<sup>59)</sup>。地方自治法で、補完性の原理について定めており、環境基本法とあわせて、国と自治体、都道府県と市町村の役割分担に関する条文の内容を紹介する<sup>60)</sup>。

倉阪（2014）は、補完性原則について、「民間主体と公的主体の間の役割分担」、「地方自治体や中央政府との間の役割分担」に関する原則であり、「基礎的な行政単位で処理できる事柄はその行政単位に任せ、そうでない事柄に限って、より広域的な行政単位が処理することとすべきという考え方」と説明する<sup>61)</sup>。松下（2005）（2007）も、神野（2003）を踏まえ、国と地方との役割分担に関する基本的な考え方としての補完性原則について、市民にとって、より身近なレベルでの意思決定を重視することに特色があり、基礎的な行政単位で処理できることはその行政単位に任せ、広域的な行政単位の関与は規模や効果からみて処理するのが適切な場合のみにすべきという考え方と説明する。補完性原則に基づき、地域の人々の意思決定への参加を促すことで、地域の自律・自立の基礎となる仕組みづくりが、人々の自己決定権の拡大と持続可能な社会の形成につながると紹介する<sup>62)</sup>。

入谷（2018）は、ヨーロッパの補完性原理の意義と日本における補完性原理の解釈の特異性を踏まえ、国家が地域の内発的発展を支えることが本来の補完性原理であるという中村（2011）の議論を紹介する<sup>63)</sup>。

また、入谷（2018）は、諸富（2010）による「地域ガバナンス」について、地域に決定権を与え、構造変化に対して住民に自発的かつ柔軟に対応できる仕組みを工夫し、そこからボトムアップ型に機能するシステムを構築することであり、このような基本認識のもとで、より上層の政府が下層の自治体をバックアップする垂直的政府関係が一般的に「補完性原理」と呼ばれていると紹介する<sup>64)</sup>。

56) 矢部（2002）p.11。

57) 矢部（2002）p.13, p.15。

58) 大久保（2014）p.103。

59) 大久保（2014）pp.112-113。

60) 大久保（2014）p.108。地方自治法第一条の二第2項・第二条第3・5項。環境基本法第六条（国の責務）・第七条（地方公共団体の責務）・第三十六条が挙げられている。

61) 倉阪（2014）pp.170-171。

62) 松下（2005）p.55, 松下（2007）pp.80-81, 神野（2003）p.81, p.86。

63) 中村（2011）p.226, p.232, 入谷（2018）p.25。

64) 諸富（2010）pp.283-284, 入谷（2018）p.27。

「補完性原則（原理）」は、市民・住民に最も身近な基礎・下位と広域・上位レベルの行政単位・主体における意思決定（への参加）・役割分担のあり方を明示している。中央政府（国）と地方公共団体・地方自治体のような行政主体だけでなく、公的主体と民間主体のように多様な主体間の役割分担になると、前述したパートナーシップ論や後述する「協働原則」にも通じる。補完性原則に基づく地域の自律・自立が基礎となるボトムアップ型に機能する仕組み・システムや地域ガバナンスづくりが地域の内発的發展を支え、持続可能な地域社会の形成につながる。

## 2. 協働原則

藤田（2019）は、環境政策の決定過程における市民セクターと政府や産業セクターの主体間における協力的関係性の強調が、近年、「協働原則」として国際的には環境政策の諸原則の1つにも数えられると述べる<sup>65)</sup>。

協働原則については、(西)ドイツにおける環境政策・環境法が対象として議論されている。高橋（1991）は、西ドイツの連邦政府が、1970年代初頭より、環境政策を最重要政策の1つとして掲げ、その中で環境政策の柱・基本原則の1つとして、「協働原則」(Kooperationsprinip)を定式化していったと説明する。その内容として、「関係人の共同責任及び協力」と国家の責任の原則を前提とした「社会の諸勢力の早期の参加」が挙げられ、手続原則として捉えられている<sup>66)</sup>。協働原則に関わる協働の主体として重要な位置を占めるのが国家（とりわけ立法・行政）と社会（自然人・法人・各種の団体・専門家機関など）、中でも特に経済との協働を挙げる。他に、国家による示唆のもとに少なくとも環境保護という公益を目的として行われる私人相互間の協働、国家内部での協働も存在すると述べる<sup>67)</sup>。

大久保（1997）は、ドイツでは、協働原則が環境政策及び環境法の基本原則と位置づけられてきたと紹介する<sup>68)</sup>。その定義について、法律上の概念ではなく第一義的に政治的な手続原則として捉えられ、少なくとも、1) 環境問題の解決には、あらゆる主体の責任分担と協力が不可欠であり、環境保全は国家だけの任務ではない、2) それゆえ、社会的諸勢力が環境政策上の意思決定プロセスに早期に参加する必要がある、3) しかし、環境保全に関する国家の基本的な責任は放棄しえない、ことに争いはない<sup>69)</sup>。環境保全のための協働主体については、1) 国家間の国際的な協働、2) 国内の行政主体相互の協働（例：連邦と州の協働）、3) 国家と民間主体の協働、4) 民間主体相互の協働（例：企業間の協働）に分けられる<sup>70)</sup>。協働の利点と懸念を紹介しつつ、協働の一般的な必要性については争いがなく、むしろ、協働の形式を類型化し、個別具体的に協働の許容性を判断するとともに、協働の利点を最大限発揮させることができるような仕組みづくりが模索されていると紹介する<sup>71)</sup>。

岡田（2001）は、事前配慮原則・原因負担者原則とともに、協働原則が「環境政策の三原則」の1つ、ドイツにおける環境保護の3つの支柱とされており、環境政策上の諸目的をできる限り合意に基づき実現することを目指す環境（法）政策上の手続原則と説明する。ドイツで

65) 藤田（2019）p. 4。

66) 高橋（1991）p.150, p.153, p.165, p.168。

67) 高橋（1991）p.155。

68) 大久保（1997）p.90, p.102。

69) 大久保（1997）p.90, 倉阪（2014）p.166。

70) 大久保（1997）p.91。

71) 大久保（1997）p.92。

重要な位置を占める原則であり、国家の意思形成過程や決定過程に私人が関与できる様々な手法が採られ、かなりの成果をあげていることに注目されなければならないと指摘する<sup>72)</sup>。

大塚（2010）は、ドイツでの環境法の基本原則の1つとしての協働原則について、環境問題を解決するためにはあらゆる主体の適切な役割分担と協力が不可欠であり、様々な社会的勢力が環境政策の形成に早い段階から参加できるようにする必要があるとする考え方と説明する。協働原則の中には、1）参加に関わる問題、2）企業の自主規制・協定など、企業と行政との関係に関する問題、3）環境に関する国の任務の民間委託（民営化）に関する問題など、極めて多様な問題が含まれていて、環境法の基本原則として取り上げることはしないが、有力な理念として注目しておくべきと捉える<sup>73)</sup>。

松村（2005a）は、日本で「協働原則」の訳語をあてるのが一般的とされる“Kooperationsprinzip”について、その外縁の理解にもよるとしながら、少なくとも（ドイツでの）発現形式の多様性を考えると適切ではないと述べ、「協調原則」の訳語を当てている<sup>74)</sup>。「協調原則」は、ドイツ環境法・政策上の伝統的3原則の1つに位置づけられてきた<sup>75)</sup>。

松村（2010）は、ドイツ環境法の伝統的3原則を憲法あるいはこれに準ずる規範に根拠を要する意味での法原則と位置づけ得るかは疑問で、あくまで環境管理に関する意思決定に際しての政策原則と理解すべきものと捉える<sup>76)</sup>。協調原則における協調について環境管理を目的とする国際的（国家間）、国家（国及び地方自治体）内部及び国家と国家以外の行動主体（経済界等）間の協調関係と捉え、国家以外の行為主体間の協調関係を環境法の原則と位置づけることができないと述べる<sup>77)</sup>。

松村（2005b）では、ドイツ環境法・政策における協調原則論の総括的考察として、「協調原則」は、他の伝統的3原則である予防原則・原因者負担原則に沿った政策を具体化する、両原則などの環境法・政策上の原則を具体化するうえでの課題を克服する役割を果たす手法原則、両原則を軸としたドイツ環境戦略を具体化する段階で逢着する障害を克服する役割を果たす手法原則、並びに、1960年代後半の（西）ドイツ環境戦略の現代化構想を具体化する中で両原則の制度的具体化を支援する役割を与えられた手法原則と捉える<sup>78)</sup>。松村（2010）も、協調原則について、予防原則・原因者負担原則に沿った政策を具体化する現実の手法に関する概念、両原則に基づく環境保全政策を支援する役割をもつ手法原則、特に合意形成を基礎とする手法原則と考えられると説明する<sup>79)</sup>。

高橋（2016）は、協働原則について、環境保全についての第一義的な責任を負う行政による規制だけでは十分な対応ができなくなっている前提的状况の下で、それを企業や市民などとの共同作業により補おうとする考え方、国家・行政と社会・私人の共同作業で全社会的課題として環境保全に取り組むべきであるという基本的発想に支えられた考え方と説明する。ただ、私人との合意形成そのものが重要なのではなく、科学的知見が未だ十分に確立されていないところに発生する環境（リスク）問題に関して、行政と私人がお互いに有している専門的知識を相

72) 岡田（2001）p.194, p.206, p.209。

73) 大塚（2020）pp.85-86。

74) 松村（2005a）p.144。

75) 松村（2005a）p.143, 松村（2007）p. 3, p. 8, p.247。

76) 松村（2010）p.89。

77) 松村（2010）pp.133-134, 松村（2007）p. 5。

78) 松村（2005b）pp.156-157, p.159。

79) 松村（2010）p.134。

互に利用することやそのことを通した両者の「学習能力」の向上こそ重要で、協働原則を主張する本質的意義があると述べる<sup>80)</sup>。

平子 (2006) は、日本とドイツの「協働」(kooperation) 概念を対比した観点の1つとして、分権との関係を挙げる。「協働」の概念を追求していくと、政治・政策における真の主権者は誰かという「分権」の問題につながる。日本を含めた世界の趨勢は、EU (European Union: 欧州連合) が域内各国との関係を「補助(補完)の原理」(基本的に個人は自立すべきで、それが困難な時に身近な者・団体が自助力を補助する意味で助ける原則。個人の自助努力を家庭・地域社会・基礎自治体が補助し、それが無理なら広域自治体、国やEUが補完的に助けるべきとする) で説明し、より地元へ、より個人に近い方へ権利を下していく分権を良しとしていると述べる<sup>81)</sup>。

このように、(西)ドイツの環境法・環境政策を対象とした先行研究の概容から、協働(協調)原則は、環境保護・管理・環境(法)政策及び環境法の(伝統的な)(基本)(三)原則・基本指針・(支)柱の1つと位置づけられている(第一義的に政治的な)手続原則であり、予防原則・原因者負担原則に基づく制度的具体化や環境保全政策を支援する、特に合意形成を基礎とする手法原則と捉えられる。環境問題の解決や環境保護・保全に関する国家・中央政府(立法・行政機関)の責任を前提に、あらゆる(協働)主体・関係人の(基本的な)(共同)責任(分担)・(適切な)役割(分担)と協力が不可欠で、様々な社会的諸勢力(自然人・私人・法人・各種団体・専門家機関など)による環境政策(形成)上の意思形成・決定プロセス(過程)への早期参加・関与が必要になる。協働主体間の関係として、公的主体・行政主体(国家・地方自治体)と国家以外の民間主体(経済界など)、並びに、中央政府と地方自治体の国内行政主体間の協働と役割分担については、1. で取りあげた「補完性原則(原理)」にも通じる。

倉阪(2014)は、「協働原則」について、「公共主体が政策を行う場合には、政策の企画、立案、実行の各段階において、政策に関連する民間の各主体の参加を得て行わなければならない」原則と説明する<sup>82)</sup>。松下(2005)(2007)は、協働原則について、自治体など公共主体が(環境)政策を行う場合、政策の企画・立案・実行の各段階で、(環境)政策に関連する企業・市民など民間の各主体の参加を得て行わなければならない原則と説明する。政策実施段階を中心として住民団体やNPOなど(民間非営利セクター)・民間営利セクター(企業など)と政府・公共セクターが対等の立場で協力し合うこと(協働による持続可能な地域社会づくり)が広がってきたと述べる<sup>83)</sup>。

坪郷(2018)は、「協力の原則」について、(環境)政策形成過程の基本指針であり、重要な社会的グループを含めた多様な担い手が、環境政策の目標を可能な限り協力して実現することを目指すものと説明する。関係する全てのアクター(主体)が環境保護に責任があり、全ての重要なアクター(主体)が政策形成過程に積極的に参加すべきことを含んでいることについて、環境ガバナンス・環境政治として議論されている論点と捉える<sup>84)</sup>。

「協働(協調・協力)原則」は、環境(エネルギー)政策に関わる公的・公共、民間(営利・非営利セクター)など多様な主体(アクター)の参加・協働(パートナーシップ)、そし

80) 高橋(2016) p.59, pp.69-71。

81) 平子(2006) pp.116-117。

82) 倉阪(2014) p.165。

83) 松下(2005) pp.56-57, 松下(2007) pp.78-80。

84) 坪郷(2018) pp.35-36。

て「補完性原則（原理）」にも通じる役割分担を通して、環境（エネルギー）ガバナンスを形成する要素の1つと捉えられ、協働による持続可能な地域社会の展開にもつながる。

### 3. 小括—補完性原則と協働原則の関係性

1. と2. では、環境政策（研究・論・学）の原則と位置づけられる「補完性原則（原理）」と「協働（協調・協力）原則」の内容を取りあげた。

協働（協調・協力）原則は、（西）（ドイツ）環境（法）政策・環境法・環境保護・保全・管理上の（支）柱・（伝統的）（基本）（三）原則（の1つ）で、（環境（法）（保全）政策上の）（第一義的に政治的な）手続・手法原則である。環境ガバナンス・環境政治として議論される論点と捉えられ、協働（パートナーシップ）による持続可能な地域社会づくりへの展開も述べられている。協働（協調・協力）原則では、（協働）主体による協働・協力、（社会の諸勢力の早期の）参加、責任・役割分担が必要不可欠と捉えられる。

そのうち、国（中央政府）と地方（公共団体・自治体）の間、さらに民間主体と公的主体の間の役割分担に関する原則が補完性原則（原理）であり、（地方）分権（化）との関係に着目されている。補完性原則（原理）については、地域の自律・自立の基礎となる仕組みづくり、地域の内発的発展を支えること、ボトムアップ型に機能する地域のシステムを構築すること、持続可能な社会の形成につながる事が挙げられた。

## IV エネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）による持続可能な地域社会の形成要件—環境政策研究・論・学の理論・議論と原則の観点から

ここまで、Ⅱでは環境政策研究・論・学の理論・議論としての「環境（エネルギー）ガバナンス論」と「パートナーシップ論」、Ⅲでは環境政策（研究・論・学）の原則と位置づけられる「補完性原則」と「協働（協調・協力）原則」の内容と関係性について論じた。

「環境ガバナンス論」では、その目的・（政策）目標・理念として、環境保全・管理・問題の解決と（地域の）（環境）持続可能性（サステナビリティ）・持続可能な開発・発展・（経済）社会が挙げられた。持続可能な地域社会（の形成）は、地域（地方・ローカル・コミュニティ）レベルにおける環境エネルギー・ガバナンスの目的・（政策）目標・理念になり得る。

「環境ガバナンス論」では、（政策）主体（アクター）の多様性と多元性に着目していた。環境ガバナンスは、多様かつ多元的な主体による（マルチ）パートナーシップ（協働・連携）や役割分担などが行われる社会の環境管理機能や仕組み、政策体系と推進体制に関する具体的な制度設計（の理論と実践）、持続可能な社会の構築に向けた問題解決を図るプロセス、「持続可能な開発・発展」の政策理念を実現する戦略形成と「持続可能な開発・発展」への移行プロセスを推進する運営体制、環境問題の解決策を探る分析概念であると説明した。そこには、持続可能な地域社会の形成を図る「パートナーシップ論」の要素も見られると捉えた。また、環境ガバナンスは、持続可能な地域社会づくりへの展開も述べられていた環境政策などに関する手続・手法原則としての「協働（協調・協力）原則」、並びに、（政策）主体（アクター）のうち行政機関（中央政府と地方公共団体）間の役割分担から（地方）分権（化）に着目すると、地域の自律・自立・内発的発展、ボトムアップ型地域システム、持続可能な社会の形成につながる「補完性原則」にも関係づけられた。

以上のような環境政策研究・論・学における二理論・議論（環境ガバナンス論・パートナー

シップ論)と二原則(補完性原則・協働原則)について、Iで前述した「持続可能な地域社会の構成要素・形成要件」にも共通に見られる要素は、協働(パートナーシップ)(「主体・担い手」論)と(グローバル)・(安全安心の)ネットワーク(・絆・つながり)(「地域(研究)論」・「目的・理念論」・「方法・(政策)手段論」・「運動論」)である。特に、個人(地域住民)及び(少数の)集団も含まれる(政策)主体(アクター)間の協働(パートナーシップ)に焦点が当てられていた。また、行政と市民の協働関係による地域の絆、社会関係資本に基づく環境ガバナンスに関わるネットワークも着目されていた。

環境ガバナンス論では、多様かつ多元的な主体間の関係性として、上(国・政府)の統治と下(地域・草の根レベル、市民社会)からの自治の統合、国家中心のアプローチと行動原理が異なるアクター間のネットワークや協働に着目する社会中心アプローチ、並びに、政権の政治決定というトップダウンによるアプローチと市民・地域主導のボトムアップ(志向)アプローチが提起されている。これらは、「持続可能な地域社会の構成要素・形成要件」の「方法・(政策)手段論」にある「ミクロ・レベルの『運動論』とマクロ・レベルの『政策論』における緊張関係(の存続)を念頭に置いた現場(地域)からのボトムアップによる両立・整合の関係性」に通じる。下(地域・草の根レベル、市民社会)からの自治や複数の主体(アクター)の協働(パートナーシップ)などによる社会中心アプローチに基づく市民・地域主導のボトムアップ(志向)アプローチを通して、上(国・政府)の統治・トップダウンによるアプローチ・国家中心アプローチとの統合がはかられる。これは、多様な主体(アクター)の協働などに基づく「協力的ガバナンス」と複数のレベルで(環境)問題の解決を目指す「重層的ガバナンス」、ミクロ的、個別具体的、並びに、現場で多元的な価値を重視しながら多様な市民が関わる協働の仕組みである「順応的(アダプティブ)ガバナンス」の構築にもつながる。

内発的發展論・里山資本主義論・田園回帰1%戦略論、エネルギーシフト・ヴェンデ(大転換)論を関係づけた「持続可能な地域社会の構成要素・形成要件」は、協働・ネットワークの観点及びボトムアップ(志向)アプローチから、環境政策研究・論・学における二理論と二原則に関係づけられる。

環境ガバナンス論で環境ガバナンス以外に取りあげたガバナンスも踏まえ、これらを環境とエネルギーに関連するガバナンス(環境エネルギー・ガバナンス)と捉えた。環境政策研究・論・学における二理論・二原則の内容と関係性を踏まえると、地域(地方・ローカル・コミュニティ)レベルにおける環境エネルギー・ガバナンス(の形成・構築)は、前述したように中島(2020b)で再確認したエネルギーシフト・ヴェンデ(大転換)と同じく、持続可能な地域社会の形成方法・手段と位置づけられる。地域(地方・ローカル・コミュニティ)レベルにおける多様かつ多元的な主体とそれらの協働(パートナーシップ)などによる「環境エネルギー・ガバナンス」の形成・構築を通して、「エネルギーシフト・ヴェンデ(大転換)」による(政策)目的・目標・理念としての「持続可能な地域社会」の形成を目指すことになる。

## V 結論

本稿では、環境政策研究・論・学における2つの理論・議論である「環境ガバナンス論」と「パートナーシップ論」、並びに、環境政策(研究・論・学)における2つの原則である「補完性原則」と「協働原則」を取りあげた。

本稿で検討した環境政策研究・論・学における二理論・二原則の内容と関係性を踏まえ、内

発的発展論・里山資本主義論・田園回帰1%戦略論, エネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）論を関係づけた「持続可能な地域社会の構成要素・形成要件」との共通要素を確認したうえで、地域（地方・ローカル・コミュニティ）レベルにおける多様かつ多元的な主体とそれらの協働（パートナーシップ）などによる環境エネルギー・ガバナンス（の形成・構築）を持続可能な地域社会の形成方法・手段と位置づけた。「協働原則」と「補完性原則」も踏まえ、地域（地方・ローカル・コミュニティ）レベルにおける多様かつ多元的な主体とそれらの協働（パートナーシップ）などによる「環境エネルギー・ガバナンス」の形成・構築を通して、「エネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）」による（政策）目的・目標・理念としての「持続可能な地域社会」の形成を目指すことになる」と結論づけられる。

本稿の結論を通して、上記のように、「エネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）」及び「環境エネルギー・ガバナンス」と「持続可能な地域社会の構成要素・形成要件」の関係性を明示できた。この関係性を活用して、本稿及び中島（2018b）（2020a）（2020b）で提起したように、東日本大震災の被災地復興から新生に向けたエネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）による持続可能な地域社会の形成メカニズムを解明するために、中島（2018b）及び中島（2018a）・中島（2019）で取りあげた東日本大震災の被災地である岩手県野田村の高齢被災者グループを中心とした市民共同太陽光発電所の設立・運営、並びに、岩手県内の中小企業団体（岩手県中小企業家同友会）によるエネルギーシフト・ヴェンデ運動を対象とした2つの事例分析・研究について、（改めて）行うことが次の研究課題となる。

あわせて、中島（2018b）（2020a）（2020b）と本稿で「持続可能な地域社会の構成要素・形成要件」を明示できたことを踏まえ、地域（地方・ローカル・コミュニティ）（レベル）を対象とした「持続可能な開発・発展」論及び「持続可能性」論に基づくエネルギーシフト・ヴェンデ（大転換）による（政策）目的・目標・理念としての「持続可能な地域社会（形成）」について改めて論じることも必要になる。これら2つの研究課題の検討については別稿に譲る。

## 参考文献

- 秋山幸子（2010）「環境ガバナンスにおける手続き的正当性の問題－東海市を事例として」『名古屋大学社会学論集』（31），pp. 1-21。
- 入谷貴夫（2018）『現代地域政策学－動的で補完的な内発的発展の創造』法律文化社。
- 大久保規子（1997）「ドイツ環境法における協働原則－環境NGOの政策関与形式－」『群馬大学社会情報学部研究論集』第3巻，pp.89-106。
- 大久保規子（2010）「環境ガバナンスとローカル・ルールの形成」『都市計画』59（1），pp.23-28。
- 大久保規子（2014）「環境法における国と自治体の役割分担」高橋信隆・亙理格・北村喜宣（2014）『環境保法の法と理論』北海道大学出版会，pp.103-118。
- 大塚直（2020）『環境法（第4版）』有斐閣。
- 大山耕輔（2011）「ガバナンスを改善すると環境もよくなるのか」長峰編著（2011）pp.32-60。
- 岡田幸代（2001）「ドイツ環境政策における協働原則」『早稲田法学会誌』第51巻，pp.193-229。
- 緒方貞子（1995）「日本語版への序文」Commission on Global Governance著・京都フォーラム監訳（1995）『地球リーダーシップ 新しい世界秩序をめざして』NHK出版，pp. 4-5。
- 倉阪秀史（2014）『環境政策論【第3版】』信山社。
- 斎藤文彦・白石克孝・新川達郎編（2011）『持続可能な地域実現と協働型ガバナンス－日米英の事例比較を通じて』日本評論社。
- 斎藤文彦・白石克孝・新川達郎（2011a）「持続可能な社会を目指すローカル・ガバナンスの探求」斎藤・白石・新川編（2011）pp. 1-16。
- 斎藤文彦・白石克孝・新川達郎（2011b）「持続可能な社会の実現のために－日本の地域にとっての教訓」斎

- 藤・白石・新川編 (2011) pp.110-137。
- 櫻井あかね (2017) 「再生可能エネルギー事業にみる官民・民民連携－地元企業・市民団体・大学イニシアティブの事例から」白石・的場・阿部編 (2017) pp.162-180。
- 白石克孝 (2017) 「連携アプローチから考察するローカルガバナンスと地域レジリエンス」白石・的場・阿部編 (2017) pp. 1-19。
- 白石克孝・的場信敬・阿部大輔編 (2017) 『連携アプローチによるローカルガバナンス－地域レジリエンス論の構築にむけて』日本評論社。
- 神野直彦 (2003) 「地方分権と都市再生」宇沢弘文・國則守生・内山勝久編著 (2003) 『21世紀の都市を考える－社会的共通資本としての都市2』東京大学出版会, pp.73-95。
- 高津融男 (2011) 「琵琶湖における環境と地域の持続可能性－早崎内湖再生への取組み－」長峰編著 (2011) pp.169-188。
- 高橋信隆 (2016) 「環境法の基本原則」高橋信隆編著 (2016) 『環境法講義 (第2版)』信山社, pp.59-72。
- 高橋正徳 (1991) 「ドイツにおける協働的環境保護」神長勲他著 (1991) 『現代行政法の理論：室井力先生還暦記念論集』法律文化社, pp.148-176。
- 武部隆 (2007) 「環境ガバナンスの分析視角」松下編著 (2007) pp.33-54。
- 坪郷實 (2011) 「ドイツにおける環境ガバナンスと統合的環境政策」長峰編著 (2011) pp.214-266。
- 坪郷實 (2018) 『環境ガバナンスの政治学 脱原発とエネルギー転換』法律文化社。
- 中島清隆 (2018a) 「エネルギーシフト・ヴェンデ (大転換) における中小企業 (団体) の役割－岩手県中小企業家同友会を主対象とするエネルギーシフト・ヴェンデ運動の事例研究」『企業環境研究年報』第22号, pp. 1-15。
- 中島清隆 (2018b) 「東日本大震災の復興から新生に向けた持続可能な地域社会の構成要素と形成要件 (1)－内発的発展論の観点から－」『アルテスリベラレス』第103号, pp.141-160。
- 中島清隆 (2019) 「市民共同再生可能エネルギー発電所成立要件としての地域連携」『産学連携学』第15巻第2号, pp.64-72。
- 中島清隆 (2020a) 「東日本大震災の復興から新生に向けた持続可能な地域社会の構成要素と形成要件 (2)－里山資本主義論・田園回帰1%戦略論と内発的発展論の関係性の観点から－」『アルテスリベラレス』第106号, pp.29-47。
- 中島清隆 (2020b) 「東日本大震災の復興から新生に向けた持続可能な地域社会の構成要素と形成要件 (3)－『エネルギーシフト・ヴェンデ (大転換) 論』の観点から－」『アルテスリベラレス』第107号, pp.243-264。
- 中村剛治郎 (2011) 「地域政策」田代洋一・荻原伸次郎・金澤忠男編 (2011) 『現代の経済政策 (第4版)』有斐閣, pp.214-234。
- 長峰純一編著 (2011) 『比較環境ガバナンス 政策形成と制度改革の方向性』ミネルヴァ書房。
- 長峰純一 (2011) 「比較環境ガバナンス－その概念および分析の視座－」長峰編著 (2011) pp. 3-31。
- 西城戸誠・尾形清一・丸山康司 (2015) 「再生可能エネルギー事業に対するローカルガバナンス－長野県飯田市を事例として」丸山・西城戸・本巢 (2015) pp.157-178。
- 平子義雄 (2006) 「環境政策・地域づくりにおける『協働』概念の日独対比」『兵庫県立環境人間学部研究報告』(8), pp.103-118。
- 藤田研二郎 (2019) 『環境ガバナンスとNGOの社会学 生物多様性政策におけるパートナーシップの展開』ナカニシヤ出版。
- 松下和夫 (2002) 『環境ガバナンス 市民・企業・自治体・政府の役割』岩波書店。
- 松下和夫 (2005) 「協働による持続可能な都市社会の構築」『都市問題研究』第56巻第10号, pp.52-63。
- 松下和夫 (2007) 『環境政策学のすすめ』丸善。
- 松下和夫編著 (2007) 『環境ガバナンス論』京都大学学術出版会。
- 松下和夫・大野智彦 (2007) 「環境ガバナンス論の新展開」松下編著 (2007) pp. 3-31。
- 松村弓彦 (2005a) 「環境法における協調原則 (その1)」『環境研究』No.136, pp.143-187。
- 松村弓彦 (2005b) 「環境法における協調原則 (その2)」『環境研究』No.137, pp.120-166。
- 松村弓彦 (2007) 『環境協定の研究』成文堂。
- 松村弓彦 (2010) 『環境法の基礎』成文堂。
- 的場信敬 (2018) 「地域エネルギー・ガバナンスとは」的場信敬・平岡俊一・豊田陽介・木原浩貴 (2018) 『エネルギー・ガバナンス 地域の政策・事業を支える社会的基盤』学芸出版社, pp. 9-16。
- 丸山康司 (2015) 「再生可能エネルギーをめぐるリスクと地域資源管理」丸山・西城戸・本巢編著 (2015) pp. 3-23。
- 丸山康司・西城戸誠・本巢芽美編著 (2015) 『再生可能エネルギーのリスクとガバナンス－社会を持続していく

- ための実践-』ミネルヴァ書房。
- 宮内泰介編（2013）『なぜ環境保全はうまくいかないのか-現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性』新泉社。
- 宮内泰介編（2017）『どうすれば環境保全はうまくいくのか-現場から考える「順応的ガバナンス」の進め方』新泉社。
- 宮内泰介（2013a）「なぜ環境保全はうまくいかないのか 順応的ガバナンスの可能性」宮内編（2013）pp.14-28。
- 宮内泰介（2013b）『『ズレ』と『ずらし』の順応的ガバナンスへ 地域に根ざした環境保全のために』宮内編（2013）pp.318-327。
- 宮内泰介（2017a）「どうすれば環境保全はうまくいくのか 順応的なプロセスを動かし続ける」宮内編（2017）pp.14-28。
- 宮内泰介（2017b）「順応性を発揮するプロセスデザインはいかに可能か 持続可能な環境ガバナンスの進め方」宮内編（2017）pp.332-340。
- 宮永健太郎（2011）『環境ガバナンスとNPO-持続可能な地域社会へのパートナーシップ』昭和堂。
- 諸富徹（2003）『環境』岩波書店。
- 諸富徹（2010）『地域再生の新戦略』中央公論新社。
- 八木俊輔（2009）「環境ガバナンスにおける企業と地域社会の役割」『サステイナブルマネジメント』9（1），pp.49-64。
- 八木信一（2015）「再生可能エネルギーの地域ガバナンス 長野県飯田市を事例として」諸富徹編著（2015）『再生可能エネルギーと地域再生』日本評論社，pp.149-170。
- 矢部明宏（2002）「地方分権の指導理念としての『補完性の原理』」『レファレンス』平成24年9月号，pp. 1-24。
- 渡邊理絵（2015）『日本とドイツの気候エネルギー政策転換-パラダイム転換のメカニズム』有信堂高文社。

（2021年4月13日受理）

本稿は、日本学術振興会・2019年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）（基盤研究（C）「エネルギー大転換と持続可能な地域形成における合成の誤謬解消の環境ガバナンス研究」（課題番号19K12439 研究代表者・中島清隆））における研究成果の一部である。