

■ 特集

地域から持続可能な社会をつくる

諸 富 徹（京都大学）

京都大学の諸富です。どうぞよろしくお願いします。岡部先生と宗田先生が「公共空間を人の手に取り戻す」ということをおっしゃっていましたが、最後の方のお話がとても印象に残っています。欧州サステナブル・シティの試みが果たしてうまくいったのかという点からいくつかの反省が起きてきています。日本の方が可能性があるという事も言えるのではないのでしょうか。実際、京都市などで行われている取り組みはかなり先進的であるといえるのではないかという印象を持ちました。私からの話はレジュメに沿って進めていきたいと思います。

この論文（「地域から持続可能な社会をつくる」『世界』2002年7月号）は昨年何人かの院生とともにヨーロッパで現地調査を行った結果、そこで行われている取り組みが非常にすばらしいと感激を覚えてしまい、その印象が鮮明な時に書いた論文なので、ヨーロッパを持ち上げすぎて日本を過少評価しすぎている傾向に陥っているかもしれません。

地球サミット後の10年

日本の自治体に焦点を当ててお話しますが、自治体の環境政策を考えるうちにいくつかの問題が浮かび上がってくると思い、この論文を執筆しました。地球サミット後の10年の間、とりわけ地球温暖化の問題では京都議定書が日本では批准される事が決まった一方、アメリカのように離脱する国も現れました。日本ではこの間、京都メカニズムの詳細など、テクニカルな面では熱心な議論が行われても、脱温暖化社会へ向けて社会構造をどう変えるかについては、充分

議論が行われてきませんでした。一方ヨーロッパでは環境対策は地域から進んでいっているという現実があります。日本では、自治体の環境政策が何だったかという事を考えると、もともとの出発点が公害問題にあるために汚染物質の排出をその出口でいかにおさえるかという発想が中心でした。しかし、地球温暖化対策を考えると、交通政策や都市計画、自然保護などを、総合的にとらえて従来の環境政策と統合して行う新しい環境政策のあり方が今後は重要になってきます。

地方自治体にとっての新しい課題

次に既存自治体にとっての新しい課題についてですが、なぜヨーロッパで地域からの取り組みが活発に起こってきたかということに着目する必要があります。一つには、補完性原理という、最近日本においても広がり始めてきた考え方で、地方分権の根拠となる考え方です。これはもともとキリスト教の社会哲学に起源を持ちます。プロテスタンティズムの流れから、当時の絶対王政に対抗して個人の信仰の自由を出発点として、ボトム・アップ型の社会構成原理を構想する考え方が現れました。これが現代において本格的な議論になったのは、欧州統合に伴って欧州委員会と国民国家がどういう関係にあるべきかという議論が行われるようになって以来です。欧州委員会がEU指令という形で決定してしまったことは、国内法を制定して実施する義務が加盟国にはあります。その結果、加盟国の自由度が制約されるようになってきました。そのような中で、いかにして国家の主権

を守るかという事が問題になってきました。また、単に国家対EUという問題だけではなく、国家の枠内でも州、市町村との関係で補完性原理は問題となります。市町村から、または地域住民から積み上げて社会構成原理を考えていく過程は重要なものであります。地域からの取り組みが必要なもう一つの理由はいわゆる社会実験、政策実験が必要だという点にあります。先ほど岡部先生が言及されていた、都市間ネットワークはこの点で非常に重要です。欧州においては研究者や官僚が政策形成において国を超えたネットワークを持っています。その中で政策情報が循環しており、成功例と失敗例が広く知られ、情報の共有化が進んでいます。そのため、ある地域で行われた成功的政策を他の地域にも取り入れようという試みが広く行われています。日本においてもユーロシティにおけるような自治体連携が行われればよいと思うのですが、なかなかできないのが現実のようで、市町村会や知事会といったものがあるようですが、国に対して「要望」はしても、都市間で水平的に連携して国と交渉していくという動きはなかなかないように私には思えます。

「持続可能な発展」とは何かを改めて考える

それから三番目に持続可能な発展という点なのですが、持続可能な発展というのは地球サミット後に広まった概念なのですが、これについてはすべての人に共有される、統一した概念がないように思われます。一つだけ言えば、自然ストックが通時的にそのストック水準を維持することだという解釈も成り立つと思います。でも、それだけでは不十分でありまして、抽象的なこの概念を具体化していく過程で欧州委員会や世界銀行でさまざまな議論や研究が行われてきました。特に欧州においてはローカルアジェンダ21の精神を具現化するために、1994年に「オールボー憲章」を策定しました。日本においてもローカルアジェンダ21の策定が進められ

ていますが、自治体からの自発的な動きではなく、国の誘導によるものであります。その上、策定されたローカルアジェンダ21の見直しというものは行われておらず、塩漬けされた状態になっている自治体が多いと聞いています。住民参加の上で、ローカルアジェンダ21を策定してそれを運営していく事が求められてますが、現実にはそうでない場合が多いようです。欧州の場合は逆に、このローカルアジェンダ21の採択を地球サミットの準備会合で働きかけたのです。というのは、もともとアジェンダ21の草案にローカルアジェンダ21に対応するような項目は入っていませんでした。それは地球サミットというものが国家代表が集まる場所なので、地域からの発想を必要としていなかったからでしょう。そこで、後々国際環境自治体協議会(ICLEI)の幹部が絶対に入れるべきだとして、地域からの発想の重要性を強調し、ロビイングを行って、ようやくアジェンダ21の第28章に組み込まれたわけです。彼らはそうやって、いったん国連文章に自らの要求を入れ込んで、今度は欧州または国内において自らの仕事を進めていく際に、もうこれはアジェンダ21という国連文章に定められたものだから、促進していきましょうという流れを作っていました。彼らの場合、自らの発想が国連文章によって正当化された事で、自らの仕事が進めやすくなり、さらに日本に比べて1歩も2歩も進んでいきました。日本においては、ローカルアジェンダ21は外から与えられたもので、自らが要求して勝ち取ったものではないために、欧州とは取り組みの熱心さにおいて差が出てしまうのでしょうか。

サステナブル・シティの政策体系ーフライブルク

それから次にサステナブル・シティの政策体系についてですが、去年行ったフライブルクでの調査の内容について簡単にお話しますと、地域エネルギー政策が中心となっております。これは1970年代の反原発運動の発祥の地で

あることからきています。その上で彼らはエネルギー政策の三本柱としてエネルギー効率を高める事、省エネルギー、再生可能エネルギーの促進を主張しました。特に脱原発について言うと、当初フライブルク市消費電力の原発依存率が60%だったのを30%にまで減らしました。それから、再生可能エネルギーの普及については太陽エネルギーの促進を図ってきました。それだけでなく土地利用政策、雇用政策、環境政策を統合して進めていった結果、96年には環境関連産業で雇用者数が1万人に達し、なおかつ環境産業の生み出す付加価値は、フライブルクのGDPの6%を記録しました。これは決して小さな数字ではなく、今後日本もこの方向に進んでいかざるをえなくなるだろうと考えられます。ただこの点について、日本政策投資銀行の杉原さんの話を聞いていると、フライブルクでこのような試みができるのは、ある特殊事情があるからだそうです。実はフライブルクという町は、大部分の人が近隣のバーゼル市に働きに出ており、また、バーゼル市というのは化学をはじめとする重化学工業が発達しているので、かなりの雇用はバーゼル市に依存していることから、「汚いもの」はすべてバーゼル市に、フライブルクは「いいとこどり」だけをしているといわれています。ここはなかなか難しいところで、人口20万人のフライブルク市が「サステイナブル・シティ」として有名になれたのも、雇用確保できる大きな都市が近くにあったからとも言えます。フライブルクだけで自立した都市でない以上、フライブルク市の成功を割り引いて考えなければならないのかもしれない。

持続可能な発展と環境自治体経営

そこで最後に5番目の話として、環境自治体の経営の重要性を感じます。自治体経営についてはそれこそ松下圭一さんがかつてシビルミニマムという事を唱えまして、都市政策の目標はこうだという方向性を唱えました。その後いろいろ議論がありまして、宮本憲一さんもシビル

ミニマム論を次の点で批判されました。つまり環境制約を考えないで、高度成長を前提に福祉水準を上げていく、しかし無限に福祉水準を上げていくことは可能だろうかという問題提起が第一点、それから、都市税財政の問題を考えると、福祉水準をどんどん引き上げていった結果は財政制約にぶつかります。この制約の中でシビルミニマムをどう実現していくのかという課題が本来、都市経営の中で考えられなければならないのです。実際、オイルショックの時に税収が落ち込んで革新自治体は次々に財政危機に見舞われ、退潮していきました。しかし、後から出てきた都市経営の手法ではうまくいったのかというと、鈴木都政に代表されるように、財政再建を成し遂げたように見えて再び大規模な公共事業をたくさんやって財政的に苦しくなって足元をすくわれるという結果になりました。今後自治体は、環境自治体経営という形で新しい目標設定を図っていく必要があるのではないのでしょうか。この事について深くは話しませんが、たとえばフライブルクという街を調査していて面白いと思った事はエネルギーです。自治体が公営企業を使ってエネルギー政策を行っています。フライブルクでは「バーデノバ」という総合的なエネルギー会社で天然ガス、水道、電力、下水道、ガスなどすべてを供給しています。実は、そこで得た収益を、市は交通政策の財源にまわしています。彼らがやっている交通政策というのは路面電車、市電網を張り巡らしていくわけですが、どうしてもこれは経営的に赤字になってしまいます。赤字をどこで補填するかというと、通常日本では一般財源から補填しますが、フライブルク市においてはこの総合エネルギー会社の黒字から赤字分を補填しています。かつてこのエネルギー会社は完全公営企業でフライブルク市が100%株式を保有する会社でしたが、電力自由化で競争が激しくなってくると、小さな公営電力会社はどんどんつぶれていきました。フライブルクではどうしても公共的な電力会社を残したいという事で、周辺の自治体と共同で新会社を作りまして

株式の51%を自治体連合が保有し、49%を民間が保有する形をとったわけです。こうして自治体連合側が意思決定の権限を握る事でこの会社はたんに利潤追及にのみ走るのではなく、第一に、公益的な使命である安定的なエネルギー供給、第二に、次世代のため環境により再生可能なエネルギーを促進していく事、第三に、効率的なエネルギーの管理を行うことを約款のなかに盛り込んでいます。つまり市全体としてうまく公営企業を用いて財源調達をしながら、持続可能な社会の実現に向けての政策を可能にする制度的な枠組みを作り出しているのです。サステイナブル・シティとは、言葉上ではイメージがいいのですが、それを実現していくための税財政システムをしっかりと作っていかねばなりません。そして、そのための都市経営のあり方を構想していかないと実現できないと思います。ドイツで実施されているような財源調達手法の導入は、日本ではなかなか難しいと思いますが、日本における一つの実現可能性としては、地方環境税が挙げられます。しかし税を一つ作るのは大変な摩擦があります。地方環境税

における合意形成のためには、度重なる説明会やシンポジウムといった行政職員の多大な努力が必要です。地方環境税においてはこの合意形成のプロセスが大変重要となります。現在神奈川県では下流に住む市民が上流域の森林を守るための費用負担の仕組みを、「水源環境税」という形で実現できないか、検討されています。合意形成のために県民会議というものを作ってはどうかという提案も挙がっています。いわゆる法定外目的税として導入することが想定されているわけですが、普通は目的税を作ってしまうと、市民だけでなく議会でさえもタッチできなくなってしまう、使途はすべて官僚によって決められてしまいます。そこで、このような弊害を抑えるため、森林保全プロジェクトをきちんと実施し、その結果を評価し、税の使途が正しく使われているかチェックし、次の予算過程に市民会議の意見を反映するような仕組みを作れないかというアイデアなのです。地方環境税という取り組みを通して、ゆっくりではあるが日本においても地域から持続可能な社会への取り組みが促進されていけば、と思います。