

行政情報

Administrative Information

#02

開発計画セミナー 環境と共生する持続可能なまちづくりに向けて ドイツ環境都市の挑戦に学ぶ

21世紀を迎え、我が国は、グローバル化の進展、生存基盤そのものを脅かす地球環境問題、かつて経験したことのない規模の人口減少と急速な少子高齢化などの大きな課題に直面しています。

現在、閣議決定に向けて調整が進められている新たな北海道総合開発計画では、北海道固有の優れた資源・特性を活かしながら、我が国が直面する課題の解決に貢献するとともに、活力ある地域経済社会の形成を図るための戦略ビジョンが示されています。

その主要施策の一つとして「地域環境時代を先導し自然と共生する持続的な地域社会の形成」が掲げられ、自然共生社会、循環型社会、低炭素社会の形成を図り、持続可能な美しい北海道の実現を目指すこととしています。また、本年は、7月に開催される「北海道洞爺湖サミット」を契機として、北海道が我が国の環境政策の先駆的取組のモデルとなり、世界に開かれた地域として発展する好機といえます。

このように環境政策の重要性が高まる中、温暖化問題への対応は、国や企業だけではなく地域や住民も含めた広範なレベルで実践的に進めていかなければならないテーマです。環境問題に地域としてどのように向き合っていくかを考える契機とすることを目的として、平成20年3月28日(金)札幌市において開発計画セミナーを開催しましたので、その概要を紹介します。



講演

環境と共生する持続可能なまちづくりに向けて ～ドイツ環境都市の挑戦に学ぶ～

小磯 修二氏 こいそ しゅうじ

釧路公立大学教授・地域経済研究センター長
1972年京都大学法学部卒業。北海道開発庁を経て、'99年6月から釧路公立大学地域経済研究センター長。地域の課題に対応した多くの実践的な共同研究プロジェクトを推進。中央アジア地域等で地域開発分野での国際貢献活動にも従事。北海道観光審議会会長、北海都市町村合併推進審議会会長など公職多数。



地域の発展、まちづくりを目指していく中で、地球環境問題に対して地域がどう向き合っていけば良いのかという問題は、これからの大きなテーマです。地域が環境問題に向き合っていくには、地域の安定した生活、職場の確保、産業の創出というものも併せて考えなければなかなか道筋は見えてきません。本日は、いろいろな形で環境問題に正面から向き合いながらまちづくりを進めているドイツの三つの具体的な事例を紹介します。

ルール地域・IBAエムシャーパークによる地域再生

ルール工業地帯は、世界的にも大変有名な石炭・鉄鋼で栄えた地域です。ところが、20世紀後半の世界的なエネルギー・産業構造転換という中で石炭・鉄鋼産業が衰退し、この地域は大きく疲弊していきました。雇用の場の喪失、人口減少だけではなく、環境問題を引き起こしました。

そこで、環境と経済の復興を目指すため、環境汚染が象徴的であったエムシャー川を中心とするルール地域の再生を目指す動きが出てきました。

ドイツでは伝統的に住宅計画などにおいて国際的競技設計（コンペ）の手法が用いられてきましたが、今では住宅開発から地区開発、都市開発から広域の地域再生にもこの手法が用いられるようになりました。この手法はある意味で質の高い住民参加、パブリック・インボルブメントであり、幅広い知恵やアイデアを地域から、民間から吸い上げていくということに大きな意味があります。

実際、エムシャーパークでは、ノルトライン・ヴェストファーレン州が復興主体として10年間の時限組織のIBA（Internationale Bauausstellung 国際建築展覧会）エムシャーパーク公社をつくり、運営費として、10年間で約30億円を州が拠出しました。エムシャーパークのプロジェクトの担い手は、それぞれの地域の自治体や民間のデベロッパーで、公社はあくまで調整役です。プロジェクトの掘り起こし、コンペの主催、

自治体間の調整が非常に大きな業務です。

基本的な方針は、「エコロジー」「環境」というコンセプトで地域の革新をもたらしていこうということです。また、大きな方針だけを定めて、個々のプロジェクトを具体化するために、多くの人が参画するワークショップを実施しました。そして、国際コンペによって幅広い英知を募りながら、プロジェクトの採択を進めていくという方法です。

その結果、10年間で123のプロジェクトがこのエムシャーパークの流域で実施されました。公共投資総額は、10年間で30億マルク、2,100億円と決して大きな額ではありません。北海道開発予算は、今でも年間6,000億円台あります。それに比べて、人口200万の地域で州の公共投資が10年間で2,100億円ということです。

IBAエムシャーパークプロジェクト

- ① エムシャー・ランドスケープパーク（29プロジェクト）
エムシャー川沿いに広域緑地システム
- ② エムシャー水系の自然再生（10）
環境に適合させながら新たな浄化施設の整備
- ③ 産業構造物の保存利用（7）
建造物の再利用、地域文化の継承
- ④ 公園の中で働く（23）
産業遊休地の再利用から産業、雇用の創出
- ⑤ 住まいとまちづくり（54）
既存住宅の改修、環境配慮型住宅

このプロジェクトの効果ですが、まずルール地域の人口減少に歯止めがかかりました。そして、産業構造が大きく転換し、製造業中心から、商業、サービス業、中でも健康・福祉、運輸部門が特に増加してきているということです。

中でも大きな効果は、地域のイメージ転換です。緑と水と文化による最先端な地域というイメージとなり、地域全体のブランド力、付加価値、それによる経済力の向上がもたらされました。これだけ衰退した地域がここまで再生してきたということは、一つの地域開発、地域政策のモデルになります。

さらに最近では、前向きに地域再生に挑戦し、環境と文化に着目している地域ということで、産業文化観光地としても人気が高まりました。エムシャー川流域は、「産業文化の道」と呼ばれ、入り込み数が、プロジェクト開始時から3割増加しています。

IBAエムシャーパークの経験からは、環境に向き合い、地域の産業、文化をしっかりと守るという姿勢が結果的に地域の価値を高めていることがわかります。この点は北海道で地域の再生を考えていく上で、参考に

なると思います。特に、行政だけでは限界がある中で、IBAエムシャーパーク公社という機関が、企業、住民を含めた地域全体の知恵を集約して、地域再生につなげていったという仕組みがカギではないでしょうか。北海道で今、産炭地問題、夕張などをどう再生していけばいいのかを考えるに当たって、エムシャーパークにおける取組は、一つのヒントになると思います。

環境と共生する都市政策

～地球温暖化に地域はどのように向き合うか～

フライブルク市の環境政策

フライブルク市は、環境に取り組む都市として非常に有名で、1992年ドイツで初めて「環境首都」に選ばれました。幅広い環境政策の取組がありますが、ここでは交通政策、ソーラーのまちづくりを中心に紹介します。

フライブルク市の街中にたくさんの人が集うまちづくりの背景には、体系的な交通政策があります。その基本的な考え方は、決して自動車の排除ではなく、できる限り環境配慮型交通へ移行させ、そこで、自動車交通、公共交通、自転車、歩行者交通とのバランスを取っていくというものです。

フライブルク市の交通政策の柱は五つあります。

- ① 公共交通の拡充
- ② 自転車交通の促進
- ③ 交通共生
- ④ 自動車交通の管理
- ⑤ 駐車場計画

この中の「公共交通の拡充」についてですが、公共交通の主役である市電は大変利便性が高く、公共交通相互の連携がうまく図られています。また、今はEU全体に行き渡っている「レギオカルテ（地域環境保護定期券）」という1カ月乗り放題の乗車券を導入した結果、飛躍的に公共交通の利用が伸びています。

最近のシステムでは、「KONUS（コヌス）」というチケットがあります。広域の観光地になっているところで、観光客はバスと鉄道の移動は無料という仕組みです。結果的に環境に配慮し、地球温暖化に貢献するということです。これは2005年に始まって、76の地方自治体が参加しているのですが、各観光地で宿泊した方たちから一定のお金を自治体が徴収し、公共交通を運営している交通連合の事業費に充てています。そのことにより観光客が増え、利用が増えることで、結果的にお互いが共存共栄することとなり、北海道がこれからの交通を考えていく上で、参考となる仕組みではないかと思います。

以前は、交通政策は街中のにぎわい等をコンセプトに進められてきましたが、現在は環境問題にどう向かい合っていくかということも加味しながら政策を拡充し、ほかの都市政策、エネルギー政策と融合しながら、進められてきています。

20万都市でこれだけの公共交通が成り立っている財源システムですが、フライブルクの公共交通運営は、市の全額出資の第3セクターが行っており、基本的には公共交通部門は赤字です。それでもこれだけの公共交通を運営できるのは、黒字を維持できるエネルギー部門の収入を充てることができるからです。日本で同じシステムにするのは難しいですが、ある程度ゆとりのある財源を公共交通の経営に補てんしながら、地方の環境問題に立ち向かう交通政策を進めていくという議論は必要だと思います。例えば、道路財源の活用として地球温暖化に向き合う、交通政策、公共交通の経営にその財源を補てんしていくことによって、自治体による安定的な公共交通経営ができるのであれば、日本でも質の高い交通政策につながっていくのではないかと感じました。



フライブルク市中心部の電停

フライブルク市の取組で2番目の話は、「ソーラーのまちづくり」で、ソーラーを活用して地域の経済発展を目指していこうという政策戦略です。フライブルクに行くと、さまざまなソーラーの施設を回るだけで、ソーラーツーリズムという一つの観光となり、ソーラーに取り組むことで、経済発展につなげていくという考え方です。また、太陽光発電装置などのコストを掛けるものばかりではなく、コストを掛けない、例えば住宅を南向き、断熱材の十分な使用、3重窓、熱交換といった工夫を施して建てるパッシブハウスといった取組も行われています。

このように、地球温暖化にどう向き合うかというテーマについては、目新しい特別の政策があるわけで

はないということです。今まで進められてきた既存の地域の発展、活性化を目指す取組の中に、地球温暖化問題への対策、気候変動対策というものを組み込んでいく知恵が重要だと思います。規制するのではなく、環境問題を地域の経済発展にうまくつながるように、市場メカニズムの中で解決していく知恵がフライブルクでの事例では随所に見受けられました。

ミュンスター市の環境政策

ミュンスター市は、最近、環境政策に取り組む先進都市ということで、2006年環境首都に選ばれました。ノルトライン・ヴェストファーレン州にある人口28万人の地方都市です。

ミュンスター市で注目すべき動きは、「KLENKO」という組織です。ミュンスターでは、地球温暖化問題は1990年代に高まってきて、「2005年までにCO₂排出量を1990年比で25%削減する」と、当時としては画期的な目標を掲げました。そのために、1995年に気候・エネルギー調整機関（KLENKO）というミュンスター市にある環境に関するさまざまな課とは別に、地球温暖化に対応するための調整機構として、横断的な組織をつくったのです。これが力を発揮し、結果的に2005年、自治体で21%のCO₂削減を達成しました。

北海道のような寒冷地においては、CO₂削減に関して、電力や交通分野に比べて、住まいの冬の暖房にかかわる排出量削減というのは、大きなウエートがあります。ミュンスターも冬はとても寒い地域で、そういった所で住まいの暖房費から排出されるCO₂をいかに削減できるかということは大きな課題です。そこで、古い建築資産の環境保護、それから経済的可能性を引き出そうということで取り組んだのが、「熱パス」という制度です。

熱パスというのは、それぞれの建築物のエネルギー断熱効果を市役所が認定した診断員が無料で診断して、1㎡当たりのエネルギー使用量を1から6までの段階評価で評価票を発行するというだけのシンプルな仕組みなのですが、これが特に冬の暖房のCO₂削減に寄与しました。

どのような政策を行ったかというと、熱パスを取得して、エネルギー効率を上げるための住宅改修をすると、補助金が出るというものです。しかも、エネルギー効率の改修度合いに応じて補助率を上げていくという仕組みを取りました。これでどんどんミュンスターの建物改修が進んでいきました。改修のために必要な事業者が出てきて、雇用も生まれます。こういった経済効果も生み、結果的に、8,200トンというCO₂排出削

減に成功したということです。

これに関連して、評価制度も用いました。熱パスの診断結果が最もよかった建築物を毎年表彰して、選出された建築物には緑の番地プレートを与えるという仕組みで、これもKLENKOのアイデアです。市場メカニズムの中で、熱パスの認定を受けて、頑張れば自分の持っている資産に価値が付くということで、これは地域全体の取組につながりました。しかも、エネルギーの改修技術を高めていった建設業者の仕事が増え、地域全体の経済にも波及するという点が、この仕組みがうまく定着していった要因だと思います。

このようなKLENKOの政策によってCO₂排出量が削減され、結果的にミュンスターは環境都市としてのイメージが高まり、世界から今、多くの人たちが集まってきています。これを全体のシナリオとして完結していくということが面白いところだと思います。

次に、「自転車のまち」ミュンスターということで、自転車の取組を紹介していきたいと思います。外出時の自転車利用率はミュンスターで35.2%、ドイツで第1位です。

自転車交通政策のコンセプトは三つあります。

- ① 自転車交通安全の向上
- ② インフラストラクチャーの拡張・整備
- ③ 広報活動、コミュニケーションの推進

インフラについては、フライブルクに比べると、ミュンスターは街中の歩道が少し狭く、あまり条件がよくありません。したがって、車道に自転車専用のラインがあるもの、歩道の中に一部自転車専用区域があるもの、自転車の専用道路、バスと自転車の共有道路、こういう区分けで自転車道の整備をしています。駐輪場も整備されていて、中央駅前には3,500台分の大規模な駐輪場があり、「バイク・アンド・ライド」ということで、バス停にも駐輪場があります。

また、自転車推進のための自治体ネットワークとして、32の市と4つの郡が加盟した、広域的な自転車推進のネットワークがあるということです。

自転車によるツーリズム効果も非常に大きく、ミュンスター市を含むミュンスターランドという地域は自転車旅行者が集まる所で、経済効果が2億8,900万ユーロ、雇用効果は6,000人ということです。

ほかにも、環境というものを考えたミュンスターの幾つかの取組を紹介していきたいと思います。

最初に、「カーフリー団地」という、エンジンが付いた乗り物を所有しないということが入居条件になっている団地があります。車が全くないわけではなく、



ミュンスター市中心部

カーシェアリング用や来訪者用の駐車場はあります。ただ、原則車を使いたくないという考え方の人たちが入居し、建物も屋上緑化や壁の断熱材を充実するなど、エコロジー、環境に配慮した団地になっています。

また、ミュンスター市は歴史的に、ごみ、廃棄物対策に先進的に取り組んだことでも有名なまちです。現在、ごみ焼却場を持たずに、8割以上のリサイクルを実現していますが、それを担っているのは市の全額出資でできた廃棄物処理会社です。独立採算の経営が大前提で、ある程度コストが掛かれば、それは全部ごみ処理料金にはね返り、市民が負担するごみ料金は数年後に改定して、受益と負担のバランスを取ります。そこで、市民は金の掛からないようにリサイクルを進めていくというわけです。こうした仕組みが先進的な廃棄物政策を進め、環境に向き合う都市政策につながっていったといえるでしょう。

地球環境問題にどう向き合っていくかという中で、市民団体やNGOという方たちとどう連携していくかということは、これからの自治体政策の大事なポイントです。ミュンスターでもいろいろな市民団体があるのですが、NGOが集まって「環境フォーラム」という組織をつくり、今16の団体が加盟しています。NGO間の情報交換をして、一緒に活動することで効果が高まっていくので、NGO側にとっても大変意味があります。この環境フォーラムとミュンスター市は、一定程度行政が支援するという関係性で、活動の拠点である「環境の家」は市が無料貸与し、1人分の人件費も助成しています。

ミュンスターの経験から感じるのは、環境問題を経済社会に組み込んで解決していくことの大切さです。自分たちの生活や経済活動の中ですぐに芽が出る、あるいは将来的にも向上につながるというメリットがな

ければ、住民はなかなか環境問題というものに取り組もうとは思わないでしょう。環境を意識する暮らしのためには、わかりやすい情報発信や、KLENKOのような調整機関の存在も重要です。そして、市民団体との連携や市民の視点をうまく組み込むことも大切です。特に環境政策に関しては、生活者の目線で考えることが大事なのではないでしょうか。また、環境のまちであるということが、結果的に地域の付加価値につながっていくという流れに結び付いていくことを感じました。

これからの環境政策

20世紀の環境問題の考え方は、出てきた課題やトラブルをどう処理し、規制していくのかという出口政策でした。21世紀に入ってから、環境と経済との共存・共生という考え方になり、環境政策を市場原理へ組み込み、将来の地域や国の経済発展につなげていく仕組みをいかに作り出していくかという流れに変わってきたと思います。

今、EUでの議論の方向は、環境、経済というものを社会システムにどのように組み込んでいくのかということです。これは新たな地域社会システムの構築です。もちろん行政の政策だけでは限界があります。市民が全体の地域社会システムとして環境に向き合う、そういう仕組みをどうつくり上げていくのかにかかっています。環境に向き合うことで、今まで以上の発展につながっていく可能性は十分あります。そして、そのシナリオも工夫次第で描けるように思います。これからの環境政策を考えていく上では、こうした視点が大切ではないかと思います。

※小磯教授は、本セミナーの翌月4月1日、釧路公立大学学長に就任されました。