

## グリーン・リカバリーの観点から考える 京都市の現状と課題

焦 従 勉

### はじめに

2023年5月5日、WHO（世界保健機関、以下WHO）は新型コロナウイルス「緊急事態宣言」終了を発表した<sup>(1)</sup>。多くの人命と健康を奪い、各国の経済と社会に深刻な打撃を与えた新型コロナの累計感染者数は、WHOによると世界で約7億6500万人、死者は約690万人だった（2023年5月3日まで）。この感染症によってダメージを受けた経済と社会を、パリ協定やSDGsと整合した、災害や感染症にレジリエンス（強靱）な社会・経済に、そして生態系と生物多様性を保全するよう、グリーンに復興していくことは「グリーン・リカバリー（Green Recovery）」である。グリーン・リカバリーの理念は、欧米など先進国に留まらず、中国・インドなど発展国でも広く受け入れられ、福祉政策・経済対策・デジタル化政策を脱炭素社会の実現に向けた契機となった。環境と経済はトレードオフの関係ではなく、環境と経済の両立を目指している。

世界的な動きに合わせて日本政府でもグリーン・リカバリーを提唱している。しかし諸富が指摘したように、日本の政治家と産業界には依然として経済成長と気候変動政策がトレードオフの関係にあるとの認識が強固にあり、気候変動政策を前進させることへの恐れが存在している。もちろん、脱炭素化には産業構造転換が必須であり、すべての産業・企業がそのまま2050年まで生き残るとは限らない。そこから来る不安は日本固有のもの

---

(1) NHK 新型コロナと感染症・医療情報 HP、2023年9月14日アクセス。

ではなく、世界共通の悩みである。だからこそ、脱炭素化を通じた経済成長シナリオの共有が不可欠であり、2050年に向けた産業構造転換のプロセスの中で生じる失業者への支援、衰退産業・衰退企業への対処、成長産業への労働力移動といった移行期特有の社会問題に対して、「公正な移行（just transition）」の観点から公共政策を構想する必要がある。グリーン・リカバリーはコロナ禍からの脱却の過程に焦点を当てた政策構想だが、それを超えて我々は、今後生じる経済社会の大転換に向けた準備へとつなげていく必要がある<sup>(2)</sup>。

日本では、グリーン・リカバリーの本質的な部分（環境と経済の両立を目指す）が無視され、財政政策は短期的な視点でのコロナ対策に集中し、中長期的な課題が等閑視されている<sup>(3)</sup>。これはまさに足立が指摘する民衆主義の近視眼的問題である<sup>(4)</sup>。政策決定者はただ民意に従うばかりではなく、社会の中長期的利益に資する政策を実現するため、コンテクストとに対する深い洞察に基づいて民意に変化を惹き起こす必要がある。本稿はドイツの取り組みを紹介したうえで、日本における地方自治体の先駆的な役割の観点から、環境と経済の両立を実現するための参加型ガバナンス（特に地域レベルでの取り組み）が日本全体的な問題の解決に繋がるメカニズムを考察する。

## 1. 環境国家ドイツの取り組み

### 1.1 環境と経済の両立

環境と経済の両立について、「環境国家」ドイツの経験が参考になるだろう。旧西ドイツは「森の枯死」など環境破壊問題を発端に、1971年に

---

(2) 諸富徹 (2021) 「グリーン・リカバリーと日本の政策課題」『公共政策研究』第21号、p.78。

(3) 諸富徹、同上、p.68。

(4) 足立幸男 (2009) 『持続可能な未来のための民主主義』ミネルバ書房)、p.8。

(5) ヨーロッパ大陸の工業国による大気汚染を原因とする酸性雨による森の生態系破壊。

専門家による「環境問題専門家委員会」が設置され、協力の原則に基づき、「環境問題のための作業共同体」が設置された。後者は、政治、行政、科学者、市民団体など多様なアクターによる情報交換・意見交換を行う対話のためのフォーラムである。さらに、1974年に専門的な支援のためにベルリンで「連邦環境庁」が設置された<sup>(6)</sup>。

オイルショック以後、新しい社会運動<sup>(7)</sup>と緑の党の登場は、環境問題をそれまでの政府・経済団体・労働組合という政労使三者の「独占的な仕事」から市民参加の問題として新たに位置づけることになった。この時期に初めてシュミット首相と環境団体との対話が行われ、首相は「経済とエコロジーが原理的対立ではなく、有意味な補完」と述べた。また、経済関係者は、「環境保護はコスト要因ではなく、景気政策に望ましい関心と投資を強いる」ものと位置付けていた。

この時期に環境保護と経済についての基本認識に変化が見られた。当初、経済団体は環境保護のためのコストが追加的な成長によって賄われることを期待したが、1980年代に基本的な転換があった。この時期に高失業率と伝統産業の構造問題が生じているため、環境保護は経済構造の革新（技術革新、投資、新たな雇用）のチャンスとして位置づけられるようになった。環境保護投資は、かつて70年代には非生産的コストと考えられたが、80年代にはむしろ経済に積極的に寄与し、労働市場に好影響を及ぼすものと認識されるようになった。

以前、環境保護は、雇用喪失と投資への阻害要因と考えられていたが、この時期に経営者と労働組合は、「環境保護は、よきビジネスチャンスであり、古い雇用を守り、新しい雇用を創出する」との認識が変わった。

1998年9月に行われた連邦議会選挙において、シュレーダーの「赤と緑」<sup>(8)</sup>の連立政権が成立した。ドイツが当時、「高失業の克服と経済の活性

(6) 坪郷實（2009）『環境政策の政治学 ドイツと日本』早稲田大学出版部、pp.58-62。

(7) 反原子力発電所運動、平和運動、多様な環境運動、フェミニズム運動、第三世界との連携運動、新しい都市文化・教育を実践する市民運動など。

(8) SPD（党のシンボルカラーは赤）が第一党になり、90年同盟・緑の党（党のシンボルカラーは緑）との連立政権。

化」という最大の課題があったため、この問題と関連付けて、環境政策への取り組みは雇用問題を解決するチャンスであることが強調されるようになった。連立協定の第四章「エコロジー的現代化」について、「エコロジー的現代化は、自然生活の基礎を保護し、多くの雇用を創出するためのチャンスである」と述べている。目標となるのは、「経済的に成果をあげることのできる、社会的に公正な、エコロジーに適合的な発展、つまり持続可能な発展」である<sup>(9)</sup>。このような政策転換の結果、ドイツはEUを牽引することになり、世界的なリーダーとしての役割も果たしている。

坪郷が指摘したように<sup>(10)</sup>、エネルギー政策の形成と実施において民主主義と市民参加が不可欠であり、政府によるトップダウン・アプローチと、市民・地域・自治体等が主体となるボトムアップ・アプローチの両方が不可欠である。特に熟議民主主義的な観点では、政策アリーナにおいて様々な利害関係に左右されるステークホルダーだけではなく、市民こそが熟議を経て、近視眼的な損得勘定ではなく、持続可能性という長期的な規範に基づき政策形成に寄与できると期待されてきてもよい。

## 1.2 ドイツのグリーン・リカバリー

ドイツのグリーン・リカバリーは、メルケル政権におけるエネルギー転換、交通転換、農業転換、産業転換を中核とする気候保護政策、さらにEUのヨーロッパ・グリーン・ディールの延長線上にある。

連邦環境庁は2020年9月に報告書『緑の新しい合意』を発表した<sup>(11)</sup>。報告書によれば、合意点は気候危機とコロナ危機という「二つの挑戦」を同時に解決し、現実の経済的危機を緑の景気プログラムにより克服することである。この景気プログラムは、同時に「社会的エコロジー的転換」のために必要な法的経済的基本条件とインフラを創出する「構造改革」と結合

---

(9) 坪郷實 (2009)、前掲書、pp. 73-76。

(10) 坪郷實 (2013) 『脱原発とエネルギー政策の転換——ドイツの事例から』明石書店、pp. 23-24。

(11) 坪郷實 (2021)、「ドイツのグリーン・リカバリー」『公共政策研究』第21号、pp. 20-22。

することにより、経済危機と気候危機の克服が可能である。グリーン・リカバリーは今後の社会経済の方向性を決める政治的決定の問題であり、景気プログラムと構造改革との結合は、世代間公正の観点から不可欠である。

すでに2008～09年の金融危機の時に多くの国で景気プログラムが実施され、この中に平均で15%の緑の措置が含まれている。この時、金融危機で一時的に温室効果ガスの排出は低下したが、その後リバウンドした。この時の教訓として重要な点は、景気プログラムから化石資源関係の活動を除外し、危機時の化石エネルギーの価格低下に対して炭素の価格付けと化石エネルギーへの補助金の廃止で対応することである。

グリーン・リカバリープログラムに合致する促進分野は、「再生可能エネルギーの拡充、エネルギー観点からの建物改造、持続可能な移動のための促進措置、産業のエコロジック的転換の促進、並びに気候適合の促進と自然資本ストックを強化し回復力を高める自然を基礎にした解決」である。

メルケル首相は、2020年後半期のヨーロッパ理事会の議長国になる直前に、ドイツのグリーン・リカバリー政策を決定した。コロナ危機は、ドイツにおいてとりわけ保健と経済の分野で大きな挑戦をもたらし、ひとり親、低所得者、非正規雇用者などの生活を一層困難にさせた。連邦政府は2020年6月初めに、1300億ユーロの例のない景気プログラムを決定した。これは、まず経済を安定させ、同時に未来投資を行う「とどろき」である。このコロナに関連した支援は、2021年まで継続的に微調整され拡大された。

このプログラムは、家族やひとり親支援など社会的側面を重視する措置、企業・自営業・文化関係・非営利組織支援、自治体支援、未来のための投資に大別される。特に未来のための投資が社会的エコロジック的転換のための構造改革に関係する。2021年版「ドイツの持続可能性のための戦略(DNS)」によれば、未来パッケージは500億ユーロの規模で、ドイツの現代化と先端テクノロジー（デジタル未来投資と気候テクノロジーへの投資により）の世界への輸出国としての役割を強化するものである。<sup>(12)</sup>

---

(12) 坪郷實(2021)、同上、pp.24-28。

### 1.3 EU 首脳会議議長国としてのドイツ

コロナ危機拡大の中、2020 年後半期の議長国ドイツのメルケル首相の主導のもとで、7月のヨーロッパ理事会（首脳会議）は、多年次財政枠組（2021～27 年予算）1 兆 743 億ユーロとコロナ復興基金「次世代 EU」7500 億ユーロ（補助金 3900 億ユーロ、融資 3600 億ユーロ）をまとめた。財源と債務の共有化が行われ、環境やデジタル化など、EU の優先政策に沿ったものかどうか、を評価の上で実施された。

表1 ドイツの温室効果ガスの排出量（100 万トン CO<sub>2</sub>換算）と 2030 年新目標

| 分野      | 年     |       |       |       |       |             |               |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|---------------|
|         | 1990* | 2000* | 2010* | 2018* | 2019* | 2020*<br>推計 | 2030**<br>新目標 |
| 総量      | 1,249 | 1,043 | 942   | 856   | 810   | 739         | (65%削減)       |
| エネルギー経済 | 466   | 385   | 368   | 309   | 258   | 221         | 108           |
| 産業      | 284   | 208   | 188   | 190   | 187   | 178         | 118           |
| 建物      | 210   | 167   | 149   | 116   | 123   | 120         | 67            |
| 交通      | 164   | 181   | 153   | 163   | 164   | 146         | 85            |
| 農業      | 87    | 72    | 69    | 68    | 68    | 66          | 56            |
| 廃棄物/他   | 38    | 28    | 15    | 10    | 9     | 9           | 4             |

\* BMU 2021a; \*\* BMU 2021b

出所：坪郷實（2021）、「ドイツのグリーン・リカバリー」『公共政策研究』第 21 号、p. 28。

## 2. 日本における地方自治体の先駆的役割

### 2.1 公害問題と自治体の先駆的役割

日本の高度経済成長期において深刻な公害問題を<sup>(13)</sup>経験した。1960 年代後半以後、一方で公害問題に取り組む市民運動の噴出があり、公害病患者たちによる四大公害裁判が行われた、他方では、革新自治体によって公害問題への取り組みが行われることにより、自治体レベルにおいて公害防止の観点から環境政策への取り組みが始まった。その有力な政策手段は、自治体と地域の企業や事業所の間で締結される「公害防止協定」である。こ

(13) 宮本憲一（2014）『戦後日本公害史論』岩波書店、pp. 91-166。

の時期に、大気汚染など公害問題に関して、自治体において、国の法的規制がないものに対して「横だし基準」、不十分な規制基準であるものに対して「上乘せ基準」が設定されている。自治体における環境政策が、国の環境政策を先導する役割を果たした。

さらに1980年代後半から、都市型公害・生活型公害が拡大し、有害化学物質による汚染が広がるなど環境問題の複雑化と多様化が進行し、同時に地球温暖化やオゾン層の破壊など地球環境問題がクローズアップされてきた。こうした状況の中で、1990年代初頭から、一部の自治体において、新たな環境行政の制度枠組みを創出する「環境基本条例」の設定の動きが始まった。この動きは、これまでの規制的手法を中心にした縦割り行政システムから、対象の拡大と総合化を基本とする環境行政の構築への政策転換だった。

こうした自治体の環境基本条例が先導し、地球サミットの影響を受けて、1993年に日本中央政府レベルにおいて「環境基本法」が設定された。環境基本法以後は、国による「新しい政策理念や政策体系を含む基本法モデル」に従って、まず都道府県や政令指定都市において環境基本条例が制定され、市区町村（基礎自治体）でも市民活動の広がりを基礎にして急速に普及した。<sup>(14)</sup>

さらに、市民運動の側からの問題提起により、「環境自治体」運動としてローカル・アジェンダ21の活動が始まった。「環境自治体」の提起は、1991年に市民運動と自治労（全日本自治団体労働組合）によって行われ、1992年に「環境自治体会議」が設立された。環境自治体を目指しているのは、自治体のすべての政策分野で環境優先の考え方を取り入れ、地域において環境の視点にたってまちづくりを推進し、同時に自らの事業活動において環境への配慮を実現しようとする<sup>(15)</sup>ことである。このように、日本におけるローカル・アジェンダ21は、先駆自治体が先導して、環境基本条

---

(14) 坪郷實（2009）、前掲書、pp.162-164。

(15) 坪郷實（2009）、前掲書、p.164。

例・環境基本計画づくりとして開始されていた。

ドイツと比較すると、日本は市民・地域・自治体等が主体となるボトムアップ・アプローチが強く、政府によるトップダウン・アプローチがやや弱いとの特徴がある。また、ドイツが90年代末から経験している環境・経済の両立と対称的に、日本は環境公害の歴史から、いまだに環境と経済の対立を考えている政治家・企業・市民が多いと言っても過言ではない。

## 2.2 京都市の地球温暖化対策

京都市における地球温暖化対策は、「京都議定書」が採択された1997年のCOP3の開催をきっかけに大きく動き始めた。2004年には、地球温暖化対策に特化した全国初の条例「2050京からCO<sub>2</sub>ゼロ条例（京都市地球温暖化対策条例）」（以下、「条例」）を設定し、取り組みはさらに拡大した。こうした取り組みが評価され、高い目標を掲げて先駆的な取り組みにチャレンジする「環境モデル都市」として2009年環境省から選定された。

2010年には、「条例」を全部改正し、1990年度比で2030年度までに温室効果ガス排出量40%削減、2020年度までに25%削減の目標を設定するとともに、義務規定の強化等を図った。さらに、2011年3月の東日本大震災における福島原発事故の教訓を風化させないために「原子力発電に依存しない持続可能なエネルギー社会」を目指すことを明確にした。

2017年12月に京都議定書誕生20周年に開催した「地球環境京都会議2017（KYOTO+20）」では、「2050年の世界の都市のあるべき姿」などを盛り込んだ「持続可能な都市文明の構築を目指す京都宣言」を発表した<sup>(16)</sup>。

さらに2019年5月、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第49回総会が京都市で開催され、パリ協定の実行を支える「IPCC京都ガイドライン」が採択された。この総会の記念シンポジウムにおいて、京都市長は全国自治体首長として初めて「2050年までの二酸化炭素排出量正味ゼロ

---

(16) 京都市「京都市地球温暖化対策計画〈2021-2030〉」p.7、<https://www.city.kyoto.lg.jp/kankyo/cmsfiles/contents/0000000/328/keikaku2021-2030.pdf> 2023年9月14日アクセス。



グリーン・リカバリーの観点から考える京都市の現状と課題

を「目指す覚悟」を表明し、環境大臣を含む関係者と「1.5℃を目指す京都アピール」を発表した（表2）。

京都市からの動きは、日本全国に拡大し、2020年10月に菅首相が2050年カーボンニュートラル宣言を行った。京都市はこれまでごみの半減、エネルギー消費量の約3割削減の結果から、持続可能な脱炭素社会（環境と経済の両立）の構築実現に向けて日本を先導することが期待されている。

表2 世界・国・京都市の動き一覧

| 年     | 世界             | 国   | 京都市   |
|-------|----------------|---|---|
| 1992年 | 気候変動枠組条約の採択    |   |   |
| 1997年 | 京都議定書の採択(COP3) |   | 地球温暖化対策地域推進計画の策定  |
| 1998年 |                | ・「地球温暖化対策推進大綱」の策定<br>・地球温暖化対策の推進に関する法律の制定 | 京のアジェンダ21フォーラムの設立   |
| 2002年 |                |   | 京都市環境保全活動センター開館   |
| 2004年 |                |   | 地球温暖化対策条例の制定<br>※2010年度までに1990年度比 ▲10%  |
| 2005年 | 京都議定書の発効       | 京都議定書目標達成計画の策定                            |   |
| 2006年 |                |   | 地球温暖化対策計画の策定  |
| 2009年 |                | 2020年目標※の発表(COP15)<br>※1990年度▲25%         | 環境モデル都市への選定   |
| 2010年 |                |   | 地球温暖化対策条例の改正<br>※2020年度までに1990年度比 ▲25%<br>※2030年度までに1990年度比 ▲40%<br>※長期的には1990年度比▲80%以上削減 |
| 2011年 |                |   | 地球温暖化対策計画(2011-2020)の策定   |

(17) 2019年度における京都市のごみ量は、2000年度ピーク時の82万トンから41万トンまでに減量が進み、ごみ半減を達成した。

(18) 2018年度における京都市のエネルギー消費量は75,202TJであり、1997年度ピーク時に比べて27.8%減少、約3割削減できた。

表2 世界・国・京都市の動き一覧（つづき）

| 年     | 世界                | 国  | 京都市   |
|-------|-------------------|--|---|
| 2013年 |                   | カンクン合意履行のための2020年度の削減目標※発表<br>※2005年度比▲3.8%                                      | エネルギー政策推進のための戦略の策定<br>※省エネ：2020年度に2010年度比15%以上<br>※再エネ：2020年度に2010年度比3倍以上 |
| 2014年 |                   |  | 地球温暖化対策計画〈2011-2020〉の改定<br>※エネルギー政策推進のための戦略を反映                            |
| 2015年 | パリ協定の採択(COP21)    | 2030年削減目標※の公表<br>※2013年度比▲26%  |   |
| 2016年 | パリ協定の発効           | 地球温暖化対策計画の策定<br>※2020年度までに2005年度比▲3.8%<br>※2030年度までに2013年度比▲26%<br>※2050年までに▲80% |   |
| 2017年 |                   |  | ・地球温暖化対策計画〈2011-2020〉の改定<br>・持続可能な都市文明の構築に向けた京都宣言を発表                      |
| 2018年 | IPCC 1.5℃特別報告書の発表 | 気候変動適応法の制定   |   |
| 2019年 | IPCC 京都ガイドラインの採択  | パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略の策定<br>※今世紀後半のできるだけ早期の脱炭素社会の実現を目指す                           | ・2050年CO <sub>2</sub> 排出量正味ゼロを表明<br>・1.5℃を目指す京都アピールを発表                    |
| 2020年 | パリ協定の本格的な運用がスタート  | 新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大  |   |
|       |                   | 菅総理大臣が所信表明演説において、2050年温室効果ガス排出量正味ゼロを目指すことを表明                                     | 地球温暖化対策条例の改正<br>※2030年度までに2013年度比▲40%以上<br>※2050年二酸化炭素排出量正味ゼロの実現          |
| 2021年 |                   |  | ・脱石炭連盟への加盟<br>・地球温暖化対策計画〈2021-2030〉の策定                                    |

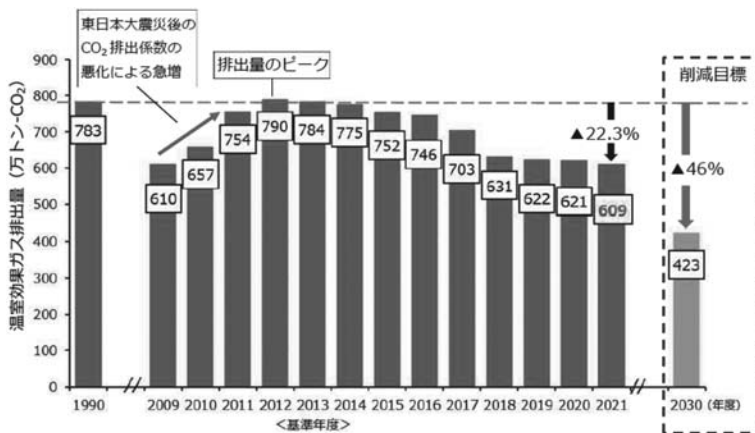
出所：京都市「京都市地球温暖化対策計画〈2021-2030〉」p.71、筆者が一部修正。

### 3. 京都市のグリーン・リカバリー

#### 3.1 温室効果ガス排出量及び総エネルギー消費量の推移（目標・結果志向のガバナンス）

京都市は、京都議定書の締結を機に、戦略策定のプロセスにおいて、市民・事業者・経済界・専門家など多様なアクターを徹底的に巻き込み、オール京都で地球温暖化対策に取り組み、バックカスティングの考え方に基づき、着実に温室効果ガス排出量及び総エネルギー消費量を削減してきた。

2011年3月の東日本大震災以後、火力発電への依存度が上がり、電気の二酸化炭素排出係数が悪化したこと<sup>(19)</sup>に伴い排出量は増加したが、徹底した省エネ等により2013年度にピークアウトし、以後は着実に削減が進み、2021年度の排出量は1990年度と比べて22.3%減少した（図1）。



出所：「2021（令和3）年度の温室効果ガス排出量及び総エネルギー消費量について～温室効果ガス排出量が、9年連続で減少！～」京都市広報資料

図1 京都市の温室効果ガス排出量と2030年度削減目標

(19) 電力会社が一定の電力を作り出す際に排出した二酸化炭素量を推し測る指標。「実二酸化炭素排出量÷販売電力量」で算出される。

表3 2021年度京都市の温室効果ガス排出量及び総エネルギー消費量

| 年度                                  | ピーク時<br>(年度)      | 基準年度<br>2013年度 | 前年度<br>2020年度 | 報告年度<br>2021年度 | 増減     |        |       |
|-------------------------------------|-------------------|----------------|---------------|----------------|--------|--------|-------|
|                                     |                   |                |               |                | ピーク比   | 基準年度比  | 前年度比  |
| 温室効果ガス排出量<br>(万トン-CO <sub>2</sub> ) | 789.8<br>(2012)   | 784.1          | 620.6         | 609.3          | ▲22.9% | ▲22.3% | ▲1.8% |
| 総エネルギー消費量<br>(TJ)                   | 104,201<br>(1997) | 79,081         | 71,820        | 74,110         | ▲28.9% | ▲6.3%  | +3.2% |

※1「トン-CO<sub>2</sub>」は地球温暖化係数の異なる温室効果ガス(CO<sub>2</sub>、メタン、フロン等)をCO<sub>2</sub>に換算した重量

※2「J(ジュール)」はエネルギーを表す単位で、「TJ(テラジュール)」の「テラ」は10の12乗(1兆)

出所：「2021(令和3)年度の温室効果ガス排出量及び総エネルギー消費量について～温室効果ガス排出量が、9年連続で減少!～」京都市広報資料(令和5年8月31日、京都市環境政策局)

さらに、実際に排出された温室効果ガスのうち、8割以上が電気、ガス、燃料油等のエネルギーの使用によるものである。そのため、温室効果ガス排出量を削減するためには、エネルギー消費量を減らす必要がある。2021年度京都市のエネルギー消費量は74,110TJ<sup>4</sup>であり、ピーク時の1997年度と比べて28.9%減少した(表3)。京都市の一つの特徴として目標・結果志向のガバナンスと言える。

### 3.2 京都モデル(参加型ガバナンス)

京都市は新型コロナウイルス感染症拡大の防止対策、市民生活の下支え及び中小企業の事業継続に必要な財政支援のために数千億円補正予算を付けたが、地方自治体の厳しい財政状況の中、短期的な視点でのコロナ対策しか打ち出せなかったが、グリーン・リカバリーの考え方を地球温暖化対策計画に着実に取り込んでいる。

京都市における地球温暖化対策の政策理念の一つは、オール京都で取り組むことである。未来を担う若者世代を含む市民、地域、企業、大学、研究機関、経済界、観光旅行者などあらゆる主体と、危機感と目指す脱炭素社会像を共有することで協力関係を作り、全てのアクターが自主的・積極的に行動することを促すとともに、大学や地域活動団体・環境保全団体、

(20) 京都市「京都市地球温暖化対策計画〈2021-2030〉」pp.17-20。

京都府等とも連携し、オール京都で取り組みを推進している。

具体的には、市民、通勤通学者、企業、エネルギー供給事業者など様々な主体の協働により脱炭素社会の実現を目指す。また、国や国内外の自治体との連携を強化し、イノベーションの創出や制度の変革を加速させるとともに、京都市の取り組みを世界発信している。

なぜ京都市は多くのアクターを巻き込んで参加型ガバナンスを実現できるのか<sup>(21)</sup>。実は京都市における町家再生、2006年の新しい景観政策の形成過程で参加型ガバナンスが定着した。最初に町家の美しさを発見・発信したのは市民の人々であり、町家調査を始めたのは市民と研究者であった。市民、専門家と事業者が参加する町並みづくりに、町家を支える市民社会が形成され、行政側も様々な対策を打ち出し、市民が京都市のリーダーシップを認めた。

また、行政の協力要請に対して事業者が反対した際に、経済界（4団体）の代表は、個々の企業利益ではなく、京都経済界全体の利益を考えたいと支持を約束した。一部の建売業者が反対しても「商工会議所」が全面的に支援することで、市民と事業者間でできない合意が、市民と経済団体の間でできた。さらに、市民・事業者・行政及び京都経済界は外部資本と対立した場合、京都市の市民・行政・経済界に団結力が生まれ、8割の支持があれば市長も担当部局も強気になり、新しい景観政策を実施できた。京都市のもう一つの特徴として参加型ガバナンスと言える。

### 3.3 環境と経済の両立（グリーン・リカバリー）

京都市は脱炭素社会に向けて、次の5つの視点を踏まえ、省エネの加速と再生可能エネルギー利用の拡大を図るとともに、「正味ゼロ」の達成に不可欠である森林等の二酸化炭素の吸収源対策についても取り込んでいる<sup>(22)</sup>。

① 市民生活（ライフスタイル）や事業活動（ビジネス）、そしてこれ

---

(21) 宗田好史（2009）『町家再生の論理 創造的まちづくりへの方途』学芸出版会、pp. 186-208。

(22) 京都市「京都市地球温暖化対策計画〈2021-2030〉」pp. 17-18。

らの基盤となるエネルギー、モビリティの4つの分野の転換を図る  
施策の展開

- ② 行動につながる情報の発信・共有
- ③ 長期的な視点に立ったイノベーションの促進や担い手の育成、新たな仕組みづくりの推進
- ④ SDGsの達成を目指すとともに、レジリエンス強化の考え方に立った取り組みの推進
- ⑤ グリーン・リカバリーの考え方に即した取り組みの推進

最後のグリーン・リカバリーについては、コロナからの回復は、社会・経済活動の縮小を前提とするのではなく、デジタル等の新たな動きを取り入れつつ、積極的に脱炭素社会の実現に向けた取り組みを前進させ、経済の持続的な発展と豊かな市民生活、そして地球環境の保全を同時実現することを目指している。

#### 4. 京都の脱炭素先行地域の取り組み（ゼロカーボン古都モデル）

京都市では、全国に先駆けて2050年CO<sub>2</sub>排出量正味ゼロを宣言し、市民・事業者を巻き込んで、オール京都で脱炭素社会の実現に挑戦しており、2022年11月に、国が進める「脱炭素先行地域」に選定された。取組としては、市内で最も古い市街地の一つであり、寺社や商店街といった地域コミュニティを中心に地域力が形成され、また、京エコロジーセンターなど環境関連施設が集積する、環境共生・低炭素社会の実現を目指してきた伏見エリアを中心としつつ、全市を視野に入れ、京都ならではの脱炭素転換モデルを構築する。歴史の古い文化遺産や商店街等を脱炭素転換することを通じて、訪れてよし、商ってよし、住んでよしのサステナブルな賑わいを創出することを目指している。

##### 4.1 脱炭素先行地域の取り組み内容

まず、民生部門の電力消費に伴うCO<sub>2</sub>排出の実質ゼロの主な取り組み

組は次の通りである。

- ① 文化遺産の脱炭素。景観に支障を及ぼさないことを前提に、伏見稲荷大社、藤森神社、醍醐寺、真宗大谷派の地域寺院などにおいて、駐車場や敷地内関連施設等、設備導入が可能な箇所を工夫して、太陽光発電設備などの再エネ発電設備・蓄電池を導入することや、機器の省エネ改修、再エネ 100% 電力に切り替えることで、市内 100 か所の文化遺産において脱炭素転換を目指す。
- ② 商店街の脱炭素。伏見大手筋商店街、納屋町商店街、竜馬通り商店街において、ソーラーアーケードや店舗への太陽光発電設備・蓄電池等を導入する。あわせて、脱炭素をテーマに商ってよしの実践や消費行動の脱炭素転換につながる取組を実施する。
- ③ 住まいの脱炭素。伏見工業高校跡地及び隣接する上下水道局用地を活用して、民間活力により、建物の屋根を最大限活用し太陽光発電と蓄電池を導入し、エネルギー収支がゼロとなる ZEH（ゼッチ）住宅（約 400 戸）を整備し、脱炭素仕様の住宅街区を創出していく。また、市内全域を対象に、地域の工務店等と連携して、既存住宅のリフォーム需要の掘り起こしと合わせた ZEH レベル化改修（居室等の部分改修含む）を促進する仕組みを構築する。

次に、脱炭素転換を支える基盤的取組もある。

- ④ 市内の小売電気事業者及び発電事業者との連携により「京都広域再エネグリッド協議会（仮称）」を創設して、安定的に再エネ供給を行うための体制を整備する。あわせて、市遊休地を活用し、民間活力により地域貢献型のメガソーラーを整備する。
- ⑤ 龍谷大学及び立命館大学と連携し、脱炭素先行地域をフィールドとしてグリーン人材を育成するとともに、その活動拠点となる大学キャンパス等を脱炭素転換する。
- ⑥ 金融機関、機関投資家、市民がともに資金の担い手となる脱炭素ファンドを作るとともに、脱炭素先行地域の創出に必要なグリーンプロジェクトに対し、民間資金を継続的に呼び込むため、

ローカル・グリーンインパクトファイナンスのモデルを構築する。

さらに、民生部門電力以外の温室効果ガス排出量削減等の取り組みとして移動の脱炭素化があげられる。

- ⑦ 移動の脱炭素転換を図るため、点在する文化遺産を巡るタクシーのEV（電気自動車）転換や伏見稲荷駅のゼロカーボンステーション化を行う。

## 4.2 脱炭素化の取り組みに期待できる効果

上述京都の文化・暮らしの脱炭素化で地域力を向上させるゼロカーボン古都モデルは地域課題の解決や住民の暮らしの質の向上などへの効果が期待される。

- ① 地域コミュニティの活性化。京都広域再エネグリッド協議会が、商店街や寺社という地域コミュニティ拠点を脱炭素転換するために供給する再エネ電力について、電気料金の一部（最大2.5%）を同じ拠点で人々の繋がりを生む活動費として寄付することで、再エネ利活用と地域経済循環・地域活性化の同時実現を目指す。活動費を基に、大学生や新たな地域住民を巻き込みながら、脱炭素をテーマにしたイベントや商品を企画し、地域コミュニティを活性化する。
- ② 地域防災対応力の向上。寺社や商店街といった地域コミュニティの拠点が、太陽光発電設備や蓄電池を備えることで、地域における災害時の防災対応力を向上する。
- ③ 環境先進エリアとしての魅力を創出。高断熱で健康・快適に暮らせるエネルギー自立型の住まいや脱炭素ライフスタイルを實踐できる脱炭素型のまちづくりをはじめ、再エネ100%転換を実現する主体を創出することで、環境先進エリアとしての魅力を創出する。

今後、伏見エリアのゼロカーボンモデルを、地球温暖化対策条例に基づく再エネ導入、建築士の再エネ説明義務制度などと一体的に取り組みを促すことで、京都市全体への拡大も期待できる。



## 終わりに

坪郷が指摘したように、グリーン・リカバリーの理論と実践は、これまでの環境ガバナンスの理論をより鮮明にする<sup>(23)</sup>。グリーン・リカバリーは、短期的な緑の景気プログラムと、中長期的な社会的エコロジー的転換を進める構造転換という二重戦略である。短期的にコロナ禍で生活困難にあるものへの支援を含む社会的側面が重視される一方、中長期的には、持続可能性のために環境と経済の両立を目指すとともに、社会的公正との統合も必要である。

京都市の地球温暖化対策は、特徴として目標・結果志向のガバナンス、参加型ガバナンスと言える。市民、大学、寺社、商店街、経済界、専門家など様々なアクターを巻き込んで、オール京都で取り組むことによって、ごみの半減、エネルギー消費量の約3割削減といった結果をもたらした。2050年の二酸化炭素排出正味ゼロを実現するために、京都市は2030年度までに温室効果ガス排出量を2013年度比40%以上削減する必要がある。専門家が指摘したように、この目標を実現するために、これまでの取り組みの延長だけでは不十分で、さらなる規制、投資、施策などが必要になる。

京都市のグリーン・リカバリー及び地球温暖化対策は、先駆的な地方自治体として、国の政策を先導する役割を果たしている。中央政府レベルでは依然として環境と経済の両立を理解しておらず、日本は「京都議定書」の締約国でありながら、積極的に二酸化炭素削減に取り組むことをせず、国際社会から厳しく批判されている<sup>(24)</sup>。今後、京都市の目標・結果志向のガバナンス、参加型ガバナンス、及び脱炭素先行地域の取り組み（古都ゼロカーボンモデル）は、ボトムアップ・アプローチとして日本全体の地球温

---

(23) 坪郷實（2021）、前掲論文、p.30。

(24) 日本はCOP25、COP26、COP27で三回連続「化石賞」を受賞。理由としては、日本が化石燃料に対する世界最大の公的資金を拠出している国だから。石炭や石油、天然ガス事業への投資額が、2019～21年の年平均で約106億ドル（約1.6兆円）になり世界最多だったという。

暖化対策への影響を注目したい。

#### 参考文献

- 足立幸男（2009）『持続可能な未来のための民主主義』 ミネルヴァ書房。
- 明日香壽川（2021）『グリーン・ニューディール 世界を動かすガバナング・アジェンダ』 岩波書店。
- 焦従勉（2021）「グリーン・リカバリー、グローバル・リスクと公共政策学」『公共政策研究』 第 21 号、pp.15-17。
- 松下和夫（2021）『気候危機とコロナ禍 緑の復興から脱炭素社会へ』 文化科学高等研究院出版局。
- 宮本憲一（2014）『戦後日本公害史論』 岩波書店。
- 諸富徹（2021）「グリーン・リカバリーと日本の政策課題」『公共政策研究』 第 21 号、pp.64-79。
- 宗田好史（2009）『町家再生の論理 創造的まちづくりへの方途』 学芸出版会。
- 田中成明・足立幸男（2023）『政治における法と政策 公共政策学と法哲学の対話に向けて』 勁草書房。
- 坪郷實（2009）『環境政策の政治学 ドイツと日本』 早稲田大学出版部。
- 坪郷實（2013）『脱原発とエネルギー政策の転換 —— ドイツの事例から』 明石書店。
- 坪郷實（2021）「ドイツのグリーン・リカバリー」『公共政策研究』 第 21 号、pp.18-32。
- Frank Fischer（2017） *Climate Crisis and the Democratic Prospect: Participatory Governance in Sustainable Communities*. Oxford University Press.
- Hubert Heinelt（2018） *Handbook on Participatory Governance*. Edward Elgar Publishing.
- NHK 新型コロナと感染症・医療情報  
[https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/world-situation/detail/article\\_32.html](https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/world-situation/detail/article_32.html)
- 京都市情報館 <https://www.city.kyoto.lg.jp/>
- 環境省脱炭素地域づくり支援サイト  
<https://policies.env.go.jp/policy/roadmap/preceding-region/#regions>