イギリスと日本をつなぐ環境政策

(1) 持続可能な経済社会を支えるソーシャルエコノミー —あらたな「結」「講」の形について—

中 島 恵 理*

1. はじめに

持続可能な経済社会の実現—環境問題に関係する文献ですでに陳腐なキーワードとなってしまうほどよく使われてきた言葉。環境保全の推進と経済活動における環境配慮をどのように進めていくかという点からは様々な提言が行われ取組みが進められている。持続可能な開発 (Sustainable Development) が指すものは、環境保全と経済活動との統合 (両立) だけではない。環境保全と社会との統合、すなわち、環境保全を図りながら、一人一人の人間がよりよい豊かな暮らしをおくり、コミュニティが活性化されていくことも目指しているのである。

このように環境、経済及び社会を統合していくために、どのような主体のどのような活動が必要なのか？

これまでの経済社会においては、営利を追及する私企業と公益を実現する公共機関、そして一人一人の国民、個人が主要なプレーヤーであった。地域の福祉を向上するためのボランティアグループ等の活動は、行政にも私企業にもできない貴重なサービスを地域に提供してきたものの、経済セクターとしての重要性はあまり認識されていなかった。

しかし、近年は、環境、福祉、教育等様々な分野で活躍するNPOの増加、各地で実験が始まっているエコマネーの導入、コミュニティに根ざした活動を行うコミュニティビジネスの出現等の新たな動きがみられるようになっていく。

これらの動きの背景には、これまでの経済セクターだけでは対応できない人間と地球の福祉の実現を助ける新たなセクターの必要性が高まってきたことがあげられよう。それは、自然環境を豊かにし、

コミュニティを復活し、人と人との絆を再構築し、新たな経済のあり方を模索するための経済セクターである。イギリスでは、このようなセクターのことを「ソーシャルエコノミー」と呼んでおり、その社会的な認知が高まってきている。筆者は、2年間イギリスに滞在し、「ソーシャルエコノミー」の実態、それを支える社会、政治システムの研究を行ってきた。このような、ソーシャルエコノミーを活発にしようという動きは、イギリス、ヨーロッパだけでなく、日本でもすでに始まりつつある。日本においてこのような取組みに関わっている人々とともに、海外での動きを勉強し、日本型の「ソーシャルエコノミー」の在り方を考えようというのが、「ソーシャルエコノミー研究会」である。この連載では、われわれの研究会のメンバーで訪問したイギリス南西イングランドのブリストルという都市とデボン・コーンオールの田園地域における取組みと日本における取組みの紹介を通じて、21世紀の持続可能な社会の具体像を論じていきたいと考えている。

2. ソーシャルエコノミーとは？

イギリスは伝統的にチャリティ活動のさかんな国であるが、最近、第3の経済セクターとしてのソーシャルエコノミー (Social Economy) への関心と期待が急速に高まってきている。ソーシャルエコノミーの定義はまだ確定していないが、一般的には

- ・ 社会、公的利益の追求、実現
- ・ メンバーやコミュニティによって民主的な形で所有された経営体
- ・ 非営利だが、一定の経済活動を担い、経済的に自立することを目指す

活動を意味する。ソーシャルエコノミーの活動形態としては、「コミュニティビジネス」「デベロプメントトラスト」「ワーカーズコーポラティブ」「クレジッ

*ソーシャルエコノミー研究会 (環境省地球環境局地球温暖化対策課) Eri NAKAJIMA

図ー1 地域内資源循環型コミュニティを支えるソーシャルエコノミー

トユニオン」「LETS」などがあげられる。

コミュニティビジネスとは、イギリスの定義では、コミュニティのメンバーが所有し、そのメンバーが運営を行うもので、コミュニティに利益が還元される。地域に必要なグッズ、サービスの提供を行うことを目的としており、またコミュニティに住む人々が雇用されるものである。デベロップメントトラストとは、コミュニティビジネスの一形態であるが、コミュニティが「建物」を所有し、その建物の一部を賃貸することにより定期的な収入を得、その場所を活用することによりコミュニティ活動やコミュニティビジネス等を行うもの。コミュニティの経済活動のための地域資産を形成するものでもある。

ワーカーズ・コーポラティブは、労働者が企業そのものを所有するというものであり、雇用形態にヒエラルキーがなく、利益は分配されない。これは、普通の営利企業でもとりうる企業形態でもあるが、地域、社会に必要なグッズとサービスを提供するビジネスを行うものが多い。

このような活動を金融面から支援するクレジットユニオン（コミュニティのメンバーが会員となり、会員にのみ融資が行われるコミュニティファイナンス）、コミュニティファンド等の地域金融も重要なソーシャルエコノミーの一員である。

さらに、当該地域にしか用いることのできない地域貨幣（Local Exchange and Trading System）を導入し、地域のコミュニティの活性化を図ろうとする取組みも近年急速にさかんになってきている。

これらのソーシャルエコノミーは、多くの場合、地域の課題の解決、地域のニーズを出発点にしている。イギリスにおいては、戦後の都市や工業地域の

衰退等により、失業率や犯罪率の高い、社会経済的に問題を抱えている地域が多い。このような地域において、地域の人々に技術・訓練の場を与え、雇用の機会を作っていく、又は住みやすい地域を作っていくため、地域の環境改善と福祉のサービスを提供するための活動がはじめられてきた。特にコミュニティの絆の強いスコットランドでは、行政の支援もあり、このようなコミュニティの自助組織が活発に活動を行っている。多くの場合、チャリティ団体として活動を始めるが、経済的に持続していくために、一定のビジネスを行うようになる。地域に必要なグッズ・サービスの提供を通じた収入を得るようになり、コミュニティビジネスとして成長している。

地域によっては、ソーシャルエコノミーに対する様々な支援がなされるようになっている。例えば、ブリストルでは、自治体とネットワーク組織が中心となって様々な支援活動が行われている。ブリストル市は、国やヨーロッパの基金の獲得や、社会、コミュニティサービスを通じた具体的な支援を行っている他、コミュニティエンタープライズ、LETS、コーポラティブ、クレジットユニオン設置のための財政的援助を行っており、今後は、全てのソーシャルエコノミーの活動を監査し、その活動の障害となっているものを明らかにし、より積極的な政策を導入していくこととしている。

さらに、これらのコミュニティビジネス・デベロップメントトラスト等の活動の展開は、衰退した地域の再生を行おうとする行政の政策の展開、ローカルアジェンダ、パーマカルチャー等のエコロジームーブメントと連動しているのである。

3. イギリスにおける地域再生の取り組み

3.1 地域再生の歴史

イギリスの都市は、産業革命以降、重化学工業の進展を背景に大変栄えていたが、日本やアメリカにおける産業の発展などとともに、イギリスの産業は廃れていき、都市が荒廃するようになった。このような都市を再生するための政策が1960年代から始められたが、最初は自治体と政府が主体となって、都市再生事業がすすめられた。79年のサッチャー政権以降は都市開発公社等のエージェンシーによる国主導の取り組みが中心となった。この時代の国の資金の流れは、地域のニーズに応じて国から自治体の予算がつけられ、自治体は議会の判断で自由に用いることができた。80年代前半にはAction for Cities Programmeという枠組みの下、約30のプログラムが展開されるようになった。環境省は1969年に導入された都市域における投資の促進、活力の創造をめざすUrban Programmeを実施してきたが、このプログラムは、1990年代最初にCity Challengeとして形を変えて引き継がれることとなった。

City Challengeは、環境省が衰退した地域を指定し、その地域の地方自治体が地域再生のための計画を策定することを求めるもので、その計画の優劣を比較することにより予算配分がなされるというものである。地方自治体は、地域を活性化させる創造的、野心的で現実的な計画を策定すること、その計画は自治体、企業、ボランティアセクターにより実施することが求められるという、これまでの政策手法を大転換させるものであった。しかし、地域指定が行われるため、予算獲得にあたっての「競争」という性格は持たず、また住民参加も義務付けられておらず、十分な参加は行われなかったという。

しかし、この予算の導入をきっかけに、90年代においては、パートナーシップによる地域再生に重点がおかれるようになるのである。

3.2 単一統一予算（SRB）の導入—パートナーシップによる地域再生

このように各省が、それぞれ地域再生のための予算を導入していたが、それぞれ各省庁の担当分野に限定されるもので、総合的な視点から行っていくべきである地域再生のためには十分なものではなかった。また、City Challenge以前のプログラムはハード中心であり、かつ地域の住民のニーズを必ずしも

図-2 SRB プロジェクト

反映したものではなかった。そこで、地域再生に関わる省庁の予算の一部を一つの統合予算に統一し、統合的なプロジェクトを展開するために1994年に導入されたのが単一統一予算（Single Regeneration Budget : SRB）なのである。

SRBの目的は、地域の衰退地域を改善し、地域の生活の質を高めるために、各主体のパートナーシップを進め、その他のリソースを結びつける触媒としての役割を果たすところにある。SRBの事業の対象は、教育及び技術の実施による雇用の創造、持続可能な経済成長の促進、住宅の改善、少数民族の利益の増進、犯罪及びコミュニティの安全性の向上、環境及びインフラストラクチャーの保全と改善並びにグッドデザインの促進、地域住民の生活の質の改善を総合的に行うことである。SRBの予算が配分される地域は、地域の衰退度を図る指標に基づき衰退地域と認められた地域に限られるが、シティチャレンジのように予算配分を行う地域を具体的に指定するものではなく、予算獲得は地域間の競争によって行われることとなる。SRBの計画範囲は、衰退地域であればその大小は問われない。

また、対象の地域は、SRBは、責任主体（Accountable Body）を含む、各種関係主体のパートナーシップ組織によって申請されることが求められる。責任主体は法人格を有することが求められるが、それ以外の主体は、法人格の有無は問われない。これは、SRBの予算はパートナーシップ組織が運用することになるが、形式的には、責任主体に予算を

配分することとなるための必要な条件なのである。このほか、プロジェクトを展開していくにあたって中心的な役割を果たすリード機関(Leading Agency)を選定することが求められる。このリード機関は、法人格の有無は問われず、実質的な関与度によって定められる。

SRBが求めるパートナーシップの条件は、政府機関、企業及び地域コミュニティ、ボランティアセクターのいずれか2つ以上で結成されることが必要とされ、これらのセクターの関与は、各セクターの特質に応じて、プログラムの立案、実施などの段階であってもかまわないとされる。SRBの開始後3年間(ラウンド1-3)は、住民参加は義務ではなかったため、十分に住民の意見が反映されていなかった。そこで、労働政権就任後のラウンド4からは住民の関与、協議を確保することが義務付けられることとなった。

このようなパートナーシップ型プロジェクトの成功により、現在では、教育や福祉の分野等様々な分野に同じような手法の予算が導入されるようになってきているのである。そして、このようなプロジェクトと1992年以降地域で始まったローカルアジェンダ21の動きが、イギリスの地域の政治文化の変容にもつながってきている。すなわち、地域の政策や取り組みの決定と実施過程を行政だけが行うのではなく、企業、市民団体、行政のパートナーシップ組織が行うようになってきているのである。これは「パブリック」の概念の変容とも解釈できる。すなわち、行政も、企業も、市民団体もそれだけでは、公益を追求し実施する主体としては十分ではない、それぞれを含んだパートナーシップ組織こそが、「パブリック」

の責任を実現できるということなのではないかと考えられる。

そして、このようなパートナーシップ組織を中心として推進されてきたボトムアップのプロジェクトの実施をになったのが、多くの場合、デベロプメントトラストやコミュニティビジネス「ソーシャルエコノミー」と呼ばれるセクターであり、また、逆にこのプロジェクトが新たなセクターを推進し、支えるものにもなってきてきたのである。

4. 地域内資源循環型コミュニティとパーマカルチャー

4.1 地域内資源循環型コミュニティ

さて、経済を活性化し人々が心地よく住める社会を形成し、環境保全を実現していく地域社会とはどのようなものなのだろうか。

平成11年の環境白書においては、持続可能な地域社会の実現の一つの手法として、「もの」、「かね」、「ひと」を地域の中で最大限活用し、地域の中で回していくとした地域内資源循環型の地域作りを通じて、地域の人々を元気づけ、地域経済を活性化し、そして環境負荷の少ない経済システムを作り及び自然環境を保全し、より豊かにしていくことができる旨が記述されている。現在の経済社会システムにおいては、地域の資源は遠くに運ばれ、加工され、世界中に流通し、使用され、廃棄されるという状況にある。地域の資源は地域をうるおすことなく、外部に流出し、地域の環境資源、社会資源を貧相にしていく。また外部に流出した資源は、それが製品となり、使用された後は、廃棄物として、遠く離れた自然環境の中に廃棄されていく。現在の市場原理の中

地域の再生産可能資源の持続可能な利用
モノの利用から使用価値、サービスの利用への転換
レンタル・再使用経済の樹立
資源のスマールサーキット型リサイクル
自然との共生
↓
自然と共存し、資源を自給する
自立型コミュニティ
↓
もの・かね・ひとの地域内循環

図-3 持続可能な社会の原則

図-4 地域内資源循環型社会の仕組み

で構築されたこの仕組みは、GDPを引き上げ、国民の生活を物質的に豊かにするという観点からは有効なシステムであったが、それと同時に自然資源を枯渇させ、地域経済を脆弱にし、環境問題を深刻化させた。また多くの人々の関心はこれらの経済活動が対象とする地域に向き、人々の住む地域社会は、そこに住む人々の関心、関与、参加という観点からはゴースタウン化してしまっているのである。特に都市では、隣人も知らない、もちろん地域の活動に参加する人もないという状況で地域コミュニティがほとんど崩壊してしまっている状況にあり、身内や友人を除くと地域においては「孤独な人間」が増加している。

このような現状に対比し、地域内資源循環型の地域社会を考えてみよう。地域の山林から得られる木材で地域の家が建築され、また木材を加工し家具を製造する家具屋が地域で活動をしている。地域の農業は、地域に新鮮で安全な野菜等の農産物を届け、生産者と消費者との交流を進める。地域の山林から生じた間伐材等を用いてバイオマス発電がなされ、地域に必要なエネルギー供給がなされる。地域の家庭から生じた生ゴミ等の有機性廃棄物は堆肥化され、地域の農家に必要な有機肥料として提供されることになる。また、地域活動の拠点としてコミュニティガーデンが形成され、人々に憩いの場所を提供するとともに、地域の生産物を販売するコミュニティショップができ、またコミュニティの人々が技術・知見をつけるための教室、ワークショップ等も設置され、地域の知恵が地域の若者に引き継がれていく。このような過程を通じて、コミュニティの人々がつ

ながり、コミュニティ活動が活発になっていく。またこの一連の活動は、コミュニティの人々に必要な雇用を提供すると共に、適切な資源管理を可能とし地域の環境保全を豊かにしていくことにつながっていくのである。この地域内資源循環型のコミュニティは、水、エネルギー、食べ物等の基礎的物資の面での自立をめざそうというものである。この取組みは、決して孤立したコミュニティを作るのではなく、地域間のコミュニケーション、協働は励行されるべきものであると考えている。

ヨーロッパでは、このような地域内資源循環をコミュニティの活性化と共に実現しようとする取組みが①新たなコミュニティ「エコビレッジ」の形成、②既存のコミュニティの再生という2つの方向で徐々に始まっている。後者の取組みは、東京の真中のような都市では難しく、現在のインフラの整備、経済システムのあり方からすると田園地域においても容易ではないが、小さな範囲で徐々に変えていこうとする模索と実践が始まっているのである。

このような地域内資源循環型コミュニティを実現するための社会システム、政治文化を作ろうとするエコロジーム・メントを支えるのが、「パーマカルチャー」であり、「ソーシャルエコノミー」なのである。ソーシャルエコノミーは、

- ・ プライベートセクターや公的セクターが提供できないサービスを当該コミュニティの実情に即した形で提供する
- ・ 地域のお金を地域の中で循環させることを通じて、地域のコミュニティを活性化し、地域経済を発展させる

- ・コミュニティの活性化, キャパシティビルディング, 地域の民主化の促進
- ・経済的に衰退した地域において, 主流の経済とコミュニティとを結びつける働き

を通じて地域内資源循環型コミュニティを進める主体となりうるのである。

4.2 パーマカルチャームーブメント

持続可能な社会を実現する実践理念として, イギリスの環境保全活動に大きな影響を与えているのが「パーマカルチャー」である。パーマカルチャーはオーストラリアのビルモリソンが提唱する, エコロジカルガーデニング, 農の実践のための原則である。自然とともに働き, 自然に反しない暮らし, 働きを通じて, 人々, 自然をケアしながら環境に負荷の少ない豊かな暮らしを実現しようとするものである。これは, 「農」だけに限らず, 家の建て方, まちづくり, 都市計画等に活用される理念であるとともに, 人間の生き方, 地域社会, 経済システムのあり方を提示している。そして, 現在のヨーロッパのエコロジームムーブメントの中で, それを学び, 実践する人達が, その理念を多様な形で発展させてきているものである。このパーマカルチャーを追求するグループが, イギリスの多くの場所で結成され, エコロジカルなライフスタイルの実現, まちづくりの実践の推進力となっている。

5. あらたな「結」の形

筆者は, イギリスで様々な環境活動を追いかけるうちに, 「ソーシャルエコノミー」と「パーマカルチャー」が, 「人」と「地域」を元気にしながらそして「環境保全」を実現する地域内資源型まちづくりのキーとなるセクター, キーとなる理念の一つになっているのではないかと感じるようになった。イギリス人は一般的に, 環境に対する意識は決して高くなく, ライフスタイルも決して環境に負荷の少ないものとはいえない。しかし, 例えば, リオサミット以降, 地域で草の根レベルで策定が進められてきた「ローカルアジェンダ21」の中には, 「ソーシャルエコノミー」という題で一節が設けられていたり, 「コミュニティビジネス」, 「クレジットユニオン」, 「LETS」等のソーシャルエコノミーの活動の振興の必要性が記述されているのである。このような視

点は, 日本の環境関係の文献, 計画, ローカルアジェンダではほとんど見られないものである。そしてこのような記述がなされてるローカルアジェンダの策定に関わった人々の多くは, パーマカルチャーのバックグラウンドを持っている人なのである。

ソーシャルエコノミーそのものは直接環境保全を目的として活動がはじめられたものばかりではない。イギリスでも環境とソーシャルエコノミーの関係がそれほど意識されているわけではない。

しかし, 現在の大量生産, 大量消費, 大量廃棄主義の経済システムを環境保全型のシステムにかえていき, グローバリゼーションの進展で個性を失った地域経済を活性化し, 地域の外側を向いて働いてきた人々をもう一度地域に戻して地域を元気にしていくために, 競争, 市場優先, 営利主義とは違った哲学で成り立つ新しい経済セクター「ソーシャルエコノミー」が持続可能な経済社会を構築していくために必要不可欠なのではないかと考えるのである。

日本では, 最近NPOやエコマナー, コミュニティビジネスの活動が活発になってきている。一方, 日本の歴史を振り返れば, 同じような組織が存在してきたのではないかとも思われる。日本の村落共同体をみれば, 「結」という相互援助システムが歴史的に存在し, 現在でもなお存続している。結は, 共有林や水路等の共有材の管理を担うなど地域の環境資源の維持, 管理に重要な役割を果たしてきた。また, クレジットユニオンの存在として「講」という共同体の社会保障システムも重要な役割を果たしてきた。

今, 日本の経済システムの構造改革の必要性が叫ばれている。崩壊しつつある地域コミュニティの再生を求める人々も多い。循環型の社会経済システムも構築していかなければいけない。それを実現するための新たなセクターとしての日本型「ソーシャルエコノミー」, 新しい現代版「結」の在り方を論じ, それを進める仕組みを検討していく必要があるのではないかと考えている。

次回以降, ブリストル等のイギリスでの取組みの紹介, 日本における取組み, 課題などについて論じることを通じ, 新しい「結」, 「講」の在り方を提案していくこととしている。