

## 巻頭言 地域循環共生圏の構想と課題

Foreword Concept and Future Task of the “Regional Circular and Ecological Sphere”

大塚 直<sup>\*</sup>  
Tadashi OHTSUKA

## 1. 地域循環共生圏構想の特徴と意義

「地域循環共生圏」の概念は、中央環境審議会による2014年の「意見具申」において「統合的アプローチ」の1つの在り方として提案された後、2018年に閣議決定された「第5次環境基本計画」で導入された。元来、「第2次循環型社会形成推進計画」（2008年閣議決定）で示された「地域循環圏」の考え方と、「生物多様性国家戦略2012-2020」（2012年閣議決定）で示された「自然共生圏」の考え方、さらに、低炭素社会（現在だと、脱炭素社会）の実現の必要性とを組み合わせたものである。地域循環共生圏における「地域」の概念については、集落レベルや市町村レベルといった狭い領域で完結しうものから、都道府県レベル、流域レベル、それよりも広域のレベルといったさまざまな階層の圏域が含まれる。地域循環圏の議論でも、リサイクルは狭域のみでなされるものではないと指摘されていたように、地域循環共生圏の圏域は多層的に把握されているのである。

環境情報科学センター（CEIS）では、地域循環共生圏の実現・普及に向けて、環境科学面からの貢献を促進するため、2017年からシンポジウムを開催してきた。さらに、2021年の設立50周年の記念活動の一環として、CEISの新たな研究分野での展開を目指して、「地域循環共生圏の推進」をテーマとして、研究発展のための提言等を行うことにしている。

地域循環共生圏に類似するものとしては、自然共生型流域圏やエコタウン、環境モデル都市、SDGs未来都市、環境未来都市など、他省庁でもさまざまな試み

がなされてきたが、地域循環共生圏はそれらにない特徴を有していると思われる。第5次環境基本計画の考え方をベースに、地域循環共生圏の概念・構想の特徴を私なりにまとめると、次の4点にあると考えられる。

第1は、わが国が抱えているさまざまな課題と環境上の課題の同時解決を目指している点である。さまざまな課題とは、少子高齢化・人口減少、都市への若年層を中心とする流入超過、地方の若年人口の減少、農林業の担い手の減少に伴う耕作放棄地や手入れに行き届かない森林の増加、それに伴う生態系サービスの劣化などである。この概念は、「第3次環境基本計画」から提唱されたてきた「環境・経済・社会の統合的向上」を具体化するものであり、環境政策をビジネスと関連付けて実現することも目的としている。わが国の社会における持続可能な発展（SD）の実現の鍵となる概念である。

第2は、最終目標として、地域の活性化と地域の自立的発展を想定していることである。現在、わが国では、かねてから存在する地方の過疎化の問題が増幅し、地方衰退・地方消失が問題とされているが、地域循環共生圏はこの問題に、環境政策の観点からメスを入れようとするものである。そのために、地域循環共生圏の概念には2つの考え方が内包されている。1つは、風力、太陽光、バイオマスなどの再生可能エネルギーの導入など、地域資源の再認識であり、これによって地域雇用の創出と災害時のエネルギー確保によるレジリエンスの強化を図る姿勢である。（わが国全体についても当てはまることではあるが）地方は、これまで地域資源である再生可能エネルギーに目を向けることなく、輸入された化石燃料に対する（毎年10兆円程度に上る）莫大な支払いをすることに安住してきたのである。金融との関係で見れば、従来、国内に投資資

\* おおつか だだし・早稲田大学法学学術院 教授

をすることの重要性・必要性が必ずしも認識されず、それが今日のわが国の社会・経済の状況を導いている面があるが、この点を再認識する試みである。江戸時代以来みられる特産品や環境にちなんだブランド品の開発も(岡山県真庭市の牡蠣ガラを土壌改良材に用いた真庭里海米はその例である)、さらに地産地消の推奨もこの点に関連する。もう1つは、都市と農村の関係を再構築する必要性の認識である。高度経済成長期以来、農村地域は都市での働き手の供給源とされ、農村地域が都市地域にいわば従属させられてきた面があり、その結果として、地域の疲弊、都市の過密、全国的な出生率の減少が生まれている。地域循環共生圏の構想は、都市にとっても、農山漁村からの農林水産品や自然の恵み(生態系サービス)等によって自らが支えられているという気付きを与え、都市と農村の間の自然的つながりを認識し、経済的つながり(人、資金等)を構築することにより、新たなバリューチェーンを生み出すことを目的としている。

第3は、持続可能な発展目標としてのSDGsとの関係である。地域循環共生圏は、ローカルSDGsと類似する面はあり、その方面からの研究は今後も重要であるが、人口減少、高齢化、地方衰退・消失などの課題を解決しようとする視点が入っているか否かという点では両者は相当に異なっている。SDGsは何といても途上国を含めた地球の各国の環境政策やその他の政策を含めた広範な意味での持続可能性を目的としたものであり、もちろんその推進は必要であるが、地域循環共生圏はまさに国内の環境政策を含めた緊急の課題に対処しようとするものなのである。近時、気候変動対策に関連して「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」(2021年10月閣議決定)が新たに策定されたが、「第1章 基本的考え方」の「4. 将来に希望の持てる明るい社会に向けて」の項目を実現するためには、SDGsの達成だけでは残念ながら不十分であり、地域循環共生圏の達成が必須であると考えられる<sup>1)</sup>。

第4に、「第5次環境基本計画」は、国内で地域循環共生圏のモデルを実現し、それをパッケージとしてアジア・太平洋地域など世界に展開し、持続可能な地域づくりに貢献することを企図している。防災・減災のための再生可能エネルギーの導入や、都市と農村の

協働など、地域循環共生圏がアジア・太平洋地域で有用な点も少なくないと思われる。ただ、少子高齢化と人口減少、地方消失の危機など、わが国特有の事情もあるため、その点を踏まえて国際発信をすることが必要である(もともと、アジアでも一部では高齢化に対する対応は若干は始まっているようである)。地域循環共生圏構想が有効性を発揮するのはまずは国内であろう。

このように、地域循環共生圏は、環境政策、地域政策等との関係でわが国が目指すべき方向を指し示すものであり、今日、この分野で最も注目されるべき概念であると考えられる。

## 2. 地域循環共生圏に関する研究の進展と本誌特集

地域循環共生圏に関しては環境省を中心に推奨され、いくつかの自治体で実践されており、その成果も現れてきている。また、地域循環共生圏に関する研究も進んできている。本誌における各論文は、それを一層発展させるものである。

佐々木論文は、環境省の取組として、畜産業の衰退(阿蘇地域)やススキ主体の半自然資源の放棄(岡山県真庭市)がさまざまな環境・経済・社会問題を生んでいる中で、地域循環共生圏の構想が実施されつつあることを紹介する。また、自立した地域を形成するために、地域における経済循環の視点も重要であり、環境省では、市町村単位での資金の流れを「見える化」する「地域経済循環分析」を提供していることを紹介する。

藤田論文は、地域循環共生圏を従来の環境圏、環境都市の発展形としてとらえた上で、地域循環共生圏の形成を実現するための環境情報科学研究として、3つの研究を掲げ、CEISが取り組むべき研究の方向を示している。

一ノ瀬論文は、従来の研究を整理した上で、地域循環共生圏プラットフォーム事業の結果では、廃棄物、地域経済、バイオマス等に関しては成果指標が設定されているが、他の分野では設定されていないことを示している。

早川=篠原=吉田論文は、宇都宮市において、地域循環共生圏の代表例というべき<地域主体の再生可能

エネルギー導入による地域における課題解決が実践されつつあることを示している。SDGsの推進と、市民等の資産流出の防止、市民生活の質の向上が同時に目指されていることが重要である。

松本論文は、大木町を中心として南筑後地域に、プラスチック循環、メタン発酵、ゼロカーボングリッドの取組が進み、資源循環と脱炭素を両立させた地域循環共生圏の実現が構想されていることを紹介する。

見山論文は、企業の能力構築のフレームワークである「ダイナミック・ケイパビリティ」の枠組みから、地域循環共生圏の背景となったSDGsを考察し、具体的事例として、SDGs未来都市となった鳥取県智頭町、岩手県一関市の取組を分析する。双方とも住民の連携を重視している点が興味深い。

酒井論文は、資源循環の分野からの地域循環共生圏の展開について、その構成要素、モニタリング指標、資源循環が有するGHG削減効果について論じる。ボストンのZero Waste計画において2050年に相当量の炭素貯留を見込んでいる点も注目される。製品分野や建築物分野のGHG負荷量がわが国のGHGの半分近くを占めるとの報告の紹介も重要である。

國部論文は、地域循環共生圏の進展にESGを活用するためには、地域循環共生圏に関連するビジネスの社会的評価が重要になることを説く。

川久保論文は、SDGsのローカライズという観点から地域循環共生圏にアプローチする。全国各地のローカルSDGs達成に向けた取組を「オンラインSDGsプラットフォーム」で共有することの重要性を説く。

クマール・ミトラ＝森論文は、都市と農村の協力を基本とする地域循環共生圏のアプローチがアジアでも有効であり、再エネ資源の活用や地域のレジリエンスの向上に貢献することを論じる。アジアにおけるさまざまな事例が紹介されており、また、地域循環共生圏に関して、南アジアと東アジアの主要な学術研究機関と覚書が締結され、地域循環共生圏コンセプトを推進するためのコンソーシアムが設立されたことが示されている。人口が増加するアジアの都市が対象とされており、わが国の状況とは異なるが、都市と農村の協力、地域のレジリエンス向上が必要な点では共通性が見られるのである。

本特集を契機として、地域循環共生圏構想に関する研究、議論がさらに発展することが期待される。

### 3. 地域循環共生圏と気候変動対策

2021年6月、地球温暖化対策推進法の改正法が成立・公布された。同改正は、2050年カーボンニュートラル（脱炭素化社会）の実現を旨とするという形で同法に基本理念の規定を置き、国の不退転の決意を示したが、同時に、地域の脱炭素化の取組を促進するため、地方公共団体実行計画制度等の見直しを行った。この見直しは、地域資源である再生可能エネルギーを活用し、再生可能エネルギー事業を地域社会と共生させ、持続可能な発展を目指すものであり、まさに地域循環共生圏に向けた取組そのものといえる。

本改正に関して注目すべきは、第1に、都道府県および指定都市・中核市・特例市は、地方公共団体実行計画の「区域施策編」に関して、再生可能エネルギー利用促進等の施策に関する事項に加えて、施策の実施に関する目標を定めることとされたことである。

第2に、地方公共団体実行計画の「区域施策編」に関して、従来主体として規定されていなかった（指定都市等以外の）市町村にも、計画を策定し、（第1点に触れた）施策およびその実施に関する目標を定める努力義務が課されたことである。

第3は、すべての市町村は、合意形成促進のため、地方公共団体実行計画協議会を活用しつつ、①再生可能エネルギーを活用した脱炭素化プロジェクト（「地域脱炭素化促進事業」）の促進を検討するエリア（「促進区域」）、②地域の環境保全への配慮事項、③地域貢献等の地域経済・社会への配慮事項等を実行計画に位置づけるとされたことである。地方公共団体実行計画を策定した市町村（計画策定市町村）は、事業者から申請された地域脱炭素化促進事業計画が、地域の環境保全への配慮事項、地域貢献等の地域経済・社会への配慮事項等、地方公共団体実行計画に適合する等の要件を満たす場合には、当該事業を認定する。

本改正が、地方公共団体実行計画に再生可能エネルギーの促進事業等に関する事項を導入した意義は、自治体が同事業に関してゾーニングを行い、戦略的環境アセスメントともいえるアセスメントを導入したこ

と、そして、自治体が複数案を検討し、アセスメントの中で適切な案を選定する仕組みを導入したことにあ  
る。この仕組みは、自治体が再生可能エネルギーのある  
べき姿を地方公共団体実行計画に描いて事業者にし  
し、事業者がこの計画を遵守してもらうこととし、そ  
の際の事業者のメリットとして特例を設けるものであ  
り、自治体の戦略的アセスメント(ともいえるアセス  
メント)の複数案の検討において経済・社会的要素の  
考慮が行われる点に、地域循環共生圏の考え方が反映  
されている。同法21条9項には、地域経済との関係  
も定められているし、地域資本が再生可能エネルギー  
を導入することは、複数案における経済の考慮に含ま  
れるといえよう。自治体みずから地域新電力に関与す  
る可能性もある。

再生可能エネルギー発電事業については上位計画が  
なく、計画的マネジメントが必要なこと、促進法であ  
る再生可能エネルギー特措法では計画的なマネジメ  
ントを行えず、電気事業法も電気事業関係の安全性を  
チェックしているのみである一方、再生可能エネル  
ギー発電施設は徐々に迷惑施設化していることが、今  
般の改正につながったのである。

今後、同法改正に伴い、環境保全に支障をきたすお  
それがないものとして環境省令で定める区域の設定に  
関する基準や、「地方公共団体実行計画策定・実施マ  
ニュアル」が策定される予定であるが、同マニュアル  
においても、この計画の策定が、地域循環共生圏の考  
え方に対応しており、地方公共団体が温暖化対策を行  
うのと同時に、地域が抱えるさまざまな行政課題を解  
決・改善する手段として、この計画を策定すべきこと  
が示される可能性が高い(脱炭素政策が、今後の地方  
創生政策と親和性が高いことは、全国町村会からも市  
提起されている<sup>2)</sup>。人口減少をはじめとして危機的な  
状況にある地方を活性化させる手段を国や都道府県と  
ともに検討し、地方の自立に向かうことが期待される。

また、促進区域の設定に際しては、再生可能エネル  
ギー導入目標を踏まえ、環境保全上の支障のおそれが  
ないよう、再生可能エネルギー事業の適地を抽出する  
ことになるが、その際、再生可能エネルギー事業者に  
対しては、事業と合わせて、地域環境保全の取組や地  
域貢献の取組を求める必要があり、この点が省令で定

められる予定である。具体的には、環境影響を低減し  
(デメリットの最小化)、地域便益を創出すること(メ  
リットの最大化)を同時に達成するよう、地方公共団  
体実行計画協議会を通じて合意形成を図る必要がある。

さらに、マニュアルでは、都市部と地方との連携に  
よって地方公共団体実行計画を策定し、再生可能エネ  
ルギーを導入することも推奨される予定であるが、こ  
の点も、地域循環共生圏の考え方を反映するものとい  
える。すでに熊本市と周辺市町村の連携、横浜市と東  
北市町村との連携が行われていることが注目される。

#### 4. 地域循環共生圏構想の課題

地域循環共生圏は開かれた概念であり、そこにさら  
に何を盛り込むかは、個々のケースによって変わって  
くる。この概念は政策形成概念であり、人々の意識や  
行動を変化させ、人々に自らの判断の下に地域づくり  
を行っていく動機づけを与えるものである。その基礎  
には、地域を尊重する眼差しがあるとともに、地域連  
帯の発想が見てとれる。

最後に、地域循環共生圏の現在の課題として重要と  
思われる点を3つあげておきたい。

第1は、この考え方は、わが国の今後の社会の進む  
べき道として極めて重要な方向を示しているにもか  
かわらず、この考え方が環境省特有のもののみなされ  
ちな点である。現政権は従来の政権と異なるビジョ  
ンを示すべく「新しい資本主義」という観念を提起し  
ているが、その実体は必ずしも明らかでない。「地域  
循環共生圏」は、名称をそのまま維持するかはともか  
くとして、その発想は今後のわが国の政府全体のビジ  
ョンの1つとして打ち出してもいいほどのものでない  
か。もっとも、そのような時期が来たときのためにも、  
この概念の中身を具体化する研究の進展は必須であ  
らう。この構想に対して部分最適論にすぎず、全体最  
適こそが重要であるとの議論が、一部の方から出され  
ているようであるが、化石燃料と再生可能エネルギー  
の価格が変動することをとってみただけでも、全体最  
適を満たすか否かは刻一刻と変化している。そもそも、  
従来わが国で全体最適を狙った政策をとられてきたか  
には甚だ疑問がある<sup>3)</sup>。1960年代、70年代の状況で  
ならばともかく、地方が消失し、安全保障面からの国

土の保全にさえ悪影響を及ぼしかねないわが国の現状において、このような議論は適切さを欠くというべきであろう。

第2に、地域循環共生圏はさまざまな内容を含むために、その全体を把握するための指標が策定されていないことである。一ノ瀬論文も、地域循環共生圏に関わる諸分野の指標について言及するが、全体像を示すための指標についてまでは触れていない。地域循環共生圏プラットフォーム事業の結果では、廃棄物、地域経済等に関しては成果指標が設定されているが、他の分野では設定されていないとのことである（中でも、太陽光等再生可能エネルギー、人口についての指標が設定されていないことは大きな問題であろう）。わが国で地域循環共生圏に関する取組を普及させ、将来に向けて明るい社会を築くためには、このような地域循環共生圏の全体に関する指標の作成が急務であると思われる。

第3に、各地域での人材の発掘、育成と各地域の価値への認識の高まりが重要であることである。上述した地球温暖化対策推進法の地方公共団体実行計画も、地域の人材の発掘、育成ができなければ成功しない可能性がある。当面は、国や都道府県の支援によって計画策定、再生可能エネルギー導入を実現することが考えられるが、これを継続させていくには、地縁的ネットワーク、地域をよく理解する人材、地域をよくすることに對する責任感、満足感を抱く人材が不可欠である<sup>4)</sup>。地方大学などの研究者の協働も重要である。各地域の価値への認識の高まりの必要は、環境教育や郷土愛を育む教育とも関連する点である。

中央環境審議会では、「第6次環境基本計画」に向けた検討も始まりつつある。新たな構想が検討されることになるが、その基軸には地域循環共生圏の発想がおかれるべきであろう。

#### 補 注

- 1) とはいえ、ESG 金融との関係では、海外からの資金を呼び込むには、世界的に普及している SDGs に対する取組が重要性を帯びることは言うまでもない。
- 2) 全国町村会「『地域脱炭素に向けた改正地球温暖化対策推進法の施行に関する検討会』および『地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルに関する検討会』における議論に対する意見」(令和3年10月) (『地方公共団体実行計画策定・実施マニュアルに関する検討会』第3回会合(2021年11月4日)参考資料3)

- 3) GDP を挙げること自体、環境政策としては問題があるが、(このような指摘を一部でされている) 事業官庁が指標としていることから言及すると、2000年代からのわが国の GDP がほとんど増加しておらず、GHG 排出量との関係でデカップリングに成功したとは言い難い状況であり、2020年には一人当たりの GDP は世界で23位から25位、購買力平価は30位あたりになっていると言われるが、これはわが国が全体最適を狙った対応をしてこなかったことを示しているであろう。
- 4) CEIS の第148回環境サロン(2021年9月17日)における、大場真氏の報告「地域資源を軸とした地域循環共生圏はスタートできるのか?」で強調された点である。