

わが国における「ESTステークホルダー会議」実施の系譜と考察*

Development and examination of implementation of “EST Stakeholder Conference” in Japan*

濱田志穂**・柳下正治***

By Shiho HAMADA**・Masaharu YAGISHITA***

1. はじめに

2006 年度末から、スターンレビューの発表やアルゴア氏の「不都合な真実」のヒット、ハイリゲンダム G8、第 4 次 IPCC 報告書等の流れの中で、長期的な温室効果ガス (GHG) の大幅削減を国際的合意目標に据えようとする流れが速まっている。目前に迫る洞爺湖 G8 では、この流れをより確実な国際枠組に発展させていくための政治的決断が求められる。しかし日本での現状は、京都議定書対応の当面の議論はなされても長期を見据えた本格的な議論はほとんど進展がなく、交通部門もその例外ではない。2001 年の OECD (経済協力開発機構) による EST (Environmentally Sustainable Transport : 持続可能な交通) 提唱をきっかけに、我が国でも EST 概念が導入され、EST 国際会議やモデル事業等が始められたものの、EST 概念の普及や現状の趨勢の延長線上での対策強化を事業と謳ったにすぎないものが多い等、EST と本格的に向き合う議論は大幅に出遅れているのが実態である。

EST の議論は、あくまでも 30~50 年先を見通したバックキャストिंगによって現状から大幅に変革しようというところに本質がある。筆者らは、このような議論を展開する上で「ステークホルダー型会議」に注目した。この会議手法は、テクノロジーアセスメントの進展とともに開発された参加型会議のひとつである。ステークホルダー会議は、討議しようとするテーマに関して最もふさわしいステークホルダー (“利害関係者”というよりも“問題当事者”と訳す) に出席を求め、それぞれの立場から討議を行う方法である。テーマに対して最も先鋭的で突出した意見が持ち込まれる可能性があるステークホルダーによる討議は、論点の明確化や問題認識の幅を広げるとともに、深い議論を生むことが期待できる。合意の形成も重要だが、それよりも立場や見解の違いによって生じる対立点とその理由・背景を明確にすることへの

期待が大きいと言えよう。

EST は、まず長期的な視野から十分に議論し持続可能な交通の将来像の合意点を探り出した上で、その実現をめざした交通・環境政策/戦略を策定し、趨勢ではない大胆で意欲的な対策をも今の時点から講じていこうとするものである。筆者らは、日本における EST 実現の重要性に着目するとともに、その長期の視点に立った政策変革の推進の決め手はステークホルダーによる真摯な検討・熟慮を経た社会的意思の存在ではないかと考え、2003 年来、EST をテーマとした「ステークホルダー会議」の開催に関わってきた。

本稿では、わが国での EST ステークホルダー会議の実施の系譜と、長期的に目指すべき交通環境対策の方向に関する議論の結果を報告する。

2. ESTステークホルダー会議

(1) ESTステークホルダー会議実施の系譜

我が国における EST ステークホルダー会議は、2003 年度および 2004 年度に実施された「トヨタステークホルダー・ダイアログ」に端を発する。元来、(株)トヨタ自動車の環境コミュニケーションの一環として開催されている会議であり、2003、04 年度は、自動車メーカーとして密接不可分の関係にある社会的課題である EST をテーマに連続開催されたものである。続いて 2005 年度には、環境省、企業、NGO および研究者からなる実行委員会の主催により「EST ステークホルダー会議」が開催された。2006 年度には、交通・環境・政策等の研究者が中心となった EST 政策研究会主催の「EST 熟慮型ステークホルダー会議」が実施されたところである (表 1)。

筆者らは、ESTをテーマとしたこれら4つのステークホルダー会議にコーディネーター・実行委員・事務局等、何らかのかたちで関わってきた。4つの会議は主催者も経費負担もそれぞれ異なるが、筆者らが連続して内容面に関与することにより、事実上、継続性を持って日本におけるESTの実現に向けた議論を発展させてきた。

4つの会議で行われた議論の流れは、図 1 に示すとおりである。

*キーワード: 地球環境問題、市民参加、総合交通計画

**非会員、修(環)、名古屋大学大学院環境学研究科

***非会員、学(工)、上智大学大学院地球環境学研究科教授

(東京都千代田区紀尾井町7-1、TEL 03-3238-4365、

E-mail yagish-m@sophia.ac.jp)

表-1 ESTに関するステークホルダー会議の開催概要

年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
会議名	トヨタステークホルダー・ダイアログ		EST ステークホルダー会議	EST熟慮型 ステークホルダー会議
	第3回	第4回		
主催者	トヨタ自動車 IGES	トヨタ自動車 IGES	ESTステークホルダー 会議実行委員会	EST政策研究会
開催日	公開シンポジウム 03.11.17 ステークホルダー会議 03.11.28-29	ステークホルダー会議 05.01.14-15	事前説明会 06.02.20 ステークホルダー会議 06.03.17-18 振り返り 06.09.09	第1回 06.11.23 第2回 06.12.23 第3回 07.01.27 第4回 07.02.17 振り返り 07.06.23-24
参加者	公的	7	9	8
	企業	7	12	14
	NGO・NPO	8	9	9
	計	30*	30	31
ファンド	トヨタ自動車株式会社 (CSRの一環として)		国委託事業 (ESTモデル事業の一環)	科学研究費補助金

* 専門家、ジャーナリスト等をひとつのセクターとする8名を含む

** () 内はトヨタステークホルダー・ダイアログから継続して参加した人数を示す

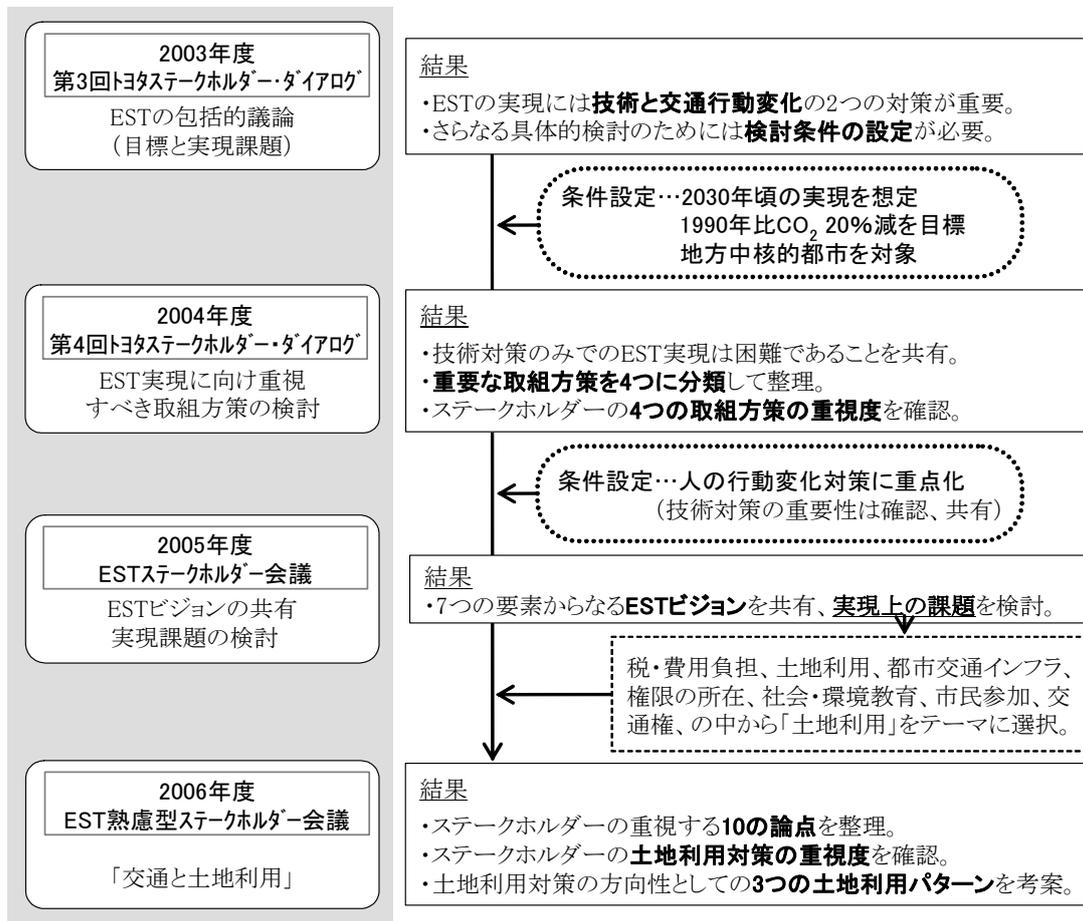


図-1 ESTに関するステークホルダー会議の議論の流れ

(2) ESTステークホルダー会議のねらいと方法

EST 実現のためには、交通・環境分野における個人や組織等の間に存在する見解の相違、利害構造、さらには社会システムや価値観にまで立ち至った議論が不可避で

ある。このような現状において、EST ステークホルダー会議は、問題当事者であるステークホルダーが真摯な対話を重ねることで、より本質的な議論にチャレンジし、EST の実現に向けてどのような解を見出すことができる

のかを実証しようとするものである。

そのため、この間に実施してきた4つの会議では、OECD 提唱の EST 概念に沿ってバックキャストによる検討を徹底し、具体的な将来目標を共有した上で議論することに留意している。また、ステークホルダーによる討議の深化を促すために、討議に資する基礎情報を共有し、専門的知見・専門家と応答する工程にも工夫している。

参加者となるステークホルダーについては、わが国の交通環境問題に照らして日本社会の縮図ともいえる議論の場を設置できるよう人選に配慮した。具体的には、行政（国・自治体）、自動車メーカー、運輸事業者、エネルギー供給事業者、流通、不動産、ディベロッパー、一般企業、交通NPO、環境NGO・NPO、消費者団体等に参加を依頼した。

3. 結果

連続する4つの会議の中から、わが国が長期的に目指すべき交通環境対策の方向性の検討をまとめた「第4回トヨタステークホルダーダイアログ（2004年度）」、および重点的に議論すべき課題を「交通と土地利用」に絞りこんで議論を行った「EST 熟慮型ステークホルダー会議（2006年度）」の2つについて、結果を紹介する。

（1）第4回トヨタステークホルダーダイアログ¹⁾

第4回トヨタステークホルダーダイアログでは、2030年頃に交通起因CO₂排出量を1990年比約2割削減すること、地方中核的都市の旅客交通に焦点を当てること等の条件設定をした上で討議を行った。その際、「技術」と「交通行動変化」の2つを対策の柱に据え、さらに2軸で4つに区分して議論の材料として示した（図2）。

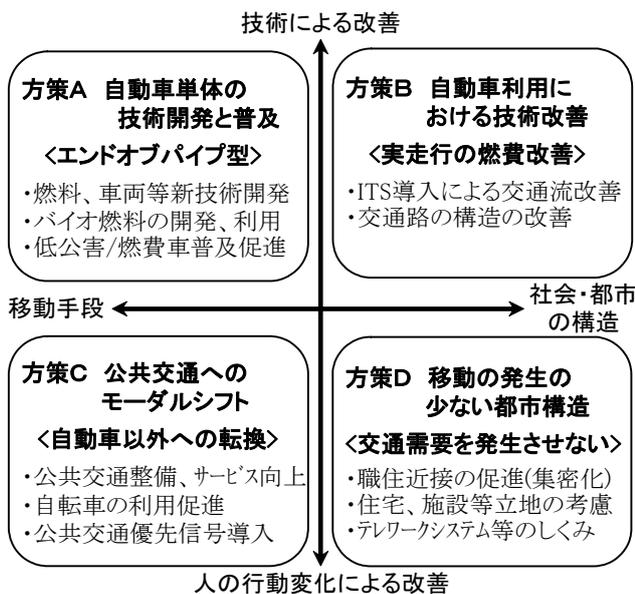


図-2 ESTをめざした旅客部門CO₂削減方策

ひとつの軸は、対策の重点を「技術（自動車側の対策）」と「人の行動変化（利用側の対策）」を極とする縦軸である。もうひとつは、「移動手段」と「社会・都市の構造」を両極とする横軸である。

この4方策について、今後30年後に向けてどのような対策強化をすべきかについて十分に討議をした上で、ステークホルダーがどの方向性を重視するのかを投票で確認した。その結果、方策C（31.3%）、B（27.5%）、A（24.7%）、D（16.5%）の順で票を得、方策BおよびCの方向性が重視されていることが明らかとなった。この結果は全セクターに共通する一致点であったが、一方で、セクターごとに重視する方策には相違があることも明らかとなった。企業セクターの多くのステークホルダーが技術革新への期待感をそのまま受け入れているのに対して、公的セクターおよびNGO・NPOセクターのステークホルダーは、技術そのものの重要性を受容しつつ、技術革新への過大な期待が他の対策の遅延の原因になることへの恐れを指摘していることには留意すべきである。また、この時点では方策Dに関しては長期的な必要性は共有されたものの、セクターを超えて最も困難な取組として認識され、企業セクターにおいては否定的な見方も存在することが確認された。

（2）EST 熟慮型ステークホルダー会議

2004年度の議論ではあまり重要度が高くなかった方策D「移動の発生の少ない都市構造」であったが、2005年度の議論を経て、2006年度「EST 熟慮型ステークホルダー会議」でさらに討議を深めるべきテーマとして多くのステークホルダーに選択されたのが、交通と土地利用のあり方であった。

2030年頃を目指して地方中核的都市におけるEST実現を目標とし、会議テーマ「交通と土地利用」について議論した結果、ステークホルダーの重視する10の論点がまとめられた（表2）。このうち、交通と土地利用対策の基本的方向に関する議論を紹介する。

a) 土地利用対策の優先度

土地利用のあり方や都市構造の変革にまで遡った対策は、中長期的なCO₂大幅削減の視点とともに、人口減少や公共交通の衰退が顕著な現状打開の視点からも優先度は高い、との意見が約半数を占め、公共交通整備や交通路管理等の対策と総合的に進めるべきとの意見も合わせて約7割の支持を得た。一方で、企業セクター、特に自動車または自動車利用を前提とした社会構造に密接な関わりを有する企業のステークホルダーからは、土地利用対策に慎重な意見が提示され、人の移動の自由や、居住・活動場所の選択の自由に制約を加えることに対する拒否や懸念が示唆された。

表-2 ESTをめざした交通と土地利用に関する論点の分類

I 交通と土地利用対策の基本的方向	(1) 地方中核都市における土地利用対策の優先度について (2) 地方中核都市における土地利用の方向性について (3) 都市拡大の抑制／集密化のための具体的手段について
II 土地利用対策の推進のための個別的な対策	(4) ESTの実現に適った将来ビジョンづくりについて (5) 都市の土地利用用途の混在化について (6) 通勤手当の支給の廃止について (7) 中心市街地活性化方策について (8) 旅客交通発生源としての工場・事業場の立地対策について
III 取組主体等	(9) ESTの実現に向けた対策推進の各主体の役割 (10) 教育・意識啓発の重要性

A : 旧来の中心市街地に集密化

B : 面的拡大した新たな拠点も含めて集密化

C : 面的拡大した構造を前提に動線対策を充実

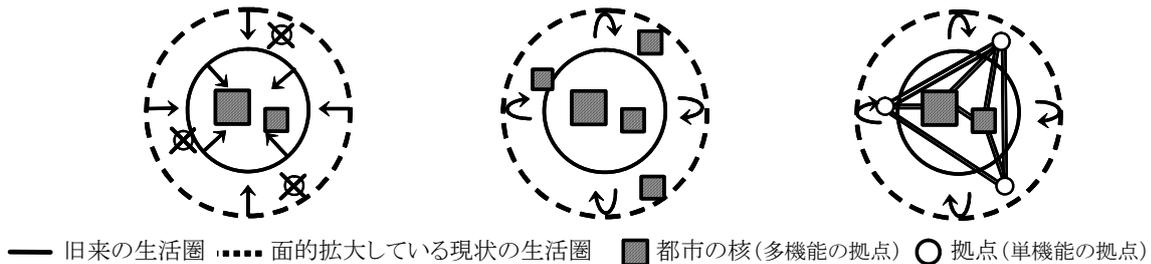


図-3 地方中核的都市におけるESTをめざした土地利用パターン

b) 土地利用の方向性

次いで討議したのは、EST 実現の視点から地方中核都市が目指すべき土地利用の方向性についてである。

中長期的に地方中核都市が目指すべき土地利用の方向に関しては多様な意見が示されるなかで、最終的に3つの土地利用パターンで整理することが適当であるとの意見に収斂した(図3)。

3つの土地利用パターンについて、将来の中核的都市においていずれの方向を支持するかを尋ねたところ、A(35%)、B(35%)、C(30%)と、ほぼ3等分の結果となった。3つの土地利用パターンそれぞれについての主要意見は、次のとおりである。

パターンA「旧来の中心市街地に集密化」

- ・土地利用と公共交通の政策を総合的に進めると、都市のコンパクト化は必至。
- ・CO₂の大幅削減を前提に考えれば集密化は不可欠。
- ・外延化した都市の維持は財政的にも困難であり、社会投資は最小にすべき。

パターンB「面的拡大した新たな拠点も含めて集密化」

- ・集密化は必要だが、これまでの都市拡大の中で形成されてきた新しい拠点もベースに考えるべき。
- ・集密化の行動やプロセスにおいて、個人の自由で多様な選択肢が残されるような構造にすべき。
- ・都市内で移動がクローズド化されるのであれば、郊外部の核の存在も認めてよい。

パターンC「面的拡大した構造を前提に動線対策を充実」

- ・個人の土地利用の選択の幅はある程度認めるべきであり、分散地域における動線対策が重要。

- ・一律に土地利用対策のみでの対応は適当ではない。
- ・公共交通を充実させるべき。

Aの主張はバックキャストによる目標達成を重視した意見であり、B、さらにCの主張になるにしたがって、都市構造の現状や現在までの都市形成の過程を重視した意見であることが確認された。この土地利用の方向の選択には、ステークホルダー間、特に自動車社会を前提とする立場かどうかではっきりと主張の違いが見られたことに加えて、ステークホルダー自身の生活や活動の場として経験した都市が影響した可能性が指摘された。

4. おわりに

ESTの重要性は認識されていても、その具体化に向けた具体的討議の場は少なく、模様眺めの現状がなおESTの実現に内包される問題の複雑さを示していると言えよう。ESTステークホルダー会議はこうした状況を打破するきっかけとなる可能性への期待から始まったが、議論の端緒を開いた段階にすぎない。さらに論点を具体化し、また本格的な場での議論の実践が今後も必要である。

本稿は、2004年度(株)トヨタ自動車・IGES「第4回トヨタステークホルダー・ダイアログ」、および平成17~19年度科学研究費補助金・基盤研究B「持続可能な交通の実現に向けた革新的政策の策定の道筋の開発に関する研究」(17310024、研究代表者：柳下正治)の成果の一部をまとめたものである。

参考文献

- 1) トヨタ自動車株式会社：Environmental & Social Report 2005、pp63、2005。