

〈論文〉

持続可能な地域社会づくりにおける ローカルアジェンダ 21 の意義と役割 ——京のアジェンダ 21 フォーラムの成果と課題の分析を通して——

石崎 雄一郎

目 次

- はじめに
- I ローカルアジェンダ 21 の誕生と変遷
- II ローカルアジェンダ 21 の要素
- III 京のアジェンダ 21 フォーラムの成果と現状
- IV 京のアジェンダ 21 フォーラムの課題分析
- V 京のアジェンダ 21 フォーラムが機能するために
～提言にかえて～
- おわりに

は じ め に

1 背景並びに問題意識

1992年に開催された「地球サミット」は、深刻化する地球環境問題と南北問題に対処し、将来世代のニーズも満たすため、環境・経済・社会を包括する「持続可能な社会」という概念を大きく打ち出し、市民組織をはじめとする幅広いステークホルダーの参加を促した。気候変動と生物多様性に関する条約が生まれ、以降の国際会議に影響を与える等、人類にとって重要な歴史の転換点となりうるものであった。環境か、開発かという二元対立から、人類が共に持続的に発展する一つの道筋を示そうとした。そこで生まれた行動計画が、「アジェンダ 21」と地域で進める「ローカルアジェンダ 21」（以下、LA21）である。

LA21 を京都市で進める「京のアジェンダ 21 フォーラム」（以下、フォーラム）を職場とする筆者は、2012年の地球サミット・リオ+20に参加した時に大きな疑問を感じた。すなわち、一部関係者の不断の努力にもかかわらず、人類が抱える課題は20年の時を経てより深刻になっていること、そして自分が日々の業務で行っていることが、はたして地球環境問題やグローバルな貧困格差の問題に寄与しているのかという疑念である。

ここから、① アジェンダ 21 と LA21 が今もなお意義を持つのか、② フォーラムが人類的な地球環境問題や貧困問題の解決に寄与するのか、という問いが生まれる。②については、LA21 の目的の一つが、「アジェンダ 21 の視点を地域にうつし、持続可能な地域社会を作ること」であるので、一足飛びに地球規模

の問題との関係を問うのではなく、③ LA21 の枠組みの中で、京都市で持続可能な地域社会を達成できるのか、という問いを先に考えなくてはならない。そのためには、LA21 の目的と要素を考察し、それをもとに現状のフォーラムの意義と課題を分析する必要がある。

2 研究の目的

本研究では、LA21 の要素を分析し、それを元に望ましい京のアジェンダ 21 フォーラムのあり方を考察することで、持続可能な地域社会づくりにおける LA21 の意義と役割を論じることを目的とする。

3 本論の進め方（研究方法）

第1章では、アジェンダ 21 及び LA21 の誕生から現在までの変遷を辿り、その意義と役割を考察し、筆者が今なぜアジェンダ 21 及び LA21 に注目するのかを論じる。第2章では、LA21 の要素を文献や資料を元に分析し、LA21 がこれからの持続可能な地域社会づくりにどのような意義と役割を持っているのかを考察する。第3章では、フォーラムを事例にあげ、これまでの変遷と成果・現状を論じる。第4章では、関係者へのヒアリングからフォーラムの意義と課題を整理し、LA21 の要素を元にフォーラムの課題分析を行う。第5章では、課題分析から、望ましいフォーラムのあり方への提言を試みる。最後に、それまでの議論を元に、持続可能な地域社会づくりにおける LA21 の意義と役割を論じる。

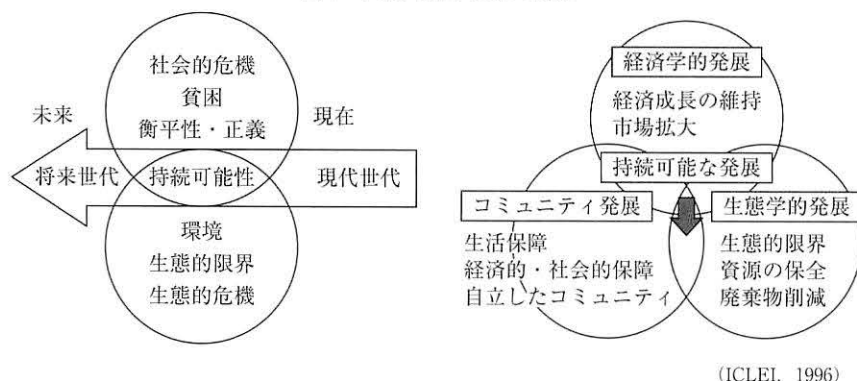
I ローカルアジェンダ 21 の誕生と変遷

1 持続可能な発展とローカルアジェンダ 21

(1) 持続可能な発展の考え方

冷戦後、新たな人類共通の危機として、深刻化する地球環境問題（資源枯渇・廃棄物・環境汚染・気候変動）と人口増加及び貧困問題（南北間格差・飢餓・栄養失調・紛争）がクローズアップされてきた。現代世代の人々の大量生産・大量消費・大量廃棄の生活は、将来世代が生きるための自然環境及び社会・経済的な資源が再生される（すなわち、持続可能な）スピードを超えており、現代世代の中でも、国家間・地域間で

図1：持続可能な発展の概念



(ICLEI, 1996)

資源の奪い合いや貧困の格差が深刻化している。

このような大規模な環境破壊・貧困格差問題の原因は、政治的・社会的な要因のみならず、グローバリゼーションが引き起こす経済的な要因が大きい。加速する「経済的発展」のスピードは、私たちの生存に必要な不可欠な生物資源や気候が安定するための「生態学的発展」や、コミュニティ・文化・伝統を生み出す「コミュニティ発展」を凌駕し、この地球上に暮らす私たちの生活は、現実問題として維持できなくなりつつある (ICLEI, 1996)。

このような背景から、世代間及び地域間の衡平性と、環境・経済・社会の調和をめざすために「持続可能な発展」が世界的に共通する重要なキーワードとして認識されるようになった。持続可能な発展という言葉の定義についてはさまざまな解釈がなされているが、金他 (2014) によれば、「大半の定義に共通している要素から、『気候変動や資源枯渇などの社会経済活動による環境への悪影響が一定の限度（環境容量）を超えないよう抑えながら、現代の豊かさと将来世代の生存が維持されること』と要約することができるだろう」とし、「地球の持続可能性、人類の持続可能性」を前提にすべきと述べている。

(2) 地球サミットとアジェンダ 21

1992年には、「地球サミット（環境と開発に関する国際連合会議）」が開催され、約180ヶ国（内100ヶ国は首脳・閣僚級）の代表が参加した。その他に、「女性」「子ども・若者」「先住民」「NGO」「地方自治体」「労働者・労働組合」「企業・産業」「科学技術コミュニティ」「農業者」の9つの「メジャーグループ」の人々が集まり、総勢4万人以上が参加というそれまでに類をみない規模の国際会議となった。国際連合の会議で、政府以外のセクターがこれほど多く参加したのは画期的な出来事であった。これ以降の国際会議では、NGO・市民グループの参加は当たり前に見られるようになり、地球サミットを契機に地球規模の問題に対する市民意識の高まりや市民セクターの動きが活発化したとみる声も大きい。

地球サミットでは、地球規模の環境問題が人類共通の課題として同じ場で話し合われ、双子の条約と呼ばれる「気候変動枠組み条約」「生物多様性条約」等の重要な条約や原則が生まれた。持続可能な発展をめざし、環境・経済・社会を包括した27の原則からなる「環境と開発に関するリオデジャネイロ宣言（リオ宣言）」が合意され、行動計画「アジェンダ21」が生まれた (Box 1)。

Box 1：行動計画「アジェンダ21」

第1章 社会と経済

「発展途上国への国際協力」「貧困」「消費パターンの変化」「人口」「健康」「居住」「環境と発展の融和」

第2章 資源の保全とマネジメント

「大気保全」「土地資源」「森林伐採」「砂漠化と旱魃」「持続可能な農業」「生物多様性」「バイオテクノロジー」「海洋・沿岸」「水」「化学製品」「有害廃棄物」「土壌汚染」「放射性廃棄物」

第3章 メジャーグループの役割強化

「女性」「子ども・青年」「先住民」「NGO」「地方自治体」「労働者」「企業」「科学者」「農民」

第4章 実施手段

「財源」「環境技術」「協働」「能力構築」「科学」「教育」「国家間協力」「国際的な法」「意思決定」「情報」

(United Nations Sustainable Development, 1992)

アジェンダ21の特徴は、環境・経済・社会の調和を計り、幅広い分野の課題を網羅した「包括性」にある (図1)。環境と経済を、それまで見られてきたような対立軸としてではなく、よりよい社会を達成するための同じベクトルとして示すことで、解決の道筋に新しい視点を与えたことは画期的であった。各国の代表によって議論され、これほどの幅広い内容を包括した国際的な合意を得た行動計画はおよそ他には見られず、世界各国の持続可能な社会づくりへの指針となるにふさわしい内容だと言える。

(3) ローカルアジェンダ21の誕生

アジェンダ21の第28章では、「アジェンダ21で提

起されている諸問題及び解決策の多くが地域的な活動に根ざしているものであることから、地方自治体の参加及び協力が目的達成のための決定的な要素になる」と書かれている。そこで、地域で進めるべき行動計画「ローカルアジェンダ 21」（以下、LA21）の策定が、各国の地方自治体をベースに求められた。また、地域に根ざした課題は、地域のステークホルダーによる解決が欠かせないため、市民・地縁組織・NPO・地域企業・地方自治体・議員等のステークホルダーによるパートナーシップ型協議プロセスが奨められた。LA21 の策定に力を注いだICLEI・持続可能性をめざす自治体協議会（以下、イクレイ）の調査では、1997 年時点で LA21 をもつ自治体は 64 か国 1,812 であったのが、2001 年には 113 か国 6,416 へと増加した（並木、2010）。

2 アジェンダ 21 の現状～地球サミット・リオ+20 を経て～

(1) 地球サミット・リオ+20

地球サミットから 20 年が経ち、その進捗の総括と現在の課題を話しあうために、2012 年に再びリオデジャネイロで「地球サミット・リオ+20」が開催され、188 か国から 97 名の首脳や閣僚が参加した。20 年前の地球サミットの時と比べると、各国政府・メジャーグループ・市民の「持続可能な発展」への理解は高まり、NGO や市民セクターのネットワークや活動も広がってきた。しかし、多くの関係者の不斷の努力に関わらず、地球上の環境破壊・気候変動・貧富の格差・社会的諸問題はより拡大し、悪化の一途を辿っている。

谷口（2014）は、国連報告「地球はすでに後戻りできない限界」で「気候変動と環境破壊は予想以上に加速、もう後戻りできない」、「人間は生き方を変えるしか選択肢はない」（p. 49）と結論づけられていることを指摘し、自由主義的グローバル経済体制下の多国籍企業の行動を取り締まる法的拘束力がないこと、現代の経済システムが資源の有限性の概念を持たずに永久に成長を目指していることが特に問題であると論じている。

このような背景から、環境と経済の統合を進めて資源・環境問題への対策と貧困削減を図る「グリーンエコノミー」と、より大きな制度的枠組みの中で持続可能な発展をめざす「持続可能な開発目標（SDGs）」がリオ+20 の 2 大テーマとなった。環境・経済・社会の包括性がより重要と認識されたことが伺われる。

リオ+20 では、長い交渉の後、成果文書「私たちの望む未来」が採択された。新興国の台頭もあり国際交渉はより難航する時代となっているが、各国の共通認識としてあることは、地球環境問題には「もう後がない」という科学がもたらす事実である。リオ+20 では、行動計画アジェンダ 21 や LA21 そのものはほとんど

話し合われなかったが、今もなお重要であることが成果文書で引き続き確認された。

(2) アジェンダ 21 と LA21 の今日的な意義

持続可能な発展を考えずに、人類が生態学的限界を乗り越え、将来世代へと暮らしを引き継いでいくことは困難である。同時に重要なことは、「持続可能な発展」の概念のもとで、解決のための「具体的な行動」を実施していくことである。

どのように具体的な行動をすすめていくかを問うときに、国際連合での約 180 ヶ国の首脳級と多くのステークホルダーによる議論を経て合意されたリオ宣言の原則とアジェンダ 21 及び LA21 の意義と役割を考察することは有意義なことだと思われる。現在、これに代わるべき世界的に合意された行動計画は存在せず、国際会議でもう一度同じような議論をして新しい行動計画を作ったとしても、内容は変わらないものとなるかもしれない。それほど、アジェンダ 21 は人類的な課題を網羅し、包括性をもった行動計画といえる。

国連報告にある「地球はすでに後戻りできない限界で、人間は生き方を変えるしか選択肢はない」という結論を前にしたとき、持続可能な社会に向けた行動計画をすすめ、現在の社会システムを大きく転換しなければならないという命題は避けられない。そのとき、誰がどのような役割を担うのか。

松下（1991）によれば、「自治体は、国、国際機構にくらべて、もっとも市民にちかい政府」（p. 284）であり、個人で解決できない・政策資源の集中効果のあがる・市民合意のできる問題領域である「『公共政策』の立案・執行は、市民活動や団体・企業活動によってもになわれる」（p. 134）とある。

地域レベルにおととして、持続可能な社会システムへの転換を誰が担うかを考えたときに、国へ任せるとは違うだろうし、自治体へのみ任せるとも心許ない。筆者は、持続可能な地域社会づくりにおいて、地域の自治体・市民・団体・企業等のパートナーシップで課題解決をめざそうとする LA21 が今もなお重要だろうと考えた。筆者の経験からも、声をあげること（問題提起）は大抵の場合、市民・NPO から起こり、企業の関与や自治体の後押しで活動が長期的・大規模に展開していくことが多いと思われる。

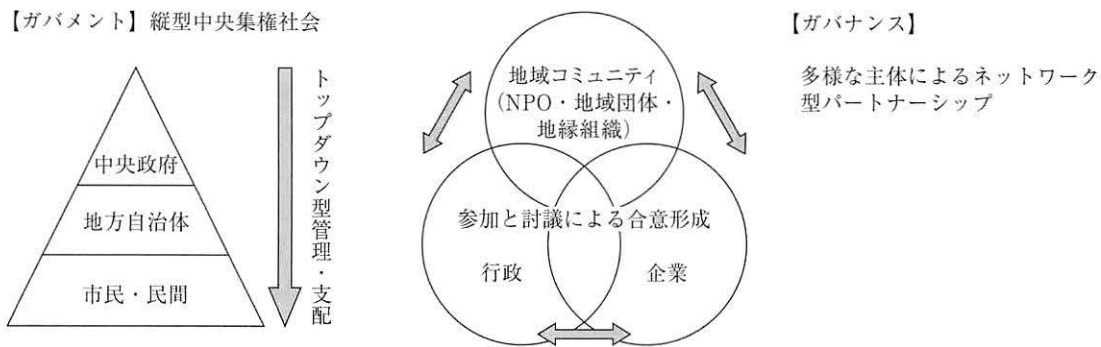
次章では、LA21 の要素を改めて分析し、その意義と役割を考察する。

II ローカルアジェンダ 21 の要素

1 ローカルアジェンダ 21 の目的と定義

アジェンダ 21 を地域レベルで実行するために、市民・地縁組織・NPO・事業者・行政・議員等のステークホルダーにより、地域の特性を活かした持続可

図2：ガバメントとガバナンス



能な社会づくりをパートナーシップで進めるための行動計画が「ローカルアジェンダ21」（以下、LA21）である。様々な都市で実践された LA21 の事例を元にイクレイが中心となり1996年に発行した「LA21 策定ガイド」では、LA21 の目的を ① アジェンダ21のグローバルな視点を地域レベルに移す、② 持続可能性をめざす、③ 持続可能な社会に向けて経済・社会・環境を統合する、④ 長期的な展望と長期目標を持つ、⑤ 実践志向を持つ、⑥ 長期的に持続的な社会構造の発展をめざす、としている（ICLEI、1996）。

また、ICLEI は1997年の調査で「地域の持続性を優先した長期的で戦略的な計画と実施を通じて、参加型・パートナーシップにより持続可能な社会を地域で実現する」と LA21 を短く定義している（白石、2007）。

2 ローカルアジェンダ21の要素

Matoba（2003）は、LA21 が実施されるための要素として「パートナーシップ」「市民参加」「包括性・分野横断」「キャパシティビルディング・ESD」「実行」「モニタリングと指標」を指摘している。次の節からは、Matoba が指摘する要素をベースに LA21 の意義と役割についての分析を行う。

（1）LA21 の要素①【パートナーシップ】

グローバリゼーションによって複雑化した現代社会では、政府・企業・コミュニティや経済・社会・政治の領域があいまいになり、一つのセクターでの課題解決は難しくなり、ステークホルダーの「マルチパートナーシップ」による課題解決が必要となる。

これまでの「政府による国民の統治」のような集権的で一方通行のトップダウン型管理から、多様なセクターがそれぞれ社会の主体として関与する多元的マルチパートナーシップへの転換は、「ガバメント」から「ガバナンス」という概念として近年脚光を浴びてきた。

坪郷（2009）によれば、ガバナンス型社会では、地域の多様なステークホルダーが公平な意思決定プロセスに参加し、対等な関係でのネットワーク型パートナーシップを必要とする。地域政策で重要かつ幅広い役割を持つ地方自治体は必ず入る必要がある。参加型

ガバナンスでは、多様な主体による問題解決の機会が創出され、参加と討議による合意形成を重視する新たな民主主義の展開がなされていく（図2）。日本の社会は、行政・企業・地縁組織・NPO等がバラバラに活動していることが多く、本当に地域の課題を知る核となりそうな地域住民が参加していないケースも見られる。パートナーシップにより地域の人・モノ・金・情報等の社会的資源が掘り起こされ、活用されることで地域が活性化し、それにより自治意識も変化し、主体的に意思決定に関して地域を変えて行こうとする全員参加の新しいガバナンスの形が生まれれば、現状の社会システムが大きく転換していくことにつながるであろう（Box 2）。

Box 2：パートナーシップにより生み出される効果

- ① 地域の人・情報・資金などの社会的資源を掘り起こす。
- ② 自治体・地域企業・NPO・地縁組織・市民・議員等の地域内草の根ネットワークを生み出す。
- ③ 地方自治体に対する地域のステークホルダーの意識と態度が変わる。
- ④ 多様な主体の参加による意思決定は、民主的で透明性があり、地域に受け入れられやすい。
- ⑤ 地域の知識・情報・経験を生かすことで、質の高い政策決定ができる。
- ⑥ 熟慮の民主主義で課題解決型の地域の再組織化が進むことが想定される。

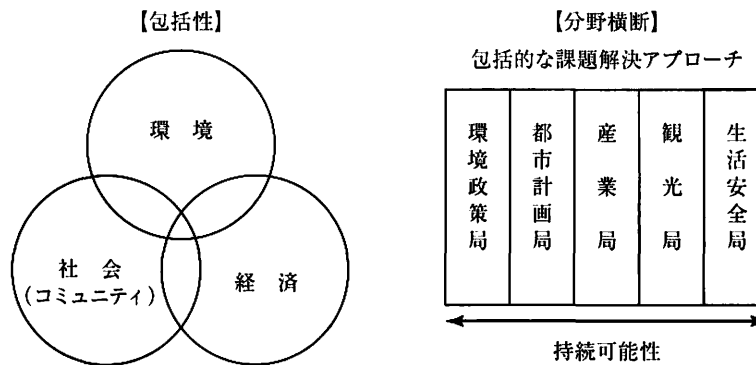
（Matoba、2003：新川、2008）

（2）LA21 の要素②【市民参加】

ガバナンス型社会では、民主主義的なプロセスとしての市民参加が重要視されている。行政によるアプローチは多くの場合、地域のサポートを得られず、地域の複雑に入り組んだ課題を解決することは難しい。飯尾（2009、p.36）によれば、

「一般市民が政策目的についてよく理解しているときには、宣言的な政策にも一定の効果が見込めるし、新たな政策手段の整備を行うときも反発が少ないために、新たな手段の整備ができやすく、その結果として実行可能性が高まることによって、これまでは不可能だった政策も可能となることが

図 3：包括性と分野横断



想定されるのである」

気候変動等の地球環境問題の多くは市民にとってなじみが薄く、高度な専門知識を必要とする。「将来世代のため」の政策により、現在の生活にがまんを強いられることに抵抗感のある市民も少なくないであろう。このような新しい課題や概念を既存の社会の政策に入れるには、地域の合意を得るための政策立案・策定プロセスが重要になる。幅広い市民がそのプロセスへ参加することで、現実的な市民感覚が加わり（時には革新的アイデアがでるかもしれない）、合意形成や実行時の実現可能性が高まる。また、市民参加のプロセスを通じて個人レベルの習慣と認識が変わることで、地域の持続可能性が高められることにつながる（Box 3）。

Box 3：市民参加を地域ですめることにより
生み出される効果

- ① 政策論議への積極的な参加により、市民の自発的な協力の契機を作る。
- ② 政策の実行時に反発が少なくなる。
- ③ 多くの市民の個人レベルの習慣と認識を変えることは地域の持続可能性を高める。
- ④ 地方自治体への影響が強まり、地域の民主性が高まる。
- ⑤ 市民のニーズに応えた政策につながる。市民感覚が政策革新に大きな役割を果たす。

（イクレイ、1996；Matoba、2003）

(3) LA21 の要素③【包括性・分野横断】

アジェンダ 21 の特徴の一つは、環境・経済・社会の調和を計り、幅広い分野を網羅した「包括性」にある（図 3）。地域レベルにおいても、健康で文化的な最低生活の保障、生活の安全・安心、地域内（外）格差の是正といった包括的な課題解決が必要とされる。同時に、アジェンダ 21 の目的であるグローバルな課題解決の視点が組み込まれていることが望ましい。

地方自治体が、包括的な課題解決を進めようとする時、部局の垣根をこえた「分野横断型」の対策が求められる。LA21 を担う分野横断型の新しい部局を創設することや、各部局へ分野横断のためのスタッフを配置することが望ましい。

(4) LA21 の要素④【キャパシティビルディングと ESD】

持続可能な社会への転換をはかるためには、これまでとは違う新しい思考（意識・価値観）のパラダイムシフトと行動様式（態度・習慣・技術）の変化が要求される。そのため、既存の学校教育や生涯学習だけでは得られない知識・情報・スキルを高め、相互協力・信頼・ネットワークに基づく「ソーシャルキャピタル」の育成に寄与するようなキャパシティビルディングや ESD（持続可能な発展のための教育）が必要となる。筆者の経験では、机上の学習よりも、スタディツアー・ワークキャンプのような現場やボランティア・インターン等実際の活動で身に付け高めていくものである。

キャパシティビルディングや ESD のもう一つの側面は、ガバナンス型社会における市民としての公共マインドの育成や、連携型ガバナンスを担うための資質・能力・知識の向上である（足立、2008）。パートナーシップや市民参加を進めるためには、自らが当事者意識を持ち、課題を認識し、解決をはかろうとする姿勢とスキルが求められる。

持続可能な発展のための行動計画においては、すべての活動がキャパシティビルディングと ESD につながる（ICLEI、1996）。LA21 を進めていくプロセスそのものがキャパシティビルディングと ESD である（Matoba、2003）と言えるだろう。

Box 4：キャパシティビルディングと ESD の二つの側面

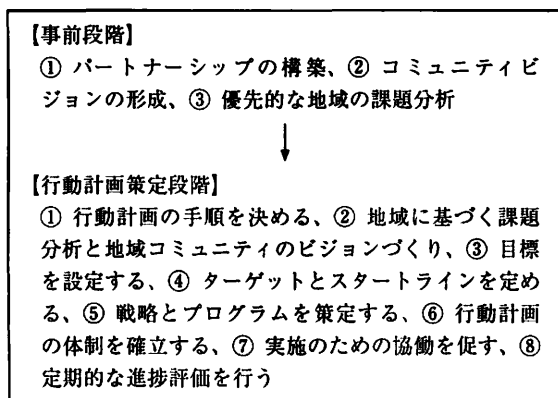
- ① 持続可能な社会づくりに向けた新たな考え方と行動様式の変化
——世代間公平や包括性の概念、持続的思考へのパラダイム転換、生活様式の変化
- ② パートナーシップによる連携型ガバナンスを担うための能力向上
——市民力向上、NPO のエンパワーメント、企業の社会的責任向上、自治体行政変革

(5) LA21 の要素⑤【実行】

実行なき行動計画は意味をなさない。行動計画を適切なプロセスで作成し実行していくことは、LA21 の中

心要素となる (Box 5)。計画に実行性を持たせるためには、コミュニティの目標に合わせる、ステークホルダーの役割・責任・合意が書かれた「実行協定」を交わす、地方自治体が組織の構築・改革や法令・政策・予算の整備といった実行をサポートすることが望ましい (Matoba, 2003)。

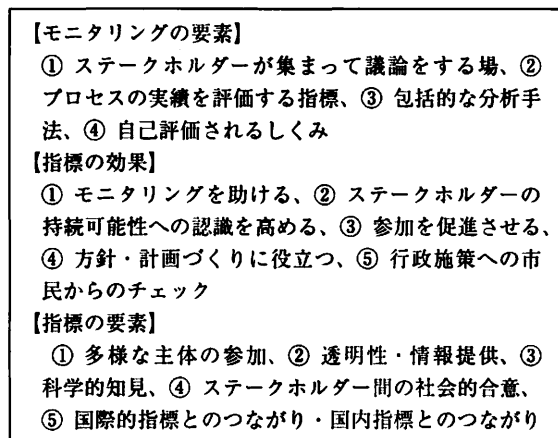
Box 5：行動計画策定のプロセス



(6) LA21 の要素⑥【モニタリングと評価指標】

LA21 にとって、行動計画の策定プロセスは重要なものであるが、本当の試金石は「現場で」プログラムが実行されるときに現れる (Matoba, 2003)。そのためには、プログラムを計るモニタリングと評価指標のしくみが欠かせない。ICLEI (1996) は、LA21 策定ガイドで、Box 6 のようなモニタリングと指標の要素が不可欠だと指摘している。

Box 6：モニタリングと指標の要素



(ICLEI, 1996)

Ⅲ 京のアジェンダ21 フォーラムの成果と現状

1 京のアジェンダ21 フォーラムの設立と特徴

(1) 京のアジェンダ21 の策定プロセス

京都市は1200年以上の歴史をもつ古都として、毎年多くの観光客が訪れる観光都市であり、メーカーの本社が多数在籍する産業都市でもある。人口は150万人

弱で、市域の4分の3は森林と比較的自然にも恵まれ、中心市街地には古い町家も残る。

京都市の LA21 である「京のアジェンダ21」は、1997年に策定された。京都市は同年12月に開催された気候変動枠組み条約第3回締約国会議 (COP3) の開催地になったことを受けて、同年4月に「京都市環境基本条例」を施行、同年7月には「京都市地球温暖化対策地域推進計画」を策定し、温室効果ガス排出の削減を目指していた。

COP3 の前には、開催地の京都市で LA21 を策定することを求める機運が NPO や市民団体を中心に高まっていった。同時に、当時の環境庁は1992年の地球サミットの流れを受けて、COP3 のホストシティである京都市に LA21 の策定を期待した。ボトムアップとトップダウンのアジェンダ21 を策定しようという動きが、京都市を動かすこととなった。

当時の京都市の担当で LA21 の計画・推進組織づくりに深く関与した宇高史昭氏は、「ICLEI の LA21 策定ガイドに基づき、『持続可能な社会をテーマにする』『市民参加で計画を策定する』『行動計画である』という3点に気をつけて手続きを進めていった」という。

このプロセスに基づき、学識者・市民団体・事業者団体等が参加した「京のアジェンダ21 検討委員会」(以下、検討委員会) が京都市により立ちあげられた。検討委員会の形式は、「審議会型」ではなく、円卓会議的に議論する「協議会型」がとられた。

検討委員会の設置に関しては、「環境・経済・地域コミュニティの重なった部分でパートナーシップが必要」という観点から、重要と思われるステークホルダーを描きだし、宛て戦ではない実際に活動をしている人が多く検討委員に選ばれた。

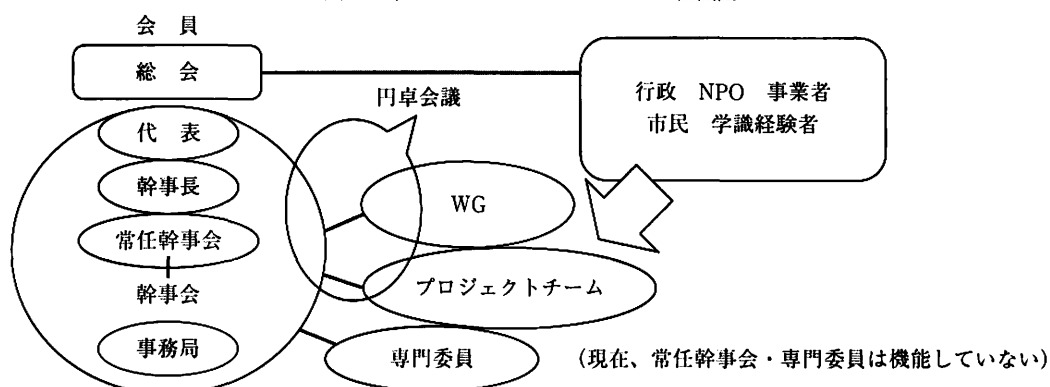
市民側は、テーマ別に各セクターが対話をしながら作業を進めることを提案した。結果、生活様式や事業活動・循環・交通・物流等横断的なテーマを市民・事業者・行政が協働して取り組む方向性が示され、京のアジェンダ21 の内容に影響を与えた (高橋, 2000)。会議の情報公開についても、市民側の提案で公開することとなった。

(2) 京のアジェンダ21 の特徴

このようなプロセスを経て、「京のアジェンダ21」が1997年に生まれた。

テーマとして ① 持続可能な社会の必要性が書かれており、手段として ② 市民参加、③ パートナーシップの重要性が書かれている。3つの基本方針 (京都の特性を活かした生活様式と事業活動づくり、環境と共生する物・エネルギーの循環システムづくり、環境にやさしい交通と物流システムづくり) と5つの重点取り組み (省エネルギー・省資源のシステムづくり、

図 4：京のアジェンダ 21 フォーラム組織図



会員数：個人会員180人、団体会員273

役員：代表1名、幹事長1名、副幹事長2名、幹事24名、監事2名（学識経験者、NPO、企業系団体、福祉系団体、京都市（環境政策局・都市計画局・産業観光局等）・京都府6名、地域女性連合会、メディア、弁護士等）

事務局：事務局長1名、コーディネーター2名、アシスタント1名、会計事務1名

予算：約1870万円（約1700万円が京都市からの委託）の内、大半が人件費（2014年度）

グリーン・エコノミック・ネットワークづくり、エコロジー型新産業システムづくり、エコツーリズム都市づくり、環境にやさしい交通体系の創出）には、④環境・経済・社会（文化・伝統）を含む包括的な内容が書かれ、「進め方」では、⑤実行についての機能、⑥評価とフォローアップのしくみも書かれている。

当時の検討委員で現フォーラム副幹事長の枚本育生氏が「京のアジェンダ 21 検討委員会」を設け、一つ一つ丁寧に議論をしながら委員が文章を創りあげた。国内のアジェンダ 21 には珍しく、経済的な視点も入っている」と評価するように、「LA21 の要素が網羅された内容で、国内の LA21 では最も本来の LA21 に近い内容」（高橋、2000）といえる。

基本方針と重点取り組みで特徴的なことは、「システムづくり」と表記していることである。処方箋的な行動計画ではなく、社会のしくみそのものの転換を図ろうとしていることが京のアジェンダ 21 の要点といえる。

（3）京のアジェンダ 21 フォーラムの設立

京のアジェンダ 21 の策定後、検討委員からは計画の実施が望まれ、推進組織として「京のアジェンダ 21 フォーラム」（以下、フォーラム）が1998年に設立された。

フォーラムの目的と役割を端的に表せば、「京都市において持続可能な社会づくりを進めるために、市民・事業者・行政等の様々な組織・人々が、主体的かつ互いに協力しながら相乗効果をもたらすようなしくみをつくること」である。

フォーラムは、一つの市民団体でなく、京都市を含むパートナーシップ組織であることを意識したため、法人格は取らなかった。組織は、意思決定機関である幹事会と事務機能・コーディネーター役を担う事務局

からなり、方針は年1回の総会で会員に諮られる（図4）。

「幹事会」は、環境 NPO・地縁組織・企業団体・財団法人・社団法人・学識者・地域メディア・行政等からなる。京都市行政からは、環境部局だけではなく、産業観光局や都市計画局も幹事に入っている。

「事務局」は、幹事会の意思決定を実際に動かすために設置され、当初は京都市の職員が担っていた。現在は、すべての職員が外部からの専従スタッフである。予算は、市からの委託が主である。

「行政」は、他部局（交通局・都市計画局・区役所他）とのつなぎ役が求められた。

「ワーキンググループ」（以下、WG）によって、当初は主な活動が進められた。2007年の幹事会資料によれば、WG の目的は「市民・事業者・行政・学識経験者・専門家等の参加のもとに会議・ワークショップ等を開催し、交流活動や取組紹介により、市民等の協力を得て、新たな取組への参加を促し、アイデアの創出や具体化に向けた事業化の検討を行う」とある。具体的には、ライフスタイル・企業活動・エコツーリズム・環境にやさしい交通体系の創出・エコミュージアム・食の循環・えこまつり・自然エネルギー（後の再生可能エネルギー）の WG が作られた。当初は WG の提案をもとに、より具体的な進め方について話し合われる「常任幹事会」があったが、後に廃止された。

「会員」は、誰でもなることができ、WG に入ることができた。会員の提案を WG で企画し、幹事会にあげて承認を受けた。担当幹事が責任をもって WG を進めていた。

2 京都市と京のアジェンダ 21 フォーラムの関係

（1）フォーラムの制度上の位置づけ

京都市基本計画第1期（2001～2010）では、

「COP3 の開催都市として、市民・事業者・行政の連携の下、CO₂ 排出量の削減や資源・エネルギーの有効利用など総合的な地球温暖化防止対策をすすめ、環境への負担の少ない持続可能な「環境共生型都市・京都を実現する」と書かれており、項目の一つには、「環境と共生する持続型社会への行動計画京のアジェンダ 21 の推進組織である京のアジェンダ 21 フォーラムを核として、市民・事業者・行政等の対話と協働による地球温暖化防止に向けた環境問題への取組を進める」と記載されている（京都市、2001）。

しかし、京都市基本計画第 2 期（2011～2020）「はばたけ未来へ！京プラン」（京都市、2011）の政策分野「環境項目」には、京のアジェンダ 21 の記載は見当たらない。市政の根幹となる基本計画の第 1 期に「フォーラムを核とした環境問題への取組」があげられながら、第 2 期では触れられていないことから、フォーラムが京都市にどのように位置づけられているのかを読み取ることは難しい。

京都市の環境基本計画「京の環境共生推進計画（2006～2015）」の第 3 章「基本施策の展開」では、「総合的かつ計画的な地球温暖化対策の推進として、環境と共生する持続型社会への行動計画である京のアジェンダ 21 の推進や、その推進のための市民・事業者・行政のパートナーシップ組織である京のアジェンダ 21 フォーラムとの連携による KES 認証取得の促進など、各主体の自主的な行動を促進する」と記載されている（京都市、2006）。

京都市地球温暖化対策計画〈2011～2020〉の「計画の進行管理」「推進体制」では、「市民・事業者・行政の三者の参加と連携のもとで環境と共生する持続可能な社会づくりを進める「京のアジェンダ 21 フォーラム」などを積極的に活用し、パートナーシップに基づく様々な取組を総合的に進める」とある（京都市、2011 および 2014）。

このように、環境基本計画や地球温暖化対策計画では、持続可能な社会づくりをパートナーシップで進めることで、地球温暖化対策を推進することをフォーラムへ期待しているように見える。しかし、第 1 期京都市基本計画で「環境共生型都市・京都」をめざす取り組みの核に位置づけられていたフォーラムが、第 2 期では記載されていないということは、法・条例での位置づけは明確ではないといえる。

（2）フォーラムと京都市におけるパートナーシップの考え方の違い

2012年度には、事業費削減のためのフォーラムに対する委託事業の精査と内容の整理・見直しが行われた（京都市、2012）。「類似・重複事業を効率化する」との理由が書かれているが、筆者は「市民・事業者・行政等の対話と協働による地球温暖化防止に向けた環境

問題への取組」の類似事業を見つけることができなかった。ある京都市職員は「京都市の現在の方針では、『共汗』のコンセプトのもと、すべての市民・事業者との事業をパートナーシップと位置づけており、フォーラム以外に環境関連のパートナーシップ事業が広がり増えてきたことから類似業務の集約が計られたのだろう」と説明している。

環境関連のパートナーシップ事業が増えたことは間違いがなく、直接委託をうける NPO も増えているが、ここでいうパートナーシップ事業は、京都市の事業においての（多くは二者間の）パートナーシップである。もともとの LA21 のコンセプトから言えば、フォーラムは京都市「も」入ったマルチパートナーシップの場（枠組み）であり、全く別のものであるといえる。

3 京のアジェンダ 21 フォーラムから生まれた成果と先進事例

この節では、フォーラムの活動実績の中から特に先進事例としての評価の高いものや、一定の成果があげられたものを LA21 の要素をもとに考察すると共に、フォーラムがどのような役割を果たしてきたかを論じる。

（1）パートナーシップが生み出した「省エネラベル」

京都・省エネラベルキャンペーンは、京のアジェンダ 21 の重点取り組みの一つ「省エネルギー・省資源のシステムづくり」の中で、温室効果ガス削減に有効な手段である家電製品買換時の省エネ製品への買換・販売促進キャンペーンとして始まり、2002年に、環境 NPO・消費者団体・地域女性連合会・生活協同組合連合会・中小企業団体・電機商業組合・商工会議所・行政等 20 団体以上で構成される実行委員会がフォーラム内に組織された（豊田他、2014）。

キャンペーンで、京都市内の家電量販店と協力し、省エネ性能が一目でわかる省エネラベルを一部の家電に掲示したところ、売り上げの増加が認められた。この取り組みは、メディア・消費者・販売店・行政機関等から大きな注目をうけ、各地に仕組みが広がり、2004年には「全国省エネラベル協議会」が発足した。また、京都市・府は、地球温暖化対策条例で、省エネラベルの表示を事業者の責任として義務づけた。2006年には国が省エネルギー法を改正し、「統一省エネラベル」の運用が開始された。

この取り組みでは、環境 NPO による企画運営、消費者団体によるグリーンコンシューマー活動、事業者による省エネ製品の販売と情報提供等、それぞれの役割を生かした「パートナーシップ」によって、「実行」が生み出されたといえる。当時のフォーラム事務局コーディネーターの能村聡氏は、「1つの NPO がこれだけのステークホルダーを集めることは困難で、行

政も入ったフォーラムがあったからこそ、このような場を作ることができた」と指摘している。また、実行するなかで、環境 NPO は消費者の嗜好や行動を知り、消費者団体は環境のことを学ぶなど、それぞれの組織の「キャパシティビルディング」にもつながった。

(2) 地域の力を引き出してニーズを解決した「醍醐コミュニティバス」

京都市伏見区の醍醐地区では、1997年の京都地下鉄東西線開通に伴い、市バスが撤退したことから、地域の高齢化が進む中で通院や買い物の手段を必要とする地域住民の声があがり、地縁組織がフォーラムに相談したことで、フォーラム内の交通 WG で対応を検討することとなった。

2001年には、地縁組織を中心に、「醍醐コミュニティバス市民の会」が設立され、WG がコーディネーター役として、大学関係者の協力のもと、運行体制の確立や路線開設の作業、ワークショップの運営等を行った。時刻表やマップの作成、バスやバス停のデザインは市民参加で行われ、商店街・商業施設・地域と連携したイベントも取り組まれた。2002年の市民フォーラムには200名を超える市民が参加した。このような取り組みの結果、2004年に醍醐コミュニティバスは運行を開始し、2013年7月時点で約465万人の乗車数を達成している。

当初、バスの運行は赤字が想定されていたが、運行に要する経費を運賃収入だけでなく、地域の企業・病院・一般市民などが共同で負担する「市民共同方式」を採用することで、税金を入れずに地域の資源と民間の力のみで運行した。このようなアイデア出しや市民と NPO・地域の事業者とのパートナーシップの橋渡しは、フォーラム事務局や WG メンバーのコーディネーターによるもので、フォーラムが、地域の潜在的な力を引き出した（「キャパシティビルディング」）ことによって実現した事例と言える。

(3) 市民参加から発展・事業化した「お祭りでのリユース食器導入」

エコまつり WG は、地球温暖化につながる現代の大量消費・廃棄のシステムを転換するため、わかりやすく市民へライフスタイルの変化を促すことを目的に、2001年に立ち上げられた。交通手段の切り替えや、ごみの減量・省エネルギーを取り入れるなど、お祭りやイベントが環境に配慮した事業になるための実践活動や啓発活動に取り組んできた。2003～4年度は、環境省の受託で、お祭り・イベントに使い捨てではない「リユース食器」を導入し、その有効性を実証した。

WG の設立は、能村氏が、当時大学生だった太田航平氏（現フォーラム幹事）を誘ったことがきっかけだった。高校時代に COP3 にオブザーバー参加し、

大学でも国際 NGO を立ち上げるなど精力的に活動していた太田氏は、フォーラムの場を使ってリユース食器の貸し出しを事業化し、後に NPO 法人地域環境デザイン研究所 ecotone（エコトーン）として独立した。エコトーンは、2006年度には、京都で開催された約100のお祭りやイベントに協力、約50万個の使い捨て食器の削減に寄与する等の成果をあげた。2014年には、太田氏が WG 設立の時から目標だった祇園祭という大規模なお祭りでのリユース食器導入を実現させた。

フォーラムは、このような潜在的な力をもった人材が集まるプラットフォーム機能を持っていた。フォーラムが引き出し、地域社会とつなげることで、地域のソーシャルキャピタルが高められる事例となった。

(4) 全国へ広がる先進事例となった「KES」

企業活動 WG は、市内の企業関係者や環境 NPO 関係者から構成され、中小企業の環境対策を主に議論していた。コーディネーターである当時の京都工業会・環境委員長だった津村昭夫氏が、ISO14001 を引き合いに、中小企業でも取り組みやすい環境マネジメントシステムの重要性を指摘したところ、他のメンバーが乗り気となり、フォーラムのエネルギーが集中されることとなった。

1999年に環境マネジメントシステム・スタンダード「KES」が作られ、2000年の施行実験を経て、2001年4月に正式スタートした。KES のポイントは、取り組みやすい「シンプルさ」と中小企業でも導入しやすい「低コスト」にある。そこに KES 独自の特性として、「地域との共生（社会貢献）」という付加価値をつけ加えた。

数多くのメディアによる取材と関連会社の協力もあり、取得企業は初年度から100社を超え、その後、KES は全国へと広がった（2014年12月4476件）。

当初、フォーラム内に KES 認証事業部が作られ、運用が進んでいたが、2007年に、NPO 法人 KES 環境機構として独立した。その後も、企業が地域で CSR 活動を行う「KESC（京都環境コミュニティ活動）」、「SR（社会的責任）」「エネルギー」「生物多様性」等を取りこんだ新しい KES の提案等を打ち出し、活動を積極的に進めている。

フォーラムの場で、企業メンバーの提案に環境 NPO や幹事の意見が加わり、当時は遅れがちだとみられていた環境分野での企業の社会貢献を促す活動を全国へ発展させた事例となった。持続可能な社会を考える上で重要だが、取り組み方の難しい経済の分野で成果をあげたことは、日本の LA21 の中でも特筆すべきことであった。

(5) 政策提言で声を届ける「温暖化防止条例協働提案プロジェクト」

2003～4年度、京都市が全国初となる地球温暖化対策条例を制定する際、フォーラムでは独自に条例案を作成し、京都市と審議会に対して政策提言を行った。幹事・各 WG のコーディネーター・学者等からなる期間限定のプロジェクトチームで基本となるコンセプトを議論し、各 WG 活動の成果と課題から政策テーマ別に提案を作成し、市民向けの意見交換会を経て、最終的に「京都市地球温暖化防止条例協働提案素案」として、市と審議会に提出した。

これを受け、審議会での議論は活発化し、提案の重要部分が実際の条例に取り入れられることとなった（平岡、2012）。行政の施策に、市民や NPO の意見を反映させるために、フォーラムの場を使った政策提言が行われた事例である。フォーラムには、専門性をもつ学識経験者や、経験をもつ NPO も集まり、施策を策定し、運用する京都市も入ったパートナーシップ組織であるため、重みを持った政策提言が期待されてきた。

(6) 制度化を実現した「京都市市民協働発電制度創設への提案」

再生可能エネルギー WG では、2011年の福島原発事故を契機に再生可能エネルギー（再エネ）への関心が社会的に高まる中、国が電力会社に再エネによる電力を一定期間・一定価格で買い取ることを義務づける「固定価格買取制度」が成立したことを受けて、太陽光発電が設置できない人でも再エネの取り組みに参加できる「市民協働発電」のしくみを具体化するために WG 内で研究会を開催した。

研究会では、WG メンバーと京都市の関連部署の職員が、地元金融機関、太陽光発電メーカー、先進事例をすすめている社会的企業の話しを聞くなど検討を重ね、2012年3月、京都市に対して、市民協働発電制度創設の提案を行った。同年10月、フォーラム幹事も委員に加わった京都市市民協働発電制度検討委員会が招集され、11月に「京都市市民協働発電制度」が創設された。

このように、あるしくみが行政の施策等に「制度化」されることで、地域社会の幅広い主体を巻き込んだ「実行」を促すことができる。平岡（2012）によれば、ステークホルダーが多岐にわたって存在する課題に対応する制度化を図るには、市や審議会などの限られた場だけではなく、地域の多様な主体が参加して自由に議論・活動ができるオープンな場が必要で、フォーラムがそのような場となり、市等と連携しながら、制度化を進める担い手のひとつとしての重要な役割が期待できるとしている。

4 京のアジェンダ 21 フォーラムの活動停滞と現状

(1) フォーラムの活動停滞と組織改革戦略

フォーラムでは、2004～5年頃から、具体的な活動が目に見えて減少していった。ある幹事は、「フォーラムが作られた時には世の中が変わるという雰囲気と勢いがあったが2005年くらいには形式的な組織になっていた」という。

2005年には、フォーラムの今後のあり方を検討することを目的とする「京のアジェンダ 21 フォーラム戦略検討委員会」が、半年間で12回開催され、協議・検討の結果、幹事会・常任幹事会合同会議に報告書が提出された。

戦略検討委員会でのフォーラム改革のプログラムでは、① 幹事会の主要な機能を「円卓会議」とする、② 常任幹事会を事業・活動の企画・調整および評価を行う「フォーラム企画会議」として位置づける、③ WG の再編を行い、事業指向の取組はタスクチーム・プロジェクトチームとする、④ 活動を京都市の政策に結びつけるために、庁内各部局との連絡調整会議機能を設ける、⑤ 広報を充実させる、といったことが提案され、後に常任幹事の廃止、WG の改革（整理統合）や事務局の改革（市役所の当て職でない、事務局長選任）、広報の改革等が実行に移された。

しかし、常任幹事廃止後のフォーラム企画会議、タスクチーム・プロジェクトチーム、連絡調整会議機能は、あまりうまく機能したとはいえない。新しい事務局は、組織改革よりも、目に見える事業を重視するほうが結果的に活性化するという考えだったのではないかと指摘する声がある。元職員の一人は、戦略検討委員会の提案の欠点は担い手が考えられていなかったことで、事務局が提案のすべてを担うにはマンパワー的に困難だった、と分析する。

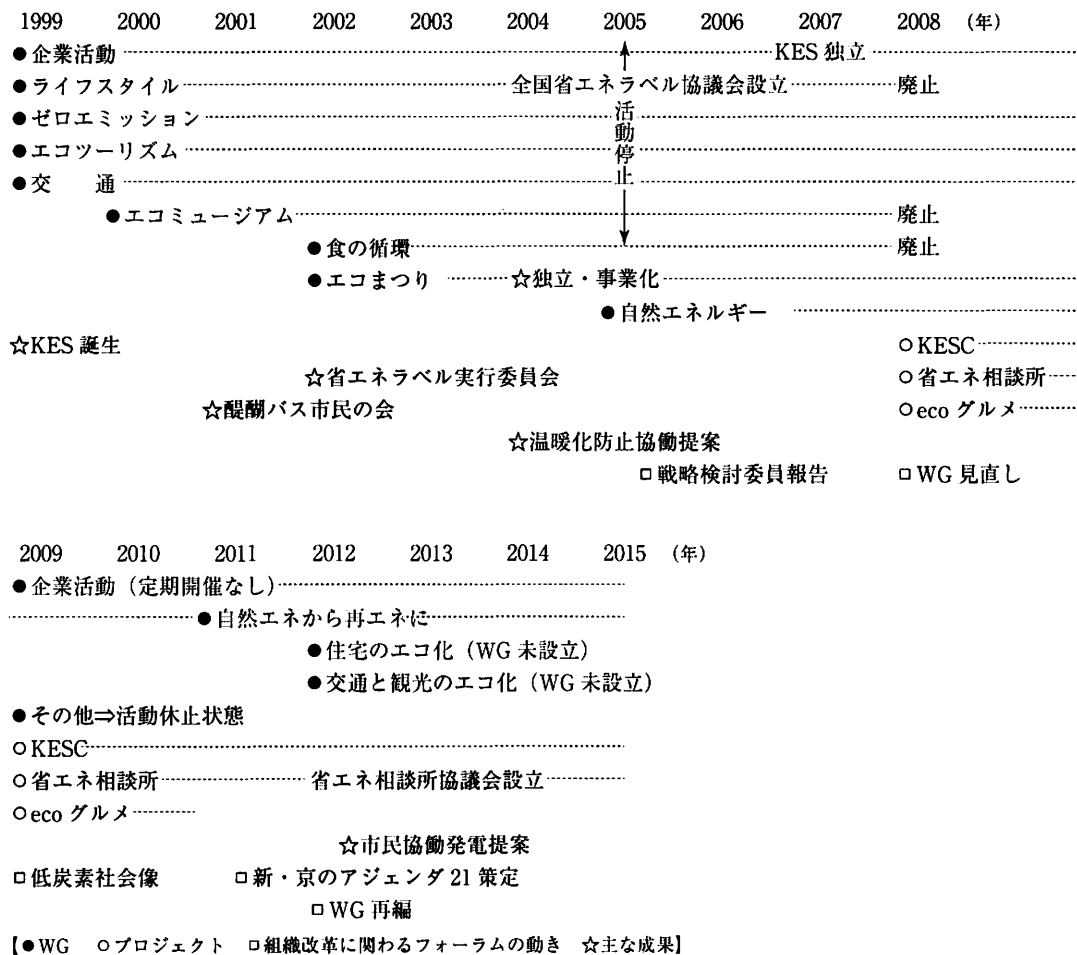
2008年には、3つの WG が廃止になり、関係者の中でも停滞期に入ると認識されるようになった（平岡、2012）。フォーラムの目標がどの程度実現できているかについて、幹事会でも度々議論されるようになったが、議論は堂々巡りになっていった。

(2) 新・京のアジェンダ 21 の議論

このような背景で、京のアジェンダ 21 策定から年月が経ち、時代背景やニーズが変化したことに伴って、一部の幹事を集めた組織戦略委員会による「新・京のアジェンダ 21 策定プロジェクト」が2010年度に進められた。話し合いの結果、京のアジェンダ 21 の内容は今も尊重されるべきだとし、内容を一新するのではなく、「京のアジェンダ 21（発展・補強版）～持続可能な社会づくりのためのビジョンと戦略～」という形で、2011年に完成させた。

新・京のアジェンダ 21 で示された「めざす将来像」を実現するために、5～10年程度に先導的に取り組む

図 5：WG・プロジェクト・組織改革の変遷



重点プロジェクトとして、「リーディングプロジェクト」が、① 既存住宅のエコ化、② 再生可能エネルギーの普及、③ 交通と観光のエコ化として設定された。その他、「企業と NPO のマッチング」「ビオトープネットワークづくり」「物流のエコ化」等の意見が幹事から出された。

しかし、リーディングプロジェクトは思うように進まず、2012年度には、幹事数名による検討チームでのフォーラムの組織運営についての検討が再び行われた。「閉塞している活動には新たな力を取り入れることが必要だ」という意見が出され、参加の輪をより大きく広げるために、WG により活動を活性化させることが提案された。そこで、新・京のアジェンダ 21 の 3 つのリーディングプロジェクトに企業活動 WG を加えた 4 つの WG を再編成し、WG を多様な参加を増やすための円卓会議的機能をもつものとして、フォーラムの活動の中心とすることが合意された。

しかしながら、現在、定期的に活動しているのは一つの WG のみであり、他の WG については、定期開催がなされておらず、他の委員会やネットワークに参画しながら活動している状態で、WG を新規に立ち上げあげる動きもみられていない。

新・京のアジェンダ 21 の策定や WG の編成は、現

時点では、期待されたほどの成果を生み出せていない。ある関係者は、「新・京のアジェンダ 21 策定プロジェクトは、フォーラムの方向性を巡る議論であるはずだったが、テクニカルに終わってしまった。ここで出された結論はおざなりになってしまっているように思える」と評している。

図 5 は、これまでの WG・主なプロジェクト・組織改革に関するフォーラムの動き・主な成果をまとめたものである。フォーラムの前期で多くの WG と主な成果が生まれ、後期では WG からプロジェクト重視になっていること、いくつかの成果は別組織・協議会等として独立したこと、中期から組織改革に関わる動きが度々みられるようになったこと等が読み取れる。

IV 京のアジェンダ 21 フォーラムの課題分析

この章では、これまで論じてきたフォーラムの成り立ちや成果、活動停滞から現在までの変遷と、現在・過去においてフォーラムに関わってきた役員・事務局スタッフ・京都市担当職員へ行ったヒアリングを元に、フォーラムの「意義」と「課題」を整理し、2 章で論じた LA21 の要素をもとに分析を行う。

1 京のアジェンダ 21 フォーラムの意義

(1) プラットフォームとパートナーシップ機能

フォーラムの設立によって、多様な人が同じ場にいるプラットフォームづくりができ、持続可能な地域社会づくりに関わるステークホルダーを結びつけることができた。例えば、省エネラベルキャンペーンでは、市民・地縁組織・NPO・事業者・行政が、それぞれの持ち味を生かしたことで、全国へ展開した先進事例へとつながった。このような取り組みと成果により、異なる主体がパートナーシップで行動することの必要性が広く認識されることとなった。また、行政内部での意思疎通もすすみ、関係部署との連携が進んだ。

京都市環境政策局課長の松浦卓也氏によれば、パートナーシップ型で、環境団体・企業・行政・市民が同じ土俵で協力関係を築き、環境施策・理念・政策と一緒に議論して作り上げる組織は、環境分野に限らず住民自治の新しい形であった。

地域の課題発見・共有・対策の実行が、地域のステークホルダーによるパートナーシップと市民参加で行われることは、LA21 の要素として最も重要なものである。フォーラムは、市民参加とステークホルダーが集まる「プラットフォーム」の機能、ステークホルダーがそれぞれの持ち味を発揮して協働が行われる「パートナーシップ」の機能を備えた場として、大きな役割を果たしてきた。

(2) ソーシャルキャピタル機能

市民参加やパートナーシップが進むことで、参加した市民や組織が互いに信頼関係を作り、更なるつながりと新たな取り組みを展開する「ソーシャルキャピタル」（社会関係資本）が生みだされる。

能村氏によれば、フォーラムが出来た時のエネルギーと期待感により様々な人が集まり、オープンで水平な場で勝ち負けではないディベートと対話が行われ、前向きなアイデアが多く出された。

かつては誰でも会員になれて、会員は WG に入る前提があった。何かをやりたい情熱を持った人を皆でもちあげて WG を作り、面白いと思うことに集中することで、KES や省エネラベルといった成果や、エコトーン等の団体が独立することを後押しするきっかけにもなった。

複数の幹事は、「情熱を持つ人がやりたいことを生み出し、独立していくことを支援することは、アジェンダの役割の一つだろう」と指摘している。エコトーンの太田氏は、企業や行政との関わりの中で団体を発展させていったことは、自分のキャバシティビルディングにもつながったと話している。

(3) 政策提言機能

フォーラムは、国内でも先進的な活動を続けていた

名高い環境 NPO の参加もあり、日本全体につながるような環境政策の発信を行ってきた。「どのような課題があり、どのような施策がなされるべきか」というそれまでの地方自治体があまり経験してこなかった「政策立案・提言型機能」は現在、様々な場所で行われている市民参加に大きく反映している。京都市市民協働発電制度創設への提案に見られるような政策提言は、市民には親しみのない地味な活動と見られがちだが、ある意味では、市民や NPO の声を行政に届けるという「市民参加」だともいえる。また、精度の高い政策提言をすることは、行政に対する「キャバシティビルディング」や「ESD」の意味合いも持つ。

地域の課題は、地域に住む市民こそが熟知している。フォーラムは、ステークホルダーミーティングとして市民が声を出し、話し合う対話の場でもあった。その声は、時としてフォーラムのプロジェクトを通して条例にも反映されていった。

(4) 先進事例を生み出す実行機能

フォーラムは、市民参加やパートナーシップを生かした「実行」の機能により、数々の具体的な成果や先進事例を生み出してきた。京のアジェンダ 21 に書かれた「グリーン・エコノミック」の概念を、1997年当時に日本で打ち出したのは画期的であった。そこから具体的な成果として KES が生まれた。「省エネルギー・省資源のシステムづくり」は、省エネラベルを生み、全国省エネラベル協議会や国の統一省エネラベルへと発展した。「エコツーリズム都市づくり」は、体験型環境教育や環境負荷の少ない観光を目指し、後者には京都市も力をいれ、後の嵐山でのパークアンドライドにつながった。「環境にやさしい交通体系の創出」は、都心部のカーフリーと周辺部の公共交通の強化を目指し、現在の四条通りの歩道拡張の取り組みにつながっている。

また、京エコロジーセンター、グリーン購入ネットワーク等、京のアジェンダ 21 に書かれているが、フォーラムとは別組織・活動として広がりを見せる事例も多く生まれた。

2 京のアジェンダ 21 フォーラムの課題

(1) 先進事例を生み出せていない

関係者が第一に取りあげる課題は、現在のフォーラムが、かつての先進事例を生み出せなくなったというものだ。以前よりも各地で環境分野の取り組みは進み、同等の成果をあげても評価がされづらいという理由もあるが、先進的なプロジェクトを創りだして成果を示すことができるかが現在のフォーラムに問われている。

しかし、成果を生み出すことに注力する前に、これまでの成果を振り返り、この後に述べる残りの 3 つの課題（ビジョン・京都市の位置付け・フォーラムのあ

り方)に気をつけなければならないと筆者は考える。2005年の戦略検討委員会の提案を元に進められた改革推進では、成果を重視した結果プロジェクト志向が高まり、結果としてフォーラムの最も重要な意義であった市民参加のプラットフォーム機能とパートナーシップ機能が失われてしまい、かえってプロジェクトも成果も生み出せなくなったと考えるからである。

省エネラベルやお祭りでのリユース食器使用等の先進事例の多くは、誰でも参加できるプラットフォームの場で熱意のある市民や NPO からアイデアが出され、WG でプロジェクト化されてパートナーシップにより実現した。WG は、「先進事例となりそうなものを施行的に実験していく場」でもあった。しかし、プロジェクトを重視するようになったことで、アイデアと実行者の門戸が狭められてしまった。パートナーシップに基づく進め方は、ある意味では時間と手間がかかる作業であり、失敗も多く想定される。成果だけを求めるのであれば、「能力をもった個人や団体に委託すればいい」という極論に走りがちになる。しかし、フォーラムの意義である市民参加とパートナーシップが無くなり、一つの NPO と形態が変わらなくなった時には、フォーラムの存在意義そのものが失われかねない。

(2) ビジョン・テーマが見失われている

京のアジェンダ 21 を短く定義すれば、「京都市での持続可能な地域社会づくりをパートナーシップによりめざす行動計画」である。年ごとに担当が入れ替わる団体の幹事には、その意義が完全に伝わらず、フォーラムの役割が幹事全員に理解されている状況ではない。

京のアジェンダ 21 で実現された事例もあるが、「持続可能な社会」を達成するビジョンに向けて、経済・社会・環境を統合するという LA21 の包括的な視点から見れば達成はまだ遠い。「長期的に持続的な社会構造の発展」をめざすためには、処方箋ではなく、京のアジェンダ 21 に書かれているように社会システムそのものを変える必要がある。

また、現在のフォーラムは、根本的な意義であるはずの「市民参加」や「パートナーシップ」のテーマから離れてしまっている。自治体の財政難が進む現代では、地域で課題が顕在化した時に、課題に直接関わる地域のステークホルダーが、パートナーシップのもとで主体的に解決をはかっていくことがますます必要となる。醍醐コミュニティバスの事例のように、一つの NPO ではない行政も入ったフォーラムが、マルチステークホルダーが集まって議論する場を設定することは有意義であるといえる。

(3) 京都市における位置付けがあいまいである

Ⅲ-2 で論じたように、京のアジェンダ 21 は、法・

条例による明確な位置づけがなされていない。そのため、フォーラムは京都市の基幹に位置づけられておらず、自治体の付属機関・補完機能となっている。位置づけがあいまいだからこそ、京都市基本計画第 1 期で位置づけられていたものが、第 2 期でなくなるというケースが起きてしまう。「長期的に持続的な社会構造の発展」をめざすならば、行政による LA21 の位置づけは重要となる。

位置づけがあいまいな点は 2 つある。一つは京都市の「パートナーシップ」の考え方との「ずれ」である。フォーラムが、「京都市とのパートナーシップ組織」ではなく、「京都市も入ったステークホルダーの集まるパートナーシップの場」だとの認識がされていないために、フォーラムが単なるプロジェクトの委託契約相手だとみなされてしまっている。今一度、フォーラムが担うパートナーシップの意義は何かを問い直す必要がある。

もう一つは、京都市が「持続可能な社会」をどう捉えているかである。持続可能な社会という言葉は、環境基本計画や地球温暖化対策計画には出てくるものの、京都市基本計画にはみられず、総合的に定義づけたものは見当たらない。もし、京都市が持続可能な社会を定義していないとすれば、京都市で持続可能な社会をめざす京のアジェンダ 21 フォーラムの位置づけは、よりあいまいになってしまう。

京都市のめざす「循環型社会」も「低炭素社会」も持続可能な社会の理念の一つではあるが、循環型社会推進部の「ごみ減量」、地球温暖化対策室の「地球温暖化対策」のようにわかれてしまっており、協力した取り組みはあまりみられない。より包括的な「持続可能な社会」の打ち出しが望ましい。

(4) 組織のあり方に課題がある

先進事例が多く生みだされていた頃は、会員から提案があったものを WG で企画し、担当幹事を決めて進めていた。各 WG の責任者が集まった常任幹事会が開催され、議論で練られた案が幹事会に出されていた。現在は、会員が積極的にフォーラムに参加する形になっておらず、WG の元となる提案も出ていない。

戦略検討委員の報告書にあるように、LA21 の策定に向けて結集したフォーラム創成期の「新たなものを創り出そうとする情熱」は、組織と活動が安定するに連れて薄れていき、組織と活動を維持することが主要な関心事となってきた。そのために、フォーラムの活動は、「議論指向(ビジョン指向)」から「事業指向(プロジェクト指向)」へと移ってきた。設立当時から関わっている関係者は、「フォーラムはビジョン志向であるべきで、プロジェクト志向ではミッションを達成できない」と指摘する。フォーラムは、歴史的な意味でも、国際的な意味でも他の NPO とは全く違う組

織なのである。

フォーラムは、持続可能な社会に向けた新たなガバナンスをめざしたキャンペーンの要素を持っていた。キャンペーンは成果を生みだした時に終わることを前提としている。続けていくのであれば、新たなキャンペーンを生みだすことが必要となるが、そのためには情報収集・データ構築・人づくりという地道な助走期間を必要とする。

これまでフォーラムの実務を多く担ってきたのは事務局のスタッフであった。だが、かつて多くの先進事例をコーディネートしてきたスタッフが抜けた後にうまく引き継がれなかったことや、そもそも高い専門知識とコーディネートスキルが必要とされる仕事に見合うだけの人材がいなかったことが指摘されている。しかし、博士号クラスの専門知識を持ちながら、同時に現場もまわせる優秀な人材を雇うには、それに見合うだけの対価が必要となる。京都市が、フォーラムを重要な位置づけにしていれば、そのための予算もつけることも考えられるであろう。その意味では、プロジェクトを生み出すキャパシティのない事務局と、支援しようとしていない京都市双方の課題が浮かび上がる。

フォーラムと NPO との関係性については、「各 NPO も京都市で具体化したいアイデアはあるが、フォーラムに働きかける余裕がない」「時間をとってでも参加したくなるものがないと参加は難しい」という声がある。NPO は資金・人手共に、組織運営をぎりぎりで行っているケースが多いので、関わる団体にメリットをもたらす巻き込み方が必要となる。また、平岡（2014）は環境パートナーシップ組織を例にあげ、フォーラムのような性格をもつ組織が、既存 NPO の活動との違いがなくなることで、競合状態が生まれ、地域内の人材や財源を奪い合うことになりうると指摘している。

V 京のアジェンダ 21 フォーラムが機能するために～提言にかえて～

第4章では、ヒアリングを元にフォーラムの意義と課題を整理し、LA21 の要素から分析をおこなった。この章では、フォーラムが機能するための考察を行い、今後フォーラムが発展し、京都市で持続可能な地域社会を実現するための道筋を論じる。

1 持続可能な京都をめざし、可及的速やかに地球温暖化対策を進める

京のアジェンダ 21 は、「持続可能な社会をパートナーシップでめざす行動計画」であることを明確に打ち出す必要がある。もしも京都市に持続可能な社会の定義がなければ、「持続可能な社会とは何か・持続可能性を意識した政策はどのようなものか」を考える勉

強会を働きかけることが考えられる。「持続可能な京都をめざす」ことが、京都市全体で共有された後に、条例や上位計画へ位置づけられ、施策へ落とし込まれ、各部局で実践されることが望ましい。

この方向性は、すべてのステークホルダー間で共有されるべきである。フォーラムとしては、幹事会等を通して、各団体へ持続可能性への認識を高めるように働きかけることが考えられる。市民がビジョンを共有することは極めて重要だが、後述する市民参加のビジョン・行動計画づくりを行うことで、効果的に高めることができる。

持続可能な社会は、環境問題の解決と経済・社会的公平さが両立する包括的な社会である。同時に、LA21 はアジェンダ 21 のグローバルな視点を地域レベルに移すことを目的としており、「Think globally, Act Locally」の視点が重要である。日本のような輸入・消費型社会では、持続可能な資源の使い方やエシカル（倫理的な）購入等、調達先までを考えたグローバルな観点も必要となるだろう。一方で、地域に住む多くの人は、限界集落・就業機会の喪失・自然の荒廃等、目の前にある課題の解決策を求めており、地域の持続可能性も考慮する必要がある。

「COP20 では、『可及的速やかにエネルギーを半減しないとイケない』と言われたが、このままではどう計算しても京都で達成できない。」と関係者が指摘するとおり、地球温暖化対策へ向けた高い目標を設定し、可及的速やかに対策を進めなければならない。高い目標を設定するには、その先にあるビジョンが必要となる。だからこそ、持続可能な地域社会へ向けた考え方を京都市で広げていくことを第一に考えるべきである。

2 市民参加のビジョンづくり・パートナーシップでの行動計画づくりを行う

持続可能な社会をつくり、CO₂ 削減目標を確実に実行するには、地域の市民・事業者・NPO・行政等できるかぎりすべてのステークホルダーが、それぞれの持っている特性を持ち出し、役割を確認しながらロードマップと実行計画を共に作り上げることが望ましい。行動計画づくりに参加することにより、自らの役割を認識するとともに、たとえ高い目標であろうとも、実行にむけた意欲が高まるからである。

フォーラムは、意欲ある市民が集まるプラットフォームの機能と京都市も含む様々なステークホルダーが同じ場で議論するパートナーシップの機能を生かした「ビジョン・行動計画づくりとその実行主体」として重要な役割が期待できる。すでに実行されている他都市の先進事例を参考に、京都ならではのアイデア・スキルを持つ NPO、モニタリング・指標作成に長ける学者等とのパートナーシップを活用することが望ましい。

京都市は、京都議定書が生まれた都市として国際的に名高い。100万人都市の京都で、高い CO₂ 削減目標を持つことは大きな挑戦である。だが、伝統的な京都の市民力を生かし、パートナーシップで解決を図ることは意義のあることであろう。

3 京都市との関係を見直し、政策提言機能を強化する

「かつてはフォーラムの決定が、京都市内部の決定となっていた」と指摘されるように、審議会で補完できない骨太の政策提言がフォーラムには求められている。フォーラムは、日本全体につながる環境政策の発信や、市民も共感するような理念の打ち出しができる。

LA21 の本質からいえば、京のアジェンダ 21 は、施策の根幹をなす京都市基本計画として位置づけられなければならない。将来世代のことも考えた持続可能な京都を達成するには、地球温暖化対策だけにとどまらない都市計画・交通・ライフスタイル・産業を包括した「持続可能な社会システムへの転換」が不可欠だからである。そのため、フォーラムをすべての部局の上位に位置づけるか、市長直轄にしてすべての局を横断できるしくみを構築すべきだと言う意見もある。

京都市においては、市長が持続可能なまちをつくるという明確な意志を持つことが望まれる。市長と年一回、市民参加やオール京都でやっていくことを確認する場を働きかけてもいいだろう。また、環境政策局・産業観光局・都市計画局の局長を呼んで、持続可能な社会を作るために市民と何ができるかを話し合うことや、市職員と日常的に意見交換する場を持ち、積極的に意見交換することが求められる。

京都市としても、多様な幹事が集まるフォーラムの場をうまく利用し、分野横断を進めて行くことが望ましい。また、市民参加、パートナーシップによる提案を一過性のものに終わらせないためには、条例に位置づけ、制度化するなど、行政としてのしっかりとしたサポートが不可欠である。

4 京のアジェンダ 21 の到達点を確認し、組織改革を行う

これまでのフォーラムの先進事例は、市民参加とパートナーシップの機能をうまく発揮した時に生まれたことを忘れてはならない。ソーシャルキャピタル機能により情熱を持つ人がやりたいことを生み出し独立させてきたことや政策立案・提言機能を発揮して市民・NPO の声を届けてきたことは、誰でも参加し議論・実行できるプラットフォーム機能を持っていたからにはほかならない。

持続可能な地域社会づくりというビジョンと市民参加・パートナーシップというテーマを抜きに、成果だけを重視すればフォーラムの存在意義を失いかねない。ビジョンとテーマをもとにした「長期的に持続的な社

会構造の発展」をめざして、京都市の位置づけ、組織のあり方を考える必要がある。

原点に戻れば全て「京のアジェンダ 21」に書いてあるとの指摘は多い。「京のアジェンダ 21 はまだ発展途上で、これまでの到達点と次のビジョンを話し合う段階である」と関係者が言うように、成果と課題を 1 つずつ振り返り、5 つの重点目標を改めて考える時期にきている。書かれてないことをやることや京都が達成したもので他地域や海外で生かせることを伝えていくことも考えられるだろう。

フォーラムは「大きな刷新の時期である」という意見も聞かれた。現在の幹事会には学識経験者が少ないと指摘される等、ステークホルダーを完全に網羅できていないとの指摘もある。幹事の構成を検討し、追加・変更を行うことも一つの方法となるであろう。

成果を出すためには、一つのプロジェクトに集中的に注力する、手をつけてこなかった部分をやる、環境・雇用・まちおこしを同時に解決するようなコミュニティ支援を行うことも考えられる。

事務局体制の強化としては、民間財団など外のお金をとってくる、連携している関係団体との関係性を強化し相乗効果を生む、他のパートナーシップ組織がうまくいっていない部分を分析するなどができるだろう。

その際、持続可能な地域社会づくりというビジョンと市民参加・パートナーシップという本来のテーマを忘れずに、LA21 の目的と要素を常に意識しながらこれらを進めていく必要がある。

おわりに

1 持続可能な地域社会づくりにおけるローカルアジェンダ 21 の意義と役割

これまで、京のアジェンダ 21 フォーラムの成果と課題の分析を通して、持続可能な地域社会をめざすフォーラムにとっての望ましいあり方を考察してきた。

持続可能な地域社会を作るために、① 持続可能性の視点、② 全員参加のビジョン・行動計画づくり、③ 市民参加のプラットフォームおよび市民・NPO・企業・行政等のステークホルダーによるパートナーシップでの課題解決にむけた「実行」が特に重要であること、その際、本来の LA21 の目的と要素をしっかり見据えながら、長期的なシステムづくりの思考を持つことが必要であると論じてきた。

京のアジェンダ 21 の策定とフォーラムの設立を振り返った時、新しい形のマルチパートナーシップの場が京都で生まれ、先進事例を生み出してきたことには、大きな価値があった。ある関係者は、「フォーラムは、新たな民主主義が試された場であった」と表現したが、いくつかの先進事例では参加と討議による合意形成の民主的プロセスが成果を生み出した。政策は、試行と

評価の繰り返して高められるとすれば、フォーラムには、新たな段階へ入っていくための新しいビジョンと行動を打ち出すことが求められる。その時に、本稿で論じた LA21 の考察が寄与できれば幸いである。

本稿では、京都における LA21 である京のアジェンダ 21 フォーラムの課題と成果を分析し、後半では個別・具体に入ったが、改めて振り返るとフォーラムのもつ課題は全国の同じような活動にも当てはまるように思われる。地域はそれぞれの特性を持つが、市民参加でビジョンを作ること、地域を熟知するステークホルダーが共に行動計画を作り実行していくことは、すべての地域で（おそらく世界でも）重要であると言えるのではないか。そこに持続可能な地域づくりという視点を入れることで、将来世代にとっても本当の意味で豊かな営みを地域ですっと続けられるようなビジョンと行動計画が生まれるだろう。

全員参加の民主的なガバナンスが本当に実現するならば、冒頭であげた絶望的ともいえる人類的な問題の解決へ歩みはじめることができるかもしれない。それがはじめに実現されるのは、生活が実際に営まれる、「人」に一番近い「地域」からではないだろうか。ローカルアジェンダ 21 の意義を改めて考えた時、京のアジェンダ 21 フォーラムに関わってきた人たちの熱い思いとフォーラムに現在関わる人間としての役割の重みが理解できる。京のアジェンダ 21 への実現に向けて、もう一度熱い思いをもった人々と議論の場が作れば、持続可能な未来への道筋を描くことができるのではないかと期待する。

2 持続可能な地域社会づくりから地球規模の課題解決へ

本稿では、「日々の業務で行っていることが、地球環境問題やグローバルな貧困格差の問題に寄与しているのか」という問いに明確な答えは出せなかった。フォーラムの成功事例の積み重ねが、地球環境問題の解決に明確に結びつくかは、別の考察が必要となろう。

持続可能な社会の背景には、地球上の地域間公平性と将来世代との世代間公平性が根幹にある。今後、市民も行政も、すべてのステークホルダーが、地域のローカルな問題と地球上のグローバルな問題を同時に考えなくてはならなくなるだろう。

フォーラムの内藤正明代表は、「地球の持続可能性、人類の持続可能性」を前提にすることから出発すべきだろう、と指摘している。筆者が論文を書いた背景の一つは、地球サミット・リオ+20に参加したことで、そもそも地球規模の問題を解決するところから始まったアジェンダ 21 と LA21 が、京都市の活動において、矮小化された活動になってしまっていないかという疑念であった。例えば、日常生活において消費されているものが、途上国の人々の人権や、環境の破壊につな

がっていたとすれば、その課題を消費地である都市に住む私たちが解決しようとする（エシカル消費）も、LA21 の意義かもしれない。人類の危機を真剣に捉えながら、持続可能な地域社会づくりをどのように進めていけば、真の課題解決へとつながるのか、すべてのステークホルダーに課された検討課題であろう。

参考文献

- ・足立幸男（2009）「持続可能な発展に資する民主主義の理念と制度—民主主義の近視眼とその克服—」、足立幸男（編）『持続可能な未来のための民主主義（環境ガバナンス叢書 8）』ミネルヴァ書房
- ・飯尾潤（2009）「環境政策における政治的決定の意義—民主主義の活用による政策的選択肢の拡大—」、足立幸男（編）『持続可能な未来のための民主主義（環境ガバナンス叢書 8）』ミネルヴァ書房
- ・京都市（2001）『京都市基本計画（第 1 期 2001～2010）』
- ・京都市（2004）『京都市温暖化対策条例』（第 26 条 2004 年 12 月 24 日制定、第 20 号 2010 年 10 月 12 日第 150 号 2014 年 3 月 25 日）
- ・京都市（2006）『京の環境共生推進計画（京都市環境基本計画 2006～2015）』
- ・京都市（2011）『はばたけ未来へ！京プラン（京都市第 2 期基本計画）』
- ・京都市（2011 策定、2014 改定）『京都市地球温暖化対策計画（2011—2020）』
- ・金再奎、岩川貴志、内藤正明（2014）『市民意識の定量化に基づく持続可能社会の将来像の描出とその実現ロードマップ—地域情報システムの活用による新たな指標作り—』
- ・小山善彦（2008）「英国における地域公共政策の変容とパートナーシップ政策」、白石克孝・新川達郎（編）『参加と協働の地域公共政策開発システム（地域公共人材叢書）』日本評論社
- ・白石克孝・イクレイ日本事務所（編）（2007）『持続可能な都市自治体づくりのためのガイドブック（地域ガバナンスシステム・シリーズ 4）』公人の友社
- ・高橋秀行（2000）『市民主体の環境政策 [下]』公人社
- ・谷口正次（2014）『自然資本経営のすすめ』東洋経済
- ・坪郷實（2009）「環境ガバナンスと政策づくり—環境目標と環境指標をめぐって—」、足立幸男（編）『持続可能な未来のための民主主義（環境ガバナンス叢書 8）』ミネルヴァ書房
- ・豊田陽介・平岡俊一・山添史郎・野田浩資（2014）「多主体連携による政策形成における環境 NPO の役割—省エネラベルの制度化を事例として—」、『日本地域政策研究 第 12 号（抜刷）』日本地域政策学会
- ・並木志乃・木戸裕・原田光隆・戸澤幾子（2010）「ローカルレベルの持続可能な発展戦略策定状況」、『総合調査「持続可能な社会の構築」』国立国会図書館
- ・新川達郎（2008）「公共性概念の再構築とローカルガバナンス」、白石克孝・新川達郎（編）『参加と協働の地域公共政策開発システム（地域公共人材叢書）』日本評論社
- ・平岡俊一・豊田陽介・山添史郎（2012）「環境パートナーシップ組織の機能と活動展開プロセス—京都市における「京のアジェンダ 21 フォーラム」の到達点と課題」、『環

- 境経済、政策研究 Vol.5 (2.)』岩波書店
- 松下圭一 (1991)『政策型思考と政治』東京大学出版会
 - ICLEI, *et al.* (1996) *"The Local Agenda 21 Planning Guide —AN INTRODUCTION TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT PLANNING—"*
 - Matoba, Nobutaka (2003), *LOCAL AGENDA 21 AS AN INTERNATIONAL FRAMEWORK FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT: ITS APPLICATION AND EFFECTIVENESS IN JAPAN*, School of Public Policy, Centre for Urban and Regional Studies, The University of Birmingham
 - United Nations Sustainable Development (1992), *United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, AGENDA 21*