

〈2017年度修士論文〉

パートナーシップの進化プロセス ——祇園祭ごみゼロ大作戦を事例に——

内田 香奈

目 次

- I 本研究の枠組み
- II 既往研究の整理と本研究の位置づけ
- III 祇園祭ごみゼロ大作戦とは
- IV 祇園祭ごみゼロ大作戦における連携の形成過程
- V 祇園祭ごみゼロ大作戦におけるパートナーシップの進化プロセスの分析
- VI まとめと今後の展望

I 本研究の枠組み

1. 研究の背景と目的

特定非営利活動促進法（通称、NPO 法）が1998年に施行された後、NPO 法人の数は飛躍的に増加し、現在5万法人を超える¹⁾。NPO への認知は少しずつ広がり、公益の担い手として期待されるようになってきた。しかし、認知されつつあるとはいえ、いまだ十分とは言いきれない社会全体としての NPO への理解度、また NPO 自身の資源の不十分さなどから、NPO だけで取り組むことの難しさや限界を指摘せざるを得ない。

行政においては、行政改革の流れを背景の一つとして、NPO との協働といった手法が用いられるようになってきた。しかし、社会課題が多様化、複雑化する今日の社会において、NPO、行政、企業といった単独のセクターではもちろん、同一セクター間の協働でも、異なる2つのセクター間の協働でも、その解決が難しいことが指摘されるようになってきた（谷本 2003、小島・平本 2011）。そして、白石（2017a）は、協働について、とくに NPO と行政の「個別事業における官民の二者間のパートナーシップ」である傾向が強いとし、地域の政策をよりよく変えるためには、多者間のパートナーシップへと進化することが必要だとする。

また、NPO の活動の現場では“collective impact”と言われる概念が登場し、アメリカを中心に事例を増やしつつある。“collective impact”とは、「異なるセクターにおける様々な主体（行政、企業、NPO、財団など）が、共通のゴールを掲げ、お互いの強みを出し合いながら社会課題の解決を目指すアプローチ」（長浜 2017）とされる。

このように、社会課題解決のために異なるセクターから複数の主体が連携した取組みの必要性が指摘されるようになってきた。本研究では、NPO が主導して社会課題を解決しようとする取組みを事例として、異なるセクターの多様な主体との連携がどのように発生し、どのような変化と効果をもたらすのか、パートナーシップの進化プロセスを示そうとするものである。

2. 対象事例の選定理由

本稿でとりあげる事例「祇園祭ごみゼロ大作戦」（以下、大作戦とする）は、日本三大祭の一つである祇園祭において排出される60トンものごみをゼロにすることをめざして2014年にスタートした²⁾。大作戦は、行政、NPO、企業など、異なるセクターから複数の主体が連携して実現したプロジェクトである。NPO による課題の認識から実現までに14年を経ており、その間に、パートナーシップ型組織でのインキュベーション期、NPO と行政との二者間のパートナーシップ期を経て、NPO・行政・企業の各セクターから複数の主体が関わるプロジェクトへと移行してきたものである。

大作戦は、行政とは連携しながらも、課題解決のゴールを行政施策になることにおかず、民間からの支援により、課題を解決するというビジョンを持っている。NPO による課題解決の形は、いくつかある。NPO 単体で取り組むもの、NPO 同士の連携によるもの、企業との連携によるもの、行政との連携により、あるいは行政施策となることで解決の道をめざすもの、などである。それに加えて、社会課題解決に向けて従来の協働の考え方にとらわれない連携による解決方法が求められ、試みられている。その中、大作戦のようなビジョンによる取組みが、どのように形成され、実施されるのかを明らかにすることは、NPO による取組みが、課題解決にむけてとりうる選択肢を提示することになると考え、事例とするものである。

3. 研究の方法

筆者は、大作戦が実施された2014年から連携して事業にあたってきた NPO 法人きょうと NPO センターに所属し、毎年のべ2000人を超えるボランティア・スタッフのコーディネートを担うなど、事業の中核的機能を担うメンバーとして関わってきた。

表1 インタビュー実施概要

セクター	団体名 (★は、実行委員会構成団体)	概 要	インタビュー実施日 および対応者
企業	京都環境事業協同組合 (★)	京都市の廃棄物処理事業者による組合。各種資源で活動を支える。ごみ減量活動に、廃棄物処理業者の参加はめずらしい。	2017年11月27日 組合員 T氏
	日新電機株式会社	協賛および社員のボランティア参加。主要スポンサーの一つ。	2017年10月26日 総務部 K氏
行政	京都市環境政策局循環型社会推進部ごみ減量推進課 (★)	京都市担当課。イベントごみ減量施策実施において、大作戦実施前から NPO と連携。	2017年10月 5 日 課長補佐 O氏 2017年12月 6 日 課長 Y氏、課長補佐 O氏
	下京警察署	2017年、従来からの祇園祭での警備の範囲を超える形で、活動の安全確保や広報面で連携。	2017年11月15日 地域課長 M氏
NPO	NPO法人 地域環境デザイン研究所 ecotone (★)	大作戦を提案し、主導してきた団体。リユース食器導入事業の構築から大作戦実施まで、継続的に関与している。	2017年 8月24日および12月11日 代表理事 O氏
	美しい祇園祭をつくる会 (★)	2006年から祇園祭でごみ拾い活動を展開。その経験と資源を大作戦に継承。大作戦の体制構築に大きく関与。	2017年 9月26日 代表 M氏
	京のアジェンダ21フォーラム (★)	大作戦でも用いたイベントでのリユース食器導入の事業をインキュベートした。	2017年 9月25日 事務局長 I氏
	NPO 法人 きょうと NPO センター (★)	大作戦初期から、中核的に関わり、体制の基礎構築に関与する。	2017年12月 7 日 大作戦開始当時の事務局長 N氏
地域	公益財団法人山鉾連合会	祇園祭を実施する地域の連合体。ごみ問題に長く悩んできた。	2017年11月22日 事務局長 Y氏
	山鉾町の一つ	2017年に大作戦に対して町内へのエコステーションの設置依頼と場所提供を行った。	2017年10月19日 H氏
大学	大谷大学	授業の一環に位置付けて学生のボランティア参加を促す。例年100人以上の参加がある。	2017年10月16日 文学部准教授 A氏 地域連携室 M氏
	同志社大学学生支援機構ボランティア支援室	学生の社会参加促進のため、支援室として学内でも積極的に広報、募集を行う。	2017年11月25日 スタッフ S氏

筆者作成

本稿においては、事業を通じて実施した参与観察と、本事業に関与している人物、各機関や団体、事業者へのインタビュー調査、および各種資料の収集・分析を通じて考察を行う。インタビューはそれぞれ50分～90分で行った。概要を表1にまとめる。

II 既往研究の整理と本研究の位置づけ

1. 協働やパートナーシップに関する既往研究

1990年代前後から活発になっている協働、パートナーシップに関する研究においては、NPO—行政間の関係性に関する研究の蓄積が多い。それらにおいて、協働が必要となった背景として、地方分権化や財政難によるコスト削減を含む行政改革を背景とする指摘が見られる(田中 2002、世古 2009、原田 2010)。NPO 側が協働を必要とする理由のひとつとして、田

中(2002)は、NPOが財やサービスを提供しても、その受益者から直接対価を得にくい場合、そのコストを受益者以外から回収する必要があることをあげ、資金提供者としての行政への期待があるとする。

こうした行政側、NPO 側のそれぞれの事情を背景として取り上げられてきた協働には、いくつかのデメリットも指摘される。行政の財政難の一方、NPO が資金提供者としての行政に過度に依存してしまい、行政が安い金額を提示しても NPO がそれを受け入れてしまうために起こる「安使い」はその一つとされる。また、NPO が行政からの委託事業を行うにあたり、団体内のリソースが消耗・疲弊することへの危惧が指摘されている(後 2009)。

一方、協働のメリットとしては、行政の政策形成能力の限界が NPO によってカバーされ、NPO は社会的信用が増すこと、活動に必要な資金の確保につな

表2 自治体のガイドライン等における「協働の原則」の例

横浜市	高岡市	三鷹市	広島市
1. 対等性の原則 2. 自主性尊重の原則 3. 自立化の原則 4. 相互理解の原則 5. 目的共有の原則 6. 公開の原則	1. 共有の原則 2. 対等の原則 3. 相互理解の原則 4. 公開の原則	1. 目標一致の原則 2. 相互理解の原則 3. 自主性尊重の原則 4. 対等の原則 5. 相互自立の原則 6. 情報公開の原則 7. 検証・評価の原則	1. 自主性・自発性の尊重 2. 対等 3. 相互理解 4. 目的共有 5. 情報公開 6. 時限性
「横浜市における市民との協働に関する基本方針」1999	「市民と行政の協働のルール」2006	市職員向け「協働推進ハンドブック」2006	「市民と行政の協働に関する職員用てびき」2006

筆者作成

図1 パートナーシップの類型

行政中心のガバナンス

社会責務	(1) 自発的で行政中心のパートナーシップ	(2) 契約的で行政中心のパートナーシップ	市場契約的
	(4) 多様な主体が自発的に活動に取り組みつつ、そこに社会的成果が達成されるような柔らかなパートナーシップ	(3) 政府・行政も含めた様々な市民や市民組織が関わって共通の目標を達成しようとする契約的なパートナーシップ	

多元的な主体の共存状態

新川（2002）をもとに筆者作成

がるメリットが挙げられている（木原 2003）。

NPO と行政の協働関係についてインパクトを与えたのは、1999年、横浜市が発表した「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」である。ここでは、協働が「公共的サービスを担う異なる主体が、地域課題や社会的な課題を解決するために、相乗効果をあげながら、あらたな仕組みや事業を創出したり、取り組むこと」と定義されている。「横浜コード」として広まったこの考え方は、他自治体にも広がると同時に、NPO においてもパートナーシップに関するセミナーなどで広く伝えられてきた³⁾。多くの自治体においても、協働に関するガイドラインや条例などでその定義や原則の提示が行われた。表2はその一例である。つまり、「目的を共有し、互いを理解しあって尊重し、それぞれの自主性を損なわず、対等な立場で取り組むこと」とされている。しかし、こうした原則論のみにもとづくと、一種の閉塞感をともなう。それは、こうした定義の規範的性質が強すぎることに由来している。金谷（2011）は、規範的理念の重要性は抑えた上で、それらが協働の現場における日常的な行動基準になりにくいことを「協働の非日常化」と表現し、「協働が足踏み状態にある」理由の一つとする。後（2009）も、理念的協働論の弊害がメリットを超える段階にきているとする。

こうした協働の閉塞感を超える視点として、新川（2002）は、ガバナンス論の視点から行政によるガバナンスの程度とパートナーシップを契約的に考えるか

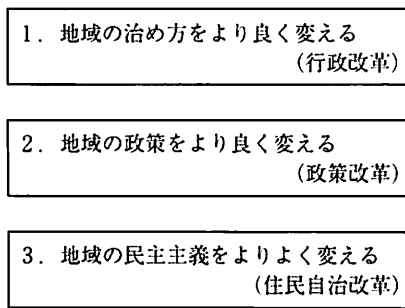
否かという2軸を用いて、協働を4つに類型している（図1）。（1）は、政府・行政の政策決定に関わる市民参加を例に、市民の自発性が行政に対して一定の影響力があることが特徴としてあげられる。（2）は、NPOなどが委託契約により政府・行政活動の補完をする場合が想定され、NPOは政府・行政の延長線上に位置づけられるとする。（3）は、多数の市民やNPOなどのイニシアチブにより、目的を共有する多主体によって合意された行動計画に基づく活動が行われ、その際の行政の役割は多様になるという。（4）では、市民・NPO、行政は相互に擬似市場的な協調的競争関係にあるとされ、（4）のパートナーシップが、地球環境問題や地域福祉において、展望されている形だとする。

また、白石（2017a）は、図2に示す形でパートナーシップには3つの機能があるとし、これまでのパートナーシップは、1の行政改革の機能を強調したものであるとする。そして、行政改革の機能に特化することなく、政策改革、住民自治改革の機能を含むアプローチとするならば、図3のようなパートナーシップの進化のプロセスが始まるとする。

そして、日本のパートナーシップが、官民の二者間のパートナーシップによる個別事業ベースのパートナーシップにとどまっている現状を指摘し、個別事業ベースの二者間のパートナーシップを超えた事例研究の必要性を説いている（白石 2017b）。

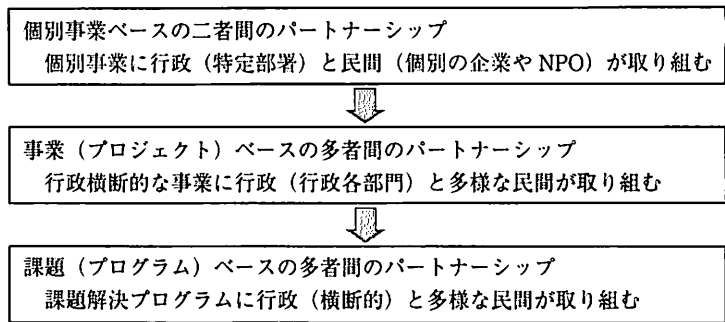
NPO と行政の2セクターによらない協働に関する

図2 パートナーシップの3つの機能



出典：白石（2017a）より

図3 パートナーシップの進化プロセス



出典：白石（2017a）より

研究の必要性は、若林（2009）によっても指摘されている。そして、NPO・行政・企業の3セクターに関する研究では、小島・平本（2011）が、これら3セクターによる協働を「戦略的協働」と名付けて行なった研究がある。小島らは、それまでの協働に関する研究では、協働が「なぜ」そして「どのように」形成・実現・展開されるのかについて適切に説明されていないとし、独自の「協働の窓」モデルを用いて、協働プロジェクトが開始される前の関係者たちによる「萌芽期」を含めて、中長期的な時間の経過のなかで7つの事例について事業の成り立ちやその協働関係の変化を捉えている。

2. 本稿におけるパートナーシップ

ここまで、協働とパートナーシップの用語について、既往研究として用いた文献の記述に寄りながら、2つを併用してきた。協働やパートナーシップについては、多様な論者によって定義がなされているが、明確に統一された定義は存在していない。協働はパートナーシップの翻訳語として、自治基本条例などの自治体政策としての広がりの中で定着してきたとする白石（2017b）の指摘もあるが、これまでの多数の研究のなかで、協働という言葉が、主としてNPOと行政の関係性を表す際に用いられる傾向が見られることから、本稿では、行政とNPOだけではない関係性を扱う上で、これまでの「協働」という言葉から感じとってしまう「行政とNPOの」という関係性の概念にとらわれないため、以降では、パートナーシップの表現で統一する。

以下では、ローカル・ガバナンス、あるいはNPO・行政・企業の3セクターによる連携を意識しているとみられるパートナーシップの定義を概観する。

「ある程度中長期にわたって共に働くことを目的とし、共同的意思決定を伴うこと、単一組織では達成できない付加価値の確保を内容とする」（金川2008⁴⁾）

「異種・異質の組織が、共通の社会的な目的を果たすために、それぞれのリソース（資源や特性）を持ち寄り、対等の立場で協力して共に働くこと」（日本

NPOセンター⁵⁾）

「NPO、政府、企業という3つの異なるセクターに属する参加者が、単一もしくは2つのセクターの参加者だけでは生み出すことが不可能な新しい概念や方法を生成・実行することで、多元的な社会的価値を創造するプロセス」（小島・平本 2011⁶⁾）

以上から、本稿では、パートナーシップを以下のように定義する。

「社会的課題の解決という共通の目的のもと、複数のセクターの多様な担い手が連携し、互いの資源を活用し合うことで、単一の組織やセクターだけでは実現し得ない多元的な社会的価値を創造するアプローチ」

本章では、パートナーシップが必要となってきた背景と、パートナーシップが規範的に扱われがちで、その弊害がでていること、そして、それらを超えるものとしてローカル・ガバナンスの視点からパートナーシップを捉えた研究を概観した。行政とNPOの二者間のパートナーシップの枠組みを超えた事例研究の必要性を提示し、パートナーシップの定義を行った。

Ⅲ 祇園祭ごみゼロ大作戦とは

1. 概要

祇園祭は、大阪天神祭、東京神田祭と並ぶ日本3大祭の一つとして、全国的にも有名である。八坂神社の祭として毎年7月の1ヶ月間にわたり、様々な行事が行われる。祭のハイライトとされる山鉦巡行とその宵山期間中には、国内外を問わず多くの観光客が訪れる。宵山期間中は、絢爛豪華な山鉦と多くの露店が立ち並び、特ににぎわう。

こうしたにぎわいの一方で、露店で販売された飲食物の使用済み容器をはじめとするごみの増加、道路への散乱などが長年問題となっていた。来場者数の増加に伴ってごみも増加を続け、2013年には宵山期間中の3日間⁷⁾のごみの量は約60トンとなっていた⁸⁾。

「祇園祭ごみゼロ大作戦」は、祇園祭の宵山期間中に発生するごみの減量をめざして2014年から始まった

写真1 リユース食器

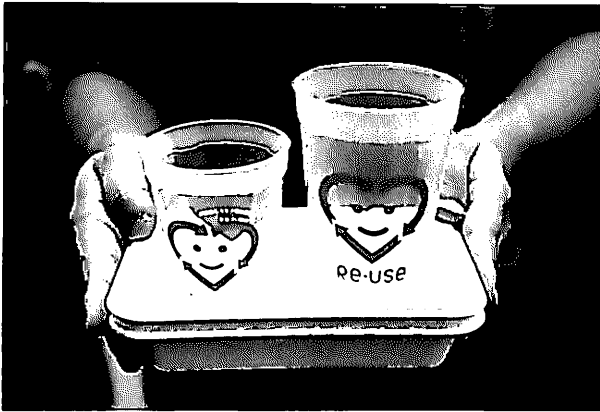


図4 リユース食器の仕組み

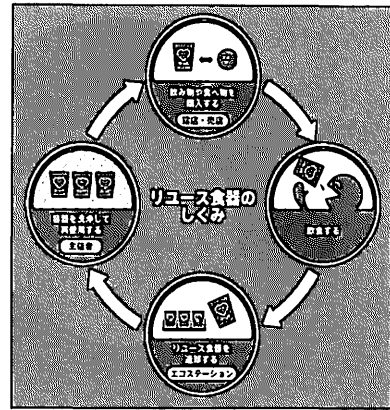


写真2 エコステーションの様子



写真および図の提供：(一社) 祇園祭ごみゼロ大作戦

取組みである。

大作戦では、排出されたごみの分別回収への協力を呼びかけるとともに、「リユース食器」(写真1)と呼ばれる、洗浄して何度でも繰り返し使用できる容器を導入したところに特徴がある。通常、露店では飲食の提供に使い捨て容器が用いられるが、これがごみ増加の大きな原因と考えられていたため、ごみの発生抑制の観点から、使い捨て容器の一部をリユース食器に置き換えたものである。露店の協力を得て、およそ21万食相当分をこのリユース食器で提供してもらい、ごみ削減を図っている。

そして、宵山行事の中心となる約1km四方のエリア(以下、山鉾町界限と表現する)に「エコステーション」と呼ばれる、リユース食器とごみの回収拠点を約50箇所設けている(写真2)⁹⁾。

このエコステーションを運営するのは、のべ2,200人のボランティア・スタッフである。ボランティア・スタッフは、高校生から70歳代まで、また京都市内だけではなく、全国からも参加がある。個人参加、友人や職場の仲間でのグループ参加をはじめとして、地域貢献活動として1社あたり100人を超える社員がボランティアとして参加する企業が複数あるほか、大学の授業の一環として、学生の社会参加の機会として、学内で積極的な参加呼びかけや募集が行われる大学もある。

2. 運営体制

大作戦は、表3に見るような3つのセクターにわたる複数の機関・団体による実行委員会形式でスタートした。また、実行委員会には加わらなかったものの、運営上重要な役割を担う団体が複数ある。寄付募集では、コミュニティ財団である公益財団法人京都地域創

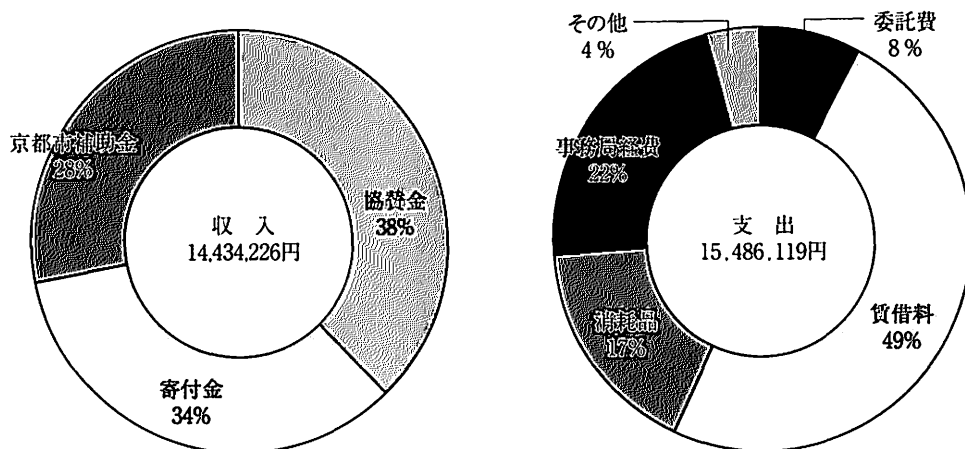
表3 祇園祭ごみゼロ大作戦の実行体制(2014)

■実行委員会構成団体	
(NPO)	
	美しい祇園祭をつくる会
	NPO 法人きょうと NPO センター
	NPO 法人京都地球温暖化防止府民会議
	NPO 法人地域環境デザイン研究所 ecotone
	京のアジェンダ21フォーラム
(事業者)	
	京都環境事業協同組合
	五条露店商組合
(行政)	
	京都市
■協力	
	公益財団法人京都地域創造基金
	株式会社グリーンアップル

出典：祇園祭ごみゼロ大作戦実行委員会(2015)「祇園祭ごみゼロ大作戦2014報告書」より

筆者作成

図5 祇園祭ごみゼロ大作戦の収支構造（2017）



出典：一般社団法人祇園祭ごみゼロ大作戦（2017）「祇園祭ごみゼロ大作戦2017活動報告書」より筆者作成

造基金の協力を得ている。エコステーションの設置に関するオペレーションには、エコイベントの企画運営を業務とする株式会社グリーンアップルの協力があった。実施を重ねるなかで、ボランティア・リーダー¹⁰⁾の研修・コーディネートにおいては、公益財団法人京都市ユースサービス協会、公益財団法人京都環境保全活動推進協会などの協力もある。

なお、この実行委員会を母体として、2017年6月末に、一般社団法人祇園祭ごみゼロ大作戦が設立された。

3. 財政

大作戦の収入は、1400万円（2017年実績）である（図5参照）。全体の3割弱が京都市からの補助金で、他は企業や個人などからの協賛金や寄付金である。大作戦では、活動資金について、行政のみに依存するのではなく、民間の資金を活用するという方針をもっており、積極的に寄付や協賛を呼びかけている。

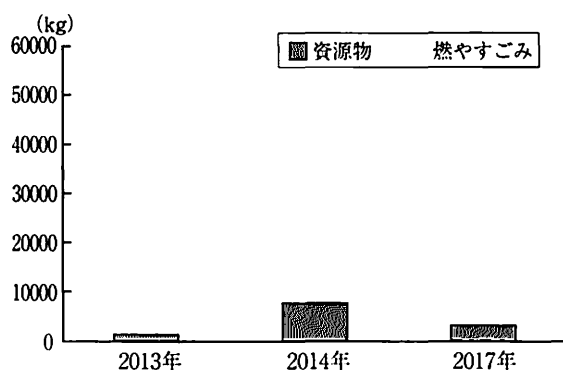
支出は、1500万円（2017年実績）であり、収支は赤字である。効果的な活動にするための、年間を通じた事務局スタッフの配置にともなう人件費や、毎年の実施で紛失するリユース食器の補充費用などを考えると、総額2000万円程度が必要と見積もられている。現時点での不足分は、関係団体の持ち出し等で補われているのが現状であり、活動継続のための支援拡大が課題となっている。

4. 成果と課題

〈成果〉

実施初年度（2014年）には、前年比で25%のごみ減量を達成した。翌年以降、天候やごみの内容の変化などによる変動はあるが、大作戦開始前（2013年）比でごみの削減に成功している（図6）。初年度には、大作戦に関する周知が不十分だったことから、エコステーションの設営場所や設営そのものについて、地域からのクレームもあった。しかし、ボランティア・ス

図6 祇園祭のごみ排出量の変化



出典：（一社）祇園祭ごみゼロ大作戦（2017）「祇園祭ごみゼロ大作戦2017報告書」をもとに筆者作成

タッフが活動する姿と、その活躍により路上に放置されるごみが減るなど、目に見える効果が出てきたことなどから、2年目以降は、地域住民からボランティア・スタッフに対して、ねぎらいやお礼の言葉がかけられるなど、山鉦町界隈の住民の理解も徐々に広がってきている。取組みが広く認知されるに従って、当初の実行委員会構成団体以外との連携、協力体制の拡大も見られるようになった。

大作戦は、祇園祭のみならず他のイベントや祭礼への普及や、日常生活におけるごみ減量意識の浸透も狙いの一つとしている。その点においては、2016年からは大阪天神祭でも同様の取組みが始まっているほか、ボランティア参加者が自身の居住地のイベントでリユース食器を導入したり、ボランティアを経験した大学生が大学祭にリユース食器を導入するなど、取組みの広がりが見られる¹¹⁾。また、全国の自治体や市民グループからボランティア参加をかねた視察や事務局への問い合わせも年々増加しており、全国的に関心が広がっていることがうかがわれる¹²⁾。

〈課題〉

一つは、ごみにまつわる課題である。ごみの発生源

として大きな割合を占めると考えられていた露店からのごみであるが、2016年に行なった調査¹³⁾によると、エコステーションに持ち込まれた食品容器ごみのうち、露店商から排出されたのは全体の約4割で、6割は露店商以外が発生源という結果がでた。飲料容器においても、露店では取り扱わない容器のごみが多数を占めることが明らかとなっている。この調査結果からは、露店商以外にも、山鉾町界隈で日常的に営業しているコンビニエンスストアや各種チェーン店をはじめとする地域の既存店や、露店商組合に所属せず山鉾町界隈の私有地に出店する露店などからも、多量のごみが排出されていると推定される。地域既存店や私有地に出店する露店へのごみ減量対策なしに、祇園祭全体のごみ削減は望めないことがわかってきており、今後、露店商以外への効果的な取組みを検討することが必要となっている。

また、財政的、体制的にも課題がある。前述の収支構造からもわかるように、まだ十分な活動資金を得られていない。効果的な活動展開のためには、年間を通じた協賛企業への働きかけや寄付の呼びかけ、連携諸団体との日常的なコミュニケーションなども重要となる。しかし、専従スタッフとしてそれら業務に携わるスタッフの人件費をまかなうには、財源が不足している。現在の運営体制は、事務局機能を担う幾つかのNPOがスタッフとその人件費を持ち出さざるを得ず、各団体の負担が大きくなっている状況がある。

大作戦は、取組みにより成果も出始めている一方、新たに見えてきた課題もある。それは、ごみの排出元として露店以外の要素も大きいということである。つまり、祇園祭のごみをゼロにするという目的達成に向けては、まだ途上なのである。取組みが認知されたのち、課題解決にむけては継続的な活動が必要であり、そのための支援が続かなければ、目的達成に至ることは難しい。多くのNPO・市民活動団体が直面しているのと同様の課題が、大作戦にも見られる。

しかし、これら個々の課題については、紙面の制約上、本稿では議論をしない。次章では、大作戦の特徴である、NPO主導で行政・企業とも連携した取組みがどのように形成されたのかを、インタビューをもとに記述する。

Ⅳ 祇園祭ごみゼロ大作戦における連携の形成過程

本章では、「祇園祭のごみ」という課題の認識から、2017年の大作戦実施に至るまでの期間を大きく3つの時期に分けて、各期間の主体間の関係性及びその変化について記す。

1. 萌芽期1 (2001年～2007年)
2. 萌芽期2 (2008年～2013年)

3. 実践期 (2014年～2017年)

1. 萌芽期1 (2001年～2007年)

大作戦の始まりは、2001年に京のアジェンダ21フォーラム（以下、フォーラム）のワーキンググループ（以下、WG）の一つとして、「えこまつりWG」が設置されたことに遡る。WGは、事業の創出や育成といったインキュベートや政策提言を目的として設置されるものであった¹⁴⁾。

フォーラムがWG設置のためのテーマ募集を行った際、当時から祇園祭におけるごみ問題に関心を寄せていた環境活動団体（のちのNPO法人地域環境デザイン研究所 ecotone、以下、エコトーン）が提案して、設置されたものである。

WGとしても祇園祭のごみ削減を将来的にはめざしたいとしながらも、祇園祭の規模の大きさからすぐに着手することが難しかった。しかし、京都には大小様々なお祭やイベントがあることから、WGとしては、比較的規模の小さい祭やイベントを対象にしたごみ減量の取組みから着手することとなった。ごみ減量の観点から、リサイクルではなく、リデュース、リユースに重点を置いた仕組みづくりが検討された。

2001年から2002年にかけては、民間助成金を獲得して、海外のイベントでのごみの現状視察や京都のお祭やイベントの類型化などの基礎調査を行った¹⁵⁾。当時は、社会全体の環境意識が高まりつつあった時期で、海外の取組み事例の紹介も多くあり、それらからリユース食器のアイデアが導き出された。

2003年から2004年には、環境省の「循環型社会形成実証事業」を受託して、リユース食器の試作品を作成し、いくつかの導入実験を行っている。2003年の市内私立保育園の夏祭へは、保育園の園舎へのソーラーパネル設置をコーディネートした環境NPOの紹介で導入し、リユース食器への反応や使われ方を調査している。また、同年7月の祇園祭では、山鉾巡行時の給水にリユースカップ1500個を試験的に導入した。ここでは、当時のフォーラム職員が、山鉾巡行の曳き手ボランティアをコーディネートする団体と繋いで実現している。行政主催イベントでは、やはり同年、左京区主催のふれあい祭での導入が最初だった。当時、WGには京都市から地球温暖化対策室の職員も必ず参加しており¹⁶⁾、その職員が区役所との窓口を作って実現したものである。2005年には京エコロジーセンターと連携し、リユース食器の無料貸出実施による地域への普及をはかった。いくつかの導入実験を重ね、リユース食器を使用したイベントごみの減量をはかる事業は、NPO法人化したエコトーンにより、2005年度に「環境対策支援便」¹⁷⁾として事業化された。

フォーラムでは、2005年から全国の自治体のエコイベント認証ガイドラインに関する調査¹⁸⁾を行なって独

自のガイドライン素案を作成し、京都市にガイドライン策定を提案する。提案先は、ローカルアジェンダ21の推進をフォーラムに委託していた環境政策局地球温暖化対策室であった。WGとしては、エコイベントガイドラインには、ごみ減量の他、使用する備品やエネルギー、会場への交通手段なども交えた内容で検討しており、地球温暖化対策としての位置づけを見込んでいた。しかし、ごみ減量による二酸化炭素削減効果の算出がしにくいことや、リユース食器がごみ減量の取組みとしてフォーカスされやすいことから、温暖化対策室での位置付けが難しいとされ、ごみ減量の担当部署へのアプローチを勧められたという¹⁹⁾。2007年度はフォーラムにおいて、地球温暖化防止により直接的な活動に重点をおくという方針のもと事業再編が行われたこともあり、WGは解散した。

2. 萌芽期 2 (2008年～2013年)

WGで行なっていたガイドライン策定の動きは、実質的にはエコトーンに引き継がれ、エコトーンによる調査も加えて、2008年ごろ環境政策局循環型社会推進部ごみ減量推進課（現課名。以下、ごみ減量推進課）に対して提案された。エコトーンとごみ減量推進課とで1年近い協議を重ねた結果、2010年10月に「京都市エコイベント要綱」が制定され、「京都市認定エコイベント登録制度²⁰⁾」もスタートする。2011年4月には、「リユース食器利用促進助成制度²¹⁾」が実施され、地域や団体などが主催するお祭やイベントでのリユース食器使用の一部が、行政からの助成金でサポートされるようになった。

エコトーンと京都市は、リユース食器の認知度をさらに高めるために、より多くの人を訪れる場でのPRが必要と考え、2011年～2013年の祇園祭で、リユース食器を使うモデル店舗として「エコ屋台」を実施した。

3. 実践期 (2014年～2017年)

祇園祭のごみ削減を見据えて、イベントでのリユース食器導入とその普及につとめてきたものの、祇園祭へのアプローチの手がかりは長く掴めないでいた。2013年のある人物との出会いによって「祇園祭ごみゼロ大作戦」が実現へと動き出し、実行を重ねていく時期を実践期とする。

本節では、大作戦の初期に実行委員会を形成した組織、および中核的な役割を担った組織を中心に、組織概要と大作戦への参加の背景、大作戦で担う役割とその変化について記述する。

(1) 実行委員会構成団体の参加の背景と役割

【企業】

① 京都環境事業協同組合

〈組織概要と参加の背景〉

京都環境事業協同組合（以下、協同組合）は、京都市の廃棄物処理事業者の許可を受けた76社（2017年3月末現在）による組合である。循環型社会形成を背景に自治体のごみ減量施策が進む中で、廃棄物処理事業者としてその変化への対応を迫られていた。

2013年の祇園祭で実施されたエコ屋台に、当時、協同組合員であったT氏と理事長S氏が訪れる。T氏とS氏は、今後のごみ減量の流れのなかで廃棄物事業者としてのあり方を考える参考の一つとして、このエコ屋台を訪れたという。T氏とエコトーンO氏は以前からの知り合いであり、T氏が二人を引き合わせている。露店商の屋台へリユース食器を導入する構想にS氏が共感し、露店商への働きかけに協力を得られることになった。

なお、S氏とT氏は、このエコ屋台訪問の際、山鉾町界隈にダンボール製のごみ箱がおいてあることに目を止める。事業系ごみも分別・減量化へ向かう流れのなかで、「違和感を感じた」という²²⁾。この違和感は、のちに京都市に対する「リユースごみ箱」の提案と実現につながる。

〈役割と変化〉

協同組合は、実行委員会を構成する団体の一つであり、活動の方向づけや意思決定を共に行っている。そのほか、人・資金・広報・場所等の提供においても役割を担う。宵山行事当日のリユース食器の運搬や露店への配布には、組合加盟事業者から参加の社員が一般ボランティアをリードしながら取り組んでいる。また、祇園祭前には、各事業者が日常のごみ回収の際、パッカー車に取組みを知らせる旗をつけて走行し、大作戦の周知を行う。財政的にも協同組合加盟各社からの寄付で取組みを支えるほか、およそ21万食分の食器の保管場所として協同組合の倉庫が提供されている。

廃棄物処理事業者が、大作戦のようなごみ減量の活動に参加することは、全国的に極めてめずらしい²³⁾。大作戦の概要や連携の経緯などについて、他都市の同様の組合からも事例紹介を求められることが増えていくとのことである。また、大作戦参加により、協同組合は自組合の地位向上や京都市との信頼関係の向上が得られているとする。

実施主体が実行委員会から一般社団法人に組織変更を行なった際、協同組合からも理事を派遣し、また組合加盟企業からも1社が理事として就任している。

② 五条露店商組合

〈団体概要と参加の背景〉

五条露店商組合（以下、露店商組合）は、祇園祭に出店する露店商を束ねる組合である。1990年ごろ367店²⁴⁾だった祇園祭の露店は年々増加し、2010年ごろには1200店を超えていたという²⁵⁾。細い街路にも両側か

ら露店が立ち並び、通行への支障など危険度が高まっていたことから、山鉾連合会（後述）と警察により、出店できない場所が指定されるなど、出店可能数が減少する方向にあった。また、2014年の祇園祭の後祭復活²⁶⁾に伴い、露店が出店できる日数が、従来の3日間から2日間になるなど、実質的な出店制限が重なっていた。さらには、2013年に福知山市で起きた花火大会での露店爆発事故を受けて、露店商への社会からの風当たりが強くなるなど、露店商の間に自らの社会的な立ち位置についての危機感が広がっていた。こうした背景のもと、社会的取組みとして連携することが決められた²⁷⁾。

〈役割と変化〉

祭の一つの象徴でもある露店にリユース食器を導入できることは、ごみの発生抑制の観点からも、またアピールの面からも重要だった。食器の使い手となる露店商組合との連携により、大作戦の実行が現実のものとなった。

露店商組合は、実行委員会の構成団体として運営方針等を共有しながら、使用するリユース食器の形状などについても現場の使用感を踏まえたアドバイスをしている。露店商組合を通じて、露店およそ600店のうち、飲食物を提供する露店およそ300店に対し、リユース食器使用への協力要請が行われている²⁸⁾。食器は、祭当日に大作戦事務局から各露店へ配送される。露店各店は、商品提供にリユース食器を使用し、エコステーションへの返却を促す声かけなども行なう。リユース食器の数に限りがあるため、各店の割り当て枚数を使い切ったあとは、従来の使い捨て容器に切り替えられる。

一般社団法人化の際、露店商組合は法人の役員にはならなかったものの、事業実施上の連携団体として引き続き協力関係にある。

【行政】

① 京都市

〈組織概要と参加の背景〉

京都市担当課は、環境政策局循環型社会推進部ごみ減量推進課である。従来から、エコトーンとの協働関係を築いてきた課でもある。

京都市ではイベントごみの減量を施策として位置付けながらも、裾野拡大の難しさがあった。京都市O氏は、「お客さんたちが楽しみに来ているイベントやお祭で、ただ『ごみを減らそう』というだけではもう無理で、エンターテインメント性のような要素が必要になってきていたのだと思う」と分析する。加えて、大作戦がそのエンターテインメント性を持ち、「みんなが（ごみ減量を）やっている」という雰囲気を作り出したことは広報効果として大きく、取組みの成果の一つ

だと指摘する。これらは、行政ではできなかったことであるとし、民間からの動きに対して行政は、サポートや資源のマッチングなどで活動がうまくいく環境づくりが役割だと考えているという。

〈役割と変化〉

大作戦で行政が担う役割の一つに、資金的サポートがある。しかし、補助金の交付は、大作戦の2年目から行われている。初年度については、大作戦の実施決定が2014年3月であり、行政の新年度予算の措置には難しいタイミングであったことから、交付は行われていない²⁹⁾。補助金は、2015年から毎年400万円が交付されている³⁰⁾。これは、1回の運営費のおよそ3分の1相当の金額となる。

大作戦において、行政の関与は資金面だけではない。また、関係部署もごみ減量推進課1課にとどまらない。関わり方の濃淡はあるが、表4の通り、8局12課（室）による連携が見られる。

まず、担当課であるごみ減量推進課は、補助金交付のほか、京都市役所内外の関係各所へのつなぎや連絡調整、市役所職員へのボランティア参加の呼びかけと取りまとめを行なっている。

地域自治推進室や地球温暖化対策室のように、実行委員構成団体がそれぞれに従来から連携があった部署をのぞいては、ごみ減量推進課が直接各部署との交渉を行う場合もあれば、交渉までは行わなくても紹介などで大作戦事務局がアプローチしやすい環境をつくっている。加えて、エコトーンO氏は、どこに何を依頼したいかを明確にして、具体的な説明や交渉は大作戦事務局が行うようにしていたという。これは、それまでにNPOとして行政との連携を重ねるなかで、身につけて来たスキルだとしている。京都市O氏は、「大作戦がニュースなどでもとりあげられて広く知られるようになり、市役所のなかでも『いいもの』として認識されてきたことは、連携にも役立っているのではないか」とし、民間主導の事業にこれだけ多数の部局が関わる例は前例がないとする。

広報・啓発面では、市バスや市営地下鉄あるいは京都市内の市政掲示板への啓発ポスター掲出など、行政内の既存の仕組みにのせて手続きを行なったものもある。例年、山鉾の場所を示す地図が配布されるが、2017年はその地図にエコステーションの配置マップを掲載することや、別の広報媒体への広告スペースの確保など、観光MICE推進室からの提案によって実現している。また、観光MICE推進室が京都市内のコンビニエンスストアに日常的に依頼している「まちかど観光案内所」の機能を活用して、事前の広報ポスター掲出の協力も得ている。この他に、建設局や交通局のように、大作戦の活動拠点として一般開放されていない市施設の臨時使用を許可したり、あるいは、地

表 4 大作戦に連携した京都市の部局一覧

局	室・課	役 割	協力年
環境政策局	循環型社会推進部 ごみ減量推進課	事業担当課。補助金交付、リユースごみ箱の貸出、庁内関係部局との連絡調整窓口、町内会等との調整協力。	2014年～ 2017年
	循環型社会推進部 まち美化推進課	ごみ拾い用トング、拾い歩き用ごみ袋の貸出	2014年～ 2017年
	地球温暖化対策室	京のアジェンダ21フォーラムとの事業連携。	2014年～ 2017年
総合企画局	市長公室広報担当	市政掲示板へ的大作戦実施の啓発ポスターの掲示。	2015年～ 2017年
文化市民局	文化芸術都市推進室 文化財保護課	文化財としての山鉾・祇園祭の保護等の観点から、山鉾連合会との関係が深い。実施に伴う連合会との関係づくりに協力。実行委員会オブザーバー。	2014年～ 2017年
	地域自治推進室 市民活動支援担当	KNC が指定管理者として運営する京都市市民活動総合センターの所管課。大作戦におけるボランティア・コーディネートを市民活動総合センターの業務範囲内に位置付けることに合意。	2017年
産業観光局	観光 MICE 推進室	祇園祭山鉾マップにエコステーション配置図の掲載、広報誌への広告枠の提供、市内まちかど観光案内所への啓発ポスターの掲示調整など。実行委員会オブザーバー。	2014年～ 2017年
都市計画局	歩くまち京都推進室	ボランティア T シャツへの協賛。	2015年
建設局		祭実施エリア内にあり、普段は関係者用通路としてのみ使用されている地下通路を、ボランティア・スタッフの休憩所として利用許可。	2016年～ 2017年
交通局	企画総務部財務課	使用停止となっていた市営バス操車場を大作戦の活動拠点として使用許可。	2014年～ 2015年
	営業推進室	地下鉄・市バスへの広告掲出。	2015年～ 2017年
上下水道局	総務部総務課	ボランティア・スタッフ用飲料水の提供。	2015年

筆者作成

域自治推進室のように、あらたに検討した結果、協力を得られるようになった部署もある（きょうと NPO センターの項で詳述）。

山鉾連合会や各山鉾町など地域との関係においては、はじめて関わりを持とうとする NPO が単独で信頼を得ることは難しい。しかし、連合会と日常的に連携をもつ文化財保護課を介してコンタクトをとり、交渉や依頼の場には大作戦事務局とごみ減量推進課と一緒に望むなど、行政が持つ信用を借りる形で、地域との関係づくりが始まった。

地域との関係づくりとして、またごみ減量推進課の本来的な役割として行われているのは、山鉾町界隈で営業しているコンビニエンスストアに対して、ポスター掲示やレジ袋の使用削減、お客さんへのエコステーションの案内などの協力依頼である。あわせて、各店でのごみ回収への協力依頼も行なっているが、営業上の理由により協力を得られないケースもある³¹⁾。

特筆すべきは、庁内での呼びかけにより、例年のべ100人を超える職員がボランティア・スタッフとして活動に参加していることである。環境関連部局からだ

けでなく、各区区役所、市会事務局ほか、部局横断的に有志職員の参加があり、その人数は例年のべ100人～150人となる。この時彼らは、業務時間外に市民として参加をしている。京都市 O 氏によれば、民間主導の取組みに対し、京都市役所内で全部局にボランティア募集の案内を行うこと自体が極めて異例のことだという³²⁾。

また、行政にしかない機能をもって役割を果たしたのが、2015年10月の「しまつのころ条例」³³⁾の施行をうけての動きである。条例の施行そのものは、大作戦とは別の文脈で京都市が行なったものである。「しまつのころ条例」により、従来協力項目であった事業系ごみの分別が、義務化された。祇園祭のごみは、事業系ごみとして収集される。

祇園祭では1990年から、民間企業主導による「祇園祭クリーンキャンペーン」が行われていた。増え続ける「祇園祭のごみ」への対応の一つとして始まったもので、企業からの協賛金の一部でダンボール製ごみ箱を作成・設置してきた。しかし、ダンボール製ごみ箱は、それ自体がごみになるうえに、分別義務化のあと

は回収しにくいものになることが予想された。こうしたことから、2015年1月に開催された「祇園祭ごみゼロ大作戦2014活動報告シンポジウム」において、協同組合理事長S氏が、ダンボール製ごみ箱を使わないこと、そしてリユースタイプのごみ箱作成の提案を行ったところ、門川大作京都市長もパネリストとして登壇していたその場で、京都市によるリユースタイプのごみ箱が作られることになった³⁴⁾。こうした社会背景を踏まえて、キャンペーン事務局に対して、その協賛金の一部を大作戦への協賛・寄付として扱えないかという提案と交渉において、ごみ減量推進課の果たした役割は大きかった。結果的に、2016年以降、キャンペーンへの協賛金の一部を大作戦への協賛とする連携が可能となった。

なお、リユースタイプのごみ箱は、祇園祭以外にも、京都市内のさまざまなイベントに無料で貸出され、地域のイベント等でのごみ減量にも役立つようになっていく。

京都市は、実行委員会解散後は、一般社団法人祇園祭ごみゼロ大作戦の顧問という立場になっている。

【NPO】

① 特定非営利活動法人地域環境デザイン研究所 ecotone

〈組織概要と参加の背景〉

エコトーンについては、萌芽期のところでも記述したとおり、フォーラムのWGのメンバーとして、イベントでのリユース食器導入システムの確立を中核的に担ってきた団体である。2005年に法人化し、京都市内をはじめとして各地のイベントでごみ減量活動を実践してきた。大作戦においても、ビジョンを提示しながら主導的な役割を果たしている。

協同組合、露店商組合との連携により、大作戦実施の可能性が高まった際、エコトーンO氏は、「うち（エコトーン）だけではできないと思った」ため、かつ「環境分野に限らない、市民社会全体での取り組みにしたい」というビジョンをもっていたことから、複数のNPOにも協力を求めることになり、以下に記述する複数のNPOが連携することとなった。

② 美しい祇園祭をつくる会

〈組織概要と参加の背景〉

美しい祇園祭をつくる会（以下、つくる会）は、2006年から祇園祭の宵山期間中に、ごみの拾い歩き活動を展開してきた団体である。環境分野で活動していた任意団体が呼びかけたもので、祇園祭に何かしら貢献したいと思っていた企業や地域団体からボランティアが集まり、活動を続けていた。

つくる会では取組み初年に、実験的に2箇所のブースを設置して、「京大ごみ部」³⁵⁾との連携により、ごみ

の種類や量の測定などの実態調査を行った。この調査結果が新聞に掲載されたことで活動が知られ、協力を申し出る団体が複数現れたという。また、活動を重ねる中で、ごみによる被害でとくに困っていたと思われる一部の山鉾町や企業などから活動拠点として場所の提供を受けるようになる。活動結果の報告会なども開催し、「祇園祭のごみ」への関心を広める取組みも行ってきた³⁶⁾。つくる会の活動には、エコトーンO氏も当初から関心をもち、報告会への参加をはじめとして関係構築を行なっている。

初年、70人で始まった活動は、年々ボランティア・スタッフが増加し、2013年には800人になっていた。活動には、行政や民間の助成金を活用していたが、任意団体で専従職員もいなかったつくる会にとっては、財政的にもボランティア・スタッフのマネジメント面でも負担は大きくなっていったという。大作戦参加の背景には、それまでの経験を生かすという要素のほか、つくる会のこうした運営面での課題もあった。

〈役割と変化〉

つくる会は、それまでの活動で蓄積された拾い歩きのノウハウや活動拠点の提供者との関係性、2013年には800人となっていたボランティア・スタッフを大作戦に継承しており、これらは大作戦の基盤を支えるものとなっている。つくる会代表のM氏は、「今まで以上に効果的な取組みになっていけば、自分たちが手に入れている情報や資源を提供することは良いことだ」と考えたという。つくる会は、大作戦のボランティア・スタッフとして、これまでの経験を生かしながら、ごみの拾い歩きを中心に参加を継続している。

大作戦への参加によって起きたつくる会の変化としてM氏は、「ごみゼロ大作戦に合流して、いろんなものを手放して軽くなった。それがこの連携によって自分たちが得たもの。自分たちの団体にとってベストな状態で活動できるようになった」と語っている。

一般社団法人の役員にはならなかったが、引き続き、事業実施時の協力関係にある。

③ 京のアジェンダ21フォーラム

〈組織概要と参加の背景〉

京のアジェンダ21フォーラム（以下、フォーラム）は、京都市におけるローカルアジェンダ21の推進団体として設立されたパートナーシップ型組織である。環境団体の活動支援およびそのための各種仲介を行うなど、中間支援機能を持つ。

萌芽期1の項でも記述したとおり、大作戦につながる初期の活動は、フォーラムのWGとしてスタートしたプロジェクトである。時を経て、2014年にはエコトーンO氏は、フォーラムの幹事の一人でもあった。O氏からの提案に対し、これまでの背景を踏まえ、ま

た「環境分野の中間支援組織であるフォーラムとして本来的な業務である」として、参加決定はスムーズであったという。

〈役割と変化〉

フォーラムは、会員となっている企業へは協賛や寄付を呼びかけ、環境団体などに対しては、それぞれの会員にボランティア参加を呼びかける協力依頼を行っている。また、既存のネットワークを通じて、取組みへの賛同の声を集めるなど、初めての取組みに社会からの注目と協力が集まるような環境整備に力を注いだ。加えて、各種資源の調達をはじめ、当日のオペレーション構築も担うなど、中核的な役割を果たしている。

フォーラムからは、一般社団法人化の際、役員の一員として参加を継続している。フォーラム事務局長I氏は大作戦の状況について、「体制的にも一応確立し、知名度もあがってきた。フォーラムとしては、プロジェクト初動期の活動環境整備という役割は概ね終えたように感じる」という。しかし、フォーラムは、地球温暖化対策という観点から、ごみだけでなく祇園祭全体の環境負荷低減というビジョンをもっており、今後は、大作戦と連携しながらも、エコツーリズム等の観点からの取組みを通じて、団体としてのミッション実現も目指したいとする。

④ 特定非営利活動法人きょうと NPO センター 〈組織概要と参加の背景〉

きょうと NPO センター（以下、KNC）は、社会課題解決に取り組む NPO への各種資源のコーディネートや組織基盤強化のほか、政策提言等に取り組む中間支援組織である。2014年1月頃、エコトーンO氏から祇園祭での取組み実現に向けて協力要請を受けている。当時の KNC 事務局長N氏は、「社会課題解決のための新しいチャレンジを応援し、実現にむけたリスクをともに背負っていくことは、中間支援組織の役割の一つ」であること、また資金調達の面で公益財団法人京都地域創造基金（後述）へのコーディネートの必要性があったことを挙げている。

〈役割と変化〉

KNC は、初年～3年目にかけては大作戦の事務局機能を担い、エコトーンとともに事業全体をコーディネートし、事業の基礎固めを行なっている。回を重ねるごとに、KNC が担う事務局機能は徐々に縮小し、2017年には一般社団法人祇園祭ごみゼロ大作戦に移転している。初年度から行なっていた、のべ2000人を超えるボランティアのコーディネートは継続して担当しており、大学や企業、市民活動の分野別の各団体などを通じた参加呼びかけや、ボランティア・スタッフの活動環境整備などを通じて、多くの人が参加できる機

会づくり行なっている。

KNC は、指定管理者として京都市市民活動総合センター³⁷⁾（以下、総合センター）を運営している。このセンターの業務において、市民の NPO・市民活動への参加を促すことを目的にボランティア・コーディネートが日常的業務の一つに位置づけられている。大作戦が NPO 発の取組みであり、そこに広く社会からの応援や参加を呼びかけることは、総合センターの本来的役割とも言えることから、2016年に大作戦のボランティア・コーディネートをセンターの業務に位置づけて実施したい旨、総合センターを所管する文化市民局地域自治推進室に提案したが、この時は不可となった。その理由は、民間の一つの事業に対して行政から重複して資金を投下することはできない、というものであった。しかし、2017年に再度提案し、補助金交付要項や総合センター運営に関する協定書の確認の結果、総合センターの事業に位置付ける了承を得ることができた。このことにより、KNC においては、それまで特定の職員への負荷が大きかった2000人のボランティア・コーディネートを、職員全体で分担することができるようになり、ボランティア・スタッフへの対応のスムーズ化、オペレーションの向上を図ることにつながった。なお、一般社団法人の役員を構成する1団体でもある。

大作戦では、上記の実行委員会構成団体以外の団体との協力・連携も事業全体に大きな影響力をもっており、次節ではそれらについても関係性を見ておくことにする。

（2）実行委員会以外の事業協力者の参加の背景と役割 【行政】

① 下京警察署

〈組織概要と参加の背景〉

祇園祭においては、従来から山鉾町界隈を管内に持つ下京警察署と中京警察署、そして府警本部が交通規制や警備に当たっていた。2017年は、下京警察署のリードにより、従来以上の協力を得られることとなった。担当したのは地域課で、日常的には交番を統括し、祇園祭などでは雑踏警備などの任務を担当する部署である。

警察の参加の背景には、京都府と2007年に始めた「府民協働防犯ステーション」という、交番を中核として地域の様々な団体との連携により、地域の安全を高めようとする活動がある。この取組みを背景に、2016年秋頃、当時の下京署長が祇園祭での連携を検討することを促したところから始まる。

下京警察署地域課長M氏は、早速に祇園祭関係者からのヒヤリングを行い、共通して認識されているごみの問題に着目した。M氏は、警察がごみの問題に関わ

る理由として、「割れ窓理論」を用い、これまでの経験からごみが放置されれば、治安の悪化を招く可能性があり、安全・安心の確保という観点から「警察もごみ問題の当事者である」と位置付ける。そして、ごみ問題を警察の役割のひとつとして大作戦の活動をサポートすることにした。M氏は「大作戦が破綻すると、ごみの問題は行政に降りかかることになる。しかし、行政だけではとても対応できない」と言い、大作戦をサポートすることの必要性を指摘する。

〈役割と変化〉

具体的な役割としては、ボランティア・スタッフの移動時の誘導やエコステーション設営時の安全確保が行われた。山鉾町界隈に交通規制がかかると、人の動きも一方通行で制限される。この一方通行制限は、ボランティア・スタッフの持ち場への移動やごみ運搬といった場合の機動性を低減させる一つの要因になっていた。また、歩行者が車道に溢れる中でのエコステーションの設置には、安全上の配慮が必要であり、大作戦事務局としても課題を感じていた部分である。ここに、警察からボランティア・スタッフに対する安全誘導、エコステーション設営時の安全確保に協力が得られたことは、活動の安全性・効率性を高めることにつながった。他にも、下京警察署は大作戦をPRするための広報活動にも注力した。

M氏によれば、大作戦への参加をへて、交番で勤務する警察官に地域と関わることへの理解の広がりを感じられるという。府民協働防犯ステーションの取り組みとしても、交番が率先して地域に呼びかけて防犯の取り組みを実施する動きにつながっているとのことである。

【NPO】

① 株式会社グリーンアップル

〈組織概要と参加の背景〉

株式会社グリーンアップル（以下、GA）は、環境配慮型、ソーシャル・イベントの企画運営を多数手がけ、イベントによる社会変革促進をサポートしている。大作戦で設置するエコステーションは、その多くが車両規制時間帯に車道に設置される³⁸⁾。雑踏の中、短時間でテント設営を伴うエコステーションの設置やそのオペレーションは、ボランティア・スタッフや実行委員会の構成団体だけでは難しいことから、イベント運営のノウハウをもつGAに協力を求めている。GAは、大作戦の日常的な作業レベル会議にも出席し、人および設備のオペレーションおよび事務局体制の構築に、初年から大きく関与している。なお、GAについては、法人格は株式会社であるが、社会課題解決を促進するという方針をもつことから、本稿においてはNPOセクターとして扱う。

② 公益財団法人京都地域創造基金

〈組織概要と参加の背景〉

公益財団法人京都地域創造基金（以下、基金）は、地域の課題を地域の資金で解決することをめざして、2008年に設立されたコミュニティ財団である。公益法人として受けた寄付を市民活動団体への助成金として拠出する仕組みを持っており、寄付者が特定のプロジェクトを指定して寄付を行うこともできる。寄付者にとっては、公益財団法人への寄付となるため税制優遇の対象となる。この仕組みを活用して大作戦への寄付の受け皿を作った。基金を通じた寄付額は、大作戦運営費用全体の3割程度を占める。

③ 公益財団法人山鉾連合会

〈組織概要と参加の背景〉

公益財団法人山鉾連合会（以下、連合会）は、祇園祭の山鉾を保存する34町からなる組織である。34町間の連絡調整を行い、行政やメディアなど外部との交渉の窓口となる。

連合会および各山鉾町にとって、ごみは長年大きな課題であった。ごみの排出元の一つである露店は、連合会や各町の管理や権限が及ぶものではなく、そこから廃棄される大量のごみの後始末は、本来は、連合会の責任の範囲外にあるものなのである。しかし、祇園祭および山鉾巡行は、各山鉾町にとっては守り続けてきた地域の祭であり、神事である。露店や行政による対応では行き届かない部分を、各山鉾町が「町のプライドにかけて」³⁹⁾、露店等が撤収後、夜を徹してごみを拾い、清掃するということが長年続けられてきたのである。2010年には宵山期間中の露店数は1200店にのぼり、ごみも大変な状況だったという。

連合会Y氏は、毎年大量に出されるごみを前に、「我々は、『ごみを出さないで、捨てないで』と言い続ける気力すら失っていた。しかし、自分たちの祭・神事を継承していく上で、ごみも自分たちで片付けるしかない」とあきらめていた」といい、2014年に最初に大作戦の話聞いたときにも、大きな期待はしていなかったという。しかし、大作戦によるごみの状況の変化を目の当たりにし、連合会や各山鉾町も、徐々に大作戦を理解していった。2017年には、山鉾町の一つから、町内へのエコステーション設置依頼と場所提供の申し出があった。これは、エコステーションの設置場所確保に苦慮する大作戦にとっても良いことだった。同じく2017年、連合会は独自の露店調査も行なっている。露店商組合に所属せず、臨時で販売を行う事業者やグループなどが、個別に私有地に場所を借りて出す露店について、場所や営業内容を含め総数を把握する調査である。祇園祭のごみは、こうした私有地に出店する露店や地元既存店の臨時販売などから出ているものが、6割程度をしめることが調査により明らかに

なっており⁴⁰⁾、これらへの対応が、さらなるごみ減量への重要なポイントになることから、その実態を把握するために行われた。

Y氏は「現在の状況が、ごみの始末に関する最終形態だとは思っていないし、大作戦にいつまでも頼り続けることが許されるとも思っていない」と言い、関係者が揃ってこの取組みの最終形を考えることの必要性を指摘している。

本節では、大作戦に中核的に関与してきた団体について個別にその概要と連携の背景をみてきた。次節では、組織別ではないが、大作戦において欠くことのできないボランティア・スタッフと企業の関わりについて記述する。

(3) 大作戦の参加者・支援者の状況

① ボランティア・スタッフ

大作戦において、ボランティア・スタッフは重要なステークホルダーである。高校生から70歳代までの参加があるが、2000人を超えるボランティア・スタッフの大半を大学生が占めている⁴¹⁾。参加形態はさまざまだが、特徴的な参加をしている大谷大学と同志社大学に対し、参加した学生たちの変化についてヒヤリングを行った。

〈大谷大学〉

大谷大学は、大作戦への参加が授業の一環として位置づけられており、2015年から継続して参加している。担当する文学部准教授のA氏によると、大学での学びが座学中心から参加型へと変革を求められ、また同年6月に、学内に地域連携の取組み促進のため「地域連携室」が開設されるなど、学生たちが学外で活動する機会づくりが必要となっていたことが参加の背景にあったという。授業を中心に、地域連携室でも呼びかけたところ、100人を超える学生の参加者があった。A氏によれば、祇園祭という広く知られたお祭で、ごみを集めるという活動の「わかりやすさ」は、参加のハードルを下げた要因の一つだという。

大作戦を経験した学生の中には、大学の学園祭の実行委員となり、リユース食器の導入を進めるなど、経験を生かしながら実践を重ねている者がいたり、他のイベントでも中心的に活動する学生が出てきたという。他の教員からも、「参加した学生が主体的になってきた」という発言がでるなどしている。ボランティアに参加した学生たちの変化から、学内において大作戦が「いいもの」として認知され、翌年以降の継続参加や協賛にも繋がっている。2017年には、全学および系列の短大も含めた募集が行われ、およそ160人が参加した。

〈同志社大学〉

同志社大学ボランティア支援室（以下、支援室）は、大学生のボランティア活動を積極的に支援し、市民社会の一員としての自覚を促すことを目的に2016年4月に開設されている⁴²⁾。学生たちの関心が高い分野の一つに環境分野があったこと、つくる会のM氏との繋がりがあったことなどから大作戦の情報を得て、支援室として学生への呼びかけと募集を行なった。支援室S氏によれば、学生たちの参加の動機は、「祇園祭に行きたい」「ステップアップしたい」と様々だったという。しかし、参加後の学生たちからは、「祇園祭のごみの現状がわかった」「リユース食器の認知度を上げたい」など、課題への関心が深まった様子が聞き取れるという。S氏によれば、ボランティア活動を通じて、自分たちが社会に役立っているという満足感を感じると同時に、当事者意識や問題意識の表れが、大作戦の参加者には特徴的にみられるという。

② 企業・団体

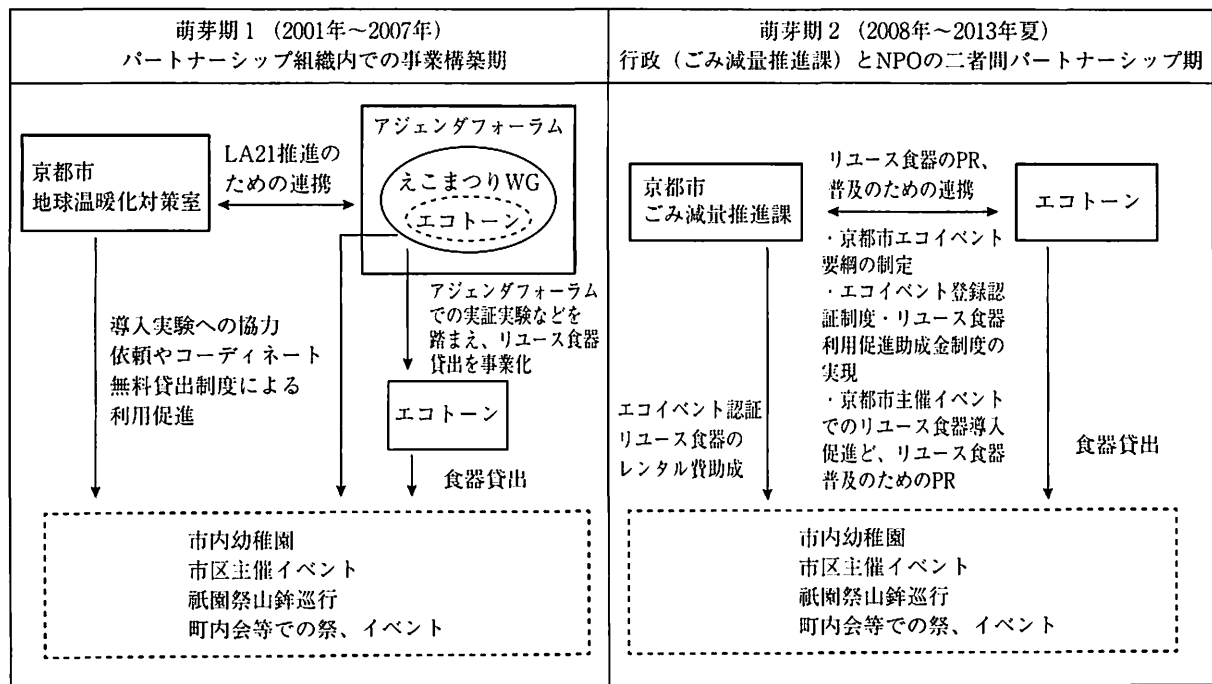
企業・団体からは、金銭としての寄付・協賛だけでなく、ボランティア・スタッフや事務局等の当日の活動拠点として場所の提供を受けているケースもある。場所等の提供も含めると、例年およそ30～40社・団体からの協力がある⁴³⁾。

大作戦に協賛および社員のボランティア参加を行った企業の一つ、日新電機株式会社のK氏は、参加の理由について「祇園祭という広く知られたお祭りで、ごみを根本的になくすというコンセプトがわかりやすかった」ことをあげている。同社は、従来からクリーンキャンペーンへの協賛も行なっていたが、大作戦の明確なコンセプトから新たな協賛についての社内の理解もスムーズだったという。社員へのボランティア参加呼びかけの際も、祇園祭への参加という誘いかけはしやすく、参加した社員からも好意的な感想が出ているとのことで、今後はボランティア参加者がその経験を伝えながら参加者を促し、社員の社会貢献意識づくりにも役立てたいとする。一方、企業やボランティアの参加の価値を高めるためにも、リユース食器の量を増やし、その認知をさらに広めることが必要だと指摘している。

企業からの寄付・協賛の理由は様々だが、共通して聞かれるのは、祇園祭が京都を代表するお祭であり、自分たちも何か役に立ちたいと思っていること、ごみ削減というビジョンに共感できること、である⁴⁴⁾。

大作戦事務局によれば、現在の祇園祭という価値とビジョンへの共感を背景に、民間からの支援拡大を図る方向性のもと、2017年から資金調達専門のスタッフを置いて活動している。そのなかで、山鉾町界隈で祭当日に営業している地域既存店へも、寄付・協賛あるいは販売時のリユース食器の導入といった提案を行っ

図7 萌芽期1および萌芽期2の期間におけるパートナーシップ



筆者作成

ているが、現状ではまだ受け入れられていないという。企業との連携拡大という観点からは、露店商と同様に、店の本来の機能である販売を通じた協力を増やすことで、ごみ削減の効果を高めたいとしている。

V 祇園祭ごみゼロ大作戦におけるパートナーシップの進化プロセスの分析

本章では、大作戦におけるパートナーシップの変化を分析するにあたり、まず第4章で行なった時期区分にもとづいて、各時期における連携団体の関係性の変化に着目する。その後に、実践期における団体ごとの役割について分析する。

1. 連携団体の関係性の変化に関する分析

(1) 萌芽期1 (2001年～2007年)

～パートナーシップ型組織での事業構築期～
フォーラムのWGとして始まった、イベントごみの減量促進の取り組みが、活動を重ねて、WGの提案者であり活動の中心的存在であったエコトーンによって、リユース食器を活用したエコイベント運営の仕組みとして事業化されていく時期である。WGでの活動は、独自に獲得する民間の助成金と同時に行政の資金も活用しながら活動していた。リユース食器の導入実験には、フォーラム事務局員だけでなく、フォーラム担当の京都市職員の積極的な関与もあり、行政によるインキュベーターの要素もあった時期といえる。

リユース食器を活用したエコイベント支援事業「環

境対策支援便」は、エコトーンの事業として、市区主催のイベントで導入されるようになる。また、リユース食器の無料貸出制度による導入実験によって町内会などでも使用がはじまり、徐々にリユース食器が広がり始める。

WGでは、全国の自治体のエコイベント実施に関するガイドラインの策定状況を調査し、独自のガイドライン素案を構築する動きをしていた。ガイドラインでは、エコイベントは必ずしもごみに特化したものではなく、交通やエネルギーなどの温暖化防止の要素を踏まえたものとしての構想をもっていた。しかし、2007年度のフォーラムの事業再編のなかで、エコイベント推進が温暖化対策として位置づけしづらくなり、WGは解散する。こうした背景から、取組みのパートナーが地球温暖化対策室からごみ減量推進課へと変わる。萌芽期1および萌芽期2の期間における、団体の関係性を図7に示す。

(2) 萌芽期2 (2008年～2013年)

～行政とNPOの二者間パートナーシップ期～
WGで行っていたガイドライン策定の動きはエコトーンが継承し、新たなパートナーとなったごみ減量推進課に対して提案が行われた。NPOから行政への政策提言から協議を重ねて、京都市は2010年に「京都市エコイベント実施要綱」を策定し、「京都市認定エコイベント登録制度」や「リユース食器利用促進助成制度」を実現させる。イベントごみ減量にむけた環境整備が、NPOと行政の二者間のパートナーシップにより実施された期間である。

筆者作成

図9：実践期（2015年・2016年）多者間によるパートナーシップ期2

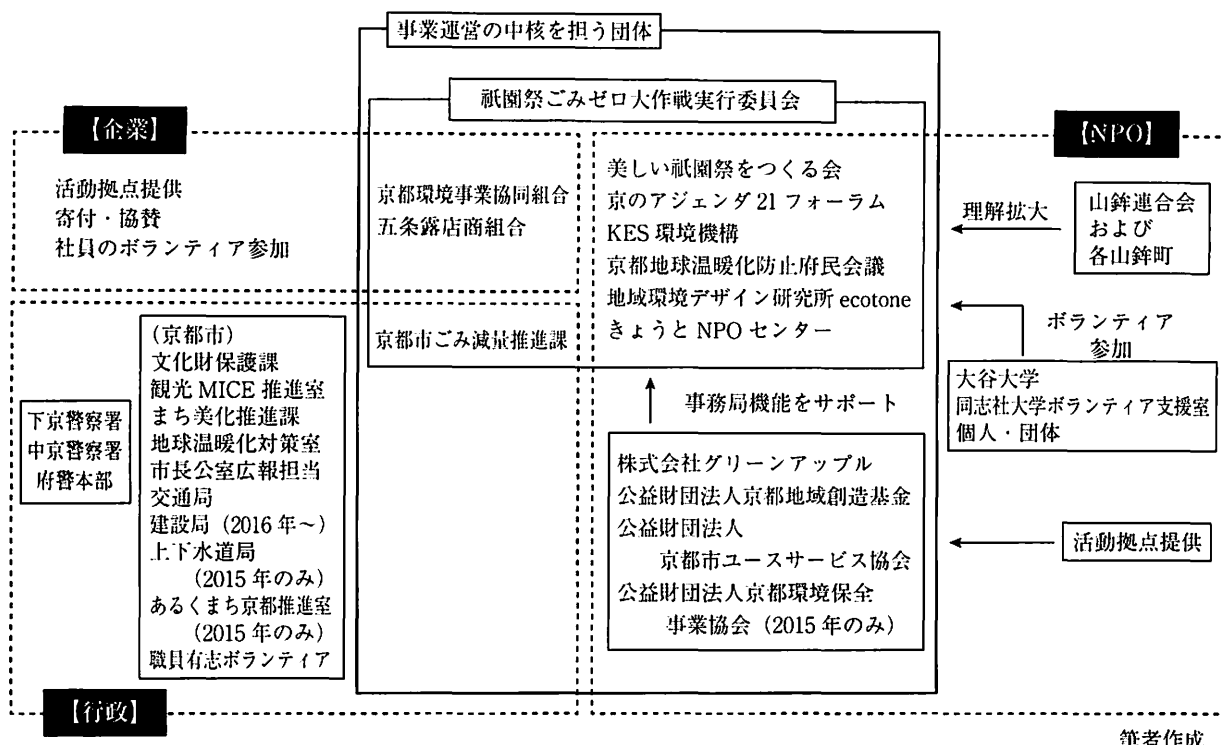
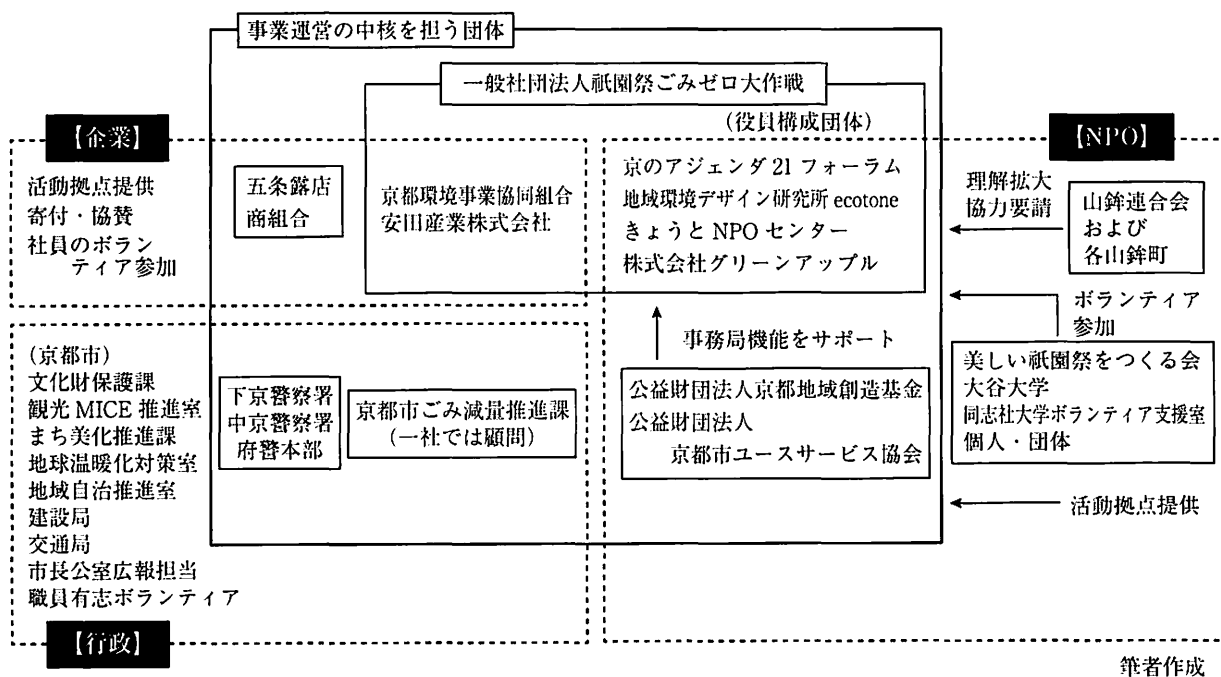


図10：実践期（2017年）多者間によるパートナーシップ期3



としても貴重であり、かつ京都を代表する祭として観光面からも重要視されてきたものとして、もともとあった関係性が反映されている側面もある（文化財保護課、観光 MICE 推進室）。しかし、取組みに必要な資源を、行政の既存の仕組みのなかから抽出したり、担当課からの紹介や調整で、新たな関係性を構築しているケースもある。また、NPO がそれまでの活動経験にもとづいて、行政内のコミュニケーション回路を理解した上で、適切な課へ、行政が受入れ可能な形で

提案していくスキルを身につけていたことも、こうした複数部局との連携を可能にしている。

およそ2200人のボランティアによる活動、その結果としてごみの量が前年比25%減となったことのインパクトは大きく、実行委員会を構成していた団体以外との相互理解が促進されたり、新たな連携が生まれたりしている。2015年・2016年（図9）では、連合会との信頼関係が深まってきたことが変化の一つである。理解拡大と信頼にもとづいて、2017年（図10）には大作

戦への協力要請があり、また、連合会が独自で私有地に出店する露店の調査を行うなどの動きが出ている。大作戦の調査により、露店商以外の露店から出るごみが全体の6割を占めることが明らかになっており、連合会による調査は、ごみ削減にむけた地域からの新たな動きと捉えることができる。

2017年(図10)では、実行委員会を解散して一般社団法人化した。法人化は、大作戦を継続的に実施していくという意志の表明でもある。実行委員会という一過性の組織形態から、責任の所在が明らかになり、社会的な信頼を得ることにもつながる。広く社会からの支援を受けることをめざす大作戦においては、パートナーシップを進化させるために必要な要素の一つである。

法人化により露店商組合や京都市は、法人としての意思決定を行う部分からは外れたが、引き続き事業協力関係にあり、事業運営上は中核的な存在である。また、下京警察署のリードによって警察との関係性も強化され、中核を担う団体の層の広がりがみられる。

大作戦として活動が見えやすくなったことで、新たな連携がうまれる一方、引き続き連携があるものの、役割が変わったり、関与度が小さくなる団体もあるなど、関係性の変化が見られる。

2. 各セクターおよび団体の役割に関する分析

大作戦におけるパートナーシップを、主体ごとの役割でまとめる(表5)。

企業との連携には、二つのパターンがある。一つめは、商品販売の結果、ごみを排出することになる事業者とごみを処理する当事者が、本来的に持っている機能(販売、運搬・回収など)を活かした連携である。二つめは、ボランティア参加や寄付・協賛により、プロジェクトの遂行を支える形での連携である。

一つ目の連携の形は、実質的なごみ削減の鍵を握るものである。大作戦におけるパートナーシップ変化の要因の一つでもあり、また露店商以外のごみが全体の6割をしめるという現状から、今後、露店商以外でこの役割を担う主体を増やす形でパートナーシップを拡大することが、祇園祭のごみ削減という目的を実現させる鍵を握ると考えられる。

二つ目の連携は、大作戦あるいはごみの問題を、行政施策として完結させることをゴールとしない大作戦のビジョンに照らしても重要な連携である。この連携の拡大が継続的な実施を可能とし、課題解決への道のりを支える重要なものとなる。

行政の役割のなかで、特徴的なのは、制度・規制による権限の発揮である。大作戦では、京都市が「しまつのこころ条例」の制定を背景に、民間によりダンボール製のごみ箱を用いて行われていたクリーンキャンペーンに対し、ダンボール製ごみ箱の撤廃と大作戦

への協賛交渉を後押ししている。また「リユースごみ箱」を作成し、大作戦だけでなく、京都市内の大小さまざまなイベントに無料で貸出しできる仕組みを整えた。このことは、地域や団体がそれぞれでごみ減量に取り組むための環境整備にもなっている。

2017年には、警察が従来の祇園祭における警察の役割から一歩踏み込む形での大作戦への連携がみられた。ここでも、交通規制や安全確保のための規制など、警察ならではの権限行使に則った形で、大作戦と連携している。自治体以外の行政機関との連携は、大作戦の特徴の一つである。

NPOは、複数の組織が連携してビジョンを提示するとともに、ネットワークを活かしながら、それぞれがもつスキルを提供している。また、NPO、企業、市民に対して連携や参加をよびかけ、市民として社会課題にふれ、当事者性を高める機会をつくっている。

3. 考 察

萌芽期から実践期(2017年)までにおけるパートナーシップの変化とその理由についてまとめる。

萌芽期1は、NPOの独自の活動もふまえながら、行政によるインキュベーターが行われて事業構築が行われた期間である。しかし、事業が概ね構築されたことと、NPOの活動内容が行政の担当課が重点を置くテーマと一致しづらくなったことから、パートナーとなる担当課が変更となり、萌芽期2への関係性へ変化した。

萌芽期2では、NPOが行政に対して政策提言を行い、それを踏まえて行政が実現した制度を活用して、エコイベントとリユース食器の普及がなされた。ここでは、NPOと行政の担当課の二者間のパートナーシップとなった。

実践期では、ツール(リユース食器)と実施のための制度があったことに加えて、ツールの使い手の登場がパートナーシップの進化をもたらしている。その背景には、各主体が抱える課題の解決に、大作戦への参加が有効とみなされた状況を読み取ることができる。

NPOによるビジョンとネットワーク、行政の仲介力と権限の行使が、多様な主体との連携をうみだし、プロジェクトを実現している。さらにはプロジェクトの実行により、連携機関の拡大や課題に対する関係者の認識の広がりや深まり、解決にむけた新たな取り組みの発生がみられる。

以上から見るように、NPOによる課題の認識から解決にむかう過程のなかで、行政においては一つの部署だけでなく複数の部局と、また複数のNPOや企業など、多様な民間の主体との連携へとパートナーシップが進化していることが明らかとなった。

大作戦におけるパートナーシップは、図1で示した新川(2002)によるパートナーシップの4類型では、

表5 各セクターおよび各団体の役割

◎と○は、役割の強さを表す。

セクター	団体名	大作戦における主な役割・機能	連携の要素								
			ビジョン	お金	ノウハウ スキル	ネット ワーク	サービス	場所	人	広報・ 啓発	制度・ 規制
企業	京都環境事業協同組合	寄付・協賛による経済的支援、取組みの広報、保管場所の提供。		◎			◎	◎	◎	◎	
	五条露店商組合	飲食を提供する露店でのリユース食器使用と来場者へのアナウンス。最終消費者との接点。					◎			○	
	企業	社員のボランティア参加、寄付・協賛、場所、設備等の提供		◎				◎	◎	○	
行政	京都市（ごみ減量推進課）	補助金交付、市役所内外の関係部署との連絡調整や交渉仲介、制度による活動環境整備		○		◎				◎	◎
	京都市（上記以外）	各部署の担当に応じて。資金、資源、媒体など、活動に必要な資源を提供。		○				◎	○* 1	◎	
	警察 （下京警察署、中京警察署、府警本部）	大作戦活動時の安全確保、活動広報 露店の出店許可、交通規制								◎	◎
NPO	NPO 法人 地域環境デザイン研究所 ecotone	大作戦提案者。事業全体のコーディネートを行う。リユース食器およびその運営ノウハウの提供。	◎		◎	◎				○	
	京のアジェンダ21フォーラム	フォーラム会員や参加団体を通じた賛同・協力を呼びかけ、活動初期に一定の支援者層を創出。 事業全体の運営体制構築	◎			◎				◎	
	美しい祇園祭をつくる会	活動実績により蓄積した拠点、ノウハウ、人員、ネットワークなど、実施に必要な各種資源提供。			◎	◎				○	
	NPO 法人 きょうと NPO センター	ボランティアの募集およびコーディネートなど、大作戦への市民の参加機会の創出と拡大。 事業全体の運営体制構築	◎		◎	◎				○	
	株式会社 グリーンアップル	イベント運営ノウハウの提供。運営体制構築。			◎					◎	
	公益財団法人 京都地域創造基金	寄付による支援者拡大。資金を提供。		◎						○	
	公益財団法人 山鉾連合会	山鉾各町への大作戦周知や協力依頼、各町および大作戦への情報提供				◎				○	
	大学	学生のボランティア参加、寄付		○					◎	○	

*1 職員のボランティア参加を指す

筆者作成

(3)の段階に相当するものである。また、図3で示した白石(2017a)のパートナーシップの進化プロセスにおいては、第2段階の「プロジェクトベースの多者間のパートナーシップ」に相当する。いずれも、行政を含む多様な市民や市民組織が「祇園祭のごみをゼロに」というプロジェクトにおける目標を達成しようとしている状態である。大作戦では、今後、地域既存店等へのリユース食器導入の拡大やボランティア参加や寄付・協賛による支援拡大といった観点から、この段階におけるパートナーシップのさらなる拡大と充実が必要である。

VI まとめと今後の展望

Iでは、社会課題解決のためにNPO、行政、企業がそれぞれ単独で取り組むことの限界の現れと多様な主体による連携の必要性が説かれていることをあげた。そして、民間主導で始まり、NPO・行政・企業から複数の主体が連携して取り組む「祇園祭ごみゼロ大作戦」を事例とする研究を行うこととした。

IIでは、パートナーシップが、一つには行政改革を背景として広まり、条例や行政のガイドラインなどで定義や原則の提示が行われてきたことを概観した。それらの理念的協働論にある閉塞性や限界を指摘し、ローカル・ガバナンスの形成を意識したパートナーシップの考え方として、パートナーシップの進化という概念をとりあげた。

IIIにおいては、事例である「祇園祭ごみゼロ大作戦」について記述し、IVでそのパートナーシップの形成過程をプロジェクト開始前の期間を含めて明らかにした。Vでは、その過程を団体間の関係性や役割の変化から分析した。NPOによる課題の認識から、イベントごみ減量に取り組むための事業がパートナーシップ型組織においてインキュベートされたのち、NPOからの政策提言と行政における制度実現と普及という二者間のパートナーシップに進化し、行政の複数の部局と複数のNPOと企業など、多様な民間によるパートナーシップへと進化していることを、分析により明らかにした。

公的でありながら、行政も手をつけかねていた課題に対して、民間(NPO)がアクションを起こし、行政との連携も持ちながら、民間(企業など)に支えられる形が成果につながることを、「祇園祭ごみゼロ大作戦」を例にパートナーシップの進化プロセスの概念を用いて明らかにした。

大作戦は現在進行系のプロジェクトである。ごみ減量を実現し、「祇園祭のごみ」という課題を可視化したことは、一つの成果ではある。しかし、「祇園祭のごみをゼロに」という課題解決にむけては、まだ道半ばである。50万人を超える来場者およびごみの排出者

は、その処理を大作戦以前には山鉾町の住民たちに、現在は大作戦に依存しているとも言えるのである。大作戦においては、今後の活動を通じて、こうした来場者やごみの排出者が、課題の当事者として、そして課題解決の主体として連携できる仕組みを工夫し、さらにパートナーシップを進化させていくことが望まれる。

今後考えられるパートナーシップの形としては、およそ3つの形が想定されるだろう。

一つめは、祇園祭実施時のパートナーシップのあり方として、地域既存店や私有地に出店する露店などにもリユース食器を導入するなどして、図10で示した「中核的な担い手」を増やすことである。地域既存店などから排出されるごみが全体の約6割を占めることから、その巻き込みなくして、祇園祭のごみゼロ実現は難しいのである。しかし、この形はまだ新川(2002)による(3)の形や、白石(2017a)による「プロジェクトベースの多者間のパートナーシップ」の域を出ない。(4)や課題ベースのパートナーシップを展望するのが、以下の二つめ、三つめの形である。

二つめの形は、全国各地の類似の祭やイベントに同様の取組みを広め、各地の活動団体との連携をつくりだすことである。すでに大阪天神祭との連携が図られており、それぞれの活動とそれによるインパクトを発信して注目を集めることで、各地での取組みを促し、ムーブメントを形成することにつながる。

三つめの形は、大作戦のボランティア参加者が、日常生活においてそれぞれの地域や職場などで、ごみ減量の取組を進めることである。NPOと行政の連携によって生み出されたサービス(リユース食器やリユースごみ箱など)が使用され、「ごみを減らす」という社会全体の課題解決のために、様々な規模で多発的に取組みが行われることを意味する。その連携のなかで、住民たちが話し合い、地域を自ら作ろうとする動きが、住民自治へつながるのである。

NPOから始まった活動が、パートナーシップを形成し、課題解決にいたる道筋の一つではない。課題の性質によって、NPO単体もしくはNPOの連携によって解決できるもの、行政施策化されることが解決策になるもの、企業との連携が有効なものがある。本稿は、そこに、NPOが行政とも連携しながら、企業などの民間の支援によって課題を解決する道筋を提示した。しかし、本稿で扱ったパターンが、NPOが主導的に取り組む、他のどのような課題解決に有効であるのかを示すにはいたっていない。課題解決に有効な連携のあり方は、その課題の性質によることはもちろん、解決にいたる過程のどのフェーズにあるかによっても異なる。どのような課題の、どのようなフェーズにおいて、いずれのパターンが有効であるかを検討することは、今後のNPOが取り組む課題解決に実効性を持たせる上で役立つものと考えられる。今後の課題とし

たい。

謝辞

本稿の執筆にあたり、丁寧に指導をいただいた村田和代教授に感謝を申し上げます。また、多忙のなか本稿のためにインタビューに応じてくださった皆様、各種資料提供をいただいた大作戦事務局の皆様、そして大作戦の実行に関わってくださるすべての皆様に、深く感謝をいたします。

注

- 1) 内閣府 NPO ポータルサイトより2017年10月末現在の数値。
<https://www.NPO-homepage.go.jp/about/toukei-in-foninshou-seni> 2017年12月11日確認
- 2) 祇園祭ごみゼロ大作戦実行委員会 (2015)『祇園祭ごみゼロ大作戦報告書2014』
- 3) これは筆者の NPO での経験によるものである。
- 4) 金川光司 (2008)『協働型ガバナンスと NPO——イギリスのパートナーシップ政策を事例として』見洋書房 8p
- 5) http://www.jNPOc.ne.jp/?page_id=215
- 6) 小島廣光・平本健太 (2011)『戦略的協働の本質』有斐閣 5p
- 7) 祇園祭は、1966年から2013年までの間、7月14日～16日の3日間が宵山期間とされ、3日とも露店が出店していた。しかし、2014年には前祭(宵山期間：7月15～16日、山鉦巡行17日)と後祭(宵山期間：7月21～23日、山鉦巡行24日)を行う祇園祭本来の形に実施形態が戻された。これにより、露店が出店できるのは7月15日と16日のみとなった。
- 8) 祇園祭ごみゼロ大作戦実行委員会 (2015)『祇園祭ごみゼロ大作戦2014実施報告書』による。
- 9) 2017年実績
- 10) 大作戦において、当日参加のボランティア・スタッフをコーディネートするために、事前研修をうけたスタッフのこと。大学生を中心に、例年のべ100人程度が参加している。
- 11) ボランティア参加者からの後日談およびヒヤリングによる。
- 12) 一般社団法人祇園祭ごみゼロ大作戦 (2017)『祇園祭ごみゼロ大作戦2017活動報告書』の記述による。また、他自治体からの京都市への問い合わせも増えていることを京都市へのヒヤリングで確認している。
- 13) 2016年に祇園祭ごみゼロ大作戦実行委員会から、有限会社ひのでエコライフ研究所に依頼して実施した調査結果に基づく。
- 14) 京のアジェンダ21フォーラム Web サイトより <http://ma21f.jp/02wg/> (2017年12月19日確認)
- 15) 京のアジェンダ21フォーラム Web サイトより <http://ma21f.jp/02wg/green-fest/> (2017年12月3日確認)
- 16) フォーラムは、設立当初から現在に至るまで、京都市環境政策局地球温暖化対策室からの事業委託が主な財源となっている。
- 17) 環境対策支援便は、リユース食器の貸し出しとともに、食器洗浄機を搭載した車でイベント会場に出向き、現地で食器洗浄して再び使用するオペレーションを展開する。
- 18) えこまつり WG 活動報告 <http://ma21f.jp/02wg/green-fest/05/050928wg.html> (2017年12月19日確認)
- 19) エコトーンO氏へのヒヤリングによる
- 20) 「イベントのエコ化のための5つのポイント」の全てをクリアして申請すると京都市から認定される制度。
<http://www.city.kyoto.lg.jp/kankyo/page/0000099476.html> (2017年12月24日確認)
- 21) 京都市内で開催される飲食を伴うイベントのうち、100食以上を提供するイベントは申請手続きをへて、リユース食器レンタル料の半分の京都市から助成される制度。
<http://www.city.kyoto.lg.jp/kankyo/page/0000099830.html> (2017年12月24日確認)
- 22) T氏へのヒヤリングによる。
- 23) T氏へのヒヤリングによる。
- 24) 谷直樹・増井正哉編著 (1994)『まち祇園祭すまい-都市祭礼の現在』思文閣出版、159p
- 25) 山鉦連合会へのヒヤリングより
- 26) 注4を参照のこと
- 27) 今回、五条露店商組合へのインタビューは実施することができなかったが、複数の関係者から、参加の背景として同様の見方が示されている。
- 28) 全露店600店のうち、飲食を提供する露店はおおよそ300店でそのうち、食器導入は212店。「祇園祭ごみゼロ大作戦2014報告書」による。
- 29) エコトーンO氏によれば、初年度は時期的に行政の資金を獲得することが難しかったという理由の一方、初年度を民間の力で立ち上げ、民主導の取組みとして位置付けることも重要な意味をもっていた。
- 30) 祇園祭ごみゼロ大作戦実行委員会決算書 2015年、2016年による。
なお、実行委員会への補助金とは別に、京都市からは祇園祭ごみゼロ大作戦の広報活動を行うため、プロポーザルで落札した民間事業者への事業委託およそ250万円が支出されている。
- 31) 大作戦資料による。祇園祭の宵山期間中、山鉦町界限で営業するコンビニエンスストアの中には、ごみ箱を封鎖している店舗がある。一部の店舗では、店員の目が届く範囲で臨時のごみ箱を設置してお客さんからの依頼があればごみを受け取るなどしている店舗もあるが、あまりに多くのごみの持ち込みが予想されるとして、通常のごみ箱は封鎖される傾向がある。
- 32) なお、毎年2月に行われる「京都マラソン」にも多くのボランティア・スタッフが活動し、職員も多数が携わっているが、これは業務とのことである。
- 33) 条例の正式名称は「京都市廃棄物の減量および適正処理等に関する条例」である。「しまつのこころ条例」は、愛称として使用されている。
- 34) 祇園祭ごみゼロ大作戦実行委員会議事録より
- 35) 京都大学内の環境サークル。
- 36) 美しい祇園祭をつくる会ウェブサイトより平成25年度の活動報告ページを確認 <https://beautiful-gion-festival.jimdo.com/> (2017年12月21日確認)
- 37) 2003年に開館した公設の市民活動支援センター。
- 38) 祇園祭が行われる山鉦町界限は、日常的には京都のオフィス街・繁華街であり、日常の生活空間でもある。前祭の宵山期間中の2日間、18時から23時の間は界限帯に交通規制がかかる。京都の中心部を走る烏丸通と四条通りも通行止めとなり、一帯は歩行者天国となる。車道

に出店する露店はこのタイミングで立ち上げと撤去が行われ、エコステーションも同様である。

- 39) 連合会Y氏による
- 40) 注10に同じ
- 41) 大作戦資料による
- 42) 同志社大学ウェブサイト https://www.doshisha.ac.jp/student_life/s_support/volunteer.html (2018年1月4日確認)
- 43) これとは別に、民間主催のクリーンキャンペーンへの協賛金の一部をスタッフTシャツへの協賛として、キャンペーン事務局を通じて受け取っており、その企業が40社ある。
- 44) 大作戦資料による

(参考文献)

- 後房雄 (2009)『NPO は公共サービスを担えるか』法律文化社
- 金谷信子 (2011)「協働の再考：ローカルガバナンスにおけるNPOと地縁団体」*広島国際研究* 17, pp 39-53.
- 金川光司 (2008)『協働型ガバナンスとNPO——イギリスのパートナーシップ政策を事例として』見洋書房
- 木原勝彬 (2003)「NPOと行政の協働とは何か」『NPOと行政の協働の手引き』編集委員会編『NPOと行政の協働の手引き』社会福祉法人大阪ボランティア協会
- 小島廣光・平本健太 (2011)『戦略的協働の本質』有斐閣
- 小田切康彦・新川達郎 (2008)「行政とNPOの協働事業に関する調査研究」*同志社政策科学研究*, 10 (1), pp 125-137.
- 齊藤紀子 (2016)「社会的課題解決のためのセクター間協働の発展プロセス」*千葉商大論叢* 53 (2) pp 117-134.
- 白石克孝 (2017a)「連携アプローチから考察するローカルガバナンスと地域レジリエンス」白石克孝・的場信敬・阿部大輔編『連携アプローチによるローカルガバナンス地域レジリエンス論の構築にむけて』日本評論社 2017 pp 1-19
- 白石克孝 (2017b)「地域政策と協働について考える」『日本地域政策研究』19, pp 84-89
- 菅原浩信 (2006)「パシフィック・ミュージック・フェスティバルにおけるNPO・政府・企業間の戦略的協働」*北海学園大学経営論集* 4.3 pp 1-16
- 世古一穂 (2009)『参加と協働のデザイン～NPO・行政・企業の役割を再考する』学芸出版社
- 田中敬文 (2002)「NPOと行政のパートナーシップ」山本啓・雨宮孝子・新川達郎編著『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房 pp 184-211
- 谷本寛治 (2003)「NPO/NGOと政府・企業のコラボレーションの設計」*社会・経済システム* 24 pp 39-45.
- 長浜洋二 (2017)「あらためてコレクティブ・インパクトと

は？」*Pabulico ジャーナル* <https://publico.jp/journal/1810/> (2018年1月9日確認)

- 新川達郎 (2002)「市民・NPO・行政の新たなガバナンス」山本啓・雨宮孝子・新川達郎『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房 pp 116-137
- 原田晃樹 (2010)「NPOと政府との協働」原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO再構築への道』勁草書房 pp 27-53
- 若林正秋 (2009)「行政とNPOの協働に関する一考察」*政策科学*17 (1) pp 139-149
- John Kania & Mark Kramer (2011) "Collective Impact" *Stanford Social Innovation Review* (2017年12月24日確認)

(参考資料)

- 横浜市 (1999)「横浜市における市民との協働に関する基本方針」
- 高岡市 (2006)「市民と行政の協働のルール」
- 三鷹市 (2006)「市職員向け協働推進ハンドブック」
- 広島市 (2006)「市民と行政の協働に関する職員用てびき」
- 京都市 (2009)「みんなで目指そう！ごみ半減！循環のまち・京都プラン——京都市循環型社会推進基本計画 (2009-2020)」
- 京都市 (2015)「新・京都市ごみ半減プラン——京都市循環型社会推進基本計画 (2015-2020)」
- 祇園祭ごみゼロ大作戦実行委員会 (2015)「祇園祭ごみゼロ大作戦報告書2014」
- 一般社団法人祇園祭ごみゼロ大作戦 (2017)「祇園祭ごみゼロ大作戦報告書2017」
- 谷直樹・増井正哉編著 (1994)『まち祇園祭すまい-都市祭礼の現在』思文閣出版、159p

(参考URL)

- 祇園祭ごみゼロ大作戦 <http://www.gion-gomizero.jp> (2018年1月14日確認)
- 公益財団法人京都地域創造基金 <https://www.plus-social.jp/> (2018年1月14日確認)
- NPO法人日本NPOセンター http://www.jNPOc.ne.jp/?page_id=215 (2017年12月24日確認)
- 京のアジェンダ21フォーラム えこまつりワーキンググループ活動報告 <http://ma21f.jp/02wg/green-fest/> (2017年12月24日確認)
- 京のアジェンダ21フォーラム 各種公開資料より各年事業報告 <http://ma21f.sblo.jp/category/858339-1.html> (2017年12月24日確認)
- 公益財団法人山鉾連合会 <http://www.gionmatsuri.or.jp/> (2018年1月14日確認)