

[市民・企業と環境行動]

「ローカルアジェンダ21」が問いかけるもの 持続可能な発展への “市民参加”と“パートナーシップ”

WRITTEN by YUKARI HIROMOTO

弘本 由香里

社会のギアチェンジ

一九九七年豊中市内（大阪府）とある会議の場で、私は一人の参加者の発言に胸をつかれる思いがしたのを今でもよく覚えている。とよなか市民環境会議による「豊中アジェンダ21（地球環境を守る豊中市民行動計画）」作りに向けた策定作業部会でのひとこまである。大半の量販店で使われているレジ袋や容器包装を巡る議論の後、「行政はゴミ減量に必死の思いをしている。量販店も過剰なサービスを望んでいる。量販店ではない。消費者が要求するから止められない。私たち市民だけがこんなに無責任な状態ではないでしょうか。市民も責任を負わなければならないでしょう」と発言したのは、同市民会議のワーキンググループ座長で作業部会メンバーの奥野亨氏だった。

行政や企業に依存して要求をするだけでなく、当事者である自分自身（市民自身）の意識と行動を変えねばならないという、内発的な叫びであり決意の表明であった。今、その発言を振り返って改めて、あの時すでに会議のメンバーは本来の意味での「ローカルアジェンダ21」を目指して、ギアチェンジをしてきたのだと思うのである。それは、「地

球環境と経済と地域の発展の調和＝持続可能な発展」を実現するために欠くことのできない、実のある市民参加とパートナーシップの胎動だった。

ローカルアジェンダ21とは何か

そこで、そもそも「ローカルアジェンダ21」とは何なのか、簡単にふれておきたい。「ローカルアジェンダ21」の前提に、「アジェンダ21」がある。「アジェンダ（agenda）」とは、「課題」あるいは「今から取り組んでいくべき課題一覧」の意だが、「アジェンダ21」とは、文字どおり、「二一世紀に向けての課題」。その出自は、一九九二年、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された「地球サミット」環境と開発に関する国連会議（「同サミットで合意された文書の中のひとつが、「アジェンダ21」であり、いわば「持続可能な発展」を実現するため、世界に向けて発せられた行動原則である。

「アジェンダ21」の内容は広範多岐に渡るが、その二八章において「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」ことに言及。一九九六年までに世界の自治体のほとんどが「ローカルアジェンダ21」（以下、ローカルアジェンダという）を策定するよう求めている。これを

受けて、国際環境自治体協議会（ICC-LEI）が、ローカルアジェンダの策定マニュアルの発行等、普及のためさまざまな活動を実施。既に全自治体が策定を終えたスウェーデン、またドイツやイギリスでの活発な取り組みをはじめ、日本を含む世界の千八百数十にのぼる自治体でローカルアジェンダの策定が行われているといわれる。

日本におけるローカルアジェンダの問題点

日本の場合、環境庁がリーダーシップをとって、環境基本法に基づく行政計画としての環境基本計画の策定とあわせ、市民や事業者の参加による持続可能な社会の発展を目指す行動計画としてのローカルアジェンダの策定を促してきた。環境庁によせられている情報によれば、全国の四七都道府県、二一の政令指定都市、六〇程度の市区町村で取り組まれている様子がうかがえる。

しかし、全国の自治体環境政策に詳しい中口毅博氏（全国環境自治体協議会・環境政策研究所や高橋秀行氏（若手県立大学）は、日本でのローカルアジェンダの策定における大きな問題として、ローカルアジェンダそのものの政策的位置づけがあいまいである点、策定および策定後のプロセスにおいて市民参加と

パートナーシップの前提が十分に機能していない点などをあげている。結果として単に行政計画としての環境基本計画やその下位にある配慮指針・実施計画等に置き換えられてしまっていたり、市民のパフォーマンスは発揮されたものの政策とのリンクのシステムが構築できていない場合など、自治体のマネジメントにおいて、ある種の混乱を来している点が指摘されている。これだけでなく多くのローカルアジェンダが全国各地で策定されていながら、関係者の労力が報われず、地域内の市民・事業者にはもちろん、行政内の他分野においても十分認知されず、機能していないケースが大半をしめている状況がいま見えるのは、あまりにも残念なことである。

ローカルアジェンダによる地域の課題解決

一九九二年の地球サミットが提起したローカルアジェンダの精神、「地球環境と経済と地域の発展の調和」「持続可能な発展」への挑戦、その原点にもう一度立ち返って考えてみよう。中口氏（前出）によれば、例えばローカルアジェンダの先進国ともいべきイギリスではローカルアジェンダで設定している三の持続可能性に関するテーマとして、「資源」「汚染」「生物多様性」などのほかに、「地域のニーズ」「仕事の満足感」「情

報や施設などへのアクセス」「安全」など、狭義の環境問題だけでなく、福祉や人権、教育等々生活に関わる横断的な地域の課題が対象となっている。環境問題は、私たちの生活とそれととりまく政治・経済・社会の総体によって引き起こされているものなのだから、とりあげられる課題が広範に及ぶのは、むしろ道理にかなったことである。それ



「豊中市環境基本計画」と「豊中アジェンダ21」は望ましい環境像・環境目標を共有する

らの多様で複雑な地域の課題の解決に向けて、さまざまな利害を持つ異なる立場の主体が向き合い、テーブルを囲み「ミニセッションを重ね、地域のビジョンの共有と政策の展開に結びつけていく」という構図である。そこではローカルアジェンダは、パートナーシップの形そのものであり、政策化の過程そのものでもあり、地域の社会システムに組み



とよなか市民環境会議による「豊中アジェンダ21」の普及活動

込む形で策定され、継続的にマネジメントすべきものとして位置づけられているのである。

日本でも、いくつかの自治体や市民グループ等によつて、優れた取り組みが育ちつつある。最大多数の最大幸福を単純に達成することなどできないことが自明となった時代。地域の諸条件の中でいかなるシナリオを選択していくか、政策構想力とマネジメント力が問われている今、ローカルアジェンダはひとつの試金石として登場してきたともいえる。市民参加とパートナーシップを抜きにして、複雑な利害の調整やビジョンの共有、それに基づく政策の優先順位の合意等とはついでに成り立たない。また、地域における課題が複雑さを増すなかで、それに比例して政策の実現にかかる時間もほとんど長期化していく。世代を越えて解決すべき課題が多い。長期にわたる政策の実現のためにも、市民の合意とパートナーシップは欠かせない。こうしたシステムを引き受けるだけの市民意識や行政システムが日本では熟していないために、現時点でのローカルアジェンダは、必ずしも順調に起動してはいない。とはいえ、取り組みのあり方によつては市民意識や行政システムの変革を促していく引き金のひとつとなる可能性を宿しているといえる。

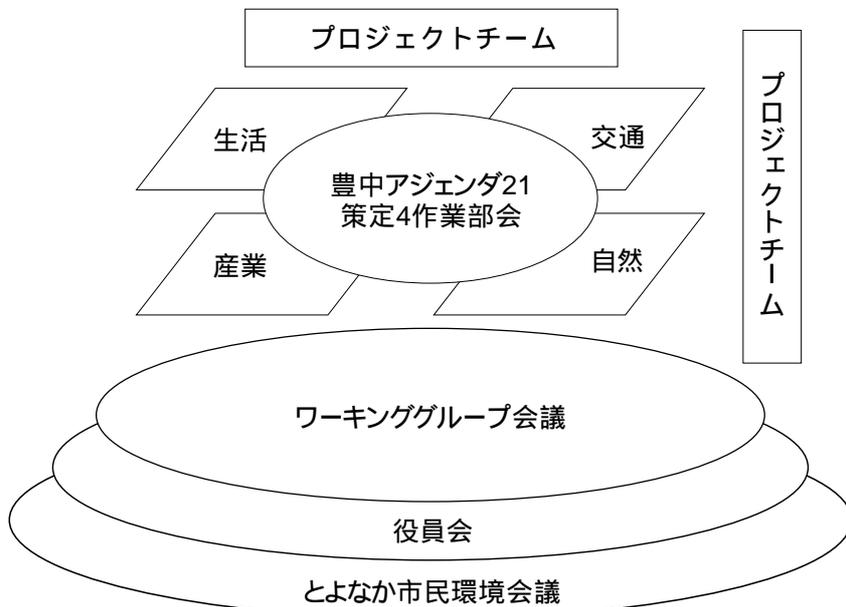
豊中アジェンダ21の挑戦

実は冒頭で触れた、とよなか市民環境会議による「豊中アジェンダ21」は、日本における数多くのローカルアジェンダの中で、地域のマネジメントという観点から立体的に構想された、優れた事例のひとつとして高い評価を得ているものである。幸運にも私は、「豊中アジェンダ21」の策定の途上に立ち会い、生活部会アドバイザーとして、そのプロセスを見守り、メンバーとコミュニケーションを重ねる機会に恵まれた。

先に触れた、日本におけるローカルアジェンダの二つの大きな問題点、第一にローカルアジェンダそのものの政策的な位置づけがあいまいである点、第二に策定および策定後のプロセスにおいて市民参加とパートナーシップの前提が十分に機能していない点、それらの問題に照らしながら、「豊中アジェンダ21」以下、豊中アジェンダという特徴を概観してみよう。

まず特筆すべきこととして、豊中市が一九九五年に制定した環境基本条例の存在がある。この条例の中で、環境基本計画（第八条）および行動指針（第九条）の策定、実施した環境施策に関する年次報告書の作成・公表ならびに市民からの意見聴取（第二〇条）さらには建議機能を持つ環境審議会から行

とよなか市民環境会議の組織図



「豊中アジェンダ21」（とよなか市民環境会議、1998年3月）から

プロジェクトチーム

プロジェクトチーム

豊中アジェンダ21
策定4作業部会

生活

交通

産業

自然

ワーキンググループ会議

役員会

とよなか市民環境会議

段階で市民意見を聞き、その内容をかなりの程度最終答申に反映させたことが、市民と行政間の信頼関係の基礎になったともいう。

一九九六年、条例の全面施行とともに、ローカルアジェンダ策定に向けた体制づくりが動き始めた。ローカルアジェンダの策定と推進に不可欠であるパートナーシップ組織としての、とよなか市民環境会議の立ち上げである。「これから環境問題はますます大きな問題になることから、地域を構成するすべての人、すべての利害関係者に関与してもらいたい。そのためにもできるだけ多くの団体にパイプになってもらい、たくさんの方に呼びかけていきたい」（川崎氏）という認識のもとに、市内の各界・各層を網羅し、二五〇団体からなる、とよなか市民環境会議が結成された。同市民会議の会長は豊中市長、コディネーターとして盛岡通氏（大阪大学）。役員会の下には、個人の資格で参加できる企画推進組織・実行部隊としてのワーキンググループが設置されている。

このワーキンググループメンバーを中心に、市民・事業者・行政関係者が参加してローカルアジェンダ策定への助走が始まった。具体的な策定作業に入る一年前である。そこに、ひとつのターニングポイントがあった。当初市サイドでは、豊中アジェンダは、行政計画である環境基本計画をつけて、市民・事業者による行動計画として策定するものと想定

政への意見の提出（第二〇条）とともに、ローカルアジェンダを推進するための組織として市民環境会議を位置づけ、市民と行政がパートナーシップで環境問題に取り組んでいくこと（第二〇条）をうたっている。

同条例づくりをはじめ、豊中市の環境政策に貫いて携わっている、川崎健次氏（豊中市生活環境部環境企画課）

は、「このように、環境基本計画やローカルアジェンダがどういう関係にあつて、どういふふうに関係しているのかを、自治体としての最高の意思決定である条例の中でシステム化しておくことは、非常に重要です」という。条例によつて、行政内部でのローカルアジェンダの位置づけが明確となり、さらに川崎氏によれば、制定に際して審議会が中間

していた。ところが、これに対してアジェンダ策定のメンバーである市民から「われわれは行政の下請けはいやだ」という反発が出たのである。この主張に対して、その意を反映し市サイドは柔軟に（ある意味で確信的に）といえるかもしれない。軌道の修正を果たしている。環境基本計画が目指す「望ましい環境像、環境目標」の設定を、市民にゆだねたのである。この「ロコンプスの卵的な軌道修正」によって、豊中市環境基本計画と豊中アジェンダは同じ将来像を共有する並置の関係となり、より本来的な「ロカルアジェンダの姿」に近づき、政策における位置づけをいっそう明確にしていたのである。

その後、一九九七年から一九九八年の二年間、「生活（エコライフ）部会」、「自然（ジオトープ）部会」、「産業（エコインダストリー）部会」、「交通（エコトランジット）部会」の四つの作業部会に分かれて、策定作業が行われ、二〇〇一の行動提案がまとめあげられた。

提案内容のひとつひとつの紹介は誌面の都合で割愛するが、その策定的手法自体が大きな特徴を持っていた点に触れておきたい。「アクション・アプローチ」すなわち行動しながら策定するという手法である。市民・事業者・行政関係者が行動をとるにしながら、相互の立場への気づきが生まれ、また一般市民に活動を広げていくことの難しさを痛感するなど、率先行動から得たものを条文の策定やアジェンダ推進のエネルギー

ーにしていくという手法がとられたのである。このプロセスによって、策定に参加したメンバーは、「ロカルアジェンダを自らの言葉で語り行動し普及していく力を蓄えていった。」

生活部会では、手作りの環境家計簿の作成・普及や量販店を巻き込んだ買い物袋持参運動。産業部会では、エコオフィスチェックリストの作成や病院カルのリサイクル。自然部会では、学校ビ

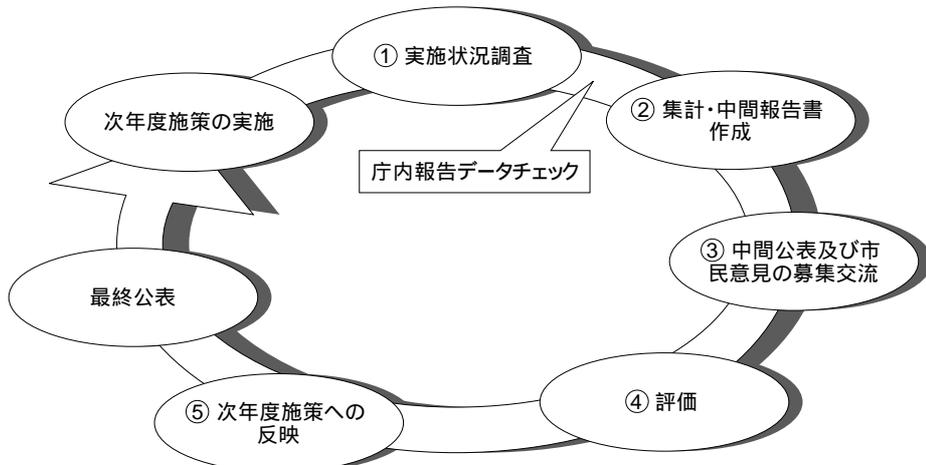
オトープ作りや学校剪定枝堆肥化や市内の自然観察会、そして大学生のメンバーを中心に地球環境問題と「ロカルアジェンダ」を説き歩く「エコキャラバン」隊も発足。部会を越えた取り組みとして、千里丘陵特有の竹を活用した竹炭作り、市役所食堂等の生ゴミ堆肥化の実験など、つぎつぎと新しい取り組みが生まれている。

豊中アジェンダの策定後一九九九年

四月以降の現在は、策定に引き続きその進捗管理という、より重要な取り組みが動き出している。環境基本条例でつたわれた、環境年次報告書には、行政施策に関わるデータだけでなく、豊中アジェンダの成果の公開も盛り込まれている。実績の公開・評価・市民の意見聴取、次年度政策への反映という、「ロカルアジェンダと政策を連動させるサイクル」が回り始めた。

豊中アジェンダには、環境マネジメントの発想が戦略的に組み込まれている。さまざまな利害の対立を乗り越えて、最善のシナリオをいかに描き実践していくか。市民・事業者・行政のパートナーシップによる、「ロカルアジェンダ」の展開に期待したい。

（大阪ガス エネルギー・文化研究所 客員研究員）



豊中市環境報告書の作成手順

内容	実施主体
1 環境施策の実施状況	担当各課が記入
2 集計・中間報告書の作成	事務局（環境企画課）は担当各課より提出データを集計し、報告書を作成
3 市民意見の募集交流	事務局（環境企画課）が市民意見を集約
4 施策の実施に関する評価	豊中市環境審議会（専門委員会）
5 次年度施策への反映	豊中市環境管理委員会

『豊中市環境報告書（1999年度中間報告）』（豊中市、2000年10月）から

参考文献

- 「豊中市における「ロカルアジェンダ21」（川崎健次／第六回おきなわ環境交流集会資料から／二〇〇〇年一月）」
- 「とよなか市民環境会議と豊中アジェンダ21」（川崎健次／「WaWaWa」No. 五／六／地球とともに歩む会／二〇〇〇年春・夏・秋号）」
- 『日本の「ロカルアジェンダ21」（環境自治体会議編／二〇〇〇年六月）」
- 『市民主体の環境政策』（高橋秀行著／公人社／二〇〇〇年七月）」
- 本稿の執筆にあたり、川崎健次氏（豊中市）から多くの助言をいただいた。