

ローカル・アジェンダ21の成果と課題 ——ドイツの取組の類型化を通じて——

松野 正太郎 (shotarosep@hotmail.com)
[名古屋大学]

Achievement and problems of Local Agenda 21: Through typifying the actions in Germany

Shotaro Matsuno

Graduate School of Environmental Studies, Nagoya University, Japan

Abstract

“Agenda 21” which made up of over 1,000 actions to realize “Rio Declaration on Environment and Development” was adopted in the Earth Summit in 1992. Agenda 21 required to establish “Local Agenda 21” for local authorities with communication of many sectors. After the Earth Summit, a lot of local authorities made up Local agenda 21 all over the world. Local Agenda 21 should have three elements, one is aiming to realize sustainable society, another is action plan with long-term perspective, and the other is draw-ing up them based on citizens’ participation. I considered the achievement and problems of Local Agenda 21 through studying the situations and processes of Local Agenda 21 in Germany especially for Munich, Dessau, and Berlin. It was found that it was possible to classify promotion systems of projects and operating frameworks into three types. In case of Munich, citizens play central roles in making up the action plans and implementing projects. In case of Dessau, agenda projects were settled adjusting NGO’s and local government’s projects in existence. In case of Berlin, citizens designed action plans as Local Agenda 21. The action plans were made adjust-ment with local government and they should be received congressional approval. Local agenda 21 in Germany faced difficult problems and grew stagnant now because of budget problems, conflict with congress, and citizens’ tiredness of keeping motivation. Moving immediately from planning into action is essential for Local Agenda 21 and for sustainable society.

Key words

local agenda 21 in Germany, environmental policy, sustainable society, citizens’ participation

1. はじめに—背景と目的

持続可能な社会の構築に向けた計画や行動指針を策定する際には、行政、市民、事業者等との「協働」や「パートナーシップ」が基調となり、また、実施の段階においてもパートナーシップ型の体制を整備することは、いまや、わが国においても日常的になった。持続可能な社会は、行政だけでこれを実現することは不可能であり、社会を構成するすべての主体による、適切な役割分担の下での実践・行動が不可欠になったからである。したがって、その実践・行動を実効性のあるものとするために、地域における持続可能な社会のあり方・ビジョンを市民等の参加の下で検討し、また、実践・行動をすばやく実現に移し、また、その活動をサポートする体制が整備されてきた。

こうした「協働」「パートナーシップ」に基づく持続可能な社会の構築の動きは、1992年の「地球サミット」(UNCED: UN Conference on Environment and Development)を契機としており、特に、地域においては、地球サミットで採択された「アジェンダ21」に基づく「ローカル・アジェンダ21」の取組が、こうした動きを先導した。なかでも、

地球サミットの準備過程で、「アジェンダ21」に「ローカル・アジェンダ21」を盛り込むことに中心的役割を果たしたドイツの自治体では、極めて先進的な取組がなされてきた。

筆者らは2006年10月にドイツのローカル・アジェンダ21について、取組過程と現状、評価について把握するため、ヒアリングを中心とした現地調査を実施した。本調査により、ドイツにおけるローカル・アジェンダ21の取組方法には、3つの基本的な類型があることが明らかになった。

本稿では、1992年の地球サミット以降、世界各地で地域における持続可能な社会の実現のために取り組まれてきたローカル・アジェンダ21について、まず、世界的な動向を先行研究のレビューを通じて把握し、それを踏まえ、2006年10月に実施したミュンヘン、デッサウ、ベルリンの各都市のローカル・アジェンダ21についてのヒアリング調査の結果を中心に分析し、その特徴に基づいたローカル・アジェンダ21の類型化を行う。さらに、ドイツのローカル・アジェンダ21の成果と課題を分析し、更なる取組推進のための要件について明らかにする。

2. ローカル・アジェンダ21の定義と要件

2.1 ローカル・アジェンダ21の定義

1992年6月、ブラジルのリオデジャネイロにおいて、地

球サミットが開催された。ここでは、「環境と開発に関するリオ宣言」「アジェンダ21」「森林原則声明」が採択された。このうち、アジェンダ21は、「環境と開発に関するリオ宣言」の実現のための行動計画として策定されたものであり、1,000を超える行動をとりまとめたものである。

アジェンダ21の第28章「アジェンダ21の支持における地方公共団体のイニシアティブ」では、28.1「行動の基礎」で、「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、地方公共団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。地方公共団体は経済的、社会的、環境保全的な基盤を建設し、運営し、維持管理するとともに、企画立案過程を監督し、地域の環境政策、規制を制定し、国及び国に準ずるものの環境政策の実施を支援する。地方自治体は、その管理のレベルが市民に最も直結したものであるため、持続可能な開発を推進するよう市民を教育し、動員し、その期待・要求に応じていくうえで重要な役割を演じている。」としている。また、28.2「目標」では、「(a) 1996年までに各国の地方公共団体の大半は地域住民と協議し、当該地域のための「ローカル・アジェンダ21」について合意を形成すべきである。(b) 1993年までに、国際社会は地方公共団体間の協力の増進を目的として協議を開始すべきである。(c) 1994年までに、都市その他の地方公共団体の協議会の代表は、地方公共団体間の情報や経験の交換を促進することを目的として協力及び調整を強化すべきである。(d) 各国のすべての地方公共団体は、女性及び青少年が政策決定、企画立案及び実施家庭への参加を保証することを狙いとした計画の実施及び追跡監視を行うことが推奨される。」と定めている。さらに、28.3「行動」では、「地方公共団体は、市民、地域団体及び民間企業との対話を行い「ローカル・アジェンダ21」を採択すべきである。協議と合意形成の過程を通じて、地方公共団体は市民や地域社会、産業・商業団体から学び、最善の戦略を策定するために必要な情報を得ることになる。この協議の過程は持続可能な開発の問題への市民レベルの関心を高めることになる。アジェンダ21を達成するための地方公共団体の計画、政策、法律又は規則は、採択された地方計画に基づき評価され、修正されるであろう。戦略はまた地方、国及び国際的な資金供給に関する各種の提案を支援することにも利用できるであろう。」としている(海外環境協力センター編、1993)。

また、「持続可能性をめざす自治体協議会」(ICLEI: International Council For Local Environmental Initiative)は、ローカル・アジェンダ21を「地域の持続可能な開発の優先課題に対応する長期戦略行動計画の準備と実施を通じて、アジェンダ21の目標を地域レベルで達成するための市民参加型のマルチセクタープロセス」と定義している。

2.2 ローカル・アジェンダ21の要件

このようなことから、ローカル・アジェンダ21が指すものとしては、行動計画の策定そのものというより、その策

定プロセスや実施プロセス(これらは「アジェンダ・プロセス」といわれる)までを含めるのが適切である。アジェンダ・プロセスとしては、持続可能な社会の実現をめざし、地域の各主体(地方公共団体、住民、企業、NPOなど)が地域の共通の社会像を共有し、それを実現するための行動計画を策定し、各種のプロジェクトを企画・実施していくこととなる。その際、ローカル・アジェンダ21に求められる要件としては、

- ① 持続可能な社会の実現を目指したものであること、
 - ② 長期的な視点にたった行動計画であること、
 - ③ 市民参加により策定されたものであること、
- という3点を挙げることができる。

2.3 ローカル・アジェンダ21の取組状況

まず、1992年の地球サミット以後、世界各地で取組が推進されてきたローカル・アジェンダ21であるが、その動向について把握する。

ICLEI(2002)は、2001年12月までに、世界113カ国6,416の自治体がローカル・アジェンダ21に関する取組を行っており、さらにそのうちの44%の自治体はその取組が継続中であることを明らかにしている。地域的にはヨーロッパにおいてその取組が特に盛んであり、5,292の自治体が取組を行っている。また、1997年と比較すると、新たに49カ国でローカル・アジェンダ21の取組が行われ、開発途上国においては、取組を行っている国は3倍に増加したことも指摘している。

このように、世界的に見ると、ローカル・アジェンダ21の取組は活発化し、取組自治体の数が劇的に増加していることは明らかである。

3. ローカル・アジェンダ21の取組に関する先行研究

地球サミットでのアジェンダ21の採択を受けて、世界各地でローカル・アジェンダ21の取組が始まった。先に述べたように、ヨーロッパでは特に1990年代半ば以降、盛んに取組が推進された。本稿で分析の対象としたミュンヘン、デュッセルドルフ、ベルリンをはじめ、2,500を超すドイツの自治体がローカル・アジェンダ21の取組を行っている。また、イギリス、デンマーク、オランダ、スペインなども積極的にローカル・アジェンダ21の取組を盛んに行っている国である。ここでは、それらの地域におけるローカル・アジェンダ21の取組状況と課題等について、先行研究をレビューし、整理する。

神吉・阿部・小浦(2004)は、ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州において1991年から行われた「未来のエコロジー都市モデルプロジェクト」の対象となったアーヘン、ヘルネなどの事例を分析している。アーヘンでは「市民フォーラム」プロジェクトが、ヘルネでは「ヨーロッパの環境学校」プロジェクトがモデルプロジェクトからローカル・アジェンダ21へと継承され、協働型取組の基礎をなしていることを指摘している。

また、同じく「未来のエコロジー都市モデルプロジェク

ト」の対象都市となったハムでは、古くからの石炭採掘都市として知られ、無秩序に行なわれた都市計画や石炭産業の斜陽化の影響を受け、環境が大変悪化した。アーヘンやヘルネのように、「未来のエコロジー都市プロジェクト」の実施都市に選ばれ、ローカル・アジェンダ21として様々なプロジェクトが実施されるようになり、一転して環境先進都市へと変化していった。ローカル・アジェンダ21の進行については、市議会が市当局に対してローカル・アジェンダ21のプロセスに加わるよう決議したことを契機として、盛んに取り組まれるようになった。アジェンダ事務局がプロジェクトへの取組を牽引し、商工業者・企業の動員に腐心しながらも、fifty-fiftyという学校における省エネ取組等に成功し、環境や社会秩序の改善に成功した（竹内、2001a, 2001b）。

イギリスにおいては、第一にランカシャーの事例が挙げられる。川崎（2001）は、ランカシャーのローカル・アジェンダ21について、分析している。ランカシャーでは、協働型の取組として、企業・州・政府・地域団体・学術団体などからなる「ランカシャー環境フォーラム」を1989年に組織し、町のあり方や評価指針をこの場で検討してきた。1991年と1997年には「緑の監査」を実施し、多くの市民を巻き込んで、持続可能なランカシャーのあり方を検討してきた。ランカシャーのケースにおいては、「ランカシャー環境フォーラム」の議長は州議会の議長が兼任することにより、州議会とは別個の組織であるフォーラムと、議会との間での意思決定を潤滑に行い、公式な行政過程との連携をうまくはかる仕組みが備わっているという。

第二に、グロスターの事例がある。川崎（2003）は、この事例について、1996年に「Sustainable Gloucestershire」という同市の将来ビジョンであるローカル・アジェンダ21が策定され、以後数年で150にも上るプロジェクトが企画されたが、このグロスターの事例においては、事務局と行政の連携がうまくいかなかったことにより、行政とのパートナーシップを保ったローカル・アジェンダ21の推進過程で問題が生じていることも指摘している。

また、山下（2000）は、スコットランドの都市自治体、特に、エジンバラ等の事例について分析している。

エジンバラ市は1997年9月にローカル・アジェンダ21の取組開始を宣言し、交通、エネルギー、廃棄物、購買行動、都市計画、自然環境、市民参加等の分野について行動を始めた。取組を推進するために、官民を問わず教育や環境部門の同市の主要な組織からなる「エジンバラ環境パートナーシップ」を市当局が立ち上げた。さらに、同パートナーシップは「エジンバラの持続可能な発展に関する市長委員会」にも関与し、ここでも公式な行政過程との連携を図っていることを指摘している。

わが国においても、地球サミット以降比較的早い時期に各地でローカル・アジェンダ21の取組がなされた。環境省（2003a）によれば、2003年3月現在で47都道府県、12の政令指定都市が、また、環境省（2003b）によれば、政令指定都市を除く市町村レベルでは318市区町村がローカ

ル・アジェンダ21を策定している。その多くは、単なる計画にとどまっているものが多く、実践にまで移されているものは少ないのが現状である。「実践に移していくこと」こそが鍵である。わが国における先進的な事例としては、「京のアジェンダ21」や「豊中アジェンダ21」等がある。

「京のアジェンダ21」（京都）は、市民・事業者・行政から組織される「京のアジェンダ21フォーラム」という推進組織を結成し、省エネ・省資源型のシステムづくり、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という5つの重点取組事項を定め活動している。また、この、アジェンダ作りのみに終始せず、市民や事業者が自主的にプロジェクトを企画し、実践しており、行政はそのための予算措置など活動をバックアップする仕組みを構築している点がわが国における他のローカル・アジェンダ21の取組とは異なる特徴的な点である。「京都・環境マネジメント・スタンダード（KES）」に代表される環境取組はその代表である。

また「豊中アジェンダ21」は、「豊中アジェンダ21推進会」が行政とは独立した事務局・推進組織として存在し、豊中の将来像と目標は行政と共有しつつも別個の行動主体として活動している点が特筆すべき事項である（高橋、2000）。

上記に見たように、ローカル・アジェンダ21の取組について、国や地域によりその推進方法や仕組みは異なっている。ドイツでは、個々のプロジェクトの推進を主眼に置いた推進体制が特徴的であり、イギリスでは、その推進母体を各主体のパートナーシップで組織しているが、その組織が権限を有する公式の行政過程との関与を強く保持している点が特徴として挙げられる。日本においては、多くの自治体がローカル・アジェンダ21を策定しているにもかかわらず、その多くが計画（環境基本計画をローカル・アジェンダ21としている自治体も多い）作りの活動で終わっている状況が多い点が特徴でもあり、それ自身が大きな課題でもある。豊中や京都の事例のように、計画から実践へとつなげていくことが求められるところである。

4. ドイツにおけるローカル・アジェンダ21の取組状況の分析

ここでは、ドイツ国内でも早い段階からローカル・アジェンダ21の取組を行い先駆的な取組を進めてきたミュンヘン、旧東ドイツ時代には大気汚染等の深刻な公害に悩まされたが、現在はそれを克服したデュッセルドルフ、そして、ドイツ最大の都市であり首都であるベルリンにおけるローカル・アジェンダ21の取組状況を分析する。

4.1 ミュンヘンの事例

ミュンヘンにおけるローカル・アジェンダ21の取組はドイツの中でも先進的であり、まさにパイオニアであった。

Figure 1にミュンヘンにおけるローカル・アジェンダ21の取組体制を示す。ミュンヘンでのアジェンダ・プロセス

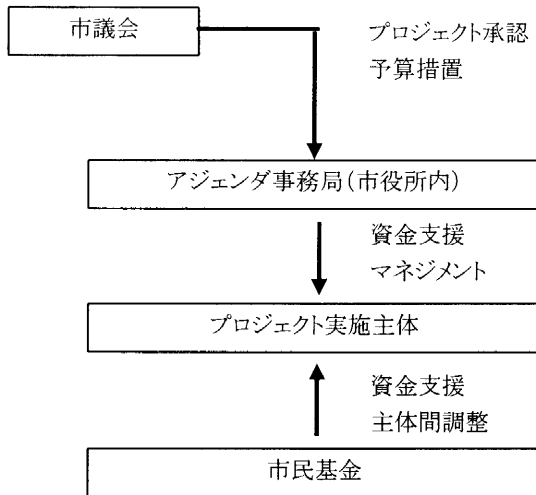


Figure 1: Operating framework of Local Agenda 21 in Munich

は、市民などによるアジェンダ・プロジェクトの企画から始まった。1995年中盤から1998年前半にかけて、まず、推進母体である「フォーラム：未来に適したミュンヘン」を整備し、そこで4つのグループに分かれて、50～60のアジェンダ・プロジェクトが企画された（竹内，2001c, 2001d）。2000年には、企画されたアジェンダ・プロジェクトを実施に移すための「市民基金」（Bürgerstiftung; Zukunftsfähiges München）が設置された。1990年代後半、たくさんの計画を作るよりも、たった一つでもプロジェクトを実践するという考え方の下、多くの市民・企業などが参加して、極めて熱心に取り組が進められていた。

そして、現在でも、アジェンダ事務局はミュンヘン市役所環境保健局の中に置かれ、専属の職員（市職員）も配属されている。アジェンダ・プロセスを経て市民によって企画されたプロジェクトには、「一つの世界」「生活スタイルの改善」など非常に根源的なテーマを扱ったものがある。具体的には、「環境に優しいオクトパーフェスト（ビール祭）」や「子供たちのためのbio」と言ったようなプロジェクトに結実している。また、「コンパス」という持続可能な発展に関する指標作りというプロジェクトもあり、地域の発展目標と連携をして運営されているものもある。また、対話の方法論としては、「未来工房」という、将来像を描いてその実現のためにどのようにしていきたいかを話す方法が採用された（Landeshauptstadt München, 2003）。しかしながら、現在のアジェンダ・プロセスの状況は大変に厳しい。すなわち、90年代後半に企画された50～60のアジェンダ・プロジェクトのうち、上記の「環境に優しいオクトパーフェスト（ビール祭）」、「子供たちのためのbio」以外に具体的に実施に移されたものはないのである。

その理由として、以下の二点が挙げられる。

第一に、まず、ローカル・アジェンダ21の枠組みの中での対話は非常に長い時間と労力を必要とし、さらに、実施に移すために必要とする時間が長く、企画に参加した人々の関心も薄れてしまったことである。すなわち、多くのプロジェクトが企画されたわけであるが、結果として、企画

されたプロジェクトのすべてが実行されたわけではなく、この現実と直面した市民たちは「対話疲れ」を起し、現在は下火になっているという状況がある。

第二に、90年代後半に市民が中心になって企画した50～60のアジェンダ・プロジェクト案については、市議会は当初そのリストを了承したが、それらを具体的に実施に移すために市の予算を支出しようとする段階になると市議会は承認しなくなったことである。ちなみに、ミュンヘン市議会は、90年代はじめから、社会民主党・緑の党が過半数を占めている。

現在では、一般的に自治体はグローバル化の波にさらされており、ミュンヘン市もその渦中に居るわけであるが、他に優先して予算措置をすべき案件が多くあり、その影響でローカル・アジェンダ21に対する予算は削減の方向にある。アジェンダ・プロジェクト自体が、他の案件と競争しなければならなくなったのである。このような政治的な影響もローカル・アジェンダ21は受けているのである。

4.2 デッサウの事例

デッサウは旧東ドイツの中規模な都市である。現在では、人口が減少しており、空き家、空き地が目立つ。

Figure 2にデッサウにおけるローカル・アジェンダ21の取組体制を示す。デッサウのアジェンダ事務局は、民間企業が担っている。元々は「Urban 有限会社」という公共プロジェクトを企画するコンサルタント会社が市民との話し合いをする場を設けたことがその始まりであり、1997年4月に「ローカル・アジェンダ21デッサウ」の事務局として設置された。行政・議会・市民の対話を促進するための調整機関としての役割を担うためである。この機関内の組織としては、評議会があり、プロジェクトの代表者により組織される。円卓会議方式の対話のスタイルが採用されており、「どのような問題を解決するか」について対話を実施されてきており、現在も主要な課題について検討をする場として機能している。

デッサウのローカル・アジェンダ21の特徴は、ミュンヘンのように市民が対話し、一からプロジェクトを企画・立案するスタイルとは異なり、従来から様々な主体の中で、個別に実施されていた活動について、本来的なローカル・

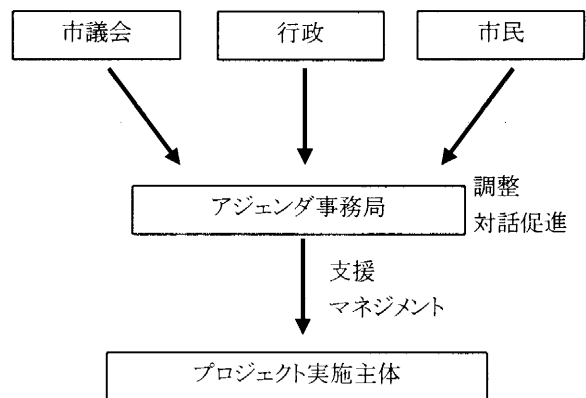


Figure 2: Operating framework of Local Agenda 21 in Dessau

アジェンダのプロセスの流れを組んでいなくても、結果的にその活動がローカル・アジェンダ21の趣旨に合致していれば、アジェンダ・プロジェクトとして組み入れるという調整機能を有していることである。例えば、市民が共同で太陽光パネルを建てるといったような「エネルギー・テーブル」という取組は従来から行われていたが (Agenda-Rat in der Stadt Dessau, 2003)、ローカル・アジェンダの趣旨に合うということでアジェンダ・プロジェクトに組み入れられた。

現在では、空いている空間をどのようにするか、そこに何が出来るかについての市民円卓会議が開かれ、行政、アジェンダ事務局、バウハウス財団、この空間に関係を持つ市民 (商工業者・住民など) が参加してプロジェクトが進められている。都市の人口減少が大きな課題になっている旧東ドイツ地域では、地域からのアイデアに基づく「都市改造」が進行中であるが、デッサウでは、空き家を撤去し、中心部に都市機能を集中させ、住宅跡地に自然環境を取り戻す計画がある。この計画の推進も、アジェンダ・プロジェクトとして実施される (Stadt Dessau, 2006)。これらの取組により、様々な主体間での対話の効果は着実に現れてきており、市民の意識改革や市民と行政との関係がとてもよいものになったというポジティブな効果を生んでいる。

さて、アジェンダ・プロジェクトの実施にあたり、多くの場合、市当局の支出を伴うため、議会の承認を得る必要があるが、いま、デッサウ市議会では、この点について少々議論がある。議会がローカル・アジェンダ21に否定的であるというわけではなく、これらの取組に対してどちらかという前向きな判断をしており、承認すべきではないかという声は議会内であるという。しかし、議会は色々な政党から成っているため、議会内の調整が困難であるという事情で承認に至っていない。議会承認の有無は、アジェンダ・プロジェクトに対し、予算化されるかどうかというその推進の可否に関わる大きな影響を与えるのである。

4.3 ベルリンの事例

ベルリンのアジェンダ・プロセスは1997年から開始されている。この年に様々な分野の専門家、NGO、行政、政治家などが参加し、様々なテーマについて対話をする円卓会議が持たれたのがその始まりである。Figure 3にベルリンにおけるローカル・アジェンダ21の取組体制を示す。この円卓会議で話し合われたことを実践に移すため、1998年にプロジェクトのあり方や推進体制を検討するアジェンダ・フォーラムが組織された。アジェンダ・フォーラムはアジェンダに含まれる9つのテーマの代表者により構成され、様々なワークショップのコーディネーターやそこで話し合われた結果のとりまとめなどを行なっている。いわば、ベルリンのローカル・アジェンダ21の取組の頭脳であると言える。

アジェンダ事務局は、計画の総合的な調整を行うのが主たる業務であるが、当初は、ベルリン市自体に置かれ、アジェンダの総合的な調整は同市の都市開発局が行っていた

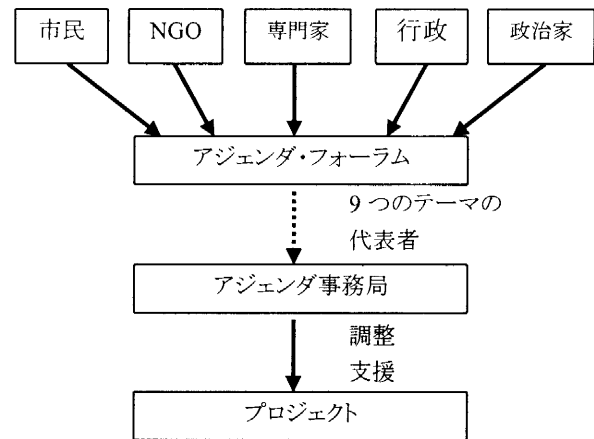


Figure 3: Operating framework of Local Agenda 21 in Berlin

が、様々な主体がアジェンダ・プロセスに参画しているのに、多くの事務機能が市にあるのはおかしいという批判を受けて、現在のNGO (環境団体) に事務局機能を移転したという経緯がある。

ベルリン市はブランデンブルク州に囲まれた独立した都市州であり、長年、ブランデンブルク州と一体になったアジェンダを作るか市独自のアジェンダを作るかについて議論がなされてきたが、最終的には市独自のアジェンダとすることで決着した。

計画としてのアジェンダ案は2004年に議会に提案され、議会の承認を得たのは2006年であるので、アジェンダ・プロセスが始まってから承認まで約10年という長い期間を要したことになる。ベルリンのアジェンダ・プロセスにおいても円卓会議方式が採用されている。円卓会議方式とは言ってもここでの円卓会議は、ミュンヘンの未来工房の方法に似ており、未来の計画についてその目標を明らかにし、目標を達成する時期を検討するといったものである。

Table 1にベルリンのローカル・アジェンダ21について、市民による提案段階で掲げられていた項目と議会承認後の項目の比較を示す。議会の承認を経て策定されたローカル・アジェンダ21には取り組むべき項目として、交通、マルキシユ丘陵の自然景観に適したベルリンのあり方、都市における社会生活の形成、市民参加、技術革新支援・仕事の確保、未来のための教育、エネルギー政策・気候保護政策の7項目が挙げられている。案段階のものでは、4つの大項目と10の個別項目のテーマから成っていたが (Berlin 21, 2004)、2006年に議会に承認されたアジェンダでは7つ大項目に統合されてしまった (Abgeordnetenhaus BERLIN, 2006)。

具体的な取組としては、例えば市民参加の項目についてみると、理想は「様々な計画に対して、早い時期に市民は専門家として関わっていくこと」であり、対策は「ベルリン全地域に青年議会を設置すること」などが掲げられている。このように、ベルリンのローカル・アジェンダ21は理論的・実践的に考えられたものになっているが、計画策定に重きを置いたアジェンダになっている。内容面では日本

Table 1: Comparison of articles of Local Agenda in Berlin between proposal phase and the phase after approval of local assembly

市民による提案段階のもの		議会承認後のもの
環境保全		
	交通	交通
	マルキシシュ丘陵の自然景観 に適したベルリンのあり方	マルキシシュ丘陵の自然景観 に適したベルリンのあり方
都市における社会生活の形成		都市における社会生活の形成
	社会開発・社会的団結	(なし)
	参加	市民参加
技術革新支援・仕事の確保		技術革新支援・仕事の確保
	労働の未来	
	情報化社会に向けての構造改革	
	未来のための教育	未来のための教育
グローバルな責任		
	世界におけるベルリンのあり方	(なし)
	気候保護	エネルギー政策・気候保護政策
	男女平等の実現	(なし)

の自治体の多くが策定している「環境基本計画」に似ているが、アジェンダに掲げられている目標を達成するためにすぐに実行できるものは直ちにモデルプロジェクトとして実践されている点の特筆すべき点である。市民参加に関するモデル事業としては例えば、空いた土地の有効利用を市民参加で考えるというプロジェクトが実施されている。なお、ローカル・アジェンダ21の計画の評価については、承認後、5年以内に行なわなければならないことになっている。

なお、ベルリンにおけるプロジェクトの取組状況には地域差がある。ある地区ではアジェンダを専任で担当する職員を置いているが、ある地区では専任担当者が居らず、他の業務の追加的に処理をしているところもある。このような状況を改善するためには、区議会議員や区長がローカル・アジェンダ21の重要性を認識することが重要である。

さて、ベルリンにおけるローカル・アジェンダ21を取り巻く状況も極めて厳しい。モデルプロジェクトを実施するには相応の財源が必要になる。しかし、ベルリン市も他の都市と同じように財政難に瀕しており、ローカル・アジェンダ21といった新しい分野に対してどのように資金を調達するかが大きな課題となっている。

4.4 ドイツのローカル・アジェンダ21の停滞と課題

1990年代後半から2000年代初めにかけて非常に活発な取組がなされたドイツのローカル・アジェンダ21であるが、近年になって停滞気味である。その要因は以下の通りである。

- ① 市の予算を使う場合は、ローカル・アジェンダ21のアジェンダ・プロセスも既存の意思決定プロセス(議会の承認)を経ないと予算措置が出来ないこと
- ② 議会(選挙において「選ばれた者」と市民との確執が生じていること

生じていること

③ 市民が「対話疲れ」を起していること

①は、地方財政の疲弊の影響で、ローカル・アジェンダ21につける予算をもっと優先する事項につけなければならない状況にあり、十分な資金を確保できないということである。一方で、ミュンヘンのように、必ずしも市の予算に頼らなくてもプロジェクトが実施できるよう市民基金を立ち上げ、自主的活動を促す仕組みが整備されているケースもある。

②は、一般の市民が企画・立案したプロジェクト等について、議会は「なぜ一般の市民がつくったものをそんなに重視しなければならないのか」というように軽く見ている部分があり、ローカル・アジェンダ21の取組について簡単に理解を示さないということである。

③は、プロジェクトの企画・立案のために多くの市民が長い時間をかけて真剣に議論を行ったにもかかわらず、実践に移されたプロジェクトは少なく、そのことに対して結果的に市民が疲れてしまい、関心が薄れ、虚無感を感じてしまっているということである。

以上のように、現在のドイツのローカル・アジェンダ21の取組は、議会制民主主義における議会との関係、市民の関心・熱意を持続し続けること等の本質的な課題に直面しているのである。

5. 考察

5.1 ドイツにおけるローカル・アジェンダ21の3類型

上記のミュンヘン、デッサウ、ベルリンの事例から、ドイツのローカル・アジェンダ21について、その取組方法には概ね3つの基本的な類型に分類することができることがわかった。

- ① 市民中心の企画・実施型

市民が中心になって「アジェンダ・プロジェクト」を企画し、実施に移していくもの

② 既存プロジェクト調整型

既存のNGO、行政などのプロジェクトを調整してアジェンダ・プロジェクトとしていくもの

③ 市民による行動計画面策定型

市民がローカル・アジェンダ21という行動計画面策を策定し、行政当局と調整し、議会の承認を得るもの

ミュンヘンは①の市民中心の企画・実施型、デッサウは

②の既存プロジェクト調整型、ベルリンは③の市民による行動計画面策定型にそれぞれ該当する。

なお、ローカル・アジェンダ21の取組の中核となるアジェンダ事務局の位置づけも、それぞれ3種類あることが明らかになった。すなわち、市役所に設置（ミュンヘン）、民間組織に設置（デッサウ）、NGOに設置（ベルリン）ということになる。このように、ローカル・アジェンダ21は、その基本的な目的と趣旨にかなっていれば、地域の実情に合ったフレキシブルな運用がなされているのである。

デッサウにおいては、当初はローカル・アジェンダ21の枠組みに入っていなかったプロジェクトでも結果的にその趣旨に合致するものであれば、アジェンダ・プロジェクトに組み入れられていることを述べたが、アーヘン、ヘルネ、ハムのように、ローカル・アジェンダ21のアジェンダ・プロセスが、州のモデルプロジェクトがタイアップして推進された例も見られる。

持続可能な社会の形成というアジェンダ21の目的に照らして言えば、数あるローカル・アジェンダ21の類型において最も進歩的で実行性を伴う望ましいものは、市民中心の企画・実施型であると考えられる。

さて、ドイツのローカル・アジェンダ21は近年停滞傾向にあることを先に述べたが、この要因は、議会との関係や予算確保の問題などの課題に直面していることによるところが大きい。Table 1で示したように、ベルリンでは提案されたアジェンダの項目と議会承認後の項目とを比較すると、統合または削除されたものが確認できる。アジェンダ21の本旨に即して言えば、市民中心でローカル・アジェンダ21を策定し、プロジェクトを実施するという他に他ならないが、そのための調整や予算措置は行政に頼る部分が大きいのも事実である。行政の予算を投入する以上、当然議会での検討・承認を経なければならない。そのプロセスで、行政・議会にとって重要度の低い項目は落とされ、また、項目を統合して合理化されることは避けられない。このように、ローカル・アジェンダ21の取組における議会の影響力は間接的にはあっても、極めて大きいものであると言える。

今後、ローカル・アジェンダ21の取組を推進し活性化させるためには、いかに市民の関心を継続的に引き付けることができるか、いかに行政、議会、市民などのあらゆる主体の関係を良好なものにし、パートナーシップを築いていくか、が重要な検討課題である。その上で、多くのプロジェクトを市民が企画・立案し、直ちに実施に移すことが極めて

重要である。

5.2 参加という視点から見たローカル・アジェンダ21の行政学的意義

これまで見てきたように、ローカル・アジェンダ21の枠組みや推進体制は国により、地域により異なっている。枠組みについて考えてみれば、ローカル・アジェンダ21の「協働」型取組を、「行政そのものとの協働」として捉えるのか、「社会の構成員の一主体としての行政、その他あらゆる主体との協働」として捉えるかで、その姿や性格は大きく変わってくる。前者の立場で捉えれば、特に、行政の立場から見た場合、ローカル・アジェンダ21は「ローカル・ガバナンス」「コミュニティ・ガバナンス」の1つの手法ということができるだろう。また後者の立場で捉えれば、ローカル・アジェンダ21は、社会の方向性やあり方を検討し行動することを円滑にし、間接民主主義を補完しうる装置であるということができるであろう。市民が自らの手でさまざまな主体やパートナーを巻き込みながらプロジェクトなどを企画し、実施し、評価するPDCAサイクルを繰り返しながら、持続可能なまちづくりを可能としていくというローカル・アジェンダ21の根源的な趣旨に則れば、筆者は後者の立場をもって、ローカル・アジェンダ21のあるべき姿であると捉える。

ローカル・アジェンダ21は、計画作り、プロジェクトの推進を通じて、地域における課題の克服のために市民が主体的に考え行動するという形の「参加」を定着させることとなった。近年さまざまな場面で盛んに用いられるようになった市民参加型プロセスは、ローカル・アジェンダ21にその基礎を見出すことができる。

日本では伝統的に「参加」といえば、行政学においては、審議会や行政委嘱員制度を通じての参加や都市計画における公聴会制度等の行政過程への関与がそれに当たる（西尾、1993）と捉えられてきた。パブリックコメントもその流れを汲むものであると言えよう。日本においても、市民会議という市民が主導権を持って、行政と関わりを持ちながら地域の課題を解決するために検討し、提案する場が持たれるようになった（佐藤、2005）。市民が主体的に検討・提案だけをする段階から抜け出し、市民が持続可能な社会のためのプロジェクトを企画し、行政など様々な主体と「協働」で実施する手法を導入することが、日本においてローカル・アジェンダ21の取組を実効性のあるものとするために不可欠となる。

引用文献

- Abgeordnetenhaus BERLIN 2006 Locale Agenda 21 Berlin zukunftsfähig gestalten 2006.
- Agenda-Rat in der Stadt Dessau 2003 WEGWEISER Projekte, Menschen und Visionen, Lokale Agenda 21.
- Berlin 21 2004 Mit ZUKUNFT gestalten-Zukunft mitgestalten Berlin 21 Für ein Zukunftsfähiges Berlin.
- Bürgerstiftung Zukunftsfähiges München, PROJEKTELISTE.

- International Council For Local Environmental Initiative (ICLEI)
2002 SECOND LOCAL AGENDA 21 SURVEY Background
Paper No.15.
- 海外環境協力センター編 1993 アジェンダ21 海外環境協
力センター.
- 神吉紀世子・阿部成治・小浦久子 2004 ドイツのエコロ
ジー都市施策における協働型プロジェクトに関する研究
—ノルトライン・ヴェストファーレン州未来のエコロ
ジカル都市モデルプロジェクト対象都市を事例に— 都
市計画論文集 39 (3), 445-450.
- 環境省 2003a 都道府県・政令指定都市における「ローカ
ルアジェンダ21」策定状況(平成15年3月1日現在).
- 環境省 2003b 市区町村(政令指定都市を除く)における
「ローカルアジェンダ21」策定状況(平成15年3月1日
現在).
- 川崎健次 2001 「環境の世紀」における自治体環境行政の
課題 —持続可能な発展(環境と経済と社会の統合)と
ローカルアジェンダ21 第4回— 地方財務 563, 427-
439.
- 川崎健次 2003 コミュニティガバナンスにおけるローカル
アジェンダ21の役割と展望. 地方財務 588, 209-225.
- Landeshauptstadt München 2003 Münchner Nachhaltigkeitsziele.
- 西尾勝 1993 行政学. 有斐閣.
- 佐藤徹 2005 市民会議と地域創造 市民が変わり行政が変
わると地域も変わる!. ぎょうせい.
- Stadt Dessau 2006 2.Fortschreibung des Stadt Entwicklungs-
konzept.
- 高橋秀行 2000 市民参加の環境政策(下). 公人社.
- 竹内恒夫 2001a ドイツの環境自治体はいま 第4回
ハム 上 さびれた鉱工業街がドイツ有数の環境自治体
に. 月刊環境自治体 4(4), 36-39.
- 竹内恒夫 2001b ドイツの環境自治体はいま 第5回 ハ
ム 下 環境に適した街づくりで社会問題も解決. 月
刊環境自治体 4(5), 48-51.
- 竹内恒夫 2001c ドイツの環境自治体はいま 第6回
ミュンヘン 上 「ローカル・アジェンダ21」のパイオ
ニア 月刊環境自治体 4(6), 34-37.
- 竹内恒夫 2001d ドイツの環境自治体はいま 第7回
ミュンヘン 下 多彩な「アジェンダ・プロジェクト」
月刊環境自治体 4(7), 34-37.
- 山下潤 2000 スコットランドの都市自治体におけるロー
カル・アジェンダ21に関する一考察. 長崎大学総合環
境研究 2(2), 29-37.

謝辞

本稿の執筆にあたり、名古屋大学大学院環境学研究科の
竹内恒夫教授には、大変お忙しい中、有益なご助言ならび
にご指導をいただいた。ここに、厚くお礼を申し上げます。

(受稿：2007年10月31日 受理：2007年11月14日)