

ローカルアクション21のための情報シート

(イオン財団助成 マルチステークホルダー会議プロジェクト参考資料)

ICLEI (国際環境自治体協議会) 日本事務所

2003年7月

目 次

はじめに

第1章 ローカルアクション21に向けて

第2章 ヨーロッパにおける持続可能な都市づくりの進展と評価

第3章 持続可能な都市づくりの行動枠組み オルボー憲章の13原則

第4章 持続可能な都市づくり政策評価項目
2003年欧州持続可能な都市賞のための評価項目を事例として

第5章 ローカルアジェンダ21活動の評価基準

第6章 地方行政とローカルアジェンダ21
ローカルアジェンダ21行政の対外的役割と内部組織

第7章 市民参加

第8章 フューチャー・サーチ会議 自治体のための市民参加手法

第9章 モデレーション技術 ローカルアジェンダ21活動促進のために

は じ め に

2002 年に開かれたヨハネスブルク・サミットにおいて、世界の自治体はこれからの 10 年間、アジェンダ 21 の実効性を高めるために、持続可能な開発を阻害する要因に焦点を絞り、具体的活動と成果に重点をおいた「ローカルアクション 21」を起こすことを決議した。(第 1 章参照)

ICLEI はヨハネスブルク・サミットに先立って、ローカルアジェンダ 21 活動状況に関する国際調査を行った。ローカルアジェンダ 21 活動取り組み自治体数をはじめ、持続可能性にむけての先進的な都市政策が行われているのは、ヨーロッパにおいてである。欧州委員会の政策指導や、持続可能な都市づくりのためのオルボー憲章の制定(第 3 章参照)、欧州持続可能な都市づくりキャンペーン/ローカルアジェンダ 21 キャンペーンが、持続可能な発展の概念の導入や都市政策の変更に寄与するところが大きかったものと思われる(第 2 章参照)。ICLEI は世界各地でローカルアジェンダ 21 キャンペーンを展開したが、とりわけ ICLEI ヨーロッパ事務局は、欧州持続可能な都市づくりキャンペーン推進組織のひとつとして、持続可能な都市づくりを進めるための自治体担当職員や地域リーダー研修や、ガイドブックや研修マニュアルの編纂、活動評価に関わってきた。

ここ 10 年間、日本では自治体の環境政策や、自治体の環境計画づくりへの市民参加は進んだものの、計画作りから活動への移行、地域のさまざまな主体によって構成されるローカルアジェンダ 21 推進組織の未発達、持続的発展に向けての政策統合の不足等の課題が明確になってきた。

このような事情を背景にして、ICLEI(国際環境自治体協議会)日本事務所はイオン財団からの助成を受けて、2002 年 11 月～2003 年 11 月「マルチステークホルダー会議プロジェクト」を実施している。これは、日本の自治体とそこの地域団体によるアクション 21 に向けての活動評価と行動計画・実行のための会議を、資料提供やアドバイザーの派遣によって支援することを目的としたプロジェクトである。

この「ローカルアクション 21 のための情報シート」は、プロジェクト参加自治体向けの参

考資料として作成した。持続可能な発展の概念の理解や、ローカルアジェンダ 21 活動のための体制作りに参考になると思われる情報を、ICLEI ヨーロッパ事務局が作成した研修マニュアル、および欧州持続可能な都市づくりキャンペーンの「欧州持続可能な都市賞」に関する情報の中から抽出し、翻訳した。

もとよりヨーロッパの都市政策は日本とは異なるから、日本の自治体担当者や地域リーダーを対象とした研修マニュアルとして活用するためには、さらに追加説明や他項目の作成、日本の事例紹介や分析等を加える必要があろう。ICLEI（国際環境自治体協議会）日本事務所は、本年末にマルチステークホルダー会議プロジェクト報告会を開催して、自治体担当者や地域リーダーからの意見を求める他に、プロジェクトを来年も継続させて、ローカルアクション 21 のための研修資料として完成させることを計画している。

ICLEI（国際環境自治体協議会）

日本事務所

Local Agenda Action 21

From Agenda to Action

第1章 ローカルアクション21に向けて

ヨハネスブルグ・サミット以降のモットー、責務、運動として

ICLEI 事務局長 コンラット・オットー・ツインマーマン

ローカルアクション 21 は

- 「持続可能な開発に関する世界サミット・自治体セッション」で決議された、ローカルアジェンダ 21 第 2 期 10 年のモットーであり、
- 計画作りから行動に移行し、持続的開発の進展を確かなものにするために、世界の自治体に託された責務であり、
- 地球共有財を保全しつつ、持続可能な地域社会・都市を創造しようとする自治体のローカルアジェンダ 21 運動を強化するもの

である。ヨハネスブルグで開かれた「持続可能な開発に関する世界サミット・自治体セッション」に参加した、世界の自治体指導者、UNDP、UNEP、UN-HABITAT、WHO 代表は ICLEI とともにローカルアジェンダ 21 の次期 10 年間のステップとして、ローカルアクション 21 の開始を決議した。ヨハネスブルグ後の 10 年間、世界の自治体がアジェンダからアクションへの移行に努力する際、ローカルアクション 21 は、地球共有財を保全しつつ、持続可能な都市・地域社会の創造への転換を進めるための、モットー、責務、運動の役目を担うであろう。これは、国連のローカルアジェンダ 21、リオ合意、ハビタット・アジェンダ、ミレニアム宣言に
応えて、自治体が現在取り組んでいる努力を支えるものになる。

ICLEI が他の自治体連合組織とともにに行ったサミット前 2 年間の自治体準備過程で、持続的発展に向けた地域の参加型行動計画作りには、非常に大きな進展があったことが明らかになった。ローカルアジェンダ 21 の取組みは世界全体で 6,400 を数え、多くの行動計画が生み出されたが、計画段階での苦労が実行を遅らせたり、他の課題に人々の関心が移ってしまいう懸念も起こってきた。ローカルアクション 21 の戦

自治体の責任ある関与

6. 我々はアジェンダ 21 に関して重大な責任をもって関与することを再確認する: ...

今後 10 年でローカルアジェンダ 21 の成功に基づき、ローカルアクション 21 のキャンペーンとプログラムの実施を促進することにより、地球共有財を保護しながら持続可能な地域社会と都市を創造すること;

政府への要求

8. 我々が政府に要請することは: ...

ローカルアクション 21 を支援するために、地域の持続可能な開発プランニングと、地球共有財の保護に対する国家キャンペーンを立ち上げ、支援すること。

持続可能な開発に関する地球サミットに向けた自治体宣言、2002 年 ヨハネスブルグ

略は、次の 10 年間の地域行動計画をしっかりと組織的に遂行させる。

地域社会や都市の持続性を高めるために、地域社会の巻き込み、利害関係者の参画、合意形成等の政治的風土は引き続き形成、強化、維持しなければならない。これは従来世界共通のローカルアジェンダ 21 プロセスが焦点としてきたものであり、行動計画作りを通して、地域のヴィジョン、優先課題、行動のための具体的目標や達成指標が決められてきた。

自治体が効果的実行と促進の 10 年に入ることを決意した現在、ローカルアジェンダ 21 がローカルアクション 21 の段階に進むことは、どのような意味を持つであろうか。

まず第 1 に、一般的な計画作りを越えて、持続性の障害となっている特定の要因(貧困や不平等、疎外や紛争、健康を害する環境、脆弱性や不安定等)排除に取り組もうとする地域社会を支援する意味を持つ。積極的に「持続可能な都市・地域社会づくり」に取り組むことによって、進むべき道筋を見出すことができる。

第 2 にローカルアクション 21 は、都市や都市住民に甚大な被害を及ぼす世界的な資源の枯渇や環境劣化を防ぐであろう。「地球共有財(気象、水、土壌、食料、生物多様性等)を守る」ことによって、進むべき道筋を見出すことができる。

第 3 にローカルアクション 21 は、持続的発展のための計画実行を確固としたものにするであろう。自治体の持続可能性管理や、地域のガバナンスにおける原則、政策、実践やメカニズムを定着させることによって、進むべき道筋を見出すことができる。

I. 持続可能な都市・地域社会づくり

ローカルアクション 21 は、持続可能な都市・地域社会を創るための課題の絞込みを求める。最も効果的な行動は、個々の地域の優先課題に焦点を当てることである。まずローカルアクション 21 が取り組むべきこととされた4分野は：

活気ある地域経済

国連ミレニアム開発の第1目標に対応し、貧困撲滅をめざす。不平等な構造のままでの貧困削減は不可能であることから、内外直接投資を支援する枠組みの構築や最新技術の導入促進、地元企業家精神の喚起、地元製品の多様化や市場アクセス改善等が等しく重要である。官民パートナーシップは推進力になるかもしれない。教育や職業訓練を通して意識的に地域人材開発を行うことが基本的要件である。

都市で生活をしている世帯の 4 分の 1 から 3 分の 1 は貧困に瀕している。6 億 5,000 万人の都市居住者は貧困と環境悪化などによって生命を脅かされる生活状況で暮らしていると推定され、2025 年までにその数は 2 倍になると予想されている。¹

今日、30 兆米ドルの世界経済力があるなか、12 億人は 1 日 1 米ドル以下の生活にいまだに苦しんでおり、少なくともその内の半分は子どもたちである。²

貧困こそが健康に害を与える決定的な大きな原因であり、世界の死亡率を高める最大要因である。³

現在の状態が続けば、今後 10 年で、都市の貧困増加をみることになるであろう。⁴

¹ UN Centre for Human Settlements, Implementing the Habitat Agenda, 2001, London, p.3.

² United Nations, Report of the Secretary General on We the Children, New York, 2001.

³ Healthy Cities Network, World Health Organization <www.who.dk/healthy-cities>

仕事を求め都市中心部への移住は大都市の失業率を既に高めている。都市の雇用創出には、工業分野とサービス分野の雇用を早急に増やすために多大な投資が必要となる。最近の雇用創出は仕事の質を犠牲にしていることがよくある。ラテンアメリカの80%から90%ほどの新しい雇用は、低賃金、悪い労働条件、そして雇用保障が悪いことに象徴される非公式分野である。また、アフリカの都市ではこのような非公式分野は60%にまでになっている。⁵

持続可能な開発に関する世界サミットで、世界の首脳たちは、2015年までに1日の収入が1米ドル以下の人口と飢餓で苦しんでいる人口を半分にすることに同意した(これはミレニアム開発目標の再確認)。

公正、平和で安全な地域社会

平和のための基盤をつくり、暴力を防ぎ、緊張を和らげる地域社会の能力と持続性の社会的側面に対処する。ローカルアジェンダ 21 手法(地域社会のヴィジョンや目標へのコンセンサスづくり)は、持続的発展の障害となる社会的対立の緩和に役立つ。公正で平和な地域社会は、多くの場所に存在する不平等やジェンダー、社会的疎外の問題を乗り越え、これをもって貧困削減と活気ある地域経済の発展を支える条件を整備する。

1990年から1999年の間、内戦や民族/宗教/社会的衝突が原因の武力紛争で、1億6,300万人が死傷、もしくは被害を受けている。さらに、およそ1億人がホームレスとなっている。⁶

アフリカでは紛争や市民戦争によって、950万人以上が難民となり、数十万の人々が殺された。⁷

コンゴ民主共和国では、1998年8月に始まった戦闘によって約2,500万人が亡くなったと推定される。その大半の死因は、戦争による栄養失調や病気となっている。今日、人口の33%は社会的弱者にある。コンゴ紛争が原因で起こっているその他の被害として次のものが挙げられる:200万人以上の国内難民、1,600万人の食糧不足、人口の45%は安全な飲み水が断たれている、少なくとも人口の37%(約1,850万人)がきちんとした医療を受けられていない、子どもたちの40%は、学校へ通えていない。⁸

2001年コロンビアでは、300人以上が行方不明になり、国民4,000人が戦闘以外で殺されている。そして1,700人が武力抵抗組織と民兵組織によって誘拐されている。何百もの虐殺(軍が支援している民兵組織の大半)が報告されている。30万人以上の国民が強制的に家を追われている。⁹

北アイルランドでは、30年にわたる紛争によって3,600人が殺されている。¹⁰

スペインの34年間のバスク州独立運動では「バスク祖国と自由(ETA: Euskadi Ta Askatasuna)」が800人以上の死者に対する犯行声明を出している。¹¹

環境効率性の高い都市

大気の水質やエネルギー効率、総合的水資源管理、廃棄物管理、エコ・モビリティ等に関連する環境課題に対処する。自然資源の効率的利用や、化石燃料から様々な形態をとる太陽エネルギー(再生可能エネルギー)への転換を進めることによって、地域社会や地域経済に、より住み易く安定した環境を長期的に提供することができる。環境効率性の高い都市は、将来の地球環境資源状態への対応をより進めた都市である。

⁴ The Panos Institute, *Governing Our Cities*, 2000, London, p.6.

⁵ World Watch Institute, news release dated 2 September 1999.

⁶ UN Centre for Human Settlements, *Cities in a Globalizing World*, 2001, London, p.182.

⁷ U.S. Committee for Refugees, Reports <www.refugees.org>, 2002.

⁸ Figures based on reports from Oxfam, UN Office for Co-ordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) and the International Rescue Committee, including *A Forgotten War – A Forgotten Emergency: The Democratic Republic of Congo*, Oxfam GB Policy Papers, December 2000.

⁹ Amnesty International, Amnesty International Report 2002.

¹⁰ Sabdro Contenta, *Loyalists gun down their own*, Toronto Star, Dec.8, 2002.

¹¹ Guardian Unlimited, August 28, 2002, < www.guardian.co.uk/theissues/article/0,6512,780872,00.html >

自動車、工業過程、廃棄物処理過程、有害物や殺虫剤と化学肥料の過剰使用の全てから、有毒物質が大気、食品、水に放出されている。重金属や難分解性有機汚染物質 (POPs) はこの 10 年間で減っておらず、植物・魚・動物・人間に蓄積され、有毒だとして大きな問題とされている。¹² POPs は、至るところ (食料、土壌、空気、水) で見つかったりしている。害を及ぼす POPs の量あるいはそれに近い量が地球上の野生生物や人間の体内に存在している。¹³

概算によると世界の病気の 3 分の 1 は水や大気の汚染などの環境悪化が原因となっている。¹⁴

途上国では都市の大気汚染が原因で毎年 50 万人以上が早死にしている。そして、およそ 2% の GDP (国内総生産) に相当する対策費が必要となっている。

また、その額は、多くの都市の GDP の 10% から 15% に相当する。¹⁵

種の喪失やエコシステムの破壊は、人々の健康に影響を与える複雑な環境をつくり出している。これを受けて、今日、世界の政府と社会では、空気と水の浄化、そして、土壌の肥沃の維持、洪水や旱魃の緩和、廃棄物の無毒化と分解、大気中の必要不可欠な気体と水蒸気の一定の濃度の維持、そして、地上の病原菌の抑圧に対して問題意識をもっている。¹⁶

シカゴの木々は、年間 5,575 トンの大気汚染を取り除き、900 万米ドル以上相当の空気洗浄効果があると推定されている。バルティモア州/ワシントン DC あたりの都市の森林は、年間 1,700 トンの汚染物質を取り除いており、これは 8,800 万米ドル相当のサービスに匹敵する。¹⁷

回復力のある地域社会と都市

自然あるいは産業災害、経済危機等、予期せぬ出来事に対応できる地域社会の構築と、都市インフラ整備を行う。都市の回復力は、災害や危機の被害を最も受ける貧困層の生活改善にプラスのインパクトを与えることができる。投資は低リスクの場所を求めるため、回復性を高める都市管理は、投資条件を改善し、活気ある地域経済を創造することができる。

1990 年代に 20 億以上の人々が災害にあっている。¹⁸

災害はより頻繁に起こり、より深刻になっている。1990 年代に災害の数は 3 倍になっており、対策費にすると 9 倍となっている。¹⁹

地震やハリケーンやその他天災などが起こりやすい地域に多くの都市があつまっている。世界規模でこのような危険度の高い地域での都市化が進んでいることは、脆弱性を増すことになる。²⁰

世界の 3 分の 1 の経済的打撃、死者の半分、そして 70% のホームレスの原因は洪水である。被害を与える洪水の頻度は増えてきており、より深刻になってきている。洪水は、コレラやその他の水や食品から広がる伝染病の主因となっている。²¹

洪水とは、まさに人々が悪化させている災害である。浸透性の悪い地表で覆っている都市化そのものが洪水のリスクを増やしている。流域の 50% で都市化が進むと 100 年に 1 度起こっていた洪水が 5 年に 1 度の頻度になる可能性がある。²²

1998 年のハリケーン・ミッチは、中央アメリカで 1 万人の死者をだし、85 億米ドルの損害 (最も被害にあった 2 ヶ国のホンジュラスとニカラグアの GDP を併せた以上の額) をもたらした。暴風雨は、ホンジュラスの人口の半分以上をホームレスにさせ、70% の人々は安全な水が断たれた。そして、70% 以上の穀物が破壊された (農業は、輸出収入の半分以上を占めていた)。ハリケーン・ミッチがこの地域の発展を 20 年前のものに戻したと国連はしている。²³

¹² UNEP, UNICEF & WHO, *Children in the New Millennium: Environmental Impact on Health*, 2002.

¹³ Clifton Curtis and Tina Skaar, *Ubiquitous and Dangerous*, UN Environment Programme, *Our Planet – Chemicals and the Environment*, 2002

¹⁴ Op. cit. UNEP, UNICEF & WHO.

¹⁵ World Bank Clean Air Initiative < www.worldbank.org/wbi/cleanair/index.htm >

¹⁶ Op. cit. UNEP, UNICEF & WHO.

¹⁷ World Resources Institute, *World Resources 2000-2001, People and Ecosystems*, p.142

¹⁸ Op. cit. UN Centre for Human Settlements, p.182.

¹⁹ Geoffrey Lean, *At a Glance: Disasters*, UNEP *Our Planet – Disasters*, 2001.

²⁰ Op. cit. UN Centre for Human Settlements, p. 184.

²¹ Janet Abramovitz, *Averting Unnatural Disasters*, State of the World 2001, p.125

²² Op. cit. Janet Abramovitz, p. 132

²³ Op. cit. Janet Abramovitz, p. 123

1995年に起こった地震で、神戸市では4,500人以上の死者とおよそ1万5,000人の負傷者を出した。6万7,000件以上の建物が崩壊した。水や交通機関などのインフラが機能しなくなった。

1984年のインドのボパール災害では、8,000人の死者と5万人の負傷者を出した。²⁴

2001年のツールーズ(フランス)の化学肥料工場(フランスで危険度が高いとされる1,250工場の1つ)の爆発によって、31人が死亡、2,442人が負傷した。500世帯以上が住めなくなり、85の学校や大学が被害を受け、電話線が切断され100km範囲の回線に損害を与えた。²⁵

平均1米ドルを防災のために投資すると災害復興費7米ドル分を抑えることができる。²⁶

ICLEIは、これらの分野に取り組む世界の自治体を支援する。

II. 地球共有財を守る

持続的発展は、持続可能な地域社会や都市づくりのための包括的アプローチを求める。住むに値する都市に向けてのいかなる政策、計画もしくは行動は、同時に、人々が依存して生きているところの地球共有財を守るものであらねばならない。大気、気候、水、土壌、生物多様性、健康、食料等が、自治体が保全を決意した地球共有財である。

自治体はローカルアクション21を通して、所謂 WEHAB アジェンダの実行に寄与する。コフィー・アナン 国連事務総長(2002年5月17日演説)によれば、この頭文字は具体的結果が重要かつ実現可能な5分野を示すものである:

Water and Sanitation (清潔な飲料水がない少なくとも10億人と、衛生設備のない20億人に、これらへのアクセスを確保する)

Energy (近代的なエネルギーサービスを受けていない20億人以上の人々へのアクセスの確保、再生エネルギーの推進、過剰消費の削減の促進、気候変動に対処する京都議定書を批准する)

Health (有害物質や危険物質の影響に対応し、毎年300万人を死に至らしめている大気汚染を減らし、汚染された水や貧弱な衛生状況と関係のあるマラリアとアフリカギニア虫症の発生率を低下させる。)

Agricultural production (世界の農業生産の約2/3に影響を与えている土地劣化を防ぐ。)

Biodiversity and ecosystem management (世界の半分の熱帯雨林やマングローブを破壊し、世界の70%のサンゴ礁を脅かし、漁業に打撃を与えている状況の進行を止める。)

自治体は既に、地球共有財の保全や WEHAB の目的達成に取り組む多くの国際キャンペーンやプログラムに参加している:

地域の気候変動防止と大気汚染防止活動

ICLEI の Cities for Climate Protection (CCP、気候変動防止都市)キャンペーンは、世界の550以上

²⁴ Op. cit. Geoffrey Lean.

²⁵ UNEP, *Ammonium Nitrate Explosion in Toulouse France*, 2001 < www.uneptie.org/pc/apell/disasters/toulouse >

²⁶ Op. cit. Janet Abramovitz, p.124

の自治体とともに温室効果ガス排出量や大気汚染防止に取り組んでいる。参加都市の CO₂ 排出量は世界の 10%の排出量に相当する。参加都市の取組みは、地球の気候を保護するだけでなく、地域社会の生活の質向上ももたらし、WEHAB のエネルギーと健康の課題解決に貢献する。CCP は、排出量の算出、削減目標の設定、対策の実行と達成度の監視を行うための戦略的な枠組みや手段を自治体に提供している。

この他 Climate Alliance (気候連盟) 等の気候保護プログラムやネットワークにも、自治体が参加している。

CCP は地域のレベルでの目標達成を支援するという明確な目的を持ったキャンペーンであり、これによって都市は、国が行う UNFCCC (国連気候変動枠組条約) の目標達成に寄与している。ICLEI のキャンペーン手法や経験は、自治体の能力構築を助けて多国間環境協定 (MEAs) の効果的実行を支える。よって、MEA の UNDP の「Capacity21 プログラム」の主要な活動を支える。

世界の 10 億人以上が都市に住んでおり、その大気汚染は健康基準を超えていると推定されている。²⁷

自動車交通が何よりも多くの大気汚染を引き起こし、過密都市の交通は酸化窒素と炭化水素の 80% から 90% の発生の原因となっており、煤塵の大部分を占めている。²⁸

最近の調査で、途上国の 6 都市では環境影響による社会負担は、38 億米ドルかかるとしている。その内の 68% は健康対策だとみている。²⁹

バングラデッシュでは、ダッカ市、チッタゴン市、ラージシャル市、そしてクルナア市の大気汚染を緩和すれば、年間 1 万 5,000 人の死者を回避でき、2 億～8 億米ドルの蓄えができるとされている。³⁰

水に関連する地域の活動

ICLEI の水キャンペーンは、自治体に水管理のための枠組みを提供し、特定の目標達成のために、自治体事務、都市コミュニティ、流域単位での水関連行動の必要性を明示している。水キャンペーンは、一連の達成指標を基礎に置き、自治体が直面している水資源管理のシステムティックな課題の抽出や評価を働きかけている。水キャンペーンは、WEHAB の水と公衆衛生、および健康の課題解決に貢献するものである。

およそ 2 億 2,000 万人の都市居住者、または、世界の 13% の都市居住者には、安全な飲み水が確保できていない。この 2 倍の人口においては、下水設備が整っていない。³¹

2000 年時点で、アジアの 35% の都市にしか下水設備がなく、南米は 14%、そして、アフリカでは極くわずかな割合でしかないと報告されている。³²

上水道が整備されていない国の人々は 40 才前に死亡する傾向にある。³³

20 世紀、世界的には生活用水と産業用水の利用の伸びは 24 倍で、一方、農業用水利用の伸びはわずか 5 倍である。³⁴

地球の水資源のわずか 1% だけが人間が利用できる淡水である。³⁵

持続可能な開発に関する世界サミットで、2015 年までに安全な飲み水がない人口を半分にすること、そして、2015 年までに基本的な下水設備がない人口を半分にすると、世界の確約をとった。

²⁷ Op. cit. UN Centre for Human Settlements, p.103

²⁸ Op. cit. UN Centre for Human Settlements, p.131

²⁹ Op. cit. World Bank Clean Air Initiative Website

³⁰ Op. cit. UNEP, UNICEF & WHO.

³¹ Op. cit. UN Centre for Human Settlements, p.14

³² World Health Organization, UN Children's Fund, *Global Water Supply and Sanitation Assessment*, 2000

³³ UN Centre for Human Settlements, *State of the Worlds Cities*, 2001, p.44

³⁴ Op. cit. UN Centre for Human Settlements, *Cities in a Globalizing World*, p.114.

³⁵ Ibid

土地と土壌に関する地域の活動

自治体は、土地利用管理や土壌保全のためのプログラムやキャンペーン、ネットワーク作りを開始した。ICLEI ヨーロッパの土壌ネットワーク、Soil and Lands Alliance of European Cities and Towns (ヨーロッパ土壌・土地都市連盟) があり、国際的な砂漠化防止都市プログラムも提案されている。これらの活動は、WEHAB の農業生産の課題にもある程度貢献する。

2 億 5,000 万人以上の人々が、砂漠化の影響を直に受けている。100 ヶ国に住む 10 億人は、砂漠化によって危険にさらされている。砂漠化と森林破壊は、地球の地表の 40% にあたる乾燥地域、半乾燥地域、そして温潤地帯を深刻に脅かしている。³⁶

アフリカの土地の衰退は経済的、肉体の生存を脅かしている。砂漠化が進むと、マリとブルキナファソの人々の 6 人のうち 1 人は衰退した土地を去らざるを得ない。およそ 1 億 3,500 人が環境難民になる危機に瀕している。³⁷

砂漠化によって、次のことが起こる：土壌生産性の減少、植物全体への打撃、食用植物の消滅、洪水の増加、水質の悪化、堆積物、風、砂による眼伝染病や呼吸器疾患などの健康問題、食糧生産の低下、強制移住に伴う生活の損失。³⁸

「現在、研究者たちは、世界中の土壌、特に熱帯地域の土壌には、地上に生存する種以上の未発見の種が多く存在すると理解している。この未発見の種の研究によって、大きな恩恵、そして、持続可能な発展と貧困撲滅を実施するさらなる知識が約束される。」—Klaus Töpfer, Executive Director of the UN Environment Programme

生物多様性に関する地域の活動

多くの都市が、意識的に土地利用や緑地管理を通して生物多様性に取り組んでおり、自治体の国際的なプログラムやキャンペーンは未だ始まっていないが、WEHAB 生物多様性・エコシステム管理の課題に貢献している。

1970 年以来、地球上の 3 分の 1 の生物多様性が失われているとされている。³⁹

自然界の速度の 50 倍から 100 倍の早さで、野生動植物の種が消滅していつている。⁴⁰

生物多様性の減少は、薬、役立つ遺伝物質、エコ・ツーリズムの収入を失うことになる。また、生態系の生産性の基盤をも脅かす。⁴¹

都市化は植物帯の構造と構成を変え得る。それによって、その土地固有の植物が外来植物に取って代わる。例えば旧西ベルリンでは、現在、確認されている 1,400 以上の植物種のおよそ 40% は外来植物で、在来植物の 60% は絶滅危機に瀕している。⁴²

健康に関する地域活動

Healthy Cities network (健康都市ネットワーク) は、都市における健康を守る活動を WHO と密接に協力して行ない、より高度な健康都市をめざして WHO がつくっているネットワークである。第 2 フェーズ (1998–2002) において、2001 年 12 月までに既に 25 カ国 46 都市が加入し、新たな都市の参加申し込みもある。WEHAB 健康課題に貢献する活動である。

ローカルアクション 21 において、ICLEI を始め、他の自治体連合組織や WHO が実行している地球共有財を守るための自治体キャンペーンは全て、この運動を強化する。

「町や市に住む人々の健康は、その生活そして労働条件によって大きく決まる。それら条件とは、物理的・社会経済的・環境の質と福祉サ

³⁶ Op. cit. UNEP, UNICEF & WHO.

³⁷ Ibid

³⁸ UN Secretariat of the Convention to Combat Desertification < www.unccd.int/main.php >

³⁹ World Wildlife Fund, *Living Planet Report 2000*.

⁴⁰ Klaus Töpfer, Editorial, UN Environment Programme, *Our Planet – Biological Diversity*, 2000.

⁴¹ World Resources Institute, *World Resources 2000–2001 People and Ecosystems*, p.51

⁴² Ibid., *World Resources 2000–2001 People and Ecosystems*, p.142

急激で無計画な都市化は有害な環境をつくり出し、病気負担が大きくなる。健康問題は、様々な原因から起こる。例えば、大気や水質の悪化、不十分な下水設備、都市の密集化などである。格差は都市間や都市内部でもある。⁴⁴

年間1億人が都市の大気汚染が原因で亡くなっている。⁴⁵

途上国の国内総生産から何十億米ドルが病気のために費やされている。⁴⁶

エイズは、現在、世界で第4番目の大きな死因となっている。少なくとも世界の3,600万人がエイズにかかっている。その内の2%未満のみが治療を受けることができる。⁴⁷

上水道設備、家庭用電力、住宅供給、ベクトル制御、そして汚染管理などの対策をとることにより、サハラ以南のアフリカの病気の29%まで防ぐことができる。環境リスクによる病気を対象とした医療機関の介入によって、28%さらに防ぐことができる。⁴⁸

III. 地域の統治と管理のための原則、政策、実践およびメカニズム

プログラムやキャンペーンは、持続可能な社会に向けての活動開始や方向付けの効果的な牽引力になり、発展の支えとなる。しかしながら持続可能な社会づくりは、行動計画の長期的かつ継続的な実行が必要である。活動のうねりを、日常活動の一環にしなければならない。ローカルアジェンダ 21 は理想的には、多数派政党の交代から切り離され、問題にもならない通常の自治体業務の一部になるべきである。このためには、自治体の政策決定における基準や原則を導入し、自治体マネジメントをコントロールする手法や適切な政策、情報を定着させる戦略が必要である。

- **ローカルアジェンダ 21:** 地域社会を構成する全てのセクターを巻き込み、持続可能性に向けての地域の行動予定(長期行動計画)のコンセンサス作りをすることで、1992 年リオ地球サミット以降の、世界の自治体の責務である。持続可能な地域発展のための参加型行動計画策定は、数千の自治体の動きに広がった。ヨハネスブルグ・サミット後の10年間、ローカルアジェンダ 21 と参加型ガバナンスの原則(民主主義、協議、透明性、説明責任)は、これらの強化や展開を目的として引き続き推進する。原則や、最良の戦略事例、実施手法や手段を、引き続き提供する。
- **地球憲章、メルボルン原則:** 持続可能な開発を促進する総合的政策決定のための原則や基準を提供している。ICLEI 会員は行動原則として地球憲章を是認した。またメルボルン原則を支持し推奨している。
- **グリーン購入・グリーン投資:** 持続可能性目標達成に向けて、自治体の日常活動を方向付けるもの。ICLEI のエコ・プロキュアメント・イニシアティブは、ヨーロッパを手始めに、自治体に対して購入ネットワークと各種事業への参加を呼びかける、成果重視キャンペーンである。

⁴³ Op. cit. Healthy Cities Network website.

⁴⁴ National Center for Environmental Health, Centers for Disease Control < www.cdc.gov/nceh/default.htm >

⁴⁵ Ian Johnson and Kseniya Lvovsky, Double Burden, UN Environment Programme, Our Planet-Poverty Health and the Environment, 2001.

⁴⁶ World Health Organization, World Health Report 2002 – Reducing Risks, Promoting Healthy Life 2002

⁴⁷ Ibid. (Also: Joint UN Programme on HIV/AIDS)

⁴⁸ Ibid.

- **環境予算**: ICLEI が開発したエコ・バジェット(*ecoBUDGET*®) モデルは、財務予算と並行するメカニズムを作り、定期的(年度毎)目標設定や管理、報告を通して、環境の質と自然資源の利用の継続的コントロールを可能にするものである。トリプル・ボトムライン報告は、社会面、経済面、環境面での業績情報を提供し、自治体の政策決定者や管理者の説明責任を支援する。ICLEI の国際持続性管理プログラムは、自治体管理手法の分野での革新をもたらす。研究開発あるいはパイロットプロジェクトや経験交換に参加するよう、自治体に対して呼びかけが行なわれている。

ICLEI は、持続性管理のためのメカニズム、実施、政策、ガバナンス原則の導入や適用のための自治体の能力育成を支援する。

ヨハネスブルグ宣言

ヨハネスブルグ・サミット 2002 に集まった世界の自治体首長や代表は、ヨハネスブルグ宣言を採択した。宣言は次のように述べている「我々、世界中の自治体政府は、現状が公平、公正、正当でないことを認める。...我々は、政治的関与なくしては何も達成されないことを認識している。従って我々は、貧困の根絶、先進国と開発途上国との不均衡の是正、そして世界の根本的な再構築に対する確固たる関与を固く誓う。我々はまた、極めて実用的且つ現実的な行動計画の立案と、ローカルアクション 21 プログラムを通じた行動計画の実行及び目標の達成を誓う。...行動すべき時は今である。この機会を逃さないようにしよう。次の機会はないかもしれない。」

ICLEI は引き続き、全ての自治体がローカルアジェンダ 21 に取り組み、市民や利害関係者と共同で持続的発展のためのヴィジョン、目標、行動計画づくりを行うことを推奨する。ローカルアジェンダ 21 の合意が成立させた後、その努力を継続させ、起こりがちな「ローカルアジェンダ 21 疲れ」を回避するためには、ICLEI は、自治体、市民、利害関係者が Local Action21 戦略を採用し、

- 地域の持続可能性の障害を取り除き、
- 地域の行動から地球規模の利益を生み出し、
- 持続的発展の実行を確固としたものにする

ことを推奨する。

IV. ローカルアクション 21 支援、モニタリングおよび報告

ローカルアクション 21 は、自治体の挑戦と、政府や国際機関による自治体の努力への支援を促進するであろう。ICLEI ローカルアクション 21 担当窓口は:

ICLEI World Secretariat
Toronto, Canada
Tel: +1-416/392-1462
Fax: +1-416/392-1478
E-mail: LA21@iclei.org
Web: www.localaction21.org

第2章 ヨーロッパにおける持続可能な都市づくりの進展と評価

龍谷大学法学部教授 白石 克孝

1 持続可能な都市づくりの提起とオルボー憲章

EUでは1980年代後半からサステイナブル・シティ：持続可能な都市づくりが模索されてきた。そしてサステイナビリティ（持続可能性）という発想は90年代を通じてEUの政策の根幹をなすものとして発展していく。

欧州委員会では第11総局（現在は環境総局 DG Environment と名称を変更、以下環境総局）と第16総局（現在は地域政策総局 DG Regio と名称を変更、以下地域政策総局）がこのテーマに主として関わってきた。環境総局は1990年に「都市環境に関するグリーンペーパー」を発表する。また地域政策総局は1990年から93年までの第1期の都市パイロット事業（Urban Pilot Programmes、UPP）を33都市で開始する。しかしいずれも端緒ともいえるべきものである。より実践的な政策が展開するのは1993年からである。1993年はマーストリヒト条約が発効した年であり、欧州委員会は積極的な政策提起と関与へとその姿勢を転換した年でもある。

前年の1992年にはリオデジャネイロで国連環境会議が開催された。そこで採択された『アジェンダ21』を受けて、EUでもサステイナビリティを掲げた議論が活発化する。1993年には100万エキュが「サステイナブルな消費」のために予算化されている。『アジェンダ21』の提起は欧州委員会のサステイナビリティへの議論を大きく前に進めることになる。

1993年に環境総局は第5次環境行動計画（5th Environmental Action Programme）を決定するが、これはサステイナビリティを前面に出した最初の環境行動計画となる。環境総局の都市のサステイナビリティに関する政策は、サステイナブル・シティの研究と都市・町のネットワークづくりの二本柱で進められることになる。

1994年に各加盟国代表と外部の専門家グループによる「サステイナブル・シティ・プロジェクト」に着手する。その成果は1996年に『欧州サステイナブル・シティ』ⁱⁱと題した250ページにのぼる報告書として発表される。外部グループによる報告書ではあるが、これが欧州委員会のサステイナブル・シティ政策にフレームワークを与えることになった。

この報告書ではサステイナブルな発展の4つの原則が提示されている。第1は都市管理の原則で、サステイナブルな都市管理には環境、社会、経済にわたる包括的な対策が必要であり、都市プランは一般に認識されているよりも広範囲で強力なものとなる、と述べる。

第2は包括政策の原則で、異なる政策が協調的に包括的に効果を上げるためには、政策相互の補完性と広い意味での共同責任が必要である、と述べる。ここでいう包括性とは、サステナビリティの社会面、環境面、経済面が協調的に効果を上げるための横方向の包括性と、EU、加盟国、地方自治体の各々が実施する政策が相互に矛盾しないで効果を上げるための縦方向の包括性を指している。

第3はエコシステムの原則で、生態系のみならず社会系も含めた二つの系として都市のエコシステムが論じられていることに特徴がある。各都市はそれぞれひとつの社会的エコシステムとみなされている。緑地などの空間の割合を増やして種の多様性を高める、都市と郊外・農村との生態系のリンクを図るなどの政策に加えて、エネルギー、資源、廃棄物の循環を都市で完結させる、都市内の交通アクセスを備えることで都市環境の改善を進める、などの政策も提起されている。

第4は協力と連携の原則で、サステナビリティは異なる組織や異なる立場の人々が相互に協力と連携をすることによって達成される、と述べる。実践や経験からの学習成果を重視し、それを広げるネットワークや連携の重要性を強調している。

同報告書はさらに資源、交通、土地利用、市街地再生、観光など多岐にわたる論点について、それぞれ具体例を挙げながら対策を論じている。この研究プロジェクトにあって最も注目すべきは、社会のサステナビリティを強調したことにあると考える。失業、社会的マイノリティの社会からの阻害といった欧州の都市に共通して存在している問題の克服を、社会のサステナビリティとしてとらえよう視点は、その後のサステナブル・シティ政策の柱のひとつとなっていく。

こうした研究と並行して、環境総局は都市・町のネットワークづくりを目指して、1993年より「持続可能な都市づくりキャンペーン (European Cities & Towns Towards Sustainability)」を開始する。1994年にはオルボーで第1回欧州サステナブル・シティ会議を開催し、380の都市・自治体とICLEIをはじめとする5つのNGOが同意を表明して、オルボー憲章を採択した。

オルボー憲章は3部分に別れており、第I部では持続可能性に向けてのヨーロッパ都市のあり方についての宣言について、第II部では持続可能な都市づくりキャンペーンについて、第III部ではローカルアジェンダ21活動について、それぞれ考え方と記述されている。

その後、欧州サステナブル・シティ会議は1996年に第2回が、2000年に第3回会議が開催され、各都市の経験を集積、交流し、行動計画を提示する場として機能している。EUのもとに各都市の取り組みの情報を交換するネットワークができることによって、サステナブル・シティという発想が広がると同時に、より具体的な行動計画の提示やサステナブル・シティ像の発展など実践と研究とを結ぶ関係も形成されていく。当初80自治体から始まった持続可能な都市づくりキャンペーンは、現在では39カ国1650自治体に広がり、持続可能な発展とローカルアジェンダ21の推進において非常に大きな役割を果たしている。

2 構造政策と持続可能な都市づくり

環境総局はサステイナブル・シティに関する研究成果の公表、都市ネットワークの支援など、各都市の取り組みを支援する政策をとっているが、政策の主体は各都市や ICLEI などの NGO におかれており、具体的な取り組みに対する資金助成は例外的な小規模なものとして LIFE 事業があるだけである。

サステイナブル・シティづくりへの EU からの資金助成をともなつた支援は、地域政策総局によって構造政策の中で行われているⁱⁱⁱ。構造政策とは EU 域内の地域間格差を是正し、結束を強化するための政策であり、条件不利地域への支援が中心となっている。EU では共通農業政策につぐ予算規模を占めており、EU の主要政策といっても過言ではない。構造政策は欧州委員会が進める共同体主導枠事業と、加盟各国政府が進めていく加盟国主導枠事業とに分けられている。

地域政策総局は欧州委員会が主導する構造政策事業として、1990 年から第 1 期の都市パイロット事業 (UPP) に着手し、1994 年には共同体主導枠事業として URBAN を創設し、さらに 1996 年から 99 年にかけて第二期都市パイロット事業 (UPP) を 26 都市で実施している。^{iv}

都市パイロット事業は先進的な都市政策を試みたもので、33 都市で総計 1 億ユーロが使われた。都市パイロット事業の第 1 期事業では、まだサステイナブル・シティの言葉は登場しないが、第 2 期事業においては、幅広い都市問題に対してハード面でのインフラ整備、環境・社会・経済への支援策、それらを連携させた都市戦略によって、サステイナブルな発展と市民生活の質の向上をもたらすような創意あるアプローチを試みるのがねらいとされ、サステイナブル・シティという発想が中心にすえられている。すでに述べてきたように、EU ではこの時期にサステイナブル・シティをめぐる理論、運動は大きく発展しており、その反映をここにも見ることができる。

URBAN や都市パイロット事業は都市の課題の解決方法を提示しようとする点では影響力は大きいものの、実際の都市政策で最も金額が大きい事業となるのは、共同体主導枠事業のプログラムではなく加盟国主導枠事業のプログラムである。

加盟国主導枠事業にはの 3 つの政策目的 (Objective) とよばれるプログラム枠が設けられている。政策目的 1 は低開発地域の支援、政策目的 2 は経済と社会の構造転換の影響を被っている地域の支援であり、それぞれ申請対象となる地域が指定されている。これらに加えて、地域指定が存在しない、人的資源の開発をかかげた政策目的 3 がある。

政策目的とよばれるプログラム枠は、地域で総合的な計画を立案することを前提にした、個別事業助成ではない包括補助金型のプログラム助成であり、実施年度も単年度ではなく 2000 年から 2006 年にまたがったものとなっている。これによって地域で総合的な政策を実施することが可能になっているのである。2000 年から 2006 年の予算期の構造政策総予算

は 2310 億ユーロ（1997 年物価ベース）に達しており、加盟各国の地域政策の実施には欠かせない予算となっている。

加盟国主導枠事業のための計画作成過程において、欧州委員会の考え方が受けとめられることになるが、筆者の地域政策総局でのインタビュー（1999 年 9 月）では、担い手面ではパートナーシップを強調しているが、政策面では環境あるいはサステイナビリティへの視点が欠けていてはいけないということを強調していると答えてくれた。こうした視点は個別の担当者のものではなく EU としてのスタンスになっている。それは次に紹介するこの時期の一連の基本文書に示されている。

欧州委員会は 1997 年 5 月に『欧州共同体における都市のアジェンダにむけて』^vと題するコミュニケを発表した。そしてこのコミュニケを受ける形で、1998 年に地域政策総局から『欧州共同体におけるサステイナブルな都市の発展：行動のフレームワーク』^{vi}が出される。この『欧州共同体におけるサステイナブルな都市の発展：行動のフレームワーク』は、現在のサステイナビリティをめぐる議論のひとつの到達を示しており、都市にとどまらず地域のサステイナブルな発展一般にとって、非常に示唆的な提起となっている。

また地域政策総局は 1998 年に新たに「都市監査 (Urban Audit)」をスタートさせ、2000 年 9 月にその結果を公表した。グローバルマーケット化による一面的な都市間競争に諸都市が巻き込まれていくことに危機感を抱き、58 都市を対象にして、21 項目にわたる比較可能、収集可能なデータを集め、質的な豊かさをデータで示そうとしたものである。これは都市のデータベースであると同時に、都市が目指すべき方向性を示す指標ともなっている。21 の項目は、人口動態、住居形態に始まり、労働実態、貧困、保健、犯罪、経済、教育、大気汚染、水質、廃棄物処理、エネルギー消費、文化などにおよんでいる。

地域政策総局が『欧州共同体におけるサステイナブルな都市の発展：行動のフレームワーク』を出し、「都市監査」をスタートさせたのと同じ頃、環境総局は 1998 年に出した第 5 次環境行動計画の総括文書において、環境行動計画、ローカルアジェンダ 21 の実施にむけた地方自治体によるサポート活動に対しての援助を強調しつつ、都市問題に対する総合的なアプローチの発展の必要性を提起している。また 2001 年に承認された第 6 次環境行動計画においては、計画期間の 10 年の間に取り組む課題を、地球温暖化の防止、自然と生物多様性の保護、人間の健康に害を及ぼさない環境の育成、持続可能な天然資源の利用とリサイクルなどを通じた廃棄物の有効処理、の 4 つに絞った。そしてこれらの課題の実現のためにとるべき具体的なアプローチとして 5 つの政策を掲げるのであるが、その内のひとつは構造基金を利用して環境重視型の土地利用を实践することとされている。このように総局をまたがった政策が展開されるようになってきた。

一連のサステイナブル・シティをめぐる提起は、EU においては都市政策そのものとしての位置を占めるようになってきているが、それに加えて、EU の政策における都市政策の位置づけが急速に高まっていることにも注目したい。1999 年の構造政策改革によって、加盟国主導枠事業のプログラムにおいて都市部をターゲットとして明確化したことなど、欧州

委員会では都市を重視した議論が展開し始めている^{vii}。EU域内の総人口の80パーセントは都市部が占めている。EUにおける地域政策にとって、サステイナブル・シティという発想はその重要性を今後いっそう増すことになるだろう。

3 持続可能な発展の3つの側面

『欧州共同体におけるサステイナブルな都市の発展：行動のフレームワーク』^{viii}は、サステイナビリティをめぐる議論のこうした到達にたつて具体的な行動指針を提起している。そこでは、1)経済的繁栄と雇用の強化、2)平等、社会的包摂 (social inclusion)、コミュニティ再生の促進、3)都市環境の保全と改善：地域と地球のサステイナビリティを目指して、4)良好な都市のガバナンス（協治）と地域のエンパワーメントへの寄与、という4つのフレームワークに基づいて、24の行動を提起している。ここで提起されているフレームワークは、1)経済、2)社会、3)環境の取り組みが進むことで、地域社会の4)ガバナンスとエンパワーメントが実現する、という発想に立っていると解することができる。

英国政府は地方自治体むけのサステイナブルな発展の評価指標づくりガイダンスの最新決定版として、『地域の生活の質の計算：サステイナブル・デベロップメント地域指標メニューのためのハンドブック』^{ix}を発表している。すべての自治体が2000年末までにローカルアジェンダ21を策定するとしたブレア政権の方針を受けたもの具体策の一環である。

「経済と環境と社会の福利とは相互に依存している」として、1)環境を保全し強化する、2)社会のニーズを満たす、3)経済的成功を促進する、という環境、社会、経済の3分類に基づいて、29のサステイナビリティの指標を提示している。

「生活の質 (quality of life)」という言葉は、EUの文書の中でもサステイナブルな地域社会のイメージとして、多様な指標で描かれる高い生活の質が達成される社会という意味で使われている。生活の高い質というだけではイメージを喚起できないので、筆者はこれをトータル・クオリティ・コミュニティと呼んでいる。サステイナビリティの実現と生活の質の高さとは、一種のトレードオフの関係として受け止められる場合は少なくない。またサステイナビリティの実現と生活スタイルの転換は必ずセットで論じられている。現在のEUの試みは、生活の質を測る物差しを変えようとするものであり、サステイナブルな地域社会の未来図をトータル・クオリティ・コミュニティの実現として積極的なイメージでもって描こうとするものといえよう。

EUと加盟諸国のサステイナビリティ議論において、社会のサステイナビリティということに力点が置かれているのは、積極的なイメージで未来図を描こうとすることにつながっている。安定した安全な社会そのものの再生産という課題への取り組み、あるいはジェンダー、人種、宗教、言語、教育、障害などを理由とした社会からの疎外を克服しようとする社会的包摂をめざす取り組み、こうした社会的な諸目標を包摂した政策の上に人々と地域のエンパワーメントが描かれている。そしてこうした政策を実施することによっても

たらされるサステイナブルな社会のイメージは、社会関係資本（Social Capital）ないし社会エネルギーが増大した活力に満ちた社会として提示されるのである。

産業政策が地域政策を主導するという発想を脱しつつあるところに、現在のEUの地域開発の到達がある。社会や経済の側面を環境の側面と同様に強調することによって、パートナーシップのテーブルにつく人々や組織は当然拡大する。しかしこのことは、環境という側面の重みが相対的に軽くなる危険性をも含んでいることを忘れてはならないであろう。

2002年に開かれたヨハネスブルク・サミットにおいて、これからの10年間、アジェンダ21の実効性を高めるために、持続可能な発展の阻害要因の克服に焦点をあてて、地方自治体がローカルアクション21運動を起こすことを提起した。ローカルアクション21の提起を受けて、ヨーロッパでの持続可能な都市づくりの実現への取り組みが、運動面でも理論面でも更なる飛躍と発展へと向かうことを期待したい。

-
- i エキュ（ECU、European Currency Unit）はECにおける国際決済通貨単位で、1999年にユーロに移行した。1エキュ＝1ユーロである。
 - ii European Commission, *European Sustainable Cities. Report by the Expert Group on Urban Environment*, 1996
 - iii 地域政策としていかなる環境政策をとる必要があり、いかなるサポートが受けられるかを、総局を横断する形でまとめた小冊子として、European Commission, *The environment and the regions: towards sustainability*, 1995.が出されている。
 - iv UPPの事例を紹介した冊子として、European Commission, *Urban Pilot Projects - Phase II, 1997-99 - Project Descriptions*, 1998.がある。
 - v European Commission, *Towards an urban agenda in the European Union*, COM(97)197 Final, 1997.
 - vi European Commission, *Sustainable urban development in the European Union - a framework for action*, 1999, COM(98)605 Final, 1998.
 - vii 欧州委員会のこうした認識を端的に示しつつ、都市エリアにおいてこれまで実施してきた政策を事例を交えて紹介した小冊子として、European Commission, *Europe's cities - Community measures in urban areas*, 1997.がある。
 - viii European Commission, *Sustainable Urban Development in the European Union: A framework for action*, COM/98/605 Final, 1998.
 - ix Department of the Environment, Transport and the Region, *Local quality of life counts - A handbook for a menu of local indicators of sustainable development*, 2000.

第3章 持続可能な都市づくりの行動枠組み オルボー憲章の13原則

オルボー憲章 (Aalborg Charter) は、欧州委員会とオルボー市 (デンマーク) が共催し、ICLEI が会議を運営した第1回欧州サステイナブル・シティー会議 (1994年5月) に参加した600名以上の討議を経て、決定されたものである。都市はこの憲章に署名することによって、ローカルアジェンダ21活動の開始と、持続可能性に向けた長期的な計画立案と実行を公約することになる。

憲章の制定とともに、欧州持続可能な都市づくりキャンペーン (European Cities & Towns Towards Sustainability) が欧州委員会の支援の下に立ち上げられ、ICLEI を初め5つの都市ネットワーク組織が、オルボー憲章の精神に基づく都市づくりを支援することになった。オルボー憲章に署名した自治体は、自動的に欧州持続可能な都市づくりキャンペーンに参加することになる。当初80自治体から始まったキャンペーンは、現在39カ国1650自治体に広がり、持続可能な発展とローカルアジェンダ21のための、ヨーロッパ最大の自治体イニシアティブになっている。

オルボー憲章は3部分に別れ、第I部が持続可能性に向けてのヨーロッパ都市のあり方についての宣言、第II部が欧州持続可能な都市づくりキャンペーンについて、第III部は持続可能性に向けてのローカルアジェンダ21活動過程が記述されている。

持続可能性の理念の下での都市の未来像はどのようなものか、そもそも持続可能性とは何か、多くの人々によって様々な解釈が行われ、人々の期待も異なっていることがしばしばである。ここでは、オルボー憲章第I部を、ヨーロッパの都市づくりに持続可能性概念を導入する際の基本原則となったものとして、以下に紹介する。

ICLEI 日本事務所

I.1 ヨーロッパの都市の役割

この憲章に署名する、我々ヨーロッパの都市は、歴史の歩みの中で、帝国、国家及び政権の統治下及びそれらの統治終了後も存在し続け、社会生活の中心として、経済の担い手として、文化、遺産及び伝統の保護者として生き抜いてきた。家族及び隣人と共に、町は我々の社会及び国家の基本要素であり続けてきた。町は、産業、工芸、貿易、教育及び政治の中心であり続けてきた。

我々の現在の都市型生活様式、特に労働及び機能の分化、土地利用、運輸、工業生産、農業、消費及び娯楽活動の諸様式、よって我々の生活水準の故に、我々は、人類が直面している多くの環境問題に本質的な責任を有する。ヨーロッパの人口の80パーセントが都市部に住んでいるから、これはとりわけ関連性を持つ。

自然資本を破壊しない限り、現在生きている全ての人々、ましてや将来世代は、先進国の今の資源消費レベルに到達できないことを、我々は学んだ。

我々は、この地球における持続可能な人間生活は、持続可能な地域社会なしでは実現できないと確信する。自治体は、環境問題を感知する場に近く、市民に最も近く、人類の幸福及び自然保全の責任を各レベルの政府と共有している。よって都市は、生活、生産、消費及び地域分布様式の変遷過程において重要な役割を果たしている。

I.2 持続可能性の概念及び原則

我々都市は、持続可能な発展の概念が、我々の生活基準を自然の環境容量の基礎の上に置くことに役立つと考える。我々は、社会的正義、持続可能な経済及び環境の持続可能性の実現を追求する。社会的正義は、必然的に経済の持続可能性と公平性に基づかなければならず、これらは環境の持続可能性を必要とする

環境の持続可能性とは、自然資本の維持を意味する。それは、我々による再生可能な物質、水及びエネルギー資源の消費率が、自然の体系により補充可能な率を超えず、再生不可能な資源の消費率が、持続可能で再生可能な資源による代替率を超えないことを要求する。環境の持続可能性は、汚染物資の排出率が、大気、水及び土壌による吸収及び処理能力を上回らないことも意味する。

さらに環境の持続可能性は、人類の生活及び幸福並びに動植物の生態を恒久的に維持するのに十分な水準に、生物多様性、人類の健康、大気、水及び土壌の質を保つことを必要とする。

I.3 持続可能性に向けた自治体の戦略

我々都市は、現代世界にダメージを与えている、都市の建築、社会、経済、政治、自然資源や環境の様々な不均衡に始めから対処することができる最大の単位であり、統合的、全体的及び持続的方法で意味のある問題解決を行うことのできる最小の規模であると確信する。各都市は異なるため、我々は持続可能性に向けてそれぞれ独自の道を見つけないければ

ならない。我々は、持続可能性の諸原則を我々の全ての政策に組み込み、各都市の強みを各地にふさわしい戦略の基礎に据える。

I.4 創造的で地域型、調和を求める過程としての持続可能性

我々都市は、持続可能性とは、ヴィジョンでも変化のない状態でもなく、地域での意思決定の全分野に及ぶ創造的な、地域的な、均衡点を探し求めるような過程であると認める。持続可能性は、どのような活動が都市の生態系をバランスの取れたものにするのか、あるいはそのバランスを失わせるかについて、継続的なフィードバックを都市マネジメントに提供するものである。このような過程を通じて収集された情報を中心に据えて都市マネジメントを行うことで、都市がひとつの有機体として機能していることがわかり、すべての重要な活動の効果が明らかになる。このような過程を通して、都市と市民は情報に基づいた選択を行うことができる。持続可能性に根差したマネジメント過程を通じて、現在の利害関係者の利益のみでなく、将来世代の利益をも代表した意思決定を行うことができる。

I.5 外部との調整による問題解決

我々都市は、都市あるいは町がさらに大きな環境あるいは将来へと諸問題を持ち込むことを許すことができないことを認める。よって、いかなる都市内の問題や不均衡も、それぞれの都市レベルで均衡に向かわせるか、地方又は国家レベルのより大きな単位で解決することになる。これは、外部との調整による問題解決の原則である。この原則の実施により、各都市の活動を定める際に大きな自由が与えられる。

I.6 持続可能性に向けた都市経済

我々都市は、大気、土壌、水及び森林等の自然資本が、都市の経済開発を制限する要因となってきたことを理解する。従って、我々はこの資本に投資しなければならない。優先度順に必要なことを挙げると：

- ・ 地下水の貯水量、土壌、希少種の生息地等、残された自然資本の保全への投資
- ・ 再生不可能なエネルギー等の現行の開発水準を下げることによる、自然資本の成長促進
- ・ 人工的な自然資本（自然林への圧力軽減を目的とした都市レクリエーション公園等）の拡大を通じた、自然資本ストックへの圧力を軽減する投資
- ・ エネルギー効率の高い建築物や環境配慮型都市交通等、製品の最終利用効率の向上

I.7 都市の持続可能性のための社会的平等

我々都市は、環境問題（例えば、交通による騒音及び大気汚染、快適性を欠く環境、不健全な住環境、広場/空間の不足）の影響を最も受けるのは貧しい人々であり、最も解決する能力に欠けるのも貧しい人々であることを認識する。不平等な富の配分が、持続不可能な行動の原因となり、また変革をより困難にする。我々は、医療、雇用及び住宅計画のみならず人々の基本的な社会的ニーズをも環境保護に統合する意思がある。我々は、初期段階から持続可能な生活様式経験を学習することを望む。これによって、単なる消費の最大化ではなく、市民の生活様式の質の向上に取り組むことができるからである。

我々は、雇用を創出する努力をする。これは、地域社会の持続可能性に貢献し、失業を減らす。雇用を誘致もしくは創出する際には、持続可能性の原則に合わせて長期の雇用と寿命の長い製品の創出を促進するために、持続可能性の観点からすべての事業機会の影響を評価する。

I.8 持続可能な土地利用形態

我々都市は、自治体がすべての計画に戦略的環境評価を取り入れ、効果的土地利用及び開発計画政策を行うことの重要性を認める。開発の人的規模を維持しつつ、人口密度を高くして、効率的に公共交通及びエネルギーを供給する利点を、最大限に活かすべきである。都市内部の再生計画に取り組む際にも、新しい郊外の開発計画に取り組む際にも、移動の必要性を減ずるために地域機能の複合化に努める。地域間の平等な相互依存の概念によって、都市と農村間の流れの均衡を保ち、都市による周辺地域の資源の一方的な搾取を防止できるはずである。

I.9 持続可能な都市の移動形態

我々都市は、より少ない輸送でもって、アクセスの便を改善し、社会福祉及び都市型生活様式を維持する努力をする。我々は、強制された移動を削減し、自動車の不必要な使用をやめることが、持続可能な都市にとって必須であることを承知している。我々は、環境にやさしい交通手段（特に、徒歩、自転車、公共交通）を優先し、これらの手段の組み合わせを我々の開発計画の中心に据える。都市交通手段としての自家用車は、地域交通サービスへの接続と、都市の経済活動を維持するための補助的機能を持つものとする。

I.10 地球の気候に対する責任

地球温暖化は、自然及び人工の環境並びに人類の将来世代に対する重大なリスクであり、我々都市は、大気への温室効果ガスの排出をできる限り早期に安定化し、さらに削減する

ために十分な対応が必要であること理解する。森林及び植物プランクトン等、地球の炭素循環に重要な役割を果たす地球のバイオマス資源を保護することも、同じく重要である。化石燃料からの排出軽減のためには、代替手段についての、エネルギー・システムとしての都市環境についての、徹底的な理解に基づいた政策及びイニシアチブが必要となるであろう。唯一の持続可能な代替手段は、再生可能エネルギーである。

I.11 生態系の汚染防止

我々都市は、益々多くの有毒かつ有害な物質が大気、水、土壌及び食料に排出され、人類の健康及び生態系に及ぼす脅威が拡大していることを認識する。我々は、さらなる汚染を止め、汚染の源で防止するべく全力を尽くす。

I.12 前提条件としての地方自治

我々都市は、持続可能な生活様式を築き、持続可能性のために都市の計画とマネジメントを行うための創造的な潜在能力や知識及び力を有していると確信する。我々は、地域社会から民主的に選出された代表者として、我々の都市を持続可能性に向けて再構築する責任を引き受ける用意がある。都市がどの程度この挑戦に立ち上がることができるかは、補完性の原理に基づいた地方自治権限の付与次第である。十分な権限が地域レベルに与えられ、自治体に確かな財政基盤が付与されることが重要である。

I.13 主要な主体としての市民及び地域社会の参加

我々都市は、リオ・デ・ジャネイロにて開催された地球サミットで承認された主要文書であるアジェンダ 21 が与えた任務を守り、ローカルアジェンダ 21 計画を作成する際に、地域社会のすべてのセクター（市民、企業、利害関係者）と共に作業を進めることを誓う。我々は、欧州連合第 5 次環境行動計画『持続可能性に向けて』が、当計画の実施責任を地域社会のすべてのセクターが分担することを要求していることを認める。従って、我々は関係するすべての主体間の協力に基づいて我々の作業を進める。我々は、すべての市民及び利害関係者が情報にアクセスでき、地域の意思決定過程に参加できることを保証する。我々は、一般市民のみならず自治体職員や選挙によって選出された代表者をも対象とした、持続可能性に向けた教育及び研修機会を追求する。

I.14 持続可能性に向けた都市マネジメントのための手段

我々都市は、生態系アプローチのために利用可能な、政治的及び技術的な手法及び手段を

都市マネジメントに活用することを誓う。我々は、環境情報の収集及び処理、環境計画、行政命令、税金、手数料等の規制的、経済的及びコミュニケーション的手段、市民参加を含む意識向上メカニズム等、広範囲に及ぶ手法を活用する。我々は、我々の人工的資源である「貨幣」と同様に経済上で我々の自然資源の管理を可能にする、新しい環境予算制度の設立を追求する。

我々は、都市環境の質、都市の流れや形態等の各種指標、更にとりわけ重要な都市体系の持続可能性指標を基礎にして、環境モニタリング、環境監査、環境影響評価、環境会計、環境決算及び環境報告制度等の監督努力や政策決定を行わなければならないことを承知している。

我々都市は、環境に好ましい結果を生み出す多様な政策及び活動が、ヨーロッパ各地の多くの都市で既に成功裏に適用されていることを認める。これらは、持続不可能性の速度や圧力を低減するための貴重な手段ではあるが、社会の持続不可能な方向性はそれらの政策や活動だけで逆転させ得るものではない。それでもなお、強力な環境基盤を有するこれらの都市は、総合的な持続可能性の進行を通して、それらの政策や活動を地域ー都市経済を管理できるガバナンスの進行へと結びつける初めの一步を踏み出すことができる絶好の立場にある。この進行過程において、我々は独自の戦略を開発し、実践の場で試し、経験を共有するよう求められている。

第4章 持続可能な都市づくり政策評価項目

2003年欧州持続可能な都市賞のための評価項目を事例として

1994年からヨーロッパで展開された欧州持続可能な都市づくりキャンペーンでは、オルボー憲章の精神に基づいて、創造的な都市づくりの実績を挙げた自治体に対して「欧州持続可能な都市賞」を授与している。公募と優秀自治体の表彰を通して、持続可能性に向けての都市の進歩を確認し、持続可能性のための活動に対する関心喚起と、各方面からの支持を獲得すること、さらに優秀事例に焦点を当て、経験や情報交換ネットワークを広げることが目的として、1996年、1997年、1999年、2003年に顕彰制度が実行された。

この章では、持続可能な都市づくり政策評価項目として、2003年に行われた第4回「欧州持続可能な都市賞」応募のための質問項目を紹介する。欧州持続可能な都市づくりキャンペーン事務局によれば、第4回「欧州持続可能な都市賞」には65自治体に応募し、フェラーラ（イタリア）、ハイデルベルグ（ドイツ）およびオスロ（ノルウェー）が表彰された。

いずれの都市も、

- ・ 社会、経済、環境の3方面から持続可能な発展政策を実施していること
 - ・ 手法が革新的、創造的かつ行動主義的で、市民や利害関係者の参加が十分あること
 - ・ 市民との定期的、効果的、意味ある対話の仕組みができていること
 - ・ 自治体の組織文化や実践に、持続可能性がしっかり組み込まれていること
 - ・ 都市の持続可能な発展のための優秀な事例を提供していること
 - ・ 持続可能な発展に向けて、積極的、進歩的、継続的なコミットメントをしていること
- として高い評価を受けたとのことである。

ICLEI 日本事務所

A. ヴィジョン、戦略、政治的公約に関する質問

このセクションは、オルボー憲章の誓約事項I.1～4、I.12～13を反映して作成されている。

欧州持続可能な都市づくりキャンペーン（European Sustainable Cities and Towns Campaign）に参加する都市は、オルボー憲章署名都市として、社会的正義、持続可能な経済、環境の持続可能性を達成するために、共有のヴィジョンと地域戦略を作り上げること

を公約している。キャンペーン参加都市は、ローカルアジェンダ21計画策定時に、地域社会の全てのセクターと協働するという、アジェンダ21の指示に従うことを誓っている。自治体による政治的誓約、戦略、ヴィジョンの必要性は、ヨハネスブルクで開催された持続可能な開発に関する世界サミットにおいてさらに補強され、はっきりと示されるようになった。

したがって、2003年欧州持続可能な都市賞応募自治体は、持続可能な発展に向けての公約や行動のために作成した地域の総合戦略やヴィジョンについて評価を受けることになる。ここの質問によって応募都市は、持続可能性に向けた効果的地域行動を喚起する、全般的な関与を明示するよう求められる。

ヴィジョン

A-1 地域社会の様々なメンバーや利害関係者の協力を得て、地域の持続可能な発展に向けての共通ヴィジョンを作り上げましたか。

☐ いいえ ☐ はい

「はい」の場合、そのヴィジョンを簡潔に説明して下さい。

A-2 ヴィジョンの期間は何年ですか。

戦略

A-3 そのヴィジョンを達成するために、地域の持続可能性のための共通の戦略が作り上げられましたか？

☐ いいえ ☐ はい

「はい」の場合、その戦略を簡潔に説明して下さい。

A-4 地域戦略（ローカルアジェンダ21行動計画または類似の地域持続可能性計画）の期間は何年ですか。

A-5 戦略の狙い、目的、計画された行動は、地域社会が直面する重大な問題をどの程度反映していますか。

A-6 利害関係者とともに共通戦略を作る上で、以下の課題はどの程度重要でしたか。

課題		課題	
社会		教育	
健康関連		雇用	
経済		地球規模の課題	
環境		その他	

政治的誓約

A-7 あなたの自治体はオルボー憲章に署名していますか。

☐ いいえ ☐ はい

「はい」の場合、何年に署名しましたか。

A-8 地域持続可能性戦略（ローカルアジェンダ21行動計画または類似の地域持続可能性計画）は、オルボー憲章の13原則に対する政治的公約に沿ったものですか？

☐ いいえ ☐ はい

A-9 自治体指導者（市長等）あるいは最高執行責任者は、地域持続可能性戦略を作り上げるために、個人的にコミットしていますか。

☐ いいえ ☐ はい

地域持続可能性戦略／ローカルアジェンダ21行動計画に全般的な責任を持つ人物の氏名と役職をお書き下さい。

A-10 地方議会は、地域持続可能性戦略を作り上げることに、関与していますか。

☐ いいえ ☐ はい

どのようなやり方で関与しましたか。（議会での議決、委員会での議決等）

B. パートナーシップと参加に関する質問

このセクションは、オルボー憲章の誓約事項I. 1、I. 4、I. 12、I. 13を反映して作成されている。

最近、欧州全域を対象とした、持続可能性のための都市ガバナンスに関する調査が実施された。その主要な結果の一つとして、意思決定プロセスにおける市民社会の効率的な参加とパートナーシップは、地域持続可能性のための共通ヴィジョン、戦略、行動を効果的に実施するための重要な利点であることが明らかになった。また、ヨハネスブルグで開催された持続可能な開発に関する世界サミットも、持続可能性を地域及び地球規模で推進しようとする際のパートナーシップの役割と重要性に非常に着目した。

したがって、2003年欧州持続可能な都市賞の応募者は、地域社会の持続可能性を改善するためのプロセスや事業において、官民の利害関係者と構築してきたパートナーシップに関する記述を求められる。この質問は応募者に、自治体が実施している持続可能性のための取り組みにおける、様々な利害関係者との間のパートナーシップと参加の度合についての説明を要請するものである。

B-1 地域社会におけるローカルアジェンダ21または類似の地域持続可能性のための活動を推進するために、どのような組織体制が構築されてきましたか。

	No	Yes→	参加した人数
ローカルアジェンダ21活動は、ローカルアジェンダ21の地域協力ネットワークの一部ですか？	☐	☐	
ローカルアジェンダ21フォーラムまたは同等の市民や利害関係者グループは存在していますか？	☐	☐	
テーマ別のワーキング・グループは形成されましたか？	☐	☐	
あなたの自治体は、ローカルアジェンダ21に政治的責任を持つ地方議員の委員会を有していますか？	☐	☐	
あなたの自治体は、ローカルアジェンダ21に関して他の自治体と協力していますか？	☐	☐	
その他の組織体制があれば、ここにお書き下さい：			

組織体制の概略を記して下さい。

B-2 ローカルアジェンダ21行動計画または類似の地域持続可能性計画に関して、ビジョン、優先順位、目標、予算及び行動を議論するために、利害関係者グループ及びその他の重要な地域主体はどの程度情報提供を受け、参加呼びかけがなされていますか。参加レベルを下の表にお書き下さい。

ローカルアジェンダ21行動計画／課題	利害関係者グループの参加レベル
ビジョン作り	
優先順位の設定	
目標設定	
予算	
行動	

B-3 利害関係者グループやその他の重要な地域主体は、ローカルアジェンダ21または類似の地域持続可能性活動にどの程度参加し、代表を出していますか。各利害関係者グループ／地域主体毎の参加レベルを下にお書き下さい。

利害関係者グループ／地域主体	活動へのグループの参加レベル	利害関係者グループ／地域主体	活動へのグループの参加レベル
経済団体、企業		地域交通サービス	
社会問題を扱う団体		公益事業サービス (水、電気、電話)	
障害者団体		警察	
環境団体		自治会代表	
女性団体		自治体連合組織の代表	

少数民族団体		広域自治体代表	
失業者団体		中央政府代表	
他の不利な人々のグループ		学術研究機関	
青少年組織		労働組合	
宗教団体		開発NGO	
地方議会議員		調査機関	
自治体職員		他の利害関係者：	
健康サービス			

B-4 ローカルアジェンダ21及び地域持続可能性のための活動での決定事項は、どの程度、利害関係者間の合意が得られていますか。

B-5 自治体の意思決定プロセスは、どの程度、利害関係者グループからの勧告や提案の影響を受けていますか？

影響を受けた事例を2つ挙げて下さい。

B-6 地域持続可能性戦略を遂行するために、地域レベルで活動している様々なグループとの間に、公式のパートナーシップが構築されてきましたか。

☐ いいえ ☐ はい

「はい」の場合、各利害関係者／地域主体の参加レベルをお書き下さい。

利害関係者グループ／地域主体	活動へのグループの参加レベル	利害関係者グループ／地域主体	活動へのグループの参加レベル
経済団体、企業		地域交通サービス	
社会問題を扱う団体		公益事業サービス (水、電気、電話)	
障害者団体		警察	
環境団体		自治会代表	
女性団体		自治体連合の代表	
少数民族団体		広域自治体代表	
失業者団体		中央政府代表	
他の不利な人々のグループ		学術研究機関	
青少年組織		労働組合	
宗教団体		開発NGO	
地方議会議員		調査機関	
自治体職員		他の利害関係者：	
健康サービス			

B-7 地域の地球全体に対する責任の一部として、自治体は、持続可能性の課題に関する国際的なパートナーシップに加わってきましたか。

☐ いいえ ☐ はい

「はい」の場合、これらのパートナーシップの詳細を、簡潔にお書き下さい。

B-8 市民と協働するために、あなたの自治体はどのような革新的参加メカニズムを構築してきましたか？

これらのメカニズムの詳細を、簡潔にお書き下さい。

B-9 参加が困難なグループを参加させるために、何らかの参加手法を使用しましたか？

☐ いいえ ☐ はい

「はい」の場合、その手法、対象となったグループ及びその手法がどのように役立ったかを、簡潔にお書き下さい。

B-10 どのようにして、ローカルアジェンダ21／地域持続可能性活動の主要な課題（例えば、地球レベルと地域レベルのつながり等）に関する市民意識の向上に努力していますか。

広報活動		広報活動	
メディア（新聞、テレビ、ラジオ）		知識源としてのインターネットの活用	
ワークショップやイベント		ローカルアジェンダ21ニュースレターやパンフレット	
学校・保育所との協力		その他：	
企業や市民セクターとの協力			

C. 行動計画の策定と実施に関する質問

市民参加の拡大とパートナーシップに支えられた政治的公約や地域戦略、ヴィジョンの共有や展開を基礎にして、欧州持続可能な都市づくりキャンペーン参加自治体は、地域と地球の持続可能性を実現することに貢献している。このセクションは、オルボー憲章の中の広範な誓約事項を反映するように作成されている。

2003年欧州持続可能な都市賞は、応募自治体に次のようなことを求める。

- 持続可能な発展政策を実施するために、自治体内部で進めている段階についての基本的な知識と理解を提供すること。
- 持続可能な発展のために達成した具体的な結果と進歩を明らかにし、実行に移し持続可能な発展をもたらした主要なイニシアティブを説明すること。応募者は、より広範

で地球規模の枠組みの中に自らの活動を位置づけ、1992年のリオ・サミット以来取り組んできた自治体の持続可能な発展政策の枠組みの中に、成し遂げた行動を組み込むこと。

C-1 あなたの自治体は、いつからローカルアジェンダ21または類似の地域持続可能性活動に取り組んでいますか。

☐ ローカルアジェンダ21活動に取り組んでいる。何年から：

☐ 類似した地域持続可能性活動に取り組んでいる。何年から：

ローカルアジェンダ21または類似の地域持続可能性イニシアティブの名称：

C-2 あなたの自治体は、ローカルアジェンダ21行動計画または類似の地域持続可能性計画を持っていますか。

☐ はい、ローカルアジェンダ21行動計画を持っています。何年から：

☐ はい、類似の行動計画を持っています。何年から：

☐ はい、現在策定作業中です。完成予定年は：

☐ いいえ、行動計画も類似した文書も持っていません。

C-3 ローカルアジェンダ21行動計画または類似の地域持続可能性計画には、社会、経済、環境、健康関連の目標、具体的な目標値、指標及び行動が記載されていますか。

課題	目標、目標値、指標、行動				
	未記載／作業中	一般的目標	具体的な目標値	指標	行動
社会	☐	☐	☐	☐	☐
健康関連	☐	☐	☐	☐	☐
経済	☐	☐	☐	☐	☐
環境	☐	☐	☐	☐	☐
教育	☐	☐	☐	☐	☐
雇用	☐	☐	☐	☐	☐
地球規模の問題	☐	☐	☐	☐	☐
その他：	☐	☐	☐	☐	☐

C-4 地域の持続可能性に向けて、どの程度統合的なやり方で問題に取り組んでいますか。どのようにこれがなし遂げられてきたのか、簡単に説明して下さい。

C-5 ローカルアジェンダ21／地域持続可能性原則を、行政の全部局の業務に確実に組み込むために、どのような管理メカニズムが採用されていますか。

☐	主導する職員の任命	☐	市民参加
☐	部局横断的な作業グループ	☐	政治的監督
☐	行政中枢の作業グループ	☐	なし
☐	持続可能性報告に関する内部討議	☐	その他：

C-6 持続可能な発展のための部門間の連携をさらに確実なものにするために、別のメカニズムが活用されていますか。

☐ いいえ ☐ はい

「はい」の場合、どのような種類のメカニズムをよく活用していますか。

☐	主導する職員の定期会合	☐	内部メーリングリスト
☐	関係職員の定期会合	☐	内部情報レター
☐	全職員の定期会合	☐	その他：

別のメカニズムを、簡潔にお書き下さい。

C-7 以下の計画や政策において、ローカルアジェンダ21または類似の地域持続可能性の課題はどの程度考慮されていますか。また、これらの計画が法令に基づくものであるのかどうかを、明記して下さい。

計画／政策	考慮の水準	法令の有無	計画／政策	考慮の水準	法令の有無
交通運輸			廃棄物		
土地利用			健康		
経済発展			自治体の社会プログラム		
エネルギー			自治体予算		
水管理			その他の地域計画（具体的に）		

計画の中で、持続可能性の課題がどのように考慮されているか、簡単に説明して下さい。

C-8 公共調達手続きにおいて、あなたの自治体は環境基準を適用していますか。

☐ いいえ ☐ はい

「はい」の場合、簡単に説明して下さい。

C-9 ローカルアジェンダ21計画または類似の地域持続可能性計画は、定期的に見直され、更新されていますか。

☐ いいえ ☐ はい

「はい」の場合、どれくらいの頻度で行われていますか。 () 年間隔。

C-10 ローカルアジェンダ21活動のために、どれほどの人的資源が利用可能ですか。

ー 行政組織内部の人員：

職員の種類	無し	有り	人数
常勤職員	☐	☐	
非常勤職員	☐	☐	
他の職務との兼務	☐	☐	

職員の派遣元の部署を、簡単に記して下さい。

ー 行政組織外の人員：

職員の種類	無し	有り	人数
常勤職員	☐	☐	
非常勤職員	☐	☐	
他の職務との兼務	☐	☐	

外部の人員がどの組織から来ているかを、簡潔に記して下さい。

C-11 あなたの自治体は、持続可能な発展に関連した研修プログラムを実施していますか。

☐ いいえ ☐ はい

「はい」の場合、研修の種類と対象者を記して下さい：

対象者 研修の種類	なし	地方議会 議員	運営委員	自治体職員	LA21フォー ラム／利害 関係者
一般的な意識啓発	☐	☐	☐	☐	☐
研修コース	☐	☐	☐	☐	☐
セミナーと報告会	☐	☐	☐	☐	☐
会議	☐	☐	☐	☐	☐
その他：	☐	☐	☐	☐	☐

研修で利益を受ける人数を見積もり、訓練の内容を簡潔に記述して下さい。

C-12 ローカルアジェンダ21または地域持続可能性のための活動の実行を確保するための、確実な財政的支援はありますか。

☐ いいえ ☐ はい

どれくらいの期間、この支援は確保されていますか。

C-13 1990年以降、地域持続可能性の領域におけるあなたの自治体の主要な成果を、体系的に描写して下さい。（進行年表と財政措置を最大5ページで）

C-14 これまでに成し遂げた成果に基づいて、短・中期的観点から地域持続可能性をさらに増進するために、将来どのような行動を取ることを目指していますか。（1ページ）

D. 先進的手法に関する質問

ここでは応募都市は、一般的な手法（部門横断的なヴィジョン／戦略／政治的公約、パートナーシップと参加、行動計画策定と実施、評価）を、個別選択分野においてどのように活用してきたかを、より詳細に説明することが求められる。毎年いくつかの異なった分野に焦点をあて、広範な分野をカバーする予定であり、2003年は以下のテーマ（持続可能な廃棄物・資源管理、貧困と社会的公平、健康）での記述が求められている。

Dの設問はここでは省略した。（ICLEI 日本事務所）

E. 評価に関する質問

持続可能性目標は、活動の早い段階から考慮しておくべきである。ここでは、2003年欧州持続可能な都市賞応募都市は、成果を測定することのできる一貫した信頼できる手段の導入について回答しなければならない。一連の指標と目標値は、公的機関やその他の機関が政策の有効性を評価する際に助けになるだろう。政策や実施した活動を評価する際に活用した評価手法と評価基準の詳細を説明し、構築してきた評価手法を示す必要がある。

この節は、オルボー憲章のI. 14を想定して作成されている。

E-1 ローカルアジェンダ21計画または類似の地域持続可能性計画に対して、定期的な業績評価が実施されていますか。

- ☐ いいえ。
- ☐ いいえ。現在計画中です。
- ☐ はい。

主体	評価実施主体	評価結果の受け取り主体
LA21フォーラム、 地域社会グループ		
地方議会議員		
自治体職員		

広域政府、中央政府		
連邦、自治体連合組織		
環境団体		
大学、調査機関		
民間部門（コンサルタント）		
その他：		

評価手続の詳細を、簡潔にお書き下さい。

E-2 社会、経済、環境、住民の健康問題の相互のつながりに焦点を当てた、地域優先課題の詳細な評価（基本的データ分析）は実施されてきましたか。

☐ いいえ ☐ はい

詳細を簡潔にお書き下さい。

E-3 評価結果は、ローカルアジェンダ21行動計画や類似の地域持続可能性計画の中にとどの程度反映されますか。詳細を簡潔にお書き下さい。

E-4 評価結果は、自治体のより広範な政策、戦略及び計画の中に、どの程度反映されますか。詳細を簡潔にお書き下さい。

E-5 環境政策と持続可能性のための活動を評価・管理するために、自治体はどのような手段を活用していますか。

手段	
品質管理システム（Total Quality Management等）	
EMAS（環境経営監査スキーム）	
ISO9000/14000シリーズ	
エコ・バジェット	
環境影響評価	
戦略的環境影響評価	
健康影響評価	
戦略的持続可能性評価	
ジェンダー影響評価	
世論調査	
その他（具体的に）：	

E-6 あなたの自治体は、環境または社会管理報告システムの活用を促進していますか。

☐ いいえ ☐ はい

「はい」の場合、活用しているシステムの詳細をお書き下さい。

E-7 自然資源消費の観点から、地域と世界の相互依存を考えるために、あなたの自治体

はどのような手法を活用していますか。

手法		手法	
エコロジカル・フットプリント		予防原則	
ライフサイクル分析		汚染者負担原則	
マテリアル・フロー分析		その他：	

E-8 あなたの自治体は、指標システムを活用していますか。

☐ いいえ ☐ はい

参考までに、どのシステムなのかを教えてください。

☐ 地域独自に構築	☐ 欧州環境庁（E E A）
☐ 中央政府	☐ 経済協力開発基金（O E C D）
☐ 自治体の全国連合組織	☐ 国際連合（U N）
☐ 欧州委員会	☐ その他、具体的に：

E-9 もしあなたの自治体が指標を開発もしくは活用しているならば、これらの指標は、ローカルアジェンダ21行動計画または類似の地域持続可能性計画の実施と関係していますか。

指標		指標	
社会指標		経済指標	
健康指標		環境指標	
教育指標			

指標の一覧表を提示して下さい。

F. 一般的情報に関する質問

ここは、前節までの質問を補足し、首尾一貫した評価をするための一般的質問である。ここでの回答は総合評価の対象ではなく、採点や順位付けのためには利用されない。

F-1 ローカルアジェンダ21または類似の地域持続可能性のための活動は、どのように支えられていますか？利害関係者はこの活動に、どのような観点から貢献することを同意していますか。

貢献主体	各主体からのおよその貢献度（%）	貢献の種類			
		自発的取り組み／参加	専門知識	資金	貢献なし

ローカルアジェンダ21フォーラム		☐	☐	☐	☐
民間部門		☐	☐	☐	☐
自治体		☐	☐	☐	☐
中央政府		☐	☐	☐	☐
広域自治体		☐	☐	☐	☐
全国NGO		☐	☐	☐	☐
国際NGO		☐	☐	☐	☐
欧州連合（EU）		☐	☐	☐	☐
その他：					

F-2 どのような種類の委員会或いは政治的評議会が、ローカルアジェンダ21または類似の地域持続可能性のための活動に責任を持っていますか。

☐ 自治体議会	☐ 住民健康委員会／評議会
☐ 自治体執行委員会／評議会	☐ 技術委員会／評議会
☐ 社会資本計画委員会／評議会	☐ なし
☐ 環境委員会／評議会	☐ その他、具体的に：
☐ 環境衛生委員会／評議会	

F-3 ローカルアジェンダ21／地域の持続可能な発展を調整する仕事は、どの部局が行いますか。

☐ 総務企画部門	☐ 環境部門
☐ 都市計画部門	☐ 社会または健康部門
☐ 技術部門	☐ 環境衛生部門
☐ その他、具体的に：	

F-4 あなたの自治体は単一の政治・行政体ですか。それとも複数の団体から成っていますか。

- ☐ 単一の政治・行政体である。
- ☐ 複数の団体から成っている。 →いくつの団体ですか。 （ ）

F-5 あなたの自治体は自治体税を徴収していますか。

- ☐ いいえ ☐ はい

・「はい」の場合、この権限は、国家／広域地域的に制限を受けますか。それとも制限はないですか。

F-6 自治体が、中央政府或いは広域政府とは独立に政策を展開し、自分自身で決定することができるのは、どの分野ですか。

政策分野		政策分野	
社会政策		環境政策	
経済政策		教育政策	
住民健康政策		土地利用	

F-7 自治体が地域持続可能性のための活動を前進させる能力は、以下の領域での広域政府或いは中央政府の規則や規制によって、どの程度制限を受けてきましたか。

持続可能性政策への財源の配分	
持続可能性政策のための個別部門志向の規制	
自治体の活動への全般的な統制	

F-8 以下の領域について、あなたの自治体ではどの程度問題になっていますか。

問題領域		問題領域	
社会		教育	
経済		土地利用	
住民の健康		その他：	
環境			

F-9 以下の環境や社会的な課題は、あなたの自治体ではどの程度深刻ですか。

特定課題		特定課題	
飲料水の質		交通混雑	
地下水の質		燃料不足	
海水／陸水の質		食品の品質と鮮度	
排水管理		食糧供給	
土壌汚染		文化遺産の喪失	
廃棄物管理		失業	
大気の質		識字	
大気保全手段		教育機会	
騒音		ホームレス	
生息地と生物多様性		薬物乱用	
自然保護手段		少数民族問題	
重大な環境事故リスク		自殺	
犯罪と地域社会の安全		その他：	

出典：

<http://www.sustainable-cities.org>

European Sustainable Cities & Towns Campaign

第5章 ローカルアジェンダ21活動の評価基準

3つの側面から見たローカルアジェンダ21活動過程

I. 文書として

ローカルアジェンダ21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。
- ・ 持続可能性を目指している。
- ・ 経済的、社会的、環境的発展を統合する。
- ・ 長期的な展望と長期目標を持っている。
- ・ 実践志向である。
- ・ 長期的に持続可能な構造の発展を目指している。

II. 政治文化として

ローカルアジェンダ21は

- ・ ヴィジョン、発展の方向性、価値、地域社会の未来にとっての基本的決定に関する議論である。
- ・ 社会のすべての団体との議論である。
- ・ コンセンサス形成の原則に基づいている。

III. 計画策定プロセスの要素として

- ・ 「利害関係者グループ」や「ローカルアジェンダ21フォーラム」の設立
- ・ 地域社会との協議
- ・ 地域社会の持続可能な発展ヴィジョンに関する同意
- ・ 将来の地域社会の発展に関する既存の計画と戦略の見直し
- ・ 持続可能性指標の開発
- ・ 持続可能な発展／マネジメント監査
- ・ 目標の明示化と優先順位の設定
- ・ 報告及び監督メカニズム
- ・ 地域的観点をグローバルな次元に結びつける
- ・ 地方議会によるローカルアジェンダ21の採択

なぜ評価基準を使用するか？

何がローカルアジェンダ21を構成し、都市の既存の他の計画とはどう違うのであろうか？

ローカルアジェンダ21において、持続可能性を目指す新しい総合的職務は、新しい総合的手法と対応した特色を持っている。それは経済・社会・環境開発の分野における既存のプログラムに、新しい名前を与える以上の意味を持つ。これらの既存のプログラムを否定したり、取り替えたりするものではないが、ローカルアジェンダ21活動過程はそれを異なる観点から審査し、必要があれば改善する作業を含む。

しかしながら、「ローカルアジェンダ21」という言葉は、環境分野を中心とした多数の活動に使われるラベルに成り下がる危険があり、このために基本的な意味と、地域レベルでの持続可能な発展に向けて必要な変化を支援する能力を失いがちである。「持続可能」という言葉自体が多くの目的で用いられ、また持続可能性に本当に関わっていない活動にも用いられることで、その意味を骨抜きにされる問題に直面している。

「ローカルアジェンダ21」は、活動結果としての文書だけではなく、活動過程自体の質に強く関わる考え方である。政治的決定の基本方向を大幅に変えることを目指し、また人々の暮らしにも大きな影響を与える活動は、明らかにこれらの決定においても新しい方法が必要としている。結果（長期行動計画の目標）自体は地域条件によって自治体毎に異なっている。後述する評価基準にとって重要なのは、結果それ自体ではなく、むしろ活動過程の特徴、手法、質である。このことは大部分アジェンダ21の第28章に基づいている。

この視点に立てば、ローカルアジェンダ21手法の標準的水準と基本的な質を保つのに、評価基準の必要性は明らかである。

評価基準は、当然管理手段として利用できるし、この機能を否定はできないが、これらの基準をむしろ、ローカルアジェンダ21過程の完成に向けた進捗状況を測定する指標として、地域社会の持続可能な未来のために最大限利用すべきであろう。

ローカルアジェンダ21活動の評価基準

I. 文書として

ローカルアジェンダ21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。

アジェンダ21は、持続可能性に向けて取り組むために1992年にリオで開催された国連環境開発会議（UNCED）に参加した、160カ国以上の国々の合意である。ローカルアジェンダ21は、アジェンダ21文書の中で、グローバルな目標に到達する上での自治体の役割を述べた、第28章から引き出された言葉である。

- ・ 持続可能性を目指している（次を参照。）

- ・ 経済的、社会的、環境的發展を統合する。

ローカルアジェンダ21の最も重要な出発点は、問題を明確に定義すること、すなわち持続可能性が何を意味しており、地域社会がどこに向かって進んでいくべきかを理解することである。

持続可能性の目的は、伝統的な環境マネジメントの枠からはみ出ている。もし将来世代の人々のニーズを危うくすることなく現在世代の人々のニーズを満たそうとするならば、取り組むべき課題として社会文化的、経済的、環境的課題が重視される。持続可能性の定義は、基本的にはほとんど同じであるが、様々なものがある。欧州で非常に広く使用されているのはオルボー憲章のものである。これによると、持続可能な發展の考え方は、制限要因としての自然の環境容量に基礎を置いている。社会的正義は必ず経済的持続可能性と公平性に基づかなければならないが、他方で両者には環境的持続可能性が必要である。

「環境の持続可能性とは、自然資本の維持を意味する。それは、我々による再生可能な物質、水及びエネルギー資源の消費率が、自然の体系により補充可能な率を超えず、再生不可能な資源の消費率が、持続可能で再生可能な資源による代替率を超えないことを要求する。環境の持続可能性は、汚染物資の排出率が、大気、水及び土壌による吸収及び処理能力を上回らないことも意味する。

さらに環境の持続可能性は、人類の生活及び幸福並びに動植物の生態を恒久的に維持するのに十分な水準に、生物多様性、人類の健康、大気、水及び土壌の質を保つことを必要とする。」（オルボー憲章 I.1）

持続可能性は継続的努力を必要とする過程であり、また地域政策のあらゆる意思決定に影響を与える過程であると認識されている。

「我々都市は、持続可能性はヴィジョンでも変化のない状態でもなく、創造的で地域的で調和を求める過程であり、地域の意思決定の全分野に及ぶものであることを認める。持続可能性は、どのような活動がバランスの取れた生態系を都市にもたらしかについて、継続的なフィードバックを都市マネジメントに提供するものである。

このような過程を通じて収集された情報を中心に据えて都市マネジメントを行うことで、都市がひとつの有機体として機能していることがわかり、すべての重要な活動の効果が明らかになる。このような過程を通して、都市と市民は情報に基づいた選択を行うことができる。持続可能性に根差したマネジメント過程を通じて、現在の利害関係者の利益のみでなく、将来世代の利益をも代表した意思決定を行うことができる。」（オルボー憲章 I.3）

- ・ 長期的な展望と長期目標を持っている。

地域社会がこの一般的な持続可能性の考え方に同意すれば、地域固有の文脈の中で問題に取り組むための過程が始まり、持続可能性に向けた長期的な地域行動計画であるローカルアジェンダ21の立案を目指すことになる。長期という言葉は、21世紀の持続可能な生活について、はっきりとした見通しをつけることを意味する。

- ・ 実践志向である。

明確な目標を設定し、目標に到達するための明確なステップを提示して、単なる一般的な意思表示にとどめないことが、極めて重要である。

- ・ 長期的に持続可能な構造の発展を目指している。

ローカルアジェンダ21は、問題の徴候を短期的視点から解決することではなく、長期的に持続可能な構造（例えば、交通構造、住宅及び社会支援を供給する構造、持続可能性の観点からデザインされた生産と消費の構造）を発展させることを目指している。

II. 政治文化として

ローカルアジェンダは、

- ・ ヴィジョン、発展の方向性、価値、地域社会の未来にとっての基本的決定に関する議論である。

地方政治家や行政のみが地域社会の持続可能性の理念を明らかにしたり、決定すべきではない。それはより広範な議論の過程の中で行われるべきである。

- ・ 社会のすべてのグループとの議論である。

地域社会の関係するすべてのグループ、特に民間企業部門を議論に参加させることが重要である。これが実現することによってのみ、持続可能性に向かって前進するための長期行動計画が十分に実効性を伴うものとなるだろう。

- ・ コンセンサス形成の原則に基づいている。

地域社会のすべての関係グループが参加することにより、グループ間の衝突や対立する意見が明らかになるだろう。これらは長期的な目標重視の協働が維持されるならば、解決されるに違いない。たとえ合意形成が多数決よりも困難であるとしても、ローカルアジェンダ21行動計画の実施にあたって、広範な支持と長期的関与、すべての参加者や市民の支持を確保するためには、合意形成が重要である。

Ⅲ. 計画策定プロセスの要素

・「利害関係者グループ」や「ローカルアジェンダ21フォーラム」の設立

社会、経済、環境に関するテーマを統合的なやり方で検討するには、これらのテーマのいずれかに特別な関心を有する、コミュニティ内の様々な団体や組織による協働が必要である。地域の諸団体は、明確な課題に焦点を当てるだけではなく、行政、民間企業、非政府組織やインフォーマル部門の様々な原動力や制約に沿って働きかけをする。自治体は地域の諸団体の協働を通じた計画策定過程の円滑化に好位置を占めている。自治体自身は自らの法的機能や組織の伝統のために、ローカルアジェンダ21行動計画を独力で実施することはできない。このため統合的なローカルアジェンダ21計画策定手法の最も根本的な要素は、公式の自治体部門と地域社会の他の部門の間に中間団体を設立することである。この「利害関係者グループ」や「ローカルアジェンダ21フォーラム」は中立的な機能を持つことによって、すべての部門と関係グループに持続可能な発展計画の調査、策定、実施への貢献を可能にする。この団体は、民主主義と代表性の原理に沿った形で立ち上げられるべきである。

・地域社会との協議

市民参加は、ローカルアジェンダ21の成功にとって極めて重要である。というのはローカルアジェンダ21の実施は、長期行動計画の中で設定された目標及び、空間的・社会的意味での生活の場としての地域社会そのものに対して、人々が忠実で帰属意識を持つことにかかっているからである。また、市民参加は意識向上過程や人々の教育にとっても欠かせない。地域社会の持続可能性は、トップダウン的なやり方で押し付けることはできず、地域社会のすべてのメンバーによる貢献を必要とする。このため地域社会の代表的グループの助けを得て広範な協議を行うことは、計画策定の要素として欠くことができない。協議はニーズを明確なものにし、これが個人及び団体の行動や、様々な参加者が持続可能な発展のために提供することのできる諸資源を決めてゆくことになる。

・基本的な理念とヴィジョンに関する同意

「利害関係者グループ」や「ローカルアジェンダ21フォーラム」を設立したら、次の仕事はプロセス全体の理念的基礎を述べた文章への同意を得ることである。これには、

守られるべき原則（行動の理由と方法）や、地域社会の将来像（21世紀の望ましい姿）を表現したヴィジョンを盛り込むべきである。これはローカルアジェンダ21活動の長期的見通しと実践のための共通の基礎となる。この理念やヴィジョンは、持続可能な発展の総合的ヴィジョンを反映したものであるべきである。（上の「ローカルアジェンダ21は持続可能性を目指している」を参照のこと。）

- ・ 将来の地域社会の発展に関する既存の計画と戦略の見直し

既存計画の見直しは、経済的、社会的、環境的発展に対するこれらの長期的影響を考慮に入れて、包括的に行われるべきである。もし部門横断的な計画策定手法がまだ実施されていないならば、この見直しは行政組織の中で部門横断的なやり方で行われるべきである。これによってローカルアジェンダ21を実施する上で重要な、新しい部門横断的な協力構造を行政組織の中に確立することができる。

- ・ 持続可能性指標の開発

ローカルアジェンダ21フォーラムや地域社会との協議を踏まえて、持続可能性の理念やヴィジョンの観点から、既存計画やプログラム評価に有用で適用可能な一連の指標を作るべきである。いったん長期行動計画の目標に同意が得られれば、指標は行動計画の実施結果のモニターが可能なように修正されることもある。

- ・ 持続可能な発展／マネジメント監査

人々が期待する生活条件や、個人や組織が共同生活の中で必要とするサービスは、能力に限界があり、継続的な整備と投資を必要とする様々な体系を通じて供給される。持続可能な発展／経営監査は、これらの体系（澄んだ空気や水を供給する環境システム、雇用や所得、エネルギーや交通を供給する経済システム、医療や教育、その他の支援を供給する社会システム）の状態についての基準データを供給する。多くの自治体はすでに環境報告／環境監査が慣例になっており、これをより広範囲にわたる実践の基礎とすることができる。

この点に関しては、各体系の原動力を考慮し、起こった問題に対処するよりも体系全体の問題を解決することに、計画策定の焦点を当てることが重要である。

- ・ 目標の明示化と優先順位の設定

協議を通じてサービスやニーズの確定・優先順位付けがなされ、様々な体系のサービス提供能力の評価が行われたならば、ローカルアジェンダ21フォーラムはこれに基づいて持続可能な発展に向けた具体的な目標を決めなければならない。具体的で実践的な目標は長期行動計画の妥当性と成功のために欠かせない。この目標から導き出された指標を活用することによって、目標達成のモニターと評価ができる。

- ・ 報告及び監督メカニズム

当初の状況を明示して具体的な目標を設定することにより、持続可能な発展に向けた進歩を、指標を用いて測定する枠組みができる。進捗状況を測定するために、ローカルアジェンダ21フォーラムの参加者が、発展の傾向を評価し、互いに目標に責任を持ち、組織が自らの活動を報告したり、計画の途中変更ができるような枠組みを導入しなければならない。

- ・ 地域的観点をグローバルな次元に結びつける。

既に述べたように、ローカルアジェンダ21の責務は、環境と開発に関するリオ・アジェンダ21文書に盛り込まれている。地域社会は地域における行動、とりわけ自らの生活様式が地球に及ぼす影響を知るべきである。ローカルアジェンダ21という共通基盤の上に発展途上国の自治体とパートナーシップを形成することは、この面で間違いなく役立つだろう。

- ・ 地方議会によるローカルアジェンダ21の採択

ローカルアジェンダ21長期行動計画が有効なものであるためには、地方議会によって採択されることが必須である。これによって、ローカルアジェンダ21文書は自治体の政策と今後の地域社会の発展の基本文書となる。

出典：

Briefing Sheet “Local Agenda 21 Performance Criteria for the “Local Agenda 21 Guidance and Training Programme” ”

Local Agenda 21 Guidance & Training

ICLEI

European Sustainable Cities & Towns Campaign

Supported by European Commission DG XI

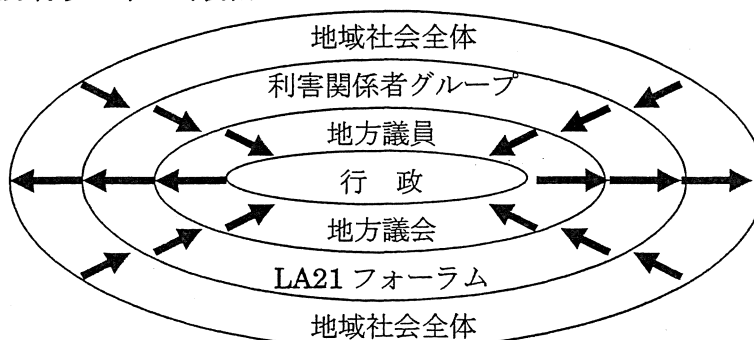
第6章. 地方行政とローカルアジェンダ21

ローカルアジェンダ21行政の対外的役割と内部組織

地方行政は、

- ・ ローカルアジェンダ21活動過程において中心的な役割を果たす。
- ・ 職員を啓発し、支持を得るために、ローカルアジェンダ21手法と持続可能性の考え方に関する研修を行なうべきである。
- ・ 持続可能性基準を用いて、自らの活動を見直すべきである。
- ・ 活動過程に加わる他の主体（例：民間企業部門）に対して、模範例を提供すべきである。
- ・ ローカルアジェンダ21の部門横断的手法を反映した業務機構を創造すべきである。

地方行政の中心的役割



外部主体に対する行政の役割

原動力としての行政

地方行政は地域政策の執行機関としての強力な地位を利用して、組織内部及びすべての外部パートナーとのローカルアジェンダ21活動過程を推進することに、積極的に参加すべきである。

調整者としての行政

地方行政はローカルアジェンダ21の計画策定過程全体を調整し、また円滑化すべきである。この仕事はすでによく知られて受け入れられている機能や地方行政の日常業務の範

囲を超えている。責任はパートナー、とりわけローカルアジェンダ21フォーラム（利害関係者グループ）と共有することもできるが、依然として行政は最も重い責任を負う。このことは行政内部における活動準備だけではなく、行政の公開性や透明性を要求する。すべての活動は、地域行動計画に関する議会の政治的決定に方向付けられるので、よく調整された目標指向の過程が絶対に必要である。

政治指導者の支持の重要性

ローカルアジェンダ21活動過程がうまく実施されるかどうかは、常に政治的決定に左右される。それゆえ政治指導者の支持を得ることが絶対的に重要である。行政は、政治指導者や地方議会の議員に情報や提案を提供することで、政治的決定を準備する場合が非常に多い。それゆえ政治指導者と意思決定者が、活動の早い段階で包括的な情報提供を受けていることが重要である。

ローカルアジェンダ21のための内部体制の整備

ローカルアジェンダ21プロセスを成功裡に遂行し、外部主体の信頼を獲得するには、行政全体の支援と関与が必要である。また自治体の業務構造に、ローカルアジェンダ21の部門横断的手法を反映させるべきである。

必要な動機付けと業務構造を提供するために、多くの方法が採用可能である。

内部研修

自治体職員を啓発し、動機づけを与えるには、持続可能性の考え方とローカルアジェンダ21手法に関する体系的な内部研修（パンフレット、講演、ワークショップ、セミナー、特定日のキャンペーン）が役立つ。公開討論は対立した見方を明らかにし、乖離した意見を統合し、取り組みを推進する機運を生み出すのに役立つ。これは行政が能力を構築し、外部主体の期待に応えるのにふさわしい存在になるためにも役立つ。

内部キャンペーンとコンペ

行政の活動をより持続可能なものにするための内部キャンペーンは、職員に積極的で実践的な参加の機会を提供する。さらに、職員参加は活動過程全体の目標についての職員の理解をより明確なものにする。職場の持続可能性を高めるための職員キャンペーン（ヘルシンキ市）や、行政や地域社会をより持続可能なものにするためのアイデアを募集する内部コンペ等の方法がある。

自治体の活動を見直すためのEMAS或いはSMASの活用

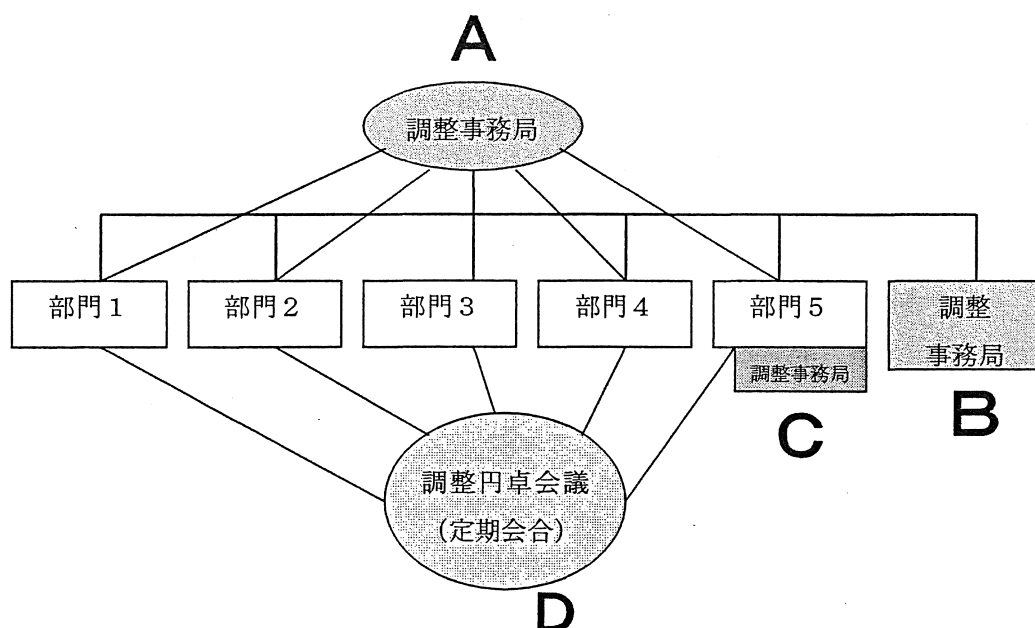
改善を必要とする分野を識別し、自治体がローカルアジェンダ21活動の他の参加者、特に民間企業部門の模範になるために、環境(持続可能性)管理監査システム(EMAS、SMAS)を活用して、自治体の活動やサービス提供体系の持続可能性評価を行うことも効果的であろう。これによって、多数の人々が持続可能性という新しい考え方と地域社会の目指す新しい目標に向き合い、積極的に参加する機会が与えられる。

行政内部における部門横断的手法の組織化

自治体行政や広域行政は国毎に異なる形で組織されているので、組織づくりは一般的にしか取り扱えない。基本的に、ローカルアジェンダ21を行なうことは、地方行政の中にローカルアジェンダ21の部門横断的手法を反映した業務構造ができることを意味する。持続可能性という考え方や、体系的で相互依存的な複雑な問題に取り組むことができるよう、行政は部門横断的な協力と意思決定を可能にするべく構造を適応させる必要がある。自治体内部のすべての関連する決定を調整し、外部主体との協力を円滑化する、ローカルアジェンダ21活動のための事務局又は枠組みを導入するべきである。

調整機能の組織化にはいくつかの選択肢があり、常に地域構造や人々や状況に左右されるが、どの選択肢にも賛否両論がある。

ローカルアジェンダ21プロセスの内部的・外部的調整を配置する選択肢



選択肢A

既存部署への機能付与、もしくは新規設置の形で、調整機能を、各部局に命令を出す権限を持った本部に位置付ける。この場合、自治体の政治指導者から非常に近いところで活動全体が行なわれることになる。

- ・賛成：研修と啓発対策を組み合わせることで、ローカルアジェンダ21への非常に効果的手段となるだろう。
外部アクターの効果的調整が可能。
- ・反対：法令の使用は、合意形成志向を危険にさらすかもしれない。

選択肢B

調整事務局を他の部局と同レベルに設立する。選択肢Dとの積極的な組み合わせが可能。

- ・賛成：より強くパートナーシップと協力を志向している。
- ・反対：調整事務局は、各部局の活発で自発的な協力により大きく依存している。協力を強制する力はなく、権力争いに陥る可能性がある。

選択肢C

調整機能を、1部局（多くの場合、環境に責任を有する部局）内部に位置づける。Dとの組み合わせは確実な効果を生み出す。

- ・賛成：おそらく調整事務局を設置するのに最も安価で容易な方法である。
- ・反対：この方法はかなり弱体で、既存の構造と日常業務の枠の中で全体的に運営されるため、部局間の権力争いを引き起こしやすい。

選択肢D

円卓方式も同様に、関連部局がローカルアジェンダ21を推進し、他部局と権限と力を共有しようとする意思に非常に強く依存している。B及びCと組み合わせ可能。

- ・賛成：利害関係者グループのフォーラムを強く反映し、肯定的に働く限りにおいては良好な選択である。
- ・反対：対立と権力争いがあると、問題が起こる可能性がある。独立した事務局や人によって組織されていない場合は、外部主体との調整は一層困難となるかもしれない。

出典：

Briefing Sheet “Local Administration and LA21 External Role and Internal Organisation of the Administration for a LA21”

Local Agenda 21 Guidance & Training

ICLEI

European Sustainable Cities & Towns Campaign

Supported by European Commission DG XI

第7章 市民参加

A. なぜ市民参加か？

市民参加は

- ・ローカルアジェンダ21プロセスの基本的な要素である。
- ・市民の意識向上と教育にとって重要である。
- ・自らが暮らす地域社会と持続可能性の目標への市民の当事者意識を生み出す。
- ・どのような合意形成プロセスにとっても中心的な要素である。
- ・それゆえ、長期行動計画を成功裡に実施する上で、決定的に重要である。

これに加えて、ローカルアジェンダ21の基本文書であるアジェンダ21第28章では、市民参加をローカルアジェンダ21プロセスの中で決定的に重要な役割を演じるものとして、明確に規定している。

アジェンダ21第28章は次のように述べている。

「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・・・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。」

さらに、オルボー憲章は欧州におけるローカルアジェンダ21運動の出発点として、広く認知されているが、これは次のように述べている。

「この地球における持続可能な人間生活は、持続可能な地域社会なしでは実現できない・・・我々は関係するすべての主体間の協力に基づいて我々の作業を進める。我々は、すべての市民及び利害関係者が情報にアクセスでき、地域的意思決定過程に参加できることを保証する。」

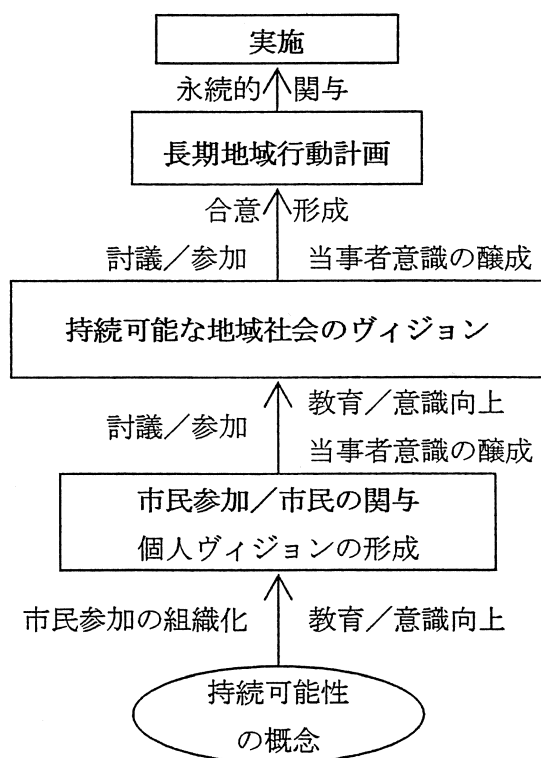
より実践的なレベルでは、持続可能性の実施は

- ・トップダウン的に強制することはできない。実施はすべての人々の日常生活のあらゆる部分に影響を与えるため、実施の前提として人々の承諾を必要とする
- ・生産及び消費のパターン、人々のライフスタイルを変えるであろう

ことは明らかである。

理想的な市民参加プロセスは、

- ・ 市民が人類の直面している問題に気付くことを手助けし、「地域持続可能性」を人類の将来のための主要な解決策にさせる。
- ・ 地域社会での将来の生活に対する、市民自身の願望や期待を引き出す。
- ・ 市民を巻き込み、彼らの視点を、計画及び発展のプロセスへの価値あるインプットとして捉える。これによってのみ、市民は新しい展望や新しいアイデアと、その結果として起こる変化を受け入れることができる。
- ・ 市民が当事者責任を自覚することを手助けする。長期行動計画の中で示される持続可能な地域社会という考え方に、自らが貢献していることを理解する時にのみ、市民は変化を受け入れ、実施プロセスに積極的に参加し、その結果に対しても責任を感じるだろう。
- ・ 計画策定プロセスに焦点を当てた、新しいヴィジョンを生み出す。



B. 市民参加プロセスの組織方法：利害関係者グループとローカルアジェンダ21フォーラム

ローカルアジェンダ21フォーラムは

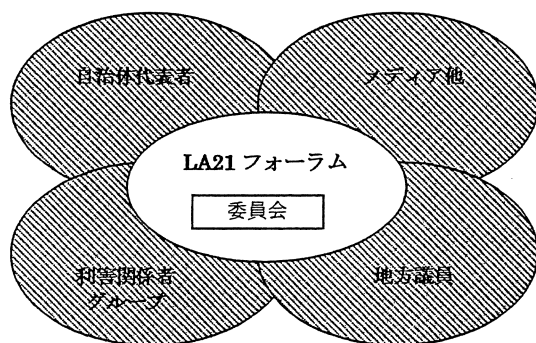
- ・利害関係を持つターゲット・グループを、ローカルアジェンダ21プロセスに集める。
- ・メンバーは、内部で協力し合い、民主的手法を発展させる。
- ・市民参加プロセスの組織上の基本的要素である。

利害関係者グループは、地域社会にすでに存在し、ある特別な利益や活動を代表するグループである。ローカルアジェンダ21フォーラムは、市民参加過程を運営するために、これらのグループの代表を呼び集める。利害関係者グループが参加すれば、グループの既成の組織構造は、情報を広めたり、より広範な人々の意見を集めるのに都合がよい。1992年にリオで作成されたアジェンダ21文書（第23章～第32章）の様々な箇所で描写されており、次のような団体を含むなるべく多様なグループが参加すべきである。

NGO及びボランティア団体、研究所、町内会、民族団体、学生団体、教会、女性団体、失業者、ホームレス、政治団体、自治体以外の政府、青少年、産業界、スポーツ施設・社交クラブ・青少年クラブ、学校及び大学、準公的サービス（病院、介護施設、デイケア・センターなど）、労働組合、農業者及び漁業者、高齢者、身体障害者、マスコミ、組合（例：借地人組合）、その他

ローカルアジェンダ21フォーラムに参加する利害関係者グループは、ローカルアジェンダ21の計画策定と発展過程全体の長期的な見通しを、はじめから心に留めておくべきである。多様な視点と利害を持つグループの参加は、合意形成に多少の時間を要することが多い。しかし長い目で見れば、このようなボトムアップ型の手法は（トップダウン型の手法よりも多くの人々が関与するので）より良い結果となり、ヴィジョン作りと地域行動計画の発展の基礎となる。

フォーラムの主要グループ



- ・ 誰が参加するか？

ローカルアジェンダ21フォーラムは、専門家、自治体代表、地方議員、利害関係者グループの代表、更にローカルアジェンダ21コーディネーターが加わった、独立の委員会であるべきである。

- ・ 何をするか？

自治体は参加者の役割と責任を定めて、ローカルアジェンダ21フォーラムに明確な指示と権限を与えるべきである。

- ・ 自治体は、失業者や青少年のように多くの都市において組織的な代表を持たないターゲット・グループに対しては、組織化を積極的に進めるべきである。

産業界の参加は特に困難な場合が多い。というのは、地域の雇用者は全国規模の企業や国際的企業の一部であり、地域への愛着や責任感をほとんど持たないからである。しかし、個人としての労働者や経営者は地域的利害を持っている。自治体は、ローカルアジェンダ21プロセスの初期に、いくつかの異なったチャネルを通じてこれらの重要なパートナーシップの強化に着手し、ローカルアジェンダ21計画への支持を獲得すべきである。

活動過程を調整する

ターゲット・グループが参加したら、まず次の問題を考えなければならない。

進行上の問題

- ・ フォーラムはどこで会合を行うか？
- ・ フォーラムとその会議の組織方法
- ・ 誰がグループの決定事項（アジェンダ）を記録するか？
- ・ 仕事の分担方法？
- ・ 誰が会議の進行と調整を行うか？
- ・ 諮問委員会を設置するべきか？誰がメンバーになるか？

概念上の問題

- ・ ローカルアジェンダ 21 計画過程の中で、異なるグループの役割は何か？
- ・ 他の地域社会の知見をどのように扱うか？
- ・ 活動をどのようにモニターし、評価するか？
- ・ 誰が技術委員会や地域委員会の代表になるか？

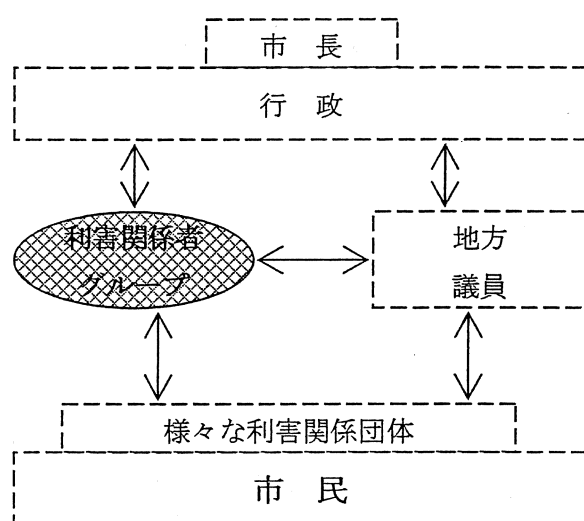
これらの問いへの答えは、各都市の状況によって異なる。

- ・ 多くの場合、自治体がローカルアジェンダ 21 事務局を用意し、全ての組織的・調整的活動を行ってきた。多くの都市は、これらの問題全てを処理する専従のローカルアジェン

ダ 21 コーディネーターを雇っている。

- ・フォーラムの調整には周到な計画が必要である。全てのパートナーを巻き込んだ、円滑な運営は、計画策定と実施における成功の核心である。
- ・ワークショップや委員会の設置は、多くの都市で役に立った。ここで緻密な議論ができ、議論の結果をフォーラムに報告することができる。
- ・いくつかの都市の経験では、諮問委員会の設置は、計画や期日の見直しや、ローカルアジェンダ 21 計画の実施にあたって、非常に役に立った。

地域社会の中での利害関係者グループの役割



- ・特に大都市では、全てのパートナーを巻き込んだ協議プロセスを円滑に運営するために、専門的な仲介者を雇うのが賢明である。
- ・自治体が設立したフォーラムの中には、実質的な参加やパートナーシップの機会がほとんど、或いは全く提供されていないものもある。自治体内部でのパートナーシップは増えているが、多くのメンバーや職員にとってはまだ容易ではない。したがって活動過程全体にとって、共通ヴィジョンが決定的に重要である。

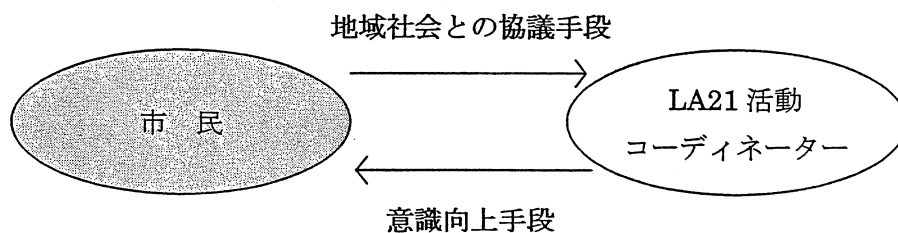
C. 市民参加を図る方法：市民参加プロセスのための手段

市民参加手段は、

- ・ 地域社会との協議を奨励する。
- ・ 計画プロセスに市民の意見や利害を反映させる。
- ・ 既存の文化や社会構造を利用すべきである。
- ・ 市民の意識を高める。
- ・ 地域の状況に応じたものでなければならない。

2種類の基本的手段がある。

手段のタイプ



地域社会との協議手段：

できるだけ多くの主体を計画プロセスに集めるための方法。はば広く多様な手段がある。どれを利用するかは、主として各自治体に特有の事情及び利用できる人的・財政的資源による。

- ・ 定期インタビュー
- ・ 電話調査
- ・ 積極的な市民の巻き込み
- ・ 公開市民会議
- ・ 地域メンバーの募集・研修
- ・ 学校等への財政支援
- ・ 環境カレンダー
- ・ 教育キャンペーン
- ・ 定期的会合
- ・ 情報交流拠点

- ・ 学生と大学教員の参加
- ・ 質問票
- ・ ワーキンググループ
- ・ その他

- ・ 定期インタビューと電話調査は、市民の意識に関する信頼できる情報、計画策定に関する市民の意見、実施された行動や取り組みに関する市民の反応を得るための、非常に効率的な方法であることがわかっている。街頭インタビューは、これ以外では巻き込みができない人々にも届く。
- ・ 質問票は、様々な段階における人々の反応を分析するためにも利用されるべきである。家庭には質問票とパンフレットを配布することができる。
- ・ 学校と大学は、若い世代を対象とし教育分野であることから、中心的役割を果たす。専門家や学者の恒久的な支援を得ることで独創的なアイデアや事業を生み出し、協議過程をより充実させることができる。
- ・ 公開市民会議とその実施回数には、特別な注意が払われるべきである。公開会議には地域社会全体を参加させるべきである。会議の回数をはっきりと規定し、質問を記録して、次の議題とするべきである。

意識向上の手段：

意識向上の手段は、市民を市民参加プロセスの出発点に立たせる上で有用であるばかりではない。いったん地域社会がローカルアジェンダ21プロセスを始めれば、人々の参加の継続と、情報伝達の維持が非常に重要になる。ローカルアジェンダ21コーディネーターは、活動情報を市民に伝え、彼らの参加を奨励すべきである。市民は、ローカルアジェンダ21計画の実施結果の評価を通して、積極的に参加しつづけるべきである。

意識向上手段には次のようなものが含まれる。

- ・ 展示
- ・ ポスターや視覚的教材
- ・ チラシや小冊子
- ・ 公開市民会議
- ・ バランスシート
- ・ 教育キャンペーン
- ・ 定期会合やイベント
- ・ 情報交流拠点

- ・ 定期的調査
- ・ その他

- ・ 環境教育は主要な手段である。車で行くか自転車で行くか、環境にやさしい製品を購入するかといった日々の選択は、環境に甚大な影響を及ぼす。教育キャンペーン、情報交流拠点、その他の市民環境教育プログラムは、特に環境意識の向上を狙いとしている。学校、介護施設、病院やその他の公共施設が利用できる特別プログラムは、財政支援を受けるかもしれない。
- ・ 環境カレンダーは、より環境を意識した生活様式に向けて、一年を通じたヒントやアドバイスを与えるものである。
- ・ 積極的な参加者を募集し、ファシリテーターとしての訓練機会を提供することも効率的で、総合的な社会地理的アプローチができる。ファシリテーターは、近隣や学校、職場で活躍することができる。
- ・ ニュースレターの発行等により地域の人々を積極的に巻き込むことは、地域の資産を最も効率的に利用する特別な手段である。さらに、できるだけ広範な活動とするために、地域のメディアをできる限り積極的に利用すべきである。（過去に試みられた最も広範な市民参加活動の例は、イギリスのリーディング（Reading）で実施されたWWF（世界自然保護基金）のGLOBE（Go Local On a Better Environment）プロジェクトである。いわゆる「近隣アジェンダ21」に基づき、活発な近隣地区全ての主要人物との接触、近隣地区の組織化、参加者がチラシを執筆・編集する。さらに活動は、必要に応じて評価、モニター、修正されている。）
- ・ 特別な美術展等、各自治体はその地域文化の中に、市民参加を支援するのに利用できる地域独特の特別な長所を持っている。社会的・文化的資産を、可能なかぎり活動に組み込み、利用すべきである。このような特別な資産を育てることによって、市民の地域環境への認識が高まる。これは持続可能な地域社会の目標の一つである。

これらの手段の独創的な実施や独自の組み合わせが、成功への鍵となる。例えば、人口9万5千人が暮らす自治体、Sundsvall（スウェーデン）は、ローカルアジェンダ21活動の成功を測定するために、これらの手段の多数を活用している。毎年「環境の日」に、展示や様々なイベントを行っている。また小冊子のバランスシートを発行し、次のような項目を扱っていることは非常に興味深い：

- ・ 前年度自治体によって実行された環境プロジェクト
- ・ これらのプロジェクトに費やされた資金
- ・ 環境の質と環境問題における最近の傾向

Kirklees（イギリス）やLahti（フィンランド）等いくつかの自治体は、ローカルアジェ

ンダ21の定期的な活動報告を發表している。

財政制約のもとで、どのように取り組みを始めるか？

自治体は活動を始める前に、計画策定と実施の最も費用効果的なやり方を、費用便益分析等を用いて検討しなければならない。まず自主財源を確定し、利用可能な財源をどう活用するかを議論し、新しい財源を獲得する方法を模索しなければならない。

Troyan（ブルガリア）は、限られた財政能力しか持たないが、野心的な18ヶ月の「Troyan環境行動プロジェクト」を開始することができた。プロジェクトは技術委員会と政策委員会を中心に計画されたが、このうち後者は、市民参加と世論調査に責任を持っていた。

Troyanプロジェクトは、NGOの参加による積極的な資金獲得と、環境改善のための費用効率的方法を念入りに研究した。

- ・ 行き過ぎた官僚主義に陥るのを防ぐため、公式化の度合いを低くしておくべきである。
- ・ 地域社会間のパートナーシップの開発は、資源共有と資金節約の方策になるだろう。例えば、A地域はチラシの作成と印刷を担当してそれをB地域と共有する一方、B地域は質問票を両方の地域社会に送付し評価する。明らかに、これらのパートナーシップに国境は関係ない。

D. 合意形成過程

地域社会における合意形成は、

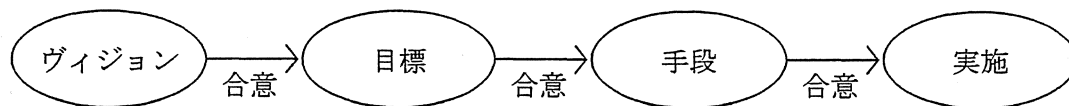
- ・ 分断ではなく統合する
 - ・ 決定を行う前に共通の合意に到達する
 - ・ 対立を明らかにし解決するメカニズムを作り出す
 - ・ 長期目標を設定し、実施方法を明確にする
- ことを意味する。

なぜ合意形成が必要か？

持続可能な地域社会は、活発な市民参加と全ての社会グループの合意を必要とする。持続可能な発展戦略を実行するには、自立性の強化と、市民の地域社会との一体感が必要である。市民がもっと参加し、地域社会の将来ヴィジョンに関する合意に到達すれば、新しい対策を受け入れ、積極的な係わり合いを持つようになる。

アジェンダ21文書で述べられているように、地域社会はそのメンバーとの協議を行うべきであり、全ての社会グループがローカルアジェンダ21活動に関して合意する立場になるべきである。

市民の合意なくして、都市の将来に関するいかなる主要な決定もなされるべきではない。必要とされる合意を経ない自治体行動計画には、長期的な成功も市民の多数派による支持も約束されない。

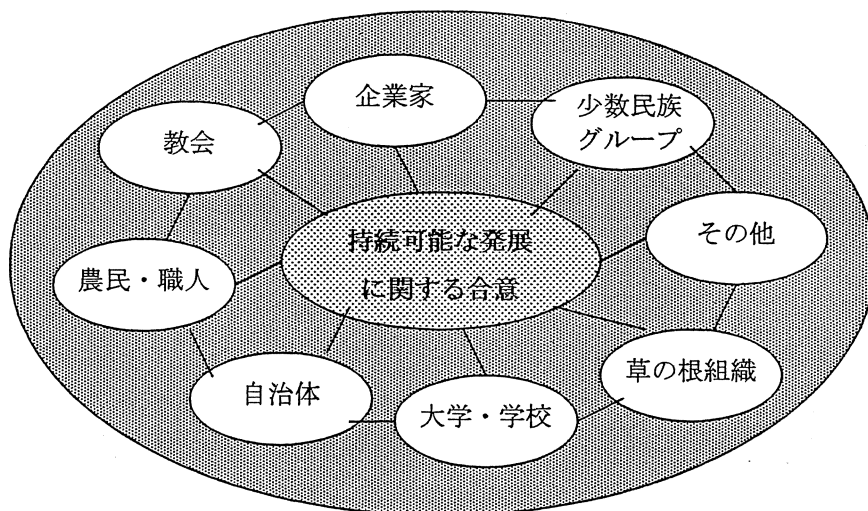


もし持続可能性に向けた長期行動計画を成功裡に実施しようとするならば、地域社会の合意が必要である。

地域社会の合意形成

持続可能性に向けた地域行動計画は、地域社会の多様なグループの全ての見解を統合するべきである。

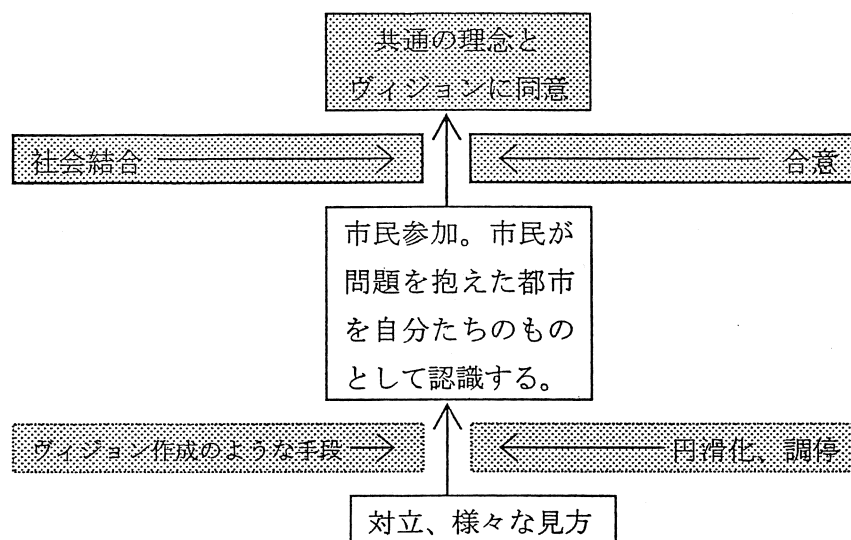
地域社会Xにおける合意形成



ローカルアジェンダ21計画を策定する際に提示される多数の異なる利害は、参加グループ間の対立を招く場合がある。例えばある特定の問題や行動に関して、投資家、地域住民、或いは中小企業経営者が、非常に異なった立場をとるかもしれない。積極的な関与を引き出すにも合意到達のためにも、利害関係者を一つの部屋に集めるだけでは不十分である。特別な進行や調停技術を採用することで、これらの対立を解消できる。全グループからローカルアジェンダ21活動への支持を獲得する上で、進行技術の役割は極めて重要である。

地域から切り離されていることの多い大企業を確実に関与させるのは、特に難しくなっている。そのために自治体は、調停と交渉に特別な努力をしなければならない。大規模都市（人口50万人以上）になるほど、地域社会で合意を形成するときに大きな困難に直面し、特別な進行と調停技術を利用する必要がある。

共通の理念とヴィジョンを獲得する方法



市の行政や自治体機関の協力や合意なしでは、必要な社会的結束や最終的な参加プロセスの成功は望めない。

戦略

体制づくり

全ての対象団体を巻き込んだ、活発で民主的な参加プロセスを促進するためには、体制づくりが必要である。専門的な調停者やコンサルタントがこの仕事をする場合もあるし、自治体が調整することもある。もし自治体がフォーラム設立等の仕事をする場合は、行政内部の調整部門としての役割を明確に定め、広く理解させておかなければならない。（第6章 行政の役割 参照）

フォーラムはワーキンググループに分かれるべきである。例えばBursa大都市圏（トルコ）には、15のワーキンググループがある：社会経済、生活様式と環境、芸術・文化・環境、健康と環境、スポーツと環境等。またフォーラムは、全ワーキンググループを代表する運営委員会による指導や、諮問グループあるいは専門家グループの助言を受けるべきである。交代制の議長は、合意形成手法を助ける便利な手段のひとつである。これによって全参加者がより積極的な役割を果たす機会を与えられるからである。

イベントの開催

市民を巻き込み、すべてのグループによる合意を形成するのに用いられ、市民の意識を向上させ、市民が地域の行動を決定する前に地球規模で考えることを奨励する沢山の技術がある。多くの自治体が、合意形成のために市民や利害関係者に呼びかけてイベントを開催している。地域行動計画への共通の同意と市民の全面的な支持を獲得するためである。

- ・ ヴィジョンづくりとフューチャー・サーチ会議／セミナー：参加者は地域社会を総合的な視点で見て、そこでの議論を個々の課題に適用する。このイベントには、持続可能性のための地域行動計画を作成することを最終的な狙いとして、可能なかぎり広く地域のグループが集められる。フューチャー・サーチ手法は、地域の様々な利害関係者グループを活用して、地域全体での問題解決法を探るものである。会議は3日間にわたり16時間続く。2段階に分かれ、参加者は、まず自らのヴィジョンと地域の未来に対する希望を表明し、次に彼らが望む持続可能な未来をどのように共同で実現していくのか、優先順位付けをし、同意することを求められる。

特別な手法の利用：シナリオの作成

ある状況（例えば、家計あたりの自動車台数の増減に関する信頼できる統計）のもとでの将来発展を描写するのに、地域社会のシナリオを作成することができる。シナリオは参加過程における議論の基礎となり、コンピュータ・シミュレーション・プログラムで評価できれば理想的である。これらは市民参加の基礎として役立つだろう。

専門家による調停

多くの地域社会が、合意形成に際して専門家（調停者、コンサルタント）を雇っている。

調停者は、次のような能力を持たなければならない。

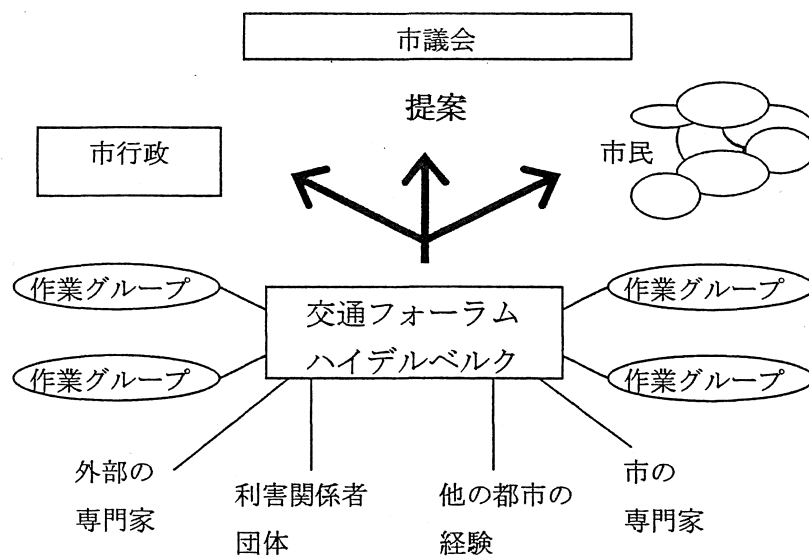
- ・ 専門的なコミュニケーション技術を用いた直接的な対立の解決。
- ・ ヴィジョンづくり会議等のイベントの準備。
- ・ 定期的な情報共有集会の開催、中心的な目標の議論、プロジェクトの開発、組織づくりと調整など。
- ・ ターゲット・グループの参加確保

プロセス全体の成功は、このような調停とコミュニケーション要因に密接に結びついており、これは円滑な運営の確保に必要なものである。

ハイデルベルク・フォーラムの例

ハイデルベルク市（ドイツ）は、専門家を活用した「交通フォーラム」を設置した。このフォーラムの仕事は、様々なシナリオを検討し、市の持続可能な交通のコンセプトを発展させることであった。

ハイデルベルク交通フォーラムの構造



連絡先：Mr. Fiedler, City of Heidelberg, Department of Urban Planning fas +49-6221/58
22 90

出典：

Briefing Sheet "Public Participation"

Local Agenda 21 Guidance & Training

ICLEI

European Sustainable Cities & Towns Campaign

Supported by European Commission DG XI

第8章 フューチャー・サーチ会議 自治体のための市民参加手法

はじめに

多くの自治体が、いかに地域社会をローカルアジェンダ21活動過程に効果的に巻き込み、助言を得、継続的な関与とパートナーシップを確立するかという課題に取り組んでいる。

過剰なほどの市民参加手段がある中でフューチャー・サーチ会議は、複雑な問題の解決と合意形成の目的のために、最もうまく設計された手法のひとつであるという評価を得ている。しかしフューチャー・サーチ会議も万能ではなく、すべての市民参加手法（古いものも新しいものも含めて）と同様、適切な活用には注意が必要である。

フューチャー・サーチ会議とは？

フューチャー・サーチ会議は、多様な経歴と職業の中から慎重に選ばれた64名の地域の利害関係者の参加による、決まった議題についての3日間の会議形式をとる。訓練を受けたファシリテーター2名が、地域社会の将来ヴィジョンを共有するための一連の作業グループと、いくつかの関連行動グループのガイド役となる。同意が得られず対立のある分野は「解決されなかった対立」として認知されるが、会議中長々と議論することはない。

その意味においてこの会議モデルは、すでに存在し、会議の参加者が互いを知り、信頼し、理解するようになるにつれて拡大する共通基盤を確認することを狙いとしている。フューチャー・サーチ会議は、様々な領域にまたがる地域の利害関係者グループの手で、アジェンダ21行動計画の策定過程をボトムアップ方式によって作りあげようとするものである。

フューチャー・サーチモデルは、ローカルアジェンダ21プロセスにおいて2通りに活用されてきた。

- ・全ての活動の出発点となるローカルアジェンダ21の開始イベントとして
事業者、環境運動家、医療部門、青少年といった、あらゆる領域にまたがる地域の利害関係者の中心人物を集めるもの。

- ・住宅といった具体的なテーマを持つ会議として。

その問題に利害関係のある全ての人々（住宅組合、ホームレス、建築家など）を集めるもの。

なぜフューチャー・サーチ手法を活用するか？

- ・創造性を刺激し、多様な利害関係者グループの境界を越えた対話と学習を促すため。
- ・ネットワークとパートナーシップ構築の機会を提供するため。
- ・行動過程継続への熱意を作りだし、地域社会への人々の関与を強固なものとするため。

フューチャー・サーチ会議の基本要素

- ・全体システム手法

結果に利害を持つ全ての人々による貢献と積極的関与が、実行可能な解決法を生み出すという信念が、フューチャー・サーチ会議の基礎である。それゆえ、フューチャー・サーチ会議の中心原則は、会議室の中に「システム全体」を集めること、すなわち、地域社会の全ての視点が提示されることを保証することである。また主要な意思決定者グループが、この会議に参加する必要がある。彼らはいかなる地域変化の過程にも加わる必要があるからである。運営しやすいグループの大きさを保つため、8つの利害関係者グループが、各グループを構成する8人の代表者とともに、計画策定グループによって選ばれる。

- ・個人の責任

しかしながら、参加者はあるグループの代表者というよりむしろ、個人的な夢、希望、不安をもった人間として参加することが求められる。会議は、与えられた任務の中で小規模のグループが最大限自主的に運営できるようデザインされている。会議は、一般的に何が望ましいかではなく、人々が何を考え、感じ、欲するのかに焦点を当てる。

- ・全ての視点が認められる

成功するために重要な条件の第3は、参加者が述べる全ての視点が説明カードに記され、等しく尊重されることである。

- ・共通基盤への注目

参加者は、多様な視点が出る結果生じる複雑さと不確実性に耐え、思いがけない打開に導くためのエネルギー源として、自らの不安を活用するよう励まされる。混乱をくぐり抜ける方法は、対立と問題点ではなく、共通基盤に注目することである。

- ・2回の「睡眠」

会議を終える前に、参加者に2回の「睡眠」を認めることが、極めて重要であると考

えられている。これにより、新しい印象や考え方が深く染み込んでいくからである。

フューチャー・サーチ会議の2つの要点

・時間

最低6ヶ月の準備期間（政治的サポートの確保、フューチャー・サーチ進行のためのコンサルタントの雇用或いは職員の養成、部門横断的な運営グループの形成、参加者の募集、開催準備）

・費用

会場やファシリテーターの労働時間が無償で提供された場合は最低2500ポンド。訓練を受けたファシリテーター等の費用を含めた現実的な予算は1万ポンド。会場を予約したり、スタッフに給与を支払う必要がある場合はさらに多くの費用を要する。

フューチャー・サーチ会議の準備

フューチャー・サーチ会議の準備過程は、次のようなものである：

- ・先頭に立ち指導力を発揮する個人またはグループの存在。
- ・政治的支持を確保し、ローカルアジェンダ21担当職員のような行政内部でカギになる人物を巻き込む。
- ・透明性を確保しながら、地域社会のあらゆる部門のメンバーから成る運営グループを設立する。
- ・フューチャー・サーチ会議が扱うテーマと地理的な境界を決定し、8つの利害関係者グループを決める。
- ・各利害関係者グループの参加者を募集する。会議の目的をはっきりさせて、透明なやり方で募集する。
- ・会議の準備（採光窓のある広い部屋、8つの円卓、整った音響設備等。）
- ・マスメディアに通知し、巻き込む。

3日間の会議での検討内容

フューチャー・サーチ会議の参加者は、3日間のうちに次の作業を完了する。

1. 過去の再検討

各参加者は、過去数十年の間に起こった個人の生活、地域社会の展開及び世界における主要な出来事を、全員が出席する部屋においた、3つの時系列を表した紙の上に書き出す。混合の小グループは、時間軸に沿って、或いは横断して見出したテーマやパターンを全体会議に報告する。

2. 現在の探求

大グループは、現在の地域社会に影響を与えているすべての傾向について、意見を出し合うよう求められる。参加者は、これらを大きな紙の上にマインドマップの形式で書き出す。同じ利害関係にある小グループは、彼らにとって重要な傾向を分析し、これらの傾向に関して、自らの行動の中で誇るべきことと反省すべきことを共有する。

3. 理想の将来シナリオの創出

混合の小グループは、地域社会の理想の将来シナリオについて意見を出し合う。彼らは、目標に達するために乗り越える必要のある障害を見極め、彼らのヴィジョンを達成するための創造的な方法を見つけ、大グループに報告する。

4. 共有ヴィジョンの模索

将来シナリオを作った小グループが2つ一緒になり、互いに同意可能な将来ヴィジョンと取りうる行動を見出すと同時に、解決できない問題をリストにする。グループは拡大を続けていき、最後に全員参加の議論により、全員が同意できる共通事項と解決できない問題を区別する。

5. 行動計画の作成

最後のセッションで明確になった可能な行動に関して、参加者同士が行動グループを作る。実行を望む作業を達成するために、どのような支援体制を作り、公的にも関与して行くかを正確に記述する。

フューチャー・サーチ会議の成功と失敗の要因

ニュー・エコノミクス・ファンデーション(ロンドン)が1996年に実施した調査によると、次のような状況はフューチャー・サーチ会議を成功させる上での助けとなった：

- ・フューチャー・サーチ会議のテーマが、地域社会での優先度の高いものである。
- ・フューチャー・サーチ会議を、ローカルアジェンダ21に係わる既存のネットワークの上に築くことができる。
- ・影響力を持ち、広く尊敬を集める人物が、フューチャー・サーチ会議の成功に努力する。
- ・自治体が、フューチャー・サーチ会議の主唱者を信頼している。
- ・自治体職員が、旧来の計画手法に不満を持っている。
- ・地域の政党が、地域社会のガバナンスの価値を認め、市民参加の実験を奨励している。

フューチャー・サーチ会議は、次のようなことはできない：

- ・妥協を妨げる根深い価値観の対立の中で作業を行ったり、その対立を調停することはできない。
- ・新しい参加者を加えることなく、あるグループの基本的前提や行動を変えることはできない。

- ・人々抜きで作成された計画の責任を、人々に取らせることはできない。

同じ調査によれば、フューチャー・サーチ会議は、次のような要因によって妨げられた：

- ・地域社会の無関心、無気力。
- ・ローカルアジェンダ21担当職員、評議員、或いは最高責任者の交代は、指導力の欠如とフューチャー・サーチ会議準備の中断を生み出す。
- ・自治体が積極的に関与しない。
- ・自治体があまりにも短い期間での実行を押し付ける。
- ・慣れ合いの地域権力者のネットワークが、現状維持を擁護する。
- ・指名された運営グループが、フューチャー・サーチ会議のコンセプトに不慣れである。

出典：

Briefing Sheet “Future Search Conference”

Local Agenda 21 Guidance & Training

ICLEI

European Sustainable Cities & Towns Campaign

Supported by European Commission DG XI

参考文献：

Marvin Weisbord and Sandra Janoff (1995): Future search. An Action Guide to Finding Common Ground in Organisations & Communities. Berrett-Koehler Publishers: San Francisco

Facilitator Training organised by the network of future search practitioners called SearchNet. Contact address: Resources for Human Development Inc., 4333 Kelly Drive, Philadelphia, PA 19129, USA, Tel. 001-800-9516333

第9章 モデレーション技術 ローカルアジェンダ21活動促進のために

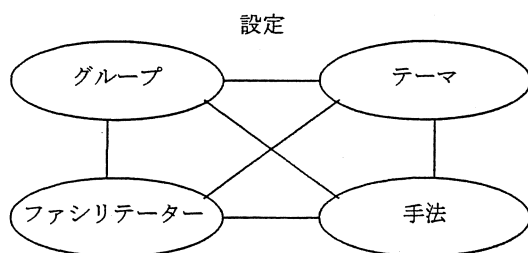
政治的観点からするとローカルアジェンダ21は、地域社会の未来のための、社会のすべてのグループによるヴィジョン、発展の方向性、価値及び、基本的決定に関する議論として見ることができる。しかしながらすべての関連グループを、討議やヴィジョン及び目標の実行に巻き込むためには、旧来の手法を超えた手法が必要である。ローカルアジェンダ21活動において、様々な利害関係者グループ同士のコミュニケーションの新しい方法は、長期的で目標指向の協働を円滑化し、維持し、作り上げる。ここに紹介するモデレーション技術は、以下の目的に役立つ。

モデレーション技術は、社会のすべての関係グループ及び部門間の実りある協働を促進し、やりやすくするために開発されている。「モデレーション」の言葉の意味は「適切なバランスを見出すこと」であり、対立する利害や立場やヴィジョンの調停を目的とするものである。

モデレーション技術をワークショップ等で活用すると、参加者は相互にも自分自身からも学ぶ結果になることが多い。モデレーターは、様々な方法を用いてこの学習と意見交換の過程を促進し、

- ・グループ作業を実行する。
- ・何らかの手法（適切な演習や質問等）を使って手助けをする。
- ・ホワイトボード、紙、カード、鉛筆などの用具を提供し、これらを利用して手助けをする。
- ・活発なグループ作業を維持するために、自身の経験（早い段階で対立的な状況を認識し、グループとの緊密な協力のもとでこれを解決する等）を持ち込む。

グループ内の討議に活用するモデレーション技術は、すべての参加者の関係をより親密にし、このような関係を作り上げることの妥当性を参加者に認識させる。



様々な条件や狙いを考慮した正しいモデレーション技術かどうかを判断する基準は、わずかながら存在する。一方で、どんなテーマが議論されようとしているのか？どんな論点が見出されうるのか？もう一方で、人々（グループまたは個人として）は、どんな願いや関心、利害、ヴィジョンを持っており、これらを表現したいか？を考慮すること。

ファシリテーターは、目的やテーマ、利用可能な時間、さらに環境（部屋、静かさ／騒がしさ、他の人々の期待等）に合った手段や手法を使うこと。

これらの原則からしても、ファシリテーターが非常に重要な役割を担っていることがわかるだろう。しかしこれは、ファシリテーターが優越的役割を持ったり、専門知識を持ち込むべきであることを意味しない。ファシリテーターが、ファシリテーターでありかつ専門家であることはあまり好ましくない状況であって、現在の役割をはっきりさせることが極めて重要である。このような場合は、参加者の役割を明確化するために、同僚が互いに助け合うことが望ましい。モデレーション技術の役目は、ローカルアジェンダ 21 活動の様々な段階に類似している。それゆえこの技術は、極めてはっきりした活動領域での目的達成に便利である。

適切なモデレーション技術は、以下の点をはっきりさせる。

- ・ 何人かが、他の人々と違う個人的イメージを作り上げているか。
- ・ 表に出ない何人かは、発言への刺激を必要としているか。
- ・ グループ内の社会階層や教育レベルの違いをどのように解決するか。
- ・ すべての人が参加できる機会。
- ・ 士気とムード。またもし必要ならば、これらをどのように改善できるか。
- ・ 対立や問題点を解決するために分析は必要か。
- ・ いつ結果を記録しなければならないか。

行政内部で活用されるモデレーション技術：注目される理由

ローカルアジェンダ 21 計画策定・実行過程において、自治体は複数の機能と役割を果たしている。

- ・ 自治体は、すでに達成した仕事に加えて、新しい考え方や提案を取り入れる。
- ・ 自治体は利害関係者としてプロセスに参加する。これは時に、自治体に対立や相反する利害の当事者となることを意味している。
- ・ 自治体は自らをファシリテーターとみなす、あるいは他の人々によってこの役割を与えられる。しかし、自治体は中立的な第三者ではない。

このような多様な役割が、矛盾した状況を生む危険はあるのだろうか？自治体は、当事者であると同時にファシリテーターでもあることは可能だろうか？問題があるにしても、実際には他にどうすることもできない場合も多い。自治体も他のローカルアジェンダ 21 活動に責任を持つどの主体も、モデレーション活動や職務のために外部ファシリテーターを雇う資金がない場合もある。

したがって、自治体やローカルアジェンダ 21 活動の他の代表者が、モデレーション技術（の適用）に慣れ親しんでおくことは理に適っている。これによって、地域社会／自治体レベルで活動するすべての人々は、日々の仕事がやり易くなるからである。また、地域社会レベルで計画策定・実行過程に取り組む人たちがこれらの技術に慣れれば、地域の人々とかなり違った関係を構築することができるだろう。伝統的な自治体－地域社会関係に代わってパートナーシップが構築される。これはローカルアジェンダ 21 活動の極めて前向きな副次効果である。

モデレーション技術：外部ファシリテーター

かなりの都市が、ローカルアジェンダ 21 活動が基本的で重大な組織的段階に到達した時に、外部専門家を参加させる。多数の市民が参加する市民集会や対立するテーマを議論する集会、市民参加プログラムや計画案の作成、特定のターゲット・グループとの対立を解決する場合等である。ファシリテーターは、何らかの課題の解決策を見つけ出すために雇われたり、概括的な契約の中の一定の任務を果たすか、市民集会の進行のような一回限りの用件を要請される。

外部ファシリテーターは、このような仕事を職業とするプロ、あるいは専門的技能を持った専門家である必要はない。ジャーナリスト、弁護士、教員は、単発イベントのモデレーションによく呼ばれる。何らかの形で地域活動に関わっている専門家の協力を得ることに成功すれば、ほんの小額の報酬或いは無報酬での協力と見なされる可能性がある。モデレーションを行う人物の公正さは妥協するべきではない重要な要因であるものの、専門家を巻き込むために、小規模な自治体はこの方法にとりわけ関心を持つ。

ファシリテーターを職業とする人が、職務に見合った適切な報酬を受けるべきであることは明らかであり、計画や運営のコンサルタントへの支払いを決して下回るべきではない。高額な費用がかかるため、自治体内部で会合の準備や事後評価の手助けができる場合のみ、専門家への相談が勧められる。モデレーション技術についての一定の知識を持つことが、ファシリテーター／モデレーターとより効果的でより意図的な協力を可能にし、結果的に費用を節約することができる。

モデレーション技術を学ぶ：利点と費用

グループ討論の円滑な進行手段としてのモデレーション技術は、地域社会や自治体内部よりも、産業界や教育部門において近年普及してきた。この理由の一つは、自治体は主として法の施行と実行に責任を持つという、伝統的な役割規定である。公共サービスの新しい管理運営モデルと市民参加の拡大に関する最近の議論によって、モデレーション技術のような手法の妥当性が高まりつつあり、ローカルアジェンダ 21 活動の展開はこの傾向をさらに後押ししている。地域で働いているほんのわずかな人たちが、研修でコミュニケーションやモデレーションの技術を学んでいるのみである。したがって、適切な訓練・教育プログラムは非常に重要である。一般的なモデレーション技術の経験を得ることは、それだけで十分によいことであるが、これらの技術がローカルアジェンダ 21 活動の中でどのように活用されるべきかを学び、勿論これを実践すれば、さらによいことである。

能力育成には全く違った次の 2 つのやり方があり、それぞれに長所と短所がある。

- A. ローカルアジェンダ 21 関係者が、他の都市の仲間とともに数日間の研修コースに参加し、そこから刺激や多くのアイデアを持ち帰る。また互いに多くを学び合う機会を持つ。しかしながらこの体験は、ほんのわずかな興味や理解しか表れてこず、モデレーションの知識を非常に限定したやり方でしか活用できない危険性がある。
- B. 専門的ファシリテーターが町にやってきて、ローカルアジェンダ 21 分野で活動しているたくさんの人たちを対象に研修を行う。この共通の経験はコミュニケーションのあり方を変える基礎となり、新しい関係とパートナーシップがこの研修だけで構築されるかもしれない。

もちろん両方の手法を採用するのが理想的だが、費用の面はどうだろうか。モデレーション技術の研修コースは、小規模の作業グループになるため、他のコースより少し高いかもしれない。しかし、地域社会のレベルやローカルアジェンダ 21 分野で働いている人たちが、今まで以上に効果的かつ効率的に仕事ができるようになる場合は、費用回収期間は比較的短い。外部専門家を常時雇う短所のひとつは、プロのファシリテーターの日当が、数日間の会議の費用よりも高いこともある点である。さらにそのような人は、限られた時間だけしか利用できない点も欠点である。能力を持った職員は、人的資源として都市に残る故に、先行投資になる。

自治体が職員だけではなく、地域社会の中心主体にも投資すれば、ローカルアジェンダ 21 活動にとってプラスになる。例えば、持続可能性と持続可能な発展への積極的な関わり合いを表明する市民団体は、大切な「戦友」になるかもしれない。

ローカルアジェンダ 21 関係者がモデレーション技術を活用する 5 つの理由：

1. 日常的に活動やグループの調整に取り組んでいること。
2. 外部ファシリテーターが特定のイベントや職務のために招請されている場合、外部ファシリテーターの適格なパートナーになるべきであること。
3. 日々の業務を円滑にし、より効率的に仕事をするための手段として有用であること。
4. 一般的に、市民とのコミュニケーション及び市民同士のコミュニケーションを改善する手段として役に立つこと。
5. ローカルアジェンダ 21 分野で仕事をしている多数の（グループの）人たちが、モデレーション技術を使った共通の経験をする場合、より専門的かつ個人的に協力できること。

モデレーション技術の活用例

モデレーション技術を活用した円滑な運営は、適切な枠組みを構築するための条件を整える組織的スキルや手腕だけではなく、状況に対する気配りや感受性を必要とする。マネジメント教育分野で開発された技術の活用も、役に立つだろう。これらのスキルに共通していることは、聴覚以外の感覚、例えば視覚に訴えるということである。視覚的手段を用いて物事をはっきりさせることは、すべてのモデレーション技術の基本的要素である。

モデレーション技術の次のような側面は、多くの点でローカルアジェンダ 21 活動の中から出てくる疑問に対応している。

a) 情報とアイデアの収集と体系化

例 1) カードに書き記し、見出しの下にそれらを分類する。

例 2) テーマを体系化するため、いわゆるマインド・マップを作成する。（我々が思い描くイメージを比較することができる）

b) 情報とアイデアの評価

例) ポイントシステムを活用し、参加者の願いの重み付けや順位付けをする。

c) 意思決定

例) 優先順位設定手法を活用して、体系化されたテーマを結びつける。

d) 個別側面の取り扱い

例) 明確な課題をもった小さな作業グループが、図式化やインターネット発表を活用する。

e) 行動の確立

例) 仕事や活動内容、参加者、日程及び進行手順を、体系的に計画し、記録し、視覚化する。このような総括は、参加者の同意の基礎としても、その後の会合のためのチェックリストとしても活用できる。

ICLEI国際研修センター (International Training Center) は、ローカルアジェンダ21活動のためのモデレーション技術の研修を行っている。コース終了時には認定証が授与される。詳しい情報は、ICLEI国際研修センター/ICLEIヨーロッパ事務局（フライブルグ）まで。

出典：

Briefing Sheet “Moderation Techniques”

Local Agenda 21 Guidance & Training

ICLEI

European Sustainable Cities & Towns Campaign

Supported by European Commission DG XI