

Local Collaboration and Partnership in Global Warming Actions: Case Study of Kyoto Prefecture

地方自治体の地球温暖化対策における 市民・住民との連携・協働の現状と課題 —京都府南部と北部の地域間比較を中心として—

豊田 陽介 (特定非営利活動法人気候ネットワーク)

Yosuke Toyota (Kiko Network)

野田 浩資 (京都府立大学)

Hiroshi Noda (Kyoto Prefectural University)

Abstract

We investigated how collaboration and/or partnership are conducted when global warming actions and policies are implemented in the local governments of Kyoto-prefecture, in 2014 and 2015. The findings are: 1) clear difference between the northern and the southern regions in conducting collaboration and partnership. 2) population change influences on prioritizing global warming actions and the policies in the local governments.

Keywords: Global Warming Action, Local Government Policy, Collaboration, Partnership, Interregional Comparison

1. 研究の目的と方法

1.1 調査の目的・背景

パリ協定の発効によって温室効果ガスの大幅削減が世界的な課題となりつつある昨今、温暖化対策の重要な担い手となる自治体においては、温暖化対策実行計画、地域推進計画等の策定を行うとともに、各地域の特性を活かした温暖化対策の推進が求められる。温暖化対策に取り組むことは、温室効果ガスの削減だけにとどまらず、地域の経済や産業、暮らしにも大きな変化をもたらすものである。例えば近年各地で建設・稼働が進んでいる大規模太陽光発電などは、その多くは首都圏に本社を置く企業であり地元企業は一部にとどまっている。また、富士山周辺や湯布院などでは企業の大規模メガソーラーに対して景観への配慮等を理由に地域で反対運動も起きている。逆に市民や地域の主体による地域主導型、地域協働型の取り組みでは、地域の経済の活性化や

雇用の創出などが期待できる(和田、2011)。交通分野においても公共交通を充実させることは、CO₂削減のみならず地域交通の利便性を高め、交通弱者の移動手段の確保にもつながるが、その充実のためには、交通事業者だけでなく利用者である地域住民も含めた合意形成が重要になってくる。このように温暖化対策の効果を高めるとともに、それに伴う便益を最大化するためには、地域での行政と市民・住民のパートナーシップ(協働)による地域特性を活かした総合的・統合的な対策が求められる。

自治体の環境政策に関する市民参加や連携・協働に関する既往研究としては、高橋(2000)、に代表されるような環境基本条例・計画、ローカルアジェンダなどの自治体計画における市民参加の状況や仕組みに関する事例研究が中心に進められてきた。近年では、高木(2009)、菊沢(2011)、平岡(2012、2014)、高橋(2013)のようにパートナーシップ組織の変遷

や今日的課題について言及した研究も見られる。一方で日本全体や都道府県単位での環境政策、特に温暖化対策における市民参加、連携・協働に関する動向把握も含めた面的な調査研究については、佐藤・中口(2014)、気候ネットワーク(2013)、平岡(2005、2006)などがあるがまだ少ない。また、これらの研究においては自治体の規模をその対策に影響を与える要素として捉えているものの、それ以外の要因についての分析はほとんど行われていない。京都府や京都市においては、京都議定書発祥の地ということもあり、地球温暖化防止が政策課題として高く位置づけられ、全国的にも先進的な温暖化対策条例を他地域に先駆けて実施するなどの進展が見られる。一方、同じ府内自治体でも中山間地などの小規模な自治体では、温暖化対策が政策課題として位置づけられておらず十分な予算や人員を充てることができないため、市民・住民とのパートナーシップの形成が進んでいない自治体も多い。

本研究は、こうした自治体における温暖化対策の進展状況、特に市民や民間団体との連携や協働の状況について面的に把握することを目的としたものである。また、各自治体における温暖化対策の進展に影響を与えている要因についての検討を行うことで、地域特性に応じた温暖化対策手法の進め方についての示唆を得ることを目的とする。

1.2 京都府における温暖化対策の概要

1997年に京都市内で気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3)が開かれ、温室効果ガスの削減等を目的とした「京都議定書」が採択された。このCOP3の開催は、京都府民の地球温暖化問題への意識啓発にも大きく寄与した。こうした国際的な動きを受けて京都府では、2001年の「京と地球の共生計画—地球温暖化対策推進版—」の策定以降、温暖化対策強化に取り組んできた。近年では「府地球温暖化対策推進計画」(2011年度改定)を策定し、中期的な目標として2030年度までに1990年度比25%の削減目標を掲げるなど全国的にも高い目標を掲げている。

民間レベルでも2010年から開催されている全国

の温暖化対策に関するベストプラクティスを審査・選出する「一村一品大作戦」(2008~2010)、「低炭素杯」(2011~2015)においても京都府代表がグランプリを含め2012年を除いて毎年受賞するなど高い評価を得ている。こういったことから京都府は全体的に温暖化対策に熱心な地域であるといえる。

1.3 京都府内の南北の自治体の特徴

南北に細長い形の京都府は、そのほぼ中央に位置する丹波山地を境にして、気候が日本海型と内陸型に分かれる。京都府南部地域(山城地域)は、京都府の南部に位置し、宇治市・城陽市・向日市・長岡京市・八幡市・京田辺市・木津川市・大山崎町・久御山町・井手町・宇治田原町・笠置町・和束町・精華町・南山城村の7市7町1村からなり、総面積約554km²で京都府面積の約12%、圏域人口では約71万人で、京都市を除く府内人口では約60%を占める。主に大阪のベッドタウンとしての住宅開発や交通網整備等による企業立地の増加が一部の地域で見られ、人口も増加傾向にある。

一方、北部地域(丹後、中丹、南丹)は、京都府の中部地域から北部地域に位置する、亀岡市、京丹波町、南丹市、綾部市、福知山市、舞鶴市、宮津市、京丹後市、伊根町、与謝野町の7市3町である。これらの地域は中山間地域に位置し、人口の減少や高齢化に伴う過疎、いわゆる「限界集落」の増加、耕作放棄地や鳥獣害被害の拡大、産業の衰退、雇用の減少、生活環境(交通・医療・福祉・教育)の悪化など、共通の課題を抱えている。

以上のように、京都府は温暖化対策における先進地域でありながらも、南部地域と北部地域に大きな地域差があり、地域特性の差が地球温暖化防止活動の連携・協働にどのように影響を与えているかを調査対象とするに適している。

1.4 調査手法

特定非営利活動法人気候ネットワークと地域環境社会学研究会(代表 京都府立大学公共政策学部教授野田浩資)による共同研究として、京都府内の自治体と民間団体や地球温暖化対策地域協議会を対象に、ア

ンケート調査、聞き取り調査を実施した。

自治体を対象としたアンケート調査票の配送と回収については、2014年8月末から9月半ばごろにかけて実施し、府内全26自治体（京都府を除く）からの回答を得た。アンケート調査に加えてより詳細に実態を把握することを目的に、自治体ならびに温暖化対策地域協議会を中心とする民間団体を対象にヒアリング調査を実施した¹⁾。

2. アンケート結果から見る府内自治体の動向

2.1 温暖化対策に係る体制

温暖化対策に関する専任職員（他の業務とは兼任していない職員）がいるのは3自治体のみで、府内のほとんどの自治体では専任職員を置いていなかった。

一方、自治体の温暖化対策における位置づけとして、65%以上の自治体で総合計画の「重要・重点」政策に位置づけられていた。さらに温暖化対策を地域経済や地域社会の活性化策に関連づけていると回答した自治体も38.5%になった。これは同様の調査（気候ネットワーク、2013）の市町村の結果と比べてもそれぞれ高い数字になっている。

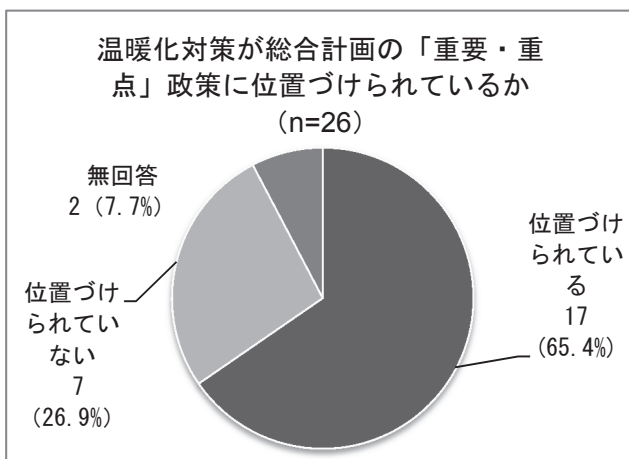


図1 総合計画における温暖化対策の位置づけ
出所) 筆者作成

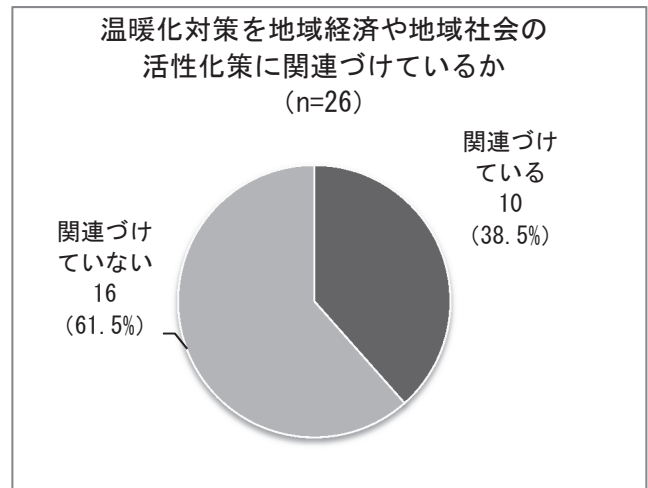


図2 地域活性化策としての温暖化対策の位置づけ
出所) 筆者作成

2.2 自治体と住民や民間団体との連携・協働

地域で温暖化対策に取り組む主体として、地域住民やコミュニティで形成される温暖化対策地域協議会や市民団体、自治会、地縁組織などがある。これらの住民や民間団体と自治体による連携・協働として、省エネイベントや学習会などの環境イベントの共催、事業所への省エネ提案活動、学校での環境教育の実施などが行われている。こうした温暖化対策を行う上での民間団体との連携・協働の必要性については「大変必要である」、「必要である」という回答の合計が約9割と、多くの自治体で重要なものとして認識されている。自治体は、域内で取り組んでいる民間団体についても概ね把握しており、住民や民間団体との特定のテーマやプロジェクト、イベント等の対策実施過程においての連携・協働も見られる。

同様に自治体と地球温暖化防止活動推進員（以下、推進員）や京都府地球温暖化防止活動推進センター（以下、京都府センター）との連携・協働が行われていることも確認された。また、推進員を仲介して京都府センターとのやりとりを行ったり、地域での環境イベントの際などにグッズを借り受けたりすることもあり、自治体と推進員、推進員と京都府センターの3者間で重層的な連携・協働関係が構築されていると見られる。

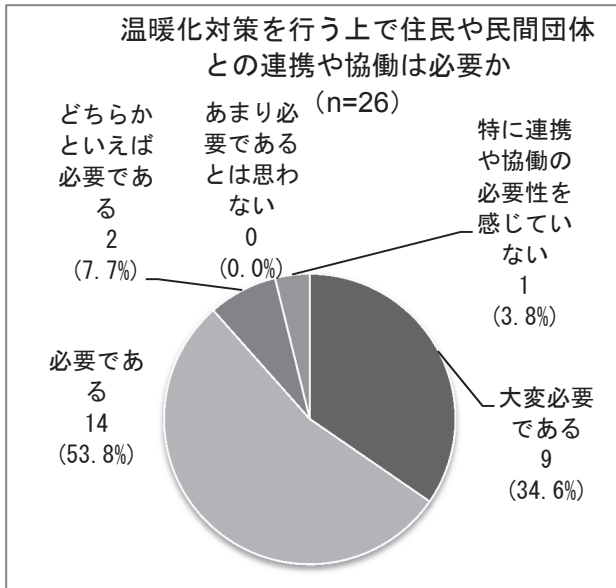


図3 温暖化対策を行う上での連携・協働の必要性
出所) 筆者作成

3. 南北間での取組状況の比較

3.1 分析方法

自治体アンケート調査の結果について、京都府内自治体を、京都市を除いて以下のように南北に分けて分析を行った²⁾。

表1 京都府内自治体の南北区分

京都府南部 15自治体	宇治市、木津川市、京田辺市、城陽市、長岡京市、向日市、八幡市、井手町、宇治田原町、大山崎町、笠置町、久御山町、精華町、和束町、南山城村
京都府北部 10自治体	綾部市、亀岡市、京丹後市、南丹市、福知山市、舞鶴市、宮津市、伊根町、京丹波町、与謝野町

出所) 筆者作成

3.2 南北間の取組状況の比較

(1) 温暖化対策の地域活性化策への位置づけ

京都府内の自治体を南北に分けて比較を行ったところ、自治体で温暖化対策を総合計画の「重要・重点」政策に位置づけているかどうかについては差が見られなかったものの、温暖化対策の地域経済や地

域社会の活性化策への関連づけについては、京都府北部では5割の自治体が関連づけているが、京都府南部では関連づけている自治体の数が3割未満となるという傾向が見られた(図4)。

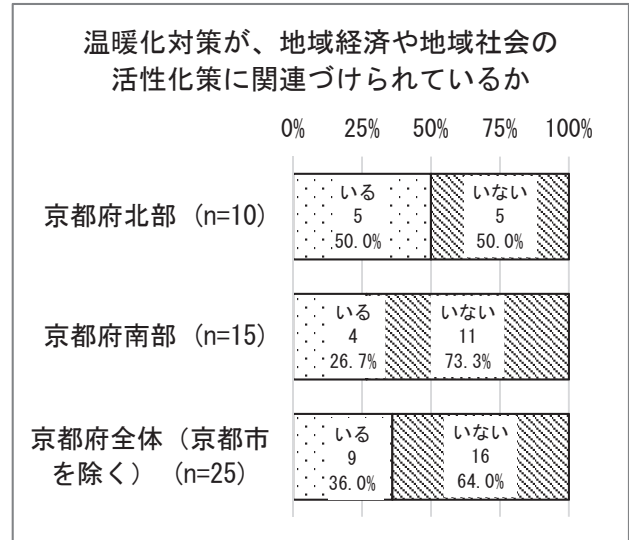


図4 地域活性化策としての温暖化対策の位置づけの南北比較

出所) 筆者作成

(2) 住民や民間団体との連携・協働

温暖化対策を行う上での住民や民間団体との連携・協働の必要性、ならびに地域で活動する民間団体の把握状況については、南北での地域差は見られなかった。その一方で、地球温暖化対策における住民や民間団体との連携・協働内容については、一定の傾向が見られた。京都府南部の自治体では「特定のテーマのプロジェクトの実施」という回答が最も多く7割を超えている。それに対し京都府北部の自治体では、「環境基本計画、地球温暖化対策実行計画などの計画・ビジョン策定への参画」が6割と最も多くなり、「特定のテーマのプロジェクトの実施」という回答は3割にとどまった(図5)³⁾。

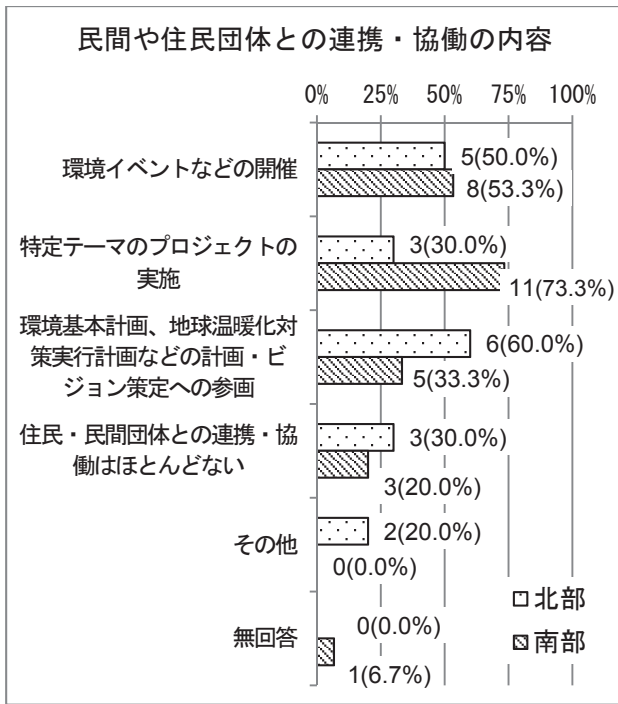


図5 自治体と民間や住民団体との連携・協働の内容
出所) 筆者作成

(3) 地球温暖化防止活動推進員との連携・協働

自治体は推進員との連携・協働として、環境イベントを開催するときの協力や、菜の花プロジェクトやグリーンカーテン、学校での環境教育の実施などの特定のプロジェクトを協働で実施したり、自治体の計画やビジョンを策定する際やそれらに基づく施策の実施時に協力を求めたりしている。こうした推進員との連携・協働による取り組みの有無については、京都府北部の自治体では「ある」と回答した自治体が8割であるのに対し、南部では5割未満となり、北部で高くなる傾向が見られた(図6)。

推進員との連携・協働の内容について、京都府北部の自治体では「環境イベントなどの開催」が最も多く、7割を超えている。また、その他以外のすべての回答が6割を超えている。

それに対し、京都府南部の自治体では「環境イベントなどの開催」「特定のテーマのプロジェクトの実施」という回答は7割を超えているものの、「環境基本計画、地球温暖化対策実行計画などの計画・ビジョン策定への参画」という回答は見られなかった(図7)。

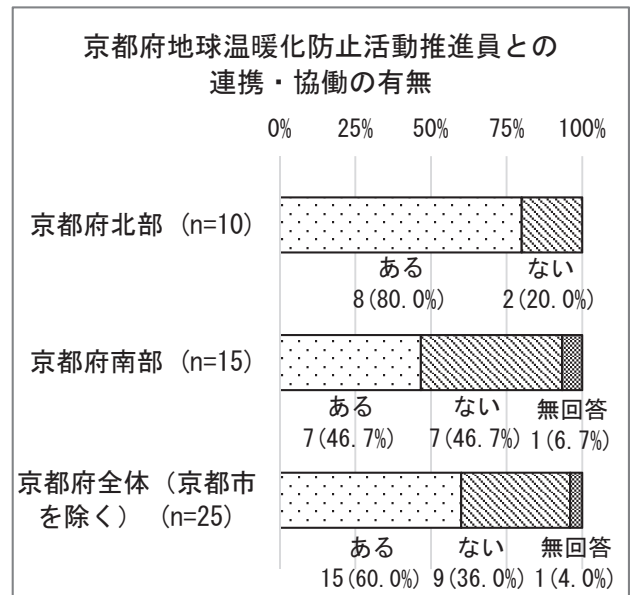


図6 自治体と推進員との連携・協働の有無
出所) 筆者作成

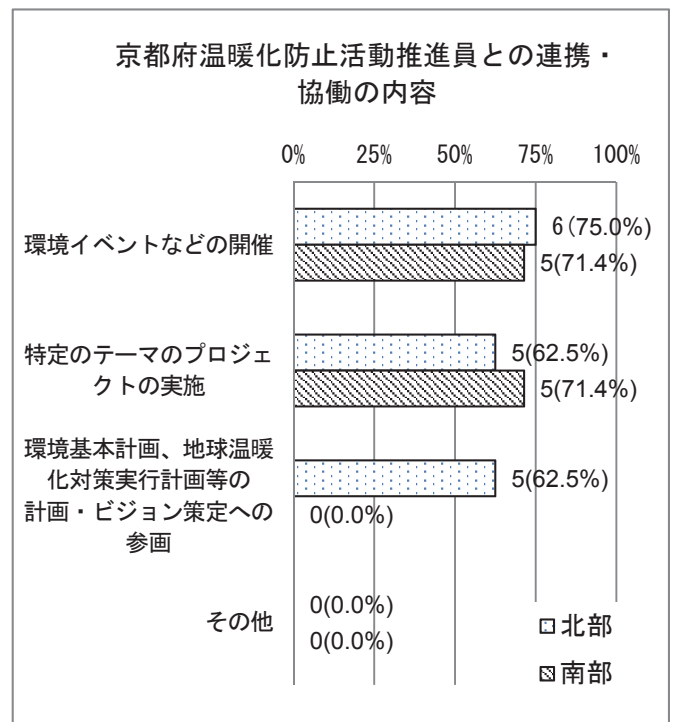


図7 自治体と推進員との連携・協働の内容
出所) 筆者作成

4. 南北間比較に基づく考察

4.1 京都府北部と南部の地域差の背景

2014年度のアンケート調査にもとづき、京都府北部と南部の地域間比較を行った結果、自治体における温暖化対策の傾向としては、全体的に京都府北部の自治体の方が京都府南部の自治体に比べて、温暖

化対策を地域づくりとして位置づけていることや、推進員と連携した取り組みを進めている傾向が見られる。背景には、地域の人口動態をはじめ、地域経済の状況や地域の課題の違いなどが温暖化対策の進展に影響を及ぼしている可能性がある。本節ではヒアリング調査の結果をもとに考察を行う。

先述したように、自治体で温暖化対策を総合計画の「重要・重点」政策に位置づけているかどうかについては差が見られなかったものの、温暖化対策の地域経済や地域社会の活性化策への関連づけについては、京都府北部では5割の自治体が関連づけているが、京都府南部では関連づけている自治体の数が3割未満で、北部で高くなる傾向が見られた。同様にヒアリング調査においても、北部地域の自治体では温暖化対策を実施することで地域経済や地域社会の活性化に結びつけていこうとする意向が伺えた。

例えば京丹後市は、丹後ちりめんに代表される織物業で発展した地域であるが、1965年頃の最盛期に比べ近年はその20分の1程度の規模に衰退している。2004年4月に京都府中郡峰山町、大宮町、竹野郡網野町、丹後町、弥栄町、熊野郡久美浜町の6町が合併し、現在の京丹後市となったものの人口減少は止まらず、2004年の合併直後からも、およそ5000人程度の減少が見られる。そこで温暖化対策の実施にあたっては、市域の約7割を占める森林資源を有効活用し、地域の新しい産業づくりによる地域活性化の可能性を検討している。また、再生可能エネルギー活用についても、織物工場の敷地内に織物業界と連携して太陽光発電の設置を行う事業を実施するなど、再生可能エネルギーと従来の産業との連携を図ることで、地域の新しい発展の方向性についての模索を行っていることがヒアリングから確認された。

宮津市では、市の重要な観光資源である天橋立が台風による高波や今後の温暖化に伴う海面上昇等によって大きな被害を受けることから、温暖化対策に早くから取り組んできた。近年では、市の基本構想として地方自治法第2条第4項に基づく総合的かつ計画的な行政運営を行うための基本構想として、宮津市のまち

づくりの道筋を示す基本指針となる「みやづビジョン2011」を策定している。この市の基本施策の中に「環境保全と生活環境の向上」が掲げられ、重点戦略においても地域経済力を高めるための「自立循環型経済社会構造への転換戦略」として、バイオマスタウン構想の推進などを含めて地域資源を活用していくこと、またこれらを地域の関係団体や住民によって構成される団体との協働で進めていくことを重視していることがヒアリングで確認された。実際に宮津市では市の温暖化対策地域協議会である「みやづ環の地域づくり推進ネットワーク」を母体として、住民から協力を募り太陽光発電を設置する事業を提案段階から市との協働で実施するなどの事例も生まれている。

このように北部地域においては、人口流出や地域経済の衰退という問題に対応していくことが重要な政策課題になっているからこそ、実施される温暖化対策もまた地域課題の解決や地域経済・社会の活性化に寄与するような手法や内容で実施されているものと考えられる。特に森林などの自然的な地域資源については、有効活用することによって地域の活性化につなげていこうとする考えが見られる。

一方、南部地域では、人口減少地域もあるものの、減少率が10%以上の地域は少なく、微減、微増から20%以上の人口増加地域まである(図8)。特に近年人口増加が著しい地域においては、地球温暖化をはじめとする地球環境問題よりも、人口の増加・移動とともに住民生活を支えるライフラインや公共施設の整備・拡充や、開発に伴う景観や森林・河川などの自然環境の保全・再生に取り組んでいくことが喫緊の課題となっている。そのため環境政策においても温暖化対策よりもごみ問題への対応や自然環境保全・再生などの活動が優先される傾向が見られる。例えば南部地域自治体の中でも人口増加率が著しい木津川市では、近年の人口増加に伴うコミュニティの再編やクリーンセンターの建設など、温暖化対策以外の分野で様々な課題を抱えており、それらの優先度が高いため、結果的に温暖化対策に十分な予算や体制を割けないでいる状況がヒアリング調査から示された。

4.2 人口動態と地域の温暖化対策の課題

南北間の自治体の人口推移の状況を見ると、京都府北部地域はすべての自治体で人口減少傾向にあり、2000年から2015年にかけて北部地域全体の人口は14.6%減少している。一方、南部地域でも人口減少が進む地域も多いが、逆に人口増加が著しい自治体もある。こうした人口動態とあわせて地域の温暖化対策の状況を見ていくと次のような傾向が見える。

北部地域・南部地域ともに見られる「人口減少地域」においては、温暖化対策以上に人口減少対策や産業振興が重要で、温暖化対策にまで人手や予算をまわすことができず、ともすれば温暖化対策は義務や負担として受け止められがちである。こうした地域において温暖化対策を進めていくためには、温暖化対策を単なるCO₂削減のためだけの対策としてではなく、地域の産業や経済、生活、交通などと合わせて実施することで相乗的な効果を上げることができる、総合的な政策として位置づけていくことが求められる。

南部地域の「人口安定地域」のいくつかの自治体では、2000年初頭から、自治体の環境基本計画や温暖化対策実行計画の策定時から市民参加で取り組み、地域住民を中心とした計画推進組織や温暖化対策地域協議会を設置してきた。しかしながら、近年は、設立からかなりの年数を経過した団体もあり、メンバーの固定化や高齢化から、活動の頻度が組織の設立当時に比べて停滞気味になり、当初計画に位置づけられた役割を果たせなくなっている組織も多く、市民参加の推進のためにも推進組織の見直しと再編が大きな課題になっていることが城陽市、長岡京市からのヒアリング調査でも確認された。

南部地域の「人口増加地域」においては、地球温暖化をはじめとする地球環境問題等への対応以前に、人口の増加・移動とともに地域住民の生活を支えるライフラインや公共施設の整備・拡充や、開発に伴う景観や森林や河川などの自然環境の保全・再生に取り組んでいくことが喫緊の課題となっている。そのためそれ以外の政策の優先順位は低くなりがちで、温暖化対策についても十分な人手や予算がないために、対策が進

んでいない。これらの地域では、今後のまちづくりの中に温暖化対策の要素を取り込み、低炭素で持続可能なまちづくりを進めていくことが求められる。

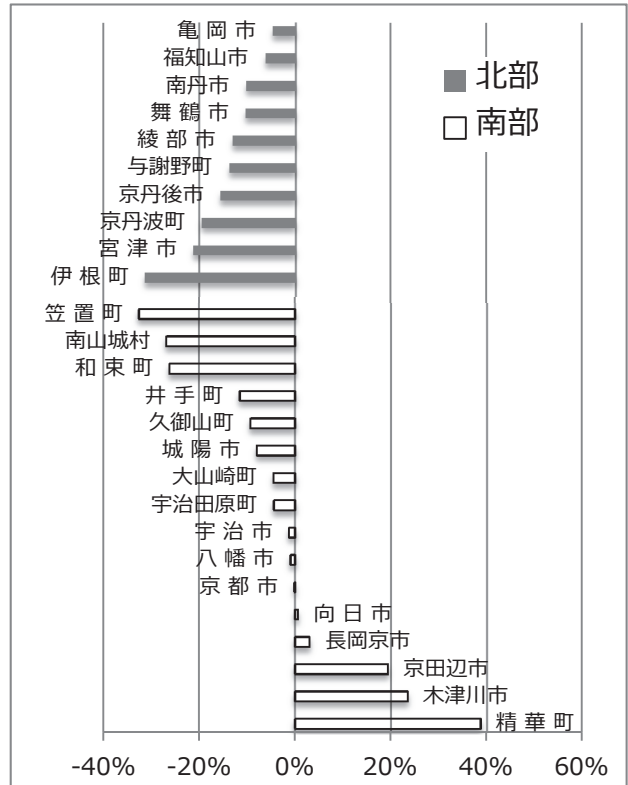


図8 京都府内自治体の人口増減率 (2000～2015年)

出所) 京都府統計人口統計より筆者作成

5. おわりに

本研究では京都府内の自治体、民間団体の温暖化対策における連携と協働に関する実態調査を行った。その結果として、京都府内の温暖化対策の動向を面的に把握するとともに、次の2つのことを明らかとした。第1に、京都府内の自治体の取り組みにおいては、北部地域において温暖化対策に一定取り組む自治体が多い傾向が見られた。北部地域では、自治体政策における温暖化対策の位置づけや民間団体や住民、京都府センターや推進員との間での連携や協働が進められていた。第2に、こうした南北間の傾向の違いが自治体の人口動態との関連性によって生まれている可能性が、アンケート調査、ならびにヒアリング調査から見えてきた。ただし今回の調査は、京都府下自治体の全数調査であり、分析対象となる

ケース数から統計的検証においては限界があった。そういったことから今後の研究課題として、京都府以外の都道府県にも範囲を広げ、自治体レベルでの温暖化対策を検討する上で、人口動態が一つの規定要因になるかどうかの検証を行っていくことが求められる。また、本研究で得られた知見を適用して分析を進め、地域特性に合ったパートナーシップ型の温暖化対策手法の提案を行なっていきたい。

——— 注 ———

- 1) ヒアリング調査は2014年から2015年度末にかけて実施した。対象は自治体（京田辺市、城陽市、長岡京市、宮津市、京丹後市、木津川市）、パートナーシップ組織等（京のアジェンダ21フォーラム、京田辺市環境パートナーシップ会議、みやづ環の地域づくり推進ネットワーク、京都府地球温暖化防止活動推進センター、省エネ普及ネット京都）である。
- 2) 京都市は京都府下唯一の政令市であり、予算規模や人員などの面において他と大きく隔絶すること、また地勢的に京都府北部と南部の中間に位置することから、どちらかに加えることで偏りが生まれる原因になることから除外した。
- 3) 京都府南部の自治体において「特定のテーマのプロジェクトの実施」が北部地域に比べて高くなった理由としては、南部地域においては推進員制度の開始前の早い時期から環境基本計画の策定が進み、それにともない地域協議会が設立され、その中で緑のカーテンなどの特定のテーマのプロジェクトが早い時期から実施されてきたことが原因と考えられる。

——— 参考文献 ———

- 菊沢正裕（2011）「福井市環境パートナーシップ会議の10年」『福井県立大学論集』第37号、pp.87-98。
- 気候ネットワーク（2013）『地球温暖化防止に関する地方自治体の取り組み調査報告書』。
- 気候ネットワーク・地域環境社会学研究会（2015）『京都府内の地球温暖化防止活動における連携・協働に関する調査結果報告書』京都府立大学地域貢献型特別研究費研究成果報告書。
- 気候ネットワーク・地域環境社会学研究会（2016）『京都府内の地球温暖化防止活動における連携・協働に関する調査結果報告書2』京都府立大学地域貢献型特別研究費研究成果報告書。
- 佐藤徹編（2006）『地域政策と市民参加—「市民参加」への多面的アプローチ』ぎょうせい。
- 佐藤徹・中口毅博（2014）「市区レベルの環境パートナーシップ組織の実態分析」『産業研究』第48巻第2号、pp.17-30。
- 高橋秀行（2000）『市民主体の環境政策』公人社。
- 高橋秀行（2004）「環境パートナーシップ活動の進展と課題」川崎健次・中口毅博・植田和弘編『環境マネジメントとまちづくり』学芸出版社、pp.105-134。
- 高橋秀行・佐藤徹・森賢三（2013）「環境パートナーシップ組織」高橋秀行・佐藤徹編『新説 市民参加〔改訂版〕』公人社、pp.289-364。
- 高木直樹（2009）『ながの環境パートナーシップ会議のあゆみと抱える問題』（第8回ながの環境パートナーシップ会議大会・資料）。
- 豊田陽介・平岡俊一・山添史郎・野田浩資（2014）「多主体連携による政策形成における環境NPOの役割—省エネレベルの制度化を事例として」『日本地域政策』第12号、pp.129-136。
- 平岡俊一（2005）「地方自治体での地球温暖化対策における市民参加に関する研究—京都府内市町村を対象にした調査をもとに」『環境情報科学論文集』19、pp.217-222。
- 平岡俊一（2006）「地方自治体における地球温暖化対策に関連する条例の動向と評価」『環境情報科学論文集』20、pp.487-492。
- 平岡俊一・豊田陽介・山添史郎・野田浩資（2012）「環境パートナーシップ組織の機能と活動展開プロセス—京都市における「京のアジェンダ21フォーラム」の到達点と課題」『環境経済・政策研究』第5巻第2号、pp.1-13。
- 平岡俊一（2014）「環境パートナーシップ組織の今日的意義と停滞化—近畿地方での事例調査から」『人間と環境』40(2)、pp.2-16。
- 和田武（2011）『拡大する世界の再生可能エネルギー』世界思想社。