

# 地方自治体における市民参加型の地球温暖化対策を 推進する仕組みと社会的背景 ——滋賀県野洲町の事例をもとに——

平岡 俊一\*

和田 武\*\*

滋賀県野洲町は市民参加型の地球温暖化対策を推進する先進的自治体である。本研究では、野洲町での取り組みの経緯や現状を調査し、その概要や成果などについて明らかにするとともに、その分析にもとづいて対策推進の仕組みやそれを可能とした社会的背景について考察した。野洲町は、新エネルギービジョンを市民参加によって策定し、地域通貨を活用した地域協働太陽光発電所の設置、ボランティアと森林組合の協働による里山保全など、地域の多様な主体を巻き込んだ温暖化対策を展開している。考察の結果、野洲町における温暖化対策は、一貫して市民主導、ボトムアップ型のプロセス、仕組みのもとに推進されていることが明らかになった。野洲町においてこのような仕組みにもとづく対策の実施が可能となっているのは、第一に、再生可能エネルギーというテーマから対策を進めることにより温暖化問題を「可視化」していること、第二に、行政が温暖化対策を確実に推進するための政策的、組織的な裏づけを明確に行っていること、そして第三に、取り組みの担い手となることが期待される主体の把握、さらにそういった担い手間のネットワーク化を積み重ねていること、が背景にある。

キーワード：自治体、地球温暖化対策、市民参加、野洲町、再生可能エネルギー、新エネルギービジョン、ボトムアップ、ネットワーク化

## はじめに

今日、日本における地球温暖化対策（以下、温暖化対策）を前進させる上で、地方自治体レベルでの温暖化対策の推進は特に重要な意味をもつ。温暖化の原因となっている温室効果ガス

は、市民生活から事業活動まで多様な社会経済活動に起因しているが、その排出の動向は地域性や人口規模などによって大きく異なっている。そのために、各地域の条件に適したきめ細かい対策を、自治体等を単位にして実施することが必要になる。さらに、かつて公害対策において、国に先駆けていくつかの自治体が先進的な政策や対策モデルを実施し、それらが国レベルや他地域の取り組みに大きな影響を及ぼした

\*立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

\*\*立命館大学産業社会学部教授

ように、温暖化対策においても、自治体レベルで先進的な対策モデルを率先して実施することが、国レベルでの対策を促進・変革させていく上でのひとつの契機になり得ると考えられる。このような理由から、自治体レベルで温暖化対策に取り組む意義や重要性は非常に大きいと捉えられる。実際に、近年、温暖化対策に取り組もうとしている自治体は増えており、さらに国が自治体に対する温暖化対策推進のための支援施策を実施するようになってきていることから<sup>1)</sup>、今後、自治体レベルでの温暖化対策は活発化することが予想される。

そして、この自治体での温暖化対策においては、市民参加が重要なキーワードになる。温暖化問題は幅広い分野での社会経済活動に起因していることから、その対策において利害が関係する主体は多様である。そのため、温暖化対策を行政機関だけで実行していくことには限界があり、関係する主体間での合意形成が不可欠である。したがって、市民や事業者をはじめとする多様な主体の参加を得る、市民参加型の対策の実施の必要性が高くなる。市民等と行政の距離が比較的近い自治体レベルは、市民参加型の温暖化対策を推進していくのに相応しい場と言える。

先述したように、近年、温暖化対策を実施する自治体は増加しているが、その現状は、行政主導での計画等の策定、行政事務事業範囲内での対策、ならびに市民等に対する広報啓発活動を行う段階にとどまっている自治体が多い。また、対策への市民参加についても、条例・計画の策定など、一部の取り組みに限定されており、具体的対策の実施段階において地域の広範な主体を巻き込むような状況になっていない場合が多い（平岡，2003a）。このような状況にあ

る要因のひとつとして、そもそも自治体レベルで具体的にどのような温暖化対策ができるのか、どのように対策を進めるべきなのか、どうすれば市民参加が進むのか、といった、温暖化対策を推進する「仕組み」やそれを可能とする社会的「背景」に関する知見が極めて不足している状況にあることが指摘できる（平岡，2003a）。

こうした現状を解決するためには、そのような知見の蓄積に寄与し得る、先進事例に関するより踏み込んだ調査にもとづく研究を重ねることが必要になる。しかし、これまでの自治体の温暖化対策を対象とした研究の多くは、統計的調査によって対策の全般的な特徴や傾向を明らかにするもの、あるいは先進事例の概要や成果の紹介にとどまっている場合が多く、踏み込んだ事例研究等はほとんど実施されてこなかった。

以上の現状を踏まえ、滋賀県野洲町<sup>2)</sup>における市民参加型の温暖化対策の事例をもとにした研究を実施する。具体的には、まず、野洲町における温暖化対策の概要やその成果、意義について明らかにする。さらに、一連の取り組みがいかなる仕組みによって推進され、それはどのような地域の社会的背景によって可能となったのか、といったことについて、参与観察等の調査によって得られた知見をもとに考察する。

野洲町を事例として取り上げた理由は、第一に、再生可能エネルギー普及をはじめとした温暖化対策を具体的に実行し、一定の成果を挙げている段階に至っている点にある。第二には、野洲町が、農業地域である一方で、人口が急増している新興住宅地域、県下有数の工業地域であるなど、多様な地域性を有している点、第三に、そこでの取り組みが、太陽光発電、里山保全をはじめとして、日本であれば多くの地域で着手

が可能であるような分野での取り組みを中心に展開されている点にある。以上から、本研究の課題について考察する上で野洲町の事例を取り上げる意義は大きいと考えた。

## 1. 研究方法

本研究では、野洲町で開催された、新エネルギービジョン策定委員会などの各種会合やイベント等への参加による参与観察、町職員や取り組みに参加している市民等の関係者へのヒアリング、取り組み地域及び関連施設等の現地調査、その他各種資料等の収集などによるデータ収集を行い、それらで得られた知見をもとに考察を行う。

## 2. 野洲町における温暖化対策の経緯と現状

### 2.1 地域概要

滋賀県野洲町は滋賀県の南東部に位置する自治体で、2004年8月現在の人口は約3万7,000人を数える。町の総面積は40.51km<sup>2</sup>で、その4分の3以上を山林と農地が占めており、稲作を

中心とした農業の盛んな地域である。その一方で、町内を国道8号線とJR東海道本線が通り、大阪や京都へのアクセスが良好なことから、近年では駅前を中心に宅地化が進み、2000年時点での人口増加率は5.3%（1995年比）と、人口が毎年増加している地域である。また国道周辺には県内有数の工業地域（県内第5位の工業製造品出荷額）が形成されており、その中には大手企業の工場も数社進出している。

### 2.2 地域新エネルギービジョン策定までの経緯

野洲町では、1998年頃から、以前から活動してきた環境団体以外に森林保全やエコライフ推進などを掲げるさまざまな環境保全活動が地域に生まれ、行政側にも廃食油のバイオディーゼル燃料化、住宅用太陽光発電設備設置への支援制度導入、ISO14001取得をめざす動きなどが現れてきた（遠藤，2002）。そのような状況の下で、1999年から、本格的な温暖化対策の実行をめざして地域新エネルギービジョンの策定が実施されることになった。

地域新エネルギービジョン（以下、新エネルギー

表1 野洲町における地球温暖化対策関連年表

|          |                                       |
|----------|---------------------------------------|
| 1993年4月  | ・「グローバル・フォーラム世界科学技術会議・滋賀1993」が野洲町で開催  |
| 1995年10月 | ・「ほほえみ やすちよう宣言」発表                     |
| 1998年    | ・「野洲町まちづくり白書」作成作業開始（～2000年）           |
| 1999年3月  | ・「第4次野洲町総合発展計画」策定                     |
| 同年5月     | ・町による「住宅用太陽光発電システム設置補助金」制度開始          |
| 同年6月     | ・小南自治会がエコライフ活動に着手                     |
| 同年10月    | ・「野洲町地域新エネルギービジョン」策定作業開始（～2001年）      |
| 2001年12月 | ・「エコSUN山プロジェクト」開始（～2002年）             |
| 2001年5月  | ・「第9回環境自治体会議 びわこ会議」が野洲町で開催（新旭町との共同開催） |
| 2002年4月  | ・地域協働発電所「ほほえみ2号」設置                    |
| 2004年5月  | ・「すまいる市」プロジェクト開始                      |
| 同年10月    | ・野洲町と中主町が合併し、野洲市発足                    |
| 2005年5月  | ・地域協働発電所「ほほえみ3号」設置                    |

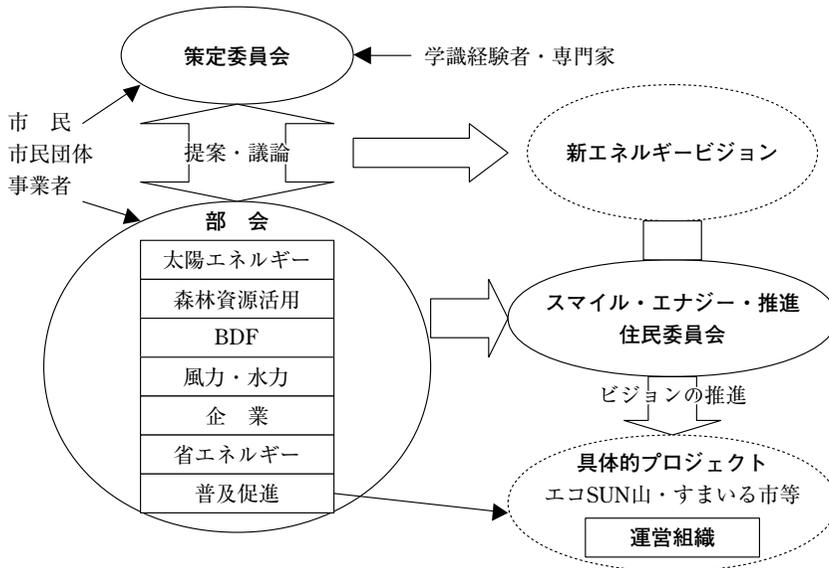


図1 新エネルギービジョン策定・推進の体制

ギービジョン)とは、都道府県あるいは市町村における再生可能エネルギーなどの導入・普及に関する計画のことで、その策定に当たっては、経済産業省から新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)を通じて100%補助が支出される。新エネルギービジョンの策定は、「地域新エネルギービジョン策定委員会」(以下、策定委員会)を設置し、その審議を経て行われることになっている。野洲町では、市民参加による策定を進めるために、町内の環境団体の代表や環境保全に関心ある市民、事業者に加えて、学識経験者や町外の環境NPOなどの委員によって策定委員会を構成した<sup>3)</sup>。当初の策定作業では、主として町内の再生可能エネルギー資源賦存量や利用可能量の推算とそれにもとづいて重点を置く再生可能エネルギーの種類の選定などを実施しつつ、再生可能エネルギー普及システムに関する意見交換がワークショップ形式で実施された。通常、新エネルギービジョンの策定は、NEDOからの補助金の関係もあ

り、1年間で策定する自治体が多いが、野洲町では、踏み込んだ市民参加によるビジョン策定にはさらに1年間の議論が必要であるということになり、次年度も策定作業を継続させることになった。

2000年度になると、策定委員会からの提案により、市民が自由に参加できる7つの住民部会(太陽光発電、森林資源活用、BDF、風力・水力、企業、省エネルギー、普及促進)が設置されることになる(図1参照)。各部会は、町内でこれまで再生可能エネルギーの各テーマに関する活動や仕事に実際に関わった経験を持つ市民を中心に構成された。具体的には、太陽光発電部会は発電システムを住宅に設置している市民や関連事業者、風力・小水力部会は小型風力利用に取り組んでいる市民や関連事業者、森林資源活用部会には町内の森林組合員や森林に関心をもつ市民、BDF部会には廃食油回収を実践してきた主婦グループ、企業部会には町内にある企業の環境担当者が、省エネルギー部会に

は省エネ活動を積極的に行っている自治会、普及促進部会には町内の環境 NPO のメンバー、が主に参加している。

ビジョンの策定は、策定委員会で合意された方針を尊重しつつ、各部会で、参加者自らの活動等の実績、それを通じて把握している地域の現状等を踏まえた議論が展開、提案が形成され、さらにそれらを受けた策定委員会が具体的なビジョンの内容について審議するという往復作業を経ながら行われた。

こうして策定された野洲町新エネルギービジョン「スマイル・エナジー・ビジョン」は、まず冒頭で、「地球温暖化防止に貢献していくために（中略）責任をもつ地方自治体としてエネルギー問題に積極的に取り組む」（野洲町、2001：5）と、このビジョンが温暖化対策を進めるために策定されたものであることが明記されている。具体的な施策の部分においては、部会のテーマごとに、部会参加者をはじめとするそれに関連した町内での市民・地域活動等を紹介し、そういった取り組みをさらに地域全体で展開していくための方策、制度等が明記されている。例えば、「地域協働発電所づくり」では地域通貨を活用した広範な市民参加による太陽光発電所設置の仕組み、「森林資源の活用促進策の展開」では町民と森林関係者有志による森林維持・管理のための組織づくり、町民プールへの木屑ボイラー導入や木材ストーブの普及など需要づくりの仕組み、「産業部門での省エネルギーの取り組み推進」では ISO 取得企業連絡会議の設置、地域版環境診断システムの展開方法、などが明記されている。

それまで、他自治体で策定されてきたビジョンは、例えば、公共施設に太陽光発電を設置するといった、再生可能エネルギー関連設備・機

器の導入などに関する内容が主である、いわゆる「ハード」中心のビジョンであった。しかし、野洲町で策定された新エネルギービジョンは、市民が取り組みやすく、各主体と連携しながら再生可能エネルギー普及・導入を推進しようとする仕組みやそれを支援するための制度の実施などに重点が置かれた、「ソフト」重視のビジョンになっているという特徴をもつ。

## 2.3 新エネルギービジョン策定後の温暖化対策

### 2.3.1 エコSUN山(さんさん)プロジェクト

野洲町の新エネルギービジョン策定後の具体的な温暖化対策の中で、全国から注目を受けているのが、地域通貨を活用した地域協働太陽光発電所の設置、ボランティアと森林組合の協働による里山保全、の2つの取り組みからなる「エコSUN山プロジェクト」である。同プロジェクトは、新エネルギービジョン策定における部会のひとつ、自然エネルギー普及促進部会（以下、普及促進部会）からの提案をもとに具体化されたもので、ビジョンの中にも明記されている。また、プロジェクトの推進・運営は、普及促進部会の主要メンバーであった町内の環境 NPO「環境政策研究会」が発展する形で設立された NPO 法人「エコロカル・ヤス・ドット・コム」（以下、エコロカル）が担当している。

太陽光発電の普及を目的にした取り組み「エコSUNプロジェクト」は、エコロカルが市民に1口1万円の寄付金を募り、寄付金が一定額貯まれば、エコロカルは、それをもとに太陽光発電所を設置するというものである。また、寄付金に対しては、一口あたり地域通貨1万1,000「smile」が交換されるようになっている。地域通貨 smile は、町内の協賛事業者（商店や建築

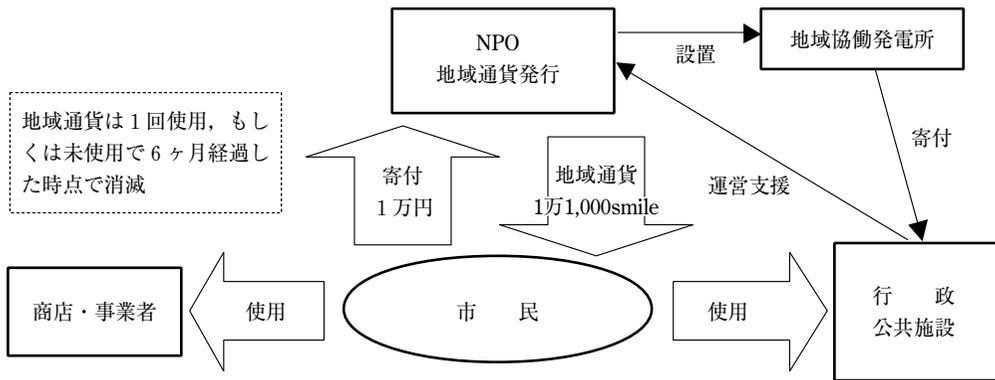


図2 エコSUNプロジェクトの概要

業者など約10事業者)の商品やサービスの料金の一部の支払いや、町の温水プール、トレーニング室、歴史民俗資料館等の公共施設の入場料や利用料などに使用できる。ただし、未使用のまま6ヶ月経過、もしくは使用した時点で消滅するようになっている。2001年12月にプロジェクトは開始され、翌年4月までに寄付が150万円集まり、公共施設の自転車置き場の屋根に地域協働発電所「ほほえみ2号」が設置された。設置された発電設備は行政に寄付されているが、そこからの売電収入は補助金という形でプロジェクトを運営しているエコロカルに還元されている(図2参照)。

里山保全を目的にした「エコ山プロジェクト」は、エコロカルが里山保全活動に参加するボランティアを募集し、ボランティアが里山所有者、森林組合とともに間伐、炭焼き、下草刈り等の活動を行うというものである。ボランティアは活動報酬として、間伐材や里山で栽培したキノコなどを受け取る。また、得られた間伐材は、参加者が持ち帰る一部を除く大部分を、グリーン購入などによって行政が買い取り公共事業等で活用されたり、大工による木工製品づくりに利用されたりしている。さらに今後、間

伐材利用段階で生じる廃棄物を町内の産業廃棄物業者がチップ化し、町の温水プールや発電の燃料として利用することも検討されている。

両プロジェクトの最も大きな目的と意義は、多様な主体の参加・協働をもとにした、再生可能エネルギー普及・導入、里山保全を推進していく仕組みづくりにある。さらに個別に見ると、エコSUNプロジェクトには、地域通貨を利用することによって、参加者全員が損をすることなく再生可能エネルギーを導入することができるという意義を、エコ山プロジェクトには、近年停滞していた里山保全活動の活性化、間伐材等の森林資源の有効活用、さらにそれに伴って生じる仕事・雇用の創出、といった意義を見出すことができる。

エコSUN山プロジェクトを推進・運営しているエコロカルの前身、環境政策研究会は、町内に住む企業経営者を中心とした集まりであり、地域の環境と経済を何とかしたいという思いから設立された組織である。新エネルギービジョン策定における普及促進部会への参加などを通じて、地域における再生可能エネルギー普及のあり方についての議論を深めていき、その中からエコSUN山プロジェクトを生み出して

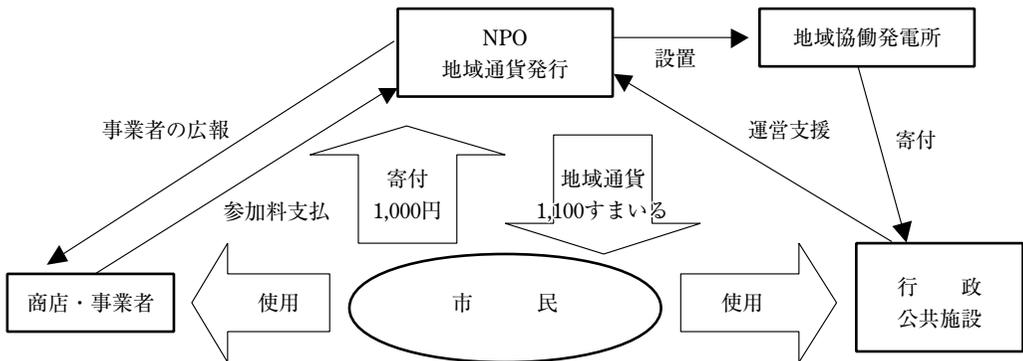


図3 すまいる市プロジェクトの概要

いった。

### 2.3.2 エコSUN山プロジェクトの展開

#### —すまいる市—

エコSUN山プロジェクトは、あくまでも実験的な取り組みとして位置づけられていたため、太陽光発電所が1基設置された時点（2002年4月）で、プロジェクトは停止された。その後、同プロジェクトをさらに発展させるための検討が行われ、2004年5月になって「すまいる市」という名称の新たなプロジェクトが開始されることになる。

すまいる市プロジェクトは、エコSUN山プロジェクトと同様、市民から出資を募り、それをもとに太陽光発電設備を設置するという取り組みであるが、今回、より重点が置かれているのは、寄付をする市民、地域通貨の使用を受け入れる加盟事業者など、再生可能エネルギー普及・導入への参加者を拡大し、太陽光発電導入と地域活性化をより進めるための仕組みをつくるという点である。そのために、市民が寄付できる1口を、以前の1万円から1,000円に引き下げ、それと地域通貨1,100「すまいる」<sup>4)</sup>が交換されるようになっている。地域通貨の使用範囲は、通貨を受け入れる加盟事業者によって自

由に設定されているが、おおよそ支払い価格の3～5%分を現金の代わりとして使用できるよう設定されている場合が多い。事業者に対しては、参加料として2,000円/年を徴収する代わりに、エコロカルが新たに立ち上げたプロジェクトのホームページ、ならびに定期的に作成され全戸に配布される「すまいる市通信」で、事業者が写真入りで紹介されるようになっている（図3参照）。また、年に数回、地域のイベント等を利用し、加盟事業者が集まり出店する、実際の市が開催されている。2004年9月に開催された市（商工フェア、9月23日）では「盛況で予想以上の売り上げがあった」<sup>5)</sup>。

このような工夫の結果、現在のところ、プロジェクトに参加している事業者は140以上と飛躍的に増加している。参加しているのは、町内の各種商店だけでなく、農家、建築業などの企業、さらには各種市民団体、自治会など、多様な主体が含まれている<sup>6)</sup>。その中には、有機栽培を行っている農家、里山の間伐材を利用した家具製作をしている森林組合、地元産の食材を活用した食品製造を行っている商店など、環境や地域にこだわりをもつ事業者が多く含まれる。一方、寄付をした市民の実数は未だ把握されていない。プロジェクトの推進組織、加盟事

業者の間では、市民の間での地域通貨の認知を高めること、利用を増やすことが現在の大きな課題であるとして捉えられている。しかし、プロジェクトが開始されて1年が経った2005年5月には、それまでに集まった寄付金100万円をもとに、旧中主町内の琵琶湖岸の艇庫に2基目の太陽光発電所が設置されており、現時点では、プロジェクトは順調に展開されているものと推察される。

プロジェクトの運営は、引き続きエコロカルによって担われている一方で、新たに町内の農家、事業者、市民団体、行政などからなる「地産地消協議会」が設立され、エコロカルと共にプロジェクトの検討段階から中心的に活動をしている。エコ SUN 山プロジェクト実施時よりも、さらに多様な主体の参加によって取り組み推進がされる体制が構築されていることになる。

すまいる市プロジェクトの特徴として、エコ SUN 山プロジェクトにも同様に指摘できるが、参加している事業者が、中小の商店や企業、農家など、地域に密着している事業者が中心となっているという点が挙げられる。参加している事業者の中に、大型スーパーや量販店といった形態の事業者は含まれていない。その理由についてエコロカルのメンバーが「プロジェクトの目的はもちろん再生可能エネルギー普及が第一であるが、それと同時に地域経済の活性化も見据えている。それを考えれば、まず地域に密着した事業者との結びつきを強めることが重要である。そのため、特に中小の事業者の参加を増やすことを優先している」<sup>7)</sup>と述べるように、これは意図的な取り組みが行われたことになっている。

宅地化が進み、人口が急増している野洲町に

おいては、一般市民と地域に密着した事業者との関係の希薄化が進んでいると考えられる。一方で、一般的に環境や地域、あるいはそれにこだわった食品や商品に対する関心は高まっている。すまいる市のホームページや広告は、市民にとって、環境に配慮していたり、地域に密着している事業者を知るきっかけになり、地域通貨は、そういった事業者での買物、利用を促進させるものとなる。実際に、プロジェクトに参加し、ホームページや広告に掲載されることによって、「農産物を直接農園に買いに来る人が急に増えた」<sup>8)</sup>といったような効果も見え始めている。町職員によると、加盟事業者からはプロジェクトを好意的に評価する声が多いという。事業者にとっては、環境、地域貢献の面からの広報効果があると考えられるからである。また、プロジェクトを推進する推進組織、行政側にとってみると、プロジェクトの準備や参加の呼びかけなどを通じて、これまで把握していなかった環境、地域貢献に関心をもっている、既実践している事業者を発掘し、関係を形成するきっかけとなったという。

このように、すまいる市プロジェクトには、地域の多様な主体の参加による再生可能エネルギーの普及・導入といった意義だけでなく、地域に密着した事業者と一般市民を地域通貨を通じて結びつけることによる、地域経済・社会の活性化、さらには、地域内での資源循環の促進、を目指した仕組みづくりという意義も見出せる。

### 2.3.3 新エネルギービジョンをもとにした 温暖化対策の展開

新エネルギービジョンにもとづいた温暖化対策は、上記の取り組み以外に、次のような取り

組みが展開されている。

事業者に関する取り組みでは、新エネルギービジョン策定時の企業部会のメンバーが中心となった「企業省エネ診断」が実施されている。町内の企業等で勤務する省エネ関係の専門知識をもったメンバーが、希望のあった事業者の工場等において、エネルギー使用状況等について診断、省エネルギーを進めるためのアドバイスをするというものである。このプロジェクトも、ビジョンにおいて部会からの提案をもとに明記がされている取り組みである。

また、自治会を単位にした温暖化対策も実施されている。町内北部に位置する小南自治会では、1999年に県と町から助成金を受けたことをきっかけにして「エコライフ愛郷会議」を設立し、省エネ活動をはじめ、廃食油回収、生ごみ堆肥化などの取り組みを積極的に進め、2000年には自治会館に太陽光発電所を設置するまでに至っている（山添，2001）。その他の自治会でも、町から助成金を受け、廃食油回収、生ごみ堆肥化をはじめとする取り組みを実施しているところがある。

町自身も、1999年より、市民の再生可能エネルギー導入を支援するために、民家等に太陽光発電を設置する際に1 kWあたり4万円を補助する「住宅用太陽光発電システム設置補助金」を実施している。野洲町内における太陽光発電の世帯当りの設置率は約1.2%（2004年6月現在）であり、これは全国自治体の中でもトップクラスに位置する。その背景には、設置補助事業ももちろんのこと、新エネルギービジョンを実質的な市民参加で策定したこと、さらにはエコSUN山プロジェクト、すまいる市プロジェクト等の具体的な取り組みを地域の多方面で展開していることによる、市民に対する普及啓発

効果も大きく作用していることが推察される。

新エネルギービジョン策定後、それにもとづいた温暖化対策を地域全体で推進するための組織として「スマイル・エナジー・ビジョン推進住民委員会」（以下、ビジョン推進住民委員会）が設立されている。同委員会は、ビジョン策定時の部会を基礎にしており、策定後も引き続き、ビジョンで明記された取り組みを具体化するための検討を行った。本稿で紹介してきた取り組みの多くも、同委員会において具体化に向けた検討が行われた。また、地産地消協議会などの具体的な取り組みの推進を担っている組織は、同委員会を母体に設立されているものである。

### 3. 温暖化対策推進の仕組みとそれを生み出した社会的背景

以上見てきた、野洲町において実施されている温暖化対策は、もちろん、現段階で、温暖化対策の重要な目的である、大幅な温室効果ガスの排出削減にまで至るものにはなっていない。しかしながら、多くの自治体が温暖化対策に取り組もうとしているにも関わらず、具体的な、目に見えた取り組みが進んでいない現状において、同町においてこれだけ具体的な取り組みが市民参加型で活発に展開されていることは注目に値する。本章では、こうした野洲町での一連の温暖化対策が、どのような仕組みのもとに形成され実行されているのか、さらに、何がこれらの取り組みの実行を可能とさせたのか、といったことについて考察していく。

#### 3.1 市民主導、ボトムアップ型の温暖化対策

まず、野洲町における一連の温暖化対策がどのような仕組みのもと実施されているのか明らか

かにする。

野洲町での取り組みの大きな特徴は、新エネルギービジョンがそれまで地域活動等を行ってきた市民、市民団体、事業者などの各主体の実質的参加と具体的提案を重視して策定された、という点から見出すことができる。通常、新エネルギービジョンに限らず自治体が条例や計画を策定する際、市民参加型の策定形式をとっていても、具体的な作業は、事務局役の行政やコンサルタントが策定方法の大枠や条例・計画の基本的な内容をあらかじめ作成し、それを提案するという形をとる場合が多い。

それに対して野洲町では、資源賦存量や利用可能量の推算などは、専門家の委員やコンサルタント、行政を中心になされたものの、ビジョンのなかの重点分野の選定や政策などについては、予め原案を提示することはされず、委員会内での自由な議論に委ねて決定するという手法がとられた。さらに、具体的な政策を検討する段階では、地域の多様な主体の意見をより反映すべく住民部会が設置された。そこでの議論も自由形式で行われ、参加者自らの活動等の実績、それを通じて把握している地域の現状等を踏まえた議論が展開され、そこでまとめられた様々な具体的提案をもとにしてビジョンが形成された。このように、野洲町では実質的な市民参加を伴いながら、地域の実情を反映した新エネルギービジョンが策定されている。

こうして策定された新エネルギービジョンにもとづいた一連の取り組みについて、それぞれの主な担い手を見ると、エコSUN山プロジェクトにおける環境NPOや森林組合、企業省エネ診断における企業関係者、といったように、ビジョンの策定段階において取り組みを提案した市民や事業者であることが分かる。「やりた

いこと」や「できるであろうこと」を提案した市民や事業者にとって、実施する内容は自ら希望したことでもあり、実施することは提案者として責任を果たすことでもある。これらから、野洲町での温暖化対策においては、地域の市民をはじめとする各主体が、対策の立案から実行の段階まで取り組みの中心となることを重視する、「市民主導型」という特徴を見出すことができる。

こうした市民主導による一連の取り組みにおいて、行政は、側面から支援する役割を果たしている。特に行政内で重要な役割を果たしているのが、分野横断的なまちづくりを担当する「政策推進室」である。政策推進室は、主に、市民団体、各種地域組織など地域の多様な主体との対話などによる関係づくり、それをもとにした市民・地域活動を支援する基盤・制度整備、行政組織内での調整、などを担当している組織である。温暖化対策関連の取り組みにおいては、新エネルギービジョン策定時における部会のような、市民等が参加・議論できる場の設定、さらにそういった場でつくられる提案をもとにした政策化、行政内の調整、といった作業を行っている。いわゆる、「コーディネーター」の役割を政策推進室は果たしていると捉えられる。

以上から野洲町の温暖化対策では、市民と行政の役割分担が明確化した仕組みが構築されていることが分かる。具体的には、市民や事業者たちが、自ら実現したい取り組みを発案し、実行することが重視されている。その際、取り組みを実行するのが市民や事業者だけでは困難であったり、地域全体に広げる必要があったりする場合、行政がそれらを支援するために必要な条件を政策化する。また、そうした政策化は、地域の多様な主体の参加と議論の場が設けら

れ、そこでの議論をもとにして行われている。そして、具体的対策の実施段階においても、取り組みの準備、運営・実行は、それを提案した主体が中心になって進められる。

こうした役割分担にもとづいた仕組みによる野洲町の温暖化対策からは、地域の現状、それに身近に接している主体による活動等を汲み上げて対策を形成することを重視する、「ボトムアップ型」という特徴を見出すことができる。

温暖化の原因である温室効果ガスの排出動向は、市民生活や事業活動に大きく左右されるが、それらの特性は地域によって大きく異なる。そのため、温暖化対策では地域特性を正確に反映させることが重要である。したがって、地域の主体である市民や事業者の積極的参加を重視する市民主導・ボトムアップ型方式は、地域の温暖化対策を推進していく上で有効な仕組みとなる。

### 3.2 温暖化問題の可視化

長谷川公一（2003）は、温暖化防止の取り組みが十分に進まない理由として、現時点ではその問題自体が市民、事業者にとっては見えにくく、現実感が持たれにくいことがあると指摘している。自治体レベルにおいても、温暖化対策はグローバル、あるいは国レベルで取り組むべきものであり、自治体で取り組むものではないという認識が根強く残っているものと考えられる。

野洲町における温暖化対策は、新エネルギービジョンにもとづく再生可能エネルギー普及・導入を中心に展開されている。太陽光・熱、風力、バイオマス等に代表される再生可能エネルギーの導入は、温暖化対策の重要な手段の一つであるが、それらの資源はあらゆる地域に分散

して存在し、誰もが利用しやすく、生産手段（太陽光発電装置や風力発電機など）は従来のエネルギー生産手段に比べて小規模のものが多く、といった特徴があるため、市民や自治体など地域の主体が生産手段を所有するのに適しており、地域レベルで取り組みを推進することが特に有効となる（和田，2002a，2002b）。しかも、再生可能エネルギーの取り組みは、誰からも見えやすく、現実感を持ちやすいものである。

野洲町の場合、再生可能エネルギー普及を中心に温暖化対策に取り組むことで、温暖化問題を市民、自治体にとっても見えやすく、現実感を持ちやすいものになっていると思われる。再生可能エネルギー普及という方法を重視する形で温暖化問題を「可視化」させていることが、地域での取り組みが推進される要因になっていると考えられる。実際に、新エネルギービジョンの策定委員会を構成するに当たって「市民参加による再生可能エネルギー普及を通じてみんなが実感できる温暖化対策を推進したい」<sup>9)</sup>という方針を町が持っていたことから明らかである。

自治体レベルでの温暖化対策を推進する際、このように、温暖化問題を市民、地域社会にとっても身近に感じられる具体的対象に落とし込みながら取り組みを進めることは、非常に重要になると考えられる。

### 3.3 行政の取り組みと役割

次に、野洲町での一連の温暖化対策における行政の取り組みと果たした役割について考察する。町の担当職員によると、一連の温暖化対策の出発点として、1995年に町が発表した「ほほえみやすちょう」宣言の存在が挙げられるという<sup>10)</sup>。同宣言は、現町長が就任した1993年に、

ユネスコなどの主催による「グローバル・フォーラム世界科学技術会議・滋賀1993」が野洲町で開催されたのを機に、自治体としての総合的なまちづくりの基本方針を示すために発表されたものである。同宣言では、その基本方針を「人権と環境を土台に生きる意味が実感できる社会を目指す」とし、「環境」を人権とともにまちづくりの中心テーマとして位置づけている。

同宣言の作成・発表にあたっては、行政内部にプロジェクトチームが設置され、そこを中心に約3年間をかけた議論が行われた。つまり、ほほえみやすちょう宣言は、行政全体での合意形成を経て作成されたものとして捉えられる。こうした取り組みが行われた背景には、グローバル・フォーラムの開催以外に、1990年代の前半から中盤当時、他の多くの自治体と同じように野洲町も、景気悪化の深刻化や社会情勢の変化等に伴う町財政の悪化などにより、自治体政策の方向転換の必要性に迫られていたことも指摘することができる。

ほほえみやすちょう宣言は、例えば非核宣言や人権宣言など、他の自治体でも多く出されている宣言と同様のものである。一般的に、このような宣言は、その趣旨を実現するための具体的政策の実施や推進体制の構築が不十分で、実効性に乏しい場合が多い。それに対して野洲町では、同宣言の趣旨を反映させた政策的整備が具体的に進められている。例えば、宣言発表後、町は第4次総合発展計画（総合計画）「ほほえみ“やす”未来誌2010」を策定している。同計画では、自治体政策の基本理念としてほほえみやすちょう宣言を位置づけ、それを踏まえた町の具体的な重点取り組みとして3つの主要プロジェクトを掲げているが、その第1番目に、環境保全に多分野から取り組む「いのちが生ま

れる環境プロジェクト」を明記しており、まちづくりの中心テーマに環境保全対策の推進を政策的に明示している。さらに、野洲町はISO14001の認証を2001年に取得しているが、そのシステムを活用し、町の全政策について、予算編成の際に環境の視点から点検を行う制度も実施している。

また、組織的にも、宣言発表後、先述の「政策推進室」を設置するなど、行政内の推進体制の整備が行われている。一般的に、日本では行政組織の「縦割り」によるさまざまな問題点が指摘されているが、政策推進室は、町長直属の組織であり、各部課の枠を越えて横断的にまちづくりを進める役割が与えられている。新エネルギービジョン策定をはじめとする一連の温暖化対策に政策推進室は様々な形で関与している。

このように、野洲町では、ほほえみやすちょう宣言によって、温暖化対策をはじめとする環境保全をまちづくりの中心テーマとすることを明確に位置づけ、さらに、総合発展計画の策定や政策推進室の設置などによって、それを確実に実行するための政策的、組織的な裏づけを行っているのである。これらが、野洲町において温暖化対策に関する取り組みが多様に展開されている背景にある。

温暖化問題には、様々な社会経済活動が関係しており、その対策では多様な分野での取り組みが必要であるため、自治体での温暖化対策においても、縦割り行政内の環境担当部課だけで取り組みを進めていくことには限界がある。実際に、環境担当部課が温暖化対策を進めようとする一方で、他の部課が、温暖化防止に逆行する政策を進めてしまっている例がしばしば見られる（平岡，2003a）。よって今後、こうした、行政組織全体で温暖化対策の重要性について合

意形成を行い、その具体的政策化の実施と分野横断的推進体制の構築を進めていくことは、自治体が温暖化対策を推進する上で不可欠であると考えられる。

### 3.4 対策の担い手の把握とネットワーク化

先述したように、野洲町における市民主導型の温暖化対策の主な担い手となっているのは、温暖化問題に関する地域活動や仕事などの経験をもつ市民や環境団体、事業者、さらには、自治会や森林組合などの、地域社会に基盤を置く主体である。また、それらの担い手が非常に多様で、かつ相互に協働しながら取り組みを展開している点も特徴である。

地域レベルでの市民参加型の環境保全、まちづくり活動に関する議論においては、地域に存在する、取り組みのテーマに関連する活動や仕事の経験を持つ人々のことを「準専門家」、「地域専門家」などと呼び、その存在を重視する考えが提起されている（小瀧，1999：101；宮内，2001：64）。野洲町における温暖化対策の中心的な担い手も、地域・市民の視点から温暖化問題を認識している「専門家」と呼ぶことができるだろう。

日本の自治体には、環境保全に関する審議会などに、環境問題に関する活動や仕事などの経験の有無に関係なく、公募などで数名の一般市民を入れることだけで市民参加を図ったとしている例が多く見られる。しかし、環境保全に関する経験をもたない市民、あるいは地域の現状を把握していない学識者・専門家ばかりで取り組みを行おうとした場合、参加者に対する環境問題に関する知識・情報の付与に時間を費やす、地域の現状や課題の把握と共有が十分なされない、それに即した対策の検討ができない、

といったような問題が起こることが考えられる。それに対して、地域をよく知る専門家や利害関係者が取り組みに参加し、担い手の中心となっている場合、参加者各自が、問題に関する知識や地域の現状、課題等を一定把握し、取り組みの方向性などについて明確に意識をもっていることが多いため、地域の特性や現状に即したボトムアップ型の温暖化対策の推進につながりやすいと考えられる。

それでは、なぜ野洲町においてこのような取り組みが可能となったのか。

野洲町では、1998年から2000年までの3年間をかけて「野洲町まちづくり白書」（以下、まちづくり白書）を作成している。まちづくり白書は、町内の諸分野での市民・地域活動の現状と、約160の活動団体の基礎データ、活動内容、さらに、各団体から出された今後の課題やニーズなどを明記しているものである。このまちづくり白書の作成作業も、行政だけではなく市民、市民団体等が加わる、市民参加型で行われた。活動団体に対するアンケートやヒアリング調査、白書としてのとりまとめ作業などが、各参加者間で役割分担されて行われた。さらに、まちづくり白書の完成後には、作成作業に参加した市民団体などをベースとした、まちづくりの推進、それに向けた団体間の交流を深めることを目的とした組織「ほほえみネットワーク野洲」が設立され、活動を行っている。

まちづくり白書の作成によって、野洲町内での多様な市民・地域活動を誰もが知ることができるようになり、さらに白書の作成作業やほほえみネットワーク野洲の設立と活動などは、分野を超えたまちづくりに関わる多様な市民や団体の間、あるいは行政と市民の間を、お互いの顔が見える関係にする役割を果たした。いわゆ

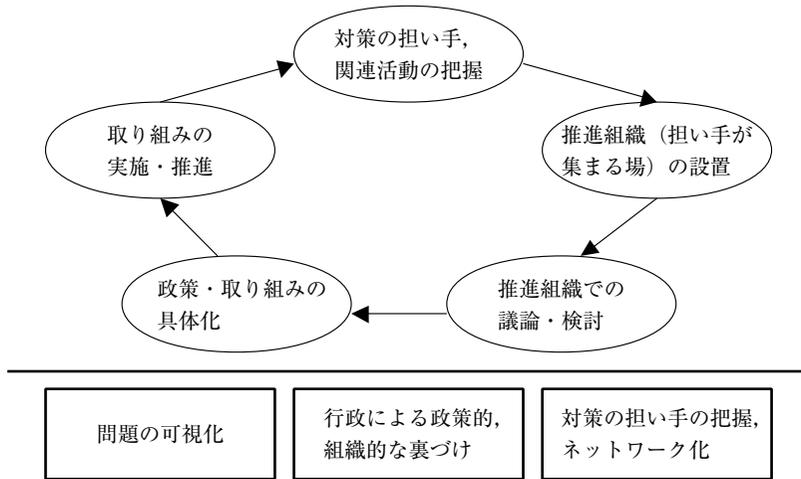


図4 野洲町における温暖化対策推進の仕組みと背景

る、まちづくりの担い手の「ネットワーク」を形成することにもつながっていると考えることができる。

野洲町での温暖化対策に関連する一連の取り組みの担い手となっている主体の中には、まちづくり白書の作成をきっかけとして行政や他団体との関係を形成することになった、というものも少なくない。特に、一連の温暖化対策の基礎となっている、新エネルギービジョン策定時の部会は、まちづくり白書作成を通じて形成されたネットワークをもとに、参加の呼びかけがなされている。そういった意味で、「温暖化対策を含めて今日の野洲町におけるまちづくりの中で、まちづくり白書の果たしている役割はとても大きい」と政策推進室の職員は述べている<sup>11)</sup>。さらに、こうした取り組みの担い手となる地域の専門家、利害関係者の把握とネットワーク化は、新エネルギービジョンの策定、それにもとづいたプロジェクトの実施、推進組織の設置や活動、といった一連の温暖化対策を通じて積み重ねが行われていると捉えられる。

野洲町において、市民主導・ボトムアップ型

による温暖化対策が活発に展開できている要因には、こうした、取り組みの担い手となる地域の専門家、利害関係者の把握とネットワーク化に力を入れ、そこで形成されたネットワークをもとにして対策を推進していることも背景にあると考えられる（図4参照）。地域の多様な主体を巻き込んだ対策を実施しようとする際、取り組みの担い手として期待される主体があらかじめ把握されていて、さらにそういった担い手間にネットワークが形成されていることは、参加者の確保、参加者間での議論と合意形成、取り組みの立案、実施といった、一連の市民主導型の対策のプロセスをスムーズに進めることを促進するからである。

持続可能な地域づくり「ローカルアジェンダ21」や、市民参加型の環境政策が先行しているヨーロッパの各自治体を見ると、具体的な取り組み実行の前段階において、その担い手として期待される主体や利害関係者の把握、それら主体間のネットワーク形成、主体間での徹底した議論の実施、などを重視し、まずそうした取り組みに力点を置いている事例が多い（Harvold,

2002；平岡，2003b；Roberts，2004）。それに対して、日本の自治体における市民参加型の環境政策等では、先述したとおり、そういった取り組みがあまり重視されていないと思われる。日本における市民参加型の温暖化対策を推進する上でも、取り組みの担い手として期待される主体の把握やそのネットワーク化といったような取り組みに力を入れていくことが今後強く求められる。

### おわりに

今後の野洲町（市）における取り組みの課題としては、市民参加型の対策によって形成される地域内の合意をもとに、温暖化対策の重要な目的である、温室効果ガス排出の大幅な削減、などの成果をあげることができる対策の導入にいかにつなげていくかということが挙げられる。

一方で、他の多くの自治体にとっては、今後、それぞれの地域の特性を踏まえながら、市民参加型の具体的な取り組みを実行していくことがまず必要となる。その際に、野洲町の温暖化対策における、市民主導・ボトムアップ型、温暖化問題の可視化、行政による政策的・組織的裏づけ、担い手の把握・ネットワーク化、といった推進の仕組みや社会的背景は、大きな参考になると考えられる。

### 注

- 1) 2003年に、これまで経済産業省の所管であった石油特別会計が環境省との共管となった。環境省はそれをもとに、地方公共団体率先対策補助事業、地域協議会代エネ・省エネ対策推進事業、温暖化防止活動支援事業、などの地域向けの補助金を相次いで実施している。
- 2) 滋賀県野洲町は、2004年10月に隣接する中主

町と合併し、野洲市となった。しかし本稿で取り上げているのは合併以前の取り組みであるので、文中では野洲町と明記する。

- 3) 策定委員会委員の内訳は、大学の研究者が3名、森林組合の代表者1名、行政担当者1名、町内で環境保全活動に取り組む市民2名、太陽光発電を設置している市民の代表者1名、滋賀県環境生協から1名、町外のNPOから1名、市民共同発電所設置者から1名、再生可能エネルギーを取り扱う事業者が2名となっていた。
- 4) すまいる市プロジェクトでは、地域通貨の名称が、以前の「smile」から「すまいる」に変更されている。
- 5) 町政策推進室職員A氏からの筆者宛てのメールの文中より（2004年9月24日）。
- 6) 参加事業者の一覧ならびにプロジェクトの概要については、すまいる市ホームページ（<http://www.smilemarket.net/>）を参照。
- 7) エコロカル・ヤス・ドット・コム代表B氏へのヒアリング（2002年10月1日）。
- 8) 地産地消協議会メンバーで農園経営者のC氏へのヒアリング（2004年6月2日）。
- 9) 第1回策定委員会での政策推進室D氏の発言（1999年9月28日）。
- 10) 政策推進室職員D氏、E氏へのヒアリング（2004年6月2日）。
- 11) 政策推進室職員D氏へのヒアリング（2004年9月7日）。

### 文献

- 遠藤由隆，2002，「動き出した野洲モデルの展望」、『月刊自治研』511：78-83。
- Harvold A.K，2002，“Consensus or Conflict ?： Experiences with Local Agenda 21 Forums，” *Paper to ECPR Joint Sessions of Workshops*: 1-17.
- 長谷川公一，2003，『環境運動と新しい公共圏—環境社会学のパスベクティブ』有斐閣。
- 平岡俊一，2003，「地方自治体における温暖化対策の現状と課題—近畿地方の市町村に対するアンケート調査に基づいて—」、『立命館産業社会論集』39-3：87-104。
- 平岡俊一，2003，「スウェーデン・マルメ市の温暖化

- 対策とローカルアジェンダ21], 『気候ネットワーク通信』 33: 6.
- 小瀧康男, 1999, 「市民まちづくりネットワークによる手づくりプラン」, 渡辺俊一編『市民参加のまちづくり—マスタープランづくりの現場から—』学芸出版社: 96-119.
- 宮内泰介, 2001, 「環境自治のしくみづくり—正当性を組みなおす—」, 『環境社会学研究』 7: 56-71.
- Roberts I, 2000, “Leicester environment city: learning how to make Local Agenda 21, partnerships and participation deliver,” *Environment & Urbanization*, 12-2: 9-26.
- 和田武, 2002, 「住民, 自治体主導による自然エネルギー普及—エネルギーを市民の手に取り戻そう—」, 日本科学者会議公害環境研究委員会「環境展望」編集委員会編『環境展望 vol.3』実教出版: 43-68.
- 和田武, 2002, 「21世紀の地球環境と社会発展—環境保全の推進による持続可能な社会への変革—」, 『唯物論と現代』 29: 2-15.
- 山添史郎, 2002, 『地域社会における環境保全活動の展開プロセス—滋賀県守山市と滋賀県野洲町の自治会活動を事例として—』, 2001年度立命館大学大学院社会学研究科修士学位請求論文.
- 野洲町, 1999, 『第4次野洲町総合発展計画 基本構想・基本計画』.
- 野洲町, 2000, 『野洲町まちづくり白書』.
- 野洲町, 2001, 『野洲町新エネルギービジョン〜スマイル エナジー ビジョン〜』.

#### 謝辞

本研究の実施にあたっては、野洲町政策推進室の職員の皆様をはじめ、取り組みに関わられている多くの方々に多大なるご協力をいただきました。この場を借りて厚く御礼を申し上げます。

## Political System and Social Background for Promotion of Global Warming Prevention by Citizen Participation in Local Government: A Case Study of Yasu Town, Shiga Prefecture.

HIRAOKA Shunichi \*

WADA Takeshi \*\*

**Abstract:** This paper discusses the political system and social background for the promotion of global warming prevention by citizen participation in local government based on a case study of Yasu town in Shiga prefecture. Since Yasu town made the New Energy Vision with public involvement, it has been promoting global warming prevention alongside various local stakeholders. For example, installing photovoltaic panels by utilizing Local-Money, and promoting forest preservation activities in cooperation with volunteers and a forestry association. In Yasu town, global warming prevention is promoted through citizen initiatives and bottom-up processes.

It is also clear that 1) promoting renewable energy enables people to envision global warming issues easily, 2) the local government continues to make efforts to implement policies, as well as supporting systems designed to promote global warming prevention, 3) and form networks of local activists who would be expected to participate in the activities of global warming prevention.

**Keywords:** local government, global warming prevention, citizen participation, Yasu town, renewable energy, New Energy Vision, bottom up, network

---

\* Graduate Student, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University

\*\* Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University