市民と企業からみた持続可能な環境都市
ー北九州市の取り組みー（前編）

国際東アジア研究センター主席研究員　今井　健一
国際東アジア研究センター上級研究員　岸本千佳司
国際東アジア研究センター上級研究員　田村　一軌

1. はじめに

持続可能な社会に向けた取り組みにおいては，行政のイニシアティブのみならず，市民と企業による関与と貢献は不可欠な要素である。北九州市はかつて深刻な公害を克服した経験を基にいち早く環境重視の政策と国際協力を推進し，持続可能な環境都市づくりの先駆的ケースとして世界的にも注目を浴びるようになっている。高度成長期の公害克服に際しては，「北九州方式」（もしくは「北九州モデル」）と呼ばれる，行政･市民･企業の間の緊密なパートナーシップの仕組みが構築され，効果的に課題に対処できたといわれている。

本研究では，近年の環境関連課題の多様化･複雑化に応じて，「北九州方式」と呼ばれる行政･市民・企業の間のパートナーシップがどのように進化しているか，そして，その新たな方向性について考察する。まず，第 2 節では，市民による環境活動への取り組み状況をみる。北九州市の環境問題克服の歴史において，市民の果たした役割は大きく，その経験は現在の市民活動にも受け継がれている。現在における北九州市の市民活動の特徴と課題について分析するとともに，「市民環境力」の一層の向上に向けた方策について考察する。第 3 節では，行政と企業の連携による環境国際協力と環境ビジネス推進の現況をみる。特に北九州市が擁する環境関連技術の海外ビジネス展開に向けた戦略と課題について考察する。そして，第 4 節では，低炭素社会構築に向けた自治体行政と企業の連携における新たな分野として，アジア諸国において導入されつつある自治体排出権取引制度の域内リンクの可能性と効果について考察する。

なお本稿は，第 2 節までを「前編」として当 3 月号に載せ，第 3 節以降は「後編」として次回 6 月号に掲載する。

2. 北九州市の市民環境力

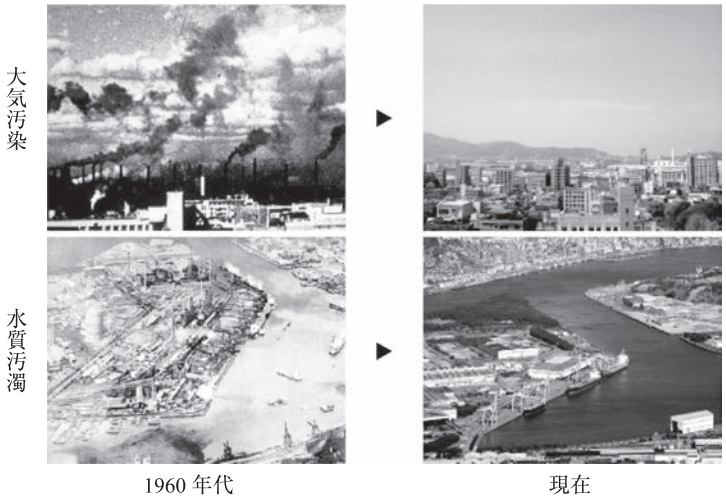
2.1　公害克服と市民の役割

(1) 北九州市の産業発展と公害

北九州地域は，1901 年の官営八幡製鐵所の創業以来，重化学工業地帯として発展した。1950 年代には，政府の経済政策を背景に，筑豊炭田の豊富な石炭を利用し，日本の四大工業地帯の 1 つとなるまでに成長した。

1960 年代の高度経済成長においては，重化学工業は牽引的役割を担った。しかし同時に，このような急激な経済成長は，それまで経験したことのない公害問題をもたらした。土地が狭く工業地域と住宅地が隣接する我が国では深刻な被害が発生したが，北九州市もその例外では

図 1　北九州市の大気汚染と水質汚濁（1960 年代と現在の比較）



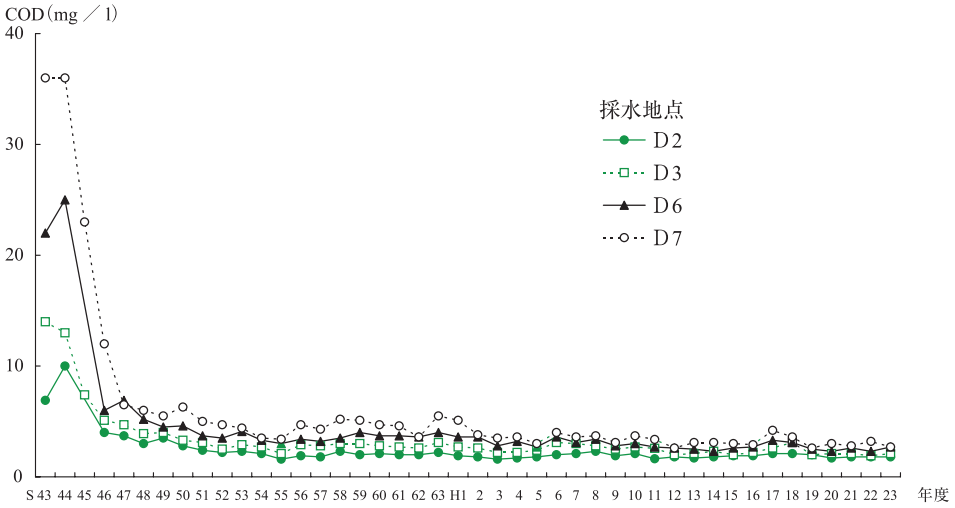
（出所）北九州市ウェブサイト（http://www.city.kitakyushu.lg.jp/kankyou/file_0264.html）より作成

なかった。1960 年代に北九州地域の大気汚染は国内最悪を記録，洞海湾は工場廃水により「死の海」と化した（図 1）。

（2）公害克服と市民活動

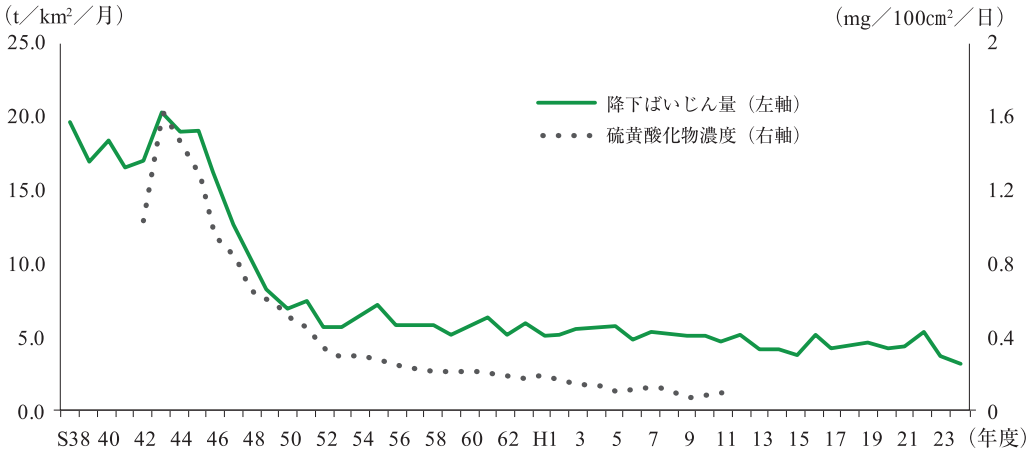
この公害に対して対策を求めて最初に立ち上がったのは，母親たち（婦人会）であった。「青空が欲しい」というスローガンを掲げ，大気汚染の状況を独自に調査し，その結果をもとに発生源企業に対する改善要求，そして市役所や市議会への陳情を続けるなど，積極的な活動を行っ

図 2　洞海湾における COD 値の経年変化（年平均値）



（注）COD（Chemical Oxygen Demand，化学的酸素要求量）とは，水中の被酸化性物質を酸化するために必要とする酸素量のこと。有機物が多く水質が悪化した水ほど COD は高くなる。
（出所）北九州市（2012）p. 23 より引用

図 3　北九州市の大気汚染状況の経年変化



（注）硫黄酸化物量の測定は平成 11 年度で終了した。
（出所）北九州市「長期時系列統計」より作成

た。このような住民運動やマスメディアの報道が公害に対する社会の問題意識を高め，企業や行政の公害対策強化を促した。市民・企業・行政の一体となった取り組みによって環境は急速に改善された。

図 2 は洞海湾の 4 計測地点（D2，D3，D6，D7）における COD（Chemical Oxygen Demand，化学的酸素要求量）の計測平均値の年次推移を示したものである。洞海湾の水質はいずれの計測地点においても，昭和 44 年をピークに劇的に改善していることがわかる。また図 3 は降下ばいじん量および硫黄酸化物濃度の計測結果を図示したものである。いずれも昭和 44 年をピークに急激に減少しており，近年では北九州市の大気環境は安定して良好な状態を維持している。

このように北九州市は環境の再生を果たし，奇跡のまちとして国内外に紹介されるようになった。

2.2　市民環境力

（1）市民活動の現況

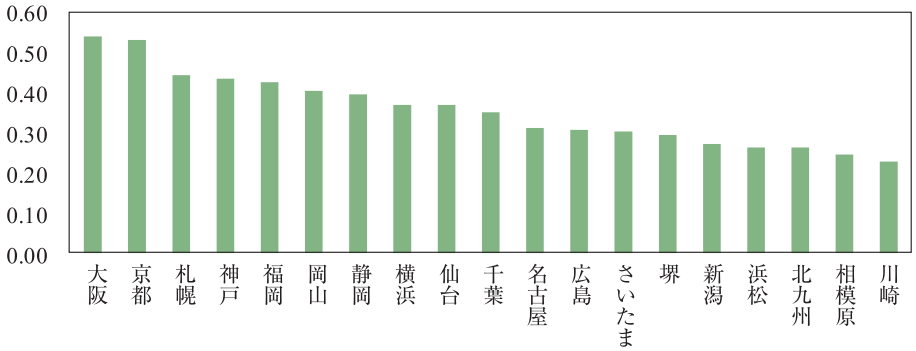
これまでみたように，北九州市公害克服の過程において市民の果たした役割は少なくない。この歴史的経験から，北九州市民の環境問題に対する意識は相対的に高く，先駆的な取り組みも多いといわれている。

そこでここでは，客観的なデータから，北九州市における環境問題にかかわる市民活動の現状を把握することを試みる。それによって，市民活動の内容やその量について把握することがここでの目的である。

①認証 NPO 法人数

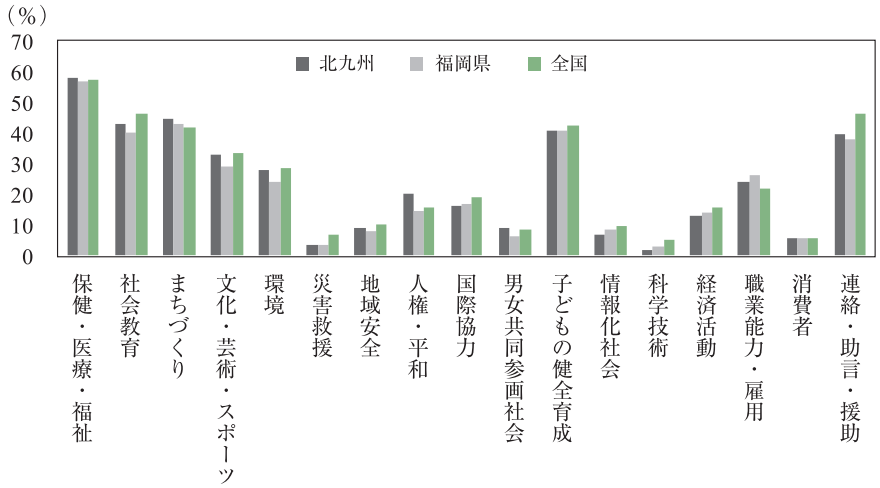
図 4 は，2012 年 3 月時点における政令指定都市の人口千人当たりの認証 NPO 法人数をグラフにしたものである。これをみると，北九州市の NPO 法人数は千人当たり 0.27 であり他の政令指定都市と比べると少ないことが分かる。もちろん，市民活動を行うにあたって必ずしも

図 4　政令指定都市の人口千人当たり認証 NPO 法人数（2012 年 3 月現在）



（出所）内閣府 NPO ホームページ（http://www.npo-homepage.go.jp/）および大都市統計協議会（2013）より作成

図 5　北九州市・福岡県・全国の認証 NPO 法人活動分野（2012 年 3 月現在）



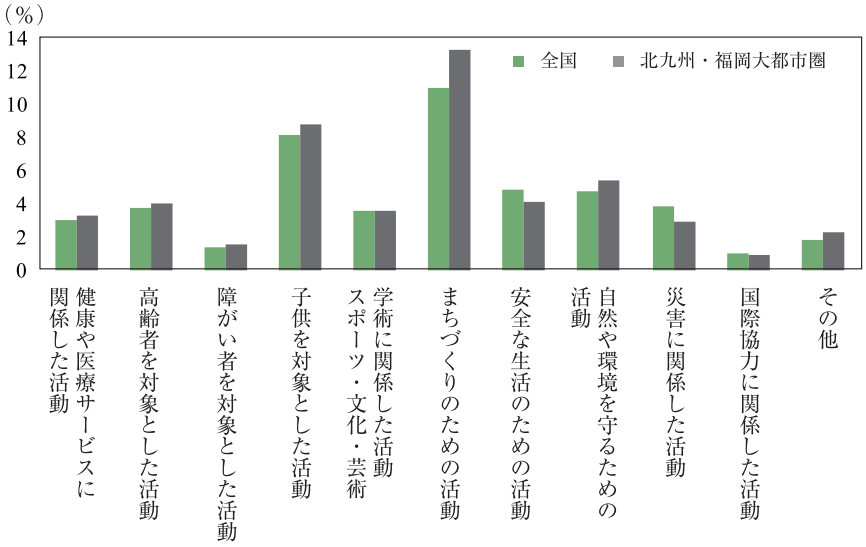
（出所）内閣府 NPO ホームページ（http://www.npo-homepage.go.jp/）および北九州市市民活動サポートセンターウェブサイト（http://www2.kid.ne.jp/v-net/）のデータより作成

NPO 認定を受ける必要はないし，また福岡県全域を活動範囲とする NPO の場合には県庁所在地である福岡市で登録することが考えられるため，北九州市内で行われている市民活動の実態を正確に表すものではないと考えられる。しかしそのような条件を加味しても，現在においては，北九州市の NPO 法人数が他の自治体と比べて群を抜いて多いというわけではない。

②認証 NPO の活動分野

図 5 は，北九州市，福岡県および全国の認証 NPO 法人の活動分野の分布をグラフにしたものである。これをみると，北九州市の認証 NPO 法人には，「人権・平和」や「男女共同参画」の分野で活動する団体が比較的多いといえる。その一方で「環境」分野で活動する北九州市内の団体の比率(注1)は全体の 28.0％であり，福岡県の 24.5％よりは高いものの全国平均である 28.6％よりも低い。北九州市で活動する NPO 法人の活動分野からは，環境に関する活動に取り組む北九州市民が他の地域よりも高いという事実は確認することができない。

図 6　北九州市・福岡大都市圏および全国のボランティア活動の種類別行動者率



（出所）総務省統計局（2012）平成 23 年社会生活基本調査結果（http://www.stat.go.jp/data/shakai/2011/）より作成

③ボランティア活動の行動者率

図 6 は，平成 23 年社会生活基礎調査の結果から，北九州・福岡大都市圏および全国のボランティア活動の種類別行動者率をグラフにしたものである。これをみると，北九州市単独ではなく福岡市やその他の自治体も含んだ都市圏のデータであるが，「まちづくりのための活動」や「子供を対象とした活動」への参加者の割合（行動者率）(注2) が全国平均よりも高いことが分かる。また，「自然や環境を守るための活動」についても，北九州・福岡大都市圏における行動者率が 5.4％であるのに対して全国平均は 4.7％であり，やや高くなっているものの際立って高いというほどではない。

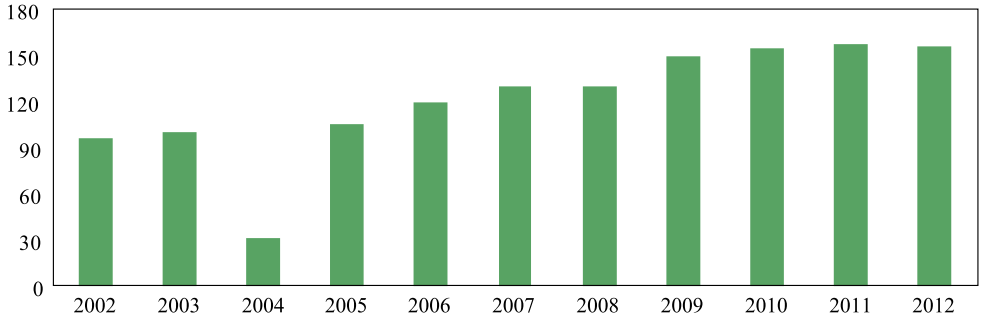
（2）特徴的な市民による環境活動

これまでみたように，市民活動の「量」の指標からは北九州市の市民環境力を裏付けることはできなかった。しかしながら，現在でも公害克服において重要な役割を果たした婦人会を源流とする市民による環境改善活動が脈々と受け継がれていることは事実である。したがって，北九州市の市民環境力はその活動の「量」ではなく「質」に現れていると考えるべきであろう。そこでここでは，北九州市民による多様な環境活動の中でも特に特徴的な 2 つの活動事例を紹介したい。

①エコライフステージ

エコライフステージは，日頃から積極的に環境活動に取り組む市民団体・NPO・企業・学校・行政がブース出展やステージイベントを行い，来場者に対してさまざまなエコライフを提案･発表する環境イベントである。2002 年から始まったこの西日本最大級の環境イベントには，最近では 2 日間でのべ 15 万を超える市民が来場する（図 7）。2012 年のイベントには 89 団体が参加し，各団体による発表・展示のほか，環境学習に関するワークショップや親子で参加す

図7　エコライフステージ来場者数の推移（単位：千人）



（出所）エコライフステージ実行委員会（各年版）より作成

るエコライフに関するスタンプラリーなどが実施された。

このイベントを通して，市民に環境活動への新たな参加を促すだけでなく，すでに環境活動に取り組む市民同士の交流が促されることで，活動内容のレベルアップや，新たな活動分野や対象の発見など，市民の環境意識や活動に対するイノベーションをそのねらいとしている点が特徴であろう。

ただし，近年参加者数が伸び悩んでおり，2012年の来場者は前年を下回った。これはイベントが市民に定着したと捉えることもできるが，いずれにしても，その内容や手法などにさらなる工夫が求められる。

②北九州ESD協議会の活動

ESDとは「持続可能な開発のための教育（Education for Sustainable Development）」の略であり，未来へ持続可能な社会の実現を目指して市民一人ひとりが世界の人々や将来世代，また環境との関係性の中で生きていることを認識し，よりよい社会づくりに参画するための力を育む教育を推進する取り組みである。その活動分野は多岐にわたり，「環境」だけでなく「経済」「人権」「平和」などのテーマについての理解を深めることで，持続可能な社会づくりに向けた人づくりにつながる活動をすすめる取り組みである。

北九州では，教育機関・市民団体・企業・行政などから構成されたESD促進のためのネットワーク組織「北九州ESD協議会」が2006年に発足し，国連大学から日本では4つ目の「ESD促進のための地域の拠点（RCE：Regional Centers of Expertise）」に選ばれた（現在世界には117，日本には6つのRCEが存在している）。協議会には，2012年5月末現在74の団体会員と37人の個人会員が加盟して活動をおこなっている。

このような世界的にも先進的なESDという取り組みを行なっている北九州ESD協議会であるが，このように市民が中心となってESDを進めているRCEはほとんどない。その多くは大学などの教育機関が中心となって市民への教育活動に対する取り組みを行なっているのに対して，北九州では市民がその中心となっている。

前述のように，北九州ESD協議会は環境をはじめ男女共同参画や国際開発などの様々な分野の市民団体等により組織されている。各団体は各々の問題意識・関心に基づいて活動を行っているが，一般市民へのESDの認知度はまだまだ低い。そこで活動の柱の1つに「地域ネッ

トプロジェクト」を位置づけ，地域コミュニティ単位での活動を行なっている。ここでは主に公民館を活動の拠点として地区住民への教育活動に力を入れている。

ただし，参加者の年齢・性別の偏り（女性が多く若者が少ない），長期の活動計画策定や講師とのネットワーク構築，また協議会のねらいと参加者の興味との乖離など，多くの課題を抱えていることも事実である（菅，田村，2013）。

2.3　まとめと今後の課題

これまで，北九州市の市民活動からみた「環境力」の現状について紹介した。北九州市ではその公害克服における市民活動を契機として，現在でも環境保全や環境学習に関する市民活動のレベルは高い。ただしそれは市民活動の「量」ではなく「質」にその特徴を見出すことができる。

しかし課題も多い。ここで紹介した 2 つの特徴的な取り組みのいずれも課題を抱えている。環境イベントである「エコライフステージ」は近年の来場者の減少からも分かるように，その開催内容にあらたな工夫が求められている。また「北九州 ESD 協議会」の取り組みは，市民をその活動の中心に据えた野心的な取り組みを行なっているが，参加者属性の偏りや協議会の興味と参加者の興味のギャップなどが今後の活動において解消されることが必要である。

北九州市においては，これまでの環境活動においても，市民・行政・企業の連携は重視されてきたし，実際に連携によって「エコライフステージ」や「北九州 ESD 協議会」のような先進的な取り組みが可能になってきたといえる（岸本, 2011）。しかしこれからは，これまでと違った形での取り組みが必要ではないか。

そのひとつは教育機関との連携である。前述のように北九州以外の RCE では，高等教育機関がその活動の中心となっている。やはり市民の活動を支える専門家をどのように充実させるかが大きな課題といえよう。この意味においては，市内の 10 大学が連携して運営を始めた「まなびと ESD ステーション」の活動が期待される。ここでは，商店街の一角にイベントスペースを設け，「あつまる･ひろがる･動き出す」をコンセプトに活動している。市民の誰もが先生･生徒になれるたくさんの講座が開催され，大学生を中心とした 24 のプロジェクトが動き出している。また小学校などコミュニティレベルでの連携も重要だろう。

もうひとつは，市民活動の深化である。これからの地域づくりには，「新しい公共」などと呼ばれる市民のより積極的な参加が期待されている。Arnstein（1969）は「市民参加のはしご（A Ladder of Citizen Participation）」として市民参加のレベルを示した。これによれば，市民参加の状態は「参加不在」「形式だけの参加」「市民の権利としての参加」へと深化していく。北九州市における環境活動についても，市民と行政との形式だけの連携ではなく，行政から市民へのある程度の権限や財源の移譲を視野に入れた，より進んだ形での連携が必要となるだろう。

注

（注 1）全ての団体のうち「環境」分野を活動分野の一つに掲げている団体の比率。1 つの団体が複数の活動分野を登録しているため，合計は 100％にならない。

（注 2）「社会生活基本調査」において，過去 1 年間に当該活動を行ったと回答した者の比率。地域の年齢や性別の分布に基づいて補正した推計値である。

参考文献

エコライフステージ実行委員会（各年版）『みんなの環境活動報告書』

岸本千佳司（2011）「戦後北九州市における持続可能な地域づくり－公害克服からスマートコミュニティ創造へ『北九州方式』の展開－」『東アジアへの視点』，22（1），pp. 23 ～ 36

北九州市（2012）「水質・土壌環境測定結果」『平成 24 年度版　北九州市の環境　資料編』北九州市環境局

菅正史，田村一軌（2013）「日本における地域社会を対象とする持続可能性教育の可能性と課題：北九州市の地区レベルの ESD 活動のヒアリング調査を通じて」，日本計画行政学会第 36 回全国大会研究報告要旨集

大都市統計協議会（2013）『平成 23 年版　大都市 比較統計年表』大都市統計協議会

Arnstein S. R. (1969), “A ladder of citizen participation,” *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.