

環境基本計画とこれからの自治体環境マネジメントシステム

The Basic Environment Plan and the Future Environmental Management System in Local Authorities

環境自治体会議事務局 中口毅博

はじめに

第 1 回は環境マネジメントの概念とそれを構成する要素について概観した。今回は環境基本計画を中心に、関連する環境マネジメントツールの発展過程を整理してみる。それを踏まえ、環境マネジメントシステムにおける環境基本計画の位置付け、あり方について考えてみたい。

1. 環境基本計画の系譜と要素

1.1 環境基本計画(環境管理計画)の歴史

環境基本計画が「環境管理計画」[注 1]の名前で最初に作られたのは、1977 年川崎市においてである。これは環境アセスメントにおける判断基準や根拠を与えるものであり、今日イメージする計画とは性質の異なるものであった。その後 1979 年から 1982 年にかけて策定された石川県、宮城県や大阪府の計画が今日の計画の基礎を作ったといえる。

その後環境管理計画は主として 2 つのアプローチに分かれた。ひとつは配慮指針型の計画である。エコロジカルプランニングの手法を用い、地形や地質・植生などの諸条件を地図上に表わし、土地利用の適性を表わすとともに、それに基づき環境区（自然条件などの等質性に基づいた地域区分）ごとの開発にあたっての配慮指針を示すものである。このタイプの計画は 1983 年のかながわ環境プラン、1985 年の横浜市環境管理計画を皮切りに、千葉県、埼玉県、茨城県など首都圏の自治体や三重県などで採用され、1990 年代半ばまで作成された。

もうひとつは総合型の環境計画のタイプである。公害防止、自然環境保全だけではなく、快適環境創造まで計画の対象領域に拡大したものである。さらに 1990 年代にはいと、地球環境保全への貢献や環境負荷の少ない地域づくりも範囲として含むようになった。配慮指針型の計画がよく“ネガティブ計画”と言われる、開発計画が持ちあがった際に効力を発するのに対し、総合型環境計画は環境保全・創造のための施設整備事業なども含むものである。このタイプのもうひとつの特徴は、環境の現状を総合的に測る快適環境指標が導入されたことである。快適環境指標は 1986 年の北九州市環境管理計画をはじめとして、1987 年と 1992 年の東京都、1989 年の名古屋市、1990 年の兵庫県、1995 年の千葉市などの計画で用いられた。

1990 年代前半までの計画は、庁内における環境政策に対する認識を高めたり、施策を整理して庁内に周知するのに一定の役割を果たしたが、計画内容の実行と言う面からみると不十分であり、事業の達成状況すら把握されずに棚ざらしになっているものが大部分であった。環境庁が 1992 年から環境基本計画と環境指標のハンドブック(実務必携)づくりに取り組むなかで、従来の計画の問題点が明らかにされていったが、計画の実効性を担保することの重要性が強調されるようになった。これとあいまって、定量的な目標を導入し、そのプロセスを通じて他部局と真摯に議論をしつつ、計画の実行のしくみを整備していくこと

が提唱されるようになった。その先鞭をつけたのが 1994 年の川崎市環境基本計画である。その翌年の千葉市の計画をはじめ、今日策定される計画は定量目標か環境指標を有し、具体的施策を含み実施計画的な性格も兼ね備えているものが多くなってきている。

1.2 環境基本計画の一般的な構成

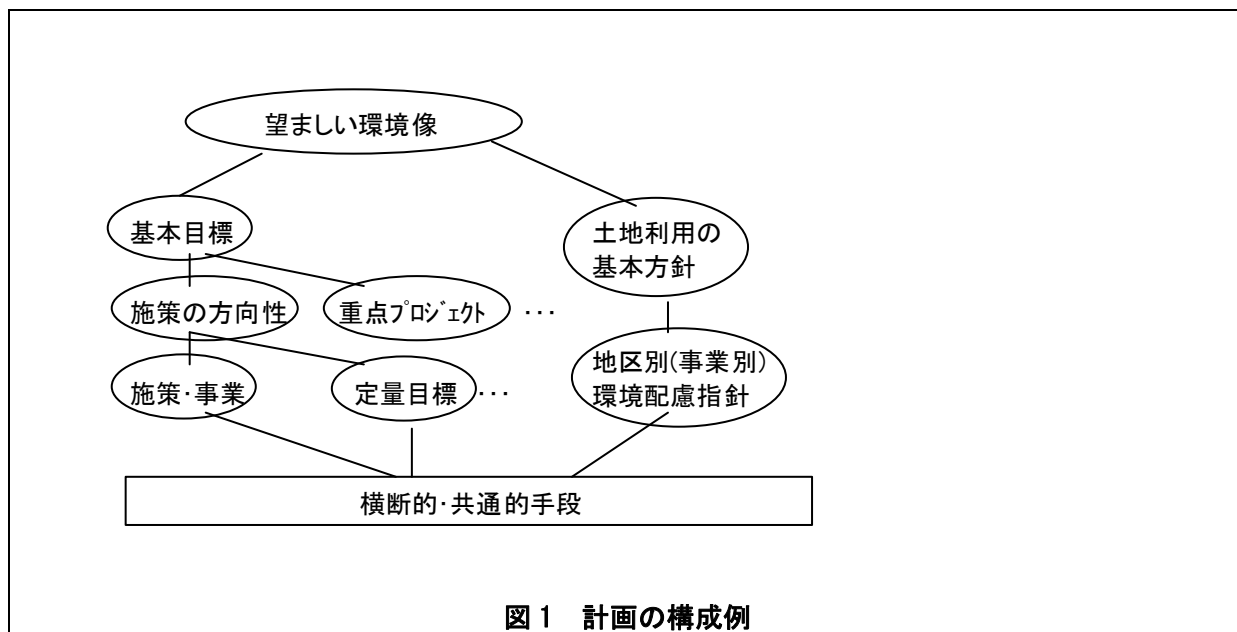
環境基本計画の対象領域は通常、大気、水、緑などの環境要素や地球温暖化、廃棄物処理などの政策課題・政策分野、あるいは政策目標ごとに整理されている。また通常、階層的な体系、すなわち計画の目標体系もしくは施策体系を持っている。

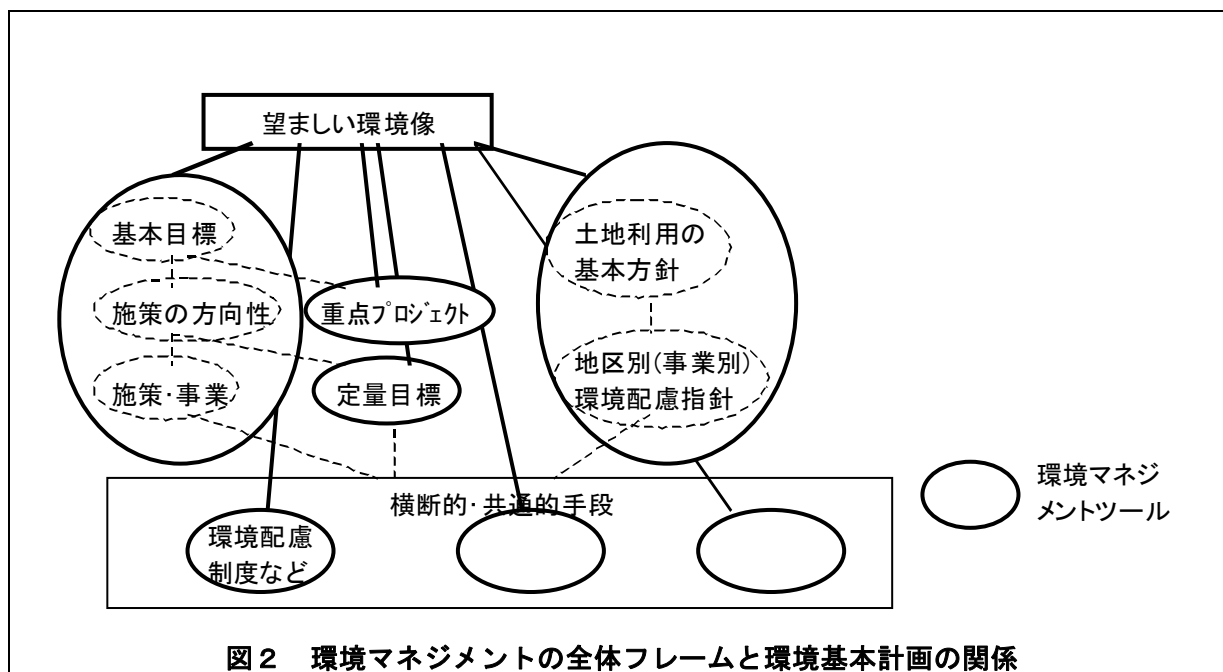
計画の目標体系は目標－手段（＝個別目標）－手段の重層構造になっているが、環境基本計画では一般に 3 層から 4 層ぐらいが多い(図 1)。一般的な名称として環境庁では従来ビジョン－シナリオ－プログラムという表現を用いてきたが、1997 年に公表したハンドブックでは計画目標－中位の目標－施策目標という呼称を使用している。各自治体の環境基本計画では（基本理念）－（望ましい環境像、長期的目標、基本目標）－（施策の方向、施策の展開、施策目標、基本方針）－（施策の方向、施策の展開、施策目標、施策）といった

さまざまな名称が用いられている。またこの体系とは別に、従来の配慮指針型計画で扱っていたものを一部に取りこみ、土地利用の基本方針を示し、地区別や事業種類別の開発にあたっての配慮指針を示すことがある。

望ましい環境像は、長期的にどのような地域に導きたいかを描いたものであり、環境状態やまちの姿がイメージできるようなキャッチフレーズやスローガンにあたる。循環、共生、参加といった国の環境基本計画に沿った環境像を示しているものが多い。基本目標は計画の期間内に達成すべき各分野ごとの目標であり、10-20 の数が上げられる。近年基本目標は行政・事業者・市民の共通目標として位置づけられる場合もみられ、その場合は行政施策の方向性とともに、市民や事業者の行動の方向性も謳われることになる。

以上述べたものを、計画の基本要素とすることができる。これ以外に計画の実行を支えるさまざまなしくみや制度を、計画のなかに位置付けることが多い。例えば、環境配慮制度、環境情報システム、環境学習プログラム、環境指標などがこれに相当する。これらは特定の分野のみでなく複数の分野に有効であるので、横断的手段とか共通的手段と呼ばれている。





1.3 環境マネジメントシステムの構成要素としての解釈

環境マネジメントシステム的に解釈すると、環境基本計画は複数の環境マネジメントツールの集合体であるといえる。環境マネジメントの立場から見ると、環境基本計画で共通的手段として位置付けられているものは、それぞれが望ましい環境像を実現するための環境マネジメントツールのひとつであるといえる。図2の全体が環境マネジメントシステムの全体フレームである。従来は環境マネジメントシステムという言葉を使わず、他のツールを周辺ツールとみなしていただけであり、全体としては環境マネジメントの要素で構成されていることがわかる。ただ、PDCA指向が薄かったために環境マネジメントシステムと呼べるものではなかったといえる[注2]。

2. 関連する環境マネジメントツールの発展

環境基本計画がそれだけでは思ったほど効果をあげなかったため、各自治体は計画内容を実行する別のしくみを模索するようになる。そのため計画内容の確実な実施を促進するさ

まざまなマネジメントツールが発達した[注3]。ここではそれらの主なものの概要とその系譜について触れる。

2.1 開発事業における環境配慮のしくみ

配慮指針型の環境計画では開発事業を計画段階でキャッチするしくみを確立することが重要であったが、多くの自治体は環境管理計画そのものではそのしくみを作ることができなかった。そこで環境アセスメント制度の対象外となるような開発事業における環境配慮のしくみ、あるいは計画段階からの配慮のしくみとして、いくつかの手法が模索されてきた。

北九州市では1986年の計画策定当時から、事業部局に様式に沿って事業部局に配慮事項を提出させるしくみを作っていた。横浜市でも1992年から事業調整制度を創設し運用しており、1997年の対象案件は継続分を含め80件に達している。また川崎市では環境基本条例に基づき1994年から環境調査制度を創設し、市の実施する事業などについて環境アセスメント条例の指定開発行為より幅を広げ、環境影響の把握と環境調整会議の審査により配慮を実施するしくみを持っている。

一方定量的な基準を有する環境配慮のしくみは非常に少ない。宮城県のグリーンミニマ

ムは住宅団地の開発に際し、住民の緑に対する満足度を6割以上にするように、自然を一定以上確保するよう指導するものである。1980年の第1次環境管理計画策定時に導入され、現在も使われているがこれまで対象となった住宅地開発は数十のオーダーでそれほど多くない。

市町村レベルでは、逗子市が1992年に制定した良好な都市環境を作る条例に基づき環境影響評価に係る指針を定めたものがある。これは翌年策定した環境管理計画のなかで自然の持つ環境保全機能の総合評価値に基づきA～Dランクに分類し、ランクごとに80%～20%の環境保全目標量を定めこれを守るよう事業者に指導するものである。また、豊中市と世田谷区はチェック項目方式の環境配慮制度を持っている。豊中市は1994年から環境配慮指針の運用を開始したが、84の環境配慮項目の中で関連する項目を特定した上で、その項目の配慮メニューを参考に事業者に配慮を実施してもらうものである。

一方案件ごとにきめこまかな環境配慮を実現するために、アドバイザー制度を創設する自治体も現われている。埼玉県は1996年に「環境と共生する土地利用指針」を策定し、これを実現するために市町村や事業者土地利用や環境に関する専門家を派遣する土地利用推進アドバイザー制度を創設し、1996年で10件14名が派遣された。滋賀県は1994年から生物環境アドバイザー制度を創設し、道路や河川改修事業に対する具体的な環境配慮を毎年20件程度行っている。前者はマスタープランづくりにおけるアドバイス、後者は事業段階に入ってからアドバイスの中心であるが、環境部局以外でこのような制度を持っているところに特徴がある。

2.2 環境情報システム

環境情報システムは環境基本計画の策定と運用を支援するツールとして神奈川県、横浜市、東京都などで導入された。当初イメージ

された情報システムは、ワークステーションに地形や植生などさまざまな地図情報を蓄積しておき、開発計画の際にこれらの情報を自由に加工しつつ配慮事項を検討する機能が重視されたが、開発計画を把握するしくみそのものが確立しなかったこと、職員がワークステーションを使いこなせなかったことなどから失敗に終わり、神奈川県や東京都のシステムは早々に撤収された。

その後千葉市や環境庁の環境情報システムは「使われる」システムを目指し日常業務の支援を機能の中心に据えたが、用意した機能の一部しか使われていない。今日ではインターネットが急速に普及したのとあいまって、環境情報システムの機能の中心は市民への情報提供に移りつつある。環境情報普及センターが提供する国の環境政策情報をはじめ、都道府県レベルではホームページで環境政策情報を提供するところが増えてきている。しかし環境汚染状況などの数値データの提供は、環境情報普及センターが試験的に運用を開始した程度でまだ発展途上である。

一方市町村レベルで本格的な環境情報システムを導入しているところは極めて少ない。豊中市は地区レベルの環境情報や環境配慮指針運用のために配慮手法の閲覧システムなどを開発している。板橋区の環境情報システムは大気や水質の濃度情報のほか、小学校で作成した環境学習情報などをホームページに載せている。このように子供たちや一般市民の作成した環境情報を行政が整理し公開したり、電子会議室による双方向の環境情報システムが広まっていくことも考えられる。

2.3 環境指標と定量目標

環境指標と定量目標は計画のなかに組み入れられてきており、計画とは無関係に作られることはまずない。筆者は環境指標と定量目標に関するレビューを定期的に行い、別の文献で紹介しているので、ここでは概略を紹介したい。

環境指標は 1970 年代後半から 1980 年代前半にかけては特定の環境テーマに絞った環境指標などが作成されていた。1980 年代後半になると、公害防止、自然環境保全から狭義の快適環境創造まで総合的に評価した快適環境指標が、北九州市や東京都を皮切りとして多くの自治体で開発された。さらに水辺、森林、農地などの快適面を含み多面的に評価する指標が作成されるようになった。1990 年代に入って、地球環境問題を視野に入れ、資源利用健全度指標やエコライフ指標等も徐々に作成されるようになった。さらに 1997 年夏に国が環境基本計画のための指標試案を公表したのを期に、指標を導入した計画がかなり出てきている。しかし総合指標を導入した計画は少なくなり、数十の個別指標を計画の目標体系ごとに設定した計画が増えてきている。

環境指標は 1980 年代から 90 年前半では、環境状況を総合的に表現することが重視されていたが、近年は計画における定量目標の設定や計画策定後の進行管理への活用が重視されるようになった。しかし、計画の策定プロセス・実行プロセスにおける行政内部、市民・事業者への情報提供や合意形成手段としての活用など、環境指標に期待される役割をまだ十分に発揮しているとは言いがたい。

一方近年は単に指標を示すだけではなく、定量目標(数値的に表わしうる目標)をセットする計画が急速に増えてきている。これは計画の実効性を担保しようとする意思の表れであり、好ましい傾向と言える。内容的には施策・事業レベルの目標が多く、実施できる目標を優先した結果と言えるが、計画の目指すべき環境像の実現に直結するとは限らない。上位レベルの目標を環境指標で表現している自治体も見られるが、実効性の確保と理想の環境像の表現することの兼ね合いを今後より検討して行く必要があると思われる。

2.4 ローカルアジェンダ・環境行動指針

ローカルアジェンダは 1992 年の地球サミッ

トで採択された地域の持続的発展をめざすものであり、通常的环境計画よりもより広い範囲の事項を扱う。しかし日本では環境庁主導で進み、自治体内でも環境セクションが策定を担当したために、狭義の環境の範囲内にとどまっているものが多い。また、環境基本計画の行動計画のような扱いを受けており、環境基本計画がローカルアジェンダを兼ねているとっている自治体もある。さらに市民・事業者が自らの行動メニューを主体的に考えるプロセスを取ったものは稀である。都道府県レベルではすでに 2/3 がローカルアジェンダを策定済みとしているが、これらの条件をすべて満たす計画はひとつも存在しないのが現実である。そんななか、環境基本計画と並列的に捉えた豊中市のローカルアジェンダ(本誌 5 月号の川崎論文参照)や京都市の「みやこのアジェンダ」は、市民主体で策定に取り組んだ数少ない事例である。

環境行動指針は市民や事業者の日常活動における環境配慮の方法などを整理したものであり、環境基本計画に基づき策定されるものが多く、環境基本条例に策定を明記している自治体もある。近年鎌倉市や世田谷区などが市民参加で制定しているのをはじめ、環境基本計画を策定したかなりの自治体で策定している。ローカルアジェンダとして策定されたものも実質的には環境行動指針である場合が多くなっている。

2.5 率先実行計画

率先実行計画は「事業者・消費者としての環境保全に向けた取組の率先実行のための行動計画」の略称であり、1995 年に国が制定してから自治体にも急速に広まり、昨年度は 50 程度の自治体で策定されている。その内容は庁舎や事務事業に伴う資源・エネルギー消費の効率化や廃棄物の抑制に関するものであり、今後地球温暖化対策法に基づき策定が義務付けられた温暖化対策実行計画では、CO₂ 排出量の推定が求められるが、施策内容は類似の

ものになると思われる。

2.6 協定制度

事業者と行政の間で結ばれる公害防止協定は、きめこまかな公害対策を行う手段として自治体に定着し、全国で毎年 2000 件を超える協定が締結されている。神戸市などではこれをオフィスにおける環境配慮まで拡張した環境保全協定制度を創設している。また、水俣市では昨年地区単位で環境配慮の自主的取り決めを行う地区環境協定制度を創設し、現在 2 地区で締結されている。

3. 環境マネジメントのツールとしての環境基本計画のあり方

以上の経緯を踏まえ、環境マネジメントシステムの考え方が自治体にも広まった今日、環境基本計画は今後どのように変わっていくか、あるいは変わるべきであろうか。ここでは筆者の考えを述べたい。

環境基本計画のこれまでの歴史を振り返ると、最初は望ましい環境像を描き施策を整理しただけであった。ここ 4・5 年で計画内容を着実に実行することが重要視されはじめ、環境指標をはじめさまざまなマネジメントツールが試された。そこに ISO 型のマネジメント手法が登場した。これは実効性確保の切り札かもしれない、と環境政策担当者が考えるのは当然であろう。

今後は ISO の認証を取得しないに関わらず、ISO 型のマネジメント手法を上手に活用した環境マネジメントシステムの構築が求められるであろう。筆者は大きく分けて①環境基本計画そのものを環境マネジメントの考え方に沿って策定する、②環境基本計画を環境マネジメントシステムの一部と考えて策定する、③環境基本計画を策定せずに環境マネジメントシステムを構築する、といった 3 通りの方法を考えている。以下それらについて概観する。

①環境基本計画そのものを環境マネジメン

トの考え方に沿って策定する

環境基本計画の策定作業を、ISO14001 の環境マネジメントシステムの要求事項を満たすような形で進めていくものである。特に環境の現状把握の段階では、事務事業による環境負荷や政策効果をできるだけ詳細に捉え、行政施策の実行が環境に及ぼす影響を分析する。望ましい環境像の設定作業はこれまでと同じであるが、定量目標はより詳細に検討することが求められる。また施策の実行とチェック、見直しのしくみを詳細に検討し、文書化し、策定後はそのしくみにのっとって実行することが求められる。

このような考え方で進めれば、策定後の ISO 型マネジメントシステムに沿った運用がなされることになり、ISO14001 の認証を得ようとするばいつでも得られることになる。さらに一歩進んで策定後のチェックを、市民や議員、外部の専門家からなる環境監査チームによって行うしくみを作れば、ISO の弱点と言われる市民や議会の意思反映の部分も補うことになる。

このような考え方で環境基本計画を策定した自治体は今のところ存在しない。担当職員はこれまで以上の作業量に頭を抱えるかもしれないが、敢えてこれに挑戦しようという自治体があったら筆者はぜひお手伝いしたいと考えている。

②環境基本計画を環境マネジメントシステムの一部と考えて策定する

環境基本計画は環境マネジメントシステムの一部であるという考え方に徹し、従来の環境基本計画を構成する要素をすべて盛り込むことにこだわらないタイプである。これまで言われてきた計画策定のポイントは実効性の担保と市民参加であるが、具体的事業や定量目標の検討には庁内での合意形成に多くの労力がかかり、また将来像を市民参加で描こうとすると市民との合意形成に多くの時間を費やすことになるため、どちらも中途半端なも

のになることが多かった。

そこで環境基本計画では、望ましい環境像や基本目標、施策の方向性を明らかにすることを中心に行い、具体的施策や定量目標の検討は、ISO 型のマネジメントシステム構築作業として別途行うことを一案としてあげたい。そうすれば市民参加のデザインにより多くの労力を割くことが可能になるであろう。例えば市民委員会を設置し、望ましい環境像や分野別の目標などを公募した市民委員を中心に検討していく。市民委員会では環境に現状に対する勉強会や現地観察会、将来の方向を考えるワークショップなど、さまざまな参加形態とそのスケジュールをデザインしながら進めていき、市民・事業者と行政が共有できる環境像を考えていくことが考えられる。

一方で市民参加による環境像の検討はむしろローカルアジェンダの策定の中で行い、行政の具体的事業や定量目標の検討作業を環境基本計画のなかで行うという考え方もあろう。この場合社会計画的性格を持つローカルアジェンダを行政計画である環境基本計画の上位計画と位置付けることになる。

さらに、PDCAサイクルを4つの部分に切り分け、Pの部分（Sの部分を含む、注2参照）を環境基本計画に担わせるという考え方もあろう。PDCAにはマネジメントシステム全体のPDCAと、個別分野・個別施策ごとのPDCAが存在するが、ここでは全体のPDCAのPを意味している。この場合、率先実行計画や環境配慮指針など別のツールのP部分もすべて扱うことになり、かなり大変な作業になろう。

③環境基本計画を策定せずに環境マネジメントシステムを構築する

個別のマネジメントツールを徐々に積み上げていって環境マネジメントシステムを構築する方法である。例えばまず総合計画のなかで、環境重視型の将来像を検討したり、環境都市宣言や環境基本条例を制定して、環境の

基本方針を決定する。次に率先実行計画を策定するか、庁内の事務事業の範囲でISO14001の認証を取得する。これが軌道にのったら開発事業における環境配慮制度や市民のための環境行動指針などを順次策定する。ISOを取得した場合はその更新時に認証範囲を間接影響にまで徐々に広げていく。

この場合環境基本計画は必ずしも策定する必要はなく、環境基本計画に必要な要素を順次個別に揃えていくことになる。十分な人手が確保できない自治体や、職員全体の環境意識が低い自治体は、まずはこの方法で進めて行くことが考えられるであろう。

おわりに

環境基本計画は1970年代から策定され始めたが、当初はあまり普及しなかった。それが1995年の国の環境基本計画の策定などをきっかけに、環境基本条例を制定しそれを根拠に環境基本計画を策定する自治体が爆発的に増えた。約20年を経て都道府県・政令市のほとんどが計画を持つようになり、市町村でも、昨年1年間で50程度の自治体が策定するレベルにようやく到達した。

一方ISO14001は規格が出現してからまた3年足らずであり、白井町が自治体で初めて認証取得してからはまだ1年半しか経っていないのに、今年度認証取得に向けて動き出している自治体は50を軽く超えるであろう。多額の予算と手間をかけて環境基本計画を策定した自治体が、今度はISOの認証取得に向けて動き出し、そこにまた予算と手間が注ぎ込まれる。

しかしISOの認証取得に走る前に、環境基本計画ではなぜうまくいかないのか（いかなかったのか）を整理しておかないと、再び同じ失敗を繰り返す可能性があるのではないだろうか。そして環境基本計画を環境マネジメントツールとして再認識し、それをどう活かすのかを真剣に考えなければ、かつて担当していた職員の努力の積み重ねが水泡と帰して

しまう。環境基本計画が必要なのか不要なのか、ISOの認証取得が必要なのか不要なのか、まず環境マネジメントシステムの全体フレームとその導入手順を検討することが不可欠である。

[注1]環境行政における環境計画は、現在は環境基本計画という名称が最も多く使われているが、まず環境管理計画という名称で始まり、現在でもこの名称のほか、環境総合計画や環境プランなどさまざまな名称が用いられている。環境庁(地域環境計画研究会、1996)はこれらを総称して「地域環境計画」という名称を用いており、筆者も通常この名称を用いているが、本論ではわかりやすさを重視して「環境基本計画」と呼ぶものとする。

[注2]これまでの環境基本計画でも、P(Plan)-D(Do)-S(See)という考え方があった。原科は、最初に環境の現状を把握するプロセスが入ることから、SPDの順であると指摘している。ISO型のマネジメントシステムでも最初に環境側面の特定や環境影響評価の作業が不可欠であるため、厳密にはSPDCAサイクルといったほうが適切である。単にPDCAという時には、PのなかにSを含んでいるものとして解釈するのが妥当であろう。

[注3]環境基本計画自身も環境アセスメントから分化したマネジメントツールと考えることもできる。

参考文献

- 環境庁地域環境政策研究会(1997)地域環境計画実務必携[計画編]。ぎょうせい。
- 川崎健次(1996)最近の環境基本条例の特徴と実際。－豊中市の例を中心に－。資源環境対策 32-1。
- 川崎健次(1999)ISO14001、環境基本計画及びローカルアジェンダの関連からみた自治体環境マネジメントシステムのフレームワーク－豊中市の事例から－。資源環境対策 35(6), p59。
- 中口毅博・川崎健次(1996)地域環境計画における定量目標の設定動向とその評価－都道府県・政令市レベルの事例－。環境情報科学論文集 10, p13-18。
- 中口毅博(1999)日本のローカルアジェンダの評

- 価。環境自治体会議ニュース。1999年3月号。
- 中口毅博(1999)日本の自治体における環境指標の動向と特徴。環境庁環境研修センターテキスト。
- 中口毅博(1999)環境基本計画の4つの策定スタイル。第1回環境自治体づくり懇談会資料。
- 原科幸彦(1994)都市レベルの環境計画－新たな展開。計画行政 40, p35-41。

キーワード：

環境マネジメントシステム、環境自治体、ISO14001、環境計画、環境基本計画