

農山村自治体における持続可能な発展政策の現状と課題

環境自治体会議環境政策研究所 中口毅博

日本大学生物資源科学部 糸長浩司

1. はじめに

2002年8月から9月にかけて、南アフリカのヨハネスブルグにおいて、持続可能な発展に関する世界首脳会議（World Summit on Sustainable Development）が行われた。その1つの目的は10年前の1992年、リオ・デジャネイロにおいて開催された国連環境開発会議（地球サミット）において、持続的発展に関する行動計画として採択された「アジェンダ21」の検証であった。地域レベルでも、アジェンダの理念である「持続可能な発展」すなわち、環境保全、経済開発、社会開発の3つの側面を統合的に実現することが求められ、1997年までに世界の都市自治体が「ローカルアジェンダ」を策定することが求められ、日本でもいくつかの自治体でローカルアジェンダが策定された。環境政策に関する市町村の連合組織である環境自治体会議（2002年11月現在、会員71市区町村）は、兼ねてから日本にローカルアジェンダの動向やその評価を行ってきており、以下のような問題点を指摘してきた（環境自治体会議、1999）。

- ・日本のローカルアジェンダは、地球環境保全のための行動計画であるという認識がなされており、市民や事業者の環境配慮手引書になっているものが圧倒的である。
- ・したがって、本来経済やコミュニティの持続性を目指すには産業振興や福祉や人権、教育などの多岐にわたる政策部門が関係するにも関わらず、狭義の環境分野に限定された内容になっている。環境基本計画がローカルアジェンダを兼ねているとしている自治体が圧倒的に多い¹。
- ・市民参加の形態が、事務局提案の検討でなく市民提案を中心にまとめる実質的な市民参加の形態をとって策定作業を進めた自治体は、極めて少数と推定される。
- ・目標達成状況や行動の実行状況の点検、評価が不十分である²。

ローカルアジェンダは国際的には都市自治体での策定が進められたものであるが、発展

¹環境省によれば、2002年2月末現在でローカルアジェンダ21を策定済みの自治体は、47都道府県、196市町村（政令指定都市を含む）となっている。筆者が名称を分類したところによると、環境基本計画がローカルアジェンダを兼ねているとしている自治体が7割、環境行動計画、環境行動指針、地球環境保全計画等をローカルアジェンダとしてあげているものが2割であり、ローカルアジェンダという名称を用いている自治体は20自治体、わずか1割しか存在しない。ローカルアジェンダという名称を用いているものも、ほとんどが環境分野に限定した内容になっている。

² 環境自治体会議がすべての都道府県・政令市と2000年3月までに環境基本計画等を策定した229の市区町村を対象に行った調査によると、ローカルアジェンダの点検で最も重要な、住民の役割の達成状況を名年把握している自治体が5%、事業者の役割の達成状況については2%と非常に低くなっている（環境自治体会議、2000）。

途上国においては、貧困の撲滅といった経済問題が主要課題になっている。日本で言えば、過疎化や地域経済の低迷といった問題を抱える農村自治体の課題と同一視できる。したがって地域の持続可能な発展を経済や地域社会の持続性という観点からみれば、日本においては、農山村地域における対応策を検討していることも重要である。

しかし日本の農山村自治体においては、ローカルアジェンダの策定如何に関わらず、このような課題解決のための政策を少なからず実施してきているのではないだろうか。これらが持続可能な発展政策の事例として、もっと国際的に紹介されても良いと思われる。今までこれらの政策が紹介されてこなかったのは、ローカルアジェンダが環境省の所管であり、自治体においても環境セクションが対応するものであるとの考えから、環境セクション以外の政策が最初から除外されていたためと思われる。

そこで本稿では、農山村自治体の地域環境、地域経済、地域コミュニティの調和ある持続可能な発展という観点から、それに対応する政策実施の状況を把握し、今後の方向について検討するものとする。

2. 持続可能な発展政策の動向

2.1 調査の概要

全国における持続可能な発展政策の現状を把握するために、2002年8月に、市町村に対するアンケート調査を行った。配布するセクションは前に述べた趣旨から、自治体のあらゆる分野の政策を把握していなければならない立場にある、企画セクションとした。

調査対象自治体は、全国の1,798の市区町村とし³、郵送で配布し郵送で回収した。その結果、回収総数は766市区町村、全体での回収率は43%であった。その内訳を表1に示す。人口1万人未満の自治体からの回収が308、1-3万人の自治体が194と量的には多いが、どの人口規模でも回収率はおおむね4割台であった。また、農林水産省の農業地域の4類型でみると、都市的地域227、平地農業地域162、中間農業地域220、山間農業地域157となった。

表1 アンケート調査票の回収状況

	1万未満	1-3万	3-10万	10-30万	30-100万	100万以上	合計
都市的地域	3	19	97	69	35	4	227
平地農業地域	56	75	31	0	0	0	162
中間農業地域	121	75	24	0	0	0	220
山間農業地域	128	25	4	0	0	0	157
合計	308	194	156	69	35	4	766

本稿の目的は、農山村自治体の持続可能な発展政策の特徴を明らかにすることであるので、まず全体を把握したのちに、農山村自治体に自治体に絞った分析を行う。農業地域区分の視点から分析するという方法もあるが、この区分は便宜的なものであり、より普遍性

³ 2001年2月に温暖化センターが行った調査に回答のあった自治体および環境自治体協議の会員自治体とした。無作為抽出としなかったのは、温暖化対策の実施状況との比較が容易なように配慮したためである。

の高い分析が望ましいと考え、分析対象を人口 1 万人未満の自治体とした。1 万人未満の自治体は、農業地域類型でみるとその 99%が都市的地域以外の類型に属しており、この結果をもって農山村の特徴を把握したといっても差し支えないといえる。

2.2 持続可能な発展政策の選定方法

持続可能な発展政策の定義は非常に困難であり、定義によっては無数に存在することになってしまう。本稿の目的は、実施されている持続可能な発展政策の絶対量を明らかにすることではなく、日本の農山村自治体の特徴を把握することにあるので、代表的な施策をいくつか選定し、これを持って特徴を分析するものとした。

そこでまず、持続可能な発展の概念を厳密に解釈し、経済、環境、コミュニティのいずれかを単一目的とするものではなく、これらの複数の目的を有する、すなわち表 2 に示す政策目的に添ってこれらの両立・調和を目指していると考えられる施策をできる限りピックアップした。次に行政内部のセクションごとに持続可能な発展政策の進捗度合いが把握できるように、これらの施策を表 3 に示す 9 つの政策部門に振り分けた。

表 2 持続可能な発展政策の目的

経済	地域社会		環境			国際・長期	
産業の振興	福祉の充実	住民自治の推進	環境の保全	資源の適正利用	良好な居住環境の整備	広域的・国際的取組み	次世代・長期的持続

表 3 政策を担当する部門

A	建築土木系
B	交通系
C	商工系
D	農林漁業系
E	環境系
F	健康福祉系
G	コミュニティ系
H	教育文化系
I	その他・企画系

これらの中から研究会メンバーの投票により、各政策部門より 6-7 個の施策を選定し、60 に絞った。この 60 でひとまず、自治体へのアンケート調査を実施し、その実施状況を把握した後、この結果を考慮しつつ再びメンバーの投票により部門別に上位 3 つずつを選定し、表 2 のすべての目的が含まれるよう広域的・国際的取組みを加えて最終的に 30 の施策を選定した。その結果を表 4 に示す。

アンケート調査における質問形式としては、これらの施策ごとに 6 の選択肢を設けて回答を求めた⁴。このうち、施策を継続的に実施していると判断される「5 年以上継続実施」「現在実施今後継続」の 2 つの回答を「実施している」とみなして実施率を算定した。その結果も表 4 に示した。

⁴ 6 つの選択肢は、「5 年以上継続実施」「現在実施今後継続」「過去に実施」「計画したが実施せず」「実施検討」「支援があれば検討」とした。

表 4 持続可能な発展政策一覧

政策部門	施策・事業内容	経済	地域社会		環境			国際・長期	
		産業の振興	福祉の充実	住民自治の推進	環境の保全	資源の適正利用	良好な居住環境の整備	広域的・国際的取組み	次世代・長期的持続
建築土木系	太陽光発電装置や断熱、生ごみ処理、屋上緑化などの設備を備えた環境共生住宅を建設・改築したり、助成している				○		○		
	都市計画マスタープラン、国土利用計画のなかでエネルギー消費量を最小化するようなゾーニングや土地利用将来フレームが設定されている				○	○	○		○
	宅地などの開発許可の際に、緑化や透水性舗装、雨水貯留や屋上緑化、地域の交通安全などの環境配慮の指導を行っている				○		○		
交通系	親水空間や緑の空間を結び、サイクリングやウォーキングで回遊できるネットワークの整備を進めている					○	○		
	自転車専用道路の整備、自転車の貸し出し、パーク&ライド用の駐車場設置、中心市街地での過度な駐車場の抑制などを行っている					○	○		
	環境定期券や100円バスの導入やその活用を奨励する取組を実施している					○	○		
商工系	環境への配慮の視点を盛り込んだ商店街活性化活動を奨励・支援している	○			○	○			
	地域資源を活用した生業・伝統・地場産業及び新しい連携産業を奨励・支援している	○				○			
	地域内企業のISO14001や独自環境マネジメントシステムの認証取得を奨励・支援している	○			○				
農林漁業系	環境配慮した、農業、林業、水産業の短期・中期・長期的な体系づくり計画を、土地利用でのゾーニングで明確にして、目標を設定して実施している	○		○	○	○			○
	棚田オーナー制、クラインガルテン(市民農園)、農家民泊等々のグリーンツーリズムを奨励・支援している	○		○	○				
	田んぼの学校、里山管理等、農林業を通じての子ども達への環境教育活動を行っている	○	○		○				○
環境系	地域住民の自主的な清掃活動、緑化活動、地域に愛される道路づくりなどを奨励・支援している			○	○				
	資源のリユースや生ごみ堆肥化など、民間のリサイクル活動を奨励・支援している			○	○	○			
	自治体の率先実行だけでなく、地域全体でのエネルギー使用削減やCO2の削減対策に取り組んでいる				○				○
健康福祉系	野生生物の生息空間(ビオトープ)の整備や修復に関する活動を地域の団体及び住民参加で進めている。			○	○				
	国境を越えた共同の環境監視活動や、環境に関する情報交換活動に参加している				○			○	
	地域での介護や福祉サービスを行う市民団体の活動を奨励・支援している	○	○	○					
コミュニティ系	地域の環境保全活動への高齢者や障害者への参加など、環境保全が生きがいづくりにつながる取組みを奨励・支援している。		○		○				
	バリアフリー施設を整備する際に、エネルギー消費の少ない設計・設備にしている(人感センサー付き照明・エスカレータなどの導入)		○				○		
	「グリーンコンシューマー」など環境配慮型消費生活に関する民間活動を奨励・支援している	○		○	○	○			
教育文化系	地区や集落の住民が中心となる環境改善活動や地域の活性化・社会の改善に関する活動を奨励・支援している。	○		○					
	エコマネーや地域貨幣などを利用した地元商店からの商品・サービスの購入、環境保全活動や福祉サービスの提供・参加を奨励・支援している	○		○		○			
	子どもや青少年、成人を対象にした、持続可能な社会の担い手を育成するコミュニティ教育活動(地域発見・まち歩き、農林業体験、伝統文化体験など)を奨励・支援している		○	○					○
企画系	伝統行事・伝統工芸の保存・継承などの歴史的・文化的資産の保全する活動を奨励・支援している			○	○				
	世界の人権・貧困問題や国際協力に関して取り組むNPOや団体への財政的・物的人的支援を行っている			○				○	
	小学校の総合学習の時間において、地球温暖化などの地球規模の環境問題をテーマとして取り上げている				○	○			○
企画系	総合計画(基本構想、基本計画)の理念や原則として、環境・経済・社会(コミュニティの活性化や福祉の向上)を、調和的・統合的に推進していくことが述べられている。	○	○		○	○	○		
	小学校区や町会など地区単位や、集落単位での住民の自主的な計画づくりを奨励・支援している			○	○	○	○		○
	総合計画の中で、二酸化炭素排出量に関する評価指標や目標数値を設定している。					○	○		

2.3 持続可能な発展政策の実施状況

2.3.1 全自治体の傾向

30 の施策の平均実施率⁵をみると、「5 年以上継続実施」が 15%、「現在実施しており今後継続する」が 9%、「過去に実施したことがある」が 1%、「実施を検討している」が 3%、「財政的支援があれば検討する」が 4%となっている。したがって継続実施している比率は計 24%であり、これを 1 自治体あたりの実施数に換算すると 7.3 個となった。

継続実施率を人口規模別にみると、1 万未満で 19%、1-3 万が 20%、3-10 万が 28%、10-30 万が 39%、30-100 万が 49%、100 万以上が 53%となっており、人口が大きい自治体ほど実施率が高い。ローカルアジェンダ策定の有無で比べると、策定自治体が 39%、未策定自治体が 22%となっている。

目的別にみると（図 1）、福祉の充実が 36%と最も多くなっており、次いで住民自治の推進が 32%とコミュニティの持続性に関する施策の実施率が高くなっている。一方広域的・国際的取組みはわずか 3%と少なくなっている。また、5 年前と比較すると、資源の適正利用が 12%から 21%へ、良好な居住環境の整備が 11%から 19%へと増加しており、環境の持続性に関するものが大きく増えている。

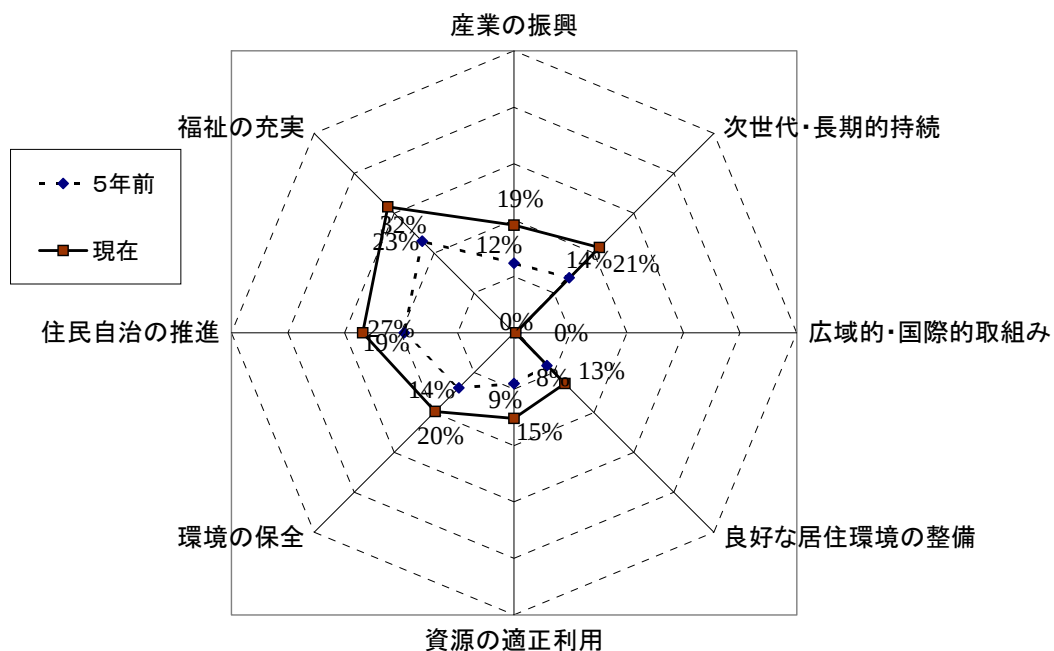


図 1 テーマ別の実施率（全自治体）

一方分野別にみると（図 2）、教育文化系の継続実施率が 40%と最も高く、その他・企画系が 31%とこれに次ぐ。建築土木系と交通系がそれぞれ 14%、16%と低くなっている。このことから、現業部門での持続可能な発展政策が立ち後れているといえる。しかし 5 年前からの伸びとポテンシャル⁶は高くなっていることがわかる。

⁵ 30 の施策の全自治体の実施総数を、766 自治体×30 で除すことで実施率を求めた。分野別の場合、30 を当該分野の施策数で置き換えることによって求められる。

⁶ 「実施検討」「支援があれば検討」の回答を加えたものをポテンシャルと定義した。

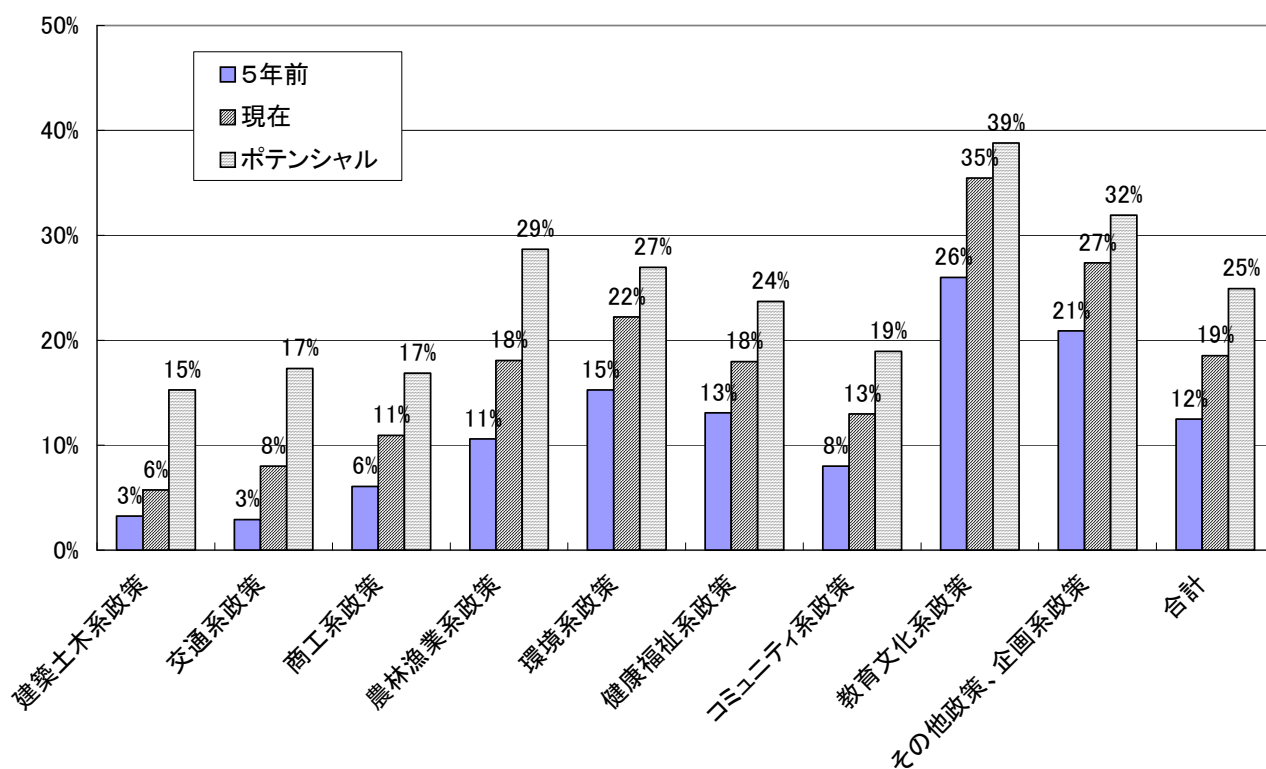


図2 政策部門別の実施率（全自治体）

2.3.2 農村自治体における傾向

30の施策の平均実施率をみると、「5年以上継続実施」が12%、「現在実施しており今後継続する」が6%、「過去に実施したことがある」が1%、「実施を検討している」が2%、「財政的支援があれば検討する」が4%となっている。継続実施率は19%、1自治体あたりの実施数は5.6個であり、全自治体平均の24%、7.3個と比べて低い。ローカルアジェンダ策定の有無で比べると、策定自治体が22%、未策定自治体が18%となっている。

目的別にみると（図3）、福祉の充実が32%と最も多くなっており、次いで住民自治の推進が27%と、全自治体同様、コミュニティの持続性に関する施策の実施率が高くなっている。一方広域的・国際的取組みは、0.3%ときわめて低い。また、5年前と比較すると、資源の適正利用が9%から15%へと大きく増えている。

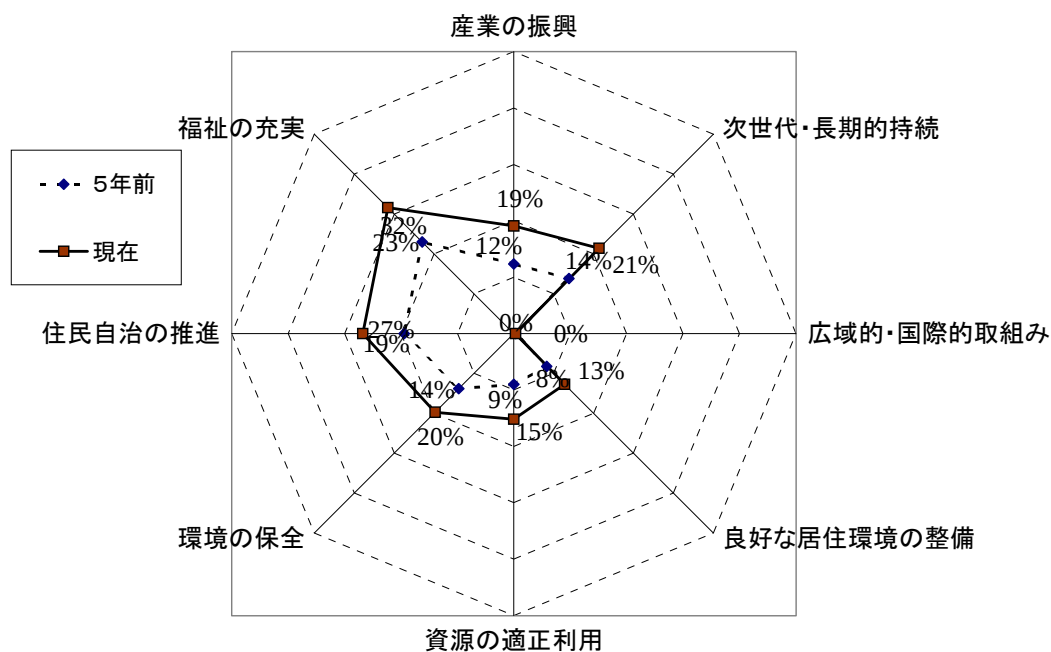


図 3

テーマ別の実施率（農村自治体）

一方分野別にみると（図 4）、教育文化系の継続実施率が 35%と最も高く、その他・企画系が 27%とこれに次ぐ。建築土木系と交通系がそれぞれ 3%と、全自治体と比較しても極めて低くなっている。このことから、現業部門での持続可能な発展政策が、農村自治体では一層立ち後れているといえる。

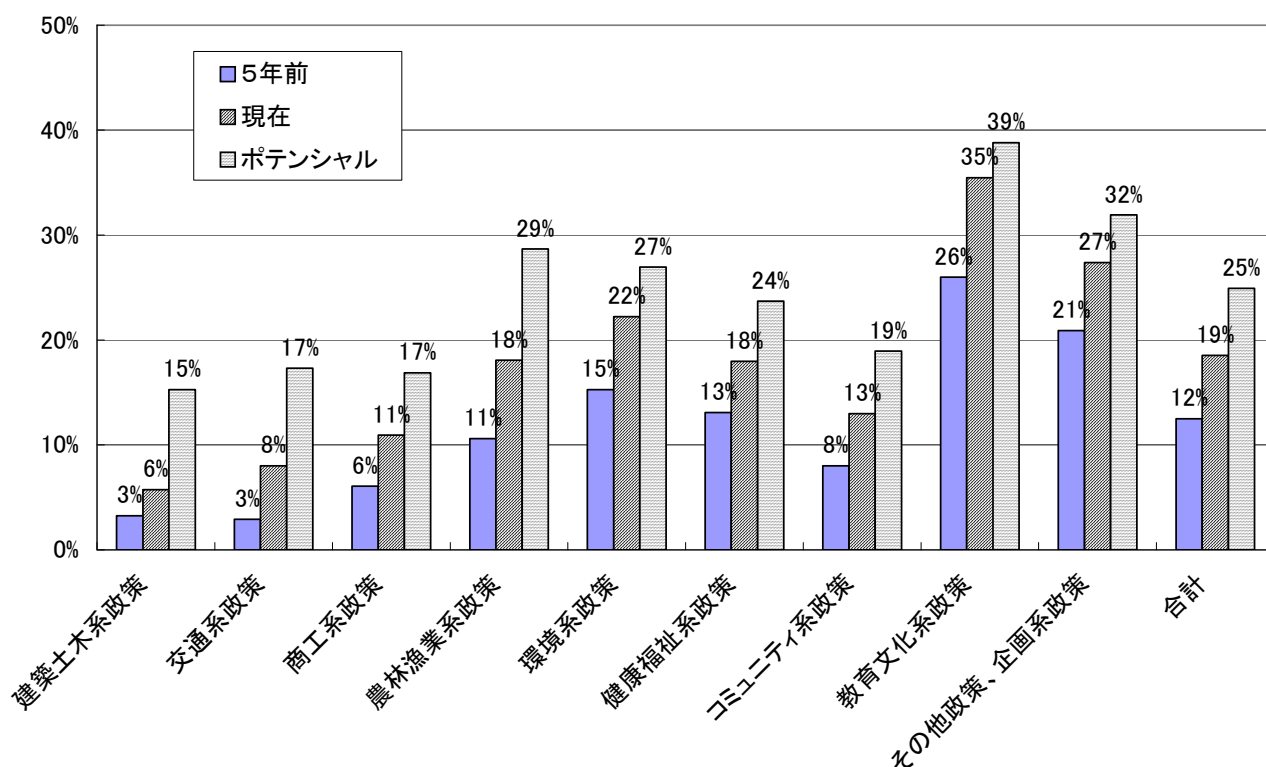


図 4 政策部門別の実施率（農村自治体）

2.3.3 個別施策の実施状況

次に、施策の実施状況を個別にみた。全国自治体における施策の継続実施率と、農村自治体（人口1万人未満）における継続実施率を比較したものが表5である。これによると、歴史的・文化的資産の保全活動の支援、自主的な清掃・緑化・道路維持活動の支援、総合計画への持続可能な発展概念の導入、担い手を育成するコミュニティ教育活動の支援などが、全国および農村自治体のいずれにおいても5割以上の実施率となっている。その一方で、国際的環境監視・情報交換活動への参加、国際協力に取り組むNPO支援、都市マス等におけるエネルギー最小化将来フレーム設定、地域貨幣等を利用した環境・福祉活動の支援、総合計画における二酸化炭素排出目標の設定といった施策は、全国および農村自治体のいずれにおいても5%以下の実施率となっている。

農村自治体は全国平均に比べほとんどのもので実施率が低くなっているが、生きがいづくりとしての高齢者・障害者の環境保全活動参加支援だけは、唯一農村自治体のほうが上回っている。また、全国平均に近いもの（実施率の比が大きいもの）としては、担い手を育成するコミュニティ教育活動の支援、自主的な清掃・緑化・道路維持活動の支援、地区・集落単位での住民の自主的な計画づくりの支援、田んぼの学校・里山管理等を通じての環境教育活動、歴史的・文化的資産の保全活動の支援などがあげられる。一方、全国平均との乖離が著しいもの（実施率の比が小さいもの）としては、国際的環境監視・情報交換活動への参加、環境配慮型消費生活に関する民間活動の支援、地域内企業のISO14001認証取得等の支援、環境配慮の視点を盛り込んだ商店街活性化活動の支援などがあげられる。

以上のことから農村自治体はコミュニティの持続性を軸に、環境や経済の調和を目指す施策には比較的に取り組まれているが、環境の持続性を軸に、経済や国際社会との調和を目指す取り組みは立ち後れているといえる。

3. 農山村自治体における持続可能な発展政策の課題

以上の調査結果により、日本の農山村自治体においては、ローカルアジェンダの策定如何に関わらず、持続可能な発展政策を少なからず実施してきてことが明らかになった。特に、担い手育成活動、自主的環境保全活動、集落単位での自主的計画づくりの支援、環境資源を活かした環境教育活動などは、国際的にも誇れる持続可能な発展政策ではないだろうか。

しかし一方で、全体的に全国平均よりも取り組み比率は低かった。組織が小さく政策遂行能力が低いこと、財政規模が小さいこと、温暖化をはじめとする国際的な環境問題に対する理解不足などがその理由として考えられる。その解決策については今後の検討に委ねるが、ここでは2・3の課題についてふれておく。

建築土木系・交通系の政策部門では、高齢化・過疎化への対応やエネルギー消費抑制の観点から、住宅や交通手段の確保が重要であるが、これを進めるには継続的な財源確保が必要であろう。またコミュニティ維持の側面からは、住民主体の環境保全活動や生きがいづくりなど活動の活性化が一層必要であるが、小規模自治体の特徴を活かした相互連携のしくみの強化が必要である。農林漁業系政策部門では、バイオマスや畜産廃棄物・食品加

工廃棄物などを活かしたエネルギー自給や循環システムの構築によって新たな作業を興し、所得や雇用を確保しようとする動きもみられるが、このためには初期投資分の財源の確保が課題となっている。

いずれにせよ持続可能な発展政策推進のためには、市民・事業者・行政の連携、市町村間の連携、国・件との連携が前提となる。特に市町村間の情報交換は重要である。近年このような動きが活発であり、環境分野だけみても、環境自治体会議、里地ネットワーク、産廃ネットワーク、環境 ISO ネットワーク、風サミット、路面電車サミット、棚田サミット、省エネサミットなどさまざまな自治体会議が開催されている。これらの動きを注視しつつ、持続可能な発展政策の推進方策について引き続き検討していきたいと考えている。

文献

環境自治体会議編(1999)地球サミットから 8 年～日本のローカルアジェンダ 21 の検証
環境自治体会議(2000) 環境基本計画等の運用状況に関する実態調査（市区町村編）

表 5 個別施策の実施状況

施策・事業内容	全自治体 (A)	1万未満 (B)	A/B
伝統行事・伝統工芸の保存・継承などの歴史的・文化的資産の保全する活動を奨励・支援している	68%	63%	0.93
地域住民の自主的な清掃活動、緑化活動、地域に愛される道路づくりなどを奨励・支援している	63%	60%	0.95
総合計画（基本構想、基本計画）の理念や原則として、環境・経済・社会（コミュニティの活性化や福祉の向上）を、調和的・統合的に推進していくことが述べられている	59%	53%	0.90
子どもや青少年、成人を対象にした、持続可能な社会の担い手を育成するコミュニティ教育活動（地域発見・まち歩き、農林業体験、伝統文化体験など）を奨励・支援している	55%	54%	0.97
資源のリユースや生ごみ堆肥化など、民間のリサイクル活動を奨励・支援している	51%	36%	0.71
地域での介護や福祉サービスを行う市民団体の活動を奨励・支援している	45%	31%	0.69
地区や集落の住民が中心となる環境改善活動や地域の活性化・社会の改善に関する活動を奨励・支援	38%	34%	0.89
地域資源を活用した生業・伝統・地場産業及び新しい連携産業を奨励・支援している	35%	29%	0.84
小学校の総合学習の時間において、地球温暖化などの地球規模の環境問題をテーマとして取り上げて	32%	24%	0.75
田んぼの学校、里山管理等、農林業を通じての子ども達への環境教育活動を行っている	31%	29%	0.94
小学校区や町会など地区単位や、集落単位での住民の自主的な計画づくりを奨励・支援している	30%	28%	0.94
宅地などの開発許可の際に、緑化や透水性舗装、雨水貯留や屋上緑化、地域の交通安全などの環境配慮の指導を行っている	24%	7%	0.31
棚田オーナー制、クラインガルテン（市民農園）、農家民泊等々のグリーンツーリズムを奨励・支援してい	23%	17%	0.74
親水空間や緑の空間を結び、サイクリングやウォーキングで回遊できるネットワークの整備を進めている	22%	13%	0.57
地域の環境保全活動への高齢者や障害者への参加など、環境保全が生きがいづくりにつながる取組みを奨励・支援している	17%	19%	1.11
野生生物の生息空間（ビオトープ）の整備や修復に関する活動を地域の団体及び住民参加で進めてい	17%	11%	0.66
環境定期券や100円バスの導入やその活用を奨励する取組みを実施している	16%	9%	0.54
太陽光発電装置や断熱、生ごみ処理、屋上緑化などの設備を備えた環境共生住宅を建設・改築したり、助成している	15%	7%	0.48
地域内企業のISO14001や独自環境マネジメントシステムの認証取得を奨励・支援している	14%	2%	0.17
自治体の率先実行だけでなく、地域全体でのエネルギー使用削減やCO2の削減対策に取り組んでいる	10%	4%	0.37
環境への配慮の視点を盛り込んだ商店街活性化活動を奨励・支援している	9%	2%	0.18
環境配慮した、農業、林業、水産業の短期・中期・長期的な保全と育成計画を、土地利用でのゾーニングで明確にして、目標を設定して実施している	9%	8%	0.87
グリーンコンシューマーなど環境配慮型消費生活に関する民間活動を奨励・支援している	9%	1%	0.15
自転車専用道路の整備、自転車の貸し出し、パーク＆ライド用の駐車場設置、中心市街地での過度な駐車場の抑制などを行っている	8%	3%	0.31
バリアフリー施設を整備する際に、エネルギー消費の少ない設計・設備にしている（人感センサー付き照明・エスカレータなどの導入）	8%	4%	0.51
総合計画の中で、二酸化炭素排出量に関する評価指標や目標数値を設定している	5%	1%	0.26
エコマネーや地域貨幣などを利用した地元商店からの商品・サービスの購入、環境保全活動や福祉サービスの提供・参加を奨励・支援している	4%	4%	0.88
都市計画マスタープラン、国土利用計画のなかでエネルギー消費量を最小化するようなゾーニングや土地利用将来フレームが設定されている	4%	3%	0.71
世界の人權・貧困問題や国際協力に関して取り組むNPOや団体への財政的・物的人的支援を行ってい	3%	1%	0.19
国境を越えた共同の環境監視活動や、環境に関する情報交換活動に参加している	2%	0%	0.00

