

環境基本(管理)計画の意義と策定（改訂）上の留意点

2009/01/14 環境自治体会議環境政策研究所 中口毅博

1. 世界・日本をとりまく環境の現状

(1)世界の経済・社会の現状と環境への影響

- ・今、世界は未曾有の金融危機。実体経済にも深刻な影響を及ぼしている。
- ・経済のグローバル化が一層進展したため、金融危機はまたたく間に世界に広がった。地域レベルの政策努力も世界情勢の変化でいっぺんに吹き飛んでしまう時代。
- ・世界の人口は、2003 年現在約 63 億人。2030 年には約 81 億人となる見込み。
- ・アジアを中心に高い経済成長が見込まれる国や地域もあり、特に中国等 BRICs（ブラジル、ロシア、インド、中国） 諸国の比重が大きくなることが予想されている。そのため、世界のエネルギー需要は増加し続ける見通し。
- ・食料及び安全な飲料水への需要は引き続き増加する。特に東アジア及び東南アジアの経済発展及び食生活の変化に伴い、食肉需要とそれに伴う飼料用穀物需要の拡大が見込まれる。また穀物のバイオ燃料化の推進で、食料価格の高騰を招いた。
- ・以上のことなどから、地球規模での環境負荷が一層増大することが予想される。その結果、地球温暖化をはじめとする地球全体に関わる重大な影響が懸念されることも指摘されている。これに対して革新技术の開発等環境保全に対する国際協力の重要性が高まる。

(2)日本の経済・社会の現状と環境への影響

- ・人口は今後減少へ向かうが、現状でも財政は危機的状況にあり、今後は人口構成の一層の高齢化もあり、社会保障負担がさらに重くなると見込まれる。
- ・農用地は減少を続けているが、農林業的土地利用から都市的土地利用への転換は減少傾向。都市への人口の集中と地方での人口減少が進んでいる。
- ・国内木材価格の低迷により、林業の担い手が減少。国土の約 4 割を占める里山や人工林が放置され、森林の持つ水源涵養・災害防止などの環境保全機能が低下
- ・環境技術（省エネ・新エネ・リサイクル技術など）は向上し普及が進んでいるが、単身世帯比率の増加、新たな家電製品の普及、生活の 24 時間化などにより、環境負荷は増大傾向にある。
- ・NPO 法人などの非営利団体が地域活動やコミュニティビジネスの担い手として、重要な役割を担うようになってきており、行政や事業者とのパートナーシップによる活動が増えてきている。
- ・市町村合併の進展によって多くの地域において市町村の規模が一定程度以上になると共に地方分権の進展により市町村の権限及び自由に使える財源の割合が拡大し、自らの判断で先進的な取組を行う地方公共団体も増えている。その一方で、地域ごとの地方公共団体における環境保全予算や環境保全担当者数に大きな差異が生じている。

(3)今日の環境問題の特徴

①環境問題の地球規模化・世代を超えた問題化・不確実性の高い問題の顕在化

- ・地球温暖化などのように、今すぐ温室効果ガスの排出量を減少に転じさせても長期にわたって影響が現れたり、環境ホルモン、ダイオキシンなど有害化学物質の問題のように次世代以降に健康影響が現れると言われるものや、アスベストの問題のように建築物解体のピークが 2020～2040 年にやってくる問題もある。

・これらの問題の中には、数十年後に影響が現れると現時点で断定できない不確実性の高いものもあるが、今から対策をとらないと影響が現れてからでは遅いものもある。

②環境問題の複雑化・多様化

・温暖化（エネルギー枯渇）の問題、水資源や水質汚濁の問題、森林や自然生態系破壊の問題、ごみ処理の問題など環境問題が多様化しており、これらの因果関係は複雑で、トータルでの環境負荷を低減するには、どのような行動・政策が最適なのか、単純に判断できない時代になっている。

・例えばある希少生物の保護が別の野生生物の減少・増加を招いたり、水資源の節約が使い捨て容器の増加を招いたり、汚水の浄化処理がエネルギー消費の増大を招いたりということがあがる。・また、プラスチックをマテリアルリサイクルするよりも燃やして熱回収をしたほうが良いのか、一極集中型都市構造と分散型都市構造のどちらが資源・エネルギー消費を抑制できるのか、生産・輸送段階、消費段階から廃棄段階までのトータルの環境影響を考えて政策を選択する必要が出てきている（LCA：ライフサイクルアセスメントの考え方を導入した政策選択の必要性）。

③環境影響を及ぼす主体（発生源）の多様化

・1970年代は特定の工場が汚染物質を出していたが、近年は生活排水や自動車公害など、我々ひとりひとりが加害者になっている。特に地球温暖化となる二酸化炭素の排出は、我々の日常生活に伴って発生するものが増えている。

・さまざまな家電製品の普及・使用頻度増加や郊外店舗の増加によるマイカー使用頻度の増大、単身世帯・高齢者世帯の増加によるエネルギー消費量の増大などによって、発生源の小規模化、多様化がみられる。

2. 環境基本(管理)計画の歴史と課題

(1)1970年代後半～1980年代：環境管理計画の時代

・配慮指針型タイプ：アメリカのエコロジカルプランニングの考え方にに基づき、地形や地質・植生などの諸条件を地図上に表わして、開発にあたってどんなことに配慮しなければならないかを示す（1983年のかながわ環境プラン、1985年の横浜市環境管理計画、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）

・総合型環境計画タイプ：1980年代後半：公害防止、自然環境保全だけではなく、快適環境創造や地球環境保全まで計画の対象領域に拡大した（東京都や北九州市の環境管理計画）

この時代の計画は、高度経済成長のもと軽視されがちだった環境部門の存在感を示すツールとして期待されたが、市民にも行政内部にも認知度が低く、あまり効力を発揮しなかった。

(2)1990年代：条例に基づく環境基本計画・市民参加型環境基本計画の時代

・川崎市が環境基本条例(1990年)に基づく、川崎市環境基本計画(1992年)を策定。初の法的根拠を持った環境分野のマスタープランが誕生した。

・環境庁が環境基本計画と環境指標のハンドブックづくりに着手(1992年)：計画の実効性を担保することの重要性が強調→数値目標、環境指標

・国が環境基本計画を閣議決定(1995年)、その後環境庁が市町村の計画策定に補助金をつける→都道府県・政令指定都市から市町村に急速に広まる

・徹底した市民参加による計画策定が広まる：鎌倉市環境基本計画(1996年)、豊中市環境基本計画・日野市環境基本計画(1999年)など

この時代の計画は、1980年代の計画が机上の計画に終わった反省から、数値目標を設定し実効性を担保しようとする動きがみられた。その一方で、中規模自治体で白紙の状態から市民とともに計画づくりを進める自治体もみられた。しかし、総合計画や都市計画マスタープランなど環境関連計画と必ずしも連携が取れていなかった。

(3)2000年代：PDCA サイクルによる計画の進行管理をする時代

・自治体の ISO10041 認証取得ブームが始まる。トップダウンによる環境対策の推進や外部の審査員による評価が行われる

・ISO14001 規格に PDCA サイクルや目的・目標設定の手法が環境基本計画にも浸透

・市民、事業者、行政のパートナーシップ型計画推進組織が次々と誕生（豊中市民環境会議、かわごえ環境ネット、川口市民環境会議など多数）。また市民による評価を取り入れた計画進捗管理とその公表が進む（日野市環境白書、近江八幡市環境報告書など）。

ISO14001 の導入は、首長主導のもと環境部門以外の部局が真剣に環境配慮に取り組むきっかけとなった。また市民との協働で計画を推進する機運が一層高まってきた。

3. 計画の一般的な構成

（必須）計画の位置づけ

（必須）望ましい環境像

（必須）基本目標・分野別目標

（必須）基本的施策（市の取り組み）

（任意）市民の取り組み、事業者の取り組み→主体別環境行動指針として策定する場合もあり

（任意）重点施策・リーディングプロジェクト

（任意）主体別環境行動（配慮）指針（市民・事業者・行政）→ローカルアジェンダとして別途作成する場合もあり

（任意）開発事業別環境配慮指針

（任意）地区別環境配慮指針（地区別環境目標）

（必須）計画の進行管理・推進体制

4. 計画策定（改訂）のポイント

(1)行政計画か社会計画か

・多くの計画は目標達成や掲げた対策の実行に行政が一義的な責任を有する「行政計画」であった。そのため、計画目標（数値目標）は行政が実現可能な低い数値に抑えられる場合が多くなっている。また、策定プロセスは、大規模自治体ほど庁内の各セッション間の調整を重視するものが多かった。

・しかし環境基本計画ではいち早く、市民・事業者も計画内容の実行に責任をもち、3者が一体となって目標達成を目指す「社会計画」的な性格を有するものに位置づける自治体も中小規模の自治体で現れた。そのため、計画目標（数値目標）は、行政だけでは達成が困難な努力目標的な数値目標を多く取り入れるようになってきた（例：CO2排出量、ごみ排出量）。

・社会計画的な性格を持たせるためには、策定段階からさまざまな形で市民の参加が必要となる。

・総合計画（基本構想・基本計画）でも、市民との協働を前面に出すものが増えてきている（横浜市も同様）

・環境面でのランドデザインを描き、それを実現するための行政計画と位置づけた例も出てきている（北九州市の環境首都ランドデザインに対する環境基本計画）

(2)総合計画の描く将来像や長期的目標との関係

・環境基本計画は、総合計画の下位計画や部門別計画としてとして位置付けるが多かった。しかし、総合計画は基本構想で20～30年先、基本計画で5～10年が計画期間である場合が多い。環境基本計画では、もっと長期（50～100年先）の将来像や目標を描くことも考えられる。

・これからの行政の使命は、今自地域内に居住する市民などが健康で文化的な生活を送るためのサービスを提供することだけでなく、50年先・100年先の市民、他地域や他国の住民、人間以外の生物も同じ幸福を得られるよう対策実行することにある（世代間の公平、地域間の公平、主体間の公平、生物間の公平）。

・したがって、環境基本計画が総合計画の枠を超えて、長期的将来像・長期的目標を持つことも意味のあることと考える。

・ただし基本的施策や重点施策の実施期間については、総合計画と目標年次を整合させる必要がある。

・総合計画の柱の1つを受け持つ部門別マスタープランと位置づける捉え方と、環境面から横断的に再整理したものとする捉え方がある（参考資料1）。

(3)総合計画や個別分野環境計画との将来フレーム・数値目標との関係

・従来、総合計画が示す人口や産業、土地利用の将来フレームと、環境基本計画において提示される数値目標との整合が図られていない場合が多い（総合計画では人口や市街地面積は増加するのに、環境基本計画ではCO2を削減させるなど）。

・本来は将来の資源・エネルギーの制約を考慮した将来フレームを設定すべき（例：静岡県旧菰山町の上水供給可能量から将来人口を設定）。あるいは総合計画に環境分野の将来フレームを導入することも考えられる（例：鎌倉市の旧総合計画）。

・策定年度が異なる個別計画において、総合計画や環境基本計画と数値目標が異なるケースも多々みられる。上位計画に縛られず、時々为社会情勢や市民意見などを反映し、絶えず新しい目標を設定していくことは必要と考える。総合計画や環境基本計画次期改訂時に更新すればよいと考える。特に温暖化防止対策においては、バックキャスティングアプローチによる目標設定が必

要（例：CO-DO30の2050年目標値設定）。

(4)実施計画まで包含する基本計画として策定するか

・基本計画限定タイプでは、基本理念・長期的目標や施策の展開方向の記述にとどめ、基本計画策定後別途実施計画を策定したり、環境行動指針や個別分野の環境計画を別途策定する場合がある。

・実施計画包含タイプでは、具体的な施策・事業まで計画に盛り込む。あるいは重点施策・重点プロジェクトとして書き込む。中小規模自治体では、実施計画包含タイプが主流である。計画策定時は庁内調整などが大変であるが、計画の実効性を担保しやすい。

(5)環境指標や数値目標の設定

・計画が目標に近づいているかどうかを把握するためには、定性的な目標だけでなく、環境指標や数値目標を盛り込むことが必要である。

・かつては少数の総合指標で計画全体の進捗を示すことも試みられたが（東京都、宮城県など）、現在は分野別に多数の環境指標や数値目標を設定するのが主流である。

・総合計画や他の環境関連計画との目標値の整合を図ることが必要であるが、策定期間や目標年次の違いなどで、齟齬が生じてしまってもやむを得ない場合もある。

(6)主体別環境行動指針を別途策定するか

・主体別環境行動指針を別途策定する場合と、基本目標達成のための市民の取り組み・事業者の取り組み・行政の取り組みという形で計画本編の中に、入れ込んでしまう場合がある。今後は考え方としては、環境基本計画を行政計画と位置づけて環境行動指針を別途策定するよりも、社会計画と位置づけて環境基本計画の中に入れ込むほうが良いと思われる。

・ローカルアジェンダとして主体別環境行動指針を別途作成している場合もある。しかしローカルアジェンダは本来、環境・経済・社会の持続的発展を目指す計画であるにも関わらず、日本の場合環境セクションが担当し、環境分野の一計画という性格が強い（神奈川県、京都市、豊中市、川崎市など）。

・いずれの場合も市民の「手引き書」的内容を記述するだけでは、全く実効性がない。市民自ら内容を考え、自らの活動としてやっていくと決めた内容を盛り込む必要がある（例：八王子市環境基本計画の環境行動編）。

(7)開発事業別環境配慮指針の扱い

・配慮指針を作っても、それを十分活用し切れていない自治体が多い。大規模開発事業は環境アセスメント制度が適用されるので、中小規模の開発に配慮指針を適用するしくみを作ることが必要（比較的機能している例としては豊中市（1000㎡以上が対象）、逗子市（300㎡以上が対象）あたりか？ 越谷市は大規模事業が対象、川崎市はアセス対象事業以外適用していない。→[参考資料2](#)）

・地形、水循環、植生、野生動物分布などをもとに自然環境の総合評価を行い、評価ランクごとの保全目標値を設定する方法（逗子市、宮城県など）と、配慮項目を列挙しその中から措置を講じさせるチェックリスト方式（豊中市など）が考えられる。

(8)パートナーシップ型計画推進組織

・計画の目標を達成するためには、市民・事業者との協働での取り組みが不可欠であり、そのためには、パートナーシップ型計画推進組織の設置が必要である（政令市での設置例はさいたま市環境会議ぐらいか？）。推進組織は、事務局は行政が受け持つとしても、活動内容は市民・事業

者主導で決めることが望ましい。

・大規模な自治体ではパートナーシップ組織を地区別に分けて設置することが望ましい（八王子市の6地区別環境市民会議：参考資料3）。

(9)計画の進行管理

・目標の達成状況、行政の取り組みの実施状況を定期的に把握し、年次報告書で公表することが必要である（参考資料4）。

・現状では総合計画の進行管理や行政評価システム、さらには個別環境計画の進行管理と何重にも進行管理がされる場合が多い。これらの一元化が必要であるが、行政評価システムの事務事業としてあがって来ないものの扱いが課題である（例：街路樹や透水性舗装などは道路整備事業の中に含まれてしまい、単独の事業として扱われない）。

・行政の取り組みだけではなく、市民や事業者の取り組み状況、環境意識についても把握する必要がある。これらについては、市民や事業者自身で自己点検することが望ましい（八王子市、川越市など）。

・計画の進捗状況の評価については、外部評価が必要である。環境審議会などによる形式的評価だけでなく、市民・事業者による点検・評価が必要である（日野市環境白書における市民コメントの記述、八王子市環境白書における環境推進会議による評価）。

・ISO14001の認証を取得している場合、ISO事務局の目的・目標・プログラムを環境基本計画と結びつけ、その達成状況把握をもって環境基本計画の進行管理とすることが効率的である（参考資料4）。

・これも最終的には行政評価システムなどと統合化することが効率的である。

5. まとめ：環境に関する総合的な計画の意義と必要性

・このように複雑化・多様化・地球規模化する環境問題に対応するためには、個別テーマごとの環境計画だけでは不十分であり、総合的・長期的視点に立った計画を策定することが必要である。

・総合計画の一重点分野として位置づけだけでは不十分であり、産業振興、福祉、教育、文化、まちづくり・都市基盤整備、防犯・防災など、すべての分野における環境配慮を横断的に整理することが必要である。

・以上のことから、環境基本（管理）計画を策定し、実行し、進捗状況の評価することが求められる。しかし、総合計画を環境制約を考慮した「持続可能な発展計画」のような内容にすることも考えられる。

・環境基本（管理）計画の構成要素や推進体制をどのようなものにするかには、さまざまなタイプがあり、それぞれ一長一短がある。地域の特性、行政組織や市民活動の特性などを踏まえて、自治体に合った形にすることが望まれる。