

自治体の環境管理計画

た　　ひら　　あきら
田　　村　　明

(法政大学教授)

1. 自治体における環境管理計画の成立

自治体の環境行政への取り組みは大まかに次の三つの時期に区分できるだろう。すなわち、第一期の1960年代は、各種公害問題の頻発、四大公害裁判を始めとする公害への住民の抵抗、そして先進自治体による各種公害対策の実施の時期であった。環境問題といえば、イコール公害問題であったといつてよい。そしてその結実が1970年の公害国会であり、ここで公害関連14法案が成立し、翌1971年から環境庁が生れることになった。

第2期の1970年代に至って、ようやく公害ばかりではなく、より広い観点から環境問題が議論されるようになってきた。広くアメニティと云われるような、これまで軽視されてきた価値、緑とか水とか、歴史的な建造物や町並、都市美観などが話題にのぼってきた。また、公害防止にとどまらず、そうしたおそれのある事業については、あらかじめ環境への影響をたしかめつつこれをコントロールしてゆこうという環境アセスメントが導入されてきたのである。すでに、1969年にアメリカの国家環境政策法（NEPA）により、連邦政府の開発政策の決定に際して広く取り入れられていた。

我国でも1972年、ストックホルムでの国連人間環境会議に当時の大石環境庁長官が出席し、公共事業の計画策定に当って環境アセスメントの手法を取入れることを約束した。さらに、1974年にはOECDは、加盟国に対し、環境に重大な影響を与える官民の開発事業実施に当って環境アセスメント手法を導入するよう提案している。こうした中で政府もアセスメントについての閣議了解を

自治体の環境管理計画（田村）

行ない、「公有水面埋立法」などには部分的に取入れることになったが、かんじんの環境アセスメント法は何回も流産し実現していない。これを制度化したのは中央ではなく76年10月に条例を制定し翌年7月に実施した川崎市であり、その後多くの自治体で条例ないし要綱を制定している。

こうした文脈でみると1980年代の第3期はアセスメントの前提ともなる環境計画の時代だといふべきであろう。環境管理計画は、公害防止といった受身、消極的な態度から、より能動的に、積極的に自らの環境をコントロールしようというものである。どこまでの範囲のものを環境管理計画というかはともかくとして、すでに1973年に大阪府ではBIG PLANとよばれる地域環境管理計画が策定され、以来、昭和56年（1981年）3月現在において、都道府県及政令市のうち、策定済が前記の大阪府を筆頭に、宮城、石川、兵庫、愛媛、鹿児島、6県と、川崎、京都、神戸の3政令市の合計9の自治体にのぼっている。また策定中は4、検討中は15となっている（地方財政調査会「環境管理計画策定状況調査」による）。公害防止、環境アセスメントに次いで、環境管理計画についても、自治体が先進的に実践を試みているのである。公害防止→環境アセスメント→環境管理計画という流れは、より事前に、より根源的に、より総合的に地域環境の向上をはかってゆこうという姿勢であり、今後推進してゆくべき重要な課題であることはまちがいない。

しかし、だからといって、これまでのべたような10年単位で問題が片づき、次の段階に移ったとみるのは早計である。第1期の公害防止についても、たしかに硫黄酸化物のように大幅な改善をした点もあるし、一部の河川は浄化が進み、豊平川のように鮭が返ってきたというところもある。しかし、あいかわらず解決していない問題、新しく生じてくる問題も多いし、その上、媒煙問題のように一時かなり改善されたものでも、石炭エネルギーの使用などによって再び問題化してくるものもある。公害対策は常に地道に行われてゆくべきものである。

また、第2期に代表される環境アセスメントにしても、中央政府ではいまだに立法化さえ行われていないし、制度化された自治体においても、まだまだ制

度を始めたことに意味があるわけで、対象、内容、方法、基準等については今後の問題も多いのである。また、この時期にとりあげられだしたアメニティ問題も、問題提起の段階にとどまるものが多く、その実現は将来にゆだねられている。

したがって環境管理計画は、第1、第2の時期の問題が解決したから登場してきたのではなく、むしろその逆であって、第1、第2の時期の課題を一そう推進してゆくための基礎的、総合的な手段として意味があるのである。これをベースにして、これまでで不十分であった公害防止や、環境アセスメントを一そう充実させ、よりよいアメニティを含めた人間環境を実現してゆくためのものである。問題は10年ごとに局面が変わっているわけではなく、各時期の問題はオーバーラップしながら進んでいるのであって、そうした重層的なさまざまな対策が相い補ってすすんでゆくものである。

しかし、そうはいつても、環境管理計画とは、単発的、対症療法的な公害対策とくらべると、明かにより本質的総合的に問題をとらえようとしているものであり、環境問題に根本的に迫らうとするものである。この場合もまた、中央に先がけて自治体の手で進められたことは、環境問題が、すぐれて地域の問題であり、住民の問題であることを示しているといえよう。また、当然に総合性を必要とするものであるから、中央のタテ割り行政に比べれば、自治体の方が総合行政を実行できることを示している。

その範囲は、自治体域と一致するものが多いが、中には琵琶湖、浜名湖などのように特定の地域を対象にしているものもある。また、内容はおおむね、環境の理念をうたい、環境容量としての目標や環境水準を定め、これについての基本施策や方針をのべているものが多い。特殊なものとしては、情報システムにふれたものもある。環境の対象としては、これらが公害対策の部局によって策定されている関係から、典型7公害を中心においているものが多いが、これに加えて日照、食品、廃棄物、自然や緑を対象とするものも多く、さらに加えてアメニティ、文化財なども加えられているものもある。

しかし、これらの計画はまだ始ったばかりであり、もちろん完成されたもの

ではない。各自治体によって内容もいろいろであることはむしろ当然である。画一的内容をもつことは必要ないと考えるが、後にのべるようなあるべき環境管理計画の観点からみるとまだまだ不十分であるのは当然のことであろう。各地域の実情の中からもまずこの問題に取り組み、とにかくひとつの姿を出してきていることを評価すべきであろう。

2. 環境管理計画の対象と内容

環境管理計画の対象となるのは当然に「環境」であるが、「環境」とは人間をとりまき、これに影響をおよぼす外部の総体をいう。一般の生物は与えられた環境の影響を受動的に受けとめているが、人間は自然という環境を変造して自らの文化をつくってきた。もし、自然を受動的に受けとめているだけであつたなら、もちろん現在のような多数の人間を地上に収容することはできないし、また生活のさまざまな利便も受けられなかったことは明かである。

ところが、人類は龐大な恩恵に充ちた自然から取れるものだけを奪取していった結果、さまざまな環境汚染、環境破壊といわれる状態が生じてきた。それはけっきょく人類自体の存在も蝕み、あるいはその存在を危くすることになってしまった。自然の容量に比べて人類活動のエネルギーが増大しすぎたためである。そこで、人類の加えた人工的な環境と、自然とを含めて総体としての環境を人類にとって適正な状態にしておく必要が生じてきた。

環境というと、大気、水をまず考える。人類はそれがなくては生きてゆけない最も身近な基本的な環境条件である。また、太陽、気候、土地もこれと同じく基本的な条件である。さらに緑を始め動植物が考えられるであろう。こうした自然環境は最も基本的なものであるし、いわゆる典型7公害も、これらの自然環境のうちの主なるものに対する汚染や破壊に対応しようというものである。

しかし、先にも述べたとおり、人間の環境は、これらの自然環境だけでなく、人間のつくった人工的な環境が大きなウェイトを占めている。純粋の自然環境の中に生活している人間は例外的にしか存在しない。自然環境といえども人工的に変造されて殆んどが人工的自然になっている。我々は自然環境を特別に人

工環境と対立的に見るのではなく、人工的な環境への働きかけを重視すべきである。

この問題は端的に言えば、開発と自然という問題になるが、人類は常に自然に働きかけ、これを人間に合った形に変えてきた歴史をもっているのであって、自然がなければ生きてはいけませんが、どちらが必要かというのではなく、その調和こそが問題なのである。人工と自然とうまく調和するときにはアメニティとよばれるような価値を認めることができるであろう。このようなアメニティには、緑や、美観、歴史的な建造物なども環境管理の対象としてとらえられるようになってきた。ここでいうアメニティとしての緑や水が、それが人工的な環境に相接して存在することに意味があるのである。また、人工環境としての歴史的建造物にしても、それだけを問題にすべきではなく、それを含めた周辺のさまざまな建築物、道路、広場、植樹などの一体の環境として考えるべきである。

こうしてみると、我々人類が、環境を造り、あるいは変更してゆくときに、これを個別の建築事業、土木事業などとしてみるのではなく、広い意味の人間のための環境づくり計画の中に適切に位置付けられていなくてはならない。それは自然に手を加える場合でも人工のものを改造する場合でも同じであって、個々の事業ではなく、常に環境全体の視点から考えられなければならない。こうした考えを私は「環境計画」とよんでいるが、環境計画には、環境の変更だけでなく、更新や保全も当然に含むものである。

環境の要素としては、こうした自然、人工という物的要素だけにはとどまらないだろう。国連人間環境会議では、自然環境はもとより、住宅や下水そして人口増加、労働環境、原材料価格、人種差別、教育、貧困、飢餓から核兵器その他の大量破壊兵器といった社会的、経済的、政治的な環境までが議論され、あるいは宣言の中にもりこまれている。我々の環境概念からするとやや広すぎると思われるこのような社会的な環境が物的環境に大きなかわりをもつ。核兵器による戦争がおこれば、どんなにキメの細かい環境施策もいっぺんに消しとんでしまうし、開発途上国にとって人口や貧困は、基礎的生存の課題である。

また先進国にとっても、社会的な意識や、経済的な制度が環境を破壊もし、向上させることができる。

このように環境要素は極めて広汎であるが、実態としては、自然、人工、社会的環境が独立に存在しているのではなく、これらが一体となって有機的に関連しあいながら我々の環境をつくっているのである。

環境を空間的な広がりにおいてみれば、我々の部屋、住宅、近隣、地区、都市、広域的地域、国、地球、宇宙と広がってゆく、それぞれの単位における環境がある。昔はごく身近な範囲の環境だけしか感じられていなかったし、事実その他は関連も薄かった。しかし交通通信手段の発展、放送やテレビのために人工衛星が打ち上げられているという現状では、宇宙空間さえ我々の身近な環境につながっている。しかし、環境を管理するとなると、それぞれの範囲ごとに最も適した者がその計画をたて管理をしてゆかなくてはならないだろう。

これらの環境はどのような評価の基準がたてられるか。環境管理計画の中では、環境の保全の水準を細かく定めたものもある。環境は総合的なものでも、環境全体としての水準は、理念としては書いても数量化できないから、数量化においては大気質、水質、騒音等々に分解して示す以外にはない。しかしあまりに細部の数字のみに頼ると、市民から遠ざかったものになってしまうし、総合的なものを見失ってしまうおそれもある。市民に分る言葉で理念とフィロソフィーが示されている必要がある。数量の他に、「魚がすめる川」さらに具体的にどういう魚が住める川といった分かりやすい目標も必要である。「鮭が返ってくる川」という表現などはこの点で市民的な基準であろう。

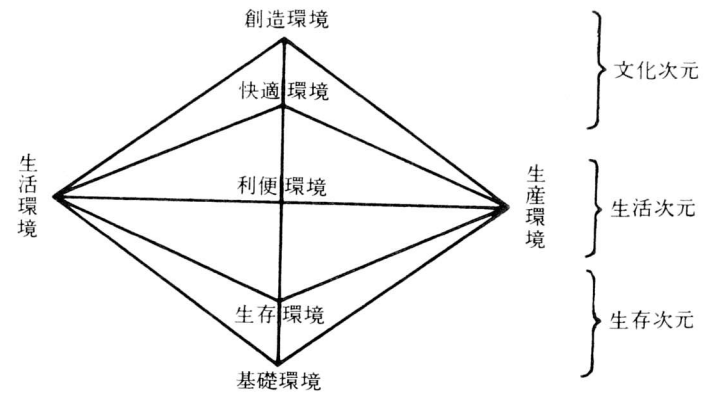
環境は人間にとって最も基礎的な土地や大気などに始まり、その上に人間の生存を確保できるためのシェルターや食物や水の確保が生存環境として必要になる。次いで生活を便利に豊かにするための生活次元の環境を必要とする。生活次元には狭義の生活環境と、生産環境との間でさまざまな相克が生ずるが、より豊かな生活をするためには生活、生産の両者の環境が調和をとることが必要であろう。さらに生活が安定すれば、アメニティを求め、生活の質的向上を求め、人間が人間であるための自己実現や創造性、生きがいを求めてゆくのである。

うが、それが実現できる文化的環境が必要になる。これらは歴史的には段階的に進展してきたが、段階がすすむからといって以前のもが不要になるわけではない。進めば進む段階で改めて生存の環境がとわれる。人間の文明の進歩によって核兵器が生みだされ人間の存在もさえ危くしている現代は端的にこのことを示している。また逆にいえば、すでに古代には貧しい生活の中にも、さまざまな生活文化を生みだした。安全環境の中や生活環境の中にも文化環境としての文化的価値が求められる。人間はより高い充足をもとめてやまないのである。

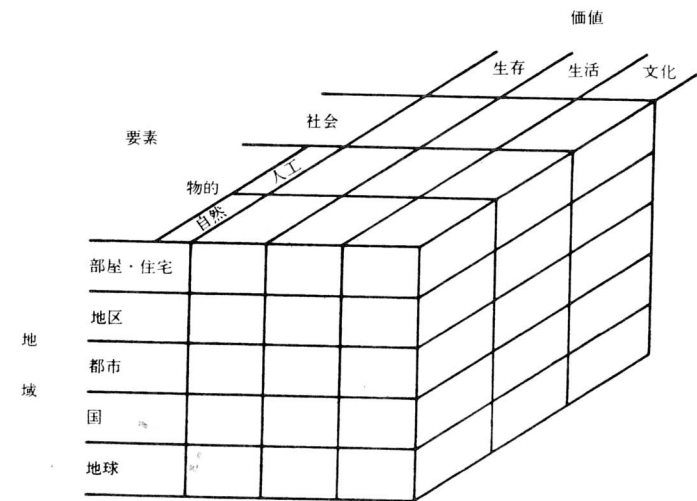
これらの環境の段階は、環境評価の基準になる視点である。また、これらの評価基準は相互に有機的にからみあっている。生産性をあげるために効率性や利益だけが追求されれば、どんなに生産環境としてすぐれていても、生活環境にヒズミを与え、安全環境をおびやかす、文化環境を否定してしまうのでは意味をなさない。これらの評価基準をたんなる足し算で示すことは不可能で、それぞれ異なる価値の体系に立つ。それらがバランスよく共存することが求められるのである（第1図）。そのバランスがその社会のもつ価値基準であるが、このバランスが崩れれば、その社会は衰退しあるいは崩壊せざるをえないのである。

これまでのべてきたような環境の対象、地域、そして環境に対する評価の視点は第2図のように立体的構成をとっており、しかも有機的にからみあっている。環境管理計画は、その環境体全体を扱うことになる。

このような複雑な環境を保全するばかりでなく、常に人為的にも自然的にも変化する存在を人類にとってよりよきものにしてゆくための計画は、比較的小規模で管理組織がしっかりしているところでもまず実現されるべきであろう。たとえば、さしあたり自治体の単位しかない。環境管理計画という地域的で現場的なものを策定し運用するためには、自治体がその中心にならなければならない。その上で広域的な角度から、中央政府や国連がマクロ問題をあつかうことになるのである。



第1図 段階的環境評価



第2図 環境体

3. 望ましい自治体の環境管理計画

それではあるべき自治体の環境管理計画は如何なるものであろうか。環境は極めて地域的なものであることはすでにのべたが、その中で一番市民に身近で公式の共同体をつくっているのが自治体である。もちろん自治体より小さなコミュニティの重要性が叫ばれており、コミュニティ次元での環境問題はより身近であるから問題によってはこの次元で考えなくてはならない問題も多い。しかし、自治体は大小はあるが、とにかくひとつのまとまった単位であり、これの存在しない地域はない。環境管理計画は、計画をたてると同時にこれを実行してゆく人々も必要であり、公認された形でフルタイムの職員やスペシャリストをかかえられる市町村自治体は、まず環境管理計画の最も基礎的な第1次元的な主体となるべきであろう。

もちろん、それは、たんに法律により自治体が存在しているからではなく、地域的共同体として、地域住民の信託を受け、その共同資産としての環境を守り育ててゆく主体として自治体が存在するという前提に立つからである。したがって法律上とくに定めがなくても、自治体は環境管理を行ない、環境計画をたて、これにもとづいて地域を運営してゆくことが当然だからである。すでにみたように公害問題にはじまり各自自治体が環境問題にいつも先進的役割を果たしてきたのは、そのような本来の自治体としての姿がようやく自覚されてきたからなのである。

ここで「管理」という言葉にとくにことわりなしに用いてきたが、ここではビル管理、公園管理、道路管理などのような、すでに存在するものをそのままの用法にしたがって維持してゆくという意味だけではたりない。環境は常に変化し、人間の手によって変造されてゆく運命にあることが大前提である。狭い意味の管理保全というようにすべてを変えないではできない。そのため、はっきり保全するものは保全し、変えるものは目的と総合的な価値をはっきりさせ、マイナスの影響を最低にして変えるという全体的な観点が必要である。マイナスが生じたものに対しては、これを代償してゆくことも必要である。

したがってここでいう管理としては、狭義の維持的管理というのみではなく、広義の経営的管理というのみでなくてはならない。地域経営の中に環境管理計画が位置付けられるべきであろう。地域経営としては、もちろん利益追求が目的ではなく、あらゆる地域資源をあるべきように用いて、地域全体としての環境を向上させ、住む人々に安全で快適な生活をおくらせることである。それには維持、運用、保全のほか、必要な変造、追加、活用、向上、転用といったものを含むのである。

「計画」という意味もさまざまな意味があるが、ここでは詳細にふれる余裕はない。しかし自治体の環境管理計画である以上、最低限将来へ向っての環境のあるべき姿についての方向性を示し、さらにその実現の方策をもっているものである。ただし、一般の計画でもそうだが、環境のように有機的にからみあっているのは、ひとつの要素を変えることによって必ず他にさまざまな影響が生じるのであり、システムとして計画を考えなければならない。

ここで環境管理計画に求められるべき、いくつかの原則をあげておきたい。

- (1) 積極性 たんにマイナスを除却するというばかりでは足りない。新しい環境をつくる。あるいは現在を是正するという動的積極的な姿勢と内容がのぞまれる。現在の環境は守りの姿勢だけでは、いやいやながら徐々に食い荒れてゆくだけである。守るためにも前向きな姿勢が必要であり、その中で真に守るものについては、強い保全手段をとることになる。
- (2) 総合性 環境はすでにのべたように多くの要素が互に原因となり結果になり巨大かつ複雑なシステムになっている。その上これの価値評価も異なる立場にたつ多元的なものを包含している。ひとつの環境価値を実現するためには、他の環境価値とトレードオフの関係にあるものも多い。したがってたんなる各手法を羅列的に並べたのではいみがない。これらの相互関係を総合的に把握したものでなくてはならない。
- (3) 地域性 すでにのべたように、環境は極めて地域性の高いものである。地域ごとに環境は自然的にも歴史的にも異なり、長時間の間にその特性が形成されてきている。これを画一的に扱うのは人間のいい面での能力や、自然

の特徴を無視するものであり、地域の特性を生かし育ててゆく地域性が必要である。

(4) 質的価値性 成熟した社会では、量的な環境だけでなく、質的な価値が求められている。これは広くアメニティなどと云われる人間性そのものから生れてくる価値であり、これまでとかく軽視されてきた美しさ、たのしさ、快よさ、なつかしさ、親しみやすさなどの価値をおりこんだものでなければならない。

(5) 未来市民性 環境全体は地球の規模にあっては人類の共有物としての認識であり、自治体レベルでは市民の共有物としての認識に立っている。市民とは現在の市民もちろんそうだが、後世の市民からも現在の市民が信託を受けているのであり、現在の市民のためにだけ使いつぶしてしまうことはできない。また、特定の市民のものではなく、多数のしかも多様な異なる目的や意見や行動をする市民でありながら、なおかつ共同共有の基盤として環境を考えなくてはならない。

このようないみの未来の市民をふくめた中で環境を考えなければ、けっきょく一部の現在の人々の勝手によって環境が濫用され改造されてしまうおそれがある。一度変えたものは容易に回復しないのである。

(6) 自律的市民性 この困難をのりきるには、環境は市民たちの勝手にはできないが、自分たちを育て未来を育ててゆくかけがえのない、簡単には取りくずしのできない共同資産だという認識を深めることである。そして勝手に利用するよりも、将来のためにその資産をどれだけ増加させてゆくかという意識を皆で共有することであろう。

このためには、積極的に環境情報を市民に公開し、環境の共有意識の向上につとめ、そして市民参加の場の拡大、独立性ある市民の成育とその自律的調整力の上昇を計るものである。そして適切なアドバイザーであり、専門家であり、プロデューサーとしての自治体行政の成長と市民との連けいがなければならない。

(7) 実践性 計画という以上は、紙に書いた理念や、基準値という数字だけ

に終ることなく、それを実現してゆくための長期的、継続的な手順と手法が組みこまれていなければならない。もちろん計画は直ちに実現するものではないし、環境のように複雑なものを扱うのは容易ではない。しかし自治体の計画というかぎりは、目標に向けて動きだし、障害をこえてゆくエネルギーが内包されていなければならない。

これらの要件を全部充たす環境管理計画は現在のところ仲々見当らないかもしれない。しかし、計画としてもまだ生れたばかりのものであり、計画そのものとしても今後の成長が必要なものであって、一度決めた計画が最善というものではない。計画は何といても現実を動かすためにあるべきで、そうした計画の実践課程の中で、計画を弾力的に活用することも必要だし、計画を変更することもまた広いいみの計画の内容であってよい。一本の筋がとおっている芯の強さが必要なものであり、ディテールは硬直性を避けたほうが現実を動かすことができる。

4. 環境管理計画の実践へ向けて

現在のところ自治体にとっての環境管理計画はまだ計画を立てることに意味がある段階かもしれない。しかし、いつまでも計画書をつくることに終わってはならない。理念や方向性、目標基準や評価基準というだけにとどまらず、現実の環境をよりよくし、これを改変に当って力を発揮しなければならないだろう。そこで、環境管理計画は、内容においても実践の方法についても一歩をすすめるなければならない。

まず、内容については、原則はすでにのべたとおりだが、有機的な地域総合的な環境をとらえるには、いわゆる7公害にとどまらず、少なくとも土地利用を含めたものであるか、これを含めた環境計画の中に位置付けられなければならない。そのない大気や水などの基準は、たんなる目標達成基準あるいは希望基準にすぎない。土地利用は、もちろん緑や自然と人間活動との調和をどうとるかの重大な分れ道になるし、また人間活動の水準と方向を定めることにも

なる。それが環境へのさまざまな重荷となってくるが、これを受けとめられるシステムが必要である。また、土地利用計画は、その組合せ方、配置の仕方によって地域の自然か歴史を生かすこともでき、さらには空間的な個性や魅力をつくりだしてゆくベースになるのである。

もちろん土地利用計画にはその前提の地域アクティビティとして人口や産業を考えなくてはならないし、よりよいアメニティをつくるためには平面的な土地利用にとどまらず、空間的な構成やデザインも問題になってくるだろう。「環境管理計画」は、けっきょく「環境計画」と一致するか、その中に包まれる関係にある。

方法においては、すでに度々のべたように環境管理計画はその方向に向ってゆくための具体的な実践手法を含んでいなくてはならない。実践に当っては、常に総合的な戦略性が必要である。環境問題は一つの視点だけで完結におさまることはできないから、さまざまな手法を援用して目的を達成してゆき、そこから生じた波及的な影響を好ましいものにし拡大させてゆく戦略や、マイナス要素を除去するアフターケアまで必要なのである。

自治体の中でこうしたことを可能にするためには、まず環境を狭い意味の政治の道具にしないだけの高い見識を首長や議員がそなえていることが必要であるが、何といたっても自治体がしっかりした主体性をもち、総合的に環境をとらえる科学性をそなえ、これを実践してゆける実行力が必要である。

環境管理計画は先にものべたように、積極的、総合的、地域的、未来的、市民的なものでなければならない。自治体が従来のようにバラバラな施策や事業のよせあつめであったり、中央政府からの通達や指示や法令に従っていればよいという主体性のない受動的、下請的、非市民的なものであっては、仮に環境管理計画が策定されたとしても、作文に終って十分な力を発揮しないであろう。埼玉県では環境整序権を自治体もつべきであるという主張をしている。自分の地域の環境に対して総合的に強い責任をもち、それを実行する主体的自治体を育てなければ実体はスタートしないのである。

このためには自治体の主体性と同時に、言葉だけの意味でない真の総合性を

発揮できるヨコ割り組織と、それに必要なシステムをつくる必要がある。自治体としての主体性がなければ、あとは法令や補助金を執行するバラバラのタテ割り部局としてしか働かない。そこに自治体全体としてのフィロソフィーをもち、その全力をあげて総合的に取り組むのでなければ、環境管理計画の実践は不可能なのである。公害、環境部局も新しい問題に対応するための従来行政の不足を補う部門であったが、さらに自治体を環境のプロデューサーとしてヨコ割りにつないでゆく実践システムが必要なのである。

結論的にいうならば第一に自治体が主体性をもち、各部局が総合的視点に立って行動すること。第二に、各部局に対してヨコ割的に自治体の総合性を実現できる実践部局をつくること。そして第三には、首長がこれを長期継続的に実践してゆくリーダーシップを発揮することである。そして、最初にして最後の重要な問題は、市民にとって環境が共有資産として自覚され、その環境管理計画を自分たちのものと認識できることである。

それはけっきょく、自治体が本当の主体的な市民自治体へと自己改革する道にはかならないのである。