法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-06

都市環境政策と行政学の視点ー環境基本計画を中心としてー

小島，聡

(出版者 / Publisher)
法政大学教養部
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
法政大学教養部紀要 / 法政大学教養部紀要
(巻 / Volume)
107
(開始ページ / Start Page)
31
(終了ページ / End Page)
44
(発行年 / Year)
1998-06
(URL)
https://doi.org/10.15002/00003597

Hosei University Repository

都市環境政策と行政学の視点
——環境基本計画を中心として——

小　島　　聡

1．はじめに

近年，環境政策をめぐるトレンドは大きく変化している。国際的には，冷戦の崩壊以降，地球環境問題が主要な争点を形成しており，それは地球温暖化防止京都会議の開催を契機として国内の政治行政とのリンケージを強めている。また国内的にも，多くの関係主体と相反する諸利益の存在に影響を受け，決して単線的な動きをみせているわけではないが，環境基本法，容器包装リサイクル法，環境影響評価法の制定や，海外で開発・運用されている新たな政策手法の導入に関する諸議論など，政策論議も活発である。さらに省庁再編論議における環境庁の省への格上案も加えて状況を鳥瞰するかぎり，アジェンダ・セッティングにおける環境政策へのシフトは明白である。

他方，かつて公害防止行政において国の立法化に先行したような政策イノベーションのパターンを再現するかのように，ナショナルなレベルでのアジェンダ・セッティングを先取りするかたちで，環境影響評価条例・環境基本条例の制定や環境管理計画ないしは環境基本計画の策定が，先駆的な都道府県や基礎自治体によって進められてきた。

ところで，学の世界に目を転じると，以上のようなトレンドに符号するかのように，環境法，環境政治学，環境経済学，環境社会学など，応用研究分野が活性化しており，環境政策は学際的な対象となっている。

それでは，行政学の各論として環境政策をあつかう場合，具体的な対象の選択と方法論をどのように考えればよいのであろうか。これが本稿の基本的な問題関心である。しかしこのような問題関心を抱きつつも，それを環境政策の行政学として提示するところまでに昇華させるのは容易ではないし，現在の筆者

Hosei University Repository

の能力をこえている。

そこで以下では，今日の環境政策のトレンドへの部分的な接近を試みながら，具体的なフィールドを確認する作業に取り組むことにする。またその際，都市自治体の環境政策に限定して，前半では全般的傾向から，後半では都市自治体の環境基本計画をめぐる論点を抽出する。したがって本稿は，あくまでも作業ノートの域を出るものではないことをはじめに断っておく。

2．行政学の視点でみえるもの

(1) 環境政策の時期区分

環境政策とくに都市自治体の環境政策の内在的特性を理解することが，行政学の応用を考えるためには本来必要であろうが，本稿が眼前にひろがる事実関係に着目することを作業の基本方針としている以上，これまでの政策展開のトレンドを仕分けすることからはじめる。

精力的に環境行政学の研究をすすめてきた宇都宮深志は，環境政策（環境行政）の展開を3つの世代に時期区分している[1]。第1世代は，1955年から1975年までの公害規制の時代である。この第1世代では，環境政策の主な対象は公害と自然保護であって，前者の規制では一定の成功をおさめたが，しかし制度的課題（環境影響評価に関する法の制定や環境庁の強化）と政策課題（有機物質による水質汚濁防止，都市・生活型公害の防止，エネルギー問題への対応，新規の化学物質や有害物質の規制，広域汚染）がともに残された。

第2世代は，1976年頃から1987年であり，環境概念が拡大的にとらえられ，環境行政も「マルティ・ディメンショナル」な「包括行政」として理解されるようになる時期である。宇都宮はマズローの欲求段階説を参考にして，基底となる第1段階の「生態学的安全性」から順に，「公衆衛生」（第2段階），「快適さ」（第3段階），「歴史的環境の保存」（第4段階），「芸術，文化，美」（第5段階）へと上昇する「環境質のピラミッド」を描いている。そして第2世代の主題を，「環境創造」＝「自然と人間との共生関係を強化し，持続可能な共同社会を構築する上で，プラス効果をもたらす人為的管理活動」にみいだし，第1世代の「対症療法的行政」（Reactive Administration）から「積極的に前向きに対応する行政」（Proactive Administration），「創造的行政」（Creative Administration）への転換を強調している。

Hosei University Repository

最後に第3世代は，地球環境問題が第2世代に重層化してきた1988年頃から現在に至る時期である。第3世代の主題としては，「地球市民としての個人，自治体，国，国境を越えて外国の政府と市民との間に有機的なネットワーキングを整備して，国内の環境行政とグローバルな環境行政を統合する実施枠組み」を総称した用語である「環境ガバナンス」が提唱されている。

以上の宇都宮の巨視的な分析を借用しつつ，行政学のフィールドを筆者なりに3つほどあげてみる。なお行政学は，制度学，管理学，政策学の3つの側面を内包しているといわれる[2]。第一印象でいえば，環境政策という対象には政策学の側面がもっとも親和性があると思われるのだが，どの程度，制度学や管理学がかかわってくるのかについてもフィールドの確認作業では留意したい。

(2) 都市環境政策の総合性

第1に，第2世代，第3世代の環境政策にあらわれているように，環境問題の認知の幅が拡大することは[3]，多様な環境「行政需要の社会化」と，「行政ニーズ」への変換圧力に対する行政組織の応答がなされると同時に，行政組織の側でも，環境問題群のなかから「成長型」の「潜在的行政需要」を積極的に行政ニーズとして検出するという，動態的プロセスが観察されることを意味する[4]。すなわち，それまで自治体行政の「組織ドメイン」では認知されていなかった行政需要は，新たな行政ニーズとして定式化され新規政策との対応関係をつくることになり（例―自治体にとっての地球環境問題），「狭義の環境政策」とは別の行政分野として各部局に分散していた行政ニーズは，新たに「広義の環境政策」をめぐる組織ドメインにおいて再定義を受けることになる[5]。

この結果，都市環境政策の外延が広がり，政策の包括性という論点が生まれる。また，政策手法の面でも，規制法システムの確立とその執行活動や，要綱・協定の活用という第1世代の政策手法に加えて，複数の政策の組み合わせによる補完・相乗効果の達成や[6]，時にトレードオフの関係に立つ可能性のある政策間の調整[7]など，政策手法と政策間関係に関する論点が生じる。そして，政策の包括性や政策間関係に関する論点は，組織単位間の調整の問題と結びつく。この調整は個々の局面ごとに行うのが基本であるが，複数の調整局面を自覚的に体系化する場合には，政策の総合性という論点を生じさせることになる。とくに都市自治体における環境政策の総合性は，自治体の最上位計画である総合計画（基本構想―基本計画―実施計画）とはまた別に，中範囲計画である環境基本

Hosei University Repository

計画の総合性と実効性をめぐる論点へと波及する。この点については後述する。

(3) 政府間関係

①垂直的分権改革

第2に，環境政策が第1世代から第3世代へと進化していくにしたがって，どの政府レベルによれば総合性の確保がより容易になるのか，またそれぞれの政府単位が環境政策を介してどのような関係性をもち機能分担をはかるのか，といった政府間関係のフィールドも重要になる。あらためて考えると，第3世代は，政府システムの再編論議が本格化してきた時期と重なっており，その1つである地方分権改革との関連性を意識しないわけにはいかないであろう。

そこで政府間関係に関する論点を例示すると，1つには，国―都道府県―市町村間の関係にかかわる垂直的な分権改革の影響がある。地方分権推進委員会はその中間報告において，〈自治体の自己決定権と自己責任に基づくシステムへの転換〉を審議のベースとなる理念の中核に据えた。狭義の環境政策にかかわる新しい事務区分と国の関与の縮小・廃止に関するその後の検討結果をみると，たとえば第2次勧告（1997年7月）では，「環境基準，規制基準，規制対象施設等の設定に関する事務，総量削減基本方針の策定，総量規制対象地域・項目の指定に関する事務は，従来通り国の直接執行事務とする」としている。そして，法定受託事務のメルクマール(2)③に「環境保全のために国が設定した環境の基準及び規制の基準を補完する事務」をおき，具体的に「環境基準の類型あてはめ（水質・交通騒音）に関する事務」，「総量規制基準の設定に関する事務」，「大気汚染，水質汚濁，土壌汚染，交通騒音の状況に関する監視事務」を法定受託事務に，「公害防止計画の作成」，「上乗せ基準の設定」，「改善命令等の規制の実施に関する事務」，「測定に関する事務」，「報告徴収・立入検査に関する事務」，「関係行政機関等に対する要請・意見等その他の事務」を自治事務に区分している。

このような地方分権推進委員会の勧告からみると，狭義の環境政策は自治体の自己決定にゆだねるよりも，おおまかにみれば国が基準を決定し自治体が実施を担うという政府間の機能分担で推進する方向性が選択されたといえるであろう。しかし，新しい事務区分，関与の縮小・廃止，権限委譲によって[8]，これまでの政府間関係の実態が変化する可能性はあり，また法令に基づく環境政策とそのニッチに存在する自治体独自の環境政策との相互補完性など，動向の見極めが必要になる。

Hosei University Repository

しかも，第3世代における「環境ガバナンス」が自治体（市町村および都道府県），国，国際社会という3つの空間レベルを舞台とするという宇都宮の指摘をふまえれば，政府間関係の射程は，自治体―国（日本および諸外国）―国際機構という，4つないしは5つの政府単位間の政策過程にまで拡大することになる[9]。

他方，広義の環境政策でみると，第1次勧告（1996年12月），第2次勧告，都市計画中央審議会基本政策部会の「今後の都市政策のあり方について　中間取りまとめ」（1997年6月），都市計画中央審議会の「今後の都市政策は，いかにあるべきか（第1次答申）」（1998年1月）によって，市町村の都市計画決定分は，〈都道府県との合意（又は同意）を必要とする事前協議を行う〉という条件付きながらもその範囲を拡大し，都道府県決定分を限定する方向性が示されている。すでに制度化されている市町村の都市計画マスタープランや地区計画制度とあわせて考えてみるならば，自己決定権が拡大するにつれて，それぞれの自治体における環境問題の認知の幅と奥行きの程度が，都市計画行政の格差ないしは個性として顕現してくるはずである[10]。もちろんこれは都市計画行政にかぎったことではない。

②水平的政府間関係

政府間関係のフィールドには，「水平的政府間関係」もある。垂直的な分権改革は自治体の自己完結性を高める発想に基づくが，それが「閉鎖的自己完結性」にとどまるのであれば，広域的課題への対応は難しくなる可能性がある。環境政策が，垂直的な政府間機能分担を想定した法制度をもつとしても，広域課題を広域の政府単位の機能として割り当てるだけでは十分ではない。したがって，1つの自治体が環境政策を展開するにあたって，他の自治体との連携がなければ政策効果が限定されてしまうような広域課題については，自治体間の「交渉」を基本にして，統一条例などを利用した共通政策の実施や広域連合の設置など，水平的政府間関係の多様な手法が，状況に応じて選択・活用されることになると考えられるのである[11]。

このほかにも政府間関係をめぐっては，環境影響評価法に基づく国のアセス制度と国に先行した自治体のアセス制度との関係や[12]，地方分権推進委員会の第2次勧告による法定外普通税の許可制度の廃止，法定外目的税の創設という課税自主権の強化が，自治体の環境政策において非規制的手法の採用を促す契機になるのかどうかなど，さらに多くの個別論点が考えられる。いずれにせよ，国際社会との関係もふまえ，かつ分権パラダイムと整合的に理解するためのロ

Hosei University Repository

ジックの提供は重要な課題である。

(4) 行政と社会のコミュニケーション

さて,行政学の第3のフィールドとして考えられるのが,行政と社会のコミュニケーションである。上2つのフィールドは，ともに政府を基本的な分析単位としているが，しかし，それぞれ社会との関係を捨象して議論することはできない。

第1に，都市環境政策としての総合性をいう場合，環境問題の認知の幅が拡大していることの影響を述べたが，それはまた，地球環境問題のように環境破壊の主体が特定できない問題，時間軸において長期的なタイムスパーンで対応しなければならない問題をあつかうことを意味する。したがって都市環境政策は，地域の社会システムそのものの変容を促すことを目的とすることになるため,行政組織内部のコミュニケーションだけではなく,行政—企業—市民の「三面関係」のコミュニケーションに留意せざるをえなくなる。具体的な政策手法としても，行政のリソースの限界から，行政組織の率先行動の提示，市場活用型政策，環境情報政策[13]，市民活動とのパートナーシップなどによって，地域社会の自発的な環境制御プロセスに働きかける様式が普及する。第2に，政府間関係における分権パラダイムは，自治体の対市民責任の強化を究極の目的としており，政策形成過程への市民参加手続きや情報公開など，分権のインフラ整備という論点が都市環境政策においても共通課題となる。

これらはどちらかといえば，行政から社会へのコミュニケーションの流れを念頭においている。しかし当然のことながら,「行政と事業者と市民の間で，相互に双方向的な情報の発信・受信，ないしは，ある主体から出された情報がほかの主体に受けとめられそこで処理・加工された上で内容が変容して戻ってくるといったブーメラン的な情報交流」[14]，すなわち，双方向のコミュニケーションを視野に入れる必要がある。都市環境政策をめぐって，多様な主体が互いに資源依存関係にある以上,行政学の分析対象も「ガバメント」から行政と社会の相互作用が織りなす「ガバナンス」へと拡張せざるをえないといえるであろう[15]。

Hosei University Repository

3．都市自治体の環境基本計画
—総合性と実効性—

上述の3つのフィールドは，行政学にとって考えられるフィールドのあくまでも一部分である。また各フィールドも大枠を示しているのであって，それらはさらに細分化できる。以下では第1のフィールドとして指摘した都市環境政策の総合性に焦点をあて，また対象を都市自治体の環境基本計画に限定した上で検討をすすめる。

(1) 基本計画の特性

都市自治体の環境基本計画の特性としてまず指摘しなければならないのは，それが，自治体にとって計画の裁量度が高い自律的な計画であるということである。もともと環境基本法に先行するかたちで自治体レベルで環境基本計画(環境管理計画）の策定がはじまったが，制定された基本法でも第36条の「国の施策に準じた」範囲には国の環境基本計画はふくまれていない。同条は，自治体による「総合的かつ計画的な推進」を促しているだけであって，策定の義務づけではなく誘導にとどめ，自治体が策定した場合に一応の根拠を与えているといわれている[16]。

そのため，国，都道府県，市町村の3層で同種の計画が存在し「計画ファミリー」の様相をみせているのにもかかわらず，災害対策基本法や交通安全対策基本法のような法文上の調和・適合規定などを介した「垂直的規定関係」はない。また，自治体が基本計画を策定する際の「計画の構造設計」(計画活動の開始，計画策定機関，計画期間，計画策定手続き，計画間関係）や「計画の内容設計」(数値等の具体的目標，具体的行動プログラム）による「形式的制度化」は，自治体自身の企画と決定によることになる。したがって，基本計画を構成する個々の施策は別として基本計画本体では，各政府間の「緊密性」や「依存性」は低くなる。ここから自治体は，環境基本計画を中心としてどのような関連個別計画との協働を選択するのかという，「計画コミュニティ」の形成においても自己決定が可能になる[17]。

この結果，計画の構造設計と内容設計は，自治体ごとにばらつくことになり，形式的制度化の特性について論じるには個別事例の検討が不可欠である。そこ

Hosei University Repository

で以下では，先進モデルの１つにあげられることの多い川崎市の環境基本計画（1994年）を参考事例として利用する。同市は環境基本条例とあわせて「総合的環境行政制度」を志向している。同計画の特性の主要な部分をあらためて列挙すると次のようになる。

【計画の構造設計部分】

・基本条例に基本計画の策定根拠を置く。
・市民の環境権を明示。
・市の施策は「環境政策を基底とする」と明示。
・基本計画策定に市民意見を反映。
・基本計画に関する事項をふくむ行政内部の総合調整組織として「環境調整会議」を設置。
・第三者機関として「環境政策審議会」を設置（環境行政に関する重要事項についての資料提出要求権と助言または勧告権をもつ）。
・「市が実施する大規模な開発事業」,「民間事業者や国等が実施する開発事業に係る市の許認可方針，協議方針」,「環境に重大な影響を及ぼすおそれのある事業に関連して策定する計画等」について，基本構想，基本計画段階で環境調整会議が実施する「環境調査制度」を創設（環境影響評価条例に基づく〈事業アセス〉とは区別される〈計画アセス〉であり行政内部の意思形成過程を対象とする。市長は環境調査の指針の作成にあたって環境政策審議会の意見を聴かなければならない）。
・環境基本計画に基づく施策の実施状況，地域環境の現況，環境調査の実施内容に関する「年次報告書」の作成と翌年度以降の施策へのフィードバックによる「計画の進行管理システム」を創設（年次報告書の作成後，市民の意見書提出とそれをあわせた環境審議会による報告書の審査・答申があり，翌年度以降の施策に反映される）。

【計画の内容設計部分】

・望ましい市・地域別の環境像を提示。
・環境要素ごとの目標を提示。
・基本的施策を提示。
・自発的適応を期待する環境配慮指針を地域別，事業別，主体別（市，事業者，市民）に提示。

Hosei University Repository

(2) 基本計画を媒介とした組織学習

環境基本計画によって都市環境政策の総合性をはかるといっても，策定された計画のとくに内容設計部分それ自体に，効果的な影響力の発揮を期待するのには限界がある。そこで，形式的制度化には，「計画活動に関わる諸アクターの総体」が計画を規範として認識する「実質的制度化」が並行することが必要になる[18]。川崎市の基本計画のように，社会計画としての性格をもち，計画関係主体が市民，事業者にまで拡大している場合は，計画の構造設計部分に基づく社会的な意思形成手続きと，内容設計部分に基づく行政―社会のコミュニケーションに関する政策手法が実質的制度化の正否を左右する。またこれらは実効性の点で自発的な環境配慮指針を補う意味もある。他方，行政組織内部の実質的制度化には，計画策定時→策定後→改定時と段階的に組織学習を積み重ねることによって総合調整をすすめる「過程的総合」[19] が必要になる。それはまた，基本計画の問題だけではなく，外形的に環境問題の認知の幅が拡大したのを受けて，それぞれの組織単位に環境価値を内部化させる過程でもある。

第1に計画策定時では，計画内容を設計するために，基本計画の主管部局と他の部局との間で議論と説得がくりかえされる。その過程では，ある程度の摩擦の発生が避けられない[20]。一般的に考えても，たとえば，事業部局のなかでも土木・建設部門とは，既存の事業に環境政策上の付加価値をつける点ではスムーズに協議が進行するであろうが，都市の成長管理の視点から事業の抑制に結びつく可能性が予測される場合は，相手が慎重になることを覚悟しなければならない。また商工部門も，地球温暖化対策を市の政策としてすすめる場合は，中小企業への影響に配慮することを協議においてもとめることになる。さらに環境基本計画の上位計画である自治体の総合計画を所管する企画部門も，前者が後者を逆規定し重点的な開発プロジェクトに影響が出る可能性には敏感になる。これに対して，既存の事業が付加価値分も含めて促進される可能性のある部局（文化財，景観，廃棄物，下水道，福祉などを所管する部局）は概してポジティブな反応を示すといえ，むしろ自ら企画した新規施策を基本計画に取り込むことを要望することもあるだろう。

このような庁内コミュニケーションを経て基本計画が策定されるとしても，それは組織学習の第1段階であるにすぎない。確かに環境基本計画は，川崎市のような内容設計部分を通じて各部局の施策を調整する「計画調整」を志向し

Hosei University Repository

ている。ただし，①環境基本計画の内容設計部分の実効性は結局のところ各部局の施策に多くを依存していること，②各部局の施策がそれぞれタテ割りに政府間関係の拘束を受けていること，③予算編成の際に根拠となる個別計画や総合計画との計画サイクル（策定期—計画期間—改定期）が必ずしも一致しないこと，などから，策定時には水平的な調整過程を辿り，各部局のイニシアティブにゆだねる部分を残し，それらを積み上げる「調整計画」の側面をもつことになる[21]。もっとも，基本計画の実効性を左右するといわれる定量的目標の設定も，「調整計画」の側面をもつことで容易になり[22]，結果的に部局間の調整コストを軽減することができると考えられる。

第2に，基本計画の策定後，策定時の庁内コミュニケーションを継続することによって，さらに多様な局面で組織学習が観察されるかどうかが実質的制度化の鍵となる。たとえば，①公式・非公式の情報交換ルートを通じて，基本計画主管部局の職員と他の部局の職員が相互に相手の事業に関する知識を習得することによる議論のレベルの向上，②人材養成，人事異動，庁内環境情報システムの構築による環境価値の内部化の促進，③環境価値の内部化がもたらすであろう各部局ごとの環境配慮のサブシステムの形成，④個別計画や基本計画の改定時において環境基本計画の内容設計部分に適応し，基本計画もそれらの適応と状況変化をふまえた改定を行うという中長期的な計画間調整，⑤基本計画を前提とした新たな個別計画の策定と計画コミュニティの修正，⑥地方分権の進行に伴って自治体の裁量度が高まる部分への環境価値の補塡，などである[23]。

このように都市自治体の環境基本計画は，自律性が高く，しかも関係部局や対象とすべき課題・政策が広範にわたるため，策定時も策定後も庁内コミュニケーションを媒介とした価値の共有と政策の相互調整が必要になる。したがってそれは，「目的の設定—目標の設定—代替的選択肢の開発・選択—実施」というイメージをもつ「合理的計画」のタイプではなく，「目的についての合意をはかりながら同時に解決の方法を模索し，また方向付けを定めながら経験と評価を重ね，情報の蓄積をはかりながら計画の統一性を」維持・更新していく「適応・学習的計画」であると位置づけられる[24]。そうであれば，環境基本計画の質は，組織学習機能の実際によってまず評価されるべきであろうし，逆に，自治体がコミュニケーションのメディアとしての効用を期待して，戦略的に環境基本計画を活用することも可能なのである。

Hosei University Repository

最後に第3として，環境基本計画の形式的制度による実質的制度化の支援についてつけ加えておく。計画ファミリーが垂直的規定関係にあれば，上位計画主体から下位計画主体に対する関与手段と財政措置による，実質的制度化の誘導が試みられるであろう[25]。しかし，自律性の高い都市自治体の環境基本計画では，自治体が自ら実質的制度化の支援を工夫しなければならない。川崎市のケースでいうと，構造設計部分では，環境調整会議の設置は環境価値による調整が行われる場を行政内部の意思形成過程に設けるものであり，環境調査制度は個別案件を通じた調整機会を常時提供するものである。そして年次報告書は，基本計画本体の実効性をはかるものであって，直接的に各部局の動機づけになるのかどうかは確実ではないが，「計画の進行管理システム」の中核であるとともに，組織学習を公式化する装置として考えられるのである。

さらに，計画内容設計部分においても各部局の積極的対応を誘導する記述があれば，それも実質的制度化につながるといえるであろう。

以上のように，都市自治体の環境基本計画は，それによってどのように総合調整された政策が実施され（アウトプット），どこまで地域社会の環境が維持・改善・創造されるのか（アウトカム）という評価の前に，実質的制度化の程度をもって評価することが妥当であると考えられるのである。言い換えれば，都市自治体の環境基本計画本体の実効性は，組織学習機能によって検証することができるのではないかというのが，本稿が提示する仮説である。

4．おわりに

これまで都市環境政策にかかわる行政学のフィールドを3つほどあげた上で，政策の総合性に関する第1のフィールドに属する都市自治体の環境基本計画について，事例に即しながらその可能性を展望してみた。ただし，わずかに検討しただけでも，実際，第2（政府間関係），第3（行政と社会のコミュニケーション）のフィールドにかかわる論点も生じてくることが確認できた。また都市環境政策を政策学の側面からみるにしても，制度学，管理学を必要とする部分は少なくない。

これが，都市自治体の環境基本計画のもつ性格を反映しているのであれば，行政学の多様なアプローチを試みる対象としての意味は大きい。筆者もこのことを今後の作業課題として考えていきたい。

Hosei University Repository

＊本稿を執筆するにあたり，川崎市環境局環境企画室の田中充氏に資料等で便宜を図っていただいた。この場を借りて謝意を表する次第である。

（注）

1）宇都宮深志『環境創造の行政学的研究』東海大学出版会，1984年の第1部第1章から第3章，および同『環境理念と管理の研究　地球時代の環境パラダイムを求めて』東海大学出版会，1997年の第1部第4章による。

2）西尾勝『行政学』有斐閣，1993年，48－50頁。西尾によれば，制度学と管理学は，それぞれ政治制度学，経営管理学に限りなく接近しており，政策学は，「政府が実施する政策，政府が提供するサービスの主観的意図と客観的効果の妥当性」を問題とする行政学の新しい領域ととらえられている。

3）東京市政調査会調査研究部『都市自治体の環境行政』東京市政調査会，1994年所収の，金倉忠之「都市自治体における環境行政の現状と課題」（第1章），高木恒一「自治体における環境問題の動向―何を環境『問題』として認知しているのか？―」（第2章）を参照。

4）拙稿「『マクロ環境』・『行政需要』からのガヴァメンタル・システムへの接近」㈶行政管理研究センター『社会環境と行政　V』1997年が，「行政需要」と「行政ニーズ」の動態的関係について検討している。

5）行政の組織ドメインについては，田辺国昭「行政の変化を捉えるには―『社会環境の変動とガヴァメンタル・システムの動態的連関に関する調査研究』のための分析枠組み」『季刊行政管理研究』第63号，1993年が，行政の組織ドメインについて詳しく論じている。なお「狭義の環境政策」，「広義の環境政策」という用語は，船橋晴俊「社会制御としての環境政策」飯島伸子編『環境社会学』有斐閣，1993年，58－59頁による。

6）たとえば，後述する川崎市の環境基本計画の事業者向け環境配慮指針では，生産工程における環境配慮や，廃棄物の減量化を求めている。このような指針に向けて事業者を誘導するにしても中小事業者のコスト増を考慮しなければならない。市では，事業者が企業活動においてＩＳＯ14001の取得を求められはじめていることから，地域産業政策の観点でその取得支援を予定している。これは，直接的には環境政策の観点からではないが，間接的にポリシー・ミックスとなっている。政策手法の多様化によって，自治体にはその組み合わせに関する能力が問われることになるのである。

7）トレードオフは，たとえば「環境政策のための社会制御システム」（狭義の環境政策を所管する行政組織が担当）と「経済分野での社会制御システム」（経済官庁と呼ばれる国の省庁，同様の領域を所管する自治体の部局が担当）の間のマクロな問題として指摘されているが（船橋，前掲「社会制御としての環境政策」59頁），ここでは具体的な政策間関係を問題にしている。

8）分権のもつ意味は，自治体の個別政策の実効性に寄与することにある。たとえば，川崎市の基本計画の事業者向け環境配慮指針では，看板・広告物の景観と

Hosei University Repository

の調和を求めているが，これを大都市特例により指定都市が保有する屋外広告物規制権限が担保していると考えられるのである。なお地方分権推進委員会の第4次勧告（1997年10月）における市町村の規模に応じた権限委譲項目には，狭義および広義の環境政策に関する事務権限が比較的多く含まれている。

9）この点は，周知のように松下圭一が主張する「主権国家モデルが政府の唯一のモデルではない。むしろ，自治体型政府，国際機構型政府（国際政治機構と国際専門機構の複合型）も，それぞれ自立した政府モデルと位置づければよい」（松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会，1991年，55頁）という政府の3層構造モデルがどのように実践的に受けとめられるのかにかかわってくる。

10）たとえば，「都市の持続可能性」というコンセプトから，環境の視点を内包した市町村の都市計画マスタープランを実務の立場から提唱したものとして，田中充「都市政策と環境政策が交わる都市計画マスタープラン」『政策情報かわさき』1997年3月号を参照。

11）水平的政府間関係を具体的に論じたものとしては，辻山幸宣「水平型の政府間関係」自治体学会編『分権型社会の行政手法』（年報自治体学第8号）良書普及会，1995年を，また統一条例の詳細については，北村喜宣『自治体環境行政法』良書普及会，1997年の第6部第1章「広域的環境管理のための統一条例」を参照。本文中の水平的政府間関係の展望は辻山の指摘によるものである。

12）猿田勝美「地方アセスと環境影響評価法」『ジュリスト』NO.1115，1997年を参照。たとえば，国のアセス手続における首長の意見提出（知事が市町村長の意見を求めた上で直接意見を述べる）に際して，自治体の独自のアセス制度がどの程度有効に活用されるのか，あるいは，自治体が条例に基づいたアセス制度の設計・運用能力をどこまで持ち得るのか，などである。

13）行政リソースの限界を補う環境情報政策については，北村，前掲『自治体環境行政法』の第4部第4章「情報を用いた環境管理と環境行政」に詳しい。とくに，北村が分類する「表象的機能」をもつ「ポジティブ情報」と「制裁的機能」をもつ「ネガティブ情報」は，行政学にとっても政策手法の問題を考えるにあたって有益である。なお本文中にある「三面関係」という理解も北村に負うている。

14）同上，183頁。

15）ここでいうガバナンスの理解には，Kooiman, J. (eds) (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions,* Sage.が便利である。

16）北村喜宣「自治体環境政策と環境基本法」自治体学会編『環境と自治』（年報自治体学第7号）良書普及会，1994年，7頁。

17）ここで利用したテクニカルターム，分析枠組みについては，「計画ファミリー」，「計画コミュニティ」，「緊密性」，「依存性」が，今里滋・斉藤友之「行政計画間関係論」（今里滋編著『政府間計画関係をみる視点—計画ファミリーと計画コミュニティー』㈶行政管理研究センター，1998年所収），「計画の構造設計」，「計画の内容設計」，「形式的制度化」が，木原佳奈子「協働的計画における計画の制度化と実効性」（同上所収），「垂直的的規定関係」が，今里滋・木原佳奈子「自治体計画再考」（前掲『分権型社会の行政手法』所収）にそれぞれよっている。

Hosei University Repository

18) 木原，前掲「協働的計画における計画の制度化と実効性」38－39頁。
19) 今里・木原，前掲「自治体計画再考」14－16頁。
20) 部局間交渉におけるこのような問題については，沼尾史久「環境管理計画の現状と課題」前掲『都市自治体の環境行政』43－45頁を参照。
21)「計画調整」と「調整計画」の区別とその論点は，西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会，1990年，207－209頁による。
22) 他部局の計画や下位計画の目標を取り組むことで定量的目標を設定しやすくなることは，中口毅博「自治体における環境基本計画の現状と課題—主要四課題に対する取り組みの現状と先進事例を中心に—」『月刊自治研』vol.39,no.451,1997年，41頁が指摘している。
23) ①と②については，沼尾，前掲「環境管理計画の現状と課題」46－47頁を，③については，川崎市総合的環境行政制度検討委員会『総合的環境行政制度の創設に関する提言—快適な都市環境の創造・育成に向けて—』1991年，19頁を参照。
24) 木原佳奈子「計画モデル試論」『アドミニストレーション』（熊本県立大学総合管理学会）第1巻3・4号，1995年，101－102頁。
25) 木原，前掲「協働的計画における計画の制度化と実効性」44－46頁。