

# 「環境自治体」は環境ガバナンスを形成するか

—鎌倉市の政策情報と市民活動を中心に—

Is Local Environmental Governance Possible: The Case of Kamakura City

中澤 秀雄・三上 直之・大堀 研・寺田 篤生

“Think Globally, Act Locally” has been the most influential phrase to ecologists throughout the world. With this slogan, ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) movement, proclaimed at the Earth Summit in 1992, had been prevailing among municipalities through 1990s. In this movement, local governments are requested to build up eco-offices and eco-poleis along with citizen participation.

Among Japanese municipalities taking part in the movement, Kamakura City, famous as an ancient capital of the Middle Ages, is one of the earliest and most advanced. The case of Kamakura would provide us with a good example to evaluate the achievements and unintended outcomes of ICLEI movement. This paper will examine the environmental policy of the city government and its outcome.

## 1. はじめに

「地球規模で考え、足もとから行動せよ (Think Globally, Act Locally)」と言われて久しいが、Act Locally の代表的な取り組みともいえるものが「環境自治体」運動である。「環境首都」フライブルグ市を筆頭に、世界各国で積極的に環境政策をすすめる自治体が結成した国際環境自治体協議会 (ICLEI; The International Council for Local Environmental Initiatives) が活発な活動を行ってい

るばかりでなく<sup>1</sup>、国内における環境自治体会議 (COLGEI, J; The Coalition of Local Government for Environmental Initiative, Japan) も 1992 年から毎年開催されている<sup>2</sup>。こうして、自治体レベルから環境問題に取り組む方向性と、「環境自治体」という用語は<sup>3</sup>、すっかり市民権を得たように見える。須田・田中・熊本 (1992) によれば、「環境自治体」とは政策の一分野として環境問題に取り組むというのでなく、環境問題に対する配慮を自治体運営にとって第一義とするものである。すなわち「地域で環境保全型まちづくり・エコポリスづくりを推進し、その内部では環境事業体・エコオフィスを実現する自治体」であるという。

NAKAZAWA Hideo 札幌学院大学社会情報学部  
MIKAMI Naoyuki 東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻 博士後期課程  
OHORI Ken 東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻 博士前期課程  
TERADA Atsuo 一橋大学大学院社会学研究科総合社会学専攻 修士課程

「環境自治体」構想を日本で最初に実行に移したのが神奈川県鎌倉市である。鎌倉市は1994年の市長選挙で初当選した竹内謙氏<sup>4</sup>が「環境自治体の創造」を掲げ、市役所に「環境自治体課」を設けるとか、市民参加をうたった環境基本計画を策定するなどの組織改編・計画制定をすすめている。ちなみに竹内氏自身の定義によれば、環境自治体の要素は3点あり、①公共事業を住民本位のものにすること、②国際協力の視点、③市民総ぐるみ参加の視点、であるとしている（竹内，2001）。

われわれは、この事例をつうじて「環境自治体」の到達点と課題を把握するために、1999年から実地調査を行っている<sup>5</sup>。「環境」の多義性・複雑性のなかで、環境を軸とした地域形成は、なお発展途上であると考えられる。その形成過程を地域社会学的な観点から評価し、日本の環境政策をめぐる大きな流れの中に位置づけ、環境自治体概念の社会学的深化をはかりたいと考えている。社会学は福武直にはじまる「構造分析」いらい、開発政策の意図せざる結果や副作用を明らかにし、政策評価や政策検証の役割を果たしてきたが（福武編，1960）、われわれもまた、経済政策から環境政策へと時代の焦点が移行するなかで、同じように政策体系の評価や検証の役割を果たそうとするものである。このとき、北九州市（原田，2000）、水俣市（財団法人水と緑の惑星保全機構ほか，2000）、札幌市（宮内，2001）、志木市（エコ・コミュニケーションセンター，1999）など他自治体の活動も視野に入れておきたい<sup>6</sup>。

なお、環境自治体に関する研究も法学の分野を中心に多少あるが（磯野，1997；畠山，2000）、各自治体における行政計画の解説や市民参加プロセスの紹介に終始しているものが多い。われわれの取り組みは、(1)これまでの地域社会学の伝統にのっとり、諸主体の属性や地域構造に焦点をあわせて、環境自治体の存立基盤を明らかにすること、(2)環境行政

をめぐる歴史的経過の中に事例を位置づけて、「環境ガバナンス」（この用語については後述）下の行政組織・運動組織の課題を把握すること、(3)環境自治体概念の整理を行い、その社会科学的基礎づけをはかること、に特徴がある。

本稿は、以上のような趣旨で行われている鎌倉調査についての報告である。以下のような構成で調査の全体像を明らかにし、今後の調査計画を位置づけていく。まず、環境自治体運動の背景を説明し、それが環境ガバナンスの「可能性」に至っていることを明らかにする（2節）。それを可能にした環境自治体の存立基盤とは何なのかを次に論じる（3節）。その上で、環境ガバナンスを成立させるための環境自治体の課題について論点を示す（4節）。以上のように問題意識を定式化したあと、われわれの研究手法と研究計画を要約する（5節）。

## 2. 環境自治体運動と環境ガバナンス

そもそも地方自治体における環境政策の取り組みは、1960年代後半の「公害の時代」に淵源する。とりわけ環境庁設置（1971）以降は、各自治体に公害担当部局ができ、独自の環境行政を追求する人々も現れ始めた。なかでも、国の基準よりも厳しい規制を設けた「上乘せ、横だし」条例<sup>7</sup>や、横浜市から始まる公害防止協定方式（宇都宮，1996）などは高く評価されている。また70年代後半以降の水質汚染対策としては、滋賀県の有リン洗剤追放運動など住民を巻き込んだ取り組みが行われ、都市景観などアメニティに関しても開発要綱行政などの取り組みが見られた。

こうして、公害対策における地方自治体のイニシアチブが日本の公害対策の大きな特徴であることは、環境白書も認めているところである<sup>8</sup>。ならば、現下の地方自治体による環境政策に注目し評価することは、引き続き環境社会科学の重要な課題といえる。しか

し、1990 年前後を境に自治体環境政策への注目度が下がっており、「環境自治体」運動を正面から取り上げた研究は、法学分野以外にはほとんど存在しないといってよい。そこで、まだ人口に膾炙しきっていない環境自治体運動の背景を概説しておきたい。

## 2.1 環境自治体の発生と展開

地球環境問題などの今日的な環境問題の特徴として、影響を受ける範囲の広がりのほか、科学的因果関係の特定の困難さや、汚染の構造の複雑性・多面性といった特徴が指摘される。こうした複雑性・多様性をうけて、環境政策にもより総合性が求められるようになった。その現れが環境基本計画や環境行動指針であり、これら環境政策を策定する環境自治体である、と田中（1994）は解説している<sup>9</sup>。この田中充も共著者に名を連ねる『環境自治体の創造』（須田・田中・熊本編、1993）が発刊されると自治体関係者に大きな影響力を持ち、環境自治体という用語が一気に普及した。鎌倉市環境自治体課でも重要な参考文献としてしているようである（聞き取り、1999/ 7 /28）。『環境自治体の創造』や、自治労が編集した普及版である『環境自治体づくりの展開』（自治労、1993）では、環境自治体づくりの具体的な方法論がマニュアル化されている（図 1）。

これらマニュアルのなかで共通して言われていることであるが、環境政策に関する総合性の理念を実現するためには、環境基本計画や環境行動計画の策定にさいして、環境担当部局が庁内の総合調整的機能を果たす必要が出てくる。鎌倉市においては 97 年から「環境自治体課」がこの役割を果たしているほか、2001 年 4 月の大規模な組織再編にあたって「都市調整部」が新設されたことも、街並み形成に関する総合調整的機能を重視したものと受け止められる。こうして策定された総合的環境政策を自治体領域全体に拡大し、市民「総ぐるみ」で実践に移してゆくための具体的

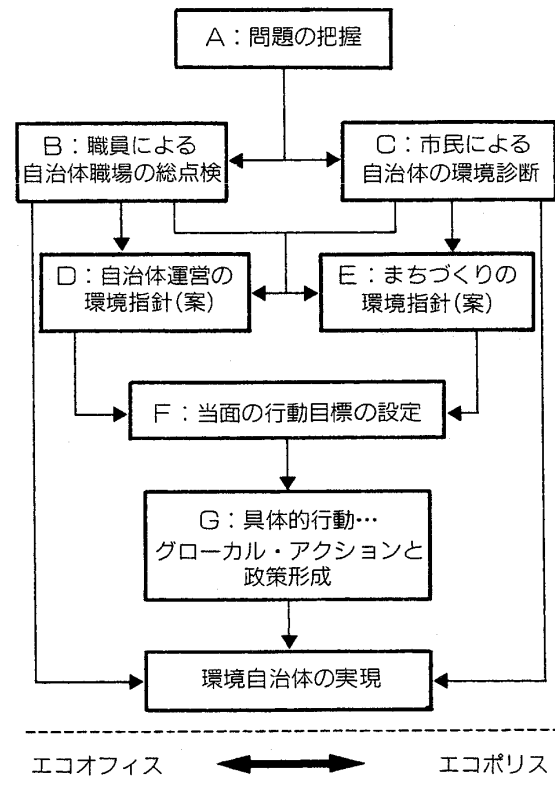


図1 環境自治体へのステップ（自治労、1993：21）

手法としては、(1)規制的手法、(2)環境関連情報の提供と環境教育、(3)誘導的制度の制定、(4)住民参加などが挙げられる。

こうした手法を組み合わせながら鎌倉市が行っている具体的施策としては、とくにリサイクルを中心にして次のようなものがある。

- ① 景観条例による高さ制限、各事業者の廃棄物管理計画など、規制的手法による環境配慮。
- ② 環境行動指針の策定や諸イベントの主催などを通じた環境配慮行動の要請。
- ③ コンポスト補助制度や低公害車の導入など、市が実施する環境配慮行動。
- ④ 計画策定への市民参加。たとえば環境基本計画では廃棄物 20% 減量という目標が設定された。「市民参加でなければ、20% という思い切った目標を掲げることとはできなかった」と竹内市長は評価している（『受験ジャーナル』99 年 5 月号のインタビュー）。

- ⑤ 諸 NPO の育成. 環境自治体課と密接な関係にある「鎌倉環境会議」はイベントの運営, 調査活動等を担い, 「リサイクル推進会議」は笹田リサイクルセンターの運営を担っている.

こうした取り組みは全国的に評価され, 視察も相次いでいる. 鎌倉市の取り組みと複雑な歴史的経緯を記述することそれ自体も, 一つの学問的仕事になる. たとえば杉本(1999)は奈良県木津町学研都市のリサイクルの仕組みづくりについて「資源動員論的視角」からまとめているが, このように特定の視角から鎌倉市の取り組み全体を概括的に把握することも必要になってくるだろう.

## 2.2 環境自治体の一般化

さて, 真に環境政策を第一義とするかどうかはともかく, 近年では「環境自治体」(木下, 2001) ないし「エコポリス」(街と生活を考える市民センター編, 1993) などを宣言する自治体が飛躍的に増えている. 環境自治体という用語が生まれてから, 10 年以内に市民権を得ることになったのである. 高橋 (2000:25) は, 都道府県や政令指定都市で環境基本条例やローカルアジェンダが相次いで制定された 1993 年頃を「環境自治体の第 1 の波」, 基礎自治体でも環境基本計画等が策定される 1997 年頃を「第 2 の波」と呼んでいる.

このような一般化の一因として, 国 (環境庁) による誘導にも注目しておかねばならない. そもそも地球サミット (1992) では「ローカルアジェンダ 21」の制定が謳われ, その結果先述の ICLEI が旗揚げされたという経緯がある. 地球環境を政策の柱とする環境庁が, 国内向けに「環境自治体」モデルを提示し奨励するのは自然なことであった. 1993 年の環境基本法では, 各自治体が環境基本条例, 環境基本計画等を制定すべきことが謳われており, 環境庁は地域環境管理計画の策定マニュアルも用意している (環境庁, 1997a; 1997b).

また近年では, 環境会計の分野から自治体の ISO14000 取得の動きが高まり, この点を一つの判断基準として「環境自治体」といわれることもある (畠山, 2000). ここで環境自治体の判断基準となるのは, ①地域レベルに止まらず地球レベルに配慮した政策をもつこと, ②環境基本計画や環境行動計画, ISO14000 など基本的計画のメニューを一通り整備すること, である (中央監査法人, 2000).

## 2.3 環境ガバナンスは形成されるか

このように自治体政策の総論レベルで環境配慮が合意されるに至った事態を, 環境ガバナンスの「可能性」として把握することができる. ガバナンス (Governance) とは国際政治学などで使われ始めた用語で, 政府 (Government) に全てを委ねるのではなく非政府主体との協力関係のもとに一定の領域が経営されてゆく統治様式のことを指している. したがって定義は抽象的なものにならざるを得ないが, 「決定, 協力, 指揮, コントロールの過程およびその過程を助長する arrangement」(宇都宮, 1996b:11) というように言われる. いずれにしても日本語で「協治」「共治」などと訳されるように, 市民や非政府団体の参加を重視し, 政府に特権的な役割を与えない考え方である. 「今日, この環境保全に関する決定やその実施枠組の在り方 (コントロール装置) が模索されているが, 国も地方もすべてのものが参加する横を重視したパートナー型のコントロール装置である環境ガバナンスが有効であると思われる」(宇都宮, 1996b:11).

日本でも「行政と市民のパートナーシップ」(寄本編, 1994) という用語がよく使われるようになったことは, 「環境ガバナンス」の成立可能性を高めているといえる. もちろん, 事業部局などが各論レベルで抵抗したり無視したりする可能性もあるので, その実効性は問われなければならない. また, 後述するよう

にパートナーシップが単なる下請けに転化しないかという検討も必要だし、このようなガバナンスが一種の「環境ファッショ」(江藤, 1997)にならないか、という懸念もあるだろう。

こうした論点を突き詰めてゆけば、環境政策を多元主義的に実効あるものとしてゆくのか、それとも環境コーポラティズム的な地域形成をおこなうのか、そもそも環境を軸にした地域形成を目指すべきなのか、という都市政治学の伝統に接続する課題が浮かび上がってくる。これまでの日本の都市政治史を概観してみれば、名望家的統治連合が1960年代の地域開発によって解体し(秋元, 1971), 「仕切られた多元主義」(猪口, 1983)ともいわれる工業誘致・公共事業の地域間競争がたたかわれるなかで公害反対の対抗運動も発生して多元主義的になったのち、1980年代に都市コーポラティズム化した(似田貝・蓮見, 1993)というように整理することができる。いま現れつつある環境ガバナンスとは、都市政治史から位置づけるとき、多元主義なのかコーポラティズムなのか、それらとは別のものなのか、概念整理が必要である。しかし、一気に概念論議に飛ぶ前に、環境自治体の存立基盤を社会的に分析することと、環境自治体が現時点で抱えている課題を法的ではなく、社会(学)的概念によって把握することが必要だろう。そこで、つづく3-4節では、環境自治体の存立基盤および課題についての知見と論点を整理しておきたい。

### 3. 「環境自治体」の存立基盤

#### 3.1 立地条件と地域構造

地域社会的には、なぜ鎌倉市において最初に環境自治体が掲げられたのかを論じておく必要がある。もちろん竹内市長のパーソナリティが大きいとはいえ、その施策を一定程度支持し1997年に再選させた社会基盤がなければ、環境自治体は掲げられようがない。

この「社会基盤」を見出すことは、環境ガバナンスの成立しやすい条件を整理することになり、比較分析に向けた第一歩となる。ここでは、歴史的条件、地理的条件、政治的条件を挙げておきたい。経済的条件については、現時点でとくに言及すべきものは見出されていない。

第一に挙げられるのは歴史的条件である。鎌倉市はそもそも開発反対運動の歴史が長く、日本におけるナショナル・トラスト発祥の地といわれる(木原, 1998)。1964年に鶴丘八幡宮の裏山が開発されそうになった際、大佛次郎などの文化人を中心として反対運動が盛り上がり、結果として財鎌倉風致保存会が設立されて、開発対象だった「御谷」を買取ったのである。この事件を契機として古都保存法が国会で成立し(1966年)、鎌倉の広い地域が風致保存地区に指定されて保護を受けることになった。こうして自らの生活環境として、また商工業者等の場合には観光資源として、古都の景観保全を意識する土壌が形成されている。御谷騒動以後にも、鎌倉の三大緑地と言われる常盤山地区・台峯地区・広町地区の開発計画が持ち上がるたびに、広範な反対運動が盛り上がっている。こうした歴史的経緯から、公共事業複合体の抵抗なしに環境自治体という概念を受け入れることができたといえる。公共事業への依存度が高い地方中小都市では、このようにスムーズには行かなかったはずである。

第二点は、活動度の高い住民が多く居住しているという地理的条件である。鎌倉市は大正期から東京郊外の田園都市として位置づけられ、文化人や高所得層が多く居住してきた<sup>10</sup>。高学歴・高所得層であるほど一人当たり組織加入数が多く、住民活動が盛んであることは、政治社会学の分野で広く知られている定理である。鎌倉市の場合にも同じであり、「まちづくり市民懇談会」(鎌倉のまちづくり市民懇談会編, 1999)など有名な市民活

動が多く存在している。一方で、鎌倉には地形的に谷が多いことにちなんで「谷戸の数だけ運動がある」という冗談がささやかれるほど、運動体が乱立し、仲間割れしやすいという傾向も持っているようである<sup>11</sup>。これは運動体間の競争により運動全体の盛り上がりを生み出す反面、エネルギーの消耗や資源動員の分割などにより運動全体の目標を達成しにくいというマイナスも帰結する。いずれにしても、これらの運動がなければ全市的に「環境自治体」概念が定着することは望めなかった。

第三は政治的条件である。もともと自治労の地盤であったため（自治労、1978）、保守的な地域に比べれば、そもそも自治労が提起した概念としての「環境自治体」を掲げる竹内謙市長が誕生しやすかったといえる。ただし、竹内氏は選挙戦にさいして社会・共産両党の「推薦」ではなく「支持」を受けて出馬しており、革新勢力には一定の距離をおいている。

### 3.2 環境情報の流通基盤

さらに今日的な条件として考察しておかねばならないのは、環境問題がますます情報化しているという傾向である。実体としての環境問題—たとえば産廃野積み、焼却炉の乱立、緑地開発など—が見えない場合に市民が環境問題を意識するのは、ただメディアを通じた情報によってのみである。しかも、活動量の少ない人ほどマス・メディアが供給する漠然としたイメージに依存しがちになる。地球環境問題はその最たるものであるといえる。

こうなってくると、市民に提供すべき情報、政策立案の基礎となる情報もまた、きめ細かいものが要求され、容易に行政合理性の限界をこえてしまう。市を流れる川のBOD濃度からはじまり、資源回収に協力する商店のリスト、コンポスト容器がうまく機能しない場合の修理の仕方など、市民生活に関わる

情報になればなるほど細分化・複雑化してゆくから情報提供は市の行政能力を越えるようになる。こうなると環境情報の流通については市民団体に依存する傾向も出てくる。これらの団体に法的正統性があるわけではなく、市民の「無理解」に直面することもある。しかし一方で流通が全く進んでいないわけでもなく、適切にコーディネートされれば地域の環境知識水準は上昇してゆき、環境活動が地域形成の契機になる場合もある。どのような条件のときに環境情報が有効に流通し、環境がバナンスの基盤となってゆくのか。この点を追求することは、「住民の知る権利」Community right to knowの理念（織、1995）に基づく環境政策がどこまで有効であるかを知る試金石にもなるだろう。

### 3.3 形式としての環境、実体としての環境

環境行政は一般に、実体として存在するというよりは、計画や条例という形で表現される政策として、法的形式としての傾向を持っている。2.2節で述べたように、そもそも環境自治体と判断されるとき基準として、環境基本計画やISO14000などの法的形式が整備されているかどうかということが議論される。このあと4.2節でも論じるが、現在「計画化」が進展するなかで、この形式としての特性がさらに強調される結果となっている。すなわち、地球温暖化防止条約をはじめとする法規範にのっとって、全国画一的なメニューとして個々の自治体におろされてきた要素を含んでいる。それに対して、(2)で述べたように、住民がじっさいに見聞き危機感を持つ環境問題は、ごく身近なものであり、地区固有の問題であり、その地区から離れるほど共感を呼びにくいという特徴を持っている。「環境自治体」を掲げた環境行政が規定する形式的環境問題と、住民が行政に対策を要求する実体的環境問題とは、しばしばズレをはらむばかりでなく、時には鋭く対立する。これはマンション建設問題などで典型的に現

れた傾向であって、環境の定義の問題であると同時に、形式と実体の対立の問題でもある。

ところで、鎌倉市の歴史的経緯を振り返ると、つねに「緑地問題」が環境問題に向けて人々を結集させる大きな力となってきた。この問題は、形式か実体かという二分法でも不十分な、より複雑な様相を含んでいる。具体的には、1964年当時は御谷問題であり、1990年当時は常盤山保存問題であり、1995-2000年には広町緑地保存問題であった。これらの問題はすべて広範な市民署名を集め（常盤山12万、広町22万など）、議会・行政・市民活動にとって大きな政治課題となった。たしかに、緑地問題は目に見える問題であり、人々の危機感を呼び起こすという意味で実体的環境問題である。しかし、緑地に接して住んでいる人ばかりが動員されるわけではなく、観光客や知識人を動員し情報を消費しながら議論されることを踏まえると、実体的問題というだけでなく、象徴としての意味をも帯びてくる。それは、人々を動員するイメージであり、メディアである。ここにおいて、形式-象徴-実体という三つのベクトルが交錯するのであって、個別の問題がどの水準に存在しているのか見極め、その機能や成果を検証することが必要になる。

こうして、(2)の環境情報の流通という論点とあわせて、環境情報が環境自治体の存立基盤たりうる働きについての実証的知見を得ることが、本研究の副次的な目的の一つである。それによって、形式としての環境と実体としての環境との関係が、より明快に整理できるだろう。

#### 4. 環境自治体の課題

すでに前節でも明らかになっているように、環境自治体は実践に移ったとき、構想段階では想定されなかったさまざまな課題群を抱え込むことになる。これまで2年間の調査

で明らかになった知見だけでも、環境行政の課題、諸主体が参加する環境の定義に関する課題、環境運動の課題、の3つを挙げることができる。

##### 4.1 自治体環境行政の課題：計画化と総合化

これだけ「環境配慮」が当然視されるようになった今日、環境自治体は計画化と総合化という二つの傾向を持ちやすい。

ほんらい環境自治体という概念は住民運動の経験をもつ研究者（熊本一規）や運動家（須田春海）から自治労に提起されたものであって（自治労、1993）、運動の成果が行政に取り入れられ、機構改革に及ぶという珍しいケースである。しかし、“Think globally”の名の下に地球環境にウェイトがかかり、90年代後半以降、国の基本計画にしたがって大量の自治体計画を作る結果になっているといえる。環境ISOの取得と実行計画の策定、環境基本計画と環境行動計画の策定、温暖化防止条約実行計画の制定など、自治体担当者は「計画インフレ」といわれる状況に置かれている。こうなってくれば、環境自治体の打ち出す諸計画はむしろ画一化してくる。とりわけ環境行動計画などは、「シャワーはこまめに止めましょう」のように、なかば定番化・常識化しており、コンサルタントの用意した雛形をそのまま当てはめればできてしまうため、どの自治体でも没個性化し陳腐化する傾向にある（高橋、2000：上57）。鎌倉市の政策担当者自身、環境基本計画の「金太郎飴」化という表現をしている（聞き取り、1999/7/28）。このように多数の計画を策定することが優先され、その結果計画がどこも画一化してくるという現象が「計画化」である。

また、総合化とは環境政策が個別政策領域ではなく、政策全体を束ねる原理となることをいう。これは環境自治体が当初から目指していた方向であった。しかし一方で、全ての事柄を「環境問題」に含めてしまうような、

いわばスポンジ化現象が起きている側面もある。このようなスポンジ化のもとでは市民参加が実現しやすいのだが、実効性は不明である。その理由は次のように適切に説明されている。「総論的な政策の場合、市民と行政との対立が生じることは滅多にない。市民同士の対立が生まれることもほとんどない。総論はいわば『きれいごと』『建て前』であって、話がこのレベルにとどまっているかぎり、市民側も比較的自由に提案を出すことができるし、行政もそうした市民提案を大筋では受け入れることができる」（高橋，2000：下 264）。したがって鎌倉においても、各論レベルでも市民参加が実現するか否かが重要なのである。

こうして計画化や総合化といった現象は、直面する問題の解決に役立たず市民の関心の減退をもたらすとか、自治体の事情に即していない基準等が盛り込まれていれば、環境悪化に手を貸す結果にもなる。「深刻な環境問題に直面していない状況で、行政主導で理念的な環境基本条例をつくっても、市民の間では条例の存在すら意識されない可能性が高い。さらにいえば、緊急の対応を要する立法事実があるにも関わらず、個別・具体条例（たとえばダイオキシン条例や水源保全条例、里山保全条例など）をつくらず、環境基本条例を優先する姿勢は、問題のすり替え以外の何物でもないとの批判を浴びても仕方ないだろう」（高橋，2000：上 42）。鎌倉でも巻末の年表を見れば分かるように、竹内市長の就任後多くの条例が作られたが、これらが真に自治体事情に即したものであるかどうか、これから批判的検証がなされねばならない。

#### 4.2 「環境」の定義をめぐる紛争

上記の点とも関係するが、環境政策が最上位におかれたとき、「環境」の定義がかつてないほど問題となる。そもそも現在という時代は、「加害者としての工場・対・被害者としての住民」といった比較的単純な文脈のなかで環

境問題を捉えることが困難になる一方で、従来は環境「問題」とは認知されてこなかった事象が環境問題として認知されるようになってきている時代である」（東京市政調査会，1994：20）。

じっさい鎌倉においても、何が環境「問題」なのかの定義は、われわれの想像した以上に、主体によって異なっていた。最近2年間に鎌倉市で最大の争点となった広町緑地保全問題に関しても、風致や古都保存という観点からは価値が低いという指摘がある。また鎌倉市第三次総合計画（1996年開始）で「魅力ある居住環境の整備、多様な居住形態の創出」（鎌倉市，1996：22）が謳われるなかで<sup>12</sup>、街並み景観保全を訴えるマンション建設反対運動は、市の定義する「環境問題」からは事実上締め出されている。この「環境の定義」は、前述した環境情報の流通によって形成されてくる側面があるので、ここでは環境情報をどう流通させ、どのように正統性を付与するかというメディア戦略が絡み合うことになる。市民はこうした状況の中で、環境問題をどのように定義しているのか、流通経路と人々による受容態度の研究を行うことが必要だろう。これは、伝統的なマス・コミュニケーション研究が扱ってきた「培養理論」「受け手研究」などの応用として課題設定することができる。

#### 4.3 参加か包摂か

最後に指摘しておかねばならないのは、「参加か包摂か」という古典的な問題は、この事例の場合にも避けて通れないということである。これについては議論のポイントだけ列挙しておこう。かつて S. Arnstein が定式化した<sup>13</sup>「参加の諸階梯」（図2）に見られるように、政策のどの段階での参加であるかが最も重要なポイントである。

加えて、資源の供給元はどこか、行政にない発想が提供できるか、参加することに楽しみがあるのか、行財政的な事情をどう評価す



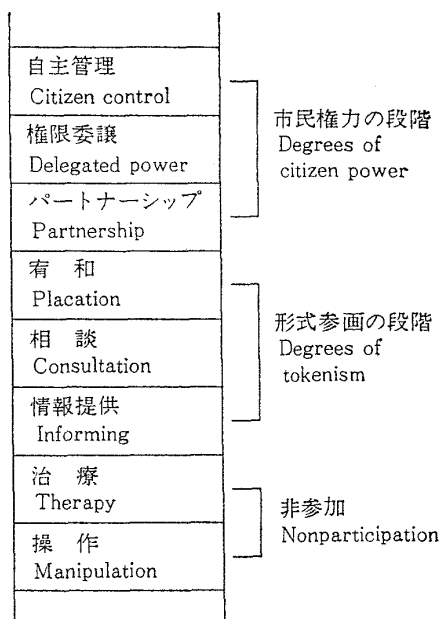


図2 参加の諸階梯（篠原，1977）

るかということ、運動内部の小集団構造がネットワーク型か官僚制的かということ、などが論点となるだろう。「行政だけに任せている時代ではない」という論理のもとで、運動としての自発性・創意・問題提起力が失われかねない局面を「参加への封じ込め」（渋谷，1999）と判断するのか、それとも環境ガバナンスへの一歩と見るのか、こんにちの環境社会にとって普遍的で、多くの知見が必要な問題であるといえよう。

## 5. 今後の研究計画

以上述べてきたように、環境自治体の総論自体は認められているにも関わらず、この運動を実践に移したとき、さまざまな課題が現れてきている。これら課題の由来と帰結を分析評価することで、社会学としての何がしかの貢献ができなかと考えながら、今後も調査を継続してゆきたい。これまでの議論から、本研究は(1)環境自治体の存立基盤の解明、(2)環境ガバナンスの可能性と課題の把握、(3)環境自治体の概念的深化、を研究課題としていると要約できる。これらの課題に沿った形で、四名は各自の研究関心に即して

報告書や個別論文を執筆することとしている。本稿は、これら個別論文の共通基盤と位置づけを明らかにするとともに、調査研究の方向性を設定する意味も持っている。そこで最後に、これから執筆されるべき個別論文の位置づけを行っておこう。

(1) 環境自治体の存立基盤について。これは、環境自治体を可能にする地域構造を明らかにするばかりでなく、環境情報の流通様式を考察することも重要である。中澤がこの部分を重点的に追求してゆきたい。また環境情報の流通については、とくに「古都」をめぐる文化行政の観点に特化して分析することもでき、寺田がこの視角から考察を深めてゆく。なお寺田は、言説空間や知識人の役割、地域の文化資源、文化政治といった論点に興味を持っており、世界遺産登録運動を修士論文の対象として選んでいる。

(2) 環境ガバナンスの可能性に向けた課題把握については、住民参加や運動組織の問題を中心に三上が主として担当する。三上はこの他にも千葉県の上野河干潟問題についても調査を続けており、広く住民参加の問題を比較考察することを念頭に置いている。

(3) 環境自治体概念の深化については、それを担う主体の側面から大堀がアプローチする。里山保全など地域に根ざした環境活動から、どのような主体と倫理が形成されてくるのかを論じ、結果として環境自治体概念を深化させる。

このように、各自が中心的に考察の対象とする運動体、行政課題は異なってくるが、それらを明確に分節化することはせず、末尾に掲載した調査記録にあるように基本的に全員で調査を行い、その成果を共有した上で、各人の関心に即した部分を利用することとした。こんど、ヒアリング調査を続けるとともに、適切な助成が得られれば、市内の環境団

体に対する集票調査,あるいは市民意識調査によって検証してゆきたい。とりわけこの事例の場合には,マンション建設問題が市内全域で発生していることから,これらマンション建設反対運動の様式や担い手によって,市内の地区特性を浮かび上がらせることができる可能性も孕んでおり,地域社会学の新しい手法を開拓できるかも知れない。

環境の定義の揺れを含みながらも,なお「環境自治体」運動が環境ガバナンスを形成してゆけるのかどうか,環境情報提供システムがどのように作り上げられるのが望ましいのか。そもそも,「環境自治体」という概念が生み出されたときに,こうした問題点までが射程に入っていたのか<sup>14</sup>。これらの問いは,他の環境自治体にも向けられるような普遍的なものである。とりわけ札幌市の取り組みについては,札幌学院大学の学生にも参加してもらいながら,秋から予備的調査を開始したい。読者諸賢からさまざまなご意見を頂ければ幸いである。

付記:本稿は中澤が草稿を執筆したうえ,他の三名と討議し,加筆修正したものである。

## 注

- 1 その活動については, <http://www.ceres.dti.ne.jp/~iclei-j/>などを参照。
- 2 第9回目にあたる2001年度の会議は5月に琵琶湖で開かれた。その活動については <http://www.colgei.org/>などを参照。
- 3 1998年11月には,フジ・サンケイグループの日工フォーラム社が,自治体の担当職員を主たる読者として想定する『月刊環境自治体』を創刊した。
- 4 竹内氏は1940年生まれ。早稲田大学大学院卒業,朝日新聞論説委員(地球環境問題担当)。1994年に市民団体の後押しで鎌倉市長選挙に立候補し,前職の中西氏を破って初当選した。
- 5 地域社会学・環境社会学を専攻する4人の若手研究者の共同調査である。もともと中澤が1999年度に明治学院大学社会学部「地域社会論」の非常勤講師となり,授業の一環としてフィールドワークを設定したことに端を発する。学部生3人と三上,大堀が参加して7月から実査が行われた。学部生の参加はこの夏のみであったが,2000年からは寺田が加わって現在の形となった。
- 6 じっさい,これら先進的な自治体の比較の試みも始まっている(野田,2000)。
- 7 例えば,大気汚染防止法4条や32条が典型である。
- 8 たとえば,平成11年版(総説)には次のような記述がある。「我が国の環境保全施策は一般的に,地方公共団体による先駆的な取組により開始されやがて国の施策を定着させることにつながっていった」(10頁)。
- 9 田中(1994:15)は次のように述べている。「対象空間,時間,構造,質の広がりという課題には,これまでの規制という行政手法では有効に対応できません。行政・法律上の新しい枠組みが必要とされています」。
- 10 その結果,市の財政基盤は近郊自治体のあいだでも飛び抜けて良好である。平成12年度の場合,一人当たり一般会計当初予算は307,915円,納税義務者一人あたり所得額は4,764千円である(鎌倉市,2001:2)。
- 11 たとえば(財)鎌倉風致保存会会員ニュースNo.1(1999/4/15付)でも「鎌倉人間にありがちな,いがみ合いを,この会からは追放することです」と述べられている。
- 12 また竹内市長も,ある雑誌インタビューの中で,第3次総合計画について次のように述べている。「この将来のイメージ図でもわかりますように,ひとつは緑の保全,緑の山はもう開発をしないんだということ。もうひとつは,そうだからといって放っておけば人口は減っ

ていきますし、経済基盤は弱くなっていきますので市街地は大いに開発をしましょうと、保全と開発のアクセントをつけたわけです」(竹内, 1997: 87).

13 S. R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute for Planning, July 1969.

14 環境自治体概念を深化させるために必要な仕事の一つとして、里山保全運動などを「コモンズ」の一種と捉えてその現代的意義を把握することもできる(宮内, 2001).

## 文献

- 秋元律郎(1971)『現代都市の権力構造』青木書店
- 青空保育なかよし会(1997)『土の子育て』コモンズ
- 朝井志歩(2000)「市民参加の行方—鎌倉中央公園誕生への市民活動団体の関わり—」『法政大学大学院紀要』45: 20-38
- エコ・コミュニケーションセンター編(1999)『市民のイニシアティブ—志木市民がつくった環境プラン—』つけ書房新社
- 江藤淳(1997)「古都鎌倉に忍び寄る環境ファッショ」『諸君!』1997年11月: 26-34
- 中央監査法人(1999)『地方自治体の環境マネジメント』中央経済社
- 福武直(1960)『地域開発の構想と現実』東京大学出版会
- 原田利恵(2000)「北九州市の公害・環境行政」東京市政調査会研究部『都市の再生—北九州市を事例として—』東京市政調査会
- 八甫谷邦明(1998)「鎌倉市—住民参加の仕掛けづくり—」『造景』18: 148-154
- 畠山武道(2000)『環境自治体とISO』(地方自治土曜講座ブックレット No.59) 公人の友社
- 平本一雄(2000)『環境共生の都市づくり』(新時代の都市計画4) ぎょうせい
- 堀川三郎(2001)「景観とナショナル・トラスト—景観は所有できるか—」『講座環境社会学第

3巻 自然環境と環境文化』有斐閣

今川晃・高橋秀行・田島平伸(2001)『地域政策と自治』公人社

猪口孝(1983)『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社

磯野弥生(1997)「自治体と環境行政: 最近の動向と課題」『環境と公害』26(3): 13-18

自治労(1993)『環境自治体づくりの展開』自治労政治政策局

鎌倉のまちづくり市民懇談会編(1999)『まちづくりは市民の手で』御茶の水書房

鎌倉市編(1993)『第3次鎌倉市総合計画』

鎌倉市編(2001)『平成12年版 鎌倉の統計』

環境庁企画調整局環境計画課地域環境政策研究会編(1997a)『地域環境計画実務必携[指標編]』ぎょうせい

環境庁企画調整局環境計画課地域環境政策研究会編(1997b)『地域環境計画実務必携[計画編]』ぎょうせい

川村健一・小門裕幸(1995)『サステイナブルコミュニティ』学芸出版社

木原啓吉(1998)『ナショナル・トラスト』三省堂

木下敏之(2001)「環境自治体への挑戦」『虹と緑』7: 6-9

北村喜宣(1997)『自治体環境行政法』良書普及会

北村喜宣(1999)『環境政策法務の実践』ぎょうせい

駒井洋(1985)「都市空間の創造と住民の組織化—武蔵野・鎌倉・習志野の比較—」『社会学ジャーナル』10: 99-108.

熊本一規(1995)『持続的開発と生命系』学陽書房

街と生活を考える市民センター編(1993)『地域からのエコシティ宣言—地球環境議員シンポジウム—』リサイクル文化社

前田陽子(2000)「鎌倉市における緑地保全と市民活動—トラスト支援のリサイクルショップからの報告—」『環境社会学研究』6: 217-220

- 征矢剛一郎 (1999) 「都市デザイン活動『古都鎌倉での実践』」『造景』20: 73-74
- 松原治郎・似田貝香門編 (1976) 『住民運動の論理』学陽書房
- 宮内泰介 (2001) 「環境自治のしくみづくり」『環境社会学研究』7: 56-71
- 宮崎良夫 (1993) 「環境行政組織の問題点」『ジュリスト』1015: 101-105
- 似田貝香門・蓮見音彦編 (1993) 『都市政策と市民生活—福山市を対象に』東京大学出版会
- 野田浩資 (2000) 「地域社会システムとしての住民参加—「都市型／農村型」環境保全活動の比較の試み—」第25回地域社会学会（関東学院大学）報告
- 佐無田光 (2001) 「欧州サステイナブル・シティの展開」『環境と公害』31(1): 36-43
- 渋谷望 (1999) 「〈参加〉への封じ込め—ネオリベラリズムと主体化する権力—」『現代思想』99年6月: 94-105
- 篠原一 (1977) 『市民参加』岩波書店
- 須田春海・田中充・熊本一規編著 (1992) 『環境自治体の創造』学陽書房
- 杉本久未子 (1999) 「ゴミ減量からリサイクル型の地域社会づくりへ—京都府相楽郡木津町の取り組み—」地域社会学会第24回大会（福島大学）報告
- 織朱実 (1995) 「米国における有害化学物質の排出に関する情報の公開—地域住民の知る権利法の内容と機能—」『環境法研究』22: 135-135
- 高橋秀行 (2000) 『市民主体の環境政策（上・下）』公人社
- 竹内謙 (1993) 『環境自治体共和国』PHP 研究所
- 竹内謙 (1997) 「行政改革も『環境自治体の創造』から—竹内謙（鎌倉市市長）インタビュー—」『BIO-City』10: 84-88
- 竹内謙 (2001) 『地球人のまちづくり—わたしの市民政治論—』海象社
- 田中啓一 (2001) 『都市環境整備論』有斐閣
- 田中充 (1994) 『川崎市の環境基本条例に学ぶ』コープ出版
- 田中充 (1997) 「自治体環境行政の新たな展開」『環境と公害』26(3): 19-23
- 東京市政調査会 (1957) 『鎌倉市—都市構成と財政—』東京市政調査会
- 東京市政調査会 (1994) 『都市自治体の環境行政』東京市政調査会
- 宇都宮深志 (1996a) 『環境創造と住民参加』三嶺書房
- 宇都宮深志 (1996b) 「新しい環境理念と環境ガバナンス」『季刊自治体学研究』69: 4-11
- 渡辺俊一編著 (1999) 『市民参加のまちづくり—マスタープランづくりの現場から—』学芸出版社
- 寄本勝美編著 (1994) 『地球環境時代の市民、企業そして行政』ぎょうせい
- 寄本勝美 (1998) 『政策の形成と市民—容器包装リサイクル法の制定過程—』有斐閣
- 財団法人公園緑地管理財団 (2000) 『「協働」による公園づくり読本—住民と共に考える公園づくり—』大蔵省印刷局
- 財団法人水と緑の惑星保全機構／里地ネットワーク編著 (2000) 『エコシティ—みなまの歩き方』合同出版
- 調査記録**
- 1999年7月28日 鎌倉市環境自治体課(中澤, 三上, 大堀)
- 1999年9月17日 山崎の谷戸を愛する会 A氏(中澤, 三上, 大堀)
- 1999年9月20日 かまくら環境会議 B氏・C氏(中澤, 三上, 大堀, 学部生)
- 1999年9月21日 まちなみ景観を守る会 D・E氏(中澤, 三上, 大堀)
- 1999年9月22日 市交通政策課, 鎌倉風致保存会 F氏(中澤, 三上, 大堀, 学部生)
- 1999年9月26日 リサイクル推進会議 G氏, H氏(中澤, 三上, 大堀, 学部生)
- 1999年10月2日 再開発プランナー I氏(三上)
- 1999年10月20日 古都鎌倉の居住環境と景観を

守る連合会 J氏(中澤, 三上, 大堀)  
 2000年8月30日 財鎌倉風致保存会 F氏(中澤, 大堀, 寺田)  
 2001年8月18日 古都鎌倉の居住環境と景観を守る連合会会合(大堀)  
 2001年9月1日 鎌倉の自然を守る連合会 K, L, M, N氏(中澤, 大堀, 寺田)  
 2001年9月2日 かまくら環境会議 C氏(中澤, 三上, 大堀, 寺田)  
 2001年9月3日 山崎の谷戸を愛する会 A氏(中澤, 三上, 大堀)  
 2001年9月16日 鎌倉の自然を守る連合会会合(大堀)  
 2001年9月22日 古都鎌倉の居住環境と景観を守る連合会 J氏(三上, 大堀)

#### 関連事項年表

1960 文化財保護条例制定  
 1964 御谷宅造反対の陳情書提出。教育委員会が御谷宅造工事中止命令。鎌倉風致保存会誕生  
 1966 古都保存法制定。風致保存会が御谷地区を買収  
 1968 宅地造成事業に関する指導要綱  
 1972 環境保全基本条例他4条例  
 1973 鎌倉市民憲章制定  
 1974 海岸の環境保全に関する条例  
 1976 第一次総合計画・基本構想  
 1979 第一次総合計画・基本計画  
 1982 開発事業指導要綱  
 1983 広町開発反対6万人署名  
 1987 第二次総合計画  
 1989 都市緑化推進計画  
 1989/ 8/26 市と三菱地所が常盤山保全で合意  
 1990/ 9/ 2 山崎の谷戸を愛する会結成  
 1990/12/15 連合会, 12万人署名を持って中西市長に陳情  
 1991/ 1/10 「鎌倉市緑地保全条例の制定を求める市民の会」発足, 署名運動を開始  
 1992/10 ごみ処理施設建設懇話会が発足  
 1993/ 4/ 1 廃棄物の減量化, 資源化および処理に関する条例施行, 改正清掃条例施行  
 1993/10/24 竹内市長当選  
 1994/ 3/11 観音山緑地を買収  
 1994/ 4/12 ICLEIに加盟  
 1994/ 5 COLGEI, Jに初参加  
 1994/12/27 環境基本条例施行  
 1995/ 1/14 緑のレンジャー制度発足  
 1995/ 2/27 環境基本計画を市環境審議会に諮問  
 1995/ 9/14 都市景観条例, まちづくり条例, 緑地保全条例制定  
 1995/10/ 2 市政懇談会, 竹内市政についての葉書アンケート実施  
 1996/ 1/22 市が岡本戸部緑地を買収  
 1996/ 2/ 5 大船駅周辺地区まちづくり基本計画案を発表  
 1996/ 2/15 環境基本計画答申  
 1996/ 3/28 環境基本計画決定  
 1996/ 3/29 緑の基本計画決定  
 1996/ 4/ 1 第三次総合計画スタート, 組織改革(環境自治体課など創設)  
 1996/ 5/27 地域交通計画研究会が新交通計画を提言  
 1996/ 8/ 1 広町緑地開発計画不許可  
 1996/10/23 台峯緑地区画整理事業の土地立入認可申請不許可  
 1996/11/ 1 ごみ半減都市宣言  
 1997/ 2/19 環境保全行動指針決定  
 1997/ 3/24 資源リサイクルセンター完成  
 1997/ 4/ 1 ごみ半減化計画スタート  
 1997/ 6/ 1 鎌倉中央公園第一工区開園  
 1997/ 6/24 緑の条例を制定  
 1997/10/16 常盤山緑地を買収  
 1997/10/19 市長選挙, 竹内氏再選  
 1998/ 5/ 1 NPO センター開設  
 1998/10/17 台峯ナショナル・トラスト運動「北鎌倉の景観を後世に伝える基金」(なだいなだ会長)設立  
 1998/10/18 「鎌倉の自然を守る連合会」(佐藤魁

代表), 住民トラスト運動に着手.  
1998/12/ 5 「鎌倉広町・台峯の自然を守る会」  
(井上ひさし理事長) 設立  
1999/ 2/26 浄明寺胡桃ヶ谷を景観形成地区に  
指定  
1999/ 7/21 「市民健康ロード」計画策定  
1999/ 9/13 市議会 9 月定例会, 「健康ロード計  
画」をめぐり空転 (～ 10 / 14)  
1999/10/30 ナショナルトラスト全国大会  
1999/11/ 3 国の歴史的風土審議会, 古都保存  
法の歴史的風土保存地区拡大を答申  
1999/11/27 市緑政審議会, 都市林認定と新税  
創設を盛り込んだ中間報告

2000/ 1/ 6 広町緑地を都市林公園として保存  
する方針を発表  
2000/ 2/19 ごみ焼却灰を全量溶融固化する方  
針を決定  
2000/ 3/24 建築等紛争予防条例制定  
2000/10/28 「若宮大路さわやかサポーターズ」  
制度発足  
2000/12/28 第三次総合計画後期実施計画を発  
表

2001 年 9 月 20 日 受付

2001 年 11 月 26 日 受理