

地域マネジメントシステム(RMS)への招待

日本政策投資銀行地域政策研究センター

主任研究員 杉原 弘 恭

(株)リジオナル・プランニング・チーム

主任研究員 八城 正 幸

日本政策投資銀行地域政策研究センター

調 査 員 生 駒 依 子

1. はじめに

今、「地域の元気」が求められている。地域は、住民が生活していく上でもっとも重要なよりどころであり、以前は伝統行事や共同活動が盛んに実施され、地域社会のコミュニティが円滑に維持されていた。しかし地域の特性が徐々に薄れ、過疎化・高齢化がそれに拍車をかけ、地域に脈々と受け継がれてきた知恵や伝統技術、人材も失われつつある。また、地域の発展をめざした大規模開発誘導型の地域づくりも、魅力ある自然や歴史的風景を疲弊させてしまったというマイナス面が強調されるようになってきた。財政トランスファー縮小の流れの中で、地方分権や地球温暖化に対する取り組みも求められている。全国には元気な個人や団体がいるが、個人や団体だけではなく、行政をも含めた地域全体が、このような活気と活力を持つためには何が必要なのであろうか。

2. 問題の所在と地域マネジメントシステム(RMS)

(1) 地域づくりと選択肢

人生は選択と決定の連鎖からなるが、A. Sen(1998 アジア人として初めてノーベル経済学賞受賞)は、その選択肢の拡大を開発ととらえ、現在、国連の開発の考え方に大きな影響を及ぼしている。彼の考え方は、公

共政策・開発政策の目標は人間の自由であり、人間が主体的に選択できる生き方の幅を広げることとした。そして、生き方の幅は人々が選択できる機能の集合(Capabilities)を見ることによって知ることができ、目標が自由をめざすならばそれを達成する過程においても、個人の自由が尊重されなければならないとした。また、「効用」によってのみ選択を行う者を合理的な愚か者とし、選好順序を決めるのには、その他に「共感」と「コミットメント」が必要なことを指摘した¹⁾。

この考え方は、地域づくりにおいてもあてはまる。地域づくりの目標も、個人、団体が選択できる生き方・暮らし方の幅を広げることといえる。それには地域のCapabilitiesを地域の個人、団体がよく知っていることが必要である。都会は自由で多様な選択肢をもつようにみえるが、実際はその幅や分野は限られている。地域における選択の自由とそのための選択肢の多様さこそが、「地域の元気」の源ではないであろうか。

(2) 地域の幅を広げる仕組みの必要性

地域の豊かさ、地域のCapabilities(選択肢の多様さ)は、利用できる資源や、生活や活動とかわり合いを持つ環境の豊かさと、そこから機能を引き出したり長期的視野によって維持しようとする人間の能力の豊かさの組み合わせによって決まる。環境の能力を維持し

つつ、人間がそれを活用しようとするとき、もともとその地域が持っていた特性、地域の誇りである「地域資源」や環境から機能を引き出し、再確認したり、将来に引き継ぐための地域の財産目録である「地域資源目録」と、人間の環境配慮をビルトインした生活や活動の仕組みや教育が必要である。そして、そこから見出し、そのものを育てていく人と人とのつながりが極めて重要である。

地域のCapabilitiesは、それを利活用する人々にとっては、直接触れるものであり、その利活用のための技術、そこから引き出された知恵などは、かつては文字を介することなく人から人へ直接伝承されていった。社会移動が少ない時代、それらの技術や知恵の伝承は、長子・末子相続や閉鎖的・拘束的な継承制度で確保されていたが、社会移動の高まりにより途絶えたり、地域の(古老の)知識や知恵は外部からの客観的評価が少ないゆえに過大(迷信)ないし過少評価(地の食べ物を都会の人に出すのは恥ずかしいなど)されたり、寄り合いなどの意思決定機関は非公開であったがゆえに地域から遊離し、一部は継承されているが次第に機能しなくなっている。

現在の状況では、最終的には人と人の直接のふれ合いが必要でも、そこに至るプロセスでは、双方向の対話が可能で地図や画像、音声のやりとりができるデジタル化のツールは有効であるし、地域や地域資源の客観的評価(再認識)と「地域資源目録」の作成、公開性、さらには、参入・退出の自由などの自由性も必要である。

現状の壊れかけ、散在する旧来の地域の仕組みに対し、その穴埋めとして様々な新しいツールをはめ込んでも、それぞれ長所のある新旧の対立を助長させることになってしまうであろう。今や「実践」のためには、地域のあるべきマネジメント全体の「手法」を示すことによって、新旧のさまざまなツールをその上に展開していくことが必要であり、それをサポートする仕組みが必要なのである。

(3) 複数の意思決定・調整の場の欠如

国境を越え世代をこえて広がる地球環境問題に象徴されるような、地域における人間活動が地球規模にま

で影響を及ぼす問題、行政の境界を越える広域的な問題がある一方で、地域の細部を把握していなければ解決できない問題など地域の課題は多様化していることから、地域の関係者は連携ないしは分散して問題解決にあたる必要が出てきている。

空間的な広がりを見れば、私たちの生活に影響する決定が、政治投票によって決まる自治体や国の領域を越えて、参加や公開性、透明性、アカウントビリティ(説明責任)のレベルの異なる組織によってなされたり、私たちの日々の買い物のような選択と決定(市場投票)が、他の国の環境問題に影響を与えたりする。また、それらの意思決定の複合的な影響の調整も難しいものがある。

時間的な広がりを見れば、政府・地方公共団体にしかできない(今日生きている人が未来に生きるであろう人に出会うことができる「市場」は存在しない²⁾。)固有の分野である次世代、次々世代にまたがる事柄の扱いやリスク移転の処理についてのモニタリングの難しさがある。ある意思決定の長期的・累積的な影響は認識されにくい。

様々なレベルの選択と決定の連鎖による累積的・複合的な影響のすべてを評価することは不可能であろう。しかしながら、経済発展の基盤でもあり生活の基盤でもある地域の環境の改変については、何らかの評価の仕組みが必要であり、その選択と決定の複合的な影響と累積的影響のネガティブな面を最小化しなければならないのである。

(4) 複合的・累積的影響

複数の意思決定で、相容れない計画が隣接しているケースでいえば、現に隣接した場所で一方の自治体が開発指向で工業団地を作ろう、もう一方の自治体が自然を保護しようという状況も出ている。1992年の都市計画法改正に伴う住民参加による市町村の都市マスタープランも、隣り合った市町村どうしでの都市マスタープラン間の調整はなされていない。

一般化していえば、複数の意思決定にかかわるプロジェクトは、相互に影響しあい複合的な影響を地域に及ぼす。一方、それらのプロジェクトの受け皿であり、

「地域資源」を供給する地域の環境もまた、相互に影響しあう社会的・自然的プロセスによって成り立っている。需要側のプロジェクトのポートフォリオと供給側の「地域資源」のポートフォリオからなる地域環境のマッチングによる影響変化をリアルタイムでとらえることは理想であるが、現実的には不可能である。

因みに、「地域資源」のとらえ方には注意を要する。従来の個別単発の観光資源、特産品、文化財、遺跡、景観、人物、「宝物」など狭義の地域資源では、次への発展がないか、奪取型で資源を利用するのみで維持管理を怠れば、やがて枯渇してしまうことになりかねない。これらの「個別資源」を支え育んでいる水・土・緑・歴史など諸々の「維持条件」(環境特性)が相互依存的に存在しており、合わせて「地域資源」と把握する必要がある。セットで考えるということは、狭い範囲の自然や社会だけではなく、「個別資源」と「維持条件」が地理的に離れているケースもある。例えば近年の「漁民の森」運動などは、沿岸漁業資源(個別資源)と流域上流の水源(維持条件)が、広範囲なスケールにわたって関係していることを示す好例といえる。

(5) 地域マネジメントシステム(RMS)によるサポート

今まで述べてきたような、地域サポートの仕組みの必要性、複数の意思決定問題、複合的・累積的影響によるネガティブな面を最小化する現実的な装置として、我々は地域マネジメントシステム(RMS)を提唱している。その地域の価値が客観的に認識でき、情報共有できるコミュニケーション・プラットフォームであり、様々な主体の意思決定支援ツールでもある。複数の意思決定は自由であるが、地域マネジメントシステム(RMS)の情報を共有することで、無駄なトライアル&エラーをしないですむとともに、環境配慮という一種の公共フレームの枠内で自ずと活動するように誘導することが狙いである。

地方分権の原点といわれる自己決定・自己責任原則をワークさせるには、情報の共有がカギである。自己決定・自己責任とは住民・市民、NPO、企業、行政などが、自らの地域の問題は自ら決定し、自らの責任において実現し、その結果に責任を負うことである。自

己決定・自己責任とは自分勝手にやってよいということではない。複数の主体が社会的な関わり(stake)合いの中で自己決定し、その決定の周囲への複合的影響と累積的影響のネガティブな面を最小化するためには、共同性・公共性の枠組みと判断材料となる情報の共有が必要であり、自己責任をはたすためにも、自己決定された内容と範囲を明確に情報共有する必要がある。

地域マネジメントシステム(RMS)は主にマップを使って(多くの言葉を費やさずとも一目でわかる)、住民自らが自分たちの住んでいる地域を色々な角度から発見し(何がどこにどれだけあるか、どれだけ広がっているか)、客観的に説明できるようにし(行政、事業者なども支援しやすくなる、広域連携や合併の際にも必要)、外からの誘致型・足し算型プロジェクトに対してはその適否の判断を与えたり、地域の潜在的な資源や美質を引き出してプロジェクトを立案したりするなど、地域をより良くするためにはどうしたらよいかを自らが考え実行していく、環境をベースにした住民参加による自己決定支援システムである。

地域マネジメントシステム(RMS)から得られる情報、そこに持ち寄る情報を、例えば施設を建設するケースにあわせて一般的に述べると次表のとおりである(表1)。物事には必ずプラス面とマイナス面があるが、その両方を扱うシステムであることから、「地域資源」の利活用(企画型)と保全(環境型)の両方の情報を扱うことができる。基本構想・基本計画づくりなどにおいては、マップにより計画立案のベースを提供するとともに、地区ごとに計画を作成する場合でも周辺の他地区を自ずと見ることによって事前調整機能を果たす。

このシステムの基本的なスタンスは「予防」であり、情報公開による“prudent avoidance”(慎重～誠実回避)の文脈にある。すなわち、事前に情報公開しておけば、万が一訴訟が起きて損害賠償するような事態に至り、知っていたが措置を講じなかったとされた場合に比べて、その賠償額は何十分の一、何百分の一で済むからである。情報公開は、財政難や自治体格付けの時代にはむしろ講ずべき措置なのである。

また、地域の財産目録である「地域資源目録」は、地

表1 RMSによる地域資源の利活用と保全

	Planning		Doing	
	計画段階	敷地・整備段階	建設・準備段階	供用・利用段階
地域資源の利活用	地域の発見 (地域資源の再認識) その場所の優位性		地域のPR (地域資源のPR)	地域のPR (地域資源のPR)
	そこで何ができるか(行動の選択肢を与える公共情報サービス)	周辺の環境や地域資源と一体になった計画づくり	地域での行動主体のPR (活用条件のコンプライアンス)	地域での行動主体のPR (活用条件のコンプライアンス)
	活用条件の呈示	ミチゲーション(環境影響の回避、最小化、代償措置)の活用	ミチゲーションの実施とPR	
地域資源の保全	地域の理解 (地域資源の状況認識) その場所の必要性		地域の監視 (地域資源の監視)	地域の監視 (地域資源の監視)
	そこで何をすべきではないか(行為の規制の予防的アナウンスによるセルフチェック)	周辺の環境や地域資源を考慮した規制	地域での行動主体のモニタリング (配慮条件のコンプライアンス) (条例等による報告)	地域での行動主体のモニタリング (配慮条件のコンプライアンス) (条例等による報告)
	配慮条件の呈示	ミチゲーションの条件付け	ミチゲーションの実施と報告	

域のCapabilities(選択肢の多様性)として認識される(環境と人間の複合体としての)「地域資源」を認識するための情報ストックであり、地域自律の源泉として、また問題解決や予防のための知恵のストックとして、かつては地域の長老など地域の人々に体化され、折々に若い人達や子供達に伝承されていった地域の情報ストックを自然科学などの客観的なデータに基づき意識的、体系的に再構築したものである。

このような情報ストックを使って認識される「地域資源」情報を使うことにより、地域おこしやプロジェクトにつなげたり、環境への負荷を最小化するプロジェクトの実施場所を選定しようとするものである。また、「地域資源目録」や「地域資源評価図」による地域の認識は、観光のベースとなるだけではなく、「地域資源」の流出・逸失に対するモニタリングのきっかけとなったり、観光による外部の眼が環境保全のモニタリングに

もつながる。すなわち、利活用しながらのモニタリングにより保全も図ることもできる。

地域の人々がこのシステムを活用し、地域の資源を(再)認識し、経済(貨幣)だけではない多様な価値基準も(再)発見し、自然と適応しながら地域経済を維持してきた術を探り、地場産業による生産・流通、旬産旬消・地産地消による地域内の物質・信用・経済循環など、地域内循環の相対的強化や若い人達の定着につなげ、併せて国土の荒廃を防ごうとするのである。

3. 地域マネジメントシステム(RMS)の手順

(1) 地域マネジメントシステム(RMS)のルーツ

地域マネジメントシステム(RMS)は、ペンシルベニア大学のI. McHarg教授(1920-2001)が提唱したEcological Planningがベースになっている。この計画手法は、現在のGIS(地理情報システム)の基礎的枠組み

や、アメリカで環境影響評価の前段階で行われるプロジェクトの適地の候補地を複数抽出する「環境アセスメント」や土地利用計画(Land use planning)に採用されている³⁾。日本では、主に国土保全や農林資源の保全、自治体の「地域環境管理計画」や「環境基本計画」などのいくつかに採用されている⁴⁾。

(2) マネジメント・サイクル

1947年にA. Brownが企業におけるPlanning, Doing and Seeingのマネジメント・サイクルを主張してから、政府や政策分野など幅広くマネジメントの流れの骨組みとして採用されており、地域マネジメントシステム(RMS)においてもこれを採用している。

日本の公的部門においては、計画偏重といわれ、決算より予算重視、すなわち施策が実施段階に入ると情勢が変化してもなかなか見直しが行われず、予算が通れば後はプロジェクトを次々に実施すること自体に重点が置かれ、事後評価は軽んじられてきた。それは日本の戦後という時代の要請であり、変更に関する事後協議を可能にしている大陸法的契約フレームが可能ならしめたものである。その反動として、現在、事前に様々なケースを想定する英米契約法的発想導入に加え、期中評価、事後評価とかまびすしいが、評価への対応自体が自己目的化している例もあり、必ずしも限られた資源の有効活用、費用削減にはつながっていない。

一番大事な点は事前評価である。Planning段階での事前評価により予防措置を講ずることができれば、期中のDoingにおけるプロセスの透明化と年に1度の事後評価Seeingで十分である。因みに、地域マネジメントシステム(RMS)のプロセスはISO14000sとも整合性を持っているが、現在一般に行われている環境負荷低減のためのサブシステムづくり(部分的対応や事務資源対応、ここでも自己目的化がみられる)ではなく、本来ISO14000sが目指しているメインの組織活動全体の環境マネジメントをめざすものである。ただしここでは単体の組織というより、地域全体(すなわち行政、NPO、住民、事業者などの各セクターの総体)をひとつの組織体としてみなしての対応となる。

(3) 地域資源の複合・累積評価(供給面)

相互に密接に関連した「地域資源」や、複数の開発事業の環境への影響を明らかにするためには、個々の自然・文化財評価や事業評価では対応できないことから複合・累積評価を行う必要がある。

「地域資源」は、地域の特産物や著名な文化財、景勝地、時には著名人や偉人なども範疇として認識されているが、このような「個別資源」がどのように維持され、育まれてきたか、という「維持条件」(環境特性)と合わせて語られることはあまりない。

例えば、観光資源としての滝は、その上流部に豊かで清冽な水源を備え、水の落差を生み出した地層があるからこそ、雄大で美しい自然景観を維持しているのである。また、キノコや山菜といった天然の林間産物も、程良い湿度と日照を保つ森林と、豊かな山地土壌に育まっているからこそのものである。滝や林間産物を「個別資源」とすると、それを育んでいる「維持条件」は、地域の水、地層、土、動植物、気候、そして時には人の手などの複数の条件が重なっているからこそ、そこにしか存在せず(特産や名物)、そしてこのような資源の“成り立ち”が魅力を生み出しているのである。

「地域資源」を持続的に活用あるいは保全するために、「地域資源」を「個別資源」と「維持条件」のセットとして認識し、それらの地理的な重なりを地図に示すことによって、次のような点を明確に把握することができる。

- ・ その地域資源は地域特有のものなのか、また、なぜ大事なのか
- ・ 個別資源をこれからも維持していく際にどんなことをしてはいけないか、どの場所は気をつけなければいけないか、また、どの程度利用できるか(範囲や量)
- ・ 個別資源の様々な“能書き”

(例：この水は、〇〇山の水が数年かかって、〇〇の地層を通る間にミネラルを含み、〇〇台地の地下を流れ、〇〇という名僧が発見した、〇〇の泉から湧き出し、その昔…)

- ・ 何の資源を使うと、どの資源に影響がでるか

(地域資源どうしは、地域の中で互いに密接な関係を持っている)

・ほかにどんな利活用の可能性があるのか

(4) プロジェクトの複合・累積評価(需要面)

一方、「地域資源」が地域づくりに材料を提供する供給要因であるとする、それを利用する代表的な需要要因としての開発事業はどうであろうか。地方自治体においては、大規模な開発事業について開発指導、あるいは各種法令や条例に基づいて調整する場が設けられている。また、「個別資源」の「維持条件」に関連した自然環境などについては、各種環境基準やアセスメントが対応している。

ここでは、個々の事業の内容であり進行状況が把握されている。しかしながら、前掲した「個別資源」と「維持条件」(環境特性)がセットとなった「地域資源」の維持管理の観点から見ると、このような仕組みにはいくつかの問題点がある。

- ・里山の公園化によって下流の小川から魚やトンボがいなくなる
- ・行政界を挟んで自然保全地域と工業団地などが隣接する
- ・複数の開発事業が同じ流域に集中し、流域の水源としての公益的機能が低下する

このような状況は、相互に関連している他の「地域資源」を考えていない問題、自然が行政界を越えて広がっていることによる問題、同時に多数の開発が集中することによる問題などに起因している。また、これらが重なり合うことによって、結果的にすべての「地域資源」が枯渇してしまうことも考えられる。

地域で行われている民間、公共の事業は、事業主体にとっては個々の事業の状況がもっとも重要であるが、地域住民や「地域資源」に対しては、様々な段階・規模・用途の個々の事業(Project)が、同時に、かつ複数で進行している「複数の状態」(Projects)が現実なのである。

Senの言うように「選択肢の拡大が開発」ととらえるならば、地域住民や事業者による「地域資源」の利活用の選択肢を事前に検討するためには、複数のプロジェクトと「地域資源」(個別資源と維持条件のセット)の中に個々のプロジェクトを位置づける手法や仕組みが不

可欠なのである。

(5) フローチャート

地域マネジメントシステム(RMS)のフローは、問題に取り組む場合のプロセスそのもので、その組織の活動やプロジェクトの推進の際に、現在どのステップにいるのかを常に(視覚的フィードバックにより)参照するためのものである。評価・選択・実行のマネジメント・サイクルで、試行錯誤を繰り返しつつ、環境を通じて関係するものが相互作用を行う生物進化的(evolutionary)なプロセスである。

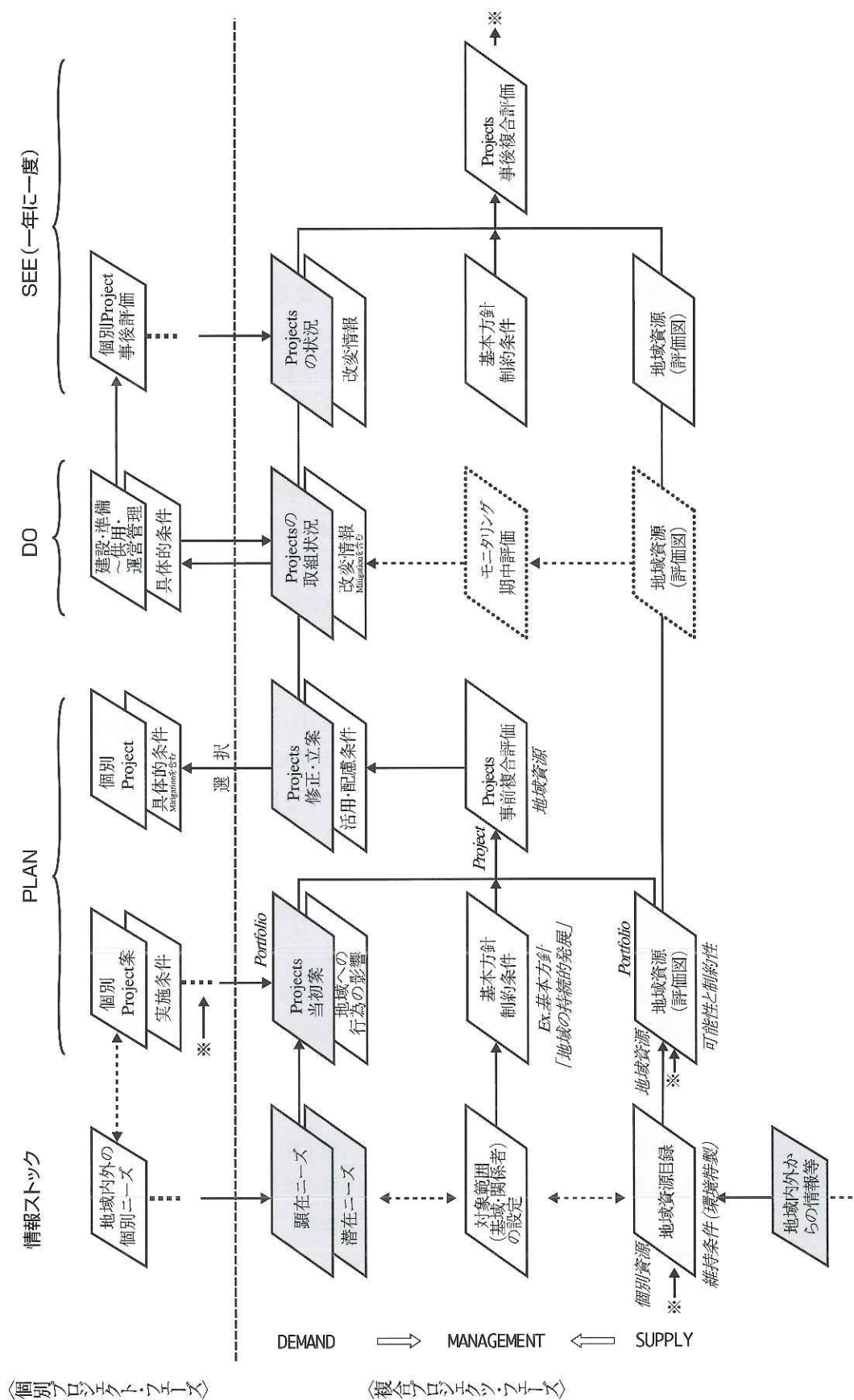
Plan-Do-Seeのマネジメント・サイクルを、フローチャートの横の流れとして、大きく3つの流れがある(図1)。

- ・需要面：個別プロジェクトと複合プロジェクト[3の(4)参照]
- ・マネジメント・フロー
- ・供給面：地域資源 [3の(3)参照]

フローチャートの中で特に重要な要素として、第1に「対象範囲(基域)の設定」がある。「基域(ユニット)の設定」は、市町村区分を越えて広がり、かつ連携する「地域資源」をマネージするための「まとまり(圏域)」として、自然・社会の基礎的条件(地形・地質、流域・地下水、気象・植生、歴史・景観、交通等)の組合せによって作成される。対象となる地域は、それを含む大きな基域のサブユニットに位置づけられている。ここで設定された地域は、「地域資源」のデータ管理・解析、問題把握、対応策等を検討する単位となる。これを対象範囲として、プロジェクトの複合状況と「地域資源」の需給バランスをみるのである。

第2に、「対象範囲(関係者)の設定」である。参加・利用主体と管理主体の範囲は「基域(ユニット)」の範囲と密接な関係がある。参加・利用者は、市民・住民、NPO、企業、行政、メディアなど地域に関わるすべての人で、基本的にはそれぞれが「個別のプロジェクト」の実行をその活用・配慮条件を守りながら実行する。法令やPRのインセンティブにより「地域資源」の改変情報を得て(表1 Doingフェーズ)、年に一度、事前複合評価と同様に事後複合評価を行い、その情報

図1 地域マネジメントシステム(RMS)の流れ



をストック情報に反映させ、新たなプロジェクトの立案につなげたりする。

管理主体は、一般的には行政であろうが、行政界をこえるケースも多く、広域性をもった“公的な組織”が担うことが望ましい。いずれにせよ、地域のニーズや対象とする地域の範囲に応じて、地域のコンセンサスが得られやすい形とすべきである。

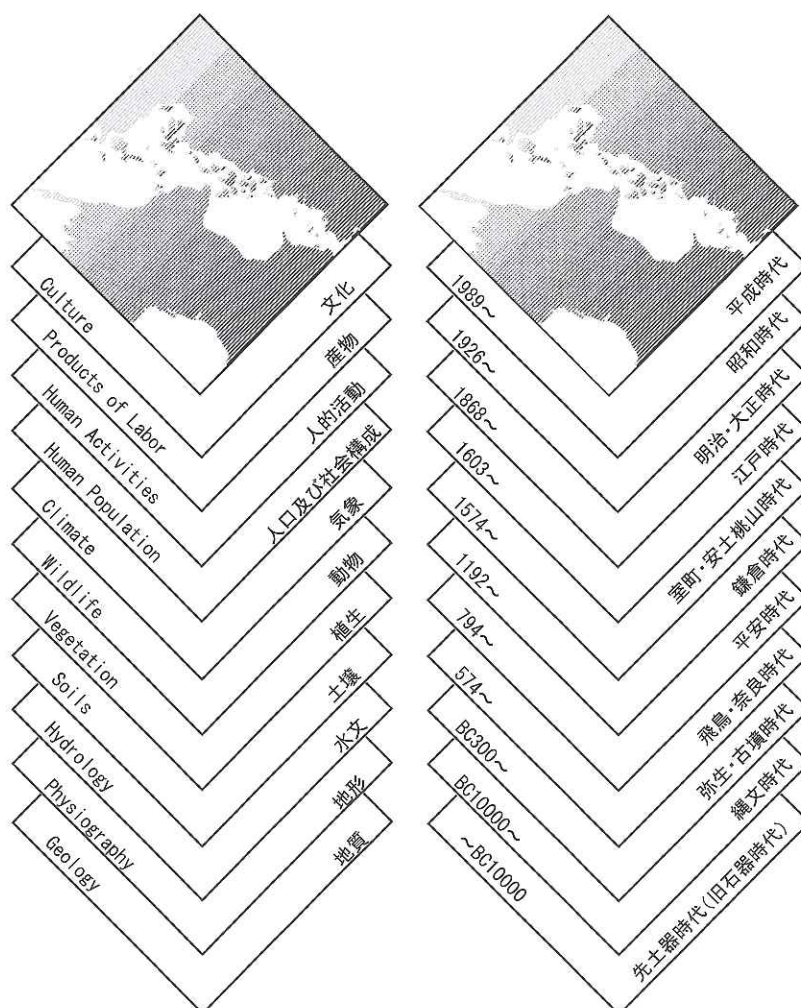
第3に、複合・累積評価を組み入れることである。「地域資源評価図」の上に、すなわち「地域資源目録」から導出される「個別資源」と「維持条件」(環境特性)から成り立つ「地域資源」の可能性と制約性の上に、「複数のプロジェクト」とその地域への行為の影響を乗せて、「地域の基本方針」(地域の持続的発展など)や制約条件により事前複合評価を行う。これによりプロジェクト

をその場所で行う際の活用・配慮条件が導き出される

(6) Web化

本編の初めに述べたように[2の(2)]、このシステムに新旧の地域の仕組みを組み入れることが可能である。多くの利害関係者(stakeholder)が存在するなかで、選択肢の多様さと多様な価値判断を目指す以上、総体的な合意形成のためには、効率的な情報ツールは不可欠である。現在、Webを活用した新しい地域づくりのツールとして、インターネット上で提供する地域マネジメントシステム(RMS)を開発中である。このインターネット・ベースのシステムではフローチャート(図1)の基本エレメント(平行四辺形の各部)とそのつながりが用意されており、各エレメントの背後には情報を付加できるようになっている。

図2 地域資源目録



グリーンツーリズムのような地域資源活用型の使い方と公共事業のような地域資源調整型の使い方では、参加者の顔ぶれや情報の提供に差を生ずるが、どこまでを公開にするか、どこまでを使うかは管理者の自由である。「地域資源目録」作成プロセスを地域の参加の仕組みづくりの手始めにしてもよい。いずれにせよ、一番大事な部分は、「地域資源」情報の公共情報サービスとしての提供である。ベースとなる基盤図は情報公開にともなうトラブル回避の意味と鳥瞰図的に地域を把握する趣旨から50,000分の1～25,000分の1のスケールを採用している。

「地域資源目録」は、図2のようにいくつかの引出し(レイヤー)が用意されていて、地域の自然科学的なデータだけではなく、社会・経済データ、地域の古老などの知識や知恵、個人がそれぞれの価値観で大事にしているものなど、様々なレベルのものを収録可能である。現在は、デジタル・ビデオなどが普及し、地域のオーラル・ヒストリー(口伝えの体験記録。ここで使われる方言は人間の脳の中にあるさとのビジュアル・イメージを引き起こす大事な要素である)もビジュアル・ヒストリーとして手軽に収録でき、市民参加でデジタル・アーカイブ(デジタル情報化による図書・美術・博物館。従来の保存・閲覧・出版等のためばかりでなく、新しい産業創出、地域活性化の核としても注目されている)構築が可能になってきているが、その分類や相互関係をみる場合のベースを提供したり、一体になって進めていくことが可能である。

市民・住民による利用促進の手段としては、宮崎市などの自治体で導入がはじまっている市民活動支援の「元氣365システム」⁹⁾(旭化成が公的補助に基づき開発)などとリンクを張ることが有効であろう。同システムは、インターネットを通してNPOや自治体各部などニーズや組織構成の異なる様々なコミュニティ(様々なNPOと自治体各部は同格の登録グループであることに注意。官民の情報にワンストップでアクセスできる英米の電子政府が目指している方向でもある)のイベント情報の発信や会員間や会員外との連絡、参加受付などが簡単にできるシステムである。ASP(アプリケーシ

ョンサービス)方式になっており、メンテナンスなど運営者側の負担が少なく、パソコンがなくても携帯電話での利用も可能である。

4. 地域経営の実践

地域マネジメントシステム(RMS)は地域に関わるすべての人が参加できる仕組みである。しかしながら、総合的に地域の複数のプロジェクト及び「地域資源」を管理する主体としての地方自治体が、引き続き重要な位置を占めていることに変わりはない。

ここで、「地域資源」とそれを活用するプロジェクトを管理している事例を説明することにより、地域マネジメントシステム(RMS)の展開の可能性を提示してみたい。一つは「地域資源」の保全と管理(環境型)であり、もう一つが「地域資源」の利活用(企画型)である。

(1) 地域資源の保全と管理(環境型)

「地域資源」の保全や管理において環境評価を組み込む具体的な手法、あるいは、「地域資源」の適切な管理手法を提示した例として「地域環境管理計画」(1973～)があり、いくつかの地方自治体において策定されている。

その基本的な考え方は、計画策定の早期の段階でいかに地域(資源)に影響の少ない事業を検討するかという、政策決定過程に環境評価を導入する考えであり⁶⁾、その具体的指針として「環境配慮指針」が提案された。地域マネジメントシステム(RMS)でいうところの事前評価を環境施策に組み入れた例といえる。「環境配慮指針」という施策ツールは3タイプある。

- ・主体別環境配慮指針：行為ごとに取りまとめ
- ・事業別環境配慮指針：行為ごとに取りまとめ
- ・地域別環境配慮指針：地域ごとに取りまとめ

「地域環境管理計画」は現在、国、都道府県や、主要な市町においては見直しが進み、その他の市町村においては策定が急がれている「環境基本計画」と比べ次のような相違点を有している。

- ・地域における適切な土地利用と公害の未然防止に重点が置かれている
- ・住民や事業者の参画よりも自治体自身の施策方針を

示すことが重視されている

- ・地域環境施策に地域の具体的な場所・範囲を示すための地図が添付されている

このような点は、全国において大規模な開発事業が郷土の景観を大きく変化させ、地域住民の不安を募らせていた一部の自治体にとっては有効な対策になりえた。その後、国の『環境基本計画』(1993)が策定され、地方自治体においても数多く計画策定されて行くなか(『ECPR』前号(No.4)p.27~29)、地球温暖化防止や廃棄物の減量化など、すべての自治体及び市民・事業者が共通に取り組むべき施策に重点がシフトしてきた。

しかしながら近年、前述のシフトを受けて、「環境基本計画」においては地域別の指針を含まない計画が多くなっている。都市と農山漁村では環境負荷削減の労力や方法、コミュニティ等の役割など「地域の配慮条件」が異なる場合もあり、今後は、環境保全活動をより実現可能なものとするために、地域別環境配慮指針によるきめ細かな対応が考慮される必要がある。

それは、『新・環境基本計画』(2000)の「地域づくりにおける取り組みの推進」の節に述べられている方向であり、そもそも『ECPR』前号(No.4)収載の「地域における環境政策の方向性」(p.32)で述べたように、グローバル、ナショナルな事項として人間が共通に取り組むべき事項と、ローカルな対応を必要とする事項の両方に対応しなければならないのである。「国境を越え、地球規模に至る環境問題の原因も“地域”における人間活動に還元される」という同計画の記述を念頭におかなくてはならない。冒頭に述べたように、特性をもった人間と特性をもった地域との組合せによって物事は決まて行くのである。

さて、地域別環境配慮指針は、「地域資源」の保全と管理を目的としており、

- ・個別資源図
- ・地域環境特性図
- ・ユニット区分図
- ・配慮マトリックス

によって構成されているものが代表的である⁷⁾。

個別資源図は、管理・保全すべき対象を明らかにし

ている。地域環境特性図は、その個別資源を維持している条件を明らかにしている。ユニット区分図は、「地域資源」の管理範囲を明らかにしている。これらを配慮マトリックスによって総合化し、「地域資源」への配慮をどこで、どのように、どれだけ、行う必要があるかを明らかにすることができる。

この構成に沿って地域別環境配慮指針が示されている例として、「青森県環境計画」(平成10年5月)がある。計画書には、先の基本構成のうち地域環境特性図を除く図が示されている。自然公園や文化財などを示した地図(具体的な名称はなし)は個別資源図(図3)、「地域地区区分図」はユニット区分図(図4)、「地域区分ごとの主な環境配慮事項(マトリックス)」は配慮マトリックス(表2)をそれぞれ示している。

前掲のように地域住民にとっては、個々のプロジェクトではなく、様々な段階のプロジェクトが同時に複数で進行し、また、様々な地域の魅力(資源の価値)が重複している「複数の状態」が現実であり、それらの影響が問題であるといえる。

地域の環境は相互につながりを持って成り立っているが、具体的な地理的情報を含んだ地域別の環境配慮を、明文化された法律ですべてカバーすることはできない。環境配慮指針も法律に順ずる制度(行為の規制手段)として考えるには限界がある。

個々の事業者が、自らのプロジェクトを早期の段階から「複数の状態」の中に位置づけるとともに、事前に地域の環境条件に照らし合わせることによって、環境の悪化を防ぐだけでなく、資源を活用するという創造的インセンティブを持つことにより結果的に保全も図られるのである。

その意味で、地域別環境配慮指針とは、行為の規制ではなく、地域住民や事業者の自主的な実践行動に選択肢を与えるための公共情報サービスの一つであるという位置づけをする必要がある(表1参照)。それが、地域マネジメントシステム(RMS)での位置づけである。

(2) 地域資源の利活用(企画型)

「地域資源」は、それを利活用しようとする人には地域の自然や景観、文化財は、個々の事業のテーマ、デ