

地方自治体における 生物多様性地域戦略策定の特徴と傾向の分析

今井田 千佳

【修士論文概要書】

1. 研究の背景

1992年に「生物多様性条約」が採択されて以降、その締約国会議において、生物多様性保全をめぐる様々な決議がなされている。その中で、地方自治体の働きが生物多様性条約の目的を達成するために重要であるとされ、COP9では、条約目標の実施における地方自治体に関する最初の公式決議が採択された。同決議では、特に生物多様性戦略について、「政府は、国の生物多様性戦略および行動計画に準じた地方・地域生物多様性戦略もしくは行動計画を作ることによって、地域活動を支援する」ということが明言された。

日本においても、2008年に「生物多様性基本法」が施行され、その第13条において、生物多様性地域戦略の策定について、国の国家戦略に対しては義務、地方自治体の地方戦略に対しては努力義務の規定がなされている。しかし、2015年3月現在における策定自治体数は、35都道府県、58市町村であり、市町村レベルでは、未だ多くの自治体で策定されていない状況にある。

そこで、本研究は、全国的にみて戦略策定自治体数の多い大阪府と兵庫県の84市町村を対象として、市町村における戦略の策定要因とその実効性を明らかにすることによって、今後の戦略策定推進に寄与することを狙う。

2. 研究の目的と意義

地方自治体における生物多様性地域戦略の立案は重要な課題であるにもかかわらず、まだ十分に進んでいない。また、その立案を促進する要因、阻害する要因などについても明らかにされておらず、このことを研究課題として位置づけ、阻害要因を特定し、その解決に向けた方法論を提案することにおいては重要な価値があるものと認識している。

そこで、本研究の目的を、市町村における戦略の策定要因とその実効性を明らかにすることとする。策定要因の分析には、統計手法あるいはデータマイニングの手法を用いる。戦略策定における課題や実効性は、自治体へのヒアリング調査を通して明らかにする。

先行研究には、千葉ら（2012）の生物多様性地域戦略に関する、策定のメリット・関与することが望ましい主体についての全国323地方自治体を対象としたアンケート調査や、

宮永（2013）の生物多様性施策の分析視角の提案と千葉県・兵庫県・愛知県へのヒアリングによる策定プロセスと実地状況の分析等がある。

これらの先行研究を俯瞰すると、アンケートやヒアリングによる分析が中心で、自治体の社会経済状況や自然環境情報等の統計情報を元にその策定要因についてアプローチした研究はまったく見られない。また、策定要因と運用状況について、市町村レベルでヒアリングを実施し、その違いと特徴について検証した研究も現段階では見られない。このことから、本研究は学術的な意義があり、さらに市町村レベルでの戦略策定の現状を明らかにし、今後策定をより力強く推進するという点で、十分な社会的意義があるといえる。

3. 研究の対象と方法

本研究の対象地域は、特に戦略策定自治体の多い兵庫県、大阪府の 84 市町村である。そのうち、全国の策定市区町村の約 2 割である 11 市が戦略を策定している。

本研究は、二つの方法をとる。まずは、生物多様性地域戦略策定に至る要因を解明するために、統計手法あるいはデータマイニングの手法を用いて分析を行った。次に、戦略策定における課題や実効性を明らかにするため、自治体へのヒアリング調査を実施した。

統計手法とデータマイニングによる分析においては、目的変数を「市町村の戦略策定の有無」とし、「各市町村の社会経済状況と自然環境を体現する各種統計データ」との因果関係を分析した。分析手法は、①ロジスティック回帰分析と②CART を用いた決定木分析、そして、サポートベクターマシンによる③RBF カーネル、④多項式カーネル、⑤シグモイドカーネル、⑥線形カーネルを利用した分析、合計 6 つを用いて、因果関係の構造を分析した。

ヒアリング調査では、統計手法およびデータマイニングの手法によって得られた結果を踏まえて対象自治体を選出し、1 県 6 市の地域戦略策定担当部署へのヒアリングを行った。この調査では、策定状況については、①策定のきっかけ、②策定関係者、③生態系に関する情報収集の 3 項目、策定後の実効性については、①運用状況、②他部署との連携、の 2 項目の聞き取りを行い、その詳細に明らかにした。

4. 研究の結果と考察

統計的手法およびデータマイニングの手法による分析結果と、行政ヒアリング調査の結果を踏まえ、戦略の策定要因と戦略策定後のその実効性が明らかになった。

まず、戦略の策定要因に関して、以下の 4 つの影響があることが明らかになった。

① 都市と郊外で異なる策定要因

統計的手法およびデータマイニングの手法による分析では、戦略の策定要因が都市部と郊外とで異なることが明らかにされた。決定木分析の結果より、策定される傾向が最も高くなるのは、事業所数が多く、人口密度と第二次産業従事者の割合が低い中規模な都市部であることが明らかになった。一方で、郊外においては、管理の行き届いた自然である農地面積が広く、かつ若年層の多い自治体が策定の傾向が高くなるといえる。

これらのことから、統計的にみて最も影響を与えている要因は、社会経済状況で表される都市の規模であることが明らかになった。一方、郊外では、管理された自然環境の存在が戦略策定に大きな影響を与えているといえる。

② 府県や周辺地域の策定状況の影響

ロジスティック回帰分析によって、府県の策定状況が市町村の戦略策定に大きな影響を与えていることが明らかになった。そこで、兵庫県の担当部署にヒアリングを行ったところ、県による市町村への直接的な指導はされていないことがわかった。しかし、市を対象にしたヒアリングでは、県が策定していること自体が戦略策定への刺激になっているという声が聞かれた。こういった影響は、県だけでなく、近隣の市の策定状況にも見られ、近隣の自治体との施策に対する競争心が垣間見られた。また、地域を代表する中核都市であるという自負も戦略策定のきっかけとしてあげられた。①で述べた中規模な都市部という要因は、こうした地域性から現れているとも考えられる。

③ シンボルやストーリーの存在

ロジスティック回帰分析において影響力の高い要因のひとつであった「生物多様性ホットスポット」のようなシンボルや、生物多様性にまつわる「ストーリー」の影響が、ヒアリング調査によっても確認された。市の自然環境のシンボルである公園の存在等が戦略策定のきっかけとなっている自治体がみられた。また、戦略策定の課題として「生物多様性」自体の認知度の低さがあげられた自治体もあることから、市民や庁内で理解が得やすい、親しみのある自然環境の存在が戦略策定を支えると考えられる。

④ 研究機関との連携体制

ヒアリング調査によって研究機関との連携体制の影響の強さが明らかになった。多くの自治体において、地域の自然に詳しい研究機関に属する研究者からの後押しが戦略策定のきっかけとしてあげられた。また、多くの場合、後押しをした研究者は、環境審議会の委員を務めるなど、行政とのつながりがあり、ある程度の発言権をもっていた。このように、戦略策定以前から、地域の自然環境に詳しく、保全の必要性を強く感じている研究者とのつながりがあることが、戦略策定のきっかけになっている。また、きっかけとなるだけでなく、策定段階での情報共有や意見の提供など、研究機関の存在は戦略策定に大きく影響を与えていることが明らかになった。

次に、戦略の実効性について、戦略策定後の実効性を担保するためのポイントとして、以下の2点の必要性が明らかにされた。

① トップダウン的な影響力

ヒアリングの結果、実効性に欠ける市が多い中、篠山市における生物多様性アドバイザー制度や、明石市における条例制定などの法的拘束力をもった制度をしている自治体があった。この二市の共通点として、市長の生物多様性保全への積極的な働きがみられた。

また、生物多様性保全のためには他部署との連携が不可欠であるが、部署を越えた取り組みは障壁が多いとの声もあった。しかし、篠山市では市長の生物多様性保全に対する意思の強さが庁内全体の士気を高め、取り組みを円滑にする役割を果たしていた。

これらのことから、施策の実効性を担保し、他部署との連携を強化するには、担当部署に任せきりにするのではなく、ある程度のトップダウン的な影響力が必要であるといえる。

② 包括的な戦略とコア地域個別の戦略づくり

環境政策担当課やそれに準ずる部署が担当する場合には、対象を特定せず包括的に戦略を立てることが多くなるため、これが実際の個々の施策に反映されず計画のその実効性が弱くなりがちであることが明らかになった。一方で、コアとなる地域を管理している部署や、その地域で活動している市民団体や研究機関とともに、その地域独自の戦略を立てている例がみられた。このように、包括的な戦略とは別にコアとなる地域個別の戦略を策定することで、より地域に根ざした実効性の高い戦略を担保できるといえる。

5. 提案

研究の成果を踏まえ、今後戦略策定を推進し、実効力を高めるために、以下の3つの仕組みを提案する。

① 1市町村1シンボルプロジェクト

このプロジェクトの目的は、市民が地域の自然環境のシンボルを認識し、その保全の重要性が周知されることで、戦略策定を推進する一助とすることである。

② 生物多様性アドバイザー派遣制度

地域の自然情報に通じた研究者や研究機関との連携が策定の要因のひとつとなり、策定段階においても重要な役割を担っていることから、研究機関との連携を強化することを目的に、この制度を提案する。

③ 生物多様性推進室補助制度

戦略の実効性を高めるためには、他部署との連携が不可欠である。そこで、市長をトップとして、庁内の生物多様性に関わる部署をまとめた組織、「生物多様性推進室」の設立を提案する。