

Title	生物多様性保全政策におけるネットワーク型重層的ガバナンスの挑戦： 理念啓発型自治体と要望応答型自治体を越えて
Sub Title	
Author	小田, 勇樹(Oda, Yūki) 茂垣, 昌宏(Mogaki, Masahiro) 大山, 耕輔(Ōyama, Kōsuke)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2021
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.94, No.3 (2021. 3) ,p.1- 34
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20210328-0001">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20210328-0001</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 生物多様性保全政策におけるネットワーク型重層的 ガバナンスの挑戦

——理念啓発型自治体と要望応答型自治体を超えて——

1. 研究の概要
2. 自然環境保全政策の体系
3. 地域への「理念」の浸透状況
4. 政策実施論における先行研究
5. 自然環境保全政策の実施に影響を与える独立変数の検討
6. 政策実施状況の分析
7. 施策充実度の分析
8. 結論・課題と考察

小 田 勇 樹  
茂 垣 昌 宏  
大 山 耕 輔

## 1. 研究の概要

本研究では、自然環境保全政策を題材に、市区町村の政策実施過程を分析する。地球温暖化対策など、環境政策は公共政策論、政治学の諸分野において重要性を高めている。しかし、環境政策の中でも自然環境保全政策の領域は、環境省の熱心な取り組みに反し、必ずしも市町村レベルへの政策の浸透に成功しているとは言えない。自然環境保全政策の要にある「生物多様性 (biodiversity)」概念一つをとっても、市区町村職員間の認知度は低い。二〇〇八年に策定が努力義務とされた「生物多様性地域戦略」の策定団体は未だ一三四団体 (二〇一八年度末時点)<sup>(1)</sup>で、全地方公共団体の一〇%にも満たない状況である。換言すれば、「生物多様性国家戦略 2012-2020」(環境省 二〇一二年一四—七四) が示すように、自然環境保全政策は、生態学や環境学の研究蓄積を土台とし、環境保全の理念を科学的専門知識で裏付ける形で推進されてきたが、その理念や知識が政策実施の現場に行き届いているとは言い難い。なぜ国の企画した政策が市町村に浸透せず企画通り実践されずに失敗するのであるか。政策の失敗は政策実施論における古典的なクエスチョンである。本研究では政策実施論の観点からアプローチすることで、生態学・環境学とは異なる視点で市町村における自然環境政策実施の実態を明らかにする。本研究の目的は次の二点である。第一は、自然環境保全政策の分析を通じて、政策実施のアウトプットに影響を与える要因を検証することである。特に本研究では政策を実施する自治体の担当部局に着目する。自然環境保全政策は国のレベルでは環境省が所管する領域である。しかし、市町村のレベルでは農林水産系の部局が自然環境保全政策を担当する自治体と、環境系の部局が担当する自治体とが混在している。自然環境政策を分析対象とすることで、実施する政策内容を揃えた上で、担当部局の特性の違いがアウトプットに与える影響を検証することができると言える。

第二は、生物多様性研究の領域において、行政的要因の重要性を明らかにすることである。生物多様性に関する研究は、生態学や環境学によるものが中心であり、政策実施過程における行政的要因はあまり考慮されない。行政的要因が政策実施のアウトプットに与える影響を明らかにし、自然環境保全政策に関する政策的示唆をもたらすことが本研究の第二の目的である。

はじめに、日本における自然環境保全政策の体系を確認する。自然環境保全政策は、グローバルレベルの枠組みに基づいて推進されており、その重層的なガバナンス構造と政策実施過程の関係について考察する。続いて、地方自治体における現在の政策実施状況についての分析を行う。自然環境保全政策は、地球温暖化対策などの政策領域と同様に、グローバルレベルの国際的な枠組みにおける政策理念を、環境省が国内での政策実施過程へと落とし込もうとする形で進められている。本研究では、既存のデータや、全国の市区町村を対象に実施した独自のアンケート調査の結果を元に、環境省の政策がローカルレベルの政策実施過程に浸透していないことを明らかにする。その上で、計量的アプローチを用いて、各自治体のアウトプットである政策充実度（施策数）を左右する要因を検証し、自然環境保全政策の実施過程における行政的要因の重要性を明らかにする。

## 2. 自然環境保全政策の体系

はじめに、日本の自然環境保全政策の体系について確認する。自然環境の保全に関する政策は環境省の自然環境局が所掌している。自然環境局は、生物の多様性の確保に関する事務のほか、国立公園の管理や、野生生物の保護、外来生物の対策等、自然に関する様々な事務を担う組織である。本研究との関連で特に重要となるのが「生物の多様性の確保に関する事務」である。生物多様性（Biodiversity）とは、生物の遺伝的多様性、種の多様

性のみならず、生態系全体の多様性を指す用語である。生物多様性の保全は環境政策の中では比較的最近になって注目を集めている領域である。一九九二年に生物多様性条約 (Convention on Biological Diversity: CBD) が国連環境計画 (United Nations Environment Programme: UNEP) で採択され、日本でも条約に基づき一九九五年に生物多様性国家戦略が策定された。二〇〇八年には生物多様性基本法が制定され、地方公共団体による生物多様性地域戦略 (以下、地域戦略) の策定が努力義務とされた。また、二〇一〇年には愛知県で生物多様性条約第一〇回締約国会議 (COP10) が開催され、生物多様性の概念が広まることとなった。社会全体の持続可能性を保ち、自然環境の保全を進めていく上では生物多様性の保全が重要である。

自然環境保全政策の政策体系を見る上で注目すべきは、生物多様性国家戦略および IPBES との関係である。生物多様性国家戦略 (以下、国家戦略) は現在まで四度の改定を経ており、直近の「生物多様性国家戦略 2012-2020」では、生物多様性保全の基本の方針のほか、愛知目標達成のための二〇二〇年までのロードマップ、地域レベルも含めた具体的な行動計画、施策ラインナップが記載されている。国家戦略には各主体 (アクター) の役割についての記載も存在する。中でも目を引くのは、地方自治体、事業者、市民の役割に関する記述である。国の役割に関する記述がわずか一〇行であるのに対し、地方自治体が二四行、事業者が一九行、市民が二七行と、政策実施における環境省の期待度が高いことがうかがえる。定量的な記述量の多寡が役割の重さをそのまま表しているわけではないが、国よりも生態系へ直接関与する地域のアクターに関する記述量が多い傾向にある。政策実施が他のアクター頼みとなる構造は、自然環境局の組織編制を見ると理解しやすい。政策実施を直接担う組織は、国立公園課 (領域限定)、野生生物課 (対象限定) であり、全国の自然環境保全に直接介入する実働部隊は存在しない。環境省が単独で関与できる領域は限られており、農林水産業やインフラ整備等、生態系に影響を与えるその他大部分の領域は、他省庁や地方自治体が管轄する領域である。所管するのは環境省であるが、政策実施

は他省庁や地方自治体の影響が大きいという点が、自然環境保全政策の特徴である。

次に、グローバルレベルの構造を確認する。自然環境保全政策の領域では、IPBESと呼ばれる科学的知識を政策に反映させるための政府間組織が大きな影響力を有している。IPBESとは Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services の略語であり、日本語では「生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学―政策プラットフォーム」と訳されている。気候変動に関する政府間パネルとして知られているIPCCの自然環境保全政策版とも言える存在であり、二〇一二年四月に設立された。IPBESには各国政府のほか、数多くの科学者、環境関連の非営利組織なども参加している。IPBESは科学的評価、能力開発、知見生成、政策立案支援の四つの機能を活動の柱としており（環境省二〇一六・二）、地球規模または地域レベルのアセスメントのほか、方法論や政策支援ツールの開発を行い、科学的知見の政策への反映を促進する活動に取り組んでいる（同・七）。IPBESというグローバルレベルでの決議内容は、各国政府を通じて各国のナショナルレベル、そしてローカルレベルでの政策実施へと移されることが期待されている。あるいは、IPBESの参加メンバーである科学者や非営利組織を通じて、直接各国のローカルレベルでの取り組みにグローバルレベルでの活動が反映されることもあり得る。IPBESや生態学・環境学の研究者、環境省のような自然環境保全を進めようとするアクターは、グローバル、ナショナル、ローカルという重層的なガバナンス構造<sup>(2)</sup>の中で、科学的知見を反映した政策を実施しようと試みているのである。

環境省の自然環境局は自然環境保全を推進していく上で、生物多様性の保全という「理念 (Idea)」とその理念を補強するために科学的「知識 (Knowledge)」を活用している。自然環境局には他省の補助金のように「利益 (Interest)」に働きかけて関係者を動かすような資源はない。また、IPBESはIPCCと比べると十分に浸透しておらず（Oyama 2020: 539）、生物多様性の主流化は実現していない<sup>(3)</sup>。国家戦略は策定しているものの、

表 1 地方公共団体における地域戦略の策定状況

	都道府県 (47)	政令指定都市 (20)	市区町村 (1721)
策定済み	43	18	77
未策定	4	2	1644

出典：環境省 (二〇一九)「生物多様性地域戦略のレビュー データベース」([https://www.env.go.jp/nature/biodic\\_mat09.xlsm](https://www.env.go.jp/nature/biodic_mat09.xlsm))

市区町村における地域戦略の策定は努力義務に留まるため、その策定率は低調である。そのため、「利益 (Interest)」による誘導だけでなく、政策実施のレベルで有効に作用する強力な「制度 (Institution)」も欠けた状況にある。環境省に残された選択肢は生物多様性保全という「理念」による働きかけである。IPBESに代表されるグローバルレベルでの理念・知識を、国家戦略を通じてナショナル・ローカルレベルの計画へと落とし込み、理念の啓発を通じて国内のアクターを動かしていくのが自然環境政策の政策実施様式であると言える。

### 3. 地域への「理念」の浸透状況

政策実施の分析に入る前に、既存の調査から環境省による理念啓発の政策がどの程度国内に浸透しているかを確認する。IPBESから環境省へとグローバルレベルからナショナルレベルへの政策体系は整っているが、ナショナルレベルからローカルレベルへの浸透は進んでいない。二〇〇八年に制定された生物多様性基本法では、地方公共団体に対して生物多様性地域戦略の策定が努力義務となった。これまでは希少な野生生物や特定エリアの保護、鳥獣害対策として、自然環境の保全が個別に実施されていたが、生態系全体を総合的かつ計画的に保全していく政策体系が地方公共団体にも求められるようになったのである。しかし、本研究の冒頭でも触れたように、地方公共団体における地域戦略の増加スピードは非常に遅い。表1は二〇一九年三月末時点の地方公共団体における地域戦略の策

表2 年度別の策定団体数の推移

年度	都道府県	政令指定都市	市区町村
H.18	1	0	0
H.19	2	0	0
H.20	3	0	0
H.21	0	1	2
H.22	7	3	4
H.23	5	3	8
H.24	6	4	6
H.25	8	2	15
H.26	3	1	16
H.27	4	1	6
H.28	2	2	11
H.29	2	1	5
H.30	0	0	4
総計	43	18	77

出典：環境省（二〇一九）「生物多様性地域戦略のレビュー データベース」([https://www.env.go.jp/nature/biodic\\_mat09.xlsm](https://www.env.go.jp/nature/biodic_mat09.xlsm))

定状況を表したものである。都道府県の策定率は環境省調査によると四三都道府県が策定している。筆者が残り四県の策定状況を調べたところ、その後の一年半で二県が策定しており、二〇二〇年八月時点では四五都道府県が策定済みとなっている。基本法の制定から一二年を経て、ようやく全都道府県の策定に近づきつつある状況である。

次に市町村に目を移すと、政令指定都市は都道府県並みの策定率であるが、その他の市区町村の策定率はわずかに四・五%である。表2は年度別の策定団体数を表したもので、これを見ると徐々に策定団体数が増えているものの、市区町村の策定がなかなか進んでいないことが分かる。

地域戦略の策定率は市区町村の人口規模が小さくなるほど低下する傾向にあり、規模の小さい市区町村では専門性のある職員を配置できないことが未策定の主要因であることが明らかにされている（小田・大山二〇一九・九九）。小規模な自治体の方が保全対象となる自然環境を多く抱えている傾向があ

るのだが、政策実施主体である市区町村の行政能力の問題もあり、政策需要の多い中山間地域ほど未策定になるという逆転現象が生じている。

とはいえ、戦略はあくまでも戦略である。地域戦略を策定していない自治体が、自然環境保全に全く取り組んでいないとは限らない。市区町村の中には、環境基本計画の中に自然環境保全活動に関する内容を盛り込んでいることから、地域戦略を策定していない自治体もある。また、戦略を策定・進捗管理するだけのマンパワーがないために未策定となつてはいるものの、現場レベルでは自然環境の保全に取り組んでいる自治体もあるだろう。あるいは、体裁としては地域戦略を策定した扱いの自治体でも、環境基本計画の一部を生物多様性地域戦略とみなす自治体や、実際の政策実施にはそれほど熱心ではない自治体もある。自然環境保全政策の全容を捉えるには市町村の政策実施過程を分析する必要がある。

#### 4. 政策実施論における先行研究<sup>(4)</sup>

なぜ環境省が目指すように、自然環境保全政策が実施されないのでしょうか。政策が失敗した原因は何なのかというクエスチョンは、政策実施研究における主要な研究課題である。政策実施研究の嚆矢である Pressman and Wildavsky (1973) はその代表例であろう。政策実施論における研究アプローチは、トップダウンアプローチと、ボトムアップアプローチの二つに大別されていた。トップダウンアプローチをとる研究は、実施過程を政府の公式な政策決定からはじまるものとして分析を行う(真山一九九四:二二七)。中央政府の政策を下位の政府が実施する過程を扱うこと、政策決定者と実施者を理論上区別して実施活動に焦点を当てることからトップダウンアプローチと呼ばれる(伊藤二〇二〇:一一〇)。一方、ボトムアップアプローチをとる研究は、公私を問わ

ずその政策エリアに関係する様々なアクターたちのネットワークを確認することから分析を開始する。トップダウンアプローチでは、政策決定と政策実施を分離して捉えるが、ボトムアップアプローチでは政策を決定するのには必ずしも中央の政策決定者ではなく、ストーリーレベルの官僚概念を提示した Lipsky (1980) や、複数の組織と複数のプログラムによるマトリクスのモデルを提示した Hiern and Porter (1981) はボトムアップアプローチの代表例である。

異なる見方に立つ二つのアプローチだが、どちらが正しくどちらが間違っているという性質のものではない。Sabatier (1986) は両者の長所短所を比較した上で、両者を統合した一般モデルを提示している。近年の日本の研究においても、生活保護率を分析した関 (二〇一一) や、広告景観規制を分析した伊藤 (二〇二〇) のように、トップダウン・ボトムアップの両方を取り入れた研究が生まれている。特に政策のアウトカムやアウトプットを従属変数とした定量分析の場合、関 (二〇一一) のようにトップダウン・ボトムアップそれぞれに相当する変数を分析に投入することで、両者を取り込んだ分析を行うことが可能であり、またそうしなければ重要な変数が漏れることになる。定量分析においては、どちらのアプローチに依拠するかを過度に意識する必要性は薄れているものと思われる。

本研究が分析対象とする自然環境保護政策の場合、環境省の目線に立てばトップダウンアプローチとなるだろう。IPBESを中心とした国際的な枠組みや理念を、国家戦略・地域戦略を通じて国内に落とし込み、実際の政策実施は地方公共団体とする手法は、トップダウンアプローチに合致する政策実施体系である。一方で、自然環境保全の現場は、農業者や漁業者、非営利の環境団体など、行政以外のアクターが政策実施の多くを担っている。地域の生態系の状況により関係するアクターや法律、行政の施策も異なっており、ボトムアップアプローチ

に適した実施過程が存在している。本研究では、近年の研究と同様にトップダウン・ボトムアップの両方の観点を取り入れた分析を行う。

政策実施過程の分析において、特に重要な変数となるのが政策実施を担う組織的要因や、行政組織を含めた実施過程のガバナンスの構造的要因である。政策実施の問題は多かれ少なかれ組織の問題であり（真山一九九四・二一五）、政策実施の研究は政策研究の一種であるが、組織研究をより積極的に取り込んでいる（同・二二二）。自然環境保全政策においても、政策実施論の観点から組織的要因、ガバナンスの構造的要因を考慮する必要があるだろう。本研究では、市区町村の政策実施過程のガバナンス要因、とりわけ担当部局の性質に着目する。生活保護（関二〇一二）や要介護認定（荒見二〇一四）など、政策の実施主体となる組織に比較的均一性がある政策領域とは異なり、本研究が対象とする自然環境政策は実施主体となる自治体の担当部局の性質が多様である。詳細は後述するが、自然環境政策の担当部局は、自治体により環境省系の業務を所管する部局であることもあれば、農水省系の業務を所管する部局であることもあり、政策を実施する際の姿勢やステークホルダーとの利害関係に大きな違いがある。政策実施論の観点から、実施過程のガバナンス要因を加えることで、生態学や環境学による分析とは異なる分析視角から、自然環境保全政策の実施の態様を観察することができるだろう。

## 5. 自然環境保全政策の実施に影響を与える独立変数の検討

本研究では、市町村レベルにおける自然環境保全政策の実施状況を分析するとともに、政策の充実度を左右する要因を定量的アプローチにより検証する。分析に際しては独立変数の操作化と作業仮説の構築が必要となるが、まずは分析に先立ち先行研究も踏まえつつ独立変数の検討を行う。

トップダウンアプローチの観点から、重要な変数となるのは生物多様性地域戦略の策定状況である。地域戦略を策定しているからといって、必ずしも実施する施策が充実していることを意味するわけではないが、地域戦略を策定した自治体は、生物多様性保全の理念が一定程度浸透していると考えられる。地域戦略未策定の自治体は、トップダウンアプローチ的な見方に立てば、中央政府が決定した政策（地域戦略の策定）を、政策実施部門である下位政府が実施せずにいる状況にある。

ボトムアップアプローチの観点から、最も重要となるのは政策実施を担う行政組織の変数であろう。市区町村における自然環境保全政策の担当部局はまちまちである。生物多様性保全専門の部局がある場合もあるが、多くの場合は他の業務と兼ねて生物多様性保全の業務を行っている。特に多いのが、環境関連の部局と、農林水産業関連の部局である。国レベルでは環境省の政策領域であるが、市町村レベルではその重要性の低さからか、各自治体の事情に合わせてその他の業務とセットになることが多い。担当部局の違いは、実施過程を取り巻く政策ネットワークの違いを生む。特に農林水産業系の業務を担当する部局が、自然環境保全政策も担当する場合は、自然環境保全の理念以上に農林水産業者への配慮は欠かせないものとなるだろう。自然環境保全政策の中には、農作物への鳥獣害と野生生物の保護や、生態系に配慮した農法の導入、収穫・漁獲規制など、時として農林水産業者の事業活動と利害対立を招く施策もある。農林水産業と関連する業務を所管する部局が併せて自然環境保全を所管する場合、環境系の部局が所管する場合と比較して、政策実施のあり方も異なるものになるだろう。

また、ボトムアップアプローチの一種として、ストリートレベルの官僚という要因も存在する。自然環境保全政策の場合、ケースワーカーのような職員や現場での判断が求められる規則等は明確に存在しないが、実際に農林水産業者と接する可能性があるため、職員レベルの要因にも注意を払う必要があるだろう。伊藤（二〇二〇）はストリートレベルの官僚の議論において念頭に置かれるケースワーカー等の専門職と、日本の地方自治体にお

ける一般事務職の違いを考察した上で、自治体の一般事務職を「第一線事務職」と表現している。ケースワーカー等の第一線専門職と、第一線事務職員は、第一線特有の業務に由来する特性において共通しているものの、その専門性からくる行動原理が異なるという。専門家である第一線専門職は、専門家としての目標や理想を追求し、時として政策の対象集団に対する使命感から個別事情を考慮した処遇を志向する。一方、第一線事務職は専門性に裏付けられた動機を欠き、政策推進の強い動機を持たない。結果として、一般事務職員は処理期限が定まった非裁量的業務を優先し、困難でストレスがたまる業務は後回しになる。対象集団のために尽力する動機を欠くため、業務遂行も機械的処理になるという(同:三〇—三二)。

この第一線事務職の特性に加えて、日本特有の組織編成原理、分業の慣行にも注意する必要がある。伊藤(二〇二〇)は日本の広告景観規制の分析に際して、「総合的・大部屋主義的政策実施構造」という概念を提唱している。日本の行政組織は大部屋主義(大森二〇〇六)の執務体制をとっており、各職員は複数の業務を担当し、各業務には複数の担当者が割り当てられる実施構造にあるため、業務間での資源の奪い合いが起きる(伊藤二〇二〇:三五—四三)。自然環境保全政策も広告景観規制と同様で、担当部局には自然環境保全以外の他の業務も割り当てられており、自然環境保全の優先順位付けが重要となるであろう。

組織的要因の一種であり、また社会経済的な外的要因でもあるが、各自治体の職員数も重要な変数である。職員数は自治体の人口に比例する関係(相関係数〇・九七程度)があり、人口規模の大きな自治体ほど職員数が多くなる。職員数が多い自治体ほど組織は専門分化し、専門の職員が配置されることとなる。政策の充実度や実施状況に強く影響を与えると考えられる変数である。

外的環境を表す要因としては、政策需要の差も考慮する必要があるだろう。自治体ごとの地理的環境の違いにより、自然環境保全の対象となる生態系の広さ・量には違いがある。都市部よりも中山間地域を多く抱える自治

体の方が、自然環境保全施策を充実させる必要性は高いと考えられる。しかし、その一方で政令指定都市を対象とした先行研究では、市街化区域の割合が高い自治体ほど、生態系の定量的評価を実施している割合が高いという調査結果もある (Uchiyama and Kohnsaka 2019: 6)。Uchiyama and Kohnsaka (2019) は、この結果を、市街化区域の割合が高い都市ほど、対象となる自然が少なく、評価の実施が容易であることが原因ではないかと考察している。自然環境の広さが政策実施コストを高める可能性が示唆されていると言えよう。

## 6. 政策実施状況の分析

### (1) 回答者の所属部署の分析

本研究では市区町村の職員を対象としたアンケート調査の結果を用いて分析を行う。アンケート調査は全国の市区町村を対象に、二〇一九年一月～二月に実施した。各自治体の「生物・生態系の保護を担当されている部署等、生物多様性の保全に近い業務を担当されている方(調査票原文)」に回答を依頼し、適切な回答者および所属部署の判断は自治体に任せる形をとっている。一七四一市区町村のうち一三〇市区町村から回答があり、最終的な回収率は六四・九%であった<sup>(5)</sup>。

まず、回答者の所属部署に関するデータから確認する。アンケートの回答は上記の形式で依頼しているため、回答者の所属部署⇨生物・生態系の保護を担当する部署または一番近い部署とみなすことができる。表3は回答者の所属部署が、どのような業務を担当しているか質問した結果を集計したものである。複数の業務を抱えている部署も多いことから、該当するものは全て選択する形式である。

生物多様性の保全に近い業務を担当している部署に回答を依頼しているが、生物多様性の保全が担当業務であ

表 3 回答者の所属部局の担当業務

担当業務（複数選択可）	自治体数	割合（％）
環境（生物多様性の保全を除く）	837	74.1
生物多様性の保全	586	51.9
鳥獣被害対策	375	33.2
林業	204	18.1
農業	193	17.1
商業・観光業	126	11.2
水産業	106	9.4
企画・政策	59	5.2
土木・建築	44	3.9
工業	41	3.6
児童・子ども	31	2.7
教育	29	2.6
防災	27	2.4
都市計画	26	2.3
福祉	14	1.2
その他	176	15.6
無回答	2	0.2
総数	1130	100.0

出典：筆者作成。

ると回答した自治体は全体の五一・九％しかない。残りの半数は、生物多様性の保全に取り組んでいないことが分かる。ただし、生物多様性の保全に取り組んでいないことが、そのまま自然環境の保全を一切行っていないことを意味しているわけではない。後述する表 4 の調査では、何らかの形で生き物や自然環境の保全に関連する施策を実施している自治体がほとんどである。表 3 の結果は、半数程度の市区町村には生物多様性保全という理念・知識が行き届いておらず、既存の自然環境保全政策の中にグローバルレベルでの議論が浸透していないことを表している。

## (2) 自治体の政策実施状況の分析

次の表 4 は自治体の政策実施状況を集計したものである。質問文は「あなたの

表 4 生物多様性保全に関連する施策の実施状況

施策名（複数選択可）	自治体数	割合（％）
鳥獣被害対策 <sup>1)</sup>	865	76.5
基本計画 <sup>2)</sup>	588	52.0
外来生物の防除	555	49.1
教育 <sup>3)</sup>	527	46.6
調査・研究 <sup>4)</sup>	392	34.7
保護・保全 <sup>5)</sup>	335	29.6
環境保全型農業の導入	259	22.9
生物多様性の保全に関連する施設 <sup>6)</sup> の整備・運営	236	20.9
規制 <sup>7)</sup>	182	16.1
生物多様性に配慮した森林整備・保全	167	14.8
生物多様性に配慮した河川・湖沼の保全	163	14.4
インフラ整備の際の生態系への配慮施策の実施	161	14.2
周知・広報 <sup>8)</sup>	155	13.7
環境・生態系に関する構想・指針の策定	125	11.1
データ・目録作成・公開 <sup>9)</sup>	99	8.8
生物・環境保全目的の市区町村への寄付	82	7.3
生物多様性に配慮した海岸の保全	56	5.0
生物多様性の保全に関する拠点の設置	55	4.9
商用利用 <sup>10)</sup>	50	4.4
防災・減災施策における生態系の活用	36	3.2
生物・環境保全目的の課税	34	3.0
その他	39	3.5
特になし	60	5.3
無回答	3	0.3

出典：筆者作成。

注 1) 「有害鳥獣の駆除」、「防護柵等ハード面の対策」、「鳥獣被害対策の普及・研修等ソフト面の対策」を統合。

2) 「環境基本計画の策定」、「緑の基本計画の策定」を統合。

3) 「教育機関での環境教育活動」、「自然観察会」を統合。

4) 「生物の生息状況」、「生態系」、「植生」、「自然環境」の調査・研究を統合。

5) 「生物の保護」、「保護・保全対象地区の指定」を統合。

6) 自然観察園、公園、ビオトープ等を指す。

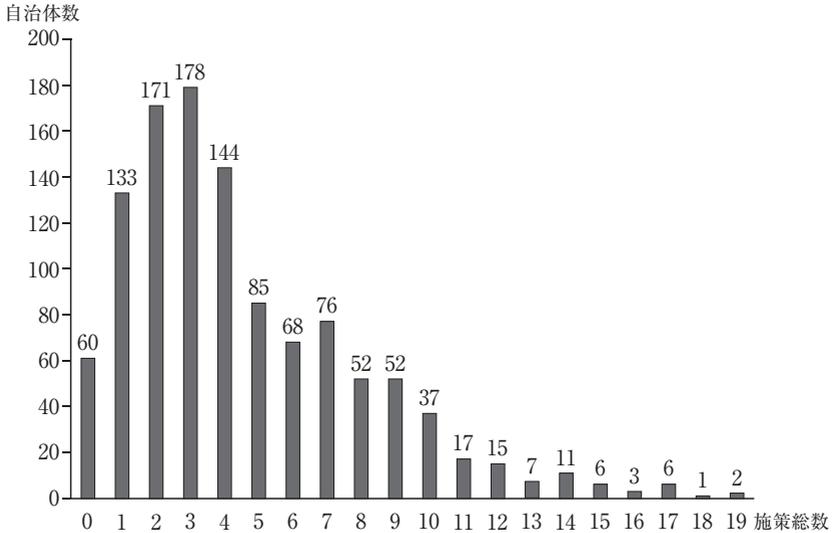
7) 「禁猟区・捕獲量の規制」、「禁漁区・漁獲量の規制」、「きのこ・山菜等の採取規制」を集計。

8) 「ガイドブック等の作成」、「ワークショップ開催」、「イベント・広報活動」を統合。

9) 「データベース」、「目録」の作成・公開を統合。

10) 「地域ブランド・都市イメージへの生物多様性の活用」、「地産品販売への生物多様性の活用」を集計。

グラフ 1 実施施策総数の分布



出典：筆者作成。

自治体では、生物多様性の保全に関連する活動として、どのような取組を実施していますか。必ずしも、生物多様性の保全を主たる目的とした取組でなくとも構いません。」というものであり、生物多様性保全という枠組みを外し、生物や生態系、自然環境の保全に関連する活動の実施状況を幅広く確認している。こちらも回答は複数選択式となっている。回答者の所属部局ではなく、自治体で実施している施策を質問している点に注意が必要である。調査票の段階では三七の選択肢を設けたが、分析に際して類似施策を統合している。例えば、「環境基本計画の策定」と「緑の基本計画の策定」のいずれかを実施している自治体を「基本計画」を実施している自治体として扱い集計している。統合した回答の詳細については脚注を参照されたい。

実施率が最も高いのは農業との関連が強い鳥獣被害対策で、七六・五％の自治体が実施している。生物多様性保全との関連が強い調査・研究、保護・保全に関しては、三割程度の自治体が実施している。生物多様性保全に関連する活動を全く実施していない自治体も

表5 担当業務と関連省庁との関係

	人口規模					合計	施策実施数 (平均)
	70万人以上	70万人～20万人	20万人～5万人	5万人～1万人	1万人未満		
環境省タイプ	21	65	171	169	69	495	5.93
農水省タイプ	0	4	28	92	127	251	3.74
その他タイプ	0	18	93	171	100	382	3.28

出典：筆者作成。

五・三％存在している。

グラフ1は表4のデータと同じ施策区分で、各自治体を実施している施策数を合計し<sup>(6)</sup>、その分布を表したものである。施策総数が多い自治体ほど施策のバリエーションが豊富であることを意味している。施策数一～四の自治体数が六二七団体と半数以上であり、鳥獣被害対策や基本計画だけの自治体も多いと考えられる。施策数一五以上の一八自治体のうち七自治体が政令指定都市である。グラフ1の施策総数のデータは、各自治体の施策の充実度合いを表す変数として後段の分析で使用する。

### (3) 部局のタイプと政策実施率の分析

ここまでの分析で、全体的な政策の実施状況は把握できたが、実際には市区町村の担当部局の性質に応じて実施している施策に一定の傾向が存在する。抱えている担当業務の組み合わせにより、日常的に関わるステークホルダーに違いがあり、どのような業務を担当しているかが、担当部局の置かれている政策ネットワーク、ステークホルダーとのガバナンスの構造を左右すると考えられる。

表5は担当業務に応じて、各自治体を関連の強い省ごとに、便宜的に自治体のタイプを分類したものである。具体的な分類基準は、農業／林業／水産業のいずれかの業務が担当業務に含まれている自治体の数を「農林水産省」として集計している。次に、農業／林業／水産業のいずれも担当業務に含まず、生物多様性の

保全を担当業務に含む自治体を、「環境省（生物多様性）」として集計している。いずれにも当てはまらない自治体、すなわち担当業務の中に、農業／林業／水産業／生物多様性の保全を全く含まない自治体を「その他」として集計している。農業／林業／水産業のいずれかと、生物多様性の保全の双方を担当業務とする自治体は農林水産省として集計している。環境省、農林水産省以外の省庁についても、整理分類を試みたが該当する自治体数が少ない等、意義のある結果が得られず、明確なグループを見いだせた三つの整理区分とした。<sup>(7)</sup>

最も多いのは環境省タイプである。環境省タイプに分類される自治体は、市民生活やその他の環境政策と、生物多様性保全の業務を併せて担当しているケースが多い。環境省タイプは人口規模が大きい自治体为中心で、政令指定都市を含む人口七〇万人以上の自治体は全て環境省タイプに該当する。農林水産関連の業務との兼任ではなく、生物多様性保全を担当する部局を設置するには、一定程度の自治体規模が必要なのであろう。

次に特徴的な自治体として析出されたのは、農林水産省タイプである。農林水産業に関連する何らかの業務を担当している部局が、自然環境保全の業務を兼ねて担当している自治体である。農林水産業は自然環境、生態系から産出される自然の恵みを享受する産業であり、農作物への鳥獣害の対策はもちろん、生態系の変化に大きな影響を受ける政策領域である。農林水産関連の業務を兼ねる自治体が多くなるのは、自然環境保全政策が農林水産業と深い関係にあるためと考えられる。環境省タイプとは逆に、小規模な自治体、特に町村の比率が高いことが分かる。小規模な自治体では農林水産業の重要性が高く、自然環境保全政策と農林水産業の担当を兼ねることが合理的なのではないかと考えられる。

第三の、その他タイプであるが、これは農林水産業も生物多様性保全も担当していないと認識している部局が回答している自治体である。何がしか自然環境保全に関連する業務を担ってはいるものの、積極的に生物多様性保全に取り組んでいるわけではない自治体や、そもそも自然環境保全に取り組んでいると思っていない自治体

(表4で実施施策が「特にならない」を選択している自治体など)が、その他に該当する。農林水産省タイプよりは人口規模はやや大きい傾向にある。自然環境保全の施策に関わりながらも、生物多様性保全の認識がないという点で、環境省の政策が浸透していない自治体群と言えるだろう。その他に該当する自治体の部局名は様々である。部局名を見ると「環境」「市民」「住民」「生活」といった言葉が入る自治体が多い傾向がある。部局名の傾向は環境省タイプの自治体と似ており明確な違いは感じられない。分類基準の通り、「生物多様性の保全」を担当業務として認識しているかどうか、すなわち生物多様性保全という理念が組織に浸透しているかが、環境省タイプとその他タイプの自治体の違いであると考えられる。

表6は表5と同じく関連の強い省のタイプごとに自治体を分類した上で、各施策の実施率を比較したものである。施策ごとに、最も実施率の高いタイプのセルの背景を灰色に、最も実施率の低いタイプのセルは数値に下線を付している<sup>(8)</sup>。

全体的に環境省タイプが最も積極的に施策の実施率が高く、その他タイプが最も消極的で施策の実施率が低い。環境省タイプは総じて実施率が高いが、特に興味深いのは、調査・研究、保護・保全、教育、周知・広報など、生態系保全の理念の普及や、科学的な知識に関連する施策の実施率が高い点である。環境省と同じで理念の啓発に力を入れている自治体グループであると言える。その逆に、規制、生物・環境保全目的の課税といった、現場のステークホルダーとの関係が重要な施策の実施率は低い。農林水産業と関連する担当業務を有していない部局が、自然環境保全政策の主体责任となつている自治体では、規制や課税を導入するには農林水産業を担当する他部局との調整が必要になる。注意しなければならないのはタイプごとの人口規模と政策需要の関係である。環境省タイプは人口規模の大きな都市部の自治体が多い。収穫・漁獲等の規制の必要性も低いため、実施率が低く出ている側面がある可能性がある。また、自然環境保全担当部局には農林水産業と関連する担当部局とは異なり事

表 6 タイプ別の施策実施率の比較

施策名 (複数選択可)	環境省 タイプ	農水省 タイプ	その他 タイプ
鳥獣被害	73.3%	93.2%	<u>70.4%</u>
基本計画	71.9	<u>20.0</u>	47.9
外来生物の防除	61.5	42.8	<u>37.4</u>
教育	65.4	<u>26.8</u>	35.9
調査・研究	49.8	26.4	<u>20.9</u>
保護・保全	43.1	24.4	<u>16.0</u>
環境保全型農業の導入	26.1	28.8	<u>15.2</u>
生物多様性の保全に関連する施設の整備・運営	33.4	13.6	<u>9.7</u>
規制	<u>13.2</u>	24.4	14.7
生物多様性に配慮した森林整備・保全	17.8	17.6	<u>9.2</u>
生物多様性に配慮した河川・湖沼の保全	21.9	<u>7.2</u>	9.7
インフラ整備の際の生態系への配慮施策の実施	18.2	<u>10.4</u>	11.8
周知・広報	23.9	<u>4.4</u>	6.8
環境・生態系に関する構想・指針の策定	18.6	6.0	<u>4.7</u>
データ・目録作成・公開	15.2	4.0	<u>3.7</u>
生物・環境保全目的の市区町村への寄付	10.3	6.0	<u>4.2</u>
生物多様性に配慮した海岸の保全	8.3	<u>2.0</u>	2.6
生物多様性の保全に関する拠点の設置	8.9	2.4	<u>1.3</u>
商用利用	6.5	4.4	<u>1.8</u>
防災・減災施策における生態系の活用	3.6	4.0	<u>2.1</u>
生物・環境保全目的の課税	2.4	5.6	<u>2.1</u>
その他	2.4	2.8	<u>1.6</u>
特になし	3.2	2.0	<u>10.2</u>

出典：筆者作成。

業を通じた草の根のネットワークに比肩するものを持っていない場合が多いと考えられるので、現場のステークホルダーとの有効なネットワークがなく、したがって利害関係者との調整コストが大きい施策が実施しにくい状況にある可能性がある。

逆に、農水省タイプの自治体は、鳥獣被害対策の実施率が非常に高く、農林水産業との密接な関係がうかがえる。環境省タイプとは異なり、農林水産業との関連性が薄い施策の実施率は低い。逆に、規制や生物・環境保全目的の課税という、実施のための調整コストが大きい施策は、農水省タイプの実施率が最も高い。これらの自治体においては、農林水産業における現場のステークホルダーとのネットワークを活かして調整コストの大きな施策が導入できる場合が多いという解釈が可能である。換言すれば、農水省タイプの自治体は、農林水産業者からの要望に応答する形となる施策の実施率が高いと見ることができる。

その他タイプの自治体は、その自治体の中で最も自然環境保全に近い業務を担当しているながら、自部局は生物多様性の保全の担当ではないと回答しており、全体的に施策の実施率が低い。

#### (4) 施策実施状況に関する分析の小括

アンケート調査の分析を通じて、市区町村における自然環境保全政策の実施状況は、市区町村によって大きな差があることが明らかになった。特に施策の実施率は人口規模に明確に比例する傾向があり、人口規模の大きな自治体ほど様々な施策が充実している。人口規模の大きな自治体は職員数が多く、組織構成も専門分化しており、自然環境保全の担当職員を置くことができるためと考えられる。地域戦略の策定率（小田・大山二〇一九）の分析と同じく、人口・職員数の影響が強い傾向が確認された。

また、担当部局の担当業務を基準に、施策の実施率を比較すると、人口規模以外の部分でも実施している施策

に差があることが明らかになった。環境省タイプの部局が政策を実施する自治体は、基本計画や教育、研究・調査などの施策の実施率が高く、自然環境保全の理念啓発、科学的知見の活用に力を入れている。その反面、鳥獣被害対策、規制や環境保全型農業といった、ステークホルダーとの関連が深い施策については、他のタイプと比較して実施率が高いとは言えない。環境分野の業務に専門化している分、地域のステークホルダーとのネットワークは相対的に弱いのではないかと考えられる。環境省タイプの担当部局が政策を実施する自治体は、ここでは「理念啓発型」と呼ぶ。一方、農林水産省タイプの部局が政策を実施する自治体は、鳥獣被害対策、環境保全型農業、規制の実施率が高く、ステークホルダーである農林水産業者からの要望への応答に力を入れている。ステークホルダーとの密接なネットワークを基盤に、他のタイプとは異なる政策体系が築かれている。農林水産省タイプの担当部局が政策を実施する自治体を、ここでは「要望応答型」と呼ぶ。ステークホルダーへの対応に力を入れている反面、小規模な自治体が多いこともあってか、計画の策定や教育などの実施率は低い。最後に、その他タイプについてはいずれの施策も実施率が低く、担当部局自身も、自部局は生物多様性保全に関連する業務を担っていないと認識している自治体である。自然環境保全政策や、生物多様性保全に関する専門知識に欠けているのであろう。その他タイプの自治体を、ここでは「専門人材不足型」と呼ぶ。

理念啓発型、要望応答型はいずれも専門人材不足型に比べると施策が充実している傾向にあるが、それぞれの類型と人口規模の関連性が強い。担当部局の性質、政策実施のガバナンス構造の要因が、どの程度施策の充実度に影響を与えているかを検証するには、人口規模等、諸々の要因を考慮した定量分析を行う必要がある。

## 7. 施策充実度の分析

本研究では施策の実施状況に関する分析に続いて、自然環境保全政策のアウトプットに影響を与える要因の分析を行う。本分析でも前節と同様のアンケート調査の結果を使用し、自治体一つを一つのサンプルとした重回帰分析を行う。本研究の分析は全てStata 16.1を使用している。

従属変数は市区町村のアウトプットである。前節の表4で記載した施策について、各自治体が実施している数を合計した施策実施数を従属変数として使用する。自然環境保全政策のアウトカムを測定することは難しいことに加え、生態系は市区町村の境界を横断する形で存在しているため、市区町村の活動との関係性を考察することが難しい。本研究では、自治体が実施している施策数をアウトプットとして捉え、その豊富さを施策の充実度と解釈して重回帰分析を行う。

独立変数には、地域戦略の策定状況（策定1、未策定0）をダミー変数として投入する。中央政府が策定を努力義務とした政策をそのまま実施しているかどうかという点は、トップダウンアプローチの観点から見ても重要である。地域戦略を策定した自治体は、戦略に記載した以上、ある程度施策を実施せざるを得ないことに加え、戦略策定に際して専門的知識の習得を迫られることから、施策数も多くなるものと推定される。もともと、これは因果関係というよりも双方方向の影響がある共変関係ではないかと思われる。もともと自然環境保全政策に熱心である、または専門知識のある職員がいるなど、環境が整っていた自治体だからこそ地域戦略を策定している場合もあり得る点は、分析結果の解釈に際して注意が必要である。いずれにせよ、地域戦略を策定している自治体ほど、実施施策数は多くなると考えられる。

ボトムアップアプローチの観点からは、自治体の担当部局の特性を変数として考慮する必要がある。ここでは

要望応答型（農水省タイプ）のガバナンスを表す変数として、農林水産業を担当業務に有しているかどうかのダミー変数を分析に投入する。また、理念啓発型（環境省タイプ）のガバナンスを表す変数として、農林水産業務を担当業務に有しておらず、生物多様性保全を担当業務に有していることを表すダミー変数を分析に投入する。いずれもベースカテゴリーとなるのは専門人材不足型（その他タイプ）の自治体であり、理念啓発型または要望応答型の自治体は、実施施策数が多くなると考えられる。

また、ボトムアップアプローチの一種であるストリートレベルの官僚を表す要素として、職員意識に関する変数を投入する。アンケート調査では、回答者の職員に対して

「あなたは、生物多様性の保全に関連する取り組みは、他の政策領域と比較した場合に、予算・人員の配分などにおいて、優先順位を高くすべき政策領域だと思いますか。ご自身の個人的な見解としてお答えください。」

という形の質問を投げかけている。<sup>9)</sup> 広告景観規制を分析した伊藤（二〇二〇）では、職員の優先順位の認識に応じて、当該業務に割く時間配分を増やす効果が部分的に確認されている（伊藤 二〇二〇・二〇一九―二一〇）。自然環境保全政策の場合も、業務を担当するのは広告景観規制と同様に、自然環境保全の専門家ではない第一線事務職であり、職員の優先順位の認識が高い自治体ほど施策数も多いと考えられる。こちらの変数に関しても、施策数との関係は単純な因果関係ではなく、既に施策数が多いからこそ、その施策実施の正当性を表明するために、優先順位が高いという回答をしている共変関係にある可能性が考えられる。

外部環境を表す変数としては、職員数、財政力指数、森林面積を分析に使用する。職員数が多い自治体は組織の専門分化が進んでおり、自然環境保全政策に関する専門的知識を身に付けた職員を配置しやすく、施策の実施

表7 政策実施数を従属変数とした重回帰分析の結果

	$\beta$
地域戦略の策定状況	.256***
理念啓発型ダミー（環境省）	.198***
要望応答型ダミー（農水省）	.119***
職員にとっての優先順位	.170***
一般行政職員数	.281***
森林面積	.070*
財政力指数	.073*
定数	-4.378***
R <sup>2</sup>	.387***
N	1113

p>.001 : \*\*\*, .01>p>.001 : \*\*, .05>p>.01 : \*

数も多くなると考えられる。また、財政力が豊かな自治体も、施策を多く実施することができると考えられる。森林面積については、面積が増えるほど政策需要が高まり施策の実施数も多くなると考えられる。先行研究において市街化区域の割合が高い自治体ほど、生態系の定量的評価を実施している割合が高いという結果も指摘されている (Uchiyama and Kotsaka 2019: 6) が、今回の分析で従属変数となる施策群には、教育関連の施策など、森林面積の多寡と実施コストが相関しないものも多い。単純に政策需要が増加し施策が多くなると考えられる。なお、分析に際して職員数と森林面積は対数変換を行っている。

表7は重回帰分析の結果である。いずれの変数も作業仮説で予測していた通りの結果となった。分析にあたりVIFの値を算出したが、最大の変数でも二・二八であったため、多重共線性の問題は生じていないものと考えられる。

表7には標準化した係数を記載しているが、一番値が大きく従属変数との関係性が強いのは職員数であった。政令指定都市が含まれていることもあるが、市区町村の規模が施策のアウトプットに大きく関係していることが分かる。また、地域戦略の策定状況も強く関係していることが分かる。職員数が多いほど地域戦略の策定率は高いが、職員数の影響を考慮した上でも、地域戦略の有無は施策数と強い関係があることが示さ

れた。職員の認識上の優先順位についても、伊藤(二〇二〇)では部分的に効果が確認されていたが(伊藤二〇二〇:二〇九―二一〇)、本研究ではより明確にアウトプットとの関連が表れている。

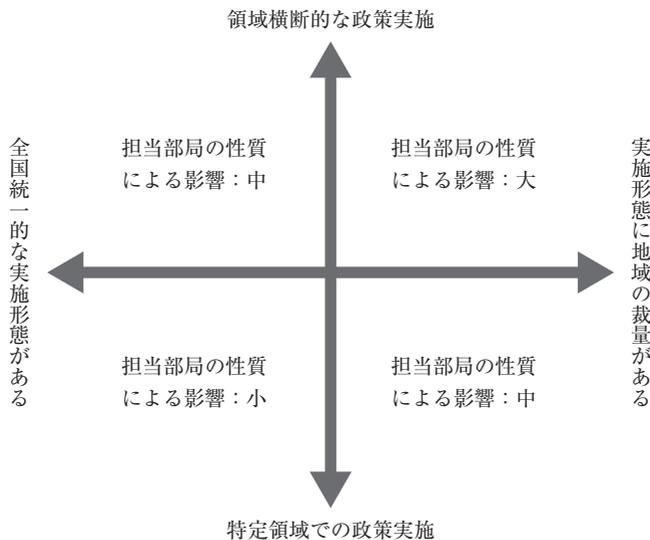
本研究では、市町村レベルを対象に、自然環境保全政策の実施状況の分析と、施策の充実度に関する分析を行った。分析の結果、自然環境保全政策においては、トップダウン、ボトムアップ、いずれのアプローチに関連する変数も政策実施のアウトプットに影響を与えているという結果が得られた。トップダウンアプローチの観点からは、地域戦略策定の有効性が確認された。国が努力義務とした地域戦略を忠実に策定した自治体では、多くの施策が実施されている傾向がある。地域戦略を策定することで、一定期間後の評価・見直し業務が生じるため、地域戦略に書き込んだ施策を実施する必要性が生じるものと思われる。ボトムアップアプローチの観点からは、各自治体の担当部局のタイプにより、施策の実施数も異なることが確認された。また、職員が政策の優先順位を高く評価しているかどうか、施策実施数と関係が強いことが示された。いずれの変数についても、因果関係というよりは施策数との共変関係があるものとして理解する方が適切であるが、政策実施論の観点からは、政策実施の担当部局の性質とアウトプットの間関係性が確認されたのは重要な知見であろう。職員数や自然環境保全政策の優先順位の影響を考慮した上でも、各類型が施策実施数と関係していることが示された。担当部局と農林水産業との関わり方の違いが、アウトプットの違いにつながっている側面があると思われる。

## 8. 結論・課題と考察

### (1) 行政組織とガバナンス——実施部門の性格と政策の対象範囲から見たガバナンス構造の類型化

本研究の分析の結果からは、政策を実施する組織が、どのような担当業務を兼ねているかという組織的要因、

図1 政策領域の性質と担当部局による組織的要因の大きさの関係



出典：筆者作成。

あるいはそこから生まれる政策実施のガバナンス構造の違いが、政策のアウトプットと関連することが読み取れる。しかし、政策実施のアウトプット・アウトカムを規定する要因は政策領域により様々であると考えられ、本研究の分析結果がどの程度他の政策領域に当てはまるのかについても考察する必要がある。本研究が対象とする自然環境保全政策は、国レベルでは担当省庁が明確であるが、市町村レベルでは担当部局の多様性がある政策領域である。政策実施が特定の政策領域内で収まり、どの自治体でも担当部局が明確に存在する政策領域では、本研究とは異なり担当部局の所管する業務の組み合わせや組織的特徴のバラつきが少なく、組織的要因の影響は観察できない可能性が考えられるだろう。また、全国統一的な実施規定が存在する場合や、施策のバリエーションが全国画一的である政策領域でも、担当部局の性質の違いによる影響は小さいと考えられる。逆に、自然環境保全政策と同様に、比較的最近になって登場した政策領域や、領域横断的な政策実施

を伴う領域の場合、担当部局が自治体によりまちまちで、本研究と同様に担当部局の性質、組織的要因の影響を考慮する必要があるのではないかと考えられる。政策実施に関する全国的な規定が存在しない場合や、地域のニーズに応じた施策が必要で自治体の裁量が大きい場合も同様である。図 1 はこれらの関係を一般化したマトリクスである。自然環境保全政策は右上の象限に位置づけられると考えられる。生活保護などは左下の象限に当てはまるのではないかと考えられるが、あくまでも推論に過ぎず、厳密な議論には追加的な分析が必要である。

## (2) 分析の限界と課題

本研究の分析は全国の市区町村全体の傾向をつかむことを目的に、定量的な手法を用いている。第一に、自治体の施策数を規定する要因の中には、本研究の定量分析に取り込みきれいない変数がいくつか存在する点である。例えば、個別施策に対する補助金の有無、各自治体の歴史的経緯等に基づく経路依存性、政策アイデアの有無、首長のリーダーシップや政策選好などが考えられる。こうした要因の影響は定量分析に組み込みにくい側面があり、別途事例研究などで検証を行う必要がある。

第二に、自然環境保全政策の充実度を表す従属変数である、施策実施数の問題である。教育施策も規制や課税も全て政策数は一として同列に評価しており、施策の効果の部分は捉えきれない。アウトプット指標を従属変数とする点は、本研究の分析の限界である。本来はアウトカム指標、すなわち長期的な自然資本・生態系サービスの増減を従属変数として用いるのが理想的であり、生態学・環境学との協働が今後の課題である。

第三に、本研究では、自治体サーベイデータの分析を優先したため、理論的・概念的検討が不十分であった点である。とくに論題にあるネットワーク型重層的ガバナンスは、分析概念というよりは今後実現すべき目標概念に近い。現状は、大都市に多い理念啓発型トップダウン自治体と中小都市に多い要望応答型ボトムアップ自治体

は、それぞれ環境省と農水省とのタテの関係は強いものの、両者をつなぐヨコの関係は弱くバラバラである。<sup>(10)</sup> ただし、IPBESには両省が協力して参加しているし、地域戦略を地域振興につなげている優良自治体も存在しており、ネットワーク型重層的ガバナンスの分析概念的考察が今後の課題である。

### (3) 生物多様性ガバナンスの現状と主流化に向けた展望

政策実施状況の分析からは、市区町村のうち生物多様性保全を担当業務として認識している自治体は半数程度に限られており、環境省やIPBESによる理念が浸透していないことが明らかになった。本研究では環境省寄りの施策を実施している自治体を理念啓発型と名付けたが、理念啓発型の自治体は全市区町村の半数弱で、人口規模の多い自治体が中心であった。施策の充実度に関する重回帰分析からは、理念啓発型のガバナンス構造や、地域戦略の策定が施策を充実させることが示されており、自然環境保全を進展させるためには生物多様性保全の理念を人口が少ない町村にも浸透させる必要があるだろう。つまり、要望応答型の業務を主たる要素として行われる一連の施策が生物多様性保全の理念の視点を得ることにより、マイクロベースの対応の集合にマクロレベルの視点や全体的な方向性を与えることが可能になり、従来要望応答型の行政を主としていた自治体により体系的な対応の企画実施を通じてより効率的な生物多様性政策の推進が可能になると考えられる。

また、人口の少ない町村では、農水省の政策領域に力を入れている、要望応答型のガバナンス構造の自治体が多いことも明らかになった。要望応答型の自治体では鳥獣被害対策や環境保全型農業、規制等、ステークホルダーの利害との関連が強い施策の実施率が高い傾向にあった。専門人材不足型の自治体に比べれば、施策が充実している傾向にあるが、より自然環境の保全を進展させる上では、農林水産業の観点だけでなく、環境省の啓発している生物多様性保全の理念が浸透していかなければ、施策の充実は期待できないだろう。

理念啓発型と要望応答型の自治体は、一長一短であり、規制や環境保全型農業など、ステークホルダーとの密接な関係が求められる施策については、要望応答型の自治体の実施率が高い。本研究では施策数という観点で分析を行ったが、政策の実効性を考えると、理念啓発や教育だけでなく事業者と連携した規制も重要である。政策研究における実施現場での実質的な政策決定がなされる実態に焦点を当てるボトムアップ的観点の有用性は多くの研究が指摘しているが、元来政策とは政策方針の決定に代表されるトップダウンの動きとボトムアップの動きの組み合わせであり、ボトムアップの取り組みの強化は政策全体の強化につながる。生物多様性の例で考えると、いすみ市や佐渡市のように元来農林水産業を担当する部局が地域戦略の取りまとめや推進を含む生物多様性行政にあたる事例では、その取り組みの有効さが産業に対する波及効果を含めて広く知られるようになりつつある(例 上野他 二〇一七、稲田 二〇一八)。上記を踏まえれば、理念啓発型の自治体に見られる理念や専門知識と要望応答型の自治体に見られる現場のステークホルダーとのネットワークの双方が整うことにより、生物多様性保全の一層の推進が図られると考えられる。具体的には、理念啓発を通じたグローバル・ナショナルレベルでの理念や知識がローカルレベルにおけるステークホルダーのネットワークに浸透しつつ、現場の工夫や着想に対応する、双方向のやり取りを通じた政策の一層の高度化が図られる、いわば重層的なネットワークガバナンスの政策決定と実施構造の実現が必要であろう。

近年の日本の政治においては、いわゆる橋本行革による内閣機能の強化の効果が様々な研究や報道により注目されてきたが、その特徴の一つとして挙げられるのが、内閣による重要施策の総合調整と推進である。具体的には、行政や政策の高度化や複雑化に対応して、内閣官房や内閣府に重要政策に対応した本部が設置され、内閣総理大臣などを本部長として関係各省庁が構成員となり政策を推進する体制が二〇〇〇年代より多くなっている。これに対しては、内閣官房と内閣府の肥大化による内閣機能の不全を招くという批判がある(田中二〇一九)が、

他方で一九九〇年代頃まで珍しくなかった省庁間の争いが減り官邸主導の下で政策が推進されるようになったことも事実であり、省庁の垣根を越えた政策の推進を図る上で一定の有効性を示してきたと見ることが可能である。

環境政策の分野においては、水循環政策において「健全な水循環の維持または回復」という目標を共有し個別の施策を相互に連携・調整しながら進めることの重要性和政府全体での総合的な施策推進の必要性が認識されるようになり、二〇一四年に水循環基本法が制定されて関連政策を総合的かつ一体的に推進するため内閣官房に水循環制作本部が設置されている（内閣官房 二〇二〇）。また、地球温暖化対策分野においては、京都議定書の着実な実施に向けた関連施策の総合的な推進のため一九九七年閣議決定に基づき内閣に地球温暖化対策推進本部を設置、その後二〇〇五年の京都議定書発効に伴い地球温暖化対策推進法を改正し法定の本部として内閣に改めてこの本部を設置して、首相を本部長、環境大臣と経済産業大臣を副本部長、その他の大臣を本部長とする内閣全体で地球温暖化対策を推進する体制を整えている（官邸 二〇二〇）。これらの近年の動きを踏まえれば、理念啓発型ガバナンスと要望応答型ガバナンスの両者を融合して重層的なネットワークガバナンスを実現するために生物多様性政策に関する本部を内閣に設置することは、二つのガバナンスを統合した総合的な政策の推進を図り生物多様性政策の主流化を目指すための体制強化の一案として考えることができよう。主流化のために一段の飛躍が求められる今、政府全体としての取り組みを構築して政府、自治体、市民、その他の関係者が一丸となり生物多様性の保全と推進にあたるために、体制の一段の強化もまた求められているのではないだろうか。

(1) 策定団体数は環境省ホームページ記載の調査結果を参照。 <https://www.env.go.jp/nature/biodic/lbsap/review.html> [二〇二〇年八月三〇日アクセス]。

(2) IPBESにおけるガバナンス概念の議論の元には、Ostromの一連の研究がある（Ostrom 1990, 2009）。

Ostrom と IPBES のガバナンス概念については大山 (二〇一七) を参照。

- (3) IPCC と比べて IPBES の知名度が広がらない背景には、CO<sub>2</sub> の削減と比べて、生物多様性の保全には禁猟区や保護区の設定など、地方政府にとっての活動目標が複雑であることも要因として考えられる (Oyama 2020: 539)。
- (4) 本節における先行研究のレビューでは、主に真山 (一九九四)、伊藤 (二〇二〇) を参照。
- (5) 多忙な中、調査にご協力頂いた市区町村職員の方々にこの場を借りて御礼申し上げます。
- (6) 「その他」は一つの施策数としてカウントできないため除いて集計。理論上の最大値は二までとなる。
- (7) 国土交通省を基準とした分類も検討したが、該当する自治体が五五団体と少なく、さらにそのうち三〇団体は農林水産省関連の業務も担当しており重複が生じることから、独自の区分を設けず「その他」扱いとした。
- (8) ただし表を見やすくするため「特にならない」だけは表記を逆にし、表全体として灰色背景の側を自然環境保全に熱心、下線付きの側を不熱心として読めるようにしている。
- (9) 回答は五段階のリックカート尺度を用いた。
- (10) 野生動物管理に詳しい梶光一は、「ばらばらにやっている被害防除、個体数管理、有効活用、生息地管理などの対策を統合的にやっていく必要」があると指摘する (梶・山極二〇二〇:三三三)。

### 参考文献

- Hiern, Benny and David O. Porter. 1981. "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis." *Organization Studies*, Vol.2, No.3, 211-227.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. The Russell Sage Foundation. (邦訳: マイケル・リップスキー著、田尾雅夫訳 (一九九八) 『行政サービスのディレンマ』木鐸社。)
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

- Ostrom, Elinor. 2009. "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems." *Science*, Vol. 325, Issue 5939, 419–422.
- Oyama, Kosuke. 2020. "IPBES and Biodiversity Policy: From the Perspective of Multi-level Governance." 『法学研究』 九三巻一号、五三〇—五五四頁。
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron B. Wildavsky. 1973. *Implementation*. University of California Press.
- Sabatier, Paul A. 1986. "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal of Public Policy*, Vol.6, No.1, 21–48.
- Uchiyama, Yuta and Ryo Kotsaka. 2019. "Application of the City Biodiversity Index to Populated Cities in Japan: Influence of the Social and Ecological Characteristics on Indicator-based Management." *Ecological Indicators*, Vol. 106, Article 105420.
- 荒見玲子 (二〇一四) 「資格認定の実施過程におけるアクターの応答性の規定要因とそのメカニズム——福井県の要介護認定調査の分析から」『社会科学研究』六五巻、一三五—一七八頁。
- 伊藤修一郎 (二〇二〇) 『政策実施の組織とガバナンス——広告景観規制をめぐる政策リサーチ』東京大学出版会。
- 稲田博一 (二〇一八) 「千葉」いすみの農業、世界へ発信 7月に国際会議「朝日新聞」五月三十一日「オンライン」。
- ウェットサイト：<https://www.asahicom/articles/ASL5T45D2L5TUDCB00G.html> [二〇二〇年八月二十九日アクセス]。
- 上野祐介・増澤直・曾根直幸 (二〇一七) 「生物多様性の新潮流——生物多様性戦略を活かした地域づくり」『日本生態学会誌』六七巻、二二九—二三七頁。
- 大森彌 (二〇〇六) 『官のシステム』東京大学出版会。
- 大山耕輔 (二〇一七) 「社会—生態システム論におけるガバナンスの概念——IPBES・オストロムと公共ガバナンス論」『法学研究』九〇巻三号、一—二二頁。
- 小田勇樹・大山耕輔 (二〇一九) 「生物多様性地域戦略策定要因の分析——市町村における政策波及モデルの検証」『公共政策研究』一八号、九〇—一〇二頁。

梶光一・山極壽一(二〇二〇)「持続可能な野生動物の管理システム」『未来からの問い』検討委員会編『未来からの問

い——日本学術会議百年を構想する』日本学術会議。

環境省(二〇二二)『生物多様性国家戦略 2012-2020』環境省。

環境省(二〇一六)「生物多様性分野の科学と政策の統合を目指して I P B E S パンフレット」環境省自然環境局

「パンフリン」。

ウェブページ：[https://www.biodic.go.jp/biodiversity/activity/policy/ipbes/files/ipbes\\_pamphlet\\_1603.pdf](https://www.biodic.go.jp/biodiversity/activity/policy/ipbes/files/ipbes_pamphlet_1603.pdf) [二〇二〇年八月三〇日アクセス]。

環境省(二〇一九)「生物多様性地域戦略のレビュー データベース」環境省自然環境局「オンライン」。

ウェブページ：[https://www.env.go.jp/nature/biodic\\_mat09\\_xlsn](https://www.env.go.jp/nature/biodic_mat09_xlsn) [二〇二〇年八月三〇日アクセス]。

官邸(二〇二〇)「地球温暖化対策推進本部」内閣官房副長官補室「オンライン」。

ウェブページ：<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ondanka/index.html> [二〇二〇年八月三〇日アクセス]。

関智弘(二〇二二)「保護率の行政学——誰が政策を変容させるのか」『公共政策研究』一二号、八五—九五頁。

田中秀明(二〇一九)『官僚たちの冬——霞が関復活の処方箋』(小学館新書) 小学館。

内閣官房(二〇二〇)「水循環基本法」『オンライン』。

ウェブページ：[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/mizu\\_junkan/about/basic\\_law.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/mizu_junkan/about/basic_law.html) [二〇二〇年八月三〇日アクセス]。

真山達志(一九九四)「政策実施の理論」宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会、二二—二二六頁。

〔付記〕本研究は環境省環境研究総合推進費(S154)(2)自然資本の重層的ガバナンスの類型化と可視化 Predicting and Assessing Natural Capital and Ecosystem Services (PANCESS) による研究成果の一部である。

本論文は二〇二〇年九月二六日に行われた、日本政治学会分科会B8「自治体における事務権限と連携の拡がり」での報告論文を基に、討論者の新川達郎先生、山崎幹根先生からのコメントを受けて内容を修正したものである。本研究の発展に資する御指摘を頂いた両先生には、この場を借りて深く御礼申し上げたい。