

自治体の環境政策法務

自治体環境行政の現場から

田中 充

要約

1960年代の公害問題への対応を契機として、地方自治体は体系的な環境行政を整備し、展開するようになった。その後約30年の経過の中で、自治体は地域の課題に対応するため、公害防止条例や環境アセスメント制度など個性ある制度づくりを進めてきた。そして90年代に入り、地球環境問題が主要な政策課題として登場してきた状況下で、環境基本条例や環境基本計画等のように自治体が政策体系を掲げ、市民参加のもとで推進する動きが広がっている。加えて、地方分権が本格化するに伴い、自治体は地域の課題に対応できる政策能力を備え、市民の意思を実現する行政制度を確立していくことが急務となっている。

本稿では、環境基本条例等のもとで総合的環境行政を展開している川崎市を例に、政策法務の実態を報告する。第1章では、環境問題において自治体が果たす役割を展望した上で総合調整、政策立案、市民参加という三つの特質を最大限に活用していくことが大切であることを指摘する。第2章では、行政現場における政策法務の取組として、法律等の運用に係わる運用法務、自治体の立法権に基づく立法法務、訴訟をとおして自治体政策を主張する訴訟法務に分けて論じる。第3章は、川崎市環境基本条例制定の経緯を振り返り、政策法務の視点から市が基本条例に意図した内容を紹介する。第4章では、具体的に環境基本条例の内容と運用状況を述べ、自治体環境行政の実態を報告する。最後の第5章は、自治体環境行政における政策法務、とくに行政実務からみた課題について論じる。

キーワード

自治体、環境行政、政策法務、条例、地方分権

はじめに

日本の地方自治体は、1960年代の産業公害問題への対応を契機として体系的な環境行政を整備し、展開するようになった⁽¹⁾。その後約30年に及ぶ経過をみると、自治体は地域の多様な課題に対応するため、時には国の一律基準を乗り越え新たな条例を制定するなど、個性ある制度づくりを進めてきた。環境行政分野でいえば、上乘せ規制や総量規制方式を取り入れた公害防止条例の制定や環境アセスメントの制度化⁽²⁾、また法規制より厳しい内容を持つ協定方式の導入などである。

そして90年代に入り、特に1992年の環境と開発に関する国連会議（地球サミット）を受けて、地球環境問題についてあらゆる主体が対応を求められる状況下で、地域の現場でも自らの政策体系を掲げ、市民参加のもとで推進する動きが広がってきた。自治体における環境基本条例や環境基本計画等の取組である。これは、深刻化する地球環境問題や改善が進まない都市型環境問題を前に、自治体行政が環境政策の理念や行政手法を改めて見直し、新たな視点で再構築を図ろうとするものだろう。

加えて、中央と地方、行政と市民との関係性を改革しようとする地方分権がいよいよ本格化するに伴い、自治体は地域の課題に主体的に対応しうる政策能力を具備し、市民の意思を実現する行政制度を自らの力で確立していくことが急務となっている。自治体の政策法務への期待である。もともと環境行政は、自治体が現場の問題を受け止めながら政策面や法制度面で先駆的な試みを行い、新しい可能性を切り開いてきた。いわば自治体政策法務が実践され、多くの蓄積がある分野といつてよい。

そこで本稿は、公害防止条例や環境基本条例等の下で環境行政を展開している川崎市の試みを例に、自治体の政策法務の実態を報告する。1では環境問題において自治体が果たす役割を展望した上で、2では行政現場における政策法務の取組を紹介する。3は政策法務の具体事例として環境基本条例制定の経緯を振り返り、4では環境基本条例の内容と運用状況を述べる。最後の5は本稿のまとめとして、自治体環境行政における政策法務の意義を論じてみたい。この内容はいわば筆者の体験論である。

1 環境問題に対する自治体の特質と政策立案の視点

地球環境問題をはじめ今日の環境問題が一層複雑化する中で、社会を構成する行政、市

民、事業者等は各々積極的な役割を果たすことが求められている。とりわけ、地域の環境問題において様々な市民活動が拡大するにつれて、市民に最も近い行政機構である自治体には大きな期待が集まっている。環境問題との係わりにおいて自治体の特質を考えると、例えば次の点が指摘される。

第一に、自治体の総合調整機能である。もとより環境問題は、地域の自然、風土、産業、都市構造等の諸条件のもとで生じるすぐれて地域的な問題である。北海道と沖縄では、農村と大都市では、自然や生態系が異なり、産業や社会状況が大きく異なっているから、その地域特性を反映してさまざまな形で環境問題が発生する。このとき自治体は、地域の経済、社会制度、教育、土地利用等の中心に位置し、地域で生じる諸問題に総合的に対処し調整することが求められる。中央政府からの縦割りの事業や施策、また市民や事業者といった地域の各主体の利害を総合的な視点から調整していくことが必要となる。

第二に、市民の意思を踏まえた地域政策の立案と展開である。自治体は、市民に最も身近な政府であり、地域の諸問題に対して、市民の意思を的確に反映しながら対応することができるし、またそうする必要がある。場合によっては、地域の意思を優先して中央政府から自立した政策を立案し、独自の立場で推進することも求められる。

第三に、情報公開と市民参加である。自治体は、市民による統制や参加が中央政府や企業に比べて可能であり、外部により開かれているという点を指摘したい。例えば、各地で情報公開条例が制定され、自治体行政における政策形成や実務執行の内容経緯が市民に公開されるようになったが、いまだ情報公開法が制定されない中央政府⁽³⁾と比較すれば、はるかに市民に開かれた存在というべきだろう。また、市民が自治体行政に関与し、コントロールする手段は、首長や議員の選挙だけでなく、陳情や請願、さらに条例の制定や代表者の解職、議会解散の請求など直接的な方法⁽⁴⁾も規定されている。近年では、首長へのホットラインを整備するなどが工夫され、自治体によっては問題の重要性に応じて市民の意向を直接確認する住民投票制度⁽⁵⁾も試みられている。

地域環境を守る公的な責任は第一に地域の自治体にあり、その機能も十分とはいえないまでも付与されている。ここに述べた総合調整、政策立案、市民参加といった自治体固有の特質を最大限に活用していくことこそ、自治体行政が環境分野で実質ある政策法務を実現するために、極めて大切な役割を占めると考える。

2 自治体行政における環境政策法務の取組

(1) 自治体における政策法務の概念

「政策法務」という用語⁽⁶⁾はここ数年、自治体の現場で急速に広がってきた。この背景には、自治体行政における従来の法律の解釈・運用、さらに多様化する市民ニーズに基づく制度づくりといった作業が、国の解釈通達や法規制の枠組みでは十分に対応できず、地域独自の発想として求められるようになったことがある。特に、地方分権推進委員会の勧告⁽⁷⁾を受けて、国と地方とのあり方を問いなおす地方分権がいよいよ現実の日程にのぼってきた今日、法制度面で自らの企画力や対応力を高めていくことは自治体行政にとって当然の責務であり、その考え方として「政策法務」が使われるようになったのである。この意図は、自治体が自ら立案した政策を法的に確かなものとしていこうとする試みに他ならない。

さて、自治体職員に普及してきた政策法務だが、大きく三つの分野があると指摘されている⁽⁸⁾。すなわち、自治体の運用解释权に基づく法律や政令等の解釈と運用（法律運用法務）、自治体の条例制定権に基づく政策立案や制度づくり（立法法務）、そして法令に関する訴訟をとおして自治体政策を主張する法務（訴訟法務）である。以下、これを自治体環境行政の具体的事例について考えてみたい。無論、行政実務では、これら三つの領域が整然と区分されている訳ではない。むしろ各々の要素が混じり合いながら、ある時は法令解釈が問われ、その結果自治立法が求められ、また訴訟法務が生じる、といったように渾然となって行政が進められているのが実態であろう。

(2) 自治体における法令の解釈と運用

政策法務のうちの自治解釈に関して、法律や政令、さらに条例を解釈し、運用していくことは自治体職員にとっては日常的に直面する課題である。環境法の解釈と運用については所管官庁（環境庁等）からの通達や解説書が出ており、一応の統一見解は示されている。しかし、実際の行政の第一線では、地域の実情やこれまでの経過等を踏まえて、自治体によっては裁量の範囲で自主的な基準を定め、個性的に運用しているケースもみられる。

例えば、水質汚濁防止法に係わる事業所規制は、機関委任事務として都道府県や政令市に委任されている。これらの自治体は、事業所からの排出水を基準に照らして監視する事

務を行っている。同法の規定では、事業所に対して排水基準の遵守を義務づけ（12条）、基準違反が生じた場合は、行政は事業所に対して改善命令または停止命令といった措置を命じ、さらに直接に罰則を発動できる（「直罰」といわれる）規制体系となっている。しかし、現実の水質違反事案において、自治体の環境部局は、違反事業所に対してただちに命令や罰則を適用することは例が少ない。事業所指導を円滑に進め、良好な水質を確保するという行政的観点から、違反の状況や程度、違反を引き起こした要因、事業所の業種や資金力等を総合的に考慮して、あるケースでは文書警告という形で行政指導を行い、また重大違反で、周辺環境に及ぼす影響等が大きい場合には改善命令を発する、という法の運用を行っている⁽⁹⁾。このような取組は、悪質違反事業所に対してただちに摘発し、送検する警察行政とは大きく異なるものである。

そして、こうした規制行政に際して、担当者による裁量の差が生じることを防ぎ、できるだけ統一的、客観的な事業所対応を可能とするため、行政内部では運用要綱等を作成している例もみられる。自治体が地域の事業者の活動を把握しながら、より効果的な環境行政の展開をめざすことを企図したものであろう。

もちろん、法令解釈にはこの他さまざまな形があるが、自治体行政の現場は問題事例の宝庫である。その中で、自治体は実態に則して法令を運用し、その解釈の幅を広げる試みを積み上げてきたが、それだけでは問題解決に至らないとき、独自の制度づくりに踏み出すことになる。

(3) 自治体政策の立法化 - 立法法務

政策法務のうち立法法務は、自治体政策を実効ある形で実現するための手段として大変重要である。社会ニーズが複雑・多様化している今日では、既存の法体系では処理できない問題やきめ細かい対応が求められる課題が地域に広がっており、そこでは地域特性を踏まえた独自のルールづくりや制度化が解決の鍵となる。自治体行政が果たす役割はこれまで以上に大きくなり、特に環境問題や福祉・高齢化問題のように市民生活に密着している分野ほど、この傾向は顕著であるといっていよい。

こうした状況下では、自治体が単に法の執行機関に過ぎなかったかつての行政スタイルでは決して市民の理解は得られない。通達どおりに国法を解釈し、執行する旧来の発想から、市民の立場に立って地域の課題を自ら解決する行政運営への転換が強く求められ、そのための政策能力や立法機能が要求される。ことに、地方分権の推進によって、機関委任

事務が廃止され、自治事務の領域が拡大するとともに、国の通達等による関与の縮減が現実のものとなりつつある⁽¹⁰⁾。これによって、自治体の条例制定権は格段と広くなり、立法法務は自治体政策の立案と展開の基礎として、行政の質の向上を左右する必須要件となるだろう。

環境行政分野では、かつて水俣、四日市、川崎など激化する産業公害に対して、政府は公害対策基本法をはじめとする公害関連法令⁽¹¹⁾を制定したが、その対応措置は深刻化する地域では決して十分なものではなかった。このため、既存の法制度では有効な解決手段とならないと判断したいくつかの自治体は、地域環境を自らの手で守り、安全で健康的な市民生活を確保するため、公害防止協定⁽¹²⁾の仕組みを創出し、上乘せ基準等を取り入れた条例を制定するなど先進的な公害行政⁽¹³⁾を展開した。地域の課題に積極的に対応するため、自治体は独自の政策を立案し、新たな法制度を作り上げたのである。

当時、制度づくりに携わった川崎市の関係者の言では、地域の環境許容量という概念を基礎として国法にない総量規制方式の仕組みを取り入れた条例⁽¹⁴⁾の提案に対して、中央省庁から「法違反であり、即刻取り下げろ」という強い指導があったと聞く。しかし、国の指導よりも地域住民を優先するべきだという当時の市長の判断で、正式に市議会に提案され、全会一致で可決成立したという経緯があった。そして、総量規制手法や上乘せ基準方式など自治体で編み出された対策手法は、後の改正によって環境関連法に正式に位置づけられ、全国共通の仕組みとして広まっている。

その後も、自治体行政が法の枠組みを超えて新たな政策・制度を立案し、地域課題に対応してきた例はいくつかみられる。例えば、環境影響評価について、かつて国が産業界とその所管省庁の反対で法制化に至らず、最後は閣議決定要綱により制度化を図ったのに対して、自治体はその数年前に環境影響評価条例を制定し、市民の合意を得て制度の運用を図っていた。また、国の環境基本法の制定に先行して、自治体レベルでは環境基本条例が制定された試みもある。

この他にも、無秩序な開発の進展や人口の増加に伴って自然破壊やごみ急増等の課題が発生し、地域環境の悪化が進んだことに対して、自治体が開発指導要綱を制定し対応した例や、環境保全をトータルなまちづくりとしてとらえ、市民参加手法も取り入れ制定された「まちづくり条例」もあるが、これらも自治体の政策法務に加えてよいだろう。

なお、立法法務の実例として、川崎市環境基本条例の制定について後に述べる。

(4) 自治体の訴訟法務

もとより、自治体は地域住民の安全や福祉、健康等を最大限に尊重することを旨として行政を展開している。しかし近年は、環境保全に対する住民の要求が多くの分野に広がり、また質的にも高度化するにつれて、自治体における法令の解釈・運用や施策の展開を、地域の利益をより重視する形で行うことを求める声が高まっている。

そして、自治体施策と住民利益の関係が複雑化する中で、自治体が地域社会のニーズにあわせて新しい制度を立案し、また独自の法解釈を行うことは、その施策をめぐって自治体が住民との利害衝突の前面に立つことになる。このため、自治体の政策や法令の運用を関して、住民が自治体を提訴するケースも多くなってきた。すなわち、産業公害裁判では政府の法解釈や運用が問われているが、最近のごみ問題や自然保護、環境アセスメント等の訴訟では、自治体はその当事者になるケースが多い。

ことに、ごみ処理問題に関しては、自治体が一般ごみの収集処理の責任を負うことに加え、住民生活に身近な問題として、さらにごみ処理・処分によって住民が深刻な被害を受けること等から、各地で住民が自治体施策の差し止めを求める等の形で訴訟⁽¹⁵⁾が頻発している。一方では、自治体が地域環境を守るため廃棄物業者に対して独自の届出や規制等を制度することに対して、時に事業者側から訴えられるケースもある。

もともと政策法務の原点はこうした訴訟法務にある、という考え方がある。これは「武蔵野裁判」の例が有名である。これは、乱開発を防止し良好な地域環境を保全するため自治体が作成した宅地開発指導要綱について、マンション業者がこれに従わなかったことから、その制裁措置として自治体が業者に上下水道の供給等を拒否したところ、事業者が首長を相手に水道法違反や損害賠償の訴訟を起こしたものである⁽¹⁶⁾。結局、裁判は自治体側の敗訴となったが、この過程で自治体における要綱行政の限界や性質が明らかにされるとともに、自治体内部においても政策法務の取組の重要性が認識される契機となった。すなわち、行政実務に携わる職員にとって法令に関する知識、法的な思考や発想に基づく政策づくり、訴訟への対応等の必要性が改めて確認され、職員の研修テーマとして政策法務が正面から取り上げられるようになったのである。

実際、訴訟という形で自治体が当事者となった場合は、一般には弁護士に訴訟業務を委任し、職員はその下で情報収集等の事務を行っていくことになる。しかし、弁護士は訴訟に関して法廷内での技術には長じているが、自治体政策の専門家ではないため、職員が関与し、補佐していくことが必要となる。また、そもそも条例や要綱を立案する際に、法と

の抵触関係を調べることはもちろん、事業者規制に関して地域からみた合理的な必要性を確認することや議会への説明を十分に行うこと等は、職員の固有の仕事である。いわば訴訟の未然防止こそが、訴訟法務の要諦であろう。

3 川崎市環境基本条例の制定

(1)基本条例の制定

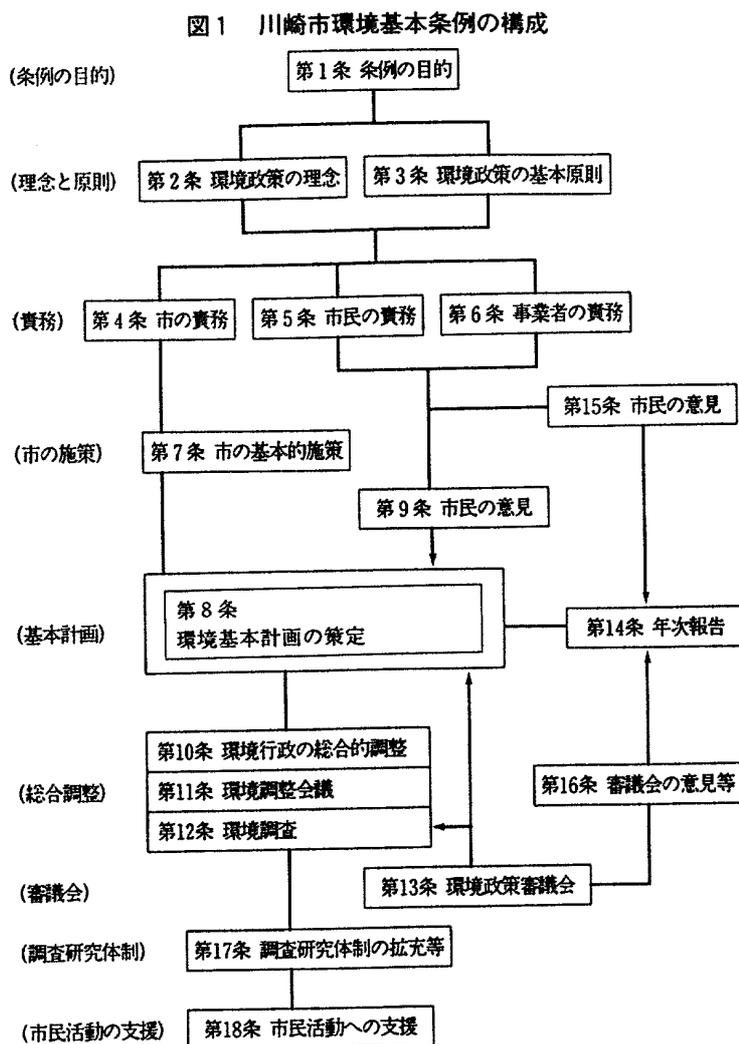
1991年12月に制定された「川崎市環境基本条例」は、全国都道府県・政令市レベルの取組ではかなり早い⁽¹⁷⁾。1993年11月の環境基本法以前に制定されたこともあって、基本理念、市民参加の視点、基本計画の進行管理、環境行政の総合的調整など特色ある内容となっている。

条例は、本則6章、条文19条と附則で構成され、その概要は図に示すとおりである。市では、基本条例の理念に基づく行政を「総合的環境行政」と位置づけ、全庁あげてその推進を図っている。

では、なぜ川崎市でこうした環境基本条例が制定されるに至ったか、その背景をみてみよう。

(2)基本条例の制定に至る経緯

川崎市は、1960年代の我が国の高度経済成長を通じて、工業都市として大きく発展する一方で、深刻な環境問題に直面した。とくに、臨海部の重化学工



出典：田中充 「川崎市環境基本条例がめざすもの」の図を修正
 『環境技術』Vol.23、1994年5月号

業を中心とした産業活動による公害問題は、多くの市民の犠牲者や健康被害を引き起こし、その対策は市政にとって緊急かつ重要な課題となった。このため、市長は、公害防止・環境改善を最優先として行政制度の確立や組織体制の整備に努めた。

例えば、1972年には国の環境基準より厳しい環境目標値の設定や硫黄酸化物等の広域汚染物質について総量規制手法を採用した「公害防止条例」を制定した。また、みどりの条例に関する市民の直接請求を受けて、翌1973年には地域指定に関する市民申し出制度を盛り込んだ「自然環境の保全及び回復育成に関する条例」を、さらに1976年には我が国最初の環境影響評価制度となる「環境影響評価に関する条例」を制定するなど、70年代半ばにかけて環境行政制度の体系的な整備を図り、激しい公害・環境問題に対して積極的な政策を展開した。

この結果、産業公害は一時の状況に比べて大きく改善され、大規模開発における環境への配慮も次第に定着するようになった。しかし、80年代後半になると、川崎市は首都東京に隣接するという地域特性のもとで折からのバブル経済によって、開発圧力は一層強くなり、人口は増加傾向で推移し、自動車の保有台数や交通量等は著しい伸びを示した。このため、自動車による大気汚染や騒音振動、廃棄物の急増、身近な緑地の破壊等が広がり、さらに環境に対する市民意識の高まりを背景に、快適な都市空間や潤いのある水辺など都市アメニティの向上が求められるようになった。加えて、80年代末頃から地球温暖化やオゾン層の破壊といった地球規模の環境問題が登場してきたことを受けて、これまでの縦割りの環境行政の転換が模索されるようになった。

市長のいわゆる私的諮問機関として設置された環境問題研究委員会は、1988年「豊かな都市環境の創造を求めて」と題する報告書⁽¹⁸⁾を提出し、川崎市環境行政における取り組むべき課題として「環境基本条例の制定」を含め10項目を提言した。ここでは、自治体環境行政において、従来のような工場等に対する個別的な規制や指導、また縦割りの行政制度や組織体制では今日の環境問題の解決には有効に対応できないという認識が明確に打ち出されている。

さらに、当時の市長の政策公約を受けて、「21世紀を展望した新たな環境政策とそれを総合的に推進する行政のあり方について」調査検討するため、1990年9月に総合的環境行政制度検討委員会が設置された。検討委員会は、翌年8月に「従来の環境行政の仕組みを抜本的に改め、環境基本条例を制定すべきである」という提言⁽¹⁹⁾を作成し、市長に提出した。提言では、新たな条例の制定にあたって、市は従来の公害・環境対策の充実に

加え、都市構造から市民の生活様式の改革まで見据えた総合的、長期的な視点にたって環境政策を確立し、環境行政を再編成し、その総合化を図る必要がある、として「総合的環境行政制度」の創設を求めている。この提言を踏まえて、市は環境基本条例の制定に踏み切ることとし、同年11月に市議会に条例案を提案した。議会では、「環境基本条例」という新しい形式と内容について議論百出であったが、結局全会一致で可決成立し、12月25日に公布された。

政策法務の観点からみて、川崎市が環境基本条例の立法にあたって意図したものは次のように要約される。すなわち、環境基本条例に基づいて市の環境政策の理念と原則を明確にする。さらに環境政策の理念の実現に向けて環境基本計画を定めることにより、環境行政に具体的目標を設定し、施策の体系化を図る。すべての市の施策・事業が、環境基本計画の掲げる目標に向けて実施していくことができるよう市の組織及び政策形成手続を整備する。環境基本計画の策定や進行管理に市民意見を反映する手続を整備することにより環境行政に対する市民参加の充実を図る、等をめざしたのである。

4 川崎市環境基本条例の内容と運用⁽²⁰⁾

以下、環境基本条例の内容と市における運用の実態について述べる。

(1) 環境政策の基本理念

基本条例では、環境政策の基本理念として、市民の環境権や市の施策における環境の基底性を明文化したことは大きな特徴である。2条1項では「市民が安全で快適な環境を享受する権利」と述べて市民の環境権を明確にした上で、市の環境政策は「その実現を図ることを目的として展開する」と明記している。また、同3項では「市の施策は、環境政策を基底として、これを最大限尊重して行う」と規定する。これは市政のあらゆる分野で環境を優先するという発想であり、庁内各部局には施策・事業の実施に際して環境政策を尊重することが求められるため、大きなインパクトを与えている。

(2) 条例における市民参加の視点

産業公害等のかつての環境問題は、事業者が原因者であり、市民は被害者の立場であった。そこでは事業者に対する行政の施策や指導が効果的であり、実際そうした形で問題へ

の対応が図られてきた。しかし、地球環境時代には市民の役割は相対的に拡大し、市と市民が協調する施策や市民が自ら行う環境保全活動はこれまで以上に重要となる。

条例では、3条の「環境政策の基本原則」に「市民の参画と協働」を掲げ、これを受けて市の責務（4条）として「市の施策を実施するにあたっては、市民の意見を尊重して、良好な環境の保全及び創造に努める」と述べている。

また、市の基本施策における「適切な市民参加の方策」、基本計画の策定手続きにおける「市民意見の反映」、基本計画の適正な進行管理のため「年次報告書について市民意見の提出」、さらに「市民の自主的な活動を支援」など随所に市民参加を盛り込み、市民に開かれた行政運営をめざしている点は、川崎市の基本条例の大きな特徴だろう。

(3) 環境基本計画の策定

基本条例では、総合的環境行政制度の中心に「環境基本計画」を位置づけ、その策定の根拠と構成、策定の手続きや進行管理の仕組み等を明記している。

環境基本計画は、公害対策から地球環境問題まで環境問題全般を対象として、環境行政の体系的で計画的な進行をめざす総合的な計画である。一方、これまで自治体が行ってきた環境管理計画は、策定根拠が明確でないことや実行性の担保が弱いこと、庁内の合意形成と推進体制が十分に確保できなかったこと、さらに市民参加の視点が薄いこと等から、その目的を実現するために十分に機能したとはいいがたい面が指摘された。川崎市の基本条例ではこうした限界を踏まえ、基本計画の位置づけや策定根拠の明確化、策定過程における市民意見の反映、年次報告書による進行管理等の改良点をいくつか導入した。

例えば8条で「市長は、環境行政を総合的かつ計画的に推進するため、地方自治法に定める基本構想を踏まえて環境基本計画を策定する」とし、基本計画を地方自治体の基本構想に直結する上位計画と位置づける。また、基本計画の策定にあたって「あらかじめ市民の意見を反映する必要な措置を講ずる」とし、市民参加を得て基本計画を策定する仕組みを導入している。

実際、1994年2月に公表した川崎市環境基本計画では、事前の計画素案の段階でその内容を発表した後に8週間の市民縦覧を行い、この間市主催の説明会を3回、市民団体等の要望による説明会を4回開き、市民に対する計画素案の周知と意見交換に努めた。この結果、市民、環境団体、事業者から計52通、延べ388件の意見が提出され、これらは環境政策審議会において基本計画の審議の重要な材料となるとともに、市の調整会議でも

様々に検討されてきた実績がある。

なお、環境基本法に基づき国が1994年12月に環境基本計画を策定したことを受け、近年は都道府県や大都市はもとより、中都市や市町村レベルまで環境基本計画を策定する動きが広がっている。

(4) 基本計画の内容

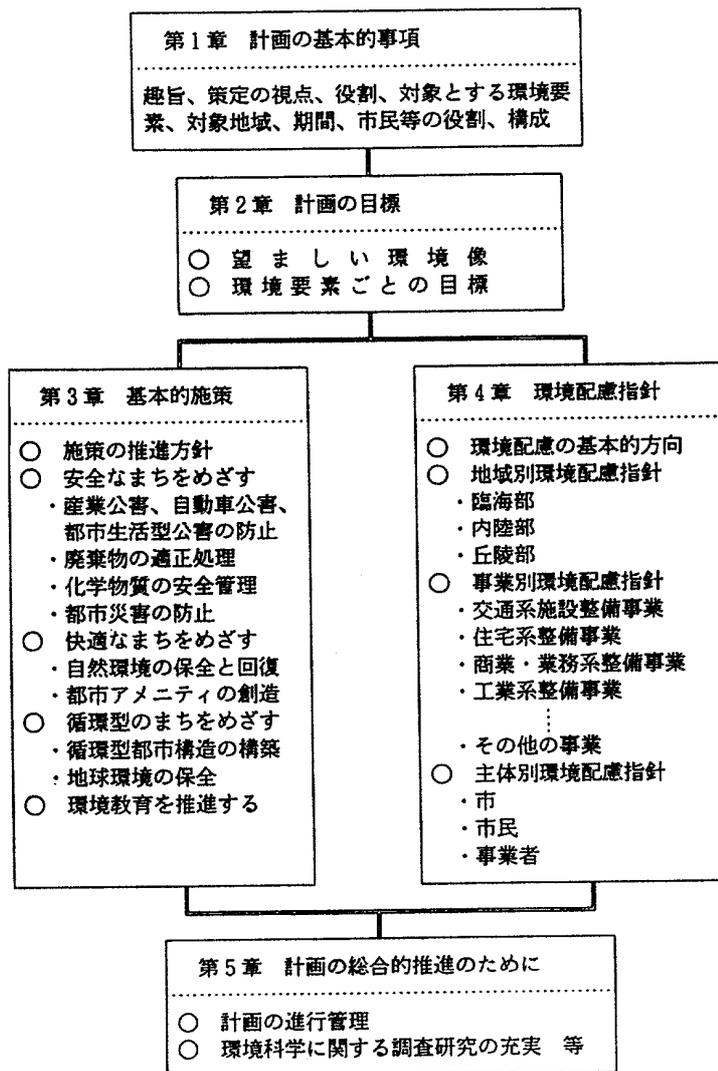
基本計画は、基本的事項、計画の目標、基本的施策、環境配慮指針、計画の総合的推進の5章から構成されている(図2)。

計画の目標では、望ましい環境像を掲げ、その実現に向けて環境要素毎に目標を定めている。また、環境要素の中で特に市域の環境の現状や社会状況等から緊急的な対応が求められる項目については定量的な具体的指標を設定している。

第3章の基本的施策は、目標の実現に向けて従来から実施してきた環境施策に加え、地球環境のように新しい分野の施策も含めて施策体系を構築し、施策課題を掲げている。

第4章の環境配慮指針は、環境資源を利用する際に配慮すべき事項を明らかにしたもので、地域特性を踏まえた配慮事項を示す地域別指針、開発事業について実施主体の配慮事項を示す事業別指針、さらに市、市民及び事業者が各々の行動において配慮すべき内容を示す主体別指針の3つから構成されている。

図2 計画の構成



(5)環境行政の総合的調整

基本条例制定に至る重要な要因の一つに、これまでの縦割りの行政から「環境」の総合性に基づく総合的環境行政に大きく転換を図るよう意図したことが挙げられる。このため、条例11条では、環境行政の体系的な推進に向けて内部で実質的に総合調整を行う仕組みとして「環境調整会議」を設置した。調整会議は、基本計画の策定や環境調査の実施等について必要な調整を行い、環境面からの一貫性と総合性を確保する場である。助役をトップに関係14局の長で構成する内部組織で、下部には各局課長級を構成員とする幹事会が置かれ、実務作業を処理している。

調整会議の開催状況として、基本計画の策定に際しては計画の構想を検討した初期から最終公表に至るまで約1年3か月を要したが、この間に調整会議を8回、幹事会を10回開催して総合調整を図ってきた。また、基本計画の進行管理面では、調整会議が環境施策の実施状況等を点検し、その実績を年次報告書として取りまとめる作業を行っている。これによって、関連する施策事業の進捗状況が明らかになり、具体的指標をはじめ計画目標の達成状況も示されるため、調整会議の構成員である各局は基本計画の実施に自らの役割と責任を果たすことが求められることになる。

さらに、調整会議の重要な機能として次に述べる「環境調査」の実施がある。これは、環境影響評価の実施に先立ち行政内部の総合調整と意思形成を図る仕組みであり、一つの事案の環境調査について4～5回の調整会議と幹事会が開催されている。

(6)環境調査制度 - 環境の視点から総合調整

川崎市は環境影響評価条例を全国に先駆けて制定した。しかし、この制度は個別の開発事業を対象に、基本計画の確定段階で環境影響評価を実施するため、環境アセスの実施時点では事業の中止も含む代替案の検討は実質的に困難となっている。

こうした環境アセス制度の経験を踏まえて、基本条例では計画プロセスが柔軟な早期の段階や上位計画の段階で環境への配慮を盛り込むことをねらいとする「環境調査」制度を新たに導入した。これは、調整会議における環境行政の総合的調整の一環として、環境に係る市の主要な施策事業の立案、民間事業に対する許認可方針や国、公団との協議方針等の作成に際して、早期の計画段階や方針立案段階で、環境の観点から望ましい選択であるか、環境に係わる配慮が十分なされているか等について、審議検討する仕組みである。

また、この制度は、環境に影響を及ぼすおそれのある市の施策や方針の立案段階から環

境への配慮を求めることによって、市の施策は環境政策を基底とするという基本理念を具体的に担保する手段となり、基本計画と各局の施策事業との整合性を確保する機能も担っている。制度は、1994年10月から運用が始まり、これまで10件近い事案を処理している。

(7) 環境政策審議会の設置

環境行政の適正な運用を期するためには第三者による監視体制が必要である。このため基本条例は、環境行政の重要事項について専門かつ中立的に調査審議する機関として「環境政策審議会」を設置している。環境政策審議会は、基本計画の策定や変更、環境調査指針の作成、年次報告書等に関して市長の諮問に応じて審議するとともに、市長の諮問がなくても市の施策を環境政策の視点から監視し、必要に応じて市長に対して助言、勧告ができる権限を持つ点で従来の審議会とは性格を異にする。

また、この審議会は委員構成の面からも特色がある。通常の審議会が学識経験者のほか市民代表や産業界代表、関係行政職員、議員等をメンバーとし20名程度で構成するのに対して、5人の学者や弁護士といった少数の専門家で構成する。しかも、委員の選任にあたっては、議会同意を得ることが条例で規定されている。

1992年11月に審議会が発足して以来、委員任期として3期6年近くが経過しており、これまで環境基本計画の基本的事項、環境基本計画の作成、環境調査指針の構成、1995年度版年次報告書及び1996年度版年次報告書について、計5件の答申を提出している。

(8) 年次報告書の作成と公表 - 基本計画の進行管理

計画の実行性を確保していくためには進行管理が最も重要である。基本条例では、調整会議、環境調査制度、環境政策審議会、年次報告書等を規定し、基本計画の適正な進行管理を図っていくこととしているが、特に重要な役割を担うのが年次報告書である。

年次報告書は、基本計画に基づき市が講じた施策や地域環境の現状、環境調査の実施内容等について毎年公表・作成し、市民の意見を求めるものである。市民は、これによって基本計画の進行状況を知り、施策の実施等について意見書を提出することができる。事後的であるが、計画の進行管理に市民参加が行われる仕組みである。

また、年次報告書の内容は審議会によっても審査される。年次報告書は、市民の意見書が提出された後に、条例の規定に従い市民意見書とあわせて審議会に提出される。審議会

は、意見書における市民の意見や評価を考慮して、市が実施した施策は妥当であったか、報告書の記載内容は適切であるか等について審議し、市長に指摘事項も含めて答申する。市長は答申を尊重し、翌年度以降の施策事業にその指摘を反映させていくことになる。

こうした仕組みは、基本計画という地域環境管理システムに対して、その進行状況に関する報告書を作成し、第三者が審査するという環境監査の発想に近い。しかも、審査ステップに市民意見を組み込むことにより、市民参加の下での監査プロセスとなっている。

第1回の年次報告書は、1994年度の実施状況をまとめたものを1996年1月に公表し、3月初めまで6週間にわたり縦覧された。この間に市民から意見書28通、184件の意見項目が提出され、審議会ではこれらの意見を参考に審議した。その結果市長に提出された答申では、市の施策として自動車排ガス対策の徹底を期すこと、地球環境対策の推進体制を整備すること等のほか、年次報告書に関して市民に分かりやすく記述すること、施策の実施状況に加えその効果や目標の達成状況についても言及すること、答申や市民意見に対する市の対応措置を記載することなど20数項目の改善を求めた。答申を受けて、市の調整会議ではその内容を確認し、指摘に従って各局で必要な措置を講ずるとともに、翌年の年次報告書の編集方針に指摘を反映し、作成作業を行った。

97年1月には第2回目となる1995年度実績に関する年次報告書を公表した。これについても同様の手続で市民意見を求めたところ21通、191件の項目が提出された。審議会では、これをもとに審議し、市の環境政策の対応方向や具体的指標の状況と評価のあり方等について答申を取りまとめ、97年4月市長に提出している。

5 自治体政策法務の課題

(1) 条例立法に係わる行政実務の視点

政策法務をめぐる主要な論点の一つに法と条例との関係がある。すなわち全国画一的な基準や仕組みで制定される法律に対して、自治体は憲法と地方自治法に基づき「自治事務に関して」、「法令に違反しない限りにおいて」、条例を制定することができるとされる。地域に固有な状況があり、対応に関して市民の合意が形成された場合に、自治体は法令との関係に留意しつつ、その範囲内で条例を制定することになる。こうした自治体の条例の制定権の範囲や法の先占領域との関係等については、法学的に多くの論考が行われて

きたが⁽²¹⁾、ここでは行政的な視点から、自治体が条例を制定する背景について考察してみよう。

例えば、1990年時点における川崎市環境基本条例の取組は、国や他の自治体の動向等といった要因から実施されたものではない。当時「環境基本条例」とよばれるものは熊本県や熊本市で制定されていたが、川崎市は自治体環境行政が転換期にあるという自らの問題意識のもとで、新しい環境政策の枠組みと行政体制の再整備の必要性を認識し、独自の手法を持つ条例の制定に踏み切ったのである。市の担当職員や市長がこうした認識を持った背景には、外部の学識者を含む二度にわたる検討委員会での議論が大きく影響しているように思われる。すなわち、行政内部だけの議論ではそこまで到達しえなかった認識が、外部の第三者による論議と提言によって、川崎市の環境行政の置かれている位置と新たな展開の必要性が実感され、職員の意識としても高められたのである。

このように自治体が、政策法務として新しい条例制度や行政手法を整備するケースは、法との係わりから実務的にいくつかパターンがあるように考えられる。

一つとして、明らかに現行の法制度では地域の課題に十分に対応できないとき、いわば地域の実態からみて法の不備を補うものとして条例や要綱を制定する場合がある。公害関連法のもとで新しい手法を盛り込んだ公害防止条例の制定や公害防止協定制等はこのあたりにあたる。また、規制項目や規制対象施設を拡大する横出し条例、法と同じ項目についてより厳しい基準を設定する上乘せ条例の例も、環境行政分野で自治体が条例の制定範囲を広げた取組として有名である。こうした場合に、自治体職員は、目前にある課題を解決するための最適な手法や仕組み、制度を研究し、実現に向けて努力することになるが、同時に新条例と法との抵触関係はどうか、類似の事例は他の自治体にないか、また類似の発想で制度化されている条例はないか等の点も含めて立法法務を行っている。

二つには、新しい問題や課題に対処するのに法制度がないケースである。この場合、自治体は、法の定めのない領域について、地域の課題を踏まえたオリジナルな発想と視点を活かしながら独力で条例づくりに当たることになる。例えば、当時の中央政府の段階では産業界と所管官庁、さらに当時の自民党商工議員等の猛烈な反対で法制化を断念した環境影響評価制度について、川崎市は法の制定を待たずに、1976年には環境影響評価条例を制定した。その際は、国内にモデルとなる事例がなかったため、条例案に関する市議会の答弁においても米国の国家環境政策法（NEPA）の文献を急遽翻訳して対応したという話が残っている。また、先述した川崎市環境基本条例についても、当時の公害対策基本法の

枠を超えた独自の制度づくりとして、創設の苦勞があった。

こうした場合、自治体の立法法務の視点からは、法との抵触関係等に留意するというのではなく、むしろ条例の独自領域において、どれだけ既存の法を超える先見的な理念や手法を整備しうるかが問われることになる。

三つには、法を受けて条例を制定するケースである。この場合、直接には、法を施行するために自治体にとって必要最小限の事柄を規定する法施行条例の形式がある。また法の理念や手法を受け、法制度に準じて地域的な工夫を加えて条例として制定する方法もみられる。例えば、法施行条例として、1997年制定の環境影響評価法に対応して、現在各地の自治体では法対象事業に関して環境影響評価の手続を定める環境影響評価条例の整備が進んでいる。また後者の例として、1993年の環境基本法の制定を受けて、多くの都道府県や政令市等で自治体の立場から環境基本条例を制定しているケースがあげられる。

これらの場合には、法に定める理念や手法、手続等と新しく制定しようとする条例との整合化をいかに図るかが、大切なポイントとなる。自治体の政策法務に携わる職員にとって、そうした意味で法制度の精緻な分析と正確な対応が求められるが、反面、法で既に定められた課題領域への対応であり、先行モデルが存在するという安心感があることも事実であろう。また、庁内の他部局や議会に対して、法に対応して条例を整備するという関係から、説得を行いやすい点もメリットとして挙げられる。

しかし一方で、条例の制定にあたって、自治体独自の理念や手法を新たに展開するというより、法の理念や手法の枠内で条例を立案するに止まることもよくみられる。また、国法が整備されると法の領域が広がり、その分、条例制定の範囲や自由度は制約されることがある。時には、従来からあった条例が法に適合しなくなるケースも生じてくるが、こうした場合には今日の地方分権の趣旨のもとで法と条例の役割分担を分析した上で、条例のあるべき姿を追求し、必要に応じて条例改正の手続を行うことになる。

その具体的な事例として、環境影響評価法がある。同法は、それまで閣議要綱という不十分な形で行われてきたアセスメント制度を法制化し、またスコーピングやスクリーニング等の先進的な手法が導入された⁽²²⁾という点で、それ自体は評価できるものである。だが、法が制定されたことによって、例えば自治体が条例で制度化してきた住民参加方式の一つである公聴会等の規定に関して「法対象事業について（法の規定を超え）事業者に新たな義務づけすることは違法」とする環境庁の見解⁽²³⁾が示されている。これによって、自治体はこれまで自らの制度に基づき独自の規定を運用してきたことが、法対象事業に関

しては違法とされるため、これを変更または削除せざるを得ず、自治体政策の立場からは後退というべきだろう。これは、環境影響評価法のなかで、地域独自の規定や仕組みを自治体が制定できるように、授權の規定を明記すべきであったと考えられる。

(2) 条例化の選択

さて、上記の一と二の場合には、条例を制定するか、要綱で対応するかは、自治体に任されることになる。その選択にあたってどのような点がポイントになるか、その基準はなにか、自治体職員の実感から述べてみよう。

一般には、ある課題に関して条例か要綱かの選択を考える場合、実務的には条例化作業の方が要綱制定作業よりもはるかに大変と考えられている。条例づくりには、法的な整合性や厳密性が要求され、庁内的にも原案作成の段階から法規担当課との十分な協議が必要となってくる。また、場合によっては市町村であれば県との、政令都市や県の場合には国の関係部署との調整が必要とされ、さらに議会での委員会と本会議という二段階に及ぶ審議への対応も、職員には相当に負担である。したがって、新たな制度づくり、とりわけ新条例の制定ということは、一般の職員の感覚からすると一大事業という受け止め方になる。先例踏襲の志向や、国・県が決めたことに従えばよいという発想が定着している自治体職場であれば、その差は一層大きくなるだろう。

こうした状況にもかかわらず、自治体が条例を制定する背景には何があるだろうか。

第一には、各々の自治体や行政分野によって大枠の方針があるように思われる。地域の課題に対して、条例主義でいくのか、要綱行政でいくのか、いわばその自治体の伝統があるようだ。例えば、川崎市の環境行政分野では、規制や制度をつくる場合にはできるだけ条例を制定することを本来として、条例になじまない、あるいは条例化するには未だ成熟していない等の要素が含まれるテーマについては要綱で対応する、というおおよその方針がある。一方、同じ政令指定都市である横浜市は、環境行政分野ではこれまで要綱や協定を中心に運用してきたが、近年の行政手続法・行政手続条例を受けて、条例づくりの志向もでてきたようである。

第二に、条例を制定することの意義は、条例案に関する議会での審議を受けて自治体としての姿勢や見解を正式な形で表わすことにある。ことに、その内容が事業者の諸活動に対する規制や義務を伴うものである場合は、要綱よりも条例の形で制定することが必要とされる。

第三に、条例化のメリットの一つは、事業者や市民に対する宣伝・啓発も含めて行政的効果が大きいことがあげられる。条例制定の場合は、新聞等のマスコミの注目度も格段に大きくなるため、地域社会に紹介され、事業者や市民に伝わる情報量も多い。したがって、条例は地域における認知度が高くなることが期待され、周辺自治体や国にその意図が伝わりやすいという効果が生じる。

自治体の長年の体質は、地方分権の高まりの中で次第に変わりつつある。とくに、環境行政分野では、自治体が地域の個性を活かして様々なアイデアを制度づくりに結び付けてきた実績がある。また、今日では環境保全に係わる市民活動が多様化し、市民の力を活用していくこと等が環境政策の主要な課題となり、自治体行政の質が問われ、条例か要綱かも含めて政策選択の幅は大きく広がっている。こうした時代こそ、政策法務の視点と取組が必要とされるだろう。

おわりに - 政策法務の発展に向けて

今日、自治体環境行政の対象は、公害防止や自然環境の保全等に止まらず、地域の問題から地球環境問題まで幅広い分野に広がってきた。それ故、複雑化する課題に的確に対応するために、従来のように行政が主導する規制手法だけでなく、広い分野にまたがる各部署の合意形成や協力体制の構築、また事業者の自主管理の促進、さらに市民参加の拡大や自主的活動の充実など、新たな視点と多様な政策手法に基づく環境政策が期待されている。そして、加速化する地方分権の流れの中で、自治体は自らの政策能力の向上に加えて、行政と市民の協働体制づくりについても新たな改革が求められている。

本稿で繰り返し述べてきたように、環境行政分野で自治体はこれまでも国に先行して、個性的な取組を行い、実績を上げてきた。いわば、自治体は環境政策法務について多くの蓄積があり、また自治体の先進的な政策法務が中央政府の環境行政に大きな影響を与えてきたことも見逃せない。実態的には、自治体と国の対等的関係が環境行政の質的向上に大きく寄与してきたのである。

むしろ、最近では地方の市町村で、ユニークなまちづくり条例や水源保全のための条例、土地利用規制の条例などが意欲的に発案されるようになってきた。小さな自治体でも、地域の多様な課題に対応するため、地域特性を踏まえた制度づくりへの要求が高まり、政策的

視点や政策法務の重要性が広がってきた証拠である。

もとより、環境行政は自治体が独自の発想を活かして大いに工夫してきた分野である。自治体環境行政には政策法務の発展に多くの可能性が残されており、地方分権の時代を迎え、各地で個性ある政策法務が試みられることを期待したい。

注

- (1) 例えば、我が国最初の公害防止条例は東京都で1949年に制定され、1950年には大阪府、翌51年には神奈川県条例と続いた。しかし、排出基準という制度がなく、規範も理念的なものに止まっていたため、具体的な実効性はなかった。その後、1967年に公害対策基本法が制定され、全国都道府県で急速に公害防止条例の制定が広がり、自治体レベルの公害対策は体系的に推進されるようになった。北村喜宣1997年『自治体環境行政法』良書普及会9頁以下参照
- (2) 自治体の環境影響評価制度は1976年に川崎市で「環境影響評価に関する条例」が制定され、これを契機に1978年北海道、さらに1980年東京都・神奈川県と環境影響評価条例が制定された。しかし、環境影響評価制度について国が法制化を断念し、1984年に閣議決定要綱に基づく制度（いわゆる閣議アセスメント制度）がスタートして以降は、自治体レベルでも条例よりも要綱により制度を運用することが主流となった。なお、1997年6月に環境影響評価法が制定されたことを受けて、自治体では法との整合化を図るための条例改正の作業や要綱を廃止し、条例を制定する動きが始まっている。自治体の環境影響評価制度の現状及び自治体の動向については、例えば淡路剛久1996年「自治体における環境影響評価制度への取組と法制化」『ジュリスト』有斐閣1083号46頁以下、猿田勝美1997年「地方アセスと環境影響評価法」『ジュリスト』有斐閣1115号67頁以下など参照
- (3) 政府の情報公開法の制定はようやく緒についたばかりである。1996年11月に政府の行政改革委員会は情報公開法案の要綱案を作成、これを受けて総務庁が各省庁と意見調整し政府原案を取りまとめている。
- (4) 条例の制定、監査の請求、議会の解散の請求、議員の解職、長の解職等については地方自治法74条～76条、80条、81条等に規定がある。
- (5) 廃棄物処分場の立地等の環境問題の争点について、関連情報を公開し、その上で住民の意見を投票制度によって聴く住民投票の試みは最近、各地の自治体でみられるようになった。例えば1997年6月に岐阜県御たけ町で産業廃棄物最終処分場の建設の是非について住民投票が実施され、同様に宮城県小浜市でも産業廃棄物最終処分場建設についての住民投票が実施された。
- (6) 天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著1989年『政策法務と自治体』日本評論社、阿部泰隆1993年『政策法務からの提言』日本評論社等を受け、ここ数年「政策法務」をキーワードとする論文や報告が多数発表されており、自治体職員の間でも関心が高まってきた。例えば、木佐茂男1996年「市町村アカデミーコーナー自治体法務と政策法務」『判例自治』ぎょうせい145号、天野巡一1997年「政策法務の

取り組みかた」『地方自治職員研修』公職研等参照

- (7) 地方分権推進法に基づき設置された地方分権推進委員会から1996年3月中間報告が発表され、これを受けて同年12月に機関委任事務の廃止等を盛り込んだ第1次勧告が提出された。さらに、1997年7月には地方公共団体に対する国の関与等のルールや必置規制、国庫補助負担金等の内容に関する第2次勧告が、同年9月に地方事務官等に関する第3次勧告、同年10月には第4次勧告が政府に提出されている。地方分権推進委員会事務局1997年「分権社会の創造に向けて」参照
- (8) 例えば岡田行雄1997年「地方分権と政策法務」『地方自治職員研修』公職研413号では、政策法務の領域として、法令運用法務、自治立法法務、訴訟法務に財政法務を加えている。
- (9) 筆者はかつて自治体の水質保全部門においてこうした規制措置の運用を行っていた。他自治体の状況も含めて水質汚濁防止法に基づく規制措置の運用状況について、例えば北村喜宣1997年『自治体環境行政法』良書普及会202頁以下参照
- (10) 前掲の(7)を参照のこと。
- (11) 政府は1967年公害対策基本法を制定したが、効果が十分に上がらなかった。このため、1970年の臨時国会（いわゆる公害国会）で同法は「経済との調和条項」の削除を含めて改正され、あわせて大気汚染防止法等の14の法律が制定された。
- (12) 協定制度の先駆的事例として、1964年横浜市と市内企業との間で当時の法の規制よりも厳しい内容を盛り込み締結された公害防止協定がある。原田尚彦1981年『環境法』弘文堂164頁以下「公害防止協定」の項参照。
- (13) 1969年改定された東京都公害防止条例は、設置の許可制と立地規制等、法よりも厳格な燃料基準、施設基準の設定などを制度化したが、これはその後の公害国会における法律の制定・改定にあたり、都条例の内容が事後的に国法で認知されるきっかけとなった。なお、地方自治体における環境行政の発展及び公害防止条例の意義と内容等については原田・前掲(11)の138頁以下参照
- (14) 川崎市では1971年10月に公害対策審議会に「公害行政諸制度について」諮問し、翌72年1月答申を受けた。これをもとに同年3月公害防止条例を公布、9月より施行。
- (15) 各地で廃棄物処分場に関する訴訟は頻発している。例えば、東京都日の出町の一般廃棄物処分場に関する訴訟は、東京多摩地区の一部事務組合であるの三多摩地域廃棄物広域処分組合に対して、住民が第1処分場へのごみ搬入禁止と地下集水管の水質データ開示を求めて起こした例である。また第2処分場について建設差し止めの提訴を行っている。
- (16) 武蔵野裁判の経過と意義について、例えば鈴木庸夫1994年『開発規制と条例・要綱』地方自治総合研究所23頁以下参照
- (17) 川崎健次1996年「最近の環境基本条例の特徴と実際」『資源環境対策』32巻1号45頁以下参照
- (18) 川崎市環境問題研究委員会1988年4月「豊かな都市環境の創造に向けて - 21世紀をめざす新たな環境対策の確立」参照
- (19) 川崎市総合的環境行政制度検討委員会1991年8月「総合的環境行政制度の創設に向けて」参照
- (20) 本章の内容は、拙稿1994年「川崎市環境基本条例と環境基本計画の試み」『地域開発』第359号日本

地域開発センター及び1997年「自治体環境行政の新たな展開」『環境と公害』第26巻第3号等を参照。

- (21) 例えば阿部泰隆1992年『自治体政策と条例』地方自治総合研究所 3ページ以下、北村喜宣1997年『自治体環境行政法』良書普及会15ページ以下等参照
- (22) 環境影響評価法を論じたものとして、例えば鎌形浩史1997年「環境影響評価法について」『ジュリスト』有斐閣1115号36頁以下、淡路剛久1997年「環境影響評価法の法的評価」同50頁以下、猿田勝美1997年「地方アセスと環境影響評価法」同67頁以下、大久保規子1997年「環境影響評価法の意義」『法律時報』日本評論社 858号12頁以下、淡路剛久1997年「環境アセスメント法とその問題点」『環境と公害』岩波書店VOL.27NO.1 2頁以下など参照
- (23) 例えば1997年第140 回国会衆議院環境委員会における環境庁企画調整局長答弁等