

セッションのまとめ

坪郷 實

本セッションでは、法制度化と環境政策について自治体に焦点を当てながら、法律学、政治学、自治体行政のそれぞれの観点から報告が行われ、報告に対して国際政治学の観点からのコメントが行われ、その後討論を行った。

初めに、大阪市立大学法学部の阿部昌樹さん（法社会学）の報告「環境行政における中央＝地方関係 公害防止協定を手掛かりに」が行われた。阿部報告では、公害対策の政策手法として知られる自治体における公害防止協定を手掛かりに、環境行政における中央＝地方関係が問われた。というのは、1990年代においても、新たに多くの公害防止協定が締結されているからである。報告では、公害防止協定の歴史を振り返りながら、これが日本人の法意識の中に、目的合理的に法を使う道具主義的な新しい法意識が共有され始めたことを示す事例であること、特定企業に妥当するローカルなルールが地方レベルで形成されてきたことが明らかにされた。さらに、これを通じて垂直型の中央＝地方関係がゆらぎ、水平型の中央＝地方関係の発展の可能性が提示された。

自治体は、住民にとって身近な存在であることから、公害に取り組むのが当たりまえとされ、住民の期待に対応するためと、自治体の責任感との相互作用によって、新しい手法である公害防止協定が締結され、普及した。これは、法の不備のため「権限なき行政」であった。このような中で、自治体職員が、法を道具として、法を柔軟に使用し自治体固有の問題に対処する道具として使うようになったとし、分権化の必要性和自治体の政策法務の重要性が指摘された。

次に、日本女子大学家政学部の住澤博紀さん（社会民主主義論、ローカルパーティ論）

の報告「法制度化と政党の役割」が行われた。住澤報告では、環境政策の法制度化における政党や地方議会の役割が議論された。現在、自治体が積極的に環境行政に取り組み、直接請求など市民活動が活発であるのに対して、この自治体行政と市民活動の狭間で、政党や地方議会が埋没している。さらに、神奈川ネットワーク運動や東京・生活者ネットワークなどのローカルパーティの動きや巻町などの住民投票などの事例が検討され、ローカルパーティ東京市民21の代表委員としての活動も踏まえて、地方議会と政党の活性化のためには外部システムと競合するしかないとして次のような4点の問題提起が行われた。

住民投票を議会の議決に対して拒否権を行使できるような補完的な意思決定機関として制度化し、議会の外に競争相手を作る。

政策課題の設定や政策立案の過程で、政党が外部の市民組織にこの部分を委託する。民主党の「市民がつくる政策調査会」などの例。

先駆自治体の業績が、行政に帰するだけでなく、議会もまた共有できるなら、自治体間の競争は、議会間の競争として把握できる。

Jネットが目標としているように、ローカルパーティ間の競争が実現すること、以上である。

三番目に、川崎市環境局環境企画室の田中充さんから、「自治体環境政策法務 川崎市環境基本条例の制定の現場から」と題して、先駆自治体の事例について報告があった。田中さんの報告では、環境基本条例のもとで総合的環境政策を展開している川崎市の例を通じて、環境問題において自治体が果たすべき役割と共に、自治体の環境政策法務の実態が明らかにされた。市民に身近な行政を行う自治体は、地域の環境問題に対して、総合調整機能を持ち、市民のニーズを踏まえた地域政策の立案と展開を行い、情報公開と市民参加を進めるという役割を担っている。川崎市は、この点について国に先行して1991年に環境基本条例を制定して、取り組んできた。

この環境基本条例では、環境行政が総合的環境行政と位置づけられている。環境基本計画では、定量的な数値目標を盛り込み、年次報告書により、基本計画の進行管理が行われている。報告では、自治体が国の制度や理念が明らかでないあるいは十分でない問題について独自の法制度化をしていくために、政策法務が重要であること、市民の声の政策化という市民参加の推進の重要性などが、具体的に明らかにされた。

次に、この3つの報告に対して、早稲田大学政経学部の山本武彦（国際政治学）さんから、ガバメントよりもより包括的な概念である「ガバナンス」の観点からコメントが行われた。ガバナンスとは、システムの維持ないし変更に関わる規範・ルール、あるいは意思決定手続きの形成に関わる政治過程と定義できる。このガバナンスは、コーポレートガバナンス、ローカルガバナンス、ナショナルガバナンス、グローバル（インタナショナル）ガバナンスという4層に、さらに国際的なNGO活動を視野に入れたシビックガバナンスを加えた同心円的な5層構造として捉えられる。

阿部報告に対して、公害防止協定に関連して、具体的ケースでは住民内部で利害対立がある場合これをどのように調整するのかという利害調整の政治の問題、さらに新たな水平型の中央地方関係が新しく中央地方関係に緊張関係を生み出さないかという問題が出された。

住澤報告に対して、議会間競争が地方にとって市民にとって、プラス指向のインセンティブを持っているのかどうか、競争のネガティブな面について質問があった。

三人の報告に共通のキーワードである分権化の重要性が確認された上で、田中報告に対して、地方自治体による上乘せ・横出しは有意義であるが、逆に、大規模小売店舗法などのように、小売り業者の要求と、消費者の要求あるいは外圧（米国）とが対立する場合、市民間、あるいは自治体と市民の間の緊張関係が生まれる場合があるのではないか、という疑問が出された。

休憩の後、会場の三人の方から発言があった。

まず、福島自治研修センターの宗前清定さんから発言があった。阿部報告と田中報告では、地域の課題は比較的自明のものとしうるという前提に立っているが、現実には自治体職員にとって、課題を発見すること自体が困難であるという状況がある。これについてコメントを求めたい。

次に、愛知県稲沢市議の野々辺尚昭さんより、田中報告に対して、条例の制定は誰の提案であったのか、年次報告書の縦覧方法はどのようにしているのか、また報告書の簡単な内容を広報などで公表しているのか、審議会からの答申はどのように処理されているのか、について質問が出された。

三番目に、佐賀大学の畑山敏夫さんより、住澤報告に対して、地方議会のあり方を変えていくのは非常に大事だが、日本でローカル・パーティが可能であれば、どういう形が可

能なのかについて聞きたいと、発言があった。

山本さんの報告者へのコメントと会場からの発言に対して、さらに各報告者間での相互のコメントを含めて、報告者から次のような発言があった。

阿部さんからは、山本さんのコメントに対して、次のような答えがあった。昭和四 年代以後、自治体行政は、環境保護と地域の経済発展についてバランスを取り、常に利害調整の政治をしてきた。しかし、この調整は職員や市長のバランス感覚に基づくインフォーマルな形であり、可視性がなかった。これからは、田中報告にあるように、利害対立を表に出した上でそれを調整するという調整のプロセスがみえるような形、フォーマルな調整が必要ではないか。そのためにも、自治体の政策過程への市民参加が重要である。この点は、田中報告でも市民の視点を反映させるような手続きを条例や計画レベルに組み込んでいくという事例が述べられている。自治体が、市民のニーズを慮るのではなく、市民が積極的に行政過程・政策過程に入っていく、市民のニーズを可視化していくことが重要である。この過程の中で、コンフリクトを表面化させ、その上で調整するという行政の透明化を図ることが必要である。

次に、地域の課題をどう発見するのかという点については、自治体の職員は、国家公務員とは違って、自治体の職員であると共にその地域で暮らす生活者である。その意味では、自治体職員は、生活者として、地域のニーズや問題を感知できるアドバンテージを持っているのではないか。

住澤報告について、歴史的には、自治体の政策過程の中で議会が果たしてきた大きな役割は、行政のイニシアティブに対して拒否権を行使することであった。この拒否権を回避するためにも、公害防止協定は有用な道具だったという事情がある。住澤さんの提起は、この単なる拒否権発動者としての役割を越えた議会の役割についてであり、議会が政策イニシアティブをどこまで担えるのかという問題である。その場合政党や議員個人と、地域の住民運動団体や地域の政策指向の大学関係者などとの連合が重要になってくる。

住澤さんからは次のような発言があった。阿部報告では、公害防止協定や自治体の政策法務の展開の中で、中央集権の中央地方関係が揺らいでいるという事実からの指摘は興味深かった。しかし、地方議会の問題は、現状では事実関係から入っていくことは難しい。

田中報告では、年次報告書の縦覧の間に市民から28の意見書が出されたという話が

あったが、これだけで市民参加があったとは言えない。この意見書は、大体環境関係の市民団体であろう。これに対して、川崎市議会は60数名の議員がいるが、むしろこの議員のほうが地域の多様な層を代表しているはずである。議会という本来市民を代表するところからの発言がないままであることに問題がある。

山本さんの指摘した議会間競争の問題についてであるが、これには画一化の傾向という問題がある。先駆自治体は別にして、高齢社会や女性行動計画や環境基本政策についての行政の動きは、大部分が中央官庁の作ったガイドラインや民間のシンクタンクにそったものであり、画一化が進んでいる。議会が機能しているのであれば、地域の多様性や特殊性が反映されるはずである。ここに地方議会の役割があるはずである。

畑山さんの質問についてであるが、現在、地域には、革新系のグループ、生活者ネットワークのような生協運動を基盤とするグループ、「東京市民21」のような大政党とは違う地域の独立したグループという3通りのグループがある。この併存の中で明らかになったことは、自分のグループの拡大ではなく、ローカルパーティについては、地域で3つも4つも多様なローカルパーティができ、それらの間にネットワークができることが重要であるということである。その時、初めてローカルパーティが強くなる。地域でたくさんの政治グループが併存することが重要である。

田中さんから、次のような発言があった。条例の制定について、政策として発案したのは首長であるが、その発案の前に、行政レベルで市職員により10の課題が提起され、市長によってその中にあった環境基本条例が採用された。この市長の発案を、審議会の研究者メンバーと市職員で、必要性・合理性・妥当性に照らして具体化した。年次報告書の縦覧については、報告書を2500部刷り、このうち2000部を配布した。他に概要版の配布や広報誌での宣伝、インターネットなどを利用した。審議会の答申については、関係部分を各部局が検討し調整を始め、5月から7月までの3カ月ぐらいで、方針を作る作業をしている。

さらに、田中さんから、統一的基準を基礎にして自治体の地域個性が発揮されることが重要であること、市民が直接に意見が出せる制度の重要性が指摘された。(テープ切れのため、論点のみを記した。)

当セッションでは、自治体に焦点を当てて、環境政策の法制度化の問題を議論した。報

告や議論の中で、多くの重要な論点が提起されたが、特に印象的な点をまとめておきたい。第1に、地域の課題に答えるために、自治体が、環境政策の領域で、既存の法・制度の上乗せ・横出しという実践を積み重ね、政策法務を発展させてきたこと、そして、これが現在の分権化の流れを推進していることである。多くの発言者によって、政策法務の重要性が指摘された。第2に、市民参加の問題が焦点になっており、市民が公共政策の源泉である。市民参加を考える場合、市民の計画・政策過程への直接的参加と、地方議会を通じての参加の回路とがある。後者について、地方議会の改革が必要である。この関連で、地域での新しい政治主体であるローカル・パーティの問題も提起された。第3に、今回は議論する時間がなかったが、自治体の環境政策は、国際関係やNGOの国際的な活動からも照射される必要があることである。

（なお、各報告や発言については、当日の録音テープに基づき司会者の責任でまとめたものである。報告の詳細については、本年報の報告者の論文を参照されたい。）