

特別区における環境基本条例の制定過程分析

藤井康平

I. はじめに

1992年6月にブラジルのリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議」により、環境保全への取り組みは世界共通のアジェンダとして広く一般に認識されるようになった。この「地球サミット」では、同時に分野・セクター別の基本的な行動指針が取りまとめた、全40章からなる「アジェンダ21」が合意されており、この第28章は「持続可能な発展のための地方自治体のイニシアティブ」と題され、環境保全に関する地方自治体の役割が以下のように定められている。

「アジェンダ21で提起されている諸問題とそれらの解決のための方策は、それぞれの地域社会における活動に根ざしているものであることから、アジェンダ21の諸目標を実現するためには、地方自治体の参加と協力が決定的な要因になる。地方自治体は経済的、社会的、環境保全的な基盤を建設し、運営し、維持管理するとともに、企画立案過程を監督し、地域の環境政策、規制を制定し、国家及び国家に準ずるものの環境政策の実施を支援する。地方自治体は市民に最も直結したレベルにある統治主体であり、持続可能な開発を推進する市民を教育し、動員し、その期待・要求に応じていく上で重要な役割を演じている」(アジェンダ21、第28章)

以上のように、第28章では地方自治体が環境保全に対して果たすべき役割が規定され、同時にイニシアティブを発揮するよう求められており、環境問題に対する地方自治体の重要性を表明している。この地球サミットの流れを受け、翌1993年には日本でも「環境基本法」が制定され、それに基づき「環境基本計画」が策定された。この世界・国レベルの動きに反応するかのよう、1990年代中盤から、都道府県・政令指定都市レベルの地方自治体(広域自治体)でも環境基本条例や環境基本計画といった、いわゆる環境基本政策の策定が進み、現在ではほぼ全ての広域自治体が環境基本政策を策定するに至った。

一方で市町村レベルの基礎的自治体においても、2005年現在で全体の約50%に当たる727団体が環境基本条例を制定し、約35%に当たる516団体が環境基本計画を策定するなど、環境基本政策の導入は進行しつつあり、アジェンダ21で宣言された地方自治体に関する役割の法的な整備が整いつつある¹⁾。

しかし広域自治体と基礎的自治体では状況が若干異なっている。都道府県レベルの広域自治体は環境基本法によって環境基本条例の制定が実質的に義務化されている一方で、基礎的自治体にはそのような制約はない。これは上位自治体としての都道府県の政策にフリーライドすれば、基礎的自治体はわざわざ環境基本条例を制定しなくてもよいことを意味している。しかし実際には多くの基礎的自治体が環境基本条例や

それに類する条例を制定しているのが現実である。このような観点から、基礎的自治体における環境基本政策の導入理由を「環境を守らなければならないから」という単なる規範論で語ってしまうと、環境政策の本質は見えてこない。

そこで本論文では、基礎的自治体における環境基本政策の導入過程を、特に環境基本条例に焦点を当て、隣接する二つの特別区——世田谷区と目黒区——の事例をもとに明らかにする。その際に、東京都との関係や他自治体との関係といった観点も含めて分析を行いたい。

II. 世田谷区と目黒区における環境基本条例

本節では世田谷区と目黒区という隣接する二つの特別区における環境基本条例の制定過程を分析する。環境基本条例の制定は世田谷区が1995年、目黒区が2000年である。両自治体ともに過去の取り組みから一般に環境先進自治体として認識されているが、環境基本条例の制定年、その内容、制定過程ともに異なっている。なぜこのような差異が生まれるのかを分析することで、環境基本政策が策定される理由が多様性に富んでいることの一部を明らかにする。なお、本節の内容は文献と区の担当者へのインタビューとで構成されている。

II.1. 世田谷区環境基本条例

「世田谷区環境基本条例」が施行されたのは1995年4月1日であるが、最初に環境基本条例に関しての話題が出てきたのは1991年の区議会であり、公明党・共産党・社会党・生活者ネットワーク^④の区議会議員から世田谷区は環境基本条例を制定しないのかという質問が出たことに始まる。区議会での意見を受け、区は1993年から庁内で検討委員会を設け、環境基本条例についての検討を始める。翌1994年9月の第3回区議会定例会に環境基本条例案を提出し可決、公布を経て1995年4月1日に施行された。

世田谷区の環境基本条例制定時期は、基礎的自治体としては早い時期にあたる。区議会議員の質問が出た時点で国の環境基本法、東京都の環境基本条例(1994年施行)ともに制定されていない時期であった。

世田谷区の環境基本条例制定の嚆矢は区議会での議員の質問であったことは先に述べた。公明党・共産党・社会党・生活者ネットワークからの共同質問であったが、当時の世田谷区議会はオール与党であり、純粋に革新勢力からの対立意見提出と見なすことはできない。しかしながら環境問題に関心が高い生活者ネットワークの議員が存在するなど、世田谷区の議員は環境に関して先進的であった。環境基本条例制定に関する質問をした当時の議員がどこから情報を得たかという詳しいことはわからないが、恐らく国や東京都の制定状況を見据えたものであったのではないかと、ということが言われている。質問から2年後に庁内で検討委員会が設置され、担当である環境計画課を中心に条例の内容、文言等について検討が進められていくが、そこで参考にされたのは同時並行的に進められていた「世田谷区基本構想」である。1994年9月に制定された基本構想では、3つの基本理念として「人間尊重のまちづくり」「区民自治の確立」とともに「環境と共生する社会の実現」が挙げられており、当時の区長の方針も重なって、世田谷区として環境保全を積極的に推進する立場を明確にしていた。この基本構想に基づいて環境基本条例も検討が進められていた。また世田谷区よりも早期に環境基本条例を制定していた自治体を参照していたようだが、具体的な参照先は明らかになっていない。一方で検討するにあたって住民からのパブリックコメント等を求めることはなく、主に担当課を中心とした検討委員会という庁内ワーキンググループが制定の中心を担っていた。このように世田谷区の環境基本条例は区議会議員の質問に端を発し、同時並

行的に進められていた世田谷区基本計画との兼ね合いを受け、検討委員会という庁内ワーキンググループによって制定に至った。担当者話によれば、発端となった区議会議員からの質問がなければ、環境基本条例は制定されなかった可能性があるという。

条例の内容については、世田谷区の環境基本条例の大きな特徴として、環境配慮型制度を導入したことが挙げられ、それらは環境基本条例第11条から第15条に記載されている。具体的には環境に大きな影響を及ぼす開発事業を行う事業者に対して環境配慮の方針を示した環境計画書の提出と関係区民への説明を要請しており、計画を実施するには庁内の環境配慮幹事会での検討、環境審議会への報告を経なければならない。当時環境配慮型制度を導入した自治体は少なく、この意味で世田谷区の施策は画期的であった。

II.2. 目黒区環境基本条例

「目黒区環境基本条例」は2000年12月に制定されている。制定のきっかけとなったのは前年1999年第1回定例会における区長の所信表明演説であった。この所信表明で区長は区政の柱の一つとして環境への取り組みをあげ、環境基本条例の制定、環境基本計画の策定、ISO14001の認証取得を目指すことを明らかにしている。

それまでの目黒区の環境行政は1997年に策定された環境保全行動指針に基づいて行われており、環境学習や環境家計簿、環境研究会といった具体的な施策を展開してきている。しかし条例でも計画でもない形であったため、区政の基本理念の一つに取り上げられるに至って、単なる行政計画の一つとして推進する形でのよいかという意見があった。そこで担当課で議論をした結果、区全体の環境政策の見直し、再構築が必要であるとの結論に達し、区民の総意として環境保全の新たな枠組みである環境基本条例の

制定が必要であるとの提案がなされている。また当初はISO14001の認証取得を優先的に目指していたようだが、ISOだけでは区が環境への取り組みを区政の柱とすると言っても区民に対するアピールとしては弱い。そこで理念をはっきりとさせるために環境基本条例を区民の総意で制定するという形をとり、その上で環境基本計画の策定を行い、最後にISO14001の認証取得を行うという流れが出来上がった。

以上のような区長の所信表明と担当課内での議論の結果、1999年度に環境基本条例制定に向けた取り組みが始まる。条例制定にあたってまずは担当課である環境保全課の二人の職員による文言検討が行われ、従来の拠り所であった環境保全行動指針の見直しがなされた。当時は1997年の保全行動指針策定時から3年程度しか経過しておらず、基本的な社会の流れは変わっていなかったものの、2000年には都区制度改革による都から区への清掃事業移管、循環型社会形成推進基本法やグリーン購入法の制定が予定されており、環境への取り組みが国レベル、都レベルの双方でダイナミックに変動する時期でもあった。そのために環境基本条例制定では環境保全行動指針は参考にするものの、清掃移管や循環法を配慮しつつ新たに作り直す方向性が定まった。

環境基本条例の制定に当たっては、「区民の総意として」との位置付けを明確にするために、区民意識調査や地域懇談会、ワークショップ、学識経験者による環境懇談会などを通じて幅広い方向からの意見収集を図った。環境懇談会では条例の大きな方向性を検討し、その中の専門部会で区民意識調査やワークショップを行っている。区民意識調査はアンケート形式で行い、回収率38%とこの分野のアンケートとしては高い回収率を得た。また同時に並行して北部地区と南部地区それぞれで地域懇談会を行い、区民の直接的な意見を幅広く取り上げる機会を確保

した。これらに基づいて2000年9月に目黒区環境基本方針を策定し、この指針の中で環境基本条例制定の必要性、環境基本計画の策定、ISO14001の認証取得への取り組みを始めとした区の環境政策のあり方を環境懇談会として提言している。

この提言を受けて、区側は環境基本条例の文言検討に入る。実際に条例の文言を作成したのは先に挙げた担当課の2名であり、環境懇談会やワークショップ、地域懇談会等の結果を踏まえて作業に当たっている。文言作成段階では目黒区と人口構成・産業構成が似ている市区の条例を参考にしており、隣の世田谷区、調布市、仙台市等が参考対象に当たった。特に当時ワークショップが盛んで環境先進市と言われた仙台市からは資料の送付を受け参考にするなど、積極的に動いた一方、隣接する世田谷区は条例制定が1995年と5年の歳月が経過しており、条文そのものの時代背景が変わってきたこともあって特に重点的に参考にしたということはないという。

以上のような方法で条例案を作成し、環境懇談会での話し合いの後に課長級職員で構成する環境整備担当者会議にかけて了解を得、さらに上層部の政策会議にかけて区内の了解を得た。そして2000年度第4回定例会において議決され、翌2001年4月1日に施行された。また同時期に目黒区基本計画も全面改訂されており、その中で新たな基本構想の三つの基本理念の一つに「環境と共生する」を掲げ、1999年の区長の所信表明演説に掲げられた施策も重点施策として盛り込まれている。

目黒区環境基本条例では、第四条で区の責務に関して以下の七項目が挙げられている。すなわち「公害の防止」「循環型社会の形成の推進」「緑、水、生き物等からなる自然環境の保全」「人と自然との豊かなふれ合いの確保」「まちの美化及び良好な景観の保全」「地球環境の保全」

「全各号に掲げるもののほか、環境への負荷の低減に関する事項」である。このうち「循環型社会の形成の推進」と「まちの美化及び良好な景観の保全」は目黒区の環境基本条例の特徴として挙げることができる。まず「循環型社会の形成」については2年前に制定された循環型社会形成推進基本法の影響を受けているのもさることながら、目黒区が以前から重点的に取り組んできたリサイクル・廃棄物行政を環境基本条例でも明確に位置づけたと理解できる。次に「美化及び良好な景観の保全」については、ワークショップから出た意見を取り入れたという。担当課は美化については環境基本条例とは毛色が若干異なると感じていたものの、住民の意見を取り入れるという観点から条例内に組み込まれている。

以上のように目黒区の環境基本条例は区長の所信表明というトップダウンで制定の検討が始まったものである。ではなぜ区長は2000年前後に環境を区政の柱にするとしたのか。

まず区長の独自色を出現ということである。当時の区長は1998年に初当選を果たし、区長としてのキャリアをスタートさせたばかりであった。1999年第一回定例会は当選から半年後のことであり、自分の核となる施策をそろそろ打ち出していくには絶好の機会であったと考えられる。数ある分野の施策の中で環境を選んだのは、目黒区が従来リサイクル・廃棄物分野で成果を成しとげていたことに加え、2000年が目黒区の環境行政にとって大きな転換点になる可能性を持っていたことも大きい。2000年前後は清掃事業の都から区への移管を始めとして、循環型社会形成推進基本法やグリーン購入法、東京都の環境確保条例や東京都環境基本計画の改訂など、法・条例整備が進む時期であり、その動きに合わせて目黒区として、また区長としても環境行政を柱として打ち出すことが容易な時期であった。つまり何か自分の特徴ある施策を打ち

出したい区長と、環境行政における国や都の大きな流れが目黒区の環境基本条例を制定に導いたと言える。実際に区長を除く職員は環境保全行動指針が既に実質的に環境基本条例の役割を果たしている状況で、新たに環境基本条例を制定しようとする動きをみせず、区長の所信表明がなければ恐らく環境基本条例は制定されていなかった可能性が大きい。

このような区長のトップダウンでの決定を受けて環境基本条例の検討が始まるが、区は住民へのアンケートやワークショップ、地域懇談会など積極的に住民の意思を取り入れようとしている。しかしながら住民から環境基本条例の制定に関して積極的な要望や働きかけがあったわけではない。既に環境保全行動指針で住民に対して様々な施策を行っており、新たに条例を作ることに住民は強い選好を持っていなかったようである。住民にとっては理念的な環境基本条例よりも、具体的にどのような施策を行うかといったことが重要であり、環境基本条例の制定は従来の環境保全行動指針から環境行動原則の枠を移す程度のことには他ならなかった。

また目黒区の環境基本条例制定過程において特徴的なのが学識経験者による環境懇談会が設置されていたことである。通常自治体の環境基本条例はその条文で環境基本計画の策定と環境審議会の設置を明言し、条例制定後に環境審議会が発足、そして審議会が環境基本計画の策定に関与する、という一般的な流れを作り出している。つまり環境基本計画策定時には専門家の関与があるものの、一般的に環境基本条例制定時には専門家の関与は見当たらない。しかし目黒区は条例制定時から環境懇談会を設置し、学識経験者を始めとした委員の意見を取り入れたりと、専門部会でアンケートやワークショップを行ったりと、条例制定に占める環境懇親会の役割は非常に大きいものとなっている。

II.3. 分析

まず環境基本条例制定を「誰が」推進したかである。政策の導入に対しては先行研究から首長の影響力が強いと言われているが、これに当てはまるのは目黒区である。一方で世田谷区は区議会での議員の質問が発端となっており、条例制定というアイディアの出所は異なっている。しかしながら世田谷区も条例制定の機運が高まってくると、区の基本構想で環境を重視する姿勢を打ち出し、その基本構想に則って行政として環境保全を推進し、環境基本条例制定に動いた。基本構想は区長の政策方向性を示すものであることから、制定推進時における区長の影響力を窺うことができる。条例のアウトラインや文言を具体的に練る段階になると、両区ともに担当課内での検討が主になり、そこに区議会が積極的に関与したという形跡は見られない。このことから条例導入の入り口部分に関しては様々なチャンネルがあるが、これが最終的には首長に認識され、自治体全体としての政策に昇華されていると見る事ができる。実際の検討段階での外部アクター(専門家や市民)の影響力という点では、職員のみで進めた世田谷区には見られないが、目黒区は区民へのアンケートの実施や専門家による環境懇親会を設置しており、条例制定にある程度の影響力があったように見て取れる。都道府県における環境基本政策制定過程分析の先行研究では、策定に関して住民や専門家の影響力はあまり見られないことが示されているが、目黒区の事例からすると、基礎的自治体では必ずしもそうではないことが示唆される。これは基礎的自治体が住民に最も身近な自治体であり、その政策が自身の生活に大きな影響を及ぼすことに関係があるだろう。

次に両区が環境基本条例を制定した理由である。世田谷区が条例を制定した1995年は環境基本法制定から2年後、東京都環境基本条例制定の翌年であるが、実際に議会から質問が出たの

は1991年と地球サミットよりも早い。庁内で検討委員会が発足したのは1993年であり、この点から国の環境基本法や都の環境基本条例の動きとほぼ並行して検討が行われていると言える。ここから国際的な潮流や国・都の影響を存分に受けていると思われる。一方の目黒区は2000年制定と世田谷区に比べ若干遅いが、1997年に実質的には環境基本計画であった環境行動指針を定めていることから、実質的な制定時期に関しては必ずしも他自治体と比べて後れを取っているとは言えない。やはり目黒区も国際潮流や国の環境基本法、東京都の環境基本条例といった社会的な流れの中を受けて、1990年代前半から中盤にかけていくつかの環境政策を策定している。2000年は都区制度改革による清掃事業の移管、循環型社会形成推進基本法やグリーン購入法の制定といった、国レベル、都レベルで環境政策のターニングポイントとなった年でもあり、そのような流れが区長に新たに環境基本条例を制定する契機を少なからず与えたと考えられる。

このように両区とも国際潮流や国・東京都の影響を多分に受けている。都道府県レベルの自治体が国の環境基本法制定に大きく影響を受けるといふ先行研究^⑧が示すように、基礎的自治体である両区も上位自治体である東京都の環境基本条例の影響を受けていることがわかる。ただし都道府県の場合は国の環境基本法制定の影響が大きく、これに喚起された自治体の条例検討開始に刺激されて、国に追随するつもりでなかった自治体も動き出し、一斉に制定の波が起こった(伊藤[2002])。一方で基礎的自治体は2005年現在でも条例制定率50%であり、実際に世田谷区と目黒区でも制定に5年の差がある。これは基礎的自治体が自治体全体として足並みが揃っていなかったのに加え、国の環境基本法制定から都道府県の環境基本条例制定に連なる期間、さらにその後の循環型社会形成推進基本

法などの環境政策の核となる法案成立など、制定するタイミングとしては都道府県が条例を制定した時よりも時間的に広がりを持っていたためではないかと考えられる。

III. 結語

本論文では世田谷区と目黒区を事例に、基礎的自治体の環境基本条例制定過程の分析を試みた。同じ環境基本条例という名称であり、上位自治体である東京都の環境基本条例制定の影響を受けつつも、世田谷区は区議会議員の質問を発端に職員中心に検討が進められ、一方で目黒区は区長のトップダウンを発端に市民・専門家を巻き込んで検討が進められるなど、その制定過程には明らかな違いが見て取れた。また、環境基本条例が義務化されていない基礎的自治体では、その制定に自治体内の社会経済要因が大きく関与していることが示唆されるであろう。

今回の分析では条例に続く環境基本計画の分析までは足を踏み入れなかったが、条例の内容を具体化する点、そして住民参加の動きがよりはっきりと分かるという点で、今後は計画の分析も行う必要がある。また国の環境基本法制定から10年以上が経過し、基礎的自治体の中にも環境基本計画を見直す動きが出てき始めている^⑨。10年の間に循環型社会の概念やダイオキシン対策、住民のパブリックコメントが強化され、2000年には地方分権一括法が施行されて基礎的自治体の自治能力が強化されるなど、自治体の持ちうる資源と環境政策を取り巻く状況は刻々と変化している。条例から計画、それらの施行、見直しという一連の流れのなかで、条例の制定過程がどのように位置づけられるのかを分析していくことが今後の課題である。

*謝辞：本論文は各自治体政策担当者の方に行ったインタビューの知見を元に構成されている。お忙しい時間を割いてインタビューに答

えてくださった担当者の皆様には厚くお礼申し上げます。

註

1. 環境省ウェブサイト「平成17年度地方公共団体の環境保全対策調査結果について」
(<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=6866>)
2. 生活者ネットワークとは「東京都内34の自治体にあり、それぞれの地域の課題に取りくむと同時に市や区をこえた『東京問題』には全体で取りくみ、ローカルパーティーとして東京を『生活のまち・暮らしやすいまち』にするために活動して」いる団体である。(生活者ネットワーク<http://www.seikatsusha.net/sum.html>)
3. 伊藤(2002)に詳しい。
4. 伊藤・菊原(2001)はこれを「2巡目の波及」と呼んでいる。

文献

- 伊藤修一郎(2002)『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』慶応義塾大学出版会。
伊藤修一郎・菊原淳也(2001)「環境基本政策の波及と進化」『行政管理研究』94: 33-40。
宇都宮深志(2006)『環境行政の理念と実践 環境文明社会の実現を目指して』東海大学出版会。
自治大学校(2005)『自治体における政策の現状と政策形成過程に関する調査』。
世田谷区(2005)『世田谷区環境基本計画』。
目黒区(2000)『目黒区環境基本方針 環境と共生するまち・めぐろをめざして』。
目黒区(2006)『目黒区環境報告書 平成18年度版』。