

〈特集：環境問題を点検する〉

地方自治体における環境行政の新たな取り組み —— 川崎市環境基本条例 ——

石井 昭（川崎市環境保全局環境政策室）

はじめに

「環境と開発」—現代社会に生きる私たちに課せられた共通のテーマである。

1972年のストックホルム会議（国連人間環境会議）から20年、本年6月、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（地球サミット）」においても、持続的発展をキーワードに、先進国と開発途上国との間でこのテーマについて激しいやりとりがあった。その成果として、21世紀に向けた人類の生存をかけて、「リオ宣言」、「アジェンダ21」等世界の約180国に及ぶ合意—組織としての意思決定がなされたことは、耳新しいところである。

世界、国、自治体、法人等の組織、また個人レベルでも同様であるが、事業活動を行う際、その意思形成過程において、環境を優先して考慮してから開発を行う組織と、開発を優先してから環境対策を考慮する組織では、その最終的意思決定が異なる。

いったん意思決定がなされ、開発にゴーサインが出ると、その変更、中止は、非常に難しい。とりわけ、環境上の利益と言うものは、破壊された後、修復することが困難をきわめることは、公害問題、自然環境の保護問題等を例にとれば明白である。

川崎市環境基本条例は、自治体としてこのテーマの解決を可能にするため、環境面から市としての一貫性と総合性を担保し、環境を優先して意思決定が行える新しい行政制度—「総合的環境行政制度」を創設することを目的としている。

1 川崎市の現状

本市は、市域面積144Km²、人口120万を擁し、7つの行政区を持つ政令指定都市である。南部の臨海部は、京浜工業地帯の中核として重化学工業が集積し、内陸部には、JR南武線沿線に国内トップレベルのハイテク産業が集合している。一方、北部の丘陵部は、東京のベッドタウンとして開発が進み住宅街を形成しつつあ

るが、良好な自然が散在して残っている。また、東京都、横浜市に挟まれている地理的条件から、通過交通の量は全国有数であり、特に移動発生源の窒素酸化物対策は喫緊の問題となっている。

平成元年就任した現市長は、自治体として新しい行政制度の実現により、市民サービスの向上を図ることに先進的な姿勢を示し、全国初の市民オンブズマン制度を創設した。また、「大気汚染など公害に苦しんだ歴史があるだけに、環境問題への取り組みは、市の歴史的役割だ」として、快適環境都市づくりに強い熱意を持ち、最近では、「先端技術産業環境対策指針」—先端産業で取り扱われる化学物質及び生物の適正管理、「貨物自動車使用管理マニュアル」—貨物自動車の窒素酸化物自主管理の策定、施行など、環境問題の解決に意欲的に取り組んでいる。

2 条例制定の背景

自治体における環境行政は、過去においても、その時代ニーズにより、多くの自治体でその見直しが図られてきた。本市においても、20年前の深刻な公害問題に対処するため、昭和47年に、市独自の環境目標値の設定や当時としては斬新な広域汚染物質に対する総量規制の手法を取り入れた「公害防止条例」、同48年には、「自然環境の保全及び回復育成に関する条例」、同51年には、全国に先駆けて「環境影響評価に関する条例」を制定、この3条例を中心として積極的に環境行政を推進し、一定の成果を得ることができた。

しかし、現在の環境問題は、自動車公害問題、廃棄物の処理・処分問題、先端技術による環境汚染など、個別の各部局では対応できないほど複雑、多様化しており、その解決には、地域性、対症療法的な事後措置、さらには縦割りのな法制度、行政体制から眼界があり、行政の姿勢が問われ始めてきた。

また、都市アメニティなど生活の質に着目した施策のほか、最近では地球環境問題への取り組みも求めら

れている。地域環境にとっては汚染物質ではない特定フロンや二酸化炭素の増大に伴い、地球全体の生態系が狂い始めているという事態は、これまでの環境問題とはその質においても、規模においても異なる深刻な問題である。

これらの問題は、社会経済活動や市民生活に密接かつ複雑に関係しているため、その解決には、国における抜本的な法改正が必要なもの、利便性の追求や大量生産、大量消費、大量廃棄といった都市構造、産業構造の転換、さらには市民のライフスタイルの変革を必要とするものもある。

本市では、昭和63年、「川崎市環境問題研究委員会」(座長 鈴木武夫国立公衆衛生院顧問)から提言された「川崎市における豊かな都市環境の創造に向けて」の中で、全市的視点から緊急に実施することが望ましいいくつかの課題が提言として出され、その解決に向け対応が急がれるところであった。

3 条例制定の経緯

こうした背景のもとに、市長は、平成2年9月、「川崎市総合的環境行政制度検討委員会」(委員長 鈴木武夫 同、小委員会座長 原田尚彦一橋大教授)を設置し、「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」について研究するよう委嘱した。

その結果、平成3年8月、「現下の環境状況に対応して良好な都市環境を整備・形成していくためには、この際、従来、公害対策・みどりの保全を中心に営まれてきた環境行政のしくみを抜本的に改めて、環境に関わりのある全ての行政施策を総合化し、市が全庁をあげて、一貫して環境対策に取り組むことができる体制を整えることが必要である。そのためには、『環境基本条例』を制定して、市の環境政策の理念を明確にし、その実現に向けて市の行政体制の再編成を期すべきである。」との提言が示された。すなわち、「環境基本条例」は、新たな環境行政の枠組み「総合的環境行政制度」の骨格を成していくものである。

市では、直ちにその提言をもとに条例化作業を行い、議会に上程した。

現在における、世界的に広がった環境問題への対応の高まりの中で、議案として提案当初から、庁内を始め他の自治体、国、マスコミの注目を浴び、そのニュー

スは海外に向けても発信された。当然のことながら、議会においても、新しい制度への期待と不安から、保守、革新を問わず深い関心をもたれていた。このため、本会議において100本近い質問があり、常任委員会においても様々な観点から長時間の質疑がなされたが、最終的には、原案どおり全会一致で可決され、平成3年12月25日、川崎市環境基本条例(平成3年川崎市条例第28号)として公布された。その後、施行細則等を制定し、本年7月1日から施行している。

4 条例の特色

「環境基本条例」は、「公害防止条例」、「自然環境の保全及び回復育成に関する条例」を始めとする環境に関する個別条例・要綱等を理念的に統括する「理念条例」であるが、「全庁型横断条例」として、市の全ての部局に環境上の行政目標を示し、市の施策を総合化する重要な機能を持つものである。条例は、6章19条及び附則で構成されている。

(※ なお、制度のしくみについては、表1. 参照のこと。)

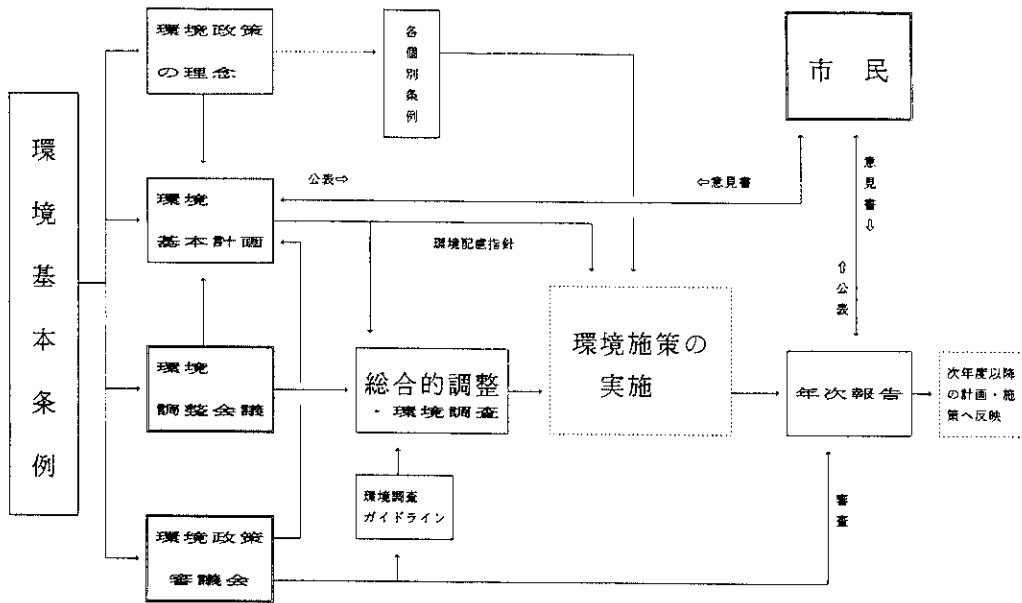
また、基本条例は、本市において初めての基本的な性格を持つものであり、市政の重要な分野について、環境に関する市の制度、政策等の基本方針を明示するものとして位置づけた。環境の概念を拡大した新しい基本条例の例としては、熊本県環境基本条例(昭和63年施行)、熊本市環境基本条例(平成2年施行)などがあるが、本市のものは、理念にとどまらず、環境基本計画を前面に押し出し、その進行管理体制を確立した点で、一つのエポックを画するものであろう。なお、国法体系における基本法としては、公害対策基本法、土地基本法、教育基本法等があり、地方自治法も基本の名称こそないが、地方自治に関する基本法である。

条例の大きな特色としては、四つあり、以下のとおりである。

1) 新たな環境政策の理念と方向

今後の環境行政は、人の生存環境から生活環境、快適な都市環境、さらには地球環境へとその範疇を拡大し、総合的に推進していく必要がある。そのためには、将来を見据えた長期的展望に立った理念・目標を定めるとともに、①市民、とりわけ子供や高齢者などが安心して生活できる人間性豊かな「生活環境の質的向上」、②市民及び事業者が、それぞれの立場・地域で環

表1 条例のしくみ



境づくりに主体的に取り組み、行政と協力して良好な環境の保全・創造を進めていく「市民自治」、③地球環境への負荷の少ない都市社会を形成していく「地球環境保全」の三つの視点に立って、制度化し運用していかなければならない。

このような観点から、条例では、新たな環境政策の理念として、まず、マスコミ等で大きく報道され話題を呼んだ環境権、すなわち「市民が安全で健康かつ快適な環境のもとで生活する権利」を環境行政のターゲットとして捉えその実現を目指すこととして、条例のなかに初めて環境権を盛り込んだ。次に、環境資源は有限であり、その量、質、機能を管理していく「適正な環境管理」、さらに「環境の優先性」を明確にした。

また、環境政策のよって立つべき五つの原則「①施策の総合性、②科学的予見性、③生態系への配慮、④地球環境への配慮、⑤市民の参画と協働」と環境政策の理念を実現するため、市が重点的に実施すべきである施策の基本方針を以下のとおり「基本的施策」として明示し、環境行政の枠組みの拡大を示すとともに、環境政策の方向づけを行った。

- ① 公害の防止、自然環境の保全等従来施策の継続強化
- ② 新たな産業による環境汚染の防止、産業廃棄物

の適正処理等新たな公害防止施策の推進

- ③ 自動車公害の防止、生活排水による水質汚濁の防止、一般廃棄物の適正処理、都市基盤施設の整備等都市生活型公害の改善
- ④ うるおいとやすらぎのある環境の実現を目指し、利用者に優しい公共施設等の整備、水とみどりを生かした都市施設の整備、良好な都市景観の創出、歴史的・文化的遺産の保全及び活用等都市アメニティの創造
- ⑤ 水の循環構造の保全、エネルギーの効率的利用、再生資源の利用促進等自然の循環機能に即して市域における環境資源の保全及び活用
- ⑥ 地球温暖化の防止、オゾン層の保護、公害防止技術の国際交流等市における地球環境保全のための施策の推進
- ⑦ 市民が人間と環境とのかかわりについて理解と認識を深め、責任ある行動がとれるよう、体系的な環境教育等の推進
- ⑧ 総合的対策の考慮と適切な市民参加による施策の実施
- ⑨ 施策の広域的解決の推進

2) 環境基本計画の策定

理念を実現するため、環境政策の実効性を担保し、

これを総合的、計画的に推進していくためには、環境行政の基本指針となる計画が必要である。

環境基本計画は、条例の中心に位置づけられ、市の基本構想を踏まえ、環境の現状、将来予測、市民意識等を調査し、他部局の資料、市民意見等を踏まえ全庁的な協力のもとに作成され、この計画の運用により理念の実現が図られる重要なものである。このため、策定、構成、策定手続について、詳細に明文化して条例上の根拠を与えた。環境基本計画（環境管理計画）は、多くの自治体で策定されてきたところであるが、ほとんどのものがその策定根拠を持たず、一般的指針として具体的実施や次に触れる進行管理に苦慮していることは否めないところである。

なお、計画の内容は、この計画が目指す望ましい環境像とこれを実現する環境要素ごとの目標を示す「環境政策の目標」、この目標を実現するために市が取り組む「基本的施策」、市、市民、事業者が環境資源を利用する行為を行う場合配慮すべき事項を示す「環境配慮指針」で構成され、市総合計画との整合性から2010年を目標期間として考えている。

また、計画に客観性をもたせるとともに、地域環境の主体たる市民の協力は欠かせないという視点から、策定手続の中に「あらかじめ、市民の意見を反映する必要な措置を講ずる」として、計画案の段階から市民参加制度を取り入れて策定することを明示した。具体的には、施行規則のなかで、説明会の開催等PRに努めるとともに計画案を8週間縦覧して市民の意見書を求

めることとした。さらに、第三者機関のチェックを受けるものとして、後述の環境政策審議会の意見を聴いて策定するものとした。

今後制定が見込まれている「行政手続法」を見据えると、行政計画、要綱等に客観性を持たせ、市民、事業者の納得したものにするには、自治体が行政指導を行っていく際に必要不可欠なものとなってこよう。

3) 環境基本計画の進行管理体制の確立

環境基本計画の定める目標に向けて、施策を計画的に実施していくためには、その進行管理体制を確立することが、最も重要となってくる。条例では、環境を配慮した総合的な政策決定ができるよう、次のような斬新な制度と組織体制を取り入れ、環境基本計画の具体的な進行管理体制を確立した。

a 環境調整会議の設置

まず、市の意思決定過程において、環境に係る施策を全庁的に総合調整し、環境面から市としての一貫性と総合性を担保する場として、環境調整会議を設置した。これは、市の内部組織として、環境保全局主管助役を会長に関係17局長で構成され、環境に関する情報を収集、整理、分析し、政策決定機関に伝達する連絡調整会議的なものであり、市の意思を最終的に決定する機関ではない。しかし、前段のような重要な職責を担うためには、条例上位置づけることが、「総合的環境行政制度」の骨格をなすこの条例の趣旨からも大きな意義をもつ。

b 環境調査制度の導入

表2 環境調査と現行アセスメント

	環境調査	現行アセスメント
目的	環境対策の検討	環境影響の予測、評価
報告書（資料）の作成者	施策・事業の所管部局	指定開発行為者（民間業者を含む）
審査（対策）主体	市長（環境調整会議）	市長（環境影響評価審議会）
対象	主要な行政計画、事業等（複数の事業を含む。）	指定開発行為（個別事業）
実施時期	計画立案段階	実施計画段階
環境項目	主な環境要素（ガイドラインによる）	個別環境項目（地域環境管理計画による）
市民参加	市の意思決定後公表	縦覧・意見書・公聴会（条例の規定による）

次に、環境調整会議において、総合調整する手法として環境調査制度を導入した。

環境に係る市の主要な施策事業の決定、主要な民間事業に対する許認可方針の作成、国・公団等との協議方針の作成に際し、計画等の早期（立案）の段階で、①環境に係る配慮が十分になされているか、②環境の観点から望ましい選択であるか、③環境に関し他の事業との調整がなされているかについて審議・検討していこうというものであり、全国初の「計画アセスメント」的制度の導入ともいえる。

したがって、現行の実施計画に近い段階で行われるアセスメントよりかなり早期の段階で環境への総合的配慮が可能となり、環境基本計画の実効性を担保し、環境を優先した意思決定が可能となる。

※ 環境調査制度と現行「環境影響評価条例」に基づくアセスメントとの相違は、(表2)参照のこと。

なお、環境調査の具体的対象、調査項目、調査資料の作成方法等については、市民に対する客観性を担保するため、次の環境政策審議会の意見を聴いて、環境調査ガイドラインの中で定めることとした。

c 環境政策審議会の設置

さて、行政内部の進行管理のしくみはできたが、市の環境政策を高度に科学的なものとし、かつ環境行政の公正さを期するためには、そのチェックを行う第三者機関も必要である。このため、市の施策事業を環境の視点から専門的かつ中立・公正に審査し、市長に対し必要な助言、勧告ができる環境政策審議会を設置した。

この審議会は、委員5名という少人数からなり、環境行政のあり方等について総合的に検討し、政策レベルにおいて大所高所から意見具申を行う点で、従来の審議会とは役割を異にする。また、その職責と市民の信頼を得た市民代表ともいうべき立場を担保するため、委嘱には議会同意を要件とした。

d 年次報告と市民意見

次に、環境基本計画に基づく施策等の進捗状況や環境調査の結果等を、毎年、年次報告書として公表するとともに、環境政策審議会の審査を受けることとした。さらに、市民のチェックを受けるものとして、これを告示して6週間にわたり市民から意見書を求め、出された意見は、審議会における年次報告書の審査を通じ

て行政に反映されるという新しい試みを導入した。

4) 新たな市民参加制度と調査研究体制の充実

前述したように、条例では、環境基本計画の策定手続や年次報告に対する市民意見等に新しい形の市民参加を取り入れてきた。しかし、行政が市民と協働して環境づくりに努めていくには、市民参加の一層の促進を図らねばならない。このため、市民の自主的な活動に対して、①環境に関する行政情報の提供、②市民が身近な環境について自ら評価・診断し、主体的な環境活動ができるような技術などの提供に努め、市民の主体的な参画と協力を得られる新しい市民参加制度を確立していくものとした。

また、環境行政を科学的な面から支援するため、環境に係る総合的な研究所の設置根拠を明示した。環境に関する調査研究は、現在の公害に関するものを中心とするのではなく、土地利用、廃棄物、緑等この条例の趣旨に沿った市民生活をとりまく環境要素を広く調査研究するものでなければならない。自然科学の分野だけでなく、社会科学の分野を取り入れた総合的な調査研究体制への拡充に努めるものとした。

現在、「(仮称)環境科学総合研究所設置構想委員会」を設置し、その実現を図るため鋭意作業を進めているところである。

5 今後の課題

これまで述べてきたように、条例は、新しい行政体制の目標と枠組みを定め、現在あるいは将来の環境問題に対処して行こうというように、行政の内部に向けられている部分が多い。言わば、縦割的な法体系とそれに基づく行政体制に、「環境」というキーワードで横串を刺し、環境政策の総合化を図り、もって環境を優先した意思決定を可能にしていくという自治体行政全体へのチャレンジである。したがって、条例を円滑に運用していくためには、全庁的な協力体制を確立することが肝要である。

条例施行後、環境調整会議や環境政策審議会の設置、環境基本計画の策定、環境調査ガイドラインの作成等条例に基づく制度の具現化を図っているが、今後の課題は山積している。

現在作業中の環境基本計画の策定についても、市民からの多様な要望に応え、策定後も毎年、市民や環境政策審議会によって進捗状況が監視されることから、

実現可能性のあるものとしなければならないという大命題を抱えている。そのため、計画は、市民ニーズと行政としての具体性とのバランスをとりながら策定していくことが特に重要となっている。

さらに、環境調査については、議会、庁内説明会等においても最も関心の高かったところであり、「事業が停滞する。」「アセスメントを二度やる必要はない。」等様々な論議を呼んだ。今回の制度では、既存アセスと環境調査が相まってトータルアセスメント・システムとして機能することをねらいとしているものであるが、類似した制度を行政過程に活かしていくには、両者の相違をさらに明確にするとともに、整合を図っていかなければならない。合理的、科学的な調査が望まれている。条例では、環境調査の指針としてガイドラインを定めることになっているが、以上のような問題を十分念頭に入れた指針づくりが必要となっている。

おわりに

本年は、私たち一人一人が地球市民という視点で、21世紀に向けた環境づくりを始めた記念すべき年—「環境元年」と言ってもよい。

冒頭でも触れたが、地球サミットにおいて、全世界が一体となって地球環境問題に対応していくという成果がなされた。一方、国内においても、これを踏まえ

て環境基本法制定の動きが急であるとともに、建設省の環境本部や運輸省の環境会議の設置など、各省庁も全省をあげて環境対策に取り組む体制を整備した。また、東京都ほか多くの自治体でも環境基本条例制定を始めとする新しい制度の整備に取り組んでいる。さらに、NGOや一般市民、企業においても、かつてない問題意識をもって種々の活動や取り組みがなされている。

地球環境問題も微視的に見れば、地域環境問題とその本質は同じである。地域での解決が地球規模の解決につながっていく。ならばこそ、地域に密着して環境問題に具体的に取り組んでいる自治体職員の責務は大きい。地域での成果が地球規模でも生きてくるのである。地球環境問題の解決に貢献するのは、我々自治体職員の双肩にかかっているとも言えよう。現在を単なる環境ブームで終わらしてはならない。未来の人間が歴史を振り返り、1992年は、まさに「環境元年」であったと評価されるよう努めなければならない。

一自治体として発信した今回の制度が、地域のみならず、日本の、さらには地球規模の環境問題の解決に役立つとの自負を持って関連業務を遂行している次第である。