

第 18 回講演会

日時：平成 29 年 5 月 16 日（火）15：00～17：00

会場：熊本市国際交流会館 7F ホール

『自治体環境政策の最前線－政策法務の観点から展望する－』

首都大学東京 都市教養学部 都市政策コース 教授 奥 真美 氏

<講師プロフィール>

1967年東京都生まれ。横浜国立大学大学院国際経済法学研究科修了。

（財）東京市政調査会研究員、長崎大学環境科学部助教授を経て、2006年から首都大学東京 都市教養学部 都市政策コース 教授。専門は環境法・行政法。

環境省特定調達品目検討会委員、環境省中央環境審議会専門委員、文部科学省科学技術・学術審議会委員、横浜市環境影響評価審査会委員（副会長）、大田区環境審議会委員（会長）、浦安市環境審議会委員（会長）、八王子市環境審議会委員（会長）などを務める。

著書に『ECの環境法制度と環境管理手法』（東京市政調査会）、『環境法へのアプローチ』（成文堂）、『自治体環境行政の最前線』（ぎょうせい、共著）などがある。

皆さまこんにちは。ただいまご紹介に預かりました首都大学東京の奥真美と申します。本日は東京から呼んでいたき、またこのような話をする機会を頂き大変嬉しく思っています。私は東京の生まれですが、私の父は人吉の出身で、私の中には熊本の血が流れています。さらに言いますと、熊本市都市政策研究所の養茂所長は私の父のハトコにあたるということを、つい最近知りました。そういう意味でも新たな発見の機会を得まして非常に光栄に嬉しく存じています。

熊本は昨年大規模な地震を経験し、私も先ほど熊本城の近くを歩いてきましたが、まだ傷跡が各所に残っています。そういう中で、私の今日の話がどこまで皆様の今後の復興のお役に立つものになるかわかりませんが、これを機会に少しでもお役に立てればと思って話をさせていただきます。

今日のテーマは「自治体環境政策の最前線」です。これまでも地方公共団体は国に先駆けてさまざまな法的あるいは法以外の手法を駆使して、地域が直面する環境問題に対応してきた実績があります。しかし地方分権改革が進む中で、今後はさらに自覚的に、自らの頭で考え、方向性をしっかりと見極めながら環境政策を展開していく重要性が増しています。そこで、今日は「政策法務」をキーワードにして見ていきます。法というツールをいかに賢く使いこなしていくか、ということが自治体に今後ますます問われてくる。これは、環境政策の分野に限らず、自治体政策全般に言われていることだと思います。

本日の話の流れはこのようなになっています。

目次

1. 政策法務とは何か
2. 政策法務実践の系譜と背景
3. 環境問題の多様化と法政策的対応
4. 環境政策におけるポリシーミックス
5. 自治体環境政策における政策法務の実践例
6. これからの自治体環境政策に求められる視点

1. 政策法務とは何か

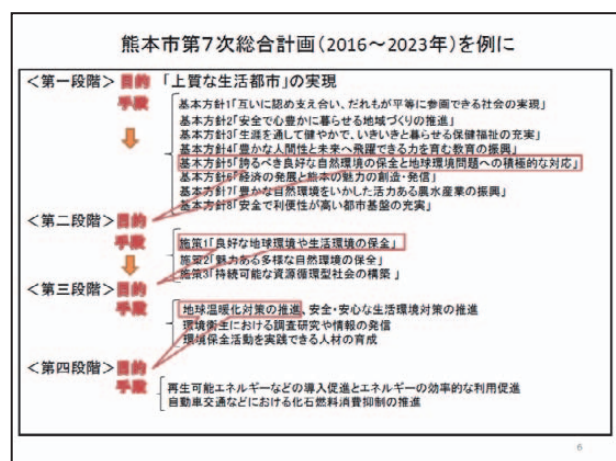
それではまず、本講演会のキーワードである「政策法務」が何かを簡単にお話します。決まった定義があるわけではないのですが、特に 2005 年以降に政策法務のテキストがいくつか出されるようになったので、そこから代表的な定義を紹介します。

政策法務とは何か ～定義例(1)～

- ①「地方自治の本旨の実現のために、住民の福祉増進の観点から必要と考えられる政策を、憲法をはじめとする関係法体系のもとで、自主的な法解釈を踏まえて、いかに適法・合理的に制度化・条例化するか<条例法務・審査法務>、適法・効果的に運用するか<運用法務・争訟法務>に関する思考と実践」

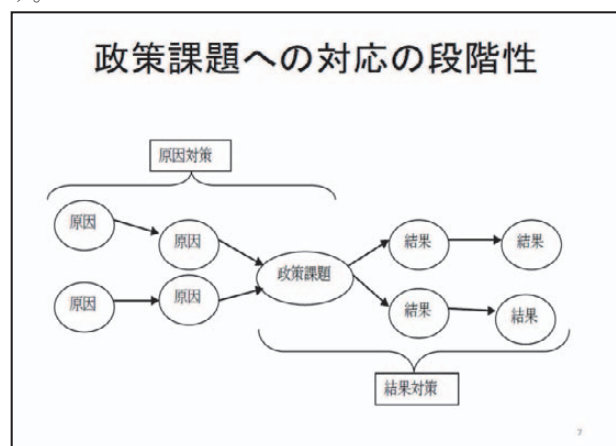
（北村喜宣・磯崎初仁・山口道昭『政策法務研修テキスト』第一法規(2005年)2頁、北村喜宣『分権政策法務と環境・景観行政』日本評論社(2008年)2頁）

- ②「政策的妥当性と法的統制の二側面を踏まえて自主的に条例立案等を行うこと、自己決定・自己責任の下で、法令を自主的に解釈・運用すること、争訟の結果を評価し、立法や事務執行の見直しにつなげること、これらを総体として意識しつつ責任ある業務執行を行うこと」（中村倫治「東京都における政策法務」法律のひろばVol.62, No.4 (2009年4月)38頁）



政策法務というのは、あらゆる段階で、どのような法的及び法以外のツールを組み合わせたら目的を達成していけるかを考え、必要に応じてルール化を図っていく、ということです。例えば、抽象度の高いレベルの目的と手段の組み合わせであっても、しっかりと環境基本条例などの理念的な規定に落とし込んでおくことでルール化し、方向性がブレないようにするということもあるでしょうし、より具体的な手法を提供するために法というツールを活用するということもあるでしょう。政策の段階性を意識しつつ、どの段階でどのような内容をもつ法的なツールを賢く活用するのか、を考えるのが政策法務ということになります。

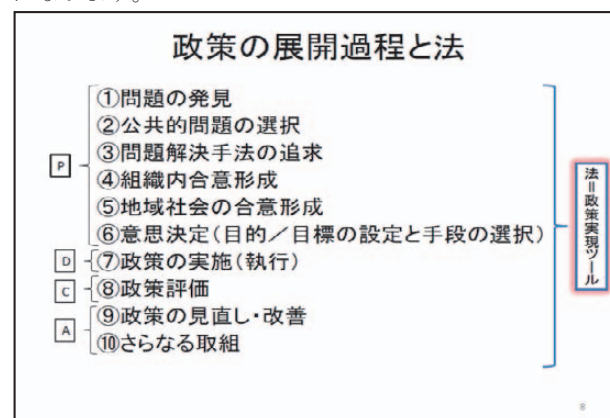
以下は政策課題への対応の段階性を表しているものです。



例えば地球温暖化問題が政策課題としてあったとき、これを解決するためには、温暖化の原因に対策を講じるものと、温暖化の進行を前提として結果に対応する対策を講じるもの、すなわち、「原因対策」と「結果対策」と二つのアプローチがあります。原因対策では、温室効果ガスの排出抑制があります。これは緩和策といわれています。結果対策としては、温暖化の進行を前提としてこれに適応する

ために、例えば高い温度であっても生育可能な農作物の品種を開発するなどがあります。これは、適応策と呼ばれています。原因対策でも結果対策でも政策課題にアプローチするにあたり、法的ツールをどのような場面でどのように駆使するかということを意識し、対策を考えることが、政策法務の実践といえます。

次に、政策の展開過程と法をPDCAにわけて表したのになります。



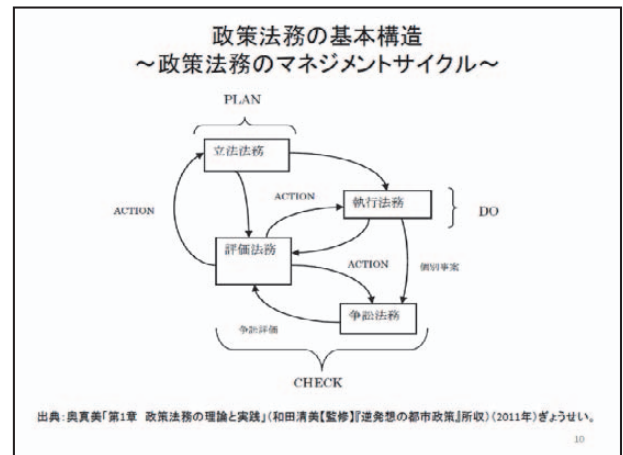
政策の展開過程は、大きく①から⑩に整理することができます。簡単に言いますと、①さまざまな社会問題、地域的問題がある中で、②それを公共の問題として捉え、行政が関与する必要があるかどうかを見極めます。行政の関与の必要性があるということであれば、③問題解決手法として何をしたらよいかを検討します。そして、解決にあたってどういった組織体制を整備し何をしていくのかについて、④組織内の合意形成、⑤地域社会の合意形成を図りつつ見極めていき、⑥最終的な意思決定をする。ここでは、先ほど出てきた目的と手段が明確になっている必要があります。ここまでが、PDCAサイクルのうちPlanの段階になります。そして意思決定をした後、⑦その政策を実行していく、これがDoの段階です。それを⑧政策評価、チェックをし（Checkの段階）、⑨更なる改善や、⑩取組みにつなげていきます。これがActの段階です。

政策の展開過程はこのPDCAサイクルから成りますが、法はそのあらゆる場面で登場しうるツールです。例えば、まちづくり基本条例や自治基本条例をもつ自治体が最近増えていますが、まちづくりの理念や地域が目指す方向性を条例で規定しています。それに照らして、どのような問題を公共的な問題として抽出して行政が対応に乗り出すべきなのか、そういった方向性を示すものとして条例が機能する場合もあります。それから、合意形成の手続き等に

関する手続き的な規定が条例によってルール化されている、という場合もあります。また、意思決定をして、何らかの行為を規制しなければならないとなった場合には、当然、法的根拠が必要となるので、条例で対象とする行為や規制の程度、従わなかった場合の罰則規定、といった手段を提供するものとして条例が機能することもあります。それから、Do, Check Act の段階でも、どういう組織がどれだけのタイムスパンでどういった評価をして、さらなる見直しにつなげていくのか、といった体制や期間などを条例等で定めることもあります。つまり政策展開過程のあらゆる場面で法は活用しうるもので、法は政策実現のための有効なツールです。ただし、万能なツールではありませんので、賢く使いつつ、そのみでは十分でない場合には、他の手段もうまく組み合わせながら政策を展開していく必要があります。

次に、法とは何か、ルールとは何かについてです。まず、成文法は国レベルや自治体レベルにおいてそれぞれ条文で整理されているものです。それから、告示の一部があります。例えば環境基準などは告示の形で設定され、法的な拘束力は持たないものの、行政の努力目標という位置付けで定められています。しかし事業者にとって守ってもらう規制基準は、実際には環境基準の達成を念頭において定められています。そういった意味で、告示という形で定められていても、環境基準は法規としての性質を持つものです。そういったものはここではルールとして捉えましょうということで整理してあります。それから、不文法、すなわち慣習法や判例法、条理法などがあります。世の中を規定するルールとして、私たちはこのようなものに縛られながら生活をしています。また、先ほども言ったように、法は万能ではありません。よって、法以外の政策手法、例えば協定、計画、指針、要綱に基づく行政指導といったツールも挙げています。これらを法とうまく組み合わせながら、目の前の課題解決に資する実効性の高い政策手法の組み合わせを模索する、これがポリシーミックスという概念です。つまり、ベストポリシーミックスを追求することが重要です。法というツールと法以外のツールの相乗効果が引き出せるようなまい組み合わせを考え、目の前の課題解決に資するような、高い実効性が望めるようなポリシーミックスを考えていく。それが政策法務でもありベストポリシーミックスの追及でもあります。

次に、政策法務のマネジメントサイクルです。



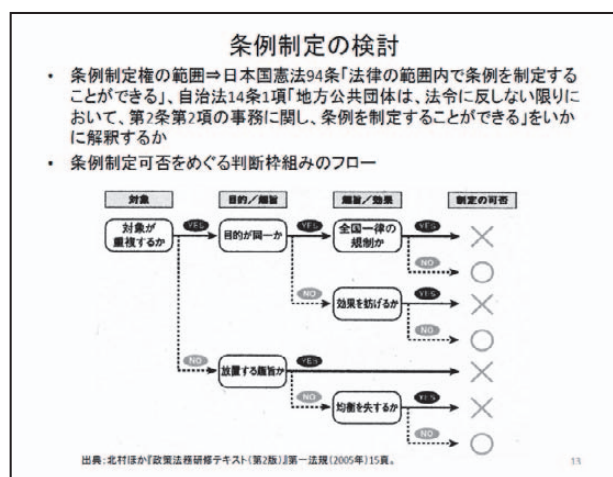
先ほど PDCA サイクルが出てきました。政策法務も少し複雑ですが PDCA を伴います。例えば、環境マネジメントサイクルでは、PDCA サイクルがスパイラルに上昇していくイメージで説明されますが、政策法務のマネジメントサイクルは P、D、C、A を持っていながら、きれいなスパイラルにはなりません。日本の自治体はあまり政策法務を意識して実践してきたわけではなく、特に 2000 年に施行された地方分権推進一括法以前は、機関委任事務が都道府県レベルだと 7～8 割、基礎自治体では 3～4 割の業務を占めていました。そういう状況下では、立法法務より国の法令をしっかりと執行するという、執行法務が日々の業務において大きな割合を占めていました。こうした執行法務を進めていく中で、国の画一的な法令だけでは地域の課題解決につながらないとなった時に、そのままでもいいか、別の法解釈をするか、新たな立法が必要か、ということの評価した上で、ローカルルールを作る（立法法務）といった流れになります。もしくは、国の通達に基づいて法令執行してきたが、不服申立てや訴訟が提起され、つまり争訟をきっかけに評価をし、執行のやり方を変更する、もしくは新たなルールを作る、という流れもあります。このように日本の自治体は歴史的にいうと、執行法務からはじまり、争訟や評価を経て立法に戻ってくるといったように、政策法務は、縦横無尽にこれらの 4 つの構成要素をいつたりきたりするサイクルを持っていると理解してください。

次に、政策法務の構成要素ごとのポイントです。まず、日本の自治体は執行法務から実際に入ってきた、ということがあります。執行法務で重要なのは、法令自主解释权です。地方自治法で保障されている自治体の権限の中には、法令を自主的に解釈して、行使するという権利があると考えて、既存の法令をまずは使い倒してみるくらいに賢く使

ってきたかを振り返り、それでも既存の法令の枠組みでは不十分な場合には、立法法務に戻り、自主的な条例等の自治立法を検討してみる、ということが必要になります。いずれにしても、法令自主解釈権は、今までの解釈でよいのか、別の解釈の余地があるのではないかと、別の解釈をしたら課題解決に効果的に対応できるのではないかと立ち止まって考えてみるのがポイントになります。そういう意味では、現行の法的な枠組みを使いこなす、使い倒すくらいにやってみて、それでもダメな場合は次の立法法務にいきましょう、つまりローカルルールをしっかり作っていくことが、次の段階として検討されることになります。

立法法務のポイントは、ローカルルールとして最も強力なツールである条例の制定と、活用に向けた議論が中心的なテーマになります。条例を作ろうとなった場合でも、まずは条例を作らないとダメだという、必要性や意義を対外的に説明できることが必要です。最近の条例の中には、首長さんが公約の目玉に挙げて、打ち上げ花火的に作られる条例もありますが、本来は立法事実がきちんとある、条例でないとダメだということが言える必要があります。そうなった場合には、条例制定権の拡大に向けて果敢にチャレンジしていただきたいと思います。

「徳島市公安条例事件」という、条例による規制と法律との関係が問題となった事案の、昭和 52 年の最高裁判決で示された判断枠組みを図式化したものを用いて説明します。



ポイントは、条例で規制をしようとしている対象と法令が規制している対象が重複しているかどうか、から始まり、規制の目的が法令と条例とで一緒かどうか、一緒であれば、法令の趣旨は全国一律の規制をする趣旨なのか、つまりナショナルマキシマムの趣旨なのかどうか。これを問うて、もし国

の法令がナショナルマキシマムの規制で、これ以上厳しい規制を自治体の条例では作ってはならないということなら、条例制定の可否は「×」、となるというものです。この図はそういう判断枠組みを示しています。ここで「×」になっているところは、法令との関係で条例では手を出してはいけない、と一般的に判断されるところです。先ほどの条例制定権に向けた果敢なチャレンジ、というのは、今まで一般的に「×」と考えられていたものに対し、本当にそうなのか、「○」にして条例で対応していく余地があるのではないかと、ということとを皆さん自身で考える必要がある、ということをお願いしたいのです。

特にまちづくりの分野では、従来は、建築基準法や都市計画法に基づく基準はナショナルマキシマムと考えられ、それを超える規制は条例では行えないと考えられていましたが、昨今、たとえば京都市では都市計画法の体系を「ナショナルミニマムと私たちは判断する」として、より厳しい規制を必要に応じて積極的に行うことを公に宣言しています。このように、従来当たり前と思っていた解釈にとらわれず、目の前にある課題解決に向けて、どのように解釈をしたら課題を突破できるのか、ということが重要なわけです。つまり「×」となっているところも「○」にできる余地がある、ということとをケースごとに自ら見極め、法令解釈も自主的にやっていくことが今の時代は重要です。

次に、政策法務のほかの構成要素である、評価争訟法務のポイントです。行政担当者としては、できれば争訟というのは避けたいものだと思いますが、争訟が起こってしまったら、執行法務や立法法務を見直す好機と捉えて、経験を次に生かす、すなわち評価につなげるということが重要です。評価においては、執行、立法、争訟といった全体を通して、今まで作ってきた条例、規則、法以外のツールが体系化され、有機的なつながりを持って、高い実効性が発揮できるようになっているか、ということとを改めて見直していくというものです。政策の棚卸しという言葉もありますが、これまで作ってきた法及び法以外のツールの全体を見通して体系化していくことも評価法務の重要な役割になってきます。

ここまでの、政策法務概念の説明になります。

2. 政策法務実践の系譜と背景

政策法務という言葉が使われ始めて、テキストが出てきたのは 2000 年以降ですが、実は政策法務の実践は、1960 年代くらいから行われていました。自治体担当者が無意識的に実践を積み重ねてきたわけです。それが 2000 年以降から、体系化され理論化されてきました。

政策法務実践の系譜

① 政策法務の前身(1940年代後半～1950年代前半) 秩序維持型政策法の確立

⇒ 法律において条約事項とされた地方公共団体の組織運営、営造物管理、社会秩序維持などについて一定の事項について定める条約の制定

② 政策法務の創成期(1950年代～1970年代前半)

⇒ 革新的自治体を中心に公害防止や環境保全を目的として上乗せ規制・横出し規制や公害防止協定による取組みの展開、開発促進条例に基づく行政指導の多用、給付条例や消費保護条例の制定

③ 政策法務の展開期(1970年代後半～80年代)

⇒ 「地方の時代」の提唱を受けて、住民参加を主眼とする取組みの展開

④ 政策法務の発展期(90年代～現在)

⇒ 「地方分権」の流れの中で、地方公共団体による政策自律を標榜する動きの活発化、条例の統合化・体系化、法令の独自解釈

【表1-1】条例・市町村の法実況の時代状況

年 代	動向と条例・市町村
1950年代前半	☐ 地下水汚染条例 ☐ 公害防止条例、公害防止協定 ☐ 維持型基本条例の制定事例最高割合
1970年代	☐ 老人施設管理規程条例 ☐ 自治体基本条例 ☐ 営造物条例 ☐ 環境保全条例 ☐ 地下水汚染条例 ☐ 緑地条例 ☐ 緑地条例の全国実施事例数最高割合 ☐ 緑地条例や公園利用管理条例事例数最高割合
1980年代	☐ 環境影響評価条例・要綱 ☐ 情報公開条例・要綱 ☐ 財政健全化推進条例・要綱 ☐ 個人情報保護条例 ☐ 水資源管理促進条例 ☐ 難読法律や新法違反法に付随高裁判例(138例増加)
1990年代	☐ まちづくり条例 ☐ ソーラー施設設置促進条例 ☐ 住生活条例 ☐ 環境条例 ☐ 制度のまちづくり条例 ☐ 住民生活基本条例
2000年代	☐ 自治体基本条例 ☐ マイシティ・コメント条例・要綱 ☐ 難読法律要綱の制定化

出典：地方自治法実務研究会「自治体法実況調査報告書」

35

戦争直後は、政策法務の前史となっていますが、あまり条例という法的ツールを自ら使う、使いこなすという発想はなく、法律等で定めなさいと位置付けられたものを、素直に条例で規定していました。特に警察規制、例えば風紀取締や市場取締といった、治安や風紀取締の分野での条例がありました。1960年代になると、産業型公害が深刻化し、国レベルの法規制が不十分な中で、自治体が試行錯誤しながら、例えば、国の法令より厳しい規制を条例で行う、つまり上乗せや横出しという事例も出てきました。一方で、上乗せや横出しをすると、法令に抵触するのではないかということを懸念した自治体は、苦肉の策として、公害防止協定に代表される協定手法というものを編み出しました。これは「政策法務」において日本が世界に誇るべき実践例だと思います。法的な規制がどこまでできるのか、そこがクリアにできない時に、法以外の効果的なツールとして協定を編み出したのです。相手が合意さえすれば、法令よりも厳しい規制内容をいくらかでも盛り込めるのが協定です。それにより公害規制の基準が高まっていきました。このように、政策法務の実践例として、協定手法を編み出したり、果敢に条例制定権にチャレンジし、上乗せや横出しをする条例を制定する自治体も出てきました。

1970年代になると、条例と法令との抵触問題が払拭されていない中で、開発をより地域にあったものに誘導するため、開発指導要綱といったものが作られました。要綱行政の多用です。今はこれがかかなり条例化されてきています。熊本市に

おいても 1977 年に地下水保存条例が制定されていますが、全
 国に先駆けた政策法務の実践例だといえます。環境保全の分
 野は、政策法務が実践された代表的な例です。政策法務の展
 開期である、1970 年代後半から 80 年代には、より手続き的
 な面や、情報公開、意思決定の透明性、説明責任などを重視
 して、情報公開条例、環境影響評価手続き等を定めるものが
 出てきました。その他にも個人情報保護などがあります。1990
 年代から現在にかけては、地方分権改革が着実に進められて
 いく中で、今まで後追いの的にルールや手段を作って対応して
 きましたが、それらが全体として整合性があり、有機的につ
 ながって位置付けられているかを立ち止まって考えるという
 ことが行われています。場合によっては、サンセット方式の
 ように、存在意義を失ったものの廃止といったことも含めて
 整理する取組みがなされるようになってきています。同時に、
 国の法令についても今までと同様の解釈や運用をするのでは
 なく、地域の課題解決につながるような、自主解釈もみられ
 るようになってきています。政策法務の実践の流れを振り返
 るとこのようなことがいえます。

政策法務の実践につながる背景

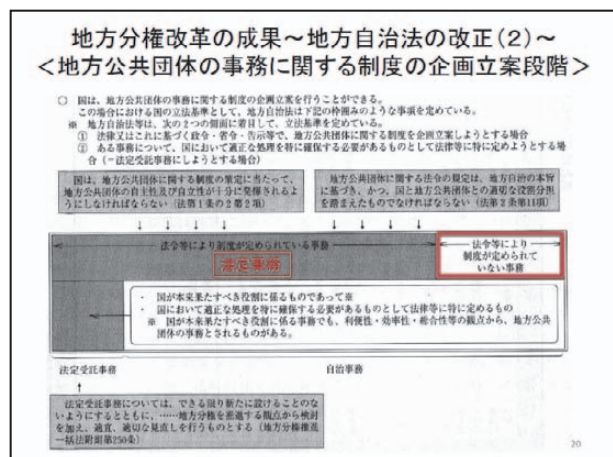
- ① 条例等による上乗せ・横出しを行ったり、法令を自主的に解釈し運用したりすることで、法令が地域的課題の解決に十分に対応できない状況を補完するため
- ② 法令がそもそも対象としていない空白領域に独自に対応するため
- ③ 地方公共団体の施策・方針の総合化や明確化を図るため
- ④ 住民自治の確立に向けて住民参加を拡充するため

いずれにしても政策法務はこれまで意識はせずに展開されてきたものです。地方分権改革が進む中で政策法務を意識して自覚的に行う重要性が増してきており、それは今後増す一方です。

1990年代以降進められてきた第一次分権改革は、1999年の地方分権推進一括法に結実しましたが、ここで、機関委任事務が廃止されたことは大きなことでした。現在、第二次分権改革が順次進んでいますが、2011年4月に地方分権改革3法が成立し、これが第二次分権改革の中の第1次一括法です。それから毎年1～2回は一括法が成立していて、2011年から今年の4月までで7回の一括法が成立しています。2011年以降の地方分権改革の主眼・焦点は、義務付け・枠付けをいかに

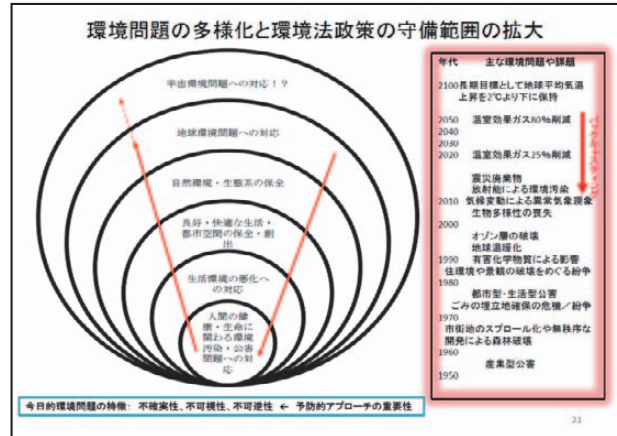
になくしていくか、ということです。法令で自治体にこれをやらなさい、やる場合にはこの枠の中でやらなさい、と義務付けていたものをいかになくしていくか。その縛りがなくなっていくので、条例制定権は拡大する一方です。さらに、第 1 次の際は国から都道府県レベルへの権限移譲がメインでしたが、第 2 次では都道府県から基礎自治体への権限移譲が中心となります。政令指定都市は、都道府県とほぼ同等の権限を持っているので、権限自体の幅も広く、条例制定権も拡大しており、強力なツールと権限を持つに至っているということを感じする必要があります。2014 年の第 4 次一括法では、それまでは地方分権改革委員会が事務ごとに整理して、権限移譲の可否を整理し勧告を出してきましたが、2014 年以降は、地方公共団体からの提案を踏まえて移譲の検討が行われています。こうした近年の地方分権改革の流れを踏まえても、政策法務の発想をしっかりと自覚をした上で、駆使していく必要性は高まる一方です。

現在は機関委任事務がなくなり、自治体の事務は法定受託事務と自治事務に分かれています。自治事務とされたものの中にも、実は法定事務がかなり大きな割合を占めていました。自治事務であっても、義務付け・枠付けにより、法令で縛りがかけられていたのです。これは今後縮小していく方向にあります。すると、法令等により、縛りがかけられていない範囲が広がってくるわけです。つまり、条例制定権の範囲が拡大し自由度は大きくなる、大きくなったところで、どのように効果的なルールを作り、地域の課題を解決するのか、自治体自身が考えなくてはいけない、ということを意味しています。



3. 環境問題の多様化と法政策的対応

環境問題について考えた場合には、法的ツールも含めてどういうツールを駆使すると問題解決につながるのかということ、問題の性質に応じてしっかりと、かつ、きめ細やかに検討し考えることが求められる分野です。以下の図は私が作成したものです。



小さな円は、1950～60 年代の日本が深刻な産業型公害を経験する中で、国が後追的に公害規制関連の法令を整備した頃を示しています。自治体は公害防止協定を駆使して、上乘せや横出しをしていました。やがて、生命や健康には直接の影響はないものの、生活環境をより良好にするための法令が整備されるようになってきました。その次の段階としては、都市空間の中にアメニティや快適性が求められ、それに対する政策的対応が実施されるようになってきました。ここまでは私たちの日々の生活空間の話です。そこまで法政策的なものが充実してきましたと、私たちの生活や活動は、自然環境や生物多様性の恩恵を受けて成り立っているということで、他の生物種への配慮ということについても、余裕が出てきて、政策的な展開もなされてきました。さらに、地域レベルでの環境負荷が集積した結果として、オゾン層破壊、気候変動など、地球レベルの大きな影響が顕在化してきました。そういう事態に直面して、国際的枠組みのもとでルールを作り、地球環境問題に対応するという時代になってきました。そして今、この地球環境問題に対しても、自治体レベルの環境政策の範疇として捉えて取り組まれてきているところです。今後は、もしかしたら宇宙環境問題にも視野を広げて対応していないといけない時代がくるかもしれません。実際、現在もスペースデブリという、人類が過去に打ち上げた衛星等が何千と宇宙を回っていて、時々現役の衛星にぶつかる事故を起こしています。こうした宇宙廃棄物についても環境問題と考

えて対応しなければならない時代がくるかもしれません。いずれにしても環境問題と一言でいっても、このように広がりを見せ、多様化し、要因も複雑化してきています。しかも、中心部分を解決して次の段階にいつているわけではなく、中心部分は程度の差はありますが完全解決を見ないまま、環境問題の範囲は広がっています。加えて、地球規模の環境問題の影響は私たちの身近な範囲の環境に再び返ってきており、別の作用を及ぼすようになっていきます。環境政策を考える上では、このような原因や構造の多様化に対し、どのような手段が効果的かを見極める必要があります、環境分野は非常に困難な政策課題を抱えているといえます。

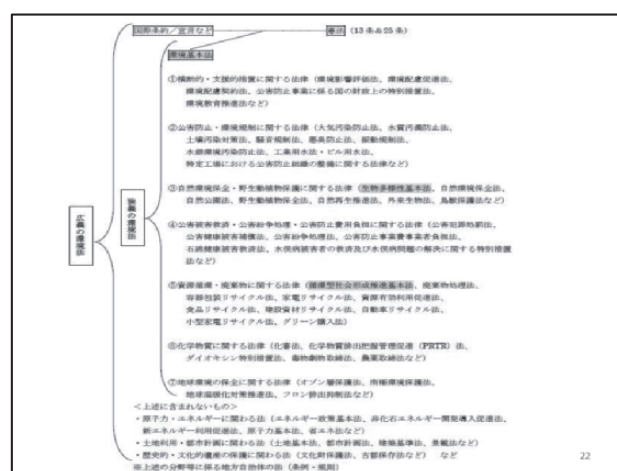
このように時代の流れに伴い、様々な環境問題が発生しています。ゴミ問題は、従来は公衆衛生の問題であり、いかに私たちの周りに衛生的な環境を確保するかというところから始まっています。それが処分場確保の問題に直面し、資源の有限性が認識されて、循環型社会の形成ということで法整備なども進められてきました。そのようなところで震災が発生し、今までの廃棄物政策の範疇では考えていなかった震災廃棄物について、現行の枠組みでどう対応をできるのか、できないのか、そういったことを突如として考えて対応する必要性がでてきたわけです。

温暖化の問題にしても、化学物質の影響についても、完全な科学的知見が得られているわけではありません。通常出回っている3万種程度の化学物質（化学物質審査規制法の対象）の中で、リスク評価が終わっている化学物質は1割もありません。大半の化学物質は科学的な不確実性のもとに使用されており、長期的に人間の健康や生態系に与える影響は分かっていません。しかし何らかの対応が求められるのです。温暖化についても同様です。温暖化傾向は顕著になり異常気象現象も顕在化していますが、いつ、どこで、どのような形で現れるのか、ピンポイントでは分からないわけです。科学的な不確実性、不可視性、つまり目に見えないところで悪影響が進行しているということです。不可逆性は、影響が顕在化した後の対応では遅い、ということで、このような3つの「不」で表されるのが今日の環境問題の特徴といえます。こういう問題に対しては「未然防止」、すなわち科学的知見に基づいて対策を講じることのみならず、「予防原則」、すなわち科学的根拠は必ずしも十分でないが、将来顕在化するリスクを抑えるために今できることを行っていくことが重要となります。

もう一つのキーワードとして「バックキャスティング」という言葉があります。日本は、2020年までに温室効果ガスを

25%削減、2050年までに80%削減、と国際的に約束をしています。パリ協定では2100年の世界の平均気温を2度上昇までに抑える、できれば1.5度に抑えると決めています。このように、将来ここに収めないといけないということがわかっているならば、その目標から考えて、つまり将来から戻って考えて、今何を成すべきかを考えることがバックキャスティングの発想です。これまではフォーキャストでやってきたが、今後のアプローチは予防的アプローチをとりつつ、将来から戻って今なすべきことを考える、バックキャスティングのアプローチ、この二つが特に重要になります。

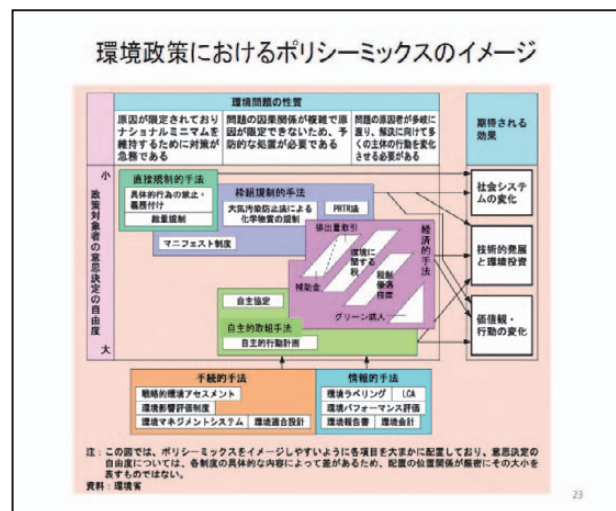
現在の日本の国レベルの環境に関する法体系を整理してみました。環境基本法のもとに個別分野の法令がぶら下がっています。



一方、この体系に含まれないエネルギー関連の法令、コンパクトシティやスマートシティ、市街地のスプロール化を抑えていくということであれば土地利用や都市計画に関する法令、歴史的文化的遺産の保護なども重要になってきています。このように多岐にわたる環境問題の対応は、既存の縦割りの法体系にとらわれていては十分な対応はできません。全体を見渡して、自治体は特に国の法令全体を見渡しつつ、カバーしていない部分や不備な部分については、いかに自主立法で補うかを考える必要があります。狭い意味での環境政策や、所管部署だけでは収まりきれない話になってきています。

4. 環境政策におけるポリシーミックス

以下は以前に環境白書に紹介されていた、環境政策のポリシーミックスのイメージです。



ポリシーミックスのポイントは、環境問題は多様であるため、個々の特徴をしっかり踏まえた上で効果的な施策を見極め、うまく組み合わせを考えていくということです。

原因が限定されていて、ナショナルミニマムを維持するために対策が急務である、例えば、従来の産業型公害の場合には直接的な規制が有効です。公害規制では排出基準の遵守を義務付けておいて、守られない場合は罰則適用といった直接規制がもっとも効果的です。しかし問題の因果関係が複雑で原因が限定できないなど、科学的不確実性を伴う場合には、直接規制は使えないので PRTR 法のような枠組み規制になります。つまり、具体的な排出基準の遵守を義務付けるのではなく、例えば「化学物質の排出量を把握して報告しなさい」という枠組み規制を使うということです。それから、原因者が多岐にわたるものには、規制は現実的ではなく、経済的な手法で、プラスもしくはマイナスの経済的インセンティブを与える手法を使っていく。業界団体等に働きかけ、「自主的な取組みとして業界の行動計画を作成してもらう」「自治体と協定を締結して、より個別にきめ細やかに対応してもらう」というような手法を組み合わせます。他にも、手続き的な方法があります。意思決定過程において、手続きの透明性を確保しつつ、環境配慮が開発行為に組み込まれていくようにする手法です。また、情動的な手法は、消費者の選択を環境配慮型に変えるためにさまざまな情報提供をしていくものです。

これらをうまく組み合わせていく発想が重要で、どの部分を法で担保するのか、規制をかける際の法的根拠がない場合、それ以外の方法も含めてどう法的に位置付けるかなど、政策

手法をどう駆使しつつ、どこで法的位置付けを与えるかを検討することが必要になります。

政策課題の変遷・拡大の例として、先ほどは廃棄物政策について話をしましたが、少しブレークダウンしてみて、例えば環境政策の中の景観政策やエネルギー政策は、今までの日本では環境政策と別途に論じられてきたところがありますが、温暖化を考えた時にはエネルギー政策も環境政策の一部として位置付けて検討することが必要となります。いずれにしても、環境政策をもう少しブレークダウンしてみたときには、時代の流れと共に、狭い政策分野の中でも問題が変遷、拡大してきていることがわかります。

政策課題の変遷・拡大の例

- ・廃棄物政策
公衆衛生の向上⇒有害物質対策・不法投棄対策⇒資源循環の確保⇔災害廃棄物対策
- ◎景観政策
開発行為との調和・紛争の未然防止⇒地域の特徴に応じた良好な景観の形成・保全
- ◎エネルギー政策
エネルギー源の確保⇒気候変動対策⇔分散型エネルギーの確保
⇒スマートコミュニティの形成

5. 自治体環境政策における政策法務の実践例

2004 年に景観法ができる前、すなわち 2003 年 3 月末までに、486 の景観条例が自主条例として市町村レベルで存在していました。ただ、条例も行政指導条例がほとんどで、義務違反に対しては勧告レベルで、命令や罰則規定は持っていませんでした。そういう強制力を持たない条例が多用されていた背景には、景観にかかる明確な基準設定が難しいということもありますが、条例で規制、つまり上乗せや横出しをしてしまうと、都市計画法をはじめとする土地利用規制関連の法に抵触するのではないかと、ということが心配されたためです。そのような状況を受けて 2004 年に公布された景観法は、そもそも条例の存在を前提として、その条例に勧告よりも強い、最終的には命令までかけられるような一定の強制力を与えるということで作られた法律で、そういった意味において非常に珍しい立法例です。最近の空き家対策特別措置法も条例の存在を前提として、条例に一定の強制力を与えてあげるという立法例です。景観法は、非常に多くの事項を条例に委任しています。「政令で定める基準に従い」と制約をかけて

いる場合でも、罰金額に関する規定を除いては、具体的な数値による縛りはかけずに広く条例に委任しているというのが特徴です。

以下は条例への委任事項を整理したもので、政令指定都市や中核市あるいは都道府県が自動的に景観行政団体となりますが、そこに対しての委任事項になります。

「景観行政団体」への条例委任事項

1. 景観計画の策定に係る追加的な手続き(9条7項)
2. 景観計画の策定または変更を提案することができる団体の追加(11条2項)
3. 景観計画区域内において良好な景観の形成に支障をおよぼすそのある行為として届出の対象となる行為の追加(16条1項4号)
4. 景観計画区域内において届出対象となる行為から除外される行為の追加(16条7項11号)
5. 景観計画に定める建築物または工作物の形態意匠の制限に適合しない場合に設計の変更等を命じることができる特定届出対象行為の指定(17条1項)
6. 景観計画に定める方針にしたがって景観重要建造物を指定した場合の標識の表紙・設置方法の規定(21条2項、規則で定めることも可)
7. 景観重要建造物の管理方法の基準の設定(25条2項)
8. 景観計画に定める方針にしたがって景観重要樹木を指定した場合の標識の表示・設置方法に関する規定(30条2項、規則で定めることも可)
9. 景観重要樹木の管理方法の基準の設定(33条2項)

28

また、一般の市町村が条例を作って規制をしようという場合にも、その条例に法令がこういったことを委任しているということを列挙しました。

市町村への条例委任事項

10. 景観地区内の建築物の形態意匠の制限に、建築物の計画が適合しているかの認定審査手続の追加(67条)
11. 景観地区内の建築物の形態意匠の制限に、建築物の計画が適合しているかの認定審査手続等から除外される建築物の追加(69条1項5号)
12. 景観地区内の工作物の形態意匠の制限、高さの最高限度もしくは最低限度、壁面後退区域の設置の制限(72条1項)、および
13. これらを規定する条例(景観地区工作物制限条例)の施行に必要な計画認定や違反是正措置等(72条2項)
14. 景観地区工作物制限条例に定める認定審査手続の追加(72条3項)
15. 景観地区内での開発行為等に関する規制(73条1項)
16. 準景観地区内での建築物または工作物に関する規制(75条1項)
17. 準景観地区内での開発行為等に関する規制(75条2項)
18. 地区計画等の区域内における建築物等の形態意匠の制限への適合の義務付け(76条1項)
19. これを規定する条例(地区計画等形態意匠条例)の施行に必要な計画認定や違反是正措置等(76条3項)
20. 地区計画等形態意匠条例に定める認定審査手続の追加(76条4項)

※これらのうち12、15、16、17、18について規定する条例には、違反者に対して、50万円以下の罰金に処する旨の規定を設けることができる(107条)。

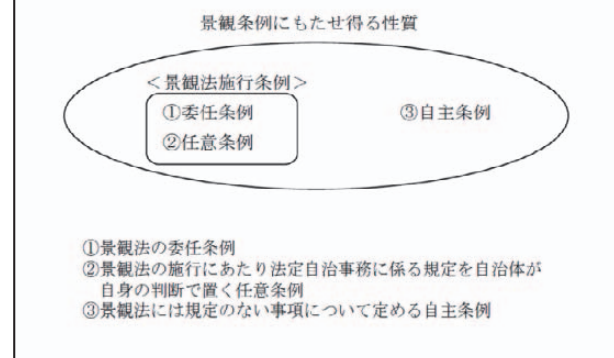
29

景観法のもとでの実効性担保措置についてですが、先ほど言いましたように、従来は条例では勧告くらいしか手段を設定していなかったものを、景観計画区域内だと、建物と工作物いずれもデザインや色彩といった形態意匠の部分について、最終的には変更命令や行政処分までできるというように景観法が規定を置いてくれています。ただ、高さや壁面の位置は、従来の都市計画法、建築基準法でやるという前提になっていますので、景観法では勧告までしか踏み込んでいません。もしくは建築確認のほうで担保するという形になっています。

しかし、景観は建物の高さ、壁面の位置、形態意匠、そういったもの全て含めて総体として形作られています。したがって、景観法がいくら条例の実効性を担保してくれたとしても、部分的にしか担保されないのであれば、やはり自主条例としてしっかりと景観条例を位置付けて景観法の足りない部分、また他の都市計画関連の法令等でも足りない部分を補充していく必要性は依然として残っているといえます。あるいは、従来の景観条例で規定していた協定というソフトな手法について、法令は想定していないので、条例で位置付けて整理していく必要は依然としてあります。

景観法との関係を念頭において条例のタイプをみた場合、景観法の存在を前提として、そこにおける委任事項を条例で規定する委任条例と、景観法において委任事項ではないものの景観法の執行にあたって必要だと思われることを条例で規定する任意条例、さらに、景観法が想定していないようなことも規定していく自主条例があると、以下のように整理できるかと思います。

景観条例の類型化



次に、景観条例について私が以前調査した事例についてお話しします。

滋賀県の例では、一つの条例に法の委任条例、任意条例としての性質を持たせ、さらに、自主条例としての規定もカバーしています。他に屋上広告物条例等の他の条例もあわせて全体として景観形成を図っています。

京都市も、委任条例、任意条例、自主条例を一つの条例に持たせています。景観法の施行に関する事項については、一つの章にまとめて規定しています。それ以外の章において、任意条例や自主条例の規定を置いています。京都市は1996年に景観整備条例を作っていたものを、景観法制定後に改正しました。ここで注目したいのは、条例の中には景観法の委任事項について規定していますが、形態意匠の制限だけでなく、

高さ制限についても規定しているということです。そして認定手続きに適合しているか確認をする手続きをのせた上で、違反工作物については変更その他の措置命令が行えると規定しています。つまりこれは、法の横出し規定を条例で行っているというものになります。法の規制はナショナルミニマムだと捉えて、それより厳しい規制を条例で定めてもよい、というスタンスでこういった規定を条例で置いているのです。あとは委任条例としての性質、自主条例としての性質というものも持たせています。それ以外にも、眺望景観創生条例や自然景観保全条例、それから法令を施行するための条例もあり、全部で 6 本ある条例を一体的に運用することで、全体として景観形成を図っていくこととしています。これらについて、京都市は「新景観政策を展開していく」と明言して行っています。

近江八幡市は「風景づくり条例」を持っており、これは自主条例です。法施行に必要な規定は別の条例と細則に規定するという形をとっています。

以上の事例は、法との関係を考えつつ、ローカルルールをどのように整備するのかは地域や自治体の考え方によって、多様であるということを示しています。

次にエネルギー分野の事例です。再生可能エネルギーの導入については、特に 3.11 東日本大震災を経験以降、災害時の対応をも視野に入れた上で、いかに自立分散型のエネルギーを確保するのかということが、環境政策分野でも真剣に考えられるようになってきています。また、「条例 Web」で検索したエネルギー関連条例の 36 本を 5 パターンに分類しました。①は組織の話です。②は再エネ・省エネ促進条例、③は特定の施設を設置するための条例です。⑤の由布市の場合は、発電施設と自然環境との調和を図るための条例、紛争回避に関する条例を制定しています。詳細は以下のとおりです。

再生可能エネルギーの導入促進に向けた立法法務

＜条例の制定⇒法的根拠の付与＞

条例Web(<http://www.jourei.net/>)でエネルギー関連条例を検索すると36件ヒット。これらは、以下のように大別される。

- ①新エネルギービジョンの策定やその推進に係る委員会の設置・運営に関する条例 12件
- ②再生可能エネルギー・省エネ促進に関する条例 16件
- ③再生可能エネルギーに係る特定の施設(発電所、温室、エネルギーパークなど)の設置に関する条例 6件
- ④再生可能エネルギーも含めたエネルギーの安定的供給の確保と省エネに関する条例(東京都) 1件
- ⑤再生可能エネルギー発電施設と自然環境等との調和を図るための条例(由布市) 1件

39

自治体政策の具体例

～再生可能エネルギー関連条例に絞って～

- ・兵庫県宝塚市「再生可能エネルギーの利用の促進に関する基本条例」
⇒再エネ資源を地域共有資源として位置付け、再エネ利用においては地域主体の連携と地域の受益に配慮し、地域の持続的発展に資するよう、地域の条件に配慮しながら進めること、地域での影響を考慮し、周辺住民との十分な合意形成に努めなければならないこと、地域の各主体間の協働が促進されるよう配慮して行われなければならないことなどを規定
- ・長野県飯田市「再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例」
⇒市民等は市内の自然資源を再エネとして主体的に利用し、持続可能な地域づくりを進めることができる「地域環境権」を有するとして、地域組織等がこの権利を行使する形で実施する再エネ事業を市が「地域公共再生可能エネルギー活用事業」と位置付けて、専門家による助言、市の基金からの無利子貸付、金融機関からの融資に際して市が信用力を付与するなどの支援策を規定

・愛知県新城市「省エネルギー及び再生可能エネルギー推進条例」

⇒市は再エネ政策を総合的に推進するために、再エネ推進計画の策定、数値目標の設定などを行う旨などを規定

・神奈川県小田原市「再生可能エネルギーの利用等の促進に関する条例」

⇒再エネ事業に対して公共用地を無償もしくは時価より低い価格で貸し付けるといった支援策を規定

・北海道東神楽町「再生可能エネルギー推進条例」

⇒再エネ導入主体に対して固定資産税を減免するといった支援策を規定

・大分県由布市「自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」

⇒市が再エネ事業を実施しないよう協力を求める区域を設定することをはじめ、一定規模以上の再エネ事業の実施主体に対して市との協議や地元自治会に向けた説明会の開催の義務付け、市による事業者への指導・助言等の実施といった、再エネ事業による環境・景観破壊や地元とのトラブル発生防止を主な目的とする施策を規定

40

今まで、条例は自治体の行政区域の中だけで効力を持つもので、自治体単体で制定するのが通常でした。しかし、広域的問題に対して、例えば下記の二つ（尻別川統一条例、菊池川を美しくする条例）は同じ河川流域にある自治体が一緒に同じ内容の条例を制定している例で、いわゆる統一条例を制定している例です。関門景観条例も、山口県下関市と福岡県北九州市が海を挟んで統一条例を制定している珍しい条例です。産業廃棄物税条例は、九州全体で産業廃棄物の流入を抑制するための税条例として統一条例が制定されています。特

に地方税法が地方分権推進一括法で改正されて、法定外目的税が導入しやすくなりましたので、2000 年以降こういった新税の創設が活発化しています。広域的な問題への対応の仕方として条例をつくる際に、こういった方法もあるという例で紹介しました。

広域的問題への対応策 ～統一条例の例～

- ・ 尻別川統一条例(北海道)
- ・ 菊池川を美しくする条例(熊本県)
- ・ 関門景観条例(下関市・北九州市)
- ・ 産業廃棄物税条例(北東北3県・九州)

42

変動の問題、海の豊かさ、陸の豊かさなどは環境政策の分野そのものなので、この部分だけでも環境基本計画にしっかりと関連性を意識して記述し、具体的施策展開につなげていく、という視点が自治体レベルで求められてきています。いずれにしても国際レベルでこれを実現するためには、いかに地方公共団体が地域のステークホルダーを巻き込んで、地域レベルでの具体的な取組みにつなげていけるかが鍵になるので、ぜひ今後は、SDGs を意識した政策展開をやっていただければと思います。

それでは、講演は以上とさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

6. これからの自治体環境政策に求められる視点

最後に、今後必要となる視点を紹介します。自治体環境政策ではすでに対応しなければならない問題が多岐にわたり範囲も広がってきている中で、さらにという感じになるかもしれませんが、SDGs (Sustainable Development Goals : 持続可能な開発目標) というものがあります。

これからの自治体環境政策に求められる視点 ～SDGsの実現に向けた対応をいかに組み込んでいくか～

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS
世界を変えるための17の目標



43

SDGs には、2030 年に向けた対応として国連で国際的に合意された 17 の目標があります。さらにその下に 169 のターゲットがぶら下がっています。これらをいかに地域の政策と関連付けて、関連性を意識しながら地域の計画や具体的な対策、実現手法に落とし込んでいくのか。その視点が今後は求められると思います。本来であれば自治体の総合計画のレベルやローカルアジェンダとして、この考え方を盛り込んでいくべきものだと思いますが、まだ総合計画のレベルで SDGs を意識したものは見たことはありません。SDGs の中にある、気候