

# 環境基本条例とはなにか

はたけやま・たけみち  
1944年旭川市生まれ。  
1989年から北海道大学教授。  
94年から本協会副会長。  
専攻は行政法学。『アメリカの環境保護法』『環境行政判例の総合的研究』（いずれも北大図書刊行会）などの著書がある。

## 畠山 武道

現在、全国の自治体で環境基本条例づくりが進んでいる。札幌市は昨年（一九九五年）一二月に環境基本条例を制定し、北海道も条例の素案づくりを進めている。しかし、環境基本条例については、必ずしも一般の関心が高いとはいえない。そこで、環境基本条例のもつ意味、その内容などを簡単に解説することにしよう。

### 環境基本法と環境基本条例

環境基本法と環境基本条例の直接の動機になっているが、一九九三年の環境基本法の制定である。そこで、まず環境基本法にすこしふれておこう。

環境基本法は、かつての公害対策基本法を受け継いだものである。公害対策基本法は、戦後の重化学工業を中心とする高度成長のつけともいえるべき公害が各地で発生し、全国に公害反対運動が広がった一九六七年に制定され、さらに一九七〇年の第六四国会で改正されたものである。六四国会は「公害国会」といわれ、今日の公害対策の基本になる一四の法律がいきよに制定ないし改正された。

こうして日本の公害法体系は一応整ったが、これらの法律の大部分は、工場からの公害発生を防止し、法令に違反した者を処罰することを目的とした公害規制法（公害取締法）である。しかし、今日の環境問題を、こうした強権的取締りだけで解決することは困難である。というのは、第一に、最近の大気、水質の汚染などは、工場のばい煙や排水によるものばかりではなく、自家用車、トラック、家庭雑排水、田畑・ゴルフ場の肥料や農薬など、一般の営業や一般住民の日常生活から生じるものが大きな割合をしめているからである。また、

ゴミや電力消費の増加も、環境に大きな負担をもたらしている。こうした日常生活から生じるさまざまな環境への悪影響を取り除くためには、従来のような特定排出源を中心とした規制だけではなく、より総合的で計画的な対策が必要である。

第二は、自然環境保護への関心の高まりである。人間活動の拡大によって、これまで重要視されなかった身近な自然や身近にいた動植物が急速に姿を消しつつある。これまでの法律は、自然や野生生物の保護にはきわめて不十分で、計画的にこれらの自然や種を保護しなければ、手遅れになり、取り返しがつかなくなる可能性が高いのである。

第三は、地球環境問題の発生である。地球環境問題という、地球温暖化、酸性雨、オゾン層の破壊、熱帯林の減少、生物種の減少、砂漠化の拡大、有害廃棄物の国境間移動などが思いつくかぶ。こうした地球環境問題は、一見するとわれわれの生活とは無関係の事柄にみえる。しかし日本はこれを第三者として傍観できる立場にはない。むしろ、木材輸入による熱帯林の破壊、野生生物の輸入による種の絶滅、ODAなどの公共事業による環境破壊などによって、これらに参与しているのである。まず、こうした問題の解決に積極的に関与することが、日本の国際的な責務である。

以上の問題に取り組むためには、既存の法理論や政策の寄せ集めではなく、新しい理念にもとづく新しい法体系が必要である。これらの要請を受けて、新たに環境基本法が制定されたのである。

### 環境基本法が置き忘れたもの

しかし、今回制定された環境基本法は、現在求められる新たな課題にこたえるものとは到底いえない

い。

第一に、環境権が明示されていない。行政や企業には、大気、水、自然環境などは誰のものでなく、企業や行政がどのように扱おうと自由であるという考えが相かわらず強い。しかし、都市化がすすみ、ストレスにかまれて暮らす現代人にとって、良好な環境は自由や財産とともに健康で文化的な生活に不可欠の要素である。人間らしい生活をするための最低限の条件を憲法が保障していると考ええることは、決して無理な主張ではない。

しかも環境権は、行政に直ちに具体的な義務を課したり、住民に特定の請求権を認めたりするものではなく、行政がその保障を政策の基本にすえ、さまざまな法律や政策をとおして次第に実現していくことを求めるものにはすぎないのである。

このような主張は、なにも素人の空論ではなく、たとえば、ポルトガル憲法六六条は、「何人も、健全で生態的バランスのとれた人間環境に対する権利を有し、それを守る義務を有する」と定めている。同じような規定は、スペイン、トルコ、ブラジル、それにアメリカ合衆国内の一一の州憲法にみられる。

第二に、環境アセスメントの法制化も見送られた。環境アセスメントは、一九七〇年にアメリカではじめて実施され、急速に世界に普及した制度である。大多数の先進国が法律で国の環境影響評価書の作成を義務として定めている。日本の中央省庁は、要綱で大まかなアセスメントを実施しているだけで、審議会での審議や公聴会の開催さえ認めていない。今の国の制度が不備なことは明らかで、こうした点が、三年前のラムサール銘路会議では世界各国から厳しく批判されたのである。

第三に、住民参加・情報公開という点でも、環境基本法には大きな問題がある。環境基本法には、市民参加・住民参加どころか、市民の意見の反映という規定すらない。総合的な環境政策の企画立案と実行に広範な住民参加と協力が必要なのは自明であり、この点を明示しない環境基本法には大きな欠陥がある。また、国は情報公開という点でも地方自治体よりはるかに遅れている。

### 環境基本条例に求められるもの

さて以上から、環境基本条例に、なにが求められているかは明らかであろう。広く住民サイドに立ち、環境基本法の欠点を是正することこそが、地域や住民に密着した地方自治体の役割である。また重要なことは、環境基本条例は環境基本法の下位法ではなく、全く独立した独自の条例だということである。つまり、自治体は住民の意見を組み入れ、独自の条例を作ることが可能であり、その内容について国から干渉されることはないのである。環境基本条例の制定にあたっては、国の法律をコピーするのではなく、思いきったアイデアを取り入れ、郷土色あふれる面白い条例を作るべきだというのが私の提案である。

たとえば徳島県木頭村は、徳島県内の那賀川の最上流にある人口約二一〇〇人の小さな村（村長さんの話）であるが、建設省・徳島県が進める細川内ダムに二六年間反対している。九四年二月に制定した環境基本条例は、村民の環境権を認め、村の環境保全に対する責務を明言しているきわめて格調の高い優れた条例であり、全国の注目を集めた。このように地域の自治体が、日本全国、さらには世界に対して環境保全にむけたメッセージ

を発するところに、環境基本条例制定の意義がある。

こうして、すでに川崎市、大阪府、神戸市、東京都、世田谷区、千葉市、鎌倉市、横浜市など一五以上の自治体が環境基本条例を制定している。しかし、川崎市、木頭村などを除き、自治体の独自性を発揮したものはほとんど見当たらないのは残念である。そこで札幌市の環境基本条例を例にとりながら、なにが特色ある環境基本条例づくりを妨げているのかを検討してみよう。

### 札幌市の環境基本条例づくり

札幌市の環境基本条例づくりは、一九九五年一月に条例制定のための環境懇談会を設置し、「環境基本条例のあり方に対する提言」を議論するところから正式に発した。まず、事務局案が示され、二〇人の懇談会のメンバーが書面で自由に意見を述べることになった。私も委員のひとりとして参加し、札幌市らしい特色ある条例をつくること、そのために何か目玉をつくることを主張し、①環境権を規定すること、②「良好な環境はすべての市民が享有する財産であり、市は市民の信託をうけて、これを管理する」という公共信託規定を設けること、③市民参加を一般条項として規定するだけではなく、各所に具体的な市民参加規定をおくことなどを提案した。そのうち、②は基本的に了承され、③もどうにか実現した。問題は①の環境権で、他の自治体の例からみて役所の抵抗が予想された。そこで、私は環境権を前文に規定すること（いわゆる前文方式）を提案したが、委員の多数は本則にも環境権を明記することに賛成し、結局、これが答申となった。

また答申にある環境保全市民委員会は、市が条例の目玉として、五月三〇日の第四回の懇談会で提案したもので、五〇人程度の委員のうち環境保全団体等の推薦者、市民からの公募者を、それぞれ一〇名程度委員に加えるというものであった。この提案は、他の都市にほとんど例をみない特色のあるもので、懇談会委員から高く評価された。

なお、札幌市の環境基本条例づくりについては、公聴会のほかに講演会をかねたシンポジウムが開かれた。また懇談会の審議は公開され、だれもが傍聴可能で、委員に配布されるのと同じ資料が傍聴者にも配布された。こうしたオープンな会議の運営は委員や一般市民にも好評で、札幌市の条例づくりにかかる意気込みを示すものであった。

懇談会は、九月六日に最終答申をだし、任務を終えた。その後、この答申をうけて、市の内部で条例の条文づくりがはじまったが、その後の経緯は新聞でさまざまに報道されたとおりである。

結局、先住民という表現は削られ、環境権と公共信託宣言の規定も削除された。また、環境保全市民委員会は、市民だけではなく、事業者も参加して協議する場であるということで、環境保全協議会に改められ、条例には委員会の構成を書き込まずに規則に細目を定めることになった。こうした規定の方法が、多くに市民から参加の後退として批判されることになったのは周知のとおりである。しかし、実際に条例が制定されたことから、今後は、具体的な委員の選定について、市と住民がさらに密接に話し合うべきであろう。

### 環境権と公共信託

筆者は、環境法を専攻する者として、環境権と

公共信託を条例に規定することをその任務と考えただけに、両者が削除されたことで大きな失望を味わっている。そこで、再度この二つをとりあげ、筆者の感想を記しておきたい。

まず、環境権の規定は外国の憲法に例があるほか、川崎市、木頭村、日野市が条例の本文でこれを明記し、大阪府、東京都、大阪市、宮城県、愛知県が前文でこれを宣言している。すでに指摘したように、環境権とは住民の環境行政に対するおもしろい期待を表わしたものであり、行政がその実現を環境政策の基本目標とすることは当然のことであって、それほど難しい説明は必要がないようにおもわれる。この点は、川崎市条例が「市の環境政策は、市民が安全で健康かつ快適な環境を享受する権利の実現を図る(略)ことを目的として展開するものとする」と明快に宣言しながら、なんの問題も生じていないことから明らかである。

前例がないとか権利としての中身が固まっていないうというのが環境権を否定する常套句であるが、こうした安易な答弁は行政のやる気を疑わせるものであり、裁判の場ではともかく、環境行政の現場で通用すると解すべきではない。環境権を全面否定することで、札幌市は、もっとも安易な道をとったというしかない。

また、公共信託宣言を日本で最初に提唱したのは、一九七六年の入浜権宣言である。その内容は、「古来、海は万民のもの」であり、「国および公共団体は海浜という万民の享有財産の保全と自由使用の確保を信託されている」というものであった。こうした考えは、英米諸国では広く支持され、合衆国ペンシルベニア州憲法一条二七節は「州の公共の自然資源は、来たるべき世代を含めたすべて

の人びとの共通の財産であり、州政府は、これらの資源の受託者として、これらをすべての人びとの利益のために保全し、維持する」と定めている。またミシガン州の環境保護法も、「大気、水、自然資源、およびその公共信託」を保護することが、法律の目的であると明言している。環境権よりさらに柔軟で広い法理論的な含意をもつのが、公共信託である(関心をおもちの方は、筆者の「アメリカの環境保護法」第二章をお読みください)。それだけに、公共信託規定が、答申には盛り込まれながら、条文作成段階で(おそらく)前例がないというだけのこれまた安易な理由で否定されたことは、立法担当者の勉強不足と見識のなさを示すものである。この点でも、札幌市はその条例の独自性を全国にアピールする機会を自ら葬りさつたといわざるをえない。

### 道環境基本条例の制定にむけて

北海道は、昨年九月の環境審議会答申「北海道における環境行政のあり方」をうけて、現在、条例の条文作りの進行中ときく。しかし答申の中心となる「第二部 環境行政のあり方」では、冒頭で「北海道は、我が国の中で、最も自然環境に恵まれた地域である」とのべておきながら、(細かい字句や表現を別にすると)理念や施策に北海道らしさがほとんど見られないのは、どうしたことであろうか。焦点の環境権について、答申の表現は、環境基本法よりもさらに後退しているように見える。また批判の多い環境影響評価制度についても、事後調査の充実などを検討項目として掲げるのみで、大きな手直しは考えていない。さらに、ほとんどの自治体の環境基本条例が定める市民参

加・住民参加について、まったく触れるところがないのも理解しがたい。こうした項目が大幅に改善されなければ、道の環境基本条例は全国水準以下のものになる可能性がある。

また、道は、今後、条例(素案) 骨子(案) を作成してそれを省庁協議と調整にかけ、その後の条例(素案) 骨子を公表して、道民の意見を聞くとしている。しかし、実際には、一度省庁協議・調整を経た素案を、道民の意見をもとに大幅に修正するのは困難であり、条例(素案) 骨子(案) の作成の段階から道民にその内容を検討する機会が与えられるべきである。

道が発表した環境基本条例素案骨子については、道内六ヶ所で「意見を聴く会」が開催され、札幌では、さる二月十七日に同会が開催された。ここでは、札幌市環境基本条例の制定過程で指摘されたものとはほぼ同じような要望が多数の住民団体・環境団体から寄せられたが、今後は、こうした意見を参考に条例案骨子が作成され、環境審議会で審議された後に、最終的な条例案が作成され、道議会に提案されることになる。

当協会も出席して意見を述べたが、これはすでに当協会が道に提出した要望書(NC九二号)にいくつかの事項を追加したものである。そこで、その内容を繰りかえすことはさき、ここでは環境基本計画について、いくつかの問題を指摘しよう。環境基本計画は、環境基本条例が基本的理念や基本的な施策の概要を述べたのにすぎないのに対して、条例の理念施策をさらに分野毎に具体化し、それを現実の行政や措置につなげるために作成される環境政策全体の見取り図である。したがって、その内容は基本条例以上に重要である。これまで

国が環境基本法にもとづき国の環境基本計画を作成し、いくつかの自治体もその作成の準備にとりかかっている。しかし、これまでに作成された環境基本計画には問題が多い。

第一は、他の部局の計画との関係が明確でないことである。国の環境基本計画は国全体の計画ではなく、環境庁の計画にすぎない。通産省の「通商産業策のあり方(ビジョン)」、国土庁の「全国総合開発計画」、経済企画庁の「長期経済計画」、科学技術庁の「科学技術政策大綱」などと同じように、環境庁には環境基本計画があるというわけである。したがって、環境基本計画は、環境庁だけの計画にすぎず、他の省庁を拘束しない。事実、実際に作成された国の環境基本計画は、環境庁が独自にできる政策を並べたもので、他の省庁の権限には全くふれていない(たとえば、七十三頁では原発推進がうたわれている)。しかし、これでは、従来の国の政策全体を環境保全型・循環社会型のもに変わっていくことは不可能である。

そこで、自治体の環境基本計画については、環境基本計画が他の部局の計画に優先し、自治体のすべての政策・施策を規定する計画であって、開発計画等は環境基本計画に整合しなければならぬ旨を明示する必要がある。

第二に、これまでの環境基本計画は、施策の平面的な羅列であって、それらに優先順位をつけ、どのような道筋で実現していくのかという具体的方向が見られない。こうした具体化の方向を示さないかぎり、環境基本計画はいいことづくめの単なる絵空事になってしまう。また、計画に示された施策については、進捗状況をたえずチェックし、さらに何が推進にあたって障害となっているのか

を公表する制度を作る必要がある。

第三は、環境基本計画に対する市民参加を、さらに密なものとするところである。札幌市環境基本条例は、環境基本計画策定に際しての市民・事業者の意見の反映を明示しているが、さまざまの環境保護のための施策が市民の協力なしに実現できない以上、市民の意見の反映は最低限の要請であろう。しかし、市民参加は、自己の個別利害を主張するだけの場ではない。市民自身が環境保護・循環型社会の実現をめざし、政策を調整し、ひとつの政策に練り上げていく場でもある。そこでは、こうした市民の能力がむしろ試されるのである。

