

## 環境保全条例学習会

渡部伸二

主催： 仁淀川流域の水と暮らしを守る会

2017年1月25日 久万町民館

## ○環境を考える

(環境:人間やその他の生物を取り囲み、相互に影響を与え合う外界)

人間の活動による地球温暖化や、核実験・原発事故などによる地球規模の放射能汚染などが深刻になっている現在、自然環境・生態系に影響をおよぼす私たち人間の営みに対する規範(=倫理)が非常に重要ではないか。(倫理:人間の行為を律する道德・規範)

**環境倫理**(自然の価値と自然環境に影響をおよぼす人間の行為にまで倫理の対象とする。)

3つの視点:

### ①地球の有限性

地球は、太陽からエネルギーを除けば、閉じた球体であり、そこに存在する資源も有限である。

### ②世代間倫理

現在の世代には、未来の世代の生存条件を保証する責任がある。

### ③生物種の保護

人間は単独では生きていくことはできず、地球上のあらゆる生物種や無機資源(水・空気・鉱物など)およびエネルギーの流れを含めた生態系が全体として相互に関連し合いながら存在している。そしてそのすべてに存在の権利がある。

## 環境と開発に関する国連会議(リオ地球サミット)1992年

リオ地球サミットの成果→環境と開発に関するリオ宣言・アジェンダ21・森林原則宣言・気候変動枠組条約・生物多様性条約

### ●環境と開発に関するリオ宣言(前文と27の原則で構成)から

#### ・第10原則

環境問題は、それぞれのレベルで、関心のある全ての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意思決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行き渡らせることにより、国民の啓発と参加を促進しかつ奨励しなくてはならない。賠償、救済を含む司法および行政手続きへの効果的なアクセスが与えられなければならない。

#### ・第15原則

環境を保護するため、予防的方策は、各国により、その能力に応じて広く適用されなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合は、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きい対策を延期する理由として使われてはならない。

#### ・第20原則

女性は、環境管理と開発において重要な役割を有する。そのため、彼女らの十分な参加は、持続可能な開発の達成のために必須である。

#### ・第21原則

持続可能な開発を達成し、すべての者のためのより良い将来を確保するため、世界の若者の創造力、理想および勇気が地球規模のパートナーシップを構築するよう結集されるべきである。

# ○環境省ってどんな役所？

## 環境省設置法

第3条1「環境省は、地球環境保全、公害の防止、自然環境の保護及び整備その他の環境の保全(良好な環境の創出を含む。)並びに原子力の研究、開発及び利用における安全の確保を図ることを任務とする。」

第5条2「環境大臣は、環境の保全に関する基本的な政策の推進のため特に必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、環境の保全に関する基本的な政策に関する重要事項について勧告し、及びその勧告に基づいて執った措置について報告を求めることができる。」

①環境省設置法には勧告権が付与されているが、ほとんど行使されていない。(昭和51年「環境保全上緊急を要する新幹線鉄道振動対策について」)

②環境省は温暖化対策を進めるために、原発推進を主張してきた。

③環境省は2011年5月に、福島第一原発による放射能で汚染されたごみの処理基準について議論するために、災害廃棄物安全評価検討会(埋め立て基準の8,000Bq/kgを決めた会議)を立ちあげたが、その会議は非公開にし、議事録も非公開にした。そこで、情報公開法に基づき新聞記者が検討会の議事録を請求したところ、議事録を作成したのは、4回目の会議までで、5回目からは議事録自体を作製しておらず、8回目からは、会議の録音すらやめていることがわかった。

④環境省は、放射能で汚染された地域の、学校・道路・公園などから除染によってはぎ取った汚染土のうち、放射能汚染濃度が8,000Bq/kg以下の除染土壌を、道路や堤防などの基礎に再利用する方針。除染で集めた放射性物質を、公共工事で再び全国に拡散させるということではないか。→→(次ページ資料)

⑤環境省は東日本大震災・福島原発震災で発生したがれきの(県内処理が大幅に遅れていることに触れず、放射能汚染のことにもまったく触れず、安全性の確保を考慮せず)広域処理を強引に進めようとした。全国の自治体に一方的に汚染がれきを押しつけようとした。

⑥

福島県小児甲状腺がん検査まとめ(2016年9月30日現在)

甲状腺癌及び疑い					
184人					
先行検査			本格検査		
116人			68人		
手術前	手術後		手術前	手術後	
	102人			44人	
14人	乳頭癌	低分化癌	24人	乳頭癌	低分化癌
	100人	1人		43人	0人
	その他の癌	良性結節		その他の癌	良性結節
	0人	1人		1人	0人

作成：福島原発事故の真実と放射能健康被害★

# 100Bq/kg と 8,000Bq/kg の二つの基準の違いについて

環境省廃棄物・リサイクル対策部

廃棄物に含まれる放射性セシウムについて、100Bq/kg と 8,000Bq/kg の二つの基準の違いについて説明します。

ひとことで言えば、100Bq/kg は「廃棄物を安全に再利用できる基準」であり、8,000Bq/kg は「廃棄物を安全に処理するための基準」です。

## 1. 原子炉等規制法に基づくクリアランス基準\* (100Bq/kg) について

廃棄物を安全に再利用できる基準です。

運転を終了した原子力発電所の解体等により発生するコンクリート、金属を想定し、原子力発電所や一般社会での再利用を推進するために定めた基準です。

廃棄物を再生利用した製品が、日常生活を営む場所などの一般社会で、様々な方法（例えばコンクリートを建築資材、金属をベンチなどに再生利用）で使われても安全な基準として、放射性セシウムについて 100Bq/kg 以下と定められています。

※核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第61条の2第4項に規定する精錬事業者等における工場等において用いた資材その他の物に含まれる放射性物質の放射能濃度についての確認等に関する規則第2条

## 2. 放射性物質汚染対処特措法に基づく指定基準\* (8,000Bq/kg) について

廃棄物を安全に処理するための基準です。

原子力発電所の事故に伴って環境に放出された放射性セシウムに汚染された廃棄物について、一般的な処理方法（分別、焼却、埋立処分等）を想定し、安全に処理するために定めた基準です。

8,000Bq/kg 以下の廃棄物は、従来と同様の方法により安全に焼却したり埋立処分したりすることができます。焼却施設や埋立処分場では排ガス処理、排水処理や覆土によって環境中に有害物質が拡散しないように管理が行われていることから、周辺住民の方にとって問題なく安全に処理することができます。

なお、8,000Bq/kg 以下の廃棄物を焼却した結果、焼却灰の放射能濃度が 8,000Bq/kg を超えた場合には、特別な処理が必要となります。広域処理により焼却する場合は、そのようなことがないように、対象とする廃棄物の目安を焼却炉の型式に応じて 240Bq/kg 以下又は 480Bq/kg 以下のものとしています。

※平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法施行規則(平成23年12月14日環境省令第33号)第14条

## ○環境省の劣化・・・しかし、環境庁時代こんな官僚がいた！

★環境庁時代の最後の事務次官をつとめた岡田康彦氏は、退任のあいさつで後輩たちに次のように語った。

「人だけでなく組織も哲学をしなければなりません。環境省になって廃棄物・リサイクル対策部ができて、予算が3倍に増えました。しかしこれまでの廃棄物処理だけで済ませることもないはず。循環型社会の形成は環境省全体で総合的に取り組まなければならないことです。(中略)

国民の期待に応えるということはどういうことなのか、考えてもらいたいと思います。」

★環境庁時代の元大気保全局長の橋本道夫氏は、公害の被害者を救済する公害健康被害補償法をつくった人だが、1964年、彼が厚生省公害課長で水俣病を担当していた際、部下にこう指示した。

「情報を公開して住民運動を盛り上げ、それをマスコミに報道させるんだ。情報を隠していたら国民の支持は得られない。」

そして、水銀を扱う全国の工場を調べ始めた。すると、調査権を持つ経済企画庁の官僚が「権限もないのにいらんことをするな」と橋本氏にねじ込んできた。

すると、工場に調査に向かう部下にこう言って励ましたという。「もし、工場に入れてくれなかったら、大声で騒げ。記者会見でも何でも開け、国民にそれを知らせ、世論を味方につけるんだ。」

当時は、新潟水俣病事件が起きていた。

橋本氏は述懐している。「国民の健康に不安があるなら、厚生省の役人が工場に入ったっていい。役所の柵を踏み越えることも時には必要だ。正しいことをしている限り、だれも役人を首にはできない。そのために国家公務員法は、役人の身分保障をしているのだから」。

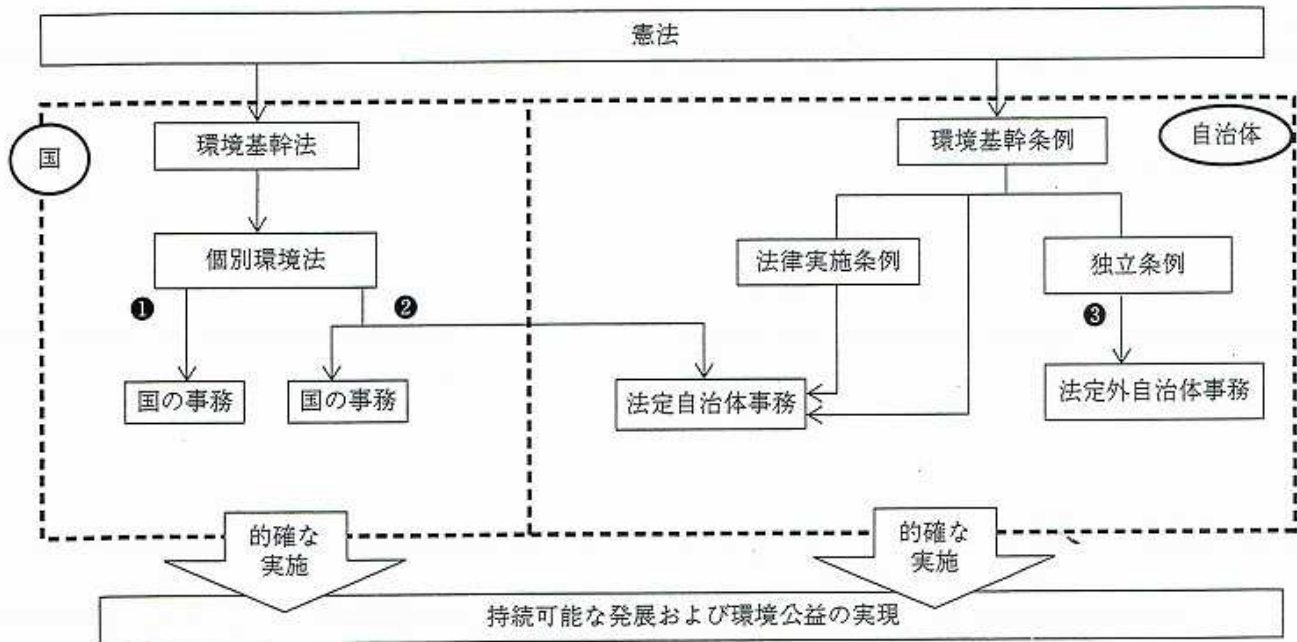
橋本氏の自宅には、足尾鉍毒事件で農民とともに生き闘った田中正造の全集が、大量の遺稿と一緒にあったという。

★北野博一氏は、環境庁に移る前は厚生省の医系技官だった。彼は公害企業や通産省よる隠蔽工作や調査妨害をはねのけながら、新潟水俣病の原因究明と被害者救済に力を尽くした。

北野氏は言った。「役人は上司に逆らわず、組織を守ろうとしがちだ。私は役人としてどうしたらいいか、迷うたびに、縄でつくった円を少しずつ広げた。そしてその中で仕事をしているんだと、自分に言い聞かせた」。

『これらは、官僚には制約があっても、個人の強い意思があれば、相当のことができることを示している。福島第一原発事故の時、「霞ヶ関村の掟」を離れて仕事をしようとした官僚がいたのかどうか。2人のような官僚が何人かいれば、その後のありさまは現在と随分違っていただかもしれない』。(杉本裕明『環境省の大罪』PHP研究所, 2012.)

【図1】 環境行政の法体系



(環境法政策学会編『環境基本法制定 20 周年—環境法の過去・現在・未来』商事法務 p.70)

表 1-4 自治体環境行政における条例の区分と内容

条例の範囲	条例の区分	条例の性格・内容	種類と事例
環境分野の条例	独自条例（自主条例）：自治体が自らの事務に関して独自の施策を定める	理念条例※1	環境基本条例、環境保全条例
		規制条例	公害防止条例、生活環境保全条例
		施策推進条例	自然環境条例、温暖化対策条例
		手続条例	環境影響評価条例
		統一条例	河川を美しくする条例
	法律執行条例：法律と直接的に關係して法律執行のために定める	委任条例	湖沼水質保全法に基づく指定施設の構造及び使用方法の基準条例※2
		執行条例	水質汚濁防止法に基づく排水基準条例

※1：理念条例や規制条例、施策推進条例等の区分は、規定内容に着目した整理であり、相互排他的なものではない。実際の条例には理念的な事項、規制事項、施策推進に係る事項が総合的に含まれる。

※2：条例名称は略称である。

(田中充編著『環境条例の制度と運用』信山社ブックス p.14)

●「地方自治法」第1条の2第2項には、

「国は…住民に身近な行政はできる限り地方自治体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分発揮されるようにしなければならない」と規定している。

この「地方自治法」の趣旨や地方分権の理念により、国の法令に対して自治的法解釈に基づいて、法令の目的と効果が阻害されない範囲で、「上乗せ」「横出し」「裾下げ」を行い、地方自治体の決定権を拡大させたい。

**上乗せ**：法律が規制している事項について、同じ目的で、条例で法律よりも厳しい内容を課す。法律の基準が、全国一律の最低基準と考えられる場合は「上乗せ」が許容される。

**横出し**：法律と条例の規制の目的が同じであり、法律で規制していない事項まで条例で規制すること。法律による規制が全国一律で、規制事項の拡大が法律の目的と効果を阻害しないと考えられる場合には「横出し」規制は許容される。

**裾下げ**：法律が、一定規模以上の事業所(者)だけを規制対象とし、それ未満の規模の事業所(者)を対象から除外している場合、条例によって、基準未満の事業所(者)まで規制対象を広げること。

- ・ 地方分権推進法(1995年～2001年)
- ・ 地方分権一括法 (2000年4月施行)  
(地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)

## 地方分権推進の基本理念

●地方分権推進法 第2条

国と地方公共団体とが分担すべき役割を明確にし、  
地方公共団体の自主性及び自立性を高め、  
個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ること。

### ● 自治事務と法定受託事務の法律上の取扱いの違い

	機関委任事務	自治事務	法定受託事務
条例制定権	不可	法令に反しない限り可	法令に反しない限り可
地方議会の権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 検閲、検査権等は、地方自治法施行令で定める一定の事務(国の安全、個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するもの)は対象外</li> <li>・ 100条調査権の対象外</li> </ul>	原則及ぶ (地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものに限り対象外)	原則及ぶ (国の安全、個人の秘密に係るもの及び収用委員会の権限に属するものは対象外)
監査委員の権限	地方自治法施行令で定める一定の事務は対象外		



- 地方公共団体は、自治事務だけでなく法定受託事務についても法令に反しない限りにおいて、その事務に関する条例を制定することができます。
- 地方分権の第一歩として、地方公共団体の主体的な条例づくりへの取り組みが期待されます。

自治事務: 介護保険サービス、国民健康保険給付、児童・高齢者・障がい者福祉サービスなど  
 法定受託事務: 国政選挙、旅券交付、国道管理、戸籍事務、生活保護、国の指定統計など

○「久万高原町環境美化推進条例」のような“条例”と  
「久万高原町地球温暖化対策委員会設置要綱」のような“要綱”  
があるけど、その違いは？

**条例**：憲法や地方自治法に根拠があり、法的強制力を持たせることができる「地方の法律」。制定には議会の議決が必要。

**要綱**：行政の執行についての指針を定める内部的規範。組織的な行政指導を行うためのもの。議決はならず、法的拘束力はない。

**事例** 産業廃棄物処理施設の設置をめぐる（三重県と北海道の例）

三重県は、「三重県生活環境の保全に関する条例」（環境保全条例）を制定し、「知事は、産業廃棄物処理施設の設置について、その計画段階から地域住民との合意を図ることに努めながら進めることを基本として、必要な事項を別（要綱）に定めるものとする。」と規定した。

そして、「三重県産業廃棄物処理指導要綱」を制定し、廃棄物処理施設の規模に応じて所定の距離内の住民の同意書の取得と県当局などとの事前協議を義務付けた。

★産業廃棄物処理施設設置を計画する原告業者が許可申請をしたところ、三重県知事は、上記条例・要綱に定める手続が行われていないとして、その申請を却下処分にした。これを不服とした業者は提訴した。裁判では、津地裁と名古屋高裁の両判決（平成14年・15年）で、知事が行った却下処分を支持し適法と判じた。

一方札幌でのケース（平成9年）だが、産業廃棄物処分場設置にあたって同意書取得と協定書締結を求めた要綱に従わず、申請を不許可にされた業者が提訴した裁判では、裁判所は「要綱に従うかどうかは任意であるところ、法定要件が充足されている申請を不許可にする裁量は知事にはない」として、不許可処分を取り消した。

この三重と北海道の訴訟の違いは、一つには三重では条例に基づいての不許可処分であり、北海道は要綱の定めによる処分に過ぎなかったことがある。

さらに、二つの行政裁判の間の平成12年には「地方分権一括法」が施行されており、地方の事情や自主性、自立性を柔軟に認めた「地方分権推進」に沿った判決であったともいえよう。



# 愛媛県産業廃棄物適正処理指導要綱

(目的)

第1条 この要綱は、産業廃棄物の処理に関する法令に定めるもののほか、産業廃棄物の適正処理に関し必要な事項を定めることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とする。

(県外産業廃棄物の処理の原則禁止)

第6条 事業者等は、県の区域内において、県外産業廃棄物を処分し、又は保管してはならない。ただし、事業者等からあらかじめ知事に協議があった場合において、知事が生活環境保全上支障がなく、かつ、やむを得ない理由があると認めるときは、この限りでない。

(県外産業廃棄物の処理の事前協議)

第7条 事業者等は、前条ただし書の規定による協議をしようとするときは、県外産業廃棄物処理事前協議書(様式第1号。以下「県外物処理協議書」という。)を知事に提出しなければならない。

2 知事は、前項の規定による県外物処理協議書の提出があった場合においては、関係市町長の意見を聴くとともに、その内容を審査し、生活環境保全上支障がなく、かつ、やむを得ない理由があると認めるときは、その旨を当該協議をした事業者等に通知するものとする。

3 事業者等は、前項の規定による通知を受けた後、前条ただし書の協議の内容を変更しようとするときは、変更後の内容を記載した県外物処理協議書を知事に提出しなければならない。同項の規定は、この場合について準用する。

(県外産業廃棄物処理実績の報告)

第8条 処理業者は、第6条ただし書の規定により知事と協議の上、県外産業廃棄物の処分又は保管を行ったときは、その年度における当該県外産業廃棄物の処分又は保管の状況を記載した県外産業廃棄物処理実績報告書(様式第2号)を翌年度の6月30日までに知事に提出しなければならない。

(地域住民の同意等)

第9条 事業者等は、処理施設を設置する場合は、関係地域住民の同意を得なければならない。

2 事業者等は、産業廃棄物の処理に関し、関係地域住民との紛争の回避に努めるとともに、紛争が発生した場合は、責任を持ってその速やかな解決に努めなければならない。

(保管・積替施設及び処理施設の立地の基準)

第10条 事業者等は、保管・積替施設若しくは処理施設を設置し、又はこれらの規模を変更しようとするときは、別に定める立地の基準を遵守するとともに、これらの計画的な整備に努めなければならない。

(処理施設設置等の事前協議)

第11条 法第15条第1項の規定による処理施設の設置の許可又は法第15条の2の6第1項の規定による処理施設の変更の許可を受けようとする者は、あらかじめ産業廃棄物処理施設設置等事前協議書(様式第3号)を知事に提出し、その旨を協議しなければならない。

2 知事は、前項の規定による協議を受けた場合においては、関係市町長の意見を聴くとともに、その内容を審査し、当該処理施設の設置又は変更に係る計画がこの要綱の規定に適合し、適正であると認めるときは、その旨を当該協議をした者に通知するものとする。

3 知事は、前項の規定による審査の結果、当該処理施設の設置又は変更に係る計画を改善し、又は廃止する必要があると認めるときは、その旨の指示を行うものとする。

4 知事は、前項の規定による指示により、当該指示に係る事項が改善されたと認めるときは、その旨を当該指示をした者に通知するものとする。

5 第7条第3項の規定は、第1項の協議の内容を変更しようとする者について準用する。この場合において、同条第3項中「前項」とあるのは「第11条第2項又は第4項」と、「前条ただし書」とあるのは「同条第1項」と、「県外物処理協議書」とあるのは「産業廃棄物処理施設設置等事前協議書」と、「同項」とあるのは「同条第2項から第4項まで」と読み替えるものとする。

## ○条例って何？

地方議会で制定された、その地域・自治体だけに通用する法規、ルール。  
(都道府県条例・市町村条例)

### ★条例の根拠法は？

#### 日本国憲法第94条(条例制定権)

「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」

#### 地方自治法第14条

「1、普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて、第2条第2項の事務(自治事務・法定受託事務など地方公共団体が処理すべきすべての事務)に関し、条例を制定することができる。」

2、普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限する場合には、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

3、普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。」

## ○そもそも「地方自治」って何？

地方自治： 地方における政治と行政を、地域住民の意思に基づいて、国から独立した地方公共団体が、その権限と責任において自主的に処理すること。国とは独立の法人格をもった地方公共団体を設けるといふ「団体自治」と、その事務の処理を住民の意思に基づいて行う「住民自治」の2つの要素の結合からなる。  
(『法律学小辞典』有斐閣 1994年)

### ●重要な「住民自治」～おまかせ民主主義・無関心「白紙委任」をやめよう！

議会制民主主義のもと、住民の関心が高く、広範な住民の意思確認が必要な問題については、住民投票などの住民の政治参加の制度を、議会も共に活用してゆく必要がある。「地方分権一括法」は、地方自治体に対し地方分権のための法律的保障を与えるものだが、同時に住民と自治体・国との関係を問うきっかけにもなった。

地域のことは地域の住民が考え、行政・議会と共に、解決をめざす取り組みが重要。

### 「久万高原町まちづくり基本条例」

本条例の前文で「本来、自治の主権者は町民一人ひとりであること、まちづくりを行政主導から町民主導に転換すること」がうたわれている。

具体的には例えば、基本条例第13条で、「積極的に情報公開を推進し、町民との情報共有を進める」としており、第20条では、「町政の重要課題に対しては審議会等を設け、その委員は半数以上を公募の委員とする」と定めている。

また、この「まちづくり基本条例」の基本原則は、町民と議会と町行政の三者が協働し、情報を共有し、信頼関係を築くために努力することと定められている。

## ○自然環境保全のための条例（事例）

### ★琵琶湖の水質管理と流域の森林保全に取り組んでいる滋賀県

閉鎖性水域である琵琶湖は、周辺地域からの汚水の流入などにより水質汚濁や富栄養化が進行したが、琵琶湖周辺地域の住民による環境運動が契機となって、滋賀県独自に工業排水と家庭排水を規制する「滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例」（1979年 2012年改正）を制定した。この条例は、その後、全国の自治体において河川などの水質改善や合成洗剤の使用禁止などの条例制定に波及し、さらに国の各種法令の制定につながっている。

自治体の条例制定の動きは、国政を動かす原動力にもなっている。

- ・「滋賀県自然環境保全条例」1973年（昭和48年）
- ・「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」1984年（昭和59年）
- ・「滋賀県琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例」1992年（平成4年）

## ○自然環境保全法に基づく「自然環境保全基本方針」の項目 保全を進める対象を8種類に分類している。

表4-3 自然環境保全基本方針の8分類

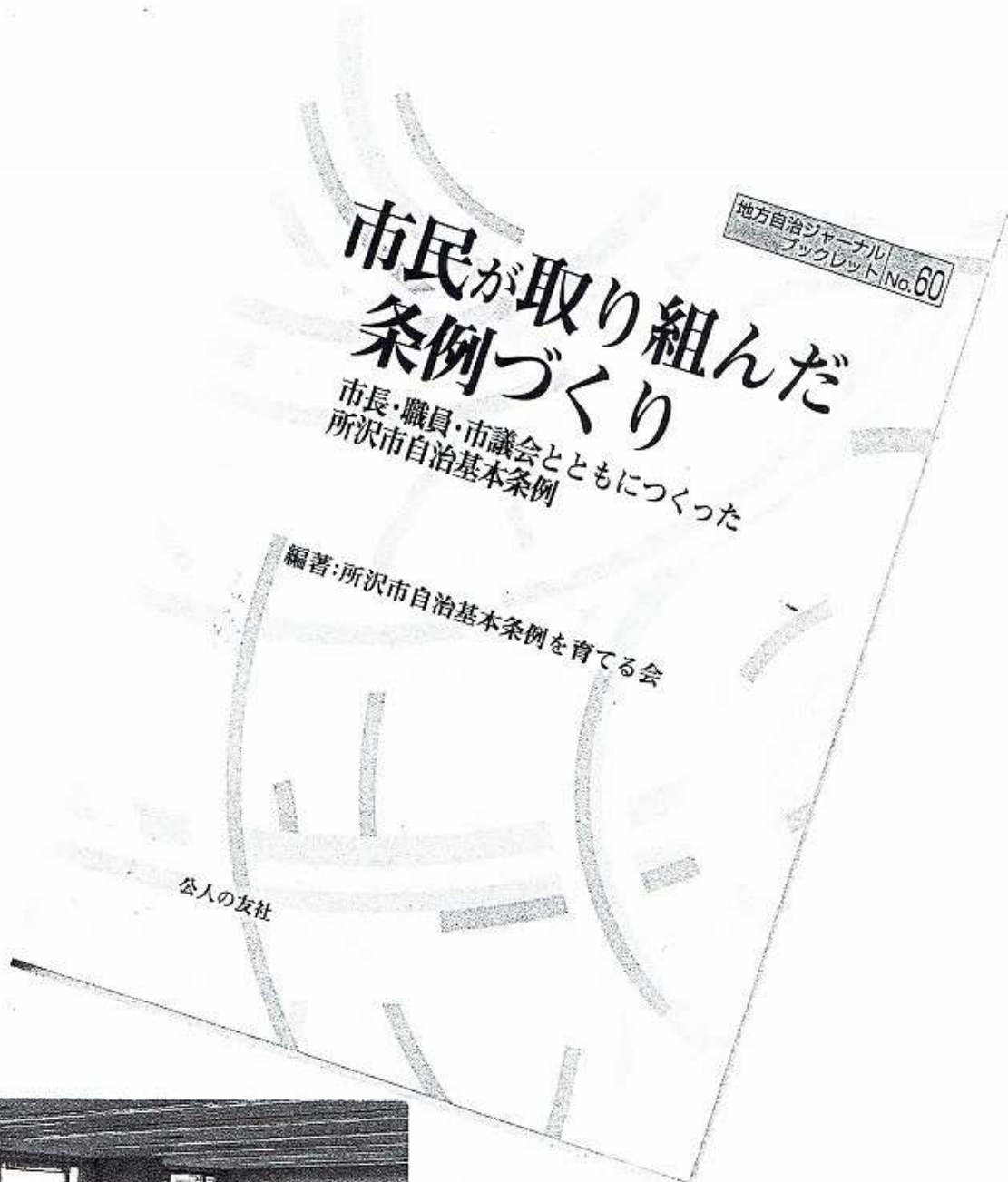
- |    |                                 |
|----|---------------------------------|
| 1) | 人間活動の影響を受けることなく原生状態を維持している自然環境  |
| 2) | 優れた自然の生態系または特異な自然の減少を維持している自然環境 |
| 3) | 優れた自然の風景地を維持している自然環境            |
| 4) | 過去の生活や生活様式と密接な関連を有する自然環境        |
| 5) | 野外レクリエーション活動の場またはその背景地となる自然環境   |
| 6) | 農林業等の生産活動の場としての自然環境             |
| 7) | 都市生活の活動の場としての自然環境               |
| 8) | 都市生活の場で都市住民の生活環境と密接な関連を有する自然環境  |

### 条例づくりに向けての一步

- ・最初の問題意識、着想、着眼点を大切に。
- ・問題の本質的原因はどこにあるのか。
- ・どこが本当の原因なのか。
- ・どの点を解決すれば、全体の問題が解決するのか。
- ・問題点を裏付ける事実、データはあるか。
- ・客観的で必要な情報は何か。それはどうすれば入手できるか。
- ・現行法令の解釈・運用はどうなっているのか。
- ・地方分権、地方自治の立場から、その解釈・運用に問題はないか。
- ・法律との関係で、条例によるさらなる規制は許容されるか。
- ・さまざまな立場から、問題解決のための手段を勘案比較する。

# 条例をくらべてみましょう！

久万高原町まちづくり基本条例 (2007年)	所沢市自治基本条例 (2011年)
<p><b>基本原則</b></p> <p>①町民、議会および町は、まちづくりを推進するため、協働することを原則とします。</p> <p>②町民、議会及び町は、情報を共有することを原則とします。</p> <p>③町民、議会及び町は、互いに尊重し合い、常に信頼関係を築くための努力をすることを原則とします。(第4条)</p>	<p>前条に定める自治の基本理念に基づき、次に掲げる事項を自治の基本原則とします。①平等の原則 市民等、市は、基本的人権を尊重するとともに、すべての人に配慮するユニバーサルデザインの方に基づき、平等で差別のない人にやさしいまちづくりを推進します。②情報共有の原則 市は、市民等に市政に関する情報をわかりやすく公表し、又は提供するとともに、市民等の意見を把握して、情報共有を進めます。③参加の原則 市民等は、主体的な意思に基づいて、市政に参加し、まちづくりを推進します。④自立自治の原則 市は、市民等の意見、要望等を十分に反映しながら自立した市政運営を行います。(第5条)</p>
<p><b>住民の権利</b></p> <p>①町民は、本町の自治の主体であり、まちづくりに参加する権利を有します。</p> <p>②町民は、まちづくりへの参加又は参加しないことを理由に差別的な扱いを受けることはありません。(第5条)</p>	<p>①市民は、個人として尊重され、安全で安心な生活を営む権利を有します。</p> <p>②市民は、市政に関する情報について知る権利を有します。③市民は、市政における企画立案、実施、評価及び見直しにおけるそれぞれの過程に参加する権利を有します。④市民は、前3項の権利を適正に行使するものとします。</p> <p>⑤市民は、市政に参加しないことを理由として、不利益を受けることはありません。(第6条)</p>
<p><b>住民の責務</b></p> <p>①町民は、まちづくりの主体であることを認識し、その権利の行使に当たっては常に公共の福祉に配慮するものとします。</p> <p>②町民は、自主的かつ自律的なまちづくりの活動に積極的に参加し、お互いを尊重するとともに、自らの発言と行動に責任を持つものとします。(第6条)</p>	<p>①市民は、互いとその立場及び意見を尊重し、協力してまちづくりの推進に努めるものとします。</p> <p>②市民は、市政に参加するに当たり、自らの発言及び行動に責任を持ちます。(第7条)</p>
<p><b>住民投票</b></p> <p>①町は、町政にかかわる重要事項について、町民から請求のあったとき、又は住民投票の必要があると認めるときは、別に条例で定めるところにより、住民投票を実施することができます。</p> <p>②町及び議会は、自ら住民投票を発議することができます。(第24条)</p>	<p>1. 市長は、次の各号のいずれかに該当するときは、住民投票を行わなければならない。</p> <p>①年齢満18歳以上の本市の住民基本台帳に記録されている者で日本国籍を有するものが、その総数の5分の1以上の者の連署をもって住民投票の請求を行ったとき。②市議会が、出席議員の過半数の賛成により住民投票の実施を議決したとき。③市長が、市政運営に関する特に重要な事項について、住民投票が必要であると判断したとき。</p> <p>2. 市民等、市は、住民投票の結果を尊重しなければならない。</p> <p>3. 前2項に定めるもののほか、住民投票に関し必要な事項は、別に条例で定めます。(第21条)</p>



班ごとに検討した内容を発表し、全体で討議を重ねた条例検討委員会



条例検討委員会での学識経験者との意見交換

# 住民が取り組んだ条例づくり

## —所沢市自治基本条例—

公募市民50名による「まちづくり基本条例検討委員会」を発足させ、月2回のペースで、42回の検討委員会を開催。

### ■条例制定までの主なとりくみ

議会特別委員会や有識者の提言により、所沢市は自治基本条例の策定に向けた市民検討委員会を立ちあげることになった。広報やホームページで市民委員の公募を行い、公募委員50名が決まる。条例策定を行う市民検討委員会が発足。



検討委員会は、①総合計画 ②行政経営 ③まちづくり基本条例 ④財政運営のテーマで4回の研修を行う。市長と検討委員会の間で、それぞれの役割、責務、条例素案の取り扱いなどを定めたパートナーシップ協定を結ぶ。



条例案作製のために、50名の市民検討委員は市職員24名と合同で、6班編制によるワークショップでの作業にあたった。

- ・条例のイメージ、条例に期待することなど、条例の全体像について検討。
- ・他自治体の条例案を参考に、条例構成の基になる項目を決め、これらの具体的内容を班別に検討。
- ・市の総合計画検討委員会と意見交換し、共通認識の醸成に努める。
- ・多くの市民の意見を聞くため、市民による対話集会を行う。
- ・学識経験者との意見交換
- ・市議会との意見交換



基本条例（素案）を作製し、対話集会・意見交換・パブリックコメント



基本条例（原案）→議会提案（可決成立）→市民への周知 →基本条例（施行）

## 住民の手で条例を策定→ 過程(プロセス)が大事

条例検討を通して、住民が力をつけ、さらなる自治と希望と学びへ→ 久万高原を誇り高きふるさとに

住民の手で「条例」という仏を彫って、  
住民の手で「魂」を入れよう！

## 地方自治体の「条例」と、国の「法律」との関係

「法律の範囲内で条例を制定することができる（憲法第 94 条）」とは？

●憲法第 92 条「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。ここから地方自治の組織のありようや運営方法などについて、法律の形さえとれば、どのようにも決められると考えるのは早計である。「地方自治の本旨に基づいて」という文言の位置に注意したい。92 条をよくみると、「地方自治の本旨」は憲法自身が定めた原則であって、法律よりも上位にあることがわかる。だから、地方自治の組織や運営について、「地方自治の本旨」に反するものは違憲となる。（中略）

特に問題となるのは、実際の現場で、条例に基づいて行った規制と、法令による規制とが抵触する場合である。『法律の範囲内』ということから、直ちに法令が優先ということになるのか。かつては、国の法令がすでに規制している事項については、法律の委任がない限り条例を制定できないとする考え方が有力だった（「法律先占論」）。だが、この考え方は社会の複雑化と、条例による規制の必要性の高まりなどから後退し、柔軟な解釈や運用が登場するようになる。

特に 1960 年代、公害問題が深刻な社会問題となると、革新知事時代の東京都などが条例で、国の公害規制法律よりも厳しい排出基準を定めたり（上乘せ条例）、あるいは既存の法律が規制していない物質について排出基準を新たに定めたり（横出し条例）するようになる。

（水島朝穂—憲法から時代を読む 2007/7/16 稿）

●東京都は、深刻化する一方の自動車の排気ガスによる住民の健康被害に対して、施策の重心を公害防止条例の制定に移すことになった。東京都のそのような動きに対して、政界、官界、産業界をあげての公害防止による経済萎縮論や公法学会からの「法律先占論」に基づく批判が渦巻いた。だが、東京都は 1969 年に念願の公害防止条例を改正し、公害に苦しんでいた多くの住民や自治体の賛同を得、ついには政府を公害防止へ政策転換させるさきがけとなった。その後、1975 年に出された徳島市公安条例違反事件の最高裁大法廷判決により、「法律先占論」は学説としての有効性を喪失するにいたった。

（加藤・平松『議員条例集覧 新規政策条例編』公人社 2011 p. 194）

●条例が法令に違反することにならないかどうかの判断については、かつての「法律先占論」から脱却し、法令違反の場合を限定的に解釈しようとしている。分権一括法による地方自治法の改正により、法律の制定、解釈運用の原則（1 条の 2、2 条 11～13 項）が定められたことから、個別法の規定はこれと整合するよう解釈しなければならない点を根拠として、自治体の事務を定める法律の規制は、全国的な規制の最低水準であって、上乘せ、横出し条例は違反とならず、特に自治事務は原則として国法に違反しないという推定が働くと考えてよいだろう。

（上田・笠井『条例規則の読み方・つくり方』学陽書房 2006 p. 74）

●住民の生活環境の保全と資本的財産権との対抗関係においては前者が優先することが、憲法の価値構造から承認されること、および公害行政はもともと地方自治体が一次的に主体たるべきことから、国の法律による規制基準は、むしろ最低基準を示したものであって、地方自治体が公害の地域的特質に応じて、国の定める基準以上の厳しい基準を定めることも許されると解すべきであろう。

（室井力「公害行政における指導と助成」『公法研究 32 号』1970 日本公法学会報告）

# 巻末資料

## みんなで育てよう! 自治基本条例

自治基本条例だより

最終号

平成23年9月15日発行

編集：(元)所沢市まちづくり基本条例検討委員会

発行：所沢市総合政策部政策企画課

〒359-8501 埼玉県所沢市並木1-1-1

☎04-2998-9027・FAX 04-2994-0706

<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/>

### 所沢市自治基本条例の施行を迎えて

所沢市長 当麻よし子

所沢市自治基本条例が平成23年7月1日に施行されました。地方分権の大きな流れの中で、市民自らが地域の課題へ取り組み、まちづくりを進めていくことが求められています。この条例では、こうした市民自治によるまちづくりを実現するための自治の基本理念や参加・協働の仕組み、市政運営のルールなどを定めています。

自治基本条例の制定に向けた取り組みは、平成17年度から始まり、策定の過程で、様々な方からお知恵やお力をいただきました。なかでも、この条例だよりを作成された、公募市民による「所沢市まちづくり基本条例検討委員会」の方々は、平成21年1月に活動を開始し、同年5月、パートナーシップ協定を締結して、その後、市職員とともに条例の内容について熱心に議論を重ねられました。委員の皆様には、平成22年5月に条例素案をご提出

いただくまで、一年以上にわたりご尽力いただきましたことに改めて深く感謝申し上げます。

検討委員会の活動の中には、所沢市として初めての取り組みもありました。そのひとつが、市民対話集会の実施です。検討委員の方々が、市内の各施設や団体等を訪れ、自ら策定中の案を説明し、多くの市民の皆様と意見交換を重ね、様々なご意見をいただきました。こうした市民の皆様の声をお聴きし、条例素案をまとめていくという過程は、この条例のめざすところである、市民が主役のまちづくりといえます。

今後も市民自治の推進のため、市民の皆様や各団体の方々、市議会の一層のご理解とご協力を賜りますようお願い申し上げます。

### 条例は制定で終わりではない

(元)検討委員会運営委員長 菅沼 庸雄

平成21年1月公募市民50名からなる「(仮称)まちづくり基本条例検討委員会」は、不安のうちにスタートしましたが、約2年半の活動の成果が条例制定の形で結実しました。

事業を推進したのは市ですが、中心となったのは検討委員会であり、活動中盤から庁内検討部会委員24名も参加し、各層市民の意見交換の場となりました。

検討委員会は、22年7月までの19ヶ月間に、全委員参加の検討委員会42回、運営委員会35回、起草委員会、分科会50回、「市民対話集会」62回(参加市民約800人)など計約200回に及ぶ活動を進め、月平均10回は市役所等に足を運びました。その間、事業推進に必要な協定締結、各種委員会などを編成し課題に対処してきました。こうした動きに全参加委員が理解と協力をしてくださったことが大きな収穫でした。今、条例を読み直しますと、時々委員の力点・思い入れが徐々に変化しながら今の形をなした経緯が懐かしく思い出されます。

私達が、条例案策定の際目指したのは、①どの政策分

野でも守られるべき自治体運営の考え方とルールを確立する、②自治の主体としての市民の権利と役割を確立する、の2点です。

2年半を振り返り、山積する反省事項から今後に残したい点は、①開始時点での活動の意味づけ・留意点の整理、②条例の目的と理念の共有、③市民への丁寧な活動のPR、等が挙げられます。

条例は制定で終わりではなく、運用しながら議論し鍛えることにより生きると考えます。条例に魂を入れる時期を迎え、自治推進の三者のうち我々市民の課題は「生活者住民が機会を捉え自治体行政に参画し、住民も責任を分担する地域自治行政に仕立て上げていく意識と努力」だと感じています。

ここまで支えてくださった多くの市民、市及び市議会の関係者にお礼申し上げます。



検討委員のみなさん



## 法規制を踏まえて、さらに条例で規制を拡大する「上乘せ・横出し」の例

### 【上乘せ】

「水質汚濁防止法」第三条第三項の規定「都道府県は、当該都道府県の区域に属する公共用水域のうち、その自然的、社会的条件から判断して、第1項の排水基準によっては人の健康を保護し、又は生活環境を保全することが十分でない認められる区域があるときは、その区域に排出される排出水の汚染状態について、政令で定める基準に従い、条例で、同項の排水基準にかえて適用すべき同項の排水基準で定める許容限度よりきびしい許容限度を定める排水基準を定めることができる」に基づき、たとえば広島県は、「水質汚濁防止法第三条第三項の規定に基づく排出基準を定める条例」を定め、国の基準よりも厳しい基準（上乘せ規制）を条例で規定している。

項目（例）	許容限度（mg/L）	
	水質汚濁防止法	広島県条例
生物化学的酸素要求量BOD	160	90
浮遊物質	200	90
ノルマルヘキサン抽出物質含有量	30	8

### 【横出し（裾下げ）】

「環境影響評価法」で環境アセスメントの対象となるのは、道路・ダム・鉄道・空港・発電所・廃棄物最終処分場・埋め立て・宅地造成事業など13種類の規模の大きな事業である。一方、環境影響評価条例では、環境影響評価法の対象外の小規模な事業を環境アセスメントの対象にしている。また、法が対象としない事業種、たとえば総合遊園地やゴルフ場、砂利採取事業、終末処理場、廃棄物焼却施設なども条例で対象にしたり、公聴会の開催や、第三者機関による審査の手続を設けるなど、それぞれの自治体の実情・条件に応じて創意工夫をしている。下表は「愛媛県環境影響評価条例」の例。

対象事業（例）	環境影響評価法（第一種事業）	愛媛県環境影響評価条例
水力発電所	出力3万kW以上	出力1.5万kW以上
火力発電所	出力15万kW以上	出力7.5万kW以上
廃棄物最終処分場	面積30ha以上	面積15ha以上
公有水面埋立・干拓	面積50ha以上	面積25ha以上
宅地造成	面積100ha以上	面積50ha以上

#### 《参考文献》

- 環境法制学会（2014）『環境基本法制定20周年——環境法の過去・現在・未来』商事法務。  
 田中 充編著（2015）『環境条例の制度と運用』信山社ブックス。  
 上田章・笠井真一（2006）『条例規則の読み方・つくり方第2次改訂版』学陽書房。  
 北村喜宣（2015）『環境法政策の発想』レクシスネクシス・ジャパン。  
 加藤幸雄・平松弘光（2011）『議員条例集覧 新規政策条例編』公人社。  
 所沢市自治基本条例を育てる会（2013）『市民が取り組んだ条例づくり 市長・職員・市議会と  
 ともにつくった所沢市自治基本条例』公人の友社。  
 杉本裕明（2012）『環境省の大罪』PHP。  
 近畿化学協会・化学教育研究会（2012）『環境倫理入門』化学同人。