

## 1 環境まちづくり基本条例制定の背景

我が国の環境問題はこれまで公害対策、自然保護対策、あるいは快適環境（アメニティ）対策といった個別の枠組みでとらえられてきました。しかし、地球環境問題が顕在化するなか、それぞれの要因が人の健康、自然環境、生活環境といった分野別ではなく、総合的にとらえる必要が生じてきました。

これは、かつての産業公害のように特定の原因者がいるのではなく、物質的な豊かさや生活の利便性をもたらす大量生産・大量消費・大量廃棄、そしてエネルギーを多量に消費するという現代文明のあり方そのものに原因があることを意味しています。

今日の環境問題を解決し、社会を持続可能なものに変えていくには、私たちの経済社会システムのあり方や生活様式そのものを根本から見直していくことが必要であり、そのためには、社会のあらゆる人々がそれぞれの役割を公平に分担し、自主的で積極的な環境保全に関する行動に参加することが必要となっています。

一方、世界的には、1992年にブラジルのリオ・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（地球サミット、UNCED）」での『持続的発展が可能な社会』づくりというメッセージにあらわれているとおり、最近の地球規模での異常気象・気候変動は、世界規模で早急な対策をとらなければ、人類の生きる基盤さえも揺るがしかねない状況であるとしています。その後、毎年開かれることとなる「気候変動に関する国際連合枠組み条約」の締結国会議での議論につながり、1997年の地球温暖化防止京都会議（COP3）では、地球温暖化を防ぐために各国が負担すべき具体的な目標数値が設定されるまでに至っています。また、国の環境基本法が1993年（平成5年）に成立して以後、各自治体において環境を基本とする条例が相次いで制定されています。

このような時代の流れにあつて、環境の概念を今日的にとらえなおす必要が生じてきました。すなわち、本市の良好な環境の保全や創出を目指すことはもちろん、現在と将来の市民が健康を維持し、安心して安全な文化的生活を営むことができるようにするためには、コミュニティのあり方や人とひとの関わりなど、環境の視点で地域やまちの姿を積極的に描くことが必要となっているのです。このような考え方は、持続可能な発展のために一人ひとりの日常生活が環境に配慮された様式となることと同様に、今日的な環境を語る場合、はずしてはならない非常に重要な分野であるといえます。つまり、人とひとのつながりによって形成されるコミュニティのあり方そのものに環境配慮の視点を組み込まなければならないということです。その上で持続的発展が可能な地域社会の実現を目指して行うまちづくり活動を促進し、経済社会システムの見直しや転換を図ることが急務となっているのです。このことは、地方公共団体が地域の課題を解決するための行動計画であるローカル・アジェンダ21の策定を急がねばならねばならないという意味であり、環境を視点としたまちづくり活動を行うという「環境まちづくり」を強力に推進すべきであるといえます。

こうした時代認識のなかで、本市においても環境まちづくりに関する基本理念や基本原則を明らかにし、本市に関わるすべての主体（市民、市民団体、事業者、滞在者等、教育

機関、市、市職員）が「地球環境を保全しつつ、持続発展が可能な地域社会をつくるという」共通の認識のもとに対処していくことが、大変重要となってきています。

以上のような共通認識のもと、良好な環境の保全と創出に向けた環境まちづくりについて、地球環境をも視野に入れた施策を総合的で計画的に推進するため、本条例を制定するものです。

#### 【参考：語句説明】

### アジェンダ 21

アジェンダ (a g e n d a) とは、「課題」「行動計画」「構想」「目標」「計画表」「予定」などの意味を持つ英語で、通常は「課題」、「今から取り組むべきことの一覧表」という意味です。また、21は「21世紀」を表現しています。

1992年6月、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロにおいて、世界の約180カ国が参加し、「環境と開発に関する国連会議（地球サミット、UNCED）」が開催されました。地球温暖化やオゾン層破壊、酸性雨など、地球規模の環境問題が、人類の生存基盤である地球環境に大きな脅威を与えつつあるなか、人類の英知を結集してこの問題の解決にあたるのが緊急の課題となってきたためです。

この会議では、地球規模の環境問題と地域の発展について論議が交わされ、その結果、「持続可能な開発」を基本理念とする「環境と開発に関するリオ宣言」及びその理念を実現するため、21世紀に向けた人類のあらゆる分野の具体的な行動計画を示す「アジェンダ 21」が採択されました。

この「アジェンダ 21」の第28章では、「アジェンダ 21で提起されている諸問題及び解決策の多くが地域的な解決に根ざしているものであることから、地方公共団体の参加及び協力が目的達成のための決定的な要素になる」として、その実施に必要な役割を担う地方公共団体が、地域における行動計画（ローカルアジェンダ 21）を策定することを求めています。

なお、地球環境問題とは、被害や影響が一国内にとどまらず、国境を越えて地球規模にまで広がる環境問題や、先進国も含めた国際的な取組が必要とされる開発途上国における環境問題のことをいいます。これらの地球環境問題は、いずれも私たちの経済活動や日常生活と密接なつながりをもっており、また地球温暖化や砂漠化、熱帯林の減少など、それぞれが相互に関連し合っています。

地球サミットにおいては、「持続可能な発展 sustainable development」という考え方がはっきりと打ち出され、これは現在、国際社会の合意として定着してきました。地球サミットで採択されたアジェンダ 21においても前文において「環境と開発を統合し、これに大きな関心を払うことにより、人間の生存にとって基本的ニーズを充足させ、生活水準の向上を図り、生態系の保護と管理を改善し、安全でより繁栄する未来へつなげることができる」と記述されています。持続可能な発展とは「将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく、現在の世代のニーズを満たすこと」とされており、地球環境が有限であることを認識し、その限られた環境の中で人々の生活の質的改善を継続的に達成していこうとする

ものです。ローカルアジェンダ 21 の策定キャンペーンを行っている ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives、国際環境自治体協議会) では、ローカルアジェンダ 21 を次のように定義しています。

地域の持続可能な開発の優先課題に対応する長期戦略行動計画の準備と実施を通じて、アジェンダ21の目標を地域レベルで達成するための市民参加型のマルチセクタープロセス

( Local Agenda21 is a participatory, multi-sectoral process to achieve the goals of Agenda 21 at the local level through the preparation and implementation of a long-term, strategic action plan that addresses priority local sustainable development concerns.)

## 環境まちづくり

第2条の第2号において定義しています。また、第1条に解説しています。

## 環境

環境という用語は、そもそも包括的な概念を示すものであり、諸法令において、また、様々な文献において、多様な意味に用いられています。「環境基本法」の対象とする「環境」の範囲についても、環境施策に関する社会的ニーズや国民的意識の変化に伴って変遷していくものといえます。この点について、「環境基本法制のあり方について」の答申において、次のように記述されています。

環境基本法制が対象とすべきいわゆる環境の範囲については、今日の内外の環境問題の国民的認識を基礎とし、社会的ニーズに配慮しつつ、施策の対象として取り上げるべきものとするのが適当である。そもそも、環境は包括的な概念であって、また、環境施策の範囲は、その時代の社会的ニーズ、国民的認識の変化に伴い変遷していくものである。したがって、環境基本法制の立法に当たっては、その下で、これらの社会的ニーズ、国民的認識の変化に的確に対応し、健康で文化的な生活に不可欠な環境の保全のために必要な施策が講じられるようにすべきであること。としています。

## 2 環境まちづくり基本条例の性格

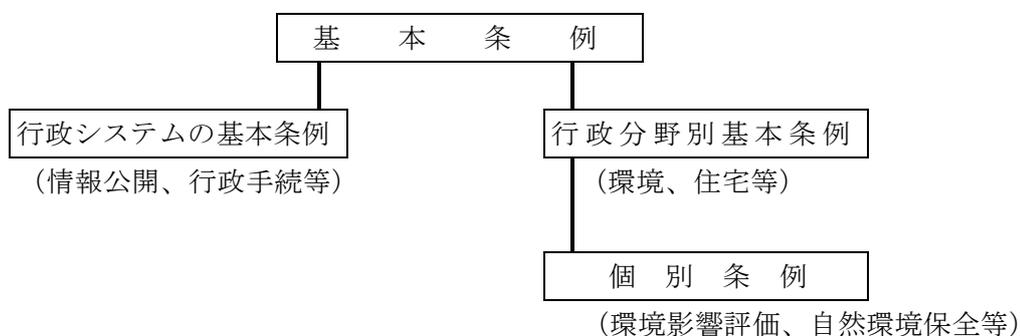
平成5年11月に制定された「環境基本法」と同様に、「〇〇基本法」という法律は教育基本法をはじめ、農業基本法、観光基本法、土地基本法など数多くあります。

これらの基本法は、個別の具体的な法規制や法的措置を定めるというよりも、むしろ国政に重要なウェイトを占める分野について、制度、政策に関する基本方針を明示することにより基本的政策の方向を示すことを主な内容とする法律です。また、基本法の内容を実現するため、個別的・具体的内容を持った法律が制定されており、これらの法律は、「個別法」と呼ばれています。なお、基本法は、法形式としては、一般の法律と同じですが、その法律の対象とする政策分野の施策を方向付けるものであるため、その対象分野について他の法律に優先する性格を持ち、他の法律がこれに誘導されるという関係に立つものです。

地方自治体でも、いわゆる地方分権一括法が施行されてから、基本条例と呼ばれるものが制定されるケースが増えてきました。これまでは、法令の委任等により条例を定める義務が生じるもの、いわゆる必要の条例というべきものが多かったのですが、これに対し法令の委任等に基づくものではなく、自治体独自の行政課題への対応や施策の提示のために制定する条例である任意的条例も着実に増えてきました。そして、この任意的条例のうち自治体の行政分野別の政策方針や行政運営の基本的事項を定める条例のことを基本条例と呼んでいます。

さらに、こういった基本条例は、行政システムの基本条例と行政分野別基本条例に分かれます。行政分野別基本条例では、規制的な内容が含まれていることは少なく、それぞれの基本条例の範疇とするところの行政分野の基本的な政策理念や政策方針を定めています。

以上のことを図に示すと下のようになります。



上記の図において、基本条例と表記してあるのは、北海道ニセコ町などで制定されている「まちづくり基本条例」で、自治体の行政運営の基本等について定める条例です。ただ、他の条例との関係では、基本条例が他の条例に優越する最高法規としての位置付けとなるかどうかについては、政策法務に関するいくつかの学説においても議論が分かれているところ です。

また、行政システムの基本条例とは情報公開条例や行政手続条例などのことを指し、行政分野別基本条例とは、環境基本条例や住宅基本条例などを指します。ただ、留意しなければならないのは、図を見ると、あたかも行政分野別基本条例が基本条例の配下にあるように見えますが、基本条例は、他の条例に対して必ずしも優越的な地位に立つわけではありません。ただし、行政運営の基本的事項等について定めるものなので、条例の解釈運用にあたっては基本条例との整合性を図り、その趣旨を踏まえて行わなければならないとされています。つまり、基本条例と行政分野別基本条例等とは、趣旨や性格、その成り立ちが異なるということなのです。同様に、個別条例と基本条例についても上下があるわけではなく、趣旨や性格、その成り立ちが異なるということです。

行政分野別基本条例（以下「基本条例」という。）である環境まちづくり基本条例は、他の条例と同様に市民の代表機関である市議会と市長の関与のもとに、市民の意思の表れとして制定されます。

なお、行政分野ごとの政策の基本方針は、市の総合計画にも詳細に表されており、本市

の発展のあり方を長期的に展望して、将来の目標を表した計画となっています。しかし、現行計画は2001年度から2010年度までの10年間を計画期間としたものであり、それ以降の将来目標について示されていません。これに対して基本条例は期間を限定することなく、市の行政分野における政策の理念や基本方針を示すものです。市にとって、より普遍的かつ長期的な意義をもつ政策の基本事項について、市民の代表機関である市議会の議論を経て市民の総意として意思決定されます。基本条例は、市民の意思として制定されることから、毎年各部署でつくられる施策概要の基本方針等とは異なり、たとえ市長が代わったとしてもその指針は揺らぐことはありません。

また、基本条例は単なる宣言ではなく、政策の理念や基本方針を定めるものなので、環境まちづくりに関わる行政分野にかかる個々の条例や計画などの策定指針や解釈指針としての意義を有します。そして、政策体系が統一的に示され、常にこれを念頭において事業の企画、立案、推進が図られることから、施策全体の調和が保たれ、総合的な行政運営の推進に寄与する効果があります。加えて、基本条例は市独自の政策体系を明らかにするものであり、自治体の自己決定権を象徴する条例といえます。つまり、日進市の自主性や独自性を踏まえて、選択的に条例に明示することで市独自の行政運営の根拠とすることができます。これらのことにより、市民の環境まちづくりに対する関心が高まり、市民と市とが共通認識を持って行政運営にあたる規範と機運が整います。

なお、環境まちづくり基本条例については、環境基本計画づくりを先行させ、そのビジョンや具体的なプログラムをできるだけ条例に反映させるなどの過程を経ているため、かなり踏み込んだ内容の条項などもあり、努力規定ばかりの基本条例とはなっていません。しかし、たとえ努力規定ばかりであったとしても、確固たる政策の理念や基本方針を示していれば、その条例の意義と効果は十二分に存します。肝心なのはそれが努力規定にすぎないかどうかではなく、理念や基本方針の方向性がしっかりと定まっているかどうかです。

また、条例の策定過程においては、環境基本計画づくりの最終年度と平行してすすめてきました。その結果、積極的な市民参加と職員参加が促進され、計画づくりにおける全体会や環境基本計画協議会での意見提出、あるいは、条例骨子案に対する一般市民からの意見募集など、多くの議論の場が設けられ、行政に対する理解が深まり、環境まちづくりへの参画意識の高揚が確かな潮流となったことが大いなる成果であったといえます。

別の側面として、国の環境基本法は自治体に対し、環境基本条例の制定を義務づけていません。また制定する場合でも、環境基本法の構成に忠実に準拠すべきであるとは言っていません。したがって、憲法第94条の自治立法権に基づく条例であるといえます。

繰り返しとなりますが、日進市環境まちづくり基本条例は、良好な環境の保全と創出に向け、環境を視点としたまちづくりに関する施策の基本となる事項を定める条例であることから、「基本法」と位置づけられます。したがって、すでに制定されている日進市廃棄物の処理及び清掃に関する条例、日進市廃棄物焼却行為の規制に関する条例、日進市廃棄物不法投棄の防止に関する条例、日進市空き地の雑草等の除去に関する条例、日進市ポイ捨て及びふん害の防止に関する条例や基本条例の趣旨を踏まえ、新たに制定される条例等は個別法と位置づけられます。

### 3 環境まちづくり基本条例の特徴

- ◇ **日進市としては初めての「基本条例」**となります。基本条例には、環境まちづくり評価委員会（審議会）や環境基本計画など具体的な規定も含まれていますが、大部分は、環境まちづくりの考え方や方向性を示す規定でしめられています。
  
- ◇ 前文をつけました。これは、新たに条例を制定する趣旨、ねらいを宣言的に明らかにするとともに、条例の概要を簡潔に表現し、より多くの市民の理解と協力を得るためにつけたものです。**前文つきの条例も日進市としては初めて**です。なお、前文をつけるかつかないかについては、基本法と呼ばれるような性格の条例に適していると考えています。
  
- ◇ 条文表記においては、**「ですます調」**の口語体表現を用い、誰もがこの条文の内容を知り、考えて取り組むことができることを目指しています。  
なお、このような表記は、**日進市では初めて**のものとなります。また、これから市で作られるすべての条例や規則が口語体表現で書かれるというわけではありませんが、できる限りわかりやすい表現になるように努力することが必要と考えています。
  
- ◇ 環境の保全と創出を目指すことはもちろんのこと、それらをも包含する概念である**「環境まちづくり」**を総合的かつ計画的に推進することを目的としています。  
なお、**「環境まちづくり」**という言葉は平成13年度より環境基本計画づくりをすすめるにあたって**当初より使用**してきました。（平成13年9月28日 要綱第40号）庁舎内の推進組織を、環境まちづくり推進会議（政策推進会議構成員）、環境まちづくり調整会議（部課長全体会構成員）また、ワーキング・グループとしての環境まちづくり研究会というように定義づけてきました。また、市民との全体会においても環境まちづくりという言葉を実用的に使用してきましたので、**環境基本条例ではなく「環境まちづくり基本条例」という名称**となることについては、**当然の帰結**と考えています。
  
- ◇ 自治体政策の形成にあたって、環境優先の理念を貫くとともに環境権も条文として規定しています。（環境権の意味については、前文及び第3条の解説に記載しています。）
  
- ◇ 環境行政に関する市民参加・市民参画の制度的保障を明記することに努力しました。環境政策の立案・実施・評価、すなわち環境行政の Plan・Do・Check・Action の各局面に市民が参加できる制度的保障を条例に具体的に書き込むことを主眼に取り組みました。
  
- ◇ 基本条例は、ともすると理念条例であり、**実効性に欠けると批判されがち**です。そこからの**脱却を期するため、計画づくりを先行**させました。そのことによって、より具体的な施策を法的に担保するなど、踏み込んだ条例となったと考えています。

## ■ 制定経過

平成13年度から平成15年度の3年間にわたり、市民と職員の共働による環境基本計画づくりを進めてきました。

この計画づくりから、日進市としての地域特性や環境ビジョンを導きだしてきました。そしてこれは、条例の基本理念や基本原則あるいは、目的を作り込んでいくための重要なベースとなりました。また、ビジョンを達成するためのプログラムやその推進するための環境パートナーシップ組織のあり方なども計画策定の過程から重点プロジェクトのひとつとして、NPO法人化プロジェクトとして取り組まれたことは特筆すべきことといえます。また、最終的に「環境まちづくり」を目的とした条例となったのも計画策定を先行させ、その理念を盛り込むことができたからであると考えています。

条例を組み立てていくについては、条例づくり専門委員会が中心となり検討を重ねてきました。この専門委員会は、市民（にしん市民環境ネット、72名）と職員（環境まちづくり研究会、20名、延べで52名）とで構成される全体会から自薦により組織されたものです。

条例づくり専門委員会は、市民2名、職員3名の合計5名で組織されましたが、会議には、常に他の全体会メンバーの随時参加があり、熱気を帯びた会議が続きました。

条例づくり専門委員会では、当初より、誰にでも理解しやすく読んでもらえる条例をつくることを主眼にしてきました。その結果として、前文つきとなったり、「ですます調」の条文となってきたものです。

また、その作成の過程において、**日進市としては初めて条例骨子案について**市民に対し、**意見募集**を行いました。その結果、6名の市民から22項目にわたって意見をいただき、条例づくり専門委員会で検討・協議し、条例づくりに生かしました。

さらに、市役所内部の組織（環境まちづくり推進会議（政策推進会議構成員）、環境まちづくり調整会議（部課長全体会構成員）、担当者会議）からの意見、環境基本計画協議会委員からの意見はもちろんのこと、全体会の場においても非常に数多くの建設的な提案を受けました。それをひとつひとつ条例づくり専門委員会において検討・協議しました。

条例づくり専門委員会としては、16回にわたる検討会議や学習会を重ね、全体会メンバーの意見を十分に尊重したうえで、環境まちづくり基本条例案を作成し、議会の十分な議論を経たうえで制定したものです。

## 4 口語体（「ですます調」）表現における約束

環境まちづくり基本条例の制定にあたっては、条例づくり専門委員会において、「どの市民にも大きく関わる条例という、まちのルールについて、できる限り多くの方々が読んで理解してもらえるようにしよう。」を主眼にすすめてきました。その結果、前文をつけ

ることとしたり、口語体（「ですます調」）表現とすることなどを取り決めてきました。

条例づくりにおいて当初は、通常用いられる文体で条文を作成し、最終的に口語体（「ですます調」）の条文に変更することを前提としてすすめてきました。

さらに、誰でも自らが読み、考えることができるように、そして環境まちづくりに関係した基本的な事項を知ってもらうために、法令用語はできるだけ使わないように努めたり、言い換え可能な語句については、可能な限り平易な語句に改めることとしました。その結果、条例づくり専門委員会で決定したことは、次の4項目となりました。

- ① 文体は前文のみならず全文「ですます調」とする。
- ② 言い換え可能な語句はできるだけ平易な語句に改める。
- ③ 法令用語はできるだけ使わないように努める。
- ④ ただし、法令上の解釈に委ねられているような用語は言い換えしない。

以上の約束に従い、変更された語句等については、下記のとおりとなりました。

★言い換え可能な語句について

- 「生活スタイル」は、『生活様式』とする。（前文関係）
- 「基本理念」は、『基本となる考え方』とする。（第1条関係）
- 「責務」は、『責任と義務』とする。（第6条～第12条関係）
- 「資する」は、『寄与する』とする。（第26条関係）
- 「識見」は、『見識』とする。（第29条第5項関係）
- 「等」は、『など』とする。ただし、「市民等」のように略した場合は変更しない。  
（全体に関係）
- 「講ずる」は、『とる』とする。（全体に関係）

★法令用語について（全体に関係）

- 「及び」は、『と』とする。（原則）
- 「又は」は、『や』とする。（原則）
- 「かつ」は、『で』とする。（原則）

このように決定されるまでには、非常に多くの議論や検討がなされました。当然のことですが、口語体表現となされた最終条文案について、環境基本計画協議会委員や市民と職員で構成する全体会で検討し、非常に多くの意見や提案を受けました。それらについてもひとつひとつ、条例づくり専門委員会において検討、協議し議論を重ねた結果、最終的に整理されたものです。