

Title	ローカル・アジェンダとしての自治体の行政課題
Author(s)	村上, 公久
Citation	聖学院大学論叢, 21(1): 27-46
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=952
Rights	

聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

ローカル・アジェンダとしての自治体の行政課題

— 国際的枠組みと埼玉県上尾市の自治体の環境行政 —

村上 公久

The Executive Mission of Local Government in Promoting Local Agenda in the World

— Environmental Policy of Ageo City in the Frame of Global Assignment —

Kimihisa MURAKAMI

The most important and critical problem which our world faces today is environmental degradation. A strategy for 'Sustainable Development' which enables and promotes both Environmental Conservation and Development should be the common agenda for all nations and local communities of the world today.

Entering the age of globalization, local communities are playing a decisive role with ever increasing responsibility to contribute to our common future. Countries or nation states have been responsible for environmental agendas so far. But municipalities or local governments in each country, the real members of the global village, may be burdened with a greater role, for 'There are no borders for air and water.' (Murakami, K.)²²⁾.

UNCED (The United Nations Conference on Environment and Development, Earth Summit 1992) reached an accord to advocate Agenda 21 and Local Agenda.

Legislation passed by Ageo City, the Environmental Act of 1997 and the Ageo City Environmental Action Plan of 1998, are responses to these Agenda by the city in support of global community.

The author has contributed to Ageo City, a municipality in Saitama Prefecture where Seigaku-in University has its campus, as the chairperson of the City Environmental Council since it was established in 1994. Efforts by local communities in Japan were made in the context of Agenda 21 at the Earth Summit of 1992. The author recognizes that contributions toward protection of the environment are important for the 220,000 citizens of Ageo City and for the global village as well.

Key words: Agenda 21, Local Agenda, Environmental Act, Environmental Action Plan, Ageo City

序

通常自治体の行政は当該地域内の行政に限られていて、行政区を超える行政事案については市町村を超える場合は都道府県がさらに国が所掌する。しかし、「環境問題」に関わる行政についてはいわゆる国際化の時代にあつて地方自治体が直接に国際社会に関わつて環境行政を進めるといふこれまでにはなかつた「コミュニティが世界に関わる」といふ新しい局面を迎えている。

埼玉県上尾市は、後述する同市の環境基本条例と同第8条の規定を基にしてローカル・アジェンダとして策定された環境行政の実行計画ともいふべき環境基本計画とその実施を試みており、「水と空気に国境は無い」国際社会が共有する地球環境問題を巡る国際社会の取り組みへの自治体による国際的参画を試みている。

筆者は、過去6期12年間に亘り同市の環境審議会会長を務めた。この間の最重要の職務であつたのは、同市の環境行政を指導する際の根拠となつた「上尾市環境基本条例」(1977年制定、全文と関係条文の逐条解説は後述)⁽¹⁾と「環境基本計画」⁽²⁾の制定・策定の指導であつた。同条例に関して、地方自治体の条例として扱われ議論される際には殆ど意識されることはないが、同条例中の21世紀にあつて極めて重要な後述の3点すなわち、

1. 国際的枠組みの中でローカル・アジェンダの基礎としての「上尾市環境基本条例」
2. 新しい人権としての「環境権」、また「世代間倫理」の条例中の明記
3. 「環境監査」

について、述べておくことは意義のあることと認識している。

本稿では、特に1. の国際的枠組みの中でのローカル・アジェンダの基礎としての「上尾市環境基本条例」について述べ2. と3. については、機会を改めて議論し紹介する。

地域が世界につながっているという事実は、地方自治の行政においてこれまでは明確には認識されていなかった。グローバリゼーションと称される急速な国際化の進展に伴い、国民国家の枠組みが解消してゆき、世界の担い手がコミュニティ・自治体と超国家機構・国際的組織とに分極してゆく中で、「水と空気に国境はない」⁽²²⁾環境問題は、地域が世界に直接つながっている現実を明瞭に示している。⁽³⁾

一方、現在、国際機構、各国、自治体、地域の環境問題における最大の政策課題は、「経済成長か、環境か」のディレンマをめぐる合意形成とその妥当性の検討である。地球サミットの合意でもある

保続的開発（持続的発展）Sustainable Development を実現させるための環境政策が自治体行政においても求められている。^{(4), (5), (6)}

行政体の国際的な責務と国際社会への参与はこれまでは主として国家の問題であって、わが国の地方自治体が行政上の責務において、スポーツ・文化交流などの分野において稀に国家機構を仲立ちとして世界と関わることを除いては、一地方自治体がしかも都道府県ではなく市町村が直接に一般的行政において世界と関わることは稀有であった。

埼玉県上尾市の環境基本計画の基となっている環境基本条例では、後述するようにアジェンダ21のローカル・アジェンダを強く意識して、前文および2つの条文において世界の中での同市の責務を明確に定めている。一地方自治体のこの「国際的決断」は、環境問題を巡る国際的枠組みの下になされたものである。同条例の制定以後、環境行政においては実行計画であり具体策であるローカル・アジェンダに対応すべき環境基本計画において特に「地球温暖化」問題との取り組みについて年を追うごとに国際的枠組みの中での同市の責務と国際社会への関わりは重みを増しつつあるので、本稿において扱うこととした。

本論

1. 上尾市環境基本条例制定の必要性和経緯

社会経済活動の拡大や市民のライフスタイルの変化などを背景として、社会のあらゆる面で環境への負荷が増大していることが環境問題の大きな要因となっており、通常の事業活動や市民の日常生活にも密接に関係し、すべての人々に関わる問題となっている。

問題の解決を図り、良好な環境を確保していくためには、社会経済活動や生活の在り方そのものを見直して、環境への負荷をできるかぎり少なくしていくことが重要である。

このためには、行政、事業者、市民が一定の方向の下にそれぞれの役割を果たしながら連携して取組を進めていくとともに、市における環境の保全及び創造に関する施策を総合的かつ計画的に推進していく方向と枠組みを示す必要がある。

上尾市は将来都市像「人と地球にやさしい都市」を標榜して、環境保全を市政の重要な課題としてきたが、これを実現するためには、環境保全の基本理念や施策の枠組みといった環境政策の根幹に係る部分を明確にする必要があった。

このようなことから、本条例が制定されたものであり、条例では、市、事業者、市民の共通認識となる環境の保全及び創造についての基本理念を定めるとともに、各主体の責務、基本的施策等を定めている。

平成8年5月、上尾市は、筆者が会長を務める環境審議会に、「上尾市環境基本条例のあり方について」を諮問し、審議会では4回の審議を経て、同年10月に答申がなされ、この答申を踏まえて、条例案が作成された。

この条例案について、庁内関係課及び庁内審査機関等の議を経て、平成9年9月議会に「上尾市環境基本条例」として提案され、全会一致で可決され、同年9月30日に本条例が公布された。

2. UNCED におけるアジェンダ21とローカル・アジェンダ21

環境問題は国境を突破した文字通りの国際問題さらに全地球的グローバルな問題であるが、史上最初の国際会議は1972年6月にスウェーデンのストックホルムで **Only One Earth** 「かけがえのない地球」のテーマの下に開かれた「国連人間環境会議」であった。環境問題をテーマとする国際会議は、その翌年に勃発した第4次中東戦争と全世界的エネルギー危機（わが国ではオイル・ショックと称）、冷戦時代の最中の熱核戦争の脅威、ヴェトナム戦争の末期の混乱、などの眼前の大問題の影に没して20年間開催されることがなかった。

1992年6月にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された **UNCED, The United Nations Conference on Environment and Development**（「環境と開発に関する国連会議」、俗称は「地球サミット」）は、20年間もの長い期間にわたって開かれなかった国際会議の第2回目の会議であり、また「国連人間環境会議」の20周年記念の会議でもある。この **UNCED** において21世紀に向けて持続可能な開発を実現するための具体的な行動計画として採択された **Agenda21** 「アジェンダ21」にローカル・アジェンダが掲げられている。⁽⁷⁾

「地球サミット」と「アジェンダ21」

development 「開発・発展」と **environmental conservation** 「環境保全」は何れも不可欠でありながら、両立は極めて困難である。産業革命以降、環境は劣化を続けてきたが、近年地球規模の環境問題が、人類の生存基盤である地球の生命の環境に大きな脅威を与えつつあるが故に「環境保全」が期される一方、貧困、飢餓、病気に苦しむ人々が多い現実には「開発・発展」を強く求める。人類の未来にとって、地球上の人類文明の諸活動を保続（持続）可能なものにし、地域開発・発展と環境保全とが両立した社会を構築していくことが緊急の課題となってきたことを背景にして、1992年6月、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで、180カ国が参加し、約100カ国の首脳が出席して、「環境と開発に関する国連会議（**UNCED, United Nations Conference on Environment and Development**、以下「地球サミット」）が開催された。

この会議では、自然保護と自然破壊の果てしない対立を止揚し、開発・発展と環境保全との両立を目指して「環境と開発に関するリオ宣言」「アジェンダ21」「森林原則声明」が採択されたほか、「気

候変動枠組み条約」「生物多様性条約」が署名された。このうち、アジェンダ21は、同会議で採択された「環境と開発に関するリオ宣言」の実現のための行動計画として策定されたもので、世界が直面している環境と開発に関するあらゆる問題を幅広く捉えた膨大な文書であり、1000を超える数多くの行動計画をとりまとめたものである。

ローカル・アジェンダ21

1990年代後半以降のわが国の各自治体における「環境基本条例」および「環境基本計画」または相当の実行計画や規定類は、当事者の意識の有無に由らず上述の1992年のUNCED「地球サミット」において合意を得て国際社会の共通の課題となっている「アジェンダ21」（本論に略説）の下でローカル・アジェンダとして策定・制定されたものである。地球サミットの1週間前に環境先進都市ブラジルのクリチバ市で開かれた自治体の会議においてアジェンダ21の地域版として、ローカル・アジェンダを作成することが合意されたが、これを継いで地球サミットにおいてローカル・アジェンダを策定・制定すべきことが国際的に合意されたものである。⁽⁸⁾

地球サミットにおいては、「保続（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」と記述されている。保続（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ある。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る。

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.）⁽⁹⁾

ここでは、ローカル・アジェンダ21として策定された成果物である「行動計画」そのもののみならず、その策定プロセス、実施プロセスをも含めている。言い換えればローカル・アジェンダ21は、持続可能な社会の実現をめざし、地域の各主体（地方公共団体、住民、企業、各種団体など）が共通の地域の社会像を共有し、そのための行動計画を策定していくこととなる。今後は「ローカル・

ローカル・アジェンダとしての自治体の行政課題

アジェンダ21」と題した文書が完成しているかどうか、またその完成度自体もさることながら、そのプロセスにいかにより多くの行動・実践主体を取り込んでいるか、また策定プロセスに参加した主体がいかによりこれを実施していくかが問題となる。このアジェンダ21のローカル・アジェンダ21の基であり根拠となっている第28章（「アジェンダ21の支持における地方公共団体のイニシアティブ」）では以下のように述べられている。⁽⁹⁾

「アジェンダ21」第28章

行動の基礎 28.1

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活動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。地方公共団体は経済的、社会的、環境保全的な基盤を建設し、運営し、維持管理するとともに、企画立案過程を監督し、地域の環境政策、規制を制定し、国及び国に準ずるものの環境政策の実施を支援する。地方自治体は、その管理のレベルが市民に最も直結したものであるため、持続可能な開発を推進するよう市民を教育し、動員し、その期待・要求に応じていくうえで重要な役割を演じている。

目 標 28.2

このプログラム分野のために、以下の目標を提唱する。

- (a) 1996年までに各国の地方公共団体の大半は地域住民と協議し、当該地域のための「ローカル・アジェンダ21」について合意を形成すべきである。
- (b) 1993年までに、国際社会は地方公共団体間の協力の増進を目的として協議を開始すべきである。
- (c) 1994年までに、都市その他の地方公共団体の協議会の代表は、地方公共団体間の情報や経験の交換を促進することを目的として協力及び調整を強化すべきである。
- (d) 各国のすべての地方公共団体は、女性及び青少年が政策決定、企画立案及び実施家庭への参加を保証することを狙いとした計画の実施及び追跡監視を行うことが推奨される。

3. わが国のローカル・アジェンダの現状と課題

— 公害防止から環境保全へ —

わが国の自治体における「環境基本条例」・「環境基本計画」の制定について

産業公害と開発に伴う自然の減少を中心とする高度経済成長期までの環境問題とその後との間には、大きな態様の変化が見られる。

今日の環境問題の第一の特徴は、環境問題の多くが国民の日常生活や通常の事業活動に起因し、不特定多数の者が原因者になっているという状況や、原因者が同時にその影響を受ける者にもなっているということが一般化していることである。例えば、地球温暖化の主要な原因物質である二酸化炭素は、私たちの生産活動や消費活動のあらゆる場面から排出されている。大都市における交通

などに起因する大気汚染問題は、私たちの社会経済システムや活発な生産、消費活動と深く結びついている。閉鎖性水域の水質汚濁の大きな原因は、わが国が大量に輸入した食料品、肥料、工業原料などを用いて行っている生産や消費活動に伴い、それらに含まれる大量の窒素やリンが環境中に放出されていることにある。さらに、廃棄物問題の根本には、大量生産、大量消費、大量廃棄型の事業活動や生活様式がある。

第二の特徴は、地球環境問題や内分泌かく乱化学物質に対する懸念に見られるように、影響の発現までに長期間を要する問題やその影響が長期間にわたる問題、また、発生の仕組みや影響の科学的説明が十分でない問題が増えていることである。

第三の特徴は、人間活動の規模の拡大や広がり人が人と環境との関係に大きな変化をもたらし、自然の物質循環や生態系に深刻なかく乱が引き起こされていることである。

例えば、自然環境の保全に関しては、様々な人間活動の拡大や人と自然との関係の希薄化などに伴い、森林、湿地、農村、都市など様々な生態系において、生息・生育地の縮小や分断化、また、それらの質の低下による野生生物種の個体群の絶滅の危機の進行、本来の分布域でない地域へ生物が導入されたことによる生態系などへの影響（移入種問題）の顕在化、中山間地域などにおける野生鳥獣による農林業被害の発生などの問題が生じている。

また、水循環を環境保全の観点から見た場合、人間活動の都市への集中と都市域の拡大による不透水性域の拡大、都市内河川の排水路化、生活用水の利用や排出の増加、過疎化や高齢化などに伴う農地や森林の管理水準の低下などが生じ、それにより、水質、水量、水辺環境に係る問題が生じている。

特に、今日、人間活動の急速な拡大に伴い、地球温暖化問題やオゾン層の破壊問題のように、その影響が国境を越えて地球規模の広がりを持つ環境問題が発生している。地球環境は、大気、水、土壌、生態系などが相互に絡み合った複雑な系をなしている。このため、例えば、熱帯雨林の破壊が生態系への影響にとどまらず、大気中の二酸化炭素の増加を通じ気候変動にも影響を及ぼしうることが指摘されているように、人間活動が環境を構成する要素の一部に影響を与えた場合、その影響が他の要素にも波及し、ひいては、地球環境全体の安定性が損なわれるおそれがある。

以上のような特徴を持つ今日の環境問題を解決していくためには、これらの問題が人間活動の量的な拡大や質的な変化に伴って発生し、相互に深く関わり合う一連の問題であることを認識することが必要で、そうした認識に立って、生産と消費のパターンの見直しを行うことが必要である。また、森林の減少や砂漠化の背景にある開発途上地域の貧困問題なども地球環境全体の安定性と関わりを持つ問題として、それらも含めた人間活動のあり方全体を幅広くとらえた取組を進めることが求められている。

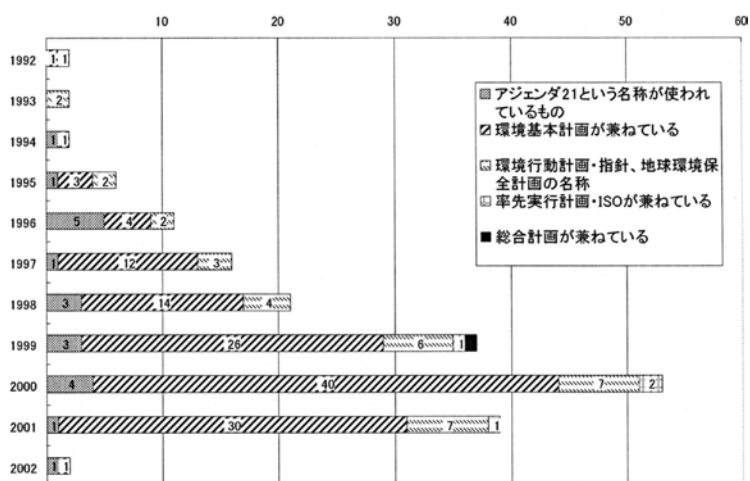
ローカル・アジェンダとしての自治体の行政課題

「環境基本条例」以前はわが国では現在「環境」の保全として議論される行政上の諸問題は「公害防止」の意識と範疇の中にあった。前述のUNCED「地球サミット」において合意を得た「アジェンダ21」の精神に則り先ず国家としては基本法の一つとして、既定の「公害防止基本法」を廃止して新たに「環境基本法」を制定し、これに倣って、都道府県と市町村は同様に「公害防止基本条例」を廃止または改訂して「環境基本条例」を制定しつつある。

上尾市が位置する埼玉県における「環境基本計画」などの形を取ったローカル・アジェンダの実施状況は、現在では県下の約1/3に相当する32自治体で「環境基本計画」あるいは相当の実施策が策定されており年を追うごとに増加しつつある。

環境省は、1997年より2003年まで5回にわたってわが国の「ローカル・アジェンダ21策定状況」の調査を実施しているが2003年の調査結果⁽⁰⁾によれば、ローカル・アジェンダ21を策定済みの自治体は、47都道府県、196市町村（政令指定都市を含む）となっている。日本で最初のローカル・アジェンダが神奈川県で策定されたのは「地球サミット」翌年の1993年1月である。これ以降15年が経過しているが、ローカル・アジェンダ21の策定が着実に全国的に進捗している状況ではない。

「日本のローカル・アジェンダ21とローカルアクションの現状と課題」2002年、中口毅博*（2002年8月日本建築学会大会研究懇談会）の全国市町村のローカル・アジェンダの策定状況調査によれば、下図のような調査結果となっており、内訳をみると、ローカル・アジェンダという名称を用いている自治体は20自治体、わずか1割である。各自治体の環境基本計画がローカル・アジェンダを兼ねているとしている自治体が7割、環境行動計画、環境行動指針、地球環境保全計画等をローカル・アジェンダとしてあげているものが2割である。



日本におけるローカル・アジェンダの策定状況

(「日本のローカル・アジェンダ21とローカルアクションの現状と課題」2002中口 毅博 による)

日本のローカル・アジェンダの性格

中田*によれば、日本のローカル・アジェンダは、望ましい環境像を実現するための市民の行動指針という性格が強く、環境配慮指針や環境行動指針がローカル・アジェンダであると思っるところが多い。内容をみると、市民・事業者の行動のガイドラインの記述や、環境基本計画の中の市民や事業者の役割の記述に止まっている。

宇高(2000)⁽¹¹⁾は「ローカル・アジェンダは行動計画というよりも、市民・事業者・行政の各セクターが協議して、その地域にあった環境負荷の低減と経済・地域社会の活性化を同時に模索する環境社会実験・運動のための企画書のような性格のものでないか」と述べている。ローカル・アジェンダで求められるものは行動メニューの羅列ではなく、保続(持続)的發展のためのビジョンや環境に配慮した運動・実験のシナリオの提案である。

大阪府豊中市のローカル・アジェンダと環境基本計画は、環境基本計画の下にローカル・アジェンダがあるという位置付けではなく、両者に共通する環境将来像を掲げており、両者を並列的な関係と位置付けている(川崎, 2001)⁽¹²⁾。ローカル・アジェンダは利害の異なるセクターにまたがる共通のビジョンを描くものとして、中田*は本来は環境基本計画より上位に位置するものではないかという認識を持っている。

国外でのローカル・アジェンダについて例えばイギリスのローカル・アジェンダでは、13の持続的可能性に関するテーマ(活動領域)を設定しているが、そのなかには「資源」「汚染」「生物多様性」といった狭義の環境分野とともに、「地域のニーズ」「仕事の満足感」「情報や施設などへのアクセス」「安全」など、労働や生活の質やアメニティに関する領域が含まれている。しかし既存の日本のローカル・アジェンダでは、狭い意味での環境問題、特に地球環境への負荷の問題に領域が限定されている。これは行政機構内で策定を担当するセクションが、以前は公害防止を担当していた部局で現在は名称と所掌が変更された環境部局であるということがこの種の制約の原因となっていると言える。

そうしたなか、京都市の「みやこのアジェンダ」は、「環境と経済の両立」にまで議論が及んだ数少ない例であり、「グリーン・エコノミック・ネットワークづくり」など地域の経済活動と関連する目標が掲げられている。⁽¹¹⁾

この理想像を追い求めると、ローカル・アジェンダはむしろ自治体の総合計画に近いものとなり、多くの自治体が環境基本条例で環境基本計画とともに策定を定めている「環境行動指針」とは性格を異にするものである。むしろ、日本ではローカル・アジェンダと称していない計画のなかにローカル・アジェンダ的な計画が存在することが多い。⁽¹⁴⁾例えば水俣市の総合計画は将来の都市像として「環境・健康・福祉を大切に作る産業文化都市」を掲げ、6つある柱のすべてに「環境」「健康」「福祉」あるいは「文化」というキーワードが盛り込まれている。策定過程においては通常の部門別施策体系ではなく、水俣病の教訓を前面に出し、環境や健康を横断的な切り口としてあらゆる政

策に生かそうということが議論されていることから、まさにローカル・アジェンダの精神が息づいているとあって良い。静岡県韮山町の事例では、水資源利用の許容限度から2020年の人口将来フレームを2万5000人とはじき出し、これを土地利用計画や総合計画のベースとしている。この例も持続的発展のための人間活動の許容限度を定量的に示したという意味で、科学的根拠を持ったローカル・アジェンダの策定のヒントになる。

市民の参加形態

環境省は、都道府県、政令指定都市及び市区町村を対象として、「ローカルアジェンダ21」の策定状況等調査を行い結果をとりまとめたが¹⁰⁾2003年の調査結果¹⁰⁾によれば、ローカルアジェンダ21の策定における市民、民間企業等の参加に関し、推進会議への参加など策定主体としての参加は、都道府県レベルで40%、政令指定都市レベルで67%である。策定主体としての参加以外では、アンケート調査での意見の回答、素案作成後の意見公募や公聴会等による意見聴取による方法が多く、それぞれ都道府県レベルで70%、47%、51%、政令指定都市レベルで42%、58%、42%である。同「ローカル・アジェンダ21」の策定状況等調査によれば、都道府県レベルで94%、政令指定都市レベルで100%が、ローカルアジェンダ21の実施過程で市民及び事業者の参加があるとしている。また、55%の都道府県、33%の政令指定都市でその他の主体として、NGO、管下の市町村など関係地方公共団体、観光旅行者、学校、公益法人などが実施段階で参加している。市民等の参加は、市民や事業者などの役割や行動目標をローカルアジェンダ21に記載する（都道府県レベル94%、政令指定都市レベル100%）や、参加を促進する体制を整備する（都道府県レベル57%、政令指定都市レベル42%）ことにより進められている。ローカル・アジェンダ21は、すべての都道府県と政令指定都市で策定されており、近年は、より規模の小さい地方公共団体である市町村レベルで策定が進んでいる。

ICLEI（国際環境自治体協議会）のローカル・アジェンダ策定ガイド⁹⁾では、第一ステップとしてパートナーシップ組織を作ることを挙げている。ICLEIや前述の環境省の調査結果では、市民参加によってローカル・アジェンダを策定したと回答している自治体がかなりの数にのぼっている。しかし問題は、その参加形態である。すなわちアジェンダづくりに誰でも参加でき、会議の進め方が市民主導で、事務局提案の検討でなく市民提案を中心にまとめる実質的な市民参加の形態をとって策定作業を進めた自治体は、極めて少数と推定される。大半は、市民・企業の代表が意見を述べるに留まり、行政サイドが行う通常の行政計画の策定とほとんど変わらないプロセスで作られているものがほとんどで、内容が市民や各セクターの主導で決まっていたものは非常に少ない。¹⁵⁾

4. 上尾市環境基本条例中のローカル・アジェンダに関わる部分と解説 (前文、第3条の3、第24条)

前文

私たちを取り巻く環境は、すべての生命をはぐくむ母胎であり、人類共通の財産である。

私たちは、共に力を合わせて環境の保全及び創造を推進し、人と地球にやさしい上尾をつくるために、ここに、この条例を制定する。

【趣旨】

この前文は、人と環境との関係、環境の状況を述べるとともに、本市における環境の保全及び創造についての取組の方向を示すものであり、第1条(目的)の規定と併せて、条例解釈の指針となるものである。

【語句解説】

「人・人類」

「人」とは個体としての「人間」を意味し、「人類」とは「人」(ヒト) という種全体の集団を意味する。

第1章 総則

第3条(基本理念)

3 環境の保全及び創造は、地域の環境が地球全体の環境と密接にかかわっていることにかんがみ、国際的な認識及び協力の下に推進されなければならない。

本条は、前文及び第1条(目的)の規定と相まって、市、事業者、市民の共通認識となる、本市における環境の保全及び創造への行動原理を示すものである。

第3項は、地域の環境は地球環境の一部であり、又地域における諸活動は地球の環境に影響を及ぼしており、地球環境問題は、市民の健康で安全かつ快適な生活の確保はもとより、人類の生存基盤に関わる国境を越えた問題であることから、環境の保全及び創造は、国際的な認識及び協力の下に推進されなければならないことを示したものである。

第3章 環境の保全及び創造のための推進体制（第22条—第26条）

第24条（地球環境の保全）

市は、国際的な認識及び協力の下に、国、埼玉県その他の関係機関と連携して、地球の温暖化の防止、オゾン層の保護その他の地球環境の保全に資する施策を推進するものとする。

【趣旨】

地球の温暖化、オゾン層の破壊、酸性雨などの地球環境問題を解決するためには、国際的な認識や協力の下に県等と連携し、足元からの環境保全活動を推進していくことが必要である。

地球の温暖化、オゾン層の破壊等、地球環境の悪化には、通常の事業活動や日常生活が密接に関わっていることから、これらに対応して地球環境の保全に関する施策を推進するものである。

【語句解説】

1 「国際的な認識及び協力の下に」

地球環境の保全に関する情報収集に努めるとともに、県等と連携して積極的に普及啓発を図り、情報の提供に努めること。

2 「その他の関係機関」

他の地方公共団体、国際環境自治体協議会（ICLEI）、国際協力機構（JICA）などである。

3 「地球環境の保全に資する施策」

熱帯林の保護のために、土木や建築工事における熱帯材の合理的利用の推進、オゾン層の破壊防止のために、フロン回収促進事業、地球環境問題に関する情報の提供などがある。

結

本稿は、上尾市の環境行政に関わった12年間の公務の一つの総括である。

わが国は、1992年6月にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された UNCED, The United Nations Conference on Environment and Development（「環境と開発に関する国連会議」、俗称は「地球サミット」）において決議された国際的合意 Agenda21に基づき^{(7), (16), (17)}「公害防止基本法」を廃し、「環境基本法」（1993年平成5年）を新たに制定した。埼玉県上尾市は、同基本法の第44条の規定に基づき、翌1994年6月に埼玉県下92自治体（当時）の中で先駆として「上尾市環境審議会条例」（1）を制定し、同条例に基づき半年後には Agenda21が求める上尾市としてのローカル・アジェンダに対応する「環境基本計画」⁽²⁾を策定した。筆者は同審議会の第1回会議に審議会委員として招聘され、その議上で同審議会の初代会長に就任した。⁽¹⁸⁾以来その重責を務め終えた2007年5月まで6期12年間、継続してこの職責を負い上尾市の環境問題、同市市民22万人の生命と生活の環境の保

全にかかわる環境行政を直接に指導する公務に学識経験者の立場から参画してきた。^{(19), (20), (21)} 筆者は同審議会への貢献が、聖学院大学（同審議会創設当時より数年間は聖学院女子短期大学を含め）がその市域にキャンパスを展開している大学の「隣人」である市民に対して、教員として果たすべき重要な責務となると自覚し務めてきた。国政の一端で環境行政、特に弊国の国際的貢献に携わったささやかな経験を役立て⁽²²⁾ 大学の地元自治体が新設した同審議会を通じて市の環境行政を指導することが、筆者にとっての同市と市民への貢献となることを期し会長職を務め続けた。

この公務がまた「自治体行政への貢献」を優先的課題として掲げている本学大学院政治政策学研究所において、大学院の開設時に「環境政策論研究」を担当した専任教員また研究者として、大学を含むコミュニティ形成への参画となることを重視した所以である。

この間に果たすことができた主たる貢献は、埼玉県下の92（当時）の自治体中においてその嚆矢ともいふべき「上尾市環境基本条例」の答申（1997年平成9年9月同条例制定）、さらにこの環境基本条例に定められた同市の21世紀を展望した環境の保全と創造の基本的な実施計画でありローカル・アジェンダに相当する「上尾市環境基本計画」の策定（1998年平成10年3月）であった。

資料

1. 上尾市環境基本条例

上尾市環境基本条例

平成9年9月30日
条例第25号

目次

前文

第1章 総則（第1条—第6条）

第2章 環境の保全及び創造に関する基本的施策（第7条—第21条）

第3章 環境の保全及び創造のための推進体制（第22条—第26条）

附則

人は、豊かな自然の恵みの下に、その生命をはぐくみ、活力ある今日の社会を築いてきた。

しかしながら、生活の利便性や物質的な豊かさが高まる一方で、資源やエネルギーを大量に消費する社会経済活動は、自然の再生能力や浄化能力を超えるような規模となり、ひいては、すべての生物の生存基盤である地球の環境を脅かすまでに至っている。

武蔵野の美しい自然と豊かな歴史と伝統にはぐくまれた私たちの上尾でも、人口の集中や産業の集積により、活発な社会経済活動が展開される一方、多くの自然が失われ、都市・生活型公害が拡大するとともに、廃棄物の問題が深刻化しつつある。

もとより、私たちは、健康で文化的な生活を営む上で必要とされる良好な環境を享受する権利を有するとともに、その環境を将来の世代に引き継ぐべき責務を有している。

私たちを取り巻く環境は、すべての生命をはぐくむ母胎であり、人類共通の財産である。私たちは、このことを深く認識し、健全で恵み豊かな環境を維持しつつ、環境への負荷の少ない持続的に発展する

ことができる循環型社会の構築を目指していかなければならない。

私たちは、共に力を合わせて環境の保全及び創造を推進し、人と地球にやさしい上尾をつくるために、ここに、この条例を制定する。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、環境の保全及び創造について、基本理念を定め、並びに市、事業者及び市民の責務を明らかにするとともに、環境の保全及び創造に関する施策の基本となる事項を定め、これに基づく施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の市民の健康で安全かつ快適な生活の確保に寄与することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 環境への負荷 人の活動により環境に加えられる影響であって、環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるものをいう。
- (2) 公害 環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気汚染、水質汚濁（水質以外の水の状態又は水底の底質が悪化することを含む。）、土壌汚染、騒音、振動、地盤の沈下及び悪臭によって、人の健康又は生活環境（人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。）に係る被害が生ずることをいう。
- (3) 環境監査 市が環境の保全及び創造に関して講じた施策について事後的に自ら点検及び評価を行い、その結果を以後の市が実施する環境の保全及び創造に関する施策に反映させていくことをいう。

(基本理念)

第3条 環境の保全及び創造は、市民が健康で安全かつ快適な環境を享受する権利の実現を図るとともに、その環境を将来の世代に引き継ぐことを目的として行われなければならない。

2 環境の保全及び創造は、すべての者が環境への負荷を低減することその他の行動を自主的かつ積極的に行うことによって、自然の物質循環を損なうことなく持続的に発展することができる社会が構築されるように推進されなければならない。

3 環境の保全及び創造は、地域の環境が地球全体の環境と密接にかかわっていることにかんがみ、国際的な認識及び協力の下に推進されなければならない。

(市の責務)

第4条 市は、前条に定める環境の保全及び創造についての基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、環境の保全及び創造に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。

(事業者の責務)

第5条 事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動を行うに当たっては、これに伴って生ずるばい煙、汚水、廃棄物等の処理その他の公害を防止し、又は自然環境を適正に保全するために必要な措置を講ずる責務を有する。

2 事業者は、基本理念にのっとり、物の製造、加工又は販売その他の事業活動を行うに当たっては、環境の保全上の支障を防止するため、次に掲げる事項に努めなければならない。

- (1) 事業活動に係る製品その他の物が廃棄物となった場合にその適正な処理が図られることとなるように必要な措置を講ずること。
- (2) 事業活動に係る製品その他の物が使用され、又は廃棄されることによる環境への負荷の低減に資すること。
- (3) 再生資源その他の環境への負荷の低減に資する原材料、役務等を利用すること。

3 前2項に定めるもののほか、事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動に関し、これに伴う環境への負荷の低減その他の環境の保全及び創造に自ら努めるとともに、市が実施する環境の保全及び創造に関する施策に協力する責務を有する。

(市民の責務)

第6条 市民は、基本理念にのっとり、環境の保全及び創造を図るため、その日常生活において環境へ

の負荷の低減その他の環境の保全及び創造に主体的に取り組むように努めるとともに、市が実施する環境の保全及び創造に関する施策の推進に積極的に参画し、及び協力する責務を有する。

第2章 環境の保全及び創造に関する基本的施策

(環境への配慮の優先)

第7条 市は、すべての施策の策定及び実施に当たっては、環境への配慮を優先し、環境への負荷の低減その他の環境の保全及び創造を図るように努めなければならない。

(環境基本計画)

第8条 市長は、環境の保全及び創造に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、上尾市環境基本計画（以下「環境基本計画」という。）を策定するものとする。

2 環境基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

(1) 環境の保全及び創造に関する長期的な目標及び総合的な施策の大綱

(2) その他環境の保全及び創造に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

3 市長は、環境基本計画を策定するに当たっては、あらかじめ市民の意見を聴いたうえ、上尾市環境審議会の意見を聴かなければならない。

4 市長は、環境基本計画を策定したときは、速やかにこれを公表するものとする。

5 前2項の規定は、環境基本計画の変更について準用する。

(環境基本計画との整合)

第9条 市は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境基本計画との整合を図らなければならない。

(報告書の作成)

第10条 市長は、毎年、環境の状況並びに環境の保全及び創造に関して講じた施策に関する報告書を作成し、これを公表するものとする。

(環境監査の実施)

第11条 市は、環境の保全及び創造に関する施策の適正な推進を確保するため、市が行う環境監査に関し調査研究を行い、その実施に努めるものとする。

(環境影響評価の推進)

第12条 市は、土地の形状の変更、工作物の新設その他これらに類する事業を行う事業者が、その事業の実施前に環境影響評価を行い、その結果に基づき、その事業に係る環境の保全について適正に配慮することを推進するため、必要な措置を講ずるように努めるものとする。

(規制措置)

第13条 市は、環境の保全上の支障を防止するため、必要な規制措置を講ずるものとする。

(助成措置)

第14条 市は、事業者又は市民が環境への負荷の低減のための施設の整備その他の環境の保全及び創造のための適切な措置をとることを助長するため、必要かつ適正な助成を行うために必要な措置を講ずるように努めるものとする。

(財政措置)

第15条 市は、環境の保全及び創造に関する施策を推進するために必要な財政上の措置を講ずるように努めるものとする。

(環境の保全及び創造に資する事業等の推進)

第16条 市は、下水道、廃棄物の処理施設その他の環境の保全上の支障の防止に資する施設の整備を推進するため、必要な措置を講ずるものとする。

2 市は、多様な野生生物の生息空間の確保、適正な水循環の形成その他の環境の保全及び創造に資する事業を推進するため、必要な措置を講ずるものとする。

3 前項に定めるもののほか、市は、公園、緑地等の整備その他の自然環境の適正な整備及び健全な利用のための事業を推進するため、必要な措置を講ずるものとする。

(環境への負荷の低減に資する製品等の利用の促進)

ローカル・アジェンダとしての自治体の行政課題

第17条 市は、再生資源その他の環境への負荷の低減に資する原材料、製品、役務、エネルギー等の利用が促進されるように、必要な措置を講ずるものとする。

(環境教育及び環境学習の振興等)

第18条 市は、環境の保全及び創造に関する教育及び学習の振興並びに広報活動の充実により、事業者及び市民が環境の保全及び創造についての理解を深めるとともにこれらの者の環境の保全及び創造に関する活動を行う意欲が増進されるように、必要な措置を講ずるものとする。

(民間団体等の環境保全活動の促進)

第19条 市は、事業者、市民又はこれらの者の組織する民間の団体（以下「民間団体等」という。）が自発的に行う環境の保全及び創造に関する活動が促進されるように、必要な措置を講ずるものとする。

(情報の提供)

第20条 市は、第18条の教育及び学習の振興並びに前条の民間団体等の活動の促進に資するため、個人及び法人の権利利益の保護に配慮しつつ、環境の状況その他の環境の保全及び創造に関する必要な情報を適切に提供するように努めるものとする。

(市民の意見の反映)

第21条 市は、環境の保全及び創造に関する施策に、市民の意見を反映することができるように、必要な措置を講ずるものとする。

第3章 環境の保全及び創造のための推進体制

(総合調整のための体制の整備)

第22条 市は、環境の保全及び創造に関する施策について総合的に調整し、及び推進するために必要な体制を整備するものとする。

(調査等の体制の整備)

第23条 市は、環境の状況を把握し、及び環境の保全に関する施策を適正に実施するために必要な調査、監視、測定及び検査の体制を整備するものとする。

(地球環境の保全)

第24条 市は、国際的な認識及び協力の下に、国、埼玉県その他の関係機関と連携して、地球の温暖化の防止、オゾン層の保護その他の地球環境の保全に資する施策を推進するものとする。

(国、埼玉県等との協力)

第25条 市は、広域的な取組が必要とされる環境の保全及び創造に関する施策の策定及び実施に当たっては、国及び埼玉県その他の地方公共団体と協力して推進するものとする。

(民間団体等との協働)

第26条 市は、環境の保全及び創造に関し、協働して取り組むため、民間団体等からなる組織を整備するものとする。

附 則

この条例は、平成10年4月1日から施行する。

2. アジェンダ21 第28章

アジェンダ21第28章

Chapter 28:

Local Authorities' Initiatives In Support Of Agenda 21

Programme Area

Basis for action

1. Because so many of the problems and solutions being addressed by Agenda 21 have their roots in local activities, the participation and cooperation of local authorities will be a determining factor in fulfilling its objectives. Local authorities construct, operate and maintain economic, social and environmental infrastructure, oversee planning processes, establish local environmental policies and regulations, and assist in implementing national and subnational environmental policies. As the level of governance closest to the people, they play a vital role in educating, mobilizing and responding to the public to promote sustainable development.

Objectives

2. The following objectives are proposed for this programme area:
 - a. By 1996, most local authorities in each country should have undertaken a consultative process with their populations and achieved a consensus on "a local Agenda 21" for the community;
 - b. By 1993, the international community should have initiated a consultative process aimed at increasing cooperation between local authorities;
 - c. By 1994, representatives of associations of cities and other local authorities should have increased levels of cooperation and coordination with the goal of enhancing the exchange of information and experience among local authorities;
 - d. All local authorities in each country should be encouraged to implement and monitor programmes which aim at ensuring that women and youth are represented in decision-making, planning and implementation processes.

Activities

3. Each local authority should enter into a dialogue with its citizens, local organizations and private enterprises and adopt "a local Agenda 21". Through consultation and consensus-building, local authorities would learn from citizens and from local, civic, community, business and industrial organizations and acquire the information needed for formulating the best strategies. The process of consultation would increase household awareness of sustainable development issues. Local authority programmes, policies, laws and regulations to achieve Agenda 21 objectives would be assessed and modified, based on local programmes adopted. Strategies could also be used in supporting proposals for local, national, regional and international funding.
4. Partnerships should be fostered among relevant organs and organizations such as UNDP, the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) and UNEP, the World Bank, regional banks, the International Union of Local Authorities, the World Association of the Major Metropolises, Summit of Great Cities of the World, the United Towns Organization and other relevant partners, with a view to mobilizing increased international support for local authority programmes. An important goal would be to support, extend and improve existing institutions working in the field of local authority capacity-building and local environment management. For this purpose:

ローカル・アジェンダとしての自治体の行政課題

- a. Habitat and other relevant organs and organizations of the United Nations system are called upon to strengthen services in collecting information on strategies of local authorities, in particular for those that need international support;
 - b. Periodic consultations involving both international partners and developing countries could review strategies and consider how such international support could best be mobilized. Such a sectoral consultation would complement concurrent country-focused consultations, such as those taking place in consultative groups and round tables.
5. Representatives of associations of local authorities are encouraged to establish processes to increase the exchange of information, experience and mutual technical assistance among local authorities.

Means of implementation

(a) Financing and cost evaluation

6. It is recommended that all parties reassess funding needs in this area. The Conference secretariat has estimated the average total annual cost (1993-2000) for strengthening international secretariat services for implementing the activities in this chapter to be about \$1 million on grant or concessional terms. These are indicative and order-of-magnitude estimates only and have not been reviewed by Governments.

(b) Human resource development and capacity-building

7. This programme should facilitate the capacity-building and training activities already contained in other chapters of Agenda 21.

3. 日本国政府のアジェンダ21に関する見解**

日本国政府の「アジェンダ21」第28章に関する見解

第28章 アジェンダ21の支持における地方公共団体のイニシアティブ

我が国では、環境の保全に関し、法令や条例等に基づく規制や指導、公害の監視、測定、取締等に直接当たるほか、各種の公害対策事業、自然保護事業等を実施する主体として地方公共団体が重要な役割を担っており、そのために効率的かつきめ細かな実施が可能となっている。このことが、我が国の環境の状況が先進諸国の中でも特に良好に保たれている理由の一つである。

日常、住民・事業者と接触の多い地方公共団体は、地域環境はもとより、地球環境問題の対応においても重要な役割を果たしている。地球サミットを契機に、多くの地方公共団体が、“Think Globally, Act Locally（地球規模で考え、足元からの行動を）”の原則に立ち、地球環境保全の視点を盛り込んだ条例、計画及び方針・指針を策定するなど地域の自然的・社会的状況に即した地球環境保全に向けた総合的・計画的な取組を進めている。これら条例等の策定状況について

は、1992年10月現在、条例が2つの地方公共団体（県政令市）、計画が7つの地方公共団体（都道府県政令市）、方針・指針が17の地方公共団体（都県政令市）となっている。今後とも、持続可能な開発を推進するよう教育・啓発に努め、地域住民の参加を進めつつ取組を推進していくことが重要である。

持続可能な開発を推進するための国際的な協力に関しては、地方公共団体の役割が重要であり、地球サミットに関連して開催された「世界都市フォーラム」にも7都市が参加し、積極的に貢献してきたところである。今後とも、国際的な場も利用して、持続可能な開発に向けた地方公共団体間の連携等を推進していく。

以上を踏まえ、政府としては以下に示す取組を実施していく。

- ① 地方公共団体による自主的・主体的な環境の保全に関する施策を支援する。
- ② それぞれの地方での特色を踏まえた「ローカル・アジェンダ21」の策定の援助、環境保全に顕著な実績をあげている地方公共団体の表彰等、持続可能な開発に向けた地方公共団体の取組に対し積極的に支援していく。
- ③ 地方公共団体や地域住民への情報の提供等により、地方公共団体レベルの国際協力を支援していく。
- ④ 政府間の協力において我が国の地方公共団体の持つ経験、ノウハウの一層の活用を図る。

**1992年6月の「地球サミット」で採択された地球環境保全のための行動計画「アジェンダ21」の日本政府版（1993年12月24日に決定し、国連に提出）地球サミットで採択された「アジェンダ21」と同じ章立てになっている。

引用・参考文献

「日本のローカル・アジェンダ21とローカルアクションの現状と課題」特定非営利活動法人 環境自治体会議 環境政策研究所 芝浦工業大学環境システム学科 中口 毅博
2002年8月日本建築学会大会研究懇談会
「ローカル・アジェンダ21ネット」（平成12年度 環境庁委託事業）（財）地球・人間フォーラム

- (1) 「上尾市環境基本条例」1997
- (2) 「上尾市環境基本計画」1998
- (3) Our Common Future: G.Brundtland (ed. & chair), The World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, 1987
- (4) Economic Valuation Techniques for the Environment: DIXON, HUFSCHEMIDT, Johns Hopkins Univ. Press
- (5) Blueprint for a Green Economy: D.Pearce, Markandya, Barbier EARTHSCAN, 1989
- (6) Environmental Economics: A.Markandya (ed.), J.Richerdson (ed.), EARTHSCAN 1992
- (7) Agenda 21: The United Nations Conference on Environment and Development 1992
- (8) Local Agenda 21, Chapter 28: Local Authorities' Initiatives In Support Of Agenda 21
- (9) ICLEI The Local Agenda 21 Planning Guide, Toronto, 1996 212pp.
- (10) 「「ローカルアジェンダ21」策定状況等調査結果について」2003 環境省地球環境局総務課
- (11) 「ポスト COP3をどう迎えるか—京都市ローカルアジェンダ策定の試み」2000 宇高史昭
- (12) 「持続可能な発展（環境と経済と社会の統合）とローカルアジェンダ21」2001 川崎健次 地方財務 2001-5, ぎょうせい.
- (14) 「環境基本計画の運用状況に関する調査報告書（市区町村編）」2001 環境自治体会議環境政策研究所
- (15) 「地球サミットから8年～日本のローカルアジェンダ21の検証」2000 環境自治体会議編
- (16) The Earth Summit: GRUBB, EARTHSCAN, 1993
- (17) The Earth Summit: Stanley P.JHONSON, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1993

ローカル・アジェンダとしての自治体の行政課題

- (18) 「上尾市環境審議会条例」1994
- (19) 「埼玉県上尾市の環境現況 -上尾市環境審議会による調査報告と総括-」村上公久 2001年10月『聖学院大学論叢』第14巻1号
- (20) 埼玉県上尾市 大谷南部地区の環境保全 -現状と課題- 村上公久 2002年『聖学院大学論叢』第15巻1号
- (21) 大都市周辺域における景観保全の課題 -近郊林・屋敷林の保全 埼玉県上尾市大谷南部・戸崎の緑景観- 村上公久 2004年『聖学院大学論叢』第16巻2号
- (22) 「地球サミットに臨む弊国の基本方針について」主任研究官報告 国立研究機関会議 農林水産省 農林水産技術会議資料 村上公久 1990年