



Title	都道府県条例と市町村条例との関係に関する一考察：ヒアリング・アンケート調査を中心に
Author(s)	狩野, 哲也
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 7, 153-189
Issue Date	2000-12
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/22318">https://hdl.handle.net/2115/22318</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	7_P153-189.pdf



# 都道府県条例と市町村条例との関係に関する一考察

— ヒアリング・アンケート調査を中心に —

狩 野 哲 也

## 目 次

はじめに .....	154
第1章 都道府県条例と市町村条例との関係の現状 .....	154
— ヒアリング調査から —	
第1節 都道府県条例と市町村条例との関係 .....	154
1 総論 .....	154
2 都道府県条例と市町村条例の分類私案 .....	156
第2節 残土規制条例について .....	157
1 残土規制制度の概況 .....	157
2 千葉県内の状況について .....	157
3 神奈川県内の状況について .....	162
第2章 都道府県条例と市町村条例との関係に関する自治体の意識 .....	166
第1節 アンケート調査の概要等 .....	166
1 目的、調査対象、調査項目等について .....	166
2 環境影響評価・福祉のまちづくりの制度化の状況 .....	167
第2節 アンケート調査結果の概要 .....	168
1 都道府県条例と市町村条例との関係に関する認識 .....	168
2 都道府県条例制定過程における市町村の参加について .....	180
終章 今後の都道府県条例と市町村条例との関係 .....	183
— 分権時代のあり方 —	
1 共同条例 .....	184
2 都道府県制度主体型 .....	184
3 都道府県・市町村間における二元基準の創設+共通条例・ 広域調整条例又は契約による事務執行 .....	185
おわりに .....	187

## はじめに

地方分権一括法が成立し、平成 12 年 4 月からは新しい地方自治法等のもとで自治体行政は運営されていくことになった。

今回の分権改革での最大のポイントは、機関委任事務の廃止であろう。これにより、自治体の事務は自治事務または法定受託事務に区分されることになるが、自治事務と法定受託事務のいずれもが「自治体事務」となったのである。この「自治体事務」については、自治体は条例によって自己責任を持つ政策決定を行わなければならない。

要綱や規則等も含めて、市民の権利義務にかかわる問題については条例化しなければならず、自治体の条例化の必要性はこれまで以上に増加することになるだろう<sup>1)</sup>。この条例化の必要性は、対等平等な自治体同士である都道府県と市町村とも共通しており、そうなれば両者が制定する条例、あるいは制定した条例を巡って調整が迫られる機会が増加することが予想される。

そこで、この両者の関係を検討するのが本稿の目的である。内容は、都道府県条例と市町村条例との関係の現状を把握することに力点を置いている。現状をできるだけ踏まえたいうで、将来の制度設計の一助になればと考えている。

なお、本稿では、「旧地方自治法」を平成 12 年 3 月 31 日まで有効の地方自治法、「新地方自治法」を平成 12 年 4 月 1 日から施行となった地方自治法として使い分けているので、この点お含み置きいただきたい。

## 第 1 章 都道府県条例と市町村条例との関係の現状 — ヒアリング調査から —

### 第 1 節 都道府県条例と市町村条例との関係

#### 1 総論

都道府県と市町村とは、共に自治体として対等な関係にあり、理論上、上下関係は存在しない。旧地方自治法は、都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体として、広域にわたるもの、統一的な処理を必要とするもの、市町村に関連する

連絡調整に関するもの、一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模のものを処理する、と規定していた(旧同法 2 条 6 項)。一方、市町村については、都道府県が処理するものとされているものを除く基礎的な事務を行うこととしていた(旧同法 2 条 4 項)。

新地方自治法では都道府県事務の中から統一的な処理を必要とする事務が除外されているが、他は基本的に変わりはないと理解して良いだろう。

このように、理念的には一応都道府県と市町村が担うべき事務が区別されており、また、都道府県条例と市町村条例はそれぞれが行う事務について規定されるものであるから、形式的には両条例の関係が問題になることはないと理解できる。

各自治体の組織や財務に関する事務、公の施設・管理に関する事務等、旧地方自治法では公共事務といわれていた類のものは、各自治体が自らその内容を決定し処理することが可能な事務であり、条例を制定するにあたっては都道府県条例と市町村条例との関係が問題になることはほとんどない。また、個別法で自治体に条例制定が委任され、かつ、都道府県と市町村のいずれに委任するか明示されている場合は、やはり都道府県条例と市町村条例との関係が問題になることはほとんどない。しかし、例えば屋外広告物法のように、都道府県の他に指定都市や中核市にも都道府県と同様の権限を付与している場合には、都道府県条例と市条例が同一都道府県内に併存する場合もあり、規制内容の相違が発生することもある。また、風俗営業法では都道府県条例に規制内容の一部を委任しているが、各都道府県の同法施行条例だけでは良好な環境が保持できないとして、独自の条例を制定し風俗営業等の規制を行っている市町村も数多くある。この場合には都道府県の風営法施行条例と市町村の独自条例との関係が問題となる。

前述したように自治法上は都道府県と市町村がそれぞれ担うべき事務が整理されており、都道府県条例と市町村条例とは建前上は競合することはないはずである。しかし、実際は都道府県と市町

村の事務分担が明瞭ではない領域もかなりあり、同じような内容を有する条例が都道府県と市町村の両方で制定されている場合がある。新地方自治法2条16項・17項(旧同法2条15項・16項)は、市区町村は都道府県条例に違反してその事務処理を行ってはならず、これに違反して行った行為は無効とすると規定している。また、旧同法14条3項・4項は、都道府県は市町村の行政事務に関し必要な規定を設けることができ、市町村の行政事務に関する条例が都道府県条例に違反するときは無効となる旨規定していたが、これらの規定との関係をどのように踏まえるべきなのであろうか。

現実に都道府県と市町村が共に同じような内容を有する条例を制定している場合がある(例えば、公害防止条例や最近では環境基本条例、環境影響評価条例や福祉のまちづくり条例等)。このうち、環境基本条例等のように宣言的意味合いが強く、市民の権利義務に直接かかわるものでなければ、両条例の関係を問題とすることの意義は少ない<sup>(1)</sup>。しかし、環境影響評価条例や福祉のまちづくり条例等のように規制的内容を含む条例については両条例の関係が問題となってくる。

ただ、この種の条例についても、新地方自治法2条16項・17項(旧同法2条15項・16項)によって直ちに都道府県条例が市町村条例に優先すると考えることについては疑問がある。長野士郎氏は著書である『逐条地方自治法』の中で、「(新地方自治法2条16項=旧同法2条15項)後段の規定は、市町村及び特別区に対しそれらを包括する都道府県の条例の優先を認めたものであり、都道府県条例の効力はその都道府県の全域に効力があるのは当然であり、その条例は単に都道府県の住民に対してのみでなくその区域内の市町村をも規制し、これに違反する市町村の事務処理は認められない」と述べている<sup>(2)</sup>(( )内は筆者による)。

さらに、「行政事務条例(新地方自治法では行政事務条例という概念は無くなり、市民の権利義務に関する条例という趣旨)に関しては、統制条例による場合は勿論、その他の都道府県行政事務条例といえども、市町村の行政事務条例には優先す

べきものと解すべきである」、とも述べている<sup>(3)</sup>(( )内は筆者による)。

しかし、市民の権利義務にかかわる、あるいは規制的内容を含む条例すべてについて都道府県条例を市町村条例よりも優先させることは、対等である両者の関係を否定することにもなりかねない。

都道府県が一定の基準を設定して基準未達の行為を規制する条例を制定した場合でも、地域の状況により都道府県が設定した基準が適当でない場合もあり得るわけであり、市町村が独自の判断で都道府県の基準よりも厳しい基準又は逆に緩い基準を設定することもあり得る。都道府県の事務としては許可しない(する)が、市町村の事務としては許可する(しない)ということは論理的にありうることであり、矛盾するものではない<sup>(4)</sup>。

これに関連して、阿部泰隆氏は、旧地方自治法2条15項(新同法2条16項)は、市町村の事務が都道府県条例に違反してはならないとする規定であり、市町村条例が都道府県条例に違反してはならないという規定ではない、との解釈を示している<sup>(5)</sup>。

無論、この種の規制については、環境問題のように一つの市町村の政策が周辺市町村にも広域的に影響を及ぼす場合と、その市町村の区域内に影響がとどまる場合とがあるように、個別の事例で状況が異なり、一概に判断することは適当ではないかもしれない。個々の市町村が個別に規制を行い、規制内容に不統一が生じることに支障があるような事項については、都道府県条例で規制する方が適切であろうが、その線引きはかなり難しい問題であろう。

ただ、単純に権力的規制であるからという理由だけで広域的統一の必要性を強調することは今後の分権時代においては適当ではない。住民の権利制限に地域差が生ずること自体を問題視すると、都道府県を含めて地方自治的処理になじまず、国の事務に統一するほうがよいとの議論に傾きかねない<sup>(6)</sup>。分権を推進していけば、市町村により規制内容に相違が生ずるのは当然のことである。

ただし、都道府県条例と市町村条例とによって市民が二重に規制を受けることがないように、都道府県と市町村との間で十分な協議や調整が必要であろうし、また、市町村が条例を制定した場合には都道府県条例を適用しない旨都道府県条例で規定しておくことも有効であろう。立法的には都道府県と市町村の事務が競合することを認め、競合した場合には調整会議を開き、まとまらなければ都道府県条例を優先させる制度を導入することを提言している論もある<sup>(7)</sup>が、ケースバイケースで市町村が独自に条例を制定して処理することが適当な事務については、上記の適用除外規定のように市町村条例を尊重する等の措置を執ることが適当であると考えられる。

磯崎初仁氏は、都道府県が、義務教育・公衆衛生の水準を維持するための規制や市町村相互間の事務処理の緊密な関係を保持するための手続等について条例を制定した場合には、これらの事務は市町村の事務と緊密な関係を持ち、市町村もこれを遵守し、あるいは整合性を図らなければ意味をなさない<sup>(8)</sup>ので、市町村はこれに違反してはならず、違反する内容を定めた市町村条例は無効になるが、新地方自治法2条16項、17項(旧同法2条15項、16項)の実際上の意義はこの場合に限定すべきと述べている<sup>(9)</sup>。事例によっては適当ではないものもあり、すべてに該当するとはいえないが、市町村が意欲さえあれば条例を制定できる状況を整備するためにも、当該規定の趣旨をこのように限定的に理解していくことが分権時代の姿であると考えられる。

## 2 都道府県条例と市町村条例の分類私案

1の総論で述べたように、都道府県と市町村の事務は、法文上は領域の分担が一応なされており、形式上は両者の事務が競合し合うことはないが、実際にはその事務区分はそれほど明確ではなく、都道府県条例と市町村条例が同一分野に制定されている事例も多い。

ここで、都道府県条例と市町村条例との関係を考察しやすくするために、自治体の条例分類を試みたい。

分類の基準として、制定動機法規定条例か制定自主判断条例かによる分類、及び当該条例が都道府県と市町村のどちらで制定しているか、あるいはどちらで制定できるかを観点とした分類を組み合わせる。

### (1) 制定動機法規定条例

これは、法律により具体的に都道府県又は市町村が条例を制定するよう義務付けられている又は条例を制定することが出来る旨規定されているものである。このうち、都道府県にのみ条例制定権があるものとしては風俗営業法施行条例等がある。

また、屋外広告物条例もこの制定動機法規定条例に該当する。屋外広告物法は基本的事項を定めるだけで、細部は都道府県、指定都市及び中核市が条例で規定することになっている。北海道内でも道は勿論であるが、市レベルでは指定都市である札幌市で屋外広告物条例が制定されている。また、平成12年4月に中核市に移行した旭川市でも条例が施行された。

このように、同一都道府県内に複数の屋外広告物条例が存在することはあり得るわけであり、規制内容等で都道府県条例と市条例との間、あるいは市条例同士の間で不統一が生じる可能性がある<sup>(9)</sup>。

### (2) 制定自主判断条例

これは各自治体が独自の判断で制定する条例であり、都道府県と市町村の両者が同じ内容を有する条例を定めている場合がある。

例えば、これから取り上げる環境影響評価条例、福祉のまちづくり条例、残土規制条例等は、条例制定に関する委任法もなく、各自治体が独自の政策を条例化したものである。また、広域的な問題と地域特有の問題が絡み合っており、都道府県と市町村の両者が条例を制定している状況がよく見られるものである。

今述べてきた関係を図示すると【表1-1】のようになる。

つまり、エリアⅠであれば都道府県が定める制定動機法規定条例、エリアⅣであれば市町村が定

【表1-1】自治体条例の分類

制定 動機 法 規定 条例	都道府県		制定 自主 判断 条例
	風俗営業法施行条例	環境影響評価条	
	屋外広告物条例 I	福祉のまちづくり条例 III 残土規制条例	
	屋外広告物条例 (指定都市, 中核市) II	環境影響評価条例 福祉のまちづくり条例 IV 残土規制条例 パチンコ店・ラブホテル等 規制条例	
市町村			

める制定自主判断条例, 等の分類になる。

以下では, 【表1-1】のエリアⅢ, Ⅳの条例の中で代表するものを取り上げ, 都道府県条例と市町村条例との関係を考察する。

## 第2節 残土規制条例について

### 1 残土規制制度の概況

まず, 制定自主判断条例に該当する残土規制条例について検討する。近年, 首都圏近郊の自治体を中心に, 建設残土の投棄行為を, 災害防止や生活環境, 自然環境保全の観点から規制するいわゆる残土規制条例の制定が顕著である。

1980年代以降の都市化の進展や各種産業活動の活発化により大量の建設残土が発生するようになった。残土は廃棄物ではなく有用物として区分されており, 一部は再利用されているものの, 大部分が埋立て等により処分されている状況である。しかもその埋立ても千葉県や神奈川県等首都圏を中心に無秩序に行われている例も目立ち, 積み上げられた土砂の崩落等による災害発生の危険性や環境破壊, これら土壌に含まれる有害物質による汚染の懸念が高まっており, 各自治体でこのような無秩序な残土の投棄を防止する動きが広がっている。

建設残土投棄規制は, 上乗せ・横出し論の対象となる法律が存在しない空白領域であり, 既存法体系の不備を条例が補っている分野である。残土規制条例は法律によって制定が義務づけられたり委任されているわけではなく, 各自治体が自主的な判断に基づき制定している「制定自主判断条例」と位置付けることができる。

1980年11月に千葉縣市川市が全国で最初の残土規制条例を制定して以来, 首都圏近隣の自治体を中心に条例が制定され, 神奈川県が行った平成9年の調査によると, 市町村レベルでは全国で276の自治体が残土規制条例を制定している。都道府県レベルでは, 千葉県が1998年1月に全国初の条例を施行し, 1999年10月には神奈川県も条例を施行している。

このように, 残土規制条例は, まず市町村レベルでの条例制定が先行し, その後県レベルで条例が制定されてきている。しかし, 「残土規制」という同じ目的を有する条例を市町村に続き県が制定することについては, 千葉県, 神奈川県とも市町村との間で相当の調整, 協議等が行われたようである。今後の都道府県条例と市町村条例との関係を考えるうえで参考になると思い, 筆者も千葉・神奈川の両県庁, 条例を制定している千葉県内の2市(佐倉市, 君津市), 神奈川県内の1市(秦野市)の計5か所でヒアリングを行った。このヒアリングによる調査も交えながら, 残土規制における県条例と市町村条例との関係を検討する。

### 2 千葉県内の状況について

#### (1) 千葉県内の自治体における残土規制条例の状況等

千葉県は都市化の進展等に伴い各種の公共事業や民間工事が展開され, 多くの建設残土が発生している。また, 東京に隣接し, 平坦で丘陵地が多いという県土の特性や, 道路網の整備等が進み, 多くの建設残土が搬入されている。一方で建設残土の再利用はなかなか進まず, 再利用率は約20%にとどまっており, 大半が残土処分場に埋め立てられている。千葉県内での残土問題の深刻さを物語っている。

こうした状況に対処するためであろう, 1980年に市川市で全国初の残土規制条例が制定された。また, 千葉県が県内市町村に対し1987年に条例等の制定を要請したことも要因になったのであろう, 千葉県が1997年7月に条例を制定した時点では, 県内80市町村のうち, 6割以上に当たる55市町村が条例を制定し, 10市町が要綱を制定する

等、千葉県内では市町村レベルで残土規制に対する法制度整備が進んでいた。

県が市町村に対し条例の制定を要請したのは、当時は残土が特定の市町村に持ち込まれる状況であり、残土運搬・処分地が複数の市町村にまたがるような広域的な共通問題として認識されてはいなかったことがあるようである。従って、市町村ごとのいわば局所的な規制で対応が可能という判断があったようである（千葉県担当者へのインタビューからそのように感じた）。

しかし、社会状況が大きく変化し、残土の流通が市町村の枠を超えて広域化するとともに、有害物の混入等による土壌汚染問題が深刻化してきた。当時の市町村条例の内容は、残土の管理的な規制（構造規制、災害防止等）が中心であり、土壌汚染等に対応している市町村条例はほとんどなかった。千葉県は、これらの問題に市町村が単独で対応することは困難であり、統一的かつ広域的な規制を行う必要があると判断し、条例を制定するに至ったようである。

## (2) 千葉県条例と市町村条例との関係

千葉県の残土規制条例（正式名称は「千葉県土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例」という。本稿では「千葉県条例」ということとする。）は平成9年6月議会で可決され、平成10年1月から施行された<sup>(10)</sup>。

ここで、既存の市町村条例との調整が問題になる。千葉県条例では面積規模によって、県条例と市町村条例との棲み分けを行った。つまり、残土の埋立て等の面積が3,000平方メートル以上の事業については知事による許可制とし、県が所管することとした。そして3,000平方メートル未満を市町村長の許可制にし、市町村が所管することとした。

また、千葉県条例では「市町村条例との関係」という項目で1条を割き、市町村がその地域の自然的、社会的条件に応じて土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の防止に関し、県条例で定める以外の事項について、条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない、と規定している。

つまり、県条例で規定している事項以外のことは市町村で独自に規定できるとしている。最近の都道府県条例で見られるような、市町村条例が都道府県条例と同等以上の効果を有する場合には、当該市町村には都道府県条例は適用しないという方法は取っていない。しかし、県が規定していない事項について市町村が条例で規制できるのは当然ともいえ、確認的意味合いしかないように思える。

担当者によると、本規定は予備的な措置で、市町村条例との関係上何かあるといけないからという理由で規定したとのことであり、本規定に県が積極的な意味を持たせているのかははっきりしなかった。

ただ、千葉市のみ、県条例の適用が無条件に除外されており、千葉市は面積要件にかかわらず、独自の条例により規制を行っている。千葉市を県条例の適用除外としたのは、指定都市であり県と同等の事務処理能力があるとの判断からのようである（担当者とのヒアリングから）。

では、千葉市以外の市町村が、3,000平方メートル以上の部分も含めて独自に条例を制定することは全くできないのであろうか。この点はかなり整理が難しいように思う。県条例が、県が規定している部分は県内唯一のルールであり市町村がその部分に関して別の規定を定めることを想定していないからということだけで、県条例が絶対であり、市町村が条例を制定することが一切否定されてしまうと切り切れるのであろうか。県と市町村とは自治体として対等なのであり、県が制定した条例だからということのみで市町村条例よりも自動的に優先されるとはいえないのではなかろうか。

現時点では、千葉県内の市町村は県条例の趣旨を考慮し、県が条例を制定する以前から条例を制定していた市町村は、市町村条例の対象範囲を3,000平方メートル未満としており、県条例との棲み分けを従順に行っているの、問題は生じていない。しかし、今後市町村が、県が規定している部分について条例を制定しないとは限らない。

君津市は、県が条例を制定するより3か月ほど前から、土壌汚染に対する規制も含んだ、先駆的

内容を有する改正残土規制条例を施行させていた(最初の残土規制条例は平成元年に制定した。)。また、残土等の関係に大変通じている職員を有し、条例の適切な運用実績も有していた。そこに県が、条例で3,000平方メートル以上の事業を所管しようとしたため、君津市としてはかなり困惑したようである。県も君津市の取扱いにはかなり難儀したようで、君津市についても千葉県と同様に県条例の適用を除外する措置を取ることを君津市に打診してきたそうであるが、君津市は最終的には県条例を尊重し、市条例を3,000平方メートル未満の事業を対象とするよう改正したとのことである。

ただ、君津市の担当者は、神奈川県に残土規制条例が措置しているように、千葉県条例でも、市町村が、県条例と同等以上の内容を有する条例を制定した場合には、県条例の適用は当該市町村については除外する旨の規定を設けても良かったのではないかとの見解を示された。

ところで、千葉県は、県条例を制定するにあたり、市町村条例が県条例と整合性のある内容にするためにモデル条例案を各市町村に示している。県条例との整合性を図るために、県が自主的に提示したようである。モデル条例が提示されることにより、法務能力に乏しい市町村に対しては条例

制定を促す効果があるかもしれないが、県にはその意思はなくとも市町村の独自の立法内容を事実上統制してしまう可能性もあろう。無論、両者が条例を制定するにあたって調整等することまでを否定するのではない。しかし、今後の分権時代はまさに自治体自身の自己責任が問われる時代なのであり、市町村は独自で条例を制定できる能力を培う必要があるし、都道府県は市町村の独自の取組みを阻害しないよう、慎重な対応が求められる。

また、千葉県条例が制定されたことによる市町村条例の内容への影響であるが、項目により差はあるものの、県条例の制度内容に合わせる方向で改正が行われている。つまり、千葉県条例では規定され、従来の各市町村条例では規定されなかった項目については当該項目が盛り込まれ、逆に千葉県条例には規定されていないあるいは千葉県条例よりも厳しい規定が市町村条例に存在していた場合は、その項目が改正、削除される傾向にある(【表1-2】参照)。

例えば、県条例では土砂等の埋立て実施の許可を受けた者に対し、条例により知事に提出した書類等の写しの近隣住民等への縦覧や事業実施地での標識の設置を義務付けている。一方、市町村条例でこのような規定を設けていたのは、書類の縦

【表1-2】 千葉県条例施行前後の市町村条例での規定の状況

他法令適用除外				書類の縦覧				標識の設置				隣接地権者同意							
県条例施行前		県条例施行後		施行前		施行後		施行前		施行後		施行前		施行後					
有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無				
47	17	26	38	3	61	57	7	41	23	63	1	39	25	28	36				
周辺住民同意				地区の同意				水利権者の同意				地質基準				分析表・表土			
施行前		施行後		施行前		施行後		施行前		施行後		施行前		施行後		施行前		施行後	
有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無
16	48	9	55	16	48	6	58	25	39	14	50	11	53	61	3	5	59	26	38
分析表・搬入土				定期・地質検査				定期・排水水質				完了・地質検査				完了・排水水質			
施行前		施行後		施行前		施行後		施行前		施行後		施行前		施行後		施行前		施行後	
有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無
23	41	62	2	7	57	57	7	2	62	30	34	7	57	57	7	3	61	31	33

出所：千葉県提供資料

覧については全体の4.7%、標識の設置については64%が規定しているにとどまっていたが、県条例施行後は、書類の縦覧については89%、標識の設置については98%以上の市町村で規定されるようになった。

逆に、従来の市町村条例より県条例の方が、規制が緩いものとして、住民等の同意の取扱いがある。千葉県条例では、事業の許可にあたり住民等の同意は不要であるが、市町村条例では許可するに当たり、様々な関係者の同意を必要とする旨規定しているものが多かった。例えば、事業地の隣接地権者の同意を必要としていた市町村条例は全体の約61%あったが、県条例施行後は約43%に減少している。また、周辺住民の同意を必要としていた市町村条例は全体の25%あったが、県条例施行後は14%に減少している。

3,000平方メートルを境に、県条例と市町村条例との所管が区分されているが、市町村条例でも県の規制内容との整合性を図る方向で条例改正が進んでいることが分かる。

ただし、佐倉市条例や君津市条例でも、依然として千葉県条例より手続等を厳しくしている部分もあり、千葉県条例との整合性が問題となる。このことについては、後述する。

### (3) 佐倉市の状況について

佐倉市では、平成9年3月に「佐倉市土地の埋立及び土質等の規制に関する条例」が制定され、10月1日から施行されている。

当初の条例では500平方メートル以上の事業すべてを対象としていたが、県条例が施行されたことにより、500平方メートル以上3,000平方メートル未満の事業を対象とするよう条例改正が行われた(500平方メートル以上の事業をすべて対象としていた期間は3か月間であった)。これにより、市条例にかかわる許可件数は減少しているとのことであり、平成10年の市内での県条例による許可件数は10件、市条例による許可件数も10件であったものが、平成11年はヒアリング実施日(10月27日)現在で県条例による許可件数は7件、市条例による許可件数は0件とのことであっ

た。そして、佐倉市条例の方が、許可要件等が千葉県条例よりも厳しいため、業者は無理をしてでも事業規模を3,000平方メートル以上に拡大し、規制が緩い千葉県条例が適用されるようにする傾向があるとのことであった。これは重要な問題であり、自治体間の規制内容の不均衡についてどのように理解していくべきか検討が必要である。

佐倉市議会は、千葉県条例が制定された後の平成9年9月に、千葉県条例の改正を求める意見書を可決し県に送付している。意見書の内容は、県条例が制定されたことは評価しつつも、市内の大規模事業に関して市町村の権限が及ばなくなることや、当初の市条例より規制が緩いことへの懸念を表明しており、市町村条例が県条例の趣旨に則したものであり、県条例以上の効果が期待できる場合には県条例は適用しない旨の規定を、県条例に盛り込むよう要望している<sup>(11)</sup>。

では、具体的に佐倉市条例と千葉県条例との相違点としてどのようなものがあるのだろうか。

最大の違いは、佐倉市の制度では事業を実施するにあたり、住民同意が必要になるということであろう。即ち、事業を行う者は、事前に住民に対し説明会を開催するとともに、事業予定地の近隣区域所有者すべてと、事業区域から100メートルの区域内に居住する世帯の世帯主の10分の8以上の承諾を得ることが義務付けられている。県条例にはこのような規定は設けられておらず、住民同意を許可条件として規定することの是非は別にして、事業規模が大きくなれば許可基準は緩くなるという何とも不可解な現象が生まれてしまう。住民同意は事業者にとっても大きな問題のようで、結局厳しい手続を避けるために規模を拡大して、規制が緩い県条例の適用を受けようとすることになるのであろう。市や市議会にとっても、この周辺住民の同意規定が無いことが、千葉県条例に対する最大の不満点のようである。

他の大きな相違点は、土壌の安全基準として、市条例は環境庁告示の土壌安全基準に水素イオン濃度も加えているが、千葉県条例は環境庁告示の土壌安全基準のみである。なお、この水素イオン

濃度を安全基準として設定したのは君津市のオリジナルであり、佐倉市が君津市の制度を取り入れたものである。

また、千葉県条例では許可申請者は土砂等の埋立てを行おうとする者のみであるが、佐倉市はこれに加えて当該土地の所有者等も連名で申請者とする事としてしている。このため、違法行為があった場合には土地の所有者等も罰則等の対象となる。

他にも細かく見れば相違点はあるが、大きな相違点としてこれらの点を確認しておきたい。

#### (4) 君津市の状況について

君津市では、県から条例制定の依頼があったことが条例制定の契機であったとのことであり、平成元年7月1日から「君津市土砂等による土地の埋立て、盛土及びたい積行為の規制に関する条例」が施行された。もともと土質を自主的にモニターし、その結果に基づいて行政指導を行っていたが、所詮行政指導に過ぎなかったことも条例制定の動機だそうである。残土による被害や土壌等の汚染があったわけではないが、防備的観点で制定したとのことであった。最初の条例は、主に残土の崩壊等の防止等が主眼であり、土壌汚染防止の趣旨は含まれてはいなかった。

しかし、君津市では残土による土壌汚染への懸念が相当認識されていたようであり、土壌の安全性確保を目的とした改正条例を平成9年4月1日から県内で最初に施行した<sup>(12)</sup>。

この改正条例では、環境基本法で規定されている土壌環境基準25項目に加えて、独自に水素イオン指数(pH)の基準も設定しているのが特徴である。ただ、このpH基準については、千葉県条例では設定されていないことから、県条例が平成10年1月から施行されるのにあわせて市条例も改正され、削除された。

君津市は、残土問題について専門的能力を有する職員がおり、また、土壌汚染対策を考慮した条例を最初に制定させた自治体である。それだけに、県が条例を制定することにはかなりの抵抗感があったようである。

その他、千葉県条例との相違点は、県条例では許可申請者は土砂等の埋立てを行おうとする者のみであるが、君津市では土地所有者自身の責任を明確にするため、佐倉市同様、許可申請者に実際に土砂等の埋立てを行おうとする者に加えて、当該土地の所有者等も連名で申請者となることとしている。このため、違法行為等があった場合には土地所有者にも違法行為に対する措置が執られることになる。

また、許可申請者は、申請書を市長に提出した後、埋立て事業等実施場所の周辺住民等に対し説明会を開催し、埋立て事業等の内容を公開し、周辺住民の意見やこれに対する事業者等の見解を記載した事業説明会等報告書を市長に提出しなければならない。事前の情報公開を徹底して行うための措置ということである。しかし、佐倉市のように住民同意までは求めていない。

一方、県条例は、県が当該事業の許可をした後に、事業者はその事業に関し知事に提出した書類や図面等の写しを周辺住民等の縦覧に供させるのみで、住民に対する情報公開という点では明らかな差がある。

君津市条例と千葉県条例との主要な3つの相違点のうち、pH基準項目のみが県条例の施行により市条例からは削除されたが、他の2つは平成10年改正前の条例から引き続き、現行条例でも制度化されている。君津市条例の対象範囲は事業面積が500平方メートル以上3,000平方メートル未満であり、県条例とは所管範囲が異なるのであるからpH基準についても佐倉市と同様引き続き制度化しておくことも可能であったと思うが、県条例にあわせる形で削除された。担当者も述べていたが、県条例において、市町村は県条例で規定している事項以外の事項を定めることができる旨規定しているが、事業者への負担の兼ね合いもあり、解釈が難しい。pH基準項目についても県条例では定めていない未規制項目という理解(いわゆる横出し規定)と理解すれば規定することは可能であるが、許可条件項目の追加、即ち規制内容の強化(いわゆる上乗せ規定)と理解すれば県が規定

している項目に重ねて規定していることとなり、県条例との抵触が問題となる。

pH 基準項目は直接許可判断にかかわり、また事業者負担における県条例との兼ね合いもあり、このまま規定しておくことは問題が多いという判断で削除したのであろう。

なお、君津市の担当者は、残土の規制については県が所管しても人員が足りず機動性に欠ける点や、残土問題は当該市町村内の局所的問題であるため、市町村が主体的に取り組むのが望ましいという見解を示された<sup>(13)</sup>。

(5) 新たな制度設計への模索

佐倉市と君津市の条例の内容について、千葉県条例との違いを中心に見てきた。このように、同一市町村区域内でありながら、事業規模によって規制内容や手続内容が異なるということは不自然である。ましてや、事業規模が大きいほど、その市町村への影響が大きいはずだが、規制内容が緩くなる。市町村にとっても住民にとっても納得できないのではなかろうか。

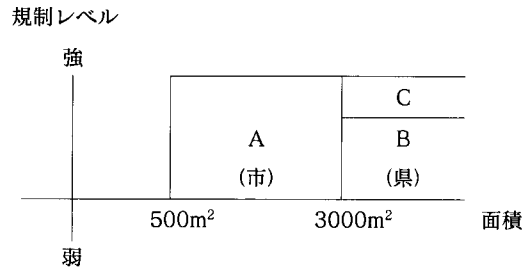
佐倉市議会が千葉県に要望したように、県条例の適用除外措置も一案であろう。また、県条例を基本にしつつも、単純に事業規模によって所管を県と市町村とに区分するのではなく、規制内容や手続面で各市町村が県条例よりも上乘せしたい部分があれば、その上乘せ部分について市町村が独自に条例により制度化し、当該市町村域内で実施される事業については、面積規模にかかわらず上乘せ規定を適用することも考えられるのではないだろうか。

現状の佐倉市及び君津市の条例と千葉県条例との関係を図示すると、【表 1-3】のようになる。

Aの部分が佐倉市や君津市の規制状況であり、Bの部分が千葉県による規制状況である。そしてCの部分が佐倉市・君津市の規制と千葉県の規制との差であり、事業規模が大きくなるとCの部分は適用されない状況になってしまう。

そこで、Cの部分を市町村が独自に条例化し、BとC部分の手続が満たされないと許可しないという仕組みを県条例で作るのである。

【表 1-3】



【表 1-3】においては、3,000 平方メートル以上の許可主体はあくまで県のままであるから、県は申請を許可するかどうかに判断する際に、市町村条例によるC部分の手続が終了しているかチェックした上で、最終的な判断を下すのである。また、事例によっては、県への申請の前段で、市町村によるC部分の手続が終了していることを条件とする内容の県条例を制定することも考えられる。県条例において、市町村によるC部分の審査が終了すれば、B部分にかかわる申請を県にすることができる制度とするのである。

この場合、C部分の規制は、各市町村の判断、地域の実情により異なることになる。市町村がC部分を設定する場合、県条例より厳しい規制を設定する理由、また他市町村とC部分の規制レベルが異なる理由を明確にすることが求められる。

また、逆に  $A < B$  であれば、県条例より緩い規制を設定する理由を明確にすることが市町村には求められる。

このように、県条例がベースではあるが、市町村条例と連動させ、市町村の判断により規制内容、手続等を加重できる仕組みを模索することも可能であろう。

3 神奈川県内の状況について

(1) 神奈川県内の自治体における残土規制条例の状況等

神奈川県も千葉県と同様首都圏に位置し、建設残土の不法投棄が社会問題化するようになった。

平成 2 年 7 月に県内の城山町で大量の土砂が不法投棄された事実が発覚するなど、土砂の不法投棄問題が県内各地に広がりを見せた。こうした中、

平成3年1月に津久井町で県内最初の残土規制条例が制定された<sup>(14)</sup>。その後も県内で条例を制定する市町村は増え続け、平成10年10月現在で18市町が残土規制条例又は残土規制の内容を含む条例を制定している。

しかし、このように市町村レベルでの条例制定が進んでいる状況においても、県内で70か所程度の残土の不法投棄が確認されていたことや、既存法令での対応の限界、また市町村からも県条例による県内一律対応の要望等があったことから、神奈川県でも平成11年3月に神奈川県土砂の適正処理に関する条例（本稿では「神奈川県条例」ということとする。）を制定し、同年10月から施行したとのことである（県担当者とのヒアリングから）。

## (2) 神奈川県条例と市町村条例との関係

神奈川県条例は平成11年10月1日から施行されているが、千葉県と同様、既存の市町村条例との調整が問題になる。神奈川県条例も千葉県と同様に、事業面積規模によって県条例と市町村条例との棲み分けを行った。千葉県は3,000平方メートルをその基準としていたが、神奈川県は2,000平方メートルを基準とした。即ち、残土の埋立て等の面積が2,000平方メートル以上の事業については知事が所管することとし、2,000平方メートル未満の事業については市町村長が所管することとした。

神奈川県条例も「市町村条例との関係」という項目で1条を割り、第1項で、市町村が地域の自然的社会的条件に応じて土砂の適正な処理を推進するため、この条例で定める事項以外の事項に関し、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではないと規定し、千葉県条例と同様、県条例で規定している事項以外のことは市町村独自で規定できるとしている。さらに第2項で、市町村が土砂の適正な処理を推進するために制定する条例の内容が、県条例の趣旨に則したものであり、かつ、この条例と同等以上の効果が期待できるものと知事が認めて公示したときは、当該市町村の条例に規定する事項に該当するものとして知事が指定す

る章の規定は、当該市町村の区域には適用しない、とも規定している。いわゆる県条例の適用除外規定である。

また、この第2項の規定に基づき、知事が、県条例と同等以上の効果が期待できるとした市町村条例の認定及び適用除外する県条例の章の指定は、県公報により行う旨条例中で明示しているのが注目される。

このような市町村条例を尊重する旨規定した理由は、県条例を制定する以前に市町村が条例を制定しており、それと調整を図るため、また市町村自治を尊重するためとのことであった。

なお、神奈川県は、市町村条例を県条例と同等以上と認める場合の判断基準を持っている。それは、①その市町村条例の目的規定がどのようになっているか、災害防止の観点から条例の目的に含まれているか、②土砂の埋立て行為について許可制を採用しているかどうか、③他法令と条例との整合性について県条例と合わせているか、④罰則規定の有無やその程度、の4項目を満たしているかどうかにより判断するとのことであった。ただ、この基準は県内市町村に文書等で明示されているのではなく、県条例の適用除外を希望する市町村との個別協議の中で提示されるとのことである。

市町村条例が同等以上であると判断する最終決裁権者は、条例文どおり知事とのことである。また、市町村条例が同等以上かどうかは、原則市町村条例が制定された後に判断するそうである。

次に、知事が同等以上と認めたことについて、市町村（市町村長）に対する公式な手続等の実施状況であるが、適用除外を希望する市町村が文書で県に対し協議を申し出、それを受け県は結果を市町村に対し文書で通知することとしている。

ちなみに、神奈川県内では秦野市及び南足柄市の2市が県条例の適用除外を申請し、県条例の適用除外措置が認められ、市独自の残土規制条例により運用している。他に条例を制定していた16市町は、独自条例のみによる運用は選択せず、2,000平方メートル未満までを自己の条例により管轄し、それ以上の面積については県が所管する方式

を選択した。

千葉県は、千葉市を単純に指定都市だからという理由で県条例の適用を除外したが、神奈川県ではこのような措置は執られていない。神奈川県は条例制定に向けて、学識者等で構成する建設発生土条例研究会を設けて条例制定の可能性等を検討したが、その報告書で県と市町村の関係について触れている。そこでは指定都市の横浜市と川崎市の取扱いについて、県と同等の許認可権限を持つことから適用除外とする考えもあるが、発生土は市町村をまたがって流通しているため、広域的な観点から政令市の区域も対象にする必要があり、また新たに条例を制定するのであるから他市町村と同様の取扱いとして差し支えないとしている。そして、県条例よりも先行して条例を制定している市町村については、当該市町村条例が県条例の趣旨に則しているかどうかを評価し、同等以上の効果が期待できる場合は県条例を適用除外するようにすればよいとしている<sup>(15)</sup>。

県が県内全体を所管できるよう広域的観点で条例を制定したいということであれば、神奈川県の上記報告書が示しているように、指定都市であろうが一般市町村であろうが区別せず、全域に県条例の網をかぶせておき、独自条例により運用していくことを希望する市町村については県条例の適用を除外するという整理の方が理にかなっていると思う。

神奈川県が条例を制定する過程における市町村の参加機会の設定状況であるが、条例整備方針、条例要綱案、条例素案、条例案を作成した各段階で市町村に対する説明及び意見聴取を行っている。

県条例制定による効果等についてであるが、土砂の発生元から土砂の流れを把握し、土砂の適正処理を指導することができるため、違法投棄地等への土砂の搬入を未然に防止できること、条例で土砂搬入禁止区域の指定制度を設けたが、これにより土砂の不法投棄防止、運搬者等への罰則適用が可能になる点を担当者は挙げられた。また、大規模事業の所管が市町村から県に移行したことに

よるメリットとして、土砂埋立行為の安全性についてのチェックが可能になるという点を挙げられた。県では市町村のチェック能力に疑問を持っているようであり、市町村では安全性のチェック等の専門的なことまでは出来ないという認識のようである。

このように県条例が制定され、多くの市町村が大規模事業については県に委ねる方針を採っている中で、県条例の適用除外を申請し、独自条例により残土規制を行うこととした秦野市の状況を次に見ていくこととする。

### (3) 秦野市の状況について

秦野市では平成7年12月1日から残土規制に関する条例（正式名称は「秦野市土地の埋立て等の規制に関する条例」という。）が施行されている。

今回、神奈川県条例が施行されたことに対する積極的な評価は聞かれなかった。それが、県条例の適用除外措置を受け、市独自条例による運用を決断することに結びついているようである。

秦野市が神奈川県条例の適用除外指定を受ける理由として、①2,000平方メートル以上の事業については全て県が所管することになるが、当該事業実施地を所管する市町村等関係市町村からの意見、要望等の調整規定がなく、市町村の当該事業に対する意向が反映されない、②秦野市条例では努力規定ではあるが埋立て等の許可申請をした後に事業概要等を周辺住民に対し周知することとしているのに対し、県条例では許可後に周知することとしており、当該事業が県条例処分にかかわるものであっても市に苦情等が集中してしまう懸念がある、③秦野市の制度では自然環境の保護、地下水や土壌検査の実施等を規定しているが、県条例ではこれらの規定がない、④秦野市条例では起業者（埋立事業施工者）と土地所有者が連名で許可申請を行うこととしているが、県条例は起業者による単独申請としているため土地所有者の責任が不明確になりかねない、⑤県条例で許可を必要とする事業の基準が市の基準より緩く、これまでの市条例との整合性が取れなくなる、以上の5点を挙げられた。これらの点を考慮し、県条例の第

3章（土砂埋立行為の許可等）部分について適用除外を申請することとしたそうである。

県条例適用除外の申請をするにあたり、県条例で規定する「同等以上」を満たすため、他法令に基づく許認可、届出等を受けたことにより条例の適用除外になる事項を県条例と同様にし、また、県条例第4章と同様の「埋立て等の禁止区域」の規定を設け、罰則内容を県条例に合わせ強化する、以上3点の条例改正を行うこととした。

神奈川県では、市町村が県条例の適用除外申請を行う場合の手続やそれに対する県の手続等が明確に行われているのが特徴的であると感じた。今回、秦野市が神奈川県条例の適用除外申請を行った経過は次のとおりである。

まず、秦野市長名により神奈川県知事に対し、県条例の適用除外に関する協議書を送付している。後日、知事から秦野市長あてに協議結果通知書が送付され、県条例の適用除外が認められた。その後、秦野市議会で改正条例案が可決された。

秦野市長から知事への協議書の中では、適用除外を受けたい日、前述した県が適用除外を認めることとして挙げている4つの基準の市条例での規定状況、適用除外を受けることに伴う市の条例改正等の対応状況を記載している。

神奈川県知事から秦野市長への通知文では、秦野市条例を県条例適用除外として指定する旨に加えて、何時の県公報で告示するかも明記している。

後章で触れるが、このように市町村条例を都道府県条例の適用除外とする場合の手続については、未検討や実施しないこととしている都道府県が多い状況がアンケート結果から出ている。一連の分権改革により、都道府県と市町村との関係においても公正性、透明性が求められる時代になることを考えれば、市町村条例と都道府県条例との適用除外関係の手続についても、文書等の形で正式な手続を行うことが必要であろう。その点では非常に参考になる事例である。

ところで、この県条例の適用除外措置が規定されていることに対して、秦野市は評価するとのことであった。その理由としては、県条例ではカバー

されていない部分がある場合に、その部分も含めて独自条例により運用することが可能になる点を挙げていた。

また、県条例を適用除外とするために、市町村条例が県条例と同等以上の効果が期待できるものと知事が認めることが県条例の規定により必要となる。この規定内容によれば、同等以上かどうかの認定主体が知事（県側）にあり不公平ではないか、県条例と同等以上ということが必要になり、県条例との兼ね合いから市町村は独自の規定が盛り込みにくくなるのではないか等の懸念があるが、この規定についての不満は特にないとのことであった。

逆に、県条例制定過程における市の参画状況として、県からは文書による意見照会、会議等の場での意見照会があったが、結果としては市側から要望した事項が県条例に盛り込まれなかったため、不満があるとのことであった。県としては、県内市町村のすべての意見を取り入れることは実際不可能であり、どこかで折り合いをつけなければならない。そのためには、県がなぜそこで最終的に折り合いをつけたのか、その理由を市町村に対し説明する責任が出てくる。また、どうしても県が提示した内容に納得できない市町村が出てくる可能性があることを考えると、県条例の適用除外措置を規定しておくことは、市町村に選択権を残しておくことが出来る点でも有効であろう。

残土規制条例について、千葉県内、神奈川県内の状況について概観してきた。両県の条例では市町村条例の取扱いについて大きな差があり、それが県内市町村の条例の内容に微妙に影響しているともいえる状況をうかがうことが出来た。無論、千葉県と神奈川県では状況も異なり一概に論ずることはできないかもしれないが、たとえ県条例を制定したとしても、市町村も条例で地域事情を反映させることができる仕組みを規定しておくことが必要ではなかろうか。その意味では県条例の適用除外規定は有効である。また、適用除外のようにすべてを市町村条例に委ねるのではなく、県条

例を基本としつつも市町村が独自に県条例の規定内容を必要に応じて加重，軽減させることが出来る仕組みを作ることも考えるべきではなかろうか。

## 第2章 都道府県条例と市町村条例との関係に関する自治体の意識

### 第1節 アンケート調査の概要等

#### 1 目的，調査対象，調査項目等について

都道府県条例と市町村条例との関係を考察するにあたり，都道府県及び市町村がどのような意識を持っているのかを把握するため，アンケート調査を実施した。調査対象は，都道府県レベルで全国的に制定が進んでおり，かつ，比較的最近制定されている条例が自治体の意識調査を実施するうえで最適であると考え，環境影響評価条例及び福祉のまちづくり条例について，都道府県側と市町村側それぞれの意識を探ることとした。また，都道府県のみであるが，法制主管課のこの問題に対する意識もあわせて調査した。

調査対象であるが，都道府県については47すべての環境影響評価事務主管課，福祉のまちづくり政策主管課，法制主管課を対象とした。市町村については，国，都道府県からの権限委譲が比較的進んでいるあるいは進むことになる指定都市（12市），中核市（平成11年9月1日現在で旧地方自治法における未移行を含む29市）及び新地方自治法が平成12年4月1日から施行されるのにあわせて制度化される特例市対象市（59市）を対象とした<sup>1)</sup>。また，この3タイプいずれにも属しない県庁所在市（6市）についてもあわせて対象とした。以上，計106市の環境影響評価事務主管課及び福祉のまちづくり政策主管課を対象とした。なお，アンケート回答の内容は，平成11年10月時点のものである。

調査票配付先，最終回収率等は【表2-1】，【表2-2】のとおりである。

本稿で扱う調査項目の第1は，都道府県条例が規定する市町村条例の尊重規定についてである。

市町村が，都道府県条例が規定する施策分野と

【表2-1】 アンケート回収率等（全体）

		送付数	回答数	回収率
都道府県	環境影響評価事務主管課	47	43	91.5%
	福祉のまちづくり政策主管課	47	41	87.2%
	法制主管課	47	40	85.1%
	小計	141	124	87.9%
市町村	環境影響評価事務主管課	106	88	83.0%
	福祉のまちづくり政策主管課	106	76	71.7%
	小計	212	164	77.4%
合計		353	288	81.6%

【表2-2】 アンケート回収率等（市性格別）

		送付数	回答数	回収率
環境	指定都市	12	12	100.0%
	中核市	29	23	79.3%
	特例市	59	48	81.4%
	上記以外	6	5	83.0%
	合計	106	88	83.0%
福祉	指定都市	12	9	75.0%
	中核市	29	24	82.8%
	特例市	59	40	67.8%
	上記以外	6	3	50.0%
	合計	106	76	71.7%

重なる部分に条例を制定した場合に，都道府県条例を適用せず市町村条例を優先させる等のように市町村条例を尊重する旨規定する都道府県条例が最近増えてきている。この措置に対する認識等を調査対象とした。

第2は，都道府県条例の立案・制定過程における市町村の参加状況についてである。都道府県が制定する政策的条例は，管内市町村にも影響を与えるものが少なくない。従って，市町村からの意見聴取等の機会を設けることは極めて重要である。そこで，都道府県が条例を制定する過程で実施している市町村参加の手法及びそれに対する市町村の認識を調査対象とした。

## 2 環境影響評価・福祉のまちづくりの制度化の状況

### (1) 環境影響評価について

自治体レベルで環境影響評価が最初に制度化されたのは、昭和48年(1973年)の「福岡県開発事業に対する環境保全対策要綱」である。条例が最初に制定されたのは昭和51年(1976年)の「川崎市環境影響評価に関する条例」で、その後、昭和53年(1978年)には、都道府県では最初に北海道が環境影響評価条例を制定した。また、昭和55年(1980年)には東京都及び神奈川県が環境影響評価条例を制定した。条例化に踏み切った自治体は当初この4自治体に限られ、他の自治体は府県、指定都市を中心に要綱により制度化するところが多かった。その後、条例化に踏み切った自治体は平成6年の埼玉県、平成7年の岐阜県まで間が置かれることとなった。都道府県及び指定都市レベルでは、平成7年12月末時点で6自治体(5都道府県と1市)が条例を制定し、44自治体(36府県と8市)が要綱を制定していた。

その後、環境影響評価法制定の影響もあり、筆者が収集した資料及び今回実施したアンケート調査から、平成11年10月現在で都道府県レベルでは少なくとも38都道府県で条例を制定しており、他県でも要綱を制定している。また、条例を制定していない県でアンケートの回答があった6県は、すべて条例制定に向けて検討中であるとのことであった。指定都市では、札幌市を除いた11市で既に条例が施行されており、札幌市も平成12年中に施行されることとなっている。

このように、都道府県、指定都市では条例化はほぼ大詰めを迎えており、今後は一般市町村にも条例制定が波及していく可能性もある。

ただ、自治体における環境影響評価制度は環境影響評価法により実施が義務づけられたり、あるいは同法がその実施を自治体に委任しているものでもなく、同法が規定していない部分について自治体が条例を制定するのは、自治体の自主的判断によるものであるといえる。また、都道府県、市町村のいずれか一方のみに条例制定権が限定され

ているわけでもない。このため、【表1-1】のエリアⅢ及びⅣに位置付けられることになり、都道府県条例と市町村条例との関係が問題になる。

### (2) 福祉のまちづくりについて

福祉のまちづくり条例の動向については、高橋保幸氏の「福祉のまちづくり条例の動向と課題」(月刊自治フォーラム447号(1996年)17頁以下)に詳細に記載されており、ここでは主にそれに依り見ていくこととする。

地域のバリアフリーに関する施策が最初に制度化されたのは、昭和49年(1974年)の「町田市の建築物等に関する福祉環境整備要綱」である。その後も要綱・指針を中心に整備が自治体で進み、都市レベルでは約4分の1に及んでいる(「福祉の都市づくりの実態に関する調査報告書」日本都市センター(1995年))。その中で、条例化へ最初に動いたのは神戸市である。神戸市は、総合的な福祉都市づくりが都市経営上の重要課題であるとして、バリアフリー化を含めた総合的な「神戸市民の福祉を守る条例」を昭和52年(1977年)に制定した。また、同じ兵庫県内の加古川市が昭和57年(1982年)に、神戸市と同様の総合条例である「加古川市福祉コミュニティ条例」を制定した。しかし、その後条例を制定する自治体はしばらく出てこないことになる。その次に条例が制定されたのは平成4年(1992年)であり、兵庫県と大阪府がほぼ時期を同じくして制定した<sup>(2)</sup>。

これ以降、都道府県レベルでは急激に福祉のまちづくり条例の制定が進むことになる。平成8年(1996年)には過半数の都道府県で条例が制定され、筆者の手持ち資料及び今回のアンケート調査から、平成11年10月現在で43都道府県が条例を制定し、他の4県も条例制定に向け検討中のものである。従って、環境影響評価条例同様、近い将来には全ての都道府県において、福祉のまちづくり条例が制定されることになるかもしれない。

一方、市町村レベルでの条例制定動向は、総理府の調査によると1998年3月末現在で5指定都市及び16市区町で制定されている。ちなみに要綱を定めている市区町村は176に及んでいる。要綱

ではあるが制度化を最初に行った町田市も、平成5年（1993年）に条例化に踏み切っている<sup>3)</sup>。

福祉のまちづくり条例は環境影響評価条例と同様に、いわゆるハートビル法や建築基準法等の関係法律により制定が義務付けられたり法律の委任を受けて制定されているものではなく、自治体の自主的判断により制定されている条例であるといえる。また、都道府県、市町村のいずれか一方にのみ条例制定権が限定されているわけでもない。このため、環境影響評価条例と同様に【表1-1】のエリアⅢ及びⅣに位置付けられることになり、都道府県条例と市町村条例との関係が問題になる。

## 第2節 アンケート調査結果の概要

### 1 都道府県条例と市町村条例との関係に関する認識

#### (1) 都道府県条例と市町村条例との適用関係の整理

##### ア 総論

環境影響評価条例や福祉のまちづくり条例のように、法律に基づかない自主的な条例については、都道府県と市町村の双方が制定する可能性がある。その際に、両者の適用関係をどのように整理するかが問題となる。筆者が、今回特に注目しているのが、都道府県と市町村とが同分野・同施策において同様の条例を制定した場合における都道府県条例の適用を除外する類の、市町村条例に対する尊重規定である。

まず、都道府県法制主管課に、各都道府県条例の中で、この種の市町村条例の尊重規定を設けている条例にどのようなものがあるかを質問した。

回答があった中では、環境影響評価条例、公害防止条例、景観条例、福祉のまちづくり条例、建築基準条例等、環境、景観、まちづくりの分野でこの種の規定が多く設けられている。

都道府県条例と市町村条例との関係全般について考えてみようとすると、結局は各地域の事情、条例制度の内容により異なってくるのが現実であろうし、一般的法則のようにすべてに当てはまるものを考えることは実際不可能であろう。しかし、

筆者としては、都道府県条例の存在が市町村の条例制定の障害になるようなことがあってはならず、その有効な手段としてこの適用除外規定をはじめとした市町村条例の尊重規定を位置付けることができるのではないかと考えている。

都道府県条例における市町村条例の取扱いは、いくつかのパターンに整理することができる。

第一は、市町村が都道府県条例と同趣旨・同施策の条例を制定した場合に、当該市町村条例が都道府県条例と同等以上の効果がある、あるいは同等以上の施策や手続等が実施されると都道府県（知事）が認める場合に都道府県条例を適用しない、いわゆる適用除外措置を規定するものである。このパターンでは、同等以上の効果があると都道府県（知事）が認めることを条件とするのがポイントである。今回、アンケート調査対象とした環境影響評価条例、福祉のまちづくり条例でこの適用除外を規定している都道府県は、ほとんどこの認定行為を条件としている。

第二は、市町村が都道府県と同趣旨・同施策の条例を制定した場合に、当該市町村条例が都道府県条例と同等以上の効果がある、あるいは同等以上の施策や手続等が実施されると都道府県（知事）が認める場合に、どちらの条例を適用するかは知事と当該市町村長とが協議して決定するというものである。このパターンでは都道府県（知事）が同等以上と認めても、なお都道府県条例が当該市町村に適用される余地を残していることになる。しかし、協議の結果、市町村条例が適用されることになれば、都道府県条例は適用除外されることになり、実質第一パターンと同じ結果になる。

第三は、市町村が都道府県と同趣旨・同施策の条例を制定した場合に、当該市町村条例が都道府県条例と同等以上の効果がある、あるいは同等以上の施策や手続等が実施されると都道府県（知事）が認める場合に、当該市町村条例により実施された手続等を都道府県条例による手続等が行われたとするものである。このパターンも結果的には市町村条例により手続が進行していくことになるので、第一の適用除外パターンと同じことになる。

他に、これまで見てきたような同等以上の効果があると都道府県（知事）が認めるかどうかにかかわらず条例中で具体的に市町村名を挙げ、当該市町村については都道府県条例を適用しないとすものがある。例えば、先に触れた千葉県残土規制条例は、このパターンにより千葉市においては県条例を適用しないと規定している。

では、次に都道府県環境影響評価条例及び福祉のまちづくり条例について、市町村条例との関係に関する規定の特徴を見ていく（なお、各都道府県の条例文等は平成11年10月時点のものである。）。

#### イ 環境影響評価条例におけるパターン

この後触れるアンケート調査結果からも分かるが、都道府県環境影響評価条例は市町村条例との関係について規定しているものが多くなっている。先に示したパターンは大まかに見て4つに区分したが、詳細に見ていくとさらにいくつかのパターンに区分できる。また、環境問題は一つの市町村区域内にとどまらず、広域に影響が及ぶ場合が多い。管内の複数市町村に事業の影響が及ぶ際の、都道府県条例と市町村条例との関係をどのように規定しているかも視点の一つである。これらをまとめたものが【表2-3】である。

都道府県の環境影響評価条例では、単純に市町村条例に対する尊重規定の有無だけでなく、市町村条例を尊重するための手法や条件も都道府県ごとに様々である。また、環境は広域に係る問題であるため、条例制定市町村を含めて複数の市町村に影響が及ぶ場合の県条例と市町村条例との関係についても、県条例を適用させることにしている所もあれば、互いの協議により決定する所もあるなど、これまた様々である。都道府県は市町村と対等であるという立場に配慮するならば、後者の方が望ましいと思うが、事例ごとに手続が異なることは事業者や住民に混乱を引き起こす可能性もある。

都道府県条例と市町村条例との調整についても、対象事業実施区域が条例制定市町村以外にも及ぶ場合とするのか、当該対象事業による環境影

響の範囲が条例制定市町村以外にも及ぶ場合も含ませるのかも、各県の判断により対応が異なっている。

複数の市町村が関係すれば県条例を適用すると規定しているところがあるが、仮にいずれの市町村も独自の条例を定めている場合は想定しているのだろうか。この場合にもやはり都道府県条例を適用することとするのか、それとも条例を制定している市町村同士の調整に任せの方が良いのだろうか。都道府県は広域行政を管轄する立場で条例を制定するはずであるが、条例を制定している市町村同士が互いの制度内容を調整し、運用することを決定した場合、都道府県条例の立場はどうなるのであろうか。

環境影響評価制度は、広域行政における都道府県と市町村との関係にも密接に絡むものであり、この部分の規定の内容が都道府県の市町村に対する姿勢を表しているともいえる。

#### ウ 福祉のまちづくり条例におけるパターン

都道府県福祉のまちづくり条例については、都道府県環境影響評価条例と比較すると割合的には小さいものの、11都道県で市町村条例との関係について規定している。これらは、いずれも一定の条件を満たせば、都道県条例の適用を除外する措置を規定している。

◆パターンA…単純適用除外型（北海道、栃木県、東京都、神奈川県、鳥取県、島根県）

市町村条例により、都道県条例と同等以上の効果が期待できる、あるいは同等以上の措置が講じられる場合には都道県条例を適用しないとすものである。

細かく見れば、同等以上ということを知事が認める旨規定されているところと、規定されていないところがある。規定されていない場合でも、実際は知事等が認めることを条件としているのかもしれないが、詳細は把握していない。

また、都道県条例を「適用しない」と断定的に規定しているところと、「適用しないことができ」としているところがある。後者は、市町村条例が所要の条件を満たす場合でも、県条例の適用

【表2-3】 都道府県環境影響評価条例における市町村（条例）との関係の規定状況

複数の市町村にまたがる場合の関係 市町村条例の尊重規定のパターン	事業実施区域が条例制定以外（複数）の市町村にまたがる			環境影響範囲が条例制定以外（複数）の市町村にまたがる		未規定
	知事と市町村長が協議する	この限りでない（市町村条例を適用するとは限らない）	県条例を適用する	知事と市町村長が協議する	県条例を適用する	
単純適用除外型	北海道	埼玉県	※石川県 茨城県	北海道		岩手県, 栃木県 群馬県, 新潟県 高知県, 静岡県
単純適用除外+落ち穂拾い型	神奈川県					
規則規定型	宮城県, 愛知県		※山形県, ※愛知県 ※大阪府, ※大分県 福岡県	愛知県, 大阪府 大分県 兵庫県		
協議型						岡山県, 広島県
県条例手続実施認定型				鳥取県		
告示規定型			※長崎県		※愛媛県	
落ち穂拾い型						千葉県, 福井県
無関心（尊重規定不在）型						福島県, 東京都 山梨県, 三重県 長野県, 富山県 滋賀県, 奈良県 岐阜県, 香川県 山口県, 佐賀県

○市町村条例の尊重規定のパターン

- ・単純適用除外型……知事が、市町村条例を自都道府県条例と同等以上と認めれば、当該市町村の区域内においては道県条例の適用を除外する旨規定しているもの。ただし、この同等以上と認める条件や市町村に対する付随的規定の内容で若干の相違がある。
- ・単純適用除外+落ち穂拾い型……単純適用除外に加えて、落ち穂拾い型が規定されているもの。
- ・規則規定型……市町村条例が制定されている場合に、府県条例施行規則で定めるところにより府県条例を適用しない等の旨を規定しているもの。
- ・協議型……市町村条例を適用するかどうかを知事と条例制定市町村の長とが協議して決定するもの。
- ・県条例手続実施認定型……市町村条例に基づいて行われた手続きについて、県条例による手続も行われたとみなすもの。
- ・告示規定型……県条例を適用しない市町村条例を告示により指定する旨、条例中に明記しているもの。
- ・落ち穂拾い型……県条例が対象としない事業の環境影響評価等の手続、県条例に基づく市町村手続に関する事項については市町村が条例で規定することはできる旨規定しているもの。
- ・無関心型（尊重規定不在型）……市町村条例との関係についての規定が存在しないもの。  
落ち穂拾い型、無関心型は、市町村条例の優先適用についての規定がないタイプである。

○複数の市町村にまたがる場合の関係

事業実施区域が条例を制定している市町村と条例を制定していない市町村あるいは複数の市町村にまたがる場合について規定するパターンと、環境影響範囲が条例を制定している市町村と条例を制定していない市町村あるいは複数の市町村にまたがる場合について規定するパターン、及び未規定の3つのパターンがある。規定している場合の都道府県条例と市町村条例との関係については、知事と市町村長が協議するもの、市町村条例を適用するとは限らないとするもの、県条例を適用するとするものがある。ただし、※マークの府県は「事業区域又は環境影響範囲が条例制定市町村の区域内に限られるときは、府県条例を適用しない」という類の規定になっている。

を除外するかどうかの主體的判断を県側に保留しているようにも読めるが、何か考えがあって使い分けているのであろうか。ちなみに、環境影響評

価条例の場合には、このような表現を用いているところはなかった。

◆パターンB…規則規定型（宮城県、山形県、石川県、兵庫県、福岡県）

市町村条例と県条例との関係を規則で規定するタイプである。

宮城県、山形県、石川県は、市町村条例により県条例と同等以上の整備基準が図られると知事が認める場合に、当該市町村区域においては規則で定めるところにより県条例を適用しない旨の規定を設けている。ただし、宮城県と石川県は、県条例を適用しないことができると規定しており、パターンAのように市町村条例が所要の条件を満たす場合でも、県条例の適用を除外するかどうかの主体的判断を県側に保留しているように読める。

兵庫県は、公共的施設等について、県条例の規定と同等以上の内容を規定する条例を制定している規則で定める市町の区域における施設の整備に係るこれらの規定の適用については、規則で定めるとしている。

福岡県条例の規定は、市町村がまちづくり施設の整備に関し、条例により、県の整備基準を超える基準その他必要な事項を定めることを妨げるものではない、という独特の表現を用いている。また、県条例を適用しない市町村については規則で定める旨規定する一方、知事が必要に応じ、県の整備基準に適合したまちづくり施設の整備を進めるための手続を規則で定めることができる旨規定しているのが特徴的である。

福祉のまちづくり施策は、当該施設等の整備という局所的なものが中心であると思われ、環境問題のように、ある事業の実施が広域的に影響を及ぼし得るものとは性質が異なる。このためか、環境影響評価条例とは異なり、複数市町村間に影響が及ぶ場合の調整規定を設けている都道府県条例は見られない。

(2) アンケート調査結果について

ア 市町村条例を尊重する旨の規定状況について

まず、環境影響評価条例についてであるが、前述したように、今回のアンケート調査及び筆者の手持ち資料から、条例を制定している 38 都道府県

のうち 24 都道府県でこの種の規定を設けている（規定率 63.2%）。なお、条例を制定している都道府県のうち回答のあった 37 か所中では 23 か所が規定を設けている。そして、各都道府県に、管内市町村における環境影響評価条例の制定状況も質問しているが、それによると、この 23 か所中、条例を制定している又は検討中の市町村を有していると回答した都道府県は、指定都市を有する 9 都道府県（千葉県を除く）と一致しており、他の 14 県は検討中の市を有する県が 1 つあるのみで、市町村条例が制定されているところはない。それにもかかわらず既に過半数の都道府県でこの種の規定が取り入れられていることは大きな特徴であるといえる。環境影響評価条例において、都道府県がこの種の規定を設けるのは、市町村条例の制定動向とは関係ないようである。

一方、福祉のまちづくり条例についてであるが、これも前述したように、今回のアンケート調査及び筆者の手持ち資料から、条例を制定している 43 都道府県のうち 11 都道府県でこの種の規定を設けている（規定率 25.6%）が、規定の割合は環境影響評価条例の半分以下となっている。なお、条例を制定している都道府県のうち回答のあった 38 か所中では 10 か所が規定を設けている。そして、この 10 か所中、条例を制定している市町村を有している都道府県は 7 か所である。また、市町村で条例を制定又は検討中のところを有しているものの、この種の規定を設けていない府県は 5 か所ある。

なお、都道府県法制主管課に対し、この種の市町村条例を尊重する旨規定することについて、原課に対し何か働きかけを行っているか質問したところ、回答があった 40 都道府県中、働きかけを行っているとは回答したのはわずか 1 か所であり、他は行っていないとのことであった。行っているところでは、市町村が条例を制定することが可能となるような規定を設けることとしているようである。

法制主管課が、都道府県条例にこの種の規定を盛り込む先導的役割を果たしているわけではな

く、各原課の判断により設けられているようである。

イ 市町村条例を尊重する旨規定した理由

次に、都道府県が市町村条例を尊重する旨の規定を設けた理由のアンケート結果は【表2-4】のとおりである(以下、アンケート集計表中の「環境」・「福祉」は、環境影響評価事務、福祉のまちづくり政策主管課の回答という趣旨である。)

市町村の条例制定意思を尊重し、それとの重複を避けようとする都道府県側の意図が感じられる。

ただ、都道府県が市町村条例を尊重するために、都道府県条例と同等以上の効果があることや、都道府県条例と同等以上の手続や施策等が実施されることを条件としている都道府県条例が多い。そこで、どのような場合に市町村条例を都道府県条例と同等以上と認め、都道府県条例の適用を除外するのかを具体的に基準等で定めているか質問したところ、環境影響評価条例の場合、定めているのは兵庫県のみで、他は定めていなかった。

福祉のまちづくり条例の場合、定めているところは1か所もなかった。両者とも、この点に関する認識は極めて低い状況である。

ウ 市側の市町村条例を尊重するための条件に対する認識【表2-5】

では、市側は、市町村条例を尊重するためのこの条件についてどのように考えているのであろうか。

【表2-4】 (複数回答可)

	環 境	福 祉
市町村が今後条例を制定することを想定し、それと調整を図るため	19/23 82.6%	7/10 70.0%
市町村自治を尊重するため	12/23 52.2%	6/10 60.0%
他の都道府県でも規定しているため	3/23 13.0%	0/10 0.0%
既に市町村で条例を特定しており、それと調整を図るため	2/23 8.7%	2/10 20.0%

【表2-5】

	環 境	福 祉
妥当である	49/88 (55.7%)	40/76 (52.6%)
妥当でない	29/88 (33.0%)	27/76 (35.5%)
その他	8/88 ( 9.1%)	8/76 (10.5%)

回答の割合は両者ともほぼ同じであった。このうち、妥当でないと回答した理由の結果は【表2-6】のとおりである。

【表2-6】 (複数回答可)

	環 境	福 祉
何をもって同等以上というのかわかりにくい、基準を示してほしい	19/29 65.5%	17/27 63.0%
都道府県条例との兼ね合いから市独自の規定が盛り込みにくい	10/29 34.5%	9/27 33.3%
認定主体が都道府県であることが不公平である	9/29 31.0%	10/27 37.0%

ここで、市の条例制定動向別に、この条件に対する認識を見てみよう。環境評価影響評価条例について回答があった88市及び福祉のまちづくり条例について回答があった76市の条例制定動向は【表2-7】のとおりである。

【表2-7】

	環 境	福 祉	
条例制定済み	14	9	
1度条例を制定、その後廃止	0	1	
条例制定に向け検討中	施行予定日決定済	1	4
	施行予定日未決定	2	3
条例制定に対する関心はある	26	9	
条例制定の予定なし	45	49	

この条例制定動向と前述の条件に対する認識との回答を組み合わせたものが【表2-8】、【表2-9】である。

この内訳表から意外だったのは、既に条例を制定している市において、都道府県条例に規定され

【表2-8】 市条例制定動向別の市町村条例尊重条件の認識（環境影響評価分）

	2(3)①	②計	②ア	②イ	②ウ	②エ	③	未答等	合計
2(1)I	9	2	2	1	2	0	3	0	14
II	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IIIア	1	0	0	0	0	0	0	0	1
IIIイ	1	1	0	1	0	0	0	0	2
IV	13	10	4	6	2	0	3	0	26
V	25	16	3	11	6	1	2	2	45
合計	49	29	9	19	10	1	8	2	88

【表2-9】 市条例制定動向別の市町村条例尊重条件の認識（福祉のまちづくり条例分）

	2(3)①	②計	②ア	②イ	②ウ	②エ	③	未答等	合計
2(1)I	6	3	1	1	2	1	0	0	9
II	1	0	0	0	0	0	0	0	1
IIIア	2	2	0	1	0	2	0	0	4
IIIイ	1	2	0	1	0	1	0	0	3
IV	3	6	5	3	3	0	0	0	9
V	26	14	4	11	4	0	8	1	49
未答等	1	0	0	0	0	0	0	0	1
合計	40	27	10	17	9	4	8	1	76

注1) 設問2(1)=市の条例制定動向は次のとおり。

I：条例制定済み，II：かつて条例を制定していたが廃止した，IIIア：条例制定に向け検討中かつ施行予定日決定，IIIイ：条例制定に向け検討中かつ施行予定日未定，IV：条例制定に対する関心はある，V：条例制定の予定はない

注2) 設問2(3)=都道府県条例の条件に対する選択肢は次のとおり。

①：妥当である，②：妥当でない，②ア：同等以上と認定する主体が都道府県側であることは不公平，②イ：何をもちて同等以上というのかわかりにくい，基準を示して欲しい，②ウ：条例制定にあたり都道府県条例との兼ね合いから独自の規定が盛り込みにくい，②エ：その他（ア～エは②の内訳），③：その他

注3) 設問2(3)は，②ア～エで複数回答が可能のため，右端の合計値は補正してある。

ているこの条件を妥当であるとする割合が高かったことである。環境影響評価では14か所中9か所（64.3%）が妥当であるとしている。また，福祉のまちづくりでは9か所中6か所（66.7%）が妥当であるとしている。妥当であるとする割合は，条例制定に関心がある，あるいは条例制定の予定がない市よりも高い。これは，既に条例が制定されているため，もはやこの条件は関係ないという意識からなのか，それとも真に妥当であると考えているのかは定かではない。

都道府県が規定するこのような条件を妥当でな

いとすると割合が最も高かったのは，両条例とも条例制定に対する関心があると回答した市であり，環境影響評価条例では26か所中10か所（38.5%）が，福祉のまちづくり条例では9か所中6か所（66.7%）が妥当でないとした（ただし，環境影響評価条例では妥当であると回答した所が26か所中13か所と5割に昇っており，妥当でないとする割合を上回っている。）。

また，条例制定に向け検討中（施行予定日決定・未決定あわせて）の市でも，環境影響評価条例では3か所中1か所（33.3%）が妥当でないと

いるのに対し、福祉のまちづくり条例では7か所中4か所(57.1%)と半分以上が妥当でないとしている。

条例制定の予定がない市でも、環境影響評価条例では45か所中16か所(35.6%)が、福祉のまちづくり条例では49か所中14か所(28.6%)が妥当でないとした。

このように、条例をまだ制定していない市の方が、この条件への懸念を示す傾向のようである。特に、現に条例制定を検討中であったり、条例制定に関心がある市でその割合が高いのが特徴である。これは、市が条例を制定する際、都道府県条例との関係はかなり気にしている表れともいえる。また、条例制定予定がない市からも一定の批判があることは、市側の一般的立場から見ても、都道府県が一方的に市条例の内容を評価することへの疑問が示されているといえるのではなかろうか。

また、妥当でないとする理由で最も多いのが、同等以上と認定される基準がはっきりしないことであり、市側からは同等以上と判断する基準の提示を求める声が強いのも特徴である。その点で兵庫県環境影響評価条例が、条例施行規則によりその基準を明文化しオープンにしていることは注目される<sup>(4)</sup>。

しかし、その基準があまり厳格に過ぎると市町村条例の内容を拘束することになる可能性もある。都道府県としてもここまでは絶対に譲れない、どうしても市町村条例でここまで規定してもらわないと困る、ということは当然考えるであろう。ただ、繰り返し触れているように都道府県と市町村とは対等であり、この基準に反している条例を仮に市町村が制定した場合、それだけを理由にその市町村条例の効力が否定されることになるのかは疑問である。こうした事態になる前に、実際は都道府県と市町村との間で事前協議が行われ調整されるのであろうが、しかしこうした事態が、今後決して発生しないとは限らない。従って、このような基準を設定する場合においても、都道府県が一方的に作成するのではなく、市町村がその作

成過程に参加することができる機会を確保することが必要である。

エ 市町村条例を都道府県条例と同等以上と認定する場合の手続

a 誰が同等以上と判断するか【表2-10】

まず、市町村条例が都道府県条例と同等以上であるかどうかを判断する最終決裁権者が誰であるかについてである。都道府県の条例文では「知事が認めるとき」等のように、知事が最終判断をするように規定されているものが多いが、実務上では実際のところどうなのかを都道府県に質問した。

【表2-10】

	環 境	福 祉
知 事	9/23 (39.1%)	3/10 (30.0%)
副 知 事	1/23 ( 4.3%)	0/10 ( 0.0%)
局 長	0/23 ( 0.0%)	1/10 (10.0%)
部 長	3/23 (13.0%)	0/10 ( 0.0%)
課 長	1/23 ( 4.3%)	1/10 (10.0%)
そ の 他	0/23 ( 0.0%)	1/10 (10.0%)
未 定	8/23 (34.8%)	4/10 (40.0%)

福祉のまちづくり条例におけるその他の回答内容は、同等以下の条例を市町村が制定することを想定していないので考えていない、という高圧的ともいえる意見であった。

b いつ同等以上と判断するか【表2-11】

次に、市町村が条例を制定しようとする場合に、都道府県がいつ同等以上かどうか判断するかにつ

【表2-11】

	環 境	福 祉
市町村条例が制定された後に判断する	17/23 73.9%	3/10 30.0%
市町村条例案の段階で判断する	3/23 13.0%	5/10 50.0%
市町村の条例検討から制定に至る過程で情報を知り得たとき	0/23 0.0%	1/10 10.0%
未定	1/23 4.3%	1/10 10.0%

いてである。

いつ同等以上かどうか判断するかについては、環境影響評価条例と福祉のまちづくり条例とでは傾向が異なるようである。条例制定後に判断する場合でも、実際は事前の条例案作成の段階で市町村との調整が行われることになるのであろうが、仮に制定後の市町村条例が同等以上ではないと都道府県が判断した場合、市町村はそれに拘束されることになるのであろうか。また、条例案の段階で判断するとした場合も、その時点では同等以上と認められる内容であったとしても、仮に市町村議会で条例案が修正され同等以上と認められないものになった場合等はどのようなのであろうか。

#### c 市町村（長）に対する手続【表2-12】

次に、都道府県が、市町村条例が都道府県条例と同等以上であることを認めた場合の、市町村（長）に対する公式な手続の実施動向についてである（今後の予定を含む）。

【表2-12】

	環 境	福 祉
行う	5/23 (21.7%)	5/10 (50.0%)
行わない	12/23 (52.1%)	5/10 (50.0%)
未定	5/23 (21.7%)	0/10 (0.0%)

行う場合の具体的な方法であるが、環境影響評価条例では、認めた旨市町村（長）に対し文書で通知するとしたものが3か所で、他の2か所は方法については未定とのことであった。福祉のまちづくり条例では、認めた旨市町村（長）に対し文書で通知するとしたものが4か所、他の1か所は未定であった。割合的には、福祉のまちづくり条例の方が、この手続実施に前向きなようである。

#### d 周知・公表【表2-13】

次に、市町村条例が都道府県条例と同等以上であることを都道府県が周知・公表するかどうかについてである（今後の予定を含む）。

【表2-13】

	環 境	福 祉
行う	18/23 (78.3%)	7/10 (70.0%)
行わない	1/23 (4.3%)	3/10 (30.0%)
未定	2/23 (8.7%)	0/10 (0.0%)

行う場合の具体的な方法であるが、環境影響評価条例では、環境影響評価条例施行規則でその旨規定するとしたものが7か所、告示するとしたものが9か所、方法は未定としたものが2か所であった。福祉のまちづくり条例では、福祉のまちづくり条例施行規則でその旨規定するとした所が2か所、告示するとしたものが5か所であった。

両者とも周知・公表手続については、前問とは異なり実施意欲が強い。

これら4つの設問は、都道府県が市町村条例と同等以上と認める場合に当たっての手続的な面について質問したものであるが、管内市町村で条例を制定している所がない場合には、これら手続的な事項については未定の都道府県が多いようである。また、各都道府県により対応もまちまちであることが明らかとなった。

新地方自治法においては、都道府県と市町村との間にも手続の公正性、透明性が求められることを考えれば、市町村条例が同等以上かどうかの判断通知や、市町村条例が都道府県条例より優先適用されることの周知・公表は積極的に実施していくことが望ましい。

ところで、環境影響評価条例と福祉のまちづくり条例を共に制定し、かつこの種の市町村条例を尊重する規定を共に設けている都道府県が9か所あるが、このうち8か所が両条例についてアンケートに回答して下さった。そこで、この8か所の、これら4つの設問の手続的な事項に関して、両条例の状況を示したのが【表2-14】である。

【表2-14】からわかるとおり、環境影響評価条例と福祉のまちづくり条例とで、これら4項目の手続が全て同じなのはE県しかなく、あとは全ていづれかの項目で手続内容が異なっている。何らか

【表2-14】 同一都道府県における市町村条例を都道府県条例と同等以上と認める際の手続

		2(5)	2(6)	2(7)	2(8)
A	環境	③	②	②	①ーイ 告示
	福祉	⑤規定せず	①	②	②
B	環境	①	②	②	①ーア
	福祉	①	①	①ーア	①ーア
C	環境	①	②	②	①ーア
	福祉	①	②	①ーア	①ーイ 告示
D	環境	⑥	②	①ーア	①ーイ 告示
	福祉	⑥	③未定	②	①ーイ 告示
E	環境	①	②	②	①ーイ 告示
	福祉	①	②	②	①ーイ 告示
F	環境	①	②	②	②
	福祉	⑥	①	①ーア	①ーア
G	環境	⑥	③その他	未定	①ーイ 措置内容未定
	福祉	⑥	③その情報を 知った時	②	②
H	環境	①	②	②	①ーア
	福祉	④	①	②	①ーイ 告示

- 注1) 設問2(5)は、同等以上と認める最終決裁権利者は誰か。回答は①知事、②副知事、③部長、④課長、⑤その他、⑥未定
- 注2) 設問2(6)は、市町村条例をいつ同等以上と判断するか。回答は①条例案の段階で、②条例制定後に、③その他
- 注3) 設問2(7)は、市町村条例を同等以上と認めた場合の市町村への公式手続の実施状況について。回答は①ーアが認めた旨市町村に対し文書で通知する、①ーイが覚書等を交わす、①ーウがその他、②が行わない
- 注4) 設問2(8)は、市町村条例が同等以上であること等を周知・公表するかどうか。①ーアが条例施行規則でその旨規定する、①ーイがその他、②がしない

の特別な理由があって、手続内容が異なっているのであるか。そうでなければ、手続内容を合わせるよう、庁内で調整するべきであろう。

ここまでは、都道府県条例で、適用除外規定等市町村条例を尊重する規定を設けている都道府県への質問であったが、以下はこの規定を設けなかった都道府県への質問である。

オ 市町村条例を尊重する旨規定しなかった理由及び今後の措置

市町村条例を尊重する旨規定しなかった理由の

回答状況は【表2-15】のとおりである。

【表2-15】 (複数回答可)

	環 境	福 祉
市町村で条例制定の動きがなかったため	9/14 64.3%	17/28 60.7%
県全体にかかわる施策であり県が主管した方がよい	4/14 28.6%	11/28 39.3%
市町村が同様の条例を制定することを想定していない	2/14 14.3%	4/28 14.3%
自県の他の条例も規定していない	2/14 14.3%	1/28 3.6%
その他	2/14 14.3%	2/28 7.1%

環境影響評価条例の「その他」の意見は、市町村の施策にかかわらず県として施策を推進する必要があるためという意見と、県と市町村それぞれの立場で制度化することになるから調整は不要と判断した、であった。一方、福祉のまちづくり条例の「その他」の意見の中で、県条例は県内のミニマムの基準を定めるものであるため、という回答があったのが注目される。県条例を上回る基準を設けている市町村条例であれば、自動的に市町村条例が適用されるので調整規定を設けなかったということなのであろう。

次に、今後適用除外規定等市町村条例を尊重する旨規定するかどうか質問した (【表2-16】)。

【表2-16】

	環 境	福 祉
市町村で条例制定の動きがあった時点で検討したい	9/14 64.3%	15/28 53.6%
市町村の動きに関係なく今後検討したい	1/14 7.1%	3/28 10.7%
規定する予定又は規定する方向で検討中	0/14 0.0%	2/28 7.1%
規定する予定はない	3/14 21.7%	8/28 28.6%

環境影響評価条例では14か所中10か所(71.4%)、福祉のまちづくり条例では28か所中

20 か所 (71.4%) がこの種の規定に関心を示しており、市町村条例に配慮する県の姿勢が現れているともいえる。

ここで、福祉のまちづくり条例について、管内市町村で条例を制定又は検討中の所があるが、この種の市町村条例の尊重規定を設定していない5県の考え方等を見ておきたい。

5 か所中 2 か所は、市町村条例が県条例の規定を上回るものを制定すれば当然そちらが優先適用されることを理由にこの種の規定を設けなかったとのことである。また、条文上は当該市町村において市町村条例が適用されるのか都道府県条例が適用されるのか明示されず、市民や業者に混乱が生じることも懸念されるが、このようなことも特には聞き及んでいないとのことであった (当該 2 県の担当者への電話によるインタビューから)。従って、この 2 か所は今後ともこの種の規定を設ける予定はないという回答であった。

一方、他の 3 か所は今後条例上で市町村条例との関係を整理する規定を設ける方向で検討中だそうである。1 か所は管内の中核市で条例制定を検討中であり、「中核市については除く」というような整理規定を設ける方向とのことであった。従って、特定の市についてのみ県条例を適用しない手法で、この種の市町村条例全般を尊重する手法とは異なるものである。

他の 2 か所中、1 か所は管内の 1 市で条例制定を検討中で、もう 1 か所は 1 市が既に条例を制定しているのに加え、新たに 1 市で条例制定を検討中だそうであるが、いずれもこの種の市町村条例を尊重する旨の規定を設ける予定で既に検討を進めているとのことである。

また、市で条例を制定しており、後追いで条例の制定を検討している 1 県もこの種の市町村条例を規定する方向で検討を進めているとのことである。都道府県条例と市町村条例とが併存する場合に、両者の関係を明確化させておきたいと考える都道府県が多いということなのであろうか。

## カ 都道府県条例と市町村条例との関係における問題点の有無

次に、都道府県と市町村の環境影響評価事務及び福祉のまちづくり政策主管課に、各条例の市町村条例との関係で問題になった事項の有無を質問した。環境影響評価条例については、都道府県側から問題ありと回答した所はなかったが、逆に市側からの回答ではすべて指定都市からであるが、6 か所から回答があった。内容としては、都道府県条例との関係で市条例における環境影響評価の対象事業の定義付けに苦勞した、市域内における事業でも都道府県条例が適用になる事業があること、都道府県条例との整合性を図ったため市条例の内容を制限せざるを得なかった、都道府県条例の適用除外を受けるため県と同等以上の事業種や規模を設定する必要がありその調整に手間取った、県条例が市条例よりも後に制定され県条例との整合性を図るために市条例の改正の必要が生じた、等である。

一方、福祉のまちづくり条例については、都道府県側からは 1 か所、市条例と比較して県条例の方が福祉のまちづくり条例の対象となる施設が多く、基準も厳しい項目があるため、その対応をどうするかが問題である旨の回答があった。即ち、都道府県条例より厳しい基準等を設けている市町村条例については、同等以上と認めることに都道府県としてもさしたる障害はないであろう。問題は、都道府県条例よりも基準が緩い市町村条例をどのように取り扱うかである。ただ、この問題点を出してきた県の条例は、市町村条例との関係について、「県条例と同等以上の効果が期待できるものとして知事が認める市町村の条例の適用を受ける公共的施設については適用しない」と規定しており、条例を制定している市町村の区域内であっても当該市町村条例の対象とならない施設については、都道府県条例が適用されることもあり得るような規定になっている。他都道府県条例では、市町村条例を同等以上と認めた場合には、その区域内では都道府県条例を適用しないとすることがほとんどであり、規定の仕方は異なっているよ

うである。前者のような規定の仕方であれば、確かに市町村条例が県条例と比較して不十分な事項を、都道府県条例で補完できるように解釈できるかもしれない。しかし、当該条例を制定した市町村としては、都道府県条例のレベルが10であるならば、うちの街は8のレベルで良いという認識で条例を制定したのであれば、不足分の2を都道府県条例で補完されることは不本意ではなかろうか。

なお、この旨回答してきた県でも、市条例との具体的調整はこれからとのことで、詳細は聞くことができなかった。

市側からは、この問題について6か所から回答があった。内容は、都道府県条例との兼ね合いから柔軟な基準を盛り込むことができなかった、市条例と県条例との規制水準に異なる部分があり県に整合性を取るよう働きかけたが容れられなかった、規制内容・程度等について両者の調整が必要、都道府県条例の適用除外を受けるために市の制度内容の見直しが必要になった、等が出された。両者の規制内容の相違、あるいは都道府県条例との整合性が主な問題点となるようである。

環境影響評価条例の場合もそうであるが、都道府県条例と市町村条例との関係について、市側から出されたこれらの意見は、都道府県条例と市町村条例との関係における問題点を集約しているようにも思える。

また、都道府県法制主管課には、各都道府県全般において、都道府県条例と市町村条例との関係について問題になった事項を質問したが、1か所から屋外広告物規制に関連して、規制権限のない市町村のこの分野での条例制定権の限界事例についての提示があった以外は、承知していないという回答であった。

キ 条例制定を検討中の都道府県の、市町村条例尊重規定に対する認識

環境影響評価条例、福祉のまちづくり条例の制定を検討中の都道府県に、この種の市町村条例を尊重する規定を設けるかどうか質問した。

環境影響評価条例の制定を検討中の6か所では、「規定する予定又は規定する方向で検討中」が

3か所で最も多く、未定が2か所、規定する予定はないが1か所であった。先に触れた、現行条例でこの種の規定を設けていない所よりも、これから条例を制定しようとしている所の方がこの種の規定の設定には意欲的なようである。

この種の規定を設ける方向で検討中の3か所に規定しようとする理由を質問したところ、「市町村が今後条例を制定することを想定し、それと調整を図るため」は、3か所とも理由として挙げた。その他には、「市町村自治を尊重するため」は2か所、「他県の環境影響評価条例でも規定しているため」は1か所が理由として挙げた。

この種の市町村条例を尊重する旨規定する予定がないとした1か所は、その理由として県全体の施策であり県が主管した方がよいことを挙げた。

一方、福祉のまちづくり条例の制定を検討中の3か所では、「規定する予定又は規定する方向で検討」が2か所、未定が1か所であった。前者の2か所中1か所は、前述したとおり、既に条例を制定している市が管内に存在している。

この2か所の、この種の規定を設ける理由であるが、「市町村自治を尊重するため」は2か所とも理由として挙げ、1か所は市町村が今後条例を制定することを想定し、それと調整を図ることも理由として挙げた。

この種の規定を設けようとする理由の傾向は、既に条例を制定している都道府県と同様、市町村条例との調整、市町村自治の尊重のために挙げる所が多い。

ク 市側のこの種の市町村条例を尊重する規定に対する評価

では、そもそも市町村は、この種の市町村条例を尊重する旨の規定についてどのように考えているのであろうか。今回のアンケートは、比較的規模の大きい市の中の、環境影響評価事務主管課及び福祉のまちづくり政策主管課を対象に行ったため、市町村側のごく一部の意見に限られるが、この種の規定に対する評価はかなり高いとみていいのではないだろうか。参考までに都道府県側からの評価として、都道府県法制主管課の見解も示し

【表2-17】市町村条例の尊重規定について

	市環境	市福祉	県法制
評価する	69/88 78.4%	53/76 69.7%	24/40 60.0%
評価しない	4/88 4.5%	4/76 5.3%	0/40 0.0%
その他	14/88 15.9%	18/76 23.7%	16/40 40.0%

た。3者とも6割以上という高い割合で市町村条例を尊重する旨の規定を評価している【表2-17】。

評価する理由として市側は、環境、福祉とも地域の実情を反映させることができる類、自主性の尊重・分権の趣旨に適合とする類を挙げるところが多いが、県法制ではその傾向が若干異なるようである【表2-18】。

#### ケ 都道府県条例における市町村条例尊重規定による効果

次に、アンケート調査対象のすべての部署に、この種の市町村条例を尊重する旨規定することにより市町村での条例の制定が促進されると思うかどうか質問した結果が【表2-19】である。

いずれも、「思わない」が「思う」を大きく上回っている。市側のこの種の市町村条例を尊重する規定に対する評価と、この規定による条例制定促進の効果の見方は異なるというてよい。つまり、市は都道府県条例がこの種の市町村条例を尊重する

【表2-18】評価する理由

	市環境	市福祉	県法制
地域の実情を反映させることができる類	24/69	18/53	3/24
自主性の尊重・分権の趣旨に適合とする類	23/69	18/53	7/24
都道府県条例との二重手続回避・手続簡素化の類	5/69	2/53	
都道府県条例と市町村条例の抵触回避・適用関係明確化の類	3/69	4/53	5/24
都道府県と市町村との事務分担明確化の類			4/24

【表2-19】

	環境		福祉		県法制
	市	県	市	県	
思う	11/88 12.5%	10/43 23.3%	17/76 22.4%	8/41 19.5%	7/40 17.5%
思わない	55/88 62.5%	26/43 60.5%	38/76 50.0%	26/41 63.4%	14/40 35.0%
その他	19/88 21.6%	7/43 16.3%	21/76 27.6%	7/41 17.1%	19/40 47.5%

規定を設けることは評価するものの、それが条例制定に結び付くものではないという考えである。

ただし、市福祉のまちづくり政策主管課では、この種の市町村条例の尊重規定が条例制定や条例制定に対する関心を喚起したと回答した所が6市(都道府県条例でこの種の規定を設けておらずかつ都道府県条例制定後に条例を制定したか条例未制定である10市のうち)にのぼっており、高い割合を示している。また、この6か所中4か所は、この種の規定により市町村の条例制定は促進されると回答している。都道府県の福祉のまちづくり条例は環境影響評価条例と比べると、この種の市町村条例を尊重する旨規定する率は低く、今後都道府県で規定を設ける所が増えれば市町村の考え方も変わるかもしれない。

#### (3) まとめ

ここでは、都道府県条例における市町村条例の尊重規定について見てきたが、規定することについては特に市町村での評価は高いようである。ただし、これが市町村の条例制定にただちにつながるかどうかは、他の様々な要因が絡み難しいという見方を自治体がしていることがわかった。

しかし、都道府県としては市レベルだけではあるが、基礎自治体がこの種の規定に対し積極的な評価を行っていることを十分念頭に置き、市町村が実際条例を制定するかどうかは別にして、市町村が条例を制定しやすい環境を整えるようにすべきであろう。

先に見た神奈川県残土規制条例が、この種の市町村条例を尊重する旨規定したことにより、県の規制内容だけでは不十分等と判断した2市が条

例を制定したという事実がある。

条例を制定する市町村の数の多少のみでその効果を判断するのではなく、意欲ある市町村が条例を制定しやすい環境を整えるような法制度設計を都道府県は考えるべきであり、その一つの手法が、この市町村条例の尊重規定であると思う。

## 2 都道府県条例制定過程における市町村の参加について

### (1) 総論

都道府県が制定する条例は、原則管内市町村を含む各都道府県が管轄するエリア全てに影響を及ぼすものである。従って、都道府県が条例を制定すれば、管内市町村の事務処理にも大きく影響することになる。また、都道府県条例の的確な運用に当たっては、市町村の協力が不可欠なものや事務処理の一部を市町村が行う場合も多い。

このため、都道府県条例を制定する過程において市町村が参加する機会を設けることは大変重要である。市町村が参加できる機会が確保されれば、互いの条例の規定事項、所管範囲等について調整を行うこともでき、事後に無用の混乱を避けることも可能である。

では、この条例制定過程における市町村参加に対する都道府県の取組状況がどのようになっているのか、そして市町村はその状況についてどのように認識しているのか、都道府県環境影響評価条例及び福祉のまちづくり条例を例に検討する。

### (2) アンケート調査結果について

#### ア 市町村参加機会の設定状況

まず、都道府県環境影響評価条例主管課及び福祉のまちづくり条例主管課に対し、条例の立案・制定過程において市町村の参加の機会を設けたか(あるいは今後設けるか)、そして設けた場合はどのような方法で行ったのかを質問した。

環境影響評価条例では、市町村参加の機会を設けた又は設ける予定の所が43か所中31か所(72.1%)、設けなかった又は設けない予定の所が10か所(23.3%)、未定が2か所(4.7%)であった。

一方、福祉のまちづくり条例では、市町村参加

の機会を設けた又は設ける予定の所が41か所中32か所(78.0%)、設けなかった又は設けない予定の所が7か所(17.1%)、未定が1か所(2.4%)であった。

いずれの条例についても7割以上という比較的高い割合で、都道府県は何らかの形で条例制定・立案過程において市町村の参加機会を設定又は設定しようとしている。

#### イ 市町村参加の方法

次に、どのような方法により市町村参加の機会が設定されたかであるが、環境影響評価条例では、市町村に対し文書照会により意見を求めた(求める)としたものが31か所中12か所(38.7%)、会議・説明会等を開催し意見を求めた(求める)としたものが13か所(41.9%)、審議会等において市町村の職員に委員になってもらった(もらう)としたものが最も多く17か所(54.8%)であった。このうち、複数の手法により行った都道府県が10か所(32.3%)あった。

一方、福祉のまちづくり条例では、市町村に対し文書照会により意見を求めた(求める)としたものが32か所中6か所(18.8%)、会議・説明会等を開催し意見を求めた(求める)としたものが15か所(46.9%)、審議会等において市町村の職員に委員になってもらった(もらう)としたものがこちらも最も多く25か所(78.1%)であった。このうち、複数の手法により行った都道府県は10か所(31.3%)あった。

両条例とも審議会等への委員就任という形態での市町村参加が最も多い点の特徴である。そして、この審議会等の委員への就任と深く関係があるのが、各都道府県に存在する市長会、町村会であることが今回の調査により明らかとなった。

即ち、環境影響評価条例では、審議会等において市町村の職員に委員になってもらったと回答した17か所中14か所(82.4%)で市長会、町村会関係者が委員として就任している。また、福祉のまちづくり条例でも、審議会等において市町村の職員に委員になってもらったと回答した25か所中22か所(88.0%)で市長会、町村会関係者が委

員として就任している。このうち、環境影響評価条例では8か所、福祉のまちづくり条例では14か所が、この審議会等への委員参加手法のみを市町村参加機会設定として回答している。

審議会等に参加している市長会、町村会関係者がどれほど各都道府県内市町村の考え方を把握し、審議に反映させているかについては今回は調査を行っておらずわからない。無論、市長会、町村会の活動内容も地域間で相当の差があるようであり、活発な活動を行い管内市町村の意見を十分に把握し、都道府県に対しても提言等を積極的に行っている市長会、町村会であれば、審議会等に参加してもらい意見を提示してもらうことは大変結構である。

しかし、都道府県側が、市町村が参加する機会を取りあえずは設定したという実績作りのために、市長会・町村会関係者を出席させればよいと考えていたのでは、せっかくの市町村参加の機会も形骸化する。この点の実態は今回の調査ではわからないが、いずれにせよ、都道府県の環境影響評価条例及び福祉のまちづくり条例の制定過程における市町村参加において、市長会及び町村会がかなりのウェイトを占めていることが明らかとなった。

#### ウ 参加対象市町村の範囲

次に、市町村参加の機会を設定した場合の参加対象範囲について質問した。環境影響評価条例では、管内すべての市町村を対象とした所が31か所中13か所(41.9%)、一部の市町村を対象とした所が12か所(38.7%)、複数の参加手法を実施し手法ごとに対象範囲を変えた所が6か所(19.4%)であった。これを手法別に見ていくと、文書照会については実施した12か所とも全市町村を対象としていた。会議・説明会については実施した13か所中12か所が全市町村を対象に実施し、1か所のみ一部の市町村を対象とした。審議会等については実施した17か所すべてが一部市町村を対象としていた(市長会、町村会関係者が審議会等の委員になっている場合については、一律一部市町村の参加として扱った。管内全市あるいは全町村

を代表して出席しているという立場であれば、管内全市町村を対象と捉えることもできるだろうが、本アンケートでは全市町村の自治体職員が委員等に就任している場合を想定している—このような事例は1か所もなかったが—ので、このように扱った。)

福祉のまちづくり条例については、すべての市町村を対象とした所が32か所中6か所(18.8%)、複数の参加手法を実施し手法ごとに対象市町村の範囲を変えた所が8か所(25.0%)、一部の市町村を対象とした所が18か所(56.3%)であった。これを手法別に見ていくと、文書照会については実施した6か所とも全市町村を対象としていた。会議・説明会等については実施した15か所中14か所が全市町村を対象とし、1か所のみ一部の市町村を対象とした。審議会等については実施した25か所全てが一部の市町村を対象としていた(環境影響評価条例の場合と同様、市長会、町村会関係者が審議会等の委員になっている場合は一律一部市町村の参加として扱った。)

#### エ 市側の認識

では、市側は都道府県の市町村参加機会の設定方法等についてどのように考えているのだろうか。

まず、環境影響評価条例についてであるが、回答があった88市中、参加の機会が設けられたと回答した所は47か所(53.4%)、設けられなかったと回答した所が32か所(36.4%)、その他が1か所(1.1%)であった。

参加の機会が設けられた場合の手法であるが、47か所中文書照会が20か所(42.6%)、会議・説明会等が最も多く23か所(48.9%)、審議会等に職員が委員になったが6か所(12.8%)、その他が3か所(6.4%)であった。

福祉のまちづくり条例については、回答があった76市中、参加の機会が設けられたと回答したのは40か所(52.6%)、設けられなかったと回答した所が26か所(34.2%)、その他が1か所(1.3%)であった。

参加機会が設けられた場合の手法であるが、40

か所中文書照会が7か所(17.5%)、会議・説明会等がこちらも最も多く27か所(67.5%)、審議会等に職員が委員になったが10か所(25.0%)、その他が1か所(2.5%)であった。

では次に、この都道府県側の参加措置に対する市の満足度を見てみよう。

まず、環境影響評価条例についてであるが、都道府県の参加措置(都道府県が実施しなかった場合も含めて)に対し、満足であるとした所が88か所中55か所(62.5%)、不満であるとした所が7か所(8.0%)、その他が17か所(19.3%)であった。

では、この満足度を市町村参加の手法別に見てみよう【表2-20】。

【表2-20】 参加手法別満足度  
(都道府県環境影響評価条例)

	満 足	不 満	その他	合 計
文書照会	18	0	2	20
会議・説明会	20	1	2	23
審議会等の委員	6	0	0	6
その他の手法	2	0	1	3
設けられず	14	6	12	32
合 計	※55	7	17	

※1市で複数の手法が用いられている場合があるため、単純合計値とは異なる。満足と回答した市数は55。

同様に福祉のまちづくり条例についてであるが、都道府県の参加措置(都道府県が実施しなかった場合も含めて)に対し、満足であるとした所が28か所(36.8%)、不満であるとした所が15か所(19.7%)、その他が19か所(25.0%)であった。環境影響評価条例の場合と比較し、全般に評価が厳しいようである。なお、手法別の満足度は【表2-21】のとおりである。

【表2-21】 参加手法別満足度  
(都道府県福祉のまちづくり条例)

	満 足	不 満	その他	未回答	合 計
文書照会	2	2	2	1	7
会議・説明会	17	7	3	0	27
審議会等の委員	7	1	2	0	10
その他の手法	1	0	0	0	1
設けられず	3	8	12	3	26
合 計	※28	※15	19	4	

※1市で複数の手法が用いられている場合があるため、単純合計値とは異なる。満足と回答した市数は28、不満は15。

この表の数値はあくまでアンケート回答を単純にカウントしたものであり、会議・説明会や審議会方式に満足の回答が多いから、それらの手法が優れているとはいえない。問題は各手法の内容であることを認識しておく必要がある。

環境影響評価条例については、主要な3タイプの手法とも市側の評価は概ね良好である。この3手法の中で不満と回答した1市のその理由は、会議の実施時期が県条例案を議会に出す直前で、実質的な協議調整を行うことができない点への不満であった。また、参加の機会が設けられなかったことに対する不満は、いずれも市町村の意見を聴くべきだという趣旨のものである。不満という回答は件数的には多くはないが、やはり参加の機会を全く設けなかった場合に回答数が多くなっている。その他は、満足でも不満でもどちらでもないという趣旨のものが大部分である。

ただ、参加の機会が設けられなかった場合でも満足と回答した所が14か所もあったのは意外であった。都道府県では環境影響評価を条例化する以前に、要綱により環境影響評価を実施していた所が多いが、条例化されても制度内容としては要綱と大幅な変更がないから支障がないという判断なのかもしれないが、市側の消極的な姿勢が出ているといえなくもない。

一方、福祉のまちづくり条例の場合は、環境影響評価条例と比較して全般に市側の評価は厳しい。文書照会や会議・説明会等の参加機会が設け

られた場合でも不満を示している所があるが、その意見としては、都道府県への質問に対し回答がない、素案ができあがってから説明会を行っても意味がない、形式的・消化型のような感じで市町村側の意見を取り入れるような感じではない、等々の意見が出されていた。参加機会が設けられなかった場合の不満は、その機会を設けるべきだという趣旨のものである。福祉のまちづくり条例の場合も、不満という回答の割合は市町村の参加の機会を設けなかった場合に最も高い。

その他は、満足でも不満でもないという趣旨のものが大部分であるが、参加機会が設けられた場合でも、都道府県への質問に対する回答がないことに対する問題点がここでも出されていた。

では、都道府県が市町村にも関連する内容を含む条例を立案・制定する過程において、市町村の参加を都道府県として要綱・指針等により制度化しているかどうかを各都道府県法制主管課に質問したが、結果は回答があった40か所すべての都道府県で制度化しているところはなかった。条例制定過程における市町村の参加は、各条例主管課の判断に任されている状況のようである。

### (3) まとめ

環境影響評価条例及び福祉のまちづくり条例についてのみであるが、都道府県条例の立案・制定過程における市町村の参加手法として、審議会等の委員への市町村関係者の就任が多く採られていることが明らかとなった<sup>(5)</sup>。

審議会等の委員に管内全市町村の職員が就任することは実質的に不可能であろうし、そのために管内市町村を統括する立場である市長会や町村会が活用されるのであろうし、それは合理的な方法であろう。しかし、問題は実態であり、市長会や町村会側がどこまで管内市町村の意見を集約しそれを都道府県側に伝えることができるのかが重要である。都道府県側の、市町村も検討過程に参加していたことの単なる理由付けにしか過ぎないのであれば問題である。

広域を所管する都道府県にとっては、審議会等において市町村の代表者に委員に加わってもら

い、条例案の検討を行う方法は合理的であると思うので、より市町村の意思を反映することができる仕組み、方法を研究していくべきであろう。あるいは、少なくとも文書照会や説明会等を開催して全市町村から意見を聴く機会をあわせて設けるようにするべきであろう。

また、文書照会や説明会の開催等を行った場合でも、実施時期の問題（条例案の内容がほとんど固まっていて変更できないような時期に実施される等）や、形骸化への批判、市町村側からの質問に対する都道府県側の不応答等への批判、出された意見がどのように制度の中に反映されているのかわかりづらい等の意見がアンケートにも出されていた。

都道府県の、市町村参加機会の設定が単なるパフォーマンスに終わることなく、実効性を持たせる一つの手法として、これらの問題点を含めて、都道府県が、対市町村との関係で手続の適正化を主眼とした都道府県条例の立案・制定過程における市町村参加の制度化を図ることも一案である。確かに、各都道府県条例の中でも市町村に与える影響や市町村とのかかわりに強弱があり、一律に制度化することは難しい面もあるだろう。しかし、市町村から出された質問に対する応答や出された意見の条例への反映状況等の告知義務は、新地方自治法のもとでの都道府県と市町村との関係を考慮すれば当然規定されるべきものである。

今後自治体における条例制定の機会が拡充することが予想される状況においては、条例制定過程における市町村参加の制度化を都道府県は視野に入れるべきであろう。

## 終章 今後の都道府県条例と市町村条例との関係——分権時代のあり方——

都道府県条例と市町村条例との関係の現状を中心に見てきたが、この点に関しては新たな視点も提示されている。そこで、最後にそれを整理し、簡単に検討してみたい。

### 1 共同条例

東京都の都から区への分権のあり方検討委員会

が提示した考えが、「共同条例」である<sup>(1)</sup>。

この報告書では、機関委任事務制度の存在が大きな原因となっていた、都道府県と市町村とは上下の関係にあるという意識を、水平的な対等協力の関係であるという認識に変えるとともに、水平的な自治体間関係にふさわしい新たな法制度や法技術を工夫していくことの必要性を訴えている。

そして、本報告書が目しているのが、「協定」手法の活用である。これまでも自治体間で協定や協議等、合意に基づく行政手法は行ってきたが、これを単なる協定にとどまらず、新しいタイプの協定型の条例＝共同条例として整備することを提案している。

その中で本稿のテーマと関連が深いと思われるのが、都道府県と市町村の「共同協定」としての共同条例である。つまり、複数の市町村区域にまたがる事務＝都道府県の専管事項と考えるのではなく、関係市町村による共同処理による方式をまず考え、これを前提にしたうえで、都道府県が支援する体制を打ち出している。そして、この共同事務を処理するには、当事者として、関係市町村のみならず都道府県を加えた「共同協定」の締結、さらに内容によっては共同協定に参加した個々の市町村による条例化、あるいは都道府県が参加する共同協定型の共同条例があれば一つの都道府県条例が全ての関係市町村を律することができるとして、その利点を述べている。また、共同協定型の共同条例が発展すれば共通ルールを国際条約のような形で、つまり都道府県条例でその共通ルールを定め、個々の市町村については、議会の承認が得られた時点で都道府県条例の効力が発効する、即ち各市町村議会の議決が国際条約でいえば批准に当たる意味を持つようにするのである。議会の承認が得られた市町村から、都道府県条例が順次施行されていくことになる。

これまで都道府県条例といえば、制定されればその効力は当然に管内全域に及ぶことが想定されていたが、この批准方式であれば、当該都道府県条例を批准するかどうかは、各市町村の判断に委ねられる点で市町村の自主性が尊重される。また、

本報告書では触れられていないが、当該都道府県条例の内容に不満がある市町村が、独自に条例を制定したり、あるいは都道府県条例の内容の一部を当該市町村に限って変更すること等が認められるのであれば、市町村にとって、より受け入れやすい制度になるのではなかろうか<sup>(2)</sup>。

## 2 都道府県制度主体型

本稿では、ここまで都道府県と市町村とは対等であることを踏まえ、都道府県条例と市町村条例がいかに関係するかという点を主題としてきた。しかし、これとは全く別の発想を北村喜宣氏は展開している。自治体の環境影響評価に限って展開している論ではあるが、環境影響評価に限らず、他の事務・政策面でも通じるものがあると思う<sup>(3)</sup>。

北村氏のここでの論は、都道府県と指定都市以外の市町村との関係における環境影響評価のあり方を検討しているが、都道府県と市町村は「対等であるから何でも対等」という理屈で市町村の環境アセスメント制度の設計を考えることの疑問を示している。

北村氏によれば、指定都市以外の市町村で環境影響評価制度を設けている所は、都道府県条例が対象とする規模未満（都道府県条例のスロ切り未満）を対象としているが、市町村条例が都道府県条例の単なるミニ版となることは、環境影響評価の対象範囲の広さ、専門的技術の必要性等から、スタッフ等の点で市町村では困難な面が多いと指摘している。

そのうえで、市町村は都道府県のミニ版アセスメントではなく、別機能を持つ制度を作り、それを都道府県のアセスメント対象事業に対しても適用できるようにすることを主張する。即ち、環境影響評価事務を思いきって都道府県に集中させ、都道府県は広域的観点から必要十分な制度内容をミニマムとして設け、それ以外の環境アセスの対象項目やそれ以下の規模の事業等については、各市町村が地域事情により独自に決定し、都道府県制度に組み込むこととするのである。従って、都道府県が制定したミニマムの内容で十分という市町村であれば、都道府県が設定した制度内容がそ

のまま適用され、都道府県の制度内容だけでは不十分という市町村であれば、評価対象事業の規模等を自ら判断し、都道府県の制度に追加するという手法である。これにより、環境影響評価内容については、同一都道府県内であっても市町村によって凸凹が生じることになるが、地方分権時代の到来を考えるならば、これまでの横並び的な発想はできないと北村氏は指摘している。

確かに、本稿で取り上げた都道府県の環境影響評価条例にしる、福祉のまちづくり条例にしる、神奈川県や千葉県に残土規制条例にしる、市町村条例については、定めなければどうぞ自分で勝手に（その代わり都道府県条例には抵触しないように）やってくださいという趣旨でしか触れられておらず、各市町村の独自制度を都道府県の制度に取り込む前述のような発想はほとんどない。

都道府県条例の適用除外規定は、市町村の立場を尊重する有効な手法であると思うが、福祉のまちづくり条例、環境影響評価条例とも指定都市以外の市町村ではあまり条例化が進んでいないのが実態であった。また、この種の規定による市町村の条例制定促進の効果について、今回のアンケート調査からは都道府県、市とも否定的見解が多かったことからみても、都道府県、市町村とも、都道府県と同程度の内容を有する条例を市町村が制定することは厳しいという見方をしていると思われる。

それならば、都道府県条例をベースにし、市町村には都道府県条例に附加する項目、要件等の設定を委ねるようにすることは十分検討に値する方式ではなかろうか。この方式であれば、都道府県としても各地域の細かい状況までは把握できない面を補えるであろうし、市町村としても1から都道府県条例と同等以上のものを作るよりは、都道府県条例で不足している部分を補えば済む点では、両者にとって好都合ではなかろうか。

勿論、能力や意欲のある市町村が独自に条例を制定したいという意思を尊重するためにも、都道府県条例の適用除外規定は有効であるが、都道府県条例をベースに、地域事情に応じて各市町村が

独自にその都道府県条例の内容を附加することによって、より地域事情を反映した制度内容になるのではないかと思う。

ここで問題になるのが、市町村が都道府県の制度内容を附加＝より厳しくするのではなく、緩和しようとした場合どう対処すべきかということである。ただ、これは制度内容を厳しくしようとする場合にも当てはまることだが、市町村がなぜそのような措置を取ろうとするのかを対外的に適切に説明する責任を果たすことにより論破できるのではなかろうか。

従って、都道府県も市町村も互いに平等だからということ、両者がそれぞれ別個に条例を制定するのではなく、当該政策なり事務が広域行政を主管とする都道府県が担うべきなのか、あるいは個々の市町村で実施した方がいいのかを再度検討してみる必要があるかもしれない。そのうえで、都道府県と市町村が個々別々に運用してきた制度の一本化(市町村の加重軽減選択部分を除く)、あるいは都道府県条例のみで運用してきたものは市町村に加重軽減の選択部分を創設することを検討してみることも一つの方策かもしれない。

### 3 都道府県・市町村間における二元基準の創設＋共通条例・広域調整条例又は契約による事務執行

1996年12月に地方分権推進委員会第1次勧告が出された後の1997年3月に、社団法人神奈川県地方自治研究センターが「都道府県・市町村間における関係調整ルールおよび第三者機関に関する調査研究」という報告書をまとめている。その中で都道府県と市町村との間における二元基準の存在の可能性を検討している。

従来は、いわゆるナショナル・ミニマムを充足する基準と地域の実情に応じて上乘せ、横出しを行う基準という二者択一的な関係があったが、今後の地方分権時代においては、これらの二者択一的な関係ではなく、全国的統一性を目指した標準的基準と地域裁量的判断による地域に最適な公準が併存し、地域の実情に応じて自治体はいずれかの基準を選択することが可能である、つまり事務

処理にあたり標準的基準によることもできるし、地域の実情により独自の基準を定めることもできるとする二元基準の選択ができるとする。

そして、これを都道府県と市町村とにおける基準設定のあり方に当てはめると、都道府県内全般にわたり統一性、公正性の確保、広域的問題への調整のためのリージョナルスタンダード基準と、当該市町村がその基準を睨みながらも地域裁量的判断により設定し、都道府県の基準の一部適用除外を発動できるようなローカルオプティマム基準を選択できるというものである<sup>(4)</sup>。つまり、広域行政を所管する都道府県と地域行政を所管する市町村とで別個の基準を設定しようという点では、前述の2で触れた考え方とほぼ同様である。異なる点とすれば、リージョナルスタンダード基準は都道府県の条例で、ローカルオプティマム基準は市町村の条例でそれぞれ別個に決定されるとしている点であろうか。つまり、2で示した都道府県条例をベースにしなから市町村が独自に都道府県条例の内容を加重軽減するという発想ではない。市町村が2つの基準を取捨選択し、独自制度を制定していくことを目指しているようであり、どちらかといえば都道府県条例の適用除外規定と近い考え方もかもしれない。

また、同報告書では、共通条例と広域調整条例の提案も行っている<sup>(5)</sup>。基本的な考え方は1の東京都の「共同条例」と共通する部分もあると思う。即ち、都道府県と市町村との関係を水平的な対等・協力関係として捉え直し、都道府県と市町村が役割分担を協議し定めていくことの必要性を訴えている。そして、今後の分権型社会においては、市町村優先の原則から、市町村の共同処理方式を主体とし、都道府県はそれを援助していくというルールづくりが必要であるとする。具体的には、市町村は行政区画を越える事務処理について、一部事務組合などの方法を共通条例として制定し、都道府県はそれを援助する形で広域調整条例を制定することにより、市町村は共同処理のメリットを生かし、都道府県は広域的調整、統一性の確保、市町村事務の補完機能を果たすとする。

もう一つは、この共通条例、広域調整条例という条例形式によるのではなく、都道府県と市町村が共同で事務を執行する際に契約の発想を取り入れるという方式である。

協定は細部にわたる具体的な権利義務を定めず大局的立場で取り決めるものとされるが、これでは分権化時代の都道府県と市町村の相互の役割を規律していくには迫力に欠けるとしている。ここで、この神奈川の報告書は、契約という手法により都道府県と市町村との対等の立場での権利義務を規定することにより、都道府県の立場からの広域・統一性の確保と市町村の立場からの地域の実情・特性の整合性を図るとするものである。

1の東京都の報告書は協定の「条例化」を提言していたのに対し、こちらは「契約化」を提言している点で違いが見られる。

分権時代の都道府県条例と市町村条例との関係に関する新たな制度設計の視点として、大きく3つの手法を概観してきたが、いずれにも共通する考え方として、広域的視点・広域的行政を担う立場の都道府県と地域的視点・地域行政を担う立場の市町村との役割や制度をいかに調整して効果的な制度設計を図るか、ということが挙げられると思う。そして、主体はあくまで市町村であり、都道府県はその補佐的、支援的立場であるということである。

これまで都道府県が制定した条例をあくまで広域的視点、市町村の補佐的・支援的立場でミニマムなものとして制定したと考えることはできないであろうか。そして、独自に条例を制定・運営していく意思がある市町村は、都道府県条例の適用除外規定を援用して独自条例を制定し運用していく、そうではない市町村に対しては、それでも各地域の実情を極力反映させる方法として、都道府県条例をベースとしつつも市町村に基準等の設定の選択ができる余地を設ける、あるいは単独市町村では難しいが複数の市町村が集まれば制度を運用できるのであれば、協定方式などを活用するということが考えられる。

これまでの都道府県と市町村の条例は、互いに別個の制度として位置付けられる面が強く、両者を融和させる視点が少なかったと思う。その意味で、本章で挙げた3つの手法はこれを克服する視点を提供していると思う。

都道府県としては、あくまで主体は市町村であり、それを補完、支援するのが自己の役割であるということ、財政、政策面だけでなく、法制度においても認識する必要がある。

## おわりに

以上、都道府県条例と市町村条例との関係について、現状の分析を中心に検討した。指定都市に加え、中核市、そして新地方自治法によって特例市が創設され、分権時代はまさに市町村の時代の到来を告げるものである。

その一方で、都道府県不要論も出されるなど、都道府県の立場は流動化の時代に入ったといえるかもしれない。今後の自治体制度を考えるうえで、都道府県はその存在意義を一層問われることになるだろう。

筆者も、今後の都道府県が対市町村との関係でどうあるべきか関心を抱いていたが、今回は「条例」に焦点を当て、両者の関係を検討した。

これまでは条例はどちらかといえば法律との関係で問題になる場合が多く、都道府県条例と市町村条例との関係が争点になる機会はあまりなかったと思う。しかし、自治体の自治権の拡大、自己決定権の拡大に伴い、近い将来、都道府県条例と市町村条例との関係、適用を巡って問題が発生することはおおいに予想される。

本稿は、現状の把握を中心として行っているため、両条例の調整を図るための具体的な提言までは踏み込めていないが、自分自身の今後の課題として受け止めておきたい。

最後に、本論文を作成するにあたりご協力いただきました各自治体の皆様に感謝を申し上げます。

## 注

はじめに

- (1) 以上については、「地方分権元年 地方分権を超えて～2000年からの地方自治を展望する【対談】松下圭一 vs 西尾勝」地方自治職員研修 447号 (2000年) 15頁以下の松下氏の発言。

## 第1章

- (1) 門山泰明「都道府県条例と市町村条例との関係、統制条例」猪野積編著『条例と規則(1)(新地方自治法講座2)』(ぎょうせい・1997年) 86頁。
- (2) 長野士郎『逐条地方自治法(第12次改訂新版)』(学陽書房・1995年) 52頁。
- (3) 長野・前掲注(2) 147頁。
- (4) 磯崎初仁「都道府県条例と市町村条例の関係はどうなるか」木佐茂男編著『自治立法の理論と手法』(ぎょうせい・1998年) 93頁。
- (5) 阿部泰隆『政策法学と自治条例』(信山社・1999年) 132頁。
- (6) 兼子仁『条例をめぐる法律問題(条例研究叢書1)』(学陽書房・1978年) 146頁。
- (7) 阿部・前掲注(5) 135頁。千葉勇夫・北村實・提中富和著『自治体法学ゼミナール』(中央経済社・1998年) 177頁はこれとは反対の趣旨と思われる。
- (8) 磯崎・前掲注(4) 93頁。
- (9) 例えば、大阪府条例と大阪市条例との相違について、阿部泰隆「大阪市屋外広告物条例」ジュリスト 800号 (1983年) 122頁。また、建設省は、都道府県と市側の屋外広告物規制の調整を図るため、屋外広告物標準条例を作成しているが、条例の不統一は必ずしも是正されてはいないようである。
- (10) 千葉県条例の概要等については、千葉県環境部産業廃棄物課「千葉県土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例について」いんだすと 12巻 11号 (1997年) 78頁以下。
- (11) これに関連する解説として佐藤朋彦「ザ・産

廃処理 part II」農 17 卷 6 号 (1998 年) 90 頁。

- (12) この平成 9 年 4 月から施行された君津市の改正条例の概要及びそれに至る経緯については、鈴木喜計「建設発生土の処分と残土条例」月刊用地 362 号 (1997 年) 25 頁以下。また、土壌の安全性確保を目的とする君津市条例の趣旨は、その後県内の 3 市町の条例 (佐倉市もこのうちの 1 市)、さらに千葉県条例にも取り入れられることになる。
- (13) この点について鈴木喜計「建設残土と地質汚染」いんだすと 11 卷 11 号 (1996 年) 40 頁。反対に残土規制は県条例により一本化することが望ましいとする見解について、北村喜宣『環境政策法務の実践』(ぎょうせい・1999 年) 138 頁以下。
- (14) 城山町での事件及び津久井市の条例の内容等については大矢武信「ミニ開発に伴う建設残土対策に罰金付き条例 神奈川県津久井町・住環境整備条例」農 10 卷 6 号 (1991 年) 23 頁以下。
- (15) 神奈川県建設発生土条例研究会「建設発生土条例研究会報告書」(1998 年 3 月)。

## 第 2 章

- (1) 新地方自治法では中核市の要件が緩和され、新たに 5 市が対象となり、本来であればこれらについても調査対象に含めるべきであったが、筆者の手落ちでそのうち 4 市が対象から外れている (1 市は県庁所在市で拾っている。)
- (2) 兵庫県福祉のまちづくり条例については、林康夫「兵庫県福祉のまちづくり条例」時の法令 1451 号 (1993 年) 54 頁以下。
- (3) 町田市の事例については、「町田市=福祉のまちづくり総合推進条例の制定」総務庁埼玉行政監察事務所編『地方における政策形成能力に関する調査研究』(1998 年) 5 頁以下が詳しい。
- (4) 兵庫県は、環境影響評価に関する条例施行規則において、市町条例が満たすべき次の 7 つの基準を示している。
  - ① 対象事業等に相当する内容の事業を環境影響評価の対象とするものであること。

- ② 市長又は町長が、環境影響評価指針に相当する指針を定める旨規定していること。
  - ③ 事業者が、概要書、準備書及び評価書に相当する図書の作成及び提出をしなければならない旨規定していること。
  - ④ 概要書及び準備書に相当する図書について意見を有する者が、市長又は町長に意見書を提出することができる旨規定しており、かつ、当該意見書を提出することができる者を当該市町に住所を有する者に限る旨規定していないこと。
  - ⑤ 事業者が、事後監視調査に相当する手続を行わなければならない旨規定していること。
  - ⑥ 市長又は町長が、環境影響評価の対象となる事業の実施又はその実施後の土地又は工作物において行われることが予定される事業活動その他の人の活動が環境に著しい影響を及ぼすおそれがある地域に当該市町の区域に属しない地域が含まれている場合において、当該地域における環境影響評価に関して知事と協議する旨規定していること。
  - ⑦ 市長又は町長が、当該市町の条例の規定に違反した者に対し、必要な措置を講ずべきことを勧告し、及び違反の事実等を公表することができる旨規定していること。
- (5) 佐藤充孝「都道府県における住民参加の実像」北大ジュニアリサーチジャーナル 1 号 (1994 年) 22 頁によれば、条例制定過程に限ったものではないが、北海道では住民参加の形態として審議会等の方式が最も多くなっている。他都府県でもおそらく同様の傾向ではなかろうか。

## 第 3 章

- (1) 都から区市町村への分権のあり方検討委員会「中間のまとめ・都道府県と市町村の新しい関係 (平成 8 年 11 月 25 日)」『都から区市町村への分権のあり方検討委員会答申』(1997 年) 115 頁以下。
- (2) ただし、電話で確認したところ、東京都でもこの共同条例の具体化に向けての動きは今のと

ころないとのことであった。

(3) 北村喜宣『環境政策法務の実践』(ぎょうせい・1999年) 263頁以下。

(4) 社団法人神奈川県地方自治研究センター『都道府県・市町村における関係調整ルールおよび

第三者機関に関する調査研究』(1997年)21頁。

(5) 前掲・注(4) 32頁。

(かの てつや 北海道水産林部治山課)