

# 我が国における国家関与存続問題の 各論的検討のための準備 — 環境行政を題材として —

金 崎 剛 志

## 第 1 問題意識

筆者はかつて、地方公共団体に対する国の関与（以下「国家関与」という。）が存続している理由を問うべく一連の論考を公表した<sup>1)</sup>。その問題意識を再び定式化すると次のようになる。我が国における地方分権改革の出発点は、地域的事務は国ではなく地方公共団体のレベルで行うのが適切である、ということにあったはずである。つまり、国よりも地方公共団体のほうが当該地方の地域的事務をより適切に行うことができるはずだ、ということが前提となる。他方、地方公共団体の行う事務についての国家関与は、一連の改革で部分的に縮小・廃止されたとはいえ、全廃されたわけではない。この現象を説明する理屈があるとすれば、地方公共団体が単独で事務を行うよりも、国家関与をしたほうがより良い行政になるという理屈が存在するのではないか。

そう考えると、一方では国よりも地方公共団体が地域的事務を適切に行うことができるという前提があるはずなのに、もう一方では地方公共団体が単独で地域

---

1) 金崎剛志「国家監督の存続理由—理念としての自治と制度としての監督 (1)～(9・完)」法協 133 巻 2 号 (2016 年) 157 頁、133 巻 3 号 (2016 年) 353 頁、133 巻 5 号 (2016 年) 623 頁、133 巻 6 号 (2016 年) 675 頁、133 巻 7 号 (2016 年) 892 頁、133 巻 8 号 (2016 年) 1220 頁、133 巻 9 号 (2016 年) 1351 頁、133 巻 10 号 (2016 年) 1507 頁、133 巻 11 号 (2016 年) 1719 頁。前稿においては、ドイツの学説的研究の際に国家監督 (Staatsaufsicht) という語を用いた。というのも、ドイツにおいては現在に至るまでこの言葉が用いられているからである。それに対して、今日の我が国でこの言葉を用いることはできない。地方自治法上、監督という表現に代えて関与という表現が用いられるようになったからである。したがって、本稿では一貫して国家関与という表現を用いることにした。

の事務を行うよりも国が干渉したほうが改善されるはずだという前提もあることになる。この2つの前提は矛盾しているのではないか。そこで、国家関与が存続することの意義を問わなければならないことになる。

筆者は先の一連の論考で、ドイツにおける国家監督（本稿が考察の対象としている国家関与に対応する制度）の議論をいわば総論的に参照した。最終的には、この問題は個別の行政分野ごとに各論的に検討する必要があるという結論に至った。そこで、我が国における近年の一連の地方分権改革を参照して、しかも特定の個別行政分野に対象を限定するかたちでこの問題に取り組まなければならないことになった。その準備作業として、環境行政における国家関与を扱うことにした。

## 第2 経緯<sup>2)</sup>

平成18年12月15日に成立した地方分権改革推進法が平成19年4月1日に施行された。同法は、国家関与のルールを確立した第一次分権改革に引き続いて行われた第二次分権改革の出発点となる。平成19年4月、同法9条に基づいて、地方分権改革推進委員会<sup>3)</sup>（以下「委員会」という。）が内閣府に設置された。委員会の任務は、同法に定める地方分権改革の推進に関する基本的事項について調査審議することと、同法8条に規定する地方分権改革推進計画作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告することであった（同法10条1項）。

委員会では、平成19年4月2日に第1回会議が行われ、平成22年3月19日に最後の第99回会議が行われた。この第99回会議の終了をもって、委員会は解散した。委員会は、平成20年5月28日に第1次勧告を、同年12月8日に第2次勧告を、平成21年10月7日に第3次勧告を、同年11月9日に第4次勧告を発表した。委員会の仕事は、「地域の自主性及び自立性を高めるための

2) 地方分権改革の経緯について、宇賀克也『地方自治法概説 [第7版]』（有斐閣、2017年）435頁以下参照。

3) 委員会の議事録及び勧告は内閣府ホームページからそれぞれアクセスすることができる（<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8418775/www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/kaisai-index.html>、<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8418775/www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/torimatome-index.html>）。

改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(この法律は、地方分権一括法ないし一括法とも呼ばれるが、本稿では略称として以下「第〇次一括法」という。それぞれの一括法が初出の場合に限って、公布年月日及び法律の正式名称を記すこととする。)4)というかたちで実を結んだ。一連の一括法は、第1次からはじまり、現在では第7次にまで至っている5)。

以下、第3では委員会における議論を確認し、第4では一連の地方分権一括法の内容を紹介する。この確認及び紹介の対象となる事項は、環境法分野における地方公共団体に対する国家関与の縮小・廃止である。その上で、第5ではそれらから導かれる帰結を確認する。本稿は以上のことのみを目的とし、議論や法改正それ自体の当否の評価には立ち入らない。

### 第3 環境法分野の議論

#### 1 メルクマール

委員会における議論においては、いわゆる義務付け・枠付け6)の見直しと並行するかたちで国家関与の見直しが行われた。委員会は、「義務付け・枠付けの存置を許容するメルクマール」7)を設定し、各々の法律における義務付け・枠付けがこのメルクマールに該当しない場合には見直しを行うこととした8)。その上で、法律における国家関与の規定も含めてメルクマール該当性の点検が行われた。

メルクマール該当性の点検はいわば形式的なものである。本稿の問題関心に答えを出すためのより実質的な手がかりは、むしろ次に紹介する委員会における審議の中に求めることができる。

4) 一連の一括法について、宇賀・前掲注2) 232頁以下参照。

5) これらの法律は内閣府ホームページからアクセスすることができる (<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/category01/archive-h.html>)。

6) 義務付け・枠付けについて、斎藤誠『現代地方自治の法的基層』(有斐閣、2012年) 309頁以下参照。

7) 地方分権改革推進委員会「第2次勧告」6-8頁。

8) 地方分権改革推進委員会「第2次勧告」6頁。

## 2 論点の特定

委員会の議事録から、委員会において指摘がなされた環境行政の分野での国家関与を列挙しておく。

全国知事会地方分権推進特別委員会分野別プロジェクトチーム担当知事との意見交換における、太田房江大阪府知事（当時）の意見（以下「太田意見」という。）から発生した論点を紹介する。

- ①総量削減計画<sup>9)</sup>の策定における国の協議と同意という国家関与の廃止・縮小の提案がなされた<sup>10)</sup>(この論点を、以下「①」という。)
- ②循環型社会形成推進交付金の廃止の提案がなされた<sup>11)</sup>(この論点を、以下「②」という。)
- ③循環型社会形成推進協議会の開催、循環型社会形成推進地域計画の策定における国家関与の不必要性の指摘がなされた<sup>12)</sup>(この論点を、以下「③」という。)
- ④都道府県立自然公園における特別地域等の指定・拡張に関する協議の廃止の提案がなされた<sup>13)</sup>(この論点を、以下「④」という。)

太田意見をもとにして意見交換がなされた（以下「意見交換 1」という。）。

さらに、後日、第 18 回会議において環境省ヒアリングにおいて、鷺坂長美大臣官房審議官（当時）からの意見聴取が行われた（以下「鷺坂意見」という。）。

この意見聴取をもとにして意見交換がなされた（以下「意見交換 2」という。）。

以上の議論の内容を次に概観する。各発言の全てをここで取り上げることはできないため、本稿のテーマとの関連で重要と思われるものに限定して紹介する<sup>14)</sup>。

---

9) 総量削減計画について、大塚直『環境法 [第 3 版]』(有斐閣、2010 年) 336 頁以下、363 頁参照。

10) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 3-4 頁。

11) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 5 頁。

12) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 5 頁。

13) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 5 頁。

14) なお、発言の要約は筆者の責任において行った。

### 3 委員会における議論内容

#### (1) 論点①

##### ア 太田意見

①についての太田氏の意見<sup>15)</sup>は、以下のように要約することができる。地方が総合的かつ迅速に対策を行うためには国家関与等を減らすべきである。総量削減計画は、国の意見を踏まえた上で関係都道府県が定めることになっており、それとは別に更に国の協議や同意を要することになると二度手間である。こういった国家関与を減らすことよって、事務の合理化が図られるだけでなく、地方の自主性や見識が活かされる。

##### イ 意見交換 1

①について、丹羽宇一郎委員長は、二度手間の問題は実際には発生していないのではないかという趣旨の発言をした<sup>16)</sup>。これに引き続く小早川光郎委員の発言<sup>17)</sup>は、以下のように要約することができる。国が総量削減基本方針を定め、同方針に基づいて都道府県知事が総量削減計画を定める。国は同方針に基づいて総量削減計画が定められたのかをチェックするだけである。そうだとするならば、国の同意まで要求する必要はないのではないか。

##### ウ 鷺坂意見

①についての鷺坂氏の意見<sup>18)</sup>は、以下のように要約することができる。都道府県知事の定める総量削減計画には、自動車排ガス規制などの国の施策に関する部分がある。また、都道府県の県域を超えて影響する越境汚染もあり、広域的調整が必要である。したがって、国家関与が必要である。

##### エ 意見交換 2

①についての小早川委員の発言<sup>19)</sup>は、以下のように要約することができる。総

15) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 4 頁。

16) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 19-20 頁。

17) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 20 頁。

18) 第 18 回地方分権改革推進委員会議事録 22 頁。

量削減計画の中には国の施策と関係する部分があるので、そうしたものを地方公共団体が書き込むことには問題があるという説明がなされた。しかし、実際にはそのようなことは考えられないし、国の計画と地方公共団体の計画とが整合しない場合には、その都度直せば良いのではないか。したがって、総量削減計画の策定についてあらかじめ協議や同意を要求する必要はないのではないか。

この発言に対応する鷺坂氏の発言<sup>20)</sup>は、以下のように要約することができる。法律上、協議と同意は異なる。協議だけではなく、国が同意をすることによってはじめて国がお墨付きを与えたものだということになる。協議だけではなく、同意をしたものであるという位置付けがあったほうが、物事がスムーズに進むと思われる。地方公共団体としても、総量削減計画の策定に国が同意を与えているということによって、国の側に施策の実行をするように申し出やすいのではないか。

## (2) 論点②

### ア 太田意見

②についての太田氏の意見<sup>21)</sup>は、以下のように要約することができる。循環型社会形成推進交付金は、市町村が実施する廃棄物処理・リサイクル施設の整備等を対象とする交付金である。これは、平成 17 年度の三位一体改革以前は補助金であったものである。補助金から交付金へと変更されたが、自由度が高まったどころか、国の規制が加わった側面がある。その意味で、「形を変えた関与」である。この交付金は一般財源化するべきである。

### イ 意見交換 1

②について、露木順一委員から、交付金を廃止して一般財源化することによって柔軟な対応が可能になる一方、明確な財源保障が確実になされるのか不安が残る、という趣旨の発言がなされた<sup>22)</sup>。この発言に対応して、太田氏は、財源確保の面も含めて地方分権改革を行うのが重要な視点であると発言する<sup>23)</sup>。

19) 第 18 回地方分権改革推進委員会議事録 30 頁。

20) 第 18 回地方分権改革推進委員会議事録 31 頁。

21) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 5 頁。

22) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 16 頁。

## ウ 鷺坂意見

②についての鷺坂氏の意見<sup>24)</sup>は、以下のように要約することができる。循環型社会形成推進交付金の創設の経緯として、国際的・広域的な資源循環の問題、脱温暖化の問題がある。地域の循環型社会の構築を後押しするために、国と地方公共団体が協議して創設したのが循環型社会形成推進交付金である。

廃棄物処理施設は、いわゆる迷惑施設であり、その設置については住民の反対運動という現実問題がある。循環型社会形成推進交付金を通じて、国が技術的支援を行うことで住民に安心感を与えることができるのではないか。また、廃棄物処理施設の整備には巨額の費用がかかることから、循環型社会形成推進交付金の充実強化が必要である。

## エ 意見交換 2

②についての丹羽委員長の発言<sup>25)</sup>は、以下のように要約することができる。国の技術的な支援で住民に安心感を与えたという具体的な事例はあるのか。技術的な安心感であれば、満たすべき技術水準を明確に示せば十分であり、交付金とセットにする必要はないのではないか。

この発言に対応する木村祐二大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課長（当時）の発言<sup>26)</sup>は、以下のように要約することができる。交付金なしで廃棄物処理施設を作ろうとして問題が発生した事例は存在しない。国家関与をすることが有形無形に地元に対する安心感になっていることが事実だと思われる。また、廃棄物処理施設の設置には 100 億円規模の整備費が必要になるため、交付金がなければ、住民に安心感を与えるきちんとした施設整備が進まない。

## (3) 論点③

### ア 太田意見

③についての太田氏の意見<sup>27)</sup>は、以下のように要約することができる。循環型

23) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 17 頁。

24) 第 18 回地方分権改革推進委員会議事録 22-23 頁。

25) 第 18 回地方分権改革推進委員会議事録 35 頁。

26) 第 18 回地方分権改革推進委員会議事録 35-36 頁。

社会形成推進地域計画を策定する能力及び識見は地方公共団体に備わっている。したがって、計画策定における国との協議や、国による同意は不要である。この計画の策定については、循環型社会形成推進協議会と協議し、国に承認を求めていることになっているが、この手続に数ヶ月を要する事案がある。

#### イ 意見交換 1

③についての発言として特に紹介するものは存在しない。

#### ウ 鷺坂意見

②についての鷺坂氏の意見と関連するが、③についての鷺坂氏の意見<sup>28)</sup>は、以下のように要約することができる。国と地方公共団体が一体となって循環型社会形成推進地域計画をつくり、計画を持っている事業に循環型社会形成推進交付金を交付する。廃棄物処理施設の整備事業も、循環型社会形成推進地域計画に基づいて、循環型社会形成推進交付金を通じて、国が技術的支援を行うことで住民に安心感を与えることができるのではないか。

#### エ 意見交換 2

③についての小早川委員の発言<sup>29)</sup>は、以下のように要約することができる。循環型社会形成推進計画の策定の事務負担が大変である、という指摘がなされている。循環型社会形成推進計画と一般廃棄物処理の計画とを一体化するなど、合理化の方策はないか。

この発言に対応する鷺坂氏の発言<sup>30)</sup>は、以下のように要約することができる。循環型社会形成推進計画の内容と廃棄物処理計画の内容とは異なったものである。廃棄物処理施設の整備は 20 年、30 年に一度行うものであり、そのための交付金のために循環型社会形成推進計画が必要である。循環型社会形成の推進については、国、都道府県、市町村が一体となって協議をしながら進める必要がある。

27) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 5 頁。

28) 第 18 回地方分権改革推進委員会議事録 22-23 頁。

29) 第 18 回地方分権改革推進委員会議事録 34 頁。

30) 第 18 回地方分権改革推進委員会議事録 34 頁。



そのために、循環型社会形成推進地域計画が必要である。こうしたことを、本省が直接行うということは現実的には不可能である。

鷺坂氏の発言に追加して、木村氏から、循環型社会形成推進交付金は、交付金であるので国家関与が最低限必要であり、また、国の中での関係省庁との協議なども含めてスムーズに進むことを確保するためにも、一定の国家関与が必要であるという趣旨の発言がなされた<sup>31)</sup>。

#### (4) 論点④

##### ア 太田意見

④についての太田氏の意見<sup>32)</sup>は、以下のように要約することができる。都道府県立自然公園における特別区域の指定又はその区域の拡張については、国の関係地方行政機関の長に協議しなければならないが、その協議先が多数である。多数の機関に協議をする必要はなく、どこに協議をするのかは地方公共団体が自主的に判断することができる。自然を守るということは、住民の意見を直に受けて地方公共団体が行っている。一番に地域の実情を把握しているのは地方公共団体である。自由度を高めることにより、事務の簡素化・効率化につながるし、地域の自主性・主体性に寄与する。

##### イ 意見交換 1

④について、小早川委員から、環境省の地方支分部局である地方環境事務所というものが実態として役立っているのか、都道府県立自然公園についても地方環境事務所が関係しているのか、という趣旨の発言がなされた<sup>33)</sup>。

この発言に対応する太田氏の発言<sup>34)</sup>は、以下のように要約することができる。地方環境事務所の存在感は皆無である。地球規模の視点が必要な仕事、最先端の識見に基づいて先手を打たなくてはならない仕事については、国が責任を持ち、最高の識見に基づいて地方公共団体を指導していく必要がある。風致景観の保護、

31) 第18回地方分権改革推進委員会議事録 35頁。

32) 第15回地方分権改革推進委員会議事録 5-6頁。

33) 第15回地方分権改革推進委員会議事録 17頁。

34) 第15回地方分権改革推進委員会議事録 18頁。

国指定鳥獣保護区の設定、絶滅の恐れのある野生生物の保護、外来生物の規制といった最先端の科学的知見が必要な事柄は国レベルで行う必要がある。地方公共団体レベルだと開発優先になる可能性がある。こうした国レベルで行うべき事柄は、予算及び人員を十分に配分されたかたちで地方環境事務所が行うべきである。

④について、猪瀬直樹委員から、地方環境事務所の行うことが都道府県と重複する二重行政になっていないのか、という趣旨の発言がなされた<sup>35)</sup>。この質問に対して、太田氏は、二重行政になっていると思われる発言する<sup>36)</sup>。

#### ウ 鷺坂意見

④についての鷺坂氏の意見<sup>37)</sup>は、以下のように要約することができる。都道府県立自然公園の特別地域内の行為については強力な規制を課すことができる。したがって、その地域における諸々も、行政や諸々の産業との調整を図る必要がある。特別地域の指定や区域拡張については、様々な公益に支障を及ぼすことがないように十分な調整を図る必要がある。したがって、特別地域の指定や区域の拡張についても協議が義務付けられている。

地方環境事務所の役割については、専門性の他に広域的調整も考えられる。緊急時における対応は、地方環境事務所でなければ対応できないものである。災害や事故により「地方公共団体が機能しなくなった場合」、「県境を越えた大規模な不法投棄事案」については、国の役割として実態解明と関係地方公共団体間の調整等を行う必要がある。また、地方環境事務所の任務には「普及啓発・教育等に関する業務」がある。これには、国際約束の履行に関する取組や、非常に広域的な全国的な規模・視点に立って行われなければならない取組があり、こうしたものは国として責任を持って実施する必要がある。

#### エ 意見交換 2

##### (ア) 地方環境事務所の必要性

④についての横尾俊彦委員の発言<sup>38)</sup>は、以下のように要約することができる。

35) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 18-19 頁。

36) 第 15 回地方分権改革推進委員会議事録 19 頁。

37) 第 18 回地方分権改革推進委員会議事録 23-24 頁。

地方環境事務所の設置によって、地方分権が進んだのか、本省から地方環境事務所へと組織内分権が進んだのか、地方環境事務所の事務を都道府県に委ねることはできないのか。

この発言に対応する鷺坂氏の発言<sup>39)</sup>は、以下のように要約することができる。地球環境問題については全地球的に対応する必要があるし、廃棄物問題については全国的に廃棄物を減らしていく必要がある。この意味で、国として責任を持つ必要があり、このために地方環境事務所が設置された。外来生物の税関でのチェックなどの現場レベルの事務は、本省から地方環境事務所に移転している。しかし、これによって本省の事務が縮小したわけではない。というのは、新しい事務が増えているために、総量としての事務量が非常に増えているからである。環境アセスメントなど地方公共団体が先行的に取り組んできたものもあり、部分的に地方に委ねることができるものもある。しかし、全国的な人の健康保護や環境基準などは国の事務である。

#### (イ) 地方環境事務所の機能

④についての小早川委員の発言<sup>40)</sup>は、以下のように要約することができる。都道府県の行う環境行政について、地方環境事務所はほとんど関係していないのではないか。本省の事務を行う国の手先として地方環境事務所を利用するだけではなく、都道府県との連携を密にする道具として利用するのであれば、どのような方向性があるのか。

この発言に対応する鷺坂氏の発言<sup>41)</sup>は、以下のように要約することができる。大気や水という、地方公共団体の県境をまたがるようなものについては、国家関与をしていく必要がある。県境をまたがって廃棄物の不法投棄事案が発生した場合には、国が調整を行う必要がある。

38) 第18回地方分権改革推進委員会議事録 25頁。

39) 第18回地方分権改革推進委員会議事録 26-27頁。

40) 第18回地方分権改革推進委員会議事録 27頁。

41) 第18回地方分権改革推進委員会議事録 27頁。

(ウ) 都道府県立自然公園における国家関与

④について、丹羽委員長から、都道府県立自然公園に国家関与をする理由は何か、都道府県立なのだから都道府県に任せることはできないのか、国家関与をする理由は法律があるからというだけであるのか、という趣旨の発言がなされた<sup>42)</sup>。

この発言に対応する奥主喜美自然環境局総務課長（当時）の発言<sup>43)</sup>は、以下のようによ約することができる。都道府県立自然公園も、自然公園法という法律に基づいて位置付けられている。条例に基づいて都道府県立自然公園が指定されると、都道府県知事は、国立公園・国定公園における特別地域と同程度の規制をかけることができる。国の他の事業などと事前に調整を図って円滑な事務の遂行を図る必要がある。

## 第4 環境法分野の法改正

### 1 検討対象法律の特定

環境省関係の法律の中で改正の議論がなされたものは、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律、有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律、環境基本法、環境影響評価法、地球温暖化対策の推進に関する法律、自然環境保全法、エコツアー推進法、自然公園法、温泉法、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律、動物の愛護及び管理に関する法律、特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律、公害防止事業費事業者負担法、ダイオキシン類対策特別措置法、大気汚染防止法、特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律、自動車から排出される窒素酸化物、粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法、スパイクタイヤ粉じんの発生防止に関する法律、水質汚濁防止法、瀬戸内海環境保全特別措置法、湖沼水質保全特別措置法、土壤汚染対策法、農用地の土壤の汚染防止等に関する法律、騒音規制法、公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律、特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法、振動規制法、建築物用地下水の採取の規制に関する法律、

42) 第18回地方分権改革推進委員会議事録 36頁。

43) 第18回地方分権改革推進委員会議事録 36-37頁。

悪臭防止法、公害健康被害の補償等に関する法律、などである。

紙幅の都合からしても、筆者の能力からしても、上記の法律の全てを検証対象とすることはできない。恣意的選別の誹りは免れないが、この第4では、委員会における各論点に関連する法律及び環境法を構成する主要な法律の中で、国家関与を縮小・廃止する実質的な改正がなされたものに限定して取り扱うに留める。そして、それぞれの法改正のうちで、国家関与と関わる部分に限定して紹介する。

## 2 総量削減計画関連

### (1) 水質汚濁防止法

水質汚濁防止法は、平成28年5月20日に公布された「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成28年法律第47号）（第6次一括法）によって改正された。

改正点は以下のとおりである。法改正前は、都道府県知事が水質汚濁防止法上の総量削減計画を定める際、環境大臣と協議し、その同意を得なければならないとされていた（改正前の水質汚濁防止法4条の3第3項）。法改正後は、この環境大臣の同意は不要となり、協議のみが必要となった（改正後の水質汚濁防止法4条の3第3項）。この改正に対応するかたちで、次の改正が併せてなされた。法改正前は、環境大臣が総量削減計画策定に同意をするときには公害対策会議の議を経なければならないとされていた（改正前の水質汚濁防止法4条の3第4項）。法改正後は、環境大臣が総量削減計画策定の協議を受けたときに公害対策会議の意見を聴かなければならないとされた（改正後の水質汚濁防止法4条の3第4項）。

### (2) ダイオキシン類対策特別措置法

ダイオキシン類対策特別措置法は、平成23年5月2日に公布された「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第37号）（第1次一括法）によって改正された。

改正点は水質汚濁防止法の改正と同様である。すなわち、改正前は、都道府県知事がダイオキシン類の総量削減計画を定める際、環境大臣と協議し、その同意を得なければならないとされていた（改正前のダイオキシン類対策特別措置法

11 条 3 項)。法改正後は、この環境大臣の同意は不要となり、協議のみが必要となった（改正後のダイオキシン類対策特別措置法 11 条 3 項）。

### (3) 大気汚染防止法

大気汚染防止法は、第 6 次一括法によって改正された。

改正点は水質汚濁防止法の改正と同様である。法改正前は、都道府県知事が指定ばい煙総量削減計画を定める際、環境大臣と協議し、その同意を得なければならないとされていた（改正前の大気汚染防止法 5 条の 3 第 3 項）。法改正後は、この環境大臣の同意は不要となり、協議のみが必要となった（改正後の大気汚染防止法 5 条 3 の第 3 項）。

## 3 環境基本法

環境基本法は、平成 23 年 8 月 30 日に公布された「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成 23 年法律第 105 号）（第 2 次一括法）によって改正された。

改正点は以下のとおりである。法改正前は、環境大臣が関係都道府県知事に対し、公害の防止に関する施策に係る基本方針を示して、公害防止計画の策定を指示するとされていた（改正前の環境基本法 17 条 1 項）。そして、都道府県知事は公害防止計画を作成し、環境大臣と協議し、その同意を得なければならないとされていた（改正前の環境基本法 17 条 3 項）。法改正後は、環境基本法 17 条 1 項は、都道府県知事は公害防止計画を作成することができるという規定に改められた。すなわち、環境大臣の都道府県知事に対する公害防止計画策定の指示の規定は削除された。それに対応して、改正前の環境基本法 17 条 3 項の規定は削除された。

以上の環境基本法の改正と同時に、第 2 次一括法によって環境省設置法が改正された。法改正前は、環境省の所掌事務の中に「公害防止計画……の策定の指示及び同意に関すること」が含まれていた（改正前の環境省設置法 4 条 4 号）。法改正後は、改正前の環境省設置法 4 条 4 号の規定は削除された。

## 4 自然環境保全法

自然環境保全法は、第1次一括法によって改正された。

改正点は以下のとおりである。法改正前は、都道府県自然環境保全地域の特別地区の指定又はその区域の拡張の際に、都道府県は環境大臣と協議しなければならないと規定されていた（改正前の自然環境保全法49条1項）。法改正後は、この規定が削除され環境大臣との協議が不要となった。

環境大臣は都道府県に対し必要な報告を求めることができ、必要な助言又は勧告をすることができるという規定は法改正前から存在していたが（改正前の自然環境保全法50条）、この規定の条文番号が変更されて改正後の自然環境保全法49条に残っている。したがって、都道府県自然環境保全地域の特別地区の指定又はその区域の拡張の際、都道府県知事が環境大臣と協議をする必要はなく、自然環境保全法49条に基づく環境大臣への報告と、環境大臣による助言又は勧告の可能性があるに留まる。

## 第5 小括

### 1 変化したもの

以上の幾つかのサンプルから、次の指摘が可能である。幾つかの法律で、都道府県知事が総量削減計画を定める際の環境大臣の同意は不要とされた。これは、委員会における論点①をめぐる議論を反映したものであるといえる。同様に、都道府県知事が環境基本法に基づく公害防止計画を作成する際の環境大臣の同意も不要とされた。

都道府県自然環境保全地域の特別地区の指定又はその区域の拡張の際の、環境大臣との協議は不要となった。これは、委員会における論点④をめぐる議論を反映したものであるといえる。ただし、委員会における議論の際に念頭に置かれていたのは、自然公園法に基づく都道府県立自然公園であったのに対し、法改正がなされたのは、自然環境保全法に基づく都道府県自然環境保全地域に関する規定であることには注意を必要とする。



## 2 変化しなかったもの

委員会における論点②及び論点③をめぐる議論の中では、循環型社会形成推進交付金が「形を変えた関与」として指摘され、循環型社会形成推進地域計画の作成過程の煩雑さが指摘された。実際には、循環型社会形成推進交付金は存続しており（循環型社会形成推進交付金交付要綱<sup>44)</sup>（以下「交付要綱」という。）第1）、交付対象事業を実施しようとする市町村は、循環型社会形成推進地域計画を環境大臣に提出しなければならない（交付要綱第8第1項）。この意味では、これらの制度は存続している。ただし、この交付要綱には改正された形跡がある。現在の交付要綱には、一般廃棄物処理計画をもって循環型社会形成推進地域計画に代えることができるという規定が存在する（交付要綱第2第1項なお書）。この規定は、平成21年1月27日の交付要綱改正によって付け加えられたものである<sup>45)</sup>。これは、一見すると論点③意見交換2における小早川委員の発言に対応した手当てであるかのようにも見える。時期的に見ると、小早川委員の当該発言がなされた第18回地方分権改革推進委員会が開催されたのは平成19年9月18日であり、委員会における議論によって触発された交付要綱改正と考えても時期的な矛盾は生じない。そう考えることを否定する論拠は見いだせないが、そう考えることを積極的に裏付ける論拠もまた見いだせない。したがって、委員会における議論に対応するかたちで交付要綱改正がなされたのかどうかは不明である。

委員会における論点④をめぐる議論の中では、自然公園法73条1項に基づいて都道府県立自然公園の特別地域を指定し又はその区域を拡張する際の国の関係地方行政機関の長との協議（自然公園法79条1項）が問題となっていた。実際には、この議論を受けての自然公園法の改正はなされていない。自然公園法79条1項の規定は存続している。また、地方環境事務所が不必要ではないかとの指摘もなされていた。実際には、（上述の改正前の環境省設置法4条4号の削除は別として）この議論を受けての環境省設置法の改正はなされていない。地方環

44) 交付要綱は環境省ホームページからアクセスすることができる（[https://www.env.go.jp/recycle/waste/3r\\_network/2\\_koufu/koufu\\_youkou.pdf](https://www.env.go.jp/recycle/waste/3r_network/2_koufu/koufu_youkou.pdf)）。

45) 社団法人全国都市清掃会議「全都清ニュース平成20年度第7号」（平成21年2月）（[http://www.jwma-tokyo.or.jp/data\\_news/news43.pdf](http://www.jwma-tokyo.or.jp/data_news/news43.pdf)）に、交付要綱改正に際して、環境省から各都道府県に向けて発せられた通達等が掲載されている。



境事務所の設置や所掌事務などを定める環境省設置法 12 条の規定は存続している。

### 3 暫定的結論

以上は、サンプルとして幾つかの論点及び法改正を取り扱ったに過ぎない。したがって、ここから導き出すことのできる結論もまた不十分かつ暫定的なものに留まらざるをえない。

#### (1) 存続と廃止

環境行政における国家関与存続の論拠としては、廃棄物処理／不法投棄問題などについて広域的調整といった観点からの必要性、野生動物の保護、外来生物の規制などについて科学的知見からの必要性、交付金などについて廃棄物処理施設の近隣住民の安心感といった観点からの必要性などが主張された。これに対する国家関与廃止の論議は、完全なかたちで法改正に結びついたわけではないといえる。批判に晒されながらも存続した国家関与の規定もそれなりに存在する。

他方、例えば同じく広域的調整が必要と思われるような、総量削減計画の策定における環境大臣の同意が廃止されるなど、国家関与を存続させる方向に働く理由も絶対的なものではないといえることができる。つまり、総量削減計画における広域的調整という観点は、国家関与を存続させるに足る実質的理由としては認められなかったのであろう。一口に広域的調整といっても、廃棄物不法投棄問題などにおける広域的調整というのとは意味合いが異なっているのであろう。

#### (2) 環境保護にとっての国家関与の意義

一方で、環境保護という観点が国家関与を存続させる方向に作用する場合がある。国家関与を外すことによって、地方公共団体が開発優先的判断をすることが懸念された（論点④意見交換 1 における太田氏の発言）。地方環境事務所の存在についていえば、環境保護について国が地方公共団体に対して指導的な立場から積極的に国家関与をすることが期待されるような場合である。他方で、都道府県立自然公園の特別地域の指定についていえば、国家関与を縮小・廃止することによって、環境保護のための規制をより展開しやすくなるといえる。その意味では、

国家関与が存続することそれ自体が一般的に環境保護の味方であるということもいえない。

国家関与の存在は、一般的にいえば手続の慎重性を確保する方向に働くだらう。しかし、手続の慎重性の故に環境保護の程度が低下する場合があります。これもまた考慮に入れておかなければならない。以上のことを確認して、ひとまず稿を閉じることとする。