

第2章 環境の保全及び創造に関する基本施策

第1節 施策の基本方針

(施策の基本方針)

第8条 市は、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、基本理念にのっとり、次に掲げる基本方針に基づき、各種の施策相互の連携を図りつつ総合的かつ計画的に行わなければならない。

- (1) 人の健康の保護及び生活環境の保全が図られるよう、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素を良好な状態に保持すること。
- (2) 野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保を図ること。
- (3) 森林、農地、水辺地等における多様な自然環境を適正に保全すること。
- (4) 人と自然が豊かに触れ合うとともに共生することができる環境を確保すること。
- (5) 歴史的文化的な環境と調和のとれた景観の形成を図り、快適な環境を創造すること。
- (6) 廃棄物の発生の抑制、資源の循環的な利用及びエネルギーの有効利用を促進すること。
- (7) 地球環境保全を積極的に推進すること。

【趣旨】

基本理念をもとに、環境の保全及び形成に関する施策の策定、実施に当たっての基本的な指針について規定したもので、基本理念を具体化するための方向性をより明確にしたものです。

第1項第1号は自然構成要素の保持、第2号は野生生物の保護、第3号は自然環境の保全と創造、第4号は、緑化推進、第5号は景観の形成及び歴史・文化的環境の保全、第6号はリサイクルの推進、第7号は地球環境の保全について規定しています。

【説明】

「各種の施策相互の連携」(本文)

環境を分野別に捉えることに留まらず総合的に捉えて施策を講ずること、特定の分野の環境に関する施策を行う場合も各種の施策手法を組み合わせることで総合的に施策を講ずること、市の施策と市民や事業者の積極的・自主的な取組の連携を図ることをいいます。

「生物の多様性」(第2号)

「生物の多様性に関する条約」に盛り込まれた概念であり、多様な生態系が存在するという「生態系の多様性」、全地球的に種の絶滅が防止され、個々の生態系が多様な主から構成されているという「種間の多様性」、同じ種においても、多様な地域的個体群が存在することを含め、同じ種の中でもそれぞれの個体が有している遺伝形質が異なるという「種内の多様性」、以上の三つのレベルの多様性をいいます。

「水辺地」(第3号)

法14条第2項からの引用。水辺地は「池沼、河川、海、湖等の水面を含むそれら周辺地域」とされています。

「人と自然が豊かに触れ合う」(第4号)

自然環境の恵沢を享受するための基本的かつ具体的な行動であり、自然の豊かな地域に出かけていたり、街の中の街路樹の緑や水辺の自然が目に入って安らぎを覚えたりすることなどにより、人間性の回復や保健休養としての効用等を享受しようとするものです。また、自然と触れ合うことにより、自然へのモラルと愛情を育むことができ、環境教育としての効果も期待しています。

「歴史的文化的な環境」(第5号)

快適環境を創造する一要素として歴史文化環境の重要性を示しています。また、良好な

景観は、歴史文化遺産だけでなく、地域の自然や人々の生活、経済活動等との調和により形成されるものです。近年、日々の生活に根ざした身近な景観である「文化的景観」の重要性も指摘されています。

良好な景観の形成に関しては、景観条例等による制度化を進め規制・誘導に努めるとともに、地域住民がその景観の価値に気づき守り伝えることのできる取り組みを進めることが重要です。本市は、「歴史的景観に形成に関する基本的事項を定めることにより、地域の特性を活かした、緑とうるおいにあふれる景観を守り、育て、つくり、もって村上市民一人一人にとって愛着と誇りのあるまちにすることを目的とする」村上市歴史的景観保全条例（平成20年条例第232号）を制定し、この取組を進めています。

なお、文化財保護法第2条第1項第5号では「文化的景観」について次のように定義しています。

「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの。具体的には日本の原風景とでもいふべきものであり、農村や山村、漁村の棚田や里山などの景観を指す。」

参考

環境基本法（抄）

第2章 環境の保全に関する基本的施策

第1節 施策の策定等に係る指針

第14条 この章に定める環境の保全に関する施策の策定及び実施は、基本理念にのっとり、次に掲げる事項の確保を旨として、各種の施策相互の有機的な連携を図りつつ総合的かつ計画的に行わなければならない。

- 1 人の健康が保護され、及び生活環境が保全され、並びに自然環境が適正に保全されるよう、大気、水、土壌その他の環境の自然的構成要素が良好な状態に保持されること。
- 2 生態系の多様性の確保、野生生物の種の保存その他の生物の多様性の確保が図られるとともに、森林、農地、水辺地等における多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて体系的に保全されること。
- 3 人と自然との豊かな触れ合いが保たれること。

(環境基本計画の策定)

第9条 市長は、環境の保全及び創造に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、環境の保全及び創造に関する基本的な計画（以下「環境基本計画」という。）を定めなければならない。

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

(2) 環境の保全及び創造に関する長期的かつ総合的な施策の大綱

(3) 前2号に掲げるもののほか、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、環境基本計画を定めるに当たっては、市民、事業者及び民間団体等（以下「市民等」という。）の意見を反映することができるよう必要な措置を講ずるとともに、第24条に規定する村上市環境審議会の意見を聴かななければならない。

4 市長は、環境基本計画を定めたときは、速やかにこれを公表しなければならない。

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。

【趣旨】

本条は、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の基本手続きとして、市に環境基本計画の策定を義務づける規定です。

第1項は策定の目的、第2項は基本計画の内容、第3項は市民等の意見の反映及び策定の手続き、第4項は公表に関する規定です。

環境基本計画は、環境の保全及び創造を実施するための市全体の計画であることから市民等から幅広い意見を求めるとともに、環境審議会から専門的な知識に立った意見等を受けて策定します。策定した環境基本計画は公表し、すべての者の自主的かつ積極的な取り組みを確保します。

この条例では、第1条（目的）において、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べきことを定めています。計画的な施策の推進は、環境基本計画のみによってなされるものではありませんが、環境基本計画は環境の保全及び創造に関する施策の総合的かつ計画的な推進のための中心となるものです。

環境基本計画は「環境の保全及び創造に関する基本的な計画」として、市における環境の保全及び創造に関する施策の基本的な方向を示すだけでなく、市民等のあらゆる主体の自主的、積極的な取り組みを促す役割も持つものです。

【説明】

「環境の保全及び創造に関する総合的かつ長期的な施策の大綱」（第2項第2号）

「環境の保全及び創造に関する総合的かつ長期的な施策の大綱」とは、望ましい環境のあり方や環境施策の基本的な方向などを指すものです。

また、「総合的」とは、第1条の「条例の制定目的」における意味と同様に、各種の環境の保全及び創造に関する施策を全体として連携を図りながら、市以外の各主体の取り組みも含め、全体としてとらえていくことを意図しています。

「長期的」とは、今日の環境問題が、中長期的な観点から取り組むべき課題であることを踏まえ、長期的な視点に立って施策の方向性を定めるべきことを意図しています。

「村上市環境審議会」（第3項）

環境審議会は、この条例においてその設置根拠を定めるものとしますが、法第44条の規定に基づき、「市長の諮問を受けて環境の保全及び創造等に関する基本的事項を調査審議する」ために設置する市長の附属機関で、この条例第24条で規定しています。

環境基本計画は、市の環境施策の基本となる枠組みを定めるものであるため、その策定、変更にあたっては、専門的知識を有した学識経験者はもとより、ボランティアや地域活動

を行っている市民等により組織された環境審議会に市長が諮問し、市はその答申を得て計画を策定することとなります。また、審議会は、これに加えて環境行政に関する事項について調査審議することをその所掌事務としています。

「公表しなければならない」(第4項)

計画の円滑な推進をはかるとともに、「豊かで美しく良好な環境の保全及び創造」に関する行動が、すべてのものの公平な役割分担のもとに自主的かつ積極的に行われるべきであることから、これを公表することにより市民等の理解と協力を得ることが重要になります。

環境基本計画策定の必要性

- (1) 今日の環境保全に関する施策手法は、従来からの排出規制などの規制的手法のみならず、経済的・誘導的手法、啓発・情報手法など広範多岐にわたっていること。
- (2) 例えば、森林の整備については自然環境保全の面だけでなく地球温暖化防止の役割も捉える必要があるなど、人の健康、生活環境、自然環境といったこれまでの枠組みを越え、環境そのものを総合的に捉えて施策を講ずることが必要である。このことより、環境保全施策を効果的に推進するためには、こうした多種多様な施策を、連携を保ちながら進めていく必要があること。
- (3) 地球温暖化やオゾン層の破壊など、長期間にわたる環境の変化が問題となり、対策の効果が現れるのに長い時間を要するなど、今日の環境問題は将来世代にもわたる時間的広がりを持つ問題であり、長期的な視点で対策を考える必要があること。
- (4) 公害についても、従来の産業公害から都市生活型公害へその姿を変えつつあるとともに、様相も複雑多岐にわたっている。それに加え、今日の環境問題の多くは、日常生活や事業活動に起因するところが多く、その解決のためには、市の単独の施策ではなく、市、市民、事業者及び民間団体といった各主体の積極的な取り組みが重要であり、こうした各主体の取り組みを総合的な視点で促進することが必要となってきていること。

(年次報告)

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する施策の実施状況等について、年次報告書を作成し、これを公表するものとする。

【趣旨】

前条の計画に基づいて活動した結果、市域の環境の現状及び環境の保全と創造に関する施策の実施状況について、市長が毎年報告を公表することを規定したものです。

本条では、環境の状況や、うるおいある豊かな環境の保全と創造に関する施策の結果を市民等に明らかにすることにより、これらの施策に対する市民の理解と協力を得るため、年次報告書を作成し公表することを規定しています。

第3条に規定した基本理念の実現をめざした活動に、公平な役割分担の下、自主的かつ積極的に取り組んでいくためには、市民、事業者及び民間団体の別を問わず、環境の現状等に関する理解と認識を深めることが必要です。

そのためには積極的な情報の共有化が必要であることから、ここでは環境の保全及び創造に関する市の施策の実施状況等について、市民等と情報が共有でき、さらには共通認識の下に同等の立場で論議が行えるようにしていくため、報告書の作成及び公表について規定したものです。

【説明】

「環境の状況」

大気汚染の状況、水質汚濁の状況、自然環境の状況、廃棄物の状況など、環境基本条例及び環境基本計画が対象とする環境の状況すべてを指しています。

「年次報告書」

環境調査報告が環境の状況についての年次報告で、環境基本計画に基づき豊かで美しく良好な環境の保全及び創造に関して講じた施策の結果を加えたものを想定しています。

第2節 環境の保全及び創造に関する基本施策

(市の施策の策定等に当たっての環境への配慮)

第11条 市は、環境に影響を及ぼすと認められる施策又は事業計画を策定し、及び実施するに当たっては、環境基本計画との整合を図ることにより環境への負荷が低減されるよう配慮しなければならない。

【趣旨】

本条は、基本理念を受けて、本市の基本姿勢を表明したもので、環境に影響を及ぼすと認められる市の新たな施策が環境基本計画に整合するように策定、実施されるべきであることを規定したものです。

【説明】

「環境に影響を及ぼすと認められる施策及び事業計画」

市の施策(事業)にあつては、一般的には、大規模な道路の建設・整備、土地区画整理事業、再開発事業、廃棄物処理施設や下水処理場の建設等が環境に影響を及ぼすと想定されます。

「環境基本計画との整合を図る」

本市の新たな計画・施策が、環境面について環境基本計画の内容と矛盾がないように策定・実施されることをいいます。

(事業実施時における環境への配慮)

第12条 市は、環境に影響を及ぼすおそれのある事業を行おうとする事業者がその事業の実施に当たりあらかじめ環境への負荷の低減について配慮するよう促すため、必要な措置を講ずるものとする。

【趣旨】

公共事業、民間事業を問わず(土地の形状の変更、工作物の新設など環境に著しい影響を及ぼす事業の実施にあたっては、あらかじめ、その事業に係る環境への影響について評価するとともに、環境への負荷の低減を図るため、計画の見直し等適切な処置を求められるようにすることを示しています。

また、市民等についても、今日的な環境問題が、その日常生活に起因していることから、法令等に違反しない場合においても、更なる環境への負荷の低減に向けた取組みを促進することを求めています。

【説明】

「あらかじめ」

事業のどの段階で環境影響評価を行うかは、この規定を受けた個別の措置によって定められますが、少なくとも事業の実施前に行うことをいうものであり、事業の諸元が決定される前の早い段階で行うことも含まれます。

「配慮する」

当該事業の実施に関し、環境の保全がはかられるように、悪影響を減らすための措置を講じることをいいます。

「必要な措置」

市と事業者との間で、環境への負荷の低減を図るために締結する公害防止協定などがあります。

(環境の保全上の支障防止)

第13条 市は、公害の原因となる行為及び自然環境の適正な保全に支障を及ぼすおそれのある行為に関し、必要な措置を講ずるものとする。

2 前項に定めるもののほか、市は、人の健康又は生活環境に支障を及ぼすおそれのある行為に関し、必要な措置を講ずるものとする。

【趣旨】

本条は、これまでの環境行政の分野において重要な役割を果たしてきた規制的手法について、今後も引き続き実施していくことが必要であることから、その実施の根拠を明確にしたものです。

第1項では、公害を防止するため、公害の原因となる行為を対象として、必要な規制の措置を講ずることを定めたものです。

第2項では、公害以外の環境の保全上の支障を防止するために必要な措置を行うことを定めています。

【説明】

「必要な措置」(第1項・第2項)

ある事柄を規律し、統制することをいいます。いわゆる許可制、認可制のほか、届出をさせて一定の場合に改善命令を出したり、勧告に従わない場合に改善命令を出すなどの形式である「規制」も含まれます。

ここでいう「必要な措置」は、公害を発生する原因となる物質の排出等の行為を規制すること、騒音・振動・悪臭等規制区域の指定をすること等を定めたものです。これら規制の根拠となる法令として、大気汚染防止法、水質汚濁防止法、騒音規制法、振動規制法、悪臭防止法などが挙げられます。

「人の健康又は生活環境に支障を及ぼすおそれのある行為」(第2項)

第1項において規定されている以外の現象で、市民の健康又は生活に影響の出るような環境の悪化が生じることをいい、例えば空き地における雑草の繁茂や、ごみのポイ捨てなどが該当します。

(経済的措置)

第14条 市は、市民等が環境への負荷の低減のための施設の整備その他適切な措置をとることを促進するため、必要かつ適切な経済的助成の措置を講ずるように努めるものとする。

2 市は、環境への負荷の低減を図るため、特に必要があるときは、市民等に適正な経済的負担を求める措置を講ずるものとする。

【趣旨】

本条は、市民や事業者の活動や行為を支援することや一定の負担を課すことで、本市の豊かで美しく良好な環境と創造に関する施策の推進について成果を高めることを目的としています。

複雑、多様化する環境問題への対応は年々その範囲を拡大しており、こういった行政需要の拡大に対応した環境への取組みとして、規制という強制力のある手段のほかに、ある行為を自発的にしてもらうように誘導するための経済的支援を行うことも有効な手段です。

一方で、厳しい財政状況の中、限られた財源を有効に活用するためには、施策・事業を効率的かつ効果的な観点から見直しを行うことも必要になります。

【説明】

「必要かつ適切な経済的助成の措置」(第1項)

環境への負荷の低減を図るための活動を推進するために必要な場合には、補助金の交付や物資の支給等の措置を講ずるため、予算の確保に努めることを規定しており、融資制度の整備や補助金の交付等の制度が考えられます。この条例の施行前にすでに実施している制度もあります。

(例：公害対策融資、生ゴミ処理器の購入等補助金等)

「適正な経済的負担」(第2項)

市民等による自らの環境への負荷の低減に関する取組みを促進する観点から、使用料・手数料の見直しや新たな料金設定のことをいい、経済的負担を求めて環境の保全及び創造を促進する措置のことをいいます。

(例：ごみ処理経費の負担等)

(公共的施設の整備等)

第15条 市は、環境の保全及び創造に資する公共的施設の整備を進めるとともに、これらの施設の適切な利用を促進するため必要な措置を講ずるものとする。

【趣旨】

市は、公共下水道や廃棄物処理施設等、環境への負荷の低減を図るための施設や、市民が潤いや安らぎを感じることでできるよう都市公園や森林公園など地域の特性及び環境資源を活かした公園や緑地など、環境の保全及び再生に資する公共的施設の整備を推進すべきことを定めたものです。

地球温暖化や生活排水による水質汚濁など、今日的な環境問題は、特定の事業活動の結果としてではなく、市民の生活を含む社会経済活動の結果生ずるものであることから、個別的な規制等の措置だけでは限界があり、環境への負荷の少ない社会の構築を図るため、環境の保全及び再生を推進するための社会資本の整備を更に進めていくことが重要な課題となっています。

このため、公共施設を中心に、環境への負荷の低減に資する各種の施設の整備等の事業を推進し、持続的発展が可能な社会の基盤の整備を図るべきことを規定しています。

【説明】

「環境の保全及び創造に資する公共的施設」

ごみ処理場、し尿処理場など廃棄物の処理施設、公共下水道、農業集落排水処理施設等、環境への負荷の低減を図るための施設や、都市公園、森林公園等、地域の特性及び環境資源を活かした公園や緑地等があります。

廃棄物の排出量の増大は、最大の環境問題です。廃棄物の不法投棄や不適正な最終処分に伴う自然環境の損傷、不適切な中間処理による大気汚染物質や水質汚濁物質の排出等は環境への負荷を増大させるものであり、その適正な処理は、環境への負荷を低減させるための重要な課題であることから廃棄物の処理施設や生活排水の処理等河川等の水質の保全上重要な役割を担う公共下水道は、環境の保全及び創造に資する整備すべき公共的施設の代表例です。

(資源の循環的な利用等の促進)

第16条 市は、環境への負荷の低減を図るため、市民等による資源の循環的な利用、エネルギーの有効利用及び廃棄物の減量が促進されるよう、必要な措置を講ずるものとする。

2 市は、環境への負荷の低減を図るため、市の施設の建設及び維持管理その他の事業の実施に当たって、資源の循環的な利用、エネルギーの有効利用及び廃棄物の減量に努めるものとする。

【趣旨】

本条は、循環型社会の構築に向け、市民等が行う廃棄物の減量や資源のリサイクル等への取り組みを促進することと市自ら行う事業においても同様に促進していくことを規定したものです。

社会経済システムから生ずる大気環境、水環境、土壌環境等への負荷が自然の物質循環を損なうことによる環境の悪化を防止する必要があります。このため、資源採取、生産、流通、消費、廃棄等の社会経済活動の全段階を通じて、資源やエネルギーの利用の面でより一層の循環と効率化を進め、再生可能な資源の育成や利用を推進するとともに、廃棄物等の発生抑制や循環資源の循環的な利用及び適正処分を図る等、社会経済システムにおける物質循環をできる限り確保することによって、環境への負荷をできる限り少なくし、循環を基調とする社会経済システムの実現を目指します。

【説明】

「必要な措置」(第1項)

啓発活動のほか、低公害車導入補助、風力・太陽光発電、太陽熱利用等の普及促進などが想定されます。

「資源の循環的な利用、エネルギーの有効利用及び廃棄物の減量」(第1項・第2項)

省エネ対策や代替エネルギーの利用促進やいわゆる3R(Reduce・リデュース:廃棄物の発生抑制、Reuse・リユース:部品等の再使用、Recycle・リサイクル:原材料として再資源化)の促進などがあります。

(環境教育等の推進)

第17条 市は、市民等が環境の保全及び創造に関する理解を深めるとともに、これに関する活動の意欲を高めるようにするため、環境の保全及び創造に関する教育及び学習の推進、広報活動の充実その他必要な措置を講ずるものとする。

【趣旨】

今日の環境問題は、通常の経済活動や日常生活に起因するところが多く、経済活動のあり方や市民の生活様式を環境への負荷を低減する観点から見直していく必要があります。

そのためには、市民等が人と自然とのかかわり等についての基本的な知識を修得し、その理解を深めるとともに、環境の保全及び創造のために自ら環境に配慮した行動をとるための意欲が促されることが必要であり、本条は、このような観点から、市が環境の保全及び創造に関する教育や学習を推進し、市の広報紙やホームページ等を充実するなど必要な措置を講ずべきことを規定しています。

【説明】

「環境の保全及び創造に関する教育及び学習」

ここでいう「教育」とは、教え育てることの意味であり、知識を普及させていこうとする側にとっての能動的意味合いが強い言葉です。これには学校での教育、家庭での教育、勤労の場所での教育、公民館や図書館等地域社会で行われる教育が含まれます。

また、「学習」については、学び習うことの意味であり、学校等で系統的に勉強することや、生涯にわたり勉強する(生涯学習)ことをいいます。また自ら学んでいくという、学ぶ側にとって能動的意味合いがある言葉であり、「教育」の受け手として行われる「学習」と、自然と触れ合うことなど環境と関わる自らの行動を通じて自発的に行われる「学習」という二つの意味を持ちます。本条は、環境についての理解を深めるためには後者の「学習」が欠かせないとの観点から、特に「学習」を特記しています。