

環境基本法時代における地方環境行政の現状及びその課題

ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE ISSUES IN LOCAL GOVERNMENT UNDER THE NEW BASIC LAW FOR THE ENVIRONMENT

花田正樹*, 井村秀文*

Masaki HANADA*, Hidefumi IMURA*

ABSTRACT: We analyzed the environmental awareness and behavior of Japanese citizen, private companies, and local government. Most of them are concerned about the global environment, and they put conservation economic development. More than half of the companies surveyed are serious concerned about industrial waste. Over 80% of them are interested in waste reduction and recycling, and their environmental activities are based on company policy rather than on cost reduction. In regards to saving energy, citizens, companies, and local government evaluate the attitudes of other groups as less environmentally friendly than thier own. All three groups feel that consumers are responsible for litter. However, companies believe that local government is more responsible for litter than business, while the opinions of citizens and local government on this topic are the oppsite.

KEYWORDS: Environmental Administration, Environmental Awareness, Citizen, Local Government, Private Company

1. はじめに

1993年11月に「環境基本法」¹⁾が制定されて以来、地方自治体ではこれを受けて、環境基本条例や環境基本計画²⁾等の作成が進んでいる。これにより、制度面では公害対策中心のこれまでの体制から、環境基本法の理念に沿ったものへと整備が進められている。近年の長期構想や総合計画においても、環境問題は最重要政策の一つとして位置付けられている。一方、国際的な動向として、環境管理の国際規格ISO14001が1996年9月に発効された。また、1997年4月に容器包装リサイクル法³⁾が本格的に施行され、今後のごみ行政の在り方が注目されているところである。

地球環境問題の顕在化など、環境問題の態様の変化とともに、市民、企業、自治体のいずれも環境に対する意識は大きく変化している。こうした実態は、筆者らがこれまで実施してきた幾つかの調査において明らかにされている。たとえば、「地球環境問題をめぐる市民・企業の意識と行動」調査研究報告書⁴⁾においては、市民・企業が環境に配慮した行動へ転換するための方法や市民と企業の協調・協力をいかにして実現するかを論じた。さらに、福岡県下の中小企業及び全97市町村を対象にアンケート調査⁵⁾を実施し、企業や自治体における環境管理への対応や課題・問題点を探った。そして、このアンケート調査をフォローアップするために、15自治体を対象にヒアリング調査⁶⁾を実施した。ここでは、アンケート調査だけでは把握できていない部分をさらに詳しく追及し、現時点における課題・問題点等の実態把握に努めた。また、社会経済国民会議が実施した「地球環境問題に関する企業および生活者の意識」実態調査⁷⁾においても、企業(生産者)と国民(生活者)の両者それぞれの立場からの取り組みの実態、それぞれが他方に対して何を期待しているのかなどが調査されている。これらの調査では、個々の主体の行動のみならず、各主体が公平な役割分担の下で協調していくことが必要であることが明らかになった。

本研究では、市民、企業、自治体の三者に対して類似の質問をすることにより、三者の意識を比較し、これにより、今後の地方自治体の環境行政における課題を探ることを目的とした。また、今回の調査では、近年の環境問題の中でも特にクローズアップされているごみの減量化、リサイクル、省エネルギーに関する問題を取り扱った。

* 九州大学工学部環境システム工学研究センター Institute of Environmental Systems, Faculty of Engineering, Kyushu University

2. 調査の概要

本研究では、1997年7月～8月にかけて福岡県の市民、企業（事業所）、自治体を対象にアンケート調査を行った。調査概要を表1に示す。市民を対象とした調査では、福岡市民（300人）と北九州市民（300人）にアンケートを送付し、31.2%の回収率であった。企業を対象とした調査では、福岡市（50事業所）と北九州市（50事業所）に位置する事業所にアンケート（3部署：合計300部）を送付し、35.3%の回収率であった。自治体を対象とした調査では、福岡県下全98自治体（3部局：合計294部）に送付し、62.9%の回収率であった。また、事業所及び自治体を対象としたアンケート調査では、1事業所（または1自治体）につき、3部署（3部局）に送付している。その結果、1事業所（1自治体）からの回答数にはばらつきが見られるために、図表の単位には注目されたい。なお、企業のアンケートの回答数は、市民・自治体に比べれば差があるために、企業と市民・自治体において有意差の検定を行い、図中に*（5%有意）、**（1%有意）の印で示した。

表1 調査の概要

調査名	「環境問題に関する意識調査」	「企業の環境問題への取り組みに関する調査」	「市町村の環境行政に関する調査」
調査対象	福岡市及び北九州市に在住する 18歳以上の男女	福岡市及び北九州市に位置する事業所 3部門（事業（現場）、環境管理、企画）	福岡県に位置する全98自治体 3部局（環境管理、土木・都市計画、企画）
質問形式	回答選択式質問表（一部記述を含む）	回答選択式質問表（一部記述を含む）	回答選択式質問表（一部記述を含む）
調査方法	郵送式アンケート調査	郵送式アンケート調査	郵送式アンケート調査
調査期間	福岡市民：1997年8月9日～22日 北九州市民：1997年8月2日～15日	福岡市の事業所：1997年7月20日～8月4日 北九州市の事業所：1997年7月20日～8月4日	1997年7月21日～8月4日
回答数/配付数 （回収率）	福岡市民：93/300（回収率：31.0%） 北九州市民：94/300（回収率：31.3%） 合計：187/600（31.2%）	福岡市・北九州市の企業：106/300（回収率：35.3%） 事業部門（24.5%）環境部門（6.6%）総務部門（36.8%） 企画部門（18.9%）その他の部門（12.3%）	185/294（回収率：62.9%）
質問項目	①リサイクルや省エネルギーへの取り組み ②市民レベルでの取り組み ③5年前と比べた現在の取り組み ④市民から見た企業、行政 ⑤包装容器や家電製品の費用負担について ⑥地球温暖化問題への対策	①事業所の属性及び特色 ②リサイクルや省エネルギーへの取り組み ③5年前と比べた現在の取り組み ④企業から見た市民、行政 ⑤包装容器や家電製品の費用負担について ⑥地球温暖化問題への対策	①リサイクルや省エネルギーへの取り組み ②5年前と比べた現在の取り組み ③行政から見た市民、企業 ④包装容器や家電製品の費用負担について ⑤地球温暖化問題への対策
	／等全37問	／等全39問	／等全47問

3. 調査の結果

3.1 市民、企業、自治体における基本的認識

（1）近年の環境問題に対する認識

以前（5年前くらい）に比べて日本の環境はどの方向に向かっているか聞いたところ⁸⁾（図1）、市民・企業の60%以上、自治体の70%以上が「悪い方向に向かっている」と回答している。また、自然環境と経済活性化の優先度については⁹⁾（図2）、市民、企業、自治体の約80%が経済活性化より自然環境を優先した回答をしている。三者とも、環境問題を深刻かつ重要な問題として捉えていることがわかる。

循環型社会実現への足掛かりとなる容器包装リサイクル法の認知度について聞いた（図3）。内容まで「知っている」市民は24.1%であるが、「聞いたことはある」（48.7%）を含むと72.8%の市民には何らかの形で浸透しているようである。市民に対して、企業や自治体は内容まで「知っている」という回答は多い。特に自治体では認知度の大きさが著しい。

（2）企業の環境問題に対する認識

企業が事業を行っていく上で、重要と位置づけている環境保全への取り組みについて聞いたところ（3つまで回答、図4）、「廃棄物の削減及びリサイクル」（60回答数）への取り組みを最も重要と捉えている。次いで、「従業員意識の向上を図るための環境教育の実施」（44回答数）、「省資源・省エネルギー」（42回答数）の順で回答が多かった。企業に直接的には利益を及ぼさない環境教育の重要性がかなり認識されている。

廃棄物問題については（表2）、製造業では「新しいビジネスチャンスと考えている」（11回答数）という積極的な回答が多い。第三次産業では「特に懸念はない」（22回答数）としている。また、建設業では「今

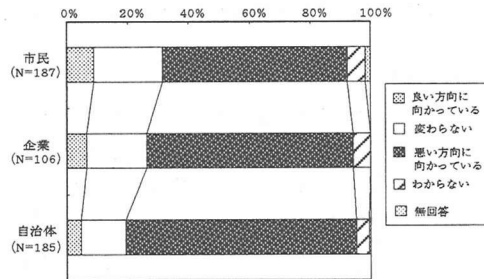


図1 以前と比べた日本の環境の方向性

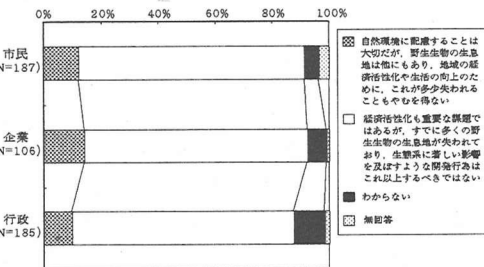


図2 自然環境と経済活性化の優先関係

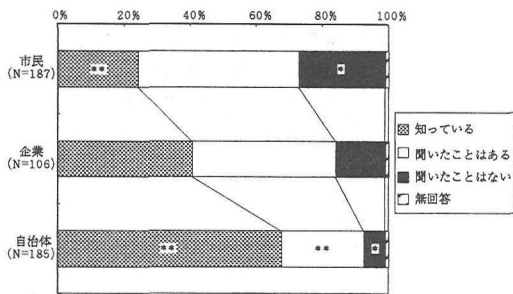


図3 容器包装リサイクル法に対する認識

後の事業に悪影響が出るのではないかと懸念している」(10回答数)という回答が多い。さらに、他社に先駆けてごみの減量化やリサイクルに取り組むことについては、87.7% (93回答数) が積極的である。

(3) 自治体の環境問題に対する認識

行政における様々な課題の中で、①ごみの減量化やリサイクル、②自然保護、③エネルギーの節約の重要性について聞いたところ(図5)、ごみの減量化やリサイクルは、自治体の63.8%が「重要課題の一つである」と位置づけており、「最重要課題の一つである」(24.3%)を含めると88.1%がこの問題を重要視していることがわかる。一方、自然保護については、57.8%が「重要課題の一つである」と答えているが、「それほど重要な課題ではない」(15.7%)が2番目に多い。エネルギー節約については、「最重要課題の一つである」がわずか1.6%にとどまっている。これに対して「それほど重要な課題ではない」(35.7%)や「全く重要な課題ではない」(3.8%)を合わせると約40%が重要視していないことが判明した。地方自治体ではエネルギー問題で実施可能な施策は限られていることもあるためか、優先順位は高くなかった。

3. 2 市民の環境問題への取り組み

容器包装リサイクル法では、市民の役割として分別排出に協力することが義務づけられている。居住地域周辺の住民におけるごみの分別状況については、「よく分別している」が21.4%、「ある程度分別している」が51.9%という回答が得られた。また、今よりさらにごみの分別区分を細かくすることについても(表3)、「もっと積極的にやるべきだ」(35.8%)や「区分が増えてもよい」(32.1%)という積極的な意見が67.9%と多数をしめた。

環境に関する活動やイベントへの参加状況は、78.1%の市民が消極的である。年代別で見ると(表4)、20歳代～40歳代は「全く・ほとんど参加していない」という回答が多いが、50歳代、60歳代では若干ではあるが右よりの傾向にあることが表からもうかがえる。また、今後の参加意向については、「積極的に」(6.4%)や「機会があれば」(67.9%)といった前向きな回答が多い。

一方、「参加・協力したくない」理由としては、「自主的と言っても半ば強制的に集団行動を強いられそう

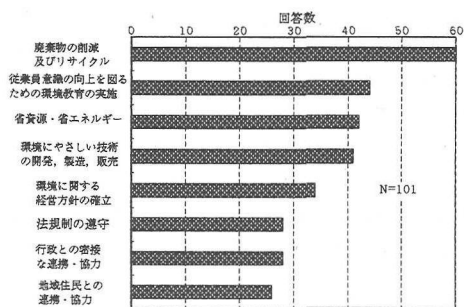


図4 企業が重要と位置づける環境保全への取り組み

表2 産業廃棄物問題が事業展開に及ぼす影響(業種別)

	全体 (N=106)	製造業 (N=31)	建設業 (N=24)	第三次産業 (N=50)	無回答 (N=1)
既に悪影響が出ている	8	1	4	3	0
今後の事業に悪影響が出るのではないかと懸念している	26	7	10	9	0
特に懸念はない	34	8	3	22	1
むしろ、新しいビジネスチャンスであると考えている	24	11	5	8	0
わからない	12	3	1	8	0
その他	0	0	0	0	0
無回答	2	1	1	0	0

(単位: 回答数)

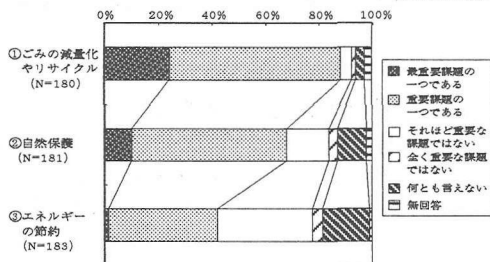


図5 自治体の環境問題への位置づけ

表3 分別区分の拡大に対する賛否

	全体 (N=187)
もっと積極的にやるべきだ	35.8
区分が増えてもよい	32.1
今のままがよい	28.3
今の分別区分でも多すぎる	1.1
その他	1.1
無回答	1.6
総計	100

(単位: %)

表4 環境保全活動の参加状況(年代別)

	全体 (N=187)	10代 (N=3)	20代 (N=27)	30代 (N=21)	40代 (N=46)	50代 (N=40)	60代 (N=36)	70代 (N=14)
積極的に参加している	8	0	0	0	1	3	5	1
たまには参加している	31	1	4	3	6	12	2	3
あまり参加していない	37	1	3	2	7	10	11	3
ほとんど参加していない	49	0	6	6	13	11	10	3
全く参加していない	60	1	14	10	18	6	7	4
無回答	2	0	0	0	1	0	1	0

(単位: 人数)

だから」や「どこでどのような団体・グループが活動しているのかわからないから」という回答が多かった。どのような条件が整えば参加するのかわかるところ(図6)、「誰にでも簡単にできる」(128回答数)が最も多く、次いで「時間や期間に束縛されない」(119回答数)、「家の近くでできる」(109回答数)という回答が多かった。「参加・協力したくない」市民が気軽に参加できるような情報提供などのシステム作りが重要な課題といえよう。

3. 3 企業の環境問題への取り組み

(1) 主な環境問題への取り組み

環境保全型商品の開発・普及については、「既の実施している」(34.9%)と「今後実施予定」(12.3%)を合わせると47.2%が積極的であった。業種別でみると(表5)、製造業、建設業では「既の実施している」という回答が多いのに対して、第三次産業では「当面実施しない」(29回答数)という回答が多い。

従業員に対する環境教育は、「既の実施している」(40.6%)と「今後実施予定」(35.8%)を含むと76.4%が積極的である。業種別でも(表6)、製造業、建設業、第三次産業いずれにしても「既の実施している」、「今後実施予定」という回答が多い。

(2) 企業が環境問題に取り組む動機

ごみの減量化やリサイクルに取り組むようになった理由として(図7)、「会社の方針」(41回答数)が最も多く、「コスト削減」(32回答数)を上回っており、問題の重要性がトップを始めとする社内全体でかなり認識されていることがうかがえる。省エネルギーに心掛けるようになった理由も、「コスト削減」(60回答数)が「会社の方針」(48回答数)を上回っており、経済的動機が強いことがわかる。

3. 4 自治体の環境問題への取り組み

(1) 主な環境問題への取り組み

自治体の環境に関するイベント等の実施については、36.8%が「以前に比べて開催するようになった」と回答をしている。内容としては、「河川や道路・公園などの清掃浄化運動」(56回答数)、「食用廃油を利用した石けんづくり」(47回答数)、「花いっぱい運動などの緑化運動」(35回答数)が多かった。

(2) 自治体が環境問題に取り組む動機

自治体のごみの減量化やリサイクルに関心が高まり、取り組むようになった理由として、「環境問題に対する市民の関心の高まり」(94回答数)が最も多く、次いで「ごみ問題の顕在化・深刻化」(88回答数)、「世の中一般の動向」(47回答数)の順になっている。また、エネルギーの節約を心掛けるようになった理由として、「費用の削減」(66回答数)が圧倒的に多かった。

3. 5 市民・企業・行政間の意識の差異

市民・企業・行政のそれぞれの意識の違いについて、以前と比べた意識の変化や自己評価と他者評価の比較／分析を行なった。

(1) 環境基本法の制定にともなう三者の意識の変化

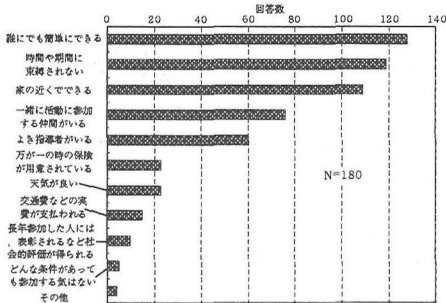


図6 市民の環境保全活動への参加の条件

表5 環境保全型商品の開発・普及(業種別)

	全体 (N=106)	製造業 (N=31)	建設業 (N=24)	第三次産業 (N=50)	無回答 (N=1)
既の実施している	37	13	11	12	1
今後実施予定	13	8	2	3	0
当面実施しない	44	6	9	29	0
無回答	12	4	2	6	0

(単位: 回答数)

表6 従業員に対する環境教育(業種別)

	全体 (N=106)	製造業 (N=31)	建設業 (N=24)	第三次産業 (N=50)	無回答 (N=1)
既の実施している	43	17	8	17	1
今後実施予定	38	12	7	19	0
当面実施しない	20	2	7	11	0
無回答	5	0	2	3	0

(単位: 回答数)

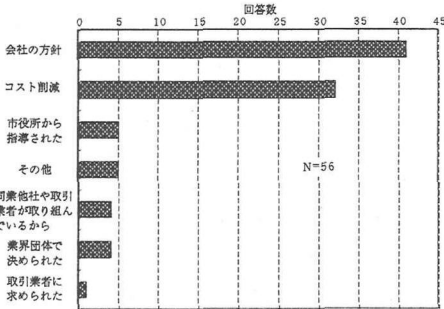


図7 企業が環境問題に取り組む動機

ごみの減量化やリサイクルへの取り組みについて、以前と比べてどのくらい取り組んでいるかを聞いたところ（図8）、三者はいずれも関心は高くなっているが、取り組みについては市民より企業、企業より自治体の方が進んでいるようである。同様に、省エネルギーへの取り組みについて聞いた（図9）。企業の67%は以前より取り組んでいるが、自治体は「以前と変わらない」が55%と最も多い。自治体は市民や企業に比べると消極的な姿勢であると考えられる。

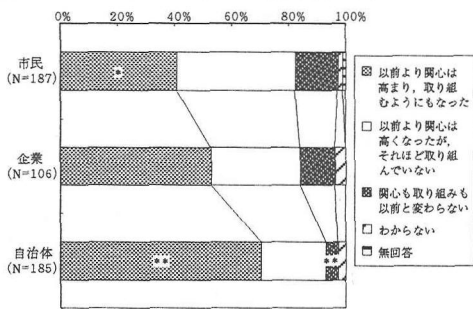


図8 以前と比べたごみの減量化やリサイクルへの取り組み

(2) 自己評価と他者評価の比較

省エネルギーの取り組みについて、自己と他者の評価を比較・分析した（図10、図11、図12）。市民や企業は80%以上が自らは省エネルギーを実行していると回答している。自治体については60%とやや低い。これらに対する他者の評価は、「わからない」とするものが20～40%があったが、他者に対する評価は自己の評価よりも厳しい傾向にあることがわかる。

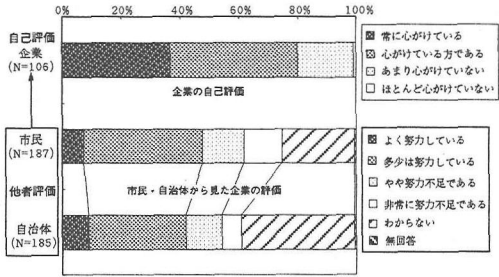


図11 省エネルギーへの取り組みの現状～企業に対する評価～

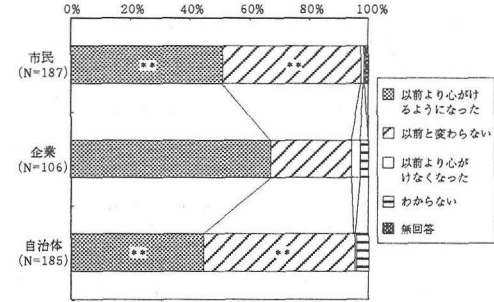


図9 以前と比べた省エネルギーへの取り組み

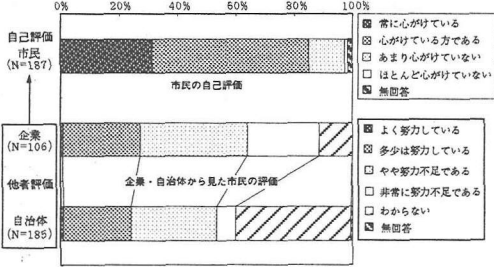


図10 省エネルギーへの取り組みの現状～市民に対する評価～

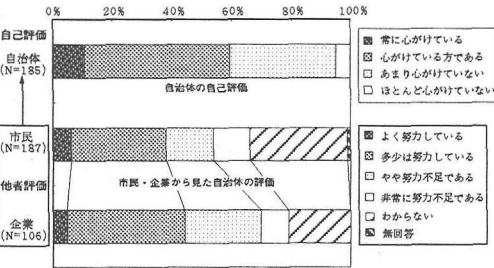


図12 省エネルギーへの取り組みの現状～自治体に対する評価～

(3) ごみ問題をめぐる責任者と率先者の位置づけ

空き缶や空きビン等のごみが街中や電車の中などの公共の場所に散らかっていることについては（表7）、三者ともほぼ全員が「消費者」に責任があるとしている。しかし、その次に責任があるのは、市民と自治体は「販売業者」であると回答しているのに対し、企業は「行政」に責任があると回答している。

ごみの減量化やリサイクルを進めるためには、誰が最も率先して取り組むべきかについては（図13）、市民や企業は、「市民」が率先して取り組むべきという回答が多い。また、企業は「行政」が率先して取り組むべきという意見が目立っているが、自治体は「市民」よりも「企業」が率先して取り組むべきという回答が最も多く、企業・自治体間で意見の違いが見られた。

表7 公共の場所にゴミが散らかっているのは誰の責任か

		1番目	2番目	3番目	4番目
市民	消費者	94.1	3.7	1.6	0.5
	製造業者	3.7	19.8	36.4	31.6
	販売業者	1.1	39.0	40.6	10.2
	ごみ処理・清掃などの行政	1.1	29.4	12.3	48.1
	無回答	0.0	8.0	9.1	9.6
企業	消費者	96.2	1.9	0.9	0.0
	製造業者	1.9	21.7	35.8	34.9
	販売業者	0.9	28.3	46.2	18.9
	ごみ処理・清掃などの行政	0.0	42.9	11.3	40.6
	無回答	0.9	5.7	5.7	5.7
自治体	消費者	91.4	1.0	5.4	0.5
	製造業者	6.5	30.8	35.1	17.3
	販売業者	0.5	41.6	38.4	9.7
	ごみ処理・清掃などの行政	1.1	17.3	10.8	62.7
	無回答	0.5	8.6	10.3	9.7

(単位: %)

産業廃棄物問題が深刻化した理由として（図14）、市民、企業、自治体のいずれも「悪質な業者による不法投棄や不適正な処理」という回答が最も多い。市民や企業は「行政の対応のまずさ」が2番目に多いが、特に企業はそれが顕著である。一方、自治体は2番目に「企業が廃棄物の減量や適正処理の努力を怠ったこと」と回答している。

ごみ問題については、市民より企業の方が行政の責任を重く感じ、行政は企業に負担を求めていることが明らかになった。

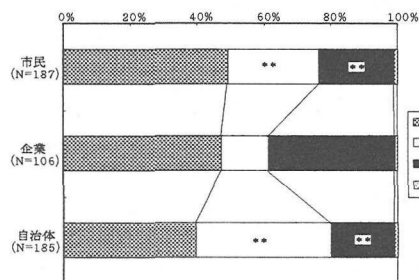


図13 ごみの減量化やリサイクルに取り組むための率先者

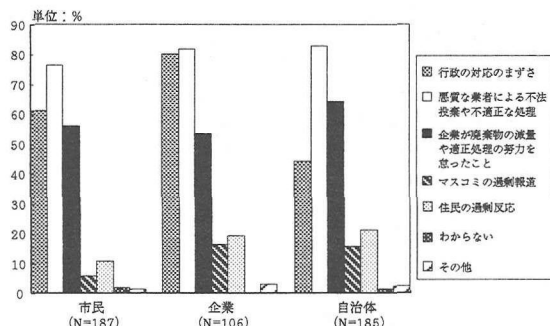


図14 産業廃棄物問題が深刻化した理由

(4) 費用負担をめぐる考え方

企業及び自治体の廃棄物処理費用は、以前（5年前くらい）に比べてどのような変化がみられたか聞いた（図15）。企業では51%が増加しており、特に建設業での増加が目立っている。また、自治体では、70.8%が「増加」または「やや増加」しており、廃棄物問題の深刻化が費用の増加からうかがえる。

今後のごみ処理費用の負担の在り方について聞いたところ（図16）、市民、企業、自治体はいずれも「収集の有料化を実施する」という回答が多く、「増税でまかなう」という方法には消極的な姿勢である。また、市民や企業では「他の行政サービスへの支出を削減して、ごみ処理に当てる」という回答が目立っていることも見逃すことができない。しかし、自治体では「包装容器の製造業者に処理責任を負わせ、その費用は価格に上積みさせる」が59.2%と最も多く、「他の行政サービスへの支出を削減して、ごみ処理に当てる」ことには賛成意見が少ない様子がうかがえる。

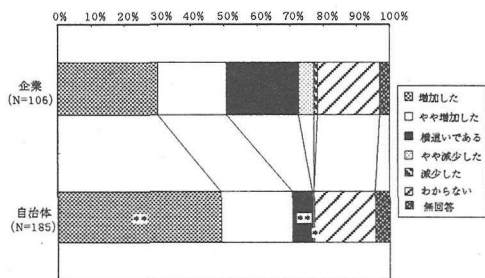


図15 企業と自治体における廃棄物処理費用の変化

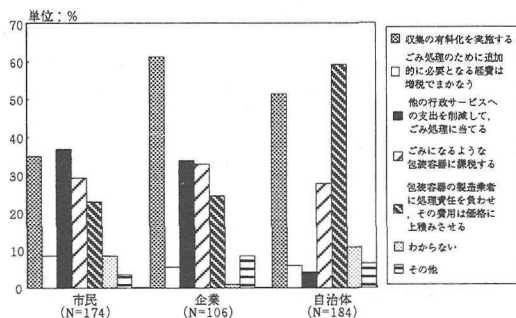


図16 今後のごみ処理費用の負担の在り方

(5) 先進国の主張に対する賛否

先進国が開発途上国に資金や技術を援助して、開発途上国が発生させる二酸化炭素排出量を削減させることができれば、先進国は自国の排出量をその分増やしても良いという考えについて聞いたところ⁹⁾（図17）、市民、企業、自治体の70%以上が「開発途上国に自国の責任を転嫁することであり、反対である」と回答している。

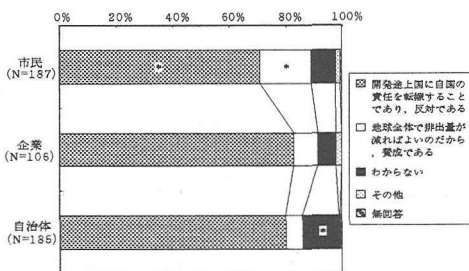


図17 先進国の主張に対する賛否

4. おわりに

本研究では、環境基本法制定後の地域や地球規模の環境問題に対する市民、企業、自治体の意識や取り組みの変化を考察した。また、三者の意識を比較することにより、そのギャップが何を意味し、さらに地方レベルで三者の関係がどうあるべきかを検討した。

企業及び自治体は、廃棄物の削減やリサイクルへの取り組みを重要視しており、以前に比べて取り組みは進んでいる。その理由／動機として、企業の場合、「会社の方針」が最も多く、問題の重要性がトップを始めとする社内全体で認識され始めていることがうかがえる。利益に直接的に結びつきにくい環境教育を実施するなど、企業の積極的な姿勢がうかがえる。一方、自治体であるが、筆者らが平成7年12月に実施した市町村を対象としたアンケート調査⁵⁾で、今後、自治体が環境問題に取り組むための重要な動機として、自治体内部からの自発的、能動的な姿勢を重視していた。しかし、依然としてその動機は、「市民の関心の高まり」、「問題の顕在化・深刻化」、「世の中一般の動向」といった回答が多く、問題対処型、受動的な姿勢から脱却していない。

ところで、廃棄物問題の深刻化にともない処理費用も増加しているが、本研究では、深刻化した理由、処理費用の負担、率先者について三者の意識を聞いた。市民や企業は、廃棄物問題が深刻化したのは、行政の対応に問題があると指摘しているために、その処理費用も自治体内部で調整することを求めている。これに対して、自治体は廃棄物処理費用の増加が著しいために、市民や企業にその責任や費用負担を求めていることがわかる。さらに、ごみの減量化やリサイクルを進めるべき率先者についても、企業は「行政」が、行政は「企業」が率先して取り組むべきと指摘している。以上のいずれについても三者の意見にはギャップが見られ、各主体のみでの解決が困難であることがわかる。環境基本計画では、「それぞれの立場に応じた公平な役割分担の下に、相互に協力・連携しながら」とあるが、現実には相互の理解に欠けており、協力・連携関係も十分とは言えない。廃棄物問題は、その発生量の増加、有害廃棄物の処理、最終処分場の確保等、様々な主体による問題をはらんでいる。三者のコミュニケーションを密にするなどして、各々が果たすべき役割と、分担すべき役割を明確にし、相互理解に努める必要がある。

地球温暖化防止対策として省エネルギーへの取り組みが重要であるが、市民や企業はごみ問題より取り組みが進んでいるのに対して、自治体はごみ問題ほど取り組みは進んでいない。これを以前（5年前くらい）と比べると、企業は積極的に取り組んでいるが、市民や自治体はあまり進んでいるとは言えない。本来、自治体は事業活動や国民生活におけるエネルギー消費効率向上に向けた取り組みを促進すべき立場にある。しかし、省エネルギーへの取り組みに関して言えば、市民や自治体に比べて企業の方が積極的であることがわかった。特に、自治体は、環境担当部局だけの問題として対処するのではなく、全庁横断的に環境に配慮した取り組みを進めていくべきである。そのためにも、国・県の指導や首長の意向なども重要な鍵を握ると考えられる。

参考文献

- 1) 環境庁企画調整局企画調整課：環境基本法の解説，1994
- 2) 環境庁：環境基本計画，1994
- 3) 織朱實：よくわかる廃掃法・リサイクル法・容器包装リサイクル法－欧米諸国の制度と比較して－，1996
- 4) 九州大学工学部環境システム工学研究センター：IES Report No.2 地球環境問題をめぐる市民・企業の意識と行動，1994
- 5) 松本享，矢ヶ部恭弘，花田正樹，井村秀文：環境管理システムをめぐる地域企業・自治体の動向調査，第4回地球環境シンポジウム講演集，pp.75-82，1996
- 6) 環境管理システム研究会，九州大学工学部環境システム工学研究センター：日本の市町村における環境管理システムへの対応動向－ヒアリング調査（福岡県）－，1997
- 7) (社)社会経済国民会議：企業・生活者と地球環境問題～次のステップへ共に踏み出すために～，1992
- 8) 読売新聞：1997年6月5日付朝刊
- 9) 朝日新聞：1997年7月16日付朝刊