

# 1 章 自治体の環境政策の現状と課題

## —長崎県内市町村を中心として—

中村 修

### 1 節 自治体アンケートの概要

「自治体は環境問題にどのような取り組んでいるだろうか」という視点で、長崎県内の市町村に対して環境問題への取り組みの現状、今後の施策についてアンケート調査を実施した。このアンケート結果から読みとれる自治体の現状と課題について報告する。回答者はそれぞれの自治体の環境関連事業の担当者である。

調査対象 長崎県内の79市町村

実施時期 1998年10月

アンケートの回収状況 配布数：79市町村 回答数：65市町村 回収率：82.3%

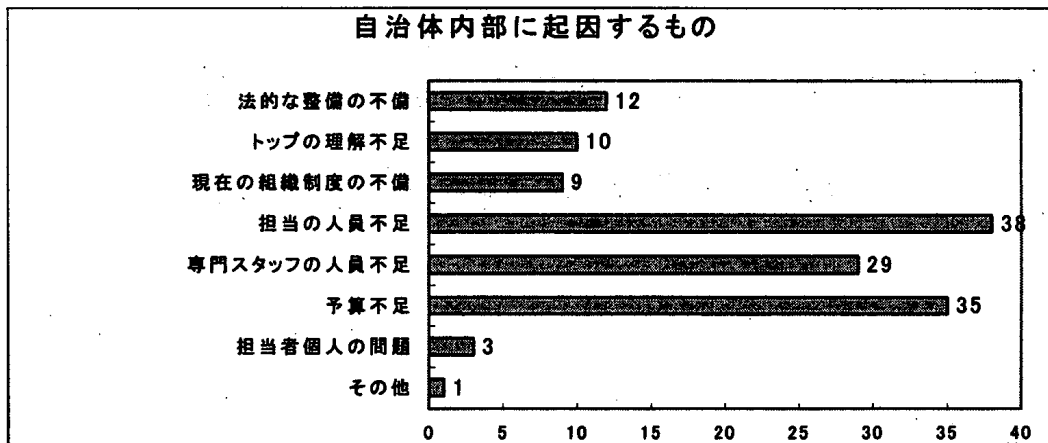
調査項目はかなりの数になるため、全体をここで紹介することは難しい。そこで、注目すべき4点について簡単に紹介する。なお、このアンケートは九州大学工学部附属環境システム科学研究センターが主宰する「環境管理システム研究会」による福岡県での自治体アンケートと同じ内容のものを実施した。

#### (1) 環境政策を行う上での問題点

担当者として環境関連業務を遂行する場合の障害事項について聞いた。障害事項は大きく2つ①自治体内部に起因するもの②自治体外部に起因するものに分けられる。

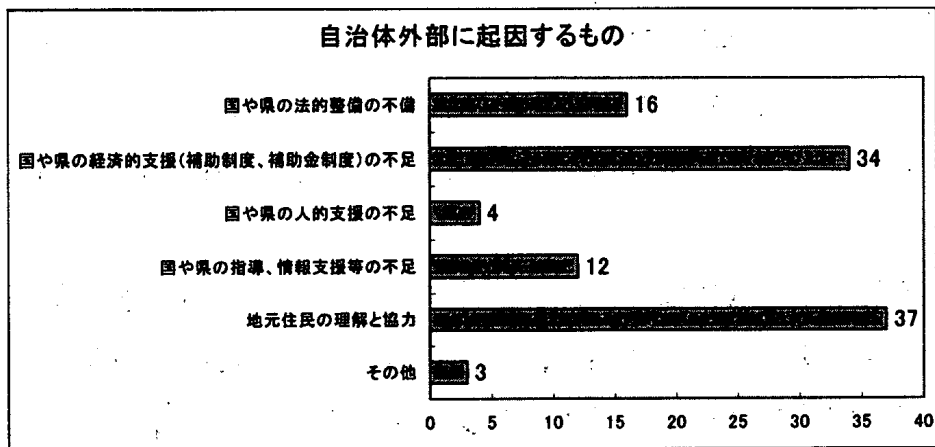
①「自治体内部に起因するもの」については「人員不足」、「予算不足」が多くあげられている(図1)。つまり市町村に「人がいない、お金がない」ために環境関連事業がうまくいっていない、ということである。

図1



環境行政のように時代の流れにともなってきた後発行政は、自治体の組織内部においてポスト配分の面で冷遇されているところが少ない。いまだに多くの自治体では、環境担当部署を設置せずに、既存の部署で対応している。この状況では、既存の仕事が優先されて環境問題への積極的な対応は困難である。

図2



②「自治体外部に起因するもの」については「国や県の経済的支援の不足」、「住民の理解や協力の不足」があげられている(図2)。

環境問題の取り組むべき課題が増えているにも関わらず、国や県からの経済的支援はないし、住民は関心を寄せてくれない、ということである。

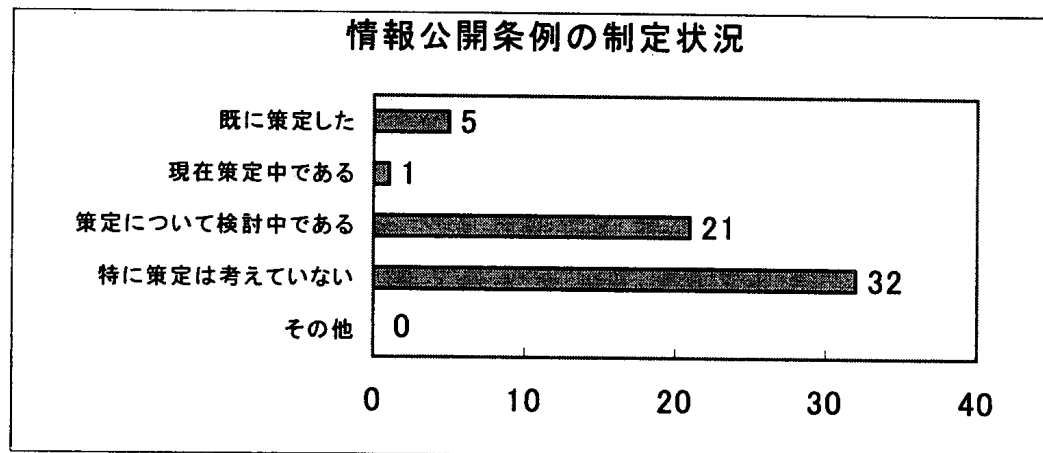
国や県から環境関連の仕事はおりにてきても、お金は来ない。住民は理解も協力もしてくれない。また、自治体内部でも環境関連のポストは評価されずに、人も予算も回ってこない。これが自治体の環境担当者のおかれた状況である

う。

(2) 情報公開

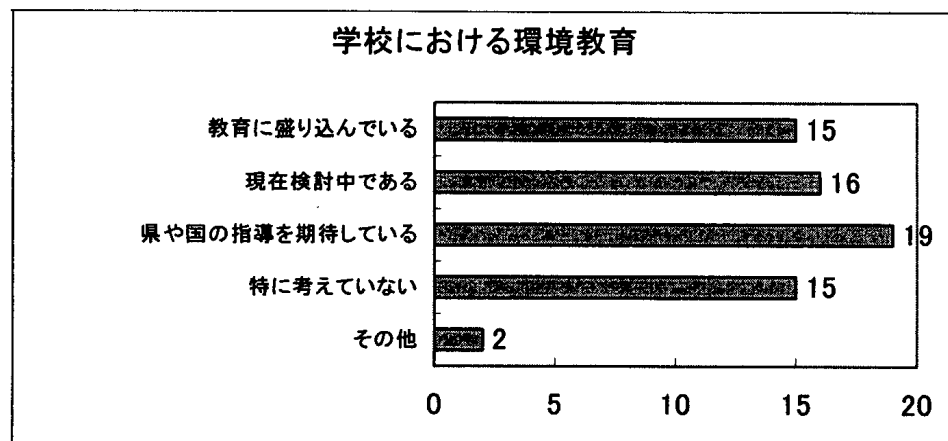
「自治体のゴミ政策はどうなっているのか」「ダイオキシンは大丈夫なのか」など環境問題と情報公開は密接な関係があるため、情報公開に関する条例の策定状況について聞いた。1998年10月時点において、79市町村のうちすでに策定したのは5自治体にすぎない。策定中、検討中が22自治体ある一方、策定を考えていない自治体が32自治体もある（図3）。

図3



国の情報公開法制定の動きを見ても、市町村における情報公開は重要な行政課題であるはずなのに、整備の立ち遅れがめだつ。県内で策定済みの5自治体のうち4自治体は人と予算をもつ市であることから、町村という規模の小さい自治体では「人がいない、お金がない」ために情報公開条例の策定は負担が大きいという傾向があきらかになった。

図4

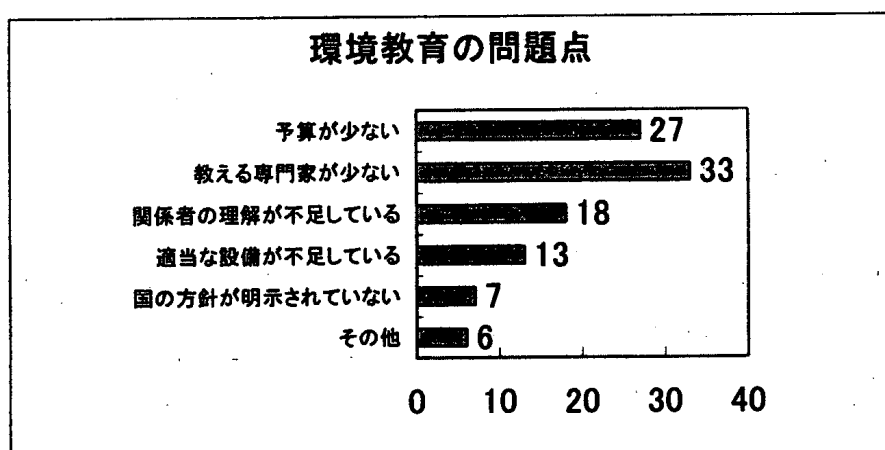


### (3) 環境教育

学校における環境教育について聞いた。学校における環境教育については既に15自治体が何らかの環境教育を行っている。また16自治体が検討中と前向きな姿勢である。一方、消極的な自治体も34自治体にのぼる(図4)。

そこで、環境教育が行われない理由について聞いた。「予算不足」、「指導者の不足」が多くあげられている。ここでもまた「人がいない、お金がない」が理由である(図5)。

図5



### (4) 自治体の環境マネジメントシステム

自治体の環境担当者が環境マネジメントシステムをどのように理解しているかについて聞いた。

環境マネジメントシステム (Environmental Management System以下、EMSと略) とは、継続して環境管理を実施していくための仕組みで、ISO 14001はその国際規格。いままでは企業の取得がほとんどだったが、九州でも水俣市や日田市など自治体がEMSに積極的に取り組んでいる。自治体がEMSを取り入れ、省エネや省資源に取り組むことで地域全体への様々な波及効果が報告されている。

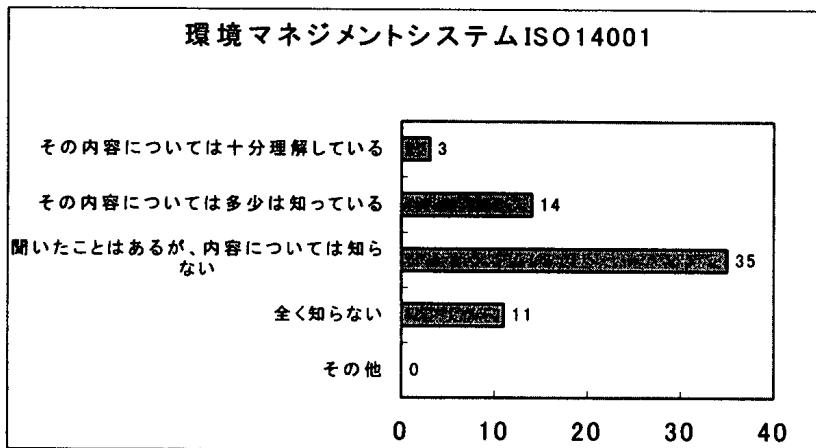
EMSに取り組む水俣市や日田市では、自治体職員の環境意識が向上し、自らの業務が関係する分野での環境影響を考え、その著しい環境側面に関して解決策を考えるようになりつつある。自治体職員の環境意識の向上によって、地方自治体が発注する工事、住民教育を含めた環境教育、ごみ処理問題、上下水道等、地方自治体が関与できる事業における間接的な環境影響にまでEMSは

1章 自治体の環境政策の現状と課題—長崎県内市町村を中心として—

影響を及ぼしていく。

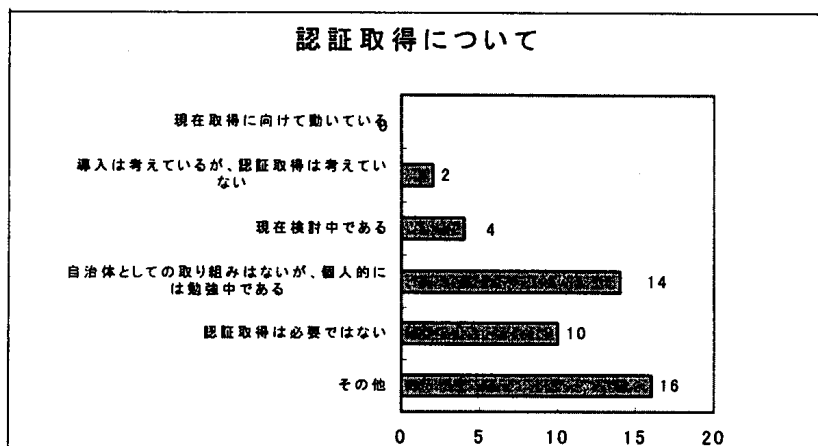
このように影響力のあるEMSだが、環境担当者の理解の度合いを見ると、理解している、少しは知っていると答えたのは17自治体であり、知らないと答えたのは46自治体にもものぼる（図6）。環境担当者とはいえ情報不足のために、EMSに対する知識が十分とはいえないようである。

図6



次にEMSの具体的な証として、国際基準であるISO14001の認証取得について聞いた。導入を考えている、検討中であると答えたのは6自治体で前向きな姿勢を見せている。また、環境担当者が個人的に勉強すると答えたのは14自治体である。一方、必要ないと答えたのが10自治体、その他わからないと答えたのが16自治体にのぼった（図7）。

図7



ISO14001を認証取得するには予算とかなりの労力を要するため、規模の小さい自治体ではなかなか負担が大きいのが広まらない理由として挙げることが

できる。ここでもやはり「人がいない、お金がない」という状況が浮かび上がってくる。

## 2 節 環境行政の課題について

### (1) 人がいないからお金がかかる

自治体アンケートの全容について十分な解析を終えたわけではないが、この4つの点からも読みとれるよう、自治体の環境事業は「人がいない、お金がない」という点に集約されるだろう。実際、ヒアリング調査に訪れたいくつかの自治体の環境担当者は、当面の課題に追われ、長期方針を検討したり、新たな課題に取り組むという作業は困難なようであった。

ところが一方で、自治体は環境および廃棄物等の処理費用に莫大な予算を費やしている。例えば、福岡県のA町では数年後には尿尿の海洋投棄ができなくなるために、慌てて尿尿処理場を建設している。A町を含む3町で建設しようとしているこの尿尿処理場の建設費は40億円になる。厚生省の3分の1の補助、13億円がついても各町の負担は9億円である。しかも、毎年数億円の維持費が必要である。小さな自治体には巨大な出費であることは言うまでもない。

しかし、現在、計画中のこの施設には内外からいくつもの批判が寄せられている。

A町では費用の半額を町が負担することで各家庭に合併浄化槽の設置をよびかけていて、毎年1割ほどの割合で合併浄化槽が普及している。くみ取り式の尿尿処理から合併浄化槽による家庭内の処理になるため、遅くとも10年以内にはA町からは尿尿が発生しなくなる。つまり、10年以内にはこれから建設されるであろう尿尿処理場は不要になるということである。他にもいくつもの重要な問題が指摘されているが、にも関わらず、この町の環境行政には十分な人がいないために、寄せられた批判の中身を検討する余裕も能力もないまま、外部のコンサルタントやメーカーから提案された「もっともお金がかかる」尿尿処理対策が導入されようとしている。

また、全国で見られることだが、ダイオキシン対策のために各地で高温で処理できる焼却施設が計画されている。これらの建設費は、自治体財政にかなり

## 1章 自治体の環境政策の現状と課題—長崎県内市町村を中心として—

大きな負担を強いるものである。にもかかわらず、これらの建設が十分な計画に基づいて行われているとは思えないような点がいくつも見られる。これも自治体に「人がいない」ために、かえってお金がかかる例の一つである。

宮崎県宮崎市の一般廃棄物処理施設（北部環境美化センター）は、宮崎市が30年使う予定で建設されたが実際は8年しか稼働させず、その後15年間休眠させたまま99年に廃止、解体されることになった。人口の伸びが予測通りに行かなかった、ゴミ減量やリサイクルが普及しゴミの量が減った、などが理由としてあげられている。

このように、十分な計画、自治体の基本方針などが整理されないまま、当面の課題に振り回されて、大規模な施設に対して安易に予算を投じているように見受けられる。

「人がいない、お金がない」というのは行政一般にいえることだが、環境関連部門では特に強調してもいい課題である。しかし、環境関連事業が今後、拡大していくことを考えれば「人がいない、お金がない」現状に甘んじて自治体内部で人を育てないことで、かえってハード面での莫大で無駄な出費を強いられていくことが予測される。

つまり、「人がいない、お金がない」ではなく、「人がいないから無用な施設にお金がかかる」、「施設にお金がかかるから、ますます人を育てられない」という悪循環に陥っていくということだ。

### (2) お金をかけずに人を育てる

行政の現状を批判することはたやすい。また、国や県に対して予算措置を希望しても、現状は大きく変わらないと考えられる。

長崎県の長崎大学に環境科学部という新しい学部が登場し、その学部のスタッフによって市町村にアンケートが実施された以上、環境行政の問題点を明らかにするだけでは無責任ではないかと考える。

民間のコンサルタントではない大学という役割で、問題をじっくり考え提案するという必要もあるし、今後、このアンケート結果を、長期的な視点に立った提言へと展開したいと考えている。

しかし、一方で多くの自治体が抱えている課題に対して、小手先の対処療法ではあっても、いくつかの処方箋を提示することは環境科学部という応用学問

の分野の役割として必要であると考え。そこで、以下いくつかのヒントを提示したい。「お金をかけずに人を育てる」処方箋の事例である。

### ①NGOの活用

福岡県C町について調査を行ったが、C町では町が住民の環境問題へのNGO活動に予算を組んで支援している。環境問題への活動が活発で資源ゴミの分別が進んでいる。その結果、周辺自治体の可燃ゴミに対する資源ゴミの量が3%程度であるのに対して、30%という高い数値である。つまり、一人あたりのゴミ排出量が減り自治体のゴミ処理コストが減っている。C町のわずか百万円のNGOへの投資で、町民の環境問題への活動が活発になり、結果的にゴミが減って、自治体の財政負担が減少（約1000万円以上）している。

また、NGOと行政がわずかではあっても予算を組んで共同作業をすることで、従来のNGO対行政という敵対型の関係が薄れ、「どうやったら町の環境をよくできるか」という協調型の関係、活動がうまれていることにも注目したい。その結果、住民の環境行政への協力、支援活動が活発になっている。

多くの自治体職員は「上意下達」方式に馴れており、情報を公開して住民と共同作業をおこなうという形式には不慣れである。しかし、情報公開の流れは必至であり、避けようはない。であるならば、より住民の暮らしに密着した環境問題を通して住民との共同作業、情報公開の訓練の場とすることこそ、安上がりで効率的な方法であると考え。

### ②国の事業の活用

現在、十分ではないにしても環境関連の事業は国レベルで毎年増加している。

例えば、筆者らが関わっている「新エネルギービジョン」「省エネルギー広報支援事業」は財団法人などを經由する通産省の100%補助事業である。これらは自治体が発新エネルギーや省エネルギーに取り組むための調査費用（数百万円の規模）として十分に活用することが可能である。

こうした事業を得ることで、自治体の出費なしに自治体が抱える課題や、今後の方針について、十分な調査をおこなうことが可能である。

また、農水省や環境庁なども環境関連の公共事業に着手していて、ここではむしろ自治体の意識の低さが問題になっているほどである。つまり、環境関連



## 1章 自治体の環境政策の現状と課題—長崎県内市町村を中心として—

の予算があるにもかかわらず、手をあげてくれる自治体がない、という状況である。

筆者らが指導している福岡県C町では普段の活動が評価され、国の方から環境関連の予算の案内があり、そうした予算の獲得に向けて検討中である。

### ③省エネ教育と財源の確保

環境教育も「人がいない、お金がない」という理由で多くの自治体や学校現場で取り組むことが困難な課題になっている。

現在、筆者らは福岡県C町、長崎県大瀬戸町などで省エネ授業をおこなっている(財団法人省エネルギーセンターの広報支援事業を活用している)。

この省エネ授業では、小学生やその家庭が対象だが、同時にその地域のNGOの教育の場でもある。筆者が省エネ授業をおこなうことで、小学生が学ぶだけでなく、地域のPTAやNGOに関わる人々も省エネ授業の方法を学び、来年度以降は、彼ら自身によって省エネ授業が展開される予定である。

さらには、ここで学んだ小学生や大人たちによって、自治体の庁舎や関連施設の省エネ活動を促進するための調査活動なども計画中である。小学校ばかりでなく、庁舎などで省エネが実施されることで、電気料金などが節約される。その節約分は自治体の規模にもよるが数十万円から数百万円にもなる。この節約分を省エネ教育および環境教育の財源とすることで、自治体は新たな出費を負担することなく、環境教育の財源を手に入れることが可能となる。

以上列挙したことは、あくまで小手先の対処療法にすぎない。抜本的な対策については、もっと深く議論された上で望まれるものであろう。

しかしながら、環境問題は抽象的な議論ではなく、具体的に解決すべき課題である。理論が整理されるまで静観しておけるような課題ではない。

今回のアンケートでは自治体に一方的に質問をおこなった。そして、その結果の一部をここで紹介した。自治体に質問をおこなったものの責任として、今後、自治体への環境情報の提供を積極的におこなっていく必要性を感じている。利益を追求する民間のコンサルタントでもなく、従来の大学における研究のように現実離れした議論ばかりではない、もう一つの大学研究のありようが環境問題には求められていると考える。

## 参考文献

- (1) 北村喜宣「自治体環境行政法」良書普及会 1997年
- (2) 右崎正博「情報公開法の意義と課題」日本評論社刊「法学セミナー」  
No522 1998年
- (3) 財団法人日本科学協会編「環境教育のためのアプローチ」財団法人日  
本科学協会 1981年
- (4) 華山謙「環境政策を考える」岩波書店 1978年
- (5) 自治体プロジェクト編「環境自治体実践ガイド」学陽書房 1994年