

地方自治体における温暖化対策の現状と課題

近畿地方の市町村に対するアンケート調査に基づいて

平岡 俊一*

近年、わが国で温暖化対策に取り組む地方自治体が増えている。今後さらに、地方自治体レベルでの温暖化対策を推進するためには、取り組みの現状や課題を把握することが重要である。本稿では、近畿地方の市町村を対象にして実施したアンケート調査をもとに、市町村レベルにおける温暖化対策の現状、課題について考察を行った。調査の結果からは、温暖化対策に関する条例や計画を策定するなどして、温暖化対策に取り組もうとしている市町村がここ数年急速に増えていることが明らかになった。しかし、多くの市町村では、実際に対策を実行するための基盤・体制の整備、実効性のある施策の導入は思うように進んでいないことも明らかになった。そういった現状を踏まえると、今後取り組みが求められる課題としては、国の温暖化対策における地方自治体の役割・責任等の位置づけを明確にすること、行政内での全庁的な合意形成と推進体制を構築すること、市民参加型温暖化対策の仕組みを構築すること、が挙げられる。

キーワード：温暖化対策，地方自治体，市民参加，合意形成

目次

はじめに

1. 調査の方法
2. 調査結果と分析
 - (1) 回答市町村の基礎的データ
 - (2) 温暖化対策に関する条例・計画の策定状況
 - (3) 温室効果ガス等の排出量把握実施と排出削減目標の有無
 - (4) 温暖化対策の推進・進管理体制の整備状況
 - (5) 温暖化対策の実施状況
 - (6) 温暖化対策を進める上での問題・課題
3. 考察
 - (1) 市町村における温暖化対策の現状
 - (2) 市町村が抱える問題点
 - (3) 問題発生の原因
 - (4) 今後の課題

おわりに

はじめに

本稿は、地方自治体の、特に市町村レベルにおける地球温暖化対策（以下、温暖化対策）の現状や問題点、それが発生する要因、今後の課題を明らかにすることが目的である。具体的には、近畿地方の市町村に対するアンケート調査をもとに、第一に、近年の市町村レベルでの取り組みの動向、第二に、温暖化対策における市民参加の現状について考察する。

日本における温暖化対策を前進させる上で、地方自治体の役割は重要であり、今後、自治体レベルでも温暖化対策を推進することが不可欠である。例えば、現在、温暖化の原因となって

* 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

いる温室効果ガスの排出源の中で大きな割合を占め、かつ近年その排出量が大きな伸びを示しているのは民生（家庭・業務系）・運輸部門であるが¹⁾、これらの部門は、地域の市民生活や事業活動などと密接に関係している。したがってそれに関する対策については、市民や事業者身近な存在である地方自治体が、市民や事業者等の参加のもと積極的に取り組みを実行することが求められる。実際にも、まだ少数ではあるが、独自性ある温暖化対策を積極的に展開し、成果を挙げつつあるような自治体の事例が見られ（気候ネットワーク、2001；全日本自治団体労働組合、2003）、またそれらの先進事例が国や他地域の対策に影響を及ぼし始めている²⁾。さらに今後、国レベルの温暖化対策を大きく転換させるような影響を地方自治体が及ぼすことも予想される³⁾。

本研究では、特に近年の地方自治体の取り組みの動向、さらにその取り組みにおける市民参加の状況に着目している。この2、3年間は、日本の京都議定書批准と地球温暖化対策推進法の改正（2002年）をはじめとして、温暖化問題に関して国内外で大きな出来事が相次いだ時期であった⁴⁾。そういった状況を受けて、地方自治体での取り組みにどのような変化が見られるか検証する必要性は大きい。また温暖化問題は、市民の日常生活から事業活動まで、実に幅広い分野での社会経済活動に起因しており、対策では多様な取り組みが必要不可欠である。よって、温暖化対策を行政だけで担っていくには限界があり、市民、事業者をはじめとする多様な主体の参加や協力を得る、いわゆる温暖化対策への市民参加が必要である。具体的に、温暖化対策において、どのような市民参加があるべきなのか、それぞれの主体がどのような役割を

果たすべきなのか、今後明らかにしていく必要があるが、そのためには、まず、市民等に身近である地方自治体の温暖化対策において、現時点でどの程度市民参加が進められているか、検証しておく必要性が大きい。これまで行われてきた地方自治体の温暖化対策に関する調査や研究では⁵⁾、そういった視点からの検証が十分になされていない。本研究では、近年の市町村での温暖化対策の動向把握、対策への市民参加の状況把握に重点を置いて実施したアンケート調査をもとに、市町村レベルにおける温暖化対策の現状と課題を明らかにする。

本研究でのアンケート調査は、筆者がその主たる担当者となり、近畿地方の政令指定都市を含んだ市町村を対象にして2002年9月に実施した、特定非営利活動法人「気候ネットワーク」の「地球温暖化防止に関する自治体アンケート調査（第3次）」である。気候ネットワークでは、先行研究としても挙げているが、COP3（温暖化防止京都会議）開催後の1998年（第1次）と1999年（第2次）の2度にわたり同様のアンケート調査を実施している。本稿では、それらの調査結果とも比較しながら考察する⁶⁾。

本稿の構成は、第1章で調査の方法について述べ、以降、第2章で調査の結果とその分析について、第3章でそれをもとにした市町村における温暖化対策の現状と課題などの考察について述べるものになっている。なお、今回は考察の対象を市町村レベルでの対策に絞っているが、都道府県レベルでの対策については、改めて別の機会を設けることにしたい。

1. 調査の方法

「地球温暖化防止に向けた自治体アンケート

調査（第3次）」は、近年の温暖化対策の進捗状況、対策への市民参加の状況などを中心に、地方自治体レベルでの温暖化対策実施状況について把握することを目的に実施した。アンケートの構成は、主に各自治体での温暖化対策に関する、条例・計画の策定状況、温室効果ガス排出量の把握や削減目標の有無、それらに基づいた具体的な対策の実施状況、一連の取り組みへの市民参加の状況、対策を進める上で抱えている問題・課題、などについての質問が中心となっている。対象は、近畿地方の京都府とそれに隣接する府県（滋賀県、奈良県、大阪府、兵庫県）内の市町村273であり、調査票を各自治体に郵送する形で実施した。回収数は140（51.2%）となっている。なお、第1次調査の対象は近畿2府4県と福井県、三重県内の市町村430で回収数は188（43.7%）、第2次調査の対象は京都府内の市町村44で回収数は31（70.4%）であった。

2. 調査結果と分析

（1）回答市町村の基礎的データ

回答のあった市町村について、それぞれ府県別、人口規模別に見ると表1の通りである。府県別では、大阪府、京都府、兵庫県内の自治体からは比較的多く回答を得たのに対し、滋賀県、

奈良県内の市町村からの回答は少なかった。人口規模別では、中、大規模自治体から比較的多くの回答を得ている。

（2）温暖化対策に関する条例・計画の策定状況

地方自治体における温暖化対策の基本的な枠組みを示すのは、自治体の諸条例・計画等である。具体的には、温暖化対策だけでなく環境対策全般の総合的な基本的理念、目標、方向性、手法などを示す環境基本条例と環境基本計画、行政内での事業者としての温暖化対策を示す温暖化防止実行計画、地域全体での温暖化対策を示す温暖化防止地域推進計画をはじめとして、その他、持続可能な地域づくりを目指した行動計画であるローカルアジェンダ21、自然エネルギーなどの導入・普及の計画である新エネルギービジョン、省エネルギーの推進・普及の計画である省エネルギービジョン、などが地方自治体の温暖化対策に関連する条例・計画として挙げる事ができる。

回答のあった市町村のうち、温暖化対策に関する何らかの条例・計画を持っていると答えた自治体は8割（115市町村）を超えている。条例・計画別の策定状況を見ると図1の通りであり、環境基本条例、環境基本計画、温暖化防止実行計画の策定が比較的進んでいることが分かる。その一方で、温暖化防止地域推進計画、口

表1. 都道府県別、人口規模別の回収状況

	～3万人	3万～10万人	10万～30万人	30万人～	計（回収率）
京 都 府	17	5	1	1	24（54.5%）
滋 賀 県	15	2	2	0	19（38.0%）
大 阪 府	3	15	10	5	33（75.0%）
奈 良 県	11	3	1	1	16（33.0%）
兵 庫 県	27	13	4	4	48（53.0%）
計（回収率）	73（41.0%）	38（66.7%）	18（72.0%）	11（84.6%）	140（51.2%）

ーカルアジェンダ21，新エネルギービジョン，省エネルギービジョンの策定はあまり進んでいない。

以前の調査と比較すると，1998年当時，環境基本計画，温暖化防止実行計画が策定済みの市町村の割合は8%，3%であったことから，近年，温暖化対策に関する条例・計画の策定が各市町村で相次いで進められていることがうかがえる。特に温暖化防止実行計画は，1998年に制定された国の地球温暖化対策推進法で地方自治体に策定が義務付けられたことから，それ以降，策定が急速に進められたことがうかがえる。その他，環境基本条例は1997年以降に，環境基本計画は1998年以降に策定されている市町村が多い。これらについては，国が1993年に環境基本法を，1994年に環境基本計画を策定し，それに引き続き1990年代半ばに都道府県，政令指定都市レベルで相次いで環境基本条例，環境基本計画が策定されていった流れを受け継いだものと一般的には捉えられている（高橋，2000；松下，2002）。しかし，1997年の日本でのCOP3開催と京都議定書の採択，そ

れ以降の日本社会での温暖化問題をはじめとする地球環境問題に対する関心の高まりも，市町村レベルでそれらの条例・計画の策定数が増えていった要因として無視することはできないだろう。

次に，それらの条例・計画の策定の際，どの程度市民参加が図られているか聞いたところ，図2のような結果になった。環境基本計画では，実に策定済み・策定中の市町村の5割（23市町村）が，その策定にあたり市民等が参加した策定組織を設置している。逆に環境基本計画策定にあたり全く市民参加を図っていない市町村は僅か（2市町村）である。また，策定済み・策定中の市町村は少ないものの，ローカルアジェンダ21，新エネルギービジョン，省エネルギービジョンの策定においても，市民参加が比較的多く図られている。ちなみに，市民参加による策定数が多い環境基本計画について，それが策定された時期を見ると，そのほとんどが2000年以降であった。条例・計画策定において市民参加を図るといいう取り組みが本格的に実施されるようになったのは，ごく最近のことであ

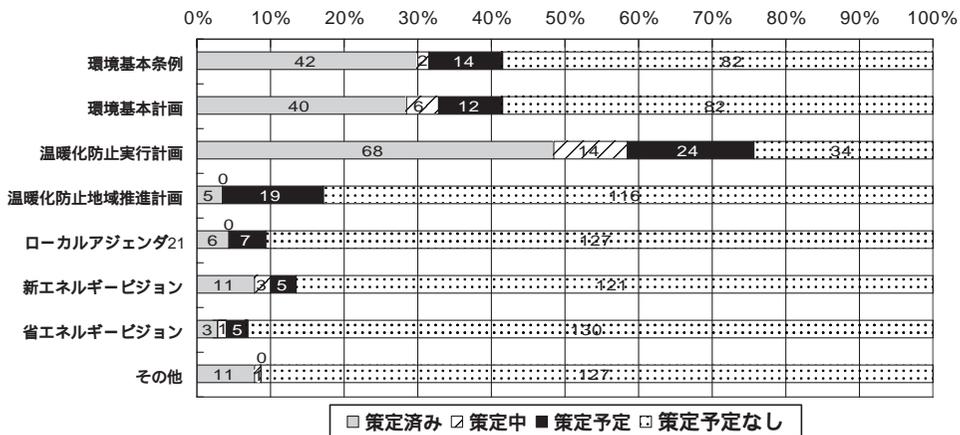


図1. 温暖化対策関連の条例・計画策定状況

(有効回答数...140)

ることが分かる。これらの背景には、日本社会における温暖化問題等への関心が高まりを見せたことの要因としても当てはまるが、COP3開催以降の、環境NGOをはじめとする市民レベルでの温暖化防止に関する取り組みの活発化⁷⁾が大いに影響していると考えられる。

しかし、その一方で環境基本条例、温暖化防止実行計画の策定においては市民参加があまり図られていない。温暖化防止実行計画については、事業者としての行政内での温暖化対策の計画であることから、市民参加がほとんど図られていないことは致し方ないこととしても、自治体における環境対策の最上位の条例に当たる環境基本条例の策定において、市民参加が十分図られていないことは問題視しなければならない。

(3) 温室効果ガス等の排出量把握実施と排出削減目標の有無

温暖化対策を推進していく上では、実際にど

の分野で、どの程度の温室効果ガスが排出されているのか、その現状を把握しておくことが不可欠である。市町村レベルでの温室効果ガス等の排出量把握の実施状況を見ると、行政の事業範囲内における排出量を把握している市町村は3割程度あるが、自治体の地域全体における排出量を把握している市町村は1割に満たない。さらに、その両方の排出量を把握している市町村は2つにとどまる（図3参照）。行政事業範囲内での排出量把握については、先述したように市町村において温暖化防止実行計画の策定が進んでおり、それに伴い把握を実施した市町村も多いことが考えられる。一方で地域全体での排出量把握が進んでいない要因としては、地域全体での温暖化対策の枠組みである温暖化防止地域推進計画の策定が進んでいないことが影響していると考えられる。ちなみに、現在同計画を既に策定している5つの市町村を見ると、そのうちの4市町村では地域全体での排出量把握を実施している。

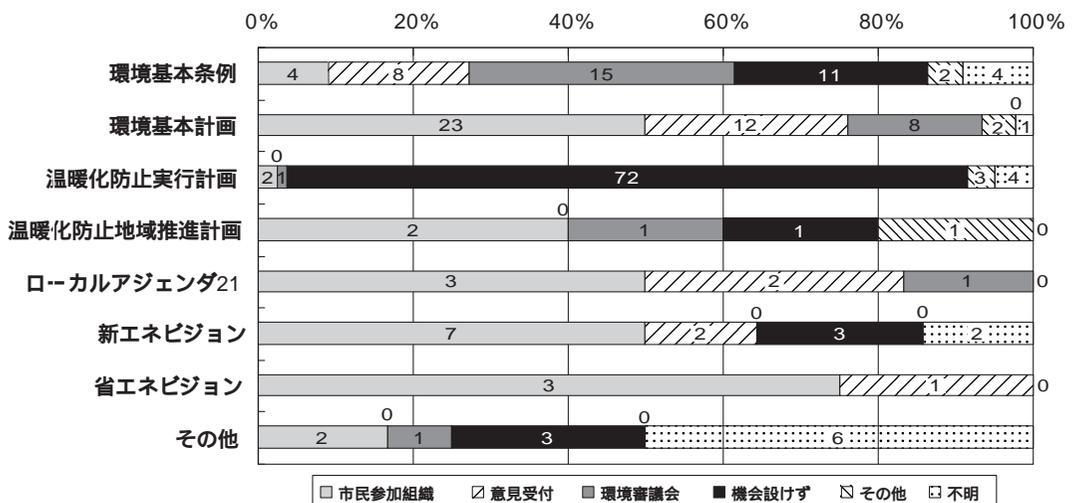


図2. 条例・計画策定時における市民参加の状況

(有効回答数...環境基本条例：44、環境基本計画：46、温暖化防止実行計画：82、温暖化防止地域推進計画：5、新エネルギービジョン：14、省エネルギービジョン：4、その他：12)

また、行政事業範囲内の排出量について、把握をしている市町村の動向を見ると、各市町村が設定している基準年の排出量よりも減少傾向、あるいは微増（増加が2%以内）にとどまっている市町村が、増加傾向を示している市町村を上回っている。

温室効果ガス等の排出削減目標の有無については、こちらも、行政の事業範囲レベルでの目標を持っている市町村は4割を超えるのに対して、地域全体レベルでの目標を持っている市町

村は1割にとどまる（図4参照）。また、両方の目標を持っている市町村は4%（6市町村）になる。これらについても排出量把握と同様の要因が指摘できる。温暖化防止実行計画の策定が市町村で進められているのに伴い、その計画の中で行政事業範囲レベルでの排出削減目標を設定する市町村が増えているのに対して、地域全体での排出削減目標を持つ市町村が少ないのは、温暖化防止地域推進計画の策定が進んでいないことが影響していると考えられる。同計画

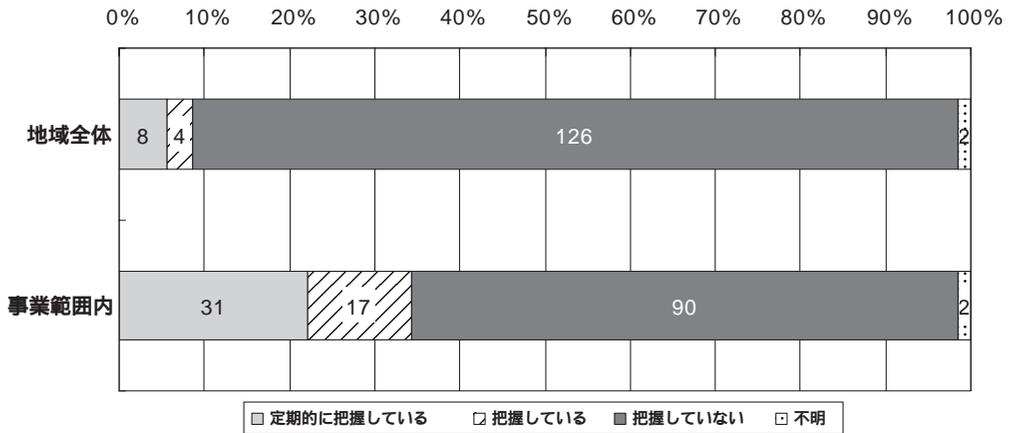


図3．温室効果ガス等の排出量把握について
（有効回答数...140）

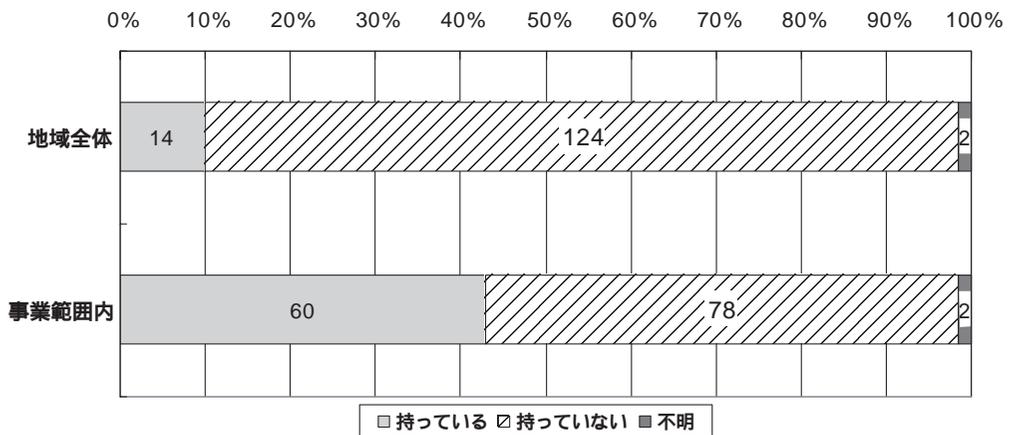


図4．温室効果ガス等の排出削減目標の有無
（有効回答数...140）

を策定済みの市町村では全ての市町村が地域全体での排出削減目標を持っている。

しかしそれでも、1998年当時何らかの排出削減目標を持っていた市町村は6%程度であり、それと比較すると、ここ2、3年で排出削減の目標を持つ市町村がかなり増加していることが分かる。

（４）温暖化対策の推進・進行管理体制の整備状況

条例・計画の策定などによって温暖化対策の枠組みが作り上げられれば、次の段階として、その枠組みをもとに対策を実際に実施・推進していくための体制を整備することが必要となる。今回の調査では、温暖化防止に関する条例・計画を策定している市町村のうちの64%（64市町村）はそれを推進するための何らかの組織を設けていると回答している（組織の総数は79組織）。しかし、その推進組織の設置状況を条例・計画別に見てみると、温暖化防止実行計画については64%の市町村が推進組織を設置しているものの、環境基本条例、環境基本計画、新エネルギービジョン等に関する推進組織の設置状況は多くても3割程度にとどまっている⁸⁾。

また、推進組織に参加している主体構成を見ると、市民が参加している組織は2割程度（17市町村）、NGO・NPOが参加している組織は1割以下（6市町村）にとどまっている。それに対して、行政職員だけで構成されている推進組織は7割（56市町村）を占めており、温暖化対策を推進する体制への市民参加が十分に進んでいない状況であることが分かる。

次に、温暖化対策を進めていく中でその取り組みの進捗状況の点検や評価を、定期的に行っているか、それを実施するためにどのような

体制を整備しているかを見る。対策の進捗状況の点検・評価について、定期的に行っている市町村は29%（41市町村）、それに、実施しているが公開はしていない市町村を合わせると、点検・評価を実施している市町村は全体の4割強（59市町村）になる。温暖化防止に関する何らかの条例・計画を策定している市町村が8割を超えていることを考えると、これらの数は多いとは言えない。この結果と推進体制の整備状況をあわせて見ると、温暖化対策に関する条例・計画を策定していても、それを実際に実施・推進し、さらにその進捗状況を点検・評価するための体制、いわゆる推進・進行管理体制の整備は十分進んでおらず、条例・計画を有効に機能させることができていない市町村が少なくないことが推察される。

また、点検・評価への参加主体の構成を見ると、行政職員だけでそれを行っている市町村が点検・評価を実施している自治体の9割以上（39市町村）を占めている。それに対して、一般市民が点検・評価に参加している市町村は1つのみ、環境審議会が参加している市町村も5つに限られるなど、市町村の温暖化対策において、市民をはじめとする第三者的立場の参加による点検・評価がほとんど実施されていないことが分かる。温暖化対策への市民参加は、条例・計画の策定段階ではある程度進められている状況にあるのだが、推進・進行管理を行う段階やその体制への市民参加は十分でないことが明らかになる。

（５）温暖化対策の実施状況

次に、市町村において具体的にどのような温暖化対策が、どの程度実施されているかを見る。本調査では、行政の事業範囲内を対象にした事

業者としての取り組みと、地域全体の、市民や事業者も対象とした自治体の政策としての取り組みに分けて聞いている。

行政内での取り組みを見てみると、庁内での省エネ・省資源活動、グリーン購入などは多くの市町村で実施されていることが分かる（図5参照）。またISO14001取得、行政関連施設への自然エネルギー導入などを実施している市町村も2割を超えている。1998年当時、省エネ、グリーン購入、自然エネルギー導入を実施している市町村がそれぞれ58%、22%、10%であったことから、ここ数年で行政内における温暖化対策が進捗してきたことがうかがえる。これについては、国の地球温暖化対策推進法で、地方自治体に対して温暖化防止実行計画の策定とともに、それに基づく対策実施が義務付けられていることも影響していると思われる。ちなみに、温暖化防止実行計画を策定済みの市町村におけるそれぞれの施策の実施状況を見てみると、省エネ・省資源活動が79.4%、ISO14001取得が20.5%、グリーン購入が68.7%、自然エネルギー導入が28.1%と、全体と比べて概ね取り

組みが進んでいることが分かる。先述したように、行政事業範囲内での温室効果ガス等排出量の動向が、把握している市町村の中では、それが減少、あるいは増加傾向を抑制させている市町村の方が多くなっていることから、こういった行政内での対策が一定の成果を挙げつつあると捉えることができる。

一方、自治体の政策としての取り組みを見ると、ごみ削減・分別を除いて、いずれの分野についても何らかの施策を実施している市町村は多くないことが分かる（図6参照）。また、実施されている施策の具体的内容を見ると、ISO14001認証取得支援、自然エネルギー普及推進・支援、ごみ削減・分別などにおいては財政的な支援制度を実施している市町村がいくつかあるが、全体から見るとその数はわずかである。規制的手法、経済的・誘導的手法、基盤整備など、温室効果ガスの排出量の削減を見込むことができたり、市民等による取り組みを促進するような施策や仕組みの導入は進んでいないことが分かる（表2参照）。この背景については、これまで繰り返し指摘した、温暖化防止地域推

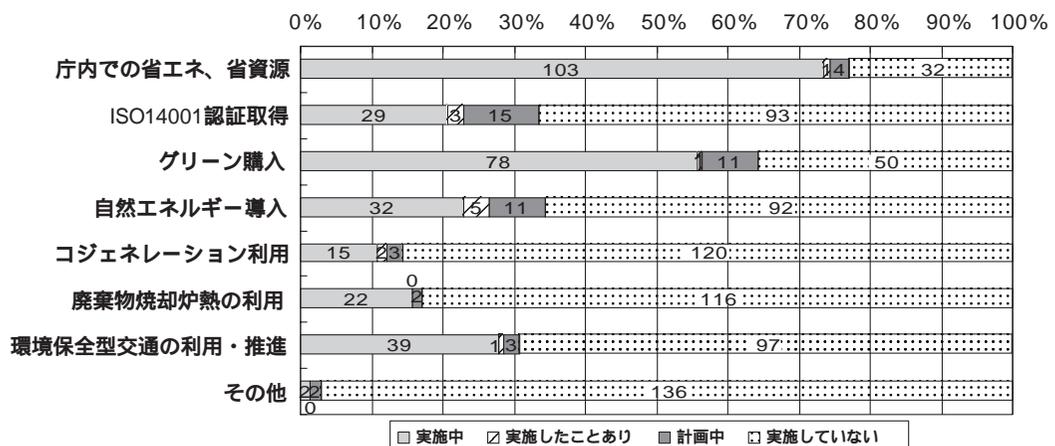


図5．事業者としての温暖化対策実施状況
（有効回答数...140）

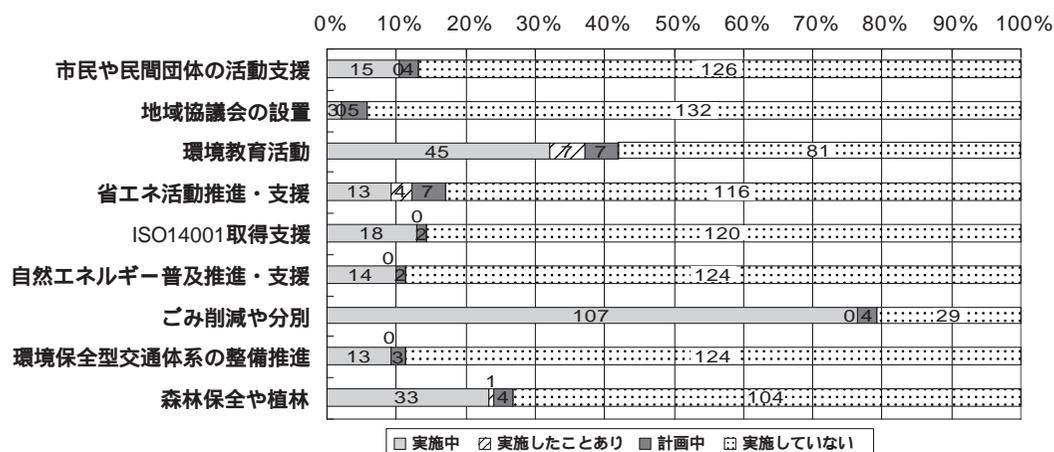


図6．自治体の政策としての温暖化対策実施状況
(有効回答数... 140)

表2．自治体の政策としての温暖化対策の主な具体的内容

A．市民や民間団体等の活動支援

財政的な支援制度	市民活動の広報等	温暖化防止活動推進員・協力員の活動支援・協力	講演会，セミナー，イベント等の開催
4	3	3	4

B．環境教育活動

セミナー，学習会等の開催	学校での環境教育の推進	学校，NGO等の環境教育活動支援	広報・啓発等	副読本，資料等の作成，配布
20	13	3	5	1

C．ISO14001取得支援

D．自然エネルギー普及推進・支援

財政的な支援	広報，啓発，セミナー，講演会等の開催	太陽光発電等の設置に対する補助制度	広報，啓発等	第3セクターによる導入
9	3	8	4	1

E．ごみ削減や分別

集団回収，コンポスト購入等への財政的支援制度	ごみ回収有料化	ごみ削減推進員による活動	広報，啓発等	ごみ削減に関する条例・計画等の策定	その他
21	2	3	16	7	3

F．環境保全型交通体系の整備推進

TDM推進	公共交通支援	低公害車導入支援	駐輪場整備	条例・計画策定，推進組織設置	広報・啓発，ノーマイカーデーの実施
3	2	1	1	2	3

(各分野の施策について，実施している具体的取り組みについて記述のあった回答をもとに，その内容を施策のタイプ別に分類，集計した。表中の数値は施策の数である。)

進計画などの、地域全体の温暖化対策の枠組みの整備が進んでいないことがまず考えられるが、さらに詳しくはその他の要因も加えて次章で考察することにする。

また、これらの温暖化対策を実際に実施する段階において、自治体内の市民、NGO、事業者等の参加や協力（市民参加、パートナーシップ）をどの程度得ているか聞いたところ、今回の調査では、21%（29市町村）の市町村が得ていると回答している。1999年の調査では、それを得ている市町村は9%にとどまっていたので、少しずつではあるが温暖化対策実施段階における市民参加、パートナーシップは進んでいると捉えることができる。しかし、同時期の温暖化対策関連の条例・計画を持つ市町村数の伸びなどと比較すると、物足りない感が拭えない。この結果については、市町村の温暖化対策の推進・進行管理体制への市民参加が進んでいないという結果と関連があると考えられる。

（6）温暖化対策を進める上での問題・課題

市町村で温暖化対策を進めていく上で、担当者が現在直面している問題・課題を聞いたところ、表3のような問題・課題が挙げられた。多いのは、「行政内でのコンセンサス（合意）、意識形成の必要性」、「人員、体制の充実の必要性」、

「財源確保」などの行政内での問題・課題や、「市民意識の変革の必要性」、「協力・パートナーシップ関係構築の必要性」といった市民やそれとの関係に関する問題・課題、実際の対策における「実効性ある対策の導入の難しさ」などといった問題・課題である。その他にも、「小規模自治体で何ができるか」、「国、都道府県、基礎自治体の役割の見直し」、「広域的な協力の必要性」など、温暖化対策に取り組むにあたっての現在の行政の枠組みや役割自体に疑問を呈する声も挙がっている。これらの背景についても次章で詳しく考察することにする。

3. 考 察

（1）市町村における温暖化対策の現状

市町村における温暖化対策の現状についてまとめたい。まず目立ったのは、温暖化対策に関する条例・計画、特に環境基本計画、温暖化防止実行計画などを策定した市町村がここ数年で大きく増加していることである。それに伴い、温室効果ガス等の排出削減目標を持つようになった市町村も増加している。そして現在も、各地の市町村において温暖化対策に関する条例・計画の策定が盛んに進められている状況にある。これらから、市町村における温暖化対策で

表3. 温暖化対策における問題・課題の具体的内容

行政内のコンセンサス、意識形成の必要性	環境担当部署の組織強化	担当の人員不足、体制が不十分	情報・ノウハウ不足	実効的対策導入の難しさ	財源不足
17	2	11	3	9	14
庁内でのエネルギー使用量の増加	広域的な協力の必要性	国、都道府県、市町村の役割の見直しの必要性	市民意識の低さ、変革の必要性	市民との協力、パートナーシップ関係の構築の必要性	自治体で何ができるかわからない
5	1	1	15	7	6

（自由記述の回答をタイプ別に分類、集計した。表中の数値は回答のあった市町村の数である。）

は、特に行政内での対策を中心に、それに取り組むための枠組みづくりが一定程度進められている状況にあると捉えられる。この背景には、前章でも述べたように、近年の温暖化問題をはじめとする地球環境問題への社会の関心の高まりが大きく影響していると考えられる。

しかしそれに対して、そういった枠組みをもとに温暖化対策を実際に推進していくための推進・進行管理体制の整備は十分進んでいない。さらに、具体的な温暖化対策の実施については、行政内での取り組みは数年前から比べて一定の前進を見せている一方で、地域全体を対象にした自治体の政策としての取り組みについては施策の導入自体がそれほど進んでおらず、また導入されている施策の内容も、温室効果ガス等の排出削減を見込めたり、あるいは市民等による取り組みを促進させる施策などといった、実効性のある施策が導入されている例は少ない。これからは、市町村での温暖化対策の現状として、温暖化対策への取り組みを行うようになった市町村はここ2、3年で急速に増えているが、多くの市町村では、その取り組みが温暖化対策の枠組みづくりと行政事業範囲内での対策にとどまっており、地域全体での取り組み、特に温室効果ガス等の削減が見込めるような実効性ある施策を積極的に導入するという段階に至っている市町村は少ない、という状況にあることが明らかになる。

また、温暖化対策への市民参加という視点からその現状について見ると、条例・計画の策定段階における市民参加は、環境基本計画、ローカルアジェンダ21、省エネルギービジョンなどを中心にある程度進められている一方で、実際に温暖化対策を推進していくための推進・進行管理体制や施策の実施段階における市民参加

は十分進んでいないことが明らかになった。これからは、条例・計画策定など、温暖化対策の枠組みづくりの段階での市民参加は市町村レベルにおいてある程度一般化してきているのに対して、対策の実施段階における市民参加はまだ一般的なものになっていない、という状況にあることが明らかになる。

（2）市町村が抱える問題点

次に、以上のような現状、さらに市町村の対策担当者から挙げられた問題・課題を踏まえながら、温暖化対策を進める上で市町村が抱えている問題点を明らかにしたい。対策の現場にいる市町村の担当者からは、前章でも述べたように、主に、全庁的な合意形成、体制強化、財源確保の必要性といった行政内部での問題・課題、温暖化対策における参加、パートナーシップ関係構築の必要性といった市民との関係に関する問題・課題、さらに具体的な対策実施の難しさに関する問題・課題などが挙げられている。これらの問題・課題は、前節で明らかにした、市町村における温暖化対策の現状と相通ずる面が多い。それらを踏まえると、市町村が温暖化対策を推進する上で抱えている問題点を、以下のように整理することができる。

第一には、市町村の行政内において、温暖化対策を推進するための全庁的な合意形成が得られていないこと、それに伴い、財政や体制、人員などの対策の基盤整備が十分でないことが挙げられる。今回の調査では、温暖化対策に取り組む市町村は確実に増えているものの具体的な施策の実施が進んでないことや、多くの市町村の対策担当者が「（温暖化対策を実行する上で）組織的な協力が得られない」、「自治体としての意見がまとまらない上に、環境に対する意識が

低い」、「財政的に苦しい」、「他の仕事とかけもちなので、(温暖化対策まで)手が回らない」といった、行政組織内部に関する問題・課題を抱えていることが明らかになった。温暖化対策は、市町村の行政内において、自治体を挙げて全力で取り組むべき政策課題である、という認識や合意形成が十分に得られていないことがうかがえる。

実際に、同じ自治体の中で、温暖化対策として自動車交通量の抑制や公共交通充実といった環境配慮型の交通政策が行われようとしている一方で、自動車交通を円滑化させることを第一目的にした、大規模道路や市街地での駐車場の建設といった自動車中心型の交通政策が相変わらず盛んに推進されている、といったような例は、日本の地域政策ではしばしば見られる。こうした矛盾は、温暖化をはじめとする環境問題のように、分野が多岐にわたる地域政策に関して、全庁的な合意形成が特にされないまま、よく言われる「行政組織のたて割り」で個別施策が担当組織ごとに進められていることから起こると考えられる。そして、行政内での温暖化対策に関する合意形成が得られていないことが、財政や体制、人員といった、対策を推進する上で必要な基盤の整備が十分進まないことにもつながっていると推察することができる。

そして第二には、市町村レベルにおいて具体的にどのような温暖化対策をすべきか、できるのか明確化していないことが挙げられる。これについては、自治体の政策としての温暖化対策において、施策の導入が進んでいないこと、またその中で、実効性が期待できるような施策の導入が進んでいないことなどから推察することができる。さらには、「市町村レベルにおいて地球規模の課題にどう取り組むか、具体策が検

討できていない」、「市町村レベルで実施できる政策の具体的内容や実施例を知りたい」といった、問題・課題に関する対策担当者からの回答からより具体的に推察することができる。

(3) 問題発生要因

それでは、なぜこのような問題が発生するのか、その要因について考察したい。まず、行政内だけではなく自治体の地域全体において、温暖化対策に関する合意が形成されていないことが要因のひとつとして指摘できる。温暖化問題に関係している主体は、社会の多岐にわたって存在する。そのため市町村の対策においても、規制的手法、経済的手法などのような施策を導入すると、それは地域内の多様な主体に影響を及ぼすことになる。よって地域全体レベルでの温暖化対策を積極的に推進していく上では、地域全体でその方向性、目標、手法などに関して合意形成を図ることが重要であり、そのためには、自治体の温暖化対策への多様な主体の参加を確保する、市民参加を図ることが不可欠である。例えば海外の事例であるが、スウェーデンのマルメ市では、積極的な温暖化対策の結果、1999年時点で二酸化炭素の排出量を1990年比で13%削減することに成功している。その背景には、地域内の市民、NGO、事業者など幅広い主体の参加のもと、同市における温暖化対策をはじめとした持続可能な地域づくりについて、長い時間をかけて議論、取り組みを行ってきたことが大きく影響している(平岡, 2003)。交通分野でも、環境配慮型の交通体系を実現している海外の自治体では、地域全体での徹底的な議論、合意形成を経た結果、自動車優先型の交通体系から環境配慮型の交通体系へ転換することを選択した、という例が多く見られる⁹⁾。

日本の市町村レベルにおいても、滋賀県野洲町、愛東町での自然エネルギー普及や東京都北区でのごみ対策など、市民参加型の取り組みとして注目を受けるような事例が個別分野での対策を中心に少しずつではあるが見られるようになってきている（気候ネットワーク、2001）。そして、温暖化を防止するためには市民意識の変革や協力を得ることが重要であり、そのために温暖化対策への市民参加を図ることが不可欠である、という認識が市町村レベルで広まっていることは今回の調査結果を見ると明らかである。しかしながら、実際の温暖化対策での市民参加は、条例や計画の策定段階においては一定進められているものの、それをもとに対策を実施する段階においては不十分な状況に全体としてはあることが明らかになった。よって、日本の多くの市町村においては、温暖化対策に関して地域全体での合意が形成される段階にまでは至っていないと捉えることができる。このことが、行政内での合意形成や基盤整備が進まない、さらに地域全体レベルでの具体的な対策の実施が進まない、主な要因になっていると考えることができる。

また、財政不足、限定された権限など、温暖化対策だけに限らず全体的な課題として地方分権の議論などでしばしば指摘されている、地方自治体が抱える諸問題も¹⁰⁾、要因のひとつとして指摘できるだろう。

さらに、国の温暖化対策における地方自治体の役割や責任の位置づけが明確化していない、という問題点も重要な要因として指摘できる。現在の国の地球温暖化対策推進法において、地方自治体の役割や責任といった位置づけに関する記述は、義務規定として「地方公共団体の事務及び事業に関する実行計画の策定」（第4章

第21条）、努力規定として「その地域の地域性に応じた、温暖化防止のための総合的かつ計画的な施策の策定と実施」（同第20条）、という2点のみである。その他に、地方自治体に関連してくるものとして、「地球温暖化防止活動推進員」、「都道府県地球温暖化防止活動推進センター」、「地球温暖化対策地域協議会」¹¹⁾などの記述があるが、本来、地方自治体が具体的に温暖化対策を進めていく上で明らかにされておべき、対策における具体的な地方自治体の役割や責任、地方自治体と国の関係、役割分担などといったことに関しては、現状の枠組みの中では十分明らかにされていない。よって、現在の温暖化対策における地方自治体の位置づけは限定的でかつ不明確な状態にあると言える。これらも、前節で指摘したような問題が発生している大きな要因になっていると考えることができる。

以上のような要因以外に、都道府県と市町村との関係などについても、問題発生の原因を考える上で考察しておく必要があるが、そのためには都道府県の温暖化対策の現状を踏まえる必要があるので、次の機会に譲ることとしたい。

（4）今後の課題

最後に、本稿で述べた、市町村における温暖化対策の現状や問題点、それが発生する原因を踏まえて、今後市町村での温暖化対策を推進する上で取り組みが求められる課題について簡単ではあるが提示したい。

まず、温暖化対策における地方自治体の役割・責任などの位置づけの明確化が急がれる。国の地球温暖化対策推進法において温暖化防止実行計画の策定が自治体に義務付けられていることにより、実際に計画の策定が進み、さらに

行政内での対策が一定の進捗を見せている。今後、そういった温暖化対策の枠組みにおいて自治体の役割・責任等をより明確に位置づけることによって、地方自治体レベルでの対策がさらに進捗する可能性は高い。しかし、本来望まれるのは、そういった国による義務化などで地方自治体の役割・責任を位置づけるのではなく、自治体が自発的・積極的に温暖化対策を推進し、それを通じて役割などを自ら明確化させていくことである。そのためには、権限や財源を地方自治体に委譲する地方分権が、温暖化対策の面から見ても不可欠である。

第二に、行政内での全庁的な合意形成と推進体制の構築が求められる。温暖化問題が関係する分野はその範囲が広い。そのため市町村における対策も、まちづくり、建築、市民生活、産業、交通をはじめとする多様な分野での取り組みが必要である。現在では、温暖化対策は主に環境担当組織が担当して実施している場合が多いが、実効性ある温暖化対策を実行していくためには、環境担当組織の機能を充実させるだけでなく、各分野の担当組織の枠を超えた横断的な取り組みを可能とする、行政内における全庁的な合意形成と推進体制の構築を図ることが不可欠である。

そして最後に、市民参加型温暖化対策の仕組み構築の必要性を指摘したい。既に述べたが、今後、日本における温暖化対策を前進させる上では、各主体間での合意を形成することが重要であり、そのために市民参加型の温暖化対策の仕組みを構築することが不可欠である。特に、条例・計画等の策定時だけでなく、実際の対策の実施、進行管理段階での市民参加を可能とする仕組みの構築が求められる。地域内の市民や事業者といった主体にとって身近な存在であ

り、それらの声が反映されやすい市町村は、まさしくそういった取り組みが実践しやすく、成果をあげやすい場である。市民参加型の温暖化対策を実現することが、行政内での全庁的な合意形成と推進体制の構築、さらに実効的な温暖化対策の導入など、本研究で挙げた課題の解決を促す大きな要因になることが考えられる。

おわりに

憲法では、地方自治体の組織及び運営は地方自治の本旨に基づくとされているが（第92条）、この地方自治の本旨とは、一般的に団体自治と住民自治からなると理解されている（兼子、1999）。この内の住民自治とは、地方自治体はその地域の住民自身の意思と責任、すなわち自治によって運営されるものであるという意味である。この住民自治の概念を踏まえれば、地方自治体における温暖化対策は、本来、まず市民や各種集団等による取り組みが基礎にあり、それら地域の各主体の参加と合意によって自治体としての対策が形成、実行されるべきものであると理解できる。地方自治体における温暖化対策を推進していく上では、これまで一般的であった行政主導型から、市民主導型の温暖化対策への転換が求められる。

地方自治体における温暖化対策に関しては、今後さらに多様な視点や手法による現状把握が必要である。そして、それらで得られる知見をもとにした方策の検討についても、多方面で活発に行うことが求められる。

注

- 1) 2000年度の日本における温室効果ガス排出量の中で民生部門、運輸部門の割合は、それぞれ

25.8%（家庭13.5%、業務12.3%）、20.6%となっている。また、排出量の伸びについては、1990年と2000年の排出量を比較して、産業部門が0.9%増であるのに対して、民生（家庭）部門が20.4%増、民生（業務）部門が22.2%、運輸部門が20.6%増、となっている（気候ネットワーク編、2002）。

- 2) 例えば環境省は、2002年より、地域内の各主体が参加したパートナーシップ型の温暖化対策、その場づくりを推進するために「地球温暖化防止地域協議会」事業を開始したが、その背景には、京都市の「京のアジェンダ21フォーラム」や豊中市の「とよなか市民環境会議アジェンダ21」など、地方自治体でのパートナーシップ型組織による、温暖化対策をはじめとする環境保全活動が活発化してきたことがある。さらに、環境省は、1996年より実施していた中小企業を主な対象とした環境活動評価プログラム「エコアクション21」を2003年になって環境マネジメントシステムの認証制度として改変したが、その背景にも、京都市の京のアジェンダ21フォーラムの活動から生み出された、中小企業、学校向けの環境マネジメントシステム「KES・環境マネジメントシステムスタンダード」が全国に広がりを見せているのをはじめとして、全国各地で独自の認証制度が生み出されていることなどがある。
- 3) 例えば、ドイツでは「再生可能エネルギー法」（1998年）の導入によって、現在風力発電をはじめとする自然エネルギーの導入量が急速な勢いで増加しているが、同法は、ドイツの一都市であるアーヘン市で実施されていた「アーヘンモデル」の成功をうけ、それを参考にしてつくり上げられたものである。詳しくは和田（2003）を参照。
- 4) その他には、COP6（温暖化防止ハグ会議）の決裂（2000年）、アメリカの京都議定書からの離脱とCOP6再開会合での京都議定書形骸化の危機回避（2001年）などがあった。詳しくは気候ネットワーク編（2002）を参照。
- 5) これまでなされた地方自治体レベルでの温暖化対策に関する調査・研究としては、気候ネットワ

ークによる調査・研究（和田ら、1998；五十嵐ら、2000；気候ネットワーク、2001）の他、全国地球温暖化防止活動推進センター（2002）、中口（2002）、全日本自治団体労働組合（2003）、北川（2003a b）などが挙げられる。

- 6) 上記3つのアンケート調査は、質問内容、対象地域などに若干の違いがあり、それぞれの結果に関して単純に比較することが困難な部分もあることをお断りしておきたい。
- 7) COP3開催時、及びそれ以降の温暖化問題に関する環境NGO等の市民活動については、山村編（1998）、井上（1999）、飯田ら（2003）などを参照。
- 8) 他の条例・計画の推進組織の設置状況は、環境基本条例14.2%、環境基本計画35%、新エネルギービジョン27.2%、となっている。
- 9) 具体事例としては、ドイツ・フライブルク市やフランス・ストラスブール市での交通政策などが挙げられる。詳細は気候ネットワーク（2001）を参照。
- 10) 地方分権に関する議論については、市川（2001）、松下ら（2002）などを参照。
- 11) 地球温暖化防止活動推進員は、地域における温暖化対策の推進を図ることを目的に都道府県知事が委嘱することができるものである。都道府県地球温暖化防止活動推進センターは、地球温暖化対策に関する普及啓発、情報提供、民間団体や地球温暖化対策活動推進員の活動支援を行うことを主な目的とした組織で、都道府県知事が都道府県内に一つを限って財団・社団・特定非営利活動法人を指定することができる。地球温暖化対策協議会は、地方公共団体、都道府県センター、地球温暖化防止活動推進員、事業者、市民等の各主体がパートナーシップによって日常生活に関する温暖化防止について協議するために設置することができる組織である。

文献

- 平岡俊一、2003、「スウェーデン・マルメ市の温暖化対策とローカルアジェンダ21」、『気候ネットワーク通信』第33号：6
- 市川喜崇、2001、「分権改革と二十一世紀の地方自治」、

- 寄本勝美編『公共を支える民』コモンズ：7-36。
- 五十嵐有美子・伊原文子・和田武，2000，「地球温暖化対策推進法制定後の自治体による温暖化防止対策の進展と課題 アンケート調査結果に基づいて」『日本環境学会第26回研究発表会予稿集』：81-84。
- 飯田哲也・野池元基・磯野弥生・高村ゆかり・長谷川公一，2003，「環境NGOと政策形成 環境運動の新しい動向」『環境と公害』第33巻 第1号：37-44。
- 井上有一，1999，「地球環境政治への市民的対応」，鬼頭秀一編『講座 人間環境 第12巻 環境の豊かさを求めて 理念と運動』昭和堂：232-257。
- 兼子仁，1999，「新 地方自治法」岩波新書。
- 気候ネットワーク，2001，「地域からの大きな可能性～地域の温暖化対策先進事例集～」，2003，「地球温暖化防止に関する自治体アンケート（第3次）報告書」。
- 気候ネットワーク編，2002，「よくわかる地球温暖化問題 改訂版」中央法規。
- 北川秀樹，2003a，「地方自治体における地球温暖化対策の最近の動向と今後の役割（）」『資源環境対策』第39巻 第6号：93 - 100。
- ，2003b，「地方自治体における地球温暖化対策の最近の動向と今後の役割（）」『資源環境対策』第39巻 第8号：101-109。
- 松下和夫，2002，「新時代の地域環境行政」，寄本勝美・原科幸彦・寺西俊一編『地球時代の自治体環境政策』ぎょうせい：15-27。
- 松下圭一・西尾勝・新藤宗幸，2002，「岩波講座 自治体の構想5 自治」岩波書店。
- 中口毅博，2002，「地球温暖化防止とフロン問題」，寄本勝美・原科幸彦・寺西俊一編『地球時代の自治体環境政策』ぎょうせい：141-154。
- 日本環境協会・全国地球温暖化防止活動推進センター，2002，「地球温暖化対策自治体関係事例調査報告書」。
- 高橋秀行，2000，「市民主体の環境政策上・下」公人社。
- 田中充，中口毅博，川崎健次編，2002，「環境自治体づくりの戦略 環境マネジメントの理論と実践」ぎょうせい。
- 歌川学，2002，「京都会議以降の日本の温暖化対策」，日本科学者会議公害環境研究委員会「環境展望」編集委員会編，『環境展望vol.2』実教出版：13-35。
- 山村恒年編，1998，「環境NGO」信山社。
- 和田武，2003，「自然エネルギーの普及を促進する電力買取保証制度 ドイツ「再生可能エネルギー法」を中心に検証する」，日本科学者会議公害環境研究委員会「環境展望」編集委員会編，『環境展望vol.3』実教出版：43-68。
- 和田武・古田剛，1999，「自治体の温暖化防止・環境保全対策の現状と課題 アンケート調査結果に基づいて」，『日本環境学会第25回研究発表会予稿集』：159-162。
- 全日本自治団体労働組合，2003，「自治労地球温暖化防止政策カタログ集」

謝辞

今回のアンケート調査にご協力をいただいた各自治体の担当者の方々に厚く御礼を申し上げます。

Present Situation and Difficulties of Implementing Global Warming Prevention in Local Governments, Based on a Survey of Local Governments in the Kinki Area.

HIRAOKA Shun'ichi *

Abstract: In Japan, more local governments have begun to promote global warming prevention in recent years. In order to promote global warming prevention in local areas, it is important to grasp present situation and difficulties. This paper discusses the present situation and difficulties of global warming prevention based on a survey conducted in the Kinki area. The number of local governments which have passed relevant acts and plans is rapidly increasing. However, most of these local governments have difficulties in strengthening their implementation systems and frameworks, as well as in implementing effective measures. It is assumed that the following undertakings would overcome the difficulties in promoting global warming prevention. Roles and responsibilities of local governments should be clarified. Promotion systems should be strengthened in the administration. All the departments in the local governments should be accorded based on consensus. Citizens' participation and involvement should be accelerated into the planning and implementing process for global warming prevention.

Keywords: global warming prevention, local governments, citizens' participation, consensus

* Graduate Student, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University