

都道府県における温暖化対策の現状と今後の役割

全国都道府県に対するアンケート調査に基づいて

平岡 俊一*

本稿では、全国都道府県を対象にして実施したアンケート調査の結果をもとに、温暖化対策に関する都道府県の取り組みの現状を明らかにし、さらに今後の都道府県の役割について考察を行った。調査の結果からは、全ての都道府県が何らかの温暖化対策に関する条例・計画を策定しているなど、温暖化対策の枠組みや推進・進管理体制の整備などは一定段階まで進められていることが明らかになった。しかしその一方で、温室効果ガスの削減を見込むことができるような実効性ある施策の導入が進んでいない都道府県が多いことが明らかになった。さらに、市町村と類似の施策を実施していたり、市町村との間で十分な連携が図れていないなど、都道府県と市町村の間で温暖化対策における役割分担が明確でないという問題も明らかになった。そういった現状や地方分権に伴う都道府県改革の議論等を踏まえると、今後温暖化対策において都道府県には、市町村レベルでの対策に対する支援機能、広域的連携等の調整機能、補完的機能、に基づいた取り組みの強化が求められる。

キーワード：温暖化対策，都道府県，市町村，役割分担，補完性

目次

はじめに

1. 調査の概要

2. 調査結果と分析

- (1) 温暖化対策に関する条例・計画の策定状況
- (2) 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
- (3) 温暖化対策の推進・進管理体制の整備状況
- (4) 温暖化対策の実施状況
- (5) 温暖化対策における都道府県と市町村間での連携
- (6) 温暖化対策を進める上での問題・課題

3. 考察

- (1) 都道府県における温暖化対策の現状
- (2) 都道府県が抱える問題点
- (3) 温暖化対策における都道府県の役割

おわりに

はじめに

本稿は、全国の都道府県を対象に実施したアンケート調査をもとに、地方自治体の、特に都道府県における温暖化対策の現状を明らかにするとともに、今後都道府県が果たすべき役割について考察するものである。今日、日本において、温暖化対策を前進させる必要性がますます高まっているが、その中では、地方自治体レベルでの取り組みを推進することの重要性が大きい。実際に、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少数ではあるが見られる（気候ネットワーク，2001；全日本自治団体労働組合，2003）。

本研究では、特に近年の都道府県の取り組みの動向、さらに温暖化対策における都道府県と

* 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

市町村との関係，都道府県の役割に着目している。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（2003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¹⁾。そういった状況を受けて，都道府県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。また筆者は，前報「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，2003）において，市町村レベルにおける温暖化対策の現状と課題について考察したが，市町村を包括する形で成り立っている都道府県には，温暖化対策においてどのような役割を果たすことが求められるのか。これまでの地方自治体レベルでの温暖化対策に関する調査・研究²⁾では，市町村と都道府県は一括りにして扱われることがほとんどであり，温暖化対策の現状について両者を区別してそれぞれを把握したり，両者の対策における関係や役割分担などについて検証したりするようなことは，ほとんどされてこなかった。しかし，市町村と都道府県は，本来の性格や役割は異なっており，温暖化対策においても両者にはそれぞれの役割があり，それに応じた取り組みのあり方があるはずである。よって，それらについて検証し，明らかにする必要性は大きい。

以上のような問題意識に基づき本研究では，都道府県における温暖化対策の現状を把握することを目的に全国都道府県を対象に実施したアンケート調査³⁾をもとに，以前に実施された調査⁴⁾や市町村レベルでの温暖化対策の現状とも比較しながら⁵⁾，まず都道府県レベルでの温暖化対策の現状や問題点を明らかにする。さらに，そこで明らかになった温暖化対策の現状をもと

にしなが，今後都道府県が温暖化対策において果たすべき役割について考察を行う。

1. 調査の概要

本研究で実施した「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，ここ2，3年における温暖化対策の進捗，都道府県と市町村間での連携などを中心に，地方自治体レベルでの温暖化対策実施の状況について把握することを目的にしたものである。アンケートの構成は，主に各都道府県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，対策を進める上での課題，などに関する質問が中心となっている。対象は全国47の都道府県であり，調査票を各自治体に郵送する形で実施した。回収数は38，回収率は80.8%となっている。なお，第1次，第2次調査も同様の対象，手法によって実施されており，回収数はそれぞれ39（83.0%），37（78.7%）となっている。

2. 調査結果と分析

（1）温暖化対策に関する条例・計画の策定状況

まず，温暖化対策の枠組みにあたる，対策に関する条例・計画の策定の状況について見る。具体的に，温暖化対策に関する条例・計画としては，環境基本条例，環境基本計画，温暖化防止実行計画，温暖化防止地域推進計画，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などが挙げられる⁶⁾。

調査の結果，全ての都道府県において何らかの温暖化対策に関する条例・計画が策定されて

いることが明らかになった（図1参照）。条例・計画ごとに策定の状況を見ると、省エネルギービジョンを除く各種の条例・計画を多くの都道府県が既に策定しており、特に温暖化防止実行計画は全ての都道府県が策定済みとなっている。市町村レベルでの策定状況と比較しても、いずれの条例・計画についても都道府県レベルでの策定の方が進んでいる。

それらの条例・計画が策定された時期を見ると、環境基本条例、環境基本計画、ローカルアジェンダ21は1997年のCOP3（温暖化防止京都会議）開催以前に、温暖化対策に特化した温暖化防止実行計画、温暖化防止地域推進計画等はCOP3開催以降に策定した都道府県が多い。

環境基本条例、環境基本計画、ローカルアジェンダ21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たことを受けて、都道府県レベルでも比較的早い時期に策定が盛んに行われるようになったと理解できる（高橋，2000；松下ほか，2002）。一方、温暖化防止実行計画や温暖化防止地域推進計画

については、1997年の日本でのCOP3開催と京都議定書採択、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に対応したものであると考えられる。特に温暖化防止実行計画については、国の地球温暖化対策推進法（1997年制定）で地方自治体に策定が義務付けられたことが、全ての都道府県で策定されていることの要因になっていると考えられる。

（2）温室効果ガス等の排出量把握実施と削減目標の有無

次に、温暖化対策を推進する上で不可欠な、温室効果ガス等の排出量や動向の把握について見る。当該地域全体での排出量を定期的に把握している都道府県は68%（26都道府県）、行政事業範囲内の排出量を定期的に把握している都道府県は71%（27都道府県）になる。また、その両方を把握している都道府県は55%（21都道府県）に上る。それに対して、行政事業範囲内での把握しか行っていない都道府県、排出

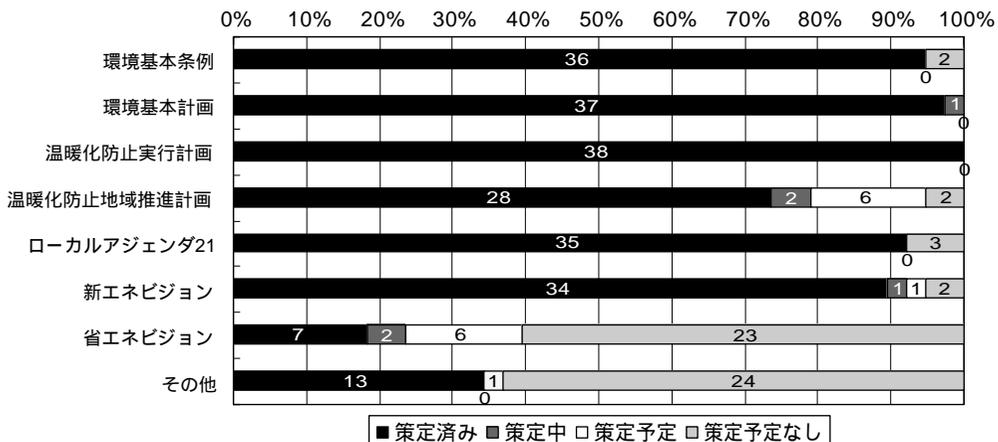


図1. 温暖化対策関連の条例・計画の策定状況

(有効回答数...38)

量の把握を全く実施していない都道府県は、それぞれ共に13%（5都道府県）であった。

市町村レベルにおいて、特に地域全体での排出量把握を実施している自治体が1割に満たなかったことと比較すると、都道府県レベルでの排出量把握が進んでいることが分かる。その背景には、都道府県レベルでは、行政事業範囲内を対象にした温暖化対策の枠組みである温暖化防止実行計画だけでなく、地域全体を対象にした対策の枠組みである温暖化防止地域推進計画の策定も進んでいることが影響していると考えられる。

排出量把握をしている都道府県の排出量の動向を見ると、当該地域全体では各自治体が設定している基準年よりも増加傾向の都道府県が大半（減少傾向の都道府県は3）を占めていたのに対して、事業範囲内の排出量になると、逆に基準年より減少傾向が多くなり、基準年より5%以上増加している都道府県は3つにとどまっている。

続いて、温室効果ガス等の排出削減目標の有無について見ると、地域全体レベルでの排出削減目標を持っている都道府県は79%（30都道府県）、行政事業範囲レベルでの排出削減目標を持っている都道府県は87%（33都道府県）になる。また両方の排出削減目標を持っている都道府県は76%（29都道府県）となっている。一方、行政事業範囲レベルでの排出削減目標しか持っていない都道府県は16%（6都道府県）、いずれの排出削減目標も持っていないと答えた都道府県は5%（2都道府県）であった。1999年当時には、何らかの排出削減目標を持っていると答えた都道府県が35%であったことから、それと比較すると、ここ数年で排出削減の目標を持つ都道府県が急速に増えたことが

分かる。

排出削減目標の有無についても、市町村レベルと比較すると、地域全体レベルでの排出削減目標を持つ都道府県の割合が大きいですが、その背景には、排出量把握実施の場合と同様に、温暖化防止地域推進計画の策定が都道府県レベルで進んでいることが影響していると考えられる。同計画を策定している都道府県の92%（25都道府県）が地域全体レベルでの排出削減目標を持っている。

（3）温暖化対策の推進・進行管理体制の整備状況

次に、都道府県における温暖化対策を推進するための体制の整備状況を見る。温暖化対策に関する条例・計画を策定している都道府県のうちの82%（31都道府県）は、それを推進するための何らかの組織（以下、推進組織）を設置している（組織の総数は53）。複数の推進組織を設置している都道府県も19ある。

推進組織に参加している主体構成を見ると、市民やNGO・NPOが参加している組織の割合は、それぞれ11%（6組織）、26%（14組織）となっている。その一方で、行政職員だけで構成されている推進組織は全体の6割近く（31組織）を占めている。都道府県レベルにおいても、市町村レベルと同様に、条例・計画の推進への市民参加が十分ではないということが分かる。

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。まず、対策の進捗状況の点検・評価については87%（33都道府県）の都道府県が実施している。公表の手法としては環境白書の発行やホームページによる

ものが多いが、その他に記者発表などによるものもある。市町村レベルでの点検・評価の実施状況は4割強であったことから、それと比較すると、都道府県の方が点検・評価の実施が進んでいることが分かる。

しかし、点検・評価に参加している主体の構成を見ると、行政職員だけで実施している都道府県が、実施している都道府県の57%（19都道府県）を占めていて、逆に一般市民やNGO・NPOなどの主体が点検・評価に参加している都道府県はなかった。市町村レベルでも、9割以上の自治体が行政職員だけで対策の点検・評価を実施していたが、都道府県においても、温暖化対策の点検・評価の多くが内部評価であり、第3者的立場の参加などによる外部評価が十分に行われていないことが分かる。

以上の結果から、都道府県における温暖化対策の推進・進行管理体制については、その整備が一通りなされていると考えることができる。しかし、市民とは直接接することが少ない都道府県における市民参加のあり方は別途検討する

必要があるものの、推進・進行管理体制への市民やNGO・NPOの参加といった、多様な主体の参加は確保されていない状況にあることが明らかになった。

（4）温暖化対策の実施状況

次に、都道府県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に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ると、全ての都道府県が温暖化防止実行計画を策定していることもあり、ほとんどの都道府県において庁内での省エネ・省資源活動、グリーン購入などが実施されているのをはじめとして、幅広い分野において施策が実施されていることが分かる（図2参照）。ISO14001認証取得は8割近く、行政関連施設への自然エネルギー導入は7割以上の都道府県が実施している。第1次、第2次の調査時

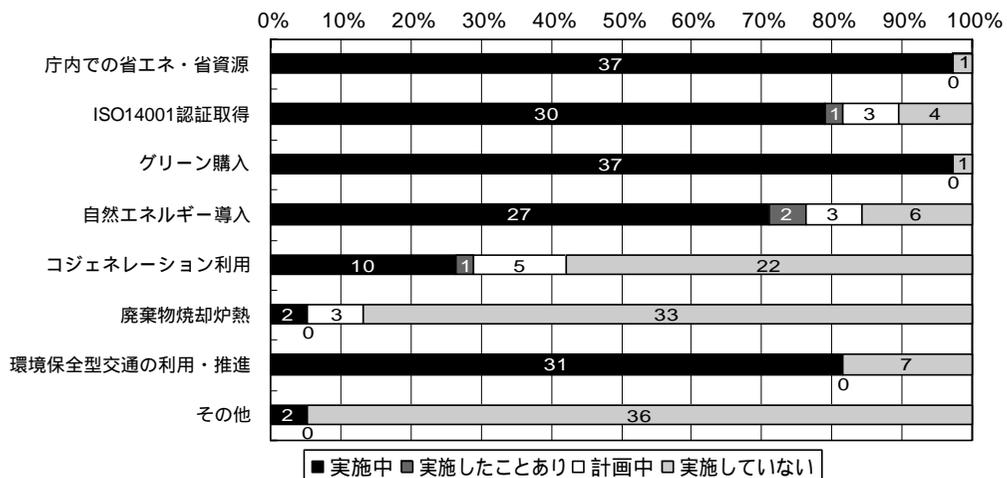


図2．事業者としての温暖化対策実施状況

(有効回答数...38)

には、自然エネルギーを導入していた都道府県が3割程度（1998年）、ISO14001の認証を取得していた都道府県が1割強（1999年）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大きく進捗したことがうかがえる。

この結果についても、市町村レベルで述べたことと同様の背景があることを指摘できる。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が影響していると思われる。行政事業範囲内での温室効果ガス等排出量を把握している都道府県では、その排出量が減少、あるいは増加傾向を抑制させている自治体の方が多くなっていることから、都道府県レベルにおける行政内での対策が一定の成果を挙げていると捉えることができる。

一方、地域全体を対象とした自治体の政策としての取り組みを見ると、こちらも多くの都道府県が幅広い分野にわたって施策を実施していることが分かる（図3参照）。施策の具体的内

容については、ISO14001認証取得や自然エネルギー普及などの分野では、ISO14001の認証を取得しようとする企業に対する助成、融資制度や、太陽光発電等を設置しようとする市民に対する助成制度など、財政的な支援制度を実施している都道府県が比較的多く見られる（表1参照）。地域環境税の導入については、既に実施している都道府県は1割に満たないが⁷⁾、3割以上の都道府県が実施を計画中としており、今後環境税を導入する都道府県が増加することが予想される。しかし、それ以外の都道府県レベルで実施されている施策の内容を、市町村レベルでの施策と比較しながら見ると、地球温暖化対策推進法で都道府県の役割として位置づけられている、都道府県地球温暖化防止活動推進センター、地球温暖化防止活動推進員⁸⁾に関する取り組みを除くと、市町村レベルと同様に広報啓発に関する取り組みが多く、都道府県独自の取り組みであると捉えることができるような施策は少ない。さらに、都道府県においても市町村レベルと同様に、温室効果ガス等の排出削

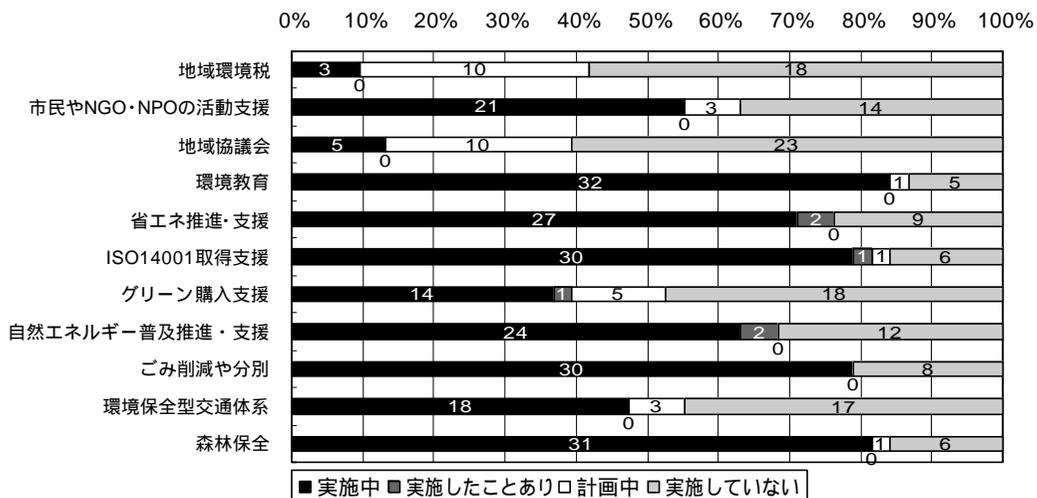


図3．自治体の政策としての温暖化対策実施状況

(有効回答数...38)

表1. 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NGO・NPOの活動支援

地球温暖化防止活動推進センターの活動、推進員の支援・派遣	財政的支援制度	セミナー、学習会、イベント等の開催	専門家、アドバイザー等の派遣	パートナーシップ組織、関係団体の事業	モニター制度	学習施設の設置	認証、表彰制度
7	5	4	2	2	1	1	2

B. 民間の人材の登用

温暖化防止活動推進員の委嘱	その他の活動推進員の委嘱	条例・計画策定への参加
8	3	2

C. ISO14001 取得支援

助成，融資制度	取得企業に対する優遇，認証制度	セミナーの開催	専門家等の派遣，相談等
17	4	14	8

D. 自然エネルギー普及

助成，融資制度	新エネルギービジョン等の策定	条例・計画の策定	広報，啓発	セミナー，学習会の開催	技術開発，研究
12	3	1	6	4	1

E. ごみ削減，分別

広報，啓発，キャンペーン等	条例，計画等の策定	専門家の派遣等	意見交換会	市町村支援
8	9	2	1	1

D. 自然エネルギー普及

TDM 推進，検討	TDM 実験	低公害車導入支援	条例，計画等の策定	公共交通支援	広報，啓発，キャンペーン等
5	1	1	2	2	2

（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。）

減を見込むことができるような，規制的手法，経済的・誘導的手法などの施策，制度の導入が進んでいないことが分かる。

都道府県では，市町村レベルと違い，地域全体を対象にした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る。それにもかかわらず，具体的な削減効果等を期待で

きるような施策の導入が進んでおらず，大半の都道府県が地域全体での温室効果ガス等の排出量の増加を抑えることができていない。条例・計画などの温暖化対策の枠組みづくりが進んでいる一方で，具体的な対策が進まない要因について，検証する必要がある。

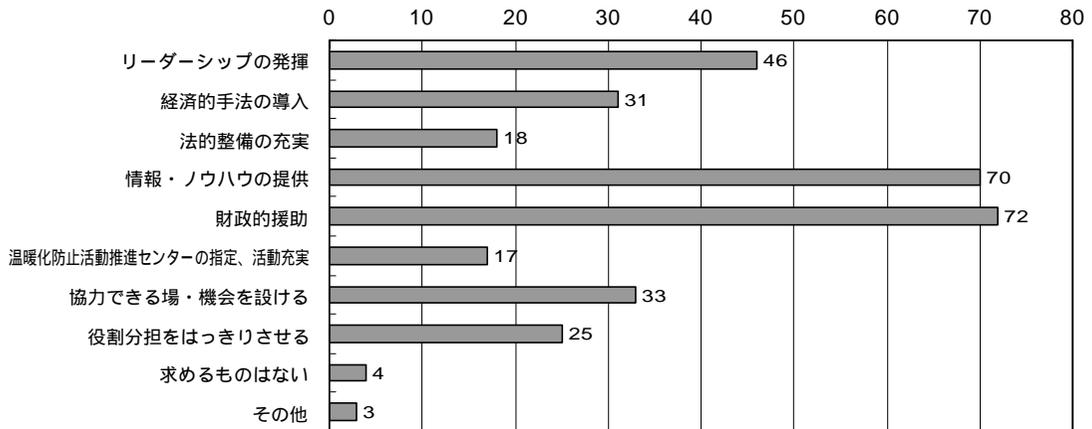


図4．市町村が温暖化対策に関して都道府県に求めるもの

（有効回答数...140，複数回答可）

（5）温暖化対策における都道府県と市町村間での連携

市町村に対するアンケート調査では、市町村の温暖化対策担当者に、温暖化対策に関連して都道府県に対して求めるものを聞いた。結果は図4の通りである。回答として特に多かったのは、「財政的援助」、「（温暖化対策に関する）情報・ノウハウの提供」を求めるもので、それらの回答率は5割を超えている。市町村レベルでは、温暖化対策を進める上で抱えている問題・課題として、財源、人材、体制等の対策の基盤整備の不足、市町村でどのような対策ができるか明確になっていない、といったことが多く挙げられていたが、都道府県に対して求める事項にもそういった問題・課題が反映されている。その他には、「（都道府県の）リーダーシップの発揮」、「（市町村と都道府県の）協力の場・機会の設置」、「経済的手法の導入」などを求める声も多く挙げられている。

以上のような市町村からの要望に対して、実際に都道府県では、温暖化対策に関して市町村

との間でどのような連携を図っていたり、支援を行っていたりするかの。まず、都道府県の市町村に対する支援に関する取り組みを見ると、市町村に対して温暖化対策に関する何らかの支援を現在実施しているのは、わずか3都道府県にとどまる（表2参照）。さらに、温暖化対策に関する市町村の要望を把握したり、意見交換等を行ったりするような連携の場や機会を持っていない都道府県が5割近く（18都道府県）を占めている（表3参照）。

これらの結果からは、温暖化対策において都道府県と市町村が十分連携できていないということが明らかになる。この問題については、本稿の目的のひとつである温暖化対策での都道府県の役割について考察する上でも重要な意味を持つので、次章でさらに詳しく考察することにする。

（6）温暖化対策を進める上での問題・課題

温暖化対策を進めていく上で、都道府県の対策担当者が現在直面している問題・課題を聞いたところ、表4のような問題・課題が挙げられ

表2．市町村に対する支援の実施状況

ISO14001 取得支援	財政的支援制度	市町村の住宅用太陽光発電補助制度に対する上乗せ補助	地球温暖化対策実行計画の策定を支援
1	1	1	1

（過去実施分も含む。表中の数値は施策の数である。）

表3．市町村との情報・意見交換，要望把握に関する取り組みについて

課長，担当者，行政連絡会議等の開催	セミナー，研修会等の開催	パートナーシップ会議に市町村の参加	地域協議会での連携
12	6	6	1

（表中の数値は施策の数である。）

た。多く挙げられているのは、「人員，体制の充実」，「財源の確保」といった行政組織内での問題・課題，「実効性ある施策導入の難しさ」に関する問題・課題などである。その一方で，市町村との関係や支援に関する問題・課題や，市町村の対策担当者の多くが挙げている，市民・NGO やそれとの関係に関する問題・課題などを挙げている対策担当者の数は少ないことが明らかになった。

市民・NGO やそれとの関係について，問題・課題意識を持っている都道府県の対策担当者が少ないのは，都道府県が市民・NGO 等と直接接する機会が少ないことが要因のひとつとして考えることができる。また，市町村との関係や支援について，前節で都道府県と市町村が温暖化対策において十分に連携できていない，市町村への支援が不十分である，といったことを指摘したが，それらに関する問題・課題意識自体が，都道府県においてあまり持たれていないことが推察される。

3．考察

（1）都道府県における温暖化対策の現状

都道府県における温暖化対策の現状についてまとめる。まず，都道府県レベルにおいて，温暖化対策に関連する条例・計画の策定が一定の段階まで進められていることが明らかになった。その中でも，温暖化防止実行計画，温暖化防止地域推進計画など，温暖化対策に特化した計画はCOP3開催以降のここ数年で急速に策定数が増えている。また，温室効果ガスの排出量の排出動向の把握と削減目標の設定についても，多くの都道府県が行政の事業範囲内だけでなく地域全体においても実施をしている。そして，条例・計画をもとに温暖化対策を実際に推進するための体制についても，多くの都道府県が推進組織の設置，対策の点検・評価の実施などを既に行っている。このように，都道府県レベルにおける温暖化対策では，対策の枠組みづくり，それに基づいた対策の推進・進行管理体制などの整備については一通りなされている段階に達していると評価することができる。また，市町村レベルと比較して，これらに関する取り

表4．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	担当の体制、人員が不十分	実効性ある対策導入の難しさ	財源不足	市町村支援、連携、ネットワーク形成の必要性
1	6	9	4	2
NGO・NPOとの連携の必要性	市民意識の変革の必要性	国レベルでの実効性ある対策の必要性	産業部門の対策強化の必要性	温暖化防止活動推進センター、活動推進員の位置づけ、具体的活動について
1	3	1	1	3

（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。）

組みでは都道府県レベルの方が先行していると捉えることができる。

しかし、推進・進行管理体制などに関して詳細に見ると、推進組織への市民、NGO・NPOなど多様な主体の参加が不足していたり、対策の点検・評価が行政職員だけによる内部評価に終わっていたりするなどの問題点を抱える都道府県が少なくないことが明らかになった。これらの結果からは、都道府県レベルでの温暖化対策への各主体の参加が不十分な状況にあると捉えることができる。だが、本来、市民などとは直接接する機会が少ない都道府県での温暖化対策において、市民が直接参加することは必要なのだろうか、あるいは市町村レベルでの市民参加と同様の手法を採ることが適当なのだろうか。都道府県レベルでの温暖化対策における市民参加のあり方については、改めて検討することが必要であると思われる。

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ここ数年で大きな前進を見せており、ほとんどの都道府県が行政内において何らかの温暖化対策に取り組んでいることが明らかになった。しかしながら、地域全体を対象にした自治体の政策としての取り組みは、実施している施策分野の広さ、数では市町村レベル

のそれらをはるかに上回っているものの、施策の内容は、市町村レベルと同様に、温室効果ガス等の削減を見込むことができるような施策や仕組みが一部を除いて少ない。さらに、市町村レベルで実施されている取り組みと比較して、都道府県独自の取り組みというように捉えられる施策も少ないことが明らかになった。この結果からは、都道府県と市町村の双方が、温暖化対策において類似した内容の取り組みを実施している状況にあることが推察される。

市町村からは、都道府県に対して、温暖化対策におけるリーダーシップの発揮や積極的な対策の実施、市町村に対する支援の充実、都道府県と市町村間の連携の強化などを求める声が多く挙げられている。しかし現状では、温暖化対策において市町村に対する何らかの支援を実施している都道府県はごくわずかであり、市町村と連携する機会さえ持っていない都道府県も少なくないことが明らかになった。これらからは、温暖化対策に関して、都道府県と市町村の間で積極的な連携が図られていないことを推察することができる。

以上から、都道府県における温暖化対策は、まず、その枠組みや推進・進行管理体制などに関しての一通りの整備はされており、それらに

基づいた具体的な対策の実施については、行政事業範囲内での取り組みはかなり進捗していると思えることができる。しかし、地域全体を対象にした対策における実効性のある施策の導入、市町村との積極的な連携などに関する取り組みなどに関しては不十分な点が多く残されている、というのが都道府県における温暖化対策の現状であると捉えることができる。

（２）都道府県が抱える問題点

次に、都道府県の温暖化対策担当者から挙げられた問題・課題や、都道府県における温暖化対策の現状を踏まえながら、都道府県が抱える問題点を具体的に明らかにしたい。温暖化対策の現場にいる都道府県の担当者からは、主に、体制強化、財源確保の必要性といった行政組織内部での問題・課題、あるいは具体的な施策実施の難しさに関する問題・課題、などが多く挙げられている。また、温暖化対策の現状については、対策の枠組みや体制の一通りの整備はできているものの、具体的な成果をあげられるような実効性ある施策の導入が進んでいない、都道府県としての独自性を持った取り組みが行われていない、市町村との間で連携が十分図れていない、といったことが明らかになった。これらを踏まえると、温暖化対策を進める上で都道府県が抱える問題点について以下のように整理することができる。

まず、市町村レベルにおける温暖化対策でも問題点として指摘したが、温暖化対策を進めていく上での、人員、組織などの体制、あるいは財源といった、基盤の整備が不十分であることが挙げられる。都道府県においても、こういったことに関する問題・課題意識を持っている担当者は多い。条例や計画などの温暖化対策の枠

組み整備をはじめとして、体制の整備や行政内における対策は一定進められているものの、地域全体を対象とした自治体の政策としての対策で実効性ある施策の導入が進んでいない背景には、そういった施策を積極的に導入できる基盤の整備が進んでいないことがあると考えられる。

市町村レベルでは、温暖化対策の基盤整備が進まない背景として、行政内での温暖化対策に関する合意形成の必要性が得られていないことを指摘した。市町村の対策担当者からも、実際に合意形成が得られていないことが問題・課題として多く挙げられている。しかし、都道府県レベルの対策担当者からは、同様の問題・課題がほとんど挙げられていない。この結果からは、市町村レベルの多くでは、行政内での温暖化対策に関する合意形成の必要性が課題として捉えているのに対して、都道府県では、それがあまり課題として捉えられていないことが推察される。では実際に、多くの都道府県の行政内においては温暖化対策に関する合意が得られているのか、仮に得られているとして、ではなぜ温暖化対策の基盤整備が進まないのか。こういった疑問については、今回の調査で十分に明らかにすることができなかつたので、今後の研究課題とすることにしたい。

第二の問題点として、温暖化対策における都道府県の役割が明確化していないこと、あるいは都道府県と市町村の役割分担が明確化していないことが挙げられる。この問題点については、都道府県と市町村が温暖化対策に関して十分に連携できていないこと、さらに、都道府県と市町村が温暖化対策において類似した内容の取り組みを実施していることなどから推察することができる。

今回の調査で、都道府県と市町村が温暖化対策に関して情報交換や意見交換を実施している都道府県は4割ほどにとどまっていることが明らかになったが、この結果から、都道府県が市町村レベルでの温暖化対策の現状や市町村の要望などを把握しきれていないこと、都道府県と市町村が温暖化対策について十分な意志疎通を図れていないことなどが推察される。そういった都道府県と市町村のコミュニケーション不足が、都道府県と市町村の役割分担が明確化していない背景にあると考えられる。

そして、都道府県と市町村の間で温暖化対策の役割分担が明確化していないことが、都道府県レベルにおいて実効性のある施策の導入が進まない要因にもなっていると思われる。また、市町村や市民との関係に関する課題・問題を挙げている都道府県の対策担当者が少なかったが、都道府県レベルにおいて、こういった都道府県と市町村との役割分担に関する問題意識自体が希薄であることが、この結果から推察される。

都道府県の温暖化対策においてこうした問題点が発生している要因のひとつとして、市町村レベルにおける温暖化対策で発生している問題の発生要因としても指摘したが、地球温暖化対策推進法など国レベルでの温暖化対策の枠組みにおいて、地方自治体の責任・役割等が明確に位置づけられていないことを指摘しておきたい。

（3）温暖化対策における都道府県の役割

本節では、以上のような都道府県における温暖化対策の現状や問題点を踏まえながら、温暖化対策において都道府県が果たすべき役割について考察を行う。温暖化問題は社会における様々な活動が関係しており、その対策では非常

に多岐にわたる取り組みが求められている。そのため、自治体における温暖化対策について考える上では、総合的な地域政策のあり方、自治体そのもののあり方について視野に入れておく必要がある。そこでまず、都道府県の行政組織自体のあり方について、主に法学・行政学の分野が中心であるが、近年の地方分権化などに伴い行われている議論を取り上げる。

現行の地方自治法では、都道府県は「市町村を包括する広域の地方公共団体」とされており、その機能として、「広域にわたる」事務、「市町村に関する連絡調整」事務、「規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない」ような行政を引き受ける補完事務、などを行うものと位置づけられている（兼子，1999）。いわゆる、広域的機能、連絡・調整機能、補完的機能を都道府県は持つといえる。しかし、本研究で明らかになった都道府県における温暖化対策の現状を見る限りでは、市町村と類似した内容の対策を実施したり、市町村に対する支援や連携が行われていないことなどから、都道府県が温暖化対策においてそういった機能を十分果たすことができていないと捉えられる。

磯崎初仁によると、現在の地方分権化において都道府県については、自律性の強化、都道府県事務の縮小、市町村への関与の縮小⁹⁾という方向で改革が進められているという。さらに、それを踏まえる形で行われている議論を整理すると、今後の都道府県には、市町村自治の支援、先導性・総合性・行政技術の高度性、政府間の媒介・調整、などのような機能が求められているという。市町村自治の支援機能とは、市町村が仕事をしやすいような環境を、都道府県が整備するということである。先導性・総合性・行政技術の高度性とは、市町村では容易に

着手できない政策課題や新しい施策事業への取り組みを、都道府県が実施するというのである。政府間の媒介・調整機能とは、市町村相互、国と市町村間などでの媒介、連絡・調整などを行うことである（磯崎、2000）。

都道府県改革に関するこれらの議論は、温暖化対策における都道府県の役割について考察する上でも、基本的な視点を示すものと捉えられる。そこでこれらの議論を参考にしつつ、さらにこれまで見てきた都道府県、市町村の温暖化対策の現状や問題点を踏まえて、筆者としては、温暖化対策において都道府県が果たすべき役割について、次のように考察、整理する。

市町村の対策に対する支援機能

例えば、自然エネルギー導入、省エネ・省資源、建築物対策など、市民生活や地域社会に比較的身近な分野での温暖化対策や地域社会における市民活動をはじめとする自主的な温暖化防止活動に対する支援などは、地域性や規模等に応じた取り組みが求められるため、基本的に市町村に任せることが適当であると思われる。市町村には、その地域の多様な主体の参加のもと、地域性や自治体の規模に応じた対策を実施していくことが求められる。しかし市町村では、温暖化対策実施の必要性を感じていても、それを進めるための基盤が十分整備されていないことなどから、思うような対策が進められていない場合が多い。そこで都道府県には、市町村がそれぞれの地域性に応じた温暖化対策を積極的に実施できるよう、様々な支援を実施することが求められる。具体的には、市町村からの要望としても多く挙げられていた、財政、情報、対策ノウハウ提供などに関する支援が考えられる。

財政的支援は、市町村からの要望も最も多く、

客観的にもその必要は大きいと考えられる。現在、温暖化対策に関する市町村に対する財政的支援は国からの補助金によるものが中心である¹⁰⁾。しかし、国からの補助金等による支援については、はじめからその使い道などが限定されていることが多く、そのため支援を受ける市町村側が取り組みにおいて主体性、独自性を発揮しにくい、といった問題点がしばしば指摘されている¹¹⁾。財政的な問題を解決するには、温暖化対策に関する財源自体を大幅に市町村に移譲する地方分権化が最終的には不可欠であるが、当面都道府県には、地域に最も身近な存在である市町村が主体性、独自性を持った温暖化対策を積極的に推進することができるような財政的支援を実施していくことが求められる。それに参考となる事例としては、国レベルでの取り組みではあるが、スウェーデンで実施されている地方自治体レベルでの持続可能な地域政策を支援するための制度、“Local investment programmes - a Swedish initiative for sustainable development”が挙げられる。同制度は、地方自治体が実施する持続可能な地域づくりを支援することが目的であり、スウェーデン政府によって1997年に開始され、2000年秋までに52億クローナ（2003年10月時点のレート換算で約780億円）が投入されている。この制度は、財源を提供するのは国であるが、資金が投入される取り組みの内容、資金の使い道などは、支援を受ける地方自治体側が自ら立案、提案する仕組みになっており¹²⁾、地方自治体が、自らの地域の特性や規模などに応じた独自性のある取り組みを主体的に立案、実施することを促進するものとなっている。2000年秋までの時点で、スウェーデンにある289の自治体のうちの125自治体がこの制度を利用しており、スウェーデ

ン国内における温暖化対策の進捗に多大な貢献をしている¹³⁾ (Ministry of the Environment, 2000)。日本においても、市町村を包括する形で成り立つ都道府県が、市町村がそれぞれの地域性を活かした温暖化対策を積極的に推進できるような柔軟性のある財政支援制度を実施することが求められる。

また、市町村の、特に小規模な自治体などでは、行政組織も小規模であることなどから日常の業務に追われて、温暖化対策の手法などの新たなノウハウの獲得や幅広い情報の収集などに力を入れることが難しい。都道府県には、そういった市町村に対して温暖化対策に関するノウハウや情報の提供を行う、いわゆる市町村にとっての「シンクタンク」的な役割を果たすことも求められる。

広域的連携等の調整機能

市町村が主導して実行すべき、市民生活、地域社会に身近な分野での温暖化対策においても、単独の自治体の枠を超えて、複数の自治体の連携によって取り組みを実施することが求められる場合がある。例えば運輸部門対策において、ある都市の中心部に流入する車を削減しようとする取り組みを行う際には、多くの場合、その都市の周辺の自治体から流入してくる車も少なくないため、複数の自治体の広域的な連携による取り組みが必要となってくる。そのような、複数の市町村の連携によって温暖化対策を実施していく上では、市町村間の連携をいかに円滑に機能させるかが重要となり、それを機能させるための調整役の存在が不可欠となる。市町村を包括する自治体として成り立つ都道府県には、その調整役を担うことが求められる。具体的には、市町村間での対策の検討や調整の場の設置、

そこでの連絡・調整役などを担うことが考えられる。いわゆる「コーディネーター」の役割を果たすことが都道府県には求められる。

補完的機能（市町村では対応できない規模の対策の実施）

環境税導入などの経済的手法、あるいは大規模事業者に対する規制的手法による施策など、地方自治体レベルでの温暖化対策においても効果が期待される、あるいは必要性が高いと考えられるものの、規模や施策の高度性の問題などから市町村レベルでの実施は難しい取り組みがある。そういった、市町村が実施するのは困難な、あるいは広域的に実施した方が効果が期待されるような施策を補完的に実施することも、都道府県の役割のひとつとして考えられる。具体的に、補完的な取り組みに関して都道府県が実施すべき温暖化対策には、次のようなものが考えられる。

まず、先述した、環境関連の新税導入や税制改革などの経済的手法による対策、市町村の枠を超えて活動をしている大規模事業者に関する対策などが考えられる。特に環境関連の税に関しては、前章でも述べたが、今回の調査結果から、既に導入を検討している都道府県が多いことが明らかになった。今後都道府県レベルで環境関連税の導入が増加することが予想される。その他にも、自然エネルギー導入や省エネルギー推進にとどまらない、電力制度自体への関与を目指すエネルギー政策、農林業や伝統産業など地域特有の産業の活性化や環境産業などの育成など、産業活性化・雇用確保などとリンクさせた温暖化対策が考えられる。

現時点では、都道府県レベルでエネルギー政策が積極的に展開されるというような段階には

至っていない。だがそのような中、宮城県では、電気事業者に対して自然エネルギーの発電、買取を求める「自然エネルギー等・省エネルギー促進条例」が2002年7月に制定されており、都道府県がエネルギー政策に積極的に取り組もうとする第一歩的な事例として注目される。また、産業活性化、雇用確保などとリンクさせた温暖化対策に関して、長野県では、2003年4月に策定された「地球温暖化防止県民計画」において、県産材を活用した暖房器具の普及、木質バイオマス発電の促進、公共事業等での県産材の活用などが明記されており、今後の動向が注目される¹⁴⁾。さらに、和歌山県では2002年から、環境保全、地域活性化を目的とした森林整備のための雇用確保を進める「緑の雇用事業」が、国に先行する形で展開されている。

都道府県レベルでのこういった地域の社会経済と直接リンクさせた温暖化対策は、社会的なインパクトも大きいことから、今後、他地域や国レベルでの温暖化対策にも大きな影響を与える可能性を持っている。

おわりに

以上の考察を踏まえる形で、温暖化対策における都道府県の役割を端的に表現するならば、「市町村のサポート」役といったような表現が適当であると思われる。また前章では、都道府県に求められる個別の役割として、市町村にわたっての「シンクタンク」、「コーディネーター」役といった表現もしたが、これらの表現の根底にあるのは、EUにおける地方自治の原則となっている補完性原則¹⁵⁾である。市町村にできることは市町村に任せ、市町村だけではできないことを都道府県が担う、あるいは市町村が担

うことができるよう都道府県が支援をする。この補完性原則を基本にして、温暖化対策における都道府県の役割、都道府県と市町村の役割分担の明確化と関係を構築していく必要がある。

地方自治体レベルにおける温暖化対策を推進していく上では、このような都道府県と市町村、さらには国や市民、事業者なども含めた、各主体間の役割分担を明確化させることが不可欠である。そのためには、地方自治体レベルでの温暖化対策について今後さらに多様な視点や手法による調査・研究が必要であるし、それをもとにした議論や検討を多様な主体の参加のもと活発に行うことが求められる。

脚注

- 1) その他には、COP6（温暖化防止ハーク会議）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）などがあつた。詳しくは気候ネットワーク編（2002）を参照。
- 2) 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（和田ほか、1998；五十嵐ほか、2000；気候ネットワーク、2001）のほか、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。
- 3) 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。
- 4) 気候ネットワークでは、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。
- 5) 市町村レベルでの温暖化対策の現状に関しては平岡（2003）で詳しく論述しているが、本稿の文中ではそれを逐一引用しないことをご了承

いただきたい。

- 6) 環境基本条例と環境基本計画は、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、手法などを示す条例、計画である。温暖化防止実行計画は行政内での事業者としての温暖化対策を示す計画であり、温暖化防止地域推進計画は地域全体での温暖化対策を示す計画である。その他、ローカルアジェンダ21は持続可能な地域づくりを目指した行動計画であり、新エネルギービジョンは自然エネルギーなどの導入・普及の計画、省エネルギービジョンは省エネルギーの推進・普及の計画である。
- 7) アンケート調査実施時に都道府県で導入されていた環境税は、いずれも産業廃棄物関係の税であったが、その後2003年4月に、高知県で森林保全を目的とした森林環境税が導入されている。
- 8) 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防止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。地球温暖化対策地域協議会は、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。
- 9) 自律性の強化とは、これまでの都道府県の事務事業の多くが、国が包括的な指揮監督権を有する機関委任事務であったが、機関委任事務の廃止によって、国の指揮監督権がなくなり、都道府県はその事務事業を自律的、主体的に実施できるようになったことを意味する。都道府県事務の縮小とは、都道府県から中核市、特例市への権限委譲をはじめとする市町村への権限委譲も進められることにより、都道府県自体の事務が縮小される傾向にあることを意味する。市町村への関与の縮小とは、これまで都道府県は、

地方自治法その他の法律に基づき市町村に対して様々な指導監督を行ってきたが、その多くは国からの機関委任事務によるものであったため、機関委任事務が廃止されたことにより、法的には市町村関与の根拠の多くが失われたということの意味する。

- 10) 環境省が実施している地域向けの補助金としては、例えば、脱温暖化地域構造改革事業費補助金（2002年度）、二酸化炭素排出抑制事業費等補助金（2003年度）などがある。
- 11) 一般的な国の補助金の問題点については、市川（2001）、小川（2002）などを参照。また、環境省の温暖化対策関連の補助金についても、対策の実施主体は市町村やNGOなどであるにもかかわらず、補助金の使い道がはじめから細かく決められているので、補助金事業が始まる以前から独自の取り組みを実施していた地域ほど補助金を使いづらい状況になっている、といった批判が市町村やNGOなどから出ている（気候ネットワーク、2003b）。
- 12) 提案があった取り組みに対する資金提供の可否の決定は、国から独立した第三者機関が実施しており、公平性、公開性が確保されている。
- 13) 同制度の実施によって、スウェーデン国内において、二酸化炭素排出量を2.8%削減、2002年までに年当たり15,800人の雇用創出、といった成果が報告されている。
- 14) さらに長野県では、農業、観光などの既存基幹産業や福祉、医療、教育などの成長産業を活性化させることによる産業活性化、雇用創出を目指す「産業活性化・雇用創出プラン」が策定されているが、その中では森林整備、環境産業の育成などが対象として位置づけられている。同プラン推進のために2003年度には1,066億円の予算が計上されている。
- 15) EUの補完性原則については廣田（2002）を参照。

文献

平岡俊一、2003、「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 - 」『立命館産業社会論集』

- 第39巻 第3号：87 - 103 .
- 廣田全男，2002，「地方自治のグローバル・スタンダードと補完性原理」『自治総研』第282号：1 - 23 .
- 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 .
- 磯崎初仁，2000，「分権改革の焦点は都道府県にあり - 新しい「都道府県のかたち」の創造」西尾勝編『都道府県を変える！～国・都道府県・市町村の新しい関係～（分権型社会を創る）』，ぎょうせい：16 - 67 .
- 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～」.
- 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 .
- 気候ネットワーク，2003a，「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」 .
- ，2003b，「気候ネットワーク通信」第30号：6 .
- 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 .
- Ministry of the Environment, 2000, *Local investment programmes - a Swedish initiative for sustainable development*.
- 宮城県ホームページ <http://www.pref.miyagi.jp/>
- 長野県ホームページ <http://www.pref.nagano.jp/index.htm>
- 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」.
- 小川明雄，2002，「自治体公共事業の破綻と再構築」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想5 自治』岩波書店：131 - 152 .
- 高橋秀行，2000，「市民主体の環境政策上・下」公人社 .
- 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 .
- 和歌山県ホームページ <http://www.wakayama.go.jp/>
- 謝辞 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 Various Roles of Prefectural Governments in Implementing Global Warming Prevention, Based on a Survey of Prefectural Governments in Japan.

HIRAOKA Shunichi *

Abstract: This paper discusses the present situation and various roles of prefectural governments in implementing global warming prevention, based on a survey conducted in Japan. From the result of survey, a number of prefectural governments, which establish frameworks and systems to implement global warming prevention. However, most of these prefectural governments have difficulties in implementing effective measures for reducing CO₂ emissions. In addition, prefectural and local governments are not coordinating their activities. I examined various roles of prefectural governments in implementing global warming prevention, based on the present situation and the argument about decentralization and administrative reforms of local governments. In order to promote global warming prevention further, prefectural governments are encouraged to support local governments and to coordinate measures and roles within their prefecture. Also, prefectural governments should be subsidiary to the local governments initiatives.

Keywords: global warming prevention, prefectural government, local government, coordination of the roles, subsidiary

* Graduate Student, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University