

『地方公共団体における公害・環境政策に関する アンケート調査』追加調査報告書

松 野 裕
植 田 和 弘

I 調査の目的

1999年に全国全ての地方自治体を対象に行ったアンケート調査では、調査の費用効率性を高めるために、小規模な自治体に対しては、大規模な自治体に対して用いたものを簡易化した調査票を用いた調査を行った。そのため、いくつかの問について大規模自治体のみのデータを集計することとなった。今回、そうした前回調査¹⁾の弱点を補完するために、追加アンケート調査を実施した。

以下では、政令指定都市と中核市をあわせて「政令・中核市」、都道府県と政令・中核市以外の市区町村を「その他自治体」と呼ぶ。上で、大規模自治体と称したのは都道府県と政令・中核市のことであり、小規模自治体と称したのはその他自治体のことである。

II 調査の方法

2001年7月に郵送によるアンケート調査を行った。前回の調査では、「政策目標」「政策手段」「特に公害防止協定について」「行政手段の比較」「環境政策一般」といった部分に分けて質問を行ったが、その他自治体への調査が欠けていたのは、「政策目標」「政策手段」「行政手段の比較」の問の一部である。「政策目標」については、独自の環境基準を設定している旨回答した全ての自治体、「政策手段」については、何らかの追加的規制を行っている旨回答した全ての自治体、に前回省略した問に答えるよう求めた。「行政手段の比較」については、前回の調査に回答を寄せたその他自治体をその人口規模順に並べ4つおきに選ぶ系統抽出を行い、それらの自治体に前回の調査で問うた公害防止協定以外の手段についての評価に関する問に答えるよう求めた。回答の参考とするため、前回の調査における関連する問に関する当該自治体の回答状況も添付した。問の内容は、都道府県、政令・中核市に問うた内容と同一のものである。

III 回収結果

「政策目標」「政策手段」「行政手段の比較」を問う対象となるか否かは相互に独立した事象であるため、問われる問の組み合わせは7種類存在した。それらを表1のようにタイプ分けした。2～4列目の「1」と「0」はそれぞれ、当該質問を含んでいるか否かを表している。それぞれのタイプの送付件数、回収件数、回収率が5～7列目に記されており、このアンケートの全体としての回収

1) 前回調査の結果は、松野裕・植田和弘『『地方公共団体における公害・環境政策に関するアンケート調査』報告書—公害防止協定を中心に—』『調査と研究』第23号，2002年1月。

率は表右下に記された51.7%である。ただし、この結果を3つの問毎に変換した結果を見ると、「政策目標」「政策手段」については回収率が54.2%、55.8%と「行政手段の比較」の50.6%に比べ、高くなっている。前者の対象は、独自の環境基準を設定しているかまたは追加的規制を行っている自治体であり、このような自治体は回答に若干積極的であるか、またはこれらの自治体が人口規模が大きいことが影響している可能性がある²⁾。「行政手段の比較」の場合の50.6%は、前回の調査の市区町村の回収率48.7%とほぼ一致している。今回の追加調査は前回調査に回答した自治体のみを対象としているのであるが³⁾、この一致は、自治体を対象としたこの種の調査の回収率は一般に50%程度となることを示唆しているのかも知れない⁴⁾。

表1 回収結果

type	「1」政策目標	「2」政策手段	「4」行政手段比較	送付	回収	回収率(%)
1	1	0	0	12	7	58.3
2	0	1	0	171	92	53.8
3	0	0	1	344	167	48.5
4	1	1	0	27	14	51.9
5	1	0	1	3	2	66.7
6	0	1	1	38	26	68.4
7	1	1	1	6	3	50.0
合計				601	311	51.7
送付	48	242	391			
回収	26	135	198			
回収率(%)	54.2	55.8	50.6			

表の、政策目標、政策手段、政策手段比較、に付されている「1」「2」「4」は前回調査の問題番号である。

IV 回答集計結果

以下では、新たにその他自治体のデータを入手した質問項目に限って、都道府県、政令・中核市のデータとあわせて結果を示し、若干の分析を加える。ただし、その記述は、その他自治体のデータを中心に、前回調査の報告書における分析に追加的な形で記すものであり、読者には2つの報告書をあわせ読むことをお願いしたい。

1 政策目標

【独自の環境基準の設定に影響した項目】

1-3-1 独自の環境基準の設定について、以下にあげる項目がどの程度の影響を与えたかをお答え下さい。1)～9)の全ての項目について最も適当な番号を○で囲んで下さい。ただし、番号の意味は以下の通りとします。1＝とても強い影響、2＝やや強い影響、3＝あまり影響なし、4＝全く影響なし、または、該当しない、5＝わからない。

1) 科学的知見の進展があったこと

(1 2 3 4 5)

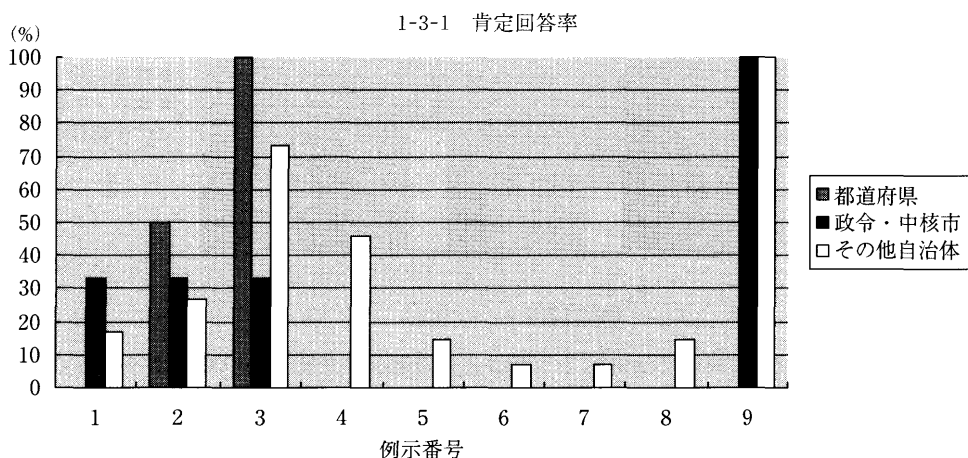
- 2) 前回の調査で市区町村では、人口規模が大きいと回収率が高い傾向が見られた。
- 3) そのため、人口規模で並べて系統抽出したとしても、人口規模が大きい自治体を対象として含む割合は、母集団である市区町村全体におけるそれに比べやや高くなっているといえる。
- 4) 前回調査から2年近く経過し、担当者の異動もあった場合が多いと考えられる。もう少し早い時期にやれば、前回の調査に回答した集団であるという特性が影響した可能性もあるかもしれない。

- 2) 被害の発生があったこと (1 2 3 4 5)
- 3) 被害の発生のおそれがあったこと (1 2 3 4 5)
- 4) 住民運動・NGO・被害者組織等の要望があったこと (1 2 3 4 5)
- 5) 議会の要望があったこと (1 2 3 4 5)
- 6) マスコミ報道があったこと (1 2 3 4 5)
- 7) 国の指導があったこと (1 2 3 4 5)
- 8) 都道府県の指導があったこと (都道府県の方は回答は不要です。) (1 2 3 4 5)
- 9) その他 () (1 2 3 4 5)

		例 示 番 号								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
集計対象数	都道府県	2	2	2	2	2	2	2	0	2
	政令・中核市	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	その他自治体	26	26	26	26	26	26	26	26	26
有効回答数	都道府県	1	2	2	2	1	2	2	0	0
	政令・中核市	3	3	3	3	3	3	3	3	2
	その他自治体	12	15	15	13	14	14	14	14	1
肯定回答率	都道府県	0.0	50.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	N. C.	N. C.
	政令・中核市	33.3	33.3	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	その他自治体	16.7	26.7	73.3	46.2	14.3	7.1	7.1	14.3	100.0

注) N. C. : 算出不可。

選択肢「9. その他」のカッコの中身	
都 道 府 県	—
政令・中核市	〇〇市の地域特性 市独自の取り組み 環境基準が達成されている事項について現況をより改善するために



(分析) 都道府県、政令・中核市においては有効回答数が極めて少なかったが、その他自治体においては10以上の有効回答数が得られた。これをみるとやはり、都道府県の回答において高かった例示3の、被害発生の恐れ、が高い肯定回答率を得ている。それに次いでいるのは、例示4の住民運動・NGO・被害者組織等の要望である。この例示に対する肯定的回答は、都道府県、政令・中核市においては皆無であった。その他自治体は、より住民運動等の影響を受けやすい、ということは、前回調査の報告書において何度か指摘したがここでも妥当するようである。

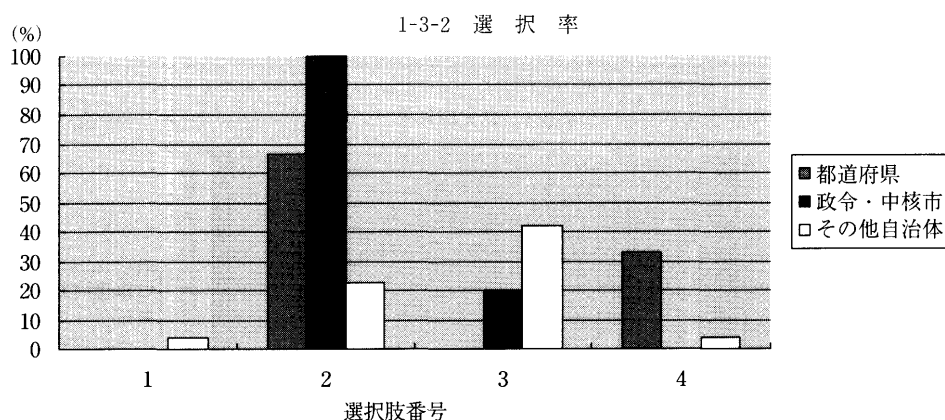
【独自の環境基準の検討機関】

1-3-2 独自の環境基準の設定について検討した機関の番号を○で囲んで下さい。(複数回答可)

1. 議会 2. 審議会 3. 行政内部 4. その他 ()

		選 択 肢 番 号			
		1	2	3	4
集計対象数	都道府県	3	3	3	3
	政令・中核市	5	5	5	5
	その他自治体	26	26	26	26
選 択 率 (%)	都道府県	0.0	66.7	0.0	33.3
	政令・中核市	0.0	100.0	20.0	0.0
	その他自治体	3.8	23.1	42.3	3.8

選択肢「4. その他」のカッコの中身	
都 道 府 県	委員会
政 令 ・ 中 核 市	—
その他自治体	広域保健衛生組合+A町+B町+地元自治会



(分析) その他自治体においては例示2「審議会」の選択率が低い。中核市より小さいレベルの自治体では審議会と称するものの設置の頻度が低いものと推測される。代わりに例示3「行政内部」の選択率が高い。1-3-1において、その他自治体においては有効回答数は集計対象自治体数の半数程度であり、本問1-3-2でも、次の1-3-3においても、有効回答数はその程度であったと仮定

すると、その他自治体の選択率ももっと高くみるべきであろう。(より正確には、どの選択肢も選択しない自治体を除外して有効回答数を算出し、これを選択率の分母とすべきであるが、ここでは前回の報告書との連続性を考慮し、こうした計算法を採用した。その他の「複数回答可」の間でも同様である。)

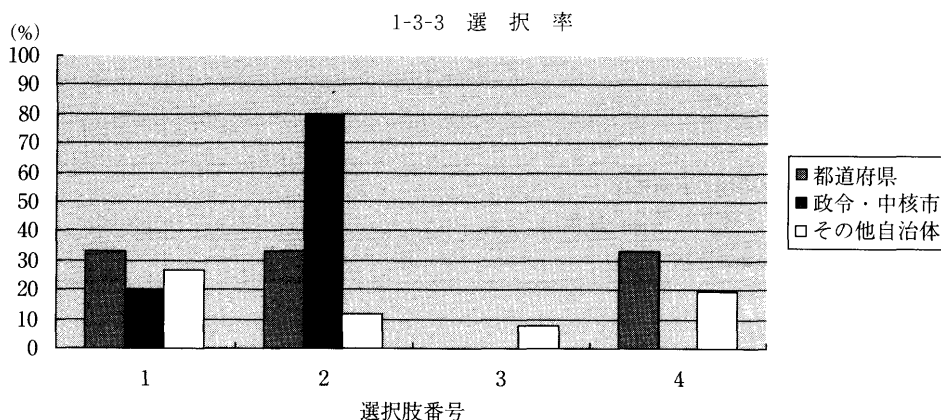
【独自の環境基準の設定方法】

1-3-3 独自の環境基準を設定した方法の番号を○で囲んで下さい。

1. 条例 2. 計画 3. 要綱 4. その他 ()

		選 択 肢 番 号			
		1	2	3	4
集計対象数	都道府県	3	3	3	3
	政令・中核市	5	5	5	5
	その他自治体	26	26	26	26
選 択 率 (%)	都道府県	33.3	33.3	0.0	33.3
	政令・中核市	20.0	80.0	0.0	0.0
	その他自治体	26.9	11.5	7.7	19.2

選択肢「4. その他」のカッコの中身	
都 道 府 県	告示
政令・中核市	—
その他自治体	指導基準 公害防止協定 協定書・確認書 協定書



(分析) その他自治体においては、独自の環境基準の設定手段としては、条例が最も多かった。グラフの分布は政令・中核市のそれよりも都道府県のものに似ている。環境基本法で言う公害防止計画は、都道府県が作成することになっているが、政令・中核市は経済活動が集中した地域であり、

独自の計画（選択肢「2」）を立てている場合が多い可能性がある。

【独自の環境基準値設定時の考慮事項】

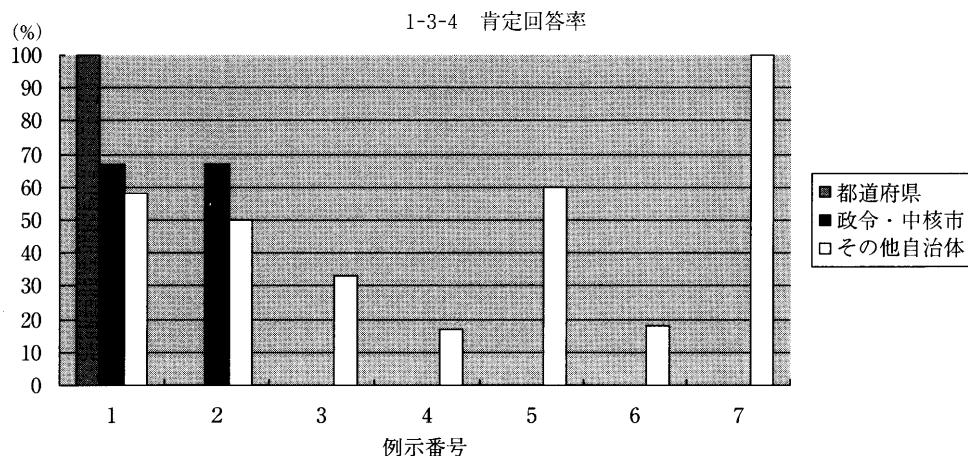
1-3-4 独自の環境基準の基準値設定にあたり、以下に挙げる事項がどの程度考慮されたかをお答え下さい。1)～7)の全ての事項について最も適当な番号を○で囲んで下さい。ただし、番号の意味は以下の通りとします。1 = とても強く考慮、2 = やや強く考慮、3 = あまり考慮せず、4 = 全く考慮せず、5 = わからない。

- | | | | | | | |
|---------------------------------------|---|---|---|---|---|----|
| 1) 当該汚染物質の健康・環境影響に関する科学的知見 | (| 1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 2) 独自の環境基準値を達成する技術的可能性 | (| 1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 3) 独自の環境基準値を達成するために汚染（含む騒音）発生源が負担する費用 | (| 1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 4) 独自の環境基準値を達成するために貴団体が負担する何らかの費用 | (| 1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 5) 他の自治体の設定値 | (| 1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 6) 他国・国際機関の設定値 | (| 1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 7) その他（ ） | (| 1 | 2 | 3 | 4 | 5) |

		例 示 番 号						
		1	2	3	4	5	6	7
集計対象数	都道府県	2	2	2	2	2	2	2
	政令・中核市	3	3	3	3	3	3	3
	その他自治体	26	26	26	26	26	26	26
有効回答数	都道府県	2	2	2	2	1	1	0
	政令・中核市	3	3	3	3	3	3	0
	その他自治体	12	12	12	12	10	11	1
肯定回答率	都道府県	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	N. C.
	政令・中核市	66.7	66.7	0.0	0.0	0.0	0.0	N. C.
	その他自治体	58.3	50.0	33.3	16.7	60.0	18.2	100.0

注) N. C.: 算出不可。

選択肢「7. その他」のカッコの中身	
都 道 府 県	－
政令・中核市	水浴場の水質基準 国の本川に準じる基準
その他自治体	地域の実状



(分析) 独自の環境基準設定時の考慮事項としては、その他自治体においても、都道府県、政令・中核市において高かった例示1「科学的知見」や例示2「達成の技術的可能性」は高くなっているが、都道府県、政令・中核市においては肯定回答が皆無であった例示5「他の自治体の設定値」が高い肯定回答率を示しているのが特徴的である。考慮した、というだけではどのように考慮したかは不明ではあるが、科学的知見や達成の技術的可能性を独自に判断するだけの能力や体制に欠けるかも知れないし、しばしばいわれる自治体の横並び意識の現れであるかもしれない。

【個別の独自の環境基準】

1-3-5 独自の環境基準について、「上乘せ／横だしの別」「環境媒体（大気、水質、土壌等）」「物質名」「その値」および「その基準の達成／非達成の別」を表に記入して下さい。

○集計略。集計が極めて煩雑化するため了承願いたい。

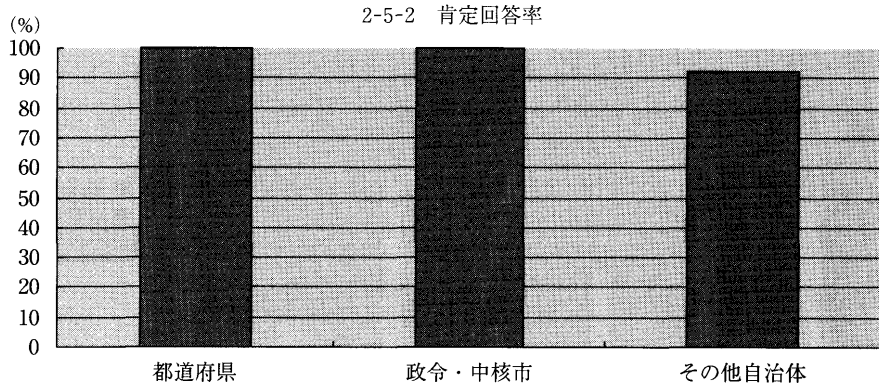
2 政策手段

【追加的規制により環境は改善されたか】

2-5-2 追加的規制を行っているために、それを行わなかった場合に比べて環境は改善されているといえますか。適当な選択肢の番号を○で囲んで下さい。

1. とても改善されている
2. やや改善されている
3. あまり改善されていない
4. ほとんどまたは全く改善されていない
5. わからない

	集計対象数	有効回答数	肯定回答率 (%)
都道府県	25	24	100.0
政令・中核市	24	20	100.0
その他自治体	135	105	92.4



(分析) その他自治体においても、追加的規制は有効であったといえるであろう。ただ、都道府県、政令・中核市と異なり、追加的規制の効果がなかったとする回答も8%程度あり、そういう場合もある、ということを示している。効果がなかったのはなぜなのかの分析は2-5-4である。

【追加的規制が有効であることに影響している項目】

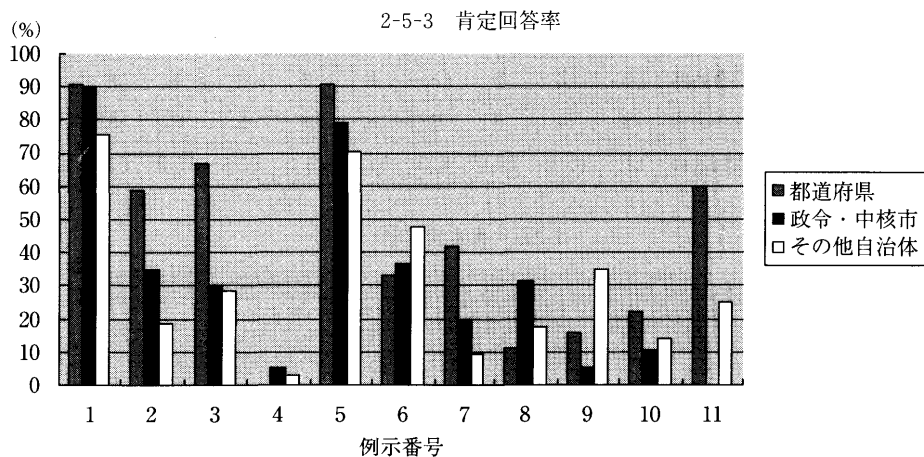
2-5-3 前問(2-5-2)で、「1. とても改善されている」または「2. やや改善されている」を選択した場合にお答え下さい。追加的規制が効果をあげていることについて、以下にあげる項目がどの程度の影響を与えているかをお答え下さい。1)～11)の全ての項目について最も適当な番号を○で囲んで下さい。ただし、番号の意味は以下の通りとします。1＝とても強い影響，2＝やや強い影響，3＝あまり影響なし，4＝全く影響なし，または、該当しない，5＝わからない。また以下で「所与の規制」とは追加的規制がない場合の規制を指します。

- | | | | | | |
|--------------------------------|-----|---|---|---|----|
| 1) 追加的規制の規制値が厳しい | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 2) 所与の規制の規制値が緩かった | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 3) 追加的規制に科学的根拠がある | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 4) 所与の規制に科学的根拠がなかった | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 5) 追加的規制が汚染発生源の積極さをひきだした | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 6) 追加的規制の対象となる汚染発生源に資力があつた | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 7) 汚染発生源が対策をとるための十分な公的助成制度があつた | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 8) 汚染発生源がとるべき追加的対策の費用が小さかつた | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 9) 住民運動・NGO・被害者組織等の圧力が大きかつた | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 10) マスコミ報道が多かつた | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 11) その他 () | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |

		例 示 番 号										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
集計対象数	都道府県	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
	政令・中核市	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
	その他自治体	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135
有効回答数	都道府県	22	17	21	17	22	18	19	18	19	18	5
	政令・中核市	20	20	20	20	19	19	20	19	19	19	1

	その他自治体	98	85	78	68	88	82	88	69	92	86	12
肯定回答率	都道府県	90.9	58.8	66.7	0.0	90.9	33.3	42.1	11.1	15.8	22.2	60.0
	政令・中核市	90.0	35.0	30.0	5.0	78.9	36.8	20.0	31.6	5.3	10.5	0.0
	その他自治体	75.5	18.8	28.2	2.9	70.5	47.6	9.1	17.4	34.8	14.0	25.0

選択肢「11. その他」のカッコの中身	
都 道 府 県	追加的規制による積極的な行政指導 追加的規制により対象となる施設の絶対数が増えた 広域的な効果は小さいが、当該発生源周辺の環境改善に効果
政令・中核市	－
その他自治体	特になし 立入検査等で直接指導出来る 公害・環境部門の職員採用 結果を広報紙を通じて公表した 環境意識の高まり 事業所の事故の後に戒めとして協定を結んだ経緯もあります



(分析) ここでのその他自治体の肯定回答率は、例示1「追加的規制の規制値が厳しい」、例示5「発生源の積極さをひきだした」が高いことは、都道府県、政令・中核市と同じであるが、例示2「所与の規制の規制値が緩かった」が低く、逆に例示6「発生源に資力があつた」、例示9「住民運動・NGO・被害者組織等の圧力」が高いのは都道府県、政令・中核市と逆の傾向である。こでも、住民運動等の圧力はその他自治体においてより強く反映することが示された。

【追加的規制が有効でないことに影響している項目】

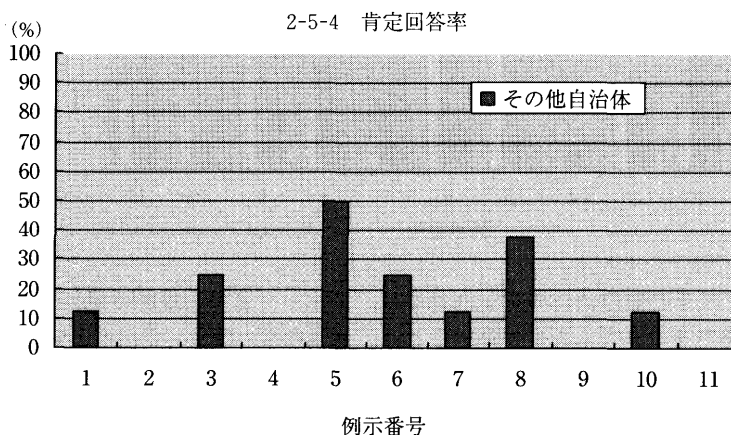
2-5-4 前々問(2-5-2)で「3. あまり改善されていない」または「4. ほとんどまたは全く改善されていない」を選択した場合にお答え下さい。追加的規制が効果をあげていないことについて、以下にあげる項目がどの程度の影響を与えているかをお答え下さい。1)～11)の全ての項目について最も適当な番号を○で囲んで下さい。ただし、番号の意味は以下の通りとします。1＝とても強

い影響, 2 = やや強い影響, 3 = あまり影響なし, 4 = 全く影響なし, または, 該当しない, 5 = わからない。また以下で「所与の規制」とは追加的規制がない場合の規制を指します。

- | | |
|---------------------------------|-------------|
| 1) 追加的規制の規制値が緩い | (1 2 3 4 5) |
| 2) 所与の規制の規制値が既に厳しかった | (1 2 3 4 5) |
| 3) 追加的規制に科学的根拠がない | (1 2 3 4 5) |
| 4) 所与の規制に科学的根拠があった | (1 2 3 4 5) |
| 5) 追加的規制に対し汚染発生源が消極的であった | (1 2 3 4 5) |
| 6) 追加的規制の対象となる汚染発生源に資力がなかった | (1 2 3 4 5) |
| 7) 汚染発生源が対策をとるための十分な公的助成制度がなかった | (1 2 3 4 5) |
| 8) 汚染発生源がとるべき追加的対策の費用が大きかった | (1 2 3 4 5) |
| 9) 住民運動・NGO・被害者組織等の圧力が小さかった | (1 2 3 4 5) |
| 10) マスコミ報道が少なかった | (1 2 3 4 5) |
| 11) その他 () | (1 2 3 4 5) |

○都道府県と政令・中核市については2-5-2で否定的な回答をした自治体がなかったため集計条件を充たす自治体がない。このため, その他自治体についてだけのデータを示す。

		例 示 番 号										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
集計対象数	その他自治体	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
有効回答数	その他自治体	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	0
肯定回答率 (%)	その他自治体	12.5	0.0	25.0	0.0	50.0	25.0	12.5	37.5	0.0	12.5	—



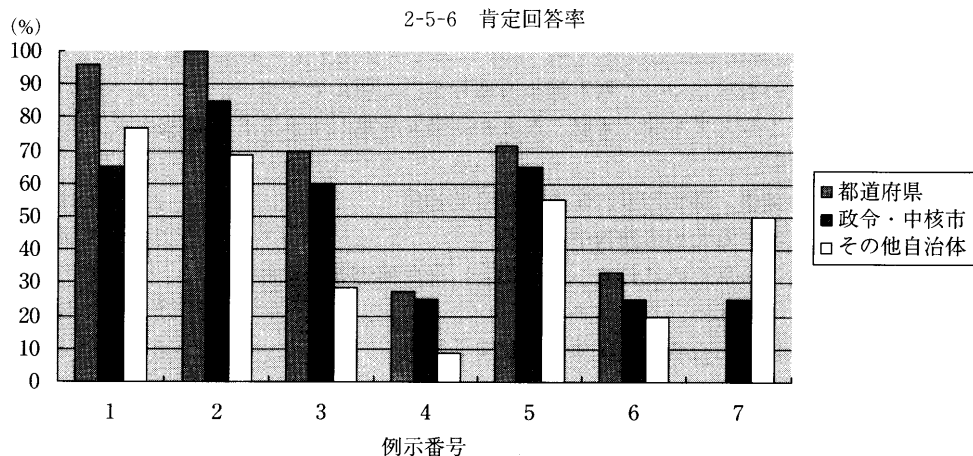
(分析) 例示5「発生源が消極的」、例示8「追加的対策の費用が大」が高い肯定回答率を得た。ここで発生源の消極さが第一にあげられることは興味深い。このことは, これら自治体の追加的規制が, 被規制主体の態度に依存した, 実質的な強制力をもたないものであることを示している, といえるからである。

2-5-6 追加的規制の規制値設定にあたり、以下にあげる事項をどの程度考慮されたかをお答え下さい。1)～7)の全ての事項について最も適当な番号を○で囲んで下さい。ただし、番号の意味は以下の通りとします。1＝とても強く考慮、2＝やや強く考慮、3＝あまり考慮せず、4＝全く考慮せず、5＝わからない。

- | | | | | | |
|------------------------------------|----|---|---|---|----|
| 1) 当該汚染物質の健康・環境影響に関する科学的知見 | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 2) 追加的規制に対応するための技術的可能性 | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 3) 追加的規制に対応するために汚染（含む騒音）発生源が負担する費用 | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 4) 追加的規制を実施するために貴団体が負担する費用 | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 5) 他の自治体の設定値 | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 6) 他国・国際機関の設定値 | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |
| 7) その他（ ） | (1 | 2 | 3 | 4 | 5) |

		例 示 番 号						
		1	2	3	4	5	6	7
集計対象数	都道府県	25	25	25	23	25	25	25
	政令・中核市	24	24	24	22	24	24	24
	その他自治体	135	135	135	135	135	135	135
有効回答数	都道府県	24	25	23	22	21	21	0
	政令・中核市	20	20	20	20	20	20	4
	その他自治体	104	105	105	102	107	95	8
肯定回答率	都道府県	95.8	100.0	69.6	27.3	71.4	33.3	—
	政令・中核市	65.0	85.0	60.0	25.0	65.0	25.0	25.0
	その他自治体	76.9	68.6	28.6	8.8	55.1	20.0	50.0

選択肢「7. その他」のカッコの中身	
都 道 府 県	—
政令・中核市	規制値をクリアできるか
その他自治体	法に基づく基準 特になし 地域住民の生活環境の保全 県の示す例示 県の基準 県条例の規制値に適合させる内容となっている



〔分析〕 ここでは、例示3「発生源が負担する費用」の肯定的回答率がその他自治体において都道府県や政令・中核市に比較してとても低いことが特徴的と思われる。しかし、前回調査の報告書でも述べたように、この費用とはほぼ同義である例示2「技術的可能性」がある程度高い肯定回答率を得ており、実行可能性が担保されたものと考えられる。

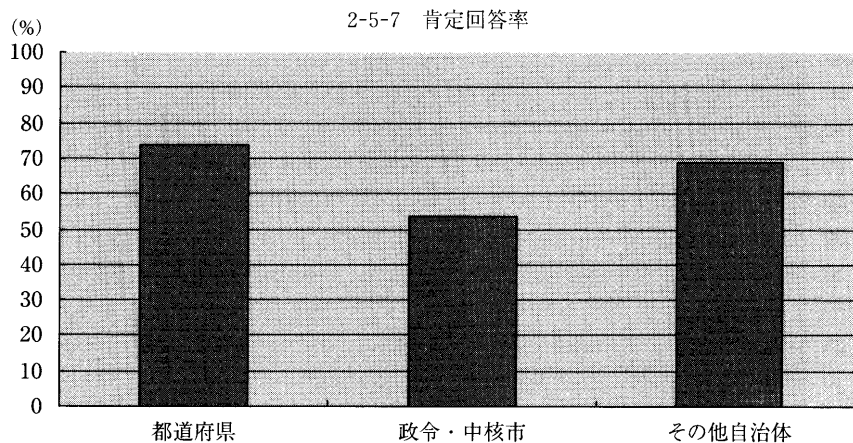
【追加的規制導入に際し被規制企業の意見を聞くか】

2-5-7 追加的規制を導入する際、導入前に被規制企業の意見を聞きますか。該当する選択肢の番号を○で囲んで下さい。ただし、この問においては公害防止協定による追加的規制は除いてお答え下さい。

1. 聞く 2. 聞かない 3. その他 () 4. わからない

	集計対象数	有効回答（「1」と「2」）の数	肯定回答率（％）
都道府県	23	23	73.9
政令・中核市	22	15	53.3
その他自治体	135	71	69.0

選択肢「3. その他」のカッコの中身	
都道府県	—
政令・中核市	必要があれば聞く 状況による 場合による
その他自治体	当市における追加的規制は公害防止協定以外ない 追加規制の内容によりけり 審議会の審議による 審議会において産業代表より聞く 協定を除く追加規制は行っていない 該当なし 該当せず



(分析) 多くの設問において政令・中核市が都道府県より低い肯定回答率を示す場合には、その他自治体はより低い肯定回答率を示すのであるが、ここではその他自治体の肯定回答率は都道府県のそれとはほぼ一致し、最も高い頻度で被規制企業側の意見を聞かないのは政令・中核市であるということになる。

【追加規制に被規制企業の声をどの程度反映させるか】

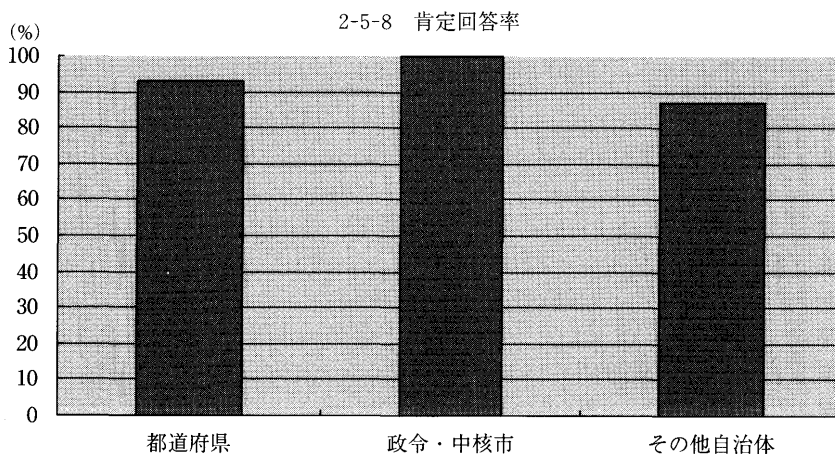
2-5-8 前問で「1. 聞く」を選んだ場合、それを規制案にどの程度反映させますか。該当する選択肢の番号を○で囲んで下さい。

- | | |
|---------------------------------|-------------|
| 1. とても反映させる | 2. やや反映させる |
| 3. あまり反映させない | 4. 全く反映させない |
| 5. その他 () | 6. わからない |

	集計対象数	有効回答 (「1」～「4」) の数	肯定回答率 (%)
都道府県	17	14	92.9
政令・中核市	8	6	100.0
その他自治体	49	47	87.2

注) ここでの肯定回答率は、選択肢「1」または「2」を選んだ自治体の数を有効回答した自治体の数で割ったものである。

選択肢「5. その他」のカッコの中身	
都道府県	ケースバイケース
政令・中核市	目的の重要度と内容によりケースバイケース
その他自治体	合意まで協議を重ねる ケースバイケース 意見の内容により対応も大きく異なる



(分析) ここでは、グラフのパターンは前問のその裏返しである。政令・中核市は企業側の意見を聞く比率は最も低い、聞く場合には必ずその意見を反映させる、ということになる。

【追加的規制の導入について被規制企業の同意を得るか】

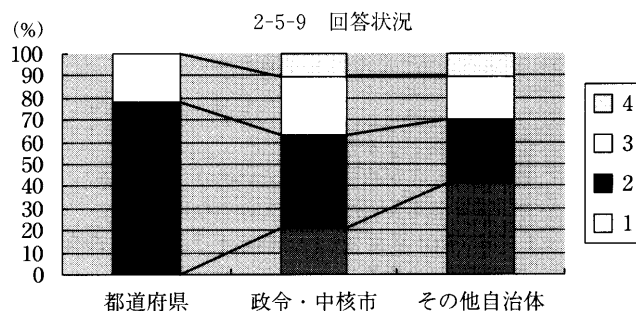
2-5-9 追加的規制を導入する際、導入前に被規制企業の同意を得ますか。該当する選択肢の番号を○で囲んで下さい。ただし、この間においては公害防止協定による追加的規制は除いてお答え下さい。

1. 同意を得る努力をし、同意がある場合のみ、追加的規制を導入する。
2. 同意を得る努力はするが、同意がなくとも、追加的規制は導入する。
3. 同意を得る努力はしない。
4. その他 ()
5. わからない

集 計 範 囲	集計対象数	有効回答 (「1」～「4」) 数	有効回答数中の回答率 (%)			
			1	2	3	4
都道府県	23	23	0.0	78.3	21.7	0.0
政令・中核市	22	19	21.1	42.1	26.3	10.5
その他自治体	135	73	41.1	28.8	19.2	11.0

選択肢「4. その他」のカッコの中身	
都 道 府 県	—
政令・中核市	場合による 基本的に同意を得る努力はしないが、追加的規制の種類による
その他自治体	同意を得る努力をし、お互いが譲歩して導入する 追加的規制の導入の検討は行っていない 事前周知に努める。適用猶予期間の配慮 公害防止協定のため合意前提である 県条例なので県意見を参考にして下さい

現実性を考慮する
ケースバイケース
該当なし
該当する規制なし



(分析) ここでは、3つの自治体レベルの違いが、例示1「同意がある場合のみ導入」の選択率によりきれいに表れている。その他自治体においてはこの比率が最も高く、企業側との協調的な姿勢がうかがえる。一方、都道府県は例示1の回答はゼロであり、より権威主義的であるといえる。

【追加的規制により生じた予想できなかったこと】

2-5-10 追加的規制を実施した結果、実施前には予想できなかったことが生じたことはありますか。1)～7)の全ての項目についてお答え下さい。予想できなかったことがない場合は「なし」と記入して下さい。

- 1) 汚染削減の効果について ()
- 2) 汚染発生源の行政に対する態度について ()
- 3) 住民運動・NGO・被害者組織等の反応 ()
- 4) マスコミの反応 ()
- 5) 他の自治体の反応 ()
- 6) 国の反応 ()
- 7) その他 ()

問題番号	都 道 府 県	政 令 ・ 中 核 市	そ の 他 自 治 体
1	☐ なし。ただし、本アンケートの追加的規制ではないが、有リン合成洗剤の使用禁止により、洗剤の無リン化が促進されたことがある。 ☐ 見込みより少ない場合がある。 (なし 20, 無回答が3)	☐ 追加的規制を導入することによって、予想以上に排出削減の効果があつた。 ☐ NO _x , ばいじんは自動車からの寄与が予想以上に増加したため昭和40年代50年代初めに期待したほど濃度改善が進んでいない。(な	☐ あまり影響なし ☐ あり。排水の協定基準値をクリアしていても、放流先水路に糸状菌が発生し、河川を汚していること。 ☐ そのまま ☐ わからない ☐ 環境への負荷低減を図ることができた ☐ 規制の対象となる企業に、汚染に対する十分な対策が行われていなかった。 ☐ 市民も昭和45年からの条例を関知しており苦情等も他市と比べ少なくなっている

		し 16, 無回答 11)	☐ 十分機能しなかった ☐ 水路等の改善 ☐ 追加的規制実施前 (昭和 48 年条例施行) の資料がない為不明 ☐ 法による規制と相まって, 廃業する業者が増大した ☐ 法より厳しい値を定めているので, 効果はあると思う。 (なし 88, 無回答 35)
2	☐ 厳しすぎる規制に対する反発 (なし 20, 無回答 4)	☐ 規制根拠となる官能試験法に不信感を示す発生源もあった。 ☐ ISO14001 取得企業が前向きな姿勢を見せてきた (なし 17, 無回答 10)	☐ 〇 ☐ そのまま ☐ わからない ☐ 協定を守るように指導しても, 十分な対応がとられなかった ☐ 協定後にごみの分別・減量・資源化等開始 ☐ 昭和 45 年からの実績からか改正等を含め協力的である ☐ 信頼感が生まれた ☐ 中小企業者が多く, 届出が遅滞した ☐ 追加的規制を順守しようとする姿勢を感じる ☐ 追加的規制実施前 (昭和 48 年条例施行) の資料がない為不明 ☐ 定期的な報告により関係がよかった ☐ 立入検査等を実施でき, 企業の姿勢に変化がある (なし 88, 無回答 35)
3	なし 20, 無回答 5。	なし 18, 無回答 11。	☐ そのまま ☐ わからない ☐ 企業努力を認めている ☐ 清掃センター運営協議会を設立地元住民委員として参加しセンター稼動状況チェック ☐ 町への信頼が強くなった ☐ 追加的規制実施前 (昭和 48 年条例施行) の資料がない為不明 ☐ 当初, 住民からの強い要望もあった (なし 93, 無回答 35)
4	なし 21, 無回答 3。	なし 18, 無回答 11。	☐ そのまま ☐ わからない ☐ 新聞に取り上げられた公害防止協定もある ☐ 追加的規制実施前 (昭和 48 年条例施行) の資料がない為不明 (なし 94, 無回答 37)
5	なし 21, 無回答 4。	☐ SO _x の総量規制が国の規制や他自治体の規制に予想以上の影響を与えた。	☐ そのまま ☐ わからない ☐ わからない ☐ 協定に関しての質問・参照増

		(なし 17, 無回答 11)	☐ 追加的規制実施前(昭和48年条例施行)の資料がない為不明 ☐ 当村に準則し事業を開始する,又は検討を始めた市町村が多い。 ☐ 同様の規制の検討 (なし 92, 無回答 36)
6	なし 20, 無回答 5。	☐ SOxの総量規制が国の規制や他自治体の規制に予想以上の影響を与えた。 (なし 17, 無回答 11)	☐ そのまま ☐ わからない ☐ わからない ☐ 追加的規制実施前(昭和48年条例施行)の資料がない為不明 (なし 93, 無回答 38)
7	なし 15, 無回答 10。	☐ 新規立地及び増設が非常に難しい状況となった。 (なし 9, 無回答 19)	☐ ※現在,継続して協定を行っているのは,前回のアンケートで回答している9社のうち,追加的規制のないA社のみ。 ☐ B市公害防止条例の規制は実際には殆ど運用しません ☐ 追加的規制を被規制企業が遵守しているかどうかを確認することが困難(人的,コスト的な面から) ☐ 届出指導,事務手続き等が煩雑になった。 ☐ 不明 (なし 59, 無回答 71)

(分析) 問題番号1へのその他自治体の回答の中に,「法による規制と相まって,廃業する業者が増大した」,という記述があるのは興味深い。というのも,これまでの日本の環境規制は,既存企業の存続を危うくしない程度に行われてきた,と考えられるからである。もちろん,確認すべきことであるが,ここであげられている業種は,かなり違法性の強い操業を行うことを前提に操業を続けてきた可能性もあるであろう。

4 行政手段の比較⁵⁾

以下では,自治体が公害・環境対策に用いている条例,指針,指導要綱,公害防止協定,などの行政手段について,それらを相互に比較した場合,それぞれがどのような特徴をもっているのかを,各手段について全く同じ質問をする形でうかがいます。

【条例の特徴】

4-1-1 他の手段と比較した場合の条例の特徴についてお答え下さい。貴団体が条例を公害・環境対策に用いている場合はそれを念頭に,そうでない場合は一般論としてお答え下さい。以下にあげる1)~19)全ての項目について,それぞれ最も適当と考えられる番号を○で囲んで下さい。ただし,番号の意味は以下の通りとします。1=そういえる, 2=ややそういえる, 3=あまりそうとはいえない, 4=全くそうとはいえない, 5=わからない。

1) 強制力がある

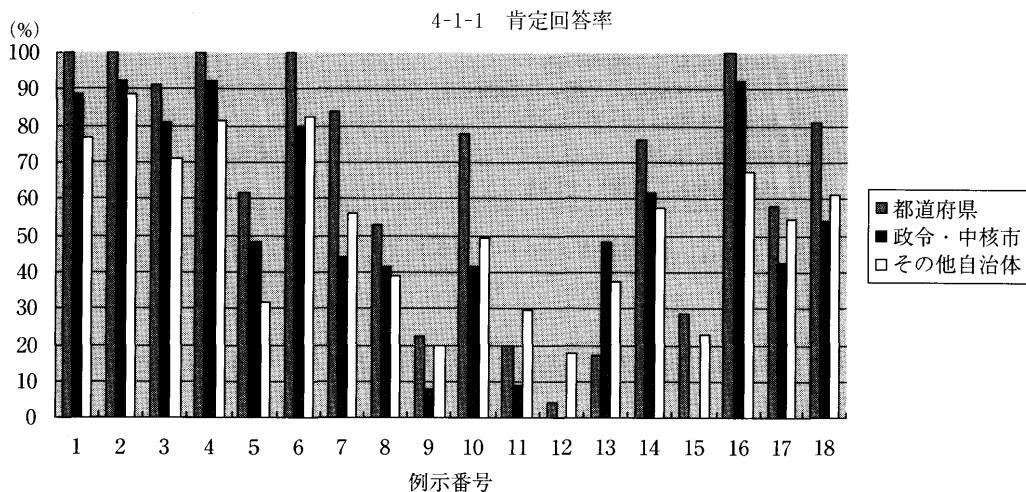
(1 2 3 4 5)

5) 「3. 特に公害防止協定について」については,前回の調査時に「その他自治体」に対しても「都道府県」等と同じ質問をしており追加調査において新たな質問はしていないため「2. 政策手段」の次に「4. 行政手段の比較」となっている。

- 2) 民主主義的手続きを踏んでいる (1 2 3 4 5)
- 3) 被規制企業間に不公平がない (1 2 3 4 5)
- 4) 制定過程が透明である (1 2 3 4 5)
- 5) 企業との交渉・協議が不要である (1 2 3 4 5)
- 6) 被規制企業の環境意識を向上させる (1 2 3 4 5)
- 7) 工場の新增設などに関して住民からの理解が得やすい (1 2 3 4 5)
- 8) 対策技術に関して企業からの情報を得ることができる (1 2 3 4 5)
- 9) 新しい規制方式の実験ができる (1 2 3 4 5)
- 10) 公害・環境対策技術の技術革新を促進する (1 2 3 4 5)
- 11) 規制の発案から導入までの時間が短い (1 2 3 4 5)
- 12) 議会対策が不要である (1 2 3 4 5)
- 13) 国との協議が不要である (1 2 3 4 5)
- 14) 被規制企業の協力を得やすい (1 2 3 4 5)
- 15) 被規制企業の資力に応じた規制が行える (1 2 3 4 5)
- 16) 法が未整備の場合に必要な規制を行うことができる (1 2 3 4 5)
- 17) 地域の経済的状況に応じたきめ細かな規制を行うことができる (1 2 3 4 5)
- 18) 地域の地形的・地理的・気象的特性に応じたきめ細かな規制を行うことができる (1 2 3 4 5)
- 19) その他 () (1 2 3 4 5)

		集 計 対 象 数			有 効 回 答 数			肯 定 回 答 率		
		都道府県	政令・ 中核市	その他 自治体	都道府県	政令・ 中核市	その他 自治体	都道府県	政令・ 中核市	その他 自治体
例 示 番 号	1	23	26	198	23	26	185	100.0	88.5	76.8
	2	23	26	198	22	26	172	100.0	92.3	88.4
	3	23	26	198	23	26	163	91.3	80.8	71.2
	4	23	26	198	22	26	167	100.0	92.3	81.4
	5	23	26	198	21	25	167	61.9	48.0	31.7
	6	23	26	198	21	25	175	100.0	80.0	82.3
	7	23	26	198	19	25	159	84.2	44.0	56.0
	8	23	26	198	17	24	155	52.9	41.7	38.7
	9	23	26	198	18	26	130	22.2	7.7	20.0
	10	23	26	198	18	24	138	77.8	41.7	49.3
	11	23	26	198	20	23	149	20.0	8.7	29.5
	12	23	26	198	23	25	165	4.3	20.0	17.6
	13	23	26	198	23	25	147	17.4	48.0	37.4
	14	23	26	198	21	26	158	76.2	61.5	57.6
	15	23	26	198	21	26	141	28.6	0.0	22.7
	16	23	26	198	22	26	167	100.0	92.3	67.7
	17	23	26	198	19	26	163	57.9	42.3	54.6
	18	23	26	198	21	26	167	81.0	53.8	61.1
	19	23	26	198	0	0	0	—	—	—

選択肢「19. その他」のカッコの中身	
都道府県	—
政令・中核市	—
その他自治体	条例・指針・指導要綱公害防止協定のいずれもなし



(分析) その他自治体の肯定回答率は、都道府県と政令・中核市のそれに比べて系統的に低い、回答パターンはそれらと似ている、ということが出来る。ただし、例示11「導入までの時間が短い」については、その他自治体の肯定回答率が、都道府県、政令・中核市のそれよりも高いようである。小規模な自治体においては条例の導入も相対的に短い時間で行えるということを表していると考えられる。

【条例を公害・環境対策に用いているか】

4-1-2 条例を公害・環境対策に用いていますか。適当な選択肢の番号を○で囲んで下さい。

1. 用いている 2. 用いていない 3. その他 ()

	集計対象数	有効回答 (「1」, 「2」) の数	肯定回答率 (%)
都道府県	23	23	100.0
政令・中核市	26	24	87.5
その他自治体	198	170	57.1

選択肢「3. その他」のカッコの中身	
都道府県	—
政令・中核市	—
その他自治体	用いる場合もある ない 制定していない

条例を制定していない
条例を制定していない
条例未制定
条例なし
条例なし
条例なし
条例なし
条例設置なし
市条例はなく県条例のみ
今後、一部範囲にて用いる方向です
県条例を用いている
県条例を準用
基本概念として用いている

(4-1-2, 4-2-2, 4-3-2 の分析は、前回調査の 3-1-1 とあわせて、4-5 のところで行っている。)

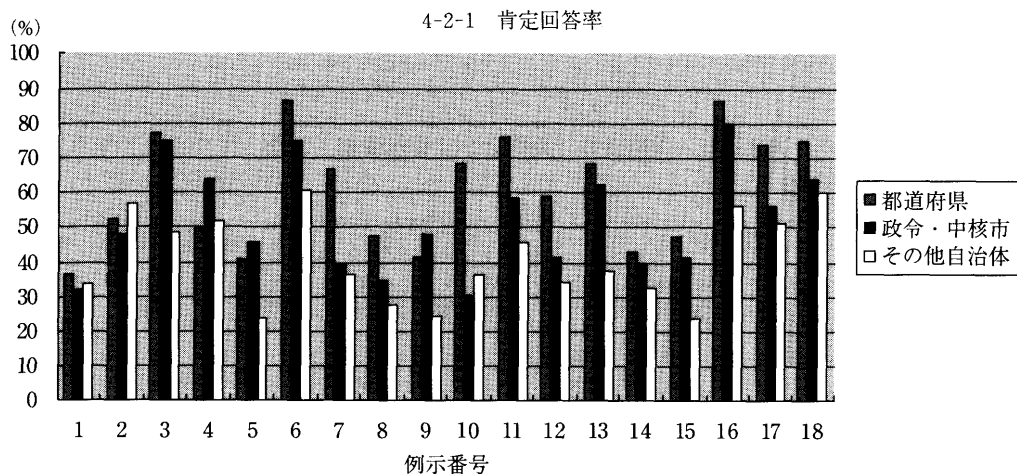
【指針の特徴】

4-2-1 (質問文および例示は、質問文の「条例」が「指針」となっている点を除き、4-1-1 と同一であるので省略する。)

		集 計 対 象 数			有 効 回 答 数			肯 定 回 答 率		
		都道府県	政令・ 中核市	その他 自治体	都道府県	政令・ 中核市	その他 自治体	都道府県	政令・ 中核市	その他 自治体
例 示 番 号	1	23	26	198	22	25	170	36.4	32.0	33.5
	2	23	26	198	21	25	162	52.4	48.0	56.8
	3	23	26	198	22	24	154	77.3	75.0	48.7
	4	23	26	198	22	25	156	50.0	64.0	51.9
	5	23	26	198	22	24	148	40.9	45.8	23.6
	6	23	26	198	22	24	160	86.4	75.0	60.6
	7	23	26	198	21	23	146	66.7	39.1	36.3
	8	23	26	198	19	23	146	47.4	34.8	27.4
	9	23	26	198	17	23	136	41.2	47.8	24.3
	10	23	26	198	19	23	135	68.4	30.4	36.3
	11	23	26	198	21	24	142	76.2	58.3	45.8
	12	23	26	198	22	24	151	59.1	41.7	34.4
	13	23	26	198	22	24	136	68.2	62.5	37.5
	14	23	26	198	21	25	146	42.9	40.0	32.9
	15	23	26	198	19	24	134	47.4	41.7	23.9
	16	23	26	198	22	25	151	86.4	80.0	56.3
	17	23	26	198	19	25	150	73.7	56.0	51.3
	18	23	26	198	20	25	152	75.0	64.0	59.9
	19	23	26	198	0	0	1	N. C.	N. C.	0.0

注) N. C.: 算出不可。

選択肢「19. その他」のカッコの中身	
都道府県	—
政令・中核市	—
その他自治体	指針なし 指針なし



(分析) 系統的に、その他自治体の肯定回答率が低いが、回答パターンが他の2つの自治体レベルのそれと類似しているのは4-1-1の場合と同じである。

4-2-2 指針を公害・環境対策に用いていますか。適当な選択肢の番号を○で囲んで下さい。

1. 用いている 2. 用いていない 3. その他 ()

	集計対象数	有効回答 (「1」, 「2」) の数	肯定回答率 (%)
都道府県	23	23	65.2
政令・中核市	26	22	40.9
その他自治体	198	157	22.9

選択肢「3. その他」のカッコの中身	
都道府県	—
政令・中核市	制定していない
その他自治体	なし なし ない 指針はなし 指針はない 指針は定めていない 指針はありません 指針なし 指針なし

指針なし
指針なし
指針なし
指針なし
指針なし
定めていない
県指針を準用

(4-1-2, 4-2-2, 4-3-2 の分析は, 前回調査の 3-1-1 とあわせて, 4-5 のところで行っている。)

【指導要綱の特徴】

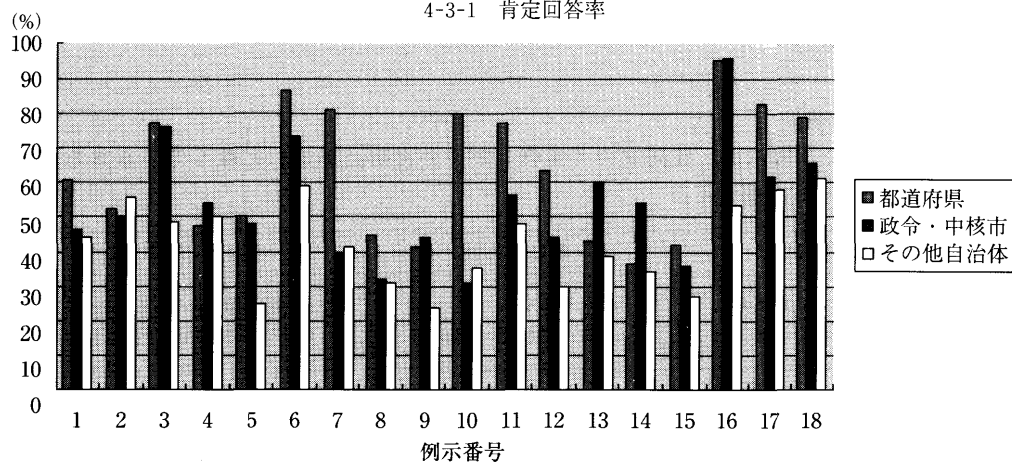
4-3-1 (質問文および例示は, 質問文の「条例」が「指導要綱」となっている点を除き, 4-1-1 と同一であるので省略する。)

		集 計 対 象 数			有 効 回 答 数			肯 定 回 答 率		
		都道府県	政令・ 中核市	その他 自治体	都道府県	政令・ 中核市	その他 自治体	都道府県	政令・ 中核市	その他 自治体
例 示 番 号	1	23	26	198	23	26	169	61	46.2	44.4
	2	23	26	198	21	26	161	52	50.0	55.9
	3	23	26	198	22	25	153	77	76.0	48.4
	4	23	26	198	21	26	156	48	53.8	50.0
	5	23	26	198	20	25	157	50	48.0	24.8
	6	23	26	198	22	26	163	86	73.1	58.9
	7	23	26	198	21	25	149	81	40.0	41.6
	8	23	26	198	18	25	140	44	32.0	30.7
	9	23	26	198	17	25	130	41	44.0	23.8
	10	23	26	198	20	26	133	80	30.8	35.3
	11	23	26	198	22	25	144	77	56.0	47.9
	12	23	26	198	22	25	148	64	44.0	29.7
	13	23	26	198	21	25	135	43	60.0	38.5
	14	23	26	198	22	26	138	36	53.8	34.1
	15	23	26	198	19	25	130	42	36.0	26.9
	16	23	26	198	22	26	148	95	96.2	53.4
	17	23	26	198	17	26	149	82	61.5	57.7
	18	23	26	198	19	26	154	79	65.4	61.0
	19	23	26	198	1	0	4	0	N. C.	0.0

注) N. C.: 算出不可。

選択肢「19. その他」のカッコの中身	
都 道 府 県	—
政令・中核市	—
その他自治体	指導要綱なし 指針なし

4-3-1 肯定回答率



(分析) ここでの回答パターンはどの自治体レベルにおいても4-2-1のそれとほぼ同じである。指針と指導要綱は、似たようなものであるということが出来る。

【指導要綱を公害・環境対策に用いているか】

4-3-2 指導要綱を公害・環境対策に用いていますか。適当な選択肢の番号を○で囲んで下さい。

1. 用いている 2. 用いていない 3. その他 ()

	集計対象数	有効回答 (「1」, 「2」) の数	肯定回答率 (%)
都道府県	23	23	78.3
政令・中核市	26	22	68.2
その他自治体	198	152	27.6

選択肢「3. その他」のカッコの中身	
都道府県	—
政令・中核市	—
その他自治体	要綱なし 要綱なし なし なし なし ない 指導要綱は定めていない 指導要綱なし 指導要綱なし 公害・環境に関する指導要綱はありません 県指導要綱を準用

(4-1-2, 4-2-2, 4-3-2 の分析は、前回調査の3-1-1とあわせて、4-5のところで行っている。)

(以下の公害防止協定に関する問は前回調査においてなされており、今回調査分との比較のために

掲載するものである。ただし今回調査分には、前回調査に含まれていない大阪府・神奈川県の自治体が10含まれている。）

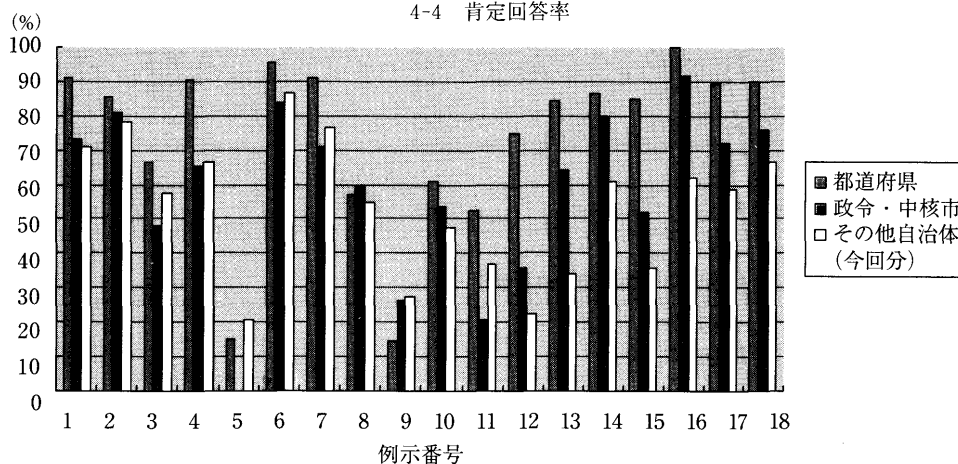
【公害防止協定の特徴】

4-4 (質問文および例示は、質問文の「条例」が「公害防止協定」となっている点を除き、4-1-1 と同一であるので省略する。)

		集計対象数				有効回答数				肯定回答率			
		都道府県	政令・中核市	その他自治体	その他自治体(前回)	都道府県	政令・中核市	その他自治体	その他自治体(前回)	都道府県	政令・中核市	その他自治体	その他自治体(前回)
例示番号	1	23	26	198	1515	22	26	175	1280	91	73.1	70.9	72.3
	2	23	26	198	1515	21	26	164	1180	86	80.8	78.0	82.0
	3	23	26	198	1515	21	25	154	1106	67	48.0	57.8	59.7
	4	23	26	198	1515	21	26	153	1112	90	65.4	66.7	69.8
	5	23	26	198	1515	20	24	162	1167	15	0.0	20.4	21.5
	6	23	26	198	1515	22	25	168	1253	95	84.0	86.3	87.1
	7	23	26	198	1515	22	24	167	1244	91	70.8	76.6	76.6
	8	23	26	198	1515	21	25	159	1173	57	60.0	54.7	58.7
	9	23	26	198	1515	14	23	143	980	14	26.1	27.3	26.5
	10	23	26	198	1515	18	26	153	1076	61	53.8	47.7	48.5
	11	23	26	198	1515	19	24	147	997	53	20.8	36.7	37.9
	12	23	26	198	1515	20	25	147	1076	75	36.0	22.4	24.7
	13	23	26	198	1515	19	25	140	982	84	64.0	34.3	31.7
	14	23	26	198	1515	22	25	154	1136	86	80.0	61.0	60.4
	15	23	26	198	1515	20	25	151	1091	85	52.0	35.8	38.1
	16	23	26	198	1515	20	24	168	1180	100	91.7	61.9	66.9
	17	23	26	198	1515	19	25	162	1150	89	72.0	58.6	59.2
	18	23	26	198	1515	20	25	158	1164	90	76.0	66.5	64.8
	19	23	26	198	1515	0	0	7	47	#DIV/0!	#DIV/0!	14.3	19.1

選択肢「19. その他」のカッコの中身	
都道府県	—
政令・中核市	—
その他自治体 (今回調査分)	特定事業所等にかかわらず規制ができる 公害防止協定を締結したことなし 公害防止協定の締結はありません

4-4 肯定回答率



(分析) 表をみると、その他自治体について、前回の全体の集計結果(表にはあるが図にはない)と、今回無作為に抽出して他の設問の回答を求めた自治体についての集計結果がほぼ一致していることがみてとれ、抽出による回答のゆがみは他の設問でも十分小さいものと考えられる。4-4についての分析は前回調査の報告書ですでにその他自治体も含めたデータについて行っているが、あらためてその他自治体を他の2つの自治体レベルと比較すると、ここでも全体的に肯定回答率は低いといえる。ただし、例示9「新しい規制方式の実験ができる」、例示5「企業との交渉が不要」では逆転がみられる。例示9の結果の解釈は難しいが、例示5は、実際、企業進出の際に交渉の必要のない定型的な協定の締結が義務づけられている場合があると聞くと、そのようなことがその他自治体で少数派ではあるがみられるということであらわしているのかもしれない。

○4-1-2、4-2-2、4-3-2に対応する問が4-4に付随しては~~ない~~が、公害防止協定の利用率については前回の調査で別の設問（問題番号3-1-1）で聞いており、その結果を示すと以下のようである。ここでの前回調査には大阪府、神奈川県~~の~~自治体分も含まれており、今回調査分は前回調査分の真部分集合となっている。

公害防止協定	集計対象数	有効回答（「１」，「２」）の数	肯定回答率（％）
都道府県	25	23	91.3
政令・中核市	29	29	93.1
その他自治体 （今回調査分）	198	195	51.3
前回調査	1566	1547	50.8

【その他手段を公害・環境対策に用いているか】

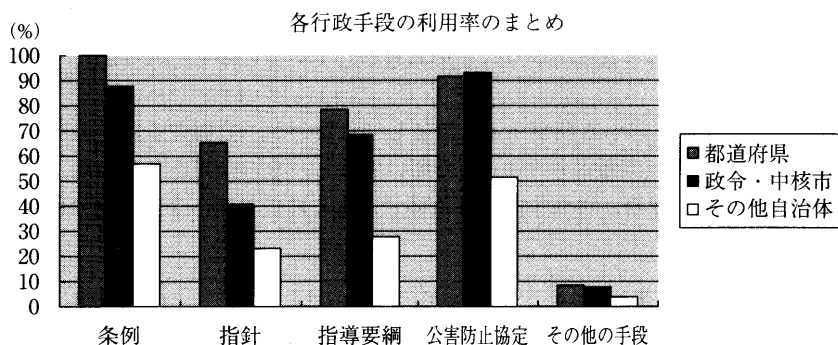
4-5 条例、指針、指導要綱、公害防止協定、以外に公害・環境対策に用いている手段はありますか。ある場合は、代表的なものを1つカッコ内に記入して下さい。

1. ある () 2. ない

	集計対象数	有効回答 (「1」, 「2」) の数	肯定回答率 (%)
都道府県	23	23	8.7
政令・中核市	26	25	8.0
その他自治体	198	189	4.2

選択肢「1. ある」のカッコの中身	
都道府県	要領 協議会等の推進機関の設置
政令・中核市	事業場等立入調査 環境配慮方針
その他自治体	推進要領 法律 話し合い 当事者間協定 ※事業者・住民協定 地球温暖化防止計画 公害防止協定 環境基本計画 覚書 2の (わからない)

◎ここで、4-1-2, 4-2-2, 4-3-2, 前回調査の3-1-1, 4-5の結果をまとめると下図のようになる。



(分析) 協定を除くと、各行政手段の利用率はいずれも、都道府県、政令・中核市、その他自治体の順に高い。都道府県は、多くの場合、法的に何らかの環境政策の実施が義務づけられている場合が多い。また、その他自治体においては、個々には取り組むべき環境問題に直面していない自治体も多く、そうした場合、どのような環境政策も実施されていないと思われる。

また、回答パターンをみると、条例と協定の利用率が高く、それについて要綱、指針の順であることはどの自治体レベルでも同様である。その他自治体においても、実際に環境問題に取り組んでいるところに限ってみるならば、各手段の利用率はより高くなるであろうと思われる。しかし、このデータだけでは、はっきりとは、自治体レベルによる各行政手段の利用のあり方の違いは確認できない。そこで、行政手段の併用パターンに着目して、以下のような図表を作成した。

表A 行政手段併用の形態別割合

手段 の数	手段の組み合わせ				該当自治体数 (A)			A/B (%)		
	条例	指針	要綱	協定	都道府県	政令・ 中核市	その他 自治体	都道府県	政令・ 中核市	その他 自治体
0	×	×	×	×	0	1	28	0.0	5.3	21.1
1	○	×	×	×	0	0	19	0.0	0.0	14.3
1	×	○	×	×	0	0	1	0.0	0.0	0.8
1	×	×	○	×	0	0	1	0.0	0.0	0.8
1	×	×	×	○	0	0	25	0.0	0.0	18.8
2	○	○	×	×	0	0	3	0.0	0.0	2.3
2	○	×	○	×	0	0	4	0.0	0.0	3.0
2	○	×	×	○	3	6	22	14.3	31.6	16.5
2	×	○	○	×	0	0	1	0.0	0.0	0.8
2	×	○	×	○	0	0	0	0.0	0.0	0.0
2	×	×	○	○	0	0	3	0.0	0.0	2.3
3	○	○	○	×	2	0	10	9.5	0.0	7.5
3	○	○	×	○	2	0	1	9.5	0.0	0.8
3	○	×	○	○	4	4	4	19.0	21.1	3.0
3	×	○	○	○	0	1	0	0.0	5.3	0.0
4	○	○	○	○	10	7	11	47.6	36.8	8.3
合計 (=有効回答数 (B))					21	19	133	100.0	100.0	100.0
集計対象数					23	26	198			

表Aは、4-1-2, 4-2-2, 4-3-2 および 3-1-1 (前回調査) の全てに有効に回答した自治体に関して、条例、指針、指導要綱、公害防止協定の併用の状況をみたものである。これら4つともを利用しているところは、都道府県では47.6%と半数程度であり、政令・中核市では36.8%と相対的に若干少なく、その他自治体では8.3%と少ない。逆に、どれも利用していないというのは、その他自治体では21.1%、政令・中核市は5.3% (1自治体) ある。ここで考察している4つの手段以外の手段が用いられることは少ないため (4-5の結果参照)、これらの自治体は特に環境政策に取り組んでいないものと考えられる。いずれかの手段を単独で用いている都道府県と政令・中核市は皆無であるが、その他自治体では存在し、その場合は協定か条例が用いられることがわかる。2つの手段が併用されるなら、それは条例と協定の組み合わせであることは、どの自治体レベルでも共通している。3つの手段が併用される場合も、都道府県、政令・中核市においては条例と協定があってそれに指導要綱か指針が加わると読める。その他自治体では3つの手段の併用としては協定以外の3つというのが多くなっている。

ここにおけるデータは異なる自治体の現状を集めたものであるが、そうであることに注意した上で、環境“問題”が全くない状態から、軽微・単純な状態、さらに深刻・複雑となってくる過程、または環境“政策”が全く行われていない状態から政策が具体化され多様な政策手段が採られてくる過程、の表現であるとみることも許されるであろう。すると、環境行政手段は問題の発展に応じて、まず協定か条例が導入され、それに指針や要綱が加わってくると考えて良いと思われる。政令・中核市、都道府県において、行政手段の単独利用がないのは、これらの自治体レベルにおいて

は、環境問題および環境政策の状況がそうした段階を越えた段階にあるからであると考えられ、その他自治体における手段併用の発展のあり方と整合的に解釈できる。

表B 行政手段併用の形態別割合（2つの手段間の併用の有無に着目）

		都 道 府 県				政 令 ・ 中 核 市				その他自治体			
		条例	指針	要綱	協定	条例	指針	要綱	協定	条例	指針	要綱	協定
併用自治体数 (A)	条例	-	14	16	19	-	7	11	17	-	25	29	38
	指針	14	-	12	12	7	-	8	8	25	-	22	12
	要綱	16	12	-	14	11	8	-	12	29	22	-	18
	協定	19	12	14	-	17	8	12	-	38	12	18	-
利用自治体数 (B)		21	14	16	19	17	8	12	18	74	27	34	66
併用利用率 (A / B (%))	条例	-	100.0	100.0	100.0	-	87.5	91.7	94.4	-	92.6	85.3	57.6
	指針	66.7	-	75.0	63.2	41.2	-	66.7	44.4	33.8	-	64.7	18.2
	要綱	76.2	85.7	-	73.7	64.7	100.0	-	66.7	39.2	81.5	-	27.3
	協定	90.5	85.7	87.5	-	100.0	100.0	100.0	-	51.4	44.4	52.9	-
非併用での利用自治体数 (C)	条例	-	7	5	2	-	10	6	0	-	49	45	36
	指針	0	-	2	2	1	-	0	0	2	-	5	15
	要綱	0	4	-	2	1	4	-	0	5	12	-	16
	協定	0	7	5	-	1	10	6	-	28	54	48	-
当該手段は利用していないが、他の手段は利用している自治体数 (D)		0	7	5	2	1	10	6	0	31	78	71	39
非併用での利用率 (C / D (%))	条例	-	100.0	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	-	62.8	63.4	92.3
	指針	-	-	40.0	100.0	100.0	-	0.0	-	6.5	-	7.0	38.5
	要綱	-	57.1	-	100.0	100.0	40.0	-	-	16.1	15.4	-	41.0
	協定	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	100.0	-	90.3	69.2	67.6	-
利用率比 (A/B) / (C/D)	条例	-	1.00	1.00	1.00	-	0.88	0.92	-	-	1.47	1.35	0.62
	指針	-	-	1.88	0.63	0.41	-	∞	-	5.24	-	9.19	0.47
	要綱	-	1.50	-	0.74	0.65	2.50	-	-	2.43	5.30	-	0.66
	協定	-	0.86	0.88	-	1.00	1.00	1.00	-	0.57	0.64	0.78	-
どの手段も利用していない自治体数 (E)		0				1				28			
有効回答数 (F)		21				19				133			
集計対象数		23				26				198			

注) この表において、有効回答した自治体（その数の合計はF）は、当該手段を利用している自治体（その数の合計はB）か、当該手段は利用していないが他の手段は利用している自治体（その数の合計はD）か、または、どの手段も利用していない自治体（その数の合計はE）に分類される。すなわち、 $F = B + D + E$ 、である。併用自治体数 (A)、非併用での自治体数 (C) はそれぞれ、B、Dの内数である。例えば「その他自治体」の条例の例を見た場合、条例を利用している自治体は74 (B) あり、そのうち指針を併用している自治体は25 (Aの「指針」の行) あって、その比率は33.8% (A/B) である。また、条例は利用していないが他の手段は用いている自治体は31 (D) あり、そのうち指針を用いている自治体は2 (Cの「指針」の行) あって、その比率は6.5% (C/D) である。それゆえ、環境政策で何らかの手段を用いているその他自治体に関しては、条例が用いられている場合の方が用いられていない場合よりも5.24倍 ((A/B)/(C/D) の「指針」の行) の頻度で指針が用いられている、といえる。

表Bは、手段2つずつの組に着目し、2行目に記されている手段が利用されている場合と利用されていない場合の、別の手段の利用数・利用率（頻度）と、それらの比を表している。表作成の目

的は、表の下部に示した、ある手段が利用されている場合とそうでない場合の他の手段の利用率の比を求めることである。ある手段を利用していないだけでなく、どの手段も利用していない場合は、そもそも環境対策を講じる必要性のない自治体である可能性が高いため、これを含めることは表中の非併用での利用率（C/D）を不当に低下させることになると考えられるため、ここにおける考察から除外した。

都道府県の場合をみると、条例を用いていないところがゼロであり条例を用いている場合との比較は不可能である。また、協定を用いていないところは2自治体と極めて少なく、これに関する比較は、それら自治体の個別事情に大きく左右される危険があるのでここでは行わない。指針と要綱については、指針を用いている場合の要綱の利用率は指針を用いていない場合の1.5倍であり、要綱を用いている場合の指針の利用率は要綱を用いていない場合の1.9倍であるから、これらは同時に使われる傾向にあることがわかる。

政令・中核市の場合は都道府県の場合とほぼ同様の結果であるといえる。要綱を用いている場合と用いていない場合の指針の利用率の比は、要綱を用いていない場合に指針が利用されているケースがゼロであったために有限の値とはならなかった（表では ∞ としてある）が、これは比較が不可能なのではなく大きな値をとるものと解釈すべきである。

その他自治体の場合は、どの手段についても利用している自治体と利用していない自治体がある程度の数存在し、それら全てについての比較が可能である。まず、協定に関してみると、他の手段が利用されている場合とそうでない場合の協定の利用率の比も、協定が利用されている場合とそうでない場合の他の手段の利用率の比も、1より小さい。これは、協定とこれらの手段は併用されるよりも別々に利用される場合の方が起こりやすいということを意味する⁶⁾。それに対し、他の3つは併用により利用率が相互に上昇しており、その導入は相互に影響を与えあっていると考えられる。ただしその影響の与え方は一様ではない。条例を利用していることは、指針、要綱の利用率をそれぞれ5.2倍、2.4倍、高めているが、指針、要綱を利用していることは、条例の利用率をそれぞれ1.5倍、1.4倍、にしか高めない。表Aでもみたように、条例は指針、要綱と異なり単独でも導入され、そもそも地方自治体の基本的な行政手段であると考えられる。それらが直接的にどのような関係にあるかは本調査では不明ではあるが、指針、要綱は条例に付随する傾向にある、というのが適当であろう。また、指針と要綱は、都道府県、政令・中核市と同様、同時に使われる傾向があることがわかった。指針を導入するタイプの自治体は要綱も導入するものだし逆もいえる、ということであろうか。

表Bで得られた知見により、まず協定か条例かという選択肢があり、それに指針や要綱が加わって来るという表Aで得られた仮説は、指針や要綱は条例に付随するという形で加わってくるものである、というように深められたといえるであろう。こうしたことは、地方行政の現場にいる方からみるならば、各手段の性格やそれらの導入の手続きのあり方などから当然のことと思われることなのかもしれないが、このような量的な把握がなされた例はないように思われる。

次に前回調査の報告書の「(4-1-1 から 4-4 までの総合的分析)」で用いた方法と同じ方法で、手段間の優劣を比較する⁷⁾。前記報告書で述べたのと同じ理由で、ここでは指針を除く条例、指導要

6) もちろん前回調査の3-2でみたように、公害防止協定締結の根拠条例を制定している自治体が都道府県の39%、政令・中核市の66%、その他自治体の18%もあるわけであり、条例と協定が制度的に結びついているような場合もあるわけである。

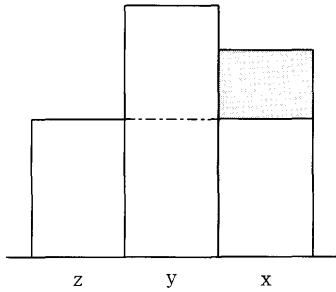
7) 同じ特徴の例示についてみたときに手段xが手段yよりも高い評価（選択肢の数字では小さな数字）を与えた自治体数の割合（%）、から同様に求めた低い評価を与えた自治体数の割合（%）を引いた値を表Cの評価値としてある。詳しくは前記報告書を参照されたい。また、模式的説明を表の後に加えたので参照されたい。

網，公害防止協定の間の比較を行う。

表C 行政手段間の比較

例 示	条例－協定					条例－指導要綱					協定－指導要綱				
	有効回答数		評価値 (ポイント)			有効回答数		評価値 (ポイント)			有効回答数		評価値 (ポイント)		
	都道府県	政令・中核市	その他自治体	都道府県	政令・中核市	その他自治体	都道府県	政令・中核市	その他自治体	都道府県	政令・中核市	その他自治体	都道府県	政令・中核市	その他自治体
1 強制力がある	22	26	167	45.5	38.5	13.8	23	26	167	87.0	73.1	50.9	22	26	155
2 民主主義的手続きを踏んでいる	21	26	148	38.1	30.8	18.9	21	26	157	81.0	57.7	47.1	20	26	140
3 被規制企業間に不公平がない	21	25	137	42.9	48.0	19.0	22	25	145	45.5	16.0	26.9	21	24	129
4 制定過程が透明である	20	26	136	55.0	42.3	24.3	21	26	149	81.0	53.8	46.3	19	26	130
5 企業との交渉・協議が不要である	19	23	142	68.4	60.9	15.5	19	25	152	5.3	4.0	11.2	18	23	137
6 被規制企業の環境意識を向上させる	20	25	155	5.0	-12.0	-9.7	21	25	157	57.1	16.0	31.8	21	25	146
7 工場の新增設などに関して住民からの理解が得やすい	19	23	141	-10.5	-30.4	-23.4	19	24	143	31.6	4.2	20.3	20	24	133
8 対策技術に関して企業からの情報を得ることができる	16	23	132	-12.5	-30.4	-15.9	16	23	135	6.3	0.0	20.0	16	25	123
9 新しい規制方式の実験ができる	12	23	105	-8.3	-43.5	2.9	17	25	114	-35.3	-44.0	2.6	12	23	104
10 公害・環境対策技術の技術革新を促進する	15	24	117	20.0	-16.7	7.7	18	24	123	0.0	8.3	24.4	16	26	115
11 規制の発案から導入までの時間が短い	16	22	117	-56.3	-27.3	-14.5	19	23	132	-68.4	-56.5	-17.4	19	24	117
12 議会対策が不要である	20	24	132	-80.0	-20.8	-18.2	22	24	142	-72.7	-25.0	-19.7	20	24	123
13 国との協議が不要である	19	24	116	-84.2	-29.2	-1.7	21	24	129	-42.9	-12.5	-7.0	18	24	112
14 被規制企業の協力を得やすい	21	25	132	-9.5	-16.0	-7.6	21	26	133	47.6	15.4	26.3	21	25	117
15 被規制企業の資力に応じた規制が行える	18	25	116	-83.3	-64.0	-20.7	18	25	120	-33.3	-48.0	-2.5	17	24	112
16 法が未整備の場合に必要な規制を行うことができる	20	24	147	5.0	8.3	10.9	22	26	144	31.8	19.2	27.1	20	24	134
17 地域の経済状況に応じたきめ細かな規制を行うことができる	16	25	137	-43.8	-32.0	0.7	16	26	144	-18.8	-11.5	2.8	16	25	129
18 地域の地形的・地理的・気象的特性に応じたきめ細かな規制を行うことができる	18	25	137	-50.0	-28.0	0.7	19	26	148	10.5	-7.7	3.4	17	25	128

○評価値の模式的説明



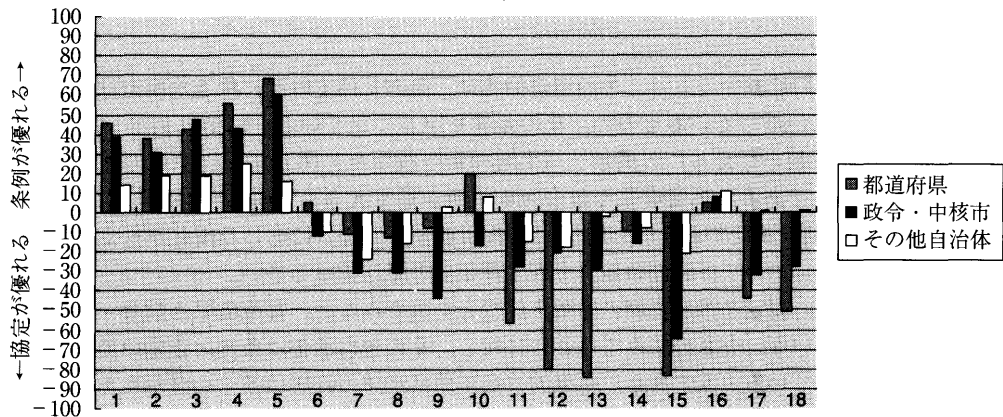
x：条例をより高く評価する自治体数

y：両者同等に評価する自治体数

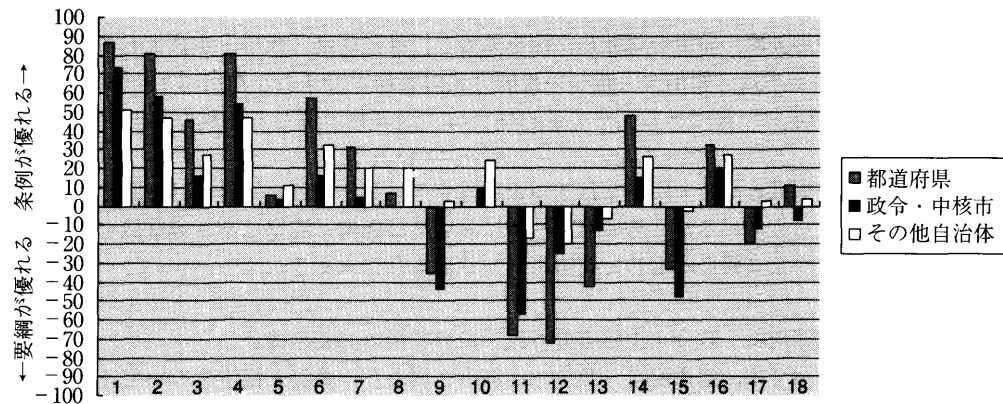
z：協定をより高く評価する自治体数

$$\text{条例と協定の特徴比較の評価値} = 100 \times (x - z) / (x + y + z)$$

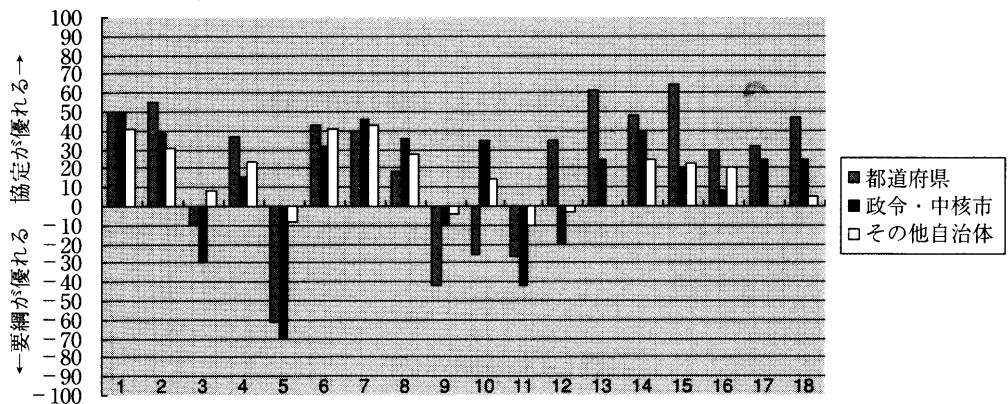
条例と協定の特徴の比較



条例と指導要綱の特徴の比較



協定と指導要綱の特徴の比較



条例と協定の特徴の比較をみると、その他自治体は、条例と協定の間に都道府県や政令・中核市と同方向の差異を見いだしているものの、その差異を小さく見ている。例外は例示16（法が未整備な場合に必要な規制が行える）と例示7（工場の新増設などに関して住民からの理解が得やすい）といったところである。都道府県や政令・中核市が最も大きな差異を見いだしている例示5（企業との交渉・協議が不要である）や例示15（被規制企業の資力に応じた規制が行える）においても、その他自治体においては評価の差異を表す評価値の絶対値は小さい。

図を一つとばして、協定と指導要綱の特徴を比較した図をみると、都道府県と政令・中核市が両者の差をどちらかという小さめにみているのに対し、その他自治体は条例と協定の差異よりも大きな差異を見いだしているようであり、結果的にその他自治体の評価は多くの例示において都道府県、政令・中核市のそれに似ているパターンを形作っている。大きく違うといえそうなのは例示5（企業との交渉・協議が不要である）と例示13（国との協議が不要である）、例示17（地域経済の状況に対する柔軟性）、例示18（地域の自然条件に対する柔軟性）のようである。

真ん中の条例と指導要綱の特徴を比較した図を見ると、都道府県、政令・中核市とその他自治体の評価が大きく異なるのは、例示9（新しい規制方式の実験ができる）や例示11（規制の発案から導入までの時間が短い）等である。その他自治体は、これらに関して差異をととても小さく見ている。

全体として、都道府県と政令・中核市は3つの手段をそれぞれ違った特徴付けをしてそれら相互の差異をはっきりとらえているが、その他自治体においては条例と協定はある程度似ており、これら2つと指導要綱はかなり異なるものと認識されているようにみえる。

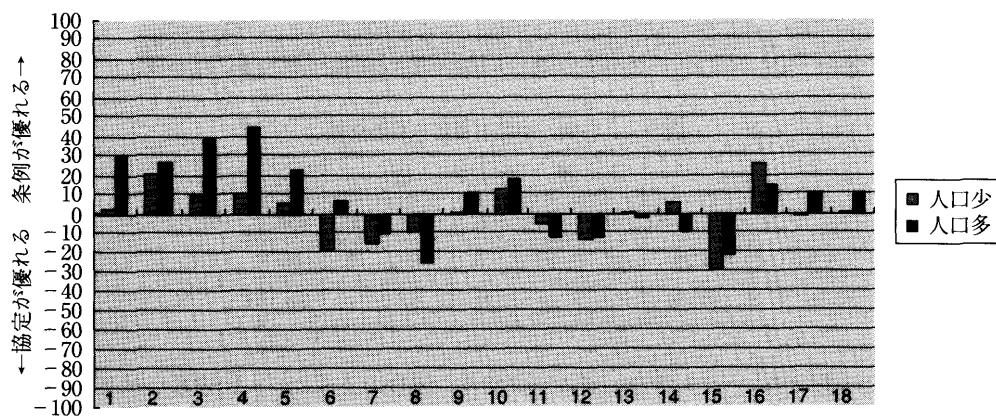
○その他自治体と都道府県、政令・中核市の行政手段の特徴の評価の違い

その他自治体にあつては、都道府県、政令・中核市と異なり、条例と協定について互いに似たものであるかのように評価していることを上でみた。そこでその理由とそれに関連した事項についてより分析を深めてみる。その他自治体と都道府県、政令・中核市の属性の違いとしては、まず第一に人口規模が考えられる。また、ここでの評価に関わる属性としては、環境政策上どのような行政手段を用いているか、という点が上げられるであろう。都道府県、政令・中核市は上でみたように、ほとんどのところが、条例と協定に加えて指針か指導要綱またはそれら両方を併用しているが、その他自治体にあつては半数が全く利用していないか、どれか1つを利用している、という状況であ

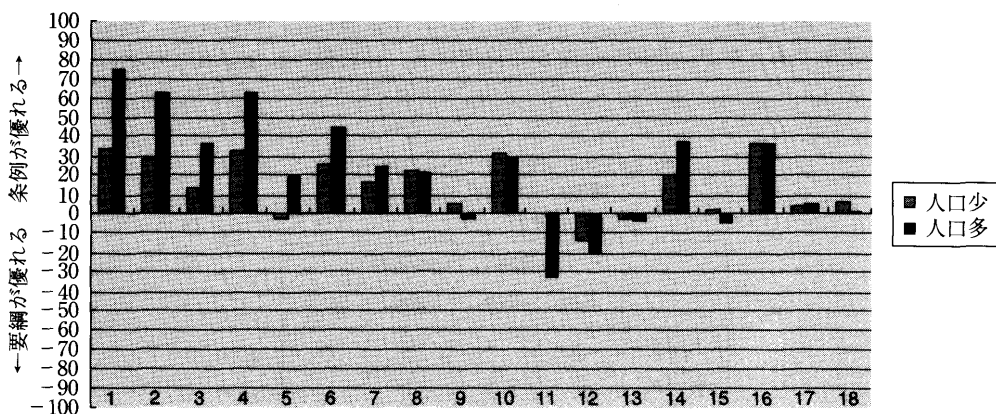
る。そこで、その他自治体のデータに限ってもこれらの属性が評価に影響を与えているかどうかをみる。

まず、人口の影響について単純な方法でみる。その他自治体の範疇に入り、かつ有効な回答を与えている133の自治体を、人口の少ないグループ（66自治体、1000人～1万1000人）と多いグループ（67自治体、1万1000人～80万人）に分けて、行政手段の特徴の比較をみると次ページの3つの図のようになる。条例と協定、条例と要綱の違いについて、人口の多いグループの方が大きく評価しており、条例と協定を似たものと評価しているのはこの分類では人口の少ないグループであることがわかる。

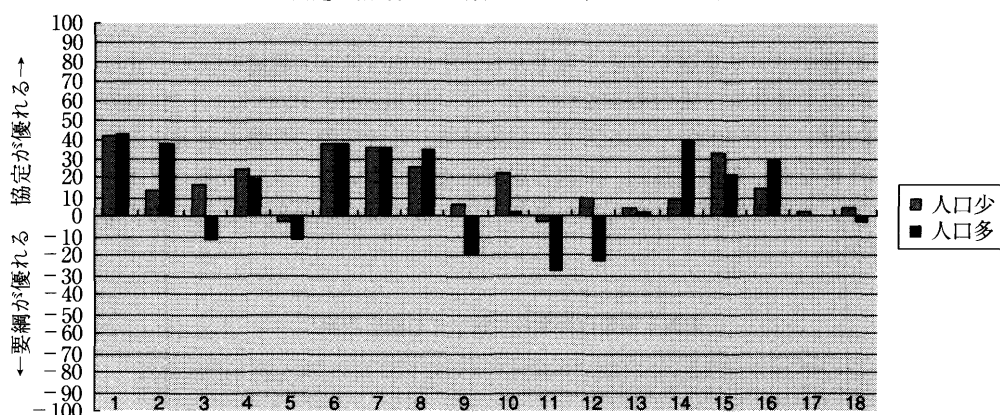
条例と協定の特徴の比較（その他自治体）



条例と指導要綱の特徴の比較（その他自治体）



協定と指導要綱の特徴の比較（その他自治体）



しかし、人口の多いグループと少ないグループでは、表Dのように、人口が多いグループの方がより多くの種類の手段を利用しており、このことが評価に影響している可能性もある。そこで、両グループにおいて同じ程度の数の自治体数である、手段の数が1種類の層に限りて比較を行えば、手段の数についての影響を排除することができる。また、1種類だけ、行政手段が採用される場合はほぼ条例か協定かであったが、条例か協定かの比率は人口に影響されないことが次の表Eによりわかる。

表E 人口別、採用している行政手段が
1種類の場合の採用している手段
別の自治体数

	採用している手段			
	条例	指針	要綱	協定
人口少	9	0	1	12
人口多	10	1	0	13

採用している手段が1つだけの場合、どの手段を採用しているかが評価に影響することが考えられるので、これにも考慮して分析をするべきである。そこで、手段の特徴の比較を、人口の多寡別と採用している手段の種類別、を組み合わせた4つのグループの間で行ったのが次の図表である。

条例－協定の比較

	有効回答数				評価値			
	人口少, 条例	人口少, 協定	人口多, 条例	人口多, 協定	人口少, 条例	人口少, 協定	人口多, 条例	人口多, 協定
1	6	12	10	12	0.0	25.0	30.0	33.3
2	5	10	9	9	60	0.0	44.4	11.1
3	5	9	7	9	0.0	22.2	28.6	0.0
4	6	10	7	9	16.7	-10.0	28.6	55.6
5	5	10	9	11	-60.0	60.0	33.3	9.1
6	5	11	9	12	40.0	9.1	33.3	-16.7
7	5	11	8	10	-20.0	9.1	-25.0	-60.0
8	4	8	6	10	-50.0	0.0	-16.7	-30.0
9	4	7	3	6	-50.0	71.4	0.0	16.7
10	3	9	5	7	33.3	44.4	-40.0	28.6
11	4	8	5	8	0.0	12.5	20.0	-37.5
12	5	9	6	10	0.0	-33.3	-16.7	-50.0
13	5	8	4	8	-20.0	-12.5	0.0	-37.5
14	5	8	6	11	40.0	37.5	-16.7	-27.3
15	5	8	4	6	-40.0	-50.0	-50.0	-16.7
16	4	11	9	11	-25.0	54.5	-11.1	-9.1
17	6	10	6	9	-33.3	10.0	-16.7	-11.1
18	6	10	5	9	-16.7	10.0	20.0	-44.4

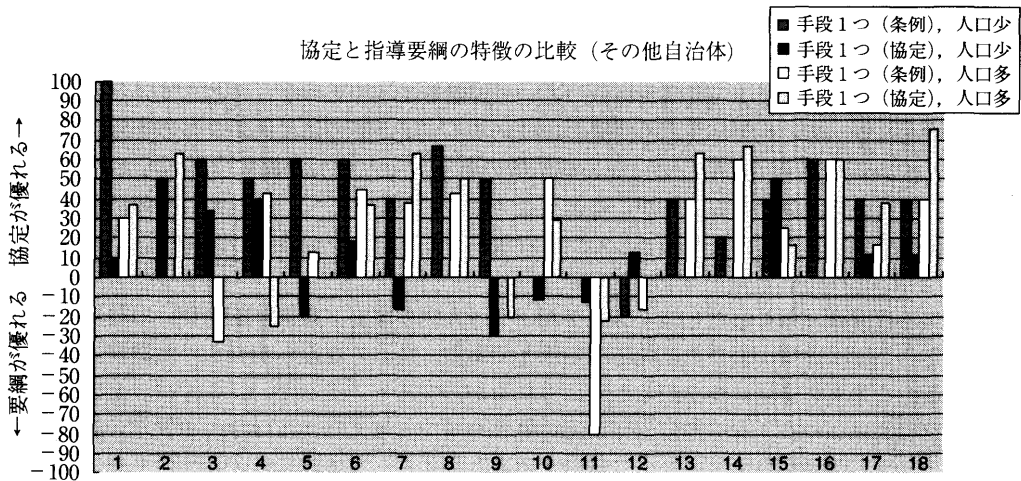
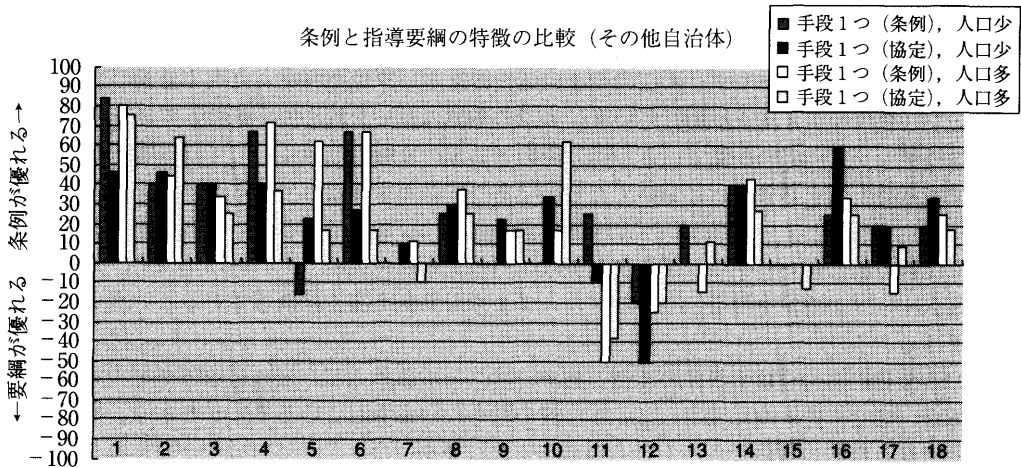
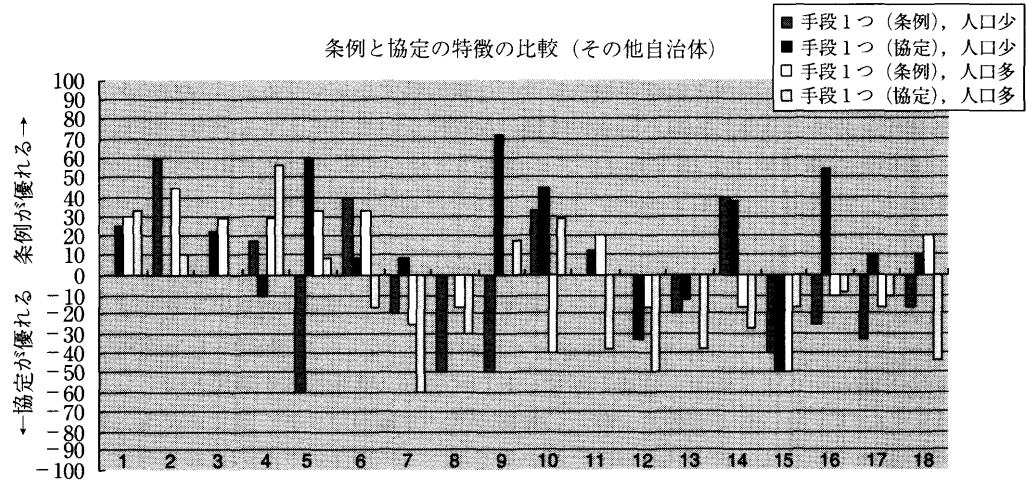
条例－指導要綱の比較

	有効回答数				評価値			
	人口少, 条例	人口少, 協定	人口多, 条例	人口多, 協定	人口少, 条例	人口少, 協定	人口多, 条例	人口多, 協定
1	6	11	10	12	83.3	45.5	80.0	75.0
2	5	11	9	11	40.0	45.5	44.4	63.6
3	5	10	6	12	40.0	40.0	33.3	25.0
4	6	10	7	11	66.7	40.0	71.4	36.4
5	6	9	8	12	-16.7	22.2	62.5	16.7
6	6	11	9	12	66.7	27.3	66.7	16.7
7	5	11	9	10	0.0	9.1	11.1	-10.0
8	4	10	8	8	25.0	30.0	37.5	25.0
9	4	9	6	6	0.0	22.2	16.7	16.7
10	3	9	6	8	0.0	33.3	16.7	62.5

11	4	10	8	8	25.0	-10.0	-50.0	-37.5
12	5	10	8	10	-20.0	-50.0	-25.0	-20.0
13	5	10	7	9	20.0	0.0	-14.3	11.1
14	5	10	7	11	40.0	40.0	42.9	27.3
15	5	9	5	8	0.0	0.0	0.0	-12.5
16	4	10	6	12	25.0	60.0	33.3	25.0
17	5	10	7	11	20.0	20.0	-14.3	9.1
18	5	9	8	11	20.0	33.3	25.0	18.2

協定－指導要綱の比較

	有効回答数				評価値			
	人口少, 条例	人口少, 協定	人口多, 条例	人口多, 協定	人口少, 条例	人口少, 協定	人口多, 条例	人口多, 協定
1	6	11	10	11	100.0	9.1	30.0	36.4
2	5	10	9	8	0.0	50.0	0.0	62.5
3	5	9	6	8	60.0	33.3	-33.3	0.0
4	6	10	7	8	50.0	40.0	42.9	-25.0
5	5	10	8	10	60.0	-20.0	12.5	0.0
6	5	11	9	11	60.0	18.2	44.4	36.4
7	5	12	8	8	40.0	-16.7	37.5	62.5
8	3	9	7	8	66.7	0.0	42.9	50.0
9	4	7	4	5	50.0	-28.6	0.0	-20.0
10	4	9	6	7	0.0	-11.1	50.0	28.6
11	5	8	5	9	0.0	-12.5	-80.0	-22.2
12	5	8	6	9	-20.0	12.5	-16.7	0.0
13	5	8	5	8	40.0	0.0	40.0	62.5
14	5	8	5	9	20.0	0.0	60.0	66.7
15	5	8	4	6	40.0	50.0	25.0	16.7
16	5	11	5	10	60.0	0.0	60.0	60.0
17	5	9	6	8	40.0	11.1	16.7	37.5
18	5	9	5	8	40.0	11.1	40.0	75.0



最後の3つの図を見ていえることは、4つのグループの評価は、しばしば大きく食い違うということである。そして、その食い違いは、条例と協定の特徴の比較において最も大きく、ついで協定と指導要綱の特徴の比較、条例と指導要綱の特徴の比較の順で小さくなる。4つのグループの評価の正負の方向が一致するのは、条例と協定の特徴の比較ではわずかに1つであり、協定と指導要綱では5つ、条例と指導要綱では10である。この事実は、4つのグループがそれぞれ、条例のみ、また、協定のみ、を利用しているグループであることが評価に影響を与えていることを示していると思われる。

上の表に示したように各グループにおける有効回答数がかかなり少ないことに注意しつつ、条例と協定の特徴の比較について具体的に見てみる。特徴5（企業との交渉・協議が不要である）については、人口の少ない2つのグループの評価が全く反対になっている。条例のみを利用しているグループは協定が優れている（交渉・協議が不要）としており、協定のみを利用しているグループは条例が優れているとしている。特徴9（新しい規制方式の実験ができる）についても、両者は同様に正反対の評価をしている。程度は相対的に弱いものの、人口の多い2つのグループでも同様の評価の正負の不一致が見られる。ただし、こちらのグループについてそのような現象が観察できるのは特徴10（公害・環境対策技術の技術革新を促進する）等であり人口の少ないグループの場合とは異なる特徴についてである。一方、特徴14（被規制企業の協力を得やすい）についてはどの手段を採用しているかに関わらず、人口の少ない2つのグループは条例をより高く評価し、人口の多いグループは協定をより高く評価している。人口の多寡の違いを越えて、採用している手段の同じ2つずつのグループの評価が似ているのは、条例と協定の特徴の比較に関しては、特徴6（被規制企業の環境意識を向上させる）についてぐらいであり、条例を採用しているグループは条例を高く評価し、協定を採用しているグループは両者を同等程度に評価しているといえる。条例と指導要綱の特徴の比較の図に目を移せば、特徴6と特徴4（制定過程が透明である）について、条例を採用しているグループが協定を採用しているグループよりも条例を高く評価しているということを確認することができる。

ここでの分析から、行政手段間の特徴の比較には、自治体の人口、当該自治体がどの手段を採用しているか（また、それゆえ採用している手段の数も）が影響していることがわかる。また、その影響の仕方は、特徴の種類によって全く異なることもわかった。こうしたことが全体として、その他自治体全体の集計値に影響しているわけである。

その他自治体の範疇に入る自治体は都道府県や政令・中核市に比べ、人口やどの行政手段を採用しているかについて多様性が大きいことが、相互に評価を打ち消しあう効果を発揮し、全体として、各手段の特徴の評価および各手段間の特徴の違いの評価をより控えめなものとしているといえることができるであろう。特に条例と協定の特徴の比較にあっては、その他自治体全体のうち、27%が条例は採用しているが協定は採用していない自治体であり、一方21%が協定は採用しているが条例は採用していない自治体であることがこのようなメカニズムを通じて、その他自治体が両者を似たものと評価しているかのような全体としての集計値をつくりだしているといえよう。

属性のある程度はっきりした上の4つのグループ（人口多寡別、条例・協定別）の評価を何らかの基準に照らして、比較することは興味深いことである。特に、なんらかの強い法則性を見つけることは、新たな事実の発見につながると考えられるからである。そこで、ここでは、法的地位に照らして、都道府県よりは、その他自治体に近い属性を持つと考えられる政令・中核市の評価値を基準としてそこからの乖離の大きいものに注目することにする。具体的には、4つのグループの評価

値から政令・中核市のそれを差し引いた値を見ることにする。結果は次の表Fである。

表F 政令・中核市とその他自治体（人口多寡別、条例・協定別）の行政手段間比較評価の相違

特徴の 例示番 号	条例－協定				条例－指導要綱				協定－指導要綱			
	人口 少, 条例	人口 少, 協定	人口 多, 条例	人口 多, 協定	人口 少, 条例	人口 少, 協定	人口 多, 条例	人口 多, 協定	人口 少, 条例	人口 少, 協定	人口 多, 条例	人口 多, 協定
1	-38	-13	-8	-5	10	-28	7	2	50	-41	-20	-14
2	29	-31	14	-20	-18	-12	-13	6	-38	12	-38	24
3	-48	-26	-19	-48	24	24	17	9	89	63	-4	29
4	-26	-52	-14	13	13	-14	18	-17	35	25	27	-40
5	-121	-1	-28	-52	-21	18	59	13	130	50	82	70
6	52	21	45	-5	51	11	51	1	28	-14	12	4
7	10	40	5	-30	-4	5	7	-14	-6	-63	-8	17
8	-20	30	14	0	25	30	38	25	31	-36	7	14
9	-7	115	43	60	44	66	61	61	59	-20	9	-11
10	50	61	-23	45	-8	25	8	54	-35	-46	15	-6
11	27	40	47	-10	82	47	7	19	42	29	-38	19
12	21	-13	4	-29	5	-25	0	5	1	33	4	21
13	9	17	29	-8	33	13	-2	24	15	-25	15	38
14	56	54	-1	-11	25	25	27	12	-20	-40	20	27
15	24	14	14	47	48	48	48	36	19	29	4	-4
16	-33	46	-19	-17	6	41	14	6	52	-8	52	52
17	-1	42	15	21	32	32	-3	21	16	-13	-7	14
18	11	38	48	-16	28	41	33	26	16	-13	16	51

有効回答数が少ないため安全を見て、評価値の差が80以上である点を指摘する。表Fでは当該セルに影をつけた。

特徴5の行では3つの80以上の値がある。政令・中核市が、極めて自然に思えることに、条例や要綱よりも、協定は企業との交渉や協議をより多く要する旨の評価をしているのに対し、人口が少なく条例のみを利用しているその他自治体では、全く逆の評価をしている。人口が多く条例のみを利用しているその他自治体も、協定と要綱に関する比較について両者をほぼ同等に評価している。これらの自治体は、協定を自ら用いていないのだが、協定というものを企業との交渉や協議の必要ないものと解釈している可能性がある。または逆に自ら実際に用いている条例の導入にも企業との交渉や協議が必要であった経緯があり、そのことが評価に影響している可能性もある。要綱については、導入というよりも、それを企業に実施してもらう場合に交渉や協議が必要になるという事があり得、そうした事情を考慮した評価がなされた可能性もある。

また、人口少・条例のみのグループは、特徴3についての協定と指導要綱の特徴の比較についても、政令・中核市が指導要綱の方が被規制企業間に不公平がない、としているのに対して、逆の評

価をしている。協定は個別に締結するものであり、指導要綱は画一的に適用されるものである、と考えると、協定の方が不公平となりやすいと思われるのだが、違った解釈がなされているようである。

人口少・条例のみのその他自治体においては、さらに、特徴 11 についての条例と指導要綱の特徴の比較について、政令・中核市が、これもまた自然と思われるが、指導要綱の方が規制の発案から導入までの時間が短いとしている一方で、条例の導入に要する時間の方が短いという評価の方がやや優勢である。この解釈もやや困難に思えるが、導入された後の実施過程において強制力の弱い要綱の場合は、それに応じるよう企業の説得が必要になるということが考えられる。実際、このグループは特徴 5 に関しても他の 3 つのグループと異なり要綱のほうが条例よりも企業との交渉や協議が必要だとする自治体の数がそうでないとする自治体の数より多いとしている。

次に、特徴 9 についての条例と協定の比較に関して政令・中核市は、協定の方が新しい規制方式の実験ができる、とこれも自然であると思われる集計値を与えているが、人口が少なく協定のみを採用しているその他自治体は、全く逆の評価をしている。このグループは協定のみを用いているわけであるが、これらの自治体を用いている協定が政令・中核市のそれとはかなり異なるものと考えられる。歴史的に、政令・中核市では国の政策をリードするようなことを協定を用いて行ってきた経緯があるが、人口少・協定のみ利用のその他自治体の現状の協定はそのようなものとは異なるものであることにこの評価は由来するのではないかと推測される。

こうした分析は、どの行政手段を採用しているか否かが、各手段の評価に影響を与えるということを確認するとともに、小規模な自治体においては、各行政手段がそれらに関する通念（少なくとも筆者のそれ）とは異なった性格を持つ場合があることを示唆していると考えられる。特に、導入の局面における取引費用について、協定とは企業との交渉の上締結されるものであるとか、条例の導入は自治体執行部および議会で行われ企業との交渉は限定的であるとか、指導要綱の導入は自治体執行部内において決定されるためその導入コストは低い、といった通念が妥当しないことがあると考えられるわけである。実際、筆者が持つ、条例、協定、要綱といった行政手段についての認識は、新聞や雑誌記事、学術論文、書籍等から得た情報に由来している。そうしたメディアは、全国的にも有名となるような事例を取り上げて各手段について論じる傾向があり、かつ、そうした事例というのは都道府県や政令・中核市といった大規模な自治体の事例であることが多いことから、このような認識のずれが生じた可能性はある。そうした認識のずれを解消するにはより政策手段の導入および実施過程に踏み込んだ研究が必要であるが、この調査報告は、そうした事象の存在を明らかにすることで研究の第一歩を与えたといつてよいだろう。