

生活公害の苦情処理に関する担当職員の意識調査

山内 宏太朗
(非常勤研究員)

坂井丈夫 浜中信夫 乾 正顕

1はじめに

都市化によってもたらされた地域の変化は、住民の生活環境に数多くの問題を生じさせている。代表的なものとして、道路・航空機・工場などから絶え間なく排出される騒音・振動や大気・水・土壤の汚染といった公害問題がある。今や公害は、都市に生活するものにとって、日常的に会う環境問題として、すでに常識化するところまでできている。

このような都市に集中してみられる公害問題の中で、最近特に注目され、社会問題となっているものに、「生活公害」と一般に呼ばれる公害がある。都市への人口集中とそれに伴う住宅の過密・高層化といった都市独特の住宅問題を背景にした「近隣騒音」、とくに、「カラオケ騒音などの深夜に発生することの多い営業騒音」といったものがその代表である。

「生活公害」に関する明確な定義は未だなされていないが、一応他の公害と区別して次のように言うことができる。すなわち、一般的な意味での公害は広範囲にわたって不特定多数の人々の健康や財産に様々な形の被害を与えることによって、そこに住む人々の日常生活や福祉に多大な影響をおよぼすものであるのに対して、「生活公害」は、主として同一地域内に居住する近隣同士がいつでも加害者にも被害者にもなり得るような性質をもった日常生活の妨害や侵害である。また、その被害は個人または少数の住民に限られている。したがって、他の公害と異なり、「生活公害」は住民一人一人からの自治体等への訴えによってはじめて公害（または、紛争）の発生が明らかになることが多いが、個人間の問題の解決能力における限界や問題の性質が司法になじみにくいという点から、行政がこれらの訴えに的確に対応し、問題の解決を早めることが、生活公害問題の深刻化を防ぎ、また、問題の発生を未然に防止するうえでも重要な

意味をもっている。

本調査は、生活公害に係わる苦情陳情を受付け、処理する側に焦点をあて、公害担当職員が日常の苦情陳情処理業務、および、「生活公害」に対してどのような意見や態度をもっているか、その実態を明らかにすることによって、今後の生活公害に対する行政対応の在り方を検討する資料とすることを目的として行ったものである。

なお、この調査における生活公害の定義は、都や区市の公害主管課が住民から寄せられた公害苦情陳情を分類、集計する基準に拠って行なった（「調査票」上の説明を参照のこと）。

すなわち、それは近隣の居住地域内における人の日常の活動に基づく生活環境の侵害（典型7公害）であって、その被害が比較的狭い範囲内に限られ、発生源が東京都公害防止条例に定める「工場」「指定作業場」「建設工事」以外のもの、である。

2 調査の概要

(1) 調査対象

本調査の対象者は、東京都及び23区、26市に属する公害担当職員（N=853）である。本報告書の分析には、その中で現在、実際に生活公害を含む公害の苦情陳情処理業務を担当している区および市の職員のうち、有効回答を得た合計416名（区部：297名；市部：119名）のみに限定し使用した。なお、調査票の回収結果は、表1に示した。

表1 回収結果

所属(地区)	配布数	有効回収数	回収率
東京都	88	54	61.4%
区市	765	602 (416)	78.7%
総数	853	656	76.9%

() 現在苦情陳情担当者

(2) 調査項目

本調査で使用された質問票の構成は以下のとおりである。

①フェース・シート：

- a. 所属する局、区および市名
- b. 所属する部、課および係名※
- c. 性別
- d. 年令
- e. 職種
- f. 最終学歴
- g. 公害防止管理者資格、および、その他の国家試験に基づく資格の有無及びその資格の内容※
- h. 公務員である期間
- i. 公害行政従事期間
- j. 公害に係わる苦情陳情担当期間
- k. 現在の担当業務の内容※

②生活公害に係わる苦情陳情の受付処理一般に関する項目：

- a. 所属する区または市における苦情陳情の受付処理上の決まった方針の有無。
- b. 苦情陳情の受付処理に関する事務の標準化（例えば、事務処理マニュアルの作成など）の必要性と可能性。
- c. 苦情陳情の処理手段（指導、斡旋、説得など）の選択基準の有無。
- d. 管轄の不明瞭な苦情陳情に対する対応のしかた。
- e. これまでの苦情陳情処理の経験から、問題の解決に最も効果的であると思う方法。
- f. 苦情陳情を処理する上で、公害行政として公害主管部課が取り扱うことに疑問のある問題の有無。
- g. 生活公害に関する苦情陳情の申し立ての背景として、公害の発生それ自体のほかに苦情陳情に至ると考えられる要因、など。

③生活公害に係わる苦情陳情の処理体制（組織）に関する項目：

a. 所属する区または市における苦情陳情の受付処理業務の従事職員数。

b. 所属する区または市には、苦情陳情処理を効果的に行うために必要とされる十分な人員がいると思うか否か。

c. 所属する区または市には、苦情陳情処理を効果的に行うために必要とされる予算と資材が確保されていると思うか否か。

d. 公害に関する専門的知識以外に、苦情陳情処理にあたって必要と思われる知識、能力および経験。

e. 夜間の苦情陳情の受付および処理の必要性、など。

④ 生活公害に係わる苦情陳情における公害規制法令の効果性に関する項目：

- a. 苦情陳情処理における公害規制法令による規制の有効性の認識。
- b. 公害規制法令に関して改める必要があると思われる点の有無。
- c. 苦情陳情処理における行政指導の有効性の認識。
- d. 公害規制法令に基づく規制基準値の実効性の認識。
- e. 公害規制基準値の設定に関して、物理量からの基準以外に考えなければならないと思う要因の有無、など。

⑤ 現在、自分自身が担当している苦情陳情処理業務に対する満足感などに関する項目。

なお、※の付いている項目は、今回の分析から除外されている。

(3) 調査期間

調査は、昭和59年10月25日から同年11月10日にかけて、訪問留置法において実施された。

なお、使用した調査票は、末尾に掲げたとおりである。

3 結果と考察

(1) 調査対象者の属性

まず最初に、本調査の対象者の一般的特徴を示すこととする。

年令の分布(表2)は、調査対象者全体では、中央値は、36.0才である。地域別では、区部は市部と比較して平均年令は高い傾向にある。特に、区部における50才代の占める割合が大きい。

職種(表3)は、全体的にみると事務職および技術職の占める割合はほぼ同じである。しかし、地域別では、区部は技術職の割合が大きく、一方、市部では事務職が7割以上を占めるというように、逆の構成となっている。また、この職種と年令との関係をみると(表9)、両者は統計的に有意な相互的関係にある。事務職では、29才未満と40才代が多く、一方、技術職では30才代が多い傾向にある。

最終学歴(表4)においては、区部および市部との間に相違はなく、両者とも6割以上が高等専門学校以上の卒業である。

公害防止管理者資格(国・東京都)の所有の有無(表5)では、何らかの資格を取得しているものは全体の2割であり、資格を取得していないものが大半であることが分かる。これを職種および年令別にみてみると、資格を有するものおよそ8割が技術職であり、また、30才代が最も多くを占めている。

表6から表8までは、公務員である年数、公害行政従事年数、および、苦情陳情担当年数(延期間)を示している。全体的にみると、およそ7割が公務員歴11年以上であるが、これと比較して公害行政従事年数および苦情陳情担当年数では、およそ6割が5年未満である。地域別にみると、公務員歴では区と市の間に相違はみられないが、公害行政従事年数および苦情陳情担当年数では、区部は市部と比較して、長期にわたり公害行政に従事し、公害の苦情陳情を担当する傾向にあることがわかる。

以上で、調査対象者の全体的特徴および区部・市部の地域別にみた特徴を示した。表9はこれらの調査対象者の属性を示す項目間の相互的関係の強さを示したものである。対象者の属性を示す項目問には、有意な相互関係があることがわかる(数値は、ピアソンの一致度係数Cを現わしている)。

表2 年 令

	29才 以下	30~ 34才	35~ 39才	40~ 49才	50才 以上	N.A.
区 部 (N=297)	16.8	22.6	21.0	20.0	19.9	0.3
市 部 (N=119)	21.0	25.2	23.5	26.0	4.2	0.0
全 体 (N=416)	18.0	23.3	21.6	21.4	15.4	0.2

表3 職 種

	事 務	技 術	N.A.
区 部 (N=297)	36.7	53.5	9.8
市 部 (N=119)	75.6	21.8	2.5
全 体 (N=416)	47.8	44.5	7.7

表4 最 終 学 歴

	高 専 以 上	高 校	N.A.
区 部 (N=297)	60.2	37.0	2.6
市 部 (N=119)	61.3	37.8	41.2
全 体 (N=416)	60.6	37.2	13.7

表5 資 格 の 有 無

	資 格 ア リ	資 格 ナ シ	N.A.
区 部 (N=297)	19.9	65.0	15.2
市 部 (N=119)	20.2	65.5	14.3
全 体 (N=416)	20.0	65.1	14.9

表6 公務員になつてからの年数

	5 年 以 下	6~ 10 年	11 年 以 上	N.A.
区 部 (N=297)	11.1	28.5	68.0	0.3
市 部 (N=119)	16.0	11.8	71.4	0.8
全 体 (N=416)	12.5	18.0	69.0	0.5

表7 公害行政従事年数

	3 年 未 満	3~ 5 年	6~ 10 年	11 年 以 上	N.A.
区 部 (N=297)	25.9	22.6	14.8	34.7	2.0
市 部 (N=119)	37.8	40.3	5.9	13.4	2.5
全 体 (N=416)	29.3	27.6	12.3	28.6	2.2

(2) 苦情陳情受付処理の現状

表10に示されるように、区部および市部の地域間に各項目においてほとんど有意の関係はみられない。したがって、以下の説明では、全体(N=416)を中心にした分析結果を示すこととする。

まず、受付処理の決まった方針の有無(表11-1)では、「明確な処理方針がある」と回答したものは9.9%にすぎず、一方、「特にない」と回答したものは57.0%に達している。また、「特に決まった方針は無い」と回答したもののうち、「決まった方針のない現状に不便を感じているもの」(表11-2)、そして「決まった方針の必要性を感じているもの」(表11-3)は、ほぼ半数である。決まった方針があると回答したもののうち、自

表8 苦情陳情担当年数(延期間)

	3年未満	3~5年未満	5年以上	N.A.
区部 (N=297)	39.7	17.8	41.1	1.7
市部 (N=119)	48.7	27.7	21.0	2.5
全体 (N=416)	42.1	20.7	35.3	1.9

表11-1

明確な処理方針がある	ある程度決まった処理方針がある	特にない	N.A.
9.9% (41)	29.8% (124)	57.0% (237)	3.4% (14)

表9 対象者属性に関する項目間の関係

	年令	職種	学歴	資格の有無	公務員歴	公害行政従事年数	苦情陳情担当年数
所 属(地域)	.195**	.321***	.000	.002	.113	.273	.191
年 令	.238	.230	.218	**	***	***	***
職 種			.145	.303	.189	.573	.504
学 歴				.121	.212	.135	.090
資格の有無					.066	.289	.279
公務員歴						**	***
公害行政従事年数						.535	.270
							.724***

** 1%水準で有意

*** .1%水準で有意

由記述回答によって具体的に示された方針の内容で最も多かったのは、「当事者間の話し合いを原則とする」という程度のものであり、方針といえるようなものは無いといえる。

表11-2 決まった方針のないことの不便さ

あ る	な い	N.A.
50.2%	48.9%	0.8%

(119) (116) (2)

表12-2 有効な解決方法

発生源に対する指導	当事者間の話し合い	申立人にに対する説得	発生源に対する指導と当事者間の話し合い	発生源に対する指導と申立人にに対する説得	その他	N.A.
14.9% (62)	5.8% (24)	0.7% (3)	42.1% (175)	32.2% (134)	1.7% (7)	2.6% (11)

このような傾向は、「公害規制法令の適用またはそれに基づく指導」、「当事者間の話し合いと斡旋」および

「申立人への説明・説得」等の種々の苦情陳情処理手段の選択基準の有無(表12-1)にも同様にみられる。こ

表10 対象者の属性と各項目との関係

		公害の発生予防への貢献																					
		業務の満足度																					
		規制の実効性																					
方針	方針	事務処理	有効処理	不明取扱	不確な解決	職場環境	夜間の受付	職員の改修	職員の改善	職員の方法	職員の効果	規制法の要性	規制法の効性										
の無い不便さ	の有無	標準化の必要	標準化の方法	う間立てる	う間題への対応	立地の問題	立地の問題	立地の問題	立地の問題	立地の問題	立地の問題	規制法の必要性	規制法の効果性										
所属 (地域)	.066	.103	.080	.002	.060	.037	.064	.369	.008	.078	.038	.124	.007	.128	.117	.070	.093	.062	.130	.029	.043	.094	
年令	.055	.046	.039	.108	.029	.200	.081	.058	.183	.110	.168	.162	.130	.108	.269	.205	.186	.258	.235	.150	.128	.224	.294
職種	.072	.163	.067	.036	.041	.166	.003	.021	.223	.072	.031	.019	.065	.019	.138	.102	.189	.176	.115	.010	.082	.233	.079
学歴	.096	.037	.071	.158	.038	.116	.049	.095	.046	.073	.098	.039	.084	.015	.181	.063	.157	.128	.141	.123	.092	.056	.049
資格の有無	.029	.088	.070	.077	.002	.084	.109	.015	.133	.047	.095	.056	.028	.133	.105	.084	.231	.055	.119	.038	.059	.060	.112
公務員歴(年)	.050	.070	.058	.060	.049	.108	.037	.091	.097	.133	.095	.089	.074	.041	.147	.142	.115	.141	.224	.020	.111	.153	.146
苦情陳情担当年数	.089	.131	.038	.054	.037	.192	.091	.041	.156	.148	.089	.105	.114	.058	.176	.208	.219	.261	.187	.077	.187	.203	.142
行政従事年数	.050	.127	.136	.050	.039	.128	.080	.071	.095	.047	.100	.070	.067	.039	.139	.125	.195	.207	.088	.078	.165	.246	.107

のような選択基準を特に有していないと回答したものは8割を超えており、しかし、これまでの苦情陳情処理経験から、最も効果的な処理手段としては、「発生源に対する指導と当事者間の話し合い」(42.1%)（表12-2）があげられている。

同様に、苦情陳情処理に関する事務の標準化の必要性および可能性（表13）については、66.8%がその必要性を感じてはいるが、そのうち28.8%は標準化は現実には不可能であると思っている。自由記述回答においてみられる事務標準化の必要性の具体的理由として最も多くあげられたのは、「担当者個人によって異なることのない一貫した公平な対応をすることができるようになる」とおよび「新人やまだ経験の浅い担当者の教育等に利用できる」であった。一方、事務の標準化の必要性を感じながらも不可能であると思うものの具体的理由としてあげた基本的考えは、「苦情陳情の背景に、人間関係上の問題、すなわち、感情的な要素がある」であった。

以上に示された結果をまとめると、現在の苦情陳情受付・処理において、多くの担当者が何らかの形で、受付処理上の一の方針の必要性や事務標準化の必要性を感じてはいるが、苦情陳情という問題の特殊性から、現実的、具体的方針を見出せないでいるということである。このような処理方針の不明確さによる業務上の混乱の一つの例としては、苦情陳情を受けた後に、その苦情陳情の内容が公害行政の問題として公害主管部課が取り扱う必要があるか否かについて「疑問に思う」ことがあると回答したものが実際に、65.4%に達しており、「全く疑問に思うことはない」と回答したものは僅か1.7%にすぎない（表14）ことがあげられる。

(3) 苦情陳情の処理体制（組織）の現状

次に、苦情陳情の受付処理を行う体制（組織）の現状についての結果を述べることにする。

まず、受付・処理業務に従事する職員数（表15）をみると、5人以上の職員から構成されているところが全体の67.1%を占めている。しかし、地域別にみると、区部では5人以上から構成される職場が77.5%であり、一方、市部では43.7%というように、区部は市部と比較して一つの職場における人員の配置が多い傾向にある。また、職種別（表16）でみると、事務職は技術職と比較して、4人以下の職場に就いているものが多く（29.4%対10.9%）、また、5人以上の職場に就いているものは少ない（59.9%

表11-3 決まった方針の必要性

設けた方がよい	必ずしも必要でない	なくとも支障はない	N.A.
43.0%	47.3%	8.4%	1.3%
(102)	(112)	(20)	(3)

表12-1 苦情陳情処理手段の選択の基準の有無

明確な基準がある	ある程度の基準がある	特にない	N.A.
4.1%	12.7%	80.3%	2.9%
(17)	(53)	(334)	(12)

表13 事務標準化の可能性

必要であり、可能であると思う	必要であるが、不可能であると思う	必要ないとと思う	N.A.
38.0%	28.8%	28.1%	5.0%
(158)	(120)	(117)	(21)

表14 取り扱う必要性があるか疑問に感じたことの有無

よくある	ある	あまりない	全くない	N.A.
14.7%	50.7%	30.3%	1.7%	2.6%
(61)	(211)	(126)	(7)	(11)

表15 受付・処理業務従事職員数

	1~4人	5人以上	特に決まっていない
全体(N=412)	19.6%	67.1%	13.3%
区部(N=293)	9.9%	77.5%	12.6%
市部(N=119)	44.5%	43.7%	11.8%

表16 職種別の人員数

	1~4人	5人以上	特に決まっていない
事務職(N=197)	29.4%	59.9%	10.7%
技術職(N=183)	10.9%	74.3%	14.8%

表17 人員充足状況

十分である	やや不足している	全く不足している	どちらともいえない
39.4%	32.5%	6.7%	21.4%
(164)	(135)	(28)	(89)

%)対74.3%)傾向にある。このような結果からみて、一般的に区部は市部と比較して、人員の配置の規模が大きく、

技術職の占める割合が大きい傾向にあり、一方、市部は区部と比較して、人員の配置の規模が小さく、事務職の占める割合が大きい傾向にあると言える。

このような人員の配置が、効果的な苦情陳情処理を行う上で十分であると思うか否か(表17)については、「自分の職場に十分な人員が配属されている。」と思っているものは、全体の39.4%にとどまっている。

また、苦情陳情を効果的に実施するために必要と思われる予算と資材の確保(表18)については、半数以上のものが「確保されている」と考えている。一方「不足している」と考えているものは、2割に達していないが、自由記述回答において、最も不足が訴えられたものをあげると:①各種公害測定機器などの備品購入費(38.5%)、②公害のP.R.や資料づくり等のための予算(33.9%)、③夜間の対応体制をとるための人員費(24.6%)、④夜間の対応体制をとるための交通手段の予算(16.9%)などである。一般的に、予算および資材の不足を訴えるものが全体の中で占める割合は比較的に小さいものであると言える。しかし、不足を訴えるものの中では、夜間の受付処理体制に関連した問題が4.1.5%を占めていることは注目される。

そこで、夜間の苦情陳情受付処理体制の必要性(表19)をみてみると、「実施する必要がある」と考えているものは全体の25.0%である。その理由を自由記述回答にみると、大半が「カラオケなど代表される夜間特有の騒音公害が増加しており、この種の公害は騒音発生時である夜間でなくては実情がつかみにくいこと」をあげている。

表18 予算・資材充足状況

十分確 保され ている	まあ確 保され ている	どちらとも いえない	やや不 足して いる	全く不 足して いる	N.A.
6.3%	44.0%	32.7%	12.0%	3.6%	1.4%
(26)	(183)	(136)	(50)	(15)	(6)

表19 夜間の苦情陳情受付・処理体制の必要性

行う必要 がある	どちらとも いえない	行う必要はない	N.A.
25.0%	33.9%	40.9%	0.2%
(104)	(141)	(170)	(1)

表20 公害規制法令の有効性

苦情内容が公害規制法令違反である場合には、法定の是正措置がとれるので役立つ	13.2% (55)
規制事項を告知することにより発生者に抑制的な効果を及ぼすことができるので役立つ	43.0% (179)
規制と苦情陳情処理とは、異なる次元があるので、あまり役立たない	18.3% (76)
規制は一種の建前であり、現実の苦情陳情の処理は、これと関わりなく行われていることが多いためほとんど役立たない	21.6% (90)
そ の 他	0.7% (3)
N.A.	3.1% (13)

表21 改善点の有無

大いに ある	ある	どちらとも いえない	あまり ない	全く ない	N.A.
9.1%	27.9%	46.6%	11.1%	0.7%	4.6%
(38)	(116)	(194)	(46)	(3)	(19)

表22 行政指導の効果

効果的であり、公害規制法令は必ずしも必要であるとは思わない	6.5% (27)
公害規制法令の不備、あるいは空白を補完するという意味で効果的であると思う	59.1% (246)
公害規制法令の不備、あるいは空白を補完する機能はあるが効果的ではないと思う	17.8% (74)
効果的でないのに、公害規制法令を充実させるべきであると思う	10.3% (43)
そ の 他	3.4% (14)
N.A.	2.9% (12)

表23 基準値の実効性

現実的に あり適用 できる	おおむね 適用 できる	あまり 適用 できない	実態にそぐ わず適用で きない	N.A.
2.4%	62.0%	22.6%	10.1%	2.9%
(10)	(258)	(94)	(42)	(12)

表24 物理量以外の規制の必要性

ある	ない	N.A.
28.8%	60.6%	10.5%
(120)	(252)	(44)

このような結果は、一つ一つの職場において、夜間の業務体制をとろうとする際に、予算および資材の制限がその実行の大きな制約の一つとなっている可能性を示していると思われる。

(4) 公害規制法令の実効性の認識

ここでは、生活公害に係わる苦情陳情の受付処理の日常業務の上で、公害規制法令それ自体が問題の解決にどのような効用、または、限界をもっているのか等の法令の効果性の認識について述べる。

まず、公害規制法令による規制が、実際の苦情処理のなかでどのように役立っていると思うか（表20）についてみると、「法定の是正措置がとれるので役立つと思う」というような公害規制法令本来の効用を認めるものは、13.2%とかなり少なく、「告知による抑制的効果を認める」（43.0%）、「規制と苦情陳情処理とは異なる次元があるのであまり役立たない」（18.3%）、「または「規制は一種の建前であり、現実の苦情処理はこれと関係なく行われていることが多いためほとんど役立たない」（21.6%）といった法令の消極的効果性しか認めないものや全く効果を認めないものが多くを占めていることがわかる。

同様に、苦情処理という観点から公害規制法令をみた場合、改善すべき点があるか否か（表21）についてみると、「改善する必要はない」とするものは1割であり、明確に改善の必要性を認めるものは、4割近くに達している。自由記述回答において、改善が必要であると指摘された内容として最も多かったのは、「カラオケ、拡声器などの騒音規制」に関するものであり、また、実効性を高めるという観点から、「具体的な騒音測定法、基準値、適用範囲を現実に合った内容」に変える必要性を訴えるもののが多かった。

したがって、現実の公害規制法令の適用に際して直面する法令の不備、あるいは法令の空白を補うために（59.1%）（表22）、現状の苦情陳情処理は行政指導に強く頼らざるを得ない、といえるかも知れない。表23は、公害規制法令に基づく規制基準値の実効性の認識の程度を示したものである。規制基準値が「おおむね適用できる」と考えるものが、半数を超えるとはいえる、「現実的であり適用できる」と考えているものは2.4%にすぎず、「あまり適用できない」とか「実態にそぐわず適用できない」と考えているものが32.7%に達している。自由記述回答にみられる、規制基準値に実効性がないと考える理由と

表25 仕事の満足度

満足している	まあ満足している	できれば他の仕事にかわりたい	どちらともいえない	N.A.
5.8%	36.8%	28.6%	23.8%	5.0%
(24)	(153)	(119)	(99)	(21)

表26 仕事の適性

非常に向いていている	向いている	どちらともいえない	向いていない	全く向かない	N.A.
1.4%	21.9%	46.9%	19.2%	4.8%	5.8%
(6)	(91)	(195)	(80)	(20)	(24)

表27 苦情陳情処理業務の有効性

非常に役立っていると思う	役立つと思う	あまり役立っていない	どちらともいえない	N.A.
1.2%	32.0%	42.8%	15.6%	8.4%
(5)	(133)	(178)	(65)	(35)

しては、まず、苦情陳情の背景に当事者の感情的な要素が入っているために、「基準値という観点では問題の解決に結びつかない」とするものがあげられる。これは、表24の「物理量以外の要素を含めた規制が必要である」（28.8%）と考える理由として最も多くあげられたものである。他に、「基準値そのものが現実的でない」とか「（騒音）測定法が現実的でない」というような、先の「公害規制法令の改善点」で述べられた問題が同様に指摘されている。

このような結果から、生活公害問題という現実的課題を処理するという観点で考えた場合、現在の公害規制法令は大きく分けて二つの問題をもっていると言える。一つは、法令を実行していくための基礎となる公害の規制基準値の設定またはその現実への適用といった技術レベルの問題である。

他方は、苦情陳情によってはじめて問題化されるという生活公害のもつ特殊性である。

すなわち、「苦情陳情に至る背景として公害発生自体のほかに何が考えられるか」という自由記述回答をみると、「地域社会における人間関係上の問題」に関連する感情的要素をあげるものがほとんどであった。この結果の示していることは、規制法令が法令それ自体の完成度が高かったとしても、生活公害の苦情陳情の解決に直接は結びつかないかも知れないということである。

表28 各項目間の相互的関係

*ook .1% "

(5) 自己の業務に対する意識

最後に、表25から表27までに示すように、「現在の自己の業務に満足しているか否か」、「現在の業務は自分に向いた仕事だと思うか否か」、そして、結果的に「現在の業務が生活公害の発生予防に役立っていると思うか否か」といった自己の業務に対して、どのような姿勢や意味づけをもっているかについて述べる。

仕事に対する満足度(表25)では、「できれば他の仕事にかわりたい」というように積極的な不満をもっているものは28.6%と少ない。このような仕事に対する満足度と有意な相互的関係にある項目は表28に示されている。一般的に、仕事に満足しているものは、そうでないものと比較して、職場に決った処理方針や処理手段を選択する何らかの基準があり、またはこのようないくつかの基準を設けており、当事者間の話し合いと斡旋、または、申立人への説明・説得等の種々の処理手段を選択する際の基準を設けている職場はほとんどなく、結果的に、担当職員各自の判断に委ねられているのが現状であると言える。したがって、多くの担当者は、苦情陳情の受付処理に関する事務標準化の必要性を感じている。しかし、一つの問題は、事務標準化の必要性を感じながら、一方ではその実現を困難と考える担当者が多かったということである。

業務に対する適性(表26)では、現職に向いていると思うものと向いていないと思うものの占める割合は、どちらとも2割前後と同じである。業務に対する適性と統計的に有意な相互的関係にある項目(表28)をみると、上述の「仕事への満足度」にみられたものとほぼ同様の関係がみられた。すなわち一般的に、業務に対して適性ありと思うものは、そうでないものと比較して、職場に決った処理方針があり、苦情陳情の申し立て人から、自己の苦情処理について満足されており、また、行政指導の効果性をより多く認める、などの傾向にあった。

自己の苦情陳情処理業務の有効性(表27)についての認識では、「非常に役立っている」、「役立っている」と思っているものは、33.2%であり、「あまり役立っていない」と思うものの42.8%と比較してみて、その有効性を認めるものは比較的に少ないといえる。

以上の3項目の間の関係(表28)をみると、三者間にはそれぞれ統計的に有意な相互的関係がみられる。すなわち、一般的に、自己の業務に満足しているものは、業務に対する適性があり、自分の苦情処理業務が公害の発生予防に有効であると思う傾向にあった。一方、自己の業務に不満をもっているものは、業務に対する適性を欠き、自分の苦情処理業務が公害の発生予防にあまり役立たないと思う傾向にあった。

4 おわりに

今まで述べてきたように、本報告書においては、現在生活公害の苦情陳情の受付処理を担当している東京都の23区、26市の担当職員(416名)を対象に分析を行い、苦情陳情処理行政の現状把握を試みた。

今回の分析では、地域差(区部および市部)は見られず、結果は東京都全体としてまとめられた。以下で、主要な結果を振り返ることにする。まず第一に、苦情陳情受付処理を実施する際の明確な方針を設けている職場は少なかった。たとえば公害規制法令の適用やそれに基づく指導、当事者間の話し合いと斡旋、または、申立人への説明・説得等の種々の処理手段を選択する際の基準を設けている職場はほとんどなく、結果的に、担当職員各自の判断に委ねられているのが現状であると言える。したがって、多くの担当者は、苦情陳情の受付処理に関する事務標準化の必要性を感じている。しかし、一つの問題は、事務標準化の必要性を感じながら、一方ではその実現を困難と考える担当者が多かったということである。このような考えに至る最も大きな理由の一つとして、苦情陳情の申し立てが単に公害それ自体の物理的特性によるのではなく、公害の発生それ自体とは全く関係の無い、当事者同士の間に生じた感情的要因によって引き起こされるという点があげられている。すなわち、個人の近隣との人間関係の質や地域の生活構造が、生活公害(または、紛争)の発生に関与しているならば、そのような問題の解決のために、画一的・標準的事務処理はほとんど役立たない、ということである。

次に、公害規制法令が現実の苦情陳情処理を実施する上でどのような効果を有しているかについてである。多くの担当者は、まず、法令に対して告知による抑制的效果を認めるものの、公害規制法令の規制基準値の設定の仕方、および、その適用方法が現実的ではないという理由で、法令の実効性が乏しいと考える傾向にあることが指摘される。もう一つは、先に述べたように、苦情陳情の申し立てに至る背景に、公害の発生それ自体とは直接に関係の無い人間の感情的要素が多分にあり、法令による画一的処理は困難である、という指摘である。すなわち、公害規制法令の規制基準値に関係なく、苦情陳情の申し立てが生じる以上、公害規制法令だけでは問題の処理には不十分である、ということである。

以上の二つの問題は、生活公害の苦情陳情・紛争の処

理を最も困難にしているものであろう。現在、生活公害として訴えられる公害の最たるものである騒音にしても、他の騒音公害、特に事業活動や航空機や道路が発生源である騒音と比較すれば、音の物理量としては小さく、ある場合には騒音計による測定ができないような音であっても、騒音として問題化することのある近隣騒音は、その最も良い例であろう。騒音とは「そもそも人間が主観的に感じているうるさい音」(Moos, 1974)「あることの好ましくない、なければよいと思う音」(守田, 1974)というように、個人又は集団にとって「望ましくない音」(Farr, 1967)として定義することができる。すなわち、騒音であるか否かは、物理的大きさなどといった音そのものに備わる条件とは必ずしも直接関係しないと考えてよい。音の物理量それ自体よりも、音に対する反応を媒介する個人側の受け取り方、音の意味づけが、より重要な変数であるといえる。音に対する人間の反応として、大きさ、喧噪感、そして、邪魔感が考えられるが、これらのうち、邪魔感が最も個人差が大きく、音の物理量が小さい場合、この傾向はさらに顕著になると考えられる。音の物理量が小さくとも深刻な騒音被害を生じさせている近隣騒音の場合、このような当事者の個人的特性や主観的条件といったものが邪魔感を規定する重要な要因になると考えられる。(山内他, 1983)したがって、このような生活公害は、公害規制法令の規制基準のみによる規制にはそぐわず、また、現在の法令のもつ画一性にもそぐわない問題であろう。

騒音の邪魔感が騒音を聞く側と騒音を発生する側との心理的・社会的関係の在り方によって変化すること、同

様に、騒音に対する邪魔感は、実際の音の大小ではなく、音を出す側が音の発生に関して何か具体的に配慮しているか否かに影響されること(山内他, 1983)などを考えると、近隣との感情的問題に代表される人間関係的要因は、生活公害の苦情陳情の処理を効果的にする手段を考える上で、予算や処理体制といったことにも増して、重要な問題となろう。

近隣騒音として問題となる音の多くは、以前においては、単なる日常的な生活の中から発生する生活音として互いに認め、受け入れていた音が多い。しかし、そのような音は今、騒音として、生活を妨害する音として受け取られるようになった。今後、行政側だけでなく、地域住民を含めた広い立場から、生活公害の問題を考えいかなければならない理由がここにあると思われる。

参考文献

- 守田栄：「騒音と騒音防止」 東京オーム社, 1974
 山内宏太郎他：近隣騒音の心理社会的構造に関する研究 総合都市研究, 1983, 18, 65-87.
 Farr, L.E. Medical consequences of environmental home noises. *The Journal of the American Medical Association*, 1967, 202, 171-174.
 Moos, R. H. *The human context: Environmental determinants of behavior.* New York: Wiley, 1976. (望月衛訳 環境の人間性 東京:朝倉書店, 1979)

使用した調査票

生活公害に係わる苦情陳情に関するアンケート

昭和59年10月
 東京都公害研究所調査部

〔ご記入のおねがい〕

1. アンケートの回答は、からならずご協力をお願いしましたご本人がご記入ください。
2. 回答は、Q 1 から順に、質問ごとに下の回答肢の中から、あなたのお考えにあてはまる番号に○印をつけてください。なお、特に指示のないところでは、お答えの○印は1つだけにしてください。
回答欄の()欄、[]欄には、具体的な内容や意見等を記述してください。
3. 回答によって、一部の方だけに質問する場合があります。その場合には、矢印に従ってお答えください。
4. ご記入は、鉛筆もしくは黒・青のペン・ボールペンでお願いします。
5. ご記入いただきました調査票は、所定の封筒に嵌封の上、交換便によりお送りください。

[このアンケートで使用する主な言葉の定義は、次のとおりとします]

公 害 — 東京都公害防止条例第1条第1項に定めるものとし、かつ、苦情陳情統計において「公害」として取り扱っているもののことです。

生 活 公 害 — 住民の日常生活関係の中で発生する「公害」で、かつ、苦情陳情統計の発生源別分類において「一般」に分類しているもののことです。

公害規制法令 — 東京都公害防止条例及び公害対策基本法の実施法である大気汚染防止法など現象別規制法のことですが「生活公害」関係については、東京都公害防止条例第56条の改善命令等の規定が適用される第51条以下の禁止、制限規定を中心に考えてください。

規 制 基 準 — これ以上公害を発生させた場合は、その法令上の権力的強制措置が執られるもので、東京都公害防止条例第55条等に定められている基準を指します。

行 政 指 導 — 規制法令に基づく法的強制手段を背景とする規制の事前指導ではなく、説得と合意による非権力的行政手段のことを中心に考えてください。

あなた自身に関するアンケート

Q 1 あなたの所属する局・区・市を記入してください。

Q 2 あなたの所属する部、課、係名を記入してください。

Q 3 性 別

1 2
男 女

Q 4 年 齢 (昭和59年10月1日現在でお答えください。)

1	2	3	4	5	6	7
19歳以下	20~24歳	25~29歳	30~34歳	35~39歳	40~44歳	45~49歳
8	9	10				
50~54歳	55~59歳	60歳以上				

Q 5 職 種

1 事務 2 技術 → 具体的な職種名を記入してください。

Q 6 学 歴 (1) 最終学歴はどれですか。 (2) 専攻学科は何でしたか。

- 1 大学院以上
- 2 大学
- 3 短大・高専
- 4 高校

Q7 資格等、該当するもののすべてに○印をつけてください。

(1) 公害防止管理者資格

東京都	1	公害防止管理者 — 1 級								
	2	" — 2 級								
	3	" — 3 級								
国	4	公害防止管理者 — 大気	1	1種	2	2種	3	3種	4	4種
	5	" — 水質	1	1種	2	2種	3	3種	4	4種
	6	" — 騒音								
	7	" — 粉じん								
	8	" — 振動								
	9	公害防止主任管理者								
	0	上記の資格はない								

(2) その他の国家試験に基づく資格をお持ちですか。お持ちでしたら、具体的に記入してください。



Q8 あなたの経歴等お答えください。(昭和59年10月1日現在でお答えください。)

(1) 公務員になってから……

1	2	3	4
3年未満	3~5年	6~10年	11年以上

(2) 公害行政に従事している期間

1	2	3	4
3年未満	3~5年	6~10年	11年以上

(3) 公害に関する苦情陳情を担当した経験

1	2	3
現在、担当している	過去に担当したことがある	担当したことがない

SQ その期間(延)は、どのくらいですか。

- 1 ~1年未満
- 2 1年以上~2年未満
- 3 2年以上~3年未満
- 4 3年以上~4年未満
- 5 4年以上~5年未満
- 6 5年以上~

(4) 現在の担当事務の内容について、具体的にご記入ください。

生活公害に関する日常の苦情陳情の受付処理について質問します。

Q9 あなたの所属する局・区・市は、「生活公害」に関する日常の苦情陳情の受付や処理について、決まった方針がありますか。

1 明確な処理方針がある 2 ある程度決まった処理方針がある 3 特にない

SQ1 それは、どのようなものですか。具体的にご記入ください。 SQ2 決まった方針がない現状について、不便に感じたことがありますか。

1 ある
2 ない

SQ3 今後、決まった方針を設けたほうがよいと思いますか。

1 設けたほうがよい
2 必ずしも必要でない
3 なくても支障はない

Q10 苦情陳情処理に関する事務の標準化(マニュアルの作成等)の必要性及び可能性(可能か否か)について、ご意見をうかがいます。

1 必要であり、可能であると思う 2 必要であるが、不可能であると思う 3 必要ないと思う

SQ その理由について、ご意見をお聞かせください。

Q11 苦情陳情の処理に際し、「公害規制法令の適用又はそれに基づく指導」、「当事者間の話し合いの斡旋」及び「申立人への説明説得」等の種々の手段がありますが、どの手段を選択するかについて、何らかの基準がありますか。

1 明確な基準がある 2 ある程度の基準がある 3 特にない

SQ それは、どのようなものですか具体的にご記入ください。

Q12 これまでの苦情陳情処理の経験から、問題の解決にあたって、どのような方法がもっとも効果的であったと思いますか。

- 1 発生源に対する指導
- 2 当事者間の話し合い
- 3 申立人に対する説得
- 4 発生源に対する指導と当事者間の話し合い
- 5 発生源に対する指導と申立人に対する説得
- 6 その他 具体的にご記入ください。

Q13 あなたの担当(管轄)であるかどうかが明確でない苦情陳情を受けた場合、どのように対応していますか。

- 1 担当(管轄)でないことを告げて、断ることが多い
- 2 担当(管轄)ではないと思っても、一応話を聞くが、担当ではないとわかれれば、断る
- 3 一応話を聞いて、担当(管轄)ではないとわかれれば、他の担当(管轄)部課を紹介する
- 4 その他 具体的にご記入ください。

Q14 苦情陳情を受けた後、その問題(内容)が公害行政の問題として、公害主管部課が取り扱う必要があるか、否かについて、疑問に思うことがありますか。

1 よくある 2 ある 3 あまりない 4 全くない

SQ それは、どのような場合ですか。具体的にご記入ください。

Q15 あなたのこれまでの苦情陳情処理の経験からみて、「生活公害」の苦情陳情の申し立ては、被害者と発生者の当事者間で話し合ったが、解決できなくて申し立てを受ける場合が多いですか、それとも、当事者間での話し合いは行われずに申し立てを受ける場合が多いですか。

- 1 当事者間で話し合ったが、解決できなくて申し立てを受ける場合が多い
- 2 当事者間での話し合いは行われずに申し立てを受ける場合が多い
- 3 どちらともいえない

Q16 「生活公害」に係わる苦情陳情の申し立ての背景として、公害発生自体のほかに、何か申し立てに至る要因として考えられるものがあると思いますか。どんなことでも結構です。あなたのこれまでの苦情陳情処理の経験から、感じることがありましたら、ご記入ください。

生活公害に関する苦情陳情の処理体制（組織）についておたづねします。

Q17 あなたの所属する局・区・市で、「生活公害」に関する日常の苦情陳情の受付・処理業務に従事している職員は決まっていますか。あなたを含めて何名ですか。

- | | | | | | |
|----------|----|----|----|------|-----------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1人（本人だけ） | 2人 | 3人 | 4人 | 5人以上 | 特に決まっていない |

Q18 あなたの職場（公害主管部課）には、苦情陳情処理を効果的に行ううえで十分な人員（数）が配置されていると思いますか。

- | | | | |
|-------|----------|----------|-----------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 十分である | やや不足している | 全く不足している | どちらともいえない |

Q19 あなたの職場では、苦情陳情処理を効果的に実施するために必要な予算及び資材は、確保されていると思いますか。

- | | | | | |
|-----------|------------|-----------|----------|----------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 十分確保されている | まあ、確保されている | どちらともいえない | やや不足している | 全く不足している |

SQ 何が不足していると思いますか。具体的にご記入ください。

Q20 あなたの職場の苦情陳情処理は、全体的にみて、苦情申立者から満足されていると思いますか。

- | | | | | |
|------------------|---------------------|-----------------|----------------------|-------------------|
| 1 満足されて
いると思う | 2 まあ、満足され
ていると思う | 3 どちらとも
いえない | 4 あまり満足され
ていないと思う | 5 満足されて
いないと思う |
|------------------|---------------------|-----------------|----------------------|-------------------|

Q21 苦情陳情の受付及び処理は、夜間も行う必要があると思いますか。

- | | | |
|-----------|-------------|-----------|
| 1 行う必要がある | 2 どちらともいえない | 3 行う必要はない |
|-----------|-------------|-----------|

SQ その理由は何でしょうか。具体的にご記入ください。

Q22 苦情陳情処理を効果的に行うために、現在の職場組織又は体制について、改善すべき点があると思いますか。

- | | |
|-------|--------|
| 1 あ る | 2 特にない |
|-------|--------|

SQ それはどのようなことですか。具体的にご記入ください。

Q23 苦情陳情処理にあたっては、公害に関する専門的知識のほか、どのような知識、能力、経験が必要だと思いますか。具体的にご記入ください。

Q24 (1) 今後、苦情陳情を適切に処理していくためには、どのような対策が有効であると思いますか。有効と思うものを1番目から順に3番目まであげ、その番号を記入してください。

- 1 公害主管部課で窓口を一本化し、専門職員を配置して自己完結的に処理する

- 2 市民相談室等を充実・強化し、苦情陳情はすべて総合的に受付処理する
- 3 都市計画法、建築基準法等公害関連法規に精通しているばかりでなく、民法や福祉関連諸法規にも精通している人を育成し、配置する
- 4 カウンセリング技法の修得など、接遇方法等に係わる研修を実施する
- 5 公害防止条例等の生活公害に関する規定を整備する
- 6 苦情陳情の取扱いに関する方針を定め、公表し、住民にいかなる場合に、いかなる行政対応が期待できるかを周知する

1番有効 2番目に有効 3番目に有効

- (2) そのほかに、今後、苦情陳情を適切に処理していくために、有効と思われるございましたら、具体的にご記入ください。

生活公害に関する苦情陳情における公害規制法令の問題点についておたずねします。

Q25 公害規制法令による規制は、苦情陳情処理の中で、どのように役立っていると思いますか。

- 1 苦情内容が公害規制法令違反である場合には、法定の是正措置がとれるので役立つ
- 2 規制事項を告知することにより、発生者に抑制的な効果を及ぼすことができるので役立つ
- 3 規制と苦情陳情処理とは異なる次元があるので、あまり役立たない
- 4 規制は一種の建前であり、現実の苦情陳情の処理はこれと係わりなく行われていることが多いため、ほとんど役立たない
- 5 その他 具体的にご記入ください。

Q26 これまでの苦情陳情処理の経験から、公害規制法令は、改めるべき点があると思いますか。

1 大いにある 2 ある 3 どちらともいえない 4 あまりない 5 全くない

S Q 改めるべきと思う内容について、具体的にご記入ください。

Q27 行政指導は、苦情陳情処理の中で、どのような効果があると思いますか。

- 1 効果的であり、公害規制法令は必ずしも必要であるとは思わない。
- 2 公害規制法令の不備、あるいは空白を補完するという意味であると思う
- 3 公害規制法令の不備、あるいは空白を補完する機能はあるが、効果的でないと思う
- 4 効果的でないので、公害規制法令を充実させるべきであると思う
- 5 その他 具体的にご記入ください

Q28 公害規制法令に基づく規制基準は、現実の苦情陳情を処理するうえで、どのような実効性がありますか。

1 現実的であり適用できる 2 おおむね適用できる 3 あまり適用できない 4 実態にそぐわず適用できない

S Q 適用できない理由および具体例等について、ご記入ください。

Q29 現行の規制基準は、物理量で定められています（例：騒音）が、今後、他の側面からも定める必要があると思いますか。

1 あ る 2 な い

S Q 他の側面としてどのようなものが考えられますか。具体的にご記入ください。

生活公害に関する苦情陳情処理にあたっているあなたご自身についておたずねします。

Q30 現在の業務は、あなたご自身にとって満足できる仕事ですか。

- 1 満足している 2 まあ満足している 3 できれば他の仕事にかわりたい 4 どちらともいえない

S Q 選択された理由について、ご記入ください。

Q31 現在の業務は、あなたに向いた仕事だと思いますか。

- 1 非常に向いている 2 向いている 3 どちらともいえない 4 向いていない 5 全く向いていない

S Q 選択された理由について、ご記入ください。

Q32 現在あなたが行っている苦情陳情処理業務は、「生活公害」の発生予防に役立っていると思いますか。

- 1 非常に役立っていると思う 2 役立っていると思う 3 あまり役立っていない 4 どちらともいえない

S Q 選択された理由について、ご記入ください。

Q33 あなたは、これまでに、被害者の立場で、「生活公害」について地元の区・市等に苦情を申し立てたことがありますか。

- 1 あ る 2 な い

S Q その内容及び行政の対応について、簡単にご記入ください。

Q34 あなたご自身、発生者の立場で、他人から「生活公害」に係わる苦情陳情を申し立てられたことがありますか。

- 1 あ る 2 な い

S Q その内容及び行政の対応について、簡単にご記入ください。

以上で、アンケートは終ります。ご多忙中のところご協力いただきありがとうございました。

記入もれがないか、もう一度ご確認のうえ、返信用封筒に入れ、ご返送ください。