

市区町村における環境政策への市民参加の実態調査

パブリック・コメント実施状況と市民公募委員の選任を指標として

エグチ ヒサン ツカハラ テルオミ ノミヤマテツオ
江口 尚* 塚原 照臣* 野見山哲生*

目的 本研究では、全国の市区町村の環境政策に対する市民参加の対応状況を、関連計画へのパブリック・コメント実施と環境関連問題を審議する会議への市民公募委員の選任を指標として、人口規模に応じた実態を把握すること、を目的として調査を実施した。

方法 全国の市区町村（1,816か所）と東京特別区から以下の手順で抽出した325自治体を調査対象とした。人口規模20万人未満の自治体については、1万人未満、1万人以上5万人未満、5万人以上10万人未満、10万人以上20万人未満に区分し、それぞれについて50自治体ずつ多段階無作為抽出を行った。20万人以上については、全数調査を行った。調査項目は、環境とまちづくりに関連する、環境基本法に基づく環境基本計画、景観法に基づく景観計画、都市計画法に基づく都市計画を取り上げ、それぞれについて、パブリック・コメントの実施の状況、審議会設置への公募委員の選任状況について情報を得た。

結果 269か所（回収率82.8%）から回答があった。人口規模とパブリック・コメントの実施状況は、環境基本計画、都市計画で人口規模が大きくなるほど実施率が上昇する傾向が認められた（ $P=0.04, 0.001$ ）。人口規模と市民公募委員の選任率は、環境審議会、景観審議会、都市計画審議会で人口規模が大きくなるほど選任率が上昇する傾向が認められた（ $P=0.001, 0.045, <0.001$ ）。また、各計画、審議会によって、パブリック・コメントの実施状況や市民公募委員の選任状況、委員の構成が異なっていた。

結論 自治体における環境政策への市民参加は、人口規模に関連していることや、同じ人口規模の自治体であっても、それぞれの計画、審議会によって、市民参加の程度が異なることが明らかとなった。

Key words : 環境政策, 市民参加, 市区町村, パブリック・コメントの実施, 市民公募委員の選任

I 緒 言

今日、行政の意思決定への市民参加の関心は高まってきている。市民が行政の意思決定に参加することは、市民の合意形成を促進し、その結果、行政のパフォーマンス¹⁾、意思決定の一貫性¹⁾、意思決定の質²⁾、市民の責任感¹⁾、そして市民の行政への信頼を改善させる³⁾、と言われている。1990年代半ばころから、行政への市民参加の手法として、審議会や委員会と言った会議への市民公募委員の採用が目立つようになってきた⁴⁾。更に、2005年に改正された新行政手続法では、パブリック・コメント（意見公募手続）の実施が明記された。パブリック・コメ

ントとは、政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案にあたり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組み⁵⁾、である。本邦では公害を原因とした健康障害としてのイタイイタイ病、水俣病といった甚大な健康被害が発生し、環境汚染による健康被害への関心が高まった。近年になり全世界的に問題となっている地球温暖化では、都市化と合わせ特に都市部の酷暑発生に寄与する⁶⁾とされるが、酷暑により発生する熱中症といった健康被害の発生と環境そのものの変化への関心が高まり、持続可能な環境作りを実践するために、公衆衛生における環境保健を担う国、地域レベルの環境行政への積極的な市民参加が行われている。

我が国における行政への市民参加は、まちづく

* 信州大学医学部衛生学公衆衛生学
連絡先：〒390-8621 長野県松本市旭 3-1-1
信州大学医学部衛生学公衆衛生学講座 野見山哲生

り⁷⁾、福祉の分野⁸⁾で進んできたが⁹⁾、環境行政では環境政策への市民参加を規定した1992年のリオ宣言10原則、アジェンダ21第8章をはじめとする国際的な流れを受け、1993年に環境基本法第9条で、環境政策への市民参加が国民の責務として規定された⁹⁾。それを受け先進的な自治体では、環境影響評価において、行政の意思決定に、事業の計画段階から市民が関与する形で、市民参加が進められてきた¹⁰⁾。その後環境問題への市民の意識の高まりとともに、「循環と共生を基調とした地域づくり」という視点から、環境政策は広義の環境であるまちづくりや景観の保全に範囲が及ぶようになってきている¹¹⁾。

一方、環境政策への市民参加の評価は、市民参加の方法^{12,13)}、市民参加の効果⁸⁾、意思決定への関与の程度⁸⁾、選挙への投票率^{14,15)}、地域のミーティングへの参加率⁹⁾、パブリック・コメントの実施、関連の審議会への市民公募委員の選任率、といった指標が用いられている。しかし、我が国において、このような指標を用いて定量的に評価した調査は少ない^{16,17)}。今後、行政への市民参加の現状を認識するためには、各市区町村の市民参加への対応状況を共通の指標で把握し、行政における市民参加への認識や対応の違いを明らかにすることは重要である。

本研究では、全国の市区町村の環境政策に係る市民参加への対応状況について、Wang が用いた評価指標¹⁰⁾を参考に、我が国において定量的でデータの入手が容易、かつ、市民参加の代表的な方法たりえたる、環境とまちづくりの計画策定に関するパブリック・コメントの実施と、関連の審議会への市民公募委員の選任率を指標とし、人口規模により実態の把握をすることを目的とした。

II 研究方法

1. 調査方法

全国の市区町村(1,816か所)と東京特別区から以下の手順で抽出した325自治体を調査対象とした。抽出は、人口規模により1万人未満、1万人以上5万人未満、5万人以上10万人未満、10万人以上20万人未満、20万人以上30万人未満、30万人以上50万人未満、50万人以上に分け、50自治体を越える1万人未満、1万人以上5万人未満、5万人以上10万人未満、10万人以上20万人未満の群は、それぞれ50自治体ずつ多段階無作為抽出を行い、群が50自治体に満たない人口20万人以上の全群では全ての自治体を対象とした。調査は、2009年4月に自記式質問紙を郵送にて配布・回収した。質問紙は、「環境政策担当者」宛てに送付した。

2. 調査項目

調査項目は、環境とまちづくりに関連するものとして、環境基本法に基づく環境基本計画、景観法に基づく景観計画、都市計画法に基づく都市計画、国土利用計画法に基づく国土利用計画、について、計画策定の状況、パブリック・コメントの実施状況、審議会設置状況、審議会への市民公募委員を含めた委員の選任、構成状況、に関する情報とし、選択的自記式記入質問紙を作成した。審議会については、環境審議会、景観審議会、都市計画審議会、国土計画審議会を対象とした。人口規模による傾向性の検定するためにCochran-Armitage検定を行った。ソフトはSAS9.1を用いて行い、有意水準は5%未満とした。

なお、環境基本計画は、環境基本法が、1993年に制定され、都道府県、市区町村、それぞれの自治体のレベルでの環境保全のための計画が求められ、各自治体で環境基本計画が作られるようになった。市民参加については、第9条2項に、国民の責務として自己の活動によって発生する環境負荷を低減することと、国または地方公共団体が実施する環境の保全に協力することを規定された。景観計画は、景観法が2005年に制定され、景観計画を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする、とされた。都市計画は、都市計画法が1992年に改正され、住民参加のもとに、市民自らが「市町村の都市計画に関する方針」を定める、とする制度が創設された。

III 研究結果

1. 回収状況

325自治体のうち、269自治体から有効回答を得た(回収率82.8%)。人口規模において回収率に差は認めなかった($P=0.357$)。「国土利用計画」に関しては、計画策定を行っている自治体数が72自治体と他の計画と比して少なかった($P<0.001$)ため、今回の解析対象から省いた。

2. 計画策定の状況とパブリック・コメントの実施状況

計画を策定したか、策定中の自治体は、いずれも人口規模が大きくなるに従って上昇する傾向があった($P<0.001$) (表1)。それぞれの計画を既に策定した自治体のうち回答のあった自治体における各計画の策定段階のパブリック・コメント実施率は、環境基本計画と都市計画で人口規模が大きくなるにつれて上昇し($P=0.04, 0.001$)、景観計画では5万人未満では実施していないものの5万人以上では全て

表1 計画の策定とパブリック・コメント（パブコメ）の実施状況

人口規模（人）	対象数	回答数	環境基本計画		景観計画		都市計画	
			既策定または 策定中	パブコメあり	既策定または 策定中	パブコメあり	既策定または 策定中	パブコメあり
			回答数（％）	回答数（％）	回答数（％）	回答数（％）	回答数（％）	回答数（％）
-9,999	50	39	2(5.1)	1(50.0)	0(0)	0(0)	9(23.1)	2(22.2)
10,000-49,999	50	39	12(31.6)	10(90.9)	5(12.8)	0(0)	38(97.4)	15(42.9)
50,000-99,999	50	40	26(65.0)	15(65.2)	12(30.0)	4(80)	39(97.5)	23(63.9)
100,000-199,999	50	43	40(95.2)	27(69.2)	23(54.8)	12(100)	41(97.6)	28(73.7)
200,000-299,999	42	33	33(100)	28(90.3)	22(66.7)	13(100)	32(97.0)	21(72.4)
300,000-499,999	49	46	46(100)	37(80.4)	32(69.6)	16(94.1)	46(100)	28(63.6)
500,000-	34	29	27(93.1)	25(92.6)	27(93.1)	16(100)	28(100)	22(88.0)
P値※			<0.001	0.04	<0.001	0.146	<0.001	0.001

※Cochran-Armitage 検定。

8割を越えて実施していた。

3. 審議会の設置、公募委員の選任と構成の状況

環境審議会、景観審議会、都市計画審議会は人口規模が大きくなるにつれて設置する率が上昇する傾向があった（ $P < 0.001$ ）。またそれぞれの審議会を設置した自治体のうち回答のあった自治体で、公募委員の選任率は人口規模が大きくなるに従って上昇する傾向があった（ $P = 0.001$, $P = 0.045$, $P < 0.001$ ）。また、地方議会議員は、いずれの審議会でも、人口規模との間に関連を認めなかった。学識経験者は、都市計画審議会では有意な関連を認めた（ $P = 0.009$ ）。また、都市計画審議会は他の審議会と比較して、全ての人口区分で地方議会議員の選任率が高く、関係行政機関の職員の選任率は人口規模が大きくなるに従って、選任率は上昇する傾向を認めた（ $P = 0.019$ ）。団体代表は、都市計画審議会では、人口規模が小さくなるに従って、選任率が上昇する傾向を認めた（ $P = 0.003$ ）が公共的団体は人口規模との間に関連を認めなかった（表2）。

IV 考 察

環境政策への市民参加の程度を把握し、市民参加の程度をみるために、本調査では、全国の市区町村を対象に、市民参加の程度を評価する指標としてパブリック・コメントの実施状況と市民公募委員の選任状況¹³⁾を用い人口規模による差異を確認した。本調査では回収率が82.8%と高く、人口規模別に回収率に差はなく、今回の得られた結果は、全国の結果を反映するものと考えられた。

各計画の策定は、3つの計画（環境基本計画、景観計画、都市計画）で、パブリック・コメントの実施は環境基本計画、都市計画において、人口規模の増加とともに増加する傾向にあった（表1）。市民

公募委員の選任も3つの審議会でも人口規模の増加とともに選任率が増加する傾向にあった（表2）。パブリック・コメント実施、市民公募の選任が人口規模に関連することは、海外の先行研究でも指摘されている^{11~14)}が、この結果からは大規模自治体と比して小規模自治体で市民の意見が反映されない、ことが危惧される。人口規模が大きくなると、地方自治法に基づく、政令指定都市制度、中核市制度、特例市制度により、人口規模に応じて都道府県から権限が移譲され、自治体の権限が大きくなる。大きくなった権限を適切に行使するためには、地域住民の幅広く多様な意見を積極的に行政に反映させる必要がある。その結果、人口規模が大きき自治体は、市民参加への取り組みが進んでいる可能性が示唆される。一方で、町内会、自治会等の地域住民組織である団体の代表者が全ての人口区分で環境審議会では65%以上、景観審議会では50%以上の選任率であり、人口規模が小さくても選任率は比較的高かった。また都市計画審議会では団体代表は人口規模が小さくなるにつれて有意に多く選任される傾向にあった。小規模な自治体では、公募委員としての市民参加が少なく、市民意見が審議会に加わっていない可能性もあるが、積極的に公募委員を選任していないものの、結果的に団体代表という広義の市民代表が審議会に参加していることから、一定の市民意見が反映されている、とも考えられた。一方、都市計画審議会では全ての人口区分で市民公募委員より地方議会議員の選任率が高かったが、政令で地方議員の選任が規定されていることから選任率が高かったと考えられた。

さらに小規模な自治体ほど、パブリック・コメント実施や公募委員の選任が進んでいないという結果は小規模な自治体では担当課あるいは専任担当者

表2 審議会の公募委員の選任と委員構成の状況

環境審議会 人口規模(人)	対象数	回答数	審議会の 設置有り※2	公募委員 有り	地方議会議員 有り	学識経験者 有り	関係行政機関の職員 有り	団体代表 有り	公共的団体等の職員 有り	()内は%	
										その他	その他
1-9,999	50	39	2(6.0)	0/2(0.0)	1/2(50.0)	2/2(100.0)	2/2(100.0)	2/2(100.0)	1/2(50.0)	0/0(0.0)	0/0(0.0)
10,000-49,999	50	39	15(40.5)	5/15(33.3)	8/14(57.1)	14/15(93.3)	6/15(40.0)	10/15(66.7)	5/15(33.3)	15/15(100.0)	15/15(100.0)
50,000-99,999	50	40	26(65.0)	8/26(30.8)	11/24(45.8)	25/26(96.2)	16/26(61.5)	19/25(76.0)	11/22(50.0)	23/26(89.5)	23/26(89.5)
100,000-199,999	50	43	38(88.4)	22/37(59.5)	14/38(36.8)	38/38(100.0)	23/38(60.5)	27/38(71.1)	12/38(32.4)	32/38(85.3)	32/38(85.3)
200,000-299,999	42	33	32(97.0)	26/32(81.3)	14/30(46.7)	32/32(100.0)	18/30(60.0)	23/28(82.1)	11/28(39.3)	26/31(82.8)	26/31(82.8)
300,000-499,999	49	46	44(95.7)	29/44(65.9)	19/41(46.3)	43/44(97.7)	25/43(58.1)	38/43(88.4)	17/40(41.5)	39/44(88.2)	39/44(88.2)
500,000-	34	29	27(96.4)	15/27(55.6)	11/27(40.7)	26/27(96.3)	18/26(69.2)	20/27(74.1)	10/24(41.7)	19/27(70.8)	19/27(70.8)
P値※1											
			<0.001	0.001	0.320	0.360	0.197	0.142	0.427	0.032	0.032
景観審議会 人口規模(人)	対象数	回答数※2	審議会の 設置有り※2	公募委員 有り	地方議会議員 有り	学識経験者 有り	関係行政機関の職員 有り	団体代表 有り	公共的団体等の職員 有り	その他	
-9,999	50	39	0(0.0)	0/0(0.0)	0/0(0.0)	0/0(0.0)	0/0(0.0)	0/0(0.0)	0/0(0.0)	0/0(0.0)	0/0(0.0)
10,000-49,999	50	39	2(5.4)	1/2(50.0)	1/1(100.0)	1/1(100.0)	1/1(100.0)	2/2(100.0)	2/2(100.0)	2/2(100.0)	2/2(100.0)
50,000-99,999	50	40	8(23.5)	2/8(25.0)	4/8(50.0)	8/8(100.0)	6/7(85.7)	4/7(57.1)	0/0(0.0)	5/8(62.5)	5/8(62.5)
100,000-199,999	50	43	16(44.4)	7/16(43.8)	4/16(25.0)	16/16(100.0)	6/16(37.5)	11/16(68.8)	3/14(21.4)	12/16(73.3)	12/16(73.3)
200,000-299,999	42	33	17(54.8)	8/17(47.1)	3/17(17.6)	17/17(100.0)	7/17(41.2)	9/16(56.3)	5/16(31.3)	14/17(83.3)	14/17(83.3)
300,000-499,999	49	46	27(64.3)	19/27(70.4)	5/26(19.2)	27/27(100.0)	16/26(61.5)	17/27(63.0)	4/27(15.4)	23/26(87.0)	23/26(87.0)
500,000-	34	29	20(69.0)	10/19(52.6)	8/19(42.1)	19/19(100.0)	6/19(31.6)	15/19(79.0)	3/19(15.8)	16/33(80.0)	16/33(80.0)
P値※1											
			<0.001	0.045	0.337	※3	0.087	0.325	0.152	0.149	0.149
都市計画審議会 人口規模(人)	対象数	回答数※2	審議会の 設置有り※2	公募委員 有り	地方議会議員 有り	学識経験者 有り	関係行政機関の職員 有り	団体代表 有り	公共的団体等の職員 有り	その他	
-9,999	50	39	9(28.1)	1/7(14.3)	7/7(100.0)	6/7(85.7)	2/7(28.6)	5/7(71.4)	1/6(16.7)	2/18(11.1)	2/18(11.1)
10,000-49,999	50	39	37(94.9)	7/37(19.4)	36/36(100.0)	35/36(97.2)	28/34(82.4)	16/33(48.5)	5/31(16.2)	6/21(27.8)	6/21(27.8)
50,000-99,999	50	40	39(100.0)	7/37(18.9)	36/36(100.0)	36/37(97.3)	31/37(83.8)	17/32(53.1)	8/29(27.6)	11/28(38.5)	11/28(38.5)
100,000-199,999	50	43	43(100.0)	14/42(32.6)	42/43(97.7)	43/43(100.0)	33/41(80.5)	11/41(26.8)	6/43(14.3)	6/10(60.5)	6/10(60.5)
200,000-299,999	42	33	33(100.0)	14/32(43.8)	32/33(97.0)	33/33(100.0)	27/31(87.1)	4/31(12.9)	6/32(18.8)	6/9(66.7)	6/9(66.7)
300,000-499,999	49	46	46(100.0)	20/45(44.4)	45/45(100.0)	45/45(100.0)	36/44(81.8)	9/43(21.4)	7/41(16.7)	8/11(71.7)	8/11(71.7)
500,000-	34	29	28(100.0)	16/28(57.1)	28/28(100.0)	28/28(100.0)	26/28(92.9)	12/27(44.4)	4/27(15.4)	4/6(64.3)	4/6(64.3)
P値※1											
			<0.001	<0.001	0.448	0.009	0.019	0.003	0.331	<0.001	<0.001

※1 Cochran-Armitage 検定

※2 全ての回答を満たしていない場合も含まれている。各項目(例 公募委員有り)の割合は各項目に回答した母数を用いて算出した。

※3 統計量は計算されなかった

設置する人的猶予が無く、設置していない可能性があり、そのためパブリック・コメント実施、公募委員選任といった事務が進んでいないか、配慮が及んでいない可能性も考えられる。しかし、小規模な自治体であっても、2000年に「まちづくり基本条例」で、公募委員の採用に努める旨を定めた北海道ニセコ町の例が示すように、公募委員を採用する意義を理解した意識の高い自治体では、公募委員の採用を進めている。以上から今回の結果は、その要因として調査していないものの、市町村規模が小さくなるにつれて、担当課あるいは専任担当者をより設置しておらず、公募に対する意識がより低い、ことが公募委員の選任率を小さくしている可能性が考えられる。政策的に公募委員を採用する意義は、①幅広く公募の機会を提供することで、多様な人材を獲得できること、②市民が公共分野の問題に主体的に取り組むことで、政策の実行力が高まること、にあると指摘されている⁴⁾ことから、小規模な自治体程公募委員採用のメリットがある可能性がある。小規模な自治体が公募委員の選任率を高くしていくには、自治体以外の国、県、民間、学識レベルから自治体および住民に対しての、公募委員の採用の政策的意義の啓発と働きかけが不可欠であろう。

また、今回の調査では審議会設立と公募委員の参加人数・割合について調べていないが、審議会の設立時期や公募委員選任開始時期が早期に行われている場合、審議会に占める公募委員の参画人数・割合が高く、より市民意見が反映される可能性があり、人口以外の要因として影響を与えることが考えられた。

今回、人口規模以外の要因によるパブリック・コメント実施と市民公募委員の選任への影響は検討しなかった。単に人口規模で比較したが、地理的、文化的、環境的背景の異なりが、各計画に影響を与えている可能性も考えられる。また、その背景にある各自治体の環境政策担当部門の具体的な取り組みの評価についても検討していない。今後、住民の関心の程度との関連や各自治体の環境政策への具体的な取り組みとの関連など、更なる調査研究を行う必要があると考えた。また、今回の調査を基礎として、今後、経時的な変化について、研究を行う必要があると考えられる。

V 結 語

国内において、自治体の人口規模と市民参加の実態を、市民参加の代表的な手法であるパブリック・コメントの実施と公募委員の選任を指標として、全国的な調査を行った。この結果は、人口規模により

市民参加の程度が異なることを示すものであった。

今回は、人口規模別に限って調査を行ったが、同じ人口規模であっても、審議会ごとに、公募委員の選任率が異なっていたため、人口規模以外の要因が関与していることが考えられたことから、今後、住民の関心の程度との関連など、さらなる調査研究を行う必要があるだろう。また、今回の調査を基礎として、今後、経時的な変化について、研究を行う必要があるだろう。

本研究において、調査の趣旨を理解し、アンケートにご協力いただいた全国の市区町村の担当者の皆様に深謝する。

なお、本研究は、まつもと市民環境大学（長野県松本市）と協力して実施した。

(受付 2010.10.12)
採用 2011. 3.28)

文 献

- 1) King CS, Feltey KM, Susel BO. The question of participation: toward authentic public participation in public administration. *Pub Admin Rev* 1998; 58(4): 317-326.
- 2) Walters LC, Aydelotte J, Miller J. Putting more public in policy analysis. *Pub Admin Rev* 2000; 60(4): 349-359.
- 3) Berman EM. Dealing with cynical citizens. *Pub Admin Rev* 1997; 57(2): 105-112.
- 4) 床嶋孝広. 市民公募委員調査から見えてきたこと. 地方自治職員研修 2001; 34(10): 25-27.
- 5) 中央省庁等改革基本法第50条（平成10年6月12日法律第103号）
- 6) Tan J, Zheng Y, Tang X, et.al. The urban heat island and its impact on heat waves and human health in Shanghai. *Int J Biometeorol* 2010; 54(1): 75-84.
- 7) 西山八重子. 住宅・まちづくり政策と市民参加. 都市問題 1993; 84(1): 49-60.
- 8) 山崎 敏. 市民参加によるこれからの地域社会づくり: 長野県茅野市 (ルポ・市町村と介護保険). 月刊福祉 1998; 81(10): 86-91.
- 9) 織 朱實. 環境政策における市民参加制度: 米国環境法施策における市民参加制度の概要. *環境情報科学* 2003; 32(2): 24-29.
- 10) 中井検裕. 東京都の総合環境アセスメント制度にみる自治体意思決定への市民関与. 都市問題 1999; 90(2): 57-68.
- 11) 環境省. 環境白書 平成21年版. 東京: 日経印刷, 2009.
- 12) Yang K, Callahan K. Assessing citizen involvement efforts by local governments. *Public Performance & Management Review* 2005; 29(2): 191-216.
- 13) Wang X. Assessing public participation in U.S. cities. *Public Performance & Management Review* 2001; 24(4): 323-336.
- 14) Oliver JE. City size and civic involvement in

- Metropolitan America. *Am Polit Sci Rev* 2000; 94(2): 361-373.
- 15) Kelleher C, Lowery D. Political participation and metropolitan institutional contexts. *Urban Aff Rev* 2004; 39(6): 720-757.
- 16) 柳町晴美, 沼尾史久, 茂木信太郎, 他. 長野県市町村における環境行政に関する研究: アンケート調査の結果分析. 信州大学山地水環境教育研究センター研究報告 2004; 3: 1-52.
- 17) 早川 淳. 計画策定会議に市民公募を導入する意義. *都市計画* 2003; 243(2): 29-32.
-