

市民意識調査結果の環境基本計画案づくりへの反映について

—愛知県一宮市を事例として—

A study on the reflection to the environment master plan of the citizen consciousness

— In case of ICHINOMIYA city in AICHI prefecture —

加藤 哲男

Tetsuo Kato

ABSTRACT: This paper aims to describe the effectiveness of citizen participation system concerning the environment master plan. In order to clarify the reflection to the environment master plan of the citizen consciousness, such as water pollution, greenery, garbage and material circulation, the questionnaire data of ICHINOMIYA city in AICHI prefecture and the discussing process by the citizens' committee were used. As a result of analysis, the citizen consciousness based on the questionnaire was partly reflected to the original plan which was settled on by the citizens' committee. To reflect the citizen consciousness to the environment master plan closely, it is necessary to prepare the questionnaire plan for the citizens' committee. And to give the members of citizens' committee a chance for discussing with the public clerk is necessary too.

KEYWORDS: environment master plan, citizen consciousness, reflection to the plan

1 はじめに

近年では、都市計画マスタープランの策定過程において市民意識調査、ワークショップや懇談会を実施することにより民意の反映を図ろうとする方法が試みられており、一定の成果が報告されている¹⁾²⁾。このことは、市民参加に関する行政側と市民側の意思疎通が徐々に深まっている現われと見ることもできるが、都市計画マスタープランは多分に構想的色彩が強く、都市計画決定手続きを要する法定計画に比較するとワークショップ緩やかな計画として捉えられていると考えられる。また、都市計画マスタープランは私的空間の規制誘導策に比べると、公的空間の施設整備策に重点が置かれる傾向にあることから、計画策定に参加する市民の意思決定が直ちに日常生活に反映されるということは少ないように思われる。これに対し、環境基本法または環境基本条例に基づく環境基本計画に盛り込まれる内容は、日常生活行動に関連する事項が多いことから、意識調査や懇談会における市民の意向をどのように計画に反映させていくのかが注目され、その策定過程における市民意識の取り扱いを明らかにすることは有意義であると考えられる。

本研究は、策定委員を市民から公募して環境基本計画の策定を行おうとしている愛知県一宮市を事例として、計画策定の基礎資料とするために実施された市民意識調査結果が、公募の市民による計画づくりの過程でどのように活用されたのか、あるいは活用されなかったのかを整理することにより、当該方法の意義と課題を明らかにすることを目的とする。本稿では、最初に全国の市町村環境基本計画の策定状況を概観し、続いて一宮市において採用された市民参加型計画づくり体制について述べる。次に、一般市民を対象として実施された意識調査の集計結果を示すとともに、一宮市の市民意識と環境の実状が計画素案の策定過程でどのように取り扱われているのかを整理する。最後に、当該方法の有効性と問題点についての考察結果を示し、今後の環境基本計画策定のあり方について提言を述べる。

2 市町村環境基本計画の策定動向

地域環境行政支援情報システム（知恵の環）³⁾において平成15年8月28日からサービスが開始された「環境基本計画」検索サービスの情報に基づき全国の市町村環境基本計画策定状況を整理した。それによると、全国3,213市区町村のうちの12.8%にあたる411自治体において策定済みである。そしてこの411自治体の内訳を見ると、市区では全体の700自治体の43%にあたる302自治体で策定済みであるのに対し、町村では全国2,513自治体のうちのわずか4.3%にあたる109自治体でしか策定されていない。

なお、平成13年11月に全国の3,299市区町村を対象として名古屋産業大学環境経営研究所が郵送方式で実施した「地域物質循環の現状と自治体対策の動向に関する調査」において回答があった1,124市区町村（回答率34%）における「環境政策の指針となる計画」の策定状況では策定済みは29.8%であり、これに策定予定を加えると45%程度となった。上記の12.8%との乖離の理由として、策定済の自治体からの回答率の高かったことが考えられる。

地方別にみると（表－1）関東、近畿などの大都市圏で策定済自治体の数が多い傾向にある。また、都道府県別では、東京（策定済26自治体）三重（25）埼玉（24）長野（23）愛知（20）の順となっている。策定期間では、平成8年度以前が36自治体あり、平成9年度の24から、平成10年度42、平成11年度48と増加し、平成12年度の91を経て平成13年度の96でピークを迎えている。平成14年度では74と減少しているものの、引き続き全国の市区町村で策定が続けられていくものと考えられる。

表－1 地方別策定自治体数

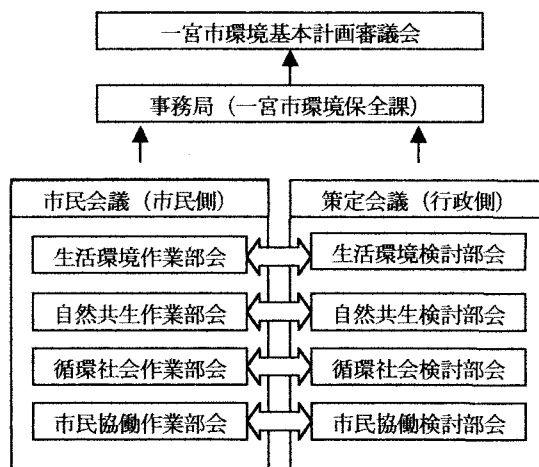
地方区分	市	町村
北海道	14	5
東北	31	14
関東	96	17
甲信越・北陸	28	21
東海	35	24
近畿	46	8
中国・四国	22	10
九州	30	10
合計	302	109

3 一宮市における市民参加型計画づくりの体制

一宮市では平成14年度と15年度の2年間で環境基本計画の策定を行うこととしたが、その際に市長の発案により策定委員を市民から公募することとなった。応募した22名の市民は全員が策定委員として参加することとなり、「生活環境」「自然共生」「循環社会」「市民協働」の四つの作業部会に分かれて環境基本計画の策定に取り組むこととなった。この作業部会に分かれて検討された結果をとりまとめるために市民委員全員が一堂に会する組織として「市民会議」が設置された。なお、市民が中心となって策定作業を進めるにあたり、専門家による指導・助言が必要であるとの判断から名古屋産業大学の教員6名が四つの部会各々にアドバイザーとして参加している。

市民による計画策定作業を支援する行政側の組織として各々の作業部会に対峙する形で検討部会が設置され、法的制度的観点からの情報提供や計画案の実現可能性に対する意見交換などが行なわれた。なお、行政側の全体会議として「策定会議」が設置され、市民会議から提案された素案についての調整が行なわれた。

審議会では市民によって策定された素案に対して審議が行なわれ、市民会議における成果を尊重する姿勢がとられた。



図－1 一宮市における環境基本計画の策定体制

4 一宮市における市民意識調査結果

4. 1 調査の概要

一宮市は環境基本計画の策定のための資料として活用することを目的として、平成14年10月に郵送方式によるアンケート調査を実施した。調査対象者として住民基本台帳からの無作為抽出により3,000名が選定され、1,552名から回答があり回答率は51.7%であった。表-2に年齢別性別の回答者属性を示した。年齢別ではほぼ全世代から回答を得ているが、性別では女性の回答率が高く、無回答も9%に達している。また、家事を回答者本人が担当している割合は56.7%と高く、職業では「仕事をしていない」が32.5%と最も多くなっており、社員の24.6%、「アルバイト・パート勤務」の16.0%、自営業の10.6%と続いている。居住層では30年以上が54.1%と第1位を占め、以下20～29年の20.1%、10～19年の9.7%の順となっている。

合計25の設問のうち、自然環境に関するものが4問、安心快適な暮らしに関するものが4問、ゴミや省エネルギー・地球環境問題に関するものが7問、伝統・文化に関するものが2問、環境教育や地域の取り組みに関するものが2問あり、その他は一宮市のイメージ、環境問題への関心、製造業への要望、店舗等への要望、市への要望、一宮市の環境に対する満足度と重要度に関するものが各1問であった。

以下では、市民による作業部会の担当分野別に意識調査結果の概要を示す。

4. 2 生活環境

生活環境作業部会では大気環境、水環境、騒音・振動、悪臭、災害防止、交通安全等を担当している。

一宮市における公共下水道普及率は平成10年度末で30.2%と低く、環境基準が定められている日光川では平成4年度を除いてBODの基準が達成されていない。こうした状況の中で、意識調査では市民が普段取り組んでいる生活排水対策（行動）と川をきれいにするために必要だと感じる取り組み（意識）について回答を求めた。その結果、「調理油や調理くずを流さないように心掛けている」市民は回答者の4分の3を占め、「洗剤等の量を控えている」市民も回答者の半数に達した。図-2はこうした日常行動と河川浄化に対する意識の関係を示したものであるが、日常行動を行っていると回答したグループでは「家庭での廃水に気をつける」と同時「工場や事務所に対する規制も厳しくすべきである」と意識しているのに対し、日常行動に特に取り組んでいないグループでは廃水に気をつける意識の低さと同様に工場や事務所の規制に対する意識も低く、その結果として公共下水道の整備（他者）に依存する傾向が高い。

このことから一宮市における公共下水道整備の遅れをカバーするためにも、河川の水質改善に関する日常行動の継続的な徹底がさらに望まれる。

表-2 意識調査回答者の属性

種別	区分	度数	割合
年齢	20歳代	195	12.6%
	30歳代	247	15.9%
	40歳代	242	15.6%
	50歳代	340	21.8%
	60歳代	313	20.2%
	70歳代以上	201	13.0%
	無回答	14	0.9%
性別	男性	533	34.3%
	女性	880	56.7%
	無回答	139	9.0%
合計		1,552	100%

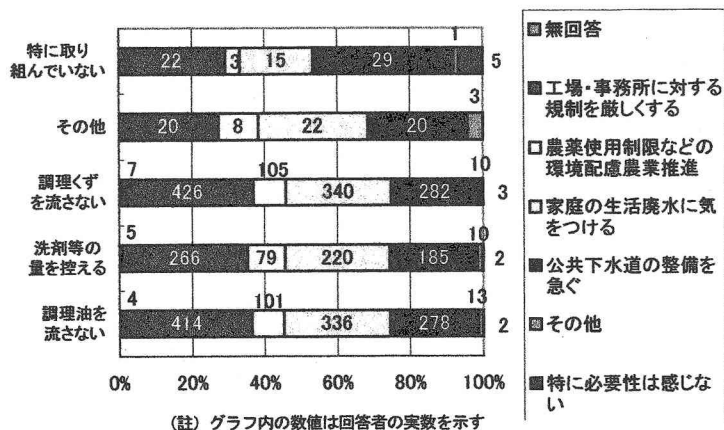


図-2 川をきれいにするための行動と意識の関係

4. 3 自然共生

自然共生作業部会では、自然の保全、みどりや水辺の創出、都市景観の創出、歴史遺産の保護を担当している。一宮市は山林を有しない平野部のみの地域であるために、自然を感じる場所として48.7%が木曽川や河川敷と答えており、続いて田や畑などの農地が24.6%、公園、寺や神社などの森が16.2%となっている。こうした現況の中で、都市公園の供用面積は104.2ha（一人当たり3.86㎡）に過ぎず、子供達による自然環境調査は学校や公園、神社仏閣にある巨木やセミを対象としたものとなっている。

図-3は身近な自然環境の変化に対する認識（現状の課題）と自然環境を良くするための方法（改善策）の関係を示したものである。「きれいな川がなくなった」と感じている人の6割が河川浄化を希望しており、「田畑の減少や荒廃化」を感じている人の3割が農地の保全を希望してことは当然の結果といえる。「自然の遊び場が少なくなった」「森林や巨木の減少」「身近な生き物の数が減った」と感じている人たちが最も期待している改善策はまちの緑化を進めることであるが、この緑化に期待される内容は多様なものである。従前から行われてきた道路や公園などの公共施設の緑化ではなく、多様な生物が生息できる環境を創出するための緑化が求められていると理解すべきであろう。

4. 4 循環社会

循環社会作業部会ではゴミ減量とリサイクルの推進、地球環境問題への取り組みを担当している。一宮市における市民一人一日あたりのゴミ収集量は資源回収を始めた平成10年度をピークに減少し始めており、平成12年度は平成10年度比で約7%の減少の960gとなっている。これに対し、年間の一人あたりの電灯使用量や家庭用ガス使用量はいずれも増加傾向を続けている中で、一日一人あたりの配水量では徐々に減少しつつある。

図-4は家庭で実践している省エネ行動と省エネを進めるうえで必要だと感じる取り組み（意識）の関係を示したものである。どの省エネ行動を実践している人も取り組みとしては「家庭での節電」を第一に挙げており、続いて「設備への行政支援」や「省エネ情報提供」が同じような割合

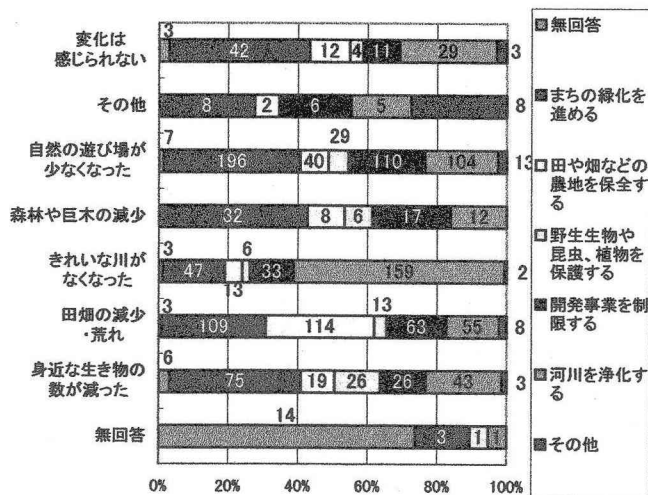


図-3 自然環境の変化状況と保全対策の関係

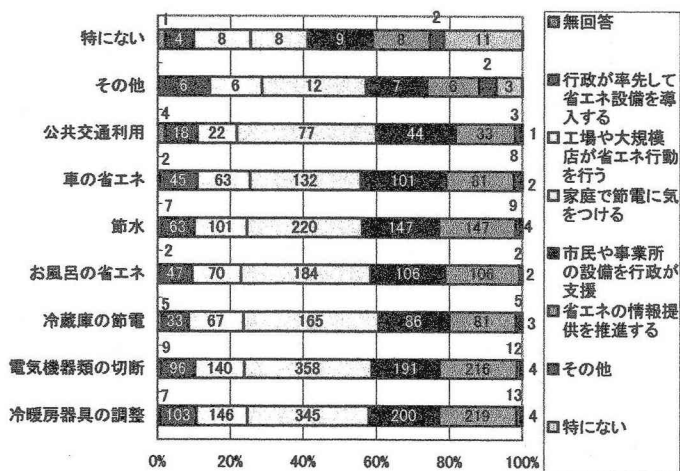


図-4 省エネの実践行動と必要な取り組みとの関係

となっている。このことから省エネの実際の効果が目に見えて上がっていないために、実践行動を怠ってはいないものの、その行動そのものを取り組みとして強く推奨するまでには至っていないと考えられる。

また、ゴミ減量に向けての行動では、「ゴミの分別や資源回収に積極的に取り組む」が78%、「無駄なものを買わない」が61%、「使い捨ての商品を極力買わない」が41%であるが、「買物袋の持参」は29%、「フリーマーケットなどのリサイクル活動」は13%、「生ゴミの堆肥化」は12%と少なく、ゴミ減量のための方策として「市民のマナー向上」が最も多く意識されていることを裏付けている。

4. 5 市民協働

市民協働作業部会では環境教育の推進、環境情報の提供、市民団体や企業における環境活動の実践を担当している。環境教育のあり方については、「子供の発達段階に合わせて長期的・継続的に行なうべき」とする意見と、「子供だけでなく家庭内で親子一緒に取り組む題材を提供すべき」とする意見がそれぞれ4割以上を占めた。子供の発達段階に合わせるべきという意見は、年齢別では40歳代が最も多く、続いて30歳代となっていることから、子育ての最中である世代で特に子供の発達段階に関心が高いと思われる。また、環境に対する取り組みの主体については、「市民・事業者・行政が協力して進めるべき」とする意見が7割以上を占めた。

次に、地球環境問題を解決するための有効策を尋ねた設問では、「環境教育を充実させ一人ひとりのモラル向上を図る」が40%を占め、「今までの暮らしを見直し循環型の生活に改める」は26%、「開発行為などに対する規制を強化する」は11%、「環境保全のための技術開発を進める」は10%であった。

これらの意識を踏まえ、自立と協働の社会づくりを目指して、環境問題に関する啓発活動や情報提供、環境改善活動の実践などに継続的に取り組んでいくことが重要である。

5 環境基本計画の素案と意識調査結果の関係

審議会に提出される環境基本計画の素案は、市民会議で意見交換がなされた後、策定会議との調整を経て完成されることになるが、現時点での素案における市民意識等の取り扱い状況を表-3に示した。

表-3 市民意識と環境の現状と素案における取り扱いの関係

項目	市民意識	環境の実状	素案の取り扱い
歩道・自転車道	自動車利用を控えるため歩くことが楽しい街にすべき	歩道が狭く、自転車利用がし難い	空気のきれいな街 安全に配慮した道路整備
河川水質	工場等の規制を厳しく 家庭の排水に気をつける	下水道の整備率が低く 汚濁がひどい	水のきれいな街 高度浄水処理
自然環境	木曽川河川敷の緑地 田や畑などの農地	山林が無く、寺社の森程度	緑とふれあえる公園やビオトープの創出
ごみ減量	市民のマナーを高めるべき 分別や資源回収に積極協力	H12は2.5%増加 H13は5.0%減少	ごみゼロ（一人一日530g）への挑戦
省エネルギー	電気機器類の電源をこまめに切るなどの節電	使用量変化なし	提案なし
地球環境問題	二酸化炭素排出による地球温暖化現象	CO ₂ 排出量は減少せず	環境問題に関する意識の普及啓発
環境教育	子供の発達段階に合わせて継続的に、家庭内で親子一緒に取り組める題材を	巨木やセミの実態調査、総合学習・エコクラブの推進	学校教育、生涯教育、学習の拠点づくり、人材育成

項目によっては市民意識と素案の取り扱いが乖離しているものも見受けられるが、市民の代表として素案づくりに取り組んでいることから、市民の視点を重視していることが窺える。その一方で、節電などのように具体的な効果がイメージできない項目は、素案において軽視されがちであるように思われる。

6 考察

今回の市民参加型の計画素案づくりでは、市民委員の活動に先駆けて市民意識調査を実施したことから、意識調査結果と市民委員の認識の間に若干の差異は認められるものの、アドバイザーの助言や行政担当者からの要請に応える形で、意識調査結果の活用はある程度図られたのではないかと考えられる。しかしながら、市民委員の参加を個人の意見を集約するための機会として位置付けることは可能であるが、市民会議に参加する中で市民委員の意識が市民全体の立場を配慮するまでには至らなかったといえる。その要因として、①公募の段階で市民委員に求められている具体的な策定作業の内容まで周知できていなかったこと②市民委員としての活動期間が実質1年と限定されていたために意識を高める学習期間がとれなかったこと③行政側との意見交換が環境保全課の職員を通じた間接的なものであったために公的な視点を醸成する機会に恵まれなかったこと、などが挙げられる。今後の取り組みに向けた改善点として①各界各層から幅広い参加を得られるように公募期間を長く設定するとともに、人づくりの観点から学習の機会を十分に確保すること②市民参加方式を受け入れるための行政側の準備を十分に行之、市民委員の質問や疑問には直ちに対応できる体制を構築しておくこと、を提案したい。

アドバイザーとして参画した著者の立場としては、市民側と行政側の中立的位置を保つように心掛けたが、市民委員のインターネット等を利用した情報収集能力や、電子メールを活用した作業部会内部での意見交換システムなど、市民委員自らが様々な媒体を駆使して参加している実態に触れ、この方式による計画素案づくりの有効性を改めて認識した次第である。

7 おわりに

一宮市における市民参加型の環境基本計画づくりは現在進行中であり、法的な効力が発効するのは来春の予定である。一宮市長をはじめとする行政機関の構成員は言うに及ばず、審議会委員やアドバイザーとして参加した学識者、そして自ら積極的に参加した市民の熱意が無くては、このような試みは実現しなかったであろう。そして、本研究で着目した市民意識の総体としての意識調査結果を活用したことの有効性は、上記の策定作業参加者の役割をさらに意義あるものにすると考えている。

本稿では、市民参加型の計画づくりの中でも策定過程に限定して論じたが、計画づくりに参加した市民委員の意識構造の変化過程や、市民参加型の計画づくりシステムが行政関係者の意識や行政システムに及ぼす影響などの興味深いテーマは、今後の検討課題としたい。

なお、本研究を進めるにあたり、一宮市環境保全課の担当者の方々や市民委員の方々には、貴重なご意見を伺う機会を与えていただいた。また、データの集計作業において名古屋産業大学環境情報ビジネス学部4回生の島塚朝子さんの労苦に負うところが大きい。記して謝意を表するものである。

参考・引用文献等

- 1) 大和田清隆(1998)「東京都調布市におけるワークショップ方式による都市計画マスタープランの策定過程とその成果の評価」、第33回日本都市計画学会学術論文集、pp.469-474
- 2) 松田和香他(2001)「都市計画マスタープラン策定過程におけるパブリック・インボルブメント活動および情報提供が市民意識に与える効果の分析」、第35回日本都市計画学会学術論文集、pp.871-876
- 3) <http://www.e-plan.eic.or.jp/>