

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 23 日現在

機関番号：82101

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2014

課題番号：23710054

研究課題名(和文)環境計画への市民参加が計画目標の達成度に与える影響の定量的把握

研究課題名(英文)Quantitative analysis of the impact of citizen participation in environmental planning on the achievement of the planning goal

研究代表者

秋山 貴(Akiyama, Takashi)

独立行政法人国立環境研究所・資源循環・廃棄物研究センター・特別研究員

研究者番号：20572910

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：環境計画策定・実施・見直しのPDCA各段階における市民参加が進むなか、「参加」は目的ではなく手段であって、計画目標の達成に寄与しなければ本来の機能を果たしているとはいえないとの問題意識から、ごみ処理基本計画を対象として「ごみ処理基本計画に関する行政アンケート調査」を実施した。これにより市民参加の定量的効果を評価し、「参加」の実態と効果を明らかにする(社会事情等により結果は解析中)。

研究成果の概要(英文)：Citizen participation in environmental planning is progressing. But the effects of citizen participation is not fully clear. We carried out a questionnaire survey about citizen participation in a waste management plan to find out a quantitative effects of it.

研究分野：環境計画・政策

キーワード：環境計画 ごみ処理基本計画 市民参加 定量的効果

1. 研究開始当初の背景

地方自治体が策定する環境計画の各段階(策定-実施-評価-見直し:PDCA)における市民参加が進んでおり、並行して参加の背景や意義に関する整理が行われている。そこでの論点は多岐にわたるが、手続きの適正化、多様な主体間の意見調整、市民意識の醸成等が参加の意義として挙げられる。このように、計画過程への市民参加の研究は進展しており、参加の諸効果が確認されるとともに、参加を効果的に実践するための提案が行われている。しかしながら、市民参加が策定段階にとどまることが多いのと同様、参加研究も策定段階を対象とした事例研究が多く、計画の出発点における評価が主となっている。このため、環境計画へ市民が参加することにより環境保全が効果的に実現されるのかという計画の目的に照らし合わせた市民参加の本質的な意義に対する問いに答えているとは言い難い。換言すれば、市民参加の目に見える効果が明らかになっていない。

研究代表者は、環境コンサルタントとして計画策定を支援する立場であった経験を通し、学術的にも実務的にも市民参加の目に見える効果を検証する必要性を認識した。なぜならば、時間的、金銭的負担が軽くない市民参加という制度が、実効性が明示されないまま無自覚に運用されるのであれば、参加の自己目的化、形骸化との批判を免れないからである。無論、上述のように、参加には多くの意義が認められており、昨今の社会背景も踏まえれば、今後も参加が進むことには疑いがない。しかし、そうであればこそ、学術的、実務的観点から今一度、参加の意義や効果を整理することが必要である。

次に、計画の実効性を高める方策は市民参加のみではない。環境配慮行動の二段階モデルが示すように、環境行動を起こすには「環境認知」のみでは十分ではなく、「行動評価」に働きかける必要がある。例えば、資源分別行動に関する「コスト感」を下げるには、資源回収の場所・期間の工夫等が求められるが、これには行政の取り組みが必須である。このように、幅広い主体の参加が求められる環境計画においては、行政の積極的な関与による計画実施の環境整備、言い換えれば、「地域環境力」の創造、強化が重要である。

そこで、本研究では、環境計画の一つであるごみ処理基本計画を対象として、()計画目標の定量的指標の達成度、すなわち、計画成果を評価基準として市民参加の効果を評価し、有効な市民参加のあり方を提示すること、()計画の実効性を高めるために行政が取り組む施策の評価を行うこと、を目的とする。なお、ごみ処理基本計画を対象とするのは、市民参加による計画策定が普及しつつあること、(ごみ排出量、リサイクル率等の)計画目標が数値で表現、把握されており計画達成状況の客観的把握が可能なことに拠る。

2. 研究の目的

市民参加の有無、行政の働きかけの有無が環境計画の目標達成に与える影響を実証的に検証するため、それらが計画の各段階に与える効果に関する仮説モデルを構築する。次に、仮説の妥当性を行政調査、市民調査等により定量的に明らかにする。さらに、計画に関与する他の主体として NPO、環境コンサルタントに対する調査を行い、上記の結果を補足する。これにより、環境計画における市民参加、行政の働きかけの効果を総合的に評価し、今後の計画策定に対して有用な知見を得る。

3. 研究の方法

はじめに、文献調査、行政関係者への聞き取り調査等により、ごみ処理基本計画の PDCA における市民参加が計画目標達成に与える効果とその要因、行政の市民への働きかけの効果に関するモデルを構築した。次に、その知見を基にして、行政郵送調査のアンケート調査票を作成した。

上記「行政調査」は平成 24 年度中に実施し、結果をとりまとめる予定であった。しかしながら、東日本大震災、福島第一原発事故発災の影響により、東北地方を中心として社会調査環境が良好な状態になかったこと、震災対応等に広く関わっている当研究所が調査主体となって調査を行うことが与える社会影響が懸念されたことから、調査の実施をしばらくの間控える判断となった。平成 26 年度末に至り、ようやく調査環境が整ったとの判断から、調査票の再設計のうえ実査を行った。

全国の市区町村(1,741)および廃棄物処理(し尿処理のみの場合は除く)を事務として行っている一部事務組合・広域連合(429)の計 2,170 団体を対象に、郵送法による「ごみ処理基本計画に関する行政アンケート調査」を実施した。また、希望する団体には調査票の電子ファイル(Excel 形式)を配布し、郵送あるいは E-mail による回答を依頼した。調査時期は 2015 年 5 月 13 日~6 月 12 日の一か月間で、6 月 18 日時点の回収数は 554 (回収率 25.5%)である。調査項目は、団体概要、現在実施しているごみ施策・事業、ごみ行政における問題・課題、ごみ処理基本計画の策定方法(住民参加手法、計画策定上で考慮した事項)、基本計画における評価指標と目標達成状況等である。

4. 研究成果

上記の事情により、6 月半ば時点においてはまだ調査票を回収中であるが、回収した調査データの一部(全体の 1/4 程度)を用いた暫定的な調査結果(現在集計中)を表 1~3 に示す。いずれの設問も複数の選択肢から該当するものを(0/1 の二値で)選ぶ複数回答形式であり、表中には各選択肢の選択率(%)を記載している。なお、研究課題名では「市

民参加」を用いているが、調査票においては用語を「住民参加」としたため、以下では主に「住民参加」を使用している。

(1) ごみ処理基本計画についての問題・課題 (Q7)

まず、さまざまな行政計画においてある程度共通して指摘されている課題を把握するため、ごみ処理基本計画に関する問題・課題(ごみ行政全般に関する問題・課題は別途質問)を質問した結果を表1(Q7)に示す。設問における18の選択肢(+「特に問題や課題はない」)のうち選択率が20%以上のものは10であった。大まかな分類を行うと、計画の存在や重要性が認識されていない(Q7_16, Q7_4)41, 30%との回答が最も高く、次に、計画内容の実効性が担保されていない(Q7_8, Q7_12)31, 23%、さらに、計画の在り方に疑問が付けられた回答(Q7_2, Q7_3)24%, 24%も上位に位置している。このように、計画の位置付けや内容に係わる問題・課題が挙げられる中、計画策定の負担が大きい(Q7_5)26%との回答が一定割合存在する。

表1 ごみ処理基本計画についての問題・課題

選択肢(複数回答)	選択率 (%)
Q7_16 計画の存在が住民に認知されていない	41
Q7_8 計画の実効性を確保する方策が明確でない	31
Q7_4 重要性が他部門の職員に認識されていない	30
Q7_5 計画策定の負担が大きい	26
Q7_2 計画策定が自己目的化、形骸化している	24
Q7_3 あまり活用されていない	24
Q7_12 計画と予算の連動が図られていない	23
Q7_10 計画の振り返り、評価の仕組みが欠けている	22
Q7_9 進行管理(PDCA)の仕組みが欠けている	20
Q7_15 内容が住民に分かりにくい	20

N=144, 選択率20%以上の選択肢

(2) 計画において住民参加に期待する効果 (Q8) 計画策定段階で実施した住民参加手法 (Q16)

次に、住民参加に対する一般的な期待および参加の実態を把握するため、計画の進行管理において住民参加に期待する効果を質問した結果を表2(Q8)に、計画策定段階で実施した住民参加手法を質問した結果を表3(Q16)に示す。Q16では、評価指標・目標値の設定、実施施策・事業の選択等への働き掛けを通して住民参加実施の効果が大きいと考えられる、計画素案作成前における住民参加手法について質問している(策定段階(素案作成後)、実施段階、評価・見直し段階については別途質問)。

表2(Q8)では、設問における25の選択肢(+「特にない、意識していない」)のうち選択率が20%以上のものは13であった。分類すると、当事者意識の醸成・意識啓発(Q8_10, Q8_14, Q8_15)73~27%、ごみ行政への合意・協力(Q8_7, Q8_4, Q8_17)52~31%、住民意見の組み上げ(Q8_4, Q8_1, Q8_2, Q8_5)40

~34%の選択率が高い。一般的に、住民参加の意義として重視されるものの一つに「手続き(の適正化)」が挙げられるが、ここでは「計画策定手続きにおける公平性や透明性の確保」(Q8_22)26%が挙げられているものの、それ以外(「参加型意思決定プロセスの実現」「計画の正当性の確保」等)の選択率は数%と低く、ごみ行政を推進するうえでの具体的な効果が期待されていることが分かる。

表2 計画の進行管理(策定、実施、評価・見直し)において住民参加に期待する効果

選択肢(複数回答)	選択率 (%)
Q8_10 ごみ問題意識の共有	73
Q8_7 ごみ行政への協力度向上	52
Q8_4 住民負担や協力が求められる施策等の提案、受容	40
Q8_1 多様化した住民意見の把握	38
Q8_2 住民ならではのアイデアの提案	35
Q8_5 住民意見の施策・事業等への具体的な反映	34
Q8_17 ごみ行政に関する社会的合意の形成	31
Q8_25 住民参加、協働の推進(住民参加自体に意義)	31
Q8_14 当事者意識の醸成、責任感の自覚	30
Q8_15 他の住民の意識・行動に対する波及効果	27
Q8_11 関係者間の相互理解	26
Q8_22 計画策定手続きにおける公平性や透明性の確保	26
Q8_18 計画の認知度向上(PR効果)	20

N=141, 選択率20%以上の選択肢

表3(Q16)では、設問における17の選択肢(+「特に行っていない」)のうち選択率が5%以上のものは7であった。最も多いのは「特に(参加を)行っていない」(Q16_20)43%であり、4割強では住民参加が行われていない。最も採用されているのは「廃棄物減量等推進審議会等の委員会」(Q16_14)38%であり、4割弱で実施されている。審議会等の存在だけでは住民参加が行われているかどうかは判断は困難であるが、(別途質問している)審議会の委員構成(選出区分)をみることにより判断することが可能である。次いで「住民アンケート調査」(Q16_13)15%であるが、実施しているのは2割に満たない。さらに、これ以降は実施率は1割を切っている。現在では、ごみ処理基本計画に限らず、策定後の計画はインターネット等で公表されることが一般的であるが、住民が計画内容に意見を述べる機会の前提条件となる「計画策定中であることの公表(インターネット、広報誌等の紙媒体)」(Q16_1, Q16_2)9, 7%はあまり進んでいない。

表3 計画策定段階(素案作成前)で採用、実施した制度、住民参加手法

選択肢(複数回答)	選択率 (%)
Q16_20 特に行っていない	43
Q16_14 廃棄物減量等推進審議会等の委員会	38

Q16_3	住民アンケート調査	15
Q16_1	計画策定中であることの公表(インターネット)	9
Q16_7	事業者、関係団体からの意見聴取	8
Q16_2	計画策定中であることの公表(広報誌等の紙媒体)	7
Q16_8	住民説明会、公聴会、地域別懇談会、対話集会等	5

N=110、選択率 5%以上の選択肢

調査実施時期が大幅にずれ込んだため、現時点における調査データの一部を用いて、ごみ処理基本計画に関する問題・課題(Q7)、計画の進行管理において住民参加に期待する効果(Q8)、計画策定時に実施した住民参加手法(Q16)についての予備的解析を行った。

今後、「住民参加の効果」の評価を行うためには、これらの結果(特に Q16)をなんらかの形で「計画の成果」と結び付け、それにより参加の効果の検討を行う必要がある。そこで、

計画(ごみ処理基本計画)の成果を、計画目標の定量的指標の設定値(事前)とその達成度(事後)で評価する。

実施した住民参加手法と()で評価を行った計画成果の関係から住民参加の効果を評価する。すなわち、計画成果を評価基準として住民参加の効果を定量的に評価する。

の二点の方針により計量分析を実施し、(1)市民参加がごみ処理基本計画の PDCA 各段階に与える定量的効果を把握することで参加の実態と効果を明らかにし、その結果を踏まえて、(2)行政計画としてのごみ処理基本計画の今日的な意義を再考する。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 0 件)

[学会発表](計 0 件)

6. 研究組織

(1)研究代表者

秋山 貴 (AKIYAMA, Takashi)

独立行政法人 国立環境研究所 資源循環・廃棄物研究センター・特別研究員

研究者番号：20572910