

## 環境計画の構想と実践

——彦根市環境計画の政策評価から——

秋山道雄・藤田芽紅

### 要旨

地方自治体による環境基本条例の制定や環境基本計画の策定は、市民参加を通して広義の環境政策を実施する重要な契機である。1990年代の半ば以降、各地の自治体で環境計画は策定されてきたが、実態はそれがもつ可能性を発揮できない地域が少なくない。すでに計画の目標年を過ぎ、第2期計画の段階に入っている地域も多々あるが、こうした問題点を克服する試みはあまりなされていない。

そこで本研究では、環境基本条例の制定や環境基本計画の策定において積極的に市民参加方式を導入し、進行管理体制を確立してきた滋賀県彦根市をとりあげ、進行管理過程と第2期計画策定への影響について分析した。彦根市では、市民参加を通じた進行管理を進めていくための条件を整えていたため、計画の実施過程と評価過程ででてくる成果と問題点を把握することができた。ここでは、こうした分析から得た知見をより一般的な文脈で解説し、整理した。

### I. はじめに

1992年の地球サミット以後、すでに20年余が経過した。この間、環境保全行為の射程が広がるのと併行して、1990年代には環境政策も大きく転換した。1980年代の後半から、地球環境問題が国際政治の重要な課題として登場していたが、地球サミット以後、地球環境問題に関する環境政策では従来にない制度設計が進んできた。さらに国内では、地球環境問題に限らず、リオ宣言やアジェンダ21を踏まえて、従来の環境政策の体系を変える制度の変更が続いた(秋山、2001)。旧環境庁は、1993年に環境基本法を制定し、これに基づいて1994年には第1次環境基本計画を策定している。環境への負荷の削減とならんで持続的発展が可能な社会の構築を目的に掲げたことから明らかなように、その内容は広義の環境政策というべきものになり、従来、地域政策がカバーしてきた領域と重なる部分が広がっている(秋山、2009)。これは、環境政策が広義のものに転化したことの必然的な結果であろう。

環境基本法と環境基本計画の成立後、都道府県や政令指定都市で環境基本条例の制定や環境基本計画の策定が始まり、さらにこの動きは市町村に広がった。ここでも、その内容は広義の環境政策を体現している。地方自治体の場合は、環境政策と地域計画や地域づくりの重なる領

域が拡大している。しかも、中口（2002）が環境計画の系譜を整理するなかで指摘しているように、1990年代半ば以降の環境計画は、環境基本条例やISO14001などと組み合わせて地域の環境マネジメントを進めていく重要な手段となってきた。各地で策定された環境計画の内容や進行状況などは多種多様であるが、その中で、環境計画がもつ潜在的な可能性を積極的に発揮させた事例が紹介されてきた<sup>1)</sup>。今日では、1990年代後半以降に策定された計画の中に、すでに中間年を迎えたものや目標年に達したものも増えてきているのが現状である。

原科・原沢（2007）が指摘しているように、環境基本法制定前の環境計画では、計画の根拠が明確でない、進行管理が十分でない、住民参加のための具体的な方法が用意されていないといった問題点があり、これが理由となってその実効性には多くの疑問が持たれていた。一般には、この状況が環境基本法の制定後大きく変わったとみられている。しかし、環境基本法制定後の20年余にわたる環境計画の構想と実践の事例をみると、新たな段階の可能性を生かし切れていない事例が多いこともまた事実である。すでに目標年に達して第2期計画に入ったところも多々あるが、こうした問題を吟味した上で第2期計画を進めた事例についての研究は以外に少ない。環境計画における市民参加の重要性についてはつとに指摘されてきたところであるが、自治体環境計画の多くには、計画推進のための組織やパートナーシップの編成も計画内容に含まれてはいるものの、計画策定後に推進組織やパートナーシップの活動が明確に示されている事例はそれほど多くはない。それゆえ、計画を策定するまでのプロセスも重要ではあるが、策定された後の実施段階で、推進組織やパートナーシップなどのフォローアップ体制を確立して、実効性のある進行管理を実施するという点も重要であろう。

策定後の計画の進行状況は各自治体の年次報告や評価報告書で報告されているものの、どういった方式で計画を実施していったのか、また、どれだけ計画が市民に浸透したのか明確に示されているものは少ない。計画書では行政と市民によるパートナーシップ組織の設置を掲載しているものの、計画の実施段階では未だ設置できていない地域もあるというのが実状である。

既往の環境計画に関する研究では、計画の策定段階での市民参加の必要性が指摘されてきた。その中で、参与観察によって野洲市における環境基本計画策定のプロセスを把握し、その実態と課題を示した事例（宮永、2008）がある。宮永は、コーディネーターの役割で計画策定に参加し、その経験をもとに、策定段階から推進組織並びに組織の担い手づくりを取り入れて実施段階に備えることを提案した。既往の研究においては、策定段階だけでなく、実施段階での市民参加の必要性についても言及されているが、計画評価段階での市民参加の事例は少なかった（川崎、2002）。近年では、井関・原科（2009）が環境計画の点検評価における市民参加の事例を分析し、松岡（2009）が計画策定後の市民活動に焦点をあてた研究をまとめているが、状況にあまり変化はない。

そこで本研究では、事例分析を通じて、環境基本計画策定後の進行管理（いかに計画を実施し、その内容を点検・評価しているか）を明らかにしていく<sup>2)</sup>。また本研究では、計画策定後の行政内推進組織と市民主導のパートナーシップ組織による評価にも焦点をあてていく。そのため、市町村という基礎自治体における環境基本計画を対象とする。市町村を対象とする理由

は、都道府県のような広域自治体よりも、市町村のように行政と市民、事業者が直接関わることのできる自治体のほうが、市民参加の内容をより深く把握できると考えるからである。さらに、対象事例は第1次計画期間が終了していること、市民参加による進行管理が行われていることが条件となる。こうした点をもとに、本研究では彦根市を対象として選定した。彦根市では、高橋（2000a）や田中（2002a）が指摘するように、環境基本条例のなかで市民参加の確保を謳い、環境基本計画の策定過程と進行管理において注目すべき市民参加を実践したという経緯がある。政策評価においては計画目標の定量化が重要となる（田中、2002b）が、彦根市環境基本計画では環境指標を定量化して計画を実施した。こうした内容からみて、本稿が目指す研究目的に合致した事例といえる<sup>3)</sup>。

## Ⅱ. 彦根市環境計画の特性

### 1. 彦根市環境基本条例の成立

環境基本法が1993年に制定された後、滋賀県は1996年に環境基本条例を制定した。当時、県下に50市町村あったなかで、県庁所在地の津市はこれより先の1995年に条例を制定しており、1997年に草津市が続いた。彦根市は、1999年3月に制定したから、県下では3番目の成立ということになる。全体は、6章33条から成っている<sup>4)</sup>。

北村（1999）は、自治体の環境基本条例で明示することが望ましい基本方針として、①環境価値の重要性、②環境権の保証、③市民参加の重視、④情報の公開、をあげている。彦根市環境基本条例の内容は、おおむねこうした方針に合致したものとなっているが、高橋（2000b）はそれまでに各地で制定されてきた条例と比べていくつかの点で先進的な内容になっていると指摘した。第1に、前文で「すべての者の責任遂行と協力協働に基づいた環境パートナー」の理念を謳い、同時に「川の文化の視点を含む広域的観点の考え方」を強調している点、第2に、主体のなかに市民、事業者、市に加え、「市民団体」も入れ、その位置づけを明確にしている点、第3に、環境パートナーという条例の基本理念を明確に出すために、各主体の責務規定の前に「地域の各主体の連携」を単独の条文としておいている点である。特に第3の点は、全国的に見ても事例がないという指摘をしていた。

さらに、市民参加に関しては2つの点に注目している。1つは「市民に意見を聴く場の設置」を明記し、市民相互の意見交換の機会となる「市民環境フォーラム」の定例化である。2つ目は、「環境パートナー委員会」の設置である。これは、環境基本計画にもとづいて実施する施策が適正に実施されているかどうか、また計画目標にどの程度到達しているかなどを評価する組織である。環境審議会以外に第3者から構成される外部評価機関を設けて環境基本計画の進行状況を点検・評価させる試みは、この時点では全国で初めてであろうと述べている。

### 2. 環境基本計画と地域行動計画（ローカルアジェンダ21）の策定

彦根市環境基本条例では、第1条および第5条において、良好な環境の保全と創出に関する

施策の策定、実施は総合的かつ計画的に行う旨が規定されており、その中心的仕組みが環境基本計画であるとしている<sup>5)</sup>。地域行動計画は、彦根版ローカルアジェンダのことである。環境審議会の答申では、「ひこねアジェンダ 21」の策定を求めているが、それを受けて条例の第 13 条で地域行動計画の策定を明記した。内容は、環境基本計画と重なる部分があるので、両計画を同時に策定することとした。彦根市の環境基本計画が、『彦根市環境基本計画および地域行動計画』(2001) という表題となっているのは、こうした背景からきたものである。

計画の策定は、1999 年度と 2000 年度の 2 ヶ年かけて行われた。公募市民と環境審議会の部会が実質的な策定グループとなり、高橋(2000b) が策定過程を詳細に紹介しているように、ユニークな市民参加を通して策定に至った。

市民参加の類型についてはこれまで種々の試論が提示されてきたが、なかでもアーンスタインによる市民参加の 8 階梯がよく知られている。環境基本法制定前には、都市計画分野等で注目されていた(大野・エバンス、1992) が、環境基本法制定後、環境計画が新たな段階を迎える中で、この分野にも浸透してきた(佐藤、2013)。彦根市の環境計画策定過程における市民参加の内実は、アーンスタインの 8 階梯で 6 番目のパートナーシップを満たしたものとなっているが、実施過程における環境パートナー委員会の役割と現実の機能はそれを越える可能性を示すものであった。

本稿は、進行管理に焦点を当てているので、策定過程の詳細にはこれ以上立ち入らないが、計画の主要な事項を以下に示しておく。

#### (1) 計画が対象とする環境の範囲と目標期間

計画が対象とする環境の範囲は、以下の 3 点である。

①公害問題や廃棄物対策、生活空間や人の活動に関する「生活環境」

②水や土、空気、生物に関する「自然環境」

③史跡や歴史遺産、地域の風土や文化と環境のかかわりなどの「歴史および文化環境」

これら 3 項目を「良好な環境」とし、その保全と創出のための基本施策に言及している。「歴史および文化環境」を環境の範囲に加えたのは、城下町として 400 年の歴史をもつ彦根市の特性を反映したものである。

環境基本条例では、地球環境の保全も取りいれているから環境の範囲としては地球環境も含まれることになるが、これは環境基本計画から地域行動計画を切り離して策定している点に反映されている。

計画の目標期間は、2001 年度から 2010 年度までの 10 年間で、2005 年度を中間目標とする。また、社会の変化に合わせて見直しも随時していくという設定をしていた。

#### (2) 計画の基本方向と目標の体系および代表指標

長期目標(彦根市の環境像:自然と歴史をいかし、恵みゆたかな環境をはぐくむまち 彦根)を実現していくために、計画は 5 つの基本方向(1. うるおいとやすらぎのある快適な環

境のまちづくり、2. 自然ゆたかにふれあい深めるまちづくり、3. 歴史と文化を活かした魅力あるまちづくり、4. 地球環境の保全を考えたエコライフのまちづくり、5 参加と連携、人を育み協力しあうまちづくり」と25の個別目標（後掲の表2参照）に整理され、その個別目標ごとに環境指標とその目標数値が掲げられている。なかでも、特に日々の生活や事業活動の中で念頭に置いておくものとして、代表的な4つの指標がとりあげられた。

- ①生活排水の処理状況→基本方向1、基本方向2、基本方向5
- ②まちの緑面積の状況→基本方向2、基本方向3、基本方向5
- ③ごみ量の状況→基本方向1、基本方向4、基本方向5
- ④二酸化炭素削減率→基本方向2、基本方向4、基本方向5

計画では地球環境保全に向けた行動目標として、2010年度の市民1人あたりの二酸化炭素排出量を1990年度よりも6パーセント削減することを定めている。

基本方向の5項目は、いずれも「まちづくり」を表題に掲げている。環境基本計画の目指す目標をまちづくりのなかで実践することを示したもので、環境政策と地域政策の重なり合う領域が広がっていることを自治体の環境計画が体現したものとみることができる。

25の個別目標に関わる環境指標<sup>6)</sup>は、各目標に関連する担当課と環境担当課の協議にもとづいて決め、それを計画策定部会で審議するという方式が望ましい。ところが、環境基本計画の策定が初めてのことで、かつ計画のねらいやこれを支える環境基本条例の理念を他部局が共有し得たわけではない。そのため、指標として取り出した25項目の中には暫定的に環境担当課が設定したものもある。その進行を担保する機能として期待されたのが、ISO14001の認証取得であった。彦根市は、環境基本計画が策定された2001年3月のあと、同10月に市長によるISO14001認証取得の宣言を行い、翌2002年9月に認証審査に合格した。そのため、全庁的に進められるISO14001体制の中で、環境指標の脆弱な部分を補っていかうとしたのである。

### 3. 進行管理の体制

ここでは、進行管理に関わる主要事項について述べる。

#### (1) 環境パートナー委員会について

環境パートナー委員会は、彦根市環境基本条例第27条の規定に基づき設置されている<sup>7)</sup>。環境パートナー委員会設置の趣旨は、環境基本計画により実施される施策の評価検討であり、計画の進行管理機関という位置づけにある。したがって、環境パートナー委員会でまとめられた意見等は、その後の施策に反映させなければならない。環境パートナー委員会が環境基本計画を点検評価した結果は、事務局が「環境計画の進展（各年度彦根市環境基本計画および地域行動計画の年次評価報告書）」（以下、評価報告書）にまとめ、市長に提出している。その後、市長から環境審議会に報告されることになっている（図1）。評価報告は、2002年度の計画からされ、2003年に最初の評価報告書をまとめた。

また、環境パートナー委員会は前年度の実施内容を1年かけて評価する。評価の結果は、その年度末に評価報告書として提出される。よって、およそ2年のズレがある（図2）。

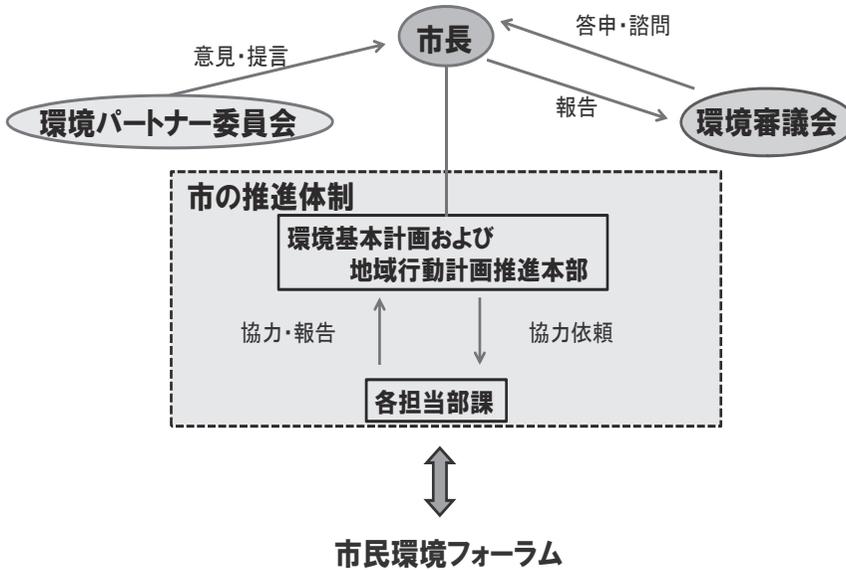


図1 彦根市環境基本計画の進行管理体制



図2 計画の実施時期と評価時期のズレ

評価報告書の作成手順は、図3の通りである。評価は、まず代表指標、続いて個別目標ごとに行う。実際の手順としては、計画の指標に関するデータや取り組みの実績を調査し、次に指標の達成度と取り組みの内容について、各目標の妥当性、有効性などの観点から検討する。

(2) 環境パートナー委員会からの意見と行政の対応

評価報告書には、これをまとめる過程で環境パートナー委員会から出された意見や、市民環境フォーラムに参加した市民の意見に対する行政の回答を掲載している。行政の担当者は問いに答えるだけでなく、いつまでに施策に反映できるのかについても回答しなければならない。このように、環境パートナー委員会が行政の担当部局に対して施策に反映させるように圧力をかけることが担当部局の積極的な行動につながる。また、対応できないという回答については、どうすれば行政の担当部局が施策を実施することができるかという点に対する検討を進め

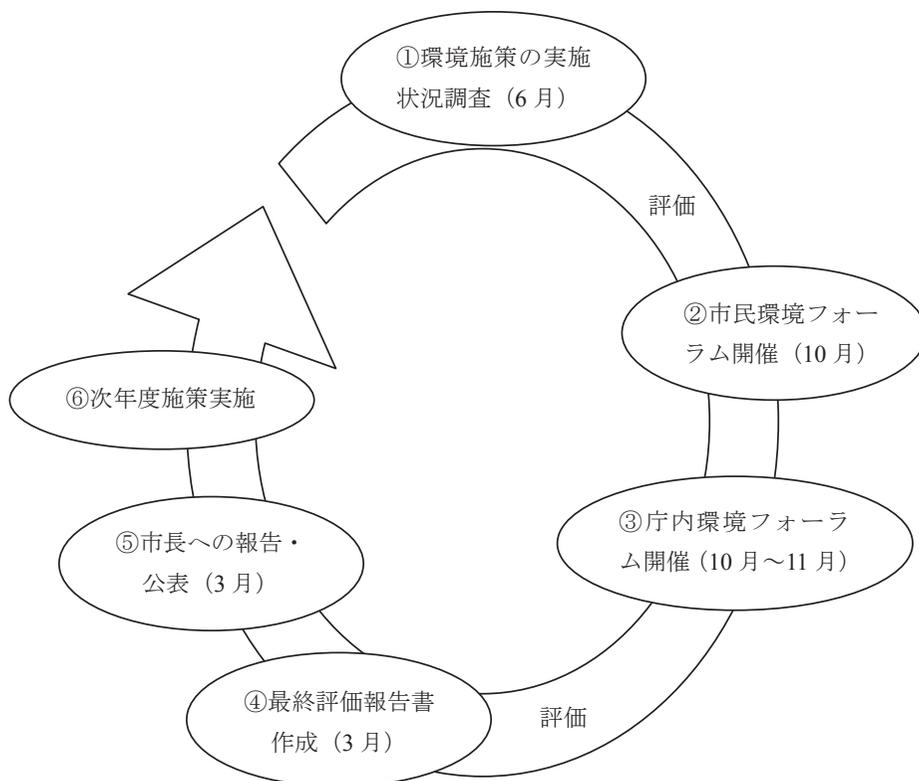


図3 評価報告書の作成手順

ていくことが課題である。

### (3) 市民環境フォーラム

市民環境フォーラムでは、彦根市における環境の現況や計画の進捗状況に対して、市民から意見や提言を聞くだけでなく、環境に理解を深めるためのワークショップや講演会を開催している。2005年度に開催された市民環境フォーラムは、計画の中間年であったことから、計画の見直しを主題とした内容のフォーラムとなった。

### (4) 庁内環境フォーラム

環境パートナー委員会は、市民環境フォーラムとパートナー委員会で出た意見や提案を、次年度の担当部局の施策に反映させ、かつそれを実現する予算を獲得することを目的とした庁内環境フォーラムを実施している。2002年度の評価報告から毎年行われており、フォーラムの手法は年によって異なっている。庁内環境フォーラムの手法は以下の4つである。庁内環境フォーラムの開催年とその際のタイプは、表1の通りである。

表 1 庁内環境フォーラムの開催年と型

開催年	フォーラムの型
2003年	会議型
2004年	ワークショップ型
2005年	ワークショップ型 テーマは「彦根市の環境を良くするためにできること. なるべく具体的に. なにかからでも.」
2006年	ワークショップ型 テーマは「エコシティ彦根の10年ものがたりづくり」
2007年	講演型
2008年	ヒアリング型
2009年	ヒアリング型

## 1) 会議型

各部署の次長級の職員や生活環境課、都市計画課、道路河川課等の課長級・係長級の職員が参加した。環境パートナー委員会と各部署の職員が質疑応答をする。

## 2) ワークショップ型

環境改善の方策や未来の彦根の環境像などに関してテーマを決め、KJ法やブレインライティング法を用いたワークショップを行った。環境部局以外の職員も参加している。このワークショップによって、環境パートナー委員会と市職員の環境問題に関する認識が共有された。回答を求める側と回答する側という緊張を孕んだ関係にある両者が、ともに知恵を絞り、一体となって取り組むことで双方の理解が深まるという成果を得ることができた。

## 3) 講演型

講師、コーディネーター、環境パートナー委員、市職員が参加し、講演を中心としたフォーラムを開催した。事例紹介を中心に、持続可能な社会への行程に関する講演をし、フォーラムの最後にポストイットや模造紙を使って全体のまとめを行った。

## 4) ヒアリング型

環境パートナー委員数名のチームを編成し、各担当課へ直接ヒアリングを行った。評価する側とされる側という立場上、一方的な評価は不信を招く恐れがあるので、環境パートナー委員会と各課の相互理解を深めるためにこの手法をとった。

## (5) 彦根市環境審議会について

彦根市環境審議会は、環境基本条例第25条の規定に基づいて設置されている。市における良好な環境の保全と創出に関し基本的事項を調査審議するという目的を有しているが、環境計画の進行管理における役割についてはすでに述べた通りである。環境基本計画が2010年度に

計画目標年を迎えるので、2008年8月から2010年10月まで開催された環境審議会では第1期計画の改定作業をし、2011年3月に第2期計画が策定された。

### Ⅲ. 評価内容の分析

本章では、彦根市環境基本計画の進行管理体制に沿って、実際に行われた進行管理の実態を分析していく。環境パートナー委員会の提言が次年度、次々年度の計画の実施に反映されているかどうかを追跡し、計画に実効性をもたせるための方策を考察する。

「環境計画の進展」（彦根市環境基本計画および地域行動計画の年次評価報告書）では、目標に向けての取り組みが順調であるか、横ばいであるか、努力が必要であるかということが矢印で示されている。表2は、環境パートナー委員会の「目標に向けた取り組み評価」の2006年度から2008年度までの推移をまとめたものである。

以下に、評価報告書の分析と担当課へのヒアリング調査から得られた結果をもとに、各個別目標が進捗した理由、さらに進捗しなかった理由をまとめた。

#### 1. 目標に向けての取り組み評価が上昇した個別目標（2006年度から2008年度までの評価で上昇の矢印が2つ以上のもの）について

##### (1) 個別目標 1-1-3 生活環境の改善（担当課：生活環境課）

この個別目標に順調に取り組めた理由は、土木・建設業者はエコフォスターに登録することで公共工事のランク分けの際に有利になることがあげられる。事業者にはこういったメリットもあるために、エコフォスター登録団体数が伸びたのである。

2006年度から2008年度に限らず、2002年度の評価から市の取り組みに対する評価は高く、環境指標であるエコフォスター登録団体数も伸び続けている。エコフォスター制度に登録している団体数が増加している要因には、事業者の社会貢献活動が関係している。

土木・建設業者が請け負う公共工事は競争入札になっており、事業者は規模等に応じて格付けされ、ランクに分けられる。このランク分けの際には、発注者が独自に評価・算定する点数も加味される。滋賀県独自の項目<sup>8)</sup>は、ISO14001の取得や、「美知メセナ制度」または「淡海エコフォスター制度」に登録し社会貢献活動をしていることがあげられており、この条件を満たしていれば点数が得られる仕組みとなっている。彦根市でも、ISO規格の認証取得やエコアクション21認証取得・登録により、点数が得られるようになっている<sup>9)</sup>。こういったメリットがあるために、この個別目標は進捗しているのである。

##### (2) 個別目標 1-2-6 化学物質の適正管理と指導（担当課：生活環境課）

環境管理システムの導入事業所が増えた要因に、システムを導入することにメリットがあることがあげられる。前述したように、公共工事を任される建設事業者の評価項目に「ISO14001の取得」があるために建設業を中心に導入している事業所が多い。今後は、こういったメリッ

表2 各個別目標の取り組み評価の推移

個別目標	環境指標	評価の推移		
		2006年度	2007年度	2008年度
1-1-1 うるおい空間の創出	市民一人あたりの都市公園面積	→	→	→
1-1-2 安心して歩けるまち	自転車等放置禁止区域における放置自転車数	↓	↓	→
1-1-3 生活環境の改善	エコフオスター登録団体数	↑	↑	↑
1-2-4 水・土への負荷の減少	主な河川の快適基準達成率	↑	→	↓
1-2-5 空気・音の負荷の減少	主な環境項目の環境基準達成率	↓	→	↑
1-2-6 化学物質の適正管理と指導	環境管理システムの導入事業所数	↑	↑	↑
2-1-7 水・土・空気の良好な循環	公共施設における透水性舗装導入箇所数	→	→	→
2-1-8 森と生き物の保全	自然観察会の開催数と参加者数	↑	↓	↑
2-1-9 身近な生物を大切にする	ホテルの確認場所数	↓	↑	↑
2-2-10 生物との共生をすすめる	自然環境保全地域の指定数	→	→	→
2-2-11 景観の保全と創出	公共の施設等の整備における市民参加箇所数	↑	→	→
3-1-12 景観の保全と創出	景観形成地区の数	→	↑	→
3-1-13 歴史空間の整備と活用	特別史跡彦根城跡保存整備事業の進捗率	↑	↑	↑
3-2-14 生活様式の改善	環境マップづくりの取組グループ数	↓	↓	→
3-2-15 風土の保全と活用	保存樹木の登録数	→	→	→
4-1-16 自動車・交通対策の推進	低公害車の導入率	↑	↑	↑
4-1-17 省資源・新エネルギーの推進	環境チェック表の利用状況	↓	↓	→
4-2-18 ごみ減量の推進	1人1日あたりのごみ発生量	→	→	↑
4-2-19 リサイクルの推進	リサイクル率の状況	↓	→	→
4-2-20 製造・販売時の配慮	グリーン購入ネットワークへの加盟団体数	→	↓	→
5-1-21 広域協力と国際問題への理解	広域的な環境交流の推進	↓	↓	→
5-1-22 市民活動の推進と連携	環境市民団体の登録団体数	↓	↓	↓
5-1-23 環境教育・環境学習の推進	環境学習講座の開催回数と参加者数	→	↓	↑
5-2-24 情報の共有化の推進	彦根市のホームページでの環境情報の提供数	↑	↑	↑
5-2-25 計画の推進体制の整備	環境パートナー委員会に応募された市民の数(累計)	→	→	→

注) 2006年度から2008年度までの「環境計画の進展」(彦根市環境基本計画および地域行動計画の年次評価報告書)をもとに作成。

トがある事業者のみではなく、他の事業者も環境管理システムを導入できるような工夫を必要としている。

(3) 個別目標 2-1-8 森と生き物の保全（担当課：生活環境課（彦根市環境保全指導員連絡会事務局、快適環境づくりをすすめる会事務局））

この個別目標の取り組みが順調であったのは、市民団体と市が協働して取り組んでいたからである。自然観察会の支援をしているのは市であるが、自然観察会の企画や開催をしているのは、市民団体の「快適環境づくりをすすめる会」である。野鳥や草花の観察会、ネイチャーアドベンチャー等を行っている。この個別目標には、市と市民団体が協働して取り組んでいる。また評価においては、何をもって自然観察会とするのかを明らかにすることが必要でだという意見がでた。

(4) 個別目標 2-1-9 身近な生物を大切に（担当課：生活環境課（彦根市環境保全指導員連絡会事務局））

取り組みが順調である理由は、専門知識を持つ市民が活動に参加しているためであろう。2007年度から大幅にホタルの確認場所数が増えており、目標達成のための取り組み評価も向上している。ホタルの出現場所を調査しているのは、市民や市民団体であるが、2007年度の大増には、彦根市環境保全指導員連絡会議<sup>10)</sup>による調査が大きく影響した。

(5) 個別目標 3-1-13 歴史空間の整備と活動（担当課：文化財課）

この個別目標は、環境指標の特別史跡彦根城跡保存整備事業に国からの補助金が出ており、彦根市文化財課の「特別史跡彦根城跡保存整備基本計画」で推進されている施策でもある。よって、事業を推進しやすい。整備事業にかかる費用は補助金から出し、史跡の維持管理費は彦根市の単費から出されている。ただ、担当課である文化財課としては、環境基本計画の個別目標を達成することが目的ではなく、自課がやったことが結果的に環境基本計画の個別目標と一致しているという見解である。

(6) 個別目標 4-1-16 自動車・交通対策の推進（担当課：公有財産管理室（生活環境課））

公益・公共機関における低公害車の導入が進んでおり、環境指標の推移は順調である。公用車を乗り換える際に低公害車を購入することで、環境指標を達成しているためである。

なお、この環境指標に直接関係することではないが、公益・公共機関における低公害車の導入だけでなく、全市的に公共交通のあり方を検討することがこの個別目標の求めるところである。市民の公共交通利用を促進する取り組みとしては、バス路線の見直しだけでなく、乗車予定時間を予約し、指定の停留所から目的地まで乗車できる予約型乗合タクシー「愛のりタクシー」が2008年に導入されている。本庁舎では、マイカー通勤の職員にひと月に2回の頻度で公共交通機関を利用するように推進している。交通対策のための取り組みはされているの

で、こういった取り組みがあることを周知することが必要である。

彦根市の公共交通の施策には、湖東圏域地域公共交通総合連携計画<sup>11)</sup>がある。この計画は、湖東圏域の1市4町が連携して圏域内の公共交通のネットワーク化を図り、多様な交通体系を活用した公共交通を構築することを目的としており、市域を超えての交通対策となっている。

(7) 個別目標 5-1-24 情報の共有化の推進 (担当課：生活環境課 (掲載作業は情報政策課))

彦根市のホームページの環境項目は2006年から大幅に増加し、アクセスも飛躍的に増えている。これは、担当課の尽力のゆえであると思われる。アクセスが多い環境項目は廃棄物に関する項目で、市民生活に直結しているためアクセスが多い傾向にあると市は推測している。

2. 目標に向けての取り組み評価が下降している個別目標 (2006年度から2008年度までの評価で下降の矢印が2つ以上のもの) について

(1) 個別目標 1-1-2 安心して歩けるまち (担当課：交通対策課)

市が十分に取り組みなかった原因は、市道、県道を所管する自治体が異なっているということがあげられる。計画目標を達成する手段の1つである駐輪所の整備は進んでいるが、彦根市の持つ権限のみで自転車道をつくることができるのは、市の所管する道路だけである。したがって、市役所のみでやれることには限りがある。県や国に要望を出したとしても、必ずしも意見が通る訳ではないので、自転車道を敷くことは困難である。

(2) 個別目標 3-2-14 生活様式の改善 (担当課：生活環境課)

取り組み評価が低かった原因は、生活環境課のみの裁量で行えないことである。この個別目標の担当課は生活環境課であるが、具体的な取り組みである学校での環境マップづくりは学校や公民館の裁量によって決まる。カリキュラムを組み授業で扱うかどうか、どういった環境マップを作るのか等、学校および公民館の裁量の範囲において実施されるので、すべての学校や公民館事業で、取り組めるわけではない。また、環境マップの定義があいまいなので、学校や公民館で作成されたマップが環境マップとしてカウントされていないこともあると考えられる。マップづくりの実施主体に環境についての理解を深めてもらわなければならないだろう。

(3) 個別目標 4-1-17 省資源・新エネルギーの推進 (担当課：生活環境課)

この個別目標の取り組みが十分に出来なかった理由として、実施主体が環境家計簿と指標である環境チェック表の2つに拡散したことがあげられる。

環境指標である環境チェック表の利用状況は2003年度以降減少傾向となっており、市の取り組みも努力が必要とされている。市の配布している環境チェック表をつけている市民と環境家計簿をつけている市民が存在しているので、実施主体がツールの違いによって拡散しているのが現状である。環境家計簿は県が管理しているWeb版環境家計簿「みるエコおうみ」があり、市のホームページから「みるエコおうみ」へリンクできるようになっている。このため、

環境チェック表から環境家計簿へシフトしている。よって、環境チェック表の利用状況は伸び悩み、市の取り組み評価についても下がり気味であった。

一方、子どもや市民の環境教育支援事業として「キッズ ISO」の取り組みがされており、その活動の一環として子どもが環境家計簿に取り組んでいる。子どもに対する環境教育の効果が家庭にも波及されることとなれば、環境家計簿の利用がさらに拡大すると考えられる。

#### (4) 個別目標 5-1-21 広域協力と国際問題への理解（担当課：生活環境課）

この個別目標の取り組み評価が低かった理由として、第1期計画の間に彦根市近隣の市町と広域的な交流が実施できなかったことがあげられる。

環境基本計画が策定されてから2008年度までの間、市域を超えての環境交流は、環境フォーラム湖東、ラムサール協議会の2つであった。両者は、県の環境部局が所管する団体であり、両団体とも琵琶湖の保全を目的としている。なお、2008年度版の評価報告書にはまだあがっていなかったが、2010年に彦根市とその周辺4町で策定された「彦根市・愛荘町・豊郷町・甲良町・多賀町地域循環型社会形成推進地域計画」<sup>12)</sup>がある。この計画では、彦根市とその周辺4町とで環境問題に取り組むこととなっており、県主導の団体との交流だけでなく、他の自治体との交流も形となってきている。

また、広域協力という点では、彦根市と周辺4町の湖東圏域が連携して、圏域の共通課題の解決と活性化に向けて協働する湖東定住自立圏共生ビジョン<sup>13)</sup>が策定されている。湖東定住自立圏協定に基づき推進する具体的な取り組みは、環境だけでなく医療や福祉、教育などの分野、公共交通などネットワークの分野からなっている。

#### (5) 個別目標 5-1-22 市民活動の推進と連携（担当課：生活環境課）

この個別目標が十分に組み込まなかった理由は、市民団体と合意形成が十分に図れなかったことと、行政内で他部局との情報整理がされていないことがあげられる。環境指標である環境市民団体の登録制度が導入されておらず、環境市民団体の定義がはっきりしていないのが現状である。市民団体を一堂に集めて、市と市民団体との連携についての懇話会を行ったことがあったが、市の意図する方針と一部市民団体との折り合いがつかず、連携には至らなかった。市としては、市民団体が連携して市民主導で環境問題に取り組み、計画の推進に至ることを目的としている。しかし、市民団体が市に求めていることは、団体の維持管理であった。お互いの思惑が食い違った結果、連携には至らなかったのである。

また、市民団体の総括をしている市の担当課と、環境に関する市民団体に対応する担当課が違っている。そのため、庁内で市民団体の情報を共有し、環境市民団体とはどういった団体を指すのか等、認識を共有しておく必要がある。

### 3. 取り組み評価が上昇・下降した要因

以上の分析により、取り組み評価が高い個別目標で、取り組みが順調であった理由は、

- ・取り組みに参加しやすい仕組みとなっていた
- ・専門知識を持つ市民が活躍していた
- ・担当課が受け持つ事業に補助金がついている
- ・市民団体と市の協働で取り組みがされている

という点をあげることができる。

また、評価が上昇している個別目標の担当課は、文化財課が担当している「歴史空間の整備と活動」以外は生活環境課である。生活環境課担当のうち2つは、生活環境課に事務局を置く市民団体が主体となって計画の実施をしている。このことから、市民団体と市で協働して取り組んでいる個別目標は進捗しやすいことがわかる。

したがって、個別目標が進捗する要因は

- ①参加する仕組みが整備されていること
- ②予算化されやすい事業を含むプロジェクトであること
- ③市民や市民団体の協力があること

であると推察される。

取り組み評価が低い個別目標で、十分に取組めなかった理由は、

- ・所管する主体が市ではない
- ・生活環境課の裁量で行えない
- ・市民団体と合意形成がとれていない
- ・行政内で他部局と情報整理がされていない

という点をあげることができる。

評価が下降している個別目標の担当課は、個別目標 1-1-2「安心して歩けるまち」を担当する交通対策課を除き、生活環境課である。ただ、生活環境課以外の課、あるいは団体の協力がないと推進できない個別目標があるため、一概に担当課の取り組みが不十分であるとはいえない。たとえば、個別目標 3-2-14「生活様式の改善」は学校と公民館の協力が不可欠であるし、個別目標 5-1-21「広域協力と国際問題への理解」については、市域を超えての協力となる。また市民団体は、各々の活動によりプロジェクトが進捗したという事実があるにもかかわらず、連携には至っていない。

したがって、個別目標が進捗しない要因は、

- ①他市町や他部局との協力関係が十分に築かれていないこと
- ②市民や市民団体に「計画実施の主体である」という意識が薄いこと

であると推察される。

また、上昇した個別目標・下降した個別目標ともに、環境パートナー委員会が提案した取り組みや市が行うべき施策ができなかった理由は、予算の都合上行えないということであった。さらに、市民のなかで彦根市の環境基本計画を実行する組織が設置されていないため、市民の参加を募るしくみになっていないことも問題である。

#### Ⅳ. 進行管理過程の分析

##### 1. 計画の推進体制における評価報告の周知方法について

担当課には冊子化された評価報告書を配布している。市が導入している ISO14001 で紙の削減を目標としているので、PDF 化されたものを庁内の Web 掲示板でも知らせるようにしている。Web 掲示板に掲載された場合は、生活環境課（以下、環境課とする）から各課の課長にメールで伝えられ、それを受けた課長が課内に連絡する。何冊も配布はせず PDF 化して庁内の掲示板で知らせるようにしている（図 4）。

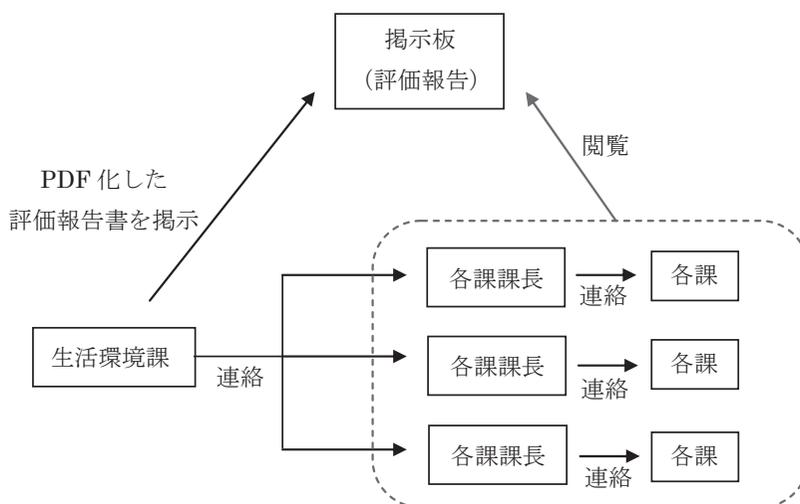


図 4 市の推進体制内での評価報告の周知方法

##### 2. 庁内環境フォーラムについて

庁内環境フォーラムの目的は、市民環境フォーラムとパートナー委員会で作された意見・提案を、次年度の担当部局の施策に反映させ、かつそれを実現する予算を獲得することであるが、実際に予算を獲得できたかというそうではない。庁内環境フォーラムの報告が上ってくるときには、次年度の予算編成が終わってしまっているため、フォーラムであげられた提案が必ずしも施策と一致するというわけではないのである。また、フォーラムをすることによって、実際の参加者と意見交換をして環境に対する認識の共有は図ることはできているが、環境パートナー委員会と施策の担当者間だけのフォーラムであるため、課全体としてはあまり変化が見られないようである。フォーラムによって得られたことを課内にフィードバックすることが必要となる。

##### 3. 環境課以外の担当課について

個別目標に関連してくる環境課以外の課が環境基本計画をどのように受けとめているかとい

う点について、環境課以外の課は、環境基本計画の個別目標を達成することを目的としているわけではない。当該部局がもつ当該部局自身の計画を基にして、環境基本計画の個別目標から逸脱しないようにと意識している。しかし、あくまでも当該課自体の施策であるので、環境基本計画の推進を担っているという意識にまでは及んでいない。

たとえば、個別目標 1-1-2「安心して歩けるまち」の環境指標は、「自転車等放置禁止区域における放置自転車数」であり、交通対策課が放置自転車に関する事項の担当となっている。しかし、担当課としてはあくまで交通対策課の取り組みであって、環境基本計画の一部を担当しているわけではないという認識である。例にあげた課だけでなく他の課でも、環境基本計画の個別目標を達成することが目的ではなく、自課で取り組んだことが結果的に環境基本計画の個別目標と一致したということである。

また、環境パートナー委員会からの評価報告書の存在を知ってはいるが、評価報告によってそれぞれの担当する計画が大きく変わるというわけではない。担当課としては報告が上ってきた場合、評価や提案を参考にするということであった。

ただ、担当課は担当施策について環境基本計画に重点を置いているわけではないが、自課に関する質問や意見がある場合、電話や直接の対応によって積極的に意見交換をすることを妨げるものではないとしている。

#### 4. 実施段階における市民参加について

##### (1) 市民団体について

彦根市は、「彦根市環境保全指導員連絡会議」、「快適環境づくりをすすめる会」などの市民団体を組織しており、市の施策をカバーする組織はすでにある。また、美化活動を行っている団体などを含めるともっと多くなる。しかし、すでに触れたように過去に行われた市民団体と市との懇話会では、一部の市民団体と市の認識が一致せず連携はできなかった。

第2期計画では環境推進員（エコリーダー）という制度をつくり、地域の活動を行政の担当ではなく市民の担当にすることが検討されている。現在、先進地の視察などを通して環境推進員の養成が進められている。環境推進員とは、市民の中から人材を発掘して環境推進員として養成し、行政主導ではなく、環境推進員の主体性のもとで計画を推進していくというしくみである。第1期計画では、パートナーシップによる計画の実働組織がなかったことが問題であった。この仕組みは、それを克服するために構想されている。

##### (2) 市民の環境意識を高めるための取り組みについて

環境基本計画に関する市の取り組みや市民活動についての市民への伝達方法は、「広報ひこね」と市のホームページによる情報発信の2つであった。市のホームページで環境に関する項目を増やす等の取り組みはされているが、広報の仕方に工夫が必要であろう。

市民に対しては、出前講座や市民環境フォーラム、エコライフの集いなどを開催している。市民の環境への関心を得るための取り組みはされているが、市民が計画に積極的に参加しよう

とする意識は薄い。環境イベントの広報が不十分であることも理由としてあげられるが、環境について関心を持っていない市民が多いことも要因として考えられる。

## 5. 施策の優先順位について

予算の中で環境基本計画に関する施策を順位付けすることは難しい。もちろん施策の予算要求はするが、歳入状況によって新規投資が限られるため、近年の歳入額の下落から新規事業を予算化できないという問題がある。また、新規投資枠に各課が予算要求した場合、市長の査定において予算化の順位が決まる。一方、国の補助金等の活用によって歳入を手当てした場合には、予算化できるケースが多い。計画の策定当初は予算に関する問題は想定していなかったため、予算のない中で方策を考える必要があった。2011年度当初予算では「環境推進員の養成」が予算化されているので、エコリーダー（環境推進員）の養成には目途がついていた。

## 6. 引き継ぎについて

環境基本計画は環境課の職員が業務を共有して行うことが前提となるので、計画の一部分を重点的に引き継ぐわけではない。また、計画策定から年数が経過すると、担当者が異動するにつれて当初のねらいが引き継げなくなる。策定当初は、各課で環境基本計画の担当者が施策を把握しているが、その担当者が異動すると、計画との関連が認知されなくなるのである。

また、各課が所管する計画はマスタープランの位置にある彦根市総合計画に基づいた個別計画になっている。しかし、各種計画の数は相当数に上っており、計画の整理がされていないという問題がある。

# V. 第1期計画での問題と第2期計画の課題

10年間におよぶ第1期計画は、2010年度に終了した。現在は、計画が改定されて第2期に入っている。そこで本章では、これまでにみてきた進行管理過程とそこでの問題を整理して、第2期で課題となる事項を考察する。

## 1. 第1期計画の問題点

### (1) 市の部局間の連携不足

環境担当部局が扱う対象は、他部局が扱う分野も含まれているので、環境課のみでは対応できない。しかし、庁内のどの部局も自身の仕事をこなすことに追われていて、他の部局の施策との関連を意識して業務に取り組むまでの余力はない。したがって、各課相互間で連携をとることができていないのである。また、2009年度の評価で行われた庁内環境フォーラムでは、清掃センターとの意見交換は行われたが、他の担当課に対する意見は生活環境課を通して回答するという形となっていた。第1期が終了する2010年度の評価に至っては、担当課との調整をとることができず、庁内環境フォーラムは行われなかった。

## (2) 市民を中心とした推進組織の未設置

市民が中心となって編成された推進組織がなかったため、市民が主体的に計画内容を実施することができなかった。環境保全活動をしている市民や団体、美化活動などを行う自治会などがあり、それぞれが個々に活動をしているが、そういった市民・団体が連携して活動の輪を広げることはできなかった。個々の活動をまとめ、市民が地域の課題を解決するような市民組織の設置が課題となっている。

## (3) 収集されない情報の存在

環境パートナー委員会が評価をする際、環境課が評価年度の情報をデータ化して渡しているが、環境課が拾いきれない情報がある。たとえば、個別目標 5-1-23「環境教育・環境学習の推進」は、指標が環境学習の開催回数と参加者数となっているが、環境課が直接関わっていない学校等の授業の一環として行われる環境学習は拾いきれていない。個別目標 3-2-14「生活様式の改善」の環境指標である環境マップづくりの取り組みグループ数についても、環境マップとはどういったマップを指すのか定義づけが曖昧なため数えきれない。

## 2. 第2期計画の課題

### (1) 計画内容の具体化

第2期計画を策定したのは、環境審議会である。第1期計画のように、審議会以外の専門部会や市民の策定委員が計画策定に参加するという方式をとらなかった。第2期計画の策定について審議した第1回環境審議会では、環境審議会のみで策定する案と、審議会以外に専門部会も置いて策定する案が出ていた<sup>14)</sup>。しかし、専門部会を加えるとかえって問題が拡散してしまうという意見により、環境審議会のみで策定することとなった。第1期計画の改定は、市民が計画の策定に積極的に関わることで、市民にとってより身近な計画にする良い機会であったが、環境審議会の委員となった市民以外は直接関わらなかったため、より多様な市民が計画を考える機会となしえなかった。

市民の意見を計画に反映させるための手段としては、第2期環境基本計画策定に向けた市民アンケートを実施している。また、市民環境フォーラムを開催し、そこから得られた市民の意見を第2期計画に反映させている。第2期計画策定に市民が参加する機会は、この市民アンケートと市民環境フォーラムの2つであった。

計画策定に市民が直接参加する方法ではなく、アンケートという方法をとったのは、市民の議論に委ねるとなかなか意見が出ないということが理由であった<sup>15)</sup>。この市民アンケートは、彦根市の市民、事業者が彦根市の環境についてどのように感じているのか、また、問題や課題はどこにあるのかを調査することを目的として実施された。調査対象は、小学生、中学生、16歳以上の市民、環境団体関係者、教職員、市職員、事業所である。

このアンケートを踏まえて、「環境のために私たちがしていること、できること」をテーマとした市民環境フォーラム<sup>16)</sup>が開催された。このフォーラムは、子どもから大人まで幅広い

世代の人たちが意見交換することで、家庭での取り組みなどについて考える機会を提供することを目的としている。また、ここで得られた意見を第2期計画に反映させることも目的としている。このフォーラムの事前に小学生からこのテーマによる作文を募集しており、当日はその表彰式を行った後、パネルトークとワークショップを行った。

このような2つの方法で第2期計画は市民の意見を反映させている。しかし、審議会の委員以外には計画策定に実際に市民が参画しているわけではない。また、第2期計画では実際に市民がどういった取り組みをすべきか明記されていないので、市民にとって具体的にどのような取り組みが可能かを広報する必要がある。

## (2) 環境推進員の組織化

第1期計画では、市民が中心となって編成された推進組織を設置しなかったことが問題であった。そこで、第2期計画では市民の積極的な参加で計画を推進できるように環境推進員（エコリーダー）という制度がつけられた。この場合、いかに市民の中から環境推進員となる人を選ぶかが重要である。さらに、環境推進員の活動報告と情報交換ができるような組織を立ち上げる必要がある。環境推進員が組織化され、環境推進員相互に活動報告や情報交換をすることができれば活動の輪が広がり、さらなる計画の推進に繋がる。

## (3) 環境パートナー委員会と環境審議会の意見交換会の開催

2011年3月に、初めて環境パートナー委員会と環境審議会が協議を行った。それまでは、市長を通して評価報告書が環境審議会に渡り、計画内容の見直しがされていた。しかし、環境審議会としてはなぜ評価報告書に書かれているような評価に至ったのか、文面からでは十分に読み取ることができなかった。そういった経緯から双方が望み、2011年3月に初めて環境パートナー委員会と環境審議会とが直接に相対して意見を交換した。

この交換会では、環境パートナー委員会からは、計画の中に定義の曖昧な箇所があること、市が直接関わらない活動があるため収集されない情報があること等から、評価することができない部分があるという意見がでた。さらに、実際の業務が評価内容を反映しているかどうか等についても意見がでた。環境審議会からは、どういった経緯で評価報告書に書かれている評価になったのか文面からは汲み取ることができなかったため、口頭での詳細な説明を求める意見がでた。

この会談は、環境パートナー委員会と環境審議会共に大変有意義であったとしているが、第1期の最後になって初めて行われたのは意外な感がある。第2期では、より頻度の高い交換が必要であろう。

## VI. 進行管理の分析からの示唆

前章では、進行管理の結果、第2期計画で取り組む課題を検討した。これは、現に進行して

いる彦根市環境計画への提言という性格を帯びている。そこで本章では、彦根市における環境基本計画策定後の進行管理過程を分析して得られるより一般的な示唆について考察する。彦根市の具体的事例に言及するが、これは他市にも共通するであろう事項を彦根市の具体例を通して述べるということである。

## 1. 市の推進体制について

計画の推進は、ほぼ市の環境課が一手に担っている状態であった。市の推進体制は、環境基本計画および地域行動計画推進本部（環境課）と各担当部課となっているが、実際はほとんど環境課が推進している。各担当課自身の施策が環境基本計画の内容に組み込まれているため、結果的に環境基本計画の内容の実施につながったという面がある一方、それが環境基本計画に関係している施策であるという意識は薄かった。

また、計画策定当初は、各課の担当者が環境基本計画の施策を把握しているが、その担当者が異動するにつれ各計画の関連性が認知されなくなっている。

さらに、各種計画の数が膨大であるために、他の課の計画まで手が回らないことが現状である。上位計画である総合計画に基づいて各分野を所管している課がそれぞれ個別の計画をつくっているが、他部局との関連については統制がとれていない。

## 2. 評価報告のフィードバックについて

環境パートナー委員会が施策を評価し、計画実施のための提案がされていたわけであるが、その提案が全面的に受けとめられていたかというところではなかった。庁内で評価報告の周知はされているものの、各課内で評価報告の吟味がされているわけではない。また、計画の評価が提出される時には予算編成は終わっているため、評価結果を反映させることはできていない。さらに、庁内環境フォーラムを開催しているが、その結果は課内であまり反映されていない様子であった。庁内環境フォーラムはさまざまな手法で実施されていたが、フォーラムで得られた結果を課内に周知しないかぎりフォーラムの効果は得られないのではないだろうか。

そこで、庁内環境フォーラムのあり方について以下のような事項が考えられる。それは、従来のやり方で行われてきた庁内環境フォーラムを第1回庁内環境フォーラムとし、第2回の庁内環境フォーラムを開催するということである。

2008年と2009年は各パートナー委員が担当部署に出向き、直接担当者にヒアリングをするというやり方が取られている。このフォーラムで得られた情報を参考にして環境パートナー委員会は評価を行っている。このフォーラムを第1回庁内環境フォーラムとする。

次に、第1回庁内環境フォーラムを基にして行った評価を、各担当課の課長補佐級の人物を集めて報告する会を開く。これを第2回庁内環境フォーラムとする。課長補佐級である理由は、実務の推進を担い部下に指示を出す役割であるため、フォーラムの結果が課内に伝わりやすいと考えたためである。しかし、現在の評価スケジュールでは2回の庁内環境フォーラムを行うことは難しい。したがって、1年ごとに評価をするのではなく、2年ごとの評価にし、時

間的に余裕をもたせる必要がある。2年間で2段階のフォーラムを開くことで、担当課内で評価や提案が周知され、さらに施策に反映させることができると思われる。こうすることで、担当課内においての環境パートナー委員会の評価報告の認識不足が解消され、情報のフィードバックにつながる。この庁内環境フォーラムの方法を図5に示し、評価のスケジュールについては図6に示す。第2回庁内環境フォーラムの実施を5～6月に設定することで予算編成までに時間の余裕ができるため、各担当課で評価の内容を吟味することができる。

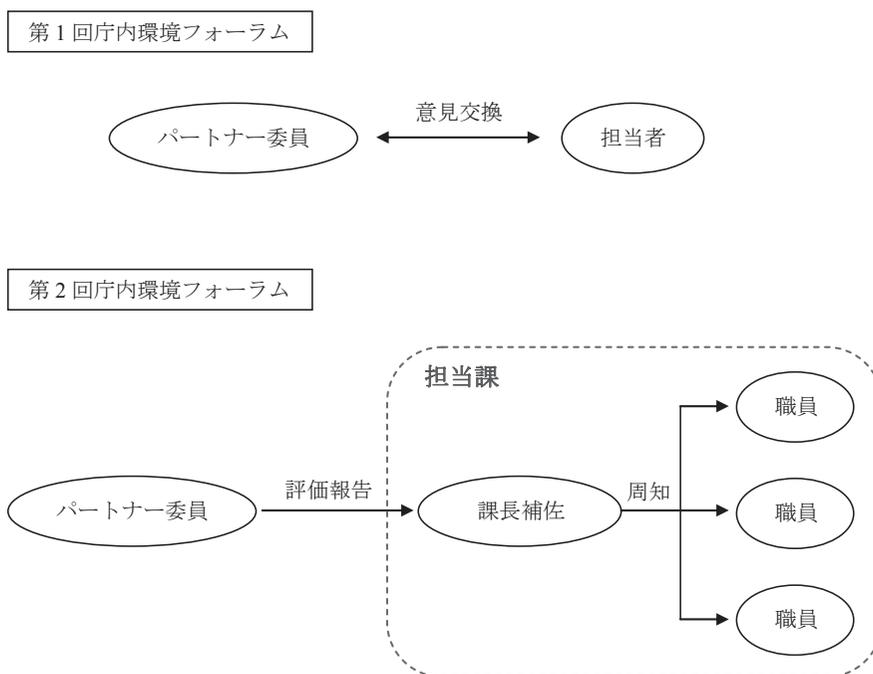


図5 第1回・第2回庁内環境フォーラム

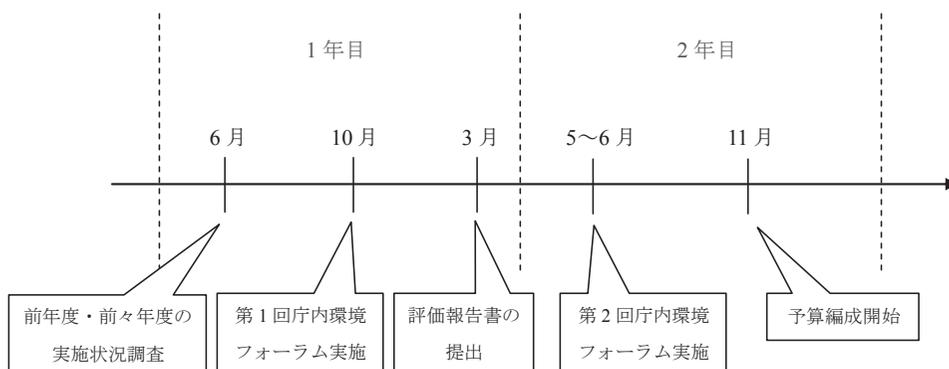


図6 評価スケジュール

### 3. 計画内容の実施について

取り組みに参加すれば事業者としてのメリットがあるエコフオスター制度の登録や環境管理システムの導入など取り組みに参加しやすい仕組みがあったことや、推進すべき事業に国からの補助金がついていることも、順調に取り組むことができる要因であった。また、専門知識を持つ市民の活躍により進捗した個別目標や、市と市民団体が協働して取り組んだ個別目標は取り組みに対する評価が高く、順調に計画内容を実施できていた。

取り組みが不十分であった個別目標は、環境課のみの裁量で行えず他部局の協力が必要であるものや、市域を超えての協力や連携がないと取り組めないものがあげられる。市域を超えての連携や協力関係については、2010年に策定された湖東定住自立圏共生ビジョンに関する事業を進めていくことで構築される可能性がある。

また、市民団体と市の合意形成が充分になされておらず、市民団体相互が連携して計画を推進することはできていない。個々の市民団体の活動はあるものの、市民団体に連携して計画を推進する受け皿が作られていないことが問題である。現在、環境推進員が養成されており、第2期計画では環境推進員が市民や市民団体に働きかけて市民主導の計画推進を図ろうとしている。しかし、環境推進員の組織化はまだできていない状態である。環境推進員を組織化し、推進員同士で進捗状況の報告や情報のやり取りをすることが必要であろう。

### 4. 実施段階の市民参加について

IV章の4(1)で触れたように、環境課を事務局にした環境に関する市民団体が組織されており、行政施策の範囲をカバーすることはできる。各地区においては美化活動をしている市民や団体もあるため、市民団体の数は少なくはない。しかし、市民団体相互が連携して計画を推進することはできていない。これに対しては、交流する場を具体的につくることで、日常的に関わる機会が増すので、この難点は克服できる可能性がある。

また、市民に対しても主体的に計画に参加してもらうように出前講座や市民環境フォーラム、エコライフの集いなどを開催している。しかし、これまでの方式ではあまり実効性が高まっていない。環境推進員という制度を設けたが、いかにして市民の中から人を選ぶかが鍵となる。これに対しては、すでに第1期計画の時点から、計画の策定委員になったり、環境フォーラムに参加したりして、こうした面に関心を示す市民はかなりいた。そのため、こうした市民との連携を図っていくことが、まず取り組むべき課題となる。

### 5. 広報する対象の選定

既存の広報は、「広報ひこね」と市のホームページが主体であり、彦根市全域に向けた広報となっている。市民全員に対する広報から、高齢者向けや子ども向け、または主婦向けなど対象を絞った上で、各層の属性に合わせた広報活動が必要ではなからうか。

彦根市は、第2期計画策定に向けて一般市民、教職員、市職員、団体、小中学校、事業者と対象をわけてアンケートを実施している。このアンケートを基に、高齢者や子どもがどういっ

た環境問題や環境保全活動に興味をもっているかを抽出し、そこから対象を絞って効率的に広報できるような方針を取ることである。環境専門の広報誌をつくることが望ましいが、市内で全戸配布は難しいであろう。したがって、高齢者には敬老会や老人会などで情報を提供し、子どもには学校を通じて情報提供するといった方式をとることで、市民各層に合わせた環境情報が伝達されていくのではないだろうか。

## VII. むすびにかえて

本研究では、①環境計画策定後の進行管理の重要性と、②計画策定過程、実施過程、評価過程における市民参加の重要性（市民参加の方式）に焦点をあててきた。彦根市の環境計画は、策定過程から実施過程、評価過程に至るまで市民参加でかなり踏み込んだ方式をとっており、しかも環境指標を定量化しているのも、本研究の課題を満たすのに必要な条件を備えていた。これらの過程で鍵となる資料は公開されているので、考察に必要な素材は揃っていたといえる。そのため、今回の事例分析では、得られた知見を一般化して把握することができた。

彦根市の第1期計画がこうした長所を保持している反面、環境パートナー委員会による進行管理の成果が第2期計画の策定には十分反映されたとはいえない。市民参加の方式も第2期の策定過程では、第1期のそれとくらべてやや後退した印象を受ける。すでに第1期計画の素材と経験があるため、それに依存したという面があったのではなかろうか。これは、すでに第2期計画の段階に入っている他市の事例をみても同様な問題に突き当たることである。

彦根市環境基本計画の策定においては、環境指標の吟味が十分ではなかった。第1期計画の改訂時期にも、議事録をみる限りあまり議論された形跡がない。他市の場合も同じような状況にあるところが多いが、これの選択が環境計画の達成水準を規定するといっても良いので、今後の研究や実践において検討すべき課題となろう。

本研究で扱った事項は、行政内の事務と行政が実施する事業が多かった。彦根市環境計画では、市民が実施過程で関わる事項が相対的に少なかったためにこうした結果となった面はあるが、環境パートナー委員会による進行管理によってその現状がかなり詳細に明らかとなった。行政内の事務と行政の実施する事業で環境面からの刷新が実現すると、それは市民に対する貴重な環境パフォーマンスの事例を提供することになる。この可能性に着目すれば、環境計画の実施がマンネリ化し、市民の関心も低下してきたという問題を克服する手段として活用することができよう。これも、彦根市の事例分析によって明らかになった重要な知見の1つとみなすことができる。

本研究の遂行過程で、彦根市生活環境課の新旧の職員、環境審議会や環境パートナー委員会の委員からは、ヒアリングや資料収集等で種々のご支援を受けた。記して感謝いたします。

注

- 1) 高橋 (2000a, 2000b) や田中・中口・川崎 (2002)、川崎・中口・植田編 (2004)、佐藤・高橋・増原・森 (2005) など、各地の積極的な事例が紹介されている。
- 2) 本研究では、環境基本法制定後の環境計画に焦点をあてるが、同法制定の前に環境計画を広い視点で考察している田村 (1980) や末石他 (1993) の研究は、新たな段階の環境計画を考察する場合にも、多様な示唆をあたえている。
- 3) 筆者のうち秋山は、1997年度から2004年度まで彦根市環境審議会の委員を務めた。また、環境計画の策定過程では策定部会の委員も務めたので、環境基本条例の制定と環境基本計画の策定過程の詳細を知り得る立場にあった。実施過程の前半部で退任したので、進行管理については側面から観察して得た知見と収集した文献や資料の解説、ならびに関係者へのヒアリングによって内容を把握した。
- 4) 彦根市環境基本条例の特性とその可能性については、参与観察の成果をもとに秋山 (1999) で説明した。
- 5) 彦根市の施策の総合的計画の中核は「彦根市総合発展計画」であり、環境基本計画といえども総合発展計画に包括されるというのが行政部門の説明なので、環境基本計画は総合発展計画の下位計画に位置づけられていることになる。そのため、総合発展計画をいかに策定・実施するかが、環境基本計画の理念を実現できるかどうかの試金石となる。
- 6) 計画的手法を機能させる際の環境指標の意義については、倉阪 (2008) が国の環境基本計画を対象として説明している。また、環境指標に関する研究史については中口 (1999) が整理している。
- 7) 環境基本条例第27条の条文は以下のとおりである。
  1. 環境基本計画に基づき実施される施策等に関し、その成果および実施状況について、市民参画の下で評価検討を行うため、環境パートナー委員会 (以下「委員会」という。) を置く。
  2. 委員会は、委員10人以内で組織する。
  3. 委員は、学識経験を有する者、市民、市民団体および事業者のうちから市長が適当と認めた者ならびに公募委員により構成し、市長が委嘱する。
  4. 委員の任期は2年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。
  5. 委員は、再任を妨げない。
- 8) 滋賀県管理課：滋賀県建設工事等入札参加資格有資格者名簿の総合算出方法  
 < [http://www.pref.shiga.jp/nyusatsu/koukyo\\_kouji/h23\\_rule\\_kouji\\_inside.pdf](http://www.pref.shiga.jp/nyusatsu/koukyo_kouji/h23_rule_kouji_inside.pdf) >, 2012-02-10
- 9) 彦根市総務部契約管理室：彦根市入札参加資格審査申請書提出要領  
 < <http://www.city.hikone.shiga.jp/somubu/keiyaku/sankashinsei/koji2012yoryo.pdf> >, 2012-02-10
- 10) 彦根市環境保全指導員連絡会議は、水環境保全を目的に生活環境課を事務局として発足した。環境保全指導員とは、彦根市が策定した生活排水対策推進計画に基づき、生活排水に関する啓発を推進する指導者 (環境保全指導員) として市が認定した人のことである。年に4回開催される市民環境スクールを受講し、スクールを修了した人が環境保全指導員となる。市民環境スクールは、市の広報で参加者を募集している。2011年12月の時点での会員数は64名で、その大半は50代以上のリタイア層が占めている。活動内容は、市内の河川水路の水質調査、月に一回・149地点のバックテストによる水質調査、啓発活動、市民環境スクールの運営、小学校の出勤講座、ホテルの調査や環境関連行事への参加である。
- 11) 彦根市・愛荘町・豊郷町・甲良町・多賀町 (2010)：湖東圏地域公共交通総合連携計画
- 12) 彦根市・愛荘町・豊郷町・甲良町・多賀町 彦根愛知犬上広域行政組合 (2010)：彦根市・愛荘町・豊郷町・甲良町・多賀町地域循環型社会形成推進地域計画

- 13) 彦根市（2010）：湖東定住自立圏共生ビジョン
- 14) 彦根市（2008）：第1回環境審議会議事録
- 15) 彦根市（2008）：第2回環境審議会議事録
- 16) 彦根市（2009）：第6回環境審議会議事録

#### 引用文献

- 秋山道雄（1999）「彦根市環境基本条例と空間編成の課題」（所収 日本建築学会都市計画委員会編『環境共生時代の都市・地域計画—自治体空間計画における到達点と課題』1999年度日本建築学会大会（中国）都市計画部門研究協議会資料、日本建築学会）
- 秋山道雄（2001）「開発理念の進化と環境管理」『経済地理学年報』第47巻第4号、pp.233-246
- 秋山道雄（2009）「多様化と構造転換のなかの地域政策」『経済地理学年報』第55巻第4号、pp.300-316
- 井関崇博・原科幸彦（2009）「調査ボランティアによる環境基本計画の点検評価への参加—大阪市市民環境調査隊の試み」『環境情報科学論文集』23、pp.471-476
- 大野輝之、レイコ・ハベ・エバンス（1992）『都市開発を考える—アメリカと日本—』岩波書店
- 川崎健次（2002）「新たな段階を迎えた市民参加」（所収 田中 充・中口毅博・川崎健次『環境自治体づくりの戦略』ぎょうせい）
- 川崎健次・中口毅博・植田和弘編（2004）『環境マネジメントとまちづくり 参加とコミュニティガバナンス』学芸出版社
- 北村喜宣（1999）『環境政策法務の実践』ぎょうせい
- 倉阪秀史（2008）『環境政策論【第2版】』信山社
- 佐藤 徹（2013）「市民参加の基礎概念」（所収 高橋秀行・佐藤 徹編『新説 市民参加〔改訂版〕』公人社）
- 佐藤 徹・高橋秀行・増原直樹・森 賢三（2005）『新説 市民参加 その理論と実際』公人社
- 末石富太郎+環境計画研究会編（1993）『環境計画論—環境資源の開発・保全の基礎として—』森北出版
- 高橋秀行（2000a）『市民主体の環境政策 上—条例・計画づくりからの参加—』公人社
- 高橋秀行（2000b）『市民主体の環境政策 下—多様性あって当然の参加手法—』公人社
- 田中 充（2002a）「環境基本条例の制定」（所収 田中 充・中口毅博・川崎健次『環境自治体づくりの戦略』ぎょうせい）
- 田中 充（2002b）「環境行政における政策評価の実践」（所収 田中 充・中口毅博・川崎健次『環境自治体づくりの戦略』ぎょうせい）
- 田村 明（1980）『環境計画論』鹿島出版会
- 中口毅博（1999）「地域環境計画における目標設定のための自然環境総合指標の開発—宮城県を事例として—」『地理学評論』第72巻A第2号、pp.93-115
- 中口毅博（2002）「環境基本計画の策定と運用」（所収 田中 充・中口毅博・川崎健次『環境自治体づくりの戦略』ぎょうせい）
- 原科幸彦・原沢英夫（2007）「環境計画・政策研究の背景と枠組み」（所収 原科幸彦編『環境計画・政策研究の展開—持続可能な社会づくりへの合意形成』岩波書店）
- 松岡崇暢（2009）「環境保全活動の変容が及ぼす地域づくりへの影響—岡山県津山市の事例から—」『生活学論叢』15号、pp.30-40
- 宮永健太郎（2008）「環境基本計画における参画とパートナーシップ—滋賀県野洲市の試みを事例として—」『財政と公共政策』第30巻第1号、pp.89-104

