

【報告・活動紹介】

千葉県下市町村の市民参加制度の状況について

— 2005年、2010年、2017年の比較

千葉大学大学院人文社会科学研究所博士後期課程

伊藤 友則

本稿は、千葉県下市町村における市民参加の状況についてアンケート調査を通じて明らかにするものである。平成の大合併以降、広域化した地方の自治体運営において、住民の意思・意見をどのように行政が受け入れていくか、その手法がどのように広がっているのかを把握することは大きな意義があろう。首長は選挙公約やマニフェストの中に市民参加の目標や在り方を盛り込むこともあるし、議会は議会提案による市民参加に向けた条例制定や、市民との関わり合いを議会基本条例の中での議会報告会や市民との対話の中で見出していくことも考えられる。また行政内部での取り組みも、各自治体の間で差が見られるかもしれない。

千葉大学倉阪ゼミナール生によって執筆された「市民参加促進の為の政策提言——千葉県内市町村へのアンケート分析」¹ならびに「千葉県下市町村の市民参加制度の進展状況について」²では、前者が2005年12月に、後者が2010年11月に千葉県内全市町村へのアンケートを実施している。この間、千葉県下での市町村合併が進み、自治体数は74から54に減少した。

今回は2017年12月に、2010年と同じアンケートを千葉県内全市町村に送付し、54自治体のうち49自治体より回答をいただいた（回答率90.7%）。千葉県内の市町村における市民参加は、この間どのような変化があったか、アン

¹ 山田哲也・綿地雅彦・赤田啓吾・森下麻奈・酒井正紀（2005）「市民参加促進の為の政策提言——千葉県内市町村へのアンケート分析」ISFJ日本政策学生会議提出論文

² 高柳智子・倉阪秀史（2011）「千葉県下市町村の市民参加制度の進展状況について——2005年と2010年の比較」『公共研究』7（1）：190-227

ケート結果を分析し考察していく。

1. アンケートの結果

まず今回までの3回のアンケート結果を、質問項目別に比較しながら、市民参加制度の進展状況を見ていきたい。

アンケートは「住民意見を反映するしくみ」、「住民の自発的活動の支援」、「行政評価」の三つのパートに分かれている。

1-1 アンケート1 「住民意見を反映するしくみ」

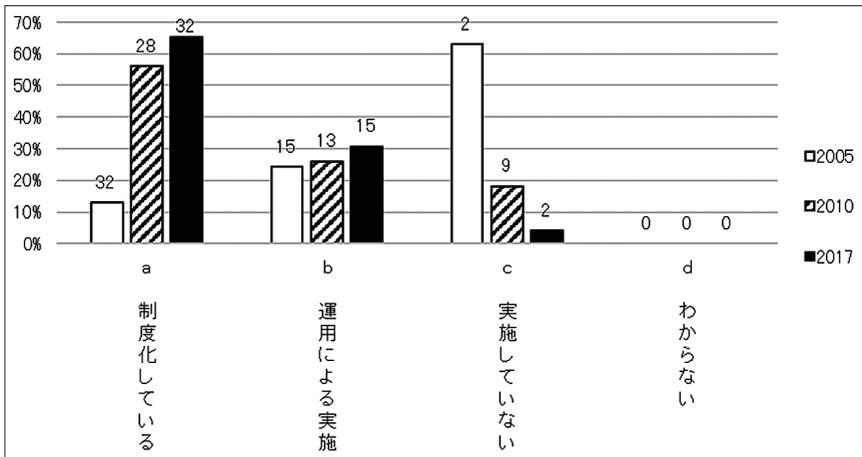
住民意見を反映する仕組みとしては、パブリックコメント制度の導入、各審議会への住民委員の参加、委員・参加者の過半数を市民が占める会議の開催、住民アンケートの実施、首長への意見提出窓口の設置、公聴会の開催などがある。アンケート1は、それらについて各市町村の状況を伺うものである。

問1 あなたの市町村では、パブリックコメント制度（規則の制定など重要な政策について、その原案を公開して住民等の意見を聞く制度）を実施していますか。該当するものにひとつ○をつけてください。

- a) 市町村の条例または要綱でパブリックコメントを制度化している。
- b) 一部の施策分野において、運用によってパブリックコメントを実施している。
- c) パブリックコメントを実施していない。
- d) わからない。

「パブリックコメントの制度化」は、2005年23%、2010年56%に対して、2017年は65%と増加する一方、「実施していない」は61%→18%→4%と減少している。また2010年に「制度化している」又は「運用によって実施している」と回答した自治体が80%を越えたところ、2017年ではこれらの自治体は96%まで増加し、パブリックコメントが普及している様子がうかがえる（図1）。

図1 アンケート 1-問1 パブリックコメント制度の実施の有無

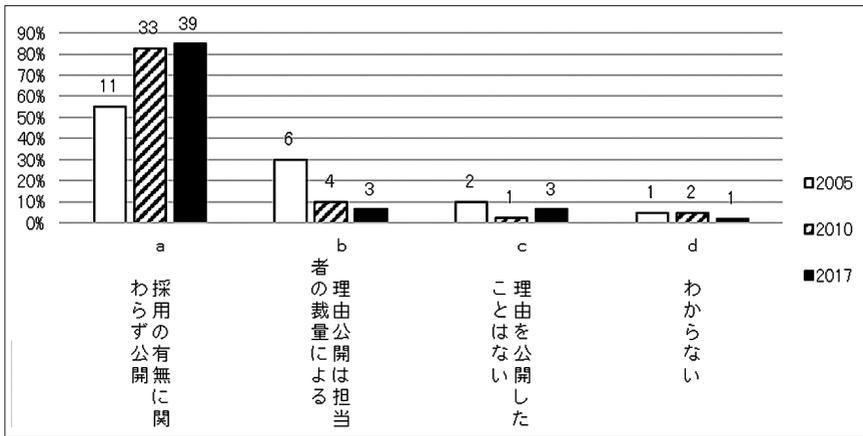


問2 (問1でaまたはbと回答した方のみお答えください)パブリックコメントによって意見提出があった場合、どのように取り扱いますか。該当するものにひとつ○をつけてください。

- a) 意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を常に公開するしくみとしている。
- b) 担当者の裁量によって、意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を公開している。
- c) 意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を公開したことはない。
- d) わからない

パブリックコメントの取り扱いで、意見採用の有無に関わらず公開する市町村数は、2005年は回答数の48%だったものが、2010年に80%、2017年は83%と増加傾向にある(図2)。

図2 アンケート 1-問2 パブリックコメントの意見採用の際の理由の公開について

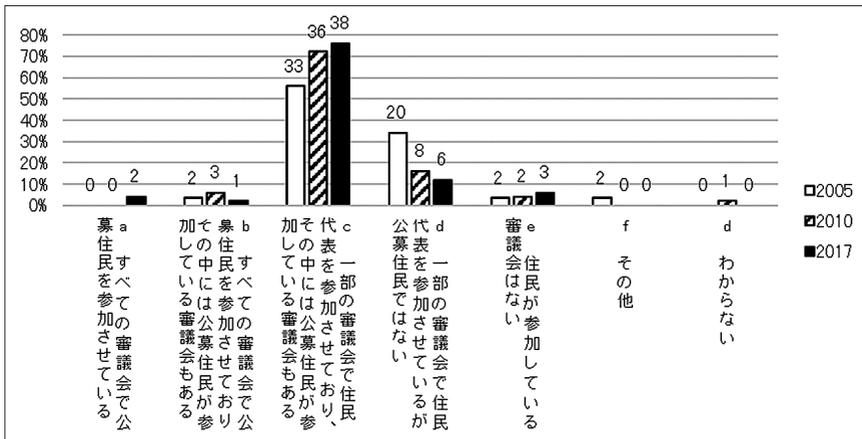


問3 あなたの市町村では、審議会に住民を参加させていますか。該当するものにひとつ○をつけてください。

- a) すべての審議会で公募住民を参加させている。
- b) すべての審議会で住民代表を参加させており、その中には公募住民が参加している審議会もある。
- c) 一部の審議会で住民代表を参加させており、その中には公募住民が参加している審議会もある。
- d) 一部の審議会で住民代表を参加させているが、公募住民ではない。
- e) 住民が参加している審議会はない。
- f) その他
- g) わからない

「一部の審議会で住民代表を参加させているが、公募住民ではない」と回答した自治体はわずかながら増加しつつある (図3)。

図3 アンケート 1-問3 審議会への住民参加



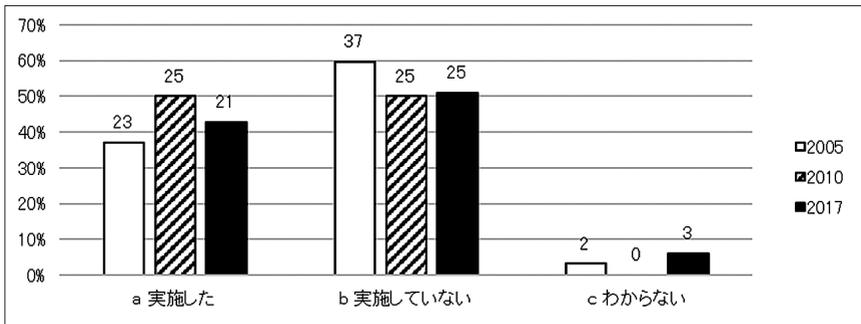
過去2回では、「すべての審議会で公募住民を参加させている」としている自治体はゼロであったが、2017年アンケートでは流山市と八街市がこれにあてはまると回答している。

問4 あなたの市町村では、平成28年度に、政策に反映させることを目的として、市町村の予算を用いて、住民が委員・参加者の過半数を占める会議（市民会議・市民フォーラム・市民ワークショップなど）を開催しましたか。該当するものにひとつ○をつけてください。

- a) 実施した
- b) 実施していない
- c) わからない

この質問項目は過去2回と比べても、大きな変化が見られなかった（図4）。

図4 アンケート 1-問4 市町村の予算による住民が過半数を占める会議

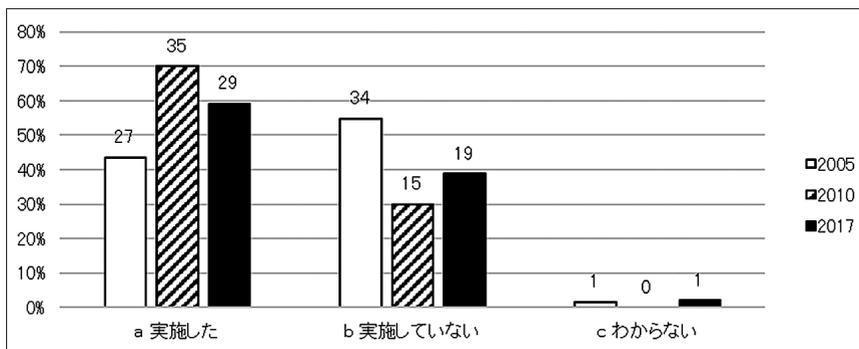


問5 あなたの市町村では、平成28年度に政策に反映させることを目的として、市町村の予算を用いて、住民に対するアンケートを実施しましたか。該当するものひとつに○をつけてください。

- a) 実施した
- b) 実施していない
- c) わからない

住民アンケートの実施状況は、「実施した」が2005年42%→2010年70%と増加したが、2017年は59%へ減少している（図5）。

図5 アンケート 1-問5 住民アンケートの実施

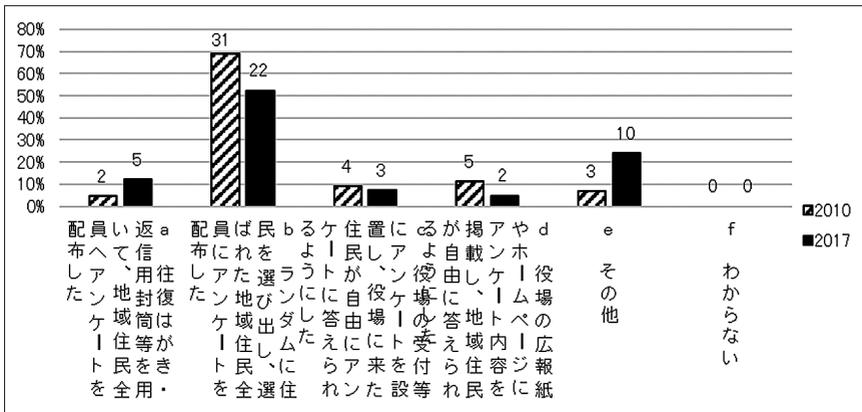


問6 (問5で a と回答した方のみお答えください) 住民に対するアンケートは、どのような形式のものか、該当するものに○をつけてください。(複数回答)

- a) 往復はがき・返信用封筒等を用いて、地域住民全員へアンケートを配布した。
- b) ランダムに住民を選び出し、選ばれた地域住民全員にアンケートを配布した。
- c) 役場の受付等にアンケートを設置し、役場にきた住民が自由にアンケートに答えられるようにした。
- d) 役場の広報紙やホームページにアンケート内容を掲載し、地域住民が自由に答えられるようにした。
- e) その他
- f) わからない

「ランダム抽出」は減少したが、「地域住民全員アンケート」は2010年の2か所から、2017年の5か所(船橋市、習志野市、富津市、いすみ市、栄町)へ増加した(図6)。

図6 アンケート 1-問6 アンケートの形式

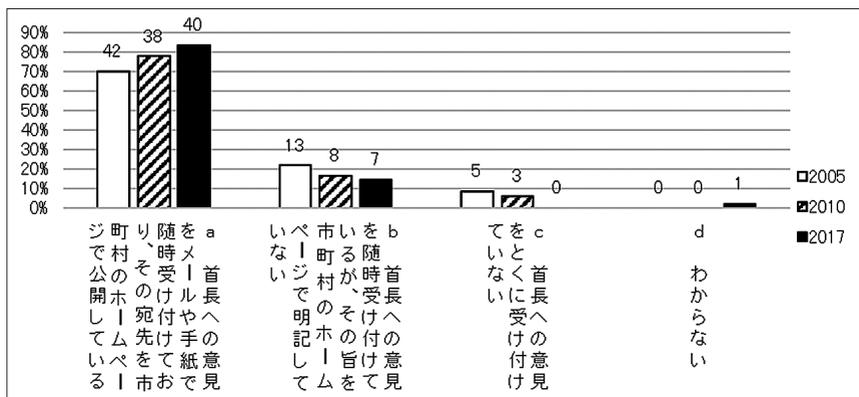


問7 あなたの市町村では、首長への意見提出のしくみを備えていますか。該当するものひとつに○をつけてください。

- a) 首長への意見を e-mail や手紙で随時受け付けており、その宛先を市町村のホームページで公開している。
- b) 首長への意見を随時受け付けているが、その旨を市町村のホームページで明記していない。
- c) 首長への意見をとくに受け付けていない。
- d) わからない

市町村長への意見提出は、「首長への意見を e-mail や手紙で随時受け付けており、その宛先を市町村のホームページで公開している。」と回答した市町村が増加傾向にある（図7）。なお、その他の回答で、印西市は「首長への意見を手紙で随時受け付け、その旨を市のホームページで明記」とのことだった。

図7 アンケート 1-問7 首長への意見提出の仕組み

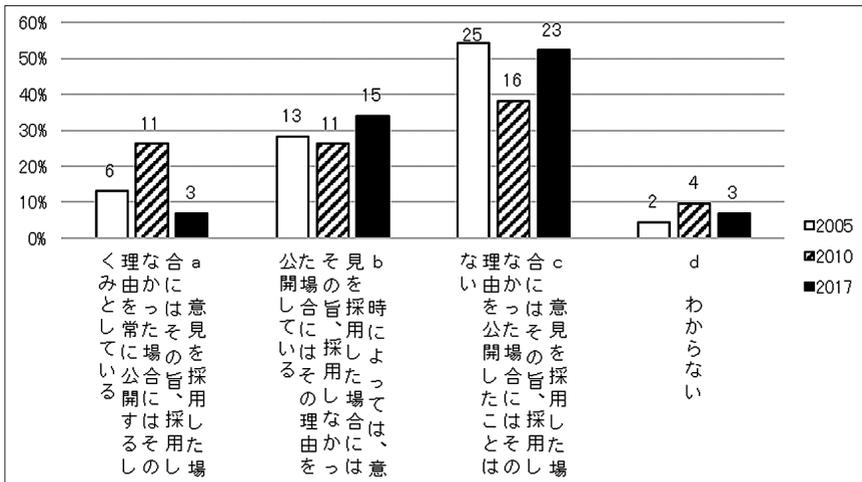


問8 (問7でaまたはbと回答した方のみお答えください) 首長への意見提出があった場合、どのように取り扱いますか。該当するものひとつに○をつけてください。

- 意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を常に公開するしくみとしている。
- 時によっては、意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を公開している。
- 意見を採用した場合にはその旨、採用しなかった場合にはその理由を公開したことはない。
- わからない

首長への意見提出について常に応答する自治体の数が2005年よりも2010年に増加したが、2017年では、やや後退する傾向が見られる(図8)。なお、その他の回答で、印西市は「回答を希望する方へ、市長から文書回答している」、松戸市は「意見の採用・不採用という公開の仕方はせず、市全体・市民全体に寄与する有益な提案を『市民の声』として公表」とのことだった。

図8 アンケート 1-問8 首長への意見提出の取り扱い

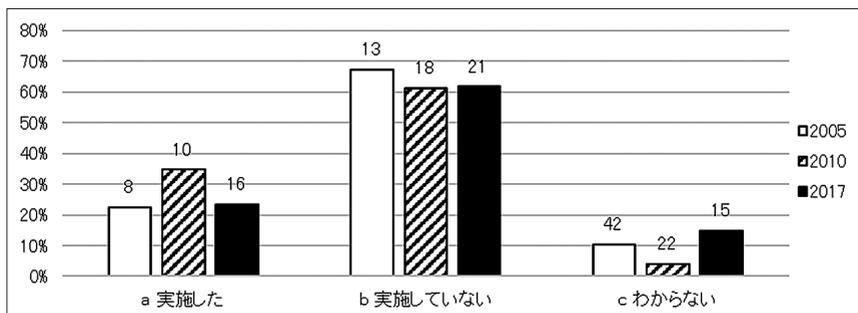


問9 あなたの市町村では、平成28年度に政策に反映させることを目的として、市町村の予算を用いて、住民を参加者とする公聴会を実施しましたか。該当するものにひとつ○をつけてください。

- a) 実施した
- b) 実施していない
- c) わからない

公聴会の実施については、大きな変化は見られず、「実施していない」と答えた市町村は、三回のアンケート結果が、ともに全体の約60%であった。なお、それぞれの質問で平成16年度、21年度、28年度と対象期間を限定したこともあり、たまたま対象年に実施していなかった自治体があることに留意すべきであろう(図9)。

図9 アンケート 1-問9 住民参加の公聴会の実施



1-2 アンケート2「住民の自発的活動の支援」

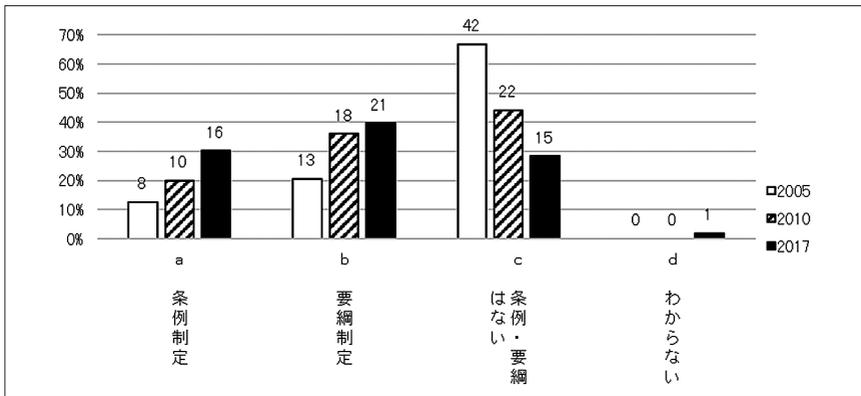
アンケート2は、住民の自発的活動を支援するための制度についての問いとなっている。

問1 あなたの市町村では、住民による自発的活動を支援することを目的に掲げる条例・要綱（市民参加条例など）を制定していますか。該当するものにひとつ○をつけてください。

- a) 住民による自発的活動を支援することを目的に掲げる条例を制定している。
- b) 住民による自発的活動を支援することを目的に掲げる要綱を制定している。
- c) 住民による自発的活動を支援することを目的に掲げる条例・要綱は持っていない。
- d) わからない

2005年時には66%の市町村が、「条例・要綱はない」と回答していたが、2010年44%、2017年31%へ減少し、住民の自発的活動を支援する条例や要綱を制定している自治体は増加傾向にある（図10）。

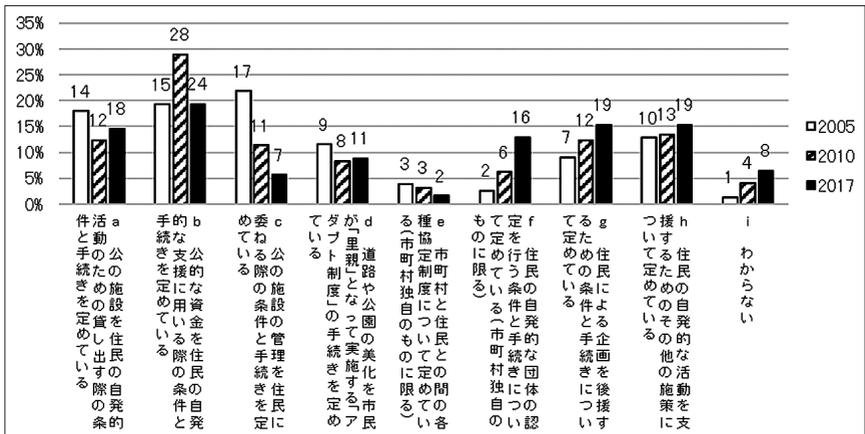
図10 アンケート 2-問1 住民参加の自発的活動を支援する条例・要綱の制定



問2 あなたの市町村で、住民の自発的活動の支援に関して、市町村条例または要綱によって制度化している内容はどのようなものですか。当てはまるものすべてに○をつけてください。(問1の条例・要綱以外でも、関連する条例・要綱を幅広く対象とします。)

- a) 公の施設を住民の自発的活動のための貸し出す際の条件と手続きを定めている。
- b) 公的な資金を住民の自発的な支援に用いる際の条件と手続きを定めている。
- c) 公の施設の管理を住民に委ねる際の条件と手続きを定めている。
- d) 道路や公園の美化を市民が「里親」となって実施する「アダプト制度」の手続きを定めている。
- e) 市町村と住民との間の各種協定制度について定めている (市町村独自のものに限る)。
- f) 住民の自発的な団体の認定を行う条件と手続きについて定めている (市町村独自のものに限る)。
- g) 住民による企画を後援するための条件と手続きについて定めている。
- h) 住民の自発的な活動を支援するためのその他の施策について定めている。
- i) わからない

図 11 アンケート 2-問2 条例・要綱で制度化している住民の自発的活動の支援内容



制度化している住民の自発的活動の支援内容を聞いたところ、「公の施設の管理を住民に委ねる際の条件と手続きを定めている」と「市町村と住民との間の各種協定制度的について定めている(市町村独自のものに限る)」で減少が見られたが、それ以外の項目は全て増加の傾向が見られた(図 11)。

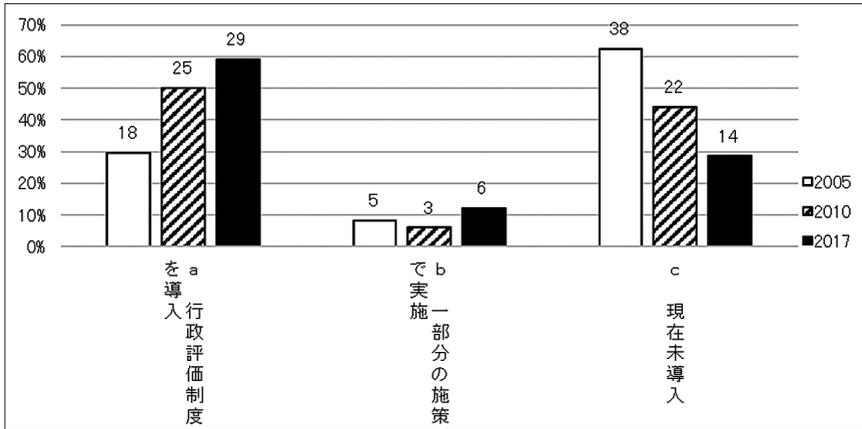
1-3 アンケート 3 「行政評価」

次に、アンケート 3 の「行政評価」に関するアンケート項目の分析に入る。

問 1 あなたの市町村では、定期的に一定の基準に照らして行政施策の効果を評価すること(以下「行政評価」といいます)を行なっていますか。該当するものにひとつ○をつけてください。

- a) 大部分の施策分野に適用される一般的な行政評価制度を導入している。
- b) 一部分の施策分野において行政評価を実施している。
- c) 現在のところ導入していない。

図12 アンケート 3-問1 行政評価の実施

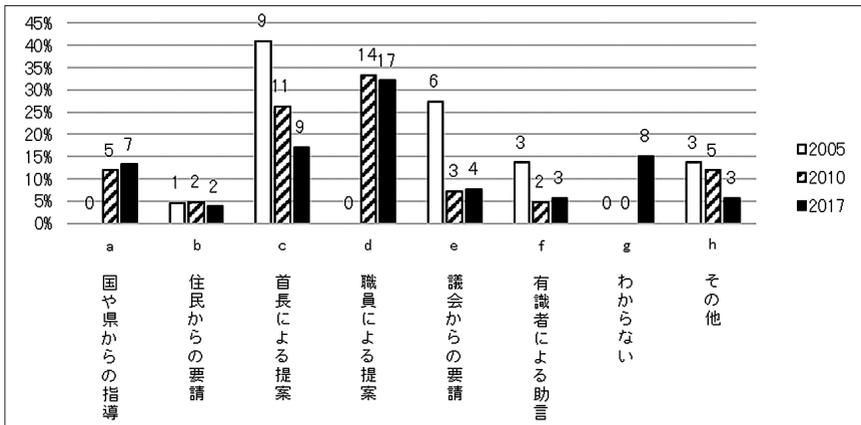


「大部分の施策分野に適用される一般的な行政評価制度を導入している。」と回答した市町村は、2005年28%→2010年50%→2017年59%と増加している。一方で、「現在のところ導入していない。」と回答した市町村は59%→44%→29%と減少している（図12）。

問2 (問1でaまたはbと回答した方のみお答えください) あなたの市町村で行政評価を導入した理由は何ですか。あてはまるすべてに○をつけてください。

- a) 国や県からの指導
- b) 住民からの要請
- c) 首長の発案
- d) 職員による発案
- e) 議会からの要請
- f) 有識者による助言
- g) その他
- h) わからない

図 13 アンケート 3-問2 行政評価を導入した理由



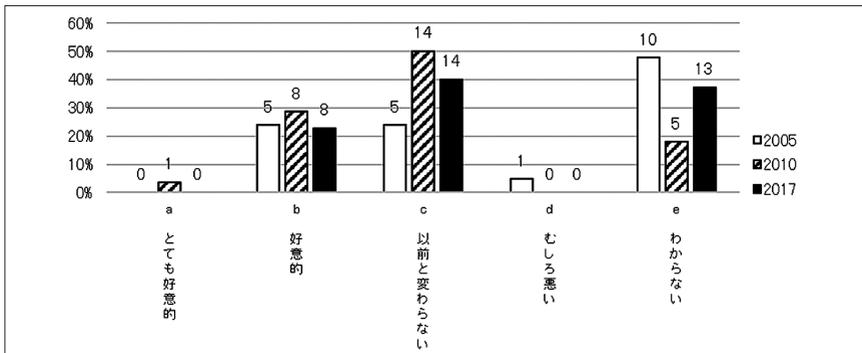
行政評価については、職員からの提案によって導入する自治体が最も多い。一方、首長による提案は減少傾向にある（図 13）。

問 3 （問 1 で a または b と回答した方のみお答えください）行政評価を行ったことに対する住民の反応はhowですか。該当するものにひとつ〇をつけてください。

- a) とても好意的
- b) 好意的
- c) 以前と変わらない
- d) むしろ悪い
- e) わからない

行政評価に対する住民の反応は過去 2 回と大差ないが、「わからない」と回答している市町村が増えている（図 14）。

図14 アンケート 3-問3 行政評価に対する住民の反応

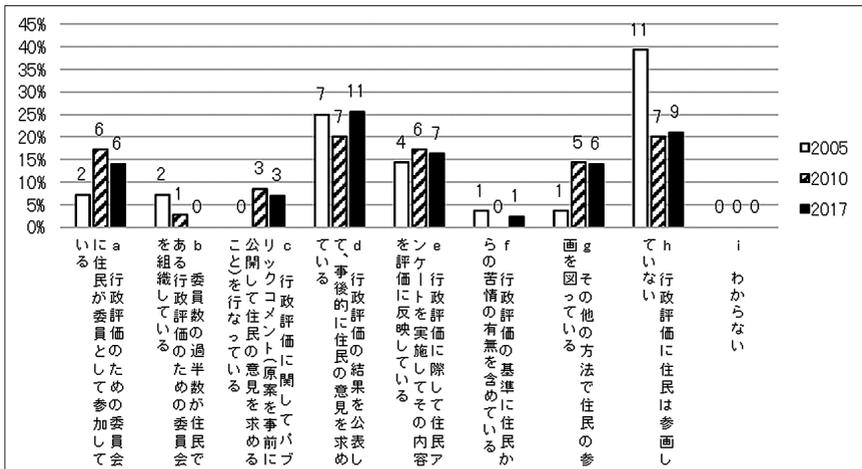


問4 (問1でaまたはbと回答した方のみお答えください) あなたの市町村での行政評価に住民はどのように参画していますか。あてはまるすべてに○をつけてください。

- a) 行政評価のための委員会に住民が委員として参加している。
- b) 委員数の過半数が住民である行政評価のための委員会を組織している。
- c) 行政評価に関してパブリックコメント(原案を事前に公開して住民の意見を求めること)を行なっている。
- d) 行政評価の結果を公表して、事後的に住民の意見を求めている。
- e) 行政評価に際して住民アンケートを実施してその内容を評価に反映している。
- f) 行政評価の基準に住民からの苦情の有無を含めている。
- g) その他の方法で住民の参画を図っている。
- h) 行政評価に住民は参画していない。
- i) わからない

行政評価への住民の参画の状況についても、過去2回と大きな傾向の違いは見られないが、「行政評価の結果を公表して、事後的に住民の意見を求めている。」と回答した市町村が若干増えている(図15)。

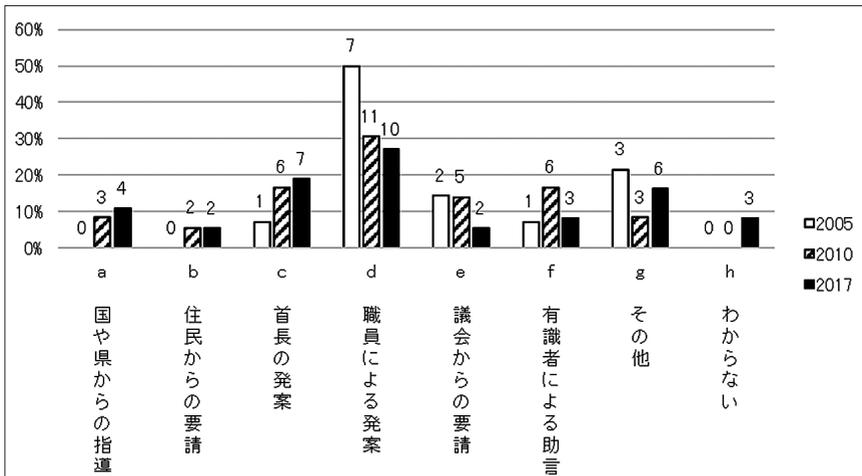
図 15 アンケート 3-問4 行政評価への住民の参画



問5 (問4でaからg までのいずれかに○をつけた方のみお答えください)
行政評価に住民が参画することとなったのはなぜですか。あてはまるすべてに○をつけてください。

- a) 国や県からの指導
- b) 住民からの要請
- c) 首長の発案
- d) 職員による発案
- e) 議会からの要請
- f) 有識者による助言
- g) その他
- h) わからない

図16 アンケート 3-問5 行政評価への住民参加の理由

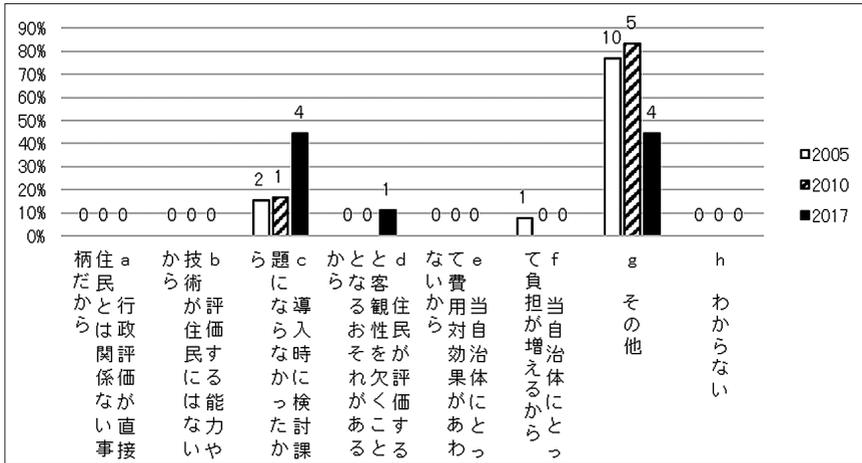


行政評価に住民を参加させる理由として、職員による提案が最も多いが、こちらについては、首長による提案が若干増加している（図16）。

問6（問4でhと回答した方のみお答えください）行政評価に住民が参画していないのはなぜですか。あてはまるすべてに○をつけてください。

- a) 行政評価が直接住民とは関係ない事柄だから
- b) 評価する能力や技術が住民にはないから
- c) 導入時に検討課題にならなかったから
- d) 住民が評価すると客観性を欠くこととなるおそれがあるから
- e) 当自治体にとって費用対効果があわないから
- f) 当自治体にとって負担が増えるから
- g) その他
- h) わからない

図 17 アンケート 3-問6 行政評価に住民が参画していない理由

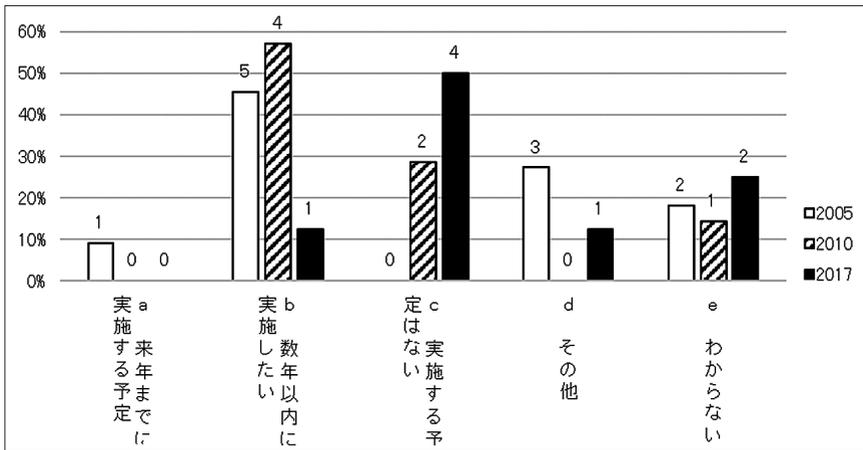


行政評価に住民が参画していない理由としては、「導入時に検討課題にならなかったから」が最も多く4件あった。「住民が評価すると客観性を欠くこととなるおそれがあるから」と回答した自治体もあった（図 17）。

問 7（問 4 で h と回答した方のみお答えください）今後、行政評価に住民が参画するしくみを取り入れる予定はありますか。いずれかひとつに○をつけてください。

- a) 来年までに実施する予定である。
- b) 数年内に実施したい。
- c) 実施する予定はない。
- d) その他
- e) わからない

図18 アンケート 3-問7 行政評価への住民参画のしくみを導入予定

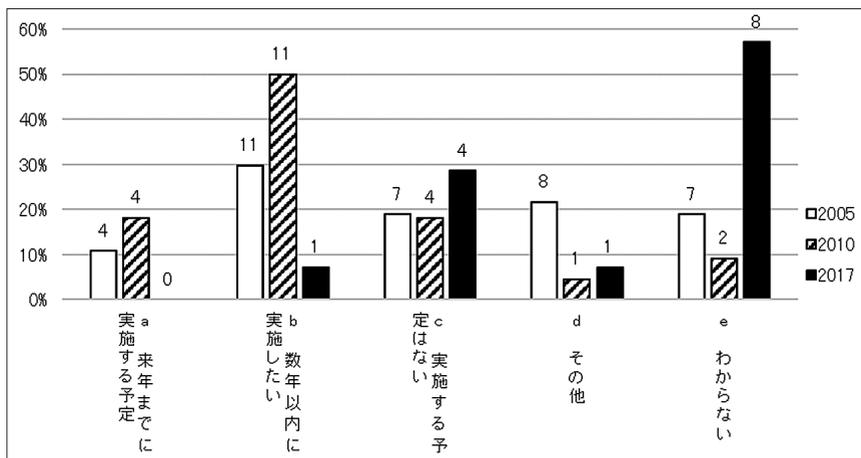


現在、行政評価に住民が参画していない自治体のうち、住民参加のしくみを今後も「実施する予定がない」と回答した市町村が4（木更津市、我孫子市、陸沢町、長生村）に増加している（図18）。

問8（問1でcと回答した方のみお答えください）今後、行政評価を実施する予定はありますか。いずれかひとつに○をつけてください。

- a) 来年までに実施する予定である。
- b) 数年内に実施したい。
- c) 実施する予定はない。
- d) その他
- e) わからない

図 19 アンケート 3-問 8 今後行政評価を実施する予定



現在、行政評価を実施していない自治体に、今後、行政評価を実施するかどうかを聞いたところ「わからない」と回答した自治体が最も多くなった(図 19)。

1-4 調査結果に関する所感

これまでのアンケート結果を踏まえると、千葉県下の市民参加制度は、パブリックコメント制度、住民アンケートなど定着してきているものもあるが、停滞している面もあるのではないかと、という印象を受ける。

アンケート 1「住民意見を反映するしくみ」の結果からは、パブリックコメント制度は普及し、制度化がなされてきている。住民アンケートの実施市町村も増えている。一方で首長への意見公開や公聴会については、大きな変化が見られず、分野によっては後退している。

アンケート 2「住民の自発的活動の支援」では、制度として条例・要綱を制定している市町村は増加している。また各項目の結果からも、住民による自発的活動への支援策は、活発になっている印象である。

アンケート 3「行政評価」では、行政評価を導入していない自治体は前回比

で半減し、導入市町村も増えてきている。一方で、施策導入のプロセスについては、首長・行政からの提案ケースが多く、議会・有識者による提案が少ないことが印象的であった。住民の反応もしっかりと読み取っていないかもしれないので、タウンミーティングや議会報告会などの住民と行政や議会が意見交換しふれあう機会を創設することも、有益と考える。行政評価が制度化されても、住民側が参画できなくては民意の反映につながらないとも言えよう。また、現在、行政評価を導入していない自治体や、行政評価に住民参加を求めている自治体では、導入への動きが鈍いこともわかった。

市町村合併や新しい首長の就任などがきっかけとなって、市民参加に向けた施策が提案されたり、検討されたりするが、しばらくすると落ち着きを見せてしまうという状況がみられるのではないか。市町村合併が落ち着いた現在、このようなきっかけが少なくなっているのかもしれない。人口は、千葉県内でも、一部地域を除き今後さらに減少傾向が予想され、税収もそれに伴って減少していくことになろう。限られた予算の中でいかに市民の意見を施策に反映していくのかを検討していく必要がある。

(いとう・ともり)

(2017年2月23日受理)