

東日本の基礎自治体における気候変動政策の実態と課題：インターネット調査を手掛かりとして

鈴木, 新之介 / Suzuki, Shinnosuke

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

公共政策志林 / 公共政策志林

(巻 / Volume)

3

(開始ページ / Start Page)

93

(終了ページ / End Page)

106

(発行年 / Year)

2015-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00012116>

〈投稿論文〉

東日本の基礎自治体における気候変動政策の実態と課題 インターネット調査を手掛かりとして

鈴木 新之介

要旨

近年、ほとんどの基礎自治体は、気候変動政策に関する情報を自治体の公式 Web サイトを利用して公開している。しかしながら、それは住民の気候変動に対する関心を喚起し、日常の環境配慮行動に影響を与えることができるような形で情報公開が行われているのだろうか。そこで本稿は、このことを検討するために、インターネット調査を手掛かりとして、東日本に位置する全ての自治体の Web を利用した情報公開の状況を網羅的に調査し、そのデータをもとにした量的内容分析を実施した。その結果、Web を利用して情報を公開する際にもっとも重要な要素であるカテゴリページの活用が不十分であるということが明らかになった。つまり、基礎自治体が、より効果的に Web を利用した気候変動政策に関する情報公開を推進していくためには、自治体公式 Web サイトそのものの構成を見直す必要がある。そのためには、電子自治体の推進に関する旗振り役である総務省が中心となって、より明瞭な情報公開を意識した Web サイトの構築方法を示すガイドラインを作成することが重要であることを提言している。

キーワード：基礎自治体、気候変動政策、Web サイト、インターネット調査、量的内容分析

はじめに

2012年、具体的な数値目標を設定したうえで温室効果ガスの排出量を削減するという京都議定書の第一約束期間が終了した。翌2013年から2020年までを第二約束期間とした京都議定書の延長が合意されるも、依然としてアメリカや中国といった温室効果ガスを大量に排出し続けている超大国の参加がないまま、日本も事実上の離脱状態となり、その存続意義が問われている。このようにグローバルなレベルでの気候変動政策が悠長な歩みを進めていることで、気候変動の影響にともなう海面上昇によって小島嶼諸国の島々が水没の危機に直面している。既に、南太平洋に位置するソロモン諸島では、海拔2メートルほどのタロ島が水没の危機に曝されているために、全住民を対岸のチョイスル島に移住させること

を決定した¹。このように、グローバルなレベルでの気候変動政策の足踏み状態が、世界地図から一つの島を消そうとしているのである。

では、我々はグローバルな気候変動政策の進展を期待し、座して待つしか方法はないのであろうか。その解は、当然「否」であろう。「国連レベルにおける気候変動政策は、各国の国内政策の相互影響や相互作用を通して左右されざるを得ない」という指摘があるように、グローバルなレベルからローカルなレベルに至るまでの各レベルの気候変動政策の相互作用の結果が、地球全体の気候変動の抑止に影響するからである（池田、2012：29）。つまり、全てのレベルの目的が温室効果ガスの排出量を削減するということに変わりがない限り、グローバルなレベルでの気候変動政策が頼りないものであろうと、他のレベルでの気候変動政策が着実に実施されていれ

ば、少なくとも時間稼ぎくらいにはなるだろう。とりわけ、気候変動という問題を解決する上では一人一人の環境に配慮した行動の実践が欠かせないことから、もっとも住民に身近な行政の担い手たる基礎自治体（以後、本稿において基礎自治体とは東京23特別区を含む全ての市町村を示す用語として利用する）の取り組みが重要な意味を持つだろう。それと同時に、このようなことを考える際には、現代が高度に発展した情報社会の真ただ中にあるということを確認しておく必要がある。

2008年の時点で世界には1兆を超えるWebページが存在しており、今も増殖の一途をたどっている²。それだけに高度に発展した情報社会においては、多くの公的機関がWebサイトを開設して情報を提供している。もちろん、それは基礎自治体においても例外ではなく、今日では気候変動政策に関する情報もWebで公開することが常態化しつつある。しかしながら、それぞれの自治体（以後、「自治体」と表記する場合には、都道府県レベルの広域自治体も含んだ意味合いとして利用する）の公式Webサイト上で公開されている気候変動政策に関する情報を掲載したWebページは乱雑に配置されており、それらの情報へのアクセスが容易ではないことが多い。

そこで本稿は、基礎自治体の公式Webサイトにおける気候変動政策に関する情報の公開が、住民の気候変動に対する関心の喚起や日常的な環境配慮行動に影響を与えることができるような情報提供になっているのか否かの解明を試みることにした。そして、このような課題に取り組むべく、日本全国の自治体を対象として、自治体の公式Webサイトを利用した気候変動に関する情報公開の実態を網羅的に調査することにした。しかしながら、対象とする自治体の総数は調査を開始した時点で1,789あった。北海道から調査を開始して、約半分の折り返し地点となる928自治体の調査を終えるまでに約半年の時間を要した。そこで、ひとまず本稿は北海道・東北地方、関東甲信越地方と北陸地方を含めた東日本の基礎自治体に注目し、その調査結果をまとめることにした。

まず第1節では、電子自治体という観点から、全

ての自治体がWebサイトを開設するに至った経緯について概括しておく。つぎに第2節にて、それらのWebサイトを対象とした「研究方法としてインターネット」を活用した社会調査の方法に関する概略を述べる。そのうえで第3節では、調査対象であるWebサイトとWebページに関する概念の整理を行ったうえで、インターネット調査によってWebから収集したデータの分析方法について量的内容分析（Quantitative content analysis）という観点から詳述する。これらのことをふまえた第4節において、東日本に位置する基礎自治体のWebサイトを利用した環境情報の公開に関する実態を明らかにする。これを受け第5節では、東日本の基礎自治体におけるWebサイトを利用した気候変動政策に関する情報公開の実態を解明する。そして第6節で、今後の課題をふまえて政策提言を試みる。

1. 電子自治体の推進と環境情報の提供

近年、オープンガバメントやオープンデータといった政策が流行の兆しにある。これらは、インターネットを活用して、主に行政が保有する情報を積極的に開示することによって、透明性を確保するという狙いがある。そのような動きは、中央政府だけでなく地方政府にも確実に広まりつつあり、2013年には福井県鯖江市で「オープンガバメントサミット」が開催されている。では、このような行政の情報化は、いつ頃から本格化したのであろうか。それは、2000年に制定された「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）」に求めることができる。

IT基本法が制定される以前から、Windows95の台頭とインターネットの普及によって社会環境が大きな変動を迎えつつあった。既に忘却の彼方へと追いやられているかもしれないが、西暦が2000年を迎えると同時にコンピュータが誤作動をきたす可能性が指摘されていた、いわゆる「2000年問題」が象徴するように、IT基本法が制定された当時というのは、社会のデジタル化がもたらすあらゆる影響について盛んに議論された時期でもあった。それにも関

ならず、IT 基本法が制定される以前には、このような社会のデジタル化にともなう行政の情報化に関する法律は存在していなかったのである。

しかしながら、行政の情報化に向けた動き自体がまったく無かったという訳ではない。1994年に策定された「行政情報化推進計画」の中で、行政の効率性とサービスの向上を目的として紙ベースによる情報処理から脱却し、電子化へ移行するということが掲げられていた。さらに、1997年には同計画を改定し、「電子政府」という用語を初めて明確に打ち出すことによって行政の情報化を推進していく姿勢を示した（上村・高橋・土肥, 2012）。その後、2000年にIT 基本法が制定されたことによって、行政の電子化への歩みが本格化することになる。それを象徴するのがIT 基本法の第20条（行政の情報化）であり、そこには「高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策の策定に当たっては、国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上に資するため、国及び地方公共団体の事務におけるインターネットその他の高度情報通信ネットワークの利用の拡大等行政の情報化を積極的に推進するために必要な措置が講じられなければならない」と記されている。

ここで一つ留意しておかななくてはならないのは、「電子政府」や「電子自治体」という概念である。近年の情報通信白書を始めとした中央政府の報告書や、政策文書の中には電子政府や電子自治体といった概念が使用されている。しかしながら、IT 基本法では、電子政府や電子自治体という概念を一切利用していない。そもそも、我が国において電子政府や電子自治体に関する明確な法律上の定義は存在していないのである（上村・高橋・土肥, 2012）。だが、一般的に電子政府や電子自治体といった概念を英訳する際は、「より良い政府を達成するための手段として、情報通信技術、そして、とりわけインターネットを利用すること」を意味する“e-government”に置き換えられている（OECD, 2003: 23）。この“e-government”という概念とIT 基本法の第20条の定義を比較してみると、両者の意味合いが近似していることが分かるだろう。それゆえ、我が国では電

子政府と電子自治体が、行政の情報化と同じ意味合いとして使用されており、このことから同法が電子自治体を推進するための事実上の法的な根拠となっている（榎並, 2002）。

このような背景のもとで、今日では全ての自治体が公式のWebサイトを開設するに至った。しかしながら、どの自治体も均一的なWebサイトを作成しているわけではない。また、それぞれの地域で抱えている問題は単一ではなく、それによって優先すべき政策も異なっている。そのため、掲載されている情報の質や量も三者三様である。では、自治体のWebサイトにおいて気候変動政策に関する情報を、どのような形式に則って掲載しているのかということも含め、どれほどの自治体が気候変動政策に関する情報を掲載しているのだろうか。このようなことを明らかにするためには、インターネット調査の実施が肝要となる。以下では、まずインターネット調査というものの概要について記すことにしたい。

2. 社会調査とインターネット

ここ数年、社会調査をとりまく環境は変わりつつある。とりわけ、定量的調査においては、調査を目的とした住民基本台帳の利用制限があることから社会調査の実施が難しくなり始めている（本多, 2006）。そのような状況下で注目を集めているのがインターネットを利用した調査である。近年、企業が実施するインターネット調査というものが散見されるようになってきた。その多くは、企業が調査に協力してくれるモニターを募集して、そのモニターにインターネットを利用して調査票へ回答結果を入力してもらうことによって、データを得るというものである。しかしながら、このような調査には、主としてモニターの代表性が問題視されている。それゆえに、いまだインターネットを利用した調査に否定的な立場の人も極めて多い。だが、本多（2006）が指摘するように、回収率の低迷が問題とされている今日のランダムサンプルにおいても代表性に問題がないとはいえず、モニター調査がランダムサンプリングによる調査と比較して、代表性を欠いた調査

だと言い切るのは困難になっている。とはいえ、このような調査方法については、今後も進化の度合いを深める情報社会の様態に合わせて再考していく必要がある。

さて、このようにインターネットと社会調査との関係に注目してみると、定量的な調査法に目を奪われがちになってしまうだろう。しかしながら、現代の社会は「地球上で起きる経済的、社会的、政治的、文化的活動は、インターネットを含めたコンピューター・ネットワークを介して、あるいはその周囲を取り囲むような形で、構造化されつつある」ように、もはやインターネットは、我々の生活と密接に結びついている（Castells, 2001：3＝2009：5）。それゆえに、インターネットを対象とした研究と、研究の手段としてインターネットを利用せざるを得ないという状況も出現し始めている。たとえば、インターネット上に生起するコミュニケーションの実態を明らかにするためには、「パソコンやケータイの画面を眺めてキーボードやボタンを押しているそれぞれの空間」を対象に研究するのではなく、「インターネットでのやりとりそのものを追うことによって初めて」コミュニケーションが生起する空間を分析することが可能になる（西田, 2009：146）。すな

わち、インターネットを媒介とする facebook や Twitter のような SNS（Social Networking Service）で生起するコミュニケーションの内容を解明するためには、調査者自身がインターネットを利用して、SNS 上でのやり取りに対して参与観察を実施する必要がある。そのようなことをふまえれば、インターネットを利用した社会調査は、定量的なものに限るべきではない。むしろ、我々は「Web サイトや Web ページは、それ自体が潜在的なデータソースであり」、「定量的かつ定性的な分析内容の潜在的な素材」としてインターネットを認識する必要があるだろう（Bryman, 2012：654）。そこで、ひとまずは、このインターネットを活用した調査について再考したい。

インターネット調査には、2つの軸があると考えることができるだろう。一つの軸は、インターネットを調査の手段として利用するのか、それともインターネットを調査の対象とするのか、という軸である。そして、もう一つの軸は、社会調査における質と量の関係である。これらの軸を交差させることによって、インターネット調査は以下の4つに類型化することができるだろう（図1）。

①インターネットを利用した質的調査：おもに

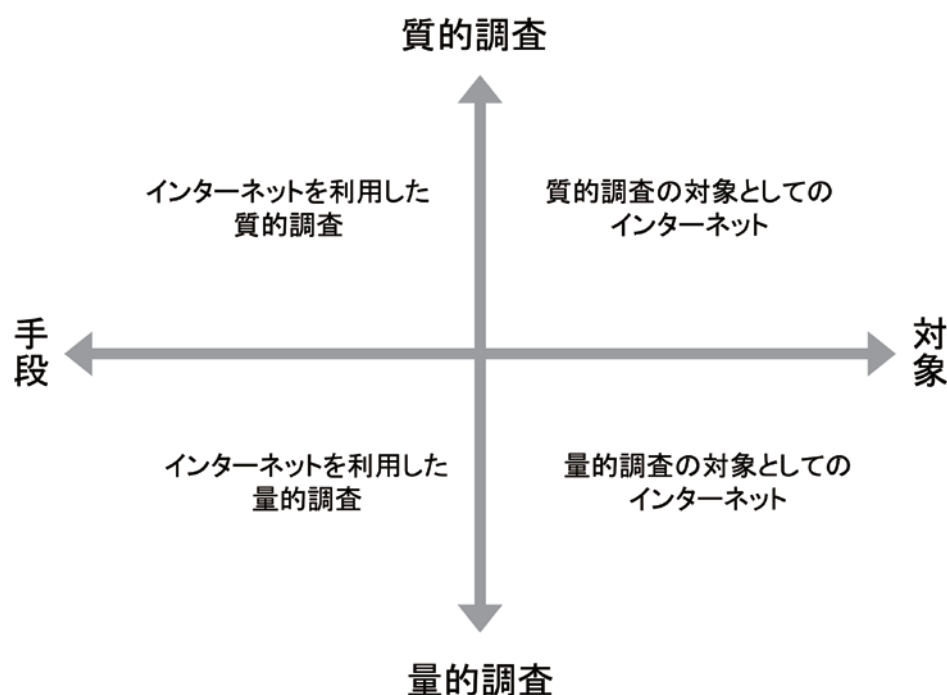


図1 インターネット調査の4類型

電子メールやスカイプのようなビデオ通話機能などを利用した聞き取り調査などが該当する。

②質的調査の対象としてインターネット：主として、電子的な資料の収集や、SNSやオンラインゲームなど、インターネット上でコミュニケーションが生起する場への参与観察などが該当する。

③量的調査の対象としてのインターネット：計量文献学などのように、WebサイトやWebページを一つの資料とみなして、その特徴を数値化することなどが該当する。

④インターネットを利用した量的調査：調査協力者にメールやインターネット上のシステムを利用して調査票への回答を入力してもらうことによって量的なデータを収集することなどが該当する。

現在のところ、前述したようにインターネット調査といえばインターネットを利用した量的調査を指すことが多い。しかしながら、実際には社会調査におけるインターネットの活用には、以上のような4つの視点が必要となるのではないだろうか。そこで、本研究は以上の4つの類型の中から、とりわけ量的調査の対象としてのインターネットに依拠して調査を進めることにした。

3. 調査対象と調査方法

さて、具体的な調査方法を提示する前に、本研究が対象とするWebサイトやWebページという概念への誤解をたびたび散見することから、ひとまずその意味合いについて整理しておく。WebサイトやWebページは、たびたびホームページという用語で表現されることがある。しかしながら、それは正確にはWebサイトやWebページのことを意味する言葉ではない。そもそも、インターネットとは世界規模でのコンピューター・ネットワークを指し示す言葉である。そして、今日その代名詞となっているのがWWW（World Wide Web）である。これは、一つの電子的な文書のなかに、文章や画像、

音声、動画といったものの掲載し、その電子的な文書と文書を相互に張り巡らせた蜘蛛の巣（Web）のような構造体に近似していることからWWWと呼ぶようになった。なお、この電子的な文書の一つ一つをWebページ（Web page）と呼んでおり、それらの一つ一つには、WWW上のどこに所在している文書なのかを示すURL（Uniform Resource Locator）が割り振られている。そのため、Webページの単位は、URLの存在によって規定されるのである。つまり、極端な例として、わずか一文字しか情報が掲載されていないWebページであろうとも、そのページにURLが割り当てられていれば、それを一つのWebページとみなす。また逆に、文章や画像などが豊富に掲載されており、長いスクロールが必要なWebページがあったとしても、それも同じく一つのWebページとみなすのである。では、Webサイトとは何を意味するものなのであろうか。Webサイト（Web site）の「サイト」とは場所や用地といった意味を有する英語の名詞である。それゆえ、WebサイトとはWWWの中で、何らかの意図をもって相互に結びついたWebページ同士が所在している場所を示す用語なのである。

では、これが、どういうことなのかをより詳細に説明するために、ビルのような建築物を例として考えてみたい（図2）。通常ビルには、いくつかの階（フロア）があって、そこにはさらにいくつかの部屋があるのが一般的であろう。Webサイトは、このビル自体に相当するものであり、そのビルの中に所在している個々の部屋をWebページとみなすことができる。ちなみに、通常Webサイトには、Webサイトの顔でもあり、どのような情報が掲載されているのかを知らせるための窓口的な役割を担うWebページが存在する。これをトップページと呼んでおり、ビルで例えるならば受付や窓口のような役割に該当するものである。また、とくに地方自治体の公式Webサイトでみられるように、たとえば環境政策に関連するいくつかの個別のWebページがあれば、その所在を案内するための「カテゴリページ」というWebページがある。これはビルに例えるならば、一つのフロアに該当するものであ

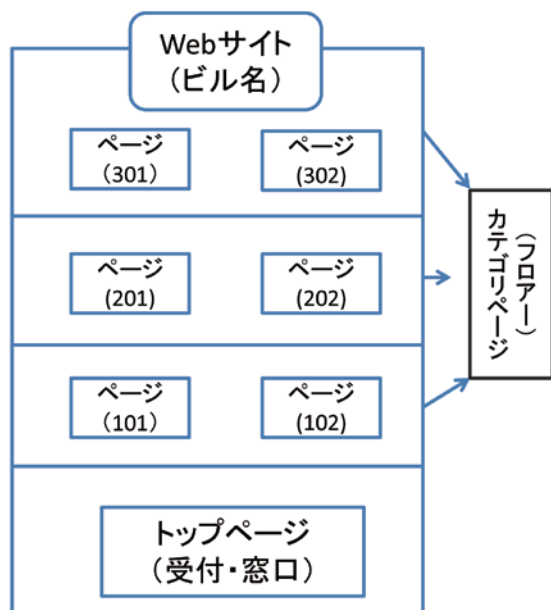


図2 ビルを例とした Web サイトと Web ページの集合関係

る。

このように、ある特定の意味合いをもった Web ページの集合体がカテゴリページと呼ばれるものであり、さらにその大きな集合体が Web サイトと呼ばれるものである。では、ホームページとは何を意味する言葉なのだろうか。通常、我々はインターネットを利用して WWW 上にある何かしらの Web ページにアクセスしようとする際、Internet Explorer や Google Chrome, Firefox, Safari といった Web ブラウザを起動させる。その際、最初にパソコンやタブレットなどの画面に表示される Web ページのことを、本来はホームページと呼称するのである。そのため、Web サイトや Web ページのことをホームページと呼ぶのは誤りである³。

さて、このようなインターネットに関する用語への共通認識をふまえたうえで、具体的なインターネット調査の方法と、これによって得られてデータの分析方法について説明したい。本稿は、東日本に位置する北海道、東北地方（青森県・岩手県・宮城県・秋田県・山形県・福島県）、関東甲信越地方（茨城県・栃木県・群馬県・埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・新潟県・山梨県・長野県）、および北陸地方（富山県・石川県・福井県）の20都道県に属する全908の基礎自治体を対象とした悉皆調査である（表1）。なお、本稿が対象としているのは基礎自治体であるが、参考として都道府県レベルの広域地方自治体も調査している。調査期間は2013年10月20日から2014年4月18日までの間である⁴。この間に、928全ての自治体が開設している公式 Web サイトへアクセスし、「環境」や「気候変動」もしくは「地球温暖化」という名称がついたカテゴリページの有無と、気候変動や地球温暖化といった用語が、それぞれの Web サイト内で使用されているのか否かを調査した。

ただし、このような調査方法には以下のような限界があることも記しておくなくてはならないだろう。まず、一つの Web サイトが、どれほどの数の Web ページによって構成されているのかを正確に知る術がない。そして、一つの Web サイト上に、どれだけの環境政策や気候変動政策に関する Web ページが存在しているのかを把握する術もない。もちろん、サイト内検索機能やサイトマップの利用によって可能な限り、気候変動政策に関連する Web ページへアクセスしている。だが、調査者による見

表1 東日本における自治体の数

	北海道	東北	関東甲信越	北陸	総計
都道府県	1	6	10	3	20
政令	1	1	6	0	8
中核	2	5	8	2	17
特例	0	2	19	1	22
特別区	0	0	23	0	23
市	32	67	199	27	325
町	129	117	130	20	396
村	15	35	66	1	117
総計	180	233	461	54	928

落としがあるという可能性を完全に否定するのは困難であり、ある種の不完全さを内包しているのも事実である。

このようなことから、自治体の担当者へのアンケート調査やインタビュー調査という手法の方が確実なデータを収集できる可能性があるのではないかという疑問が浮かび上がるだろう。しかしながら、本調査の目的は、ただ単に気候変動に関する情報を Web で公開しているのか否かという点を重視しているのではない。また、仮にそうだととしても一つの困難に直面する。それは、気候変動政策が複数の施策や事業が相互に関係しており、その全てに気候変動政策を担当する組織が、必ずしも関与しているわけではないのである。すなわち、気候変動政策を担当している組織にだけ、気候変動政策に関連する情報を問えば、「全く情報を提供していないという」回答を得る可能性を否定することはできない。その一方で、気候変動という問題に対応する手段として注目されている森林管理などを担当する組織では、Web を通して気候変動という問題を解決するうえで森林保全への協力を呼び掛ける旨の情報を発信している可能性もある。それゆえ、アンケート調査を実施するにしても対象とする調査協力者の選別が困難である。さらに、同一自治体内の複数の組織にアンケート調査を実施した場合、全ての組織から回答を得られなかった場合に生じる回収率によるバイアスをふまえれば、調査手段としてインターネットを利用することは、このバイアスを限りなく小さくすることが出来るものと考ええる。さらに、この調査方法の利点は、何よりも調査協力者への迷惑を回避できることにある。また、調査にかかわる費用も極めて少なく済むということも付言しておきたい。

さて、このような特性を有するインターネット調査によって得られたデータを、本稿では量的内容分析を用いて分析を試みた。そこで、その分析単位について説明をしておきたい。一般的に内容分析と呼ばれるものには「サンプリング単位（抽出単位）」と「記録単位」、そして「文脈単位」という3つの分析単位があるが、本研究と関連のある前二者について記しておく。「サンプリング単位（抽出単位）」

とは、「互いに関連性がなく、独立と見なせる」ものであり、具体的には一通の手紙や一冊の雑誌などが該当する（土屋，2009：127）。本研究では、それぞれの自治体 Web サイトが、それぞれに独立性があることからサンプリング単位とみなしている。つぎに、実際の調査項目に該当する「記録単位」について説明しておく。「記録単位」とは、「サンプリング単位のなかで、個別に記述され分析可能な部分」であり、手紙や雑誌であれば話題の種類などが該当する（土屋，2009：127）。「環境」や「気候変動」もしくは「地球温暖化」という名称がついたカテゴリページは、Web サイトを構成する要素の一部であり、それぞれが個別に記述された分析可能な部分である。そこで、これらのカテゴリページを記録単位として設定した。このような手続きをふまえて、東日本に位置する（主として）基礎自治体の公式 Web サイトを利用した気候変動政策に関する情報公開の実態を解明するために量的内容分析を試みた。以下では、その結果を提示しつつ、考察を深めたい。

4. 東日本の基礎自治体における環境情報の公開に関する概況

我が国では、IT 基本法の成立以後、「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」や、「行政手続等における情報通信の技術に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」、「電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律」といった電子政府や電子自治体を推進するための法律が成立された。その結果、中央政府や地方自治体における情報化への流れが加速することになった。そして、それにとまなうように環境情報の公開も広がりを見せつつある。

しかしながら、欧州では1998年に、いわゆるオープンアクセス条約として知られている“Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters”のような環境情報の公開とアクセスに関する制度が確立している一方で、日

本には未だに環境情報へのアクセスに関する明確な制度が存在していない。もっとも、環境基本法の第27条には、「環境の状況その他の環境の保全に関する必要な情報を適切に提供するように努めるものとする」として、環境情報の提供が重要であるという認識は共有されている。そのため、環境に関する「情報の公開や共有は、省庁や自治体、また公共機関に対する情報公開制度のプロセスに準じ」ているのが現状である（申，2011：84）。

では、こうした環境情報へのアクセスに関する明確な制度が不在のなかで、自治体はどのようにして環境情報を提供しているのだろうか。主な媒体として利用されているのが広報誌や環境白書、そして Web サイトである。とりわけ、Web サイトでの情報提供は極めて最小限の費用で済む上に即時性が高いことなどから、それぞれの自治体公式 Web サイトで環境情報を提供するのが常態化しつつある。ただし、このような環境情報の提供というものは、情報へのアクセスの容易さという観点から特定の分野にもとづいた体系的な情報提供が求められるだろう。

では、どれほどの自治体の公式 Web サイトに「環境」というカテゴリページが設置されているのだろうか。そのことを明らかにする前に、一般的な自治体公式 Web サイトの構造について説明しておく必要があるだろう。東日本に位置する全ての自治

体 Web サイトにアクセスした結果、概ね自治体の Web サイトの基本的な構造は、図3のようにして一般化が可能である。まず、どの Web サイトにも総合的な窓口の役割を担うトップページが存在している。そこから、大きな分野ごとに情報がまとめられたカテゴリページがあり、さらにより詳細な分野ごとに情報がまとめられたカテゴリページへと枝分かれしていく。そのなかで、自治体ごとに「環境」という名称を含んだカテゴリページが存在しているのである⁵。

では、東日本に位置する基礎自治体のうち、「環境」という名称のついたカテゴリページを設置しているのは、どれくらいであろうか。そこで、自治体が有する権限や機能を考慮し、都道府県を含めた市町村別にしてクロス集計したものが表2に示すとおりである⁶。

まず、「環境」という名称のついたカテゴリページを設置している自治体は、都道府県レベルも含めると75.4%に達している。また、環境という名称が含まれたカテゴリページを設けてはいなくても、環境という名称のついている組織のカテゴリページや、環境政策を所管する組織の上位組織のカテゴリページ内に、環境政策に関連する情報を発信している自治体がある。そのほか、環境という名称のついた組織がない自治体でも環境政策を所管する組織のカテゴリページ内で環境政策に関する情報を提供し

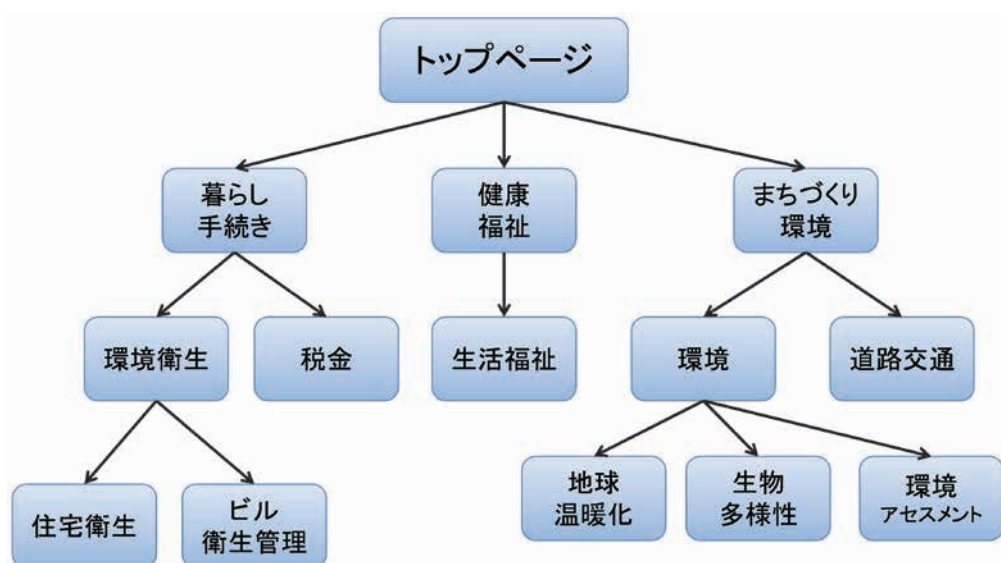


図3 一般的な自治体 Web サイトの基本構造

表2 「環境」カテゴリページの設置状況

	有		有 + 環境 専用サイト		組織		上位組織内 のお知らせ 情報		環境所管 事務組織内		リンク切		無		総計	
都道府県	20	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	20	100%
政令	7	87.5%	0	0.0%	1	12.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	8	100%
中核	17	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	17	100%
特例	22	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	22	100%
特別区	22	95.7%	1	4.3%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	23	100%
市	284	87.4%	4	1.2%	24	7.4%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.3%	12	3.7%	325	100%
町	274	69.2%	0	0.0%	29	7.3%	1	0.3%	1	0.3%	0	0.0%	91	23.0%	396	100%
村	54	46.2%	0	0.0%	9	7.7%	0	0.0%	1	0.9%	0	0.0%	53	45.3%	117	100%
総計	700	75.4%	5	0.5%	63	6.8%	1	0.1%	2	0.2%	1	0.1%	156	16.8%	928	100%

ている自治体もある。これらを含めれば、8割を超える自治体が「環境」という分野に基づいて体系的に環境情報を発信しているということが明らかになった。

そして、とりわけ注目したいのは、環境情報を提供するために専用の Web サイトを開設している自治体があるということだ。たとえば、千葉県鎌ヶ谷市では公式 Web サイトに「市の施策」というカテゴリページの下部に「環境」というカテゴリページを設けており、そこで環境基本計画などの政策文書を公開している。そのような Web ページがある一方で、鎌ヶ谷市内で測定されている環境データの公表や、環境学習に役立つ情報などを提供することを主な目的とした「鎌ヶ谷市環境ホームページ」という Web サイトを開設しているのである⁷。しかしながら、このように環境情報の提供を目的とした専用の Web サイトを別に設けているような自治体は、わずか0.5%しか存在していない。また、そのような環境専用の Web サイトを設けているところが23区特別区と市レベルといった基礎自治体に集中しており、特例市以上の基礎自治体と都道府県レベルの広域地方自治体では環境情報を提供するための専用 Web サイトを開設していないということは注目に値するだろう。

その一方で、市町村レベルの基礎自治体のなかには、市より町、町より村という順に、「環境」という名称が含まれたカテゴリページを設けていない自

治体が多くなるということも明らかになった。とりわけ村レベルでは約半数の自治体で、「環境」という名称がついたカテゴリページは存在していない。すなわち、農山村地域に位置する基礎自治体ほど「環境」に関するカテゴリページが設置されていないということが読み取れるだろう。

さて、「環境」という名称がついたカテゴリページが Web サイト上に存在するということは、環境政策に関する情報を掲載した Web ページが多数あるということを示している。それだけ環境情報を掲載した Web ページが存在しているということは、少なくとも環境情報の公開を重視しているという一つの証拠であろう。では、このことが環境政策における最も顕著な例の一つである気候変動政策に対して、どのように影響しているのだろうか。

5. 東日本の基礎自治体における気候変動政策に関する Web 上での情報公開

1992年に気候変動枠組条約が採択されて以降、気候変動という問題に対する関心は高まってきた。さらに、1997年には COP3のホスト国として日本が京都議定書の合意を取り付けた事などを契機として、より気候変動への関心が高まったといえよう。そのような経緯もふまえ、我が国では1999年に「地球温暖化対策の推進に関する法律（通称：温対法）」が施行された。そのなかで全ての自治体に対して、自

自治体の事務事業にともなって排出される温室効果ガスの削減を目的とした「地方公共団体実行計画」を策定することが求められており、現在でも「地球温暖化対策地方公共団体実行計画（事務事業編）」という名称に変更して、全ての自治体に策定が求められている。また、同法は度重なる改正を経て、現在は区域内における温室効果ガスの排出を抑制するための「地球温暖化対策地方公共団体実行計画（区域施策編）」を特例市レベル以上の全ての地方自治体で策定する事が義務付けられており、市町村に対しては努力義務が課せられている。

このように、我が国の地方自治体における気候変動政策は、国が先導しているという側面がある。そのため、国が気候変動政策への取り組みを弱めれば、地方自治体も気候変動政策への優先度を低くする可能性がある。もちろん、国の政策動向の影響を受けず、積極的に気候変動政策に取り組んでいる自治体もある。たとえば、自治体にとって最も上位の計画にあたる「総合計画において温暖化対策の推進について明記する自治体が増えて」おり、「相模原市、仙台市、横浜市、豊中市等では、地球温暖化に関する問題提起から取り組みの方向性や施策についての記述がなされている」（平岡・伊与田，2011）。また、近年では気候変動への適応という観点から、1府4県（京都府・埼玉県・滋賀県・鹿児島県）では、気候変動への適応策に関わる条例を制定しているほか、地球温暖化対策地方公共団体実行計画（区域施策編）に適応策を位置づける自治体も増えてきている（田中，2013）。このように、これまでは気候変動政策といえば緩和策だけに注目が集まっており、日本では適応策への取り組みが遅れがちである中で、先進的な事例も垣間見ることができるようになった。

これらのことから、我が国の自治体が気候変動政策を重視しているように見受けられなくもない。しかしながら、温対法によって策定が求められている「地球温暖化対策地方公共団体実行計画（区域施策編）」を策定している基礎自治体は、わずか16.9%しかないという現実も受け止めなくてはなるまい（環境省，2014）。ちなみに、この策定率の低さは、

環境省が公表しているガイドラインが小規模自治体の地域特性をふまえたようなガイドラインになっていないことに一つの原因があると示唆されている（中口，2011 a；平岡・伊与田，2011）。

もっとも、このような地域レベルでの取り組みを規定した計画の策定状況が、必ずしも気候変動政策への取り組みの低調さを示す訳ではない。気候変動という問題への取り組み方は様々である。たとえば、地域全体でエネルギーの消費量を削減することによって、温室効果ガスの排出を抑制することを目的とした「地域省エネルギービジョン」を策定することで、気候変動という問題に取り組んでいる自治体もあるだろう。また、化石由来の燃料に依存することから脱却し、地域における自然エネルギーの導入と利用を促進することを目的とした「地域新エネルギービジョン」を策定し、温室効果ガスの排出削減に取り組んでいるような自治体も考慮しなくてはならない。これらのような計画的手法による気候変動問題への対応を実施する以外にも、経済的手法などに依拠して、気候変動という問題に取り組むことは可能である。たとえば、政府が創設しているJ-クレジットのような排出権取引制度への参加することによって、温室効果ガスの排出量削減に取り組んでいる自治体もあるだろう。もちろん、そこにはクレジットを創出することに徹する自治体もあれば、クレジットを購入することで気候変動という問題に取り組もうとして自治体もあるだろう。

いずれにせよ、気候変動問題への対処の成否を握っているのは、一人一人の着実な環境配慮行動の実践である。地域新エネルギービジョンや省エネルギービジョンを策定したとしても、住民の省エネルギーへの協力なくして地域内のエネルギーの効率化を期待することはできない。また、クレジットの売買に関しても住民の理解が必要となる。それゆえ、住民の気候変動対策に対する関心を喚起し、温室効果ガスの排出量を少なくするようなライフスタイルの実践を促すような情報提供が肝要になる。では、気候変動という問題への対応について多様に展開されている施策や事業を「気候変動」や「地球温暖化」という分野にまとめて体系的に情報を発信している

表3 「気候変動」「地球温暖化」カテゴリページの設置状況

	有		独立		有＋独立		組織ページ内		専用ページ内		気候変動		その他の名称		リンク切		無		皆無		不明		総計	
都道府県	16	80.0%	1	5.0%	0	0.0%	1	5.0%	0	0.0%	1	5.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	5.0%	0	0.0%	0	0.0%	20	100%
政令	3	37.5%	0	0.0%	1	12.5%	1	12.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	3	37.5%	0	0.0%	0	0.0%	8	100%
中核	11	64.7%	1	5.9%	0	0.0%	1	5.9%	0	0.0%	0	0.0%	1	5.9%	0	0.0%	3	17.6%	0	0.0%	0	0.0%	17	100%
特例	11	50.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	4.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	10	45.5%	0	0.0%	0	0.0%	22	100%
特別区	14	60.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	9	39.1%	0	0.0%	0	0.0%	23	100%
市	83	25.5%	1	0.3%	0	0.0%	2	0.6%	3	0.9%	0	0.0%	1	0.3%	1	0.3%	228	70.2%	3	0.9%	3	0.9%	325	100%
町	28	7.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	0.5%	0	0.0%	307	77.5%	19	4.8%	40	10.1%	396	100%
村	7	6.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.9%	0	0.0%	73	62.4%	16	13.7%	20	17.1%	117	100%
総計	173	18.6%	3	0.3%	1	0.1%	6	0.6%	3	0.3%	1	0.1%	5	0.5%	1	0.1%	634	68.3%	38	4.1%	63	6.8%	928	100%

自治体は、どれほどあるのだろうか。そのことを調査した結果が、表3に示す通りである。

まず、「気候変動」や「地球温暖化」という名称のついたカテゴリページがWebサイト内に設置されている自治体は、全体の18.6%である。「環境」カテゴリページを設置している自治体の数と比べると、気候変動や地球温暖化という名称が含まれるカテゴリページを有する自治体の数は極めて少ない。また、環境カテゴリページと同様に、小規模なレベルの自治体に近づくにつれて気候変動や地球温暖化に関するカテゴリページを設けている基礎自治体は少なくなる。とくに、町や村といったレベルでは1割に満たないという状況である。しかしながら、気候変動に関する情報の提供を目的とした専門のWebサイトを開設している自治体があるということも明らかになった。たとえば、富山県富山市では「チームとやまし」という名称のWebサイトを開設し、気候変動に関わる環境情報の提供や、イベント情報の発信、市民参加の促進を目的としたコンテンツなどを掲載している。しかしながら、このような専用のWebサイトを開設している自治体は1%にも満たないのが現状である。

このほか、環境組織というカテゴリページの下部に「地球温暖化」というカテゴリページを設けている自治体があるほか、前述した鎌ヶ谷市のように環境情報を専門に取り扱う専用のWebサイト内に、「地球温暖化」カテゴリページを設置している自治体もある。また、「気候変動」や「地球温暖化」という名称がついておらず、「省エネ」や「エコ」といった名称のカテゴリページが、実質上の気候変動

や地球温暖化といったカテゴリページの役割を果たしている自治体のWebサイトも見受けられる。ちなみに、「気候変動」という名称がつけられたカテゴリページを有する自治体は東京都だけであり、他の全ての自治体Webサイトでは「地球温暖化」を用いている。だが、これらすべてを加味しても、東日本に位置する自治体のなかで気候変動や地球温暖化といったカテゴリページを設置している自治体は、都道府県レベルの自治体を含めても全体の20%程度しか存在していないということが明らかになった。では、気候変動や地球温暖化といったカテゴリページを設置していない自治体では、気候変動に関する情報を提供していないのだろうか。

まず、注目しなくてはならないのが、表3の目的変数として割り当てている「皆無」となっている自治体である。それぞれのWebサイト内に備わっているキーワード検索機能を利用して「気候変動」や「地球温暖化」という用語を検索した結果、これらの自治体では、気候変動や地球温暖化といった用語が含まれているWebページを一切掲載していないということが判明した。さすがに、特別区や特例市以上の基礎自治体では、まったくWebで気候変動に関する情報を発信していないという状況には陥っていない。しかし、市町村レベルの基礎自治体では、全体の4.1%がWeb上で気候変動に関する情報を全く提供していないということが明らかになった。とりわけ、村レベルでは、13%を超える基礎自治体がWebサイトにて気候変動や地球温暖化に関する情報を、まったく掲載していないという事実が浮かび上がってきた。このような、気候変動政策に関す

る情報を一切、Web で発信していない基礎自治体のなかには、3.11の原発事故の影響によって避難指示区域に指定されている福島県楢葉町や、富岡町、飯館村を含んでいる。そのため、東日本大震災の影響から、それぞれの自治体における最優先事項は、復興政策であるということが影響していることを考慮しておかなくてはならない。しかしながら、山梨県や長野県、北海道に位置している基礎自治体でも、気候変動政策に関する情報を一切 Web で発信していないところもある。すなわち、東日本大震災からの復興という要因を排除したとしても、気候変動政策に関する情報を提供していない基礎自治体があるということに注目しなくてはならないだろう。

では、このように Web 上で気候変動に関する情報を一切公開していない自治体以外で、「気候変動」や「地球温暖化」といったカテゴリページを設置していない自治体は、どのようにして気候変動政策に関する情報を公開しているのだろうか。多くの自治体では、気候変動に関する情報は環境カテゴリページに含まれていたり、市民生活や市政情報といった他のカテゴリページに含まれていたりすることが多い。このように、気候変動や地球温暖化といったカテゴリページのなかで情報を公開していない自治体に関しては次のようなことがいえる。

仮に環境カテゴリページ内から気候変動に関する情報が掲載されている Web ページへアクセスが可能になっていたとしても、大気や水質、森林、廃棄物、生物多様性などの環境情報が掲載されている Web ページの中に散在する情報の一つとして掲載されているにすぎない。また、これらの情報は、投稿した日付順などによって煩雑に掲載されていることが多い。そのため、気候変動にかかわるカテゴリページを設置していなければ、(とりわけ、情報の掲載数が多いような自治体においては) 気候変動に関する情報が、氾濫する情報の中に紛れ込んでしまうのである。そして、このことは、住民や事業者が気候変動政策に関する情報へアクセスする際の妨げにつながる。それゆえ、ただ単に情報を Web で掲載すればよいというわけではないのだ。では、このような事実を踏まえて、今後の基礎自治体における

気候変動政策の課題について考えてみたい。

6. 東日本の基礎自治体における気候変動政策に関する今後の課題

これまで、主に基礎自治体における気候変動政策を推進して行くための課題や論点は、いくつか提示されてきた。たとえば、平岡（2009）は、気候変動政策を実施するための十分な予算を確保することができないことと、職員不足といった人事面の問題、さらに気候変動への対策を担当する組織は、その重要性を認識しているものの、首長や行政組織全体が気候変動政策の重要性を認識していないことなどを指摘している。また、中口（2011）は、小規模な自治体になるほど温室効果ガスの排出実態を正確に把握することが困難になっていることや、国と都道府県、基礎自治体といった三者間の気候変動政策をめぐる関係性と、それぞれの役割が不明瞭であること、さらに温対法が求める地球温暖化対策地方公共団体実行計画（区域施策編）のミスリードや、小規模自治体では施策や事業の効果を把握できないことなどが課題だとしている。

たしかに、これらに提示された課題や論点が基礎自治体における気候変動政策の推進を阻む主な要因となっていると考えてよいだろう。しかしながら、基礎自治体における気候変動政策の推進を左右する大きな要因の一つは、その基礎自治体にて日々の生活を営んでいる住民の環境配慮行動が、どれだけ実践されているか否かである。そのため、住民にもっとも身近な行政の担い手たる基礎自治体が、住民に対してどのように気候変動政策に関する情報を公開しているのかということにも目を転じるべき時にきているだろう。

IT 基本法の成立以後、電子自治体の推進によって全ての地方自治体が Web サイトを開設するという状況に至った。しかしながら、環境情報を Web に掲載することを義務づける法律は存在していない。つまり、自治体が Web を通じて環境情報を提供しなくてはならないということは決してないのである。しかしながら、東日本に位置する 8 割以上の

自治体が、それぞれの Web サイト上に「環境」というカテゴリページを設置し、環境情報を体系的に発信しているという状況が明らかになった。さらに、約95%の自治体が、Web で気候変動政策に関する情報を公開しているということも判明した。しかしながら、「気候変動」や「地球温暖化」といったカテゴリページを設置している自治体は2割程度にとどまっており、多くの自治体では、気候変動に関する情報が Web サイトのなかに散在する他の情報の中に埋もれてしまっているという現状に直面しているということが解明された。

このような状態では、住民の環境配慮行動を促し、それぞれの基礎自治体における温室効果ガスの削減を推進していくことは困難であろう。したがって、気候変動政策をより効果的に推進していくためには、より住民が気候変動政策に関する情報へアクセスしやすい形式で Web サイトを利用した情報公開を進めて行く必要がある。そのためには、現行の電子自治体を推進するための法整備に全てを委ねては不十分である。我が国における電子自治体の推進に関する政策を担当する総務省が中心となって、より詳細なカテゴリページの設置による効果的な自治体 Web サイトの構成方法を示したガイドラインを提示していくことが肝要であろう。その際、自治体の気候変動政策を牽引する環境省が環境情報の公開という視点から、まずは自治体公式 Web サイトに「環境」カテゴリページを設けたうえで、その下部に各種の環境政策（たとえば、大気汚染防止や水質保全、土壌汚染など）に関する詳細なカテゴリページを設置し、その一つとして気候変動政策に関するカテゴリページの設置を求めるよう積極的に働きかけて行く必要があるだろう。

おわりに

今日では、ほとんどの自治体が気候変動政策を重視するとともに、Web を通じて気候変動政策に関する情報を公開していることが明らかになった。しかしながら、そのような Web を利用した情報公開の実態は、必ずしも住民の気候変動対策に関する意

識の啓発や、日々の環境配慮行動を変化させるほどの効果を発揮することが期待できるような情報提供の体系になっているとはいえない。それゆえに、より効果的な Web を利用した気候変動政策に関する情報公開を推進していくためには、自治体の公式 Web サイトそのものの構成を見直すとともに、その指針となるようなガイドラインの提示が必要となるだろう。

注

- 1 これまでに、ツバルやキリバスで移住計画が検討されてきた。しかしながら、全島民の移住を決定したのは南太平洋に位置する国々の中では初めての政策である。なお、ツバルの移住計画に関する背景などについては、石田（2007）や神保（2007）などに詳しい。また、タロ島の移住計画については、朝日新聞デジタル「南太平洋・タロ島、住民まるごと移住へ 水没危機を回避」2014年8月19日 < http://digital.asahi.com/articles/ASG8M238NG8MUHBI003.html?_requesturl=articles/ > を参照されたい。
- 2 Google Official Blog “We knew the web was big…” 2008年7月25日 < <http://googleblog.blogspot.jp/2008/07/we-knew-web-was-big.html> >
- 3 このような誤用は日本に限定されたものであり、諸外国では通用しないということだけ付言しておく（きたみ、2014）。
- 4 調査を開始した2013年の時点で、日本には1,789の地方自治体が存在していた。しかしながら、調査期間中の2014年4月5日に栃木県岩舟町が栃木市に編入されたことにより、現在の地方自治体の総数は1,788となっている。しかしながら、本稿が依拠するデータは2013年の時点で調査した岩舟町の Web サイトも調査対象としている。なお、岩手県滝沢村は、2014年1月1日に滝沢市へと昇格している。だが本稿で示すデータの基となっているのは、2013年の時点で調査した滝沢村の Web サイトであるということを付言しておく。
- 5 全ての自治体 Web サイトが、カテゴリページの名称を「環境」としているわけではない。「環境政策」や「環境保全」など、それぞれの自治体で、環境に関するカテゴリページの名称に違いがみられる。
- 6 クロス集計表の説明変数には人口規模や産業構成、立地条件といった変数を用いていない。一見すると、都道府県を含めた市区町村別の説明変数では、地方自治体の環境政策における情報提供の実態を十分に把握することは困難のように思われるかもしれない。しかしながら、これらの要素は、環境政策に影響を及ぼす変数に違いないが、地方自治制度による区分もまた、環境政策に影響を及ぼす大きな意味を有している。たとえば、温対法によって特例市以上の自治体には「地球温暖化対策地方公

共同体実行計画（区域施策編）」の策定が義務付けられている。特例市になるための要件は、人口が20万人以上の自治体であること。また、中核市になるための要件として、人口規模が30万人以上であることが法令によって定められている。政令指定都市に関しては、人口50万以上が要件とされている。それは、一見すれば人口が20万以上の自治体には温対法で求められている計画を策定しなければならないように受け取られるが、東京都八王子市は人口50万人以上の自治体でありながら、政令指定都市にはなっておらず一般市のままである。また、千葉県松戸市は40万人を超える人口規模の基礎自治体だが、中核市ではない。福島県福島市も人口規模は20万人を超えているが、特例市にはなっていない。そのため、これらの自治体には温対法によって定められた計画を策定する義務は課されていないのである。それゆえ、5節で論ずる「地球温暖化」カテゴリに関するクロス集計表でも、あえて温対法と地方自治体の制度区分との関係から説明変数に地方自治制度による区分を採択している。

7 詳細については、是非、鎌ヶ谷市市民生活環境課「鎌ヶ谷市環境ホームページ」<<http://www.city.kamagaya.chiba.jp/kakuka/kankyo/document/kankyou/index.html>>を参照して頂きたい。

参考文献

- 池田寛二（2012）「3.11以後の気候変動政策と原発政策のゆくえ：〈公共政策のペンタゴナル・モデル〉による試論」『公共政策志林』1, pp.19-34.
- 石田進（2007）『ツバルよ不沈島を築け！：地球温暖化で「沈む」国へのエール』芙蓉書房出版.
- 榎並利博（2002）『電子自治体』東洋経済新報社.
- 上村進・高橋邦明・土肥亮一（2012）『e-ガバメント論：従来型電子政府・電子自治体はなぜ進まないのか』三恵社.
- 環境省（2014）『地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査結果報告書』.
- きたみりゅうじ（2014）『【改訂4版】図解でよくわかるネットワークの重要用語解説』技術評論社.
- 申東愛（2011）「環境ガバナンスの形成における環境情報の研究」中道寿一・仲上健一編『サステイナブル社会の構築と政策情報学：環境情報の視点から』福村出版, pp.74-101.
- 神保哲夫（2007）『ツバル：地球温暖化に沈む国（増補版）』春秋社.
- 総務省（2013）『地方自治情報管理概要：電子自治体の推進状況（平成24年4月1日現在）』.
- 田中充（2013）「地方自治体における適応策の全体動向」田中充・白井信雄編、地域適応研究会著『気候変動に適応する社会』技報堂, pp.73-77.
- 土屋礼子（2009）「内容分析」谷富夫・芦田徹郎『よくわかる質的社会調査 技法編』ミネルヴァ書房, pp.120-133.
- 中口毅博（2011）「市区町村における温暖化対策・温暖化計画の立案・推進上の課題」『地域政策研究』54, pp.22-28.
- 西田善行（2009）「「視聴者の反応」を分析する：インターネットから見るオーディエンス論」藤田真文・岡井崇之編『プロセスが見えるメディア分析入門：コンテンツから日常を問い直す』世界思想社, pp.145-169.
- 平岡俊一（2009）「地方自治体での地球温暖化対策推進に関する基盤・体制整備についての研究：近畿地方の市町村を対象とした調査をもとに」『環境情報科学論文集』23, pp.1-6.
- 平岡俊一・伊与田昌慶（2011）「自治体による温暖化対策」和田武・新川達郎・田浦健朗・平岡俊一・豊田陽介・伊与田昌慶『地域資源を活かす温暖化対策：自立する地域をめざして』学芸出版社, pp.26-42.
- 本多則恵（2006）「インターネット調査・モニター調査の特質：モニター型インターネット調査を活用するための課題」『日本労働研究雑誌』551, pp.32-41.
- Bryman, Alan. (2012) *Social research methods: fourth edition.*, Oxford University Press.
- Castells, Manuel. (2001) *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society.*, Oxford University Press. = マニユエル・カステル, 矢澤修次郎・小山花子訳（2009）『インターネットの銀河系：ネット時代のビジネスと社会』東信堂.
- OECD（2003）*The e-government Imperative.* OECD publishing.