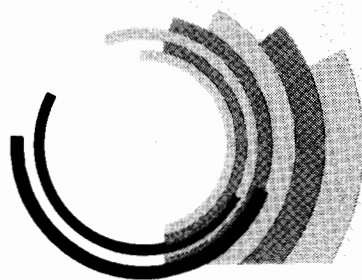


市民参加による地域リサイクルシステムの 構築手法に関する研究

——環境コミュニケーションの導入事例考察を通じた諸課題の整理——

西 宮 幸 一



【特集：理想のリサイクルシステム・技術のあり方を考える — リサイクルシステム・技術研究部会活動報告 —】

市民参加による地域リサイクルシステムの 構築手法に関する研究

— 環境コミュニケーションの導入事例考察を通じた諸課題の整理 —

西 宮 幸 一*

【要旨】 市民参加は、提案型市民活動の活発化、自治体運営のローカルガバナンス志向、ステークホルダー間の合意形成の重要性が増したことなどにより、公共政策全般に取り入れられるようになった。

しかし廃棄物関連の計画やシステム形成にあたり市民参加を取り入れる場合には、住民と行政の認識ギャップをどう解消するかなど、いくつかの留意点が存在する。そこで、東京都日野市の「ごみ改革」をケーススタディし、環境コミュニケーションの導入状況の検証を通じて、市民参加型地域リサイクルシステム構築にあたり、効果的なプロセス設計を行うための課題を整理した。環境コミュニケーションにおける事前の戦略と体制づくり、構築されたシステムの維持管理に対する市民参加の確保などを、とくに重要な課題として指摘しておきたい。ただし、リサイクル施設整備や地域内での再生資源の受け皿確保という課題に対しては、より慎重なアプローチが必要である。

キーワード：市民参加戦略、環境コミュニケーション、ローカルガバナンス、パブリックインボルブメント、協働

はじめに

環境問題に対しては、社会・経済構造のあり方そのものに起因して発生するとの認識から、協働による対応が重視されるようになってきている。

そうした流れの中で、注目されている考え方に「環境コミュニケーション」がある。環境コミュニケーションとは、表1¹⁾に示す定義からも明らかなように、環境面におけるステークホルダー（利害関係者）間の合意と協働の形成に向けた情報交流戦略を指す。廃棄物のリサイクルや適正処理にあたっては、排出者の他にメーカー・サプライヤーサイドといったより上流段階のステークホルダーを巻き込んでシステム形成を図るため、環境コミュニケーションの実施が必要である。

加えて、排出者や消費者の協力度向上や地域ニーズに応じたシステム形成の点からは、地域住民が大きな関わりを持ってくる。そのため、地域住民と行政、あるいは地域住民と廃棄物処理・リサイクルに関する事業主体の間における環境コミュニケーションについて、一層の研

表1 環境コミュニケーションの定義

《環境コミュニケーションとは》

環境基本計画では「持続可能な社会の構築に向けて、個人、行政、企業、民間非営利団体といった各主体間のパートナーシップを確立するために、環境負荷や環境保全活動等に関する情報を一方的に提供するだけでなく、利害関係者の意見を聴き、討議することにより、互いの理解と納得を深めていくこと。」という意味で用いられている。

一方、海外の例では、経済協力開発機構（OECD）によってまとめられた「Environmental Communication」という文書の中で、「環境面からの持続可能性に向けた、政策立案や市民参加、事業実施を効果的に推進するために、計画的かつ戦略的に用いられるコミュニケーションの手法あるいはメディアの活用」という定義がされている。

—平成13年度「環境白書」より要約—

原稿受理 2003.10.3

* (株)ダイナックス都市環境研究所 取締役主席研究員

連絡先：〒105-0003 東京都港区西新橋2-11-5

E-mail: nisimiya@dynax-eco.com

究が求められるようになってきた。

そこで本稿では、廃棄物学会「リサイクルシステム・技術研究部会」ワーキンググループ3（WG3）の研究成果に基づき、環境コミュニケーション対応を取り入れた市民参加型の地域リサイクルシステム構築手法について、主にシステム形成過程の分析を通じ、課題と今後望まれる方向性を検討する。

ただし検討にあたっては、現実に環境コミュニケーション対応を業務遂行上必要とし、また本研究部会メンバーの多くと共通の視座を持つであろう自治体の政策担当者や廃棄物処理施設の事業主体の参考となることをめざす。具体的には、まず議論の前提として、市民参加が社会的にどう求められてきたかを整理したのち、環境コミュニケーションに基づく取り組みが比較的に見られるテーマとして基礎自治体でのシステム形成を取り上げ、廃棄物問題の合意形成に向けどういった環境コミュニケーション対応が必要とされているか、東京都日野市のごみ減量事例に関するケーススタディを織り交ぜて整理したい。

1. 市民参加が求められてきた社会的背景

1.1 対象課題と市民運動スタイルの変化

もともと「市民参加」とは、1960年代後半、既成秩序や制度への抵抗、あるいは自治体の意思決定プロセスに対する市民の参加を求める運動として噴出し次第に制度化されてきたものだが、時代状況に応じてその意味するところも変化してきた。

市民参加が目ざされはじめた初期の段階である1970年代前後は、高度経済成長に伴うひずみが、一方で公害問題の拡大、他方では都市化の進展による日常生活基盤の整備の遅れとなって表れた時代である。そのため市民参加の議論も、多くはひずみの解消をめざす抵抗型・要求型の住民運動を背景にしていた²⁾。

しかし1980年代以降に入ると、所得や余暇時間の増大、住まいや家族形態の変化等から起こったライフスタイルと価値観の多様化³⁾、環境・まちづくり・福祉などの市民生活に関わる諸分野で二項対立的発想では解決できない課題が顕在化してきた点などから、社会サービスへの市民ニーズが「量から質」志向を強めてきた。

呼応して、従来からの抵抗型・要求型住民運動ではない、

提案型市民活動が活発化してきた。これに伴い、市民参加も、ある公共政策課題に対する市民の意思を行政が「汲み取る」だけでなく、市民ニーズに応じた課題解決策を「ともに模索する」のに不可欠な手法として認知されるようになった。

1.2 地方自治体運営におけるローカルガバナンス化の動き

市民参加への社会的要請の高まりは、地方自治体の運営体制に根本的な見直しが進められている現在の状況にも起因する。

すなわち、「二項対立的発想では解決できない課題」の顕在化は、市民と行政が協働しあうべき活動分野の拡大をもたらすが（図1）⁴⁾、それを行政側から見ると、公共政策立案や公共サービス提供についての行政寡占が許されなくなるとともに、協働の効用を発揮し得るよう、市民とのイコールパートナー関係や自治体の内部体制の整備が進められていることになるからである。

逆にいえば、自治体行政運営の内発的転換を促す契機が生まれてきたということでもある。こうしたなか、行政運営におけるガバナンス概念の定着をめざす機運が、自治体のなかに生まれてきた。

ガバナンス概念は、「共治」などと訳され、使用者によって意味するところが異なっており、確定した定義は存在しない。しかし、比較的共同しているのは「ガバメントからガバナンスへ」という文脈のもとに使われるということである。統治をめぐる次の6点に関する状況変化を受けてのものといえる⁵⁾。

- ① 行政改革をはじめとした政府の諸改革の進行
- ② 政府による統治活動の変容
- ③ 政府の限界の明確化
- ④ ボランティア、NGO・NPOの台頭
- ⑤ 民間企業も公共政策の担い手であるという認識の定着
- ⑥ ネットワーク論やネットワーク概念の定着

近年提唱されるローカルガバナンスは、以上のような

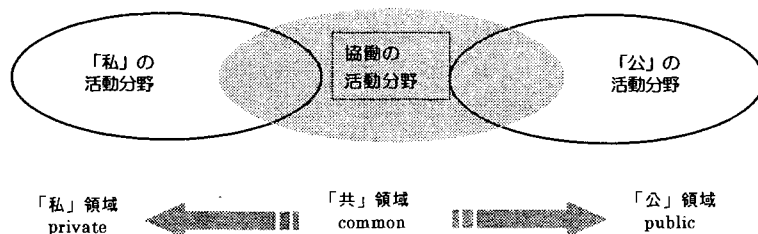


図1 公私領域の考え方

概念を地方自治体に当てはめた場合の統治の理念形をあらわしており、たとえば「それぞれの都市ないし自治体を単位にして、そこで行政を行う地方政府や公的機関のみならず、民間の NGO や NPO といった非営利団体、企業や業界、それに個々の市民などの関連活動主体が、問題ごとに担う役割や活動の諸機関⁶⁾ のことである。また、それぞれの都市においては「官民の協力やパートナーシップの仕組みと活動の体系を具体的に築いていく上での自治の能力⁶⁾ そのものを意味すると考えられる。

こうした流れのもと、地域公共政策の分野で市民や NPO の果たすべき役割に改めて注目が集まっている。

1.3 ステークホルダー間における合意形成の重要性拡大

公共政策とは、公共的課題に対し、社会が集団的に、あるいは社会の合法的代表者がとる行動方針であるといえ、具体的内容をまとめるにあたっては、目的・提供する公共財または公共サービス・受益者と負担者・目的達成のための手法といった要素が考えられなければならない。そのため、私的利益を公共的利益と調整・制御する必要が生じる⁷⁾。

だが、公共政策に関わりを持つステークホルダーの間では、政策のもたらす影響範囲が大きかったり、政策上の争点が多岐に及ぶ場合、立場、地域、所属や属性、価値観等の違いにより多様な私的利益がいわれるようになる。時には、当初想定されなかったオルタナティブな公共的利益が提起されることもある。

このようなケースでは、調整は困難性を増す。その意味から、合意形成を広範で、さまざまな争点に対応したものとすべく、政策や計画の検討段階でステークホルダーの参加を得ていく重要性が増してきている。

2. 廃棄物分野で市民参加型政策形成を進める上での課題

この章では、基礎自治体において廃棄物に関する計画や新たなシステムを検討する際、市民参加を合理的かつ効果的に展開するにはどんな課題があるかを整理する。

2.1 アジェンダ（議題）またはイシュー（争点）の設定

市民参加は、多様なステークホルダーが関与するプロセスでもあり、検討時に出される意見の傾向が拡散し、「何を議論しているのか」が当事者にもわからなくなるような混乱状態が起こり得る。

そのため、議論すべきアジェンダ（議題）や、ステークホルダー間で対立しそうなイシュー（争点）を行政であらかじめ想定しておくことが重要である。

ただし、アジェンダやイシューを、行政が検討の初期に市民へ提示してしまうと、結論の方向を誘導することになりかねない。行政と市民、あるいは市民同士の間で意見対立が見られるケースや、検討プロセスを通じて今後の取り組みに対する市民の意欲を引き出そうとするときなどは、設定すべきアジェンダの内容そのものを議題とし、検討作業の公平性と透明性を確保していくやり方も考えられる。

2.2 行政の内部体制づくり・中核市民（グループ）の発掘

2.2.1 庁内の推進体制整備

市民参加による検討作業では、市民の関与が高まれば高まるほど、行政によるサポートが必要となる。

というのは、行政と市民では入手可能な情報の「量」と「質」に差が大きく、とすれば市民は限られた情報と知見に基づいた議論をしがちであるからである。また市民の意見は、庁内の分掌体制に配慮して述べられるものではない上、廃棄物問題であれば環境保全や環境教育、産業、街づくり等他の分野にも関係するような内容であることも少なくないため、直接の担当部署だけでは対応できない。

そこで、複数の部署が連携した内部推進体制の構築が望まれる。

2.2.2 中核的な市民グループの発掘

市民の意見は多種多様であるが、すべてが地域の実情や社会的な状況を踏まえたものではない。また、市民参加を通じて協働の基盤づくりを推し進めようとするなら、市民に対する影響力やネットワークの広がり大きい人たちの参加が大切となる。

そこで、廃棄物分野で市民リーダー的な立場にある団体や NPO、またはボランティアな地域活動を担っている組織等がどこかを見極め、その人たちにはなるべく検討の初期段階から参加してもらうことが必要である。

2.3 市民参加戦略の設計

市民参加による政策形成は、一定の時間とコストがかかる事業であり、ときには全庁的な対応も必要となる。

したがって、そのスタートに先立っては、市民の意見を効率的に引き出すとともに、課題解決に対する市民の理解と協力が広げられるよう、各種の手法を適切に組み合わせたプロセス設計が欠かせない。

各地では、これまでもいろんな市民参加の手法が試みられている。それぞれが個々の事情を勘案した結果行われたものであり、一概に手法間の優劣を比較することはできないが、既存の分類例を参考にまとめると、表 2

表2 市民参加の手法

		計画やシステムの策定				普及・啓発	評価・フォローアップ	対象とする市民の層
		情報公開	意見把握	提案抽出	合意形成			
メディア	市報	◎			△	◎		市民一般
	ニュースレター	◎			○	◎	△	市民一般
	インターネットホームページ	◎	○	○	○	◎	△	
調査	アンケート	△	◎	◎				市民一般/活動リーダー
	ヒアリング		◎	◎	○		○	活動リーダー
	学習会	○	◎	◎	△	○		関心のある市民
	現地調査・現地見学	△	◎	○		○	○	関心のある市民/活動リーダー
検討組織	委員会・審議会等	○	◎	◎	◎	○	○	委員
	ワークショップ(継続型)	○	◎	◎	◎	○	△	ワークショップメンバー
イベント	ワークショップ(単発型)	○	◎	◎	○	○		関心のある市民
	フォーラム	◎	◎	○	○	◎		市民一般/関心のある市民
	社会実験	◎	◎	◎	○	◎	△	市民一般/関心のある市民
意見受付	パブリックコメント	◎	◎	◎	○	◎	○	市民一般/関心のある市民/活動リーダー
	説明会・意見交換会	◎	◎	◎	◎	◎	○	

◎…大きな効果が期待できる ○…効果が期待できる △…やや効果が期待できる

※国土交通省「次世代の地域づくりのあり方について検討委員会報告書」等各種資料を参考に筆者作成

のように場面々々でふさわしい手法が存在することがわかる。

2.4 市民-行政間における認識ギャップの解消

一般に、公共政策の執行者である行政と、公共政策の対象となる側の市民や事業者の間には、問題の捉え方や判断基準について、認識のギャップが存在する。

廃棄物分野では、中間処理施設や最終処分場など施設整備の計画においてこの点が顕著である。たとえば、処理施設に対する住民紛争の発生要因をどう考えるか、整備主体である行政サイドと地域住民サイドの双方に質問したアンケート調査によれば、行政が「ダイオキシン」「地下水汚染」といった環境汚染の問題や「視覚的・心理的不快感」などをあげているのに対し、地域住民からは「住宅地に接近」「学校・病院に接近」といった立地の問題、「施設の規模が過大・ごみ減量が先決」のような施設整備の前提に対する疑問が多く出されている。また、「コミュニケーションが不足」「情報公開が不足」といった指摘は、地域住民に比べると行政ではあまり指摘されていない⁹⁾。

この認識ギャップをさらに分析するならば、地域住民はそもそもなぜこの場所に立地されるのか、計画決定とその根拠、決定プロセスにおける配慮事項の検討のされ方など、施設整備「根拠」の妥当性の証明を求めているのに対し、行政は決定された技術・設計面での配慮事項など、施設「内容」の妥当性に関する説明に力点を置きがちだということになる。

行政が、対応「内容」の妥当性について説明しようとするのは、有料制や細分別化など、施設整備を伴わない

場合でも同様である。しかし、地域住民が検討の過程と、そのなかでどういう判断基準から対応策が絞られてきたのかを知ろうとすることもまた同様といえる。

したがって行政は、市民との認識ギャップを埋めるべく、自分たちの方針がどのように決まったかを丁寧に説明できる体制をつくり、機能させる必要がある。

2.5 ステークホルダー間の「情報共有の場」づくり

市民参加による政策形成では必然的に意見集約過程を伴うが、参加者の間に情報内容が共有されていないと集約しようにも接点を見出すことができない。ステークホルダーの間に対立があるときには、各々の感情や自己主張をぶつけ合うばかりで、客観的な議論が展開できないこともあり得る。

そこで、政策検討過程の必要な段階で、市民相互・市民と事業者・市民-事業者-行政等々、ステークホルダー間でお互いの持っている情報を共有しあう場を設けることが重要である。検討がいくつかの分科会にわかれて行われる場合は、分科会相互の意見交換の機会も必要である。

ただし、ある程度検討が進んだ段階では、情報共有にあたり、情報の客観的な取捨選択が求められるので、コーディネーターの役割を担う専門家やNPO等の関与が重要である。

3. 環境コミュニケーションのケーススタディ

—— 日野市ごみ改革をめぐる

環境コミュニケーションの成否を判断する評価軸とし

て重視すべきは、その取り組みによって市民や事業者の行動がどの程度喚起されたのか、そして環境改善がどれだけもたらされたかという点である。

廃棄物についてであれば、発生・排出量の削減と、ごみ減量・リサイクルの実践活動への波及効果といえよう。そこでケーススタディでは、環境コミュニケーション過程を経て大きな成果のあがった自治体事例として、市民に対する行政からの働きかけによって、資源ごみを除いた排出量半減・資源化量約3倍増となった東京都日野市の「ごみ改革」を取り上げることとした。

なお、ケーススタディの中では、近年公共政策に関する市民参加手法として注目を集める「パブリックインボルブメント（Public Involvement/以下PI）」との比較も試みることにした。

3.1 パブリックインボルブメント（PI）について

パブリックインボルブメント（Public Involvement/以下PI）は、本来は社会資本整備、とくに道路行政の分野で発展を遂げてきた手法である。1960年代後半のアメリカで、都市部を中心に高速道路建設に対する反対運動が起き、多くの建設計画が中止されたことから、市民意見の取り入れの重要性が行政に認識されるようになり、現場での取り組みが進められてきたが、それらを普遍概念化したものといえる⁹⁾。国土交通省の定義では、「施策の立案や事業の計画・実施等の過程で、関係する住民・利用者や国民一般に情報を公開した上で、広く意見を聴取し、それらに反映すること」¹⁰⁾とされている。

しかし、PIは必ずしも道路のような社会資本整備や都市計画分野にしか適用できないものではない。Involvement=巻き込み、という語が使われていることから明らかなように、PIは市民意見を反映させるという形で、市民を計画づくりの主体として策定プロセスに「巻き込む」ことを重視する。故に、ハード整備事業でなくとも、廃棄物・環境問題を含め、市民と密接に関わる分野においてであれば活用可能である。

現在のハード整備以外の活用例としては、神奈川県大和市における「大和市民自治基本条例」策定プロセスがある。大和市では、あらかじめ行政で「案」を提示するのではなく、「案」を作る段階から市民の意見表明機会を設けるとともに、市民相互の議論を通じて合意形成を図るプロセスをPIと位置付けて、公募市民約30名からなる「大和市民自治基本条例をつくる会」の活動が展開されている。具体的には、平成15年6月から秋にかけて、検討の対象課題を整理した資料をもとに、議会・自治会・各種団体・学校など、条例のステークホルダーを対象とした個別の意見交換会が随時展開されているほか、

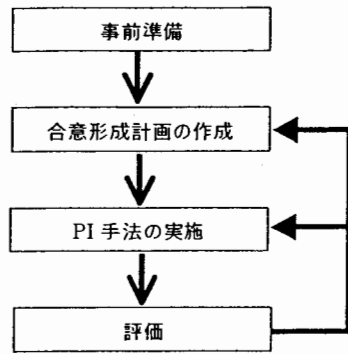


図2 PIの手順

一般市民対象の市民キャラバン、ニュースレターの発行等が行われている¹¹⁾。

いずれにせよ、PIの眼目は計画等への市民意見の反映にあるので、PIの実施結果を踏まえ、計画内容はもとより、その後のPI戦略も必要ならば見直すフィードバックの体制を取り入れることが重要である（図2）¹²⁾。

3.2 ケーススタディ事例の紹介

本項では、日野市の「ごみ改革」がスタートするまでのプロセスについて、本部会WGが平成14年10月23日に行った日野市リサイクル推進課へのインタビューおよび「ごみ改革」に関する各種資料をもとに、市民参加と環境コミュニケーションの観点から検証する。

なお、「ごみ改革」の一連の流れをまとめると、図3のようになる。

3.2.1 日野市の概要

日野市は、東京都都下の南多摩地域に位置する、面積27.53km²・人口168,715人（平成15年9月現在）のベッドタウンである。もともとは典型的な近郊農村であったが、大規模な工場立地やベッドタウン化による人口増により、工業都市から住宅都市としての市の性格が昭和40年代までに形成されてきた¹³⁾。

自然的特徴としては、市の東部を多摩川が、中央部にはその支流である浅川が流れており、もとは農業用であった水路が今も多く見られる。また、南部は七生丘陵となっている。環境保全に関する市内の市民運動は盛んであるが、以上の地域特性から、とくに目立つのは水と緑の保全に関するもので、この点は多摩地域のなかでも際立っている。

3.2.2 ごみ改革スタートの背景¹⁴⁾

(1) ダストボックス見直しの機運

日野市では昭和44年以来、ダストボックス収集が行われてきた。

ダストボックスは、収集効率やごみ袋が鳥に破られな

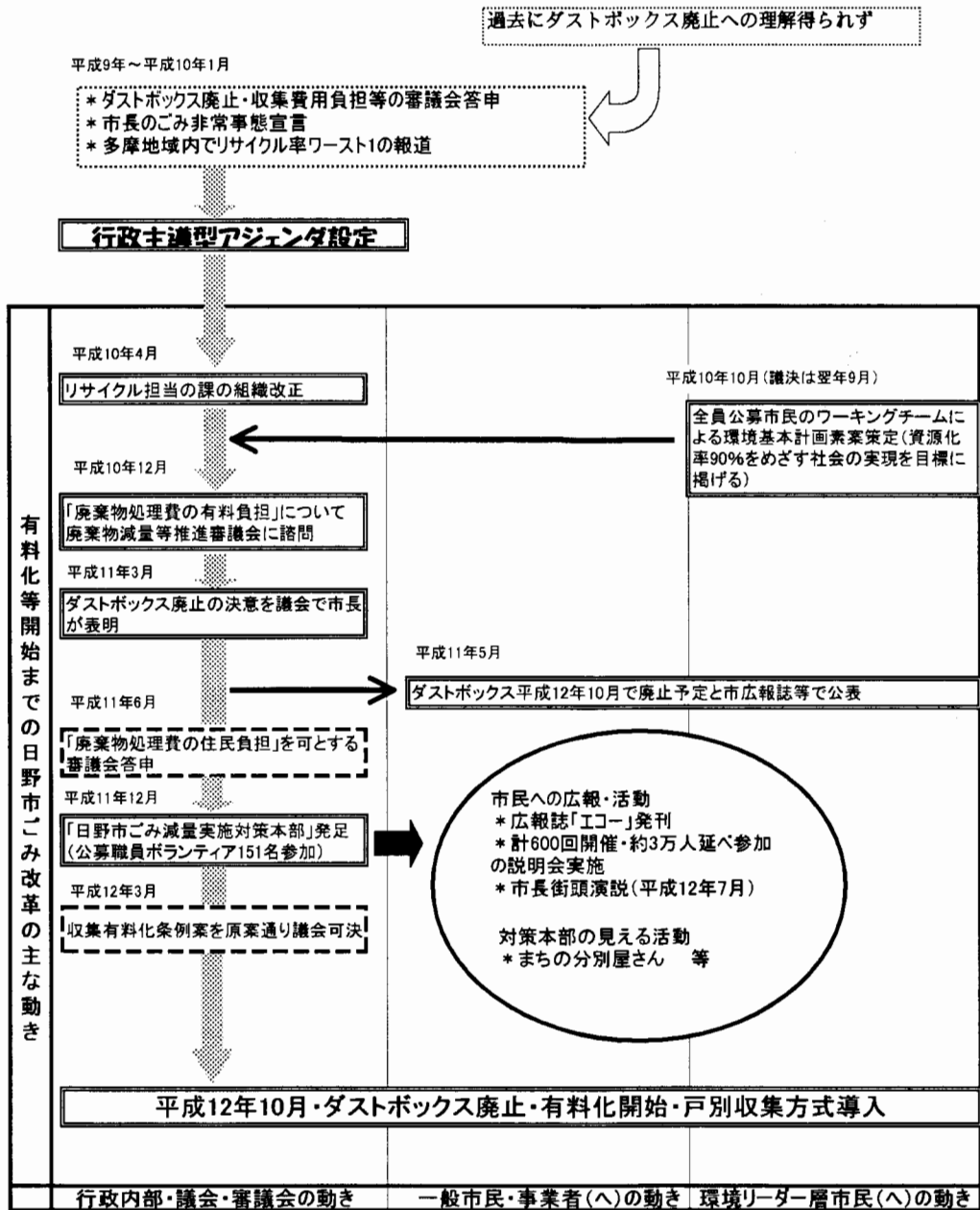


図3 日野市・ごみ改革の主な流れ(収集有料化等開始まで)

いなど管理面での利便性がある一方、決められた収集日以外にもごみが投入されやすく、分別の不徹底・事業系のごみの投入といった事態も招きやすいため、ごみ減量につながらないとの指摘が従来よりされてきた。日野市でも、「ごみ出しのルールが守られない」「交通安全上問題がある」といった理由から、昭和57年、市によって一旦ダストボックス廃止のアンナウンスがされたが、住民合意が得られず結局継続となったこともあった。

平成9年に入ると、市の廃棄物減量等推進審議会から

ダストボックスの廃止と収集費用の負担等に関する答申が出された。これを受け、同年10月の市報で市長が「ごみ問題非常事態」を宣言した。

(2) 多摩地域でのリサイクル率ワースト1

加えて当時の日野市は、多摩地域でリサイクル率ワースト1という状況にも陥っていた。

多摩地域では、30市町村中25市1町が、一部事務組合である「東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合」の二ツ塚廃棄物広域処分場(平成10年までは同組合の谷戸

沢廃棄物広域処分場) 1ヶ所に最終処分を依存している。新規最終処分場の確保はどこでも困難となっているが、とくに多摩地域の場合、谷戸沢最終処分場の遮水シート破損等をめぐり地元住民による裁判闘争にまで発展したことがメディアでも広く報道されてきており、処分場そのものへの市民の忌避感は一層強い。

そのため、処分組合の構成市町にとって現在ある処分場の延命化は至上命題となっており、広域処分組合でも、構成市町対象の最終処分搬入量の配分制度を設けている。

配分制度は、定住人口・昼間人口・従業員数・財政力の4つの指標に基づいて各市町の搬入量を広域処分組合が毎年割り当てるというものである。毎年の実搬入量は容積に換算され、配分割り当て容積を超えた搬入が行われると、超えた分が処分場延命に対するマイナスの貢献量とみなされる。通算して貢献量がマイナスとなった自治体は、組合内の話し合いで決まった基準額から算出されるペナルティ料金を課せられることになっている。

そうした経緯から、多摩地域の自治体は、減量化やリサイクル対策では処分場への搬入量削減を重視し、かつ他市町との比較で自分たちの努力の優劣を測る傾向が強くなっている。したがって日野市にとり、「多摩地域でワースト1」とは、ごみ減量とそれを支えるためのシステム整備が急務となったことを意味していた。

3.2.3 ごみ改革の内容と成果

平成12年10月より実施に移されたごみ改革の内容は、ダストボックスの廃止、ごみ・資源物原則戸別収集の開始、家庭系一般廃棄物の収集有料化(有料指定袋制)の3点である。収集袋については、4人家族で1ヶ月あたり500円程度の費用負担となることを想定して、やや高めの料金設定がされた(表3)。

併せて収集回数も、可燃が週3→週2、不燃が週2→週1と減らされる一方、資源は月2→隔週に増やされるというように見直された。

改革による減量効果は大きく、導入後2年後時点で、ごみ収集量約48%減に対し資源回収量約3倍増となっている。当初懸念されたごみ排出の「リバウンド」も今のところ見られない(表4)¹⁵⁾。

3.2.4 ごみ改革スタートまでのプロセス¹⁴⁾

(1) 改革に向けた準備段階

① 庁内における推進体制の構築

まず平成10年4月、市役所の組織改正でリサイクル課がリサイクル推進課に改められ、ごみ改革の戦略づくりと準備を進める体制が整えられた。

また収集の有料制とダストボックス廃止は、市民にとっては負担増につながる施策であり、その導入には市民合意と市民意識向上が欠かせないことから、市は市民

表3 日野市 ごみ改革後の収集袋料金体系

	収集袋	収集回数	1枚あたり料金			
			10 L	20 L	40 L	5 L
家庭系	可燃	週2	20円	40円	80円	10円
	不燃	週1				
	有害	週1	袋指定なし(不燃と合わせて無料収集)			
	紙おむつ	週2	袋指定あり(可燃と合わせて無料収集)			
	資源	隔週1	無料			
事業系	粗大	申込制	有料シール制(戸別収集)			
	可燃・不燃		45 L…1枚 300円 15 L…1枚 100円 (少量排出事業所)			

※家庭系5L・事業系15Lは平成13年4月、紙おむつ用は同年2月に追加

表4 日野市 ごみ改革による減量成果

		収集量		資源回収量
		可燃	不燃	
改革前	平成11年10月～12年9月	約42,111 ton	約12,850 ton	約4,417 ton
改革後1年	平成12年10月～13年9月	約22,171 ton	約4,666 ton	約12,195 ton
改革後2年	平成13年10月～14年9月	約23,334 ton	約5,247 ton	約12,803 ton
改革前：改革後2年間の収集量増減率		約48%減		約3倍増

への説明会を徹底することとし、その対応を担う組織として、平成11年10月に職員ボランティアによる「日野市ごみ減量実施対策本部」を発足させた。メンバーは庁内公募を通じて集められ、151名が参加した。この組織は、ごみ改革について職員内部で課題を共有化し、全庁的な協力体制を構築する上で有効に働いた。

② 市による問題提起

市民への本格的な説明活動に入る前には、ごみ減量の緊急性に関する市民の認識を広め、収集システムの見直しに対する市民の理解を得やすくするように「布石」を打つ過程として、市から市民に問題提起が行われた。

一般市民へのアピールを意識した問題提起としては、平成11年3月、市議会におけるダストボックスの廃止に関する市長所信表明がある。

それにやや先立つ平成10年12月には、市から減量等推進審議会へ、「廃棄物処理費に関する住民負担を求めること」に関する諮問がされた。なお諮問に対しては、翌年6月、「廃棄物処理費の住民有料負担」を可とする答申が市に提出された。

(2) 改革実施に向けた環境コミュニケーション

ごみ改革に関する行政の主な環境コミュニケーション活動は、市内約250自治会に対する説明会と情報誌「エコー」の発行の2つである。

① 説明会

説明会は、対策本部のメンバーが手分けして行った。要望があれば夜間・休日を問わず実施したため、ダストボックス廃止直前の平成12年9月末までに、計600回開催・参加者は延べ約3万人に達した。このうち90回ぐらいは、市長も出席しているとのことである¹⁰⁾。

説明会は、冒頭に市からのお詫びとともに問題の整理を行い、その上で議論に入ったり、有料化の問題は負担の公平性から説明するといったように、進め方に工夫が凝らされた。また初期の説明会ではごみ改革に関する文字通りの概要説明が中心だったが、後期の説明会では発生抑制の重要性を強調し、市民の理解を求めていった。

多くの回数の説明会を開催することで、市の姿勢の懸命さが市民に対して見えてくる。その結果として説明会における市民の反応も、当初は有料化反対の声が多かったものが、後期にはごみの排出方法や分別方法に関する質問が出るなど、ごみ改革への協力姿勢が表れるようになった。

② 情報誌「エコー」の発行

「エコー」は、平成11年5月以来、現在に至るまでリサイクル推進課が年2〜3号発行し、全戸配布しているA4・4ページのニュースレターである。

ごみ改革が実施に移されるまでの「エコー」は、単なる情報提供ではなく、市の方針を市民に対し先行的に提示する媒体として活用されている。たとえば第1号では、ダストボックスの廃止予定が既定事実として発表されているが、実はこの段階ではまだ自治会への説明会等は行

われていない。あるいは平成12年2月の第3号では、指定有料袋の価格案が示されたが、市議会で有料化に関する条例案が可決されたのはその翌月の議会という具合である(表5)。

方針が前もって市民に提案されることにより、市の意志とごみ改革の緊急性がより明確に伝わるとともに、合意形成に向けた流れが生まれる。この意味で、「エコー」はかなり戦略的な編集がされたといえる。

(3) 改革を定着させるためのフォローアップ

① ごみ改革スタート前の行動

ごみ改革では戸別収集を原則導入することになっていたが、集合住宅ではそうした対応が難しいため、対策会議のメンバーが3人一組で集合住宅を回り、改革実施後の排出場所の調査・調整作業を行った。

また平成12年4月には、ごみ・資源の分別相談や高齢者・障害者のごみ出しの手伝い、不法投棄パトロール等を行う「まちの分別屋さん」を新たに発足させるなど、ごみ改革によって予想される混乱に対する細かなフォローアップが展開された。

② ごみ改革スタート後のフォロー

大きな点としては、有料指定袋の体系に修正を加えたことがあげられる。市民に対する説明会は平成12年10月以降も続けられていたが、そうしたなかで出された市民の要望に基づき、平成13年4月、単身者あるいはごみ排出量の少ない高齢者世帯用に価格も安い5Lのミニ袋を新たに追加した。事業系でもやはり小袋を設けた。

その一方で、紙おむつについては意識的な減量も難し

表5 情報誌「エコー」発行のタイミング

「エコー」発行時期	主 な 内 容	ごみ改革関連の主な動き	
		時 期	概 要
		平成10年4月	リサイクルの担当課に機構改革
		平成11年3月	市議会所信表明での市長の決意表明
第1号 平成11年5月	*リサイクル率多摩ワースト1の報告 *ダストボックスの廃止予定(平成12年10月)の紹介		
		平成11年6月	「廃棄物処理費の住民負担を求めること」を可とする廃棄物減量等推進審議会の答申提出
		平成11年10月	「日野市ごみ減量実施対策本部」が庁内に発足
第2号 平成11年11月	*新しいごみ収集方法の紹介 *少量事業系ごみの指定袋制導入(平成12年10月)の紹介		
第3号 平成12年2月	*ごみ改革説明会の日程紹介 *ごみの新しい排出方法と指定収集袋価格(案)の提示		
		平成12年3月	市議会で指定有料袋制条例案可決
第4号 平成12年7月	*ダストボックスの廃止と指定収集袋価格の紹介		
		平成12年10月	ごみ改革開始
第5号 平成13年2月	*ごみ改革の成果紹介 *「おむつ専用収集袋」やミニ袋導入の告知		

く、平成13年2月に専用の収集袋を設け無料収集に変更された。

このいずれも、多くの市民に「無理のない」形での協力を促すものとして重要な変更であった。

また、ごみ改革に対する市民の努力をさらに促進し、ごみゼロ社会へと近づけるよう、平成13年度に公募市民約30名による「日野市ごみ市民会議」の議論を経て「日野市ごみゼロプラン」がまとめられた。現在では、ごみゼロプランを実行に移す組織として、リターナブル容器の利用促進などに取り組む「日野市ごみ減量推進市民会議」も発足し、地域での実践行動の拡充が図られている。

(4) ごみ改革の環境コミュニケーション過程における市民との関係

ごみ改革の合意形成にあたって、行政がコンタクトした市民は、「環境活動リーダー」「自治会」「一般市民」の三つのグループに分けることができる。

① 改革のサポーターとしての「環境活動リーダー」

日野市は、環境行政の分野では、「徹底した市民参加型の環境基本計画策定」が行われた自治体として知られている。平成11年に市議会で可決された「日野市環境基本計画」は、市の環境審議会にかけられる素案が、109人の公募市民からなる市民ワーキングチーム（市民WT）の手により文章化された。素案づくりにあたっては、市民WTメンバーが5つの分科会にわかれ、約1年間にわたり正式なものだけで延べ約120回の自主運営による会議を積み重ねたが、一部公募メンバーを含む計16名の庁内ワーキングチーム（庁内WT）も、市民WTをサポートする意味で分科会の検討作業に参加した¹⁷⁾。

この市民と行政の協働の経験が、ごみ改革にも影響を与えた。一つには、環境基本計画の策定とごみ改革の準備作業が時期的に平行していたことで、市民と行政の双方に、協働に関する意識改革が進んだことがある。行政にとっては、環境面での市民応援団を得られたという点での意味もあった。

また、環境基本計画では目標の一つに〈資源化率90%をめざすごみゼロ社会づくり〉が掲げられているが、このことが市民WTのメンバーにごみ改革への関心を呼び起こし、説明会に市民WTのごみ分科会メンバーが参加するなど、積極的な市民の関わりを生み出すことにもつながった。

② 合意のパートナーとしての「自治会」

日野市では、前市長の時代に連合自治会が廃止されるなど、自治会の弱体化が見られた時期があったが、近年は再び自治会のまとまりも生まれていた。

加えて、ごみステーションのあり方を見直すには自治会との協力が必要であったため、市では説明会を自治会単位で行うことにした。自治会の方からも、前向きな対応が得られた。

③ 活動の担い手としての「一般市民」

一般市民への情報提供としては、市長によるごみ改革の街頭演説（平成12年7月）などが実施されたほかは、情報誌「エコー」の配布と自治会への説明を通じて、一般市民のごみ改革に対する理解の広がりを期待するというのが日野市の戦略であった。

しかし、説明会の参加者が延べ3万人に達したことから、ごみ問題に関心のある人たちだけではなく、比較的関心の薄い市民に対しても市の姿勢やごみ改革の内容をアピールできたといえる。

3.3 ケーススタディ事例の評価

3.3.1 説明重視の環境コミュニケーション活動

ごみ改革では、まず市議会における市長の決意表明や減量等推進審議会への諮問などを通じ、アジェンダ設定が行政により行われ、ごみ改革の具体的な内容も審議会答申を踏まえ行政の内部でまとめられた。また、環境コミュニケーションの内容も、「約600回の説明会」「ニュースレター発行」など、市民からの意見を汲み取りながらも、基本的には行政方針への理解と協力を市民に呼びかけるものを中心であった。

その意味で、少なくとも平成12年10月のごみ改革スタート時までは、市の方針に対する市民意見の反映をめざしたPIアプローチではなく、行政による説明重視の、その意味で従来から行政が行ってきたタイプの環境コミュニケーションが展開されたといえる。

3.3.2 しっかり固められていた戦略と実施体制

しかし、行政が先頭に立ったからというだけで、成果が得られるものではない。ごみ収集量半減がなぜ実現できたかを見るには、ごみ改革の推進体制にも注目する必要がある。

まず、ごみ改革の実現に対するモチベーションが、担当課の範囲にとどまらず、全庁的に保たれたことが大きい。これには、訴えの先頭に立っていたのが市長だったという首長のリーダーシップの問題もあるが、庁内の横断的組織「日野市ごみ減量実施対策本部」の存在も影響を与えたと思われる。対策本部自体の役割は、説明会の実施など限定的なものだが、150人もの職員が自主的に集まったグループということで、ごみ改革が全庁的課題として職員間で共有されることになった。

次いで、ごみ改革の戦略が、かなり綿密に練られていたことも大きかった。平成10年4月にリサイクル担当

の組織改正があって以来、対策本部が発足し本格的な説明会活動が展開されるまでに約2年間あり、この間に、環境コミュニケーションの対象や方法をはじめとする戦略がまとめられた。「エコ」の編集方針や発行時期、市議会への有料制に関する条例案提出のタイミングなども、戦略を踏まえて設定されたものといえる。

なおごみの収集を行っている委託業者との協議や、減量化等推進審議会への諮問によって指定有料袋制導入への道筋を整えるといった、ごみ改革実施上のハードルをクリアしていく作業も、対策本部発足前の時期に進められた。

3.3.3 システムの維持管理におけるPIアプローチの導入

スタート前までは行政による説明重視の環境コミュニケーション過程であったが、スタート後の動きを含めればPIアプローチとなっている点が、日野市ごみ改革のユニークなところである。

指定収集袋の有料制や戸別収集は、排出者にとってストレスと感じられる部分のある収集方法なので、ごみ改革がもたらした減量効果を維持するには、市民ニーズを受け止めて必要に応じシステムを調整していく必要がある。その一環として、ごみ改革スタート半年以内で、5Lの家庭用ミニ袋や紙おむつ用無料袋の導入などといったきめ細かな対応が市民の意見に応じる形で新たになされたことは、PIの好例といえる。

3.3.4 ごみ減量に向けた市民参加型政策形成の準備

今回のごみ改革は、日野市のごみ減量の「到達点」ではない。むしろ、今後のさらなる取り組みに向けた出発点であり、廃棄物分野での市民と行政の協働を進めるプラットフォーム（土台）を準備したものだといえる。

現在の協働の動きには、「日野市ごみ減量推進市民会議」の活動があるが、市民会議には、環境基本計画のリサイクルに関する素案の策定メンバーが加わっている。ごみ改革と環境基本計画の両方を担当する環境共生部によれば、基本計画の策定は、行政が市民の提案を受け止めながら、市民と同じ目線で行動していく端緒になったということだが、策定作業を通じて、環境活動リーダーのネットワークが生まれたことも大きな成果であった。だが、一旦生まれたネットワークも、共通の目標・共通の課題がなければ解消の方向に向かってしまう。それが、今も協働の発展につながっているのは、ごみ改革が、ごみ問題に関心のある人々を掘り起こすとともに、市民の関心と減量意欲を一つの方向にまとめるある種のムーブメントという側面を強く持っていたことと無関係ではないと思われる。

おわりに

——市民参加による地域リサイクルシステム構築に向けて

日野市のごみ改革から敷衍すれば、地域リサイクルシステムの構築に向けた環境コミュニケーションでは、十分な準備期間を設け、市民参加の戦略と推進体制を行政の側でしっかり構築することが大切とわかる。

また、システムをつくる「まで」ではなく、できたシステムを「維持管理」する段階でどういった市民参加を得るかという観点も忘れてはならない。その際、個別の事情によるので一概にはいえないが、PIアプローチを具体的に取り入れることも考慮すべきだろう。

ただし、収集・分別体制と違って、生ごみの地域内循環のように再生資源の受け皿確保が関わってくる課題や、リサイクルの施設整備などに関する合意形成では、前者は再生資源の需要、後者であればリスクマネジメントの確立といった他のファクターが合意の結果を大きく左右する。さらに両者とも、具体的な「土地」の問題が関わってくるので、住民の地域に対する愛着や社会環境面での諸要素を、リサイクルシステムの設計においてどう考慮するかも重要となる。

こうした、いわば「地域の文脈」を読み取ることが、地域リサイクルシステムの構築に向けたプロセス設計において肝心で、かつ今後とも各地の取り組みにおいて工夫されるべき事柄ということができる。

参考文献

- 1) 環境省：平成13年版環境白書，p.81（2001）より要約
- 2) 神戸市企画調整局：新しい市民参加手法に関する調査報告書，pp.1-2（1994）
- 3) 財団法人東京市町村自治調査会：市町村とNPO——市民セクターへのパワーシフト——，p.1（1999）
- 4) 神戸市企画調整局：新しい市民参加手法に関する調査報告書，p.23（1994）
- 5) 戸政佳昭：ガバナンス概念についての検討と整理，同志社政策科学研究，第2巻，pp.308-313
<<http://sousei2.doshisha.ac.jp/kiyou/2pdf/2tomasa.pdf>>
- 6) 寄本勝美編著：公共を支える民——市民主権の地方自治——，pp.256-257（2001）
- 7) 宮川公男：政策科学入門（第2版），pp.92-96，p.161（2002）
- 8) この分析は以下の資料を参考，NIRA 公共政策研究セミナー：廃棄物問題にみる新しい自治のかたち——公共問題と私人の参加——，pp.15-16（2003）
なお分析は、「自治体における政策決定プロセスのあり方——合意形成に重点をおいて——」21世紀の廃棄

- 物を考える懇話会, p. 7 (2001) に掲載のグラフ (主に平成9～11年にかけ廃棄物処理施設建設に着手した自治体へのアンケート結果集計) について実施したものである
- 9) 長澤光太郎・宮崎俊哉・松浦正浩: 公共政策における新しい合意形成のあり方, 三菱総合研究所, 所報37号, p. 57, (2000)
 〈http://www.mri.co.jp/REPORT/JOURNAL/2000/jm_00102320.pdf〉
- 10) 国土交通省: 用語解説ページ 〈http://www.mlit.go.jp/yougo/e-p.html〉
- 11) 大和市: 大和市の自治基本条例策定に関する WEB サイト
 〈http://www.city.yamato.kanagawa.jp/bunken/jyourei/030724_pi.html〉
- 12) 渡邊 満: 行政と住民等との合意形成の手法 (パブリックインボルブメント), 郵政研究所月報, No. 155, p. 79 (2001)
 〈http://www.iptp.go.jp/research/monthly/2001/155-h_13.08/155-topics-3.pdf〉
- 13) 日野市: 日野市環境基本計画, p. 2 (1999)
- 14) 第9回 TAMA とことん討論会実行委員会: 第9回 TAMA とことん討論会資料集, pp. 18-20 (2001)
- 15) 日野市: 「ごみ改革から2年」に関するページ
 〈http://www.city.hino.tokyo.jp/info/gomi/27_b.htm〉
- 16) 第9回 TAMA とことん討論会実行委員会: 第9回 TAMA とことん討論会報告書, p. 6 (2002)
- 17) 環境基本計画市民連絡会: 日野市環境基本計画策定活動の歩み —— 市民参画の新しい試みと成果 —— (2001)

A Study on a Building Method of a Local Recycling System

— Analyzing Key Issues through Case Studies

in the Context of Environmental Communication —

Koichi Nishimiya

DYNAX Urban Environment Research Inst.

(2-11-5 Nishi-shinbashi, Minatoku, Tokyo, 105-0003 Japan)

Abstract

Citizens' participation is a major part of the various public policies. It activates proposals for civil activities, increases the importance of local governance-oriented management and consensus-building among stakeholders.

There are several points to keep in mind when planning a waste management system, in particular a way in which to eliminate gaps in citizen awareness. This paper examines the process of restructuring the waste management system (Gomi Kaikaku) in Hino City, Tokyo and analyzes some key issues for designing an effective process in which to build a local recycling system in the context of environmental communication.

According to the analysis, some crucial issues should be pointed out: establishing an administrative strategy and system for environmental communication in advance, and ensuring citizen participation in the maintenance and management of the recycling system. However, a more cautious approach is necessary in the case of building a recycling facility and increasing the use of recycled resources within a region.

Key words: citizen's participation strategy, environmental communication, local governance, public involvement, coproduction