

## 自治体のリサイクル・環境政策の課題

山本耕平

(株)ダイナックス都市環境研究所代表取締役

### ●自治体のリサイクル・環境分野の問題状況

自治体の環境行政の対象領域は年々拡大している。そのひとつは従来の廃棄物行政の分野が、排出された廃棄物の後追い処理から、発生抑制やリサイクル促進という循環型社会形成のための環境行政の柱の一つに位置づけられるようになったことである。(本稿ではこうした観点から廃棄物分野を含む環境分野に関する政策を「リサイクル・環境政策」と呼ぶことにする。)

リサイクル・環境行政のもっとも重要な目的は、環境汚染を防止し安全で快適な暮らしを守ることには他ならない。その意味では従来からの公害対策は現在でも大きな意味を持っている。産業公害は70年代の規制強化によって顕著な成果を上げた。他方で80年代には生活排水による水質汚濁や自動車公害など生活型公害が顕在化し、その問題は現在でも残されている。加えてダイオキシン対策や化学物質汚染など新たな環境汚染問題が出てきて、問題は次々と湧いてくる。

90年代にはこのような生活環境を対象とした行政から、地球環境問題へと一気に対象領域が広がった。地球環境問題は92年にリオデジャネイロの地球サミット(環境と開発に関する国連会議)が開催されて大きなうねりとなった。「環境と開発に関するリオ宣言」の行動計画である「アジェンダ21」には、各国の自治体は「ローカルアジェンダ21」(LA21)を策定することが盛り込まれており、自治体にも大きな役割が求められるようになった。環境マネジメントの導入やグリーン購入、温暖化防止に関する率先行動計画の策定など、自治体の活動自体にも環境配慮が厳しく求められるようになってきている。

公害行政の時代には規制的手段を行使して汚染物質の排出を抑制し、環境汚染の防止を図ってきた。しかしリサイクル・環境行政が対象とする範囲は生活環境から地球規模まで広がり、同時に目前の対策から数十年あるいは100年以上先を見据えた対策まで時間的な意味でも範囲が大きく拡大している。地理的、時間的にマクロにもものを見て考える、そういう思考が自治体職員には求められているのである。

### ●国のリサイクル・環境政策の潮流

リサイクル・環境政策の大きな柱のひとつは温暖化防止対策である。温室効果ガスの規制は経済活動に直結するものであるだけに、国際政治の重要な課題となっている。97年に採択された京都議定書についてはアメリカの離脱などさまざまな問題を含んでいるが、2001年にモロッコ・マラケシュでの気候変動枠組条約第7回締約国会議で運用ルールが合意され、いよいよ発効が現実的なものになってきている。わが国は2002年3月に国会で批准承認し、地球温暖化

対策推進法を改正して取り組みを強化している。しかし日本に課せられる 2012 年までに 90 年比で 6 % の温室効果ガスを削減するという目標は、現状のままでは達成できる見込みは少ない。

温暖化対策はエネルギー政策や産業政策とも密接に関連するものであり、廃棄物の削減や国内の森林、農地の保全など総合的な環境対策とも密接にリンクしている。その意味では最も上位に位置する課題であるといえる。廃棄物対策が発生抑制やリサイクルに重点が移ってきていることの背景にも温暖化対策がある。

またリサイクル・環境分野の国内政策全体が、国際的な政策スタンダードに影響されるようになってきている。環境規制についても国内外の基準が大きく違うことは許されなくなってきている。言い換えれば最も規制の厳しい国の基準に合わせていくという流れにある。

リサイクル関連政策に多大な影響を及ぼしているのが「拡大生産者責任」(Extended Producer Responsibility、EPR)である。EPR とは製品が使用済みになった後の処理まで生産者に責任を負わせようという考え方で、ドイツで企業に回収とリサイクルを義務づけた容器包装政令がその最初である。日本でもドイツに比べればきわめて不十分ではあるが、自治体が分別収集したものを企業に引き取らせるために、95 年に容器包装リサイクル法が制定されている。その後 98 年に制定された家電リサイクル法では販売店に廃家電の引き取りを義務づけ、2000 年に改正された資源有効利用促進法ではパソコン等の引き取りをメーカーに義務づけている。

ただ日本の制度は企業責任を限定しているといった批判もあるが、ここではそのことを詳しく論じる紙幅はないので、廃棄物に関する国内政策がドイツなど国際的な政策スタンダードの影響を受けて構築されてきたということだけを指摘しておきたい。

もうひとつ、リサイクル・環境政策の手段として規制的手段から、自主的行動を促したり、経済的手段によって行動を誘導するなど、多様な方法が講じられるようになってきたということもあげておかなければならない。環境ホルモンなど因果関係が確定的でないような問題も出てきているが、こうした問題については国民に適切な情報を開示することによって、個々人が環境リスクを回避するというような方策が必要になる。問題が明らかになったときにただちに対策を講じることができるよう、化学物質使用事業者に対してその量や移動先を記録する化学物質移動登録制度が日本でも法制化されている。これによって地域でどのような化学物質が使われているか、ある程度把握できる体制が整いつつあるが、自治体には環境リスク回避のためにこれらの情報をどう活用するかが課題となっている。

このようにリサイクル・環境分野としてとらえられる問題領域が拡大するとともに、多様な政策手段を組み込んだ様々な法制度が構築され、この傾向は今

後も続くものと考えられる。複雑化、多様化する法律の実効性をあげるためには、現場を抱える自治体の役割と責務はますます重要なものになってくる。

## ●ごみ・リサイクル行政の課題

ごみ問題はリサイクル・環境分野の中でも自治事務として大きなウエイトを占めている。近年の全国的なごみ量は、ほぼ横ばい傾向で推移しており、新たなリサイクル制度の効果が出ていると考えられるが、自治体の課題は少なくない。

ひとつは市町村のごみ処理事業に関する問題である。施設の立地難、建設コストの増大、分別の細分化による収集コストの増大、ダイオキシン規制による処理施設の広域化、大規模化など様々な課題を抱えている。

最近ではダイオキシンの発生が抑制できる新技術の導入が図られているが、昨年はそのひとつであるRDF（ごみ固形燃料）施設で事故が起きるなど<sup>i</sup>、新しい技術への信頼度を低下させる事故が相次いだ。また従来のストーカー式焼却炉に代わって熱分解ガス化溶解炉が台頭しつつあるが、安全性などについて100%の信頼を獲得しているものではない。さらに運転にもかなり高度な技術や知識を要するために、運転は民間委託が前提となる。

ストーカー式の焼却炉は、ドイツやスイスなどの技術をベースに、自治体とメーカーが共同で技術開発してきたという部分がある。大都市にはメーカーと渡り合えるだけの専門技術者がいたが、近年の新処理技術は開発スピードが早く専門職員ですら追いついていけない。技術職員の少ない中小自治体ではほとんどがメーカー任せになってしまう。自治体側のチェックが効きにくいということが、事故の遠因にないとはいえない。

結論から言えば、市町村が新技術を駆使してごみ処理事業を行っていくことは技術的にもコスト的にも困難になるだろう。これからはより適正かつ効率的な処理をめざして、多様な技術やシステムを競い合うという市場原理の導入が求められる。施設建設や処理事業の主体は民間に比重を移し、自治体は事業主体ではなく民間事業が適切に運営されるよう監視する役割を担うようになるのではないか。

ふたつめはごみの発生抑制をどのように実現していくかである。ごみ収集の有料化、大規模事業者に対する減量計画書の提出義務づけ、啓発などそれぞれの自治体では独自の施策が行われているが、加えてリサイクル新法の活用を図ることも必要である。家電リサイクル法、建設リサイクル法、食品リサイクル法、資源有効利用促進法などの新法では自治体の役割は大きくはない。しかし法の実効という面では地域の実情に応じた自治体のきめ細かい施策が必要である。そのためには指導監督などの権限委譲も必要であるが、法律の上乗せ、横出しも検討してよいのではないか。

これまでのごみ・リサイクル行政は事業部門としてとしての性格が大きかつ

たが、これらの課題に対応していくためには政策調整機能の強化を図っていく必要がある。大きな設備を構えて出てくるものはなんでもどんどん受け入れて処理するのではなく、個別の製品別、モノ別に、もっとも適切なリサイクルルートに流れるようにコントロールし、自前の設備に流れ込む量を制御する、そういう機能が重要になってくるのである。

## ●リサイクル・環境政策における協働とガバナンス

リサイクル・環境分野の問題領域の拡大と多様化は、国や自治体が基準や方針を決定して実行するという従来のシステムでは対応できない。市民や企業、NPO・NGOなど社会の様々な主体が目的に応じてパートナーとなり、相互に役割分担あるいは協働しながら進めていく必要がある。すなわちガバナンスの確立こそが最も重要なテーマである。

公民の協働あるいはローカル・ガバナンスの構築は、地方自治全体のテーマであるが、とりわけリサイクル・環境分野では率先して展開されてきた。環境NPOと行政との協働の事例は例示するまでもなく各地で行われている。また一般に行政が策定する計画とは行政の施策内容やスケジュールを規定するものであるが、環境基本計画には市民、企業のがなすべきことが盛り込まれることが通例となっている。例えば東京都台東区では、環境基本計画に基づいて区民組織である「台東環境ネットワーク」が区民行動計画を策定している。このように行政計画と並立する形で市民や地域事業者の行動計画を策定している自治体は少なくない。

廃棄物処理計画は廃棄物処理法でその策定が義務づけられているが、従来の市町村計画はごみ量の伸びを推計して処理施設や収集体制の整備を進めていくためのものであった。しかし現在策定される計画のほとんどは、ごみの減量目標を設定し、そのために市民や事業者に対する行動指針を盛り込んだものになっている。

廃棄物分野における協働の成功例として名古屋市の事例がある。名古屋市では99年1月に藤前干潟の最終処分場計画を白紙に戻し、その直後に「ごみ非常事態」を宣言した。その後の3年間でごみ量は25%削減、資源回収量は2倍に増大するなど、短期間に著しい成果を上げた。非常事態宣言はごみ問題に対する危機意識を市民と事業者が共有するきっかけとなり、オフィス、デパート、自治会、商店街、学校など、様々な組織・団体がごみ減量を目指して活動を展開した。市内の代表的なNPOである中部リサイクル運動市民の会では、こうした市民の活動を背景として市民の立場からのごみ減量アクションプランを提案した。ごみ問題の責任は市民自身が負うべきであるという認識から、ごみの有料化や排出責任の強化など、市民と行政が対立しがち争点を市民同士の問題として提起し、政策論争の場を設けた。マスコミの役割も大きかった。情報の提供にとどまらず、政策提言やキャンペーンにも積極的にかかわった。地元紙

の販売店ではNPOと協働して独自のニュースレターを発行している。 ii

このような協働の事例は他にもあげられるが、問題はそれが継続し、ローカル・ガバナンスとして確立するかどうかであろう。当初の目標が達成されたあと、それを評価し、さらに政策を高めていく Plan-Do-Check-Action (PDCA) のマネジメントに結実させていくことが求められる。しかし一般の市民が常にごみ問題と関わりを持ち続けるというのは、荷が重すぎる。そこで求められるのは、このようなガバナンスの一翼を担う「専門的市民層」であり、その集団である。名古屋市の動きをガバナンス構築の好例とみるなら、中部リサイクル運動市民の会という専門的NPOの存在を見逃すわけにはいかない。

問題はこうした専門的NPOを、社会的にどう育成していくかということである。自治体としても、ローカル・ガバナンスの担い手としてNPOを支援していく必要がある。

### ● 変革が求められる組織・職員

ごみ行政部門が事業部門から脱皮し、政策調整機能の強化を図る必要があることを述べたが、環境分野においても事後対応型から問題発見型に、規制型から創造型に転換していく必要がある。

企業が導入している環境マネジメントは、まさに問題発見型のアプローチを求めるもので環境負荷低減の目標を自ら設定し、達成手段、評価も自らが行うものである。ISO14001 で規格化されているのはその手続きであり、目標基準ではない。ISO14001 の認証を取得した自治体は年々増大している。 iii ISO14001 は事業体としての自治体の環境負荷低減のために導入されるものであるが、これを自治体の地域全体でのマネジメントに広げていく必要がある。そのためには環境部門の権限や庁内の調整機能の強化を図らなければならない。

組織の変革と同時に、自治体職員の発想の転換や意識改革が強く望まれる。前述したようにリサイクル・環境分野は地理的、時間的に大きく拡大している。グローバルかつ歴史的スケールで構想できる職員が必要とされている。そのためには職員の育成とともに経験豊かな民間人を登用するなどの対応も検討する必要がある。

また発想、着想の独自性も求められる。かつて「音環境」という新しい概念が練馬区から提案され、音も一つの環境要素として認知されるようになった。墨田区は雨水利用で世界的に名を馳せているが、これも職員の着想から広がったものである。アイデアを政策に結びつけていけるリーダーや組織の力量が問われることは言うまでもない。

公害の時代には自治体が先導して国の政策を変えた。相次いで制定される新法に自治体は受け身の対応を余儀なくされているが、現場を抱える自治体としての政策提案が求められるところである。しかし残念なことに、オピニオンリーダーとして自治体の立場を代弁できる人材が不足していることも指摘してお

かなければならない。

NPOとの協働の橋渡し役としての職員の役割も重要である。橋渡しとは職員としての知識やノウハウを活用して市民やNPOに必要な情報を提供したり、場合によっては労力を提供するなど、市民的立場で行政とNPOの壁を乗り越える手伝いをするのである。

リサイクル・環境分野の課題のひとつは、こうした職員の育成にある。

- 
- i 2003年8月に三重県企業庁のRDF発電所でRDF貯蔵タンクが爆発し、消防士2名が殉職した。また福山市の同様の施設でも同月に火災事故があった。
  - ii リサイクル分野における協働については、「清掃行政と公民協働」(山本耕平) (寄本勝美編著『公共を支える民』コモンズ刊 2001.2 所収) に名古屋市の事例も含めて現状と課題をまとめている。
  - iii 日本規格協会の統計によると 2003年11月時点で ISO14001 を認証取得した自治体は 499 にのぼっている。

掲載誌：「改革と自治のゆくえ」(『地方自治職員研修臨時増刊号75』(2004年3月増刊))