

物質循環の構築に向けた地方自治体の政策課題

Municipal Policies for Building Regional System of Material Metabolism

伊藤 雅 一

ITO masakazu

Abstract : In recent years, building material metabolic system has become an important subject for regional formation of decreasing environmental load. This paper discusses problems of policy making in municipalities from the viewpoint of building regional system of material metabolism.

Keywords : : Material Metabolism, Regional Systems, Municipalities

1 はじめに

わが国では今、循環型社会の形成が環境政策の大きな課題となっている。わが国の社会経済活動には、自然界からの資源採取も含め、年間約20億トンの資源が国内外から投入され、その5割程度が消費・廃棄に向かっている⁽¹⁾と言われている。そして、大量に排出された廃棄物は、最終処分場の建設を巡る地域紛争や不法投棄の増大など様々な社会問題を引き起こしている。

こうした問題に対応するため、国は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）の累次にわたる改正を行うとともに、2000年5月には循環型社会形成推進基本法（以下「循環基本法」という。）を制定した。後者の法律では、循環型社会を「天然資源の消費を抑制し、環境の負荷ができる限り低減される社会⁽²⁾」とし、その実現に向けた基本的枠組みを明らかにした。また、この法律の制定と前後して、容器包装、家電、建設資材、食品残渣等のリサイクルを促す法整備も進めてきている。

これらの法整備に共通した考え方は、物質循環の構築である。つまり、静脈機能の整備による物質循環の構築を通じて、環境負荷が低減された持続可能な社会の実現を目指すことにある。

しかし、静脈機能の整備の在り方は、地域の置かれた諸条件によって大きく異なると考えられる。例えば、人口、産業が過度に集積する大都市と旧来の生活様式が残る農山村地域とでは、静脈機能が産業として成立する可能性や廃棄物の排出に関わる生活行動等にも自ずと差異があろう。したがって、地域の物質循環を構築していくには、国による対応に加え、地域環境経営を担う地方自治体の政策形成が強く望まれるところである。

本論では、循環型社会を目指した国の取組みを概観しつつ、地域の物質循環を構築する観点から地方自治体における政策形成の課題を検討する。

2 循環型社会の形成を目指した国の取組み

循環型社会の形成に直接関係する法律は図1に示すとおりである。これら法律の実施により、生産から流通、消費、廃棄に至る物質の効率的な利用やリサイクルの推進、さらには適正処理を図ることで、大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会経済システムからの脱却を目指そうとしている。現在、国においては、循環型社会の形成を総合的、計画的に進めるため、2003年10月を目途として基本計画の策定が進められているところである。

また、地域における物質循環の構築を図るうえで注目すべき制度としては、1997年に創設されたエコタウン事業がある。この事業は、地域におけるゼロエミッション⁽³⁾の実現を目指し、環境産業の振興を通じた地域振興と、地域における企業、住民、行政を包括した総合的な環境調和型システムの構築を目的としたものである。2001年2月現在、全国で13の地方自治体⁽⁴⁾が国の承認を受け事業に取り組んでいる。

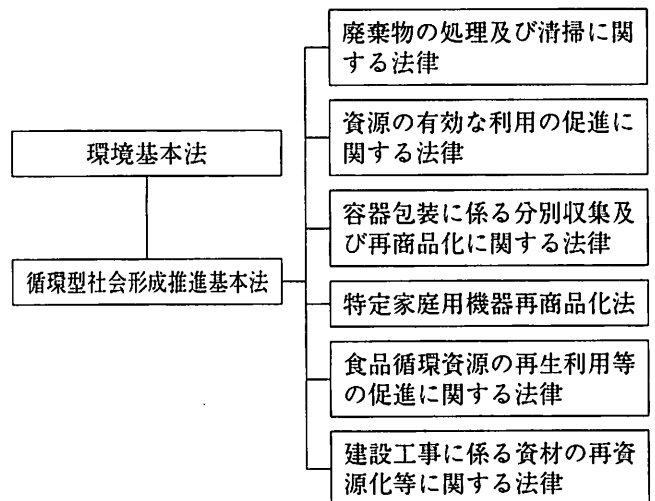


図1 循環型社会形成のための法体系

3 地方自治体における廃棄物政策の現状

ここでは、エコタウン事業により循環型社会のモデル都市づくりを進めている北九州市の事例⁹⁾を取り上げ、廃棄物政策の理念と方向、施策の体系について検討する。

(1) 廃棄物政策の理念とその変遷

北九州市では、1994年に出された「ごみとリサイクルを考える北九州委員会」の提言を踏まえ、廃棄物処理の基本を「処理重視型」から「リサイクル型」に転換し、分別収集や集団回収、ごみ収集の有料化等の政策手段を通じて廃棄物の減量に取り組んできた。さらに、2001年度を初年度とする一般廃棄物処理基本計画では、それまでの「リサイクル型」から「循環型」への発展が基本理念として位置付けられた。ここで「循環型」とは、廃棄物の発生抑制、再使用、再資源化、再生品の需要促進に至るまでの総合的な取り組みの推進を意味する。

1994年以前における廃棄物政策の理念は、廃掃法に定められた市町村の責任、すなわち一般廃棄物の処理処分に重点が置かれていたが、廃棄物の増大、多様化等に伴って、図2に示すように循環廃棄の階層の下流対策から上流対策へと順次、廃棄物政策の重点範囲を拡大してきている。そして、「リサイクル型」から「循環型」への理念の転換点に北九州市エコタウン事業がある。

(2) 北九州エコタウン事業

北九州市は、1996年に策定した響灘開発基本計画を踏まえ、臨海埋め立て地内にリサイクルを基調とする総合環境コンビナート、実証研究センター、中小リサイクル団地等の整備を計画し、翌1997年に国の承認を得た。

総合環境コンビナートは、環境産業の事業化を展開するエリア、実証研究センターは、環境・リサイクルの新技术を実証的に研究するエリアである。さらに中

小リサイクル団地は、中小企業、ベンチャー企業向けのリサイクル団地の整備を行うエリアである。

具体的な事業内容としては、ペットボトルリサイクル事業、家電製品リサイクル事業等を始めとした総合的な処理システムと広域収集システムを構築するもので、環境産業を先端技術の駆使により、新しい素材産業として発展させ、世界に発信する拠点づくりを目指している。現在、既にペットボトル、家電、OA機器、自動車等の各リサイクル施設が整備され、稼働中である。

(3) 廃棄物政策の展開方向と施策体系

北九州市では、「循環型」の廃棄物政策の展開方向として、8つの基本的な方針¹⁰⁾に沿った施策の重点的な展開を図ってきている。その中でも特徴的な方針としては、エコタウン事業による「循環型社会のモデル都市づくり」とともに、「循環システムの構築」を挙げることができる。

表1は、「循環システムの構築」に向けた施策体系と関係主体である。その特色としては、①循環型社会の形成を目指した法体系に基づくリサイクル対策に加えて、木くずなど法規制以外のリサイクル推進に自主的に取り組んでいること、②古紙、生ごみについては、発生抑制や再商品化等を通じて地域における循環システムの構築が目指されていること、③再使用促進の体制づくりが施策体系の主要な柱の一つになっていることを挙げることができる。また、関係主体¹¹⁾をみると、特に古紙、生ごみの循環システムの構築に当たっては、様々な主体の関与が必要とされていることが分かる。

4 地方自治体の政策形成に当たったの主な課題

北九州市における廃棄物政策の展開を踏まえ、循環型社会の形成に向けた地方自治体の主な政策形成課題については、以下のように整理することができる。

(1) 廃棄物抑制政策と静脈産業政策の統合

循環型社会の形成には、これまで都市活動を行えば必然的に付随すると考えられてきた自然資源の採取と不用物の排出を抑制することが必要になる。この点について具体的事例を用いて検討してみよう。

例えば、ペットボトルについては、容器包装リサイクル法の施行後、その回収量や再資源化量は増加している。しかし、それらをはるかに越えて生産量は拡大しているとの指摘がある¹²⁾。

この現象を政策側面からとらえると、①廃棄物抑制政策の中心が消費された製品の再資源化にあったこと、②デポジット制など製品の生産量を抑制する政策手段が導入されていないこと、③こうした廃棄物抑制政策が優先し、静脈産業政策が十分ではなかったことを指摘することができる。その結果、ペットボトルの回収量は増えても、環境負荷は減らず、むしろ増えている

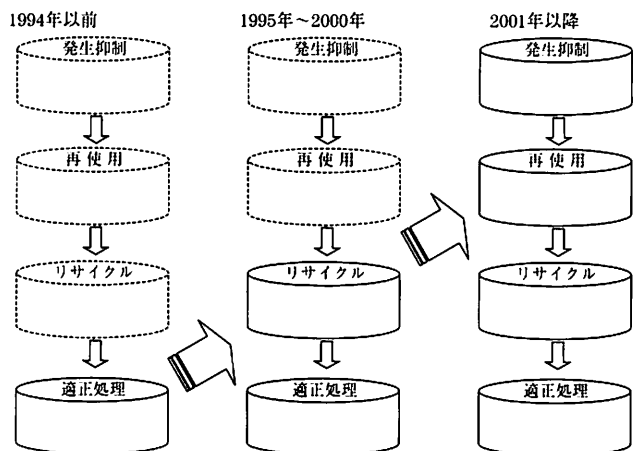


図2 循環廃棄の階層からみた廃棄物政策の重点範囲の推移

表1 「循環システムの構築」に向けた施策体系と関係主体

施 策 体 系	関 係 主 体
<p>1 古紙の循環システムの構築</p> <p>(1) 簡易包装の推進及びマイバック運動の展開による発生抑制</p> <p>(2) 古紙回収の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・家庭系古紙の回収促進（新聞販売店回収方式の導入） ・事業系古紙の回収促進（オフィス町内会の設置促進） <p>(3) 古紙の再商品化事業の誘導</p> <p>(4) 古紙再生品の普及（コピー紙の再生紙100%普及）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・再生紙使用の促進 ・市民等に対する古紙再生品の紹介 	<p>市民、事業者、消費者団体等</p> <p>市民、新聞販売店 市場、商店街、オフィス等の事業者</p>
<p>2 生ごみの循環システムの構築</p> <p>(1) 発生抑制対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一般家庭における生ごみコンポスト化容器等の普及 ・事業系生ごみの減量化（法定外事業所への指導等） <p>(2) 生ごみコンポスト利用策の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域や学校における堆肥の有効活用 ・生ごみコンポストの活用策の検討（有機肥料の製造） <p>(3) 新たな生ごみリサイクル事業の推進（生分解性プラスチック製造）</p>	<p>市民（家庭） 事業所（法対象外を含む）、学校</p> <p>地域、学校 農協 実証研究センター</p>
<p>3 容器包装リサイクル対策の推進</p> <p>(1) かん、びん、ペットボトルのリサイクル向上</p> <ul style="list-style-type: none"> ・分別協力の促進 ・資源化物の品質向上 ・選別残渣のリサイクル <p>(2) 紙パック、トレーのリサイクル促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・回収の促進 ・学校の牛乳パックの回収 ・白色以外のトレーの回収 <p>(3) ペットボトル、トレー以外のプラスチック製容器包装の対応</p>	<p>市民</p> <p>市民 学校</p> <p>地域</p>
<p>4 家電リサイクル対策の推進</p>	<p>市民、事業者</p>
<p>5 その他のリサイクルの推進</p> <p>(1) 木くずのリサイクルの促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・廃木材のリサイクルの促進（市施設への搬入基準の見直し） ・剪定枝のリサイクルの検討 <p>(2) その他のリサイクル（蛍光管、食用油等のリサイクル検討）</p>	
<p>6 再使用（リユース）促進の体制づくり（リサイクルプラザの充実）</p>	
<p>7 環境物品の普及促進</p> <p>(1) 市役所における環境物品の使用促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「環境物品の調達に関する指針」の策定 ・公共事業における再生品の利用促進 <p>(2) 市民や事業者に対する環境物品の紹介</p> <p>(3) 環境物品販売店の拡充等</p>	<p>市民、事業者 市民、市場、商店街等</p>

(注) 表中、括弧内は主な新規事業を示す。

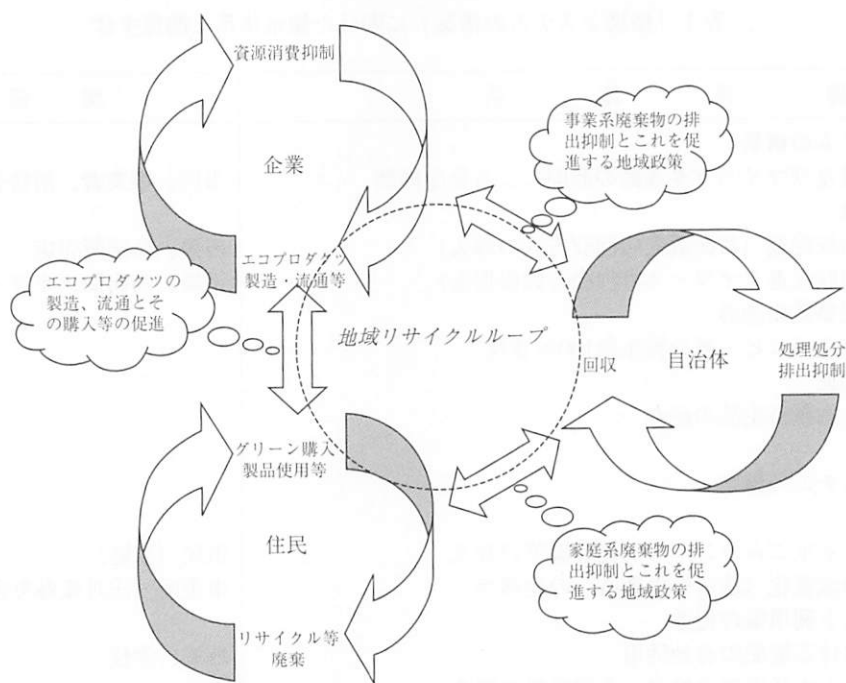


図3 地域リサイクルループの構築イメージ

という結果を招いている。

リサイクルを環境負荷の低減に結び付けるためには、国政策の在り方が重要になる。しかし、静脈産業の地域展開に当たっては、北九州市の事例にみられるように地方自治体による政策誘導が大きく関係する。つまり、地方自治体の政策形成に当たっては、下流対策から上流対策への廃棄物政策の重点範囲の拡大が必要となる。これまでの廃棄物政策は、下流対策である廃棄物抑制政策が中心であったが、今後は、上流対策である静脈産業政策の積極的な展開とこれらの政策統合による物質循環政策の体系化が求められていると言える。

(2) 地域リサイクルループの構築

北九州市の廃棄物政策は、循環型社会の形成を目指し、国の法規制を基礎に置きつつも地域における自主的取組みが積極的に位置付けられるとともに、上流対策を中心に様々な主体との連携を求めているところに特色がみられた。

地域における物質循環の確保には、製品のライフサイクルの各段階で関与し、地域社会の構成員でもある住民、企業、地方自治体がそれぞれの立場に応じた取組みを行い、これを強化し、相互に連携し合うことが必要になる。その際、これら主体間の相互連携を促すための政策の形成が重要になると考えられる。また、各主体の行動が統合されることで、地域における静脈機能を形作っていくことが可能となる。

図3は、関係主体の取組みと連携によって形作られる「地域リサイクルループ」の構築イメージである。この地域リサイクルループは、決して画一的なものではなく、地域の置かれた諸条件に応じていくつかのパ

ターンに分類されるのではないかと考えられる。地方分権が求められる中で、地方自治体は、目指すべき地域リサイクルループの具体的な姿を明らかにし、地域社会を構成する関係主体との連携によって、その実現に取り組んでいくことが求められていると言える。

(3) 物質循環政策の評価

地域リサイクルループは、地域における住民、企業、地方自治体の協働、いわゆる地域協働による地域社会システムである。そして、地域協働の前提条件としては、上述した物質循環政策の体系化と相まって、政策の進捗や効果が住民、企業にとって分りやすく評価できる仕組みづくりが求められる。しかし、地方自治体の多くは、地域リサイクルループの形成度合いを客観的に評価するための手法を持ち合わせているとは言えないのが現状であろう。

近年、いくつかの自治体が行政評価の導入に取り組んできている⁹⁾。行政評価は、欧米における新行政経営 (New Public Management) の考え方に基づく自治体経営の改革手法である。住民の満足度等の外部評価に基づいて効率的、効果的に行政サービスを展開するための手法であり、地方自治体の経営を効率化、自立化するための戦略的手段と定義することができる¹⁰⁾。また、地域協働の視点から行政評価の意義を考えると、政策形成過程の透明性の確保と住民ニーズに即した政策の体系化にあると言える。

物質循環政策に行政評価を導入することは、地域協働を前提とした政策の体系化と同時に、政策の実行に向けた関係主体の役割や連携の在り方を明確にし、地域リサイクルループの具体的イメージの形成にも繋が

っていくことになると考えられる。

5 「地域物質循環の現状と自治体政策の動向に関する調査」の実施

上記4に示した課題の妥当性を検討し、地域の諸条件に応じた地域リサイクルループの類型化を行うため、2001年11月に全国の市町村を対象にアンケート調査を実施した。その調査結果については、現在集計中であるため別稿に譲ることにし、ここでは調査の概要と今後の検討方向について述べる。

(1) 調査の概要

調査の概要を図4に示す。調査項目の設定に際しては、地方自治体で行われている廃棄物政策を、循環廃棄の階層に沿って「廃棄物抑制政策」と「静脈産業政策」の二つの側面に分け、行政計画に位置付けられた関係主体の環境配慮事項、その実施を促す政策的手段、さらには各地域で行われている自主的、先進的な事例等の把握を行おうとするものである。

市町村を調査対象としたのは、①廃掃法により一般廃棄物の処理責任を負い、全ての団体に廃棄物関連業務を実施していること、②廃棄物問題への政策対応の地域差が把握しやすいこと、③住民に身近な基礎的自治体として、環境分野における地域協働への様々な取組みがみられることによる。

(2) 検討方向

この調査結果に基づき、地方自治体における政策の現状を把握、評価するとともに、地域リサイクルループの現状及びその構築を促す政策の統合パターンについて実証的な分析を進める予定である。また、調査を通じて把握した先進事例については、ヒアリング調査を行い、地域リサイクルループの構築に果たす各主体の役割や上流対策としての産業転換の方向性等についても検討を加えたいと考えている。

6 まとめ

本論では、わが国において環境政策の大きな課題となっている循環型社会の形成に焦点をあて、地域に静脈機能を整備し、物質循環を確保する観点から地方自治体による政策形成の課題を検討した。

その結果、①廃棄物抑制政策と静脈産業政策の統合、②地域リサイクルループの構築、③物質循環政策の評価、以上の三つの課題を提示した。さらに、これら課題の妥当性を検証するとともに、地域リサイクルループの現状及びその構築を促す政策の統合パターンを具体的に検討するためのアンケート調査の枠組みを示した。

我々は、日常的な活動を通じて廃棄物をはじめ様々な不用物を排出し、地球環境に負荷を与えている。また、大量生産・大量消費・大量廃棄の社会経済システムを見直すには関係主体間の連携が不可欠となる。その意味で、

地域リサイクルループは、環境負荷の低減を目指す地域環境経営、あるいは地域協働の基盤として、廃棄物以外の不用物の削減にも応用可能な地域システムの姿をも示し得ると考えている。また、物質循環政策の体系化とその評価は、都市活動の発展とこれに付随する環境負荷の低減がともに達成された持続可能な都市・地域の形成にとって有益な示唆を与えてくれるものと考えられる。以上のような視点に立って、研究の進展を図っていきたいと考えている。

なお、本論で取り上げたアンケート調査は、環境省地球環境研究総合推進費の重点研究の一環として、名古屋産業大学の和泉潤教授、加藤哲男教授、岡村聖講師との共同研究により実施したものであるが、本論は筆者の個人的見解によるものであることを申し添える。

【注】

- (1) 環境省(2001) 57p-58pを参照のこと。
- (2) 循環基本法第2条に規定。
- (3) エコタウン事業におけるゼロエミッションとは、ある産業から出るすべての廃棄物を新たに他の分野の原料として活用し、あらゆる廃棄物をゼロにすることを旨とするもので、新しい資源循環型の産業社会の形成を旨とするものである。
- (4) エコタウン事業の承認を受けている地方自治体は、北海道、札幌市、秋田県、宮城県宮沢町、千葉県、川崎市、飯田市、岐阜県、広島県、高知市、北九州市、大牟田市、水俣市。
- (5) 北九州市ホームページ <http://www.city.kitakyushu.jp> を参照のこと。
- (6) 北九州市では、「循環型」のごみ処理事業を進めていくに当たり、①循環システムの構築、②事業系ごみ対策の強化、③ごみ処理の広域連携、④適正処理の確保、⑤ごみ処理事業の効率化と市民サービスの向上、⑥環境教育の充実、⑦まち美化対策の強化、⑧循環型社会のモデル都市づくり、以上の8つの基本的な方針を定めている。
- (7) 一般廃棄物処理基本計画の中で具体的に記述された関係主体である。施策の推進過程においては、関係主体はさらに増加していくことが見込まれる。
- (8) 酒井伸一、植田和弘ほか(2000) 210p-212pを参照のこと。
- (9) 行政評価の導入例としては、三重県、宮城県の事務事業評価、静岡県業務棚卸方式等がある。
- (10) 行政評価について、上山(1998)は「行政に数値による目標管理の考え方を導入し、民間企業の改革ノウハウを行政に導入しようとする手法」、高寄(1999)は「行政活動の効果を数値化する評価システムであり、行政活動を行政内部の行政管理的評価ではなく、評価自体を住民満足度といった外部評価に置くという、評価基準のコベルニクス的転換を図っていくシステム」であるとしている。

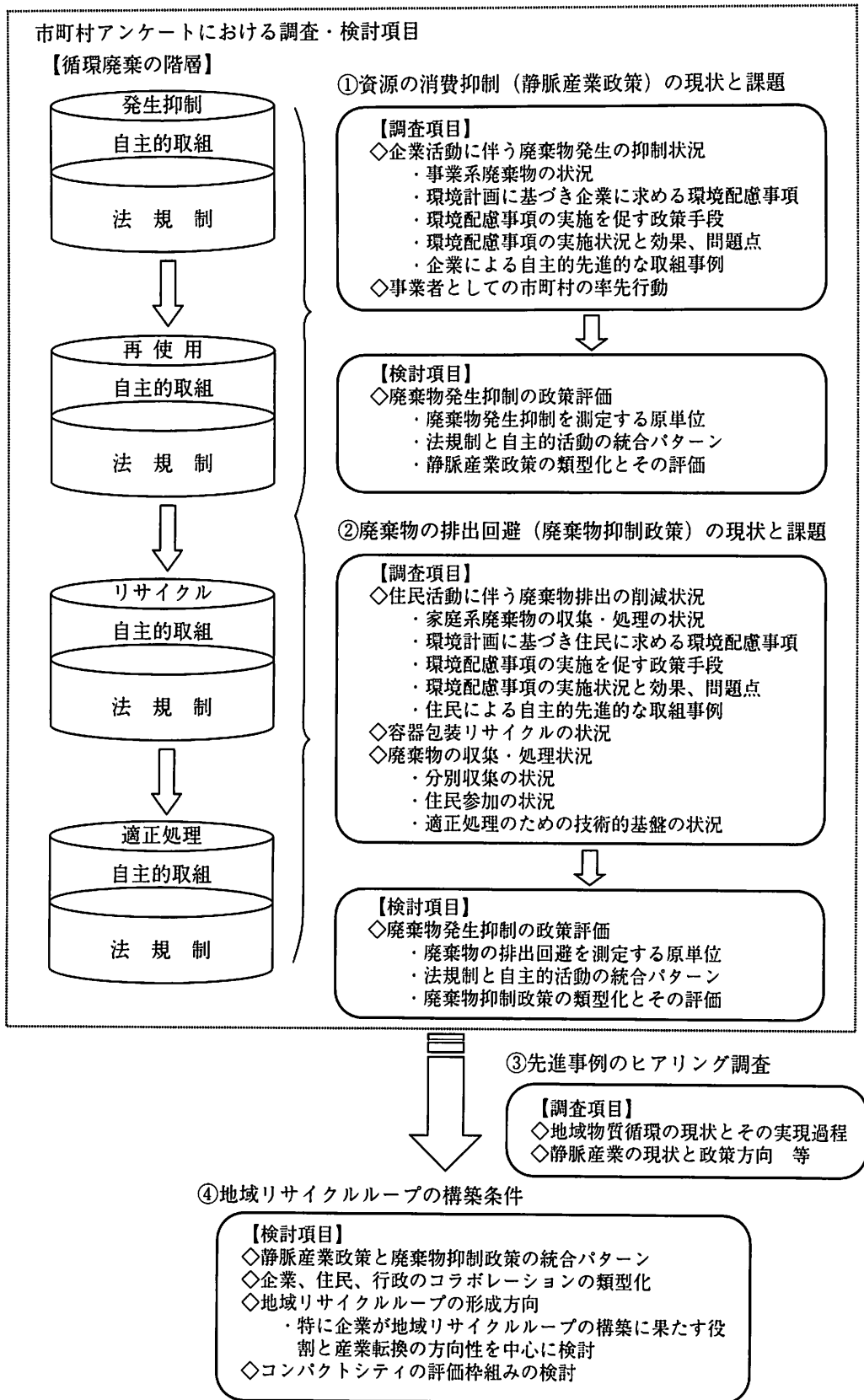


図4 調査の概要

【参考文献】

- (1) 環境省 (2001)『平成13年版環境白書』ぎょうせい
- (2) 高杉晋吾 (1999)『北九州エコタウンを見に行くー循環型産業都市モデル』ダイヤモンド社
- (3) 笹徹 (2001)『改定第2版 環境法と条例』日科技連出版社
- (4) 酒井伸一、植田和弘ほか(2000)『循環型社会 科学と政策』有斐閣
- (5) 丸尾直美、西ヶ谷信雄、落合由紀子 (1997)『エコサイクル社会』有斐閣
- (6) 上山伸一 (1998)『「行政評価」の時代』NTT出版
- (7) 高寄昇三 (1999)『自治体の行政評価システム』学陽書房