

◎循環型社会へのパラダイムシフト

■植田和弘インタビュー

1 循環型社会へのパラダイムシフトとは

①「ごみ行政の枠組みの変化」

ごみ問題を考えるときの最も基本的なことは、考え方の基礎にある枠組みの転換というのが大きいの問題だと思えます。個人的な体験ですが、二十年ほど前に進んだごみ行政を見学するという企画が学会でありました。「進んだごみ行政」と言われたら、多分今では、住民も大変ごみ問題に関心を持ち、ごみを減らさないといけないと思ったりサイクル活動にも参加している。地元の事業者もごみの減量に取り組んでいる。行政がパートナーシップを組むべく努力をしているというニュアンスを受ける人が多いと思うのですが、二十数年前は焼却率が一〇〇%になった、これを「進んだごみ行政」というふうに言っていたわけでは、

ごみ問題を考えるときの基本的な枠組みが変わってきたわけです。それを「大量廃棄社会から循環型社会へのパラダイムシフト」と呼んでいるわけです。

要するに、大量廃棄社会というのは、大量にごみが出てくる、廃棄物が出てくることをよしとする、あるいはやむを得ないとする。典型的な言葉としては、豊かになるからごみが増える。紙の消費量は文化のパロメーターという言葉がよく言われていた。それは一面当たっているわけですが、そういう考え方で減らすという発想が生まれません。どんどん増えることを前提にして、端的に言う自治体が背負う仕組みです。ごみがものすごく増えても、自治体が全部処理してくれまますので、使い捨てにした方が得する。事業者にしても、費用は全部税金で負担してくれるわけですから、そういうことになってしまふ。

②二つの大きな問題

そのことで二つ大きな問題が起こったと思うわけです。一つは、どんどん増えてきたごみ

を処理しないといけませんから焼却処理施設がたくさん要る。焼却した後、残った灰や焼けないものを最終的に処分するため中間的な処理、処分をやらないといけないわけです。そのための施設がほとんど必要になるわけです。

我が国の都市は残念ながら、ごみ処理やリサイクル、循環型社会の発想でつくられていない。東京圏でも処理する場所を考えていない。だから、東北へ持って行くわけです。そこにまちづくりの根本問題があります。よくドイツの例が引き合いに出されますが、要するに都市のつくり方が全然違うということですね。ドイツの都市は周りに農村や森があり、循環型社会がつくりやすい。都市の成り立ちが違うし、土地利用の規制の仕方が違います。そういう意味での循環型社会がつくりやすい国土政策があるわけです。

その根本の違いがあるなかで、ごみがどんどん増えることはよしとしたわけですから、どうしても困難が生じてきます。焼却施設からのダイオキシンや水銀が出たりして迷惑施設化するはその困難の具体的なあらわれで

- 1 循環型社会へのパラダイムシフトとは
- 2 自治体の役割の変化
- 3 横浜市という環境政策の先進都市への期待
- 4 環境のためにさく時間と空間

植田和弘 京都大学経済学部教授
専攻：公共経済学、環境経済論
主な著書：「廃棄物とリサイクルの経済学」
共著に「環境経済学」
「横浜市ごみ減量化アクションプログラム検討委員会」委員長

す。そして、最終処分場の建設のために干渉を埋め立てないといけなくなるといふ問題が起る。大量廃棄社会を前提にした処理システムの欠陥が出てきたわけです。これはもう非常にはつきり出たと思います。

③—ごみの変化

もう一つは、ごみとか、廃棄物とか勝手に言っているわけですが、これは実は物としては随分変わっているわけです。つまり、江戸の時代の日本人もごみを出しているのですけれども、今の日本人が出しているごみと全然違う。同じごみと呼ぶことは間違いで我々の生活には科学技術の成果がどんどん入り込んでいて都市鉱山と呼ぶ人もいるぐらい資源なわけです。ごみですから五つに分けてくださいと自治体のほうが言っているだけの話で、ほんとうは資源なのです。

ですから、これまでのごみ処理システムはさまざまな環境問題を引き起こしていただけでなく、実は資源を浪費するシステムでもあるという意味で二重の欠陥が非常につきりしてきた。大量廃棄社会から循環型社会システム、つまり、もともとから発生を抑制する、あるいは、再利用、リサイクルというのを位置づける必要性が明らかになってきた。法律上もそういう枠組みをつくらうという方向にいった、ということなのです。

大量廃棄社会から循環型社会へのパラダイム転換自体は、一般論としては多くの人の賛同を得ているし、法律もできているわけです。しかし、実際にやり出してみるとなかなかうまくいかなかったり、あるいはこんなはずじ

やなかったという問題がいろいろ起こるようになってきているというのが、今の非常に重要な局面なのです。

2 自治体の役割の変化

①—処理行政から循環型社会づくりへ

その局面における自治体の役割は、ある意味では決定的に大きいと言ってもいい。国がつくった法律は地域の実状に合わなかったりすることがあるわけです。やはり自治体がある現場の実状も踏まえて、実際に動き出した法律の問題点も踏まえて、新しい独自の試みをしていくということが大変必要になってきているわけですね。

そのときに二つ重要な点があると考えています。一つは、処理行政ではなく循環型社会をつくる行政に変わるわけです。これは大変難しいことです。

処理行政は焼却施設をどこに建てるか、処分場をどうやって確保するか、が重要ですが、循環型社会の行政は経済システムの内部に循環を最初から組み込んでもらわないといけない。これは言うはやすしでなかなか難しい。

一つの手がかりは、全国的に、あるいは全世界的に動いている拡大生産者責任という考え方、最初から物をつくるときは循環を前提にしるという考え方を入れ込むということなので、これは大変意味があるわけですが、ただ、我が国は、ご存じのように、国レベルで法律がつけられてくると、何か世界的に言われている話とはちょっと違うんではないかというニュアンスがないわけではない。容器包

装リサイクル法や家電リサイクル法の実施に伴って生じている問題を見れば、そのことはわかるでしょう。自治体としてこの法律に基づいて実行したときに起こってきた問題を踏まえてどういうふうに対応するか、スタンスをとるか、これは大変重要な問題なのです。その点では、地域の実状に応じて拡大生産者責任、事業者の責任を具体化するという取り組みも必要ではないか。実際に地域で具体的に循環型社会をつくらうと思つたら、事業者の協力なしにはできない。

②—パートナーシップ行政の重要性

もうひとつ、循環型社会づくりと処理行政の大きな違いは、ライフスタイルにまで踏み込む、まちづくりとライフスタイルが連動しているわけです。住民がごみを出しておけば持つていってくれるはず、それがサービス行政と想っている時代にはうまくいかない。そういう意味では、住民の参加、協力が不可欠ですから、それをどう組み込んでいくか。しかも、それが先ほど言った事業者の取り組みともうまく連動、連携する必要があるわけですね。二つ目の重要な点としてパートナーシップをうまく推進していく自治体の役割がすごく大きいわけです。

実は四、五年ほど前の自治体のアクションプランやごみ減量化行動計画も一応パートナーシップを言っているのです。事業者は事業者の役割を、市民は市民の役割を、行政は行政の役割を果たしましょうと言いつつ別々の方向を向いているのが多かった。協力して行うことの枠組みをつくってシステム化するこ

とはほとんどできていなかったわけです。そこはやはり自治体が一つのテーブルをつくって、システムをつくることをしていけないといけないわけです。これが本来のパートナーシップ行政だと思っんです。事業者の責任を強化し協力を得ながら、市民の自発性や参加意欲を高めながら、行政とうまく連携しながら循環型社会づくりの推進体制をつくっていく、ここに、今日の循環型社会における自治体の大変重要な役割があります。

3 横浜市とつづ環境政策の先進都市への期待

① 先進的な公害防止協定

「横浜市ごみ減量化アクションプランプログラム検討委員会」を引き受けた時に申し上げたことは、横浜は大変パワーのある自治体なのだから、フロンティアとしての取り組みをぜひ行ってほしいということでした。

横浜市は、環境政策を多少勉強した者には有名な公害防止協定の提唱者というイメージがあります。これは実は、世界に冠たるものなのです。今、ヨーロッパでは温暖化で政府と業界が協定を結ぶということをしているわけですが、そのアイデアの源泉は公害防止協定なのです。

公害防止協定は、実は横浜市の発明です。もちろん日本の国内には多少あったのですが、それを大きく取り上げて始めたのは明らかに横浜市が一九六四年で最初です。我が国で実施している近代的な仕組みというのは、大体欧米に則っています。ただ、日本の環境

政策というのは、世界でもやや特異かもしれませんが、自治体からつくられたわけです。六七年に公害対策基本法をつくり、七〇年に公害国会で、七一年に環境庁が設立される。でも水俣病の公式発見は五六年です。国の取り組みは遅いんですよ。もう一つは、当然ですけど、環境問題というのは具体的にはそれぞれの地域で起こるわけです。住民は、国に直接は訴えにくい。一番身近な自治体へいくわけです。六四年の横浜市公害防止協定と六八年の東京都の公害防止条例が有名ですが、これが国の環境政策を動かしていく一つの大きな力になったのです。

公害対策としては、日本の自治体は出色の努力をするわけです。その後それなりに国が動き出してくるのです。横浜は、一言で言うと新しいスタイルをつくり出すところですが、ごみ問題は簡単な解決策はない問題ですが、困難な状況を切り開き新しい取り組みが横浜から始められないかと思うのです。そういう意味で「検討委員会」では、横浜ルールとして具体性のある事業者と行政との協定を結ぶことはできないか、アイデアの基本はそういうことです。

② 横浜ルールの枠組み「グリーンな事業者を評価するシステムを

まず、基本的なポイントは、これはなかなか簡単なことではないのですが、グリーンな事業者のほうの評価されないといけないということです。生き残ることができる、と言った方がいいかもしれない。その一番の根本は消費者がそのことを評価するということです。

パートナーシップというものの本来の意味は、一種の環境経営が成り立つ条件というのではないといけないわけです。一般の消費者が安ければいいという話だけだったら、なかなか動かないわけです。環境経営の成立条件を考えると、これは重要な意味がある。そこに知恵を絞る必要がある。逆に言えば、協定に参加するほうが得ということです。

基本的なことは、実は事業者ごみをたくさん出すと非常に金がかかるという仕組みをつくって変えていくべきです。実は、全国どこの自治体もそうですが、事業系のごみが、一般廃棄物扱いされているせいもあって非常に安く受け入れられているという問題があるのです。処理費にかかる費用は原因者が支払うということの基本に置かないといけません。

もう一つ、ごみを出すということ自体がコストとして認識されるようになってくると、協定に入って減らそうとするところは、その分負担が少なくて済むという枠組みができるわけです。この基本の枠組みを我が国はつくっていないわけです。ですから、温暖化対策でも、省エネ対策でも、CO₂を頑張って減らしても、減らすコストをかけた人は非常に苦労するわけです。無理しない方がいいとなりやすい。日本の環境対策の一つの大きな特徴は、環境対策は歯を食いしばってやれということになりがちですが、減らす努力をしたら報われる仕組みにする必要があります。結局努力をしない人が税を負担せざるを得ない、社会に負担をかけているのですから。その税を、減らす努力をしている人のサポートに回すという基本の枠組みをつくるということには大

変意味がある。実際にはなかなか難しいと思いますが、社会実験を重ねながら、課題を整理し、方向を示していくことが大変大事です。横浜市がそうした方向のバイオニアになってほしいものです。

4 一環境のためにさく時間と空間

①ドイツのごみと日本のごみの違い

よくドイツと日本のごみの比較の話があります。二つのことがよく言われていて、環境教育とリサイクルのシステムが違うわけです。しかしその結果として実際にごみがどのくらい違うか、大変関心があつて調べてみました。大変おもしろかつたことの一つは、ドイツは瓶をよく使っています。日本はプラスチックが多くなっていますけど、ドイツは発生するごみの重さでいうと結構重いんですが、容積的にはすごく少なくなります。さらに日本との対比で非常にわかりやすいのはドイツには食品トレーとかが全くない、ということ。ドイツはかなり分権型ですから、全部の都市が一緒とは限らないかもしれませんが、日本の関西のある都市と、フライブルグというこの分野では大変有名になっているドイツの都市で比較対照したわけですが、いわゆるプレパッケージに当たるものがほとんど出てきません。

日本も二十年前にはパッケージがあつたわけではないんです。急速に変わったのです。ドイツは進んでいるという話しをよくしますけれど、むしろ昔ながらのスタイルを守っているのかもしれない。もちろんごみが増えて

くる中でリサイクルのシステムをつくつていくわけですが、ライフスタイルのところは、今言つたようなことが組み込まれていて、はっきり売りとか、ばら売りとか売り方の面でも違いが非常にあるわけです。

売り方が変わらないのに、消費者だけが突然変わるといふことはないので。よく消費者の意識の話、市民の意識の話をする、何か一人一人個別に議論をしようというのですけれど、例えば、なぜあなたはそんなパッケージのたくさん出るような生活になつていくのですかというふうに問われたら、「そういうものしか売っていません」ということになる。実際そうでしょう。もう一歩進んでその問題を考えると、あるコミュニケーションにばら売りとかはかり売りしかしてないお店があれば大分話が違つてくるわけです。食べる物は変わりますが、販売の形態はちがう。

日本の容器包装のごみは流通の過程で増えるのです。つくつたときに容器包装をするのは中身を保護するという意味ですが、日本の特徴というのは流通の過程で増えていく。これがプレパッケージの一番のポイントなんです。僕の見解は、協定を結んで、そこを突破口に考えていかなければいけないと思うんですが、ほんとうは環境に配慮した販売形態やスーパーを地域でつくるということが要るんですよ。これがほんとうの市民の参加ということなんです。

②必要な地域環境保全時間

ドイツの人に比べると日本人は忙しいのです。統計的にも年間労働時間は約四百時間長

い。使い捨てというのは結局、時間を節約するという動機がものすごく大きいわけです。

ドイツのコミュニケーションは循環型社会をつくりやすい国土、空間をつくつてきた。昔ながらの町並みは大事にしようという地域の環境を考へる基本ができています。朝早く出かけて、夜遅く帰つて来るような生活だと地域の環境は考えられません。地域の空間と時間を環境のために使わないといけません。生活の時間を働く時間と区別して、地域環境保全時間が必要なんです。金を出さなければなくこれからは自分の時間も出さないとはいけません。地域のコミュニケーションが悪くなれば不法投棄も起こりやすくなります。事業者の責任としての協定が大事ですけど、同時にコミュニケーションづくりもしないといけない。そういう単位が非常に大事になつてくるわけです。

循環型社会をつくる仕事というのをみんな位置づけたいといけません。その仕事というのは行政だけではできない。事業者もこの地域で営業している限りは循環型社会、つくりの時間をつくつてもらわないといけません。事業者はそういう人を位置づけたい。一般の人は、自分の時間をそこに一定時間割いていろんな形で取り組まなければいけない。それを有機的につながるようにするのが横浜ルールの神髄ですよ。横浜ルールの一番のポイントは下からルールをつくる。コミュニケーションで集まつて議論して、みんなが町のことを話しながらルールをつくつていくことが大変重要です。

※このインタビューは二〇〇一年五月二十九日に行い、企画局調査課がとりまとめました。