The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	ごみ問題における住民と行政のあり方に関する分析
Author(s)	坂田, 裕輔
Citation	国際公共政策研究. 1998, 3(1), p. 117-134
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/6678
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

ごみ問題における住民と行政のあり方に関する分析*

The Ideal Relationship between the Administration and the Public on the Waste Management Policy

坂田　裕輔**

Yusuke Sakata**

Abstract

The relationship between the administration and the public is a matter of growing concern especially in the waste management. In this paper, I consider the ideal relationship of them as the one which is based on the subsidirarity principle. So many efforts are required to achieve the goal because the current Japanese waste policies often use the top-down approach. The administrative sector are required to educate the public through the public participation processes. The idea of the 'neighborhood' works as a key factor to improve the efficiency of the subsidiarity process.

キーワード：ごみ問題、住民参加、環境、政策分析、補完性の原理

Keywords：Waste management, Public Participation, Environmental issue, Policy analysis, Subsidiarity

---

* 本稿の作成に関して、橋本介三教授（大阪大学）、中川幾郎助教授（帝塚山大学）、井上市郎氏より有益なコメントを頂いた。記して感謝したい。

**大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

1 はじめに

現在、日本の全人口がごみ収集の計画処理区域に含まれている。国内のごみ総排出量は、1975年から85年まで1日あたり12万トン前後で推移していたが、1985年から89年にかけて増加し、現在では14万トン弱を推移している。ちなみに、現在の年間排出量は、直接搬入ごみを含めると1993年度実績では、年間約5千万トンである。

一人当たりごみ排出量も、1965年の578gから1980年には1,032g、1993年には1,103gと30年で約2倍に増加した（日本環境衛生協会［1961］p.15、厚生省［1996］p.25)。

ごみ排出量の増大にともなって、ごみ処理事業経費は1988年度に1兆4千億円前後であったものが、1993年度に2兆5千億円に増大した。一方、1983年から1988年の間には1千2百億円程度の増加にとどまっている。1988年度以降の増加は1983年からの5年間と比較すると約10倍である。(厚生省［1996］p.70)

処理区域内人口あたりの処理コストは、一人当たり8,554円／年から18,272円に増加している。処理量当たりで見ても24,253円／トンから46,280円に増加している。一人当たり費用の方が処理量あたりの費用よりも伸びが大きいのは、一人当たりの排出量の増加の割合が、総処理費用の増加割合を上回ったことを示している。

ごみ排出量・費用ともに増加を続けている一方で、処理を行なう施設の能力は限界が近くなっている。特に焼却灰・不燃物を埋め立てる最終処分場の残余容量は減少を続けており、1993年度末現在では約1億4,900万立方m³となっている（厚生省［1996］p.43)。残余容量を年間の埋め立て量で割った1993年度末現在の残余年数は2.3年に低下しており、深刻な状況になっている。また、新規用地確保が困難なため、今後も残余容量の大きな増加は見込めないとされている（厚生省［1996］p.126)。国はごみ問題に対応するために、再資源化の推進や焼却残滓の溶融処理による減量化や有価物としての活用などを検討している（廃棄物学会［1995］p.40)。

本論文はこのようなごみ問題の解決に向けて、いわゆる補完性の原理(Subsidiarity)を参考にしてごみ処理における行政と地域社会・個人の役割分担を考察するものである。補完性の原理をごみ問題において実現する場合、個人と行政をつなぐ存在としてコミュニティ、特に住区の役割が重要となる。

住区はごみ問題においては個人の考えを結び付け、地域における政策立案・実行の中心的役割を担うものと考える。そして本論文では、行政は今後どのような方針でこのような住区を活用し、ごみ問題を解決していけばいいのか検討する。

本論文においては第2節では補完性の原理・住区という本論文の中心概念について解説し、

概念を整理する。第3節でごみ問題の現状と問題の発生原因について考察する。第4節では行政・住民・地域社会の分担の現状について分析する。第5節では補完性の原則に基づいて3者のあるべき役割分担について、先進事例も合わせて考察する。第6節では結論と合わせて補完性の原理の実現に向けて実施されなければならない施策と今後検討すべき課題について述べる。

2 基本原則

2－1 補完性の原理

補完性の原理は同列の主体が個別に実行できることはできるだけ各主体が単独で実行することが基本である。各主体の行動に波及効果がある場合にのみ補足的に各主体を含むような上位的存在が実行する。例えば、独占の弊害・外部不経済が発生する場合や、協力した方が外部経済性・規模の経済性が発生するために効率的な場合などである。自治体と国のような縦型の階層的構造を持つ主体間の役割分担を考察する場合に有用な原理である(荒田[1995])。

同原理は欧州共同体を設立する条約第3ｂ条[1)]で採用されており、そこでは、共同体の専属的機能に属さない事項について、「補完性原理にしたがって措置を執る」としている[2)]。

この原理は各主体に自己責任を求めているものであると解釈でき、これを行政と個人の関係にあてはめる事ができる。つまり、個人が自分の排出するごみに責任を持つのが原則であり、それでは非効率な場合、あるいはより効率的な方法がある場合にのみ行政が介入するということである。

補完性の原理が妥当する例を示したものが表1である。表はダイオキシン対策設備に対する研究開発を実行する場合の戦略とその利得を示している。表のX・Yは行動主体をあらわし、A・Bは戦略をあらわす。戦略Aは研究開発を実施する、Bはしないである。また、表内部の数字は各主体の利得であり、先に書かれている数字が主体Xの、次に書かれている数字が主体Yの利得である。左上のマスにあるかっこ内の数字は、研究開発をXとYが実行するのではなく、上位機関が実施するようにした場合の利得である。

まず、XとYがそれぞれ別個に戦略を決定し行動する場合を考える。XとYが戦略Bをとる場合、開発は行なわれないから、両者の利得はともに0である。また、X、Yのいずれか一方が研究開発を実施する場合（一方がAで他方がBの場合)、研究開発を実施した方の利

1）1993年11月1日発効の欧州連合条約によって追加された。

2）McDonald and Dearden [1994] では、補完性の原理をＥＵにおいて適用するためには、議論が不十分であるとする。それゆえ、補完性の原理が EU における協調的な失業対策や構造調整プログラムの運用を妨げる可能性があるとしている

得は－1である。これは、研究開発投資をした方はそのコスト(5)を負担するため、便益(4)を差し引いた純便益（－1）を示す。一方、研究開発をしなかった方の利得は1である。これは、相手方が行なった研究開発による派生利益が生じることによる。この場合、相手方に対して、技術料の支払いなどが生じるため、利益は4ではなく1となる。X、Yの双方が研究開発をする場合（両方がAの場合)、双方の利得は－1となる。これは、双方が独立して開発を行なうので、派生利益が発生しないため、利得は自主研究の利得（－1）のみとなるからである。この場合の競争均衡はBB（両者とも研究開発を実施しない）である。

次に、研究開発をXとYがともに研究開発を実施する場合、上位機関Zが実施・調整を行なう場合を考える。このとき、Zが投資するコストは5であり、XとYの利得はそれぞれ2である。これは、同額の投資をそれぞれが別々に行なうのではなく、Zが技術開発を行なったため、研究開発の利益がXとYの両者に均等に帰属するからである。この場合、両者が同じ技術を共有することができ、その複製コストは0に近いため、両者ともに、単独で研究開発した場合と同じ利益を得る事ができる。また、これに加えて、より保有する情報の多い機関Zが研究開発を担当することによって、効率的な投資が実現されるため、本来4ずつである利益がそれぞれ4．5ずつに増加する。このとき、XとYは2．5ずつコストを負担しているため、純利得は双方ともに2となる。

以上のことから、両者の投資・努力・資源を合わせることによって効率的に政策の効果が表れる場合には、上位機関が政策を実施する事が有効であるということが言える。そして、この場合にのみ上位機関が事務を担当するべきであるとするものが補完性の原理の考え方である。

		Y	
		投資する(A)	投資しない(B)
X	投資する(A)	－1，－1 (2，2)	－1，1
	投資しない(B)	1，－1	0，0

＜表1＞補完性の原理の例：ごみ処理技術の開発投資

2－2　住区

本論文で対象とする住区はコミュニティのうち、各住民の住宅を中心として、顔見知りで

ある範囲の中にある地域を示す。このような地域ではお互い話をするわけでは必ずしもないが、それぞれが相手を認識し、まったくの他人に対するより多くの注意をはらう。

住区の特性として注目すべきなのは、住民同士がお互いに「この人に悪いことをしているのを見られるとはずかしい」と思えるような「緊張関係」が存在するという点である。そして、このような感覚が生じる関係は、まったくの他人同士では起こらないが、特別親しい仲に限られるわけでもない。すなわち、近所に住んでいて、普段顔を合わせる程度の人同士が持つ関係である。このような地域は、田舎では相当な面積まで広がるであろうし、都会の高層マンションでは同じ階に住む住人同士に限定されることもある。いずれにせよ、住区としては特定の個人について顔見知りである人がいる地域の集団、すなわち主観的なコミュニティを想定する事になる。

住区を定義する場合、何人程度の人の集まりが住区か、ということを一言で述べることは困難である。これは、一つには先ほども述べたように、住区はある程度主観的な範囲を意味するからである。そのため、隣同士に住む人にとっての住区が異なっていることもあるし、小学校区をまたがった地域であることも十分に考えられる。もう一つの問題として、住区は地域の人口密度や住民の年齢構成・ライフスタイルによって大きく異なるからである。特に、若年単身世帯の多い地域と高齢者世帯の多い地域を比較するとこの問題は明らかになる。すなわち、前者では平日の昼間にはほとんど人がいないのに対し、後者では平日の昼間でも比較的人が多い。また、前者は地域から中心部へ通勤する人が多く、朝の同じような時間に出勤する可能性が高いため、その時間に顔を合わせる確率が高い。一方、後者は退職した人が多く、約束でもしない限り特に決まった時間に顔を合わせるという可能性は低い。

結局、住区を定義するには与えられた関係の関数として、住区の規模を表現する必要があるということである。そして、住区は小さすぎて個人と集団の差異がわかりにくいような規模（例えば世帯）ではなく、大きすぎて事件でも起こらない限り接点が生じないような規模（例えば国全体）であってはならない。この範囲として、大体一本の街路に沿った一つの街区程度の広さを想定することができる[3)]。

3　ごみ問題の整理と現状

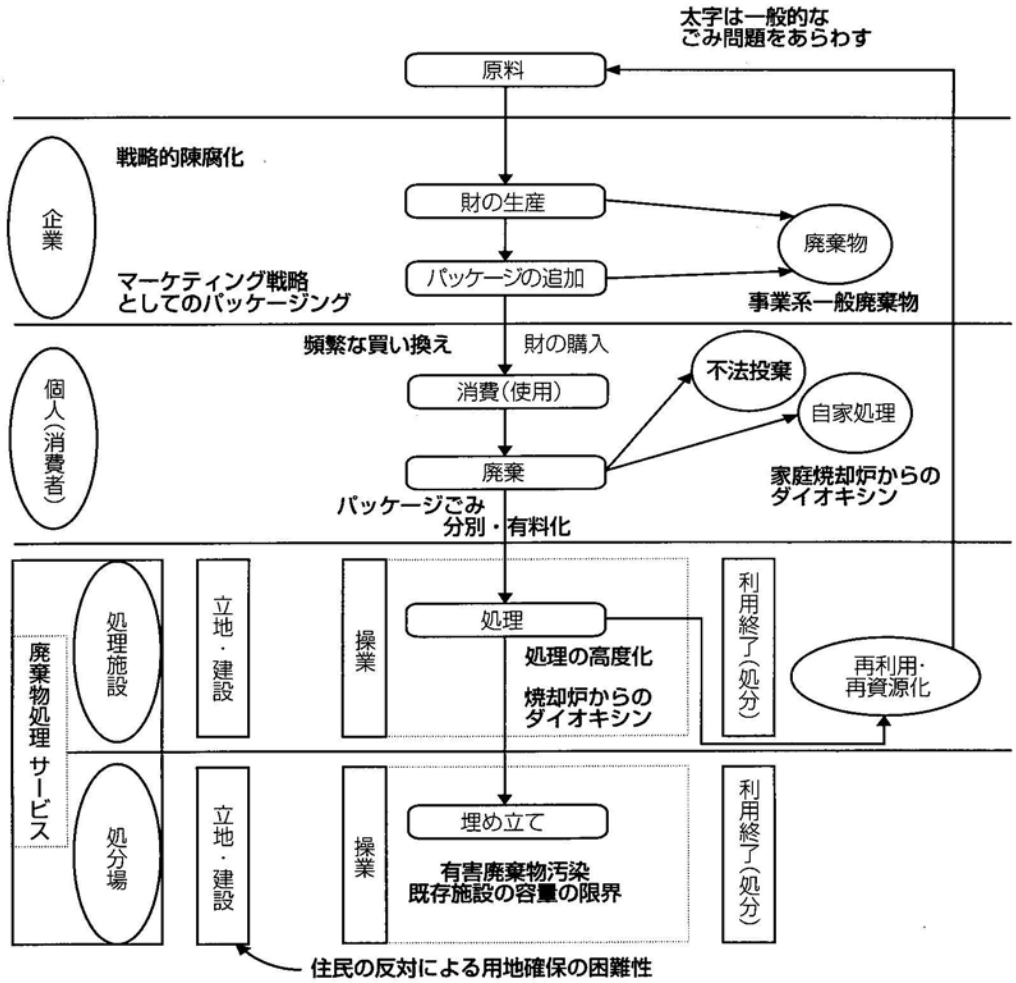
ごみ問題の実態は多岐にわたり、原因と結果が複雑に絡み合っている。このごみ問題を概観したものが図１である。図１は、ごみの発生から最終処分までのそれぞれの段階における主体別にごみ問題をあらわしたものである。

本節ではごみ問題を発生させる主体を企業、個人、処理サービスという３つの主体に分類

3）本項の内容は、Mumford［1938］pp. 471-485および、Jacobs［1961］pp. 148-186を参考にしている。

して検討を試みる。特に、処理施設・処分場は実際には処理のみならず、収集も含めた一連のサービスを提供する主体として捉え、(廃棄物) 処理サービスと定義する。処理サービスを一つの主体として捉えることは、生産・消費 (廃棄)・処理というごみの3つの段階に合わせた分類としてごみの発生原因・ごみ問題の発生原因を考えるためには適当であると思われる。なお、ここでは、処理サービスの対象として一般廃棄物のみを想定する。

企業の生産活動は極論するならば、消費者が消費を行なうために行なわれている。また、処理サービスは消費者が消費行動を行なう副産物として発生させる廃棄物を処理するために実施されている。それゆえ、個人の活動と直接関わらないごみ問題も間接的には個人の活動と関わりがある場合が多い。



<図1>ごみ問題の体系

3-1 企業

企業は原料・資本・労働を投入し、財を生産し、製品を消費者に販売するが、生産過程で、廃棄物を発生させる。このうち大部分は産業廃棄物として処理業者が処理するが、一部は事業系一般廃棄物として市町村および、一部事務組合で処理されている。この点について、統計の存在する東京都では一般廃棄物の約64.6％（1989年実績、寄本［1990］p.53）を事業系一般廃棄物が占めるという推計もあり、無視できない。

事業系一般廃棄物の問題は、一見、個人の活動とは関係がないように見える。しかし、この問題は、消費者が購入にあたって財の品質と価格は考慮するが、生産段階での廃棄物処理が適正になされているか、といった点については考慮しないという意味で消費者の責任も大きい。また、事業系一般廃棄物が実際必要となる処理価格よりも低額で収集されるという問題は、その処理費用を該当自治体の住民が負担するという意味で個人の活動に密接に影響を与える。

企業は製品をより多く生産し、販売するために、技術革新を進め、品質・機能の向上、コストダウンを達成するとともに、計画的陳腐化などのマーケティング戦略を利用して、買い換え需要を促進する。また、パッケージも現代においてはマーケティングの一環とされ、本来必要な保護の役割以上のパッケージが利用され、ごみを発生させる原因となっている。

企業の計画的陳腐化やパッケージングといったマーケティング戦略は、消費者の選好を分析した結果であり、消費者がそれを望まなければこのような戦略は実施されない。例えば、一部の百貨店が実施しているように「簡易包装」というシールを貼る事で実際に包装を簡易なものにして、ごみ問題に配慮している姿勢を示している事がその例である。

製品自体も消費者が、寿命の長いものを選択したり、新しいデザインに飛びついたりしなければ、より長期間利用できるような製品を企業が販売するようになる。この例として、住宅メーカーの販売する耐久性が百年ある住宅をあげる事ができる。

企業活動に伴う廃棄物も消費者の選好によっては減少させる事ができる。例えば、複数のビール会社では工場から出る廃棄物をゼロにして（ゼロエミッション工場）、環境にやさしい企業というイメージを作り上げるマーケティングを行なっている（朝日新聞、1998年6月13日朝刊、社会面）。

以上述べたように、企業が引き起こす廃棄物問題は個人の選好に還元する事ができるか、あるいは個人の選好によって変えることが可能である。

3-2 個人

「消費者」は財を購入し、財を消費することによって、ごみを発生させる。近年では、製

品価格の低下・速い速度での品質向上・保管場所の減少などにより、財を保有する価値が低くなっており、財が廃棄されやすくなっている。さらに、ごみ処理サービスが税金によってまかなわれる場合、直接的な負担感は無料に等しく、保有価値に比して廃棄費用が著しく低いことも廃棄物が増加する理由としてあげられる。

商品自体に占めるパッケージの割合が非常に高いこともごみ問題の原因として考えられる。これは企業のパッケージング戦略に加えて、少人数世帯の増加による個包装の増加、一パックあたりの内容量が減少するという社会的な変化の結果、各世帯あたりのごみの量が増加したものである。一般廃棄物全体に占める容器包装廃棄物の割合は容積比で55.5％、重量比で22.6％に達する（環境庁［1998b］p.136)。

消費者がごみを処分する方法は3つある。すなわち消費者は、市町村の提供する処理サービスを利用するか、個人で処理するか、あるいは不法投棄するかの手段を選択することができる。また、処理サービスを利用する場合、市町村の定めた分別・回収方法に従う・従わないは基本的に住民の義務であるとされているが、罰則等がなく、実質的には個人の良識に委ねられている。それゆえ、分別回収を実施してもどの程度守られるか不明で、ごみの分別回収の導入を自治体にためらわせている理由の一つともなっている。ごみを個人で処分する場合、家庭用の焼却炉でプラスチックごみなどを燃やすとダイオキシンが発生し、かえって環境的にはマイナスの効果を生む。

ところで、企業の活動を期待せずに、個人の役割に期待する場合、すべての個人がごみ問題に関心を持ち、正しい知識・対処方法を身につけてそれらを行動に反映させる事が必要である。すべての個人の行動がごみ問題に配慮したものになるためには、まず少数の個人が行動することからはじめ、それを少しずつ全体に広げていくというアプローチが考えられる。もっとも、このような活動が企業側に影響を及ぼすには長い時間が必要である。また、正しい知識・対処方法を身につけるといっても個人の能力には限界がある。

3-3 廃棄物処理サービス

「処理サービス」をめぐる問題は、その立地・建設時、および閉鎖後の管理の問題という設備に関わる問題と、焼却処理におけるダイオキシン発生、有害廃棄物の発生、再資源化可能資源の逆有償の問題といった、処理時の問題に2分することができる。

処理時の問題は、設備投資によって解決する事ができるが、その費用負担は自治体の財政を圧迫する。また、処理方法は国の規制に依存するところが多い。そのため、国の規制が頻繁に変わることや、地域の実情に合わないことによって無駄な設備投資が多くなるという問題もある。

設備に関わる問題は、細かく見ると廃棄物処理場から出る悪臭・汚染物質などの環境汚染、

処理場に廃棄物を運ぶトラックによる渋滞などによって構成されている。これらはごみ処理場が発生する外部不経済による影響である。このような問題があるとしても、廃棄物は発生した以上、どこかで処理・処分しなければならない。

廃棄という行為は、「不要なもの」に対する所有権を放棄するという行為であり、廃棄物は「廃棄された」ものである。現在のように廃棄物の問題が重要な問題となっている場合、所有者が不要な財を所有権を放棄して、単に廃棄することは認められない。財を廃棄する以上、廃棄物処理に伴うコストは発生させた消費者が負担する必要がある。その意味で、処分場の立地を「自分の庭以外の場所に」というNIMBY症候群（Not In My Back Yard Syndrome）は廃棄物が問題を起こさなかった時代にのみ認められる行動であったといえる。

もっとも、消費者に廃棄物処理コストを負担させるためには、処理サービス全般が適正処理を行なうように監視・強制することができるように、各個人の監視権限を強めるための一連のエンパワーメント（Empowerment）が前提として必要となる。

また、処分場の立地の選定・立地における住民の反対の問題は適切な住民参加を実現することによって、解決することも不可能ではない。実際にイギリスのハンプシャーでは、住民参加によって処分場立地の問題を検討して、処分場を作ることに成功している（Petts[1995]）。

4　各主体の役割分担の現状

ごみ問題の解決を担う主体を考えると、現状では、その主体として個人と行政およびコミュニティをあげる事ができる。企業の役割も重要なのはもちろんであるがここでは採用しない。なぜなら、基本的には前項で述べたように企業がごみ問題に関心を持つのは個人の選好がそのようになっているためであるからである。その意味で、本論文ではごみ問題解決を担う主体に企業を含めて考えない。

現在考えられている役割分担は行政が決定した事項をどのようにして効率的に実施するかという観点から決定されている。特に個人はその居住する自治体の分別収集などに積極的に協力しなければならないとされる。

一方、行政システムの中では市町村が処理の基本となっており、都道府県・国はその業務を遂行するために必要な技術的援助を行なうという事になっている（厚生省［1997］）。しかし、実際は市町村のごみ処理基本計画に対する許可は都道府県の事務である。また、ごみ処理施設に必要な建設費の補助は国の補助である。このように、市町村のごみ処理計画は実際には市町村単独では決定することができない。

1997年、容器包装リサイクル法が制定され、市民・企業・行政という三者の役割分担が法律によって定められた。ここでも、主役は分別収集の計画を作成する自治体であり、住民は

それに協力することになっている。また、政策の形成過程においても、「この新法づくりは、"官主導型"の政策形成であった」(寄本［1997］)のであり、ごみ処理システム全体が現在もトップダウン型の発想で実施されていることが分かる。

4-1 個人(住民)

ごみ問題において個人が果たしている役割は、生活の中での行動と、選好の変化によって企業に与える影響、および、施設整備における協力という3種類がある。

第一番目の役割において、各個人はよりごみを発生する財を購入しないことや、買い換えを控える、ごみを正しく分別して自治体の処理サービスに委ねるなどの方法により、ごみ問題の解決に寄与する事ができる。例えば、ごみを有料化することによって、ごみの量を減らすことが可能であるといわれているように、個人の活動でごみの量自体を減らすことも可能である(落合［1998］)。もっとも、熊本［1995］(P.110)が述べるように、生産構造を変えない限り、個人の努力によるごみの減量は、その減少量に一定の限界がある。結局、個人の生活の中での行動は、与えられた市場環境のもとでは限定されたものである。

相当数の消費者の意向が変化しない限り、企業が自主的にその姿勢を転換することは期待できない。多くの企業にとって、環境に配慮した行動は結局はマーケティングのためであり、製品を売るためであり、自ら消費者意識を変えようと行動することは少ない[4]。時折、「環境にやさしい」事をテーマにして製品の買い換え需要を喚起させるような広告を目にするのは、それだけ「環境にやさしい」ことを求める消費者が増加したことを意味するのである。ただし、多くの場合、製品を買い換えるよりも現在保有している製品を使用し続けた方が「環境にやさしい」し、そもそも廃棄物を出さない。

与えられた市場環境は、個人が選好を変え、それが企業に伝わることで、変えることができるという動学的過程については既に述べた。ごみ問題に限らず、環境問題一般の解決にとって必要な第一の条件が、個人の自覚である事は一般にいわれていることである。国民個々の意識が高まることにより、国家の方針がリサイクル型に転換していくというのが、ごみ政策が最終的に目指す方向性である。

この点、熊本［1995］(P.19)では、ごみ問題を生産-消費-回収の体系の問題であるとして、エコロジー・ゴミ減量の観点から、税制を抜本的に改革するべきであるとしている。熊本は、課税という経済的な手法によって、個人のごみ処理サービスへの需要を下げ、ごみ減量化を実現しようとする。課税は直接的規制に比べて効率的であり、有効な手法である。しかし、実際問題として、このような方向で税制が抜本的に改革される見込みは少なくとも

4) ある会社に対するヒアリング調査において担当者は「当社では環境に配慮したという事で機能が他の商品に劣る商品は扱っていない。商品としての機能が競合製品と少なくとも同程度であることを要求する。この条件を満たしたうえでさらに環境にやさしい商品なら売れる可能性があるので販売する」と述べていた。

現時点では少ない。

個人の役割として最後にあげられるのが、施設建設に対する協力である。ごみ処理施設は現代では最大の忌避施設とされており、建設に対する住民の反対は強い。もちろん、これら反対側住民がごみ処理の必要性を認識していないわけではない。彼らが反対するのは、前節で述べたNIMBY症候群として認識されており、Petts［1995］やHung-Wen［1997］で分析されている。PettsはNIMBY症候群の一般的傾向を紹介し、住民参加手法によってこの問題を解決したイギリスのハンプシャーの事例を紹介している。Hung-Wenは、台湾における NIMBY症候群の現状を紹介している。また、Lawrence［1996］では、ごみの処分場の立地手法として、環境適合性アプローチ（ＥＳＡ)、社会的衡平性アプローチ（ＳＥＡ)、コミュニティ管理アプローチ（ＣＣＡ）を紹介している。このうち、ＣＣＡはエンパワーメントによって、住民に処分場管理の権限を委譲するものである。

4－2　行政

現在、行政はごみ処理サービス一般の管理・運営と住民に対する啓発活動、技術開発の促進などの役割を担っている。

ごみ処理サービスの運営主体は産業廃棄物・事業系一般廃棄物については民間処理業者に委託されることが多い。一方、家庭系一般廃棄物については市町村が直接運営するか、周辺市町村が協力して一部事務組合を設立して運営する事が多い。

事業系一般廃棄物の場合、収集のみ民間業者が運営し、その業者が市町村が運営する処分場に持ち込むという形態も多い。これは、事業系一般廃棄物はその組成が家庭系一般廃棄物とそれほど異なるものではなく、処理に特別な配慮を必要としないためである。行政は民営のごみ処理サービスについて監督および設置の許可権限を持ち、適正処理を確保するために必要な措置をとる。

前節で述べたように、ごみ問題を解決するためには国民個々の意識が重要である。行政がごみ問題を解決するためにできることとして、国民個々の意識を変化させることがある。これは、啓発・規制によって、国民がごみ問題の解決に向けた行動をとるようにすることが目的である。国民意思を変化させるための活動では、ごみの排出を抑制・分別収集の遵守などごみ処理サービスの適正な利用・不法投棄を止めるなどを呼びかけることや罰則によって規制するなどの活動を行なう。このような手法は市民行動促進型行政手法として様々な自治体で導入されている（北村、太田［1997］p.121)。この手法は基本的には市民がごみ問題の解決に対してどのような義務を持つか定めるものであり、トップダウン型の上からの規制という位置づけが可能である。

現状では、廃棄物税・リサイクル税・ごみ処理サービスの有料化などはそれほど行われて

おらず、住民の負う義務は低い。一方で、啓発活動は行なわれているが、単なる呼びかけにとどまっていることが多く、有効な啓発活動と評価できるものは少ない。また、啓発活動は基本的に意識の低い住民の意識を行政が高めていくという、パターナリズムに基づいた政策であることに留意しておく必要がある。

各個人に義務を課して罰則も含めた手段で強制していく手法と、各個人の意思を信頼するために個人の意識を育てていく啓発活動を中心とする手法のうち、どちらを採用するかは、ごみ問題の解決における国民の責任の重大性・国民の能力に対する信頼性がどの程度あるかに依存する[5)]。

4-3 コミュニティ

コミュニティの中でごみ処理に重要な役割を果たしているのは自治会である。自治会は自治体からの連絡事項を各世帯に連絡したり、連絡に加えて説明を行なったりもする。また、自治体がごみぶくろを指定している地域では、ごみぶくろの配布を自治会に任せている例も多い。また、自治会の役員が各戸を周り、適切な排出が行なわれているか監視・チェックを行なうということがなされている例もある。このように、自治会の役割はある意味では自治体の出先機関のような役割を担っている。

その他、自治会や子ども会は資源ごみの集団回収を実施している。これは、資源の再利用を進め、資源の有効利用を推進するために行われている。自治体はこういった活動に補助金を出すことも多い。しかし、自治体で資源ごみの収集を実施している場合、コミュニティの活動と自治体の活動が重複することになり、非効率である。そういった場合でも、自治体はコミュニティ形成のためという理由で補助金を交付し続けることもある。

5 目的とする住民・行政の関係

個人と行政にとって最適な役割分担のモデルとして、補完性の原理を基礎としたモデルを本節において提示する（図2）。補完性の原理はボトムアップアプローチであり、図では住民からコミュニティを経由して行政につながる矢印で示している。ただし、本節のモデルは現実の役割分担も考えたうえで、補完性の原理を厳密に適用したモデルに若干の修正を加えている。修正は現在の役割分担と住民意思の成熟度という観点から行われている。トップダウン型の考え方が現在のごみ処理政策全体の基本となっている現状のもとでは、住民がごみ

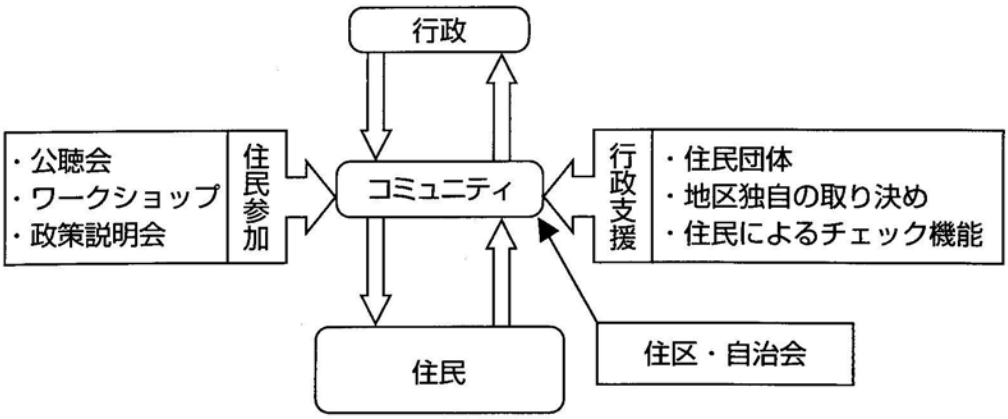
5）この点に関し北村・太田は以下のように述べている。「一人一人の排出する廃棄物が集まり、大量の廃棄物が発生し、その適正処理に重大な支障が生じている廃棄物問題解決のためには、市民各々の行動が不可欠である。こうした中で、環境負荷の大規模発生源である事業者のみならず、市民に対しても強制的な義務を課すことは、十分説得力のある対応であり、適切な立法政策であるといえよう。」

問題を自己の問題と考えていることはそれほど期待できない。また、意識の高い住民の一部は行政に対する最終処分場立地に対する反対運動やダイオキシン対策を求める運動などを組織しており、行政と住民の間に対立的な構図も強い。それゆえ、現状を考慮すると、行政主導型である住民参加手法の利用により、住民の意識を高めることも重要である。これは、図2において、行政から住民に向かう矢印で示している。このように住民参加手法の重要性を認めて、住民を啓発する手段として採用する点が補完性の原理を修正した点である。

補完性の原理に基づいた役割分担としては、まず個人の活動に着目する。しかし、先に述べたように個人の活動には限界がある。そこで、この限界を超えるために、行政が規制などの手法を利用してごみ問題を解決に導く。行政は個人の活動に任せていては効率が悪く解決が困難な問題について、より効率的に問題を解決するために個人の活動に介入する。この点で、従来の考え方と異なる点は個人がまず最初に行動する主体であり、その行動を補助する役割として行政が登場するという点である。

また、個人がばらばらに活動してもその考えは行政には届きにくいし、活動の成功を担保することは難しい。そのため、個人と行政をつなぐ存在として、ここでもコミュニティの存在を考える。ただし、本節では、補完性の原理を適用するうえで最も重要なコミュニティである住区を対象に限定して検討を行なう。

本節では、まず、個人に何ができるかを考察し、それでもできないことを住区で解決することを検討し、住区でも不可能・非効率なことを行政が実施するという順序で検討を行なう。この順序に従って検討を行なうことによって、各主体の役割を明らかにできるとともに、相互の関係がどうあるべきかも明らかになるはずである。



＜図2＞行政と住民の関係

5－1　個人（住民）

各住民の役割を補完性の原則から考えるならば、ごみ問題の解決に向けての主役となる事が期待される。具体的には、廃棄物減量化・適正処理・循環型社会の実現などに向けて、行動・監視・提案などを行なっていく必要がある。住民が個人としてできることとして、以下のようなものをあげる事ができる。

・ごみが出にくい商品を購入する。
・商品を長く使う。
・市町村の実施する分別収集・有料化などに協力する。
・お互いで注意しあって、不適切なごみ排出を減らす。
・市町村に参加を求められれば、行政活動に積極的に参加する。
・問題意識を持って生活し、住区の活動に反映させる。

特に、最後の行政活動への参加は、行政とのパートナーシップ、信頼関係を構築するために、現在特に求められている行動である。各個人が行政への参加の機会に積極的に参加することによって、行政側も住民の意見・意思決定を尊重するようになる。

これまで、このような住民参加の機会は、公聴会など形式的な手続きにとどまることが多かったが、最近は実質的な住民参加の実現に向けて様々な試みがなされている。例えば、自治体が募集した市民による市民版マスタープランの作成などがその例である。

一方で、まちづくりの場においては住民が主導となった活動も各地で始まっている。例えば、埼玉県川越市の「蔵の会」の試みが有名である。蔵の会では住民団体が中心となって、協定書を締結し、町づくり規範を決めた。そして、市も建築申請が出されるとこの規範をガイドラインとして活用している（宇都宮［1996］p.21）。この事例は、通常、自治体が中心となって定める建築指導要綱を市民が定めたものといえよう。この事例では、「蔵の会」という住区を中心にして、住民がこの会を設立・運営するという形で主導権を持っている。

本事例を他の地域で活用する場合、本事例と同じように住民主導で運営できる事が前提となる。一方、住民意識がそこまで育っていない場合は、官主導の住民参加手法によって実行することになる。この場合、本事例をこれまで自治体が持っていた自治体の権限を市民に委譲したと考える事ができる。この権限委譲は、アーンスタインによる市民参加の階梯の中で位置づけるならば、非参加・形式参画の次の段階に来る実質的な参加の段階（原文では市民権力の段階）に含まれる。そして、権限委譲は、パートナーシップ、権限委譲、自主管理の3つに分かれる実質的な参加の段階のうち、第2段階に位置している。（梶、生地［1984］）。但し、住民参加手法はあくまでも住民主導型の活動が期待できない場合にのみ補完的に採用されるとするべきであり、第一の主体は住民であることを忘れてはならない。

5-2 住区

住区の役割は個人と行政をつなぐ媒介的存在としての役割と、日常の行動におけるフォーマル・インフォーマルな協力の枠組みを提供する役割が考えられる。

個人と行政をつなぐ媒介的存在とは、行政活動を円滑に進めるための仲介的存在と、住区の構成員の共通の意思を行政に伝える役割である。前者は現在自治会・町内会が行なっている役割である。この役割を住区が担うのは、自治会・町内会の区域が住区とも重なることが多いうえに、住区は区域のみでなく人的なつながりも考慮して構成しているため、意思疎通がより容易になるためである。つまり、隣に住んでいても顔を合わせたことがない人より、少し離れたところに住んでいても毎朝通勤時に顔を見る人の方が意思疎通・連絡が容易であるということである。後者の役割は住区共通の意思を集団の意思として自治体に提出した方が、個人の要望として提出するよりも受け入れられやすいためである。また、要望に住区における自主的な努力を盛り込むことも容易であり、自治体も要望を受け入れた場合の結果が予想しやすいという利点もある。

なお、トップダウン的視点から見た住区は政策の最終的な実行主体と考えても過言ではない。例えば迷惑施設建設に対して住民による反対運動が起こる（ごみ処理施設など）場合を考えると、この住区全体の賛同さえ得られれば、残りの説得は住区のメンバーがお互いに行なうため、行政にとっての反対運動は終わったものとして捉える事ができる。そのために、住区は責任感を持って、問題に対処していくことが求められる。

このような行政の下請け的な役割が重要視されると、住区が機能主義化し、結合性を失ってしまうという懸念もある。確かに行政によるエンパワメントと機能主義化のバランスをとることは非常に困難である。自治体の下請け的な仕事を住区の活動と明確に区別して考えることも必要となる。この点は、住区がコミュニティであり続けるために非常に重要な点であり、今後慎重な検討が必要である。

日常の行動における協力の枠組みは、住区の構成員間の「緊張関係」によって実現される。また、粗大ごみを出すときの手助けや、ごみ捨て場の掃除、周辺地域に対する不法投棄の監視なども行なえる。特に不法投棄の監視については、個人では注意をすることが難しい一方で、行政では監視の手が回らないことがある。そこで住区によって、共同で監視する姿勢を持つことで、ある個人が不法投棄を発見したときに共同で対処する事ができる。これらの役割は住区の住民が快適に生活するうえで自然発生的に起こる活動である。すなわち、このような活動が自然発生的に起こるのではなく、行政によって指示される場合、先に述べたように、その住区は機能主義化し、コミュニティとしての存在価値を失うことにもなりかねない。

5－3　行政

個人・住区の役割を検討した後で、そこでは不可能なもの・非効率なものを行政の役割と考えると、その役割は最小限のものとなる。そして、市町村・都道府県・国と行政システムを上位に行くほどにその役割は縮小していく。

市町村の役割は、住区をはじめとするコミュニティの活動を支援すること、適切なごみ処理サービスが提供されるための施策を提供することである。また、住民意識の低い自治体では住民の啓発活動も重要な業務となる。なお、適切なごみ処理サービスには、民間業者への許認可や、自治体間で共同して事務組合を設立してごみ処理サービスを運営することも含む。もっとも、この事務組合は焼却のみ協力したり、収集からすべてを協力するなど、地域の実情に合わせて様々な協力形態が考えられてよい。これらはすべて効率性に配慮して役割分担が決定される必要がある。コミュニティに対する財政的な支援は、コミュニティ活動が自主的に円滑に進行する様になった段階までは必要である。しかし、自主的な活動が行なわれるようになった段階では、コミュニティの自主性・自己責任を尊重するために財政的支援も廃止する。もっとも、その場合、コミュニティの構成員には所得税の軽減などにより、各個人がそれぞれの選択により、所得の一部をコミュニティ活動に貢献するような制度も必要となる。

コミュニティの支援は、特にごみ処理関連のデータ・技術・住民活動の手法といった、どのコミュニティについても共通の情報を管理し提供する事で、コミュニティの負担を軽減し、円滑な活動を支援することにつながる。

都道府県の役割は国と市町村の間を埋めるものである。例えば地域間連携を必要とする自治体間の調整を行なうなどの事務を行なう。

国の役割は、規模の経済性が働くような分野および国民に健康で文化的な最低限度の生活を保証するために必要な施策の提供、国全体の一般的な指針の提供に限定される。これは例えば、ナショナル・ミニマムの設定と廃棄物処理技術の開発に対する援助、および環境ホルモンなど国全体の問題に対する調査・研究などである。

もちろん、現状からこのような状態へと移行するためには十分な期間をかけて権限を下位の存在に委譲していく事を検討・実施していく必要がある。その過程では、住民・住区に対するエンパワメントと同様に、意識の高い自治体から順に新しいシステムへと移行していくべきである。全体の平均的な意識が低いからといって、低い方に合わせていたのでは、意識が高い自治体の意欲が空回りし、無駄となってしまう。また、意識の低い自治体の意識は上が存在しないことにより、より意識が低下してしまうことになろう。

6 おわりに ―結論と残された課題―

本論文はごみ問題を解決するために必要となる基本的概念・方針を示す事を目的として検討を行なった。また、ここで提示した政策モデルはごみ問題に限らず、住民参加が検討されている都市問題一般に適用することが可能なはずである。本論文の主な結果は以下のとおりである。

1 ごみ問題において主要な原因となっているのは個人である。企業行動も直接的・間接的に個人の活動が関連している。

2 現在のごみ処理システムはトップダウン型であり、あくまでも行政主導が中心である。

3 ごみ処理システムを補完性の原理に沿ったものにするためには、現状ではまだ、個人の自覚が不十分であり、行政としては画一的に権限委譲を行なうのではなく、個別に判断して権限を委譲していく必要がある。

4 政策目的を達成するために、当面はトップダウン型政策によって、住民意識を高める必要がある。

5 ごみ問題の解決においては、個人と行政をつなぐ住区の役割は重要である。住区は特に「緊張関係」によって、分別収集などのごみ排出ルールを個人が守るインセティブを与える。この機能によって、住区はごみ排出に関する相互監視機能を内在的に保有している。

本論文で検討を行なった結果、より詳細に検討すべき課題もいくつか明らかになった。まず、住民参加を実施している自治体が今後補完性の原理を採用していく意思があるか、ないとすれば今後どのような関係を構築することを目指しているのかという点である。第二点は、補完性の原理は、効率性の観点から見れば最適な政策モデルであるが、衡平性の観点からはどのようなインプリケーションが導かれるのかということである。

本論文ではごみ問題一般の政策モデルを提示して検討を行なったが、個別のごみ問題について各主体がどのような役割を果たしていくべきか検討することも今後の課題である。

【参考文献一覧】

荒田英知［1995］「今月のまちおこし」、THE21 1995年7月号、PHP出版

宇都宮深志［1996］『環境創造と住民参加』、三嶺書房

梶秀樹、生地陽［1984］「まちづくり運動の展開と居住環境整備」、環境研究51号、pp.100-112

環境庁［1998a］『環境白書総論』、大蔵省印刷局

環境庁［1998b］『環境白書各論』、大蔵省印刷局

北村喜宣、太田優子［1997］「市町村の一般廃棄物減量化実施をめぐる法と政策」、ジュリスト1997年9月号、pp.121-129

熊本一規［1995］『ごみ問題への視点』、三一書房

厚生省［1996］『日本の廃棄物' 96』、全国都市清掃会議

日本環境衛生協会編［1961］『ごみ処理の理論と実際』、日本環境衛生協会

廃棄物学会編［1995］『ごみ読本』、中央法規出版

寄本勝美［1990］『ごみとリサイクル』、岩波新書

寄本勝美［1997］「政策の形成と市民―容器包装リサイクル法の場合―」、都市問題研究88（7）、pp. 13-28

Hung-wen, Shen and Yue-hwa, yu［1997］"Social and Economic Factors in the Spread of the NIMBY Syndrome against Waste Disposal Sites in Taiwan", *Journal of Environmental Planning and Management*, 40 (2), pp. 273-282

Jacobs, J.［1961］*The Death and Life of Great American Cities*, Random House（邦訳：黒川紀章訳［1969］『アメリカ大都市の死と生』、鹿島出版会）

Lawrence, D. P.［1996］"Approaches and Methods of Siting Locally Unwanted Waste Facilities", *Journal of Environmental Planning and Management*, 39 (2), pp. 165-187

McDonald, F. and Dearden, S.［1994］*European Economic Integration*, Second Edition, Longman Publishing, New York

Mumford, L.［1938］*The Culture of Cities*, Harcourt Brace Javanovich（邦訳：生田勉訳［1974］『都市の文化』、鹿島出版会）

Petts, J.［1995］"Waste Management Strategy Development: A Case Study of Community Involvement and Consensus-Building in Hampshire", *Journal of Environmental Planning and Management*, 38 (4), pp. 519-536