

2007年10月29日（月）

<容り法の政策決定過程、制度としての容り法>

寄本先生（早稲田大学政治経済学部教授）／一回目

講義録

配布資料：授業要目（A4・3枚）

「廃棄物問題における地方自治とその課題」①

「政策の形成と市民—容器包装リサイクル法の場合—」②

「容り法の改正と市民参加」③

0：川崎市での清掃体験・ごみ行政

私は地方自治を専門としています。大学院で地方自治の勉強をしていた頃のことですが、机だけの勉強にもどかしさを感じて、実際に自治体で自治を体験してみようと思いました。知人の紹介もあって川崎市に現場体験をお願いしたところ、現場を勉強したいのならば清掃課がよいだろうという返事をいただきました。当時の清掃とはゲート（軍隊の用いる包帯のような足を守るためもの）を巻いて行う汚らしい作業とされていましたので、私は市のそのような返事に仰天しました。しかし自分で依頼したからにはと思い、それから夏休みの二ヶ月間、川崎市の職員として実際に収集車に乗って排泄物の汲み取り作業を行いました。

当時、川崎市の市長は住民に対して地方自治への参加をアピールしていましたが、現場の職員としては、住民参加なんて、という思いでした。というのも、川崎市では下水道の整備が未発達だったので、市の収集車が家庭の排泄物の汲み取り作業を行っていました。しかし、作業をしていますと、「外へ行ってはダメよ。臭いから。」という母親の声が家の中から聞こえてきます。全く誰の排泄物を収集していると思っているのだ、と本当に頭にきたものです。私は一度、ホースを持ってその家へ突進しようとしたこともありました。そういった腹の立つ話もありますが、一方で年配の職員からとても良いお話も聞くことができました。嬉しいことに、し尿を積んだ大八車を市民が協力して押してくれたこともあったそうです。また、清掃課を通じて差別や社会的偏見が残っているということを思い知らされました。清掃課の職員の名刺を見ますと、肩書きに「清掃課」という文字は書かれておりません。清掃課では嫁がもらえないといった風習が残っていたためです。このようにして、現場を通じて色々勉強させられたものです。

川崎市は将来予測される人口増加に備えて、清掃工場用地を確保する必要性がありました。そこで、各工場の距離が均等になるよう、市内に4箇所の清掃用地を確保しました。地理的に効率よく工場を配置できたために、収集時間が短くて済みます。また東京都では小型の2tの収集車が用いられていますが、川崎市では4t車が導入されました。このため一度

に大量のごみをスムーズに回収できるようになりました。回収時間の短縮と大容量化によって、川崎市では毎日の収集だったにもかかわらず、1 tあたりのごみ回収費用は東京よりも安く抑えることができたのです。ここに、川崎市の先見の明が伺えると思います。あらかじめの将来予測に基づく政策が、後になって市民にどのような影響を与えるのでしょうか。政策における先見の明の重要性を学ぶことができました。

当時は現在ほどごみ問題が社会問題として取り上げられておりませんでした。そのために、なぜ君は清掃などを勉強しているのか、と尋ねられて返事に困った経験もあります。しかし私はやがては重大な都市問題になるだろう、とある程度の予測をしていました。なぜなら、すでに当時から埋め立て処分場がなくなるという問題が言われていたからです。川崎も同様の問題に直面しつつありました。それまでは埋め立て処分場がなくなった場合は住民を退去させて土地を確保し、新たな処分場を新設すればよかったのですが、しかしそれも難しくなってきたのです。

こうしてごみの勉強を進めていったのですが、やがて行政に対する市民運動などにも参加するようになりました。今でもそれらに関わっておりまして、東京多摩市民立法というNPOも作っています。この話もしたいのですが、時間がないので先へ進ませていただきます。

1：沼津方式の生誕

日本の分別収集は、世界で1, 2を争う優れたシステムです。そしてこのシステムを最初に実行したのが沼津市でした。では、沼津市が分別収集システムを導入するに至った経緯を説明しようと思います。

沼津市では新たな埋め立て処分場の建設が計画されていました。しかし、この計画に対する市民が現在使用されている埋め立て処分場で反対運動を起こしまして、処分場への収集車の立ち入りを阻止するという実力行使を行いました。この反対運動に対して沼津の職員は、一体誰のごみを回収していると思っているのだと憤慨しました。中には反対運動を行う地区のごみ収集をやめてしまおうという意見も出ました。しかし、その中で住民の意見に対して慎重に耳を傾ける職員もいました。市は収集されたごみのうち、真鍮物など金銭的価値のあるものを売却して市の収入に当てていたのです。また住民から料金を徴収してごみを引き取る場合もありました。このような状況において一方的に住民に押し付けることは妥当であろうか、といった反省の声があがってきたのです。そうして市はこの問題に対して真剣に議論をするようになりました。そこで出た案が、資源ごみの回収枠を設けようというものでした。従来のように、回収したごみを影でこそこそ売却するといった姑息な真似はせずに、堂々と資源ごみを回収してリサイクルしようというものでした。(リサイクルという言葉も沼津で生まれたもので、当時はまだ使われていなかった言葉です。)そこで、市の正式な事業として有価物である資源ごみを回収し、売却費を町内会の売り上

げ収集に還元する代わりに、職員への手当てを要求する政策を市長に提案しました。これが沼津方式の誕生です。この方式は導入当初から全国の自治体で大いに注目を集めました。

私はちょうどこの頃、ある民間のシンクタンクと協力して華の係長会というのを作っていました。鎌倉の寺院で2泊程度の合宿を行ったりするものです。その参加者が沼津や華の係長会の話をお互いの地元へ持ち帰って広めたために、各地域から市長や職員が沼津を訪れて現場の勉強をするといった「沼津詣で」が始まりました。これこそが、沼津方式が広く普及した大きな一要因といえるでしょう。

このようにして主に中小都市を中心に沼津方式は普及していきますが、一方で大都市では中小都市のこれらの動きを馬鹿にしていました。というのも、沼津方式は中小都市では実施可能かもしれませんが、道路も狭く管理人のいないアパートが多い大都市では、分別収集など不可能だろうと思われていたからです。それだけなら大した問題にはなりませんが、中には沼津方式を潰そうとする動きもありました。しかし、沼津市はそのような動きにも屈せず、資源ごみの収集を行ったのでした。

また、沼津では清掃員の制服をきれいなものにしました。冬は赤色のジャンパーを、夏は白色の清潔なユニフォームに切り替えました。そして、その制服に自らの名前の刺繍を入れました。ごみ屋ではなく、名前でも呼んでもらえるようにしたのです。そのようにして、清掃事業の社会的な地位を向上させました。従来の暗く目立たない裏側の仕事という印象を打破しようとしたのです。その結果、沼津では単にリサイクルが進んだだけでなく、職場の雰囲気も明るくなりました。ここに大きな意味があるでしょう。今でも、清掃やリサイクルは民間に任せ、自治体はあまり手を出さなくてもいいのではないか、という市場の原理を重視した意見があります。私もそのような意見に全く反対というわけではありません。しかし、リサイクルというのは、単に物理的な効果だけを生み出したのではないのです。それまでは自分の名前を言うことができなかつた清掃作業員に自分の名前を堂々と言えるようにし、そういった努力を自分たち自身で行う、自分自身の中にあつた差別意識を打破する、ということを達成させた社会的意味を忘れてはなりません。

3：煙突事件と昭和に始まる分別収集

現在でも制度設計の方式では、国から地方へのトップダウン方式が一般的であります。沼津の場合は全く自主的・自発的に制度を導入し、広く普及していきました。そしてこの方式は大変精度の高い分別収集を実現していました。沼津方式の実施風景を写真などで見せると、良くここまでやったものだとか多くの人々が感心したものです。アメリカなどでは当時、分別収集など全くやっておらず、分別収集を英語で **half-side separate collection** と訳したものの、それすら通じるかどうか心配だという世情でした。

そのような中で、日本では中小都市から分別収集が開始されていきましたが、実は分別収集とは何も沼津が初めてではありませんでした。昭和の始めに山高茂さんや市川房江さ

んを先導とした婦人運動が展開されました。彼女らは当時の汚職に満ちた東京市役所の浄化を主張しただけでなく、ごみ問題をも取り上げていたのです。ごみは通常の状態でも40%が水分と言われますが、梅雨が長引いたりスイカが豊作だったりするとさらに水分が高くなりまして、焼却の際はまるで水を焼いているようなものだといいます。工場ではできるだけ重油の使用量を減らしてごみの焼却に工夫を凝らしていましたが、当時の性能の低い焼却施設ではそれにも限界がありました。そのため工場からは重油の焼却によって発生した黒煙が立ちこめていました。黒煙が皇居にも立ちこめるようになると、ついには陸軍が東京都に強い申し入れを行うに至りました。問題に直面して頭を悩ませる東京都でしたが、そこへ解決策として分別収集を提案したのが市川さんらでした。当時の案は、木や竹などの燃えるごみと、生ごみなどの燃えないごみを分別して収集しようとするものでした。そして年に一度の大掃除の際に大型ごみの収集日を設けることを提案しました。こうした市民の提案を東京の市役所は受け入れて、昭和5、6年ごろに分別収集を導入しました。このため焼却ごみの水分は減り、焼却問題は解決されました。

当時は当然のことながらリサイクルという言葉は存在しておりませんので、塵芥減量運動という呼称で清掃事業に取り入れられ普及しました。塵芥減量運動が活発に行われた理由は他にもあります。太平洋戦争によって若い労働力は戦争へ駆り出され、し尿を汲み取りごみを回収する清掃作業員が減ってしまいました。また、焼却等に用いる油も手に入らなくなってしまいました。そのため、市役所は人々にできる限りごみを出さずに生ごみを再利用するよう呼びかけ、ごみの減量を目指しました。しかし昭和18年ごろにもなるとごみ自体が出なくなってしまい、分別収集の必要もなくなって分別収集は一旦中止されました。しかし昭和22年に復活すると、以後分別収集が定着するようになります。そうは言うものの、当時の分別収集とは生ごみなどを不燃とする簡単なものに過ぎませんでした。

ところが昭和40年代の初めごろに煙突事件が起こりました。北区の清掃工場の建て替えの際に起こった住民による反対運動でして、住民のリーダーが清掃工場の煙突の頂上まで登って降りてこないという事件でした。驚いた職員が男に降りてくるよう呼びかけましたが、彼はプラスチックの焼却反対を主張して一向に動こうとしませんでした。そこへ清掃局長が駆けつけ、男に対してプラスチックは燃やさずに分別収集をすると約束したことで、ようやく事件は落ち着きました。これがきっかけとなって以後、東京ではプラスチックは燃えないごみとして分別収集されることとなりました。川崎や横浜でプラスチックが焼却されている一方で、東京だけが燃やしていなかった理由はここにあったのです。

制度や政策は審議会などで長時間議論されて決定される場合もありますが、このように一つの事件を発端として変化がもたらされることもあります。以前は各地でこのようなことが多くありました。そうしたごみ事業についての自治体ごとの多種多様な仕組みの存在が、私にとってこの分野の研究をやめられなかった理由の一つでもありました。自治体のこの多様性こそが地方自治の良いところだと思います。

4：資源ごみの市場価格の変動と「逆有償」

沼津方式の普及が進む一方で、時には問題も発生しました。折角資源ごみを集めても資源としての価値が低く、自治体がお金を払わないと業者に引き取ってもらえないという逆有償がおきてしまったのです。リサイクル事業の中で最もやりやすく重要な位置にあったのが古紙の回収でした。他の資源物の価値が落ちても古紙の価値が保てていれば、業者はなんとか他の資源ごみも引き取ってくれましたが、その古紙すらも価値が下がって市場価格が下落してしまう事態が発生しました。自治体は資源ごみの処理に対して逆有償を行うという大変苦しい状況に追い込まれました。そこで現場の職員の間では、企業による資源ごみの引き取りを求める声が高まっていきました。これがひいては容り法の制定につながったのです。

5：容り法の制定

容り法制定の目的は様々ですが、一番は自治体による回収、企業による引き取りと費用負担、という流れを制度化することでしたでしょう。このような仕組みを求める自治体や市民団体の声が高まるにつれて、国も動きを見せ始めました。この問題に対して初めて委員会を設置したのが環境庁です。環境庁では容り法制定年に2、3年ほど先駆けて委員会を設置しまして、その委員長に私が就任しました。7、8つの様々な法案が検討され、先ほど述べたような大まかな制度の流れは固まってきました。

5-1：リデンプション方式の不採用

しかしながら、当時環境庁で最も有力視された方法は実際制定された容り法とは異なるものでした。それはリデンプション方式と呼ばれ、ビンや缶などの特定容器包装を2~3円の安いデポジットにするというものでした。家庭から排出されるビンや缶をスーパーの店頭やガソリンスタンドなどで回収し、一個につき2~3円を返金するというものです。デポジットはデポジットでも単位あたりの返金額が低いことがミソでした。どうしても返金してもらいたい人は容器を回収場所まで持ち運んでお金を受け取ります。しかし多くの住民は、大した金額にならないということで持ち運ぶ手間を厭い、従来通り自治体の分別収集に出すでしょう。後者のタイプが多いほど、企業は返金をしなくて済むために収入が増えますし、さらに回収は自治体が行ってくれるため回収コストもかかりません。自治体・企業・消費者の視点からして、これが最もよい方式だと思われました。

しかし、この方式は採用されませんでした。施行には相当大きな社会的変化を要するために、いきなり法律で制定することには無理があったようです。いくら良い法律だと分かっているとしても、物理的な実現性や実効性、手続きの問題、あるいは官庁間の理解の問題などの様々なことを考慮しなければなりません。これは容り法に限ったことではありませんが、

そうした理由でリデンプション方式は採用にいたりませんでした。

5-2：省庁間の主導権争いと自治労

資料には関連省庁の「主導権争い」と書いてありますが、詳しい状況については「新リサイクル時代」という小さな本にまとめました。前述のようにリデンプション方式は採用されませんでした。環境庁では他の法案をまとめていました。しかし、ここで反対の声を上げたのが厚生省です。厚生省はかなり早いうちから環境庁の動きを潰すタイミングを見計らっていました。両者の関係には色々と対立要素があったようで、本来ならば互いに協力し合うような関係の近い省庁のはずですが、実際には近い仲間ほど争いが激しかったようです。さらにここへ通産省も介入しまして、通産省と厚生省も激しく対立しあうようになりました。なぜなら厚生省案は中身製造メーカーに対してリサイクル費用の負担をかけるものであったからです。通産省は企業の負担増に反発するために、当時まだリサイクルが難しかったプラスチックの問題を反対理由に取り上げて対立しました。しかし、埼玉県の桶川でプラスチックの油化が成功しますと、通産省は厚生省に屈せざるを得なくなって、最終的には両者は歩み寄って手を結ぶようになりました。この2省の連結によって環境庁は完全に力を失い、蚊帳の外へ追い出されてしまいました。そうして通産省と厚生省の連合軍による法制定が進められていくことになったのです。

ここでもう一つ注目すべきは農水省です。農水省はこれらの省庁の動きにやや遅れを取ったために、彼らに比べて有力な市民団体との結びつきもなく不利な状況でありましたが、法案の内容について介入を試みました。農水省は自らの管轄下である中身製造メーカーだけに費用負担を強いるという点について反発し、缶やビンなどの容器製造メーカーに対しても費用負担を要求しました。リサイクルを促進して環境負荷の少ない容器を使うという観点から考えると、中身製造メーカーだけに費用負担を求めた方がよいのです（市場の原理によって中身製造メーカーに容器選択のインセンティブが働き、リサイクルのしにくくコストのかかる容器は自然淘汰されるためです）。そのため、農水省の案では容り法の本来の目的が達成されません。ともあれ、最終的に採用されたのは厚生省と通産省の案でした。

ここで忘れてはならないのは自治労（清掃事業に携わる労働者の組合組織）です。分別方式は自治労の利益にもかなうために、容り法に対しては賛成の立場をとってきました。現行の制度を利用して新しい分別収集が始まるので、労働者の減少にもつながりません。自治労は前向きに取り組みまして、厚生省の環境整備課との間では何回も会合が開かれました。厚生省にとっても分別方式というのは最も自らの管轄に近い方法であって、両者は互いに協力体制をとりました。そうして成立したのが現行の（改正前の）容器包装リサイクル法です。

6：容器包装リサイクル法の特徴と効果

この法律の特徴として挙げられたのが、市民・消費者、行政、企業が役割を分担して協力するという新しいユニークな体制であるということです。さらに、費用負担の面では部分的ではあるがEPRの概念が取り入れられているということです。しかし、どちらかという企業に有利な仕組みであるという問題点を指摘する人もいます。つまりEPRの導入の仕方が不徹底であるために、自治体が多くの負担を強いられているということです。確か自治体が3000億円ほどの負担額であるのに対して、企業の負担は400億円程度と言われていました。しかし、この法律が制定される際に10年後に法律の見直しが行われることが定められました。そうした付帯条件の下でここ3、4年の間に進められている議論がご承知のような状況です。容り法は市民・行政・企業の三者の協力体制を築きあげたという点で特徴的でしたが、実際は企業に非常に有利な制度であって、自治体の負担が大きすぎるという点は否定できないところでしょう。

それに加えて、思うようにごみの減量につながらなかったという問題もあります。ごみの減量と質の良いリサイクルという当初の目的は実現しませんでした。リユースビンなどは衰退してしまい、かえってワンウェイビンがそれらを遥かに上回るという状況も発生するなど、そもそもの容り法制定の目的に反する状況も現れました。さらには再商品化をする場合のミスマッチングの問題もあります。ペットボトルを集めても、集めたペットボトルの再商品化が追いつかないという問題です。しかしこれは後になって逆の現象をも生み出しました。集めたペットボトルが全て中国などへ輸出されてしまったために、国内工場処理されるペットボトルが想定より少なくなってしまうのです。折角再商品化のために工場を増設してもごみが入ってこないという逆のミスマッチングが生じ、もっとごみがほしいという状況を招いてしまいました。

6-1：食品廃棄物のリサイクル

このことはペットボトルだけに限らず、紙や食品廃棄物にも言えることです。食品廃棄物は法律によって20%をリサイクルしなければならないとされています。それを受けてリサイクル施設が建設されましたが、肝心の食品廃棄物が集まらないという状況に陥っています。先日、東京の埋め立て処分場にある再処理工場を見学してきましたが、150～160tの再処理能力のある工場にもかかわらず、一日に20～30tほどしか食品廃棄物が集まっていませんでした。ここには自治体の清掃処理の問題があります。自治体の清掃処理は民間の事業系ごみを収集する役割を担っていることが多いのですが、政策配慮のためかその収集費用が安いことがあります。自治体が必要な処理費用を徴収せずに回収しているために、民間の清掃事業者は太刀打ちができません。

草加市のある企業を訪問したことがあります。そこでは従業員がチームを作って職場環境の向上に努めていました。窓を開けると外気が入ってくるように室内の気圧を下げておくほか、工場付近の川の美化にも取り組んでいました。そういった取り組みをしていかなければ近隣住民の反対によって追い出されてしまうからです。また、朝7時以降は絶対

に回収車をふかさないということも決めていました。これはごみの鮮度を保つためです。リサイクルの中でも生ごみのリサイクルには時間という制約もかかってくるために、回収してからすぐに処理をしなければなりません。ビンや缶とは違った、生ごみリサイクルの苦勞を伺うことができます。さらに、彼らは地元のスーパーなどに赴いてA4の紙を配っていました。そこには、なぜ市の回収コストに比べて自分達は1円～2円程度の割高で回収コストを設定しなければならないのか、ということが詳しく説明されていました。そのようにして回収費用の値上げについて住民の理解を得ようとしていました。

公共と民間の役割分担は大切なことですが、相手側にどういった影響を及ぼすのかということ十分に踏まえることが大切です。この場合、自治体が自らの政策が与える民間への影響を把握しきれていなかったと言えます。民間の事業が成り立つためにはどのような政策を行えばよいかということを考えなければ、彼らの仕事を奪ってしまうという結果にも結びつきます。ミスマッチの問題にしてもそうですが、(ミスマッチの問題自体は国際化の流れの中で否定すべき問題ではないとは思いますが) 今後の十分な検討を要するでしょう。

7：審議会での議論のあり方

今回の改正で導入されたEPRの問題ですが、これについては改正前の容り法にも一応盛り込まれていました。しかしその徹底を求める声が強く、改正に先立った審議会の中でも重要な論点となりました。その中ではEPRという概念がどのように法律へ盛り込まれるのかというような原則論にかなりの時間が費やされてしまい、私はより具体的なシステムの模索の必要性を感じていました。

しかし審議会は40人～50人の委員が2,3時間という短い時間内で議論を行うために、一人当たり3,4分の発言時間しか得られません。しかも発言はできるだけ短くしなければ迷惑をかけてしまいますので、色々と気を遣わなければなりません。そういった状況ではなかなか個人の意見は十分に反映されないでしょう。法案の作成に際して本当に委員が参加することの効果期待するのならば、親委員会の下に5～6人の小委員会を作って、あらゆる可能性について徹底的に審議をして代替案を作成する必要があるでしょう。予め用意されたものに対して単に意見を述べるだけでは、いくら時間を費やそうともあまり有意義なものとは思えません。もちろん委員の一人であった私にも責任はありますのであまり悪いことは言えませんが、こういった仕組みは改善していくことが求められるでしょう。審議会をどうするかという審議会を作ってもらいたいとすら感じました。

8：自治体のスピリット／身近な政府としての自治体

容り法を適用するかどうかについては市町村の選択に基づいているため強制的なもので

はありませんが、事実上法律にのっとってごみの回収・引取りを行うという動きは否定できません。実績については、指定法人による引取りを見ることで把握できます。指定法人は自治体の回収したごみを引き取って、再商品化するという仕事を担っているところです。（再商品化の費用は企業が負担をします。その他の費用は自治体の負担となります。）指定法人による引き取り量の増大は当初から予想されていたことでありまして、システムが活用されていることを伺うことができ結構なことです。しかしこのシステムの導入に関する問題は、かつての沼津のように“自分達で考え自分達で取り組む”といったスピリットがなかなか生まれてこなかった点です。国がある政策を作りそれに地方が倣っていくということは、ある意味我々の期待したところでもあります。そういったシステムの下では自治体の個々の努力が育たないという面もでてきました。

たとえば逆有償の問題もそうです。なぜ回収してきた資源が安値でしか引き取ってもらえないのかということ进行调查してみると、実は回収をする自治体側にも問題がありました。資源ごみの中に不純物が入っていたためにリサイクルコストが高くなっていました。また、鉄などは大きな塊で引き取ってもらっていました。しかしそれらの塊は炉に入れるために小さく砕かなければなりません。その点については大きさを考えて売れば高く売ることができます。つまり、回収した資源ごみが最終的にどこへ持っていかれるのよう利用されるのか、ということを見学して理解をし、現場の状況にあった梱包の仕方などを工夫することで高く売れるということが分かりました。容り法は自治体の当初からのこういった努力を不要にしていたのです。不要とっては語弊があるかもしれませんが。しかし実際、自治体は容り法で定められた基準やガイドラインに合わせれば、資源ごみを一定のリサイクルを行うことができるようになりました。そこにはかつての清掃課の人々のような意気込みは見られません。そういった意気込みを取り戻すことも課題の一つのように思います。

少し戻りますが、改正前の容り法の制定についてお話しします。国に対して市民団体や自治体からの要請が高まり、容り法の制定の動きが見られるようになりました。ごみ問題は難しい専門知識がなくても取り組むことができるために、数多くの市民グループが厚生省などに対して積極的なアプローチを試みました。それに対して厚生省は100回以上も、一日にして2、3回近く市民の会合に招かれて出席したといいます。

ここで行政学を学ぶ上で考える必要があると感じたことは、身近な行政は市町村であるべきだということです。国の関係者と市民グループの人々が集会や会合を開いている姿を見ると、本当に住民に身近なのはどちらなのかと感じました。身近な自治体としての特徴を活かすためには、実際に身近にならなければなりません。理想としてはそのようですが、現実とは異なっているようです。かえって自治体と市民の関係の方が冷たかったように思います。自治体には身近な政府として頑張ってもらわなければならないと改めて感じました。身近とはいっても、地元の市長や議員の名前すら知られていないこともあります。国の場合にはそのようなこともなく、市民は条例以上に法律の制定に対して関心を持ち、

市民団体を立ち上げて盛んに活動を展開します。一体どちらが身近なのかと思わざるを得ない時もありました。

9：ドイツ方式と日本方式の比較・検討

次に外国との関係についてお話します。容り法の制定にはドイツやフランスの方式が参考にされました。なぜドイツ方式を導入しなかったのか、という批判がしばしば出されることがあります。ドイツ方式の方が日本よりも優れているという紹介をしばしば目にしますが、私は必ずしもその意見に賛成できません。ドイツ方式はご存知のようにDSDという会社を作り、DSD社がメーカーなどの多くの会社に代わって資源ごみを回収するという仕組みです。各企業の代行としてDSDという一つの民間企業が回収作業を行っておりまして、費用は各企業から徴収しています。このため日本よりも費用負担の面でEPRが貫徹されており、より優れた方式だと言われがちです。しかし私は必ずしもそうは思いません。もう少し丁寧にドイツと日本の方式を比較しなければ誤解を招くでしょう。

たとえば費用の負担の場合、日本の分別収集の費用は自治体が税金で払っています。その費用が一日あたりいくらくらいになるのかは計測されていません。それぞれの自治体が回収費用を計算する仕組みができていないために、どれくらいの費用が負担されているのかが明確ではありません。一方で、ドイツのDSD社が一日の回収に必要とする費用はある程度分かっています。以前ミュンヘンにあるDSD本社を訪れて、消費者が一日にどのくらいの費用を負担しているのかをたずねてみました。(メーカーが容器包装にかかるリサイクル費用を商品に価格転嫁しているために、実際の費用負担は消費者となります。)すると、乳幼児まで含めて一人一日 9~10 円程度だと言っていました。しかし、費用の負担という面で日本とドイツを比べると、日本においてドイツ方式を導入することは経済的に損であると思います。日本には予め分別収集システムが発達していたために、既存のシステムを利用した方がよいと思われるからです。わざわざドイツ方式のような新しい別の方式を取り入れる必要はなかったでしょう。

ドイツではDSD社が資源ごみの回収のためにわざわざ民間の軒下にやってくるということはありません。中小都市ではそのような場所もあるようですが、大都市では街の各所に回収コンテナが設置されており、消費者はその場所までごみを持って行かなければなりません。コンテナには無料でワインのボトルなどを入れることができます。(くどいようですが、その後の回収費用はDSDが負担し、さらにその費用は民間企業から徴収しています。)しかし、なぜドイツでは消費者がわざわざコンテナ設置場所までごみを持っていくのか、ということについてはほとんど紹介されていません。それは何もドイツ人の環境意識が高いからという理由だけではありません。一番の大きな理由は経済的インセンティブが働いているからです。ドイツではほとんどの都市がごみの有料制を導入しておりまして、ごみの量によって支払わなければならない料金も異なってきます。一人あたり月

3000~4000 円くらい払っているのではないかと思います。その中からビンなどのごみを DSD のコンテナに持っていけば、その分有料回収されるごみの量も減って、支払うべき料金も安く抑えることができます。そのような経済的インセンティブがあるのです。

9-1：消費者と企業におけるそれぞれの負担・役割

そう考えると、企業の費用負担のみならず、加えて消費者も応分の負担を背負っているということを忘れてはなりません。しかし、日本においてドイツ方式を推進する人の中には、ごみの有料制に関しては消極的な考えを示している人が多いです。もしドイツ方式を採用したとしてもごみが無料のままであったら、わざわざ家から離れた回収場所までごみを運ぶ人はいないでしょう。企業に負担や責任を求める場合、それに対して消費者が何をしているのかということとセットで考える必要があります。日本の場合、市民の負担を増やさずに企業の責任ばかりをもとめる声が聞こえますが、それは少し違うでしょう。

9-2：住民投票による市民の政治参加

こういった問題については議会でもっと議論をしてほしいと思いますし、議会は思い切って住民投票にかければよいと思います。有料制についてどうしたらよいのか、ということをも市民自体に考えてもらうのです。新宿区などは 10 年にわたって有料制の問題を議論していますが、未だに結論は出ていません。いっそのこと思い切って住民投票にかけ、市民が判断をするとこいことがあってもいいと思います。もちろん、そのためには早めに資料を配布して、議論をする時間を十分にとることが必要です。最近、チューリッヒでは有料制を巡る住民投票が行われました。これはごみの収集料金の引き上げについての投票でしたが、結果は反対票が多かったために否決されました。しかし、それはそれでいいと思います。市民が決めたことです。ごみの有料制の問題とは、市民が自ら考え意見を表明するのに非常に適した問題でしょう。特定の地域に限定された問題ではなく、市民がどのように考えたらよいのかを勉強する非常にいい機会だと思います。

10：フランス方式

フランスの方式も容り法を制定する際に参考になった方式です。エコアンバラージュという名称の方式ですが、これは日本と同様に自治体のごみを回収し、エコアンバラージュがその契約分を買い上げるという仕組みです。そしてエコアンバラージュはその費用を企業などから徴収しています。したがって日本の仕組みと非常に近いと言えます。しかし費用を負担する仕組みが全く異なります。フランスでは、自治体が回収に要する費用の多くを、税金でまかなうのではなく企業が負担しているのです。

確かに、フランス方式は仕組みとしては筋の通ったその通りのものでしょう。しかしここで考えておきたいことがあります。フランスは市町村の中に 36,000 ものコミューンを有

しています。各人口 200~300 人の小規模のコミューンが 20,000 以上も存在します。そうした小規模のコミューンにおいて、どのようにしてリサイクルシステムが機能しているのかがよくわかりません。おそらくは組合などを作って共同処理をしているのだと思いますが、そのあたりをもう少し詳細に報告していただかなければ、単純にフランス方式を参考にすることはできないでしょう。

(以下、写真による地方・各国のリサイクル事情の紹介については省略します。)