

2007年11月5日(月)

<政策の決定と市民>

寄本勝美先生(早稲田大学政治経済学部教授) / 二回目

講義録

配布資料: 「循環型社会を支える3つの柱と3つの市民」

「リサイクル社会の仕組み」

「韓国の環境問題をめぐる動向」

## 0: はじめに

みなさん、こんにちは。第二回の講義を行います。今日はぜひお話ししたいエピソードがありますので、そちらの方からお話していきます。

### 0-1: 風船がもたらした姫路市と飯田市の交流

だいぶ前になりますが、姫路を訪れたときにある新聞記事を読みました。どんな記事かと言いますと、中学生が風船を空に放つというものでした。学校で地域の清掃活動をしておりまして、子供たちがゴミ拾いをした後に風船を飛ばすというものでした。その風船にボール紙のようなものをつけ、そこにはこの風船が届いた方と文通をしたいというメモが記してありました。そうして飛ばされた風船が長野県飯田市の民家の庭先に落ちまして、その家の住人である弟競さんという方がそれを拾いました。ジェット気流に流されて4時間ほど落ちてきたようです。そして文通をしたいというメモを読むと早速手紙を書きまして、それから中学生との文通が始まりました。私が姫路を訪れた時は、ちょうど弟競さんが姫路市に招待され、その中学生と初めて会って話をするという感動的な出会いの時でした。それをきっかけに飯田市と姫路市の間で子供たちが交流をするようになりました。夏は姫路へ行って水泳をし、冬は飯田へ行ってスキーを楽しむという具合です。この話はだいぶ前の話なので今も続いているかはわかりませんが、非常にいいお話ですね。

### 0-2: ごみ収集を通じた福祉サービス

それからもう一つ、ごみ収集に関わるお話があります。東京はかつて容器収集を行っていました。前回お話ししたように東京では分別収集が行われておりまして、木などは燃えるごみ、生ごみは不燃ごみとなっていました。その仕組みは昭和22、3年までは続いてい

たのですが、その後ごみ袋から容器での収集に切り替わります。その容器についていくつかエピソードがあります。墨田区の向島清掃事務所のお話です。

Aさんという35、6歳の若い清掃職員がいました。Aさんにはひとつだけ気になることがありました。ごみ集積所に出されたいくつかの容器の中に、1つだけ布で作ったバラの花が付いている容器がありました。Aさんはなんでこんなことがしてあるのだろう、と不思議に思っていたようです。あまりに気になったので、ある朝早く、集積所付近の電信柱に隠れて、誰がその容器を出しているのかを見ていました。するとそれはAさんにとって大変ショックな光景だったようです。右手に容器を抱えて左手で杖をついている人が現れまして、その人は集積所に容器を置くといったん家へ帰って行きました。そして清掃業者がごみを回収した後にまた自分の容器を取りに戻ってくるのですが、そのときに自分の容器がどれであるかを手で触ってわかるようにしてあったのです。そして自分の容器を手探りで見つけると、それを抱えて帰って行きました。

それまでAさんは健康な人ばかりがごみを出していると思い込んでおり、体の不自由な人や寝たきりの人がどうしているか、などということは考えたこともなかったようです。驚いたAさんはこういった問題を職場で提起しました。そして、寝たきりや体の不自由な人がどのようにしてごみを出しているのかという調査を提案しました。調査の結果、60世帯ほどがごみ出しに困っているということがわかりました。そこでチームを作り、寝たきりの老人などの家には玄関先までごみの回収に伺おう、ということが試みられました。さらに、どうせ玄関まで取りに行くのならドアを開けて家の中へ上がり込み、話し相手になってあげようということになりました。ホームヘルパーなどはすぐに帰っていつしまうため、我々が彼らの話し相手になり、おばあちゃんにお茶を煎れる楽しみを味わってもらおうと考えたのです。すると、おばあちゃんはその清掃職員がくるのを本当に楽しみに待っているのですね。まるで孫が話にきてくれるかのように。

一方で、清掃作業員が老人の話し相手をしている時間はどうしたのかという問題があります。東京は他の都市とは異なる分別収集体系を採用していました。清掃車はごみがいっぱいになると、清掃工場や埋め立て処分場に行ってごみを処分してきます。集積所から清掃工場までの間、車に乗っているのは運転手のみです。他の職員は車を降りて、集積所で車が帰ってくるのを待っています。つまり1時間から1時間半ほどの待ち時間がありました。職員はその待ち時間を持て余して、仕方なく漫画を読んだりぶらぶらしたりしていました。その待ち時間を老人の話し相手に使おうじゃないか、と考えたのです。この話を知ったのはもう30年くらい前のことになりましたが、今でも続けられているということです。昔に比べるとだいぶ規模は小さくなったようではありますが、まだやっているようです。

新宿区が今度、訪問収集制度を取り入れるようです。こちらもやはりお年寄りなどを対

象に行うものですが、墨田区とは少し違った事情があるようです。新たに合併したことで労働強化につながらないようにするために、仕事を作り出さなければならないらしいです。向島に倣って新しい制度を盛り込むことで、合理化を免れようとしているのです。あまり関心のできるものではない気がしますね。

## 1：循環型社会を支える3つの柱

では今日は、前回の続きを行います。これから循環型社会を作っていくためにはどうしたらよいか、ということについて結論に入っていきたいと思います。今日お配りした資料には、循環型社会を支える3つの柱と3つの責任と書いてありますが、まずはリサイクルを支える3つの柱についてお話しします。

3つの柱のうち一つは技術です。二番目は経済です。三番目はコミュニティーだと思いません。この内容について詳しく説明します。

### 1-1：リサイクルを支える技術発展

ロケットの発明者である伊藤さんは、ずいぶん前に書かれた論文の中で次のようなことを言っていました。「ものを作る技術というのはフロントライト、しかしものが作られた後に消費されて廃棄物になり、それを処理するときの技術というのはまだテールライトにしすぎない。」同じ社会でもずいぶん違うということです。それだけ遅れているということをご指摘されていました。しかし最近ではようやくリサイクルへの関心も高まり、技術も日々進歩しています。そのため随分と不可能であったことが可能になり、不便だったことが便利になりと、色々な変化がもたらされました。

#### 1-1-1：紙のリサイクルにおける技術の発達

たとえば紙は循環資源の需要の拡大の代表例です。下の方にも書いてありますが、紙から紙へのリサイクルが行われています。インクを消す脱墨技術が発達したことによって、相当汚い紙でも使えるようになりました。

しかし技術の発達に期待すると同時に、やはり我々は消費者として気をつけなければなりません。紙で言いますと白さの問題があります。今日お配りしている資料の紙は白色度が75だと思います。新聞紙の白色度がおよそ50～55です。それからコピー用紙などのような白く光る紙はおよそ80です。技術の発達によって紙詰まりを起こすという問題も随分解消されましたので、白色度50～70ほどの受容体も以前より増えてきました。技術がもたらしたよい結果です。

しかし学生のレポートなどを見ていると、未だ多くの学生が白色度 80 の用紙を使っています。私は学生に対し、レポートを書く際は白色度 75 を使いなさいと指示し、さもないと減点するぞとも言っているのですが、さすがにそれは言い過ぎである気がしますね（笑）なぜ 75 の方がいいかと言いますと、白く光らすには蛍光剤を用います。つまりは塩素です。そのため白色度 80 の方が原価は高くつくのです。また環境の面でも決して優しいとは言えません。まだ 75 の方が負荷は少なく済みます。技術の開発のよって 75 が増えてきましたが、それでも 80 に比べると値段がやや高いということがあります。それは経済の需要と供給の問題で、要するにまだ 75 の需要が少ないということが原因です。80 の方が安くリサイクル用紙は高いと言われることがありますが、それでもだいぶ改善してきました。

今は紙から紙へというお話をしてきましたが、また紙から建材へという動きもあります。紙からでもなかなかよい柱などの建材が作られるようです。安全性で言えば太い木に負けないくらいの強さがあるのですが、イメージとしてなんとなく不都合な面があるためにそれほど普及はしていません。また紙から炭も作れます。これもなかなかよい炭が作れます。紙から家畜用の絨毯のようなものもできます。それから、水分の多い泥を濾すのに用いる処理剤としても使えます。埋め立て地を土で覆う代わりに紙で作った皮材を用いることもできます。このように、リサイクルは技術の開発によって、紙から紙だけでなくいふんと広がりを見せてきました。

### 1-1-2：技術依存への警鐘

リサイクルについて色々と批判をする人もいますが、もう少し長い目で見てもらいたいと思います。長期的にはコストの面でも環境負荷の面でも、現状の問題をもう少し緩和できるのではないかと思います。

1980 年頃、国の研究機関と横浜市が共同でスタースタ 80 という機械を作ったことがありました。これは大きな脱穀機のような自動ごみ分別機械でした。その機械の中には比重や風力などの仕組みが採用されており、ごみを放り込めば機械でもって自然にごみを分けることができるとされました。これによってもはや分別収集は必要ないと考えられました。

これを推進した人々は機械派と呼ばれましたが、一方で私はコミュニティー派に属していました。一時期両派間では論争もありまして、テレビなどに引っ張り出されたこともありました。しかし、スタースタ 80 は結局成功しなかったように思います。もちろん機械は労働者の負担の軽減や費用削減にも貢献し、色々とよい面をもたらしたことでしょう。しかし、機械だけに頼るということはやはり無理があり間違いであったということになりました。この例からしても、技術や機械にはよい面が多いですが、やはりそれだけに頼るということではいけません。

## 1-2：リサイクルと経済システム

次に二番目の経済の話です。リサイクルを経済的に見ると得られるものよりも損失が大きいため、あまり経済的にいいこととは言えないのではないかと、という批判もあります。色々と問題はありますが、これも先ほどと同じように、現状の経済の仕組みからすぐに諦めるのはよくないでしょう。まずよい経済を作っていこうという人為的な努力が十分に行われたか、ということそうは言えないと思います。

インバース・マニファクチュアリングという言葉がありますが、インバースとは反対に行くという意味です。つまりモノは作られる段階から修理や再利用のことも考えて、それを受けて部品や材料を選んでいくということです。これが行われればずいぶんいい効果が期待できるでしょう。

### 1-2-1：環境と経済を両立させた生ごみ利用の例

また、リサイクルコストとごみ処理コストの一体化の問題があります。以前、赤城山のとある農場に行ったことがあります。そこは安いコンポストを作り、それを近隣の農家の方に使ってもらっていました。もともとその農場の方は産業廃棄物業者の許可を得ており、近くの豆腐屋からおからを安く引き取って処理をしていました。しかしそのおからを処理する際に、産廃として処理するのではもったいないと思い、おからで肥料を作ろうと思いついたそうです。肥料を作り、安価で近隣の農家の方に使ってもらおうとしました。なぜ安価で提供できるのかと言いますと、産廃としておからを引き取るときに業者から処理費用を払ってもらっているからです。コンポストを作るのに多少お金がかかったとしても、売値を十分安く抑えることができたのでした。

これは、リサイクルにかかる費用とごみ処理にかかる費用の両者を合体して考えた場合、両者を共に行うことはとても有効な手段であるという典型的な例でしょう。日本ではリサイクル業者とごみを回収する業者が異なっており、コストの面でも一体化されていないことが多いです。そういった場合にはリサイクルコストだけで判断されて、リサイクルは高くつくと考えられてしまいます。ごみ処理に必要な莫大な費用のことを考えますと、両者を併せて考えた方がいいでしょう。いきなり企業同士の合併というのは無理でしょうが、計算上の合併・一体化というのが課題です。

### 1-2-2：公共政策事業と民間事業の経済的共存

同様に、自治体のごみ処理の問題もあります。前回の講義でも申し上げました草加市の

例をあげますと、民間企業に取って一番怖いのは自治体の事業に仕事を奪われることでした。家庭ごみだけでなく産廃を除いた事業系ごみを政策的な配慮から安く引き取る、というのは一見非常に良い政策に思われますが、そのために民間のリサイクル業者がやっつけられないという事態を招きました。東京では28円5銭/kgという上限を設けて、それよりも低い価格で企業系ごみを回収しています。そのために民間の会社はなかなか太刀打ちできません。ですから、行政がコストを決定する際には、民間の事業を圧迫してはいけないと思いますし、民間もやっつけられるような経済の仕組みを作らなければいけません。その両方が十分にできていないと思います。

食品リサイクル法が制定されまして、事業系の食品残渣などは20%以上をリサイクルしなければならなくなりました。その結果、残飯利用の工場が多く建設されています。そこではコンポストだけでなく飼料も作られています。大変質のいい飼料ができますので、これからはますます利用されることでしょう。日本近海では魚が徐々に減ってきておりますので、養殖にもっと力を入れなくてはなりません。ごみと言っても衛生城南の問題もない食品廃棄物を利用して作った飼料ですので、それらをえさとして使うことは大変有効なことでしょう。その際の最大の問題は、一方で自治体が安く食品廃棄物を処理しているため、こういった民間の会社が苦しいということです。排出者は料金の安い方へ排出するため、ごみは安い方へ安い方へと流れていきます。したがって民間の工場にはなかなか集まりません。前回もお話ししたように、150tの処理能力を持つ工場でも20~30tほどしかごみが集まっていない状況です。

これはペットボトルでも同じことですね。ペットボトルも初めは回収しても工場がないためにミスマッチが生じましたが、最近では中国への輸出が増えまして、今度は逆に工場にペットボトルが集まらないというミスマッチが起きてしまいました。

公共の料金を決める際には色々なところに配慮しなければなりません。ではなぜ安くしているのか、という理由の一つは、不法投棄の問題があるからです。確かに不法投棄は電化製品などでも増えています。しかし、私は量から考えるとそれほどひどい問題ではないと思います。また、何でも良いものには副作用もあります。副作用があるために良い面が忘れられてしまっただけではありません。副作用をできるだけ小さくするための努力が必要であり、副作用があることを理由に安易に他の方法へ流れるのは問題でしょう。この場合の副作用である不法投棄を解決する方法はたくさんあると思います。

### 1-2-3: ごみの有料化

経済的仕組みを考えるお話についても一つ、有料化の問題もあります。日本では、ごみを有料化するかしらないかは自治体の決定に委ねられており、国はあまり介入しておりま

せん。確かに地方自治の問題なので大変よいことですね。ところがドイツなどでは状況が異なります。なぜ消費者が軒先ではなく、2~300m離れた特定の集積所までごみを運びにくるかといいますと、一番大きな原因は経済的インセンティブでした。つまり、全てのごみをごみとして出せば、結構高くなってしまいます。しかしDSDの設置している無料回収ボックスまでごみの一部を持っていくと、その分有料ごみの量も減ります。料金の問題はそういう観点から見ていく必要があります。

それから、埼玉県与野市でようやく審議会でごみの有料制が決まりました。数年前に実施され、市民からも非常に評判がよいものでした。有料化の前後で市民に調査を行ったところ、かえって実施後の方が有料化に賛成する人が増加していました。なぜなら、有料化にすると市民の関心も高まります。またそれだけでなく、ごみ袋が統一されるので見た目がきれいになるということもありました。しかし、やはり有料化には反対する人もいます。与野市は浦和市などと合併してさいたま市となりましたが、その際、他の地区と合わせる形で旧与野市での有料化は廃止されました。すると、何とかして有料化に戻してほしいという住民からの請願運動が発生しました。普通では考えられないような事態ですね。これはやはり、先ほどのメリットがあったからでしょう。有料制にするかしないかは地方自治の問題ですので、十分に賛否の議論を聞いてじっくり勉強したうえで決定すべきですが、私はこの問題についてはもっと前向きに早く実行してもらいたいと思います。

有料化は税金の二重取りだという議論もありますが、私はそうは思いません。たとえば東京23区で有料化を実施した場合、年間6500円ほどの負担が生じるでしょう。これは高いかもしれません。ですが、これを東京都は使わずに特別基金として貯めておき、ゆくゆくは東京湾の埋め立て処分地の一面を買い、そこを都民の森にしてはどうでしょうか。年間1世帯あたり5~6000円で、270億円ほどの歳入になります。10年だと2700億円です。このお金で清掃工場から巨大な埋め立て処分場を買い入れ、都民の森を作り、そこでキャンプや冒険などができるようにするわけです。すると、税金を取られるという被害者意識ではなく、私達は東京の森の株主である、所有者である、といった意識を持つことができるでしょう。

有料化で徴収する税金は決して財政のためにもらっているのではなく、ごみを減らすためにもらっているのです。ゆえに、徴収した資金を市民に還元するような方法を一早く考え、それを実行することができれば大変面白いでしょう。岐阜県多治見市では、有料化で入っていたお金を環境改善にもちいるという基金条例を作っているようです。このようなことをもう少し別の形でもできるのではないかと思います。発想を変えるということが大切です。住民の負担も色々なところで増えており、大変だということはいくつもわかりますが、それらをもう一度住民に返せばよいのです。返えず努力を住民と共に行うことが必

要でしょう。

また、経済についてはリサイクルの国際化の問題もありますが、あまり時間もないので省略します。

### 1-3：コミュニティーの活用

これまで、技術、経済を考えてきました。三番目はコミュニティーです。

沼津がごみの分別で成功した例は地域社会というコミュニティーの問題でもあります。コミュニティーとは地域社会だけを指すものではありません。

職場や学校や工場などのように、コミュニティーとは色々な次元で様々なものがあります。リサイクルを考えていく際には、コミュニティーを形成するというのを絶対に忘れてはなりません。学校での取り組みに関しても、教育の中にもものを大切にするという心を組み込むのは、大変結構なことだと思います。地域社会もリサイクル運動で随分と活気付きました。シルバーの人達の働き場所ができたり、近所の人と挨拶が交わされたり、など色々あります。

しかし、これらにも問題がないわけではないと思います。ある市では5世帯ほどが集まって申請を行えば、市が生ごみの回収を行うという条例ができました。市はそれをコンポストなどにして有効利用するのでしょう。5世帯ですから大した数ではありません。しかし、これを市民の誰が言い出すのかということになると、なかなか言い出しにくいものがあります。もしも言いだしっぺが寄本さんだとすると、寄本さんは以後ずっと責任を取らなくてはなりません。ゆえになかなか言い出しにくいものがあります。そこでもしも、行政からぜひとも協力してくださいという強い要望があれば、誰かが言い出すのを待つというのではなく、それに応えるという姿勢が生まれるでしょう。ごみを出している私たちがなんとかしなければいけない、という気持ちになります。こちらの方がやりやすいということはあるでしょう。コミュニティーの活用とは簡単なものではないですが、それでもやはり地域内での協力は軽視されてよいものではありません。

少し余談になりましたが、これまで述べてきたように、技術と経済とコミュニティーの3つの柱があると思います。



## 2：リサイクル社会の仕組み

ではここで、「リサイクル社会の仕組み」という図をご覧ください。これは埼玉県職員の方達と一緒に作成したものです。簡単ですが、リサイクルを川の流りに例えており、割と上手くできているものだと思います。

まず潜在的発生とありますが、潜在的発生とは何もなかった場合に発生するごみの量を示しています。集団回収もしなければリサイクルも行わない、などといった状態です。ここでは潜在的発生を 100 として考えていきます。

### 2-1：発生抑制

ごみの減量のためにまず考えられる対策が発生抑制です。できるだけごみを少なくする商品を開発したり、ごみの発生を抑制するための様々な呼びかけを行ったりします。リサイクルよりもまず、ごみの発生の元を絶つことも必要でしょう。

ごみにならないモノを買うという消費者行動も、より強化される必要があります。モノを買うことは、一人が一票を投票する選挙と同じ意味を持つ、という人もいます。良い商品は当選させ悪い商品は落とす、ということです。これはグリーン・コンシューマーの考え方です。加えて、モノを大切に使う、モノを長く使う習慣を付ける、ということも大切です。

これらが行われることで、排出量が 100 と想定されたごみを減らすことができます。この発生抑制によって、どれほどの削減が見込まれるでしょうか。こうした発生抑制が大切だと主張する人もいますが、私はこの段階で削減される量はせいぜい 10 程度だと思います。潜在的発生で 100 出るうち、10 は発生段階で減らせるということです。10 は製造や購入等の川の上流において減らせます。今後 20、30 と減らしていくことも可能かもしれませんが、それには時間がかかるでしょう。このような発生抑制が大切だということは重々承知しておりますし、順序としてはその通りでしょう。リデュース・リユース・リサイクルの 3R にありますように、始めにリデュースによってごみの発生抑制を行うのが基本です。リサイクルを批判する人の中には、この発生抑制を強調して、すぐにでもごみを減らす仕組みができるというような主張をする人もいます。しかし、いくら循環型社会と言っても、なかなかそうはいかないと思います。技術の面でも時間はかかるでしょうし、さらに経済的システムの問題もあります。ここで企業の売り上げが急に減少すれば、経済不況に陥るでしょう。もちろん環境の問題からすれば、優先されるべきことだとは思いますが、しかし権力でもってそれが不可能であるとすれば、実際問題として削減が可能な量は 10 程度と考えます。100 のうち 90 程度に抑制できれば、かなり成功している方ではないかと思えます。みなさんはどう思いますか。ご意見をいただければ幸いです。

## 2-2：リユース

では、ここで90が発生すると仮定します。しかし、この90が全てごみになってしまう訳ではありません。一度使われたモノを色々な形でリユースにまわすこともできます。地域コミュニティでの活動なども多いですね。フリーマーケットもそうですし、古着市もあります。日本はもはや貧しい国ではなくなりましたから、古着等に対して抵抗感はなくなっただけです。こういった活動は多少豊かな国の方が活発です。アメリカでのガレージセールなどはその最たるものです。私も向こうで暮らしていた時は、ガレージセールでよく買い物をしました。50ドルでピアノを買いました。お金がないので…というようなひもじい思いはありません。そのため売る方も気楽に開けるし、買う方も失礼だという気持ちはありません。

## 2-3：事業者による回収

そうした地域での人々の活動もある一方、事業者の役割もあります。事業者は商品売ることは禁止されませんが、商品がごみとして排出された際に引き取ることを義務づけられました。回収は事業者が行うということで、EPRの考え方が入っています。

その最たるものが携帯電話です。携帯電話はもはや使うとは言えませんね。携帯電話の場合、発生抑制については限度があるでしょう。しかし、回収はできます。ところが、年間5000万台ほどが不用となっているのではないかと思います。そのかなりの部分が捨てられており、回収は半分ほどしか行われておりません。携帯電話の中には金や銀などのレアメタルも入っているのですが、コストもかかるということで現段階では手つかずの状態です。

同様に電池についても言うことができます。蓄電池などは回収するのも大変ですが、一般的な乾電池の場合には不可能ではありません。電池を使うなど言いたいところですが、そうはいかない場合には、やはりEPRに則り企業によって回収されるべきです。

このように、使うことはやむを得ないものの、回収すべきものはたくさんあります。ビンのリユースなどもこれにあたります。回収を徹底することで、ごみをどれだけ減らせるでしょうか。おそらく20～30程度でしょうか。けれども、ここからまだ減らすことができます。次に出てくるのが自治体の仕事です。

## 2-4：自治体

自治体は回収したごみをそのままごみにするわけではありません。自治体で分別収集を行って資源化している場合もあります。また全てを焼却処分してサーマルリサイクルを行

っているところもあります。この点については色々論争があるところで、何ともいえません。また、生ごみについては養豚のえさにしているところもあります。あるいは肥料にして、地産地消型の仕組み作りを行っているところもあります。

実現はしませんでした。清掃事業自体を資源化事業にしようということで、東京都清掃局を東京都資源局にしようという意見もありました。東京都の事業も、もはやごみをごみではなく、資源として再利用する事業ができるだろうと思います。

## 2-5：最終処分

さて、都や市町村がごみを再利用したのち、最終的に残った分については埋め立て処分になります。その埋め立てられるごみの量を0にすることはできませんが、10~15程度になって初めて、リサイクル社会だと言えるでしょう。

## 2-6：リサイクル社会の流れ

リサイクルとは3Rのうちの一つです。リデュースとは発生抑制、リユースとはガラスビンなどを原型のまま洗浄して再利用すること、リサイクルとは製品を一旦分解して原料として再利用することです。しかし、これは狭義のリサイクルを指します。リサイクルには二つの意味があり、広義のリサイクルとは3R全体を含めたものだと思います。たとえば、経済産業省にはリサイクル推進課という部署がありますが、あれは狭義のリサイクルだけを推進しているところではありません。循環型社会全体を作るための部署です。この場合は広義のリサイクルだと言えます。このような広義のリサイクル概念に則れば、図のような川の流れが形成されます。

先程も言いましたが、順序としては発生抑制が第一優先でしょう。しかし量的には残念ながらあまり期待できないと思います。また、すぐに取り組むにも無理があります。しかし、そこから出てくる90程度のものも、事業者での回収を徹底することで減らせます。また、コミュニティーでの活動にも期待できます。それらによって40程度に抑制できれば最高ですね。残りは自治体の手に渡り、それらを熱吸収の燃料として利用したり、または分別収集をしてマテリアルリサイクルを行ったり、などということが考えられます。さらに、最後に出てくる埋め立て処分地に関しても、その土地を利用するということを考えれば一種のリサイクルといえるかもしれません。リサイクルというと語弊があるかもしれませんが、埋め立て処分地もマイナスの面ばかりでなく、プラスの面で捉えられないかということです。

## 2-7：埋め立て処分地確保の問題

最後になりましたが、今日は韓国の鄭さんにお越しいただきましたので、韓国のお話を聞いていただきたいと思います。埋め立て処分地のことについてもお話していただければと思います。埋め立て処分地は、現段階では必要ないというわけにはいきません。しかし、持ち込む量を減らすということが求められています。処分地の新たな確保は、反対運動もあって困難を極めます。私はかつて、委員会で埋め立て処分地の確保に関わっていたことがありますので、一つだけその事例を紹介します。明治村で有名な愛知県犬山市の例です。

私は犬山市のある産廃会社の女性社長に会いました。その方は埋め立て処分地を経営しておられ、当時、その処分地に隣接して新しい処分地を建設しようと考えていらっしゃいました。私は彼女に「大変でしょう？」とお尋ねしたところ、「いえいえ、みなさんも理解してくださっており、全く問題ありません」と答えられました。私はびっくりして、早速現地を訪問してみました。すると、情報公開どころか、埋め立て処分地の門と事務所の鍵を全て地元の自治会長に渡してありました。また、水質検査では常に基準値を遥かに下回る値しか出しておりませんでした。そのため、住民の心配も払拭されたのです。住民から女性社長への信頼も高まり、両者間の関係は非常に良いものでした。

この方のように、まずは地域の理解を得られるよう努力をすることが大切です。そして建設された後には、地域の人々へ還元するとよいでしょう。何よりも地域の人達を大切に考えることが重要です。そして住民参加の動きを取り入れることで、なんとか理解が得られるのではないかと思います。ごみ0をいきなり推進するのは無理なのですから。

### 3 : 海外での容器包装リサイクルシステム

さて、前回はドイツとフランスのお話をしました。ドイツでは、容器包装関係の企業がDSDという回収事業体を設立し、回収した容器類を再利用しています。その費用は企業が出しています。しかし、リサイクル費用は製品価格に転嫁されているので、消費者にとっては、税金による負担にしても民間企業の負担にしてもあまり変化はありません。ただし、事業者負担を徹底しているという点においては、確かにドイツの方が先進的であると言えます。

それに対して、フランスはより日本に近い方式を採用しています。エコ・アンバラージュという会社自体はDSDとあまり変わりませんが、分別収集は市町村が行います。そのため市町村に対して回収費用を援助しています。回収費用をエコ・アンバラージュが負担するということは、つまりは企業が負担するということです。

そこで、韓国ではどうなっているのでしょうか。遅れてスタートした隣国の韓国ですが、日本の制度より先進的な面もあるような気がします。では鄭さん、お願いします。

## 4：韓国環境問題と地方自治

寄本先生のゼミで博士課程 4 年の鄭智允です。私の研究分野は廃棄物問題を巡る政策過程で、日本と韓国を比較しています。今回は先生にお誘いをいただきまして、みなさんに韓国の廃棄物環境問題の事例を紹介させていただきたいと思います。お配りした資料のタイトルは「韓国環境問題を巡る動向」です。

私が思うに環境問題、中でもごみ問題をどう理解するかが一番ネックになるところでしょう。ごみ問題とは、ある地域で人が生活を営んできて、その地域の人々の歴史、そしてその文化や社会や政治の仕組みまで語っている問題です。簡単に言えばごみですが、奥がとても深い問題です。色々な分野で研究を重ねておかなければ、この問題は解決できないと思います。これに関連して、先ほども先生が技術・経済・コミュニティーの 3 つが一緒になって動かないことには、問題の解決につながらないとおっしゃっていました。

私は現在、政治学の分野に所属しておりますので、行政学・政治学の中から、特に地方自治の中から、ごみ問題をどのように理解しどのようにして解決していくべきかを研究しています。本日の発表もそのような主旨で行います。

### 4-1：韓国環境問題を巡る発達過程

#### 4-1-1：第一期

まず、「韓国環境問題を巡る発達過程」という項目を見てください。韓国では長い間軍事独裁の政権が続き、1987 年までは軍部独裁でした。そのため環境被害にあった人々が自分たちの被害をマスコミ等に発表することもできませんでした。またマスコミもそれらを新聞やテレビ等で報道すると捕まってしまうという状況でした。こういった状況が 1987 年の政権交代が行われるまで 20 年間も続き、その間環境問題は全く報道化されることもなく、泣き寝入りするしかないような状況でした。日本では水俣病等がありましたが、当時韓国ではそのような公害がなかったかと言うと、実際はありました。実際にそれなりの調査が行われたのですが、発表はされませんでした。このような点については、今後研究を重ねていくことで、日本と合同で何かできることがあるのではないかと思います。

#### 4-1-2：第二期

こうした時期が終わって第二期を迎えます。1987 年 6 月に新しく盧泰愚政権が誕生しました。彼は大統領になると民主化宣言をしました。それまで抑制されていたマスコミ等の

言論の自由や結社の自由も、保障されるようになりました。その中で環境運動が盛んに行われるようになります。特にそれまで被害にあってきた人々は、自分たちの人間としての人権を主張するようになりました。環境問題に対する国民の意識が高まった時期でもあります。

#### 4-1-3：第三期

次の第三期は、1992年から現在に至るものです。この時期区分は人によって多少異なり、もう少し細かく分類する人もいますが、私は三期でまとめたいと思います。この時期、韓国では初めて地方自治制度が導入されました。それ以前は中央集権型の国であり、国の決めたことは全ての自治体で実施するしかないという状況でした。地方自治制度の導入で、環境行政の面でも国が持っていた権限が地方に移譲されました。こうした国内の動きがある一方で、国際的にはリオで環境会談が開かれました。国内と国際的な動きが重なって、環境問題はさらに注目を集めるようになりました。それまでは省レベルでの環境行政でしたが、地方レベル・世界レベルでの環境問題意識が生まれ始めました。

#### 4-2：第三期における環境問題の浮上

では、現在どのような問題を抱えているかという例をあげます。これは主に第三期になってから明らかになった環境問題です。1990年まで韓国は経済発展に基づく消費社会となりごみも増えていましたが、それほどまで問題視はされていませんでした。なぜ90年代に入ってごみ問題が意識されるようになったかと言いますと、この時期にちょうどマクドナルドに代表される海外のファーストフード店が急増し、一気に使い捨て容器が増えたからです。一般の市民の生活に、ごみ問題が身近な問題として浮上するようになりました。

二番目には廃棄物埋め立て処理の問題がありました。90年代初めの韓国では9割弱の廃棄物を埋め立てていました。しかし韓国は日本の1/4ほどの国土しかないので、全ての廃棄物を埋め立てることが困難になりました。そこで、焼却するのかりサイクルするのかという議論が盛んになったという背景があります。

そして三番目が企業の行動が生み出した問題点です。90年代までは中央政府が企業のバックグラウンドとして存在していました。企業はお金をどんどん儲けなさい、儲けるために必要な制度は政府が作りますというように、裏で色々と手を組んでいました。しかし90年代以降、市民運動が活発になり、こうした状況に反発する動きが出てきました。同時に企業がこれまで起こしてきた環境汚染などに対しても反発が強まりました。

四番目が、国際的な問題です。大企業が海外へ進出し、進出先の国で法律や様々な社会

システムが整備されていないのをいいことに、やりたい放題やって環境汚染を引き起こしてしまうという問題がありました。今後どのようにして解決していくかについて、未だに課題を抱えている状況です。

### 4-3：環境政策における5つのアクター

こうした流れを理解していただいたところで、次の話に入っていきたいと思います。環境政策における韓国の主なアクターについて、私は5つに分類して考えています。政府・政党・企業・市民・マスコミです。

#### 4-3-1：政府

まず政府についてですが、これは主に中央政府を指します。日本は議院内閣制ですが、韓国は大統領制でして大統領の権力は凄まじいものです。大統領が変わった時点で国の政策が一転してしまうような権力を持っています。90年代から環境問題に対する市民運動が活発化しましたが、その背景には当時誕生した大統領が市民側の人であり、市民による運動や発言を認めていたということがありました。大統領が環境部（日本で言う環境省）の意見をどんどん受け入れてくれたというのも大きなポイントです。

容り法の審議会などを傍聴した際、日本では環境省よりも経済産業省の方が大きな力を持っているという印象を受けました。しかし韓国では、もちろん経済産業省は強い力を持っていますが、最終的に政策を決定するのは大統領府であり、彼の意向で事が進むようになっていきます。それゆえ環境部もそれなりに影響力を発揮できる状況にあります。

#### 4-3-2：政党

二番目の政党については、国会議員がどういった目をもっているかという点に注目します。日本には道路族や派閥などがあって面白いと思ったのですが、韓国にはハンナラ党やウリ党というような政党はあっても、そうした政党の中で議員は自分個人の名前を売りたいと思っています。政党内で自分が前に出るためにも議員は自分の業績を集めなければならないので、こうした市民団体の動きに対しても議員個人が柔軟に動くことができます。新しい政策を持ち込んでくる市民団体との話し合いが意外と柔軟に行われているような印象を受けました。

#### 4-3-3：企業

三番目の企業についてです。先ほどもお話しましたように、企業はそれまで政府の下で

利益を増やしてきました。しかし市民団体の目も厳しくなったため、今後はそういう訳にはいきません。企業の動きの中でも面白いことに、政府が新しい政策を持ち出したときに、彼らは自らの利益と政府の利益の両方を理解しているといった印象を受けます。政府の政策をそのまま受け入れることが自分達の利益にもつながるということを理解しているため、多少厳しい面があったとしても、問題が法律化され罰則などが設けられるとさらに厳しい状況になると考え、政府が持ち込む政策を受け入れている状況です。

#### 4-4-4：市民

四番目が市民団体です。1987年の民主化宣言の背景には市民団体とマスコミの動きが一番大きかったといえます。以前、韓国の市民社会信頼度についての調査が行われましたが、5つのアクターのうち最も信頼度の高かったのが市民団体で、その次がマスコミでした。国民が一番信頼しているのがこの二つのアクターなので、政府や政党もこの二つの動きを軽視することができません。それが韓国の市民社会の強みでもあります。

#### 4-4-5：マスコミ

五番目のマスコミは、韓国の中では欠かせない役者です。彼らは政府が言っていることだけではなく、市民団体の活動も報道しているため、大きな役割を果たしていると思います。また、マスコミのアナウンサーやドキュメンタリー番組の製作者が政界に進出して影響力をもつ場合もありますので、彼らの言葉には重みがあると思います。

### 4-5：廃棄物政策の紹介

廃棄物政策については、ものすごい数の政策があります。先ほど話が出たごみの有料化は、1995年1月1日から全国同時に実施したものです。もちろん都会と地方ではごみ袋の値段が異なっており、ソウルや釜山などの大都会では値段が高く、地方では比較的安い値段でごみ袋を買うことができます。

他にも使い捨て使用抑制政策などがあります。たとえば私達がマクドナルドやスターバックスへ行くと紙コップで商品が提供されます。しかし韓国では基本的にはガラスになっています。持ち帰り用にどうしても紙コップがほしい場合は、お金を払って紙コップを買います。しかしあとで紙コップを返せば、お金が返却される仕組みになっています。

次が、生産者責任製品活用制度です。つまりはEPR制度です。製品がごみになった場合、それを生産した企業が責任を持ちなさいというものです。あと廃棄物負担金制度というものもあります。これは、農薬や紙おむつなど、明らかに悪影響を与えると分かっている



るものを作る企業は、あらかじめ負担金を払わなければならないという制度です。

これらが一般的に生活廃棄物に関する税金として義務化されているものです。しかし、韓国の廃棄物の大部分を占めているのはこうした生活廃棄物ではなく、産業廃棄物です。生活廃棄物は一日当たり約5万トン発生していますが、産業廃棄物はその約5倍の25万トンほどが一日で発生しています。したがって、政策的にどこを取り締まるべきかという、産業廃棄物をもっと取り締まるべきでしょう。

そこで、これからは電子マニフェストシステムが導入されます。このシステムでは、工場などで発生した廃棄物が不法投棄されたり放置されたりするのを防ぐため、廃棄物に電子タグを付けます。これによってその廃棄物がどこへ行ってどう処理されるのかを電子システムで管理できるようになります。有害廃棄物についてはすでに今年から導入されており、来年からは産業廃棄物全般に導入される予定です。

#### 4-6：地方自治と政策形成における今後の課題

このように多くの政策が存在するわけですが、課題として挙げるべき点も多くあります。その中でも一番大きな課題は、長い間中央集権型の体制の下にあった国において、制度的には地方分権化したとしても、一年や二年では本質的には何も変わらないということです。現在の地方自治制では、自治体において有能な人材や財源も不足しており、権限に関する曖昧なところが多くあります。このような問題について今後、考えていかなければなりません。

また二番目に挙げられるのが住民、市民の参加システムです。政策を作るときには審議会を開き、必ず市民の参加も受け入れる、というようなシステムはまだ少ない状況です。

三番目には、制度としての政策と現実における政策との乖離という問題があります。いくら制度をたくさん作っても、市民がその制度を理解できなければその制度の有効性は当然ながら弱まります。私は以前、中国とフィリピンにも行ったことがあるのですが、日本、韓国、中国、フィリピンというようにどんどん状況は悪くなります。開発途上国においては、制度こそしっかりしていても市民は何も分かっていない状況です。だから制度だけ作ってもダメなのです。市民一人一人が参加してそれを選定していくような仕組みを作らなければ、現実性のない政策だけを多く作っても意味がありません。このようなことに関しても今後、議論が必要だろうと思います。以上で私の話を終わります。

(このあとの写真の説明は省略します)