

第2章 関門地域における廃棄物処理システムと地域間連携の課題

松 永 裕 己

I. はじめに

今日、廃棄物処理をめぐる状況は大きく変化している。地域との関連において見た場合、大きな変化のひとつは、廃棄物の移動が広域化していることである。こうした状況をもたらしている主要な要因は、最終廃棄物処分場の枯渇、ダイオキシン対策による中間処理施設（焼却施設）の大規模化、リサイクルの推進による廃棄物の大量収集などである。市場を通じて処理される廃棄物は、最終処分場や大規模リサイクル企業の地理的偏在などを要因として移動距離を拡大させており、行政システムによって処理される廃棄物についても、自治体の枠を越えた中間処理施設（焼却プラントやRDFプラント）などの共同整備・共同利用が進展している。

一方、自治体財政という観点からすると、廃棄物の増加やリサイクルのための分別回収の徹底化などを要因として、廃棄物の回収・処理をめぐる行政の費用負担が増加していることが指摘される。そうした負担を減らし、同時に廃棄物を減量化することを目的として、廃棄物処理の有料化（多くはゴミ袋の有料化）を開始する自治体が増加している。しかし、廃棄物処理の有料化の取り組みは自治体間で大きく異なっている。また、分別回収の種類や手法についても対応の違いが広がっている。

廃棄物の移動が行政単位の枠を越えて広域化しているということは、自治体間の連携や協力が重要になりつつあることを意味する。一方で、廃棄物処理の有料化や収集のしくみが異なることは、自治体間の協力を阻害する要因にもなっている。さらに、他地域で発生した廃棄物が持ち込まれることに対する住民の合意形成の問題、廃棄物の発生抑制をめぐる自治体間の対応のずれに関する問題なども生じる。

そこで以下では、北九州市と下関市における一般廃棄物の処理システムについて分析を行い、その方向性と両市の特徴を抽出し、関門地域連携の可能性について考えてみたい。

II. 廃棄物処理システムと地域

1. 廃棄物処理をめぐる近年の動向

1990年代後半から、わが国でも「拡大生産者責任」をめぐる議論が活発になってきた。これは生産—消費過程のみならず、製品の廃棄以後の過程についても企業が一定の責任を負うべきだという考え方であり、欧州では早くから持続可能な社会の形成に不可欠なものとして認識されてきた。

こうした流れの中で、日本でも 1995 年に容器包装リサイクル法において拡大生産者責任の考え方が取り入れられて以降、各種のリサイクル関連の法律に企業の役割が明記されるようになった。これまで主に行政によって担われてきた「廃棄物処理」を、市場メカニズムを活用した「リサイクル」へ転換するというねらいがそこにはある。

しかし、こうした企業の役割の増大の一方で、行政の役割も重要性を増している。企業によるリサイクルの前提となっているのは、住民による廃棄物の分別排出や自治体による分別回収である。効率的なリサイクルのためには、一定の質をもった大量の廃棄物を確保する必要がある。そのためには、廃棄物の発生段階での分別が必要とされるのである。しかし、実際には、分別される廃棄物の種類や数、回収の頻度などは地域ごとに大きな差異を見せている。一般廃棄物の排出・収集のしくみを決定するのは市町村であり、地方行政のイニシアチブが重要度を増しているのである。

同時にこうした廃棄物の回収をめぐる自治体財政の負担も増加している。リサイクルを推進するためには、より細かな分別が必要となり、回収頻度も増加することになる。また、住民の分別排出を徹底しようとするれば、ごみステーションなどの回収ポイントの数を増やすことが求められ、回収ルートが複雑化することになる。さらに、回収した廃棄物を再分別する施設やストックする施設、それらに携わる人員なども増強する必要が生じる。こうした結果、廃棄物の回収やその後の中間処理（圧縮や分別など）にかかる経費が増大する。現在の制度では、循環型社会の形成のためにリサイクルを推進すれば、その分だけ市町村の財政負担が増加するということになる。環境省の推計によれば、2003 年の容器包装リサイクルについてみると、ボトルメーカーや飲料メーカーなどの事業者が再商品化（リサイクル）を行うための費用が約 400 億円であったのに対し、市町村による収集や選別にかかる費用は約 3000 億円となっており、自治体負担の大きさを示している。

こうしたなかで、家庭ごみ処理の有料化を実施、もしくは検討する自治体が増加している。朝日新聞の調査によると、全国の人口 5 万人以上の市区のうち約 30%がすでに有料化を実施しており、無料の地域についても約半数が有料化を検討している（『朝日新聞』2005 年 1 月 10 日付け）。多くの場合、有料化は指定有料ごみ袋の導入やシールの販売といった手法をとっている。その目的としては、ごみの減量化が掲げられているが、先に述べた財政状況の悪化も一因となっているものと推測される。

行政と並んで、重要なものがコミュニティの役割である。先に述べた家庭ごみの分別については自治体ごとに多様なかたちをとっているが、一般的に大都市ほど分別の徹底化は難しい傾向にある。ここで考慮すべきは、地域コミュニティが果たしている役割である。表層的には「ごみ出しマナーの欠如」として認識されがちな問題は、住民の流動性の高さ、単身世帯の比率の高さ、都市的生活様式の浸透などによるコミュニティの希薄化が影響しているものと考えられる。逆にいえば、自らが居住する地域に対する帰属意識や住民同士の強い関係性が分別の徹底化をうながす大きな要因となっている。こうした例は全国で見ることができる。

2003 年に「ゼロ・ウェイスト宣言」を発表し、全国的に注目を集めた徳島県上勝町は家庭ごみの 34 分別を行っている。焼却・埋め立処理をゼロにするというこの方針の背景には、広域的な焼却処理施設の建設をめぐる問題があった。上勝町を含む周辺 6 市町村では、ダイオキシン抑制のた

めの小型焼却炉から大型焼却炉への転換方針を受けて、広域処理を前提に最先端の大型焼却施設の建設の検討を行ったが、設置場所、建設規模、建設費用、維持管理費用などの諸課題をクリアすることができなかった。また、最終処分場（埋立地）についても、残余容量に課題を抱えていた。そこで、2020年までに焼却・埋め立て処理を全廃するという目標を立てたのである。これを実行するための手段がごみの徹底的な分別である。2001年から開始されたごみの35分別（現在は34分別）は、住民が分別し自らごみステーションに持ち込むというかたちで行われている。人口2130人（2006年2月現在）という小規模でまとまりのある自治体であることが、こうした取り組みを可能としている。

同様の状況は、環境をキーワードにしたコミュニティづくりを行っている水俣市においても見られる。人口約5万人の水俣市では、いち早く1993年から家庭ごみの徹底した分別回収を開始している。現在では22品目に分けられているこの方式を支えているのは、やはりコミュニティの強さである。ごみの分別は品目ごとに曜日が決まっており、住民がコミュニティごとに設置されている回収拠点まで搬入する。平日の午後にも分別回収の時間が設定されているため、共働きの家庭では複数世帯でローテーション制を組んだり、高齢者の単身世帯の手伝いを近隣住民が行うというしくみが自発的にできあがっている。分別回収の場が住民の「井戸端会議」の機会として機能するという副次的な効果も現れている。

以上のように、今日の地域における廃棄物処理は、企業による市場システム、自治体による行政システム、つながりを持つ住民によるコミュニティシステムの相関関係のもとに動いている。しかし、これらの3つのシステムは必ずしも整合的に存在しているわけではない。

2. 社会を形成する制度と参画者

吉田（2004）は、廃棄物問題について、「制度・参画者分析」という手法を用いて分析している。ここで、制度とは法律や規範、慣習などを含む「枠組み条件」とされている。この枠組み条件は、1）認識情報に関する条件、2）政治的・制度的条件、3）経済技術的条件によって条件づけられる。認識情報に関する条件とは、どのような情報が、誰によって、どのような径路で流され、どのように受け取られるのかに関わるものである。政治的・制度的条件は、策定された政策や制度への参加や動員に関係する。経済技術的条件は、そのときどきの経済状況や技術水準などによって規定される。政府機関、環境保護団体、環境ビジネス産業、マスメディア、住民などの参画者は、これらの枠組み条件のなかで、それぞれの立場、思惑、戦略にしたがって行動することになる。

制度と参画者の関係は一方通行的なものではない。制度は参画者の動きを完全に縛るものではなく、逆に参画者が制度を自由に変更できるものでもない。両者の相互作用のなかで、さまざまな社会活動が形成されていくことになる。

参画者の行動に影響を与える制度は多種・多段階のものから構成されており、それらの間の階層性や関係性が重要な意味を持つ。吉田（2004）では、国際制度と国内制度の関係、基本法と個別法の連関などが指摘されている。同様に参画者についても、それぞれの行動は複雑な絡み合いを見せており、例えば環境保護という同じ目的を有していても実際の活動において衝突するというこ

しばしば見られる。

こうしたことから、制度・参画者分析にあっては、政策手法、政策スタイル、参画者間の相互関係の考慮の必要とされる。具体的には、日本の環境政策の特徴として参加者間の対話とネットワークの良さ（業界団体の存在など）の一方で、政策統合は不十分（縦割り行政の弊害など）であることが指摘されている。

では、こうした制度や参画者の動きは、先に述べた企業による市場システム、自治体による行政システム、つながりを持つ住民によるコミュニティシステムおよびそれらの相互関係とどのようにつながっているのだろうか。

3. 地域における3つのシステム

神野（1998）は、社会全体を経済システム・政治システム・社会システムの3つのサブシステムから構成されるものとしてとらえ、財政学的分析を行っている。また、八木（2004）は、神野（1998）の議論を踏まえ、3つのシステム間の相互作用という視点から、廃棄物問題の分析枠組みを提案している。

八木（2004）は、経済システムを担う企業、政治システムを担う行政、社会システムを担う家族や共同体の3つが絡み合いながら大量廃棄物社会を形成してきたことを指摘する。それらのシステム間の関係は静態的なものではなく、絶えず変化を続けている。

高度成長期以前の日本にあっては、数多くの廃品回収業者やスクラップ業者が存在し、市場システムのなかに一定の資源循環システムが組み込まれていたし、生活の場面では農村を中心とした自家処理や再利用が行われていた。しかし、これらのしくみは、高度成長期に入ると徐々に崩壊していくことになる。生産規模の拡大や技術革新によって原料価格や生産価格が低下した結果、リサイクルは高く手間がかかるものとなってしまい、市場システムのなかから失われていく。また、都市への人口の集中と生活様式の変化は、住民やコミュニティによる資源循環を難しくしていく。一方で、増え続ける廃棄物を適正に処理しなければ、社会の再生産は維持できない。これを補完したのが政治システムであった。国と自治体は財政支出を増大させ、廃棄物処理施設を整備することによって、廃棄物問題を解決しようとしたのである¹。

しかし、近年ではこうした関係に限界が生じている。70年代以降の国と自治体の財政危機は悪化の一途をたどっており、廃棄物処理のための支出にも支障が生じる状況が見られる。廃棄物処分場の建設をめぐるのは、地域住民と行政（もしくは企業）との間の合意形成が図れないケースが増加している。企業の社会的責任に注目が集まり、廃棄物処理までを含めた対応が求められるようになっていく。逆に、環境配慮の風潮を新たなビジネスチャンスとしてとらえる企業も増えている。こうしたなかで、3つのシステムの関係がもう一度問われようとしているのである。

ここで考えたいのは、地域において3つのシステムにどのような位置づけがなされようとしているのかということである。地域における市場システム、行政システム、コミュニティシステム（社会システム）の関係は多様であると考えられる。どのシステムが優先されるべきかというよりも、3つのシステムの関係性について考察することが重要であろう。たとえば、先に述べたように、廃

棄物処理を行政から市場に転換するという政策が推進された結果、行政の役割と負担が増大するという皮肉な現象が見られる。また、リサイクルを推進するために自治体が分別収集を強化した結果、町内会などで行われていた資源回収が衰退するという現象も見られる。これによって回収コストは増加しているのである。こうした点において、地域の特色と戦略の方向性を分析する必要がある。

また、地域間関係も重要である。小さな政府と地方分権の推進という流れのなかで、3つのシステムは地域ごとに多様な姿を取ることが予想される。これは、政策の単位としての自治体の重要性が増加するということを意味する。しかし一方で、先に述べた廃棄物の広域移動が増加していることを考慮に入れば、自治体間の協力体制のあり方が大きな意味を持ってくるはずである。

Ⅲ. 関門地域における廃棄物処理システム

以下では、北九州市と下関市の廃棄物処理システムについて比較する²。両市（関門地域）では、観光などについて県境を越えた連携が進んでいることで全国的な注目を集めているが、現時点では廃棄物処理についてのつながりは見られない。近年の両市の廃棄物政策については、ゴミ袋の有料化などの共通点が見られる一方、目指す方向には大きな違いがあるように思われる。

1. 両市の廃棄物処理システム

ここ数年の一般廃棄物の排出量を見ると、両市ともわずかながら増加傾向にあることがわかる（表1）。これは、全国の動向とほぼ同じ傾向を示しているが、2002年時点の1人1日あたりごみ排出量を見てみると、全国平均が1,111gであるのに対し、北九州市は約1,350g、下関市は約1,400gと全国平均を上回っている³。廃棄物の排出形態別に見ると、行政による回収の割合が減少し、中間処理施設や最終処分場へ家庭や事業所などから直接搬入される割合が高まっている。

こうした状況を受け、両市ともごみの排出量の減少と再資源化のための取り組みを展開してい

表1 北九州市と下関市の一般廃棄物の推移

（単位：千トン）

			1999	2000	2001	2002	2003	2004
北九州市	市回収ごみ	排出量	319	317	320	318	317	298
		構成比	64.2%	62.6%	63.6%	64.1%	61.7%	60.3%
	自己搬入ごみ	排出量	178	189	183	178	197	196
		構成比	35.8%	37.4%	36.4%	35.9%	38.3%	39.7%
	合計			497	506	503	496	514
下関市	市回収ごみ	排出量	76	76	75	74	67	—
		構成比	65.0%	63.3%	61.0%	57.4%	51.9%	—
	自己搬入ごみ	排出量	41	45	48	54	62	—
		構成比	35.0%	37.5%	39.0%	41.9%	48.1%	—
	合計			117	120	123	129	129

注) 千トン未満は四捨五入している

出所) 北九州市環境局、下関市環境部資料をもとに作成

る。ごみ分別の徹底化、ごみ袋の有料化、リサイクル産業の育成などである。

まず、家庭ごみの分別回収の変化について見てみよう。北九州市では、1993年にカンとビンの分別回収をはじめた。次いで、1994年には粗大ごみの個別収集有料化を実施、1997年にはPETボトルの分別収集を実施している。2000年には牛乳などの紙パックおよび白トレイの分別回収を開始、2002年には蛍光管および色付きトレイの分別収集を実施した。また、同年には、それまで一緒に回収していたカン・ビン・PETボトルの収集体制を見直し、ビンとPETボトルを分けて回収する方式へと変更されている。その結果、2005年時点での北九州市の分別回収の形態は表2のとおりとなっている。

市民は粗大ごみを含めて8分別して廃棄することが求められており⁴、その後、市の選別施設において再分別され最終的には12分別されている。このうち、一般ごみ、粗大ごみ、カン、ビン、PETボトルについては、数戸ごとに定められた回収ポイントに出し、トレイ、紙パック、蛍光管については、店舗や市民センターなどに設置されている回収拠点に市民が搬入するという形態がとられている。

北九州の一般廃棄物の分別については、2つの特徴的な点を指摘することができる。

第1に、リサイクルが事業として成り立つものについて分別回収を行うという姿勢である。北九州市では、リサイクル産業の育成を軸にしたエコタウン事業が実施されている（松永、2005）。これによって、若松区のひびき灘地区を中心として、全国でも有数のリサイクル企業の集積地が形成されており、行政やボランティア活動の対象としてのリサイクルではなく、ビジネスとしてのリサイクルの成立が目指されている。分別回収についても、このエコタウン事業との関連が意識されている。北九州エコタウンの最初の立地企業であるPETボトルリサイクル工場が設立されたのは1997年であるが、北九州のPETボトルリサイクルの分別回収はそれと歩調を合わせて開始されている。2002年にカン・ビン・PETボトルの収集体制が見直された背景には、それまでのようにビンとPETボトルを同じ袋に入れて回収するとボトルに割れたビンの破片が食い込んでリサイクル原料としての品質が低下するという問題があった。また、はじめは白色トレイのみを分別回収し、後に色付きトレイが追加されたのは、色が付いているものについても技術的な課題がクリアされリサイクルできるようになったためであった。

そもそも、北九州市に限らず、分別回収の最大の目的はリサイクルの推進にある。リサイクルを

表2 北九州のごみ分別

市民による分別		市による最終区分
一般ごみ	→	一般ごみ
粗大ごみ	→	粗大ごみ
カン ビン PET ボトル	→	スチールカン
		アルミカン
		透明ビン
		茶色ビン
		その他ビン
		PET ボトル
トレイ	→	白色トレイ
		色つきトレイ
紙パック	→	紙パック
蛍光管	→	蛍光管

注1) カン、ビン、PETボトルについては、奇数週がカンとビン、偶数週がカンとPETボトルに分けられている。
 注2) トレイ、紙パック、蛍光灯については、店舗や市民センターなどに設置されている回収拠点に市民が搬入する形態をとっている。
 注3) 最終区分とは、いったん回収されたものを市の選別センターなどで再分別するものである。
 出所) 北九州市環境局資料より作成

行う上で大きな課題は、質の良い廃棄物を入手するための分別に手間とコストがかかることである。分別を最も効率よく行うためには、排出段階で細かく分けることが有効であり、そのために家庭ごみの分別が推進されているのである。そうした目的に照らせば、技術的要因や経済的要因からリサイクルが困難であるものについては、分別回収しても意味がないということになってしまう。したがって北九州市では、確実にリサイクルできるもの、しかもビジネスとしてのリサイクルが成立するものに関して、市民に分別排出を求めるという方針をとっているのである。またこれが段階的な分別品目の追加という手法につながっている⁵。

第2の特徴は、なるべく市民に分別の手間をかけさせないような手法をとっている点である。表2で見たように、北九州においては一般廃棄物は最終的に12分別されている。しかし、市民が自らの手で分別する品目は7つである。これは、混合されても比較的容易かつ安価に再分別されるものについては、市民に分別させる必要はないという考え方に基づいている。例えば、スチールカンとアルミカンは一緒に回収されたあとで、市の選別センターで分けられている。アルミと鉄の選別は、基本的には機械によって可能であるため、混ぜて回収しても問題ないという判断である。

次に下関市の特徴を見てみたい。下関市では合併にともなって旧1市4町のごみ処理制度の統一が必要になっているが、現時点では、従来から廃棄物処理を旧下関市と共同で行ってきた豊田町と菊川町では旧下関市のごみ分別を引き継ぎ、独自に処理を行ってきた豊浦町と豊北町についてはこれまでどおりのやり方を継続するという2つのしくみが混在する形態となっている。そこで、以下では旧下関市のごみ分別について見る。

旧下関市では、1997年から本格的なごみの分別回収を開始した。この時点では、燃やせるごみ、燃やせないごみ、資源ごみ（ビン・カン・PETボトル）、有害ごみ、粗大ごみの5分別がなされていた。この分別の開始は、97年に施行された容器包装リサイクル法に対応したものであった。2003年には分別対象が拡大され、現在の10分別となる（表3）。このうち、有害ごみ、燃やせないごみ、粗大ごみについては、戸別回収がとられ、その他のものについては数戸ごとに設置されているごみステーションに住民が出したものを回収することになっている。

豊浦町と豊北町については、それぞれ1971年と72年から下関市と共同で廃棄物処理を行っており、分別についても97年から基本的に統一した形で行われてきた。

旧下関市が10分別を開始した目的は廃棄物の減量化の推進にあるが、そのために同時に進められたのが、分別や破碎を行うリサイクルプラザの整備である。下関市リサイクルプラザは2003年に完成し、稼働を始めた。同時に市の環境局は本庁からリサイクルプラザ内に移転し、環境計画策定などの事務部門とごみの収集や分別などの現業部門が合わせてここに置かれることになった。

旧下関市の一般廃棄物施策を北九州市のそれとくらべた場合、まず指摘されるのは分別の制度が抜本的に変更されている点である。先に見たように、北九州市では分別品目をリサイクル工場の立

表3 下関市のごみ分別

燃やせるごみ
ビン・カン
PETボトル
プラスチック製包装容器
新聞紙
雑誌類
段ボール
有害ごみ
燃やせないごみ
粗大ごみ

資料) 下関市環境部資料

地等に合わせ、段階的に追加していった。これに対し、旧下関市では、市のリサイクルプラザの建設と合わせて一括して追加・変更している。もちろん下関の場合にも、リサイクルを行う企業の存在は前提とされているが、それは必ずしも域内へのリサイクル工場や再生業者の誘致や育成を念頭に置いたものではない。ここに北九州市との大きな違いがあるように思える。つまり、北九州市は、リサイクルビジネスという市場システムを育てるために分別回収という行政システムを導入し、下関市の場合には行政システム主導で一括して分別回収を開始するという手法をとっているのである。

こうした市場システムへのアプローチの違いは、市による回収事業においても見られる。北九州市では、家庭ごみの回収にあたって、直営事業と委託事業の比率が約半分ずつとなっている（2005年）。今後はさらに直営分を縮小し、2007年をめどに委託比率を約7割にまで高めるという構想を持っている。この最大のねらいは、市場システムの活用による回収コストの削減である。これに対し、旧下関市では回収作業の100%が直営事業であり（2005年）、今のところ委託事業化する計画は出されていない⁶。廃棄物回収は、衛生面や安全面から行政の重要な業務としてとらえられている。

以上のように、廃棄物処理において市場システムを活用する北九州市と、行政システムを重視する下関市という対比が見られるのである。

2. ごみ問題とコミュニティ

廃棄物処理については、行政システム、市場システムと並んで、コミュニティシステムの持つ意味が重要性を増している。それは相反する2つの意味で重要である。

ひとつは、これまでコミュニティが果たしてきた役割が縮小ないし衰退しており、その影響が現れているという点である。これまで資源ごみの回収にあたって、町内会、子供会、PTAなどが果たしてきた役割は大きい。定期的に古紙やアルミ缶を回収する作業は、再生資源の価格が下落していた時期にもこうした地域コミュニティによって担われてきたのであり、それは資源循環に一定の役割を果たしてきたのである。しかしながら、従来型の地縁組織である町内会の加入率が低下し、少子化によって子供会が成立しない地域が出てくるなど、そうした取り組みは低下を見せている。

コミュニティシステムが注目されるもうひとつの理由は、地域において新たな取り組みが増加しつつあるということである。廃棄物問題をめぐって、ボランティアやNPO、あるいはコミュニティビジネスなどのこれまでとは異なるかたちで地域と関わる活動が活発化しているのである。

これらの変化をコミュニティシステム単独の問題としてとらえることはできない。先に述べたようにそれは行政システムと市場システムとの相関のなかで生じているのである。

北九州市においても下関市においても、コミュニティ単位の活動を活発化させようという取り組みが見られる。焦点が当てられているのは、資源ごみ回収活動である。

下関市では「再資源化推進事業」として、町内会などによる資源ごみの回収に助成金を交付している。対象となる廃棄物（資源ごみ）は古紙、布、金属類であり、いずれも回収量に対して6円/kgが助成される。これらを利用する団体は増加しており、旧下関市で約350団体、旧4町で約50

団体が対象となっている（2005年）。同じく北九州市でも古紙回収を対象として、奨励金制度を設けている。2004年に拡充されたこの制度では、軒先回収については5円/kg、軒先回収以外については7円/kgが回収団体に支給される。2004年の制度変更を挟むため参加団体数の推移については単純に比較することはできないが、2003年には53団体が、2004年には102団体が新規加盟している。

新たなコミュニティシステムの活用については、北九州の取り組みを紹介しておきたい。「まちづくり協議会」を活用した資源ごみ回収の推進である。北九州では中学校区ごとに整備されていた公民館と小学校区ごとに整備されてきた市民福祉センターを整理し、市民センターの整備を進めている。これは小学校区を単位として、さまざまな地域づくり活動を行うための施設であり、住民自治の単位として位置づけられている。この市民センターの管理運営を委託されているのが、まちづくり協議会である。まちづくり協議会の構成員は地域ごとに異なるが、町内会、婦人会、社会福祉協議会などさまざまなメンバーによって構成されており、地域づくりの主体となることが期待されている。しかし、まちづくり協議会には、町内会の会費のような制度はなく、また市からの助成金もない。そこで、資源ごみ（古紙）回収を行うことによって、活動資金を確保するというしくみが提案されている。これは、先の古紙回収の奨励金制度を活用したもので、従来の団体に与えられる奨励金に加え、2円/kgを追加するというものである。ただし、町内会や子供会などがすでに古紙回収を行っている地区については、まちづくり協議会による古紙回収は行わないという棲み分けがなされている。つまり、従来のコミュニティ組織が機能しなくなったところについて、まちづくり協議会が補完機能を果たすということが期待されているのである。こうした取り組みは、先に述べた新たなかたちのコミュニティ活動としてとらえることができるだろう。

こうしたコミュニティシステムを活用した取り組みは、リサイクル率を高めると同時に、廃棄物回収のコストを引き下げることにつながると推測される。とくに北九州市の場合には、古紙は通常の回収では分別対象となっていないため、そのまま一般ごみとして捨てられているものも多い。これを分別回収品目に付け加えれば、それだけ行政システムによる回収費用が増加することになる。コミュニティシステムの活用によって、そのコストをある程度押さえることが可能になるかもしれない。ただし、これは市場システムとの兼ね合いによって変化する。現在のように、素材需要が高い場合には、古紙の販売価格も高くなり、報奨金を出して地域団体に回収を促すよりも、市場メカニズムの中で古紙回収業者を利用した方が経済的にはメリットが大きいということもあり得る。行政システム、市場システム、コミュニティシステムの活用をどのように組み合わせるかは、その時々状況によって異なるのである。

IV. ソーシャル・キャピタルをめぐって—残された課題

以上、関門地域における廃棄物処理の仕組みについて、行政システム、市場システム、コミュニティシステムという視点から見てきたが、最後に残された課題を整理したい。

ひとつは、廃棄物をめぐる住民行動についての問題である。特に興味深いのは、ごみ袋の有料化

をめぐる住民の反応である。北九州市では1997年に指定有料ごみ袋が導入された。2006年には、ごみ袋の大幅な値上げと分別対象廃棄物の追加が計画されている。一方、旧下関市においても、同じく97年に一部のごみが有料化され、2003年に全面的に指定有料ごみ袋が導入された。両市の施策は、対象となる廃棄物の品目や数、ごみ袋の価格などに違いがあり、一概に比較することはできない。しかし、それを差し引いても、両市住民のごみ袋値上げに対する反応はあまりに大きな違いを見せている。

北九州では97年に指定ごみ袋が導入された際、住民や地域団体からの異議申し立ては見られたが、それほど大きな混乱は生じなかった。また、2006年には一袋（45リットル）当たり15円のごみ袋料金が50円に大幅に引き上げられることが予定されているが、それに対する反応も大きくないよう見受けられる。これに対して、旧下関市では2003年の有料ごみ袋（45リットル：50円）の導入をめぐる、市民団体による反対運動が生じ、200の自治会が署名運動に取り組み、10万以上の署名が集まった⁷。北九州市の場合も下関市の場合も、数多くの住民説明会を開催するなど、ほぼ同様の手法をとっている。にもかかわらず、こうした反応の違いはどこから生じたのだろうか。

もうひとつは地域間連携をめぐる問題である。廃棄物の地域間移動をめぐるさまざまな摩擦も生じている。しかし、実際には北九州も旧下関市も他の自治体とのごみ行政連携を実施してきた。では、今後、関門地域で連携が進む可能性はあるのだろうか。

旧下関市と菊川町、豊田町の間では、以前から廃棄物の共同処理が行われてきた。そこでは、焼却処理工場や最終処分場の建設から、日常的な処理にかかる費用負担までが一体となって行われている。それは廃棄物の排出量（処理量）に応じた負担金を拠出するという方式で実施されてきた。一方、豊浦町と豊北町は2町で共同処理を行ってきた。中間処理施設についても、RDF化施設を整備するなど、旧下関市（および菊川町、豊田町）とは異なる方式を導入しており、最終処分場も独自に有している。こうして合併後も、2つの方式が併存するという事になっている。

一方北九州市では、直方市と行橋市外3箇町清掃施設組合から一般廃棄物を焼却施設に受け入れている。受け入れにあたっては、応分の費用負担を求めるとともに、廃棄物の分別や搬入廃棄物の内容などをできるだけ北九州市と合わせることを求めている。

こうした地域内の合意形成や地域間の連携にあたっては、まず制度の統一が必要であることは言うまでもない。しかし、同じ制度やシステムのもとでも住民行動が異なることがある。また、コミュニティのあり方や、それがどのように機能するかどうかは地域ごとに異なると考えられる。近年の議論では、その際にソーシャル・キャピタルが重要な役割を果たすことが指摘されている（宮川／大守、2004）。ソーシャル・キャピタルの概念は、信頼・規範・ネットワークなど幅広いものを含んでおり、必ずしも明確なものとはなっていない。しかし、行政システム、市場システム、コミュニティシステムの相関を考える際にソーシャル・キャピタルの概念は一定の有効性を持つと考えられる。本稿では廃棄物処理をめぐる北九州市と下関市の違いについて整理した。まずはその制度の違いや方向性の差異を埋めることが地域間連携の前提となろう。さらに、そうしたシステムの重点の違いが両市に賦存するソーシャル・キャピタルの差異とどのように関連しているのかを考慮

する必要がある。それらの違いをクリアすることが関門地域における廃棄物処理に関する連携には不可欠であると思われる。

脚注

- 1 しかし、このことが大量廃棄社会を維持・拡大することを支えることにつながったという側面もある。
- 2 なお、2005年2月に下関市と豊浦郡4町（菊川町、豊田町、豊浦町、豊北町）が合併して、現在の下関市となった。以下では、合併以前の下関市を指す場合には、旧下関市とする。
- 3 全国平均の数値は『平成17年度版環境白書』による。北九州市および下関市の数値については、一般ごみの排出量と人口から推計したものである。
- 4 厳密にはカンとビン、カンとPETボトルと一緒に排出することができるので7分別ということになる。
- 5 しかし一方で、こうした段階的な追加が、分別排出に関する認識を住民に行き渡らせることの障害になっている面もある。とりわけ、通常の一般ごみとは別の場所に持って行く必要があるトレイや紙パックなどについては、十分に分別されているとは言い難いのが現状である。
- 6 旧4町のうち、菊川町は同じくすべて直営で収集しており、その他の3町は逆にすべて民間委託している。これは合併後も継続されている。
- 7 ただし、この活動および署名については疑問も出されている（山谷／篠木、2004、79ページ）。

参考文献

- 神野直彦（1998）『システム改革の政治経済学』有斐閣。
- 松永裕己（2005）「重化学工業の集積と環境産業の創出」『経済地理学年報』vol. 50 no. 4、pp. 37-51。
- 宮川公男／大守隆編（2004）『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社。
- 八木信一（2004）『廃棄物の行財政システム』有斐閣。
- 山谷修作／篠木昭夫（2005）『実践・家庭ごみ有料化』環境産業新聞社。
- 吉田文和（2004）『循環型社会』中公新書。