

# 都市政策

季 刊 第 70 号 '93. 1

## 特集 リサイクル社会に向けて

- 自治体とリサイクル.....高 寄 昇 三  
 逆有償問題とリサイクルの経済性.....植 田 和 弘  
 リサイクルの法制的視点.....荒 田 浩  
 リサイクル運動の現状と課題.....山 本 耕 平  
 コープこうべにおける  
 環境保全とリサイクルの取り組み.....加 納 謙 一

### 特別論文

- 宮崎神戸市政の研究 X .....神戸都市問題研究所都市経営研究会

### 行政資料

- 事業系ごみ減量・資源化に関する方策について  
 .....神戸市事業系ごみ資源化推進委員会  
 建設廃棄物の適正処理の推進及び減量化、再生利用の促進に関する  
 具体的方策について.....神戸市建設廃棄物適正処理推進協議会  
 耐久消費財のリサイクルシステムに関する研究報告書  
 .....神戸都市問題研究所耐久消費財の  
 リサイクルシステム研究会

# 都市政策

## 第69号 主要目次 特集 国際的機関と地域振興

都市と研究機関	大久保 昌 一
関西の都市アメニティと研究機能	紙 野 桂 人
高等学術機構づくりが今の都市づくりの王道	熊 田 楨 宣
WHO神戸健康開発センター 誘致の背景とプロジェクト	馬 場 茂 明
工場跡地と再開発	横 山 博 克

### 特別論文

宮崎神戸市政の研究Ⅱ	神戸都市問題研究所都市経営研究会
------------	------------------

### 行政資料

国際的機関の立地を核とした地域づくり推進方策調査	神戸都市問題研究所国際的機関の立地を核とした 地域づくり調査研究会
--------------------------	--------------------------------------

## 次号予告 第71号 特集 神戸ハーバーランド

1993年4月1日発行予定

ハーバーランドの政策的意義	高 寄 昇 三
ハーバーランドのまちづくり	神戸市都市計画局
ハーバーランドの街区設計	小 林 郁 雄
ハーバーランドと都市景観	安 田 丑 作
ハーバーランドの現状と課題	大 河 原 徳 三

### 特別論文

志度町のまちづくり戦略	樫 村 正 員
生涯教育への取り組みと環境保全運動	コープ こうへ

## は し が き

現在の環境問題は、一国だけにとどまらず地球的規模で相互に影響し、かつ次世代にまで引き継がれる負の遺産として認識されている。しかも、昭和40年代に問題となった産業公害や自然破壊だけではなく都市・生活型公害の側面が強い。すなわち大量消費と使い捨て文化の浸透により大量のごみが発生しており、国民が便利さを追求し、モノの豊かさを享受してきた結果であると言え、豊かで便利な生活様式が現在の環境問題をもたらしたと言っても過言ではない。国民一人一人が被害者であるとともに加害者でもあるという図式が成り立っているのである。

地球環境問題は、一見日常生活とはかけ離れた問題であるかのようであるが、国民生活に非常に密着した問題であることの認識を国民一人一人が持たねばならない。特に今最も身近な問題はごみの問題である。従来のごみに対する取り組みは、如何にしてごみを回収するかという点に着目したものであったが、現在ではできるだけごみを出さないようにすること、出したごみを再生し、資源の有効活用とごみの減量化を図ることに目的が変化している。

リサイクル法と改正廃棄物処理法が施行され、わが国もようやく本格的なりサイクル社会の建設に向けた取り組みが始まった。これまでも地球環境問題が重要な問題として認識されるにつれ、社会におけるリサイクル運動は国の法制に先立ち先行して取り組まれてきた。しかし紙の再生・利用はかなり進んできたというものの最近その需要が頭打ちし古紙が再生されず野積みされていたり、鉄くず市場の低迷により逆有償化が発生し、自動車が道路等に放置されるなどの社会問題は依然として存在している。

リサイクル社会の確立のためにはメーカー、事業者、消費者、行政がそれぞれの役割・責任分担のもとにシステム化を図っていかなければならない。かつての公害行政と同様、自治体の先導的行政が望まれる。

## 特 集 リサイクル社会に向けて

自治体とリサイクル	高 寄 昇 三	3
逆有償問題とリサイクルの経済性	植 田 和 弘	15
リサイクルの法制的視点	荒 田 浩	27
リサイクル運動の現状と課題	山 本 耕 平	38
コープこうべにおける 環境保全とリサイクルの取り組み	加 納 謙 一	47
■ 特別論文		
宮崎神戸市政の研究 X	神戸都市問題研究所都市経営研究会	64
■ 潮 流		
あじさいネット (85)	ポイ捨て禁止条例 (87)	
カード破産 (89)	「環境基本法制のあり方について」答申 (91)	
PL法 (PL:Product Liability) (94)	地方拠点都市法 (97)	
不良債権 (99)	救急救命士 (101)	
■ 行政資料		
事業系ごみ減量・資源化に関する方策について	神戸市事業系ごみ資源化推進委員会	103
建設廃棄物適正処理の推進及び減量化、再生利用の促進に関する 具体的方策について	神戸市建設廃棄物適正処理推進協議会	121
耐久消費財のリサイクルシステムに関する研究報告書	神戸都市問題研究所耐久消費財の リサイクルシステム研究会	132
■ 新刊紹介		157

## 自治体とリサイクル

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

### 1 政策主体としての自治体

ゴミ問題は次第に深刻化することは歴然としている。それにしては自治体は比較的悠然としているように見える。たしかにリサイクル運動に対して選別収集とか再資源化など、かなりの実績をあげているところは少なくない。しかし、それにもかかわらず自治体の対応は微温的という感が免れない。

それは決定的な政策的実践がないからである。地方自治体がその使命である政策官庁としての本領を発揮したのは、昭和40年代後半の革新自治体の最盛期であった。この時、地方自治体は政府の政策をリードし、かつまた、経済界の反対を押し切って多くの先導的行政を展開した。

たとえば公害防止・消費者保護にみられる上乘せ条例、低公害車の導入(自動車排ガス規制)、宅地開発負担要綱にみられる行政指導、不均一超過課税にみられる課税自主権など、今日からみても画期的とみられる金字塔を打ち立てた。しかもそれらは自治体プロパーの権限に限られなかった。自動車排ガス規制にみられるように自動車そのものの構造・性能まで規制した。当時の革新首長懇談会などは、7大都市が歩調を揃えて自動車メーカーと対峙した。そして結果として日本の自動車メーカーは、世界一厳しい排ガス規制に対処する非公害車を製造することによって、国際競争力を飛躍的に高め、今日の地位を築いたといっても過言でない。

たしかに昭和40年代は異常な時期であった。公害に苦しんだ市民は自治体を突き上げ、自治体は地方自治体の使命に目覚めて、地方自治権をフルに活用していき、公害問題の抑制に成功した。しかし、今日、あの当時のみずみずしい

政策感覚もひたむきな政策努力もみられないのは寂しい限りである。

ゴミ問題は公害問題と対比するとき、急激に発生したものでないだけに緊急性は薄い。しかし、深刻さにあって決して劣らないのであり、すでにゴミ処理をめぐっての環境破壊は深刻である。それにかかわらず自治体の対応の鈍さは、直接、市民の生命にかかることが少ないからといえるが、地球環境のみでなく都市環境の破壊をつうじて、市民の生命はすでに脅やかされているのである。

ただ、今日のゴミ問題はかつての公害のように企業を一方的に敵視し、市民を巻き込んで、対策を展開するといった短絡的対応は不可能である。概括的にいえば産業廃棄物は企業の自己処理という自己責任の原則が一応は制定されており、家庭ゴミも含めた一般廃棄物の方が大きな政策課題となっている。したがって消費者問題と同じように、市民自身が加害者・原因者であるという厄介な問題であり、その意味でも市民参加の地味でかつての根強い展開が不可欠なのである。

しかし、今日のゴミ問題はシステムとしてはあまりにも大きな欠陥を内蔵しており、政策官庁としての自治体はこれらシステムの変革を達成することが緊急課題といえるのである。

なぜなら自治体が如何に市民と協力して空カン回収しても、それはまさに賽の河原の石積と同じである。空カンデポジット制すら制定できない自治体の政策官庁としての非力は、権限のなさより怠慢といえるのではなからうか。かつての昭和40年代の自治体の行動に学び、政策的実践が求められているのである。

要するに最近の地方自治体の都市問題への対応をみると、受身でありかつてのような攻撃的政策対応を実践できていない。ゴミ問題にあっても第1表のように基本的な政策転換が求められるのである。地方自治体は、地方自治体として地方自治体は事業団体としてたしかに処理能力拡大・効率化を図る必要があるが、ゴミ問題の解決のためにはゴミ発生の根源を抑制するため自治自主権の活用という、自力的政策的対応が求められるのである。

かつて美濃部知事は新宿副都心にゴミ焼却場をつくると宣言し、物議をかもししたが、それは一種のショック療法であった。あの時からゴミ戦争の精神を受

第1表 自治体のゴミ問題への対応

過 去	将 来
ゴミ処理能力の拡大 (焼却・埋立地の確保)	ゴミ排出量の抑制 (処理困難物・過大包装の追放)
ゴミ処理の効率化 (民間委託・ステーション方式)	ゴミの省資源・再資源化 (処理の有料化・収集の選別化)
依存的処理体制の改善 (法律改正・財源確保)	自律的処理の強化 (市民運動、フェンド設立, 自主条例)

け継ぎ、懸命に努力していたとしたら、今のごとく窮地に陥ることはなかったであろう。

このような点を考えても、自治体は勉強嫌いの学生のように、試験という外圧が加わらなければ、政策的対応を示さないようでは恥しいのではなからうか。

なお、自治体の政策としては、第1に、法律的強制力がある。政府が法律を制定しないならば自主条例で先導性を発揮すべきである。第2に、経済的負担がある。これはプラスの補助金とマイナスの負担金・租税などがあるが、この点も、自治体は政府が動かない場合、自治権をどう発動するかが迫られる。第3に、精神的改革とか社会的運動であり、この点は、地方自治体の方が政府よりはるかに有利な立場にある。

地方自治体としてはこれら3つの手法を組合せながら、リサイクル社会の形成をめざすこととなる。ただ、短期間に権力的に一気に達成することは不可能である。しかし、政府が動かなければ自治体で、強権発動がむずかしければ行政指導で、租税が不可能であれば負担金で、そして、実効を期するためには、官民協力による市民運動や第三セクターの活用という方向を着実に歩むことである。

以上を踏まえ、自治体のゴミ問題への対応を、以下に検討する。

## 2. 法令体系と自治体

ゴミ問題が深化するにつれて、法律体系も整備されていった。平成3年10月25日に施行されたリサイクル法、平成3年10月2日に改正された改正廃棄物処

理法など、たしかに以前と比して進歩・改善された。

しかし、基本的なことはゴミ処理の最終責任は市町村にあるという考えである。これではゴミ問題の解決は永久の課題として残されるのではないか、極言すれば家庭・企業も含めて自からの消費・生産活動で発生した廃棄物は自己責任で処理すべきである。公害の3Pの原則からみても環境問題の原則は自己責任が基本である。

たしかに市町村はこれまで無料で家庭用ゴミを収集し、事業系ごみは有料で処分を引受けてきた。それは排出量が少なく、処理も簡単であり、しかも、市町村の処理余力があったからである。

家庭用のゴミを市町村が引受けてきたのはマイナスの共同財として個々のに処分することがきわめて困難であり、コスト高となるからである。

したがって本来、家庭ゴミも水道・交通・下水道と同じく有料制で公営企業で行うべき行政サービスなのである。下水道が形式的にもせよ公営企業で独立採算制を強要されているのと対比すれば、ゴミ処理も公営企業で処理しておかしくない。まして事業系のゴミについては厳格に採算制を強制すべきといえる。

さてこのような点からいえば、市町村に処理責任を求めているゴミ関係2法は本末転倒した原則に立脚している。したがって産業廃棄物はもちろん事業系ゴミについても自己処理の原則を明確にし、その上、回収・処理方法をどうするかである。

とくに今日、問題となっているOA用紙・医療廃棄物・運送用梱包素材など生産・サービス活動に附随して発生する固有のゴミは、産業廃棄と何ら異なるところがないので、事業系ゴミのみではなく産業廃棄物である。

また、リサイクル法にしてもメーカーなどへの勧告・公表・命令などによって再資源化・省資源化の努力・協力規定が定められているに過ぎない。

これで結局、捨て得ということ、メーカー、ディーラーへのインセンティブは働かない。ドイツの「包装廃棄物に関する政令」の如く特定製品・物件を指定して、順次、企業側に回収・処理責任を認めさせていくべきである。



たとえば耐久消費財については、メーカー、ディーラーに回収・処理責任を定めるべきで、その結果、粗大ゴミ、不法投棄されたものをどう回収しその費用負担するかは、行政ベースの問題と処理すべきといえる。

このような企業責任論に対して、それは「消費者のモラルの欠如に起因する問題であり……便利な製品を廃棄物になった途端、懲罰的にメーカーに引き取りを求めるのは……問題の真の解決にはならない。」との見解がある。

たしかに社会的には使用者のモラルの問題で、私法的には回収責任を問えないであろう。それならば財政的にデポジット制を採用するか、公法的に回収責任の明記を甘受するとの前傾姿勢を企業側は示すべきである。処理困難物を消費者が要求したからといって、どしどし製造し処分は市町村でというのでは企業の社会的モラルに欠けるのではなからうか。

産業廃棄物についての処理業者の規則が強化されたが、委託者側にも両罰規定を適用しない限り、業者への引渡で処理責任は完了という意識がはびこっている。しかも、その処理業の実態からみて不法投棄の恐れが、きわめて濃厚といった未必の故意にも匹敵するケースが少なくない。不法投棄が絶えないのはこのような委託者側のモラルの欠如であり、安易な姿勢が原因である。

近年、自治体において条例強化の動きがある。東京都の改正清掃条例は第32条で「適正処理困難物を……下取り等により回収しなければならない。」としている。

この内容は多くの自治体の条例も同じで、「神戸市民の環境をまもる条例」も、昭和47年制定であるが、すでに第73条で「下取り等の方法によりその責任において回収しなければならない。」と規定している。

要は実効性の問題であるが、財政自主権などの援助をえて処理センターを第三セクターでつくとか、政府に迫ってより強力で完全な法律化を迫るという政治的対応の問題となる。

しかし、いずれにせよ、地方条例は法律の下請的施行でなく、条例は先導的役割がありさらに法律と競合関係に立っているのである。そして社会的に認知をえられれば、政府は上乘せ・横出し条例といえども法律化していかざるをえ

なかったのである。

自治体としてはこのような不備・不完全なゴミ関係2法をそのまま傍観し、陳情するだけで我慢するか、あるいは自主条例によって何らかの突破口を見出し、法律改正への全国的圧力を加えるか、いずれかの選択が迫られているのである。

- 1 経団連産業政策部長 立花宏「放置すれば産業活動の大きな障害」(厚生省生活衛生局水道環境部監修『ごみ問題解決の糸口』) 76頁

### 3 財政制度と自治体

ゴミ問題は環境問題であるが、自治体にとって重大な財政問題である。ふえつつける廃棄物を処理するためには、回収・処理に莫大な経費の支出を余儀なくされる。

これまで自治体はどちらかといえば回収・処理コストを減量化するために、民間委託とか大型処理場建設などに力点をおいてきた。しかし、このような対応はふえつつけるゴミの前に受身の対応であり、処理コストが膨張することは抑制できない。もっと財政システムを積極的対策として活用する方策への転換を図っていかなければならない。

地方財政上、ゴミ処理については建設費については補助制度があるが、それ以外の収集費などにはない。地方税と交付税でまかなうことになっている。しかも交付税は保育所・小学校のように出来高制とはなっていない。要するに算定基準は人口数であり、保育児・小学生のようにコストに見合った基準ではない。すなわちゴミ処理量とか処理要員を基準として算定されないので、ゴミの減量化によって交付税収入が減額されることはない。

したがって財政対策のポイントは財政措置を逆手にとって、ゴミ減量化によって如何に処理量を減らし、財政支出の減少をめざすかにある。そのための1つの対策が受益者負担の原則であり、その政策発想のベースが費用効果分析であろう。

かつて人口急増に喘ぎ自治体は、窮余の一策として宅地開発指導要綱を制定

し、問題の解決を図った。当時、中央省庁は違法であると一斉攻撃を加えたが自らの生活資本整備の財源保障の責任を棚上げにして、非難するのは全くおかしな話である。

宅地開発要綱は一種の脱法行為であるが、社会的に妥当な行為は、政策的正当性をして社会的に認知されていくものである。この点、デポジット制も如何に行政の知恵を働かすかにある。このように、法律の枠内での脱法行為は、法体系における自己責任の原則と同じように、財政システムにあっても受益者負担、フルコスト、独立採算制といったシステムの転換を図っていかねば、財政問題の解決は不可能である。

ゴミ処理は無料でいくらでもが親切行政としてこれまで採用されてきたが、結果してそうであろうか、ふえつづけるゴミの前に、有料化の自治体が次第に多くなっているが、有料化の政策的メリットを再評価していかなければならない。

第1に、これまで日本では伝統的に公共サービスは無料・安価がベストと考えられてきた。しかし、消防、警察、伝染病といった予防的行政、義務教育、火葬場、一般道路といったサービス以外はかなり問題があるのである。それは予防行政は抑止による外部効果が非常に大きいし、義務教育などは浪費、いわゆるフリーライダー（ただ乗り）が発生しない基礎的必需サービスであるからである。

これまでゴミ回収も有料化すると不法投棄が起るので、無料化の外部効果は大きいとされていたが、これは実施の状況からみて杞憂に過ぎないことがわかった。また、基礎的必需サービスが必ず無料とは限らない。それは水道・医療サービスなどをみてもわかるように、何らかの負担を求めており、要はどのような負担を求めるかの問題である。

第2に、これまで有料化がむずかしいとされていたのは、料金徴収のコスト・繁雑さにあった。しかし、有料ゴミ袋の販売方式という「行政の知恵」を働かすことによってこの方式の難問は解消した。

この指定マーク方式による有料ゴミ袋の普及は、ステーション方式とともに

画期的な政策成果であり、自治体の功績として誇るべき実績である。粗大ゴミについてはこの方式は採用し難いが、民間委託・外郭団体化によって仮に直営方式であっても料金方式のみ分離導入していけば難関はクリアされる。また、自動車・電気製品などの耐久消費財についても、仮に不法放棄された製品に対してもメーカーに回収・処理費を請求するシステムを形成していくべきである。さらに事業系ゴミについてはフルコストの原則によって事業収支の均衡化を図っていくべきである。

第3に、有料制のメリットを認識すべきである。講学上、負担の社会的公平、財政収入の確保、社会的浪費の抑制があげられている。

これまで生活系ゴミはすべての家庭が、平等に必ず排出すると考えられていたが、減量化に協力した家庭とそうでない家庭との格差は大きい。また、財政収入もゴミ排出量の増大にともなって、雑収入といわれるような些細な収入より、上下水道料金ようになってくる可能性もある。

そして何よりも大きいのは社会的浪費の抑止効果であろう。有料化によって各家庭は減量化に取組み、古紙回収運動などへの大きなインセンティブとなるし、販売店への回収ルートも利用するようになる。さらに過大包装などの製品を敬遠するようになるであろう。この点すでに有料化市町村で実証済である。

また、事業系のゴミについてもフルコストの原則を、適用することによって自己処理、再資源化に意欲を燃やすことになる。かつて水道料金の営業料金を引上げたとき、各企業は循環装置を付設し、水道利用量の抑制という自己防衛措置を講じた。OA紙などの対策としてはこのフルコスト原則の適用が不可欠ではなからうか。

市民のみでなく企業も経済（コスト）のメカニズムのみでは動かないし、そのようなメカニズムでは限界があるといわれている。しかし、完全ではないがコストの原理はきわめて有効である。

第1、コストのメカニズムは必ず減量化を促す。フリーライダーの跳梁を抑止する効果をもっている。すなわち百の説教よりも再資源化・省資源化のイン

センティブを秘めている。したがってOA用紙の廃棄についてフルコストの原則、さらには収益の原則を適用していけば、企業は自衛措置として省資源・再資源を図っていくであろう。しかもこのようなコストの原則は社会的公平にもかなう。

第2に、どのような措置をとるかである。増税によって財源を確保しても省資源・再資源の効果はない。どうしても直接的に利用者へのコスト負担がのぞましい。

しかし、空かん、放置自転車、放棄自動車のようなケースは不可能である。このようなケースはデポジット制を庫出税方式で採用し、半分で利用者が回収し持込んだときに返却し、あと半分を不法投棄などの回収費用弁済、リサイクルセンターの補助金に充当すべきである。

そしてこれらデポジットは基金として各協会が積立て、自治体・販売業者などの実績に応じて還元すべきである。

第3に、これらのコスト主義の導入は販売などにマイナスの影響をもたらすとの反論もあるが、その恐れはないのではなからうか。

それがカン入り飲料も100円が110円になったがニーズは落込んでいない。120円にして10円をデポジットにすべき好機を逸した。

車や家電製品にしても、消費税導入によって10~40%あった物品税が3~15%に下げられた。当然、環境への意識があれば2~3%はデポジットとして残しておくべきであった。

自治体として宅地開発負担とか不均一超過課税といった有効な手段を欠いているが、足並みを揃えて各協会から回収費やリサイクルセンターの費用負担を迫っていくべきであろう。

#### 4. 社会システムと自治体

自治体のゴミ問題への対応が、従来のごとくゴミ処理の効率化という経営的視点から、ゴミ処理の減量化・再資源化という政策的視点へ転換することになったとしても、中央政府のように完全な権限を有しているわけではない。

法律制度として法律制定権を有しているわけではない。せいぜい上乗せ条例制定権である。また財政制度としても新税の創設はできず、これまでせいぜい法定外普通税が精一杯である。

このように地方自治体は些細な権限しか有していないが、先導的施策によって法律化・新税化を促し、実施する政策官庁としての強みをもっている。この点、昭和40年代後半の公害行政などの実績を、辿れば明白な歴史的事実であり、その成果・威力は大きい。

社会システムとしては、ゴミ問題の本質をPRし、強く世間に訴えるPR活動が考えられる。この点、マスコミも危機感をもちかなり強力に報道している。自治体が先導的施策をなすことによって、これらマスコミのルネに乗って次第に社会的に浸透することになる。

PR運動の次に、このような社会的コンセンサスにもとづいて、市民運動の展開である。古紙価格の低迷などによって大きな壁にぶつかっているが、自治体が奨励金を出して支援すべきである。なぜなら都市部では回収・処理コストは1t当り4万円前後であり、公共経済学的には4万円までは採算ベースに乗ることになる。

もっとも一部にこのような奨励金は回収業者を潤わすだけという異論もあるが、それも市場メカニズムによって新規事業者の参入などで、社会的・経済的に妥当な状況に収斂していくことになるであろう。

選別収集も含めてこのようなドブ板型市民運動のもつ社会教育的効果が、きわめて大きいという外部効果を見過すではならない。むしろ自治体の方が意識としては立遅れているケースも見られる。

また市民運動を背景にしてスーパーなどにトレイの回収をはじめ、過大包装品の追放、詰め換え商品の普及など、企業活動の変革を迫るべきである。

さらに自治体・企業・市民の活動益金・拠出金によってこのようなりサイクルのためのピクトラスト(共益基金)を創設し、このような分野での活動を精神的・経済的に支援していくべきである。

このような市民運動のうねりが背景にあり、この胎動のエネルギーの吸収す

る型で、自治体の先験的・先導行政も初めて社会的圧力となり実効力をもつことになるのである。

5. リサイクルファンドの設定

財政面からのリサイクルの圧力措置としては、全国的には環境税として庫出税の型でできるが、地方自治体ベースでは法定外普通税しかない。観光地などの空カン公害に対して、自動販売機とかカンそのものにデポジット制で料金徴収することは理論的には可能である。恐らく特定地区でそのような料金徴収をすることにつき、煩雑であるとの批判がある。特定のシールを貼るとかによって技術的には可能である。かつて神戸市が単位価格表示制(ユニット・プライシング)を条例化したとき、神戸市で販売する製品のみそのような価格表示はできないとの反対があったが、結局、スーパー、生協の協力を得て条例の実効性を確保することに成功している。

しかし、一番無難で実現可能性が大きいのは、各業界ごとでファンドを設定し、それを実績に応じて各市町村に配分する方式である。たとえば自動車、自転車、電気製品の無法投棄の回収とかリサイクルにつき、自治体の処理台数に応じて中央のファンドから資金・補助金を支出する方法である。しかし、このようなインフォーマルな制度といっても政府が行政指導をするとか、業界の結束と理解がなければ実現はむずかしいこととなる。その場合、法定外普通税で代替方法がとれるかどうかである。地方税法第259～261条、第669～671条に定められているが、自治大臣の許可制であるが、次のような阻害条件がなければよい。

- 1 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、且つ、住民の負担が著しく過重となること。
- 2 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。
- 3 前2号に掲げるものを除く外、国の経済施策に照して適当でないこと。

この要件の場合、自動車、電気製品、カン入り飲料などは消費税がすでに課税されているので、二重課税の点から許可はえられないのではなからうか。す

なわち生産、販売の段階で事前に処理を徴収することは不可能ではなかろうかとの懸念もある。

しかし、福井県などの核燃料税のごとく、目的を異し、かつ、特定の費用に充当するケースは法定外普通税は可能である。ただ、対象者が特定できないので、自動販売機の設置者とか車・電化製品の販売店ということになる。少々の問題があるが、どこかの自治体を実施し、多くの自治体が追随していけば法定外普通税としての政策的合理性も高まってくるのではなかろうか。

すなわち、販売器そのものの設置につき法定外普通税を課税することはできる。それは前条の諸条項に低触することはないからである。問題は耐久消費財などの放置・放棄の処理コストであるが、有効な負担方式はなく、どうしても政府・業界など全国レベルでの対応が不可欠である。自治体としては自主条例の支援によってカバーできるかどうかである。

これからのゴミ問題は消費・生産社会と自治体という公共セクターとの陣取り合戦のような様相を呈するであろう。自治体としては市民運動の輪をひろげ、そのエネルギーを背景として先導的施策を展開し、政府による法律の改正、財政システムの変革を引き出すという図式を描いていかなければならない。

そのためにはリサイクル運動というソフトな行政と自主条例による排出物の規制、フルコストによる受益者負担など硬軟両方の政策展開が求められるのである。

資源循環の推進は、資源の有効利用と環境の保全を同時に達成するための重要な課題である。自治体は、資源の有効利用と環境の保全を同時に達成するための重要な課題である。

資源循環の推進は、資源の有効利用と環境の保全を同時に達成するための重要な課題である。自治体は、資源の有効利用と環境の保全を同時に達成するための重要な課題である。

資源循環の推進は、資源の有効利用と環境の保全を同時に達成するための重要な課題である。自治体は、資源の有効利用と環境の保全を同時に達成するための重要な課題である。



## 逆有償問題とリサイクルの経済性

植 田 和 弘

(京都大学助教授)

### 1 はじめに

廃棄物問題やリサイクルへの関心が広がっている。それにつれて、資源の大量消費を前提にモノを使い捨てる大量廃棄社会からいわゆる人と地球にやさしいリサイクル社会への転換が求められていることは、国民的規模で共通認識になりつつある。しかし、リサイクル社会の具体的なイメージやそこへ到達するための手段、さらにはリサイクル社会を推進するための費用は誰が負担するべきかという点になると、必ずしもまだ、各主体間の共通了解すなわち社会的合意は得られていないというべきであろう。そのためもあって、リサイクルに取り組んできた人々や企業の間から、最近リサイクルの困難性を訴える発言が頻繁に聞かれるようになってきた。

そこで、本文では、大量廃棄社会からリサイクル社会へ転換していくうえで現在リサイクルシステムが直面している困難とりわけいわゆる“逆有償問題”の性格を解明し、その解決策を考えることとした。

### 2 リサイクル社会の定義

リサイクル運動にかかわるようになった人の動機は様々であろうが、意識するとしないとにかかわらず、大多数の人々が、現在のような使い捨てや大量廃棄をこのまま続けていたのでは、将来世代に住みにくい地球を渡してしまうのではないかという不安があることは確かであろう。つまり、大量廃棄の構造がビルトインされた現代の産業活動や私たちの日々の暮らしが自然や社会の持続可能性を低下させ、<sup>1)</sup> 将来世代の生存や発達の基盤を奪いつつあるのではないか

という不安である。

では、リサイクル社会とはいかなる社会か。

現在世代の将来世代に対する責任という観点から、人間と自然との間の関係が望ましい状態にあり、自然と社会の持続可能性が確保された社会を仮に“リサイクル社会”と呼んでおこう。したがって、すでに近著で定義したように、リサイクル社会とは、「現在の廃棄物を大量に排出する技術体系や社会システムを前提にして、排出された廃棄物をリサイクルしようと試みる社会のことでなく、技術体系や社会システムそのものを大量廃棄型からリサイクル型へ転換することで、人間活動と自然との関係において最も環境親和的状态をつくりあげる社会」のことである。

### 3 リサイクル社会からみた廃棄物問題

現在、廃棄物問題は一大社会問題になっている。では、リサイクル社会からみた廃棄物問題とは、いかなる問題なのであろうか。我が国における廃棄物処理の目的や方法を規定しているのは、1970年のいわゆる公害国会で制定された「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、廃棄物処理法と略す）である。廃棄物処理法では、廃棄物を2種類に分類している。1つは、家計から排出されるごみを中心とした一般廃棄物であり、もう1つは、産業活動に伴って排出される産業廃棄物である。このように廃棄物を分類するのは、それぞれの廃棄物を処理する責任が異なるからである。一般廃棄物の処理は市町村の固有業務で、産業廃棄物の処理は排出事業者による自己処理責任が原則である、と定められている。したがって、廃棄物問題が深刻であるということは、廃棄物処理法に基づいて実行されているはずの廃棄物処理が、その本来の目的、すなわち「廃棄物の適正な処理」を達成できておらず、廃棄物の処理に伴って何らかの問題が生じているということであろう。

一般に、廃棄物処理は、産業廃棄物であるか一般廃棄物であるかによってその処理責任や中心的担い手は異なるけれども、収集—運搬—処理・処分という3つのプロセスからなるという技術的性格は共通している。

現代日本の廃棄物処理にとって、第1の、そしておそらく最大の問題は、廃棄物が最終的に行き着く先である最終処分地の問題である。

廃棄物処理法では、ごみ（一般廃棄物）処理の責任は市町村にあるとしているから、厳密に言えば、当該市町村が自分の行政区域内で、最終処分地を確保するのが本来の姿であろう。しかし、現実には、大都市圏の市町村を中心に処分地を当該行政区域内で確保することはきわめて困難になってきている。それとともに、1989年に千葉のごみが青森まで運ばれていた事件で象徴的に明らかになったように、ごみは都市から遠隔地の農村や山間部へ行政区域を超えて運ばれ「処分」されることが日常化しつつある。

また、最終処分地が確保できているという場合でも、その処分地が海や谷を埋め立ててつくられているケースが少なくない。海や山が持っていた自然としての価値が失われたことは疑う余地がなく、廃棄物の最終処分地による自然破壊という批判がでるのも当然である。最終処分地問題の深刻さは、産業廃棄物についてもまったく同様である。

こうしてみると、わが国では、ごみは適正に処分されているとはいえないのではないか。

最終処分地問題1つとってみても、日本における廃棄物処理の現状は、目ざすべきリサイクル社会とは対極の位置にあると言わざるをえない。産業活動や生活様式の中に大量廃棄の構造がビルトインされ、最終処分地を確保することができない程多量の廃棄物が排出されているという意味で、現代の日本社会はまさに大量廃棄社会と呼ぶことができよう。

#### 4. 大量廃棄社会とはなにか—環境と資源の価値を考える—

何故、これ程までの大量廃棄がなされるのか。

結論を先取りしていえば、大量廃棄社会が成立しえた経済的根拠は、環境と資源の価値がこれまでの社会経済システムの中では、正当に評価されてこなかったことにある。

大量廃棄がもたらす問題の1つは、最終処分地問題に端的に表れているが、

環境破壊の問題である。たとえば、最終処分地による海面埋立は、海面という自然をなくしてしまうという点で明らかに環境破壊である。

では、何故環境破壊が生じるのを止められないのか。それは、大量廃棄を行う主体の経済計算の中に、大量廃棄に伴って生じる環境破壊による損失を費用として組み込ませるシステムが欠如しているからである。すなわち、環境の価値が、環境を破壊する行為を行う主体においてまったく考慮されていないのである。言い換えば、大量廃棄社会は環境の価値が不当に低く評価されることによって成立しているとも言えるのである。

また、大量の廃棄物は、当然のことながら大量消費から発生する。大量消費が何故可能なのかと言えば、その原因の1つに、資源の価格が不当に安価に評価されていることがあると言わざるをえない。たとえば、大量消費の典型例として紙の消費がよく取り上げられるが、紙の大量消費はその原料であるパルプの低価格にも一因があるだろう。もちろん、木材を伐採するために要する人件費や設備費、輸送費等は経済計算の中にすでに組み込まれているはずである。しかし、過剰伐採によって洪水が生じやすくなったり、景観が悪化すること、そして何よりも森林資源ストックの再生産が不可能になることのコストは多くの場合算入されていないのである。その分、パルプの価格は不当に安く設定されているのである。言い換えば、もし森林の再生産能力の範囲内でしか森林伐採を認めないようにすれば、パルプの価格は現状よりも高くならざるをえないのであり、そうなれば紙の大量消費も幾分か抑制されるはずである。

つまり、大量廃棄社会とは、環境や資源の価値を経済活動の中で正当に認識・評価していない社会であると言うことができよう。

## 5. リサイクルと経済性の「壁」

### (1) リサイクルの成立条件

リサイクルは、今、各地で経済性の壁にぶつかっている。

市民が子ども会等さまざまな団体や組織で自主的に集団回収に取り組んでいたが、スチール缶などを中心に、一定量回収しても業者が引き取りに来てくれないといった事態が頻発している。さらに、回収した再生資源に一定金額を付けて渡して初めて引き取ってもらえるといった、いわゆる“逆有償”という事態も生じている。再生資源価格の暴落を引きがねに生じたこうした事態になるまでは、少額であるとはいえ、回収した「再生資源」は代価と交換に売買されていたのであるから、この2つの状態、すなわち“逆有償”と“有償（代価を得られる取引）”との違いは大きい。ボランティア的な活動として行っていた団体や組織でも、回収した再生資源を有償で取り引きした売却「益」は組織の活動に不可欠な要素であり、逆有償では今後長期にわたって活動を継続していくことは困難になってこざるをえない。ここでは、なぜこのような逆有償という事態が生じるのか、ここで、リサイクルの成立条件という原点にもどって、リサイクルの経済性や逆有償問題を検討していこう。

- リサイクルが成立するためには、少なくとも次の4つの条件が同時に存在していなければならない。
- ① リサイクルの対象になる廃棄物が一定量存在していること
  - ② その廃棄物にリサイクルの対象になる、すなわち取り出す価値を持ちうる有用な属性が含まれていること
  - ③ その有用な属性を取り出す再生技術が存在していること
  - ④ 再生技術によって作りだされた再生品に需要が存在していること
- これら4条件がそろえば、たしかにリサイクルが成立するための潜在的条件は確保されるのである。しかし、これで直ちにリサイクルがすすむとは限らない。というのは、リサイクルによってつくられる製品は、必ず処女資源を用いてつくられた同じ機能を持った製品と競合するのであり、この競争に勝たなければ、市場で再生品が使われるとは限らないので、その場合にはリサイクルはすすまないからである。つまり、モノとして技術的にリサイクルが可能であることと、市場経済の下でリサイクルが経済的に成立することとは相対的に独立

のことなのである。

このことを、古紙のリサイクルを事例にしてより詳細に検討していこう。

## (2) 市場採算性基準とリサイクル率

我が国においては、古紙のリサイクルは市場経済の下で古くからシステムとして成立しており、今日のようにリサイクル運動がさかんになる前から、50パーセント程度のリサイクル率が確保されていた。私たちの住む住宅街にも、回収トラックが「古紙のリサイクルは立木を□本救うことになる」といった宣伝文句で古紙の回収に来る。しかし、これはもちろん立木を救うことそれ自体に目的があるのではなく、古紙をリサイクルすることで利益が上がるから、職業として古紙の回収に来ているのである。つまり、現在の日本で古紙が50パーセントまでリサイクルされているということは、50パーセントの水準までは古紙のリサイクルに一定の利益が保証されているということである。言い換えれば、現在の市場の下では50パーセントを超えて古紙をリサイクルしようとするれば、その利益は保証されないものであり、したがって、50パーセントを超える古紙のリサイクルは行われないのである。要するに、市場で一定の利益率が保証されるという意味での市場採算性基準でみた古紙の最適リサイクル率は、現在の市場の下では、50パーセントなのである。

無論、古紙の最適リサイクル率は、古紙の価格が変動すれば、それに伴って変化する。

古紙の価格の決定要因は必ずしも単一ではない。日本国内における需要と供給の関係だけで決まっているわけではなく、国際的なマーケットで決定される要素も小さくはない。そこで、ここでは、日本の古紙に関する市場にとっては、古紙の価格は外生的に決められているとしておこう。

古紙の価格が変動するのに伴って、リサイクル率はどのように変化するのだろうか。

今、仮に、パルプの価格は不変であるとする。そのとき、古紙の価格  $P_r$  が  $A_0$  に等しいときに、市場で50パーセントの古紙リサイクル率が達成されよう。 $P_r$  が  $A_0$  よりも高くなったときには、当然、古紙回収業者は古紙を

より多く集めようとするインセンティブが働くことになるので、リサイクル率は50パーセントを超えるはずである。逆に、何らかの理由で古紙の価格が暴落した場合には、古紙を回収しようとするインセンティブは低下するはずなので、リサイクル率は50パーセントを下回るであろう。したがって、古紙のリサイクル率を $R$ とおけば、次式のような関係が成立するはずである。

$$P_r > A_0 \rightarrow R > 50$$

$$P_r = A_0 \rightarrow R = 50$$

$$P_r < A_0 \rightarrow R < 50$$

したがって、現在のように、古紙の価格が暴落している場合には、リサイクル率は50パーセントをかなり下回っているはずである。

古紙の価格と古紙のリサイクルとの間に上記のような関係が存在しているとすると、モノとしてはリサイクル可能なはずの古紙が、古紙の価格が変動するのに伴って、ある時には再生資源となり、またある時には廃棄物になることがわかる。 $P_r > A_0$  の場合と  $P_r < A_0$  の場合とではリサイクル率に差がでてくるので、 $P_r > A_0$  の場合にはリサイクルされていた古紙が、 $P_r < A_0$  の場合には廃棄物になってしまうのである。

$P_r > A_0$  で古紙のリサイクル率が上昇する場合には、廃棄物の量が減少するのであるからごみ処理の立場からは問題はないのであるが、 $P_r < A_0$  の場合には、逆にリサイクル率が低下して、その結果として廃棄物が増加するのである。では、その増加した廃棄物は、これまでどうなっていたのであろうか。これまでは、こうした廃棄物のほぼ全量が地方自治体の焼却工場で燃やされ、どこかの最終処分地に埋立てられていたのであり、そのことが容認されていたのである。しかし、最終処分地の確保難から廃棄物の減量化を図らなければならないとすれば、上記のメカニズムを容認することはできなくなる。そのとき、いったい何が起ころのであろうか。

### (3) リサイクルコストの費用負担問題

もし、市場採算性基準では45パーセントしかリサイクルできないにもかかわらず、リサイクル率の目標が55パーセントと設定されその実現へ向けて行政指

導が行われたら、どのような事態が発生するであろうか。実際、1991年に制定されたいわゆるリサイクル法では、古紙は第一種指定品目に指定されており、平成7年度までに古紙の再生利用率を55パーセントまで上げることが目標とされている。また、現在その成果が全世界的に非常に注目されているドイツの包装廃棄物政令では、事業者に対して包装廃棄物の引き取り義務および再利用義務が課されている。こうした事業者責任の考え方は、包装廃棄物だけでなく、廃自動車等にも適用が計画されている。しかも、再利用義務については、物質毎にリサイクル率の目標が設定されており、期限までにその目標を達成することが義務づけられている。そして、目標として設定されているリサイクル率は市場採算性基準に基づくものではなく、むしろ現状では採算には乗らないリサイクルではあってもリサイクル技術の革新と社会システムの整備によって達成される目標として設定されている。

したがって、あるモノ、たとえば古紙について、市場採算性基準では45パーセントしかリサイクルされえないにもかかわらず、リサイクル率の目標が55パーセントと設定されることは、十分起こりうる事態である。

市場では45パーセントまでリサイクルされるのであるが、目標はあくまで55パーセントであるとすれば、市場採算性からみればリサイクルされない10パーセント分を、いわば強制的にリサイクルしなければならないことになる。

市場で採算にのりリサイクルであれば、利潤原理に基づいて価格をシグナルにいわば自動的にシステムが動くのであるが、採算にのらない強制的なリサイクルの場合には、誰かがそのためのコストを負担しなければシステムは動かない。

いわゆる逆有償問題とは、強制的なリサイクルのシステムを形成・維持するコストを市民が負担していることによって生じている問題なのである。もちろん、強制的なリサイクルのコストを市民ではなく他の経済主体が負担することもありえるはずである。たとえば、企業が負担することも、あるいはまた、行政が負担することも十分に考えうるケースである。さらには、企業、行政、市民の三者が費用を分担して負担することもありえるだろう。



したがって、逆有償問題が深刻化している最も根本的原因は、強制的なリサイクルを行わざるをえない場合の費用負担の原則、すなわち、企業、行政、市民のうち誰がどれだけの費用を負担するのかに関するルールが明確になっていないことにあるといえるだろう。もっといえば、そのルールを決めるために市民、企業、行政が協議する場がないことが決定的である。そのために、リサイクルは望ましいことだと一般論としてはいわれても、市場採算性基準を超えたリサイクルはすすまないのである。

#### (4) リサイクルの社会的効率性

ここまで、市場採算性基準に基づくリサイクル率を基礎に議論をすすめてきた。しかし、リサイクルには、市場採算性基準では考慮されていない、すなわち各経済主体の経済計算には組み込まれていない。社会にとつての便益がある。

リサイクルの社会的便益にはいくつかあるが、典型的なのは、最終処分地が少なくて済むことによつて得られる便益である。たとえば、仮に紙に対する総需要量が一定の場合には、リサイクルがすすめば、当然、廃棄物量が減少し、その分、最終処分地の必要量が減少する。そうすると、たとえば海面埋立が計画されていた場合には埋立られる海面が少なくて済み、その分海面という環境が救われるのである。ところが、海面という環境は、人間生活にとって有意義な価値があるにもかかわらず、価格がついていない。そのため、海面という環境が救われたという価値、言い換えれば、海面を埋立によって破壊したことによる損失は、各経済主体の経済計算には何ら反映されないのである。

したがって、市場採算性基準でみたリサイクル率では計算されていない社会的便益がリサイクルにはあるのであり、その便益をも考慮すれば、リサイクル率は市場採算性基準を超えて高められるべきなのである。

同様に、市場採算性基準とは、現状の市場の下での採算性から判断されるものであるが、すでにパルプの例で述べたように、採算性の計算は現在の市場での資源の価格を前提にしており、その価格が資源ストックの持続可能性を考慮していない場合には修正されるべきものであろう。たとえば、パルプが森林の

持続可能性を考慮していない、すなわち森林の持続可能性を確保するためのコストを支払っていないために不当に安価なのであれば、その不払い費用<sup>7)</sup>を支払わせるために、課税や直接規制を行うことで、より社会的な効率を高めることができるのである。パルプに課税した場合には、再生紙とバージン紙の相対価格は変化し、再生紙が現状よりも相対的に安価になる。そうすると、古紙のリサイクルはすすみ、それまでの市場採算性基準のリサイクル率を超えたりリサイクル率が達成されるはずである。総じて、現在の市場では考慮されていないリサイクルの費用や便益を経済計算の中に組み込めば、現状の日本でのリサイクル率よりも、より高いリサイクル率が達成されるであろう。そのリサイクル率は、社会全体の見地からみて効率的で望ましいリサイクル率という意味で、社会的効率性基準のリサイクル率と呼ぶことができよう。

したがって、今とられるべき政策の第1は、バージン資源を利用・廃棄する過程で発生する費用のうち現在の市場では計算されていない社会的費用、同じく現在の市場では計算されていないリサイクルの社会的便益を、何らかの公共政策によって、市場メカニズムの中に組み入れることである。そのための政策手段は多様であり、さしあたり、課税や補助金、さらにはバージン紙から再生紙へと紙に対する需要のシフトを促すさまざまな施策をあげることができる。

ただ、このような政策手段を導入して達成された社会的効率性基準のリサイクル率と、たとえば、リサイクル法が目標として設定したリサイクル率が一致するとは限らない。そして、もし後者のリサイクル率の方が高ければ、依然として強制リサイクルコストの負担問題が生じるのである。

## 6 おわりに

リサイクルは総論としては誰もが賛成するにもかかわらず、必ずしも実効が伴わないと言われる。その原因は、まさにリサイクルコストの負担問題にみられる経済性の壁にあるのである。その壁を突破するには、まず廃棄物やリサイクルに伴う、これまで市場では評価されていなかった費用と便益を正に認識することから始めなければならない。そして、そこで得られた知見を市民、企

業、行政の共通の情報として共有化し、リサイクル社会を推進していくための社会システムやルールを形成していくうえでの手がかりとしていくことが求められている。

大量廃棄社会においては、企業も家計も大量に廃棄物を出すことが容認されていて、地方自治体を中心とする廃棄物処理部門が困難に直面していた。しかし、大量廃棄物社会からリサイクル社会への転換は、地方自治体の努力のみでなしうるものではない。

技術革新のスピードが早く、ごみ処理やリサイクルの側からみればまったく新しい質をもった廃棄物が次々と出てくる現在、ごみ問題を引き起こす可能性のある個々の商品について、誰の費用負担でいかなる社会システムを形成し、処理するのか、リサイクルするのか、あるいはまた販売形態や商品それ自体の生産を直接・間接に制限するのか、等を現代社会は選択し、決定していかなければならない。

リサイクル社会の構築をめざす市民、企業、行政のパートナーシップを築き、商品（潜在廃棄物）の生産、流通、消費、廃棄そして廃棄物処理あるいはリサイクルという一連のモノの流れを環境保全の観点から制御する社会システムづくりはどうあるべきかについて三者が社会的に協議する必要がある。ごみ処理の責任を負う地方自治体は、そのためのリーダーシップをとることが最初の課題であろう。リサイクル社会の形式に果たす地方自治体と公共政策の役割は大きいと言わなければならない。

#### <注および参考文献>

- 1) 持続可能性 (Sustainability) や持続的発展 (Sustainable Development) の概念については、さしあたり、「将来の世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日の世代の欲求を満たすこと」と定義しておこう。World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987; 大来佐武郎監修『地球の未来を守るために』福武書店, 1987年, および, 植田和弘他『環境経済学』有斐閣, 1991年, 第13章, 参照。
- 2) 植田和弘『廃棄物とリサイクルの経済学 大量廃棄社会は変えられるか』有斐閣, 1992年, 3pp.

- 3) いわゆるリサイクル法にいう再生利用率とは、古紙を製紙の原料として用いる率として設定されているので、厳密にはここまで議論してきたリサイクル率とは必ずしも同一ではない。たとえば、輸入古紙が国内古紙よりも安価な場合には当然その使用量が増加するであろうが、この場合再生利用率には変化がないかもしれないが、国内古紙の使用量が減少する分、リサイクル率は低下し、国内古紙が廃棄物化するのである。
- 4) ドイツの廃棄物法制度については、さしあたり、国立国会図書館調査立法考査局「特集 廃棄物(ゴミ)(デンマーク・ドイツ)」『外国の立法』31巻3号, 1992年, 参照。
- 5) 植田和弘, 前掲書, 第7章, 参照。
- 6) 植田和弘, 前掲書, 第5章, 参照。
- 7) このことを市場で考慮されていない, すなわち市場の外にあるという意味で, 経済学では, 外部性 (externality) と呼んでいる。また, カップは, この支払われていない費用を社会的費用と呼び, 「経済活動によって引き起こされ, 第三者が蒙る損失, あるいは全体としての社会に転嫁される費用で, それを引き起こす経済主体の経済計算においては何の顧慮もされていない費用」と定義している。Kapp, K. W., *The Social Costs of Private Enterprise*, Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1950: 篠原泰三訳『私的企業と社会的費用』岩波書店, 1959年, および植田和弘他『環境経済学』有斐閣, 1991年, 第5章, 参照。
- 8) このことを, 経済学では, 外部性の内部化という。

# リサイクルの法制的視点

## ——リサイクル条例化について——

荒 田 浩

(財)神戸都市問題研究所研究員

### 1 はじめに

巻末の行政資料にあるように、(財)神戸都市問題研究所において、耐久消費財のリサイクルシステムについて、研究をおこなったが、その中で討論されたことで、研究報告書には反映されなかった、耐久消費財のリサイクル条例化について、まとめてみたいと思う。

その視点は、リサイクルシステムを構築するには、行政法により、全国一律に実施されることが、望ましいことは言うまでもないが、現状では、ドイツのリサイクル関連法に見られるような法律の制定へと一気に進むことは考えにくい。そこで、法律の先導的役割を果たす、リサイクル条例を地方自治体において、制定することが、現状望ましいとの視点から、その問題点と可能性について論じてみようとするものである。

そして、平成4年6月に改正された東京都清掃条例に、適正処理困難物（例えば大型耐久消費財）の回収義務化が盛り込まれているので、それについても触れてみたい。

### 2 リサイクル法・改正廃棄物処理法

平成3年から4年にかけて、再生資源の利用の促進に関する法律（通称：リサイクル法）と改正廃棄物の処理及び清掃に関する法律が、相次いで、成立、施行された。

耐久消費財について、留意すべき点は、下記の点である。

- (1) リサイクル法に基づき政令が、平成3年10月25日施行され、自動車、大型家電製品が、第一種指定製品に指定された。

表-1 第一種指定製品

製 品	事業者	判 断 基 準 の 内 容
自動車	製 造 事業者	① 部品材料の工夫、構造の工夫、分別に係る工夫等を実施 ② 事業者は、自動車の設計に際し、①の点について事前評価を実施し、記録 ③ 再生資源の利用促進に資する情報提供、技術の向上等
	修 理 事業者	再生利用可能な交換部品の使用、使用済部品の分別等
エアコン テレビ 冷蔵庫 洗濯機	製 造 事業者	① 部品材料の工夫、構造の工夫、分別に係る工夫等を実施 ② 事業者は、製品の設計に際し、①の点について事前評価を実施し、記録 ③ 再生資源の利用促進に資する情報提供、技術の向上等

現在、上記規定に基づき、所管省庁により、各業界団体、メーカーに対してそれぞれ取るべき具体的措置について、調整・意見聴取されている模様である。

- (2) 改正廃棄物の処理及び清掃に関する法律により、厚生大臣は、廃棄物の適正な処理（リサイクルを含むと考えられる。）を確保するため、物の製造、加工、販売等を行う事業を所管する大臣に対し、その所管に係る事業を行う者に、製品、容器等の材質又はその処理方法を表示させること、その他必要な措置を講ずるよう求めることができるとされた。
- (3) また、改正廃棄物の処理及び清掃に関する法律により、適正処理困難物の生産業者に対する適正処理遂行のための処置への協力要請が盛り込まれた。この規定は、直接リサイクルを目的としたものではなく、あくまで市町村の適正処理困難物に対する規定であるが、今回の耐久消費財のリサイクルに利用できそうである。

具体的には、①厚生大臣は、市町村の設備及び技術に照らして適正な処理が困難と認められる一般廃棄物（例えば大型耐久消費財）を指定する。

②市町村長は、指定に係る製品の製造事業者に対し、その処理について必要な協力を求めることができる。③厚生大臣は、指定に係る製品の製造等の事業を所管する大臣に対し、市町村が事業者の協力を得ることができるように、必要な措置を講じることを要請することができる。

これらの規定からは、今後の製造事業者の努力や行政庁の取り組み姿勢にも左右されるが、リサイクルを具体的に実施していくものとは考え難く、努力義務規定と大差ないものと言わざるを得ない。耐久消費財のリサイクルを実現していくには、新たな強力な法制化が必要である。ドイツの事例から見れば、ドイツに見られるような、新たなリサイクル法が、制定されれば、リサイクルの実現は可能であるが、現状では、そのような法律が早期に成立するものとは考え難い。日本の従来から見られる、行政と産業界の良くも悪くも、強い協調体制からは、そのような産業界に大きな負担となるようなドラスティックな法律は制定し難いものと言えよう。この点は、先の製造物責任法についての導入の可否についての国民生活審議会の最終報告が、「継続審議」としか報告できなかったことに如実に表れていると言えよう。製造物責任法さえ、実現できない姿勢からは、より、産業界に大きな負担となる強力なリサイクル法の制定は、望むべくもないものと思われる。

また、環境保全に対する意識が、島国の日本と大陸の陸続きで諸外国と接するドイツとは違うと思われる。ドイツにおいては、強烈なリーダーシップを取り、諸外国におけるリサイクルを先導していかなければ、自国の環境も守れないということもある。しかしながら、現在の環境悪化は、申すまでもなく、地球規模の問題であり、日本においても、そう余裕のもてる問題ではない。経済的には、まだまだ余力のある日本が、ドイツとともに、世界の模範となるリサイクルシステムを実現していかなければならない。また、別の視点からは、ドイツにおいて、自動車のリサイクル政令を発布し、リサイクルできない自動車の輸入は認めないといったような強行なものができれば、それが、日本においても重大な問題となり、ある種の外圧として、本格的なリサイクル法が制定される可能性は考えられよう。そういった点からは、今、本格的なリサイクル法

が制定され、産業界がリサイクル化に向けて、体質を改善しておくことは、長期的には、日本の産業界においても望むべきことと言えるかも知れない。リサイクルが非関税障壁となるような事態も、あながち予想されないわけではない。

このような現状認識のもと、国の政策を先導するものとして、地方自治体において、限定的ではあるけれども耐久消費財のリサイクル条例を制定すべきであるとして、それについて考察していきたいと思う。

（注）「リサイクル」は、資源の循環を意味する。資源の循環は、資源の採取、生産、消費、回収、再資源化の過程を指す。

### 3 地方自治体の限定リサイクル化の可能性について

大型家電や自動車の耐久消費財に関して、一地方自治体の限定的なリサイクル化は可能であるかについて論じてみる。

一地方自治体において、技術的な面が大きく左右される耐久消費財のリサイクルシステムを導入することは、現実問題として考え難いものと、常識的には判断されよう。

そこで、考えられる施策としては、製造事業者の引き取り義務化である。製造事業者の引き取り義務化については、巻末の研究報告書にも一つの結論として記載されているところであり、リサイクル技術の開発が先か、回収が先かの問題があるが、製造事業者に、不要となった耐久消費財の無料引き取り義務を課すことによって、製造事業者は、その集まった廃耐久消費財の処理について、リサイクルを本格的に実施するような、技術開発を必然的に要求されるものと思われる。つまり、分解しやすいような構造にすることや、材質の均質化や材質の明示、再使用に耐えうるような部品の開発である。そして、将来的には、リサイクル化比率についても、ある一定の基準を設けることができれば望ましい。

そのような廃耐久消費財の無料引き取り義務を製造事業者に課すことによって、考えられる問題点は、次のような点である。

(1) リサイクルに要する費用を誰が負担するのか  
全国一律にリサイクルが法定されれば、そのコストは、いずれ製品価格に転嫁されるものと考えられるが、一地方自治体においては、その自治体の地



域内においてのみ、製品価格を高くすることは、消費者は、他の地域において購入することが比較的たやすいことから、現実的には、実現不可能である。また、地域エリア制をとっている、自動車ディーラーについても、消費者の要望にに応じていくために、製品価格には、ほとんど転嫁できないものと予想される。その場合には、メーカー、販売業者のコスト増となり、経営的に圧迫することも考えられる。そのための対策として、地方自治体において、リサイクル基金を設置し、回収数量に応じて、リサイクル助成金を支出することが必要となろう。その財源は、第一には、メーカー、販売業者の無料引き取りによる、地方自治体の粗大ゴミ回収量の低減によってもたらされる、粗大ゴミの回収・運搬・埋め立て処分費の減少分がまず充てられるべきものである。そして、それに付加的に市民のコンセンサスを得て、他の財源からの支出も考えられてよい。しかしながら、それらのリサイクル助成金は、十分なものを補償することはできないであろうが、メーカー、販売業者にとっても将来的には、リサイクルは、全国的に必要なという認識のもと、その貴重な実験として、コスト増を受忍して貰う必要がある。国において、もし、環境税等が創設されれば、補助を要求していくことも必要である。

### (2) 回収はどうするのか

指定された耐久消費財については、地方自治体は、粗大ゴミとして、回収せず、消費者が、メーカー、販売店に持ち込むことを原則とすべきである。新しい製品を購入したときには、その製品配送時に、廃家電を収集すべきこととは言うまでもない。

### (3) メーカーのリサイクル化の実態把握

回収された廃耐久消費財が、実際に、メーカーによってどのようにリサイクルされているか、市民を含めた委員会を設け、実態把握に努めるべきであろう。

以上の他にも、メーカー、販売業者、市民の様々な抵抗、反発が考えられるが、その実現には、それぞれの立場の方々に委員になって貰い、リサイクルシステムの実現に向けての議論を重ね、十分なコンセンサスを得ることが必要で

ある。しかしながら、その前提は、あくまでも、自分達の環境を守り、地球環境を守る取り組みの一步であることを十分に認識したものであることが必要である。

#### 4. 耐久消費財のリサイクル条例制定について

前記のようなリサイクルシステムを実現に移す場合、そのような条例の制定は、可能であるかどうかについて考察する。

条例とは、地方公共団体の議会が、憲法により与えられた自治権に基づいて制定する自主法であるから、個別的な法律の授權を要せず、地方議会は、必要であると判断する場合には、随時これを定めることができるが、条例制定権には、地方的利害にかかわる事務にかぎられること、法令の規定に抵触しない内容であることの二つの限界があることは記すまでもない。

ここで、まず問題となるのは、地方公共団体の事務と言えるかどうかである。清掃は、明らかに、地方公共団体の事務であるが、一方、国民全体の利害に関係し、全国画一的に処理されるしかないものについては、条例制定権は及ばない。

この前提のもとで、リサイクル条例をどのように捉えるかであるが、耐久消費財のリサイクルを前面に出した場合、真っ向から地方公共団体の事務と言えるかどうかについては、疑義があろうが、廃棄物の発生抑制という観点からは、明らかに、地方公共団体の事務と言え、また、廃棄物の処理に伴う、公害の発生を防ぎ、耐久消費財の埋め立て処分場を必要としない点からは、地域環境の保全に資するものと言える。

次に、法令の規定に抵触しないものであるかどうかであるが、耐久消費財を含む一般廃棄物の処理責任は、第一義的に、地方公共団体にあると言わざるを得ない。改正廃棄物処理法第3条2項に、事業者の責務として、「その製品、容器等が廃棄物となった場合においてその適正な処理が困難となることのないようにしなければならない」とあり、また、同条3項に、「廃棄物の減量その他その適正な処理の確保等に関し国及び地方公共団体の施策に協力しなければ

ならない」とあるが、これらの規定から、事業者の回収責任にまで、導くことは難しいと思われる。よって、廃耐久消費財を地方公共団体が回収せず、製造・販売業者の責任とする条例を設けることは、法令に積極的に抵触して違法と考えられがちである。しかしながら、そのように消極的に解さなければならぬ理由はない。

(1) 改正廃棄物処理法第6条3項を適用する。

改正廃棄物処理法第6条3項に、前掲した、適正処理困難物の生産業者に対する適正処理遂行のためへの協力要請が盛り込まれており、この条文を適用すれば、この問題もクリアできそうである。この場合には、適正処理困難物を厚生大臣が指定しなければならず、この指定がなされることが、大前提となると思われる。この指定が得られれば、市町村長は、指定商品について、製造事業者に対して、その処理について必要な協力を求めることができるのである。この条文を適用し、これに上乘せするかたちで、業者の回収義務化を明文化するのである。よって、消費者が、製造・販売業者に持ち込んだ廃耐久消費財を有価物として、製造業者が適正に処理すべきものとし、第一義的に、廃耐久消費財の処理責任を製造業者に帰せしめることはできそうである。

(2) 改正廃棄物処理法・リサイクル法の趣旨および、地方の特殊事情を加味することにより、独自の条例を制定する。

リサイクル法・改正廃棄物処理法の趣旨からは、リサイクル推進は、十分合致するものであり、この点からは問題はない。そして、全国一律に規制する法は、ナショナル・ミニマムの最低限規制立法に過ぎないものとして、地方は、その独自の特殊事情を加味することにより、地域環境を保全するために、上乘せ・横出しの規制をすることはできるとする立場である。この論理を認めないとすれば、地方の住民を代表する議会が制定する条例制定権を法律の制定により、逆に狭めてしまう結果になるからである。

その特殊事情として、考えられるものは、ある地域が、廃自動車や廃家電の処理によって、特に公害の発生等により、不利益、受忍を被っているとい

えるような事例や、埋め立て処分場の不足等により、廃棄物の発生抑制が緊急の課題と市民の認識を得ていると言えるような事例である。より、分かりやすい例としては、中部地方に多く存する、パチンコ台メーカーの廃品の処理等が考えられる。

以上、耐久消費財のリサイクル条例の仮説を試みたが、法律論的には不可能ではないが、実現性等について、若干の疑問を拭えない。

その最大のネックとなるのは、製造事業者、販売業者はもとより、市民のコンセンサスを得られるかどうかである。明らかに目に見える公害対策や環境対策と違い、リサイクルは、長い年月を経て、やっとその効果が地域住民に返ってくるというものである。そのような施策に製造事業者、販売業者に負担をかけ、市民の税金を幾分なりとも使うことに、拒否反応を示される方は多いと思うし、その抵抗を排してまで、地方自治体が積極的に取り組んでいくまでの妥当性があるのか、また、その効果はいかほどあるのかという、根本の疑問に遭遇してしまう。

しかしながら、この論理は、国が、リサイクルについて積極的に取り組めない論理と全く同じである。そうであるならば、国が、全体として取り組んでいくには、産業界に大きな負担となり、余りにもリスクの大きいリサイクルを、地方自治体で、先導的、実験として取り組んでいくことには、大きな意味があるのではないかと考えることができる。過去にも、各地方自治体の鋭意努力により、様々な軋轢を排して、公害防止条例や消費者保護条例など、国の法令に先立つ先導的な条例が数多く制定されてきたことはご承知のとおりである。

国のリサイクルに対する政策が遅々として進まない現状に鑑み、どのような形にしる、拙速主義と批判されようと、地方自治体において、先験的なリサイクルシステムを実現することができれば、それを貴重な実験として、国全体のリサイクルシステム構築へと、大きく前進するのではないかと考える。そういった意味で、各地方自治体の積極的な思考錯誤によるリサイクルへの取り組みが求められていると言えよう。

5 「東京都廃棄物の処理及び再利用に関する条例」について

東京都が、平成4年6月に改正し、平成5年4月から施行する改正東京都清掃条例に、適正処理困難物の事業者の回収義務化が具体的に盛り込まれている。

もっと遡れば、昭和47年に制定された、「東京都清掃条例」および、「神戸市民の環境をまもる条例」にも、適正処理困難物の事業者の回収義務化が盛り込まれていたが、その理念は評価すべきものであったが、余りに先駆的な条例でありすぎ、それを実際に適用することはできなかった。

今回の改正東京都清掃条例は、「リサイクル型都市」づくりを都政の緊急プランの一つに位置付けている東京都が、従来の廃掃法の施行条例的な清掃条例から、それのみで完結する体系的な清掃条例として制定したものであり、名称も「東京都廃棄物の処理及び再利用に関する条例」と改めている。

「東京都廃棄物の処理及び再利用に関する条例」における、適正処理困難物に関する条項は下記の通りである。

「東京都廃棄物の処理及び再利用に関する条例」抜粋

(事業者の下取り等の回収義務)

第32条 知事は、適正処理困難物を指定し、これを公表することができる。

2 前項に規定する適正処理困難物の製造、加工、販売等を行う事業者は、自らの責任でその適正処理困難物を下取り等により回収しなければならない。

3 都民は、前項に規定する事業者が適正処理困難物を回収しようとするときは、これに協力しなければならない。

4 知事は、第2項に規定する事業者が適正処理困難物を回収しないと認めるときは、その事業者に対し、期限を定めて、回収するよう命ずることができる。

5 知事は、前項の規定による命令をしようとするときは、あらかじめ、当該命令を受けるべき事業者にその理由を通知し、弁明及び有利な証拠の提出の機会を与えなければならない。

(罰 則)

第81条 次の各号の一に該当する者は、20万円以下の罰金に処する。

1 第32条第4項の規定による命令に違反したもの。  
上記の規定の詳細は、下記の通りである。

(1) 条例制定権について  
適正処理困難物の処理を地方自治体のみの責任とすることはできないとの認識とごみ戦争の実態から、条例制定権を広く捉えたものとなっている。

その法的位置付けは、廃棄物処理法およびリサイクル法に、東京都の独自性を加えたものであり、独立した条例である。

(2) 知事の適正処理困難物の指定について  
知事は、厚生大臣の適正処理困難物の指定に関わりなく、独自に指定できることとなっている。

その内容は、規則で、重量・容積が大きいものとか、作業上の困難性、焼却・圧縮・破碎の困難なものとかの基準を定める予定であり、その具体的品目の指定は、業界毎の回収ルートの整備ができたものから、知事が順次指定していく模様である。

(3) 費用負担  
業者の回収は、無料を想定している。

(4) 東京都の回収について  
東京都においては、粗大ごみの有料制を実施しているが、指定された品目については、有料制から除外し、回収しない意向である。

6 「東京都廃棄物の処理及び再利用に関する条例」の適正処理困難物の規定の課題と問題点

(1) 業者の回収の範囲について  
下取りについては、問題はないが、不法投棄されたものや、ごみステーションに不法に出されてしまったものについて、どこまで業者の責任とするのか、未解決の問題である。

(2) 業者への補助について  
補助金等は考えられておらず、また回収したもののストックヤードの提供も想定されておらず、業者負担を原則としている。

(3) リサイクルへの監視について

業者が回収したものをどのように業者が処理をするのか、リサイクル比率等の監視が、今後の検討課題として残されている。

(4) 指定について

また、指定がなされていない、それを論じるには、早急過ぎるが、おそらく指定は、あくまで適正処理困難物の指定であるので、品目指定ではなく、例えばテレビならば、何インチ以上のものというものになると思われる。この点は、リサイクルの観点からは、若干の疑問は残る。

(5) 実効性について

条例の施行を前に、各業界団体等が、回収システムの整備等、対応策を練っているところであるが、指定にまでもっていくのか、またその場合に、命令、罰則まで強権的に行うのか予断を許さないところである。条例の制定によるアナウンスメント効果により、業者の自主回収ルートが整備され、自主規制として行われ、現実的対応として、条例の実効性が確保される可能性も残されている。

東京都の条例は、まだ施行前であり、まだ規則等も制定されておらず、実際の成否は、今後の運用にかかっている。また、あくまでも適正処理困難物に対する、ごみの減量化を主目的とするもので、リサイクルは、二次的なものとされている。しかしながら、その先駆的な第一歩を進めた東京都の英断を讃えたい。また、それがうまく機能していくことを願うと共に、他の自治体も廃棄物処理法の改正に伴い、それぞれ清掃条例の改正を検討中であると聞くが、東京都の条例に遜色のない、リサイクル社会に向けての先駆的な条例を制定していただきたいと思う。そしてそれら条例群の形成と、先験的なリサイクルシステムの実績を積み重ね、それらが束となって、全国的な且つ抜本的なリサイクル行政法の制定へと進んでいくことを期待したい。

また、このような条例の実効性を確保するために、製造者・販売者・自治体で、基金の設定をすることや、リサイクルセンターの創設など、現実的に耐久消費財のリサイクル化を図る行政的アフターケアを忘れてはならないだろう。

## リサイクル運動の現状と課題

山 本 耕 平

(株ダイナックス都市環境  
研究所 代表取締役)

### 1 リサイクル運動の歩み

わが国は昔から静脈産業が発達し、比較的うまくごみ処理が行われてきたといわれている。

ごみ処理の歴史を簡単に振りかえると、ごみ処理が自治体の仕事として位置付けられたのは1900年(明治33年)の「汚物掃除法」であるが、それ以前はほとんど江戸時代のごみ処理の仕組みがそのまま各自治体に引き継がれ、民間業者による処理が行われていた。ごみ処理方法の主流は埋立てであったが、再生可能なものはほとんどが回収されていた。

ごみの中から回収される以前に、町々には屑物を回収する業者が各家庭から出る有価物をほとんど回収していた。資源回収業は江戸時代に発達したが、明治時代に近代工業が勃興すると扱ひ品目も多様化、専門分化し、今日の業態の基礎を形成した。

東京では、ごみ収集の労力や自動車の不足などから、太平洋戦争勃発の前後にごみ問題がクローズアップされた時期があり、「塵芥減量運動」が展開されたという。この時の運動は、今日の集団回収と通ずるものがあり、町会、婦人会が各家庭から出る廃品を地域単位にまとめて回収し、業者に売却するという方式をとっていた(寄本勝美「ごみとリサイクル」; 岩波新書)。

ところで、戦後のごみ問題のエポックメーカー的な出来事は、1970年前後の「東京ゴミ戦争」であろう。杉並清掃工場の建設をめぐる、反対する地元住民に対して「夢の島」にごみを持ち込まれる側の江東区は、一時杉並区のごみの搬入を阻止し、ごみ問題の深刻さを世に訴える出来事となった。



ごみ処理施設をめぐる住民運動は、1965年頃から全国各地で火を噴いた。この頃のごみをめぐる市民の運動は、ほとんどの場合が処理施設建設をめぐる「反対運動」であった。市民と自治体の軋轢は、処理施設を技術的にも大いに進歩させたが、ごみ問題の本質は何ら解決しないまま焼却や埋立て施設の整備が進められた。

一方、反対運動の側は、従来の公害問題を論拠とする運動だけでは市民の共感を得られないことを知り、リサイクルの推進や有害ごみの分別などの新たな問題提起を行うようになった。こうした運動を契機として、新しいごみ処理体系を構築した自治体も少なくない。

こうした自治体・市民の対立は、ある意味で清掃行政自体を大きく進歩させることに貢献した。しかし、これは排出されたごみをどのような方法で処理するかということについての問題であり、ごみ問題の解決に向けて、経済活動に対する歯止めやリサイクル型のごみ処理システムの構築に向けての議論が必要であった。

そのためには、自治体と市民の共同戦線による運動が展開される必要があった。70年代後半に「デポジット制度」を提起した京都市の空き缶論争はその嚆矢と言えるかも知れない。

自治体・市民連合対企業という運動の図式は、結果的にはドラスチックな改革をもたらしたわけではないが、その後の企業のリサイクルへの取り組みや市民の活動にも大きな影響を及ぼした。容器メーカーを中心として、事業者の側も清掃行政との関わりを無視できなくなり、業界としての取り組みがようやく始まった。

しかしごみ問題は企業責任を云々しているだけで解決するわけではない。企業は社会の制度の枕組みのなかで活動しているものであるから、運動によって企業の行動原理を変えていくことはなかなか難しい。

リサイクルが法的に位置付けられたのは、1991年（平成3年）にようやく制定された「再生資源の利用の促進に関する法律」（リサイクル法）と「廃棄物の処理および清掃に関する法律」の抜本改正によってである。

法律制定の背景には、リサイクル運動や市民の関心の高まりとともに、緊急度を増すごみ問題の状況と地球環境問題を背景とする国際的なリサイクル推進の動きがある。地球環境問題は、「市場経済がもたらした環境汚染すなわち「市場の失敗」に対して環境という観点からなんらかの制約を加えるべきではないか、という問題を提起している。欧米では生産の規制を含め、市場への関与を強めているが、必ずしも強制力をもたないわが国の法律では行政や企業、市民に努力を促しているだけだとも言える。

後述のように、法制度の改正はリサイクルを促進するという方向に必ずしも動いているわけではない。これまでの運動は一定のゴールに到達したかに見えたが、その先行きはまだまだ不透明である。今後、リサイクル運動はどのような展開があり得るのかが問われているとともに、草の根からのムーブメントこそがエコロジカルな循環型社会への構造転換の契機になると期待されている。

## 2 リサイクル運動の現状

こうした状況のなかで、ごみ問題、リサイクルをめぐる市民運動もその矛先を市民自身の生活様式に向けはじめている。地球環境問題への関心の高まりは、すなわち地球環境の汚染が先進国の「豊か」な生活にあることに市民自身が気付くことである。

リサイクル運動は、一部市民や消費者の運動から、環境問題に関心を持つ様々な市民グループに広がり、今や企業も巻き込んだ大きな流れになっている。

代表的なリサイクル運動には、自治会や子供会などの地域団体を中心とする集団回収活動や、消費者団体が中心となって展開している牛乳パックの回収運動、フリーマーケットなどの活動を通して環境にやさしいライフスタイルを提案する市民運動（リサイクル運動市民の会など）などがある。

集団回収は、かつては廃品回収と呼ばれ、古くから行われていたものであるが、昭和40年代の後半から買い出し人（チリ紙交換などの末端の資源回収業者）の減少などに対処し回収の効率を上げるために、全国的に進められるようになったものである。

現在ではほとんどの自治体で集団回収を育成する施策を行っており、回収団体に対する補助金や資材等の援助を行っている。

この日本型の回収システムによって、わが国のリサイクルは先進国でもトップクラスにあるが、後述するように再生資源価格の低落によって大きな問題が生じている。

集団回収とは区別するが、自治体が行う資源回収を「資源の分別収集」と言う。集団回収はあくまで民間の経済活動であるが、資源の分別収集はごみ処理の一環として行われるもので性格が違う。

自治体の行う分別収集は、したがって民間の事業としては採算にのりにくい空き缶や使い捨てのびんなどを対象としているところが多く、古紙やボロなどは集団回収で集めるという機能分担が行われてきた。しかし、再生資源価格の低落によって自治体が従来は民間で回収してきた古紙やボロまで分別収集の対象とするなど、公共の役割が大きくなってきている。

牛乳パック回収運動は、1985年頃に山梨県大月市の市民グループから始まったもので、牛乳パックを製紙原料とするだけでなく、紙漉きや工作等を通じた環境教育活動とも結びついて、共感を覚える人が各地で運動を起とし、一躍全国的な運動に広がった。

「全国牛乳パックの再利用を考える連絡会」（パック連）という全国ネットワークが形成され、牛乳パックの回収・流通ルートづくりやノウハウの伝達に大きな役割を果たしてきた。

牛乳パックは、古紙のなかでは「禁忌品（きんきびん）」とされ、製紙原料には混ぜてはいけないものであった。したがってもともと再生のルートはなかったものであるが、市民運動の力で細々とではあるが流通ルートができ、原料として使用するメーカーも増えてきた。スーパーマーケットや自治体が回収に乗り出しつつあり、リサイクルの仕組みがようやく整いつつある。

フリーマーケットや不用品情報誌の発行を通じて、リサイクルの啓発に大きな役割を果たしてきた運動として、「日本リサイクル運動市民の会」や「リサイクル運動市民の会」（いずれも本部は東京）などがある。その他、中部、沖

縄、北海道などにも類似の運動団体が活動している。

「日本リサイクル運動市民の会」は、神戸で発祥した「関西リサイクル運動市民の会」が母体となっており、有機野菜やエコロジー商品の販売などの事業活動を行いながら、環境に関するNGOとして国内では大きな力を持つ組織に成長している。

### 3 再生資源価格の低落とリサイクル運動

しかし、このような牛乳パック回収運動や集団回収などの資源回収活動は、再生資源価格の低迷によって、大きな危機に直面している。

再生資源の市況は、1980年前後には一時高騰したこともあったが、その後は価格は低落傾向にあり、86年の円高不況によって暴落し、バブル経済でやや持ちなおした感はあるが景気の低迷によって再び暴落し、資源回収業がなりたたなくなるところまできている。

法律を整備し、回収の仕組みを整備すればするほど、再生資源は供給過剰となり価格は低落するという、皮肉な結果になっている。

民間の採算にのりにくいということで自治体が分別収集してきた空き缶や空きびん、特にスチール缶は費用を払わないと引き取ってもらえない状況になっている。

スチール缶は鉄筋などの建設鋼材の原料になるが、不動産ブームが去ったあとは鉄鋼需要が冷え込み、国内の鉄屑全体が余剰傾向にあるために、鉄屑市況は暴落したままであり、下級鉄屑であるスチール缶スクラップは特に深刻な影響を受けている。

また比較的価格が高いことから、集団回収の対象となってきたアルミ缶も、一時に比べれば半値以下に暴落したままである。

空きびんは、かつては他の資源に比べれば市場は安定していたが、生きびんもカレット（びん屑）も見通しは明るくない。

リサイクルの優等生であった一升びんは、清酒の等級別廃止なども影響して需要が伸びず、流通在庫が膨れあがっている。酒販店では引き取りを断るとこ

るもある。一升びんに変わるリターナブルびんとして開発された規格びんは、まだ市場にほとんど流通しておらず、使い捨て化がますます進む傾向にある。

カレットについても、色ものカレットは一部で逆有償化の動きがある。

さらに、これまでは民間事業として行われてきた古紙までが、自治体の関与がなくては回収されにくくなっている。

古紙価格は末端では1～2円の水準を推移しており、価格低下を補うために市民への補助金や奨励金はすでに一般化しているが（東京23区では6円/kgを交付している）、回収業者に対して補助金を交付する例も増えてきており、リサイクル事業への自治体の関与はますます増大している。その結果、古紙の回収量は市場価格を反映せず、慢性的な余剰状態に陥っており、回収業界はますます苦況に陥るという悪循環を招いているという意見もある。

このようななかで、自治体では回収業者に対する直接的な補助や流通にまで関与する例がでてきている。たとえば沼津市や東村山市など一部の自治体では、集めたスチール缶等を中間の流通業者を通さず、エンドユーザーと直接取引しはじめている。与野市など、古紙を分別して回収業者に委託料を払って回収している都市もあり、民間で行われてきたリサイクル事業は公共事業に取り込まれつつある。自治体の再生資源市場への関与が広がりつつあることが、最近のひとつの傾向である。

リサイクル運動もこれまでの「いかに集めるか」から「再生品の利用を進める」運動へと活動の幅を広げつつある。

パック連では、製紙メーカーと協力して、牛乳パックの再生トイレットペーパーの需要拡大に乗り出し、牛乳パックのリサイクルマークを募集したり、市民サイドでの再生品利用運動を展開している。

中部リサイクル運動市民の会（名古屋）では、地元製紙メーカーと共同開発した新聞古紙100%のコピー用紙やノートなどを販売している。

#### 4 ごみ問題と市民・企業

このような動きに加えて、リサイクル運動の成果として、最近では自治体と

流通業者がタイアップして、消費の在り方や商品選択の在り方を見なおしてこうという動きも出始めた。過剰包装の追放、トレーやプラスチック袋の使用自粛などが代表的なものであるが、再生品の利用促進、リサイクルに協力的な商店の推奨を行っているところもある。

福岡市では包装の軽量化に協力する店を「かーるちゃんマークの店」として推奨している。また、墨田区では包装だけでなく、下取りやリサイクルの回収拠点として協力したり中古品を買い取ってくれる質屋など、リサイクルや環境にやさしい商業活動に協力する店を「エコストア」として指定し、推奨する制度をスタートさせた。ごみを生み出すような消費を抑制していくことはたいへん難しいが、自治体がささやかでもこうしたことに取り組みはじめた意義は大きい。

スーパーマーケットの流通、販売形態が、家庭ごみ増加の大きな原因になっていることは言うまでもないが、それ故にこれまではリサイクル運動とスーパーは対立する関係にあった。しかし、企業姿勢としてトレーや牛乳パックの回収をはじめたところもふえ、自治体もこれを支援したり市民にPRするなどの関係が生まれてきた。

企業は「消費者ニーズ」を口実に、包装ごみや使い捨て容器の増加を招く販売方法をとってきたが、こうした協力関係の確立はスーパー等の販売形態の変更を促していく力になるだろう。海外ではすでにエコロジカルなライフスタイルの確立に、スーパーや生協が大きな力になっているが、わが国でもこうした動きは受け入れられるだろう。

さらに、もっと重要なことは、ごみの発生を抑制するための、消費者への適正な負担の仕組みを取り入れることである。

リサイクル運動は、とりわけ集団回収や牛乳パックの回収運動は、再生資源の売り上げがささやかながらもインセンティブとなって推進されてきたことは否定できない。自治体の集団回収への奨励金も、経済的なインセンティブによって資源回収を進めようとするものである。

しかし回収が進むほど、再生資源の価格は下落し、資源回収業者の採算も悪

化する。リサイクルの経済性を考えた場合、これからは再生資源の回収、中間処理や加工、流通のためのコストを適正に負担する仕組みを整えていかなければならないだろう。

当然これらのコストは、リサイクル対象物の発生者が負担すべきであるが、現状では家庭ごみは無償で収集されていることが多く、リサイクルのために排出者が自らコストを負担しようということにはならない。

ごみ処理費が無償であるということは、ごみ減量やリサイクルの努力をした市民と努力をしない市民との間に不公平が生じることでもあり、最近消費者団体などの間で有料化を進めようという意見が出てきている。

わが国では公害対策や環境保全コストは企業が負担すべきという考えが強く原因者である市民自らがコストを負担しようという意見は少なかった。本来その企業活動や企業によって生産される製品による利便を享受している消費者のことであり、市場を通して適正に環境保全コストを製品に転嫁すべきだという考え方である。

わが国では「公害＝企業悪」という図式から、PPP（汚染者負担の原則）は、Polluter Punish Principle（汚染者処罰の原則）と受け取られ、罰金の意味で企業に環境保全費用を負担させるべきだとする論が通っていた。環境を犠牲にして、利潤をあげていた企業に対して、消費者がそのような意見を持って責めることはできないし、また企業も蓄積した利潤を環境保全のために使うべきだとする意見も正しいと思う。しかしごみ問題のように、単純に企業だけを責められない問題になると、こうした考え方だけでは十分ではない。

しかしごみの発生そのものを抑制し、消費生活の見直しを促していくためには、ごみ処理費の一部を排出者が負担し、ごみを出すことの痛みを経済的な面で感じるような仕組みが必要である。換言すれば、リサイクル運動を進めてきた人たちは、努力した人が得をする仕組みを求めはじめている。あるいは、市民、消費者はリサイクル型の社会のために必要なコストは、自らが負担しようと言いはじめているのである。

1992年3月にまとめられた第13次国民生活審議会の省資源・省エネルギー型

生活推進委員会報告「知恵のある豊かさを」では、「収集・処理の有料化は、排出者のコスト意識に直接働きかける点で、廃棄物を減量するための効果的な方法であると考えられる。また、収集・処理の有料制は廃棄物の減量化に貢献した人に対しては、明確なコスト負担の軽減として報いることができる点で公正な制度であるともいえる。」と述べている。

ただし、有料化は今後十分に検討すべき課題であるが、同時にリサイクルにかかる社会的な経費負担のあり方も考えていかなければならない。ごみの有料化はリサイクルを相対的に有利な位置に立たせるが、リサイクルにかかる経費を社会的に適正に負担するという構造を同時に形成していかなければ、民間のリサイクル事業の状況の改善は見込めないからである。

ともあれ、市民はようやくごみ問題を自らの問題として理解しはじめたとも言える。大量消費、大量廃棄の責任を、市民、消費者の無理解に転嫁してきた企業や行政は、市民のこのような認識の変化を受けとめ、リサイクル型の社会システムの構築に向けて、真剣な努力が求められているのである。

（以下、本文の重複と思われるため、このままでは読みづらい。意図的に省略された部分と見られる。）



## コープこうべにおける 環境保全とリサイクルの取り組み

加 納 謙 一

(コープこうべ環境問題推進室)

### 1 生協永遠の課題…『くらしの安心追求』

「安心できるくらしの実現」は、コープこうべだけでなく、全国に700近くある生協の設立当初からの願いであり、今後も永劫に続く基本的課題です。しかし、「安心」という概念の構成要素は多種多様であり、また、社会環境の変化にあわせ、個々の要素の重要度も変化しています。

80年代前半までの生協は、商品の安全性追求と家計をまもる取り組みに重点を置き、安心配慮の対象は「私、家族、子孫」にとどまっていました。90年代風に表現すると、「私と家族の、こころとからだの快適環境づくり」と言えるでしょう。

一方、地域の環境問題への取り組みとして、有リン洗剤の排除や生分解性の高い洗剤の利用促進など、水を守る取り組みを中心にすすめてきました。しかしこれは地球環境問題への対応（いわゆる地球的に考え…）ではなく、あくまで、くらしの安心を考える領域が拡大していった結果と言えます。（表1）

このように、80年代前半までは「私と家族の安全」が安心生活の中心であり、水問題を中心とした「地域環境の保全」が安心生活の要件としてやっと浸透してきた時代でした。

しかし、86年4月のチェルノブイリ原発事故により、市民の環境汚染への意識が一変しました。たった一施設の事故が世界中の生命に影響を及ぼすという、人間の危機管理の脆さと地球環境のデリケートさを痛感し、言い知れぬ危機感がくらしを包みました。

表1 コープこうべの環境問題への取り組みの歴史

取り組み年月	取 り 組 み の 内 容
1972(S 47). 7. 26	「田舎娘粒状せっけん」を開発 (のち「コープせっけん」に)
1975(S 50)	空びん回収システムを整備
1978(S 53)	食品包装容器、フィルムを塩ビからポリエチレンに変更
5. 1	「コープ買い物袋再利用運動」がスタート
1979(S 54)	無リン洗剤を開発
1981(S 56). 6. 1	「せっけんキャンペーン」開始
9. 1	有リン洗剤の取り扱いを中止
1982(S 57). 9. 1	排水チェック運動がスタート
1984(S 59). 3. 2	コープ全店で使用済みのボタン電池の回収を実施
1985(S 60). 7. 31	第1回びわこ親子見学会
1988(S 63). 9. 8	フードプランの取り組みを開始
1989(H 1). 6. 3	第69期通常総代会で、環境問題への取り組み強化の特別決議を採択
8. 24	「環境問題対策会議」設置
10.	環境にやさしいトレイ (CTFトレイ) の導入開始
12.	メタノール車の走行実験を開始
1990(H 2). 2.	フードプラン「ガイドライン」を策定
2.	フロンガス使用スプレー商品を全面取り扱い中止
5.	環境問題への基本政策を策定
6.	日生協と合同で環境への取り組みの統一マークとテーマを設定
	環境にやさしい商品に統一マークを設定
	6月「コープの環境月間」がスタート
8.	牛乳パック回収が本格的にスタート
	再生紙への切り替えを推進
9.	塩干物、冷凍品のトレイ包装から袋包装へ切り替え
1991(H 3). 1.	クリーニングハンガーの回収スタート
4. 12	フードプラン第1号商品を供給開始
5. 23	「環境基金」の設立を表明
6. 7	飲料用アルミ缶の回収スタート
6. 26	「環境問題推進室」設置
6. 30	「リサイクルフェア'91」を開催
8. 1	「買い物袋再利用運動」を「買い物袋持参運動」に制度変更

コープこうべにおける環境保全とリサイクルの取り組み

取り組み年月	取 り 組 み の 内 容
1991(H 3). 9. 28	「包装適正化委員会」が発足
10. 5	新店「コープ姫路田寺」でリサイクルのモデル回収を開始
11. .	モデル回収店舗を4店舗に拡大
	「環境学習会」の実施
1992(H 4). 1.	全地域運営委員会でリサイクル運動への取り組みについて協議
	電気自動車の走行実験を開始
3. 31	「コープこうべ環境基金」設立
4.	リサイクル運動の拡大
4~6	エコロジーカウンセラー養成講座の開講
5. 28- 6. 15	「環境展示会」の実施
6.	「コープの環境保全運動」冊子の発行
	パンフレット「なう」の発行
	「環境紙芝居」の作成
	「コープこうべ環境ウォッチャー制度」を新設
6- 7	環境測定活動の実施
	*NO <sub>2</sub> 測定活動
	*酸性雨測定活動
6. 19- 7. 4	「手づくり買い物袋展」の実施

## 2 地球環境問題の社会化と生協の対応

80年代後半、コープこうべでは90年代の安心生活の在り方について盛んに論議が繰り返されました。

「平和と健やかな環境と高度化した福祉のなかで、心身ともに健康に生活すること」…この論議の中で見いだされた新しい「安心生活の像」です。つまり、平和、環境、福祉の位置付けを、安心生活における一要素から、絶対条件としたのです。

現在のコープこうべの様々な活動は、すべてこの考え方を基軸としています。

89年の第69期通常総代会（株主総会にあたるもの）において「くらしの見直しと地球環境を守るとりくみを強める特別決議」を満場一致で採択し、いよいよ、地球環境問題への組織的対応が始まりました。（資料1）

当時、巷では環境問題、環境破壊、自然保護といった言葉が氾濫していました。またマスメディアからは、砂漠化したオアシスに横たわる白骨化した野生動物、ランドサットから撮った激減するアマゾンの熱帯雨林、C.Gを駆使したオゾンホールシミュレーションなどショッキングな映像が日々流され、書店の店頭には、グラビア中心の環境関連書物が山と積まれていました。

しかし、地球環境の危機的な状況は痛いほど理解できたものの、「人類は何をするの？、政府は何をするの？、私たち市民は何をすべきなの？」といったごく当たり前の問いかけへの明快な答えはどこにも見当たりませんでした。

そこで生協では、地球環境問題への対応をすすめるに当たり、フロンस्पリーの排除などの具体的な行動を逐次行いつつ、一定の政策と行動指針をとりまとめました。

環境問題対策会議を設置し90年5月に基本政策を策定しました。以下がその骨子です。（後述しますが92年に改訂しています。）

## 「見つめよう、暮らしと地球」90.5

### （環境問題に対する基本政策）

私たちは、組合員一人ひとりと共に暮らしを見つめ直し、健やかな環境に育まれた豊かな社会の実現をめざします。

- 基本的な考え方
  - 1) 地球的に考え、地域的に行動します。
  - 2) 実践を通して、地域に対し、先導的役割を果たします。
  - 3) 全国生協や行政との連携をはかり、運動の広がり求めていきます。
- 取り組みの方向
  - 1) できるところから一歩ずつ着実に暮らしの改善をすすめます。
  - 2) 生活環境全体へ、取り組みの幅を広げます。
  - 3) 商品活動、組合員活動、事業活動を一体化した取り組みをすすめます。

この政策を受け、次のような取り組みがすすめられました。

## コープこうべにおける環境保全とリサイクルの取り組み

### 商 品

（水産物・畜産物・加工食品・日用品）

- せっけん関連品の強化（「せっけん」の製造から販売まで一貫して環境に配慮した商品）
- 生活雑排水の浄化に役立つ商品群の強化（水質浄化剤、浄水器、浄水機、水質検査機）
  - 古紙を利用した商品群の強化（古紙製紙、古紙製容器、古紙製包装紙）
- 使い捨て木材製品の見直し（木材の産地・製材方法・流通経路の見直し）
  - 包装・容器の簡素化（紙製容器の導入）
  - 焼却適性の良いトレイの導入（など）（焼却炉の燃焼効率の向上）
- 事業運営（商品・サービス・活動）の環境に配慮した取り組みの推進（環境にやさしい商品）
  - 職員の学習強化と自らの暮らし方改革（商品・サービス・活動の環境にやさしい商品）
  - 業務用紙への再生紙利用促進（再生紙の導入）
  - 使用済紙の再サイクル（再生紙の導入）
  - 古紙利用の買い物用紙袋、包装紙の導入（古紙製紙）
  - 買い物袋再利用運動の促進（買い物袋の回収）
  - 業務用ディーゼル車の削減（など）（省エネ）
- 組合員活動（商品・サービス・活動）の環境に配慮した取り組みの推進（環境にやさしい商品）
  - 「環境チェック表」による暮らしの自己点検活動の推進（環境にやさしい商品）
  - 環境にやさしい商品の利用拡大（環境にやさしい商品の紹介）
- 環境問題の学習強化（環境問題の学習）
- 牛乳パックの回収リサイクルの推進（牛乳パックの回収）
- 使い捨ての暮らしを見直す運動の推進（使い捨ての暮らしの見直し）
  - 親子での環境体験イベントの強化（親子での環境体験）
  - 環境にやさしい暮らし方工夫集の普及（など）

（環境にやさしい暮らし方工夫集）

### 3. 地球環境問題と市民生活（地球環境問題と市民生活）

前記した様々な取り組みのなかでも、とりわけ重点をおいたのが環境問題の現状と原因の学習でした。酸性雨はどうして起こるのか、砂漠化がすすむとどうなるのかなど、まず科学的に正確な知識を持ち、そのうえで私たちの暮らしとどうかがわっているのかをみんなで考え合い、感覚的ではなく、論理的な行

動で文化を変えていこうとしました。

テレビの特番で騒いでいるあの地球環境問題と、子供に宿題を急かしているこの日常生活がどこでどう繋がっているのか、環境と暮らしの赤い糸を辿っていくことに重点を置きました。

この取り組みは相当の成果を得ることがき多くの組合員の意識が変わっていききました。

しかし、知識が深まるにつれ、個々人の考え方に微妙な違いが出てきました。みんな目的は同じなのですが、様々な価値観で造りあげてきたそれぞれのライフスタイルに、環境問題という極めて科学的な知識が入り込んだ訳ですから当然考え方がピッタリ一致することは有り得ない訳です。

しかしこのような状況にあっても、地球が危ないという危機感が求心力となり、暮らしの見直しがすすめられました。

89年夏にスタートした地球環境問題への組合員をあげてのとりくみも、1年を経た頃、一つの変化が起こり始めました。意識を持って暮らしの改善をすすめていた人たちのペースが鈍ってきたのです。つまり、一市民の力ではどうにもできない問題点が多くあること、社会のしくみそのものを変えていく必要があることが浮き彫りになってきたのです。

暮らしの見直しをすすめた結果、組合員、行政、業界が一体となって経済システムと社会システムつまり文化そのものを変革する必要があるという結論に達した訳です。当時は壁に突き当たったと思ったのですが、今となれば、これは非常に大きな成果だったと考えます。

#### 4 地球環境問題と廃棄物問題

以上のように、環境保全型文化の創造のために、生協と組合員は何をすべきかという次のステップに移りかけたころ、まさにいよいよ本番という時に組合員の関心の対象が大きく振れました。

従来からのリサイクル運動のひろがりに加え、法律の改正もあいまって、廃棄物処理問題が吹き出し、これらが相乗的に作用して、市民運動の中心は、一

気にゴミ削減運動、リサイクル促進運動へと移っていきました。このうち、一部の流通業は、資源ごみの回収・リサイクルを環境問題対応の印籠のように大々的にプロモーションを行いました。

回収する物のマテリアルとしてのリサイクル適性はどうか、再生技術の成熟度、再生品の市場競争力はどうか、コストはいくらかかるのか、そのコストはだれが負担するのかなどの検討課題を棚上げしたまま、総論賛成で個々の資源ゴミの回収が広がっていきました。

コープこうべでは、従来より実施していた空瓶、ボタン電池回収に加え、90年より牛乳パックの回収とトイレットペーパーへの再生、91年より飲料アルミ缶の回収を始めました。

しかし、91年夏頃より、包装廃棄物削減を掲げる組合員の要望はどんどんエスカレートし、包装容器総悪論にまで発展していきました。回収を要望されたものは、スチール缶、プラスチック製トレイ、玉子パック、PETボトル、ギフトの空箱、洗剤・シャンプー・リンスなどのボトル、家庭菜園用ケミカルの瓶、スプレー缶、新聞紙、新聞折り込みビラ、蛍光灯、電球などなど。

コープこうべとしてこれからの回収・リサイクルの要望に対し、供給者責任としての側面、資源の有効利用の側面、廃棄物問題緩和の側面、暮らし文化の見直しの側面など、リサイクルの有用性を検討しましたが結論は出ませんでした。

しかし、他の量販店が、とりわけ要望の強かった発泡スチロールトレイの回収を始めたため、コープこうべの要望は、夏が終わる頃には非難へと変わっていきました。

## 5 環境保全活動の運動化

マテリアルごとに、リサイクルの有用性、経済性、継続性、二次環境汚染などを科学的に評価することは、一定可能でしたが、組合員のエネルギーをロスすることなく、有効に環境保全型社会づくりに誘導することを第一に考え、新しい環境政策を打ち出しました。(資料2)

以下はその要旨です。

「コープの環境保全運動」92:65「環境保全型商品の展開」92:65  
\*健やかな地球環境を取り戻すには、地球に生きる人々すべての価値意識の変革が必要です。

生協は、みんなの力を結集し、環境にやさしい社会を創造していきます。

●基本的な考え方(運動の考え方)は、環境保全型商品の展開と同様である。

- 1) 地球的に考え、地域的に行動します。地球環境を改善し、環境保全型商品の展開を推進する。
- 2) 実践を通して、地域に対し、先導的役割を果たします。環境保全型商品の展開を推進する。
- 3) 全国生協や行政との連携をはかり、運動の広がりを求めています。

●環境保全運動の考え方(運動とは)は、環境保全型商品の展開と同様である。

「コープの環境保全運動」は、組合員の要望に職員が応えるだけでなく、生協の取り組みへの結集を組合員に呼びかけるだけでなく、職員と組合員が一緒になって、悩み、創造し、行動し、広めていく「協同による運動」です。

●環境保全運動の指針は、環境保全型商品の展開と同様である。

- 1) 環境保全活動の展開 環境保全活動の展開は、環境保全型商品の展開と同様である。コープこうべは、様々な活動を通して、組合員と職員一人ひとりの価値意識の変革と暮らし方の改善を呼びかけていきます。
- 2) 環境保全型事業の展開 環境保全型事業の展開は、環境保全型商品の展開と同様である。環境にやさしい商品の開発と品揃えをすすめるとともに、店舗などコープの事業所とその運営を、先導的に環境保全型に変えていき、環境にやさしい社会づくりに貢献していきます。

一言で言うなら、「組合員と職員が協同して様々な活動を行うことが生協であり、従って、生協の環境保全の取り組みは、組合員と職員と一緒に創造していく」ということです。

また、このなかで、リサイクルについては次のように方針化しました。

「地域コープ委員会と職員が主体となり、リサイクルを推進していく運動をさらに強化、拡大していきます。」



## 6. コープのリサイクル運動

「コープの環境保全運動」の第一弾としてこのリサイクルの問題に取り組みました。

つまり、何を回収するのか、何のために回収するのかも含め、回収実施の全権を各店の職員とその地域の組合員に委ねました。

具体的には次のような手順ですめています。

- ① コープこうべを94の地域に区分し、それぞれの地域が独自に検討を行う。
- ② 組合員、職員の学習会の実施。学習会の実施方法は各地域が決める。本部は可能な限りフォローする。
- ③ 組合員が回収の意思を決定すれば、店舗職員と具体的な作業の検討に入る。

○回収品目、回収頻度、回収場所、プロモ・啓蒙・回収後作業などの役割分担

- ④ 地域（店舗）で実施内容が確定すれば、本部は回収BOX、ショーカードなどの備品の準備、店舗からの引取り便の準備

- ⑤ 本部は全体の推移を勘案しつつ、より高付加価値の再生ルートの開拓や、物流システムの改善などを行う。

以上、核心部分は組合員自らが意思決定し、店舗は回収システムにおいて最大限協力し、本部は全体のシステムをバックアップするという方法です。

勿論、有害物質含有物などは本部が判断し、一斉に回収します。92年4月に始めたニッカド電池の回収などは、希少金属の有効再利用と有害重金属の拡散防止の目的で本部で意思決定し、組合員に呼びかけています。

このように、組合員と協同してリサイクルについて学習し、検討した結果、92年10月現在の実施状況は次のとおりです。

プラスチックトレイ……33地域

P E T ボトル……19地域

スチール缶……28地域

この3種類の容器については、検討に入る前は、殆どの地域で回収の要望が

表2 92年度回収

年月	① 牛乳パック				② アルミ缶			
	地域数	単月実績	累計実績	前年比	地域数	単月実績	累計実績	前年比
92年 4月	94	33,905	33,905	149.49	78	4,185	4,185	
5月	94	38,865	72,770	125.17	78	5,961	10,146	
6月	94	44,981	117,751	178.28	78	5,894	16,040	922.38
7月	94	38,489	156,240	80.91	78	8,191	24,231	412.85
8月	94	48,141	204,381	140.80	78	8,846	33,077	162.58
9月	94	34,685	239,066	86.15	78	10,478	43,555	153.34
92年度実績		239,066				43,555		

ありました。しかし、目的、再生技術、家庭での作業、経済性、店舗のスペース、回収後の作業などを学習していくなかで、最終実施に至った地域はトレイで33地域にとどまっています。

これは組合員のエネルギーが不足しているからではなく、店舗の職員の意識が不足しているためでもなく、逆にエネルギーや意識が高度であるからこそ、敢えてこの時期実施に踏み切らず、さらに協議を深めているものと考えます。

これまでの実績は表2に示すとおり、実施している地域においては、確実に広がっています。しかし、感覚的な理解での参加でなく、組合員一人ひとりがリサイクルの意義や課題を理解し、暮らしを見直す一つとしての意識を持って参加していただくよう、学習活動をさらに広げていく必要があると考えます。

身近な資源ごみのリサイクルをやみくもに広げること、意識なき参加者を増やすことは、環境保全型社会形成の大きな阻害要因であると考えます。少しずつ意識ある参加者を広げ、実利あるシステムをつくることが重要です。

## 7 リサイクル運動の今後の方向

これまで、環境問題への取り組みから狭義のリサイクルへの脇道対応の経緯と成果を述べてきましたが、次に資源ごみのリサイクル運動の今後の展開につ

コープこうべにおける環境保全とリサイクルの取り組み

実績の推移

単位：kg, %

③ 食品トレイ			④ ペットボトル			⑦ スチール缶合計 (混入分含む)		
地域数	単月実績	累計実績	地域数	単月実績	累計実績	地域数	単月実績	累計実績
18	695.0	695.0	10			20	250	
20	837.0	1,532.0	13	192	192	21	526	776
22	2,295.5	3,827.5	15	398	590	22	1,278	2,054
26	3,986.0	7,813.5	17	212	802	26	3,079	5,133
26	5,114.5	12,928.0	17	465.4	1,267.4	26	2,663	7,796
26	5,368.5	18,296.5	17	774	2,041.4	26	4,056	11,852
	18,296.5			2,041.4			11,852	

いてその方向を示します。

- 1) リサイクルについては、現状どおり、実態をありのままに組合員に公開しながら、継続して検討協議をすすめます。
- 2) リサイクルシステムのなかでの、消費者、事業者、行政それぞれの役割と責任を明確にしていきます。
- 3) より資源エネルギー節約に貢献でき、付加価値が高く、低コストで運用できるトータルシステムの開発をすすめます。
- 4) リサイクルに積極的に参画していただいた組合員の総意は、「リサイクルをする必要のない文化の創造」です。つまり、大量生産、大量販売、大量回収、大量再生という迷路からの脱却です。いわゆるプレサイクル運動を徹底推進していきます。
- 5) 現在の狭義のリサイクル運動で創造された意識とエネルギーを、リサイクル社会構築或いは環境保全型社会構築に方向転換させるための学習活動を徹底強化していきます。
- 6) この学習活動のなかで再度、地球環境問題解決のための環境保全型社会構築、環境保全型社会構築のための暮らしの改革、暮らしの改革のための意識改革という、暮らしから地球に至る赤い糸を明示していきます。

## 8 環境保全運動の今後の計画

全国生協の連合会である日本生活協同組合連合会が会員生協と協力して、日本の生協の環境保全運動の中期計画をとりまとめました。以下にその具体項目を示します。

### テーマ1 地域で環境にやさしいライフスタイルを推進する

環境に配慮したライフスタイルへの転換をめざし、地域で環境にやさしい行動を実践し、環境保全型社会をめざす。

課題1 1200万人の親子環境学習運動の展開

課題2 『環境家計簿』の普及と『くらしと環境』の研究活動

課題3 地域で行動する1万人の環境リーダーづくり

課題4 市民による環境測定と500地域での地域環境調査活動

課題5 500 地方自治体での環境保全のまちづくり運動

課題6 環境行政との協力し社会的な政策提言

課題7 世界レベルでの国際連帯、アジアでの連帯と支援の活動

### テーマ2 商品の生産から消費にいたるあり方を見直し、環境によりよい商品をつくり普及する。

商品の生産から消費にいたるあり方を見直し、環境によりよい商品をつくり普及する。

課題8 年度毎に目標をたて、環境によりよい商品へ改善

課題9 環境にやさしい商品の利用運動

課題10 商品のなかでの有害物質の低減、ダイオキシン対策

課題11 環境マークなどの表示の改善と容器包装の材質表示

課題12 商品の容器包装の環境ガイドラインづくり

課題13 環境保全型農業など第1次産業分野の環境保全活動の支援と促進

### テーマ3 環境保全のための生協事業の在り方を追究する。

環境保全のための生協事業の在り方を追究する。

課題14 事業活動上の環境基準づくりと環境監査制度の導入

課題15 生協におけるリサイクルシステムづくり（リサイクルセンター）

課題16 買い物袋持参運動とスーパーバッグの削減

- 課題17 事業系廃棄物の半減
- 課題18 省エネによるエネルギー使用量の現状範囲内への抑制
- 課題19 特定フロン全廃と冷媒フロンの回収
- 課題20 環境にやさしいモデル店舗の開発
- 課題21 直噴式ディーゼル車の全廃と環境にやさしい配送車両の研究

#### テーマ4

環境保全のための推進体制を確立する。

- 課題22 環境保全のための推進体制の確立
- 課題23 職員教育の充実
- 課題24 運動推進のための財源の確保

この24課題をベースに、現在コープこうべの中期行動計画を策定していますが、中心となる目標は「文化づくり」であり、重点とする行動は「しくみづくり」「意識づくり」であることに変わりありません。

#### 資料1

##### くらしの見直しと地球環境を守るとりくみを強める特別決議

私たちの生活をとりまく環境は、わずかこの30年間の、産業近代化と経済発展の過程で、深刻な自然環境の破壊と汚染の状況に至っています。

オゾン層の破壊や、大気汚染による異常気象、水、ゴミ、農薬、森林減少問題など自然浄化の限界をはるかに越え、生態系をおびやかす地球規模の破壊と汚染が進んでいます。このような状況の中で、人間のいのちと地球環境を守る運動が、世界的に盛り上がるようになっています。

私たちのいのちは自然の生態系と共にあり、環境を破壊することは人間のいのちをも損なうこととなります。資源浪費による環境破壊を続けていく現在のくらしを改めない限り近い将来、地球は人間が住むに耐えない環境に陥ることは必至で、子孫に大きなツケをまわすこととなります。

私たち灘神戸生協は、資源に限りがあることを知り、また健康な生活には自然環境が大切であることを十分に認識して、「子供たちに残そう美しい環境」を合言葉に、水環境を守るためのせっけん使用運動や、家庭排水を点検する活動、さらに資源再利用のとりくみなど、身近な日常生活の問題をとり上げて、環境の保護と改善に積極的に関わってきました。しかしの今日の状況は、これまでのとりくみを一段と強めることに加えて、新たな運動への広がりが必要になっています。

私たちはすでに昨年から日本の農業に対し、消費者の立場から求めていく新たなフードプランの研究に着手、生態系を重視する生産への転換を提案していく準備をすすめました。

このような経過を踏まえて、「もののいのちを大切にする」観点から私たちの暮らしを見直し、「一人ひとりが環境保全の問題を真剣に考える」決意をもって、以下のとりくみをすすめます。

1. 安全・安心に加えて、より環境を考慮したコープ商品づくりをすすめます。
1. 自然生態系を重視した、安全な食べ物づくりのフードプランを積極的に推進します。
1. せっけんの利用と家庭排水の点検活動をより強化し、水環境を守るとりくみを一層充実します。
1. 買物袋の再利用や包装材の研究など、資源の有効活用を積極的にすすめます。
1. 行政や諸団体などとも連携しながら、私たち一人ひとりが自覚を持って自らのくらしを見直し、地球環境を守る運動のとりくみを強めます。

右、決議します。

1989年6月3日

灘神戸生活協同組合 第69期通常総代会

資料 2

## コープの環境保全運動

### 基本的な考え方

- ・地球的に考え、地域的に行動します。
- ・実践を通して、地域に対し、先導的役割を果たします。
- ・全国生協や行政の連携をはかり、運動の広がり求めていきます。

### コープの 環境保全運動を展開します。

「コープの環境保全運動」は、組合員の要望に職員が応えるだけでなく、生活の取り組みへの結集を組合員に呼びかけるだけでなく、職員と組合員が一緒になって考え、悩み、創造し、行動、広めていく「協同による運動」です。

#### 指針① 環境保全活動の展開

コープこうべは、様々な活動を通して、組合員と職員一人ひとりの価値意識の変革とくらし方の改善を呼びかけて

#### 指針② 環境保全型事業の展開

環境にやさしい商品の開発と品揃えをすすめるとともに、店舗などコープの事業所とその運営を、先導的に環境保全型に変えていき、環境にやさしい社会づくりに貢献していきます。

## 環境保全活動を展開します。

### 展開計画

- これまで取り組んできた様々な運動を、生活環境全般へと拡大発展させ、くらしを見直す運動を展開します。
  - ▶環境チェック活動を強化します。
  - ▶買い物袋持参運動の推進とスタッフバッグ有料化の検討をすすめます。
- 環境にやさしい商品の普及・拡大をすすめます。
- 身近なくらしの点検を展開し、「気づき」や運動の幅を拡大します。
  - ▶環境点検、測定活動を展開します。
- 環境学習活動を強化します。
  - ▶組合員の環境学習を強化、推進します。
  - ▶小中学生向けの環境教育を推進します。
- 行政・業界の動きなどの情報収集や、組合員への情報発信活動を強化し、情報の共有化をはかります。
  - ▶パンフの充実や、学習会の強化を通して、コープこうべの環境政策と環境活動への理解と共有化をはかります。
  - ▶地域・地区での環境活動をまとめ、共有化します。
- リサイクル運動の輪を広げます。
  - ▶地域コープ委員会と職員が主体的となり、リサイクルを推進していく運動をさらに強化、拡大していきます。
- 職員の意識改革を進め、業務中での環境配慮が自然になされる職場風土づくりをすすめます。
  - ▶職員的环境学習を強化、推進します。
  - ▶各所属ごとに職員の中から、環境アクションリーダーを任命し、各所属の取り組みの強化、交流をすすめます。
- 「環境基金」を通して、地域の環境活動への助成をすすめます。
- 国内・海外の生協や協同組合、行政、環境啓蒙団体との連携を強化します。
- 行政に対する環境保全施策の要求など、外部への要請活動を行います。



コープの環境保全運動 指針②

# 環境保全型事業を展開します。

## 展開計画

環境にやさしい商品の開発をすすめます。

●生産から廃棄に至るすべての段階で、環境への負荷がより少ない商品の開発をすすめる、普及拡大をはかります。

▶せっけん関連品、古紙などのリサイクル資源を利用した商品、生活排水の浄化に役立つ商品、詰め替え商品など。

●環境にやさしい商品に統一マークをつけ、商品の特長を明確にします。

●商品の環境影響度を評価するしくみをつくります。

▶日生協「環境21計画」と連動していきます。

●商品の包装、容器の見直しをすすめます。

▶包装、容器の削減をすすめます。

▶環境への負荷がより少ない材質への改善をすすめます。

環境にやさしい事業所づくりをすすめます。

●環境にやさしい事業所のモデルプランを策定します。

●環境に配慮した事業活動への転換をすすめます。

▶ディーゼル車の削減、低公害車の研究をすすめます。

▶省エネルギーを推進します。

▶再生紙の利用、詰め替え事務用品の利用をすすめます。

●事業所の廃棄物について、環境配慮の観点で点検、改善をすすめます。

▶事業所廃棄物の削減をすすめます。

▶流通包装資材、ロス商品、後方施設で発生するアルミ缶などの事業所資源ごみの再利用を検討します。

## 宮崎神戸市政の研究 X

## —起債主義の活用—

神戸都市問題研究所  
都市経営研究会

## 起債主義の理論

宮崎財政の主要戦術はストック主義であったが、消極的ストック主義が基金主義で、積極的ストック主義が起債主義であった。ただ、起債主義は単に財源調達という利便的手段でなく、より高い経営理念・政策・戦略にもとづいて展開された。

たとえば先行用地買収によるインフレメリットの吸収、先行集約投資による投資コストの軽減、起債主義の活用による地方自治権の発揮、積極財政による地域振興などである。しかもこれらの起債主義は単なる財政運営ベースの才覚では、あれ程までの思い切った活用は不可能であった。そこには宮崎市長が都市経営にこめた確固たる戦略方針があり、経営理念がその背後にあった。

第1に、宮崎市長は政府の唱える起債抑制方針、非募債主義に染まらなかった。政府は自らは明治以来、国債を乱発しておきながら、常に地方団体には起債性悪説を注入してきた。

このような政府による地方債抑制という財政指導は、健全財政への安全弁という親心といわれているが、日本経済全体からみれば限られた資金を、産業資本により優先的に多く貸付けるための地方債抑制措置であった。

しかも健全財政のための起債制限という政府の自治体庇護論は、地方自治体不信と慢性的資金不足を背景にして、巧みに意識操作され自治体に植え付けられていった。しかし、そのため都市自治体では民間の設備投資に対して、社会資本整備は後追的となり、結果として割高な投資を余儀なくされ、無用の財政的損失となった。

このことは都市政策的にみても都市成長の過程で、発生するインフレメリッ

トを私企業が吸収してしまうことであり、社会的公平に反する。したがって都市財政の社会化をめざす以上、起債主義によってインフレメリットの社会的吸収を図っていくという前傾姿勢が不可欠なのである。

この点、いささかでも都市財政史に造詣のある首長は、戦前の起債状況、そして戦後のインフレによる起債メリットから起債主義をためらうことはなかった。まして都市財政の現場を戦前・戦後にわたってつぶさにみてきた宮崎市長が、熱烈な起債主義者となったのは当然のなり行きでもあった<sup>1</sup>。

起債主義は都市私経済との競争のみでなく、市税、補助金、交付税のすべてにわたって、中央統制に押え込まれてきた大都市にとって、大都市の財政需要に見合った財源調達手段として、最も効果的な方法であり地方自治権の発動でもあった。

この点に関して宮崎市長は対政府との関係で、「国が地方を支配する戦前の伝統的体質もいつのまにか復活してしまった。そうした体制にイデオロギーではなくテクノロジーで風穴を開けようというのが僕の起債主義だ。財布を相手に握られては、やりたいこともできないし、言いたいことも言えない。だから、『起債自主権を確立すべき』と主張してきた」と、起債主義の根拠を論じている。

このような起債主義は当然、政府の伝統的な抑制主義と対立するが、宮崎市長は実践的財政運営論から激しく反発していった<sup>3</sup>。

要するにどんな市長でもそれなりの想いを地域にもっている。そして地域振興、市民福祉のために何らかの事業・施策をなしたいと思うが、財源の壁によって多くは断念を余儀なくされる。しかし、その時、より深い地域への愛着、より熱い自治への信奉があれば、行政の知恵を働かせ制度の壁に穴を見つけるか、壁を迂回して目的を達するか、何らの創意工夫をするはずである。その時、陳情に走るか、脱法行為を敢行するかは自治体の選択である。

第2に、起債主義は一般的に放漫財政を誘発するとの先入観があるが、宮崎市長の企業経営的感覚からは赤字公債はともかく、事業債はインフレメリットの吸収もあるし、さらに収益債となると償還財源も手当されており、すべての

市債を同次元で扱うことは間違っているという見解であった。<sup>4</sup> すなわち市民ホールといった箱物債と海面埋立といった収益債とは全く異なる。さらに病院・交通・水道事業債といった公営企業債についても、その事業の収支、さらに事業のもつ間接的波及効果、さらには公共政策効果からみて必ずしも事業赤字であっても、全財政からは収益事業とみなしうるとの判断に立っていた。このことは西神ニュータウンと西神地下鉄との関連をみれば如実にわかる。

したがってこのような視点に立脚するとき、市債抑制主義は極めて不合理な措置であった。都市経済成長の渦中において私経済に対抗するため、市税収入では不十分で市債による緊急対策が不可欠である。このような起債主義は財政健全化に反しないのみならず、歴史的にみても、昭和期、市債は驚異的な大量発行を敢行している。<sup>5</sup>

たとえば都市財政全体の財政指数でみると、昭和11年度の市債収入の歳入構成比は50.5%、昭和6年度の公債残高の歳入総額の対比は2.14倍、昭和11年の歳出総額に占める公債費は62.5%と信じ難い数値となっている。<sup>6</sup> このような市債発行となったのは市税を与えない代りに起債によって対処しようとした戦前の政府方針を反映した結果であった。

神戸市の事例をみても大正6年、一般会計の8.5倍の市債発行によって、私営電気・電車会社を買収するという破天荒の起債を敢行している。その後の神戸市の財政は起債主義によって運営されていった。第1表にみるように昭和元年の市債残高をみても、各会計とも財政規模の1.5倍から2.0倍の起債残をかかえている。今日の財政における起債主義は地下鉄を建設して間もない交通事業を別にすれば、大体、財政規模並みかそれ以下で起債主義といっても心配する程のことはない。

第3に、宮崎市長は起債主義の効用は絶大であるとの認識にもとづいて、あらゆる手法をつうじて資金調達に工夫を凝らしていった。このことは都市を静態なものとしてみることなく、都市づくりという動態的な視点でとらえるとき、私経済との競争という現実味をもった起債主義の提唱となった。<sup>7</sup>

第1表 神戸市市債残高

区 分	昭和元年 (千円)	平成2年 (百万円)
一般会計	24,426 (1.40)	623,185 (0.83)
水道会計	8,019 (1.81)	60,120 (1.03)
都市計画会計	11,905 (5.46)	— —
電気交通会計	38,952 (1.45)	196,086 (2.72)
そ の 他	— —	642,697 (0.85)
合 計	83,302 (1.63)	1,522,088 (0.93)

注( )は各会計総額対比

自治体は政府が起債を認めないならば、このような地方財政ベースの枠内に囚われることなく、地域・都市経済の視点から資金関係を分析し、地方債ルート以外の調達方針、いいかえれば外郭団体方式による借入金、起債などを活用すべきであった。

現に、地方公社などによって先行買収の決断に踏み切った自治体は、結果としてはインフレメリットを内部化することに成功したといえる。「ヤミ起債」として断罪

されたこれら脱法的資金調達を自粛して、財政指導を忠実に遵守した自治体は、結局、高値で用地取得という悲哀を味わう破目になったのである。<sup>8</sup>

起債主義の活用はインフレ下ではこれまでもふれてきたように、先利用地取得、集約的公共投資のために不可欠の前提条件である。このような目的のための起債はいわば遮二無二、借金政策をすすめばよいという単純な経営戦術で十分に対応できた。<sup>9</sup>

しかし、問題は起債主義といってもその資金をどう調達するかである。資金量も桁外れに大きくなると頼み込んで、金融機関が融通してくれるというわけにはいかなくなる。このような起債主義のいわば高等戦術が公団設立、外貨発行、遊休残余枠の活用、市民引受などの手法であった。神戸市の財政運営をみるときあらゆる手法、知恵を動員して起債をなし、資金を漁ってきたといえるが、その事例を追ってみよう。

1 宮崎市長は起債主義の政策効果につき「市税を使うことなく、税源の培養を図ることによって、都市発展の戦略基地を築こうとする試みである。大都市財政は貧しいが、大都市がもつ経済力は素晴らしい。この力を都市財政へ結びつけ、【豊富の中の貧

困』という悪循環を断ちきるのは、起債による先行かつ集約投資しかない。都市自治体が大幅な起債によって、開発競争における劣勢を挽回し、都市づくりの主導権を握ることによって、都市は本当にひらかれるであろう」（宮崎辰雄『都市の実際の経営』NHK市民大学叢書『都市の経営』270頁）と論じている。

2 毎日新聞「街を創る—24—」（平成2年7月13日）。

3 起債主義に対する中央省庁との考え方の相違につき、宮崎市長は次のように反論している（神戸新聞「決断の20年—7—」平成2年7月4日）。

「ところが大蔵省も自治省も“借金に悪”との意識が強くて『財政を不健全にする』と強い顔をする。そんなバカな話はない。長期債なら毎年の返済分だけを考えて財政計画が組めるし、整備された下水道などの恩恵に対し、20年後、30年後の市民にも応分に経費を負担してもらうことになる。公平性にもかかっているわけだ。もし、借金もせず、赤字を出さずにいこうと思えば何もやらんことだ。だが、結果は財政だけが健全になって、肝心の都市はさびれてしまう。……国からすれば僕は異端者だったろう。しかし、最小の経費で最大の福祉を実現するには、単年度会計ではだめ。長期的、総合的に考えることが大切だ。赤字部門があれば黒字部門とくっつける連結決算の方法もある。ほかにもいろいろあるが、企業では当たり前のテクニックこそ、すなわち『都市経営』ですよ。」

4 この点につき宮崎市長は「起債の強行は自転車操業の危険性を常にはらんでいる。しかし、遺債事業である限り、それが下水道・学校・公園であれ福祉効果の先取りであり、資本ストックとして後世に残るものであるから、決して財政圧迫の要因として考えるべきでない。しかも、長期的にみて、地価、建設費の上昇を考えると、どうせ必要な社会資本ストックの整備は起債を思いきって活用すべきだといえる。制度上は起債か補助かという選択は、積極的な首長が常に直面する選択の1つといえる」（宮崎辰雄『都市の経営』140頁）と語っている。

5 ことに戦前、明治末期から昭和初期にかけて、都市自治体は私営市街地電車の買収に踏み切るが、その資金の大半は地方債による起債であった。神戸市は大正6年、2,133万円で買収しているが、公債1,946万円、現金189万円であった。当時、市一般会計が230万円であったことからみてもそれが如何に巨額であったかがわかる。それは最早、起債主義と呼ぶよりかは起債主導主義の財政であった。戦前の都市づくりはこの公営配電事業による収益金を財源として展開されたのであり、起債による先行的都市整備が今日の都市基盤をつくり上げたのである。

6 戦前の地方債、ことに市債の発行状況の異常ぶりについては、高寄昇三「地方債制度・運用の歴史4—戦前昭和期の地方債運用」（『甲南経済学論集』第30巻第1号）参照。

7 この点につき宮崎市長は「都市問題において、ロブソンは『時は敵なり』といった。まことに至言である。『三割自治』という言葉から連想し、税収入の構成比を高めることが、健全財政のセオリーのように喧伝されているが、都市経営の視点からみる限り必ずしもそうとはいえない。……しかし、都市づくりは一面、資金戦争といわれるように、民間投資とのシェア競いである以上、その静態的な財政指標だけをみて、財政運営のガイド・ラインとするのは誤っている。都市財政がいわゆる『三割自治』にこだわり、公共投資のペースを必要以上にセーブすべきでない。その理由は、都市経営におけるフローより、ストックが如何に大切かを考えてみればよくわかる」（宮崎前掲論文268頁）と論じている。

8 このようなヤミ起債は神戸市のみでなかった。昭和48年度に初めて地方公社債2,663億円が発行され、公社債も順調に伸びていく。貸出金・公債のトータルベースでは50年6月末に2兆4,459億円と、地方公共団体の約66%に匹敵するまでの巨額に達する。このようにこれらの公社資金の問題は私生児として扱ふことなく、地方自治体レベルでは公債、資金管理の一環として扱っていくべきであるが、政府は許可制との関連から、昭和47年5月9日付自治財第41号の各知事宛の自治事務次官通達、昭和47年9月30日自治導第139号の各知事宛の財務局長通達で自粛を呼びかけるのみで認知しなかった。

しかし、このようなヤミ起債問題は、自治体に緊急かつ切実な資金需要があり、かつ、金融機関が融資意向をもっているにもかかわらず、このような実状を無視した許可制度の歪みから発生した現象である。しかもインフレメリットの内部化、施設ニーズへの即応などの行財政効果を考慮すると、許可制が如何に苛酷でムダな規制であることを、むしろヤミ起債行為が告発しているのであり、遂に政府も土地開発公社という形でこれら先行用地取得を追認することになる。なお「ヤミ起債」について詳しくは高奇昇三『現代地方債論』172~175頁参照。

9 高度成長期の神戸市政の起債主義につき「現時点からすれば、昭和40年代の大幅な起債依存による都市基幹施設の建設は、結果的には、高度経済成長による財源の増加とインフレーションの進行に助けられ、少々利率は高くても償還時での著しい負担軽減に導いたことは間違いない。現在は利率が極めて低い状況で、利子負担の軽減になるとはいえ、低成長と物価安定の中で、起債主義は神戸市が投資を集中させた時期よりメリットが少なくなっている。その意味で、神戸市の政策選択は正しかったし、今日起債依存が大きく下っているのは、事業が安定期に入ってきたことと、過去の投資による様々な内部留保金によると思われる」（山本栄一「『株式会社神戸市』論をめぐって」『挑戦するみなと神戸』282頁）と分析されている。

起債主義の実践

神戸市政の積極財政を支えたのは起債主義であったが、第2表にみられるように昭和40年代後半から積極化する。

第2表 市債年次状況(普通会計)

(単位: 億円)

区 分	市 債 発 行 額			市 債 残 高		
	金 額	依存度	伸び率	金 額	公債費 比 率	伸び率
昭和45年	94	10.2	0.0	624	6.9	11.2
46年	151	13.6	60.6	755	7.0	21.0
47年	246	17.4	62.9	960	8.2	27.2
48年	274	15.9	11.4	1,140	6.7	18.8
49年	361	16.3	31.8	1,480	7.0	29.8
50年	430	17.0	19.1	1,839	7.2	24.3
51年	430	15.3	0.0	2,202	9.0	19.7
52年	570	17.1	32.6	2,667	9.1	21.1
53年	626	16.3	9.8	3,185	9.6	19.4
54年	713	16.6	13.9	3,787	10.5	18.9
55年	595	12.3	△16.5	4,254	12.6	12.3
56年	561	11.2	△5.7	4,660	13.2	9.5
57年	490	9.8	△12.7	4,947	13.7	6.2
58年	583	11.6	19.0	5,286	14.8	6.9
59年	570	11.0	△2.2	5,603	14.6	6.0
60年	500	9.4	△12.3	5,847	14.4	4.4
61年	615	10.7	23.0	6,170	14.8	5.5
62年	773	12.6	25.7	6,550	17.5	6.2
63年	737	11.4	△4.7	6,972	16.9	6.4
平成元年	639	8.9	△13.3	7,195	16.1	3.2
2年	811	10.5	26.9	7,570	17.5	5.2



もっともこの傾向は地方財政全般的動向であるが、宮崎財政はより積極的にしかも限度一杯にまで起債主義を追求していった。この背景には慢性的インフレ傾向、社会資本の絶対的不足という理由があった。このような点から起債主義をフルに活用していった。それは一般会計よりも企業会計にあってその政策方針はより強く反映され、また発行額のウェイトも大きい。

現時点で指定都市の起債状況を対比してみると、川崎・横浜・京都市は下水道のウェイトが高く、札幌・大阪・名古屋市は交通事業のウェイトが高い。これに対して神戸市は埋立・港湾といった開発事業のウェイトが高い。

しかし、これは神戸市が公共デベロッパーの比重が異常に高いことを示して

第3表 市 債 発 行 額

(単位 億円)

区 分	全会計	一 般 会 計	企 業 会 計	内 訳						特 別 会 計
				下 水	港 湾	開 発	交 通	水 道	病 院	
昭和40年	150	72	69	12	17	(海面埋立) 14	2	23	1	9
42年	217	90	109	16	14	(海面埋立) 20	39	17	3	18
44年	322	89	201	30	33	111	3	17	7	32
46年	495	115	333	68	54	169	8	33	1	47
48年	770	183	460	103	58	110	130	57	2	127
50年	1,150	324	703	148	85	188	179	88	15	123
52年	1,248	475	601	122	111	211	46	88	23	172
54年	1,672	578	931	212	161	305	112	74	67	163
56年	1,345	443	807	148	115	262	226	42	14	95
58年	1,535	462	797	95	154	288	215	42	3	276
60年	1,421	420	608	96	58	231	183	34	6	393
62年	1,564	629	579	103	160	219	66	24	7	356
平成元年	1,739	575	647	94	195	271	60	17	10	517
3年	1,973	914	734	95	247	305	48	12	27	325

S42年以前の開発事業会計の欄には、海面埋立事業費を記入している。

いるのではない。1つは、交通事業は神戸高速・新交通の如く第三セクターによる交通事業が実質的には市営交通としての代替機能を果しており、トータルではより高くなる。

2つ、は下水道は第3表からみるように完了してしまっており、その比重は当然低くならざるをえない。すなわち下水道の先行的投資が起債主義の下に、50年前後にかけて加速度的に投下された結果、今日では低い結果となっているに過ぎない。

すなわち宮崎神戸市政にあって起債主義が、政策的・経営的意図をもって展開されたのは、昭和40年代後半に一般会計よりも制度的制約の弱い公企業、ことに下水・開発事業にあって展開された。

いいかえれば起債主義という経営戦略は、インフレという経済環境の下にあってこそ絶大な効果を発揮する。宮崎市長が万難を排して起債主義を展開したのもオイルショック前後であった。したがって安定成長が定着しだした50年代後半、起債主義の魅力が薄らぐにしたがって市債発行額も相対的に低下していった。要するに起債主義は都市経営の主要戦略手段から後退していった。

しかし、高度成長期、資金不足の下でしかも政府の許認可制の枠内で、どうして起債主義を展開するかは一筋縄ではいかなかった。そのため採用されたのが、補助事業という魅惑的な事業を犠牲にしても、単独事業の枠拡大という迂回的戦略であった。

第3表にみるように下水道事業にあって、昭和40年代後半から50年代前半にかけて急速に下水道整備を起債主義でもってすすめる。しかし、現実には中央省庁の許認可制の壁は厚く決して円滑には事業は消化できなかったのである。

「宮崎市長就任の44年、神戸の下水道普及率は26%だった。就任後最初の予算市会で市長は……下水道は大都市の中でもっとも遅れているといわれておりますが、昭和51年度には全市の水洗化ができることを目標に、新年度はとくに汚水幹枝線の布設に意を用い、これによって水洗化可能面積をいっきよに拡大することといたしました…」と決意を表明している。

神戸市政にとってこの時期はマルク債の発行が中断され、資金的にもまた工

事量確保の上からいっても苦しい時期であった。マルク債は昭和46年に3回目1億マルク(約100億円)を発行したが、47、48、49年と中断している。そのため開発事業会計の事業規模も昭和45年682億円、46年391億円、47年388億円、48年445億円、49年522億円、50年517億円と伸び悩み、公共事業量の点からみても下水道事業の拡充はタイミング的にも迫られた。

ところがこのような不退転の決意で臨んだ下水道事業であったが、昭和45年の神戸市下水道事業の補助事業認証は、前年度より4%ダウンのたった7億3,400万円、予想していた額より3億4,000万円も少なかった。しかも国全体として下水道補助事業が、前年度より25%もアップしているなかでの減額措置であった。これは政令指定都市なるが故の差別・差等補助対遇で、政府の常套手段でもあった。

いいかえれば下水道事業は補助事業に執着している限り、百年河清を待つかの如く永久的事業となっている。そこで事業量の余っている起債主義でいける単独事業方式をも選択する。補助事業方式では40%の補助金がでるが起債は30%、市負担30%でしかも事業量は限られる。市単方式では補助はなく、起債が80%認めてもらえて市税は20%の負担しかない。

20%でも負担は苦しいが、その代り事業枠は他の自治体が申請しないので、倍増が期待できる。すなわち当該年度の負担をみると、補助方式は30%、市単方式は20%の自己財源負担は10%しか差がない。しかも実質負担は補助方式は60%、市単方式は100%と格差があり、補助方式は断然有利である。したがって市単事業のメリットは事業の大きさにある。

ことに宮崎市長にとって下水道を急速に整備するという公約を守るためには、この市単独事業方式を選択するしか方法はない。この市単方式一起債主義によって、第4表にみるように下水道の急ピッチの整備が行われる。

ではなぜ有利な補助方式を待たずに市単独方式を導入していったかであるが、それは先行的投資によるインフレメリットの吸収にあった<sup>2</sup>。たとえば昭和30年代から日本経済はインフレ基調であったが、オイルショック時は年率数十パーセントの上昇となった。

第4表から市単方式の事業を割出すると、722億円となる。地価・工事費の上昇率を年20%とすると4年2倍、10年で6倍の単価アップになり、8年間で722億円の工事費は平均すると4年の先行着工となっているので、722億円のインフレメリットを吸収したことになる。もっともオイルショックをはさんだ47～51年は2～3倍の上昇となっており、実質的には有に1,000億円を超えるのではなかろうか。

第4表 神戸市下水道事業投資額

(単位 百万円)

年 度	投 資 額	補助対象	財 源 内 訳		
			国 費	起 債	一般財源 その他
45	6,369	1,835	734	4,039	1,596
46	11,230	3,477	1,390	7,493	2,347
47	15,110	6,088	2,435	9,668	3,007
48	14,469	5,582	2,233	9,017	3,219
49	15,979	6,239	3,792	8,866	3,321
50	21,616	9,289	5,694	12,016	3,906
51	18,994	9,228	5,877	9,502	3,615
52	24,230	14,096	8,981	12,692	2,557
計	127,997 (100)	55,834 (43.6)	31,136 (24.3)	73,293 (57.3)	23,568 (18.4)

注 カッコ内は百分比。

宮崎辰雄『都市の経営』141頁

さらに無視できない点は、下水道整備が遅れば遅れる程、地下埋設物が多くなり、道路舗装も整備されるので、建設コストは割高となる。さらに市民も浄化槽の整備との二重投資による損失を強いられる。

西神ニュータウンへ向って無人の荒野を行くが如く、未舗装の幹線街路に巨大下水管が布設されていった。近畿圏近郊整備地区のカサ上げ補助のあるうちに建設してしまうという財政的思惑もあったが、先行投資の典型的実践となった。

神戸市の下水道は宮崎市長就任時の昭和44年では、わずか26%の整備率しかなかった。急ピッチの投資で、51年には93%まで上昇している。これは思い

切った起債主義による結果である。

仮に補助金主義に執着していたとしたら、たしかに事業費に対する補助金の割合は大きいですが、事業費の半分近くはインフレで消えてしまって、実質的な工事は半分以下になってしまうことになる。起債主義による先行投資型では市費負担は大きいですが、実質的な負担はより小さいことになる。

このような起債主義の結果、第5表にみるように市債残高は巨額に對した。全市債残高と普通会計との対比をみると、昭和46年では1.80倍に達し、56年には2.12倍、60年には2.51倍となると、平成元年には2.01倍と落込んでいる。

第5表 市 債 残 高

(単位 億円)

区 分	全会計	一 般 計	企 業 計	内 訳						その他
				下 水	港 湾	開 発	交 通	水 道	病 院	
昭和40年	533	227	297	60	68	60	15	89	5	9
42年	886	405	464	91	99	86	55	122	11	17
44年	1,356	522	793	138	153	290	49	144	19	41
46年	2,002	660	1,290	240	206	600	44	181	19	52
48年	3,042	905	1,967	434	300	761	177	275	20	170
50年	4,660	1,429	2,963	651	408	1,012	436	419	37	268
52年	6,415	2,157	3,933	851	569	1,245	617	576	75	325
54年	8,614	3,134	5,086	1,180	798	1,485	774	671	178	394
56年	10,644	3,861	6,278	1,534	944	1,668	1,095	725	312	505
58年	12,217	4,381	7,255	1,686	1,123	1,868	1,551	749	278	581
60年	13,355	4,825	8,010	1,741	1,238	2,166	1,871	761	233	520
62年	14,077	5,317	8,133	1,791	1,357	2,070	1,974	728	213	627
平成元年	14,756	5,961	8,214	1,812	1,533	2,067	1,932	666	204	681

起債主義の変則的応用方式としては、地方道路公社方式による有料道路の建設がある。神戸市は表六甲有料道路をはじめとして9本もの有料道路を建設し

てきた。補助事業では事業枠もあり、20～30年もかかる。有料道路方式では数年で建設ができ、しかも通行料で建設費は償還され、市税への負担は圧倒的に少ない。

日本の道路建設は国道、府県道は道路特定財源の比率は50～60%と高いが、市町村道は24～25%と極端に低い。補助金があるにしても30%が限度である。道路建設に貴重な市税を投入することは、市民福祉の点からみても好ましい選択とはいえない。むしろ道路公社方式で有料道路を建設することは、財政面からいえば市民福祉に貢献するという逆説が成立する。

この起債主義の変型的活用は道路公社、新交通株式会社、埠頭公社など開発型の公社に多くみられる。その規模は大きく、それぞれ資本金（平成2年度）は235億円、97億円、87億円となっている。ちなみに神戸市道路公社は昭和31年以来、嘗々と道路投資をつづけてきたが、資産ベースで1,400億円近い道路投資を行っている。下水道の起債主義の陰にかくれて目立たないが、起債主義の立派な活用事例である。

しかし、このような起債主義に対しては常に批判・危惧がつきまとった。マスコミはこのような表面的には健全財政であっても、内容的には不健全財政であり、「一步誤まれば」「危険をはらんで」という批判を浴びせていった。ことに不況と重なり神戸経済の低迷のなか、神戸市ばかりが突出して頑張っ<sup>3</sup>て、その地盤が崩れてしまえば、どうしようもないという心配が本気できさやかれた。

少々の基金という安全弁があっても、不動産不況に巻き込まれれば、ひとたまりもない不健全・不安定財政、要するに顕示欲の強い膨張財政に過ぎないとする評価であった。

このような批判・危惧に対して宮崎市長は、起債の大半は収益事業債で償還財源をもって赤字債でないことを強調していった。このような超強気の財政運営に対して、財政当局内部にあってもようやく不安のムードが高まってきたのが52年度財政であった。年度末の市債残は一般会計2,157億円、特別・企業会計4,258億円、合計6,415億円に達した。普通会計の4.5倍で、数値的にはたしかに危険水域に入っており、財政返還能力の負担をオーバーしていた。

それでも宮崎市長は第2・3表にみるように起債主義を堅持していった。折からの不況もあり風当たりも強かったが、強気の起債主義を信奉していったのはまず戦前の起債主義との対比からみて、結果的には財政メリットをもたらすという経験主義からであった。ついで起債主義を支えたのは日本経済の土地本位制への信奉であった。

短期的にはともかく、中長期的には日本の土地本位制のメリットは持続するのではないかという予測であった。そして万一、この土地本位制が揺ぐことがあっても、神戸市の土地造成原価は相対的に低く、また、少々の不況に耐える基金を有しており、かつてのように売り急ぐという愚挙は、おかすことはないだろうという安心感があった。

そして基本的には思惑買いをやっているのではなく、都市づくりの一環として行っており、間接的波及効果を考えれば事業的赤字を恐れているばかりでは何事もできないという信念であった。

さらに財政運営とか都市づくりにおいて、常識的財政指標に眩惑されているのは、都市経済の圧力に公経済は押しつぶされ、後始末に忙殺されるという貧乏くじを引かされるだけである。借金して土地投機をしているのではない。海面埋立・山林造成にしても社会資本を投入し、実質的地価を付加していく公共デベロッパーは、仮需要を見込んだ土地投機ではない。市民の宅地ニーズは根強いし、さらに最悪のケースでも基金を取崩して自己取得し公有地として活用していけばよい。強気の起債主義の背景にはストック主義の後援があり、公共デベロッパーとしての開発戦略としての社会資本の投入という援軍が控えていた。

このように起債主義に対して厳しい批判があったが、高度成長期、下水道などの先行投資型の起債主義はインフレメリットを吸収し、財政的には大きなメリットをもたらした。しかも今日の時点で見ると財政が起債によって野放図に膨張しその重圧に喘ぐこともなかった。また、開発事業による巨額の起債はオイルショックとバブル経済による地価高騰の余波によって、大きな地価上昇のメリットを享受することになった。地

値上昇によるインフレ利得は不当利得であり、手放して歓迎すべき利潤でないが、事業主体という営業ベースでみると戦略的には成功であった。

そしてこの利益は安価な宅地分譲として市民にも確実に還元されていった。起債主義への危惧は全くの取越し苦労であり、宮崎市長による積極財政の正しさを実証する結果となった。そして財政は安定型へと着実に軟着陸しつつあるといえる。

今日の金融機関・不動産企業のバブル経済の後遺症をみると、神戸市財政は企業型といわれたが、決して民間企業と体質・行動原理も同一でないことがわかる。たとえば開発型の神戸市財政の体質・志向性を考えると、民間企業と同じように、潤沢な資金の活用として株式投資・用地漁りとかビル経営に積極的に乗り出しても決して不思議ではなかった。

しかし、神戸市財政はバブル経済の最中にあっても、用地買占め、ワラント債購入、ビル建設といった利殖行為に走ることはなかった。むしろこのバブル経済を逆手にとって見事な利益の確保に成功している。

たとえば神戸駅裏の貨物ヤードの跡地開発であるハーバーランド建設も、用地はオイルショックの地価低迷時に旧国鉄から土地基金で購入し、危険分散の意味で住都公団に一部を売却している。しかし、一般企業の売却・建設決定はバブル経済の頂点で決定し、事業的成功を博している。

また、資産管理にあっても、宮崎市長は生涯ただ一度という株式売買でも関西電力株を高値で売却し、福祉基金などに積込んでいる。市場経済の価格変動を逆手にとった心憎いまでの財政運営・事業戦略であった。

それは思惑が当たったというより、企業的財政運営のセオリーを忠実に遵守してきた結果である。すなわち財政規模全体を外部的経済環境の状況に、即応して調整してきた「激変緩和」のセオリーの応用でもあった。

自治体経営といっても景気変動に合わせて財政運営、そして資産管理はなすべきであって、浮利を追ってすべきではないというセオリーであった。しかもこのような積極的財政運営が仮に裏目にでたとしても、ストック主義による不況抵抗力・耐久力は存在しており、財政破綻を防止する防禦システムは二重・三



重に張りめぐらされていた。

かつて宮崎市長は「神戸市は最後まで倒産しない」と豪語したが、それは単なる自信過剰の言でなく、財政運営の戦略成果に対する自信の結果によるものであった。事実、今日からみると見事なまでの殖産財政の成果を築いていった。

1 宮崎市長昭和45年2月27日、市会本会議発言。

2 この点につき宮崎市長は「都市づくりを進める上で、国の補助制度を利用することはたしかに有利である。しかし、他の自治体があまり利用しない補助金を活用していくことこそ、行政の知恵といえるだろう。さらに、あまり補助金に固執して、近視眼的なソロバンをはじくと、時期を失したり必要以上に事業期間が長くなったりして、実質収支では思わぬ損失を生むことになる。後にふれるように起債主義で先行的に短期間で完成させる方が安上がりなのである」(宮崎前掲書84頁)と説明している。

3 たとえばマスコミは不況とだぶらせ、次のように神戸市の積極財政の無暴さを批判した(サンケイ新聞「きょうからあすへ」昭和52年10月10日)。

「人口の伸びにもストップがかかった。用地の確保ができないことなどから市外へ転出する企業があいついだためだ。51年の増加数はわずか2,490人。前年の5分の1である。これでは、180万人都市をめざす市のマスタープランがガタガタになってしまう。さらに、市の基幹産業というべき鉄鋼、造船は長期的な構造不況で容易に立ち直れそうにない。基幹産業の不振は、市の産業全体の死活問題。着々と進んでいる六甲アイランドの造成、西北神インダストリアルパーク(工場公園)の建設も企業誘致を危ぶむ声が強まっている。

先に国が発表した中期財政見通しを、市に置きかえてみると来年度は35億円の赤字に転落。55年度には404億に激増する。もっとも深刻なのは市債の償還。51年度末で5,490億円を抱え、その利子に悲鳴をあげている。開発利益がなくなれば、返還の財源を何に頼るのか。人件費と合わせた義務的経費が一般会計予算の中で35%(現在33.5%)を超えたとき、市財政はピンチに立たされる。『お金の心配はありません』。心強いこのことばがいつまでも続くことを願ってやまないのだが…。」

4 松元幹郎「大都市行政を経営理念でさばく」(『日経ビジネス』昭和51年2月2日号)94頁。

#### 市民参加の資金調達

宮崎市長はあらゆる手段を通じて、資金調達を図っていった。これまでみたようにオーソドックな方法としては大蔵省預金部の政府資金債、市中銀行の縁故債、公営企業公庫債、市場公募債など制度上の資金ルートは凡て活用した。

縁故債ではシンジケート団をつくり、神戸市債の円滑な消化に努めたし、また、建設業者には契約保証金として市債を指定し、半ば強制的な引受も行わせた。このような地方債制度の枠内では、処理し切れなかったポートアイランドの建設債は周知の外債となった。

このようなフォーマルな資金調達に加えて、枠外債ともいうべき地方公社債、また外郭団体の借入金、第三セクターへの民間資金の出資、道路・住宅供給公社への公庫資金導入、さらに政府公団の設立、公団との共同事業化、委託事業化なども変則的資金調達で、実質的には不足する市資金をカバーする方法であった。

このように神戸市の資金調達方法は多彩にわたったが、このような資金調達として、資金量としては些細な額であるが、ユニークな方式として世間の関心を集めたのが、コミュニティ・ボンドの発行と神戸市市場公募債の市民引受であった。

まず、市内丸山地区を対象としたコミュニティ・ボンドは、公立施設の建設費の一部地元住民の引受といういわゆる愛市公債的性格を有するものであった。

愛市公債は戦後の苦しい地方財政下で全国的に行われた方式で、神戸市では区役所、警察庁舎、学校新設などの資金として、昭和24・25年にかけて6,710万円発行され、全額市民が引受けている。当時、市財政は苦境のドン底にあった。そのため苦肉の策として発行されたのである。

しかし、インフレが終息し、市財政も安定化すると、手続ばかりが煩雑なこのような愛市公債は発行されなくなった。コミュニティ・ボンドが20年振りに発行されたのは、資金調達よりも住民参加の促進剤としてであった。

このコミュニティ・ボンドは昭和45年、自治省がモデル・コミュニティ構想を発表し、全国で約40カ所のモデル・コミュニティ地区を指定し、コミュニティ施設建設費の一部につき参加意識を培うための一手段として、コミュニティ・ボンドの発行・引受を呼びかけた。

神戸市でも丸山地区が昭和46年8月、モデル・コミュニティ地区に指定され、コミュニティセンター建設費に充当するためボンド発行(3,000万円)を試みる

ことになった。

しかし、コミュニティ・ボンドという前例のない市場公募債引受方式をめぐる論議が沸騰した。住民の間や新聞紙上で「戦時中の強制国債だ」「近所付き合いによる押付け割り当てだ」という官庁統制への反発、悪いイメージからの心情的反対論、また「住民負担の変形だ」「3,000万円の市の出し惜しみだ」という政策的反対論に悩まされた。

このようなイデオロギ的の反論は、神戸市としては心外な批判で、政府の新施策に同調して丸山をコミュニティとして売り出そうとするいわば遊び心からであって、住民負担によって市財政の負担を軽くするという意図は全くなかった。それは金額的にみても容易にわかる。

むしろ注目されるのは、コミュニティのメッカにふさわしく丸山地区が、第6表にみるように団体一括引受けする証書方式でなく、個人引受方式の債券方式でボンドを発行したことである。このことは個人の独立を前提としたコ

第6表 コミュニティ・ボンドの発行状況

発行団体	神戸市	栃木県高根沢町	岩手県山田町
目的	丸山地区コミュニティ・センター建設	太田地区コミュニティ体育館建設	織笠地区コミュニティ・プール建設
建設事業費	1億5,000万円	3,640万円	1,850万円
発行額	3,000万円	500万円	500万円
発行方法	証券発行(公募) 証券(1,000円 10,000円 無記名利札付)	証書借入 (住民引受金額 1,000円 単位 限度額 20万円)	証書借入 (住民引受金額 1,000円 単位 限度額 50万円)
引受者	地区住民	太田地区コミュニティ運営委員会	織笠地区コミュニティ推進協議会
利率	年 6.5%	年 6.5%	年 8%
借用期間	5年間	5年間	5年間
償還方法	元金5年後一括償還 利息 毎年5月30日	元利5年後一括償還	元利5年後一括償還
発行日	47. 5. 30	48. 5. 12	49. 3. 31

『新コミュニティ読本』34頁

コミュニティとして当然の前提であり、丸山地区が町内会でなく、近代のコミュニティのメッカとしての面目をほどこすことになった。丸山地区は「実践する丸山」の本領を発揮したのである。しかし、そのため市財政当局は買いやすくするため1,000円券まで準備し、1,098人にも達した購入者のために煩雑な事務処理を余儀なくされた。しかも残額813万円を地元銀行に引受けしてもらって一応、地元引受方式という目標を達成した。

市財政当局の本音は団体一括引受の証書方式であったが、丸山の名声、コミュニティ行政の推進のため縁の下力持ちという役割を引受けた。しかし、住民負担とか強制寄付とかの批判を浴せられ、何のためのコミュニティ・ボンドかというのが偽らざる本音であった。このような不満が事務当局にあるのは当然としても、ともあれ市民に資金調達支援をえるということは自治体・市民にとって貴重な経験であるとの判断が、市役所全体としては優先した。

この市民引受という行政実験が実を結ぶのは意外と早く、昭和51年の市場公募債市民引受であった。丸山地区のコミュニティ・ボンドと違って、昭和51年の神戸市婦人団体協議会の市場公募債引受は実質的な財政上の事由があった。それは昭和50年10月、地方債計画の変更によって、市場公募地方債の全国の発行計画額が約5割増額し、そのため年度後半は全国の地方公共団体が、当初予定の倍額の市場公募地方債を発行することになり、市債消化は困難視された。

要するに大量国債発行のおりを受け、資金運用部による地方債引受率が大幅に低下し、地方債資金のなかの比率は49年度の61.1%が50年度には49.4%、51年度はさらに31.4%へと急落してしまった。その分、市中銀行などへシワ寄せが行き、30.7%から44.2%、56.9%へと引受率は急上昇していった。

神戸市は従来から起債主義を採用してきたので、公的資金のみでは消化できず、民間資金調達のためシンジケート団を結成し、7割を引受けてもらい、残余の3割を建設会社に契約保証金としての購入を半ば義務付けてきたことは先にみたとおりである。

しかし、国債大量発行による51年度のシワ寄せは、あまりにも大幅で金融機関の能力をオーバーしてしまった。そこで市民公募債が残された唯一の突破口

となったが、尋常の手法では証券会社も引受は不可能となったので、市民引受という最後の切札に訴えることになった。

それは証券会社はこれまで神戸市の市場公募債を引受消化してしたが、公社債投資などの一括引受であって、直接、市民に販売する方式ではなかった。しかし、今度は金額的にみても直接公募という冒険を敢えて試みることになった。

「一家に一口、神戸市債を」という運動・PRは銀行預金利率の引下げもあり、応募者利回り年8.639%という高利率は、きわめて魅力的な商品と市民も気付き、第7表にみるように公募額をオーバーする申込となった。

第7表 神戸市債の消化実績（昭和51年1月）

（単位 千円）

	当初計画	消化実績	増減(△)
神戸市婦人団体協議会	100,000	777,010	-677,010
証券会社店頭等	482,000	174,990	△307,010
銀行	918,000	598,000	△320,000
合計	1,500,000	1,550,000	50,000

注 当初計画15億円に対し、消化実績は15億5,000万円となり、増加分の5,000万円は、神戸市保有の市債を充当した。

この成功は結果として政府資金による地方債削減によって、悪者扱いられた政府を救済する美挙になった。現に縁故債引受能力をオーバーしていた地方銀行は、大幅増加した地方債を消化しきれなかった。宙に浮いた地方債は、この神戸市の成功例が新聞・テレビで報道されると、市場公募債の市民引受率が大きく上昇したのみでなく、もともと公債に縁の薄かった市民が、国債をはじめとする公社債になじむ契機ともなった。昭和51年4月26日、神戸市婦人団体協議会は自治大臣から異例の大臣表彰を受けた。

考えてみればまことに皮肉なめぐり合せともいえる。政府の地方債冷遇という仕打ちに対して、逆に公債市民引受という「敵に塩を送る」結果となったので、大臣表彰は当然の帰結であった。

なおこの地方債引受が契機となって国債と同じように、地方債も300万円ま

では非課税扱いとなるよう租税特別措置法が改正された。宮崎市長は神戸方式で地方自治にそれなりの貢献をなしたといえる。美濃部知事の不均一超過課税には遠く及ばないにしても、地方自治体の能力実証に寄与していった。

- 1 丸山地区が手続きのきわめて複雑な証書方式を神戸市に採用させた背景について、宮崎市長自身は「金銭を伴うものを法人格もない団体にまかせられない、コミュニティ活動は基本的には個人の参加であり、団体としてのコミュニティは、そのような個人を基礎として行動すべきで、証券発行方式が本筋であるという意見に最終的にまとまった。地域活動はいかにグループ活動が主となっている、その基本は個人の自主性、独立性にあるという考えから、やはり証券発行方式がよい」（宮崎前掲書 145 頁）と説明している。
- 2 丸山コミュニティ・ボンドについて詳しくは、大河原徳三「コミュニティ・ボンド発行の足跡」（『地方財務』昭和47年12月）参照。
- 3 このような予想を上回る成果につき、宮崎市長は「平素からの婦人市政懇談会などによる市政への理解と市財政の健全性という相互の理解と信頼との成果といえるが、教えられ考えさせられることも多かった。市民引き受けは一見、華やかではあるが、市当局としては1万円券を多く準備しなければならないし、婦人団体協議会としては不慣れた会員相手にいろいろと手続の仲立ちをする手数は大変な面倒であった。しかし、これらはいわば民主主義のコストであり効率一辺倒で割り切るべきでない。市債をもつことによる市政への市民の監視効果、また、多くの購入者が市債をどうしても欲しがったのは、やはり自分たちの住む市への愛着心であり、「その心情的効果は金銭では測りきれない効果である」（宮崎前掲書 150 頁）と、手放して自画自賛している。
- 4 神戸市婦人団体協議会を中心とする神戸市債の市民引受については、杉由文夫「『一家に一口神戸市債を』運動について」（『地方財務』昭和51年5月）、中橋克巳「神戸市債と市民参加」（『地方財務』昭和51年10月）参照。

## 潮 流

あじさいネット  
ポイ捨て禁止条例  
カード破産  
「環境基本法制のあり方について」答申  
PL法 (PL: Product Liability)  
地方拠点都市法  
不良債権  
救急救命士

### ■あじさいネット

#### 1 開発の背景

神戸市では、すべての人が住み続けたい、また訪れてみたくなる魅力あふれるまち「アーバンリゾート都市」を目指しており、これを情報システムの観点から実現すべく検討を開始した。市民の情報に対するニーズを把握するため、平成2年度に市政アドバイザーを対象とした意識調査および各スポーツ施設にアンケート用紙をおいて調査を行ったが、市民の様々なニーズに応えるためには、市政に関する情報や制度・手続・施設利用・講座・人材・活動団体など、神戸市が取り扱っている種々の情報を、できるかぎり一元的に管理し、必要な情報を提供しなければならない。そのためには、最新の情報処理や通信技術によるネットワークを使用することにより、行政と市民の距離を縮めていく必要がある。

この神戸市地域サービス情報システム

(愛称：あじさいネット)は、行政内部から出発した行政事務のシステム化と地域の活性化・地域産業の振興を目的とした地域情報化との交差する接点に位置づけることができる。

#### 2 内 容

##### (1) システムの概要

あじさいネットは、神戸市が保有する市民向けの様々な地域サービス情報(福祉・教育・文化・スポーツ等の施設利用、制度・行事等の案内情報)をコンピュータを用いて市民に最新の状態で一元的に提供するシステムである。市民はキャプテン端末・パソコン通信・電話機(スポーツ施設の利用申込みに限る)等を利用して情報を得ることができる。

あじさいネットで扱う対象情報は次のとおりで、平成4年10月1日より稼働した。

区 分	実施時期	概 要
市政情報	平成4年10月	アーバンリゾートこうべ'93のイベント情報 広報紙“こうべ”や市政ニュース等でお知らせしている案内情報や市政PR

制度情報	平成4年10月より順次実施	各種の届出や証明、年金・健康保険等の制度、ゴミ処理・水道・下水道・住宅等に関するくらしのための情報
人材情報		ボランティアや講師、地域のサークル活動等に関する案内情報
施設情報	平成4年10月	野球場・テニスコート・ゴルフ場の案内情報・空き状況・利用申込及び料金精算 体育館・球技場・陸上競技場・プール等の案内情報 会議施設の案内情報
	平成5年4月以降	市の宿泊施設の案内情報及び空き情報 図書館の案内情報
講座情報	平成4年10月	勤労市民センター等で開催されている種々の講座や教室についての案内情報
	平成5年4月以降	一般講座教室の空き情報・利用申込及び料金精算

## (2) システムの構成

あじさいネットは、次のサブシステムから構成されている。

### ① 情報提供システム

これまで広報紙等により提供されていた神戸市からのお知らせや制度情報などの案内情報を家庭・街頭・公共施設のキャブテン端末等により、市民が直接入手することのできるシステムである。提供情報の修正や追加については、各部局に設置されている財務会計端末機からオンラインで入力できるように接続を行う。

### ② 施設情報システム

スポーツ施設や会議施設、宿泊施設について案内情報などの提供を行うシステムである。特にスポーツ施設のうち野球場・テニスコート・ゴルフ場については、空き状況から抽選申込、抽選、結果

確認、料金精算、利用確認、実績管理をシステムにより行う。

### ③ 講座教室システム

区民センターや勤労市民センター等で開催されている種々の講座や教室について、案内情報や空き状況から抽選申込、抽選、結果確認、料金精算、利用確認、実績管理をシステムにより行う。

### (3) 利用者登録制度の導入

スポーツ施設等の利用申込手続の簡略化及び口座振替による料金精算を可能にするため、利用者を事前に登録する。この制度により利用者は、施設の受付窓口まで申込みや料金支払いのため出向く必要がなくなり、市民の利便性の向上を図ることができる。

未登録者については、空き状況の案内やテニスコート・野球場の抽選後の利用



申込は現行どおり受付窓口へ電話するか  
出向いて申し込むことができる。

#### (4) 電話機による利用方法

キャプテン端末やパソコン通信だけでは一般家庭の普及率も低いため、最も普及している電話機（プッシュ式又はダイヤル式）から音声応答でスポーツ施設の空き状況や抽選申込みや抽選結果の確認等が利用できるように対応している。

#### (5) システムの運用体制

あじさいネットが、より市民にとって利用しやすいシステムであるためには、休日も含めて毎日早朝から夜間まで運用されることが望ましいことから、榑神戸ハーバーランド情報センターに運用を委託している。この榑神戸ハーバーランド情報センターのホストコンピュータを中心に神戸市や神戸ポートキャプテン榑のホストコンピュータと結び、市民用端末装置や業務用端末装置を含めたネットワークを構成している。

また、高齢者やOA機器になじめない市民のために総合案内窓口で代わりに端末を操作して必要な情報を提供する「あじさいネット情報プラザ」を市内に2カ所設置している。

### 3 今後の課題

#### (1) 市民への十分なPR

このシステムの導入により、スポーツ施設等の利用申込方法等が変更されるため、十分に市民にPRするとともに、キャプテン端末や電話機での利用申込の操作方法を理解してもらう必要がある。

#### (2) 提供情報の充実

市民サイドに立って、真に役に立つ情

報をタイムリーに提供していく必要がある。そのためには、各都局において入力する情報の充実を図らなければならない。

#### (3) 市民用端末の増設

キャプテン端末やパソコン通信の普及が一般的になっていない現状においては、公共のキャプテン端末を利用しやすい場所に増設していく必要がある。（平成4年10月末で約100台）

#### (4) 電話機による情報の提供

より市民サービスの向上を図るためにはニューメディアだけでなく、一般家庭に最も普及している電話機で必要な案内情報も提供していく必要がある。

#### (5) 県及び近隣都市との連携

今後は、兵庫県の情報や母都市機能として近隣都市の情報も含めた広域的な利用も検討していく必要がある。

## ポイ捨て禁止条例

### 1. はじめに

近年、都市部や観光地等で市民や観光客等が投げ捨てる空き缶、空きびん、紙屑、たばこ等の散乱により、町の美観が著しく損なわれる状況にあり、各都市ともこうした散乱ごみ対策に苦慮しているところである。

このような中、福岡県三井郡北野町において、平成4年10月1日より罰金付きのポイ捨て禁止条例、「北野町の環境をよくする条例」が全国で初めて施行され、続いて11月1日には和歌山市において同様の条例が施行された。その後も、福岡県内では同様の条例を制定する動きが続いており、福岡市と周辺市町村で構成する福岡都市圏広域行政推進協議会でもポイ捨て禁止条例の

制定に向けて協議が行われている。以下、和歌山市の条例を中心に、その内容と特色をみていく。

## 2. 条例制定の背景

ポイ捨て禁止条例が制定された背景としては、缶飲料等の使い捨て型の製品の増加と屋外での消費行動の活発化、そして大量の自動販売機の普及等により、ポイ捨てをする機会そのものが増加したことと、市民の公共意識や環境に対する意識の欠如、希薄さから、都心部や観光地等でのポイ捨てによるごみの散乱が著しく増加していることがあげられる。またその一方で、現行の法制度では有効な取締りが期待できず、実効性ある散乱ごみ対策がほとんどとられていないことがある。

## 3. 条例の内容

「和歌山市美化推進及び美観の保護に関する条例」は、全22条から成っているが、内容的には、ごみ等の投棄禁止対策と自動販売機対策の2つの柱を中心に構成されている。

条例は、その目的を空缶、吸殻等の散乱の防止に関し、市、市民、事業者、占有者等の責務を定めることにより地域の環境美化の促進及び美観の保護を行い、美観環境の形成に資することとしており、市民等に対し散乱防止のための一般的責務を定めている。そして、特に散乱防止の必要があると認められる地域を市長が「特定美観地域」に指定することができ、この地域内において空缶等をみだりに捨ててはならないとする。この規定に違反した者に対しては、2万円以下の罰金が科される。

また、市長が特に散乱を防止する必要が

あると認めて指定する容器（指定容器）に収容した飲料を自動販売機により販売しようとする者（自動販売業者）は、当該自動販売機ごとに、あらかじめ、氏名、住所、設置場所、回収容器の設置場所及び管理の方法等を市長に届出なければならないものとし、違反者には3万円以下の罰金が科される。届出に係る事項を変更しようとする場合も市長への届出が義務づけられ、自動販売機の設置場所、回収容器の設置場所及び管理の方法の変更に対する届出義務違反に対しては3万円以下、氏名、住所の変更に対する届出義務違反及び届出者の地位を承継する者の届出義務違反に対しては2万円以下の罰金をそれぞれ科すとしている。また、市長は、自動販売機の設置等に係る届出があったときは届出済証を交付するものとし、自動販売業者は、指定容器を回収するための容器を設置し、適正に管理しなければならないとする。市長は、自動販売業者が回収容器の設置及び適正管理義務に違反しているときは、当該業者に対し回収容器の設置等を勧告することができ、正当な理由なく勧告に従わないときは、勧告に従うべきことを命ずることができる。命令違反に対しては、5万円以下の罰金を科すとしている。

## 4. 条例をめぐる論点

空缶等の散乱の主原因の一つである自動販売機の規制を目的とする条例は、既に昭和56年10月に京都市で制定されており（「京都市飲料容器の散乱の防止及び再資源化の促進に関する条例」）、届出違反に対する罰則についても規定されており、ことさら目新しいものではないが、空缶やた

ばこの吸殻等のポイ捨てに対し罰金を科する条例は全国的に初めての例であり、本条例においてはこの点が注目されるところである。ただ、こうした罰金付きのポイ捨て禁止条例については、いくつかの問題点が指摘されている。

一つは、法律と条例制定権の問題である。現行法上、ポイ捨て（不法投棄）に対しては、廃棄物処理法で6月以下の懲役又は50万円以下の罰金が規定されているほか、軽犯罪法、道路交通法、自然公園法、自然環境保全法、道路法、河川法、港則法、港湾法等にそれぞれ懲役又は罰金刑が規定されており、こうした法とポイ捨て禁止条例との整合性の問題が充分には解決されていないことである。法律に抵触するおそれがあるとの見解も出されており、仮に条例の規定に基づき違反者が摘発された場合、条例自体の違法性を主張し、争うことも考えられる。

二点目は、罰則規定の実効性の問題である。ポイ捨てをした者を摘発するには、警察官による現認が必要であるが、不当に公平を欠く摘発はできないことから、監視体制の増強が必要となるが、他の犯罪に比して違法性の低いポイ捨て対策のために特別な体制を整備することは考えられない。また、条例のいう「みだりに（投棄する）」の基準が不明確であることも指摘されている。こうしたことからすると、現実に違反者が摘発される可能性はほとんどないと考えられる。

## 5. おわりに

ポイ捨て禁止条例には上記のような問題が含まれているが、和歌山市及び北野町で

は条例を制定したことにより観光地周辺での散乱ごみは激減しており、ポイ捨て防止に関する市民へのPR効果、啓発効果は充分に上がっているようである。その意味では条例は所期の目的を果たしているとも言える。条例の今後の運用が注目されるところである。

## クレジットカード破産

### 1 現況

クレジットカードの使い過ぎなどによる個人の自己破産が最近急増している。平成3年に裁判所が受理した個人破産件数は約2万3千件にのぼり、サラリーマン金融が中心だった昭和59年のピーク時に迫る数となった。さらに、平成4年は、上半期ですでに2万件に迫り、年間では史上最悪の4万件近くに達するものとみられている。

このような自己破産の増加は、複数のクレジットカードの利用で返済不能に陥る多重債務者が急増したことが大きな要因となっている。最近の多重債務者の特徴は、ブランド品など高額品の購入により支払い不能となるケースが多いことで、バブル経済時に身についた安易な消費習慣のツケが回ってきたといえる。また、20歳代の若者が複数のカードで商品を次々に購入し、返済不能に陥るケースも目立っており、若年層のカード破産が大きな社会問題となっている。

### 2 背景

#### (1) カードの乱発

カード破産の原因の一つは、カード発行枚数の急増である。クレジットカードは、昭和36年の国内初の発行以来、着実

に普及してきたが、特にここ10年の伸びは著しく、平成3年3月末のカード発行枚数は1億8千万枚を突破した。

また、平成2年の新規信用供与額は5兆5,600億円に達し、10年間で約3倍に増加している。それにともないカード会社間のシェア争いも激化し、学生など若年層を取り込もうとサービス競争も過熱した。

クレジットカード本来の後払い機能に加え、キャッシング機能や情報機能など様々な機能を備えるとともに、ホテル、航空券、コンサートの予約や各種ガイドの発行など様々な特色をセールスポイントにし、新たな会員の獲得に力を入れてきた。これが、支払い能力のない未成年者や学生にも簡単な審査でカードを発行する事態につながってきた。

このような安易なカード発行は、企業の銀行離れから、銀行が個人向けの融資に力を入れ始めたことも要因となっている。特に都市銀行では消費者ローンを大幅に拡大させ、小口のカードローンのほか、不動産や有価証券を担保にした使途自由で大口のフリーローンにも力を入れ、その結果、一件当たり貸出額も急増した。

## (2) 高金利のキャッシング

多重債務者を生む大きな原因にキャッシングサービスの金利の高さがある。

転職や病気などで買物代金の返済が苦しくなると、カードで現金を一時的に借りることができるキャッシングで一時しのぎをする。しかし、キャッシングの年間金利は30%前後と高く、その返済分を

別のカードで借りる悪循環に追い込まれていく。このようにキャッシングの金利が返済額を膨らませ、多重債務者を生むケースが多い。

## 3 自己破産とは

破産とは、弁済不能となった債務者の財産を、裁判所の監督のもと強制的に金銭に換価し、全債権者に公平に配当する制度であるが、このうち自己破産とは、債務者自らが裁判所に破産宣告の申し立てをするものである。

手続きとしては、まず地方裁判所にある破産申立書に、申し立てに至るまでの事情などの必要事項を記入して、財産目録、債権者一覧表などとともに提出する。その後、通常1～2か月で裁判所から呼び出しがあり、申し立て内容について裁判官から質問を受け(審尋)、申立者が支払い不能と判断されると破産宣告が行われる。その際、債務者に財産がある場合には、同時に破産管財人が選任され、債務者の全財産が調査・管理され、金銭に換価して債権者全員に配当されることになる。

しかし、個人破産の場合、給料以外には収入やめぼしい財産もないケースが多く、その場合、破産管財人は選任されず、破産宣告と同時に破産手続きの廃止決定がなされる。

さらに同時廃止決定が確定してから1か月以内に免責申し立てを行うと、裁判所は申し立て内容の審尋の後、免責決定の判断を行う。免責を受けると、破産者は、税金や罰金の一部を除いて破産宣告前のすべての債務の支払い責任を免れる。また、弁護士、公認会計士、法人の理事・監事、株式会社

の取締役・監査役等になれないなど、破産宣告にとまぬ制限されていた法律上の権利も、免責によって回復することができる。

#### 4 防止対策

カード破産の増加が深刻化する中、総務庁は、①利用限度額の基準設定、②貸倒れ者の名簿だけでなく借入残高などの情報交換、③割賦販売業者への立ち入り検査の強化を大蔵・通産両省に対して勧告した。

また、日本クレジット産業協会では、新規利用限度額の引下げを申し合わせるとともに、平成4年6月からは信用情報センター(CIC)で融資残高の登録を開始し、平成5年6月までにはショッピングによる残高データの照会も始める予定にするなど不良債権の激増への対策に着手している。

一方、全国クレジット・サラ金問題対策協議会は、消費者保護の立場から、平成4年8月、クレジットカード規制法試案をまとめたが、そこでは、①業者の大蔵大臣への登録を業務付けること、②与信限度額の合計を年収の3割とし、超過部分の返済請求権を認めないこと、③客の全カード情報を一括管理する信用情報機関を設置すること、④信用情報端末機を必ず設置し、他のカードも含めた利用残高を把握して融資すべきこと等を提案している。

さらに通産省でも、割賦販売審議会(通産大臣の諮問機関)クレジット産業部会においてカード発行の審査体制の拡充など多重債務者対策を検討している。

#### 5 課 題

これらの対策は、いずれもカード破産防止のために重要であるが、とりわけ個人情報情報の整備が緊急の課題といえる。

カード業界は、銀行系、信販系、流通系、消費者金融系など幅広く、個人情報情報センターも複数存在し、それぞれの機関ごとに情報拡充に努めているが、今後は、消費者の情報開示請求権や誤情報の訂正権の確保、プライバシー保護を前提としながら、業界全体で個人情報を共有し、与信の際の審査の正確性を高め事故防止を図る必要がある。

一方、消費者の側でも、支払い能力に応じてカードを利用し、利用後は計画的な返済に心掛けるべきことは言うまでもない。カードのデメリットを正確に伝え、自己管理を促す消費者教育を充実させ、被害の未然防止を図っていくことが求められる。

さらに、現行の免責制度は、破産者に広く再起更生の道を開くという趣旨から、手続きが簡単で費用も安いのが、これが裏目となり、安易に利用され、消費者の甘えを生んでいるとの指摘もある。

一切を免責とする現在の制度を改め、一部は残債務として責任を課す部分免責の検討も、若者の自覚を促す意味から必要であろう。

### 【「環境基本法制のあり方について」答申

#### 1. 背 景

我が国では、昭和30年代後半以降の高度経済成長政策のもとで鉱工業生産やエネルギー消費が著しく拡大し、重化学工業が集中する臨海工業地帯等においては、産業公害が深刻な様相を呈する一方、貴重な自然環境が失われていった。これらに対処するため、昭和40年代に「公害対策基本法」及び「自然環境保全法」を基本法制とする種

々の環境保全に係る法律が整備され、それらに基づく規制方策等の施策の推進や産業構造の変化等によって、硫酸酸化物に代表される産業公害等については一定の成果がみられ、環境の状況は一時の危機的な状況から脱することができた。

しかし、その後の経済社会活動の拡大に伴う人口や産業の都市集中は、窒素酸化物による大気汚染や生活排水による水質汚濁などのいわゆる都市・生活型公害を顕在化させた。また、大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済社会活動の定着化に伴う廃棄物問題や、技術革新の進展等に伴う化学物質による環境汚染が懸念されるなど、環境の状況は質的に大きく変化してきている。一方、住民の環境への意識は、単に公害のない環境から、「うるおい」や「やすらぎ」を与えてくれる快適な環境を求めるようになってきている。

これらに加えて、近年、地球温暖化やオゾン層の破壊といった、地球規模という空間的広がりや将来の世代にも影響が及ぶという時間的な広がりをもつ、いわゆる地球環境問題への認識が高まるなど、21世紀に向けて環境行政は新たな対応が迫られてきている。

## 2. 「環境基本法制のあり方」答申

このような背景のもと、21世紀を見据え、今後の環境政策の大綱を定めるべく、「地球化時代の環境政策のあり方について」諮問を受けていた「中央公害対策審議会」及び「自然環境保全審議会」は、平成4年10月20日、環境庁長官に「環境基本法制のあり方について」答申した。

## 〔答申の概要〕

### (1) はじめに…新しい基本法制の必要性

都市・生活型公害や地球温暖化問題等、今日の環境問題の多くは、国民生活や事業活動一般に起因する部分が多く、その解決のためには現在の法体系に基づく規制的手法のみでは不十分で、新しい状況に応じた新しい基本法制の整備が必要。

### (2) 基本的な理念

これまでの生産と消費のパターンを見直し、環境負荷の少ない経済発展を目指し、国民の価値観・行動様式を変えていくことが必要としたうえで、次の3つの基本理念を提示。①健全で恵み豊かな環境の保全、②持続可能で環境負荷の少ない経済社会の構築、③国際的取組の積極的推進。

### (3) 国、地方公共団体、事業者、国民の責務

すべての人が環境問題を生じさせている何らかの経済社会活動にかかわりを持つと同時に、すべての人がその影響を被り得ることから、国等のすべての主体が共通の認識の下に、より自主的・積極的に行動・協力して取り組むことが必要。特に地方公共団体は、現在及び将来の住民の健康で文化的な生活を確保する使命を有することから、地域の自然的・社会的条件に応じて、環境保全施策を自主的・積極的に策定し、実施する責務を有する。

### (4) 年次報告等

### (5) 環境政策の目標と計画的総合的推進

国等の各主体の取組を全体として効果的に促進するため、基本的な理念を受け

た長期的な基本方針を掲げ、環境政策の中・長期的な課題、方向を描くことが必要。その手続としては、閣議決定を経て策定することが適当。

#### (6) 経済社会活動への環境配慮の組み込み

##### ① 規制的手法の活用

現行の排出規制等に加えて、問題の性格、効果、影響を勘案しつつ、規制的手法を適切に活用することが重要。

##### ② 経済的手法の活用

都市・生活型公害、廃棄物問題、地球温暖化問題等は、広範な主体の様々な経済社会活動に起因しており、従来の規制的手法では実効に限界があるため、経済的な誘因を与えることにより、各主体が環境保全に配慮した行動をとることを促すことが必要。従って、「経済的手法の考え方を基本法制に位置づけることが重要」としつつも、「環境税・炭素税については、なお解決すべき課題が存在することから、一括して基本法制に位置づけることは不相当との意見があった」ことを併記。

##### ③ 環境影響評価の活用

環境影響評価については、現在、閣議決定要綱や地方公共団体の要綱等で広く実施されており、その重要性に関する認識は国内や国際社会においても定着している。従って、「新たな基本法制においては、その重要性・考え方を盛り込むことが重要」としつつも、「どのような個別の措置が適当であるかについては、経済社会情勢の変化等を勘案しながら必要に応じて現行の措置を見直していくことが適当との意見が大勢であった」とし、

いわゆるアセス法の制定については明記せず。

##### (7) 社会資本の整備等

##### (8) 環境状況の的確な把握と科学技術の活用

##### (9) 事業者・国民の積極的な取組の支援

事業者や国民の自主的かつ積極的な役割が発揮されるよう、環境教育・環境学習、民間活動の支援及び情報提供を行うていくことが必要。

##### (10) 環境上健康で安全な生活の確保

##### (11) 豊かな自然環境の保全

##### (12) 環境保全のための国際的取組の推進

地球サミットにおけるリオ宣言、アジェンダ21をはじめとする国際的動向を踏まえ、地球環境保全のための国際的取組を率先して推進することが我が国の基本政策であり、これを内外に明らかにすることが必要。具体的には、調査・研究、開発途上国に対する国際協力、地方公共団体・民間団体等の取組、国際協力における環境配慮等が重要。

##### (13) 環境使用等に係る費用の適切な負担等

環境の利用は無償が原則ではなく、所要の対価が適切に負担されることが重要との考え方があり、従来の汚染者負担の原則に必ずしもとどまらず、個別具体的に十分な検討を行うことが必要。

##### (14) 審議会等

### 3. 今後の国の動向

環境庁では、この答申を受けて、環境基本法案（仮称）の策定作業に入り、次期通常国会への提出を目指すこととしている。

そもそも今回の基本法制の改正の契機の

ひとつとなった地球サミットなどの認識に見られるように、「環境政策と経済政策の完全な統合」といった考え方が国際的にも主流になりつつあることから、新たな基本法は従来のような他の行政領域の後追いの存在から、我が国の経済政策、国土政策、産業政策といった国の基本的な政策に比肩するレベルでの位置づけが要請される。このため、法制化に当たっては各省庁との十分な調整が必要で、特に、「基本方針」、「アセス法」及び「環境税」等の取扱いが今後の各省庁との協議のテーマとなる。

#### 4. 神戸市の対応

神戸市では、昭和47年に「人間環境都市宣言」を行い、環境破壊を阻止し、環境との調和ある人間性豊かなまちにすることを誓い、環境優先と環境管理の理念を明らかにした。以後、この宣言の理念に沿って、「神戸市民の環境をまもる条例」、「神戸市環境影響評価要綱」、「神戸市エコポリス計画」を策定する等、積極的な環境行政を展開してきた。

今後21世紀に向けて、健全で恵み豊かな環境を次世代に引き継いでいくためには、「人間環境都市宣言」に謳われた理念を継承しつつ、さらに広く、生命の生存と人類の発展の基盤である地球環境を視野に入れた新たな政策理念を確立しなければならない。

このため、今回の地球サミットのジャパン・デーへの市長の参加を契機として、

- ① 市民各層の総意に基づき、市民一人ひとりが地球環境保全のために具体的にどのような行動をとるべきかを検討する「神戸市地球環境市民会議」の設置。

- ② 市において実施可能な、地球環境保全

を視野に入れた総合的な環境政策を全市横断的に検討し、推進するための「神戸市地球環境保全推進本部」の設置。

- ③ 省資源・省エネルギー技術の先導的導入を図り、地球温暖化対策に地球レベルで取り組むことを目的とする「エコピリア2000」（環境庁補助事業）の計画策定。

- ④ 国際支援・協力を推進するため、ブラジル、インドネシアへの人材派遣及び天津市からの研修生の受入れ。

- ⑤ エコポリスの実現、地球環境の保全等、環境に対するニーズの高度化・多様化に対応した新たな環境行政を展開するため、神戸市環境保全基金の拡充。

- ⑥ 「環境条例」等の現行の環境行政の制度・枠組みの見直し。

等を進め、都市の持続可能な発展と環境保全との調和を図りつつ、「人間環境都市・神戸」を完成させていく必要がある。

#### ■PL法（PL：Product Liability）

##### （1）製造物責任制度の考え方

消費者が、商品の欠陥により身体上・財産上の損害（拡大損害）を被ったときに製造者などが賠償責任を負う制度を製造物責任制度という。現在のわが国ではこのような場合、民法第709条の不法行為責任に基づいて、損害賠償を請求することとなる。しかし、消費者が実際に救済を受けるためには、製造者の過失の立証など困難な問題が存在している。そこで、製品事故から消費者を救済するため、PL法制定の必要性が叫ばれている。

現在の不法行為責任は、過失責任主義をとっているため、救済を受けるためには製



造者の故意・過失を証明する必要がある。しかし、設計・製造の技術が高度化し、製造工程が複雑化した今日、製造者の過失を一般消費者が立証することはほとんど不可能である。そこで、故意・過失を要件とすることなく（無過失責任主義）、商品に客観的欠陥の存在が認められれば、製造者の責任と推定して損害賠償責任を負わせることができることとするのが、製造物責任制度である。製造者が賠償責任を免れるためには、事故の原因が自分の責任でないことを自ら立証しなければならない。このため、PL法を制定することで被害者の救済が容易になるものと期待されている。

また、企業責任の厳格化により、企業自身が賠償金の支出を最小化するため、製品の安全確保に力を注ぎ、安全装置を装備したり、警告表示を行うことで、被害発生を抑止する効果があるとされている。

## (2) 海外の動向

### ① アメリカの動向

アメリカでは、1960年代初め判例により厳格責任理論（製品の欠陥が原因で被害が生じたときは、過失の有無にかかわらず責任を負う）が導入され、各州の判例法によって急激に発展していった。

その後、訴訟件数の増加や賠償額の高騰などで、保険引受拒否や保険料の高額化などにより深刻な保険危機が起こったことや国際競争力に関する懸念から、見直しの動きがあるが、その内容は必ずしも厳格責任そのものの責任原理を変更しようとするものではない。

### ② ヨーロッパの動向

一方ヨーロッパにおいては、1985年7月

25日に製造物責任にかかるEC指令がだされ、加盟12カ国はこの指令に沿って国内法を整備することを義務づけられた。

このEC指令の内容は、製造物に欠陥が存在すれば、企業の無過失責任を認めるという、厳格責任理論を導入するものであった。しかし、加盟国間の意見の対立が激しかった①第1次農産物等を対象に含めるか、②開発危険の抗弁を認めるか、③製造者の責任総額を設定するか、の3項目を各国の国内法で異なる定めができるオプション条項として妥協を図った。これを機に各国の国内法の整備が進み、現在ではEC10カ国が制定を終え、残るはフランス、スペインの2カ国となっている。

ECと隣接するEFTA（欧州自由貿易連合）においてもスイスを除く5カ国が制定を終えている。

### ③ その他の諸国の動向

これらの動きはヨーロッパ以外の諸国にも影響を与え、オーストラリア、フィリピンでもすでに、製造物責任制度が採用されるなど、世界的な潮流となっている。

## (3) 国際化と製造物責任

今後、国際流通の進展に伴って、製造物の賠償をめぐる国境を越えた紛争がますます増加していくことが予想される。各国における法制定の動きは、国際ルールを整備を図って国際的な流通を促進することを目的とするばかりでなく、より直接的には、PL制度を採用していない国からの輸入が敬遠されるのではないかと（特にEC指令では、域外からの輸入品に対して製造業者に代わり輸入業者が賠償責任を負うため、輸入業者にとっては、EC指令に準拠した国

から輸入する方がリスクが少ない」といった懸念があるためである。

#### (4) 国内の動き

以上のような国際情勢のもとで、わが国の経済社会制度も国際的な調和を求められるとともに、国内においても学界、弁護士会などから製造物責任立法についての具体的な提案が相次いで行われてきた。

第13次国民生活審議会（平成2年12月発足）は、内閣総理大臣からの諮問を受けて、消費者政策部会において、製造物責任制度を中心とした総合的な被害防止・救済のあり方について2年近くにわたり精力的に検討を行い、平成4年10月19日に最終報告がなされた。

#### (5) 製造物責任制度導入にあたっての課題

報告は、制度導入にあたっての問題として、次のような点について検討を行っている。

##### ① 欠陥概念

製品の表示、製品の合理的に予見できる用途、製品が流通に置かれた時期を含むすべての事情を考慮した上で、人が正当に期待できる安全性を欠く場合を「欠陥」というが、過失概念と比べた場合の得失はどうか。

##### ② 開発危険の抗弁

製造者がその製造物を流通に置いた時点における科学・技術の知識水準上、認識することができなかった欠陥によって生じた損害については責任を問われなくとする「開発危険の抗弁」を認めるか否か。

##### ③ 証明責任

「欠陥の存在」、「欠陥の発生時期」、

「欠陥と損害との因果関係」の証明は、消費者と製造者との証明能力に応じてバランスをとるとともに、消費者の証明の負担の軽減を図ることとしながらも、推定規定については更に問題点を詰める必要がある。

##### ④ その他

製造物の範囲に第1次農産物及び狩猟物を対象に含めるか否か、製造者の責任総額を設定するか否か。

制度導入による影響については、

① アメリカにおける製造物責任訴訟の多発や賠償金額の高額化等の問題は、アメリカ特有の訴訟制度によるところが大きい。

② 制度の導入によって企業の安全確保に対する意識が高められ、消費者はより安全な製品を入手できるようになる。

③ 生産コストが増加して、製品価格に転嫁されることが問題視されるが、社会的に問題となるほどの大きな影響はないとしている。

以上のまとめとして報告は、責任の要件を過失から欠陥に転換することが望ましいとしながらも、産業界の強い反対を考慮して、なお十分理解が得られていないとして、さらなる検討を行い、おおむね1年以内にその結果をとりまとめることが必要であるとしている。

製造物責任制度は、訴訟制度の異なるアメリカでの行き過ぎた裁判や、訴訟数の増加、賠償額の高額化などから、企業の絶対責任のように誤解して、企業に過度の負担を強いるものとの根強い反対がある。しかし、製造物責任制度は、消費者の最も基本

的権利である、「安全である権利」、「被害から救済される権利」の確立に寄与するものであり、真に国際化に対応した、国民生活重視の政策を確立するためには、製造物責任制度の確立に向けたPL法の早期制定が期待される。

## ■地方拠点都市法

### 1. 目的・意義

「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」が国土庁、農水省、通産省、郵政省、建設省及び自治省の六省庁によって共同提案され、5月29日に成立し、8月1日施行された。本法は、1980年代以降、我が国社会経済構造の情報化、サービス化、国際化等に伴い、中枢管理機能が東京に集中し、それにより、人口の首都圏への集中が進行していたが、その是正を目的とした四全総（第四次全国総合開発計画 1987年策定）後も止まらないことから、関係省庁において新たな地域振興立法が検討されたものである。

本法は、地方の自立的成長を促進し、国土の均衡ある発展を図ることを目的とし、四全総を受けて制定された多極分散型国土形成促進法の実施法的性格を有するものとして位置づけられる。具体的には、一つには、地域における創意工夫を生かしつつ、広域の見地から、都市機能の増進や居住環境の向上を推進することにより、地方の成長を牽引し、地方定住の核となるべき地方拠点都市地域の一体的整備を促進しようとするものであり、もう一つには、業務機能の地方への分散、誘導と地方での受け皿整備を一体的に実施し、業務機能の再配置

を促進しようとするものであるとされている。都市開発政策と産業立地政策の組みあわされたものであり、従来の地方振興法に比し、地方分権の手法を取り入れたことに期待がかかっている。

### 2. 本法の概要

この法律の概要は以下のとおりである。

- ① 基本方針の策定……主務大臣が関係行政機関の長と協議の上策定。
- ② 対象地域の指定……都道府県知事が関係市町村及び主務大臣と協議の上、地域の指定を行うことができる。地方拠点都市地域は、三大都市圏以外で、地域社会の中心となる地方都市とその周辺の市町村からなる地域、自然的経済的社会的に一体性を有する地域及び地方の発展の拠点となる潜在力を有する地域であることが必要。
- ③ 基本計画……指定地域の市町村が共同して定め、知事の承認を得る。知事は関係行政機関の長にその旨通知する。基本計画には整備の方針、拠点地区の区域、公共施設の整備、住宅・住宅地の供給等居住環境の整備、人材育成・地域間交流・教養文化等の活動に関する事項等を定める。
- ④ 移転計画……過度集積地域（東京23区）から産業業務施設（事務所その他の業務施設）を拠点地区に移転しようとする者は、移転計画を作成し、主務大臣の認定を得ることができる。
- ⑤ 支援措置……次のような措置を講じては、  
ア 地方財政上の特例等……(i)事務委

託の特例 (ii) 拠点地区に設置される産業業務施設、教養文化施設等に係る地方税の不均一課税に伴う減収補てん措置 (iii) 地方債の特例

イ 都市計画上の特例等……(i) 拠点整備促進区域制度及び拠点整備土地区画整理事業の創設 (ii) 開発許可の特例

ウ 税制上の特例……(i) 拠点地区に設置される産業業務施設に係る特別償却 (ii) 拠点地区に設置される産業業務施設、教養文化施設等に係る地方税の不均一課税

等があり、また、産業業務施設の移転実施にあつては、

ア 地方財政上の特例……拠点地区へ移転した産業業務施設に係る不動産取得税の不均一課税に伴う減収補てん措置

イ 税制上の特例……(i) 移転計画に基づく事業用資産の買換特例 (ii) 拠点地区へ移転した産業業務施設に係る不動産取得税の不均一課税等

があり、その他に、公団、機構、公社等の特例、公共施設の整備、電気通信の高度化への配慮、農地転用への配慮等について国又は地方公共団体の努力義務規定がある。

地方拠点都市法は、これまでの地域振興立法と比較して次のような特色がある。まず、第1は、基本的には、地域の指定、公共事業等の実施計画の作成、これに対する支援措置という従来の振興法と同じ手法を用いているが、本法では、地方の創意工夫を生かすという観点から、国は基本方針を作成し、地域指定の協議は受けるが、地域の指定権限は知事に、地域の整備方向を盛

り込んだ基本計画の策定権限を市町村に持たせるなど地方の自主性を尊重した点にあるとされている。第2には、関係省庁が積極的に協調して、都市機能や居住環境の整備など地方都市を中心とする地域の総合的一体的整備を促進しようとしていることであり、このため、法律の実施にあつては、関係省庁による協議会を設け、地方との窓口を一本化するとともに、関係省庁間の連絡調整を図るなど縦割りでない総合行政を強調している点にある。

### 3. 展望と課題

関係六省庁は、すでに協議機関を設置し10月に基本方針をまとめ、指定手続に関する説明会が行われ、11月17日よりピアリングが開始され、12月には正式協議をし、平成4年内に第一次指定というスケジュールが考えられているようである。東京一極集中の是正を図り、地域の活性化を通じて生活大圏実現へ向けての期待は大きく、本法の成果は、今後の様々な施策展開の試金石となりうるものであるが幾つかの問題も指摘されている。

まず、その特色である地方の自主性の尊重がなされるか否かである。地域指定についても法律上は、知事が権限を持つものの現実には予算の配分権などを持つ国の同意を得ない指定は不可能で、事実上これまでの地域振興法と大差がなくなることも考えられる。知事会においても、地方の自主性を認めた点は評価をしているものの、知事権限への過剰な国の関与をしないよう緊急要望を行っており、国との協議への不安は隠せない。

第2には、関係省庁の協調による総合的

一体的整備が確保できるかにある。基本的認識は、共通しているとしても、本法は、国土庁の地方都市圏整備構想、建設省の地方拠点都市構想、通産省の産業業務機能再配置促進構想、自治省の中核広域行政圏総合整備構想、郵政省の情報拠点都市圏整備構想等の構想を一本化したものであり、故に支援措置内容も盛り沢山なものとなっており、従来の同趣旨の整備方策を各省庁が個別に立法化されたものから比べると前進といえようが、実施にあたって縦割り行政による省庁間の縄張り争いといった従来の過ちを繰り返すようでは先行きに不安を感じる。

第3に、地方公共団体が本法の特色をうまく生かすことができるかが試されていることである。地域指定権限を持つ知事は、関係省庁間の利害対立や都道府県内の地域間争いの調整能力を発揮しうるか。また、市町村は、基本計画の策定にあたり、支援措置にのみ期待するのではなく、地域住民の意見を取り入れながら、地域の特性を十分に生かした個性的なまちづくりが盛り込まれなければ、従来の地域振興法と同様の結果となる恐れもある。

最後に、本法がめざす産業構造の変化に対応して、地方都市圏が都市構造を再編成しうるかであるが、東京に対抗しうるビジネスセンターを形成できなければ、その意義は薄まると考えるが、中部圏や近畿圏の都市は除外され、県庁所在都市も対象からはずす動きがある中で、そのような都市が果して形成しうるのか、また、東京の産業業務施設を誘導策だけで本当に移転を促せるのか等の課題が残る。いずれにしても、

地方公共団体としては、従来からの地域振興法も含め、地域住民の声を生かした真の活性化へ向けての努力が期待される所である。

## ●不良債権

### 1. 意 義

不良債権とは、金融機関が貸し出している債権のうち、貸出先の経営が悪化して利払いが止まっている債権や貸出先が倒産したことで回収不能となっている債権をいう。

バブル経済の崩壊に伴う不動産不況によって、不動産、ノンバンク向けの融資の一部が不良債権化し、それが銀行経営を圧迫する大きな要因になってきている。不動産市況の低迷下では担保物件の売却による不良債権の回収にも限界があり、銀行の不良債権の増大は「貸し渋り」につながった。また、金融機関の不良債権増は銀行株を中心に株式相場にも悪影響を与えている。すなわち、株価の下落は金融機関の保有株式の含み益を減少させ、金融機関の体力を低下させる要因にもなっている。

### 2. 背 景

金融機関の不良債権が問題化したのは今回が初めてではなく、石油危機後の不況期にも大きな問題となっていた。石油危機後の不況の中で構造不況業種が続出し、これら不況業種の企業に対する銀行の貸し付けが焦げついて増大していた。そして永大産業の倒産、安宅産業の事実上の倒産など大型倒産が続き、銀行はこれらに対する巨額の回収不能債権を抱えていた。

しかし、今回はバブル経済と金融自由化

の中で銀行貸し出しの内容が変化した。すなわち、企業の資金調達には外部資金への依存度が低下する中で、しかも外部資金の中では社債や株式による調達の割合が増えている。特に大企業、製造業は金融機関からの資金調達の割合は低下させ、社債・増資による割合を高めていった。そこで銀行は中堅・中小企業、非製造業向けの貸し出しに力を入れると同時に「土地がらみ」「株がらみ」の銀行貸し出しを巨大化させていった。1980年代後半5年間の全国銀行の企業向け貸出増加額100兆円のうち3分の2が不動産、建設、そしてノンバンク向けであったといわれる。このような巨額の資金融資が地価、株価の下落によって焦げついたのは当然である。

このような「土地」「株」がらみの融資に走るようになった要因として指摘されているのが「含み資産」経営である。日本の企業は貸借対照表での資産の評価を原価法、あるいは低価法で行っており、取得原価で評価される。従って取得した土地、株式が値上がりしても取得原価との差額は貸借対照表のどこにも表れない。この「含み資産」を使って決算操作をすることが日常化しており、さらにこの含み資産を国際決済銀行（B I S）の自己資本基準の算定で所有する株式の45%を自己資本に組み入れて計算できることとさえなった。

こうした「含み資産」経営が日本の銀行経営をずさんなものにし、それが貸し出し態度にも表れ、危険な土地がらみ、株がらみの融資に走らせたと言われている。

### 3 現 況

全国銀行の92年9月中間期の決算状況

（速報値）に関する大蔵省の発表によると、9月末時点で利払いが6か月以上延滞している不良債権額は都市銀行、長期信用銀行、信託銀行21行合計で12兆3,000億円程度。うち回収不能のおそれがある債権額は4兆円程度で、3月末時点に比べ、不良債権総額は54%増、回収不能額は同56%増となっており、今後も増加するものの、増勢は鈍化すると思われる。大蔵省の発表数値には住宅金融専門会社向けなど金利減免実施先の債権が含まれていない点などを割り引いて考える必要があるが、不良債権比率が7～8%にもなる一部大手米銀に比べればまだ状況はいい。

しかし、主要銀行も業態などで差がある。つまり都銀より信託の方が、不良債権による金利未収や償却の重圧が大きいとみられている。さらに、主要銀行以外の一部中小金融機関にとっては、状況はさらに厳しい。特に第2地銀も都銀なみの比率で不良債権があると推定されており、しかも、第2地銀の場合株式など有価証券の含み益は薄く、経営改善は容易ではない。

### 4 展 望

不良債権対策として、共同の「買い取り会社」を設立することになった。この買い取り会社のポイントは次のとおりである。

①買い取り対象は、買い取り会社に出資している金融機関が持ち込んだ不動産担保付きの債権である。②不動産担保付き債権の価格は不動産鑑定士と価格判定委員会の2段階構えで適正価格を決定する。③金融機関は不動産担保付き債権の価格から買い取り会社への売却価格を差し引いた差額を「売却損」として計上する。

現在、金融システムへの懸念がささやかれているが、ほとんどの銀行が黒字決算を維持できているのは、低金利の恩恵による。今後、都銀などは「買い取り会社」を使って不良債権を減らしていくだろうが、それができない銀行や体力を使い果たす銀行は、合併、再編をもたらすことが予想される。

## ■救急救命士

### 1. はじめに

救急業務が昭和38年に法制化されて以来、今や救急業務は市民に不可欠なものとして定着するとともに、その業務も時代とともに大きな変遷をとげてきた。そして、この度の救急救命士制度の創設により、救急業務はかつての搬送業務から高度な応急処置を行うことの出来るという救命活動の要としての役割を担うという大きな飛躍をとげることになった。

神戸市消防局においても、市民が「安心して暮らし、働けるまち・神戸の実現」をめざし、高度な応急処置のできる救急救命士2名を既に平成4年7月から神戸市生田消防署に配置し活動を開始している。

### 2. 救急救命士制度の創設

救急隊員が行う応急処置の内容は、従前は比較的簡単かつ短時間に行えるものに限定されてきたが、

- ① 近年における高齢化の進展及び生活習慣の欧米化による心疾患患者の増加等による疾病構造の変化により、救急現場から医療機関までの搬送途上において、呼吸・循環不全に陥る傷病者が増加してきたこと、
- ② わが国は、欧米諸国に比べて心肺停止

状態の傷病者の救命率が低いというマスコミ等の報道も加わったことを背景として、救急現場から病院到着までの間の救命率の向上とプレホスピタル・ケア（病院前救護）の充実が求められ、救急隊員の応急処置のあり方が大きな社会問題となり、「日本の救命率を向上させるにはどうあるべきか。」が国及び学識経験者によって種々検討されてきた。その結果瀕死の救急傷病者に対して、現場や搬送途上から高度な応急処置をしようという救急救命士法が、平成3年4月23日に公布され、同年8月15日に施行されるに至り、新たな国家資格として「救急救命士制度」が創設され、これによって、わが国のプレホスピタル・ケアに大きな変革がもたらされることとなった。

### 3. 救急救命士が行う応急処置

救急救命士が新たに行うことが出来るようになった主な応急処置は、心肺機能停止状態（仮死状態）の救急患者に対する、

- ① ラリングアルマスク、食道閉鎖式エアウェイ等の器具を使った「気道確保」
- ② 半自動式除細動器による「除細動」
- ③ 静脈路確保のための乳酸加リンゲル液による「輸液」

の3項目であり、これらの救命措置を行う場合は、医師の具体的な指示（無線、自動車電話等による指示を含む）を受ける必要がある。

### 4. 神戸市救急救命士養成所の誕生

この救急救命士制度を充実させるため、平成3年8月末から9月にかけて救急振興財団救急救命中央研修所を始め東京都、横浜市、名古屋市、大阪市で救急救命士養成所

が開所された。

神戸市消防局においても、この高度な応急処置が出来る救急救命士を早急に全救急隊に乗務させるため、市独自の救急救命士養成所の開設に取り組むこととなり、平成3年12月の中旬に神戸大学医学部、神戸市医師会、神戸市立中央市民病院及び消防局で救急救命士養成所開設準備検討委員会が組織され、鋭意検討が重ねられた。

その結果、神戸大学医学部から2名の専任教員を、神戸大学医学部、神戸市医師会、神戸市立中央市民病院及び神戸市立看護短期大学から56名の非常勤講師の承諾を得るとともに、実習病院については、神戸大学医学部附属病院、神戸市立中央市民病院、甲南病院、神戸労災病院、済生会兵庫病院、国立神戸病院、須磨赤十字病院の協力を得て、平成4年8月21日に厚生大臣から養成所の指定を受け、9月7日に中央区の旧神戸市教育研究所5、6階に開所し、救急救命士の資格取得のための研修が始まった。

#### 5. 養成所の組織及び施設の概要

養成所は、主幹以下3名の事務職員（消防職員）と専任教員（医師）2名で構成されている。また、この養成所には救急救命士法で規定された研修施設と救急資器材が整備されており、施設の5、6階部分延べ904㎡の中には教室、実習室、図書室、講師控室、事務室等が配され、40名の研修生の研修を行うことができる。

整備されている主な救急資器材は、救急救命士が新たに処置するのに必要な「除細動器トレーニングシステム」、 「静注トレーニングシステム」及び「気道管理トレー

ナー」の他、人体模型、高度応急処置教育資器材、視聴覚用教育資器材並びに600冊に及ぶ医学図書が整備されている。

#### 6. 救急救命士養成研修の概要

救急救命士の任務は従来の応急処置と異なり、初めて医療分野に踏み込んだものであり、従前の教育訓練よりも遙かに高度な知識と技術が必要である。

そのため、救急救命士養成研修を受けることができる救急隊員は救急業務に関する250時間の研修を修了し、5月以上または2,000時間以上の救急実務経験を持った者に限られている。

養成所での研修期間は6か月であり、研修生はこの間に基礎医学や臨床医学など48科目、延べ535時間以上に及び座学研修と300時間の実習研修を受ける等、高度救急救命処置に必要なありとあらゆる知識、技術を習得する必要がある。

現在、市の養成所で研修を受けている研修生は、神戸市から22名、県下消防本部から15名、広島市、福岡市、北九州市の各都市から各1名の計40名であり、研修終了後は、救急救命士国家試験に臨み、合格後は厚生大臣の免許を得て、来春には救急救命士が誕生する予定である。

#### 7. むすび

神戸市消防局では医療機関からの協力を得て、今後6年の間に全救急隊に常時1名の救急救命士が配置されるよう救急救命士の養成を図る予定であり、将来は市内全域でより高度な救急業務が実施できることとなり、市民にとって非常に心強いものとなる。



# 事業系ごみ減量・資源化に 関する方策について

(提言)

神戸市事業系ごみ資源化推進委員会

## I 神戸市における事業系ごみの現状と減量・資源化の必要性

神戸市における平成元年度の事業系ごみの処理量は、約25万トンであり、ごみ量全体の36.44%を占めている。事業系ごみの過去5年間（昭和60年度～平成元年度）の平均伸び率は、7.63%と高率で推移しており（家庭系ごみは5.90%）、特に平成元年度は、前年度比11.28%と家庭系ごみの2倍という異常な伸び率であった。この主な原因として、OA機器の急速な普及に伴う紙の使用量の増加やライフスタイルの変化に伴う使い捨て容器、パッケージ商品の増加等が考えられる。このようなごみの急激な増加は、ごみを適正に処理・処分していくうえで、処理施設の不足や、立地の問題などの支障となっている。

増え続ける事業系ごみの特徴としては、同一業種や業態から排出されるものについては、比較的組成が一定・類似しており、しかも量的にまとまって排出されている。このような減量・資源化に適した条件を備えていても、分別排出の不徹底、回収・再生ルートの未整備、環境コスト意識の理解が不十分などにより、家庭系ごみと比べて、減量・資源化が立ち遅れていると言わざるを得ない現状である。

こうしたことから、社会における各分野の利益・利害等が異なる立場を乗り越え、事業系ごみの減量・資源化の推進を図るという目標のもと、官民協力による多様な方策を緊急にとっていく必要がある。

## II ごみの減量・資源化に関する基本的な考え方

事業系ごみの減量・資源化対策は、次のような基本理念と基本方針に基づき、事業者及び行政が一体となって、恒常的に推進することを望む。

### 1 基本理念

ごみの減量・資源化を推進する適切かつ有機的なシステムを構築することにより、資源の有効利用と環境保全に寄与する。

### 2 基本方針

事業系ごみの減量・資源化は、事業者責任を原則とし、生産から流通・販売、消費に至る各段階において、以下の諸点を基本方針として推進する。

○発生量及び排出量の抑制

○分別排出の徹底

- 回収ルートの確立
- 再生資源の利用の拡大

なお、行政においても、減量・資源化の推進において指導的役割を担うため、環境教育や啓発活動など種々の施策を講じるべきである。

### Ⅲ 責任と役割分担

事業活動は、生産から消費に至るまで活発に行われ、そこから排出されるごみも多種・多様でかつ大量である。

全てのごみについて減量・資源化を実現し、リサイクル型都市の形成を図ることは望ましいことであるが、

- ① 組成割合が大きくまた資源化が可能なもの
- ② 回収システムがある程度成立しているもの、あるいは期待できるもの
- ③ 市民や事業者の参加・協力が得られやすいもの
- ④ 減量・資源化の効果が大きなもの

等の理由から、「紙」と「缶・ビン」を具体的品目とし、これらに関与する排出→回収→再生に至る各段階における事業者及び行政の『責任と役割分担』、『必要な対応策』について、以下のとおり明らかにした。

各事業者並びに行政においては、これを行動指針として、幅広く減量・資源化活動に取り組まなければならない。

#### 1 排出段階

##### (1) 排出事業者

生産、流通・販売、サービス等、事業活動が行われれば必ずごみが排出される。排出時における適正な分別の徹底は、減量・資源化を比較的容易に進めることができ、また後々の膨大な労力・経費・エネルギーの節約につながる。この排出時での小さな対応が、減量・資源化の成否を左右すると言える。

そこで、排出事業者においては、ごみの現状を把握し、ごみを単にごみとして処理するのではなく、減量・資源化の必要性を認識するとともに、減量・資源化計画を策定し、自らの業務活動全般について見直しを行い、ごみの発生量を抑制し、適正な分別・保管に努め、事業者自らが率先して減量・資源化を積極的に図っていく必要がある。

その他に、社内だけの取り組みで終わることなく、近隣排出事業者との協力による回収システム作りや、地域集団回収への参加にも努めていく必要もある。

なお、缶・ビンについては、より一層の減量・資源化を図るため、排出量が多く、その効果が大きいと見込まれる自動販売機と集客施設について、別途検討を重ね明確化した。

##### (2) 流通事業者（大規模店舗）

大規模店舗は、多種類の商品の仕入れ及び販売を通じて、生産と消費の双方を結び付

けており、このことから生産者及び消費者に直接訴えることができる立場にあるといえる。

ごみの減量・資源化に対する大規模店舗の行動が、社会に与える影響は非常に大きい。

そこで、大規模店舗においては、商品の仕入れ・販売にあたり、生産者及び消費者への意識改革を図るとともに、減量・資源化に寄与する商品の販売、包装の改善、資源回収の拠点としての役割を果たすなど、減量・資源化を積極的に図っていく必要がある。

### (3) ビルメンテナンス業者

ビルメンテナンス業者は、ビルオーナーに代わってテナント管理をはじめビルの日常的な維持管理を行うものであり、そのための専門的知識、技術及びスタッフを有している事業者である。

このことから、排出事業者及び回収事業者双方に対して、ごみの減量・資源化に関し、必要に応じて的確な助言、指導、協議、連絡等を行う立場にある。

そこで、ビルメンテナンス業者においてはビルオーナーとともに、各テナントより分別排出された量を把握し、その量と回収頻度に対応した保管場所を確保するとともにその管理にも努めなければならない。また、ビル内における分別種類の統一、収集時間帯等の周知徹底を図り、排出事業者から分別排出されたものを適正かつ効率よく収集することにより減量・資源化を図っていかなければならない。

### (4) 自動販売機の設置者・管理者

自動販売機による営業は、他の物品販売方法に比べて少スペースで、人手も販売技術も要せず、また終日営業ができるなどの利点を有しており、市内に数多く設置されている。

しかし、自動販売機の利点・特質もごみの減量・資源化という面においては、大きな障害となっている。たとえば日常の維持管理が行き届きにくいために、空缶・空ビンのポイ捨てや、置き捨て等の散乱性が社会問題となって久しいことなどが挙げられる。

自動販売機の設置者・管理者においては、機器が商品を販売していると言う考えを改め、自らが事業者であることを再認識しなければならない。そのうえで散乱防止対策はもちろんのこと、減量・資源化対策として、現状を把握し、アルミ缶、スチール缶、ビン等の分別が容易に行え、ごみを混入しない回収容器への改良を図る必要がある。また商品搬入時の回収システムの確立と回収頻度を高めることにより、空缶・空ビンの回収の拡大に努めるとともに、回収後、再度社内において分別の徹底を図り、適正に保管し、効率よく減量・資源化していかなければならない。

また、飲料メーカーや自動販売機オペレーターは、自社商品だけの回収に止まらず、他社商品についても、事業者間協力により回収していく必要がある。

### (5) 集客施設

集客施設は、日常的に不特定多数の人々が集まる場所であり、施設管理者は、施設本来の目的を利用者に供するだけでなく、快適に利用してもらうために、あらゆるサ

ービスを講じている。その一環として、多くの自動販売機や売店等を設置している。

集客施設のごみは 他業種における発生過程と異なり、施設利用者から多量に発生されている点に特色をもっている。特に自動販売機や売店等より発生する空缶・空ビンの分別が不十分であったり、ごみの混入が多い等の理由により、それらが資源化されずにごみとして排出されている。

そこで、集客施設においては、場所（一定の管理範囲）及び人（施設利用者）が特定されるので、ごみの減量・資源化に寄与する商品の選択、販売方法や分別・回収方法の見直しを行い、また、施設利用者に対しては、分別の徹底やポイ捨て禁止等施設のイメージにあった啓発に努めなければならない。

集客施設は、ごみの減量・資源化を積極的に推進することにより、施設内及びその付近にごみが落ちていない状況づくりを行い、施設的环境条件や付加価値を高めて、施設のイメージアップを図る必要がある。

## 2 回収段階（回収事業者、廃棄物処理業者）

回収段階は、排出事業者と再生事業者を結びつけるルートとして、ごみの減量・資源化を推進する上で極めて重要な位置を占めている。

回収事業者は、比較的零細な事業者が多く、景気変動に左右され易い業界であるため、協業化等を含めた組織体制の整備・充実を図り、回収機材・施設の近代化を進める必要がある。また、排出事業者及び再生事業者に対して回収事業者自身の事業内容や業界の窓口等についてPR活動を積極的に行い、質の良い古紙及び空缶・空ビンを効率良く、大量に、継続して回収する方策を求めている。いかなければならない。

一方、廃棄物処理業者においても、単にごみの収集運搬を適正に行うという姿勢にとどまらず、分別収集を積極的に推進することにより、ごみの減量・資源化を図っていく必要がある。

古紙回収は、比較的ルートが成立しているが、空缶・空ビンについては、その回収ルートの整備が立ち遅れている。一部行われている回収方法として、商品搬入時の逆ルートや販売店、再生事業者における拠点回収が存在する程度である。しかし、これも利用者による分別の不徹底やごみの混入、事業者のPR不足等により、資源化が十分に行われていないのが現状である。

缶・ビンに関わる事業者は、あらゆる手段・方法により、排出者に対して適正な分別排出を啓発し、空缶・空ビンの回収量を増やし、分別の精度を高めるなど再生原料として有効に活用できるよう努めなければならない。また、早急に回収ルート整備を図り、組織体制の強化に努める必要がある。

## 3 再生段階（製紙、鉄・アルミ・ガラスビンメーカー）

再生事業者は、再生原料（古紙、空缶・空ビン）の需要者としての立場、再生製品の供給者としての立場、と異なる性格を有している。

需要者としては、限りある資源を守り、またエネルギーの消費量を抑えるなど環境を守

る姿勢に立ち、バージン原料の使用を抑制し、再生処理技術の研究・開発を行い、再生原料の使用の拡大に努める必要がある。また、再生原料をより一層回収するために、再生事業者による自主回収の促進及び回収事業者への支援等に努め、再生原料を長期にわたり計画的に効率よく使用する必要がある。

供給者としては、再生製品の製造技術の研究・開発、使い捨て製品を見直し、リサイクルに適した製品を製造することにより、その製品がごみとなった場合の処理が困難とならないように努めなければならない。

また、再生製品の使用の拡大を図るため、流通事業者、消費者に対して積極的な広報活動を行い、再生製品を安定的に供給していく必要がある。

#### 4 行 政

行政は、今日までごみの適正処理という基本原則にのっとり、排出されたごみを迅速かつ適正に処理・処分する努力を続けてきたが、ごみの急激な増加と質の変化は、中間処理施設・最終処分場の不足や立地の問題など、厳しい状況におかれている。

このごみ問題に適切に対応し、快適で安全な生活環境を確保していくためには、「いかにしてごみを処理するか」といった問題から、「いかにしてごみの発生をおさえ」また「いかにして再利用・資源化するか」という視点にたち、ごみの発生から処分にいたる全体の流れを管理する方向であらゆる努力をしていかなければならない。

このような状況のなか、法律の整備が国においてなされたことを受け、神戸市においても法改正に伴う条例・規則等の整備を行う必要がある。

事業系ごみについては、事業者責任を原則とし、長期的展望に立った、事業系ごみ減量・資源化基本計画を策定し、行政が主体となって、事業者と市民を含めた相互理解と連携強化のもとに、減量・資源化の効率的な施策を講じる必要がある。

行政として、指導的役割を担うため各事業者に対してあらゆる機会を利用して、ごみの減量・資源化に関する情報収集・提供、意識啓発等を行うとともに、資源化の施設整備についても、協議・検討を行う必要がある。

### Ⅳ 必要な対応策

#### 1 紙

① 排出段階（排出事業者・流通事業者・ビルメンテナンス業者）

##### 【排出事業者】

1 現状を把握する。

- (1) 社内で使用している紙の種類及び購入量を把握する。
- (2) 古紙の処理方法を把握する。
  - ア ごみとなっている種類及び量を把握する。
  - イ 資源化されている種類及び量を把握する。
  - ウ 機密書類の種類及び量とその処理方法を把握する。

- (3) 保管場所の位置及び規模を把握する。
- 2 減量・資源化計画を策定する。
- (1) 減量・資源化推進会議等を開催し、ごみの減量・資源化の必要性について認識を深める。
- (2) 減量・資源化計画書を作成する。
- ア 減量・資源化目標を定める。
- イ 社内の組織体制を整備する。
- (ウ) 回収システム推進責任者及び各部署での推進担当者を決める。
- (イ) 定期的に推進会議を開催し、問題点等を整理・検討し、減量・資源化を進める。
- 3 発生量・使用量を抑制する。
- (1) 事業活動の見直しによる事務の簡素化、合理化を図る。
- ア 伝票、帳票類の見直しを行う。
- イ 保存文書については、ペーパーレス化（磁気ディスク、光ディスク等への変換）を進める。
- ウ 不要・不急なものを購入しない。
- エ 両面を使用（両面コピー）するなどし、紙の無駄使いをしない。
- オ 資料の共同化等データを集中管理する。
- (2) 使い捨て容器・商品の安易な使用を見直す。
- (3) 簡易包装の商品を選択する。
- 4 適正な分別を図る。
- (1) 紙の種類別に再生の流れを理解し、分別種類を決定する。
- ア ビルメンテナンス業者や回収事業者と協議して、効果的な分別を図る。
- (例) 3分別……①新聞紙 ②段ボール紙 ③雑誌・その他（再生紙、上質紙）
- 4分別……①上質紙 ②新聞紙 ③段ボール紙 ④雑誌・その他（再生紙）
- (2) 適正な回収容器を設置する。
- ア 各部署に分別種類、排出量に見合った回収容器を効果的に配置する。
- イ 回収容器は、利用しやすく職場の雰囲気に適したものでスペースをとらないものを配置する。
- (3) 禁忌品の対応策を検討する。
- ア 禁忌品目を整理し、排除の徹底を図る。
- (例) 感熱紙、写真、カーボン・ノーカーボン紙、窓つきの封筒
- ファイルの金具、クリップ、ごみ等
- イ 禁忌品を使用を抑制する。
- (4) 分別を徹底する。
- ア 社員一人ひとり（発生源）での分別の徹底が効果的であり、後々の膨大な手間、労力、エネルギーを省くことになる。

- イ 資源回収日を設定するなどし、推進責任者・担当者は巡回指導等を行う。
- 5 保管・搬出が容易に行える場所を確保する。
  - (1) ビル及び各フロアーに分別種類、排出量に見合った保管場所を確保する。
  - (2) 保管に適した場所を確保する。
    - ア 濡れない、湿気の少ない、土が付着しない場所を確保する。
- 6 機密保持の方法を検討する。
  - (1) 重要性・必要性について見直しを行い、機密書類を減らす。
  - (2) シュレッダー処理した時の資源化を検討する。
    - ア 紙の種類毎にシュレッダー処理を行う。
      - イ 禁忌品が混入していれば、再生できなくなる。
    - イ カット幅の広い機器を選択するとともに減容化を図る。
      - (例) 破砕機……………幅15mm以上
      - スタンダードカット……………幅6mm以上の帯状
  - (3) シュレッダー処理以外の方法での資源化を検討する。
    - ア 再生事業者（製紙会社）へ直接搬入する。
    - イ シュレッダー以外の機器（プレス式）の導入を検討する。
- 7 社員への意識啓発を図る。
  - (1) 事業主が減量・資源化の必要性を認識し、自ら率先して実行し、また、社員に対しチラシ、社内放送等で繰り返し啓発を行う。（全員が同じレベルで行う。）
  - (2) 優良部署の表彰制度を検討する。
- 8 再生商品の使用の拡大を図る。
  - (1) 再生紙の利用拡大………郵便紙、コピー用紙、OA用紙、封筒、トイレットペーパー等
  - (2) 再生紙を利用した商品の使用拡大………ショッピングバッグ、商品用紙箱等
- 9 そ の 他
  - (1) 関係者との連絡調整を密にする。
    - ア ビルメンテナンス業者及び回収事業者等と排出方法（分別種類、保管方法、禁忌品等）について協議する。
    - イ 雑居ビル等については、排出方法の統一化を図る。
    - ウ 地域での回収に参加する。
      - イ オフィス町内会方式及び地域の集団回収へ積極的に参加する。

**【流通事業者（大規模店舗）】**

- 1 排出事業者の一員でもある流通事業者は、排出事業者において述べた対応に加えて、流通事業者の特徴的な対応策をも講じる必要がある。
- 2 再生商品の仕入れ・販売の拡大を図る。
  - (1) 再生商品の普及に努める。

- ア 減量・資源化に寄与する商品を選択する。
- イ 資源化が可能な商品を選択する。
- ロ 適正な処理・処分ができる商品を選択する。
- エ 再生商品の販売コーナーを設置する。
- オ グリーンマーク、エコマーク商品の販売拡大に努める。
- 3 包装の改善を図る。
  - (1) 二重包装・過大包装を見直し、簡易包装の普及を図る。
  - (2) 包装材の見直しを図る。
    - ア ショッピングバッグ、包装紙に再生紙を利用する。
- 4 輸送用梱包材のリサイクルに努める。
- 5 自主回収に努める。
  - (1) 回収拠点となり、消費者へ協力を求め、回収量の拡大に努める。
- 6 消費者等への意識啓発を図る。
  - (1) 消費者に理解、協力を得るためのPR活動を積極的に展開する。
  - (2) キャンペーンを実施する。
  - (3) 再生商品の普及や拠点回収を通じて、消費者・生産者の意識改革を推進する。

【ビルメンテナンス業者】

- 1 現状を把握する。
  - (1) 排出事業者と協力して古紙の種類及び量を把握する。
  - (2) ビル内の収集方法等を把握する。
  - (3) ビルオーナーと協力して、保管場所及び処理方法を把握する。
- 2 ビルオーナー、テナント及び回収事業者と排出方法等について協議を行う。
  - (1) ビル内における分別種類の統一、収集時間帯の周知徹底を図る。
  - (2) 排出事業者から分別排出されたものを適正かつ効率よく収集し、減量・資源化を図る。
  - (3) 確実に分別されているかを確認し、不徹底なものについては再分別し、資源化を図るとともに、必要に応じて的確な助言、指導、連絡等を行う。
- 3 その他
  - (1) 減量・資源化の推進を主要業務に位置づけ、社員への徹底を図る。
  - (2) 地域で行われている資源回収に積極的に参加する。
- ② 回収段階（回収事業者、廃棄物処理業者）
  - 1 現状を把握する。
    - (1) 回収エリア及び回収先の業種を把握する。
    - (2) 回収先より排出される古紙の種類及び量を把握する。



- (3) 回収頻度を把握する。
  - (4) 回収エリアでの同業他社との競合性を把握する。
  - 2 分別回収方法を検討する。
    - (1) 排出事業者（ビルメンテナンス業者を含む）と回収方法等を協議する。
      - ア 古紙の分別種類、保管方法、回収頻度等を協議する。
    - (2) 効率よく大量に回収できる方法を検討する。
      - ア オフィス町内会方式、ステーション方式（定曜・定日収集）等を検討し、排出業者に働きかける。
  - 3 回収ルートの整備・充実を図る。
    - (1) 社内の整備・充実を図る。
      - ア 組織体制の実充を図る。
      - イ 機材、設備等の近代化を図るなど体質強化に努める。
    - (2) 回収事業者間協力による業界の整備・充実を図る。
      - ア 協業化等を含めた組織体制の強化を図る。
    - (3) 連絡体制の整備・充実を図る。
      - ア 排出事業者及び再生事業者に対し、業界の窓口などの受け入れ体制の整備・充実を図る。
      - イ 登録廃棄物事業者制度を活用する。
  - 4 啓発の充実及び古紙回収量の拡大を図る。
    - (1) 回収事業者自らの事業内容やサービスについて、PR活動を積極的に行う。
    - (2) 回収の定期化など、排出事業者へのきめ細かなサービスを提供する。
    - (3) 資源化の必要性を排出事業者に啓発し、潜在する未回収古紙の掘り起こしを行い、回収量の拡大を図る。
    - (4) 自社施設等の見学会を積極的に行う。
  - 5 ストックヤード及び選別場所を確保する。
    - (1) 大量に効率良く資源化するために、回収事業者自ら、ストックヤードの確保に努める。
    - (2) 回収古紙を再分別（分別の徹底、異物の排除）して、資源価値を高める。
  - 6 その他
    - (1) 大型シュレッダー・コンパクター等を導入することにより、機密書類にも対応できる体制をつくり、排出事業者及び再生事業者との信頼関係を形成する。
    - (2) 地域で行われている集団回収に積極的に協力する。
- ③ 再生段階（製紙会社）
- 1 需要者としての対応策
    - (1) 古紙の積極的な使用拡大を図る。

- ア 原材料使用でリサイクル率を高める。  
(「再生資源の利用の促進に関する法律」のガイドライン)
- ケ 古紙……平成6年度に古紙の利用率を55%に引き上げる。
- イ 原材料として長期安定的な受け入れに努める。
  - イ 国内古紙を積極的に使用する。
- (2) ストックヤードを確保する。
  - ア 分別保管ができるストックヤードを確保する。
  - イ ストックヤードの増量対策を講ずる。
- (3) 機密書類の資源化を行う。
  - ア 溶解証明を発行する。
  - イ 溶解槽(パルパー)への直接受け入れを検討する。
  - ウ 排出事業者との信頼関係を形成し、機密書類の受入拡大を図る。
- 2 供給者としての対応策
  - (1) 再生処理技術の研究・開発を行う。
    - ア 再生紙の古紙混入率をより高める。
    - イ 古紙を使用していない製品に積極的に古紙を使用する。
    - ウ 禁忌品についても再生できる技術の研究・開発に努める。
    - エ 脱墨処理技術の研究・開発に努める。
  - (2) 製品のごみアセスメントを実施する。
  - (3) 使い捨て製品・容器の製造又は利用の見直しに努める。
    - ア 繰り返し資源化できる製品の開発に努める。
  - (4) 再生製品の販売の促進に努める。
    - ア 再生紙や再生紙を使用した商品の品質向上に努める。
      - ケ 製品にグリーンマーク、エコマークの表示をする。
    - イ 再生製品に古紙使用の表示、古紙混入率を明示する。
    - ウ 消費者や販売店などに対し、再生製品の利用を積極的に促進する。
  - (5) 再生製品のコストダウンを図り、安定的に供給していく。
- 3 消費者や他の事業者への意識啓発を図る。
  - (1) 工場・施設等の見学会を積極的に行う。
- 4 自主回収に努める。
  - (1) 拠点回収、自主回収等を積極的に行う。
- 5 その他
  - (1) 回収事業者への支援に努める。

## 2 缶・ビン

① 排出段階（排出事業者、流通事業者、ビルメンテナンス業者、自動販売機、集客施設）

### 【排出事業者】

#### 1 現状を把握する。

(1) 社内で発生する缶・ビンの種類及び量を把握する。

ア 自動販売機や売店で販売されている缶・ビンの種類及び量を把握する。

イ 持ち込まれている缶・ビンの種類及び量を把握する。

(2) 缶・ビンの処理方法を把握する。

ア ごみとなっている種類及び量を把握する。

イ 資源化されている種類及び量を把握する。

(3) 保管場所の位置及び規模を把握する。

#### 2 減量・資源化計画を策定する。

(1) 減量・資源化推進会議等を開催し、ごみの減量・資源化の必要性について認識を深める。

(2) 減量・資源化計画書を作成する。

ア 減量・資源化目標を定める。

イ 社内の組織体制を整備する。

ウ 回収システム推進責任者及び各部署での推進担当者を決める。

エ 定期的に推進会議を開催し、問題点等を整理・検討し、減量・資源化を進める。

#### 3 適正な分別を図る。

(1) 缶・ビンの再生の流れを理解し、分別種類を決定する。

ア 缶 …………… 2分別……………①アルミ缶 ②スチール缶

イ ビン……………（ワンウェイビン）…………… 4分別……………（①白 ②茶 ③黒）  
……………（カレット）……………（④青・緑・その他）

……………リターナブルビン…生ビン回収ルートにより再使用する。

(2) 適正な回収容器を設置する。

ア 自動販売機や売店等の側に分別種類、排出量に見合った回収容器を効果的に配置する。

イ 回収容器は、利用しやすく職場の雰囲気に適したものでスペースをとらないものを配置する。

(3) 禁忌品の対応策を検討する。

ア 禁忌品目を整理し、排除の徹底を図る。

（例）缶 ……スプレー缶、塗料缶、薬品缶等

ビン……板ガラス、鏡、陶器、耐熱ガラス、電球、キャップ等

イ 缶・ビンを灰皿がわりに使用しない。

(4) 分別を徹底する。

ア 社員一人ひとり（発生源）での分別の徹底が効果的であり、後々の膨大な手間、労力、エネルギーを省くことになる。

イ 社内で資源回収日を設定するなどし、推進責任者及び担当者は、巡回指導等を行う。

4 保管・搬出が容易に行える場所を確保する。

(1) ビル及び各フロアーに分別種類、排出量に見合った保管場所を確保する。

(2) 保管場所の有効利用を図るため、プレス機等を設置し、減容化を図る。

5 社員への意識啓発を図る。

(1) 事業主が減量・資源化の必要性を認識し、自ら率先して実行し、また、社員に対しチラシ、社内放送等で繰り返し啓発を行う。（全員が同じレベルで行う。）

(2) 優良部署の表彰制度を検討する。

6 その他

(1) 関係者との連絡調整を密にする。

ア ビルメンテナンス業者及び回収事業者等と排出方法（分別種類、保管方法、禁忌品等）について協議する。

イ 雑居ビル等については、排出方法の統一化を図る。

ウ 地域での回収に参加する。

（ウ）地域の集団回収へ積極的に参加する。

(2) 自社周辺の美化に努める。

【流通事業者（大規模店舗）】

1 排出事業者の一員でもある流通事業者は、排出事業者において述べた対応に加えて、流通事業者の特徴的な対応策をも講じる必要がある。

2 再生商品の仕入れ・販売の拡大を図る。

(1) 再生商品の普及に努める。

ア 減量・資源化に寄与する商品を選択する。

（ア）資源化が可能な商品を選択する。

（イ）適正な処理・処分ができる商品を選択する。

3 自主回収に努める。

(1) 回収拠点となり、消費者へ協力を求め、回収量の拡大に努める。

4 消費者等への意識啓発を図る。

(1) 消費者に理解、協力を得るためのPR活動を積極的に展開する。

(2) キャンペーンを実施する。

(3) 再生商品の普及や拠点回収を通じて、消費者・生産者の意識改革を推進する。

【ビルメンテナンス業者】

- 1 現状を把握する。
  - (1) 排出事業者と協力して缶・ピンの種類及び量を把握する。
  - (2) ビル内の収集方法等を把握する。
  - (3) ビルオーナーと協力して、保管場所及び処理方法を把握する。
- 2 ビルオーナー、テナント及び回収事業者と排出方法等について協議を行う。
  - (1) ビル内における分別種類の統一、収集時間帯の周知徹底を図る。
  - (2) 排出事業者から分別排出されたものを適正かつ効率よく収集し、減量・資源化を図る。
  - (3) 確実に分別されているかを確認し、不徹底なものについては再分別し、資源化を図るとともに、必要に応じて的確な助言、指導、連絡等を行う。
- 3 その他
  - (1) 減量・資源化の推進を主要業務に位置づけ、社員への徹底を図る。
  - (2) 自社周辺の美化に努める。
  - (3) 地域で行われている資源回収に積極的に参加する。

【自動販売機の設置者・管理者（飲料メーカー・自動販売機オペレーター）】

- 1 排出事業者の一員でもある自動販売機の設置者・管理者は、排出事業者において述べた対応に加えて、自動販売機の特徴的な対応策をも講じる必要がある。
- 2 現状を把握する。
  - (1) 自動販売機の台数及び管理方法を把握する。
  - (2) 回収容器の設置状況を把握する。
  - (3) 回収方法を把握する。
  - (4) 自動販売機周辺の散乱状況を把握する。
- 3 分別しやすい回収容器の設置に努める。
  - (1) 回収容器を設置する。
    - ア 自動販売機の側に回収容器を設置する。
      - (イ) 異物が混入しない回収容器を設置する。
      - (ロ) 投入口が分別数に対応している回収容器の設置する。
    - イ 販売量・回収頻度に見合った容量の回収容器を設置する。
    - ウ 圧縮装置、自動選別装置を内蔵した回収容器の設置を検討する。
  - (2) 回収容器を内蔵した自動販売機の導入を検討する。
  - (3) 周辺への散乱を防止するため、地域へ回収容器を配布し、回収を図る。
- 4 逆ルート回収を推進する。
  - (1) 回収容器の管理方法と回収体制の整備を図る。
  - (2) 商品搬入車両の改善を図る。

- (3) 事業者間における協力体制の整備を図る。
  - (4) 逆ルートにより回収してきた空缶・空ビンで分別が不徹底なものについては再分別し、資源化を図る。
- 5 美化運動を推進する。
- (1) 周辺の美化に努める。
  - (2) 地域での清掃活動等に参加する。
  - (3) ポイ捨て禁止、持ち帰り運動等のPR活動を積極的に行う。
- 6 その他
- (1) 利用者への啓発を図る。  
ア 自動販売機にポイ捨ての防止や資源化の促進を、表示や音声で啓発する。
  - (2) 再分別が行える場所を確保する。

#### 【集客施設】

- 1 排出事業者の一員でもある集客施設の管理者は、排出事業者及び自動販売機において述べた対応に加えて、集客施設の特徴的な対応策をも講じる必要がある。
- 2 現状を把握する。
  - (1) 自動販売機、売店の設置状況及び販売状況を把握する。
  - (2) 自動販売機、売店の管理状況を把握する。
  - (3) 施設内の散乱状況を調べる。
  - (4) 施設内の清掃状況を把握する。
- 3 販売商品の見直しを図る。
  - (1) 資源化が可能な商品を販売する。
  - (2) 適正な処理・処分ができる商品を販売する。
  - (3) ステイオンタブ方式の商品の販売拡大を図る。
  - (4) ワンウェイ容器でなくリターナブルビンを使用している商品の販売拡大を図る。
- 4 分別しやすい回収容器の設置に努める。
  - (1) 利用しやすく施設の雰囲気に適したものでスペースをとらない回収容器を設置する。
- 5 利用者への啓発活動を図る。
  - (1) 施設内清掃の頻度、精度を高め、ごみが落ちていない状況にし、ポイ捨てができないような雰囲気づくりを行う。
  - (2) 施設利用者への意識啓発を図る。  
ア ポスター、看板、放送、チラシ等により利用者に対し、意識啓発を図る。
  - (3) 施設関係者は、利用者の分別排除について積極的に誘導する。
- 6 協力者に対する還元制度を検討する。
  - (1) ローカルデポジット制度を検討する。

(2) 専用回収容器等における施設利用券の発行を検討する。

(実施例) しあわせの村における「くうかん鳥」の設置  
入浴券、プール入場券等の発行

## 7 その他

- (1) ワンウェイ商品の持込みを制限する。
- (2) 施設周辺の美化に努める。

### ② 回収段階（回収事業者、廃棄物処理業者）

#### 1 回収ルートの整備・充実を図る。

(1) 業界の整備・充実を図る。

ア 回収事業者は、協業化も含めた業界の整備・充実を図り、減量・資源化を推進する。

(2) 機材、設備等の近代化を図るなど体質強化に努める。

(3) 連絡体制の整備・充実を図る。

ア 排出事業者及び再生事業者に対し、業界の窓口などの受け入れ体制の整備・充実を図る。

#### 2 啓発の充実及び回収の拡大を図る。

(1) 回収事業者自らの事業内容やサービスについて、PR活動を積極的に行う。

(2) 回収の定期化など、排出事業者へのきめ細かなサービスを提供する。

#### 3 スtockヤード及び選別場所を確保する。

(1) 自らStockヤードを確保し、精度の高い分別を図る。

(2) 自動選別器、シュレッダー、プレス機等を導入する。

### ③ 再生段階（鉄・アルミ・ガラスビンメーカー）

#### 1 需要者としての対応策

(1) 空缶・空ビンの積極的な使用拡大を図る。

ア 原材料使用でのリサイクル率を高める。

（「再生資源の利用の促進に関する法律」のガイドライン）

(イ) アルミ缶……平成6年度末に再資源化率を60%に引き上げる。

(ロ) スチール缶……平成7年に再資源化率を60%に引き上げる。

(ハ) ガラスビン……平成7年度にカレット利用率を55%に引き上げる。

イ 排出事業者、回収事業者へのPR活動を積極的に推進する。

ウ 原材料として長期安定的な受け入れに努める。

(2) Stockヤードを確保する。

ア 分別保管ができるStockヤードを確保する。

イ Stockヤードの増量対策を講ずる。

## 2 供給者としての対応策

### (1) 再生処理技術の研究・開発を行う。

ア 混入異物にも対応できる処理技術の研究・開発を行う。

イ カレットの選別技術を開発する。

### (2) リサイクルに適した商品を開発する。

ア 空 缶

(ウ) ステイオンタブ方式への切り換えを進める。

(イ) リサイクル促進の表示や、アルミ缶・スチール缶の材質の明示の早期完全実施に努める。

a 「あき缶はくずかごに」の表示を見直し、「あき缶はリサイクルに」への表示に切り換える。

(ウ) 再生しにくい染料は使わない。

イ 空 ビン

(ウ) キャップの研究、開発を図る。

(イ) リサイクル促進の表示を実施する。

(ウ) 再生しにくいラベルは使わない。

(イ) ワンウェイビンの見直しを図り、リターナブルビンへの切り換えを進める。

(ウ) ビンの規格の統一（品種別）を図る。

### (3) 製品のごみアセスメントを実施する。

## 3 消費者や他の事業者への意識啓発を図る。

### (1) 工場・施設等の見学会を積極的に行う。

## 4 自主回収に努める。

### (1) 拠点回収、自主回収等を積極的に行う。

## 5 そ の 他

### (1) 回収事業者への支援に努める。

## 3 行 政（紙、缶・ビン）

### 1 現状を把握する。

(1) ごみの排出量、組成割合、処理方法等の実態をより詳細に把握する。

(2) 紙、缶・ビンの減量・資源化の実態を把握する。

(3) 自動販売機及び集客施設の実態を把握する。

### 2 条例・規則等の整備を図る。

(1) 法律の整備に伴う条例・規則・要綱等の整備を行い、指導・監督及び規制の強化を図る。

### 3 減量・資源化基本計画を策定する。

(1) 法律との整合性を保ち、長期的展望に立った基本的指針を定める。



- (2) 減量・資源化目標を設定する。
- 4 情報の収集・提供に努める。
  - (1) 情報基底的役目を担うため、的確な情報を収集する。
  - (2) 古紙、空缶・空ビンの回収ルートなどの身近な情報を幅広く、積極的に提供する。
  - (3) 情報提供体制の整備及び充実を図る。
    - ア リサイクル110番、キャプテンシステムなどの活用を検討する。
- 5 意識啓発を図る。
  - (1) 減量・資源化マニュアルやパンフレット等を作成し、啓発・指導を行う。
  - (2) 広報紙、広報番組等を積極的に活用し、啓発・指導を行う。
  - (3) 地域や各事業者間の連絡協議会などと共同して、意識啓発を図る。
  - (4) シンポジウム、講習会の開催及び施設見学会を行う。
  - (5) 優良事業所の表彰制度を検討し、減量・資源化のPRに努める。
  - (6) 環境月間、環境週間を効率的に利用し、意識啓発を図る。
  - (7) グリーンマークの収集運動を支援する。
- 6 環境教育活動の充実・強化を図る。
  - (1) 幼年期から高齢者に至るまでの各ライフステージにおける環境教育の充実を図る。
  - (2) 学校教育の場を活用して、肌で感じる環境教育を行う。
    - ア 教科書に再生紙を利用する。
    - イ 社会科副読本の充実を図る。
- 7 減量・資源化に必要な施設整備を事業者等と協議し、検討する。
  - (1) リサイクルセンターの建設を検討する必要がある。
  - (2) 中継ヤードの設置を検討する必要がある。
- 8 業種別指導を行う。
  - (1) 排出事業者に対して適切な指導を行う。
    - ア 減量・資源化計画書を提出させる。
    - イ ビルオーナーに対しても、分別保管場所設置等の指導を行う。
  - (2) 流通事業者に対して神戸市消費者包装適正化委員会答申に基づき指導を行う。
  - (3) 自動販売機の管理者に対して適切な指導を行う。
    - ア 自動販売機の届出制を検討する。
    - イ 適正な維持管理及び空缶・空ビンの確実な回収等を指導を行う。
- 9 国等への要請を行う。
  - (1) 国等に対して、ごみの減量・資源化についての制度化を図るなど諸施策の確立を要請する。
- 10 その他
  - (1) ごみの中間処理施設、最終処分場への紙、缶・ビン、ワンウェイ容器等の受け入れを規制する。

- (2) 回収拠点として公共施設の利用を検討する。
- (3) 地域清掃等のボランティア活動を積極的に支援する。
- (4) 行政自ら全庁的に減量・資源化に取り組み、再生商品の使用の拡大及び回収の拡大を図り、モデル事業所としてPRする。
- (5) ごみ減量・資源化に関して他都市との連携活動を密にする。

# 建設廃棄物の適正処理の推進及び減量化、再生利用の促進に関する具体的方策について

(答 申)

## 神戸市建設廃棄物適正処理推進協議会

### 1 建設廃棄物の現状

#### (1) 建設廃棄物の現状

ア 排出量が多量で全体の3割を占める

神戸市内から排出される建設廃棄物は平成2年度推定で130万トンあり、全産業廃棄物の排出量(450万トン)の29%と大量に排出されている。

建設廃棄物のうち、コンクリート廃材、アスファルト廃材等の建設廃材は、昭和61年以降の景気の拡大や神戸市の活発な都市再開発事業等を反映して特に増加が著しく、その排出量は平成2年度で100万トン(全産業廃棄物排出量の22%)となっている。

神戸市における産業廃棄物及び建設廃材の排出量を表1に示す。

表1 神戸市における産業廃棄物及び建設廃材の排出量

区 分	昭和60年度	平成2年度(推定)	年平均伸び率
産業廃棄物	318万トン	450万トン	7%
建設廃材	53万トン	100万トン	16%

#### イ 神戸市における建設廃材の再生利用率は低い

神戸市において建設廃材の再生処理施設を有する再生処理業者は2社しかなく、排出された建設廃材のうち、再生処理に回る量は9万トンにすぎない。再生処理施設へ回る建設廃材は、ほとんど民間工事から発生するものであり、神戸市の公共工事から発生する建設廃材については再生処理ルートが確立されていない。

また、神戸市の公共工事では再生路盤材、再生加熱アスファルト混合物等の建設廃材再生材の使用を認めていないことや布施畑環境センターなどの公共処分場が整備されていることから、建設廃材の再生利用は進んでいない。

#### ウ 急増する建設廃材は最終処分場にとって大きな負担となっている

建設廃材の大半は、公共及び民間の最終処分場で埋立処分されている。

近年の急増により神戸市内の民間最終処分場の残余容量は約2年分しかなく、住民の理解が得難いこと等により、今後の最終処分場の設置、拡張も難しい状況にある。

神戸市内の民間処分場の処分実績と残余容量を表2に示す。

表2 神戸市内の民間処分場の処分実績と残余容量

民間処分場の数	平成3年度の 処分実績	平成3年度末の 残余容量
16	52万㎡	110万㎡

(環境局調べ)

また、平成2年度に神戸市の布施畑環境センターで埋立処分された建設廃材の量は、10万㎡となっている。

エ 建設廃材以外にも多種類の廃棄物が排出される

建設現場からは建設廃材以外に、木くず、廃プラスチック類、ガラス・陶磁器くずなど、多種類の廃棄物が排出される。これらは混合して排出される場合が多く、性状が複雑でそのままでは再生利用が困難であることから、ほとんどが埋立処分されている。

平成2年度に布施畑環境センターで埋立処分された混合建設廃棄物の量は、25万㎡となっている。

オ 不法投棄事例の大部分を建設廃棄物が占めている

廃棄物量の増大や広域移動の進行により、不法投棄等の不適正処理も増加する傾向にあるが、特に不法投棄事例の大部分を建設廃棄物が占めており、全国的な問題となっている。

平成3年度の神戸市における不法投棄等の不適正処理発生件数をみても全発生件数31件のうち、6割が建設廃棄物によるものである。

(2) 建設残土の現状

ア 年率20%以上の伸びで発生量が增大している

神戸市内から発生する建設残土は、昭和61年度以降、年平均伸び率22%で急増しており、平成2年度の発生量は240㎡となっている。

神戸市における建設残土の発生量を表3に示す。

表3 神戸市における建設残土の発生量

(単位：万㎡)

年度	61	62	63	元	2
発生量	109	126	164	198	241

(環境局調べ)

イ 建設残土の工事間流用は進んでいない

建設残土対策近畿地方連絡協議会の公共工事土量調査(平成元年度計画量)による

と、神戸市の公共事業からの搬出土のうち、そのまま他工事現場で利用可能な砂、砂質土等の良質土が3割を占めている。

一方、神戸市の公共工事から発生した建設残土、130万 $\text{m}^3$ （平成元年度実績量）のうち、他工事現場で利用された建設残土は12万 $\text{m}^3$ （9％）にすぎず、建設残土の工事間流用は進んでいない。

神戸市の公共工事から発生した建設残土の利用量及び処分量を表4に示す。

表4 神戸市の公共工事から発生した建設残土の利用量及び処分量

区 分	他工事 現場	海 面 埋立地	圃場整備	その他 の造成	民間残土 処 分 地	公共廃棄 物処分量	合 計
土 量 (万 $\text{m}^3$ )	12	24	21	34	11	28	130
比 率 (％)	9	19	16	26	9	21	100

（環境局調べ）

ウ 布施畑環境センターでの処分量が多い

平成2年度に神戸市の布施畑環境センターで埋立処分された建設残土の量は、同センターの年間処分量の約4割にあたる50万 $\text{m}^3$ となっている。

## 2. 建設廃棄物対策の基本的考え方

### (1) 再生利用の必要性

近年の経済規模の拡大と活発な都市活動を反映して、建設廃棄物を中心とする産業廃棄物の排出量が增大している。

この傾向は、アーバンリゾート都市神戸の実現に向けて進められている都市環境整備事業によって一層拍車がかかり、将来も続くものと思われる。

特に、建設廃棄物は、大半が埋立処分されており、その膨大な量は処分場逼迫の大きな原因となっている。

廃棄物の排出量が都市の処理能力をオーバーすれば、都市の持続的発展は期待し得なくなるだけでなく、衰退さえ懸念される状況に追い込まれかねない。

廃棄物問題はいまや最大の都市問題であるという認識のもとに、我々はその解決に向けて、全力をあげて取り組んでいかなければならない。

そのためには、長期的展望に立って新たな処分場の確保が計画されなければならないが、当面は現有処分場の埋立容量の増強や埋立方法の改善等による延命策が有効かつ実現可能な対策として推進される必要がある。

しかし、今後、公共事業の拡大等によりますます増大が予想される建設廃棄物について、従来のような、排出された廃棄物の事後処理に重点をおいた施策展開だけでは、抜本的な解決は望み得ないと思われる。

これからは、発生から処理・処分に至るすべての段階において、関係者がそれぞれの

役割を分担しながら、トータルとしての廃棄物の減量化を図る必要があるが、とりわけ発生源における減量化、再生利用対策が重要となる。その際、神戸市においては、建設廃棄物や建設残土の減量化に関する基本方針を策定して、発生量の抑制や再生利用に関する施策を強力に推進する必要がある。

## (2) 適正処理確保の重要性

産業廃棄物の不法投棄等の不適正処理の大部分は、建設廃棄物によって占められている。

建設廃棄物は製造業などから発生する産業廃棄物に比べ、種類が多様で、かつ混合した状態で排出される場合が多いこと、下請構造の存在など、建設業界の特殊性により廃棄物処理に関わる関係者が多いこと等の特性を持っており、これらが処理を複雑化し、不適正処理を助長する要因となっている。

これからの産業廃棄物対策は、減量化、再生利用に重点を置いて進められなければならないが、環境にやさしいまちづくりをめざす神戸市にとっては、あわせてこれまで以上に廃棄物の適正処理を進め、都市環境、生活環境の保全、向上を図っていくことも重要である。

建設工事においては、元請業者が廃棄物の排出事業者となるため、今後、神戸市は建設工事に関わる関係者の責任と役割を明らかにし、元請業者の排出事業者責任の徹底を図ることにより、不法投棄等のない、より快適で、より美しい都市の創造に取り組む必要がある。

## (3) 建設廃棄物対策の基本理念と基本方針

これからの建設廃棄物対策は、市民、関係企業及び神戸市の相互理解と連携強化のもとに、次のような基本理念と基本方針に基づき推進されることを望む。

### ア 基本理念

21世紀に向けた神戸の持続的な発展を支え、かつ、生活環境の保全と資源の有効利用を図るため、建設廃棄物の適正処理を確保するとともに、建設廃棄物の再生利用システムを確立する。

### イ 基本方針

この基本理念のもとに、減量化、再生利用重視の建設廃棄物対策を推進するため、次の諸点を基本方針として、有効適切な施策を実施する。

- ① 発生量の抑制
- ② 再生処理施設の整備促進
- ③ 公共事業における建設廃棄物の再生利用システムの整備
- ④ 責任の明確化による不適正処理の防止

なお、減量化、再生利用の推進は、排出事業者責任を原則とするが、民間処理を補完・支援するため、神戸市においては種々の誘導策を講じるべきである。

### 3 施策提言

1970年代以降、建設廃材に関する再生利用技術の開発普及は急速に進んだ。これに伴い、豊富な技術的成果やノウハウが蓄積され、現在では建設廃材のほとんどは建設資材として、再生利用が可能である。

特に、アスファルト廃材については、再生処理及び利用技術が確立されており、大都市を中心に各地で再生材が積極的に使用されている。

コンクリート廃材は、道路路盤材等に活発に利用され、近年使用量は増大している。さらに、コンクリート用骨材としての利用についても、再生利用技術の開発や採算性等の問題解決に向けて研究が進められている。

また、建設残土は、資材としての土土等とその基本的性質において何ら変わることがなく、盛土、土地造成等に利用可能な資源である。

こうした廃棄物や残土の再生利用を積極的に推進するため、国においては昨年、再生資源利用促進法が制定され、再生資源に関する基本方針が策定された。また、廃棄物の適正処理の確保、減量化、再生利用の推進、処理施設の確保の三点を主なねらいとして廃棄物処理法が大幅に改正されるとともに、現在、産業廃棄物の処理施設の整備促進と優良な産業廃棄物処理業の育成を目的として、税財政上、金融上の支援等を行うための新法が国会審議中であり、種々の条件整備が図られつつある。

以上のような状況と先述の建設廃棄物に関する基本的な考え方を踏まえて、神戸市において、今後実施すべき建設廃棄物の適正処理の推進及び減量化、再生利用の促進に関する具体的方策について、次のような施策を提言する。

#### 1 神戸市公共事業における建設廃材再生利用指針を策定し、再生材の積極的活用を推進する

建設廃材の再生利用について、神戸市は公共事業において先導的役割を果たすべきであるが、その推進に際しては良質な再生材の安定的な供給がとりわけ重要となる。

そのためには関係者の連携強化のもとに、建設廃材の発生から収集運搬、中間処理及び再生材の使用に至る全過程をシステム化し、需給量の調整を図る必要がある。

神戸市においては、建設廃材の再生利用を総合的、計画的に推進するため、次のような内容を盛り込んだ「建設廃材再生利用指針」を策定することを望む。

##### (1) 再生材使用基準の設定

アスファルト廃材及びコンクリート廃材の再生材について、公共事業に利用可能な品質・規格及び適用工種等を定めた再生材使用基準を策定する。

本協議会は、現段階で実施可能な建設廃材の再生利用について検討を加え、その結果を「神戸市建設廃材再生材使用基準（案）」としてまとめたので、神戸市においてはこれを十分尊重して、使用基準を策定するとともに、公共事業から発生する建設廃材の全

量再生利用を目標に取り組まれることを望む。

なお、この基準は、民間工事においても適用されるよう周知徹底を図り、基準に適合した再生材の利用拡大を要請していく必要がある。

#### (2) 再生材利用要領の制定

公共事業において再生材を積極的に利用するためには、再生処理施設が地域的にバランスよく設置されるとともに、同施設への指定搬入、その他の手続き等を定めた再生材の利用要領を制定する必要がある。

基本的事項を「神戸市再生材利用要領（案）」としてまとめたので、活用されることを望む。

#### (3) 再生利用情報の収集・提供体制の確立

再生材を安定的に供給するため、発注者、元請業者、処理業者、利用者（元請業者）の間を結ぶ、情報ネットワークを形成する必要がある。

特に、建設廃材及び再生材の種類、数量、品質、価格等に関する情報の収集・提供体制の確立に向けて、今後十分な検討が加えられるべきである。

## 2 再生処理施設の整備促進

再生処理施設は、建設廃棄物の再生利用推進にあたって中核的な役割を果たす重要な施設である。

将来の建設廃棄物の発生量増加に対応するためにも、早急に整備促進を図る必要がある。

具体的には、次のような対策が望まれる。

#### (1) 施設整備に対する支援

元請業者は、単独又は共同して再生処理施設の整備に努める。その際、中小の元請業者及び処理業者の施設整備に対しては、行政による立地指導及び資金的、技術的助成が必要となる。

特に、神戸市の産業廃棄物処理施設設置資金融資制度については、融資限度額の引上げ等の充実強化を望む。

また、再生処理施設の立地に関する法的規制については、国にその弾力的運用を要望すべきである。

#### (2) 周辺地域の環境保全対策

再生処理施設の設置と維持管理にあたっては、関係法令を遵守することは勿論、緑化や景観保持など周辺地域の環境保全に、万全を期す必要がある。

このため、神戸市においては、「産業廃棄物処理施設設置及び管理運営基準」を策定して、関係事業者に対する指導と監視の徹底を図るべきである。



### 3 公共関与による再生処理施設の設置

神戸市の建設廃棄物排出量は、平成2年度約130万トンで、全産業廃棄物の29パーセントを占める。

このうち、建設廃材は100万トンであるが、平成5年度で120万トン、平成12年度では160万トンになることが予測される。

これの対策としては、まず発生量の抑制と再生利用の推進を重点的に進める必要がある。

建設廃材は、大量に発生し、そのほとんどが安全であるため、仮に減量化後の全量を再生利用するとすれば、平成5年度で70万トン、平成12年度で140万トンに対応する再生処理施設を確保する必要がある。

また、混合建設廃棄物については、そのままでは再生利用が困難であるため、これらの選別及び減量化、再生利用を行う施設の整備も必要である。

一方、これら施設の民間設置は、近年の環境保全に関する市民意識の高揚等からますます困難となっている。

このため、今後発生が予想される膨大な建設廃棄物の再生処理を民間処理だけに期待することはできず、公共関与による施設整備の実施が必要とされている。

#### (1) 神戸市リサイクルプラント（仮称）の設置

神戸市においては、次のような公共関与の基本的考え方に基づき、建設廃材再生処理施設（神戸市リサイクルプラント）を早期に整備すべきである。

- ① 中小企業等の自己処理責任を補完する。
- ② 公共系廃棄物の自己処理責任を推進する。
- ③ 民間処理を促進するモデル事業とする。
- ④ プライスリーダーとしての役割を果たす。

なお、事業実施にあたっては、将来の事業の見通しを明確にし、それに見合った施設の建設や事業運営等について検討する必要がある。

また、建設木くず、金属くず、プラスチック等が混じりあった混合建設廃棄物の減量化、再生利用を推進するため、機械力を導入して破碎、選別、焼却する総合的な処理プラントの公共設置について具体的な検討が望まれる。

#### (2) 神戸リサイクル団地（仮称）の建設

神戸市では、産業廃棄物処理施設の集積により、優良な廃棄物処理業の振興を図ることを目的とした、産業廃棄物総合処理団地（神戸リサイクル団地）の建設を計画している。

市内に点在する産業廃棄物再生処理施設を集団化することによって、資源化、再生利用を総合的・一体的に推進しようとするもので、先駆的な事業として評価される。

現在、神戸市主導のもとに、建設計画が検討されているが、市が中心になって進めるにふさわしい事業であるので、今後、国の支援を得て、実現に向けて取り組まれることを望む。

なお、神戸市リサイクルプラントは、この団地内に設置することが望ましい。

また、神戸リサイクル団地が一定の成果を挙げ、新たな関係処理業者の進出希望が多ければ、将来新たな団地建設の計画も考えられてよい。

#### 4 減量化作戦の展開

建設廃棄物の発生量の抑制は、発生源である工事現場における対策が重要となる。

そのためには、発生抑制を考慮した設計や減量化工法の採用、現場での分別の徹底など、「建設廃棄物処理ガイドライン」に基づいた減量化対策の徹底を指導する必要がある。

また、建設廃棄物の減量化、再生利用の重要性について、元請業者、処理業者、市民に対し積極的に啓発する必要がある。

当面、次のような減量化対策が望まれる。

##### (1) 減量化目標値の設定

埋立処分場への負荷の高い建設廃材について、中長期的な目標値を設定し、可能な限り減量化、再生利用を達成する。特に、多量排出事業者に対しては、減量化計画に基づく目標の達成を指導する。

なお、製造業等、その他の大量発生業種についても減量化目標値を設定し、対策の徹底が図られるべきである。

##### (2) 減量化キャンペーンの実施

次のような施策を推進し、市民及び関係者の啓発を図る。

- ① シンポジウム、講習会及び見学会の開催
- ② 減量化、資源化マニュアルの作成と指導
- ③ 優良事業者、処理業者の表彰
- ④ 立入調査による減量化の指導及び助言

#### 5 排出事業者責任の徹底と不法投棄の防止

全国及び神戸市の例をみても、不法投棄の大部分が建設廃棄物によるものである。これは、近年の建設廃棄物の急増に加え、複雑な下請制度など建設業界の特殊性にも原因があるものと思われる。

今後、神戸市は、建設工事に関わる発注者、元請業者、下請業者、処理業者それぞれの責任を明確化したうえで、特に排出事業者たる元請業者の排出事業者責任の徹底を図り、不法投棄を防止するため、次のような施策に取り組むべきである。

(1) 元請業者の社内管理体制の確立

建設廃棄物の処理について、元請業者の問題として、

- ① 下請、処理業者まかせにしていること
  - ② 社内管理体制が必ずしも整備されていないこと
  - ③ 適正処理に要する費用が十分に負担されていないこと
- などが挙げられる。

建設廃棄物の適正処理を確保するため、神戸市では元請業者に対し、処理を委託する場合は許可業者に委託し、適正処理費用を負担すること、従業員、下請業者に対する教育を徹底すること等を指導するとともに、一定規模以上の元請業者には、

- ① 建設廃棄物に関する責任者の設置
- ② 建設廃棄物の適正保管及び適正処理の方法
- ③ 建設廃棄物の減量化、再生利用の方針
- ④ 苦情、不法投棄等問題発生時の処理体制
- ⑤ 従業員、下請業者等に対する教育・啓発の計画

などを定めた社内管理規定、並びに工事毎の建設廃棄物の処理計画書及び処理実績報告書を作成させ、排出事業責任の徹底を図るべきである。

また、神戸市は工事発注の際、設計段階から発生量の抑制に配慮するとともに、元請業者に対する分別の徹底や処分方法・場所の指示を行うなどして、自ら建設廃棄物の適正処理の確保に努めるべきである。

なお、民間の発注者に対しても、これらの周知徹底が図られることを望む。

(2) 不法投棄の防止

マニフェストシステムの実施は、排出事業者責任の徹底と不法投棄の防止に極めて有効であることから、神戸市においては、元請業者に対してマニフェスト使用を指導されることを望む。

ただし、これの導入にあたっては、元請業者及び処理業者の事務の増大、記入の煩雑さ等、いくつかの問題があるため、当面、一定規模以上の元請業者を対象にマニフェスト使用を指導するなどの方法を検討し、一定の成果を挙げながら徐々に普及率を高めていくべきである。

また、神戸市ではこれまで、立入検査や講習会の実施による不法投棄の未然防止指導や、定期的なパトロールの実施を行っている。

しかし、産業廃棄物の不法投棄は、人家から離れた山林などで行われる場合が多く発見が難しいこと、原因者がわからないと現状回復できないことなどの問題があり、これらの対策が必ずしも実効性のあるものとはなっていない。

今後、不法投棄防止対策を強化するため、マニフェストシステムの導入に加えて、

- ① 警察や関係部局と連携し、効果的な指導を行うための連絡会議の設置
- ② 不法投棄等に関する適確な情報の提供を受けるため、市民との連絡体制の強化

③ 建設現場への立入検査回数を増やすことなどによる不法投棄等の未然防止指導の徹底

などを行うべきである。

また、このたびの廃棄物処理法改正において、政府は不法投棄された場合の現状回復の方策を検討することとなったことから、この結果と併せて不法投棄された産業廃棄物を速やかに撤去する方法についても、今後検討されたい。

## 6 建設残土の有効利用の促進

建設廃棄物同様、建設残土も今後とも増加すると見込まれ、平成5年度では270万㎡、平成12年度では360万㎡になると予測される。

神戸市の公共工事から発生する建設残土は、全発生量のおよそ $\frac{1}{2}$ であるが、現状では他工事現場へ搬出され積極的に有効利用されている建設残土の量は少ない。

今後、処分場の延命化や資源の有効利用を進めるため、次のような対策を講じることに より、残土発生量の抑制を図るとともに、可能な限り、発生土の有効利用に努めるべきである。

### (1) 当面の対策

#### ア 残土発生量の抑制

切盛バランスの徹底を図り、最も残土発生量の少ない土工計画の作成に努めるとともに、現地の地盤かさ上げが適切であると考えられる場合は盛土等による地盤高調整を行う。

また、残土発生量の抑制に効果的な掘削工法の採用に努める。

#### イ 工事間流用の推進

従来埋立されていた利用可能な残土を他工事現場で有効に利用するためには、土工期の調整が必要であることから、神戸市の各部局の保有する未利用用地などを活用することにより、ストックヤードを確保する。

また、「神戸市建設残土データベース」等を利用して残土情報の収集・提供に努め、工事間流用を推進する。

### (2) 中長期的な対策

#### ア 残土発生量の抑制

発生土の現場内利用を計画的に推進し、発生量を抑制するため、発生土を埋戻し土として活用する際の土質基準、施工基準を作成する。

#### イ 工事間流用の推進

良質土の工事間での有効利用を促進するため、大規模なストックヤードを確保するとともに、ストックヤードにおける品質管理等、管理運営体制の調備を図る。

#### ウ 土質改良による残土の有効利用

土質条件等から、そのままでは利用できない残土について、土質改良プラントを設置し、改良土として再生利用を図る。また、改良土を埋戻し土等に利用するための土質基準、施工基準を整備する。

#### エ 建設残土発生情報システムの整備

発生土の埋戻し、工事間流用、土質改良プラントによる再生利用を効率的に実施するため、土質情報、工事情報、ストックヤード・土質改良プラントの稼働情報などを有機的に結合し、情報の収集・提供を行う残土発生情報システムを整備する。

#### オ 残土受入事業の確保

有効利用を進めてもおお、処分しきれない残土の発生に対応するため、大規模土地造成事業を確保する。



# 耐久消費財のリサイクルシステム に関する研究報告書

神戸都市問題研究所

耐久消費財のリサイクルシステム研究会

## はじめに

この「耐久消費財のリサイクルシステムに関する研究」は、(財)神戸都市問題研究所が、日本生命財団の研究助成を得て行ったものである。

オゾン層の破壊、地球温暖化、酸性雨など様々な環境破壊が、人類に対して、生存に関わる警告を発しており、また、地球環境サミットが開かれ、環境問題が、今、世界的に取り組まなければならない重大な問題として、人々に認識されるに至っている。

しかし、地球環境問題への取り組みとして、取り上げねばならないことは極めて多く、単純ではない。我々は、その一つの答えとして、今回の研究テーマである耐久消費財の問題を取り上げてみた。

これまで、日本をはじめ先進諸国は、多資源・多エネルギー消費型の豊かな生活を享受してきた。今後は、まず第一に、こうした生活のあり方についての意識改革が必要である。しかし、そうは言いながらも、次第に増大する人々の最低限の欲求は満たしていかなければならない。そのための方策が、リサイクルシステムの構築であろう。言い換えれば、省資源と、経済成長との調和を図るための方策であると言っていいかもしれない。そういった意味からは、リサイクル、なかでも耐久消費財のリサイクルシステムを構築することは、メーカー、市民の利益にも、十二分に資するものであると言えよう。しかしながら、その実現には、様々な痛みを伴うものであることは、言うまでもない。メーカー、流通業者、市民の各々の立場での、理解と協力が何よりも肝要である。

今回の研究は、できるだけ自由な立場で、ヒアリングを重ねるとともに、専門家のご意見を伺いながら、考えられる方策を取り上げてみた。実現には、様々な困難が予想されることと思うが、リサイクルシステムを考えていく上での一つの示唆を与えるものであるならば幸いである。

## 第1章 耐久消費財のリサイクルの現況

### 第1節 ゴミ問題の新たな展開

ここ数年、ゴミ問題は大きな社会問題となってきた。従来からの使い捨て文化の氾濫に加えて、最近ではO A化による紙ゴミの急増などもあって、ゴミの量は急速に増大し、最終処分場の不足という問題を発生させている。さらに、ゴミの資源としての価格の低下

は、不法投棄などを誘引し、環境問題としても社会問題化としており、今や、ゴミ問題は地球環境保全、資源の有効活用の問題として大きくクローズアップされるようになった。

ゴミ問題は、これまでの単に排出してから処分されるまでの問題から、生産・流通・消費にさかのぼってゴミの発生の抑制、資源の有効活用、環境の保全を図るためのシステムをいかに構築していくかという問題にまで発展してきた。こうして、従来の排出されたゴミをいかに適生処理するかという受動的な対応から、ゴミの排出量をいかに抑制し、リサイクルするかという能動的な対応が必要になっている。

特に、ここ数年、廃棄自動車の路上への放置や駅前周辺での放置自転車が新たなゴミとして社会問題となっている。廃棄自動車の路上放置が増加したのは、従来は廃棄自動車を有価物として解体業者に売却できたのが、鉄スクラップ市況の低迷により、今では処理費用を支払わないと引き取ってもらえない状況に大きく変わってしまったことが原因と考えられている。また、自転車の場合、駅前等で不法駐輪が増加し通行の妨げとなっていたことから自治体において撤去・保管を実施したが、所有者が引き取りに来ないで鉄クズとして処分されている割合が高い。所有者が引き取りに来ない理由としては、自転車保険により新車を取得できること、撤去自転車の保管所が速く、さらに移動料を支払わねばならないことなどがあげられている。自動車の場合も自転車の場合も、現状では道路交通上の問題から道路管理者である自治体等において撤去し、リサイクルあるいはゴミとしての処分ルートに乗っているのが現状である。

またこれと同じ現象が電気製品の場合にも起ってきている。買い換え時に下取りされ自動的に回収されている割合が次第に減ってきており、構成材もプラスチックの割合が増えており、分別解体のコストに見合う再資源化による収入がえられず、リサイクルされている割合は少ないのが現状で粗大ゴミとして放棄・放出される割合が多くなってきた。

ところで、これまで廃棄自動車、自転車、電気製品などはいずれも、製造業者には原則として回収責任はない。したがって理論的には家庭からゴミとして排出されれば市町村において回収・処理する責任がある。しかし、その前提としては生ごみの如く通常の家廃棄物として放出されるゴミを想定していたのであり、自動車・自転車・電気製品などの大型粗大ゴミを想定していたのではない。たしかに家具などの粗大ゴミは市町村で有料・無料で回収していた。しかし、それは今日のごとく、大量の粗大ゴミを想定したのではない。製品も小さく耐用年数も長いということを想定していたが、次第に大型化・短期化するにつれて、市町村側も有料化が増えており、何らかの抑制措置を講じなければならない事態に追い詰められている。

第1に、耐久消費財の放出量が急激に増大している。先にみたように大型化しているのみでなく利用年数も短くなり、しかも、消費水準の上昇を反映して、世帯当たりの保有量も多くなっている。

さらにメーカー、ディーラーが処分コストの増加、資源収入の減少から回収を拒否、有料化が進むとさらに事態は深刻化する。

第2に、処理コスト、処分地の点からみても問題が深刻化しつつある。耐久消費財の高級化、軽量化のため素材の複合化、いわゆるプラスチック樹脂、ゴム、合金類が混合化され、解体が困難となり、しかも、資源収入の低下につながっている。

さらに処分地の遠隔化や地価高騰による処分地建設費の上昇は埋立処分にあってもコスト高をもたらしている。

第3に、このような現状の処理方式は、社会的にみて極めてコストの高い、環境破壊的スタイルとなっている。

放棄・放置の耐久消費財が多くなることは、業者の回収システムに比して、はるかに高いコストとなる。また、このようなスタイルを放任することはますます省資源化・再資源化の困難な製品の普及を加速することになる。

このような現状からみて、耐久消費財は産業廃棄物と同じように製造業者（販売業者）が責任をもって回収・処分を義務付けることが、社会的にみてコストが最小であり、しかも省資源化・再資源化率が最大となるシステムである。

問題は、メーカー、ディーラーの手を放れて一度消費者に渡った製品が、廃棄物となった場合にあっても、回収義務が問えるかである。それは社会的コンセンサスをえて社会的システムを段階的に構築・形成していくことである。

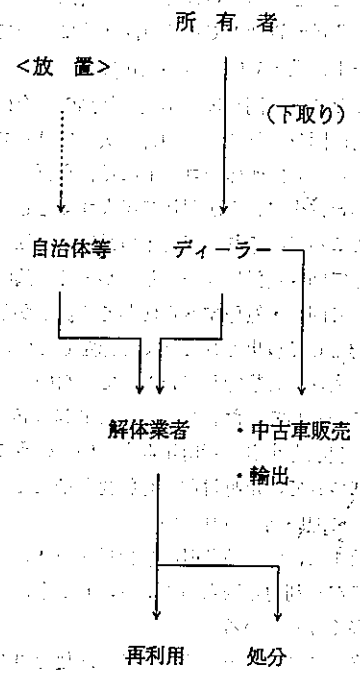
## 第2節 リサイクルの現況

ここでは、廃棄自動車、自転車、電気洗濯機についてリサイクルの流れをみていくことにする。

### 1. 自動車のリサイクルの現況

自動車のリサイクルの流れは大別して2つのルートがある。1つは所有者から自動車ディーラーを経て中古車市場に流れるか、あるいは、さらにディーラーから解体業者を経て解体、リサイクルされるケースであり、2つは道路等へ不法投棄され、一定の期間を経過したのち、解体業者へ処分され、解体、再生されるケースである。

特に問題となっている路上への放置自動車をみると、放置車両の通報・発見があった場合、自主撤去を促し、なお放置されている時、自動車の残骸とみられるものに対しては解体業者に指示し、除却している。



図一1



比較的良好な状態の放置自動車については、保管所に分散して集積し、所有者の返還要求を待ち、返還要求のないものは、解体業者によって処分される。

A解体業者の資料によると、1トンの乗用車の内訳は、薄板鋼材(ボディー)が400kg、厚板鋼材(シャーシ)が193kg、エンジン・ミッションが200kg、ラジエーターが5kgで残り202kgがガラスやシート、廃油等の再利用できないダストとなっている。従って、この数値からは全重量の約80%がなんらかの形でリサイクルされていることになる。

## 2. 自転車のリサイクルの現況

自転車の場合、家庭等所有者からゴミとして回収され、埋め立て処分あるいは再生利用される流れと、放置自転車のうち持ち主が現れないものについて、自治体を通して鉄くずとして解体業者に処分され再生利用される流れとに大別される。

特に問題となっている放置自転車の場合を神戸市を例にとってみると、放置場所

から撤去して保管所に移動させた自転車は、最大6か月の保管期間を経たのち、引き取りに来ないものを解体・修理再販業者に鉄くずとして売却している。平成2年度中に撤去した台数は、原動機付自転車も含めて合計29,095台、同年度中に返還した台数は、15,555台、返還率は53%となっている。解体・修理再販業者に売却されたのちのリサイクルの状況をB社からのヒアリングをもとにまとめてみると、仕入れた自転車は、まずランク分けして集積される。すなわち、手を加えずにそのままですぐ売れるもの(A級品)、少し手直しをして売れるもの(B級品)、部品取りとして利用されるもの(C級品)、国内では形が古く流行遅れだが、外国へ輸出できるもの(D級品)、仕入れてすぐ廃棄処分されるもの(廃棄品)に分別される。その割合は、A級品15%、B級品20%、C級品5%、D級品20%、廃棄品40%となっており、全体の60%がなんらかの形でリサイクルされていることが分かった。これは、放置自転車がまだ使用できるものが多いためであると考えられる。

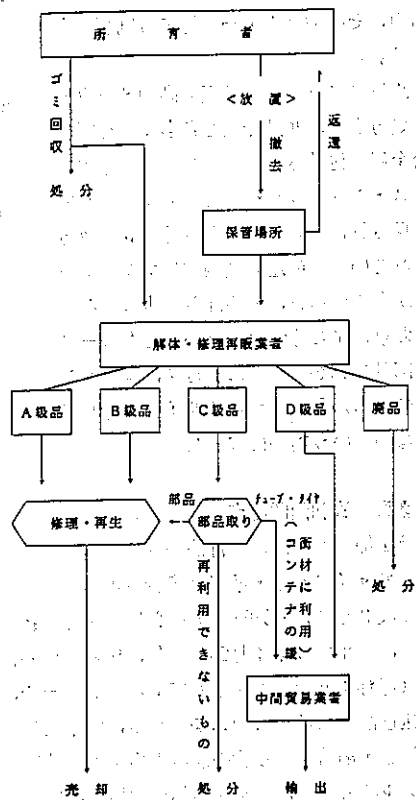


図-2

### 3. 洗濯機のリサイクルの現況

家庭などから廃棄された洗濯機は、荒ゴミとして回収され、埋め立て等で処分されるか、または回収業者から解体業者を経てリサイクルされる場合と、買い換え時に小売店が下取りして解体業者へ流れる場合に大別される。解体業者からあとの流れをC社からのヒアリングをもとにまとめてみると、回収された洗濯機のうち約10%は中古品として中古屋へ売却され、残り90%が鉄、非鉄金属（銅など）、プラスチック、分別解体できないもの、その他ゴムホース等に分別解体される。

鉄はスクラップ屋を経て高炉メーカーへ処分され、非鉄金属は色もん屋を経て合金屋へ処分され、プラスチック等はプレス・シュレッダー屋を経てゴミとして処理され、ゴムホース等は埋め立て処分されている。最近の洗濯機はプラスチックが多く使われ、鉄の部分が少なくなっており、また非鉄金属といってもモーター部分の銅がとれるにすぎず、ヒアリングの内容からはあまりリサイクルされていないという結果になった。

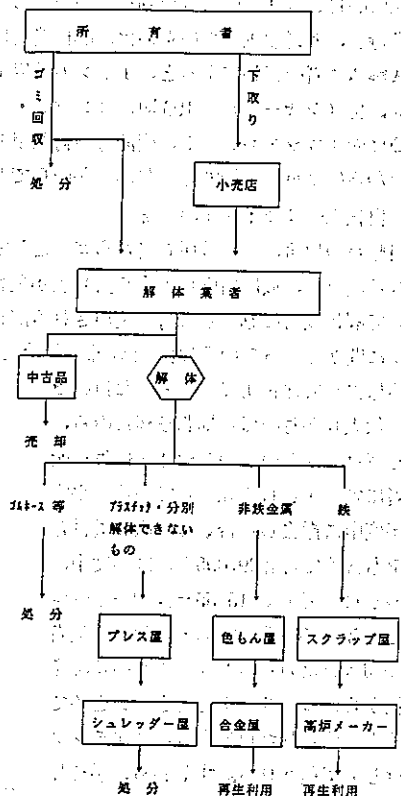


図-3

## 第2章 法制的問題点

### 第1節 わが国の現行法制度

#### 1. リサイクル法・改正廃棄物処理法

平成3年に、我が国のリサイクルの低迷を打開すべく、二つの法律が制定・改正された。一つは、平成3年4月26日交付、10月25日施行された、再生資源の利用の促進に関する法律（通称「リサイクル法」）である。もう一つは、平成3年10月2日に成立した、改正廃棄物処理法である。この二つのうち、廃棄物の発生抑制と再資源化を推進するため、生産から流通・消費に至る物の流れの川上の段階での事業者の対応に焦点を当てたものが、リサイクル法であり、廃棄から処理の川下の段階を担うものが改正廃棄物処理法であり、両者は、車の両輪としてリサイクル社会への一步を踏み出すものと言える。

二 両法の耐久消費財のリサイクルに関する規定としては、下記のものがある。

(1) リサイクル法に基づき政令が、平成3年10月25日施行され、自動車、大型家電製品が、第一種指定製品に指定された。

これは、製品が使用された後に、再生資源として利用されることを促進するため、製造事業者に対し、製品の設計段階において事前評価を行い、材料・構造の工夫、分別に係る工夫等を行うことを、また、修理業者に対し、部品交換の工夫等をそれぞれ求めるものである。

対象は、①自動車の製造事業及び修理事業、②大型家電製品（エアコン、テレビ、冷蔵庫、洗濯機）の製造事業であり、主務大臣は、自動車の修理事業が運輸大臣で、それ以外は通産大臣である。

現在、上記規定に基づき、所管省庁により、各業界団体、メーカーに対してそれぞれ取らるべき具体的措置について、調整・意見聴取されている模様である。

(2) 改正廃棄物の処理及び清掃に関する法律により、厚生大臣は、廃棄物の適正な処理（リサイクルを含むと考えられる。）を確保するため、物の製造、加工、販売等を行う事業を所管する大臣に対し、その所管に係る事業を行う者に、製品、容器等の材質又はその処理方法を表示させることその他必要な措置を講ずるよう求めることができることとされた。

(3) また、改正廃棄物の処理及び清掃に関する法律により、適正処理困難物の生産業者に対する適正処理遂行のための処置への協力要請が盛り込まれた。この規定は、直接、リサイクルを目的としたものではないが、今回の研究テーマである耐久消費財のリサイクルに利用できそうである。

具体的には、①厚生大臣は、市町村の設備及び技術に照らして適正な処理が困難と認められる一般廃棄物（例えば大型耐久消費財）を指定する。②市町村長は、指定に係る製品の製造事業者に対し、その処理について必要な協力を求めることができる。

③厚生大臣は、指定に係る製品の製造等の事業を所管する大臣に対し、市町村が事業者の協力を得ることができるよう、必要な措置を講じることを要請することができる。

## 2. 耐久消費財のリサイクル関係規定の問題点

(1) リサイクル法の第一種指定製品への規定が、製造・修理業者に対して、製品の構造・分別の工夫を求めるに止まり、実際に何をどうするか<sup>1)</sup>の具体的規定がなく、製造業者等の努力義務を定めているに過ぎない。

また各指定において、守られない場合の罰則として、勧告、公表、命令が設けられているが、第一種指定製品だけ、命令が設けられていない。

(2) 再生資源の利用促進のためには、リサイクル業者の経営基盤の安定化とそのような社会システムづくりがなされないと実現しないが、リサイクル法には、そのための施策が抜けている。

(3) 改正廃棄物法においても、適正処理困難物について、あくまでも製造事業者等に対し

て必要な協力を求めることができるにすぎない。また罰則規定が盛り込まれていない。上記の問題点は、廃棄物対策関係2法が、リサイクルの強制力を付与した法律を制定しようとした厚生省と、現在の産業システムをダイナミックに変換することは軌轍が大きいとの現状認識のもと、あくまでリサイクルは製造業者の自主規制によるものに止めたいとする通産省の、双方の主張を取り入れたものであることからたらされたものである。よって、廃棄物対策関係2法は、産業界の取り組み姿勢にも大きく左右されるが、耐久消費財のリサイクルを保障するものとは評価することはできず、何らかの新たな法的措置の導入が検討されるべきであると考ええる。

## 第2節 欧州における法律化

### 1. ドイツのリサイクル関連法

ドイツでは、1986年に廃棄物回避及び管理法が制定された。この第3条第2項に、廃棄物は、再利用及び再使用が可能になるように収集、運搬、処理、保管する。また、再利用及び再使用を他の処理に優先させると規定されている。つまり、ゴミの減量化が最も大切であり、次に再使用、プレサイクル（詰め替え）、リサイクル、それもできない場合は、熱エネルギー回収、最後に処理・焼却するものとした。

また、同法第5条第2項には、放置自動車は、警告書の貼付後4か月以内に撤去されない場合、廃棄物として扱う。これは、手続き等は異なるが、横浜市の放置自動車条例の先例となったものである。

同法第14条には、表示、提示、分別処理、特定物品の返却、返却物品の引き取り義務を定めている。これは、メーカー責任の規定である。この条項の対象と考えられているのは、まず第1に、地方自治体のゴミ量の6割を占めると言われる包装廃棄物であり、これについては、1991年5月に、「包装廃棄物に関する政令」が交付された。

さて、包装廃棄物に関する政令の内容は、第1次規制として、1991年12月1日から、輸送用包装材について、ゴミとして出すことができなくなり、流通の上流の事業者が引き取らなければならないようになった。つまり、できるだけゴミとなるような包装材を使うな、使う場合は再使用しなさい。それもできない場合は、再資源化しなさいとするものであり、焼却処分はリサイクルに含めないとしている。さらに、第2次規制として、1992年4月1日から、補助包装材（商品を1ダースずつ詰めた箱等）について、同様の規制をなした。さらに、1993年1月1日からは、販売用包装材について同様の規制がなされる。但し、このような規制がそのまま実施されると、販売店の店頭で混乱が予想されるため、事業者（特に製造業者）が、各家庭から直接包装廃棄物を回収するシステムを整備した場合、その販売用包装を小売店の店頭で引き取らなくてもよいという引き取り義務の免除を定めている。さらにこれは、委託が可能であるため、ドイツの製造事業者、約300社は共同で、包装廃棄物の引き取りとリサイクルを担う新会社（デュアル・システム・ドイチェランド：D. S. D.）を設立した。これは、世界最大のリサイクル会社となるものである。

ドイツでは、今後、包装廃棄物と同様の政令が、次々と特定物品について発布される予

定であるが、次に対象と考えられているのは、処理困難物であるが、リサイクルが可能である、廃家電製品と廃自動車である。廃自動車については、1993年半ば頃に、自動車メーカーに廃車の無料引き取りを義務付けることを内容とする政令を發布したいとメーカーと調整中であり、各自動車メーカーは、それに対し、積極的に、自主規制して、リサイクルカーづくりに取り組んでおり、フォルクス・ワーゲン社のゴルフは、新型車からメーカーが回収し、リサイクルするとしている。BMW社、ベンツ社も同様の取り組みを進めており、今後の動向が注目されるところである。

その次に、政令対象として考えられているのは、廃タイヤであり、さらに、建築廃材、印刷物等が想定されている。

## 2. EC諸国のリサイクル関連法

デンマークでは、1991年5月に環境保護法を改正し、廃棄物発生抑制策とリサイクルが取り扱われている。この廃棄物発生抑制策は、「クリーンテクノロジー」と呼ばれており、製品の製造の総ての段階で、廃棄物の発生を防止する、技術や工程、システムを開発するとしている。具体的には、原材料の選択、製品設計、製造工程、流通・販売方法、省エネルギー化が対象とされている。また、アクションプログラムも策定されており、例えば、家庭用ゴミの削減策として、四分別収集を実施するとともに、①再利用不能な容器の製造禁止、②輸入容器に強制デポジットシステム、③再使用促進のため、飲料容器生産に課税、④アルミ飲料缶の禁止、⑤使い捨て食器の生産に課税、⑥リサイクルへの補助金のため固形廃棄物の処分に課税、の措置が取られている。

スウェーデンでは、廃自動車の放置防止のため、1976年に自動車のデポジット・システムが導入された。これは、新車販売時に250クローネの預託金を取り、廃自動車を持ってきた人に払い出すものである。但し、資金が枯渇し、現在では300クローネの預託金を取っている。同様のデポジット・システムは、1978年にノルウェーで、アメリカでは、ニューメキシコ州、メリーランド州で導入されている。

フランスでは、1991年8月に、ドイツと同様のデュアル・システムで、包装廃棄物を回収するとの構想を発表した。

ドイツは、自国のリサイクルシステムを将来的に、ECのガイドラインとしたい意向であるが、ECでは、1991年10月に、一人年間150ℓのゴミ減量を今後10年以内に達成するとし、そのため、包装廃棄物の90パーセント回収、都市ゴミの60パーセントリサイクルするための方策を策定するとし、廃棄物の発生抑制への本格的取り組みを宣言した。

## 3. 産業政策的色彩について

欧米各国のリサイクル関連法について、概観してみたが、欧州のリサイクル的には、自国の産業保護政策的色彩が見受けられることについても留意する必要がある。

### (1) デンマークの使い捨て容器禁止令について

1985年に、ECから、包装廃棄物について、リサイクルを促進する措置を各国は取らなければならないとする指令が出された。これに基づき、1987年に、デンマークが、使

い捨て容器の使用禁止を定めた。これは、デンマーク国内では、金属缶を製造、リサイクルできる施設がないので、実質的に、金属缶を禁止し、ビン容器を守ることを意味していたが、さらに、これは当時急増していた外国からの缶ビールの輸入を禁止し、地場の瓶詰ビールを守ることに繋がった。これに対し、E Cの他の国から自由貿易に反するとして、訴訟が提起された。そして、1988年にE Cの裁判所は、「環境保護は済経に優先し、環境を守るために、経済的な自由貿易がある程度制限されることはやむを得ない」と、今後の動向に大きな影響を与えることになった判断を下した。

## (2) ドイツのペットボトル・デポジット規制について

デンマークの使い捨て容器禁止令に関する、E C裁判所の動向を見ていたドイツは、1988年に、ペットボトルについて、デポジット規制をかけた。これは、当時、輸入が急増していたフランスのエヴィアン社のミネラルウォーターの輸入を実質的に阻止し、地場のミネラルウォーターの製造を守るものであった。というのは、外国のエヴィアン社が、販売店が引き取った使用済みペットボトルを回収するのは容易でないため、回収間隔が空き、販売店が多量の使用済みペットボトルの保管を余儀なくされるため、自然と販売店が、エヴィアン社のミネラルウォーターの販売を敬遠するようになったためである。

1992年4月、ドイツは、再使用不可能なペットボトルのみに、適用してきたデポジット規制を、不公平を防ぐために、「飲料セクター及び85/339/E E Cのガイドライン」で対象とされるすべての飲料容器に拡大された。つまり、デポジット・シンデムの対象は、缶、ガラスボトル、厚紙及びミルク、ワイン、スピリッツの飲料容器も含まれることになった。しかしながら、リサイクルをするためには、地場業者が依然として、圧倒的に有利であることには変わりはない。

## (3) ドイツの自動車リサイクルについて

さらに、最も注目されるものが、ドイツの先にみた自動車のリサイクル構想である。ドイツにおいては、自動車リサイクルに関する政令が発布されるや否やに関わりなく、今後数年後には、自動車のリサイクルが本格化するものと予測されている。そうすると、諸外国は、これまでのように自動車をただ製造し、ドイツに輸出すればそれで終り、という対応では済まされなくなる。自動車を製造すれば、それが廃車となる時点においては、責任を持ってメーカーが引き取り、それをリサイクルする責務が課されるのである。かつて、アメリカや日本において、厳しい排ガス規制がなされ、それが一つの輸出の障害となったことがあるが、それとは比較にならない位、諸外国のメーカーにとっては、ドイツに輸出することは、リサイクルの技術面のみではなく、回収にかかる膨大な手間とコスト負担のために、難しくなることは必定である。ある意味では、リサイクルが非関税障壁として、諸外国の重大関心事となることも予想される。E C裁判所の出した、「環境保護は、経済に優先する」とする原則が、どこまで適用するのか、ひいては国際関係、人々の意識としてどこまで是認されるのか、予断を許さないところである。

また、自動車のリサイクルを別の側面から見れば、自動車メーカーは、これまでの単純な製造業者から、自動車のリース会社的なものへと変貌することになると思われる。すると、自動車の所有の概念も変わり、自動車の所有権ではなく、使用権が売買の対象になるものと考えなければならなくなる。メーカーのみならず、人々の意識の面においても大きな変革となろう。

(4) 環境優先化と地場産業優先化、サービス産業化  
ドイツを急先鋒にE.C諸国では、環境優先という産業政策により、大きな変革を遂げつつある。それは、地場産業優先化、サービス産業化という言葉に集約される。リサイクルを推進するためには、回収という地域性の高い作業を組み込まなければならず、それにより、自然と地場産業が有利となり、これまでのグローバル化を目指した企業経営方針とは、相容れない側面が出てくる。また、リサイクルを推進するためには、経済原則として、資源価格を高く、労働価格を相対的に安価に設定する必要がある。また、回収、解体、再生のためには、これまでの機械重点による製造工程では難しくなり、労働集約化され、サービス産業化への道を進むことが余儀なくされる。

また、ドイツでは、ゴミ処理コストを高く設定することにより、ゴミにしないという、環境に優しい製品化を進めようとしており、諸外国、特に日本において、環境に優しい製品化への対応が遅れることがあれば、ドイツ等への輸出は難しくなることが予測される。環境優先政策のもと、環境に優しい製品化を進めることは当然で、それ自体は、大層望ましいことに異論はないが、それにより、地場産業優先化がなされ、ひいては、自国の産業保護政策として利用されることがあれば、それは、世界の自由貿易体制を損なうものである。諸外国の企業も、リサイクルへの自助努力は当然必要であるが、逆に言えば、自国のリサイクルシステムについて、諸外国の企業も容易に利用できるようにしていく配慮が十二分になされることが必要であり、また、それが世界の自由貿易体制を守るものとして、強く要請されるのである。

幸い、ドイツのD.S.D.は、外国企業にも門戸を開くものであり、日本のある電気メーカーも既に参加を表明している模様である。また、ドイツに輸出する外国企業には、D.S.D.に加入している輸入業者を選び、手数料を払って、ドイツ国内で回収して貰うようにする方策もある。D.S.D.は、まだ実際の回収、リサイクルは始めておらず、その実態も十分に掘り切れていないが、自国企業、外国企業の分け隔てをしない、できるだけ自由貿易体制に中立な運用をされることが望まれる。また他の国においても、様々なリサイクルシステムが考案されることと思うが、自由貿易体制の堅持に資するリサイクルシステムであることが必要である。

付言するならば、さきに、リサイクルの推進は、ある意味では、資源価格、ゴミ処理コストを人為的に高く設定し、相対的に労働価格を安価に設定するもの（ここでは、仮にリサイクル推進価格と呼ぶ）であることを示唆したが、それは、市場原理に反し、資源の最適配分を損なうものであることに相違ないが、その点は、リサイクル化の推進に

よる地球環境の保護という目的のためには、人々の意識においても、当然是認されてし  
かるべきものであると言うことができよう。そのリサイクル推進価格のもとで、世界に  
おける自由貿易体制が保持されれば、その価格体系での資源の最適配分がなされるわけ  
である。しかしながら、リサイクル化の推進が、自国の産業保護政策として利用され、  
国際的なリサイクル推進価格のもとでの、資源の最適配分が損なわれることがあれば、  
それは世界の経済厚生や技術革新の敷衍を損ない、また政治的にも国際関係の悪化へと  
繋がるおそれがある。その点に十分注意して、各国はリサイクル・システムづくりを  
進めなければならない。一方、日本の産業界においても、環境に優しい製品づくりに励  
み、リサイクルへの対応を十二分に進めておくことが必須であり、ゴミ処理コストを無  
視した、多資源消費型・労働節約型の産業構造を続けていくなれば、ドイツ等リサイク  
ル先進国の貿易体制の枠組みから、いずれ取り残されてしまうおそれがあることを認識  
して、早急にリサイクル化を進めていく必要がある。

### 第3節 回収・リサイクル義務化に伴う諸問題

#### 1. 回収・リサイクル義務化の法規はいかにあるべきか

回収・リサイクル義務化を法定するとした場合、それは、いかなる法規であるべきかにつ  
いての考察をする。

##### (1) 民法第570条の瑕疵担保責任の規定の準用

民法第570条は、「売買ノ目的物ニ隠レタル瑕疵アリタルトキハ、第566条の規定ヲ  
準用ス（契約の解除または損害賠償の請求をなすこと）」とあり、売主の瑕疵担保責任  
を定めている。この場合、廃棄物化することが、隠れたる瑕疵と言えるかどうか問題  
となるが、ここまで解釈を広げることは抵抗が大きく、これはもはや解釈の変更と言  
えるべきものではなく、新たな法律を制定し対応すべきであると考える。

##### (2) 製造物責任法に含める

製造物責任法（プロダクト・ライアビリティ・ロウ）とは、製品に欠陥があつて消費  
者が被害を受けたとき、メーカーに賠償責任を求めるための特別法で、その内容は、  
①被害者がメーカーの故意・過失の有無を問わず賠償請求できる、②被害者の立証責任  
を軽減する、とするもの。つまり、民法の瑕疵担保責任の規定を補完し、消費者の裁判  
上の負担を軽減するものと理解することができる。現在、アメリカとECに同法があり、  
日本においては、同法の導入の是非をめぐって、首相の諮問機関である「国民生活審議  
会」で審議中であり、1993年秋まで、継続審議される見込みである。同法ができれば、  
裁判で消費者が有利となり、製品の安全性が高まるが、一方、アメリカに顕著に見られ  
るように裁判が急増し、一部には悪質な賠償請求が発生し、賠償金額の高騰、ひいては  
それらが製品価格に跳ね返り、高くなってしまうことが予想されている。

同法で想定されているのは、生命や身体、財産に対する被害であり、またその目的は  
消費者保護である。対象を環境被害にまで拡張し、廃棄物をふくめることができるかど



うかがまた問題となるが、消費者保護という目的からすれば若干逸脱していると考えられ、廃棄物の回収・リサイクル義務化は、製造物責任法とは、別の法律で規定するのが望ましいと思われる。

### (3) 新たなリサイクル推進法の制定

よって、民法、製造物責任法では対処できないので、先に見た、再生資源の利用の促進に関する法律（リサイクル法）、改正廃棄物の処理及び清掃に関する法律とは、別個に新たなリサイクル推進法の制定を考えるべきである。

それには、特定商品の回収義務化とリサイクル義務化を定めることが必要であり、また商品によっては、回収率を高めるため強制デポジット・システムの導入も検討されるべきである。特定商品の種類、リサイクルの方法、比率については、技術革新の影響が非常に大きいので、別途政令で定められることが望ましい。

## 2. 新たなリサイクル推進法制定に伴う留意点

特定商品の回収・リサイクル義務化を内容とする、新たなリサイクル推進法および、政令を發布する場合の留意点について述べる。

### (1) 経済・産業への攪乱をできるだけ避ける

リサイクル化の推進による産業構造の変化は、当然避けられないが、法律で強制的にリサイクル化を押し進める場合には、できるだけ激変を緩和するようなものであることが望ましい。

具体的には、包装材については、ドイツのように強制的に一気に押し進めることが必要であると思われるが、廃自動車や廃家電については、現在のリサイクル法により、第一種指定製品に指定されており、メーカーの取り組みが試されているものと理解することができる。各メーカーや工業界の取り組みにより、技術・システムがどのように進展するのかを見極め、良いものができればそれを利用するという現状に則したシステムとする必要がある。

ただ、いつまでもメーカーの自助努力に任せるのではなく、できるだけ早いうちに、より望ましいシステムを法律で規定し、敷衍させることが必要である。それが、市場の公平原則の維持に繋がる。

### (2) 市民の義務

日本の現在の労働情勢からすれば、手間労働の増大するリサイクル化を一気に進めることには、雇用の確保といった点からの制約も大きい。そのためには、公共団体の指導・協力、メーカーの努力のみならず、市民の協力が、リサイクルシステムの成否に最も大きな影響を与える要素となる。

特に、回収面において、市民の義務を規定することが必要であると思われる。

ちなみに、兵庫県において、婦人団体および消費者団体が主体となり、環境にやさしい商品評価委員会を設け、市民段階におけるリサイクルの取り組みのあり方を検討しているが、その成果が注目される。

### (3) 自由貿易体制の維持

先に、述べたように、外国企業が利用できるリサイクルシステムであることが、不可欠である。そのためには、D. S. D. のようなリサイクル会社の設置や、日本のメーカーの外国メーカーへの協力も考えられなくてはならない。日本のシステムが、世界の自由貿易体制を守る模範となるべきである。

### (4) リサイクル技術開示

リサイクル技術については、メーカー間の協力のみならず、後発企業や外国メーカーに対する技術供与・開示が必要である。官民共同セクターによる研究機関が設置されることが望ましく、リサイクル技術の共同開発や、リサイクル技術情報の集約・伝達機能を持つことが考えられる。

### (5) リサイクルシステムの改変

リサイクルは技術革新の影響を大きく受けるため、絶えずシステムとリサイクル基準の見直しが必要とされなければならない。それを産業界の不安定要因とならないように配慮しながら、迅速におこなっていく必要がある。

### (6) 財政面の支援措置

リサイクルを財政面から支援するため、環境に負荷を与える商品に課税する環境税を特定財源として新設し、リサイクルシステム構築にかかる初期の膨大な投資に援助する。またリサイクル化のための貸付け制度を充実させる。運用にたいする財政支援は、長期永続的な財政圧迫要因となるため、相当な考慮が必要である。

### (7) 違反事業者の罰則規定

違反事業者に対しては、勧告、公表、命令、さらに従わない場合には、罰金、業務停止等の罰則規定が必要である。

### (8) リサイクルシステム委員会の設置

リサイクルシステムが、正常に機能しているか、またより良いシステムを提案するため、国、自治体、事業者、市民を含んだ審議会を設置することが必要である。

### (9) 自治体にリサイクルセクションの設置

リサイクル施策を推進、指導、監視をするため、自治体にリサイクルセクションの設置をするとともに、市民参加を啓発する自治体、事業者、市民を含んだ委員会を設置することが必要である。

以上のような留意点に配慮した、新しいリサイクル推進法の制定が、地球環境問題が大きく取り上げられ、世論の盛り上がりがあるこの時期に、市民運動を背景に検討されるべきであると考えられる。

経済・産業界にとっては、大きな痛みを伴うものであるが、ECの動きを見れば、早いうちにリサイクルへの抜本的な方策を構築しておくことが、長い目見て、経済・産業界にとっても得策であると言える。

また、国、自治体、産業界のみでなく、市民にとっても大きな痛みを伴うものであり、リサイクルへの重大な責務を負わされていることを認識するよう、広報活動を行い、国民の総意として、新しいリサイクル推進法が制定される必要がある。

### 第3章 経済的コスト分析

第1章では耐久消費財のリサイクルの現況についてみてきたが、ここでは放棄自動車、放棄自転車、廃洗濯機の実際のリサイクルの流れに沿って、それぞれの回収・解体コストならびに資源収入について経営的視点から調査分析を行ってみた。

#### 1. 放棄自動車の場合

自動車のリサイクルの流れは大別して2つのルートがあることは第1章で述べたが、ここでは、路上に放棄された自動車に関する神戸市のケースについて実証的分析をおこなった。

まず、放置車両を放置場所から保管場所へ移動させる費用は、一般的にクレーン付きトラック1台の借り上げ料とその運転手さらに作業員1人の人件費が必要で、1台を移動させるのに概ね1万円が必要である。次に、保管後の解体処分は解体処理業者へ依頼されているが、従来はスクラップ市況が好況だったので有償で売却できたが、昨今のスクラップ価格の低下、さらには輸出部品価格の低迷、また車体の軽量化等のため再利用できない樹脂類の構成が増加していることなどにより解体処分料を支払っている。この点を兵庫県自動車解体処理工業会の試算でみると次のようになっている。1トンの乗用車の場合、薄板鋼材、厚板鋼材、エンジン、ミッション、ラジエターが再生利用可能であり、重量比でいえば約80%がリサイクルされ、残り20%はガラス、シート、内張り、廃油等の老廃無価値物、いわゆるダストで埋め立てなど最終処分される。鋼材等の売上げで合計8,266円の収入になる一方、処理に必要な費用は引取運賃、解体経費、搬出運賃、営業費に廃タイヤ処理費用を加えて合計15,500円となり、差引7,234円の赤字となっている。この試算の中には部品売りは含まれていないので、実際には収支は若干は改善されるものの、1トンの乗用車1台を解体するためには7千円の手数料を受け取ってようやく収支均衡することになる。同様のケースで市内のA社の積算結果をみても1台の解体処理ごとに7～8,000円の赤字が生じ、同様の結論を得ており、これが逆有償化の根拠になっているといえる。

しかし、さらにスクラップ市況の低迷が続き、より一層の軽量化等による樹脂部品の使用が増えれば解体業者の経営を圧迫することになり、リサイクルの推進を阻むことになる。

なお、路上放棄車の処理に関して、昨年7月付けで厚生省が通達を出し、自動車関係業界団体が、市町村行政への協力の観点より、路上放棄車処理協力会を設け、市町村が処理する路上放棄車の処理費用に見合う金額を寄付することとなった。神戸市の場合、一旦、放置車両を放置場所から保管場所へ移動させており、その経費については、市が負担しているが、保管後の解体処理の経費については、路上放棄車処理協力会から、解体処理額相

当の寄付（1台当たり5,000円）を受けており、超過負担は生じていない。

## 2. 放棄自転車の場合

廃棄自転車の場合、家庭等所有者からゴミとして回収され埋め立て処分あるいは再生利用される流れと、放置自転車のうち持ち主があらわれず自治体を通して鉄くずとして解体業者に処分され再生利用される流れに大別されることは先に述べた。ここでは放置自転車のリサイクルコストを神戸市の場合を例にとり分析を試みた。

放置自転車の場合、①市が立会いのもと放置自転車を保管所まで撤去・移動②一定期間の保管③持ち主が現れないものを鉄くずとして売却するところまでが第一段階で、その後、解体業者において再生していくのが第二段階である。まず平成2年度において神戸市が撤去・移動した放置自転車は自転車22,826台、原動機付自転車6,269台、あわせて29,095台であり、これに要した費用は53,963千円であった。さらに保管コストとしては保管所の運営管理費用が56,957千円を要している。この保管コストには保管場所の地代は含まれておらず、保管場所を借り上げるとすれば時価換算で996,037千円がさらに必要である。従って撤去・移動・保管に要するコストは合計で1,106,957千円、ただし地代を除けば110,920千円となる。一方収入の方は、撤去した29,095台のうち15,555台は持ち主に返還されており、これによる返還収入が20,285千円、残り13,540台が売却されその収入が8,412千円、あわせて28,697千円の収入となっており、差引き1,078,260千円の赤字（1台あたり37,060円の赤字）、地代を除けば82,223千円、1台あたり2,826円の赤字となっている。

次に、解体業者における再生コストをB社からの聞き取りにより分析を行った。B社では1月平均1,000台の自転車を処理しているが、1,000台のうち350台が再生され国内で販売され、50台は解体され部品取りされ350台の再生に使われる。そして200台が輸出業者に販売され、残る400台が廃棄処分されている。費用の内訳をみると、廃棄自転車の購入・運搬コストが955千円、解体・再生コストが777千円、不用品の廃棄処分コストが80千円で用地費、間接経費を除いて合計1,812千円となっている。一方収入の方は、再生した自転車を製品として売却した売上げと輸出業者への売却代金で、その額は3,026千円となっており、差引き1,214千円の利益を生じている。放棄自転車の場合、まだ使用可能なものが多いため、今のところリサイクルが経営にのっていると考えられる。

## 3. 廃洗濯機

家庭などから出た廃洗濯機は荒ゴミとして回収され、埋め立て等へ処分あるいは回収業者から再生される場合と、小売店が下取りして解体業者へ流れる場合に大別されることは先にみたとおりである。ここでは小売店経由でリサイクルされている流れに沿って、D小売店、C解体業者からのヒアリングをもとにリサイクルの経営的分析を行った。

消費者が洗濯機を購入した際、中古品を下取りしているが、D小売店の場合、購入洗濯機の配送にあわせて引取をしており、現在消費者から下取り手数料をとっていない。しかし、実際には積み込み等の手間が余分にかかっており、試算によれば1台あたり少なくとも1,000円程度の経費が必要である。D小売店の集配所に集められた洗濯機はC解体業者

が持ち帰り、解体し、有価物の取り出しあるいはそのまま中古屋へ売却を行っている。解体業者の1台あたりのコストをヒアリングの作業工程から試算すると、まず回収コストが810円、解体経費が225円、プレス屋への支払いが540円、合計1,575円の費用がかかっていることになる。一方収入は、D小売店からの収集料が1,000円、中古品の売上が250円、非鉄金属の売上が144円、合計1,394円となり、差引1台あたり181円の赤字が生じていることになる。しかし、この試算では中古品として売却できるものが1割と想定しているが実際にはこの割合がもっと多い、あるいはプラスチックや分別解体できないものは全てプレス屋へ処分していることになっているが、埋め立て処分しているといったことが考えられる。また非鉄金属が実際にはもっと多いなど業者のヒアリングと実態との間に違いがあるのではないかと考えられる。しかし一方ではスクラップ等の処理に費用がかかる、いわゆる“逆有償化”の動きがでており、さらに、洗濯機の部材の構成に占めるプラスチックの割合が増え、プラスチックも材質がメーカーによって異なっているなど、リサイクルに乗りにくくなっているのは事実である。従って、洗濯機のリサイクルをすすめるためには、メーカーが同じ材質のプラスチックを使用するなど再生できる製品づくりが求められる。

#### 第4章 リサイクルに伴う政策ビジョン

##### 第1節 特別法による特定商品の回収・リサイクル義務化

##### 1. 新しいリサイクル推進法における特定商品の回収・リサイクル義務化

新しいリサイクル推進法が制定される場合、本研究の対象である、廃自動車、廃自転車、廃大型家電については、表-1のような取り組みが考えられる。

表-1 耐久消費財の回収・リサイクル義務化の例

商 品	回 収	リ サ イ ク ル
廃 自 動 車	<ul style="list-style-type: none"> <li>●新車製造時に、庫出税の形態で、強制デポジットを取り、自動車工業界等において、自動車デポジット基金を設け、廃車時に販売店を通じてメーカーが、廃車持ち込み者に半額のデポジットを返却する。</li> <li>●現行車の放棄自動車については、消費者の回収申し出に対して、ディーラーは無償回収するものとする。また、それでも放置される廃自動車については、路上放棄車処理協力会からの自治体への処理費用の寄附金制度を継続する。これらの費用については、デポジット基金の半分を充当する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●新型車から、政令でリサイクル化比率を設定し、メーカーがリサイクルする。</li> </ul>

商 品	回 収	リ サ イ ク ル
廃 自 転 車	<ul style="list-style-type: none"> <li>●新車製造時に、庫出税の形態で、強制デポジットを取り、自転車デポジット基金を設け、回収時に、半額を廃車持ち込み者に返却する。</li> <li>●放置自転車については、貼札添付後、1カ月を経て廃棄物とみなし、一般廃棄物として自治体が回収し、その費用は、全額をデポジット基金に請求する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●自治体は、リサイクル目標を付して再生業者に売却し、リサイクルの報告を受ける。</li> </ul>
廃家電 エアコン テレビ 冷蔵庫 洗濯機 レンジ	<ul style="list-style-type: none"> <li>●新家電製造時に、庫出税の形態で強制デポジットを取り、家電デポジット基金を設け、廃棄時に、販売店を通じてメーカーが回収し、半額のデポジットを返却する。</li> <li>●新規販売据え付け時に、廃家電を引き取るという慣行を活かすため、家電業界が、廃家電回収・分別センターをつくり、どこのメーカーの廃家電も据え付け時に回収し、デポジットを返却できるようにする。これらの費用として、デポジット基金の半分を充当する。</li> <li>●現行の廃家電については、メーカー、販売店は、無償引き取りするものとする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●新型家電から、政令でリサイクル化比率を設定し、メーカーがリサイクルする。</li> </ul>

## 2. リサイクル法改正への方策

現行のリサイクル関連法は、確かに従前の法律に比べると、進歩しているが、おそらくその目的の達成は遅々として進まないであろう。それは言うまでもないことであるが、努力規定、自主規定であって強制力がないからである。

ことに放置自動車、自転車、放棄廃家電品の如き現象が大量に発生すると、如何に良い製品をつくり、生産者、販売業者の回収義務を規定しても空文化するであろう。

従って、強制的回収義務を法律上、明文化して、しかる後、それを担保し実効化を保障するために、デポジット制を同時に導入することが望ましい。

自動車業界、家電業界ともに、今度の消費税導入で、従来10～40%あった物品税が3～6%に減率された。本来ならば、このような好機に税に代わるデポジット制を自主的に導入すべきであったといえる。

デポジット制導入に伴って、販売価格に影響するとの意見もあるが、それは、メーカー、ディーラー側が、広告費などを自粛して、その費用を捻出すべきと言える。

すなわち、デポジット制の導入は、一時的には問題があるが、長期的にはなんら販売上、問題を及ぼさないであろう。そしてデポジット制という裏打ちによって、はじめて、法律の回収義務も担保されることになる。

具体的にどのような商品から指定し、それぞれいくらのデポジットをとり、それをどう配分するかである。事務上から言えば、庫出税であるので、収入は問題がなく、放置、放棄物の回収コストの配分である。

この点、市長村別の販売数によって、交付金のような形で還元、交付していけばよいと思われる。

### 3. 特定商品の回収・リサイクル義務化の留意点

上記のような内容を持つ、新しいリサイクル推進法が制定された場合の留意点は、下記の通りである。

#### (1) 再使用の推進

上記では、廃自動車、廃家電において、メーカーが原材料、部品を再生し、それをメーカーが新品として販売する再生使用を想定しているが、資源を最も大切にする方法は、商品をできるだけ長く使用することである。よって、再生使用リサイクルではなく、再使用リサイクルこそがより、重要視されなければならない。

自動車においては、中古車市場が完備しているが、まだまだ耐用年数以下のものがスクラップにされていることが多い。自動車については、公共団体や消費者団体等によって、できるだけ長く乗るという市民啓発を行い、市民の消費構造の転換を図ることがより重要である。家電、自転車においては、中古品市場が整っているとは言えず、中古品市場の整備も早急になされなければならない。

#### (2) 補修再生業者の育成

自転車、家電においては、業界の協力により、補修をして販売するという補修再生業者の育成が、公共セクターによってなされることもまた必要である。

#### (3) モデルチェンジサイクルの延長

自動車において、日本の自動車メーカーは、購買動機を高めるため、諸外国のメーカーより、相当短い約4年間というモデルチェンジサイクルをとってきた。しかし、このため中古車の市場性が短くなり、また部品の再生使用も難しくなっている。メーカーの一部には、新しい技術導入による安全性と燃費向上のため、短いモデルチェンジサイクルも止むを得ないとする意見があるが、自動車をより長く乗って貰う、資源を節約するという観点から、モデルチェンジサイクルをできるだけ長くすることが必要である。よって、これからの自動車メーカーは、長期間の販売に耐え、且つ最新のリサイクル技術を駆使した新型車を万を持して、発売していく必要がある。

#### (4) リサイクルしやすい構造設計を行う

家電においては、これまで壊れないということが大切な要素であったが、リサイクルを容易にするためには、家電を解体し、各々の部品に分ける必要があるため、分解しや

すい構造にすることこそが重要であるとする、発想の転換が必要である。

#### (5) 部品の共用化

補修しての使用、再生使用に便宜を図るため、できるだけ部品は共用化されることが望ましい。

#### (6) プラスティック等材質番号の記載

リサイクルを容易にするため、プラスチック等判別の難しいものに対して、統一された材質番号があらゆる製品・部品に記載されることが望ましい。また、可能ならば、材質自体の均質化も考慮されるべきである。

#### (7) 修理体制の充実

修理ができない、または修理代が高くつく、さらに、頼みにくいから廃棄するといったことのないように、メーカーによるサービス体制の充実が図られるべきである。また、できるだけ安い価格設定で、大量に販売さえできればよいとする販売姿勢を転換し、メンテナンス料をあらかじめ、製品価格に上乗せしておくことによって、メンテナンス・サービスを合わせたものとして製品を販売し、修理代を人為的に安価に抑えていくことも考えられるべきだろう。

#### (8) 輸入自動車の回収・リサイクルについて

ドイツ等ECのメーカーについては、回収システムへの協力さえすれば、リサイクルは、いずれ十分可能になると思われるが、アメリカについては、アメリカの国内法、メーカーの動きに十分注意して、輸入を事実上阻止するようなシステムとはならないように配慮しなければならない。

以上、一つの回収・リサイクル義務化試案を考察してみたが、基本的には、消費者の回収申し出に対してメーカー、ディーラーは無償回収を拒否できないことを義務付けることである。要は、基本の回収義務は業界に存在することである。それでも放置・放棄される耐久消費財については、先にみたように協会拠出金によって市町村が処理することで、メーカー、ディーラーの回収を補完すべきであろう。

以上のような点に配慮して、実効性の高いリサイクルシステムを構築していくため、産業界、国・自治体、市民がそれぞれその責務を十二分に認識し、リサイクル型の生産・消費・廃棄行動を取っていく必要がある。

## 第2節 税財政による特定商品の回収・リサイクル義務化の支援システム

第3章において、リサイクルのコスト分析をなし、リサイクルの採算性が非常に厳しいことを指摘したが、ここでは、税財政による静脈産業の支援システムのあり方について考察する。

### 1. 環境税の新設

地球環境の保全がこれほど、声高に唱えられている昨今、環境に負荷を与える事業・商品について、環境税を課し、リサイクルにかかる費用を捻出するとともに、環境税の課税



により、環境に負荷を与える当該商品の消費を抑える効果を期すべきであろう。

環境税の課税対象としては、事業者在庫出し量に応じて包括的に課税する方が、徴税が容易で、実現可能性が高いが、少なくとも、消費者への環境・リサイクル意識高揚のためには、商品各々に商品価格と環境税を明記して、消費者が、環境税を認識して、商品を購入するといったシステムを取るべきであろう。

デンマークに見られるように、再使用を推進するため、飲料容器の生産に課税したり、使い捨て食器の生産に課税したり、廃棄物抑制のため固形廃棄物の処分に課税したりする方策も、その目的の妥当性から十分検討されるべきであろうと考える。

また、自動車のデポジットシステムが実現すれば、使用期間、走行距離の短いものを廃車にする場合には、デポジットの払い出しを減額し、その分を環境税として徴収するといった施策も考えられる。

環境税の具体的課税対象については、ここでは触れないが、リサイクル化のための特定財源としての環境税の新設は考慮されてよいと考える。また、リサイクルシステムが財政支援無しに稼働するような状況になれば、その時には、リサイクル目的のための環境税は、廃止されるべきものであろう。

## 2. デポジット制（広義）の採用

環境税の欠点は、その対象が一般的普遍的であるため収入確保にはすぐれているが、省資源化・再資源化のインセンティブが働きにくいことである。このことは公害税のケースではっきりしていることで、公害税を支払うことによって汚水・排ガスの放出が免責されることになるからである。

したがって特定目的・特定用途を定めたデポジット制（広義）の方がすぐれている。これは公害患者被害救済のための工場・自動車に対する健康被害救済費の負担とか、コンテナの普及にともなう解業者救済のための負担金制と同じである。

各製品ごとに庫出し時に負担金を賦課し、業界で全国ファンドを設定し、各市町村に処理費を支出する方式である。この方式によってメーカーごとに回収率が高まれば負担金を返却するか、省資源・再資源の努力度に応じて配分できる。

## 3. 財政支援システム

現状、自治体の助成制度としては、自治会、婦人会、子供会による古紙や金属の集団回収への助成がある程度である。このような制度は、兵庫県では、市の約8割、町の約3割が持っており、また、全国的な広がりをもっている。奈良、豊中、赤穂市のように、回収業者にも助成金を支給しているところもある。このような助成制度は、大きな成果を収めており、神戸市では、助成後の新聞、空き缶の回収量は、助成前の2.3倍に達しているのである。

古紙について言えば、回収の方は、比較的うまくいっているが、コピー紙などの再生紙は、パルプ紙に較べて割り高となっており、消費が伸びていない。また、トイレットペーパーにおいても、再生紙を使ったものとパルプ紙を使ったものとの価格差が縮小してきて

おり、パルプ紙を使ったものの方が消費が伸びているという。

付言するならば、環境に関心が高く、牛乳パックの回収に協力する人々は、順調に増えているが、再生紙を使う人は、それほど伸びていないのである。

このことは、リサイクル推進のためには、回収、再生過程面への施策だけでは不十分で、中古品や再生品の消費の増大への施策が不可欠であることを物語っている。

このためには、啓発運動を繰り返し、人々の意識改革に訴えることが最も大切である。環境税の賦課に対応する、財政支援をなし、市場の原理によって、人為的に解決しようとする施策は難しい。野放図に、人為的な運営面への財政支援を続けていくと、いずれ財政が圧迫され、将来に大きな禍根を残すことになる恐れがあるからである。

よって、一般的には、財政支援は、リサイクルシステム構築に際しての、初期投資に対する、補助金や貸付けに限り、システムが稼働した時点においては、人為的な価格操作をするための永続性のある助成金を慎むべきものであると考える。しかし、この点においては、個別品目においては、助成金を出した方がうまくいく場合もあるだろうから、個別品目に則した具体的な考察がなされるべきであろう。

法律による規制のみならず、環境税とデポジットシステム（広義）、財政支援システムによる、餡と鞭を併用した財政面からのリサイクル推進施策も早急に実現されるべきものであると考える。現行法の枠組みにおいても、先駆的な地方自治体が主導で、リサイクル基金を率先してつくっていき、国の施策を誘導するといった試みも考えられてよい。

### 第3節 政策実現のための支援システム

現在、現行法のもとにおけるリサイクル施策推進のため、産業廃棄物や一般廃棄物について、各々リサイクルセンターが構想されている。ここでは、そのリサイクルセンターのあり方について考察する。これらは、デポジット制を組み込んだ、新しい法制度による規制や、税財政支援システムが出来上がった時点においては、これらを補完し、またリサイクルの実効性を高めるものとして生成していくことが期待されるものである。

#### 1. リサイクルセンターの参考事例

まず、リサイクルセンターの参考事例紹介として、産業廃棄物を対象とする神戸リサイクル団地構想と一般廃棄物を対象とする吹田市の資源リサイクルセンターを取り上げる。

##### (1) 神戸リサイクル団地建設構想

神戸リサイクル団地構想とは、生活環境の保全と資源の有効活用の推進、さらには最終処分場の延命を図る観点から、神戸市が中心となって、産業廃棄物の再生処理施設の整備を図るものである。再生処理業者が集団化することにより、業者間及び排出事業者との連携を強化し、産業廃棄物の資源化・再生利用を総合的・一体的に進めることを目的としている。

これは、平成4年春の国会で成立した「産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促

進に関する法律」に基づいて、神戸市と札幌市が全国初の試みとして計画しているものである。

法律の内容は、モデル的な産業廃棄物処理施設の整備に対して、①政策融資、②税制上の優遇措置、③周辺公共施設の一体的整備への配慮等をなすものである。

神戸リサイクル団地計画概要は、下表のとおりである。

表一 神戸リサイクル団地計画概要

1. 設置場所、敷地面積	神戸市西区または北区、15～20㍍
2. 誘致施設	建設廃材のリサイクルプラント、廃木材の破砕・炭化施設、貴金属及び金属回収処理施設、廃プラスチック類破砕・焼却施設、廃油処理施設等10社程度
3. 共同利用施設	研究開発施設、会議・研修・展示施設
4. 地域利用施設	スポーツ・アメニティ施設、園芸施設
5. 団地の建設	神戸市(神戸市土地開発公社)
6. 団地の管理・運営	第3セクター
7. 開設日時	平成7年度中に稼働
8. 総事業費	約100億円
9. 環境対策	周辺地域の環境保全に万全の対策を施す

これにより、産業廃棄物の再資源化率を現在の30数パーセントから、一気に70パーセントにまで引き上げるとしている。

ちなみに、産業廃棄物については、PPPの原則が徹底しており、当然リサイクル団地参加企業への運営面の財政補助は一切考えられていない。

#### (2) 吹田市資源リサイクルセンター

国の「廃棄物再生利用総合施設整備費」の全国初の補助事業が吹田市の資源リサイクルセンターである。

吹田市では、「捨てればゴミ、分別すれば資源」の理念のもと、5種分別回収を資源リサイクルセンターの稼働に合わせて、平成4年6月から全市で実施した。

表一 5種分別の内容

① 燃焼ゴミ	台所ごみ、プラスチック類など焼却可燃性物
② 資源ゴミ	古紙、雑誌、段ボール、空き缶、空き瓶など
③ 大型複雑ゴミ	大型家電、自転車、木製家具など
④ 小型複雑ゴミ	選別、破砕などの前処理が必要なもの、例えば食器、小型家電、小さなスチール家具など
⑤ 有害危険ゴミ	電池、蛍光灯、カミソリなど

表-4 吹田市資源リサイクルセンターの概要

1. 目的	分別回収及び破碎・選別・資源回収の「リサイクルルート」を整備するとともに、市民啓発、廃棄物総合研究をなし、より適切なリサイクルシステムを確立する。
2. 施設内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>●破碎選別工場（分別収集された廃棄物を破碎・選別し資源化等を行う施設、吹田市直営）</li> <li>●啓発、研究施設（市民に対する啓発及び学習、研究等を行う施設、第3セクター運営）</li> </ul>
3. 開設日時	平成4年6月
4. 建設事業費	約84.5億円

また、厚生省は、平成4年度予算において、資源ゴミとして分別収集した缶、びん等を選別して再生するための施設（リサイクルセンター）の設置補助金として、50か所16億8千万円（平成3年度、0）を、さらに、ゴミの資源化、不用品の補修及び再生品の展示を合わせて行う施設（リサイクルプラザ）の設置補助金として、3か所、5億6千万円（平成3年度、5億3千万円）を予算化し、リサイクルセンターの設置を積極的に進めていく姿勢を見せている。

## 2. リサイクルセンターの考察

2つのリサイクルセンターを見たが、まだ計画段階または、稼働まなして、十分な実績を上げるに至っておらず、実態が掴み切れないが、廃自転車、家電のリサイクルについて、いくつかの留意点を述べる。

### (1) メーカー主導の回収ルートの整備

廃家電については、現状では、リサイクルセンター方式で良いが、将来的には、メーカーがリサイクルをする方が、リサイクル率の向上等技術的に望ましい面があり、リサイクルセンターにおいては、そのまままたは、簡単な補修で再使用のできる家電商品の抜き取り、売却にかぎることもメーカーによるリサイクル化の進展に合わせて考えられるべきであろう。または、廃家電については、一切をメーカー責任とし、リサイクルセンターにおいては、回収しない方策も考えられる。

### (2) 費用負担のあり方

現状では、一般廃棄物の回収・処理責任は地方自治体にあるが、廃家電について、将来的には、メーカー責任とすべきとする考え方を述べてきたが、その場合、自治体が採算の取れない回収・リサイクルを自治体の費用負担で続けていくことには抵抗がある。

### (3) ドイツの包装廃棄物令との比較

現行法では、リサイクルセンター方式は望ましいものであるということが出来るが、ゴミの減量化という観点からすれば、ドイツの包装廃棄物令等による抜本的なゴミの減

量化、再資源化方策と較べれば、次善の策にすぎないことがわかる。

#### (4) 運営方式について

吹田市の破砕選別工場は、市の直営となっているが、第3セクター方式または、民間に任せることも考えられてよかったのではないかと思う。運営面において、採算が取れないのであれば、業務委託または、補助金を支出することも考えられてよい。

#### (5) 自転車の再生業について

特に、自転車の再生業者は、現状では、採算が取れていると予測されるため、市が直営で再生するよりも再生業者にそのまま売却することも十分検討されてよい。

リサイクルセンターの整備は、ゴミの減量化と再資源化の要請のもと、望ましい施策であり、早急に推し進められる必要がある。しかしながら、現在、考えられているリサイクルセンターは、現行法の枠内という制約の下でのものであり、法制度上の規制や税財政支援システムが出来上がった時点においては、リサイクルセンターの機能も自ずと変わってこよう。現行法の下における、リサイクルセンターによる再資源化施策は、ドイツの包装廃棄物令の下におけるD. S. D. と比較すれば、その効果は、大きな差異があるものと言わざるを得ないのである。

法制度上の規制や税財政支援システムをきちっと整備した上で、それらを補完するものとしてリサイクルセンターを整備することこそが、真に求められるものと言えよう。

しかしながら、現在の取り組みは、将来の本格的なリサイクルシステムの構築に向けての実験、準備として捉えることができ、その成果を積み重ねていくことは、決して軽視されるべきものではない。将来のD. S. D. のような大規模且つ本格的なリサイクルセンターの整備に向けての試金石として、現在のリサイクルセンターの成否を見極めていく必要がある。

## おわりに

リサイクルシステムの構築は、現在のように社会問題化しているときに、確実な前進をしておかなければならない。過大包装の問題についても、十年以上前に、消費者問題が盛り上がっていたときに、解決しておくべき問題であったのかも知れない。廃棄物とリサイクルの問題は、地球規模の環境悪化が人々の意識に大きくのしかかっている今こそ、片づけるべき問題であると言える。

現在のリサイクル法が、一步前進と本当に言えるのかどうかは、今後の運用にかかっているが、ECの動きを見てみると、いずれリサイクル法の抜本的な改正や新法の制定が必要になる時期がくるのではないかと思う。本研究は、そのような視点で進めてきたが、望むべくは、現在のリサイクル法のもとにおいて、各メーカー、業界団体が、リサイクルの方法を真剣に考え、リサイクルシステムを率先して作りあげていただきたい。そして、そのようなシステムの実現性が確認できた時点において、法律でリサイクルシステムのあり方を規定すべきであろう。

最後に、国、自治体、メーカー、流通業者の努力のみならず、リサイクルの本当の主役は、市民であることを明記しておきたい。あらゆる市民が、真剣に自分の問題として、地球環境問題を考え、リサイクルに対する真摯な意識を持つことができたならば、どのようなリサイクルシステムも、それでほぼ成功を取めることができると言えるのではないかと思う。市民の環境意識の高揚が、世論を動かし、リサイクルシステムの構築へと一気に進んでいくことを期待する。

(本研究は、財団法人日本生命財団の研究助成を得て行われました。)

## 新刊紹介

# コンベンション施設の開発 現代の地方自治と公私混合体(第三セクター) 自治体住宅政策の検討 大東京の思想 都市開発と民活主義

### ■コンベンション施設の開発

本書はコンベンションビジネスにおいては我が国より数十年は先進国である米国におけるコンベンション施設の企画・設計・建設・運営・経済誘発効果の把握等について、事例をふんだんに使って詳細に解説されている。著者であるデビットC. ピーターセン氏は、米国の著名なコンサルティング会社であるラベンソール&ホーワス社に属し、アナハイム、アトランタ、ボルチモア、ボストン、シカゴ、マイアミ、ミネアポリス、ニューヨーク、オーランド、シンガポール等々、数多くのコンベンション施設を手がけており、本書はその所有する豊富なデータに基づき、完成度の高いものとなっている。

本書は「第Ⅰ部 公共集客施設の開発」と「第Ⅱ部 ケーススタディ」の2部から成り、第Ⅰ部は「第1章 イントロダクション」「第2章 所要施設の決定」「第3章 プロジェクト企画：当初のコンセプト」「第4章 立地点と用地取得」「第5章 設計」「第6章 建築方法」「第7章 経営陣」「第8章 運営予算」「第9章 建設資金の調達」「第10章 経済効果：利益とコスト」と、コンベンション施設の構想・計画段階から建設・運営段階までの一連の流れに沿って解説されている。第Ⅱ部は施

設種別ごとの事例を解説しているが、「コンベンションセンター」ではオーランドオレンジカウンティコンベンション/シビックセンター、サンタクララコンベンションセンターなど、「スタジアム」ではオセオラカウンティスタジアム(キスミー)、キャリアドーム(シラキューズ)など、「アリーナ、多目的施設」ではオーシャンセンター(デイトナビーチ)、ピッツバーグシビックアリーナなど、「特定施設」ではタコマドームなど合わせて30以上の施設について、それぞれの開発の経緯、設計と立地、資金調達、施設運営、施設利用、参考点、プロジェクトデータなどを写真や図面を添えて詳細に紹介している。

ここ数年、我が国においても国際化・情報化の進展を背景に、全国各地の主要都市で会議場、展示場などいわゆるコンベンション施設の建設が活発に行われており、また、計画中のものも数多い。運輸省が指定する「国際コンベンションシティ」の数も当初1985年の19都市から、現在では北は北海道・旭川から南は沖縄まで34都市に増加している。この指定を受けるための要件の1つとして、「国際コンベンションの継続的な開催に十分な会議場施設、宿泊施設等のハード面の体制が整備されていること」が必要であり、国内においても既に34の都

市で何らかのコンベンション施設が整備されていることになる。まさにコンベンション施設が都市のステイタスシンボルの1つとして、また、コンベンション産業が地域振興のための重要な1方策として認知されてきた証拠であろう。

ただ、我が国においては、コンベンションに関する歴史は浅く、国内では運営などのソフト面はもちろん、施設建設などハード面においても参考とすべき事例やコンベンションに関する文献がまだまだ少ない状態であり、その中で、米国と我が国とで制度的に相違する点はあるものの、本書は基本的には参考にすべき点が多数述べられており、今後施設建設を計画する際には恰好のテキストになると思われる。

デビッド・C. ピーターセン著  
日本開発銀行地域開発研究グループ訳  
鹿島出版会 6,180円

### 現代の地方自治と公私混合体（第三セクター）

公共部門（第一セクター）と民間部門（第二セクター）との共同出資による事業経営形態である第三セクターが、各地で行政目的の実現の手段として多数設立されている。第三セクターは日本の自治体公共部門の現状と将来に極めて重大な関わりを持っているのである。本書は第三セクターの抱える様々な問題点を分析し、将来の展望までを実証的に論じたものである。特に、第三セクターの功罪を事実で検証する目的から、神戸市の外郭団体・第三セクターを調査、分析した論文を包含している点が本書の大きな特徴である。

序章の「公私混合経済と公私混合体」は、公私混合経済体制のもとでの公私混合体（第三セクター）の民主的統制の必要性について言及している。

第一部は「ポスト福祉国家の公民関係」、「自治体行政の効率性と第三セクター」、「公共サービス供給と地方自治体改革」の3章で構成されている総論部分である。第1章はポスト福祉国家における公共・民間関係のあり方・可能性を分析した完成度の高い論文である。第2章は第三セクターにおける営利性（経済性）と公共性の調整の問題を指摘した上で、自治体行政と効率性をめぐるシビル・ミニマム型効率論、減量経営型効率論、民主的効率論、政策経営的効率論；社会的効率論という5つの類型の検討をとおして行政における社会的効率論の重要性を示し、この視点からの第三セクターの評価にも言及している。

第二部は「公社・第三セクターの問題点」、「政府開発金融政策と第三セクター」、「都市計画における第三セクターの実態と特徴」、「福祉・医療の第三セクター化の意味するもの」の4章から構成される各論部分である。第4章では第三セクターをめぐる問題点として地方自治制度上の位置づけ、一般行政・地方公営企業との区別・関連、公共性と経済性との矛盾、公共的コントロールの限界の問題を指摘し、我が国で「行革」「民活」路線を背景に乱立されたりゾート開発や都市再開発のための第三セクターを見直し、この公共性と民主性を回復することが自治体に課せられていると指摘している。また第6章では特定のプロジェクトを推進させることが主たる業



務である第三セクターの例として国際文化都市株式会社を、まちづくり一般に関わるような内容を業務とする第三セクターの例として(財)大阪府まちづくり推進機構を取り上げ、その特徴について分析している。

第三部は神戸市を調査対象に外郭団体・第三セクターの実態についての検証がなされている。元神戸市収入役が論じた「神戸市の外郭団体と都市経営」では、公共ディベロッパー、起債主義、外郭団体の活用の3つを特色とする神戸市の都市経営について考察を加え、特に60を数える神戸市の外郭団体が都市経営に与えた影響、役割について述べている。さらに経験を踏まえた総括としてまとめられた外郭団体運営の10項目の留意点は、外郭団体の運営に頭を悩ます全国の自治体にとって傾聴に値するものであろう。また、4人の研究者が神戸市の外郭団体の実際について歴史と現状、財政、在宅福祉サービス、統制の視点から考察した各論も、詳細な取材に基づいた実証的分析であり有意義なものである。

終章の「自治体における公私混合体形成の展望」では、欧米の事例を参考にして既存の第三セクターの改革と公私混合体の新たな形成を講ずることの必要性に言及している。

第三セクターをめぐる必要論、批判論、改革論が渦巻く中、気鋭の研究者によりまとめられた本書の持つ意義は大きい。

官本憲一／自治体問題研究所  
第三セクター研究会編  
自治体研究社 2,800円

## 自治体住宅政策の検討

戦後の我が国の住宅政策を支えてきたのはその供給策を柱にした住宅建設計画法を頂点とする公営住宅法、日本住宅公団法、住宅金融公庫法といえる。しかし、1980年代後半からの首都圏に端を発した地価の高騰はこのパラダイムを破綻させたと筆者はとらえる。

ジャーナリストであり、国のいわゆる土地臨調や東京都、神奈川県住宅政策懇談会委員を務めた筆者は、この住宅政策のアップデートな課題に対し、地域の福祉に責任を負う自治体、とりわけ、東京都や東京特別区を中心に神戸市、掛川市などで行われている先進的な住宅政策への取り組みを比較、検討分析しながら、地方分権による住宅政策の推進に期待を寄せる。

本書の論点は、次の4点に集約される。即ち、憲法25条に規定される生存権の一つとして、住民の居住権をいかに保障するか、第2には、公共住宅の直接供給のみを住宅政策としてきたことを全面的に改め、民間賃貸住宅居住世帯に対する家賃補助等による支援に大きなウェイトを置く政策への転換(「石」への支援から「人」への支援への転換)。第3には、今回の都市計画法、建築基準法の改正の引き金ともなった東京等大都市圏におけるオフィスの住宅地への進出にみられるごとく、いかに都市計画と住宅政策のリンケージを徹底化させるか。第4は、それらのことに伴う公共住宅制度の見直しである(終章 自治体住宅政策の展望)。

このような観点の下に、本書は序章・終章と9章で構成されている。第1章と第2

章では、自治体住宅政策の背景と成立過程を、東京特別区、東京都の現状を分析し、先進事例として神戸市の福祉条例、住宅政策の体系化に至る経緯を中心にまとめられている。

そして、東京都住宅政策懇談会報告書をベースに、その批判を通じて（第3章）、東京特別区の住宅政策（第4章）、住宅条例の検討（第5章）がなされる。ここでは世田谷区の条例を住宅の供給だけでなくストック対策をその政策の中に位置づけ、居住支援策の実施を約束し、住宅政策の観点から都市開発に対し要請を行い、さらに住宅政策への住民参加の仕組みの創設などを明らかにすることによって住宅政策を計画的に展開しようとしていると高く評価する一方、東京都条例は、国の法との関連から、その枠内にとどまらざるを得なかったものとしてその欠陥を指摘し、住宅基本法についての考察を加えている。

第6章から第8章では、都心居住、福祉、環境の問題を取りあげている。特に、神戸市のインナー対策としての住宅政策をハード面での整備の先進性を「空間の戦略」ととらえ高く評価する一方、福祉の面で「人」に対する施策の手薄さを指摘する。環境の問題ではまちづくりと連動した住宅政策の必要性を訴えるとともに、自治体の時間的、空間的限界から国家的計画主題として取り組みねばならない課題とする。

さらに、第9章では、我が国住宅政策の究極の課題とされる土地問題を掛川市の「生涯学習土地条例」をもとに検討を加えている。この条例については、国の土地臨調の最終報告書の趣旨を具現化し、また住

民の参加の保障の観点からも高く評価し、開発指導要綱の登場と同様のインパクトを持って全国の自治体に影響を与えることを予感する。

最後に、終章では、再度「神戸市住宅政策の基本方向」を引用し、今日、住宅政策の壁が自治体の先進施策への取り組みにより突破されつつある状況であると締めくくっている。

本書は、様々な自治体の基本計画、条例、委員会等の答申が豊富に掲載され、横断的に住宅政策を幅広く検討が加えられている。最新の課題を横断的にとらえているため、個々の自治体の分析にやや深みの欠ける面も否めないが、自治体関係者を初め、都市住宅政策の研究者にとって貴重な検討材料が盛り込まれた好著といえよう。

（本間 義人著  
日本経済評論社 4,120円）

## 鑑大東京の思想

江戸っ子は、春夏秋冬の風景を楽しみ、自然と共生する庶民の生き方は、風流とゆとりを愛するものであったという。このうるわしき遊びの伝統は、はたして江戸から東京に受け継がれたであろうか。それがいつの間にかすりかえられたところに東京文化の、そして近代日本の虚妄性があると著者は指摘する。そしてこの点こそが本書の一貫した問題意識となっている。

本書は、江戸と東京とを関連させ、連続する流れのなかで都市の思想を問い直すものであり、今日、一極集中の「繁栄」と過密の中の過疎で小学校すら維持できない「荒廃」との両極を形成する東京を、人間の住

む都市、故郷たりえる都市とするための考察である。

本書は、8つの章で構成されている。ここでは、簡単に各章の表題のみを紹介すると、序章は「東京のくらしと思想」、第1章は「巨大都市東京の成立」、第2章「都市の中の地方史」、第3章「一国の首都東京の文化」、第4章「東京と大東京」、第5章「大東京の思想」、第6章「東京地域の拡大」、最後に結章「人間の住む都市らしさを求めて」となっている。

著者によれば、江戸にも明治の東京にも町民・市民までも念頭に置いた都市づくりの思想は存在しなかった。ただ、江戸は、職人・町人のまちとして大衆・庶民文化としての江戸文化を開花させ、今日流に言うところ、たとえばゴミ処理等のリサイクルシステムやウォーターフロントのアメニティ空間の形成までも江戸人は確立していた。

一方、東京は、一国の首都として都市改造を繰り返して近代化し、また、周辺を取り込んで肥大化してきた。そしてこの過程のなかで、東京は次第に江戸が有していた生活都市としての性格を失っていった。

西欧諸国に伍するため近代化を急いだ明治政府によって、東京は外観のみは整えられ、文明開化のシンボルとなっていったが、反面、西欧のまちの広場に当たるような求心的構造を持たず、何らの都市づくりの思想も有してはいなかった。

その後、わずかに後藤新平市長のもとで東京は自治の思想を育てたが、彼が打ち出した新しい都市づくりの構想も、その多くは、日の目をみる事がなく、折角芽生えた自治意識もやがて政府に抑えられていっ

た。ただ、下町には江戸以来の高い文化の伝統は残されていたが、これも時代の変遷とともに次第に失われていった。

これを惜しんだのが永井荷風であり、本書がその都市づくりの思想を紹介している他の文豪たち、森鷗外や幸田露伴、田山花袋などに比較して、著者の荷風への共感は一ときわ強い。

このほか片山潜や阿部磯雄の都市改造論なども取り上げられているが、本書の大きな特色は、政治家や知識人の思想よりも市井の人々のくらしに関する詳細な記述であり、流行・世相の変化への視点であろう。

それにしても、産業革命後の繁栄を謳歌していた英国が、生活環境の悪化に苦しんでいた頃、江戸が、水と緑を都市の中に取り入れた環境・アメニティの先進地であったことは、昨今の彼我の立場の逆転を思い起こすとき興味深い。これはまた、経済大国となった今日のわが国の抱える課題解決に大きな示唆を与えてくれるものである。

このような意味から、本書は、一読の価値ある良書といえよう。

（芳賀 登著）  
雄山閣出版 4,800円）

## ■都市開発と民活主義

1980年代はわが国は財政再建に向けての大きな政策転換期であった。すなわち財政再建をめざした第2次臨時行政調査会提案（1982年5月）に基づき、電信電話公社、専売公社、国鉄の分割・民営化が実施された。1985年9月のプラザ合意では、アメリカの貿易収支の改善と日本および西ドイツの経常収支の黒字圧縮をめざし、為替レ-

トの大幅な調整が行われ、一方でわが国は  
外需主導型の成長から内需主導型の成長へ  
と転換を迫られたのである。財政再建と内  
需拡大による経済成長の達成が大きな政策  
課題となり、ここに民間活力の推進の発想  
が脚光をあびるようになったのである。

民間活力の導入、いわゆる民活はこれま  
で公的資金によって実施されていた事業を  
民間資金によって行うことであり、このた  
めには種々の規制の緩和・撤廃を進める必  
要があり、それによって民間の自由な発想  
が生かされ事業が発展し、内需拡大を促す  
ことが期待されるものである。

しかし、本書では「民活主義 (privatism)」  
とは、アメリカ・イギリスの都市政策に最  
も強く影響を与えている文化的伝統のこ  
とであるとす。しかも、この伝統は、都市  
変革の中心的存在である民間部門に高い信  
頼をおき、民間行動の自発性と競争の社会  
的・経済的重要性を強調し、民間活動のも  
たらす公共的な結果を正当化するものであ  
るとする。さらに、民活主義は資本主義の  
制度に発想を求め、資本主義の原則によっ  
て正当化されているが、この影響力は特定  
の制度や原則を越え、政治経済の制度を発  
展、運用させてきた社会的前提の枠組みそ  
のものを構成するものであるとまで述べて  
いる。「民活主義はアメリカでもイギリス  
でも都市開発と都市政策に強い影響を及ぼ  
した。民活主義は都市の成長を促し、都市  
の形態、政治、経済・社会構造を形成して  
きた。都市開発の成功と失敗もまた民活主  
義に大きな責任がある。」とまで述べる民  
活主義とは、わが国における経済的側面か  
ら戦略的名称として使用されるものとは全  
くレベルの違ったものである。

わが国の場合、自由なかつ秩序のある経  
済活動を行える環境が国の規制等により国  
民に与えられているのに対し、イギリス、  
アメリカは自由な活動を行う権利は国民に  
あり、国は国民の自由な行動を妨げるもの  
を排除する、まさしく夜警国家的位置づけ  
が強いことが「民活」の違いをもたらして  
いるものと考えられる。

本書はアメリカとイギリスにおける民活  
主義の都市政策との関係を分析し、評価す  
るものである。特定の政権期間における民  
活主義の影響の検討だけにとどまらず、都  
市政策の民活化の試みのつと利点と欠点、  
およびイギリス・アメリカにおける民活主  
義が都市とその住民に与えた影響を評価す  
ることを目的としている。

本書は「第1章 民活都市の追求」「第  
2章 アメリカ・イギリスにおける都市政  
策の伝統」「第3章 都市再開発とアメリ  
カの貧困への戦い」「第4章 アメリカの  
地域経済開発政策」「第5章 新民活主義  
と1980年代のアメリカ都市」「第6章 イ  
ギリス都市政策の転換」「第7章 イギリ  
スにおける民活主義と都市再生」「第8章  
都市政策と民活主義の限界」という構成  
になっている。

本書は単にイギリスとアメリカの民活を  
紹介するだけでなく、その評価も計量的分  
析というより、記述的考察を中心とした分  
析であり、非常にわかりやすく、都市経営  
に関心のあるなしに係わらず一読をおすす  
めする。

(Timothy Barnekov, Robin Boyle,  
Daniel Rich 原著  
深海隆恒, 中井検裕 訳  
学芸出版社 3,811円)

## 編 集 後 記

\* 最近の地球環境問題に対して、毎日のように新聞、テレビ、雑誌等で取り上げられ、国民の意識も高まりをみせ、各種の団体等でセミナーやリサイクルの活動が進められている。しかし、その一方で依然として対岸の火事のように空き缶を捨てて平然と立ち去る人がいるのも事実である。これは社会の一員としての自覚が欠如した自己中心的な価値観しか持ちえていないのではないかとさえ思われる。もっと奥底には現在の社会に他人を思いやるやさしさが欠けているのかも知れない。リサイクルが本当に根づくためには、国民一人ひとりの心の持ち方が重要であり、そういう意味でも教育こそ地道ではあるが最も重要なことであると考えられる。

\* 今回の特集は、「リサイクル社会に向けて」をテーマにして、総論として甲南大学の高寄教授に、リサイクルの経済性について京都大学の植田助教授に、法制的視点から当研究所の荒田研究員に、リサイクル運動についてダイナックス都市環境研究所の山本代表取締役役に、コープこうべの取り組みをコープこうべ環境問題推進室の加納氏にそれぞれ執筆いただいた。

\* 特別論文として、都市経営研究会に「宮崎神戸市政の研究Ⅹ」を執筆いただいた。

### 都市政策バックナンバー

- 第59号 特集 宮崎市政の総括 1990年4月1日発行
- 第60号 特集 都市と文化産業 1990年7月1日発行
- 第61号 特集 都市と公共デベロッパーの評価 1990年10月1日発行
- 第62号 特集 インキュベータ政策の課題 1991年1月1日発行
- 第63号 特集 インナーシティ再論 1991年4月1日発行
- 第64号 特集 アーバンリゾート 1991年7月1日発行
- 第65号 特集 高齢者福祉 1991年10月1日発行
- 第66号 特集 住宅政策 1992年1月1日発行
- 第67号 特集 地域情報化へのビジョン 1992年4月1日発行
- 第68号 特集 国際化と経済振興 1992年7月1日発行
- 第69号 特集 国際的機関と地域振興 1992年10月1日発行

#### ☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

### 季 刊 都 市 政 策

第 70 号

印 刷 平成4年12月20日 発 行 平成5年1月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)

振替口座 神戸 3-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

地方公務員のための総合月刊誌

創刊25周年

月刊 地方自治職員研修

● B5判 138頁 定価730円 毎月18日発売

〈特集〉 毎号地方自治の最先端の動きを鋭い視点で取り上げる総企画。

〈地方の眼〉 第一線のジャーナリストが地域のホットなテーマを検証する好評企画。

〈今、世界のまちは〉 最新の海外地方自治事情を毎号満載。

〈ケースに学ぶ実務演義〉 行政・人事・財務・税務・福祉の事例研究。

● 昇任試験対策講座

係長主任論文／行政課題論文／短縮事例演習／憲法／行政法／地方自治法／地方公務員法／組織管理／人事管理／事務管理／財務管理／政治社会事情／経済事情／労働事情／首都事情／知能分野／資料解釈



公職研

東京都千代田区神田神保町2丁目12番地

電話03-3230-3701 FAX.3230-1170

郵便振替 東京6-154568

地方自治を語るみんなの広場

〈予告〉

月刊

自治

1993. 1

定価480円(本体466円)

VOL 400

特集：郷土愛と地方自治体

新年のあいさつ ..... 谷口 恒夫 アメリカ／ヨーロッパの郷土意識(愛)と地方自治体  
 (総論) ..... 中野 章  
 郷土愛と地方自治体との関わり ..... 坂本 充郎 (事例)  
 (各論) 郷土の知識と郷土愛 ..... 三ツ木晴雄  
 「ふるさと」と地方自治体 ..... 萩原 茂裕 一 中高校生が教える「寺子屋学習」「風の子学級」について  
 郷土愛とCI ..... 大野 健一 「白瀬」を愛する町づくり ..... 秋田県金浦町  
 地域を教材とする教育の現状 ..... 深谷 昌志 一 若者が活躍する県づくりをめざして  
 新たな余暇時間の過ごし方 ..... 文部省青少年教育課 一 山口県のUターン促進施策  
 ..... 山口県企画部企画課

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター  
(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2  
電話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社  
(〒107) 東京都港区南青山2-11-17  
電話03(3404)2251 振替口座東京3-133197

【地方公務員のための総合月刊紙】

# 地方自治ジャーナル

特集『エイズ』自治体職員の基礎知識 1992年

— 基本的理解からカウンセリングまで — 12月号

- エイズパニックを回避するための50の Q & A  
.....監修 国際AIDSプロジェクト (沢崎 康)
- 中村室長に聞く  
『東京都エイズ対策室』ができたワケ..... 編集部
- 杉並区のエイズ対策の取り組み  
.....東京都杉並区保健衛生部保健課長 辻 武
- HIV感染者とともに生きる社会をめざして  
.....HIVと人権情報センター東京支部事務局長 山口勝久
- コンドーム あなたの選択方法は間違っている  
— コンドームは避妊具ではなく救命具だ —  
.....オカモト (株) 大久保輝義 聞き手 編集部

編集・発行 (株) 公人の友社 定価660円(干実費)  
 〒112 東京都文京区小石川2-3-4 川田ビル 年間定期購読料 7,260円  
 電話 03 (3811) 5701・FAX 03 (3811) 5795 (干無料)

—— 助神戸都市問題研究所編 / 都市政策論集 新刊 ——

## ☆第14集 外郭団体の理論と実践 定価 2,500円

複雑化・多様化する行政ニーズに対応するためには、自治体も画一化された行政機構においてのみ留まっていることはできない。地域社会の活性化と市民福祉の向上のためには、外郭団体方式による準公共・市場サービスの分野への進出が、余儀なくされている。

しかしながら、これまで、外郭団体を総合的に捉えた文献は非常に少なく、本書は、神戸市の外郭団体の事例を中心に、経営理論と実践的戦略について、多角的な分析を加えたものである。

- |  |   |
|--|---|
| <p>I 外郭団体の経営理論と運営課題</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 外郭団体原論</li> <li>2 外郭団体の現況と設立要因</li> <li>3 外郭団体の経営戦略</li> <li>4 外郭団体における人事管理</li> <li>5 外郭団体の会計原則</li> </ol> | <p>II 開発型団体の経営</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 神戸市都市整備公社の経営</li> <li>2 外郭団体と不動産経営</li> <li>3 交通サービスと外郭団体</li> </ol> <p>III サービス型団体の経営</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 市民福祉振興協会の経営</li> <li>2 神戸国際交流協会の経営</li> <li>3 神戸国際観光協会の経営</li> <li>4 神戸市民生活協同組合の経営</li> </ol> |
|--|---|

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——

# 地方自治古典叢書シリーズ

<第2期> 好評の完全復刻版第2弾 発売中!

5 都市社会主義 片山 潜 著  
鉄道新論(全)

6 住宅問題と都市計画 関 一 著

- A 5 判上製函入 各 420 頁前後
- 5, 6 巻 定価各 6, 000 円(税込)
- 本文は写真製版による完全復刻版

<第1期> 一既 刊一

1 都市政策の理論と実際 関 一 著

2 応用市政論 安部 磯雄 著

3 都市独占事業論 安部 磯雄 著

4 改訂 都市経営論 池田 宏 著

- A 5 判上製函入 390 頁~580 頁
- 1~4 巻 定価各 4, 120 円

編集発行 財団法人神戸都市問題研究所  
地方自治古典叢書刊行会

編集代表 宮崎辰雄

編集委員 伊東光晴・佐藤 進・柴田徳衛・柴田 護・高寄昇三  
新野幸次郎・宮本憲一

学 陽 書 房

東京都千代田区富士見1-7-5  
電 03-3261-1111 / 振・東京 7-84240



---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

### 都市政策論集

- |       |                   |          |
|-------|-------------------|----------|
| ☆第1集  | 消費者問題の理論と実践       | 定価 2700円 |
| ☆第2集  | 都市経営の理論と実践        | 定価 2200円 |
| ☆第3集  | コミュニティ行政の理論と実践    | 定価 1700円 |
| ☆第4集  | 都市づくりの理論と実践       | 定価 2600円 |
| ☆第5集  | 広報・広聴の理論と実践       | 定価 2500円 |
| ☆第6集  | 公共料金の理論と実践        | 定価 2200円 |
| ☆第7集  | 経済開発の理論と実践        | 定価 1700円 |
| ☆第8集  | 自治体OAシステムの理論と実践   | 定価 2000円 |
| ☆第9集  | 交通経営の理論と実践        | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践       | 定価 2200円 |
| ☆第11集 | 海上都市への理論と実践       | 定価 2200円 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践    | 定価 2500円 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践        | 定価 2500円 |

### 都市研究報告

- |       |                         |          |
|-------|-------------------------|----------|
| ☆第3号  | 公共投資の効果に関する<br>実証的分析    | 定価 4000円 |
| ☆第5号  | インナーシティ再生の<br>ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号  | 神戸／海上文化都市への構図           | 定価 3500円 |
| ☆第8号  | 集合住宅管理の課題と展望            | 定価 2000円 |
| ☆第9号  | 地方自治体へのOAシステム導入         | 定価 5000円 |
| ☆第10号 | 民活事業経営<br>システムの実証的分析    | 定価 4000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

季刊 都市政策 第70号 ISBN4-326-96094-9 C3331 P550E

発売元 **勁草書房**

東京都文京区後楽2の23の15 定価 550円  
振替東京 5-175253 電03-3814-6861 (本体 534円)