

一般廃棄物に関する行政と住民における「問題認識のギャップ」：福岡市「循環型システム研究会」の事例から

藤本，延啓
九州大学大学院比較社会文化学府

<https://doi.org/10.15017/4494541>

出版情報：比較社会文化研究. 13, pp.118-127, 2003-03-31. 九州大学大学院比較社会文化研究科
バージョン：
権利関係：



一般廃棄物に関する行政と住民における 「問題認識のギャップ」

— 福岡市「循環型システム研究会」の事例から —

フジ モト ノブ ヒロ
藤本 延啓

はじめに

「ごみ」にかかわる問題は広く社会一般に認知され、各学問分野における研究も増加の傾向にあるが、「ごみ問題」としてのそれらは、豊島産業廃棄物問題や日の出町最終処分場問題など、現実に地域住民の生活や健康をおびやかしていくといった重大な環境問題として認識されている事例、あるいはダイオキシン問題や最終処分場用地の逼迫といった、インパクトのあるキーワードを伴うものが一般的である。

しかし、実際の「ごみ」を取り巻く状況、殊に一般廃棄物に関わる現状を全国的に概観するに、ニュースで取り上げられるほどには「ごみ問題」として顕在化した問題をかかえていない市町村が多い。これは、「ごみ問題」が「現在の問題」より、「将来の問題」を多く含むといった性格を持つことに因っている。つまり、ごみ問題に関しては、現状における顕在化した問題だけに注意を向けるのではなく、「ごみ」をとりまく主体の有り様に広く目を向けていくこと、一般廃棄物に限っていうならば、市町村行政や住民の有り様に広く目を向けていく必要がある。言い換えれば、ごみ問題を研究していく際には、従来環境問題に対して用いられてきたような対立や被害構造に着目する分析図式をそのまま利用するだけでは不具合があるということである。

さらに、一般廃棄物に関する具体的な事例を観察していくと、市町村行政と住民の間に「問題認識のギャップ¹⁾」を感じる事が多い。例えば、一部住民が新しいごみ処理施設について盛んに問題点を指摘しているにもかかわらず、市町村行政はそれに対して鈍い反応しか示していないように見える状況、あるいは逆に、市町村行政が資源リサイクルの観点から家庭ごみの分別収集を実施しているにもかかわらず、住民の協力を得られていない状況などであ

る。これらは必ずしも対立構造を伴わず、また「被害」というほどに問題が顕在化・重大化していない場合が多い。つまり、ここでの「ギャップ」とは意見の相違を指すのではなく、「問題化レベル」の差や「問題化の明確さ」の差を指すが、このような「問題認識のギャップ」はなぜ発生するのであろうか。

本論文では、福岡市における一般廃棄物関連施策の有り様とそれに対する一部住民の反応を事例に、行政が一般廃棄物に関して「困っていない」ことから市町村行政内における「現状と言説のギャップ」が生じ、さらにそれが「行政と住民のギャップ」につながっていることを指摘し、さらに「行政と住民のギャップ」の克服に向けた福岡市の課題について言及する。

第1章 社会学におけるごみ研究に対する姿勢

これまで社会学はごみ問題に対してどのような分析図式を提供してきたのであろうか。

小松2000は、ごみ問題における有効な分析枠組みとして、受益圏・受苦圏論、被害構造論、地域環境主義をあげている。一方、飯島2001も同様に、受益圏・受苦圏論、地域環境主義をあげている。

小松は先行研究を整理する上での焦点を「モノが有価物として消費され、不要物として廃棄・処理される過程で社会的に発生する（潜在性がある）問題」と「それらの問題を発生させる社会経済的要因²⁾」の2点とすると述べながらも、「ごみの大量発生や不適正処理などによって究極的にもたらされる最大のごみ問題とは、健康被害の発生であると筆者は考えている。ごみの処理が適正になされる限り、生活環境の悪化はないはずである³⁾。」と述べて「健康被害の発生可能性」を軸とした分類に最も紙幅を割いている⁴⁾。また、飯島は「廃棄物問題が、公害・環境問題と共通し、酷似した面を有する⁵⁾」と述べている。このような両

者の見解は、これまでの社会学的なごみ問題研究が被害構造や対立構造を対象とするものを中心としてきたことを示しているといえよう。

第2章 「循環型システム研究会」の有り様

2-1 循環型システム研究会設置の経緯

2000年8月から2001年12月の間、福岡市は「循環型システム研究会」を設置した⁶⁾。「福岡市版循環型社会」の方向性を検討することを目的に掲げ、福岡市環境局計画課を事務局とし、市民団体代表者、弁護士、企業関係者、学者などの9名の委員で構成されているごみ問題に関する研究会である。

本研究会の事務局である福岡市環境局計画課職員によれば、循環型システム研究会には「自由で活発な議論」の期待がかけられ⁷⁾、その意図を持って設立されたというのが、このような意図にいたる経緯は「ごみ減量対策専門部会」、ひいては「福岡市ごみ減量・リサイクル推進会議」からの流れで理解することができる。

「ごみ減量対策専門部会」は1995年11月に設置されたが、そのもとになったともいえるのが、「福岡市ごみ減量・リサイクル推進会議」である。この「福岡市ごみ減量・リサイクル推進会議」は校区ごとの設置を基本とする地域レベルの取り組みであり、1992年から現在も継続している。事業内容は、地域集団回収、不用品交換会、研修会の開催等であり、「市民や事業者及び行政が一体となって取り組みを進める」「排出源における各種ごみ減量、再資源化策を推進」が目的⁸⁾とされている。「ごみ減量対策専門部会」は「福岡市ごみ減量・リサイクル推進会議」の「専門部会」として成立したのである。

「ごみ減量対策専門部会」の設立にいたった背景には、「容器包装リサイクル法」の成立が挙げられる。本法に対応するためには福岡市全体の収集・処理システムの見直しが必要となるため、地域や住民のレベルではなく、市レベルでの専門家を含めた協議会が求められるに至った。容器包装リサイクル法が公布されたのは1995年、一部施行⁹⁾されたのは1997年であったため、その全市的な対応が1995年の「ごみ減量対策専門部会」で協議されたわけである。

これら「専門部会」は、第2次ごみ処理基本計画¹⁰⁾の策定や報告書の作成など、一定の成果ともいえるものを残したが、一方で「専門部会」において意義ある議論が展開されたかと言えばそうではなかった。すなわち、事務局が準備してきた提案に対して委員が散発的に意見を述べるという、いわば「議會答弁的」な形式に終始していたという。また、容器包装リサイクル法だけでなく、循環型社会形成推進基本法や家電リサイクル法をはじめ、ごみに関連する

法律が次々に成立し、他市町村のごみに対する様々な動きも活発化の様相を呈する中で、第2次ごみ処理基本計画そのものの見直しが必要ではないかとの声が計画課の内部で起こり始め、2000年8月の「循環型システム研究会」設置に至るのである。

2-2 循環型システム研究会の概要

循環型システム研究会は9名の委員¹¹⁾と環境局計画課による事務局からなるが、会議には環境局各課の職員が毎回10数名参加している。また、議事の公開を基本としているため、市民のオブザーバー参加やテレビ局新聞社等の取材が入ることもしばしばであり、研究会席上で配布された資料と議事録の概要は福岡市環境局ホームページ上にて公開されている。また、循環型システム研究会の目的は、文書としては、第1回研究会で配布された「資料1¹²⁾」、および福岡市環境局のホームページ¹³⁾に記載されており、これらによれば「福岡市版循環型社会」の方向性を検討することが目的であると読み取れる。

また、循環型システム研究会は公的には市長の私的諮問機関としての位置づけをされている。しかし、循環型システム研究会が環境局の取り組みとして実際に占める位置についてはあまり明確でない¹⁴⁾。福岡市における具体的な施策や計画との関連、あるいは「循環型システム研究会以降」の取り組みや発展性について、研究会席上でははっきりした具体化はなされなかった。

しかし、毎回環境局各課から課長を含む職員が10数名参加していること、計画課職員の「局全員が参加して欲しいということをやっている。」という話、あるいは外部のコンサルタント会社を企画段階から参加させている¹⁵⁾ことなどから見て、その曖昧な位置づけとは裏腹に、計画課としてはかなり意気込んで取り組んだ企画であったことがうかがえることも確かである。

2-3 循環型システム研究会における議論の流れ

循環型システム研究会は2000年8月から2001年12月まで全17回開催されたが、2001年2月14日に、『中間とりまとめ¹⁶⁾』として循環型システム研究会は市民に向けた研究会の途中経過報告およびパブリックコメントの募集、アンケート調査をし、2001年4月13日には「市民意見交換会¹⁷⁾」と題した市民向けの会を開催している。さらに最終的なまとめとして『最終報告書¹⁸⁾』が作成されている。

循環型システム研究会では全17回の研究会が開かれたが、議論の流れを概観するに、この『中間とりまとめ』をはさんで議論の内容に変化が見られるため、『中間とりまとめ』発表までの第1～7回までを「前期」、第8～17回までを「後期」として整理するのが妥当と思われる。

2-4 循環型システム研究会「前期」における議論

まずは、『中間とりまとめ』の内容を概観しよう。

『中間とりまとめ』は19ページの本文と5ページの「意見記入用紙」「アンケート用紙」からなる冊子であり、全体の構成と概要¹⁹⁾からすれば、『中間とりまとめ』では、「循環型システム研究会」での議論内容を市民に向けて中間報告をすることと、それに対する市民意見募集が目的とされていることが見て取れる。

しかし、この中間報告を通して循環型システム研究会が何を伝えたいかを『中間とりまとめ』のみから読み取ることとはむずかしい。それは循環型システム研究会が「何をどのように進めようとしているのか」が『中間とりまとめ』において明確に示されていないからである。換言するならば、個別の方策やイメージは大量に示されているものの、それらを束ねている「筋」が読者に伝わってこないからである²⁰⁾。

このような報告書になった理由は「前期」における議論が、個別にはそれなりに活発な意見交換がなされたものの、全体として発展的・継続的でなかったことによっている。ただ、「ものの流れの概念図²¹⁾」に関しては継続的な議論が行なわれ、概念図そのものの熟成とその利用について発展を見た。「ものの流れの概念図」それ自体は、「研究テーマ」の1つである「循環利用」の数値化、および本研究会における循環型社会の概念提示という意味において意義があるものと考えられるが、本研究会の当初の目的であった「システム検討するために」と銘打つにはやや議論が熟さなかったと言わざるを得ず、結果として『中間とりまとめ』や循環型システム研究会の最終的な成果に影響を与えることになった。

2-5 循環型システム研究会「後期」における議論

後期の議論に関しては、後期の最初に当たる第8回研究会から『最終報告書』完成へ時間的に下りながら整理していく形をとることにする。

議事内容から「後期」はさらに前半と後半にわけると把握しやすいが、「後期前半」（第9～14回）に比べ、「後期後半」（第15～17回）は『最終報告書』についての表面的な表現やレイアウトに関する議論に終始していたことから、内容に大きな修正を加えるようなことは行われなかった²²⁾。よって後期ではその前半を中心に議論を追うことにする。

『中間とりまとめ』をはさんでしばらく間が空いた後、『中間とりまとめ』後で最初の循環型システム研究会、第8回研究会での中心的な議題は、事務局の用意した資料「福岡版循環型システム（4+1）について」によるものであった。

第8回研究会において事務局が打ち出してきた「福岡版循環型システム（4+1）」の（4+1）とは、①ごみ容積減量指標や環境負荷減量指標②地域別3R（発生抑制、再使用、再利用）メニュー選択制③福岡版ISO+ボーナスシステム④エコチャージ&ファンドシステムそして「+1」としてのリースモデル地区であり、つまりこれらは①従来、重量だけを指標としていたごみの減量について、「容量」や「環境負荷」を指標に含めていくこと。②市全体で同一の施策ではなく、地域ごとに地域特性にあった施策を進めること。③商店・事業所における環境問題への取り組みを評価するしくみづくり。④家庭ごみ有料化によって得た資金は一般財源に含めるのではなく、ごみ減量・環境関連に使うこと。「+1」ものを「共有する」という考えから、学生・転勤者が多い地区に「リースモデル地区」を設定する。というものである²³⁾。同時に、「ものの流れの概念図」にデータを投入することで、ごみ減量の「数値目標」を算出する作業への取りかかりを示した「モノフローモデルの当てはめ例」が資料として配付された。これらから「モノフローモデルの当てはめ例」によってもたらされる数値目標を、「福岡版循環型システム（4+1）」から導かれる具体的手法によって達成しようというアプローチであると理解するならば、この時点において事務局の方向性は明確であった。

しかしこの時点で気になる点が2点あった。それは、『中間とりまとめ』に関する意見募集結果の取り扱いと「家庭ごみ有料化」についてである。

『中間とりまとめ』においては、「循環型システム研究会」での議論内容を市民に向けて中間報告をすることと、それに対する市民意見募集が目的とされていた。前者に関しては、『中間とりまとめ』の配布、および「市政だより」への概要掲載、「市民意見交換会」等を通してそれなりに達成されたものと評価できる。しかし、後者に関しては、確かに「募集」は行われたが、それが循環型システム研究会における議論に十分に反映されたとは言えない。『中間とりまとめ』における意見募集、「市民意見交換会」席上における意見交換に関しては、第8回研究会において関連する資料が配付と事務局からの簡単な説明がなされ、その後の研究会での資料上にもいくつかのパブリックコメントが抜粋²⁴⁾されていたが、パブリックコメントの内容について研究会で深く検討されるようなことはなかった。また、後期における議論の出発点となる「福岡版循環型システム（4+1）」の内容にも市民意見²⁵⁾のフィードバックは感じられない。そのような印象を抱かせる第一の理由としては、「福岡版循環型システム（4+1）」が全体的に「行政からの視点」で構成されていること²⁶⁾があげられる。具体的には、①ごみ容積減量指標や環境負荷減量指標は減量数値目

標の策定方法についてであり、②地域別3Rメニュー選択制は資料に述べられている²⁷⁾ように、ここでの意図は行政側から見た施策実行上での効率化が主眼²⁸⁾であり、③福岡版ISO+ボーナスシステムは行政による事業所評価システムであり、④エコチャージ&ファンドシステムは財政の途明確化の話である²⁹⁾。言い換えれば、「福岡版循環型システム(4+1)」は、「いかに合理的で効果的な制御を行政側から行うか」をテーマにしたプランであるように感じられるのである。

一方、有料化に関しては、「福岡版循環型システム(4+1)」の④エコチャージ&ファンドシステムが、「家庭系ごみ有料化」を前提とした提案となっていたことが非常に気になった。パブリックコメントを見ると、確かに有料化を是認する、あるいは積極的にその導入を求める意見はわりと目に付き³⁰⁾、アンケート結果では45%程度の賛同を得ている。しかし家庭系ごみ有料化の是非については、市民レベルはもとより、循環型システム研究会においても十分な議論はなされていないのだ。

このように疑問も感じさせる『中間とりまとめ』以降の研究会再開ではあったが、では「モノフローモデルの当てはめ例」によってもたらされる目標を、「福岡版循環型システム(4+1)」から導かれる具体的手法によって達成しようという事務局のアプローチがこの後どのように展開していったかを見ていくことにしよう。

第9回研究会で配布された資料「循環型社会形成にむけた福岡方式の検討－発生回避策－」およびこれに「循環利用策」を加えた、第10回研究会資料「循環型社会形成にむけた福岡方式の検討－循環利用策・発生回避策－」では、『中間とりまとめ』の構成に沿って、「発生回避」と「循環利用」に大別した中で方針を述べ、個別の政策案を列挙している。

この「個別施策を表にして列挙する」というパターンはその後形を変えながら第12回まで続くが、実行具体性に欠けた施策アイデアの列挙でしかなく、委員には非常に不評であった。そこで事務局は第13回研究会では「福岡市循環型まちづくりに向けた行動理念と行動指針」と題した資料を用意するがこれはさらに不評であった。以下、関連する第13回研究会での発言を一部抜粋する³¹⁾。

村山委員：これを具体化するアクションプログラムはあるのか。

事務局：まだ整理していないが、これまで議論してきた内容がここにぶらさがる。

外川委員：これが何の役に立つのか。これまでの議論とどうつながるのかわからない。

事務局：これがすぐ数値目標に結びつくということはない。

い。行動のヒントとなるもの。

外川委員：今までの議論では具体性が感じられない。「これまでの議論」とは何だったかまとめてほしい。

事務局：これまで細切れの議論をしてきている。次回議論全体の体系的なつながりの資料を出す。

これら一連のやりとりからわかるように、「福岡市循環型まちづくりに向けた行動理念と行動指針」は“よくわからないもの”であった。研究会の積み重ねによって、分量としてはA4に4ページ半の文章に増加していたが、内容は基本的に第9回研究会資料の「循環型社会形成にむけた福岡方式の検討－循環利用策・発生回避策－」へわかりにくい概念を盛り込んだものでしかない。例えば、『参加』には、循環型の行動を自ら創り出す革新者(イノベーター)としての参加、それを意識的、無意識的に模倣あるいは改良しながら実践する追従者としての形態がある。といった概念が「福岡市循環型まちづくりに向けた行動理念と行動指針」には掲載されているが、このような概念はこれまでの研究会で全く触れられてこなかったものである。

また、回を重ねるうちに具体性が高められてきたわけでもない。例えば、「福岡市は多様な地域特性をもつまち」と書かれているが、どのように多様でどういった特性をどの地区が持っているのかは全く述べられていない。あるいは「子供たちが『循環』の行動を無意識に取れるよう、家庭や学校だけでなく生活のあらゆる場でそれを伝える仕組みを大人たちが用意すること。これは次世代を育てる大人に課せられた責務である。」という表現は、上記の『参加』にかかわる表現であろうが、それをいかに実現するかについては触れられていない。

このような状況の中で、第13回研究会では『最終報告書(案)』が事務局から提出された。そしてここからが先述した「後期後半」にあたる時期となり、循環型システム研究会は『最終報告書(案)』の記述やレイアウトに関する議論が中心となって、議論は表面的なものとならざるを得なくなっていく。「福岡版循環型社会構築に向けた行動理念と行動指針」も、表面的な体裁が整えられて『最終報告書』に掲載されていくことになるのである。

第3章 K氏の有り様

3-1 『中間とりまとめ』におけるパブリックコメント

パブリックコメントは全部で287件寄せられている。概観するに、大半のコメントは感覚的で個人的な意見や断片的な知識などを数百字程度で端的に述べるにとどまっているが、No.0249の意見³²⁾は、『中間とりまとめ』の内容を追

いながら自らの意見についてその根拠を明らかにしながら述べ、福岡市ごみ行政全体に対してもコメントを加えているという点で、また、詳しくは後述するが、福岡市ごみ行政のあり方に対して20年のスパンで批判を加えている部分の存在、あるいは5000字程度という分量の多さからも他とは一線を画している。

No.0249パブリックコメントは、福岡市が「変わる」姿勢をこれまで見せてこなかったこと、また『中間とりまとめ』においてもそれが見られないことを指摘し、『中間とりまとめ』の多くの場面でNo.0249の筆者と循環型システム研究会に理念的な相違点が存在することを吐露している。つまり、No.0249の筆者は現状の福岡市ごみ行政の有り様を問題視しているのである。

以下の節では、パブリックコメントNo.0249の筆者とコメントの内容についてもう少し詳しく見ていくことにしよう。

3-2 K氏と「ごみ」との関わり

パブリックコメントNo.0249の筆者は福岡市南区に在住する50歳代の主婦、K氏である³³⁾。

K氏は福岡市で生まれ育った。短期大学卒業後に10年間横浜に住んでいたが、その後福岡に戻り、現在に至っている。2人の子を持つ母親である。横浜に住んでいる頃には、ごみに対して全く興味を持っていなかったという。それに対してK氏は「いつでも分別せずにごみを出せたので、ごみのことを考える必要がなかった。」と自己分析している。

福岡に戻ってから、K氏は市民生協の活動を始める。しかし「当初はいわゆる“活動”にかなり抵抗があった」と、それほど積極的な活動をするタイプでもなかったが、いくつかの生協活動を通して「声を出すと社会・国・行政…から拒否反応にあう」感覚を受けながら、「住民はすごく弱い存在だ」と実感しつつも、「モヤモヤしていた」状態にあった。

活動をするということに「自信がついた」メルクマールとして、K氏は「ピースボートのイベント企画運営への参加」をあげている。K氏が「ごみ」に踏み込んでいくのは、この「自信がついた」時期に「生協でごみをやってみたら」という話になってやりはじめた」と、いわば偶然のきっかけであった。

ごみ問題に取り組んでいく上で、最初の行動は福岡市環境局へ職員に話を聞きに行くことだった。そこでK氏は「ごみが多くて処理が追いつかない」という話を聞き「あなたたち（市民）がなんとかしてよという課長や係長のなにげない言葉を真に受けてしまった。」と言う。そして「なぜごみが多いのならその対策をしないのだろうかという素朴な疑問」を抱き、20数名のメンバーで廃棄物関連の読

書会を始めた。しかし、回を重ねるうちに20数名いたメンバーは最終的に4人になってしまうのだが、この4人で「何かやろうよという話に」なり、現在K氏が代表を務める市民団体の「Wごみ問題研究会」へとつながっていく。

K氏ら4人がはじめに「Wごみ問題研究会」のイベントとして企画したのはガレージセールだった。新聞に「ガレージセールをやる会社」と紹介されたこともあって、ごみの分別方法など、「ごみ」に対する接し方を尋ねる電話が何件もかかってきたという。K氏はこのことを通して「人々が何をわかっていないかがわかった。」という。

次にK氏らが起こした行動は、福岡市のあるごみ収集委託業者に対して、写真、ビデオ撮影を含む収集現場の取材許可を得ることであった。何度も交渉した末に許可を得たK氏らは「普段何気なく出しているごみを、収集員の人たちがどれだけ苦勞して収集しているかということをメンバーみんなで実感」し、撮影した写真・ビデオを公開した際の観覧者の反応から³⁴⁾「思いは人に伝わることを実感」したという。

「Wごみ問題研究会」の中心的な活動となっている講習会を始めたのが1991年。この講習会では「ごみの行方を知ること」を目的にしており、始めた当時には新聞で「ごみ大学」と紹介されて、K氏宅には100件程の問い合わせ電話があった。このことからK氏は「発信しないと情報は集まってこないという実感を得た。」ということである。

彼女は廃棄物に関して大学等の専門機関で教育を受けた経歴はない。しかし10年以上にわたって、このようなごみに関わる独自の活動を続けているのである。

3-3 K氏のパブリックコメントの内容

全体の形式として、『中間とりまとめ』pp1-8の内容に対して細かくコメントを加えており、全般的には①『中間とりまとめ』における記述のわかりにくさ・あいまいさ②内容の方向性③具体性の欠如に対する批判となっているが、最後に「終わりに」と題した一文において、「昭和57年「ごみ減量に伴う廃棄物の再資源化回収システムの確立について」という報告書が手元にある」という書き出しから、ここ20年の福岡市のごみ行政に対する姿勢、すなわち20年前に既に指摘されていた「施設主義」を改めようとしないうことに対して批判を加える形になっており、この部分にK氏の基本的な主張を見ることができる。また、これ以外にも、「燃やさないシステムづくりこそ、この研究会の存在する理由であり価値であると思う。」「努力すべきは、まず行政の大いなる発想の転換」「今のままの体制で努力といわれても、モラルといった意識の問題にしかない。」などのコメントは、K氏のごみ問題に対する理念を端的に示すものだと考えられる。

第4章 問題認識のギャップ

4-1 循環型システム研究会事務局の問題認識

福岡市は一般廃棄物処理について現状では「困っていない」市である³⁵⁾。

福岡市が「困っていない」のは、これまで常に要処理量を上回る最終処分場と中間処理施設を準備し続けられたことによっている³⁶⁾。いわば「ハード」重視の施策が成功してきている状態であるといえよう。

ところが、一般廃棄物に関連する新しい法律の度重なる施行や国からの通達、あるいは世論の状況は、そのような福岡市における「現状」とはやや異なった言説を生み出していくこととなる。それを象徴するのが「循環型社会」という抽象的な概念である。

なぜ福岡市で「循環型社会」の構築が必要なのか。それについて『最終報告書』p3には次のように述べられている。

＜20世紀の社会は＞天然資源を使用して製品を大量生産することにより、急速に経済成長。快適性や利便性を追求した大量生産・大量消費・大量廃棄型の事業活動やライフスタイルが定着。

＜様々な環境問題が深刻化＞大量廃棄を続けた結果、近年、最終処分場の残余容量の逼迫やダイオキシン問題、廃棄物の処理コストの増大など、廃棄物処理に係る様々な問題が深刻化。また、地球全体から見ても資源やエネルギーの枯渇、さらには、二酸化炭素等の排出による地球温暖化など、地球規模で環境に影響。

＜21世紀に求められるものは＞天然資源の使用が抑制された環境への負荷が少ない資源循環型社会を構築することにより、持続的発展が可能な社会を実現。福岡市も、地球市民の一員として、自ら行動し、国際社会へ貢献すること。

＜福岡市の課題は＞大都市としての魅力と恵まれた自然が調和しており、全国的にも住みやすいまちとして高い評価。しかし、ごみ問題においては、平成9年のごみ収集方法の変更により、ごみ量は一時的に減少したが、再び増加傾向に転じ、特に事業系ごみは、年々増加しており、その減量は重要な課題。

＜私たち一人ひとりが行なうことは＞これからも環境と調和のとれた「元気が持続するまち」であるためには、環境問題について真剣に考え、行動する地域社会を創ることが大切です。さらに、その取り組みを上げ、循環型のシステムにより環境負荷が低減された社会を構築し、次世代につなぎ、地球環境を守っていくことが必要です。

これらはいずれも一般論であり、「困る」か否かという点においては、福岡市の「現状」に直結した課題とは言い難いことがわかるだろう。例えば、「ごみ減量」に関しては「福岡市の課題」として述べられているが、あくまで「増加傾向」という話であり、最終処分場逼迫の文脈ではない。「様々な環境問題が深刻化」における「最終処分場の残余容量の逼迫」は一般論として述べられている。また、福岡市の特徴として「大都市としての魅力と恵まれた自然が調和」「住みやすい」という非常に一般的な評価から「元気が持続するまち」という抽象的な概念を導き、循環型社会構築への理由付けにつなげているが、なぜ循環型社会だと「元気」になるのかよくわからない。

つまり、「循環型社会構築」とそれに伴う課題提示は、福岡市環境局がむりやり引っ張り出した言説にすぎないのである³⁷⁾。

4-2 K氏の問題認識

K氏がごみに関わってきた歴史を見ると、それが行動と実感の連続であることに気づく。つまり行動が実感を呼び、実感が行動につながって、次々と活動を発展させてきているのがわかる。現在でもK氏は折を見て全国各地の「ごみ」に関する現場へ出向いているが、K氏によれば「他の市町村を見てまわってるのは、変わるきっかけや、やり方がなんだったのかを知るため。」だという。つまりK氏の意図は「行政の変革」にあるということである。

パブリックコメントにおいて、K氏は一方的に福岡市行政を敵対視しているというより、福岡市ごみ行政の有り様に対する疑問の提示である。K氏は「市町村行政の役割は“しくみづくり”にある」と言っているが、パブリックコメントにおいて、そのような具体的な“しくみづくり”としての「施設主義からの脱却」を福岡市に求めているのである³⁸⁾。

つまり、K氏は彼女の経験と学習に裏付けられた彼女なりの「理念」を構築しているのである。その一方で、福岡市ごみ行政における「理念」と言うべき「循環型社会」は、福岡市の実際を反映していない。いわば「虚構の理念」と

なってしまうといえよう。

4-3 「問題認識のギャップ」が生じるしくみ

ここまで述べてきた、事務局の問題認識とK氏の問題認識のギャップについて、「福岡市の現状と言説のギャップ」から、事務局とK氏の問題認識のギャップにつながるという流れで改めて簡潔に整理してみよう。

福岡市には行政として「困っていない」という「現状」がある。しかし同時に、法や世論といった外在的な影響から、現状とは乖離した「言説」が構成される。事務局は「現状」を拡大解釈して「言説」に拠った“虚構の理念”を構成し問題認識を図るが、当然、あいまいな問題認識に止まることになる。一方、K氏は自身の経験と学習から具体的に「本気」の問題認識を可能にしているため、事務局の問題認識とK氏の問題認識は、対立するというよりは、その「明確さ」や「本気さ」において「異質のもの」となってしまう、それがギャップとして見えてくるのである³⁹⁾。

ここでの整理の流れをさかのぼって述べるならば、事務局とK氏のギャップは福岡市行政内部における「現状」と「言説」の乖離に原因がある。そして、その乖離を引き起こしているのは「困っていない」ことなのである。一方で、註でも引き合いに出した名古屋市と沼津市は、「困った」ことによって、「現状」と「言説」に乖離が発生せず、確実な理念構築とそれから発生する具体的に「本気」の問題認識を可能にした。さらに一般化しながら述べるならば、ここまでの事実からわかるように、現在の日本における一般廃棄物に関する「言説」が、最終処分場残余量の逼迫や環境破壊といった「困った」状況につながるような内容である限り、市町村行政とK氏のような「本気」の問題認識を可能にしている住民とのギャップ⁴⁰⁾は、市町村行政が「困った」状況に追い込まれる以外には構造的に解消されない。

しかし、問題認識のギャップの構造的な解消が不可能であったとしても、原因のコントロール、つまり「現状」と「言説」の乖離を小さくすることで、少しでも解消に近づけていくことは可能である⁴¹⁾。

それでは福岡市のごみ行政は今後どのような点に着眼していけばいいのだろうか。「循環型システム研究会」に関して言えば、「言説」の構築をもっぱら外在的な価値観に依ったところに根本的な問題があった。さらに「地域発意⁴²⁾」という言葉を用いながらも、研究会では具体的で実効性のある施策は提案できていない⁴³⁾。つまり、福岡市環境局が現在やろうとしている施策システムはトップダウン的なものであって、一般廃棄物関連においてこのようなシステムが成功するのは、これまで見てきたように行政が「困った」時、すなわち行政における目的意識が極端に明確化された

時だけである。

住民レベルにおける「ごみ」に対する実際の感覚は、今回事務局が用意した「言説」とは異なるところにある。そして、K氏のようにそれを表現できる人物はごく限られた存在なのだとすることを忘れてはならない。これまで「困った」市町村では、必要に迫られて住民に協力を仰がざるを得ない施策⁴⁴⁾を実施する際には、地域での説明会⁴⁵⁾を繰り返し行ったりして協力を求めるような地道な活動を市町村職員が行ってきたが、「困っていない」市町村において、本気で新たな施策展開を志向するならば、各職員が、住民レベルにおける感覚を吸い上げ、地域を知り、「現場感覚」を体得するために、このような地道な地域活動を「施策の説明」「協力の要請」ではない、日常的なかたちで実践していく必要があるのではないだろうか⁴⁶⁾。まずは各区と環境局のつながりをもっとインタラクティブなかたちにし、環境局職員も区の事業に参加していく体制をとっていくことが第一歩となるだろう⁴⁷⁾。

文献

- 飯島伸子編著2001「廃棄物問題の環境社会学的研究」『廃棄物問題の環境社会学的研究』東京都立大学出版会
- 小松洋2000「社会的問題としてのごみ問題」『環境社会学研究』6
- 沼津市生活環境部1999『平成11年度 沼津市清掃事業概要（平成10年度実績）』
- 福岡市環境局2001『事業概要』平成13年度版
- 福岡市循環型システム研究会2001『最終報告書』
- 福岡市循環型システム研究会2000『中間とりまとめ』
- 松原武久2001『一周おくれのトップランナー 名古屋市民のごみ革命』KTC中央出版
- 脇田健一2001「地域環境問題をめぐる“状況の定義のズレ”と“社会的コンテキスト”ー滋賀県における石けん運動をもとに」『講座環境社会学第2巻』船橋晴俊編著

註

- 1) 脇田2001において“状況の定義のズレ”として同様の点が指摘されている。脇田の指摘は、地域環境問題全般において、「政策の体系的整合性の維持」という“構造化された場”の制約下においてなされる行政の“状況の定義”と、住民の“生活知”による“状況の定義”にズレが生じており、その克服を課題とするものである。行政と住民間のズレに着目する点において本論文の指摘と脇田の指摘は共通しているが、それに対して本論文では、市町村行政が「困っていない」状

況と外在的な言説のギャップを内包する市町村行政における問題意識と、「普遍的な問題関心」から導き出される一部住民、あるいは問題関心を持たない多くの住民とのギャップに焦点を当てるものである。また、本論文における対象はあくまで一般廃棄物関連である。

- 2) 小松2000 p134
- 3) 小松2000 p135
- 4) このこと自体、社会学におけるごみ問題研究の主流が健康被害を中心とする公害研究に類するものであることを示しているともいえる。しかし、研究時期を見るにこの類の研究には相対的に古いものが多い。
- 5) 飯島2001 p15
- 6) その後「循環のまち・ふくおか 実行委員会」に発展解消された形になっている。
- 7) 福岡市環境局計画課職員の「形式だけの委員会にはしたくない。活発な議論を展開したいという思いでやってきました。」という発言からもそれがうかがえる。
- 8) 福岡市環境局2001 p33
- 9) 1997年度から再商品化対象とされた容器包装はガラスとPETボトルであり、紙とPET以外のプラスチックに関しては2000年度からと、段階的導入がなされた。
- 10) 「ごみ減量対策専門部会」が1997年3月にまとめた「福岡市におけるごみの減量と容器包装廃棄物のリサイクル推進の方策に関する報告書」をもとに1998年6月策定された。1993年4月の「福岡市一般廃棄物（ごみ）処理基本計画」の改訂版にあたる。
- 11) 委員の氏名と肩書きは次のとおりである。（50音順）糸山マチ子；中央区さわかスタッフ会長／小池寿文；西日本リサイクル運動市民の会代表幹事／外川健一；九州大学石炭研究資料センター助教授／林憲司；九州ジャスコ株式会社社長室長／久留百合子；消費生活アドバイザー／大山良子；「まもるーむ福岡」実験・学習指導員／松藤康司；福岡大学工学部教授／松本亨；北九州市立大学国際環境工学部助教授／村山博俊；弁護士 なお2001年3月までは福井康子（㈱都市経済研究所主任研究員が所属。大山氏は福井氏の委員辞退後の所属。
- 12) 「循環型システム研究会（以下、本研究会という。）は、福岡市における従来の検討組織より提言された“今後の検討課題”，及び近年の“国・産業界などの動向”を踏まえたうえで、福岡市版：循環型社会構築にあたっての方向性を明らかにすることを目的とする。なお、市としては、本研究会での結論を踏まえ、新たにごみ処理計画を策定する予定である。」第1回循環研「資料1」p1
- 13) 「新たなごみ処理基本計画の策定も視野に置き、新しいごみ減量目標を設定するとともに、ごみの発生抑制やリサイクル推進のための具体的施策及び市民・事業者・行政の各主体がとるべき行動指針等を循環型システムとして体系化し、本市が目指すべき循環型社会の方向性を検討するために、平成12年8月、研究会を設置し、検討を行っています。」福岡市環境局のホームページ「循環型システム研究会」
- 14) 「循環型システム研究会」開催中に、筆者が今後の展開について計画課職員に聞いたところ、「実はよくわからない」との回答であった。
- 15) しかし、コンサルタント会社を参加させた効果は特に得られなかったようである。ある計画課職員は「市役所職員ではフォローが難しい全国的に広い情報の利用・提供や、やわらかい発想を望んでいたが…」と言葉を濁らせた。また担当コンサルタント会社の代表者によれば「循環型システム研究会での議論は抽象的なレベルにとどめて、具体的な内容はNPOに

まかせる。」といった企画の意図があるとのことであったが、そのような内容が「循環型システム研究会」で議論されることはなかった。ところが、担当コンサルタント会社代表者は「百万都市の市役所でこんなに我々の話を聞いてくれるところはない。」と同時に述べており、（少なくとも）研究会開催当初の計画課はコンサルタント会社に期待をかけていたことがうかがえる。

- 16) 『中間とりまとめ』は2001年2月から区役所、市民センター等に置かれ、一部の関係団体へは郵送された。またその概要が「市政だより」の平成13年3月1日号に掲載され、福岡市環境局のホームページには全文が掲載された。冊子に添付されているアンケートの回収と意見の募集は2001年2月14日～3月31日まで郵便、FAX、電子メールで行なわれた。
- 17) 繁華街福岡市天神に立地するデパート、大丸別館エルガーラのエルガーラホールにおいて、市民活動家・事業者・学生から6名の代表がパネラーとして壇上で報告し質疑応答するパネルディスカッション形式で開催された。循環型システム研究会委員も壇上に席を占め、パネラーや参加者と意見交換をするかたちになっていた。ちなみに循環型システム研究会は大丸と同じ建物内の西日本新聞社のホールで毎回開催されていた。
- 18) 『最終報告書』は『中間報告書』と同様に、2001年12月から区役所、市民センター等に置かれ、一部の関係団体へは郵送され、福岡市環境局のホームページには全文が掲載されている。
- 19) 『中間とりまとめ』概要を章を追って紹介しておく。「はじめに」「福岡版循環型社会の検討にあたって」において、福岡の特性に合わせた「福岡版」の「ごみの発生を回避し、ものを循環利用するまちづくり」つまりは「循環型社会のシステムづくり」をしていくことを表明している。そして、p3「1 福岡版循環型社会の方向性」においては「これまで、研究会では「福岡版循環型社会システムの構築」に向けて各施策の方向性について見当を行ないました。」と述べ、続いて「ごみの発生を回避し、ものを循環利用するまちづくりに向けた各種施策の基本的な方向性は以下のとおりとします。」、p5「2 各施策の方向性」では「福岡版循環型社会の基本的な方向性を基に、各施策の方向性について検討を行い、以下のとおり取りまとめを行ないました。今後は、この方向性に基づいて、具体的な施策を検討していきます。」、さらにp10「3 今後の検討」では「今後、次の項目について検討を行なっていきます。」と述べている。つまり1から3において、「循環型システム研究会」前期における議論内容について総括しているのである。pp12-19は「参考資料」であり、データとして福岡市のごみ処理体系、ごみ量の推移と収集ごみの組成、ごみの収集・処理コストが掲載され、加えて「循環型システム研究会」で議論された「ものの流れの概念図」と、『中間とりまとめ』までのおおまかな検討経過と委員の名簿が添えられている。
- 20) それは『中間とりまとめ』を通して募集したパブリックコメントの内容からもうかがうことができる。パブリックコメントの多くは「ごみに関する自分の意見」を端的に表明するものになっていて、『中間とりまとめ』の内容に関して言及したものは全287コメントのうち4つにすぎなかった。これは『中間とりまとめ』が「循環型システム研究会の中間報告書」というより、単に「ごみや環境問題について書いたもの」という認識しか読者に対して与えられなかったことを表しているといえよう。
- 21) 『中間とりまとめ』に「システム検討するために物質の流れを概念図化したもの」と書き添えられているように、「循環

利用」推進のポイントをわかりやすくすることと、数量的な評価のベースとすることなどを目的に物質の流れを図示している。『中間とりまとめ』p18

- 22) しかし、『最終報告書』の方向性そのものを問う声は委員から出続けていた。さらに第16回研究会において、環境局職員から『最終報告書』で行政向けの記述と市民向けの記述が混在している。記述形式についてご議論をいただきたい。」との発言があった。この発言によって、「行政向け」「市民向け」があいまいなまま議事を進めていたことが事務局側からも確認された結果となり、議事が一時的に混乱気味となった。
- 23) 「+1」とは、「他の項目と比べて実行可能性が低いと思われるために、+1とした。」というのが第8回研究会における事務局の説明であった。
- 24) 第9回研究会資料「循環型社会形成にむけた福岡方式の検討－発生回避策－」および第10回研究会資料「循環型社会形成にむけた福岡方式の検討－循環利用策・発生回避策－」には、施策の個別案が列挙される表「2 現行施策の評価と今後の方向性」の中に「参考となるパブリックコメント」としていくつかのパブリックコメントが抜粋されている。
- 25) 実際の「市民意見」とはいかなるものであっただろうか。『中間とりまとめ』に対する「市民意見」は、①『中間とりまとめ』に添付されたアンケートおよび自由記入のパブリックコメント、②e-mail・FAX・郵便によるパブリックコメント、③「市民意見交換会」席上におけるパネリストと一般参加者の発言、④「各区意見交換会」（各区において意見交換会を実施したもの。）⑤「関係団体・事業者ヒアリング」（関係団体・事業者に対するヒアリング）が対象になるすべてだと考えられる。筆者は全てのパブリックコメントに目を通し、「市民意見交換会」にも参加したが、③④に関しては第8回研究会資料中の「意見の概要」を読んだだけであり、資料の一次性に欠ける。つまりここでの「市民意見」のすべてに直接触れているわけではないが、可能な範囲内で印象を述べるに、パブリックコメントのほとんどと「市民意見交換会」パネリスト・一般参加者発言のほとんどは、自らの環境問題意識と行動・経験・アイデアを述べたものであり、（各自のイメージによる「循環型社会」実現に向けた意見というくくりはできるかもしれないが）『中間とりまとめ』を受けた形での意見にはなっておらず、循環型システム研究会での議論内容を発展させる意味では役に立ちにくい。「意見の概要」を読む限りでは「各区意見交換会」「関係団体・事業者ヒアリング」も同様である。つまり、そもそもパブリックコメントや「市民意見交換会」での発言等を循環型システム研究会での議論に反映させることは非常に難しい状況にあったのである。これは意見を述べた側の責任ではない。先述した『中間とりまとめ』そのものの欠陥はもとより、フィードバックできる形で意見募集しなかった「意見の求め方」の問題であったと言える。『中間とりまとめ』に添付された意見募集用紙には「中間とりまとめに対する意見等募集について」と銘打ち「21世紀の福岡版循環型社会システムの構築のために、あなたの意見をお寄せ下さい。ご意見は自由にご記入ください。」と述べた後、「できれば下記の内容についてのご意見やアンケートへの回答についてもお願いします。」と述べ、発生抑制等に関する具体的方法のアイデアや経験等を求める記述がある。つまり本来パブリックコメントでは『中間とりまとめ』本文に対する意見募集であったはずであるのに、「できれば」以降がほとんどの『中間とりまとめ』読者のパブリックコメントとして寄せられているのである。この意味でNo.0249パブリックコメントは尊重されるはずであるが、研

究会においてNo.0249が議事に取り上げられることはなかった。一方、選択方式で回答を求めたアンケートについては、事務局側としては「有料化に対して賛成が半数ほどだった」（第8回研究会）と触れた程度であり、アウトプットとして『最終報告書』にアンケートの単純集計結果がパブリックコメントの概要と共に記載されるだけである。これらから、『中間とりまとめ』における「市民意見」の募集では、市民意見を研究会の議論にフィードバックさせることが目的ではなく、「聞くこと」そのものが主目的となってしまうことが見て取れる。

- 26) 『最終報告書』における記述の視点が「行政から」と「市民から」「事業者から」が混在していることは研究会でも何度か議論になったが、この「福岡版循環型システム（4+1）」が後期における議論の出発点になっている限り、事務局の意図は、はっきりと「行政からの視点での議論」に設定されていると理解できる。つまり「市民・事業者からの視点」は実際には実態のないものだったと言える。しかしこれは循環型システム研究会事務局の「計画課」という立場からすれば当然とも言える状況であって、問題は「市民・事業者からの視点」を持ち得なかったことというよりも、本研究会において中途半端にそれを導入しようとしてしまった事務局の研究会運営方針にあると見る方が現実的である。
- 27) 「……同一施策を展開することは、非効率で無理があるため、……自治会等に地域にあった施策を自ら選択させ……」：第8回研究会資料「福岡版循環型システム（4+1）」について」
- 28) ただし、②地域別3Rメニュー選択制は「市民の視点」を目指す可能性を持っていた。実際、研究会の議論ではその方向に向かおうとする様子が見られた。
- 29) 「+1」に関しては概念に触れられているだけでその後の発展もなかったため、本論文では今後特に言及しない。
- 30) 積極的導入を求める意見は、「監視」「厳罰」などとセットになっている場合が目につく（パブリックコメントNo.0089, 0236など）。
- 31) 筆者が研究会にて書き留めたメモからの転載。表現は一部実際と異なっていることをご了承いただきたい。
- 32) 第8回循環型システム研究会資料「福岡版循環型システムに対するパブリックコメント（全文）」中におけるナンバー
- 33) 循環型システム研究会で配布された資料では個人名は伏せられていたが、もともとK氏と筆者が知り合いであったことから、パブリックコメントNo.0249がK氏によるものであったことが判明している。
- 34) 観覧者たちは収集の労働の辛さに涙したという。
- 35) ここでいう「困る」とは、市町村行政が一般廃棄物に関して「解決せざるを得ない問題に直面している」と認識し、さらに「現状のままでは問題が解決していかない」と認識していることである。つまり客観的評価ではなく、行政の自己認識を対象にしている。
- 36) それを可能にできたのは福岡市ごみ行政の「適正処理」への努力の結果といえようが、同時にプレーンとしての福岡大学の存在が重要である。福岡市と福岡大学の協力体制は、花嶋氏が1968年に福岡大学に就任して以来、現在も続いている。
- 37) 藤前干渴の埋立による新規最終処分場計画を白紙撤回し、その結果深刻な最終処分場の逼迫を招いて「困った」名古屋市の報告書、あるいは最終処分場近隣住民による反対運動と新規焼却施設建設反対運動によって「困った」沼津市の事業概要は、「ごみ減量」に対する強烈な目的意識にあふれた記述になっており、福岡市の『最終報告書』と好対照である。
- 38) K氏のごみに対する考え方の根本には、元沼津市長 井手敏

彦氏と井手市政下で始まった沼津市独自のごみ行政「沼津方式」からの影響が強く感じられる。K氏が井手氏に出会ったのは1991年であり、その後もK氏は何度か沼津市を訪れ、Wごみ問題研究会の講習会にも井手氏を講師として3回招いている。沼津市は井手市長のリーダーシップの下に、収集課がイニシアチブを取っての徹底した「現場主義」のごみ収集と、沼津市内を中心とする静脈産業との連携によってコストを強く意識した再資源化を基本としたごみ行政を、20年以上の時間をかけて成立させてきているが、K氏が持つ静脈産業に対する視点、あるいは行政が変革することは可能であるという実感は、主に井手氏と「沼津方式」から得たものであろうと思われる。

- 39) 本論文での「ギャップ」はあくまで認識レベルを対象としているため、それ自体の存在が問題であるとは言い難い。しかし、認識レベルでの「ギャップ」は行為レベルに影響を確実に及ぼす。「はじめに」で挙げた、分別回収への住民の非協力状態はその一例である。
- 40) ここでは「普遍的な問題意識」をもつ存在であるK氏を事例として取り上げたが、「はじめに」で先述したように、住民側が問題化しない場合など、別の図式も想定できる。
- 41) 水俣市における24分別収集に象徴されるごみ行政の変革や、それを包含する「環境」を重視した政策の成功事例はその好例である。ただし、前市長の吉井氏がリーダーシップを取る中で、「環境」を政策の中心に据えたことの本質的な狙いは、

むしろ水俣病で破壊された人間関係の修復にあったのではないかと筆者は考えているが、この点については別の機会に詳しく論じたい。

- 42) 「地域・事業者の特性に応じた便利な仕組みを、(地域・事業者)自らが創っていくことを基本とします」と『最終報告書』p7に述べられている。言葉としては第10回循環型システム研究会において初めて使用された。意味的には第1回から意図され、『中間とりまとめ』にも盛られた内容である。
- 43) 「循環型システム研究会」や「循環のまち・ふくおか行動委員会」では、各区での取り組みが地域発意の成果だとして語られているが、これら各区の取り組みは区が独自に行っている事業なのであって、福岡市環境局がそれに後乗りしているにすぎない。
- 44) 例えば多種の分別収集など。
- 45) 沼津市1999 p9, 松原2001 p179
- 46) 水俣市農林水産課課長の吉本哲郎氏が提唱する「地元学」は、地域を知るための体系化された方法論であり、ヒントの1つとなるだろう。
- 47) 行政の内部組織だけでなく、上意下達的な様相を色濃く残している福岡市の町内会組織の有り様も同時に再考していく必要がある。現状では、外部からの流入者やいわゆる地域の有力者との関わりが希薄な住民の意見は、地域レベルでも埋もれていく傾向にある。