

地方自治体における環境政策の課題

——福岡県の事例を中心に——

本間 聡

1. はじめに

今日、大気汚染や水質汚染などの従来型の公害問題に加えて、地球温暖化問題への取り組みや廃棄物の抑制とリサイクルの促進などのような新たな問題も登場し、環境問題は複雑化・多様化しつつある。こうした状況の下で、地域内の環境や産業などの情報と住民の選好を熟知し、地域の環境に責任をもつ主体として、自治体には地域の多様な環境問題に取り組むことが要請されている。本稿の目的は、自治体に関する環境政策の課題を福岡県の事例を中心として考察することである。福岡県は、九州の行政・商業の中心である福岡市や工業が集積する北九州市のような都市部と、それらとは対称的に自然環境に恵まれている地域（筑豊や筑後など）から構成される。このように福岡県は多様性に富んだ地域を包含していることから、自治体環境政策を考察する対象として焦点を当てることは十分な意義があると考えられる。

本稿の構成は以下の通りである。2節では、まず環境政策の観点から自治体が満たすべき要件が整理される。その後、現実に福岡県の自治体が直面している環境政策面での課題が列挙され、これらの課題に対応する県内市町村の施策・人員が検討される。3節では、自治体環境政策の中心的な課題であるごみ問題に関して、ごみ有料化に踏み切る福岡市と有料化料金を値上げす

る北九州市の事例が考察される。4節はまとめである。

2. 自治体の環境政策

(1) 環境自治体の理念

地方分権の進展に伴って、地域の環境を維持・改善する主体としての自治体の役割はますます大きくなりつつある。環境面からみた自治体のあり方については種々の考え方があり得るが、ここではある程度標準的・網羅的であると思われる環境自治体会議の提唱する「環境自治体」の概念を紹介しよう。環境自治体会議には環境政策とまちづくりに取り組む自治体が参加している。中口（2002）は「自治体のすべての政策分野で環境優先の考え方を取り入れ、地域において環境の視点にたってまちづくりを推進、同時に自らの事業活動において環境への配慮を実現しようとする自治体」を環境自治体と定義する¹。さらに、環境自治体が満たすべき条件として、3つの評価軸とそれぞれ

表1 環境自治体の条件

評価軸	評価基準
政策課題への適切な対応	(1) 町内事務活動における環境配慮 (2) 事業活動における環境配慮 (3) 環境保全型基盤整備，社会システムづくり政策
効率的で客観的な行政運営・政策立案	(1) 環境を意識した行政運営 (2) 点検・見直しのしくみ (3) 客観的な政策評価システム
市民・事業者とのパートナーシップによる政策決定・実施	(1) 政策・事業内容やその検討・実施プロセスへの市民参加 (2) 政策や事業の立案・実施プロセスへの市民参加 (3) 市民との協働による政策決定・政策実施

出所) 中口 (2002), 表1-2-1。

1 中口 (2002), 8頁。

に対応する3つの評価基準を表1のように提示する。道路建設を例にとれば、従来は縦割り型の行政の中で建設担当の部署がもっぱら交通政策として決定されていたかもしれない。しかし、環境自治体を名乗るならば以下のように自治体全体が総合的に環境への影響を考慮すべきであるといえる。すなわち、自治体はパークアンドライドや自転車歩行者優先道路の整備など地域内の環境負荷の軽減を考慮し、道路の建設や維持管理においても生態系の配慮や省資源・省エネルギー、廃棄物抑制を考慮し、さらにこれらの政策過程において市民主導の計画策定を行わなければならないといえよう。

このように、行政のすべての分野で環境を配慮することが求められる。とはいえ、現実の自治体は予算や人員、地域特性などの制約に縛られており、こうした「環境自治体」の条件を満たすことは多くの自治体にとっては困難であるのが実情である。

(2) 県内市町村の課題

福岡県内の市町村は環境に関して実際にはどのような課題に直面しているのだろうか。表2は市町村からみた環境に関する課題に関して福岡県が県内全市町村を対象に実施したアンケートの結果である。市町村からの回答の多かった上位5位は、「廃棄物の不法投棄」、「ごみ減量、リサイクル問題」、

表2 市町村からみた環境に関する課題

課題番号	課題の種類	課題とした市町村数(割合)	課題内容の具体例
1	廃棄物の不法投棄	66 (83%)	家電リサイクル法の施行などに伴い不法投棄の増加、回収が困難な谷底や川への不法投棄に対する委託料の増大、個人所有地に不法投棄された廃棄物の撤去、警察との連携の一層の強化、家電や産業廃棄物の不法投棄が多い
2	ごみ減量、リサイクル問題	39 (49%)	有料指定袋導入後、数年で再びごみ排出量が増加、事業系一般廃棄物の著しい増加、分別収集品目の追加に対する住民理解と費用の増加、古紙等の引き取り価格の低迷によるリサイクルへの影響、再生材の利用量よりも再資源化施設への廃材の受入量が多いことによるストック量の増加、適正処理困難物や産廃の処理が可能な業者の情報不足

地方自治体における環境政策の課題

3	海, 河川などの水質汚濁	28 (35%)	大牟田川のダイオキシン類対策, 市内および上流市町村からの生活排水による河川の水質汚濁, 製紙工場や飲食業からの排水対策, 産廃処分場による河川への影響, 農業用排水の分離施設の整備
4	廃棄物の適正な処理体制の確保	14 (18%)	一廃, 産廃の区分が困難な場合の現場での対応, ダイオキシン類の規制強化に対応するための焼却施設の整備, 一般廃棄物最終処分場の確保, 水源地の上流に位置する産廃処分場による環境影響への懸念
5	地球温暖化への対応 (気候変動による影響, 資源やエネルギーの使用に関する問題など)	12 (15%)	自家用車の増加に伴い環境にやさしいバスなど公共交通手段の利用者が減少, 町民の省エネルギー意識が出ており, 風力発電, 太陽光発電などの自然エネルギーへの関心が高まっている
6	農地, 山林の荒廃	10 (13%)	農林業者の減少や高齢化による農地や森林の荒廃, 多くの竹林が放置され, 周辺の森林に竹が侵食し, 樹木が枯死, 国の休耕政策, 若年層の離農による田畑の雑草化, 都市計画区域外区域の乱開発による山間部の自然環境の破壊
7	大気汚染	6 (8%)	自動車交通公害への対応, ごみの野外焼却対策を求める声が高まっている。
8	地下水, 土壌汚染	6 (8%)	地下水汚染が判明した場合の汚染源特定と対策の困難性
9	化学物質や農薬による環境汚染 (ダイオキシン問題, 環境ホルモン問題など)	4 (5%)	事業場からのベンゼンの排出抑制
10	騒音, 振動公害	4 (5%)	自動車交通公害への対応, 航空機による騒音対策
11	身近な自然の減少	4 (5%)	開発等により放置されたまま荒廃する自然の保全と再生, 開発によるまとまった緑や水辺の減少と地域における生態系ネットワークの分断, 採石場における山肌の露出が目立ってきており, 緑地, 水源涵養林が減少し, 自然環境や景観を損なっている
12	その他の地球環境問題 (オゾン層破壊, 酸性雨, 砂漠化など)	2 (3%)	環境問題に直面している東南アジアの諸都市からの環境協力の要請が急激に増加, 人材育成のボランティアベースの協力にとどまらず, 具体的な環境改善事業に対するビジネスベースの協力が必要
13	貴重な動植物の減少	2 (3%)	市内の貴重な動植物の減少, 博多湾内のカブトガニの減少
14	アメニティの確保 (街並みの美しさの確保, 歴史, 文化の保全など)	2 (3%)	景観的に優れた歴史的街並みの建物の老朽化

注) 回答市町村数は80市町村で複数回答である。2002年2月実施。

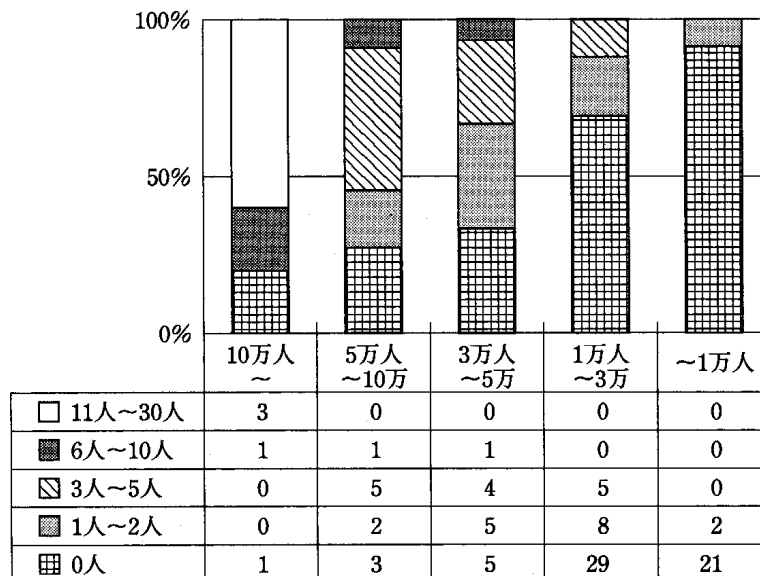
出所) 福岡県「福岡県環境総合基本計画」。

「海，河川などの水質汚濁」，「廃棄物の適正処理体制の確保」，「地球温暖化への対応」であることから，県内市町村の環境政策の中では廃棄物問題が重要な位置を占めているといえよう。

(3) 自治体の人員と施策

表2で示されたような環境に関する課題に対応するために，県内市町村ではどのような人員の配置や施策の実行を行っているのだろうか。まずはじめに，県内市町村において環境行政を担当する職員数をみてみよう。図1は自治体規模別に環境行政を担当する職員数を表したものである。図の職員数は環境保全と公害を担当する職員数の合計を指す²。図にあるように，人口規模が1万人以上3万人未満の自治体の約7割，1万人未満の自治体の約9割は環境行政専従の職員を配置していない。その原因は市町村の財政的基盤の脆弱さにもあることから，環境行政が不十分であることの責任がすべてこれらの市町村にあるわけではない。とはいえ，これらの市町村は表1にあげられた環境自治体の要件を満たすことが困難であるのは事実である。

図1 人口規模と環境行政担当職員数（除くし尿）



(資料) 総務省「平成16年地方公共団体定員管理調査」から作成。

2 ごみ・し尿は市町村が収集を委託しているか直轄しているかによって担当職員数が大きく異なるので，表の環境行政の担当職員数には含めていない。

自治体による環境行政の推進する際の手段として、環境審議会の設置、環境白書の発行、環境基本計画の策定の有無を取り上げよう。環境審議会は環境保全に関して基本的な事項を首長の諮問に応じて調査・審議するために設置される。環境白書は環境の現状と課題、環境保全のための施策などが掲載される。環境基本計画は基本理念、基本目標、数値目標などから構成され、地域の環境の将来像を提示するものである。

表3は市町村の規模別に環境審議会を設置している市町村数、環境白書を発行している市町村数、環境基本計画を策定した市町村数を表している³。カッコ内のパーセンテージはこれらを実施している市町村数が同じ規模の市町村数に占める割合を示している。表より小規模な自治体になるほど上記3つの取り組みが実施されていない傾向にあることが明らかである。また、市・町村別にみると、各種の施策・計画の実施率は市部と比べると町村部では非常に低い。小規模な市や町村は財政的な基盤も脆弱であることから、こうした地域では県の支援や広域市町村圏の活用を図りながら環境政策の充実を図っていくことが課題となろう。

表3 福岡県内の市町村における環境に関する施策の実施状況

人口規模	自治体数	環境審議会のある自治体数	環境白書のある自治体数	環境基本計画のある自治体数	温暖化防止対策実行計画のある自治体数	温暖化防止対策地域推進計画のある自治体数
10万人～	5(100.0%)	5(100.0%)	4(80.0%)	4(80.0%)	5(100.0%)	1(20.0%)
5万人～10万人	11(100.0%)	8(73.0%)	0(0.0%)	7(63.6%)	6(54.5%)	3(27.3%)
3万人～5万人	15(100.0%)	13(87.0%)	2(13.3%)	4(26.7%)	7(46.7%)	0(0.0%)
1万人～3万人	42(100.0%)	19(45.0%)	0(0.0%)	2(4.8%)	5(11.9%)	0(0.0%)
～1万人	23(100.0%)	10(43.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
市部	24(100.0%)	21(87.5%)	5(20.8%)	13(54.2%)	15(62.5%)	4(16.7%)
町村部	72(100.0%)	34(47.2%)	1(1.4%)	4(5.6%)	8(11.1%)	0(0.0%)
全体	96(100.0%)	55(57.0%)	6(6.3%)	17(17.7%)	23(24.0%)	4(4.2%)

(資料) 福岡県「平成16年版福岡県環境白書」と環境省「地球温暖化対策の推進に関する法律第8条第1項に係る都道府県及び市区町村等の実行計画策定状況」、環境省「都道府県及び市区町村の地域推進計画策定状況」から作成。

3 表3の温暖化防止に関する計画については後述する。

(4) 自治体の温暖化対策

1997年に採択された京都議定書において、わが国は2008年から2012年までの5年間に温室効果ガスを1990年比で6%削減する目標を達成する義務を負った。2003年度のわが国の二酸化炭素排出量は12億5,900万トン(1990年度比では12.2%増加)である。産業部門からの排出量は4億7,800万トン(同0.3%増加)である。運輸部門からの排出量は2億6,000万トン(同19.8%増加)であるのに対して家庭部門からの排出量は1億7,000万トン(同31.4%増加)であることから、京都議定書の削減目標の達成には、地域特性を熟知し住民にとって身近な存在である自治体の果たす役割は非常に大きいといえる。

温暖化対策に関する政府の対応を簡単に述べると以下の通りである。1997年に、地球温暖化対策推進本部が設置され、翌1998年には地球温暖化対策推進大綱の策定、地球温暖化対策推進法の制定、省エネルギー法の改正といった対応がなされた。さらに、わが国が京都議定書に批准した2002年には、新大綱が決定されるとともに地球温暖化対策推進法の改正がなされた。上述の政府の温暖化対策の中で自治体の環境政策と関連するものとしては、地球温暖化対策推進法で自治体に関して規定された次の2点が重要である。

第一は、温暖化防止対策実行計画の策定が自治体に義務づけられたことである(第8条)。これは、事業者としての自治体に対して温室効果ガスの排出抑制等のための実行計画である。具体的には、自治体の事業活動の中での省エネルギーや再生紙の利用促進、ごみ分別の徹底、低公害車の購入などがよくみられる施策内容である。例えば、久留米市では市施設から出る温室効果ガスの総排出量を2000年度比の1%削減を各年度維持するという目標を立てて達成した。この目標実現のために、電気、ガス、水道、コピー用紙、公用車燃料の使用量を2000年度比の1%削減を維持するという個別目標が設けられている。温暖化防止対策実行計画に関して2004年10月時点での全国の状況は、都道府県レベルではすべての団体が策定しているが、市町村レベルでは3,030団体中1,066団体が策定しているに過ぎない⁴。福岡県では市町村では23

4 数字はいずれも環境省「地球温暖化対策の推進に関する法律第8条第1項に係る都道府県及び市区町村等の実行計画策定状況」による。同書によれば、一部事務組合では388団体が策定している。

団体、一部事務組合では13団体が策定している。表3から明らかなように、人口10万人以上の5都市すべてで策定されているのに対して、人口5万人以上10万人未満と3万人以上5万人未満の中小都市では半分程度の割合で策定されているに過ぎない。策定された団体の割合を市部と町村部とで比較すると、町村部（11.1%）は市部（62.5%）よりかなり低い。

第二は、2002年の改正によって温暖化防止対策地域推進計画が義務づけられたことである（第20条）。これによって、自治体は温室効果ガスの排出抑制等のための地域推進計画を策定し、実施するよう努めることを義務づけられた。温暖化防止対策実行計画の対象は事業者としての自治体による温室効果ガス削減であるので地域全体の温室効果ガス削減に対する効果は限定的であることから、地域の温暖化対策という点ではこちらの方がより重要である。地域全体の温室効果ガス削減を対象とする温暖化防止対策地域推進計画は、2004年10月時点の全国状況では、44都道府県と56市町村で策定されている。全国的に同計画を策定している市町村はごくわずかである。福岡県内では、福岡県と福岡、筑紫野、太宰府、飯塚の4市で策定されている。たとえば、太宰府市では「太宰府市地域省エネルギービジョン」を策定し、レンタサイクルやコミュニティバスなどの活用によって観光客の二酸化炭素削減を図っている。

上で述べられたような計画とは別に、県・市町村は市民に対して種々の啓蒙を行っている。福岡県による取り組みとしては、福岡県環境県民会議による環境家計簿の作成・配布や福岡県地球温暖化防止活動推進センターを通じた情報発信・相談・ネットワーク事業がある⁵。また、福岡県や福岡市、北九州市などはそれぞれ環境家計簿を作成して配布している。アイドリング・ストップ運動やノーマイカー運動は多くの自治体が呼びかけている。しかしながら、こうした呼びかけがどこまで実効力をもつかどうかは疑問が残る。

以上をまとめると、全国的にも自治体による温暖化対策は遅れているといえるが、今後の福岡県内の温暖化対策の課題についてまとめよう。第一に、

5 環境家計簿とは、電気、ガス、灯油、ガソリン等の使用量を記入して係数をかけることで二酸化炭素の排出量を把握し、環境を配慮したライフスタイルを実践していくための帳簿である。

県内で温暖化防止対策実行計画が策定されているのは24団体中15団体が市であり、温暖化防止対策地域推進計画が策定されているのはすべて市であることから、予算や人員の制約が厳しい町村部で温暖化対策にどのように取り組むか、また県がどのように小規模な市町村をサポートしていくのかが問われている。第二に、温室効果ガスの排出量の測定は技術的に容易ではないことから、多くの団体では市の事業活動からの排出量の把握にとどまり、地域全体の排出量は把握していないという問題点がある⁶。第三に、温暖化防止の成果が地域環境の改善に直結するわけではないので環境家計簿の配布やノーマイカー・デー運動などのような啓蒙的な手法によって市民を誘導することは限界があることである。

(5) ごみ問題と有料化

前述のように自治体の直面する環境問題の中で最も重要な課題の一つはごみ問題であるといえる。ごみ問題を中心とする福岡市と北九州市の事例研究に先立って、ごみ有料化の根拠について説明しよう。ごみの収集・処理が無料で行われている場合、その費用は税金で賄われている。従って、費用負担はごみ排出量とは関係がないために、安易にごみが排出される。ごみ処理・収集が有料化されると、過剰な包装の商品を購入しなくなったり、新聞・雑誌などをごみではなく集団回収のリサイクルに出したりすることによって、ごみの排出を抑制するインセンティブが市民に付与される。こうしたインセンティブが働くことによって有料化はごみ排出量を減少させる効果があるといえる。ごみ有料化が家庭ごみの排出量を減らす効果があることは、Wertz (1976), Fullerton and Kinnaman (1996), 丸尾・西ヶ谷・落合 (1997), 笹尾 (1999), 碓井 (2003), 中村 (2004) などの多く実証研究でごみ排出量の価格弾力性が負と推定されているからも明らかである。

福岡県内には2006年1月現在で26市58町村が存在するが、この中で家庭ごみの中心である可燃ごみが無料となっているのは、大牟田市、春日市、稲築

6 市町村の温暖化対策における温室効果ガス排出量の把握と削減目標の設定に関する問題は中口 (2004) を参照。

町、荊田町、吉富町のみである⁷。ただし、大牟田市は2006年6月に、春日市は2006年4月にそれぞれ有料化する方針である。また、稲築町は2006年3月に山田市、碓井町、嘉穂町と合併して嘉麻市となる同時にごみは有料化される。このように、有料化は多くの自治体に導入されつつあるが、不法投棄やリバウンド現象（ごみ排出量が一度減少しても数年後には元に戻ってしまうこと）が生じる可能性があることは有料化の問題点として指摘しておかなくてはならないであろう。福岡県では、ごみ行政に関して福岡市がごみ有料化に踏み切り、北九州市は有料化料金を引き上げるという大きな動きが近年生じている。次節では、この県内の2つの政令指定都市の事例を考察することで、自治体環境政策の中心的な課題の一つであるごみ問題の解決手段として有料化を考察しよう。

3. ごみ有料化の事例

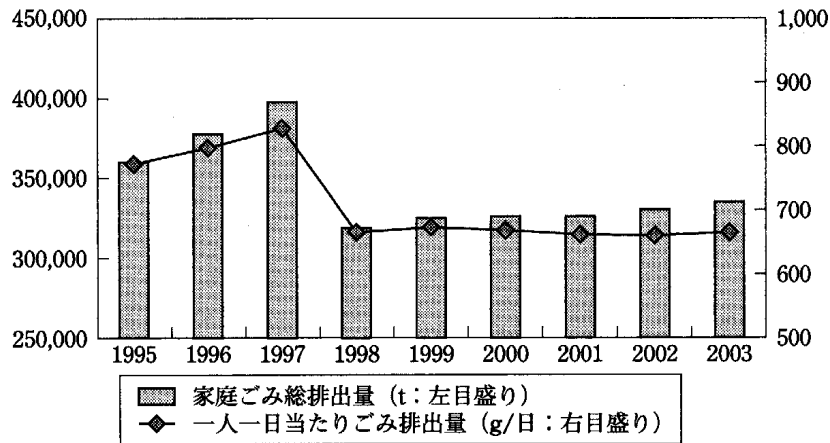
(1) 福岡市の事例—有料化の導入

福岡市は人口138万人を擁する九州最大の都市である。福岡市では人口増加の影響もあってごみは増加傾向にあり、将来的には市のごみ処理能力を超えることが懸念されていた。そこで、福岡市は1997年12月に家庭ごみの指定袋制と3分別回収（可燃ごみ、不燃ごみ、びん・ペットボトル）を導入した。いわゆる指定袋制を有料制の範疇に含めるか否かについては論者によって判断が分かれる。福岡市の場合には、可燃ごみ45リットル入りの袋が小売店によって異なるが1枚当たり10円程度で販売されていたが、売上げが市の歳入にならないことから厳密な意味では有料制とはいえなかったと考えられる⁸。福岡市自体は、従来の指定袋制は有料制ではないという解釈で市民に説明を行っている。図2は指定袋制導入によるごみ排出量の推移を表している。図

7 環境省「平成14年度一般廃棄物処理事業実態調査」の結果と自治体のホームページによる。

8 指定袋制が有料制ではないという主張の論拠として、指定袋制でない場合でも市民は市販のごみ袋を購入することで金銭的な負担をしていることがあげられる。ごみ有料化の定義については、例えば和田（2002，80頁）を参照。

図2 福岡市における家庭ごみ排出量の推移



(資料) 福岡市環境局の資料により作成。

から指定袋制の導入で家庭ごみ排出量は急減したが、その後は増加傾向にあることが明らかである。なお、97年度には家庭ごみ排出量が前年度比で約5%急増しているのは、粗大ごみが無料のうちに捨てておこうとするなどの指定袋制導入前の市民の駆け込み的なごみ排出が原因である。

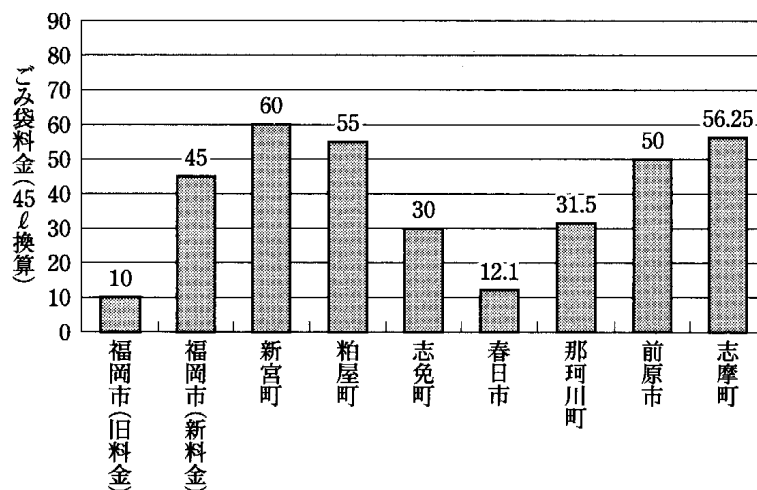
このように再びごみ排出量が増加傾向にあることから、2005年10月に福岡市はこれまで指定袋制であった家庭ごみを有料化した。その目的は、福岡市環境部によれば「ごみを出す人に排出者として責任をもってもらう・ごみ処理にかかる経費負担を公平にする・ごみ減量リサイクルのきっかけにってもらおう」ためである。市の目標は2015年度までに市内のごみ排出量を10%削減することとリサイクル率を15%引き上げることである。ごみ袋の料金はこの目標を達成できる水準で、かつ周辺自治体の料金とあまり乖離しない水準として、審議会等で検討された結果、は1リットル1円という根拠で設定された。具体的には、可燃ごみと不燃ごみはともに大(45リットル)1枚45円という価格に設定された。また、空きびん・ペットボトルは大(45リットル)1枚22円となった。

これまで福岡市ではごみ処理に年間約270億円かかっており、これは可燃ごみ1袋(大)当たり約180円、不燃ごみ1袋(大)当たり約300円に相当する。従って、手数料収入ではごみ処理費用の一部しか賄えないが、ごみ処理費用をすべて手数料収入で賄えるほどごみ処理料金を高く設定している自治体は

全国的にも存在しないことからこれは福岡市だけの問題とはいえない。また、手数料収入の一部は新設される環境市民ファンドに投入される。同ファンドは地域団体などの環境活動を支援する。

図3は福岡市に隣接する市町村に関して可燃ごみのごみ袋料金を表したものである⁹。図より、今回の有料化によって隣接する市町村のごみ処理料金とほぼ横並びとなったことが明らかである。このことは、近隣の市町村からの不当なごみの混入を減少させる効果があると思われる。なお、春日市は指定袋制であり、図の12.1円は指定袋の市販価格である。この12.1円にはごみ処理費用は含まれていないので、近隣の市町村よりも大幅に安くなっている。

図3 福岡市周辺の市町村のごみ袋料金



注) 粕屋町と那珂川町のごみ袋は容量の規定はないので、大きさ(650ミリ×800ミリ)で規定された料金である。

(資料) 図は各自治体のホームページと電話での問い合わせで得た数字から作成した。

ただし、春日市でも2006年4月からごみ有料化を導入することが予定されており、料金は福岡市と同じく可燃ごみ大(45リットル)1枚当たり45円である。

有料化の導入には市民の理解が不可欠である。福岡市は有料化に先駆けて公民館などで住民説明会を280回開催し、合計1万3千人の市民が参加し

9 有料化を導入する前の福岡市の指定袋の市販価格は小売店によって異なっており、6—12円程度であったが、図では10円と表示した。

10 2005年10月22日、朝日新聞(福岡・北九州版)。

11 2005年9月30日、西日本新聞。

た¹⁰。さらに、3,700万円の予算をかけて新ごみ袋とルールブックの入った「新指定袋お試しセット」を各家庭に配布した¹¹。

ごみ問題の重要性を市民が十分に理解することなしに自治体のごみ有料化を円滑に導入することは困難であるといえる。例えば、2003年6月に有料ごみ袋を導入した下関市（山口県）では、導入後にごみ袋の値下げを主張する市民団体「有料指定袋を値下げさせる会」が約10万人の署名を集めて市に提出する事態となった¹²。同会は指定袋について「原価が5円なのに、なぜ50円もするのか」と主張しており、指定袋料金にはごみ処理費用が含まれていることが市民に十分周知されないまま拙速に有料制を導入して市民の反発を招いたことが示唆される。こうした事例も存在することから、人口130万人を擁する福岡市が有料化導入に際して上述のように市民に対する説明を綿密に行ったことは評価できるといえよう。今後、有料化によるごみ減量効果が持続するかどうか、環境市民ファンドに投入される手数料収入は有効に活用されるかどうか注目される。

(2) 北九州市の事例—有料化料金値上げ

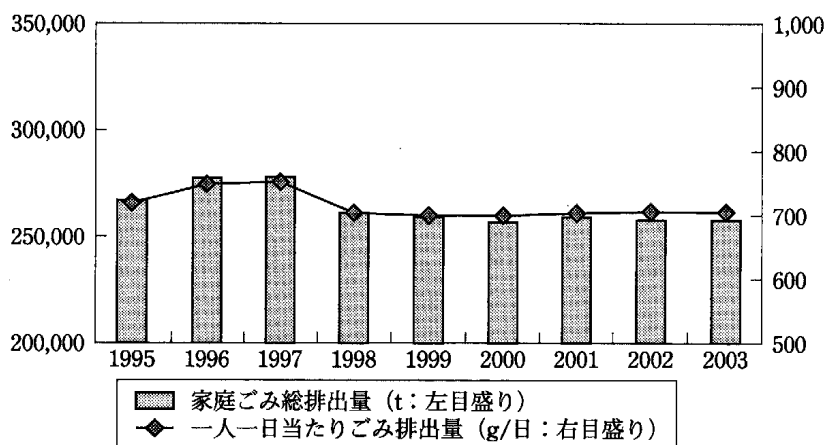
1963年に5つの市による対等合併によって誕生した北九州市は福岡県第2位の都市である。北九州市は「世界の環境首都」となることを宣言し、環境を軸としたまちづくりが展開されていることから、はじめに簡単にその経緯を説明しよう。歴史的には1901年の官営八幡製鉄所の創業以来、北九州市は製鉄業を中心に発展を遂げたことから「鉄の都」ともよばれた。1960年以降の高度経済成長期には四大工業地帯の一角として日本経済を牽引する一方で、産業公害が激化した。工場から出される排ガスは「七色の煙」とよばれ、降下煤塵量は日本一であった。また、工場の集積する洞海湾では溶存酸素がゼロとなるまで水質汚濁が進み、「死の海」とよばれた。北九州市は市民・企業・学術機関・行政の連携によってこうした深刻な公害問題を克服した¹³。こうし

12 2003年12月3日、西日本新聞。

13 北九州市における公害の克服については北九州市産業史・公害対策史・土木史編集委員会公害対策史部会（編）（1998a, b）、中藪（2000）を参照。

た歴史的経験は、その後環境面での国際協力や環境産業の発展に以下のように生かされた。1980年に民間主導で設立された財団法人北九州国際研修協会(KITA)は発展途上国から研修員を受け入れて北九州地域に蓄積された工業技術を移転する¹⁴。また、1997年に国の承認を得た北九州エコタウン事業はゼロ・エミッション(廃棄物がゼロとなること)を目指して、教育・基礎研究、技術・実証研究、事業化という3つの面から環境産業の振興を図る。1988年には、「水辺と緑とふれあいの“国際テクノロジー都市”へ」を基調テーマとした長期の都市再生計画である北九州市ルネッサンス構想が打ち出された。このように、公害・環境問題に積極的に取り組んできた歴史を踏まえて北九州市は「世界の環境首都」となることを宣言している。北九州市はこうした特色ある政策が実行されてきた一方で、その人口は1979年の1,068,415人をピークに漸減傾向にあり、2004年4月には998,187人となって合併以降初めて100万人の大台を割り込んだ¹⁵。このように、残念ながら環境を軸にした施策がなかなか地域振興へと結びつかないことが北九州市の現状である。しかし、環境を軸にしたまちづくりが展開されてきたことは、市民の環境意識を高め

図4 北九州市における家庭ごみ排出量の推移



(資料) 北九州市環境局の資料により作成。

14 北九州国際研修協会は1992年に財団法人北九州国際技術協力協会と改称された。

15 2004年11月に合併協定書に調印した隣接する中間市との合併によって、100万人の大台を回復すると予想されていたが、合併後の中間市地域の市議定数をめぐって両市が対立した結果、合併は頓挫してしまった。

たことは確かであり、政令指定都市で唯一ごみ有料化が導入されたことと無関係といえないであろう。

以下では、北九州市によるごみ問題の取り組みを考察しよう。1998年7月、北九州市はごみ排出量と処理費用の削減を目指して家庭ごみの有料化に踏み切った。それまで自治会を經由して無料で指定袋を配布する制度が廃止されたことで年間約2億5千万円の費用が不要となった。このときの有料化では、市が収集するごみ量は導入前の97年度の32.5万トンから99年度の30.6万トンへと約6%減少し、図4に示されるようにその後は横ばいで推移している。

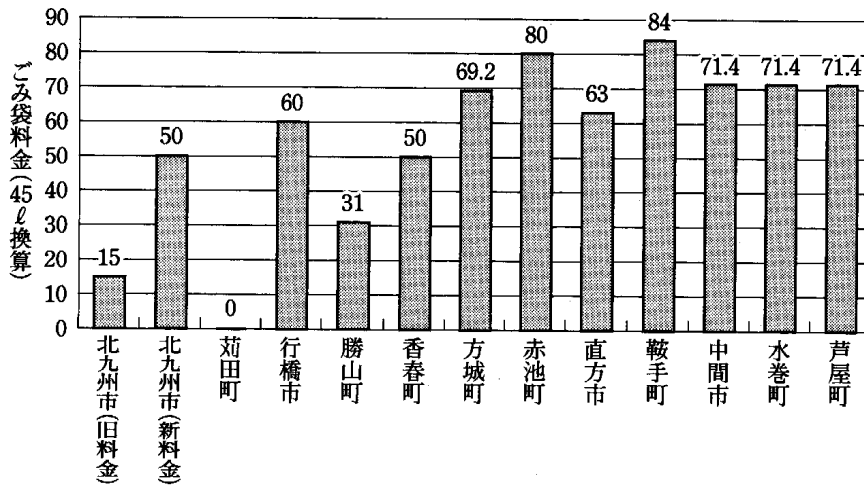
国の循環型社会形成推進基本計画（2003年3月）で1人1日当たりの家庭ごみを2000年度水準（約630グラム）から約20パーセント減量することが目標とされたことを受けて、北九州市は2006年度を目途に手数料の見直しを検討した。2005年5月、北九州市は2006年度に可燃ごみ大袋（45リットル）を15円から60円に値上げするとともに缶・ビン、ペットボトル用の指定袋（25リットル）をそれぞれ15円で導入し、2007年度にプラスチック製容器包装用の指定袋（25リットル）を15円で導入すると発表した¹⁶。この料金はごみの量を20パーセント削減を達成することを目標に家庭ごみ有料化を実施した他の自治体の減量効果を参考にして決定されたものである。しかし、可燃ごみは4倍もの値上げになることから、説明会で市民から多くの批判が寄せられたり、市民団体「平和と暮らし、権利を大切にす北九州市民の会」から値上げの根拠や効果などに関する公開質問状が提出されたりした。このような市民の反発を考慮して、市は11月に可燃ごみの値上げ幅を縮小して大袋50円とすると発表した。また、新たに導入される缶・ビン、ペットボトル、プラスチック容器包装用の指定袋の料金もそれぞれ12円と当初の予定よりも引き下げられた。これらの施策は2006年7月から実施される予定である。

ところで、図5に示されるように、値上げ前の北九州市のごみ処理料金は隣接する市町村と比較するとかなり低い水準であった。そこで、近隣市町村

16 より正確に言えば、本文では「可燃ごみ」と説明したが、北九州市自体は「可燃ごみ」に相当するごみに「家庭ごみ」ということばを使用している。

17 北九州市環境部でのヒアリングによる。

図5 北九州市周辺の市町村のごみ袋料金



(資料) 図は各自治体のホームページ等で得た数字から作成した。

の住民が相対的に料金の安かった北九州市のごみ袋を購入して出したごみが北九州市の収集した中に相当程度混入するという問題が生じていた¹⁷。結果として、こうして決められた料金は図5に示されるように隣接する市町村の料金水準とほぼ横並びとなった。このことによって、市外からの越境ごみの流入が防止されると考えられる。

一般に市町村が円滑にごみ有料化を導入するためには市民への十分な説明が不可欠であるが、北九州市のように有料化のごみ料金を値上げする場合も同様であろう。丸尾・西ヶ谷・落合(1997)は人口規模が小さい都市ほどごみ有料化が実施されている調査結果に対して「都市規模が小さいほど有料化や指定袋制に対する住民の合意が得られやすく、また実施後も住民間でのルールが徹底しやすいことや、行政が管理しやすいため」ではないかと解釈している¹⁸。逆に言えば、人口の多い都市ほど、ごみ有料化の導入は困難であるといえる。実際、2005年10月に福岡市で有料化されるまで、政令指定都市でごみを有料化していたのは北九州市だけであった¹⁹。そうした観点からは、結果的に値上げ幅が縮小されたとはいえ、北九州市がごみ手数料の値上げに向けて約450回もの説明会を開催して市民の理解を求めるとともに提案や意

18 丸尾ほか(1997, 158ページ)。

19 他の政令指定都市では、2006年10月から京都市でもごみが有料化される予定である。

見を受けたことは評価できよう。

福岡市と北九州市に関してそれぞれごみ処理料金を周辺自治体と比較した図3と図5をみると、以下のような興味深い事実が浮かび上がる。可燃ごみ用のごみ袋料金は、福岡市周辺では50円前後に固まっているのに対して、北九州市周辺では60円から80円までの範囲に入っている自治体が多い。このように、越境ごみの流入防止や有料化に対する市民感情などの点から市町村のごみ処理料金は周辺自治体と横並び傾向になるといえる。ごみ処理料金が高いほどごみ排出量は抑制されることは多くの実証研究で支持されることから、福岡市周辺のようにごみ処理料金が相対的に低い水準で横並びになっている地域では近隣市町村が協調して料金の設定を再考する必要があると考えられる。

4. おわりに

本稿では、自治体の環境政策に関して福岡県内の事例を中心に考察された。理想的には自治体が目指すべき方向は行政全般について環境を配慮した政策の決定と実行を行う環境自治体であると思われるが、現実の環境行政はこの目標からは程遠い状況にある。本稿の考察によって明らかになった結果は以下のようにまとめられる。

第一に、福岡県内の市町村による環境行政に関して、市町村の人口規模が小さくなるほど環境行政の面では手薄となってしまう傾向があることである。人員面をみると、市町村の規模が小さくなるほど環境部署の人員数が少ないことは仕方がないとしても、環境保全担当職員の数ゼロである市町村が相当数あることは大きな問題であろう。特に、人口が3万人を切る自治体の大半では環境保全担当職員の数ゼロである。こうした市町村では独自の環境政策を展開することが困難であると思われる。また、政策面でみても、市町村の規模が小さくなるほど、環境審議会、環境白書、環境基本計画、温暖化防止対策実行計画、温暖化防止対策地方推進計画といった環境に関する施策が展開されなくなる傾向にある。

第二に、福岡市のごみ有料化、北九州市のごみ処理手数料値上げの事例か

ら、大都市でのごみ処理手数料の有料化／値上げを円滑に導入するためには市民に対する綿密な説明が重要であることがわかった。政令指定都市でごみを有料化した北九州市、福岡市は偶然にもどちらも福岡県内の都市であるが、今後他の政令指定都市でもごみを有料化する市が出てくると思われることからこの2市の事例は重要であろう。

第三に、上のごみ有料化においては市民の理解を得たり、不法投棄や越境ごみの流入を防ぐために料金は周辺の市町村のそれと近い水準となる傾向があるが、福岡市及び近郊のごみ処理料金は北九州市及び近郊のそれらよりも低い水準で固まっていることが指摘された。

次に、福岡県内の自治体環境政策の課題をまとめよう。第一に、環境保全担当職員数がゼロあるいはゼロに近い市町村で地域環境の維持・改善や自然環境の保護、温暖化防止対策などをどのようにすれば推進し得るのかという課題である。今後これらの小規模な市町村の一部は合併によって規模が拡大するところも出てくるかもしれないが、合併によって自治体の規模が拡大した市町村には合併前の環境政策の継続性を保つことと環境を担当する部署を充実させることが期待される²⁰。

第二に、上述の問題の解決と関連して県の役割が再検討されなければならないことである。現在、地方分権の進展や道州制の議論によって、国と市町村の中間に位置する都道府県の行政上の役割が改めて問われている。2つの政令指定都市を抱えている福岡県においては県・2つの政令指定都市・その他の市町村間での役割分担が再検討されなければならない。地域の温室効果

20 例えば、福岡県福間町（合併前は人口42,000人）と津屋崎町（同14,000人）の対等合併によって2005年1月に発足した福津市は、以下のように合併前の特徴的な環境政策を継続している点で評価できる。旧福間町は2001年3月に策定された福間町環境基本計画にもとづいて環境白書を隔年で発行していた。環境白書の発行は比較的大規模な市では珍しくないが、町村では稀である。一方、旧津屋崎町では、絶滅の危機に瀕しているアカウミガメが海岸部に産卵に訪れることからウミガメを環境のシンボルとして掲げていた。同町は2002年にウミガメ保護条例を施行するとともに環境整備課の名称を「うみがめ課」と変更し、ウミガメを同町の環境保全のシンボルとして掲げていた。合併後も環境白書の発行やウミガメの保護は継続される予定である。合併後の同市の予算と人員は合併前の2つの町の数字を足した水準にほぼ等しい。

ガスの排出量を測定すること自体が小規模な市町村にとっては費用や技術の面から困難であるし、温暖化防止が地域環境の改善に直結するわけではないことから直接的な住民のニーズがあるわけではないので、温暖化対策においては県が主導的な役割を担うことが重要である。現在進行中である市町村合併では、合併後の市町村で環境部署が縮小したり、合併前の環境行政が後退したりしないように県が注視していかなければならない。

第三に、県内の2つの政令指定都市におけるごみ処理料金の有料化／値上げがごみ減量化につながるかどうかである。有料化に関して、その導入時には自治体によるごみ減量やリサイクルについての啓蒙等の効果もあってごみ排出量は一時的には低下しても、数年後には市民がごみ処理料金になれてしまって増加傾向に転じるリバウンド現象が指摘される。これら2つの市でリバウンド現象が生じないように有料化／値上げの後も継続的なごみ減量がなされるように市が市民に働きかけていく必要がある。この点に関連して、北九州市および近郊の自治体と比較して低い水準で横並びとなっている福岡市および近郊の市町村のごみ処理料金は将来的には協調して改定されることが検討されるべきであろう。

最後に残された研究課題について述べよう。本稿では福岡市と北九州市を中心に福岡県内の自治体環境政策が論じられたが、町村部の考察に関しては環境面での施策や人員が不十分であるという問題点を指摘するにとどまってしまった。一部を除いて財政的な基盤が脆弱な町村部の環境政策に関しては国あるいは県の役割や市町村合併の効果を分析することは重要な研究課題であるといえる。また、本稿では、廃棄物の問題についてもっぱら家庭ごみ(家庭系一般廃棄物)についてのみ扱ったが事業系一般廃棄物と産業廃棄物の問題も当然重要である。

[参考文献]

碓井健寛 (2003) 「有料化によるごみの発生抑制効果とリサイクル促進効果」『会計検査研究』, 第27号, 245—261頁。

北九州市産業史・公害対策史・土木史編集委員会公害対策史部会 (編) (1998a) 『北九州市公害対策史』, 北九州市。

- 北九州市産業史・公害対策史・土木史編集委員会公害対策史部会（編）（1998b）『北九州市公害対策史 解析編』，北九州市。
- 笹尾俊明（1999）「家計の最適化行動に基づいた廃棄物減量対策の効果に関する実証分析」，『六甲台論集』，第46巻，第2号，60～78頁。
- 中口毅博（2002）「『環境自治体』の意義と展開—環境マネジメントの理論と実践—」（田中充・中口毅博・川崎健次『環境自治体づくりの戦略』ぎょうせい，第2章）
- 中口毅博（2004）「市町村レベル自治体における温暖化対策立案のあり方」資源環境対策，40(4)，30—38頁。
- 中村匡克（2004）「ごみ減量政策の有効性と効果に関する全国および地域別の検証」，『計画行政』，27(2)，52—61頁。
- 中藺哲（2000）「北九州市の環境政策」地球環境レポート，第2号，16—18頁。
- 丸尾直美・西ヶ谷信雄・落合由紀子（1997）『エコサイクル社会』有斐閣。
- 和田尚久（2002）『地域環境税と自治体—環境にやさしい税のシステム—』イマジン出版。
- Fullerton, D. and T. C. Kinnaman (1996) 'Household Responses to Pricing Garbage by the Bag', *American Economic Review*, 86, pp.971-984.
- Wertz, K. L. (1976), 'Economic Factors Influencing Households' Production of Refuse', *Journal of Environmental Economics and Management*, 2, pp.263-272.

付記 本稿は宮野俊明助教授（九州産業大学経済学部）との共同研究である九州産業大学経営研究所・研究プロジェクト「環境調和型の地域づくりと自治体の役割」の成果のうち本間が福岡県の自治体の環境政策について調査した部分をまとめたものである。共同研究者である宮野助教授に感謝の意を表したい。また，著者の聞き取り調査に快く応じてくださった福岡県内の自治体の環境担当職員の方々にも感謝の意を表したい。なお，本稿に存在する誤謬の一切の責は筆者一人に帰すものである。