

都市と環境

—美しい日本、持続可能な社会をめざして—

【 提 言 】

目 次

序章 今日の都市環境の課題	34
(1) 都市の抱える環境の課題 - ごみ対策・地球温暖化対策・自然環境の 保全・再生対策 -	34
(2) この「提言」における「都市」とは	34
(3) 「市」自らの決意をも示す提言	35
第 1 章 持続可能な社会をめざした都市と市民の役割	37
第 1 節 地球化時代の都市環境政策	37
(1) 環境問題は様相が多様化	37
(2) 都市の環境問題の地域ごとの多様性と共通性	37
(3) 実効ある地方分権化の必要性	38
(4) 地方自治体の位置	38
(5) ネットワーク形成、経験と知識の共有	38
(6) 国がすべきこと、すべきでないこと	38
第 2 節 地方分権化と持続可能な都市	39
(1) 国と地方との役割分担	39
(2) 持続可能な都市の構築	39
(3) 「市」への権限等の移譲及び多様な主体の協働	40
(4) 環境教育・学習の重要性	41
第 3 節 市民・事業者・NPOと行政の役割と協働（パートナーシップ）	41
(1) 今日の環境問題と主体の協働	41
(2) 事業者や市民と協働した問題解決	42
(3) 教育・研究機関との協働の推進	43
第 4 節 政策の統合	44
第 5 節 新たな都市環境政策の方向	44
第 2 章 循環型社会の構築	45
第 1 節 循環型社会構築に向けた取組みと主体間協調の必要性	45
(1) ごみ発生量の高止まりと抑制対策の必要性	45
(2) 循環システム構築に向けた主体間の協調	45

第2節	リサイクル制度の進化に向けて	46
(1)	容器包装リサイクル法の現状と見直しの方向	46
(2)	廃家電リサイクル法の現状と見直しの方向	48
(3)	リデュース・リユース重視とリサイクル対象の拡大	49
第3節	一般ごみの分別と取扱い	51
(1)	自治体における分別方法の違いの要因	51
(2)	廃プラスチック類の取扱いと条件整備	52
(3)	生ごみの分別とリサイクル	52
(4)	適正処理困難物への対応	53
(5)	新規技術の適正な評価への支援体制整備	53
第4節	廃棄物対策の方向性	54
(1)	ごみ処理の有料化	54
(2)	廃棄物政策におけるその他の経済的手法	55
(3)	廃棄物の不法投棄対策と適正処理の確保	56
(4)	小規模な不法投棄への対策	57
第5節	循環型社会構築に向けての環境教育・学習の意義	58
第3章	地球温暖化対策の推進	60
第1節	国際社会における取組み、国と地方の役割	60
(1)	都市における取組みの必要性	60
(2)	環境負荷の小さい都市をめざした都市基盤の形成	61
(3)	環境負荷の少ないライフスタイル、ビジネススタイルへの変革	63
(4)	都市の個性に応じた計画的な取組みの推進	64
(5)	対策支援措置と率先垂範	64
(6)	コベネフィット（一石二鳥）をもたらす施策・誘導策	65
第2節	環境税をはじめとする経済的手法の導入	66
(1)	環境政策における地方自治体の役割	66
(2)	環境政策と環境税	66
(3)	地方環境税（地方炭素税）の検討	67
(4)	その他の経済的手法の導入	68
第3節	国に対する提言	68
(1)	府省の連携による施策の効率的、効果的な推進	68
(2)	省エネルギー対策の推進と実践	69

(3) ローカルエネルギーの利用促進	69
(4) 都市の取組みに対する支援、そのための財源等	70
(5) 産業との連携	70
第 4 節 地球温暖化防止のための環境教育の推進	71
(1) 地球温暖化問題の理解増進と省エネルギー意識の醸成	71
(2) 地域ぐるみの環境学習と行動	71
第 4 章 都市における自然環境の再生・創出	73
第 1 節 人と自然が交歓しあう生態都市（エコシティ）をめざして	73
第 2 節 地域の文化と自然を活かした都市づくり	74
(1) グローバル化のなかの都市づくり	74
(2) 都市における自然環境の保護・保全・再生・創造	74
(3) 新しい国土計画と土地利用計画	76
(4) 美しい景観の保全と創造	76
(5) 都市緑地の保全と都市緑化の推進	77
(6) あらゆる主体の参加による取組みの推進	78
第 3 節 流域水循環の再構築と水環境の保全・再生	78
(1) 都市における水循環システムの再構築	78
(2) 親水環境の保全と再生	79
(3) 水をおだやかに受けとめる地域づくり	79
第 4 節 自然に親しむ環境教育の推進	79
(1) 環境教育は「命」の教育	79
(2) 地産地消を定着させる	80
第 5 節 自然環境と税	81
(1) 都市緑地、里山等の減少とその保全	81
(2) 上流・下流地域の負担問題	81
第 5 章 自立と連携による持続可能な環境都市をめざして	83
第 1 節 地域の特性、「市」の規模を活かした取組み	83
第 2 節 主体間の情報共有のもとでの、課題の発見・目標・施策の決定と 取組み	84

第3節	環境と経済の好循環を図った取組み	84
第4節	持続可能な環境都市をめざした、統合的な課題への取組み	85
第5節	他の「市」、地域さらには国外とも連携した取組み	85
第6節	広範な環境問題への取組みと都市の権限・財源の確立	86
(1)	十分な権限の移譲	87
(2)	財源の確立	87
終わりに		88

序章 今日の都市環境の課題

(1) 都市の抱える環境の課題 - ごみ対策・地球温暖化対策・自然環境の保全・再生対策 -

いまや全国どの都市をとってみても、環境問題、さらには都市環境政策を抜きにして、政策の課題を論じることはできない。全国市長会が、全国の「市」に対して行ったこの領域の課題についての調査により、現在の都市が抱えている環境の課題が、まさに浮き彫りとなった。

これを大まかに分類すれば、ごみ・リサイクルに関するもの、地球温暖化対策に関するもの、市域内における自然環境保全・再生に関するもの、環境教育に関するもの、その他に分けることができる。

このうち、ごみ・リサイクルに関しては、リサイクルの仕組みの見直し（品目・費用負担・発生抑制の強化など）、不法投棄・不適正処理対策、各主体の協力・役割分担が課題であるとされている。

また、地球温暖化対策に関しては、二酸化炭素排出抑制対策（自然エネルギー利用促進）への支援・国の縦割り行政の解消、省エネルギーのための支援・法整備・条例制定、さらにヒートアイランド対策、環境負荷の少ない交通体系構築、環境税導入と地方への財源配分といった点に、多くの関心が集まっている。

他方、自然環境保全に関しては、里地里山の保全・再生、市街地での自然復元、緑化推進が課題とされ、環境教育に関しては、実践活動と結びつけた環境教育、環境教育の担い手や、教育カリキュラムの整備が課題と指摘されている。

この他の指摘としては、いわゆる三位一体改革の推進と環境施策の財源確保、負担の公平を確保するための方法としての税・手数料の見直し、さらには地下水保全、「地産地消」の推進といった指摘が目立っている。

(2) この「提言」における「都市」とは

ところで、今日の私たちのライフスタイルを考えれば、どこに住んでいようと、同じように情報に接することが可能であり、エネルギーや水資源の利用、食物を始めとする様々な消費財の消費やその廃棄という点を見れば、まさに「都市型」ということができる。

しかし、このように都市型のライフスタイルが一般化したことが、大量

の温室効果ガスやごみの排出などの原因となっており、また自然の中での水や資源の循環を阻害してきている。このことは同時に、身の回りにある、豊かな自然の恵みへの「気づき」と「感謝の気持ち」を喪失させ、環境への負荷を増やすとともに、自然破壊を助長している。このような「都市型ライフスタイル」を見直すことが、我々にとって最優先の課題であり、その意味では、今日の環境問題は、その多くが「都市の環境問題」ということができる。

一方、本会を構成する「市・区」（以下「市」という）は単に人口稠密な「都市部」のみならず、中山間地域、森林地域、沿岸地域など、多様な地域を含む「地域」である。その規模も、人口1万人から400万人近くまでと様々であり、その面でも実に多様である。それだけに、それぞれの個性を活かしたユニークな環境問題への取組みが可能であり、また期待もできる。一般に「都市環境」という場合には、ともすれば大都市圏の「都市」を念頭において論じられがちである。しかし、この「提言」は、本会の「都市」と「環境」をめぐる提言であり、「市」の抱えた多様な「地域」における「都市型ライフスタイル」がもたらしている環境の課題を念頭に置いたものであって、大都市のみを意識したものではない。

（3）「市」自らの決意をも示す提言

この「提言」は、(1)で紹介した調査の指摘をもとに、今日の「都市」の環境の課題を、ごみ・リサイクルの問題、地球温暖化対策の問題、市域の自然環境保全・創造の問題に絞って取りまとめることとした。なお、その際、税などの経済システムや環境教育の課題がすべてに共通するサブテーマであることに留意し、それぞれの課題の特質に応じて、これらのサブテーマについての見解を明らかにするため、前記の問題を記述する各章ごとに、このサブテーマに関連する事項をあわせて記述、提案することとした。

さらにまた、この「提言」は、単に国や都道府県に対する政策提言に留めるのではなく、より広がりのある内容とすることに努めた。すなわち、この「提言」では、市自らの取組みの決意を示し、市職員はもとより、市民・事業者・NPOなど「市」の環境政策・施策の担い手への広い「協働」の呼びかけをしていく、という性格をあわせもつものとするを意図した。そこで、前述の3つの個別課題に先立って、第1章として、今日の都市環

境政策を進める上で、重要な担い手の連携に係る課題等を整理、提言した。

第1章 持続可能な社会をめざした都市と市民の役割

第1節 地球化時代の都市環境政策

(1) 環境問題は様相が多様化

今日の都市を取り巻く環境問題は様相が多様化している。廃棄物・交通公害・生活排水などの従来からの都市・生活型の環境問題に加え、最近では地球温暖化などに象徴される地球環境問題が深刻な問題となっている。この問題は、大量生産・大量消費・大量廃棄といったこれまでのライフスタイルやビジネススタイルを大きく変えて、持続可能な社会の構築を目指すことなしには解決できなくなっている。

しかし、これだけではなく、都市はそれぞれの地域の特性や規模など、その置かれた条件によって、それぞれに固有の環境の課題を抱えている。大都市では、ヒートアイランド現象への対応や身近な自然の喪失が問題となっている地域がある。他方では、人口減少、過疎・高齢化による農地や林地の荒廃が問題となっている地域もある。ただし、これまでに地域での環境汚染・公害の問題が完全に解決したわけではなく、また有害な化学物質による環境リスクの管理の課題も依然として重要である。なお加えて、今日、快適で良好な地域の環境というとき、市民は「安全・安心」というキーワードで言い表される事柄まで含めて意識し、求めていることが多い。さらに、こうした多様な環境問題を考える場合、コミュニティの絆をしっかりと結び合い、人とひとが共に生きることができる社会を築いていくということが、その解決につながるという視点が重要である。

(2) 都市の環境問題の地域ごとの多様性と共通性

今日の都市が直面している環境問題は、先にも触れたとおり地域ごとに実に多様である。そしてそれらは、個々の地域に固有の状況や条件によって影響を受けている。したがって、地域での知恵を出し合うことが、「市」の環境問題解決にとって、まず求められる。

しかし、地域で抱えている環境の問題のうちには、他の地域でも同じような原因から生じている側面をもった問題が少なくない。したがって、都市の環境問題は、同時にまた、地域が連携し、協調して政策や施策を進めるべきものが多いことに十分に留意することが大事である。

(3) 実効ある地方分権化の必要性

都市型ライフスタイルに起因し、地域の特性や状況を反映する今日の都市の環境問題への取組みを進めるためには、直接、地域住民の生活や地域産業と結びつき、働きかけができる立場の、基礎自治体である市町村の役割が極めて大きく、重要である。

例えば、国がまず責任を負うべき、とされることが多い地球温暖化対策にしても、廃棄物問題などと同様に、持続可能な社会づくりによって解決されるものであり、このための取組みの多くは地域での活動に根ざしている。したがって、地方自治体が国と対等の立場で、権限や財源の面でも、第一義的な役割を果たしていける仕組みを構築することが重要である。

このように、都市の環境問題は、実効ある地方分権化の実現と推進がその解決の大きな鍵というべきである。

(4) 地方自治体の位置

「市」は、基礎自治体として、地域住民の生活、地域産業と直結する行政を担当すると同時に、住民と近隣の地域や府県、国、さらには国際社会をつなぐ位置にある。とりわけ地域の環境政策に関しては、地域住民・NPOや事業者と役割を分担しながら、適切な連携と協働を進めるためのコーディネーターとして、従来の縦割りを排した総合的な政策を展開するための中心的な役割が求められている。

(5) ネットワーク形成、経験と知識の共有

今日の都市の環境問題への取組みにあたっては、個々の地域での各主体の連携による取組みや地域間の連携による取組みに加え、さらに都市や「市」どうしの横のネットワークを形成し、経験と知識の共有を図る必要がある。

このようなネットワークを通じて地域や自治体の試み、成功例を明らかにし、これに続く、さらなる成功を後押しできるよう、国は施策を進め、制度を構築していくことが重要である。

(6) 国がすべきこと、すべきでないこと

国は、先駆的な自治体の活動を、画一的な制度にあてはまらないことを理由に排除するのではなく、積極的に支持し、支援するべきである。

同時に、多くの環境問題の抜本的な解決のためには、市民のライフスタイルや事業者のビジネススタイルを変革していくことが不可欠であり、このためには、まず市民や事業者などの個別の活動主体と最も近い場所にある「市」による働きかけの役割を重視することが大切である。しかし、このためには同時に、そのライフスタイルやビジネススタイルを作り出している社会・経済システムといった要因にまで遡った政策や施策が必要であり、個々の「市」やその連携による取組みに加えて、国が本気になって社会・経済システムの改革に取り組まなければ解決が困難なことが少なくないことも事実である。その意味での国あるいは都道府県の役割も改めて強調されるべきである。

また、広域不法投棄問題のような、一つひとつの自治体だけでは解決が困難な課題についても、国が制度面から積極的に取り組み、その本来の責任を果たすべきである。

第 2 節 地方分権化と持続可能な都市

(1) 国と地方との役割分担

我が国では 1990 年代後半から地方分権に向けての制度の整備が急速に進展している。

「地方にできることは地方に委ねる」という原則に基づいて、国と地方の役割を分担し、国は責任を持つべき国政上の重要課題に重点を移し、地方で解決できる問題は各地方の自己決定・自己責任に委ね、各地方が本来的に持っている活力を発揮できるようにしていかなければならない。また、地方自治体は、それぞれ地域住民のニーズに応じて、地域ごとに最適の施策の組合せを探求し、その実現に努力するべきである。

このような考え方に基づいて、地域の人々の意思決定への参加を促すことは、地域の自律・自立の基盤である。そして、このような仕組みづくりこそが、人々の自己決定権の拡大につながるのと同時に、自己責任の観念を育て、望ましい市民社会の形成につながるものである。

(2) 持続可能な都市の構築

それぞれの地域の抱える環境問題への取組みは、それぞれの地域の発想と知恵に基づいて進められることはいうまでもない。しかし、課題の解決に向けた取組みの目的をつきつめて言えば、将来の世代にも、すばらしい

この地域の環境の恵みを引き継ぐこと、といえるであろう。これは「持続可能な都市を構築すること」によってはじめて実現できる。

ここでいう「持続可能」とは、“sustainable”（サステイナブル）という英語の表現にもあるとおり、つなぎあい支えあうことによって、有限な資源を将来の世代にも引き継ぎながら、しっかりと永続していくことができる都市づくりを進めるということを意味する。

持続可能な都市の構築のためには、地域における各主体の活動が、真に環境に配慮されたものであるかどうか、さらには都市の構造が環境へ必要以上の負荷を与えるものとなっていないかどうかなど、を見直すことが重要である。つまり、汚染物質や廃棄物の排出を減らすとともに、新たな天然資源の投入を減らすために資源の循環を進めるといった取組みが必要である。また、遠からず枯渇することが予測される化石資源に頼らない社会経済システムを作っていく取組みも必要である。

このため、都市の構造や機能を見直すべきである。これは多くの関係者が知恵を出し合い、創意工夫を積み重ねて、地域の条件に応じた総合的な戦略を立てることによって実現されるものであり、制度としての都市計画といった段階を超えた、都市の基本構想の中で、しっかりと論議されるべき事柄である。

（３）「市」への権限等の移譲及び多様な主体の協働

持続可能な都市の構築のためには、「市」に必要な権限と十分な財源を移譲し、地域の自己決定権を高め、大胆かつ革新的な政策の実施を可能とすることが不可欠である。

既に地域の自立と自律をめざした、地域レベルの様々な取組みが行われている。これをさらに進めていくためには、地域の政策立案・実施の責任を負っている市長や市の職員は、適切な情報提供・公開や、さらに情報の双方向の交流を図ることによって、市民・事業者・NPO など様々な主体間での情報の共有を図り、共通の理解を生み出していかなければならない。

このような基盤の上に立って、それぞれの都市の環境政策の形成や実施の段階で、多様な主体の参加と協働を促進していく必要がある（これは「環境民主主義」の確立ということでもであろう）。

こうしたことを進める際には、IT 技術の積極的な活用も有用であるが、同時に高度な技術を使いこなすことができない情報弱者や、技術は使えて

もこの分野の情報に無関心な層への適切な工夫と対応を講ずることも重要である。

（４）環境教育・学習の重要性

環境問題について正しく理解し、さらにそれを日常の生活やさまざまな活動に反映させて環境に配慮した行動を進めていくための環境教育・学習は、単に学校教育にとどまらず、あらゆる年齢階層の人々に、あらゆる場や機会をとらえて、確実に推進される必要があるが、とりわけでも幼少時からの環境教育をいままで以上に強化する必要がある。こどもの環境意識の向上は、それが家庭に持ち帰られて、父母や家族に大きな影響を及ぼすことが期待できるからである。さらに、幼少時から培われた環境意識が持続されることにより、遠くない将来の社会を変えていく大きな力ともなることが期待できる。しかし、こどもに培われた環境意識を大人が摘み取ってしまう現実から目を離すことがないよう、「市」のこの面での役割を十分に果たしていく必要がある。

第３節 市民・事業者・NPOと行政の役割と協働（パートナーシップ）

（１）今日の環境問題と主体の協働

温暖化、廃棄物・リサイクル、交通公害など現代の都市の環境問題の多くは、かつての産業公害とは違って、都市の日常的な経済社会活動が原因であって、単なる行政の規制によって解決できる部分は極めて少なくなってきた。より効果的な施策の立案・実施のためには、市民や事業者との協働関係（*）が不可欠である。

例えば、温暖化対策にせよ、廃棄物・リサイクル問題にせよ、生産者の製品開発設計段階や製造段階はもとより製品やサービスの販売提供の段階での環境配慮があれば、より解決が容易となる。しかし、それだけでは問題は解決しない。

市民・消費者の、製品やサービスの購入段階での環境負荷の少ないものの選択や、使用にあたっての環境負荷の低減の努力、またその廃棄の段階での環境配慮が同時に必要である。これは、ライフスタイルやビジネススタイルの見直しに遡った取組みにもつながり、関係する主体の協働のもとでよりよく実現されるものと期待される。

また、このような協働を進めていくためには、環境に関する教育や環境

問題に取り組む人材の育成が大きな課題であり、市の段階での努力はもちろんのことであるが、さらに、「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」に基づく国の施策の積極的な展開とこの面での市の活動への国の支援が講じられなくてはならない。

* 「協働」の効用として次のような点が挙げられる。①市の担当者やその他の各主体が問題意識を共有することができ、さらに各主体の「学ぶ」効果を上げる。②市の担当者が事業者や市民のノウハウを知り、活かすことによって、より効率的な政策、施策を企画、立案し、実施できる。③公的部門が中心となった判断には限界（「政府の限界」）があるが、これを補うことができる。例えば、「市」に十分な情報がない場合、「市」の課題に対する時間的視野・認識が短かすぎたり、課題の空間的広がりへの視野が狭すぎる場合、「市」が縦割り行政の弊害に陥っている場合などである。

「協働」の試みは既にヨーロッパで多く見られるが、わが国でも先進的な取組みが進められている。それらをよく調査し、経験と教訓を共有していくことが必要である。

（２）事業者や市民と協働した問題解決

今日の都市の環境問題への取組みにあたっては、市長や市の職員は、政策立案の段階から様々な関係主体と協働し問題解決に取り組むという「協働原則」（*）を守るとともに、「この際の配慮すべき原則」（**）に留意する必要がある。

その際、現在では地域のコミュニティの基本的な単位としての自治会・町内会・商店会等の構成と役割が変化してきていること、NPO等の新たなネットワークが育ち形成されてきていることにも注目しつつ、それら多様な地域の組織との連携のもとで、地域の実情を踏まえて、問題解決を推進することが重要である。

さらに、事業者の間に新たに育ってきている「企業市民」としての認識を活かし、その役割を期待して働きかけを行う必要がある。

* 協働原則の起源はドイツ「環境報告書」（1976年）にあり、公共主体が政策を行う場合、企画、立案、実行の各段階で、政策に関連する民間の各主体の参加を得て行わなければならないとされる。

日本でも「環境基本計画」（1994年）の掲げる長期目標の一つに「参加」が位置づけられている。「循環」「共生」という目標を達成するために、「日常生活や事業活動における価値

観や行動様式を変革し、あらゆる社会経済活動に環境への配慮を組み込んでいくことが必要である」とし、「あらゆる主体が、人間と環境とのかかわりについて理解し、汚染者負担等の原則を踏まえ、環境へ与える負荷、環境から得る恵み及び環境保全に寄与しうる能力等それぞれの立場に応じた公平な役割分担のもとに、相互に協力・連携しながら・・・環境保全に参加する社会を実現する」としている。

＊ ＊例えば、「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」（1999年）は、次の協働ガイドラインを示している。

- ① 対等の原則（市民活動と行政は対等であること）
- ② 自主性尊重の原則（市民活動が自主的に行われることを尊重すること）
- ③ 自立の原則（市民活動が自立化する方向で協働を進めること）
- ④ 相互理解の原則（市民活動と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解しあうこと）
- ⑤ 目的共有の原則（協働に関して市民活動と行政がその活動の全体または一部について目的を共有すること）
- ⑥ 公開の原則（市民活動と行政の関係が公開されていること）

なお、以上の考え方はその後同市において条例化されている。

（ 3 ） 教育・研究機関との協働の推進

「市」が、今日の都市の環境問題に取り組む際には、地域の大学などの教育・研究機関の知識やノウハウを生かすとともに、小・中・高の学校と連携した、環境活動への参加促進と環境教育の普及が重要である。

この場合、大学や高等学校との連携については、それらは市の設置するものでない場合が多いことから、国や都道府県との積極的な協働が必要である。特に小・中学校は地域の中に存在し、地域と深く結びついていることから、学校という閉じた空間と「市」の協働に留めることなく、広く地域住民の取り組みとの「協働」を推進する必要がある。

また、市から直接、研究機関に働きかけ、協働を進める必要がある。市だけでなく、研究機関にとっても具体的な現場で考えられるメリットがある。研究者が研究してきたことが地域への刺激になり、逆に地域における様々な実践が研究者への刺激となる。

さらに、環境教育・学習という事柄をとっていうならば、幼児の段階からの教育の重要性が強く指摘されるところであり、幼稚園や保育所との連携も忘れられてはならない。

第4節 政策の統合

先にも述べたように、今日の自治体環境政策は、持続可能な社会を目指す政策体系への発展が求められている。このためには産業構造やライフスタイル、交通体系や地域開発計画など環境問題発生の構造的要因に踏み込んだ政策の実施が必要である。

しかし、このような構造的要因に踏み込んだ政策の実現のためには、現実には克服すべき課題が多い。その多くは国の縦割り行政のため、自治体が地域の政策を統合化しづらいことに主な原因がある。

今後、「市」においては、地方分権の精神をいっそう活かし、行政の縦割り構造を超えて、担当部局を横断した包括的な政策形成を図ることによって、従来、環境政策と切り離され個別に実施されていた地域におけるエネルギー政策、交通政策、産業政策、経済政策等にも「持続可能性」というキーワードで示される考え方、基準を組み込み、環境政策との「統合」を図る必要がある。

第5節 新たな都市環境政策の方向

持続可能な社会を目指すということは、単にごみ問題等の狭義の環境問題のない社会を目指すということではない。

地域のコミュニティや産業の活性化を促すことにより、地域の内発的、自立的な発展を目指さなければならない。

持続可能な社会を形成するため、地域内において資源、人、仕事の循環的な結びつきを強めることが必要であり、同時に、この過程で地域内の人間の絆を強めることも重要である。すなわち、自主的・自発的な地域コミュニティのルネサンスが求められる。

環境保全を通じた地域経済の活性化を図り、雇用を増大させ、市民の福祉水準を向上させることを目標とすべきである。

プロセスをすべての市民に公開、市民の参加と関与の下で進めていくことも重要である。

第2章 循環型社会の構築

第1節 循環型社会構築に向けた取組みと主体間協調の必要性

(1) ごみ発生量の高止まりと抑制対策の必要性

国民の廃棄物やリサイクルに対する関心は高い。

しかし、便利・簡単消費志向が定着するなどライフスタイルが変化したこと、少子・核家族化による人口減少が起こっている反面で世帯数が増加していること、都市型のライフスタイルが一般化したためごみの自家処理の機会が消失したこと、OA化の進展により紙ごみが増加したことなどにより、20世紀後半の廃棄物排出量は増加し続けた。

そして、リサイクルの努力と成果があがりつつあるにもかかわらず、生ごみや廃プラスチックなどの発生量が減らないこと等の理由で、21世紀初頭はなお、「ごみ発生量の高止まり」の状況となっている。そして、この傾向は、日本のどの都市でも大きな差がない。

これからの社会に求められる物質循環システムは、大量消費・大量リサイクルではなく、環境配慮をしつつ資源を循環させ、廃棄物の発生を最小化させるシステムである。21世紀に作り上げられなくてはならない「循環型社会」のための政策は3R(リデュース・リユース・リサイクル)を核としたシステムの実現ということになる。

しかし、この3Rのなかで、リサイクルは優先順位としては最後に置かれるべきであり、まず、ごみの発生を最小化することが最も重要である。製品設計、流通システムなどの上流工程での環境配慮、消費行動にあたっての環境配慮により、廃棄される前の段階での資源循環をより一層推進していくことが必要である。

しかしながら、リサイクルが困難な廃棄物は必然的に発生することから、この対処は当然行う必要がある。また、無理なリサイクルを進めて多大なエネルギーやコストをかけることは避けるべきであり、さらに、物質を繰り返し使用すれば特性が劣化することは不可避である。したがって、処理せざる得ない廃棄物について環境上適切な処理システムを構築することが循環型社会においても必須である。

(2) 循環システム構築に向けた主体間の協調

都市において循環型社会を担うのは、主に市民と事業者である。

このうち市民は、主に消費者としての役割がある。現在の制度では、廃棄物の中でも家庭から排出される一般廃棄物は、自治体にその処理の責務があるとされる。しかし、もともと廃棄物の排出者は市民であって、一義的に責任を負わなければならないのは市民である。そして、自治体は廃棄物処理の代行者であるとする考え方を持つ必要がある。

このために、消費者である市民は、第一に廃棄物が出ないライフスタイルを選択する必要がある、第二に自治体が行う分別収集や廃棄物施策と協力し、適正な廃棄物管理をトータルとして達成させることが求められる。市民に、ものの生産者としての責務を問う場面は極めて狭いが、厨芥類は生活者である市民が生産者といえる場合が多く、この発生量を減らすことについて、一定の責任や役割を担うことができる立場にある。そして、比喩的にいえば地産地消を心がけることは食事における「環境配慮設計」であり、適量でおいしい食事を作ることは食べ残しを減らす重要な「環境配慮製造方法」である。

一方、事業者は、事業活動を通じたすべての段階で廃棄物の排出者と生産者の両面の立場を持っており、それぞれの立場に応じた責任分担が求められる。現在の法制度のもとでは、事業者が排出する廃棄物は、事業活動と性状等に応じ一般廃棄物と産業廃棄物に区分される。しかし、いずれの廃棄物であれ、事業者の処理責任が規定されている。

事業系一般廃棄物については、家庭系一般廃棄物と同様に自治体が主体的に処理を行うが、この場合、自治体は処理代行者にすぎず、廃棄物の減量責任、適正処理責任及び処理費用負担責任は事業者にある。そしてそれ以上に、循環型社会では、事業者の生産者としての責務が大きい。これまでも循環型社会構築を目指した諸制度の制定のなかで、製造事業者・製品販売者に対する拡大された生産者責任の概念が着実に定着しつつある。

第2節 リサイクル制度の進化に向けて

(1) 容器包装リサイクル法の現状と見直しの方向

20世紀末から21世紀初頭にかけて、循環型社会形成に向けた各種のリサイクル関連法が施行された。これらの運用状況を踏まえ、良いところは維持する強い覚悟を持ちつつ、適切な見直しを図るべきである。

1996年に制定された「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律(容器包装リサイクル法)」は、2000年4月から完全施行された

が、施行 10 年後の 2005 年に必要な見直しを検討することが定められている（*）。

そこで最近、様々な角度から制度見直しの提言がなされている。最近の実施状況を踏まえた容器包装のリサイクルの促進に関する政策評価書（総務省、2003 年 1 月）によると、同法は一定の効果が上がっていると評価する一方、以下の点を指摘している。

- ・リターナブルビンの使用が減少していること。リターナブルビンの環境面でのメリットを周知し、リターナブルビン使用における事業者メリットを増大させる方策が必要。
- ・未実施の市町村が存在すること。努力不足。
- ・回収物の需要拡大が必要。
- ・分別収集費用等の資料が不足していることから、費用負担のあり方の見直し等の議論を深めるためにもデータの体系的・継続的な把握が望まれる。

2003 年度の容器包装リサイクル法による指定法人引き取り量は、全品目で 913 千トンであった。この容器包装類のリサイクルのために生産者が支払っているリサイクル委託費は 413 億円と見積もられ、加えて市町村は、その同額以上の分別収集・選別保管費用を支払っていると見られる（**）。この分別収集・選別保管に係る市町村負担費用もリサイクル費用の一部であることは自明であり、国は、法の見直しにあたっては、分別収集・選別保管の費用の適正な水準を見極めながらも、現在のあり方を改め、リサイクル委託費の対象とすることが必要である。また、容器包装の適正な使用を促すリデュース、リユース対策として、包装使用計画の策定や飲料容器や食器へのリユースカップの使用促進方策の検討等が求められる。

* 容器包装リサイクル法は、ガラスびん、ペットボトル、プラスチック製容器包装、紙製容器包装（段ボールを除く）の 4 品目について、特定事業者による再商品化義務を課した。同法は、一般廃棄物のうち容積比で約 6 割を占める容器包装廃棄物について、消費者による分別排出、自治体による分別収集及び事業者による再商品化を促進するものであり、事業者の引取り・リサイクルの責務を明確にしたリサイクル関連個別法としては我が国で初めての制度である。制度設計にあたっては EU（ドイツ、フランス）の包装廃棄物リサイクルシステムが参考とされた。

＊ ＊ 容器包装リサイクル法による容器包装の 2003 年度の回収量（指定法人引き取り量）913 千トンの内訳は、プラスチック製容器包装類が 40%と最も多く、ついでビン類が 37%、ペットボトルが 19%、紙製容器包装類が 4%であった。（財）日本容器包装リサイクル協会が報告している再商品化事業者の落札単価は、平均で 45.2 円/kg であり、品目別ではプラスチック製容器包装類が 84.1 円/kg と最も高い。プラスチック製容器包装類ではマテリアルリサイクルとケミカルリサイクルが選択されるが、マテリアルが 105.5 円/kg でありケミカルは 76.7 円/kg である。ついでペットボトルが 49.1 円/kg、紙製容器包装類が 13.2 円/kg、ビン類が 3.3～5.5 円/kg であった。単価はすべて減額傾向にあるが、プラスチック製容器包装類については減額傾向が緩やかである。これらの総額として、入札により指定法人からリサイクル事業者に実際に支払われるリサイクル委託費は 402.3 億円である。品目別には、プラスチック製容器包装類が 302.6 億円と 75.0%を占め、ついでペットボトルが 20.2%、ビン類が 3.5%、紙製容器包装類が 1.1%であった。市町村再商品化委託料は、リサイクル委託費の 5.8%に当たる 24.4 億円であった。市町村はこのほか収集運搬及び選別保管費用としてリサイクル委託費を上回る費用（環境省廃棄物・リサイクル対策部の「平成 16 年度効果検証に関する評価事業調査（市町村等における分別収集・選別保管費用に関する調査）中間報告」（平成 17 年 3 月 16 日開催第 27 回中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会資料）では、収集部門の費用合計として 1,714 億円、選別保管部門費用として 1,342 億円であり、その合計である収集＋選別保管費用は 3,056 億円と報告されている）を収集等委託業者に支払っているとみられる。

（２）廃家電リサイクル法の現状と見直しの方向

家庭から排出される廃家電 4 品目を対象に事業者による引取りとリサイクルを義務付けた「特定家庭用機器再商品化法（廃家電リサイクル法）」が 2001 年 4 月から施行された。収集運搬を原則的に事業者義務とした点、収集運搬やリサイクルに必要な費用を排出時に消費者から徴収することとした点が容器包装リサイクル法と異なる（＊）。

廃家電はその製品特性から、容器包装類とは異なり、法で用意されたりサイクルルート以外の流れが存在する。

一つは、中古品としての再利用である。廃家電は廃棄段階ではまだ再利用可能な製品が含まれ、これらは中古品としてリサイクルショップ等のリユース市場で流通する。しかし、この点でいえば、廃家電リサイクル法は廃家電のリサイクルのみを規定する法律であり、リユースを制御する仕組みではないことに留意する必要がある。

つぎに、不法投棄、海外輸出への流出の可能性がある。リサイクル料金排出時支払い制が不法投棄を増加させる可能性は法施行前から指摘されており、今後はリサイクル費用を製品販売時に上乗せするとともに、その費用の管理システムを構築するなど、国は実効性ある対策を講ずるべきである。

*家電リサイクル法は施行3年が経過し、回収された指定4品目の量は、831万台(2001年度)、1010万台(2002年度)、1044万台(2003年度)である。同法のもたらす効果としては、上流工程に対する環境配慮設計の浸透も重要である。組立てメーカーにおいては、既に環境配慮型製品設計(DfE)への取組みが浸透しつつある。具体的な取組みとしては、①リサイクル可能率の向上、②プラスチック材料の金属化、③プラスチック材料の統合、④設計時点からユニット化推進などである。また、製品寿命(使用期間)の延長も期待される。海外輸出の多い組立てメーカーにおけるこうした動向には、同法によるインセンティブのみではなく、EUで2003年から発効した、WEEE(廃棄電気・電子機器指令)及びRoHS(有害物質使用制限指令)への対応も織り込まれているとも考えられ、今後国内的にもこうした国際的枠組みへの対応が求められる。

(3) リデュース・リユース重視とリサイクル対象の拡大

EPR(拡大生産者責任)について、OECDでは1994年から検討を始め、2000年には政府向けガイダンスマニュアルを取りまとめた。OECDによるEPRの定義は、「使用済み製品の処理または処分に関して、生産者が(財政的及び(または)物理的な)相当程度の責任を受入れるという政策アプローチであり、製品に対する生産者の責任を製品のライフサイクルの使用後段階にまで拡大すること」であり、これにより発生源で廃棄物を抑制し、環境適合型製品の設計を促進し、一般のリサイクル・資源管理目標の達成を促進するとされた(*)。

3Rのコストは、どのようなシステムをとったとしても、最終的には消費者の負担となる。しかし、問題はコストが生産体系に内部化されることと、それが顕在化する時期である。

EPRの考え方は、生産者に製品環境負荷軽減のインセンティブを与えることに大きな意義がある。原則的に言えば3Rのコストが製品販売時に顕かになるべきであり、コストを最初から製品価格に反映させて、コストを内部化させておくことが重要である。

しかしながら、我が国の制度では、容器包装リサイクル法ではコストの一部が内部化されている（**）ものの、その他の制度では直接消費者が負担する仕組みとなっている。前述のように、容器包装リサイクル法においても収集運搬等のコストを自治体が負担する仕組みであり、EPR 導入効果が不十分である。

コストに関する進化の方向性は、コストの完全な生産者の段階での内部化である。また、経過措置として、コストの一部を生産者以外の者が直接負担することを併用したシステムを柔軟に運用することも必要である。

リサイクルシステム（***）が対象とする商品群は、リサイクルに伴う環境汚染物質の拡散に留意しつつ、商品の環境負荷、流通量、コスト等を勘案しつつ段階的に拡大することが必要である。特に、衣類や家庭排出の食品残渣など、一般廃棄物の多くを占める品目に対してもリサイクルシステムの構築が不可欠である。

さらに、国においては、バッテリー（電池）、ベッドマットレス類、自転車、FRP 船などについても、リサイクルシステムの対象となる商品群について、商品やそのリサイクルに伴う環境負荷及び自治体における適正処理困難性等に対応したリサイクルシステムを構築することが必要である。

これらに加え、3Rのうち、リデュース・リユースが重視されるべき、という原則を実現するための具体的施策の強化が必要である。これまでは、資源有効利用促進法などにより、製造部門に対する規制を含めた施策が行われてきた。しかし、流通・サービス部門に対する施策は不十分であり、この部門の自主的取り組みにまかせられてきた。しかし、これにとどめることなく、例えば、一定面積以上のファーストフードショップ等の飲食店にリユース容器の使用を義務付けるといった規制的手法の導入も検討される必要がある。

さらに住宅・建物について、そのライフサイクルを延ばすため、環境配慮型リフォームの技術開発を推進し、その普及促進を図ると共に、環境配慮型リフォームされた中古建物の活用によって、無駄な建物取り壊しによる廃棄物の発生を抑制し、温暖化対策にも資するという意味で、中古住宅市場の活性化策を拡充する必要がある。

*ここでのリサイクルとは、先に述べた 3R のすべてを含んだものである。

ところで、EPR 政策は多くの国で導入されているが、地域により EPR の定義や運用に微妙

な差異がある。EPR 政策を法的に導入したドイツでは、1991 年に容器包装類に関し「DSD システム」を発動し、収集、選別、リサイクルを生産者に義務付けた。このシステムでは使い捨て容器包装類の流通抑制を最終的な目標とし、リターナブル容器の利用率、ワンウェイ容器のリサイクル率を定めるとともに、コスト、リサイクルシステムの運用を生産者に義務付けることにより、使い捨て容器からリターナブル容器への転換を促進した。同様のシステムは EU 圏内で普及しつつあり、対象物も容器包装類から家庭電器製品へと拡大している。このようなヨーロッパスタイルの EPR に対し、アメリカ合衆国では、Producer(生産者)を Product(製品)と改め、EPR 政策の実現を目指した。これは、製品による環境負荷を低減させるため(リサイクルの推進)には、単に生産者のみでなく製品サイクルに関係する全ての関係者が応分の責任を担うべきという、「役割分担」が重要であり、製品サイクルに関与する設計、生産、流通、廃棄、回収、リサイクル主体全ての関与を求めるとする定義である。

*** 容器包装の生産者やこれを利用する販売者には、再商品化費用の負担を求めており、この費用は結局、商品価格に反映されることになるからである。しかし、回収・運搬・分別の費用は自治体の負担となっていて、この部分は依然として、外部負担のままであることが問題である。

*** システムの効果としては、回収システムの構築によるトータルの環境負荷の低減、中でも製品設計への環境配慮及び廃棄物の発生抑制である。

リサイクルシステムにおいては、まず、回収システムの構築がなされ、市場から廃棄される使用済み商品を回収することにより、最終的には環境負荷や資源負荷の削減が図られる。つまり、ここで採用されるリサイクル手法が総合的に環境負荷の少ない手法とならねばならない。ついで、システムの運用を通じて製品設計に環境配慮が織り込まれ、消費者に選択されていくことが必要である。さらに、リサイクルコスト軽減のため、コスト内部化は重要である。

以上の結果、廃棄物の発生抑制の達成が期待される。すなわち、システムに求められる究極的な目標とは、回収システムの整備による廃棄前回収と製品設計の環境配慮を通じた廃棄の最小化である。また進化の方向としては、所有からリース(広義にはリターナブル容器も含む)という商品利用形態が重要となり、リサイクル容易性、例えば製品形状の規格化や素材表示等商品情報の開示が達成されるとともに、商品の耐久化、易修理性や易機能向上性といった商品構造が改善されることである。

第 3 節 一般ごみの分別と取扱い

(1) 自治体における分別方法の違いの要因

自治体における分別方法の違いとして、資源ごみについては、容器包装リサイクル法への対応、古紙・古布の区分、不燃・可燃ごみについては、廃プラスチック(容器包装以外)の取り扱い、粗大ごみ収集方法(ステーション、個別収集等)、処理困難物として乾電池の取り扱い等の点が挙げられる。また、中間処理システムの違いに依存した差異のほか、過去からの経緯による取り扱いの差異もある。

なお、高い発熱量を有する廃棄物(紙、プラスチック等)のリサイクルが進んでいるために、可燃ごみの発熱量が低下することが懸念され、その対策としてコンポスト利用を進めるため、生ごみを分別することもはじまりつつある。

家庭から排出されるごみの分別は、各自治体の処理設備等の事情によって多種多様であり、現実問題として統一が可能な状況にはないと理解されている。しかしながら、ごみの持つ物理的・化学的な性状、有効活用性等を考慮しながら、簡潔な基本区分を設定することについて検討することも重要である。

(2) 廃プラスチック類の取扱いと条件整備

廃プラスチックの処理については、焼却か埋め立てかの選択において、かつては焼却温度・塩化水素問題、近年はダイオキシン問題により埋め立てを選択する自治体が多く見られた。

今日、焼却施設の改良(耐火物、熱回収)、排ガス処理設備の高度化が進み、一方で最終処分場の逼迫が問題となっている。またリサイクルの進展でごみの発熱量が低下し、適正な焼却管理が困難となる事態も想定されている。さらに素材産業の中には廃プラスチックを燃料等として有効利用する企業も出現している。

このような社会情勢等の変化を踏まえ、国は統一的な廃プラスチックの取り扱い方針の策定とその実現のため、さらにEPRの趣旨を徹底させながら、様々な条件整備への支援を行う必要がある。

(3) 生ごみの分別とリサイクル

生ごみに関しては、基本的には家庭での減量、堆肥化等の対策が優先する。しかし大都市部ではライフスタイルや堆肥化後の用途などの点から発生源対策は困難である。米国のようなディスポーザー導入も考えられるが、

排水処理との関係を考えた全体としての環境負荷への配慮が必要であり汎用性は低い。

都市の規模や構造にもよるが、「市」の政策として生ごみ対策に堆肥化を選択する場合にも、堆肥化推進だけを考えることは問題がある。この場合、都市部と農村部の効率的な物質循環のシステムを構築する必要があり、リサイクルされた堆肥の品質の維持、物流の管理、環境への安全性の担保が不可欠である。

また、我が国のように食料自給率が 40%と低い状況のもとでは、窒素循環の管理といった大きな観点からの政策体系を抜きのままでは堆肥需要の安定化は望めない。その意味では国においては縦割り政策を超えた窒素循環の管理等の政策の整備を行うべきであり、都市規模や地域的条件のもとで、生ごみ堆肥化による資源循環の促進を進めることが重要である。

この他、近年、メタン発酵技術の開発が進んでいる。この技術を既存の焼却システムに組み込むことにより、環境負荷が一層軽減され、経済効率も高まることが確認されつつある。生ごみの分別・リサイクルは世界的に一般的になりうると考えてよく、堆肥化に加え、エネルギー面での地産地消にも資する対策として、メタン発酵によるメタンガス利用に期待できる。このように生ごみリサイクル技術の進展も視野に入れて、生ごみの分別方針の検討を行うことが求められる。

(4) 適正処理困難物への対応

適正処理困難物への対応は、破碎施設の有無、環境リスクに対する認識の差などにより取り扱いが大きく異なる。特に有害物を含む可能性がある廃棄物の取り扱いについては、国が統一的な方針を示すべきである。また、破碎不適物のような自治体処理になじまないものに関しては、EPR の原則に即した包括的な処理システムを構築すべきである。

(5) 新規技術の適正な評価への支援体制整備

廃棄物処理やリサイクルについては日々新たな技術が開発され、進展をみている。「市」がこれらの技術を採用して施策を展開していく場合に、これらの新規技術の評価が困難という問題に直面することが少なくない。加えて、多くの「市」では、このような評価・判断を必要とする機会がさほど頻繁ではないために、専門知識をもつ職員が育ちにくいという悩みも抱

えている。分権化の時代にあっては、標準方式といった半ば拘束力をもったガイドラインに頼るのでなく、自治体の連携と情報交換によって問題を解決することがまず求められる。加えて、国や都道府県による適切な情報提供や技術評価のシステムの構築も必要であり、これら両面での体制を整えていく必要がある。

第4節 廃棄物対策の方向性

(1) ごみ処理の有料化

ごみ処理の有料化は、環境負荷や社会的コスト発生に伴う「痛み」を地域社会に還元し、ごみ問題解決における自己責任を確認するための手法として有効であり、「市」としても積極的に推進する必要がある。

有料化という経済的手法の導入は、ごみ排出に対する住民意識を高め、リサイクル、分別等によるごみ排出の抑制を促すことができること、これにより処分場の負担が軽減されること、さらに、一般廃棄物処理費用の一部にその収入を充てることができることがそのメリットである。

ごみ処理を「料金」で行うか、「税」で行うかという問題があるが、排出者に対してごみの排出量に応じて負担を求める料金制度は、公平原則にかなったものといえる。したがって、望ましいあり方としては料金制度を主、税金による処理を従と考えるべきである。

ごみ処理有料化は租税の二重負担であるとの批判がある。しかし、ごみ処理は排出者が第一義的な責任を持ち、その仕事を自治体に委託しているものと考えれば、排出者はごみ処理を自治体に委託する料金を負担しなければならないということになる。

ただし、ごみ処理の有料化に際しては、その目的や効果を十分検討し、最大の減量効果が得られるよう料金設定と徴収方法の決定を図るべきであり、個々の自治体だけでなく、周辺の自治体と体系的にも整合性のある有料化手法を採用し、課金体系や徴収単価を見直しながら実施していくことが望ましい。また、このような施策実施のために必須となるのは、ごみ処理経費の明確化、透明化であり、このためごみ処理原価の一般的算出方法の確立が求められる。さらに、有料化により得られた財源の一部を、さらなるごみの減量化や環境対策に充てることについても検討する必要がある。

また、低所得者層に対して配慮する必要がある。実際、ごみ処理の有料化に踏み切った都市自治体では、低所得者に対してきめ細かな配慮を行い、

例えば、紙おむつなど、ごみの種類によっては有料化の適用除外とするなどの措置をとっている。

その他、有料化にあたっては、「一定時期が過ぎればまたごみの量が増えてしまうというリバウンドを防ぎ、減量効果を継続させる工夫」「不法投棄を増大させない配慮」「分別回収、資源ごみ回収の促進という観点から、資源ごみと最終処分されるごみの手数料に格差を設ける等の料金設定上の工夫、また資源ごみの適切な受け皿の準備」「有料化や料金水準の高低が市域間でごみの移動を引き起こすか否かの検討」「事業系ごみ処理手数料の適切な見直し」等広く考慮する必要がある（*）。

ごみ処理有料化については、積極的に推進する必要があるが、一方、家庭の努力だけではごみ削減にも限界がある点にも留意すべきである。製品やサービスの供給者の段階での対策を制度面からしっかりと組み合わせ、拡大生産者責任を徹底することとのセット（ポリシー・ミックス）での取り組みが必要である。このような点では、都市やその連携だけでなく、国の適正な政策・対策の確立、実施が同時に必要である。

*既に有料化を導入した中小自治体では排出削減効果が見られる。かつて有料化でごみ排出削減に効果のあった中小都市に関する研究では、自家処理〔自家焼却、コンポストによる処理〕が主たる対応であったことが明らかになっているが、最近では、資源回収量の増大や購買行動による抑制という効果が大きくなっていることも指摘されている。他方、大都市でも有料化が無意味というわけではなく、実際、東京都 26 市のうち 12 市が有料化を導入しているなど（2004 年 10 月現在）、有料化は着実に進行している。ただし、例えば、名古屋市における多分別収集システムに見られるように、有料化が減量効果を発揮するよう必要な条件を整備することが有効である。

（２）廃棄物政策におけるその他の経済的手法

不特定多数の各主体の行動を循環型社会形成にむけて誘導する手法としては、経済的負担を課す手法が有効である。

廃棄物やリサイクルに関連する経済的手法としては、排出時に徴収する課徴金ないし負担金あるいは税の制度、製品出荷時に負担を求める製品課徴金ないし負担金制度及び預かり金の預託・払い戻しを行うデポジット制度が考えられる。前述（１）のごみ処理有料化は、排出時に徴収する課徴金に相当する。

これらは同時に、有料化以外のごみ減量施策とあわせて実施されること
によって、さらに大きな効果が期待できる。製品課徴金制度やデポジット
制度は、世界各国で広く用いられつつある経済手法であり、今後のリサイ
クル制度においてもその導入を推進する必要がある。

経済的手法は減量やリサイクルへのインセンティブとしての機能が期待
されており、循環型社会を誘導するシステムとして、その導入を検討する
必要があるが、個々の市の取組みだけでは効果をあげ得ないことから、国
における制度化あるいは業界での自主的取組みの加速が強く望まれる。

また 3R のうちでも特に取組みが立ち遅れているリデュースの対策とし
て、何らかの方法で、過剰包装を規制し、一定の基準を超える事例につい
ては処理費用を事業者に負担させるといった対策を講じることも提案した
い。

(3) 廃棄物の不法投棄対策と適正処理の確保

廃棄物に関連する犯罪は、近年、大規模化、巧妙化している。豊島不法
投棄事案、青森・岩手県境不法投棄事案など、大きな社会問題となった大
規模不法投棄事件に見られるように、近年の廃棄物不法投棄は大規模であ
るだけでなく、巧妙な手口を解明するために専門的で長期に渡る事実確認
が必要であり、この間の住民や行政関係者の精神的・経済的負担は多大な
ものとなっている。また、硫酸ピッチ事件のように、犯罪の手口や構図を
明らかにするためには、廃棄物の発生メカニズムや当該不法投棄物の環境
リスクに精通することが不可欠となるケースも見られる。

このような廃棄物処理法違反としての重大な犯罪に対しては、地域の警
察との協力のもとで都道府県等が中心となって取り締まりが行われている。
また、大規模で深刻な影響を及ぼす事案では、学識経験者を中心とした態
勢で原状回復や環境修復の手法の検討もなされている。加えて、国におい
ては現場調査や関係法令等に精通した専門家集団（弁護士、会計士、技術
士等の支援チーム）を設置し、自治体が行う調査等を現場で支援する体制
が整備されてきた（*）。

以上のように、不法投棄対策に関しては、廃棄物管理の徹底という視点
からの取組みがなされつつあるが、他の犯罪防止体制との大きな差異は、
実際に現場を調査する主体-地方自治体、専門家集団等に司法上の捜査権限
の限界がある点である。

例えば、海洋汚染に対しては、特別司法警察職員である海上保安官が精力的・強権的な捜査を行い、その防止にあたる。昭和40年代の公害国会の契機ともなった三重県・四日市公害事案における海のGメンの活躍などはその大きな成果といえる。森林保安では森林司法警察職員が捜査活動や検挙を行っている。

ところが、不法投棄事案では、地方自治体の調査権限の限界から、排出事業者の特定に時間を要し、当事者特定が困難であるケースが多い。結果として、原状回復に多大な時間を必要とし、また原因者が特定できても既に無資力化しているなどの理由で代執行による費用負担を強いられる。

廃棄物不法投棄事案に対しても、環境影響の最小化、当事者の迅速な特定、事案発覚後の地域不安の解消という観点等から、捜査・摘発の円滑化が不可欠であり、したがって、国においては、企業経営、廃棄物の発生構造、廃棄物処理技術、環境物理化学に精通した、捜査及び告発の権限を有する専門家組織による一元的な体制を創設する必要がある。

なお、産業廃棄物についての権限はすべての市に与えられているわけではないところから、権限のない市においても、地域の市民などによる不法投棄監視の条例を制定する例が少なくない。しかし、このような努力が、規制権限ある機関の権限行使と十分につながらないことも多く、最も現場に近い市と、国や都道府県との連携を一層強化するための法制度を整備する必要がある。

* 専門家集団の主な役割は、不法投棄関与者等の究明・責任追及、排出事業者責任に関する調査、効果的な支障除去等の手法に関する検討、行為者等の資産調査などである。

(4) 小規模な不法投棄への対策

廃棄物の不法投棄、というと著名な大規模な事件を連想することが多いが、現場では、使用済自動車の放置や廃家電の不法投棄のような事例への対応に追われており、多くの都市において環境問題の大きな課題となっている。罰則付きの条例で対応しようとする努力も行われているが、警察が市の段階の条例違反の取り締まりを積極的に進めるには、余りに警察要員が不足している実情にある。

しかし、自然の中の不法投棄ほど、市民の心を荒廃させるものはない。小規模な不法投棄についても有効な対策が講じられるべきである。この場

面でも都市の実情にあった知恵と工夫が必要であり、コミュニティの結束が問題の解決につながることはいうまでもない。しかし、それを支援する社会システムの構築が同時に必要である。

例えば、使用済自動車の放置に関してこれまでに部分的に導入されていた業界の協力金による費用負担の仕組みがある。この仕組みは廃家電の不法投棄の処理の経費負担についても応用できる可能性がある。また、不法投棄者の特定をより容易にするための電子タグなどの取り付けといった対策は、今日の技術をもってすれば十分に可能なはずであり、国や業界においてその実現を図るべきである。

この他、不法投棄の解消という観点から、メーカーが製品の製造に使用した素材の情報を登録管理することにより、リサイクル及び廃棄物処理段階での識別を容易にする仕組みを構築することも必要である。

第5節 循環型社会構築に向けての環境教育・学習の意義

この提言の他の章でも強調されている環境教育・学習の役割は、循環型社会を構築していく上で、とりわけ重要である。

特に学校教育にあたる教師の環境保全への感性と意欲を醸成し、循環型社会構築に係る環境教育能力を育成することが緊急の課題である。教師養成のカリキュラムや採用試験の内容についての見直しから始める必要がある。また、市の教育委員会は学校給食において、「地産地消」を積極的に進めるほか、児童・生徒の食べ残しについて環境教育の観点からも、必要な対策を講じる必要がある。

しかし、環境教育・学習は、決して学校教育の担当者の責任により学校教育の場面だけで、取り上げられればすむものではない。現にごみの処理やリサイクルに関しては小学校高学年の学習カリキュラムに組み込まれおり、それぞれの市の担当部局の協力のもとに副読本がつくられ、これが活用されている例も少なくない。

環境教育・学習は、学校内だけでなく、あらゆる場所で、あらゆる年代、あらゆる立場の人に対して、それぞれの受け手の特性に応じて適切に展開される必要がある。循環型社会構築に向けての環境教育・学習は特にその必要が大きい領域といえる。

このうち事業所の現場での環境教育については、すでに職場での社員教育なども取り組まれているものの、小規模の事業者には、その余力がない

場合も少なくない。市の施策としてのこのような場での環境教育・学習への支援、またコミュニティの中での世代横断的な経験の交流などを活かした環境教育・学習の支援など、多くの工夫の余地がある。地域に密着した市ならではの特色を発揮した取組みを進めていく必要がある。

第3章 地球温暖化対策の推進

第1節 国際社会における取組み、国と地方の役割

(1) 都市における取組みの必要性

地球温暖化とこれにともなう気候変動問題は、持続可能な社会の形成を脅かす全人類的な重大な課題となっている。このため、国際社会は、1993年、二酸化炭素等の温暖化ガス排出量の安定化を究極の目的と定めた「気候変動枠組条約」を締結した。さらに、1997年、京都で開催された第3回締約国会議（COP3）において京都議定書を合意し、まず先進国の間で法的拘束力のある目標を取り決めた（*）。

* 議定書は、「差異はあるが共同の責任」を負うとした枠組条約締約国のうち、まず先進国が2008-2012年までに年間温室効果ガス排出量の1990年比5%削減を達成するものとし、日本については同6%削減を求めている。わが国は、2002年にこの議定書を批准しており、議定書にもとづく削減の約束を守ることは国際的責任となっている。

なお、2004年11月にロシアが議定書を批准したことから、2005年2月16日に議定書が発効した。

2002年、日本政府は、議定書の批准にあたって地球温暖化対策推進大綱を定めて対策に取り組んできた。しかし、2003年時点において、わが国の温暖化ガス排出量は1990年比で約8%増となっており、これまでの施策は十分な効果を上げておらず、追加的対策なしには6%削減という目標達成は困難であることが明らかになり、政府は、この春に新たな目標と対策・施策を取り入れた「京都議定書目標達成計画」を策定し、取組みの強化をめざしている。

今後は、直接的、間接的に温室効果ガスを排出している主体ごとに有効な取組みを進める必要がある。ただし、温室効果ガス排出は、直接に特定地域に環境負荷を与えるものではないので、国全体として最も効率的、効果的に削減する方法を考える必要がある。電力の他、石油精製、都市ガス供給等の大規模なエネルギー転換部門や、全国に工場・事業場を置く大規模製造業を中心とする産業部門について、最も費用対効果の高い温暖化対策の方法を全国的な視野で選択して実行するのが効率的である。

同時に、対策の効果が上がっていなかった、排出量が増大している家庭

部門、業務その他部門、運輸部門での対策の強化が必要である。これらの部門について、具体的な温室効果ガス発生主体を適切に把握し、情報の双方向的な交換を通じて取組みを促進させる立場にあるのは、個々の「市」である。多様な対策・施策をより有機的に統合して効果的に実施できるのも「市」である。

したがって、これらの部門については、市の取組みなしには有効な対策は実行できず、市がより一層主体的に重要な役割を果たさなければならない。とりわけ、まとまった人口が集中して居住し、業務活動や交通が密集した都市を単位とした対策が重要である。

多くの市では、すでに新エネルギー導入、ビルの省エネルギー対策、市民の環境教育、交通管理など、地球温暖化対策に有効な様々な施策を実行してきており、これらの多様な施策を組み合わせれば相乗的、複合的な効果の発揮が期待される。また、都市によってはヒートアイランド対策が重要となっているが、緑化による気候緩和等のヒートアイランド対策は地球温暖化対策にも有効であり、両者の一体的推進が効果的である。

このような市のレベルでの施策実行のためには、国による財政措置、規制緩和、さらに権限移譲等が講じられる必要がある。また、個々の市の個別取組みだけでなく、多数の市が協調した取組みを進めていく必要がある。これまでにも様々な市でトップランナーと呼べる先導的取組みがなされてきたが、今後はこれらの取組みをより多くの市に普及し、取組みの裾野の拡大する必要がある。

欧米では、都市ごとに排出削減目標を決めるなど、都市レベルでの地球温暖化対策が活発であり、このための都市間国際協力も活発に推進されている。わが国でも、すでに自主的にそれぞれの温室効果ガス削減の努力目標を定めている市が見られる。今後、特に家庭や業務その他のいわゆる民生部門を中心として、それぞれの削減目標を定める市が増えていくことが望ましく、さらにそれらの市の連携を進めるとともに、国外の多くの都市との国際的な連携・協力のもとに対策に取り組むことが必要である。

(2) 環境負荷の小さい都市をめざした都市基盤の形成

公共施設の建設、道路整備など、都市基盤の形成は都市行政の重要な柱である。このような施策に取り組むことを通じて、持続的発展が可能で環境負荷の小さい都市の形成を実現することは、都市行政の重要な課題であ

る。

最近、多くの都市でスプロール的な市街地の拡大、大規模商業施設の郊外立地等が進み、自動車交通の拡大をもたらしている。空洞化が進んでいる中心市街地の再開発、集約化・活性化は、インナーシティの居住環境や利便性の向上とともに、物流・人流の合理化による環境負荷の低減にもつながるものであり、市の政策として温暖化対策という観点からも総合的に取り組む必要がある。

都市施設の効率的な配置によって環境負荷を低減させる上で、さらに重要な鍵となるのは、交通システムの再構築である。

地域の状況によって違いがあり、一律にいうことはできないとしても、いずれの都市にあっても、基本的には自動車に過度に依存しない都市構造を実現することが理想である。特に既に一定の条件が整っている都市にあっては、鉄道・バス等の公共交通の有効活用とともに、パーク&ライド等に必要な交通インフラを整備し、さらに駐車料金割引等の経済的誘導策を活用して、都市中心部への自動車乗り入れを抑制する取組みも必要である。また、高度な情報処理技術を活用した交通管理システム（ITS）の導入によって、交通渋滞を緩和し、交通環境負荷を低減することが重要である。さらに、エネルギー消費抑制の観点から、最適な交通手段の組合せを検討することも重要である。

また、様々な行政サービスの提供業務（例えば、住民票の発行など）についても、例えばインターネットを活用した情報化を推進することなどによって、市民サービスを向上させるとともに、交通トリップ数を削減することが重要である。

このように、一見別のように思われる事柄であっても、それらが温暖化対策としての意味を持ちうる施策は多数ある。都市の置かれた条件を考えながら、戦略的で総合された施策を展開するよう知恵を出し合うことが必要である。

さらに、公園や街路樹、あるいは企業等が保有する広大な空地进行を緑地として整備することは、都市アメニティの向上に資するとともに、都市気候の緩和・ヒートアイランド抑制の効果があり、二酸化炭素の吸収の役割も期待できる。また、緑化のための土地が少ない大都市では、ビルの屋上・壁面緑化を推進することも重要である。

この他、京都議定書による条約義務の履行とさらに生物多様性の保全の

基盤整備という政策的意義を考えれば、森林地域を擁する市において、森林管理について、市として支援することにも意味がある。国の制度のあり方としては、このような支援体制をサポートすることが重要である。また、森林地域を擁しない市にあっては、同じ流域あるいは上水道水源となっている地域と森林管理について連携・協力を進めることが、水循環の健全化と併せて、温暖化対策として重要である。

（３）環境負荷の少ないライフスタイル、ビジネススタイルへの変革

都市のエネルギー消費は、家庭（家庭部門）、事務所や小規模の製造事業所（業務その他部門）及び自動車・鉄道等（運輸部門）に起因するが、いずれについても個々の市民、事業者の行動が対策の鍵を握っている。このため、それぞれの世帯や事業所でのライフスタイル・ビジネススタイルを変革することにより、エネルギー消費の低減、温室効果ガスの排出抑制（循環資源の活用もこれに寄与）を推進していく必要がある。

都市活動は、大勢の市民、事業所の活動の総体として成り立っているが、つまるところ個々の主体の小さな努力の結集によってまとまった効果が発揮される。こうした多数の主体の行動を規制することは困難であるから、個々の主体の高い環境意識に基づく自発的行動をいかに促すかが施策の鍵となる。必要な啓発・普及は、できるだけ具体的に地域の条件を熟知した者が目に見えるように、また各主体の行動とつながるように繰り返し行うことが重要であり、政府やその管轄に置かれた組織の全国一律のPRでは効果が半減される。都市の役割を信頼し委ねることが必須である。

また、ライフスタイル・ビジネススタイルの変革によって目に見える効果をあげるためには、無理なく持続的に実行できる取組みが必要であり、具体的な省エネルギー機器・技術の提供や都市インフラの整備に対する支援が不可欠である。また、これらの施策を分断して扱うことなく、有機的に結合させて推進することが重要である。例えば、家庭生活における環境負荷量の収支計算を、家計簿による家計の収支計算に見立てて行う「環境家計簿」等を作成し、それが示すデータなどによって自己の生活や事業活動を見つめ直すとともに、環境保全のための行動が経費節減という経済的利益につながることを数字で知ることが有効である。

このようなきめこまかい施策の実施を行政が担うとすれば、それは間違いなく「市」という基礎自治体にほかならない。

さらに、環境負荷の大きなビジネス形態の抑制について検討することも必要である。例えば、コンビニエンスストア及びスーパーマーケット等の深夜営業、24時間営業の見直し、自動販売機の設置台数の見直しや節電推進・稼働時間制限、夜間の過剰照明（光害）自粛などについて、協定・条例等による規制、課徴金制度の導入等の措置が考えられる。しかし、こういったことについては、憲法が認める営業の自由の保障との関連があり、このため、かつての公害防止と産業活動の自由の対立の問題で見られたと同様に、「市」としての取組みの制約を解くためには、国としての政策方針の大転換が必要である。

（４）都市の個性に応じた計画的な取組みの推進

これまでの地球温暖化対策推進大綱等の国の施策は全国を一律に扱っており、地域特性が無視され、対策・施策の現実性を失わせる傾向にあった。地域の地理的条件（緯度・経度）・自然条件・気候条件・面積及び人口規模・産業構造などの都市特性に応じて、効果的に温室効果ガスを削減するための目標と方法を設定して取り組むことが有効である。このためには、市民・事業者・NPOなどの創意・工夫を反映させることも重要である。

改正地球温暖化対策推進法は、地方自治体に地域計画の策定を求めている。地域の特性に応じた実質的效果が発揮できるような計画をすべての都市で積極的に策定し、実施していく必要がある。一部の都市で先導的な取組みが行われるだけでなく、より多くの都市で対策が実行されるように、取組みの広がりを図ることが重要である。

各都市にはそれぞれの特性に応じ、太陽光、風力、バイオマスなどの多様なローカルエネルギーが賦存しており、これらを効果的に利用していかねばならない。また、天然ガスコージェネレーション、水素エネルギー（燃料電池）等の新技術については、先進的都市の果たす先導的役割が重要になっている。農山村地を包含する都市では、バイオマス利用の可能性が大であり、これは食品リサイクル（有機廃棄物循環）にとっても重要な課題である。

（５）対策支援措置と率先垂範

「市」にも、国と同様にその事務・事業の実施に際しての温暖化対策推

進についての率先計画策定が求められてきた。速やかに、すべての「市」が積極的に計画を策定して職員の意識を高めるとともに、省エネルギーの効果としての経費節減を図り、市民・事業者の先頭にたつて温暖化防止のためのビジネススタイルの変革に取り組む必要がある。

このため、「市」自身が率先垂範し、地球温暖化対策の視点からの予算の使途見直し、グリーン調達などを強力に推進する必要がある。庁舎・学校などの公共施設における省エネルギー対策、クリーン自動車の採用などは、実行しやすい施策であり、これらは長期的に見れば行政コストの削減につながる。

また、物品・役務の調達や公共事業の発注にあたっては、初期の投資コストだけでなく、その後のランニングコストやその段階での環境負荷の低減の割合、廃棄段階でのコストも含めた、いわばライフサイクルコストを取り入れた比較衡量が必要であり、これを妨げる制度は、「市」だけでなく、国においても早急に見直す必要がある。

また、市民が行う省エネルギー機器導入、省エネルギー型住宅、ソーラー住宅、屋上緑化等の様々な対策への支援措置を整備する必要があり、「市」レベルだけでは行えない措置については、都道府県や国との共同支援措置を講じる必要がある。また、中心市街地の業務用ビルの省エネルギー化、業務用車両へのクリーン自動車の導入については、中小事業者の環境配慮活動への支援措置が必要である。

市民、事業者、NGO等の環境活動を支援するためには、「市」独自の財源確保が課題であり、このためには、市民・事業者からの寄付、ごみ発電からの売電収入、独自のエコタックス（駐車場収入、ごみ手数料、産廃税等）の活用などが考えられる。

（６）コベネフィット（一石二鳥）をもたらす施策・誘導策

地球温暖化対策を目指した省エネルギーは、経済的ベネフィット（利益）もある。逆に、経済的ベネフィットを生むような誘導策であれば、無理なく効果的に実行される可能性が高い。また、資源の３R（リデュース・リユース・リサイクル）、製品の長寿命化等によって資源消費を少なくすることは、エネルギー消費削減にもつながり、地球温暖化対策としても有効である。したがって、リサイクル等の廃棄物対策と地球温暖化対策は連携して実施するのが効果的である。

また、「地産地消」は、安全で安心できる食糧の安定的供給の確保、地域の環境保全活動の活性化、輸送過程でのエネルギー消費の削減という一石三鳥の効果を持つ。地産地消の発想は自然エネルギー活用という観点からも推進する必要がある。

第2節 環境税をはじめとする経済的手法の導入

(1) 環境政策における地方自治体の役割

今日、経済活動の拡大にともなう大量生産、大量消費、そして、その帰結としての大量廃棄など、環境への負荷は著しく増大している。とりわけ地球温暖化のような地球規模の環境問題の解決のためには、現在の経済社会構造やライフスタイルの根本的な見直しが必要である。環境問題に対応した持続可能な社会を構築するためには、国民、事業者などの各主体の行動に自ずから環境配慮が織り込まれていることが不可欠であり、規制的手法、自主的取組、経済的手法などのあらゆる政策手段を適切に組み合わせることが必要である。

持続可能な社会の構築のためには、それぞれの地域において、環境政策が実施され浸透していくことが必要であり、地域における環境政策の主体としての地方自治体の役割は極めて重要である。

(2) 環境政策と環境税

環境税は、環境コストを製品・サービスの取引価格に適切に反映させるために経済的負担を課すものであり、市場のメカニズムを通じて、各主体が最も効率的な対策を選択できることから、社会全体として最も少ないコストで足りる手法であるといえる。また、環境政策の基本的考え方である「汚染者負担の原則」から見ても、環境負荷の原因者を広く対象とする環境税は環境政策として有効な手法であるといえる。

地方自治体においては、地方分権一括法の成立以後、課税自主権の活用が進められているが、その中でも法定外税としての産業廃棄物税や、超過課税方式による、いわゆる森林環境税（水源涵養税）など環境対策を目的とするものが数多く導入されている。

環境税の中でも、地球温暖化対策として二酸化炭素の排出量に応じて課税する場合には、炭素税と呼ばれ、このような税はフィンランド、スウェーデン、ノルウェイや、オランダ等のヨーロッパ諸国で既に導入されてい

る。

地球温暖化対策のために、二酸化炭素を排出する化石燃料の消費を抑制することが必要とされており、代替エネルギーとしての太陽光や風力、バイオマス等の自然エネルギーの活用が重要な施策となっている。経済界には、企業に対し大きな負担を課すものであるとして、環境税の導入に反対する意見もあるが、しかし、自然エネルギーの開発・活用には莫大な経費がかかり一朝一夕に取り組むことはできない状況にあり、市場経済に化石燃料の消費を抑制するための経済的な仕組みを組み込むとともに、その財源を温暖化対策に積極的に取り組む主体に振りあてるといふ環境税（炭素税）の導入は、有効な政策手段であるといえる。

(3) 地方環境税（地方炭素税）の検討

前述のとおり、京都議定書の発効に伴い、わが国の温室効果ガス削減目標達成は国際的な責務となっている。この削減目標を達成するための政策実現手法のひとつとして、わが国においても、近年環境税導入の議論が活発化している中で、地方自治体が環境施策に果たす役割を踏まえ、地方税として導入することも検討していく必要がある。

地方自治体は、国とともに地球温暖化対策に取り組むべき行政主体として、法的にも位置付けられており、地方環境税（地方炭素税）の導入は、地方分権の推進、住民に近い行政主体が課税することによる地域住民の環境意識の向上、地方自治体の環境政策を実施するための財源確保等の点からも望ましいものといえる。

現在、家庭などの民生部門や運輸部門の排出量が依然として増加する中、その削減には地域レベルでの取り組みが不可欠であり、その点からも地方税とすることが望ましいといえる。

温室効果ガスの削減は、国際的な責務として国全体で取り組む必要があることから、全ての地域で課税がなされるよう法定税目とすることが必要であるが、課税対象や税率については、地域の実情を踏まえ地方自治体が判断できる仕組みも有効である。

また、課税段階については、消費者への供給段階で課税する下流課税の方が、より納税者の環境意識が高まり、排出削減のインセンティブ効果が高いと考えられる。現在の軽油引取税や、かつて市町村税として存在していた電気税・ガス税が下流課税であったことから地方税に馴染むもので

あろう。

しかし、上流課税（輸入・製造場からの出荷段階での課税）に比べ、税制が複雑になることや、徴収コストがかかるという問題については十分な検討が必要である。

一方で、国税として導入する場合においても、環境施策において、自治体が果たす役割の大きさに鑑みれば、環境税を地方自治体の環境施策の財源に活用することは当然であり、その税収の一定割合を地方自治体に配分するという制度設計を検討することが必要である。

その場合には、地方自治体の環境施策に果たす役割の重要性を踏まえて、その配分割合を決定するとともに、地方自治体間での配分基準についても十分な検討が必要である。

(4) その他の経済的手法の導入

良好な生活環境を保全し、今日の環境を次世代に引き継ぐため、市町村の行う生活環境の保全施策等に要する財源を料金という形で確保する制度も検討できよう。

また、環境に有益な活動等を奨励するための措置も検討する必要がある。

次に、二酸化炭素削減のための研究開発、二酸化炭素吸収を目的とする緑化推進のための経費は、全国規模かつ膨大な費用を要する。

環境保全と経済活動を両立させ、地域の活性化と事業所等の地球温暖化対策の意欲を増進するため、二酸化炭素の削減量に応じた市町村、事業所等に対する報償制度についても検討する必要がある。

第3節 国に対する提言

(1) 府省の連携による施策の効率的、効果的な推進

地球温暖化関係施策は環境省、経済産業省、国土交通省等の所管に広くまたがっている上に、最近の環境法令には複数府省の共管法令が増えているが、各府省の施策の相互連携が不十分である。各府省の様々な事業の相互連携により、相乗効果を発揮できるようにすべきである。「市」の施策が各府省の財政措置によって縦割りになることなく一体的に運営されるように、各省同士の調整が講じられるべきである。

例えば、施設建設への財政措置と太陽光発電・新エネルギー開発への財政措置を連携させれば、より効果的に対策が実行できる。また、都市規模

や都市形態に合わせ、一番効果的な施策と実行方法の組合せを示すマニュアルの作成が求められる。こうした観点から、都市レベルでの具体的な施策を「京都議定書目標達成計画」に基づいて実行する際、各府省は協調・連携により効率的・効果的な推進を図ることが必要である。

(2) 省エネルギー対策の推進と実践

業務用ビル、住宅の省エネルギーは家庭・業務その他部門での対策の要であるが、基準等による義務付けが不十分なため、対策が進んでいない面がある。住宅や事業施設設置に際しての建築基準法等による省エネルギー施設の導入義務付け、省エネルギー設備・機器の普及促進のための住宅・機器の省エネルギー基準達成の義務化、省エネルギーラベル表示の義務化などについて検討が必要である。また、省エネルギー住宅・省エネルギー施設等の設置者の超過負担解消のための資金助成、税制優遇等を講じることが必要である。

(3) ローカルエネルギーの利用促進

地域特性に応じたローカルエネルギーの利用については、これを促進するための権限移譲等の措置が必要である。例えば、風力、地熱などの発電施設設置に適した場所は自然公園区域内にある場合が多いので、自然環境保全との調和に注意しつつエネルギー開発が円滑に実施できるように、関連法の規制緩和が必要である。また、屋上緑化や屋根材一体型の太陽光パネル設置については、固定資産税評価の見直しが必要であるが、税収の減少分の補てんの方策がないかぎり、自治体による減免の措置は拡大しがたい。

また、現在の自然エネルギーに関する国の政策は見直す必要があり、例えば電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法（RPS法）が電力供給事業者のコスト負担による買取義務を課しているシステムを改め、公費負担で損失補てんを行うという前提のもとで、法定の価格での全量買い取りを義務付けることを真剣に検討する必要がある。なお、このための財源には化石燃料の使用に対する課徴金や税などを充てることも考えられる。

さらに、下水道汚泥、食品廃棄物、畜産廃棄物、木質廃材等はバイオマス資源として広範に存在し、地域の特性に合わせて利用促進するための施

策が必要である。また、吸収源として森林の果たす役割を重視し、森林保全の取組みを強化する必要がある。

(4) 都市の取組みに対する支援、そのための財源等

多くの都市で共通に必要な政策分析技術として、CO₂等の温室効果ガス排出量を算出できるシミュレーションシステム・温室効果ガス排出を把握し、削減策の効果を分析するためのシステム開発などを国において開発、提供する必要がある。また、排出原単位など、全国平均値ではない、地域ごとの値を国においてできるだけ収集・整備し、提供する必要がある。

さらに、地域特性を勘案した自治体の創意工夫による温暖化対策は、ひも付きでない自由な判断ができる財源措置によって進展させることが重要である。

環境税、炭素税の導入の検討に際しては、具体的な対策の実施を担うのは地域であることからすれば、前述のように税収の一部を地方財源として地方に配分し、地域レベルでの環境保全を促進する制度づくりが必要である。また、ローカルエネルギー開発、省エネルギー等、地方における先導的な施策に対する税制優遇措置の整備が必要である。

さらに、温暖化対策の分野においても、廃棄物対策同様、地域における新たな対策技術の導入にあたって、多くの市のもつ情報だけでは新規技術の適正な評価が困難、という課題がある。市の連携による情報交換の努力が第一に求められることではあるが、さらに国や都道府県による適切な情報提供の仕組みを構築することが必要である。

(5) 産業との連携

地域の産業振興、経済活性化と地球温暖化対策が一体的に推進されるよう、民間企業の技術革新意欲を刺激し、新技術開発（例えば水素エネルギー）による経済と環境の好循環を実現するための体系的な施策を強力に推進する必要がある。規制緩和等による新たな産業の創出も課題である。

家電機器やエネルギー設備の電気等のエネルギー消費量（二酸化炭素排出量）の表示（ラベリング）について、最近前進が見られるもののまだ不十分である。このような取組みは、自治体によるよりも、国の制度あるいはその支援のもとでの事業者の自主的取組みによることが、より効率的である。国によるその一層の推進が不可欠である。

第4節 地球温暖化防止のための環境教育の推進

(1) 地球温暖化問題の理解増進と省エネルギー意識の醸成

都市を構成するあらゆる主体が、ライフスタイル・ビジネススタイルの変革を通して地球温暖化防止のための行動を起こすためには、そのベースとして、地球温暖化の深刻な影響を理解し、省エネルギーを中心とする、日常の小さな取組みの積み重ねが温暖化問題解決に大きくつながることを十分に理解することが必要である。これによって、取組みがさらに大きく広がり、互いにその成果を確認しあいながら、さらに行動の輪が広がっていくことが重要である。

幼児から年長者まで、あらゆる世代が、学校から企業・事業所、地域、家庭まであらゆる「場」で、地球温暖化とこれに対する対策、ライフスタイル・ビジネススタイルの変革への取組みについて学ぶ必要がある。

地球温暖化問題は既に多くの人々がその重要性を理解している。しかし、それが行動につながらないところに問題がある。省エネルギーが費用節減につながることを理解してもらい、エネルギー節約の行動を具体的に促すような環境教育、環境学習が必要である。

エネルギー消費行動はライフスタイルとして習慣化された日常の行動であって、一度身についた行動を変えることは容易ではない。自動車に乗らずに歩く、過度の冷暖房をしない、不要なスイッチをこまめに消すといった行動は、幼児期からの体験の中で、体で覚えることが重要である。

現代の高度化された技術システムのもとで、スイッチ一つで電気が使えるというブラックボックス化されたシステムが普及し、その背後の問題を実感する機会が希薄になっている。エネルギーの舞台裏（電気やガスの供給の仕組み、立地問題等）を正確に理解させることはとりわけ重要である。なお、機器・設備を使用するたびにエネルギー使用量が表示されるような装置を普及することも効果をあげるが、このための財政的裏づけが必要である。

(2) 地域ぐるみの環境学習と行動

温暖化対策に関する環境学習についても、地域ぐるみで対策を推進することが重要であり、このためには、学校教育と地域での環境学習活動をつなぎ、特に町内会、商店会などの取組みとの連携を図る必要がある。ここ

に力を注ぐことの費用対効果は高い。

学校教育の現場を担う教師の温暖化対策に関する環境教育能力の育成、企業・事業所や地域での環境学習のリーダーの養成、環境教育・学習の「場」への必要な情報の発信は、都市・地域レベルでこそきめこまかく実施可能である。

商店街やビジネス街では、誰かが音頭をとらないと共同の取組みが難しいが、優れたリーダーの存在によって共同の取組みも進むので、行政・NPOなどの力をあわせて推進する必要がある。地球温暖化対策地域協議会のような主体横断的な組織を整備し、またオフィス町内会のような事業者の組織づくりを支援するほか、地域の特性に応じて、既存の町内会その他の地域組織、商工会その他の事業者組織を活用した取組みを進めることも都市だからこそできることである。

それぞれの都市の工夫と創意が生きる場面であり、各都市でのユニークな取組みが必要である。

第4章 都市における自然環境の再生・創出

第1節 人と自然が交歓しあう生態都市（エコシティ）をめざして

環境基本計画で用いられて以来、「共生」という言葉が、人と自然の本質的な係わりについての深い考察なしに使われる傾向がある。この言葉を使うことですべての問題が解決するという錯覚や思考停止状態から脱却し、それぞれの地域の特性を十分に理解した上での人と自然の係わりを具体的に示したうえで、そのあるべき姿について、それぞれの「市」が独自のビジョンを明らかにする必要がある。

ここでは、その一つの例として「人と自然が交歓しあう生態都市（エコシティ）」という考え方を提示することとする。ここでいう「交歓」は「交換」「交感」を含む。すなわち、生態都市では、人と自然の「交換」（物質循環を通じた係わり）、「交歓」（管理された自然を通じた係わり）、「交感」（精神的豊かさを通じた係わり）の同時追究が必要である。この3側面について、各都市で具体的に検討する必要がある。

21世紀は、「新・田園都市」の時代である。ハワードが約百年前に提唱した都市と農村の融合による「田園都市」の創造という概念は、改めて今、成熟した21世紀の日本の都市において再評価される必要がある。このことは、特に人口減少・高齢化時代の都市郊外の田園再生を考える際に、最も重要な概念となる。

また、都市農村融合を、都市に農村的要素を加味するのではなく、農村に都市の要素を加味することで達成しようとした農学者・横井時敬の「模範町村」モデルは、農村再生の概念として有効である。農村の自然・文化環境としての価値を損なわず、都市的魅力をいかに付加するかの工夫を行う必要がある。

生物多様性は、国内的にも重要な課題である。特に、優れた生態系の保全、絶滅危惧種の保護・保全、在来種の遺伝的多様性の保護・保全、外来種の繁殖を防止する措置等の対策を講じる必要がある。また、生物多様性の維持は、単に自然保護にとどまらず、地域らしさと人間性回復の原点であることにも注目したい。豊かな生物が生育・生息していることは、豊かな人間環境にもつながる。

優れた自然のうち、これまでも人手が加わっていないもの、また今後人手を加えずにより原生的な自然に近づけるものは、「厳正自然保護」が原則

である。しかし日本の自然の大部分は二次的な自然であり、その姿は、例えば、武蔵野の雑木林のように人と自然の係わりの継続によって維持される。そうした二次的自然については、今日の社会経済条件でどのような係わりがあり得るかを検討する必要がある。

第2節 地域の文化と自然を活かした都市づくり

(1) グローバル化のなかの都市づくり

経済・環境のグローバル化の進展は、グローバルなスケールで都市の画一化を必然的にもたらす。こうした国際化、グローバルスタンダードへの対応は、日本の都市が抱える大きな課題である。しかし、一方で都市が都市らしくあるためには、それぞれの「市」の個性的な文化・自然を尊重する必要がある。この二つの矛盾を解きほぐし、いかに国際的でありつつ、同時に個性的な都市づくりを行うかが、これからの都市政策の基本である（*）。

「循環」「共生」「参加」等をキーワードとする国の環境基本計画の枠組みを、すべてそれぞれの市の環境基本計画に導入する必要はない。むしろ、それぞれの市は、地域の自然や文化の特質を最大限活かした独自の大胆な自然環境政策を展開する必要がある。独自性から出発しつつも、結果的にはグローバルな普遍性を持った環境基本計画を策定し、実行することが重要である。

*このようなテーマを考える時、ヨーロッパモデルが参考になる。EUという形で共通のスタンダードを決めているからである。様々な環境基準も共通化している。これは京都議定書につながる、共通のスタンダードづくりという方向への展開である。同時に、彼らは各々の国らしさを失うことには抵抗があり、EUの一員であるが自分の国・地域の個性をどう守るか一生懸命である。日本の都市もそういう考え方で環境と向き合っていく必要がある。

(2) 都市における自然環境の保護・保全・再生・創造

自然は、保護すべき「原生的自然」、人と自然の係わりによって維持・再生される「二次的自然」、新たに人によって創り出される「人工的自然」に類別できる。このような3つの自然を、それぞれの地域にふさわしい割合で保護・保全・再生・創造する基本方針を定めることが重要である。特に、二次的自然としての里地里山（*）の保全・再生政策は、都市レベルで重

点的に進めるべき課題である。

*里地里山の保全・再生政策を構築するには、あらかじめ里山と里地の概念を整理しておく必要がある。ここでは、薪炭林や農用林などに使われた二次林を里山と呼び、里山を含む伝統的な農村システムを里地と呼ぶ。その両方はともに重要であるが、区別して議論する必要がある。

薪炭林や農用林の大部分は活用されていない。これをいかに蘇らせるかが、都市の自然にとって極めて重要な課題である。これを「里山ルネッサンス」として、積極的に政策提言をしていく必要がある。特に地方都市では、バイオマス資源としての再活用を考えることが重要であり、「都市農村交流」にも結びつく地域資源として再活用する方策を検討することが重要である。

里山を含む里地は、人と自然が重なり合う部分であり、お互いが折り合いをつけて生きていく場として捉えることが必要である。例えば、田んぼも里地の重要な構成要素であり、いかにその生物多様性を維持しながら、田んぼのもつ文化的価値、景観的価値を守っていくかを検討する必要がある。

都市の自然再生は、失われた二次的自然を取り戻すために要請されている。ここには里地里山の再生だけではなく、川、湖、海岸（里川、里海）などの自然再生も含まれている。こうした自然再生にあたっては、過去の人と自然の係わりの履歴をひもとき、自然的文化的文脈を踏まえた自然再生を行うことが必要である。また、自然再生事業は、治山治水など自然の制御事業と矛盾しないような工夫が必要である。

「人工的な自然」も都市に潤いをもたらす重要な自然である。緑の減少が著しい都市においては、大木や農地をはじめ今日残っている緑を都市共有の資産ととらえ保全していくことに加えて、人工的な環境にいかに自然を創造するかが大きな課題となっている。壁面緑化、屋上緑化などを含む人工物緑化を推進する必要がある。このような人工物緑化は、人工物の拡大で問題になっているヒートアイランド現象のような都市の自然環境悪化を緩和する機能を有しており、環境保全上も重要である。

里山や平地林は、地域に薪炭や堆肥を供給するなどの意義が失われたために荒廃し、また、都市開発や産廃施設立地の進行により、保全を図り、

開発から守ろうとする住民や行政の意思とは裏腹に減少していく。高度成長期のようにニュータウンが次々と造成される時代ではない状況の下で、人と自然のふれあいの場としての公共性に着目し、その都市政策のなかでの位置づけと活用を考え直す必要がある。

森林の荒廃が進んでいることから、関係する市町村で連合を組み、青少年の教育プログラムとして、里山や中山間地の森林を守っていこうという取り組みも始まっている。業としては成り立たないが、国土保全の観点から、自治体同士が協力して取り組むという発想が必要である。

(3) 新しい国土計画と土地利用計画

現在検討されている国土計画の体系化に積極的に地方自治体が参加する必要がある。特に地方分権が進む中で、地方自治体が主体的な総合的土地利用計画を策定し、自らが林業・農業・都市等の個別施策を総合化する担い手として自覚することが重要である。また、規制的手法の限界を踏まえ、市民参加による合意形成に基づく土地利用政策の展開について、具体的に検討する必要がある。

(4) 美しい景観の保全と創造

景観法が制定されたように、美しい景観の保全と創造は日本でも市民権を得つつある。開発主義からの脱却のシンボルが景観とも言える。しかし、現在検討されている景観施策は「外観」だけに注目して、景観の本質が捉えられていない。景観とは自然や文化そのものの表象であるという観点、景観という構造を暮らしという機能が支えているという観点から、景観のあり方を考えていく必要がある。

文化的・自然的資産としての景観（地域自然遺産、地域文化遺産）を守るには、景観法の適用からさらに進んで風景（ランドスケープ）計画（*）の策定へと発展させていくことが重要である。イタリアでは、法的に風景計画の策定が義務づけられ、地域の文化と自然を尊重した風景計画が都市マスタープランを補強する重要な計画となっている。日本の都市でも、このような「風景計画の策定」を行う必要がある。

*ランドスケープは、日本では「景観」と訳されているが、その意味は必ずしも同一ではない。ランドスケープの概念はドイツ地理学で発展したが、その基本は人間と自然の営みが

空間に表現された姿。その代表例が、農林業を通じた人間と自然の営みの結果である田園ランドスケープ（rural landscape）である。「田園景観」と言い換えてもよいが、単なる視覚的な側面にとどまらず、その背後にある人間と自然の関係を表している点に注意する必要がある。

（５）都市緑地の保全と都市緑化の推進

都市緑地法の改正に対応して、新しい都市緑地政策を打ち出す必要がある。具体的には、以下の事項があげられる

- ・公園と緑地の一体化、立体公園、借地公園の可能性について検討する必要がある。
- ・緑被率や「一人あたり公園面積」によって表せない都市緑地の量と質に関する新しい数値目標の設定に向けて検討を行う必要がある。例えば、「土地利用種別緑被率」「都市緑地・河川の連結度」「公園利用度分布」等について、具体的に検討していく必要がある。こうした数値を計測するため、最新の高解像度衛星画像を用いた都市緑地モニタリングシステムの構築も重要である。
- ・都市緑地を核にした都市生態系ネットワーク構築に向けて、都市生態系ネットワーク計画（エコネットマップ）を作成する必要がある。こうした計画策定のためには、地形、土壌、土地利用等、地域の自然的・社会的条件と野生生物の生育・生息分布について調査を行い、両者の関係をモデル化する必要がある。これについても、追跡調査によるモニタリングが必要である。
- ・生態系ネットワークは、核となる大面積の緑の塊（コアエリア）と生き物の回廊（エココリドール）から構成される。エココリドールは、生き物のネットワークとして役立つばかりでなく、市民のための「グリーンウェイ」として、人と自然の交感のためにも活用する必要がある。
- ・地域の環境との調和を考慮した公有地、民有地の緑化推進などを進め、良好な都市景観を形成していくことも重要である。特に公共施設や企業敷地で緑化政策を進めていく必要がある。

また、生産緑地は都市における貴重な緑地空間である。しかし、その多くは狭隘であり、業として成り立たせていくことは困難であって、非緑地

化される可能性が極めて高い。さらに、生産緑地は点在化し、所有者（地権者）が異なるため、一体的な保全を行い難い。生産緑地の保全、都市の緑地空間としての農業の育成について、国土保全の観点から検討するべきである。これらについて、特に大都市及びその近郊地域において、固定資産税及び都市計画税のグリーン化として、その固定資産評価減額などを行うことを認める必要がある。

さらに、都市は、同じ「都市」という言葉では括れないほど多様な地域性を有している。自然、風景、歴史、文化、産業、人材など、地域の特性をもっと強調し、それにふさわしい政策の多様性、政策開発の多様性、技術の多様性をアピールしていくべきである。従来の都市計画的手法ではなく、行政と土地の所有者との契約により緑地保全、緑化推進を進める方向に政策を転換することが、これから必要となる。

（６）あらゆる主体の参加による取組みの推進

地域の自然と文化を活かした都市づくりには、参加型まちづくりの推進が欠かせない。市民やNPOによる参加型まちづくりは個性溢れる計画策定のために不可欠である。また、それと同時に、計画の実効性を担保する合意形成を促すためにも重要である。こうした参加型まちづくりに対して、その都市に立地する企業も、その社会的責任を十二分に果たすことが重要である。

参加型まちづくりにおいては、ボランティアの実質的な貢献が特に重要である。特に、専門的知識を有する定年退職後の高齢者の参画、生活者としての視点に優れた女性の参画は、まちづくりを高度で豊かなものとする。一方で、次世代を担う学生や若者、子どもたちが積極的にまちづくりに参加することも有意義である。

第３節 流域水循環の再構築と水環境の保全・再生

（１）都市における水循環システムの再構築

水不足の都市では、流域単位の水利用システムが崩壊し、他流域からの導水が一般化していることも多い。そこで、水利用における配分の問題（特に都市用水と農業用水の関係）を見直すとともに、循環型水利用システムを促進させることによって、流域単位の水利用システムを再生させる必要がある。そのためには、雨水と下水の処理システム、新技術による循環型

水利用システムの構築が重要である。

都市の地表は大面積が舗装されているために、雨水等の地下への浸透が阻害され、地下水の循環が妨げられている。その結果、かつて豊富だった湧水が枯渇するなど都市の自然環境に悪影響を与えている。透水性舗装や雨水の地下浸透の促進などにより、地下水の涵養を進め、地下水循環の再生を図る必要がある。

(2) 親水環境の保全と再生

歴史的な人と水の係わり、水の利用や災害との取組みの中に見られる先人の努力などを振り返りながら、望ましい人と水の係わりについて、防災的な側面も含めて検討する必要がある。地域の自然の特性を語り継ぎ、時には水害等の災禍をもたらす荒ぶる自然もあることを、子どもたちに教えると同時に、大人も学ぶことが必要である。

多自然型川づくりや湖の生態系再生においては、親水環境が同時に生態環境を高めるような水環境の創造が重要である。このような水環境、水空間は、地域づくりの拠点としての役割を有するとともに、アメリカ・サンアントニオの成功例(*)に見られるように、地域活性化にも大きく貢献する。

*市内中心部を流れるサンアントニオ川をそのまま活かして街を開発しようとする計画（リバーウォーク構想）が1941年に完了したが、第二次世界大戦を機に街は荒廃。1960年代以降、再度、官民が一体となって、リバーウォーク構想を継承して再開発に取り組み、全米屈指の観光都市となった。

(3) 水をおだやかに受けとめる地域づくり

森林・農地の保水・遊水機能を評価し、そうした機能の特に高い森林・農地は、優先的に保全する政策を採る必要がある。また、水源地域における土砂の掘削、廃棄物処理等がもたらす水質の汚染等の対策も講じる必要がある。

第4節 自然に親しむ環境教育の推進

(1) 環境教育は「命」の教育

環境教育では、自然に対する憧れ、畏敬の念をもたらす野外自然教育の

重要性が高い。学校教育にこうしたプログラムを積極的に導入するためには、野外自然教育をほとんど受けていない教員の再教育が最優先課題である。また、こうした環境教育を進めるには、学校と社会の連携が不可欠である。

環境の問題は、つまるところ「命」の問題であり、環境教育では、いかに「命」と向き合うかを教える必要がある。そのためには、「林」や「農」を通じた野外での環境教育が重要である。木を切ることの意味、家畜を殺すことの意味を教えることで、人と自然の係わり、命の大切さを実感させたい。農業高校のカリキュラムを、こうした観点から再編することも有効である。

環境教育は、生涯学習としても考えていく必要がある。高度経済成長期の環境破壊の時代に生きてきた人たちの意識の大変革を促すことも環境教育の重要な役割である。自然環境教育もその一部として重要である。

（２）地産地消を定着させる

「地産地消」は地域文化の醸成につながると同時に、資源の地域内循環にも貢献する。近年、農産物の地域内消費、生物系廃棄物の再資源化を中心とした「農的循環社会」再構築への市民の関心も高まっている。地産地消を進めるうえでは、地元の安全で安心な農産物を食べて健康に暮らすことが必要であるという都市の消費者の意識改革も重要であり、それを促進する運動が必要である。

もちろん、このような地産地消は特定の行政区域に収まるとは限らない。近隣の地方自治体が連携しながら、それぞれの機能を分担しあい「地産地消圏域」を形成することも必要になろう（*）。

*英国の消費運動の中から「フードマイレージ」の概念が提唱されている。なるべく近くで取れた食材を食べたほうが輸送に伴う環境汚染が少なくなるという考え方に基づく。

環境省の試算によれば、わが国の輸入食料品のフードマイレージは、2000年には人口一人当たり、韓国の1.2倍、米国の8倍である。また、輸入農産物の生産に必要な水の量は、日本人の平均水使用量で換算すれば、年間3億人分を上回っている（このような日本人の実質的な水使用量をバーチャルウォーターという）。地産地消を心がけることは、地球環境の保全にも直ちにつながる容易な取組みということもできる。

第5節 自然環境と税

(1) 都市緑地、里山等の減少とその保全

都市の自然環境を測る指標の一つに緑被率がある。都市自治体は、この指標を維持・改善すべく努力しているが、残念ながら下降傾向に歯止めをかけるには至っていない。また、里山や平地林は、都市開発や産廃施設立地の進行により細分化され、減少しつつある。この背景には、相続税等の税制の問題に起因するものが大きい。そこで以下の事項について検討する必要がある。

- ・近年、相続税路線価の引上げや路線価区域の拡大に伴い、緑地に係る相続税の負担が増大していることから、保全緑地について相続税の納税猶予制度の創設、路線価区域における宅地並み評価の適用除外など、税負担の軽減策を講じる。
- ・緑地保全地区の用地買収に伴う譲渡所得の特別控除は、現行2,000万円を例えば5,000万円に引き上げる。
- ・地方公共団体、公社等で取り組んでいる事業についても、条例等に基づく保全緑地の買収及びトラスト基金による緑地の取得にあたり、同等の措置を講じる。
- ・土地所有者に対して自治体が交付する緑地奨励金等の非課税措置を創設する。
- ・相続後一定期間内に緑地を地方自治体やトラスト法人に譲渡する場合には、譲渡所得の課税をゼロにする。
- ・エコハウスや環境保全上の意義ある土地に対する固定資産税の減免措置を講じる。
- ・生産緑地制度は、固定資産税の軽減により緑地(農地)を確保、位置づけるものだが、自治体に宅地見込み地としての買取り義務を課し、何もフォローがない。必要な緑地の保全のため、さらなる特別なシステム(税制・財源・期間等)を創設する。

(2) 上流・下流地域の負担問題

1999年の地方分権一括法成立以降、地方独自課税の導入が容易な環境になった。現在、産業廃棄物税とともに検討されているのが水源税、森林環境税と呼ばれる税目であり、すでにくいつかの事例が見られる(*)。

* 例えば、豊田市では、既に平成6年度から水道料金のうち1 m³(トン)あたり1円、年間約4,300万円の資金を「水道水源保全基金」に積み立てている。また、この基金を活用して、水源の矢作川上流6町村との協定に基づいて「水道水源保全事業」を実施し、町村が所有者に代わって人工林の間伐等を行い、20年という長期的スパンで水源涵養機能の向上を目指している。この矢作川流域は上下流交流の歴史が長く、愛知・岐阜・長野の3県25市町村が関係し、岡崎市にある(財)矢作川水源基金には、愛知県や県内市町村が資金を出し、水源対策事業を行っている。

また、高知県では平成15年度、全国の先頭を切って森林環境税を導入した。森林荒廃による多面的機能の低下を防ぐため、県民参加の森づくりを推進することを目的とする。県民税均等割の超過課税方式で、税額は個人・法人とも一律500円である。年間1億4千万円弱と見込まれる税収は「森林環境保全基金」を通じて森林整備に充てられる。

上流と下流、水源地域と利水地域といった関係から、時に利害が対立することがある。しかし、県等の仲介・調整を待つことなく、受益都市がその恩恵を生み出す地域に積極的に貢献するための負担と取組みが必要である。日本は国土面積の7割を森林が占める森林国であり、森林保全のあり方が都市の安全で快適な暮らしに結びついていることを認識する必要がある。

水道料金に森林の保全費用を織り込む方法は、無理のない形で上下流の費用負担の公平性が維持でき、森林の持つ多面的機能を維持、保全するための有力な財源調達手法の事例である。このような財源などをもとにした森林保全基金制度の創設、拡大とこの活用による地域特性を踏まえた森林保全施策の展開は温暖化対策の観点からも推進される必要があり、国の制度的・財政的支援が必要である。

第5章 自立と連携による持続可能な環境都市をめざして

第1節 地域の特性、「市」の規模を活かした取組み

いうまでもなく、人の環境は、物質だけで構成されているわけではない。

環境の「場」としての地域には、地形や気象などの条件の中で繰り広げられてきた社会・経済活動があり、これによって育まれてきた地域の固有の歴史や文化がある。これらはそれぞれの地域の特性というべきものであり、「市」の環境政策にはこのような意味での地域特性がしっかりと反映されることが重要である。

さらに、地域とりわけ「市」の段階での環境施策は、それぞれの「市」の規模とこれによってもたらされる人的ネットワークの形を十分に考慮する必要がある。これを無視して他の先進事例を模倣したり、国の示す画一的なガイドラインをそのまま引き写したような政策・施策の決定を避ける必要がある。

国の環境政策は、この提言で取り上げた「循環型社会構築」（第2章参照）「温暖化対策」（第3章参照）や「地域の自然保全・再生」（第4章参照）などの主要な政策課題の取組みにあたっては、とりわけ地域での取組みの果たす役割が大きいことを忘れることがないよう常に留意する必要がある。地域の多様性や特性を活かした、地域の創意工夫を尊重し、これを支援することを第一義とした政策・施策が重要である。我が国がかつての深刻な公害を克服できたのは、地方自治体が地域の住民の声を受け止めて創意工夫を凝らし、公害防止条例を制定するなど一貫して国に先駆けて対策を取ってきたからである。

環境政策の主要課題が環境汚染・公害から大きく広がってきた今日では、ともすれば、全国的な産業組織や大規模な NGO・NPO あるいは、首都圏の自治体の声が聞かれることはあっても、広く「市」あるいは「地域」の実情が国の環境政策に十分に反映されない傾向が強くなりつつある。

国の環境行政組織の地方の出先機構が整備されつつあるが、これがかつて盛んに行われていた府県や「市」、さらに地域の多様な主体と国の環境行政主体との双方向の情報交流を難しくすることがないように、適切な運用が望まれる。そして、国の環境政策にあっても、多くの面で、日常的に「市」及びその構成員としての市民、事業者、NPO、自治体行政担当者などの各主体との情報交流・共有を図ることが不可欠である。また、環境政策は経済

産業行政や国土交通行政など多くの分野でも内在化される必要があり、これらの分野での国の地域の出先機関にあってもこの点は同様である。

第2節 主体間の情報共有のもとでの、課題の発見・目標・施策の決定と取組み

地域とりわけ「市」の環境政策の目標、施策は、「市」を構成する前述の各主体が情報を共有し、各主体のパートナーシップ・参加の下で地域の特質を把握したうえで決定し、決定に参加した各主体がそれぞれの役割を分担しながら推進されることが強く望まれる（第1章参照）。

このために、国の地域環境政策は、規制権限の委任を中心としていた公害防止政策時代のスタイルである、国の発想と行動様式にしたがわせるための地域への「指示」を中心とするものから、地域の発想と行動様式への「支持」を基調とするものに、さらに変えられていく必要がある。

第3節 環境と経済の好循環を図った取組み

「環境と経済の好循環」つまり「環境をよくすることは経済をよくすることにつながり、他方経済をよくすることがさらに環境をよくすることにつながる」という発想である。これは、国の第3次環境基本計画の基調をなす考え方の一つと位置づけられるようである。

ところで、多くの地方都市では、雇用創出が大きな課題である。これまでは、環境ビジネスというときには、もっぱらリサイクル産業・静脈産業が考えられていた。しかし環境への取組みに誘発され、これと深く結びついたビジネスは実に多くのものがある。地域の特性・事情を反映させながら、これらのビジネスを生み出し育てていくには、地域の智慧からスタートする必要がある。国や都道府県には、このために必要な情報の交流や技術基盤の整備の面での支援が特に望まれる。また財政的支援といえ、施設・ハコモノ整備に偏りがちであるが、より柔軟で創意工夫を支えることができるよう、人づくり、ネットワークづくりなどソフト面での活動に対する財政的支援の手法が開発される必要がある。

地域コミュニティの活性化を図るための取組みを、自立型に変えていくためにも、コミュニティビジネスの育成・強化が重要である。上記の点は、この場合の支援のあり方について特に配慮する必要がある。同時に、支援を受けるコミュニティビジネス関係者の側にも、一定期間の財政的支援後

の自立方策を十分に練った取組み姿勢が必要である。

第4節 持続可能な環境都市をめざした、統合的な課題への取組み

環境の課題は、いずれの課題であっても、相互に他の環境の課題と関連が深く、さらに環境以外の政策課題とも常に深い関わりがある。例えば、温暖化対策が都市構造の構築と深く関連することはすでにこの「提言」で述べたところである（第3章参照）。

都市計画は都市計画、環境は環境といった分野ごとの縦割りは、地域、特に「市」の環境政策・施策を進める上で、一番避けるべき事柄である。「市」の行政担当者は、まず業務のなかに環境政策の視点を組み込んでいくことが必要である。むろん、このためには現行の国の行政の仕組みに起因した障害が多いが、市長のもとで統合的に解決できる事柄は、統合的に取り扱うことができることもまた、「市」という行政機構の特色である。

都市の規模を考え、地域の特性と行使できる権限を考慮しながら、できることから取り組むことが是非必要である。経験を積むことによって、できることの幅が次第に広がることは確実である。多くの権限を有する、規模の大きい「市」にあっては、さらに多角的な取組みが可能なはずである。

内容の重複を恐れることなく、それぞれの部門の担当者が環境職員としての併任辞令を受けているという気概と認識をもって、持続可能な都市を目指し、それぞれの分担する施策や業務のうちに、環境への配慮を組み込み、幅広く環境への取組みに参加することが重要である。これらの取組みの経験はやがて整理され、次には相互の連携・統合につながる。

この場合、ステップ・バイ・ステップのアプローチが必ず成果につながることを理解し、行政職員の意識を変えていくことが重要である。そしてこのような「市」の職員の取組みは、環境づくりに取り組もうとしている他の主体との協働を誘発し、支援し、さらに大きな成果をもたらすことになる。

第5節 他の「市」、地域さらには国外とも連携した取組み

多くの環境課題との取組みは、人と人との関わりと相互の理解、協力の中から生まれ育つ「地域の共同」なしには効果をあげることができない。

ごみ対策（さらには循環資源・リサイクル）はその典型例であり、ここ

で意識されるべき「地域」は、身の回り（隣組、町内会）から市域全体、さらには隣接地域までの拡がりを持っている。それらの人々の「連携」は不可欠であって、いろいろな意味で強い者が弱い者に犠牲を押し付けるという意識を変え、そのような社会の構造を改めることなしに、罰則強化や手続き規定の厳格化を図るだけで解決することはない。

また、前述のとおり、里地・里山の保全や水の健全な循環の確保といった環境の課題に関しても、都市と里地・里山、上下流の地域の連携（特に人と人の連携）は課題の取組みに不可欠である。

地域の連携をさらに地球規模への連携に発展させることも重要である。例えば、海岸への漂着物、酸性降下物（酸性雨・黄砂）、また温暖化などへの「市」の取組みも、地球規模での連携の意識を伴うことによって、意味づけ・動機づけが強化される。

むろん、地球規模での環境問題への取組みについては、国の役割、地域の役割を明確にすることが必要である。

しかし、特に民生部門での取組みが重要である温暖化対策、オゾン層保護などについて、ささやかな地域での取組みが、そのまま地球規模での連携につながるといった意識を高めるためには、地域とりわけ「市」での行政、その他の主体が協力して行う「地域協議会」のような場からの情報、特に、それぞれの地域特性に応じて具体的に何をすれば、どういう効果があるといった情報の発信が効果的である。地球環境問題の解決のためには、地域のみで考えられた取組みを加えることが不可欠であることを強く認識する必要がある。

連携の実質化のための最低限度のルールづくりは、特にごみ処理、リサイクルの分野で急がれる必要がある（第2章参照）。しかし、この場面でも国や広域行政に期待されるものは、情報提供と調整機能であり、トップダウンの決定・命令ではない。

その一方、大量の廃棄物の不法投棄などへの規制については、これらを都道府県等に「まる投げ」するのでなく、国の直轄事務とし、地域にも麻薬取締官と同等の権限ある国の事務所・職員を配置するなどして、都道府県警察や現場自治体職員と連携した取り締まり体制を確立するといった積極的な姿勢が不可欠である。

第6節 広範な環境問題への取組みと都市の権限・財源の確立

(1) 十分な権限の移譲

広範な都市の環境問題に取り組むためには、「市」に対し、より一層の権限が移譲される必要がある。

全国の「市」からは、必要とする権限について多くの意見が寄せられている。それぞれの「市」が直面している環境問題の課題によって必要な権限は異なり、例えば、海岸への漂着物の対策に悩まされている「市」は、海岸環境整備事業に係る事務権限の移譲を必要としている。また、土砂採取に係る河川汚濁に悩まされている「市」は、許可業者に必要な措置を取らせる権限を必要としている。

しかし、共通して求められているのは、建築や土地利用、緑地保全に関するゾーニングその他の規制あるいは、規制の例外を定める権限、産業廃棄物処理施設や公害発生源への立ち入り調査や監視の権限などを「市」に移譲することである。

また、政令市を中心に、自然保護行政の権限が道府県にのみ付与されている問題が指摘され、大規模な「市」を中心に、自動車流入規制権限を必要とする意見も多く出されている。この他、野焼き禁止の具体的規制範囲の決定を地域の実情にあったものとするため「市」に権限が必要とする意見など、国においては、地域の実情にあった環境政策を進めるため、「市」の規模だけでなく、自然条件や産業構造の差異なども考慮した権限移譲のあり方を考える必要がある。

(2) 財源の確立

「市」が今後、環境政策に関して、経費の増加を予想している項目は様々である。

容器包装リサイクル法などに基づいて進められている分別収集やリサイクルが今後ますます進んでいくことは必至であり、これに伴って「市」の財政負担がますます重くなってくることは不可避である。この他、廃棄物処理施設の設置や維持、あるいは供用廃止後の解体など、さらに不法投棄処理の経費の増大も強く危惧される。

また、温暖化対策のため、今後導入、更新を必要とする設備の経費、とりわけ再生可能エネルギーの利用、導入促進の施策のための経費についての負担の増加は確実である。さらに、今後の環境問題に関する啓発、普及についての経費が必要であるが、ソフト面での施策についての経費は、効

果が目に見える形で把握しにくいことから、経費の確保が難しい。

「市」としての財源確保のためにも、ごみ有料化、市民等へのサービスに関する手数料の新設、見直しといった措置が必要であり、また、市民公募債、寄付金等による環境保全基金の設置、拡充なども検討する必要がある。また、容器包装リサイクル法の制度改革に際して、市の負担軽減の方策を講じる必要がある。

さらに、都市計画税あるいは市民税個人・法人均等割の一部を環境保全税に振り替える構想、水源環境税などの法定外普通税の新設など、広い意味での環境税に関する論議も必要である。しかし、温暖化防止に関する環境税、炭素税をめぐる論議にも見られるように、このような税のありかたについては、広域的な調整、さらには国税との関係をどう考えるかといった論点が残されており、分野に応じた論議をさらに重ねつつ、前向きに導入をめざすべきである。

なお、補助金の見直しが「三位一体改革」として論じられているが、財源移譲を伴った真の「三位一体」でなければならないことはいうまでもない。残される補助金については、「市」の創意工夫を柔軟に認めるシステムに変える動きを加速させるべきである。

また、温暖化対策としての環境税も、すでに提言したとおり、これを法定地方税として構想することを含め、地域への財源配分に配慮したものとすべきであり、単に国の財源対策にとどまらない論議が必要である。

終わりに

全国市長会はここに取りまとめた「提言」のうち、「市」自らが取り組む必要があると考える事項については今後、すべての「市」が手を携え、市長及び職員が、市民や市域の事業者とともに積極的に取り組むことを決意する。これによって、それぞれの「市」のかけがえのない環境を保全・創造しながら、将来の世代に継承していくことが可能になると考えるからである。

国や都道府県をはじめ、多くの関係者におかれても、この「提言」の趣旨をご理解いただき、今後の政策・施策に反映いただき、「市」の取組みと協働し、また支援いただけるよう心から願うものである。

なお、この「提言」では、特に強調したいと考える「提言」項目、及び「市」自らが共に推進したい項目を「10の政策提言」、「5の行動目標」として掲げたほか、「市」における取組み事例を「ケース・スタディ100」として取りまとめた。あわせてご参照いただければ幸いである。