

# 自治体が先進的な取り組みを進める際の諸課題

八木橋丈夫 氏 横須賀市環境部長

自治体が環境問題に取り組むとき、どのような課題があるのか。ISO14001の認証取得、環境会計の導入、先進的リサイクル拠点の建設など、積極的にこの問題に取り組んでいる横須賀市の環境部長・八木橋丈夫氏にうかがった。

## 手法の試行錯誤

横須賀市は、環境に関してさまざまな先進的な取り組みをされていますね。

**八木橋** 「環境行動自治体」を標榜する横須賀市は、平成8年に環境基本条例を施行し、平成10年に環境基本計画を策定しています。さらに、平成11年には環境マネジメントシステムの国際

規格であるISO14001の認証を取得しています。これは、全庁的な認証としては神奈川県内の自治体では初めてでした。

ISO導入の成果は。

**八木橋** 目に見える変化としては、昼休みの消灯など、省エネ・省資源の意識が職員に定着したことなどがあります。その効果を単年度ごとに見れば、初年度から削減額5,000万円くらいで推移しており、導入から既に5年が経過していますから、累積で2億円を超える節減効果があったことになります。ただ、ISOの導入の効果となりますと、「分かりやすい」

という理由から、どうしても「省エネ、省資源によってコストをどれくらい削減できたか」という部分に関心が集中しがちです。沢田秀男市長の方針は、あくまで「事務事業の改善にPDCA(Plan・Do・Check・Action)のマネジメントサイクルを活かす」ということであり、職員の間はその意識が浸透してきていることが導入の大きな効果だと思います。

また、環境にかかる費用と効果を測るための新しい手法である環境会計も、全国の自治体に先駆けて平成12年度に導入しており、そのデータを組織内部で経営管理に用いるとともに対外的に公表しています。その効果としては、予算査定するとき、市のとるべき方向性が見えやすくなったことが挙げられます。先駆的な試みということで、研究者や他の自治体にはかなり参考にさせていただいているようですが、新しいシステムであることから、運用上の難しさはあります。

行政の施策の中には、金額に換



算することが馴染まないものもある、ということでしょうか。

**八木橋** 環境会計の趣旨は「分かりやすくするため、可能な限り貨幣換算で表す」ということですが、施策の中には、換算が難しいものも少なくありません。例えば、排ガス対策として、ごみの焼却工場にバグフィルタを設置する工事には多額の投資が必要ですが、ダイオキシンを削減できても、それに対応する効果は貨幣換算できないわけです。これまで、そのようなことを、いかに分かりやすいかたちで市民の皆さんにお示しするか、試行錯誤を重ねました。一時、CVM<sup>3</sup>という、支払いの意思をアンケートなどで調査する手法を試みたこともありますが、この手法では経済情勢によって結果に大きな差が生じてしまいます。そこで今回、横須賀市独自の手法として、無理に貨幣換算せず、環境負荷発生量や環境の状態を指標によって把握するかたちを取り入れました。例えば、大気汚染、廃棄物、地球温暖化などの指標を見ると、本市の環境が改善傾向にあることが分かります。

## 市民の参加

ときには、単年度主義的な発想では踏み込みにくいことに、あえて取り組むことも必要ではないかと思えます。その点についてはいかがお考えですか。

**八木橋** 将来のことを考えれば、今、負担すべきこともある。そのような認識を持ち、市民のニーズや満足度を踏まえながら、可能な限り、もろもろの施策に、環境という視点を入れるようにしたいと考えています。例えば、横須賀市には小さな山がたくさんあり、その間を小川が幾筋も流れています。自然のままの川沿いで自然観察を楽しみたいという方がいる一

方で、大雨が降ったとき、下流域に悪い影響が及ばないようにしなければなりません。これは上下水道局の所管ですが、河川の整備が不可欠であるにしても、三面をコンクリートで固めてしまうのではなく、自然石を並べたり、あえて蛇行させるなど、より自然に近いものになろうということになっています。また、街路樹を一本植えるにしても、生態系という観点から、珍しい外国産の樹木にするのではなく、地域性を踏まえたものを選ぶ。関係部と調整を図りながら、そのような取り組みを進めているところです。

とはいえ、市民のすべてのニーズに即座に応えるのは不可能であるのも事実です。横須賀市は、三方を青い海に囲まれ、緑豊かな山々のある自然に恵まれた地域です。それもあってか、市民の自然保護や廃棄物対策などに対する意識はかなり高いようです。市民が理想を求めめるのはよく分かるのですが、行政には限られた予算の中でやり繰りしなければならないという制約があります。取り組むべき施策に優先順位を付けなければならないこともあり、ここまでなら単年度事業でできるが、理想を追い求めるのであれば、数年をかけなければならないという事業もある。その中で、いかに市民のニーズを満たしながら行政目的を達成していくか、それが大きな課題です。もう一つの課題は、環境保全と開発のバランスです。自然環境の保護はもちろん大切ですが、地方自治体としては都市経営の視点も不可欠なのですから。

そのバランスを探るに当たっては、市民のニーズを的確に把握することが必要ですね。

**八木橋** そのために、市民の参画で施策をオーソライズするという手法を積極的に取り入れています。例えば、環境基

本法第44条<sup>4</sup>で環境審議会が規定されていますが、横須賀市では、環境基本計画を策定するとき、市民等の意見を反映するとともに、環境審議会の意見を聴くものとする、としています。環境審議会委員のうち4名は公募制とし、市民にご参加いただいています。また、基本計画を単に理念として掲げるだけでなく、そこで謳ったことの進捗状況を毎年、環境審議会でもチェックしています。その他、本市にはさまざまな審議会があり、プロジェクトによっては検討委員会がありますが、それらについても「市民参加」という大原則があり、計画を進めるに当たって、学識経験者、業界団体、市民グループなどに声をかけています。さらに、一般市民についても公募制があり、小論文や実践活動の報告等を基に選考させていただき、委員を選出しています。行政と学識経験者だけでなく、地元一般市民の方々に参画していただくことで、市民にとって環境問題がより身近なものとなり、意識も高まるものと考えています。

## 埋め立てごみが4分の1に

横須賀市は、廃棄物処理でも先進的な取り組みをされていますね。

**八木橋** 平成13年度に、廃棄物処理の大改革を断行しました。それまでは、公害防止という観点から、焼却工場でプラスチック類などを焼却せず、すべて埋め立てていたのですが、そこには埋め立て処分場による環境負荷が大きいという問題がありました。そこに容器包装リサイクル法<sup>5</sup>が完全施行されることになり、これに対応するため、従来の分別収集を大きく変え、同時にリサイクル活動の拠点として、全国でも最大規模の施設「リサイクルプラザ Aicle(アイクル)」を建設

1 ISO14001：環境への負荷を低減するための環境管理システムの国際規格。環境管理統括者の定めた環境方針を実現するため、計画を策定し(Plan)、それを実施及び運用し(Do)、その結果を点検及び是正し(Check)、不具合があればそれを見直し(Action)、再度計画を立て継続的改善を図るマネジメント・サイクルのシステム。このシステムを継続的に機能させることで、環境負荷の低減や事故の未然防止を図ることを目的とする。  
2 環境会計：環境保全活動にどれだけ費用・資源を投入し、それによってどれだけ

の効果が生まれたかを測定するためのツール。環境保全コストと環境負荷軽減効果を定量的に把握し、環境保全への取り組みを効果的かつ効率的に進めていくことを目的とする。環境省は『環境会計ガイドライン2002年版』(平成14年3月)などにより、取り組みの進展をバックアップしている。

3 CVM [Contingent Valuation Method]：アンケートを利用して、環境改善や環境破壊に対して支払っても構わない金額や必要な補償額を住民に尋ね、その結果から環境の金銭的価値を算出する手法。仮想評価法という。



しました。この施設は、市内で分別収集したごみをまとめてリサイクル業者に引き渡したり、粗大ごみとして出された家具の補修などを行ったり、市民の啓発・研修に用いるなど、多目的に活用しています。この施設は全国的に注目され、今なお市民団体や環境団体、他の自治体の視察がひっきりなしで、中には東南アジアからの見学もあります。これらの大改革を断行したことにより、ごみ処理行政は大きく改善され、例えば、埋め立てごみの量は従来の4分の1に激減しています(資料1参照)。

収集方法を変更する際、混乱はありませんでしたか。

**八木橋** 分別収集の方法をどうするかという市役所内の議論では、「当初は少々のルール違反には目を瞑り、段階的に進めていけばよい」という意見がある一方で、「やるなら一気に徹底すべきだ」という意見もありました。議論の結果、後者の意見を採用して分別を徹底することとし、収集の曜日を間違えて出されているものや分別が不徹底なものにはレッドカードを貼り、収集せずにごみのステーションに取り残すことにしました。収集方法の変更に伴う混乱が予想され

ましたから、事前に、市内の各地域ごとに住民説明会を千数百回行いましたし、環境部の職員が、住民側の日程に合わせて、土日・夜間を問わず、協力を依頼して回りました。さらに、市民からの問い合わせにに応じるため、庁舎にオペレーション・ルームを用意し、専用電話を12回線引きました。そのような準備のもとにスタートしたのですが、最初の2~3週間は、横須賀のまち中、ごみの話で持ち切り、というほどの状況になり、職員は毎日、夜遅くまで電話の対応に追われることになりました。導入後1カ月間で約2万件の問い合わせがありました。そのほとんどが「どうすればよいのか」という質問で、新制度へのクレームは1割ほどでした。ようやく落ち着いてきて、レッドカードが激減したのは、スタート後1カ月くらいしてからのことでした。

納得できるルールがあれば、市民はきちんと守るということですね。

**八木橋** そう信じて、ごみ収集に当たる職員には「これくらいなら仕方がない、と安易に収集してしまうとそれでよいことになるから、ルールを守らないものは収集するな」と徹底しました。職員には大変な思いをさせましたが、結果としては、

それによって市民の間にルールが早く定着したと考えています。

市民の意識が高まれば、その副次的効果として、不法投棄などの行為が減っていくようなこともあるのでは。

**八木橋** 自分たちが一生懸命ルールを守っているとき、不正な行為があると、見て見ぬふりができなくなるようで、不法投棄に関する通報が増えたり、「行為を厳しく取り締まるべきだ」という意見が強まったりしています。例えば、市内の不法投棄多発地域に監視カメラを設置していますが、それに対する反対意見はほとんどありません。

今後の課題は。

**八木橋** ごみの減量化、資源化をさらに進め、焼却工場や最終処分場をできるだけ小規模な施設にすることが目標ですが、さらなる市民負担を求めないかたちでそれを実現したいと考えています。横須賀市では資源化がかなり進んでおり、資源化率が約38%(資料2参照)と、神奈川県内の自治体では高い数値です。市民の中には「さらに分別を細かくすべき」という声もあるのですが、これ以上市民の負担を増やしたくないので、新しい技術によってこれをクリアしようと考えています。生ごみの堆肥化や飼料にする技術もあるのですが、毎日大量に生産されるため、都市部ではそれに見合うほどのユーザーが見付かりません。そこで、横須賀市では民間企業と共同で、バイオガスの実験プラントを立ち上げました。横須賀市の可燃ごみは、ちゅう芥類(生ごみ)、紙のうち資源化に適さないもの、植木の剪定枝などですが、その中から、ちゅう芥類を取り出して、前処理して、発酵させてバイオガス化する。メタンガスがメインなのですが、それを自動車の燃料にするという試みです。既にかなりよ

資料1 横須賀市のごみ処分量(処理施設搬入量)

区分	年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度 (4分別開始)	平成14年度	平成15年度	平成14年度15年度比較	
							増減	増減割合
							焼却	140,926
埋立	23,927	25,443	6,823	7,179	7,012	167	-2.3%	
資源化	2,364	2,593	19,955	21,810	21,118	692	-3.2%	
その他	153	162	892	126	60	66	-52.4%	
合計	167,370	173,293	146,744	151,144	152,431	1,287	0.9%	

資料2 横須賀市の資源化率

区分	年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度 (4分別開始)	平成14年度	平成15年度	平成14年度15年度比較	
							増減	増減割合
							資源化率(%)	13.1%

資源化率：処理量(集団資源回収を含む)に占める資源化量(集団資源回収を含む)の割合

出所：横須賀市ホームページ「ごみ量の推移(5カ年)」  
([http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/recycle/gomi\\_data/5kanen.xls](http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/recycle/gomi_data/5kanen.xls))

4 環境基本法第44条：「市町村は、その市町村の区域における環境の保全に関して、基本的事項を調査審議させる等のため、その市町村の条例で定めるところにより、環境の保全に関し学識経験のある者を含む者で構成される審議会その他の合議制の機関を置くことができる。」

5 容器包装リサイクル法：正式名称「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」。平成7年6月16日公布、同年12月15日施行。主に家庭から出るごみの中で容積比で約5~6割を占めるびんや缶、包装紙などの容器包装廃棄物を分別収集して再商品化することにより、ごみの減量と資源の有効利用を図ることを目的とする。

い結果が出ていまして、現在、その燃料でパッカー車が2台走っています。現在の焼却工場を更新する際には、そのプラントを導入したいと考えています。

## 国と自治体の役割

神奈川県は、廃棄物処理の広域化を進めようとしているようですが。

**八木橋** 処理施設の用地確保、あるいは財政上の理由から、自治体が単独で収集から最終処分まですべて完結するのは難しいということで、平成10年に神奈川県は、ごみ処理広域化の計画で県内を9つのブロックに分けました。本市は「横須賀三浦ブロック」で、鎌倉市、逗子市、三浦市、葉山町とともに協議会を発足させましたが、県の計画の出る以前から、近隣の自治体とは協議を重ねてきています。

しかしながら協議を進めていく中で、自治体間に多少の温度差があるのも事実です。広域化の必要性という総論では一致しているのですが、各自治体の住民意識には相違があります。そのような相違をいかに整理していくか、現在の段階を迎えているところです。

その際、県が調整役となるより、自治体の話し合いに任せるべきなのでしょうか。

**八木橋** 基本的にはそう思います。現に、廃棄物処理法の中で一般廃棄物の処理は市町村の固有事務とされているため、県の関与はほとんどありませんでした。広域的処理で各自治体が行き詰まったり、ダイオキシン対策などについて県が技術的な助言をしたりすることなどはあっても、自治体ごとに実情はさまざまですし、手段もいろいろとあるわけで、それを一律にまとめるのは難しいと思いま



す。幸い、本市を含む三浦半島の各自治体は、規模こそ違えども、きちんと大人の話し合いができる土壌があります。

広域化に当たっては、ハードルを低いところに合わせないことが必要なのでは。

**八木橋** 検討する中で、最も資源化が進んでいる自治体のレベルに合わせる、という原則を持っています。プロセス、手法に多少の意見の相違があっても、求めるところが同じなら、より先進的な自治体の方法に合わせよう、ということです。

環境行政における国の役割ですが、三位一体の改革などについて望まれることは。

**八木橋** 焼却工場や最終処分場などの廃棄物処理施設の整備は、数十年に一度巡ってくることで、その際には、相当額の投資が必要になります。自治体ごとに整備のタイミングも違えば、地域の特性も異なります。それを一律に一般財源化ということではよいのか。そのあたりについて、三位一体の改革の議論に関心を持って見えています。また、「自治体が主体性を持つべき」という三位一体の思想は当然であるとしても、施策の性格によ

ては国がリーダーシップを発揮すべきです。環境分野は、むしろそのような性格が強いのではないのでしょうか。

逆に言えば、三浦半島のように、各自治体が連携して、よりよい仕組みを求めるとかたちがうまく機能すれば、国全体の環境対策の向上につながりますね。

**八木橋** そう思います。地球環境問題は一自治体の話ではありませんから、まず国が指針を示す。その中で、各主体がいかに取り組むかが重要なのです。それぞれの市民、それぞれの家庭、それぞれの地域がしっかりとこの問題に取り組む、その結果、国全体の環境が改善され、地球環境に良い影響を及ぼす。そのようなかたちが不可欠なのでしょう。

横須賀市環境部長

### 八木橋 丈夫(やぎはしたけお)

1944年生まれ。1963年横須賀市役所入庁。1989年横須賀市渉外部基地対策課長。1994年同生活環境部北処理工場建設準備室長。1998年同総務部次長。2000年同環境部長(現職)。神奈川県PCB処理対策会議メンバー、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会自動車リサイクル専門委員会専門委員を歴任。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

環境政策は「人間圏」の  
延命に役立つか?

