

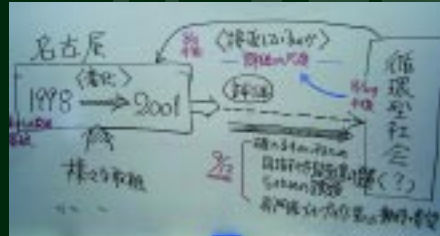
リサイクルシステム

有効分別

エコ商品



天然資源



# 「市民による循環型社会づくり」 参加型会議を用いた社会実験の報告

～名古屋市民が提案する「循環型社会」～



市民  
企業  
行政  
NPO

社会  
循環型  
社会云

ステークホルダー

パートナーシップ

参加型会議とは  
人々の関心の的となったり論議を呼んでいる社会的問題について、問題当事者や市民が一堂に会し、一定のルールのもとに対話を深め、論点を明らかにし、討議を通じて可能な限りの合意点を見出そうとする試みである。

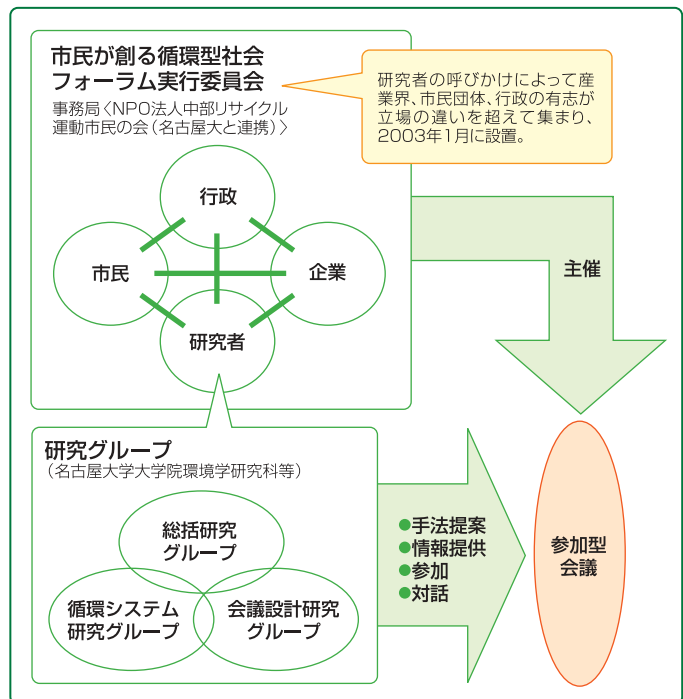
市民が創る循環型社会フォーラム実行委員会

# 『市民が創る循環型社会フォーラム』とは

名古屋では、ごみ非常事態宣言(1999年)をきっかけに市民・行政が一体となってごみ減量化に取り組み、3年間でごみ量の26%削減、埋立量の52%削減などを達成した。『市民が創る循環型社会フォーラム』は、名古屋の市民自らがこれまでの取り組みを振り返り、「名古屋が目指すべき循環型社会」を議論し、社会への提案づくりを行おうという参加型会議の試みである。

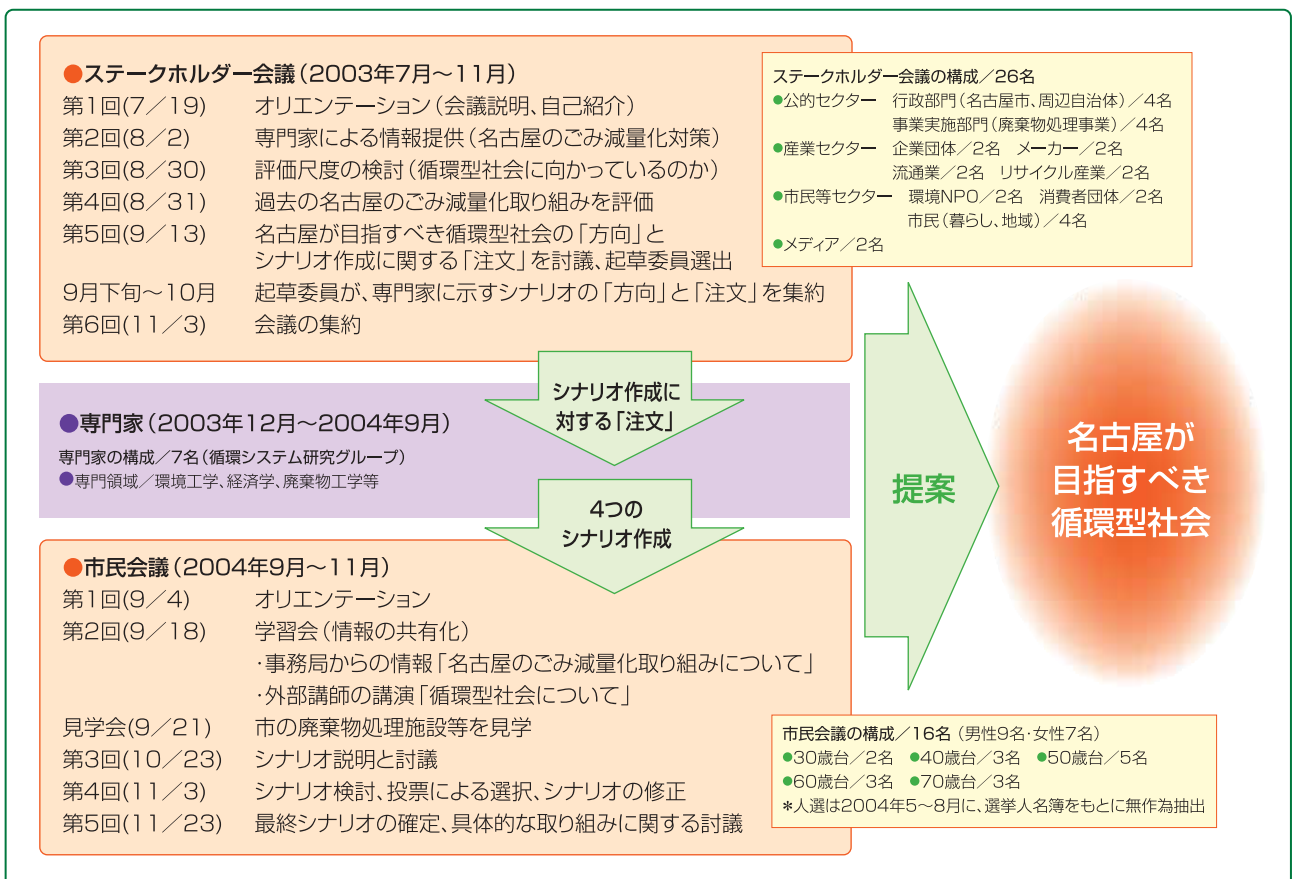
フォーラムの主催者である実行委員会は、参加型会議の手法として「ハイブリッド型会議」を採用することとした。まず、ステークホルダーに、名古屋のごみ問題について議論を深め、循環型社会の視点を明らかにしてもらい、次いで無作為抽出を基本に選ばれた市民に、名古屋が目指すべき循環型社会を検討し提案をまとめてもらう。そして、この二者をつなぐため、ステークホルダー会議が明らかにした視点が市民会議での討議に十分に伝わるよう専門家が循環型社会のシナリオを作成した。

図1：『市民が創る循環型社会フォーラム』の実施体制



ハイブリッド型会議 / 議論しようとするテーマの利害関係者や問題当事者が討議を行う「ステークホルダー会議」と、多様な意見を持つ一般市民が討議を行う「市民会議」を適切に組み合わせることにより、2種類の会議の長所を引き出すことをねらった会議の形式。

図2：『市民が創る循環型社会フォーラム』の流れ



# ステークホルダー会議

2003年7～11月、名古屋のごみ減量化に深く関わってきたさまざまな分野のステークホルダー26名をメンバーに、6回の会議が行われた。メンバーの選任は、藤前干潟埋め立て問題への対応や名古屋のごみ政策の変更・減量化対策の実践に強い関わりがあること、あるいは現在の名古屋のごみの排出・処分・リサイクルに深い関わりがあること、のいずれかに当てはまる個人あるいは組織に属する者とし、13のセクターから2名ずつを選出した（うち10名は実行委員会の委員）。

## ステークホルダー会議の流れ

会議説明、自己紹介など。第1回会議

名古屋におけるこれまでのごみ減量化取り組みの情報の共有化。第2回・第3回会議

これまでの取り組みを評価するためのステークホルダーの価値観に基づいた評価尺度の検討。

第3回・第4回会議

名古屋のこれまでの取り組みに対する評価（5点満点で採点）。第4回会議

「名古屋が目指すべき循環型社会の方向」の検討。第5回会議

「名古屋が目指すべき循環型社会」を検討するにあたっての重要な視点の明確化と、専門家によるシナリオ案作成に対する「注文」の取りまとめ。

第6回会議



## 専門家への「注文」

ステークホルダー会議は、専門家が市民会議に向けて作成するシナリオについて、以下のような「注文」を取りまとめた。

負担の衡平性が重要な視点。このことを的確に判断できるシナリオが必要。

シナリオの相違により、市民の暮らしがどう変化するかを明確にすること。

地域社会・個人レベルでの積極的な取り組みが報われるシナリオを検討すべき。

生ごみや有機物のリサイクルについての検討が必要。

ごみの焼却の是非についての検討が必要。

地産地消、再生可能資源を用いたエコ商品づくり等の生産者の取り組みも検討すべき。

すべてのシナリオにおいて環境影響・コスト等を明確にすること。

ステークホルダー会議における討議の様子  
第3回会議



## 名古屋が目指すべき循環型社会の方向

ステークホルダー会議は、討議結果を集約し、市民会議にバトタッチして検討を進めてもらう名古屋が目指すべき循環型社会の「方向」を以下のように取りまとめた。

藤前干潟の自然環境の保全を図った名古屋に暮らす私たちは、地球環境の悪化や生態系を破壊することのないように、生命と自然の尊さを再認識し、次の世代に継承していくことが、私たちにとって大切な使命であると認識しています。

その中でも有限である天然資源を大切に、大量使い捨て社会を反省し、ゼロエミッション社会の構築を目指すことが重要です。「循環型社会」とは、「天然資源」の消費を抑制し、「環境負荷」を低減させ、名古屋に関わる全ての人々がそれぞれの立場で、名古屋気質の堅実なライフスタイル・行動をとること

により形成されます。

市民・事業者・行政はそれぞれの立場で自己の取り組みを評価し、さらに次の目標計画を立てて実践し、その結果を公表・共有しあうことが必要です。また、名古屋ならではの先進的で持続的かつ発展可能な取り組みを行い、全員がパートナーシップのもとに自己責任を果たし、費用的・労務的負担をも負うべきであると考えます。さらに、循環型社会への接近を実現するためには、責任を果たさないことに対して罰を与えるのではなく、インセンティブを付与することが大切です。そして、得られた知識・経験が名古屋に関わる全ての人々に自然と受け入れられ、広く地域社会に根を張り、定着化が図られるような社会の実現を目指します。

# 専門家による 4 つのシナリオの作成

ステークホルダー会議からの「注文」を受けて、専門家はその趣旨をできる限り反映した「名古屋が目指す循環型社会」のシナリオ案を作成した。作成にあたっては、ステークホルダーからの最も重要なメッセージが「衡平性」であるにとらえ、衡平性の考え方を ごみの排出者の関与・手間の度合い、ごみ量に応じた責任分担の度合いという 2 つの視点で整理するのが適切と考え、これを縦軸・横軸とした 4 種類のシナリオとした。

図 3：衡平性を軸とした 4 つのシナリオ

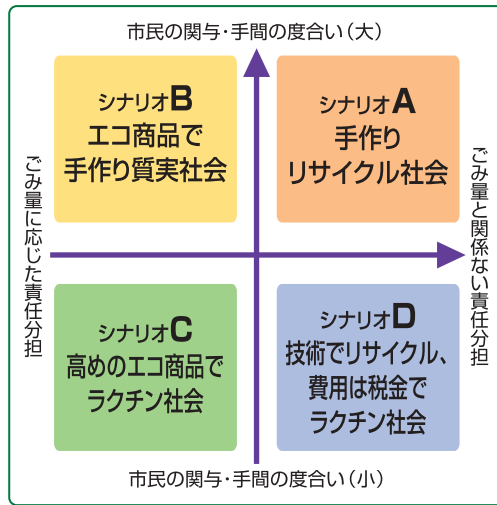


表 1：シナリオの比較（概略）

	分別
現状	可燃、不燃、粗大、資源（プラ、紙、古紙、PET、びん、缶など）に分別
A	現行分別を徹底。「生ごみ」分別の導入
B	シナリオAに同じ
C	可燃、不燃は、まとめて「混合ごみ」。プラ、紙は、まとめて「混合資源」
D	シナリオCに同じ

## 市民会議

2004年9月～11月、無作為抽出を基本に選ばれた市民16名（当初24名。うち8名が事前および第2回会議までに辞退）をメンバーに、5回の会議と現地見学会が行われた。会議は、まず講演会や現地見学会（自由参加）を行って、名古屋のごみ減量化の取り組みや循環型社会についての知識を共有。その後、班に分かれて4つのシナリオを討議。投票でシナリオを一つに絞り込み、選択したシナリオをさらに納得できるものへと修正・改善した。市民会議は最後に確定したシナリオを実現するためにとるべき方策の検討を行って、提案「名古屋が目指すべき循環型社会の提案」をまとめ上げた。

### 市民会議の流れ

会議の趣旨や進行方法についての説明など。

#### 第1回会議

循環型社会について異なる意見を持つ3人の外部講師による講演会など。講師は、加藤三郎氏（NPO法人環境文明21代表理事）、武田邦彦氏（名古屋大学教授）、森口祐一氏（国立環境研究所資源管理研究室長）。

現地見学会。コースは、愛岐処分場 名古屋プラスチックハンドリング 新日本製鐵（藤前干潟を遠望） 焼却灰溶融施設（五条川）。

循環型社会のシナリオを4班に分かれて検討。

#### 第3回会議

シナリオ投票。選択したシナリオを修正。

#### 第4回会議

最終シナリオを確定し、実現するための方策を検討。第5回会議



講演会風景  
第2回会議



現地見学会  
で訪れた愛  
岐処分場



班別討議  
第3回会議

生ごみの扱い	焼却	コスト負担(容り法)	ごみ有料制	上流対策	環境負荷等 ※				
					ごみ+資源の量	CO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	埋存量	処理コスト
一部地区で生ごみリサイクルを実験実施	焼却処理し、廃熱発電。一部、灰熔融処理	収集段階は税負担、それ以降はメーカーなど事業者負担	無料	—————	100	100	100	100	100
資源として分別、メタン発酵	焼却処理し、廃熱発電	現状を踏襲	無料	—————	97.1	69.9	93.4	92	92
各戸コンポストを奨励。不可能な場合は市収集(有料)でメタン発酵	シナリオAと同じ	メーカーなど事業者による負担	一定量以上は有料(従量制)	環境配慮設計の徹底、レジ袋の削減、ペットボトルのリターナブル化、デポジット	82.7	54.9	79.3	81	80
「混合ごみ」として排出	ガス化熔融炉を導入し、スラグ化	シナリオBと同じ	シナリオBと同じ	シナリオBと同じ	91.7	74.8	63.8	20	98
シナリオCと同じ	シナリオCと同じ	基本的には現状を踏襲	無料	—————	102.1	101.1	81.3	24	104

1. 数値は、現状を100とした時の数値。現状の数値は、現在の対策のまま将来20年間、推移した場合を想定して算定。
2. CO<sub>2</sub>とNO<sub>x</sub>の環境負荷の数値は、資源代替による削減量は考慮していない。

## 市民の意見の変化

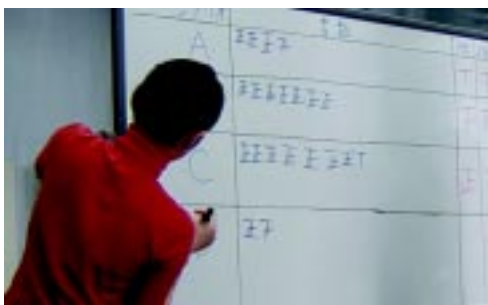
市民会議では、会期中に同じ内容のアンケート調査を3回実施した。この結果から、市民の意見の変化を知ることができる。

表2：市民の意見の変化例

循環型社会にかかわる検討事項	討議に伴う市民の意見の変化(有効回答14)
分別はさらに細分化か簡素化か	賛否両論あり。討議とともに意見が両極端に開く
生ごみリサイクル	全体として賛成意見多数。ただし当初の「とても賛成」は減少
焼却の推進	当初、慎重派が過半数だったが、推進派が過半数に
デポジット制の導入	賛成意見が増え、慎重意見がなくなる



シナリオ確定に向けて、活発な議論が交わされた第5回会議

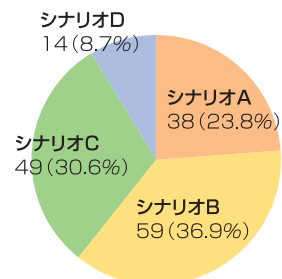


シナリオの選択。開票状況を見守る 第4回会議

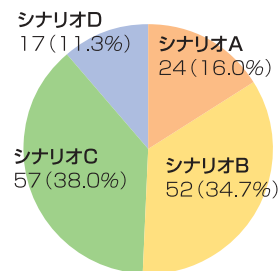
## シナリオの投票結果

シナリオ選択は、討議前(シナリオ説明直後)と討議後(本投票)に、1人10票を4つのシナリオに自由に配分する「重みづけ投票(無記名式)」によって行われた。最終的にはシナリオCが最も多くの票を集めたが、過半数には及ばず、シナリオBと拮抗した結果であった。討議前のデータと比べると、市民の考えがシナリオBとシナリオCとの間で揺れ動いたことがわかる。

図4：4つのシナリオに対する投票結果



第1回投票数(討議前)



第2回投票数(本投票)

# 提案「名古屋が目指すべき循環型社会」

## 提案する「循環型社会」の名称

**有効分別とエコ商品で創りあげる循環型社会**  
 ~名古屋で活動するすべての人々の協働の取り組みと公平な負担に基づいて~

### 提案する「循環型社会」の概要

提案する「循環型社会」の基本的な考え方

15~20年後の実現を目標に検討。残された技術的・制度的課題は今後10~20年をかけて克服する。名古屋で生活し、活動するすべての主体が公平な責任分担のもとで協力することが、取り組みを持続させる上で最も重要。

循環型社会の実現は、「生産者によるごみ発生量の最小化に向けたエコ商品・リサイクルシステムづくりの努力」と「市民による有効分別(意味ある分別)の徹底」を柱とすべき。

リサイクル費用は生産者・企業が負担し(商品価格に上乗せ等)、ごみ処理費用は税金ではなく、ごみの排出者が量に応じて負担するという考え方を重視すべき。

環境負荷の低減は当然だが、名古屋においては埋立量の最小化を最も重視すべき。

### 各主体の取り組み

生産者・企業は、エコ商品づくり、リサイクル推進に向けた取り組みを一層強化する。

市民は、分別・ごみ減量化の名古屋の文化を継承し、有効分別をさらに徹底し、エコ商品社会を受け入れる。減量化・リサイクルの徹底をしても発生す

るごみの処理については、埋立量の最小化を可能とする処理システムを選択する。

名古屋市は、各種の政策づくりとその的確な進捗管理に重点を置き、市として整備すべき処理施設を設置して運営を行う。また、資源収集の事業には基本的にかかわらない。

### 新しい社会の仕組み

拡大生産者責任の徹底により、生産者・企業に対してごみを発生させないエコ商品の開発、商品ごとのリサイクルシステムの整備・運営を義務づける(容り法の改正)。

24時間資源回収ステーションを導入する。

飲料容器は、屋内消費の容器はすべてリターナブルびんとし、リサイクル料金を上乗せして販売するデポジット制度の整備・運営を行う。

ごみの有料化を導入する。

### 今後に残された課題

生ごみ分別

ガス化溶融炉の技術的検討

24時間ステーションの設置・運営

資源回収の頻度、密度(集積場所等)

表3: 市民が提案する循環型社会のシナリオ

分別	生ごみの扱い	焼却	コスト負担(容り法)	ごみ有料制	上流対策	収集体制
可燃、不燃をまとめて「混合ごみ」。資源ごみは現行踏襲。分別を徹底	混合ごみとして排出	ガス化溶融炉を導入し、スラグ化	メーカーなど事業者による負担	一定量以上は有料(従量制)	環境配慮設計の徹底、レジ袋の削減、ペットボトルのリターナブル化、デポジット	混合ごみは各戸回収。資源ごみはステーション回収と24時間ステーション併用

環境負荷等 ※				
ごみ+資源の量	CO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	埋立量	処理コスト
91.7(約8%減)	74.8(約25%減)	63.8(約36%減)	20(約80%減)	102(約2%増)

1. 数値は、現状を100とした時の数値(現状の数値は、現在の対策のまま将来20年間、推移した場合を想定して算定)  
 2. CO<sub>2</sub>とNO<sub>x</sub>の環境負荷の数値は、資源代替による削減量は考慮していない。

# 「市民が創る循環型社会フォーラム」の評価

.....

会議終了後、フォーラム実行委員会のメンバー及びステークホルダーや市民が集まり、数回の振り返り会議を行った。振り返り会議では、フォーラムが目的を達成したかどうか、問題点があったとすればその原因や解決の方法は、さらに参加型会議を開くことの社会的な意味は何なのかといったことについて議論を交わした。

## 目的の達成

わが国初のハイブリッド型会議は、おおむね計画どおりに進行し、その結果を「名古屋が目指すべき循環型社会」としてまとめることができた。市民がステークホルダー会議から発信された情報の共有を前提とした討議を行うことにより、最終的に自信を持って社会的に意味のある意思決定に到達できたことは、大きな成果だった。

## ハイブリッド型会議としての問題点

ハイブリッド型会議としては、特に次の2点において大きな問題を残したと考えられる。

- 1)ステークホルダー会議において、各ステークホルダーの意見を十分に引き出し、集約し、次のステップにつなぐことができていなかった可能性がある。
- 2)専門家が「注文」に基づいて作成したシナリオがステークホルダー会議の結果を十分に反映したものであるか否か、ステークホルダーと意思の疎通を図る必要があった。

## 教訓と課題

- 1)今回の会議は、会議の詳細については進行状況に応じて適宜、修正を加えるような場面もあった。しかし、ハイブリッド型会議を意味あるものとするには、会議を始める段階で、会議の目的や進行方法、参加者の役割等に関して関係者全員の共通理解を得ておくことが大切であることを学んだ。
- 2)ステークホルダー会議に関しては、討議テーマの論点を深め、意見の対立や分布、さらに合意点を明らかにすることができるような会議の手法開発が重要である。
- 3)ステークホルダー、市民ともにフォーラムに主体的に関わったという実感が、やや少ないことがアンケート結果から判明した。この点を解決するにはステークホルダー、専門家、市民の相互の

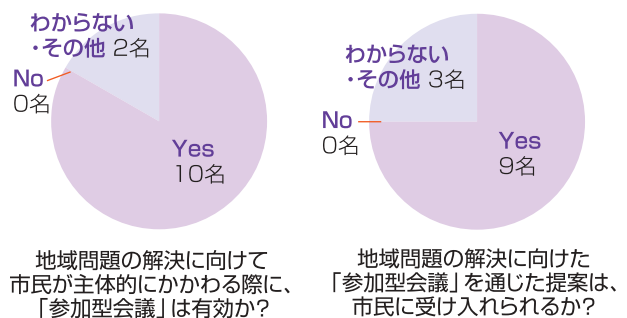
意思疎通が大変に重要である。

- 4)ステークホルダー、市民、研究者・専門家の間での十分な意思疎通を図る重要な条件の一つは、わかりやすい用語や表現方法の活用である。
- 5)多くの要素が複雑に絡んだ将来社会を検討するには、シナリオを活用することがわかりやすい議論を可能とすることが明らかになった。一方で、個々の問題点を深めるためには、シナリオを介した討議では限界があることもわかった。

## 「参加型会議」への期待

日本初のハイブリッド型会議の試みでもあり、上記のとおり多くの問題点が明らかにされた。しかし、振り返り会議後に行ったアンケートにおいて、ステークホルダーや市民の大多数が、地域の問題を解決していく上で参加型会議の有効性を高く評価し、期待していることがわかった。

図5：ステークホルダー・市民合同振り返り会議アンケートより



実行委員長・萩原喜之、副委員長・柳下正治を中心に、フォーラムの評価が行われた

# 参加型会議がつくる 循環型社会

「名古屋が目指すべき循環型社会フォーラム」は、我が国初の「ハイブリッド型会議」でした。ステークホルダー、専門家、市民へと議論をバトンタッチし、一般の市民が最終的に提案をまとめるという政策シナリオづくりを試みました。その結果、専門知識を持たない一般市民が、必要な情報を得て討議を行い、投票を経て提案に結びつけるという事実を目の当たりにすることができました。

会議進行は必ずしも順風満帆ではなく、試行錯誤の連続でした。もし、進行方法や会議設計を改善して会議をもう一度行ったら、提案内容は別のものに変わるかもしれません。しかし、こうした点も含めて、参加型会議は社会的意思決定のあり方に対して新たな可能性を提示してくれたと確信します。

もう一つ触れたいことは、この会議は、研究者、企業、行政、市民団体、NPO等に所属する方々が結集して実行委員会を設け、会議を企画・主催・進行し、結果の評価・取りまとめを行ったということです。特に、会議結果に対しては建設的な批判も含めて徹底的な分析評価を加えることができました。このことは、名古屋のごみ問題に関する地域力の高さを示しています。

「名古屋が目指すべき循環型社会フォーラム」は、画期的かつ貴重な社会実験でした。日本の市民社会においては、必要な情報の提供があれば、市民自らが社会的問題の解決に向けて答えを見出していく能力を有していること、すなわち市民力の向上が図られていることを明らかにしてくれました。

私たちは、この小冊子において、この社会実験の結果を皆様に率直に報告を致しました。一人でも多くの方に参加型会議という方法を知っていただければ幸いです。そしてまた、名古屋において名古屋にふさわしい循環型社会を、地域の構成員が主役となって実現していく契機となることを願ってやみません。

本プロジェクトは、独立行政法人科学技術振興機構の社会技術研究システム・研究領域「循環型社会」において、平成14年度に採択された「市民参加による循環型社会の創生に関する研究」(研究代表者 柳下正治・上智大学大学院地球環境学研究所教授、名古屋大学客員教授)の一環として実施したものです。

## 【本研究の連絡先】

上智大学大学院地球環境学研究所 柳下研究室  
〒102-8554 東京都千代田区紀尾井町7-1  
Tel.03(3238)4365  
Fax.03(3238)4439  
URL <http://yagi.genv.sophia.ac.jp/forum.html>

NPO法人 中部リサイクル運動市民の会  
〒460-0014 愛知県名古屋市中区富士見町9-16 有信ビル2F  
Tel.052(339)5541  
Fax.052(339)5651