

ごみ問題における行政とコミュニティ・市民の新しい関係に関する考察

From resident's cooperation to civil autonomy
- A case study of solid waste management in Chigasaki City-

窪田 圭 佑¹, 藤井 美 文²

Kubota Keisuke

Fujii Yoshifumi

Abstract

A new relationship based on local governance is discussed, showing the case study of the solid waste management (SWM) policy in Chigasaki City. Facing a less active situation of the local community due to "Aging Society", SWM policies in big cities direct toward growing of the public role to cover it. However, it goes against the time and, sooner or later, will hit against the wall of extending budget constraints. Referring from the only one case in which the residents could successfully and autonomously decide the site of new incinerator in Musashino City, this study explores an alternative regime of civil autonomy by the creation of an arena where the local residents exchange deliberation as citizens.

1. はじめに

現代のごみ問題は、単にごみ減量・リサイクル、迷惑施設建設などの地域レベルの問題に加えて、生産や消費のあり方、さらには温暖化や再生不可能資源の枯渇といった持続可能性にかかわる地球レベルの問題をも反映し、複雑に絡み合っている。分別への協力に加えて金銭負担までしてリサイクルを促進する必要があるのか、消費者としての行動がなぜごみ問題と関係するのか、迷惑施設の建設における意思決定プロセスはどうあるべきか、などの間に答えるのは容易ではない。さらに、われわれのごみを廃棄・処理する方法が将来に与える影響までを考慮しなければならないとすれば、地域に住まうごみの排出者としての住民が廃棄物処理のあり

方どのように考え、どのように行動するかを議論する必要があるだろう³。

では地域レベルのごみ問題とはいかなるものなのであろうか。多くの地方自治体に共通した問題として、迷惑施設の用地確保や建設の問題、リサイクル率やごみの排出量の問題、そして定められたごみ排出時のルールのある方やそれを守らない不適正排出をめぐる問題などが挙げられよう。住民のごみ排出の行動がこれらの方向性や結果に結びつくため、行政側のみではこれらの問題の解決はできない。住民が地球レベルでごみ問題を理解し、地域レベルでのごみ問題を認識、理解し、いかに行政との協力関係を構築していくかが問われているのである。日本では住民はごみ問題への関心は高いが、残念なが

¹ 文教大学大学院国際学研究所修士

² 文教大学国際学部教授、大学院教授

³ 松藤(2007)は「ごみは「製品」の最終的な姿であり、使用段階のみではなく製造、流通販売から発生する環境影響、使用後の処分における未来への影響も考えなければならない」と述べ、「今、ここで」以外にも意識を広げることが重要であるという。

ら住民自らが上記のような視点で廃棄物政策に関心を持ち、加えて主体的で組織的な取り組みをおこなって廃棄物行政に反映させることは多くはない。

本論文は、身近ではあるが同時に広範な視点を含んだごみ問題をテーマにして、問題解決にあたっての行政と住民の関係のあり方を考えてみたい。構成は、まず、ごみ収集における行政と住民やコミュニティの関係の変遷を、最も古い歴史を持ち、かつ資料の整備されている東京都での歴史として整理する。次に、その仕組みが機能不全を起こしつつ、現状と、そこでの両者間の課題を、神奈川県茅ヶ崎市を対象に分析した結果として示す。最後に、茅ヶ崎市の課題を踏まえて、両者の新しい関係を、地域のテーマを議論し解決する場としての「アリーナ」に焦点を当てて、今後の展開として提起してみたい。

2. ごみ収集の変遷とコミュニティの役割変化

現在のごみ行政において住民と行政が直接接点を持つのは収集業務においてである。以下では収集方式の変遷にともなう住民やコミュニティの関係がどう変化してきたかを述べる。

現在の日本の市町村（以下、「行政」とする）におけるごみの収集方式は大きく分けて2つのパターンがある。ひとつは昭和39年(1964)の東京オリンピック開催を契機に東京都に導入され、その後全国で普及した「ステーション収集」方式であり、もうひとつは「各戸収集」方式である⁴。両者の違いは各家庭から出たごみの排出場所であり、前者は地域で定められた地域住民が共同で管理する排出場所へ、後者は各家庭の家の前へと排出することが定められている。どちらであっても、行政により指定された時間までに、指定された場所にごみを排出する、このような収集の仕組みは「定時定点収集」とい

われ、東京都では昭和35年にはじまった。それまで東京都で行われていた、各戸ごとに置かれたごみ箱による深夜収集とは異なり、昼間に決められた場所、時間で収集する方式であるため、住民の理解とコミュニティの協力なくしては実現できない大きな転換であった。

この仕組みが導入されたきっかけは、都が当時アメリカで最も進んだ廃棄物管理の仕組みを持ち、都の姉妹都市でもあったニューヨーク市(清掃局)から専門家を招聘したことにあった。専門家はリーブマンといい、彼はわずか11日の滞在中、精力的に当時の東京都の清掃事業を視察し、①蓋つき容器による収集と機械化された収集車の導入により、作業員の手作業による収集労働を廃止すること、②「衛生パトロールマン」によるごみの散乱と違反排出の取り締り、③作業員の待遇改善を通じて、作業員に使命感と誇りを持って従事させること、の3つを指摘した⁵。さらに清掃事業の遂行には市民の協力を得ることが重要であり、そのためにマスコミの協力、学校での教育、市民による協力委員会の設置など、社会的な巻き込みの重要性をも提言した。東京オリンピックを前に、担当大臣が不衛生で美観も芳しくないごみ箱の撤去を要請したこともあり、東京都は早速リーブマンによる提言を受け入れ、ごみ容器(蓋付きポリバケツ)による定時定点収集を試験的に導入し、その後、昭和36年度(1961)から3か年のうちに特別区全域で実現した⁶。

当時のごみ収集にとってこの方式は効率的で衛生的であったため、その後全国的に普及していく。後に市町村が分別収集(東京都では可燃と不燃、他地域では資源物が対象となった)への移行が比較的円滑に行われたのは、この収集方式が定着していたからであった。この仕組みが導入されることで、一般市民が廃棄物行政を理解し、それによって定められたルールを順守

⁴ この二つの収集方式の名称については、環境省の『一般廃棄物処理実態調査』を使用している。

⁵ 東京都清掃局総務部総務課「東京都清掃事業百年史」外為印刷、2000、pp.153

⁶ 東京都清掃局総務部総務課「東京都清掃事業百年史」外為印刷、2000、pp.154

することを通じて、行政に協力することが必要となった。さらに、決められた場所へ、決められた短時間のうちにごみを出さなければならなくなったことで、地域住民同士が協力することも必要となった。その中心は自治会あるいは町内会（以下、「自治会」とする）という地縁団体であった。その後の高度経済成長期における急激なごみ量の増大から、各地でNIMBY問題（他地域からのごみ搬入に反対する運動によりごみ処理が進まない事態など）が社会問題となった。1971年から3年間続いた東京都ごみ戦争では、紛争から「自区内処理原則」という合意が得られ、その後全国的に施策に反映されることとなった。

しかし、住民の理解とコミュニティの協力により成立したこの収集方式は、近年転機を迎えている。

資源エネルギー価格の低下と好況でごみ問題が再燃した1990年代には、運搬時や埋立時に大きな容積を占める飲料容器の回収が市町村に義務づけられるとともに、その再生のためにはじめて生産者や流通業者にも責任を科した「容器包装リサイクル法」(1997)が制定された。これにより各自治体は可燃ごみのみならず、それまで民間事業者が中心になって収集していた資源物をも、それも容器やその素材毎に多品目にわたって収集しなければならなくなった。住民にとっても分別する労力や直接支払わないにしても費用を負担することになったが、とりわけ自治体の負担は（作業、費用ともに）極めて大きなものとなった。それに加えて、少子高齢化による地域コミュニティの衰退がそれに拍車をかけている。地域のごみ集積場所であるステーションの管理を事実上請け負っていた自治

表1 ごみ収集方式の変遷と住民の意識や行動への影響

住民の意識・行動に影響を与えた出来事とその導入年	導入などの背景	住民／行政側の影響など
ゴミ箱収集（東京）	戦時中（コミュニティ）及び戦後（各戸）	東京では塵芥と厨芥の分別。収集は不定期
定時定点収集（東京）	1960年（昭和35年）	住民や自治会の協力の下で実現。不定期収集、臭気問題などで困っていた住民には好評。
ごみ戦争（東京など各地で発生）	1971-74年（東京）	NIMBY問題への解決方策としての自区内処理原則の採択。住民のごみ問題への意識は大きく向上。
分別収集（全国）	1973年（東京） 1975年（沼津）	分別のための負担増。ただし、各地の紛争経験を経ており、大きな混乱や摩擦はなし。収集労働者のステータス向上
容器リサイクル法での資源回収品目増加	1997年（全国）	行政の多品目の資源回収による費用増。住民の間接的な費用負担増と生産者の資源化に対する一部費用負担。
戸別収集	1998年（青梅市 ⁷ ）	収集費用の増大。コミュニティから世帯での排出管理へ

⁷ (財) 東京市町村自治調査会「多摩地域ごみ白書」, 2006年

会の衰退が、かつて「ステーション収集」を可能にしたコミュニティでのステーションの管理能力を低下させているからである（次章で詳述する）。

先に述べた昭和30年代から40年代の定時定点収集や分別収集への移行時に、行政は自治会の協力を仰ぐこととなったが、それは地域に頼れる組織が他になかったからである。この仕組みは現在まで50年以上続き、いまでも自治会が、直接あるいは間接に、ごみステーションの管理を担っている。自治会は地域で多様な活動を行うが、ごみ問題への協力は最も主要なものである。行政側にとっても自治会の協力がなければごみ処理を運営できない状況にあり、自治会は地域住民との窓口として頼りがいのある存在であった。

しかし、世界的に見ても極めて高い加入率を誇った自治会も、近年加入率は一貫して減少の傾向を見せており、本研究のケーススタディーの対象である茅ヶ崎市でも平成元年(1989)に90%以上あった自治会加入率は、平成25年(2013)には80%を切る水準にまで低下している⁸。このことは、自治会非加入者へのごみ出しなどの情報の徹底をどのように進めるかという問題として現れてきている。また、新しい担い手が自治会活動に興味を持たず、活動に参加する人々の高齢化が進むことで、自治会の運営メンバーが中心になっているステーションの管理の活力低下という問題も生じている。ごみ収集にかかわる様々な取り決めを地域で作成・共有してきたが、地域の中心である自治会の活力低下により、それらの取り決めを地域住民が遵守することも困難性を増してきている。

このような状況に対応して、首都圏の市を中心に、コミュニティで管理するステーション収集を廃して、世帯が管理責任を負う各戸収集(以下、「戸別収集」と表記)に転ずる流れが生まれている。環境省が公開する「一般廃棄物処理実態調査」によると、平成10年度から平成25年度の間に、251の自治体⁹が可燃ごみの収集方式の変更¹⁰をしている。その内、自治体の全域もしくは一部地域で戸別収集を導入した自治体は89あり、ステーション収集を導入した自治体は79であった¹¹。しかし平成25年度の人口を10万人以上の都市に限定すると、前者は19、後者は5となっており、戸別収集を導入した19市の内、11市が東京都に、3市は神奈川県に属す市であった。だがステーション収集を導入した5市に関東近辺の市町村はなく、関東の比較的人口規模の大きな自治体を中心に、戸別収集を求める動きが増加してきていることがわかる。

加えて戸別収集化により、収集費用が2割程度多くかかることから、これを補うための有料化策もセットで導入するパターンが多くなっている。このことは、容器包装リサイクル法の施行により、民間による資源回収の自律的な仕組みから行政がその回収責任を負うようになったケース同様、またしても疲弊化するコミュニティを「公」への依存によって解決するということを意味している。ごみ有料化による住民の一部費用負担がそれを回避しているという議論もあるが、「大きな政府」の構築が進んでいるということに変わりはない。

高齢介護の分野においては、増大する公的負担に対して、厚生労働省が打ち出した「地域包

⁸ 日本都市センター「2014年8月6日 第2回 都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会」を参照

⁹ 今回使用した環境省の公開する統計資料は平成10年度から公開されている。しかし「平成の大合併」により、日本の市町村数は大きく減少しており、「平成の大合併」以前と以後の自治体を完全に一致させることは容易ではない。そのため、本論文では、両年度において同一の名称であった1397の自治体のみでの比較を行っている。

¹⁰ 「一般廃棄物処理実態調査」における収集方式の区分は「ステーション収集」、「各戸(戸別)収集」、「併用」、「その他」の4つである。

¹¹ 「その他」から「併用」への変化やその逆、および「その他」以外から「その他」へと変化した等の判別が難しい自治体や、混合ごみとして収集していたものを可燃ごみとして新たに収集開始、もしくは可燃ごみを混合ごみとして収集開始した自治体を除く。

括ケアシステム」という、コミュニティでの共助、互助に大きな期待を寄せた介護システムの構築は、公的依存の限界からの大きな転換であるといえる。しかし、この高齢福祉問題ほどではないにしろ、すでに市町村財政の5%程度を占める廃棄物処理事業においても、高まる財政制約とコミュニティの衰退という二つが、ごみ収集のありかたへの再考を求めていると考えられる。

次章では茅ヶ崎市を事例に具体的にこの問題を論じる。

3. ケーススタディー — 茅ヶ崎市におけるごみ問題とコミュニティの課題 —

茅ヶ崎市は、相模湾のほぼ中央に面した神奈川県中南部の、人口約24万人、面積36km²の都市である。周辺都市と比べ、市内に大きな事業所や工場はなく、都市機能としては東京や横浜のベッドタウンである。周辺地域が人口減少に転じはじめている中で、市の人口は現在も増加中であるが、高齢化も進行しており平成22年には総人口に占める65歳人口の割合が21.4%に達している。以下では、平成26年度にまとめた卒業論文¹²をもとに、茅ヶ崎市のごみ問題、その政策とコミュニティの実態を描く中で、コミュニティの課題を具体的に示す。

3.1 茅ヶ崎におけるごみ量とごみ処理費用の特性

本節では環境省が毎年調査・公開している「一般廃棄物処理実態調査」¹³を用いて、茅ヶ崎市、ならびに全国市町村の廃棄物に関するデータを概観し、茅ヶ崎市の一般廃棄物の総排出量と処理費用の特性の分析を行った。その結果は、以下に示すとおりである。

茅ヶ崎市のごみ量の特性

統計から見える茅ヶ崎市のごみ特性は次の通り。

- ① 年間排出量は、平成23年度に少し増加したものの、リーマンショックによる経済の停滞が見られた平成19年から11%も減少してきている。この減少傾向は、茅ヶ崎市に限らず、全国あるいは神奈川県ほとんどの市町村においても同様な状況にある。
- ② 茅ヶ崎の1人1日当たりの生活系ごみ量は県内平均より3～4%多い。有料化を導入している県内他都市での一人当たりごみ量が小さいことから、同市での有料化政策はごみ減量に効果があることをうかがわせる。
- ③ 茅ヶ崎市は容器包装リサイクル法に対応した細分別の導入が県内他市に比して遅れたことからリサイクル率が低い。ただし平成23年に他市並みの分別を導入済みであり、今後はリサイクル率の向上が見込まれる。
- ④ 茅ヶ崎市は市の規模に比して商店数などが少なく、昼夜間人口比も低いため、事業系のごみ量は少ない。
- ⑤ 最終処分（埋立）に関しては、近隣市同様、住民からの反対や宅地化で用地を確保が極めて困難になっており、県内5市ではほぼ全量県外処分という状況にある。茅ヶ崎市は市内の埋立地で処分を行っているが、一部は県外で処分して有効利用しはじめており、この比率を高めれば処分場の延命が可能であるが、大きな費用に結びつく。

¹² 窪田圭佑、佐々木理緒、猪野達弥 文教大学国際学部卒業論文「廃棄物政策とガバナンス — 茅ヶ崎市のケーススタディー —」, 2015

¹³ 全国市町村の廃棄物に関連した細分類ごとの量（収集、処理、処分、再生など）と費用、経営方式、施設などのデータが、平成10年度より、市区町村別にまとめられている。

茅ヶ崎市のごみ処理費用の特性

茅ヶ崎市のごみ処理費用の特性としては以下のようなことが挙げられる。

- ① 茅ヶ崎市の平成 24 年 (2012) 年度時点での廃棄物処理にかかる総費用は 33 億円であり、これは同年の一般会計歳出の約 5% を占める。市の 1t あたりの処理コストは 44,600 円と県内平均の 34,580 円に比して高い。
- ② 処理コストの多寡を決定する要因は多岐にわたるが、茅ヶ崎市の費用は、県内平均を上回っており、直営の人件費 (市の職員として採用している作業員で、委託に比べて 2 倍以上の費用がかかる) は県内で突出して高いことがその要因になっている。
- ③ 現時点では、県外処理による灰の溶融化の比率は小さく、また 2 割程度費用の高いとされる戸別収集の実施が行われていないが、比率が高くなれば、また戸別収集が導入されればその費用はさらに高くなることが予想される。

3.2 ごみ量とごみ処理費用の要因分析

一般に、ごみ量が所得 (全国では GDP) と高い相関を示すことは簡単な分析からも明らかであるが、市町村ごとにそれを説明しようとすると、都市の特性、産業構造、廃棄物政策、処理技術など多様な要因があり、より複雑な説明モデルが必要である。よって茅ヶ崎のごみ量やごみ処理費用の特性を明らかにするために、① 計画収集人口 (対象となるごみ収集人口) が 15 万人から 30 万人で、② 焼却処理を実施している、③ 分別収集を行っている (混合ごみの収集を行っていない)、の 3 つを条件に抽出した全国の都市 86 (最終的には 75) を対象に、前出の環境省統計 (平成 24 年度版) を用いた統

計 (回帰) 分析を行って、ごみ量やごみ処理費用がどのような要因によって、どの程度影響を受けるのかを定量的に分析した。その結果、以下のような点が明らかになった。

なお、本論が、ごみ量や費用の数量的要因分析自体をテーマにしていなため、また紙幅の制約あるため、方法やデータなどについては触れず、結果も定性的記述に止めている点にご留意願いたい (数量分析は別の機会に公表の予定)。

ごみ量¹⁴の要因分析 (全国統計の分析結果)

ごみの排出量を説明する要因では、世帯数 (+)、単身世帯比率 (-)、高齢人口比 (-)、昼間人口比 (+)、可燃ごみの有料化 (0 と 1 のダミー変数) (-)、資源ごみ分別品目数 (-)、年間飲食店売上高 (+)、広域処理の有無 (ダミー変数) (-) などが統計的に有意な¹⁵ 要因であった。なお、カッコ内の符号は、+ では要因項目の数値が大きければごみ量が増え、- では要因の数値が大きければごみ量は減ることを意味する。

このことから、簡潔に説明すると以下のようになる。

- ① 多品目の分別や可燃ごみへの有料化、ごみ処理の広域化などの政策はごみ減量に寄与している。茅ヶ崎においては、分別数の増大と有料化が導入されることでごみ減量が期待できることになる。
- ② 世帯数や高齢化・単身世帯などの世帯構成、昼間人口で代表される都市特性、飲食店の規模がいずれもごみ量の増大要因となっている。茅ヶ崎では今後高齢化の進展でごみ量自体は減少することが予想される。
- ③ 平均課税所得が高い都市ほどごみ量が多い、そして戸別収集を導入した都市ほどご

¹⁴ 環境省は「一般廃棄物処理実態調査」において、一般廃棄物を「生活から出されるごみ」である「生活系ごみ」と「事業活動から出されるごみのうち一般廃棄物に該当するごみ」である「事業系ごみ」に分類している。今回分析の対象となっている「ごみ (排出) 量」とは、「生活系ごみ」を指し、排出元が事業者である「事業系ごみ」は今回の分析対象から外している。

¹⁵ 回帰分析では t 値、p 値の結果をもとに、1% 水準での有意性を判断している。

みが減量される、といった仮説は統計的には説明できなかった。

ごみ処理費用の要因（全国統計の分析結果）

また、ごみ処理費用の要因は、量の説明要因よりさらに複雑である。量の多寡はもちろん、高齢化や単身世帯などの社会的要因、分別数やリサイクル率の上昇、経営形態（たとえば直営か委託あるいは単独か広域かなど）、灰溶融などの高度処理技術導入などの政策的要因など、ごみ量の要因分析以上の多くの要因が考えられるためである。したがって、モデル分析においてもその説明力は小さかったが、量で示した対象と方法と同じ分析により得られた結果は以下のようなになる。

ごみ処理総費用の説明要因としては、市内人口（+）、65歳人口比（+）、単独世帯率（+）、所得（+）（住民の所得が高い都市は費用もより高い）、分別数（+）が統計的有意性を満たす要因であった。観光入込客数（対人口比%）や昼間人口比、焼却炉の形式、戸別収集、組合や広域などによる共同処理、直営比率などの要因も符号条件（上記の+や-）は予想通りであったものの、統計的有意性は得られなかった。

ごみ処理費用の状況を要約すると、以下のようになる。

- ① ごみ分別数やリサイクル率の促進、処分場の制約に対応した灰処理の高度技術導入、などはいずれも費用増に結びつく。茅ヶ崎は現状でも直営の人件費が高いために県内でも処理費用が高いが、リサイクル率の向上、高度灰処理率の増加、戸別収集施策導入などは、これらの施策の減量効果が小さければ、今後さらに費用増に結びつく。
- ② 高齢化の進展や単身世帯増加などの社会要因も費用増に結びつく。
- ③ 寒川町との広域処理（焼却は茅ヶ崎で、リサイクルは寒川で処理）の実現は費用削減に寄与するはずであるが、今回分析に利用した統計の年度ではまだ効果が得られな

かった。

ごみ量、費用の分析から見える課題

以上、ごみ量と費用の分析からは、今後持続可能なごみ処理の体制を作るために、リサイクル向上策としての分別品目数増加、有料化、高度処理・処分技術導入などの政策が効果を持つが、これらはいずれも費用増につながる。また、高齢化や単身世帯の増大も費用増となるとともに、高齢化やコミュニティのごみ管理能力低下に対応した戸別収集への収集方式の変更も費用増要因となる、ことがわかる。

今後も増大する可能性の高い茅ヶ崎市のごみ処理費用を圧縮するためには、直営人件費の圧縮などの行政側の経営効率改善に加えて、住民側に新しい政策の費用への影響などを議論する場を設ける必要がある。

日本のごみ問題では、行政も住民もごみ量（ごみ減量やリサイクル率など）をめぐる議論が中心で、住民とのテーマに処理費用が上ることは稀であった。これは、費用が一般財源から支出されてきたために、また国からも交付金という補助があるために、行政側も、住民側も費用に対する意識が希薄になる、という側面があったことが大きな理由として挙げられる。しかし、以上の分析は、ごみ問題の争点が量に加えて費用問題へも注がれる可能性を示しており、住民に情報が開示されてこなかった費用問題についての両者間のコミュニケーションも重要性を増すことになろう。

3.3 茅ヶ崎市のごみ収集におけるコミュニティ課題

以上の量や費用の分析に加えて、本論のテーマである、ごみ問題から見たコミュニティの課題を茅ヶ崎の実態から明らかにしたい。

ごみステーションでの管理能力

茅ヶ崎市では、粗大ごみなどの一部を除いたほとんどのごみをステーションで収集してい

る。ステーション数は、可燃で約 8451 カ所、資源で 3359 カ所であり（平成 27 年 4 月時点）¹⁶、市民はこれらの場所で適正に排出することが義務付けられている。収集におけるこれらステーションの管理において、茅ヶ崎市では環境指導員制度と資源回収推進地域補助金という特徴的な仕組みにより、ステーションの管理を自治会中心に行っている。

環境指導員制度の課題

環境指導員制度とは、自治会長の推薦を受けた人物に市長が環境指導員にステーションでの適正排出の指導を委嘱する制度である。その内容は、ごみ出しなどについての地域住民への指導、関連会議等への参加、自治会や市との連絡調整であり、平成 26 年時点で市内に 336 名の環境指員がいる¹⁷。市は彼らに業務を委嘱しているため、一人当たり年間 2 万 8 千円（税引き前の金額）が支払われている。本研究に当たり 2014 年 11 月に 336 人の環境指導員を対象にアンケート調査を行い、約半数の 174 人からの回答を得た。その結果から次のような点が明らかになった。

- ① 自治会からの推薦を受ける環境指導員は 70 歳以上が過半数を占め、60 歳以上では

実に 86% にもなるなど高齢化している。（詳しい構成は図 1 を参照）

- ② 地域のごみに精通した環境指導員の 75% は現状のごみステーションの管理には改善が必要だと考えている。
- ③ 可燃ごみのステーション、市内 8000 か所以上を 336 名の環境指導員が指導していることを考えると、各人の平均の担当ステーション数は 20 か所を超え、ひとつのステーションに約 10 世帯がごみを排出すると考えると¹⁸、一人が 200 ～ 300 世帯を担当していることになり指導員の業務量としては過多であると考えられる。

環境指導員の高齢化によるステーションの管理能力の低下と適正排出をしない住民の多さは、行政のリサイクル促進のための分別数の増加などによるゴミ出しルールの複雑化や、指導員を推薦している自治会の高齢化によるコミュニティの自治力の低下、さらには自治会加入率低下から生じるゴミ出しにかかる行政情報の徹底の困難さ、などを反映した結果であるといえる。

資源回収向上の成果は誰のもの？

容器包装リサイクル法の施行により、行政にはリサイクルのさらなる促進がもてられている。行政はこれを多品目にわたるリサイクルの徹底という形で住民に協力を求める。実際にはリサイクルする方が費用負担は大きいのだが、住民への協力に対する金銭的インセンティブという形で、ほとんどの都市では売却益の一部が還元されている。茅ヶ崎市のケースでは「資源回収推進地域補助金」という制度があり、資源物の回収量に応じて 1kg あたり 2.5 円の補助金を地域に還元するという仕組みになっている。

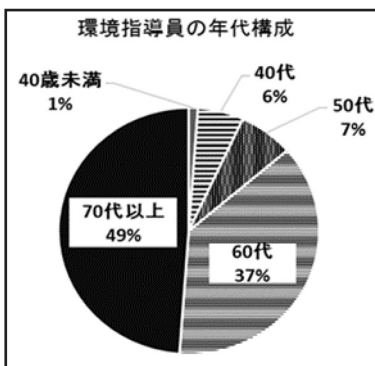


図 1 環境指導員の年代構成

¹⁶ 茅ヶ崎市環境部 (2015) 「平成 27 年度版清掃のあらまし」 pp.14

¹⁷ 茅ヶ崎市 HP (<http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/kankyo/gomi/1003227.html>) 2015 年 12 月 23 日閲覧

¹⁸ 茅ヶ崎市のホームページにて、平成 27 年 9 月 1 日時点で 98,622 世帯があると公表されており、市内の可燃ごみステーションは 8451 カ所であるため、平均して、ひとつのステーションに 12 世帯ほどがごみを排出していると考えられる。

財源は回収した資源物の売却益であり、再生資源価格の変動を平滑化するために、資源物の売却益は一度、市の「ごみ減量化・資源化基金」に組み込まれ、その後、次年度予算に計上された額が補助金として各自治会に分配されるという仕組みである。どの資源物も一律の重量当たり単価で、回収量に応じた額が自治会に支払われている¹⁹。

茅ヶ崎では、地域のごみの適正排出やリサイクルの管理は、実質的に環境指導員が行っており、自治会は直接的な管理業務を行ってはいない。にもかかわらず、自治会がその窓口として補助を受け取るという仕組みは問題である。さらにこの制度の運用に関する情報公開は不十分で、ホームページは存在するものの、基金に組み込まれた金銭の用途は明らかにされていない。リサイクルのステーションだけでも3300以上もあるため、この補助をステーション毎にリサイクル量を計測して配分するということが難しいことも、このような仕組みにした要因であろうが、本来、他市ではすでに実現しているところもあるが、これらの還元金は透明な形で、努力した住民の管理下に置かれるべきものであるといえる。

茅ヶ崎におけるごみ処理実態に関する住民の理解

以上に述べた茅ヶ崎市の廃棄物行政の実態や課題をどの程度市民が理解しているかについて2015年1月に茅ヶ崎市民に対してアンケート調査を行った。その結果の一部の5項目に対する結果を表2として示す。(n=147)

- ① 上で述べた「資源回収推進地域補助金」についてたずねた結果が示されている(1項目目)。アンケートの回答者の約6割が自治会に加入していると回答したが(アンケートには通勤者や学生などが含まれるため実際の加入率より低い)、アンケート回

答者の75%が自治会に対して支払われている補助金について知らないと回答している。また、市の広域化に関しても6割が知らない状況がある(2項目目)。

- ② ごみステーションの管理が困難化してきていることに関する質問(3項目目)では、半数以上がそう感じていることが分かる。
- ③ ごみ処理の費用面については、実に8割以上の回答者がごみ処理費用の実態(4項目目)を知らず、リサイクルをするほど費用がかかる構造についても約半数が知らないと答えている(5項目目)。

現代のごみ処理、リサイクルの政策は複雑であり、それらの目的や仕組みといった政策の背景を理解するには多くの情報や知識を必要とする。住民がこれに協力するには、徹底した情報公開とその伝達手段の多様化が求められる。これに対して、情報の流布について茅ヶ崎市でこれまで大きな役割を担ってきた自治会の加入率が年々低下してきており、それにより自治会メンバーの固定化、並びに高齢化が生じ、現場(ステーション)での管理能力の低下や政策やその背景の理解に必要な対応能力(たとえば自治会の情報伝達や環境指導員のステーション管理能力や政策への理解に必要な知識の普及能力)は大きく低下しているのである。そしてその結果として生じる問題を、多くの市民が実感できるところまで来ている(上記の②)ことになる。

このように、地域住民のごみ問題を含めた共同管理機能が、自治会とともに衰退し、これまでのように自治会を軸に、行政が地域コミュニティで構築してきた仕組みが立ち行かなくなることは容易に想像できるのである。そのため平成25年に策定された茅ヶ崎市の「一般廃棄物処理基本計画」の中で、重要検討施策として「家庭ごみ有料化導入の検討」と導入時の併用施策として「戸別収集」の研究、さらには市民との政策を討議する場の設置等²⁰が盛り込まれて

¹⁹ 茅ヶ崎市 HP (<http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/kankyogomigenryo/1003312.html>) 2015年12月23日閲覧

²⁰ 茅ヶ崎市(2013)「茅ヶ崎市一般廃棄物処理基本計画」pp.35

表2 茅ヶ崎市のごみ処理の実態に対する茅ヶ崎市民の理解度

	設問	回答	回答数	回答率
1	資源ごみに市は協力金として2.5円/kgを自治会に支払っている(資源回収推進地域補助金)	よく知っている	23	15.6%
		詳細までは知らなかった	14	9.5%
		知らなかった	110	74.8%
2	茅ヶ崎は焼却とし尿処理を、寒川は資源ごみ処理を相互に提供する広域化が実現している	よく知っている	37	25.2%
		詳細までは知らなかった	22	15.0%
		知らなかった	88	59.9%
3	高齢化などにより、総じてごみステーションの管理が困難になりつつある	よく知っている	31	21.1%
		詳細までは知らなかった	48	32.7%
		知らなかった	68	46.3%
4	大きいごみ袋一杯にごみを出すとその総処理費用は約200円/袋かかっている	よく知っている	14	9.5%
		詳細までは知らなかった	14	9.5%
		知らなかった	119	81.0%
5	一般に、リサイクルをすればするほどごみ処理に要する総費用は大きくなる	よく知っている	40	27.2%
		詳細までは知らなかった	39	26.5%
		知らなかった	68	46.3%

いる。

政策論的に、これらの状況を改善するために、「公」が軸になり事業者(民間)の力を借りて、コミュニティの衰退を個人の責任という形で解決する方策(ここでは戸別収集や有料化策を意味している)が現実的なものかもしれない。事実そのような方向が茅ヶ崎の近隣市でも実行に移されている。しかし、介護保険制度の維持困難性や病院での介護ケアの能力の限界から、高齢者福祉分野での地域での「共助(互助)」に大きく期待する政策への大転換(厚生労働省)のように、廃棄物領域でも「公」が支える仕組みも費用面での隘路に行き着くのではないだろうか。

従来の自治会という地縁団体だけに依存しない、地域の新しい自治能力、行政への政策提言能力、そして活動能力を持った組織や新しい情報伝達手段などによる、廃棄物ガバナンスともいえる仕組みを構築することで、地域をエンパワーすることも議論する必要があるのではないだろうか。

次章では、ごみ問題を例にコミュニティ自治

を高める方向での検討を試みる。

4. 行政改革におけるコミュニティ自治

これまでみてきたように、ごみ処理を円滑に進めるために築かれてきた仕組みは、近年、自治会の疲弊した状況により維持困難な状況にあるといえる。これへの対応策として浮上している戸別収集と有料化という新しい政策は、有効な手段ではあるが、コミュニティのエンパワーの問題に手が付けられないのであれば、処理費用の高騰となって財政制約を一層深刻化する可能性がある。

しかし、行政と自治会を中心としたこれまでのコミュニティの関係を改善することや、これに代わる新しい仕組みを構築しようとする際には、“住民はどこまで主体となることができるのか”が大きな課題となる。平成12年(2000)より施行された地方分権一括法により、全国的に住民(市民)自治の機運は高まりを見せ、茅ヶ崎市でも平成22年(2010)の市民自治条例の制定とともに市民自治を促進する政策がいくつか取られるようになってきている。しかし廃棄物

の分野では、そのような市民自治的な方策が自治体で議論されたことはほとんどなく、全国的に「廃棄物減量審議会」が設置されて市民委員が参加するという実態はあるものの、大きな政策の転換や迷惑施設建設などをめぐる紛争がある場合を除いて、住民が廃棄物の分野での重要な決定に参加し、政策を議論する機会はほとんどない。

J. C. Thomas によれば、行政に対する住民の態度には、①顧客 (customer)、②パートナー (partner)、③市民 (Citizen: ここでは公共の問題に提案し、自ら解決に参加する住民を想定する) の3つの側面があるという²¹。

①は、税金あるいは料金を払うことで自らを「サービスの購入者」とする立場をいい、ごみ問題では、たとえば、「ごみステーションの収集が定時に行われない」「積み残しがある」といったサービスへの私的要求を突きつけるものの、“私たち”つまり公共的な要求を考えたりはしないケースを考える。

②は、行政施策に自発的に“協力”して問題を解決しようとする立場をいい、ごみの例では、行政側が示す分別収集ルールや目標とされるリサイクル率達成のために協力するケースを考える。

③は、さらに、市民自治の発想の下、住民自らが住民間の利害調整を行って、その結果を行政に提案する立場をいい、ごみステーションの適正排出のための利用者間での自主的な管理ルールを設定して、その違反や不参加への是正を含めた対応ができるケースを考える。

住民個人が①～③のどれに属するかというより、住民個人は①～③のどの要素も持ち合わせている、と考えるべきかもしれない。ここで問題としたいのは、上で述べた“主体的になれるか”という問が、①の行政に対して受動的で私的態度から、②や③のような能動的で自治的あるいは公共的な態度への転換が可能かという点

にある。

さて、ごみ領域においても、③のような市民自治的な行動が見られた、極めて稀ないくつかのケースがある。ここではその極めて稀なケースのひとつとして、1980年代の初めに東京都武蔵野市での焼却工場（クリーンセンター）建設地選定をめぐる決定過程を考察したい。そして、武蔵野市での事例をもとに、茅ヶ崎市での市民自治実現に向けた方向性に、ごみ領域でどのような対応が可能かを論じたい。

4.1 武蔵野市の事例から見る“アリーナ”の重要性

武蔵野クリーンセンター（1979 - 1982）の事例は、行政主導の焼却工場の用地選定に反対し、利害関係のある市民が話し合いの中で合意形成を作り上げた、日本でのごみ分野では極めて珍しい市民による意思決定にまで到達したケースである。

1979年当時、武蔵野市内に清掃工場がなく、三鷹市との共同で組合を組織し、ごみは三鷹市内で共同処理していた。しかし焼却場の立地していた三鷹市南部の清掃工場は調布市との境界付近にあり、持ち込まれるごみ量が増えるとともに周辺の調布市民から騒音・悪臭・煤煙等に対する不満から反対運動が起こりはじめた。先の東京都ごみ戦争の過程を通じて出された“自区内処理原則”が多くの自治体や住民の間で周知されていたこともあり、この反対運動により三鷹市長は武蔵野市に対し焼却処理を独自に行うことを申し入れ、武蔵野市がそれを承諾したことで武蔵野市は市内に清掃工場を建設することになる。住民参加を重視していた当時の武蔵野市には「清掃対策市民委員会」があり、この場でこの話が出る前からリサイクル等への政策提言なども行っていた。しかし当時の武蔵野市の市長は、清掃工場の用地選定にかかわる問題は市民参加にはなじまないと判断して行政内部

²¹ John C. Thomas (2012) “Citizen, Customer, Partner: Engaging the Public in Public Management” M.E. Sharpe, pp.3

で検討を行い、建設用地を市民プールに決定してしまっただけで済んだ。

しかし、その後、用地選定を不満とした地元住民からの反対運動により、計画は「凍結」され、市長も交代することとなった。新市長は、選挙時に掲げた公約に則り、新たに「クリーンセンター建設特別市民委員会(以下、建設特別市民委員会)」²²を組織し、選出された委員たちは10か月以内という期限付きで用地の再選定作業を行うこととなった。合計26回にもわたる審議の結果、建設特別市民委員会は4カ所の公有地から、最終的に市営グラウンドをごみ処理場の建設用地として再決定した²³。

焼却炉や埋め立て地などの迷惑施設をめぐるNIMBY問題では、建設予定地域の住民が反対運動をおこして行政と対立するという紛争ケースは数多く見られるが、利害関係者が熟議を重ねて最適地を選ぶことができたという事例は極めて少ない。

これを可能にした要因はいくつか挙げられる。i)新市長は市民代表による用地選定という市民自治型の手順を選挙公約に掲げていたこと、ii)武蔵野市は当時住民の所得水準が最も高い地域でもあり、公共施策に対する市民意識も高い地域であったこと、また、iii)武蔵野市はコミュニティセンターを核とした独自のコミュニティづくり²⁴を進めており、日本でもこの種の問題でよく見かける“行政と地域リーダーとの事前の根回し”や“地域リーダーと住民の間の「パトロン＝クライアント関係」による協調や合意獲得の仕組み”が機能しなかったこと、iv)上記委員会の委員長にはごみ問題に精通した市民自治を専門とする行政学者が就任して会の運用を行ったこと、などである。その結果、建設特別市民委員会の運営では、「透明性・

公正性・民主性の確保戦略」²⁵が採用され、このことが市民的態度による問題解決を可能にしたともいえる。

市民自治的な解決を決定づけた武蔵野市の建設特別市民委員会は、住民間で熟議を交わし合意形成を行う場としての「アリーナ」の役割を果たしたといえる。「アリーナ」は、プライソンとクロスビーによって提示された概念である。意思決定過程の透明性やそのプロセスでの民意の反映を実現した民主主義的かつ市民自治型の意思決定には、①情報交流の場としての「フォーラム」、②意思形成の場としての「アリーナ」、③異議申立の場としての「コート」の3つの場が必要であるとする²⁶。さらに、原科(2005)は、アリーナでの議論には責任が伴うため、固定的な代表メンバーによって一定期間の議論が継続して行われる場であるべきとしている。武蔵野市の事例が示す通り、顕在化した課題を何らかの妥結によって解決するには、継続した議論の場の存在に加えて、無責任な押し付けあいにならないための議論のルール化が周知される必要がある。

4.2 アリーナとしての自治会の有用性

では2章で述べた茅ヶ崎市のコミュニティでは、どのような場がアリーナとして機能しうるのだろうか。先に課題を述べると、まず茅ヶ崎市は武蔵野市のように脱自治会を果たしておらず、自治会が地域の同意調達を行う機関として機能する可能性がある。そして武蔵野市がそうであったような非常に切迫したタイムリミットあるいは危機も茅ヶ崎市には存在していない。そのため、「決める」ことに対しては非常に消極的な議論になりかねない。

しかし時間があることを逆手に取り、決める

²² 委員会は、候補地の住民代表12名、一般市民代表12名、専門家・学識経験者11名の計35名の委員によって構成されていた。

²³ 金今善(2007)「廃棄物処理施設の建設をめぐる紛争と行政対応のあり方」法学会雑誌, 47(2), 195-228

²⁴ 詳しくは高田昭彦(2011)「武蔵野市のコミュニティ政策(基盤整備期)」:「コミュニティ構想」に込められた想いを参照。

²⁵ 金今善(2007)「廃棄物処理施設の建設をめぐる紛争と行政対応のあり方」法学会雑誌, 47(2), 195-228, pp222

²⁶ 原科幸彦 編著『市民参加と合意形成 都市と環境の計画づくり』学芸出版社, 2005,p.24-25

ことにこだわらない議論に集中することは可能であろう。この点に関して、湯浅(2005)の「アリーナの複合性」²⁷に関する議論を紹介したい。湯浅は、武蔵野市の事例において、建設特別市民委員会の用地選定の前段階から存在していた「清掃対策市民委員会」との「アリーナの連続性」に着目し、「清掃対策市民委員会」において、事前に、ごみの減量や排出抑制に関する議論が積み重ねられていたことが、建設特別市民委員会での議論の「ゆり戻し」(建設問題を回避するために、議論の中身を減量・発生抑制問題へすり替えること)と論点の拡大を防ぎ、建設特別市民委員会における議論での混乱を招かなかった、とする。このように、より建設的かつ効果的に議論を深めるためには、事前に「ゆり戻し」を防ぐような議論を行っておく必要がある。つまり、茅ヶ崎市においても、現在の減量目標は適切かどうかや、分別リサイクルに対する取り組み方についての十分な議論を事前に行っておくことが必要なのである。このような議論を行うための場として、フォーラム(日常のごみ問題議論の場)やアリーナ(市民の代表者などの議論集約の場)を整備することが、市民自治的な仕組みやガバナンスの構築には不可欠となる。

その際、これまで地域の主役ともいえる役割を果たしてきた自治会がアリーナとしての役割を果たしうるのかというテーマがある。先の武蔵野の事例では、自治会が表に出てこなかったことに注目して頂きたい。武蔵野市は、戦後早い時期から行政が自治会を下請的に利用し、自治会は行政から地域管理の代表権、資金、情報を得るという仕組み²⁸を廃していた、日本で

もめずらしいケースである。武蔵野市にも自治会はあるものの、その組織率は1割程度でしかなく²⁹、情報伝達も自治会を経由せず、市が行っている。これに対して、茅ヶ崎市の場合、自治会は、加入率が低下したとはいえ、依然として8割近くの加入率であり、多額の補助あるいは委託を受け、社会福祉協議会、子供会などの地域活動の中核的役割を果たしている。問題は、自治会という場で自由な討論や透明な形での決定が行えるかという点にある。日本における自治会は、任意加盟団体として地域の親睦をはじめ多面的な課題に大きな役割を果たしている。その反面、全員加盟を原則に地域の問題を網羅的に扱い、参加単位を個人ではなく世帯としており、行政との「寄生的相互依存関係」(日高, 2003)を通じて地域住民には一種の強制力を働かせる、といった顔をも持っている。また、“決定”の場としての自治会を考えるに際しては、これまで自治会が決定あるいは行政に対する提言という機能を持たないか、発揮してこなかったという事実があり、さらに決定を行うためには自治会役員の代表制という問題も生じる。このように、本来、自治会は地域コミュニティでのアリーナとしての役割を果たしにくい要素を持っており、自治会をアリーナとするには課題が多いことになる。

透明性を確保しコミュニティでの民意を反映させる仕組みを構築するひとつの処方箋が、茅ヶ崎市が整備を進める「まちぢから協議会」にある。まちぢから協議会とは、各自治会を中心にその地域で居住・活動する様々な市民や団体が参加する協議の場である³⁰。平成18年に制定された地方分権改革推進法などの地方/都

²⁷ 湯浅は、「アリーナの複合性」の重要な要件として、武蔵野市の事例からアリーナ間での「連続性」、そしてフランスのTGV建設の事例から「還元性」、「階層性」の三点を挙げている。(湯浅陽一『政策公共圏と負担の社会学—ごみ処理・債務・新幹線建設を素材として—』新評堂, 2005, pp268-272)

²⁸ 日高(2003)は、自治会と行政関係を「寄生的相互依存関係」と呼んでいる。(日高昭夫『市町村と地域自治会—「第三の政府」のガバナンス』、山梨ふるさと文庫, 2003)

²⁹ 「武蔵野市これからの地域コミュニティ検討委員会 第1回委員会 議事要旨」(2013) (https://www.city.musashino.lg.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/015/740/1gijiroku.pdf) (2) 市長挨拶より 2016年1月9日閲覧

³⁰ 茅ヶ崎市 HP「新たな地域コミュニティの取り組み」(<http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/shiminsanka/1007706/1007867.html>) 2016年1月2日閲覧

市内分権の流れを受け、全国的に設立された「地域協議会」の茅ヶ崎版（条例で定める）といえる。まちぢから協議会の整備は、自治会をひとつの参加主体ととらえるという発想の転換により、より多様な団体や市民との協力関係、議論の対等性の確保につながると考えられる。また、必要に応じて環境指導員などのテーマ別の地域組織が部会などを形成してこれに参画することも可能である。よって地域コミュニティのごみ問題に対して、現在の環境指導員が協議会の場で、地域のごみについて独自の検討や合意を行い、行政側の政策とのすり合わせにつなげていくことも可能である。

しかし、まちぢから協議会は平成24年より、市内のモデル地区での実施が決まったが、自治会の課題を解決するような仕組みの姿はいまだに見えておらず、その有効さを示すには至っていない。ここでは既得権益を持つ自治会をどう変革できるかとともに、コミュニティ独自の課題に対して、フォーラムやアリーナを形成してコミュニティ毎の対応のありかたを提案し自治会機能との相違をどうデザインできるかがカギを握っている。

4.3 市民自治型の解決の姿

高齢化に伴いごみ処理の既存レジームが維持できなくなっている状況に対して、市民自治型の解決の姿があるとすればどのようなものになるだろうか。

ごみ処理は明治期から法律で市町村にその責任が課されたこともあって、一般廃棄物の処理などにかかわる計画を市町村ごとに策定するなど、分権的な制度が永く続いてきた。そのため、収集方式や分別の基準などを「一般廃棄物処理計画」として市町村が自由に決定することができ、計画策定に市民が関与することも可能である。また「一般廃棄物処理計画」にて策定した数値目標の達成を目指す場合、現在以上のコスト増加を防ぐためには、計画策定における市民の参加の有無にかかわらず、計画に対して住民

が協力的であるかどうか重要な要因であることは間違いないだろう。計画に対して住民が協力的というのは、J. C. Thomas が整理した citizen 型を中心に置いた、行政への能動的で主体的な協力関係が構築されていることを意味している。つまり、ごみ処理の次のレジームの候補の一つである市民自治型の解決案とは、彼ら citizen 型の住民を中心とした地域自治の取り組みにより確立される、地域の「市民による管理」である。

表3は上記の市民の態度をアーンスタインと原料の参加の段階モデルと行政に対する住民の態度に重ね合わせたものである。先述のとおり、citizen 型は主体的に問題の解決に参加する市民であり、partner 型は行政の施策に自発的に協力する住民である。彼らは行政のシステムを十分に理解していると想定でき、行政からの呼びかけに対して、「④意味ある応答」以上を行うことができる市民／住民と定義することができるだろう。参加の段階モデルにおいては、citizen 型と partner 型に明確な区別をつけることは難しいが、citizen 型は市民間での利害調整や行政への提言ができる程度の権利や権限を持っていると想定できる。そのためここではアーンスタインの定義における「権限移譲」がなされ、「市民による管理」を行う市民を citizen 型と定義している。もちろん citizen 型を増やすためには、partner 型への「権限移譲」が必要なのだが、そのために実施すべき重要な項目は、地域の決定権を認める都市内分権である。ここでもコミュニティごとの裁量権が重要な要素となっており、やはり地域での自治のために、多様な主体が参加するアリーナやフォーラムの整備を地域で行うことに重要な意味があるといえる。

5. まとめ

ここまで茅ヶ崎市を事例に地域でごみを管理する仕組みが新しい転機を迎えつつあることを指摘してきた。地方分権化や都市内分権化にお

表3 参加の段階モデルと住民の態度

参加の段階モデル		行政に対する住民の態度
アーンスタインの8段梯子 (Arnstein, 1969)	参加の5段階 (原科, 2001)	
8. 市民による管理 citizen control	市民権力としての参加 citizen power	⑤パートナーシップ partnership
7. 権限移譲 delegated power		
6. パートナーシップ partnership		
		④意味ある応答 meaningful reply
5. 懐柔策 placation	形式だけの参加 tokenism	③形だけの応答 reply only
4. 相談 consultation		
3. 情報提供 informing		
2. 不満回避策 therapy	参加不在 non participation	②意見聴取 hearing
1. 世論操作 manipulation		
		①情報提供 informing

(原科幸彦 編著『市民参加と合意形成 都市と環境の計画づくり』学芸出版社, 2005, pp.33, 図1-8を参考に筆者作成)

いて「市民参加」、「協働」、「新しい公共」は重要性を増しているが、高齢化による急速なコミュニティの疲弊がもたらす地域のごみ問題への対応能力の低下に対して、廃棄物行政が進もうとしている方向はこれらと逆行しているように見える。

逆行する流れとは、具体的には、ステーション収集から戸別収集への転換であり、さらに容器リサイクル法の施行で集団回収（直接、行政を介しないで、コミュニティが事業者資源回収を依頼する仕組み）の縮小などである。しかしこの大きな政府型の解決も財政制約をより強めていくというジレンマに陥る可能性があり、その意味では対処療法とも言える。高齢福祉分野での公的支援から共助型支援への回帰のように、対処療法が長続きするという保証はない。

その対極に位置するものは、本論で取り上げたコミュニティの能力強化による市民自治的な

可能性である。本論では地域コミュニティにおいて市民自治の核となる組織（茅ヶ崎のケースではまちぢから協議会）の中にコミュニティでのステーション管理の方法などを検討し、決定する場（アリーナ）を作るという構想である。がしかし、ここでも数多くの課題が残されている。

まちぢから協議会は前出の地域協議会の茅ヶ崎版であり、あくまで都市内分権、すなわち茅ヶ崎市の行政機構に組み入れられながらも一定の権限移譲を受けてできる組織である。したがって、市がどの程度の決定権（権限）を市民自治に移譲するかが最大のテーマとなる。つまり行政がそのイニシアティブを握っている。現状では、これまで地区ごとの事実上の代表権を与えてきた自治会との関係をどう調整するかはまだデザインされていないため、自治会がまちぢから協議会にそのまま名称変更するのであれば、

より市民自治型のコミュニティを作るという構想も水泡に帰すことになる（古くは、昭和44年に生活環境審議会が地域コミュニティ改革を提唱したが実現せず）。ミッションも組織原理も大きく異なる自治会と域内のNPOという二つの組織の関係もまた微妙であり、地域協議会内の双方をいかに調和させるかは全国的な課題となっている。海外の事例では、たとえばアメリカのパークレー市がごみ問題をテーマにする全市的なNGOにリサイクル収集の実務や啓蒙活動までを委託しているなど（ヨーロッパの環境NGOでも同様なケースがある）、受け皿が用意されているケースもあるが、日本ではまず見られない。

最後に、このような状況下で、どうアリーナを構築してローカルガバナンスを形成するかについて一つのアイデアを示して締めくくりたい。鍵は行政の権限移譲をどう進めるかにあるが、現状では、市全域にまたがる問題、あるいは複数の地区間で調整が求められる問題と、地区固有の問題でその権限移譲の方法が異なると思われる。茅ヶ崎市でのごみ問題を例にすれば、有料化や戸別収集などの問題は前者の例であり、リサイクル資源の売却益の還元金の管理やその用途の問題、現在環境指導員が行っている個別ステーションの管理といった問題は後者に属するものと考えられる。有料化、戸別収集などの行政区域全体の問題に対しては、12できる予定の（現状は8つしか設立されていない）まちちから協議会個別アリーナでの議論を通じて、最終的には12地区の連合からなるアリーナで、市民側からの意見を集約することになる。市民側にアドボカシー（政策提案）能力がなければ、行政がアリーナに今後の政策の展開に関する選択肢（たとえば、費用はかかるが利便性の高い方法、あるいは費用はかからないが住民の高い協力を要する方法といった選択肢）を用意し、この選択を市民側に委ねるのである。この過程では、行政がさらなる情報公開や、意思決定の権限を市民に与えることになるため、

アリーナでの討議の民主的で透明性を確保した議論が補償される必要がある。このケースでは、住民側の意見集約ができるなら、行政を挟んだ陳情政治ではない新しい協議の形態が生まれることが期待される。また、まちちから協議会内固有のテーマでは、行政からの決定権移譲を経て、協議会内のアリーナで決定が行われよう。

このような仕組みが定着することで、市民の問題への意識は否応なく高まり、行政目標もより双方が納得したものになり、自発的な互助の関係も期待されよう。課題は大きいですが、新しい地域コミュニティへの改革の機会を逃がしてしまえば、財政難と少子高齢化という地域の大きな波を越えられないのではないだろうか。

参考文献

- (1) (財) 東京市町村自治調査会「多摩地域ごみ白書」, 2006
- (2) 絹川正明 (2005) 「疲弊する地域社会—地域住民組織とNPO—」 コミュニティ政策, Vol. 3, p. 99-111
- (3) 金今善 (2007) 「廃棄物処理施設の建設をめぐる紛争と行政対応のあり方」 法学会雑誌, 47(2), 195-228
- (4) 窪田圭佑、佐々木理緒、猪野達弥 文教大学国際学部卒業論文「廃棄物政策とガバナンス — 茅ヶ崎市のケーススタディー —」, 2015
- (5) 高田昭彦 (2011) 「武蔵野市のコミュニティ政策（基盤整備期）：「コミュニティ構想」に込められた想い」
- (6) 茅ヶ崎市 (2013) 「茅ヶ崎市一般廃棄物処理基本計画」
- (7) 東京都清掃局総務部総務課「東京都清掃事業百年史」外為印刷, 2000
- (8) 原科幸彦 編著『市民参加と合意形成：都市と環境の計画づくり』学芸出版社, 2005
- (9) 日高昭夫『市町村と地域自治会「第三層の政府」のガバナンス』山梨ふるさと文

- 庫, 2003
- (10) 松藤敏彦『ごみ問題の総合的理解のために』技報堂出版, 2007
- (11) 湯浅陽一『政策公共圏と負担の社会学—ごみ処理・債務・新幹線建設を素材として—』新評堂, 2005
- (12) 寄本勝美 編著『公共を支える民』コモンズ, 2001
- (13) 寄本勝美 (1985) 「市民参加による用地選定手続きの改革 - 東京都武蔵野市におけるクリーンセンター建設用地をめぐって -」年報政治学 Vol. 36, pp171-19
- (14) 茅ヶ崎市ホームページ (<http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp>) 2016年1月4日閲覧
- (15) 日本都市センター「2014年8月6日 第2回 都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会」資料 (http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2014/08/community02_6.pdf) 2015年12月27日閲覧
- (16) 「武蔵野市これからの地域コミュニティ検討委員会 第1回委員会 議事要旨」(2013) (https://www.city.musashino.lg.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/015/740/1gijiroku.pdf) 2016年1月9日閲覧

