

谷口ほか：地域リサイクル・システムにおける自治会の役割

地域リサイクル・システムにおける自治会の役割

—埼玉県与野市の事例をもとに—

谷口 吉光 堀田 恭子 湯浅 陽一
 (秋田県立大学) (長崎大学) (法政大学大学院)

本稿は地域リサイクル・システムにおいて自治会がどのような役割を果たしているかを明らかにしようとする。行政のごみ政策には自治会の協力が不可欠だという現実にもかかわらず、自治会の役割を実証的に検討した研究は非常に少ない。そのため、本稿では調査地を限定し、その自治会の活動を網羅的に調査することを通じて、この課題に答えようとした。ただし、自治会のリサイクル活動が果たしている公共的性格を明らかにするために、行政のリサイクル政策という概念と区別して「地域リサイクル・システム」という鍵概念を使用する。

調査地にはリサイクルの先進地であり、かつ自治会活動が全域で活発な埼玉県与野市を選んだ。市内の全自治会長への聞き取り調査の結果、自治会は(1)政策決定への参加、(2)住民の監視と注意、(3)住民レベルでのリサイクル・システムの維持管理、(4)新しい問題解決方法の創造など、住民組織として独自の役割を果たしていることが明らかになった。しかし、同時に自治会のリサイクル活動は公共性、正当性、実行力の点で矛盾と限界を抱えていることも指摘した。全国的に自治会の弱体化、空洞化が進むなかで、こうした機能を自治会なしに果たすような新しい地域リサイクル・システムの構築が必要とされている。

キーワード：ごみ問題、地域リサイクル・システム、自治会、町内会

1. はじめに

1.1. なぜ自治会に注目するか。

人々のリサイクル行動に関する研究は数多く行われている。しかし、それらの多くは分析単位を個人に設定し、個人の意識ないしは意識に影響する要因からリサイクル行動を説明しようとする(阿部ほか、1995など)。環境社会学を離れても、たとえばごみ処理有料化に関する研究では、有料化がごみ減量に対する個人のインセンティブ(誘因)を高めることで、結果的にごみ減量につながるという論理構成になっているが、ここでも分析単位は個人であり、社会は個人の単純な総和と考えられている(安田ほか、1995など)。このような研究の政策的含意を突き詰めれば、「個人に何か強い動機づけを持たせ、リサイクルするのに必要なマニュアル的情報を正確に伝えればそれで人々はリサイクルを行うはずだ」ということになるだろう。

しかし、本稿はこれらの研究とは異なる立場を取る。もちろん個人の意識の向上や動機づけはリサイクルを推進するために不可欠の条件であるが、それと同時に個人が日常的にどのようなリサイクルの機会を持っているかが決定的に重要であると考え。極端に言えば、個人がどんなにリサイクルしたいと思っても、その地域で何もリサイクル・システムがなければ行動を

起こすことはできない。これは極端な例であるが、現実のリサイクル・システムは地域によってかなり多様であり、その多様性がリサイクル行動にさまざまな影響を与えていることはまちがいない。

筆者の1人は、個人の意識よりリサイクル機会の構造を重視する立場（リサイクル行動の機会構造論的アプローチ）に立って、リサイクル行動の日米比較調査のデータを分析し、そのアプローチの有効性を立証した（谷口，1996）。この研究の際の聞き取り調査で、日本の2調査地（東京都目黒区と埼玉県与野市）では「地域自治会・町内会」（以下「自治会」）が重要な役割を果たしていることが確認されていた。当時（1992年）目黒区が資源回収を行っていたのは区内で町内会の活動が比較的活発だった10地区だけだったし、与野市では1992年4月から毎週1回の資源回収を市内全域で開始したが、それを支えたのは全市域で活発に活動していた自治会の存在であった。

行政のごみ政策において自治会が大きな役割を果たしている例は目黒区や与野市だけではない。厚生省が編集している『廃棄物減量化対策実践事例集』は全国の自治体が行っているごみ政策の膨大な事例集であるが、その事例の半分以上で自治会および関連の住民組織（婦人会、子供会、老人会など）の役割に関する言及がある（厚生省生活衛生局水道環境部，1994）。こうした現実をふまえて、寄本勝美は「町内会・自治会の協力なくしては、自治体の分別収集やリサイクル活動の実施は、ほとんど不可能であるといっても過言ではない」と述べている（寄本，1998：82）。

しかし、ごみ問題に関する研究書には自治会を扱ったものがほとんどない。住民参加や市民参加に関する文献も数多くあるが、そこで扱われているのは、ほとんどの場合、ごみ問題に意識を持った個人としての「市民」や、何らかの「市民運動」や「住民運動」に関わった人々である（寄本，1989など）。それに対して、市民参加の文脈で自治会が取り上げられるのは、むしろその「保守性」に対する批判とそれに反対する自治会擁護論との間の論争においてである。しかし、本稿では紙数の制約からこの論争には立ち入らない（岩崎ほか，1989；倉沢ほか，1990；鳥越，1994など）。

本稿の目的は、地域のリサイクル活動にとって無視できない存在であるといわれているにもかかわらず研究上の関心が低い、自治会のリサイクルにおける役割を明らかにすることである。その際、自治会の性格づけに関する上述のような論争に関わることを避け、機会構造論的アプローチに基づいて、その地域のリサイクル・システムの形成と維持に自治会がどのように関わっているかという点に注目した。

1.2. 「地域リサイクル・システム」の概念

本稿では「地域リサイクル・システム」という概念を鍵概念として使うことにする。地域リサイクル・システムとは、ある地域に存在するリサイクル機会とそれを提供するリサイクル・システムの総体を指すものとする。

ここで、「地域リサイクル・システム」と行政の「リサイクル政策」との違いを強調しておきたい。いうまでもなく、行政のごみ政策が「公衆衛生」や「適正処理」から「リサイクル」

谷口ほか：地域リサイクル・システムにおける自治会の役割

や「発生抑制」へと転換してきたのは1990年代になってからである。しかしそれ以前にも、地域には集団回収、ちり紙交換やビールビンのデポジットなどさまざまな再利用やリサイクルの仕組みが存在していた。むしろ、ほとんどの自治体において、行政の分別収集や資源回収は後発であった。この事実だけでも、「地域リサイクル・システム」と「リサイクル政策」を区別する現実的な根拠になるだろう。

「地域リサイクル・システム」と「リサイクル政策」を区別することは、本稿の目的にとって決定的に重要である。なぜなら、「地域リサイクル・システム」という概念によって行政を含めた地域のさまざまな主体が等しく関与できる場を想定することができるが、同時に、これによって自治会のリサイクル活動の意味を「行政への協力」という文脈から切り離し、「地域住民全体に関わる公共的な貢献」ととりあえず考えることを可能にするからである。このように地域リサイクル・システムは分析的な概念であって、筆者らはこれによって「自治会の活動→行政への貢献」という分析回路ではなく、「自治会の活動→地域全体への公共的貢献」という分析回路を拓こうと考えたのである。

ところで、自治会に関する数少ない研究の中に石垣尚志の研究がある(1999)。これは自治体のごみ政策が実施される過程において自治会が果たした役割に焦点を当て、聞き取り調査をもとに分析している。本稿と同じように地域自治会に焦点を当て、調査方法も共通し、得られた知見にも共通点があるが、石垣が政策実施過程への住民参加という文脈で自治会をとらえているのに対し、本稿は前述した「地域リサイクル・システム」への関与という文脈で自治会をとらえているという点が大きく異なっている。この相違が調査の分析にどのように反映されたかについては最終節で述べることにする。

1.3. 調査地と調査方法

本稿では、地域リサイクル・システムのために自治会が行っている活動を調査分析することを通して、その役割を明らかにしようとする。そのため調査地を限定し、その地域の自治会のリサイクル活動に関する質的な情報を網羅的に収集しようと考えた。調査地に選んだのは、上記の日米調査にも登場する埼玉県与野市である。与野市を選んだ理由は(1)行政がリサイクルに積極的であるだけでなく、自治会をはじめとする住民がリサイクルに協力的なこと、(2)自治会が全市域に組織されており、また活発であること、(3)有料化などリサイクル諸政策の達成の度合いが高いリサイクル先進地であること(1997年には厚生大臣により「クリーン・リサイクルタウン」に選定されている)などが挙げられる。

調査方法としては、市内にある39自治会の会長全員に面接して聞き取りを行うことにした。聞き取りに当たっては、事前に用意した質問用紙に沿って質問し、必要に応じて追加的な質問をした。調査は1996年5月に始め、97年12月までの間に37人の聞き取りを済ませたが、残り2人については先方が多忙で結局面接できなかった。以上の聞き取り結果を主としながら、市の担当者、子供会、消費者団体、スーパーマーケットなどへの聞き取り、各自治会の資料や市が行っている統計や各種資料を適宜参照した。

2. 与野市におけるリサイクルの取り組み

2.1. 与野市における自治会の概況

埼玉県与野市は浦和市（人口約48万人）と大宮市（同約45万人）に囲まれた面積8.28キロメートル、人口約8万2千人のこじんまりした町である（人口は2000年2月現在）。市全域に39の自治会がある。会員数は小さいところで200世帯弱から最大1,300世帯まで幅が大きい、住民の組織率は平均80%程度と高い（一部には90%以上のところもある）。すべての自治会に会長以下副会長、会計等の役員がおり、美化・清掃、防犯、青少年育成、祭り、福祉などさまざまな活動を行っている。聞き取りをした範囲では、どの自治会もそれなりに役員を確保し、活動を継続していた。

これら自治会の会長は「与野市自治連合会」を組織している。与野市は1958年（昭和33年）に市制施行したが、連合会はそれに先立つ1952年（昭和27年）に22自治会で結成された。82年に30周年記念誌を、92年に40周年記念誌を出すなど、ほぼ半世紀にわたって全市域で着実に活動を続けている。連合会は、その目的の4項に「行政機関及び関係団体との連絡協調に関すること」とあるように、行政のさまざまな施策に関する市民側の連絡窓口になっている。実際「連合会の役員になると自動的に行政の役職が20も回ってきて、1ヶ月の半分は市役所に出かけるようになる」といわれるほど、数多くの役割を担っている。ごみ減量やリサイクルはそうした多様な役割分担のひとつである。

2.2. 与野市におけるリサイクルの取り組み

与野市では1982年にJR埼京線が開通し、市内でも3つの駅が開業したが、その影響で市内のあちこちにアパートやマンションが建設され、人口が急増した。それにもなっごみ排出量も急増したため、1971年に竣工した唯一の焼却工場は、老朽化の問題を抱えながらも1990年からは時間延長して焼却しなければならないほどの事態になった。このままでは市内でのごみ処理が不可能になるという危機感から、ごみ減量やリサイクルに対する行政の関心は高まっていた（諸橋，1994：124）。市では1989年にごみ対策推進本部とごみ対策市民委員会を設置し、本格的なごみ対策に着手した。

行政がリサイクルに本格的に取り組むようになる以前、与野市にはどのようなリサイクル・システムが存在していたのだろうか。それについて網羅的に調査することはできなかったが、大きく（1）子供会の集団回収やリターナブルビンの店頭回収など全国的に見られるシステムと、（2）折しも牛乳パック回収運動が全国的な広がりを見せていた時期だったこともあり、消費者団体や生協・スーパーマーケットによる牛乳パックの回収運動という2種類に分けることができる。

さて、行政が分別回収に関与したのは、1990年に始まった「紙の日」（月2回の古紙と古衣類回収）のモデル実験からであった。翌91年に「紙の日」は全市で展開され、同時にビンと缶回収のモデル実験が始められた。92年には、上記の品目を対象にした週1回の資源回収「リサイクル・デー」が全市域一斉に開始された。このように、与野市におけるリサイクルの取り組み

谷口ほか：地域リサイクル・システムにおける自治会の役割

のひとつの特徴は、政策決定からモデル実験、全市展開にいたるまでのプロセスが短期間であるにもかかわらず、回収量が停滞や再増加することなく、取り組みが着実に進んでいることである。行政の政策を受けて分別する住民の側に相当の「実行力」がなければ困難なことだろうと思われる。当時の住民の反応について、市の担当者は「自治会がそれぞれ活発に活動しているので、住民参加が得やすいという利点があり、ごみ問題は毎日の生活に密着していることから、住民の反応には確かなものを感じた」と述べている（諸橋，1994：128）。

資源物の分別に続いて与野市が取り組んだのは有料化であった。92年に有料化の検討を始め、96年4月から市の指定袋を使った従量制ごみ収集有料化を全市一斉に開始した。しかし、事前の住民説明会を徹底して行ったためもあり、実施後には大きな混乱はなく、有料化に不慣れなため起こったトラブルも数ヶ月で沈静化した。有料化によるごみ減量効果ははっきり表れ、しかも99年までの4年間を見る限り、一部自治体で報告されているような排出量の再増加傾向もほとんど見られない。有料化がこのように着実な効果をあげている背景にも、住民の強い「実行力」の存在がうかがわれる。

2.3. 行政の関与による地域リサイクル・システムの変容

以上のような行政の積極的な関与によって、与野市の地域リサイクル・システムはリサイクルを行う主体と回収方法の点で大きく変容した。それを表したのは図1である。見てわかるように、90年以前は集団回収、ちり紙交換、販売店の店頭回収などの従来からの回収システムしか存在しなかったが、90年代になると市の行う分別収集がそれまでの回収システムに取って代わるようになった。

図1 与野市における資源物収集の主体と方法の変遷

	90	91	92	93	94	95	96	97	98
古紙	集団回収 ちり紙交換	市の分別収集							
古衣類	集団回収 ちり紙交換	市の分別収集							
びん・缶	販売店の店頭回収 一部の集団回収		市の分別収集						
ペットボトル	なし						市の分別収集		
牛乳パック	なし	市民団体による拠点回収 スーパーや生協などの店頭回収						市分別収集	

この変化を理解するために、90年代以前の与野市のシステムを「単品複線型収集システム」（以下「複線型システム」）、それ以降を「市町村による包括型分別収集システム」（以下「包括型システム」）と類型化して比較することにする。「複線型システム」とは、資源化物の品目ご

とに異なる主体が異なる方法で収集するチャンネル（経路）が地域内で複線的に併存している状態をいう。ここにおいて個々の収集主体は自分の都合のいい品目を都合のいい方法で収集するが、そうでないものは収集しない。従って、地域全体としてリサイクルやごみ減量を進めようというような総合的な視点はない。また、住民のリサイクルの動機づけも個別チャンネルごとに異なっている。たとえば、ちり紙交換はそれで生計を立てている業者が行っており、それを利用する住民は金銭的見返り（ちり紙）を期待している。それに対して子供会の集団回収は、それによって子供会の運営費の一部を捻出しようという子供会と、子供会活動を支援しようという非金銭的な動機を持った住民の間に成り立つシステムである。生協の店に牛乳パックを持っていくのは、たとえばパック連の平井初美元代表がいうように「物を大切にする」（平井，1996：ii）という、地域的利害を越えた動機づけによると考えられる。

これに対して「包括型システム」とは、市町村が多種類の資源化物を全地域で分別収集という同一のシステムで収集していることをいう。この場合、行政はごみ減量などの政策目的を持って分別収集を行っているはずだから、地域全体のごみをどうするかという総合的な視点と責任を持つようになることが期待できる。他方で、包括型システムは行政以外のシステムを駆逐あるいは弱体化させながら、地域リサイクル・システムを「統合」という面を持っている。このことは功罪両面の影響を及ぼすと考えられる。メリットとしては同一のシステムで多品目を回収することにより、住民のリサイクルへの参加を容易にし、回収率を向上させることが期待できる（谷口，1996：115-7）。しかし、反面ちり紙交換の業者や子供会は収入源を断たれることになるし、一時批判されたように、回収品の販売までを考慮せずにひたすら回収に専念したために、資源化物の過剰から逆有償問題を引き起す一因になったのも事実である。

本稿の目的からいって重要なことは、自治会がこの「包括型システム」を補完する不可欠な主体としての役割を行政から期待されてきたということである。後述するように、包括型システムが定着するにつれて、自治会はそれまでとは違った役割を果たすようになっていく。そこには「行政の下請け」的な活動も含まれているが、同時にそれに尽くせない「公共的な貢献」といいうる活動も含まれている。次節では、与野市における複線型システムから包括型システムへの移行に伴う自治会の役割の変化に焦点を絞って、その活動を紹介していくことにする。

3. 包括型システムへの移行と自治会の役割

3.1. 政策決定過程における住民参加の局面

与野市では、本格的なリサイクル政策を始めた当初から、政策決定過程に市民参加を促してきた。1989年にごみ対策推進本部を発足させたのと同時にごみ対策市民委員会を設置したのがその典型例である。この委員会は92年に名称を変えて有料化に関する議論を続け、95年には「ごみ収集指定袋制度についての提言」をまとめている。91年3月時点でのごみ対策市民委員会の構成を見ると、ほかの市民代表12名と並んで自治会から2名が参加している。ほかの市民代表は行政と協調関係にあるPTA、婦人会、子供会などが多い。こうした構成になった背景には、

谷口ほか：地域リサイクル・システムにおける自治会の役割

与野市では行政から独立した環境運動がほとんど存在しなかったことがある。

全国的に見て、自治会がリサイクル政策の決定過程に参加することは別段珍しいことではない。筆者らが聞き取りをした限りでは、与野市の自治会がこの局面において注目すべき役割を果たしたという事実はなかった（活発に発言はしたようだが）。それでも自治会として固有の役割を果たしたことが聞き取りからうかがえた。たとえば、ある会長は「市の政策が本当にやれるかどうか、自治会の立場からいわせてもらった」という。委員会の活動でごみ焼却炉の見学や先進地視察に参加した経験から「ごみ問題の深刻さを自分としても理解できるようになった」という会長もいた。こうした話から推測すると、政策決定過程への参加を通じて、多くの自治会長と役員たちはごみ問題の深刻さとリサイクルの必要性を自らの問題として自覚したのではないだろうか。この自覚が、後述する「政策の実施」における自治会活動の基底に流れているように思われる。

3.2. リサイクル政策の実施に対する協力の局面

これまでの住民参加に関する研究は、政策決定過程に関する参加に大きな関心を寄せてきたように思えるが、リサイクルの場合、本当に住民参加が期待されるのは、政策が実施される局面においてであろう⁽¹⁾。聞き取りの結果、この局面において自治会が日常生活のさまざまな場面で多様な協力を行っていることが明らかになった。以下3つに分けて紹介する。

3.2.1. 人的ネットワーク資源の提供

廃棄物処理法の改正によって、市町村は廃棄物減量等推進員（以下「推進員」）の制度を設けることになった。推進員は「市町村行政との密接な連携の上に、地域に密着して一般廃棄物の減量化、再生利用を促進していくためのリーダー」と定義されている（厚生省生活衛生局水道環境部長，1992：447）。与野市は各自治会長に推進員の候補者の推薦を依頼し、その人物に推進員を委嘱するという方法をとった。このように、行政に関連する業務を市民に委嘱する場合、自治会長の推薦によるというのは与野市でよく行われるやり方である。しかし、依頼された多くの自治会長は人選に非常に苦労したようである。推進員は毎月一定の回数、数ヶ所から十数ヶ所のごみ集積所を巡回して、収集ルールが正しく守られているかを調べ、その結果を毎月報告書にまとめ、市に提出しなければならない。市から支給される手当てはわずか毎月3,000円である。結局、大部分の自治会長は自治会の役員に推進員を頼むか、個人的なネットワークを活用して人を捜してきた。推進員の属性を見ると、以上の人選過程を反映して、その多くが60代、70代の男性であった。自治会の役職では副会長格の人が多い。なかには自治会長自身や奥さんがやっているという例もあった。役員以外の例では「ごみ問題に熱心な女性」「いつも町内を掃除してくれる60代の女性」などがあった。

このように、自治会は行政の希望するボランティアにふさわしい人材をまちがいなく提供するという役割を果たしている。何人かの推進員にも話を聞いたが、引き受けた理由を聞くと「会長に頼まれたから」という答えがほとんどであった。ここには、行政が自治会に依存し、自治会もそれを許容するという構図がはっきり見て取れる。

3.2.2. 排出ルールの徹底

すべての人間が期待通りにごみ排出ルールを守るとは限らない。有料化が個人の経済合理性に働きかける合理的な手法だといっても、有料化導入で排出ルールが完全に徹底するわけではない。それを示すひとつの指標として、上記の推進員が毎月市に提出しているレポートがある。有料化が導入されて1年半経過した1997年8月の報告書を見ると、合計1,737カ所の集積所に関して排出ルールの評価が記録されていた。そのうち「排出ルールが不徹底」と評価された集積所が71ヶ所（全集積所の4.1%）、「排出ルールがほとんど守られていない」集積所は21ヶ所（同1.2%）あった。この数字をもとにすると、全体の5%弱の地点では排出ルールは徹底せず、1%の地点の住民はいつまでも排出ルールを守らないということがいえる。

収集ルールを守らない住民像を会長たちに聞いてみると、単身者用の「賃貸アパート」に住む「若い」「独身」で「いつ行っても部屋にいない」「男性」という答えが異口同音に返ってきた。同じアパートでも分譲の場合は居住者意識が高いので問題は少ないという。賃貸アパートの住人は地域のことに無関心で、市や自治会の広報なども読まず、留守にしていることが多い。近所づきあいもしないために近所の人間関係を通じてルールを守るように働きかけることが難しい。

前出の石垣の研究ではごみ排出ルールが最終的に定常的な状態で「定着する」と考えているように見えるが、今回の調査によれば、「排出ルールの定常的な定着」と見えるものは実はこうした少数の恒常的な逸脱者を抱えながら、ルール破りの広がりを抑え続けることによって維持されている不安定な状態なのである（石垣，1999：192-193）。ルールを守らない住民はほんの少数なのにそこまで徹底した注意が必要なのだろうか。実際多くの自治会長は「完璧に全員がルールを守ることは無理」と認めている。しかし、それでも少数の違反者に厳しく臨むのは、ある会長の言葉を借りれば「ルールを守らない人がいると、そこから地域全体がゆるんでくる。だから1人2人の行動を気にしなければならない」からだという。

与野市の場合、排出ルールの徹底と違反者への注意という日常的で地味な仕事は、前出の推進員および自治会長によってほぼ全面的に担われている。具体的な活動としては次のような話を聞いた。推進員や自治会の役員が違反者に口頭で注意する。違反したごみに「排出ルールを守っていないため収集されなかった」旨の張り紙をする（与野市では排出ルールを守らないごみは収集しない。違反したごみに張り紙をして放置しておくことで違反者に違反を気づかる効果が期待できる）。違反したごみ袋を開けて中身を入れ替える。違反したごみを自分の自宅に持ち帰って指定日まで保管する、という話さえ聞いた。

排出ルールを守らせる方法にはより間接的なものもある。「集積所をきれいにしておくことが大事だ」と何人かの会長が指摘していた。

自治会の区域を越えてごみを置いていく例もある。勤め人が朝出勤する途中に駅の近くの集積所にごみを置いたり、わざわざ他市から自動車に乗って無関係な集積所に置いたりすることがある。ある会長は、自分の自治会区域内のバス停留所にごみが放置されることが度重なったために、ついにその場所で「張り込んで」、通りかかった違反者本人を見つけ、注意してごみを持ち去らせた。

谷口ほか：地域リサイクル・システムにおける自治会の役割

不法投棄も対策の難しい問題である。与野市の大部分は市街地のため産業廃棄物を大量に捨てるということはないようだが、粗大ごみを夜中に捨てたり、通行人の「ポイ捨て」はしょっちゅうあるという。不法投棄の問題は自治会の区域内に公共スペースがあるところは特に深刻である。区域内に公園を持つある自治会では、公園での不法投棄を止めるために、老人会の協力を得て公園内の清掃活動をねばり強く続けている。

3.2.3. 地域ごとの創意工夫

以上のような活動のほかに、個々の自治会の創意工夫で独特の解決を試みた例をいくつか聞いた。特に印象に残ったものを2つ紹介する。

ある住宅地の十字路の角に空き地があり、通行人のごみの投げ捨てが止まなかった。タバコの吸い殻から空き缶、あげくの果てに家庭ごみまで捨てられた。自治会ではくり返し清掃したが、投げ捨てそのものを止めさせることはできなかった。結局、市役所に交渉して予算を取り、その空き地に土盛りをして花壇を作った。花壇の管理は自治会でやっている。おかげでごみを捨てる人はずっと少なくなったという。この問題解決の方法は自治会ならではのものである。行政に対する交渉力、花壇を日常的に管理する力量、それを継続できる組織力、いずれも自治会でなければ難しいだろう（谷口，2000）。

もうひとつの例。与野市のごみ集積所は通常、道路に沿って数十メートルの間隔で点在している。ところが、ある自治会の区域には60世帯分のごみを1ヶ所に集める集積所がある。収集日にはごみの袋が人の背丈ほど高く積み上げられる。こうした集積所を作った理由を会長は「数十メートルおきの集積所ではちょっと進んでは車を止めて数個のごみ袋を集めなければならぬため、収集員の負担が大きい。こうした問題を自分の区域では改善したいと思って、集積所を2つに減らして60世帯のごみを1ヶ所に集めることにしたんです」と説明した。

こうした話を聞くと、自治会のリサイクルへの取り組みが行政の政策を受動的に補完しているだけではないことがわかる。もちろんこれらの事例は少数の断片的なものにすぎないし、政策の枠組みを変えていくようなダイナミズムを備えていないかもしれない。しかし、自治会がごみ問題を主体的に捉え返しながら、創造的な問題解決を考案し、自らそれを実践する力量を持っていることはそれだけで注目に値するし、地域リサイクル・システムに対する貢献という点でも大きな意味を持っていると考えられる⁽²⁾。

4. 考察：包括型システムにおける自治会の役割とその限界

紙数の制約から十分展開できなかったが、今回の調査から、自治会が地域リサイクル・システムの形成と維持に不可欠な役割を果たしていることを明らかにできたと思う。列挙すれば、(1) 政策決定過程への参加、(2) 排出ルールを徹底するための住民の監視と注意、(3) 住民レベルでのリサイクル・システムの維持管理（集積所の清掃、環境美化など）、(4) 新しい問題解決方法の創造、という4つに大別できる。これらには、(2) のように包括型システムにおいて特に自治会に期待されるものもあるが、概して地域リサイクル・システム一般において住民

組織に期待される役割だろうと思われる。本稿の目的は自治会のリサイクル活動の公共的性格を明らかにすることだったので、以上の役割をリストアップしたことで当初の目的はひとまず達成したと考えている。

しかし、同時に現実の自治会の活動が抱える矛盾と限界も明らかになった。ここでは論点を明らかにするために、公共性、正当性および実行力の3つの視点から問題を提起したい。

4.1. 自治会のリサイクル活動の公共性

前述の「排出ルールの徹底」に関する個所で、自治会活動が行政の下請けなのか、何らかの公共的性格を持っているのかという問いを提起した。しかし、これに二者択一的に答えることは難しい。行政の下請けであるという主張の根拠として、推進員を自治会長の推薦で決めたという前述の経緯をあげることができる。そのように選ばれた推進員の活動自体が行政の下請けだという主張もあり得るし、推進員本人の活動は正式な職務として認めるとしても自治会長が違反者に注意することは権力の濫用であるという主張もあり得るだろう。

しかし、ここで指摘しておかなければならないのは、推進員の職務には集積所の状態の報告は含まれているが、違反者への注意は含まれていないということである。ある会長がいうように「推進員には違反者に注意する権限がない」のである。だから、その会長は「『あなたたちの身の危険を冒してまで注意することはない』と日頃いつている」し、推進員に代わって会長が出ていくのは権限のない推進員の手には負えない事態が生じたときだという。ここまで考えると、排出ルールの徹底のために自治会が行っている前述の活動の大半は、実は行政から委託された職務を完全に超えた自発的な活動だということがわかるのである。だとすれば、これらの活動すべてがとんでもない越権行為だということになるのだろうか。

ここで問われるのは、自治会がこうした「越権行為」によって守ろうとしている「排出ルールの遵守」という価値、およびそこから派生する清潔な集積所や地域の美観といった価値に公共性を認めるかどうかということである。おそらく大部分の読者はそれらに公共的な意義を認めることに同意するだろう。ここに、行政の下請けかどうかという文脈を離れて自治会活動の公共的貢献を考える議論の出発点がある。

しかし、上記の議論を認めた上で、自治会と行政の関係にはもうひとつ上位の次元があることを指摘しなければならない。それは自治会の公共的な貢献およびその力量を行政が自らの政策遂行のために利用するという次元である。2.2.でふれた住民の「実行力」の意味がここで問題になる。それは一面では自治会の公共的貢献の力量を意味するが、他方では行政が政策遂行に当たって利用可能なひとつの資源を意味する。いいかえると、行政が自治会の力量を「当てにして」政策を行うということである。実際、行政との関係について自治会長の意見を聞くと、「相互に協力してうまくいつている」という意見とともに「行政が自治会に依存している」という批判を多く聞いた。

このように、自治会の活動における公共性と行政補完性は複雑で重層的な関係になっている。しかし、前者が後者に解消されてしまうものではないことを確認できれば、本稿の目的として十分であろう。

谷口ほか：地域リサイクル・システムにおける自治会の役割

4.2. 自治会のリサイクル活動の正当性

前項で、自治会のリサイクル活動に一定の公共性があり得ると述べた。しかし、同時に、個別の行為に関しては「自治会にそのような行為を行う正当な根拠があるのか」という問いが生じるだろう。その行為が通常の世界通念から見て「越権」と映る可能性が高ければ、その問いはより厳しいものになるに違いない。本稿で取り上げた例を見ても、たとえば「違反したごみ袋を開けて中身を入れ替える」という行為にはプライバシーの侵害だという批判があり得る。自治会活動の公共性は認められても、それによって自治会の行為のすべてに正当性が保証されるわけではないのは当然である。

では、なぜ与野市において自治会は自らの正当性を問われかねない行為を行っているのだろうか。筆者らの調査経験から見る限り、その背後に自治会に関わる利権や権力欲や固陋さなどがあるとは思えない。与野市は旧宿場町や農村の部分を残しながらも戦後以降に移住してきた住民が多数を占めており、いわゆる「地域ボス」が住民の意思に反して自治会を統制するというような権力構造はほとんど見られない。それどころか、どの自治会も高齢化や役員のなり手不足に悩まされている。与野市の自治会全体の組織力は徐々に弱まりつつあるというのが筆者らの印象である。

こうした印象をふまえていけば、自治会が時に「越権」行為に及ぶことがあるのは、組織力の弱化という傾向のなかで自治会として期待される役割を果たそうとすることで来る「無理」のように見える。自治会は「加入単位が個人ではなく世帯であり、全戸の自動または強制的な加入である」点にその特徴があるといわれてきた（倉沢，1990：4）。この特徴があるために、地域内で住民の均一で安定した協力を必要とする行政が自治会に依存するのである。包括型システムにおける行政と自治会の関係はこの典型的な例とっていい。包括型システムは地域の全住民がごみの排出と分別について同一の（しかもかなり複雑な）ルールを継続して守らなければ成り立たない。このような政策を導入するに当たって行政が自治会に依存し、また自治会もその期待に応えようとしたことはこれまでの叙述から明らかであろう。しかし、現実の自治会は、一方に排出ルールを守らない恒常的な違反者を抱え、他方では自治会に加入しない住民を抱えている。そういった状況のなかで、多くの自治会では会長らの個人的な奉仕精神によって困難な課題に取り組んでいるように思われる。

状況をこのように認識すると、自治会の行為の正当性に関する疑問は形を変えて行政や一般住民にも投げかけられるべきものとなるだろう。すなわち「なぜ自治会がここまでしなければならぬのか。行政の責任はどうか。一般住民の責任はどうか」と。

4.3. 自治会の実行力の限界と新しいリサイクル・システム構築の必要性

与野市では相対的に自治会の活動が活発である。そのような事例だからこそ、筆者らはリサイクルに果たす自治会の役割という課題を調査することができた。しかし、前項で述べたように、与野市においても自治会の実行力は徐々に弱まっているし、寄本が懸念するように、全国的に見れば状況ははるかに深刻である。加入率は低下傾向にあり、役員の不足で会の運営が困難になっているケースが少なくない（寄本，1998：83）。そこで、将来の地域のリサイクルの

あり方としては、本稿で明らかにした役割を自治会以外の組織主体が果たせるような、新しい地域リサイクル・システムの構築が検討されなければならないだろう。リサイクルと自治会に関する議論で現在最も求められているのは、おそらくこの議論であろう。

これに立ち入る余裕はないが、地域リサイクル・システムは今後も変化を続けていくだろう。たとえば、ライフサイクルアセスメント（LCA）や拡大生産者責任（EPR）などの制度化が進むにつれて分別のルールや責任分担も変わっていくだろう。新しい地域リサイクル・システムの構築に当たって、自治会の役割に関する本稿の問題提起が役立てば幸いである。

注

- (1) 石垣尚志が政治学研究のレビューにおいて政策実施過程の分析の重要性を主張している点には同感できる（石垣，1999：184）。
- (2) 紙数の制約から割愛したが、これ以外にも分別済み新聞紙の持ち去りなどの派生的問題への対応、子供の集団回収が中止になった場合の自治会としての措置などの活動もあった（谷口，1999）。

文献

- 阿部晃士・村瀬洋一・中野康人・海野道郎，1995，「ごみ処理有料化の合意条件－仙台市における意識調査の計量分析－」『環境社会学研究』1：117-129。
- 平井初美，1996，「ヒューマンなネットワークを求めて」『緑の地球を子どもたちへ』全国牛乳パックの再利用を考える連絡会：ii-iii。
- 石垣尚志，1999，「ごみ処理事業における政策実施過程－埼玉県大宮市を事例に－」『環境社会学研究』5：183-195。
- 岩崎信彦ほか編，1989，『町内会の研究』御茶の水書房。
- 厚生省生活衛生局水道環境部長，1992，「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部改正について」『都市清掃』Vol.45，No.190：446-451。
- 厚生省生活衛生局水道環境部編，1994，『廃棄物減量化対策実践事例集』第一法規。
- 倉沢進，1990，「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋元律郎『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房：2-26。
- 倉沢進・秋元律郎，1990，『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房。
- 諸橋秀之，1994，「与野市の“リサイクルデー”」寄本勝美他編著『省資源・リサイクル社会の構築』ぎょうせい：123-132。
- 谷口吉光，1996，「住民のリサイクル行動に関する機会構造論的分析」『環境社会学研究』2：109-122。
- 谷口吉光，1999，『効率的なリサイクル・システム構築のための地域社会的条件（平成7，8，9年度科学研究費補助金研究成果報告書）』。
- 谷口吉光，2000，「守る環境ボランティア」鳥越皓之編『シリーズ環境社会学1 環境ボランティアとNPOの社会学』新曜社。
- 鳥越皓之，1994，『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房。
- 安田八十五他，1995，「ごみ処理有料化政策の基礎理論と実証分析」『第6回廃棄物学会研究発表講演論文集』：1-4。
- 寄本勝美，1989，『自治の現場と「参加」』学陽書房。
- 寄本勝美，1990，『ごみとリサイクル』岩波書店。

谷口ほか：地域リサイクル・システムにおける自治会の役割

寄本勝美，1998，「町内会・自治会と市民参加（1）」『月刊廃棄物』12月号：82-83.

謝辞

調査に快く御協力いただいた与野市の自治会長の皆様と与野市役所の皆様に心からお礼申し上げます。なお、本稿の認識や意見はすべて筆者らの責任に帰するものです。本研究は1995年文部省科学研究費補助金（一般研究C）の助成を受けて行った。

（たにぐち・よしみつ，ほった・きょうこ，ゆあさ・よういち）

2000年3月1日受理，2000年6月10日掲載決定

ROLES OF NEIGHBORHOOD ORGANIZATIONS IN THE LOCAL RECYCLING SYSTEM

A CASE STUDY OF YONO CITY, SAITAMA PREFECTURE

TANIGUCHI Yoshimitsu, HOTTA Kyoko, YUASA Yoichi

Despite the well-known fact that Japanese neighborhood organizations, called “Jichikai” or “Chonakai”, play a critical role in recycling programs implemented by local governments, little research has been conducted on what these organizations actually do for recycling. We attempt to answer this question on the basis of interviews we conducted with the presidents of 37 jichikais in Yono City, Saitama Prefecture. We chose Yono for its leading status as a recycling city as well as assumed contributions of its active jichikais to recycling. To emphasize the public nature of jichikai’s activities for recycling, we distinguish the “local recycling system” from “recycling program” by local government. The local recycling system is a whole of existing recycling opportunities within an area, to which we assume jichikais could contribute through its various actions.

The results of our research indicate that jichikais play the following roles for recycling: (1) participation in the policy-making process, (2) observation of residents to ensure that recycling rules are observed, (3) maintenance and management of recycling systems on the grass-root level, (4) generation of new ideas and solutions. We should point out, however, that while jichikai’s contributions are unique and important, many jichikais suffer from limits and contradictions in publicity, legitimacy and ability. Considering the weakening and malfunctioning of jichikais we observe nationwide, we should work out a new local recycling system in which the above functions presently preformed by jichikais would be fulfilled by different actors and in different manners.

Keywords: waste problem, local recycling system, jichikai, chonakai

(Received March 1, 2000 ; Accepted June 10, 2000)