

市民協働による一般廃棄物の処理に関する環境保全活動の実態

ー東京 23 区を事例としてー

都市計画ー参加と組織ーその他

正会員 ○ 高 敏^{*1}

正会員 上山 肇^{*2}

市民協働 環境保全活動 一般廃棄物
ごみ排出量 住民発意 東京 23 区

1. はじめに

日本では近年、都市の発展とともに環境問題、特にごみ(一般廃棄物)問題が深刻化している。ごみ問題は人々の日常生活に深く関わる最も身近な環境問題であり、それを解決するには、行政だけではなく、市民の協力も必要である。

本研究で取り上げるのはごみの減量や処理、リサイクルなどといった環境保全活動である。日本の首都である東京はごみ処理・減量に関する歴史が長く、それに関する活動及び政策が多く実施されている。

本研究は東京 23 区における市民協働による環境保全活動の実態を明らかにすることを目的とし、各区の環境保全に係る行政担当者たちにアンケート調査を行った。

2. 東京都の概要と本研究の目的・方法

2-1 東京都のごみ処理の歴史

東京都におけるごみ処理の歴史は江戸時代(1603 年～1868 年)から始まった。当時、町の発展で大量のごみの発生や不法投棄(川や堀などの重要な交通路に捨てられたごみが多い)などのごみ問題が発生した。特に、外国との交流により、幕末からコレラの流行が発生した。

政府はコレラなどの伝染病を予防するため、明治時代(1868 年～1912 年)に「汚物掃除法」が施行された。この法律ではごみの収集と処分が行政の責任であることやごみをなるべく焼却するなどのことが定められた。東京都における最初の焼却処分形式は露天焼却であった。しかし、こういう焼却作業により、大量のハエの発生や風による煙の拡散などの問題が生じた。それゆえ、ごみ焼却場(室内での焼却)の建設が必要となった。

東京都におけるごみ焼却場の建設は大正時代(1912 年～1926 年)に入ってからであった。太平洋戦争(昭和時代(1926 年～1989 年))が始まると、戦災で被害を受けた焼却場の廃止や、戦争の激化で焼却の作業の中断などにより、大量の灰塵も発生した。

戦後、汚物の衛生的処理と生活環境の清潔による公衆衛生の向上を目的とし、「汚物掃除法」を継いだ形で「清

掃法」が制定されたが、バブル景気により、ごみ排出量が急増し、平成元年(1989 年)でピークとなった。

その後、東京都はごみ減量に関するキャンペーンの実施や資源回収が始まり、ごみ排出量が徐々に減少してきた¹⁾。

2-2 東京都のごみ排出量について

「東京都清掃事業百年史」によると、東京都におけるごみ排出量は戦後(1947 年)から第 1 次オイルショック(1973 年)まで急増し、さらに、バブル景気(1986 年～1991 年)が起きたことにより、1989 年にピークとなった。その後、ごみ排出量は徐々に減少し、2017 年の排出量は 2,766 千トンとなった(図 1)。

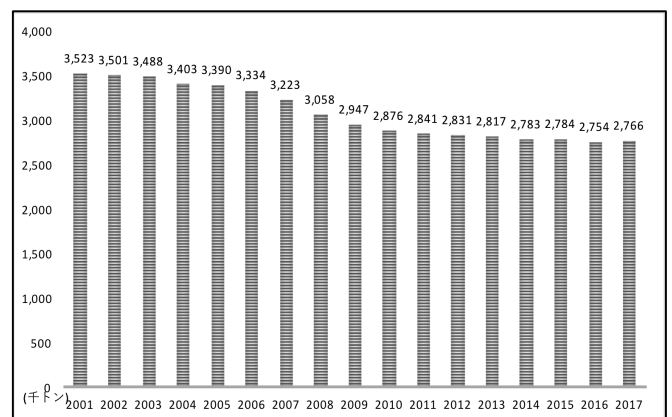


図 1 東京都のごみ排出量の推移

出典:「東京 23 区のごみ問題を考える」

<https://blog.goo.ne.jp/wa8823/e/e4a07402c2b210f2b594a5fd97711ac9>

2-3 調査概要

実施したアンケート調査の概要を以下に示した。

- ①調査期間: 2018 年 2 月 22 日～2018 年 10 月 31 日
- ②調査方法: 持参あるいは郵送
- ③対象者: 環境係などの行政担当者
- ④回答数(回答率): 20 件^{注 1)} (87.0%)

3. 調査の結果

20 区のうち、市民協働による環境保全活動を行っている回答があった 18 区の結果を分析する。

(1) 市民協働による環境保全活動の募集方法

市民協働による環境保全活動の募集方法については、「ホームページ記載」が14区と最も多く、次に「広報誌」が13区であり、「SNS」が3区と最も少なかった（図2）。

また、効果のあった募集方法については、「広報誌」で募集された参加者が最も多く、次いで「ホームページ記載」であった（図3）。

以上のことから、「広報誌」や「窓口でチラシ配布」などの紙媒体が主な募集方法であることがわかった。

17区のうち、「自治会・町会などの宣伝^{注2)}」が9区であることから、半分以上の区が自治会・町会と協力して参加者を募集していることがわかった。区は地元の人々が組織される会である自治会・町会と協力することで、行政と市民とより強いつながりを持つことができるほか、市民の自治会・町会加入率も向上することができると考えられるため、今後、自治会・町会との協力の促進が求められている。

(2) 市民協働による環境保全活動の種類

本項目の選択肢は辻坂ら²⁾による自治体の環境基本計画における市民参加のプロセスに基づいたものである^{注3)}。

本質問について、16区からの回答があった。最も多く実施されていたのは「啓発活動」で、11区であった。次いで「清掃活動」が10区、「ワークショップ」が5区、「アンケート」が1区であった。また、9区は「その他」と回答し、その内容は主に集団回収などである。

以上のことから、市民参加における初期段階の「アンケート」と素案段階の「ワークショップ」の実施は少ないことがわかった。環境保全活動を実施する際には、市民の意見を把握することが重要であり、今後、より効果的なごみ減量が実現できるよう、「アンケート」と「ワークショップ」を改善・推進することが求められる。

(3) 市民協働による環境保全活動の実施状況

本項目について、17区から回答があった。ここでは合計が12回（概ね月1回）以上の12区を対象に集計して整理した（表1）。

活動内容については、リサイクルなど3Rに関する講座の開催が多く、次にクリーンキャンペーンなどの環境美化活動が行われている。

また、開催頻度については、環境保全活動の年間実施回数が明確に100回以上である区は港区、台東区及び板橋区（最大120回）であった。

活動場所については、活動内容により異なるが、主に駅や公園、公民館などである。

活動の参加者数から見ると、集団回収やクリーン活動に参加した団体数・人数は他の活動より多かった。この集団回収の特徴は区が集団回収実施団体や資源回収業者に報奨金が支給されることである。このクリーン活動は自主的な清掃活動であり、その特徴は参加者（個人

や団体など）が清掃する場所を自由に決めることができることである。以上のことから、自由性と自主性のある活動や金銭的な支援のある活動で参加団体や参加者が多いことが言える。

(4) 市民協働による環境保全活動の問題点

市民協働による環境保全活動の問題点については「参加人数の確保」が11区と最も多かった。次に「若者参加人数の少なさ」が10区、「活動の効果が把握しにくい」と「情報発信」がそれぞれ7区であった（図4）。

「参加人数の確保」を解決するため、前述の参加しやすい環境保全活動の促進が求められる。また、総務省情報通信政策研究所の調査^{注4)}によると、10代から20代の若者がTwitterなどのSNSの利用率が最も高いことが明らかになった。今後、SNSの利活用を促進することで、情報発信の手段が多様化し、若者参加者も増加するだろう。

(5) 市民協働による環境保全活動の連携先について

連携先との問題点について、「活動の効果が把握しにくい」が8区と最も多かった（図5）。また、連携先の数が増加傾向になっているのは11区であった（図6）。今後、より多くの連携先とスムーズに活動していくため、既存の連携パターンを見直すとともに、活動の効果が把握できる仕組みを作ることが重要である。

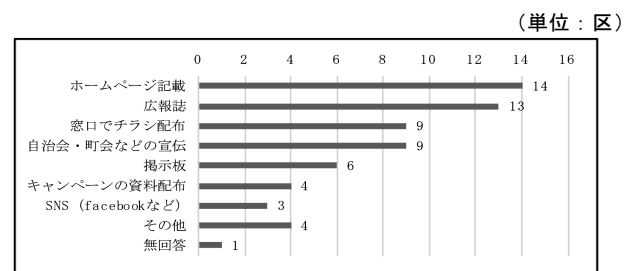


図2 市民協働による環境保全活動の募集方法

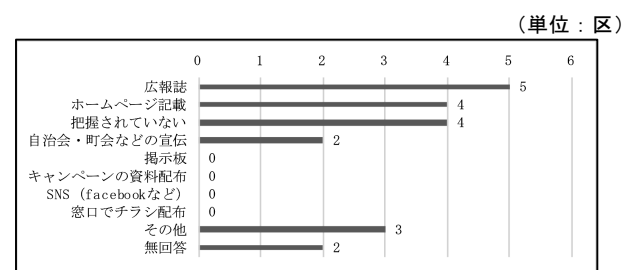


図3 効果のあった募集方法

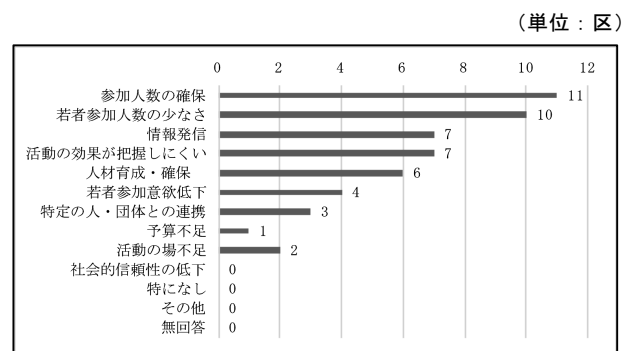


図4 市民協働による環境保全活動の問題点

(単位：区)

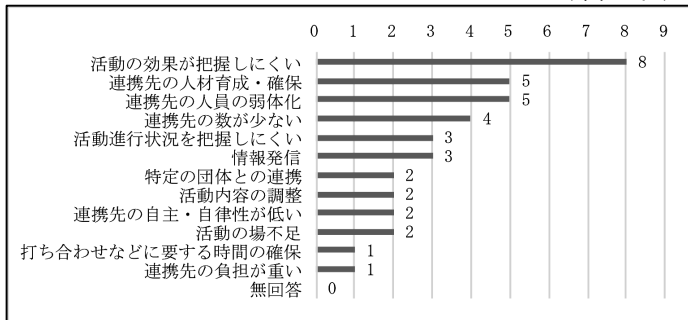


図5 連携先との問題点

表1 年間実施回数12回以上の区

区	活動名	年間実施回数	活動の場所	参加団体数/人数		活動参加者の内訳*
千代田区	リユース食器の貸し出し	90	区民主催のイベント会場	-	-	市民、団
中央区	クリーンデー	1	区民主催のイベント会場	283	18,469	市民、団、事、ボ、学生
	まちかどクリーンデー	12	各参加者の住居、勤務地周辺	256	2,518	市民、団、事、ボ、学生
	まちかどキャンペーン	12	各参加者の住居、勤務地周辺	18	168	市民、事
港区	港区3R推進行動会議	48	港区立エコプラザ	8	15	市民、事
	六本木安全安心プロジェクト	10	六本木交差点周辺		856	市民、団、事、ボ、外、学生
	麻布クリーンアップキャンペーン	2	麻布管内		111	市民、団、事、ボ、外、学生
	芝浦港南クリーンアップキャンペーン	6	芝浦港南地区3カ所	130		市民、団、事、ボ
	「赤坂青山美しいまちマのまち」キャンペーン	20	赤坂地区区内地下鉄駅周辺	323	1,664	市民、団、事、外
	京急CSRクリーンアップキャンペーン	1	品川駅周辺	3	300	市民、団、事
	品川駅周辺クリーンアップキャンペーン	1	品川駅周辺	20	150	市民、団、事
	白金台駅・白金高輪駅周辺クリーンアップキャンペーン	1	白金台駅・白金高輪駅周辺	10	100	市民、団、事
	高輪台駅・泉岳寺駅周辺クリーンアップキャンペーン	1	高輪台駅・泉岳寺駅周辺	10	100	市民、団、事
	文化財クリーンアップキャンペーン	1	地区内の文化財周辺	10	200	市民、団、事
文京区	エコ・リサイクルフェア	1	区内公園	22	172	団、事、学生
	生ごみ減量講座	4	庁内会議室等	2	3	団、事、ボ
	ステージ・エコ（フリーマーケット開催）	6	庁内の区民広場及び区内公園にて実施	1	10	団、ボ、学生
	リサイクル推進サポーター養成講座	5	区内大学	1	-	団、ボ、学生
	生ごみ交流会	1	庁内会議室等	1	1	団、ボ
	団体育成自主講座	2	見学（資源処理施設等）、講座（庁内会議室）	1	35	団
	リサイクル推進協力店	通年	各事業所にて	59	-	事
	エコ先生の特別授業	通年	申請者が用意する	9	-	団、事、学生
台東区	大江戸清掃隊	12	各団体により異なる	321	4,430	市民、団、事、ボ、外、学生
	再利用講座	100	環境ふれあい館ひまわり		10	市民
	ひまわりフリーマーケット	3	環境ふれあい館ひまわり		500	市民
江東区	わがまち江東きれいに活動	48	区道・区立公園等一定の区域	44	373	江東区在住・在勤・在学団体
	わがまち江東・月いちアダプト	12	区道・区立公園等一定の区域	78	2,478	江東区在住・在勤・在学団体
	わがまち江東・私もアダプト	数回	区道・区立公園等一定の区域	23	735	江東区在住・在勤・在学団体
大田区	集団回収	12-24	各グループによる指定場所	709	197,551世帯	市民、団
豊島区	集団回収		指定集積所	142		市民
	エコフライフェア	1	区役所	15		団、事
	資源（紙類・回収、ビン缶ペットボトル）	48	指定集積所		全区民	市民、事
	地域のお祭りにて3Rの啓発活動	6	公園等		200-300	市民、団
	フードロス、フードドライブ講演会	6	区役所 区民館		50	市民、学生
北区	集団回収	団体により異なる	マンションまたは町会・自治会内の集荷場所	396	-	団
	フリーマーケット	申込状況による	赤羽公園 滝野川公園	4	-	団
	資源の回収、販売（エコ広場館）	常時	区内各エコ広場館	1	-	市民、ボ
練馬区	集団回収	随時	区内	592	168,296	団
板橋区	地域コンポストの運営	60-120	富士見地域、徳丸ふれあい館	2	9	市民
	集団回収		各団体活動地域内	906		団
葛飾区	集団回収		区内各地域	609		市民、団
	各種講座	78	かつしかエコライフプラザ等	16	1,608	市民、団、事
	推進協議会 区民啓発活動部会	2	男女平等推進センター、エコプラザ等	15	21	市民、団、事
	推進協議会 事業者活動部会	2	男女平等推進センター、エコプラザ等	25	33	市民、団、事
	ごみ減量キャンペーン	16	区内各地域 16カ所	15	2,040	団、事、学生
	フードドライブ	10	区内各地域	7		団

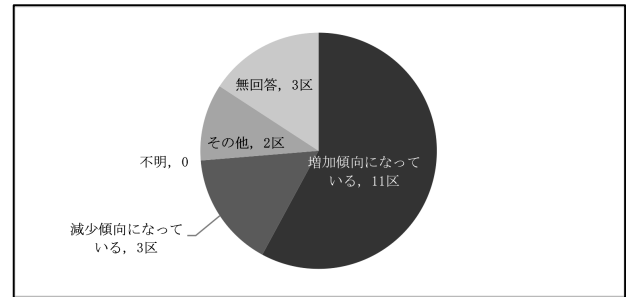


図6 連携先の数の変化

*：「市民団体」を「団」と、「事業者」を「事」と、「ボランティア」を「ボ」と、「外国人」を「外」と略す。

(6) 市民協働による環境保全活動の主導者について

主導者については、「行政主導」で活動を実施した区数は「両方ともある」と回答した 7 区を含め、13 区となった。同じく「住民発意」の区数は「両方ともある」の 7 区を含め、11 区となった（図 7）。

18 区のうち、11 区（約 6 割）は「住民発意」で活動を実施していることから、区民の環境保全意識と環境保全活動への参加意欲が高いとも考えられる。

(7) 独自の環境保全活動の実施有無について

独自の環境保全活動の実施有無については 17 区からの回答があった。独自の環境保全活動を行っていない（今後計画の予定もない）9 区（52.9%）と行っている 8 区（47.1%）との差が 1 区のみであったことから、東京都は約 5 割の区が環境保全活動を重視し、その実施を工夫していることがわかった。

(8) 都に期待することについて

市民協働による環境保全活動を行う際、都に期待することについて、「補助金等による財政支援」が 12 区と最も多かった（図 8）。集団回収などの金銭的な支援が必要である活動が継続できるよう、新たな連携先との活動を財政的に支援できるよう、補助金などに関する支援策の改善・見直しが必要である。

（単位：区）

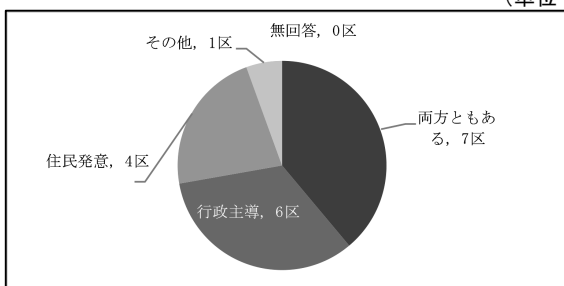


図 7 市民協働による環境保全活動の主導者

（単位：区）

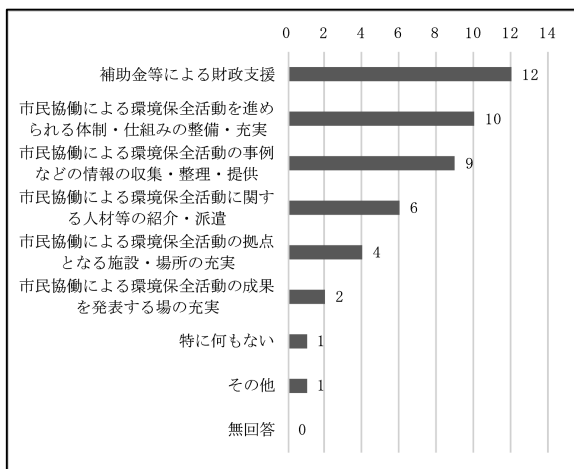


図 8 都に期待すること

4. おわりに

本研究は東京 23 区にアンケート調査を行い、以下の知

見と課題が明らかになった。

(1) 得られた知見

- 1) 東京都で実施している環境保全活動の中、自由性と自主性のある活動や金銭的な支援のある活動で参加団体や参加者が多いことがわかった。
- 2) 市民協働による環境保全活動を「住民発意」で実施した区数と「行政主導」で実施した区数と大きな差がないことから、東京都は区民の提案した環境保全活動を重視していることがわかった。

(2) 課題

- 1) 市民協働による環境保全活動の問題点について、18 区のうち、「若者参加人数の少なさ」が問題になっているのは 10 区であるが、「SNS」で活動の参加者を募集しているのは 3 区だけである。今後、若者参加人数の増加と情報発信の手段の多様化のためにも、「SNS」を利活用することが求められる。
- 2) 都に期待することについて、18 区のうちの 12 区は「補助金等による財政支援」が求めている。今後、集団回収などの金銭的な支援が必要である活動継続できるよう、新たな連携先との活動を財政的に支援できるよう、補助金などに関する支援策の改善・見直しが必要である。

【注】

- 注1) 東京 23 区のうち、新宿区、渋谷区と杉並区の 3 区からの回答が得られなかった。
- 注2) 自治会・町会は回覧板や町会のホームページの行事カレンダーの記載、口コミ（声かけ）などの募集方法で参加者を募集している。
- 注3) 辻坂らによると、市民参加には初期段階（アンケート）、素案段階（ワークショップ）、普及啓発段階（市民の環境保全の意識の育成を目的とする啓発活動）、実施段階（清掃活動など）の 4 段階がある。
- 注4) 出典：ラボ記事「【若年層の SNS 利用状況関連の調査まとめ】テレビは見ないがネット動画は毎日見る。若年層のネット利用状況とは？」2018. 11. 13

【参考文献】

- 1) 東京二十三区清掃一部事務組合「清掃事業の歴史・東京ごみ処理の変遷」
 - 2) 辻坂吟子・浦哲治（2000）自治体の環境基本計画における市民参加。PREC Study Report, 6（12）, 64～73
- *1 法政大学大学院 政策創造研究科政策創造専攻 博士課程
*2 法政大学大学院 政策創造研究科 教授
博士（工学）、博士（政策学）