

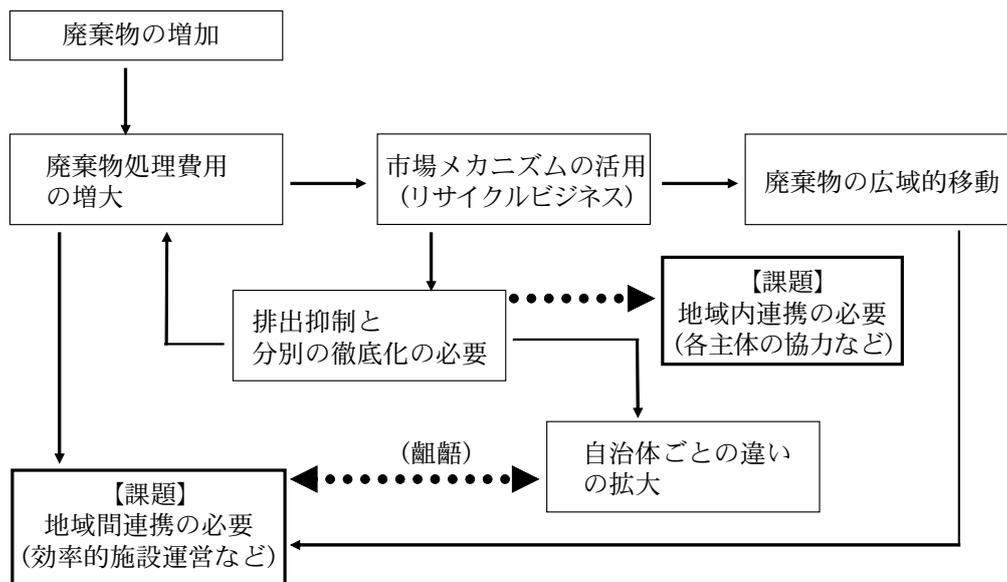
# 第6章 コミュニティにおける資源回収の新たなシステムづくりについて

北九州市立大学 都市政策研究所 松 永 裕 己

## 1. はじめに

今日の廃棄物処理および資源回収にあたっては、地域間連携と地域内連携が重要な課題となっている（図1）。地域間連携においては、リサイクルを前提とした廃棄物の広域移動への対応や自治体間の協力体制の構築が急がれる。地域内連携に関しては、企業・行政・住民などの各主体の役割分担の明確化とそれに基づく協力が重要になる。

図1 廃棄物処理および資源回収の課題



出所) 著者作成

昨年度の関門共同研究においては前者に焦点を当て、北九州市と下関市の廃棄物処理をめぐる地域連携の可能性について考察した（松永、2006）。そこでは、両市における行政システム、市場システム、コミュニティ・システムの組合せが異なっており、市場システムの導入を進める北九州市と行政システムに重点を置く下関市という差異が存在することが観察された。こうした違いが地域間連携を難しくしていることを指摘することができる。

本稿では、もうひとつの課題である地域内連携の構築について検討する。取りあげるのは、コミュニティ単位での資源回収の取り組みである。

循環型社会の構築に向けて多くのリサイクル法が成立した2000年前後から、各地域では廃棄物の分別収集を積極的に進めてきた。ここで大きな問題となるのは、自治体が負担する収集コストの増

加である。家庭から排出される一般廃棄物（いわゆる家庭ごみ）については、その収集および処理は自治体の義務とされており、分別種類を増やせばそれに応じて行政の財政負担が増大することになる。このコストをどう抑えるかは大きな課題となっている。また、分別の徹底化には市民の協力が不可欠であり、それをどうとりつけるかということも大きな課題となる。近年では、プラスチック製容器包装など多様な品目、形状、色などを持つ廃棄物も分別の対象とされており、市民のとまどいも見られる。また、有料指定ごみ袋制の導入も進んでおり、市民の金銭的な負担も増加する傾向にある。これらから、分別の不徹底、不法投棄などに悩む地域も多い。

こうしたなかで注目されるのが、地域の各団体による再生資源の回収である。町内会や子ども会による古紙回収に代表されるこのような取り組みは古くから多くの地域で行われており、目新しいものではない。だが、そこには今日の廃棄物処理システムを考える上で重要な意味がある。

まず、これらの活動の活発化が行政による収集コストの圧縮につながることを期待される。コミュニティ団体による自主的な資源回収が進めば、行政は分別品目を減らすことができ、回収車や人件費などのコストの減少につながる。同時に市民の環境意識の高まりを期待することもできる。能動的な資源回収活動への参加は環境問題を考えるきっかけになり、環境教育としても大きな役割を持つ。不法投棄の減少や分別の徹底化につながることも考えられるだろう。

しかし、その実現には課題もある。コミュニティ意識の希薄化や少子化による「子ども会」の減少などによって、地域団体による資源回収が停滞することが予測されるのである。北九州市では、これに対処するために、小学校区ごとに設置されている市民センターを単位として、コミュニティによる資源回収を推進する施策を展開している。以下では、既存の地域団体による取り組みを補完することを目的として開始されたこの制度について分析を行う。それを通じ、循環型社会の構築を支えるコミュニティ・システムのあり方を浮かび上がらせることが本稿の目的である。

## 2. 地域における資源回収とソーシャル・キャピタル

北九州市におけるコミュニティ単位の資源回収活動についてみる前に、こうした地域内の連携や住民協力を大きな影響を与えると指摘されている「ソーシャル・キャピタル」の概念について触れておきたい。

### (1) ソーシャル・キャピタルとは何か

ソーシャル・キャピタルとは、「相互利益のための調整と協力を容易にする、ネットワーク、規範、社会的信頼のような社会的組織の特徴を表す概念」とされている（Putnam、邦訳、2004、58頁）。この論文において、ソーシャル・キャピタルは、集合的ジレンマを解決へと導き、個人間・組織間の調整を促進するとともに、集合的利益を増加させるのに役立つものとして位置づけられており、ソーシャル・キャピタルの蓄積がある地域では「生活はより心地よいものとなる」とされる。

ここで、パットナムは、市民参加と民主主義の規範としてとらえられてきたアメリカにおいて、ソーシャル・キャピタルが減退している主張する。彼がまず取り上げるのは、伝統的なかたちでの

市民参加や古くから続いてきた市民組織への加入が減少しているという事実である。選挙投票率の低下、町や学校関連の公的な集会への参加の減少、教会関連団体への加入や宗教活動の低下、ボーイスカウトや赤十字などさまざまな社会団体・友愛団体の加入者の減少が、それを表すものとして挙げられている。論文のタイトルともなっている「ひとりでボウリングをする」者が増加していることも、そのひとつである。かつてクラブに所属したり友人とボウリングをすることによって得られていた社会的交流は減少しており、同じことが社会の多くの部面で生じているのである。

一方、環境団体や女性団体、あるいは様々な非営利組織や支援団体などの新たなテーマや形態を持った市民組織の急成長に対しては、ソーシャル・キャピタルを形成する重要な一形態ではあるが、伝統的な市民団体と同様な役割を果たしているわけではないとされる。そして、伝統的団体と新たな組織を合わせてみても市民団体への加入が減少していること、家族関係や近隣関係においても交流が少なくなっていることが、いくつかの資料から示される。総じて、社会的信頼関係は減少しているものであり、アメリカにおけるソーシャル・キャピタルは大幅に減退しているというのが彼の主張である。

こうしたパットナムの議論については、定義の厳密性、計測の手法、伝統的市民組織と新たな形態を持つ組織の関係、コミュニティとの連関などいくつかの疑問が提出される。しかし、ソーシャル・キャピタルをめぐる問題提起によって市場分析や政策分析に新たな視点が付加されたこと、多くの国において政策立案に結びついていることは間違いない<sup>1</sup>。

## (2) 資源循環型社会の構築とソーシャル・キャピタル

本稿では、ソーシャル・キャピタル論そのものについて議論の俎上に載せることを目的とはしない。ここでソーシャル・キャピタルを取り上げたのは、今日の地域における廃棄物処理や資源回収にあたって、新たなコミュニティ・システムの構築が求められている点と関連している。

循環型社会の構築にあたっては、企業による市場システム、自治体による行政システム、住民によるコミュニティ・システムの相関関係をいかに作り上げていくかが重要となる（八木、2004；松永、2006）。わが国の廃棄物処理の全体的な潮流は、これまで主に行政が担ってきた廃棄物処理を市場システムによって置き換えようという方向へ向かっている。家庭ごみの収集・運搬の外部委託化、焼却施設などへのPFIの導入、リサイクルビジネスの振興などが挙げられる。一方で、分別などにおいて住民の協力が重要性を増していることは先に言及したとおりである。市場システムを十分に機能させるには、社会的ジレンマを防ぎ、集合的利益を発生させるような住民行動を導き出すことが必要なのであり、ここにソーシャル・キャピタルの概念が有用なツールとなることが期待されるのである。

本稿で、ソーシャル・キャピタルの概念と照らし合わせて考えたいことの第一点は、地域の資源回収における既存の地域団体の活動の役割とその変化である。一般的に、町内会・自治会に代表される伝統的な地縁的団体の加入率は低下傾向にあり、子ども会などによる資源回収の停滞も懸念されている。こうした状況は「ソーシャル・キャピタルの減退」とどのようにつながるのだろうか。

もうひとつは、北九州市において新たなかたちでの資源回収がはじまっている点に関連する。こ

れまでの地縁団体とは異なる組織がどのように機能しているのか、既存団体とどのような関係を構築しているのかという点について考察することは、地域におけるソーシャル・キャピタルを考える上で手がかりを与えてくれるかもしれない。はたしてソーシャル・キャピタルを増大させることは可能なのだろうか。

### 3. 北九州市におけるコミュニティづくり

#### (1) 市民センターとまちづくり協議会

北九州市では、小学校区を基礎的コミュニティとして位置づけた地域づくりが進められている。これは、1993年に策定された「北九州市高齢化社会対策総合計画」によって開始された<sup>2</sup>。この計画では、小学校区－区－市の三層構造を形成することによって、従来縦割りの供給されてきた医療・福祉・保健サービスを総合的なかたちで利用可能にすることが提起された。こうした手法は「北九州方式」として全国から注目を集めることになった。計画の名称に表されているように、もともと高齢者福祉を主目的としてスタートしたこの事業は、その後まちづくり活動全般を支援するものとして位置づけ直され、現在も継続されている。そして、この施策に実行力を与えるために推進されてきたのが「市民センター」（当初は「市民福祉センター」）の整備と「まちづくり協議会」の設置である。

高齢者福祉のハード拠点としての「市民福祉センター」は、1995年2月以降、小学校区ごとに順次整備されてきた。小学校区内にすでに地域公民館が設置されていたものについてはそれが市民福祉センターとして活用された。2005年には名称が「市民センター」に改められ、当初の目的であった保健・福祉・生涯学習などに加えて、地域防災や環境美化、その他さまざまなコミュニティ活動を支える総合的なコミュニティセンターとして位置づけ直された<sup>3</sup>。

一方、「まちづくり協議会」は、地域が一体となった総合的なコミュニティ活動を行うことを目的とし、地域住民による自治意識の向上から実際の活動支援までを担うものとして位置づけられている。まちづくり協議会は、自治会・社会福祉協議会・婦人会・公園愛護会・PTA・老人クラブなどの地域団体によって構成されている。これまで地域で活動してきたさまざまな団体間の調整を図り、縦割りではない横断型の活動を促進しようというのである。構成団体は地域ごとに異なり、コミュニティの実情に合わせた組織が目指されている。

まちづくり協議会の活動内容は次の3つとされている。第1は、さまざまな地域活動である。地域づくり計画の策定、生活安全パトロールなどの防犯活動、介護予防公演などの保健福祉活動、文化事業などの生涯学習活動といった多岐に渡る活動を直接・間接に展開している。第2は、市民センターの管理運営である。これは、まちづくり協議会が市から受託するというかたちで行われている。具体的には、センターの受け付け、使用料徴収、利用案内などを担っている。第3は地域団体間の調整である。自治会、子ども会、社会福祉協議会などの参画組織の意思疎通を図り、幅広い観点から地域活動を促進することが求められている。

まちづくり協議会の機能を強化するために現在進められているのが、①規約の整備、②部会制の

導入、③地域総括補助金制度の導入である。

第1の規約の整備は、まちづくり協議会の組織や活動の透明性をあげ、基盤の確立を図ろうというものである。前述のように、協議会は複数の地域団体によって構成されている。しかし協議会に参画していない地域団体もまだ多く、加入している団体についても取り組みの度合いには大きな差異が見られる。これらの一因として、協議会の活動や組織の透明性がまだ十分に確保されておらず、外部から見てわかりにくいものとなっている点が挙げられる。そこで規約の整備が必要となる。具体的には、役員任期の設定や会計手続きの明確化などが挙げられる。これらの基礎的条件の整備は、今後期待されるより多くの地域団体や住民参加の実現に向けて不可欠なものとなっている。

第2の部会制の導入については、より柔軟で効率的な活動を目的としたものである。これは、既存の団体の枠に縛られないテーマごとの部会を設置することによって、より多くの地域団体の積極的かつ柔軟な活動を促そうというものである。複数の団体の協働についてはこれまで必ずしも十分に展開されてきたとはいえ、縦割りの弊害がみられるケースもあった。コミュニティにおける包括的なまちづくりを進めるうえで、柔軟な部会運営ができるかどうかは重要な課題となる。

第3の地域総括補助金制度の導入は、財政面から地域活動に柔軟性と自主性を付与することを目的としている。従来、各地域団体へは市の各部局から補助金が交付されてきた。この方式では、地域ごとに異なる課題への対応や状況の変化に応じた重点の切り替えなどは困難となる。また、それぞれの地域で何が必要かを住民自らが考え、計画を立てて行動することを阻害するという懸念も生じる。そこで、各補助金をまとめ、まちづくり協議会に一括して交付し、用途については協議会内で調整する方式をとろうというのが地域総括補助金制度である。地域総括補助金は、各部局の事業に完全に縛られることはなく、50%～150%の範囲で他事業に流用することが認められており、地域の課題に応じて住民が柔軟かつ自主的に対応することが可能となっている。2006年度は12の補助金が地域総括補助金として一本化されており<sup>4</sup>、まちづくり協議会の一体性の強化が期待されている。

## (2) コミュニティづくりの課題

こうした「市民センター」と「まちづくり協議会」を核とした体制づくりが進められている背景には、既存のコミュニティ活動における課題が存在する。

伝統的にコミュニティにおける地域活動を担ってきた各団体（自治会・町内会・子ども会など）が抱える課題としては、組織率の低下、担い手の高齢化、活動量および活動内容の地域的差異の拡大、地域ニーズとの懸隔の発生などが挙げられる。

とりわけ大きいのは、住民にとって最も身近な地域団体である町内会や自治会への加入率が低下を続けていることである。北九州市の集計によれば、自治会・町内会への加入率は2000年には86.3%だったものが2005年には78.2%へと、わずか5年間で8ポイントも低下している。また、市民へのアンケート調査では、自治会・町内会に参加・加入しているという回答は62.0%にとどまっている（山崎、2004）。町内会などに加入していると自ら意識している人は、市の統計以上に少ないということになる。

さらに子ども会の減少はより深刻である。「北九州市子ども会連合会」に加入している市内の子ども会は1996年には542団体あったが、2006年には220団体となった。10年間で約4割にまで減少してしまったのである<sup>5</sup>。この最大の要因は少子化によるものと推測されるが、住民意識の上でも実際の活動面でも、コミュニティのつながりの希薄化が急速に進んでいることをうかがわせる。

「まちづくり協議会」と「市民センター」の設置は、こうした既存地域団体の活動を補完するとともに、新たな形態での住民参加による地域づくりを促進しようというものであった。しかし、これらの活動についてもいくつかの課題が提起される。まず何よりも、協議会やセンターの活動の知名度が低いことがある。これについて山崎（2003）は、活動の歴史が浅いことを第1の原因として挙げながらも、センターと協議会の設置が住民の内発的・自発的参加によって協議・決定されたものではなく、行政施策の展開の末端に位置づけられてスタートしたことに要因を求めている。

協議会とセンターの組織運営や活動内容については、山崎ほか（2006）が協議会会長とセンター館長へのインタビュー調査を行い、それぞれの課題をまとめている。主なものは、①人材・資金の確保、②事務所の確保、③組織づくりなどとなっている。人材面の課題としては、参加層の偏り、役員の高齢化、活動参加者の不足などが挙げられる。また、まちづくり協議会には直接の助成金はまったくなく、独自の事業を行う場合には自主財源の確保が必要になることも大きな問題となっている。組織づくりに関しては、まだまちづくり協議会が地域に定着していないこと、既存地域団体の集合に留まっていることなどが指摘される。一方、市民センターの課題としては、①施設面の課題（スペースや立地）、②人材面の課題（高齢化や人手不足）、予算面の課題などが挙げられている。また、まちづくり協議会と市民センターの相互理解についても課題があることが指摘されている。

このように、北九州のコミュニティづくりの課題はなお多い。しかし、一方でこれらの課題をばねにして、新たな取り組みが生まれてきている。

## 4. まちづくり協議会による古紙回収事業

以下では、まちづくり協議会による古紙回収事業を取り上げる。その理由は次の2点である。ひとつは、それはまちづくり協議会が直接行う事業であり、自主財源を確保できる数少ない機会となっていることである。ふたつめは、この事業を通じて既存の地域団体とまちづくり協議会の補完関係構築の萌芽が見られることである。

### （1） 奨励金を活用した古紙回収のしくみと課題

北九州市では、古紙リサイクルの推進のために奨励金制度を導入している。従来、これは、町内会・子ども会・PTAなどの地域団体を対象として、回収量に応じて平均で5円/kg（新聞については6円/kg、その他の古紙については3円/kg）の奨励金を交付するという方式によって行われてきた。これが2004年7月から改正された。新たな制度の要点は2つある。

ひとつは、回収の方式によって奨励金の額が区分された点である。古紙回収の方法には4種類がある。公園や集会所など1ヶ所に集める方法（拠点回収）、ごみステーションを利用する方法（ス

ーション回収)、古紙回収用保管庫などの倉庫に集めておく方法(保管庫回収)、家の前に出しておく方法(軒先回収)である。このうち、軒先回収については5円/kg、その他の3つの方法については7円/kgが奨励金として付与されることとなった。住民によって分別排出された古紙は指定の業者によって回収されるが、これらの業者にも奨励金が支払われる。古紙回収業者への奨励金は、軒先回収で3円/kg、その他の回収方法の場合は1円/kgとなっている。回収方法による奨励金の区分が導入されたのは、住民・地域団体の努力や業者の手に応じたインセンティブを与えようという意図によるものである。軒先回収は住民の手間は小さく、業者には多くのコストと人手を必要とする。他の3つの回収方式では逆である。そこで前者(軒先回収)では地域団体への奨励金を少なく業者への奨励金を多くし、後者(軒先回収以外)では地域団体への奨励金を多く業者への奨励金を少なく設定し直したのである。北九州市で現在行われている古紙の集団回収では、約1割が軒先回収であり、約9割はその他の回収方式をとっている。

もうひとつの変更点は、「地域調整奨励金」の創設である。これは、コミュニティ全体で古紙回収に積極的に取り組むまちづくり協議会について、回収量に応じて2円/kgの奨励金を付与するという制度である。まちづくり協議会がこの奨励金を受け取るためには、事前に申請し登録する必要がある。2006年8月時点では、市内80のまちづくり協議会がこれに参加している。地域全体で古紙回収に取り組み、古紙回収空白地帯を埋めることが、この制度のねらいである。

図2 地域奨励金制度が導入されている場合の奨励金の配分方法

【軒先回収方式の場合】

子ども会などの地域団体(5円/kg) + まちづくり協議会(2円/kg) + 業者(3円)

【他の回収方式の場合】

子ども会などの地域団体(7円/kg) + まちづくり協議会(2円/kg) + 業者(1円)

出所) 北九州市環境局資料をもとに作成

これらの奨励金制度を利用して、市内で1300以上の団体が古紙回収を行っており、年間で2万t以上の古紙が回収されている(2005年度)。2006年度の古紙回収量はまだ明らかになっていないが、前年度と比較して大幅な増加が見込まれている<sup>6</sup>。しかし、そこに課題がないわけではない。

最も大きな課題は、担い手の減少である。とりわけ、これまで地域における古紙回収事業で中心的な役割を果たしてきた子ども会の激減は深刻な状況となっている。少子化によって、これまでのように比較的狭いエリアで子ども会を組織することが難しくなっているのに加え、さまざまな行事への負担が大きいため子ども会への参加を親が敬遠する傾向もあり、古紙回収を含むさまざまな活動が停滞することが懸念されている。子ども会以外でも、町内会・自治会の組織率の低下、担い手の高齢化などによって、今後地域の中で古紙回収事業の空白地帯が拡大していくことも考えられる。

先の奨励金制度の見直しにおいて、まちづくり協議会の役割が大きく位置づけられているのは、

こうした事情に対応しようというものであった。つまり、小学校区内に古紙回収未実施区域が存在する場合、まちづくり協議会自身が1団体として古紙回収を実施するか、他の子ども会や町内会への働きかけや調整を行うことによってその空白地帯を埋めようというのである。そして実際まちづくり協議会で積極的に古紙回収を行う例も増加しつつある。以下では、2つの地区の事例を取りあげよう。

## (2) まちづくり協議会による古紙回収事例

### A地域（八幡東区）の取り組み内容と特徴

八幡東区のA地域は、まちづくり協議会による古紙回収を最初に始めた8地区のうちのひとつである。A地域では、まちづくり協議会のほかに、子ども会、町内会、老人クラブなど10団体が古紙回収を行っている。校区全体の古紙回収量は、2004年には約158 t、2005年には約187 t、2006年には約198 tと増加している（表1）。とりわけ、まちづくり協議会による回収量は、2004年には約40 t、2005年には約62 t、2006年には約79 tと着実に大きく伸びている。回収は、子ども会などの地域団体がおおむね2ヵ月に1度、まちづくり協議会が月に1度行っている。

表1 A地域における古紙回収量の推移

	単位 (kg)		
	2004年	2005年	2006年
まちづくり協議会による回収量	40,140	61,680	79,270
地域団体（子ども会など）による回収量	118,190	125,470	118,670
合計	158,330	187,150	197,940

注) 古紙回収に参加している地域団体（子ども会など）は10団体である。  
出所) まちづくり協議会資料

A地域のまちづくり協議会が行っている回収方式は、保管庫回収方式と拠点回収方式である。保管庫回収については、多くのまちづくり協議会で実施されている。これは、市から貸与された古紙回収用保管庫を市民センターに設置し、住民が古紙を持ち寄るという方式である<sup>7</sup>。

A地区の特徴は、まちづくり協議会がボランティアを組織して拠点回収を行っていることとその回収量の多さにある。拠点回収は、毎月第1月曜日に行われている。住民が、かん・びん・ペットボトルのごみ出しステーションへ古紙を持ち寄り、協議会のボランティア・スタッフと古紙業者が共同して2台のトラックで回収する。拠点回収を行っている他地域では業者のみが回収にまわるところも多く、まちづくり協議会が実際に回収作業に携わっていることがA地域の特徴となっている。ボランティア・スタッフが回収した分については、一旦市民センターに持ち寄り、その後業者が収集を行っている。13名が登録している古紙回収スタッフは、まちづくり協議会の役員が多く、性別では男性11名、女性2名となっている。子ども会など地域団体が回収を行っているエリアについては、協議会での回収は行っていない。住民の自主的な取り組みを阻害しないこと、地域団体にとっても貴重な財源となる奨励金の「取り合い」を避けたいというのが理由である。こうして回収

された古紙の量は、保管庫への持ち寄りとはほぼ同量になっている。他地域では保管庫回収が主であることを考えると、A地域の拠点回収が大きな効果を上げていることがわかる。

協議会によるこうした積極的な拠点回収は、A地域のおかれている状況によるものである。A地域は坂が非常に多く、道路も狭く入り組んでいるところが多い。そのため、大型のトラックが入れず回収に多くの人手と時間が必要となり、古紙業者にとっては回収コストがかかる地域ということになってしまう。また、人口減少が続き、同時に高齢化が進んでいることから、地域団体における古紙回収が困難なエリアが出てくる。こうした事情から、まちづくり協議会が回収作業自体に携わることとなったのである。業者が入れない狭い道が多いエリアでは、協議会が軽トラックで回収を行うという分担・協力関係が成立している。

### B地域（小倉南区）の取り組み内容と特徴

小倉南区のB地域は、1960年代後半から開発が進んだ新興住宅地域である。交通の便がよく、新しいマンションの建設や商業施設の集積がみられ、人口は増加している。また、高齢化率は市の平均よりも7ポイント程度低く、比較的若い年齢層が多い地域となっている。そして、2005年の「地域調整奨励金」の交付額が市内で最も多かったのが、このB地域である。

A地域とは異なり、B地域では拠点回収方式は採用せず、保管庫回収のみを行っている。B地域の特徴としては、まちづくり協議会の回収量が急速に伸びていること、子ども会などの地域団体の回収の取り組みが活発であること、古紙以外の資源回収についても積極的であることなどが挙げられる。

まちづくり協議会での古紙回収は、2004年の7月から開始された。回収量は、2004年が0.7t、2005年が8.7t、2006年が29.7tと急速に増加している（表2）。この要因は、協議会および市民センターの積極的なPRや呼びかけによるものだと推測される<sup>8</sup>。市民センターで毎月度発行する広報誌での呼びかけ、環境問題をテーマにした研修会の実施、地域団体の集会でのPRなどが積極的に行われている。

表2 B地域における古紙回収量の推移

	単位 (kg)		
	2004年	2005年	2006年
まちづくり協議会による回収量	740	8,720	29,760
地域団体（子ども会など）による回収量	416,180	438,130	479,042
合計	416,920	446,850	508,802

注) 古紙回収に参加している地域団体（子ども会など）は17団体である。

出所) まちづくり協議会資料

協議会以外で、B地域における古紙の集団回収に参加している地域団体は17となっている（登録団体は18）。表2に示されるように、それらの地域団体では多くの古紙を回収しており、その量は毎年増加傾向にある。先に見たA地域において地域団体による回収量が減少しているのとは対照的である（表1および表2）。

B地域では、古紙以外の資源回収も積極的に行っている。牛乳パック、発泡スチロール製トレイ、小物金属（鍋やフライパンなど）、空き缶（アルミ缶、スチール缶）などの分別回収ボックスを市民センターに設置し、住民に回収を呼びかけている。収集されたトレイおよび小物金属は市に引き渡されるが、空き缶は売却され売り上げはまちづくり協議会の活動費となっている<sup>9</sup>。

### 事例から得られた知見

以上のように、両地域ではまちづくり協議会による古紙回収が活発に行われているが、そこには大きな違いも見られる。

まず指摘されることは、子ども会などによる古紙回収量の違いである。両地域の人口の違い（A地域は5,000人強、B地域は約1万人強）や高齢化率の違いを考慮に入れても、かなり大きな違いが見られる。また、A地域では協議会以外の回収量が減少しており、B地域では増加していることは、さきに指摘したとおりである。ここから看取できるのは、両地域におけるまちづくり協議会と地域団体の関係性の違いである。

A地域におけるまちづくり協議会の動きは、既存の地域団体の活動（より正確には活動の衰退）を補完するという意味合いが強い。こうした動きはますます強くなりつつある。2007年に入り、A地域で古紙回収に参加している2つの団体が回収を取りやめることが決定した。少子化と高齢化の進展によるものである。そのうちひとつについては町内会が、もうひとつについてはまちづくり協議会がカバーすることになっている。これに対しB地域では、既存地域団体とまちづくり協議会が相乗効果を発揮するというかたちで進んでいる。地域団体でも協議会でも古紙回収量は大きく増加しており、協議会およびセンターの呼びかけに既存地域団体が応えるという動きが見られる。

これらの違いが、協議会による回収形態の違いにもつながっている。協議会でスタッフを募り回収にまわるA地域と保管庫回収のみを行うB地域のあり方は、それぞれ地域の実態にあったものとしてとらえられるべきだろう。

同時に、奨励金に対するスタンスにも違いが現れているように思える。A地域でもB地域でも、奨励金はまちづくり協議会の事業に活用されている。備品や設備の購入、イベントや祭の開催、防犯事業など用途はさまざまである。先に述べたように、まちづくり協議会には独自の財源がない。地域総括補助金は協議会ごとに与えられるものの、実態は以前と同じく各団体に割り振られている。協議会で独自のまちづくり活動を行おうとしても、実際には財源の調達から始めなければならず、そこが大きな課題となっている。こうした意味で古紙回収による奨励金は、非常に大きな意味を持つのである。とりわけB地域では、この奨励金を積極的に活用しようとしている。奨励金で安全パトロールカーを購入し、それを積極的に地域にアピールすることによって、いっそうの古紙回収の促進へとつなげようとしている。空き缶回収ボックスを設置したのもこうしたねらいからである。また、なるべく地域団体での活動を活発化してもらうために、古紙保管庫へ持ってくるだけでなく住民自らの集団回収も呼びかけている。A地域でも奨励金はさまざまな事業に有効に用いられているが、B地域と比較すると地域へのアピールは小さい。先に見た人口や地形など地域状況の違いや、既存団体とまちづくり協議会の位置づけが影響しているのではないかと推測される。

さて、A地域、B地域ともまちづくり協議会が積極的に古紙回収に取り組み、成果を上げている点では共通している。こうした取り組みがうまくいっている要因としてまず挙げられるのは、まちづくり協議会の会長と市民センターの館長の積極性とリーダーシップである。両地域とも、会長や館長の環境意識が高く、新たな事業に積極的に取り組む姿勢をはっきりと提示している点で共通している。さらに、会長と館長の協力体制が構築されている点も重要である。両地域とも、市からの情報をいち早くつかみ、それを双方向でやりとりをするなかから、今回の古紙回収事業がスタートしている。主体としてのまちづくり協議会と拠点としての市民センターの良好な関係が重要である。

## 5. むすびにかえて：新たなコミュニティ・システムの可能性

以上見てきたコミュニティにおける資源回収の取り組みについて、ソーシャル・キャピタルとの関係において少し整理したい。

既存の地域団体（地縁団体）の組織率や数は低下傾向にある。まちづくり協議会や市民センターの活動については、こうした地域団体の活動低下を補完するかたちで機能しているものがみられる（A地域の事例）。地域における危機感が新たな活動を推進する動因となっているケースである。仮にパトナム（邦訳、2004）のいうように既存の市民活動（地域活動）の低下がソーシャル・キャピタルの減退ととらえられるとしても、それは必ずしも直線的に進んでいるわけではなく、反作用ともいえる動きが生じている。

もうひとつ、新たな地域団体の活動が活発化するにつれて既存の地域団体の活動にも好影響を与えているというケースも見られる（B地域の事例）。両者の相乗効果は資源回収という分野のみではなく、その他の活動にも広がっている。奨励金の活用によって新たな地域的取り組みが可能になり、それがさらに住民意識の向上や参加意識の高まりへとつながっているのである。こうしたケースでは新たなソーシャル・キャピタルが形成されているとみることができるだろう。

これらのことから考えるに、伝統的な共同体的組織による活動の低下を単にソーシャル・キャピタルの減退としてとらえることは適切ではないように思える。むしろ、状況の変化に応じた新たな組織形態や取り組み手法の創出を評価すべきであり、その促進を図るべきであろう。求められているのは新たなコミュニティ・システムの構築であり、本稿で取りあげたまちづくり協議会による古紙回収活動はその一端を示している。そしてその際に重要なのは、コミュニティそれぞれの条件にあったやり方を推進することである。

まちづくり協議会と市民センターを核とする古紙回収事業は、制度導入以降着実に進んでいる。参加する協議会も年々増加し、古紙回収量も増え続けている。しかし、その背景には、国際的な資源の逼迫状況が続くなかで、紙パルプの需要が増加し古紙の価格が高騰しているという事態があることを見逃してはならない。国際的な枠組みで決定される価格システムの変動によっては、こうした状況が反転する可能性があることはいうまでもない。市場システムの動向だけでなく、新たなリサイクル法の制定や廃棄物処理施設の整備など、行政システムの動向も大きな影響を与える（松

永、2006)。本稿で取り上げたコミュニティ・システムを他のシステムから独立したものととらえることは避けなければならない。コミュニティ・システムを支えるソーシャル・キャピタルについても、市場システムや行政システムとの関わりにおいて考察することが必要となるだろう。

## 注

- 1 ソーシャル・キャピタルと公共政策の関係については、宮川（2004）を参照。
- 2 北九州市におけるまちづくりの変遷については、山崎（2003）および山下（2005）を参照。
- 3 公民館から市民福祉センター、そして市民センターへの変遷と位置づけの変化については山下（2005）を参照。なお、山下（2005）は、この変遷において当初の目的であった福祉政策の減退およびセンターの行政の出先機関化を指摘し、住民自治的性格の喪失について問題提起している（57頁）。
- 4 防犯灯設置補助金、防犯灯維持管理補助金、老人クラブ助成金、年長者いこいの家運営委員会補助金、ふれあい昼食会交流会事業補助金、公園愛護会助成金、河川愛護団体補助金、公民館類似施設等設置補助金、公民館類似施設等運営費補助金、青少年団体育成補助金、地域体育振興会補助金、校区まちづくり事業補助金、である。
- 5 市内には「北九州市子ども会連合会」に加盟していない子ども会も多数存在しているが、その正確な数は把握されていない。教育委員会が把握している連合会未加盟の子ども会は約220存在する（2006年時点）。
- 6 その要因としては、2006年7月から実施された家庭ごみの出し方の見直しがある。この制度変更は、指定ごみ袋料金の大幅な値上げとプラスチック製容器包装や金属小物の分別の追加を内容としており、古紙の分別についての変更はなかった。しかし、事前説明会などでごみの減量化のために古紙リサイクルがPRされたことに加え、値上げされたごみ袋の使用量を減らしたいという市民の意識が古紙の分別促進という結果につながっている。ごみ出し制度の変更にもなう市民意識や行動の変化については、北九州市「平成18年度 市民意識調査」を参照。
- 7 この保管庫は市から無償貸与されているが、5年経過すると市民センターに所有権が移管される。
- 8 2006年の急激な増加は、前述のように北九州市のごみの出し方が変更された影響も大きい。
- 9 牛乳パック、発泡スチロール製トレイ、小物金属については、A地域でも回収ボックスを設置している。空き缶の回収は行っていない。

## 参考文献

- Putnam, Robert (1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, 6-1, pp. 65-78 (坂本治也／山内富美訳「ひとりでボウリングをする」宮川公男／大守隆編（2004）『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社、pp. 55-76)。
- 松永裕己（2006）「関門地域における廃棄物処理システムと地域間連携の課題」『関門地域研究』（関門地域共同研究会）15号、pp. 25-35。
- 宮川公男（2004）「ソーシャル・キャピタル論」（宮川公男／大守隆編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社、pp. 3-53）。
- 村山浩一郎（2006）「北九州市における地域づくりの課題と展望」（北九州市立大学北九州産業社会研究所『「地域づくり」に関する調査研究報告書』、pp. 51-59）。
- 八木信一（2004）『廃棄物の行政システム』有斐閣。

山崎克明 (2003) 「地域コミュニティの再構築とく地域協治」の模索」(北九州市立大学北九州産業社会研究所編『21世紀型都市における産業と社会』海鳥社、pp. 131-160)。

山崎克明 (2004) 「地域づくりと参加団体」(北九州市立大学北九州産業社会研究所『「地域づくり」に関する調査研究報告書』、pp. 15-27)。

山崎克明／村山浩一郎／樋口真己／田中保尚 (2006) 「北九州市におけるまちづくり協議会による『市民センター』を拠点とした地域づくりの課題」(北九州市立大学北九州産業社会研究所『「地域づくり」に関する調査研究報告書』、pp. 29-49)。

山下厚生 (2005) 「社会教育と地域づくりの現在 (いま)」(北九州市立大学北九州産業社会研究所『「地域づくり」に関する調査研究報告書』、pp. 53-59)。