

循環型社会の実現へ向けた 自治体の取り組み

荒川区の取り組み紹介

小祝 慶紀

はじめに

循環型社会の形成

循環型社会形成へ向けた荒川区の取り組み

おわりに

はじめに

わが国の社会・経済システムは高度成長期以来、大量にモノを生産し、消費することが経済の豊かさであると信じてきた。その後、高度成長期から安定成長期へ移行した社会・経済システムは、大量生産・大量消費・大量廃棄という言葉で表されるように、生産、消費から大量廃棄の時代を迎えた。その結果、高度成長以降今日まで、わが国の社会・経済システムは、環境へ大きな負荷を与えることになり、環境容量を超える負荷によるさまざまな問題が顕在化してきた。そのひとつに廃棄物の処理がある。このような状況から、今日、廃棄物の発生を抑制させ、再利用、再資源化する物質循環を確保することが要請されている。

こうした中、社会における物質循環を確保することにより、廃棄が抑制され、環境への負荷の低減が図られる「循環型社会」の形成を目指し、2000年6月に「循環型社会形成推進基本法」(以下「循環基本法」という)が公布され、2001年1月に施行された。

本稿は、まず で循環基本法の概要と循環型社会を形成するための個別法を概観する。さらに廃棄物の現状等を概観し、循環型社会とはなにかを確認する。 では循環型社会を目指す自治体の取り組みとして、東京都荒川区の取り組みを紹介する。

循環型社会の形成

1 環境基本法

(1) 環境基本法の概要

環境基本法は、1967(昭和42)年に制定された公害対策基本法を発展的に継承し、1993年11月に制定され、1994年8月に完全施行された。環境基本法は3章46条から成る。

環境基本法が制定された背景は、都市型・生活型公害、廃棄物の増大、さらには地球環境問題といった新しい環境問題への対応が必要になったからである。

環境基本法のような、いわゆる基本法とは「特定の分野について、国の政策の基本的方向を示すことを主たる内容とする法律」（大塚[2002]p.184）である。したがって、環境基本法は、環境保全の分野に関する施策の総合的・計画的な推進するため、環境保全の基本理念、国、地方公共団体、事業者及び国民各主体の責務を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定めている。

（２）環境基本法の基本理念

環境基本法の基本理念は、第３条から第５条で、環境の恵沢の享受と継承（第３条）、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築（第４条）、国際的協調による地球環境保全の積極的推進（第５条）と示されている。

２ 循環型社会形成基本法⁽¹⁾

（１）循環基本法の概要

循環基本法は、2000年に制定され、3章32条から成っている。循環基本法の目的は、環境基本法の理念に基づき「循環型社会の形成について、基本原則を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、循環型社会形成推進基本計画の策定その他循環型社会の形成に関する施策の基本となる事項を定めることにより、循環型社会の形成に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与すること」（第１条）にある。

また、循環基本法の特徴として循環型社会の形成のため、各主体の責務を明確にし、「排出者責任」（第11条１項、12条、17条、18条、22条）と「拡大生産者責任」（第11条２項・３項、18条、20条）が規定されている。「排出者責任」とは、廃棄物等の排出者の責任と費用支払いによって、適正リサイクル、処理を行うという原則であり、「拡大生産者責任（EPR：Extended Producer Responsibility）」とは、製品等の生産者が設計、生産し、廃棄物となった後も、適正処理、リサイクルを行う責任を負うという考え方である⁽²⁾。

（２）循環基本法と循環型社会

循環基本法という循環型社会を定義する上で、同法の廃棄物の概念についてその特徴を確認しておく。循環基本法では、対象物が有価・無価に拘わらず「廃棄物等」として一体的に捉えている。その上で、循環型社会を、製品等が廃棄物等となることの抑制を図り、廃棄物等が発生した場合、循環資源（廃棄物等のうち有用なもの）として捉え直し、これらについて適正に循環的利用（再使

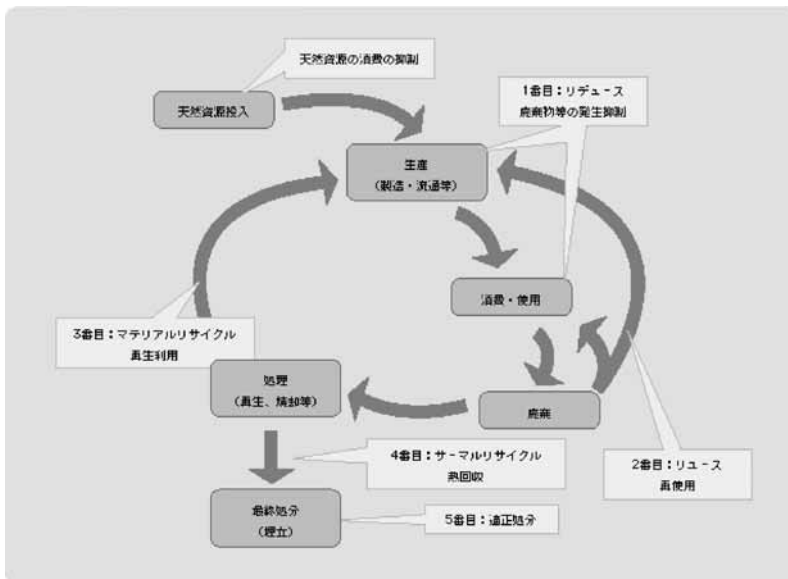
(1) 循環基本法が制定されるまで、廃棄物処理法等、廃棄に関する法制度は、有害物の発生を抑制するための適正な処理・処分を規定したものであった。このため「発生抑制の視点がなく、大量生産・大量消費・大量廃棄を促進してきた。」（阿部・淡路編著[2004]pp.249-250）との指摘がある。

(2) 詳しくは、阿部・淡路[2004]p.251、細田[1999]pp.96-99を参照。

用・再利用・熱回収）が促進され循環の利用が行われない循環資源は廃棄物として適正に処分されることで、天然資源の消費抑制と環境負荷の低減がなされる社会としている。

このように、発生抑制（reduce）をはかり、再使用（reuse）を促進し、さらに再利用（recycle）を行うことを3Rという。

図 1 - 1 循環型社会の姿



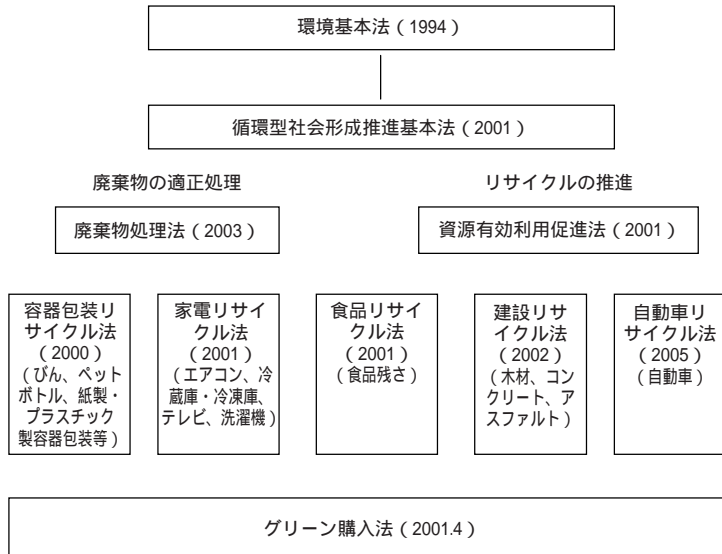
出所：環境省『平成18年度版 循環型社会白書』p.111。

3 循環基本法と関連法⁽³⁾

循環基本法の制定により、循環型社会の形成を推進するため、廃棄物の適正処理を図る廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）、リサイクルの推進を図る資源の有効な利用の促進に関する法律（資源有効利用促進法）が改正され、さらに、容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進に関する法律（容器包装リサイクル法）、特定家庭用品機器再商品化法（家電リサイクル法）、食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（食品リサイクル法）、建設工事に係る資材の再資源化に関する法律（建設資材リサイクル法）、国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（グリーン購入法）といった関連法が改正または新たに制定された（図 1 - 2）。

(3) 環境基本法、循環基本法と個別法に関する詳しい内容や法制度の問題点等については、阿部・淡路[2004]、大塚[2002]、増原[1994]、松村、柳、荏原、小賀野、織[2006]を参照。経済学からの循環型社会についての考察は細田[1999]を参照。

図1-2 環境基本法，循環基本法と各個別法



出所：環境省『平成18年度版 循環型社会白書』より作成。

（1）廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）

廃棄物処理法は、1970年のいわゆる「公害国会（第64回臨時国会）」で制定された。廃棄物処理法の目的は、廃棄物の排出を抑制し、発生した廃棄物については、適正な分別、保管、収集、運搬、再生、処分することで生活環境や公衆衛生の保全、向上を図ることにある。なお、廃棄物処理法の「発生抑制」目的は、1991年の法改正によって新たに追加された。

廃棄物処理法で定義する廃棄物とは「ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによって汚染されたものを除く）」（第2条1項）である。

また、国は、廃棄物処理法第5条の2により、廃棄物の排出抑制と再生利用による廃棄物の減量化、適正処理化のための基本方針を定めることになっている。それをうけて国は、今後わが国の進むべき方向として、「3Rに重点を置いた適切なリサイクル・処置システム」（環境省『平成18年度版 循環型社会白書』p.114）の構築の重要性から、2005年、国の方針と市町村等が行う方針について、基本方針を改正した。

そのうち、市町村の行う方針として、「一般廃棄物の処理に関する事業に係るコストの分析及び情報提供を行い、分析の結果を様々な角度から検討するほか、必要に応じてPFIの活用を行うことにより、社会経済的に効率的な事業となるよう努めること」、「経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を進めるため、一般廃棄物処理の有料化の推進を図るべき」こと、「分別収集区分や処理方法といった一般廃棄物処理システムの変更や新規導入を図る際には、変更や新規導入の必要性と環境負荷面、経済面等に係る利点を、住民や事業者に対して明確に説明するよう努めること」が示されている（環境省『平成18年度版 循環型社会白書』p.114）。

(2) 資源の有効な利用の促進に関する法律（資源有効利用促進法）

資源有効利用促進法は、1991年に制定された、再生資源の利用の促進に関する法律が2001年に改正され、名称もリサイクルの推進を図る資源の有効な利用の促進に関する法律（資源有効利用促進法）と変更され施行された。また、同法における再生資源とは「使用済み物品等または工場などで発生する副産物のうち有用な資源として利用できる物」（大塚[2002]p.388）である。

資源有効利用促進法の目的は、「資源の有効な利用の確保を図るとともに、廃棄物の発生の抑制及び環境の保全に資する」（1条）ことである。

資源有効利用促進法では、基本方針に従って、「副産物の発生抑制を行うべき業種（特定省資源業種：鉄鋼業、紙・パルプ製造業等）」、「再生資源・再生部品を原材料として利用すべき業種（特定再利用業種：紙製造業、複写機製造業等）」、「材料の合理化を行うべき製品（指定省資源化製品：自動車、家電等）」、「材料・構造の工夫を行うべき製品（指定再利用促進製品：自動車、家電等）」、「分別回収を容易にするための表示を行うべき製品（指定表示製品：プラスチック製容器包装、紙製容器包装等）」、「自主回収・再資源化を行うべき製品（指定再資源化製品：パソコン、小形二次電池）」、「再生資源として利用できるよう工夫すべき副産物（指定副産物：石炭灰等）」等の業種、製品について事業者の自主的な取り組みの促進を図っている（環境省『平成18年度版 循環型社会白書 p.116』）。

(3) 容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進に関する法律（容器包装リサイクル法）

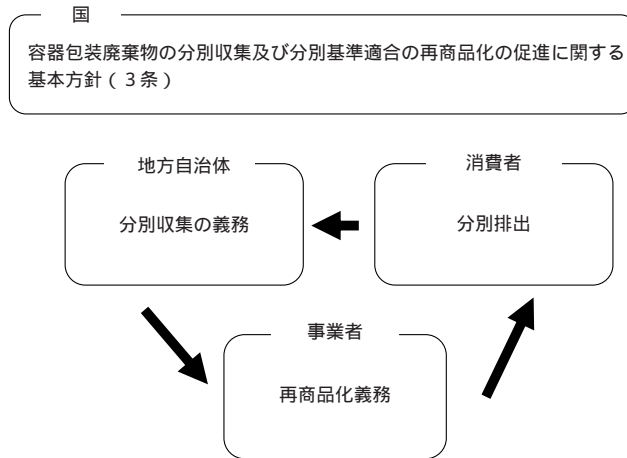
容器包装リサイクル法は、1995年に制定され、2000年に完全施行された。容器包装リサイクル法は、「容器包装廃棄物の分別収集及びこれにより得られた分別基準適合物の再商品化を促進するための措置を講ずること等により、一般廃棄物の減量及び再生資源の十分な利用等を通じて、廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用の確保を図り、もって生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与すること」（1条）を目的としている。

当初、再商品化の対象となったのが、ガラスびんとペットボトルだけであったが、2000年の改正で、プラスチック製の容器包装、紙製容器包装も対象となった。同法は、容器包装を、商品の容器及び包装であって、当該商品が消費され、または当該商品と分離された場合に不要になるものと定義している（第2条1項）。

また、容器包装リサイクル法では、4条、5条、6条で事業者（容器の製造者・利用者、包装の利用者）、消費者（容器包装廃棄物の排出者）と国及び地方公共団体（市町村）の役割が決められた。1-3図は、消費者、地方自治体と事業者の役割と容器包装廃棄物の流れが示されている。まず、消費者は、市町村が定めた分別基準に従って排出を行う。次に、地方自治体（市町村）は、分別収集計画に従って容器包装廃棄物の分別収集を行う。最後に、市町村は事業者へ引き渡し、事業者はこれを再商品化する義務を負う。このように容器包装の循環を実現している。

今後平成22年度までに、市町村の分別収集取り組み数は、「全市町村の8割を超える」（環境省『平成18年度版 循環型社会白書』p.157）見込みである。

図1 - 3 容器包装リサイクル法におけるそれぞれの役割



（4）特定家庭用品機器再商品化法（家電リサイクル法）

家電リサイクル法は、1998年に制定され、2001年に完全施行された。家電リサイクル法の目的は「特定家庭用機器の小売業者及び製造業者等による特定家庭用機器廃棄物の収集及び運搬並びに再商品化等に関し、これを適正かつ円滑に実施するための措置を講ずることにより、廃棄物の減量及び再生資源の十分な利用等を通じて、廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用の確保を図る」（1条）ことである。

家電リサイクル法では「特定家庭用機器」として、エアコン、(ブラウン管式)テレビ、電気冷蔵庫、電気洗濯機（施行令1条）と指定している。また、エアコン及び冷蔵庫・冷凍庫に使用されているフロン類の回収が義務付けられ（施行令2条）、その上で、リサイクルの基準を設定している（施行令3条）。

家電リサイクル法は、消費者の責務として、対象4品目についてなるべく長期間使用することで、排出抑制に努めることを明記している。また、消費者からリサイクル費用を徴収するという同法独特の徴収方法がある。

同法施行後、対象4品目の回収台数は増加し、「平成17年度で4品目合計で1,162万台」（『平成18年度版 循環型社会白書』p.24）となっている。

（5）食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（食品リサイクル法）

食品リサイクル法は、「食品循環資源の再生利用並びに食品廃棄物等の発生の抑制及び減量に関し基本的な事項を定めるとともに、食品関連事業者による食品循環資源の再生利用を促進するための措置を講ずることにより、食品に係る資源の有効な利用の確保及び食品に係る廃棄物の排出の抑制を図る」（1条）を目的として、2000年に制定され、2001年に完全施行された。

一般廃棄物収集運搬業は、廃棄物処理法では許可制（廃棄物処理法第7条1項）であるが、食品リサイクル法では、第20条で廃棄物処理法の特例が認められており、届出制となっている。

(6) 建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（建設リサイクル法）

建設リサイクル法は、2000年に制定され、2002年に完全施行された。建設リサイクル法は「特定の建設資材について、その分別解体等及び再資源化等を促進するための措置を講ずるとともに、解体工事業者について登録制度を実施すること等により、再生資源の十分な利用及び廃棄物の減量等を通じて、資源の有効な利用の確保及び廃棄物の適正な処理を図る」（1条）ことを目的としている。

建設リサイクル法の特徴は、特定建設資材として、コンクリート、アスファルト、木材を指定し、それぞれに分別し解体することがある。従来は、すべてが混じった状態で粉砕されていた。また、解体事業者の登録制度の導入も特徴のひとつである。この制度は、解体業者の技術力等の確認を行い、廃棄物の減量等を行う「廃棄物の発生抑制の新しい手法」（阿部・淡路[2004]pp.259-260）として評価されている。

今後平成22年度までに、コンクリート、アスファルト、木材の再資源化等率を95%に向上させることとしている（環境省『平成18年度版 循環型社会白書』p.24）。

(7) 使用済自動車の再資源化等に関する法律（自動車リサイクル法）

自動車リサイクル法は、2002年に制定され、2005年に完全施行された。自動車リサイクル法の目的は「使用済自動車に係る廃棄物の減量並びに再生資源及び再生部品の十分な利用等を通じて、使用済自動車に係る廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用の確保等を図る」（1条）ことにある。

自動車リサイクル法は、拡大生産者責任の原則により、3条、4条、5条で自動車製造業者等、関連事業者、自動車の所有者の役割が明確に示されている。そのなかで、関連事業者については、引取業約85,000社、フロン類回収業約22,000社、解体業約5,800社、破砕業約1,200社がそれぞれ都道府県等の登録又は許可を取得している（環境省『平成18年度版 循環型社会白書』p.120）。

また、使用済自動車の取引に支障が生じている離島地域について、同法の完全施行後の2005年10月より支援事業を行っている。具体的には、離島を含む79市町村へ、財団法人自動車リサイクル促進センターを通じて資金の出えんを行う支援事業で、支援事業の総計は288,578（千円）となっている⁽⁴⁾。

(8) 国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（グリーン購入法）

グリーン購入法は、「国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人による環境物品等の調達の推進、環境物品等に関する情報の提供その他の環境物品等への需要の転換を促進するために必要な事項を定めることにより、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築を図る」（1条）ことを目的に2001年施行された。

グリーン購入法は、環境物品等の購入の推進を図るとともに「行政自身には自己拘束による努力義務、事業者には環境負荷に関する情報の提供などを求めて、環境にやさしい商品が売れるようにしようとする情報提供手法」（阿部・淡路[2004]p.260）といえる。

(4) 支援事業等の詳細については、経済産業省のホームページを参照されたい。

4 一般廃棄物排出量の推移等

以上のような、循環型社会を形成するための基本法、関連個別法の整備に伴い、わが国の廃棄物の発生量等はどのようになったのであろうか。

わが国では1965年以降、経済発展にともなうGDPの増加とともに、ごみ排出量も増大していった。しかし、1975年の廃棄物処理法の施行以降、GDPの増加に対して、ごみの排出量はほぼ横ばいで推移している。

（1）一般廃棄物排出量の推移

そのような現状のなか、一般廃棄物の排出量については、1983年の年間の排出量が4,300万トンから1990年には年間約5,000万トンへと急激に増加した。この状況を受けて、1991年、廃棄物処理法が改正された。改正された廃棄物処理法では、廃棄物の排出抑制、廃棄物の適正な分別、再生が法律の目的とされた。しかし、1991年の廃棄物処理法の改正以降も、一般廃棄物の排出量は、1990年と同じ年間約5,000万トンという高い水準のまま横ばい状態が続いている。

（2）リサイクル率

一方、一般廃棄物のリサイクル率は、1990年以降、着実に上昇している。1990年の一般廃棄物のリサイクル率〔直接資源化量+中間処理後の再生利用量+集団回収量〕÷〔ごみの総処理量+集団回収量〕は、5.3%であったが、容器包装リサイクル法が制定された1995年には9.8%、家電リサイクル法の制定された1997年に11.0%となり、2003年は16.8%となった⁽⁵⁾。この背景には1991年に改正された廃棄物処理法の目的のひとつである一般廃棄物の分別、再生が市町村での分別収集の取り組みといった形で推進されたことと、容器包装リサイクル法をはじめとする各種リサイクル法の制定によることなどが「あいまった影響が大きい」((環境省『平成18年度版 循環型社会白書』p.46)。

（3）ごみ排出量の推移

国民1人一日あたりのごみ排出量は、1985年は989gであったが、1990年に1,120gとなり、その後1,100g台で推移している⁽⁶⁾。

（4）ごみ処理事業経費

ごみ処理に係る事業経費は、年々増加している。1992年は1,846,287（百万円）で、1993年に2,283,343（百万円）となり、2001年は2,602,864（百万円）となっている。これを国民1人あたりのごみ事業経費（円/人・年）で見ると、1992年は14,800円であったが、その後増加し続け、2001年には20,500円にまでなった⁽⁷⁾。

(5) 詳細は、環境省『平成18年度版 循環型社会白書』p.47を参照。

(6) 詳細は、環境省『平成18年度版 循環型社会白書』p.91を参照。

(7) 詳細は、環境省総合環境政策局『平成17年度版 環境統計集』p.64参照。

5 集団回収の現状

一般廃棄物のリサイクル率でも説明したが、市町村での分別収集等により、リサイクル率は確実に上昇している。このような市町村での取り組みを支えているのが、地域住民による、町内会・自治会・PTAなどの市民組織による、資源集団回収である。資源集団回収とは、地域で組織された上記のような団体が、びん・缶・古紙などの資源化物を回収し、資源回収業者へ引き渡す活動である。このような資源の集団回収は「世界でも珍しいわが国独自の活動」(環境省『平成18年度版 循環型社会白書』p.41)である。

資源集団回収による資源の回収量は、2003年度では約283万トンで、1993年度の実績約192万トンの約1.5倍へと増加している⁽⁸⁾。この資源集団回収について、環境省『平成18年度版 循環型社会白書』(p.41)では「分別の徹底によるごみの減量面や、平成15年度実績での一般廃棄物総資源化量約916万tの約3割を占める資源化の面で大きな役割を果たしている」(引用中カッコ内は筆者)と評価している。

では、この集団回収等をはじめ、循環型社会形成へ取り組んでいる東京都荒川区の事例を紹介する。

循環型社会形成へ向けた荒川区の取り組み

本節では、前節で概観した循環基本法をはじめとする、循環型社会の形成の基本となる、3Rである(1) Reduce (発生抑制)、(2) Reuse (再使用)、(3) Recycle (再生利用)に取り組み、筆者が清掃審議会の委員を務める荒川区の事例について紹介する。

1 荒川区の概要

荒川区は東京都23区の東北部に位置している。荒川区の区域は、南北に長く、区の北東部を迂回するように隅田川が流れている。

また、荒川区の人口は、2002年以降でみると約17万人台で推移している(表2-1、図2-1)。

表2-1 荒川区の人口推移

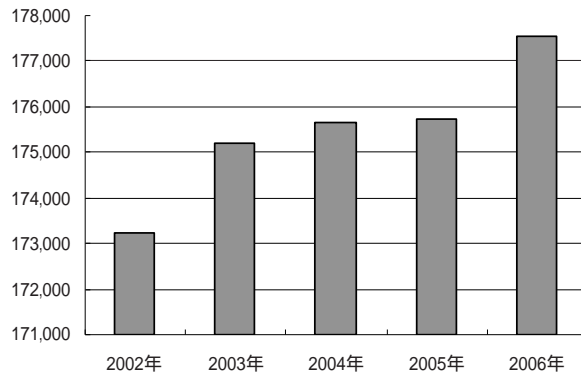
(単位:人)

2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
173,246	175,189	175,647	175,726	177,547

(8) 集団回収の状況は、環境省『循環型社会白書』pp.41-42を参照されたい。

図2 - 1 荒川区の人口推移

(単位：人)



2 循環型社会形成と荒川区の基本計画

荒川区では、2000年に清掃事業が東京都から移管されたことに伴い、「資源循環型清掃事業」という基本理念のもと、『荒川区一般廃棄物処理基本計画』を策定した。その後、国においては、循環基本法の制定や各種リサイクル法の施行により、循環型社会の形成へ向けた3Rの確立が明確化され、東京都も、「循環型社会への変革」という基本理念に基づき、3R実現へ向けた施策を打ち出した。このような国・都の動きや社会経済情勢の変化等をうけ荒川区は、『荒川区一般廃棄物処理基本計画』を改定すべく、荒川区清掃審議会を設置し、審議が行なわれている。

また、荒川区では、1999年『荒川区基本構想』を改定し、その中で荒川区の目指す都市像のひとつに「環境先進都市」を掲げている。『荒川区基本構想』では、「環境先進都市」実現のため、区民、事業者及び区が一体となって、資源循環型社会づくりを進め、限りある資源の有効活用を推進することとしている。このようなことから荒川区清掃審議会では、『荒川区基本構想』にある「環境先進都市」の実現へむけた区民、事業者及び区の取り組みに配慮し、新しい『荒川区一般廃棄物処理基本計画』の新たな基本理念を「荒川区ならではの質の高い循環型社会の構築」と定めた。

3 荒川区の一般廃棄物等の現状

本項では、荒川区のごみ排出量の推移、資源回収の推移とリサイクル率等、荒川区における一般廃棄物の現状を概観する。

(1) ごみ排出量の推移

荒川区の2002年以降のごみ排出量の推移(表2 - 2, 図2 - 2)を概観すると、ごみ排出量の合計では62,000トン前後とほぼ横ばいで推移している。そのなかで、可燃ごみは2000年には41,425トンであったものが、2002年には40,394トンとなり2005年には38,696トンとなり、確実に減量化している。

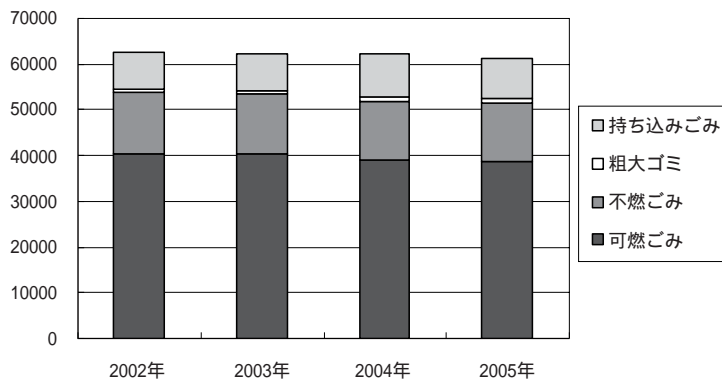
表 2 - 2 ごみ排出量の推移

(単位：トン)

		2002年	2003年	2004年	2005年
ごみ	可燃ごみ	40,394	40,304	38,967	38,696
	不燃ごみ	13,322	13,069	12,995	12,716
	粗大ごみ	854	968	939	961
	持ち込みごみ	8,026	7,916	9,237	9,001
	ごみ量合計	62,596	62,257	62,138	61,374

出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

図 2 - 2 ごみ排出量の推移



出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

(2) 資源回収の推移

資源回収の推移（表 2 - 3）をみると、資源回収の合計では2000年には12,135トンであったものが、2002年には11,796トンとなり回収量は減少している。これは、上記のごみ排出量の減少に伴う影響ともいえる。

また、資源回収に占める集団回収の割合が年々増加している。この結果、荒川区は、一人当たりの集団回収量が、2005年度では44kgとなり23区中1位となっている。

さらに、図 2 - 3 の通り、行政により資源回収が2002年に5,682トンであったものが、2003年には4,297トン、さらに2005年には2,769トンへと減少し、集団回収の比率が高まっている。この集団回収には、従来の集団回収と2003年1月より実施された、荒川区独自の方式である集団回収モデル事業とよばれる集団回収が含まれている。集団回収の比率が高まったのは、集団回収モデル事業との併用による回収の実施によるものである。なお、集団回収モデル事業については、7項で詳細に紹介する。

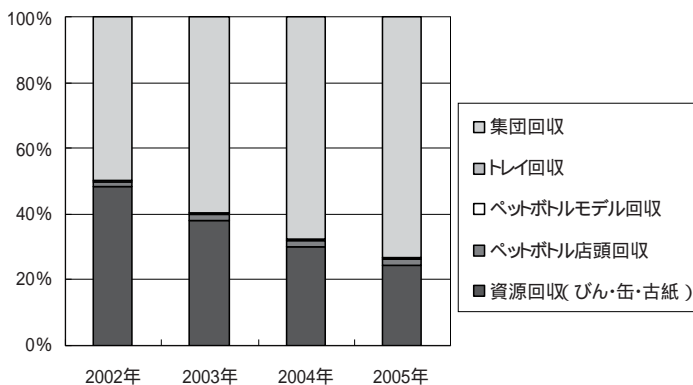
表 2 - 3 資源回収の推移

(単位：トン)

		2002年	2003年	2004年	2005年
資源	資源回収(びん・缶・古紙)	5,682	4,297	3,393	2,769
	ペットボトル店頭回収	211	222	222	211
	ペットボトルモデル回収	13	23	41	61
	トレイ回収	2	2	2	2
	集団回収	5,888	6,740	7,615	8,349
	資源回収合計	11,796	11,284	11,273	11,392

出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

図 2 - 3 資源回収率の推移



出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

(3) リサイクル率

リサイクル率(資源量/ごみ・資源量の合計)を見ると、2002年以降15%台で推移している。

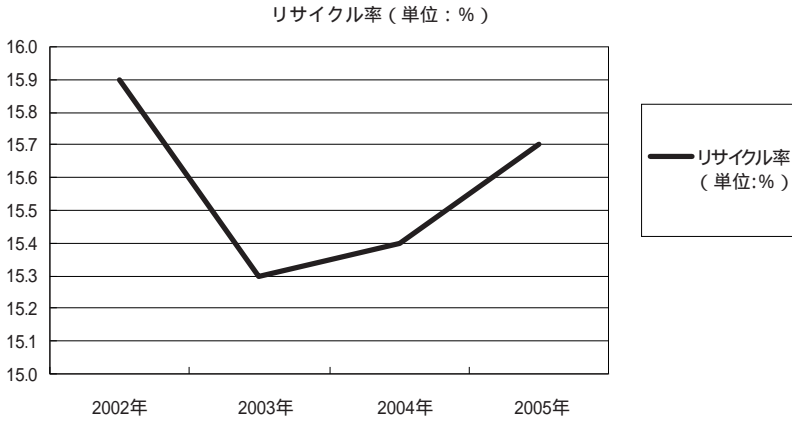
荒川区では今後、集団回収モデル事業の回収品目を拡大し、リサイクル率をさらに向上する目標を掲げている(表 2 - 4, 図 2 - 4)。

表 2 - 4 リサイクル率(資源量/ごみ・資源量の合計)

	2002年	2003年	2004年	2005年
資源量(単位：トン)	11,796	11,284	11,273	11,392
ごみ量・資源量の合計(単位：トン)	74,392	73,541	73,411	72,766
リサイクル率(単位：%)	15.9	15.3	15.4	15.7

出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

図2 - 4 リサイクル率（資源量/ごみ・資源量の合計）

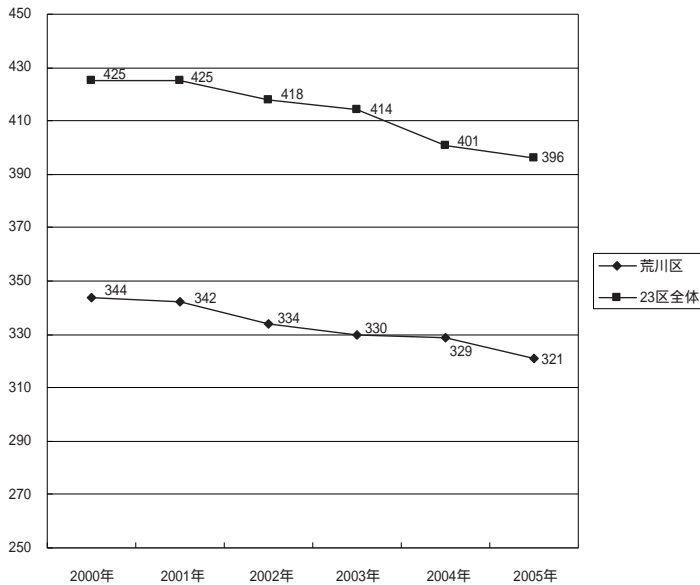


出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

（4）区民1人あたりのごみ量

荒川区の区民1人あたりのごみ量は、図2 - 5で示す通り、第1節で紹介した国の各種リサイクル法の制定と時期を同じくして、年々減少傾向にある。23区全体を見ても減少傾向にあるが、その中で荒川区は、区民1人あたりのごみ量の少ない区では23区中9位となっている。現在、荒川区では、さらなるごみ減量化へ向けた具体的目標値を設定し、ごみ減量化へ取り組むこととしている。

図2 - 5 区民1人あたりのごみ量の推移*（単位：キログラム）



*算出方法 各年度のごみ量/当該年度の1月1日の人口

出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

（5）清掃・リサイクル事業に係る処理経費の推移

荒川区の清掃・リサイクル事業に係る処理経費は、表2-5、図2-6の通り、2002年の3,739,039（千円）から2003年には、3,592,249（千円）へと減少し、2005年まで減少を続けたが、2006年には再び3,752,264（千円）へと増加している。

これを、荒川区民1人当たりの清掃・リサイクル事業に係る処理経費（円/人・年）にすると、2006年では約21,134円である。

荒川区では、清掃・リサイクル事業に係る処理経費の更なる軽減を図るため、さまざまな取り組みを行っている。

表2-5 清掃・リサイクル事業に係る処理経費の推移

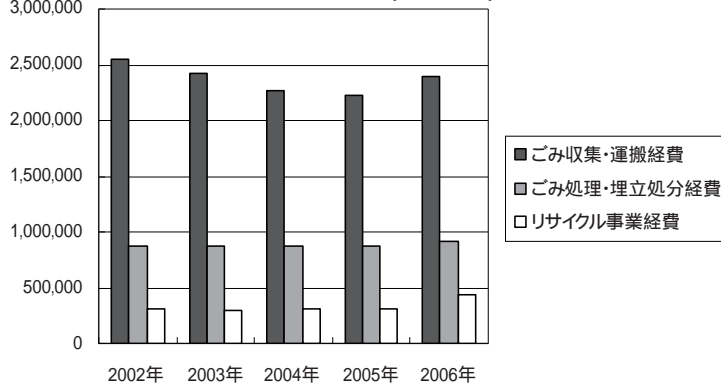
（単位：千円）

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
ごみ収集・運搬経費	2,551,765	2,425,969	2,261,841	2,220,168	2,388,867
ごみ処理・埋立処分経費	872,018	868,867	866,712	874,737	922,298
リサイクル事業経費	315,256	297,413	305,005	313,489	441,099
歳出合計	3,739,039	3,592,249	3,433,558	3,408,394	3,752,264

出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

図2-6 清掃・リサイクル事業に係る処理経費の推移

（単位：千円）



出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

4 循環型社会形成へ向けた荒川区の取り組み

荒川区では、2000年策定の『荒川区一般廃棄物処理基本計画』の基本方針で示された今後の清掃事業のあり方である「資源循環型清掃事業の展開」を達成するため、「区民、事業者一人ひとりが、第一にごみの発生抑制の徹底（リデュース = Reduce）、第二に不要となった物の再利用（リユース = Reuse）、第三にそれでも発生するものについて資源として利用する（リサイクル = Recycle）という3つのRを着実に実践すること」（『荒川区一般廃棄物処理基本計画 p.6』）とし、区民、事業者及び区の役割と取り組むべき事業を示し、3Rの積極的な推進を行ってきた。

具体的にはまず、それぞれの役割として、区民は、ごみの発生抑制と、リサイクルの理解・実践、事業者においては、事業活動に伴う社会的責任の認識、リサイクルの確立、区の役割として、しくみづくり、啓発活動及び区民とともに作る清掃事業を明示している。

次に、取り組むべき事業として、区民においては、使い捨て用品の使用抑制や環境にやさしい商品の率先購入、リサイクルの実践として、集団回収事業の積極参加等、事業者は、ごみ処理再生品の利用の促進等、区に取り組むべき事業として、ごみの発生抑制と再資源化の推進等を率先して行い、リサイクルへの啓発活動として環境学習の推進・拡大とリサイクルの実践事業である集団回収事業の充実につとめることなどが示されている。なお、その後荒川区では、2003年1月に、集団回収事業のほか集団回収モデル事業が始まっている。

次項以下では、現在推進されている取り組みについて紹介する。

5 リデュース（発生抑制）事業への取り組み

リデュース事業として、区は、区民の消費段階での発生抑制を促進するため、啓発活動、環境学習の推進・拡大を行い、生産・流通事業者へは、ごみの適正処理、資源化についての働きかけを行っている。

（1）ごみ発生抑制の推進のための啓発活動

啓発活動の一環として、区報『あらかわ区報』では、年4回、廃棄物等、環境問題への理解をたかめるため、「清掃・リサイクル」特集号を発行している。

（2）環境学習の推進・拡大

環境学習の推進・拡大では、荒川清掃事務所と荒川区清掃リサイクル課が共同で毎年、主に区内の小学校4年生を対象に環境学習を開催している。たとえば、2006年には、小学校へ古紙・びん・缶などの廃棄物を持ち込み、ごみの分別を行う分別体験学習や、ごみの減量化の必要性について理解を深めるため、荒川清掃事務所などの担当者による、ごみの収集・処分、リサイクルの話、さらに、実際の清掃車を使った、ごみの積み込みとボタン操作等の体験などを行った（『清掃・リサイクル特集号 第26号』より）。

これらの環境学習の目的は、さまざまな体験を通して、ごみ減量化のみならず、広く環境問題への関心を高め、正しい知識をもって、地域や家庭に広げていくことである。

さらに、ごみの減量化を図るため、年1回「ごみ減量講座」を開催している。例えば2004年には「グリーンコンシューマーになろう」というテーマで開催され、2005年には「もったいない精神を生かす暮らしと3R」というテーマで開催されている。これらの講座には毎回、約20名ほどの区民が参加している。

6 リユース（再使用）事業への取り組み

リユース事業として、リサイクル工房、フリーマーケット、家具のリサイクルやリサイクルひろばの告知を行っている。

（１）リサイクル工房

リサイクル工房とは、家庭で不要となった牛乳パックやはざれ等を活用し、「牛乳パックで作る蓋付ボックス」の作成などを、生涯学習センターで年約40回開催されるものである（表２ - ６）。

表 2 - 6 リサイクル工房開催状況

	2003年	2004年	2005年	2006年
講師（ボランティア）（名）	6	5	5	4
開催回数（延べ回数：回）	45	40	36	26
参加者数（名）	463	384	448	274
平均参加者数/回	10.2	9.6	12.4	10.5

出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

2006年度に「リサイクル工房」で実施された内容は、ビデオテープで作る手提げ袋、牛乳パックで作る蓋付ボックス、ハンカチで作るピエロ等がある。

（２）フリーマーケット

区の共催という形で年4回、フリーマーケットが開催されている。しかし、フリーマーケットを開催する担い手が不足していることなどの理由で、実施回数が少ないという課題もある。

（３）家具のリサイクル

粗大ごみとしてだされた家具の中から、利用可能な家具について、抽選等によって区民へ無料で提供をする、家具リサイクルを行っている。これは、ごみとしてだされた家具を有効活用し、合わせてごみの減量化を図ることを目的としている。

（４）リサイクルひろば

「リサイクルひろば」とは、家庭で不要となった生活用品について、区民同士でやり取りを行うための情報を提供する事業である。情報は区の施設40箇所（表２ - 7に施設の一部を紹介した）に掲示し、情報は毎週月曜日に更新している。ただし、自転車等の防犯登録抹消手続きの確認が難しいもの、ガス台等燃料を必要とするもの、ネックレス、布団など肌身に直接つけるものや電化製品については全般、これらについては情報の提供はできない。2006年度のリサイクルひろばへの提供実績では、ベビー・子供用品と家具の提供がそれぞれ9件で最も多く、次いで、ピアノ、エレクトーンの楽器であった。

表 2 - 7 リサイクル施設名

施設名	荒川リサイクルセンター	日暮里リサイクルハウス	町屋リサイクルハウス	南千住リサイクルハウス	尾久リサイクルハウス
設置年	平成9年	平成6年	平成6年	平成10年	平成10年

出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

7 リサイクル（再生利用）事業への取り組み

リサイクル事業への取り組みとして、従来より荒川区では、区による資源回収（以下「行政回収」という）、と町会、高齢者クラブやPTA等による集団回収を実施してきた。このような従来の集団回収による回収実績も年々向上していたが、さらに、資源回収の充実を図るため、2003年1月、「集団回収モデル事業」という荒川区独自の集団回収事業が実施され、現在に至っている。ここでは、この「集団回収モデル事業」の取り組みについて、以下で詳細に紹介したい。

（1）集団回収モデル事業の概要

「集団回収モデル事業」とは、「資源の集団回収を推進し、区の資源回収（以下「行政回収」という）から集団回収への移行を促進することにより、資源の有効活用及びごみの減量化を図ることを目的」（荒川区集団回収モデル事業実施要綱 第1条）として実施されている事業である。

集団回収モデル事業は、区主体のリサイクル事業とは異なり、区内の町会・自治会が実施主体となった自主的な資源の集団回収事業で、集団回収モデル事業の実施に伴って資源の行政回収を停止するという荒川区独自のリサイクル事業である。つまり、資源回収を集団回収のみで実施する事業である。

集団回収モデル事業を行うには、区が、町会・自治会を集団回収モデル団体として登録を行うことが条件である。登録ができる団体は、集団回収においてすべての資源を回収し、行政回収を停止する町会、拠点数、回収頻度等の集団回収への移行状況の調査及び検証に協力できる町会、区長が集団回収モデル団体として適当と認める町会、という3つの要件を満たす必要がある（『荒川区集団回収モデル事業実施要綱』 第2条）。

上記の3つの要件を満たし、登録した集団回収モデル団体は、すべての資源（古紙、びん及び缶）を1ヶ月につき2日の回収日を設け、回収する。また、区は、集団回収モデル団体として登録をした団体に対して、「モデル回収支援金」（『荒川区集団回収モデル事業実施要綱』 第3条1項）を支給し、集団回収モデル事業への移行や事業実施が円滑に行えるよう支援を行っている。

最終的に、集団回収モデル事業へ移行した地域への行政回収は停止される。

集団回収モデル事業への参加町会は、当初2003年は6町会、2004年には16町会、2005年は37町会と年々参加町会は増加し、2007年2月末現在では、区内117町会のうち、97町会が参加するまでにいった。

また、2006年5月からは、回収品目拡大（ペットボトルと白色トレイの2品目）に向けた試行事業を8町会において開始した。

（2）集団回収モデル事業の実施された背景

荒川区では、従来より町会組織がしっかりと地域に根づき、集団回収も活発であった。さらに、荒川区には元々、再生資源業者が集積しており、事業者の協力も得られやすかった。ちなみに、再生資源卸売業の事業者数は、23区中、足立区の153軒に次いで2位の120軒となっている。

このような背景をもつ荒川区の地域特性を生かしたりサイクル事業が、集団回収モデル事業である。

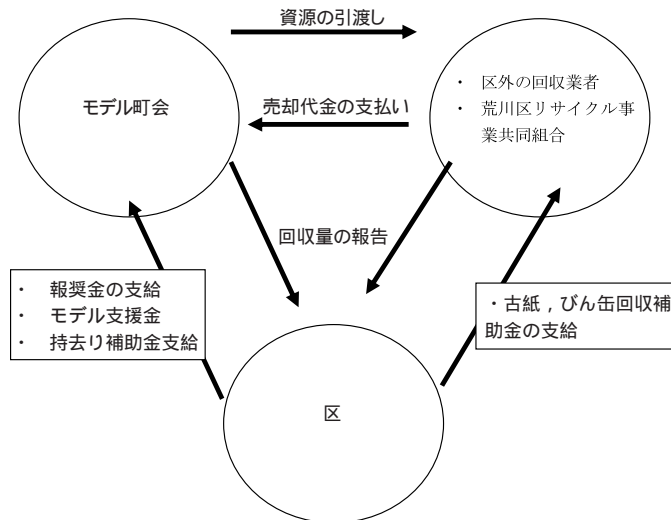
（3）集団回収モデル事業の流れ

荒川区の集団回収モデル事業による、町会の回収から資源の引渡しまでの流れを見ると図2 - 7のようになる。

資源回収の流れは、まず、集団回収モデル団体となっている町会・自治会の住民が、行政回収の停止により、1か月に2日となった回収日の朝、資源（古紙・びん及び缶）を指定された回収場所へ持ち寄り、持ち寄った古紙・びん及び缶をそれぞれ分別する。そして、分別した資源を集団回収モデル団体の町会・自治会と契約している資源回収業者へ引き渡すという流れになる。

一方、区は、集団回収モデル団体へ7（1）の概要で説明した通り、各種支援を行っている。また、区は、回収業者へも図2 - 7の通り、支援を行っている。

図2 - 7 集団回収モデル事業の流れ



出所：荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料より作成。

（4）集団回収モデル事業への区の支援

区は、集団回収モデル事業を円滑に遂行するため、各種の支援を行っている。具体的には、ポスター等を作成し、町会に対して事業の周知を促す、集団回収モデル事業活動の支援として、町会と一緒に分別の指導や持ち去りを防ぐためのパトロールを行う、集団回収モデル事業支援金（以下「モデル回収支援金」という）の支給である。

このうち、モデル回収支援金については、集団回収モデル町会に対して表2 - 8のような支給を行っている。支給されたモデル回収支援金は、集団回収モデル事業の実施に必要な物品等の購入にあてられる。また、モデル回収支援金は、行政回収が停止された月を対象に、基礎額（町会・自治会）と世帯割額（町会・自治会）に各団体の世帯数を乗じた額の合計額が支給される。さらに、持ち去り対策用物品購入補助金として、50,000円を限度に、1団体に対して1回に限り支給される。そして、この支援金の支給を受けた町会は、区長に対して会計年度の終了後、「モデル回収

支援金等使途報告書」を提出しなければならない。

表 2 - 8 モデル回収支援金等の支給内容

報奨金	全品（古紙，びん及び缶）一律 6 円/kg
モデル回収支援金	町会：基礎額 6 万円/年+世帯割額180円/年
	自治会（集合住宅の町会）： 基礎額 6 万円/年+世帯割額84円/年
	持去対策用物品購入補助金： 1 団体 1 回限り 5 万円を限度

出所：『荒川区集団回収モデル事業実施要綱』より作成。

（5）集団回収モデル事業のメリット

町会には集団回収モデル事業を通じて，リサイクル意識の高まり，住民同士の結びつきが強化され，支援金等の支給により町会活動が活発になるというメリットがある。区にとっては，住民によりきちんとごみの分別がなされることで資源の有効活用とごみの減量化が図れる。また収集コストの削減にもつながるといいうメリットがある。

実際，集団回収モデル事業開始後の住民同士のメリットとして，挨拶を交わすようになったり，引越しをしてきた住民が地域になじむきっかけとなったり，日ごろ接する機会の少ない人たちとの交流が生まれたりといった「地域の方との交流が楽しい」という意見や，「資源の分別がきちんとできるようになった」，「ごみ出しのマナーがよくなった」といった資源の分別やごみ出しマナー向上につながったという意見や，回収場所に当番の人が立つことで「資源の持ち去りがなくなった」といった意見，さらに，報奨金を活用した町会の餅つき大会の開催や，新たな町会への加入者など「町会活動が活発になった」等の意見が『あらかわ区報』『清掃・リサイクル特集号 第20号』（2005年3月28日）で紹介されている。これらは，「行政の思惑を超えた反応」（日本経済新聞2005年6月21日付）であった。

（6）集団回収モデル事業の課題

集団回収モデル事業の課題として，回収場所の確保，町会役員の高齢化，リーダーの養成等がある。この様な課題に対して区では，区報等でのPRや情報提供等の実施，支援金等の支給などの施策を展開している。

（7）今後の展開

2006年11月末現在，区内117町会のうち，97町会，集合住宅等では137団体が集団回収モデル事業を実施している。今後，集団回収モデル事業を拡充し，全町会が集団回収モデル団体として実施主体となり，区による行政回収を停止し，資源の回収事業を集団回収モデル団体へ移行することを目指している。

おわりに

本稿では、循環型社会の形成に取り組む荒川区の事例を紹介した。行政回収を廃止し町会を中心とした集団回収モデル事業による資源回収が実現できたのは、東京にあって荒川区は、もとより町会の活動が活発で、地域の結びつきも強いという地域性があったからである。しかし、それだけではなく、行政による支援策をうまく組み合わせることでインセンティブを引きだした点も事業展開を図る上で重要であった。ただ、課題としては、集団回収モデル事業のリーダーとして積極的に関わる層が高齢化している点である。今後は若年層の担い手の育成対策が必要である。

循環型社会の形成には、国による施策に頼るだけでなく、各地域での取り組みが重要であり、急務である。本稿で紹介した荒川区のように、地域特性を生かした循環型社会の形成が今後は必要である。

【謝辞】

本稿をまとめるにあたって、荒川区環境清掃部清掃リサイクル課の正木良一課長には、資料のご提供等、大変お世話になりました。また、ご多忙にもかかわらず丁寧にご対応頂き、感謝申し上げます。

さらに、松波淳也先生（法政大学経済学部）には、本稿執筆の貴重な機会を賜りました。ここに感謝の意を表します。

もちろん本稿に含まれるすべての誤謬は筆者に帰することは言うまでもありません。

（こいらい・ひろのり 国士舘大学非常勤講師）

【参考文献】

阿部泰隆・淡路剛久編著[2004]『環境法 第3版』有斐閣ブックス

荒川区[1999]『荒川区基本構想』

荒川区[2000]『荒川区一般廃棄物処理基本計画 平成12年3月』

荒川区[2003]『荒川区集団回収モデル事業実施要綱』

荒川区[2005]『あらかわ区報』「清掃・リサイクル」特集号第20号

荒川区[2006]『あらかわ区報』「清掃・リサイクル」特集号第26号

荒川区環境清掃部清掃リサイクル課資料

大塚直[2002]『環境法』有斐閣

環境省『平成18年度版 循環型社会白書』

環境省総合環境政策局[編]『平成17年度版 環境統計集』ぎょうせい

経済産業省<http://www.meti.go.jp/>

日本経済新聞社 2005年6月21日付『日本経済新聞』

細田衛士[1999]『グッズとバズの経済学』東洋経済新報社

増原義剛[1994]『図でみる環境基本法』中央法規

松村弓彦・柳憲一郎・荏原昭則・小賀野晶一・織朱實著[2006]『ロースクール環境法』成文堂