

空き缶回収野宿者への聞き取り調査から検証する 京都市「廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例」 改正プロセスにおける野宿者像とその向き合い方（上）

永橋 爲介* 丸山 里美* 木村 理恵**
関根 隆晃*** 梅尾 直人**** 石川 由季*****

本稿では、2010年秋に可決され2011年4月から施行された京都市「廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例」改正（以下、「空き缶持ち去り禁止条例」または「禁止条例」）について、条例改正の提案を行った京都市環境政策局、市からの委嘱を受けて条例改正の留意点について議論した京都市廃棄物減量等推進審議会、市からの提案を受けて可決に至るまでのやりとりを展開した京都市会くらし環境委員会、「ホームレス」の自立支援を担う京都市健康福祉局の言説から、条例改正の目的とその根拠、そして条例改正プロセスにおいて語られた「野宿者像」や「野宿者への向き合い方」を再検証することを目的の1つとしている。本稿における再検証の結果、(1)「禁止条例」の提案事由である「市民のリサイクル意識の低下を引き起こす」「集積所が散らかる、騒音がする」等の「市民の苦情」については、具体的な市民の声として公的に収集し公開されたパブリックコメントの中では比較的少数にとどまり、野宿者への配慮を求める声が多数であったこと、(2)市当局ならびに市会での議論に見られた「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者像」は、市による聞き取り調査結果の読み間違いからもたらされた、という2点が明らかになった。本稿に続く（下）では、筆者らが行った「河川敷で野宿生活を送りながら空き缶回収を行い、条例改正による直接の影響を受けることになる当事者への聞き取り調査」の結果から、当事者がどのような状況や関係性の中で空き缶回収を行っているか、そして「禁止条例」をどのように受け止めているかについて考察する。

キーワード：空き缶、持ち去り禁止、有料指定袋、廃棄物減量、野宿者、反貧困、近隣住民、就労支援、生活保護

目次	
はじめに	3 京都市会くらし環境委員会における京都市「聞き取り調査」をめぐる議論と野宿者像の検証
1 先行研究の動向とその視座について	(以上本号)
2 京都市廃棄物減量等推進審議会とパブリックコメント	(以下次号予定)
	4 聞き取り調査の実施と結果、考察

*立命館大学産業社会学部准教授、**関西非正規等労働組合「ユニオンほちほち」執行委員長
同志社大学学生、*元京都精華大学学生、*****日本放送協会（NHK）記者

5 野宿者に対する向き合い方への考察 おわりに

はじめに

2010年10月末に、京都市は家庭一般廃棄物から空き缶（主にアルミ缶。なお、以下、「空き缶」「アルミ缶」という表記が本稿本文ならびに引用文中に登場するがほぼ同義である）などを抜き取ることを禁止する「廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例」改正案（以下、「空き缶持ち去り禁止条例」もしくは「禁止条例」）を可決し、同改正条例を2011年4月1日から施行した。この経緯を遡ると、2010年7月、京都市は「空き缶持ち去り禁止条例」に関するパブリックコメント募集を開始している。それ以降、この条例改正が、アルミ缶回収で生計を立てている人たちの生活に大きな打撃を与えることになると考えた市内野宿者支援団体、反貧困ネットワーク京都、法曹関係者、若者、学生、市民たちが、京都市会での改正条例可決を阻止するための反対運動を展開した¹⁾。

筆者ら²⁾は、京都市が掲げた「集積所での空き缶持ち去り行為は、市民のリサイクル意識の低下を招き、近隣の住民にとって騒音やごみの散乱など、環境の悪化となり苦情も出ている迷惑行為にもあたる」という条例改正案の提案理由、そして京都市が実施した「ホームレスの方に対する聞き取り調査」結果をめぐる市会での一部議員による「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者像」言説³⁾に対して、以下3つの「問い」を立てた。1つ目は「空き缶回収で生計を立てている人たちは、その道を断たれたら一体どうやって生活を成り立たせていくのだろうか?」、2つ目は「空き缶回収をしている

人たちと近隣住民、すなわち集積所周辺住民との関係は、対立的で深刻なものなのか? 集積所を散らかし放題にして、近隣住民が市に苦情をあげるような原因を空き缶回収に従事する人々が自ら作り出しているのだろうか?」という「問い」、そして最後に「『何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者像』は本当か?」という「問い」である。筆者らは、これらの「問い」を解き明かすべく、野宿生活をしながら空き缶回収によって生計を立てている当事者に聞き取り調査を実施した。

本稿では、第1章で、先行研究の状況について触れた後、第2章で、まずこの条例改正についての諮問を受けた「京都市廃棄物減量等推進審議会」での議論ならびに同審議会と同時期に実施されたパブリックコメントの結果を検証し、条例改正案提案の理由や根拠、審議会答申の意味を吟味する。第3章では、条例改正案が京都市会で可決されるまでの経緯について、条例改正案が集中的に審議された「くらし環境委員会」における議論を検証する。特に、京都市が実施した『ホームレスの方に対する聞き取り調査』結果をめぐる市会議員と市当局とのやりとりから、持ち去り当事者である「ホームレス」をどのようにイメージしているか、その言説を検証する。なお立命館大学産業社会論集（第49巻第1号）に掲載予定である本稿に続く（下）の第4章では、筆者らが実施した「野宿生活をしながら空き缶回収をしている当事者への聞き取り調査」の結果概要を紹介し、「禁止条例やその影響に対する当事者の受け止め方ならびに持ち去り当事者と近隣住民との関係」についての考察を行う。第5章では、再び、京都市がどのような姿勢で野宿者と向き合っているかを市会でのやりとりから検証する。

1 先行研究の動向とその視座について

行政が回収を担っているごみ集積所から現金化可能な資源物を持ち去る行為は、細々とではあるが、以前から広く行われてきた。山本(2008)によれば「問題が顕在化したのは、持ち去り行為が『こっそり』ではなく『堂々』と行われるようになったから」である⁴⁾。そうした行為に対して、この10年間、多くの自治体で資源ごみの持ち去りを禁止する条例が制定、改正されてきた。こうした動きに関する先行研究としては、主に、行政関係者もしくは行政的観点からの「なぜ条例改正もしくは条例制定に至ったか?」「いかにして条例を改正してきたか? (特に、罰則規定を設けるか否かについての検討)」等の条例改正ならびに条例制定のための法的手続きに関する経緯を紹介するものが多い⁵⁾。

これら先行研究の多くは「古紙の持ち去り」に関するものである。それは、平成12年の奈良県桜井市「廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例」を嚆矢として、自治体で「資源物持ち去り禁止条例」の類いが制定されてきたのは、「空缶の持ち去り」ではなく、「古紙の持ち去り」が契機となって問題化されたものが多いからである⁶⁾。古紙の持ち去り禁止に関しては、古紙業界の視点、リサイクル活動を推進する市民運動の視点から「持ち去り禁止」の必要性を説いた論考がいくつかある⁷⁾。しかし、いずれも、「持ち去りを禁止する側の言い分」を紹介したものがほとんどで、「持ち去りをする側」「持ち去りをせざるを得ない側」の事情を解き明かそうとしたものは少ない。例外として、『月刊廃棄物』第30巻第6号(2004)の緊急

特集「自治体の『資源物抜き取り』対策を追う—抜き取りの実態とその対策とは—後篇」では、持ち去り業者の「行政回収よりも安価で回収できる」「民間の仕事を行政が奪った」という声が紹介されているが、「リサイクルを推進していこうという社会全体の合意事項とはいえない」と執筆者によって即批判されている(同6頁)。「持ち去り業者」「持ち去る側」への言及としては、山本(2008)が古紙の持ち去りについて「持ち去り行為は個人的な『仕事』というより、組織的に行われている実態からすれば、末端の回収人ではなく、彼らを雇用したり彼らから古紙を買い入れたりして利益を上げている業者を規制すべきである」(49頁)、「古紙持ち去り問題の本質は、リサイクルを民間と行政がどのように協力、あるいは棲み分けするかという点にある。(中略)自治体はこのような観点から、民間と競合するのではなく、相互に補完した仕組みを構築すべきだ。再生資源業界も事業の公共的性格を認識して、法的な取り締まりではなく、道徳的な観点から行動を律することがのぞまれる。回収人を取り締まるだけでは弱いものいじめになってしまう可能性もあるからだ」(49頁)と、「持ち去る側」の事情に一步踏み込んだ記述を行っている。一方、禁止条例の可否という二項対立ではなく、また「持ち去る側」を一方的に「悪者」扱いするのではない代替的な考え方を示しているのが坂田(2009)の論考である。坂田は、古紙の収集・処理の費用分析を行い、「資源持ち去り業者を行政回収のシステムに組み込み、『より高度な業務やマニュアル化しにくい業務(回収業者の評価、不法投棄の監視、地域に出向いての住民とのコミュニケーションや啓発業務)』に高コストの行政職員を従事させること」を提案して

いる⁸⁾。この提案は、「資源持ち去り業者」を「悪者」として排除するのではなく、費用対効果の検証を行った上で、それらを回収システムに組み込むという社会包摂的アプローチを提起している点で示唆的である。もっとも、坂田がこのような提案を行い得た背景として、古紙回収については長年に渡って行政回収ではなく、民間業者による回収システムが確立、展開されてきたという事情がある。つまり、古紙価格の暴落への対応策である1999年の東京都の「東京ルール I」を契機に、それまで民間が担っていた回収作業が行政回収に取って代わられてしまった結果、古紙回収に従事していた零細古紙回収業者が回収ルートから排除されてしまったという社会的経緯がある⁹⁾。

京都市の今回の「持ち去り禁止条例」に関しては、空き缶回収を生活の糧としている野宿者への対応が注目された。しかし「禁止条例を設けたら、持ち去りによって生計を立てている野宿生活者や低収入の個人はどうなるのか？」という問題提起とその説明は、先行研究ではほとんど扱われてこなかった。そこで、2010年の夏以降にはじまった京都市の「禁止条例」改正を契機に、遅ればせながら、筆者らは「条例改正によって影響を受ける当事者（特に野宿生活者）の声を把握し理解することが必要ではないか」という問題意識を有し、空き缶を回収しながら野宿生活を送る当事者への聞き取り調査を実施することにした。筆者らの聞き取り調査の結果を示し、考察を加える前に、この条例改正が何を目的として取り組まれたのか？どのような議論が展開され制定に至ったのか？まずは、条例改正の形成過程の中で、京都市が条例改正についての諮問を行った審議会での議論を次章で振り返る。

2 京都市廃棄物減量等推進審議会とパブリックコメント

京都市が「空き缶持ち去り禁止」を検討し始めたことを一般市民が知ったのは2010年5月20日付け京都新聞ならびに同年6月9日付け朝日新聞の報道が最初である¹⁰⁾。そして同年7月12日、京都市は市民に対して条例改正による「持ち去り禁止」に関するパブリックコメントの募集を開始した（同年8月12日締切）。その上で9月15日に開会した平成22年度京都市第3回定例会において、家庭から有料指定袋¹¹⁾で排出された資源ごみの持ち去りを禁止する趣旨の京都市「廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例の一部を改正する条例」改正案（以下、「禁止条例」案）を京都市は京都市会に提案した。

本章では、この禁止条例制定の過程において、京都市会への条例改正案提出前に、京都市が条例案そのものについての取りまとめを諮問した第46回ならびに第47回京都市廃棄物減量等推進審議会（それぞれ7月2日、8月17日に実施）の議論、そして両審議会の間に実施されたパブリックコメント結果を振り返り、市当局ならびに審議会が禁止条例案をどのように検討したのか、特に、持ち去りの当事者である野宿者（議事録の中では「ホームレス」表現されることが多い）に対してどのような姿勢をもって臨んだのかを検証していく。

(1) 京都市廃棄物減量等推進審議会での議論

京都市廃棄物減量等推進審議会とは「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」第5条の7、ならびに「京都市廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例」第30条に基づき、京都市長からの

委嘱を受け、20人以内の学識経験者、関係行政機関、各種団体の代表、一般公募市民の委員からなる「一般廃棄物の減量等に関する事項」を審議する審議会である¹²⁾。2010年7月2日に開催された第46回京都市廃棄物減量等推進審議会では、「家庭ごみ持ち去り禁止対策の実施について」という議事が提示された。その趣旨ならびに検討事項は以下のように記されている¹³⁾。

1 趣旨

- 近年のアルミ缶や鉄くず価格高騰に伴い、ごみ集積所に分別排出された資源物の持ち去り行為が以前と比較して目立ってきている。
- 持ち去り行為に対しては、目撃情報や市に取締りを求める声、有料指定袋を購入して分別排出する意味がないといった声が、市民の皆さんから寄せられている。
- こうした状況から、持ち去り行為を禁止することが必要と考えられることから、持ち去り禁止対策を実施するに当たって留意すべき点を中心に審議会で検討を行う。

この審議会では、当初から「持ち去り行為を禁止すること」が前提となっており、「持ち去り禁止対策を実施するに当たって留意すべき点」を「審議会で検討」するのであって、禁止対策そのものの是非もしくは可否を検討する場にはなっていない。あくまでも「禁止対策を実施する」上での留意点を検討する場となっている。

京都市側が審議会のために用意した資料1-2「家庭ごみの持ち去りに係る現状、課題及び論点整理」では、持ち去り行為の現状について以下を挙げている¹⁴⁾。

(1) 持ち去り行為の現状について

- 近年、集積所における抜き取りだけでなく、車等で袋ごと持ち去る事例も見られる。
- また、袋ごと持ち去った後、アルミ缶などの価値の高いもの以外のごみを、収集日に関係なく集積所に戻すといった事例も発生している。
- 現在の規定では、集積場所に排出されたごみは、無主物（誰の持ち物でもない）とみなされることから、迷惑行為等を現認した場合に啓発を行うことしかできない。

また、こうした状況に対する「市民の声」として「有料指定袋を購入して分別排出する意味がない」、「抜き取り後に集積所にごみが散乱して困る」、「抜き取り時の騒音が迷惑」、「取締りが必要」などの定性的な文言が審議会資料の中でリストアップされている。また「本市における缶の売却状況」ならびに「持ち去り量（アルミ缶）」について以下のように述べられている¹⁵⁾。

「本市における缶の売却状況」

- アルミ缶の売却量が減少しているが、持ち去りだけでなく、有料化による影響（店頭回収、集団回収への移行）もあることに留意が必要
- アルミ缶の売却額は、金属価格の高騰、景気悪化の影響により、売却量の減少と比例することなく増減している。
- スチール缶については、売却量、売却額ともに増加傾向

「持ち去り量について（アルミ缶）」

アルミ缶リサイクル協会では、市町村の分別収集への排出量が13.5万トンでそのうち2.5万トンが集積所から持ち去られていると試算している。（集積所への排出量に対して持ち去られている割合：18.5%）

※本市における持ち去り量は不明

その上で、市当局は、条例改正、すなわち、持ち去りを条例で禁止する最大の目的を①市民の分別意識、有料指定袋による排出への協力意識の低下を防ぐことにより、ごみの減量・リサイクルの後退を防止すること、②集積所の清潔を確保すること、の「2点にすべきではないか」と審議会に対して諮問している¹⁶⁾。なお、「騒音防止」ならびに「アルミ缶の持ち去りによって、本来市が売却して得るべき利益が減っている」という観点については「騒音防止、売却収入の改善などについては、条例の目的に照らせば、補助的な目的と考えるべきではないか」と明記し、市当局自らが条例改正の目的から「騒音防止」「売却利益の改善」という項目を外している¹⁷⁾。

この条例改正の提起について、第46回同審議会では「持ち去りは禁止する」という認識に立つ委員が大多数を占めながらも、「法律で禁止する前にやるべきことや、やれることがあるのではないか？」という意見も以下のように出されている¹⁸⁾（下線部は引用者）。

(N 委員) 夜間及び早朝といった時間帯にごみ袋を排出している実態がある。そういったことから夜間及び早朝の時間帯に抜取りをされて、迷惑な騒音がする。資源ごみの抜取りの問題より以前に、決められた時間帯にごみ袋を排出するといったことを見直すことから始めてはどうか。

(H 委員) 大津市に住んでいたころ、空き缶等のごみは、昼間の時間帯に人通りの目につく場所に排出していて、騒音といった問題はなかったと思う。夕方に回収することで、抜取りを抑制し騒音などといった問題を解決できるのではないか。

また、禁止条例改正の必要性に強い疑問をなげかける意見もあった¹⁹⁾。

(I 委員) 私自身が、抜き取りのせいで困ったことがないからかもしれないが、アルミ缶をごみ袋から抜き取って自転車に積み込み生計を立てている方を取り締まっていいのか疑問に思う。特に弊害がなければ法律で取り締まる必要はないのではないか。

条例改正の目的を改めて問いかけ、禁止条項まで盛り込む必要があるのかという質問もなされている²⁰⁾（下線部は引用者）。

(M 委員) 今回の家庭ごみの持ち去り禁止は、市民の声を受けて実施するのか、それともアルミ缶といった有価物を守るために実施するのか。市民の声ということであれば、啓発で足りるのではないか。パトロールにもコストがかかるので、コミュニティ回収に誘導から始めて、それでもだめなら条例という段階的な実施でいいのではないか。

この質問に対して、市事務局は以下のように「条例改正は市民からの声、苦情を受けて実施する」とのみ答えている²¹⁾。

(事務局) 家庭ごみを持ち去られると有料指定袋を購入して分別排出する意味がない、抜取り時の騒音が迷惑といった、市民の声を受けて実施する。コスト論となると色々な議論があると思うが、行政としてはコスト以外に、ごみの減量・リサイクルにベクトルを導く作業が必要であると考ええる。

第46回同審議会の流れとしては、基本的には

「持ち去り禁止」を了承し、法律上の課題に対する投げかけが審議会長から提起され、今回の審議会で条例改正の法的整理がなされることになった。中でも、持ち去り禁止に際して、罰則を設けるのか設けないのかという点が焦点化されている²²⁾。

(2) 審議会における最終とりまとめ

第47回廃棄物減量等推進審議会は同年8月17日に開催されている。この審議会が開催される5日前の8月12日に「空き缶持ち去り禁止条例」案に対するパブリックコメントが締め切られており、その結果も、同審議会で報告されている。この第47回同審議会で注目すべき点は、同審議会長の最後のとりまとめである。審議会長は、審議の最後に、「本日の審議全体の意見として、悪質な業者を厳しく取り締まることに重点を置き、とりあえず現時点では、罰則を設けるべきでないという方向でとりまとめさせていただくことでよいか」と委員に投げかけ、全員の委員がそれを了承している²³⁾。

罰則規定の有無に関しては、罰則を強く求める声が2人の委員から出されたが、別の2名の委員から「罰則は必要ない」という意見、そして「ホームレス」への配慮を求める意見が出され²⁴⁾、京都市当局そのものも「罰則は設けない」という考えを当初から有していることもあり、有料指定袋からの持ち去りは禁止するが、「罰則は設けず、パトロールで指導、啓発を行う」ことになった。「ホームレス」への配慮について、市事務局からは「パブリックコメントのご意見でも多かったホームレス等の生活困窮者への配慮について、条例の見直しとは別に考える必要があるが、持ち去りによって生計を立てているという生活の実態があることは理解し

ている。持ち去り禁止の目的が、ホームレス等の生活困窮者を罰するためではないので、自立支援の促進について関連部局と連携していきたいと考えている」という回答がなされている²⁵⁾。

なお「悪質な業者を厳しく取り締まることに重点を置く」という会長によるとりまとめは、同審議会の中で、M委員から提起された「資源ごみの処理は、税金をかけずに行うことが最善ではないかと思う。まずは、対象を悪質な業者に限定して取り締まるのがいいのではないか」という発言を受けている²⁶⁾。2回にわたる審議会では「ホームレス」に対する配慮を求める意見が複数の委員から出され、「持ち去り禁止の目的は、ホームレス等の生活困窮者を罰するためではない」という市当局からの回答も受け、また「まずは、対象を悪質な業者に限定して取り締まるのがいいのではないか」という意見も出された上で、「悪質な業者を厳しく取り締まることに重点を置く」という会長とりまとめとなり、全員の了承、すなわち審議会の総意として了承されることになった。

しかし、この了承事項は、京都市当局によって用意された審議会から京都市長への答申『家庭から出されたごみの持ち去り禁止に関するとりまとめ』には何ら反映されていない。審議委員全員の了承を受けた「悪質な業者を厳しく取り締まることに重点を置く」というとりまとめを、なぜ市事務局は答申の中に書き込まなかったのか？このことの解明は、筆者らにもまだできていない。審議会メンバー、京都市環境政策局事務局へのヒアリングをしなくてはならないが、まだ果たせておらず、今後の課題としたい²⁷⁾。

（3）パブリックコメントに見る市民の意見

さて、京都市当局は審議会に対し、持ち去り禁止条例を「市民の声を受けて」実施すると説明しており、持ち去りを条例で禁止する最大の目的として（1）市民の分別意識、有料指定袋による排出への協力意識の低下を防ぐことにより、ごみの減量・リサイクルの後退を防止すること、（2）集積所の清潔を確保すること、（3）（大型ごみの不法投棄をさせないための）市の適正処理の3点を掲げた。前2項目について、京都市当局は、第47回同審議会資料2-2『持ち去り行為について市民からの通報や職員がよく目撃する地域等』の中で「持ち去りがよく確認された場所」「持ち去られたと思われるアルミ缶が積み上げられている場所」についての詳細は示している。ただし、どれだけ市民がどのような苦情をどのような程度で語っているか、つまり、具体的にどのような迷惑行為がどの程度あったのかについて明瞭な紹介はなく、先に紹介した審議会資料にあるような定性的な状況の紹介にとどまっている。

定量的な「市民の声」としては、管見では、パブリックコメントの回答結果が唯一のものである²⁸⁾。ここで、審議会資料として提出されたパブリックコメント（以下、パブコメ）の結果を見ていこう²⁹⁾。

京都市は、審議会に対しても市会に対しても持ち去り禁止条例を「市民の声を受けて」実施すると説明しており、その目的の第1に「市民の分別意識、有料指定袋による排出への協力意識の低下を防ぐことにより、ごみの減量・リサイクルの後退を防止すること」を挙げている。しかし、パブコメではこの目的に合致する「持ち去りを放置すると、リサイクルの仕組みや意識が保てなくなる」という意見は、総意見数

274件（「条例に賛成の立場からの意見」78名106件の意見、「条例に反対の立場からの意見」68名118件の意見、「賛成・反対どちらともいえない立場からの意見」30名49件）の内、わずか2件しか出されていない（いずれも「条例に賛成」の立場からの意見）。

次に第2の目的として示された「集積所の清潔を確保すること」については、条例賛成の立場から5件（「持ち去りにより集積所にごみが散乱しているのは問題である」）出されている³⁰⁾。第3の目的「（大型ごみの不法投棄をさせないための）市の適正処理」に関しては、賛成の立場から「持ち去ったごみが不法投棄される可能性がある」という意見が1件だけ出されている。

その他、市が条例改正の大義名分として掲げた「市民からの苦情」にあたるパブコメ意見としては、総意見274件（内賛成意見106件）の内、条例改正賛成の立場から「抜き取りをする際の騒音が迷惑」14件（なお先述したように「騒音」については提案時点において条例改正の目的から外されている）、「他人にごみを持っていかれるのが不快」5件にとどまっている。

ちなみに賛成意見の中で一番多かった意見は「持ち去り防止のためには、罰則等の実効性の確保が必要」19件、次に「持ち去り防止のためには効果的な周知・啓発やパトロールが必要である」9件である。これらはいずれも条例改正をした際の効果、手段についての提起であり、市民が「持ち去り行為」によって迷惑を被っていることを具体的に示す意見とはなっていない。

他に「指定袋や手数料等を購入して排出している以上、市が収集すべきである」7件、「アルミ缶等持ち去りにより、売却収入が減り、市の

財源が不足することは困る」6件が比較的多数の賛成意見である。なお、売却収入減少を危惧する意見に対して市は「市民の皆様が出された缶・びん・ペットボトルは、リサイクル施設において再資源化のための必要な処理を行ったうえで売却し、市の収入としてごみの減量・リサイクルの推進、処理施設の運転経費などに充てております。結果的に市民の皆様利益につながっていることから、持ち去りを無くすことが必要であると考えています」と回答している。しかし、持ち去りによる空き缶売却収益の減少（そして「騒音」）については、市当局みずから提案時において既に条例改正の主目的から外している³¹⁾。

いずれにしても、条例改正の3つの目的を根拠づける「市民の声」「市民の苦情」は、正式な手続きであり唯一の定量データであるパブコメの中では比較的少数である³²⁾。さらに、「持ち去り禁止」という条例改正が本当に理に合っているのか？という危惧が、パブコメ意見で最も多い「空き缶収集を生活の糧としているホームレスをはじめとする生活困窮者の方はどうなるのか。何らかの配慮をすべきである」64件（条例改正の立場から6件、条例反対の立場から48件、賛成・反対どちらでもないという立場から10件）という結果、そして、「持ち去りが生じている背景や状況を調べ、対策方法をじっくり検討すべき」11件（反対の立場から8件、賛成・反対どちらでもない立場から3件）という結果に現れている³³⁾。

3 京都市会くらし環境委員会における京都市「聞き取り調査」をめぐる議論と野宿者像の検証

2010年9月16日に京都市会第3回定例会が開催され、家庭から有料指定袋で出された資源ごみの持ち去りを禁止する「京都市廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例の一部を改正する条例案」（本稿でこれまで「禁止条例」と称してきたもの）が提案された。この条例案は京都市会くらし環境委員会で集中的に審議されることになり、翌日9月17日の第10回同委員会で審議が開始された。

本章では、条例改正案が集中的に審議された「くらし環境委員会」における議論に注目する。特に、京都市環境政策局と健康福祉局が合同で実施した「ホームレスの方に対する聞き取り調査」（以下、「京都市聞き取り調査」）結果をめぐる市会議員と市当局とのやりとりから、持ち去り当事者である「ホームレス」に対する言説や対応を検証する。具体的には、「市会議員は調査そのものに対してどのような評価を下しているか？」「市会議員や市当局は野宿者をどのような存在として捉えているか？」を検証していく。

(1) 「くらし環境委員会」の審議のながれと「京都市聞き取り調査」に対する市会議員からの評価

2010年9月17日第10回くらし環境委員会において、条例案に賛成する自民党会派は「市民はごみ袋を購入し、市が収集すると思って出している。ごみを市の所有物として明記すべきだ」と条例改正の早期成立を主張したが、ごみを市

の所有物としてしまうと、集積所の管理責任を市が負うことになり、それを避けたい市は「今は持ち去りに指導する根拠が無く、条例改正でまず行為を禁止し、周知していきたい」と答弁する等、条例改正を目指す側の合意も難航した。一方、この持ち去り禁止は「生活の糧を奪う人権侵害」と批判する野党会派をはじめ、与党会派の中にも「空き缶が収集できないと生活に困る人がいるということは、支援策が受け入れられていないということ」という批判も出され、与党間でも賛否が分かれた³⁴⁾。くらし環境委員会はその後、9月28日にも開催され（第11回同委員会）、本来であればこの日に条例改正案を委員会内採決する予定だったが、各会派が「審議中」として意見がまとまっていないことを表明したため、採決は10月下旬まで持ち越された³⁵⁾。

10月21日の第12回くらし環境委員会では、10月14、15日にわたって実施された野宿者に対する「京都市聞き取り調査」結果報告が行われ³⁶⁾、市当局と市議員との間での質疑が交わされた。その際、複数の議員から「この調査は何のために実施をされたのか？」という質問が再三に渡ってなされている。その背景には「空き缶の問題について禁止条例を環境政策局が提案される時点で、本来はこのような調査をやはりやっておくべきではなかったか」（自民党T議員：2010年10月21日京都市会第12回くらし環境委員会議事録52頁）という市の姿勢に対する与野党に共通した批判がある。市当局は聞き取り調査を実施した目的として「福祉施策の周知徹底を図ることとともに、聞き取り調査の結果を踏まえて、就労等による自立に結び付くような取組施策の実施について検討するための調査を実施した」と保健福祉局生活福祉部長と

循環型社会推進部長から答弁が繰り返しなされている。しかし、この答弁ならびに調査内容に対しては、与野党のどちらからも以下のように「今回の調査は不十分である」という批判が展開される（下線部は引用者による）。

（民主党A議員）路上生活が長期化をしているといったような課題がずっとこの前の委員会等でも指摘されている中で、福祉施策があること、どんな種類のものがあるかというのを全く知りませんでしたという方はやっぱり少なかった。初めからそれは分かっていたことだと思うんですが、じゃ、なぜその福祉施策が受けられないのか、なぜそれが受け入れてもらえないのかという行政側の課題というものを洗い出すための調査をしてもらえるのかなと思っていましたので、正直、もう少し突き詰めた調査をしていただきたいかったなというのが感想です。（同委員会議事録62頁）

（自民党O議員）いや、そちらの方で相手のどういう印象を持ちましたかですわ。結局、わしは別に禁止になろうと、とにかくおれはアルミ缶をやるんやと、そっちがどんな施策を打ってきても、そこには私は乗る気がありませんと、そういうようなお答えであったのか。極端なことを言ったら、ほっといてくれと、打たんでええやないかと。聞き取っているんやから、そういうことを聞き取ってくるんでしょう、調査というのは。（同委員会議事録74頁）

（共産党N議員）私は一定期待していたんです。どういう調査をされるのか。多分ホームレスの方の実態調査をされるんじゃないかと思っていました。そして環境政策局がされるからには、保健福祉局だけだったら、福祉施策についてホームレス

の方がどんな風に受け止めておられるのかとか、どれぐらい周知されているのかとか、今回調査されたような中身でいいと思うんですね。ただ、そこに今回環境政策局が入られたということは、別の意味があったと思うんですね。今回の条例提案に関してどういう影響があるのか、ここの所を調べなければ、今回の調査の意味がないと私は思うんですね。ところが、それが全く抜けていたわけです。(同委員会議事録78頁)

さらに「今回この条例がもし実施された場合、どういう影響を与えるのか。実際にこの空き缶を回収されている方々、私はあえて抜取りとはいいません、回収されている方々、そういう方々にどういう影響を与えるのかという調査、なぜされなかったんですか」という上記N議員からの質問を受けて、条例改正案担当者である循環型社会推進部長は「今回、調査の中に問4、問5という部分については上げさせていただいております」と答えている(どちらの発言も同委員会議事録79頁)。しかし、問4の質問は「今後どのような生活を望んでいますか」であり、問5は「どのような相談や支援を利用したいですか(複数回答可)」という質問だ³⁷⁾。もし、調査の際、問4、5の箇所で「アルミ缶回収が条例で禁止されたら、その後、どうされますか？」と質問していれば、その回答結果は、条例実施後の影響や当事者の受け止め方を把握する資料になったであろう。しかし、そのような投げかけを行ったという説明や資料は市当局からは示されていない。問4、5の結果は、条例施行後の野宿者への影響を把握する資料にはなり得ていないと判断し得る。

さて、この問4の結果をめぐっては、2人の議員から以下の質問がなされている。

(自民党T議員) 問4の、今後どのような生活を望んでいますかの所で、就職して働きたい50名、これ、40パーセント、福祉制度を利用したい24名で19パーセント、分からない17名で13パーセント。そこで、次の下の、このままの生活でよいという人が9名で7パーセント、アルミ缶回収を続けるという方が8名6パーセントについて、今回、両局で調査をされて、このアルミ缶の回収をして生活をされたい、また、このままの生活でよいと答えられた方の皆さんが受けられた印象ですね、印象、これはどういう印象を受けられたのかどうか。(同委員会議事録54頁)

(自民党O議員) ここに、4項目(引用者註：問4のこと)ですけれども、このままの生活でよいと、アルミ缶回収を続けると。要はどの施策を打っても、今の生活でいい、アルミ缶回収を続けると。こういうような表現を私今しましたんですけれども、その見方は間違っていますか。(同委員会議事録73頁)

どちらの議員も条例案には基本的には賛成だが、ホームレスへの福祉支援、就労支援の充実をきわめて重要な条件にしていることが質疑応答の中からうかがえ、見識の高さを示している。しかし、この問4を巡っては、再三に渡って「どんなに支援や手を差し伸べても拒否をする野宿者はある」という言説を繰り返す³⁸⁾。こうした問いかけに市当局はどのように回答しているだろうか。以下、議員と市担当責任者とのやりとりから見えていこう。

(自民党T議員) やはりどうしても路上生活をしたい、どうしても空き缶で生活をしたいという方がこのようにしていらっしゃるわけですが、こう

いう方に関しては、どのように皆さん説得をされていかれるつもりですか。(後略)(同委員会議事録54頁)

(保健福祉局生活福祉部長) 私どもと致しましては、このままの生活でよいと言われる方が現にいらっしゃるということは、非常に残念な気持ちでおるところでございます。(同委員会議事録55頁)

(自民党〇議員) 少なくとも京都市には今、そこに目の前に路上生活者がおいでになって、京都市ではこういう施策を打っているんですけども、ないしは、こういった自立支援センターはありますし、相談業務もあります、そして各ホームレスへの相談業務もありますと、中央保護所への入所というやつもあります。そういう形の中やけど、いやほっといてくれと、何ほ打たれてもおれはこうなんやと、続けていくんやと、こういう風にお答えしたと、こういうことじゃないんですか。(同委員会議事録74頁)

(循環型社会推進部長) すべての方じゃございませんが、幾人かの方はほっといてくれということをおっしゃったというのは報告では聞いております。(同委員会議事録75頁)

以上のように、問4の結果を巡って市議員から提起された「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者像」に対し、両部長とも同意を示している。しかし、情報公開請求によって入手した市聞き取り調査結果一覧表を分析した結果、上記の2人の議員ならびに答弁をした2人の部長の「野宿者像」は、調査結果を丁寧に読みとっていないことから導かれており、またそもそも調査方法そのものに問題があることが分かった。次節で詳しく記していく³⁹⁾。

(2) 「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者像」は本当か？

問4「今後どのような生活を望んでいますか」という質問に「廃品回収・就職もしないし、福祉制度も利用せず今のままの生活で良い」と回答した9名は、公文書請求で入手した結果一覧表の通し番号(聞き取り場所・年齢)で示すと、15(高齢者会館・60-69歳)、20(高齢者会館・60-69歳)、32(高齢者会館・70歳以上)、68(ゲストハウス・60-69歳)、69(ゲストハウス・50-59歳)、74(ゲストハウス・60-69歳)、166(下京福祉・40-49歳)、172(下京福祉・60-69歳)、174(下京福祉・70歳以上)に該当する。

まず、15番の人は、アルミ缶回収に従事しているがアルミ缶回収による1月の収入は1000円未満である。月に1000円未満の収入で野宿生活を展開することは、野宿とはいえ実は難しい。そこで「この15番の人は、本当に野宿生活を送っているか？」という疑問が生じる。

そもそも「京都市聞き取り調査」では、その人がどこに住んでいるのか、居住場所や居住形態を聞いていない。つまり、その人が本当に野宿生活を送っているか否か、実は確認されていないのだ。野宿生活にあると明確にわかる回答者は、結果一覧表から読み取る限り、河川敷で聞き取りをした9名(通し番号43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52)と、それとは別に下京福祉事務所で聞き取りをした際、問4で③「路上生活のままアルミ缶回収を続ける」と答えている1名(通し番号147)の計10名のみである。また、調査場所となった高齢者福祉会館での炊き出しや、下京福祉事務所でパン・牛乳支給には野宿者だけではなく、生活保護を受給しながら居宅生活をしている人や、家はあつ

でも貧困状態にある人々も多く利用している⁴⁰⁾。こうした調査状況を併せて考えると、通し番号15番の人が野宿者である蓋然性はさらに低くなる。

通し番号20番の人はどうだろうか？この人はそもそも収入のある仕事をしておらず「アルミ缶回収はしていない」と回答しており、「厚生年金を月128,000円得ている」ことが分かっている。かって「中央保護所を利用」したと回答しており、生活保護を申請して居宅保護になった後、厚生年金を受給できることが判明し、生活保護から厚生年金に移行して生活を営むようになったのかもしれない。だとすれば、この人が「今後どのような生活を望んでいますか？」と質問されて「廃品回収・就職もしないし、福祉制度も利用せず今のままの生活で良い」と答えても何の不思議もない。

通し番号32番の人はどうだろうか？この人は年齢が70歳以上であり、仕事もアルミ缶回収もしていない。そして「中央保護所・宿泊援護」を利用したことがある。問5「どのような相談や支援を利用したいですか？」という質問には「④健康面の相談」と答えている。以上のことを考え合わせると生活保護受給生活を送っている可能性がきわめて高い。

68番の人はアルミ缶回収を行っているが年金ももらっている。年金をもらいながらも野宿生活を送っている人はいる（第4、5章で紹介する筆者らの聞き取り調査でも1名いた）。しかし、回答場所が緊急一時宿泊事業を実施しているゲストハウスであるため、現在、生活保護申請中である可能性が高い。

69番の人は、仕事もアルミ缶回収もしていない。収入については不明だが問4では「⑤廃品回収・就職もしないし、福祉制度も利用せず今

のままの生活でよい」と答えたものの、問5では「③生活保護の相談」「④健康面の相談」に回答している。回答場所が緊急一時宿泊事業を実施しているゲストハウスであり、68番の人と同じく、生活保護申請中である可能性が高い。いずれにしても68番、69番の人は、京都市の福祉施策を活用しており、「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者像」に押し込めるのには無理があるだろう。

74番の人もゲストハウスで回答しており、年金収入が月88,000円あり、かつ「中央保護所・宿泊援護」経験があることを考え合わせると、現在、生活保護申請中か、いずれにしても居宅生活への移行段階にある可能性が高い。問5の回答結果「②住居確保について」「③生活保護の相談」も、そのことを裏付けている。

166番（40-49歳）の人は、下京福祉事務所での食料援護の際に回答しており、仕事収入もなく、アルミ缶回収もしていない。「生活保護・食糧援護」利用歴があり、問5では「②住居確保について」に回答している。野宿者である可能性は高く、問4では確かに「⑤廃品回収・就職もしないし、福祉制度も利用せず今のままの生活でよい」と回答しているが、問5では「相談したいこと・利用したいこと」として「②住居確保について」と回答しており、「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者像」に押し込めることはできないだろう。

172番の人は60-69歳代の女性であり、下京福祉事務所での食料援護の場で回答している。仕事もアルミ缶回収もしていない。月45,000円の年金を受給しており、「生活相談・食料・宿泊援護・入浴」利用歴がある（つまり支援や相談を拒否していない）。野宿生活者であるかもしれないし、そうでないかもしれない。いずれに

しても「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者像」に押し込むことは難しい。

174番の人は、70歳以上の男性で仕事収入もなくアルミ缶回収もしていない。「宿泊援護・食糧援護」の利用歴がある。以上を考え合わせると、回答欄には記されていないが、生活保護受給生活を行っている可能性も高い。

以上、問4で「⑤廃品回収・就職もしないし、福祉制度も利用せず今のままの生活でよい」と答えた人々の他の回答結果に目を通し、1人ずつ分析してきたが、いずれも市議員がカテゴライズし、市担当者が同調したような「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者像」という範疇に彼、彼女らを押し込めるのには無理がある。

（3）「路上生活のままアルミ缶回収を続ける」

と回答した人々は「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者」か？

次に問4で「路上生活のままアルミ缶回収を続ける」と回答した8名（高齢者会館の炊き出しで回答した通し番号10, 33, 河川敷で小屋を立てて野宿している通し番号43, 46, 48, 51, 52, 下京福祉事務所の食料援護の場で回答した通し番号147の人々）についても他の回答結果と重ね合わせた分析を行う。

通し番号10番の人は30-39歳代でアルミ缶回収を唯一の生計の糧としている。週7日、つまり毎日朝5時から19時まで14時間収集し、しかし、それでも1日5kgしか回収できておらず、月の収入が1～3万円未満と少ない。そして問5では「⑥多重債務の相談・支援」とその希望を述べている。そのような希望を持つ人を「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者像」に押し込めることは、適切な判断だと言え

るだろうか。

通し番号33番の人は60-69歳代で仕事はアルミ缶回収だけだが、週1回13-14時しか従事しておらず月の収入額も1000円未満である。「中央保護所」利用歴があり、以上を考え合わせると、この人はもしかしたら生活保護生活を送っている可能性がある。いずれにしても「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者」と即、断言することはできない。

通し番号43番の人は河川敷に小屋を立て、アルミ缶回収を生活の糧としている。週に3日、夜21-1時まで回収に従事し、1日当たり200kg回収している。月の収入額としては5～10万円未満となっている。この人についてはこれ以上の情報がない。だからといって即「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者」とカテゴライズしてしまっているかどうか、疑問が残る。

通し番号46番の人も河川敷の小屋住まいで、週3回朝6時以降に回収を開始し、1日33kg、月收入5～10万円未満を得ている。他の現金収入につながる仕事として「清掃」にも従事している。この人は、「医療券」の利用歴がある。「医療券」は、生活保護法で定められている医療扶助であり、その利用歴があるということは、「何もかも拒否している」ということにはならないだろう。

通し番号48の人は50-59歳代で河川敷の小屋に起居しながらアルミ缶回収を唯一の生活の糧としている（週2日、朝5時から9時まで回収。1回の回収量30kg、月收入3～5万円）。この人は問5で「①就職・仕事探しについて」「④健康面の相談」をしたいと答えており、「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者」には当てはまらない。

通し番号51番の人は50-59歳代で河川敷の小屋に起居しながらアルミ缶回収を唯一の生活の糧としている(週3日, 朝5時から9時まで回収。1回の回収量60kg, 月收入5~10万円未満)。この人の場合, 他に情報は無い。だからといって「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者」とカテゴライズしてしまっているかどうか, やはり疑問が残る。

通し番号52番の人は60-69歳代で河川敷の小屋に起居している。アルミ缶回収が唯一の収入源で週5日回収にまわっているが, 収穫量は不明, そして月收入が1000円未満と記されている。いずれにしても, この人は問5で「③生活保護の相談」「④健康面の相談」を希望しており, 「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者」にはカテゴライズされ得ない。

最後に, 通し番号147番の人は, 60-69歳代で, 下京福祉相談所の食糧援護の場で聞き取りを受けている。アルミ缶回収が唯一の収入源で週4回, 夜中から朝にかけて回収にまわり, 1回の収穫量60kg, 月收入3~5万円未満である。「生活相談・食糧援護」の利用歴がある。この人は問4で, 単一選択のところ「③路上生活のままアルミ缶回収を続ける」と回答すると共に「①きちんと就職して働きたい」と回答している。そして問5では, 「①就職・仕事探しについて」相談したいと答えている。以上を考え合わせると, この人は, 普段は自分で自分の生活を成立させるべくアルミ缶回収に従事するが, 一方で, 仕事に就くことができれば仕事に就きたいと考えている, と判断し得る。

以上のように, 京都市会くらし環境委員会で「何もかも拒否して今のままで良いとする野宿者」と目された17名は, 市が作成した結果一覧をしっかりと読み, 本人が回答した複数の結果

を重ね合わせて1人1人理解しようとするれば, そのカテゴライズが適切なのだろうか, 強い疑問を呈せざるを得ない人々である。市による調査結果報告を受けて市会議員から再三に渡って「このままの生活でよいと, アルミ缶回収を続ける人々」, 「要はどの施策を打っても, 今の生活でいい, アルミ缶回収を続ける野宿者」にどう対応するか? そうした存在をどう考えるか? と尋ねられた市担当者は, 「私どもと致しましては, このままの生活でよいと言われる方が現にいらっしゃるということは, 非常に残念な気持ちでおるところでございます」(健康福祉局生活副支部長), 「すべての方じゃございませんが, 幾人かの方はほっといてくれということをおっしゃったというのは報告では聞いております」(循環型社会推進部長)と回答している。その回答を受けて, 議員の中には「この調査結果が出たときには, 京都市が幾ら施策を, 形を一生懸命打っても, このままでいいという人もおいでになるんだなという一つの, この結果からは僕は一つ見えたのかなという風に思ったりもします」と結論づけていってしまう人もいた。調査を実施した当事者である環境政策局担当部長, 健康福祉局担当部長の双方が, 調査結果の内容そのものや, 当事者の状況や事情を理解して(少なくとも複数の回答結果を重ね合わせて理解して)答弁していれば, 「京都市が幾ら施策を, 形を一生懸命打っても, このままでいいという人もおいでになる」という認識を導き出さなくてもすんだのではないだろうか。

以上, 「市会議員は調査そのものに対してどのような評価を下しているか?」「市会議員や市当局は野宿者をどのような存在として捉えているか?」という疑問について, 主に京都市会くらし環境委員会における「市聞き取り調査」

をめぐりやりとりを通して検証してきた。その結果、条例改正を担当する市担当責任者のアルミ缶回収野宿生活者の実態把握やその理解については、与野党各派の議員からの指摘にもあるように、十全とは言い難い状況が浮かび上がってきた。

次章では、筆者らが行った「河川敷の小屋に起居しながらアルミ缶回収を生活の糧とする野宿者」に対する聞き取り調査の結果紹介と考察を行う。市会でのやりとりで「何もかも拒否をして今のままで良いとする野宿者」を見なされた17名は、本章で検証した限り、そのほとんどがその範疇には当てはまらないことが明らかになった。それでも、その内8名（通し番号10, 33, 43, 46, 48, 51, 52, 147）は、実際に「路上生活のままアルミ缶回収を続ける」と回答している（33番の人は、もしかしたら生活保護への移行段階にあったのかもしれないが）。「野宿生活よりは、福祉支援を受け、生活保護にアクセスして居宅生活を送った方が良いのではないか？なぜそれを拒むのか？」という疑問もまだ残されている。

註・参考文献

- 1) 「人間の鎖」で京都市役所を包囲したり、同市役所前でハンガーストライキで抗議の意志を示したりした様子は、当時のマスメディアでも盛んに報道されている。2010年10月20日、約350名の市民らが条例の可決に反対し、市庁舎を取り囲む「人間の鎖」行動を実施したことについては京都新聞、朝日新聞、毎日新聞の同年10月21日付朝刊で報道されている。また、この禁止条例に対しては、「きょうと夜まわりの会」など野宿者支援団体2団体が連名で条例改正に反対する要望書を京都市に提出（2010年7月20日）しただけでなく、同年8月11日には全国の弁護士・司法書士の有志ら81名が連名で条例改正に反対する意見書を京都市に提出、京都弁護士会からも同年8月26日に野宿者への配慮を求める要望書が京都市に提出されている。
- 2) 木村、関根、梅尾は、それぞれが従来から「きょうと夜まわりの会」、「反貧困ネットワーク京都」の活動に従事し、禁止条例に反対する活動にも参加していた。京都市会の各党派や市担当者と接触する中で、野宿者に対する理解、そして禁止条例によって生活の糧を奪われる人々への想像力があまりにも少ないことに衝撃を受けつつ、しかし、「自分たち自身も本当に当事者の心情や状況を理解しているのか？」「理解していない人々と、共通の理解を共有するにはどうしたいのか？」という内省に至り、反対運動の最中であっても、「禁止条例の影響を受けるアルミ缶回収者、特に、河川敷で生活している野宿者の状況や心情をもっと理解したい」「どうしたらもっと当事者の心情を理解し、それを他者にも伝え、共通理解にすることができるのか？」という問題意識を持ち続けていた。そして、京都市会で禁止条例が可決された後、再度、初心に戻って、当事者の声を謙虚に聴き、この禁止条例がどういう影響を当事者に与えることになるのかを丁寧に考える必要があると考え、野宿者への聞き取り調査の経験がある永橋、丸山に野宿者への聞き取り調査の実施についての相談を持ちかけたのが事の発端である。石川は、当時、産業社会学部永橋ゼミの学生として、大阪釜ヶ崎をフィールドとしており、今回の聞き取り調査にも加わった。筆者らの聞き取り調査の目的は、そこで得られた知見を、京都市、京都市会、審議会関係者をはじめ、「空き缶条例」に反対する支援団体や当事者、そして一般市民にも投げ返し、この問題を深く理解し、検討する双方向的やりとりの出発点にしたいと考えたことにある。筆者らの聞き取り調査の結果を基に京都市廃棄物減量等推進審議会委員3名ならびに支援団体との間で行った意見交換、そして野宿しながらアルミ缶回収を続ける当事者達との座談会での意見交換やそこで得た知見については、稿を改めて紹介したい。なお、永橋、丸山がこれまでに携わった野

- 宿者への聞き取り調査に関しては、以下の論考を参照のこと。永橋為介 (1996) 「大阪市天王寺公園の管理の変遷と有料化が及ぼした野宿者排除の影響に関する研究」(『ランドスケープ研究』59 (5), 日本造園学会) 213-216頁, 永橋為介・野嶋政和 (2001) 「長居公園から見えてくるもの——野宿者問題についての共通理解を深め、一緒に知恵を出しあう場づくりを」(『CEL』(58), 大阪ガス・エネルギー文化研究所) 71-79頁, 永橋為介 (2003) 「大阪市長居公園内仮設一時避難所施策の検証を通じた総合的公園マネジメントの考察」(『ランドスケープ研究』66 (5), 日本造園学会) 441-446頁, 丸山里美 (2006) 「野宿者の抵抗と主体性——女性野宿者の日常実践から」(『社会学評論』第56-45号, 日本社会学会) 898-914頁, 丸山里美 (2006) 「自由でもなく強制でもなく」(『現代思想』第34-9号, 青土社) 211-221頁, 丸山里美 (2006) 「廃品回収というなりわい——ある都市雑業の記録」(『移動の風俗 現代風俗研究会年報』, 新宿書房) 46-70頁。
- 3) 主に2010年10月21日第12回京都市会くらし環境委員会における議員2名からの提起によるもの。本稿第3章で詳述する。
 - 4) 山本耕平 (2008) 「古紙持ち去り禁止条例」(『自治体法務研究』3号) 44-49頁参照。山本はまた以下のように述べている。「持ち去り行為は昔から行われていたが量も少なく、定職のない人たちが日々の糧を得る行為として容認されてきた。しかし今日の持ち去り行為は、『ビジネス』として組織化された形で行われており、もはや看過できない状況になってきているのである」。「もともごとみステーションからアルミ缶や段ボールを抜き取って生計の足にする、定職を持たない貧しい人たちがいた。しかし、今日問題となっている持ち去り行為は、組織的かつ大規模なもので、市町村の損失も半端なものではない。」
 - 5) 福士明 (2008) 「資源ごみ持ち去り禁止条例の考え方」(『フロンティア180』夏号・66号) 北海道市町村会法務支援室ホームページ <http://houmu.h-chosonkai.gr.jp/siryokan/fukusisi%20jissenjourei18.htm> (最終閲覧日: 2013年1月10日), 兼子仁 (2007) 「私の考える“政策法務”」(『政策法務ファシリテータ』14号) 27頁, 北村篤 (2007) 「実務のしおり 資源ごみの持ち去り」(『研修』711号) 45頁, 永山茂樹 (2009) 「最新判例演習室 憲法 古紙持ち去り禁止条例と営業の自由・生存権」[広島高裁2008. 5. 13判決] (『法学セミナー』54 (4)) 128頁, 吉富孝一 (2009) 「自治体発条例 REPORT 愛知県春日井市リサイクルシステムを守る資源ごみ持ち去り防止対策——春日井市廃棄物の減量及び適正処理に関する条例」(『自治体法務navi』27) 33-38頁, 田中孝男・都築岳司 (2009) 「政策条例NAVI (第28回) 資源ごみ回収における実効的な秩序維持確保のために——資源ごみ持ち去り禁止条例のベンチマーキング」(『自治体法務navi』27) 18-21頁, 長岡章雄 (2010) 「資源化物持ち去り行為禁止条例について (特集 第31回全国都市清掃研究・事例発表会より)」(『都市清掃』63 (295)) 219-226頁, 肥沼位昌 (2009) 「アパッチ攻防—古紙持ち去り対策」(出石稔監修『自治体職員のための政策法務入門 5 環境課の巻 あのごみ屋敷をどうにかしてと言われたら』第一法規) 所収
 - 6) 前掲山本 (2008) を参照。
 - 7) 吉浦高志・片岡繁 (2010) 「インタビュー 古紙の持ち去りを阻止して正規ルートでリサイクルを——日本再生資源事業協同組合連合会」(『月刊廃棄物』36 (10)) 6-11頁, 特集記事「持ち去り放置はリサイクル意欲を削ぐもの——禁止行為で過料5万円——千葉県市川市」(『月刊廃棄物』30 (6), 2004) 9-11頁, 特集記事「持ち去り禁止で罰金設けた条例を制定——悪質な場合、告発も! 東京都世田谷区」(『月刊廃棄物』30 (5), 2004) 44-46頁
 - 8) 坂田裕輔 (2009) 「循環型社会における資源物持ち去り業者の位置づけ (特集 廃棄物処理とリサイクルの現状——循環型社会の実現に向けて)」(『マッセOsaka 研究紀要』(12)) 49-61頁
 - 9) 東京ルール I については、山本 (2008) を参照。

- 10) 「空き缶抜き取りアカン京都市、条例で規制へ」（京都新聞2010年5月20日付朝刊）、「アカン！資源ごみ「転売」「環境」京都市禁止・罰金も検討」（朝日新聞2010年6月9日付け朝刊）
- 11) 京都市では2006年10月1日から、家庭ごみ有料指定袋制を導入している。ごみを排出する市民に、一般廃棄物の収集等に係る手数料を、指定袋を購入することで負担してもらう制度である。ごみ排出へのコスト意識を喚起することで、ごみへの関心、ごみ減量、分別によるリサイクル等の促進を目的としている。京都市環境政策局循環型社会推進部「家庭ごみ有料指定制について」<http://www.city.kyoto.lg.jp/kankyo/page/000000179.html>（最終閲覧日：2013年1月10日）参照
- 12) 「京都市廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例」京都市総務局総務部文書課インターネット版公報 http://www.city.kyoto.jp/somu/bunsho/REISYS/reiki_honbun/k1020705001.html（最終閲覧日：2013年1月10日）参照
- 13) 2010年7月2日第46回京都市廃棄物減量等推進審議会「資料1-1」1頁
- 14) 2010年7月2日第46回京都市廃棄物減量等推進審議会「資料1-2」3頁
- 15) 同上4頁
- 16) 第47回審議会ではこの2つに「(大型ごみの)市による適正処理」を加えて3つの目的設定をした。2010年8月17日第47回京都市廃棄物減量等推進審議会「資料2-5」97-98頁参照
- 17) 同上97頁参照。また本稿脚注31を参照のこと。
- 18) 2010年7月2日第46回京都市廃棄物減量等推進審議会摘録2頁
- 19) 同上2頁。なお、この提起に対する市からの回答は摘録にはない。また、本稿の検証テーマからは外れるが、I委員はこうした発言をしながらも、閉会間際に「持ち去り時の取り締まりについて、実行犯がアルバイトの場合があるので、雇い主も罰せられる両罰規定にしてもらいたい」と発言し、いつの間にか「持ち去り禁止」の立場になり、かつ罰則を設けよと主張するまでになっている。この変化、心理についての考

察は、本稿で取り扱うことはできないが、どういふ心情の変化があつて自分の最初の主張や実感とは全く正反対の立場に身を置いてしまうのかについては、改めて考察すべきテーマかもしれない。もっとも、この発言の真意としては、禁止条例が避けられない情勢となった中で、末端の人々だけが罰せられるようにならないように、という配慮である可能性もある。

20) 同上3頁

21) 同上3頁

22) 同上3頁

(T会長)「法律上の問題については、事務局でよく考えてやっていただきたいと思うが、集積所に出されたものを市の所有物として規定し、窃盗罪で持ち去りを罰するのか。」

(事務局)「市の法制課と検討しており、資源ごみを市の所有物として規定し、窃盗罪で持ち去りを罰する方向で進めているが、課題もあるので現時点では結論に至っていない。」

(中略)

(T会長)「ごみの集積所の排出物が市の所有物になると、集積所でトラブルが起こった場合に市の責任を問われることにもなるので、慎重に検討していただきたい。本日の意見を踏まえ、事務局にて方向性を再整理していただき、再度議論する機会を次回持たせていただく。」

23) 2010年8月17日第47回京都市廃棄物減量等推進審議会摘録8頁

24) 同上3-4頁。罰則を求める意見としては、HR委員より「罰則を含めないといけない。(中略)罰則があつてもうまくはいつてないが、条例をつくるにあたっては、罰則が必要だと思う。運用の段階で、いろいろとうまくやればいい。また、ホームレスに対する配慮について、妙案は浮かばないと思われるが、ルールをつくる以上、罰則は必要だと思う」という提起がなされ、I委員が「罰則を設けることについてH委員と同感である」と同調。一方、IM委員から「私の考えが甘いかもしれないが、やさしい社会を築いていくため、ホームレス等の生活弱者への配慮からも、罰則は必要ないと思う。パトロール等で啓発していけばいいのではない

か」、そしてS委員から「私も罰則を設けないことに賛成である。理由の1つは、IM委員と同感でやさしい社会づくりが必要であること。もう1つはアジア諸国ではごみで生計を立てている方々がたくさんおられる中で、京都市が罰則を設けてまで取り締まりを行うということが発信されれば、その方々の実施されている行為を完全に否定することにもなりかねないので、罰則は避けておいた方が良いのではないかと思います」という罰則に反対する意見が出された。

25) 同上4頁

26) 同上7頁

27) 2010年9月17日第10回京都市会くらし環境委員会では、この「悪質な業者を厳しく取り締まることに重点を置く」ことについて以下のやり取りが展開されている。まず、民主党K議員からの「この禁止条例は『ホームレス』の生活に多大なる影響を与え、憲法25条の精神をないがしろにするものではないか」という主旨の質問がなされ、条例改正案担当責任者である循環型社会推進部長は「この抜去りの件につきましては、ホームレスイコール抜去りじゃなくて、事業者、悪質な業者が非常に横行しているという部分がございます。そういった部分をやはり我々としてはきっちりつみ取ることも必要であると考えています」と述べている(2010年9月17日第10回京都市会くらし環境委員会議事録48-49頁)。再度、K議員から質問を受けた同部長は「4月施行以降については、やはり悪質なものからきっちりやっつけていくべきかと考えております」と答えている(同52頁)。一方、こうした答弁を受けて民主党A議員から「今対象とすべきは悪質なそういった行為である。悪質な業者なり悪質な行為なりというものを罰則規定を設けて取り締まるのが一番必要なことであって、本当に大きく一切を禁止しますとなったときに対象になってしまう野宿者であったりとか路上生活者が含まれるようなこういった条例ではなくて、悪質な業者とは何を指すのか、どんな行為を指すのか、そういったことを実態調査に基づいて具体的に挙げていただいたうえで、罰則をもって取り締まるというのがしかる

べき適正処理ではないかと思うんですが、悪質な抜去り行為、持去り行為、悪質な業者、こういったものはどういったことを具体的におっしゃっているのか」と問いかけられた際、循環型社会推進部長は「これについては、正に悪質、言葉は色々語弊があるかもしれませんが、やはり、缶そのものをかつ払って、それをぼんぼん持って行って、それを固めて業にしているという部分でございます」と答えた上で、「罰則を設けるとすれば、すべての方が必ず、それは法の下ですからいろんな方が、あるいは市民からすぐ通報があれば、ホームレス、業者、関係なくすべてについて対象になっていきます」と、罰則を設けない理由のみ答えている(同65頁)。「法の下」ということであれば、条例がひとたび施行されてしまえば「悪質な業者」であろうが生活に困窮する野宿者であろうが、その一切が禁止されてしまい、同部長が述べてきた「まずは悪質なものからきっちりやっつけていく」という方針は意味をなさないのではないかとという問いかけが民主党A議員の指摘の真意だと理解し得るが、同部長はその問いかけに対して正面から答えていない。同部長自ら「やはり悪質なものからきっちりやっつけていくべき」と述べながらも、有料指定袋からの持ち去りは何人たりとも許さないという強い姿勢が、同部長の発言から感じられる。この強い姿勢はどこからくるのだろうか? 1つの仮説として「有料指定袋制の死守」をここに上げておく。同議事録36頁に同部長の以下の答弁が掲載されている。「持去りを禁止しないでおくと、市民の皆様にごみ減量の分別をこちらの方からお願いいたしますし、リサイクルもこちらの方がやっつけていくという形で有料化を導入した経過もございませぬ」、「市民の方にはそこに空き缶等を出していただいているものという形で我々としても受け止めて、その中で有料化で頂いた財源を受け、それでごみ減量、リサイクルに取り組んでいるということです」。また同議事録46頁には同部長の「正に有料指定袋にして市民の方が分別をきっちりやっつけていただいていると、そういった部分では持去りが横行するという部分について

は、我々としてはそれを放置はできないというのが今の考え方でございます」。「これで廃棄物の減量、リサイクルが進まなくて、じゃ、皆さん、ごみの有料をしても意味がない、有料指定袋でごみを出しても意味がないという部分で、ごみがどんどんあふれていくということですね。場合によっては、現実問題、我々としては有料化に平成18年10月からスタート致しまして、実際に家庭ごみについては2割ぐらい減ってきているという状況でございます。こういった中で、今の仕組み、やはりこれはきっちり守っていくことが肝要ではないかと思っております」と、やはり有料指定袋制度の死守を何回も語っている。詳細な分析は稿を改めなくてはならないが、この禁止条例と並行して、同時期に有料化指定袋販売によって集まった財源をどう活用するか、また指定袋の価格を今後どうするかについての議論も、京都市破棄物減量等推進審議会の中に「有料化財源活用方法検討ワーキングチーム」が設けられ、展開されている。このワーキングチームの担当事務局も禁止条例改正を担う循環型社会推進部であり、「禁止条例の目的は有料指定袋という制度そのものを維持することである」という仮説に筆者らを導く。

- 28) 持ち去り禁止を持ち出す根拠となった「市民からの苦情」に関しては、2010年9月17日京都市会第10くらし環境委員会において共産党S議員から「一部の市民の方々からはそういう声は上がっているかも」しれないが、「アルミ缶の抜き取り禁止より、ホームレスの方々の生活の安定のための施策、共に生きる施策を京都市は考えるべきでは？」という提起がなされている（同委員会議事録47頁）。これに対して環境政策局長は「市民の声はたった一部であるという風な御指摘でございますけれども、現実に私どもに文書で寄せられたり、また電話で寄せられる苦情の件につきましては数十件でございますけれども、私自身は、そういったことを直接苦情で持って来られるは非常に少ない、よっぽど腹が立っておっしゃっている方だろうと思いますし、いわゆる声なき声と言いますか、サイレン

トマジョリティはたくさんおられるのではないかと思います。そういった方々の背景にするならば、我々がこういった事態を前にして何もしない、不作為でいるという責任は非常に重いと思います」（同47頁）と答えている。「サイレントマジョリティ」というタームを出すということは、市民の声を「定量的」に示すことが困難であるということだろう。なお環境政策局長が使ったこの「サイレントマジョリティ」というタームを巡っては、同委員会、共産党N議員から「苦情の件数は一部だと、声なき声の方が多いんだと局長はおっしゃいましたけれども、それだったら、もっともっと多い、声を上げようと思っても上げられないホームレスの方々、こういう条例が出ていることも御存じない方も多いんじゃないかと私は思うんですね。だから、そういった所の声を聴かずして、いろんな電話がかかって来る、その声はほんの一部だとおっしゃって、き然としてそれを進めるんだという。そういう立場は私はちょっとどうかという風に思いますし、先ほどからもいろんな会派の皆さん方が、この実態調査もしっかりされない、人権問題もかかわってくるということでおっしゃっています。だから、やっぱり今これをき然として進める状態にあるのかな、と私は議論を聞いていて実感しました」（同63頁）と切り返している。

- 29) なお、審議会です示されたパブコメの結果の示し方と、後日、市民に公開された結果の示し方が著しく異なることをここで指摘しておきたい。前者では、「賛成」「反対」「どちらでもない」という3区分を設けて、その上でどのような意見が出ているかをカウントしている。しかし、市民向け結果公表では「賛成」「反対」「どちらでもない」という3区分を排し、意見数の多い順にまとめて各意見を提示している。つまり「禁止条例はこれを実施する」という前提を設けて意見を紹介しているのだ。例えば、市民公表版パブコメでは、「持ち去り行為が市民生活に及ぼす影響についての意見」という枠組みの中で最も意見数が多いものとして「抜き取りをする際の騒音が迷惑である」15件として示さ

れている。しかし、この15件の内1件は、審議会資料の中では「禁止条例に反対」という意見の中に含まれているものだ。つまり、「たしかに持ち去りによる騒音が迷惑であるが、禁止条例には反対」という意見まで、あたかも禁止条例の設置を支持する意見として示されていることは不適切であると指摘できる。また2番目に多い意見として「持ち去りにより集積所にごみが散乱しているのが問題である」10件が紹介されている。しかし、10件の内2件は「禁止条例反対」という範疇の中で示された意見であり、3件は「禁止条例の賛否についてはどちらとも言えない」という範疇の中で示された意見である。また市民公表向け資料の中で最も数の多い意見「空き缶収集を生活の糧としているホームレスをはじめとする生活困窮者の方がどうなるのか。何らかの配慮をするべきである」64件にしても、賛否ならびに「どちらとも言えない」という区別を外して紹介しているが、条例改正賛成の立場でこの意見を表明した人は6名、条例改正反対の立場でこの意見を表明した人は48名、「どちらとも言えない」という立場で表明した人が1名である。そういった賛否の区別を設けずに意見を一括りにして紹介する方法は、市民ならびに市会に対する公正な判断材料を提供するための説明責任を果たしているといえるだろうか？市のパブコメ結果の取り扱い方、公表の仕方についての疑義をここに記しておきたい。もう1点、疑義をあげるとしたら、2010年7月12日からパブリックコメントを実施するにあたり、条例改正の必要性として、①リサイクル意識の低下を招き、ごみ減量・リサイクル施策が後退する、②ゴミ集積所の清潔を確保する、③売却収入の減少による負担の増大や不利益につながる、の3点を挙げている点だ。この第3項目に関しては、2010年7月2日第46回京都市廃棄物減量推進等審議会で既に「騒音防止、売却収入の改善などについては、条例の目的に照らせば、補助的な目的と考えるべきではないか。また、適正処理の確保については、民間による独自回収を否定することに繋がりがねないので、補助的な目的として掲げるのが適当

ではないか」(審議会資料1-2『家庭ごみの持ち去りに係る現状、課題及び論点整理』より引用)と示されているように、主目的から外されている。それをパブリックコメント募集の際、主目的として取り扱うことは公正な行政執行と言えるだろうか？

- 30) なお「条例反対」の立場、そして「賛成反対どちらともいえない」という立場からもそれぞれ2件、3件、計5件の「持ち去りにより集積所にごみが散乱しているのは問題である」という意見が出されている。この事実は、「集積所にごみが散乱しているという「問題」に対する「答え」として禁止条例の成立が的を射た問題解決に成り得ているのか」という投げかけを意味しているだろう。
- 31) 元々の〈廃棄物条例目的規定〉には「廃棄物の発生の抑制及び再生利用の促進による廃棄物の減量、廃棄物の適正な処理並びに生活環境の清潔の保持（以下「廃棄物の減量等」という）を図るために必要な事項を定める」と書かれており（第46回審議会資料1-2『家庭ごみの持ち去りに係る現状、課題及び論点整理』ならびに第47回審議会資料2-5『家庭から出されたごみの持ち去りを禁止する目的について』を参照）、「リサイクル資源の売却によって売り上げをアップさせる」ことは想定されておらず、「売り上げ維持もしくは向上」は条例改正の目的には組み込めない。そもそも、売り上げをあげるということは、アルミ缶の大量消費大量廃棄を前提にしてしまっており、廃棄物減量三原則の第1原則「発生抑制 (reduce)」から逸脱している。
- 32) パブコメでの他の興味深い、かつ比較的多数の意見として「持ち去りにより結果的にリサイクルされているのであれば、問題はないのではないか」20件（反対の立場から17件、どちらとも言えないという立場から3件）がある。この意見に対する「本市の考え方」には「『缶・びん・ペットボトル』からのアルミ缶等の有価物の持ち去りは、有料指定袋で排出している市民の分別への協力意識の低下をもたらし恐れがあります」と記されている。ということは、禁止

条例制定の大義名分として掲げた「市民の分別もしくはリサイクルへの協力意識の低下」は実態ではなく、市の「恐れ」に過ぎないということになるのだろうか。なお、市の「恐れ」は、唯一の市民の声を定量的に示すパブコメの中では十全に示されてはいない。また、行政による資源有価物のリサイクルに関しては、「そもそも空き缶回収を行政が担うのは適切か？」という意見（その背景に「行政による空き缶回収とその売却はアルミ缶の大量消費大量廃棄を前提にしてしまっており、第1原則である発生抑制の主旨に適わないのではないか？」という問題意識）が審議会の中でも学識経験者を含む複数の委員から提起されている。例えばアルミ缶に代表される有価資源物の回収を有料指定袋制の枠組みの中で行政が税金を投入して担うことが、本当に循環型社会推進のためになるのか？という問題提起が以下の審議会での発言から読み取れる。（G委員）「アルミ缶が有価物であることが問題点となっているが、本来、こういった有価物は市場にて回ることか好ましい。そういった意味で、資料の6ページに記載のあるコミュニティ回収の促進によって市場に回ることが望ましい。こういった市場をなくさないためにもどういったインセンティブを考えているのか」、（H委員）「アルミ缶などの有価物を自治体が税金で処理することを見直すべきである。これはシステムの欠陥であり、拡大生産者責任の考え方が長期的には必要」、（N委員）「缶、びん、ペットボトルといった物は、小売販売事業者と消費者の間で回収する仕組みが作れたらと思う」（以上2010年7月2日第46回京都市廃棄物減量等推進審議会摘録2-3頁から引用）

- 33) なお市民に公表した結果としては各意見に対する市当局からのコメント「本市の考え方」が示されている。この「持ち去りが生じている背景や状況を調べ、対策方法をじっくり検討すべき」という市民からの意見に対しては「缶・びん・ペットボトルについては、市内各所で持ち去り行為が発生しています。また大型ごみについては、1日平均約650件のうち3%、約20件が持ち去られている状況です」という回答がな

された。だが、この回答は提起された意見に対して同義反復となっている。しかし、さらに問題なのは、続けて「このため、京都市廃棄物減量等推進審議会においても、持ち去りを禁止する必要性、持ち去りを禁止するに当たっての留意すべき点について審議していただき、その意見を参考にして検討を進めて参ります」と述べている点だ。この「市の考え方」が市民に公表された時点で、すでに審議会での議論は終わっている。市民に対しては審議会での議論を最終的コンセンサスの舞台として前面に出しつつも、審議会会長が全委員の了承をとりつけた「本日の審議全体の意見として、悪質な業者を厳しく取り締まることに重点を置く」というとりまとめ（なおパブコメ意見の中でも「トラック等でごみ袋ごと大量に持ち去ることを禁止すべき」という意見は、条例改正賛成の立場から2件、反対の立場から9件、どちらともいえない立場から5件の計16件出されている）については、市当局として公式には提起していない。「審議会での審議」、「市民の意見」、「パブリックコメント」を市の都合の良いように使い分ける姿勢が散見される。そうした市の恣意的な姿勢や、パブコメ結果の取り扱い方ならびに審議会の位置づけについては、実は、条例改正に賛成することになる与党議員からも苦言が呈されている。自民党〇議員は「その結果（引用者註：パブコメの結果）、（中略）44パーセントが賛成で39パーセントが反対。すなわち、そんなその条例を作らなくてもいいという、禁止の条例は今やらなくていいと。どちらとも言えないが17パーセント。この結果について、これから作ろうとしているという中では非常に賛成が少ない。どちらかと言うと、どちらとも言えないと言えば、もう、反対という風に捕らえれば、そちらの方が大きい」という認識を示し、さらに市からの答弁に対して「今、パブリックコメントの結果はそんなに反映する必要はないと言わったんじゃないんです。何か、それよりも審議会でちゃんと話していると、そういう答弁、そういう風に聞こえてもたんやけど、違いますか」（2010年8月24日京都市会第8回く

らし環境委員会議事録51頁)と指摘し、「審議会の意見とか、また、パブリックコメントとか総合的にやったらいいけども、これを、どちらに重点を置くんやったら、余り、自分らの反対結果のようなものが出てきたら重点を置かず、自分らの賛同の方だけを重点に置くような、今までの経過というのが、今日まで非常に、私自身は問題点があるんやないか」(同議事録52頁)と批判している。

- 34) 2010年9月18日付京都新聞朝刊を参照。
- 35) 2010年9月29日付京都新聞朝刊を参照。
- 36) 〈調査日〉は、2010年10月14日(木)と15日(金)の2日間。〈調査場所〉は、①パン牛乳を配布(食料援護)している下京福祉事務所、②緊急一時宿泊事業を実施している簡易旅館(ゲストハウス、ホワイトハウス)、③路上・河川敷(御蔭橋、丸太町橋、二条大橋、七条大橋、桂大橋、久世橋、国道1号線五条高架下等)、④(財)ソーシャルサービス協会ワークセンターが炊き出しを行っている高齢者会館。〈調査方法〉は、下京福祉事務所にパン・牛乳を取りに来る人、簡易旅館に宿泊している人、また路上、河川敷等にいる人に対して、周知ビラを用いて福祉施策の周知を行うとともに、現在の収入状況や今後の生活設計、福祉制度の利用希望等について、調査票に基づき聞き取り調査を実施。また、財団法人ソーシャルサービス協会のワークセンターが実施している炊き出しに来たホームレスの人々に対しても、同じ内容の聞き取り調査を実施。〈調査人数〉は、182名に声を掛け、124名から回答を得るとともに、福祉施策の周知を実施。〈調査結果〉は、男性が112名、女性12名の計124名から回答。年齢構成は、50代が41名、33パーセント、60代が40名、32パーセントであり、全体の約3分の2を占める。(以上、2010年10月21日第12回くらし環境委員会議事録20頁ならびに「くらし環境委員会要求資料—ホームレスの方に対する聞き取り調査の結果について(場所別等)」2010年10月環境政策局を参照。)
- 37) 問4「今後どのような生活を望んでいますか」への回答選択肢ならびに結果は以下の通

り。

- ①きちんと就職して働きたい50名
- ②就職できないので福祉制度を利用したい24名
- ③路上生活のままアルミ缶回収を続ける8名
- ④路上生活のままアルミ缶以外の廃品回収や別の仕事を続ける0名
- ⑤廃品回収・就職もしないし、福祉制度も利用せず今のままの生活でよい9名
- ⑥わからない17名
- ⑦その他7名
- ⑧無回答11名

問5「どのような相談や支援を利用したいですか(複数回答可)」に対する回答選択肢と結果は以下の通り。

- ①就職・仕事探しについて38名
- ②住居確保について26名
- ③生活保護の相談22名
- ④健康面の相談29名
- ⑤心の悩みの相談11名
- ⑥多重債務の相談・支援6名
- ⑦その他8名
- ⑧無回答38名

以上、2010年10月21日第12回くらし環境委員会議事録20頁ならびに「くらし環境委員会要求資料—ホームレスの方に対する聞き取り調査の結果について(場所別等)」2010年10月環境政策局を参照。

- 38) 例えば自民党O議員の「そうすると、僕はこちらからあえて言いたいのは、この調査結果が出たときには、京都市が幾ら施策を、形を一生懸命打っても、このままでいいという人もおいでになるんだなという一つの、この結果からは僕は一つ見えたのかなという風に思ったりもします」(2010年10月21日京都市会第12回くらし環境委員会議事録75頁)という発言など。
- 39) そもそも同委員会で、市当局は正確なデータを委員達に提供していない。以上のことは民主党A議員ならびに同党K議員からも以下のように指摘され、資料請求がなされている。(民主党A議員)「調査の細かなことについてお尋ねをしますけれども、まず、調査について、182名

に声を掛けて124名から回答を得たということですが、下京福祉事務所に来られた方、路上におられた方、簡易旅館におられた方、本当にそれぞれ特性が違うと思いますので、実際に福祉事務所で何人、簡易旅館で何人、そういった詳細な人数を、調査対象、それから回答を得た者についても、今お聞きをするのか、資料で頂くのか、どちらがいいかちょっとあれですけども、ここについてはお聞きすれば答えていただけますでしょうか」「このお答えいただいた中の、更に下京福祉事務所の46名分というのを、同じような形、まだ単純集計の部分ですけども、それぞれについて、今お答えいただいた内訳で、同じような調査結果を資料としてお出しいただきたいと思いますが、可能ですか」（同委員会議事録62頁）、（民主党 K 議員）「さらにちょっとお聞きしたいんですが、問4の所で、生活希望の中で、特に50名、それから24名、17名等々がありますけれども、そういう回答の中で、アルミ缶の回収生活者、これが人数はどういう風になっているのかなというのがちょっと疑問としてあるわけなんです、こら辺がよう分かりませんので。分かりますか」（同委員会議事録83頁）

40) 「京都市聞き取り調査」は、調査地の選定か

らして問題がある。回答者124名の聞き取り場所内訳を見ると、「下京福祉事務所」46名、「緊急一時宿泊事業を実施している簡易旅館（ゲストハウス、ホワイトハウス）」27名、「路上・河川」9名、「炊き出しを行っている高齢者福祉会館」42名となっている。下京福祉事務所、簡易旅館、高齢者福祉会館など、野宿者以外の人々が多数集まる場所で聞き取りを行い、その人達を全て野宿者とみなすことそのものが、野宿者への理解を欠いていると言えらる。しかも、現在野宿しているか否かについて聞いておらず（これが最大の欠陥である）、アルミ缶回収者が多いと思われる河川敷での聞き取りも極めて少ない（声をかけた182名の内、「路上・河川敷」で声をかけたのはわずか10名である。1名からは回答を拒否されたので、回答者は9名となっている）。「京都市聞き取り調査」は、以上3点の大きな欠陥のある調査であった。つまり、この禁止条例で影響を受けるアルミ缶回収者に話を聞こうとする調査にはなっていない。にもかかわらず、市は、この調査の結果にもとづき禁止条例制定を進めていった。このことは、改めて批判されるべき点だと指摘し得る。

Critical Analysis of “the Image of Homeless People and the Attitude of Confronting Them” among Kyoto City Officers and the City Council Members in the Procedure for a Controversial Ordinance that Prohibits Carrying away Recyclable Cans from Paid Designated Garbage Bags (1)

NAGAHASHI Tamesuke *, MARUYAMA Satomi *, KIMURA Rie **
SEKINE Takaaki ***, UMEO Naoto ****, ISHIKAWA Yuki *****

Abstract: This article deals with a controversial amendment of an ordinance for waste reduction promotion and proper disposal, which bans carrying away recyclable cans from paid designated garbage bags in Kyoto. The Kyoto city government submitted the partial amended ordinance in autumn, 2010, and the city council passed it so that the revised ban was enacted from April 1st, 2011. We analyze some discourses of the ban’s purpose, intention, basis, and also “the image of homeless people and the attitude of confronting them” described by various stakeholders such as the city officers, the city advisory committee consulted by the mayor, and the city council commission. Thorough integrated consideration of both the discourse analysis and the interviews, the following two things became clear: (1) in the public comment system, there were few citizens’ complaints such as “very noisy and messy in waste-collection point,” “Carrying away recyclable cans from garbage bags would lead to a decrease in citizens’ motivation for recycling,” which the city government used as the reason and basis of the ban, but, on the other hand, there were many opinions that requested wise generosity and care for homeless people, (2) the image of homeless people as “people who reject any support, and adhere rigidly to remaining homeless” was misled by misunderstanding the result of the hearing study by the city.

Keywords: Recyclable Cans, Prohibition of Carrying Away, Paid Designated Garbage Bag, Waste Reduction, Homeless People, Anti-Poverty, Neighborhood Residents, Job Assistance, Public Assistance

* Associate Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University

** Chairperson, Kansai Union for Non-Regular Employees and Others, “Union Bochi-bochi”

*** Student, Doshisha University

**** Ex-student, Kyoto Seika University

***** Journalist, Japan Broadcasting Corporation (NHK)