

ごみ・レジ袋の有料化問題

環境委員会調査室 しづかわ ふみたか
 渋川 文隆

1. はじめに

我が国は、大量生産・大量消費・大量廃棄型社会を見直し、3R、すなわち、廃棄物の発生抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再利用（リサイクル）の取組を通じて、循環型社会の構築を推進してきている。

特に、リサイクルは、資源有効利用促進法のほか、容器包装リサイクル法、家電リサイクル法、食品リサイクル法、建設リサイクル法、自動車リサイクル法の5つの個別リサイクル法が制定されるなど、リデュース、リユースに比べ取組が一步進んでいる。しかし、リサイクルは、有効な取組ではあるが、リサイクル製品に加工する過程等で環境負荷が生じるという問題がある。3Rの中でも取組が遅れているリデュースは、環境負荷の小さいことから、ごみ問題のみならず、環境問題全般にとって、最も重要で効果的な取組といえる。リデュース対策のための課題としては、ごみ減量化など国民一人ひとりのライフスタイルの見直し、事業者による環境負荷の小さい製品づくりや過剰包装の自粛等のほか、ごみやレジ袋の有料化が挙げられる。

しかし、例えば、ごみの有料化は、本当にごみの減量につながるのか、仮に減量が起こるとしてもその効果は持続するのか、ごみの有料化によってごみの不法投棄が増加するのではないのか、そもそもごみの有料化以前にごみの減量化対策を本格的に実施すべきではないのか、など施策や効果に関しての論争は依然絶えない。そこで、リデュース対策の有効手段とされるごみやレジ袋の有料化について考えてみたい。

2. ごみの定義とその現状

廃棄物とは、自ら利用したり他人に有償で譲り渡すことができないために不要になったものであって、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿などの汚物又は不要物で、固形状又は液状のものをいう。

廃棄物は、大きく産業廃棄物と一般廃棄物の二つに分けられる。産業廃棄物は、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、廃棄物処理法に定める20種類と輸入された廃棄物をいう。一般廃棄物は、産業廃棄物以外の廃棄物を指し、し尿のほか主に家庭から発生する生活系ごみであり、オフィスや飲食店から発生する紙くずや残飯などの事業系ごみを含む。一般的に「ごみ」といわれるのは、後者の一般廃棄物を指している。また、ごみの処理は、廃棄物処理法第6条の2により市町村の事務とされている。

平成16年度のごみの現状は、環境省調査¹によると、次のとおりである。

(1) ごみの総排出量は5,059万トン（生活系ごみ3,405万トン、事業系ごみ1,654万ト

ン)、1人1日当たりのごみ排出量は1,086グラムであり、「循環型社会元年」と位置づけられた平成12年度をピークに減少傾向にある。

(2) ごみのリサイクル量は940万トン、リサイクル率は17.6%と、着実に上昇している。

(3) ごみとして最終処分される量は809万トン、総排出量の16.0%、1人1日当たりの最終処分量は174グラムと、減少傾向にある。

(4) ごみ処理に要する事業経費は1兆9,343億円(建設改良費3,018億円、処理・維持管理費1兆5,446億円など)、国民1人当たり1万5,200円となり、平成13年度をピークに減少している。

このように、近年のごみの特徴は、ごみの排出量と最終処分量の減少及びリサイクル率の上昇にある。

3. ごみ有料化の現状

廃棄物処理法に基づく廃棄物処理基本方針は、平成17年5月に改正され、市町村の役割として「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である」との記載が追加され、ごみ有料化の推進が、市町村の役割と位置づけられた。

ごみは、市町村が処理の責任に基づき行う事務として定められており、その費用は、租税により負担されている。一方、近年、ごみの排出量の増加に伴い、市町村は、ごみの有料化を積極的に推進してきている。

ごみの有料化は、環境省調査²によると、平成16年度で、粗大ごみを除き有料化を導入している市町村の割合は生活系ごみで77.4%、事業系ごみで90.7%となっているが、これには持ち込みごみの有料化なども含まれる。また、毎日新聞が平成17年10月に全国の全市と東京23区を対象に行った調査³によると、44.0%の市区が粗大ごみなどを除くごみの有料化を実施済みか、決定済みであり、13.4%が検討中か検討予定となっている。しかし、例えば、大都市部の東京23区では有料化が進んでいない。その理由として、東京23区では、住民の生活エリアが連続しているという特有の実情があり、一つの区だけが有料化すると、隣接する別の区に不法投棄が増えるのではないかという懸念があり、23区一斉に導入しなければ難しいこともその一つに挙げている。

4. ごみ有料化の課題

ごみの有料化を導入した市町村では、有料化に期待する効果として、(1)ごみの排出量と負担額が連動していないという不公平が是正され、ごみの排出量に応じて費用を負担するという公平性が確保されること、(2)費用負担を軽減しようとするインセンティブが生まれることにより、排出量が抑制され、ごみの減量効果につながること、(3)ごみの排出に手数料がかからない場合、住民は租税によってその費用を負担しているため環境やコスト意識が希薄であるが、有料化することにより、住民の意識改革が期待されること、(4)資源回収の促進、コストの透明性確保・向上、財政負担の軽減に効果があること、などが

挙げられる。

一方、ごみの有料化について、住民からは、(1)税金処理されているので税の二重取りになるのではないかと、(2)そもそもごみ収集・処理の有料化以前にごみの減量化を実施すべきではないかと、(3)有料化でごみの量が減ってもまた増えてくるのではないかと、(4)不法投棄が増えることになるのではないかと、(5)所得の低い家計ほど費用負担率が増えるという逆進性の懸念があるのではないかと、などの疑問が指摘されている。

特に、ごみ収集・処理を『税金』で行うか、『料金』で行うかという基本問題について、全国市長会は、平成 17 年 6 月、「美しい日本、持続可能な社会をめざして」の中で、「排出者に対してごみの排出量に応じて負担を求める料金制度は、公平性原則に適ったものといえる。したがって、望ましいあり方としては料金制度を主、税金による処理を従と考えるべきである」と提言している。しかし、有料化を目指す市の多くは、住民の理解を得ることは難しいとして、「税金」を主、「料金」を従と逆の方針を打ち出している。また、ごみの有料化は租税の二重取りであるとの批判については、「ごみ処理は排出者が第一義的な責任を持ち、その仕事を自治体に委託しているものと考えれば、排出者はごみ処理を自治体に委託する料金を負担しなければならないということになる」と反論している。

5. ごみ有料化の導入・見直しの際の留意点

市町村の半数以上で、ごみの有料化が実施されており、その導入経験を踏まえると、今後のごみ有料化の導入や抜本的な見直しに際しては、次の点に配慮すべきである。

- (1) ごみの有料化の目的や効果、コスト分析の結果を十分に検討した上で、最大の減量効果が得られるよう手数料の設定と徴収方法を定める必要がある。換言すれば、手数料の水準については住民にとってある程度の負担感を感じる価格水準で、住民にとって過大な負担とならない範囲で設定する。また、周辺の自治体と体系的にも整合性のある有料化手法を採用し、課金体系や徴収単価の見直しを実施していくことが望ましい。
- (2) ごみ有料化の実施のためには、ごみ処理経費の明確化、透明化が必要であり、ごみ処理原価の一般的算出方法の確立が求められる。
- (3) 手数料収入のうち有料化に伴う経費を除いた部分は、有料化の目的であるごみの減量化や環境対策に充てるべきである。
- (4) ごみの有料化の実施が生活保護受給所帯等にとって過度の負担増とならないよう、手数料の減免措置を講ずるほか、環境美化のボランティア活動等に伴うごみの排出についても免除措置を講ずるなど、細かな配慮を行う必要がある。
- (5) ごみの有料化直後にはごみ排出量が大きく減少されるケースが多いものの、一定時期が過ぎればまたごみの量が増えるという「リバウンド」を防ぎ、減量効果を継続させる工夫を検討すべきである。
- (6) ごみの収集について、ステーション方式を個別収集に切り替えるなど排出者責任を明確にし、不適正な排出や不法投棄を増大させない配慮を行う。
- (7) 容器包装廃棄物の排出抑制を推進する観点から、ごみの有料化に併せ容器包装廃棄物についても有料化する場合は、徴収額を他のごみと同額にすると、住民が容器包装廃棄

物の分別排出を進めるインセンティブが失われることから、一般のごみより低い額にするべきである。その際、住民による分別排出の徹底はもちろんのこと、分別排出された容器包装廃棄物のチェックの強化等、容器包装廃棄物以外のごみの混入を回避するための措置を講ずる必要がある。

- (8) ごみの有料化や料金水準の高低が市町村間でごみの移動を引き起こすか否かを検討するべきである。
- (9) 事業系ごみについては、総排出量に大きな影響を与えていることにかんがみ、基本的には事業者の自主的な回収ルートの設定により、収集運搬・処理費を負担すべきであるが、少量排出事業者については、処理事業者との収集契約が困難な場合もあり、一般事業者と不公平が生じない料金、できれば実費で収集することが妥当である。
- (10) 住民への普及啓発については、ごみの有料化の実施に当たっては、ごみ減量化のための分別排出の徹底はもちろんのこと、その背景・必要性・効果などについて十分な啓発を行うことにより、ごみ処理費用の負担に対する理解を形成することが必要である。また、指定ゴミ袋への変更、個別収集への移行など、大きなシステム変更を伴うため、事前周知を十分行うことが重要である。ごみの有料化導入に際する住民との合意形成等に関し、有識者の意見を聴取することが必要である。
- (11) ごみの有料化の評価・見直しは、市町村の一般廃棄物処理計画がおおむね5年ごとに見直すことから、それに合わせて行うべきである。

環境省は、平成18年度中に、コスト分析の標準的な方法として「廃棄物会計基準」を策定し、住民に対する説明責任を果たすとともに、指標を用いたベンチマーキング手法によって事業を評価し、類似団体と比較することを通して業務を改善するほか、「有料化ガイドライン」を策定し、有料化の制度設計の考え方、導入に伴う課題等を市町村に示し、市区町村がごみの有料化に取り組みことができるよう支援を行うことにしている。

6. 名古屋市のごみ減量化対策

ごみの有料化以前にごみの減量化に成功した代表的例として名古屋市が挙げられる。

平成10年度当時の名古屋市のごみの量は年間100万トンの大台を超え、埋立、焼却の両面で危機的状況に追い込まれていた。そこで、当時の市長が「ごみ減量先進都市へ、ともに挑戦しましょう」という緊急の訴えを發表し、平成12年度のごみの量を80万トン以下に減らすことを市民、事業者に呼びかけた。これが「ごみ非常事態宣言」である。

同市は、ごみ非常事態宣言後の2年間で、ゴミ袋の指定袋制の実施をはじめ、集合住宅でのコンテナボックスによる収集方式の廃止、びん・缶の資源収集の全市での実施、小規模事業者からの事業系ごみ収集の有料化、容器包装リサイクル法による新資源収集、集団資源回収の新しい制度の創設と事業協力金の強化等の施策を行った。この結果、平成12年度のごみの量は78.7万トンとなり、当初目標を達成することができた。

その後も、レジ袋お断りの市内共通の仕組み「エコくーぴょん」(参加店で買い物をするときに、マイバックなどを持参してレジ袋、紙袋を断るとシールがもらえる。20枚集めると、参加店ならどこでも50円の買い物券として利用できる)、食器洗淨車「アラウク

ン」(食器洗浄機・乾燥機を搭載した車両のことで、イベント会場で回収したカップ等のリユース食器をその場で洗うことができる) 生ごみの資源化等を推進し、平成 16 年度には 73 万トンに減少し、平成 22 年度には昭和 51 年度並みの 62 万トンに削減することを目標としている。同市では「有料化はごみ減量という点では緊急性は小さい」としている。

7. レジ袋有料義務化の見送り

容器包装廃棄物は、ごみの容積比で約 6 割、重量比では 2 ~ 3 割を占めるにもかかわらず、必ずしも十分な減量効果が見られていない。特に、スーパーマーケット等の小売店において無料配布されているレジ袋等は、年間約 300 億枚(1 人 1 日約 1 枚)と容器包装全体の 15 %程度を占め、平成 13 年度の原油輸入量の 0.23 %に相当する。

このため、レジ袋等の安易な配布・使用を抑制し、消費者による買い物袋の持参を促進することは、容器包装廃棄物の排出量を削減する上で喫緊の課題である。平成 18 年の容器包装リサイクル法改正の際、レジ袋の消費量が増加傾向にあるチェーンストア協会からは、レジ袋有料の義務化が提起された。しかし、コンビニや百貨店などは、突発的な買い物行動を取る消費者は買い物袋を持参する可能性は低く、レジ袋を無料配布する店に客を奪われるとして反対した。最終的には、レジ袋有料化の法律による義務づけは憲法に定める営業の自由との関係、レジ袋だけを有料の対象とする理由など法制度上問題があるとして見送られ、事業者の自主的な取組を促すことによりレジ袋の削減を図ることになった。

容器包装リサイクル法の改正は、容器包装廃棄物の排出抑制に向けた取組の実効性を確保することを目的として、(1)容器包装利用事業者の自主的な取組を推進する目的で、一定(年間排出量 50 トン)以上のレジ袋など容器包装を使用する事業者に対し、具体的な削減目標と取組状況の報告の義務づけ、取組が著しく不十分な場合は勧告・公表・命令を行い、命令違反の場合は罰金を科す制度の創設(対象の事業者は全国 750 社程度で、排出量の約 9 割を占める)、(2)レジ袋対策などにおける消費者の意識向上と事業者による取組との連携の促進を図るため、容器包装廃棄物の排出を抑制する活動に熱意と見識を持つ者に対し、環境大臣が「容器包装廃棄物排出抑制推進員」(愛称: 3R 推進マイスター、全国で 100 人程度)を委嘱する制度の導入、(3)レジ袋が有料化されると、容器包装ではなく商品とされ、容器包装リサイクル法の対象外となることから、有料化されても引き続き容器包装リサイクル法の対象とする、などが行われた。

レジ袋の削減には、有料化をはじめ、レジ袋を断った顧客に物品などを提供するサービスの導入、レジ袋が必要かどうか顧客に確認する呼びかけなどが含まれる。レジ袋の有料化は、手法の一つに位置づけられ、しかも、削減の目標値は、事業者が個別に決められることから、一気に浸透する可能性は低くなった。

8. 自主的なレジ袋有料化

排出量削減の特効薬とされるレジ袋有料化は、容器包装リサイクル法の改正以前にも自主的に行われている。例えば、日本生活協同組合(生協)では、レジ袋を 1 枚 5 ~ 10 円で配布、1 年間に使用されていた約 3 億 6,000 万枚のレジ袋を 1 億 4,000 万枚まで削減し

ている（削減率 39.8 %）。東京都杉並区では、平成 14 年 3 月、買い物の際に譲渡されるレジ袋 1 枚につき 5 円を課税する「すぎなみ環境目的税条例」を制定した。しかし、条例に地域住民や事業者が強く反対したため、施行は先送りし、平成 19 年を期限としてレジ袋削減の啓蒙普及活動啓発など、課税によらない手法での取組を進めている。

今回の法改正を機に自主的なレジ袋有料化が更に進んでいる。スーパー最大手のイオンでは、平成 19 年 1 月から、レジ袋の有料化を京都市の店で試験導入し、1 枚 5 円に設定し、消費者の反応を見ながら他の地域に拡大することになっている。上述の杉並区は、平成 18 年 10 月に食品スーパー「サミット」、杉並レジ袋削減推進協議会と全国初のレジ袋削減のための地域協定を締結した。平成 19 年 1 月から「サミット」の店舗で実験的にレジ袋を 1 枚 5 円で販売し、顧客に買い物袋の持ち込みを促し、レジ袋の 3 割削減を目標としている。同区長は実験目標を達成できなければ、懸案であるレジ袋税の導入に意欲を示している。

環境省は、平成 18 年 9 月、コンビニ大手の「ローソン」、ハンバーガー店を展開する「モスフードサービス」の 2 社と、我が国初めての「環境保全に向けた自主協定」を締結した。協定には強制力がないが、両社はそれぞれレジ袋削減などの数値目標を設定し、環境省はその取組を PR するなど広報活動を行うことにしている。

一方、コンビニや百貨店は、包装の簡素化や買い物客への呼びかけでレジ袋の削減を目指し、有料化には消極的な傾向が目立っている。百貨店は平成 22 年までに包装紙とレジ袋を平成 12 年比それぞれ 25 % 程度の削減を目標とし、既に平成 15 年で包装紙で 24 %、レジ袋で 25 % 削減したため、目標を達成しつつあり、有料化は考えていないという。

9 . 終わりに

ごみの排出抑制は、ごみやレジ袋の有料化のみでは完全に解決できるものではない。これに加えて、国民一人ひとりがごみ問題に関心を持ち、環境負荷の小さい製品やサービスの選択、ごみ減量化の分別収集に協力するなど、ライフスタイルを見直していくことが大切である。政府は、ノーベル平和賞を受賞したケニア環境副大臣のマータイ氏の「もったいないと思う心」、我が国の伝統的な「ふるしき」や「マイバッグ」の再認識を強調し、ライフスタイルの見直しを推進している。資源の少ない我が国は、節約を美德としてきた。そうした原点に立ち返り、「物持ちを良くする社会」にしていくことが、ごみの排出抑制に少しでも役に立つのではないか。その具体的手法として、ごみやレジ袋の有料化は一つの契機といえる。

1 環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況（平成 16 年度実績）」（平成 18 年 6 月 29 日）

2 同上

3 『毎日新聞』（平 17.11.6）