

1. ごみ減量になぜ奨励的プログラムが

地方自治体のごみ減量政策は、各種法令や規則を根拠として市民・事業者の行動を制約する規制的手法、ごみ処理基本計画や分別収集計画などの計画的な手法を基本的な枠組みとし、その中に各経済主体の自主的な取り組みの促進を狙いとした奨励的手法や、市場メカニズムを活用して各経済主体の減量への意識と行動を引き起こす経済的手法などを減量方策として採り入れて、総合的な施策として展開されてきた。

自治体のごみ処理基本計画には、ごみ減量目標と、それを実現するための奨励的手法や経済的手法にカテゴライズされるさまざまなごみ減量プログラムが盛り込まれている。ごみ処理基本計画が多様な政策手法を取り込むのにはわけがある。ごみ減量への取り組みには、価値観の異なる多数の市民の協力が不可欠であるし、市民、事業者と行政の連携も必要とされることから、柔軟性に欠ける規制的手法だけでは限界があり、多様な政策手法の活用が求められているからである。

市民・事業者による自主的な取り組みを促すプログラムや、経済的インセンティブを活用するプログラムは、規制的手法とは異なり選択の自由を確保できる点で柔軟性に富み、ごみ減量意識の改革効果も期待できると考えられる。

奨励的手法は、意識の高揚や理解の向上を通じて市民や事業者の自主的な取り組みを促す方法である。ごみ減量・リサイクル推進の取り組みを支援する枠組みの提供を通じて、自治体による市民や事業者の自主的な取り組みを促すプログラムとして、買い物袋持参推進運動、エコショップ制度、雑がみ回収袋の配布、フリーマーケット支援などがある。

2. 奨励的プログラムの実施状況

(1) 全国市区の実施状況

2016年12月に814市区を対象とした調査を実施し、全国市区の奨励的プログラム実施状況を把握した。508市区から回答を得たが、回答総数の78%にあたる391市区が何らかのプログラムを実施、プログラムなしは117市区にとどまった。

都市の人口規模別では、人口規模が大きくなるほど実施率が高まる。小規模な自治体では予算や人員、ノウハウの不足などによりプログラムを実施する余力がないことを、プログラムなし自治体の回答から確認できた。

図1に主要プログラム別の実施状況を示した。実施市区数の最多は「買い物袋持参運動」、次いで「エコショップ制度」、「生ごみ水切り用具の配布」、「フリーマーケット支援」、「雑がみ回収袋の配布」の順であった。エコショップ制度は、自治体のごみ減量など環境に配慮した取り組みを行う小売店を認定または登録することにより、消費者と小売店双方の環境配慮行動を誘導するものである。この調査ではエコ事業所も対象としている。

(2) 都道府県の実施状況

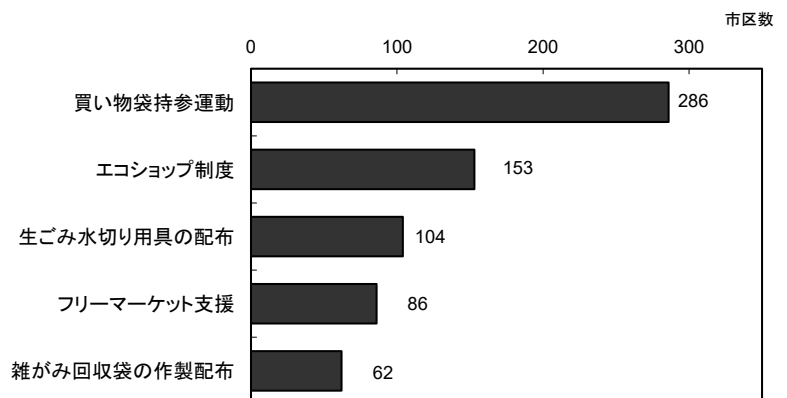
全国市区調査と同時に、47都道府県を対象とした調査も実施した。ほとんどの県が県内市町村や県民・事業者と連携して何らかの奨励的プログラムを展開している。最も多くの県が実施しているのは買い物袋持参運動で42県が実施、次いでエコショップ制度を29県が実施していた。複数の分野のエコショップ制度を運用する県も10県存在し、食品ロス削減を狙いとした登録制度を運用する点で共通している。その他のプログラムを実施する県は少数にとどまっている。

奨励的プログラムは、住民に最も身近な行政としての市町村が実施することが多いが、中小規模の市町村の中にはスタッフ・予算・ノウハウ面での制約から単独の実施が難しい場合が多く、また広域的にチェーン展開する小売事業者への対応の側面からも、市町村の取り組みを支援する上位団体としての都道府県も、県内自治体と連携してさまざまな奨励的プログラムを実施している¹⁾。

3. 奨励的プログラムの変容

全国市区と都道府県による奨励的プログラムの実施状況については、筆者は2003年にも調査を実施している²⁾。この10年余りの間における実施手法の変化を主要プログラム別に確認しておこう。

図1 全国市区の奨励的プログラム実施状況



(1) 買い物袋持参運動の変容

前回の調査では買い物袋持参運動の有力な手法として、マイバッグ配布などの啓発プログラムやポイント制によるインセンティブプログラムが実施されていた。しかし今回の調査結果では、行政・市民と事業者間のレジ袋有料化協定締結などレジ袋無料配布中止の取り組みに重点が移行していた。環境問題への関心の高まりや企業の社会的責任に対する認識の向上、家庭ごみ有料化の普及などを背景に、市民や自治体のレジ袋無料配布見直しの働きかけが強化され、前向きな対応をする事業者がふえてきた。

近年におけるポイント付与など従来型の手法からレジ袋有料化協定締結への手法の重点シフトの傾向は、環境省ホームページ掲載の都道府県アンケート調査結果からも確認できる。それによると、都道府県による買い物袋持参推進運動の取組内容は2009年度以降の数年間に、ポイント付与など特典提供方式が20県から15県に減少したのに対し、レジ袋有料化の取り組みが増加し、直近では35～37県程度で推移している³⁾。

市区調査でもマイバッグ配布やポイント付与方式の退潮傾向は明らかである。マイバッグ配布をしていない市区の比率は、前回調査の30%から今回調査では48%に高まっており、レジ袋辞退に対するポイント付与実施率もこの間にかなり低下している。レジ袋削減を狙いとした経済的アプローチの重心は、レジ袋有料化にシフトしてしまった。有料化協定を締結した市区では80～90%程度の高いレジ袋辞退率もたらされている⁴⁾。

(2) エコシヨップ制度の変容

エコシヨップ制度は人口規模が大きい都市ほど実施率が高くなる。人口規模20万人以上の都市の実施率は5割近くに及んでいる。県レベルでも、県内市町村などと連携してエコシヨップ制度を運用するところが29県に及んでいる。

市区エコシヨップの開始年度をたどると、1990年代前半から開始され、1990年代後半に最初のピークを迎えている。2000年代に入ると、商店街小売店の衰退などの要因を背景として、参加店舗の減少などエコシヨップ制度の形骸化に直面するようになり、新規導入件数も減少している。ところが2010年代に入ると、再びエコシヨップの導入は増勢を取り戻す(図2)。

近年におけるエコシヨップ持ち直しの主因は、社会的関心が高まってきた食品ロス削減を狙いとした「食べきり協力店」登録制度を開始する市区が増加したことによる。制度の形骸化に直面した一部市区においても、既存のエコシヨップ制度について食品ロス関連業種を対象に組み込む形での見直しに着手する動きがみられる。

エコシヨップ制度実施市区からの参加店舗数の推移についての回答比率は、「ほぼ横ばい」43%、「増加」31%、「減少」26%で、一見すると全体として増加傾向

が優勢のようにも見えるが、なんとか参加店を伸ばしてきた市区は3割にとどまる、と読むべきである。実際には、複数の政令市において老舗のエコシヨップ制度が事実上休止状態にあり、またいくつかの東京特別区において参加店舗数の急減や形骸化に直面しているなど、制度運用は厳しい状況にある。

(3) 新たな取り組み：雑がみ回収袋配布

雑がみについては排出量が多いにもかかわらず、資源としての認知度が低く、また認知しても分別に取り組み「きっかけ」の欠如から、家庭や事業所において可燃ごみとして処分されがちである。そこで近年、雑がみ分別の認知度を高め、分別行動の「きっかけ」を提供する方策として、雑がみ回収袋配布に取り組み自治体が増えてきた。本調査では62市区から実施の回答を得た。

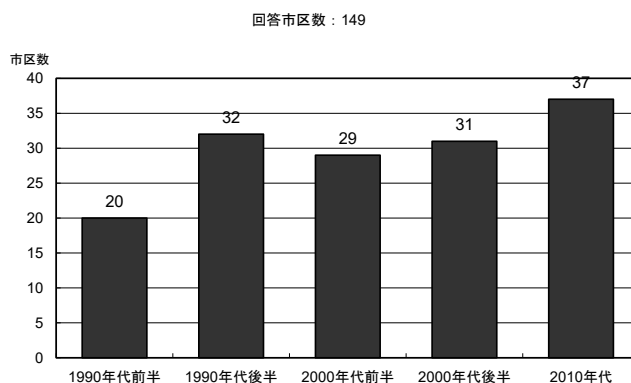
このプログラムの実施開始は、最も早い市区でも2000年で、多くの市区はこの数年の間に開始している。回収袋には雑がみの出し方、主な品目の絵、禁忌品の絵などが印刷されることが多く、併せてごみ減量のメッセージが記載されることもあるなど、たんなる回収容器としての機能を超えて、貴重な啓発媒体として活用されている。

回収袋の作製単価については、作製枚数が多くなるほど低廉化する傾向を確認できた。回収袋を作製配布する市区は経費節減のために、まとまった枚数の作製、一部事務組合構成団体による一括調達、競争入札による調達、企業広告の掲載などさまざまな工夫を凝らしている。また、障害者作業所での袋作製による就労支援の取り組みも一部で行われている。

主な配布方法は、最多が「環境イベント時の配布」(回答総数の44%)、次いで「市区役所での常時配布」(19%)、「市区内の全世帯への配布」(17%)の順であった。「その他」(21%、記述式)の配布方法としては、出前講座や分別等説明会での配布が最も多く、次に希望する自治会への配布が続いた。市内すべての小中学校生徒への配布、駅頭キャンペーンでの配布、転入者へのごみの出し方説明時の配布を行う都市もある。

実施市区による環境保全(分別改善)効果の評価(回答総数58件)は、「ある程度の効果があった」が71%、

図2 全国市区エコシヨップ認定制度の開始時期



「かなりの効果があった」が24%、「ほとんど効果がなかった」が5%と、エコショップ制度など他のプログラムより高く出た。「かなりの効果」とした回答の内訳では、その3分の2を全戸配布実施市が占めていた。本調査で雑がみ回収袋の全戸配布を実施していると回答した都市名、実施年度、作製枚数、作製単価の一覧を表1に示す。

表1 雑がみ回収袋の市内全戸配布

市名	実施年度	作製枚数	単価(円)
石巻市	2006	22,000	13.1
越前市・鯖江市	2012	52,000	11.0
北九州市	2013	363,000	15.6
明石市	2014	130,000	16.0
岐阜市	2014	130,000	12.0
京都市	2015	700,000	14.0
野洲市	2016	20,000	35.0
田原市	2016	29,000	28.0
加古川市	2016	110,000	19.0
厚木市	2016	200,000	21.0

注) 越前市・鯖江市の全戸配布は福井県(作製元)のモデル事業。

4. 奨励的プログラムの活性化に向けて

奨励的プログラムに関する市区の評価を把握するため、その利点、限界や問題点について尋ねた。まず、奨励的プログラムの利点として、最も多くの市区が指摘したのは「市民・事業者の意識を高揚できる」(総数の29%)、次いで「市民・事業者の受容性が高い」(19%)、「市民・事業者・行政の連携を強化できる」(18%)の順であった。

一方、奨励的プログラムの限界や問題点については、多数の市区担当者が「参加者が環境意識の高い市民だけに限定される」(39%)ことを挙げ、次いで事業者や市民の協力を得ることの困難さ(23%)、プログラム実施によるごみ減量効果の小ささ(21%)、広報など制度運用の経費(15%)を指摘していた。

一部の自治体は奨励的プログラムの運用においてエコショップ参加店の減少や認知度の低下などにみられる形骸化に直面している。そうした限界を克服して、奨励的プログラムの実効性を高めるためには何が重要と思われるか、市区担当者に自由記述式で答えてもらった。自由記述意見を筆者が整理してとりまとめた回答(総数306市区)の中で最多は「参加者のメリット明確化」、次いで「事業の認知度の引き上げ」であった。

多くの市区担当者が指摘する実効性向上策としての「参加者にとってのメリット明確化」のための具体的な方策として、小売店と消費者双方にメリットが得られるようなエコポイント制度の活用、参加店に取り組みのインセンティブを提供できるランク付けシステムの導入、さらにはごみ有料化実施市での高ランク店舗への指定袋販売手数料の引上げ、市区ホームページによる店舗の取

り組みの積極的な紹介などが考えられる。

また分野的には、従来からの容器回収やレジ袋削減に加えて、エコショップ制度の取組項目を社会的な関心が高まっている食品ロス削減の取り組みを重視する方向に見直すことも活性化につながると考えられる。

5. おわりに

今回の全国市区アンケート調査を通じて、前回調査以降この10数年間にごみ減量を狙いとした自治体の奨励的プログラムが大きく変容をとげたことを確認できた。

第1に、全国各地で商店街の衰退が目立つようになったことを反映して、一部地域でエコショップ制度の形骸化や参加店の減少が深刻化している。

第2に、エコショップ制度はその対象分野が従来からの小売店から、飲食店などの食品ロス関連分野に広がりを見せてきており、制度全体としてみると引き続き自治体の有力な奨励的手法としての役割を担っている。

第3に、マイバッグ持参推進プログラムについては、マイバッグ配布やポイント制などからレジ袋有料化協定締結へと取組手法の重心が移行してきた。

第4に、近年自治体が雑がみ分別に注力し始めたことを反映して、新たな奨励的プログラムとして「雑がみ回収袋配布」に取り組む市区が増えてきた。

エコショップなど奨励的プログラムの活性化のためには、広報強化による認知度の引き上げ、モチベーション付与を狙いとしたランク付けと表彰システム導入、高ランク事業所に対する経済的インセンティブ付与、ニーズの高い対象分野の取り込みなど、制度運用方法について定期的に見直すことが課題となる。新たな取り組みとして注目される「雑がみ回収袋配布」については、分別の「きっかけ」を提供できるプログラムであるが、その費用対効果についてさらに検証を深める必要がある。

注

- 1) 市別・県別の実施プログラムについては筆者のホームページ掲載図表を参照。
- 2) 前回調査(2003年3月実施)結果のとりまとめについては、山谷修作「循環型社会を目指した自治体における奨励的施策の展開と課題(都道府県調査編)」「月刊廃棄物」2003年10月、および同「循環型社会を目指した自治体における奨励的施策の展開と課題(全国市区調査編)」「月刊廃棄物」2003年11月を参照。
- 3) 環境省「レジ袋に係る調査(平成27年度)」(同省ホームページ掲載)
- 4) 自治体(および市民団体)と事業者との自主的な有料化協定は、厳密には奨励的プログラムとはいえないかもしれない。その消費者への働きかけの手法は明らかに経済的手法である。しかし、この強力なレジ袋辞退効果を有する経済的手法の導入を店舗に働きかけ、レジ袋削減に連携して取り組む行政の手法としては、奨励的な色彩がかなり濃くなる。