

特集 いま一度考えるゴミ問題

01

「ゴミ減量・リサイクル」コスト負担の

あり方をめぐって

原 強 (NPO 法人コンシューマーズ京都理事長)



原 強氏

1 はじめに 私とごみ問題

私のごみ問題に関わるようになったのは1990年4月22日に取組まれた「90アースデー」を前後してリサイクルの活動が注目された頃からである。直接的な契機となったのは一升びんの使い捨て問題であった。一升びんは何度も使い回されるもので、いまでいう「リユース」システムを代表するものであったが、これを使い捨てびんにするということが問題になったのである。思いを同じくする消費者・市民団体関係者とともに、関係業界に申し入れを行うことにした。それ以後、牛乳パックのリサイクルや地域での古紙回収など、リサイクル推進のための啓発活動に加わった。

リサイクルへの関心の高まりのなかでむかえた第22回京都消費者大会(1991年10月)では「ゴミ半減化宣言」が行われ、「リサイクル運動の輪を大きくひろげ、リサイクル社会をつくりあげる」ことがよびかけられた。これをふまえ、ごみの分別・リサイクルのよびかけ、啓発の取組みがすすめられた。この活動のなかで、啓発用の冊子として、かもがわブックレット『ゴミからの出発 リサイクル社会への道』(かもがわ出版 1992年2月刊)の編集・発行にもあたった。

その後、私は、1996年から2011年まで京都市廃棄物減量等推進審議会委員として「京都市循環型社会推進基本計画」等の策定に参加し、京都市ですすすめられたごみ有料化の取組みをはじめ、各種のごみ削減のための施策の立案・実施に関わることになった。このなかで、ごみ問題の解決のための取組みについて総合的かつ実践的に考える機会が与えられたと思う。

2003年にNPO法人コンシューマーズ京都の活動が発足し、「家庭から出るやっかいなごみ」の適正処理を求める活動に取り組むことになった。この活動のなかで、蛍光管の適正処理を求める活動をよびかけ、2010年10月には一般社団法人蛍光管リサイクル協会を結成することになった。こ

の活動は、現在取組みをすすめている「水銀に関する水俣条約」にともなう国内対策への提言活動につながっている。

本稿では、このような活動のなかで経験したことをふまえ、ごみ減量・リサイクルに関わるコスト負担のあり方についていくつかの感想をのべてみたい。

2 リサイクルにはコストがかかる

ごみ問題は、大量生産・大量流通・大量消費・大量廃棄という現代社会の経済構造（消費生活）にともないごみ量が急激に増加したこと、同時に、プラスチックごみに代表されるような自然に還らないごみが急増するなど、ごみ質が急速に変化したことにより発生したとされている。

ごみ処理にあたる市町村では、ごみ収集処理量が増加するとともにクリーンセンターの整備や埋め立て処分地の確保が課題となり、さらにダイオキシン対策など環境汚染防止のためにごみ施設整備が必要になり、それにとともなう財政負担の増加に直面することになったのである。

ごみ問題に直面した多くの市町村は「ごみ減量」「ごみの適正処理」をめざし、ごみの分別・リサイクルにとりくむことになった。「分ければ資源、まぜればごみ」というスローガンも各地に広がった。

このような市町村の動きに呼応するように、消費者・市民のなかでもごみ問題に関心が高まり、リサイクル活動が始まったのである。とくに「90アースデー」から1992年のリオでの「地球サミット」にむけて「地球的規模で考え、足元から行動しよう」を合言葉に、多くの消費者・市民がごみ減量・リサイクルの取組みをはじめた

のである。リサイクルの対象品目はアルミ缶、スチール缶、牛乳パック、新聞、ダンボール、古着など多品目に広がり、多くの成果をあげていった。私のごみ問題に関わるようになったのも、まさにこのような時期であった。

しかし、始まったリサイクルが行き詰まり、中断してしまうという事例は少なくなかった。私自身、大量生産・大量流通・大量消費・大量廃棄という社会経済システムのなかで、ごみを分別回収し、再資源化し、原材料として活かしたり、再商品化するということがそれほど簡単なことではない、リサイクル活動には可能性と限界があるということを経験することになった。

すなわち、リサイクルを成り立たせるためには、①対象になるものが大量にあること、②それをあつめることができること、③あつめたものをリサイクルするための技術があること、④再生品が商品となること、⑤経済的に成り立つこと、という「リサイクルの条件」がそろわなければならないのである¹⁾。

ところが、リサイクルの現実をみると、日本の技術水準からすればたいいのはリサイクルできるのだが、リサイクルにはコストがかかる、そのコスト負担のしくみがなければ経済的に成り立たず、活動が行き詰まってしまうということを体験的に学んだのである。

2000年、循環型社会形成推進基本法が制定され、さらに家電リサイクル法、容器包装リサイクル法、食品リサイクル法など、リサイクル関連法があいつぎ制定された。このなかで、リサイクルのためのコスト負担はいかにあるべきかという問題がいくつも投げかけられた。代表的な問題をあげると、容器包装リサイクル法では、容器包装材のメーカー等が不十分ながらも一定のコ

ストを負担することでプラスチック容器包装材の再資源化がすすめられることになった。他方、家電リサイクル法のもとでは、テレビ、冷蔵庫、エアコン、洗濯機などの廃棄物をリサイクルルートに乗せる際に、排出者（消費者）がリサイクル料を負担しなければならないということになった。いずれの場合も、リサイクルのためにはコストがかかる、そのコストを、最終的には末端消費者が負担するにしても、どの段階で、だれが直接的な負担者になるのが有効なのかということが問われたわけである。

3 京都市のごみ有料化の経験から

京都市では、私も策定に参画した「京都市循環型社会推進基本計画」(2003年)以来、計画的なごみ減量・リサイクルの取組みをすすめてきた。同「計画」を見直し策定された「ごみ半減化プラン」(2010年)によれば、京都市が受け入れるごみ量をピーク時の82万トン(2000年)から半減し、目標年度(2020年)では39万トンにするというごみ減量目標をかかげている。もしこの目標が達成できれば、ごみ収集処理のコストを大きく削減できるだけでなく、クリーンセンターについても5ヶ所から3ヶ所にすることができ、施設関連コストも大きく削減できることが見込まれている。

この間の取組みによって、ごみ減量が推進され、現在、実に47万トンレベル、半減まであと一歩というところまで到達した。政令指定都市レベルの大都市でこのようなごみ減量が実現されたのはなかなかめずらしいことだろう。

京都市でこのようなごみ減量を可能にしたのは、各地域に「ごみ減量推進会議」を

組織してごみ意識を高めるための啓発をすすめ、自主的なごみ削減の取組みを推進してきたことによるところも大きい。まさに市民ぐるみの討議を通じて実施されたごみ有料化の取組みが大きく影響しているといえる。

ごみ有料化については、政令指定都市レベルの都市ではまだ実施していないところも残されているが、全国の市町村でかなりの市町村で実施されている²⁾。ごみ有料化によってごみ減量が実現できたかどうかということについての評価は簡単ではないが、少なくとも京都市ではごみ有料化がごみ減量推進のテコの役割を果たしてきたといえることができるだろう。

ごみ有料化については、当然、賛否両論がある。京都市の場合も賛成、反対の声がぶつかった。京都市がごみ有料化を実施することにあたってのパブリックコメントは、かつてない数にのぼり、賛否相半ばという結果になった。前後して実施された小学校単位の説明会での質疑、意見交換も簡単に結論をまとめられるものではなかった。

出された市民の声のなかで、「反対」の論点としては

- ・よけいな負担は困る。
- ・指定袋が高い。
- ・税金を払っているのだから、税金で処理すべきだ。税金の「二重取り」は反対。
- ・不法投棄が増える。
- ・一度減ってもまた増える（リバウンド）
- ・料金収入の用途はどうなるのか。

などがあげられた。他方、「賛成」の論点としては、

- ・ごみ意識の向上につながる。負担が増えることで、ごみを減らそうという意識が高まる。結果としてごみは減る。現実的な施策だ。

- ・ごみをたくさん出す人と、ごみを出さない人との間で不公平があったのが、なくなる。
- ・料金収入を活かして次の施策をとればさらにごみ減量効果が出てくる。

などがあげられた。

私は、当時、京都市廃棄物減量等推進審議会の委員であったこともあり、この問題について意見を述べる機会は何度もあったが、主に

- ・提案者の説明責任が果たされているか。
- ・決定に至るプロセスが大事。どこまで透明な議論ができたか。
- ・有料化とあわせてどのような施策を実施できるか。
- ・ごみ有料化財源の使途が明確になっているか。

などについて述べたと記憶している。とくに、「有料化とあわせてどのような施策を実施できるか」「ごみ有料化財源の使途が明確になっているか」という論点はくりかえし強調したと思う。

このような京都市におけるごみ有料化をめぐる議論は、ごみ有料化を考えるうえで貴重な経験であったといえる。その過程を検証することで多くの教訓を引き出すことができると思われる。

いずれにせよ、京都市では、ごみ有料化は結果としてごみ減量効果があったといえる。また、ごみ有料化にともなう特別財源についてもまとまった金額になり、その使途をめぐる検討が加えられ、さらなるごみ削減のための施策のための財源として使われてきた³⁾。

京都市では、このようにごみ減量が進められたとはいえ、なお当初の「ごみ半減プラン」の目標からみてさらなるごみ減量のための追加策が求められていることから、京都市廃棄物の減量及び適正処理等に関す

る条例（通称「しまつのこころ条例」）が改正されるとともに、もういちどリサイクルの徹底をはかることなどを目標にした「新・ごみ半減化プラン」が策定され（2015年3月）、ごみ減量がさらに推進されようとしている。当面の重点的なりサイクル品目としては「雑がみ」「生ごみ」などがあげられている。

4 レジ袋有料化について

レジ袋の有料化についても、そのことによるごみ減量を期待できるのと同時に、消費者・市民のごみ意識の向上につながることから、各地で検討がすすめられてきた。

京都市では長年にわたりレジ袋有料化推進懇談会が活動してきた。学識者、消費者・市民団体、食品スーパー関係者などがテーブルをともにし、レジ袋有料化をめぐる意見交換を行い、スーパー店頭でのマイバッグ持参キャンペーンなどの啓発活動などをすすめてきた。

そのような取組みの上に、2007年1月、京都市、食品スーパーと消費者・市民団体、レジ袋有料化推進懇談会が「協定書」を交わし、レジ袋有料化にふみきる事業者の後押しをすることになった。この取組みは「京都方式」として全国的にも注目され、同じような方式でレジ袋有料化にふみきった地域も相ついだ。

レジ袋有料化を行った店舗ではマイバッグ持参率が急速に高まり、80%以上に達した店舗も出てきた。京都生協では、早い時期から組合員の自主的な取組みが呼びかけられてきたこともあり、マイバッグ持参率は90%以上に達し、現在もその水準が維持されている。

このようななかで、2015年10月から、

大手スーパーから中小スーパーへと「協定書」にもとづくレジ袋有料化実施店舗が大きく広がった。この取組みも「新・ごみ半減化プラン」の目標達成につながるものと位置づけされているもので、その成果が期待されている。なお、今後の課題として、コンビニ、百貨店、書店などの取組みがどうなるかが注目されているが、現状ではなおハードルが高いようである。

5 事業系ごみ手数料に関わって

京都市では、他の自治体と同じように、「産業廃棄物」として扱われない事業系ごみについても受け入れている。京都市のごみ減量目標達成のためには、この点についても取組みが必要である。私が京都市廃棄物減量等推進審議会の委員であったとき、この問題がとりあげられ、特別に設置された部会メンバーとして検討に加わった。2004 年から 2005 年にかけての検討作業であった。

京都市では、事業者が排出するごみのうち「産業廃棄物」にならないごみについては、排出事業者が自ら持ちこまないかぎり、京都市収集運搬許可業者によって収集運搬され、クリーンセンター等に持ちこまれ、処理されてきた。この場合、一定の手数料が必要とされているのだが、この手数料が長年にわたり特別に減額措置されてきたこともあり、ごみ減量目標達成との関係もふくめて見直しをすることになったのである。

減額措置の見直しは、すなわち持ちこみ手数料値上げになるわけで、収集運搬にあたる許可業者にとっては、値上がり分をごみ排出業者に転嫁することができるのかということもふくめて重要な問題であっ

た。結論としては、減額措置を廃止する、しかし、ごみ排出事業者への理解と協力を促すとしても、ごみ排出事業者に適正な料金負担を求めるための一定の経過措置が必要であるということから、「激変緩和期間」が設定されることになった。他方では、ごみ排出事業者にたいしてごみ減量推進の呼びかけ、現場での分別指導が進められ、事業系ごみ削減につながってきたといえる。

この議論のなかで大変興味深かったのは、ごみ処理手数料の算定基礎となる「ごみ処理原価」をどのように考えるのかという議論であった。

「ごみ処理原価」の算定方法については、明快な基準があるわけではなく、また、社会的にもコンセンサスができていないわけでは、直接的な経費（現場職員の人件費、クリーンセンターの維持管理経費など）に加えて、建物等の減価償却費や起債利子などの間接的な経費も加味したものを基礎にするという考え方をとるのが妥当だとされたように記憶している。その是非についての検討もふくめて、自治体のごみ事業に関する会計基準のあり方について専門的な検討が深められることを期待したい。

6 有害廃棄物の適正処理とコスト負担

NPO 法人コンシューマーズ京都は、2003 年に「消費者保護」と「環境保全」の課題を掲げて発足した。「環境保全」については、当然、「京都議定書」にもとづく CO2 削減の課題があったが、廃棄物分野でも取組みを進めることにした。テーマとしたのは「家庭から出るやっかいなごみ」というものであった。

ちょっとその気で調べてみると、私たち

が家庭から出すごみの中で、どのように出したらいいかわからないもの、市町村でも取り扱ってくれないもの、場合によっては環境汚染につながるもの、などがいろいろあることに気づくのである。まずはその実態を調べることからはじめ、やがてスプレー缶はどうしたらよいか、蛍光管はどうしたらよいかという問題が浮かびあがってきた。

ちょうどそのとき、環境省が「平成17年度エコ・コミュニティ事業」を募集していると聞き、蛍光管の適正処理を求める活動について応募したところ、幸運なことにこのプログラムが採用されたのである。そこで、2005年12月、ごみになった蛍光管を電気販売店に持ち込んでもらうという社会実験を行ったところ、マスコミの協力もうけた広報の成果もあって、多くの消費者・市民に実際に協力していただくことができたのである⁴⁾。

この成果をふまえた提案をするなかで、2006年10月から、京都市でも蛍光管の拠点回収が始まったのである。当然ながら処理コストが発生するわけであるが、同じ時期からごみ有料化が実施されることになり、その特別財源を活用することも見込むことができたのである。

家庭から出る蛍光管についての受け皿が準備できたのをうけ、今度は事業所から出る蛍光管の適正処理についての取組みを開始した。京都ビルヂング協会の会員ビルに協力を求め、オフィスビルからの蛍光管共同回収の社会実験に取り組んだのである。事業所から出される蛍光管については、廃棄物処理法のもとでは産業廃棄物と考えられるので、処理コストは排出者の負担になるわけで、当然、その費用が発生するのをどうするかということが問題になる。実際、社会実験を積み上げる中で、協力いただく

オフィスビルとの話し合いの中で、あらたな費用負担が発生するというのがハードルになるケースも出てきた。

そこで問題になったのが「拡大生産者責任」の考え方であった。すなわち、家庭からの蛍光管にしても、事業所からの蛍光管にしても、その処理コストをだれが負担すべきかということを考えてみると、メーカーが蛍光管を市場に出す時点で、一定の処理コスト相当金額を原価に組み込んでおき、その金額を社会的なファンドとして使うことができれば、蛍光管の適正処理のためのシステム構築の原資が準備されることになるわけで、そのような方法がとれないかという提案をたびたびすることになった。京都市をはじめ、自治体関係者と協議する場合も、いつもこの点が論点にうかびあがった。しかし、現実には解決できずに終わった問題でもある⁵⁾。

したがって、自治体にしても、事業者にしても、きちんとした理念に裏付けられなければ、そのための処理コスト負担がハードルになり、蛍光管の適正処理の取組みはなかなか前に進まないのである。

2013年10月、「水銀に関する水俣条約」が採択された。現在、それをふまえた国内対策の準備がすすめられている。水銀を使用した製品の適正処理という場合、蛍光管の適正処理の課題が最重要課題のひとつになるわけであるが、処理コスト負担のしくみが整わない場合、実際には問題が解決されないのではないかと思われる⁶⁾。

7 まとめ

これまで、私が経験した「ごみ減量・リサイクル」に関わるコストの問題の事例を列挙してきたわけだが、最後に、全体を通

して思うことをまとめておきたい。

それは、ごみ処理のためのコストを、だが、どの段階で、どのように負担すべきものかという問題である。そして、そのためのコスト負担のあり方を、ごみ減量・リサイクルの推進や環境汚染防止のための経済的インセンティブとしていかに活用するのが実際に有効なのかという問題である。

リサイクルもふくめてごみ処理にはコストがかかっている。無料で回収処理されているようにみえる家庭から排出されるごみであっても、市町村が処理するためのコストは税金によってまかなわれているわけで、決して無料で回収処理されているわけではない。ごみ有料化というのはそのためのコストの一部を、排出者に、排出時に求めることによりごみ減量効果を期待するものである。事業者が排出するごみは、産業廃棄物はもとより、そうでない事業系ごみであっても、排出者責任が原則であり、通常、コストが目に見える形で示されている。

個々の問題はケースバイケースで具体的に判断しなければならないだろうが、ごみ処理コストの問題を考えるうえで大事なことは、コスト負担のあり方が、公平なものであるか、合理的なものであるか、透明性が高く納得できるものか、ということであろう。

このような視点から、これまでの経験や取り組みをいまいちどふりかえり、検証してみる機会をもつようにしたいものである。そして、循環型社会形成に向かって確実な足取りで前にすすんでいきたいと思っている。

こと、2、それが何らかの有用な属性をもって
いること、3、回収ルートがあること、4、再生技術があること、5、再生商品が有用であり
需要があること」をあげている。そのうえで、「ゴミをへらす」ために「1、ゴミをつくらない（メーカーの責任）、2、ゴミを売らない（小売り・流通業者の責任）、3、ゴミを買わない（消費者の責任）」に言及している。

- 2) 山谷修作者『ごみ有料化』（丸善株式会社 2007年4月）、同著『ごみ見える化』（同 2010年4月）が、全国の市町村のごみ有料化の実施状況とその問題点について解説している。
- 3) 京都市発行のリーフレット「ご存じですか？ 家庭ごみ有料指定袋制のこと」（2015年10月）では、ごみ有料化財源について「販売収入額18億6310万円＋京都市民環境ファンド取り崩し額3億4720万円－有料指定袋の製造経費等7億900万円＝15億130万円」（平成27年度予算）が「1、ごみ減量・リサイクルの推進6億9990万円、2、まちの美化の推進2030万円、3、地球温暖化対策7億1110万円」に使われていることを紹介している。これらの事業の有効性を検証していくことも課題のひとつだろう。
- 4) 『生活協同組合研究』Vol. 423（2011年4月）に「コンシューマーズ京都の蛍光管の適正処理を求める活動を紹介した私のレポート「蛍光管の適正処理のために」」が掲載されている。
- 5) 私は2015年6月9日、「水銀に関する水俣条約」の国内対策を審議した参議院環境委員会の「参考人質疑」の参考人として意見を表明する機会を得たが、その際の論点のひとつが「拡大生産者責任」に関する問題であった。
- 6) コンシューマーズ京都は、地球環境基金の助成を受けて「水銀条約にともなう国内対策の提案とその実現のために」をテーマにした活動をすすめている。関連する報告書が順次発行されているので参照していただきたい。

注記

- 1) かもがわブックレット『リサイクル社会への道』（1992年2月）では、資源ゴミをいかしていくための条件として「1、同じものがたくさんある