

「名古屋市におけるレジ袋有料化に 関する社会調査」の集計報告

名古屋市立大学大学院人間文化研究科 浜本 篤史

一 環境政策と経済的手法

名古屋市の「レジ袋有料化」施策は、二〇〇七年一〇月に緑区で実験的にスタートした。それ以後、二〇〇八年一〇月の東部七区への拡大を経て、二〇〇九年四月以降は市内全区で展開されており、政令指定都市レベルでの初の全面实施として社会的な注目を集めた。

この施策は、スーパーマーケットやクリーニング店などで従来は無償配布していたレジ袋を有償とする取り組みである。名古屋市を事務局とし、学識経験者・消費者団体・事業者団体からなる「容器・包装3R推進協議会」（二〇〇一年五月発足、二〇一四年四月に同実行委員会へ改称）での議論を経て結ばれた自主的協定に基づいている。協定参加にあたっては、レジ袋を有料化すること、レジ袋販売による収益金を社会還元すること、有料化の実施状況を事務局に報告すること、以上三つの要件

があるほか、協定書にはその趣旨が次のように説明されている。

市民のライフスタイルや事業者のビジネスモデルを環境にやさしいものへと転換を図り、ごみ減量とCO₂削減を推進し循環型社会を構築するため、市民・事業者・行政が協同して以下のとおりレジ袋削減に取り組みます。

ごみ減量およびCO₂削減のために、レジ袋の削減がどの程度効果的なのかについてここでは論じないが、何らかの「望ましい」とされる環境行動を促すために、経済的インセンティブを働かせる仕組みを導入した点は注目に値する。この新たな手法は、原理的には、個々人の環境意識に重きを置く従来のアプローチから一歩踏み込み、「レジ袋にお金を払いたくないから、レジ袋を利用しない（マイバックを持参する）」という環境行動を誘引しようとする。そ

して、これを通じてごみ減量およびCO₂削減を目指して、いわば「結果を出す」ための手法ということもできる。すなわち、レジ袋有料化は、経済的手法の本格導入という環境政策の一大実験であった。

二 調査の背景

果たして、実験開始から九年間の成果はいかなるものだったか。名古屋市環境局によれば、導入前に一割程度だったレジ袋辞退率が八八％となり、年間およそ二・五億〜三・五億枚、累計では約二二・九億枚のレジ袋を削減し、約九・一万トンのCO₂削減効果が得られたという（二〇一六・三現在、名古屋市ウェブサイトで<http://www.city.nagoya.jp/kankyo/page/0000009947.html>）。辞退率の概念には注意が必要であるものの、たしかにこれは十分に意義ある成果のように思われる。また、この施策の導入前と比べれば、マイバック持参の習慣が根付いていることを市内のスーパー等で観察できる。

しかしながら、政策研究の観点からは、こうした成果が表層的なものにとどまっていないか、中長期的なスパンで把握・検討しなければならぬだろう。一般論として、ある施

策が導入時に高い効果をあげたとしても、それが持続するとは限らない。ことの善し悪しはともかく、しばらくして反動が生じる場合や形骸化・マンネリ化する可能性を考慮する必要がある。この意味で現在、協定締結店の離脱・減少傾向がみられる点は注視しなければならない。

協定参加店舗数は、緑区の実験開始時に二六店からスタートし、全市展開となった二〇〇九年四月時点で一三二八店であった。この数は全国的にみても最大規模であり、うち半数以上がクリーニング店で占められているのも名古屋の特徴である。その後、二〇一〇年四月および二〇一一年四月にピークを迎えたが（一三四八店）、現在はそこから約二割減（一〇八九店）となっている。とりわけ、ドラッグストアが二三八店から六三店へ、スーパーが二七三店から一九三店へ減少しているのが目立っており（いずれも二〇一〇年四月から二〇一六年三月の変化）、無視できない。これは名古屋市の環境局の集計によるものだが、後述するように本調査では（形式的にでも）有料化を実施している店舗は一〇八九店よりさらに少ないことが推計された。

また、循環型社会構築への第一歩としてのレジ袋有料化ならば、デポ

ジット制やそのほかの展開につながっていくのか、本政策の「次の一手」についても検討が必要だろう。日本社会全体の高齢化、景気後退、消費税税率アップ、電子マネーの普及などの時代変化もある。

こうした動向を念頭において、二〇一六年八月に浜本篤史研究室と神長唯研究室（四日市大学総合政策学部）が共同で「名古屋市中におけるレジ袋有料化に関する社会調査」を実施した。本稿では、この調査で得られたデータの中核部分を報告したい。

三 調査概要

本調査の狙いは、この施策の事後の評価をおこなうのと同時に、現在の枠組みを今後も維持していくのか、あるいは軌道修正や転換を図っていくのかを模索することにある。いわば、「これまで」を踏まえた上で「これから」を検討するための手がかりを得ることが目的であり、その概要は以下の通りである。

調査主体… 浜本篤史研究室および神長唯研究室

調査期間… 八月二日～八月十五日

調査対象… スーパーマーケット・薬（九月到着分まで有効扱い）

調査項目… 全四〇項目
調査方法… 郵送法
有効回収票（回収率）… 二八九（三九・六％）
局・酒店・クリーニング店など、原則として名古屋市のレジ袋有料化協定参加店すべて（本調査チームで把握した七三〇店）

	発送数	有効回収票	有効回収率
スーパーマーケット	192 (26.3%)	98 (33.9%)	51.0%
ドラッグストア・薬局	61 (8.4%)	25 (8.7%)	41.0%
酒店	46 (6.3%)	8 (2.8%)	17.4%
クリーニング店	406 (55.6%)	144 (49.8%)	35.5%
その他	25 (3.4%)	11 (3.8%)	44.0%
不明	---	3 (1.0%)	---
合計	730 (100.0%)	289 (100.0%)	39.6%

表1：業種別調査対象店舗数と有効回収率（下段は各構成比）

ここでターゲットにしたのは協定参加店である。この問題の全体像を捉えるためには、利用者側および離脱店を対象とする調査も重要であるが、本調査チームの運営体制上の制約もあり、今回はまず実施店舗に焦点を絞ることとし、店頭における現場感覚の把握を目指した。

調査手順としては、名古屋市環境局によって公開されているデータをもとに、店舗が実際に存在（営業）しているか、本調査チームで各種ウェブサイトを、電話帳、グーグルマップなどを利用するとともに、業界組合やチェーン店本部へのヒアリングを通じて具体的に確認していった。これにより、営業実態を確認できたのは七四八店舗であった。この数字は、名古屋市データと比較すると大幅に少ないが、レジ袋有料化開始当時から廃業・閉店等の変化が反映されている。こうして作成したデータベースから、大学生協など同一担当者による複数店舗運営のケースを一店舗扱いとし、最終的には七三〇店舗を対象として調査票を配布した（表1）。

ここで調査実施上の難点は、チェーン店においては、このような外部機関からの調査依頼に対しては本部で一括回答するケースが多いことである。そこで、本調査に先立

ち、チェーン展開している事業者にはあらかじめ本部に調査の趣旨を説明し、各店舗レベルでの回答を依頼した。また、クリーニング店、薬局、酒店などの同業者組合にも同様の依頼をしたほか、個人経営店には調査票配布前後のタイミングでやはり調査依頼の電話をかけている。こうして回収したのが二八九票である。では、この集計結果を以下四つの観点からみていこう。

四 調査結果

①有料化の仕組みは、定着しているのか、それとも停滞しているのか。

有料化そのものについて、「名古屋市内におけるレジ袋有料化の取り組みは、全体としてうまくいっていると思いますか」との設問では、「うまくいっている」（「とても」と「まあまあ」の合計）との回答は五五・七％となっており、「うまくいっていない」（「あまり」と「まったく」の合計）の一・七％を大きく上回っている（図1）。

本調査では全体的に「わからない」および無回答の割合が高いことに留意しなければならないものの、このような肯定的評価は、どこから生まれるのだろうか。本調査から得られる範囲で考えると、有償レジ袋

の購入者は現在もそれほど多くないと認識されている点である（図2）。導入当初はレジ袋を購入しなかった利用者が、そのうちレジ袋を購入することに抵抗感が薄れることも想定できるが、調査結果はこうした予想を斥け、レジ袋の購入者は「有料化導入直後より減った」との回答が最多であった（三八・〇％）。また、有料化にともなうデメリットとして懸念されていた「万引き増加」の影響は、スーパーでの認識が高く出ているが（図3）、有料化導入にあつ

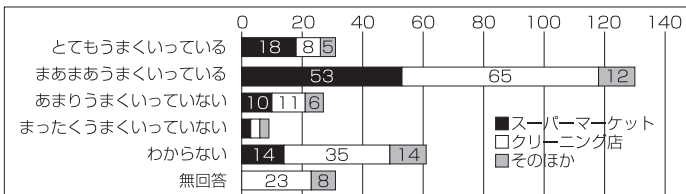


図1：名古屋市におけるレジ袋有料化の全体的評価 (n=289)

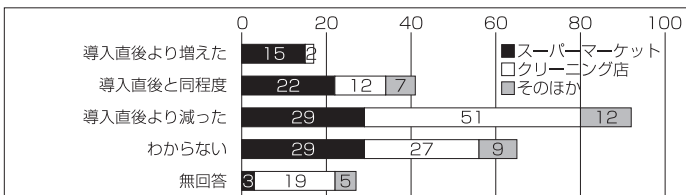


図2：現在におけるレジ袋購入者の割合 (n=242, 非有料化店を除外)

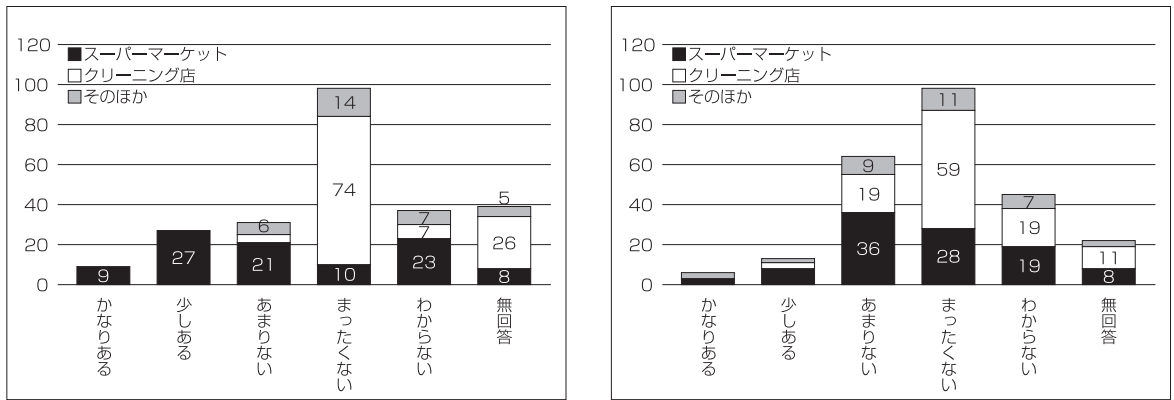


図3・図4：レジ袋有料化が原因による影響 (n=242)。(左) 万引き増加、(右) 売り上げ減少。

での最大の障壁とみられた「売り上げ減少」はそれほど大きな影響がないと認識されている(図4)。このような実感がこの施策の肯定的評価を支えているといつてよいだろう。

しかしながら、離脱店の増加に危機感はないのだろうか。日常生活において、ここ近年の離脱傾向を実感している名古屋市民は少なくないと考えられるが、この離脱傾向が活字メディアで報じられたのは管見の範囲で中日新聞(二〇一四・二・二八)の一回のみであり、各店舗においてもそもそもこうした状況が認知されていない可能性もある。そのため、本調査ではバイアスを避けるために、調査依頼状や質問項目のなかに離脱傾向については触れなかった。「名古屋市におけるレジ袋有料化の取り組みについて今後、特に力を入れるべきだと考える案はどれですか」(複数回答)の設問で、唯一、「協定締結店の離脱防止」という選択肢を用意したが、「その他」を除く七つの選択肢のうち、この選択率はもっとも低い五・二%であった(表2は上位五つのみ)。任意の協定であるから、離脱も自由意志を尊重するという態度の表れなのか、離脱も一段落してこれ以降は安定化するとみなされているのか、あるいは、そもそも離脱の実情が認識されていないの

か。断定的な解釈はできないが、離脱防止への働きかけが必要だとは考えられていないのは確かである。

②協定参加の基本要件は不可欠か。協定参加の三要件のうち、実施状況の報告を除く二点をみていこう。今後の協定のあり方を考える際に参加要件は基本的なポイントとなるからである。

第一の「レジ袋を有料化していること」は、この協定において基本中の基本であることはいままでもない

	スーパーマーケット	クリーニング店
1	協定に参加する店舗数の拡大 41 (41.8%)	特になし 38 (26.4%)
2	「レジ袋削減協力店」マークの周知 21 (21.4%)	協定に参加する店舗数の拡大 25 (17.4%)
3	特になし 16 (16.3%)	「レジ袋削減協力店」マークの周知 23 (16.0%)
4	電子マネーによるポイント等還元 15(15.3%)	無回答 18(12.5%)
5	優良店の表彰 11(11.2%)	電子マネーによるポイント等還元 16(11.1%)

表2：今後、特に力を入れるべき案(複数回答)(n=289)

だろう。しかしながら、回収された調査票の確認段階で、この前提を覆さなければならぬ結果となった。というのも、実に四七票において、「うち是有料化していない」といった趣旨のメモ書きが、調査票の欄外・余白部分や自由記入欄に記されていたのである。もちろん、名古屋市公表データに基づき、協定参加店に調査票を送付しているにもかかわらず、である。「レジ袋協定に加わっているものの、レジ袋有償販売の実態がない」といったケースは十分に予想されたが、これら四七票のなかには、そもそも協定参加の自己認識がないケースも多く含まれていることが示唆される（回答拒否および未回収だった店舗にも同様のケースが多くあると考えられる）。四七票のうち約七割がクリーニング店である一方、スーパーは皆無であるように、業界組合を通じて参加した店舗にこのメモ書きが多い。ただし、このことをもってのみで批判にはあたらない。たとえばクリーニング店では、各店舗で袋類を再使用する仕組みがあり、この意味でレジ袋削減に寄与している実態も存在するからである（二〇一六・六・三〇、愛知県クリーニング生活衛生同業組合へのヒアリングより）。

第二の点、「レジ袋販売による収

益金を社会還元すること」については、「レジ袋有料化は、事業者側のメリットが多いだけ」という批判への対応という意味合いがある。本施策は事業者にとって、無償配布していたレジ袋分がコストカットとなり、さらに有償販売分は収益も出るからである。社会還元の方法については細かな規定はなく、事業者独自の取り組みもあるが、容器・包装3R推進実行委員会の還元基金としてはこれまで、保育園・幼稚園における園庭の芝生化などに活用されている。

本調査では、レジ袋販売の収益が少ない店が多いことも予想されることから、細かな金額ではなく、その多寡についての認識を聞いたが、収益金が「多い」との現状認識はわずか二・五%であった（図5）。また、なんらかの還元実績を認識している店舗も二八・五%にとどまっている。ただし、社会還元のための原資増加は、有償レジ袋の販売枚数と関係するばかりか、レジ袋の購入コストという不確定要素もあるため、やはりこの点も批判にあたらぬだろう。とはいえ、以上からは、協定の二大要件はいずれも、レジ袋削減のために必須ではない可能性も示唆している。

③レジ袋削減の枠組みは、これから

どこへ向かおうとしているのか。「名古屋市全体におけるレジ袋削減の枠組みとして、どのような将来像が望ましいと思いますか」との設問では、「現行の協定方式がよい」（二六・六%）が最多である（表3）。有料化の継続意思も七割近くあり、本施策への肯定的評価として把握することができる。

ただし、何らかのテコ入れや協定方式からの変更など改善を望む選択肢をあわせると現状維持を上回る（一九・二%）。さらに、協定離脱の可能性もある店も全体の一一・二%ある。

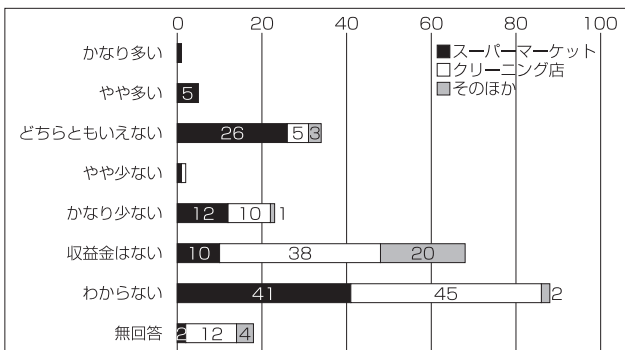


図5：レジ袋販売収益金の現在の状況（n=242、非有料化店を除外）

	スーパーマーケット	クリーニング店	その他	合計
現行協定方式	49 (50.0%)	21 (14.6%)	7 (14.9%)	77 (26.6%)
現行協定方式 +拘束力のある規定設定	10 (10.2%)	8 (5.6%)	3 (6.4%)	21 (7.3%)
現行協定方式 +有料化以外で努力の店舗・業界	14 (14.3%)	22 (15.3%)	7 (14.9%)	43 (14.9%)
現行協定方式の廃止 +それぞれが有料化継続	3 (3.1%)	6 (4.2%)	3 (6.4%)	12 (4.2%)
現行協定方式の廃止 +強制力ある課徴制度導入	5 (5.1%)	1 (0.7%)	2 (4.3%)	8 (2.8%)
その他	1 (1.0%)	2 (1.4%)	2 (4.3%)	5 (1.7%)
わからない	11 (11.2%)	47 (32.6%)	11 (23.4%)	69 (23.9%)
無回答	5 (5.1%)	37 (25.7%)	12 (25.5%)	54 (18.7%)
合計	98 (100%)	144 (100%)	47 (100%)	289 (100%)

表3：レジ袋削減の枠組みとして望ましい将来像 (n=289)

④ 今後は、より厳格なルール設定が望ましいのか、より緩やかな連携が望ましいのか。
レジ袋のさらなる削減のためには、有償レジ袋の値上げも論理的に考え

られるが、約七割が現行価格（五円が最も多い）で「妥当だと思う」と回答している。
また、現行方式を維持しながらテコ入れする際には、「さらに拘束力のある規定を設ける」（七・三％）よりも、「有料化以外の削減努力をおこなう店舗・業界を加える」（二・四・九％）というマイルド化の意見が多い結果となった。

五 調査から得られる示唆

以上、本調査では、レジ袋有料化の「これまで」について、事業者サイドでは概ね高い評価を得ており、定着しているとの認識を把握することができた。しかし、「これから」については、必ずしも問題がないわけではない。この仕組みはそもそも拘束力をもたない弱点を抱えているが、運用実態では業種ごとの隔たり

が大きいことも浮き彫りになった。参加店舗の離脱が続けば、他業種間にまたがるこの地域協定は維持するのが困難になるときがくるかもしれない。今後は、この施策も見直しやテコ入れが必要な過渡期にきてい

「レジ袋削減の多様化」を議論・検討してもいいのではないかと。たとえば、富山県は二〇〇八年四月に全国で初めて都道府県レベルのレジ袋無償配布をとりやめたが、二〇一三年一〇月には、レジ袋有料化以外にも資源回収や弱冷暖房などの取り組みも含めた「とやまエコ・ストア制度」へとシフトチェンジを図り、参加店も増加している。こうした実例も参考になるだろう。

（付記）

質問紙調査の実施にあたり、中島穂月、馬鏡、水野和奏の三名（以上、名古屋国立大学人文社会学部四年生）が調査票の設計に加わったほか、調査票配布・検票・データ入力などの多くの作業を担った。本稿の責任はすべて浜本にあるが、チームによる成果であることを付記しておきたい。なお、本稿は二〇一六年十月二二日に、名古屋市環境学習センター（エコパルなごや）で開催された集計結果（速報値）報告会での内容を中心として整理している。回答にご協力いただいた皆様に厚く御礼を申し上げますとともに、当日の参加者に感謝したい。