

レジ袋の環境経済・政策研究

—環境政策手法の選択問題と動的相互作用—

An Environmental Economics and Policy Study of Plastic Shopping bags

—A Study on the Problem of Selecting Environmental Policy Instruments
and the Dynamic Interactions among Them—

熊捕 崇将

1 本論文の研究目的

現在、私たちの周りでは様々な環境問題が発生している。地球規模で発生している温暖化問題から日常生活に身近な廃棄物問題に至るまで、その範囲やレベルを異にして実に多くの環境問題が山積している。これらの環境問題の解決を図るべく、それぞれに応じた環境政策が世界中で実施されているが、それらの環境政策は私たちにとって望ましいものとなっているのであろうか。果たして選択された政策手法は社会全体から見て最善のものとなっているのであろうか。

本論文の目的は、望ましい環境政策とはどのようなものかを明らかにすることである。とくに、いくつかある環境政策手法の中でどの手法が最も望ましいのかという政策手法の選択問題に焦点を当てる。ただし、本論文で扱う選択問題は、これまでの環境政策手法の選択問題とは異なる。環境政策の目的は、私たちにとってより良い社会を実現するため、現在発生している環境問題を解決し持続可能な社会を構築することにある。そこでは、これらの理念の実現を図るために具体的な政策手法が選択されることになるが、現実の選択場面では、理論分析で散見される直接規制と経済的手法との比較や経済的手法間での優劣が議論されることは少ない。むしろそこでは、政策手法の優劣だけでなく、各政策主体の利害得失が争点となり、効率性とは異なる次元の問題である分配問題についても解決していかなければならなくなっているのである。

実際には規制や課税といった“強制的アプローチ”と自主的取り組みや自主協定などの“自発的アプローチ”の選択が議論されることになり、しかもどちらか1つの手法が選択されればそれで事足れりという訳ではない。これらのアプローチは相互に作用し合い、政策手法の変更や揺り戻しを繰り返しながら政策目標の実現を目指すことになる。また、複数の政策手法を同時に実施するポリシーミックスを形成することもある。つまり、最終的な政策目標の達成を目指し、環境政策手法は現実に対応しながらダイナミックに変化し続けているのである。本論文では、このような仮説に基づいて社会的に望ましい環境政策のあり方を考察する。

2 本論文の視点

本論文の視点は3つある。それは“各政策手法における関係主体の利害得失”、“分配問題の緩和”および“環境政策手法の動的相互作用”である。

第1の視点は、それぞれの政策手法によってもたらされる各政策主体(消費者、事業者、行政)への利害得失を明らかにすることである。現実の政策形成過程では、その政策決定に直接的に関与する利害関係者の選好が大きな決定要因となる。各主体は、その政策が実施された場合に発生する利害得失を判断材料に政策の順位づけを行うのである。こうした政策決定過程における各主体の選択行動を経済学的にアプローチする政治経済学は、公共選択論と呼ばれている。

公共選択論が経済学である所以は、市場で行動する主体と同様に、政策決定過程に関わる利害関係者に自己利益の最大化を図る合理的経済人の仮定を置いているからである。レジ袋削減政策の決定過程でも、各主体は自己利益の最大化を図ることになる。消費者はこれまでどおり便利なレジ袋を無料でもらい続けたいと考えており、それによって効用の最大化が図られる。また事業者は、当該地域における顧客獲得競争のもと自らの利潤や売上高の最大化を追求することになる。そのためには、顧客サービスの一環であるレジ袋の無料配布をやめるわけに

はいかないのである。行政は、自らの部や課の予算規模や行政管理権限が最大になるように行動し、さらに首長や議員は次回の選挙でも当選することを最大の目標とするため、その支持率の最大化を図るように行動するのである。本論文ではこのような公共選択論アプローチの行動仮説に基づき、政策の決定プロセスにおける各主体の行動を分析することで、現実の環境政策の政策形成プロセスに接近していくことを試みる。

第2の視点は、分配問題の緩和について検討することである。近年の環境政策手法の選択においては、税や排出量取引をはじめとする経済的手法の有効性が注目されている。とくに環境税は従来の規制と違い、発生原因者である経済主体の経済計算の中にその外部費用を組み込み、その内部化を図ることを意図している。また、排出量に応じた形で税負担がなされることから、排出に対する削減インセンティブが働き、その費用効率性の高さから検討実施が進んでいる。ただし、現実の環境政策を見ると経済的手法が単独で実施されている例は少ない。経済的手法は産業界や業界団体を中心とする多くの利害関係者の反対を受けやすく、その導入が困難となる場合が多いのである。わが国における環境税導入議論においても、経済競争を重視する産業界の反対を受け、毎年見送りを繰り返しているという状況にある。

実は、経済的手法は効率性(資源配分: allocation)を是正することはできるが、公平(衡平)性(所得分配: distribution)は政治に任せることを前提としている。したがって、政策の利害関係者の中に不利益を被る者、それをフェアと考えない者がいる場合には、政策実施上の合意形成が困難になる。そこには効率性とは異なる次元の分配問題が明確に存在しており、これらの解決なくして最適な政策手法を導入することは難しい。とくに、環境対策に取り組むことが直接的な企業利益につながらなければ、企業からの政策合意を引き出すことはできず、それはとりもなおさず効率的な環境政策の導入をあきらめることになる。いかに効率的で効果的な政策手法であったとしても、実際に実施されなければその政策効果は期待するべくもない。このように、政策の実現可能性の低下はとりもなおさず社会的損失を引き起こし、社会的厚生を最大化を目指す観点からすればマイナス要因を構成することになる。

これらの事実を前提に、政策の実効性を確保しようとするならば、政策の損失者も合意できる環境政策を模索する必要がある。必然的に公平(衡平)性についても配慮せざるを得ないことが理解できるであろう。また、政策実施のための財源は乏しく、しかも政策の便益が見えにくくなってきている現在の状況では、政策をめぐる利害対立が顕著になりつつある。このように、政策決定過程では、効率性のみならず分配面および政策の受容性といった側面についても配慮が必要となるのである。

第3の視点は、強制的アプローチと自発的アプローチ相互間における環境政策手法の動的相互作用について考察することである。先述したように、実際の政策選択の場面では、環境政策の理論的な分析で散見される規制的手法と経済的手法のどちらが効率的かといった議論はあまり見られず、むしろ政策当局が直面しているのは、自発的アプローチかあるいは強制的なアプローチかといった両アプローチ間における選択問題である。

通常、何らかの環境問題が顕在化し、その対策の実施が決定されると、その政策効果の高さからまず直接規制や課税などの強制的アプローチの導入が検討されることになる。しかし、とくに課税は事業者をはじめとする産業界からの強い反対に遭い、次善の策である自発的アプローチに落ち着くことになる。そして、自発的アプローチによっても思ったほどの政策効果が上がらなかった場合には、当初検討された強制的アプローチへと段階的に移行していくのである。このように、自発的アプローチは強制的アプローチへの変更や揺り戻しの可能性を残すことによって、その実効性を担保し続けると考えられ、両者を対立的なものとしてではなく、常に相互依存的なものとしてとらえることが必要となる。

現実の環境政策を見ると、費用効率性およびその政策効果の観点から経済的手法の導入を検討したものの、最終的には経済的手法以外の手法が選択されているケースが多く見られる。それらの多くは、政策に対する合意形成が不十分もしくは未達成であったことによるものと考えられる。環境上の理念を実践するために政策が存在するとするならば、政策は実践されてこそはじめてその意味を持つ。いくら政策効果の高い手法であっても、実践されなければ何ら意味を持たないであろう。本論文では、これらの観点から導かれる最適な環境政策手法を模索し、実現可能性の高い環境政策のモデルを提示することを目指す。

この論文では、世界各国で実施されているレジ袋削減政策を通じて、その政策選択の記述的理由を首尾一貫した理論に基づいて問うつもりである。なぜレジ袋を削減する必要があるのか、なぜ規制や課税、自主的取り組みといった政策手法の違いがあるのか、製造業や小売業といった産業界は自主的取り組みを選好し、一方で政府が課税を選好するのはなぜか、また、事業者と行政はなぜ自主協定を締結するのかといったそれぞれの疑問を理論的に明らかにしていく。そして、レジ袋と廃棄物全体との関連性および生産・流通・消費・廃棄の各段階にどの程度政策が影響を及ぼすのか、さらに、その先に見えてくる循環型社会への政策統合とはどのようなものか、こ

れらについてレジ袋を題材に問いたいのである。

現実の政策選択には国や地域固有の文化的・歴史的要因が無視できない影響を及ぼしている。しかし、観察された事象をそれぞれ異なった独立の理由で説明できても学問的な意味はあまりないと考える。もし国や地域固有の要素を取り除いたならば見えてくるであろう普遍性のある政策選択のメカニズムを探求することにこそ、学問的な意味があると考ええる。個別に見るとばらばらに見える取り組みも、理論的・制度的な観点から考察を加えることで一定のかたちや枠組みが見えてくるであろう。そのフレームワークを通じてのみ、持続可能な社会に向けた政策展望を見通すことができると考えられるのである。レジ袋削減政策を一過性のブームとしてとらえることも可能である。しかし、これだけ多くの国・地域でその削減の取り組みが実施されているのには、それなりの理由が存在すると思われる。本論文では理論的・制度的なフレームワークからレジ袋削減政策を分析し、その意義を問いたいのである。

本論文を読み進めるに従って、一見するとレジ袋に限定した幅の狭い研究のように見える本論文が、実は私たちの日常生活を構成する経済社会システム全体の縮図となっていることに気づくであろう。本研究はレジ袋を素材として、政府・消費者・企業といった各経済主体の合理的行動を前提に、生産・流通・消費・廃棄までを含んだ市場経済メカニズムに影響を及ぼす社会的に望ましい環境政策とは何かを明らかにする政策研究である。

3 なぜレジ袋なのか

現在では、政策の個別具体的なターゲットは異なるものの「持続可能な社会(sustainable society)」を構築することが環境政策の最終的な目標とされることが多い。持続可能な社会の実現は、現行のあらゆる環境政策実施上の理念と言っても過言ではないであろう。これらの理念は単なる言葉ではなく、実践されてこそ意味を持つ。そしてこの理念の実践こそが環境政策であり、費用と効果の観点から社会的に最善と思われる政策手法が選択されることが望ましい。

これらの環境政策手法を実証的に観察するためには、分析の対象が明確に定義されかつ合理的に限定される必要がある。政策を論じる場合、この対象の限定は重要な意味を持つ。とくに環境政策を論じる場合には、この定義の枠が失われると議論が収斂せず、環境に対する価値論争へと議論が拡散していく恐れがある。そこで、本論文でも分析上の対象を明確に定義し限定したいと思う。

本論文では、数ある環境政策のなかでもとくに私たちの生活に身近な廃棄物政策を取りあげる。より具体的には、わが国のみならず今や世界中でその削減の取り組みが実施・検討されている「レジ袋削減政策」に焦点をあてる。そこでは、環境経済学の立場からレジ袋問題の発生メカニズムを解明し、このレジ袋問題の解決にとってどのような政策手法が最も望ましいのかという政策選択の問題に取り組んでいく。そして、理論的・制度的な分析を踏まえた上で、持続可能な社会の構築という観点から望ましい環境政策のあり方について政策的提言を行うことを目的としている。

本論文では、この「レジ袋(plastic shopping bag)」を題材に環境政策の本質に切り込んでみたいと考えている。しかしながら、なぜ「レジ袋」なのかという疑問が生じるであろう。そこで、はじめにレジ袋を研究対象に引き上げる意義を明らかにしておきたいと思う。それは以下の4つの理由による。

第1に、これまで無料であった財が有料へと変化する際のダイナミクスを観察することができるからである。買い物時に配布されるレジ袋は、商品販売の促進のために消費者に無料で提供され、その利便性の高さから瞬く間に大量に消費されるようになった。経済原則を持ち出すまでもなく、需要があるにもかかわらず価格がついていなければ、その財は無尽蔵に消費されることになる。レジ袋はまさにそのような財と言えるであろう(ただし、レジ袋の価格は商品価格に含まれているのが一般的である)。しかし、そのレジ袋が税や有料化などによって価格付けがなされ、これまで内包されていた潜在価格が表面化したとたん、レジ袋需要は減少に転じ始めることになる。価格シグナルによってその需要が抑制されるといったこれらの行動原理は、すべからず経済的インセンティブに基づくものであり、経済学の合理性の仮定が成立していることが見てとれるのである。

また、無料から有料への変化の過程では、これまでの利害得失にも変更が加えられることになる。そのため、有料配布によって便益が発生する主体からは歓迎されるが、無料配布によって便益を得ていた主体からの抵抗は激しく、制度変更を妨げるための様々なレントシーキング活動が顕在化してくるのである。これらの行動もまた経済合理性に基づくものであり、各主体の合理的選択の結果であると考えられる。このような各経済主体の行動が、これら一連の政策形成過程の中で如実に浮き彫りとなってくるのである。

第2に、レジ袋削減政策は大量生産と大量廃棄の間に位置する大量流通および大量消費に対する政策と位置づけることができるからである。これまでの廃棄物政策といえば、大量生産された財の後始末、つまり使用後に大

量廃棄された財(廃棄物)を適切に処理することが命題であった。廃棄物処理施設を増設し、焼却および埋立てによって大量の廃棄物を処理することが社会的要請であったと言える。その後、住民運動の高まりによって処理施設の建設が次第に困難になり、最終処分場の残余年数も逼迫してきたことから、廃棄物の減量へと政策の中心課題が移っていった。そして3R(Reuse, Reduce, Recycle)といったかけ声のもと、大量廃棄を抑制するために各個人や家計レベルにおけるごみ減量運動が広まっていった。これは、廃棄物処理を川の流れに例えて「下流対策」と呼ばれ、この時点での政策のターゲットは「廃棄」行動となる。たとえば、ごみ有料化政策は消費者の排出時行動に影響を与える政策であり、ごみの削減量が政策の効果となる。

しかしながら、レジ袋削減政策は消費者の商品購入時の購買行動、つまり「消費」に直接影響を与えるとともに、小売事業者も関わるゆえ間接的には「流通」も含まれることになる。そして、その先にある大量生産へと影響を及ぼす可能性があると考えられるのである。これは先述した下流対策に対して「上流対策」と呼ばれるものである。この上流対策は、地域の廃棄物問題・政策に加えて地域商業のあり方も問われ、結果的には循環型社会のまちづくりへの政策統合へとそのターゲットが広がることになる。レジ袋削減政策は、廃棄物問題の解決を「中流」にまで押し上げ、そしてさらに「上流」へと押し上げる可能性を持っていると考えられるのである。

第3に、レジ袋削減の取り組みは、非常に「わかりやすい」ということである。この「わかりやすさ」は政策実施にとって決定的に重要である。レジ袋は多くの人々にとって馴染みのあるものであり、単にもらわないようにするだけという極めてシンプルなものである。このように誰もが知っており、取り組むことが容易なレジ袋削減政策は、使い捨てによって引き起こされる廃棄物問題の縮図ということができ、問題を広く可視化させることにつながるであろう。実は、廃棄物問題については、これまでも廃棄物処理施設と周辺住民のところでは可視化されており、処理施設の建設反対運動や有害物質による健康被害の発生など、様々な問題が顕在化していた。しかし、レジ袋削減政策はその範囲を局所的な問題からより一般的な問題へと「分散化」させることになった。これは、実質的な削減量という政策効果とは異なった効果であり、その意義は大きいと考えられる。もはやレジ袋は私たちの日常生活に欠くことのできない必需品となっており、その削減政策は一般生活者にとっては切実でさえある。この切迫度の高さとシンプルな行動が政策効果を加速度的に上昇させ、このことが消費者に意識の変化をもたらし、使い捨て社会への再考を促すことにつながると思われるのである。

第4に、わが国のレジ袋削減政策では、日本独自の自主協定の意義を再認識することにつながると思われるからである。わが国におけるレジ袋削減政策は、有料化とあわせて地方自治体と事業者・消費者団体などが自主協定を締結しているところがほとんどである。環境政策における自主協定は海外でも見られるが、その多くは契約・取引的な性格を有しており、事業者にとっては環境規制の緩和や税額の割引など、何らかの見返りが存在するのが通例である。しかしながら、わが国の環境政策で採用されている自主協定には具体的な見返りはない。レジ袋削減政策においても、売上げの減少や客離れを嫌う事業者は有料化に反対するが、自主協定とのミックスによって有料化に踏み切る事業者が多く存在する。そこには目に見えない形での利得が存在しているものと考えられる。このような自主協定のインセンティブ構造を明らかにすることで、わが国発の地域環境政策の新しいかたちを模索することができるかもしれない。

このように、レジ袋問題は生産・流通・消費・廃棄・リサイクルといった一連の経済活動の全てのプロセスの中にあり、資本主義が要求する拡大再生産システムの帰結としての使い捨て社会のあり方全般に通じる問題である。レジ袋問題は、まさに私たちの暮らす経済社会全体の縮図であり、一つのレジ袋には、私たちが持続可能な社会をつくり上げるために実践していかなければならない多くの問題が象徴的に含まれていると考えられるのである。

4 本論文の概要

本論文の概要は以下のとおりである。

第1章「大量廃棄社会の現状」では、大量生産、大量消費の帰結としてもたらされる大量廃棄の現状とそれらをめぐる廃棄物管理政策について概観し、わが国の使い捨て社会の問題点を浮き彫りにしていく。

第1節では、レジ袋などのプラスチック製品を中心とする使い捨て社会がなぜ出来上がってしまったのか、先行研究を紐解きながらその構造を明らかにしていく。ここで明らかになることは、使い捨て社会の根底にはあらゆる場面で経済メカニズムが働いており、各経済主体は廃棄物処理をその経済計算に含めないことで便益の最大化を図ってきたということである。実は廃棄物問題も需要と供給のバランスの上に成り立っており、その経済調整の結果として使い捨ての大量廃棄社会が出現したことが明らかとなる。

第2節では、わが国の廃棄物排出量および処理状況について最新データをもとに廃棄物の全体像を俯瞰する。わが国では、最終処分場の枯渇問題が指摘されて久しいが、リサイクルの進展に伴って、最終処分場で埋め立て

られる廃棄物量は確実に減少し、結果として最終処分場の残存年数が上昇しているという状況が見られるようになった。このことから、リサイクル政策の重要性を再認識することになる。

続く第3節は、そのリサイクル政策を推進するために制定された個別リサイクル法について解説している。とくに私たちの生活に身近な「容器包装リサイクル法」をとりあげ、その効果やリサイクルの効率性について検討を加える。しかし、リサイクルも需給バランスの影響下にあり、市場調整による不確実性の影響を大きく受けるため、不安定な仕組みであることを指摘する。また、リサイクルとリデュース(排出抑制)の経済に及ぼす影響の違いに着目し、リデュース政策がなかなか進まない理由について言及する。

第4節は廃棄物処理の費用負担を取りあげている。これまで、公共財の理論から税金による処理費用負担が是認されてきたが、家計からのごみ排出抑制と受益者負担の観点から「ごみ有料化」政策が全国の自治体で導入されつつある。しかしながら、ごみが有料化されることによって損失を被る住民からすれば、費用負担に対して納得できる説明責任がなされない限り、ごみ有料化政策の合意形成は困難となる。ここでは効率性とは異なる次元の問題である費用負担といった分配問題の課題がクローズアップされることになる。

第2章「レジ袋問題のメカニズム」では、レジ袋問題発生仕組みと削減政策の理論的背景について解説している。

レジ袋問題とは、社会的最適量を大幅に上回る過剰利用と使用後の廃棄物としての集積および環境中への無造作な投棄が引き起こす負の外部性と定義することができる。そこで、本章ではなぜレジ袋の過剰利用および過剰廃棄が発生しているのか、その原因を環境経済学の理論に基づきながら仮説的に明らかにしていく。そこでは、レジ袋が引き起こす外部性によって、効率的であると考えられている市場メカニズムが有効に作用せず、いわゆる「市場の失敗」が発生していることを示す。次に、その市場の失敗を是正するために「外部性の内部化」という概念を導入する。外部性の内部化は、レジ袋の外部性を市場内部に取り込み、各経済主体の行動にその外部性を織り込ませることで、レジ袋の過剰利用を抑制することを目指すものである。ここでは、その具体的な政策手法として直接規制や課税および補助金について理論的に検討し、これから以下の章で見ていくレジ袋削減政策の理論的背景について解説する。

第1節では、わが国におけるレジ袋の現状について見ていく。最新のデータをもとに供給面および廃棄面の両面から見ていくことで、国内で大量のレジ袋が流通していることが浮き彫りとなる。第2節では、なぜレジ袋が政策の対象となり得たのか、ここではその理由について費用負担をキーワードに仮説的に分析していく。また、現在でもマイバッグ持参運動が全国各地で展開されているが、その持参率は頭打ちの状態であり、意識啓発による手法の限界について指摘する。第3節は、レジ袋問題を環境経済学的に解明し、その原因を外部不経済の発生による「市場の失敗」として位置づける作業を行う。そして、レジ袋の無料配布と有料化を比較することで、無料配布がいかに社会的非効率を発生させているかについて考察する。第4節では、これらの問題を「外部性の内部化」によって解決するための処方箋として直接規制、ピグー税・補助金について取り上げ、その効果および費用効率性について比較分析を行なう。

第3章「レジ袋削減政策手法の選択問題」では、世界中の国や地域で実施されているレジ袋削減政策手法の類型化を試みるとともに、公共選択論アプローチによる各経済主体の利害得失について理論的に明らかにしていく。

世界のレジ袋削減政策手法を分類すると規制的手法と経済的手法、そして自主的取り組みの3つに大別することができる。本章では、レジ袋を削減するという単一の政策目標に対して、異なる政策手法がとられるその理由を探る。たとえば、なぜある国では強制的な直接規制が実施されているのに、他の国では自由度の高い自主的取り組みが採用されているのか、また、なぜ課税手法はほんの一握りの国でしか実施されないのか。これらは政策の選択問題と呼ばれ、これらの分析には政策決定過程における各経済主体の選択行動を分析対象とする公共選択論(public choice)からのアプローチが有効であることを示す。公共選択論では、政策手法ごとに各経済主体の利害得失を分析し、その選好順序を明らかにすることが可能である。これによって、なぜそのような政策決定がなされたのかについて分析することができるようになる。このような公共選択論による政策決定プロセスの分析手法を活用することで、世界中で実施されているレジ袋削減政策の選択問題を理論的かつ説得的に説明することができるであろう。

第1節では、世界各国・地域でのレジ袋削減政策の実施状況を概観し、その政策手法の類型化を試みる。全体的に見渡すと、欧州では価格インセンティブによってレジ袋の削減を図る経済的手法が比較的多用されているの

に対し、アフリカやアジアでは規制的手法と経済的手法の組み合わせが多く見られる。また、世界一のレジ袋消費大国であるアメリカでは、近年、徐々に自治体レベルで政策として導入されてきてはいるものの、消費者や事業者の理解がなかなか得られないという状況にあることがわかる。

第2節では、これらの政策決定過程における各経済主体の選択行動を分析する。ここでは公共選択論アプローチに基づいたモデル分析が展開される。具体的には主要なレジ袋削減手法として実施されている課税および有料化、キャッシュバック方式、厚さ規制、スタンプカードによるポイント付与方式の5つを取り上げ、それぞれの政策手法における各経済主体の利害得失を分析する。そして、これらの考察に基づいて各経済主体のレジ袋削減政策における選好の順位づけを行なう。

第3節では、前節での分析を踏まえながらレジ袋削減政策の実際について考察する。現在、わが国で実施されているレジ袋削減政策は、そのほとんどが有料化などの経済的手法であるが、経済的手法単体で実施されているという例は極めて少なく、他の政策手法との組み合わせで実施されている場合がほとんどである。このように現実の政策では、なぜ他の政策手法で補うべき短所が現れてしまうのかについての理論的な検討を行なう。そして、その短所の補完手法について一定の整理を行なう。

第4章「アイルランドのレジ袋税」は、世界初の消費者課税を導入したアイルランドのケーススタディを紹介している。

2002年3月、これまで買い物時に無料で配布されていたレジ袋に対し、アイルランド政府は1枚につき0.15ユーロ(約20円)の課税、いわゆるレジ袋税(Plastic Bag Levy)を導入した。レジ袋の製造業者や輸入業者に対して課税を実施している国や地域はいくつか存在するが、現在のところ消費者を担税予定者としてレジ袋税を実施しているのは世界中でアイルランドのみである。しかしながら、導入後5年を経た2007年7月に突如として1袋0.22ユーロ(約29円)に税額の引き上げが行なわれ、そしてさらに、現行の税額から約2倍となる0.44ユーロ(約57円)への引き上げを現在検討中である。本章では、この特徴的な環境税であるアイルランドのレジ袋税の制度設計およびその政策効果について考察する。

第1節では、まず「ごみ」の定義を明確にした上で、リデュース政策としてのレジ袋税の意義について述べる。第2節では、レジ袋税導入の背景として、アイルランドの地理的条件について触れるとともに、都市ごみの増加と埋立処分からの脱却というアイルランドの廃棄物政策の現状について述べる。第3節ではレジ袋税の政策形成過程を取り上げ、続く第4節で2002年3月からの実施状況について詳細に論じている。第5節では、レジ袋税政策の効果および税収について確認するとともに、課税が消費者、事業者に及ぼす影響について論ずる。第6節では、実施後5年を経た税額の引き上げについて述べる。その要因をリバウンド効果としながらも、他の要因についても仮説的に検証する。第7節では、これまで見てきたレジ袋税の政策効果とその影響評価から、消費者を担税予定者としたレジ袋税の特徴とその問題点について考察を行なう。最後に、政策課税の効果の持続性といった課題について述べる。

第5章および第6章は、東アジア地域におけるレジ袋削減政策に焦点を当てる。具体的には第5章で韓国を、続く第6章で台湾を取り上げ、その政策手法と効果について考察する。ただし、両国ともにレジ袋単体での規制政策は実施されておらず、レジ袋を含む使い捨てプラスチック製品全般をその対象としているところに特徴がある。

第1章において、日本における廃棄物発生の仕組みについて概観し、とくに使い捨て社会のメカニズムが大量廃棄社会を出現させてきたことについて触れた。中でもプラスチック製品の大量流通が使い捨て社会の中心的課題として浮かび上がってきたが、この構造は韓国や台湾でも同様である。両国ともに現在ではこれらの課題に対し3Rを軸とした総合的な廃棄物管理政策が実施されており、その中にレジ袋削減政策も組み込まれている。そこで本章および次章では、レジ袋削減政策をそれぞれの国の廃棄物管理政策全体の中で相対的に位置づける作業を行ない、両国におけるレジ袋削減政策の政策的意義を浮き彫りにする。

韓国と台湾を取り上げる理由は3つある。第1に、レジ袋削減政策における「規制的手法」の代表的事例とみなすことができるからである。ただし、無料配布の禁止や厚さ規制といった規制的手法が実施される一方で、有料での提供も認められている。つまり、両国ともに基本的な政策の柱はレジ袋の使用制限を規定した法規制に置きつつも、規制的手法単体ではなく経済的手法がそれを補完するという政策形態を採用しているのである。このことは、強権的な法規制によって社会的な最低水準を確保するとともに、レジ袋利用に対するコスト負担を意識させることで費用効率的にレジ袋の削減を実現することを目指しているのである。

第2に、両国の規制政策を比較してみると、その政策効果の明と暗がはっきりと表れているからである。韓国は1994年に「一回用品(使い捨て製品)使用制限規制」を導入し、レジ袋を含むあらゆる使い捨て製品の削減に着手した。また同時に、ごみ有料化や各種の課徴金、負担金など多くの併用策を実施している。このように、韓国では廃棄物問題を体系的にとらえており、その中にレジ袋規制が位置付けられているのである。さらに、韓国では環境NGOや市民・消費者団体の活動が活発で、多くの政策形成に参加・関与している。事業者のみならず、これら関係主体との合意形成がその実効性を確保していると考えられる。

一方、台湾では2002年より使い捨てプラスチック製品規制の一部として、0.06mm未満の厚さのレジ袋の配布が禁止され、それ以上の厚さのレジ袋については有料となった。実は台湾では外食やテイクアウトが国民のライフスタイルとして定着しており、その持ち運びに便利なレジ袋の需要は総じて高い。それにもかかわらず、厚さ規制が実施されたため、市場に出回るレジ袋は厚さ0.06mm以上の分厚いものとなり、結果的にその廃棄重量が増加するという事態を招いてしまったのである。また同時に、代替品としての紙袋の廃棄量も増加させてしまうという結果を引き起こしてしまった。

第3に、わが国と地理的にもまた文化的にも近いこれらの国々の政策分析から、わが国に対する多くの政策的な示唆が得られると考えられるからである。これまでは、どちらかと言えば韓国・台湾の環境政策は日本と比べると後発的な状況にあったといえる。両国とも時期をずらす形で日本と同じように高度経済成長を経験し、同様の廃棄物問題に直面してきた。しかしながら、現在では地球温暖化問題をはじめとするグローバルな課題に対して両国ともに積極的な環境政策を推進している。その具体的な取り組みの一つとしてレジ袋削減政策を位置づけることが可能であり、資源浪費型社会から循環型社会・低炭素型社会への構築に向けて、わが国が学ぶべき点も多いと考えられる。

第5章「韓国の一回用品使用制限規制」では、まず第1節で日台韓3カ国の環境行政比較を行ない、各国の中央環境行政組織や予算規模、中心的な環境基本法令および容器包装リサイクルに対する個別法等の制定状況について概観する。第2節では韓国の廃棄物管理政策の背景および発展過程について述べる。韓国ではその狭小な国土と都市部における人口の集中が廃棄物処理施設の設置を困難にしており、これらが同国の廃棄物行政における大きな課題となっていることについて述べる。第3節では、韓国の廃棄物処理およびリサイクルの現状について説明し、韓国を代表する廃棄物削減手法である「従量制ごみ有料化制度」と「生産者責任リサイクル制度」について解説している。第4節ではレジ袋削減の取り組みを包含する「一回用品使用制限規制」の実施状況について詳細に論じ、最後に第5節で廃棄物管理政策全体から見たレジ袋規制の政策効果および評価について述べる。

続く第6章「台湾の使い捨てプラスチック製品規制」では、第1節で台湾の使い捨てプラスチック製品の現状を概観する。台湾の食文化ではテイクアウトが主流であり、その持ち運びに便利なレジ袋やプラスチック製使い捨て容器が大量に流通している。これらが大量に廃棄されることになり、深刻な環境問題を引き起こしていることを見ていく。第2節では台湾における廃棄物処理およびリサイクルの現状について解説する。ここでは2003年からの「廃棄物ゼロ政策(Zero Waste Policy)」のもと、埋立て処分量の減少とリサイクル率の向上が図られていることについて述べる。第3節では、台湾の使い捨てプラスチック製品規制の実施状況について説明する。特徴的なのは、規制対象を徐々に拡大していく段階的实施と、厚さ規制および有料化政策とのミックス政策を採用しているところである。ただし、この政策は後にプラスチック製買い物袋に関する部分のみ廃止されることになってしまう。第4節では、これらの政策効果および評価について述べ、その廃止の原因について考察する。最後のまとめでは、前章の韓国のケーススタディも踏まえ、両国のレジ袋規制がわが国にもたらす政策的含意を導出する。

第7章「オーストラリアの自主的取り組み」では、環境政策における政策手法の1つである「自主的取り組み(自主規制)」を取り上げる。

レジ袋削減政策においても、いくつかの国々でこの手法は採用されている。ただし、本章のケーススタディを見れば明らかなように、直接規制や課税といった強権的な手法と比べると、これらの目標達成率は総じて低い。その理由は、目標達成に対するインセンティブの弱さにある。自主的取り組みによるレジ袋削減目標は、あくまで努力目標であり、その達成は義務ではない。仮にその目標が達成されなかったとしても事業者には罰則やペナルティといったサンクションは何ら発生しないため、それほど高い削減効果は望めないのである。そのため、自主的取り組みはレジ袋削減のための決定的な政策手法とは言えず、取り組み終了後にその政策目標の未達成を理由に、配布禁止や有料化、課税といったより厳しい手法へと移行していく場合が多い。つまり、自発的アプローチは規制的手法や経済的手法といった強制的な手法を導入するまでの過渡的な手法として位置づけることができる

のである。

しかしながら、ここで1つの疑問が生じてくる。なぜ、政策決定当局は効果の低い自発的アプローチを選択するのかという疑問である。結論を先取りすれば、その最大の理由は政策の実現可能性の高さにある。強制的アプローチは、政策目標を確実にかつ効率的に達成することが見込まれる強い手法ではあるが、その一方で利害関係者に損失を発生させてしまうという弊害も併せ持っているため、なかなか実施までに至らないことが多いのである。このような事情から、レジ袋を削減するという政策目標に少しでも近づけるため、より導入しやすい自発的アプローチが選択されることになる。

このように、自主的取り組みは政策の実現可能性の観点から選択されるという特徴を持った政策手法である。本章では、オーストラリアにおけるレジ袋削減のための自主行動規制を取り上げ、自発的アプローチの意義と限界について述べる。オーストラリアでは、当初この手法が選択されたが、削減目標の未達成を理由に南オーストラリア州においてレジ袋配布禁止の規制的手法が導入されるに至っている。これら一連の政策プロセスを分析することで、環境政策における自発的アプローチの政策的意義をよりよく理解することが可能となるであろう。

第1節では、環境政策手法としての自発的アプローチについて解説する。自主的アプローチは公的関与の程度に応じて3つの手法に分類されることについて述べ、事業者が自発的アプローチを選好するインセンティブ構造について4つの観点から説明する。第2節から第4節まではケーススタディとしてオーストラリアにおける自主的取り組みを取り上げる。まず、オーストラリアにおけるレジ袋の使用状況を概観し、いわゆるポイ捨てが同国の観光産業に大きなダメージを与えていることについて指摘する。第3節では、自主行動規制の具体的内容について解説し、続く第4節でその政策効果の評価を行う。大手スーパーマーケットで構成されるグループ1と、それ以外の小規模事業者で構成されるグループ2の削減状況を見ると、グループ2の削減率が著しく低いことが確認できる。自主的取り組みは強制ではないため、小規模事業者は積極的にコミットしようとはしない。このことを事業者の合理的無知といった行動原理によって説明していく。第5節では、自発的アプローチから強制的アプローチへの具体的移行事例と、自主的アプローチの引き延ばしに成功しているイギリスの事例について検証し、政策手法の連続性という観点からそれらを動的に考察する。最後に、これらの考察から見えてくる自発的アプローチの政策的意義について述べる。

第8章「欧州および日本の自主協定」では、レジ袋削減政策のポリシーミックスについて取り上げ、複数政策手法の同時実施の有用性について考察している。とくに、規制的手法や経済的手法の短所を補完する自主協定に着目し、その役割と機能について明らかにしている。

本章では、欧州と日本の自主協定の違いに立脚しながら、レジ袋削減政策における自主協定の活用方法を検討していく。その際、ポリシーミックスの観点からアプローチすることは有効である。規制的手法や経済的手法の有効性を前提にするならば、その導入の困難性を克服するために、それらを補完する補助的な手法の存在が不可欠となる。その補助的な手法によって複数の政策手法が有機的に結合し、有効なポリシーミックスが形成されることになれば、環境政策の実現可能性およびその効果が格段に上昇するのではないかと考えられるからである。自主協定には効果的なポリシーミックスを形成するための第3の手法としての意義が存在すると考えられるのである。

まず第1節で、現実の環境政策におけるポリシーミックスの必要性について述べ、複数政策手法の意義および効果について論じる。次に、第2節で環境政策手法としての自主協定の特徴について述べた上で、欧州と日本における自主協定の活用方法の違いが見られることを指摘する。第3節では、わが国のレジ袋削減政策を例にとり、自主協定が日本独特の使われ方をしていることを見ていく。わが国のレジ袋削減政策を類型化してみると、地方自治体を中心となって事業者および住民団体等と自主協定を締結し、有料化を実施しているという形態が大勢を占めていることがわかる。このような政策手法のミックスは、欧州のそれとは異なるレベルでなされており、ポリシーミックスには階層性があることを指摘する。第4節では、これらの自主協定の締結要因について分析している。そこでは、各地域におけるレジ袋削減の過去からの取り組み蓄積が存在し、その連続性の上に現在の政策形態が実現しているということが明らかとなる。また第5節では、事業者にも自主協定を締結するだけの経営戦略上のインセンティブが存在していることについて考察する。最後に、環境政策におけるポリシーミックスの重要性と、地域環境政策としての自主協定の意義について述べる。

第9章「日本の先進自治体の取り組み」では、わが国におけるレジ袋削減政策の先進自治体である東京都杉並区に焦点をあて、一連の政策形成プロセスおよびその政策効果について論じている。

1970年代に勃発した「東京ごみ戦争」や1990年代に発生した「杉並病」問題といった歴史的背景から、2000年の地方分権一括法による法定外目的税の創設および2005年の容器包装リサイクル法の改正などの諸影響を織り込みながら、政策手法の変遷とその効果、そしてその間の住民意識の変化を中心に紐解いていく。これらの政策プロセスを詳細にみていくことで、10年以上の長期にわたって杉並区がレジ袋削減政策のトップランナーであり続けている要因が明らかとなるであろう。

第1節では杉並区のレジ袋税導入議論に至る歴史的背景を説明する。具体的には1971年の「東京ごみ戦争」と1996年に発生した「杉並病」問題を取り上げ、杉並区の廃棄物問題の系譜を辿る。第2節では、レジ袋税の制度的背景について述べる。2000年4月の地方分権一括法の施行によって地方独自課税制度が導入された。これにより各地の地方自治体で地方環境税が産声を上げ、レジ袋税もその中の1つに位置づけられることになる。地方環境税は、文字通り地域の環境保全費用を税によって賄う仕組みであり、それは地域環境政策における受益と負担の一致からの要請であるということを指摘する。第3節ではレジ袋税の具体的な政策形成過程を詳述し、レジ袋税条例成立のポイントおよび諸課題について考察する。第4節では税方式から有料化への政策転換の流れを概観し、その中で地域自主協定がなぜ締結されるようになったのかについて論じている。続く第5節では、わが国のレジ袋削減政策の主要なスタイルである有料化と自主協定の組み合わせによる政策効果を確認するとともに、売上げの減少や地域境のリーケージ問題といった事業者の政策コスト負担について明らかにしていく。第6節は、2008年から全国ではじめて杉並区が導入した「レジ袋有料化推進条例」について解説し、その政策的意義とフリーライダー等の課題について指摘する。最後に杉並区のこのような取り組みが、当該地域の「政策の厚み」を増すことにつながり、それらは良い意味での政策競争によっても促進されることについて述べる。

第10章「環境政策の動態化」では、本論文の最終章としてこれまでの分析結果をもとに望ましい環境政策のあり方を示す。

ここでは、政策手法の適切な選択と組み合わせ、およびそれらの動的な相互作用に着目した環境政策を提案している。具体的には「自主協定による分配問題の緩和」と「強制的・自主的両アプローチの動的相互作用の活用」である。そして、これらによって導かれる環境政策の動的変化の過程を、本論文では「環境政策の動態化」と呼ぶこととする。これは環境政策を構成する環境政策手法がその相互依存関係の中で選択と組み合わせを繰り返すことによって環境政策自体が進化していく様を表す。この動態化は社会経済状況を反映・先取りする形で変質し、望ましい環境政策の一つのあり方を示すことになるであろう。

本章では、まずこれまでの各国のレジ袋削減政策のケーススタディの整理を行う。これらのケーススタディから明らかになることは、第1に経済的手法の有効性を改めて再確認できることである。ただし、経済的手法は費用負担問題を伴うため、その導入が困難となる場合が多い。これらの問題の解決なしには効果の高い政策手法である経済的手法の実施は困難となる。そこで、これらの課題の解決方法として、経済的手法と自主協定のポリシーミックスによって、政策費用負担の分配問題の緩和を図ることを提案する。

ケーススタディから明らかとなった第2の点は、現在自発的アプローチが実施されている場合であっても、当初ほとんどのケースで強制的アプローチである課税手法の検討がなされているということである。そして、自発的アプローチによっても政策目標が達成されなかった場合には、再び強制的アプローチが検討されることになる。つまり、各環境政策手法はそれぞれ独立に存在しているのではなく、相互に影響し合い、このような関係にある場合に最大の効果を発揮すると考えられるのである。これらを踏まえ、このような環境政策手法の動的な相互作用に着目した環境政策のあり方を提案する。最後に、今後の課題を示し本論文の結びとしている。