

## 第 13 章 ポイ捨てごみはなぜ減らないか

中西靖男

### 13.1 はじめに

ごみ問題の議論の大半は、正規のルートで出されたごみが最終処分場まで至る処理システム論であったり、また、分別回収によるリサイクルシステム論であるが、本章では、ごみ問題の内でも最も闇に閉ざされて実態が不明瞭な不法投棄、その中でも産廃業者による大規模な不法投棄ではなく、敢えて個人による個人の小さな不法投棄(ポイ捨て)を扱い、その背後にある社会構造の問題を検討する。

インターネット上で入手可能なポイ捨てに関する統計資料は非常に少ないが、その中でも、最も整備されていると考えられる、兵庫県三田市の『平成 13 年度版不法投棄リポート』および仙台市の『仙台市のまち美化推進事業』の取り組みを参考に考察する。

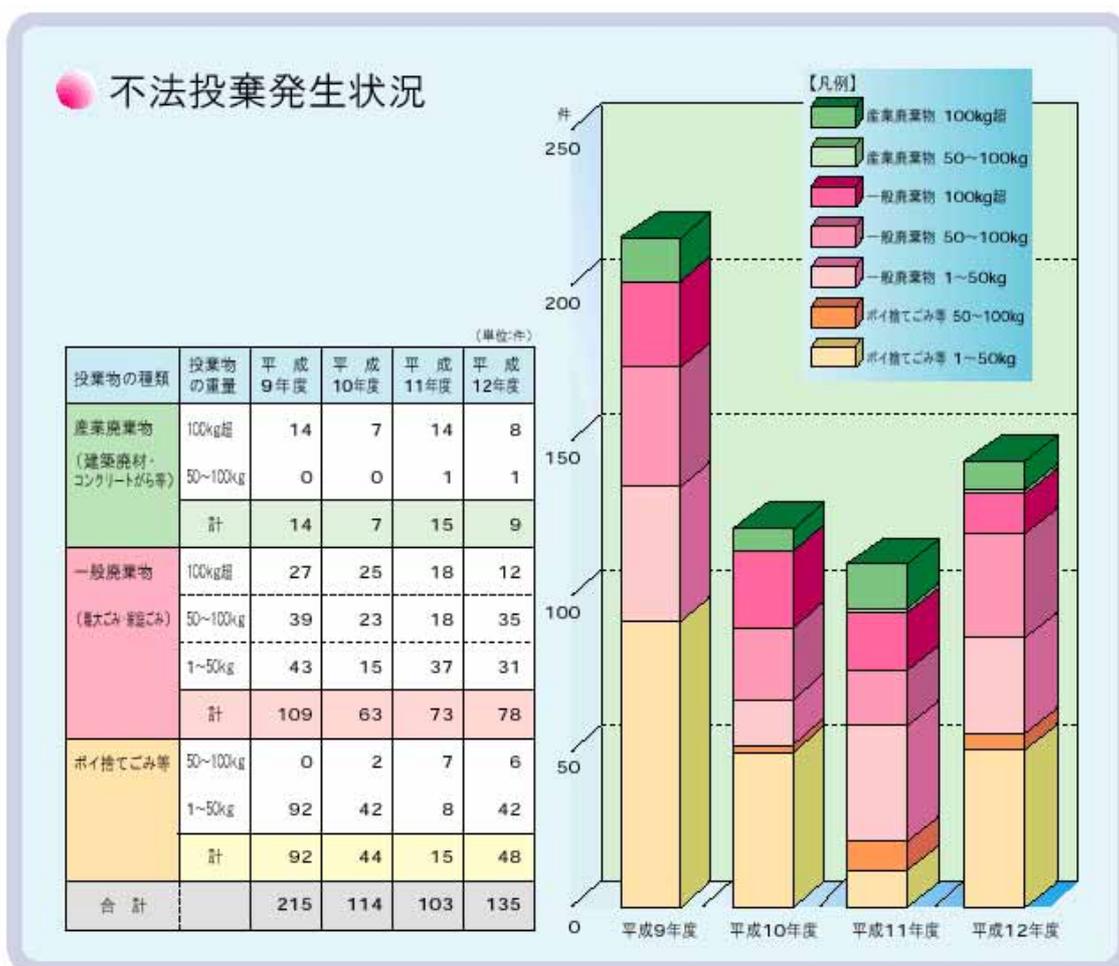


図 13-1 三田市における不法投棄 (出典: 三田市 HP)

ポイ捨て問題は市街地、周辺山間地の2つのパターンによってその性格も異なる為、それぞれを分けて考える。

## 13.2 市街地におけるポイ捨ての現状

### 13.2.1 三田市における不法投棄の現況

図13-1は、三田市が平成9年から12年の4年間に三田市が行なった環境美化パトロール隊による発見、環境美化推進員及び住民からの通報等によるデータである。

この調査から、不法投棄に占める産業廃棄物は6%前後に過ぎず、残りの94%が実に家庭ごみが占めていることになる。つまり、不法投棄という言葉のイメージからは、業者の仕業のように感じるが、実態は個人による不法投棄が圧倒的多数を占めていることがわかる。また、その中でも、空き缶やタバコの吸殻、コンビニ弁当の空き容器といったもののポイ捨ても半数以上を占めていることがわかる。

平成9年度の不法投棄の絶対量が大きいのは、調査開始以前の累積されたごみを含んでいるため、実質の年ごとの変化は、平成10年度もしくは平成10年度からの3年間のほうがより実態を表していると考えられる。

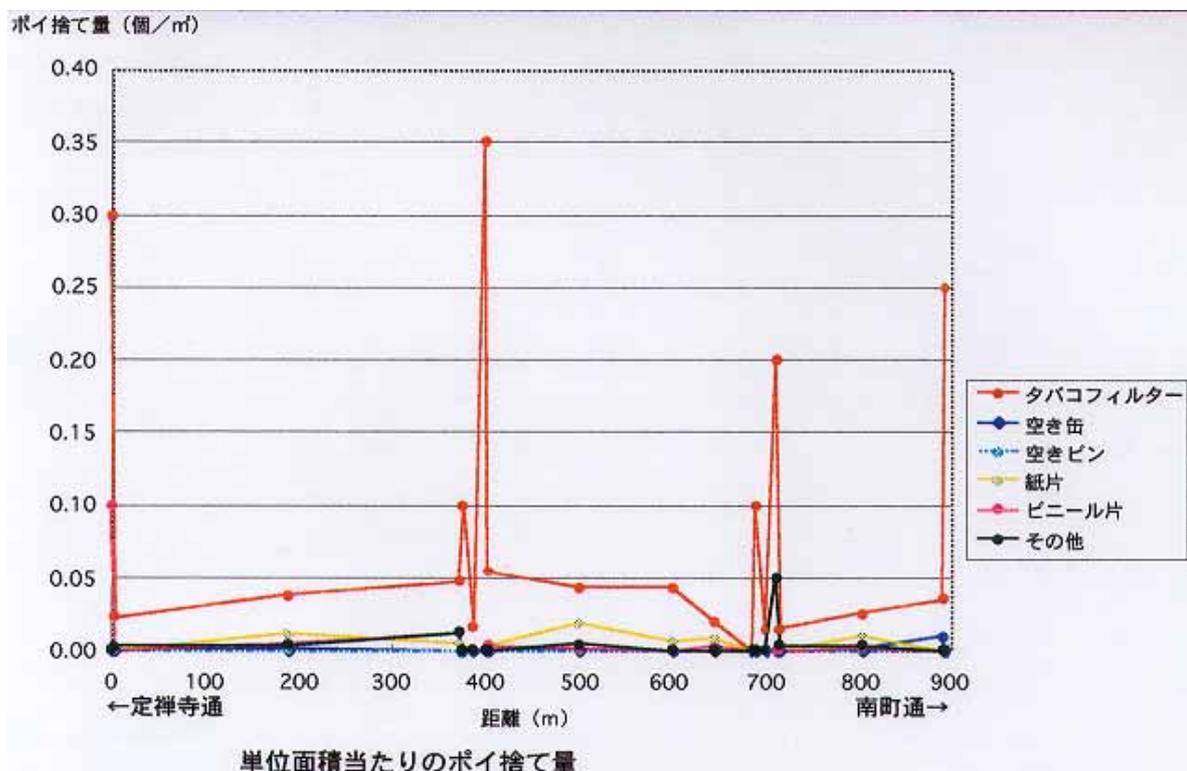


図13-2 仙台市における不法投棄の現状 (出典：仙台市 HP)

### 13.2.2 仙台市におけるポイ捨ての現状

仙台市では、「アレマキャンペーン」というボランティアを中心とした清掃活動に積極的に取り組んでいるが、ポイ捨てとのいたちごっこの状態が続いている。

全市一斉「ポイ捨てごみ」調査・清掃キャンペーン、通称アレマキャンペーンは、平成12年春と秋の2回実施され、春・秋とも約2千人の市民が参加した。春のキャンペーンで拾ったごみの数が最も多かったところは、第1位が蒲生海岸(12148個・234名参加)、第2位は泉ヶ岳(4401個・115名参加)。秋は、第1位が定禅寺通・西公園と北四番丁から牛越橋にかけて(12338個・480名参加)、第2位が蒲生干潟(10200個・450名参加)であった。また、拾ったごみの中で毎回トップにランクされるたばこの吸殻量のワースト1は、春は泉ヶ岳で、拾ったごみの37%の1628個、第2位は東北大学片平キャンパス、63%で1554個だった。これらのデータはごみの数量をカウントする方式であるので、ごみの量(重量・容積)そのものではないにしろ、やはりタバコの吸殻が圧倒的多数を占めている。

図13-2は、仙台市内のメインストリート900mの、単位面積あたりのポイ捨て量(個数)を計測したものであるが、交差点周辺にタバコの吸殻が集中しているのがはっきりと表れている。

### 13.3 周辺山間地におけるポイ捨ての現状

三田市が平成12年度に行った調査によると、周辺山間地における不法投棄件数は135件で、前年度に対して31%、32件の増加が見られた。不法投棄の中でも、ポイ捨てごみに関しては、実に3倍、33件の大幅な増加が見られた。反面、建設廃材等の産業廃棄物の不法投棄は減少傾向が見られるなど、不法に投棄されるごみの性格に変化が見られる。

厳しい行政処分が課せられ、環境犯罪という認識の高まりから産業廃棄物の不法投棄は、必然的に減少する一方、家庭ごみや個人ごみのポイ捨ては、なぜ3倍もの異常な増加をしたのであろうか。

三田市では平成9年度に「三田市空き缶及びたばこの吸殻等のポイ捨て防止に関する条例」を施行し、市民ボランティアである「環境美化推進委員」による啓発活動を続け、環境美化パトロール隊を組織し、不法投棄の監視や調査活動も続けているにもかかわらず、上記のようにポイ捨てごみは増加傾向を続けているのが現実である。

周辺山間地で目立つポイ捨ては、なんとといっても、コンビニ袋に入った弁当の空き容器や空き缶である。その他は、空き缶やペットボトルが無造作に投げ捨てられているのが目に付く。あとは、家電品などの粗大ゴミとなっている。

周辺山間地におけるポイ捨ての実態を正確に把握するのは困難であるが、共通しているのは、車窓から投げ捨てられているという点であり、通行量の少ない時間帯や幹線から離れた周辺道路に多い。さらに、一旦誰かが捨てたところに別の人が捨てていくというよう

(単位:トン)

区分	第1回 (5/28)	第2回 (7/23)	第3回 (9/17)	第4回 (12/3)	第5回 (3/25)	合計
可燃	47.35	15.20	25.63	13.75	0.68	102.61
不燃	5.28	4.17	5.53	4.87	6.88	26.73
粗大	1.82	1.10	1.50	1.75	1.34	7.51
合計	54.45	20.47	32.66	20.37	8.90	136.85

表 13-1 三田市における平成 12 年度クリーンデーで回収されたごみに、ごみのごみを呼ぶという悪循環が見られるのも共通した特徴といえる。

三田市では毎年 5 回、クリーンデーとして地域住民の手により、公共の場所や道路沿いに散乱する空き缶等の散乱ごみや不法投棄物を回収しているが、表 13-1 の結果を見ても解かるように捨てる側と回収する側のイタチごっこが続いており、ポイ捨て問題に対する本質的解決の決定打が見出せないのが現状であり、何れの自治体においても対応については大差ないものと思われる。

ポイ捨ては個人のマナーやモラルの問題と言ってしまうまでもそれまでである。減少傾向にある産業廃棄物の不法投棄とは対照的に増え続けるポイ捨てごみ。これまでのデータから、啓発活動やボランティアによる清掃活動による効果には限界があり、もっと別の視点からもこのポイ捨てごみを考える必要があるということは明らかである。

## 13.4 ポイ捨ての現状から問題を考える

### 13.4.1 持ち帰りたくないごみだってある

観光地やイベント会場で盛んに実施されている「ごみ持ち帰り運動」は、案内標識やパトロールの強化そして持ち帰り用のごみ袋配布など、あの手この手の努力により、現地における環境美化に対してかなりの成果が上がっている。しかしながら、その持ち帰ったはずのごみが、現地から一歩外に出た高速道路 S A、駅やコンビニなどのごみ箱を溢れさせていたとしたなら、まして途中の道路周辺にポイ捨てされたなら、果たしてこの「ごみ持ち帰り運動」は本当の意味で成果を上げたといえるのだろうか。

極論ではあるが、真にごみ減量を問うならば、現地では一切の販売行為や飲食行為を禁

止するのがもっとも手っ取り早い解決方法といえる。ごみの発生そのものを抑制する効果は抜群であろう。もちろん、そんなことをすれば、観光地やイベント会場で集客が激減するだろうし、経済的に成り立つはずもなく、非現実的であることは誰でもわかる。

つまり、来場者によってもたらされる利益により観光地やイベント会場が成り立つならば、その受益者が、その副産物といえるごみを来場者の責任で会場の外へ持ち帰らせるのは一方的過ぎるのではないだろうか。言い換えれば、受益者は効率よく利益だけを手にし、ごみ処理にかかるはずの責任とコストを来場者＝顧客に転嫁していることになる。

真夏に食べ残した食物や、かさばる空き缶などは、一刻も早く捨ててしまいたいと考えるのは、決して反社会的な非常識者とはいえず、むしろ文化的な生活を営む現代人の常識的な行動思考と考えるべきではないだろうか。つまり、そこにはニーズが存在し、そのニーズに応えるべきごみの捨て場所が存在していないのである。もちろん、多くの人達は自宅までそれらごみを持ち帰っているだろう。しかし、未知数ながら、そのニーズの衝動からポイ捨てしてしまったり、不適當なごみ箱に投げ捨ててしまう輩が存在することも、決して無視できない事実である。

#### 13.4.2 ごみ分別化や個別焼却の禁止によってポイ捨ては増えたのか

「ごみ」とはいったい何だろうか。ごみには、捨てられる以前は必ず所有者が存在している。そして、所有権を有する人にとって、価値が所有するに値しなくなった時点からごみとなり、所有権を放棄することで廃棄となる。しかしながら、所有権を放棄しているにも関わらず、プライバシー保護の権利まで放棄していないのがごみの特徴である。

ごみ分別の問題と収集作業員の安全確保から、一時期無色透明のごみ袋を多くの自治体が採用したが、多くはプライバシー保護の理由で半透明に置き換わった。このことからいえるのは、ごみといえども、プライバシーが存在し、匿名性が保証されなければならないということである。

さて、横道にそれだが、各家庭で焼却処理が奨励されていた頃は、誰もがごみに対するプライバシー漏洩の不安はなかったと考えられ、まさに全てを灰に戻してしまって、安心を得ていたのかも知れない。自治体にとってはごみ減量効果の救世主的存在で、多くは、ごみ焼却炉に補助を出していたことから伺える。その後、安全性の問題が表面化し、救世主から一躍悪者に転じた焼却炉であるが、いつでも好きなだけ処理できた焼却炉に代わって、決められた日に決められた種類のごみを捨てるという生活には、それなりの計画性が必要で、不規則な生活を強られる現代人にとって、指定日に捨て損なったごみは悩みのタネである。ご近所の手前、指定日以外のごみの行き先は、離れた場所のごみステーション、コンビニのごみ箱、はたまた不法投棄となってしまっているケースもあるのではないだろうか。

ごみの捨て方に対する様々な制約が増えるに従って、行き場を失ってしまうごみが増加しているのではないかという疑問が当然湧いてくる。もちろん、根本的な原因は捨てる側

のモラルに起因していることは明らかではある。現実に真に捨て場所のないごみなどはまずないはずである。先に述べたように、捨てるまでに家庭内に一時的に保管しなければならないという問題や、捨てる期日に都合がつかない、さらには面倒くさいなどがモラル低下に拍車をかけていることは容易に想像がつく。また、山間部でもっとも多く見かける、空き缶やコンビニ袋に入った弁当などの空き容器のポイ捨てごみが車窓から投げ捨てられていることを考えると、モラル以前の問題ではあるが、やはりごみを正しく捨てる機会が少なくなったことも原因の一つと考えるべきであろう。事業系ごみが有料化になると同時に、ほとんどのガソリンスタンドが、タバコの吸殻以外のごみの回収をしなくなったことが一つの要因となっていると考えられる。

家庭内や車内のごみは一刻も早く捨ててしまいたいという心理に対して、ごみ有料化はその行き場を結果的に狭めてしまっていることを理解する必要に迫られているといわざるをえない。

#### 13.4.3 ポイ捨て禁止条例化による効果はあるのか（仙台市の事例）

仙台市において施行されたポイ捨て禁止条例にはいくつかの問題点がある。ひとつは、灰皿のない場所における喫煙行為を制限していることである。この条文はあまりにも漠然としていて、例えば 400m先の灰皿を目指して喫煙を開始した人に対して喫煙を制約できるかという問題がある。そもそもタバコの灰はこの条例でいうところの「ごみ」(容易に投棄され、かつ、その散乱が快適な生活環境を損なうもの)に相当するののかという疑問が残る。同様に、たんやつばに関してもこの条例の規制対象外ということにもなりかねない。喫煙の制限手法としてもっとも効果があるものとして、喫煙場所と禁煙場所を空間的に分ける「空間分煙」というものがある。これは全面禁煙や時間分煙よりも喫煙者の理解を得られやすく、実際に役所・駅など様々な場所で実践されている。しかし、この条例による喫煙行為の制限は、「ごみを呼ぶ」ファニチャーとして灰皿やごみ箱を設置したがない商店街が非常に多くなっている中、携帯灰皿を所持しないものに対する全面禁煙なのである。はたして喫煙者の支持を得ることができるのだろうか。灰皿やごみ箱はその管理の徹底次第で、ポイ捨てごみ削減に大きく貢献することが判明している。喫煙行為の制限という側面ではなく、環境管理という側面から、すなわち灰皿やごみ箱の設置を奨励し、設置者に対しては何らかの補助を行うことのほうが、もっと現実的なのではないだろうか。もちろん、モラルの向上による携帯灰皿の普及を促す条例としての役割は果たせると考えられる。

2 つ目の問題点は、チラシやポケットティッシュなどの配布に関する制限が一切なされていない点である。飲料業者やタバコ業者など、事業者に対する責務は明文化されているが、イベントのフライヤーなど非営利目的で配付されるものに関しては何ら制限が課されていない。このような配布物は「市民の責務」の項の「自ら生じさせたごみ」に相当しない。実際のところ、フライヤー等の配布が行われている場合、これらはタバコのポイ捨てに匹敵するほどそのごみの多くを占めてしまい、商店街で配布活動を制限しているところ

も少なくないのであるが、この制限の法的根拠を見出すことが困難である。したがって今後、配布物のポイ捨てを削減するための条文を追加することが必要である。しかし、配布活動の一切の禁止は、にぎわいのある都市形成や商業活動に支障をきたしかねない。そこで条例で定める「推進地区」においては配布活動を届出制にし、また、配布活動によって生じたポイ捨てごみの管理を義務化することがもっとも適当であるのではないだろうか。

ポイ捨てごみはストリートファニチャーの配置の仕方によって、散乱の傾向が変わることが調査結果から明らかである。都市デザイン的な手法によりポイ捨てごみをゼロにすることはほぼ不可能ではあるが、ファニチャーの配置はポイ捨てごみを集中化させることができ、清掃などの管理面のコスト削減が可能になると考えられる。また、ごみ箱や灰皿はポイ捨てごみを削減する効果を持っていることがわかっており、歩行喫煙の傾向などを考慮したうえで、横断歩道付近に喫煙所を設け、さらにはごみ箱の設置によって、歩行者専用道路にごみを持ち込まないという習慣づけも可能になってくるのではないだろうか。ポイ捨てごみの問題は市民・行政・企業などあらゆる人々が協力することによって改善されるが、現在ではその体制すら整っていないのが現状である。

#### 13.4.4 デポジット制度でポイ捨て減量に成功した八丈島

98年9月からはじまった八丈島（東京都）におけるデポジットの取り組みは、“島”という閉鎖された空間であるということもあって、空き缶やペットボトルなどの回収率が80%を超える成果をもたらした。図13-3に回収率のグラフを示したが、制度開始以前は30%前後であった回収率がわずか半年で80%ラインを達成している。夏の観光シーズンには60%台に落ち込むのは、その仕組みの周知が不足する島外の観光客の増加が原因と思われる。

缶には、識別シールと呼ばれるバーコードの印刷されたシールが商品に張られ、消費者は10円を負担して購入し、空き容器は店や自動回収機に持ち込むことで10円が返金され

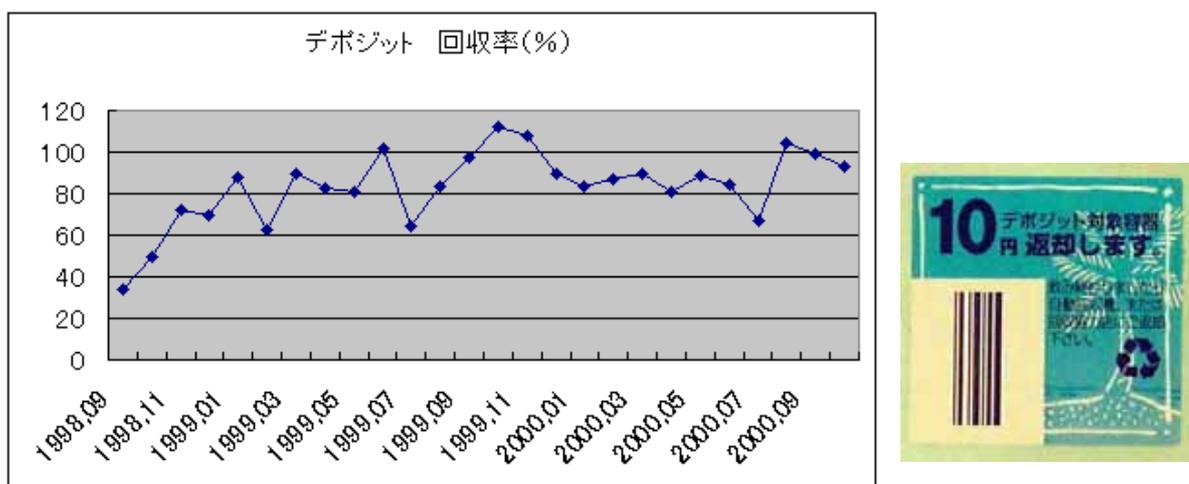


図13-3 八丈島におけるデポジット缶回収率と識別シール

る仕組みとなっており、一般のごみ箱やポイ捨てされた場合には消費者自身がごみ処理費用として 10 円を負担したことになる。さらに注目すべき点は、この制度は職別シール貼付・小売店の自主参加によって成立していることにある。通常、このような制度をスタートさせるにあたっては、反対意見も根強いのも事実である。その点、八丈島では「賛同できない人は参加しなくてもいいですよ」という自主参加方式のため、スムーズに制度を導入でき、結果的に半数以上の小売店が参加し、なおかつ先に述べたような大きな成果を上げている。

デポジットシステムは、自治体はさほど大きな投資をせずともごみ減量化を達成することが可能であること、制度自身が必然的に住民のリサイクルに対する意識を高めてくれること、結果的に散乱するポイ捨てごみも減少するなど、最も現実的なごみ減量システムの一つである。

#### 13.4.5 町からごみ箱が消え、そしてポイ捨ては残った

ポイ捨てのような個人の資質を問わなければならない問題は、とかくマナーや社会倫理といった観点のみの議論に終始しがちである。が、しかし、それが倫理や道徳で解決できる問題ならば、横行する一般犯罪もとっくに消滅してもおかしくない。

つまり、ポイ捨てのような軽犯罪を少しでも減らすには、社会による啓蒙活動や罰則付の禁止条例とは別の次元で議論する必要がある。ごみ箱を増やし、ガソリンスタンドやスーパーマーケット、観光地やイベント会場、自動販売機周辺にごみ箱を設置し、ごみを捨てる機会を増加させるほかないのではないだろうか。さらには、デポジットのような積極的な取り組みと併用することにより、ポイ捨てごみ減量に対して一層の効果が期待できる。

イベント会場や観光地のような閉鎖された空間の場合、商品 1 品毎にデポジットシールを貼るのではなく、入場者に一旦ごみ袋を購入して貰い、複数設けられた回収場所に設置した分別ごみ箱で回収し、担当者が返金するという仕組みも有効かも知れない。

いずれの場合も、販売する側の、ごみを積極的に回収する姿勢と仕組みが必要である。

### 13.5 おわりに

ごみ問題を複雑化しているのは、自治体単位で独自にその処理システムが構築されてきたことにも大きな要因がある。現在のリサイクルシステムが自治体単位で実施されている為、分別の種類や処理方法などがまちまちであり、また、処理施設もその自治体の処理システムに特化した設計や施工、管理運営が行なわれている。

ポイ捨てを防止する為の啓蒙活動やボランティア組織などによる清掃活動には限界があり、むしろ、ごみを正しく捨てやすくする工夫をすることが大切である。自治体主導のごみシステムも、「はじめに分別ありき」的な発想になりがちで、住民の意識やニーズというものが忘れられがちになりかねない。つまり制度が先にあって、その制度に住民を適応さ

せようとする発想である。しかし、本来は住民のニーズを調査し、そのニーズを最優先に考えるのは、もっとも基本的な住民サービスの原点である。

ごみ処理自体も、P F I方式を導入することも一つの方法ではないだろうか。民間の企業なら、ごみ処理を有効なビジネスとして成立させられるのではないだろうか。多少楽観的過ぎるのかも知れないが、ビジネスとしてごみ問題を考えれば、分別の種類はより少なくて済む方法を開発するであろうし、そうすることでごみ処理ビジネスの付加価値は高まってゆくはずである。

ごみは誰でも、気軽に捨てたいものである。物を大切に、出来るだけ捨てない努力をするという大量生産大量消費に対する反省とは全く別の次元で考えなければならない。大量生産大量消費があったからこそ現在の繁栄がある訳であって、一方的に今更それを敵視するのもおかしいのではないか。ごみを単に厄介もの扱いするのではなく、いわば共存していく覚悟を行政や我々市民が持たなければならない。

製造・販売・消費・回収・処理という一連の流れから漏れていくのがポイ捨てごみのような不法投棄である。特に消費から回収の間におかれるフィルターの役割が重要になる。デポジットのような回収を、システムとして消費者が自動的に行動しやすくする方式や、ガソリンスタンドやコンビニなどの車の行動ポイントにごみ回収を積極的に取り入れたりし、行政はごみ分別や回収日時などの規制を緩和する方向での努力を民間と一体となって開発に努め、ごみをよりスムーズに回収へと向かわせるのがフィルターである。そうしたフィルターを整備することによって、最初に紹介したような、ポイ捨てごみを回収するためのボランティア組織や、ポイ捨てを防止する為の啓蒙活動などのモラルに対する教育活動がはじめて生きてくるのである。

フィルターは、目の粗いものから徐々に細かい物へと組み合わせることで効果を発揮できるものである。最初から目の細かいフィルターを使えば途端に目詰まりを起こすように、ポイ捨てされてしまったごみを回収する仕組みやモラル向上の為の啓蒙活動は最終の最も目の細かいフィルターであるべきである。このように様々な機能を持ったフィルターを正しく組み合わせる事によって、消費から回収へスムーズな流れが作られていくのである。