

1. 研究背景と目的

近年、世界的に使い捨てプラスチックの削減が大きな課題となっており[1]、プラスチックの更なる削減が必要となっている。こうした中、先進的な取組を持続的に展開している自治体の一例として、京都府亀岡市の事例がある[2]。今後さらなるプラスチックの削減を進めるためには、こうした先進事例の形成・展開過程を明らかにして、これを踏まえた取組を各地で進めることが望ましいと考えられる。

亀岡市の川ごみ・プラスチックへの取り組みに関する研究には原田[2]、張・高橋[3]、立山[4]などがあるが、いずれも地域協働の取り組みを中心に分析している。しかし先進的かつ強力な制度であるレジ袋禁止条例の成立過程については詳細な研究が見当たらない。プラスチック削減を進める上では強力な制度が必要となることもあり、こうした事例の実現過程を明らかにすることも必要である。

そこで本研究では、亀岡市のレジ袋禁止条例の取り組みの立ち上げから制定がどのような条件の下で実現したのかを明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法

立山[4]の研究方法を参考に、文献調査に基づき仮説を立てて図式化し、ヒアリング調査やインターネット調査によってそれを検証・修正するという手法によりレジ袋禁止条例成立過程を明らかにする。

理論的視点も立山[4]と同様に、Nogueira ら[5]の地域資本論に依った。Nogueira らは地域資本をその地域にある有形・無形の財産とし、その地域資本が取組みに投入され、地域資本が維持・成長し、また取組みに投入されれば、その取組みの維持・発展を支えることができると考えた。8つのタイプの地域資本をそれぞれ表1に示す。

表1 8つの資本と具体例

地域資本	具体例
自然資本(N)	天然資源、生態系、景観、自然
財務資本(F)	資金
製造資本(M)	インフラ、商品
政治資本(P)	意思決定の構造、制度、運営体系、リーダーシップ
社会関係資本(S)	パートナーシップ、コミュニティ活動
人的資本(H)	個人の能力、知識、モチベーション
文化資本(C)	地域性、精神性、遺産、伝統、日々の慣習
デジタル資本	デジタルインフラ、デジタルデータ

3. 調査概要

レジ袋禁止条例制定の経緯について調査するために、

「世界に誇れる環境先進都市かめおか協議会(以下、協議会)」の議事録調査(D)の他、4 団体にインタビュー調査を行った(表2)。

表2 インタビュー調査概要

調査日	調査対象	主な調査内容
2025 年 7 月 29 日	亀岡市役所 C 氏	禁止条例を制定した経緯 など
2025 年 10 月 22 日	株式会社マツモト M 氏	スーパーマーケットでの 実際の状況など
2025 年 12 月 24 日	亀岡商工会議所 S 氏	亀岡商工会議所内の意見 など
2025 年 12 月 9 日	プロジェクト保津川 P 氏	川海プロジェクトからレ ジ袋禁止条例までの経緯 など

また、レジ袋有料化前から現在に至る市民意識や行動を明らかにするために質問紙調査を行った。調査概要を表3に示す。ポスティングによる質問紙調査の回答方法は調査票の返送もしくはGoogle フォームとした。なお、紙面の都合上、ここでは質問紙調査結果を省略する。

表3 質問紙調査概要

調査 タイプ	調査分類	調査 期間	調査対象	依頼数	回答 数	回答 率
インタ ーネッ ト調査	スクリー ニング	2025/ 12/15~ 12/22	京都府民	98,357	5,587	5.7 %
	本調査	2025/ 12/26~ 2026/1/2	スクリーニング から抽出した 亀岡市民	170	131	77.1 %
ポステ ィング 調査	Google フォーム 紙	2025 12/24~ 2026/1/8	亀岡市内の市街 地からランダム 抽出した地区の 住民	962	37 178	22.3 %

4. レジ袋禁止条例にいたる取り組みと地域資本との関係

調査結果から考えられたレジ袋禁止条例にいたる取り組みと地域資本との関係を次ページ図1に示す。取り組みは上から時系列順に並べ、関係する地域資本の種別ごとに表1のとおりに色分けしている。また文中で参照するため、S1、F4 等の記号を付した(表1を参照)。以下、主な関係を抽出して論じる。

4.1 プラごみゼロ宣言にいたる取り組みと地域資本

日本ではほとんど議論されていなかったレジ袋禁止がプラごみゼロ宣言に含まれた背景には、専門家である P 氏の知見に加え(C 氏、P 氏)、市の中に以下のような意気込みがあったことがあげられる。「世界レベルに近づきたい、そんな思いは当時私は強くあったので禁止にこだわりました。」「市長の思いとして「世界に誇れる環境先進都市かめおか」をつくるというのがありました」(C 氏)。

さらに宣言にレジ袋禁止を含めることを後押ししたの

がトヨタ財団からの助成金でプロジェクト保津川と市職員が行った海外事例調査の報告であった(C氏、P氏)。

また、市長と市議会が共同でプラごみゼロ宣言を出すために、与野党を含む各会派に働きかけ、合意形成にいたった(P氏)。

以上のことから、レジ袋禁止を含むプラごみゼロ宣言という政治資本(P3)は、世界的先進事例を指向する市長や市職員(P1・H3)と専門知識を持った人的資本(H2)の影響を受けて志向され、プロジェクト保津川(H1)が外部の財務資本であるトヨタ財団(F1)を活用して市職員とともに行った海外事例調査で得られた情報(S2)によって後押しされ、議会各会派への働きかけ、合意形成を実現できる人的資本や社会関係資本によってつくりあげることができたと考えられる。

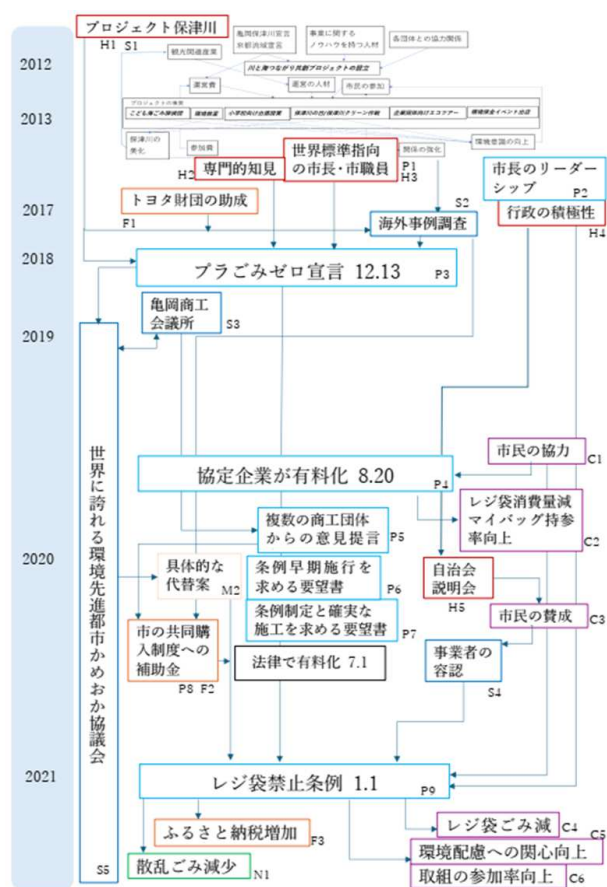


図1 レジ袋禁止条例制定過程における地域資本関係図

4.2 プラごみゼロ宣言以降の取り組みと地域資本

プラごみゼロ宣言を実行するために協議会(P4)が設立され、レジ袋禁止に向けた具体的な議論が行われた(D)。

事業者側は、レジ袋禁止に対して反対ではないが万全に商売ができるように時期を延期してほしいという姿勢だった。亀岡商工会議所内で議論を重ね、商業者へのアンケートをふまえて、代替案と支援体制等を要望する意見提言書を提出した(S氏)。これに対して市は、海外事例調査で知った、ハワイの統一的な紙袋(S1)(C氏)を念頭に、補助金を投入して代替案である紙袋の割安な共同

購入制度(P8・F2)を実施した。さらに、協議会の中で事業者が反対していても消費者が理解してくれるならできるのではないかという意見が出たことから、市担当者が自治会説明会(H5)を行い、その後のアンケートの結果で市民の7割の賛成(C3)意見が得られた。これが事業者の容認、レジ袋禁止条例の制定につながったと考えられる。

また市長や行政が説明会や各方面への説得に動いたことが大きかった(C・M・S・P各氏)という発言もみられた。

そしてこれらの、レジ袋禁止条例制定の取り組みは種々の地域資本の更なる発展につながった。例えば、市民の環境配慮行動・関心の向上(C5・C6)(C氏、S氏、M氏)や散乱ごみ減少(N1)(S氏)の指摘があった。また、メディア露出が増えたことで、市に環境面での付加価値がつき、ふるさと納税収入が格段に上がった(F3)(C氏)。

以上のことから、亀岡商工会議所という事業者の社会関係資本(S3)によって意見提言書が生成され、それに対するプロジェクト保津川と亀岡市の合同海外事例調査(S2)を参考にした財務資本(F2)や、市長のリーダーシップという政治資本(P4)や積極的な説明・説得を行う市担当者(H4、H5)という人的資本が投入されたことが、レジ袋禁止条例の実現につながったと考えられる。そして、その制定過程が財務資本(F3)や文化資本(C6・C7)、自然資本(N1)の発展につながったと考えられる。

5. 結論

レジ袋禁止政策の発案には1. 世界標準指向をもった政治資本や人的資本の存在があり、プラごみゼロ宣言には2. 専門的な知見を持つ人的資本、3. 各会派への働きかけを可能にする人的資本・社会関係資本が投入されたと考えられた。条例制定の過程では4. 事業者の社会関係資本や政治資本、5. 代替案を実施するための財務資本・政治資本、さらに6. レジ袋禁止を受容する市民意識という文化資本が作用したと考えられた。さらにどの過程においても7. 市長のリーダーシップという政治資本や8. 積極的に行動した行政担当者という人的資本が大きな役割を担っていたと考えられた。

そして、条例を制定する過程で散乱ごみの減少による自然資本の回復や市民のプラスチックに対する削減意識・行動の向上という文化資本の発展も見られ、政策効果の持続を支えていると考えられた。

6. 参考文献

- [1] 織 実貴, プラスチック資源循環法施行1年を振り返り、今後のプラスチック政策への示唆, 環境法政策学会誌 27, pp.119-133 (2024) / [2] 原田禎夫, 環境保全と市民活動の展開—保津川(京都府)のごみ問題を事例に, 環境情報科学 52(1), pp.49-53 (2023) / [3] 張 喬・高橋若菜, パートナースhipにおける対等性—プラスチックごみ削減をめぐる亀岡市と宇都宮市の官民共創事例をもとに— 環境経済・政策研究 16(2), pp.35-41 (2023) / [4] 立山稜真, 使い捨てプラスチック発生抑制に関する先進事例の形成過程—地域の多様な資本に着目して—, 京都府立大学卒業論文 (2025) / [5] Andre Nogueira, Weslyne S. Ashton, Carlos Teixeira, Expanding perceptions of the circular economy through design: Eight capitals as innovation lenses, Resources, Conservation & Recycling, (149), pp.566-576 (2019)