

環審専第27-1号
平成28年1月25日

四條畷市環境審議会
会長 福田 和悟 様

四條畷市環境審議会専門部会
会長 鈴木 靖文

ごみ減量化施策としての家庭系ごみの有料化及びその導入方法、
課題に係る検討報告書

標記の件につきまして、別紙のとおり報告いたします。

1. 経緯

平成23年2月17日付け答申において、「家庭系ごみの減量化施策としての有料化についての効果等」については、「ごみの有料化の前にさまざまな減量化施策を実施していかなければならないとするものの、今後更なるごみの削減目標を設定し、それが達成されない場合においては、ごみの有料化についても十分に住民意見を聞いた上で導入を検討すべきであると考えられる。」とした。

また、平成26年1月22日付け答申において、「ごみの減量化施策としての有料化の検討について」については、「環境審議会で学識者や市民等で構成する専門部会を設置し具体策等について審議していくことについて概ね妥当であると判断します。」とした。

これらの背景から平成27年6月1日付けで、「家庭系ごみ処理手数料のあり方について」について諮問され、同日開催された平成27年度第1回四條畷市環境審議会において専門部会を設置し、数回に渡ってごみ減量化施策としての家庭系ごみの有料化及びその導入方法、課題について検討を行った。

2. 家庭系ごみ減量化のあり方

ごみの減量化については、四條畷市一般廃棄物（ごみ）処理基本計画において減量化目標を定め、広報、ホームページ、市民講座等による啓発、再生資源の集団回収、使用済み蛍光管・乾電池の拠点回収、プラスチック製容器包装及びペットボトルの分別収集、粗大ごみ・不燃ごみの申し込み制の導入、ごみの出し方パンフレットの配布、家具等のリユース展の実施など取り組みを行ってきた。

しかしながら、最終処分場である大阪湾広域臨海環境整備センターの埋め立て地への受け入れに限界があり、身近に迫っている問題としてとらまえ、減量化目標の達成に留まることなく、有料化以外の手法も含めた更なるごみの減量化を推進する必要がある。

3. ごみ減量化施策としての有料化の検討結果

(1) 家庭系一般廃棄物（可燃ごみ）

可燃ごみの有料化の実施については、費用の負担を軽減しようとする動機付けが働くことによる排出量の抑制結果としての意識の改革や、ごみの減量化、ごみ処理費用の削減に効果があり、また、有料化導入後5年目でも減量効果が多く見られ、ごみ量が増加している市がほとんどないことが確認できる。

一方、各自治体の状況により、ごみの不法投棄や不適正排出が増加する報告があることが確認された。

公平性の観点では、ごみ排出量の多い者とごみ排出量の少ない者との負担の公平性や有料である事業系ごみの排出に係る負担との公平性を確保することとなるが、課題として、

ごみ排出量が多くならざるを得ない子育て家庭や高齢者などへの配慮が必要である。

有料化による新たな費用負担をしなければならないことへの抵抗感がある一方、現状でもごみ処理についての費用は税金で負担しており、だれかが負担しなければならないという点では変わらないという意見もある。

市は適切な減量化目標を設定し、減量化施策を実施するとともに、市民及び事業者と協力し、ごみの減量化を進める必要がある、そのためには、有料化の議論は、市民にごみを減量することの認識を深めてもらう有効な手段となるものと考え。ただし、市は、過度な減量化目標設定により、その目標の未達成のみを理由とした有料化については注意をしなければならない。

有料化以前に、新聞紙、段ボール、折り込み広告、雑紙などの紙類が資源となることについて、市民自らの意識の改革、資源化の方法を含めた市民への周知・啓発、集団回収といった市民との協働などの取り組みをさらに進めることで、ごみの減量化への余地は残されていると思われる。

また、可燃ごみの有料化を実施した市町村は、全国的、大阪府下では増加してきたが、北河内7市では実施しているところはなく、今後の有料化予定については未定と聞き及んでいることから他市の状況も見据えながら行う必要がある、家庭系可燃ごみの有料化については時期尚早と考えられる。

(2) 家庭系一般廃棄物（粗大ごみ・不燃ごみ）

粗大ごみ・不燃ごみについては、平成20年度から適正な排出を目的として申し込み制を実施した。現在、家庭系ごみは、引越しや臨時に出る多量の場合は有料、それ以外は無料となっており、事業系ごみは収集許可業者が各事業所から収集手数料を徴収している。なお、特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法）の対象となる品目（テレビ、洗濯機・衣類乾燥器、冷蔵庫・冷凍庫、エアコン）についての市の収集はなく、処理手数料は非常に高い額となっている。

このように粗大ごみ・不燃ごみについては適正に処理するためには相応の費用が発生し、その手数料を排出者が負担する仕組みが一部とりいれられている。

粗大ごみ・不燃ごみの有料化については、全国的には粗大ごみ・不燃ごみから有料化を実施しているところが多くなっており、大阪府下では、粗大ごみは、一部有料を含めると82%の市町村が実施しており、不燃ごみは、一部有料を含めると28%の市町村が実施している。なお、北河内7市では、4市が実施しており、主な理由として、ごみの減量化、負担の公平性の確保、処理経費の削減となっている。

可燃ごみが日常生活において恒常的に排出されることに対して、粗大ごみ・不燃ごみは、その要素が低く、永く使用する工夫をしている人もあれば、短期間で買い替えて破棄をす

る人もあり、排出量及び排出頻度の差が大きくなっている。

その点で粗大ごみ・不燃ごみの有料化の実施は、永く使用する排出者にとって、短期間で排出する者の費用も含めて税金で負担しなければならないという不公平感の解消及び排出量に応じた費用の負担となることの公平性の確保につながるとともに、不急の商品購入の抑制、製品の再使用の促進や物を大切に使用するという意識の向上とそれに伴うごみの減量化及び処理費用の削減といった効果がある。

一方懸念される不法投棄の増加に関しては、大阪府の報告では、有料化以前から不法投棄が問題となっていた自治体の5割程度で有料化後に不法投棄の増加が問題となっているが、有料化以前に問題でなかったところでは、有料化後も不法投棄の増加はほとんど問題となっていないとしており、現在、市では不法投棄については顕著に問題となっていないことから、有料化後の不法投棄の増加については支障のないものと考えられるが、十分に注意しなければならない。

これらのことを勘案した検討結果は、有料化を実施すべきとした意見と、まだ実施すべきでないとした意見があり、一致した意見には至らなかった。以下にその主な意見を記述する。

実施すべきとした意見については、「ごみ減量化施策として家庭系ごみの有料化については、これまで環境審議会でも検討を続けてきたものであり、粗大ごみ・不燃ごみについての有料化は仕方のないものであり、決断すべき時期である。また、排出者は、受益に対する当然な負担として手数料を支払うべきであり、ごみ減量化施策の一つの方法であると考えられる。汲取りや公共下水道の手数料徴収も当初は様々な意見や反発などがあつたと思われるものの、理解が得られるものと考えられる。

粗大ごみ・不燃ごみを処理するためには相応の処理費用が発生し、費用負担に係る不公平感の解消、公平性の確保につながる。」となっている。

まだ実施すべきではないとした意見については、「物を大切に使用するという意識の向上を図るために、現在、無料となっている排出回数を減らすなどの段階を踏んで実施し、その度に減量の呼びかけをすることが望ましい。有料化はごみを減量するという意識普及の手段としては有効であり、商品購入の抑制や物を大切に使用するという意識の向上についての努力をするための余地が必要である。

粗大ごみ・不燃ごみの1人1日平均排出量については、大きくは減少傾向にあり、目標年度数値も達成しており、また粗大ごみ・不燃ごみに関して大きな問題が出ている状況ではないと思われることから、ごみ減量化施策の一つの方法としての有料化については更なる検討が必要と考えられる。」となっている。

また、一致した意見として、「ごみ減量化施策については、リユースに係る周知・啓発や家具等のリユース展の継続・推進と広報、市民自らによる情報誌等を利用した情報の交

換や提供を行う。

不法投棄については、パトロールの強化、不法投棄されたごみの早期発見と速やかな撤去、車両侵入防止柵や看板設置などの継続実施を行う。

有料化の実施にあたっては、市民への十分な説明と意見を聞くことが必要である。

なお、市は交野市と一部事務組合を設置し、一般廃棄物の共同処理を行ってきたことと、今後も新ごみ処理施設で共同処理を行っていくことから、交野市との協調を図るとともに、その状況も踏まえることが必要である。」となっている。

4. 家庭系一般廃棄物の有料化以外に有効と考えられる事項

家庭から排出される可燃ごみの中には資源化可能物が含まれている現状、特に紙類の分別による資源化が可燃ごみの減量について有効となることや資源化の方法、最終処分場である大阪湾広域臨海環境整備センターの埋め立て地への受け入れに限界があることを広報誌、ホームページ、イベント等で広く周知・啓発し続けることによって市民の意識改革を図り、集団回収への利用を促していく。

また、集団回収団体と回収事業者で構成されている集団回収促進協議会を通じて、集団回収団体及び回収事業者が回収していない品目の回収に関して協力を求め、相互の連携したルート等を構築し、その取り組みを進めることにより、資源化を促進していく。

その他として、市民自らによる情報誌等を利用した情報の交換や提供、現在、市で行っている家具等のリユース展の更なる周知・啓発を図るために、粗大ごみや臨時ごみ等の申し込み時のリユース展案内などを検討していく。

拠点回収についての先進事例の研究、分別の啓発や小型家電の回収などの自治会との協力を検討していく。

5. 参考

(1) ごみの現状

ごみの排出量は人口及び世帯数を反映したものとなるが、人口については、平成17年以降57,000人台で推移し、世帯数は増加しているものの1世帯当たりの人員は減少しており、平成27年で2.4人となっている。また、人口構造は年少人口及び生産年齢人口が減少し、老年人口が増加しており、平成26年9月末で、年少人口は14.6%、生産年齢人口は61.0%、老年人口は24.4%となっており、こうした傾向が今後も持続することが予測される。

ごみの年間排出量については、家庭系可燃ごみでは、平成22年度(約10,174トン)から平成25年度(約11,722トン)にかけて増加した後、平成26年度(約9,849トン)で減少しており、事業系可燃ごみでは、平成22年度(約3,446トン)

で減少した後、平成25年度、平成26年度（約3,095トン）で増加している。これは、事業系ごみ量の算出において、平成21年度に実施した事業所のごみ組成調査結果によるごみ袋1袋当たりの重量の精査を行ったこと及び平成25年10月からの事業系可燃ごみの収集を許可制に変更したことによる家庭系ごみと事業系ごみの区分が明確になったことが影響しているものと推測される。また、粗大ごみ・不燃ごみ、拠点回収及び集団回収は大きくは減少の傾向にある。

一般廃棄物（ごみ）処理基本計画における基準年度（平成18年度）に対する目標年度（平成29年度）の家庭系ごみの削減率は、1人1日平均排出量の15%であり、家庭系ごみの1人1日平均排出量については、平成21年度から平成25年度にかけて増加後、平成26年度で減少しているものの、目標年度数値に向けた減量化が必要である。粗大ごみ・不燃ごみの1人1日平均排出量については、大きくは減少傾向にあり目標年度数値を達成している。ペットボトル、空き缶、空きびん等の資源ごみの1人1日平均排出量については、平成20年度以降横ばい状態にあり、目標年度数値に向けた分別の推進が求められる。乾電池、蛍光灯等の拠点回収の1人1日平均排出量については、大きくは減少傾向にあり目標年度数値を達成している。新聞、雑誌等の集団回収の1人1日平均排出量については、減少傾向にあり目標年度数値に向けた更なる取り組みが求められる。

（2）ごみの排出等に関する市民意識調査結果

平成25年度に実施した「ごみの排出実態及び環境政策に関する市民意識調査」の結果では、今後のごみ収集の有料化に対する意見として、「賛成」が3.7%、「条件付き賛成」が25.6%、「反対」が51.2%となっており、賛成・反対のいずれでもない「その他」が19.5%となっている。

回答者の性別では、男性と比較して女性は「賛成」の割合が低くなっており、年代別では30代、40代では「反対」の割合が高いのに対して、50代以上では「反対」の割合は減り、「賛成」の割合が高くなる傾向となっている。世帯の属性別では、パート・アルバイト、アパート・マンション等の世帯で「反対」の割合が高くなっている。

有料化に賛成の理由としては、「ごみ減量化が促進され環境負荷が軽減されるから」が35.2%と最も高い割合を示し、以下、「ごみ処理費用の削減」が19.2%、「資源分別が進む」が17.0%、「費用負担の公平化」が17.0%となっている。

有料化に反対の理由としては、「不法投棄が増え環境等が悪化するから」が31.6%と最も高い割合を示し、以下、「費用負担が発生」が21.9%、「税の二重取りになる」が9.9%といった意見が続いている。

可燃ごみ、ペットボトル及びプラスチック製容器包装、空き缶・空きびんを対象として実施したごみの組成調査の結果では、可燃ごみの区分で排出されたごみの中には、適正に

分別することで資源化が可能な物が約26%（堆肥化等による資源化が可能な厨芥類を含めた場合は約71%）含まれている。その内訳については、紙類が約14%で、その内、新聞紙、段ボール、折り込み広告、雑紙の各割合が約2～4%、プラスチック製容器包装の割合が約10%であり、また、びん類の割合が約0.5%、缶類の割合が約0.1%と低くなっている。

（3）有料化等の状況

1）有料化の状況

大阪府下の市町村の有料化の状況は、「一般廃棄物処理実態調査結果」（平成25年度・環境省）では、可燃ごみについては、14市町・33%が有料、18市町・42%が無料、7市町村・16%が一部有料となっている。なお、一部有料とは、一定量までが無料で一定量を超えると有料になる場合や引越し等に伴い一度に大量にごみが出る場合にのみ有料とする場合を含んでいる。

混合ごみ（可燃ごみと小型金属類、木くず等とを同時収集する場合）については、3市・7%が有料し、2市・5%が無料となっており、粗大ごみについては、27市町・63%が有料、7市・16%が無料、8市町村・19%が一部有料となっている。また、不燃ごみについては、8市町・19%が有料、14市町・33%が無料、4市町村・9%が一部有料となっている。

次に、全国の市町村の有料化の状況は、「一般廃棄物有料化の手引き」（平成25年・環境省。以下「手引き」という。）では、有料化を市町村が一般廃棄物処理について手数料を徴収する行為をいい、例えば、手数料を上乗せせずに販売される一定の規格を有するごみ袋（指定袋）の使用を排出者に依頼する場合については、有料化に該当しないと定義し、手引き中、「一般廃棄物処理実態調査」（平成22年度・環境省）によると、平成23年3月現在で、家庭系の可燃ごみの有料化を実施している市町村は、全市町村（収集無しを除く。）の約61%を占めており、平成24年3月現在で、事業系の可燃ごみの有料化を実施している市町村は、全市町村（収集無しを除く。）の約97%を占めている。

また、北河内7市の有料化の状況は、可燃ごみについては全ての市で無料となっており、粗大ごみ（大型ごみ・電気製品など）については4市、不燃ごみについては、可燃ごみ・大型ごみ・資源ごみ以外を対象としているところが1市、可燃ごみ・大型ごみ・資源ごみ以外を対象とし、一定数量を超える場合が1市、燃えないごみで大きさ・重量が一定数量を超える場合が1市有料化を実施している。

2）手数料の料金体系の状況

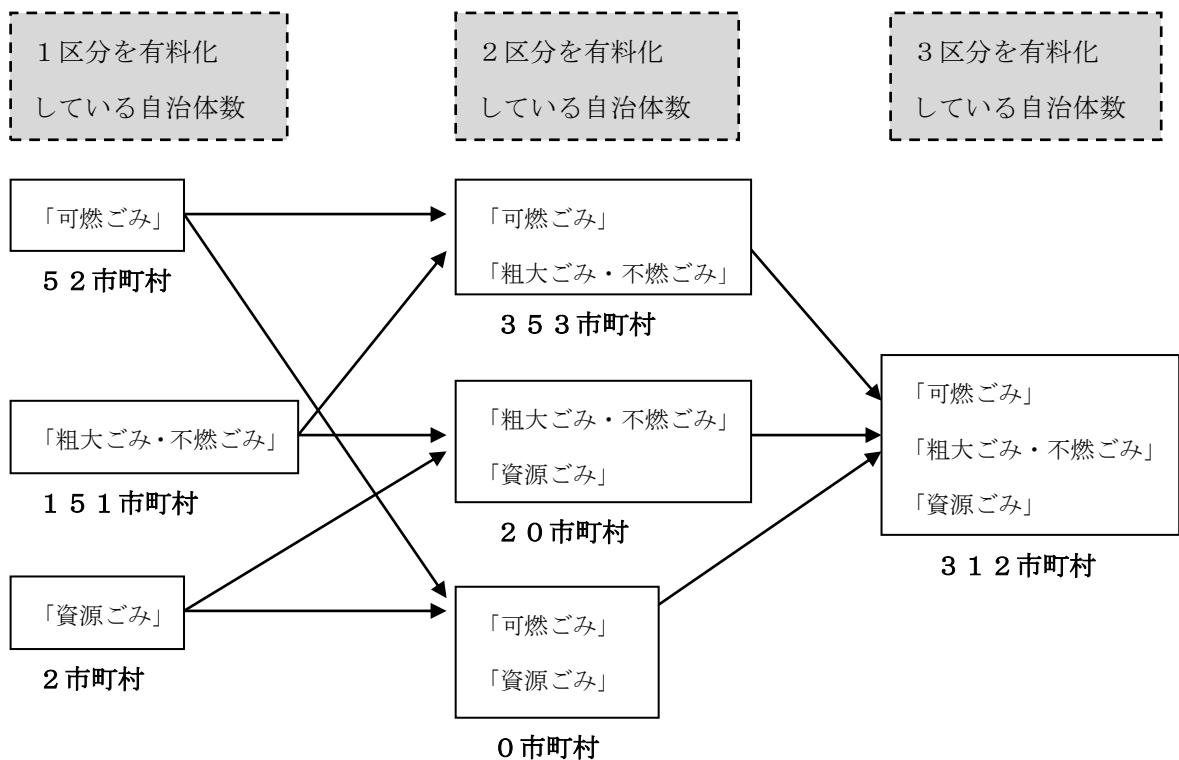
手数料の料金体系については、大きくは次のように分類される。排出量単純比例型として、排出量に応じて排出者が手数料を負担する方式。排出多段階比例型として、排出

量に応じて排出者が手数料を負担するもので、かつ、排出量が一定量を超えた段階で、単位ごみ量当たりの料金水準が引き上げられる方式。一定量無料型として、排出量が一定量となるまでは手数料が無料であり、排出量が一定量を超えると排出者が排出量に応じて手数料を負担する方式。負担補助組合せ型として、排出量が一定量となるまでは手数料が無料であり、排出量が一定量を超えると排出者が排出量に応じて一定の手数料を負担する一方、排出量が一定量以下となった場合に、市町村が排出抑制の量に応じて排出者に還元する方式。定額制従量制併用型として、一定の排出量までは、手数料が排出量にかかわらず定額であり、排出量が一定の排出量を超えると排出量に応じて一定の手数料を負担する方式がある。

「一般廃棄物処理実態調査」(平成22年度・環境省)では、家庭系・事業系の可燃ごみ有料化における料金徴収方法別の内訳は、家庭系については、排出量単純比例型が大部分を占め、次いで一定量無料型、定額型が多くなっている。また、事業系については、排出量単純比例型が大部分を占め、次いで定額制従量制併用型が多くなっている。

3) 有料化の対象品目の状況

一般廃棄物の区分毎の有料化導入の自治体数は、「廃棄物・リサイクル分野における3R・低炭素化の推進に係わるアンケート調査」(平成23年度実施・環境省)では、下記のとおりとなっており、粗大ごみ・不燃ごみから有料化を実施しているところが多くなっている。



4) 有料化によるメリット

環境省「一般廃棄物有料化の手引き（平成25年4月）」（専門部会における配布資料）から、以下のとおりとなっている。

①排出抑制や再生利用の推進

一般廃棄物を有料化することにより、費用負担を軽減しようとするインセンティブ（動機付け）が生まれ、一般廃棄物の排出量の抑制が期待でき、排出量を抑制することができれば、整備が必要となる施設の規模は小さく抑えられ、最終処分場の延命化を図ることも可能となる。また、焼却処分量の削減は、温室効果ガスの排出抑制にも寄与する。

なお、可燃ごみや不燃ごみと比較して、資源ごみの手数料を低額水準または無料とし、手数料の料金水準に差を設けることで、分別の促進及び資源回収量の増加が期待される。

②公平性の確保

税金のみを財源として実施する一般廃棄物処理事業は、排出量の多い住民と少ない住民とでサービスに応じた費用負担に明確に差がつかない。また、住民登録地と実際の居住地が異なる等の理由により、納税していない市町村の一般廃棄物処理サービスを受けるという不公平も懸念される。排出量に応じて手数料を徴収する有料化を導入することで、より費用負担の公平性が確保できる。

また、一般家庭から手数料を徴収する際には、公平性の観点から事業者からも手数料を徴収する必要がある。

③住民や事業者の意識改革

一般廃棄物の排出に手数料を設定していない場合には、廃棄物の排出と費用負担の時期、及び排出量と負担額が一致していないために、排出抑制の経済的インセンティブ（動機付け）が弱い。

有料化の導入によって一般廃棄物の排出機会や排出量に応じて費用負担が発生することになり、住民にとっては、簡易包装製品や詰替製品など廃棄物の発生が少ない商品の選択や不用・不急の商品購入の抑制、製品の再使用の促進、事業者にとっては、分別の徹底、再利用の促進などによる発生抑制効果が期待される。

④その他の効果

一般廃棄物の排出抑制や再生利用の促進により焼却処理量や最終処分量が減量されることで、環境負荷及び収集運搬費用や処理費用の低減が期待される。また、手数料収入を分別収集及びリサイクルの実施に係る費用や集団回収への助成など、廃棄物関連施策の財源に充てることで、循環型社会の構築に向けた一般廃棄物に係る施策の充実が期待できる。

5) 懸念される課題

環境省「一般廃棄物有料化の手引き（平成25年4月）」（専門部会における配布資料）

から、以下のとおりとなっている。

①不適正排出

有料化の導入に伴い懸念される課題として、まず、指定袋以外での排出など手数料が払われずに一般廃棄物が排出されることが挙げられる。また、分別区分により手数料の料金水準が異なる場合は、料金水準の低い分別区分のごみに、他の区分のごみが混入して排出されることも考えられる。

②不法投棄

ごみ袋やシールなどの手数料を支払わずに、ごみが空き地や道端へ不法投棄されることも、一般廃棄物処理の有料化に伴う懸念事項の一つとして挙げられる。

「最新・家庭ごみ有料化事情」『月刊廃棄物』（2005年10月・山谷修作）のアンケート調査によると、有料化の導入により不法投棄されるごみの量が増加しなかった（「ほとんど増加しなかった」又は「減少した」）と回答した市区（全国735市区を対象・回収数607件）の割合が47%であった一方、増加した（「多少増加した」又は「かなり増加した」）と回答した市区の割合は36%となっている。