

# 『日本の自治体における家庭ごみの 有料化の現状とこれから』

京都教育大学教育学部地域環境学石川研究室

代表者 岡本 真由美

## 目次

1 . 目的・動機	・・・ 2
2 . 家庭ごみ有料化について	・・・ 2
3 . 調査方法	・・・ 3
( 1 ) 調査項目について	
( 2 ) 調査の手法について	
4 . 調査結果とその考察	・・・ 4
( 1 ) 調査結果について	
( 2 ) 考察	
5 . 結論	・・・ 7
( 1 ) わが国の現状	
( 2 ) 問題点について	
( 3 ) ごみ有料化の展望	
( 4 ) 京都市に導入する場合	
6 . おわりに	・・・ 8

## 1 . 動機・目的

わが国におけるごみの排出量は 1985 年以降、急速に増加し、バブル崩壊後やや落ち着いたものの、近年ふたたび増加のペースがあがっている。ごみを減らすためには、排出されるごみの量を抑えること、排出されたごみの量のリサイクル率をあげることが重要である。ごみのリサイクル率については、これまでのような大量消費・大量廃棄の生活の見直しを図ろうとする動きもあり、ペットボトルや缶といった比較的リサイクルしやすいものなどを中心に年々上昇しつつある。しかし、ごみ排出量の増加ペースは、リサイクル率の上昇によるごみの減量化を打ち消すほどの勢いであり、これらの事情を反映して、大都市圏を中心に、最終処分場の不足は深刻な問題となっている。ごみ排出の総量の減量化なしに、この問題を解決させることは非常に難しい。

ごみ処理費用は税金によってまかなわれるべき行政サービスの一つであるとの認識が強いために、これまでは処理に関する手数料の徴収はあまり行われてこなかった。しかし、市町村のごみ処理費用の財源不足やごみ減量化の観点から、近年、ごみ処理手数料の有料化を進める市町村が増えつつある。

今回の調査では、各自治体のごみ有料化の実施状況を調べ、実施のあり方やその効果について考察し、これからのごみ有料化のあるべき姿を模索していくとともに、現在、ごみ有料化制度を実施していない京都市に導入する場合、どのような実施の仕方がふさわしいのか、その効果はどれほどなのか、ということを引き出すことを、この目的とする。

## 2 . ごみ有料化について

ここで、まずはごみ有料化制度について説明しておく。ごみ有料化制度は上記したように、家庭から排出されるごみについて、その処理に必要な費用の一部を住民側に負担させることにより、ごみの排出量の減量化を図ろうとする制度である。またごみ処理費用の削減化もそれに付随する目的としてあげられる。つまり環境税の一種として考えることができる。また、そのほかの効果としてごみ処理費用負担金の公平性の確保や、ごみ問題への関心を促す、ということが考えられる。この制度はアメリカやヨーロッパでは、ごく当たり前のように行われている。ごみ有料化制度は処理手数料の徴収方法によって、定額制や従量制に分けられるが、従量制はさらに単純方式、超過量方式、二段階方式の三つに分類される。

### (1) 定額制

あらかじめ家計から徴収する金額をごみの排出量に関係なく、定めておく方式である。この方式の場合、ごみ排出量が多くても少なくても家計が負担する金額は

変わらないことになる。なお、後述するが、定額制を採用している自治体は、非常に少ない数であった。

## (2) 従量制

従量制とは、ごみの排出量に比例して処理手数料を負担する方法であり、具体的には指定袋やシールを販売し、その袋やシールを貼ったものでないと収集しないというような形式で行われている。

### 単純方式

指定袋やシールが一枚目から有料で、袋が何枚必要であろうと、一枚あたりの値段に変化はない。

### 超過量方式

一定枚数の指定袋やシールを無料もしくは低額(約 10 円)で配布し、それを上回ると有料で販売する方式。

### 二段階方式

一定枚数まで指定袋を原価で販売し、それを上回ると高い価格で販売する方式。

## 3、調査方法

### (1) 調べる項目について

まずは、日本全国約 3200 存在する市区町村のごみ有料化実施状況の確認から行った。実施している自治体については、

ごみ有料化開始年度

開始年度一年前から七年後までの家庭ごみ排出量の増減

開始年度一年前から七年後までの人口の推移

その他、実施の方式、指定袋の値段など

の 4 項目について質問をした。

ここで、 と から実施前と実施後の、各自治体における一人一日当たり家庭ごみ排出量の増減がわかる。

$$\text{一人一日当たり家庭ごみ排出量(g/人・日)} = \frac{\text{年間の排出量(g)}}{\text{その年度の人口(人)} \times 365(\text{日})}$$

一人一日当たりのごみ量を出すことにより、それぞれの自治体を比較するとき、より正確にその差を見ることができ、一日に平均でどれだけ排出しているのかがわかる。ここで、 と の集めるデータを七年後までとしたのは、開始後の変化の傾向がほぼ決定される頃であろうという判断によっている。

の、実施の方式については、前述したような処理手数料の徴収方法や、ごみ袋

の値段、ごみ分別の種類数などについて調査した。

(2) 調査の手法について

電話、電子メール、FAX、インターネット等を利用した。今回、郵便を利用しなかったのは、調査に必要な費用との関係である。

## 4 . 調査結果とその考察

(1) 調査結果について

日本全国の市区町村に連絡を取った結果、「ごみ有料化制度を実施している」と返答があったものは715であった。返答の得られなかった自治体については不明なので、実施していないということにして計算すると、約22.4%の実施率となる。実際は、データを収集できなかった自治体の中でも、有料化を実施している団体は存在するであろうから、これより高い割合になる。

なお、この調査では純粋に一般廃棄物の家庭ごみ(粗大ごみを除く)をその調査対象としており、さらに、ごみ袋が指定でない自治体については、有料化をしていない、ということにして分類した。このことは、「ごみ有料化」の定義があやふやであることと関係があるのだが、調査するにあたり、その定義を明確にしておく必要があった。例えば、京都市のようにごみ袋が有料でも、青と黒の2種類が市販されている場合などは、ごみ有料化制を実施しているといつてよいのかどうか問題となる。この事例を、ごみ有料化制を実施していると分類すると、2節で述べたごみ有料化の効果の面から見て、ふさわしくないということで、指定袋が定められている自治体のみをごみ有料化制を実施しているとした。ちなみに、平成12年度の環境省の調査によると、「何らかの形で」ごみ有料化制を実施している市区町村は全体の71.9%にもものぼる。

各県ごとのデータは以下のとおりである。

表：ごみ有料化制の実施状況

都道府県名	有料化している市町村								未実施・不明	(%)	合計
	合計	(%)	単純	(%)	超過量	(%)	二段階・他	(%)			
北海道	80	37.7	76	95	0	0	4	5	132	62.3	212
青森	13	19.4	13	100	0	0	0	0	54	80.6	67
岩手	無回答								58		58
宮城	無回答								69		69
秋田	無回答								69		69
山形	6	13.6	6	100	0	0	0	0	38	86.4	44
福島	33	36.7	33	100	0	0	0	0	57	63.3	90

茨城	13	15.7	13	100	0	0	0	0	70	84.3	83
栃木	8	16.3	8	100	0	0	0	0	41	83.7	49
群馬	30	43.5	30	100	0	0	0	0	39	56.5	69
埼玉	1	1.11	1	100	0	0	0	0	89	98.9	90
千葉	35	43.8	34	97.1	0	0	1	2.86	45	56.3	80
東京	2	5.13	2	100	0	0	0	0	37	94.9	39
神奈川	10	27	10	100	0	0	0	0	27	73	37
新潟	48	43.2	48	100	0	0	0	0	63	56.8	111
富山	16	45.7	16	100	0	0	0	0	19	54.3	35
石川	27	65.9	23	85.2	4	15	0	0	14	34.1	41
福井	20	57.1	20	100	0	0	0	0	15	42.9	35
山梨	45	77.6	45	100	0	0	0	0	13	22.4	58
長野	無回答								120		120
岐阜	8	8.25	7	87.5	1	13	0	0	89	91.8	97
静岡	35	47.9	35	100	0	0	0	0	38	52.1	73
愛知	39	44.3	39	100	0	0	0	0	49	55.7	88
三重	1	1.4	1	100	0	0	0	0	68	98.6	69
滋賀	18	36	17	94.4	1	5.6	0	0	32	64	50
京都	30	68.2	30	100	0	0	0	0	14	31.8	44
大阪	8	18.2	0	0	8	100	0	0	36	81.8	44
兵庫	28	31.8	27	96.4	1	3.6	0	0	60	68.2	88
奈良	19	40.4	19	100	0	0	0	0	28	59.6	47
和歌山	37	74	37	100	0	0	0	0	13	26	50
鳥取	無回答						0	0	39		39
島根	12	20.3	12	100	0	0	0	0	47	79.7	59
岡山	11	14.1	11	100	0	0	0	0	67	85.9	78
広島	無回答								79		79
山口	無回答								56		56
徳島	6	12	6	100	0	0	0	0	44	88	50
香川	24	64.9	24	100	0	0	0	0	13	35.1	37
愛媛	49	71	49	100	0	0	0	0	20	29	69
高知	無回答								53		53
福岡	無回答								96		96
佐賀	無回答								49		49
長崎	無回答								79		79

熊本	5	5.56	5	100	0	0	0	0	85	94.4	90
大分	49	84.5	47	95.9	0	0	2	4.1	9	15.5	58
宮崎	1	2.27	1	100	0	0	0	0	43	97.7	44
鹿児島	1	1.04	1	100	0	0	0	0	95	99	96
沖縄	10	19.2	10	100	0	0	0	0	42	80.8	52
合計	717	22.4	695	97	15	2	7	0.9	2475	77.6	3190

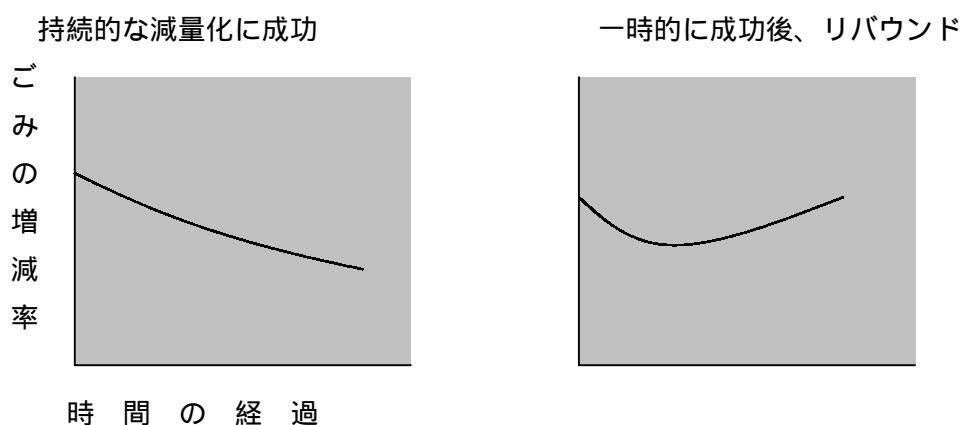
\*

この表から、都道府県ごとによって市町村数の違いはあるものの、山梨県(77.6%)や京都府(68.2%)、石川県(65.9%)などが他と比べて高い実施率を示していることがわかる。また、方式としては、従量制の単純方式が最も多く、定額制や超過量方式、二段階方式を採用している自治体はごくわずかであった。単純方式はその名のとおり、実施の方法が他の方式と比べて単純なので、採用しやすいとも考えられる。しかし、大阪府では、ごみ有料化を実施している8つの自治体のすべてが超過量方式を採用しており、周囲の自治体の取り組み状況を参考に実施している可能性がある。

## (2) 考察

続いて、それぞれのデータを比較しやすくするために、自治体ごとのデータをすべてグラフ化した。縦軸に一人当たりのごみ排出量の増減率(ごみ有料化開始の前年度を基準とする)をとり、横軸に年度をとり、その変化を視覚的に確認できるようにした。このときに、調査の段階で実施後7年までのデータを集めることにしていたが、開始後間もない自治体も少なくないこと、ほぼ3年で増減の傾向が決定されていたことから、開始後3年までのデータで比較した。

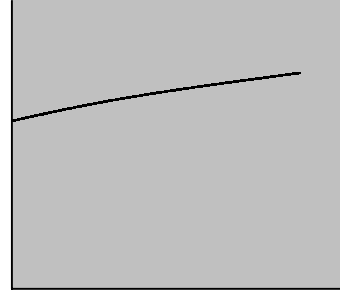
具体的な比較については、まず、グラフをいくつかのパターンに分類できることが見てとれた。大まかに分けると4つの型に分けることができる。ここにそれらを示す。



増加も減少も特になし



実施後も増加している



の型では、継続的なごみの減量化に成功しており、ごみ有料化の効果があったことを示している。なお、この型は、ごみ有料化を実施している自治体の中でもほんのわずかである。これにあたる市町村には滋賀県守山市(従量制超過量方式)(詳しいデータは別紙1参照)、福島県常葉町(単純方式)などがある。継続的なごみの減量化に成功した要因は、一概にはいえないが、例えば守山市では、自治会ごとにごみ収集所の立ち番をするなどの地道な努力が見られた。自治体と住民側のごみ減量に対する積極的な行動が、その一つの理由としてあげられる。もちろん、～の型にあたる自治体においても、そうした行動がなかったとはいえないが、成果が出るかどうかは、その力の入れ具合にもよるであろう。

の型は、開始後は一旦減量化に成功しているものの、1～2年で再び増加していくリバウンド型の自治体である。今回の調査で調べた自治体の多くがこれにあたる。例として、山形県朝日町(別紙2)、埼玉県長瀬町などがあげられる。これらの自治体で、ごみ量がリバウンドする結果となった要因については、5節の結論で詳しく述べることにする。

の型では、有料化実施前後で一人当たり総ごみ量はとくに変化せず、横這いの状態になっている。増加を防止している、という意味では、一応は成果があったことになるのかもしれないが、やのタイプの市町村と比べると、その成果は少ないといえる。具体例では、茨城県土浦市(別紙3)などがこのタイプに属する。ごみ有料化制度がその地域に適合していない、もしくは実施している手法がふさわしくないなど、その要因についていろいろあげられるが、これは判断の難しいところである。ごみ有料化制導入の段階で、すでにごみを減らせる要素が少なければ、こういう結果にもなり得る。

は、ごみ有料化実施後も一人当たり総ごみ量は増加し続けているタイプの市町村である。このタイプは、ごみ有料化がうまくその役目を果たしていないことを示しており、他のタイプ以上に、問題の解決が要求される。例として兵庫県太子町(別紙4)などがあげられる。

ここに示した以外のタイプでは、二段階で減少している自治体(途中で見直しがあったと思われる)や、増減を繰り返している自治体もみられた。

つづいて、ごみ有料化制の実施の手法ごとの差について注目してみる。

まず、ごみ有料化の方式ごとによる差であるが、定額制でごみ有料化を実施している自治体はほとんどなく、北海道滝川市でみられた程度であった。そしてもっとも多かった方式は、上記したが、単純方式(全体の約 98%)である。理論上、単純方式よりも超過量方式もしくは二段階方式の方が、ごみ袋枚数の上限設定がなされているために、減量化の動機付けが働き、その減量効果が期待される。しかし、今回の調査で減量化に成功したの型の自治体の中には、単純方式と超過量方式の両方の例がみられ、さらに約 98%が単純方式で実施しているので、どの方式が一番優れているということは、今回の結果から比較することは難しい。なお、単純方式と比べて超過量方式や二段階方式で有料化を進める場合には、超過した場合の対応などに手間がかかり、人口規模が大きくなると、なおさら運営がスムーズに進まなくなる可能性があるという問題がある。この問題が解決されて、実施する自治体の割合が増加すれば、もっと比較・検討することが可能になる。

続いて、ごみ袋の値段と配布枚数について述べる。ごみ袋の値段は各自治体ごとに大きなバラツキが見られた。値段では一枚当たり 8 円～150 円、配布枚数では年間 100 枚(一週当たり約 2 枚)～162 枚(一週当たり約 3 枚)というふうである。平均すると一枚約 60 円、配布枚数は年間 131 枚ほどである。これは、ごみの排出量について特に意識しなくとも、普通に生活できる水準である。

また、ごみ有料化についての直接のデータではないが、ごみの分別種類数についても触れておく。ごみ有料化制を導入する際に、ごみの分別の強化を並行して行う自治体も多い。

## 5 . 結論

### ( 1 ) わが国の現状

今回の調査で明らかになったこととしては、まず日本のごみ有料化の取り組みは現段階では、大きく成功している例は少ないということである。4 節の調査結果で記述したように、ほとんどの自治体において、一人当たりの年間ごみ量はごみ有料化制の導入後、一旦減少し、その後再び増加していく、という結果となっている。その原因として考えられるのは、まず導入時の一時的な減少については、ごみ有料化制度を開始するにあたり、行政・住民双方のごみ問題に対する意識の変化、地域が一体となってごみを減らそうとする取り組みがあった結果である。また、これまで無料であったものが有料になる、つまり経済的負担が生じるといった心理的な要因が働いた影響もあげられる。しかし、その後の増加についてだが、制度施行後は時間の経過とともに住民側の意識がそれに慣れ、手数料を徴収されていると意識する機会が必然的に少なくなり、ごみを減らそうとするインセンティブも次第に働かなくなる。また、実際の手数料も、ほとんど負担にならないほどのものだったという要因も否定できない。こうして多くの自治体でごみ排出量の変化は、リバウンドする結果となった。こうなると、ごみ有料化制度の意義は、もはや本来の「ごみ排出量減量化」というものから薄れ、多

くの自治体の現状もそうであるが、一時的な効果しか期待できないことになる。

## (2) 問題点について

今回の調査から、わが国におけるごみ有料化制度の一番の問題点は、住民側の負担が非常に少ない、という点にあることがわかる。これは、4節のごみ袋の値段を見てもらえば一目瞭然である。ごみ袋一枚あたりの値段は家計の中でみれば、その割合は無視できるほどに小さく、また、超過量方式の場合の、超過した分のごみ袋一枚あたりの値段も、その制限を守ろうと思うほど高値ではない(守山市の場合、一枚 150 円)。さらに、住民へのごみ袋の提供枚数も、値段同様に自治体ごとにバラツキはあるものの、平均すると多い(平均で週 2 枚)。排出量が継続的に減少せず、リバウンドする結果になった理由は住民の意識の慣れとともに、このような設定の緩さがあげられる。現状のようにごみ袋の金額が安いと、ほとんど無理せずとも、今までどおりのごみの排出を続けることが可能である。

しかし、政策としてごみ有料化制度を導入する際に大きな問題となるのも、この設定の基準である。ごみ有料化制の実施が家計に過度の経済的負担をかけるようであれば、家電リサイクル法が施行されたときのように、不法投棄の増加といった社会問題が発生しかねない。さらに、各家庭の所得の違いにより、負担金の公平性が損なわれる可能性もある。実施にあたっては、住民の理解を得ることは重要なことだが、設定次第でそれが難しくなることもある。そのため、導入時には住民の負担割合の設定を軽めにして、しばらく様子を見ようとする自治体も多い。

また、ごみの分別種類数との関係であるが、成功例が少ないために、方式ごとやごみ袋の値段ごとの比較がなかなか難しいことは述べたが、これらの自治体では、ごみ分別にも力を入れているものが多数みられた。ごみの分別は、資源として再利用できるものをごみの中から差し引くため、ごみ最終処分量の減量化に大きく効果がある。ごみ有料化とごみ分別の強化は相互補完的な関係にあり、どちらか一方だけでは、ごみの減量効果にも限界があるということである。

## (3) これからのごみ有料化制度

こうした現状をふまえて、いま、多くの自治体では、ごみ有料化制の見直しが迫られているといえる。住民と行政がお互いに歩み寄って、負担料金の設定やごみに対する意識改革に関する議論を重ね、新たな信頼関係を築きあげることが求められている。「有料化」という言葉は、家計に圧迫感を与えかねない響きを持つので、お互いの信頼なしにはその効果は最大限まで期待できない。ごみ有料化制度はその実施の手法によって、また、ごみ分別など他の政策と併用するか否かによって、大きく成果が異なることが明らかになった。これからのごみ有料化は、効果のある設定を行うこと、ごみの分別の強化といったリサイクルの推進と併せて行うことが必要不可欠である。

## (4) 京都市に導入する場合

現在、京都市はごみ有料化を実施しておらず、ごみの分別に関しても他の自治体と比べ低水準にある。昨年度、当研究室が行った「京都市のごみ分別とリサイクルについてのアンケート

ート」の結果によると、京都市のごみ分別の種類について、もっと増やすべきである、という意見を持つ方が全体の半数以上を占めている。これに対して、ごみ有料化を実施すべきである、という意見の方は、全体の2割程度であった。ごみ有料化についての関心は、その中身がつかみにくいこともあり、低い数値を示している。京都市に導入する際には、その前段階としてまず、ごみの分別を徹底させることと、住民の理解を得ることが必要である。

京都市でごみの分別がなかなか進まない理由として、市内、特に中心部では道路が狭く、缶やびん、ペットボトルを分けて品目別に収集するためのスペースの確保が困難であることや、限られた人員・機材を効率的に利用する必要がある、といったことがあげられる。これはたしかにそのとおりなのだが、現状のままでは排出者側に削減しようとするインセンティブが働かない。つまり、ごみの減量化へつなげる要素がない。

なお、導入に際して私達が提案する有料化の方式としては、超過量方式もしくは二段階方式がよいのではないか、という意見で一致する。なぜならば、単純方式の場合、ごみ袋枚数の上限設定が無く、過剰な排出の抑制につながりにくいと思われるからである。さらに、超過した分のごみ袋の値段については、ある程度まで高く設定しなければ、減量化することはできないだろうとの結論に至った。

## 6 . おわりに

わが国の各自治体におけるごみ有料化制度の実施状況を調べ、今後のごみ有料化のあるべき姿を模索し、京都市におけるごみ有料化の導入を考える、という目的で行った今回の調査であるが、本格的な社会調査を行うことが初めての研究者もあり、試行錯誤しながら進んできた感は否めない。しかし、その目的は大方果たすことができたと感じる。また、今回の主な反省点は、京都市の行政側の意見を聞くことができなかったということである。ごみ有料化の導入には、それなりの準備・時間が必要であり、財政との兼ね合いもあるだろう。そのあたりの話を聞くことができれば、より具体的に考えられたはずである。

21世紀は環境と福祉の世紀である。ごみ問題を含め、環境問題の解決は、人類にとって21世紀の当面の課題であろう。今回の調査を通して、私達はごみ問題の深刻さをより理解し、また、その解決策についてより一層深い部分まで考えさせられた。

当研究を行うにあたり、忙しいなか協力して下さった多くの自治体の担当者の皆様、学生課の皆様、そして指導して下さった石川先生、先輩の皆様に感謝いたします。どうもありがとうございました。

---

指導教官：石川 誠

遠藤美智子	小野美乃里	加森芙美子	竹之内恒平	
谷口加奈恵	張国鋒	永元千晴	藤原奈沙	村上達哉
岡本俊介	岡本真由美	呉威	鶴野みのり	平松圭太