

従量制による家庭ごみの有料化

はじめに

現代日本社会は、大量生産、大量消費、大量廃棄を中心に成り立っている。しかし、このままでは、廃棄物が増加する一方であり、資源の無駄遣いにもなる。そこで、こうしたライフスタイルに決別すべく、平成12年6月、「循環型社会形成推進基本法」(平成12年法律第110号)が制定された。この法律では、第一に廃棄物の排出削減をかせげ、第二に再利用(リユース)、第三に再生使用(リサイクル、サーマルリサイクルも含む)、最後に適正処分を、法律の上で順序づけ、廃棄物の排出削減が最優先とされた。

環境省がまとめたところによると、平成12年度の一般廃棄物⁽¹⁾の排出量は5,236万トン(前年度比91.6万トン増:1.8%増)で、過去最多であっ

た。不景気が続いているにもかかわらず、一般廃棄物の排出量は長期的にみると減少はしていない(表1)。

一般廃棄物の多くの部分を占めるのは、家庭から排出された家庭ごみであるが、事業系一般廃棄物⁽²⁾の混入は、よくみられる現象である。『日本の廃棄物処理 平成12年度版』によれば、環境省が把握している事業系ごみの排出量は、一般廃棄物の34.4%に上っている(図1)。

こうしたなかであって、家庭ごみを処理する責任を負う市町村の多くは、増加こそすれ減らないごみの排出に、最終処分場の逼迫等の問題もあり頭を痛めている。ごみの削減のため、有料化を導入している市町村も多い。粗大ごみを含め、家庭系ごみの処理を有料化している市町村は78.0%、粗大ごみを除く家庭系ごみの有料

表1 ごみの総排出量

		年度	3年度	4年度	5年度	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度
ごみ 排出 量	計画収集量(千t/年)		42,074	42,134	42,997	43,816	44,100	44,516	44,872	44,771	45,736	46,695
	直接搬入量(千t/年)		7,646	6,973	6,350	5,849	5,806	5,922	5,711	6,313	5,359	5,373
	自家処理量(千t/年)		1,047	1,091	957	872	788	716	617	511	352	293
	ごみ総排出量(千t/年)		50,767	50,199	50,304	50,536	50,694	51,155	51,200	51,595	51,446	52,362
集団回収量(千t/年)			1,412	1,796	1,920	2,135	2,318	2,470	2,515	2,521	2,604	2,765
排出量(千人)								52,908	53,098	53,606	53,698	54,834
総人口(千人)			124,150	124,591	124,964	125,186	125,351	125,795	126,136	126,428	126,538	126,734
計画処理区域内人口(千人)			124,055	124,591	124,964	125,186	125,351	125,795	126,136	126,428	126,538	126,734
計画収集人口(千人)			123,073	123,527	123,934	124,288	124,537	125,104	125,509	125,870	126,148	126,425
自家処理人口(千人)			982	1,064	1,030	899	814	690	627	557	390	309
1人1日当たりの ごみ排出量 (g/人日)			1,118	1,104	1,103	1,106	1,105	1,114	1,112	1,118	1,114	1,132

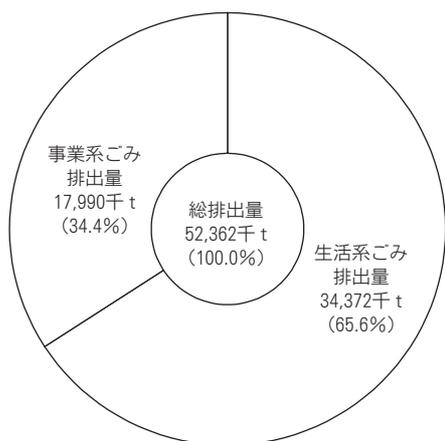
注) ・「排出量」=「計画処理量」+「直接搬入量」+「集団回収量」である。

廃棄物処理法に基づく「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」においては、一般廃棄物の排出量を「計画収集量+直接搬入量+資源ごみの集団回収量」と定義している。

- ・自家処理量は多くの市町村において、推計によるものと考えられる。
- ・人口については、平成12年10月1日現在の住民基本台帳に基づくが、一部の市町村では外国人人口が含まれて集計されている。
- ・計画処理区域内人口=計画収集人口+自家処理人口
- ・1人1日当たりのごみ排出量=(計画処理量+直接搬入量+自家処理量)÷計画処理区域内人口÷365又は366
- ・四捨五入により合計が一致しない場合がある。

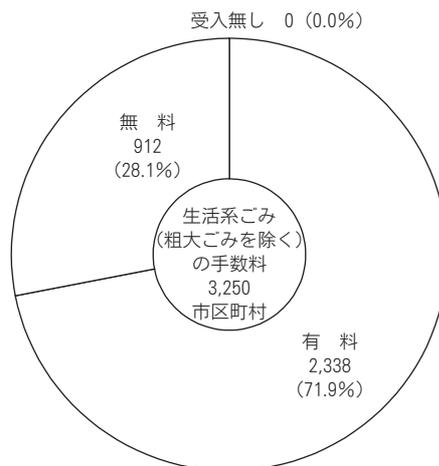
(出典) 『日本の廃棄物処理 平成12年度版』環境省

図1 生活系ごみと事業系ごみの排出割合
(平成12年度実績)



注) 自家処理量は生活系ごみ排出量に分類した。
(出典)『日本の廃棄物処理 平成12年度版』環境省

図3 ごみ処理手数料の有料化の状況
(粗大ごみを除く)



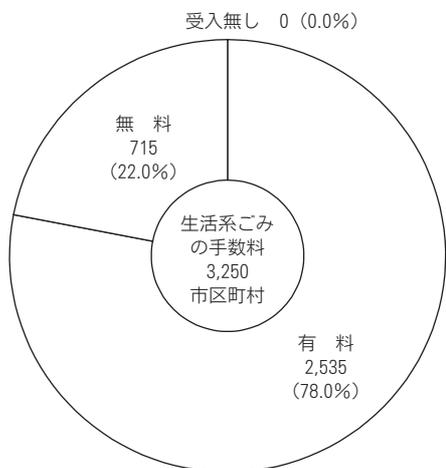
(出典)『日本の廃棄物処理 平成12年度版』環境省

化をしている市町村は71.9%である(図2,3)。

有料化の方法には、固定料金制と従量制とがある。固定料金制とは、ごみの排出量にかかわらず、一定額を徴収する制度、また、従量制は、ごみの排出量が多くなればなるほど料金が高くなるものである。

従量制による家庭ごみの有料化を行い、排出量の削減に成果を上げている市町村が少なくない。そこで、本稿では従量制を取り上げ、その方法や長所、短所について述べてみたい。

図2 ごみ処理手数料の有料化の状況



(出典)『日本の廃棄物処理 平成12年度版』環境省

I 従量制による有料化

従量制には、単純従量制、超過従量制、二段階従量制の3種類があり、一般には、その市町村が規格を指定したごみ袋(指定袋)を使用する。単純従量制は、指定袋を購入し、それにごみを入れて各戸口なり、ステーションなりに出しておく方式である。超過従量制では、一定枚数の指定袋が無料で配布されるが、それを超過すると、かなりの高額で指定袋を購入しなければならない。二段階従量制は、一定枚数までは指定袋が低額で配布されるが、それを超過すると、高額で指定袋を購入しなければならない制度である。

単純従量制の例をあげると、東京都青梅市の場合では、小袋(10リットル):12円/枚、中袋(20リットル):24円/枚、大袋(40リットル):48円/枚があり、各10枚1セットで販売し、市民はその指定袋を使用してごみを出す。

II 二段階従量制の効果

単純従量制では、指定袋の料金が高ければ高いほど、減量のインセンティブが働くという調査結果がある⁽³⁾。一方、単純従量制と二段階

従量制とを比較すると、二段階従量制の方が減量のインセンティブが働くといわれている⁽⁴⁾。市制をしく自治体で二段階従量制をとっているのは、山口県柳井市、宮崎県都城市、静岡県御殿場市、岐阜県関市、滋賀県守山市である。守山市は昭和57年7月に有料化を導入した。守山市環境経済部環境課の中島義訓氏によれば、「焼却ごみについては指定袋、破碎ごみについては指定エフ（紙製の名札）を用いる。指定袋は一世帯当たり半年（1-6月・7-12月）で55枚とし、年間110枚の規定枚数制をとっている。規定枚数内であれば、大袋は20円/枚、小袋は17円/枚で販売しており、価格は製造価格にほぼ等しい。しかし超過分については、大小の袋にかかわらず1枚150円になる。超過分の袋の価格については、有料化当時の一袋にかかるごみ処理費用に基づくものである。」という⁽⁵⁾。有料化を実施した昭和57年度は、56年度比で21.3%、翌58年度は40.1%、59年度には58%もごみの総量が減少した。有料化に先行して、古紙、古布、金属、ガラスといった資源ごみの回収を開始したこと、建設廃材の持ち込みを禁止したことが、減量に寄与した最も大きな要因と見られるが、生ごみコンポスト化⁽⁶⁾ 機器に対する助成も、平成13年度現在、合計1,792世帯に及んでおり、こうした努力も見逃せない。

昭和52年に、日本で初めて二段階従量制を導入した柳井市の例を見てみると、月額50円で配布する指定袋の枚数は7枚である。指定枚数を超えると1枚50円になる⁽⁷⁾。月額50円7枚の袋は、毎年9月と3月に各42枚ずつ、自治会を通じて市民に配布、販売している。超過分の袋は、市内46店舗で購入できる。ごみの収集は週2回であるから、1回1袋として月に9枚使用する計算になるが、規定配布枚数をそれより少なくすることで、ごみ減量へのインセンティブを働かせようとしている。指定袋は30リットルの中袋のみとし、大袋を用いないところにも、減量化の意図が込められている。

III 有料化によるごみ減量の要因

従量制による有料化を導入した場合、各家庭から出るごみの排出量は減少することが報告されている⁽⁸⁾。排出量が30%以上減少した自治体もある。しかし、減少しない自治体もないわけではない。また、元来不法投棄の少ない自治体では、有料化しても不法投棄は増加しないと報告されている⁽⁹⁾。

青梅市の例によると、各家庭のごみ減量の動機は、ごみ減量やリサイクルへの関心の高まり55%、ごみ処理費用の節約33%となっている⁽¹⁰⁾。このように、資源ごみとしてリサイクルされる量が増加したことが、減量化の最も大きな要因であると指摘されている。有料化を採用した市町村では、住民も、買物に行く時に買い物袋を持参しレジ袋を断る、商品の過剰な包装を断る、生ごみをコンポスト化する、などの努力をしている。生ごみのコンポスト化にあたっては、守口市のように機器の購入に補助金を出している市町村が多い。

また、家庭ごみにまぎれて排出されていた事業系一般ごみが分離されるようになったのも、もう一つの大きな要因と言われている。

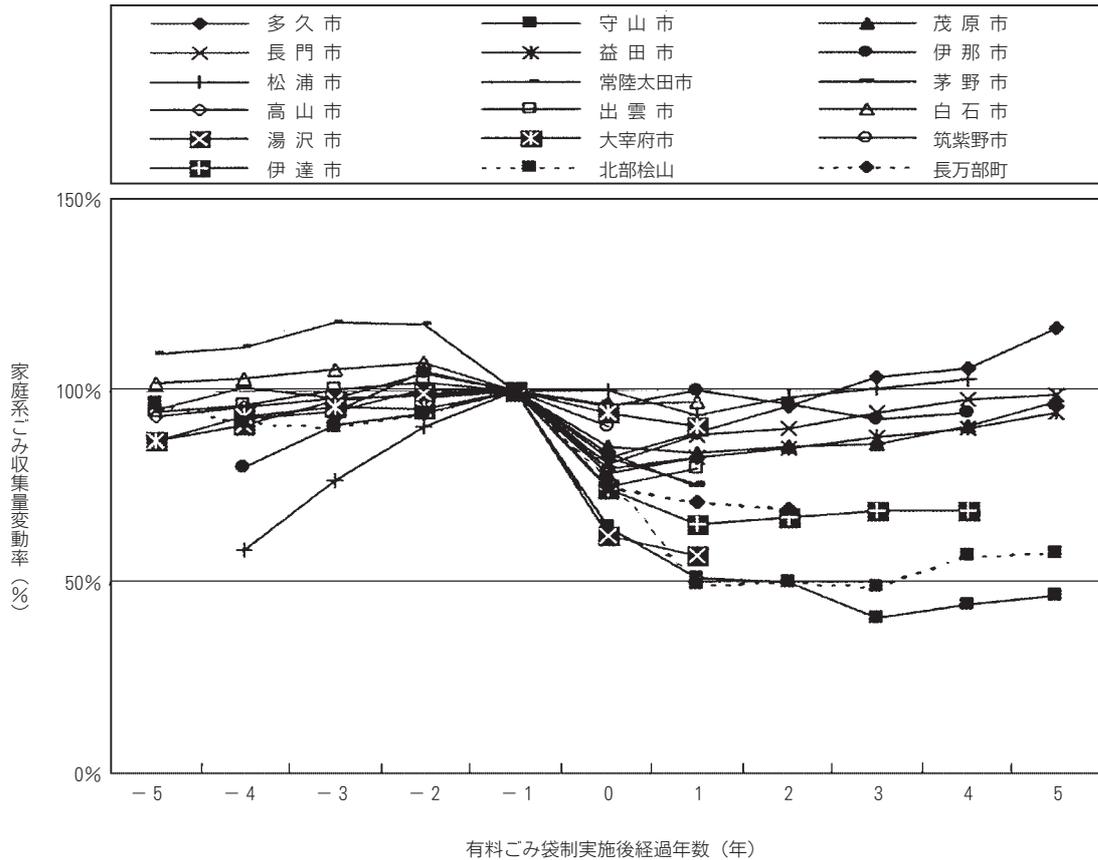
なお、早くから有料化に踏み切った自治体では、各家庭が出すごみを減らそうとして、自家焼却や自家埋め立てが盛んに行われたようである。しかし、ごみの焼却によるダイオキシンの発生が問題にされるようになってから有料化した自治体では、自家焼却はごくわずかのようにある。

IV リバウンド現象について

ごみの有料化による排出削減効果は、有料化を導入する前年から翌年にかけてが最大で、その後しだいに排出量が増加して、もとの排出量に戻ってしまうケースが多い（図4）。これがリバウンド現象である⁽¹¹⁾。

減量効果は、指定袋の料金の高い市町村ほど

図4 家庭系可燃ごみ収集量（原単位）の経年変化（有料化前年を100としたとき）



(出典) 山川肇「不法投棄と自家焼却は有料化によって増えるものではない」『月刊廃棄物』2001.2, p.15.

持続する。また、人口、都市化率など、条件は似ているが、有料化を導入していない近隣の自治体においては、ごみの排出量がより増加しているのので、削減効果が継続していることがわかる例もある。これらから、導入市町村における有料化のインセンティブは働いていると見られる⁽¹²⁾。

しかし、リバウンド現象の存在は、我が国のごみの排出量が、不景気下であるにもかかわらず、横ばいないしは増加基調であるということ、すなわち、根本的なごみ減量体制の構築が国として不十分であり、ごみ増加の圧力が常にかかった状態である、ということを示唆しているように思われる。また、有料化導入時に比べ、しだいに住民のごみ削減に対する関心が薄れていくことも、理由として考えられる。

V 有料化による財政的メリットはあるか

2000年9月に山谷修作東洋大学教授らが、特別区を含む全694市区を調査したアンケートによれば、有料化による財政負担についての回答は、

財政的にかなり楽になった：14市 (12.6%)、
財政的にいくらか楽になった：49市 (44.1%)、
変わらない：22市 (19.8%)、

財政的にいくらか負担になった：18市 (16.2%)、

財政的にかなり負担になった：8市 (7.2%)
であった⁽¹³⁾。

このアンケートにみられるように、財政的にはメリットのない場合もある。有料化は、廃棄物の削減が主眼であり、財政的メリットは副次的なものだといえよう。有料化といっても、指定袋等を使用し、その原価および販売手数料し

か徴収しない市町村もあるので、運営手数料などでかえって財政的にマイナスになる場合もある。

財政的にも自治体にメリットがあったという具体例として、埼玉県与野市（現在は合併してさいたま市）と北海道の伊達市を挙げておく。与野市の場合、平成6年に有料化が導入されたが、ごみ処理費用の約1割を指定袋の売上げでまかなう方針をとり、市民に負担を求めている。導入時の指定袋の価格は、45リットルが30円、30リットルが25円、20リットルが20円であった。このようにして得られた収入は、ごみの減量化やリサイクル推進に充てられていた⁽¹⁴⁾。伊達市では、ごみの減量化でごみ収集車の台数を削減することができたなどの効果が報告されている⁽¹⁵⁾。

おわりに

家庭ごみの有料化には、税金の二重取りなどとして反対の声もある。しかし、有料化は、住民の関心を引き起こすきっかけとなり、ごみを減量する効果があると考えられる。また、リサイクルを促進する、減量に努力する人の不公平感を解消する、事業系一般廃棄物の流れが明確になるなどのメリットもある。もっとも、リバウンド現象の存在もまた事実であり、ごみの減量化に対する関心を維持しつづけるような広報などが望まれる。

それと同時に、拡大生産者責任⁽¹⁶⁾にもとづく、廃棄物量の少ない製品の生産など、根本的なごみの減量が必要である。さらに、生ごみのバイオガス化、不燃ごみとして扱われているプラスチックごみのガス化など、技術開発によるリサイクルを推し進め、国として家庭ごみの減量化の環境づくりを行うことが強く望まれる。

注(1) 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和45年法律137号)(以下「廃棄物処理法」)によれば、「一般廃棄物」とされるのは、第2条で「産業廃棄

物」として定められた、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定めるものを除いた廃棄物である。また、第4条によって、一般廃棄物の処理の責任は、市町村が負うことになっている。

- (2) 「廃棄物処理法」の第3条では、「事業者はその事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない」としている。産業廃棄物を事業者が処理すべきことは明確であるが、事業者の排出する一般廃棄物の処理主体については、あいまいなままになっている。そこで、事業者の排出する一般廃棄物を、市町村が処理せざるを得ない状況が生じている。
- (3) 岡戸千絵他「ごみの有料化について」『生活と環境』47巻2号, 2002.2, p.65-66.
- (4) 山川肇他「有料化実施時におけるごみの減量の影響要因」『廃棄物学会論文誌』13巻5号, 2002, p.26.
- (5) 中島義訓「守山市におけるごみ減量の取り組み—ごみ有料化の導入から20年目をむかえ—」『生活と環境』46巻10号, p.32.
- (6) 生ごみを発酵させて堆肥にすること。
- (7) 山谷修作「二段階方式でごみを有料化した五市の取り組み」『月刊廃棄物』2001.2, p.4.
- (8) 加藤政憲「伊達市におけるごみ処理有料化について」『公衆衛生』55巻12号, 1991.12, p.854-857.
- (9) 山川肇「不法投棄と自家焼却は有料化によって増えるものではない」『月刊廃棄物』2001.2, p.14-19.
- (10) 青柳美香「家庭ごみ有料化の効果とその有効性」『月刊廃棄物』2002.7, p.38-43.
- (11) 田口正己「『有料化』はごみ減量につながるか—実施都市の検証」『ごみ問題百科II 争点と展望』新日本出版, 1998, p.166.
- (12) (3)に同じ。p.63-65.
- (13) 山谷修作・和田尚久「全国都市のごみ処理有料化の実態—全都市アンケート調査結果から—」『公益事業研究』52巻3号, 2000, p.117.
- (14) 山谷修作「ごみ処理有料化における市民の意識と行動」『公益事業研究』52巻1号, 2000, p.31-32.

- (15) (8)に同じ。P.857. に製品が廃棄されて処理・リサイクルされるまで
(16) 製品の製造・流通・消費時だけでなく、消費後 生産者が責任を負うこと。

(農林環境課 ^う ^つ ^よ ^し ^え 宇津 芳枝)