

はじめに (答申素案 P 1)

全国的に、一般廃棄物の排出量は、ここ数年横ばい傾向にあって、国の循環型社会形成推進基本計画や廃棄物処理法に基づく基本方針に定められた目標の達成は必ずしも容易でない状況にある。また、焼却施設、最終処分場などの処理施設は、国民生活に必要な不可欠な施設の立地が近年、ますます困難になっている状況にもある。

このような問題に対応するために、国は、平成13年に「廃棄物の減量その他適正な処理に関する施策の基本的な方針」を定め、大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会の在り方や国民のライフスタイルを見直し、循環型社会の実現を図ることが必要とした。さらに平成17年に方針を改正し、「市町村は、経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を図るため、一般廃棄物処理の有料化の推進を図るべきである。」とした。

このような状況にあって、山谷修作氏（東洋大学教授）が行った「全国都市の家庭ごみ有料化実施状況（2009年7月現在）」調査によると、有料化の実施状況は、全国の都市の51.9%（418市）あり、滋賀県内の13都市の内6都市が有料化を実施している。

草津市においても、人口、世帯数とも、一時の大幅な伸びはなく、ごみの排出量も横ばい傾向にあるが、今日までの人口増と相まってごみの排出量の増加と多様化が進み、処理の仕組みや能力において多くの課題を抱え、徹底した排出抑制や資源化を促進する対策が必要になってきた。

また、草津市税の増収が見込めない状況にあって、ごみ処理費が、徐々に市の財政を圧迫してくる中、ごみ焼却施設の更新や最終処分場に伴う新たな費用負担等、ごみの減量化は、環境、財政の両面から喫緊の課題となってきた。

このような背景の中、平成 18 年 6 月 23 日付け草ク発第 708 号で草津市長から本審議会に以下の 2 点について調査検討するよう諮問があった。

- (1) ごみの分別方法の見直しについて
- (2) ごみ処理費の住民負担のあり方について

諮問に対し、本審議会では○回の審議会を開催し、「ごみの分別方法の見直し」については、市内から出るごみを市のごみ処理施設における処理体系に応じたものとし、名称を市民に分かりやすく、国が示した標準的な分別収集区分に見直した。

また、「ごみ処理費の住民負担のあり方」については、市民のごみの減量やリサイクルについての意識を高めるとともに、ごみの排出量に応じた負担の公平性を確保する観点から慎重に審議、検討を行い、以下のとおり見直すことが望ましいとの結論に達した。

※ 下線部は素案との変更箇所（次頁以降同じ）

I 草津市のごみ状況と課題（答申素案P2）

本市の人口は、平成10年度の108,504人であったものが平成20年度には119,123人に増加し、約9.8%の伸び率を示している。このうち平成10年度から平成15年度までの5年間については、108,504人から114,009人と伸び率は約5.1%で、平成15年度から平成20年度までの5年間の伸び率は、約4.5%と、近年増加の面では、やや落ち着きをみせてきている。

一方、ごみの排出量については、家庭系、事業系をあわせて平成10年度の36,247トが平成20年度では40,401トと11.5%の増加となっている。平成10年度から平成15年度までの5年間については、36,247トから40,188トと伸び率は約10.9%に対し、平成15年度から平成20年度までは、平成16年度の40,425トをピークに40,000ト前後の横ばいで推移し、伸び率は、約0.5%となっている。

近年は、ごみの排出量が横ばい状態になってきた理由としては、国が掲げるごみの3R（ごみのReduce＝発生抑制、Reuse＝再使用、Recycle＝再生利用）の精神が市民に浸透してきたことや拡大生産者責任による事業者のごみ減量への取り組みの成果が考えられる。

しかし、草津市の人口は、概ね10年後にピークを迎えると予測されるが、この間、人口は、現在のように緩やかに増加し、ごみの排出量も緩やかに増加するものと思われる。平成20年に「第2次循環型社会形成推進基本計画」で、平成12年度の1人1日当たりのごみ排出量を平成27年度に約10%削減する数値目標が設定されたところである。

今後、草津市が循環型社会形成に向け、ごみ減量を促進する上で、現在の施策を継続している限り、ごみの排出量の減量だけでなく資源化率の向上、埋立減量において、国が掲げた目標数値を達成するには困難な状況が予想される。これまで以上のごみ減量化施策の取り組み、さらにはごみ処理施設の効率的な運営が必要になってくるといえる。

2. 現在の制度における問題点（答申素案P8）

① ごみ減量化について

国は、「第2次循環型社会形成推進基本計画」で、ごみの排出量の削減目標等を掲げているが、本市で現在の施策を続ける限り、この目標数値を達成するには困難である。

② 不公平感について

一定量のごみ袋を無料配布する現在の制度では、ごみ減量に取り組んでいる世帯とそうでない世帯とでごみ処理費用の負担に差がつかず、ごみの減量に取り組んでいる世帯には、取り組んでいない世帯が出すごみの処理費の一部まで負担させられているという思いが強い。余った袋の買い取りや粗品の交換を望む意見があるよう

に、余っているごみ袋は、不用な物となるので、現在の制度が、減量の努力が報われない制度になっているからである。

また、現在の制度では、世帯の人数や生活様式等の違いでごみ袋の過不足が生じるにもかかわらず、配布枚数が一律という不公平感が残る。

山谷氏によると、「家庭ごみの処理費用は、税による負担となっていることから、ごみ処理に費用がかかっていることを市民が十分に認識しているとは言えない状況にある。有料化によって手数料という目に『見える形』で費用を負担することになれば、市民はごみを排出する都度、自らが負担するごみ処理費用をより明確に実感し、ごみの排出量に応じた負担の公平性が図られる」としている。

③ 指定袋の費用について

平成 20 年度の指定ごみ袋の製造、配布にかかる費用に、製造費約 5,621 万円、町内会配布手数料 245 万円、店舗販売手数料 66 万円（粗大ごみを除く）、合計 5,932 万円を要し、その費用から、有料袋の販売代金 2,146 万円（粗大ごみを除く）を差し引くと 3,786 万円が市の費用負担となっている。

市が費用負担していることは、市民はその費用を実感しづらく、ごみ処理費用だけでなく、ごみ減量や資源化に対する関心も起こりにくいと考える。また、平成17年度のごみ袋の製造費は約4,480万円であったのが、平成18年度では、原油価格の高騰で約5,780万円となり、約1,300万円もの財政を圧迫した。

④ 市民意識、ごみ減量のインセンティブについて

ごみ袋の販売枚数は、無料配布を含めたごみ袋全体の約3%しかなく、ほとんどが無料配布枚数内でごみの排出ができている現状では、ごみ減量のインセンティブは働きにくく、安易にごみを出す傾向にある。

3. 現在の制度の見直しについて（答申素案から追加）

現在の制度における問題点を踏まえ、無料配布の継続、無料配布枚数の見直しの検討を行った。

① 無料配布枚数の見直しについて

現在の制度による無料配布枚数は、4人世帯を基準としている。普通ごみの無料配布枚数は、年間104枚であるが、天野耕二氏（立命館大学教授）らの「家庭ごみ排出特性に関わる指定袋配布制度の評価」（2001）での調査結果によると、4人世帯では、平均で6枚程度のごみ袋が余る勘定になる。調査当時から現在の1世帯当たりのごみ量が減少していることから、現在の無料配布枚数は見直しの時期に来ているといえる。

② 世帯人数ごとの配布枚数の設定について

世帯人数による不公平感は、現在の無料配布枚数を世帯人員に応じた配付枚数

にすることで和らぐが、世帯人員を配慮することは、現在の単身世帯と複数世帯の2区分から、さらに細かく世帯人数ごとに区分することになる。細かく区分し、世帯ごとに配布することになれば、行政や町内会等の配付事務が相当煩雑になり、現状の町内会経由の配布は困難といえる。事務の煩雑さを考慮すると、現在の町内会から配付する方法に代え、無料ごみ袋引換券等を宅配する方法になるが、この場合においても、配送費や引換券の印刷費、引換手数料が町内会の配付手数料を超え、返って費用の負担が大きく増加してしまう。

また、市のアンケート調査によると、4人世帯では、普通ごみ袋の使用枚数が無料配布枚数を超える（1月当たり10枚以上）世帯は35.8%あることから、世帯人員に応じた配付枚数にしても不公平感が残ることになる。

③ 生活様式に合ったごみ袋の配布について

生活様式の違いによる不公平感を少なくするには、ごみ袋の過不足が生じないように、生活様式に合ったごみ種ごとのごみ袋の枚数を設定し配布すればよいのだが、平均的な生活様式を想定した水準を設定し、水準に見合うごみ種ごと枚数を無料配布することになる。しかし、その水準を設定することは極めて複雑で膨大な作業量を要すると思われ、仮に、水準が設定できたとしても、時々の生活様式に合った水準の見直しとその都度迫られ、継続して安定した制度運用が困難である。

代わりに、余ったごみ袋を他種のごみ袋に交換する方法もあるが、費用をかけ製造したごみ袋の交換に必要な費用が発生することは好ましくなく、市民にとっても、交換のための手間がかかることになる。

交換よりも、現在の3種類のごみ袋を1～2種類にして、ごみ種を問わず袋を共用の方が、費用面から優れている。しかし、共用のごみ袋にすると、不適正排出の増加や回収時の手間が懸念されるし、他種のごみ袋と共用することは、ごみの排出量を無料配布枚数内で済ます傾向になり、ごみ減量のインセンティブが働きにくいといえる。

以上のとおり、現在の超過従量制（一定量以下無料制）を維持しながら、ごみ処理費の負担の不公平感をできる限り少なくするには、世帯人数ごとに細かく区分し、各世帯の生活様式に応じた配付枚数を設定し配付することは、費用の増加につながる。

ごみ処理費を住民が負担する手数料の課金方式には、ごみ減量化、不公平感の解消、行政費用の負担軽減、減量化のインセンティブだけでなく、仕組みの分かりやすさ、制度の運用面等において、単純従量制が超過従量制より優れているといえる。

山谷氏が行った調査によると、有料化を実施している全国の都市で「単純従量

制」を採用している都市は、2005年2月時点で、270都市の内228都市で84.4%であったのに対し、2009年7月時点では、418都市の内384都市で91.9%と増えている結果から見ると、有料化の実施にあたっては「単純従量制」が最も望ましいとした都市が多いとかがえる。

4. 手数料の課金方法（負担方式）について（答申素案P9）

① 課金媒体（指定袋方式とシール方式）について

（1）作成費用での比較

シール方式は指定袋方式と比べ一般的に作成費用が抑えられることがメリットと言われている。しかし、シールは袋と比べ安易に偽造を行われる可能性が高く、また剥がれ落ちる危険性もあるため、それら防止策を講じる必要性があり、これにかかる費用を考慮すると袋作成費用より高くなってしまう。

（2）排出時の負担での比較

シール方式を採用した場合、ごみ袋にシールを貼付する必要があるため、袋方式と比べ手間がかかる。併せて、ごみ量に応じて数種類のシールを作成する場合には、ごみ量に見合ったシールを添付する必要があるため、排出時に確認の手間が増える。

（3）収集作業効率での比較

指定袋方式を採用した場合、指定袋かどうかの見分けが容易であり、現在の作業効率に大きな変化を伴うことはないが、シール方式においては、収集時にシールの添付確認に手間を要し、収集作業効率の低下が懸念される。

（4）ごみ量での比較

指定袋方式とシール方式のどちらを選択しても排出容器である袋自体がごみとなってしまふ。シール方式については、袋にシールの貼付の必要があるため、必然的にシール分のごみが増加する結果となる。

このことから、指定袋方式を採用する方が（1）作成費用、（2）市民負担、（3）収集作業効率、（4）ごみ量といったそれぞれの面から比較しても総合的に有利である。

また、排出容器を統一することにより分別の徹底や排出抑制意識の促進がより一層期待できる。

※ 2 推奨袋…市販の袋の中から、容量、強度、透明度など市が定める一定基準を満たし、ごみ袋として使用可能と認めた袋。

6. 袋の料金水準および規格について (答申素案 P 1 1)

《料金水準》

指定袋の料金設定を検討していくうえで、次の4点について調査検討し、結果は以下のとおりとなった。

① ごみ処理費用のうちの一定割合

有料化を実施している多くの市町村では、ごみ処理費用の4分の1から3分の1程度を手数料単価としており、最近の県内での事例においても守山市が4分の1、彦根市で30%の割合としている。

本市の場合、平成20年度のごみ処理費用から試算すると、1kg当たりの処理費が33円で10当りに換算すると、3.3円となる。ごみ処理費用の4分の1から3分の1に割合に設定すると、10当たり0.8円から1.1円程度となる。

ごみ焼却施設の更新や最終処分場等に伴う新たな費用負担が一時期にかつ多額に発生することになることから、次世代に大きな負担を残さないよう、負担の平準化を図ることが望ましい。

【本市のごみ処理費用について】

本市の平成20年度のごみ処理の全体約費用は、約13億7,800万円であるが、このうち粗大ごみを除く費用は約13億2,300万円で、内訳は、収集運搬費が4億2,000万円、クリーンセンターと最終処分場での処理にかかる経費が4億1,500万円、施設の維持管理費が3億8,800万円、人件費を含むそれ以外の費用が1億円となっている。

また、ごみ1kg当りの処理費は33円、ごみ袋1袋(45ℓ)当たりでは149円となっている。

② 周辺市との料金の整合および先進自治体の例

周辺市における料金を考慮することは、ごみの越境移動を防止するために必要である。守山市では、平成21年7月に手数料を見直し、30ℓの大袋1枚の単価を36円(1.2円/ℓ)とした。

また、先の全国家庭ごみ有料化調査(2009年7月)で全国の単純従量制を採用している自治体の可燃ごみ大袋(40ℓ~45ℓ/枚)1枚あたりの価格は、384都市中、最も多かったのが40円台(0.9円/ℓ~1.1円/ℓ)の87団体、2番目が30円台(0.7円/ℓ~0.9円/ℓ)の79都市、3番目が20円台(0.4円/ℓ~0.6円/ℓ)の59都市であった。

※現在、大津市、栗東市ともに現行の料金制度について見直しの作業中である。

③ ごみ減量効果

一般的には、手数料が高いほうが比較のごみ減量の効果が高いとされている。

環境省の「一般廃棄物処理有料化の手引き」(平成19年6月)では、燃やすごみを

排出する際の手数料の料金水準と平均排出抑制率との関係は、10当たり1～2円程度の料金水準で10%強の排出抑制効果が見られ、また、料金水準が高くなるほど、排出抑制効果も高くなる傾向が見られた。

また、有料化を実施した年はごみが減るものの、2年目以降でリバウンドによるごみの増加がみられることから、その対策が必要とされる。

山谷氏の調査によると、可燃・不燃・粗大からなるごみ量は、1袋の価格が80円以上の都市では導入翌年に40%近く減量し、30円から60円台の自治体で約17%の減量の効果があったとされ、10円から20円台の都市ではほとんど減量効果が見られなし、30円以上の都市ではリバウンドは起こっていないとしている。

④ 市民の負担限度

ごみ袋の有料化を実施している自治体では、市民意識調査などにより標準世帯で1ヶ月に負担を我慢できる額が、月額500円までと考えているところが多く、平成18年度有料化を実施した京都市でも、市民の分別行動が効果的に行われるのは、月額500円が上限であると考えられている。

有料化する「焼却ごみ類」「プラスチック製容器類」「破碎ごみ類」「陶器・ガラス類」の4種類について、区分ごとに1世帯あたりの1回平均排出量を算定し、1ヶ月500円を目処に10当たりの限度額を算定すると1.0円が限度となる。(第8回審議会資料「表5 1袋の容量を平均排出率にした場合のL単価別の1ヶ月の負担額」参照)

草津市の人口は、概ね10年後にピークを迎えると予測されるが、この間、人口の伸びが現在のように緩やかに増加し、ごみの排出量も緩やかに伸びていくものと思われる。「第2次循環型社会形成推進基本計画」を踏まえ、今後、10%～15%程度の排出抑制効果が期待できる価格とし、大袋の価格は、1枚で30円以上で、市民の負担も考慮し、10当たり0.9円前後が望ましい。

8. 社会的配慮による無料配布措置 (答申素案P15)

単純従量制による有料化は1枚目から手数料が課せられるため、全ての家庭に対し、経済的負担を強いることとなる。このため、実施に際しては以下の対象となる家庭について一定の無料配布措置の検討が望まれる。

① 紙おむつ使用者のいる世帯

他の家庭と比べごみの減量が難しい紙おむつを使用している乳幼児、高齢者、障がい者のいる世帯については、一定の無料配布措置の検討が望まれる。

② 生活保護受給世帯

社会的弱者である生活保護受給世帯には、過度の経済的負担の増加とならないよう一定の無料配布措置の検討が望まれる。

ただし、無料配布措置については、ごみの減量化やごみ処理費用の負担の公平性の確保という目的を考慮し、対象世帯についても一定の減量努力を促すような設定枚数が必要である。また、福祉部局との整合性を図るため、本市の福祉サービスを受けている者を対象とすることが望ましい。

③ ボランティア清掃

ボランティア清掃についてもその公共性、環境美化の推進、他市の実施状況等を踏まえ、本市においても地域の自主的な活動の妨げとならないよう配慮が望まれる。併せて、一般の家庭ごみとの区別を明確にする工夫が必要である。

④ その他

その他無料配布措置が必要とされる者、世帯。