

ごみの分別方法の見直しおよび
ごみ処理費の住民負担のあり方
について（答申案）

平成21年 月 日

草津市廃棄物減量等推進審議会

目次

はじめに	1
I 草津市のごみ状況と課題	2
II ごみの分別方法の見直しについて	3
1. ごみ分別における問題点	3
2. 分別方法の見直しについて	3
3. 市民アンケート調査の結果から	4
4. ごみの組成分析から	4
5. 新しいごみ分別	5
III ごみ処理費の住民負担のあり方について	7
1. 現在のごみ袋配付方法	7
2. 現在の制度における問題点	7
3. 現在の制度の見直しについて	8
4. 手数料の課金方法（負担方式）と徴収方法	9
5. 有料化するごみの種類	10
6. 袋の料金水準および規格	11
7. 有料化（単純従量制）によるメリット・デメリット	13
IV 有料化（単純従量制）の導入に併せて	14
1. 社会的配慮による無料配布措置	14
2. 手数料収入の用途と活用	15
3. ごみの減量化・資源化の促進	16
4. 収集区域・収集回数・収集方法の見直し	17
5. 市民への周知と情報提供	18
6. 経過措置	18
7. 導入時期	18
別表1「新しいごみ分別」	19
別表2「料金体系（ごみ袋の種類・規格・価格）」	20

付属資料

- ・ 答申資料編
- ・ 諮問書の写し
- ・ 審議会委員名簿
- ・ 審議会の開催経過
- ・ パブリックコメントに対する回答

はじめに

全国的に、一般廃棄物の排出量は、ここ数年横ばい傾向であり、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減量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、国民生活にとって必要不可欠で欠くことのできないものであるが、その立地は、ますます困難な状況になっている。

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」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進めるため、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つて、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、内384市が単純従量制を実施し、滋賀県内の13都市の内6都市が実施している。

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いる。

また、市税の増収が見込めない状況にあつて、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建設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いる。

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つた。

- (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16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、草津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することとした。

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。

※15回指摘事項修正箇所は、赤字部分（次頁以降同じ）

I 草津市のごみ状況と課題

草津市の人口は、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 年間の伸び率は約 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%であり、近年人口の増加は、やや落ち着きをみせてきている。

一方、ごみの排出量は、家庭系と事業系をあわせて平成 10 年度の 36,247 t が平成 20 年度では 40,401 t 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 年間は、36,247 t から 40,188 t と伸び率は約 10.9%であるが、平成 15 年度から平成 20 年度は、平成 16 年度の 40,425 t をピークに 40,000 t 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、ごみの排出量が横ばい状態になってきたのは、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、この間も、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 年度で約 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事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。

II ごみの分別方法の見直しについて

1. ごみ分別における問題点

現在のごみの分別を、収集処理体系およびクリーンセンターの施設稼働上の面から検討したところ、以下の問題点が挙げられる。

(1) ごみの収集処理体系から

- ・名称が「普通ごみ類」「小型破碎ごみ類」のように抽象的なものや「不燃物類」にゴムホースや長靴などの可燃ごみが含まれるなど名称と内容が一致していないものがあり、分別が分かりづらい。
- ・資源化が可能な新聞紙、広告、雑誌等の古紙類でごみ袋に入れずにまとめて集積所に出されたものも焼却処理し、資源循環型社会に適さない処理をしている。
- ・プラスチックごみのうち年々容器包装類の量が増加しているが、再資源化が可能な容器包装プラスチックと資源化処理できないそれ以外のプラスチックが、いっしょに収集され、クリーンセンターの分別作業は、より多くの労力を要している。
- ・資源化処理できないプラスチックについては減容固化後、埋立処理をしているが、最終処分量を減らすための削減対策が必要である。

(2) 処理施設運転管理上から

現在のクリーンセンターの焼却処理能力は 150 t/日 である。平成 20 年度に搬入された普通ごみの量は、平均で 132 t/日 で、数字上では処理能力に若干の余裕があるように思われるが、収集区域の違いで、曜日によって搬入量に偏りがあり、実際には余裕のない状態である。平成 20 年度の年間受け入れ日数が 266 日中、搬入量が処理能力を超過した日は 103 日もあり、最大値は 295 t/日、月曜日と火曜日の平均値が 212 t/日 と 167 t/日 で処理能力を超えている。一方、ごみを受入れるピット（貯留場）の容量は、現施設の更新前の焼却炉（90 t/日）のピットを再利用したため 300 t 程度しかなく、週の前半は、恒常的にピット内にごみが滞留し、ごみクレーンによるごみの攪拌が十分にできない状態が続いている。焼却炉の運転には、ごみの攪拌によるごみ質の均一化が非常に重要であり、このことにより安定燃焼が図れ、ダイオキシン等有害ガスの発生を抑制することが可能となる。

したがって、今後、今まで以上に安定した焼却処理を継続するために、一層の焼却ごみの減量対策を講じる必要がある。

2. 分別方法の見直しについて

現在の分別における問題点を改善するため、現行の 10 分別を以下の視点を基本に見直すことを提案する。

- ・市民の生活様式に応じ、市民に分かりやすい名称とすること。
- ・資源化がより推進できる分別とすること。
- ・草津市のごみ処理施設・処理体系に合致し、処理の適正化と効率化を図ること。

3. 市民アンケート調査の結果から

今回、草津市から諮問があった2事項の検討にあたり、本審議会で行った「草津市ごみの分別・資源化等に関するアンケート調査（平成 18 年 10 月実施）」（以下「アンケート」という。）を行ったところ、回答における主な意見は以下のとおりであった。

※ 調査票送付世帯数＝2,700 世帯 うち回答者＝861 世帯

①収集回数について

- ・ごみの収集回数では、プラスチック類以外は「今のままでよい」という意見が 70% を超えていた。プラスチック類は、「今のままでよい」という意見が 50.9%であったが、「少ない」とした回答が 42.4%あった。

②指定袋について

- ・指定袋の使用枚数では、ほとんどの世帯で現在の無料配布の範囲内で賄え、指定袋の配布満足度で「多い」「今のままで」という意見が過半数を超えていた。プラスチック類では「少ない」とした意見が 33.8%あった。
- ・指定袋の大きさでは、普通ごみ類、プラスチック類では 70%以上が袋を小さくすることに反対であるが、ペットボトル類は 50%近くが袋を小さくしてもよいと感じている。

③ごみ減量化に効果がある施策について

- ・ごみ減量化に効果がある施策では、多い順に「スーパーなどでの拠点回収の拡充」「住民団体による資源回収の普及・推進」「生ごみ処理機（容器）の普及・啓発」などが挙げられた。

④資源化の推進に係る協力度について

- ・資源化の推進に係る協力度では、新聞・雑誌・広告紙は協力できるとの回答が 75% を超えた。また、段ボール、白色トレイ、プラスチック製容器類、牛乳パック、びん類も協力できるとの回答は過半数を超えたが、生ごみは 44.0%であった。
- ・プラスチック類の分別範囲の見直しでは、経費節減や資源化が推進できるのであれば協力できるとの意見が最も多かった。

これらの意見から、ごみの分別は、分かりやすい区分、名称に見直す必要性があることと条件を整えばプラスチック類を焼却処理されるプラスチック類と資源化処理されるプラスチック類に区分することも支障がなく移行できるものと判断できる。

4. ごみの組成分析から

新たなごみの分別区分を検討するにあたり、現在の分別で排出されたごみの組成を調査するために平成 18 年 10 月に実施した「草津市ごみ組成分析調査」（以下「組成調査」という。）結果では、家庭系ごみの分別状況は以下のとおりである。

- ・家庭系普通ごみ類…91.9%

混入物(重量比)で最も多いのがプラスチック類の 6.2%で、その内訳ではトレイ、

プラスチック製容器包装類が 70%を超えている。

- ・家庭系不燃物類…75.2%

混入物には、びん類、小型破碎ごみ類が多い。

- ・家庭系小型破碎ごみ類…63.8%

混入物には、普通ごみ類、プラスチック類が多い。

以上の結果によれば、普通ごみ類では概ね分別が守られているが、不燃物類と小型破碎ごみ類については、やや混入物が多く、市民には分別基準が分かりにくいと思われる。

また、普通ごみ類には、紙類が 45.1%含まれているが、この中には資源となる新聞、雑誌、段ボール等も含まれており、これらを別途回収することで資源化率を高めることができると思われる。

5. 新しいごみ分別

国において平成 19 年 6 月に、「市町村における循環型社会づくりに向けた一般廃棄物処理システムの指針」が策定されている。この中で「標準的な分別収集区分及び適正な循環的利用・適正処分の考え方」が示され、草津市においてもこれに基づく分別の見直しを行う必要がある。併せて、ごみの区分名を市民の生活実態に応じた分かりやすいものとし、市の処理施設を円滑に機能させ、ごみ減量と資源化が推進されることを勘案しながら、別表 1 「新しいごみ分別」(19 ページに掲載) のとおり現在の 10 分別を 11 分別に見直すことを提案する。

【主な変更点および変更にあたっての考え方】

- ・普通ごみ類を「焼却ごみ類」と「古紙類」の 2 つに分ける。「古紙類」は、新聞・チラシ、雑誌、段ボール、飲料用パック等とし、資源化を図るものとする。
- ・小型破碎ごみ類と不燃物類については、適正排出の向上を図ることも目的とし、名称と分別基準を分かりやすくするため、「破碎ごみ類」と「陶器・ガラス類」に名称を変更する。なお、空き缶類以外の金属は「破碎ごみ類」に含め、ゴム類をはじめ現在の不燃物類のうち焼却できるものは、支障がない限り「焼却ごみ類」に含めることが妥当である。
- ・現在のプラスチック類は、容器包装リサイクル法の対象となっているプラスチック製の容器で識別マーク（※1「プラスチック製容器包装」）の表示がある容器包装とそれ以外のプラスチック類に分離し、プラスチック製容器包装（汚れたものを除く）は「プラスチック製容器類」として分別し、それ以外の廃プラスチック類は、「焼却ごみ類」に含めることが望ましい。理由として、現在、プラスチック類は、収集後、資源化処理できるものとできないものに選別し、資源化処理できないものは、減容固化処理をし、大阪湾の広域処分場で埋立処理をしている。しかし、広域処分場の埋立容量にも限りがあり、最終処分量を減らすためにも分別や処理方法の見直しの必要があり、併せて前述の「市町村における循環型社会づくりに向けた一般廃棄物処理システムの指

針」を踏まえ、「焼却ごみ類」に含めることとした。プラスチックを焼却するには環境への影響を配慮しなければならないが、本市のごみ焼却施設については、これまでの大規模改修等の実施により、プラスチック等を焼却しても環境上問題を起こさない機能を有している。

- ・金属類は、クリーンセンターでの処理の効率化を図るため、資源化する「空き缶類」と、それ以外の金属（破砕ごみ類）に分ける。
- ・「ペットボトル類」、「乾電池」、「蛍光管」、「粗大ごみ」の区分は同じとし、びん類は、市民に分かりやすい「飲・食料用ガラスびん類」に名称を変更することが望ましい。

※1 プラスチック製容器包装の識別マーク（プラマーク）



(注)

識別マークは、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（容器包装リサイクル法）」に基づくリサイクルを進めるために消費者が容易に分別できるように、「資源の有効な利用の促進に関する法律」で指定された製品に表示されています。

Ⅲ ごみ処理費の住民負担のあり方について

1. 現在のごみ袋配布方法

草津市では、現在「普通ごみ類」(40ℓ)、「プラスチックごみ類」(60ℓ)、「ペットボトル類」(60ℓ)の3種類について、指定袋制を導入している。無料で配布している枚数は、1世帯当たり1年間に普通ごみ類104枚、プラスチックごみ類30枚、ペットボトル類12枚で、これらは年2回に分け、町内会を通じて配布されている。

これらの枚数は、各収集日に各1枚使うことを前提として1年間に必要な枚数を配布されているものであり、配布枚数を越えた分については、市民センターや市内のスーパーマーケットなどで販売しており、市指定ごみ袋を5枚1組550円で購入する事とされている。(この制度を「超過従量制」という。)

なお、ごみ種ごとの減量を目指し、余った袋を別のごみ種の袋に交換することはしていない。

2. 現在の制度における問題点

(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、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%削減する目標等を掲げているが、草津市が一定量のごみ袋を無料配布する現在の施策を続ける限り、この目標数値を達成することは困難である。

(2) 不公平感について

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品となるので、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、配布にかかる費用は、製造費約5,621万円、町内会配布手数料250万円、店舗販売手数料66万円(粗大ごみを除く)、合計5,937万円

を要しており、その費用から、有料袋の販売代金 2,147 万円を差し引くと 3,790 万円が草津市の負担となっている。

草津市が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、無料配布枚数内に収めようとするごみ減量のインセンティブは働くものの、さらに減量しようとするごみ減量のインセンティブは働きにくいと思われる。

3. 現在の制度の見直しについて

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ことがうかがえる。また、調査当時に比べると現在の1世帯当たりのごみ量は減少していることから、無料配布枚数を見直しても良い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等が考えられる。この場合においても、配送費や引換券の印刷費、引換手数料など必要経費が町内会の配付手数料を超えることとなり、経費が大きく増加してしまう。

また、草津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、このための枚数の増加も必要となり、さらに経費が増加することになる。

(3) 生活様式に即したごみ袋の配布について

各家庭の生活様式の違いから、「プラスチック類ごみ袋が不足する」や「ペットボトル類ごみ袋が余る」など、無料配布のごみ袋に過不足が生じる世帯があり、この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、生活様式に即したごみ種ごとにごみ袋の枚数を設定し配布しなければならないが、多種多様な生活様式に個別に対応することは困難であり、実務的には平均的な生活様式を想定した基準を設定し、基準に見合うごみ種ごとの枚数を無料配布することになる。しかし、その基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、基準が設定できたとしても、変化の激しい生活様式に合った水準の見直しはその都度必要になるなど、継続して安定した制度運用は相当難しい。

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、交換に新たな費用が発生し、また、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する方が、費用面からは優れているが、ごみ袋を共用にすると、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は現行よりさらに穏やかになる。

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%と増えていることから、有料化の実施にあたっては「単純従量制」が望ましいとした都市が多いことがうかがえる。

4. 手数料の課金方法（負担方式）と徴収方法

ごみ処理費用を市民が負担する方法には、指定のごみ袋を直接購入する方式とシールを購入する方式の 2 種類が考えられ、この 2 つの方式について検討した。

(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される可能性があり、また、はがれ落ちる危険性もあるため、防止策を講じる必要性があり、これらに必要な費用を考

慮すると袋の作成費用より高くなってしまいます。

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り、指定袋方式より手間がかかる。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貼付する必要があり、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、収集時にシールの貼付確認に手間を要し、収集作業の効率が低下する。

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います。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こととなる。

以上から、シール方式より指定袋方式の方が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) 徴収方法について

市民は、ごみ処理手数料を、市指定取扱販売店でのごみ袋の購入代金で収め、取扱販売店は、取扱い手数料を差し引き、草津市に納入することになる。取扱販売店は、市民の利便性を考慮し、現在の取扱販売店に新たな小売店等を加えるなど市民の身近な日常生活圏内においても購入できるように拡充することが望ましい。

また、現在のごみ袋の配付方法は、地域コミュニティの形成に一定の役割を果たしてきた経緯があることから、町内会の実情に応じて町内会においても販売ができるよう検討していく必要もある。

5. 有料化するごみの種類

有料化にあたっては、ごみの減量や資源化を推進するため、資源化処理されるごみは原則として無料とし、それ以外のごみ（焼却・破砕処理し最終処分場に埋め立てるごみ）については、処理費用の一部を負担してもらう観点から有料とすることを基本とし、新分別実施後においては、以下のとおりとすることが適当である。

○有料とするごみ

「焼却ごみ類」「破砕ごみ類」「陶器・ガラス類」「粗大ごみ」

「プラスチック製容器類」・・・以上、5種類

○無料とするごみ

「古紙類」「空き缶類」「飲・食料用ガラスびん類」「ペットボトル類」

「乾電池」「蛍光管」…以上、6種類

以上のうち、「粗大ごみ」については、既に別体系で有料化が実施されており、これについては現行の制度を維持するものとする。

なお、「プラスチック製容器類」については資源化処理されるごみであり、無料にしてはどうかとの意見もあるが、無料にすると本来焼却ごみ類に含まれるべきプラスチック(汚れたプラスチック製容器等)がプラスチック製容器類として排出され、適正な分別が確保できないことや、プラスチック類が有料と無料にまたがることは、区分に混乱を招く恐れもあることから、別表1「新しいごみ分別区分」(19 ページに掲載)のとおりペットボトル以外のプラスチックは有料として統一すべきである。

6. 袋の料金水準および規格

(1) 料金水準

指定袋の料金設定については、次の4点について調査検討した。

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。

草津市の場合、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。

【本市のごみ処理費用について】

草津市の平成20年度のごみ処理の全体費用は、約13億2,300万円(粗大ごみを除く)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(大阪湾フェニックス)での処理にかかる費用が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)当たりに換算すると148.5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、野洲市、守山市は単純従量制による有料化を実施しており、大津市、栗東市については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、1ℓ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。

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、月額500円程度であると考えられている。

有料化する「焼却ごみ類」「破碎ごみ類」「陶器・ガラス類」「プラスチック製容器類」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1ℓ当たりの限度額を算定すると1.0円/ℓが限度となる。

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、10%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30円以上で、市民の負担も考慮し、1ℓ当たり0.9円程度となる。しかし、価格決定にあたっては、実施段階で慎重な検討が望まれる。

(2) 袋の規格

袋の規格については、以下の状況を考慮し、次のとおりとする。

①他市の状況

最も代表的である可燃ごみにおける袋の種類は、3種類と4種類が多く、容量的には10ℓ、20ℓ、30ℓ、40ℓおよび45ℓのものが多い。

また、不燃ごみについては、可燃ごみよりも種類が少なく、容量も比較的小さい。

②ごみの組成調査から

本市の普通ごみ類（可燃ごみ）1袋当たりの排出容量は、市内全域の平均で37.9ℓとなっており、45ℓから50ℓまでと30ℓから35ℓまでの分布がやや多い。

③平均排出量から

世帯人員別の排出量から袋の大きさを考えると、「焼却ごみ類」および「プラスチック製容器類」においては、単身世帯で15ℓ、3人世帯で45ℓ、4人世帯では45ℓと15ℓの2種類で排出が可能であると考えられることから、袋の大きさは45ℓと15ℓの2種

類が必要である。

「破碎ごみ類」と「陶器・ガラス類」については、容量的にはいずれも150だけで対応できるが、現在、小型破碎ごみに分類している品目の中には150の袋に入らないものもあり、工夫が必要である。

また、ペットボトル類を、無料にすると、指定ごみ袋を使用しないことになるので、回収方法に工夫が必要である。回収には、専用ネット等を使うことも考えられるが、本市においては、ゲージ等がなくネットを常設することができない集積所が多数ある。この場合、ネットの管理を町内会あるいは自治会等で行ってもらう必要があり、市民の負担の増加が懸念される。併せて、ネット等の購入や補修における費用も必要となるなどの負担の増加が考えられ、むしろ透明および半透明の自由袋による方が分り易く負担が少ないと思われる。

新しいごみ袋の種類、大きさ、販売単価等は、別表2「料金体系（ごみ袋の種類・規格・価格）」（21ページに掲載）のとおり提案するが、実施にあたっては、十分な検討が望まれる。

※2 有料化の定義

「一般廃棄物処理有料化の手引き」で、「『有料化』とは、市町村が一般廃棄物処理についての手数料を徴収する行為を指す。このため、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。」としています。

7. 有料化（単純従量制）によるメリット・デメリット

ごみ袋を1枚目から有料化することによって、次のようなメリットとデメリットが予想される。

（1）期待されるメリット

①ごみの発生抑制、排出抑制およびリサイクルの推進

有料化によって、消費者自身が、従来の購買、消費行動を改めて振り返り、ごみの発生を抑制する意識が高まるとともに、無料の店頭回収や古紙回収などの方向に排出行動が移行すると思われる。その結果、ごみの資源化への取り組み意識が高まり、リサイクルが推進される。

②ごみの排出量に応じた負担の公平化と市民の意識改革

各家庭のごみの排出量に応じてごみ袋を購入することになるので、市民はごみ処理に支払う額を自らコントロールすることとなり、ごみ処理費の負担の公平性が図られる。

また同時に、市民のごみにかかわる諸問題への関心や、資源循環型社会における取り組みへの意識が高まる。

③財政負担の軽減

市民に、ごみ処理費の一部を負担いただくことによる財政負担の軽減とともに、ごみの減量に伴い焼却に係る経費も軽減できることとなり、これらの軽減によって確保された財源は、ごみ問題や環境問題等の施策を充実させるために活用することができる。

(2) 予想されるデメリット

①不法投棄、不適正排出等の増加

「一般廃棄物処理有料化の手引き」によると、有料化の導入により不法投棄が「ほとんど増加しなかった」または「減少した」と回答した自治体の割合が約 47%、「多少増加した」が 30%、「かなり増加した」が 6%、「その他」が 17%であり、全ての有料化導入自治体で不法投棄や不適正排出等が著しく増加したという実態は見えてこないが、パブリックコメントなどでは不法投棄や不適正排出の増加を懸念されている意見が多くあり、より一層の対策が望まれる。

【不法投棄対策】

- ・不法投棄防止パトロールの充実
- ・不法投棄禁止看板の設置、充実
- ・監視カメラ、センサーライトの設置

【不適正排出対策】

- ・地元説明会（ごみの分別等のルールに係る出前講座）の実施
- ・広報くさつ、市ホームページによるごみ分別の周知
- ・ガイドブック（ごみの出し方）の作成・配布
- ・集積所への指導員の配置

②リバウンド現象

有料化実施直後は、ごみの量は一時的に減少するが、費用負担に慣れてごみの量が元に戻る（リバウンド現象）が既実施自治体においても見られていることから、減量効果をリバウンドさせることなく維持するための対策が必要である。

【リバウンド対策】

次のIV3「ごみの減量化・資源化の促進」に掲げる。

IV 有料化（単純従量制）の導入に併せて

1. 社会的配慮による無料配布措置

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。また、町内会等が行う公共地を対象としたボランティア清掃を自粛させてしまう可能性がある。このため、実施に際しては以下の対象について一定の無料配布措置の検討が望まれる。

①ごみの減量が困難な世帯

他の家庭と比べ、ごみの減量が難しい世帯については、一定の無料配布措置の検討が望まれる。

例)・紙おむつ使用者のいる世帯

②社会的弱者

生活に困窮している世帯については、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の検討が望まれる。

例)・生活保護世帯

ただし、①、②に対する無料配布措置については、ごみの減量化やごみ処理費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。

③公共地等を対象としたボランティア清掃

公共地を対象とした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、地域住民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。

また、剪定枝の取扱いについては、個々の住まいの環境を判断材料とすべきではなく、有料ごみの対象とすべきといった意見がある一方、草津市が緑化を進めていることとの整合性から無料ごみとすべきといった意見もあり、様々な観点から審議を行ったが、結論には至らなかった。

2. 手数料収入の用途と活用

ごみ袋の販売代金は、従来は一般財源とする市町村が多かったが、近年では、特定財源や基金の財源とするところも出てきており、有料化の必要性を市民に説明をしていくうえでは、ごみの収集および処理にかかる経費のほか、家庭用生ごみ処理容器の購入補助や資源回収活動補助金など、ごみ減量やリサイクルの推進をはじめとする廃棄物対策事業の特定財源とするほか、ごみ焼却施設の更新や最終処分場の整備等にかかる費用など、廃棄物対策に充当することが望まれる。また、将来世代との負担の平準化を図る必要性から、一部を基金として積み立てることが望ましい。

有料化は、町内会による集積所管理の負担増加や、不法投棄・不適正排出の防止のために町内会の日常的な取り組みに頼るところが大きくなることが考えられ、これら活動に対する支援も検討が望まれる。

また、町内会を通じたごみ袋の無料配布制度がなくなると、地域コミュニティ活動の低下を懸念される意見もあったことから、地域コミュニティの活性化に貢献できるような地域で取り組まれる不法投棄パトロールおよび回収、分別マナー向上の研修などの施策への活用も検討すべきである。他にも、ごみ問題や環境問題への認識を高めていくために、家庭や学校、社会での環境教育・学習のための活用も考えられる。

併せて、ごみ袋への企業広告の募集など、財源確保の工夫も図る必要がある。

3. ごみの減量化・資源化の促進

ごみの減量化・資源化については、排出抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再生利用（リサイクル）の 3 R 活動の推進が重要であり、市民、事業者、市が役割分担の下で、それぞれが協働して積極的な取り組みを行うことが必要である。

そのため、市は、より一層の啓発指導を行い、市民、事業者の自覚と行動を促進することが重要である。

草津市が既に実施している事業の拡充や新たな事業を展開し、一層の減量化・資源化を進める必要がある。具体的な施策としては次のことが考えられる。

① 広報活動の実施

ごみ減量化・資源化について意識してもらう機会を提供するためのイベントの開催や広報紙による継続的な広報活動を実施する。特に、次に挙げる取り組みを積極的に啓発する必要がある。

・「買いすぎない、作りすぎない、食べ残さない」運動

市民の心がけ次第で、調理くずや手付かずの食品の減量化が進むものであるから、計画的な商品の購入・調理方法等の啓発を行う。

・「ひとしぼり」運動

生ごみには、約 80%の水分が含まれていると言われている。生ごみの水切りをさらにもうひと絞りする「ひとしぼり」運動の啓発を行う。

・マイバックの普及促進、過剰包装の抑制・拒否、エコ商品の購入

買い物時には、マイバックを持参しレジ袋の削減に努め、過剰な包装を断わるとともに、エコ商品（詰め替え商品、再生可能な商品、製造や処理時に環境に配慮した商品）の購入をする等の啓発を行う。

※滋賀県では、食品のレジ袋辞退率 80%以上を目標に県および市町と小売店が自主協定を締結し、食品レジ袋の無料配布を中止する取り組みを進めている。

② 分別収集の徹底と P R 活動

分別啓発指導員が集積所を巡回し、不適切排出者に対して分別等のルールを指導を行う。また、必要に応じ、町内会や集合住宅等での出前講座等を実施する。

③ 集団資源回収活動事業の推進奨励

行政回収の経費が抑えられることと地域コミュニティの活性化につながるよう工夫をするとともに制度活用の拡大を図る。

④ 生ごみ処理容器購入補助

生ごみを簡単に減量化・資源化できることから、さらに購入者の拡大を図るための見直しが必要である。

⑤ 拠点回収、店頭回収の促進

資源化処理されるごみの回収品目や回収拠点を増やし、利便性を向上させることにより、資源化の促進を図る。

近年、草津市のごみの排出量において、事業系ごみの占める割合が年々高くなってきているため、事業系ごみの減量・資源化の促進が大切である。そのため、事業者に対し事業系ごみの分別指導を徹底し、特に紙類等の資源化できるものを事業者自らが、積極的に資源化する仕組みを構築することが重要である。

また、事業系ごみの処理料金についても、今回有料化を導入しようとする家庭系ごみの処理料金との均衡や近隣市の料金水準等を勘案し、見直しを図る必要があると考える。

4. 収集区域・収集回数・収集方法の見直し

(1) 収集区域の見直し

施設を円滑に機能させるために、焼却施設に特定の曜日に焼却ごみが集中しないように、1日当たりの搬入量の均一化を図る対策が望まれる。対策として、収集区域を見直すことなど、経費の増加や市民サービスの低下を招かないよう収集量が分散できるように他の方法も検討をする必要がある。

(2) 収集回数の見直し

今回の分別見直しによって、プラスチック類はプラスチック製容器類と焼却ごみ類とに分けることとなる。分別見直し後のプラスチック製容器類の排出量は、重量比で40%程度の減少が見込めるが、今後の排出量に応じた収集回数を見直しを検討する必要がある。

(3) 収集方法の見直しについて

収集方式には、草津市が従来から行っている集積所にごみを出すステーション方式と家庭の玄関先等に出す戸別収集方式がある。一般的には、戸別収集方式は排出者が明確になるために不適正排出の防止が期待できるものであるが、近隣関係が希薄となりステーションの管理が困難なことを理由に検討した自治体もある。また、戸別収集は、交通の妨げや美観上、プライバシー上の問題等も指摘されている。

戸別収集は、収集運搬に要する経費が増加するとされているが、経費面だけでなく費用負担の公平性・平等性の確保の観点から問題があるとした自治体もあった。

草津市では、全世帯の約40%がマンション・アパート等の集合住宅の居住者専用の集積所を使用していると推測され、これらの世帯の他に、道路事情によって戸別収集が困難な地域の世帯では従来どおりのステーション方式のままとなる。このことから、戸別収集を実施する地域と実施できない地域が生じ、公平性・平等性の確保から課題が発生する。

収集区域や収集回数を見直しの他、ごみ減量化・資源化の促進等の新たな施策に必要な財源の確保が必要になってくることを考慮すると、現在のステーション方式を継続しながら、草津市の実情にあった不適正排出等の対策を検討することが望ましい。

5. 市民への周知と情報提供

草津市は、今回のごみの分別ならびに処理経費にかかる住民負担についての変更を行うにあたり、市民には、有料化制度の理解を深め、ごみ問題、環境問題への意識が高まるよう、変更に至る背景や目的、効果、手数料収入の使途、ごみ処理の収支等を提供するとともに、市民が取り組めるごみの減量化および資源化の推進にかかる情報を広く市民に提供し、周知することが必要である。周知には、変更内容が良く分かる図表を用いた広報紙や啓発紙等を作成し、全世帯に配布するだけでなく町内会単位での説明会を開催するなど、きめ細かな広報活動を行い十分な期間を確保することが望ましい。

また、変更後は、収支の状況や有料化導入と併せて実施した施策の成果、ごみ量の推移等を積極的に情報提供し、制度の透明性の確保に努めなければならない。

6. 経過措置

有料化に伴い、ごみ袋の規格が現在使用中のごみ袋から変更になり、有料化実施後は、新しいごみ袋で排出することとなるが、多くの家庭で既存のごみ袋が余っている状況を踏まえ、その取扱いについては、以下のとおりとすることが望ましい。

(1) 既存袋の使用期限

有料化導入後においても、現在使用している種類別のごみ袋が一定期間類似のごみ種の指定袋として使用できることが望ましい。

(具体例)

(現在の区分)		(新しい区分)
普通ごみ類ごみ袋	⇒	焼却ごみ類ごみ袋
プラスチック類ごみ袋	⇒	プラスチック製容器類ごみ袋

※ 有料化の対象ではないペットボトル類ごみ袋については、無料ごみを排出する際の自由袋として使用することが可能である。

(2) 余った既存袋の買い取り、粗品との交換

前述のとおり、有料化後も一定期間類似のごみ種の指定袋として使用できることが望ましいため、更なる費用の増加が見込まれる「買い取り」や「粗品との交換」を行うことは望ましくない。

7. 導入時期について

単純従量制の導入は、新たなごみ処理の負担を市民にお願いするだけでなく、ごみ袋の配布方法を大きく変えるものであることから、有料化の必要性や実施方法については、市民の理解が得られるよう周知や徹底が重要であり、導入時期については適切に判断されることが望まれる。