

令和6年度第1回会津若松市廃棄物処理運営審議会 会議要旨

- 1 日時 令和6年7月25日(木) 13時15分～15時15分
- 2 場所 廃棄物対策課管理庁舎 2階大会議室
- 3 出席者 委員8名
事務局 副市長、市民部長、副部長、廃棄物対策課長、廃棄物対策課員2名

令和6年度第1回会津若松市廃棄物処理運営審議会

(次第)

- 1 開会
- 2 講演
演題 「ごみ処理有料化の目的と制度設計について」
講師 ごみ減量資料室代表/東洋大学名誉教授 山谷 修作 様
- 3 その他
- 4 閉会

1 開会（進行：事務局員）

- 令和6年5月22日付けで委嘱した委員の紹介
- 配付資料の確認
- 委員の半数以上が出席していることから、審議会条例第6条第2項に基づき、会議が成立していることを報告。（委員10名中8名出席）
- 会議は非公開、会議録と資料については原則どおり公開とする。

2 講演（山谷修作先生）

● 講演の内容

本日いただきましたテーマですけれども、このごみ処理有料化の目的と制度設計についてということですので、次のような内容でお話ししたいと思います。おおよそ4つくらいに分かれています。

まず、1番目の項目、有料化の目的と期待される効果ということですが、有料化というのはビジュアライゼーション、可視化、見える化の仕組みです。

有料化というのはどういうふうに定義するかと言いますと、可燃ごみなどの収集処理について、市区町村が条例の規定に基づいて、ごみ排出量に応じた手数料を徴収すること、一応、こういうところで定義をしております。私自身が有料化の自治体として認識をするという場合は可燃ごみの有料化を取り上げています。不燃ごみだけとなると、可燃ごみの1/10以下ぐらいです。可燃ごみの有料化をしないという場合は、有料化の自治体とは認めないという形です。それから、いろいろな自治体の状態も見ておりますけれども、いくつかの町村で、条例に規定されていないケースもあります。県が有料化と認めていて、手数料水準もそこそこのので、有料化に入れるということでやっております。

一般的な仕組みですが、住民の受益者負担は、ごみ処理費のごく一部で、2割とか3割とかです。

自治体の手数料収入については、ごみ減量の市民の取り組みへの支援とか、ごみの処理に充当するという形が一般的です。そして、清掃活動ごみとか、紙おむつ、資源物などの適用を除外するケースも多い。最近有料化をしているケースでは、紙おむつを適用対象外とか減免とかやる自治体がほとんどです。

可視化の仕組みについては、手数料を含まない単純指定袋制と比べてみますと、指定ごみ袋というのは、ごみそのものを見る化する、そして分別を適正化するための制度上の工夫ですが、有料化というのはそれプラス手数料が上乗せされる点が、違うところです。この絵で見ますと、青いところ、ここが単なる指定袋制で、住民がお店で袋を買うわけで

すけれども、それは製造流通費を反映している。住民の負担する費用、これは民間事業者の方に乗っかるわけです。これに対して有料化の場合は、袋の製造流通費プラスごみ処理費の一部が含まれている。ここが、単純指定袋と違うところです。

袋の製造を行っているのは、自治体です。メーカーではないです。それで、日本の有料化政策は非常に優れたものであるというふうに思っております。例えばですけれども、アメリカで3割ぐらいの自治体有料化をしていますが、それはフルコストを負担する制度になっています。

この処理費100%を特別会計に入れまして、特別会計として収支採算が合うように料金設定しています。それでどのぐらいごみが減っているかということ、16~17パーセント程度というところなんです。日本で、中心価格帯は1リットル1円程度のところが多いですが、それでどのぐらい減っているかということ、資源を含まないごみ、つまりディスプレイウェイスト(処分ごみ)で見ますと、アメリカと同じぐらいの十数パーセントというところなんです。その違いって何かということ。片やフルコストで住民が負担している、日本では2割程度しか負担していない。ところが、減量効果は同じぐらい。

アメリカやオーストラリアなどの場合、排出容器の多くがごみ箱です。中の見えない蓋付きのごみ箱で、なんでそんなので集めるのかと言えば、8トン車ぐらいの大型収集車が来まして、アーム、こんな感じで、ごみ箱を自動で持ち上げて収載します。収集効率の点から、箱にしていますが、箱だと中が見えなくて指導しようがないです。会津若松市も分別が非常に悪いとか、有料化をもしされるとすれば指定袋を使っていないということがきちんとも見えますから、シールを貼って取り残していく、そういう指導ができるわけです。そのシールには、何が問題かということもチェックかけてありますので、不適正排出の問題点が伝わるようになっていきます。アメリカやオーストラリアでは中身の見えない箱なので、こうしたきめ細かな指導ができません。この違いが一番大きいかなと思います。

それで、その箱ですが、一応、典型的なところでは三つぐらいサイズがありまして、サイズ別に月いくらというふうに箱を借りるわけです。ところが箱のサイズを取り替えるとすると、より小さい箱に切り替えたいとなると、切り替え手数料がちゃんと取られる。そうすると結局これでは、月定額制とそれほど変わらないということになります。ごみ減量の観点からは問題のある制度です。

このことはドイツについても言えます。ドイツは、リサイクルは進んでいますけれども、排出量はすごく多いです。ドイツの場合の減量効果はどうかということ、定期収集開始当初から有料です。それもフルコストです。当初から有料ですので有料化の減量効果っていうのはないです。そんな感じなので、日本の有料化は、非常にいい制度です。

有料化の実施状況を見ていきます。全国815市区で言いますと、6割ぐらいのところまで、有料化実施が進んでいるというところなんです。

手数料の体系、制度ですけれどもほとんどが単純従量制を採用しています。そして、これまでの経緯を見ますと、市区についてですけれども、かつて2000年代の半ばぐらい、40以上あったのですが、今はもう半分ぐらいに超過量従量制というのは減っています。

有料化実施率、これには、市町村合併が大きな役割を果たしている。2000年にわずか2割程度の有料化実施率だったわけですけれども、市町村合併の過程を経て、市区の数は増えているわけです。当時は少なかったのですが、だんだん合併で市区数が増えて、今や815になっている。市町村合併、町村合併の協議の時に、有料化している市町村のリサイクル率は高かったし、1人1日あたりのごみ排出量は少ないというようなことで合併の時に有料化を実施するというような形が結構実施率を高めたということがあります。

全国1,741市区町村でも見ますと、66%ぐらいの有料化実施率です。有料化実施率と言いましたが、本当の有料化実施率として私は人口比率の方がいいと思っています。この画面が人口比ですね。日本の人口1億2千400万人の、43%ぐらいは有料化となっている。福島県はというと、割とまだ低いです。17%ぐらい。比較的人口規模の大きな都市がまだ有料化していないということで、こういう形になります。

有料化の目的とリサイクル効果というところですがけれども、期待する効果、目的としてもいいわけですがけれども、一番は、「ごみ減量への関心が高まる」。これが一番重要です。

このことから、その成果として、ごみの減量・リサイクル推進がなされるということだろうと思います。そして、ごみ処理の住民負担が公平になるということも言えると思います。新たな分別資源化を進めるべきという意見、結構出ると思うんですけども、資源化を進めても住民負担の公平化は全く実現できない。こういう意味ではこれまで、減量・リサイクルを推進することと住民負担が公平になる、この二つが有料化の目的、あるいは期待する効果ということで強調されることが多かったわけですけども、私自身は「減量への関心意識が高まる」、これが一番重要ななと思っています。そして、減量・リサイクルが推進されれば、環境負荷が軽減されることも期待できますし、ごみ処理費の効率化ができる。ごみ処理費の削減という表現をしても同じです。

そして、私ここが重要だと思っていますが、自治体に手数料収入が入るということです。先ほど見た二つの手数料体系がある中で超過量従量制がありましたけれども、超過量従量制をとる自治体では手数料収入が入らない、持ち出しになっている自治体が大部分です。そうすると、新たな減量施策を推進するというようなことが手詰まりになる恐れがあるということです。やはり単純従量制を導入した方がいいと思います。

ここで、有料化の減量・資源化促進イメージを図示します。これはごみ総量で、私の方はごみ羊羹と呼んでいます。有料化を実施する前のごみ羊羹は、処分ごみ(可燃・不燃・粗大)と資源物からなりますが、処分ごみの中に資源化可能物がだいぶ含まれているという状況があるわけです。有料化を実施するとまず、分別が強化されます。捨てる時に、資源物の分別がめんどくさいということで、可燃ごみ、不燃ごみといった有料化の対象となるごみの袋に入れますと、負担が増えることとなります。負担を減らすには分別を強化して、可・不燃ごみの袋に入れないといけない。そうすると、処分ごみが減って、資源物の方は分別された分、増えるという形になります。次に、この減量イメージ図で、ここに点線がありますが、発生せずに消えてしまったごみということです。そうするとごみ羊羹が小さくなるということで、この発生抑制が結構起っています。いろんな取り組みがあると思いますが、ごみとなるような商品を買わないとか、頼まないのに送ってくるDMを拒否するとか、マイバックを持参するとか、適量購入をするとか、といった行動を住民が取るようになります。それは結局、先ほど言いました、ごみの減量に関心を持つようになったからということなのです。この発生抑制効果というのは有料化に一番期待できる効果で、啓発など他の施策でなかなかここがうまくいきません。

そして、意識を高めるということですけども。その証拠を見せと言われるかもしれないので、考えられるところを挙げます。一つは、自治体が行うアンケート調査かなと思います。それから、分別協力率。意識が高まると分別協力率が高まります。そして、有料化は価格を課することですが、逆に有料化を実質的にやめるとか値下げをした場合、ごみが増えるかという、必ずしもそうではない。そこのところをお話したいと思います。

まず一つ目は、市民アンケート調査です。有料化後の減量意識のアンケート調査を最近有料化したところで東京に小平市がありますので、そこが行った調査を見ますと、ごみが有料化されて、減量についての取り組みはどう変わりましたかということ聞いています。そうしたら、7割ぐらいの方がより積極的に減量に、有料化後に取り組むようになったと答えています。もともと環境意識が非常に高くてごみの分別に取り組んでいたという人だと思えますが、3割弱ぐらいの方が有料化になっても取り組み方は変わらなかったというふうに答えています。大部分の人が意識を高めたという結果かなと思います。

二つ目は、2009年の7月に可燃ごみ・不燃ごみを有料化した札幌市、これは手数料水準が1リットル2円です。有料化の前後で有料化の対象ではない品目、ペットボトルと容器包装プラスチックの分別協力率、その組成分析を通じて把握した数字ですけども、まずペットボトルを見ますと、有料化する前年、分別協力率84%でしたが、有料化を実施した後、98%に上がりました。それから容器包装プラスチックの方、これはわりと低かったですね、46%、半分にも届かないという分別協力率だったのですが、有料化した年、すぐごみ減量への関心が高まったということだと思いますが、71%まで協力率が上がります。その後も67%と有料化でかなり、分別意識、減量意識は高まったということが言えるのではないかと思います。

三つ目、これは私のフィールド調査ですけれども、何らかの政治的要因で、値下げをしたという自治体のごみ量変化を調べました。値下げをすればごみは増えると思われています。ところが、思ったほど増えないとか全く増えてない自治体もあります。この画面の左側の欄は、有料化の前年と有料化の翌年の比較で家庭ごみ排出原単位の減量効果を見たものです。ここに挙げた4市、いずれも十数パーセント減っています。家庭ごみ排出量という言葉が私が使う場合は資源も含んでいます。だから、それだけの発生抑制効果が現れているということです。可燃ごみだけ取り上げますと、2割ぐらい減っています。そしてこちらの右側の欄は値下げ実施前後のごみ量変化を見たものです。実施年月はこの括弧、市名の下に括弧に表示しています。大和市が市長選挙後40リットルで80円だったのを64円に値下げしています。この影響を受けて隣の町田市も同じ幅の値下げをやっています。それで、値下げをしたらごみが増えたかということ、ちょっと見ていただきたいのですけれども、大和市でごみは増えていないのですね。減っています。町田市でもそうです。西東京市の場合は、値下げを実施した年は、若干増えていますけれども、その後減量の経路を辿っています。環境省がリデュース上位10番以内を表示しますが、10万人以上50万人未満のところでもいつも常連になっています。足利市の場合は、有料化を実施して十数パーセントも資源を含めて減量効果が出ているにもかかわらず、1年後に市長が変わって有料化をやめるという公約を実施しました。それでごみ量が増えています。指定袋の作製流通費が45リットルの袋1枚15円で、これと同じ価格水準に値下げしました。従いまして、実質的に有料化をやめたということと同じです。市担当課の方では、有料化はやめたのではなく、値下げをしたという位置づけです。大幅な値下げで、さすがにごみ量は増えましたけれども、その後、また減量の経路をたどっています。これって何だろうと考えてみますと、こういうことではないかと思えます。有料化によって減量の意識と行動が住民の無意識の行動に組み込まれた、ビルトインされたということではないかなと思えます。有料化でごみを自分事化するということが非常に重要なところかなと思えます。どこの自治体も、廃棄物対策課は、ごみ減量の啓発をされているわけです。このメリットは減量の知識を、市民に伝達できるということです。ところが、大きな弱点がありまして、関心のない、本来届けたい市民に届かない。年齢層をいうと若い方が多いです。地域に長く住んでいる方、年配の方は割と減量意識が高く、啓発も続きやすいけれども、学生さんとか、若い方、単身赴任の方とかになかなか届けにくい。自治会とかに入っていないのが一つあると思えます。従いましてなかなか啓発冊子など配布しても読んでいただけないとか、自分事と受け止めてもらえないという、ここが非常に悩みの種だろうと思えます。これに対して家庭ごみを有料化しますと、先ほど言ったとおり、コストが可視化されます。コストがこれだけかかるということがはっきり分かりますから、ごみの減量ということに関心を持たざるを得なくなる。良いことだけではなく、デメリットを挙げるとすれば、直接的な経済的負担になるわけで、それへの抵抗感が出てくるだろうというところだと思います。いずれにしても、減量意識が高まるということで、啓発の伝達力も強化される。このことによって、有料化後の減量が持続されるのかなというふうに思っております。

次は対象品目と手数料の体系、水準です。資源物を有料化の対象とすべきかどうかということで問題提起がありましたが、この資源物を有料化するかどうかは、その地域が直面する課題によって答えが異なるかと思えます。会津若松市のように、可燃ごみ処理量削減を優先する場合は、有料化の対象を処分ごみのみに限定した方が、住民の理解を得られやすいのではないかと思います。

一般論ですけれども、資源物の有料化、これは何を狙いとするかということですが、資源物を含むごみの総量を減らすということです。それから、使い捨て容器の発生抑制を図りたい、透明な有料指定袋の使用により分別を改善したい、収集・資源化に経費がかかることを住民に認識してもらいたい、などの狙いも挙げられます。

有料化をしている自治体を見ますと、処分ごみよりも手数料を低くすることで分別のインセンティブを生み出すということで、有料化する場合があります。ただ、資源物を有料化しますと、負担感が非常に増えます。市民の理解が得られにくくなるという傾向はあります。特に手数料水準が高い場合はかなり批判が強くなる。札幌市、先ほど1リットル2

円で有料化したという話をしましたけれど、資源物を通常の半値で有料しようとしたことが、市民からの反対もあって、あっさりすぐに引込みました。

それから、資源物有料化の実施状況です。資源物を有料化する自治体の比率というのは1/3ぐらいです。その中で、プラスチック、これを有料化するというのが結構多いです。家庭ごみの有料化市の中での比率をみると、2割強を占めています。実際に見てみますと、要するにプラスチックの分別を浸透させたいことで手数料水準はすごく低いところが多いです。プラスチックの指定袋の作製、流通費程度の非常に低い水準のところも結構多いです。要するに、分別をよくしたいということで、一応手数料を貰う枠組みに入れているというケースも多いです。私はそれでいいと思います。

次は手数料の水準です。手数料の体系は大まかに二つに分けることができます。単純従量制が一般的です。一袋目のごみ出しから有料となり、排出量に比例して課金する方式ですね。それからもう一つ、超過量従量制と呼んでいるものがあります。これは、排出するごみが一定量を超えると有料・課金というケースと、あわせて一定量を超えると料率が高くなるような形にするという両方をまとめて超過量従量制と呼んでいます。超過量従量制は、たくさんごみを出す家庭だけが課金されるというようなことで有料化制度を導入しやすいです。けどあまりに問題が多い制度だと私は考えています。まず、その最適な制度の設計が非常に難しいです。基本量のごみについて、無料とか、安くするので、減量の誘因が弱くなります。非常に大きな問題だと思うのは行政の運用コストが非常に大きくなります。そして、手数料収入も入ってこないし、持ち出しになります。ということで、この制度を導入したけれども、その後単純従量制に切り替えた自治体が非常に多いという状況です。かなりの減量効果がでているという自治体もないわけではないですけども、その自治体も単純従量制の方に切り替えれば、もっと減量効果が出るということです。

手数料水準の決め方ですけども、二つの考え方があります。一つはコストベース。コストに基づいて、その何割かを負担してもらうという形です。ただ、その何割負担してもらうのかという受益者負担比率を決める客観的な基準がないです。何割負担してもらうというところは、近隣の自治体がこれぐらいのところに設定しているからとか、減量効果もこれぐらいの受益者負担率にすれば出るんじゃないかとか、そんなような形です。

これに対して、もう一つの基準として、期待できる減量効果の大きさとか、近隣の自治体の手数料とのバランスとか、住民が受け入れてくれるだろうかというようなことを勘案して手数料を設定する自治体が最近が増えてきている。環境省の有料化の手引きは、コストベースの受益者負担比率の決定の際に参照される事柄、これでいった方が、より客観的・理論的かなということでこちらを採用しています。

コストベースでも、減量効果の大きさとか、近隣自体とのバランスを勘案して、受益者負担率を決めているということで、結局どちらを取っても大きな違いはありません。ただ、そのコストベースによらない場合でも、受益者負担比率は、きちんと示すべきだと思います。つまりこの段階でコスト算定はしているわけです。だからコストベースも非コストベースも、実質的には同じです。

手数料の水準ですけども、1リットル1円程度のところが、全国的に見ると多いです。ですけども、非常に大きな減量効果があがっているところ、40リットルの袋を80円以上に設定しているところ、53ありますけれども、これらの自治体で大きな減量効果が出ていることが多いです。また、40円台ぐらいの1リットル1円程度のところで、可・不燃ごみだけじゃなくて、資源物、特に、容器包装プラスチックも、その半値程度で有料にしているところもあるわけです。

次に、減量効果を確認します。減量効果の比較ですけども、有料化の実施の前年度との比較で有料化実施の翌年度と5年目の年度の減量効果を見ました。ごみカテゴリーですけども、ここでは、可燃ごみの減量が課題としますので、処分ごみ(可燃、不燃、粗大という資源を含まないごみ)の減量効果を取り上げます。サンプル数は155市です。この図の見方を説明します。青色の下に垂れ下がっている棒グラフ、これが有料化の前年と比べた、翌年度の減量効果です。赤色は5年目の年度の減量効果で、横軸は1リットルあたりの価格をとっています。下の方に平均減量率を取っています。その平均っていうのがN=

というところで、1円ですと29市あって、それらの平均減量率をとっている。平均してみますとリバウンドが起こっていない。それから、手数料が高いと、大きな減量効果がでるということが見てとれるということです。

ここで、経年で減量効果を見てみます。この図は、1リットル2円とか1.5円という比較的高い手数料を設定する東京多摩地域都市について、有料化時期別に可燃ごみ減量効果を見たものです。経年で見ますと、だんだんと減量効果が、低下する傾向が見て取れます。例えば日野市などが含まれる、初期の有料化では21%くらい減量効果が出ていますけれども、だんだんと経年で可燃ごみの減量効果が落ちていきます。もう、最近では減量効果は14%くらいという状況です。これはどうしてかということを考えてみますと、やはり減量ポテンシャルが縮小したのではないかということが一つです。現状は減量化がかなり進んで、そして分別資源化が進展することで有料化と同時に併用する事業、これがもう限られるようになってきた。最近、有料化を実施した自治体で、何かの分別収集を新たにやってというのを見てみますと、もう剪定枝とかぐらいになってきている。日野市が大きな減量効果を出した頃は、まだ容器包装プラスチックの分別収集資源化などが進んでなかった。分別収集資源化が進むにつれて、それから減量ポテンシャル、減量余力が縮小するにつれて、経年で減量効果は低下するという傾向があります。大きな減量効果を出そうと思ったらやはりそれなりの手数料水準をかけるということになると思います。

先ほどの減量効果図ではリバウンドは発生していませんでした。しかし、手数料水準がすごく低いとリバウンドが起こりやすいです。それからもう一つ、超過量従量制を採用していると、やはりリバウンドに見舞われるということがあります。

最近有料化したケースとして海老名市をここで取り上げたいと思います。人口14万人ぐらいで有料化を2019年の9月末日に導入しました。ちょうどこの日が月曜日だったからという理由です。本当は10月からということなのですが、一日早めて9月30日ということにしました。

ごみ処理の状況ですけれども、近くの2市と一部事務組合を設置しまして、市内に焼却施設を設置して運営しています。それで、新しい焼却施設の稼働を2019年に控えていたわけです。有料化の狙いはごみ減量によって施設の負担を減らして安定運営をしたい。そして、運搬車両を削減して、近隣住民の負荷を減らしたいということでした。環境審議会の中に家庭ごみ専門部会を作りまして、私が部会長を務めましたが、ここで制度設計をやりました。焼却施設の負荷軽減を狙いとしたということから可燃ごみと不燃ごみだけを有料化の対象としました。有料化と併せて戸建て住宅については可燃ごみの収集方式を従来の集積所から戸別収集に切り替えました。手数料の水準については減量効果が期待でき、県内有料化市の水準に見合う1リットル2円に設定しました。近隣他市というのは先ほど申し上げた大和市、藤沢市、鎌倉市、逗子市です。いずれの市でも、減量効果として実施前年と比べて可燃ごみが2割減っていました。それに見合う手数料水準を設定したものです。そして、手厚い社会的減免制度を導入しました。これは鎌倉市、藤沢市を始め、神奈川県内の他有料自治体は導入を必ずしもしていない。紙おむつの減免や対象外化はやっていましたけれども、生活保護を受けている方とか、そういう経済的な社会的配慮についてはやっていなかった。これをやりました。

海老名市の有料指定袋ですけれども5リットル、10リットル、20リットル、40リットルという4サイズです。私の調査では10リットル袋、20リットル袋が、特に20リットル袋の方がよく使われていましたが、中には10リットル袋の方が使われているという自治体もあります。この1リットル2円くらいの高い手数料を設定していると減量効果が大きく、使用される袋のサイズも非常に小さなものになる。さて、海老名市の減量効果ですが、有料化翌年度が15%ほど減量効果が可燃について出ていますけれども、これがだんだんと高くなりまして、直近の2023年で見ますと20%減。15%、16%という減量効果が翌年とか翌々年とかは出ているんですけども、これは、コロナの影響があったと私は見えています。つまり、事業系から家庭系にシフトしたということがあります。これが、コロナの行動自粛解除ということで、本来の減量効果に戻ったと見えています。この円グラフは家庭ごみの

排出割合、有料化をした後、資源物が増えています。比率も増えています。可燃ごみが大きく減っている。そんなような形になったわけです。

次は手数料の使途に移ります。手数料の使途を特定財源化するという事です。ごみの方の手数料は、ごみの減量とかごみの処理のために使うということです。もちろん手数料収入、この制度を運用するためにかかる費用を賄うってというのはどこの自治体でも共通です。その他、パトロールなどの経費とか、資源化の拡充とか、この会場にキエー口が展示されていますけれども、キエー口の購入者に補助をすることなどです。中には基金化を、これは条例改正が必要ですけど、制度化する自治体もあります。苫小牧市は中間処理施設と最終処分場の整備のために当てるという形で基金制度を運用しています。いずれにしても、手数料収入には、市民の方々すごく関心持っています。何に使われるのかということ、これははっきりと明示するという事です。そうすると理解が非常に進んでいくということだろうと思います。

練馬区で有料化の制度の検討をやった時、有料化するとしたらどういうことに配慮してもらいたいと思いますかと、アンケート調査で聞きました。そしたら、区民の皆さんは制度の見える化ということにすごく関心を持っていることがわかりました。集めた手数料の使い道を明らかにしてもらいたい。そのこととか有料化による減量効果とか費用対効果をきちんと説明してもらいたいとかです。手数料設計に当たっての説明をきちんとやって、そして区民の意見も聞いてほしい。これらは見える化です。そのことに非常に関心を持っているということ把握しました。

手数料収入の運用方法、私の調査ですけれども、特定財源化している自治体が大部分でした。そして基金制度については、11%の回答自治体が、基金を設けていた。これは条例を制定しないといけませんので、有料化の条例改正プラス新たな基金条例を作る必要があります。基金の主な使途ですけれども、ごみ処理やリサイクル推進に使うというところと、処理施設整備の積み立てに用いるというところが多いです。この画面は八王子市の手数料収入の使途ですけれども、市の循環白書からとったものですが、手数料収入10億円あがっています。そのうち2億5千万を指定収集袋制度に使っています。あと残りは、資源物の拡充策とか、戸別収集とか啓発とか、生ごみ減量の助成とかに使っています。これが一般的な使途だろうと思います。

手数料収入の市民還元ということでは、新潟市が先駆的な取り組みをしています。新潟市の担当者は私がヒアリングに行った時こう言っていました。家庭ごみ有料化の手数料収入は全部市民に還元する、と。まさにそのことを実践しています。そのことを示したのが、この画面です。全国都市の一般的な使途としては黒い字で書いたところですが、右側の赤い字で示してありますけれども、他市があまりやってないことをやっています。ごみ出し支援、市民間の互助でごみ出し困難者を支援していくという場合には、例えば高校生が学校行く途中に、ごみ出し困難者のご家庭に行って、集積所まで持って行ってあげるといった行動を、長続きしていただけるように、補助を手数料収入から出しています。それから、地域活動への支援、これもはっきりと打ち出して、20万円まで、町内会やNPO団体が、地域の美化とかCO2排出抑制とかいろんな取り組みをやるということで申請したら、それを採択するというような形で支援をしていく。とても面白い取り組みかなと思います。

そして次に社会的減免への配慮ということですね。社会的配慮における世帯、紙おむつを必要とするような幼児や障がい者がいる世帯に対して、減免あるいは対象外という措置をとるということです。こういう制度を考える場合には、ごみ減量インセンティブを保持するということと、プライバシーへの配慮、運用経費節減ということを重視する必要があります。初期に有料化した戸別収集の地域で、紙おむつ減免について対象の家庭にピンクの目立つ指定袋を無償で差し上げた。しかしプライバシーの問題が懸念されるということで、最近では普通のプラスチック袋で出せるようにしているところが増えてきています。

経済的な支援、案外とこれは少ないです。東京多摩地域では29の市町村が全て手厚い社会的減免を講じています。神奈川県では、先ほど言いましたけど、海老名だけが生活保護世帯とか児童扶養手当といった世帯等を含めてかなり手厚い支援をしている。その他にも

生活保護世帯の減免を実施しているという自治体はあります。けれども、紙おむつ減免までに留める自治体の方が圧倒的に多いという状況があります。この図ですけれども、赤い折れ線を見ていただくということです。横軸は手数料の水準です。これを見ますと、手数料の水準が高くなるほど、減免措置を講じる自治体が増えていきます。当たり前のことですが、安い手数料だったら、減免措置が必須ということではないと思います。

経済的負担に関する情報をきちんと提供しておくということが重要なことだと思います。減量への取り組みにより負担を軽減できるということを説明する。減量の努力をした場合の標準的な月額も示すということが理解を深めることにつながると思います。コストベースの手数料でない場合においても、手数料収入がごみ処理コストに占める比率を明示するということが、一部有料化ですね、正確に言うと。そして、有料化でコストをきちんと示すことは、非常に重要だということです。引き続き大部分のごみ処理コストは税金で賄われているということをよく知ってもらった方がいいと思います。そして一番重要なところは手数料収入の使途をきちんと示すということです。

終わりの方に来ましたが、事前質問をいくつかお受けしていますので、そこに入りたいと思います。

住民への有料化の説明をどういうふうにやったらいいかということですが、なぜ有料化をするのか、その狙いと意義について、具体的な説明をお届けできるかということが、まず第一歩です。そして、手数料の負担についてきちんと明示する。減量に取り組んだ場合の標準世帯の負担額を示す。そして、こちらの画面、行政の姿勢が非常に重要になります。有料化反対意見の主なものです。不法投棄がどっと増えるのではないかとか、分別回収資源化の拡充が先ではないのかとか、税の二重取りではないのかとか、事業者の責任がまず先ではないのかとか、経済的困窮世帯が今増えているところで有料化はちょっと厳しいのではないのかとかというご意見が、多分出てくると思いますので、きちんとこれに応えられるようにしておくということです。

有料化実施までの流れです。まず条例改正の前の説明、パブリックコメントとかです。そして有料化の条例が改正された後のごみの出し方説明となります。有料化実施の1か月前までにはもう指定袋もできているはずですから、手にとってもらおう。有料化の指定袋は、市販の平袋と比べると持ち手がついている、マチが付いているということで、案外と入ります。45リットル袋で今まで使ってきたので、ちょっと20リットルとか30リットルとか使いにくいだろうなんて思っている人が多いと思いますが、手にとって、結構入ることを実感してもらおうことは、重要なことですね。

最近はお試し袋を全戸配布するケースも見られます。その場合は45リットルとか40リットルの大きな袋は付けなくて、小さな袋をお試ししてもらおうと、これが非常に減量に取り組みやすくしてあげることにつながると思います。

それから、二つ目の質問は有料化の効果を最大化するにはどうしたらいいだろうかということですが、手数料の体系と水準の設計が重要となります。まず単純従量制を採用する。そして、手数料水準については、ある程度高くする。少し抵抗があるぐらいの、すんなり住民が受け入れてくれるというよりは若干高くする。減量効果をあげる一つの重要な制度上の工夫だろうと思います。

それから、啓発活動の強化との併用が必要です。有料化は経済的手法と言われますけれども、実は啓発手法との組み合わせでもあるし、無論条例で制度を定めるわけですから、規制的手法でもあるわけですから。これらをうまく組み合わせていく。特に経済的手法と啓発手法を、減量啓発のまたとない機会でもありますので、うまく組み合わせていく。

そして最後のご質問ですが、会津若松市に適した有料化。確実に大きな減量効果が見込める手数料水準というのは1リットルあたり1.5円以上、2円というところ。これだったら減量効果が大きく見込めます。

排出者責任を明確化できる制度上の工夫もあると非常にいいかなと思います。多摩地域ですと、戸別収集と併せて導入しています。海老名市などもそうです。鎌倉市は戸別収集には非常に反対が多かったのですけれども、改めて実験もやったようで、これから戸別収集も再度導入を予定しているようです。戸別収集は、2割3割、収集コストが増加すると

いう問題がありますが、記名式が一つの、排出者責任を強化できる、明確化できる手法かなと思います。ただし義務付けは厳しいです。もし、地域の自治会とか町内会がかなりごみに関心を持っておられて、協力的であるとすれば、それを前提として、町内会・自治会で呼びかけて頂く、その集積所に最初のころ立って助言をしていただくことが期待できるならば、記名率6割くらいまで自治会の会員さんに協力していただけるならば、この協力型の記名式を、ぜひ導入されてみてはいかがかなと思います。それから、今回は家庭系ごみの話ですけれども、事業系ごみの搬入手数料どうかと市のホームページを覗いて見ましたら、10kg80円でした。キロにして8円、これはいくら何でも安すぎます。これを前提として事業者に分別資源化を指導するというのは無理だろうと思います。ごみの分別・保管、この手間というか場所などのことを考えますと、キロ8円ならクリーンセンターに持って行けばいいということになりますので、まずここを、倍の16円くらいに、条例を改正して引き上げる、そしてそのあと20円台にして、原価相当までもっていくという形にしないといけない。現状では食品リサイクルはおろか、紙類の資源化もなかなか進まない可能性が高いだろうと思います。

先ほどの協力型記名制ですけれども、これは有料化をしていない福井県鯖江市で2022年4月に、これまでの記名欄のない指定袋から記名欄のある指定袋(記名は協力ベース)に切り替えました。併せて、分別を良くするためということで、雑がみ回収袋もこれを実施する1か月前に全戸に配布しました。これでもう驚くべき効果が出ています。可燃ごみの減量効果ですけれども15%減っています。そして、分別改善効果を見ますと、導入前は資源化可能物がなんと1/3もあったのです。これが33%から、協力型の記名制度を導入してから15%に、半減以上減っています。こういう効果があります。ですから、記名式と有料化の制度を組み合わせれば相当大きな減量効果、1リットル2円ではなく1.5円でも大きな減量効果が出ることは間違いないと思います。

こんな形で今この新たなクリーンセンターの処理容量の問題で有料化を検討されているということですが、そういう問題がなくても、市民の意識を高めるということで、ごみを減らしてごみ処理コストを削減するとか、環境負荷を低減させるということで、持続可能な地域づくりに向けた、自治体戦略として位置づけられたらどうかと思います。そして、PDCAサイクルを回していく。先ほどの事業系の搬入手数料などはPDCAサイクルを回していないです。だからずっと、安い手数料水準で放置されてきたというようなことがありますので、有料化の場合も、PDCAサイクルで運用点検して見直す。実は、先進事例として取り上げました海老名市で先月まで何か月かかけて、私部会長やったのですが、PDCAサイクルを回しました。今までの、この有料化の実績を点検し、課題、改善点、見直しをかけました。実は点検・見直し作業をやっている自治体はごく少ないです。有料化の手引きも推奨していますが、それを実施している自治体はわずかです。なぜやれないかと言いますと、有料化を実施した時の職員が変わってしまう。4~5年もしますと全く変わってしまいます。有料化の時は福祉関係にいましたというような方が管理職をされたりしていて、当時のことを知らない。ところが海老名市の場合ほうまい具合に、課長、次長など管理職の人たちが有料化実施のときもごみ部局にいて、よく知っている。それで初めてPDCAサイクルを回していったということです。その意味で先進的な事例になるのかなと思います。

以上です、ご清聴頂きありがとうございました。

- 質疑応答の内容

- 【A委員】

- まず、個人的な意見を3点。

- 1点目、ごみ有料化とは、ごみ袋が高くなるだけのことだと認識しており、市民からの反発は多くないのではないかと考えている。先日、市主催のタウンミーティングに参加した際に、他の参加者から「こんなまどろっこしいことをやってないで、早く有料化したらいいのではないか」という意見があった。

2点目、採用すべきなのは、山谷先生もおっしゃったように、単純従量制、かつ、記名式だと思う。

3点目、有料化に伴い、分別の意識をいかに高めていただけるかがポイントだと思う。それには、手数料の用途を明確に示していくことが大変重要なのだと理解した。

その上で、超過量従量制について2点ご教示いただきたい。

1点目、単純従量制への移行が進んでいる中で、超過量従量制のままの自治体は、それでうまくいっているのか。それとも移行できない理由があるのか。

2点目、超過量従量制のメリット、デメリットについて。メリットは、袋が一定量までは無料のため、市民の理解を得やすいということ。デメリットは、労力と経費がかかってしまうということだと思う。超過量従量制の場合、ゴミ袋を世帯別に分けて、町内会経由で配布する方法が多いと思う。先日の先進地調査でも、この業務を外部委託しているという説明を聞いた。果たしてその労力と経費以上の効果があるのか疑問であり、市民の理解を得やすいということ以外に、メリットがあるのかを伺いたい。

【山谷先生】

超過量従量制を採用して大きな減量効果が出ている自治体もある。代表的なところは千葉県野田市で、約4割のごみが減り、その後も4割減を維持している。長崎県佐世保市も高い減量効果が出ている。しかし、その一方で、大部分の自治体では有料化制度が形骸化している。それでもなぜ続けているのかを聞くと、市民が慣れ親しんでいるという理由であった。消極的な現状維持であり、なかなか現状を変えるところまでいかない自治体が多い。

野田市はゴミ出しについて非常に厳しいことで有名で、そのことが大きな減量効果の維持に結びついているのだと思う。野田市の有料指定袋には記名欄があり、そこにフルネームを書かないと収集してくれない。この方法を市に提案したのは、他ならぬ自治会町内会である。ただ、転入・転居してきた住民など、反発する世帯があるようで、このことは民放のテレビで取り上げられたこともあった。

もし記名式を導入するならば、義務付けではなく協力型で、自治会長が中心となり、地域でこういう取り組みを推進していきたいと、住民の方に呼びかけていくのがよいと思う。

野田市が強制記名式を決めた頃は、自治会の組織率が9割くらいだったが、現在は6割を切るほどまで落ちている。そうすると、社会的摩擦が出てきかねない。会津若松市の自治会組織率がどれくらいかは分からないが、6割の協力者がいれば、協力型の記名式はうまくいくと思う。

福井県鯖江市は自治会がしっかりしている。鯖江市の担当者によると、記名がないゴミ袋の分別も良くなっている。記名せずともきちんと分別しようというように、制度変更により、分別やゴミ減量への関心が高まってきているのだと思う。

東京都日野市は、プラスチック類ごみの分別収集を行い、大きくごみが減っている。制度の見直しは、市民の意識を高める効果があるのではないかと思う。

【B委員】

スライド49ページのラストコメントの部分について。意識変革とあるが、住民の意識についてどのように把握してきたのか伺いたい。住民の意見はパブリックコメントでも聞くことができると思うが、自治体が市民の意識や意思をどのように把握するのか、また、どこの自治体でも把握しているものなのか伺いたい。

【山谷先生】

住民の意識調査が手掛かりになる。他には、組成分析をして、可燃ごみに含まれている分別すべき資源物の比率を出し、これにごみの排出量をかけて、分別協力率を出す。

それから、手数料を値下げした場合、不思議なことに、思ったよりごみが増えずに減り続けていることがある。ごみを減量しなければ自分の可処分所得が減ることにつなが

り、どうしてもごみに関心を持たざるを得なくなるのだと思う。こうしたことから、意識改善効果が把握できるのではないかと思う。

【B委員】

事前の意識調査は、どこの自治体でもするものなのか。

【山谷先生】

案外少ない。有料化にあたりアンケート調査を実施することが多いが、アンケートの作りが問題である。初期には、有料化に賛成か反対かという聞き方をする自治体があったが、そういう聞き方では反対の人が増えるに決まっている。アンケートの作りにおいては、民意をきちんと引き出せるような、きめ細やかなものでなければならないと思う。例えば、賛成か反対かを聞くのではなく、「ごみが減るならやむを得ないか」程度の聞き方。ほとんどの方は、〇〇なら、という条件付きの考えであり、絶対反対、絶対賛成という方はごくわずかしかない。「不法投棄が起きないなら」、「きちんと行政が対応してくれるなら」など、きめ細やかなアンケート調査をすることが非常に重要。有料化する前の段階でアンケート調査をするならば、留意していただきたいところ。

【B委員】

先生は1リットルあたり1.5～2円と説明されていたが、3円以上もあり得るのか。北海道えりも町では、約20年前から45リットルの袋が200円で、ごみが半減したという事例がある。

【山谷先生】

北海道では、1998年に室蘭市が1リットルあたり2円に設定し、当時はこれが日本で一番高かった。その2年後の2000年10月に、日野市が1リットルあたり2円にした。どちらも大きな減量効果が出ており、手数料水準が高いと減量効果が大きくなるといえる。

北海道では1リットルあたり2円がスタンダードだったが、ここ数年、室蘭市をはじめ、登別市や他の自治体も1リットルあたり3円まで値上げしている。他にも、1リットルあたり2.5円、40リットルの袋が100円などという自治体もいくつかあり、手数料水準がとて高くなっている。その理由は、人口減が大きな要素ではないかと思う。それらの自治体は、手数料水準をコストベースで決めて、受益者負担率を決めている。人口が減ると、住民一人あたりが負担するごみ処理手数料が高くなるため、北海道の自治体の手数料水準が随分高くなっている。札幌市は値上げしていないが、旧産炭地などの中小の自治体が値上げをしている状況。

【C委員】

ここ2か月間のごみの出し方を見ていると、随分と量が減っていると感じる。住民の間で意識が広がってきていると思う。約2か月前から市長が街頭演説などを行っているが、このままいけば、かなり減るのではないかと思う。

また、本市の自治会の組織率は90%以上である。

【山谷先生】

組織率が非常に高いとのことなので、記名式も検討いただければと思う。

【事務局】

配付できる資料はないが、燃やせるごみの削減状況について説明する。

ごみの排出量には季節変動があるため、市では、重さではなく対前年度12%以上の削減を目標としている。さらに、収集回数が月ごとにずれるため、9～11月の3か月分で判断することとしている。

4～6月の削減率は、4月は+11.7%、5月は-8.5%、6月は-15.3%である。仮に4～6月分を前年度と比較すると、-4.7%となる。6月の削減率を見たときは驚いたが、実は、去年のごみの収集回数は18回で、今年は16回であった。そうした影響を考慮すると、見方によっては、15.3%の減少ではなく9.2%程度の減少とも考えられる。しかし、こうした状況下でも3か月間で4.7%のごみが減っているのは事実である。

また、町内会等の集まりの場でごみの分別方法について説明してほしいという出前講座の要望も、去年と比べて4.5倍となっている。それくらい市民の関心が高まっていると感じており、ごみの減量がさらに進めば、目標の12%を達成できる可能性が十分あると考えている。

【山谷先生】

この減量効果には、緊急事態宣言の効果が相当含まれていると思う。宣言をしたことで成果が上がっているということをもっと宣伝した方がいい。自分たちの減量の成果が表れているとわかれば、減量に対するやる気をもっと上がる可能性がある。

長期的な地域戦略として、有料化は必要だと思う。有料化の真のねらいは意識を変えることであり、そうした意味では、市の緊急事態宣言や行動で、市民の意識がだいぶ変わってきている可能性がある。この取り組みを伸ばしていけばいいと思う。

【D委員】

スライド24ページのグラフのところで、1.8円以上だと30%近い減量効果が見込まれるという調査結果について。まず市に確認したいのが、ごみ焼却施設の規模が小さくなることで、どれだけのごみを減量しなければならないのか確認したい。

【事務局】

令和5年度実績では、燃やせるごみ-16.4%である。

【D委員】

そうすると、令和8年度末までに-16.4%が目標になるということだと思うが、このグラフのみを見ると、市民は1円でいいと思うのではないか。グラフでは、1円だと導入翌年度には-16.4%になっているので、山谷先生が提案されている1.5円以上が理解されにくいのではないか。

グラフで示されている減量効果はおそらく平均のため、16.4%よりももっと低い減量率の自治体と高い減量率の自治体があると思うが、1円の場合の減量率の分散や、1.8円以上の場合で一番少ない減量率の例について教えていただきたい。

【山谷先生】

まず、このグラフは経年の減量率を反映しているものではない。もう一つ断っておくと、1.8円以上に価格設定している北海道の中小自治体をいくつか含んでいる。旧産炭地域の自治体では、2000年代初期から半ばまで、資源物を含めてすべて埋め立ててきた。それらの自治体が含まれているため、減量効果が伸びている。

仮に、1リットルあたり1円で有料化したとしても、恐らく、翌年度に16%程度の減量効果は出ないと思う。そのため、1.5～2円程度の価格設定が望ましい。さらに、もし協力してもらえらば、町内会長を中心に記名式にも取り組んでもらえると、2割近い可燃ごみの減量効果が出る可能性が高いだろう。

先ほど事務局から、6月が15%減との説明があったが、やはり宣言や出前講座等の取り組みが非常に大きかったのだと思う。ただし、これがずっと続くわけではないため、継続して注視する必要がある。

【D委員】

記名式のごみ袋について。中身が見えるごみ袋の場合、プライバシーの問題はどのように処理しているのか。

【山谷先生】

それぞれの自治会長に任せている。例えば、自治会長が集積所の利用者に番号を振り、ごみ袋にその番号を記入してもらう方法がある。もし分別ができていないなどの問題があっても、自治会長は番号を知っているので、排出者にアドバイスや注意を行うこともできる。

【D委員】

全国的にどれくらいの自治体が番号制にしているのか。

【山谷先生】

一部であり、多くはない。野田市などは、フルネームで記名してもらっているようだが、摩擦が生じているという報道もあった。フルネームだと不安に感じる方もいるため、名字だけにするなど、それぞれの自治会で工夫して取り組んでいくといいと思う。

【D委員】

スライド46ページに、事業系ごみの搬入手数料について書かれているが、家庭系ごみの搬入手数料と有料化の関係について教えていただきたい。

【山谷先生】

例えば佐世保市では、超過量従量制を導入した一方で、有料化当初、家庭系ごみの搬入手数料を無料にしていたため、自己搬入する人が増えてしまったようだ。有料化を導入する場合、搬入ごみの無料化は絶対に良くない。有料化手数料負担のバイパス、クリーンセンターの混雑や、周辺住民への迷惑などの問題が生じるため、有料化を実施する際は、家庭系ごみの自己搬入も有料化する必要がある。

【D委員】

家庭系ごみの搬入手数料と、ごみ袋の価格は同じにすべきか。それとも、ごみ袋より搬入手数料を高くした方がいいのか。

【山谷先生】

同じという事例が多いが、環境への負荷を考えると、自己搬入手数料はもっと高くてもいいと思う。自己搬入する車が列を作ることで、クリーンセンター周辺の家庭等が迷惑を被っているところもあるようだ。

【B委員】

1リットルあたり1.5～2円することについて、市民にどのように説明するかが重要だと思う。どうして1円ではないのかと聞かれたときに、どう説明するかをきちんと構築しておく必要があると思う。1.5～2円の根拠をどのように説明したらいいのかアドバイスいただきたい。

【山谷先生】

それは、大きな減量効果が実際に出ているから、ということ。

【B委員】

原油高や円安などの影響で、ごみ袋が3～4割高くなったという事例を見た。こうし

た経済的な外部要因によって、ごみ袋の価格が上がった場合、市民に負担してもらうべきか、市が吸収すべきか。

【山谷先生】

一旦設定した手数料水準を値上げ改定するのは非常に難しい。なかなか理解を得がたいことなので、最初にきちんとした水準の手数料を設定することが非常に重要だと思う。

【D委員】

全国的にみても2円は高いと思う。スライド24ページのグラフを見ると、市民からしたら2円は高すぎるように感じると思うが、どのように話を進めていけばよいか。

【山谷先生】

全国的にみても高い水準だと思う。多摩地域、北海道、神奈川県自治体が2円、または、それ以上を設定している。しかし、多摩地域は経済的な配慮がきちんとしている。2円に設定して減量効果を高めたいのであれば、例えば、紙おむつ使用者への減免だけでなく、生活保護受給世帯に対する減免などを併せて措置することも一つだと思う。そうすると理解していただきやすくなる。生活保護受給世帯に補助をするというのが一番わかりやすいと思う。

4 その他

- 特になし

5 閉会（事務局）