

家庭ごみ有料化に関する 基本的な考え方

鹿児島市環境局清掃部

目 次

- I 本市のごみ処理の現状と課題等
 - 1 本市のごみ排出状況
 - 2 一般廃棄物処理基本計画目標値との乖離
 - 3 今後の課題
 - 4 清掃事業審議会からの提言
 - 5 環境省の方針

- II 家庭ごみ有料化について
 - 1 家庭ごみ有料化の定義及び目的と効果
 - (1) 家庭ごみの有料化とは
 - (2) 家庭ごみ有料化の目的と効果
 - ① ごみの減量化・資源化
 - ② 費用負担の公平性
 - ③ 市民意識の改革
 - ④ 埋立処分場の延命化

 - 2 他都市の導入状況等
 - (1) 導入状況（中核市、九州・沖縄県都市、県内市）
 - (2) 導入効果

 - 3 有料化のしくみ
 - (1) 対象となるごみ
 - (2) 手数料の料金体系
 - (3) 手数料の料金水準
 - (4) 手数料の徴収方法
 - (5) 手数料の用途
 - ① 有料化運営経費
 - ② 減免措置等
 - ③ 併用施策
 - (6) 市民の合意形成

I 本市のごみ処理の現状と課題等

1 本市のごみ排出状況

家庭ごみについては、平成9年度から順次分別収集を実施し、現在は15分別16品目の資源化を行っている。また、平成23年4月にはごみ処分手数料の改定を行い、同年10月から粗大ごみ収集の有料化を行っている。

一方、事業所から排出されるごみについては、平成14年4月から計画収集の対象外とし、排出事業者が直接あるいは許可業者に依頼して、有料で市のごみ処理施設に搬入するよう変更したところである。

そのような取り組みの中で、平成9年度以降では、平成12年度をピークに、ごみ排出量は徐々に減少してきたが、ここ数年は横ばいで推移しており、他の中核市と比較してもごみ排出量が多くなっている。

図1 ごみ排出量の推移

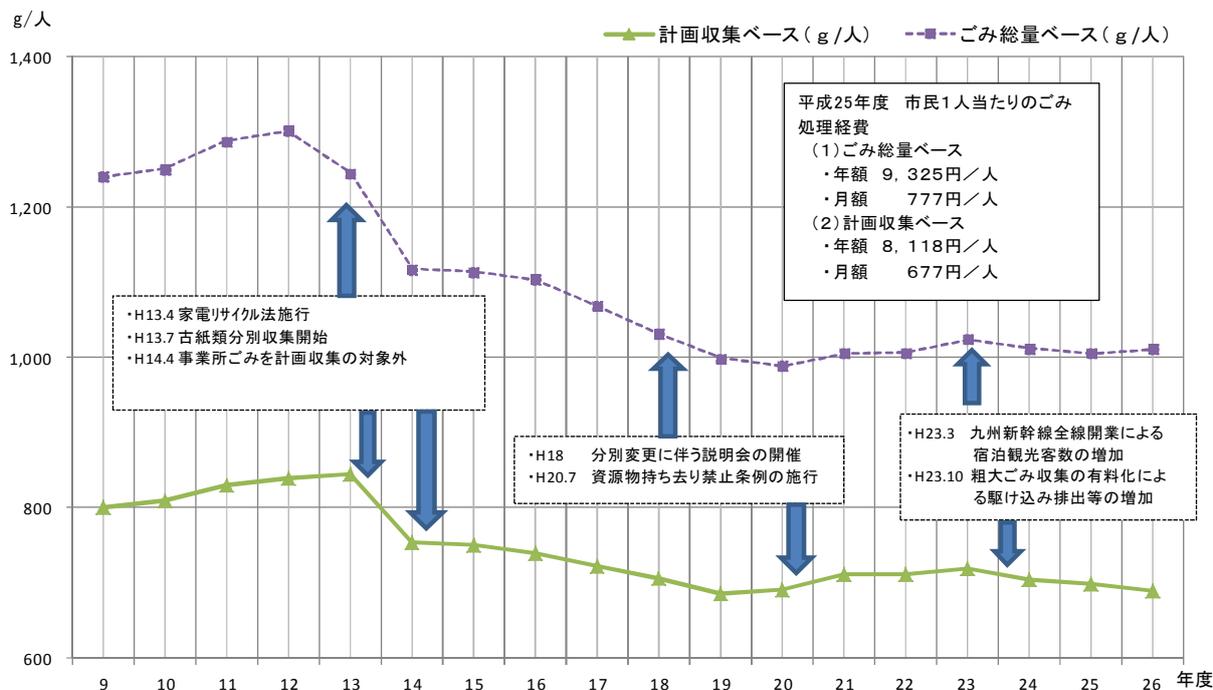


表1 中核市平均との比較 (平成25年度)

単位: g

区分	本市	中核市平均
1人1日当たりのごみ排出量(ごみ総量ベース)	1,006	937
1人1日当たりの家庭ごみの量(計画収集ベース)	699	628

※「平成25年度一般廃棄物処理実態調査」(最新データ)による

2 一般廃棄物処理基本計画目標値との乖離

鹿児島市のごみ処理の基本方針は、「鹿児島市一般廃棄物処理基本計画」において定められている。この中で、ごみ排出量、資源化率、最終処分量について目標値を掲げている。

表2 一般廃棄物処理基本計画の目標値

項目	平成20年度実績 (基準年度)	平成24年度目標値 (総合計画初年度)	平成28年度目標値 (中間目標年度)	平成33年度目標値 (目標年度)
減量化 (減量化率)	【ごみ排出量】 218千t/年	【ごみ排出量】 210千t/年 (対基準年度: 3.6%削減)	【ごみ排出量】 197千t/年 (対基準年度: 10%削減)	【ごみ排出量】 183千t/年 (対基準年度: 16%削減)
	【1人1日あたり 排出量】 990g/人・日	【1人1日あたり 排出量】 953g/人・日 (対基準年度: 3.7%削減)	【1人1日あたり 排出量】 898g/人・日 (対基準年度: 9%削減)	【1人1日あたり 排出量】 842g/人・日 (対基準年度: 15%削減)
資源化 (資源化率)	37千t/年 (16.4%)	36千t/年 (16.4%)	38千t/年 (18.4%)	42千t/年 (21.8%)
最終処分 (最終処分量)	26千t/年 (12%)	31千t/年 (14%)	28千t/年 (14%)	26千t/年 (13%)

表3 市民1人1日当たりのごみ排出量等の実績と一般廃棄物処理基本計画目標値との比較

区分	H12年度	H17年度	H22年度	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H33年度
ごみ排出量 (g)	1,302	1,068	1,006	1,024	1,012	1,006	1,011	—
(目標値)	(—)	(—)	(987)	(970)	(953)	(938)	(924)	(842)
[実績値と目標値の乖離]	[—]	[—]	[1.9%]	[5.6%]	[6.2%]	[7.2%]	[9.4%]	[—]
計画収集量 (g)	839	724	713	719	704	699	690	—
(目標値)	(—)	(—)	(697)	(687)	(677)	(667)	(659)	(606)
[実績値と目標値の乖離]	[—]	[—]	[2.3%]	[4.7%]	[4.0%]	[4.8%]	[4.5%]	[—]
資源化率	2.7%	13.1%	19.2%	17.7%	15.8%	16.1%	15.4%	—
(目標値)	(—)	(—)	(18.1%)	(18.6%)	(16.4%)	(16.9%)	(17.3%)	(21.8%)
[実績値と目標値の乖離]	[—]	[—]	[1.1P]	[-0.9P]	[-0.6P]	[-0.8P]	[-1.9P]	[—]
最終処分量 (%)	32.6%	25.6%	12.1%	13.4%	15.0%	14.6%	14.4%	—
(目標値)	(—)	(—)	(11.3%)	(11.3%)	(13.9%)	(13.8%)	(13.8%)	(13.3%)
[実績値と目標値の乖離]	[—]	[—]	[0.8P]	[2.1P]	[1.1P]	[0.8P]	[0.6P]	[—]

← 現在の計画期間 →

このうち、市民1人1日当たりのごみ排出量の実績と目標値を比較すると、平成26年度実績でごみ排出量が1,011gとなっており、目標値の924gよりも約9%多く排出されている状況にある。

資源化率については、平成26年度実績で、15.4%となっており、目標値の17.3%よりも1.9ポイント低い状況である。

最終処分率については、平成24年度から北部清掃工場の灰溶融固化設備を休止したことにより一時的に上昇するが、その後、徐々に減少する目標値となっている。平成26年度実績では14.4%となっており、目標値の13.8%よりも0.6ポイント多くなっている。

3 今後の課題

一般廃棄物処理基本計画における最終目標年度（平成33年度）の目標値を達成し、ごみ排出量を減らすためには、ごみ排出量の約7割を占める計画収集の家庭ごみを減少させることが重要である。

最終処分率についても、目標値よりも高い状況となっていることから、最終処分場の延命化を図るためには、ごみ排出量を減少させることが必要である。

4 清掃事業審議会からの提言

平成27年3月に清掃事業審議会から「今後のごみ減量施策について」の提言があり、その中で今後の方向性として、「新たな施策として他都市で実施され、一定の減量効果のある家庭ごみの有料化の導入を検討することが必要である。」とされた。

5 環境省の方針

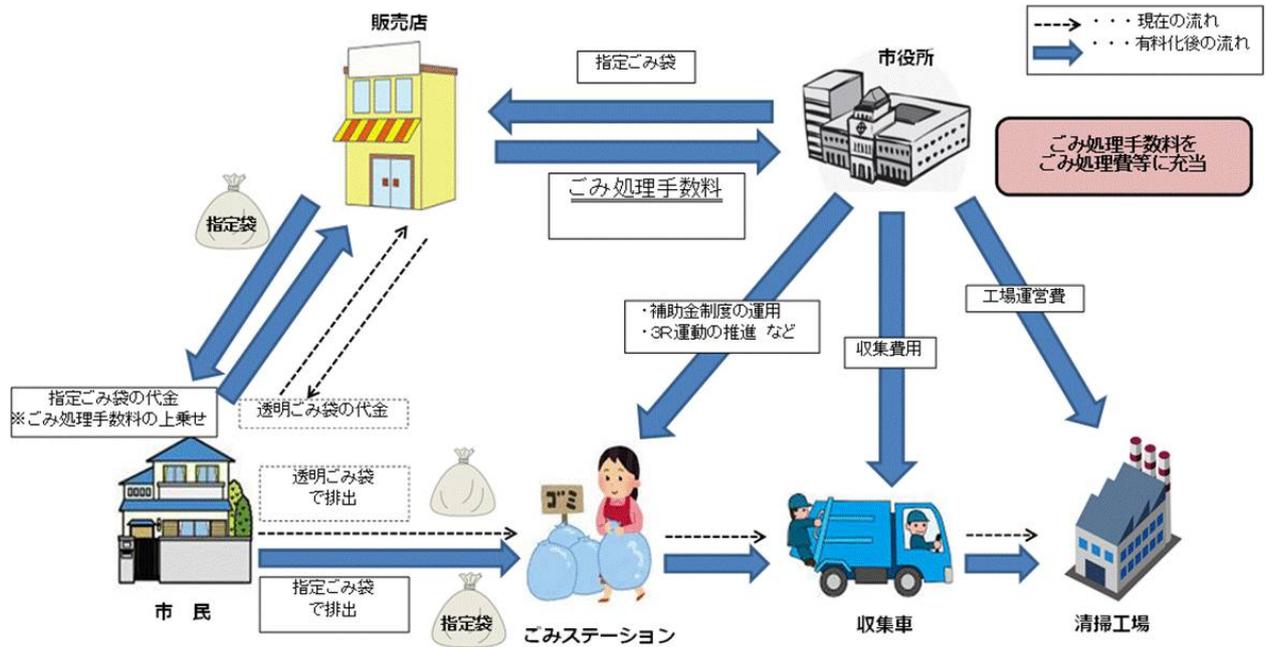
基本的な方針が改正され、地方公共団体の役割として「経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を進めるため、一般廃棄物処理の有料化の推進を図るべきである。」とされ、一般廃棄物処理の有料化を推進するべきことが明確化されている。

II 家庭ごみ有料化について

1. 家庭ごみ有料化の定義及び目的と効果

(1) 家庭ごみの有料化とは

指定ごみ袋やシールを使用して、ごみの排出量に応じて、ごみ処理費用の一部を市民に負担してもらい、手数料を徴収する制度をいう。

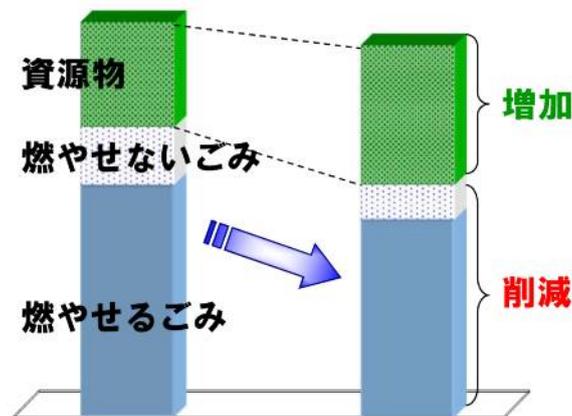


(2) 家庭ごみ有料化の目的と効果

① ごみの減量化・資源化

家庭ごみを有料化することで、できるだけ小さい袋を購入して費用負担を軽減しようとするインセンティブが生まれ、ごみの発生抑制によるごみの減量化が期待できる。

なお、対象ごみを「もやせるごみ」と「もやせないごみ」とし、「資源物」については低額または無料とすることで、ごみの分別促進を図ることができる。

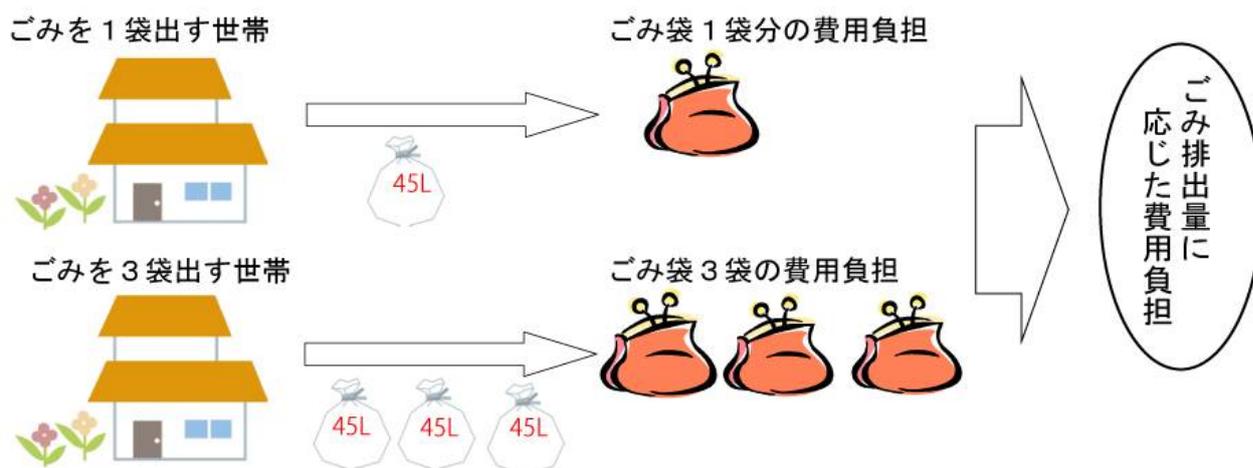


家庭有料化によるごみの減量化・資源化のイメージ

② 費用負担の公平性

現在本市では、戸別収集する粗大ごみを除き、ごみの減量に取り組んでいる人もそうでない人も手数料を負担することなく収集・処分されており、不公平感がある。

有料化することにより、ごみの排出量に応じた費用負担が発生し、公平性が保たれることになる。



③ 市民意識の改革

家庭ごみの有料化を実施することで、ごみに対する意識を変え、今まで以上に興味をもってごみ処理に取り組んでもらう、きっかけづくりとなる。その結果、3Rの中でも特に「必要なものだけを購入する」「修理できるものは修理して長く使う」などの2R（リデュース・リユース）の実践にもつなげることができる。

④ 埋立処分場の延命化

本市では、家庭から排出されたもやせないごみや清掃工場における焼却残渣等を横井埋立処分場に埋め立てている。現在は逼迫した状況ではないが、埋立処分場の容量には限りがあり、新たな埋立処分場の建設には用地選定から環境調査、周辺住民との協議などを伴い、完成までに長い期間を要することから、ごみの減量化・資源化により横井埋立処分場の延命化を図ることができる。

2. 他都市の導入状況等

(1) 導入状況（中核市、九州・沖縄県都市、県内市）

有料化を実施しているのは、中核市では45市中11市であり、九州・沖縄の県都市では本市と長崎市を除く8市中6市、県内市では始良市など19市中6市である。

表4 家庭ごみ有料化の導入状況

中核市	九州・沖縄の県都市	鹿児島県内市
函館市、旭川市、秋田市、 長野市、八王子市、高松市、 下関市、久留米市、大分市、 宮崎市、那覇市（11市）	福岡市、佐賀市、大分市、 熊本市、宮崎市、那覇市 （6市）	鹿屋市、阿久根市、 西之表市、日置市、姶良市、 奄美市（6市）

※長崎市は指定ごみ袋制度を導入しており、有料化は検討していない。

(2) 導入効果

有料化を実施済の都市における減量効果を有料化導入前年度のごみ量（1人1日当たり排出量）を100として、導入1年目から導入3年目まで及び直近の25年度の状況を示す。

導入3年目の減量率は、九州・沖縄の県都市：平均11%、中核市：平均14%となっている。

表5 九州・沖縄の県都市及び中核市の状況

(導入前年度を100とした場合)

区分	(実施年度)	導入1年目	導入2年目	導入3年目	25年度 (経過年数)	
熊本市	H21	97	89	89	89	(4年)
福岡市	H17	97	92	89	83	(8年)
宮崎市	H14	95	92	91	77	(11年)
那覇市	H14	90	82	81	72	(11年)
佐賀市	H8	93	93	95	93	(17年)
九州・沖縄の県都市平均		94	90	89	83	-
(減量率(%))		△6	△10	△11	△17	-
秋田市	H24	99	93	-	93	(1年)
長野市	H21	99	93	95	93	(4年)
旭川市	H19	97	78	79	81	(6年)
高松市	H16	99	96	92	82	(9年)
八王子市	H16	93	84	84	80	(9年) ※
下関市	H15	91	83	83	81	(10年) *
函館市	H14	75	76	77	76	(11年) ※
久留米市	H5	84	90	88	69	(20年)
宮崎市	H14	95	92	91	77	(11年)
那覇市	H14	90	82	81	72	(11年) ※
中核市平均		92	87	86	79	-
(減量率(%))		△8	△13	△14	△21	-

※戸別収集

*もやせないごみのみ申込方式による戸別収集

※大分市はH26.11実施のため実績なし

3 有料化のしくみ

(1) 対象となるごみ

本市では、「もやせるごみ」「もやせないごみ」など15分別で家庭ごみを収集している。このうち、ごみの減量化・資源化や市民意識の向上を図るために、有料化導入の場合、どの区分を対象とするのかについて検討することが必要である。

有料化を実施済の都市では、ごみの減量化のために「もやせるごみ」と「もやせないごみ」を対象とし、ごみの資源化を促進するために「資源物」は対象外とするとともに、町内会等の清掃活動で出される「ボランティアごみ」や剪定枝、落ち葉等も手数料徴収の対象外としている都市もある。

表6 有料化の対象ごみと効果・課題等

有料化の対象となるパターン			効果・課題等
もやせるごみ	もやせないごみ	資源物	
○	○	○	【効果】 ・全てを対象にすると、他のごみへの不適正排出を防ぐことができる。 ・対象ごみを増やすと、ごみ排出量の減につながるほか、手数料収入が増える。 ・資源物を対象としない場合は、資源物の回収量が増える。 【課題】 ・全てを対象とし手数料を同額にすると、分別をしなくなる人が増える。 ・対象ごみを増やすと市民の経済的負担が強くなる。 ・対象以外のごみへの不適正排出が予想される。
○	○		
○		○	
	○	○	
○			
	○		

表7 中核市における手数料徴収の対象ごみ

区分	もやせるごみ	もやせないごみ	資源物		
			プラ容器類	缶・びん	ペットボトル
大分市	○	○			
秋田市	○(混合ごみ)	○	指定袋	缶のみ指定袋	指定袋
長野市	○	○	指定袋		
旭川市	○	○			
高松市	○	○			
八王子市	○※	○※			
下関市	○	○※	○	○	○
函館市	○※	○※			
宮崎市	○	○			
那覇市	○※	○※			
久留米市	○	○			
都市数	11	11	1	1	1

※戸別収集

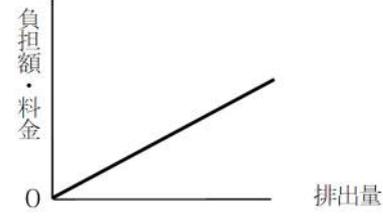
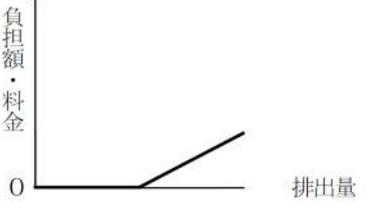
(2) 手数料の料金体系

手数料の料金体系は、「排出量単純比例型」「排出量多段階比例型」「一定量無料型」などいくつかの体系がある。

有料化を実施済の都市では、体系が簡単でわかりやすい、ごみの排出量に応じた費用負担となる、などの理由から「排出量単純比例型」を採用する都市が多い。

なお、九州県都市及び中核市で既に家庭ごみを有料化している都市は全て「排出量単純比例型」を採用している。

表 8 家庭ごみ有料化の料金体系

①排出量単純比例型	メリット	デメリット
 <ul style="list-style-type: none"> 排出量に応じて、排出者が手数料を負担する方式。 	<ul style="list-style-type: none"> 制度が単純でわかりやすい。 排出者毎の排出量を管理する必要がない。 	<ul style="list-style-type: none"> 料金水準が低い場合には、排出抑制につながらない可能性がある。
 <ul style="list-style-type: none"> 排出量が一定量を超えた段階で、単位ごみ量当たりの料金水準が引き上げられる方式。 	<ul style="list-style-type: none"> 排出量が多量である場合の料金水準を高くすることで、特に排出量が多量である者による排出抑制が期待できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 排出者毎の排出量を把握するための費用が必要となるため、制度の運用に要する費用が増す。
 <ul style="list-style-type: none"> 排出量が一定量を超えると排出者が排出量に応じて手数料を負担する方式。 	<ul style="list-style-type: none"> 一定の排出量以上のみを従量制とすることで、特にその量までの排出抑制が期待できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 費用負担が無料となる一定の排出量以下の範囲内で排出量を抑制するインセンティブ（動機付け）が働きにくい。

(環境省「一般廃棄物処理有料化の手引き」より抜粋)

(3) 手数料の料金水準

有料化を実施済の九州・沖縄の県都市における手数料の平均は1リットル当たり0.9円、中核市の平均は1リットル当たり1.2円となっている。なお、県内市における平均は1リットル当たり0.5円である。

表9 有料化実施済の都市における料金水準

(九州の県都市)

都市名	熊本市	※福岡市	宮崎市	※那覇市	佐賀市	大分市	平均
金額	0.8円	1.0円	1.0円	0.7円	1.0円	0.7円	0.9円

(中核市)

都市名	秋田市	長野市	旭川市	高松市	※八王子市	*下関市
金額	1.0円	1.0円	2.0円	1.0円	1.9円	0.7円
都市名	※函館市	久留米市	宮崎市	※那覇市	大分市	平均
金額	2.0円	0.8円	1.0円	0.7円	0.7円	1.2円

※戸別収集実施都市

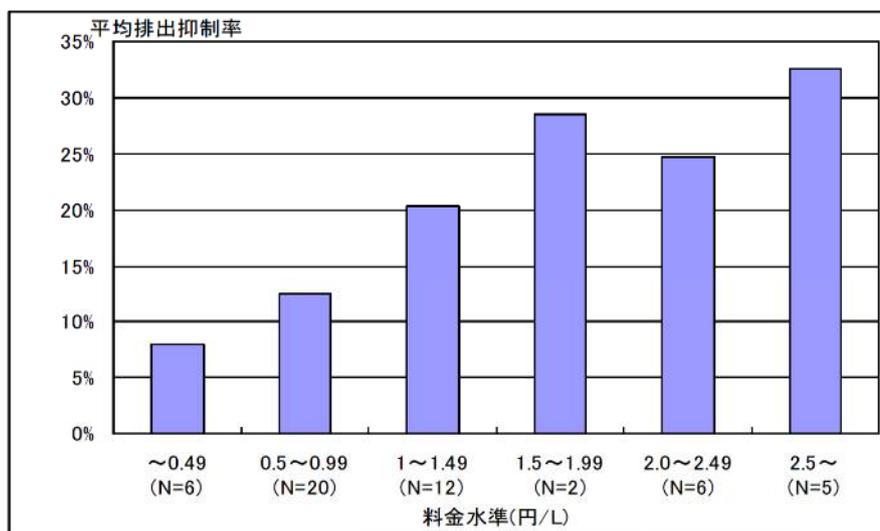
*もやせるごみのみ0.7円 もやせないごみ2.2円(戸別収集) 資源物等0.4円

(鹿児島県内市)

都市名	鹿屋市	阿久根市	西之表市	日置市	始良市	奄美市	平均
金額	0.7円	0.3円	0.6円	0.5円	0.5円	0.3円	0.5円

減量効果については、環境省が行った有料化実施自治体の調査結果によると、手数料が高くなるほどその効果も高くなる傾向がみられる。

図2 もやせるごみの料金水準と平均排出抑制率



(出典：環境省「一般廃棄物処理有料化の手引き」H23 実施のアンケート調査結果)

(4) 手数料の徴収方法

徴収方法の種類により、取扱いや保管、収集の際の確認の面で違いが生じる。

一般に、排出量単純比例型や排出量多段階比例型とする場合には、市町村の指定ごみ袋を用いる方法が多くなっている。

表 10 手数料の徴収方法別の効果・課題等

区 分	指定ごみ袋方式	シール方式
市民の制度に対する混乱	・現在も透明ごみ袋に限って使用しているため、制度に対する混乱は少ないと思われる	・「ごみ袋にシールを貼る」ことに馴染みがないため、制度に対して混乱する可能性がある
不正使用の可能性	・偽造される可能性は低い	・カラーコピー等で偽造される可能性があり、防止にはコストを要する
収集時の確認作業	・指定袋とそれ以外の袋を容易に見分けることができる。	・シールの有無を確認する必要があり、作業効率が落ちる。
保管の容易さ	・まとまると重くなり、かさばる。	・取扱や保管は容易だが、小さいため紛失しやすい。
[中核市の採用都市]	・全 11 市	・長野市（旧指定袋使用の場合のみ）

なお、有料化を実施している中核市のうち、手数料を指定ごみ袋で徴収している都市の多くは 4 種類の袋を作成しており、大きさは 10ℓ、20ℓ、30ℓに加え、40ℓまたは 45ℓの袋としている。

表 11 中核市における指定袋の種類

区 分	5ℓ	10ℓ	18ℓ	20ℓ	30ℓ	40ℓ	45ℓ	種類
大分市	○	○		○	○		○	5
秋田市		○		○	○		○	4
長野市		○		○	○	○		4
旭川市	○	○		○	○	○		5
高松市		○		○	○	○		4
八王子市	○	○		○		○		4
下関市		○	○		○		○	4
函館市	○	○		○	○	○		5
宮崎市		○		○	○	○		4
那覇市		○		○	○		○	4
久留米市			○		○			2
都市数	4	10	2	9	10	6	4	4.1

(5) 手数料の使途

家庭ごみ有料化に伴う手数料については、適切な使途を定め、ごみの減量化・資源化を推進するための施策を拡充して周知することで、有料化制度への理解を深め、排出抑制への市民の意識を高めることが期待できる。

一方で、家庭ごみの有料化は市民に新たな経済的負担を求めることから、低所得者や社会的弱者等へごみ袋の無償配布を行う都市もある。

① 有料化運営経費

有料化の実施により、指定ごみ袋の製造費、指定ごみ袋の保管配送費、販売委託料等の事務経費、減免措置に関する経費等が必要となる。

② 減免措置等

有料化の導入に伴う支援措置として、生活保護世帯や乳児・高齢者等で紙おむつを使用する世帯に指定ごみ袋を無償配布する等して負担の軽減を図っている都市が多い。

ボランティアごみについては、全ての都市が有料化の対象外とし、専用ごみ袋配布等をしている。枯葉・落ち葉等も有料化の対象外としている都市が多い。

表 1 2 中核市における減免措置等の例

減免対象	大分市	秋田市	長野市	旭川市	高松市	八王子市	下関市	函館市	宮崎市	那覇市	久留米市
生活保護世帯	○	-	○	○	○	○	-	○	○	-	-
紙おむつを使用する世帯 (乳幼児、介護世帯等)	○	-	○	○	-	○	-	-	○	-	-
障害手帳保有者、在宅医療を利用している世帯 (ストーマ、腹膜透析等在宅医療を利用している世帯)	○	○	○	-	-	○	-	-	○	-	-
ボランティアごみ	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※
枯葉・落ち葉等	※	※	※	※	-	※	-	-	-	※	-

※は、「専用袋を無償配布」「有料化の対象外」等で市民の負担が無いことを示す。

③ 併用施策

既に有料化を実施している都市においては、資源物回収活動などごみの減量化・資源化に関する補助金の新設・引き上げやごみ処理施設整備に要する経費等に充てるための基金の創設などがある。

その他、有料化に伴う不適正排出や不法投棄に対する監視・指導の強化を実施するケースが多い。

(6) 市民の合意形成

家庭ごみの有料化にあたっては、外部の専門家を交えた清掃事業審議会や、多くの市民と意見交換を行う住民説明会など、様々な手法を用いて住民へ十分に情報提供を行い、理解と協力を得ながら、合意形成に努めていくことが必要である。

広報活動として、広報紙やホームページの活用、テレビCMや新聞等による周知、説明会等の開催、パンフレットの全戸配布などがある。