

事業系ごみ有料指定袋制度の実施実態の把握とごみ減量効果に関する研究

金谷研究室 0812035 福田 晋伍

1. 背景・論点

わが国では、毎年4500万tを超える一般廃棄物が排出されている。これらを背景として多くの自治体が家庭系ゴミの有料化に踏み出したが、それと同時に事業系ごみ、特に小規模の事業所又は店舗と、住居が併用した店舗に対して、その事業系ごみの処理の仕方についてはうやむやになっている部分が多く見受けられる。

事業系ごみについては、事業者が搬入業者と「事業系ごみ排出量に比例」ではなく、月々、または年々の「定額契約」を組むのが普通であるが、この契約形態だと、排出事業者はごみ減量を行なっても経済的メリットが無いのでごみ減量が促進されない。それらを解消する方法として、有料指定袋制度の導入がある。

しかし、事業系ごみ有料指定袋制度についてはこれまでほとんど研究がされていない。事業系ごみ有料指定袋の既存研究は、山川が2004年に発表した「事業系ごみ指定袋のごみ減量効果」のみである。この研究で、事業系ごみ有料指定袋制度導入自治体は非導入自治体よりも、全体としては事業系ごみ量が少ないことは示されたが、制度導入前後での比較、制度導入経緯、違法排出防止効果などは明らかにされていない。またこの研究以降に新たな導入自治体も多数存在する。

2. 研究の目的・意義

そこで本研究では、事業系ごみ有料指定袋制度の実施実態の把握を目的1、ごみ減量効果の比較調査を目的2とする。

本研究は全国規模で上記の比較評価を行う点、また有制度導入自治体の制度導入前後での比較も行なって比較評価する点で、上記の既存研究とは異なっている。

本研究の意義は、これから事業系ごみ有料袋制度の導入や見直しを検討する自治体にとって、有益な知見を与えることである。

3. 研究方法

本研究の目的を次のような方法で達成する。

(1) 事業系ごみ有料指定袋制度の最新全体傾向の把握

事業系ごみ有料指定袋制度の最新全体傾向の把握、具体的には制度導入自治体の割合や推移、制度目的等を事インターネット検索で調べ、困難な部分は自治体へのアンケート調査により把握する。

(2) 事業系ごみ有料指定袋制度のごみ減量効果の比較評価

上記アンケートで得られるデータを用いて、有料指

定袋制度のごみ減量効果について、ごみ処理量の比較を各自治体の制度導入前後で行い、ごみ減量効果を把握する。

また、指定袋制度以外の減量効果、施策についてはアンケート調査を行う。

(3) アンケート票の作成と実施

全国の自治体の有料指定袋制度に関する実施実態を明らかにするために対象自治体54市に対してアンケート調査を実施した。アンケート調査時期は平成23年10月20日~平成23年11月15日であり、34市から回答を得た。

アンケートの質問内容は大きく4つ(①自治体の基礎データに関して、②ごみ減量に関係すると予測される項目について、③有料指定袋制度制定前後での問題点について、④有料指定袋制度の廃止案の有無について)に分けられる。

また上記のアンケート調査の内容の結果についての回答の確認および追加の質問を行うために追加アンケート調査を実施した。アンケートの返信のあった自治体のうち、廃棄物を合同で処理している自治体などは1つと数えて、20市に追加アンケートを送信した。うち回答数は13市である。一部内容はのちに記載する。

4. 結果及び考察

(1) 自治体の事業系ごみ有料指定袋制度の実施実態

アンケート調査によって明らかとなった自治体の事業系ごみ有料指定袋制度の実施実態について、特に重要と思われる4点について以下に記す。

1) 自治体抱える事業所と制度導入時期について

有料指定袋制度を導入している自治体が抱える事業所数について表1に、各自治体の有料指定袋制度の導入時期について表2にそれぞれ示す。

表1 各自治体の事業所数の割合(n=28)

各自治体における事業所数の割合	自治体回答数	回答率
~5000箇所	17	60%
5000~10000箇所	8	28%
15000箇所~	3	12%
合計	28	100%

表2 各自治体の有料指定袋制度導入時期について(n=2)

各自治体の指定袋制度導入時期	自治体回答数	回答率
平成20年~	9	33%
平成10年~平成20年	8	29%
平成1年~平成10年	5	17%
昭和終期~平成1年	3	15%
詳細不明	2	6%
合計	26	100%

表 1 から、有料指定袋制度を導入している市の特徴として事業所数の比較的少ない自治体が制度を導入していることが分かる。指定袋の回収方法の違いにより一概には言えないものの、回収の仕方や取り締まりの難しさからあまり施行されていないことが分かる。

また、表 2 から昭和終期に有料指定袋制度を導入した市は 6%だが、平成 20 年以降に導入した市はすでに 30%を超えており、近年有料指定袋制度を導入する市が増加傾向にあることが分かる。

2) 有料指定袋制度以外での政策やチェックシステムについて

有料指定袋制度以外でのごみ減量化に向けた政策を表 3 に、不正搬入防止のためのチェックシステムの有無について表 4 にそれぞれ示す。

表 3 有料指定袋制度以外に独自に行っている制度や取り組みについて(n=30)

指定袋制度以外に独自に取り入れている制度や取り組み	自治体回答数	回答率
不正業者への訪問・口頭指導	5	17%
資源ごみ別途回収	4	13%
大規模排出事業者のみ指導	3	10%
実地調査	3	10%
説明会開催	3	10%
減量化マニュアル配布	2	7%
減量事業所奨励制度	2	7%
事業所に減量計画書提出	2	7%
指定袋以外での持ち込み禁止	1	7%
設備補助制度	1	3%
特に無し	4	13%
合計	30	100%

表 4 事業系ごみの不法排出におけるチェックシステムの種類 (n=15)

事業系ごみの不法排出におけるチェックシステムの種類	自治体回答数	回答率
収集業者に袋ごとに報告	7	32%
年に数回の抜き打ち調査	4	18%
利用者には事前に申請してもらう	2	8%
施設管理者がチェック	1	5%
指定袋で排出しない場合課金される	1	5%
特に無し	7	32%
合計	22	100%

表 3 から、有料指定袋制度以外に行っているごみ減量化政策について、回答として多かったのがごみの不正排出業者への訪問や口頭指導などである。有料指定袋制度は制度自体の管理が難しく業者間の不公平が生じることが少なからず起こっているのが現状である。

次に表 4 から、指定袋利用による事業系ごみの不正排出によるチェックシステムの有無については「特になし」、「収集業者がごみ収集時に袋ごとに確認・不正があれば報告」の二項目が過半数を占める回答となった。また、無記入の自治体も数多くあった。この結果から、不法排出防止のためのチェックシステムは民間業者が収集するときに確認する以外ほぼ取り決めがなされていないといえる。しかし実際問題として規模の小さい自治体や戸別訪問方の収集を行っている自治体

を除いて、現実的ではない方法といえる。有料指定袋制度を導入する目的に公平性を保つためとしている自治体が多くある中、不正防止のためのチェックシステムが確立されていない状況であるといえる。

3) 有料指定袋制度導入理由と制度導入による問題点について

各自治体の有料指定袋制度導入理由について表 5 に、また指定袋制度導入による問題点を表 6 に、制度導入によるごみ減量成果について表 7 に示す。

表 5 各自治体の有料指定袋制度導入理由

各自治体の指定袋制度導入理由	自治体回答数	回答率
ゴミ減量のため	15	41%
家庭ごみとの区別明確化	11	30%
小規模店舗または住居併用型店	8	21%
その他	3	8%
合計	37	100%

表 6 有料指定袋制度導入による問題点

実施後の課題点	自治体回答数	回答率
家庭ごみ用の指定袋を使用している	7	32%
一般廃棄物と産業廃棄物が混ざって出される場合がある	4	18%
申告制にも拘らず、申告せずに指定袋を使用している	3	13%
規定量より多く袋に入れる業者がいる	1	5%
合併による各市の排出方法の差異	1	5%
特になし	6	27%
合計	22	100%

表 7 有料指定袋制度導入によるごみ処理量減量成果

指定袋制度導入によるゴミ処理量の増減について	自治体回答数	回答率
3.どちらでもない	2	18%
1.減少した	1	9%
2.増加した	0	-
4.その他	8	73%
合計	11	100%

表 5 から、有料指定袋制度の導入理由としてはゴミ減量が大前提としてあるようである。表には記載されていないが、ゴミ減量のみを目的として導入した市はわずか 4 市で、残りの市は制度を導入した理由として「ゴミ減量」と「家庭ごみとの区別の明確化」または「小規模店舗または住居併用型店舗」と選択している結果となった。こういったことから基本的にはゴミ減量を目的としているが、その上で家庭ゴミと区別するために、小規模店舗や住居併用型店舗用に有料指定袋制度は導入されているといえる。

また表 6 から、有料指定袋制度実施後の課題点としては「明らかに家庭ごみが混入している」、「家庭ごみ用の指定袋を使用して排出している事業所がある」などを問題点として全体の約 3 割の自治体が挙げている。またその他の問題に共通してみられるのは事業所間でのマナーの悪さや制度自体の認知度である。あらゆる設問でこの家庭ごみとの混同問題が生じていることから、有料指定袋制度を導入するには、「制度自体の認知度」や「事業所・役所間の制度を導入する意味合いの共通認識」、また不正業者を取り締まるためのチェック

システムの構築が課題となることが分かる。

また表 7 から、ほとんどの回答結果が「その他」となっていることについて、そもそも殆どの自治体が指定袋利用でのごみ搬入量を計測していないため「ごみ増減量不明」となっていることが明らかになった。

4) 有料指定袋制度の廃止について

有料指定袋制度の廃止予定の有無と廃止を検討・又は廃止に至った理由について表 8 に示す。

表 8 有料指定袋制度の廃止予定の有無(n=28)

今後指定袋制度を廃止する予定の有無	自治体回答数	回答率
無	26	93%
有	2	7%
合計	28	100%

表 8 から、約 9 割の自治体が今後有料指定袋制度を廃止する可能性はなしと回答している。近年、指定袋制度の導入が増えているため、新規に導入した自治体も多く、こういう結果となった。

また有料指定袋制度を廃止する予定・又は廃止した理由として、20 年以上前に制定された制度なので現在の状況に合わないといったものや、市町村合併を行ったため既存の制度では統合が難しく、行政回収を行っている自治体とそうでない自治体に別れたため、不具合が生じるといったものである。

(2) 事業系ごみ有料指定袋制度のゴミ減量効果の比較評価

1) 制度導入目的別ごみ減量効果の比較について

有料指定袋制度の減量効果を検証するにあたり、各自治体の有料指定袋制度導入による目的別に分けて考えることとする。

ここでの目的別に自治体を分けるデータはアンケート調査時に有料指定袋制度導入年度の前後 2 年のごみ処理量が回答されていた自治体の分を使う。

なお、表 5 において有料指定袋制度を導入した目的を大きく分けて 3 つ、「ゴミ減量のため」、「家庭ごみとの区別の明確化」、「小規模店舗または住居併用型店舗用」であったが、これら 3 つの目的を軸として、分析の際には「ゴミ減量のため」と回答した自治体はグループ A にし、「家庭ごみとの区別の明確化」と答えた自治体はグループ B、「小規模店舗または住居併用型店舗用」と答えた自治体はグループ C とする。またアンケートにおいて 2 つないしは 3 つ全ての項目にチェックをした自治体に関しては、グループ A・B・C 全ての観点から分析することとする。

またここでの事業系ごみ処理量の増減割合とは、有料指定袋制度が施行された年度の前々年度の事業系ごみ処理量と、有料指定袋制度が施行された翌々年度の事業系ごみ量を比較した際、事業系ごみ処理

量がどの程度減少、もしくは増加しているかを示すものである。

計算方法としては有料指定袋制度が施行された年度の翌々年度の事業系ごみ処理量から、有料指定袋制度が施行された年度の前々年度の事業系ごみ処理量を引いたものを、前々年度の事業系ごみ処理量で除した。これにより、事業系ごみ処理量の増減割合を算出した。

表 9 に目的別グループ毎に各項目と照らし合わせたごみ処理増減果を下記に示す。

表 9 項目別ごみ処理量増減結果

項目番号	目的別グループ	Aグループ	Bグループ	Cグループ
1	指定袋制度導入後のごみ処理量増減平均値(%)	-0.6	-2.3	-11.5
2	事業所数平均値(事業所)	18191	14701	4290
3	指定袋制度以外のごみ処理量増減平均値(%)	0.7	3.6	-10.0
4	指定袋制度以外に事業系ごみ搬入方法が有る場合のごみ処理量増減平均値(%)	-0.6	0.6	-7.0
5	指定袋制度以外に事業系ごみ搬入方法が無い場合のごみ処理量増減平均値(%)	0.8	1.0	-4.5
6	不正搬入防止のためのチェックシステムとごみ処理量増減平均値(%)	4.9	7.0	-11.5
7	指定袋制度を利用している事業所数とごみ処理量増減平均値(%)	1.2	-6.3	-17.5

表 9 から、黒枠で囲った部分の上段において、指定袋制度導入後のごみ処理量の増減平均値について A B C 全てのグループで、指定袋制度導入より前々年度比でマイナスの数値となった。増減率の大小としては C > B > A となった。

表 8 の番号 3~7 項目については、アンケート調査時にごみ処理量の増減に関わってくると考え設定した項目から抜粋したものである。なお上記の項目には追加アンケート時に得た回答も含まれている。表中の項目において、グレーの部分があるのは有料指定袋制度導入の前々年と比較してごみ処理量のマイナス成長を見せた部分である。グループ A の自治体においては「指定袋制度以外に事業系ごみの搬入方法がない場合とごみ処理量増減の関係」の項目で、わずかであるがごみ処理量がマイナスとなった。グループ B については「指定袋制度を利用している事業所数とごみ処理量増減の関係」の項目においてマイナス成長を見せた。制度利用事業所数とごみ処理量増減の関係については、黒枠の下段に各グループの平均事業所数を記載している。

本研究の目的 1 の調査時と同じで、有料指定袋制度

を利用する事業所が少ない自治体が前々年比でごみ処理量の減少をもたらし、かつ最新のごみ処理量（2010年度）においてもまだマイナス成長を続けている自治体が多いという結果になった。これはCグループを見ても明らかであり、全項目でごみ処理量がマイナスとなった。

2) 各自治体の意識調査

追加アンケートの内容の一部である各自治体の意識調査についての項目を表10に記載する。

表10 各自治体の有料指定袋制度に関する意識調査

	回答自治体数	そう思う	そうはおもはない	わからない	回答率
指定袋制度はゴミ処理費用の公平性を保つにはいい制度であるか	12	82%	9%	9%	100%
指定袋制度はゴミ減量にはいい制度であるか	12	82%	-	18%	100%
指定袋制度は家庭ごみと区別するにはいい制度であるか	12	92%	-	9%	100%
指定袋制度は事業所からのごみを効率よく回収するにはいい制度であるか	12	82%	9%	9%	100%

表10から、4つ全ての項目で80%以上の自治体が「そう思う」と回答している。その他各項目の記述解答例としては

- ① ごみ排出が有料であることで、ある程度のごみ減量効果はあると考えられる。
- ② 自治体の処理料金の値段によっては他のごみ排出方法より指定袋制度を利用した方が安いといった場合もあり、値段の関係で指定袋が使われている可能性もある。
- ③ 指定袋だと排出者の確認が取れず、結果不正排出が起きている。
- ④ 有料指定袋について公平性や排出者責任といった面では必ずしも有効とは言えない。といった回答となった。

5. 結論

(1) 目的1の結論

事業系ごみ有料指定袋制度の実施実態の把握について以下の事が明らかになった。

- ① 各自治体の有料指定袋制度以外の事業系ごみ減量政策は、全体の73%の自治体に取り組んでいる。
- ② 全体の傾向として事業所数と指定袋制度の関係性はあまり見られなかった。
- ③ 平成20年以降に導入した市は全体の30%を超えており、近年制度を導入する市が増加傾向にある。

- ④ 有料指定袋制度を導入してから起こった問題点として家庭ごみの混入が上位に挙げられた。またその後の行動は許可業者にゴミの確認や監視を要請しているといった回答が全体の40%を占めた。
- ⑤ 約94%の自治体は有料指定袋制度の廃止は検討していない。

(2) 目的2の結論

- ① 指定袋を利用しなくてもごみを搬入出来る環境にある自治体とない自治体では、ごみを搬入出来る環境のない自治体のほうがわずかにごみ処理量減少の傾向がある。
- ② 有料指定袋制度を利用している事業所が多い自治体は、ごみ処理量の増加が見られ、有料指定袋制度を利用している事業所が少ない自治体のほうが前々年比でごみ減量に成功している。
- ③ グループC（指定袋制度導入目的が小規模又は住居併用型店舗用の自治体群）が最もごみ処理量の減量に成功している。
- ④ 各自治体の意識調査結果から、80%以上の自治体は有料指定袋制度についてプラスの認識を示しているが、細かい取り組みや制度の違いの部分で上手くいっていない自治体も存在する。

上記について以下に示す。

グループCが最もごみ処理量の減量に成功している要因として、有料指定袋制度が有効に働く自治体が多いことが挙げられる。理由としては、自治体が抱える事業所数（有料指定袋を利用している事業所数）が少なく、また指定袋制度以外の施策の関係から自治体や許可業者のチェックが行き届くようになっていることが挙げられる。表8で明らかになった各自治体の事業所数平均から見てもA～Cグループから順に、18191、14701、4289事業所となっている。

6. 今後の課題

本研究では、自治体基礎情報と有料指定袋制度の減量効果についてのデータを得るためにと考えたが、実際にデータ集計後に考察すると、有料指定袋制度の減量効果についてより、その他の有料指定袋制度の利便性や多種多様な自治体の構造との相性などについて明確に出来るようなデータを集めた方が、より有料指定袋制度の未導入自治体にとって参考となる部分が多かったのではないかと考える。また表7で明らかになったように有料指定袋制度を利用して搬入されたごみの重量だけを知ることは不可能だったため、今後は制度未導入自治体と比較したごみ増減結果も見比べて、有料指定袋制度の減量効果に対する明確な数値を出す必要があると考えられる。