

「一般廃棄物(ごみ)の減量化の具体的手法について」

答 申

平成20年9月

堺市廃棄物減量等推進審議会



## 【目次】

はじめに .....	1
＜三者協働関係づくりのための具体的な手法＞	
1. ごみ行政における協働関係の必要性 .....	2
2. 三者の役割分担 .....	2
3. 情報の交流と共有 .....	2
4. 市民・事業者の参画と協働のあり方 .....	3
5. 三者協働関係づくりの具体的な手法 .....	3
6. 三者協働関係づくりの課題 .....	4
＜減量化の具体的な手法としての費用負担のあり方＞	
1. 家庭系ごみ有料化の意義 .....	5
2. 家庭系ごみ有料化の具体的な手法 .....	6
(1) 有料化の対象とする廃棄物の種類について .....	6
(2) 有料化の仕組みについて .....	7
(3) 指定袋の種類について .....	7
(4) 指定袋の価格設定について .....	7
(5) 減免制度について .....	8
(6) 手数料収入の運用とその明確化について .....	8
(7) 有料化の導入により、想定される問題への対応について .....	9
(8) 市民周知について .....	11
おわりに .....	12
＜資料＞	
諮問文 .....	13
審議会 委員名簿 .....	15
審議会 審議等経過 .....	16



## はじめに

堺市の廃棄物行政の現状は、清掃工場の老朽化が進み更新時期を迎えていることや、自前の処分場の埋立期間が今年度終了し、自区内での処分ができなくなるなど考えると、私たちの責任として将来のあるべき社会の姿を見据えた行動を選択しなければならぬ時機に来ている。

このため、先の「循環型社会構築に向けた一般廃棄物（ごみ）の減量化について」の答申では、堺市における減量化・資源化の進むべき方向性とその施策のあり方について提言を行うとともに、他市に先駆けた独創的な取り組みを実践し、市民が誇りに思える魅力ある「循環型都市 堺」の創造に尽力することを要望した。

堺市は、この前回答申と平成 18 年 3 月に策定した「堺市一般廃棄物処理基本計画」に基づき、「三者協働による環境負荷の少ない循環型のまちづくり」をめざしてさらなる取り組みを進めるため、第一歩を踏み出したところである。

当該計画によると、平成 27 年度には基準年度の平成 16 年度より、ごみ総排出量を約 56,000 トン減らすとともに資源回収量を約 34,000 トン増やすことで、清掃工場での焼却量を約 90,000 トン削減する減量化目標を掲げている。

この目標が達成されると、清掃工場の更新に際して現行規模を縮小し、3 工場体制から 2 工場体制への移行も可能としているが、そのためには、本審議会が提言した各種減量化・資源化施策を早急に実践していくことが重要である。ただし、その中には経費を掛けず取り組めるものもあれば、多くの経費を必要とするものもある。廃棄物担当部局としては、これまでに、ごみの収集運搬・処理・処分経費の削減に努力してきているが、依然として財政状況は厳しい状況にあり、施策実施にあたっては、財源確保が大きな課題になってくることが予測される。

このような状況の中、堺市廃棄物減量等推進審議会は、平成 18 年 10 月に、市長より「**一般廃棄物（ごみ）の減量化の具体的手法について**」の諮問を受けた。

今回の諮問は、基本計画が最優先と位置付けている、資源物を含む「ごみ」そのものの発生・排出抑制を促進するための具体的手法について意見を求められたものである。

本審議会では、堺市の廃棄物行政の現状を踏まえながら、発生・排出抑制の仕組みづくりとして、「市民・事業者の自主的な減量化行動の推進」と「経済的手法による減量化の推進」という二つの視点に分け、次の項目について審議を行ってきた。

### <『ごみ』の発生・排出が抑制されるシステムづくり>

1. 三者協働関係づくりのための具体的な手法
2. 減量化の具体的手法としての費用負担のあり方

本審議会は、延べ9回の会議を開催し、多角的な見地から審議を重ねてきた。

ここに、その結果をまとめ市長に答申するものである。

この答申に基づき堺市は、市民・事業者とともに、なお一層のごみ減量化・資源化の取り組みを促進し、循環型のまちづくりの創造にご尽力願いたい。

堺市廃棄物減量等推進審議会会長

吉田 弘之

## ＜三者協働関係づくりのための具体的な手法＞

### 1. ごみ行政における協働関係の必要性

循環型社会を構築して地球温暖化などの環境問題に対応していくためには、「ごみ」の発生・排出段階での減量化への取り組みが重要で、市民・事業者の果たす役割はますます大きくなっており、ごみ行政を効率的、効果的に運営するためには、市民・事業者の理解と協力が得られなければならない。

このような状況の中で、「ごみ」を自らの問題として捉え、行政とともにごみ施策のあり方や具体的なごみ減量化手法について考えるなど、積極的にごみ行政に参画するとともに、市民・事業者の自主的、主体的なごみ減量化への取り組みが形成されていくことが不可欠である。

また、地域におけるごみ問題（不法投棄、不適正な分別排出等）を解決していくためには、地域住民と行政がそれぞれの適切な役割分担を予め協議し、協力・連携を図る必要がある。

### 2. 三者の役割分担

廃棄物行政における市民・事業者・行政の責務は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（第2条の3、第3条、第4条）に明記されているが、実際のごみとの関わり方においては、市民と言っても個人としての市民、団体としての自治会、NPO等があり、事業者と言っても排出者としての製造・流通・販売・事務所等の事業者と再生利用を行う再生資源事業者があり、各主体がそれぞれの役割を再認識するとともに、立場を理解しあうことで相互に補いながら適切な役割分担を行う必要がある。そのためには対等・平等の立場で相互理解を深め、「信頼関係」を築いていかなければならない。

### 3. 情報の交流と共有

堺市では、「4R運動」をごみ減量化の基本とし、啓発・普及活動に努めるとともに各種施策を推進しているが、これまで情報提供のあり方が、行政からの一方通行になりがちであったため、十分な理解と協力が得られていないように感じる。

今後、さらなるごみ減量化に向け、様々な立場の者が、共通する課題の解決や目的の達成という成果を生みだし、三者協働による取り組みを進めていくためには、「堺市一般廃棄物処理基本計画」に定める「課題」「ビジョン」「方向性」や「減量化目標」を共有していくことが重要であり、「分かりやすい」を基本に、市民・事業者・行政の情報交流、情報共有のための仕組みづくりに努めなければならない。

#### 4. 市民・事業者の参画と協働のあり方

市民・事業者の参画と協働のあり方については、次の二つが考えられる。

##### ① プランニングの段階における参画と協働

堺市ごみ減量化・資源化行動指針（堺・ごみダイエットプラン）や分別拡大にともなう「ごみの分け方・出し方パンフレット」などの企画・立案の過程に市民・事業者が参画することは、ごみの排出や減量化を実践する人たちの「生の声」を聞くことが可能となり、参加者にとっても減量化の必要性やそのための方策を学び意識の改革につなげるための有効な機会となる。

##### ② 実行段階における参画と協働

環境学習・啓発活動等の実施、分別等ごみ排出ルールの指導といった、従来、行政主導で行われていた分野においても、幅広い知識と経験を持った市民・事業者が参画することは、新たな視点や手法による施策の展開が期待できる。

#### 5. 三者協働関係づくりの具体的な手法

多様な個人や組織が、ごみの減量化という一つの目標に向かって協働していくためには、ごみをなくそうとする熱意、相互の信頼と連帯協力、実践における忍耐力を長期間維持すること、その取り組みを継承していくことが大切である。

そのためには、様々な世代や地域の中からごみ問題に関心のある人、ごみ問題に貢献できる人を発掘し、それぞれの持つ資源（人材・ノウハウ・資金・ネットワーク等）を積極的に持ち寄り、取り組みの成果を共有しながら連携・協働していくための場をつくり、参加者の一人ひとりが楽しみながら生きがいを感じられるような仕組みが必要となる。

本審議会では、第一段階として人材発掘や育成などの人づくりと、三者が出会い共に学ぶための場づくりを行うこと。第二段階として三者協働でごみ減量化を推進し、それを実践していくためのグループをつくること。第三段階として市民・事業者主体の自主的なごみ減量化を実践する各グループが連携を図って、活動の輪を広げていくためのネットワークが構築されること。以上、人づくり、場づくり、そしてネットワークづくりという3つの段階を踏まえ、可能なものから一つひとつ実行して拡大していくことが協働関係を築いていくうえで効果的であり、特に初期段階の取り組みと、段階を追って市民・事業者主体へと移行していくことが非常に重要であると考えます。

なお、将来を見据え次世代を担う子どもの学校教育において、児童や生徒が総合的な学習時間等を利用し、日常的にリサイクル等の環境教育・学習が推進されるよう関係機関と連携を図るとともに、「こどもエコクラブ」などの既存のシステムを利用し、表彰制度等も活用しながら活動の輪を広めていき、子どもが環境に関して家庭でのリーダーとなるような仕組みづくりにも力を入れなければならない。

## 6. 三者協働関係づくりの課題

三者協働のための人づくり・場づくりとネットワークづくりの目標は、市民・事業者の自主的、主体的な減量化行動が芽生え、それが拡大し、資源物を含む「ごみ」そのものの発生・排出抑制を推進していくことである。

そのためには、行政が、最初に三者が出会うための接点づくりと各段階での適切なサポート・支援を担い、その後は、市民・事業者が自主的に責任を持って進めていくことが望ましい。このための課題として次の二つが考えられる。

### ① 行政支援のあり方

行政支援には、社会的な公平性を原則として行う情報支援、技術支援、人的支援、物的支援及び財政的支援などがある。具体的にどのような支援が必要となり、可能かは、支援対象の取り組みの意義や性質、支援対象者の熟度、市の支援能力等を総合的に勘案して設定することが望ましく、取り組みの初動期、拡大期、成熟期などに応じて、その効果を見極めながら適切かつ有効な支援策を検討しなければならない。

### ② 協働関係の円滑な進行

協働の場の立ち上げには、ごみ問題に関する知識と経験があり、さらにリーダーシップを発揮できるとともに、次の指導者の人材育成を行なえる人が必要である。また、この場の活動を推進していくためには、コーディネーターやナビゲーター、あるいは世話役を担ってもらえる人も必要となってくる。

このための検定制度や顕彰制度等をつくり、この仕組みの中で、人材発掘・育成を行っていかなければならない。

次に、活動が自立し、持続・発展していくためには、活動団体が行政からの事務事業を請け負ったり企業との連携等、独自の資金確保の仕組みができていくことが重要であり、地域に定着し発展していくためには、地域代表者やごみ減量化推進員との連携・協力を図っていく必要がある。



## ＜減量化の具体的手法としての費用負担のあり方＞

### 1. 家庭系ごみ有料化の意義

先の答申においては、有料化の4つの意義を示した。

#### ○ 循環型社会構築のための環境施策の展開

本市が循環型社会をめざしていくためのごみの適正処理経費、排出者の意識の高揚、自主的な環境活動への支援、三者協働関係の構築や分別収集拡大等、ごみ減量化・資源化施策を推進するための経費の確保が不可欠である。

#### ○ 環境負荷に応じた費用負担の公平化

ごみの排出量に応じて、ごみ処理費用の一部を直接負担する仕組みが、受益者負担の公平化につながる。

#### ○ ごみに対する住民意識の高揚とライフスタイルの転換

有料化で「見える負担」とすることによって、ごみに対する関心や意識を高め、一人ひとりがライフスタイルを見つめなおすきっかけとなる。

また、市民のごみに対する意識の変革は、消費行動を通じて製造事業者等に対してリサイクル可能な製品を製造させるなどのインセンティブを与える。

#### ○ ごみの発生・排出抑制

循環型社会では、分別に取り組み資源化を図るとともに、資源物を含む「ごみ」そのものをつくらないことが重要である。

有料化は、市民に経済的なインセンティブを与えることで、結果として、ごみの発生・排出抑制に効果があり、実施している市町村の多くで減量化に成果を上げている。

また、焼却量が減ることで二酸化炭素の発生量が削減し、環境負荷の低減につながっている。

有料化の意義については意見が一致しているものの、有料化の導入については、「分別収集の拡大」「市民・事業者の自主的な減量化行動を喚起する仕組みづくり」など、本審議会が提言した各種施策を実践し、その進捗と成果、減量化目標の達成状況等を見極めることが先決とする意見と、これら施策を推進していくためには、多大の経費を要することを市民に十分説明したうえ

で理解を求め、早急に「循環型社会構築のための環境施策の展開」が必要であるとする意見があり、先の審議会から引き続き論点となった。

「循環型社会構築のための環境施策の展開」の意義の果たす役割は、堺市においてはますます大きなものとなっており、市民の減量意識を高め、分別収集の拡大を実効性のあるものとするとともに、ごみの焼却・処分経費に加え、新たな減量化・資源化施策の展開に必要な経費に対して応分の市民負担を求め、不公平感を解消する必要がある。

また、堺市では、平成13年度に最大約115億円であった総ごみ処理経費を、直営体制の見直しや委託料の適正化等により、平成18年度には約89億円まで削減を行ってきたが、施策実施に必要な財源確保のためには、有料化の議論は避けて通れない状況にある。

本審議会は、各種減量化施策の実践が第一としながらも、有料化が牽引役となってそれら施策が推進され、相乗効果によって減量化が促進されることを期待して、有料化の導入を提言するものである。

## 2. 家庭系ごみ有料化の具体的手法

本審議会としては、ごみ減量化を有料化という手段だけに頼るのではなく、各種減量化施策が実践されることを前提に、有料化を導入する際の費用負担のあり方と方向性を示しておく。

なお、具体的な仕組みのあり方については、次の4つの視点から検討を行った。

- ① ごみ減量に効果があることは勿論であるが、排出者自身もその効果が実感でき、さらなる減量への意識高揚が図れる仕組みであること。
- ② 手数料を負担する者が、公平であると感じられる仕組みであること。
- ③ 手数料を負担する者が、分かりやすい仕組みであること。
- ④ 制度の維持管理経費ができるだけ低く抑えられる仕組みであること。

### (1) 有料化の対象とする廃棄物の種類について

有料化の意義の一つは、資源物を含む「ごみ」総排出量を削減することであり、受益者負担の適正化も併せて行っていくためには、「焼却するごみ」「埋立するごみ」「資源ごみ」のすべてを有料化の対象にすべきとも思える。

しかし、効率良く分別排出を促し、資源化を推進していくという視点に立てば、「資源ごみ」については、当初は無料で段階的に有料にする。あるいは「焼却するごみ」「埋立するごみ」に比べて安価な設定にするなど、その取り扱いについては慎重な対応が必要である。

## (2) 有料化の仕組みについて

有料化の方式は、大きく定額制と従量制に区分され、従量制はさらに超過量従量制、二段階従量制、単純従量制に分けられる。

本審議会としては、ごみの減量効果が得られること、費用負担が公平であること、市民にとって簡素で分かりやすいこと、制度の維持管理費用が低く抑えられること、他市の導入実績などを総合的に判断した結果、単純従量制が適当であり、分別の徹底、収集作業の効率性などの観点等を考慮すると、指定袋採用が望ましいと考える。

## (3) 指定袋の種類について

有料化の意義の一つは、自主的なごみ減量の取り組みを期待するものであり、減量の目安・確認は指定袋の容量を用いることになる。減量努力が費用的にも報われる仕組みを構築するためには、複数種の指定袋を設定することが望ましいが、製作・販売・管理等の経費の増大について考慮する必要がある。また、生活スタイル、収集サイクル、分別収集実施等も視野に入れたごみの排出量も重要となってくる。

本審議会としては、他市の導入状況や種類毎の販売実績を考慮すると、2種類以上であまり多くならないことが望ましいと考えるが、有料化の意義や費用対効果等を踏まえた最適な制度設計の検討が必要である。

なお、さらに減量効果を高めるためには、より具体的な減量方法を示すなど、現行の「ごみ一袋運動」等による啓発活動をさらに充実させていくことが必要である。

## (4) 指定袋の価格設定について

指定袋の価格は、ごみに対する住民意識の高揚を図り、減量化の動機付けが働く適度な経済的負担感が必要であるが、あまりにも過重なものになれば、不適正なごみの排出や不法投棄を誘発するおそれがある。また、「堺市一般廃棄物処理基本計画」に掲げるごみ減量化目標の達成に大きな影響があることから、これらを踏まえた適正な袋価格にしなければならない。

本審議会では、減量効果、市民の負担感、ごみ処理原価、他の自治体

における価格等、総合的な視点に立って判断した場合、袋の製作費を除いて袋1リットル当たり1円程度の価格設定が適当であると考え。ただし、少しでもごみ袋のコスト削減を図ったり、指定袋に広告を掲載するなどの工夫も必要である。

なお、市民が袋代金を支払うことになると誤解しないように、現状でも45リットルのごみ袋を1袋処理するために168円の処理費用が必要であることの情報提供を行うとともに、あくまでも処理費用の一部を負担すること、そして、そのことの意味を十分に説明して理解を得ることが必要である。

#### (5) 減免制度について

有料化の意義は、「見える負担」にすることで、市民の「ごみ」に対する意識の高揚とライフスタイルの転換を図り、「ごみ」そのものの発生・排出を抑制することであり、排出量に応じた負担で受益者負担の公平化を図るとともに、得られた財源を循環型社会構築のための施策に活用し、かけがえのない環境を次世代に引き継いでいくことである。

この意義を達成するためには、すべての人が平等にその責務を負うことが重要であり、基本的には、有料化にかかる減免制度により、ごみの減量を免ずることは適当ではないかもしれない。

ただし、介護等でやむを得ず紙おむつを使用するなど、自らの努力ではごみ減量が困難な社会的弱者の方については、それぞれの福祉制度の中で配慮するなど、関係福祉担当部署と調整を図り温か味のある対応を要望する。

また、天災等により一時的に多量に排出しなければならない場合、ボランティア清掃などの環境美化活動を行っている場合などは、減免の対象とすべきである。

なお、実施に際しては、対象者の確認や指定袋の交付事務による繁雑さが予想されるが、プライバシーに配慮した引渡し方法などについても検討する必要がある。

#### (6) 手数料収入の運用とその明確化について

有料化導入にともなう手数料収入の用途については、既に有料化の意義の一つである「循環型社会構築のための環境施策の展開」の中で、ごみの適正処理経費、排出者の意識の高揚、自主的な環境活動への支援、三者協働関係の構築や分別収集拡大等、ごみ減量化・資源化施策を推進

するために充当されるべきであると提言を行っているところであるが、それら施策がより成果を上げるためには、ごみ処理事業の一層の効率化を図るとともに、各種施策を分析して検証していく仕組みづくりが必要である。

また、有料化制度への理解を深め、ごみ問題、環境問題への意識を高めていくためには、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、制度自体の透明性の確保に努めなければならない。

## (7) 有料化の導入により、想定される問題への対応について

### ○ リバウンド

有料化の直後はごみ量が減少し、しばらくすると再び増加するリバウンドと言われる現象が他市において見受けられる。

この現象については、有料化と併せて実施した市民啓発やリサイクル対策など、各自治体の取り組み状況の違いによって、減量効果の持続に差異が生じていることから、有料化という手法だけに頼るのではなく、それに伴い実施する減量化・資源化施策を効果的に講じていかなければならない。

また、有料化により家庭系ごみが減少しても、事業系ごみが増加すれば総量としてリバウンドが発生したと誤解を生む可能性があるため、多量排出事業者、少量排出事業者別に対応した事業系ごみの減量化対策にも取り組むことが不可欠である。

なお、これら施策の実施前と実施後には、ごみ量の状況や市民・事業者の意識変化を調査し情報の共有を行い、減量目標の達成状況なども踏まえて施策の見直しが必要と判断される場合には、適時、柔軟に対応する必要がある。

### ○ 不法投棄

有料化実施都市への状況調査では、有料化により極端に不法投棄が増えたという傾向は見受けられないが、不法投棄は、有料化を実施するか否かに関係なく、防止しなければならない問題である。

このためには、廃棄物処理法で禁止され、罰則も規定されていることを周知徹底するとともに、パトロールの強化や監視カメラの設置、地域との連携強化による未然防止に努めることが大切で、悪質なケー

スについては、警察とも連携し厳格に対応していくことが重要である。

なお、不法投棄は投棄された側に問題がある場合もあり、投棄者が判明しないような場合には、土地・建物の所有者に対して処理を求めするなど、投棄されない対策を促す仕組みづくりを検討する必要がある。

#### ○ ステーション等への不適正排出

堺市は、各戸収集とステーション収集の併用方式を採用しているが、有料化が導入されると、特にステーションにおける指定袋以外の袋での排出や「資源ごみ」の中への異物混入、他の地域からの不法投棄などの増加が心配される。

このことから、現場特性にあった排出ルールを地域の人たちと一緒に考え、ルールの徹底を周知啓発するとともに、ルール違反がひどい場合には、連携・協力して排出者を特定し、直接指導できるような仕組みを作っていく必要がある。

#### ○ 少量排出事業者の不適正排出

住居と一体になった店舗・事務所など、少量のごみしか排出しない小規模な事業所においては、現実問題として、事業系ごみを家庭系ごみとして排出しているケースが見受けられる。

これら事業者に対しては、適正排出指導を強化するとともに、事業系ごみとしての位置付けや、ごみ減量が経費の削減に繋がることなどの啓発・指導を行なっていく必要がある。

#### ○ マンション等の新たなごみ

マンション等集合住宅の中には、販売促進、快適性、利便性の向上のため、管理費から一定の金額を徴収し、継続のごみ収集（家庭の毎日収集）に申し込んでいるケース、また、一部には管理組合の事業系ごみとして排出されているケースなどがある。

すでにかなり普及している現実もあり、直ちに当該制度を廃止することは困難となっているが、有料化に際しては、家庭系ごみとして位置付けを明確化し、料金などの整合を図るとともに、資源ごみの分別排出を徹底させる必要がある。

このためには、料金の整合は勿論のこと、排出者に対する家庭系ごみ排出方法の周知徹底を図るとともに、資源物が適正に分別排出されるよう、マンション住人、あるいは管理者等との連携・協力関係を構築しなければならない。

## (8) 市民周知について

家庭系ごみの処理にかかる経費は、これまでは全て税によって賄われてきたため、無料との錯覚が生まれるほど市民にとって経済的負担感は皆無であった。このため、ごみ処理費用の一部を直接手数料で徴収する有料化は、経済的負担感ばかりに目が向きがちになり、「税金の二重取りになる」「財政の赤字補填のため」などの、反対議論に集中してしまう場合がある。

堺市が導入を決定して市民周知を行う場合には、対象をきめ細かく設定した住民説明会の開催、広報紙、テレビの広報番組、チラシの全戸配布等、あらゆる機会、手段を活用した積極的な情報提供と情報収集に努めなければならない。

また、その際には十分に時間をかけて、堺市の廃棄物行政がおかれている現況を先ず知ってもらったうえで、有料化の四つの意義や具体的な実施内容は無論のこと、今の堺市のごみ行政をどのように変えたいのか、どのように変わるのかを市民に分かりやすく説明し、十分な理解と協力を得るようにしなければならない。

## おわりに

国においては、温室効果ガスの大幅な削減など低炭素社会の実現に向け、環境モデル都市の創出に自治体と連携して取り組み始めた。堺市においても『「快適な暮らし」と「まちの賑わい」が持続する低炭素型都市の実現』を基本理念とする、低炭素型まちづくり戦略「クールシティ・堺」推進プログラムにより全国・世界に先駆けたまちづくりをアピールしているところである。

このような状況のなか、堺市の廃棄物行政においても、本審議会が二期四年間にわたって議論を重ね提言を行ってきた数々の減量化施策を真摯に受け止め、可能なものから着実に実行に移していくことが重要である。

特に今回の提言の一つである「三者協働における人づくり・場づくりとネットワークづくり」は、循環型社会を築いていくうえでの行動原則であり、全ての施策の礎となるものである。

また、「家庭系ごみの有料化」については、様々な立場にある委員で審議を行い、導入については慎重論を唱える委員もいたが、今を生きる私達の責務として、次世代へ可能な限り良好な環境を残し、環境面での負の遺産を引き継がせないために必要との判断からこの答申に至った。

今後、堺市が家庭系ごみ有料化を導入する場合にあっては、本審議会における委員一人ひとりの貴重な意見を思い起こすとともに、市民に対して十分に説明責任を果たし、理解を得ることが必要不可欠である。

最後に、本答申が「堺市一般廃棄物処理基本計画」の基本理念に掲げる「三者協働による環境負荷の少ない循環型のまちづくり」の実現に寄与することを期待する。