

# 答 申 書

一般廃棄物の減量方策と再利用の推進について

平成24年1月

東久留米市廃棄物減量等推進審議会

# 目 次

はじめに	1
第1章 東久留米市における一般廃棄物を取りまく現状	
1 循環型社会の形成を目指して	2
2 東久留米市の現状	2
3 ごみ減量化とリサイクル推進の現況と課題	3
(1) ごみ排出量の推移	3
(2) 資源ごみ収集量の伸び悩み	3
(3) 処理処分段階での制約と拠出金(負担金)の増加	3
第2章 家庭ごみの有料化について	
1 有料化の必要性	4
2 有料化の目的	5
3 有料化に対する審議会の考え方	5
4 今後の課題と提言	6
(1) 制度内容のあり方	6
(2) 収集方法のあり方	7
第3章 一般廃棄物の減量方策と再利用の推進について	
1 分別の徹底	8
2 生ごみの減量・資源化	8
3 資源集団回収事業の拡充	9
4 国や東京都、事業者等への働きかけ	9
おわりに	10

## はじめに

東久留米市廃棄物減量等推進審議会は、平成23年（2011年）8月3日、東久留米市長から「一般廃棄物の減量方策と再利用の推進について」の諮問を受けた。

当審議会は、学識経験者・市内事業者・再資源化事業者・市民代表の計10名で構成された市長の諮問機関である。

今回の諮問事項の中でも、家庭ごみの有料化については、平成17年12月の審議会答申「家庭ごみの有料化及び一般廃棄物の減量方策と再利用の推進について」及び平成18年12月の審議会答申「東久留米市一般廃棄物処理基本計画の見直しに伴う提言について」においても、今後の社会情勢の変化、東京都市長会の動向及び他市の状況をみながら有料化導入の検討を進めていくべきと、今後の課題として位置づけられていることから、循環型社会の形成を目指していくために、より一層のごみの減量化、リサイクルの推進を目指していくための重要性の高い課題の一つとして市長諮問が行われた。

これを受けて、近年減少傾向にはあるものの、更なるごみの発生抑制と、ごみの減量化と再生利用の推進を図っていくため、今後どのような方策が必要なのか、委員全員がそれぞれの立場に基づき活発な討議ができるよう審議を行った。

当審議会では、5回にわたる会議を行ったことにより、廃棄物をとりまく現状についての認識を深めるとともに、家庭ごみ有料化の是非、ごみの減量・資源化全般について議論を深めてきた結果、審議会としての基本的な考え方がまとまったので、ここに答申をとりまとめた。

この答申を踏まえ、環境に対する負荷の少ない循環型社会の形成をめざし、生産・消費・排出・処理処分の各段階において、市民・事業者・行政が連携し、より一層のごみの減量化とリサイクル推進のための施策が展開されることを願うものである。

## 第1章 東久留米市における一般廃棄物を取りまく現状

### 1. 循環型社会の形成を目指して

廃棄物をめぐる様々な問題に対応するため、国でも、大量生産・大量廃棄型の従来の社会のあ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され、平成12年（2000年）を循環型社会元年と位置付け、環境基本法の基本理念に則り、同年6月に循環型社会形成推進基本法を制定した。また同時に関連法として、資源有効利用促進法、容器包装リサイクル法、家電リサイクル法、食品リサイクル法、グリーン購入法などが制定・改正され、循環型社会形成のための法体系が整備された。

循環型社会形成推進基本法をはじめとするこれらの法律では、廃棄物の発生を抑制し、適正な循環的利用を促進するため、国、市町村、事業者、国民それぞれの役割を明確にするとともに、循環型社会を形成する手法として廃棄物処理の優先順位が定められた。

まず第一に、廃棄物の発生抑制（リデュース）が優先され、次に循環的利用のための再使用（リユース）、資源の再生利用（リサイクル）、続いて再生利用ができないものは焼却による熱回収（サーマルリサイクル）を行い、こうした排出抑制及び循環的利用を徹底した上で、最後の処理については適正な処分を確保することを基本の考え方としている。

東久留米市でのごみの減量化やリサイクルの推進への取り組みにおいては、これらの法律の考え方を尊重する必要がある。

### 2. 東久留米市の現状

私たちは大量生産、大量消費、大量廃棄という、資源と環境を過度に酷使する社会経済システムに慣れすぎてしまっている。そして、その代償として、廃棄物の大量発生や不法投棄など、廃棄物に関係する深刻な社会問題を抱えることになっている。

東久留米市においては、早い時期から資源物の分別収集の実施や集団回収事業の推進など、市と市民が協力してごみの減量化やリサイクルを積極的に進めてきた。その結果、資源ごみの排出量は年々増加し、つれて市民1人1日あたりの家庭ごみ排出量は多摩地域の平均をわずかではあるが下回る数量になるなど一定の成果をあげてきている。

しかし、ごみの排出量は、平成17年度をピークにそれ以降減少してきているものの、下げ止まりの傾向を見せ始めている。

市内で収集したごみは、その性質や状態によって焼却・破碎・資源化などの中間処理を清瀬市、西東京市とともに構成する柳泉園組合で行い、焼却灰と不燃残渣は、東京たま広域資源循環組合の日の出町二ツ塚処分場へ埋め立て処分を行っていた。現在は、不燃残渣については平成17年度から民間施設に搬入してRPF（プラスチック固形燃料化）の原料に、焼却灰については平成18年度からエコセメントの原料として再生利用を図っている。

しかしながら、このような取り組みにより二ツ塚処分場が延命化されているものの、現在すでに44.5%の埋め立てを完了しており、また、多摩地域で新たな最終処分場を確保することも極めて困難な状況となっている。

以上のような廃棄物を取りまく状況を踏まえると、最終処分場の延命化や環境に対する負荷の軽減の観点から、より一層のごみの排出抑制、減量化、資源化を積極的に進めていくことで環境への負荷の少ない資源循環型社会の形成を目指していく必要に迫られている。

### 3. ごみ減量化とリサイクル推進の現況と課題

#### (1) ごみ排出量の推移

ごみ排出量の推移では、平成17年度の28,184トンをピークに、平成22年度の26,088トンまで減少してきたが、減少率も低くなり、下げ止まりの傾向となってきた。

#### (2) 資源ごみ回収量の伸び悩み

平成5年に8分別収集方式<sup>(注1)</sup>、平成6年に11分別収集方式<sup>(注2)</sup>、平成18年10月には容器包装プラスチックの分別収集を開始したことにより、資源ごみ回収量は年々増加し、ごみ減量に一定の成果をあげているものの、伸び悩みの傾向も見せ始めている。

また、多摩地域の総資源化率の平均が37.6%に対し、当市は38.1%と平均をやや上回り、多摩30市町村中9番目のレベルとなっている。また、その伸び率でも、多摩地域が平成17年度の29.4%から22年度の37.6%と8.2ポイント上昇しているのに対し、当市は17年度の26.2%から22年度38.1%と11.9ポイント上昇している<sup>(注3)</sup>。

燃やせるごみの組成分析調査<sup>(注4)</sup>においても、相当量の雑紙類がごみとして出されているなど、ごみと資源の分別が十分に行われていない現状がみられ、より一層の分別の徹底が課題となる。

#### (3) 処理処分段階での制約と拠出金(負担金)の増加

多摩25市1町で構成している日の出町二ツ塚処分場では、処分場を有効か

つ計画的に利用するため、東京たま広域資源循環組合が策定している廃棄物減容化基本計画に基づき、各構成団体に対して廃棄物の搬入量が毎年割り当てられている。東久留米市では、処分場への廃棄物搬入量をできるだけ減らすため、資源ごみの分別収集や中間処理段階で様々な減量減容策に取り組んでいるが、平成17年度から22年度の搬入量はいずれの年も搬入割り当て量を超過しており、その結果、ペナルティーとして一定額の課徴金が科せられることになる。

処分場への搬入量削減のため中間処理施設「柳泉園組合」では、軟質系プラスチックの焼却処理を行うとともに、平成17年度から不燃物を埋め立てずにRPF（プラスチック固形燃料化）処理委託事業を実施している。また、二ツ塚処分場でも、平成18年度からエコセメント化施設の稼働により焼却灰を埋め立てずにセメントの原料に利用するなど、処分場延命化と循環型社会形成のための新たな事業が展開される。

柳泉園組合及び東京たま広域資源循環組合は、それらを構成する自治体からの拠出金（負担金）により運営が成り立っており、ごみ減量のための新たな事業を実施することにより今後拠出金（負担金）は増加することが予想される。

\*（注1） 可燃・不燃・粗大・有害・ビン・缶・古紙・古布の8区分

\*（注2） 注1の8区分に紙パック・ペットボトル・白トレイを加えた11区分

\*（注3） 総資源化量＝資源回収量＋収集後の資源化量

総資源化率＝総資源化量÷（総ごみ量＋集団回収量）

数値は、東京市町村自治調査会 多摩地域ごみ実態調査より

\*（注4） 柳泉園組合 物理組成分析調査より

## 第2章 家庭ごみ有料化について

### 1. 有料化の必要性

ごみの減量・資源化と循環型社会の形成に向けては、リデュース（発生抑制）、リユース（再使用）、リサイクル（再生利用）の3Rが重要であり、これらは前記法律にも優先順位が定められている。リサイクルを進めることは重要ではあるが、リサイクルに伴うコスト増加とリサイクルが大量消費・大量廃棄の逃げ道となることが懸念されており、まず、ごみとして排出する量を減らす発生抑制の取り組みが最も重要であると考えられる。

東京都市長会でも、二ツ塚処分場の残余容量のひっ迫を深刻な問題と捉え、平成13年10月「多摩地域におけるごみゼロ社会を目指して」の提言の中で、ごみの発生抑制に効果・即効性のある施策として「家庭ごみの有料化」をあげ、多摩26

市が一体となって家庭ごみの有料化に取り組むべきとの方針が示されている。

一般家庭から排出されるごみは、市が処理を行う一般廃棄物の主要な部分であり、その処理責任は市が負うべきものとされているが、ごみ排出量の増大、ごみ質の多様化などに伴い、処理費用は増加の一途をたどっている。これまでのようにごみ処理費用を市が負担しては、市民はその費用負担を実感しづらく、ごみ減量やリサイクルに対する関心も起こりにくいと考える。

ごみの減量・資源化の推進のためには、ごみに対する市民の意識向上が不可欠である。市民がごみの排出者として責任を持ち、ごみの減量やリサイクルへの意識を高め、ごみの発生抑制を図ることを主な目的として、ごみの排出者である市民にその排出量に応じて費用負担を求める方法が家庭ごみの有料化である。

家庭ごみの有料化は、すでに全国多くの自治体で実施され、多摩26市においても平成22年7月の時点で19市が実施している。有料化実施後の状況をみると、ごみ収集量の減少や資源ごみ回収量の増加などの効果が認められ、ごみの発生抑制を進めるための有効な手段として成果をあげている。

## 2. 有料化の目的

家庭ごみ有料化の目的は、消費者・排出者である市民に一定の費用負担を求めることにより、

- ・ごみの発生抑制と減量化への意識向上を促す
- ・ごみと資源の分別の徹底
- ・ごみの排出量に応じた費用負担
- ・減量やリサイクルへの貢献度に応じた公平性の確保
- ・新たな減量施策への財源確保

をあげることができる。

## 3. 有料化に対する審議会の考え方

本審議会は、以上の点やごみ処理を取り巻く厳しい情勢を踏まえ、市民の意識改革、ごみの減量化・資源化の一層の推進、公平な負担の確保を図るための有効な手段として、東久留米市においても家庭ごみの有料化が必要であると考えます。

ただし、家庭ごみ有料化による効果が発揮されるためには、有料化制度の工夫、収集方法の見直し、資源の分別収集区分の見直し、新たな減量方策の実施、市民への合意形成の方法など、適切な制度設計と運用が不可欠と考えられることから、次節の点について配慮を求めるものである。

#### 4. 今後の課題と提言

##### (1) 制度内容のあり方

###### ①有料化の対象

平成11年に有料収集となっている粗大ごみに加え、「燃やせるごみ」と「燃やせないごみ」については、減量化を推進するために有料化の対象とする必要がある。一方、ビン・缶・紙類・古布・ペットボトル・トレイ・紙パック・剪定枝の資源ごみ及び乾電池・蛍光灯などの有害ごみについては、有料化の対象とせず無料にすることによって、分別の徹底と資源化の推進を図ることができると考える。また、容器包装プラスチックについては、慎重な検討を求める。

###### ②費用負担の方法

費用負担の方法については、市民にとって合理的で理解を得られやすい方法と料金設定が必要である。有料化をすでに実施している自治体のほとんどが有料指定袋方式を採用しているように、その合理性などの点から、指定袋の販売による方法が適当であると考えられる。

また、料金設定については、1ℓ又は1kgあたりの単価が決められ排出量に比例して課金する均一従量制、排出量が一定量を超えた段階で単価が引き上げられる累進従量制、一定期間のなかで一定量を超えた部分から料金が課せられる一定量以下無料制の課金方法があるが、排出容量に単純に比例して料金が課せられる均一従量制が一般的であり、容量ごとに複数種類の指定袋を用意し、容量に応じた負担を求める方法が指定袋方式とのバランスを考慮すると適当と考える。

###### ③単価設定

有料化の目的がごみの発生抑制と減量意識の向上である以上、その動機づけが働くような単価設定が必要であると考えられるが、当市の現状として、ダストボックスを使用した収集を行っており、近隣他市とは状況が異なる面がある。

それを踏まえた上で、有料化を実施している近隣他市の例を考慮に入れ、市民の理解を得られるような単価設定を行うよう慎重な検討を求める。

###### ④ごみ出し困難者等への対策

ごみ有料化は一種の公共料金の値上げとも言えるため、生活保護世帯等の経済的・社会的弱者にとって過度の負担とならないよう、ごみを自分で排出することが困難な世帯の玄関先までごみの収集に行くことや手数料の減免措置など様々な方向性を講じる必要がある。また、環境美化等のボランティア活動に対しても、活動の制約にならないように無料袋の配布などの減免措置を講じる

必要がある。

なお、減免を行う場合の申請や指定袋の交付については、プライバシーに配慮すると共に、できるだけ簡便な方法で行われることが望ましい。

#### ⑤市民への合意形成

家庭ごみの有料化によってごみの発生抑制や減量化の効果を得るためには、市民の協力が不可欠である。ごみ処理やリサイクルの現状と課題、有料化の必要性や目的等について、説明会の場をきめ細かく設定し、十分な周知を行うとともに、協力を得られやすい制度を構築し、市民参加のもと合意形成をすることが大切である。

#### ⑥事業系ごみ

事業系ごみについては、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第3条において事業者がその事業活動に伴い発生する事業系廃棄物を自ら適正に処理すべき責任が定められている。当市では、平成11年度から同法に基づき、事業系一般廃棄物は事業者と廃棄物収集運搬業者との直接契約により自己処理を行っている。事業系ごみの有料化制度と家庭ごみの有料化との制度上の不公平が生じないように、今後、関係者の意見を聞いた上で適切な料金設定を検討する必要がある。

### (2) 収集方法のあり方

#### ①ボックス収集と戸別収集

東久留米市のごみは、昭和45年以来、一部の地域を除いてダストボックスを使い収集を行っている。市内に約2,600個の燃やせるごみ用のグリーンボックスが置かれ、クレーンを搭載した収集車両により機械的に収集する方式を採用している。

ボックス収集方式は、

- ・車両1台あたりの収集人員が少なくすむ（ボックス収集は2名、ステーション・戸別収集の場合は3名）
- ・1日あたりの稼働車両台数が少なくすむ（ボックス1個あたりの利用世帯は15~18世帯で、一度に短時間で多くの世帯の収集が可能なため、収集車両の走行距離や作業時間が少なく効率的に収集が行える）
- ・収集作業員が安全・衛生的に収集を行える
- ・集積場所の美観や衛生面を保つことができる（生ごみ等がカラスや猫等に食い散らかされない）
- ・ごみの排出がある程度弾力的に行える

などの利点から採用され、いまでは市民生活の中に定着し、東久留米市の特色

と言えるものになっている。

しかし、今後、有料指定袋により家庭ごみの有料化を行う場合、ボックス収集では、袋が外から見えず排出者責任が明確でないことから、指定袋での排出、分別の徹底、指定曜日の排出などのルールを徹底することが困難といった課題がある。

家庭ごみ有料化実施市では、有料化と同時に、ステーション方式又はボックス方式から戸別収集方式に変更している事例が多い。戸別収集は文字どおり1軒ごとにごみを収集する方式で、排出者責任が明確となり、分別など指導の徹底が図れるなどの利点がある。しかし反面、収集に要する人員・車両・時間が増加する欠点がある。

ただ、有料化する上で、排出量に応じた費用負担の公平性だけでなく捨て方についての公平性も考慮すると、やはり、一部集合住宅を除き全地域戸別収集方式が望ましいと考える。そして更に、収集方法については慎重に検討した上で、市民との合意形成を図る必要がある。

## ②不法投棄対策

指定袋による有料化を実施した場合、指定袋以外の袋での排出や不法投棄の増加が懸念される。有料化の実施にあたっては、市民に対して有料化制度を十分に周知するとともに、市条例に設置規定のある廃棄物減量等推進員制度を活用し、廃棄物減量等推進員と連携してパトロールを行うなど、ごみの適正排出を強く呼びかける必要がある。

## 第3章 一般廃棄物の減量方策と再生利用の推進について

### 1. 分別の徹底

より一層のごみの減量化・資源化を推進するためには、今まで以上に資源物の分別の徹底を図っていくことが重要である。総資源化率については、多摩地域の平均値をわずかに上回っているものの、分別の不徹底が課題となっており、特に燃やせるごみの中にリサイクルできる紙類（雑紙）の混入が多くみられる。新聞・雑誌・段ボールだけでなく、リサイクル可能な紙類の情報提供を十分に行い、分別を徹底することで焼却や埋め立て処分をせずにリサイクルにつなげていく必要がある。

### 2. 生ごみの減量・資源化

生ごみは、燃やせるごみ重量中の約10%を占めている（注1）。燃やせるごみの減量化を進めるには、生ごみの減量方策がキーポイントになる。減量方策の第1段

階は各家庭で水切りを十分に行うことが大切なことは言うまでもないが、しかし、排出された段階では、臭気や水分の流出、塩分や油分が多く含まれている点など、他の資源ごみに比べて資源化を行ううえで課題を多く抱えている。近年では、高性能の家庭用生ごみ処理機が開発され、生ごみの堆肥化等の資源化が広く各家庭で行われている。現在、市で実施している生ごみ処理機購入費助成制度の拡充により家庭単位での生ごみ減量を推進するとともに、地域で生ごみの堆肥化に取り組んでいる団体等もみられることから、その取り組みをサポートするための方策を検討する必要がある。

\*（注1） 柳泉園組合 物理組成分析調査より

### 3. 資源集団回収事業の拡充

資源集団回収事業は、ごみとして排出される前段階での重要な発生抑制の方策である。平成22年度における集団回収の紙類回収量では、行政回収の年間2,335トンを超え、4,666トンも上回る3,801トンの回収実績をあげている。このように、資源集団回収事業はごみ減量と資源化に大きな役割を果たしている。今後、循環型社会の形成を目指して、ごみの発生抑制とごみ減量やリサイクルに対する意識向上に取り組んでいくためにも、資源集団回収事業を広く市民に周知し、集団回収活動への参加と資源回収量の増加を推進する必要がある。

### 4. 国や東京都、事業者等への働きかけ

ごみの発生抑制やリサイクルの推進に関しては、経済活動の影響が大きいことから、事業者の拡大生産者責任の明確化を目的とした実効性のある制度の新設や廃棄物処理の枠組み変更など、国や東京都の果たす役割は重要である。市は、近隣自治体などと連携・協力しながら、国や東京都に対して働きかけを行っていくとともに製品の製造者や販売者などの事業者に対してもその役割を求めていくべきである。

## おわりに

現在のごみ問題は、私たちの生活そのものに起因しているといっても過言ではない。今日の大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会経済構造は、膨大な量の廃棄物を生み出しているばかりでなく、大型家電製品やプラスチック複合素材製品など質的にも多様化した廃棄物が増加し、ごみ処理施設への負荷、埋立処分場の残余容量のひっ迫など処理処分の側に多大な影響を与えている。ごみ問題を解決するためには、このような社会経済構造から再生型・資源循環型の社会への質的転換が余儀なくされている。

そこで、本審議会としては、家庭ごみの有料化について、多摩地域26市のうち19市が実施に踏み切っている状況を十分に検討した結果、ごみの発生抑制と減量やリサイクルに対する意識の向上を推進するためには、東久留米市においても家庭ごみの有料化が必要であるとの考えに至った。

しかし、家庭ごみの有料化によってごみの発生抑制や減量化などの効果を得るためには、市民の理解と協力が不可欠である。ごみ処理の現状や有料化の必要性等について説明会などを通じて市民に十分周知を行うとともに、市民にとって分かりやすくかつ実行しやすい排出ルールを提供することが肝要である。