

平成21年1月22日

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市廃棄物減量等推進審議会

会 長 藤 田 正 憲

新たに実施すべきごみ減量・リサイクル施策
について（中間答申）

平成20年11月7日付け大環境企第534号で緊急諮問がありました標題について、別添のとおり答申します。

新たに実施すべきごみ減量・リサイクル施策について
(中間答申)

—当面実施すべきごみ減量・リサイクル施策について—

平成 21 年 1 月 22 日

大阪市廃棄物減量等推進審議会

— 目 次 —

1	はじめに	1
2	諮問の背景	2
3	審議の経過	3
4	中間答申と最終答申	3
5	「当面実施すべきごみ減量・リサイクル施策」検討に当たっての 基本的な考え方	4
6	「当面実施すべき施策」について	
	(1) 現状における課題と施策の方向性について	4
	(2) 具体的なごみ減量・リサイクル施策の検討	6
7	減量目標について	13
8	今回議論された中・長期的に検討すべき課題について	14
9	最後に	15

1 はじめに

大阪市では、「環境先進都市大阪」の実現を目指し、大阪市一般廃棄物処理基本計画（平成 18 年 2 月改定）に基づき、市民・事業者と連携した 3 R の取組み、とりわけ優先課題とされる 2 R（発生抑制・再使用）の取組みを「上流対策」として積極的に推進し、具体的な取組みを進めてきた。この結果、平成 19 年度のごみ処理量は約 148 万トンとなるなど、基本計画における平成 22 年度の減量目標約 147 万トンをほぼ達成している状況になっている。

一方で、近年、環境問題全般に対する市民の関心が高まっていることや、大阪市の危機的な財政状況に鑑み、ごみ処理コストの低減が喫緊の課題となる中で、「焼却工場のあり方」について多角的な観点から検討が求められていることなどから、より一層のごみ減量・リサイクルに向けての取組みや新たなごみ減量の目標値の設定について、早急な検討が必要となっている。

本中間答申は、これまでの審議において、大阪市が提示した「当面実施すべきごみ減量・リサイクル施策」の具体案に対して、審議会として意見等を述べるものであり、大阪市は、その趣旨・内容を十分に踏まえるとともに、具体施策の実現に向けて、これまで以上に積極的に取組みを進められることを期待する。

2 諮問の背景

大阪市の財政が危機的状況にあることから、廃棄物処理事業についてもこれまで以上のコスト削減・効率化が求められている。

このような状況の下で、焼却工場の適正な配置について、収集輸送に係る経費、周辺環境との調和とまちづくり、環境負荷の低減、財政的見地に立った整備手法のあり方等を考慮しながら、将来に向かってあるべき焼却工場の整備・配置計画について議論するため、平成 20 年 4 月より学識経験者を中心にした「大阪市ごみ焼却場整備・配置計画検討委員会」（以下「検討委員会」）が設けられ、環境・廃棄物行政、地方財政、交通計画、都市計画といった幅広い観点から検討が行われてきた。

「検討委員会」における議論が進む中、平成 20 年 8 月 7 日、「大阪市のごみ問題はどうかあるべきか」について、市民との間に「大きな議論を巻き起こしたい」との趣旨から、「森之宮工場建替計画の凍結」表明が平松大阪市長よりなされた。

これを受け、平成 20 年 9 月 17 日の第 5 回「検討委員会」において、市長から「(検討委員会を)一旦中断し、大阪市のごみ問題についての議論が進み、将来のごみ量についての方向性が出た段階で再度議論いただき、来秋に取りまとめていきたい」との申し出があり、ごみ減量の目標値等が改めて提示されるまで、「検討委員会」は中断されることとなった。

3 審議の経過

前項の経過を背景に、本審議会は、平成 20 年 11 月 7 日、平松大阪市長から「新たに実施すべきごみ減量・リサイクル施策」について緊急諮問を受けることとなった。

同日、緊急諮問に至った背景やこれまでの経過、及び今後検討すべき課題と検討の方向性などについて説明を受けた後、平成 20 年 12 月 1 日と同年 12 月 22 日の合計 3 回にわたって、「当面実施すべきごみ減量・リサイクル施策」を中心に審議を行ってきた。

なお、本審議会は、去る平成 20 年 7 月 18 日、平松大阪市長より「経済的手法を活用したごみ減量・リサイクル施策」について諮問を受け審議中であるが、今回の緊急諮問と審議内容が重複するため、今後は 2 つの諮問を一括して取り扱い、審議・答申を行うこととした。

また、学術的・専門的議論を行うため、別途「部会」（「手数料あり方検討部会」）を設けて審議を進めている「ごみ処理手数料のあり方」については、このまま審議を継続し、平成 20 年度中を目途に「部会報告」を取りまとめることとした。

4 中間答申と最終答申

「大阪市のごみ問題はどうか」について、出来るだけ早期に方向性を定めるとともに、平成 21 年度の予算化も図りたいとする大阪市の意向を踏まえ、「新たに実施すべきごみ減量・リサイクル施策」のうち、「当面実施すべきごみ減量・リサイクル施策」及びこれに基づく「減量目標値」を、この中間答申において提言することとした。

また、焼却工場の整備・配置計画にかかる議論の前提となる、「中・長期的な視点に立ったごみ減量・リサイクル施策」及びこれに基づく「減量目標値」については、本中間答申後も継続して審議を行い、平成 21 年の春頃を目途に最終答申として提言することとする。

5 「当面実施すべきごみ減量・リサイクル施策」検討に当たっての基本的な考え方

ごみの減量・リサイクルは、地球温暖化など地球規模の環境問題につながる、市民・事業者等の日々の生活や事業活動における身近な環境問題であることを、市民等へわかりやすく伝える工夫・努力を引き続き行うことが必要である。

また、ごみ減量・リサイクルの取組みを効果的に推進するためには、その実践者である市民・事業者等の理解と協力が必要不可欠であり、今後より一層、市民・事業者等との連携・協働を強化・発展させていくために、普及啓発、支援、誘導、規制指導といった側面からの、きめ細かな施策の展開が必要である。

6 「当面実施すべき施策」について

(1) 現状の課題と施策の方向性について

家庭系及び事業系双方のごみについて、これまでごみ減量・リサイクル施策を検討・実施する中で浮かび上がってきた課題を整理し、「当面実施すべき施策」についての方向性を以下のとおり導き出した。

① 分別排出の徹底

平成 20 年 1 月から実施された「中身の見えるごみ袋」による排出指導などの結果、普通ごみの排出量は減少しているものの、その中にはまだ資源化可能なごみが含まれており、今後のごみ減量に向けて市民の分別排出を一層促進することが必要になっている。

市民の分別排出意識と分別排出に関する知識の更なる浸透によるごみ減量を目指して、啓発・指導を徹底していく必要がある。

② 紙ごみ対策

平成 18 年度に大阪市が実施したごみ組成分析調査の結果によれば、家庭系ごみの中には、資源化可能な古紙類が約 15%（約 9 万トン）含まれていると推計されている。

これについては、現在も行われている資源集団回収活動を活性化させることなどにより、紙ごみ回収量を増やし、ごみの減量を図ることが可能であると考えられる。

③ 焼却工場搬入の適正化

焼却工場に搬入される事業系一般廃棄物の中には、資源化可能なごみや混入した産業廃棄物が含まれているといわれている。

産業廃棄物について、引き続き適正ルートへの誘導を図るとともに、あわせて紙ごみ等の資源化可能物については、リサイクルルートへ誘導する方法を検討する必要がある。

④ ごみ処理手数料の適正化

大阪市のごみ処理手数料は、他都市と比べ安価で、また、処理コストとも乖離しており、排出事業者のごみ減量やリサイクルに対するインセンティブ（動機付け）が働きにくい状況となっている。

ごみ減量・リサイクルをより一層促すためには、「排出事業者責任の徹底」や、「受益と負担の公平性の確保」などの観点から、ごみ処理手数料体系のあり方を検討する必要がある。

なお、この課題については、別途、学識経験者からなる「手数料あり方検討部会」において審議が進められていることから、今回の中間答申では特に言及せず、後日、最終答申の中で施策の方向性を述べていくこととする。

⑤ その他検討すべき課題

他都市において広く実施されている「その他のごみ減量・リサイクル施策」についても、その内容や効果について検証を行った上で、施策としての導入の可否等について検討を進める必要がある。

(2) 具体的なごみ減量・リサイクル施策の検討

現状の課題と施策の方向性を確認した上で、それに対応する形で、「当面実施すべきごみ減量・リサイクル施策」として、事務局より示された具体的な施策項目に対し、以下のような意見等が出された。

① 分別排出の指導徹底

《現状について》

「中身の見えるごみ袋」による排出指定制度の導入などの結果、普通ごみの排出量は減少しているものの、その中にはまだ資源化可能なごみが含まれており、今後のごみ減量に向けて市民の分別排出を一層促進することが必要になっている。

他都市においては、分別ルールが守られていないごみの残置（注意シール・警告シールを貼付し、ごみを収集しない）等の措置や、分別ルールが守られていない地域へのチラシ配布、排出者への個別指導などの方法で啓発・指導の徹底が図られている。

《事務局案》

分別排出の更なる徹底を図るため、ごみの分別に関する説明会（勉強会）をこれまで以上にきめ細かく実施する。

また、これら説明会（勉強会）を実施した後に生じた「不適正な排出」に対しては、ごみを収集しないなど個別の啓発・指導を徹底していく。

これら施策の実施や、これまで実施してきた施策との相乗効果等を含め、約 6 万トンの減量効果を見込んでいる。

《審議会の意見》

町会に加入している住民に比べ、加入していない住民に対するごみの減量やリサイクルについての普及啓発・指導が十分でない面がある。

また、許可業者の収集するアパート・マンションにおいても同様の状況が見受けられる。

「全ての市民」に対して等しく「ごみ減量」や「分別排出の徹底」を求めるといった観点から、啓発・指導を徹底すべきである。

② ごみゼロリーダーとの連携強化

《現状について》

他都市においては、廃棄物減量等推進員など市民による、ごみ集積場所（ステーション）における分別排出・適正排出の個別指導が効果をあげているが、各戸収集を基本としている大阪市の場合、このような方法をとることは難しい。

《事務局案》

他都市で実施されているようなごみ集積場所における個別指導が難しいことから、環境事業センターとの連携・協力のもと、約 4,000 人のごみゼロリーダーが中心となって、町会の班単位など出来るだけ市民に身近な単

位で「自主勉強会」を開催することにより、分別排出の徹底を図る。

《審議会の意見》

ごみゼロリーダーが自主的・自律的に活動できるようにするための工夫を行うなど、ごみゼロリーダー活動の活性化策について検討する必要がある。

③ 紙パック・乾電池などの拠点回収場所の拡大及び情報提供

《現状について》

ごみの減量及び資源化を推進するにあたって、家庭から少量しか排出されない紙パックや乾電池・蛍光灯管については、拠点回収方式による回収が実施されている。しかし、現行の受付場所や受付時間の設定は、必ずしも市民にとって利便性がよいとは言えない。

《事務局案》

他都市でも実施例が見られるように、市民に身近で利用者の多い公共の施設や、スーパーマーケット等の民間施設に回収ボックスを設置し、かつ常時回収を受付けることにより市民の利便性の向上を図る。

このような拠点回収の実施状況や、紙パック・トレイ等の回収を自主的に行っている店舗等の情報を記載した「リサイクルマップ」を作成・配布して、市民がリサイクル活動に参加しやすい環境の整備を図る。

《審議会の意見》

拠点回収の実施にあたっては、資源化にかかるコストや、収集輸送段階における温室効果ガスの発生、事業者による事業系ごみの持ち込みなどの問題があることから、その実施にあたっては、「費用対効果」など様々な観点から慎重に検討する必要がある。

④ 申告制によるベビー服等の回収

《現状について》

現在、ベビー服・子ども服・マタニティウェアについて、環境事業センターや区役所で拠点回収し、月に一度、展示提供している。現在の拠点回収方式は場所・時間に制約があり、利便性を高める必要がある。

《事務局案》

ベビー服・子ども服・マタニティウェアの展示提供は、他都市にはあまりない大阪市の特徴的な施策のひとつであり、市民からも好評を得ていることから今後も拡充していきたい。

申告制による戸別回収を新たに実施し、市民の利便性を高めることで、回収量の拡大を図る。

《審議会の意見》

この施策は、大阪市におけるきめ細やかで特徴的な施策のひとつであるとともに、典型的な2R（排出抑制・再使用）施策でもあることから、一層の拡充を図るべきである。

今後は展示提供の機会を増やす方策についても検討し、市民の利便性の向上に努めるべきである。

⑤ 資源集団回収活動の活性化

《現状について》

家庭から排出される古紙類を回収する方法として、多くの自治体において地域団体による資源集団回収が広く行われている。

この資源集団回収を行う団体に対して、大阪市では現行1.5円/kgの基準により奨励金等を支給しているが、他都市においては、それより高い水準の奨励金が支払われており、回収量も大阪市に比べ多い。

《事務局案》

資源化可能な紙ごみの回収量の増加を図るため、資源集団回収団体に対する奨励金について引上げを検討する。

また、新たに資源集団回収を実施する場合の課題である集積場所の確保や人手不足の課題を解決するため、資源集団回収団体が地域住民に対して回収日時を周知し、住民はその日時に各家庭の前に古紙を出し、それを再生資源業者が直接回収するという新たな回収方法をモデル的に実施する。

これらの施策により、古紙類の回収量について 2 万トン以上の増加を見込んでいる。

《審議会の意見》

資源集団回収活動については、他都市の事例を参考にして、より一層の活性化に努めるべきである。

他都市では古紙類の行政回収を実施したり、拠点回収をしている例もあるので、今後それらの方式についても検討すべきである。

⑥ 事業系廃棄物の適正区分・適正処理の推進

《現状について》

焼却工場に搬入される事業系のごみの中には、産業廃棄物等が含まれているとされる。

大阪市においても、それらを排除するため、焼却工場のピット前における搬入物の展開検査を実施しているが、他都市では、その展開検査をより効率的かつ継続的に実施することで、産業廃棄物等の混入を徹底排除して、ごみ減量の成果を挙げている。

《事務局案》

大阪市においても、検査体制を充実させ、ピット前における展開検査を

徹底して行うとともに、排出事業者や搬入者に対する啓発指導の強化を図る。

《審議会の意見》

ごみ減量・リサイクル活動の実践は、市民・事業者にとっては一定の負担を伴うものであることから、これらの活動に真面目に取り組む市民・事業者が不公平感を感じることがないように、ピット前の検査や指導等を強化することが必要である。

排出事業者や搬入者に対する啓発指導にあたっては、単なる指導に留まらず、より踏み込んだ対応策を明示することでアナウンス効果も得られ、不適正な行為の予防にもつながるものとする。

⑦ ごみ減量・リサイクルの実践に向けた働きかけ

《現状について》

環境教育と普及啓発の充実に向けて、小学校における体験学習の実施や廃棄物問題講座等を実施するとともに、「生き生き地球館」など関連施設の活用や、「ごみゼロネット大阪」など NPO 法人等との協働も進めている。

《事務局案》

ごみ減量・リサイクルに向けた市民意識の更なる高揚を図るため、NPO 等と協働して市民フォーラム等を開催する。

また、中小規模事業者の減量等に向けた優良な取組みを顕彰するとともに、広く情報発信して普及啓発に役立てる。

加えて、市民意識の的確な把握・分析を行うための調査を継続的に実施する。

《審議会の意見》

ごみ減量・リサイクル施策のシンボルとなるようなマスコットキャラク

ターの設定など、市民等が楽しみながらごみ減量・リサイクル活動に取り組んでいけるよう、啓発・キャンペーン活動に工夫を加えるべきである。

また、市民等へのアピールを強めていくため、新鮮味のある大阪らしい表現によって、ごみ減量の明確な目標や施策全体をまとめるテーマを掲げるよう努力されたい。

⑧ ごみ減量の取組みに関する協定の締結

《現状について》

大阪市では、平成14年12月に「ごみ減量アクションプラン」を策定するとともに、ごみゼロリーダーと連携・協働して、市民に対して行動メニューの実践を呼びかけている。

レジ袋の削減については、「ごみ減量アクションプラン」の実践の一環として、市民に対してマイバッグの普及を呼びかけるとともに、事業者団体との協議・話し合いを進めてきた。

《事務局案》

レジ袋の削減等に加えて、過剰包装の抑制・店頭回収等の実施などを含めた幅広い協定を事業者等と締結することにより、市民・事業者との連携・協働の下にごみ減量の取組みを推進する。

《審議会の意見》

いわゆる協定の締結については、他都市においても広く行われ、成果が上がっていることから、大阪市においても取組みを進めるべきである。

⑨ 生ごみ処理機・コンポスト容器の購入助成

《現状について》

家庭から排出される生ごみの減量対策として、多くの自治体が、家庭に

おける生ごみ処理機・コンポストの購入に対する助成制度を設けている。

生ごみは、プラスチック類、紙類とともに、家庭から排出されるごみ量の多くの割合を占めていることから、その減量は重要である。

《事務局案》

他都市の事例を参考に、生ごみ処理機・コンポスト容器の購入助成制度の創設を検討する。

《審議会の意見》

生ごみ処理機やコンポスト容器等については、電気の消費による環境への負荷や臭気などの問題があり、ごみの減量効果もあまり期待できない。

また、大阪市域の特性により生成物（堆肥）の利用も難しいことから、購入助成制度の創設については、避けるべきであるとする。

それよりも、生ごみの中には手付かずの食品も多く含まれており、こうした現状を市民に分かりやすく周知するとともに、「食べられるものは捨けない」などの発生抑制の観点からの指導・啓発を徹底して行うべきである。

7 減量目標について

今回提言する施策の実施によるごみ減量効果等を踏まえて、当審議会としては、「施策実施後3年から5年で、ごみ処理量130万トン台前半」という目標値を提案したい。

(1) この「130万トン台前半」という数値は、平成19年度のごみ処理量約148万トンから、次のような減量を行うことで導き出した数字である。

○分別排出の徹底等による減量約6万トン

○資源集団回収活動の活性化などによる紙ごみの減量約7万トン

(但し、事務局案では、「2万トン以上」の減量効果を見込んでいる)

○事業系廃棄物の適正区分・適正処理の推進による減量 3.8 万トン以上

- (2) 達成時期を「施策実施後3年から5年」とするのは、現在の大阪市一般廃棄物処理基本計画の目標年次が平成 22 年度であること、及びこれまでの経験則上、新たなごみ減量施策の効果を計るには、リバウンド等を見極めるためにある程度の時間が必要であると考えられるからである。
- (3) なお、今回示した数字は、あくまで「当面実施すべきごみ減量・リサイクル施策」の効果を推計して得た暫定的な数字であり、家庭系ごみと事業系ごみの目標値の設定に不均衡も見られる。
- (4) これらのことを踏まえ、将来の焼却工場の適正な能力等を検討するための目標数値については、「手数料あり方検討部会」での議論も含め、「中・長期的に実施すべき施策」について十分議論した後、最終答申において改めて提言したい。

8 今回議論された中・長期的に検討すべき課題について

今回、「当面実施すべきごみ減量・リサイクル施策」を中心に議論する中で、以下のような中・長期的な視点で検討すべき施策についても議論が及んだ。

なお、これら課題については、最終答申に向けた審議の中で再度整理したい。

- (1) メタン化技術などを利用した、ごみのバイオマスとしての利用について
- (2) 事業系のごみ、とりわけ中小規模事業者から排出されるごみ(典型例:紙ごみ)の分別を促進する方法について
- (3) 市民等が、ごみ減量に向けた活動とその成果をより身近なものとして理解・把握し易くするため、どういった規模を対象に施策を実施し、効果を計測するののかという「実施単位」の考え方について
- (4) プラスチック全般の分別方法とリサイクルのあり方について

(5) 大阪市の特徴を生かした資源の域内循環に向けた取組みについて

(6) ごみ焼却による熱回収の促進について

9 最後に

今回の中間答申においては、市民・事業者との協働によるごみ減量・リサイクル施策の推進といった観点から、個々の「当面実施すべきごみ減量・リサイクル施策」について意見等を述べ、提言もしたところであるが、これら施策を今後、検討・実施する際には、以下の点について特に留意されたい。

- (1) これら施策については、できるだけ早期に実行することを期待するものであるが、実施に向けた検討にあたっては、「費用対効果」を常に念頭におくべきであり、また、結果的に想定する減量効果が上がらない場合には、直ちに見直しを行うなど柔軟な対応を図られたい。
- (2) 「リサイクルの促進」も重要なテーマであるが、大阪市としては、2R（上流対策）を中心としたごみ減量施策を今後とも検討・実施されたい。
- (3) 事業系ごみの減量施策を検討するにあたっては、
 - ・ 事業系のごみは一般廃棄物と産業廃棄物に区分しなければならないが、同一物であっても業種ごとに処理方法等が異なるなど、法制度が複雑で区分の徹底が困難な面があるため、業種ごとに指導するなど個別の対応が必要である。
 - ・ 廃棄物の量や質などの特性は排出事業者の業種ごとに異なるため、ごみ減量の対象や手法も業種ごとに様々である。このような業種ごとの特徴を把握・分析し、今後の指導や情報発信に役立たせるため、業界団体等から意見聴取を行うなど情報の収集方法についても検討すべきである。

- ・ 多様な業種の排出事業者が入居している建築物（いわゆるテナントビルや雑居ビル）については、入居者やテナントに対してだけでなく、ビルオーナーや管理会社への指導・啓発を徹底すべきである。
- ・ 事業系ごみの減量施策は、日々の経済活動とも深く関係する事項であり、その検討・実施にあたっては、大阪市域の経済活力を削ぐことのないよう十分に考慮されたい。