

杉並区一般廃棄物処理基本計画の改定について

～ 「循環型社会の実現に向けた廃棄物の減量及び
リサイクルの推進に関する今後の取組」について ～

答 申

「区民が主体となりごみの減量化に向けて着実に
取り組んでいける地域社会の実現」をめざして

平成25年3月

杉並区環境清掃審議会

答 申

1 これまでの経緯と基本的な考え方

杉並区では、平成12年度に清掃事業が東京都から特別区へ移管されることに伴い、平成12年2月に「杉並区一般廃棄物処理基本計画（以下「現行基本計画」という。）」を策定した。現行基本計画の策定期間は平成29年度までであるが、平成15年3月、平成20年3月と概ね5年ごとに見直しを行ってきた。今回、先の改定から5年が経過し、平成24年7月に杉並区長から「杉並区一般廃棄物処理基本計画の改定について」当審議会に諮問がなされた。

これまで区は、現行基本計画に基づき、ごみの減量化及びリサイクルの推進に向けた取り組み並びに一般廃棄物の適正処理を推進するための施策を実施してきた。

この間、平成18年2月から粗大ごみの日曜収集・区民持込制度を開始し、平成20年4月からプラスチック製容器包装とペットボトルの資源回収及び資源回収されないプラスチックのサーマルリサイクルを区内全域で始めた。

これら区の取り組みと、区民・事業者の清掃リサイクル事業への協力や自発的な資源回収の取り組み努力の結果、区が収集するごみ量は、ここ数年着実に減少する傾向を見せている。ごみの排出レベルは、区が収集するごみ排出量において平成23年度には区民一人1日当たり541gになっており、5年間で16.6%減少している。この数値（541g）は、東京23区中最少であることから、これまでの区のごみ減量対策や区民の取り組みが一定の成果を上げることができたと評価できるが、現行基本計画に掲げられている目標値の250g（平成29年度）とのかい離は大きい。

一方、国においては、平成12年に制定した「循環型社会形成推進基本法」を軸として廃棄物処理法の改正や個別リサイクル法の制定などの法整備を行い、平成20年3月には「第二次循環型社会形成推進基本計画」を策定し、低炭素社会・自然共生社会への取り組みと統合しつつ、「環境保全を前提とした循環型社会の形成」を引き続き推進するとしている。また、同年6月には「ごみ処理基本計画策定指針」が15年ぶりに改定され、分別収集区分や処理方法などについて、環境負荷面、経済面等から客観的な評価を行い、住民や事業者に対して明確に説明するよう努めるものとしている。平成22年12月には、廃棄物処理法に基づき定められている「廃

棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」により、廃棄物の減量等の新たな目標値が示されている。また、都においても発生抑制・リユースの促進やリサイクルの促進等を施策とする「3Rの促進」、有害廃棄物・産業廃棄物・一般廃棄物等の適正処理を施策とする「適正処理の促進」等を柱として「東京都廃棄物処理計画」を平成23年6月に改定した。その中で一般廃棄物においては、発生抑制・リユースの促進や家庭ごみの有料化の実施等により排出量を475万トン（19年度比7%減）とした。また、資源回収量は、プラスチック製容器包装廃棄物回収の実施区市町村の増加により、平成19年度に対し10万トン程度の増加を見込んで100万トンと計画した。さらに、再生資源化量を、区市町村の処理施設の不燃ごみ、粗大ごみ等から金属等を資源化した量として、資源回収量の内の25万トンを見込んだ。その結果、平成27年度の一般廃棄物の最終処分量を25万トン（19年度比60%減）に削減する計画目標を打ち出している。

当審議会は、計画の改定の審議に際しては、上記のような国や都の動向を念頭に、現行基本計画の策定後の行政、事業者、区民、NPO等による取り組みの実績を把握・評価するとともに、特に現行基本計画において設定されている意欲的な目標値の達成に向けての方策が必ずしも計画通りの進展を見せてこなかった点に留意した。

なお、審議は審議会の下に計画改定検討部会を設置し、同部会において鋭意検討を重ね、同検討部会からの報告をもとに、答申のとりまとめを行った。

現行基本計画の改定に際しては、本答申を十分に尊重して、廃棄物の発生抑制、減量化、資源化の取り組みや、一般廃棄物の適正処理の取り組みを、行政、事業者、区民、NPO等が適切な役割分担の下に一体となって推進を図る上での有効な指針ともなる計画の策定がなされるよう求めるものである。

2 杉並区一般廃棄物処理基本計画に盛り込むべき考え方について

現行基本計画の改定に当たっては、昨年4月に新しい基本構想を踏まえ策定した区の基幹計画である「杉並区総合計画」（10年プラン）、「杉並区実行計画」（3年プログラム）との整合性を図りつつ、現行基本計画の改定後の国や都の新たな政策の動向等にも配慮する必要があると考える。

また、現行基本計画では、家庭ごみ有料化と戸別収集が、ごみの減量と資源化の

推進をするための大きな柱であった。

家庭ごみ有料化については、国は地方公共団体が区域内におけるごみの排出抑制に関して効果的な施策の一つとして家庭ごみの有料化を推進している。都においても都全体の共通課題と認識し、すでに導入している市町村の減量効果やリバウンドの有無、戸別収集などの併用施策の取り組み状況を調査・分析をするとともに、情報交換の場を設定するなどして積極的に支援を行っていくとしている。しかし、区として導入を実現するためには、区民による合意形成を目指した議論が必要である。

当審議会としても現行基本計画答申の際、家庭ごみ有料化を導入する旨の答申を出したところであり、引き続き関係者の間で意見を出し合い論点を明確にするとともに、区民の中で幅広く議論を重ね、区民の納得の下で実施に移すことが不可欠である。

また、戸別収集についても家庭ごみ有料化と一体的に進めるべきものとして当審議会において答申をしたが、この点についても併せて関係者の間で意見を出し合い論点を明確にする努力を求めたい。

以上を踏まえ、新たな基本計画の目標、方針について下記（１）のようにするのが適当と考え、下記（２）の事項を反映した内容を盛り込むことが必要である。

（１） 杉並区一般廃棄物処理基本計画の目標及び方針について

基本目標は、「杉並区基本構想」「杉並区総合計画」の目標でもある「みどり豊かな環境にやさしいまち」とするが、「一般廃棄物処理基本計画」での重点目標としては、「区民が主体となりごみの減量化に向けて着実に取り組んでいける地域社会の実現」とする。

現在杉並区が収集するごみ量は、人口が増える状況の中でも年々減り続けている。一人１日当たりのごみ量は、平成２３年度は５４１ｇ／人日であり、平成１８年度６４９ｇ／人日と比較して着実に減少している。また、資源回収率についても、平成２３年度は２６．８％であり、平成１８年度２０．７％と比較して着実に上昇している。

新たな目標値の設定にあたっては、「杉並区総合計画」で定める目標値である平成３３年度には区民一人１日当たりのごみ量を４６０ｇ、資源回収率を３３％とすることが妥当であると考え。ただし、改定計画においては、目標達成に向けた廃棄物の発生抑制、減量化対策、資源化の推進方策の効果を定量的に検討し、目標の

達成に向けてのロードマップを明らかにすべきである。

当審議会では、計画を改定するに当たって「杉並区基本構想」及び「杉並区総合計画」との整合性を図りつつ、以下の5点を基本的な方針として審議を行った。

- ① 更なるごみの減量化を着実に進めること。
- ② 水銀含有物や小型家電などの管理の徹底や資源化の促進を図ること。
- ③ 行政、事業者、区民、NPO等の協働による取り組みを推進すること。
- ④ ごみ・資源の排出マナーの向上を図るため、多様な情報媒体による意識啓発を図ること。
- ⑤ 公民協働による計画の継続的な進行管理を行うこと。

(2) 杉並区一般廃棄物処理基本計画に盛り込むべき内容について

① 更なるごみの減量化について

平成22年度杉並区家庭ごみ排出状況調査によると、家庭ごみ全体のうち約37%が生ごみである。この生ごみを少しでも減らすことができれば大幅なごみの減量につながると思う。生ごみには、多くの水分が含まれておりその水分を取り除くだけでも、ごみの減量につながる。区では今年度、家庭での生ごみの水切りの効果を検証した結果、約10%の減量効果があったという。今後は、生ごみを堆肥化するコンポストの斡旋補助や生ごみ処理機購入費助成を継続するとともに、無駄なものは買わない（発生抑制）、エコクッキングの実践（再利用）等と併せて生ごみの水切りでの減量効果を区民に広くPRし、協力を求めていくべきである

しかし、大都市において生ごみの減量化を進めていくためには、より斬新的なアイデアも検討すべきである。例えば、スーパー等の事業者による食品リサイクル法に基づく食品廃棄物のリサイクルの取り組みに顧客である一般家庭から生じる生ごみのうち品質に適合したものを受け入れようとする、他の地域で進められている取り組みが参考となる。こうして生ごみから作った肥料、堆肥を食品の生産者が使用し、出来た作物等をスーパー等が仕入れ、これを消費者が買い支えることで物質循環の輪を形成しようとするのが可能である。区内の事業者にも、このような事例を参考に、消費者から出るごみも受け入れてもらえる仕組みづくりを積極的に研究してもらうように働き

かけていくべきである。

また、粗大ごみについては、区民がごみとして出す前にリユース（再利用）やリペア（修理）をする場を確保する等、極力ごみの減量化を図ることが必要である。現在、区の委託を受けて、粗大ごみのリユース（再利用）推進の取り組みを行っているNPOにおいても、ストックヤードの確保や輸送コスト等に問題があり、現状ではこれ以上規模を大きくすることが困難であると聞く。そのため、今後はストックヤードの確保やインターネット等を活用したリユース（再利用）の仕組みづくり等を検討する必要がある。

② 水銀含有物や小型家電等の管理の徹底や資源化の促進

国連環境計画（UNEP）は、途上国などで深刻化している、水銀による環境汚染と健康被害を防止することを目的とした「水銀に関する水俣条約」について、今年10月に採択及び署名を目指している。それを受けて、昨年2月に都は、「水銀の処理等に関する検討会とりまとめ」の報告を行い、水銀廃棄物、特に蛍光管について、埋立不適物として検討していく方針を打ち出した。

現在、上記の方針を受けて、区では昨年4月から水銀体温計・水銀血圧計については、区役所、清掃事務所など4か所を拠点とした回収を行なっているが、改めて蛍光管等の水銀廃棄物の処理について早急に検討するべきである。

また、今年4月から「使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律」が施行される。この新法の方針は、家電リサイクル法のように生産者にリサイクルを義務付けするのではなく、回収体制が構築できる自治体から順次取り組んでいくという内容であるが、国から実施に向けたガイドラインが出された後、早急に具体的な課題について整理し、区としての自発的な取り組みのあり方に関して議論を深めていく必要がある。

水銀廃棄物、小型電子機器等の回収を実施するためには、区としての分別収集体系において、さらに分別区分を設けて回収していくのか、また、民間事業者である電気店や大型量販店等と連携をした仕組みづくりをしていくのか等について、今後早急に区民も含めた関係者間で議論をして詰めていく必要がある。その際には、ごみとして出されないよう分別の徹底の周知方法や現在の回収体制の効率化についても十分に検討するべきである。

不用園芸土の処分についても議論となったが、自然物である土については、区としては廃棄物として収集はしていない。しかし、集合住宅の増加などの理由により、区民から処理に関する要望が多くなっている。そのため、区としての収集の是非、もしくはリサイクルなどを検討する必要があると考える。

なお、粗大ごみについては先述したように、リユース（再利用）やリペア（修理）を考えていくべきであるが、リユース（再利用）やリペア（修理）できないものも可能な限り資源化していくべきである。現在も清掃一部事務組合において中央防波堤に運ばれた不燃系の粗大ごみについては鉄・アルミを回収し資源化されていると聞くが、区においても、ごみの減量化に向けて、独自に粗大ごみの資源化に取り組むべきと考える。

なお、プラスチックのサーマルリサイクルについては、今後も継続して実施すべきと考えるが、清掃工場周辺の環境測定を行うなど、これまでと同様に環境影響に今後も十分な注意を払っていく必要がある。

③ 区民・事業者・NPO・行政の協働

循環型社会の形成のためには、行政、事業者、区民、NPOが適切な役割分担の下に、商品の売買のあり方、生活様式の見直しも含めて、廃棄物の発生抑制、リサイクルの推進等に取り組んでいくことが大切である。区は、先進的にマイバッグの持参や過剰包装の抑制を促す発生抑制等、区が主体となり区民の協力を得て推進してきた。こうした行政が主体となり区民・事業者の協力を得て推進していくごみの減量の取り組みは着実に浸透してきたが、さらに一歩進めて地域を構成する各主体が目的を共有し、情報を共有し、互いの特性や違いを認め、それを尊重しつつ、適切な役割分担の下でそれぞれが責任を持って取り組みを行い、その結果、相乗効果が生まれてくるような協力・連携を目指すべきである。

例えば、事業者の社会貢献活動とNPO・環境団体等が連携し、消費者が協力しやすい活動を拡大していくような仕組みづくりをする必要がある。

また、集団回収等は区民レベルでの重要なリサイクル活動である。今後は、従来の横並びの活動にとどまらず、活動団体のオリジナリティを引き出すため、新たな回収品目や民間事業者との独自の連携等の提案について助言等の支援を行える仕組みづくり等を検討するなどして、集団回収団体の活動の幅

を広げていくべきである。

④ 普及啓発・教育の充実

ごみの減量や資源化の推進、ごみ・資源の分別の徹底や排出マナーの向上等のためには、区民一人ひとりの意識の向上とそれに基づいた行動への参加が不可欠である。

そのためには、区民に必要な情報が届けられ、区民の間で情報共有が図られていくことが何よりも重要である。

現在、区は毎年、ごみ・資源の収集カレンダーの各戸配布や隔月で清掃情報誌などを発行している。また、子供たちの環境に対する関心を高めるため、学校等の求めに応じ出前学習の実施や、町会・自治会などで大人向けの研修会を実施し、ごみの減量や分別の徹底等の普及啓発に努めている。また、地域においても独自に環境教育を長年実施している例もある。これらの取り組みは評価すべきであり、引き続きあらゆる場を活用した普及啓発・教育を充実・強化すべきである。

今後は、環境問題に特別の関心の高い層ではなく一般の区民に向けた普及啓発や教育の方法の開発・実践に力を入れるべきであり、例えば、戸建て住宅や大規模集合住宅と比較して、単身者・学生・外国人等が多く居住していると想定される小中規模の集合住宅において、ごみ・資源の分別が徹底されていない状況を踏まえ、不動産関係団体との連携による入居時のごみ・資源の分別方法の周知は有効であると考えられ、更なる充実を図るべきである。

また、若年層等に向けたより有効な発信方法を考案すべきであり、例えば同世代の人たちの発案を取り入れ、携帯やアプリケーション等、広い意味でのソーシャルメディアを活用し、区民が主体的にごみの処理について情報を共有し、発信しあうような仕組みをつくることが考えられる。

なお、集積所の管理や集団回収の取りまとめ等は地域の協力が不可欠であるが、その担い手が高齢化してきている。そこで、区として、今後の清掃事業を充実させるためにも協力者を育成し増やしていくことが重要であり、そうすることで、地域の中でごみ減量の推進、排出マナーの向上等が図られると考える。

⑤ 計画の進行管理（P D C Aの的確な実施）

一般廃棄物処理基本計画では達成すべき目標値を設定し、これに基づき施策を推進してきた。計画の改定時には、必要な資料をそろえ評価と見直しを行っており、概ね5年ごとのP D C Aサイクルは回っていたといえる。しかし、年度ごとの施策の点検や評価については、行政内部での行政評価等での評価にとどまっており、事業者や区民等を巻き込んだ評価や進行管理はなされてこなかった。

今後は、年度ごとに、ごみ量などの行政データはもとより、行政、事業者、区民、N P O等の各主体の取組状況の情報に基づいて減量目標の達成状況や取り組みの進捗状況を把握することにより、公民協働による計画の継続的な点検・評価・見直しを行うことが必要である。

こうした状況を踏まえ、より確実な目標達成状況の管理、事業効率の向上、事業の透明化等を図るために、計画改定時についてはもちろん、毎年行うP D C Aサイクルを着実にを行い、継続的な改善を図っていくべきである。

このためにも、公民協働による計画の進行管理が行えるような体制づくりを検討する必要がある。