

市廃審第26-011号

平成26年12月19日

市川市長 大久保 博 様

市川市廃棄物減量等推進審議会

会 長 三 橋 規 宏



市川市一般廃棄物（ごみ）処理基本計画の改定について（答申）

平成26年2月6日付市川第20140130-0032号にて諮問があった「一般廃棄物（ごみ）処理基本計画の改定について」別紙のとおり、答申します。



< 目 次 >

市川市一般廃棄物（ごみ）処理基本計画
の改定について

答 申

平成 26 年 12 月

市川市廃棄物減量等推進審議会

< 目 次 >

はじめに	1
1 計画の改定における基本的な考え方	2
(1) ごみ処理を取り巻く状況の変化等への対応	2
(2) 基本目標	3
(3) 目標年次	3
(4) 数値目標を設定する指標等	4
(5) 目標を達成するための施策	4
2 さらなるごみの減量・資源化に向けた施策のあり方	5
(1) 分別の徹底に向けた広報・啓発の強化	5
(2) 生ごみの減量	6
(3) リユースの促進	7
(4) 経済的手法の活用	8
(5) 事業系ごみの減量・資源化対策	9
3 その他重点的に取り組むべき事項	11
(1) 不適正排出・不法投棄対策の強化	11
(2) 分別収集体制の見直し	12
(3) クリーンセンターの建て替え計画の具体化	13

はじめに

市川市では、平成 14 年 3 月に「市川市一般廃棄物処理基本計画（いちかわじゅんかんプラン 21）」を策定し、「資源循環型都市いちかわ」の実現に向けて、家庭ごみの 12 分別収集をはじめとする様々な取組を進め、平成 21 年 9 月の計画改定後はクリーンセンターの延命化や収集運搬体制の見直しにも取り組み、ごみ排出量やごみ処理費用の削減等に一定の成果を挙げてきた。

しかし、市内に自前の最終処分場が無く、ごみ焼却灰等の処分を市外に依存している市川市は、継続的なごみ減量努力が強く求められる立場にあり、近年はごみ排出量の削減状況が鈍化していること等から、改めてごみ減量・資源化施策の強化が必要となっている。

一方で、年々増加していた人口が減少傾向へと転じ、少子高齢化の進展等の影響に伴い財政状況が厳しさを増しており、今後は多大な費用を要するクリーンセンターの施設更新に向けた準備が必要となることから、財政面のバランスを勘案した上で、ごみの減量・資源化施策を進めていかなければならない状況にもある。

また、国においては、平成 25 年 5 月に第三次循環型社会形成推進基本計画が策定され、廃棄物の量に着目した施策に加え、リデュース・リユースの取組強化、使用済製品からの有用金属の回収のほか、東日本大震災や東京電力福島第一原子力発電所の事故の教訓や安全性等に関する国民の意識の高まりを背景にした安全・安心の取組の強化等、循環の質にも着目した取組が新たな政策の柱とされたところであり、市町村においては、地域における循環型社会の形成に向けて重要な役割を果たすことが求められている。

このような状況の下、当審議会は、平成 26 年 2 月に市川市長から「市川市一般廃棄物（ごみ）処理基本計画の改定について」の諮問を受け、市川市におけるごみ処理の現状及び課題やごみ処理行政を取り巻く状況の変化を踏まえた上で、諮問事項として特に意見を求められた「計画の改定における基本的な考え方」、「さらなるごみの減量・資源化に向けた施策のあり方」及び「その他重点的に取り組むべき事項」を中心に審議を重ね、本答申を取りまとめた。

市川市においては、本答申の内容を計画の改定に反映し、市民や事業者とともに「資源循環型都市いちかわ」の実現に向けた取組を着実に実行することを強く期待する。

1 計画の改定における基本的な考え方

(1) ごみ処理を取り巻く状況の変化等への対応

一般廃棄物（ごみ）処理基本計画は、長期的・総合的視点に立って計画的なごみ処理を進めるための基本的な方針を定めるものであり、ごみ処理をめぐる社会経済情勢の変化等を踏まえて策定するものである。

今回の計画改定にあたっては、市川市のごみ処理行政を取り巻く状況の変化等に適切に対応するため、特に次の事項を勘案すべきである。

① ごみ排出量等の現状

市川市のごみ排出量は、比較的順調に減少していた平成 19 年度から 22 年度頃までの状況に比べると、近年は減少幅が縮小し、横ばい状態となりつつある。

また、数値目標の指標に関しても、焼却灰の再資源化による効果で最終処分量の削減が比較的進んでいる一方で、特に資源化率の進捗状況が悪いほか、市民一人ひとりが家庭から排出する燃やすごみの削減も低迷しており、家庭ごみの 12 分別収集をはじめとする従来の取組のマンネリ化が指摘される場所である。

なお、ごみ処理に係る経費の抑制が一定程度進展していることは評価できるが、今後のごみ処理費用の一層の削減が求められる状況にある。

② ごみ処理体制の現状

市川市のクリーンセンターは、老朽化に対応するため施設の延命化事業が実施され平成 35 年度まで操業予定であるが、今後は施設更新に向けた取組を進める必要があり、多額の費用を要する次期施設の建設を見据えた計画としていくべきである。

また、市川市は、焼却灰等の最終処分を市外に依存しており、継続的なごみの減量・資源化の取組が強く求められることから、焼却処理量の削減による残さ発生量の抑制等を通じて最終処分（埋立）への依存を低減していく必要がある。

③ 少子高齢・人口減少社会の進展

市川市においても、少子高齢化等の影響により緩やかに増加していた人口が減少に転じる傾向が見られることから、少子高齢化の進展への備えは急務であり、少子高齢化の進展に伴う、ごみの組成や量の変化に加えて、財政状況の変化にも対応していく必要がある。

④ 持続可能な社会の実現に向けた社会的要請の高まり等

地球環境の保全に資する持続可能な社会の実現に向けて、取組の優先順位の高い2R（リデュース、リユース）の強化や質の高いリサイクルの推進のほか、東日本大震災の教訓を踏まえて、今後も起こりうる大地震等の災害発生時においても円滑にごみ処理を実施できる体制の整備が求められている。

（2）基本目標

① 目指すべき将来像

現計画に掲げる目指すべき将来像「資源循環型都市いちかわ」は、市川市の基本構想に定めた施策の方向性の一つである「廃棄物の発生を抑制し資源循環型のまちをつくります」を踏まえて設定されており、次期計画においても踏襲することが望ましい。

② 基本方針

現計画では、「資源循環型都市いちかわ」の実現に向けた取組にあたって、環境への負荷を低減するという「環境保全」の視点を最優先した上で、市民・事業者との「協働」や廃棄物処理における「経済性・安定性」の視点も重視して基本方針が定められている。

これらの視点については今後も重要な視点と考えられるので、現計画の方向性を踏襲しつつ、現状の取組についての評価に加えて、少子高齢化の進展といった状況の変化を踏まえた新しい施策につながる基本方針を設定することが望ましい。

（3）目標年次

次期計画については、今後のクリーンセンターの施設更新等を見据える必要があることから、次期計画の策定から概ね10年後を目途に目標年次を設定することが適当である。

(4) 数値目標を設定する指標等

現計画で採用している「一人一日あたり排出量」、「資源化率」、「焼却処理量」、「最終処分量」及び「市民一人ひとりが一日に排出する家庭ごみの内訳」に着目した指標については、計画の継続性を確保する観点から、引き続き数値目標を設定する指標として採用することなどにより推移を確認していく必要がある。

今後のごみ排出量等の見通しや減量目標については、クリーンセンターを建て替えする場合の施設規模と深く関連することから、少子高齢化の進展や人口減少による排出量等への影響や、重点的に実施するごみ減量・資源化施策の効果を十分に勘案して目標値を設定すべきである。

なお、資源化率については、容器の軽量化や情報通信技術の発達等に伴いビン・カンや新聞・雑誌等の消費量が減少していること、市が処理に直接関与していない事業系ごみの資源化の状況が資源化率の算定に十分に反映されないことを踏まえて、目標レベルの見直しや補足する指標の設定について検討することが望ましい。

(5) 目標を達成するための施策

目標を達成するための施策については、次期計画の策定から概ね5年間において、特に重点的に実施すべき施策の内容を明確化していく必要がある。

2 さらなるごみの減量・資源化に向けた施策のあり方

さらなるごみの減量・資源化に向けた施策のあり方としては、特に以下の項目について次期計画に反映し、重点的に取り組んでいくべきである。

(1) 分別の徹底に向けた広報・啓発の強化

市川市では、平成 14 年 10 月から家庭ごみの 12 分別収集を導入し、資源物の分別排出の受け皿を拡大することにより、ごみの減量とプラスチック製容器包装類や紙類等の資源化に取り組んできたが、近年は資源物の回収量が減少する一方で、燃やすごみの削減が十分に進んでいない。

資源物の回収量の減少には、容器包装の軽量化、紙から電子媒体へのシフト、販売店での資源回収の拡大といった要因も考えられるが、未だに分別されずにごみへ混入して排出される資源物が多い実態があり、「12 分別を知らない市民も多い」、「12 分別がマンネリ化している」、「12 分別の導入時に比べて取組状況が悪くなっている」といった指摘も多い。

さらなるごみの減量・資源化のためには、改めて資源を大切に取る取組を考える必要があり、資源物とごみの分別排出を徹底し、家庭ごみの 12 分別収集の効果の最大化を図っていくことが求められる。

① 市民の意見を反映した分かりやすい広報の充実

分別排出を促進するためには、廃棄物減量等推進員（じゅんかんパートナー）と連携し、分別排出の主体である市民の視点に立って、分別の基本ルールを周知していくことが重要であるが、プラスチック製容器包装類の汚れの水洗いや衣類の洗濯の必要性、雑がみに混入してはいけない禁忌品など、分別する際の判断が難しいものがあり、分別に迷っている市民は多いことから、分別排出に役立つ分かりやすい広報を充実すべきであり、市民の声を反映させて試行錯誤して取り組んでいく必要がある。

また、市民への周知にあたっては、「資源物とごみの分別ガイドブック」の全戸配布についても検討すべきである。

② 地域における顔の見える啓発活動

自治会や集合住宅等を対象にした出前説明会の開催などを通じて、地域における顔の見える啓発活動を強化することが必要であり、市職員が直接話しをすることで、自治会や地域住民の意識の変化が期待できる。

③ 転入者への情報周知

市川市の特性として人口の転出入が多いことが挙げられるが、家庭ごみの分別ルールは市町村によって異なり、市外からの転入者への情報周知が重要であることから、転入者向けの情報周知方法の工夫・改善が必要である。

(2) 生ごみの減量

分別の徹底に加えて、家庭ごみの約7割を占める燃やすごみの減量には、燃やすごみの組成割合が約4割と最も大きく、資源物として分別排出の対象となっていない「生ごみ」の減量対策も重要である。

① 食品ロスの削減

市川市の家庭から排出される生ごみは1年間で約31,800tもあると推計されるが、この中には食べ残しなどの「食品ロス」が多く含まれているものと考えられることから、生ごみの発生抑制のために、食品や食材を無駄に廃棄することのないよう、食べ残しなどの食品ロスの削減対策を進める必要がある。

② 生ごみの水切りの促進

生ごみの重量の約8割を水分が占めており、生ごみの水分を減らすことで、腐敗や悪臭の防止のほか、ごみ減量によるごみ収集車の燃費向上や焼却時の燃焼効率の向上にも役立つと考えられる。

そのため、各家庭における生ごみの水切りの促進が重要であり、市民に対して水分を減らす方法を具体的に広報していくべきである。

③ 生ごみの堆肥化等の促進

発生した生ごみについては、生ごみ処理機の活用により、各家庭や地域において、生ごみの減容化・堆肥化を促進していくことも重要である。

市川市では、市民への支援策として生ごみ処理機の購入費補助制度があるが、現在は電動式生ごみ処理機の補助は廃止され、コンポスト容器のみが補助対象となっており、コンポスト容器については、集合住宅での使い勝手や耐久性の面での問題も指摘されている。

そこで、コンポスト容器や電動式生ごみ処理機を利用した市民の意見や、利用に係る市民ニーズを調査・分析した上で促進策を決定していくべきである。

なお、集合住宅における生ごみの対策として、ディスプレイの活用を検討すべき

との意見もあるが、下水道への負荷やメンテナンスの問題があるため、市として推奨すべきかどうかを検証していく必要がある。

(3) リユースの促進

循環型社会形成推進法の基本原則では、リユースはリサイクルよりも上位に位置づけられているが、市川市では3R（リデュース、リユース、リサイクル）を促進するための施設としてリサイクルプラザを設置し、家庭で使わなくなった家具やベビー用品を引き取り、再生・販売することでリユースを促進してきた。

しかし、分庁舎への移転後は、立地条件や展示スペースの制約などから来館者数や再生品販売点数が減少しており、今後は庁舎の建て替えに伴い現在の分庁舎を活用した事業運営が継続できなくなる予定である。

① リユース文化の普及・啓発

日本では、一度使用したものを、使い方の工夫や近所の住民同士の譲り合いによって繰り返し大切に使い続けるなどの習慣があったが、社会経済システムの変化や地域住民のつながりの希薄化などを背景に、使用可能なものがごみとして安易に廃棄されてしまっている現状がある。

リユースを促進するためには、市民のリユースに対する関心を高め、その重要性や利点を理解してもらうためのPRが必要であり、また、不用品を交換できる機会の確保等を通じて消費者同士の顔の見える関係を取り戻し、使用可能なものを人から人へとつないで有効活用していくリユースの文化を再び根付かせていくことが重要である。

② リサイクルプラザの設置・運営

市川市のごみ減量・資源化施策の中で、リユース促進のためにリサイクルプラザが果たしてきた役割は評価できるものであり、施設を縮小・廃止するのではなく、移転先を確保し運営を継続していくことについても検討することが望ましい。

ただし、リサイクルプラザを存続する場合には、費用面も考慮した検討も必要であり、フリーマーケットの開催等も含めて、市民の意見やニーズを把握した上で検討を進める必要がある。

③ リユースショップの活用

リサイクルプラザが存続するか否かに関わらず、リサイクルプラザで取り扱う

不用品の品目は限定されており、多様な品目のリユースに対応していくためには、他の手法による取組も必要である。

近年、リユース市場は拡大しており、民間の優良なりユース業者と連携することは有効な方法と考えられることから、民間のリユースショップの実態を把握した上で活用を進めていくべきである。

(4) 経済的手法の活用

さらなるごみの減量・資源化に向けて、各家庭からのごみの排出抑制と分別の徹底を図るためには、前向きに取り組む市民に対する支援や資源物を分別排出しやすい受け皿づくりに加えて、ごみの発生の少ないライフスタイルへの転換につながる、より効果的な動機付けの仕組みも必要と考えられる。

また、家庭ごみの処理費用を一律に税金で賄うことについては、市民サービスに対する費用負担や排出者における役割と責任の分担の公平性を確保していく観点からの問題も指摘されるところである。

① 家庭ごみ有料化制度の導入

家庭ごみ有料化制度は、ごみ処理に対する意識改革につながり、費用負担を減らそうとする経済的な動機づけが働くことにより、ごみの排出抑制や分別を促進するとともに、ごみ処理費用の負担の公平性を高めていくために有効な手段と考えられ、当審議会の過去の答申においても、制度導入を推進する内容が含まれている。

家庭ごみ有料化を進めるには様々な問題があるが、市川市はごみの最終処分を市外に依存しており、ごみ減量・資源化の努力が強く求められること、また、概ね10年後には多大な費用を必要とするクリーンセンターの施設更新が必要であり、少子高齢化に伴い財政状況が厳しさを増すなかで、ごみ処理・資源化を安定的に進めていくための財源確保も求められる状況にある。

このような市川市のごみ処理を取り巻く状況を踏まえると、家庭ごみ有料化制度の導入について具体的に取り組む時期に来ていると考えられることから、制度を導入する方向で検討を進めていくべきである。

② 家庭ごみ有料化制度導入の際の留意点

一方で、市民アンケートの結果を見ると制度導入に肯定的な意見は少数であり、現状では市民を納得させる説得力が乏しいという指摘もあることから、市川市における家庭ごみ有料化の必要性を分かりやすく市民に知らせるとともに、市民と

ともに考える機会を設けることなどを通じて、市民の理解を得ていくことが必要不可欠である。

また、現状においても、排出ルールが十分に守られていない実態があるが、有料化した場合には、不適正排出や不法投棄の増加が懸念されることから、他市の事例も参考にして事前に対策を講じるべきである。

(5) 事業系ごみの減量・資源化対策

事業系ごみについては、大規模事業所における資源化は一定程度まで進展している一方、中小規模の事業所における資源化の取組は遅れており、事業系ごみの排出量は横ばい状態となりつつある。

また、クリーンセンターへ搬入される事業系ごみには、古紙等の資源物や産業廃棄物の混入が見られる状況にあることから、事業系ごみ全体の減量・資源化を促進するための環境づくりを進め、減量・資源化に係る排出事業者責任の徹底を図っていく必要がある。

① 排出事業者への広報・啓発の強化

家庭では資源物として分別しているものであっても、事業所では分別されずにごみとして排出されている場合があり、家庭での取組と同様に事業所においても分別が進めば、ごみの減量が進むものと考えられる。

事業系ごみの減量・資源化を進めるためには、第一に、排出事業者への広報・啓発を強化し、排出事業者の意識の向上を図っていく必要があるが、住居併用の店舗では一般廃棄物と産業廃棄物の分け方が難しく、何が産業廃棄物かを理解していない事業主も多いと考えられるため、一般廃棄物収集運搬許可業者や資源回収業者と連携して、減量・資源化方法に関する情報を分かりやすく周知することが重要である。

なお、事務所や飲食店など業種毎に排出状況の特徴があれば、それに応じて広報・啓発の内容を変えていく必要がある。

また、事業所においても食品ロス等の生ごみが多く発生していると考えられることから、家庭における生ごみ対策と同様に、排出事業者や飲食店利用者等に対して、生ごみ減量に向けた働きかけを一層強化する必要がある。

② 中小事業所における分別・資源化の誘導・支援等

事業系の資源物には資源化のルートが確立されていないものがあり、紙類やペッ

トボトルが一定量まとまれば民間の資源化ルートに流せるが、中小事業所のように資源物の排出量が少ない場合はクリーンセンターへ搬入されることが多い。

その場合、資源物であっても処分費用が必要となるが、計量前に資源物を降ろすヤードを設けるなど、処分費用が掛からないで資源物を搬入できるようなシステムがあれば分別の促進が期待できる。

このように中小事業所向けの資源回収の受け皿づくりにより、分別・資源化の取組を誘導・支援したうえで、基本的な排出ルールに違反したごみの搬入対策を進めていくべきである。

3 その他重点的に取り組むべき事項

ごみの減量・資源化の取組に加えて、排出者の役割と責任の徹底やごみ処理の効率性・安定性を確保していく観点から、次の事項について重点的に取り組むべきである。

(1) 不適正排出・不法投棄対策の強化

ごみの減量・資源化と適正処理を市民・事業者・行政が協働で進めていくためには、排出者の基本的な役割・責任として排出ルールの遵守が求められるが、「指定ごみ袋を使用しない」、「排出日時を守らない」、「分別の状況が著しく悪い」といった不適正な排出のほか、空地や道路上への不法投棄が見受けられる。

排出ルールに違反したごみの排出は、収集作業やリサイクルに支障を来たすほか、生活環境の悪化にもつながり、ルール違反を放置することは公平性の面からも問題があることから、適正な排出を確保していく必要がある。

① 未然防止対策の強化

第一に、不適正な排出や不法投棄対策は、地域全体で協力して対応すべき問題であることから、市は、広報等で市民に対して協力を強く呼びかけ、じゅんかんパートナーや自治会等の協力を得て基本的な排出ルートを周知するとともに、パトロールや排出指導等を通じてごみ集積所等の管理を強化し、ルール違反の未然防止を図るべきである。

なお、対策にあたっては、現状を十分に把握するとともに、実施した対策の効果や不足点を評価・分析したうえで、その結果を新たな対策に反映させることが重要である。

② ルール違反ごみへの対応の厳格化

次に、未然防止対策を実施したにも関わらずルール違反があるものについては、取り締まりを強化する必要があるとあり、ごみ集積所に不適正排出されたごみの取り残しを強化するとともに、排出ルールを遵守させるため、違反ごみの排出者の特定のための調査や指導・罰則制度の条例化を検討すべきである。

なお、この制度の運用にあたっては、ルール違反ごみの調査・指導及び罰則適用の手続については、市の職員が行うことを前提とする必要がある。

また、空地や道路上などへの不法投棄に対する取り締まりも強化すべきである。

③ 戸別収集方式の検討

仮に家庭ごみを有料化した場合には、不法投棄や不適正排出が増加することが予想されるので、現状を十分に把握しておく必要がある。

また、家庭ごみ有料化制度の導入に向けた検討にあたっては、排出者が特定しやすく、不適正排出への対策がしやすくなると考えられる戸別収集方式の導入の可能性についても並行して検討する必要があるが、集合住宅での実施は困難であり集積所方式との併用が必要なことや収集コストが増加することも踏まえて、戸別収集の効果や必要性を判断していくべきである。

(2) 分別収集体制の見直し

家庭ごみの分別収集体制については、ごみ量の減少に応じた収集車両台数の削減等により収集コストの抑制が図られてきたが、平成 14 年 10 月の 12 分別収集導入以降、基本的な分別区分や収集回数についての変更はされていない。

ごみの収集量は 12 分別収集導入前と比較すると大きく減少しており、今後もごみ減量・資源化の取組の進展や人口減少等に伴い長期的には排出量が逡減していくものと予想されることから、ごみ量の減少に対応するとともに、ごみ減量・分別促進、環境負荷の低減、コスト縮減等の観点から、収集体制の見直しが求められている。

① ごみ収集体制の効率化の推進等

ごみ収集量の現状や今後の推移を踏まえて、ごみの収集回数の削減など、ごみ量に応じた効率的な収集体制を検討すべきである。

燃やすごみの収集回数を週 3 回から週 2 回に削減することは、燃やすごみの中からプラスチック製容器包装類や紙類を分別してリサイクルすることを誘導する目的も考えられ、燃やさないごみについては、排出量の状況から見ても収集回数の削減は妥当であり、収集の効率化による経費の削減も期待できる。

なお、収集体制の効率化により経費の削減が図られた場合には、その財源を他の重点施策の実施のための経費に充てることも考慮すべきである。

また、分別区分については、「プラスチック製容器包装類」を「ペットボトル」と「その他のプラスチック製容器包装」に細分化することについて検討することが望ましい。

② 戸別収集方式の検討（再掲）

不適正排出・不法投棄対策の強化の項目において記したように、家庭ごみ有料化制度の導入に向けた検討にあたっては、戸別収集方式の導入の可能性についても検討する必要がある。

（3）クリーンセンターの建て替え計画の具体化

平成6年に稼動開始したクリーンセンターは、老朽化に対応するために、平成22年度から平成25年度にかけて施設の延命化事業が実施され、平成35年度までの操業が予定されている。

新たなごみ処理施設の整備には概ね10年間を要するため、将来に向けて安定した処理体制を確保する視点から、施設の更新に向けた取組の具体化が求められている。

① 新施設の整備・運営に向けた調査・検討

現クリーンセンターの代替となる新施設の整備・運営に向けた調査・検討を進め、様々な意見を吸収して建て替え計画を具体化していく必要がある。

建て替えにあたっては、現施設の南側の敷地を建設用地として活用し、高効率なエネルギー回収等により環境負荷の低減に寄与するとともに、大規模な災害に対しても強靱な処理システムの構築を目指すべきである。

なお、大規模な災害時への対応としては、地域の防災拠点や災害時における電力供給源としての機能のほか、災害廃棄物への対応などを含めて災害対策全体の中で新施設に求められる役割を明確にして検討を進めるべきであり、建設用地が海に近く海拔も低いことから施設の耐震性に加えて津波等による浸水対策も考慮する必要がある。

また、新施設についても、ごみ問題やエネルギー等の環境学習ができる機能を確保すべきである。

② ごみ処理量の削減による施設規模の縮小及び建設コスト等の縮減

今後、人口の減少が予測されることに加えて、さらなるごみ減量・資源化施策の実行に伴うごみ処理量の減少も期待できることから、より一層のごみ処理量の削減を通じて施設規模を可能な限り縮小し、多大な費用を要する建設コスト等の縮減につなげていく視点が重要である。

そのため、クリーンセンターの建て替え計画と今後のごみ減量・資源化施策が

深く関連することを踏まえて、それぞれの取組を進めるとともに、建て替え計画の具体化にあたっては、今後のごみ処理量の削減状況を十分に勘案して施設規模の検討を進め、決定していく必要がある。