

争論 さらなるごみの減量化にむけて

京都市における2Rとごみ分別・リサイクルの取り組み

若林 完明

京都市環境政策局循環型社会推進部ごみ減量推進課担当課長

平岡 雅基

京都市環境政策局循環型社会推進部まち美化推進課減量活動支援係長

聞き手：岩橋 涼（京都大学大学院農学研究科博士後期課程）



平岡雅基氏

若林完明氏

家庭ごみ有料指定袋制導入から 条例改正へ

【岩橋】京都市では、今年10月からごみ半減をめざす「しまつのこころ条例」がスタートしました。京都市の家庭ごみ減量化への主な取組としては、まず2006年に導入された有料指定袋制があります。この制度は市民のくらしに与える影響も大きかったと思いますが、有料指定袋制の導入にはどのような背景があったのでしょうか。

【若林】かつて、1900年代の廃棄物処理政策の中心はごみを衛生的かつ安全に処理することに主眼を置いていました。しかし、経済発展に伴いごみの量が増えるとともに、実はごみのなかには資源物が多く入っているということがわかってきました。2000年に循環型社会形成推進基本法が新たに成立し、何もかもごみとして処理する方向から転換することが必要だという話になったわけです。そこで京都市も、いろいろなリサイクルに関わる取組をより一層すすめるため、2006年10月に家庭ごみ有料指定袋制度を導入しました。

というのは、当時は分別がそれほど徹底されていなかったのです。それまでの「全量焼却システム」から「分別・回収システム」に移行すると、ちゃんと分別する人がいる

一方で、そのままごちゃ混ぜに出す人がいたり、ごみを多量に出す人がいたりするため、不公平感が出てきます。「分別すると、手間がかかる。それをちゃんとやっている人と、何もしない人が同じでは、まったく公平性がない。そこはやっぱり公平にしなければいけない」という議論があって、ごみの有料指定袋制を導入しました。

有料にするというのはインセンティブの話なんですね。ごみの分別がごみの減量化につながる。そういう取組を実際にやってみようというときには、ある程度の費用の負担感がないとインセンティブが働かない。そういうねらいがありました。

【岩橋】今回の条例改正もそうですが、有料指定袋制導入の際も、住民への説明会を実施されたと聞きました。

【若林】何度も実施しました。他の都市と比べても、京都市はかなりやっています。京都市役所をあげて取り組みました。地元説明会も、小学校の講堂などを使って、かなりやっていますね。今回も、回数や規模は同程度でやっています。

【岩橋】有料指定袋制度の導入後、ごみ減量の効果はどのようなものでしたか。

【若林】 市民のみなさんのご理解とご協力のたまもので、導入前に比べて 2 割以上減りました。それだけでなく、スーパーのレジ袋を使うのが当然だった時代に比べて、エコバッグやマイバッグを持参する人が増えました。それに、その前後で市民にアンケートをとると、環境への関心も高まっています。

たしかに、それまでの無料が有料になるのですからショックではあったのですが、それをきっかけとして、一定のごみ減量化は進み、市民の環境意識が高まり非常に大きな効果があったと考えています。

京都市の場合、指定袋は「燃やすごみ」と「資源ごみ」の 2 種類です。「燃やすごみ」は 1 リットル 1 円、「資源ごみ」はその半額で、両方とも市民にとっては有料です。京都市の廃棄物減量等推進審議会の答申にもあるのですが、リサイクルを進めるだけでなく、「資源ごみ」についても減らす必要があります。3 R (リデュース Reduce、リユース Reuse、リサイクル Recycle) はよく知られていますが、本当に大事なものは 2 R (リデュース: 発生抑制、リユース: 再使用) であり、それを進めるためには「資源ごみ」であろうとも減らしていく取組が必要なので、「資源ごみ」についても半額ではあるけれども有料にしたわけです。リサイクルするにもお金がかかりますから。

【岩橋】 有料指定袋による収入は、どのように活用していますか。

【若林】 有料指定袋の製造経費を除いたものを有料化財源として、この財源をどう使うかについても廃棄物減量等推進審議会の答申や市民の意見を踏まえて決められています。3 つの分野 (ごみ減量・リサイ

クルの推進、まちの美化の推進、地球温暖化対策) の趣旨に合致したものについて、市会の予算の議決をいただいたうえで事業を実施することになっています。

ですから、何でもかんでも使っているわけではなくて、環境に関連する課題に対して積極的に使っていて、現実的にそれに伴ってごみの減量が進んでいるわけです。

ちなみに 2015 年度の予算は 15 億 130 万円です。ごみの減量が進めば収入も減りますが、施策の継続が必要なものには経費がかかるので、なかなか難しいところです。

【岩橋】 今回の「しまつのこころ条例」への条例改正には、どのような経緯があったのでしょうか。

【若林】 日本では、わりあい早くから焼却処理が始まりました。というのは、埋立地が少なく、さらに昔は生ごみが多いため、コレラ等の感染症が問題になり、ごみの減量と衛生的な処理の方法として焼却処理が行われていたのです。

京都市の場合は 5 工場体制で焼却していたのですが、循環型社会形成推進基本法の制定がターニングポイントとなって、リサイクルや資源化に進もうという話になり、ごみが少しずつ減ってきました。様々な施策に取り組むことによって、2010 年頃まではごみの減量がスムーズに進みましたが、2011 ～ 2013 年頃になると、ごみ量は減り続けているものの、わずかな量にとどまっています。

いま焼却場は 3 工場ありますが、大規模工事が必要なため、1 年ほど停止しなければいけない時期があります。その間も 2 工場で処理できるぐらいの余裕を持たせるとなると、目標値の年間 39 万トンまで到達する必要があるということで、新しい条例

ができたわけです。

【岩橋】 39万トンというのは、京都市がめざす「ごみ半減」の目標値ですね。

【若林】 京都市が2010年3月に策定した「ごみ半減！循環のまち・京都プラン」という計画で、年間39万トン、ピーク時（2000年）の半減という目標値が定められています。今回、しまつのこころ条例の策定に合わせ、新たに「新・京都市ごみ半減プラン」を策定しており、それも目標としては2分の1という同じ目標値です。

ごみ分別の義務化をめぐって

【岩橋】 今回の条例改正では、ごみ分別が義務化され、正しく分別せずに出されたごみ袋を開けて、出した人を特定する開封調査が実施されます。開封調査は、新聞等で取り上げられたこともあり、プライバシーの観点から不安に感じている市民もいると思います。具体的にどのような方法でおこなわれるのでしょうか。

【若林】 分別の義務化については、まだまだ分別できていない面もあるので、これまでの「協力」を「義務」にすることです。義務とされているのは紙ごみ、缶・びん・ペットボトル、プラスチック容器・包装材、大型ごみですが、缶・びん・ペットボトルは市民のみなさんのご協力で9割ぐらい分別できています。ところが、プラスチック容器・包装材は30数%で、あまり分別できていないという状況があります。さらに紙ごみが新しく分別項目に加わりましたので、そういうことも含めて義務化をしていこうということです。

このようなルールを決めた以上、ちゃんとしていただかなければいけないということもあって、開封調査も含む調査権を条例に盛り込みました。

市民が不安に思っておられるのは、自分のプライバシーが侵害されるのではないかと、という点ではないかと思いますが、そもそも分別されているごみを開封することはありません。ちゃんと分別されている方については、まったく問題はありません。ただ、ルール違反をしているごみについては、まずシールを貼って、啓発を何度もやって、それでも改められない場合はまち美化事務所に持ち帰り、責任ある者が開封をして、誰が出したごみなのかを調べます。つまり、ごみを調べるのではなくて、どなたがそのごみを出されたのかを調べるための調査です。それがわかれば、そのごみの排出者の方をお尋ねしてお話しさせていただきます。

したがって、あくまでごみをちゃんと分別していただくことを理解していただくための開封調査であります。その辺が混乱してしまって、テレビや新聞等の報道でもネガティブな取り上げ方がされましたが、京都市の場合は最後の手段という位置づけです。

【岩橋】 これまでのルール違反は、どのようなものが多かったのですか。

【若林】 事業者と市民に分けると、事業系ごみは工場に直接搬入されるので、以前からそこで調査をしていました。今回はその頻度をあげ、強化することになりますし、分別のルールも変わるので、それをもとに調べることになります。

【岩橋】 新たな分別項目として紙ごみに着目されたのはなぜでしょうか。

【若林】京都市の場合、新聞紙や段ボール等の紙ごみについては、従来から古紙回収業者さんが軽トラックで街中を回って集めており、コミュニティ回収や学校での回収もありました。一方、それ以外のチラシ・雑誌・紙箱・トイレトペーパーの芯・メモ帳などの雑がみも新聞紙や段ボールと同様、ほとんどリサイクルでき「燃やすごみ」から抜くと、ごみの量はものすごく減るわけですが、十分に分別が進んでいませんでした。

2013 年度のデータでは、家庭ごみの約 4 割が生ごみ、約 3 割が紙ごみとなっています。紙ごみを 100% とすると、リサイクルできるものの 52% が紙・古紙で、そのうち 45.9% が雑がみです。新聞紙と段ボール以外の紙ごみがものすごく多いので、ごみの減量化はこの領域でどれだけ分別できるかにかかっている。だから、その取組を強めているわけです。

食品の消費・販売とごみの減量

【若林】もうひとつのターゲットは生ごみです。生ごみの減量は、なかなか難しく、ハードルは少し高いのですが、主には調理くずと食品ロスです。調理くずというのは大根のヘタや皮などで、食品ロスというのは手つかず食品や食べ残しです。手つかず食品というのは、何も手がつけられずに捨てられている食品ですが、これが普通の生ごみのなかにけっこう入っているわけです。

【岩橋】食品ロスを減らしていくために、どのような点が重要となるのでしょうか。

【若林】2R のリデュースの課題、つまり、そもそもモノをつくりすぎない、買いすぎ

ない、ということです。コンビニやスーパーマーケットは、「食品棚に商品を置いていないと、客が離れていくのではないか」と考えますが、食品ロスを減らすということは、棚にモノがなくなる時点がありうるということです。

したがって、事業者とお客さんとのコミュニケーションが必要で、「お客さんが『食品棚がガラガラだから他の店に行こう』とならないために、どうすればいいのか」という話をしなければいけない。そこで京都市がロゴやポップをつけて、「この商品は〇〇日には入荷できます。いま欠品なのは食品ロスを防ぐためです」と宣伝する。つまり、両者のコミュニケーションによって、「別の視点から物事を見てみよう。そういう販売方法はありうるのではないか」ということで、生協にも直接的に関わる話だろうと思います。

売れ残りをたくさん出すと、それだけ処理費用がかかるので、どちらが得かを考えてみようということですし、あとはお客さんに理解してもらえるかどうかです。

地域組織の役割

【岩橋】京都では自治会や町内会の活動が盛んに行われていますが、こうした地域組織の活動と関連して、京都市では「コミュニティ回収」という取組があります。コミュニティ回収とはどのようなものでしょうか。

【平岡】コミュニティ回収は、町内会や自治会など、一定の地域単位で資源物の回収をやっていただくものです。市民の自主的な取組を奨励するもので、助成金というかたちで必要経費をお渡ししています。資源物回収をどんどんやっていただきたいの

で、助成はしますが、どういう会社と契約して資源物の回収をするかは地域の方々に決めていただきますし、周知・啓発も、基本的には地域の方々に取り組んでいただきます。

2004 年から始めましたので（助成金は 2006 年から）、制度としては 11 年目になりますが、とくにここ 2 年ほどは、雑がみの回収のため注力しています。新聞紙と段ボールについては古紙回収業者さんが持ち帰るシステムができていますので、「燃やすごみ」に入っている新聞紙や段ボールは比較的少ない。他方、雑がみは、まだまだ燃やすごみとして捨てられています。

これは雑がみそのものの課題でもあります。どうしても多様な種類の紙類ですので、古紙回収業者さんも積極的にはなりにくい。新聞・ダンボールよりも雑がみは単価が低いので、古紙回収業者が市内のほとんどを巡回するというバックボーンはできているけれども雑がみの回収は難しい面もあります。

われわれもそのように認識していましたので、「コミュニティ回収であれば、まとまって地域の人が出してくるから、古紙回収業者の方も出る量がある程度わかったうえで取っていただける」と考えて、古紙回収業者の方に雑がみもしっかり取っていただくことをお願いしつつ、ここ 2 年ぐらいは、コミュニティ回収もいままで以上に進めて、とくに古紙類、古着類の回収をより進めていくために注力しているところです。

【岩橋】 コミュニティ回収は、どのくらいの団体が申し込んでいるのでしょうか。

【平岡】 助成を受けているかどうかは別にして、われわれが「活動している」と把握しているのは、今年 9 月末の数値で 2,643 団体です。これはわれわれが把握している

団体だけなので、実際にはもう少し多いかもしれません。団体数は、雑がみ回収の受け皿として注力し始めたこの 1～2 年で大きく増えています。昨年は一気に 363 団体、今年も年度途中ですが、直近の数値では 138 団体（9 月末時点）も増えています。

団体の種類が多いのは町内会・自治会です。最近是新興マンションが増えています。街中にマンションがたくさん建設されていて、管理組合でコミュニティ回収をしていただく。管理組合もひとつの住民自治組織です。新しいマンションができたらすぐに「条例で古紙類の分別を義務としています。コミュニティ回収の制度を使って、資源物のリサイクルに取り組んでいただきたい」と働きかけています。

もちろん、いまでも町内会に働きかけをして、新しく入っていただくところもありますが、最近とくに多いのはマンションという状況です。

ごみ出しが困難な場合の支援

【岩橋】 一人暮らしの高齢者や障害をもっておられる方は、ごみ出しが困難なことがあります。そういった方々へのサポートはあるのでしょうか。

【若林】 福祉サービスの観点から、「まごころ収集」（ごみ収集福祉サービス）を行っています。ごみの集積場所まで搬出することが困難な要介護の高齢者から排出された 4 種類の定期収集物について、自宅に出向いて、収集するサービスです。

そういうサービスもありますが、コミュニティの大切さということもあります。ごみ出しが大変なお年寄りの方々に助けるのは、行政だけがやるのではなくて、周りの

近所の方々にも理解をしていただいて、そういう共に支え合うまちづくりが必要であると考えます。

【岩橋】 ふだんからコミュニティ回収等の地域での活動があれば、地域内での協力関係もとれるのではと思います。

【若林】 そうですね。お年寄りの方が重い袋を持って、上階から階段を降りてこれるのを見ていると「これは大変や」と思います。そういう方には「『まごころ収集』というのがありますよ」とお話ししていますが、地域の方が手伝ってくださる例もあります。

【岩橋】 「手伝いましょうか」という声かけには、近所であればこそ、どこまで踏み込んで言っているのかという戸惑いもあるのではと思います。たとえば杖をついている人に、「ごみ出しを手伝いましょうか」と言うと、「いや、これも運動がてらやっているんや」と言われる、という話を聞いたことがあります。

【若林】 そういう会話ができていだけでも、すごいことです。先日、定点に立って、ごみ出ししている方に「こういう条例ができますから」と説明していたら、重いごみを持って階段を降りてこられた方がいて、そのなかにリサイクルできる新聞紙も入っていました。その方いわく、「分けて置いておくと、新聞紙と古紙を一度に持っていけない。だから、1日分なり3日分なり溜めて、それを持っていくほうが、からだの負担感としてはましだ」ということなんです。

こういう方には必ず手助けが必要で、周囲がそのことに気づけば、「家の前に出し

といてもろたら、ついでに持っていきますわ」というふうに手伝えるのです。問題はそれが地域のなかでできるかどうか。そういう話を盛り込んだら、「なるほど、こういうことってあるよね」となってくると思います。

行政による 2 R と 分別・リサイクルの促進

【岩橋】 京都市のごみ半減プランと新しい条例では、2 R のリデュース（発生抑制）・リユース（再使用）と分別・リサイクルが2つの柱としてあげられています。ごみ減量を進める際に、市民・事業者に対して、行政はどのような役割を果たしていくのでしょうか。

【若林】 2 R は、そもそもごみになるものを作らない・出さないということで、製造や販売方法から考えなければなりませんから、非常に難しいです。京都市の場合は、事業者の方々がされる取組を支援していくという立場で、ポップをつくったり、食べ残しを減らすための材料は京都市が提供して、宣伝もおこないます。

市民の方々に対しては、やはり普及・啓発が大切で、そもそも「裸売りをしているリンゴやトマトを買ってください」という話です。2つとか4つのパック入りのほうが値段が安いという話があるけれども、それは事業者がどうするかという話であって、その橋渡しを行政が力を入れていくべきところではないかとは思っています。

それと、事業者さんがやっておられる 2 R の取組結果を報告していただく制度もあります。その報告例から、よい取組をしておられるところについては宣伝をします。

また、市民モニター制度をつくり、市民の方々が事業者を訪れて、とくによい取組をしておられるところをピックアップする。どちらかといえば重箱の隅をほじくり返して「ここがあかん。そこもあかん」という市民モニターではなく、むしろ積極的に評価をしていくようなタイプの市民モニター制度にしたい。つまり、よい取組をしているところを宣伝する制度です。

あとは、そういうきれいごとだけではうまくいかないので、経済産業省や環境省に対してもいろいろな機会を通じて要望書を出したり、各種業界団体（生協もそのひとつです）に説明をしていくことを進めています。

【岩橋】 市民への啓発に関連して、京都市としておこなっている取組はありますか。

【若林】 出前トークといって、地域などいろいろな団体で20人ぐらいが集まったら、京都市に申し込んでいただいてお話をさせていただくという制度があります。話のテーマのカテゴリーはいろいろあって、ごみ減量の条例に関する話もできます。条例を進めるまでは、こちらから電話をかけて、「できませんか」と呼びかけて、行政区単位や自治会単位などいろいろところで説明会をやってきました。「市民しんぶん」でも、この間、何度も広報・周知しています。

ごみ焼却の課題

【岩橋】 京都市のごみ焼却について、焼却灰は、大阪湾辺りに埋め立てているのではと思っていましたが、今回の取材で、山科区にある「エコランド音羽の杜」に埋め立

てていることを知りました。ごみを減らしても、一定の焼却灰は出てくることにはなりますが、今後の処理の方針については、どのようなお考えでしょうか。

【若林】 埋立地は、実は資源であって、使えなくなるものですから、これをどれだけ長く使うかが、ごみ減量を進める必要性のもうひとつのポイントでもあります。ごみの一部はフェニックス（大阪港広域臨海環境整備センター）に運んでいますが、京都の場合、海がないので、埋立地をいかに長く使うかということが重要です。

いろいろなものが資源として位置づけられ、現在は缶・びん・ペットボトル等を資源化していますが、更に資源化技術の研究開発の動向に応じて対策は進んでいくと思います。

最終処分場の確保は京都市だけの問題ではないと思います。日本は、国土がそれほど広くないため、ごみの処分において最終的に問題になるのは最終処分場だと言われているぐらいです。

したがって、循環型社会形成推進基本法ができるのも当然で、解決の方向性としては、ごみを減量すること、できるだけ埋立地を長く使うこと、焼却後も含めた埋立処理技術の開発によって資源化できるものを増やす等々を考えていく必要があります。

生活協同組合への期待

【岩橋】 最後に、生活協同組合への期待について、お聞きしたいと思います。

【若林】 生協は、身近な環境問題に対して先進的な取組をされていて、レジ袋の有料化にもいち早く取り組んでくださいました。

製造・販売業者は容器・包装の少ない商品製造や販売方法を拡大しなければいけないわけで、これと対になる市民の側としてはそうした商品の選択を促進していく必要があり、生協はその前線に立っておられるのではないかと思います。

生協は市民の方々と直接に対応する機会が非常に多い販売形態をとっておられることもありますので、不必要なパッキングや食品ロスに関する取組は、活動として大いに期待できることを持っておられるのではないかと思います。そうした点には期待するところが大きいです。

【岩橋】 レジ袋の有料化は生協以外の小売店舗でもずいぶん広がってきましたが、販売事業におけるごみ減量化への取り組みには、多くの可能性があると感じています。また、生協は商品の販売だけでなく、普段から地域との関わりや組合員による活動という点からも取り組みを進めることができるのではと思います。ありがとうございました。