

今後のごみ減量施策のあり方
指定袋制導入の具体的あり方について（答申）

平成 17 年 8 月
京都市廃棄物減量等推進審議会

目 次

| | | |
|------------------------|-----|----|
| はじめに | ・・・ | 1 |
| 1 指定袋制導入の背景 | ・・・ | 2 |
| （1）基本的な考え方 | | |
| （2）我が国におけるごみ処理施策の動向 | | |
| 2 京都市が導入すべき指定袋制の検討経過 | ・・・ | 5 |
| （1）目的 | | |
| （2）他都市の指定袋制導入状況 | | |
| （3）市民アンケート等の結果概要 | | |
| （4）指定袋制導入方式の絞り込み | | |
| 3 京都市が導入すべき指定袋制の具体的内容 | ・・・ | 9 |
| （1）定期収集ごみの指定袋 | | |
| （2）資源ごみの指定袋 | | |
| 4 指定袋制導入に当たっての留意点 | ・・・ | 10 |
| （1）市民の理解と協力の確保 | | |
| （2）手数料収入の運用方法 | | |
| （3）指定袋制と併せ導入が望ましい施策 | | |
| （4）ごみ処理・リサイクルシステムの効率化 | | |
| （5）ごみの減量効果等の把握（モニタリング） | | |
| （6）不法投棄対策 | | |
| （7）事業系ごみ対策 | | |
| （8）その他導入に当たって留意すべきこと | | |
| おわりに | ・・・ | 14 |

資料

諮問文
検討経過
審議会委員・部会委員名簿
京都市におけるごみ処理の現状と課題
指定袋制の導入方式
指定袋制導入の効果の検討
指定袋の規格
市民アンケート等の結果概要
答申（案）に対する市民意見の概要

はじめに

約46億年前に地球が誕生して以来遥かな時を経て、約450万年前に出現した人類は、かつては漠々たる時間・空間の中で、母なる地球とともに、気候変動や動植物と進化を共有し、地球環境それ自体に影響を及ぼすことなく生活を営んでいました。

しかし、18世紀の産業革命以降、とりわけ20世紀に入ってからこの100年間の文明の発達に伴う資源やエネルギーの爆発的消費は、人類の社会生活が地球環境の健全なメカニズムを阻害する「負のベクトル」として作用し始めています。

21世紀を生きる私たちは、この豊穡な地球を次の世代に引き継ぐため、今こそ持続可能な「循環型社会」「脱温暖化社会」の実現を目指した取組をスタートさせなければなりません。

その中でも「ごみ」の問題は、私たちの暮らしに非常に身近であるがゆえに、誰もが取り組みやすいものであり、ごみ減量の取組を通して現在のライフスタイルを見直し、「物質的豊かさ」から「心の豊かさ」へと価値観の転換を図っていくことが、ひいては地球環境問題の解決につながるものと考えます。

京都市においては、一昨年12月に策定した「京都市循環型社会推進基本計画～京のごみ戦略21～」に基づき、「明るい循環型都市・京都」を目指した取組が展開されていますが、同市は当面検討すべき重要な課題のひとつとして、家庭系ごみへの指定袋制の導入を掲げており、昨年5月25日、市長から当審議会に「指定袋制導入の具体的あり方」について諮問がなされました。

それ以降、当審議会は、「指定袋制導入検討部会」を設置して議論を重ね、昨年11月に『中間まとめ』を公表し、また市民へのアンケート調査の実施や意見交換会（青空タウンミーティング）などを通じて幅広く意見を求め、それらも踏まえて精力的な検討を重ねてきました。

この答申は、今般、同部会からの報告を受け、更に市民の皆様からの意見募集を経て、京都市が導入すべき指定袋制のあり方についての提言を最終的にとりまとめたものです。

京都市廃棄物減量等推進審議会会長
高 月 紘

1 指定袋制導入の背景

(1) 基本的な考え方

京都市におけるごみ処理のあり方(「京のごみ戦略21」)

京都市においては、一昨年12月、今後のごみ処理行政の羅針盤とも言うべき「京都市循環型社会推進基本計画～京のごみ戦略21～」を策定し、これまでの焼却・リサイクル重視の施策から、循環型社会形成推進基本法(平成12年)に掲げる「ごみの発生抑制」を最優先させる、新たな「循環型社会」構築に向けた取組をスタートさせた。

計画では、施策の三本柱として、ごみが発生しない仕組みづくり(上流対策)、分別・リサイクル機会の拡大(リサイクル対策)、廃棄物管理システムの構築とまちの美化(適正処理対策)を掲げ、その具体化のために24の重点施策が示されているが、前述したとおり、循環型社会形成推進基本法がごみの発生抑制・再使用をリサイクル、適正処理に優先する施策と位置付けていることを踏まえ、いわゆる上流対策に施策の重点を置いたものとなっている。これは、分別・リサイクルは、確かに資源循環には貢献しても、結局は、新しい大量リサイクル社会をつくることとなり、大量生産・大量消費・大量廃棄という現在の社会経済システムそのものの変革には結びつかないのではないかという問題意識に立っている。

上流対策を進めていくうえでは、市民、事業者が自主的にごみ減量・リサイクルに取り組んでいくことが何よりも重要であり、行政はそうした取組を積極的に支援する「コーディネーター」としての役割を果たすことが必要となる。また、市民のライフスタイル、事業者のビジネススタイルそのものの転換を強く求めていくことが重要であり、とりわけモノを生産・販売する事業者に対しては、拡大生産者責任・事業者責任の徹底を図り、ごみの排出が最小限に抑制された社会経済システムに転換していくよう、強く働きかけていくべきである。

家庭系ごみの現状と課題

京都市の家庭から排出され、市が直接収集するごみには、大別して定期収集ごみ、資源ごみ、大型ごみの3種類がある。

衛生面への配慮から週2回の収集が行われている定期収集ごみ(生ごみ等)については、近年横ばい状態が続いており、排出量は年間約30万トンとなっている。

資源ごみについては、缶・びん・ペットボトル、小型金属、プラスチック製容器包装(約7万2千世帯でモデル実施中)の市による分別収集や、紙パック、乾電池等の拠点回収が行なわれているが、その排出量は缶・びん・ペットボトルが中心で約1万8千トンとなっている。

大型ごみは、平成9年に有料化され、その効果もあり、以降大幅に排出量が減少し、現在約6千トンとなっている。

家庭系ごみを巡る課題としては、第一に、依然として排出量が高水準にあり、減量に向けた強力な取組が必要であること、第二に、定期収集ごみに相当量の資源ごみが混入していること、第三に、資源ごみについても、約20%近い異物が含まれていることなどが指摘できる。

指定袋制の導入は、こうした課題を解決するための実効性ある手法であるとともに、後述するように、有料化による経済的インセンティブを働かせれば、更に大きなメリットを有するものであると指摘されている。

市民への多様なリサイクル機会の拡大

京都市では、「京のごみ戦略21」に基づいて、新たなリサイクルの取組をスタートさせている。

第一は、「コミュニティ回収制度」である。これは、地域が自主的に取り組む集団回収に、行政が回収業者の紹介や回収場所の調整、また必要に応じてボランティアスタッフの派遣や台車・コンテナの提供などの支援を行なうもので、通常の集団回収で行なわれている古紙以外にも缶、びん、古布、廃食用油などの回収にも取り組むことができる。

第二は、リユースびんの回収の取組である。これは、ビールびんや一升びんなどの繰り返し使用できるリユースびん（リターナブルびん）を市内の商業店舗等に配置した回収ボックスで回収し再使用するもので、地球温暖化の原因の一つである二酸化炭素の大幅な削減につながる極めて有用な取組である。

こうした取組は、税金を投入して行政主導によるリサイクルを進めるのではなく、市民の多様なニーズに応じてリサイクル機会の拡大を図るものであり、市民自らがリサイクルに取り組むことで環境意識を高め、ひいては地域コミュニティの醸成につながるなどの効果が期待される。これらの取組を、指定袋制の導入に合わせて更に積極的に展開していくことが望まれる。

(2) 我が国におけるごみ処理施策の動向

国の新たな施策動向

国の中央環境審議会では、昨年5月から、「循環型社会形成に向けた市町村の一般廃棄物処理の在り方について」議論が進められ、本年2月には同審議会から意見具申がなされた。

意見具申では、循環型社会の形成に向けて重要な施策の一つとして、家庭ごみの有料化を推進すべきとしている。家庭ごみの有料化は、その一般的手法について、袋の価格にごみ処理費用の一部を上乗せし、それを手数料として徴収するパターンが多いという意味で、指定袋制導入と密接に関連した施策である。

「家庭ごみ有料化の推進」が意見具申に盛り込まれたのは、有料化による経済的なインセンティブによってごみの排出量に応じた負担の公平化が図られ、住民の意識改革を促進するという効果を持つことから、ごみの発生抑制・再使用の促進が図られ、結果として天然資源の消費の抑制、環境負荷が軽減された循環型社会の形成につながる有効な手段であるためである。

また、有料化を実施していくに当たっての留意点として以下の点が指摘されている。

実際に減量効果が得られるような料金設定及び徴収方法とすること

有料化の目的や効果、コスト分析の結果を十分に検討したうえで、料金レベルを設定すること

「リバウンド」(有料化導入によりごみ量が一時的に減少した後、再び増加に転じる現象)の抑制や、不適正排出、不法投棄の抑制等に関して対策を行い、減量効果を持続させるための総合的施策を展開すること

住民に有料化の導入効果やごみの処理コストに関する情報提供など導入に当たっての説明責任を果たすこと

なお、意見具申の内容については、本年5月26日の環境省告示により、「廃棄物処理法」第5条の2に基づいて環境大臣が定める「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」(以下「廃棄物対策の基本方針」という。)に盛り込まれたところであり、今後、循環型社会の早期実現に向けて、有料化の動きが全国的に加速するものと考えられる。

地球温暖化防止を巡る動き

平成9年12月、気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書が、ここ京都の地において採択された。

地球温暖化問題は、昭和30年代後半からの高度経済成長期以降、便利さや快適さを追い求める物質文明の進展に伴って増え続けている二酸化炭素等の温室効果ガスが主な原因であり、これらの排出量を削減することが人類共通の緊急課題となっている。

しかしながら、京都議定書採択後の各国の批准の歩みは鈍く、その発効そのものが危ぶまれたが、昨年秋のロシアの批准をもって発効要件が満たされ、本年2月16日にようやく国際法としての効力を持つこととなった。

その結果、我が国は、平成20年から平成24年の間に、二酸化炭素等の温室効果ガスの排出量を平成2年レベルから6%削減することが求められている。現時点で二酸化炭素等の排出量は、平成2年レベルより8%増加していることから、合わせて14%をこの短期間に削減しなければならない。

一方、京都市では、全国初となる「京都市地球温暖化対策条例」を昨年12月に公布し、本年4月から施行している。

この条例は、京都市における二酸化炭素等の温室効果ガスの排出量を、平成22年までに平成2年レベルより10%削減することを目標としている。また、そのために行政が重点的かつ効果的に推進すべき温暖化対策の一つとして、「廃棄物の発生の抑制及び再使用その他の廃棄物の減量化を促進」を挙げており、市民・事業者はその推進に努めなければならないとしている。

このように地球温暖化対策は、可及的速やかな対応が、今、強く求められているのである。

また地球温暖化対策は、今後の廃棄物対策の基本的方向性と密接不可分の関係にあり、ごみの減量が地球温暖化防止に寄与するなど、これらは互いに強く結びついている。換言するなら、この2つの取組は、市民のライフスタイル、事業者のビジネススタイルの速やかな転換を図らなければならないという根本的な点で共通しているのである。

2 京都市が導入すべき指定袋制の検討経過

(1) 目的

指定袋制は、市が袋の色・透明度・材質などの規格を定め、それに適合するよう製造されたごみ袋の使用を市民に求めるシステムであり、製造・販売に要する原価で自由販売される「単純指定袋制」(市認定袋)と、袋の価格にごみ処理費用の一部を上乗せし、袋の製造・流通は市が一括して管理する「有料指定袋制」との2つに大別される。

指定袋制は、その導入方式にかかわらず、袋の透明化・統一化によって次のような共通の効果が期待できる。

排出者の環境意識の向上

各家庭では、排出するごみの品目に応じて、指定されたごみ袋を使用することとなるため、ごみ問題そのものへの関心が高まり、排出者の環境意識が向上する。

分別・リサイクルの促進

指定袋制導入により環境意識が高まることで、資源ごみへのリサイクル誘導が促進されるとともに、袋を透明とすることで、資源ごみ中の異物の混入率が低下する。

事業系ごみの家庭系ごみへの混入防止

家庭系ごみの中には、事業活動に伴って排出される事業系ごみが混入する場合がある(例えば住居併設店舗などからの排出)が、指定袋での排出しか認めないようにすることで、事業系ごみの混入が抑制される。

収集作業時等の安全性の確保

ごみの収集時に、尖ったものによる刺し傷や重い物の持ち上げによる腰痛など、ごみ収集員が被る災害が発生している。また、市民がごみ排出ステーションで袋の整理など自主的管理を行う際にも、同様のおそれがある。袋を透明化し、内容物が事前に確認できるようにすれば、こうした危険性が減少し、作業時における安全性が確保できる。

ごみ集積場所(ステーション)の美観の向上

現在、京都市では自由袋であるため、様々な色・形態の袋でごみが排出されているが、袋の規格を指定・統一することで、同一のごみ袋が集積場所に並ぶこととなり、国際文化観光都市・京都のまちの美観向上に寄与する。

また、単なる指定袋ではなく、「有料指定袋制」を導入した場合においては、これらに加えて次のような効果が期待できる。

ごみ減量(発生抑制、再使用)の促進

「有料指定袋制」の導入によりごみ減量への経済的インセンティブが働くことで更に環境意識が高まり、ごみそのものを出さないライフスタイルへの転換が進み、資源ごみを含めたごみの総排出量が抑制される。

費用負担の公平化

ごみの処理費用は市民の税金でまかなわれているが、ごみの減量・リサイクルに努力する人としらない人で経済的負担が変わらないのは不公平という意見もある。この点については、「有料指定袋制」の導入により、ごみを多く出す人ほど負担が

増加することから、費用負担の公平化も図ることができる。

以上のような効果を得ることによって、「京のごみ戦略21」に掲げたごみ減量目標の達成を図り、ひいては「循環型社会」・「脱温暖化社会」の実現を促進する大きな原動力のひとつとすることこそ、指定袋制導入の究極的な目的である。

(2) 他都市の指定袋制導入状況

平成12年に市区対象で行なわれた全国調査^{*1}によると、有効回答数694自治体のうち、6割を超える430自治体で指定袋制が導入されている。このうち、有料指定袋制を導入している自治体は141(約2割)あるが、方式の内訳としては従量制が大半を占める。

政令指定都市では、仙台市、千葉市、名古屋市、北九州市及び福岡市の5都市で指定袋制が導入されており、このうち北九州市では有料指定袋制が導入されている。また、福岡市は本年秋に有料指定袋制に移行する予定であり、札幌市でも審議会においてごみ処理有料化に向けた検討が始まっている。

京都市を除く京都府下38市町では、指定袋制を導入している自治体の割合は6割を超えている。また、従量制有料指定袋を導入している自治体は全体の半数の19市町に上っており、更に、現時点で未導入の都市の中にも有料制の導入を検討しているところが見られる。

なお、京都市の周辺自治体の状況(本年3月現在)については次のとおりである。

- ・従量制有料指定袋導入...亀岡市、京北町、八木町、美山町
- ・単純指定袋制導入...高島市、大津市
- ・未導入...宇治市、八幡市、向日市、長岡京市、高槻市、久御山町、大山崎町、島本町

(3) 市民アンケート等の結果概要

青空タウンミーティング(「京路地フェスタ2004」)

当審議会は、昨年11月に『中間まとめ』を発表し、そこで示した3つの導入方式(単純指定袋制、従量制有料指定袋、超過量制有料指定袋)について市民から広く意見を聞くため、ごみをテーマとするイベント「京路地フェスタ2004」会場内において、「家庭ごみ指定袋制を語ろう!青空タウンミーティング」を開催した。

公募により選出された4名の意見発表者のうち、単純指定袋制賛成・有料化反対が1名、従量制有料指定袋賛成が2名、超過量制重量指定袋賛成が1名であった。

また、3つの方式のうちどれを導入すべきかについて来場者調査を行ったが、そのうち20名から回答があり、その結果は、単純指定袋制が30%、従量制有料指定袋が50%、超過量制有料指定袋が20%であった。

市民アンケート調査の結果

同じく『中間まとめ』発表後、当審議会は、市内2,000世帯（住民基本台帳及び外国人登録データから各行政区の世帯数割合で無作為抽出したもの）を対象に、「家庭ごみの指定袋制のあり方に関するアンケート調査」を実施した。有効配布数1,946通のうち回答数は618通（回答率31.8%）であった。

アンケートの中で、3つの方式のうちどれを導入するのが望ましいかを尋ねたところ、回答者全体では61.5%の市民が単純指定袋制と回答した。一方、従量制有料指定袋は21.5%、超過量制有料指定袋は8.7%であり、有料指定袋制を支持する割合も3割を超えた。

なお、単純指定袋制又は有料指定袋制を導入している都市での居住経験がある市民については、そうした都市での居住経験がない市民に比べ、有料指定袋制を望ましいとする割合が高かった。

また、仮に従量制有料指定袋で45リットルのごみ袋1枚の値段を45円とする場合、平均的な家庭での1ヶ月当たりごみ袋使用枚数が9枚であることから、1ヶ月当たりの負担額は400円程度となるが、これについてどう感じるかを尋ねた。

その結果、全体として39%の市民が「負担感がある」、6%が「負担が大きい」と回答した一方で、「この程度の負担感の問題なし」又は「もっと高い料金にすべき」と回答した市民が約30%近くに上った。

（4）指定袋制導入方式の絞り込み

当審議会は、以上のような国の動向や他都市の事例、市民意見などを踏まえて3つの導入方式について比較検討し、次のように絞り込みを行った。

単純指定袋制か有料指定袋制か

国においては、前述のとおり、本年2月の中央環境審議会意見具申において「有料化推進」が明記され、これを受けて「廃棄物対策の基本方針」にもその趣旨が盛り込まれたところであり、ごみ処理の有料化が国策として位置付けられつつある。ちなみに、一昨年3月の環境省の全国調査³では、有効回答数1,270自治体のうち、533自治体（42%）が既に家庭ごみの有料化を行なっている。また、本年1月に、人口5万人以上の比較的規模の大きい都市を対象に行われた別の調査⁴によれば、回答のあった410の自治体のうち114自治体（24%）が有料化を導入しており、未導入の296自治体でも、「導入を検討する」又は「国が方針を決めれば検討する」というところが過半数（155自治体、53%）を占めている。

先行他都市の事例調査²では、有料指定袋制導入を契機に、相当数の市民が買い物袋持参や過剰包装の拒否といったごみ減量行動を始めたという結果が出ており、経済的インセンティブにより、市民のごみに対する意識の高揚やごみ減量・リサイクルの促進に相当の効果が認められる。

また、このほか、排出者負担の公平性を確保できるとともに、手数料収入をごみ減量・リサイクル推進施策の実施・充実に活用するという点で、有料指定袋

制が優れている。

更に、無作為抽出による市民アンケートでも、「循環型社会」・「脱温暖化社会」の構築に向けた社会的動向の中での環境意識の高まりを受け、有料指定袋制に想定した以上の支持が集まっている。なお、有料化については、制度が定着すれば支持が増加するという傾向も見られる。

以上のとおり見ると、様々な面で有料指定袋制のメリット等が認められるが、一方で課題も指摘されている。

第一に、有料化を行っても、ごみ減量効果は一時的で、再びごみ量が増加に転じるいわゆる「リバウンド」が起こるのではないかと意見がある。これについては、他都市の事例から、有料化実施に併せたりサイクルルートの未整備や、価格が低いことによる経済的インセンティブの不足等が原因として推定され、こうした点に留意すれば「リバウンド」は防ぐことができるものとする。

第二に、家庭系ごみの有料化を巡っては、市民はすでに税金でごみ処理費用を負担しているにもかかわらず、有料化によって更に費用を負担させられることになり、これは「税」の二重負担ではないかと指摘もある。しかし、当審議会としては、有料化によって市が得られる収入を前述のように環境関連の施策として市民に目に見える形で還元し、その中で、手数料収入の運用方法の明確化・透明化や市民の負担感軽減のための工夫等を行い、市民の合意形成を図るならば「税」の二重負担との指摘は当たらないとする。

第三に、有料化によって不法投棄が増加するのではないかと懸念する声も聞かれる。しかし、前述の環境省調査^{*3}では、家庭系ごみ有料化後の問題として「不法投棄の増加」を挙げた都市の割合は、人口10万未満の都市で27%、10万以上の都市で12%にとどまる。また、京都市では、平成9年10月に大型ごみが有料化され、また、概ね4年ごとにクリーンセンター等への持込料金を改定しているが、不法投棄対策を順次強化していることにより、実施後の不法投棄処理量にはそれほどの変動は見られない。

以上のことから、当審議会では、有料指定袋制の導入が望ましいとの結論に至った。

従量制か超過量制か

有料指定袋制については、『中間まとめ』において、従量制と超過量制の2パターンを選択肢として提示していたが、超過量制では基準枚数を境目に袋の価格を変えるため、京都市のような大都市で導入した場合には手続の煩雑さや仕組みの分かりにくさが生じるおそれがあること、市民意見の中で有料指定袋制支持者の7割が従量制を支持していること、有料制を実施している他都市でも従量制が全体の7割を占めていることなどから、当審議会では従量制とすることが望ましいとの結論に至った。

*1) 「全国都市家庭ごみ有料化調査」(東洋大学経済学部山谷教授, 12年9月)

*2) 中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会資料(東洋大学経済学部山谷教授, 16年9月)

*3) 環境省委託業務報告書「ごみ処理の有料化に係る調査」(全国都市清掃会議, 15年3月)

*4) 朝日新聞によるアンケート調査(17年1月)

3 京都市が導入すべき指定袋制の具体的内容

当審議会では、以上の検討を踏まえ、また「循環型社会」・「脱温暖化社会」の構築に向けた強い決意をもって、京都市が導入すべき指定袋制を次のとおり提言する。

(1) 定期収集ごみの指定袋

定期収集ごみについては、従量制有料指定袋を導入されたい。

指定袋の価格は、「京のごみ戦略21」に掲げるごみ減量目標を達成するために必要で、かつ市民の過度な負担にならないような額を設定するという観点に立ち、更に、京都市におけるごみ処理原価の現状、他の自治体における価格との整合、その他各種調査の結果を踏まえれば、30リットルの指定袋1枚当たり20円から40円までの範囲内で設定することが望ましい。

また、規格に関しては、他人の目に触れることが望ましくないごみなどプライバシーの問題等にも一定の配慮をするために半透明の袋とし、その大きさについては、市民のこれまでの排出実態等を踏まえ、10リットルから45リットルまでの間で3タイプ設定することが適切であると考ええる。

(2) 資源ごみの指定袋

資源ごみのうち、缶・びん・ペットボトル及びプラスチック製容器包装については、定期収集ごみと同じく従量制有料指定袋を導入されたい。ただし、袋の価格は、リサイクル促進のために定期収集ごみの価格よりも低く抑えるべきである。

また、指定袋の規格に関しては、異物混入を防ぐために透明な袋とし、大きさについては、市民のこれまでの排出実態等を踏まえ、10リットルから45リットルまでの間で2タイプ設定することが適切であると考ええる。

なお、小型金属類については、排出量が少ないため指定袋制を導入せず、従来のとおり市民に透明な袋での排出を求めることとすべきである。

4 指定袋制導入に当たっての留意点

(1) 市民の理解と協力の確保

有料指定袋制は、市民の日々の生活に直接かつ密接に関わる施策であり、また、資源の枯渇やごみ問題などの環境問題をもたらしたこれまでの大量廃棄型の社会経済システムを変革し、「循環型社会」・「脱温暖化社会」の構築を図るうえで、大きな意義を持つ施策である。一方で、有料指定袋制は、市民に一定の経済的負担を求めるものでもある。このため、導入に際しては、小学校区単位でのきめ細かな説明会等を実施するなど、指定袋制導入の意義や効果などを分かりやすく周知することによって、行政としての説明責任を果たし、広く市民から理解と協力を得られるよう努められたい。

(2) 手数料収入の運用方法

有料指定袋制導入に伴う手数料収入については、その運用方法の透明性の確保や市民の負担感軽減のための工夫等を図りつつ、ごみの発生抑制という指定袋制導入の本来目的に依拠し、ごみの発生抑制・再使用・リサイクルといういわゆる「3R」施策や地球温暖化防止施策の推進等の環境分野に特化した活用を行うことにより、市民に目に見える形で還元すべきである。

なお、今後ごみ施策を進めるうえでの市民・事業者・行政それぞれの役割分担としては、市民・事業者は発生抑制・再使用及びリサイクルの取組を主体的に行い、行政はそうした取組を積極的にサポートしつつ、排出量の多い資源物の行政収集と定期収集ごみの適正処理の取組を行うという姿が望ましい。こうした将来像を念頭に置きながら、手数料収入の活用対象となる施策を検討されたい。

(3) 指定袋制と併せ導入が望ましい施策

有料指定袋制において、ごみ排出量に応じた費用負担の公平性を担保するためには、ごみ減量・リサイクルに努力する市民を支援するような施策の導入が必要である。京都市では、リサイクル機会を拡大するための施策として、すでにコミュニティ回収制度の創設や、リターナブルびん・使用済み乾電池・紙パック・廃食用油の拠点回収などが行われているが、これらを活用すればごみの排出量が抑えられ、結果として費用負担を軽くすることができると考えられる。このため、こうした制度を市民に広く利用してもらえるよう、更なる普及啓発の実施や、回収拠点の着実な増加に努められたい。

また、現在一部の地域で先行実施しているプラスチック製容器包装の分別収集についても、資源ごみの指定袋を定期収集ごみの指定袋よりも低価格に設定するという前提に立てば、上述の施策と同様に費用負担の軽減につながることから、できる限り速やかに全市拡大に努められたい。

更に、ごみ量の状況や具体的なごみ減量・リサイクル事例など、市民の環境意識を高めるための情報を、一層積極的に公開されたい。

(4) ごみ処理・リサイクルシステムの効率化

有料指定袋制は、市民に対して一定の経済的負担を求めるものであることから、行政としても、処理コストの開示・透明化をより積極的に図るとともに、自らのコスト意識を高め、ごみ処理・リサイクルシステムの一層の効率化を図っていくべきである。

(5) ごみの減量効果等の把握(モニタリング)

有料指定袋制導入や、それに伴って実施する一連の施策については、実施前と実施後のごみ量の状況や市民意識の変化をモニタリングすることにより、ごみ減量効果を確実に把握し、「京のごみ戦略21」におけるごみ減量目標の達成状況とともに市民に周知することが重要である。

(6) 不法投棄対策

有料指定袋制導入により、不法投棄が発生する可能性もないとは言えず、有料指定袋制導入に伴う不法投棄の増加を心配する市民の声もある。京都市では、各まち美化事務所に美化班を設置するなど、不法投棄防止のための取組が進められてきているが、こうした不法投棄対策のより一層の強化を図り、市民の懸念の払拭に努めるべきである。

また、町内会などの地域コミュニティ、企業や商店街、各種団体などとも連携した地域による自主的管理により、不法投棄や不適正排出を監視・予防する手法等についても検討されたい。

(7) 事業系ごみ対策

事業系ごみについては、家庭系ごみ有料化に伴い、家庭系ごみからの流入の懸念があることや、ごみの排出事業者には、今日、排出者責任の徹底の観点から、より一層のごみ減量努力が求められており、一般廃棄物収集運搬許可業者(以下「許可業者」という。)収集ごみへの指定袋制の導入の検討や、取組が遅れている排出事業者への指導・管理体制の強化、経済的インセンティブを活用してごみの減量・リサイクルの促進等を図るなど、事業系ごみ対策についても検討されたい。

また、住居と一体になった事業所など、小規模事業所の多い京都市においては、事業系ごみを家庭系ごみとして排出しているケースも見られる。そうした事業所に対しては、家庭系ごみへの有料指定袋制導入を契機に、このような不適正排出に対する指導の強化を図るべきである。

(8) その他導入に当たって留意すべきこと

ステーションの管理体制

指定袋以外の袋でのごみの排出や、資源ごみ中の異物混入、家庭系ごみへの事業系ごみの混入などを防止するためには、市民と行政とのパートナーシップによ

り、各地域に設置されているごみ排出ステーションの管理体制の構築を目指すとともに、カラスや猫等によるステーションでのごみ散乱の防止策についても検討されたい。

指定袋以外の袋で出されたごみや異物混入の多い資源ごみについては、取り残しのうえ警告を行うなど、断固たる態度で対応されたい。

ごみ処理サービスのあり方

有料指定袋制の導入は、現状のごみ収集・処理サービスの総合的な点検を図る契機にもなり得るものである。導入と併せて、市民のライフスタイル等の実情に応じたサービスのあり方の検討を行うべきである。

また、ボランティア等自主的な美化活動については、別途対応を検討するなど、市民の善意の活動が停滞することのないよう配慮されたい。

レジ袋対策

現状では、定期収集ごみ・資源ごみのいずれにおいても、レジ袋によってごみが排出されている例が相当程度見られる。

このため、マイバッグ運動を促進してレジ袋削減を図るとともに、排出時にレジ袋に入れて排出される場合がある厨芥類（生ごみ）についても、水気を充分切ったうえで、レジ袋を使わずに排出してもらうよう、市民への啓発の徹底を図るべきである。

指定袋の流通システムの整備

有料指定袋制については、手数料授受の流れを明確にするために、指定袋を取り扱う小売店を指定することになるが、その際には、市民が指定袋を入手しやすいよう、小売店の密度・配置等を十分検討すべきである。

また、流通システムの整備に当たっては、袋製造業者や小売店の選定における公平性の確保などにも留意されたい。

マンション等集合住宅対策

マンション等集合住宅の中には、アメニティの向上を目的に、管理費から一定の金額を許可業者に支払い、ごみの毎日収集を依頼しているところがあり、そのような集合住宅からのごみは、許可業者収集ごみの1割弱（約2万トン）を占めると推定される。

このような方式は、すでにかなり普及している現実があり、直ちにこれを市収集に戻すことは困難と言わざるを得ない。ただし、資源ごみについては、市収集のステーションへの排出を徹底するか、あるいは別の手法でリサイクルの促進を図るなどの対応を行なうべきである。

なお、集合住宅から出るごみの処理の将来的なあり方については、今後の検討課題とすべきである。

京都の地域特性についての配慮

京都市は、「国際観光都市」であり「日本の文化首都」である。このため、指定袋のデザインについては、まちの美観を壊さず風景に溶け込み、かつ目で見て「京都らしさ」が感じられるようなものを検討されたい。

また、京都市は人口の1割を学生が占める「学生のまち」でもあるが、一般に学生をはじめとする若年層の市民は、そのライフスタイルから、ごみに対する意識がそれほど高くないとの指摘も聞かれる。このため、学生等に対しては、ごみの出し方や指定袋の使用等について特に普及啓発の徹底を図られたい。一方で、高い環境意識を持って活動している学生等も見られることから、そうした若い市民と連携した取組の展開も検討されたい。

おわりに

当審議会は、京都市長からの諮問に基づき、指定袋制導入の具体的あり方について、以上のとおり提言をとりまとめた。

ここに至るまでには、前述のように、「青空タウンミーティング」や市民アンケートなどにより、できる限り広く市民から意見を求めながら検討を進めてきた。京都市には、市民意見を汲み上げつつとりまとめたこの答申の内容を十分に踏まえて、真にごみ減量効果のある有料指定袋制を導入され、「循環型社会」・「脱温暖化社会」の構築に向けた取組を一層進められることを強く希望する。

なお、本答申(案)に対する市民意見募集に対しては、302通・817件という、非常に多くのかつ多様な意見が寄せられた。京都市におかれては、これらの意見を踏まえて有料指定袋制の具体化を進め、市民への十分な説明と周知を図ることにより、幅広い理解と協力が得られるよう努めるべきことを改めて付言する。

【 資 料 】

諮問文

検討経過

審議会委員・部会委員名簿

京都市におけるごみ処理の現状と課題

指定袋制の導入方式

指定袋制導入の効果の検討

指定袋の規格

市民アンケート等の結果概要

答申（案）に対する市民意見の概要

環環循第13号

平成16年5月25日

京都市廃棄物減量等推進審議会

会長 高月 紘 様

京都市長 榊 本 頼 兼

今後のごみ減量施策のあり方について（諮問）

標記のことについて、下記のとおり諮問しますので、ご審議を賜り答申いただきますようお願いいたします。

記

（諮問事項）

今後のごみ減量施策のあり方

（1）クリーンセンター等へのごみ搬入手数料のあり方（事業系ごみ）

（2）指定袋制導入の具体的あり方（家庭系ごみ）

（諮問理由）

本市では、貴審議会からの答申を踏まえ、昨年12月に「京都市循環型社会推進基本計画～京のごみ戦略21」を策定し、今後、同計画に掲げた数値目標の達成や施策の具体化に積極的に取り組むこととしております。

このような中、当面重要な事項として、次の2点について施策の具体化を図る必要があると考えております。

第一は、クリーンセンター等の施設に搬入されるごみの搬入手数料のあり方についてであります。これまでの手数料改定や累進制の導入などによる減量効果を踏まえ、より一層のごみ減量・リサイクル行動への動機付けとなるような手数料体系のあり方についてご審議いただきたいと考えております。

第二は、指定袋制導入の具体的あり方についてであります。指定袋については、その早期導入が必要と考えており、ごみ減量と分別・リサイクルの推進に効果的な導入方法についてご審議いただきたいと考えております。

以上2点について、ご審議をよろしくお願いいたします。

検討経過

| | |
|---|---|
| 平成16年5月25日 | 第33回審議会（本会） 「今後のごみ減量施策のあり方」に関する検討事項のひとつとして、指定袋制導入の具体的あり方について市長から諮問。 |
| <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">「指定袋制導入検討部会」を設置</div> | |
| 平成16年7月30日 | 第1回部会 諮問内容 本市のごみ処理の現状と課題 当面の議論の進め方と今後のスケジュール |
| 平成16年8月24日 | 第2回部会 指定袋の導入状況等 指定袋制導入によるごみ減量効果の分析 リサイクル誘導を図るための京都市の新たな取組 |
| 平成16年10月6日 | 第3回部会 指定袋制の導入方式 指定袋制のあり方に関するアンケート（案） 今後のスケジュール |
| 平成16年10月21日 | 第34回審議会（本会） これまでの審議の中間とりまとめ |
| 平成16年11月4日 | 『中間まとめ』提出 |
| 平成16年11月6日 | 「家庭ごみ指定袋制を語ろう！青空タウンミーティング」（第4回部会）の開催 |
| 平成16年11月～12月 | 指定袋制のあり方に関する市民アンケートの実施 |
| 平成17年1月18日 | 第5回部会 市民アンケート調査結果 指定袋制を巡る社会動向 今後のスケジュール |
| 平成17年3月24日 | 第6回部会 指定袋の具体的導入方式について （「従量制有料指定袋」が望ましいとの意見集約） 具体的実施に当たって検討すべき課題 今後のスケジュール |
| 平成17年4月26日 | 第7回部会 本市における指定袋制の具体的あり方（袋の規格、指定袋制と併用する施策等） |
| 平成17年5月27日 | 第8回部会 最終まとめの検討 |
| 平成17年6月3日 | 第35回審議会（本会） 指定袋制導入検討部会からの最終まとめの報告・検討 答申（素案）の審議 |
| 平成17年6月14日 ～7月13日 | 答申（案）に対するパブリック・コメントの実施 |
| 平成17年7月26日 | 第36回審議会（本会） パブリック・コメント結果の報告 最終答申（案）の審議 |

審議会委員・部会委員名簿

審議会委員（敬称略，五十音順）

| 氏 名 | | 役 職 名 |
|----------------|--------------|--|
| あさ い 浅井 | とし ひこ 利彦 | 京都工業会 専務理事 |
| い い じ ま 飯島 | まさ ひろ 正裕 | 日本チェーンストア協会関西支部 参与 |
| い ま に し 今西 | つね こ 恒子 | 京都市保健協議会連合会 会長 |
| お お し 大橋 | こう じ 弘司 | 京都百貨店協会 事務局長（㈱大丸京都店 業務推進部総務担当次長）（～17.3.31） |
| き た じ ま 北嶋 | まさ ひろ 政博 | 京都百貨店協会 事務局長（㈱藤井大丸 業務推進部長）（17.5.11～） |
| き た も と 北本 | つと む 勤 | 京都市職員労働組合連合会 執行委員長 |
| く ん じ ま 郡 島 | たか し 孝 | 同志社大学経済学部 教授 |
| こ ぼ り 小堀 | おさ む 脩 | 京都商工会議所 専務理事 |
| さ え き 佐伯 | ひさ こ 久子 | 京都市地域女性連合会 常任委員 |
| さ さ き 佐々木 | か よ 佳代 | 同志社女子大学生生活科学部 教授（～17.3.31） |
| し の だ 篠田 | すす む 進 | 京都市小売商総連合会 専務理事 |
| しん か わ 新川 | こう い ち 耕市 | 京都環境事業協同組合 専務理事（16.10.6～） |
| た か つ き 高月 | ひる し 紘 | 石川県立大学生物資源工学研究所 教授 |
| た か は し 高橋 | おさ む 修 | 京都市環境局長 |
| な か じ ま 中島 | かず こ 和子 | 京都市生活学校連絡会 会長 |
| は ら 原 | つよ し 強 | コンシューマーズ京都（京都消団連） 理事長 |
| ほ り 堀 | たか ひろ 孝弘 | 環境市民 事務局長 |
| ま き む ら 槇村 | ひさ こ 久子 | 京都女子大学現代社会学部 教授 |
| まつ も と 松本 | あき み つ 明光 | 京都商店連盟 総務委員長 |
| や ま うち 山内 | ひる し 寛 | 京都市ごみ減量 めぐるくん推進友の会 会長 |
| や ま ね 山根 | たく や 拓也 | 京都環境事業協同組合 理事（～16.10.6） |

：会長 ：会長職務代理者

部会委員（敬称略，五十音順）

| 氏 名 | | 役 職 名 |
|------------|------------|-----------------------------------|
| いじま 飯島 | まさひろ 正裕 | 日本チェーンストア協会関西支部 参与 |
| おかまつ 岡松 | せいいち 誠一 | 市民公募委員 |
| くまぶち 熊淵 | かおり | 市民公募委員 |
| くんじま 郡島 | たかし 孝 | 同志社大学経済学部 教授 |
| さえき 佐伯 | ひさこ 久子 | 京都市地域女性連合会 常任委員 |
| しんかわ 新川 | こういち 耕市 | 京都環境事業協同組合 専務理事（16.10.6～16.11.25） |
| たかつき 高月 | ひろし 紘 | 石川県立大学生物資源工学研究所 教授 |
| なかじま 中島 | かずこ 和子 | 京都市生活学校連絡会 会長 |
| ほり 堀 | たかひろ 孝弘 | 環境市民 事務局長 |
| まつもと 松本 | あきみつ 明光 | 京都商店連盟 総務委員長 |
| やまうち 山内 | ひろし 寛 | 京都市ごみ減量 めぐるくん推進友の会 会長 |
| やまね 山根 | たくや 拓也 | 京都環境事業協同組合 理事（～16.10.6，16.11.25～） |

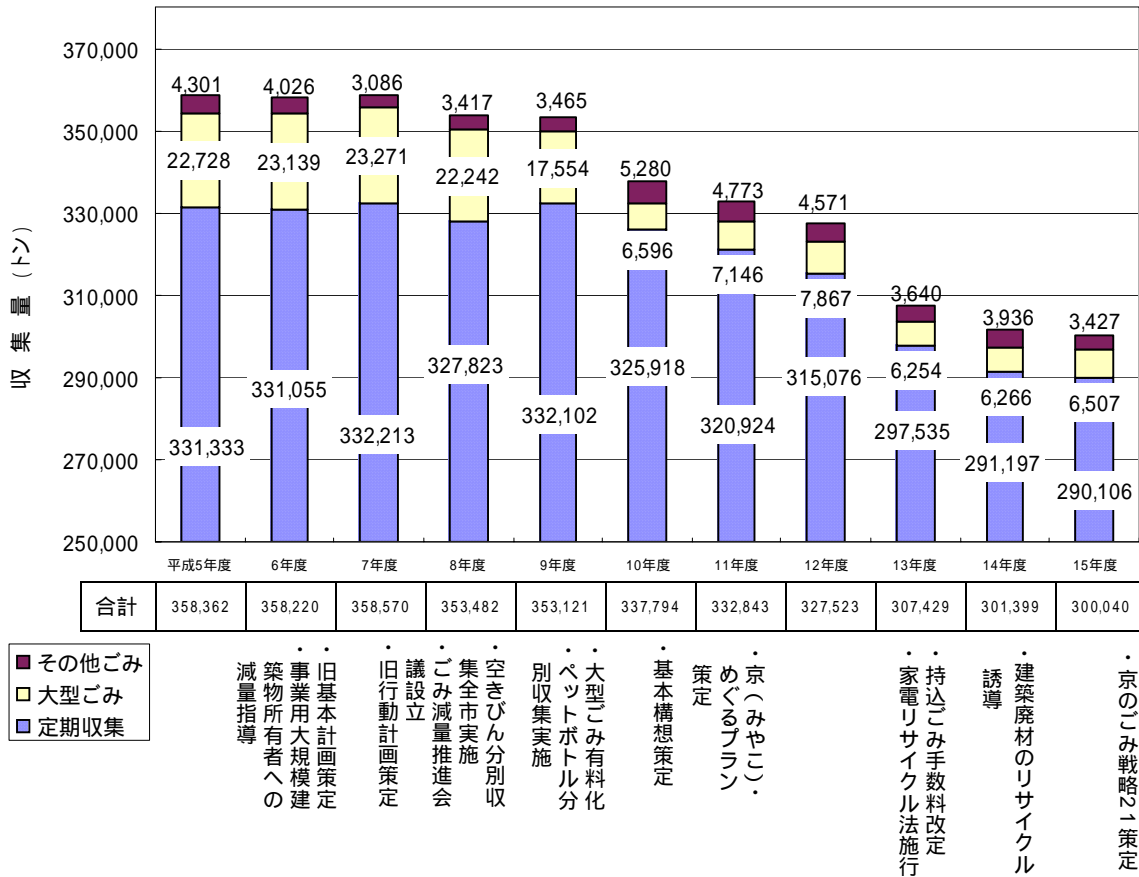
： 部会長 ： 副会長

京都市におけるごみ処理の現状と課題

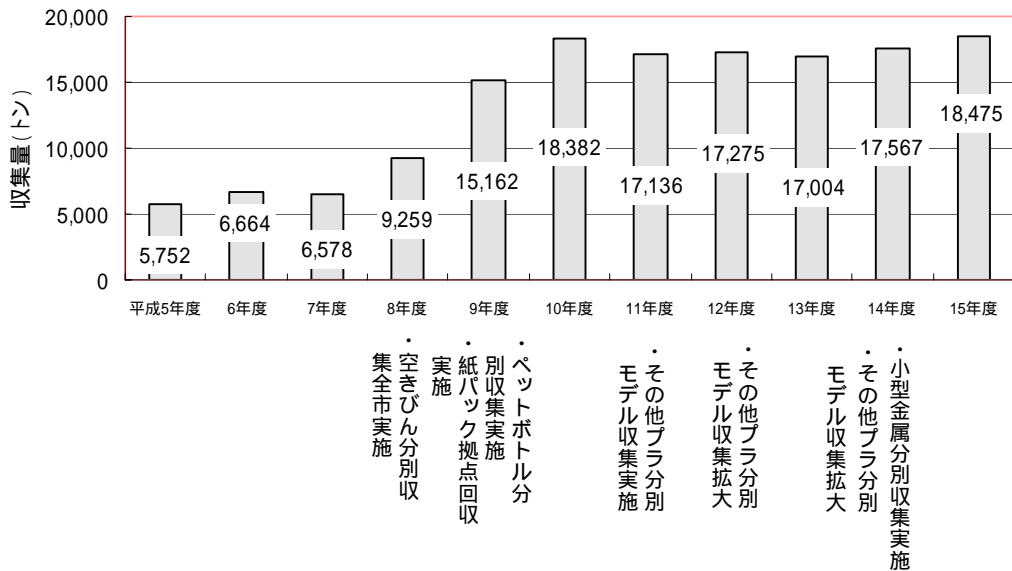
ごみ量の推移とごみ質の状況

ア ごみ量の推移

家庭系ごみ収集量（定期収集ごみ，大型ごみ，その他ごみ）の推移

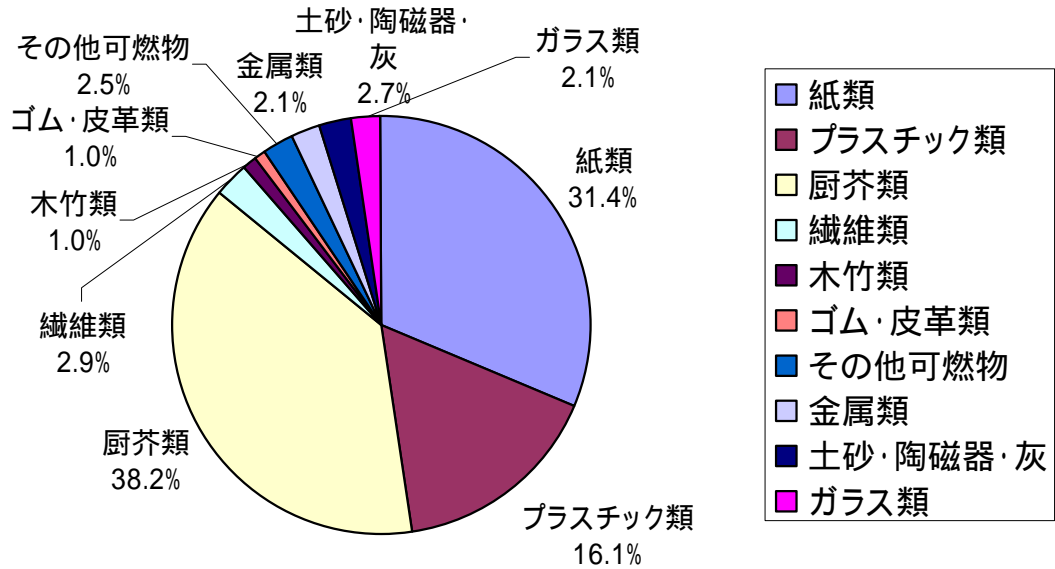


資源ごみ収集量の推移

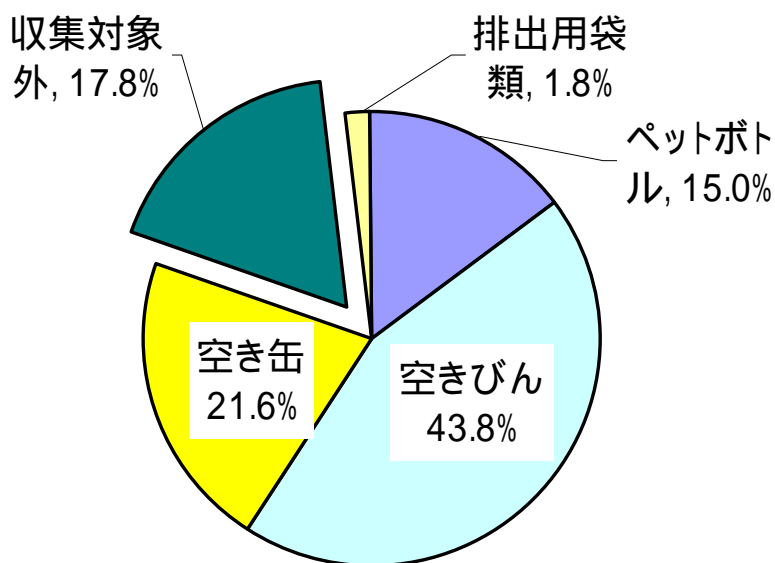


イ ごみ質の状況

・定期収集ごみの組成（質量比，平成15年度）



・資源ごみの組成（質量比，平成14年度）



ごみ処理にかかる経費

ア ごみ処理原価（平成15年度決算ベース）

| | 収集運搬 | 焼却 | 埋立 |
|------------------|----------------|----------------|---------------|
| 経費（円） | 12,176,031,379 | 14,769,708,640 | 5,151,066,147 |
| 作業量（t） | 318,515 | 669,083 | 131,851 |
| 1t当たり原価 （円/t） | 38,227 | 22,075 | 39,067 |

定期収集ごみ1t当たりの処理経費は、

38,227（収集運搬）+ 22,075（焼却）

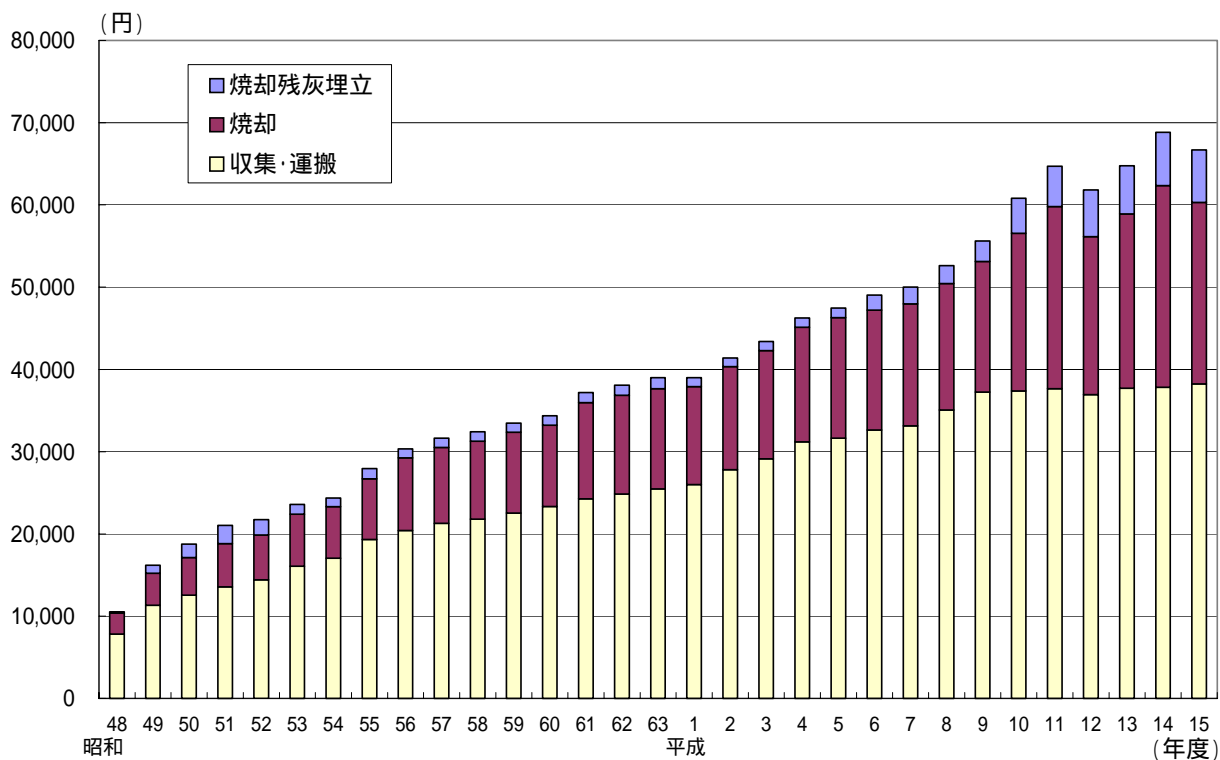
+ (39,067 × 0.163（1tのごみを焼却したときに出る灰の量の割合）)（焼却残灰埋立）

= 66,671円

イ 処理経費の増大

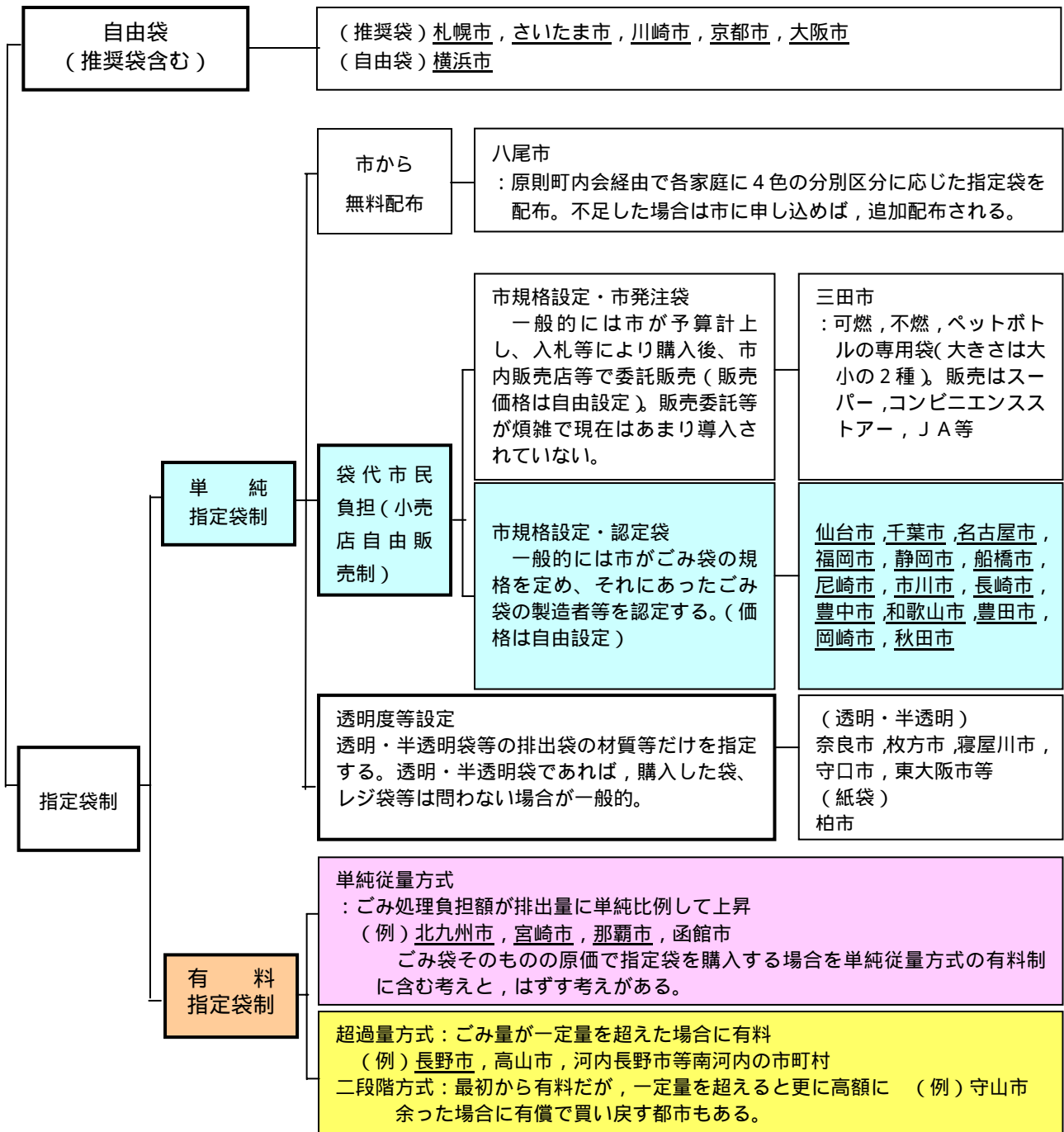
京都市では、昭和48年度からごみ処理原価の計算を行っている。

これまでの間に、収集運搬経費についてはごみ量の増加への対応、焼却・埋立経費については新たなクリーンセンターや埋立処分地の整備、多様化するごみを安全かつ適正に処理するための高度な公害防止設備の設置などにより、年々増大してきた。



指定袋制の導入方式

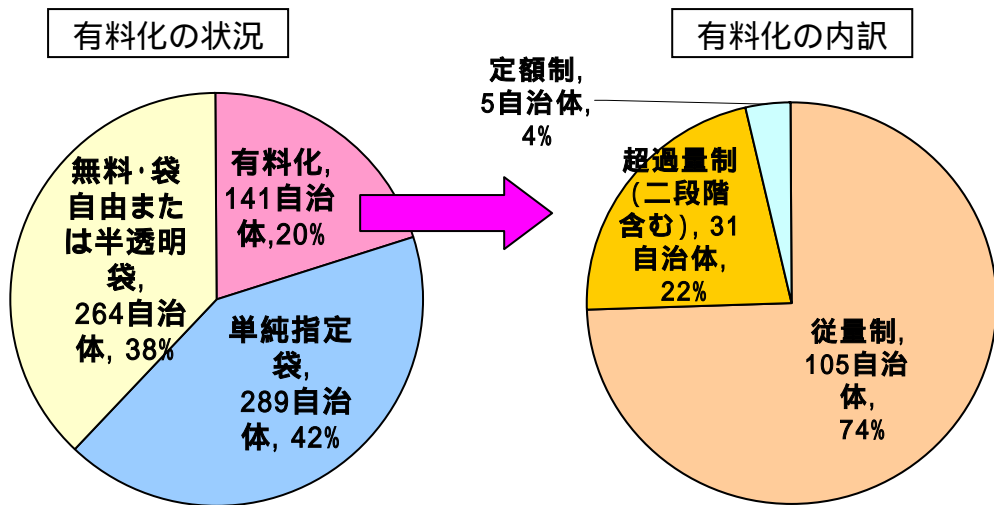
導入方式のパターンと他都市での導入状況



都市名の下にアンダーラインを引いている都市は人口30万人以上の都市
料金負担の仕組みは和田尚久「地域環境税」による分類に従った。

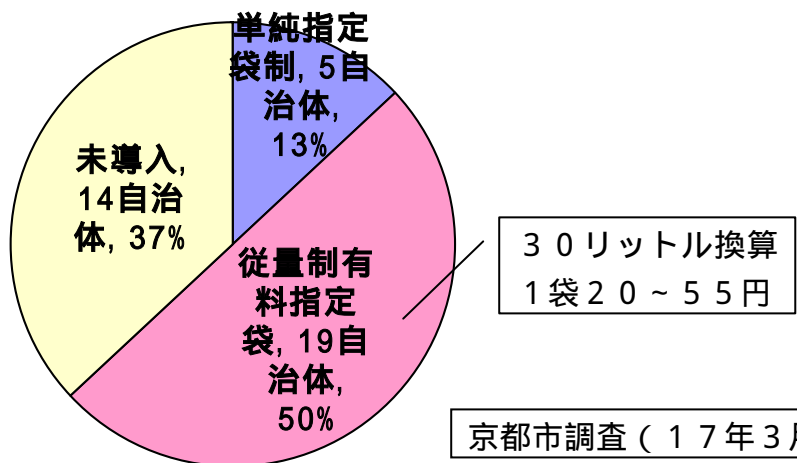
当審議会では、上図に示す他都市の先行実施事例等を踏まえ、京都市が導入すべき指定袋制の方式を3つのパターンに整理し、比較検討を行った。(上図の網掛けパターン)

全国における指定袋制導入状況
市区対象（有効回答数 694 自治体）



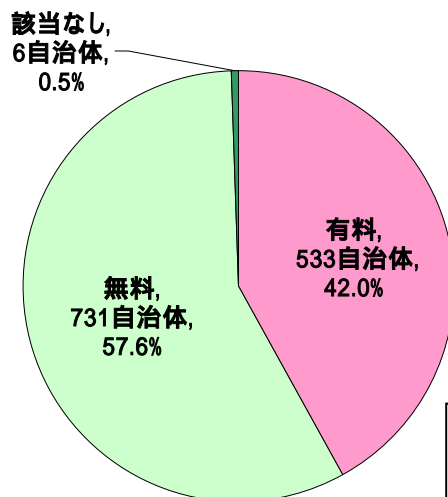
「全国都市家庭ごみ有料化調査」
（東洋大学山谷教授ら，12年9月）

京都府下における指定袋制導入状況



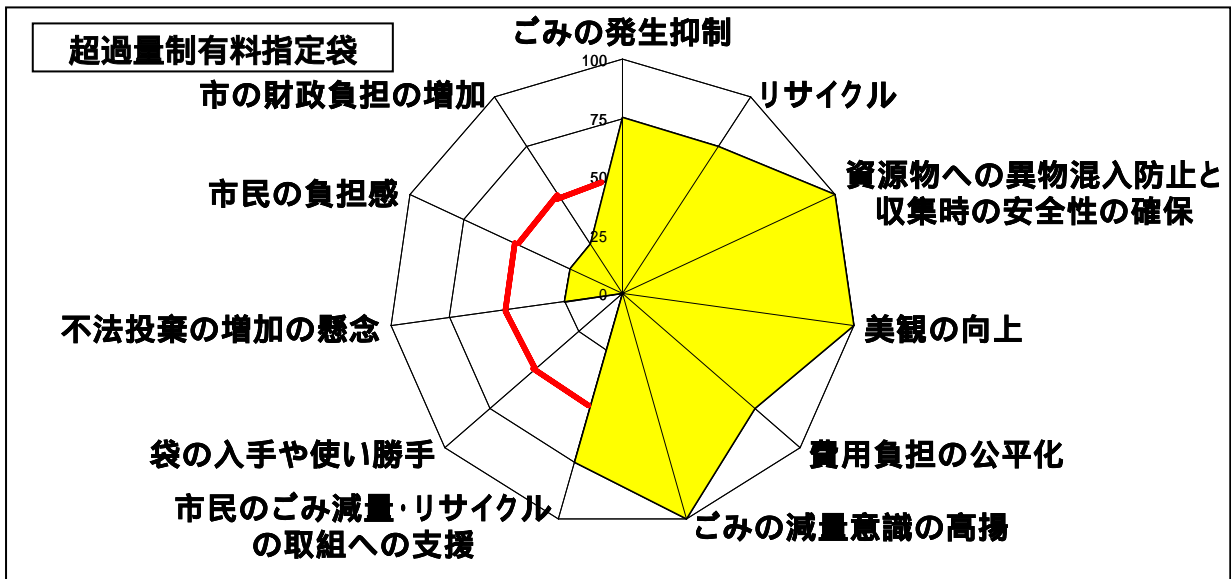
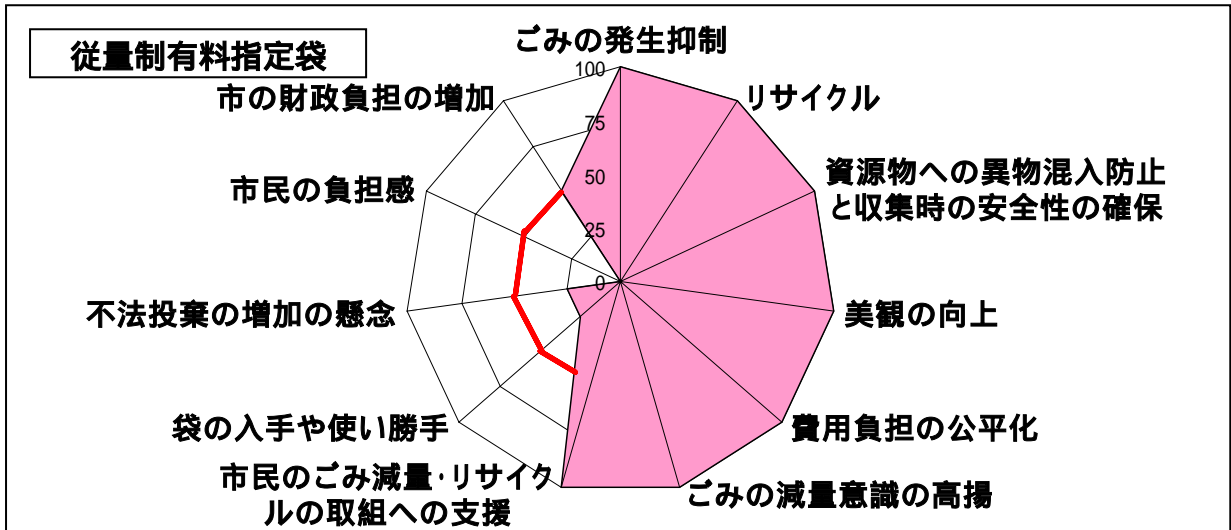
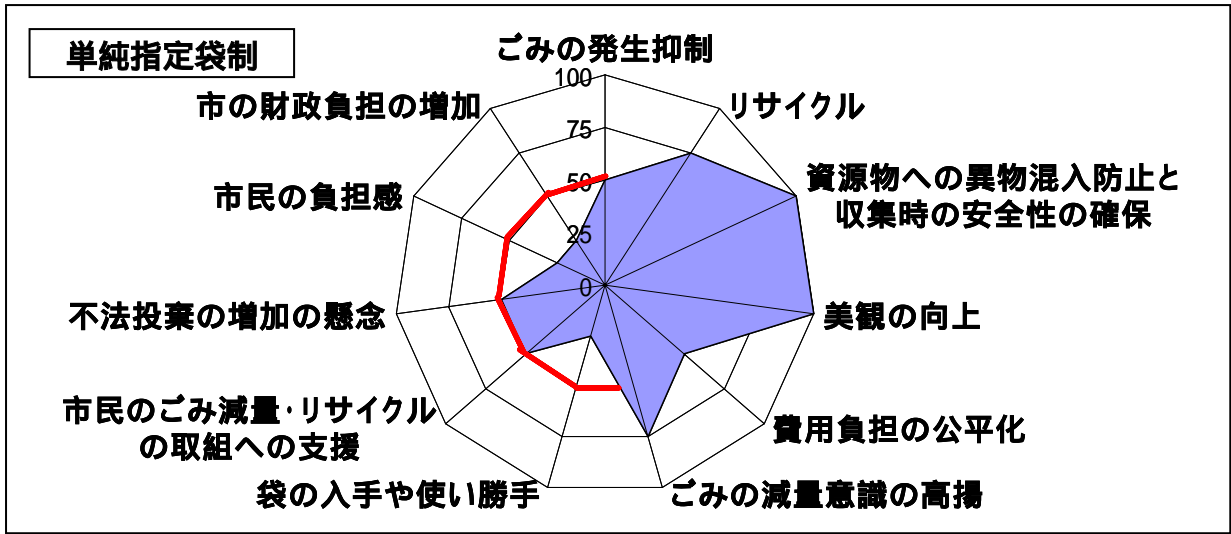
京都市調査（17年3月）

全国における有料化の状況
全自治体対象（有効回答数 1,270 自治体）



環境省委託業務報告書
社団法人 全国都市清掃会議
（平成15年3月）

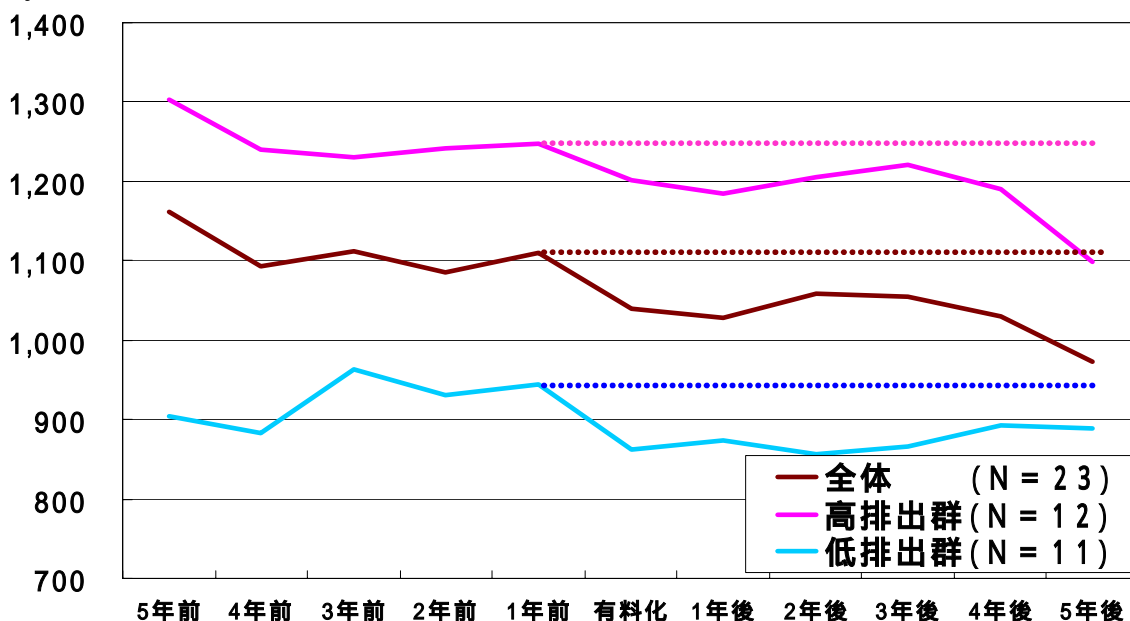
主要な3つのパターンの特徴（指定袋制導入検討部会における評価）



指定袋制導入の効果の検討
 ごみ減量・リサイクル

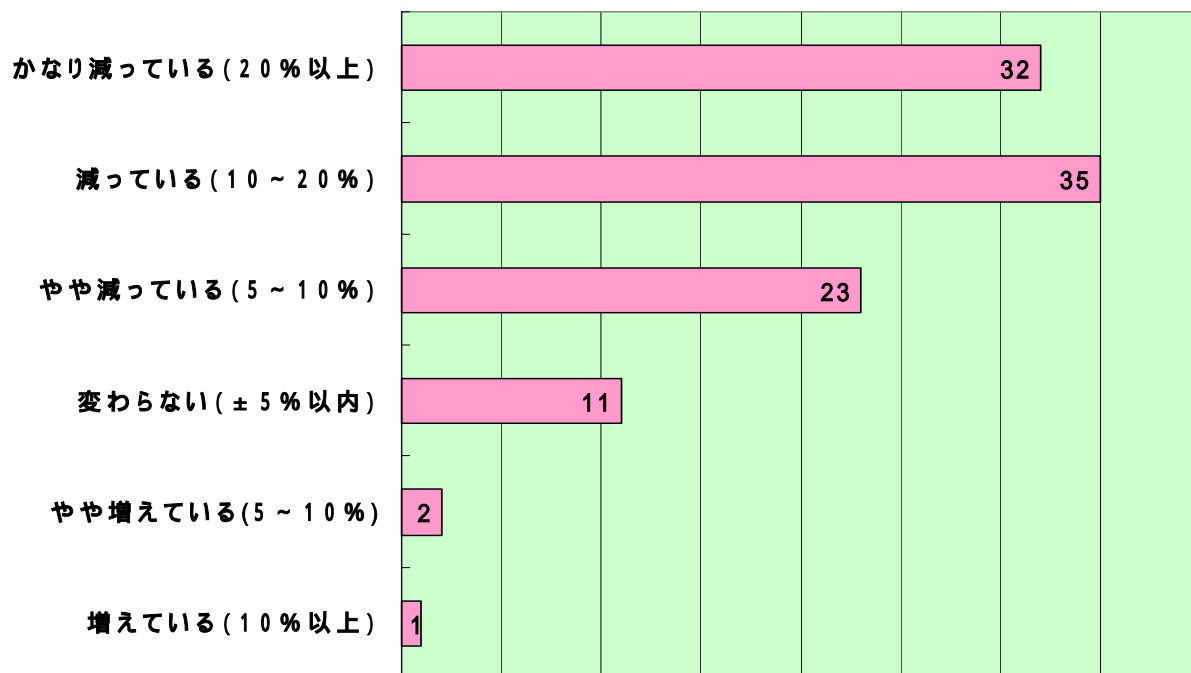
ア 有料化によるごみ総排出量の変化（人口10万人以上の都市）

(g/人・日)



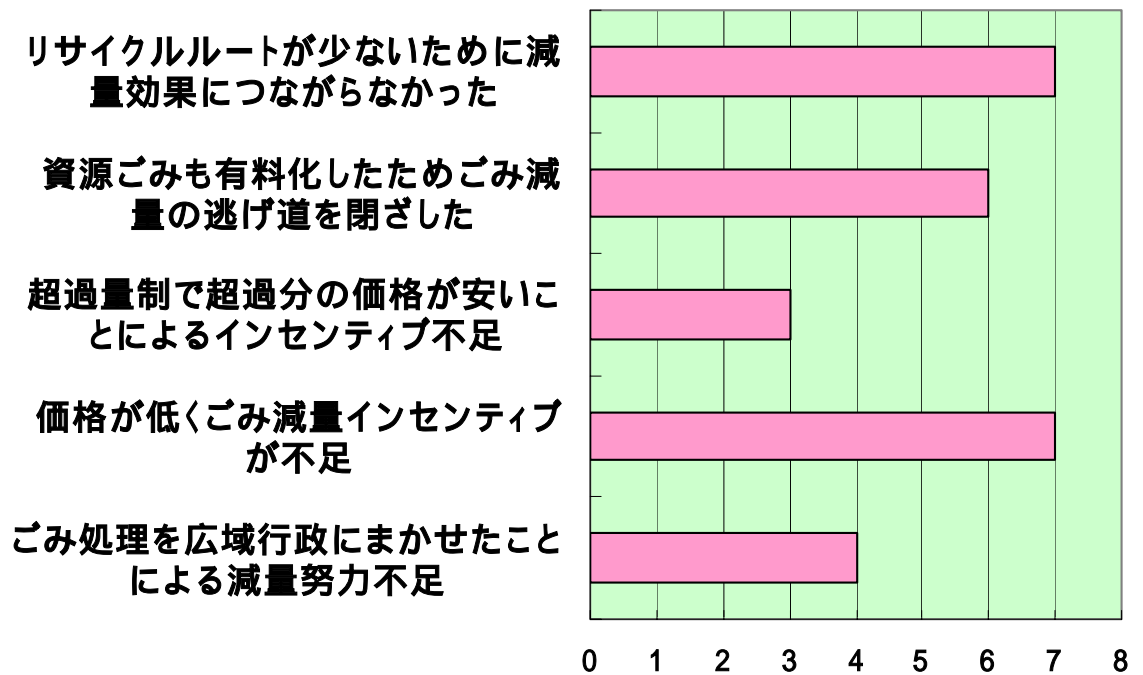
環境省委託業務報告書
 「ごみ処理の有料化に係る調査」より作成
 ((社)全国都市清掃会議, 15年3月)

イ 有料化によるごみ量の変化（初年度）(市区対象, 有効回答数104都市)



中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会資料
 (東洋大学山谷教授, 16年9月)より作成

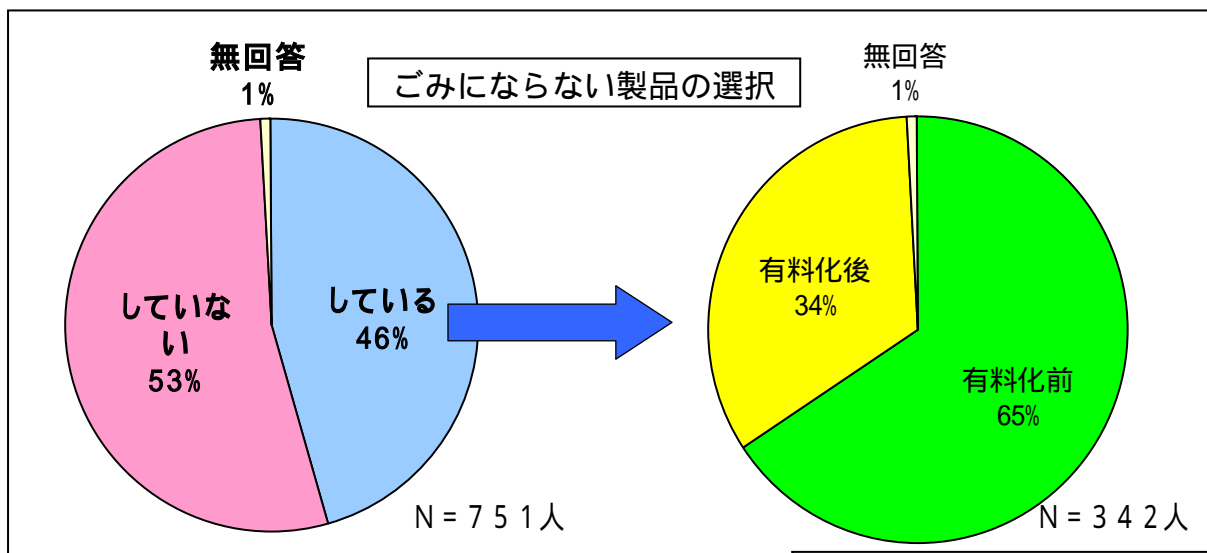
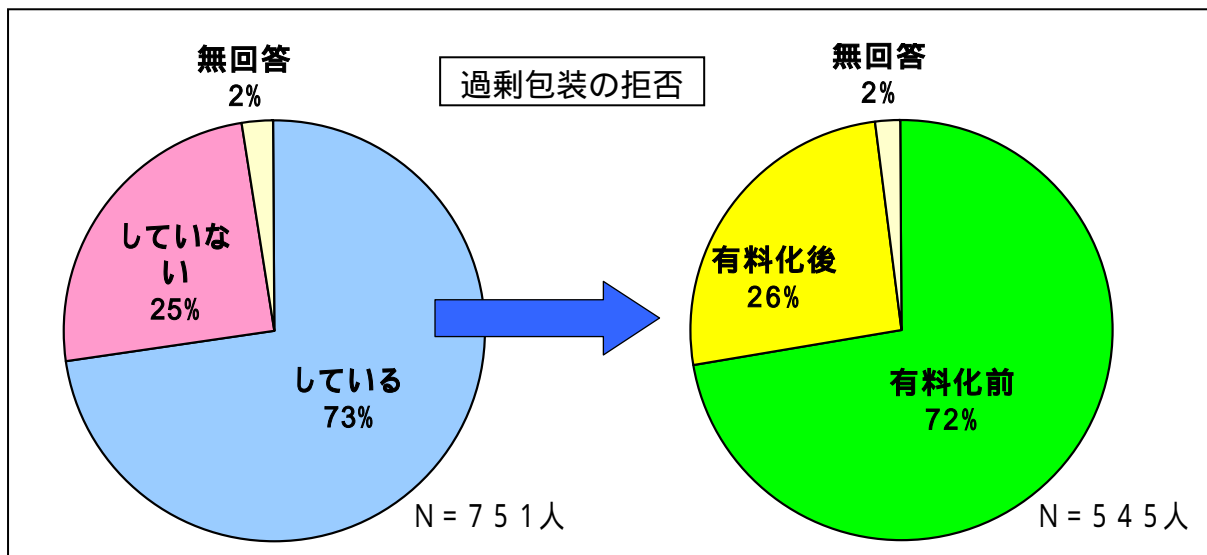
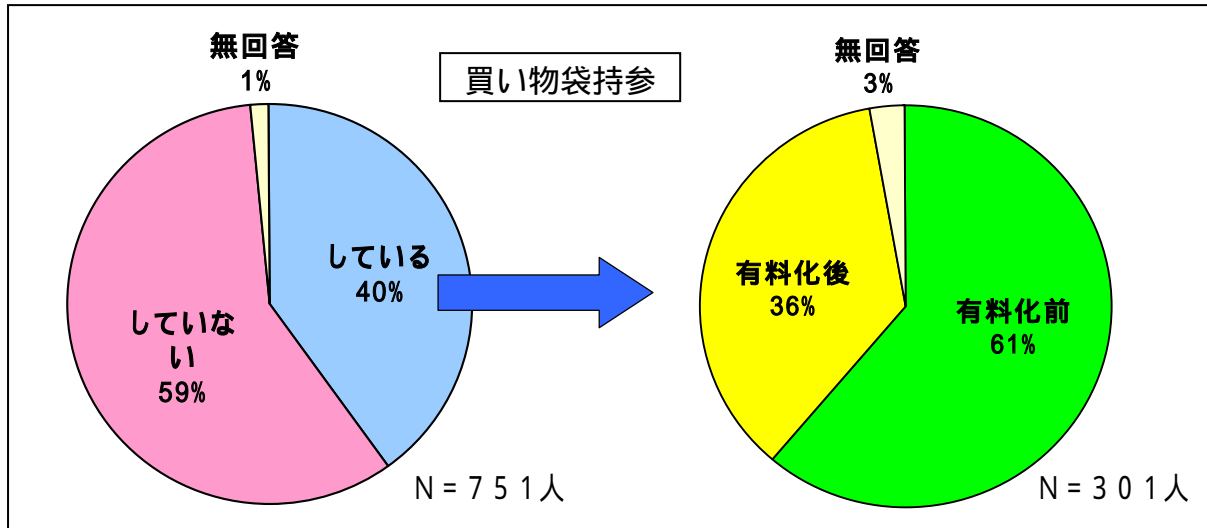
ウ リバウンドの原因推定（17都市を分析，複数原因あり）



「ごみ有料化実態調査から見えてきた課題」
(西ヶ谷信雄，月刊廃棄物2003年3月号)より作成

環境意識の向上

埼玉県旧与野市における調査（人口84,000人、平成8年4月に従量制有料指定袋導入）では、買い物袋持参などの取組について「実施している」と答えた市民のうち、有料化後に取組を始めた市民がいずれも約3割にのぼっており、ごみ減量意識は有料化によって一定程度高まると考えられる。

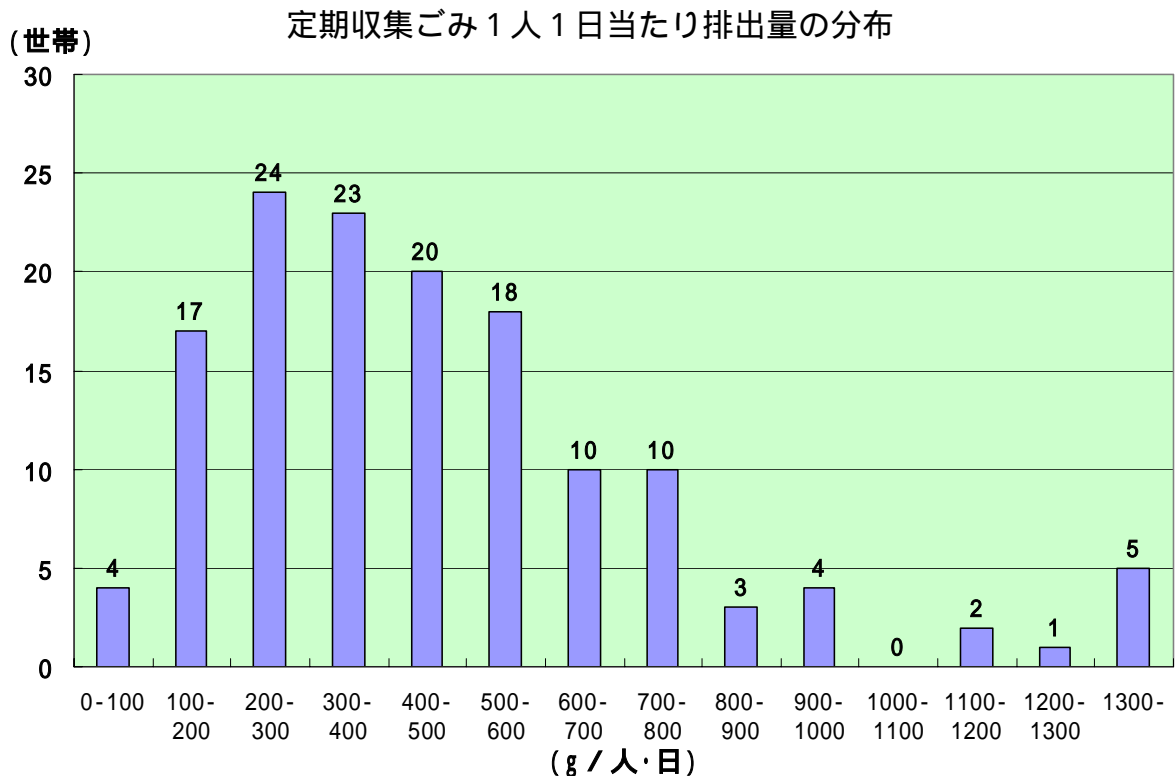


中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会資料
（東洋大学山谷教授、16年9月）より作成

費用負担の公平化

「京都市家庭ごみ細組成調査」(15年3月)によれば、調査を行った世帯の1人1日当たり定期収集ごみ排出量は下図のようにまとめられ、各世帯の排出量にはある程度ばらつきがある。

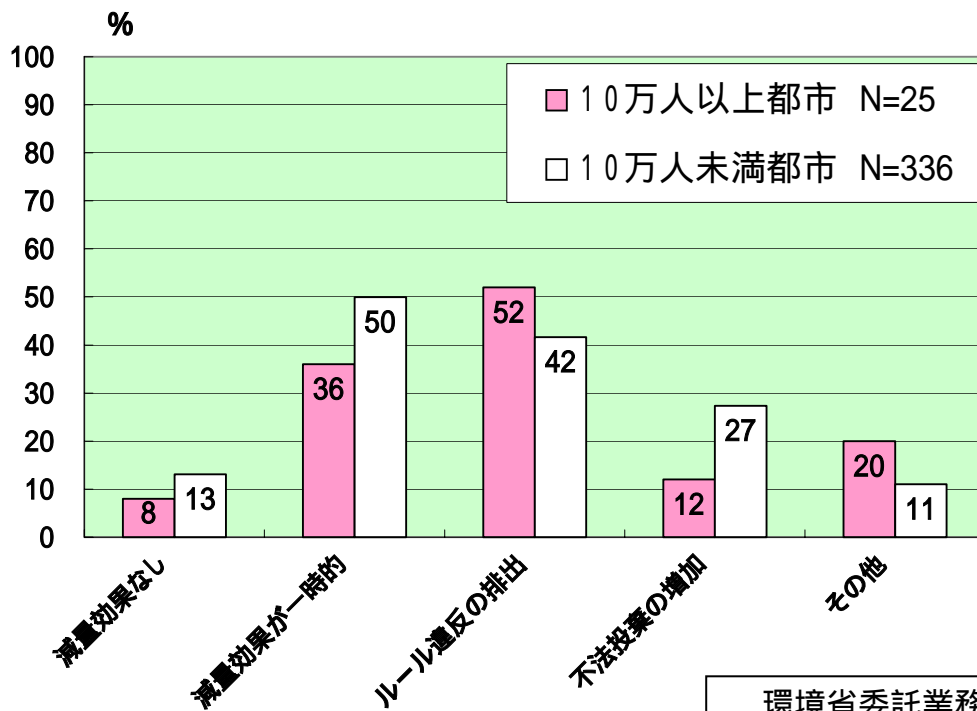
従って、有料化によってごみ減量に努力する世帯ほど負担が軽減でき、逆に多量のごみを排出する世帯ほど負担が大きくなることになれば、費用負担の公平化は図ることができると考えられる。



「家庭ごみ細組成調査」
(京都市, 15年3月)

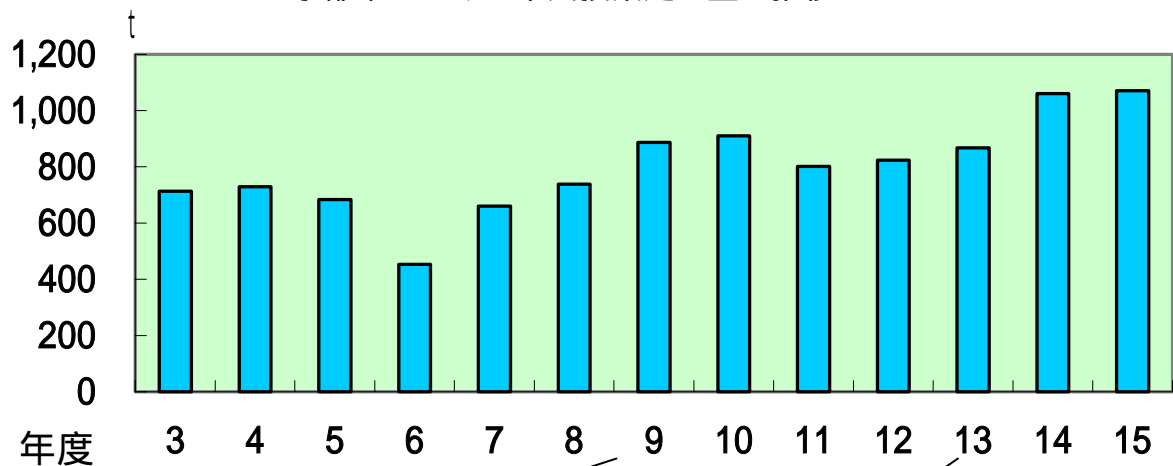
不法投棄増加の懸念

家庭ごみ有料化後の問題として各都市が回答しているもの



環境省委託業務報告書
「ごみ処理の有料化に係る調査」より作成
((社) 全国都市清掃会議, 15年3月)

京都市における不法投棄処理量の推移



大型ごみ有料化,
持込ごみ手数料改定,
クリーンアップチーム結成

家電リサイクル法施行,
持込ごみ手数料改定

まち美化事務所に
美化班を設置

従量制有料指定袋と超過量制有料指定袋のメリット・デメリット

| | 従量制有料指定袋 | 超過量制有料指定袋 |
|------------|--|--|
| 負担の公平性 | <ul style="list-style-type: none"> ごみ排出量が増えれば負担が増す仕組みであり、不公平感が是正される | <ul style="list-style-type: none"> 基準値以上ではごみ排出量が増えれば負担が増す仕組みであり、公平性が保てる 多量排出者から反発される可能性がある |
| ごみの減量効果 | <ul style="list-style-type: none"> ごみの排出量の多少にかかわらず減量効果が得られる | <ul style="list-style-type: none"> 基準値を設けることで、政策的にごみ排出量を一定量以下に誘導できる |
| 仕組みの分かりやすさ | <ul style="list-style-type: none"> 非常に簡素で分かりやすい仕組みである | <ul style="list-style-type: none"> 市民が購入しようとする袋が基準値の上下いずれかにあるか区別する仕組みが必要 手数料の徴収の仕組みが複雑になる場合がある |
| 行政の経費負担 | <ul style="list-style-type: none"> 基本的に大きな経費負担は発生しない | <ul style="list-style-type: none"> 仕組みが複雑になるほど経費負担は上昇する |
| 行政の事務負担 | <ul style="list-style-type: none"> 基本的に大きな事務負担は発生しない | <ul style="list-style-type: none"> 仕組みが複雑になるほど事務負担は上昇する |

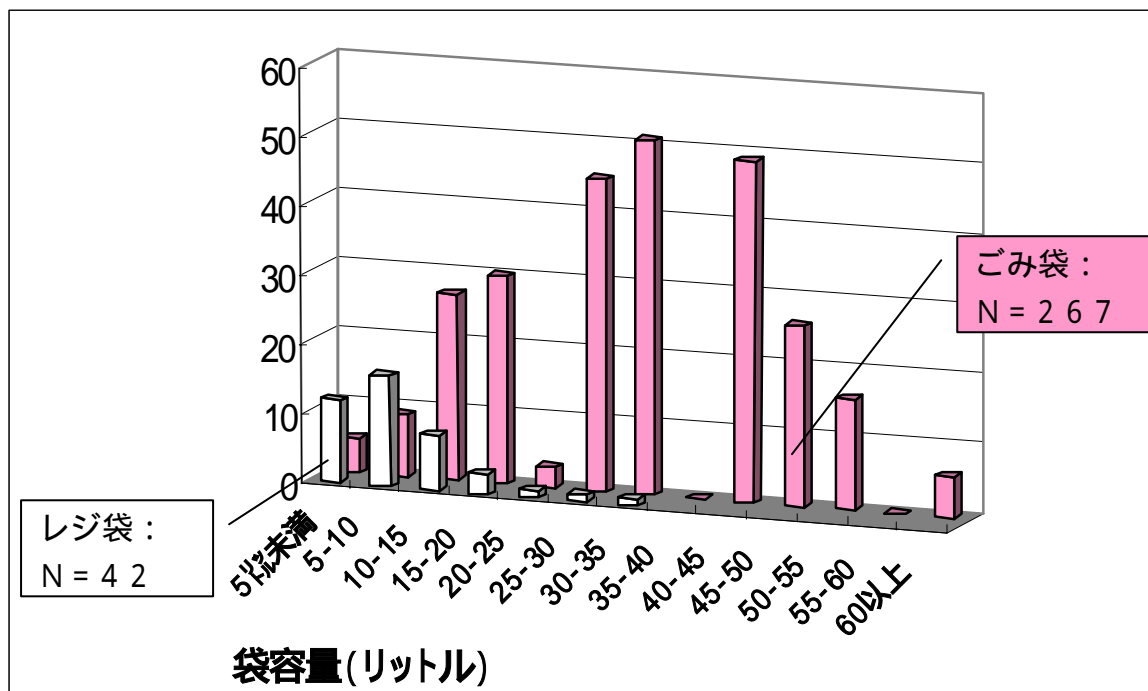
「家庭ごみ有料化調査報告書」((社)東京市町村自治調査会, 12年3月))

指定袋の規格

袋の大きさの考え方

ア 定期収集ごみ

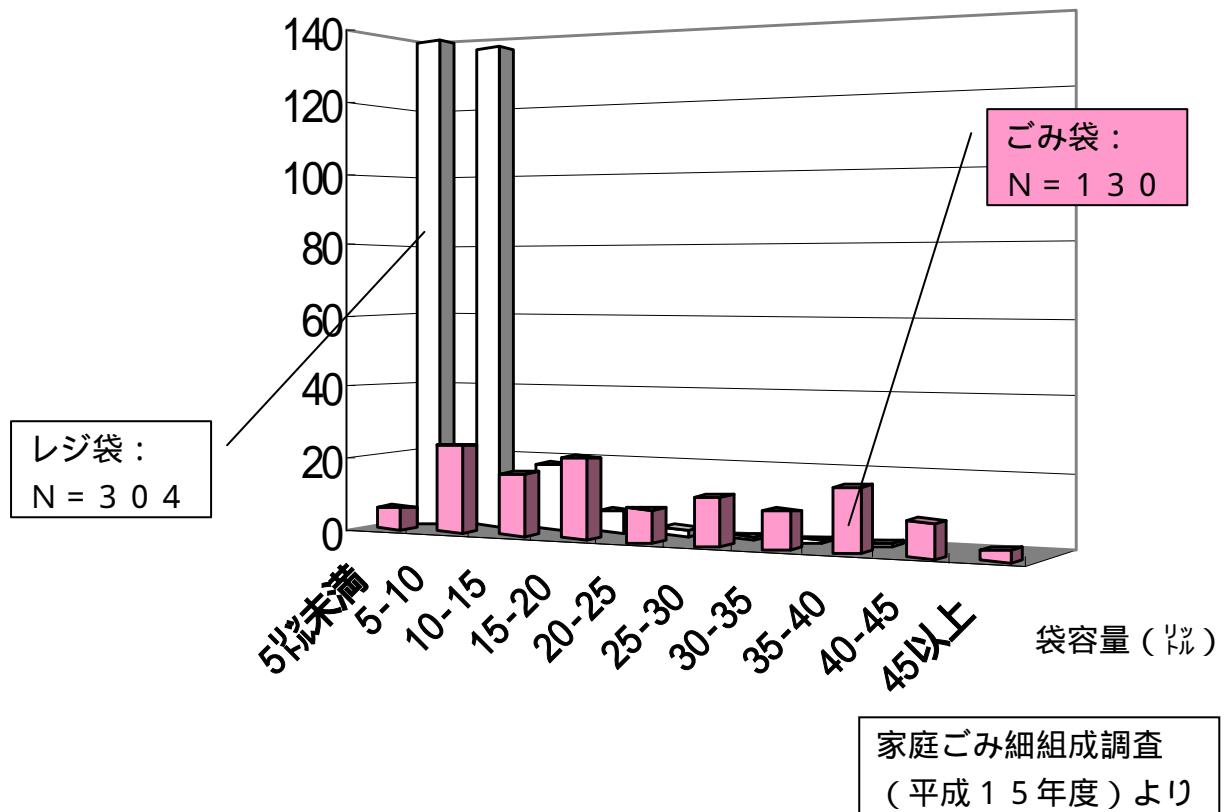
「家庭ごみ細組成調査」(平成15年度)によれば、ごみ袋では、10～20リットル、25～35リットル、40～45リットルでの排出が多い。一方、レジ袋は概して容積が小さいため、15リットルまでの大きさのものがほとんどである。



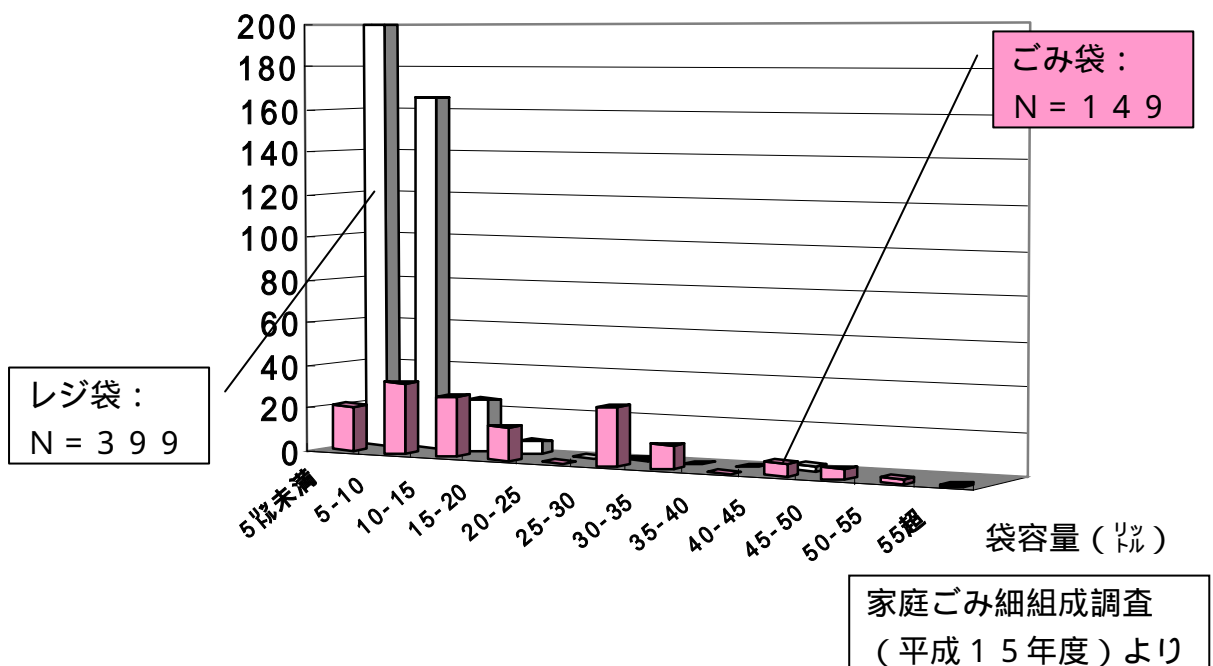
家庭ごみ細組成調査
(平成15年度)より

イ 資源ごみ

まず、缶・びん・ペットボトルは、ごみ袋については、5リットル～20リットル、30～45リットルの袋での排出が多い。レジ袋については、10リットルまでの大きさのものがほとんどである。

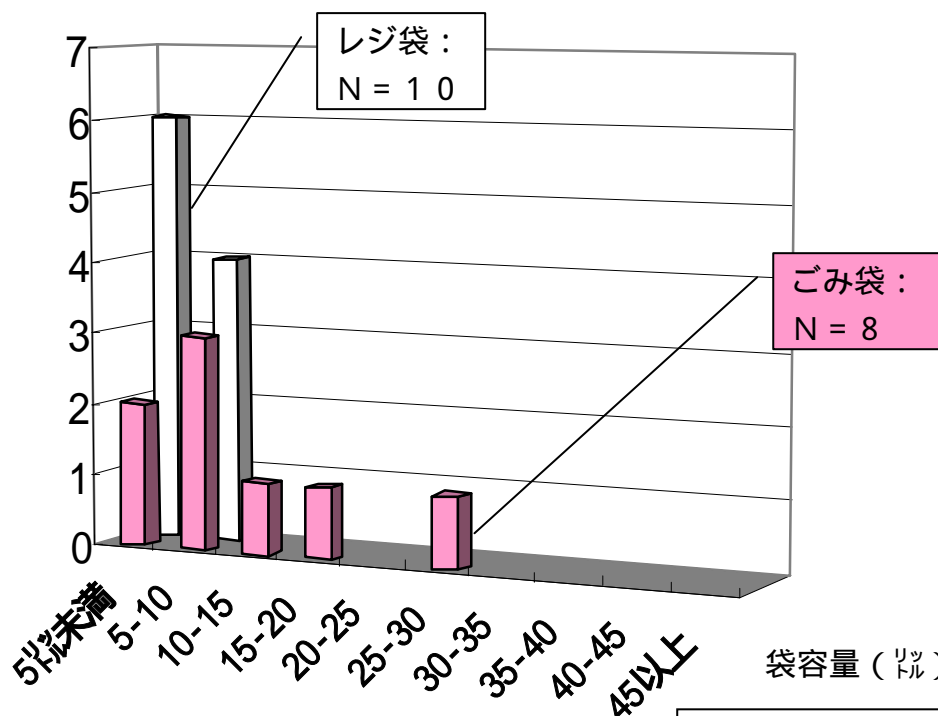


次に、プラスチック製容器包装は、レジ袋については缶・びん・ペットの場合とほぼ同じような傾向が見られるが、ごみ袋については20リットル未満、25～35リットルの袋での排出がほとんどとなっている。



小型金属類は、容積の小さい袋での排出が、プラスチック製容器包装の場合よりも多くなっている。

また、排出量が少ないため、母体数も缶・びん・ペット、プラスチック製容器包装より少ない。



家庭ごみ細組成調査
(平成15年度)より

袋の料金設定の考え方

京都市における料金設定を考えるうえでの検討項目としては、次の3点が挙げられる。

周辺市町村等の袋料金との整合

ごみの移動を防ぐため、周辺市町村と料金の整合を図っているところが多い

ごみ処理費用の一部を負担

多くの市町村ではごみ処理原価の10～30%を設定している

(社団法人 東京市町村自治調査会「家庭ごみ有料化調査報告書(平成12年3月)」)

ごみ減量目標との整合

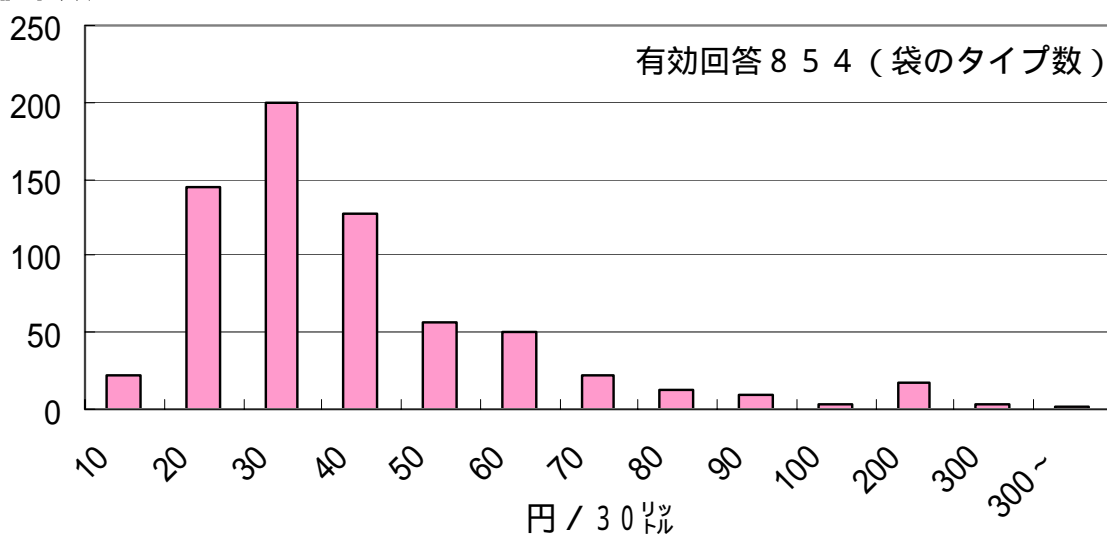
「京のごみ戦略21」の数値目標達成にインセンティブとなる料金設定になっているかどうか

ア 周辺市町村等の袋料金との整合

全国の自治体、人口20万人以上の都市、京都府下の市・一部事務組合のいずれについても、30リットルの袋1枚当たり20円から40円までの間で料金設定しているところが多い(以下、30リットルの袋をベースとしてデータをまとめている。)

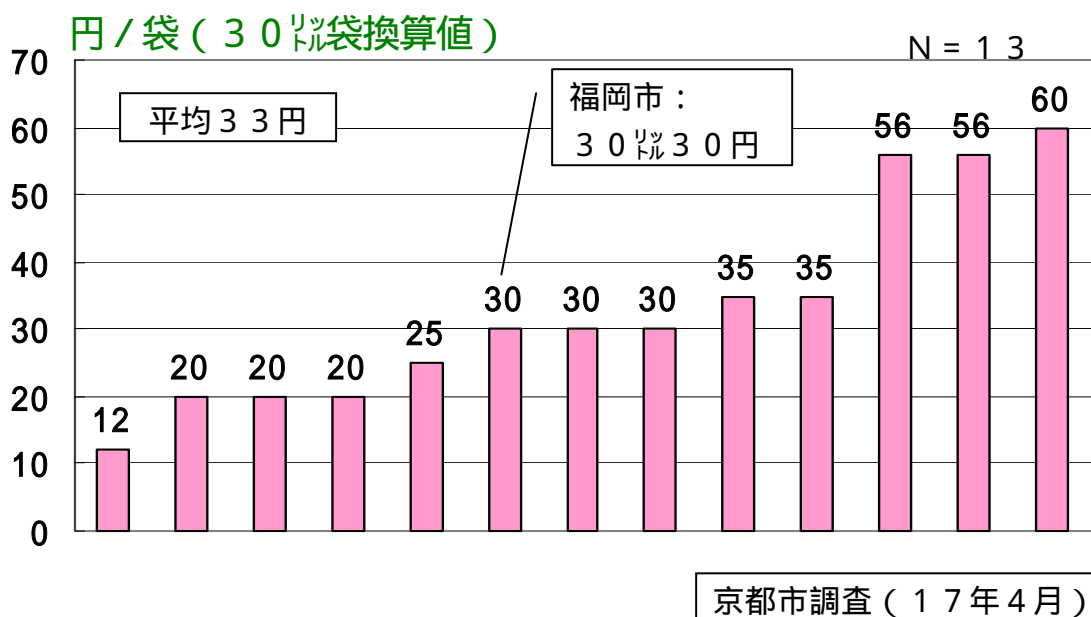
有料指定袋を導入している自治体の袋の料金
(全国428自治体調査結果)

都市数

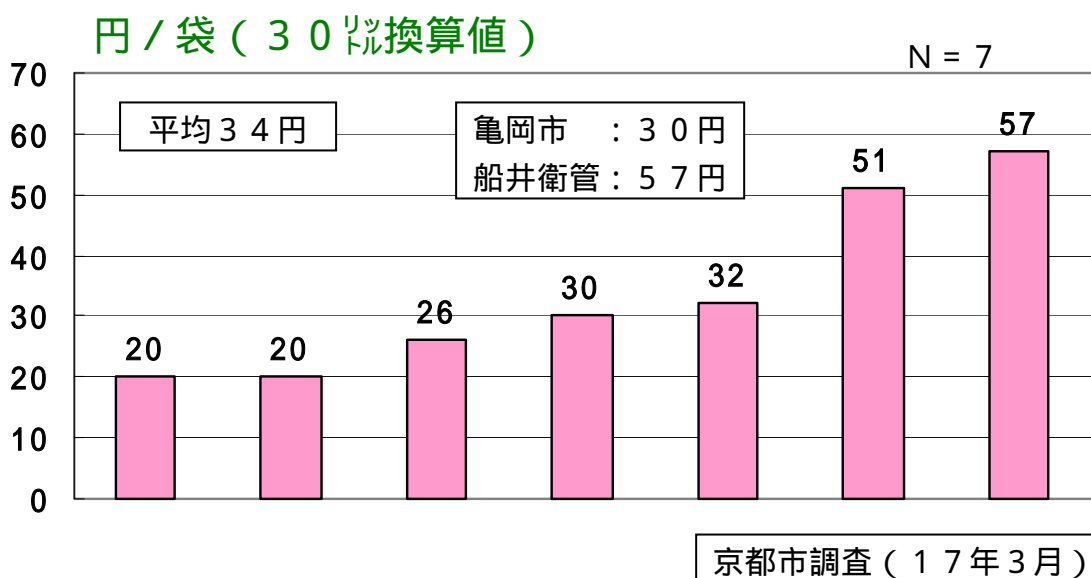


環境省委託業務報告書
「ごみ処理の有料化に係る調査」より作成
(社)全国都市清掃会議、15年3月)

有料指定袋を導入している自治体の袋の料金
 (人口20万人以上の都市)

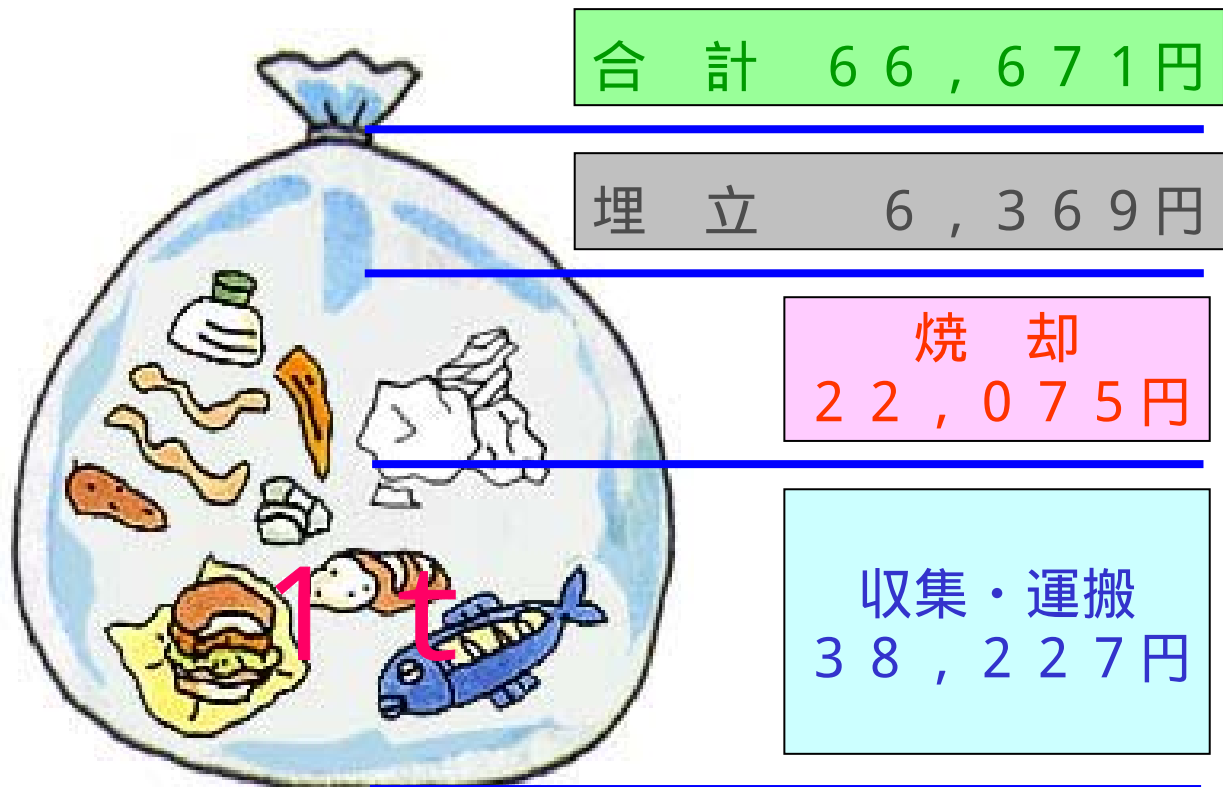


有料指定袋を導入している自治体の袋の料金
 (京都府下の市・一部事務組合)



イ ごみ処理費用の一部を負担

定期収集ごみ1トンの処理に掛かっている費用(平成15年度)



1袋当たりの処理費用と他都市の事例から設定した袋価格

ここでは、30リットルのごみ袋の場合を考える。

15年度のごみ処理原価は66.7円/kgであることから、見掛比重を「家庭ごみ細組成調査」の結果に基づき0.1とすると、1袋当たりの原価は

$$66.7 \times 30 \times 0.1 = 200 \text{円}$$

となる。

ここで、「家庭ごみ有料化調査報告書」(社団法人 東京市町村自治調査会、平成12年3月)によれば、多くの市町村が原価の10~30%を袋の価格に設定しているとのことであり、これを踏まえれば、30リットルのごみ袋1袋当たりの価格は

$$200 \times 0.1 \sim 0.3 = 20 \sim 60 \text{円}$$

となる。

ウ ごみ減量目標との整合

「ごみ戦略2.1」に掲げるごみ減量目標

| | 13年度 (基準年度) | 14年度 | 15年度 (現状) | ⇒ | 27年度 (目標年度) | 現状からの 必要削減率 |
|--------------|----------------|---------------------|-----------------------------------|---|------------------------|----------------|
| 市のごみ総 受入量 | 780,618t | 722,770t (7.4%) | 713,569t (1.3%) 1,334g/人/日 | ⇒ | 629,900t 1,178g/人/日 | 11.7% |
| 定期収集 ごみ量 | 297,535t | 291,197t (2.1%) | 290,106t (0.4%) | ⇒ | 264,400t | 8.9% |

ごみの総量の減量効果と指定袋料金との関係

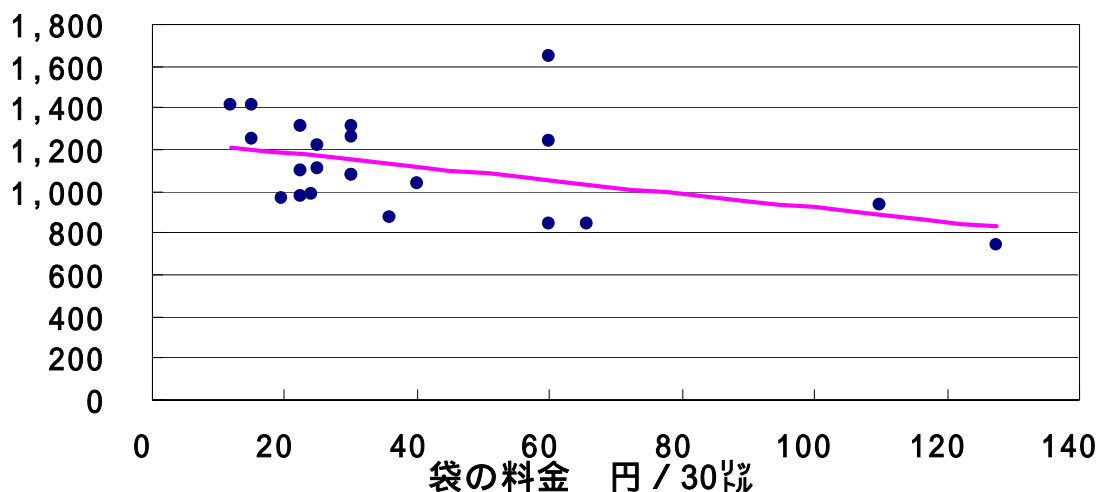
人口10万人以上の都市を対象に行われた調査では、指定袋の料金とごみの総排出量の関係は下のようなグラフで表される。

これによれば、「ごみ戦略2.1」に掲げるごみ総排出量の削減目標(平成15年度比で11.7%以上の削減)を達成するためには、30リットルのごみ袋1袋当たりの料金を22円以上とすることが必要となる。

指定袋の料金と総排出量の関係(人口10万人以上の都市)

総排出量
g/人・日

回帰式 $y = -3.29x + 1251$
相関係数=0.44

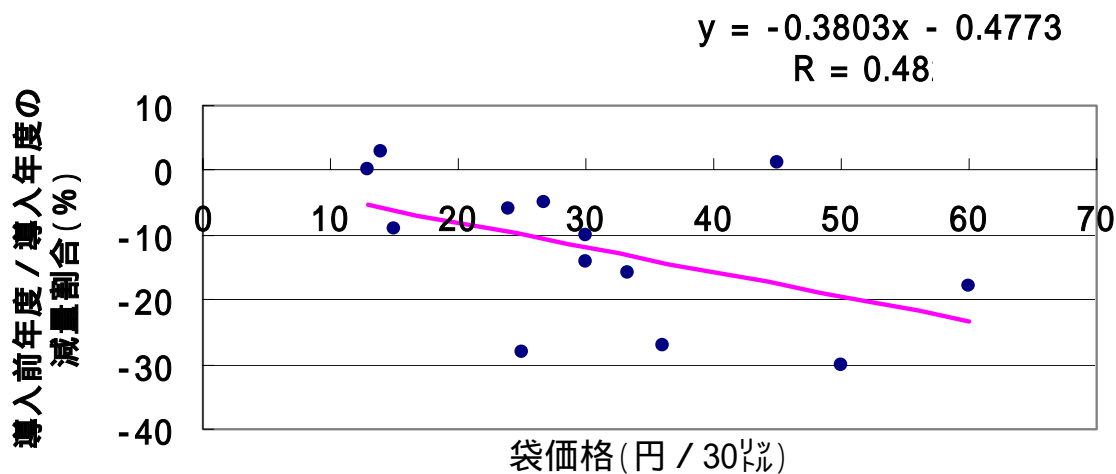


環境省委託業務報告書
社団法人 全国都市清掃会議
(平成15年3月)

定期収集ごみの減量効果と指定袋料金の関係

人口10万人以上の都市を対象とする別の調査によれば、指定袋の料金と可燃ごみ（京都市における「定期収集ごみ」に相当）の減量効果との関係は、下のようなグラフで表される。

これによっても、「ごみ戦略21」に掲げる定期収集ごみ量の削減目標（平成15年度比で8.9%以上の削減）を達成するためには、30リットルのごみ袋1袋当たりの料金を22円以上とすることが必要となる。



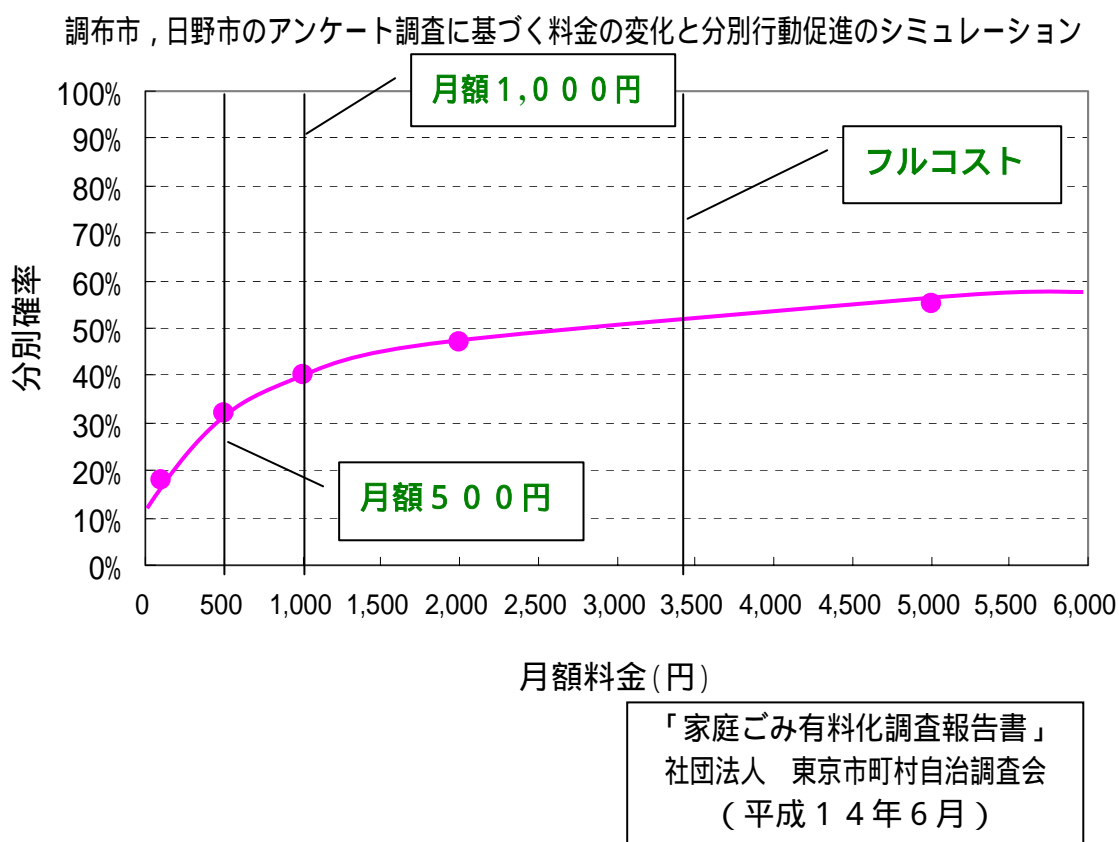
「家庭系ごみ有料化の導入に関する調査結果」福岡市調査
(平成14年6月)

その他の知見（分別努力と料金との関係）

「家庭ごみ有料化調査報告書（社団法人 東京市町村自治調査会）」によると、ごみ袋にかかる費用の月額と市民のごみ分別努力との間には下図のような関係がある。

これによれば、月額500円までは分別確率の伸び方が大きいですが、それを超えると伸びが鈍くなることから、市民の分別行動促進に効果的な費用の月額は500円が上限と考えられる。

1世帯が1ヶ月間に使用のごみ袋が30リットル袋で約12枚であることから、市民の分別行動促進に効果のあるごみ袋料金の上限は1枚約40円と試算することができる。



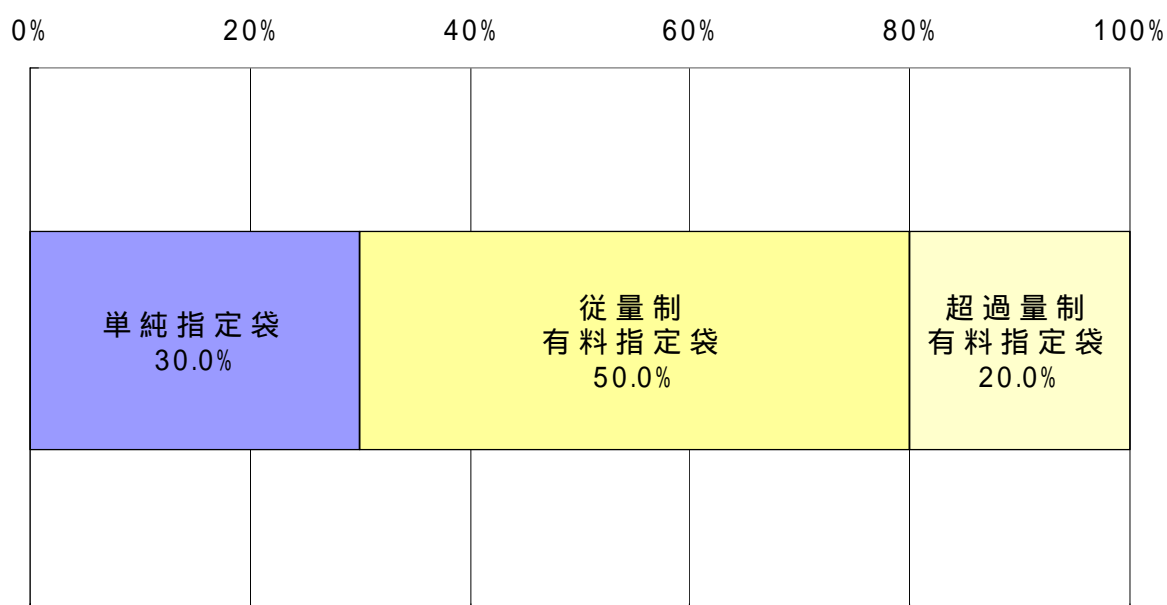
市民アンケート等の結果概要

青空タウンミーティング

ア 意見発表者の支持した方式

| 意見の趣旨 | 人数 | コメント |
|-------------------|----|---|
| 単純指定袋制賛成 有料化反対 | 1 | <ul style="list-style-type: none"> ・ マナー向上, 分別の徹底, 危険ごみの混入防止賛成 ・ ごみのリバウンド, 税金の二重取りで有料化反対 ・ もっと市民の中に飛び込んで施策や方針の説明を |
| 従量制有料指定袋賛成 | 2 | <ul style="list-style-type: none"> ・ ごみ袋をごみ減量のPR媒体に ・ 収入でごみ減量・リサイクルの市民活動支援を ・ 生活パターンを変えるため大袋100円程度にすべき ・ 導入に当たって各町内で徹底した出前学習を |
| 超過量制有料指定袋賛成 | 1 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 決められた範囲を超えれば料金が高くなるので減量努力が生まれる ・ 一定枚数を超えれば目立つ(赤い)袋に |

イ 会場来場者の支持した方式(回答者20名)



市民アンケート調査結果

ア 調査の概要

調査対象

京都市内の市民2,000世帯（住民基本台帳及び外国人登録データから各行政区の世帯数割合で無作為抽出したもの）を対象に実施した。

調査方法

郵送方式（督促1回）

調査期間

平成16年11月19日～12月3日

（12月3日締切り後，12月10日に督促状送付）

年内消印分までも有効票とした。

イ 調査結果

回答状況

| 配布数 | 総配布数 | 無効配布数 | 有効配布数 |
|------------|-------|-------|-------|
| | 2,000 | 54 | 1,946 |
| 回答数（=有効票数） | | | 618 |
| 有効回答率（%） | | | 31.8 |

無効配布数：転居等による調査票不着及び回答未記入で返送された調査票数

（参考）京都市における個別施策実施に当たってのアンケート調査における回答率

京都市子育て支援に関する市民ニーズ調査（平成16年度）：39.1%（4,686/12,000世帯）

地球温暖化防止条例制定のためのアンケート調査（平成15年度）：36.2%（717/1,979世帯）

回答者の基本属性

下図の（ ）内の数値は全市の統計データ（平成16年10月現在）

（回答数（n）：618（以下，回答数の記述がないものは全てn=618））

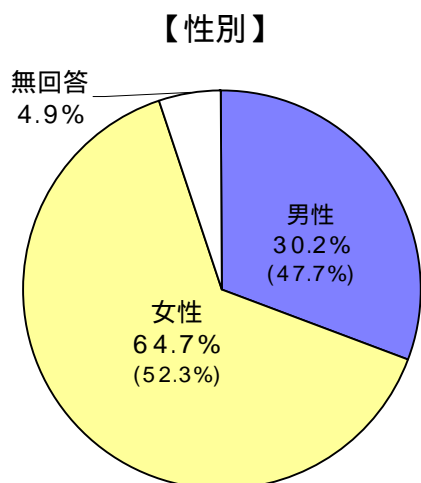


図2.1 性別

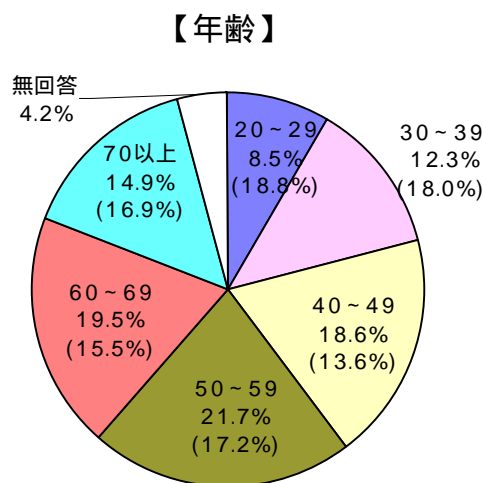


図2.2 年齢

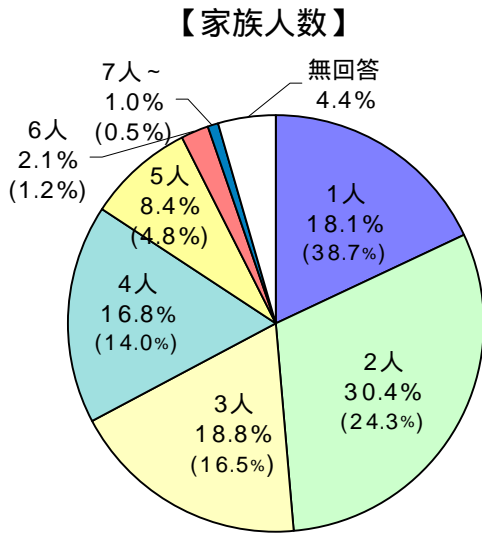


図2.3 家族人数

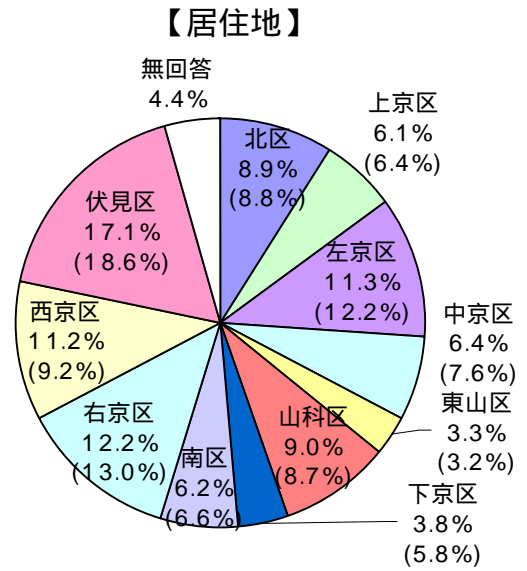


図2.6 「その他プラ」モデル地区

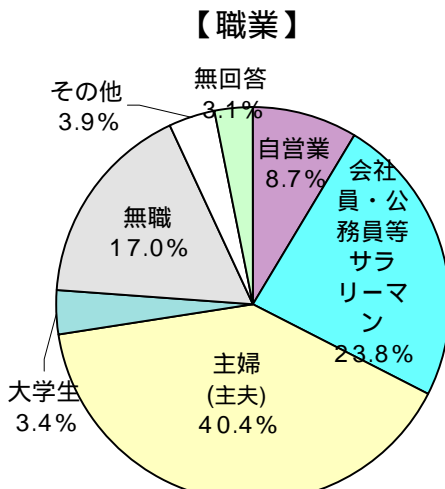


図2.5 職業

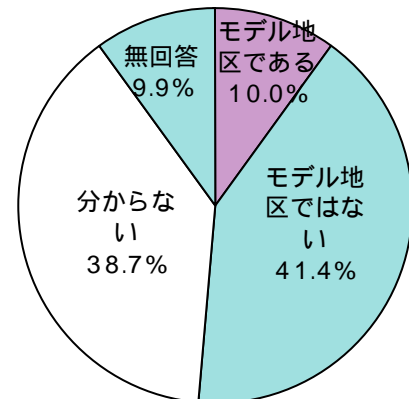


図2.6 「その他プラ」モデル地区

【指定袋や有料化導入都市での居住経験】

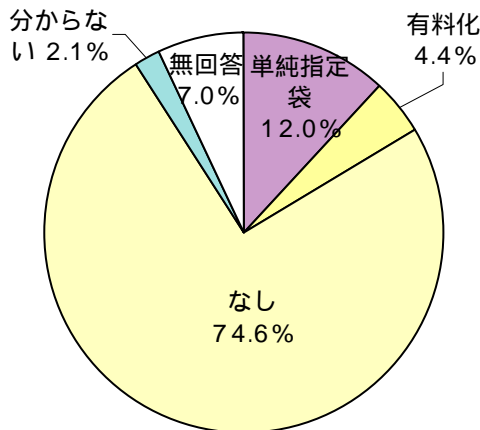


図2.7 指定袋や有料化都市への居住経験

【ごみ減量やリサイクルの具体的な行動の実践経験】

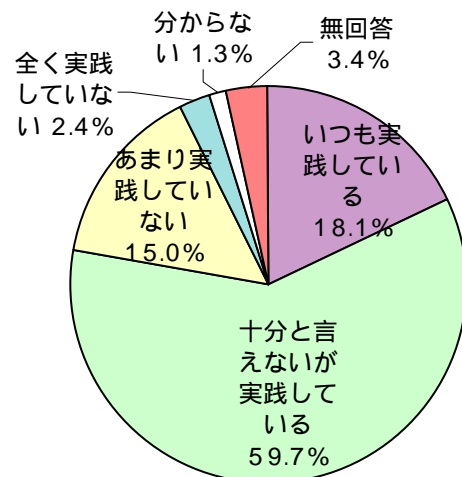


図2.8 ごみ減量・リサイクル実践状況

現在使用しているごみ袋の大きさや形態

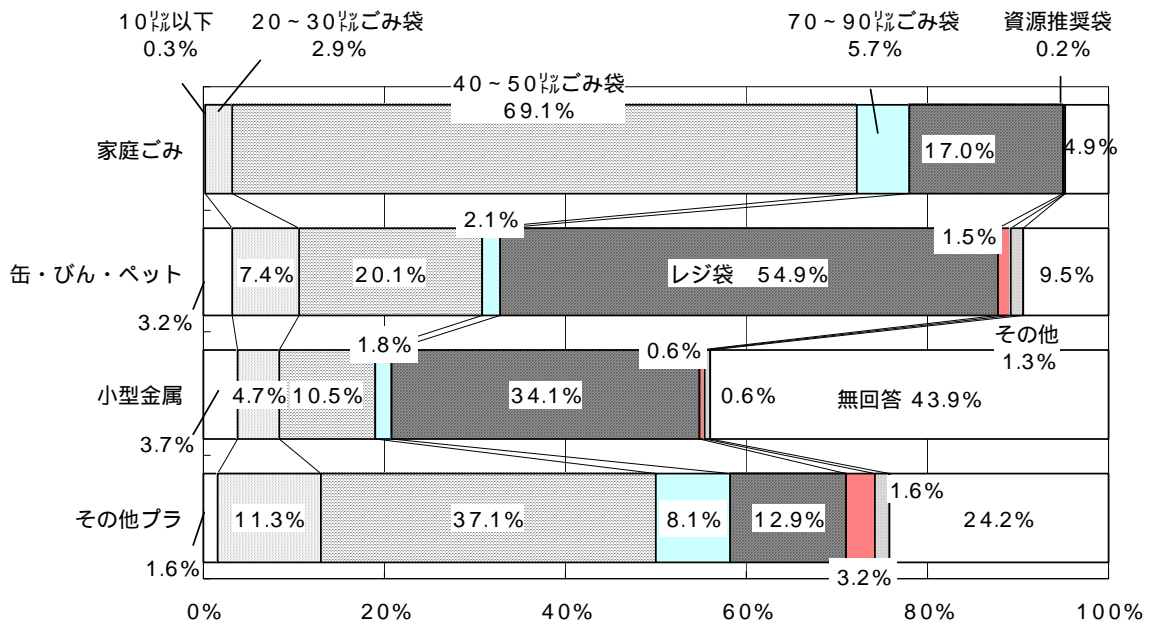


図3.1 現在使用している袋の大きさ・形態

現在使用しているごみ袋の色

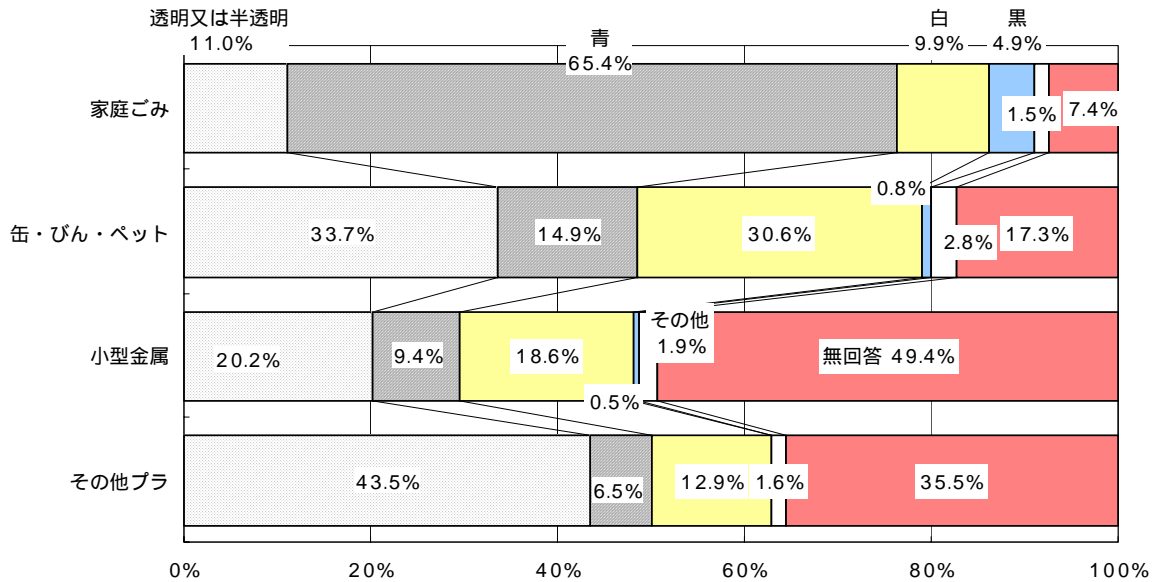


図3.2 現在使用している袋の色

現在使用しているごみ袋の入手方法

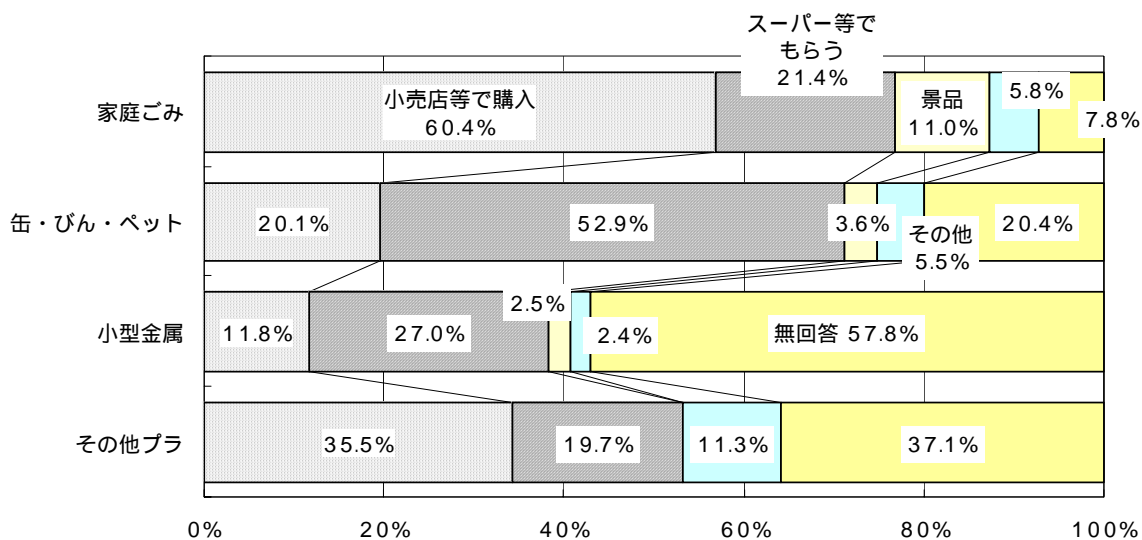


図3.3 現在使用している袋の入手方法

一部重複回答者があるため、合計が100%とならない箇所がある。

現在の家庭での1ヶ月間のごみ袋代

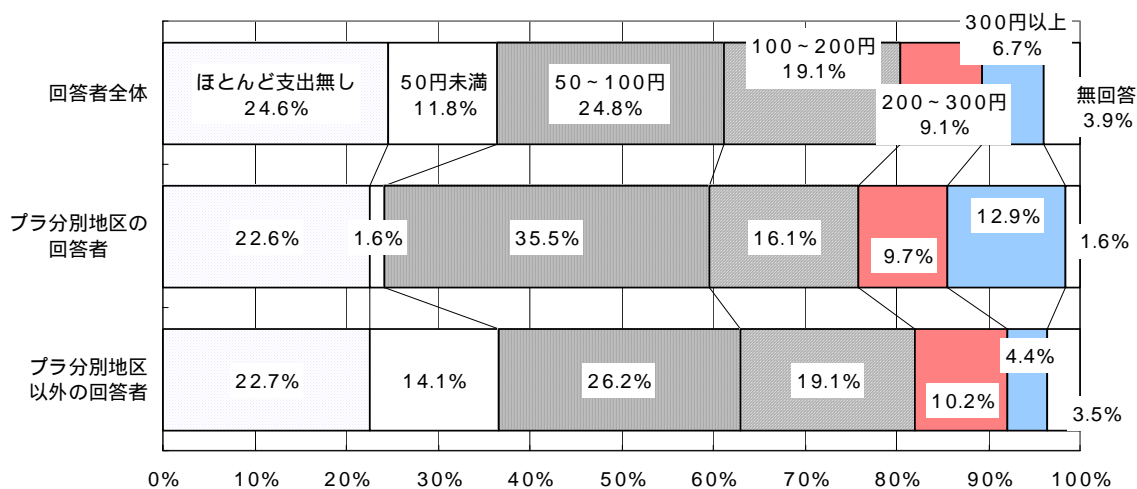


図4 現在の1ヶ月のごみ袋代

比率の大きい「支出なし」、「100~200円支出」、「200~300円支出」の回答者の家庭ごみ排出用袋入手先について

「支出なし」回答者に占める小売店等での購入割合が10%弱であるのに対して、「100~200」、「200~300」回答者では約80%となっている。

望ましいと思う指定袋制導入パターン

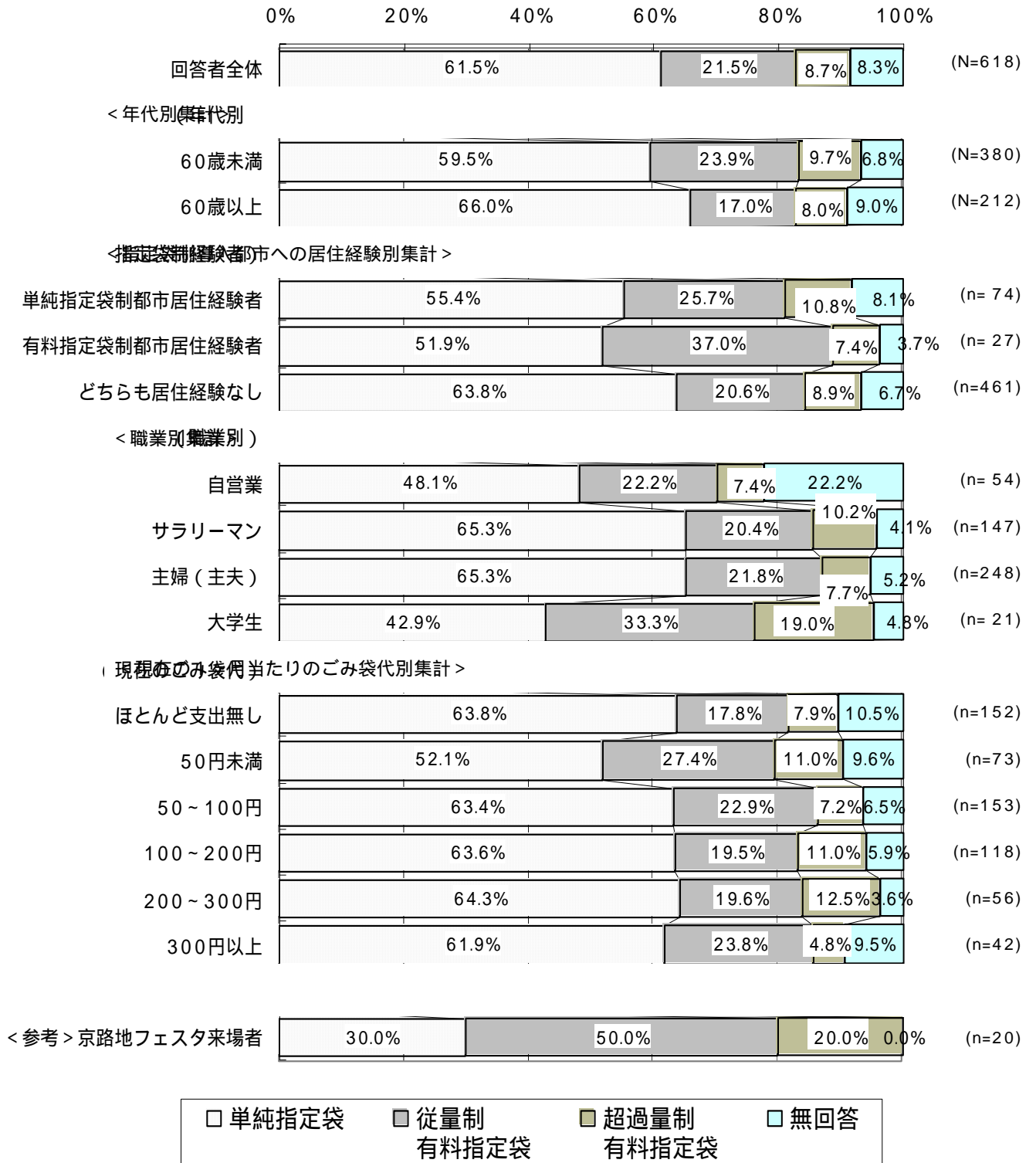


図5 望ましい指定袋導入パターン

各ジャンルの回答総数が全体の回答数と一致しないのは、ジャンルごとに無回答者がいるため。

「京路地フェスタ来場者」の回答について

平成16年11月6日に開催した同フェスタへの来場者に回答を依頼したもので、今回の市民アンケートの回答数の中には含んでいない。

指定袋制導入に当たっての前提条件

【単純指定袋制】

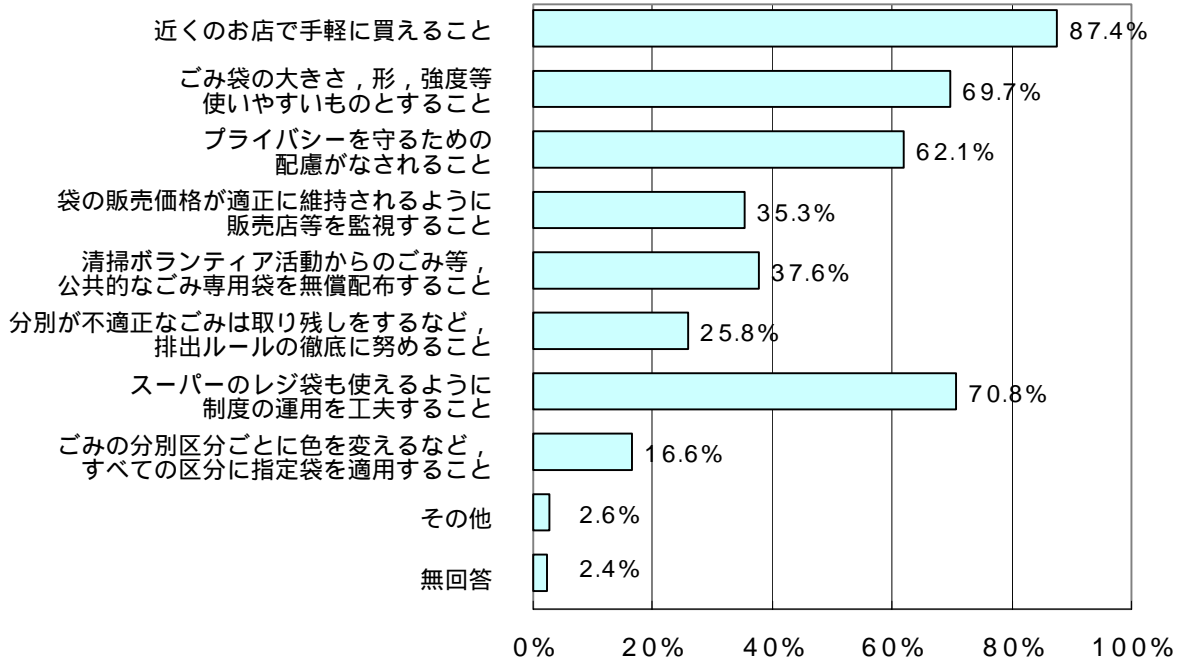


図6.1 単純指定袋導入の前提条件

【有料指定袋制】

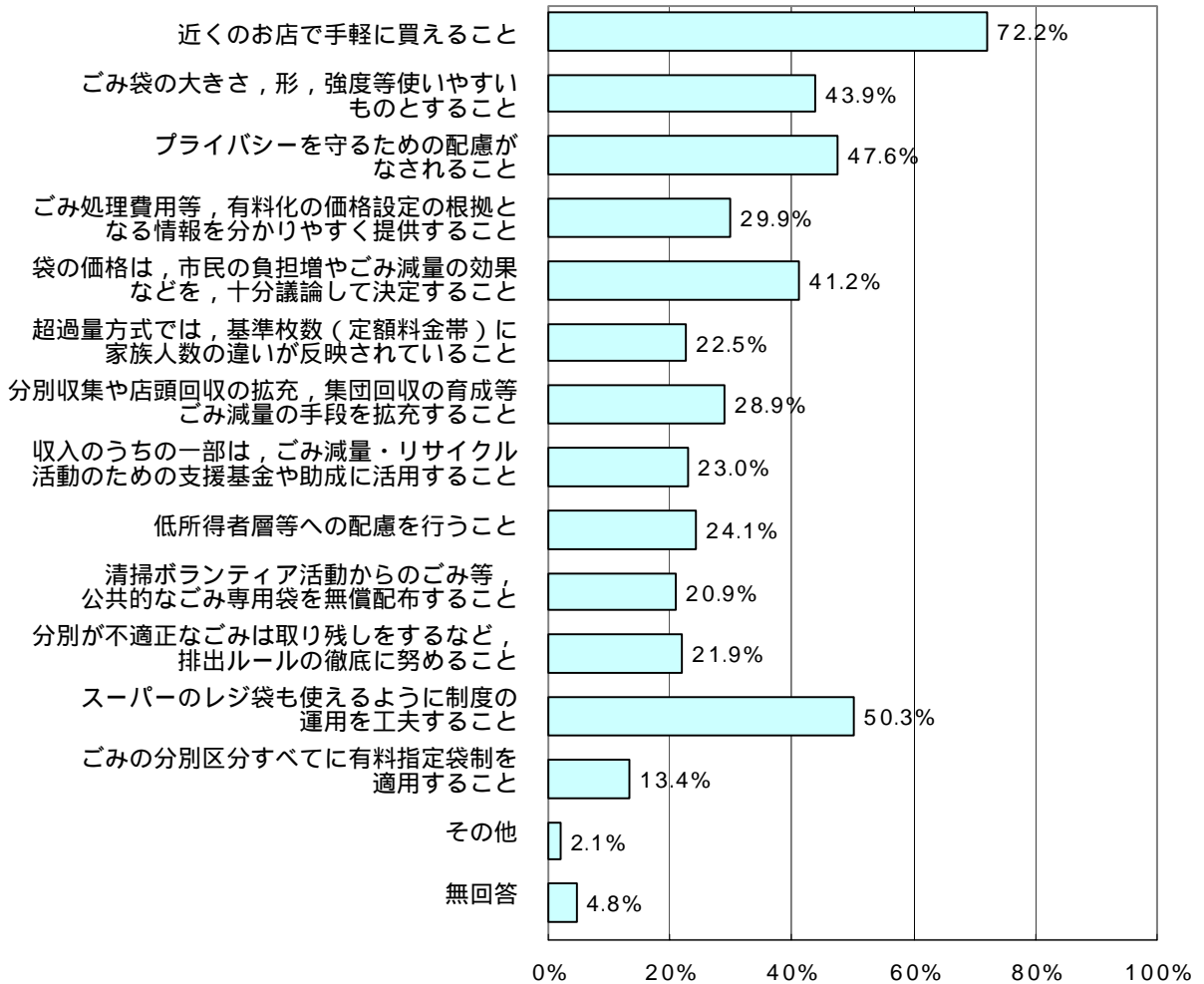


図6.2 有料指定袋導入の前提条件

従量制有料指定袋を導入した場合の負担感

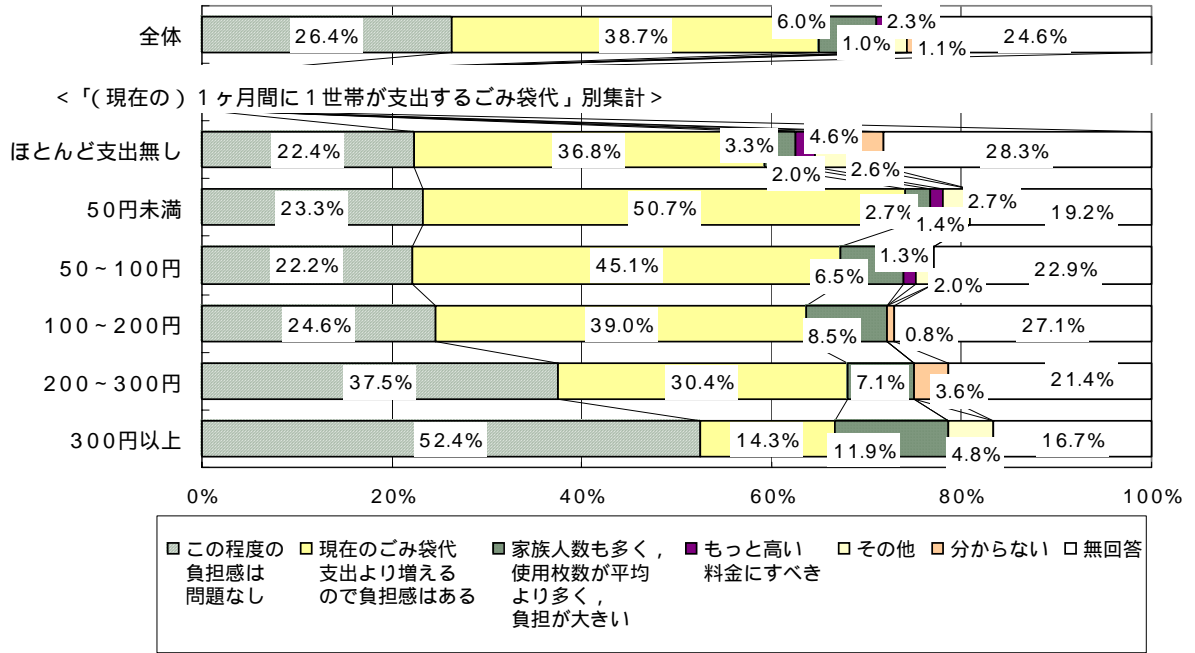


図7 1ヶ月間に1世帯が支出するごみ袋代400円に対する負担感

指定袋の形，大きさ，デザイン等の提案についての主な意見（自由回答）

| 項目（上位順） | 件数 | 内容 |
|---------|----|--|
| 形状 | 38 | 取っ手があり，上部が結びやすい袋を採用する |
| 大きさ | 36 | 大，中，小等のサイズを作る |
| 強度 | 22 | カラス等に破られないように厚くする |
| デザイン | 18 | 「京都市」と入れる 袋の使い方やごみ出しの注意点等を日本語，英語等に入れる |

家庭系ごみを今後更に減量するために必要な取組

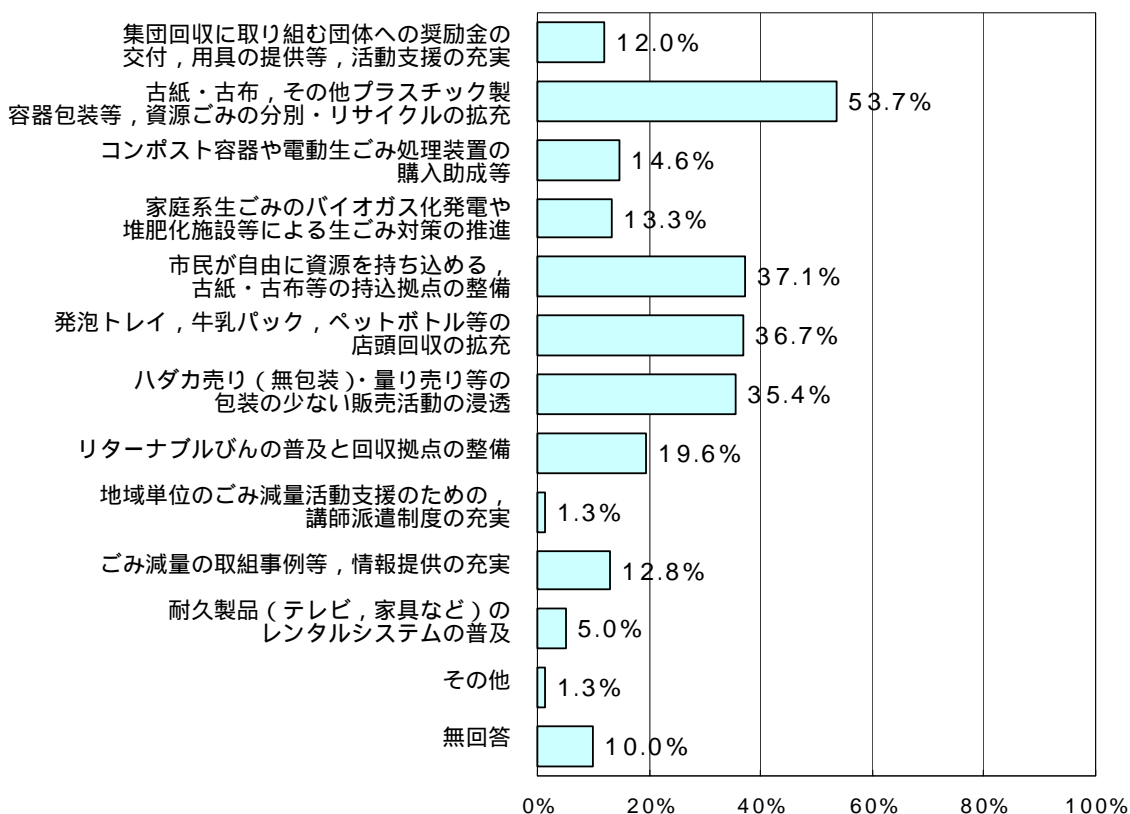


図8 ごみ減量のために今後必要な取組

指定袋制のあり方、ごみ問題全般についての主な意見（自由意見）

| 内容（上位順） | 件数 |
|-------------------------|--------|
| ごみ出しマナー等の意識改善のための情報提供等 | 37（5） |
| 不法投棄への配慮 | 35（13） |
| 指定袋制導入に合わせての分別の徹底 | 23（8） |
| レジ袋が利用できるよう配慮 | 20（20） |
| 排出ルール違反者への対応 | 16（11） |
| プライバシーへの配慮 | 9（48） |
| ステーション周辺の衛生面等への配慮 | 3（35） |
| 袋製造業者・販売業者の発注方法等の公平性の確保 | 1（4） |

（ ）内の数は、袋の形状等の質問のところで記入された意見数

答申（案）に対する市民意見の概要

1 概要

平成17年6月に審議会によりとりまとめられた標記の答申（案）について、次のとおり市民意見の募集を行った。

- (1) 募集期間 平成17年6月14日（火）～平成17年7月13日（水）
- (2) 周知方法 新聞掲載，区役所等でのビラ配置，審議会事務局（循環型社会推進課）ホームページ，出前トーク
- (3) 提出方法 郵送，ファクシミリ，電子メールのいずれか（締切日到着分まで有効）

2 意見件数

302通817件

| | | |
|----|-------------------------------|------|
| 内訳 | 「1．指定袋制導入の背景」に関する意見 | 199件 |
| | 「2．京都市が導入すべき指定袋制の検討経過」に関する意見 | 34件 |
| | 「3．京都市が導入すべき指定袋制の具体的内容」に関する意見 | 249件 |
| | 「4．指定袋制導入にあたっての留意点」に関する意見 | 312件 |
| | その他の意見 | 23件 |

3 主な意見の概要

【「1．指定袋導入の背景」に関する意見】

- ・ごみを減らすためには市民の責任だけでなく，生産者や企業の責任を追究すべき。
- ・過剰包装，過剰なチラシの配布等，事業者の製造・販売のあり方を考えるべき。
- ・企業の努力により，消費者がごみを出さなくて済むよう工夫すべき。
- ・製造者・販売者である企業が容器包装などのごみの回収を行うなど，応分の負担をすべき。

（同意見数：82件）

- ・焼却に頼らず，名古屋などの例を参考にもっと分別を進めるべき。

（同意見数：73件）

【「2．京都市が導入すべき指定袋制の検討経過」に関する意見】

- ・有料化は税金の二重取りである。
- ・税金の負担増であり，他の不要不急のもの（大型工事など）を削ればよいことである。

（同意見数：21件）

- ・缶・びん・ペットボトル三種混合収集をやめて分別を細かくすべき。

（同意見数：15件）

【「 3 . 京都市が導入すべき指定袋制の具体的内容」に関する意見】

| | |
|---|------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ごみ袋の有料化に賛成。 ・ごみの発生抑制のためには、有料化にすることが必要。 ・ごみ減量に対する市民の関心が高まる観点から賛成である。 | (同意見数：81件) |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ごみ袋の有料化に反対。 | (同意見数：13件) |
| <ul style="list-style-type: none"> ・「市民の負担を増やす」＝「ごみが減る」という単純なものでは根本的に解決しないと思う。 ・何か問題があれば市民に負担を求めると言う安易な方向には納得行かない。 | (同意見数：25件) |
| <ul style="list-style-type: none"> ・有料化はごみ減量につながらないと思う。 ・有料化せずに大きな成果を挙げている都市もある。 | (同意見数：45件) |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ごみ袋は粗品やみやげ物の袋などを使うので指定袋を買う必要はない。 ・ごみ袋を指定すること自体、家庭でのごみ出しや制度導入までの準備など、いろいろな意味で手間がかかる。 | (同意見数：12件) |

【「 4 . 指定袋制導入に当たっての留意点」に関する意見】

| | |
|---|------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ・行政として市民に十分な説明を行い、理解と合意を得ることが大事である。 | (同意見数：38件) |
| <ul style="list-style-type: none"> ・大型ごみと同様に有料化により不法投棄が増えるのでは。 ・導入に当たっては不法投棄の増加を防ぐ手立てを提案し対策を強化すること。 | (同意見数：61件) |
| <ul style="list-style-type: none"> ・収入は環境施策に使用すべき。 | (同意見数：24件) |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ごみ減量のためには市民や企業のごみ減量に対する意識の徹底を最初にすべきである。 | (同意見数：54件) |
| <ul style="list-style-type: none"> ・低所得者にとってこれ以上の負担は苦しい。 | (同意見数：33件) |
| <ul style="list-style-type: none"> ・有料化により自主的な美化活動を市民がしなくなる可能性がある。 ・家の前のごみ拾いをした後のごみを出す場合にも有料指定袋を買わなければならないのか。 | (同意見数：9件) |

【その他の意見】

| | |
|---|----|
| <ul style="list-style-type: none"> ・リサイクル商品購入時に景品として指定袋を渡すなどの取組をするべき。 ・行政以外による既存のリサイクルを潰すことがあってはならず、雇用拡大のためにもこれらを推進すべき。 | など |
| <ul style="list-style-type: none"> ・容器の問題など国をも動かす力が今の京都には必要。 ・カラスの巣を取り除くべき。 | など |

4 市民意見への対応

以上のような市民意見を踏まえ、当審議会は次の4点について答申(案)への反映を行った。

- (1) モノを生産・販売する事業者の責任を求める意見を受け、京都市は、拡大生産者責任・事業者責任の徹底を図り、ごみの排出が最小限に抑制された社会経済システムに転換していくよう強く働きかけていくべき旨の記述を追加した(本編2ページ)。
- (2) 有料化による不法投棄の増加を懸念する意見を受け、京都市は、不法投棄対策の一層の強化により、そうした懸念の払拭に努めるべき旨の記述を追加した(本編11ページ)。
- (3) ボランティア等の自主的な美化活動の際にも有料指定袋制を使用することとなれば、そうした活動が停滞するのではないかとの意見を受け、京都市は、そのような市民の善意の活動については別途対応を検討するなどの配慮をすべき旨の記述を追加した(本編12ページ)。
- (4) 今回の市民意見募集には、302通・817件という非常に多くのかつ多様な意見が寄せられたことを受け、京都市は、これらの意見を踏まえて有料指定袋制の具体化を進め、市民への十分な説明と周知を図ることにより、幅広い理解と協力が得られるよう努めるべき旨の記述を追加した(本編14ページ)。