

指定袋制導入の具体的あり方について
(中間まとめ)

平成16年11月

京都市廃棄物減量等推進審議会

《 目 次 》

| | |
|-----------------------------------|--------------------------|
| はじめに | ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1 ページ |
| 1 指定袋制導入の必要性 | ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2 ページ |
| 2 他都市における課題 | ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2 ページ |
| 3 3つの導入パターンとその特徴 | ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 ページ |
| 【指定袋制3方式の比較】 | ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5 ページ |
| 【京都市廃棄物減量等推進審議会委員・指定袋制導入検討部会委員名簿】 | ・・・・・・・・・・ 6 ページ |
| 【審議経過】 | ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7 ページ |
| 別添資料 | |

はじめに

「環境の世紀・21世紀」を生きる私たちにとって、この豊穡で美しい地球を次の世代に引き継ぐためには、温暖化対策など地球規模での環境を守る取組がますます大切になってきており、その中でも「ごみ」の問題は、私たち一人ひとりの日常生活に密着した最も身近な課題である。

ごみ問題を根本的に解決するためには、大量生産・大量消費・大量廃棄という20世紀型の生活様式を改め、環境にやさしく、限りある資源が無駄なく活用・循環される持続可能な社会的仕組みを創造することが重要である。

このような中、平成12年には、循環型社会形成推進基本法が制定され、ごみの発生抑制、再使用、リサイクル、適正処理の順に廃棄物対策の優先順位が規定されるなど、循環型社会の形成に向けて、天然資源の消費が抑制され、環境負荷が低減された社会経済システムへの転換が切実に希求されている。

京都市においては、昨年12月、「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、「明るい循環型都市・京都の実現」に向けた施策をスタートさせているが、計画では、ごみ減量や分別・リサイクルの取組を進めるため、当面検討すべき重要な課題のひとつとして、家庭ごみへの指定袋制の導入を掲げている。

指定袋制については、すでに全国の多くの市町村で導入されており、ごみの減量やリサイクルの促進に相当の効果があるほか、資源ごみへの異物の混入防止や収集作業における安全性の確保、ごみ収集場所の美観の向上など、そのメリットの大きさが実証されている。

このため、指定袋制導入にあたって、その方式や袋の規格、流通の管理体制など具体的な枠組を検討するため、本年5月25日、「指定袋制導入の具体的あり方」について、市長から京都市廃棄物減量等推進審議会に諮問が行われ、それを受けて設置された「指定袋制導入検討部会」において、これまで精力的に議論を積み重ねてきたところである。

指定袋制は、市民がこれまで自由に排出してきたごみ袋を、京都市指定の袋で排出することを義務付けるものであり、市民生活への影響が大きいことから、その導入にあたっては、市民の理解と協力の確保が何よりも重要であると考えており、その方式決定にあたっては、広範な市民から率直な意見を求めることが不可欠である。

このため、審議会としては性急な導入方式の決定を行うのではなく、市民との開かれた意見交流のためのベースとするべく、これまで審議会本会2回、部会3回の計5回にわたる議論を踏まえ、京都市で導入すべき指定袋制の方式を三つに絞り込み、その特徴をとりまとめたので、ここに『中間まとめ』として提出するものである。

京都市廃棄物減量等推進審議会会長

高 月 紘

1 指定袋制導入の必要性

指定袋制は、市が袋の色・透明度・材質などの規格を定め、その規格に適合した袋が製造・販売にかかる原価で自由販売される「単純指定袋制」と、袋の価格にごみ処理費用の一部を上乗せし、袋の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次のような共通の効果が期待できる。

(1) 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。

(2) 分別・リサイクルの促進

環境意識が高まることで、資源ごみのリサイクルが促進されるとともに、透明な指定袋を用いることにより、資源ごみ中の異物の混入率が低下する。

(3) 収集作業時の安全性の確保

ごみの収集時に、尖ったものによる刺し傷や重量物の持ち上げによる腰痛など収集員が被る災害が多発している。袋の透明化で内容物が事前に確認できることから、こうした災害が減少し、安全性が確保できる。

(4) 事業系ごみの家庭ごみへの混入防止

家庭ごみの中には、事業活動にともな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、指定袋の導入を通じて事業系ごみの混入が抑制される。

(5) ごみ集積場所の美観の向上

ごみの集積場所に様々な袋の色・形態で出されているごみ袋を指定・統一することにより、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。

(1) ごみ減量（発生抑制、再使用）の促進

「有料指定袋制」の導入によって、経済的インセンティブが働くことでごみを出さないライフスタイルへの転換が進み、ごみの発生そのものが抑制される。

(2) 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負担が変わらないのは不公平という意見もあり、「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れる。

2 他都市における課題

指定袋制は、すでに数多くの市町村で導入されており、このうち政令指定都市（13都市）では、仙台市、千葉市、名古屋市、北九州市、福岡市の5都市が導入している。この5都市のうち、北九州市は「有料指定袋制」を実施しており、福岡市

においても導入に向けた取組が進んでいる。

京都市において、今後指定袋制の導入を進めるにあたっては、他都市の導入状況を総括することが重要であるが、既に実施している他都市においては、次のような課題が挙げられる。

(1) 減量・リサイクル効果

指定袋制導入による資源ごみのリサイクル率の向上については、各都市とも共通の効果을上げている。しかし、家庭ごみの減量効果についてみると、約50%減少した都市がある一方で、逆に増加しているところもあり、都市によってかなりのバラツキがみられる。

この差異は、指定袋導入による方式の違いが大きく左右しており、ごみ減量の効果を実確なものとするためには、有料化による経済的インセンティブ効果とともに、分別収集や店頭回収などのリサイクルの受皿の充実、市民の集団回収等の取組の支援策やごみ減量に関する情報発信など重層的な仕組みが準備されていることが重要である。

(2) 家庭ごみの減量と事業系ごみの増加

家庭ごみの中には、先に述べたとおり事業系ごみが混入している場合があるが、他都市では、家庭ごみへの指定袋制の導入により、混入していた事業系ごみが本来の区分に回帰しているような事例がみられる。この場合は、ごみのトータルの減量につながらないことから、ごみ総量において発生抑制される仕組みづくりが必要である。

(3) 不法投棄増加への懸念

指定袋制の導入、特に「有料指定袋制」の導入の場合、その経済的負担感からごみの不法投棄が増加することも懸念される。

しかし、「有料指定袋制」導入の他都市の事例をみると、不法投棄が増加したという都市もあれば特に変化がないという都市もあり、導入による不法投棄発生の因果関係は必ずしも明確ではない。

いずれにせよ、導入にあたって不法投棄を未然に防止するとの観点から、監視体制の強化について十分な検討が必要である。

(4) マンションごみの問題

市内のマンションでは、居住者のアメニティを向上させるため、管理費からごみ処理料金を支出し、収集運搬業者に毎日収集を委託しているところが増えつつある。

指定袋制導入にあたって、こうしたマンションごみの扱いをどうするのか、その対応を検討する必要がある。

(5) ごみの集積場所の管理体制

指定袋制が有効に機能するためには、指定袋以外のごみ袋で排出されないよう、市民の自覚とともに、ごみの集積場所での管理体制も重要である。また、指定袋以外のごみ袋で出された場合には、違反シールを貼った上で収集せずに取り残すなど、市民の間に不公平な取扱いが生じないよう条例等による徹底したルールづ

くりが必要である。

3 3つの導入パターンとその特徴

審議会では、こうした他都市での導入状況等を踏まえ、今後京都市が導入すべき指定袋制の方式を、以下の3つのパターンに絞りこんだ。

それぞれのパターンの特徴は次のとおりである。

(1) 単純指定袋制

単純指定袋制は、市が袋の規格を定めて製造事業者を認定し、市内の小売店等で業者が自由に販売する方式。袋の価格は、製造・販売に必要な原価のみで45^{リットル}の袋で1枚10円程度である。

この方式は、主として市民のモラルに訴えることによってごみに対する意識の高揚を図るものであり、経済的負担が比較的軽いことから、この方式によるごみの減量効果は、採用都市の平均で概ね1割程度にとどまっている。

(2) 従量制有料指定袋

従量制の有料指定袋は、袋の価格にごみ処理費用の一部を上乗せするもので、袋の流通については市が管理し、市内の小売店等で販売する方式である。ごみを多く出す家庭ほど経済的負担が増加する。袋の価格は、全国平均でみると45^{リットル}袋で1枚30円～60円程度であるが、一部には1枚300円を超える都市もある。

この方式は、ごみ処理費用分の経済的負担を求める点で、ごみの発生抑制・リサイクルに向けた市民の行動を促進する効果が単純指定袋制よりも高く、この方式によるごみ減量効果も採用都市の平均で概ね2割程度となっている。

(3) 超過量制有料指定袋

超過量制の有料指定袋は、年間一定枚数（基準枚数）までは、袋を低額で販売し、それを超えると高額となるもので、袋の流通については市が管理し、市内の小売店等で販売する方式。導入事例からみた袋の価格は、滋賀県守山市の場合、30^{リットル}袋110枚までは1枚10円、それを超えた場合1枚150円となる。

一般に基準枚数が多いとごみの減量効果は小さい。

審議会では、これら3つのパターンの特徴を明確にするため、ごみの減量の効果、市民の意識や利便性の変化、市の財政負担、不法投棄の懸念など指定袋制導入に付随して影響を及ぼす要素（指標）を抽出し、次表のとおり評価を行った。

今後、広く市民から意見を求める上での参考とされたい。

ただし、この3つのパターンの指定袋については家庭ごみについてのみ適用し、缶・びん・ペットボトルなどの資源ごみについては、基本的に指定袋制は導入するものの、リサイクルへのインセンティブを働かすため、袋の価格は、「有料指定袋」であっても、製造・販売原価（単純指定袋と変わらない）程度とすることが望ましい。

【指定袋制3方式の比較】

| 種類 | 概要 | | 指定袋の適用(案) | | | | 各方式の特徴, 評価の内容は下欄参照 | | | | | | | | | |
|-------|---|--|--------------------------------------|-------------------------------|----------|-------------------------------|--------------------|----------------|--|--|--------------|-------------------------|---------------------------|--------------|--------|-------------|
| | 共通事項 | 個別事項 | 家庭ごみ | 缶・びん・ペット | 小型金属 | プラスチック製容器包装 | A | B | | | C | D | E | F | G | H |
| | | | | | | | 排出袋の 透明化の効果 | ごみ減量行動 への誘導 | | | 費用負担の 公平化 | ごみ減量意識 市民に対する の浸透 | 活動展開 量・リサイクル 市民のごみ減 | 使い勝手 袋の入手 | 市の財政負担 | 不法投棄の 懸念 |
| 指定袋制 | 排出方法: 色, 透明度, 大きさ等の規格が定めた指定袋に入れて排出。指定袋でない場合は, 取り残す。 | 概要: 市がごみ袋の規格を定め, その規格にそってごみ袋を製造する事業者を認定。市内の小売店でごみ袋を自由販売。 袋代: 袋の製作費と販売経費等だけで決められ, 45ℓ袋で1枚概ね10円程度(現在のごみ袋と同じ)。 減量効果: 分別排出の徹底, 資源化の促進, 事業系ごみの混入防止が期待されるが, 見込まれるごみ減量効果は概ね1割程度である。 | 単純指定袋 | 単純指定袋 | | 単純指定袋 | | | | | | | × | × | | |
| 従量方式 | 大きさ: 一般的には, 大(45ℓ袋), 中(30ℓ袋), 小(15ℓ袋)等に限定。 | 概要: ごみ袋の価格に袋の製作費と販売経費だけでなく, ごみ処理費用の一部を含めて販売。ごみを多く出す人ほど袋代の負担が大きくなる。 市が, 袋製造者・販売者の指定, 袋生産の発注, 販売, 配送, 在庫等を管理。 袋代: 袋の製作費と販売経費等に, ごみ処理費用の一部を上乗せしている。全国の平均で, 45ℓのごみ袋に換算すると1枚30円~60円程度。 減量効果: ごみ処理費用分の経済的負担を求める点で, ごみの発生抑制・リサイクルに向けた市民の行動を促進する効果が単純指定袋制よりも高く, 都市の特徴やごみ減量手段の充実度により異なるが, 2割程度ごみの減量が期待できる。 | 有料指定袋 | 有料指定袋(製造・販売原価程度) 単純指定袋もしくは | 透明袋であれば可 | 有料指定袋(製造・販売原価程度) 単純指定袋もしくは | | | | | | | | × | × | × |
| 超過量方式 | 販売: スーパー・コンビニエンスストア等の小売店で販売。 (単純指定袋制の場合は自由販売。その他の場合は認定店舗での販売となる。) | 概要: 年間基準枚数のごみ袋を低額料金で, それを超えると高額料金で小売店等から購入する。 家族人数に応じた一定枚数の設定が重要であるとともに, チケット方式等により, 低額料金帯における使用枚数管理が必要。 袋代: 例えば長野市では基準枚数の30ℓ袋160枚までは1枚13円, それを超えた場合は30円。 守山市では, 基準枚数の30ℓ袋110枚までは1枚10円, それを超えた場合は150円となる。 減量効果: 基準枚数まではあまり減量行動への動機付けが働かないため, 基準枚数が多いと全体的な減量効果は小さい。 | 有料指定袋(超過分・高額袋) + 有料指定袋(製造・販売原価程度) | 有料指定袋(製造・販売原価程度) 単純指定袋もしくは | | 有料指定袋(製造・販売原価程度) 単純指定袋もしくは | | | | | | | | × | × | × |

: 現状より改善, : 現状よりやや改善, : 現状とほとんど変わらない, x: 現状よりやや悪化, xx: 現状より悪化(ここでの評価は審議会指定袋部会による)

有料指定袋制の場合の資源ごみ用指定袋については, 家庭ごみ袋との料金格差をつけることによりごみ減量の動機付けを働かせる必要があるため, 有料指定袋であっても販売・製造原価相当を想定している。単純指定袋であっても有料指定袋であっても袋価格はほとんど変わらない。

【京都市廃棄物減量等推進審議会委員・指定袋制導入検討部会委員名簿】

審議会委員（敬称略，五十音順）

| 氏名 | 役職名 |
|--------------------|----------------------------------|
| あさい としひこ 浅井 利彦 | 京都工業会 専務理事 |
| いじま まさひろ 飯島 正裕 | 日本チェーンストア協会関西支部 参与 |
| いまにし つねこ 今西 恒子 | 聖護院学区ごみ減量推進会議 会長 |
| おおはし こうじ 大橋 弘司 | 京都百貨店協会 事務局長（株大丸京都店 業務推進部総務担当次長） |
| きたもと つとむ 北本 勤 | 京都市職員労働組合連合会 執行委員長 |
| ぐんじま たかし 郡 孝 | 同志社大学経済学部 教授 |
| こほり おさむ 小堀 脩 | 京都商工会議所 専務理事 |
| さえき ひさこ 佐伯 久子 | 京都市地域女性連合会 常任委員 |
| ささき かよ 佐々木 佳代 | 同志社女子大学生生活科学部 教授 |
| しのだ すずむ 篠田 進 | 京都市小売商総連合会 専務理事 |
| しんかわ こういち 新川 耕市 | 京都環境事業協同組合 専務理事（16.10.6～） |
| たかつき ひろし 高月 紘 | 京都大学環境保全センター長 |
| たかはし おさむ 高橋 修 | 京都市環境局長 |
| なかじま かずこ 中島 和子 | 京都市生活学校連絡会 会長 |
| はら つよし 原 強 | コンシューマーズ京都（京都消団連） 理事長 |
| ほり たかひろ 堀 孝弘 | 環境市民 事務局長 |
| まきむら ひさこ 槇村 久子 | 京都女子大学現代社会学部 教授 |
| まつもと あきみつ 松本 明光 | 京都商店連盟 総務委員長 |
| やまうち ひろし 山内 寛 | 京都市保健協議会連合会 副会長 |
| やまね たくや 山根 拓也 | 京都環境事業協同組合 副理事長（～16.10.6） |

：会長 ：会長職務代理者

部会委員（五十音順）

| 氏名 | 役職名 |
|--------------------|---------------------------|
| ぐんじま たかし 郡 孝 | 同志社大学経済学部 教授 |
| なかじま かずこ 中島 和子 | 京都市生活学校連絡会 会長 |
| たかつき ひろし 高月 紘 | 京都大学環境保全センター長 |
| さえき ひさこ 佐伯 久子 | 京都市地域女性連合会 常任委員 |
| ほり たかひろ 堀 孝弘 | 環境市民 事務局長 |
| やまうち ひろし 山内 寛 | 京都市保健協議会連合会 副会長 |
| いいじま まさひろ 飯島 正裕 | 日本チェーンストア協会関西支部 参与 |
| まつもと あきみつ 松本 明光 | 京都商店連盟 総務委員長 |
| おかまつ せいいち 岡松 誠一 | 市民公募委員 |
| くまぶち かおり 熊淵 かおり | 市民公募委員 |
| しんかわ こういち 新川 耕市 | 京都環境事業協同組合 専務理事（16.10.6～） |
| やまね たくや 山根 拓也 | 京都環境事業協同組合 副理事長（～16.10.6） |

：部会長 ：副会長

【審議経過】

| | |
|------------|--|
| 平成16年5月25日 | 第33回審議会 「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。 |
|------------|--|

「指定袋制導入検討部会」を設置

| | |
|------------|--|
| 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 これまでの審議の中間とりまとめ |
|-------------|----------------------------|