

《5》 G30の取組

①横浜G30プラン策定

1 はじめに

〜G30以前の横浜市の廃棄物行政

①わが国のごみ処理方針

日本は、高温多湿であるため、家庭から排出されるごみを衛生的に処理することが、長い間、重要な課題であった。有名な東京の「ごみ戦争」も、夢の島に生ごみがそのまま埋め立てられていたため、大量に発生した蠅や悪臭などが発端となり大きな問題となったものである。また、国土が狭いいため、もともと最終処分場の確保が困難であったことから、できるだけ減量化を図る必要があった。そうした観点からみると、ごみの焼却処理は、すぐれた処理であったといえる。

こうした考えにより、昭和38年に「生活環境施設整備緊急措置法」が公布され、厚生省はこれに基づいて、生活環境施設

整備第一次5箇年計画を策定し、(昭和41年閣議決定)、都市ごみは原則として焼却処理した後、残さを埋立て処分するという方針を示した。これにより、各都市でごみ焼却炉の建設が進んだ。日本が都市ごみの処理方針を焼却及び残さの埋立て処分としたのは、焼却により衛生的に処理することに重きをおいたからであった。

次に、経済成長に伴って、廃棄物による環境汚染などが問題になり始め、昭和45年のいわゆる「公害国会」では、清掃法が、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律(廃棄物処理法)」に全面改正された。

この法律によって、廃棄物は、産業廃棄物と一般廃棄物に区分され、原則として、産業廃棄物は事業者が処理すること、その他の一般廃棄物は、市町村が処理する、というよう

に、処理に関する責任の所在が明確化され、公害が発生しないように処理することが打ち出された。

②G30以前の横浜市のごみ処理〜家庭ごみの全量焼却をめざして

「ヨコハマはG30」の取組が始まる前の横浜市のごみ処理体制は、長い間、「家庭ごみの全量焼却」をめざして構築されてきた。これは、かつては、出されたごみは、「迅速」かつ「適正に処理」することが、最重要視されていたためである。ごみの適正処理とは、「衛生的に処理される」ということ、またこれにあわせて、「公害を起ささない」ことであり、収集システムの整備、焼却工場の整備、最終処分場の確保について、このような見地から対策が進められてきていた。

第一次、第二次石油危機を

乗り越えた日本は、様々な技術革新の中で経済成長を遂げてきたが、技術革新に伴い、様々な製品が生産され、消費されるようになった。このため、都市ごみの組成も変化し、ごみ焼却に伴って、有害物質の排出が懸念されるようになり、これが新たな環境問題として注目を浴びるようになった。

特に、プラスチック類の処理が早くから問題となり、焼却の際に発する高熱が、焼却炉の炉体を早く損傷させ、塩化ビニールを焼却すると公害の原因になると考えられてきた。

このため、焼却工場では、焼却炉の構造を改善し、これに対応してきたが、さらにプラスチック類を焼却工場に持ち込まないようにつくことで、より効果をあげるべく、粗大ごみの収集にあわせたプラス

執筆

濱田 雅巳

資源循環局戦略企画官兼施設課長
(前資源循環局資源政策課長)

小林 野武夫

経済観光局誘致・国際経済課担当係長
(前資源循環局資源政策課担当係長)

チツク類の分別収集テストを、昭和51年1月から、西区の一部の地域で実施した。3か月間のテストを実施した結果は、住民の協力度が約10%と低く、期待していたほどの成果は得られなかった。

そこで、これを実施した場合の財政負担とその効果等を比較考量した結果、諸々の課題があることから、混合収集方式による全量焼却を継続することとした。

そして「家庭から排出されるごみの全量焼却」をめざして、効率的、衛生的かつ無公害を目標にした近代的焼却工場の建設が急ピッチで進められ、昭和59年3月に完成した北部工場（都筑工場）をはじめ、旭工場、港南工場、栄工場、保土ヶ谷工場の5工場で、家庭から排出されるごみについては全量焼却処理できる体制が完備した。

一方、昭和48年の石油危機を契機として、ごみの資源化に対する関心が深まり、昭和30年代以降、ほとんど実施されなくなっていた分別収集方式による資源化が、再び復活し、中小規模の都市において行われた。

しかし、横浜市においては、既に粗大ごみの分別収集以外は、すべて混合で収集し、処

理・処分する体制を整えてきており、中小都市のように、再び資源物の分別収集方式に転換するのは難しいため、混合収集を継続しつつ、ごみの有効利用を推進する方向で、研究が進められた。

そのひとつとして、石油危機により、一時的には発熱量の低下がみられたものの、依然として1キログラムあたり1500キロカロリー程度の発熱量をもつごみを単にごみとしてみるだけではなく、都市で生産される燃料であるという見方に立ち、処理施設での熱エネルギーの積極的な回収とその有効利用を進めるという方向性を持った。そのため、建設された焼却工場では、廃熱回収とその熱エネルギーの有効利用の観点から、地域福祉施設などへの熱供給のほか、可能な限り発電を行い、余剰分を電力会社へ供給するようになった。

③全量焼却から、減量・リサイクルへ

高度成長期以降も、経済活動は拡大し、わが国では、物質的に極めて豊かな社会になってきた。しかし、その反面、大量消費、使い捨ての生活が普遍的になるという社会的な変化が生じ、こうした変化を反

映したごみ量の増大が続いていた。

こうした中で、ごみ問題は、環境衛生、生活環境の保全のみならず、資源保護、さらには地球環境問題にまで係わる重要課題として位置づけられるようになってきた。

平成12年には、廃棄物処理法が改正され、廃棄物の減量化と分別排出による資源の再生利用が盛り込まれるとともに、資源有効利用促進法が制定され、リサイクルの推進が位置づけられた。また、循環型社会の基本的な枠組みを定めた「循環型社会形成推進基本法」をはじめとして、個別の物質の特性に応じたリサイクルとして、容器包装リサイクル法や家電リサイクル法、食品リサイクル法、自動車リサイクル法などの個別のリサイクル法が整備されてきた。

これまで、横浜市では、収集したごみの全量焼却を基本として、処理体制を整備してきたが、このような背景のもと、ごみの減量化・資源化の推進のためには、ごみとして収集したものであっても、資源として有効に利用できるものについては、選別・資源化する必要がでてきた。

そこで、市民の協力のもとに、再生可能な古紙や缶など

について、資源集団回収を実施するとともに、各種の資源化・再利用技術の研究開発に取り組むようになった。また、昭和58年には、粗大ごみ中の自転車等の再利用を行うリサイクルセンターを開設した。昭和59年1月からは、使用済み乾電池の分別収集も開始した。

また、平成2年12月からは、缶・びんの分別収集モデル事業を開始し、平成5年3月からは、缶・びんの分別収集を市内の30%の地域を対象に開始、平成7年10月からは、全地域に拡大した。

さらには、ペットボトルについては、平成11年2月から3区で分別収集を開始し、平成14年3月からは、全地域に拡大した。

このように、横浜市では、家庭から出されるごみについて、焼却・埋立による処理を基本としつつ、資源化に向けた取組として、可能なものから少しずつ、条件を整備しつつ分別収集を開始し、「5分別7品目」の分別となった。

しかし、当時、缶・びん・ペットボトルの分別協力率は、60%程度であり、「横浜のような大都市で家庭ごみを分別しても、多くの市民の協力を得ることは困難であり、また、

人口の増加に伴ってごみ量は増え続けるという局内の暗黙のコンセンサスが形成されていったのである。

2 横浜G30プランの策定まで

①平成13年度以前〜中田市長就任前

横浜市では平成5年に策定した一般廃棄物処理基本計画のもと、ごみ処理行政を進めてきていた。そこでは、減量化・資源化を進めても、人口の増加に伴ってごみ量は増え続けると考えていた。そのため、策定当初は、ごみ量は平成22年度に187万トンに、また人口予測の見直しを平成9年に行ったあとでも176万トンになると推計していた。そこで、老朽化したごみ焼却工場の改修が必要と判断し、栄工場については、平成11年度から改修事業の環境アセスメントの手続き等を進めていた。

一方、一般廃棄物処理基本計画に基づき、5か年の中期計画として定めた第2期推進計画（平成9年度〜平成13年度）の終了時期が近づいてきた。そうした中、循環型社会形成推進基本法をはじめとして、

容器包装リサイクル法や家電リサイクル法などの循環型社会の構築に向けた廃棄物・リサイクル法体系が整備され、さらにはごみの分別収集やリサイクル推進の要望が増えるとともに市民自らが環境に配慮した行動をとるようになるなど、社会状況の変化も顕著になってきた。そこで、平成13年3月に横浜市廃棄物減量化・資源化等推進審議会に「一般廃棄物処理計画の改訂に向けた基本的な考え方について諮問し、12月には答申を得た。その答申内容に則して、処理計画の改訂作業も平行して進めていたが、その中では、平成22年度時点でのごみ量を平成12年度実績と同様の160万トンとし、ごみをこれ以上増やさないとという方向で検討を進めていた。

②平成14年度

平成14年4月の横浜市長選で中田氏が当選した。

中田新市長は当初から、「ごみの分別収集を徹底し、燃やし尽くすごみ行政を根本的に転換する」としており、これまでの考え方ではダメだということ、本格的なごみ減量について検討を始めた。

また、市政運営における政策面での基本的な指針となる中期政策プランの策定も行うこととなった。

先にも述べたが、それまでの検討は、ごみ量を増やさなという方向であったが、市長との話し合いでは他都市の事例も含めてどういった目標設定が可能なのか、今後検討していくこととなった。

そこでは、いかにごみを減らすかが大きな課題になったが、これまでの経験から、横浜のような大都市では市民の協力が得られるはずがないということ、分別拡大を前提としながらも、ごみ量の目標は平成18年度時点で平成13年度比約10%減という案を作り、内部での検討を進めた。この場合には、改修後の規模は現行よりも小さくはなるが栄工場の改修が必要というものであった。これも、市長との議論の中で、ごみ減量には発想の転換が必要であり、目標を何処に置き、そのために施策として何を実施するのかというところで、再度の検討を行うこととなった。

ここから先、G30は生みの苦しみを味わうことになる。発想の転換とはいえ、分別の

徹底でどこまでごみを減らせるのか、どこまで市民の協力が得られるのか、それが議論の中心となった。これまでの「びん・ペットボトルの実績では、協力率はせいぜい60〜70%ではなかったのである。10%ではなくどのくらいの減量目標を立てるのか。20%なのか、それとも30%なのか。最終処分場の建設が困難になった名古屋市の実績が20%そこそこののに、それ以上は無理だろうという意見が大多数の中で、20%削減ではなく、30%削減でいこうとの結論が出されていくことになる。

また、「事業者の皆さんの協力も本当に得られるだろうか。」「許可業者の皆さんはごみを運ぶ仕事であり、そのごみの量を減らそうという計画に理解が得られるのだろうか。」「ごみ焼却工場での搬入物検査を強化するにしても、どこまで徹底して資源物の搬入を抑えられるのだろうか。」「そういった意見や疑問が局内のいたるところから出ていた。

こうした状況の中で、平成14年11月となり、新市長就任以来、策定作業が進められていた市政運営における政策面での基本的な方針

となる「中期政策プラン」の取りまとめの時期がやってきた。その中で、全市民の理解と協力のもと、協働を推進すること、で「ごみ量30%削減を達成」という目標が定められていく。そして、中期政策プランで目標が定められたことから、いよいよ一般廃棄物処理計画の策定に入り、平成15年1月に「横浜G30プラン」が発表され、G30がスタートした。