

清掃工場整備計画に関する検証委員会  
に係る検討事項について  
(答申)

令和7年10月10日

清掃工場整備計画に関する検証委員会

# 目次

はじめに .....	1
I 用語の定義 .....	2
II 答申（総論） .....	3
1 諮問事項 1 .....	3
2 諮問事項 2 .....	4
III 答申（各論） .....	5
1 諮問事項 1 .....	5
(1) ごみ量推計方法の妥当性 .....	5
(2) 焼却能力推計方法の妥当性 .....	8
(3) 施設整備計画に用いるごみ量推計に対する意見 .....	9
(4) 23区への提言（付帯意見） .....	10
2 諮問事項 2 .....	13
(1) 更なる取組みの推進 .....	13
(2) 23区の連携推進 .....	15
(3) 国・東京都との連携等、広域的な連携推進 .....	15
(4) 不燃・粗大ごみ対策 .....	16
(5) その他 .....	16
○（参考） 環境省 ごみ処理基本計画策定指針 抜粋 .....	17
○ 諮問文 .....	18
○ 清掃工場整備計画に関する検証委員会設置要綱 .....	19
○ 清掃工場整備計画に関する検証委員会開催経過 .....	21
○ 清掃工場整備計画に関する検証委員会委員（外部有識者）名簿 .....	22

## はじめに

清掃工場整備計画に関する検証委員会（以下、「検証委員会」という。）は、令和7年4月22日に特別区長会会長から、「（諮問事項1）東京二十三区清掃一部事務組合（以下、「清掃一組」という。）及び特別区清掃主管部長会が作成したごみ量推計の妥当性の検証に関する事項、（諮問事項2）特別区清掃主管部長会で検討されたごみ減量施策以外の新たなごみ減量施策に関する事項及びその他、区長会で必要と認める事項」について諮問を受けた。

検証委員会では、今日の廃棄物処理に対する社会の要請は、①従来からの適正処理の確保に加えて廃棄物を資源として活用する資源循環を実現すること、②今夏の猛暑にみられるように地球温暖化の進行は社会経済に甚大な影響を及ぼしていることに鑑み、天然資源から廃棄物由来の再生資源への転換で温室効果ガスの削減に大幅に寄与すること、であるとの認識のもとに検討を進めた。その際、国や東京都の動向、他都市の実績はもとより、特別区（以下、「23区」という。）が令和5年10月16日に、2050年『ゼロカーボンシティ特別区』の実現に向け特別区長会共同宣言を行っていることも考慮した。

検証委員会に諮問された事項のうち、「ごみ量推計の妥当性」に関しては、採用した人口、経済等の将来推計値の妥当性、ごみ量推計ごとの排出抑制やリサイクル等の3R施策とその効果見積もりの妥当性を検証し、収集されたごみの適正な処理が担保されることに留意して、清掃工場の今後の整備計画に反映すべきごみ量推計について検討した。

また、もうひとつの諮問事項である「新たなごみ減量施策」については、23区における現状の施策や、今後の実施が想定される各種施策の内容を踏まえつつ、他の大都市の取組状況等も参考にしながら、実現可能性や削減効果について、多角的に議論を行った。

検証委員会は、4月以降、9回にわたり会議を開催して検討を進め、諮問事項に対する結論を得たため、ここに答申するものである。

本答申が、今後の23区におけるごみ減量施策に有効に活用され、循環型社会の実現に寄与することを願う。

## I 用語の定義

本答申に用いる用語について、次のとおり定義する。

### 【清掃一組推計】

諮問事項1における「東京二十三区清掃一部事務組合が作成したごみ量推計」をいう。

### 【23区推計】

諮問事項1における「特別区清掃主管部長会が作成したごみ量推計」をいう。

23区推計は、次の4つで構成される。

<23区ベース推計>

23区推計のうち、基本となる推計をいう。

<23区推計（削減効果小）>

23区ベース推計に、23区がそれぞれに実施する新たなごみ減量施策効果を反映した推計をいう。

<23区推計（削減効果中）>

23区推計（削減効果小）に、23区一斉実施を想定する3施策中、「資源化可能な事業系古紙の工場搬入規制」・「廃棄物処理手数料の増額」の削減効果を反映した推計をいう。

<23区推計（削減効果大）>

23区推計（削減効果小）に、23区一斉実施を想定する3施策のすべて（「資源化可能な事業系古紙の工場搬入規制」・「廃棄物処理手数料の増額」・「家庭ごみの有料化」）の削減効果を反映した推計をいう。

### 【指針】

環境省が、平成28年9月に改定した「ごみ処理基本計画策定指針」をいう。

※P17に指針の抜粋版を参考掲載

### 【施設整備計画】

清掃一組が廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づき策定する「第6次一般廃棄物処理基本計画」における施設整備計画をいう。

### 【焼却能力推計】

各工場の焼却処理量の実績から算出した一日当たりの焼却能力に、定期点検補修や故障停止日数を除く年間の工場稼働日数を乗じて算出した、各工場の年間焼却能力の合計値で、将来の推計値をいう。

## II 答申（総論）

### 1 諮問事項 1

#### 諮問内容

「東京二十三区清掃一部事務組合及び特別区清掃主管部長会が作成した  
ごみ量推計の妥当性の検証に関する事項について」

→清掃一組推計、23区推計、いずれも妥当性を検証の上、施設整備計画に用いる  
べきごみ量推計を検討し、答申する。

下記のとおり答申する。なお、23区から提案のあったごみ減量施策に  
ついて、早期にこれらの施策が実施されることを期待する。

#### (1) ごみ量推計方法の妥当性

清掃一組推計及び下記4つの23区推計ともに、「妥当」とであると評価  
する。

- ① 清掃一組推計
- ② 23区ベース推計
- ③ 23区推計（削減効果小）
- ④ 23区推計（削減効果中）
- ⑤ 23区推計（削減効果大）

#### (2) 焼却能力推計方法の妥当性

ごみ量推計とともに提示された、清掃工場の焼却能力の推移にかかる推  
計は、「妥当」とであると評価する。

#### (3) 施設整備計画に用いるごみ量推計に対する意見

検証委員会として、清掃一組推計及び4つの23区推計ともに、推計方  
法は「妥当」とであると評価する。そのうえで、今後の施設整備計画を検討  
する観点からは、「より一層のごみ減量施策の推進が必要」との視点と、  
「安定的な全量焼却体制の確保が必要」との視点の双方を考慮する必要が  
ある。

このため、達成すべき目標を明確にしつつ、施設整備計画を検討するに  
あたっての留意点を含め、削減効果がより大きなごみ量推計の実現を目指  
して最大限の努力をすることを推奨する。一方、安定的な全量焼却体制を  
確保するうえで、施策の削減効果には不確実性が残ることについて、十分  
考慮する必要がある。なお、いずれのごみ量推計を採用した場合におい  
ても、将来、焼却能力が不足する可能性が極めて高く、清掃工場の規模拡大  
は必要である。

以上の意見を踏まえ、施設整備計画に用いるごみ量推計について検討さ  
れたい。

## 2 諮問事項 2

### 諮問内容

「特別区清掃主管部長会で検討されたごみ減量施策以外の新たなごみ減量施策に関する事項について」

→ 23区推計に反映しているごみ減量施策の効果以外に、新たな施策やアイデアがあれば考え得る効果とあわせて、答申する。

23区が今後、新たに取り組むべきごみ減量施策として、下記の取組みを提言する。

#### (1) 更なる取組みの推進

##### ① 23区が一斉に取り組むことを想定する3施策の推進

- ・資源化可能な事業系古紙の工場搬入規制
- ・廃棄物処理手数料の増額
- ・家庭ごみの有料化

##### ② 新たに取り組むべき施策

- ・事業者の雑紙対策
- ・事業者の厨芥類対策
- ・家庭の厨芥類対策

#### (2) 23区の連携推進

ごみ減量施策を23区全体で受け止め、納得できる方向性ができれば、できる限り実現に向けて努力していただきたい。

#### (3) 国・東京都との連携等、広域的な連携推進

区だけでは解決できない課題もあり、国や東京都、産業界などとの広域的な連携の視点を持ちながら全体を見据えた上で、23区が果たすべき役割を考え、施策を強化していく必要がある。

#### (4) 不燃・粗大ごみ対策

中長期的には、清掃一組施設における選別精度の向上や民間施設の処理能力を活用する方策などが課題であると考ええる。

#### (5) その他

### Ⅲ 答申（各論）

#### 1 諮問事項 1

東京二十三区清掃一部事務組合及び特別区清掃主管部長会が作成した  
ごみ量推計の妥当性の検証に関する事項について

##### （1）ごみ量推計方法の妥当性

清掃一組推計及び下記4つの23区推計ともに、「妥当」であると評価する。

- ① 清掃一組推計
- ② 23区ベース推計
- ③ 23区推計（削減効果小）
- ④ 23区推計（削減効果中）
- ⑤ 23区推計（削減効果大）

##### 【理由】

###### ア 人口推計

①～⑤いずれの推計も東京都の人口予測を採用している。

東京都の人口予測はコーホート要因法<sup>1</sup>を用いて推計している。この手法は指針で推奨されており、適正な人口推計を用いたと考える。

###### イ ごみ量（事業系）の将来予測

23区推計においては、事業系ごみは持込ごみのみを推計している（小規模事業者排出分はごみ量（家庭系）の将来予測に含めている [P6ウのとおり]）。

推計にあたり、持込ごみ量と都内総生産の間には、高い相関性があることに着目し、今後の都内総生産の推計に連動し、(1)上位推計・(2)中位推計・(3)下位推計の3パターンから、(2)を採用している。

指針では、「経済状況の変化等に左右されることから、状況に応じてこれらの予測を行うことが望ましい。」とされており、都内総生産に連動した推計とすることは、過去の相関の高さからも、指針との関係においても適切であると考ええる。

また、(2)を採用した理由として、「デジタル化による紙ごみの減少、食品ロスの削減等の取組みなどが進んでいる中、(1)は令和12年度以降コロナ禍前のごみ量を超過し続ける推計であり、過大である。

---

<sup>1</sup> 年齢別人口の加齢にともなう生ずる年々の変化をその要因（死亡、出生、及び人口移動）ごとに計算して将来の人口を求める方法

また、(3)は、直近2年間の実績だけでは統計の数値としては信頼性に欠ける。よって、(2)を採用する。」としており、理由として一定の合理性があると考ええる。

これらのことから、23区推計における事業系ごみの将来予測は適切であると評価する。

清掃一組推計については、持込ごみではなく、小規模事業者排出分も含めた「事業系ごみ」として推計している点において、23区推計との相違はあるものの、基本的な考え方は同一であり、こちらも適切であると評価する。

#### ウ ごみ量（家庭系）の将来予測

23区推計においては、区収集ごみ量の実績を基礎数値としており、小規模事業者排出分が一部含まれる形で推計を行っている。具体的な推計手法としては、まず、令和5年度までの収集実績をベースに一人一日当たり収集量を「区収集ごみ量原単位相当量」として算出し、そこからトレンド法<sup>2</sup>を用いて将来の収集量を推計し、これに将来予測人口を乗じて処理量を算出して推計している。

この推計方法は、指針において「過去の実績から一人一日当たり発生量(g/人・日)を算出し、この実績を、トレンド法等を用いて将来推計した上で、将来予測人口を乗じて発生量を予測する方法等が考えられる。」とされていることに、概ね合致するものである。

また、コロナ禍の影響や、直近年度で実施した効果の大きい施策の削減分について補正を行うなど、過大・過小な推計値とならない工夫も見られ、推計手法として適切であると評価する。

清掃一組推計については、23区では単身世帯と一般世帯の発生原単位が大きく異なることから、単身世帯と一般世帯、それぞれで発生原単位調査を行い、トレンド法により将来推計を行ったうえで、それぞれに該当する将来予測人口を乗じて発生量を推計し、そこから抑制量（資源回収量）を差し引いて推計している。

この推計方法は、指針における推計手法に合致するものであり、推計手法として適切なものであると評価する。

---

<sup>2</sup> 過去の動態が将来も同じように推移するという考え方による推計方法

## エ 新たな施策の削減効果

23区推計においては、この手法で得られた推計値（②23区ベース推計）から、今後新たに取り組む施策の削減効果を差し引いた推計が③～⑤で、③削減効果小、④削減効果中、⑤削減効果大となっている。

この施策による削減効果について、指針では、「ごみ発生量の将来推計の項目」において「家庭、事業所等におけるごみの排出の抑制、再生利用の促進のために実施する政策を踏まえた目標値を設定する必要がある」と記載のとおり、ごみ発生量の将来推計を見込むうえでの要素となっている。

③削減効果小は、23区がそれぞれに実施する新たなごみ減量施策効果を反映したもので、プラスチック資源化、不燃・粗大ごみの資源化拡充など、各区の地域性や実情を踏まえ、実施可能な施策について、各区が、一部地区のモデル実施による実績や、他自治体の実績等を踏まえ、削減効果を推計したものである。

この推計の検証にあたり、特に大きな削減効果を見込むプラスチックの一括回収（容器包装・製品）などについて、一人一日あたりに換算した数値などが提示され、先行して実施している他区との比較においても、遜色ない水準にあることが確認できた。また、既に明らかになっている令和6年度分の推計と実績との比較においても、概ね推計どおりの削減効果であったことが確認できている。ただし、委員から「23区を上回る実績を挙げている自治体もあり、住民への丁寧な周知が必要である」との意見もあることから、推計手法として概ね適切であると評価するが、今後のより一層のごみ減量に向けた取組推進を期待することを意見として付す。

④削減効果中は、③に加え、23区一斉実施を想定する3施策（A 資源化可能な事業系古紙の工場搬入規制・B 廃棄物処理手数料の増額・C 家庭ごみの有料化）のうち、A・Bの削減効果を反映した推計、また、⑤削減効果大は、④に加え、Cの削減効果を反映した推計となっている。

A・Bはいずれも事業系ごみ（持込ごみ）を対象とする施策、Cは家庭ごみを対象とする施策で、既に多くの自治体で実施されており、削減効果が実証されているものである。

推計の妥当性の評価のポイントとして、削減効果量の見込みと実現可能性が挙げられる。

まず、削減効果量の見込みについては、先行自治体の事例を参考にしたエビデンスが提示された。様々な自治体の事例を調査し、人口密度や昼夜間人口比率が23区と類似する市の事例を分析していることや、近隣自治体（多摩地域など）の事例も参照しながら、平均的な削減効果を

導き出すなど、削減効果が過大・過小とならないように慎重に検討しており、推計手法として適切であると評価する。

次に、実現可能性については、実施にあたっての課題が、先行自治体や関連事業者へのヒアリング結果などから詳細に分析され、課題解決に向けた方策を導き出している。あわせて懸念点も示されているが、解決できないレベルのものではなく、そもそも多くの自治体で実施している施策であり、実現可能な施策であると評価する。

## (2) 焼却能力推計方法の妥当性

ごみ量推計とともに提示された、清掃工場の焼却能力の推移にかかる推計は、「妥当」であると評価する。

### 【理由】

- ・ 清掃工場の「稼働時処理率」の設定の適切性、特に、過去の工場運営実績に基づき、建築年次により一定の減少率を見込んでいる点について、技術的な視点からも検証を行った。
- ・ この点について、清掃一組から、「設備機器の経年劣化」、「プラスチック類の燃焼等による発熱量の増大」が主な要因として考えられるとの説明があった。これに対して、各委員から、「ごみ量減少の結果である可能性」、「プラスチック類の回収の取組進捗により、発熱量が減少していく可能性」、「プラントメーカーの見解を確認する必要性」、「他自治体との比較データを検証する必要性」などの意見が挙げられた。
- ・ これらの意見に対し、清掃一組から、数次に渡り挙証資料提供及び説明を受け、「施設の経年劣化や、焼却するごみの性状（発熱量）が変化する中で、焼却量を最大化するように継続した結果としての実績であって、意図して焼却量を減らしているものではないこと」、「プラントメーカーは、高負荷運転を続けることは故障等のリスクが高まるとの見解を示していること」、「他自治体との比較から、稼働時処理率は、ごみ発熱量の差異の影響を強く受けている可能性が高いこと」などを、データに基づき確認した。
- ・ 他都市との比較では、清掃一組は「稼働時処理率」が低い一方、「年間稼働日数」は高く、これらを掛け合わせて得られる「年間処理率」は高くなっているデータも示された。
- ・ これらのデータを基に検証した結果、清掃一組が提示した焼却能力推計は、「妥当」であると評価するが、「今後、より精緻なデータ検証を行い、以降の計画に反映していく必要がある」旨、意見として付す。

### (3) 施設整備計画に用いるごみ量推計に対する意見

検証委員会として、清掃一組推計及び4つの23区推計ともに、推計方法は「妥当」とであると評価する。そのうえで、施設整備計画を検討する観点からは、「より一層のごみ減量施策の推進が必要」との視点と、「安定的な全量焼却体制の確保が必要」との視点の双方を考慮する必要がある。

このため、達成すべき目標を明確にしつつ、施設整備計画を検討するにあたっての留意点を含め、削減効果がより大きなごみ量推計の実現を目指して最大限の努力をすることを推奨する。一方、安定的な全量焼却体制を確保するうえで、施策の削減効果には不確実性が残ることについて、十分考慮する必要がある。なお、いずれのごみ量推計を採用した場合においても、将来、焼却能力が不足する可能性が極めて高く、清掃工場の規模拡大は必要である。」ことを検証委員会の意見として付すとともに、「今後の施策による削減効果の実績を踏まえて施設整備の在り方を適時検証していく必要があること」を付言する。

以上の意見を踏まえ、施設整備計画に用いるごみ量推計について検討されたい。

#### 【意見詳細】

- ・ 答申の「はじめに」に記載のとおり、地球温暖化をはじめとする環境問題へ対応するため、脱炭素に向けた一層の取組みが求められている中、23区としても脱炭素社会の実現を図るため、2050年『ゼロカーボンシティ特別区』の実現に向け、令和5年10月16日に特別区長会共同宣言を行っている。
- ・ 検証委員会としても、地球温暖化の進行は社会経済に甚大な影響を及ぼしていることに鑑みると、脱炭素社会の実現を目指し、徹底した資源化などの取組みの推進が必要であると考えます。
- ・ また、23区の焼却灰は新海面埋立処分場で最終処分を行っているが、満杯になった後の新たな処分場確保はできないとされており、できる限りごみを減量し、最終処分場の延命化を図る必要がある。
- ・ 以上を踏まえ、検証委員会としては「より一層のごみ減量施策の推進が必要」との視点から、削減効果がより大きなごみ量推計の実現を目指して最大限の努力をすることを推奨する。
- ・ 一方で、「いかなる場合でも、街中にごみをあふれさせることがないよう、人的資源と施設の適正な規模を保つことが肝要である」という行政の視点は重要である。

- ・ごみ量削減については施策の確実な実施が求められ、削減効果の大きい施策ほど不確実性が残ることについて、十分に考慮する必要がある。特に④、⑤推計を用いた際、23区のごみ減量が進捗しなかった場合には、周辺自治体や民間処理施設の受入キャパシティを考えると、全量焼却が極めて困難な状況になることも想定しておく必要がある。
- ・この不確実性のため、平成17年2月の区長会において、「排出抑制量（目標）を大きく設定すると、目標の達成状況により清掃工場の焼却能力が不足する恐れがある」ことを課題としており、清掃一組の「一般廃棄物処理基本計画」には、23区及び清掃一組が共通の推計方法と算出方法を用いてごみ量（推計値）を記載し、必要に応じて「目標値」を記載することとしている。すなわち、安定的な全量焼却体制確保のための施設整備計画に反映する推計と、目標値を分ける方針としている。
- ・5つの推計方法はいずれも妥当であり、工場規模の拡大がない場合には、いずれの推計を採用した際も、将来、焼却能力が不足する可能性が極めて高い。
- ・安定的な全量焼却体制を確保するためには、「現在使用していない灰溶融炉を焼却炉へ転換可能な5工場」の規模拡大は必要であることを、意見として付す。
- ・なお、今後の課題として、新たにごみ減量施策が確実に実施され、当該施策の効果が、ごみ量実績に反映されたことが確認できた場合には、一般廃棄物処理基本計画におけるごみ量推計を適時見直すとともに、過大・過小とならない焼却能力の確保を図る必要があることを、あわせて意見として付す。
- ・また、ごみ量推計は様々な要因で、実績との乖離が生じることも想定される。このため、ごみ減量効果は定期的にモニタリングし、その効果検証を随時行うことについても求める。

#### (4) 23区への提言（付帯意見）

以上が諮問事項1に対する検証委員会の結論である。この項の最後に、23区への提言として、以下4点の付帯意見を申し添える。

##### ア 焼却能力推計について

- ・検証委員会として、「妥当」とであると評価した。
- ・「稼働時処理率」の低下は、清掃一組が示したデータでは、「ごみ発熱量の差異の影響を極めて強く受けている可能性が高い」ことが主因であり、これは焼却時の発熱量が高いプラスチック類の混入率が大きく影響していることが示されている。

- ・一方、委員から、「プラスチック類の燃焼による発熱量については、回収の取組進捗により、減少していく可能性が高い」旨の指摘があった。
- ・また、いずれのごみ量推計も、全区が令和12年度までにプラスチック一括回収（容器包装・製品）を実施することが前提となっている。現時点で、プラスチック削減量と稼働時処理率の相関関係がデータ上明らかにはなっていない。このため、過去の実績に基づく稼働時処理率の低下を見込んだ焼却能力推計は、「妥当」とであると評価するが、今後、23区におけるプラスチックの回収量が増大していくことは確実である。
- ・中期的には、これらの実績に基づく稼働時処理率を再算定し、焼却能力推計に反映していく必要がある。ただし、新施設の設計においては直近のごみ質に合わせて設計するため、ごみ質による稼働率の低下は加味する必要がないことを、意見として付す。

#### イ ごみ量推計におけるデータ検証について

- ・推計の前提である人口・経済・社会動向の見通しについては、23区の状況を考慮する必要がある。23区は昼夜間人口比率が非常に高く、昼間の経済活動がごみ量に与えるインパクトが大きい。
- ・また、世帯の細分化も進んでおり、平成の約30年間において、東京都全体で人口が16%程度増加したことに對し、世帯数は46%程度増えている。世帯の細分化はごみ量に大きな影響があり、この点も考慮する必要がある。
- ・政府は、令和12年に訪日外国人旅行者数6千万人を見込んでおり、その多くは、東京を訪問すると考えられることから、インバウンドがごみ量に与える影響も相当大きいと想定される。
- ・23区のごみは約4割弱が、行政の努力だけではコントロールし難い事業系の持込ごみである。かつ、23区は開発により今後も事業所の数が増加する可能性がある。
- ・これらの事項について、今後、推計を見直していく際に、データを検証し、反映していく必要があることを意見として付す。

#### ウ 23区の共同処理や負担の公平性の観点での意見

- ・23区の清掃事業は、東京都から区への移管という歴史的な経緯があることも含め、23区の置かれている状況を考慮する必要がある。移管後、23区は中間処理にかかる共同処理の仕組みを進化させてきた。これは、国内でも他に例を見ない取組みであり、評価できることである。

- ・ 23区は負担の公平性の観点から、地域間のアンバランスの是正に向けた検討を進めることとしており、一部、規模の大きな工場の縮小を決定している。そうした点からも、施設整備計画策定にあたっては「現在使用していない灰溶融炉を焼却炉へ転換可能な5工場」の規模拡大は必要であるものと理解している。
- ・ なお、「(3) 施設整備計画に用いるごみ量推計に対する意見」でも述べたとおり、新たなごみ減量施策における減量効果が確認できた場合には、一般廃棄物処理基本計画におけるごみ量推計及び施設整備計画を適時見直す必要があること、ごみ減量効果は定期的にモニタリングし、その効果検証を随時行うことを意見として付す。
- ・ 一方で、循環経済（サーキュラーエコノミー）の急速な進展のもとで、資源循環の観点からの23区共同での取組みは、事業の効率化の観点からも一層進展させていくことが望まれる。
- ・ 23区のごみ減量施策の取組みの進捗状況が、各区の負担コスト按分に反映されるような仕組みの構築に向けた検討が必要であることを意見として付す。

#### エ 更なるごみ減量施策の推進と計画の適宜見直し

- ・ 検証委員会は、諮問事項の検討にあたっては、循環型社会形成という広範な視点により、国や東京都の動向・他自治体の研究等を考慮するとともに、特別区長会が、『ゼロカーボンシティ特別区』の実現に向けた共同宣言を行っていることを踏まえながら、検証を行った。
- ・ 23区の焼却灰は現在、新海面埋立処分場で最終処分を行っているが、将来、満杯になった後の新たな処分場確保はできないとされており、できる限りごみを減量し、最終処分場の延命化を図る必要がある。
- ・ 昨年12月、特別区長会が、5つのごみ量推計のうち、最も削減効果の大きい「23区推計（削減効果大）」を目標とする方針としたのは、こうした背景によるものと理解している。
- ・ 23区が独自に、家庭ごみの有料化を含めた3施策の実施を織り込んだごみ量推計を作成し、その妥当性の検証と、更なる取組推進の提案を求めたことについて、検証委員会として評価する。
- ・ 前述のとおり、ごみ量削減のために提案する各種施策はいずれも重要性は高いと考える。23区から提案があった実施時期に拘らず、早期に実施されることを期待する。
- ・ 今後の課題として、新たなごみ減量施策における減量効果が確認できた場合には、一般廃棄物処理基本計画におけるごみ量推計及び施設整備計画を適時見直す必要があること、ごみ減量効果は定期的にモニタリングし、その効果検証を随時行うことを意見として付す。

## 2 諮問事項 2

特別区清掃主管部長会で検討されたごみ減量施策以外の新たなごみ減量施策に関する事項について

### (1) 更なる取組みの推進

#### ① 23区が一齐に取り組むことを想定する3施策の推進

##### ア 開始時期

- ・ 3施策はいずれも、既に多くの自治体で実施しており、明確な削減効果が期待できる施策である。全区において速やかな実施を期待する。
- ・ また、23区は、「3施策は段階的に実施する」かつ、「23区一齐開始を想定」としているが、23区は各々独立した自治体であり、地域の実情等に異なる点がある。より一層のごみ減量推進の観点から、遅滞なく実施できるように、準備が整った区が先行して実施するなど、柔軟な対応を検討すべきと考える。
- ・ ごみ量削減には、事業系と家庭系を同時に推進することが効果的である。このため、事業系を対象とした「資源化可能な事業系古紙の工場搬入規制」、「廃棄物処理手数料の増額」の2施策の検討と並行して、「家庭ごみの有料化」の早期実施の検討を改めて提言する。

##### イ 資源化可能な事業系古紙の工場搬入規制

ごみの性状における紙類のうち、25%を占める「その他紙類」が資源化可能な古紙から除かれているが、昨今の技術革新で、資源化できる事業者も増えてきていることから、資源化を検討すべきと考える。

##### ウ 廃棄物処理手数料の増額

- ・ 東京都は事業系一般廃棄物の総量が全国に比べ非常に多い。特に飲食店から出る厨芥類は、多摩地域の実績などを考えると、処理手数料の増額による効果が見込まれるため、検討すべきである。
- ・ 事業系、特に小規模事業者の厨芥類削減のために、処理手数料(シール)を、リサイクルに要するコストを上回る水準まで増額し、事業者の政策誘導を図るなどの工夫が必要である。
- ・ 事業系ごみは事業者の実費負担が原則である。多摩地域では処理手数料とリサイクルコストとの比較から、厨芥類のリサイクルも進んできている。受入先の十分な確保が可能かどうかについての懸念はあるものの、施策の推進を受け、ビジネスチャンスと捉えて新規参入する事例もあることから、まずは23区として、取組みを進めるべきである。

- ・オフィスの紙ごみについて、コピー用紙などの資源化は進んでいるが、雑紙はごみとして排出されるものが多い。資源化ルートが確立されていないこともあるが、リサイクル推進へのインセンティブを設けるなど、資源化を促進するための工夫が必要である。

## エ 家庭ごみの有料化

- ・有料化の価格水準について、区民への影響を考慮し、有料化を実施している自治体の全国平均中央値である1リットルあたり1円を想定したとのことだが、多摩地域の水準（1.5～2円程度）なども考慮すべきである。
- ・早期実施の観点から、戸別収集を検討する区においては、車両、人員の確保などの課題を伴うため、集積所収集も検討すべきである。
- ・施策の効果が明白であり、有効な手段であると思うが、区民への普及啓発を考えると、ごみ処理にかかるコスト面も含めた情報提供が必要である。
- ・23区には、世帯構成や人口の流動性、外国人居住者数など、他自治体と異なる特性を持つ区も多く、合意形成に向けた課題も多いものと考えられる。実施に際しては、各区において区民合意を得るために、受益者負担、不適正排出防止策、費用対効果等、説得力のある説明が求められる。また、実施後も効果を検証していくことが必要である。

## ② 新たに取り組むべき施策

### ア 事業者の雑紙・厨芥類対策

- ・事業者の雑紙対策について、資源化施設も最近出来ているが、収集運搬業者が対応していないケースも多い。新たな取組みを模索していく必要がある。
- ・事業系ごみのうち、特に厨芥類の対策が課題である。大規模事業所は食品リサイクル法に基づく報告義務があり、取組みが進んできているが、報告義務のない小規模事業所について、新たな取組みとして、食品ロス削減協力店の開拓や、厨芥類の回収の仕組みづくりなど、区がコーディネーターの役割を果たしていくことも必要である。

### イ 家庭の厨芥類対策

- ・家庭の厨芥類について、食品ロス削減の徹底を踏まえ、コンポストの普及促進と、生じる肥料の有効活用策の検討を行うなど、資源化に向けた取組みの推進が必要である。

## (2) 23区の連携推進

### ア 方向性

- ・ 23区それぞれ地域性が異なることは承知しているが、ごみ減量施策は大事な基本となるため、23区全体で受け止め、納得できる方向性ができれば、できる限り実現に向けて努力していただきたい。

### イ 施策の共有・共通化

- ・ 各区個性があるのは当然であり、全区統一の施策実施は難しいと思うが、最低限、共通して実施する施策と、その効果を比較検証できるよう、基礎データなどについては統一化を図り、23区全体として、一層の取組みを期待する。
- ・ 事業者への啓発が重要だが、各区それぞれに手法が異なっている。効果的な事例があれば全区で共有していく必要がある。

## (3) 国・東京都との連携等、広域的な連携推進

### ア 方向性

- ・ 循環型社会の実現に向けて、3Rの推進などが一層重要になっているが、区だけでは解決できない課題もある。国や東京都、産業界などとの広域的な連携の視点を持ちながら全体を見据えたうえで、23区が果たすべき役割を考え、施策を強化していく必要がある。

### イ 食品ロス削減・コンポスト普及

- ・ 食品ロス削減について、国も法制化しているが、特に飲食店が集中している23区においては広域的な取組みが必要である。また、家庭の厨芥類について、リサイクル率の高いEU圏における産業対策と一体となった取組事例などを踏まえた取組みなども必要である。
- ・ 23区は飲食店の数が多く、発生する厨芥類の対策が必要と感じる。新たなごみ減量施策として、コンポストの本格的な普及と、食品ロスの削減を提案する。コンポストの普及には、生成される肥料の利用方法も考慮する必要があり、23区内において完結することは困難であることから、EU圏でみられるような農業等の産業対策と一体となった取組みが必要である。
- ・ また、食品ロス削減について、国が設定した目標（2030年度までに家庭系を2000年度比で50%削減、事業系を同60%削減）に留まらず、ゼロを目指すべきである。いずれも広域的な取組みが必要であり、23区で共有したうえで、東京都とも連携していくべき事項である。

### ウ 計画策定及び実現に向けた連携

- ・ 都区それぞれ法定計画を策定しているが、検証の結果、双方の計画には乖離が生じていることが確認できた。23区は東京都全体の人口の約7割を占めており、目標達成には同じ方向を向いて進んでいく必要がある。

東京都と区市町村が一丸となって実現に向かうことは重要であり、連携の強化が必要である。

#### エ リサイクルの受け皿確保

- ・リサイクルの推進にあたっては、受け皿となる資源化施設等の整備が不可欠である。また、災害発生時等、焼却能力が不足した際の余力確保の観点からも、民間のインフラ活用等も視野に入れる必要がある。
- ・プラスチックのリサイクルについて、都内の問題として、小規模事業者の分別の精度が低く、リサイクルが不可能なレベルのものが多いことを確認している。それらを背景に、23区では焼却に回っている実態もあると考えられる。このことを踏まえると、収集運搬体制の構築も含め、大きな課題であり、対策を検討する必要がある。

### (4) 不燃・粗大ごみ対策

不燃・粗大ごみ資源化の進捗により、残さ分の減量も見込めるため、中長期的には、清掃一組施設における選別精度の向上や民間施設の処理能力を活用する方策などが課題であると考ええる。

### (5) その他

- ・厨芥類削減を推進するためには、多様な観点からリサイクル手法を検討することが望ましい。安定的に資源を確保するという観点から、コンポスト等により厨芥類を肥料化する取組みが既に行われているが、別の観点、例えば、安定的なエネルギー確保の観点から検討すれば、メタン発酵によるバイオガス生成など、新たな取組みが考えられるのではないかと。より広い視点で、様々な手法を検討する必要がある。
- ・厨芥類等のバイオマス系廃棄物について、燃焼効率の点からも、CO<sub>2</sub>排出の点からも、焼却処理は課題が多い。コンポストの推進を行うとともに、中長期的には、一部の清掃工場に、コンバインド型<sup>3</sup>を含むメタン発酵プラントを導入していくことも提案したい。ただし、効率的に運用するためには、各区の分別区分や収集運搬の体制等についても考慮する必要がある。
- ・温暖化対策の観点から、脱炭素社会を実現するためには、徹底した資源化と、将来的には焼却処理以外の多様な処理施設の導入など、総合的な検討が必要である。
- ・災害・事故等、様々な不測の事態に備えるため、他自治体等との連携強化も検討することが望ましい。
- ・今後の清掃事業において、区民に負担を求める点も多く、理解促進のために論点を明らかにした透明性のある議論が求められる。

---

<sup>3</sup>「メタン発酵処理」と「焼却処理」などを組み合わせた複合型の処理システム

(参考) 環境省 ごみ処理基本計画策定指針 抜粋

ごみの発生量及び処理量の見込み計画目標年次におけるごみの発生量及び処理量の見込みは、将来人口の予測、排出抑制及び集団回収等によるごみ減量効果、自家処理量等の見込み、他の市町村からの搬入（あるいは、他の市町村への搬出）等を勘案して、ごみの種類別に定めるものとする。特に、近年ごみの発生量が一般に減少傾向にあることを考慮すること。

①人口及び事業活動等の将来予測

ごみの発生量及び処理量は、当該市町村の人口、社会・経済状況、ごみ問題に対する地域の取組状況等によって異なることから、これらの要因について、将来動向を勘案した上で、予測するものとする。この場合、人口減少や少子高齢化の影響についてできる限り考慮すること。また、観光人口、住宅地等の開発計画等についても十分考慮する。

ア. 人口の将来予測

人口の将来予測については、トレンド法やコーホート要因法により行うことが適当である。また、市町村の基本構想に示された将来予測人口を用いることも可能である。

イ. 事業活動等の将来予測

事業系ごみについては従業者数や事業所数の推移や経済状況の変化等に左右されることから、状況に応じてこれらの予測を行うことが望ましい。

②ごみ発生量の将来推計

まず、ごみの排出の抑制、再生利用を促進せず、循環型社会形成に向けた改善を行わない場合、ごみの発生量が将来的にどのように変化するかについての推計を行う。ただし、近年ごみの発生量が一般に減少傾向にあることに留意する必要がある。予測手法としては、過去の実績から一人一日当たり発生量(g/人・日)を算出し、この実績をトレンド法等を用いて将来推計した上で、将来予測人口を乗じて発生量を予測する方法等が考えられる。

次に、家庭、事業所等におけるごみの排出の抑制、再生利用の促進のために実施する政策を踏まえた目標値を設定する必要がある。具体的には、ごみ処理の有料化、普及啓発の実施等による排出抑制の効果を踏まえた発生量の目標値を設定する。再生利用の目標値については、分別収集区分の変更等を踏まえ設定する必要がある。これらを踏まえ、目標達成後のごみの種類別（例えば燃やすごみ、燃やさないごみ、資源ごみ、粗大ごみ、特別管理一般廃棄物等）の発生量について、それぞれ収集（直営・委託）、直接搬入、集団回収等の別に施策の効果等を検討した上で予測する。また、目標値を達成するための処理システム及び量を明確にするため、目標年次又は中間目標年次における排出から再生利用、最終処分までの量をフロー図で示すことが望ましい。

なお、先に予測した循環型社会形成に向けた改善を行わない現状のままの状態で推移した場合の予測値と諸施策により達成される目標値が比較できる時系列グラフを作成すると、住民にとって目標値を分かりやすく説明することができる。

## 諮問文

(写)

7 特区会第 43 号

令和 7 年 4 月 22 日

清掃工場整備計画に関する検証委員会

座 長 様

特別区長会会長 吉住 健一

清掃工場整備計画に関する検証委員会に係る検討事項について（諮問）

清掃工場整備計画に関する検証委員会設置要綱第 3 条に規定する検討事項について、次のとおり諮問する。

東京二十三区清掃一部事務組合及び特別区清掃主管部長会が作成したごみ量推計の妥当性の検証に関する事項、特別区清掃主管部長会で検討されたごみ減量施策以外の新たなごみ減量施策に関する事項及びその他、区長会で必要と認める事項について、貴検証委員会の意見を求める。

なお、検討にあたっては、資源循環社会形成という広範な視点により、国や東京都の動向・他自治体の研究等も考慮されたい。

## 清掃工場整備計画に関する検証委員会設置要綱

### (設置目的)

第1条 東京二十三区清掃一部事務組合（以下「清掃一組」という。）が策定する第6次一般廃棄物処理基本計画（以下「一廃計画」という。）に盛り込まれる、清掃工場の施設整備計画に関する検討の参考とするため、外部の有識者等による清掃工場整備計画に関する検証委員会（以下「検証委員会」という。）を設置する。

### (設置期間)

第2条 検証委員会の設置期間は、令和7年4月1日から清掃工場の施設整備計画に関する方針が決定されるまでとする。ただし、特別区長会（以下「区長会」という。）の協議により期間を延長又は短縮することができる。

### (検討)

第3条 検証委員会の検討事項は、次のとおりとし、その結果を区長会に報告するものとする。

- (1) 清掃一組及び特別区清掃主管部長会（以下「部長会」という。）が作成したごみ量推計の妥当性の検証に関する事項
  - (2) 部長会で検討されたごみ減量施策以外の新たなごみ減量施策に関する事項
  - (3) その他、区長会で必要と認められる事項
- 2 検討にあたっては、資源循環社会形成という広範な視点により、国や東京都の動向・他自治体の研究等も考慮するものとする。

### (構成等)

第4条 検証委員会は、次に掲げる者をもって構成する。

- (1) 学識経験者 区長会が指名する者 7名
- (2) 他自治体の清掃一部事務組合 区長会が指名する者 1名
- (3) 23区代表 部長会から推薦された者

2 検証委員会は、オブザーバーとして清掃一組の出席を求めることができる。

### (座長)

第5条 検証委員会に座長を置き、座長は委員の互選により選任する。

- 2 座長は、検証委員会を招集し、会務を総理する。
- 3 座長は、必要があるときは、委員以外の者の出席を求め、その意見を聞くことができる。
- 4 座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、あらかじめ座長が指名する委員（副座長）がその職務を代理する。

(庶務)

第6条 検証委員会の庶務は、区長会事務局が行う。

(その他)

第7条 前各条に定めるもののほか、検証委員会の運営に関して必要な事項は、座長が別に定める。

附 則

この要綱は、令和7年4月1日から施行する。

清掃工場整備計画に関する検証委員会開催経過

回	開催日時	主な議題
第1回	令和7年4月22日(火) 9時30分～11時30分	<ul style="list-style-type: none"> <li>・座長・副座長選出</li> <li>・諮問</li> <li>・検証委員会の目的・進め方について</li> <li>・推計・施設整備計画について</li> </ul>
第2回	令和7年5月27日(火) 16時～18時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・清掃工場の焼却能力等について</li> <li>・23区ごみ減量施策案の内容及び削減効果について</li> </ul>
第3回	令和7年6月9日(月) 10時～12時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東京都における資源循環施策の取組状況等について(東京都環境局より)</li> </ul>
第4回	令和7年6月23日(月) 14時～16時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・23区の取組状況について(ブロック別5区より)</li> </ul>
第5回	令和7年7月22日(火) 15時～17時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・23区の資源回収量・ごみ量組成割合等について</li> <li>・23区一般廃棄物処理基本計画におけるごみ量の推移・施策について</li> </ul>
第6回	令和7年8月7日(木) 16時～18時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・削減効果別ごみ量推計と清掃工場の焼却能力との比較</li> <li>・23区が一斉に実施する3つのごみ減量施策案の課題・懸念点とその方策について</li> <li>・23区推計における年度別削減効果について</li> </ul>
第7回	令和7年8月25日(月) 10時～12時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・23区のプラスチック回収量実績について</li> <li>・清掃工場の焼却能力等について(その2)</li> <li>・答申に向けた論点の整理</li> </ul>
第8回	令和7年9月5日(金) 16時～18時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・答申案について</li> </ul>
第9回	令和7年9月26日(金) 14時～16時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・答申まとめ</li> </ul>

※場所はいずれも東京区政会館19階会議室

清掃工場整備計画に関する検証委員会委員（外部有識者）名簿【敬称略】

区分		氏名	所属
学識経験者	座長	大迫 政浩	国立研究開発法人 国立環境研究所フェロー
	副座長	小野田 弘士	早稲田大学大学院 環境・エネルギー研究科 教授
	委員	青山 侑	明治大学名誉教授
		崎田 裕子	ジャーナリスト・環境カウンセラー
		関 荘一郎	公益財団法人日本産業廃棄物処理 振興センター 理事長
		松藤 敏彦	北海道大学名誉教授
		宮脇 健太郎	明星大学理工学部 総合理工学科 教授
他 一部自治体清掃 事務組合	委員	小暮 与志夫	ふじみ衛生組合 施設課参事 (前 小平・村山・大和衛生組合 建設課長)