

第2章 清掃事業の沿革と基本方針

1 概 略

(1) 国際情勢

環境保護運動の国際的な高まりの中、廃棄物処理とリサイクルに関しては、ロンドン条約(1971年：昭和47年)やバーゼル条約(1989年：平成元年)等により、廃棄物処理に係る国際的規制が強化されるなど、国際法の整備が進められた。

また、1992年(平成4年)6月には、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロにおいて、持続可能な開発の実現のため、環境と開発を統合することを目的として「環境と開発に関する国連会議」いわゆる「地球サミット」が開催され、スウェーデンが打ち出した「予防の原則」を踏まえ、人と国家の行動原則を定めた「環境と開発に関するリオ宣言」とそのための行動計画である「アジェンダ21」などが採択されるなど、世界は大きな時代の転期を迎えた。

持続可能な社会を築くためには、これまでの大量生産、大量消費、大量廃棄といった社会構造やライフスタイルを見直す必要があることから、ドイツでは、廃棄物回避を優先した循環型社会づくりを進めるため、1991年(平成3年)に「包装廃棄物の回避に関する政令」が制定され、製造・流通・販売業者に容器包装廃棄物の回収とリサイクルを義務付けたほか、飲料容器や洗剤容器等にデポジット(預り金)制度を導入した。また、1994年(平成6年)には天然資源保護のための循環経済システムの推進及び環境に適合した廃棄物処理を目的とする「循環経済・廃棄物法」が成立、1995年(平成7年)に施行されている。

フランスにおいても、1992年(平成4年)に「包装廃棄物政令」が制定され、製造業者等に容器包装廃棄物の引取り・リサイクルを義務付け、収集等を行う地方自治体に対して、資金支援を行う公認組織に参加し、資金協力をを行うよう定めたりしている。また、デンマーク等、環境税や埋立税として課徴金を課している国も多く現れるなど、廃棄物の発生抑制に向けた多くの努力がなされている。

さらに、環境を汚染した者がその環境コストを支払うという原則である「汚染者負担の原則」に基づいた廃棄物政策や環境政策の必要性が理解され、地方自治体が行う廃棄物処理や管理から、「拡大生産者責任」等に基づく経済政策、加えて、環境税の積極的導入など経済のグリーン化に向けて、経済政策そのものが変革されるような取組みが、ヨーロッパ諸国を中心に着々と進展しているところである。

その後、「地球サミット」から20年目の節目の2012年(平成24年)に「国連持続可能な開発会議(リオ+20)」が開催され、環境や貧困・災害など多くのテーマについて話し合いが行われ、持続可能な開発のための制度的枠組みづくりやグリーン経済への移行が課題となった。

2015年(平成27年)には、「持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals:SDGs)」を中心とする「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が150を超える加盟国首脳の参加のもと、ニューヨーク・国連本部で開催された国連サミットで採択され、目標達成に向けた国際社会の動きが活発化してきている。

2019年には、生態系を含めた海洋環境の悪化につながる海洋プラスチックごみに対する対応として、2050年までに海洋プラスチックごみによる新たな汚染をゼロにすることを目指す「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」がG20大阪サミットにおいて共有され、ビジョン実現のための実施枠組に基づき対策を高め合うサイクルがスタートした。また、2023年4月にG7札幌気候・エネルギー・環境大臣会合でプラスチック汚染に関するG7目標として、2040年までに追加的な

プラスチック汚染をゼロにする野心を持って、プラスチック汚染を終わらせることが確約された。

(2) 国内の状況

これまでの環境行政は、昭和42年に制定された公害対策基本法、昭和47年の自然環境保全法を基本として推進され、廃棄物処理に関しては昭和46年に施行された「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理法」という。）を基本法としてきた。

その後、平成5年に「環境基本法」が公布・施行され、環境保全を基本理念として、環境の恵沢の享受と継承等、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等及び国際的協調による地球環境保全の積極的推進という3つの理念を定めるとともに、国、地方自治体、事業者及び国民の環境の保全に係る責務を明らかにした。

この環境基本法に基づき平成6年に制定された「環境基本計画」では、物資的豊かさの追求に重きを置くこれまでの考え方や、大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会経済活動及び生活様式を問い直し、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会へ変革することなどを基本的な考え方として、「循環を基調とする経済社会システムの実現」「自然と人間との共生」「環境保全に関する行動への参加」「国際的取組の推進」を長期的な目標としている。この計画は、これらの目標の実現のために、政府、地方公共団体、事業者、国民、民間団体の各々に期待する役割と環境保全の取組みを明示し、計画遂行の仕組みを定めている。

廃棄物及びリサイクル対策をはじめとする物質循環の適正化については、環境基本計画の策定後、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」（以下「容器包装リサイクル法」という。）の制定（平成7年）、「特定家庭用機器再商品化法」（以下「家電リサイクル法」という。）の制定（平成10年）、廃棄物処理法の改正（平成9年他）、容器包装リサイクル法の改正（平成18年）等の法整備がなされ、事業者の自主的かつ主体的な取組み等の促進が図られてきた。

加えて、廃棄物の大量発生、リサイクルの一層の推進、廃棄物処理施設の新規立地の困難化、不法投棄の増加などの課題解決のために、政府は、平成12年度を「循環型社会元年」と位置付け、対策の強化を図ることとした。

平成12年には、循環型社会の形成を推進する基本的な枠組みとなる「循環型社会形成推進基本法」が制定され、その後、廃棄物処理法や「資源の有効な利用の促進に関する法律」（以下「資源有効利用促進法」という。）、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」（以下「建設リサイクル法」という。）、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」（以下「食品リサイクル法」という。）、「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」（以下「グリーン購入法」という。）、「使用済み自動車の再資源化等に関する法律」（以下「自動車リサイクル法」という。）、「使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律」（以下「小型家電リサイクル法」という。）など、法制度の充実が図られた。

廃棄物及びリサイクル問題の早急な解決に向けて、「循環型社会形成推進基本法」に基づき策定された「循環型社会形成推進基本計画」を踏まえ、関連する個別法などに基づく施策を総合的かつ計画的に講じて行く必要がある。また、国際社会においては、我が国が、国内で顕在化、深刻化する環境問題について、迅速で実効的な環境政策を実施するとともに、国際的世論の形成や国際交渉におけるリーダーシップを発揮することが期待されている。なお、令和6年8月には、「第五次循環型社会形成推進基本計画」が閣議決定され、「循環経済への移行」が前面に打ち出され、将来世代の未来につなげる国家戦略として策定された。

また、海洋プラスチックごみ問題、気候変動問題、諸外国の廃棄物輸入規制強化等への対応を

契機として、国内におけるプラスチックの資源循環を一層促進する重要性が高まっており、令和元年5月に策定された「プラスチック資源循環戦略」、令和4年4月に施行された「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」（以下「プラスチック資源循環促進法」という。）に基づき、製品の設計から廃棄物の処理までに関わるあらゆる主体におけるプラスチック資源循環等の取組を促進するための措置を講じ、包括的に資源循環体制の強化が求められている。

2 清掃事業の沿革

本市の清掃事業は、明治6年、全町内を区分した道路及び民有地の清掃に始まり、幾多の変遷を経てきたが、関係者のたゆまざる努力により、今日一応の作業改善、合理化、施設整備を終えて、更なる近代化へと進展しようとしている。

昭和29年「清掃法」の施行に伴い、本市も昭和30年6月特別清掃地域を指定し、以来、市勢の発展に応じて数次の拡張を行ってきたが、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とし、昭和46年9月24日「廃棄物処理法」が施行されたことに伴い、市内全域を計画収集区域としている。

また、平成3年の「廃棄物処理法」の改正により、従来の廃棄物の適正処理に加えて、排出抑制や分別及び再生利用の促進が法律の目的として明確化され、国民、事業者、行政のそれぞれの責務が規定されたことにより、本市においてもこの趣旨を踏まえ、「長崎市一般廃棄物処理手数料条例」を廃止し、平成6年3月に新たに「長崎市廃棄物の減量及び適正処理に関する条例」を制定し、同年6月1日から施行した。行政組織としては、平成3年8月、廃棄物の処理体制の中でごみの減量化・資源化を図るため、「清掃部」を「環境事業部」に改め、平成9年4月には、環境行政への積極的、総合的な取り組みを推進するため、「環境事業部」を廃止し、「環境部」として新たな一步を踏み出した。

(1) ごみ処理事業

本市のごみ処理事業は、昭和40年以前は各戸収集を行っていたが、地形的条件が悪く、狭隘な道路、階段状の道路が多く、車両通行範囲が限定されるため、作業の効率化と衛生的な処理方法として昭和41年から、ポリ袋によるステーション方式の収集を実施し、昭和46年4月に全市ポリ袋によるステーション方式による週2回収集に踏み切り、昭和56年9月から「燃やせるごみ」「燃やせないごみ」「粗大ごみ（申込制）」の3分別収集を実施した。

昭和59年7月には、使用済み乾電池を燃やせないごみから分別し、「有害ごみ」として収集、平成5年4月からは市内全域において、従来の燃やせないごみの中から空き缶、空きびんを「資源ごみ」として分別する5分別収集を開始し、平成9年4月からは事業系の空き缶、空きびんの資源化にも取り組んでいる。

なお、「容器包装リサイクル法」の施行に伴い、平成8年12月に「長崎市分別収集計画」を策定し、平成10年4月からは、ペットボトルを「資源ごみ」に加え、平成15年6月からは、市内の50%の地区でプラスチック製容器包装の分別収集を開始（平成16年4月から全市で実施）し、燃やせるごみ週2回、燃やせないごみ・資源ごみ・プラスチック製容器包装・有害ごみ週1回、粗大ごみ隨時という収集体制をとっている。

平成13年4月からは、「家電リサイクル法」の施行により、特定家庭用機器廃棄物の引取体制等が構築され、テレビなど4品目の廃家電を本市の粗大ごみ収集から切り離した。同年10月からは、事業所から排出される発泡スチロールや一斗缶など、産業廃棄物のごみステーションへの排出規制等を徹底し、排出者自らの適正処理推進を図っている。また、モデル地区にお

いて、家庭から排出されるプラスチック製容器包装の分別収集等の試行、検証を実施した。

同じく10月から、粗大ごみ収集業務を㈱長崎衛生公社(現 クリーンながさき)に委託し、併せて、ごみステーション収集を戸別収集に切り替えるとともに、ステッカー制による手数料の前納制を導入している。

平成14年2月からは、市民のごみ減量意識の高揚を図り、ごみの分別促進によるリサイクル及びごみの減量の推進等を目的としたごみ袋の指定・有料化を実施している。

平成15年10月からは、資源有効利用促進法の指定再資源化商品に指定された家庭用パソコン用コンピュータをメーカー側が回収することとなり、本市の収集から切り離した。

また、平成17年1月及び平成18年1月の市町村合併に伴い、当該地区ごとのごみ分別をその後も一定継続したが、平成21年4月からごみ分別方法について全市統一し、同時に鍋・釜・やかん・フライパンを「資源ごみ」に加えた。

平成28年7月からは、新しい西工場の整備にあわせて、高効率の熱回収や埋立処分場の更なる延命化を目的として、「プラスチック製品」、「ゴム製品」、「革製品」を「燃やせるごみ」とする分別変更を行った。

平成29年2月からは、それまでモデル事業（平成25年7月から）として実施していた小型家電の拠点回収を本格実施に移行した。

平成29年4月からは、有害ごみとして水銀使用廃製品の体温計等を拠点回収することとし、ボタン電池は回収缶による隨時回収を開始した。また、これまでモデル事業（平成26年8月から）として実施していた古布（古着）の拠点回収を本格実施に移行した。同じく4月から、本市の処理から切り離していた家庭用パソコン用コンピュータについて、小型家電リサイクル法の特定対象品目に指定されていることから、資源物拠点回収による回収を開始し、回収後は同法に基づく国の認定事業者に引き渡し、リサイクルを行っている。

さらに、平成30年4月からは、家庭用パソコン用コンピュータについて、粗大ごみ及び燃やせないごみとしての直接搬入による処理を開始した。また、同じく4月から、燃やせないごみのうち、スプレー缶・カセットボンベ（以下「スプレー缶等」という。）については、穴を開けない排出方法に変更した。また、同年5月からは、雑がみ（新聞・雑誌・段ボール・飲料用紙パック以外の紙類）の回収促進を図るため、ごみステーションへの排出方法を簡便化し、平成30年11月からは、ごみ収集車の火災事故防止等のため、スプレー缶等のごみステーションへの排出方法を変更した。なお、収集したスプレー缶等については、圧碎処理等を行い、リサイクルを行っている。

焼却施設については、昭和63年3月に建替工事が完了した東工場（処理能力300t／日）と平成28年9月に建設工事が完了（平成28年7月より試運転）した西工場（処理能力240t／日）が稼働しており、本市の燃やせるごみは、すべて焼却により衛生的に処理している。

東工場については、平成8年3月に飛灰の薬剤による無害化処理を行うための灰固化施設を設置した。また、排ガス中のダイオキシン類に関する国の排出基準を将来とも確実かつ安定的に満足できるよう、平成15年3月に排ガス処理施設を完成するなど、施設機能の維持・改良を行っている。

西工場については、施設の劣化に伴い平成25年度から平成28年度にかけてD B O方式（設計・施工・運営を一括で委託する方式）による現焼却施設の建設を進め、平成28年7月より試運転を開始、同年10月から供用を開始した。

なお、東工場についても、施設の劣化が進行しているため、西工場と同じくD B O方式により新焼却施設（処理能力210t／日）の令和8年度からの供用開始に向けて、令和4年度に建設

及び運営を担う事業者を選定し、令和5年度には建築工事に着工した。

埋立処分場については、昭和57年9月に供用開始した東工場新埋立処分地（790,000m³：平成16年度埋立完了）は、サンドイッチ方式の埋立工法を採用し、平成5年10月供用開始の三京クリーンランド埋立処分場第2期（2,740,000m³）は、セル方式及びサンドイッチ方式併用の埋立工法により燃やせないごみを衛生的に処理しており、それぞれに排水処理施設を設置して処分地から浸出する汚水も衛生的に処理している。

また、「資源ごみ」の分別収集に伴い、平成4年9月に東工場内に106m²（新東工場建設に伴い、令和5年4月に解体）、三京クリーンランド埋立処分場内に146m²の一時保管施設を整備し、ペットボトルの分別収集に伴い、新たに平成9年12月に東工場及び三京クリーンランド埋立処分場内に各々300m²の一時保管施設を完成させた。（東工場の一時保管施設は、新東工場建設に伴い、令和4年10月から燃やせないごみの中継施設として使用）

さらに、平成15年3月には東工場内にプラスチック製容器包装選別保管施設を設置し、平成15年6月からプラスチック製容器包装分別収集を一部実施（市内の約50%の地区）し、平成16年3月には三京クリーンランド埋立処分場内にプラスチック製容器包装選別保管施設とリサイクルに関する啓発施設を兼ね備えたリサイクルプラザを設置し、平成16年4月からプラスチック製容器包装分別収集を完全実施している。

（2）し尿処理事業

本市のし尿収集業務は、昭和38年以前は民間25業者が存在し、それぞれ定められた地区を担当していたが、くみ取り業務がとかく円滑を欠き料金等に対する苦情が絶えなかつたことなどから、抜本的対策として一社に統廃合して経営体制の近代化と合理化を図り、事業の円滑な運営を確保することとし、昭和39年2月株式会社長崎衛生公社を発足させた。

し尿収集体制は、従来、直営及び許可業者である長崎衛生公社並びに同公社の下請業者によって行われてきたが、平成元年10月からは直営区域を長崎衛生公社に委託した。また、平成17年1月の近隣6町及び平成18年1月の琴海町との合併後は、長崎衛生公社と許可業者である民間9業者、委託業者である民間3業者により、月1回の定期くみ取りを原則とした全市的な計画収集を実施してきたが、平成23年度をもって長崎衛生公社が解散し、許可業者である民間2業者が廃業したため、現在、同公社から事業を引き継いだクリーンながさきと許可業者7業者、委託業者2業者で実施している。

本市のくみ取り作業は地形的な障害が大きいが、昭和40年の料金改定を機に、作業システムの改善合理化の一環として高台地区等の桶くみ作業を長ホース（在来のホース5～30本連結）による作業に切り替え、かなりの効果を挙げている。しかし、長ホース作業も平均400mにおよぶホースの配置、撤去に多くの時間と労働力を要し、また通行妨害等の問題もあって昭和43年に河川、側溝を利用して硬質ビニールパイプを布設し、この固定されたパイプを通してくみ取りを行う方法を採用している。

料金体系は、従来は従量制であったが、昭和47年4月から簡易水洗世帯を除く一般家庭（平成13年4月から簡易水洗世帯を除く一般家庭の定期収集）については人頭制を採用し、それ以外のくみ取り対象世帯（施設、事業所等を含む）には従量制をとっている。

料金徴収は、長崎衛生公社では原則としてくみ取りと同時に現金徴収してきたが、平成24年4月からのクリーンながさきでは、口座振替制度を導入している。また、委託収集分は、納入通知書により徴収していたが、平成31年1月から口座振替制度を導入し、口座振替によつても徴収している。

し尿の終末処理は、昭和40年までは大部分を海洋投棄に依存していたが、海洋汚染等の問題から陸上処理への移行を計画し、昭和62年度から4箇年計画で茂里町に1日350kLのし尿を処理できるクリーンセンターを建設し、平成2年10月から供用開始していたが、近年のし尿等の減少により、施設の適正な運転が難しくなったことから、平成28年3月末をもって茂里町のクリーンセンターを廃止し、平成28年度以降は、琴海クリーンセンター、長崎半島クリーンセンター及び高島クリーンセンターの3施設でし尿等を処理していた。しかし、人口減少等によるし尿等の減少と費用対効果を考慮の上、令和3年3月末をもって高島クリーンセンターを廃止し、琴海クリーンセンターおよび長崎半島クリーンセンターの2施設にて、し尿等を処理している。

なお、し尿等の運搬作業の効率化を図るため、平成31年3月末まで、収集したし尿等は、廃止した茂里町のクリーンセンター内のタンクを中継して、琴海及び長崎半島クリーンセンターへ運搬していたが、平成31年4月以降は、新たに三京クリーンランド埋立処分場及び南部下水処理場の場内に中継タンクを設置し実施している。また、令和3年4月以降に高島地区で発生するし尿等（下水汚泥除く）については、海上輸送により長崎半島クリーンセンターへ運搬し、処理を実施している。

(3) 淨化槽設置整備事業

公共用海域の水質汚濁の防止や生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを趣旨として、本市では、平成4年度から浄化槽設置整備事業を創設し、公共下水道の事業計画区域以外の地域で浄化槽を設置しようとする者に対し、浄化槽の設置経費の一部を、国・県と共に補助している。しかし、設置費用に係る自己負担の割合も大きく、浄化槽の設置はなかなか進まないのが現状であった。

平成13年度からは従来の補助制度に加え、公共下水道の事業計画区域の内外ともに、下水道の整備が見込まれない地域において、本市独自の補助制度を創設した。これにより、下水道事業計画区域外において、浄化槽設置者が、公共下水道受益者負担金に相当する金額と同程度の負担で浄化槽を設置できるようになった。また、下水道事業計画区域内でも、地権者の同意が得られないなどの理由で下水管の敷設ができない地域もあり、このような場合は、浄化槽設置の際に本市独自の補助金だけでも交付を行い、浄化槽設置を推進している。

平成22年度から単独処理浄化槽から合併処理浄化槽への転換（以下、「単独転換」という。）を図る場合に、単独処理浄化槽の撤去費用等の一部をこれまでの補助費に加算することにより、環境に対する負荷が大きい単独処理浄化槽からの転換の促進を図っている。

また、令和2年度から単独転換に伴う掛かり増しの宅内配管工事に関する経費に対して新たに国庫補助の対象となったが、限られた財源の中で単独転換を推進すべく、新築家屋の浄化槽設置や既設合併処理浄化槽の更新等については、対象範囲が見直されることとなり、汚水処理未普及解消につながらないものは国庫補助の対象外となった。

3 基本方針

廃棄物処理を取り巻く社会・経済情勢及び国の方針や法改正を踏まえ、廃棄物の効率的処理を行うことはもちろん、さらに地球的視野に立ち、環境への負荷を減らすとともに、廃棄物の資源的活用を図る必要があることから、次の基本方針のもとに廃棄物処理を推進することとする。

(1) ごみ処理事業

①ごみに対する意識の高揚

- ・ごみ減量の推進や環境負荷の少ない「循環型社会」の実現に向けて、市民及び事業者の意識の啓発を図る。
- ・市民及び事業者に対し、ごみ処理に関する責務とコスト意識の啓発に努め、ごみ袋の指定・有料化実施後の運用改善及びごみ処理手数料の適正化を図る。

②ごみの減量化・資源化の推進

- ・市民及び事業者にライフスタイルの見直しや容器包装の簡素化を働きかけ、廃棄物の排出抑制を図るとともに、資源物の集団回収や「資源ごみ」、「プラスチック製容器包装」等の分別収集によって、ごみの減量化・資源化を推進する。

③ごみの収集・運搬の効率化

- ・ごみステーションの整備を図るとともに、観光地周辺及び中心市街地の早朝収集を実施し、観光都市としてのイメージアップを図る。
- ・高齢者などごみ出しが當時困難な方に対し、ごみの戸別収集とともに安否の確認のための声かけを行う「ふれあい訪問収集事業」実施することで、ごみ出しの負担軽減を図る。
- ・ごみ量に合わせた収集体制の見直しや塵芥車の積載量見直し、委託地区を含めた収集区域の見直しによりごみ収集・運搬の効率化を図る。

④ごみ処理施設・処分場の整備

- ・各施設に係る維持管理基準を遵守し、ごみ処理施設の適正な運転管理を確保するとともに、ダイオキシン類については、法の規制を満たすよう維持管理において万全の対策を講じる。
- ・新たな最終処分施設の確保が困難な中、今まで埋め立てていたマットレス等の解体や既存施設での搬入物検査指導を行い、埋立ごみの減量化を図る。

⑤産業廃棄物の適正処理の充実

- ・排出事業者及び処理業者への立入検査や、不法投棄に対するパトロールを強化することによって、排出事業者及び処理業者の育成・指導を図るとともに、産業廃棄物の適正処理を進める。
- ・ごみ処理施設における搬入物検査により、建設廃材等の産業廃棄物の搬入拒否及び適正処理の指導を行う。

(2) し尿処理事業

①収集体制の合理化

- ・人口減少等に伴うし尿収集量の減少や採算性の悪化に対応するため、事業者の統廃合や収集地区の整理統合などの合理化を図り、効率的な収集体制を構築する。

②効率的な処理体制の確保

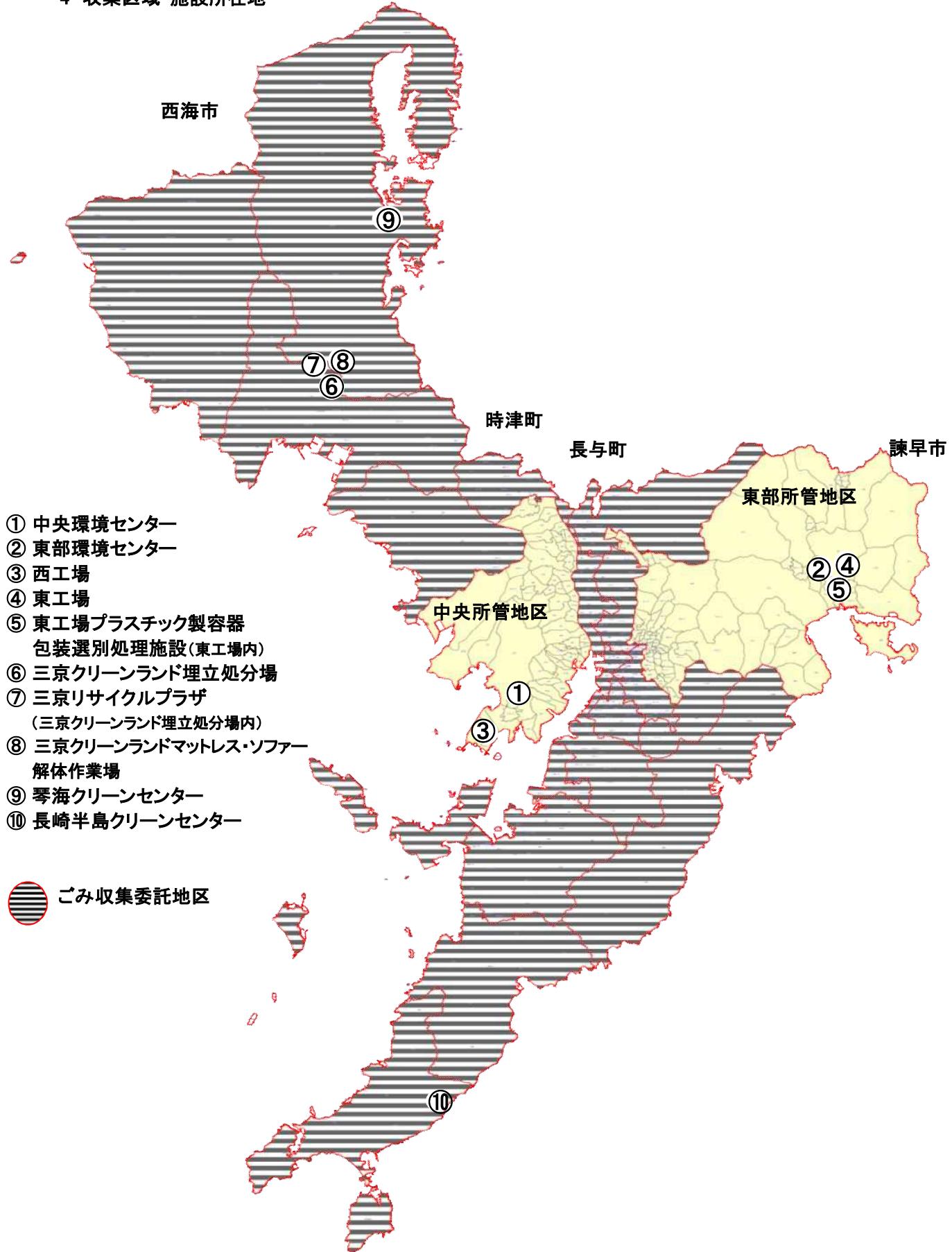
- ・し尿処理施設については、今後の人囗減少に伴い、し尿等の量も減少していくことから、処理施設の規模縮小を図りながら、将来的には公共下水道へ投入して処理することを基本として取り組む。

(3) 净化槽設置整備事業

①個別処理の推進

- ・公共下水道や集落以外の地区については、個別に処理を行う合併処理浄化槽による生活排水の適正処理を推進する。

4 収集区域・施設所在地



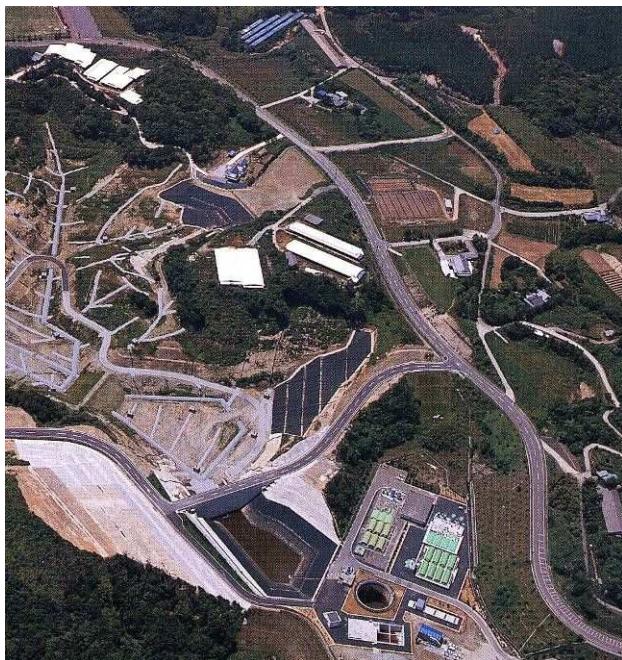
5 諸施設



東工場



西工場



三京クリーンランド埋立処分場



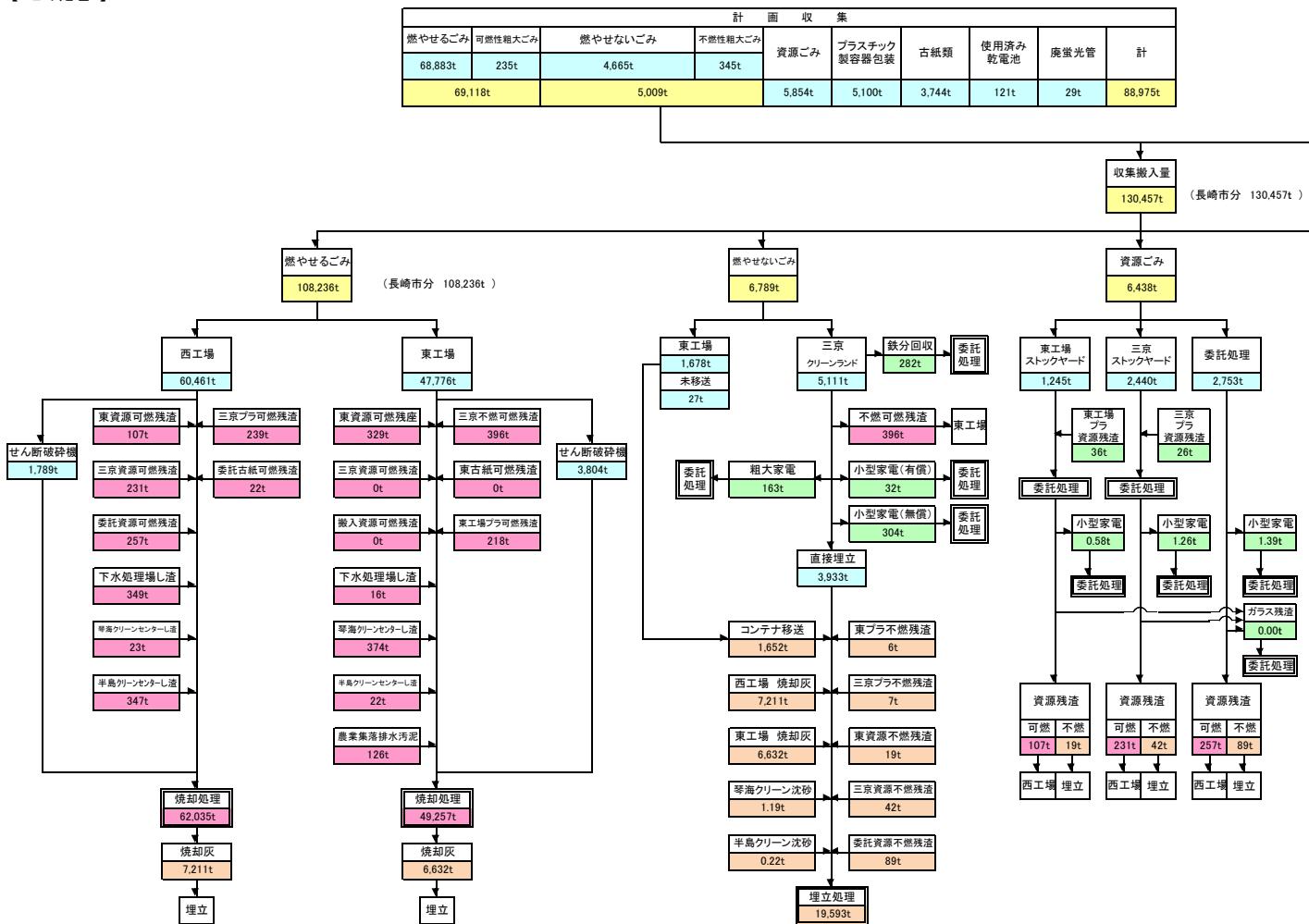
琴海クリーンセンター



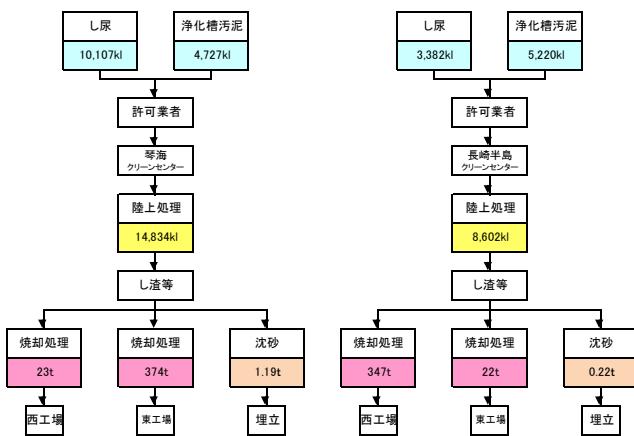
長崎半島クリーンセンター

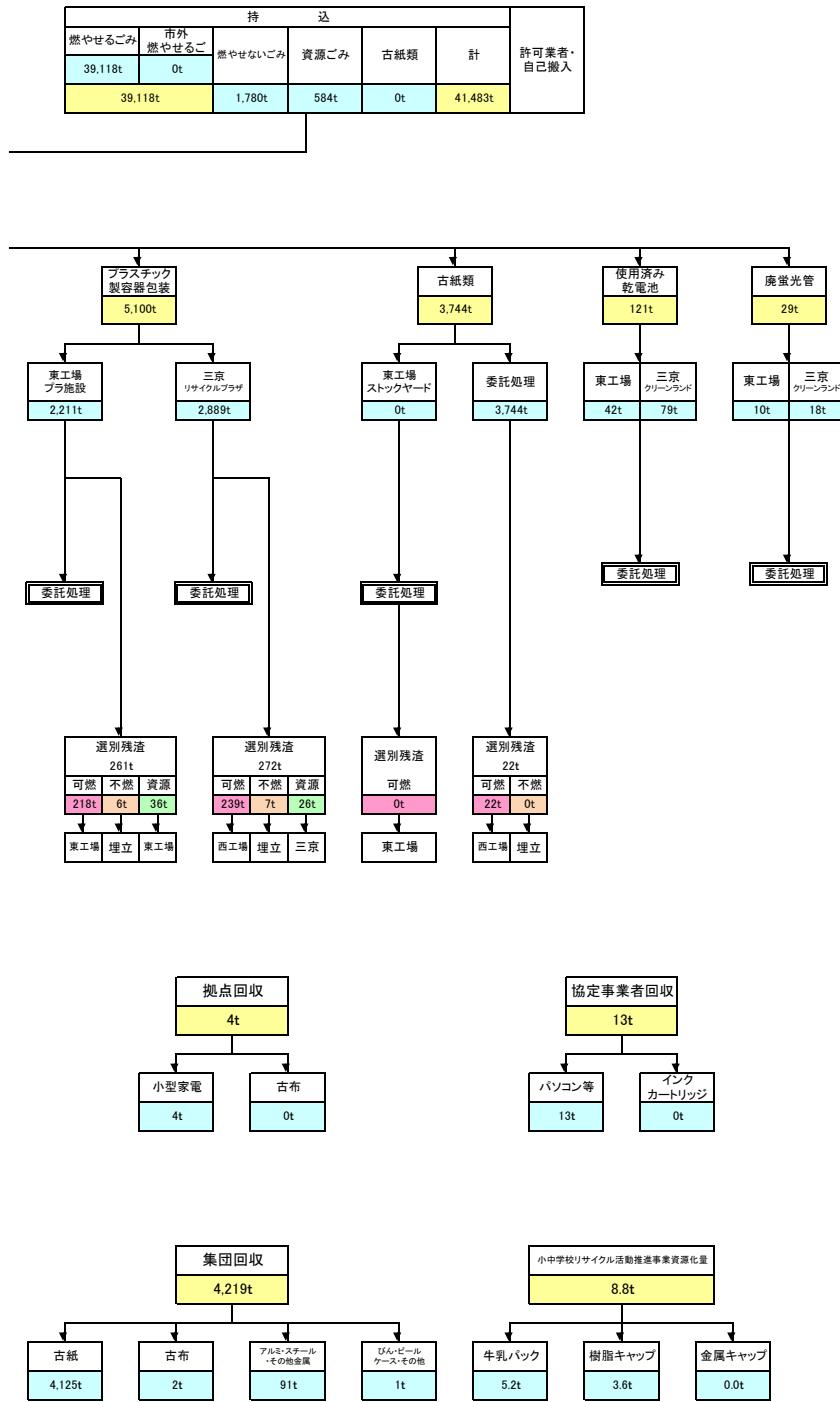
6 一般廃棄物処理体系図 令和5年度実績

【ごみ処理】



【し尿処理】





※四捨五入の関係で、合計と合わない場合があります

