Ⅰ　総　　説

1　札幌市のあらまし

(1) 地勢

本市は石狩平野の南西部に位置し、東西42.3km、南北45.4km、総面積1,121.26km²に及ぶ全国屈指の広大な面積を有した都市である。気象は日本海型気候に属し大陸の気象に左右されることが多い。６月下旬ころから日中暑い日もあるが、梅雨前線による長雨はほとんどないため、過ごしやすく、７月、８月は平均気温が20℃を超える盛夏となる。冬季は積雪寒冷が特徴であり、西高東低の気圧配置のなか、気温低下が著しく、12月上旬に根雪となり、最深積雪は約１ｍで、ひと冬を通しての降雪量は約５ｍにも達する。

(2) 市勢

本市は明治２年（1869年）に創建され、以来150年余、北海道開発の拠点として人口約195万人（全国で５番目）を擁する大都市として発展を遂げ、本道における行政・経済・文化の中心はもちろん、北方圏の拠点都市として国際的にも大きく発展を続けている。

令和７年４月１日現在で、1,007,309世帯、人口1,964,894人である。（国勢調査ベース）

2　清掃事業の沿革

街の衛生美観については、開拓時代から特に留意されており、明治５年（1872年）「往来御許しこれ無き場所へ水を流しかけ、或は不浄の品を投げ捨て、溝堀に塵芥投入候儀相成らざること」（道路取締九則）を定めて、環境衛生に着手したことからはじまる。

明治６年（1873年）には開拓使から布達が出され「当庁下これまで塵芥取捨場相定めざるをもって、川筋或は道路等へ投捨て置き候様の心得違い往々これあり、その不潔たるは勿論第一不体裁の儀につき、このたび左の場所、塵芥取捨場に相定め候。（中略）ただし、本文の場所へは塵芥捨場と記せし榜を置けり」とされ、ごみ捨場が設けられたことが記されている。

明治15年（1882年）には「札幌市街掃除規則」が制定され市民の清掃責任範囲及び塵芥投棄場所が定められた。

明治18年（1885年）には、「札幌市街道路掃除法」が制定され、「掃除の責任は現住者にあるが、区役所は塵芥を運搬するため４月から10月まで請負人を設ける。この請負人は人夫と馬車を準備し毎日市街を巡回して各戸に取りまとめてある塵芥を捨場に運搬する。住民は掃除した塵芥を桶或いは箱などに各自まとめておく」というもので、現在のごみ収集システムにほぼ近い制度が実現している。

明治33年（1900年）汚物掃除法が制定されたのに伴い、本市も全国に先がけて明治34年（1901年）に札幌区汚物掃除規程を制定、ごみを計画的に運搬処理することになった。

し尿は明治30年（1897年）し尿くみ取りを専業とする仲買人が集まり、し尿溜に貯蔵しそれを農民に売却したことがはじまりであり、昭和５年汚物掃除法の一部改正により、し尿の自由くみ取りを禁止して、指導業者制度をとったが、昭和16年に業者が経営困難となり倒産したことを機会に、施設資材の一切を市が買い取り、同年12月１日から市営にした。

戦後、環境衛生の確立が市政の重点施策に掲げられ、昭和25年全国に先がけて「札幌市清掃条例」を制定し、清掃事業の近代化に着手したが、昭和29年の「清掃法」制定に伴い清掃条例も全面改正し、汚物の定義・住民の義務等を明確に定めて衛生的な生活環境を維持するための基本が確立された。さらに昭和45年に「清掃法」が全面改正され、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）」が制定されたのに伴い、昭和47年に清掃条例も「札幌市廃棄物の処理及び清掃に関する条例」に全部改正した。

また、平成３年に排出ごみの抑制及び再利用を理念に廃棄物処理法が全面改正され、この趣旨を踏まえて平成５年に本市条例を「札幌市廃棄物の減量及び処理に関する条例」に改正し、『リサイクル型社会』の構築を目指した。

し尿については、昭和30年に道内初の化学的処理場（北光処理場）が完成し、以後国の積極的な財政施策のもとに化学的処理場を逐次建設し、昭和41年には、合計６か所の処理場（総処理能力1,468kL /日）が完成し、100％の衛生処理を実現した。

その後、昭和41年創成川下水処理場の完成をはじめとして、下水処理場の整備も急速に進み、水洗化が普及する中で、くみ取り量が次第に減少したため、昭和51年からし尿処理場を順次廃止し、下水投入に切り替えることとして、平成５年度クリーンセンター（手稲山口）の建設に着手し、平成７年３月から稼働している。

ごみの収集については、昭和38年からごみ箱収集及び賦課制手数料を廃止し、従量制手数料による持寄り収集制度を採用した。以来、機動力の充実、収集地域の拡張等により街の衛生美観は著しく向上した。

しかし、立会いのいらない収集方法や手数料無料化を望む世論が高まってきたため、昭和45年度から46年度にかけて、立会い不要のステーション収集方式に切替えた。

昭和47年４月１日からは一般家庭のごみ手数料の無料化を実施するとともに、未収集地域の解消につとめ、市全域を処理計画区画（作業区域）としている。

ごみの減量・資源のリサイクル推進については、平成９年10月から大型ごみの戸別収集を始めたほか（平成10年１月から有料収集）、平成10年10月からは、びん・缶・ペットボトルの資源物収集を開始し、あわせて分別の徹底や危険物の混入防止のため、中身の見えるごみ袋の使用を義務づけた。また、平成12年４月からの容器包装リサイクル法の全面施行により、同年７月から全市でプラスチック収集を開始し５分別体制へと移行した。その後、平成13年４月の家電リサイクル法の施行に伴い、家電４品目（テレビ、冷蔵庫及び冷凍庫（平成16年４月から対象）、洗濯機、エアコン）と、資源有効利用促進法に基づき平成16年３月からは家庭用パソコンについて、事業者によるリサイクルルートが確立したことから、本市の収集対象から除外した。

一方、リサイクル思想の普及啓発を図るため、平成10年10月にリサイクルプラザ発寒工房を開設し、平成12年８月には西区に生涯学習総合センターと併設したリサイクルプラザがオープンした。

また、ごみ処理については、昭和46年に発寒清掃工場（後の発寒第二清掃工場：平成14年３月に廃止）が完成し、可燃ごみ焼却体制への第一歩を踏み出し、昭和49年に厚別清掃工場（平成14年８月に廃止）、昭和55年に篠路清掃工場（平成23年３月廃止）及び篠路粗大ごみ破砕工場、昭和60年に駒岡清掃工場、昭和61年に駒岡粗大ごみ破砕工場、平成４年に発寒清掃工場、平成10年に発寒破砕工場、平成14年11月には灰溶融炉を備えた白石清掃工場を整備した（灰溶融炉は平成26年６月廃止）。不燃ごみ（一部は破砕処理）や清掃工場の焼却灰等は、山本及び山口の２処理場で埋立処分を行っており、埋立後は、札幌の周囲約100kmを緑の帯で包む「環状グリーンベルト構想」の一環として整備を進めている。また、ごみの資源化・有効利用を促進するため、平成２年に紙くず・木くずなどのごみから固形燃料を生産するごみ資源化工場を整備し、選別施設として平成10年には中沼資源選別センター及び駒岡資源選別センター（資源選別センターの設置主体は一般財団法人札幌市環境事業公社）、平成12年には中沼プラスチック選別センター、平成21年に中沼雑がみ選別センターを整備している。

平成６年度から事業系廃棄物を主体としたリサイクルを図るべく東区中沼町に札幌市リサイクル団地の造成に着手し、平成８年度に基盤造成が終わった。平成21年７月からは、「燃やせるごみ」「燃やせないごみ」の有料化や「雑がみ」「枝・葉・草」の分別収集などの新ごみルールを導入した。

３一般廃棄物処理基本計画

(1) スリムシティさっぽろ計画の策定

札幌市は、平成20年３月に一般廃棄物処理基本計画「スリムシティさっぽろ計画」を策定した。

この計画は、平成29年度を目標年度（計画期間：10年間）とし、前計画のごみ量管理目標である「廃棄ごみ量」、「リサイクル率」及び「埋立処分量」について、さらに高い目標値を設定するとともに、清掃工場１か所廃止を目指して、新たに「焼却ごみ量」の減量を数量目標に設定した。

また、これらの高い目標の達成に向けて、ごみ減量効果を最大限に高めるため、同計画では、「雑がみ」の分別収集など、ごみ減量・リサイクルに取り組める具体的な施策をさらに拡充していくとともに、経済的な動機付けとして家庭ごみの有料化の実施を掲げた。

そして、この計画に基づき平成21年７月から「燃やせるごみ」「燃やせないごみ」の有料化や「雑がみ」「枝・葉・草」の分別収集を含む「新ごみルール」を実施し、市民の理解と協力により焼却ごみの減量が順調に進んだことから、平成23年３月末をもって清掃工場１か所を廃止することができた。

(2) スリムシティさっぽろ計画（改定版）の策定

「スリムシティさっぽろ計画」に基づき実施した様々な施策により、ごみ量は大幅に減少し、札幌市のごみ排出状況は大きく変化した。

平成24年７月、札幌市は札幌市廃棄物減量等推進審議会（第７期）に対し、「市民力の活用」、さらには「限られた財政状況の中で最大限の効果」という２つの観点から計画改定の方向性について諮問し、平成25年７月、「発生・排出抑制の促進」や「生ごみ減量・資源化の促進」、「より積極的な普及啓発の展開」等の提言を盛り込んだ「スリムシティさっぽろ計画の改定について（答申）」をとりまとめた。

この答申に盛り込まれた提言の趣旨や、札幌市の総合計画である「札幌市まちづくり戦略ビジョン」の方向性などを踏まえ、さらなるごみの減量・資源化に取り組んでいくため、平成26年３月、「スリムシティさっぽろ計画（改定版）」を策定した。

同計画では、前計画のごみ量管理目標である「廃棄ごみ量（全体）」「家庭から出る廃棄ごみ量」「リサイクル率」「焼却ごみ量」「埋立処分量」に加えて、燃やせるごみの４割を占めていた生ごみに着目した「家庭から出る生ごみ量」を新たなごみ量管理目標に掲げた６つのごみ量管理目標について、平成29年度までの最終目標値を設定した。

これら６つの目標のうち、「家庭から出る生ごみ量」は平成27年度及び28年度には目標を達成した。このほかの目標については、目標達成することはできなかったが、その多くが基準年度（平成24年度）と比較し数値が向上した。

(3) 新スリムシティさっぽろ計画の策定

スリムシティさっぽろ計画（改定版）期間中に、国連では「持続可能な開発目標（ＳＤＧｓ）」が採択され、環境や資源・廃棄物問題を含む取組の新たな目標が示された。また、国においては「第三次循環型社会形成推進基本計画」が策定され、３Ｒ（リデュース・リユース・リサイクル）のうち、リサイクルよりも優先的に行うべき２Ｒ（リデュース・リユース）の取組をより一層進めることが示された。

一方、今後の社会を見据えると、目前に控えた人口減少と急速に進行する高齢化への対応が課題となっている。次の世代により良い環境を引き継ぐためには、世界や国が目指す方向性を踏まえつつ、市民のニーズや生活スタイルなどの変化に対応しながら、ごみ減量・リサイクルの取組を進めていく必要がある。

このような背景から、札幌市は、平成27年12月に、札幌市廃棄物減量等推進審議会（第８期）に対し、札幌市や国の動向、今後の社会情勢を見据えた新計画の方向性について諮問した。同審議会では、今後のごみ減量・リサイクルに取り組むべき方向性として、改めて３Ｒの取組推進の重要性を認識し「３Ｒの更なる推進」や「超高齢社会への対応」「事業ごみの減量に向けた取組推進」等の提言を盛り込んだ「次期札幌市一般廃棄物処理基本計画の方向性について（答申）」を平成29年７月にとりまとめた。

この答申に盛り込まれた提言の趣旨や、世界や国の動向、「札幌市まちづくり戦略ビジョン」などを踏まえ、「環境首都・札幌」を目指して更なるごみの減量・リサイクルに取り組んでいくため、平成30年３月に、新たな一般廃棄物処理基本計画を策定した。

新計画では、札幌市のごみ排出量（資源物も含めた家庭ごみ・事業ごみ全ての量）を１人１日当たり100ｇ減量し、ごみ排出量の少なさで政令市トップになることを目標としている。また、前計画の管理目標であった「廃棄ごみ量全体」「家庭から出る廃棄ごみ量（１人１日当たり）」「家庭から出る生ごみ量」「埋立処分量」を引き続き目標に掲げ、目標値は「ごみ排出量」の目標値として設定した水準に合わせている。

(4) 新スリムシティさっぽろ計画の中間点検の実施

令和４年度に、新スリムシティさっぽろ計画が中間年度を迎えたことから、後半期の取組をより効果的なものにするため、前半期の総括として中間点検を実施した。中間点検では、札幌市のごみの現状分析による減量余地のあるごみ種・ごみ量の把握や、前半期に実施した施策に基づく各事業の目標への貢献度や事業の効果、課題など自己評価を行ったほか、有識者による懇話会や市民参加によるワークショップを開催した。これらの結果を踏まえて、前半期の課題を精査し、計画後半期に実施すべき取組の方向性の検討を行った。

【目指せいちばん！スリム目標】

ア　ごみ排出量

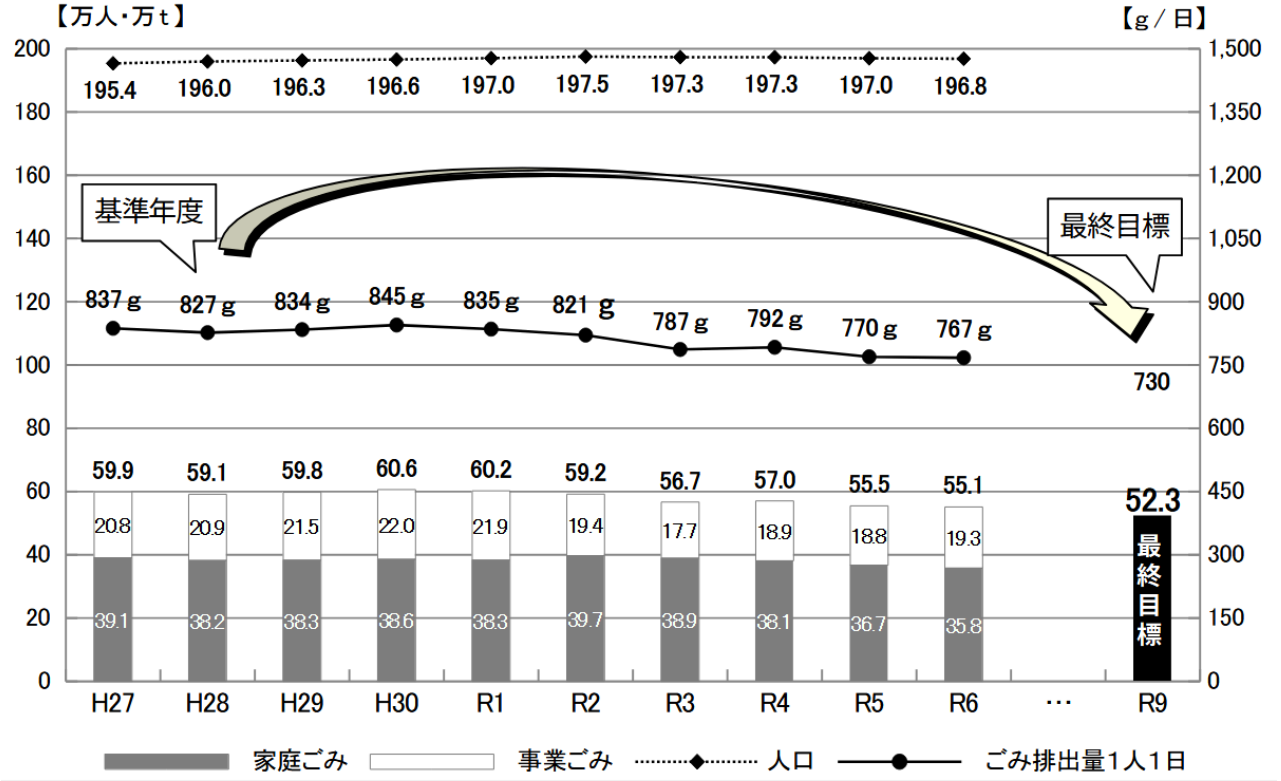
（ｱ）目標

ごみ排出量	平成28年度実績（59.1万t（1人1日当たり827g））に比べ、 令和９年度までに**6.8万ｔ（1人1日当たり100ｇ）以上減量**

※ごみ排出量：札幌市が処理する「家庭ごみ」・「事業ごみ」全ての量

（ｲ）令和６年度実績

令和６年度のごみ排出量は551,297t（1人1日当たり767ｇ）となり、平成28年度の591,462t（827ｇ）に比べ40,164t（59g）の減少となった。



イ　廃棄ごみ量

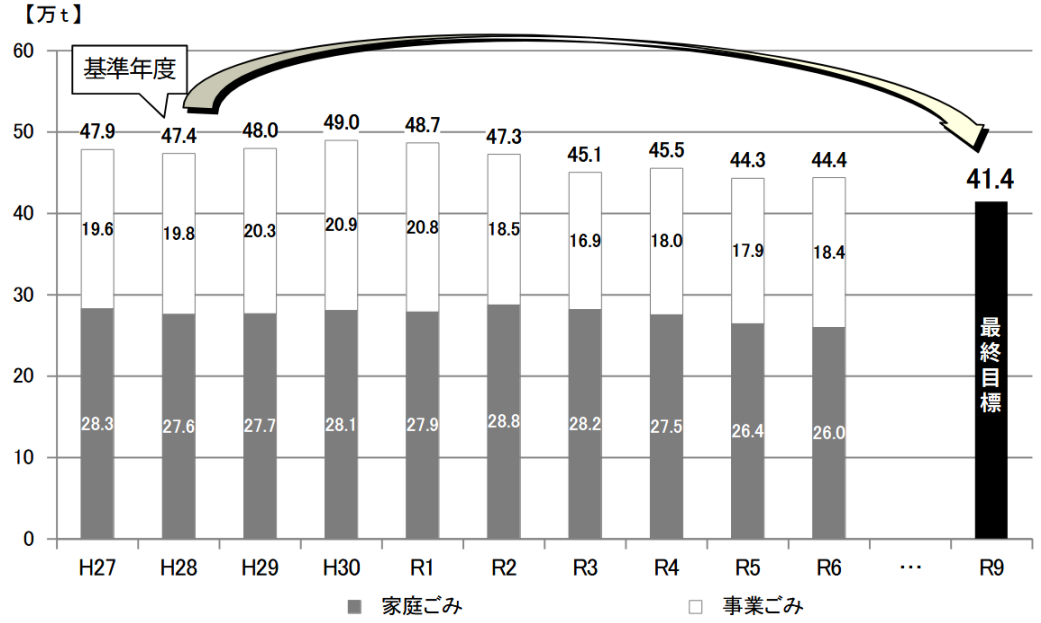
（ｱ）目標

廃棄ごみ量	平成28年度実績（47.4万t）に比べ、 令和９年度までに**6.0万t以上減量**

※廃棄ごみ：「燃やせるごみ」・「燃やせないごみ」などの、資源化できず焼却処理や埋立処分しなければならないごみ

（ｲ）令和６年度実績

令和６年度の廃棄ごみ量は444,012tとなり、平成28年度の473,666tに比べ29,654tの減少となった。



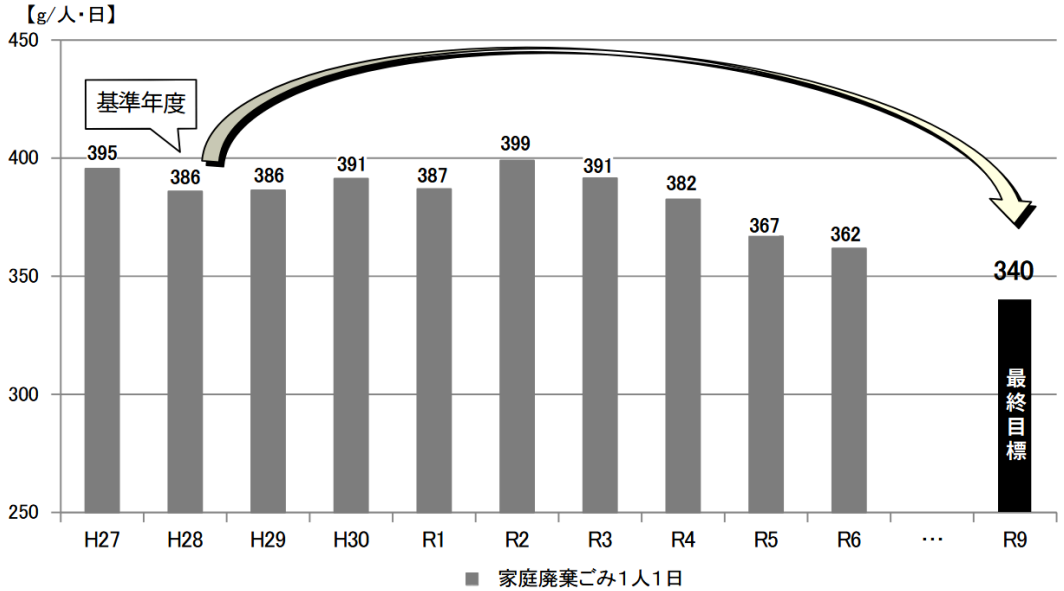
ウ　家庭から出る廃棄ごみ量

（ｱ）目標

家庭から出る廃棄ごみ量 （１人１日当たり）	平成28年度の386ｇに対し、 令和９年度までに**340ｇ以下**

（ｲ）令和６年度実績

令和６年度の家庭から出る１人１日当たりの廃棄ごみ量は362gとなり、平成28年度の386gに比べ24gの減少となった。



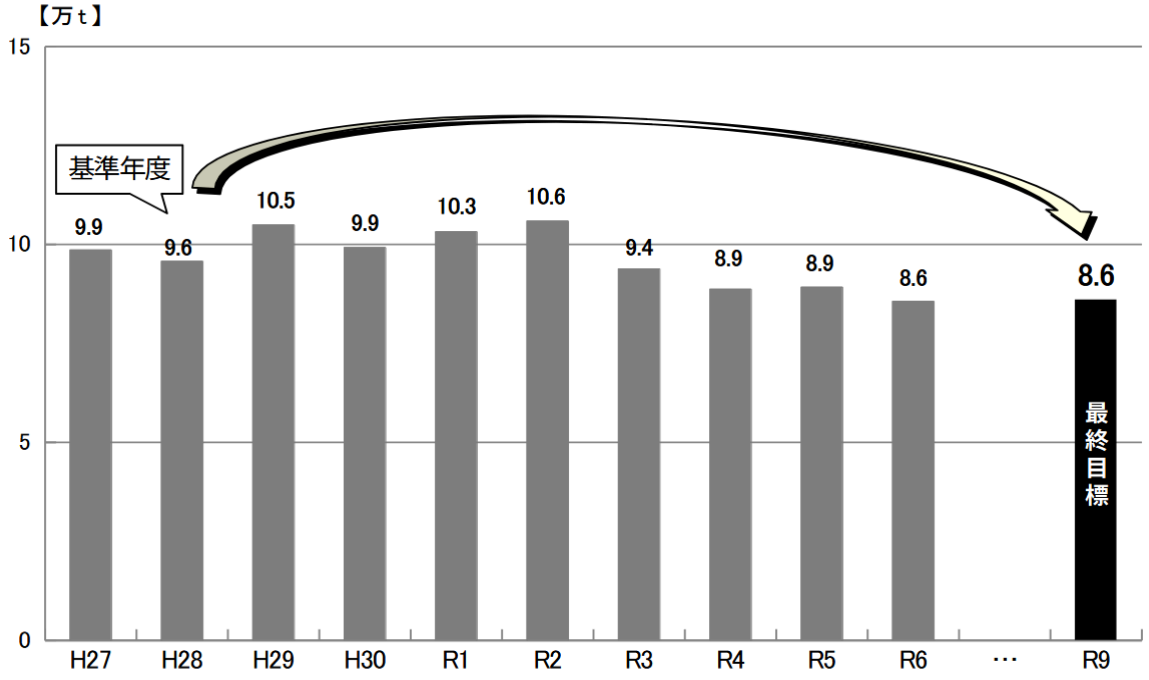
エ　家庭から出る生ごみ量

（ｱ）目標

家庭から出る生ごみ量	平成28年度実績（9.6万t）に比べ、 令和９年度までに**1.0万t以上減量**

（ｲ）令和６年度実績

令和６年度の家庭から出る生ごみ量は85,641tとなり、平成28年度の95,756tに比べ10,115tの減少となった。



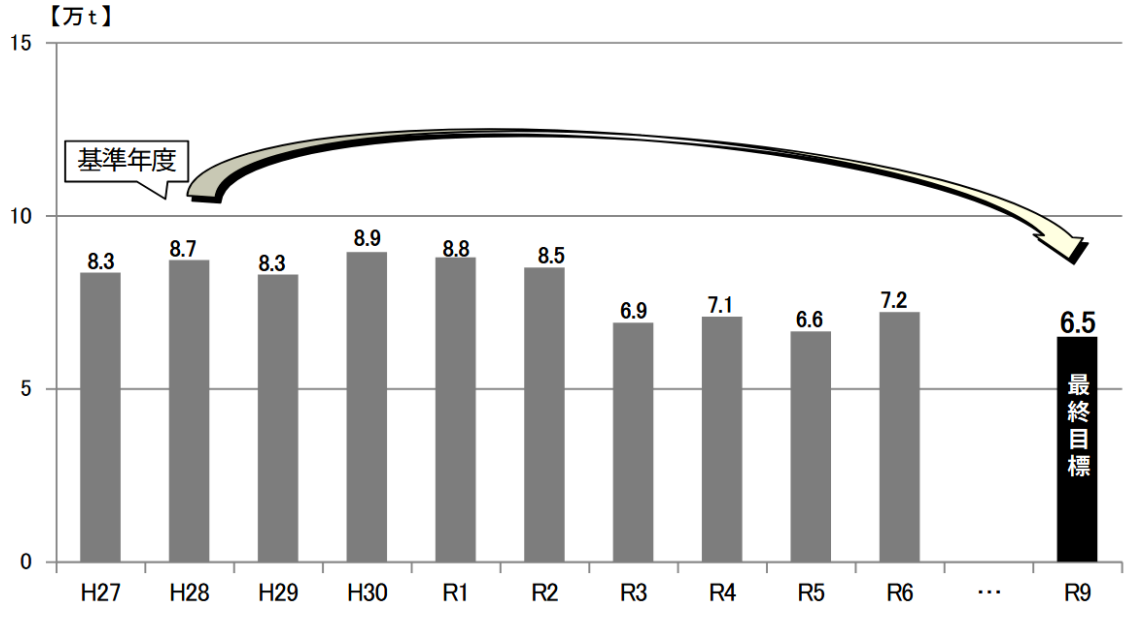
オ　埋立処分量

（ｱ）目標

埋立処分量	平成28年度実績（8.7万t）に比べ、 令和９年度までに**2.2万ｔ以上減量**

（ｲ）令和６年度実績

令和６年度の埋立処分量は72,084tとなり、平成28年度の87,151tに比べ15,067tの減少となった。

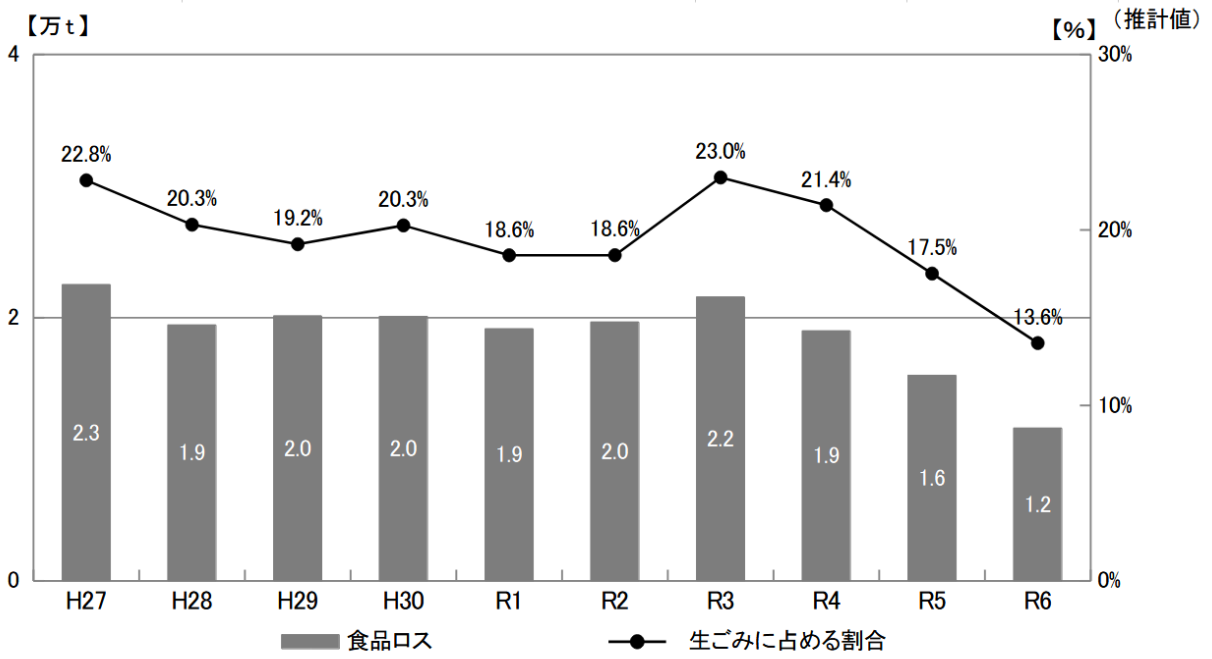


【モニター指標】

「目指せいちばん！スリム目標」を達成するうえで特に重要と考えられる数値を指標として設定し、その状況を把握することによって、目標を達成するための課題の把握、施策の見直しや改善の際の参考とするための指標として設定する。

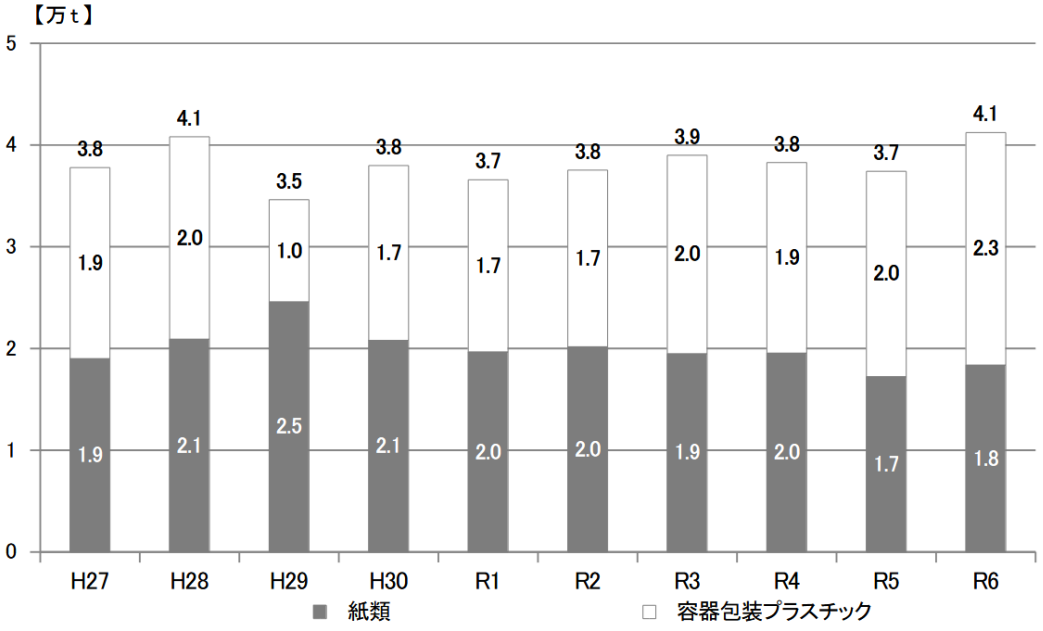
ア　家庭から出る食品ロス量

家庭から出る生ごみには、未開封品や食べ残しなどの食品ロスが多く含まれている。２Ｒの取組を進めるにあたり、まずは食品ロスを削減することが効果的なため、家庭から出る食品ロス量の推移を把握する。



イ　燃やせるごみに含まれる紙類と容器包装プラスチックの量

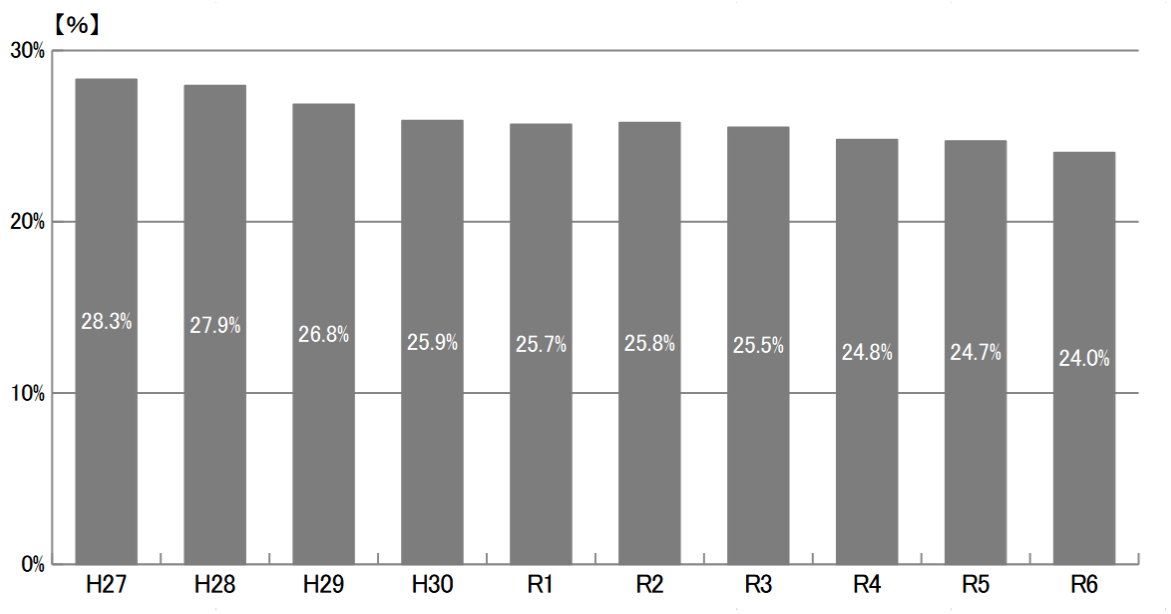
燃やせるごみの中には、分別すればリサイクル可能な紙類や容器包装プラスチックが多く含まれている。リサイクルを今まで以上に推進するためには、適切な分別が必要なため、燃やせるごみに含まれる紙類と容器包装プラスチックの量の推移を把握する。



ウ　リサイクル率

容器包装プラスチックや雑がみなどを分別収集してリサイクルしたり、焼却灰をセメント原料としてリサイクルするなど、ごみを資源として活用することにより、天然資源の使用を抑え、環境負荷を低減することができる。このような資源の有効利用に関する取組状況を把握するため、リサイクル率の推移を把握する。

$$\text{リサイクル率} = \frac{\text{（A）のうち、正しく分別され出された量}}{\text{ごみステーションに出されたある資源物の総量（A）}} \times 100$$



(5)　「新スリムシティさっぽろ計画」の体系図



※　札幌市廃棄物減量等推進審議会

札幌市廃棄物の減量及び処理に関する条例第６条の規定により、市長の諮問に応じて廃棄物の減量及び適正な処理に関する事項を審議するため、平成６年２月１日に「札幌市廃棄物減量等推進審議会」を設置した。学職経験者、住民・民間諸団体の代表者及び市長が必要と認める者のうちから委嘱された20人以内の委員から組織され、任期は２年となっている。

１　第１期審議会（委嘱期間：平成６年２月１日～平成８年１月31日）

平成６年２月１日に市長から「ごみ減量・リサイクル推進のための具体的な諸方策について」諮問を受けて審議し、平成８年１月25日に答申を行った。

２　第２期及び第３期審議会（委嘱期間：平成９年３月24日～平成13年３月23日）

平成９年12月12日に市長から「新たな時代に対応した清掃事業のあり方について」諮問を受けて審議し、新しい一般廃棄物処理基本計画「さっぽろごみプラン21」の策定を行うための基本的な方向として、平成11年５月31日に答申を行った。

３　第４期及び第５期審議会（委嘱期間：平成17年２月15日～平成21年２月14日）

平成17年２月、第４期審議会委員（公募委員２人を含む20人）を委嘱し、現行の「さっぽろごみプラン21」をどのように改定すべきか、また家庭ごみの有料化について、その実施の是非を含めて、どのように位置づけることが適当であるか、さらにその具体的な制度内容はどうあるべきかについて、市長からの諮問を受けた。平成18年度は、ごみ減量リサイクル施策と有料化問題を一体として検討する必要があることから、これまでの「家庭ごみ有料化検討部会」と「起草委員会」の機能を合体した「作業部会」を設置し、「審議会本会議」とともに十分な議論を行った。審議会では、本会議などで議論を行うとともに、市民意見交換会や公聴会、シンポジウムを開催した。そこでの市民意見を踏まえ、平成19年３月28日に答申を行った。

４　第６期審議会（委嘱期間：平成21年11月12日～平成23年11月11日）

平成21年11月、第６期審議会委員（公募委員２人を含む20人）を委嘱し、「スリムシティさっぽろ計画」に掲げたごみ量管理目標や施策の進ちょく状況について、外部組織による客観的な視点から点検・評価を行うために設置されたもので、「新ごみルール」開始後２年の状況を踏まえた「スリムシティさっぽろ計画」の進ちょく状況についての評価報告書をとりまとめた。

５　第７期審議会（委嘱期間：平成24年７月25日～平成26年７月24日）

平成24年７月、第７期審議会委員（公募委員２人を含む14人）を委嘱し、「市民力の活用」、さらには「限られた財政状況の中で最大限の効果」という２つの観点を考慮し、計画改定の方向性について審議するよう市長からの諮問を受けた。第６期審議会の評価を踏まえ、「発生・排出抑制」「生ごみ減量・資源化」の２つのグループ会議を設置して個別の課題について集中的に検討するなど、１年にわたる審議を経て、平成25年７月16日に答申を行った。

６　第８期審議会（委嘱期間：平成27年12月15日～平成29年12月14日）

平成27年12月、第８期審議会委員（公募委員２人を含む14人）を委嘱し、平成30年度以降の一般廃棄物処理基本計画の方向性について諮問を受けた。「２Ｒ」「資源化」の２つのグループ会議を設置して集中的に議論するなど、１年半にわたる審議を経て、平成29年７月21日に答申を行った。