

## 視座

# 特別区への清掃事業移管のねらいと効果を振り返る

もり ひろし  
森 浩志

公益財団法人 東京都環境公社 前理事長

## 1. はじめに

平成12年、清掃事業が東京都から特別区(23区)に移管されて19年を迎えようとしている。この清掃事業の移管は、自治権拡充をもとに、制度、対象人員、財務関係など、どれをとっても極めて大規模な事業であった。

これまで、清掃事業の移管を種々の視点から捉えて論ぜられているが、自区内処理や循環型社会づくりを中心に、移管時の「ねらい」とその「効果」という観点から、一度振り返ってみる。

## 2. 自区内処理の変貌

東京23区の清掃事業の移管は、昭和49年の地方自治法改正に始まった。その後の経緯については誌面の都合上省略するが、住民に身近な事務の移管と、自主性・自律性を高めた基礎的自治体としての地方分権拡充のシンボルとして、平成12年に行われた。

### 2.1 自区内処理の基本姿勢

平成6年の『都区制度改革に関するまとめ(協議案)』では、各区が収集・運搬、中間処理、最終処分の清掃事業のすべてに

責任を負い、自己完結的な事業を行うとした。

「自区内処理の原則」は、「ごみ戦争宣言」を契機にごみ処理の基本姿勢を示すキーワードであった。

### 2.2 自区内処理を取り巻く変化

23区内のごみ量は、図1に示すように平成元年の490万tをピークに減少傾向が続いているなか、平成9年に大気汚染防止法等が改正され、既設の清掃工場は、計画的に停止し、ダイオキシン類対策の改修工事が必要となった。このため、清掃工場の安定的な運転が重要課題となり、平成10年には、可燃ごみの中間処理は自区内処理を原則としつつ、協議案とは異なり、平成17年まで共同処理を行う基本方針を定めた。

一方、平成9年、ダイオキシン類対策の一環として国は新しいガイドラインを策定し、各都道府県は、ごみ処理に伴うダイオキシン類の排出削減を図るため、『ごみ処理広域化計画』を策定した。都は平成11年3月に、重点目標の一つに小型焼却炉の解消を盛り込み、島しょを除く区部には100t/日以上焼却炉の規模規定を定めた。

これにより、小さな清掃工場の建設や建替は、環境対策の視点からもできなくな

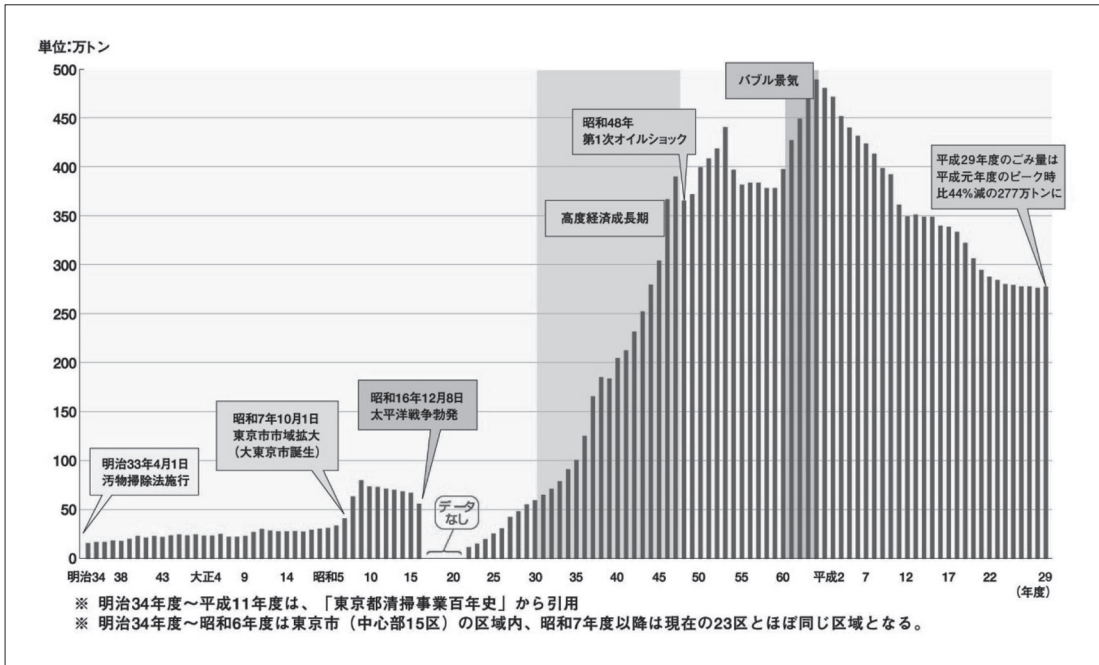


図1 東京23区のごみ量の推移（明治34年度～平成29年度）

〔出典：東京23区清掃一部事務組合、清掃事業年報〕

り、清掃事業の移管後の可燃ごみの中間処理に対する自区内処理の考え方に大きな影響を与えることとなった。

### 2.3 自区内処理のねらいの視点

自区内処理の基本姿勢のキーワードは、都が23区内で清掃工場の建設を進める大きな根拠であり、拠りどころであった。当時、地元区の住民説明などにおいても、自区内処理を理由に区内に清掃工場を建設する必要性を熱心に説いていた。

しかし、清掃事業の移管後、自区内処理の基本姿勢に基づき、一つの区に1清掃工場を求める清掃工場の整備方針は、大きな軌道修正を行うこととなった。当分の間の共同処理を実施していた平成15年、減少してきているごみの排出量を鑑み、清掃工場の建設計画を進めてきた新宿・中野・荒川での建設整備を廃止する方針を23区が決定した。

収集・運搬から中間処理、最終処分まで

の清掃事業のすべてに責任を持つという自己完結的な区の姿勢は、自区の問題と捉える自覚と責任意識をより高め、当事者として解決を生み出したといえる。だからこそ、新たな清掃工場の建設廃止や、引き続きの共同処理体制の方針を生み出すことができた。これは、大きな成果の一つであった。

振り返ると、自区内処理の原則は、地域住民の理解や協力を得る基礎としてだけでなく、清掃工場の計画・整備を抱える区の問題対応や、迷惑施設に伴う負担の公平問題など清掃工場の存在有無に関する区間の対立対応等への解決策としての「ねらい」もあったといえる。

### 3. 循環型社会づくりへの寄与・貢献

昭和30年以降ごみ量は急激に増加したが、平成元年以降は、資源回収モデル事業（東京ルール1）による古紙、ビン、缶の資源回収などの取組みにより、既に減少傾

向を示していた。

しかし、移管後、今後の人口の増加や生活様式の変化などにより、ごみの発生抑制、リサイクルの促進は、継続的な対策が大きな課題となっていた。

### 3.1 循環型社会づくりへのターニングポイント

平成12年の移管の時期は、循環型社会形成推進基本法、資源有効利用促進法、容器包装リサイクル法、家電リサイクル法や食品リサイクル法の施行・改正等が公付され、循環型社会づくりの元年というべき時期であった。

清掃事業の移管が目前の平成9年に策定された都の『東京スリムプラン（一般廃棄物処理基本計画）』では、資源・エネルギーの浪費に伴う大量廃棄の問題に対応し、事業者自己回収の仕組みなど、循環型社会へ転換を図ることを新たに打ち出していた。

一方、一部の区は、移管の前から独自の資源回収を進め、地域にリサイクルへの関心を高め、参加を促す取組みを開始しつつあった。

移管初期の各区は、まずは東京スリムプランを踏襲しながら、相次いで出された各種リサイクル法に対応するとともに、移管前から独自に取り組んでいたリサイクル事業を活かしつつ、ごみの分別徹底、作業の効率化、経費節減や組織再編などの取組みを大きく切り替えた時期であった。

その意味からも、清掃事業移管の時期は、循環型社会づくりに向けた取組みのターニングポイントであった。

### 3.2 減量化・資源化への独自の取組み

移管後、循環型社会づくりに不可欠な地域の特性や実情に即した身近な取組みが積極的に行われ、様々な形で具体化した。

例えば、粗大ごみの直接持ち込み、ペットボトルの集積所回収や、資源回収（行政

回収）の全区展開、町会・自治体などから回収する集団回収の拡大、ピックアップ回収など、これらの取組みにより区は減量・資源化に大きく貢献してきた。特に資源回収量（行政回収量）は、移管の12年を境に増加している。

移管のねらいの一つでもある、地域の特性や生活をさらに活かした循環型社会づくりは、そのねらいどおり、効果を現実のものとして具体化したといえる。

## 4. 清掃事業の将来を見据えた課題

移管に伴う清掃事業を振り返ってきたが、未来の清掃事業を考えるにあたり、目先だけでなく20年先、あるいは50年先の将来を見据えた課題を探ってみた。

### 4.1 埋立処分問題

平成18年の東京都廃棄物処理計画では、「廃プラスチックのリサイクルを促進し、埋立処分量をゼロにする」という計画目標を掲げ、数年の経過措置を設けて段階的に減少させ、一部の廃プラを埋立ゼロにした。

東京都の新海面処分場の残余年数の公表試算は50年で、実際はこれより長いと推察されるが、現在新海面処分場のほかには計画がなく、都が管理する埋立処分場には限りがあり、その埋立空間も大切な資源である。写真1は平成11年当時の新海面処分場の建設状況で、写真2は平成29年の埋立状況である。

平成19年以降、東京23区では不燃ごみ（分別ごみ）に区分されていた廃プラは、可燃ごみへ移された。清掃工場でのサーマルリサイクルに転換するため、23区清掃一部事務組合は、住民説明会やモデル事業などを進めながら、平成20年から廃プラのサーマルリサイクルを本格的に展開し、これまで埋立処分していた廃プラの埋立処分量を減少させてきた。



写真1 新海面処分場の建設状況（平成11年）  
 [出典：東京都清掃事業百年史]



写真2 空から見た中央防波堤処分場  
 （新海面処分場、平成28年）  
 [出典：東京都環境局]

しかし、23区の埋立処分量の推移は、平成21年以降ほぼ横ばいで、主灰のセメント原料化などを進めているが、平成27年の基本目標値を達成できない状況となっている。

現在の新海面処分場が終了した後の新しい処分先については、完結的事業として23区自身が確保し、清掃事業のすべてに責任を負うことが必要となる。東京湾には新たな空間を確保することが厳しく、将来他県

への依存問題にも発展し、大変大きな行政課題となる。

ごみ量の減量化を図りつつ、これまで以上の埋立量の削減へのアプローチは、新たな視点から、積極的に取り組むべき段階に入っているといえる。

## 4.2 循環型社会づくり問題

移管後の各区は、前述した独自の資源回収の取組み例にみられるように、地域に即したきめの細かい工夫を行い、発生の現場から分別・資源化を進めることで循環型社会づくりへの責任を果たし、一定の成果をあげてきているといえる。

しかし、最近、横浜市、大阪市や仙台市などでは、紙類の清掃工場への搬入を禁止するなどの取組みがなされる一方、食品廃棄物や使い捨てプラスチックの問題など、社会全体に及ぶ大きな課題も発生している。

廃棄物の発生を抑制し減量・資源化を一層進めるためには、リサイクルの仕組みへの新たな取組みが重要である。特に、これからの高度資源化を実現させ循環型社会づくりを目指すには、ものの生産・消費からの取組み、同時発生する一般廃棄物と産業廃棄物の合理的・効率的な資源化の取組み、安定したリサイクルルートの確保、再生資源の利用先の拡大・普及の取組みなど、国や都道府県における広域自治体での役割が極めて重要である。

さらに、レジ袋の有料化については、スーパーやコンビニエンスストアなどの小売業を対象として、2020年度以降に義務化する方針となった。23区においてプラスチックの容器包装の分別収集の未実施は現在8区もあり、プラスチック製容器包装（ペットボトルを除く）の資源化も大きなテーマとなっている。

レジ袋の削減については、それぞれの基礎的自治体が独自に行っているが、より効果的に取り組んでいくためには、広域

的な対応も重要となっている。

振り返れば、移管後の清掃事業における都と特別区の役割分担に関して、各区はごみの分別・資源化の推進を、都は循環型社会のための仕組みづくりをと定めた。しかし、将来に向かっては、この分担は単純ではなく、複合的で錯綜した一体的で連携された取組みが一層重要になると強く感じる。

未来に向けて循環型社会づくりを推し進めていくためには、地域だけでの3Rだけでなく、生産までさかのぼり、社会全体の仕組みまで広げた対策や地域との連携が一層必要になってきている。

## 5. おわりに

自区内処理や資源循環への取組みの視点から、移管後を振り返り、将来の清掃事業への課題を探ってみた。

自治権拡充のもとに進められてきた清掃事業の移管は、見方によっては各区の清掃事業遂行への自覚と責任が問われたともいえる。

現在、各区は、自己完結的に清掃事業すべてに責任を負う考え方にに基づき、主体的に独自の取組みを展開させてきた。ある意味で、それは移管の隠れたねらいであり、その効果を生み出し、区による差異はあるものの、しっかりと地に根を下ろしてきているといえる。

しかし、今後大きく変わりうる社会経済の変化や技術の進歩は、予想を超えた社会を創造し、清掃事業に対して新しい仕組みを求めてくる。これに積極的に対応していくためには、基礎自治体と広域自治体が主体的に取り組み、かつ強力な連携のもと、新たな取組みに果敢に挑戦することが、これまで以上に望まれる。



写真3 平成10年代のアルミ回収ポスト  
(東京23区におけるリサイクル事業)

[出典：東京都清掃事業百年史]

### 参考文献

- 1) 東京都清掃局 東京都清掃事業百年史、(株)外為印刷、(財)東京都環境整備公社
- 2) 特別区清掃主管部長会 清掃事業移管後10年間の総括、(株)アイガー特別区長会事務局
- 3) 東京都清掃局 東京スリムプラン、(株)サンデーデザイン、清掃局ごみ減量総合対策室
- 4) 東京都清掃局 東京都ごみ処理広域化計画、若菜印刷(株)、東京都清掃局環境指導部
- 5) 東京都環境局 東京都資源循環・廃棄物処理計画、東京都環境局資源循環推進部
- 6) 東京二十三区清掃一部事務組合 一般廃棄物処理基本計画、二十三区一組総務部
- 7) 東京二十三区清掃一部事務組合 経営計画、二十三区一組総務部