

自治制度演習 B 特別区の清掃事業について

公共経営研究科 1年 松田浩一

1 はじめに

現在、東京都と特別区の間で、事務事業の配分見直しが行なわれている。地方分権の流れの中で、広域自治体である東京都から基礎的自治体である特別区へできるだけ多くの事務移管をしようという試みであるが、具体的事業の移管になるとなかなか話が進んでいないのが実態である。

東京都が執行している444の事業を俎上にあげ、その一つ一つについて、引き続き都の事業として残すか、あるいは特別区に移管するか分類する作業である。補完性の原則に則り区が所管することを前提に検討すべきとする区側に対して、現状の事務事業の執行に不都合がないものまで分割して区に移管すべきではないとする都側が対立している。

そこで、過去に都から特別区へ事務移管を果たした清掃事業の現状について考察し、今後の事務配分を検討する一助としていきたい。

2 東京の清掃事業の変遷

清掃事業は、一般的には市町村事務である¹。ところが東京では、都政施行以来、清掃業務は都が担っていた。戦後特別区の自治権拡充運動の中で、清掃事業は大きなポイントとなるものであった。昭和39年の地方自治法改正で特別区の事務の中に清掃事業が追加されたが、別に法律で定める日まで引き続き都が清掃事業を担うものとされた。自治制度改革のときは、清掃業務を担うことが、基礎的自治体となることの条件のように扱われた。その後特別区は、清掃業務を担うべく努力を重ね、平成12年地方分権改革の中で、清掃業務の委譲を受け、ついに基礎的自治体の地位を獲得した。しかしながらこの間、高度経済成長期に増え続けるごみの量に比べごみ処分能力の拡充が進まず、東京の清掃事業は迷走を続けた。昭和20年代後半には埋め立て処分場が満杯となり、海面埋め立てが行われ、これを抱える江東区の衛生環境は著しく損なわれ深刻な問題となっていた。そこで東京都は、各地に清掃工場の建設計画を策定するが、建設地とされた地区では地元住民の反対運動が行われた。特に1970年代のはじめには、建設計画に反対の激しかった杉並区のごみの収集車の受け入れを江東区が実力で阻止する騒ぎとなり「東京ごみ戦争」としてマスコミでも大きく取り扱われることとなった。

3 清掃事業の特別区への移管（東京二十三区清掃一部事務組合 HP を編集）

¹ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和四十五年十二月二十五日法律第百三十七号）第6条の二

①東京都から特別区への清掃事業の移管作業の日程は下表のとおりである。

平成 10 年 12 月 24 日	第 4 回都区制度改革推進委員会において東京都提案「清掃事業の移管に関する提案」の内容を都区の正式な合意として決定 • 収集・運搬については、平成 12 年 4 月から、各特別 区が実施する。 • 可燃ごみの中間処理は、一定期間、特別区の共同処理とする。 • 不燃ごみ・粗大ごみ、し尿の中間処理は、特別区の共同処理とする。 他
平成 11 年 3 月 26 日	第 5 回都区制度改革推進委員会において共同処理の形態を決定 「特別区の共同処理の形態は、地方自治法第 284 条に定める一部事務組合及び同法第 252 条の 2 に定める協議会とする。」ことが都区合意された。
平成 11 年 7 月 15 日	清掃事業共同処理準備委員会(特別区長会)において規約(原案)を決定
平成 11 年 9 月 17 日 ～10 月 22 日	関係特別区の議会の議決
平成 11 年 10 月 7 日 ～12 月 21 日	関係特別区による協議(各区決定日)
平成 11 年 12 月 21 日	「東京二十三区清掃一部事務組合の設立に関する協議書」を関係特別 区において締結
平成 11 年 12 月 22 日	「東京二十三区清掃一部事務組合の設立の許可申請書」を各特別区が東京都知事へ提出
平成 12 年 2 月 21 日	「東京二十三区清掃一部事務組合」の設立を東京都知事より各特別区に許可
平成 12 年 4 月 1 日	「東京二十三区清掃一部事務組合」設立

② 東京都と特別区の清掃事業の役割分担は下記のとおりである。

各特別区	一般廃棄物の収集運搬
東京二十三区清掃一部事務組合	ごみの中間処理
東京都	当面の間最終処分を行う

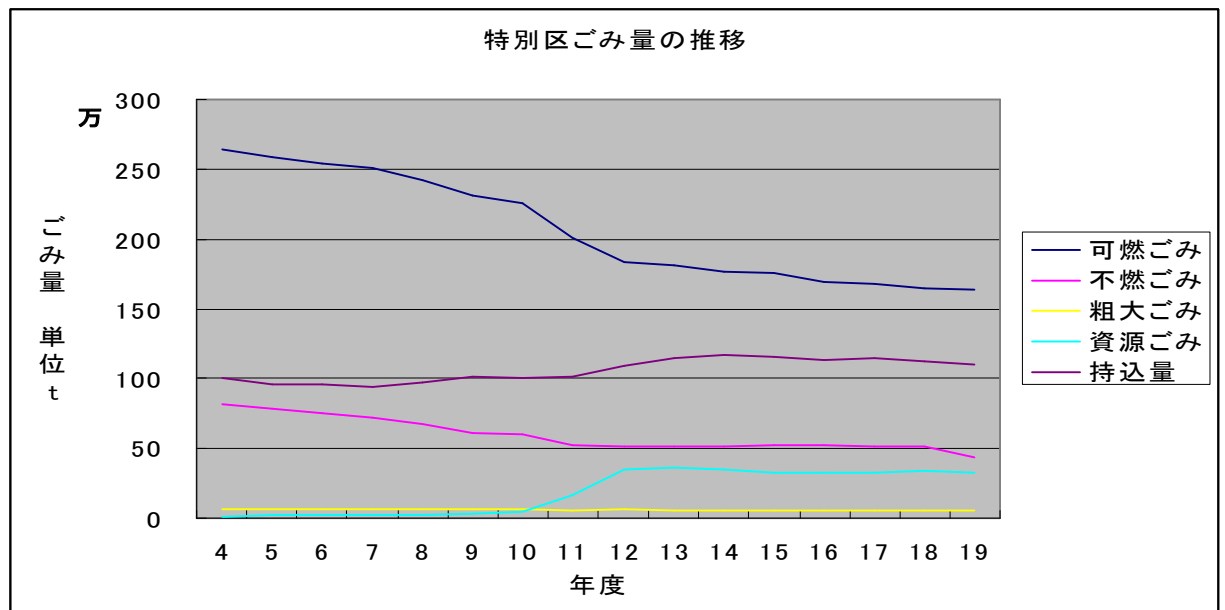
3 清掃事業の特別区への移管の目的

昭和27年の地方自治法の改定から失われた自治権を拡充するため、特別区は、最も住民に身近な事務の一つである清掃事業の移管を求め続けた。しかしながら、単なる都と区の権限争いと思われないためには、誰もが納得できるような移管のメリットを提示する必要があった。そこで、第1次分権改革時に清掃事業の移管の目的とされたのは、次のことであった。「従来から行っていたリサイクル事業と（ごみの）収集・運搬を一体的に行うことにより、循環型社会の実現を目指します。」ごみの収集業務は、住民にとって最も身近な業務のひとつである。これを担うために、特別区は当時社会問題化していた環境問題を解決する方策として清掃事業の移管を挙げたのである。高度経済成長期を通じ、大量生産、大量消費の時代が続いた。東京では増え続けるごみの量に処理能力が追いつかず、ごみの処分場があと何年で満杯になるといったニュースが世間の耳目を集めた。高度成長期の終焉とともに、大量消費型嗜好が見直され始め、各区ではリサイクル推進運動に取り組みはじめた。リサイクル推進運動は、住民の協力を得て大きなトレンドとなっていたが、より大きな効果を発揮するために、ごみの収集・運搬、処分とともに一体的に担うべきであるとしたのである。

4 清掃事業の都から区への移管の評価

特別区区域の清掃事業は、平成12年4月1日に東京都から特別区へ移管された。移管から8年経過して清掃事業の現状を踏まえて、移管の是非についていくつかの視点から検討したい。

① 循環型社会の実現について



特別区が都から清掃事業の移管を受けるにあたって、目指すこととした「循環型社会の実現」について検討する。移管を受けるにあたって各区は、資源ごみの回収に力を入れて取り組んだ。上記グラフは、23 区のごみの量を表したものである。特別区がごみの収集運搬を担う前後の平成 11 年度、12 年度における資源ごみの回収量は、前年比それぞれ、291.3%増、112.9%増と大幅に増えている。その後もごみの総量が減少傾向を見せているのに対して、特別区の資源ごみ回収量は平成 12 年の水準をおおむね維持している。これに対して、特別区の資源ごみの回収量が大幅に増えた時期の多摩地域の回収量を見てみると、11 年度が前年比 4.1%増、12 年度が 9.8%増に留まっている。これは、特別区がリサイクル事業とごみの収集運搬に一体的に取り組んだ結果、資源ごみの回収が増加したものといえよう。

② ごみの収集・運搬のサービス内容について

ごみの収集・運搬を東京都が行っていたときは、地域のニーズにあったきめ細やかなサービスを行っていたとはいいがたい。地域の特性に応じて出るごみの特性も地域によってさまざまである。不燃ごみと可燃ごみの割合なども地域によって異なる。都が行っていたときは、地域の単位が大きくきめ細やかな対応はできなかったが、区が担うようになってからは、より小さな単位で、可燃ごみと不燃ごみの収集の頻度を変えるなど地域の実情にあったサービスを提供している。

平成 18 年 6 月 22 日第 5 回特別区制度調査会に招かれた東京清掃労働組合の星野良明は、以下のとおり発言している。「次の例にあげるような各区のよりきめ細やかな清掃事業とは、技術的には都清掃局時代でもやれなかったことではなかったかと思いますが、やはり清掃事業が区の仕事となって、その積極性のうえにはじめてできたことだと思います²」例として、高齢者訪問収集、高齢者の安否確認、北区・品川区の個別収集、全収集員が救急救命士の資格を取る取り組みなどをあげている。

きめ細やかなサービスとして新宿区の高齢者訪問収集の例をあげる。新宿区では団地の一人暮らしの高齢者の孤独死がマスコミで報道されるなど大きな課題となっていた³。そこで孤独死対策のひとつとして考えられたのが、ごみの訪問収集である。ごみの収集は、共同の集積場所まで各家庭から持ってきてもらうのが原則であるが、訪問収集に登録した高齢者宅には、団地の玄関先までごみの収集に伺うというものである。きめられた期日にごみが玄関先に出ていなければ収集作業員が高齢者宅に声かけをする。それでも応答がなければ、あらかじめ登録している連絡先や関係機関に連絡をするという仕組みである。新宿区の他の孤独死対策の施策と共に高齢者の安否確認に大きな成果をあげている。このような施策の相乗効果は住民に身近な施策を総合的に提

² 特別区長会HP

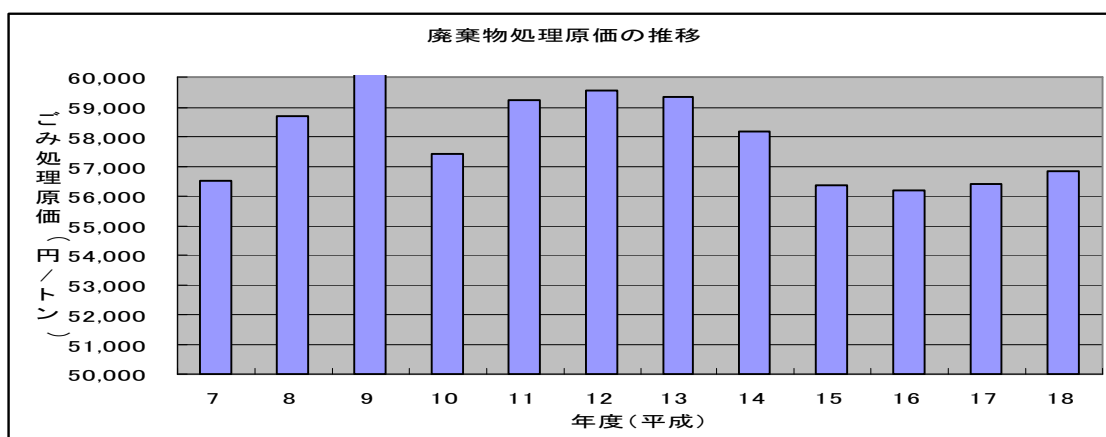
<http://statwb.tokyo-23city.or.jp/seidochousakai/b5kai/kaigirokub5.pdf>

³ 東京新聞 シリーズ「孤独死を追う」2006 年 11 月～ など

供している基礎的自治体だからできることである。

③ 費用について

次に、清掃事業にかかる費用について検討する。特別区地域のごみの収集、運搬、処理までの 1 トン当たりの費用の推移を示したのが下のグラフである。都から特別区へ清掃事業が移管されてから上記②に示したようにきめ細やかな収集運搬が行われているが、コストが高くなったということはない。特別区へ移管された直後の平成 12 年度から平成 13 年度にかけてはやや高めになっているが、それでも平成 8 年度、9 年度と比較すると低く抑えられている。その後平成 15 年度以降は都が実施していた時よりも費用は総じて低く推移している。



(東京二十三区清掃一部事務組合事業概要(平成 20 年度版)から作成)

④ 清掃事業全体の見直しについて

現在二十三区では、35 年ぶりとなるごみの分別方法の見直しを行っている。ごみの最終処分場の延命のためと、この間の技術革新によりごみの焼却施設の高性能化のために、プラスチック系のごみの一部が不燃ごみから可燃ごみへと変更するものである。ただし、その実施時期については、今年の 4 月実施とした区が 10 区、10 月実施とした区が 12 区、実施を来年 3 月にした区が 1 区である。区の区域を越えて生活する住民が多い二十三区地域で、このようなばらばらな実施はわかりにくいという批判がある。しかしながら、逆に言えば、できるところから実施していくということで、全体のスピードアップにも繋がっているのではなかろうか。最後の区に合わせて全体で一斉にはじめるよりも、進むべき方向性があるのなら、やれる区から始めたほうが遅れている区に対して実施を促すことにもなるだろう。

⑤ 移管の評価

清掃事業が都から区へ移管された平成 12 年度以降、特別区区域内のごみの収集のサー

ビス内容は向上し、費用は減少している。さらに、ごみの総量が減少しているにも関わらず、資源ごみの回収量は増加していることから、当初目標としていた循環型社会への転換についても着実に進んでいると言える。また、ごみの分別方法の変更などの重要施策の転換の意思決定も、停滞なくできている。

以上、清掃事業の移管後 8 年間を分析したところ、清掃事業については、東京都が実施するよりも、特別区が実施するほうがメリットが多いことは明らかである。

5 終わりに

清掃事業での実績を参考に、他の事務事業の都区の配分について今後検討していきたい。