

「特別区における清掃事業」の基本的あり方 (概要)
—あるべき姿を中心として—

1 報告の経緯

この報告書は、「第3次行動計画」に基づき、特別区独自に清掃事業全般にわたる基本的な考え方を検討したものである。

清掃事業の移管をめぐる最近の動きも踏まえ、今後想定される具体的なあり方を検討する際の、特別区側の原点として、あるべき姿を中心にまとめたものである。

2 東京のごみ問題の現状

(1) 最終処分場の逼迫

現在の処分場は、あと3年以内に確実に寿命が尽きる。新たな処分場の確保に努力しているが、海面埋め立ては、もはや限界に達したといえる。

新たな処理方法の研究・工夫・努力が求められる。

(2) 中間処理施設の不足

23区内は、かつて一度も全量焼却を達成したことがない。可燃ごみ約10%、分別ごみ約50%が、未処理で埋め立てられている。計画中の新海面処分場は、全量中間処理が前提であり、清掃工場の建設の遅れは一刻も猶予できない。

(3) 焼却・埋立中心主義の限界

大量生産・大量消費社会は、膨大な量のごみと、再生や処理の困難な多様なごみを、自治体の処理能力に関係なく一方的に排出している。焼却・埋立中心の受け身の行政から、都市生活や事業活動を見直し、廃棄物をトータルに管理する行政への転換が求められている。

(4) 「23区一体」の清掃行政の限界

巨大都市東京における都の清掃行政では、画一的・単一的形態による効率性が優先されてきた。地域の特性にあった多様な清掃行政の展開には、東京はあまりにも器が大き過ぎる。

3 特別区の清掃事業のあるべき姿

特別区が、清掃事業の運営主体となれば、あるべき姿は次のとおりである。

(1) 資源循環型清掃事業への転換

区部で排出される、可燃ごみの約半分、分別ごみの大部分は、資源として再生が可能と言われている。今までの清掃事業では、資源・エネルギーの膨大な浪費を招いている。ごみを出す側の自覚と実践が不可欠な減量とリサイクルを、地域の中に浸透させ、社会的なシステムへと育てていくことができるのは、住民に身近な地域の自治体以外になく、ここに特別区の重要な役割がある。

特別区が目指す清掃事業の方向は、資源・エネルギーの大量消費を見直し、

地球全体の環境と調和できる「資源循環型」清掃事業の積極的な展開である。

このため、次のような基本的な取り組みが必要である。

① 都区の役割分担と区相互間の連携

経済構造を含む社会システムの変革に、国や都の積極的な役割を期待する。各特別区は相互に連携し、区民や事業者と一体となって責務を果たしていく。

② 総合行政としての取り組み

リサイクルと同時にプレサイクルの実践が重要である。排出後のみならず排出前に力点を置いた多角的・多面的な施策が必要である。環境、消費者、教育、コミュニティなどの各行政と連携した、総合的な取り組みが求められる。

③ 地域の特性に対応した多様な事業展開

排出されるごみの量や質、形状は、地域の特性を反映している。様々な地域特性に対応した方法を創意・工夫し、効率的で多様な事業展開を図っていく。

④ 「リサイクル推進計画」の充実

都区協議会の下に設置した「都区リサイクル推進協議会」において策定した「リサイクル推進計画」の内容を発展させ、充実しなければならない。

(2) 自区内処理の実現

特別区は、自区内処理の原則を、大都市制度の中の基礎的自治体として「自らの責任で収集・運搬・処理・処分しなければならない原則」と考える。

創意と工夫による地域に合った事業展開のためには、少なくとも収集・運搬と中間処理を含む一貫した事業体系の確保が必須条件となる。しかし、都が大都市の一体的運営を図り、清掃事業を実施してきた沿革があるため、中間処理施設の地域的な偏在と建設計画すらない区が生じている。

しかしながら、各特別区が基礎的自治体となり、清掃の責任を担う以上、自区内の清掃工場・リサイクル関連施設の確保にあらゆる努力を傾注するとともに、最終処分についても将来一定の責任を果たしていくべきと考える。

4 今後のすすめ方

(1) 移管を受けるまでに準備(整備)すべきこと

移管を間近に控えた今、あるべき姿にむけた現実的な対応が必要である。早急に対応すべき次の事項を、都区協力して取り組まなければならない。

①資源化関連施設の整備、②直営車の車庫の整備、③全量中間処理体制の実現、④最終処分場の確保、⑤総合的な調整方法の確立

(2) あるべき姿に至る各区計画策定の必要性

都区の役割分担や適切な財源措置を含む短期的な計画とあるべき姿に至るための中・長期的な計画が必要となる。これらの計画の速やかな策定は、平成7年4月の法改正を確実なものとしていくための緊急の課題でもある。

今後、特別区は、都の協力を得ながら、早急に取り組んでいく必要がある。

「特別区における清掃事業」の基本的あり方

—あるべき姿を中心として—

1 報告の経緯

この報告書は、特別区制度改革推進本部（以下「推進本部」という。）が平成5年10月策定した「第3次行動計画」に基づき、各特別区が近い将来清掃事業の運営主体となることを想定し、清掃事業全般にわたる特別区としての基本的な考え方を区独自に検討したものである。

推進本部から下命（同年10月8日）を受けた特別区制度改革推進委員会は、「資源循環部会」「自区内処理部会」を設置（同年10月14日）し、検討を重ねてきた。

両部会では、まず東京のごみ問題の現状を把握し、基本的な問題点を整理するとともに、ごみ問題が社会全体のシステムに深く根ざす大きな課題であり、同時に、大都市東京の特性とこれまでの歴史的経緯から事業運営にあたっては、多くの課題が存在することについて認識を深めた。

そして、これらの課題を克服することこそ、東京のごみ問題を解決するとともに、これからの清掃事業の運営主体に求められている使命であるとの理解の下に、特別区が目指すべき清掃事業運営の基本的な考え方を整理した。

また、両部会では、清掃事業移管をめぐる最近の動きも踏まえながら検討を進めたが、本報告書は、今後想定される具体的なあり方を検討していくための特別区側の原点として、あるべき姿を中心にまとめたものである。

2 東京のごみ問題の現状

世界でも驚くべき成長を遂げた日本社会は、毎日大量のごみを排出している。とりわけ、東京は、商品に溢れた「豊か」で便利な都市生活を享受する一方で、貴重な資源やエネルギーの大消費地として、深刻なごみ問題に直面している。

(1) 最終処分場の逼迫

東京のごみ問題は表面的には、有限である東京湾における最終処分場確保の問題として現れている。

江戸開府以来、東京のごみは、永代浦の海面投棄に始まり常に東京湾埋め立てに依存して来た。近年に入っても、夢の島、新夢の島、中央防波堤内側と次々に埋め尽くし、現在、唯一の最終処分場である「中央防波堤外側処分場」についても、あと3年以内に確実に寿命が尽きると言われている。

都は、中央防波堤の外側にある検疫錨地を移転させ、新たな海面埋立処分場の確保に努力している。この計画が実現したとしても、その埋立期間は15年程度と見込まれている。また、その後の見通しは全く立っていない。都の区域内の海面埋め立ては、もはや限界に達したといえる。

海面埋め立てに替わるべき、新たな処理方法の研究・工夫・努力が強く求められている。

(2) 中間処理施設の不足

最終処分場の寿命を縮める要因の一つが、可燃ごみの未処理搬入である。

可燃ごみは、焼却すれば体積で約20分の1にすることができる。すでに多摩地域の市町村では、全量焼却を行っているが、23区内の可燃ごみは、かつて一度も全量焼却を達成したことがない。

特別区の存する区域には15の清掃工場が、概ね幹線道路に沿い23区の周辺部に環状に立地している。また、所在する区は12区であり、その内3区に2工場が所在している。第1次ごみ戦争から20年が経過したが、その間、所在区は2区増えたに過ぎない。都は、可燃ごみの全量焼却と安定的な焼却体制のために平成3年度から22年度までに、新設10工場の建設を予定しているが、工場建設には課題が多く見通しが立っている工場は僅かである。

現在、可燃ごみの約10%が未処理のまま埋め立てられている。さらに、分別ごみ（不燃・焼却不適ごみ）の約50%も何らの中間処理もなされずに処分されている。

都がごみの全量中間処理体制を未だに達成し得ない背景には、高度に都市化の進んだ市街地での用地難や住民折衝の困難さも大きな要因であるが、短期的なごみの動向にとらわれ、長期的な対策が遅れたことも見逃せない。

現在、計画が進められている新海面処分場は、全量中間処理が前提となっており、清掃工場の建設の遅れは、一刻も猶予できない状況を迎えている。

最終処分場の延命化とごみの減量化は、今日、まさに東京のごみ問題解決のための至上命題となっているのである。

(3) 焼却・埋立中心主義の限界

大量生産・大量流通・大量消費・大量廃棄を基盤とする経済構造や物質文明社会は、ごみの量的・質的变化をもたらしている。

区部から排出されるごみ量は、平成4年度452万tで、10年前に比べると約74万t（京都市の年間排出ごみ量に相当）増加している。また、ごみ量の内訳

は、65%が事業系、35%が家庭系のごみであり、事業系のごみが占める割合が高い。更に、可燃ごみの約44%、分別ごみの11%は、オフィスや流通等から排出される紙類であり、近年はこの紙類とプラスチック類の占める比率が高まってきている。

紙類やプラスチックの増加は、焼却炉内の温度を高めるため、ごみの投入量を減らしたり、水を散布しながら燃やすなどの処置を施さざるを得ない。このことは、時間当たりの焼却量を減らすと同時に炉の劣化を早め清掃工場の寿命をも縮める結果となっている。

大量生産・大量消費社会は、膨大な量のごみを発生させると同時に、再生や処理の困難な多様なごみを、自治体の処理能力に関係なく、一方的に生産・販売・排出している。排出されたごみを焼却・埋立中心に適正に処理するという受け身の行政から、資源やエネルギーの大量消費に支えられてきた都市生活や事業活動を見直し、生産、流通、消費等の各段階で、廃棄物をトータルに管理する行政への転換が求められている。

(4) 「23区一体」の清掃行政の限界

都は昨年4月、廃棄物の発生抑制を基本とし、資源が循環して利用される都市の形成を目指して、20年ぶりに清掃条例の全部改正を行った。この目標を達成するためには、地域住民と事業者・行政が一体となったきめ細かく多様な取り組みが必要となる。

夜間八百万、昼間千百万人の人口を擁する巨大都市東京は、様々な異なった地域から成り立っている。都はこれまで、約24万か所の集積所から、交通渋滞の中で、収集・運搬から処理・処分の一貫した作業を毎日繰り返しながら重責を果たしてきた。そこでは、いきおい画一的・単一的形態による効率性が優先されることになる。地域の特性にあった多様な収集・運搬形態や多分別収集の採用等は、困難にならざるを得ない。新しい清掃行政の展開を求めるには、東京はあまりにも器が大き過ぎるといえる。

3 特別区の清掃事業のあるべき姿

特別区が基礎的自治体となり清掃事業の責任を果たすことは、住民に最も身近な自治体の立場から、東京のごみ問題の解決を目指していくことに他ならない。

近い将来特別区が清掃事業の運営主体となることを想定すれば、目指すべきあるべき姿は次のとおりである。

(1) 資源循環型清掃事業への転換

ブラジルで開催（平成4年6月）された「地球サミット」では、限界ある地球資源について、将来世代の権利を現世代が保障する義務を負うことが確認されている。人類が生き延びるために、自然界からの資源の採取を極力小さくし、同時に生産・流通・消費の各段階での再生を図ることによって、廃棄物の発生と排出を抑制していくことが必要である。

23区内で排出される可燃ごみの約半分は資源として再生できるほか、分別ごみにいたっては大部分が資源化可能であると言われている。排出後のごみを燃やすか埋めるといった焼却・埋立中心の清掃事業は、最終処分場確保の困難性・有限性からも限界があるばかりか、資源・エネルギーの膨大な浪費を招いている。

ごみは人びとの日々の生活から生じるものである。その減量とリサイクルは、ごみを出す側の区民（事業者も含む）一人ひとりの自覚と実践が不可欠である。

行政は、減量とリサイクルへの取り組みを地域の中に浸透させ、さらに大きなシステムへと育てて行かなければならない。このように区民一人ひとりの取り組みを支援し、きめ細かく対応して行けるのは、常に区民とともに在り、区民の信頼に支えられた地域の自治体以外にない。ここに、区民に最も身近な自治体である特別区の重要な役割がある。

特別区が目指すべき清掃事業の方向は、資源やエネルギーの大量消費に支えられてきた東京の都市生活や事業活動を見直し、地球全体の環境と調和できる新しい区民のライフスタイルとまちづくりのあり方を視野に入れた「資源循環型」清掃事業の積極的な展開である。

このため、次のような基本的な取り組みが必要である。

① 都区の役割分担と区相互間の連携

資源循環型清掃事業の展開のためには、地域の自治体によるきめ細かな取り組みとともに、都の全域を視野に入れた総合行政が必要である。しかし、現在の都は、特別区の区域では市町村の立場で一般廃棄物の処理を行い、産業廃棄物対策については府県の立場で事業者の指導を行っている。同時に、多摩・島しょの地域では、府県の立場で一般廃棄物に関する市町村への指導及び産業廃棄物の広域的な事務を処理している。

これからの清掃行政は、地域に密着したきめ細かな取り組みとともに、都全域の、さらには都の圏域を越えた、広域的な課題にも対処していかなければならない。都区制度改革により、住民に身近な基礎的自治体となる特別区の権限を拡充しつつ、都の府県行政を強化することは、ごみ問題解決のためにも緊急

の課題となっている。

資源循環型清掃事業の実施にあたっては、生産・流通・消費の経済構造を含む、社会システムそのものの変革が必要である。市町村行政のレベルを超える課題については、国や府県行政を強化した都の役割として、積極的な施策の展開を期待する。

各特別区は、相互の連携を保ちながら、各地域の区民や事業者と一体となってその責務を果たしていく。

② 総合行政としての取り組み

資源循環型清掃事業の推進のためには、区民のライフスタイルの変革を進めるとともに、利用できるものは資源として循環させ再利用するシステムを確立し、機能させることが是非とも必要である。また、リサイクルと同時に、「ごみを作らない、ごみを売らない、ごみを買わない」といったプレサイクルを、製造・流通・消費の各段階で実践することが重要である。特別区は、消費者としての区民と一体となって世論を喚起していく必要がある。

このように、ごみの排出後のみならず排出前に力点を置いた多角的・多面的な取り組みが不可欠であり、区民・事業者と結びついたきめ細かな施策を図る必要がある。特別区には、環境行政、消費者行政、教育行政、コミュニティ行政などの連携のもとに、総合的な取り組みを展開することが求められる。

③ 地域の特性に対応した多様な事業展開

23特別区の特性は決して一様ではない。更に、各区内の地域特性も一様でないことは言うまでもない。

地理的条件、道路交通、商店街・住宅街、住商工の混在さらには、住民の気質やコミュニティの成熟度など、様々な要素が絡み合って地域は成り立っている。そして、排出されるごみの量や質、形状は、これら地域の特性を反映している。

各特別区は、地域に密着した自治体として、区民・事業者とともに創意・工夫を凝らしながら、様々な地域特性に対応した収集形態やリサイクルの方法により、効率的で多様な事業展開を図っていく必要がある。

④ 「リサイクル推進計画」の充実

特別区は、リサイクル型社会を目指し、平成3年「ごみ減量・リサイクル推進宣言」を行い、集団回収支援事業や資源回収、情報提供など地域に根ざした事業の推進を区民とともに進めてきた。また、都区協議会の下に「都区リサイクル推進協議会」を設置（平成5年5月）し、家庭系を中心とした「リサイクル推進計画」を策定（同年11月）したところである。清掃事業の特別区への移

管に伴い、その内容をさらに発展させ充実していかなければならない。

(2) 自区内処理の実現

廃棄物の処理及び清掃に関する法律は、一般廃棄物の収集・運搬・処理・処分を、発生地である市町村の責務と位置づけている。特別区は、自区内処理の原則を、大都市制度の中の基礎的自治体として「自らの責任で収集・運搬・処理・処分しなければならない原則」であると考える。

資源循環型清掃事業は、各区ごとに地域の特性に対応した多様な事業展開が求められる。住民の期待に応えながら、それぞれ自らの創意と工夫により、自区内の問題解決を図っていくためには、自らの処理手段を持っていることが前提となることは言うまでもない。したがって、地域に合った収集・運搬はもとより、少なくとも中間処理を含む一貫した事業体系を確保することが必須条件となる。

一方、特別区の存する区域では、都が大都市の一体的運営を図り、清掃事業を実施してきた制度的・歴史的沿革がある。かつて、都は昭和46年のごみ戦争を機に、自区内処理の原則を打ち出した。その目的は、各区ごとの清掃工場建設の促進にあったが、その後建設（建て替えを含む）された工場も、依然として都市化の進んだ市街地を避け、あるいは交通アクセスを配慮し幹線道路沿いに、23区の周辺部に建設されてきた。また、現行の工場建設計画も、当面の緊急課題である可燃ごみの23区トータルとしての全量焼却を目指して策定されている。このような経緯から、中間処理施設の地域的な偏在と3区にあっては建設計画すら策定されていないという状況が生じている。

しかしながら、各特別区が基礎的自治体となり、自区内の清掃の責任を担う以上、「自区内処理の原則」に基づき、自区内の清掃工場・リサイクル関連施設の確保にあらゆる努力を傾注するとともに、最終処分についても一定の責任を果たしていくべきであると考える。

4 今後のすすめ方

この報告書の目的は冒頭に記したとおり、清掃事業全般にわたる特別区としてのあるべき姿を明らかにすることである。基礎的自治体となる各特別区は、自区内処理の原則に立ち、自区内の清掃事業の全てに責任を担っていくこととなるが、しかし、東京23区の地域においては、この原則を直ちに適用できない状況と経緯がある。

清掃事業の各特別区への移管を間近に控えた今、あるべき姿にむけた現実的な

対応が必要である。また、特別区としてのあるべき姿に至るまでの間には、この他に中・長期にわたる多くの課題がある。基礎的自治体となる各特別区は、これらの課題を速やかに解決していかなければならない。

報告を終えるにあたり早急に対応すべき主な課題について述べておきたい。

(1) 移管を受けるまでに準備（整備）すべきこと

あるべき姿を直ちに実行に移すことは困難であるが、清掃事業は区民の生活に直結した日々の行政であり、一日たりとも休むことは許されない。移管時に、混乱のないスムーズな事業の引き継ぎを行うことは、都と特別区の責務である。

このため都区は協力して、少なくとも次のようなハード、ソフト両面にわたる整備を急がなければならない。

① 資源化関連施設

ごみの減量・リサイクル事業は、ごみ問題・環境問題を解決するための最重要課題である。現在、都と特別区は、リサイクル型都市東京23区を目指して、「リサイクル推進計画」を策定しその推進を図っている。一方、移管後の特別区は、資源循環型清掃事業を目指すものである。

このため、リサイクル推進計画の中で早期に実施すべき施策とした、各種のストックヤード、再生・資源化施設、活動拠点となる施設等の整備にむけて、早急に取り組む必要がある。

② 直営車の車庫

清掃事業の移管後は、直ちに各特別区がごみの収集・運搬を行うこととなる。しかし、これまで都が、23区の区域を一体として運営してきたことから、その域内に直営車の車庫が所在しない区（12区）、不足する区（1区）が生じる。

このために、該当区の清掃事業所（直営車の車庫）の整備に早急に取り組んでいかなければならない。

③ 中間処理施設

新しい海面処分場は、全量中間処理が埋め立ての条件とされている。このことから、少なくとも、23区総体として全量中間処理体制を早急に実現しなければならない。

このため、リサイクル事業の促進と併せて、可燃ごみについては、不足する清掃工場の一日も早い建設にむけて促進を図っていかなければならない。また、分別ごみについては、中央防波堤内側と京浜島で平成7年度完成を目途に進められている2施設の建設を着実に推進していく必要がある。

④ 最終処分場

最終処分場の使用は、3年以内には限界に達すると言われている。

このため、関係者の理解を得ながら、新しい処分場の確保に取り組む必要がある。

⑤ 総合的な調整方法

移管を受けるにあたり、各特別区が自区内の清掃事業に責任を果たしていくためには、特別区相互間における収集から処分に至る計画の調整や清掃工場の地域対応、分別ごみ・粗大ごみの広域対応など、現実的、過渡的、経過的な運営を確保していく必要がある。

このため、広域対応の方法、相互支援・連携の方法などの方策確立にむけて、早急に取り組む必要がある。

(2) あるべき姿に至る各区計画策定の必要性

移管を受けるまでの短期間に準備（整備）すべきことについて触れてきたが、これらの課題への対応は、移管後の自区内処理の体制整備など、あるべき姿を実現する課題と併せて検討しなければならない。

そのためには、都区の役割分担や適切な財源措置を含む、移管時までの短期的な計画とあるべき姿に至るための中・長期的な計画が必要となる。

特別区が目指す清掃事業の展開には、住民・事業者の理解と協力が不可欠である。従って、混乱のないスムーズな事業の引き継ぎと特別区が描いたあるべき姿の実現に至るプログラムを明らかにしていくことは、基礎的自治体となり清掃事業に責任を果たすことになる各特別区の責務である。同時に、平成7年4月の法改正を確実なものとしていくための緊急の課題でもある。

今後、特別区は、都の協力を得ながら、これらの計画の速やかな策定に取り組んでいく必要がある。