

平成9年2月28日
制度改革実施準備委員会
清掃部

清掃事業の移管にあたっての考え方

特別区制度改革実施準備委員会清掃部会は、平成12年4月の都から特別区への清掃事業の移管に向けて、清掃事業の実施主体となる責任を認識し、移管後の清掃事業のあり方や移管に際しての課題などについて、平成8年度初頭から2年間の予定で具体的な検討を開始した。

清掃部会では、既に都区間で合意されている「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」を基礎にして、協議案を実現する上での諸課題を、緊急度や重要度を勘案しつつ抽出し、それぞれ詳細に検討を行っている。精力的に意見交換や議論を重ねる中で、23区の間には一定の共通認識が醸成されつつある。

この報告は、これまでの検討の中から特に重要な事項を中心により詳細な検討を進めたものであり、特別区が清掃事業を円滑に受け入れるにあたっての、現時点における基本的な考え方を示すものである。特別区は、この考え方を指針として、今後想定される都区間の具体的な協議に臨んでいくこととする。

1 一般廃棄物処理計画

市町村は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づき、その区域全域の廃棄物について、家庭廃棄物のみならず事業系廃棄物を含め、一般廃棄物処理計画（以下「計画」という。）を定めなければならないこととされている。このため、各特別区は、清掃事業を実施するにあたって、計画を定めることとなる。

[移管にあたっての考え方]

○ 計画の策定

各特別区が主体的に策定することとする。なお、計画の策定にあたっては、清

掃協議会が一定の調整を行う。

○ 清掃協議会の関与・調整範囲

特別区における清掃事業では、地域処理方式や一部事務組合での共同処理などが行われるため、円滑に事業を実施する視点から、各特別区間の十分な調整が求められる。このため、計画の策定にあたっては、実施計画を中心とする各特別区間の調整が必要となり、これらの調整は清掃協議会が行うこととなる。また、基本計画についても、処理施設の整備に関する事項などを中心に、清掃協議会による調整が必要となってくる。

○ 廃棄物の発生量・処理量等の推計

廃棄物の発生量や処理量等は、一般廃棄物処理計画の策定のみならず、清掃事業を実施するうえでの基礎数値であり、一定の精度が求められる。また、特別区における清掃事業では地域処理や共同処理が行われることから、推計された量の精度が低いと、他区の清掃事業に混乱が生じる恐れがあり、より高い精度が求められる。各特別区がそれぞれの手法で独自に推計すると、推計値の精度にばらつきが生じ、地域処理や共同処理の円滑な実施に影響を与える恐れがある。

このため、推計の精度を向上させるために清掃協議会が各特別区に標準的な推計方法を示し、各特別区は、自区内の地域特性や廃棄物の排出実態などを勘案しつつ推計することとする。なお、推計された数値は、清掃協議会が集約することとする。

○ 事業系ごみの区別排出量の把握

一般廃棄物処理計画には、廃棄物の発生量等を盛り込むこととされている。また、市町村が処理する廃棄物のみならず、事業者が自ら処理する廃棄物や一般廃棄物処理業者が処理する廃棄物をも盛り込むこととされている。現在は23区を一体的にとらえて事業を行っており、持込みごみについては区別の発生量は把握されていないが、移管後の一般廃棄物処理計画の策定には区別の量が必要となる。

また、区別の発生量は、一般廃棄物処理計画のみならず、他の計画の策定や施策の検討などにも必要となる。

区別の発生量は、現在は都（清掃局）でしか把握できない。すみやかに区別の発生量を把握するシステムを構築するよう、都に求めていくこととする。

○ 基本計画

基本計画は、目標年次を概ね10年から15年先に置いて、概ね5年ごとに改訂するとともに、計画策定の前提となっている諸条件に大きな変動があった場合には見直しを行うことが適当とされている。

現在、都（清掃局）においては、明文の基本計画は策定されておらず、特別区は、移管に伴い新たに策定することとなる。また、区間の調整を容易にするため、計画スパンや策定期を各区統一とすることとする。

2 地域処理と搬入調整

移管後の可燃ごみの中間処理は、清掃工場が全ての区に整備されていないことなどから、地域処理によって行うこととされている。また、施設の整備補修や突発事故等に対しては、各特別区が相互に支援する必要がある。

[移管にあたっての考え方]

○ 基本協定の締結

移管後は、各特別区が主体的に事業を実施することとなるが、清掃工場が全区に設置されていないことなどから、各特別区に清掃工場が整備されるまでの間の経過的対応として、地域処理を行うこととなっている。また、施設の整備補修時や突発事故に対処するため、自区内処理を実現した以後も含めて、相互支援体制をとる必要がある。

地域処理や相互支援などを円滑に実施するために、23区間で基本的な協定を締結することとする。協定には、搬入計画等は清掃協議会が定めることに従うことなど、清掃協議会による調整の権限を規定する条項を盛り込む。

○ 搬入計画（変更計画を含む）の考え方

自区内処理の原則に基づき、各清掃工場には当該清掃工場を保有する区の廃棄

物を優先的に搬入することとする。工場を保有する区は、清掃工場の受入れ能力の余裕の範囲で、工場を保有しない区（処理能力が不足する区を含む。以下同じ。）の廃棄物を受け入れることとする。効率的かつ安定的に事業を実施するため、工場を保有しない区の搬入は出来る限り近距離搬入とすることとする。また、施設の整備補修や突発事故等における搬入先のルール化を図り、安定的な事業運営を確保していく。

これらを踏まえた搬入計画は、地域住民との工場操業協定や各種の搬入制限等を考慮しつつ、各区の作業実態や各搬入先の状況なども勘案し、清掃協議会が策定する。

○ 委託処理契約

毎年度関係区間で契約を締結することとする。

円滑な事業運営を期すため、基本協定に、各特別区は清掃協議会が定めた搬入計画等に従って契約を締結することなどを規定する条項を盛り込むこととする。なお、突発的な事態が生じた場合にも即応できる体制を構築することとする。

○ 委託処理に係る費用

廃棄物の処理を委託する区は、受託区に対して処理経費を支払うこととなる。処理経費については、統一単価としなければ清掃協議会による調整に混乱が生じるおそれがある。なお、処理原価は各清掃工場ごとに異なるため、各特別区の財政的負担が公平になるよう、何らかの調整を図ることとする。

○ 清掃協議会による調整

地域処理や相互支援を円滑に実施するため、清掃協議会が搬入調整を行うこととする。各特別区は、清掃協議会の搬入調整に基づいて、事業を実施することとする。搬入計画の策定は、清掃協議会が管理し及び執行することとする。

○ 持込ごみの搬入枠

現行では、一般廃棄物処理業者などによる継続的な持込ごみの搬入計画は、局収ごみの発生状況や清掃工場の処理能力などを踏まえ、業者の希望等を勘案しつつ、策定されている。

自区内処理の実現を目指す視点から、一般廃棄物処理業者等による持込みごみについても、各清掃工場には当該清掃工場を保有する区の廃棄物を搬入することが原則となる。

しかし、1台の車両で複数区のごみを処理している一般廃棄物処理業者等が多いことから、この原則を移管後ただちに適用すると、業者等の大幅な負担増となり、混乱が生じる恐れがある。このため、当面の間は現行の決定方式を維持する。

○ 地域処理の具体的枠組み

移管時における地域ごとの廃棄物の発生量や処理施設の状況は、現時点では十分な予測ができない。このため、具体的な地域処理の枠組み（搬入計画）は、今後さらに検討を進め、遅くとも平成11年度上半期には確定させることとする。

3 雇上車両関係事務

雇上車両関係の事務は、清掃協議会が行うこととされている。

[移管にあたっての考え方]

○ 基本的考え方

事業者の選定に当たっては、昭和61年2月の都区協議会において了承された「雇上業者の選定にあたっては、これまでの歴史的沿革を十分尊重し、現行方式を継承するものとする。」ことを基本とする。

○ 業者の選定

清掃協議会に車両選定委員会を設け、各特別区の作業計画及び雇上車両計画に基づき、過去の実績等を踏まえて、業者を選定する。

なお、臨時のごみ・し尿処理対策、夏期及び年末年始対策に必要な車両についても、清掃協議会において過去の実績等を踏まえて業者を選定する。

○ 対象車両

清掃協議会が契約などの手続きを行う車両の範囲は、廃棄物運搬請負契約（貨

物自動車運送事業法に規定する貨物自動車運送事業の許可を受けた者を相手方とする契約)の締結が必要な全ての車両(いわゆる緑ナンバーの車両)とすることとする。

○ 契約及び経費の支払い事務

雇上車両に関する契約は、各特別区を代理して清掃協議会で行う。契約の履行確認、経費の支払い等は、各特別区が行う。

○ 契約の方法

契約の方法は、現行の方式を継承し、特命随意契約とすることとする。

○ 車両の仕様等

雇上車両の仕様は、清掃協議会でとりまとめ、2-3区統一とする。なお、各車両には、雇い上げた特別区の名称を表示する。

○ 直営車両と雇上車両の比率及び減車対策

直営車両と雇上車両の比率は、各特別区とも同率とし、一定の期間維持する。また、し尿減等による減車については、清掃協議会において適切な対策を講じる。

○ 車両の契約検査

契約検査は、これまでどおり行うこととし、清掃協議会において行うこととする。

○ 船舶の取扱い

特別区が雇い上げる船舶は、車両に準じて取り扱う。

4 一般廃棄物処理業の許可・指導等

各特別区は、清掃事業の実施にあたって、一般廃棄物処理業の許可事務等を行うこととなる。

[移管にあたっての考え方]

○ 申請者の負担軽減措置

多くの一般廃棄物処理業者は、複数区で事業（複数区で収集）を行っており、事業を行っている特別区それぞれの許可が必要となる。

一方、一般廃棄物処理業の許可にあたっては、申請者の負担増を避けるための措置を講じることとされている。このため、複数区で営業している業者について、許可手数料や事務手続きの面で過大な負担とならないよう、負担軽減措置を講じることとする。なお、具体的な軽減措置のあり方や手法は、今後さらに検討することとする。

○ 許可基準等

各区の許可基準は、清掃協議会において調整を図り、基本的に統一とする。

○ 搬入先区の許可

許可は、法令上、収集場所の区と搬入先の区の双方について必要とされている。収集場所の区の許可については、各業者が営業活動を行う区に応じて申請することとなる。しかし、搬入先の区の許可については、搬入先が清掃協議会によって変更される場合があるため、考えられる搬入先の区全てについて許可申請が必要となることも想定される。搬入先の区の許可のあり方や事務手続きなどについて、法令上の整理を含め、今後さらに検討することとする。

○ 清掃協議会の関与

許可は各特別区長が行うこととなるが、申請者の負担軽減等の観点から、清掃協議会が許可事務に関与することとする。

5 清掃協議会

清掃事業の適切かつ円滑な運営を期するために必要な各特別区間・都区間の調整のうち、各特別区の共通事項については、地方自治法に基づく協議会（清掃協議会）

を設置して調整を行うこととなっている。

[移管にあたっての考え方]

○ 具体的な事務の範囲

「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」では、概ね次のような事項についての調整等を清掃協議会が行うこととしている。（〔 〕内は、それぞれの内容の説明や、それぞれの事項に含まれると考えられる関連事項などである。）

(1) 各特別区の一般廃棄物処理計画の調整

(2) 可燃ごみの地域処理に関する調整

- ① 処理協定締結のための調整
- ② オーバーホール、突発事故時等の搬入先のルール化
- ③ ルールにより難しいものの搬入先の調整
- ④ 清掃工場の補修整備計画の調整
- ⑤ 清掃工場稼働状況等の情報管理

[電子計算組織の運営・管理に関すること。]

(3) し尿の収集・運搬に関する調整

- ① 対象戸数の減少に伴う収集・運搬体制の見直しに関する調整
- ② 委託協定の締結、運用上の調整

(4) 雇上車両関係の事務

[雇上げ自動車及び雇上げ船舶の運賃の原価計算に関すること。]

[事業用自動車及び船舶の雇上げ契約（業者選定を含む。）に関する
こと。]

[作業用自動車の配置、運営及び調整（雇上車両計画の調整）に関する
こと。]

[雇上車両の仕様に関すること。]

[雇上車両が減車となるときの対策に関すること。]

[雇上げの自動車及び船舶の供給業者との連絡調整（関係事業者の団
体との意見交換、調整を含む。）に関すること。]

(5) 将来計画に関する調整

- ① 「資源循環型清掃事業」、「自区内処理原則」の実現に向けた計画の
調整

[ごみ減量化、再利用及び資源化の推進に関すること。]

[埋立処理施設の整備計画等に関すること。]

② 清掃工場等建設計画・建替計画の調整

(6) その他事業執行に関する調整

① 施設の整備・補修に係る技術的助言

[廃棄物処理の技術開発に係る基本計画の策定に関すること。]

[清掃工場の技術的標準化及び助言に関すること。]

[清掃工場の技術的資料の収集及び分析に関すること。]

[清掃工場建設整備に係る設計・積算等の技術的助言]

② 直営車両の仕様、共同購入に関する事項

③ 事業系一般廃棄物に対する関与、指導等に関する調整

[一般廃棄物の持込に係る調査及び統計に関すること。]

[一般廃棄物の持込に係る清掃事務所及び持込業者間等の調整に関すること。]

④ 一般廃棄物処理業に関する事務の調整

⑤ 廃棄物処理手数料に関する調整

⑥ あわせ産廃の取扱いに関する調整

(7) 都区間の調整

① 資源循環型清掃事業への転換に関する調整（都区の役割分担）

② 最終処分に関する事項の調整

③ 雇上車両等の都区間協定の履行に関する事項の調整

○ その他清掃協議会で行うことが考えられる事項

協議案では清掃協議会が行うべき調整事項等を挙げているが、明示されている以外にも各特別区の共通事項として清掃協議会で行う事項が考えられる。以下にその例を示すが、これらについては今後さらに検討することとする。

(1) 清掃事業に係る総合的な企画及び調整

(2) 清掃事業に関する情報の収集管理と各特別区に対する提供

(3) 廃棄物の収集、運搬及び最終処分の調査及び計画の調整等

(4) 廃棄物の焼却計画の調整

(5) 清掃事業従事職員の研修及び教育訓練に関する調整

- (6) 事業用物品の共同購入
- (7) 関係機関等との連絡調整

○ 清掃協議会の性格付け

地方自治法に定める協議会には、管理執行型、連絡調整型、計画作成型の3つの形態がある。清掃協議会は、雇上車両の契約等を行うことなどから、管理執行型の協議会とする。なお、清掃協議会は各種の調整等も行うため、連絡調整型の性格を併せ持つ協議会とする。

○ 技術情報の保有、技術的助言の範囲と規模

協議案では、清掃協議会は施設の整備・補修に係る技術的助言を行うこととされている。このため、所要の技術情報を保有したうえで、各特別区に対して情報提供等を行っていくこととなる。技術的助言の範囲や規模は、技術職員の取扱いとも密接に関連することから、今後都区間で協議する中で検討する。

○ 清掃協議会の組織

清掃協議会の具体的な組織については、今後、清掃協議会が行う具体的な事務や事務処理の方法などをさらに明確にした上で、望ましい組織を構築することとする。

6 清掃一部事務組合

不燃・粗大ごみの中間処理やし尿の処分などは、地方自治法に基づく一部事務組合（清掃一部事務組合）を設置して、共同処理することとされている。

[移管にあたっての考え方]

○ 具体的な事務の範囲

「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」では、次の事務について一部事務組合を設置して、共同処理を行うこととしている。

- (1) 不燃・粗大ごみの中間処理（不燃・粗大ごみの中間処理については、各

特別区において自区内処理が達成されるまでの経過的対応として、清掃一部事務組合による共同処理を行う。不燃・粗大ごみの中間処理施設は清掃一部事務組合が管理運営する。)

(2) し尿の処分(し尿の処分については、清掃一部事務組合による共同処理を行う。し尿の下水道投入施設は清掃一部事務組合が管理運営する。)

○ 一部事務組合の権限

一部事務組合の権限としては、特定の施設の管理運営のみを行うとする考え方と、不燃・粗大ごみの中間処理権限を持つとする考え方がある。前者の場合は、中間処理の権限は各区に残り、各区が自区内処理の原則を目指すという協議案の主旨に合致する。一方、後者の場合は、各区は不燃・粗大ごみの中間処理に関する権限を失い、これらの処理施設を独自に整備することができなくなる。

基本的には前者が妥当であると考えられるが、廃棄物処理及び清掃に関する法律の適用や国庫補助、起債等の点も含め、今後さらに検討することとする。

○ 組織

清掃一部事務組合の具体的な組織については、今後、清掃一部事務組合が行う具体的な事務や事務処理の方法などをさらに明確にした上で、望ましい組織を構築することとする。

○ 主たる事務所の設置場所

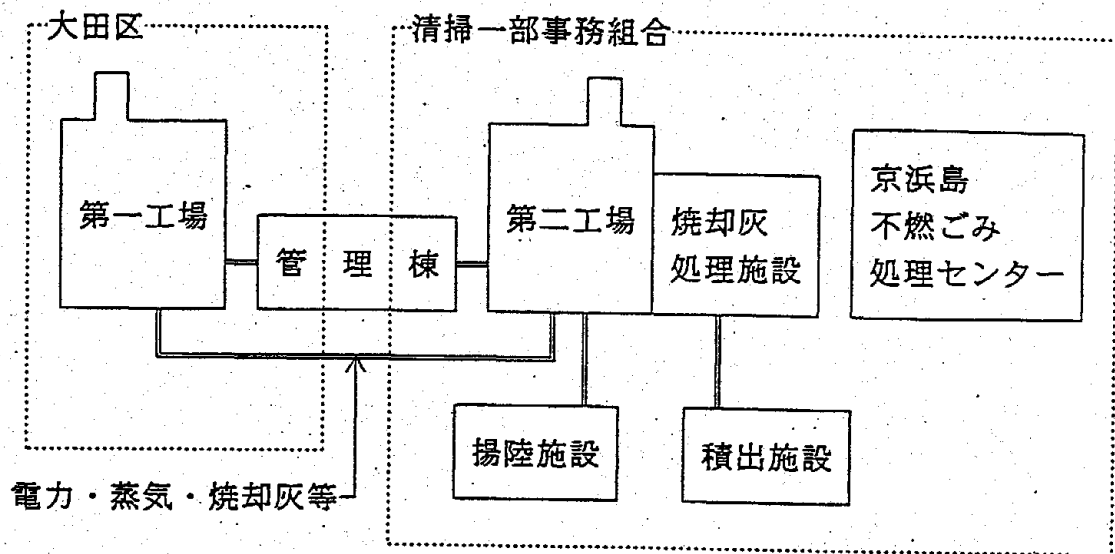
既存の一部事務組合の事務所(特別区人事・厚生事務組合)と同一の場所に置く方法や、清掃一部事務組合が管理運営する施設(中防内の施設)に隣接させて置く方法などが考えられる。今後、清掃一部事務組合の運営形態等を詳細に検討したうえで、望ましい設置場所を選定することとする。

○ 大田清掃工場の帰属と管理運営

大田清掃工場は、可燃ごみの焼却を行う第一工場、不燃ごみの焼却を行う第二工場、焼却残灰を熔融固化(スラグ化)する焼却灰処理施設、不燃ごみ処理センターなどから構成されている。

協議案では、清掃工場は所在区に移管し、不燃・粗大ごみの中間処理施設は清

掃一部事務組合に帰属させることとしている。このため、第一工場は大田区に帰属し、第二工場と不燃ごみ処理センターは清掃一部事務組合に帰属することとなる。焼却灰処理施設は、第二工場棟に配置されていることから、清掃一部事務組合に帰属させる。（下図参照）



一方で、大田清掃工場は、電気設備や蒸気・焼却灰の処理などの多くの点で、一体的な運営が行われている。このため、運営方法などは、関係区の意向も踏まえながら、今後さらに検討することとする。

7 各特別区の組織・執行体制

移管後は、清掃協議会や清掃一部事務組合で行う事務を除き、各特別区が事業の実施主体として清掃事業の全てを担うこととなる。

[移管にあたっての考え方]

○ 各特別区の組織・執行体制の考え方

各特別区は、次のような点に留意しつつ、必要とされる組織や執行体制を構築することとする。

- (1) 清掃事業を円滑に実施できること。
- (2) 清掃協議会や他の特別区等との連絡調整が円滑に行えること。
- (3) 簡素で効率的な事業運営を図れること。

○ 各特別区の具体的な組織と執行体制

各特別区の具体的な組織や執行体制については、今後、清掃協議会と清掃一部事務組合が行う具体的な事務の範囲や事務処理の方法などの構築とあわせて検討する。各特別区の具体的な事務や事務処理の方法を明らかにした上で、望ましい組織や執行体制を検討し、標準的な組織を策定する。