

清掃事業の都から区への移管

— 「自区内処理の原則」の変遷を通して —

藤井康平

I. はじめに

2000年4月に施行された「地方分権一括法」や都区制度改革によって、特別区は基礎的自治体として法律上明確な位置付けを与えられた。このように明確な位置付けを与えられたことで、特別区の自主性・自立性は強化され、東京都から各特別区へ複数の事務移管も行われた。ごみの収集・運搬、中間処理、最終処分といった一連の清掃事業も、都から区へ委譲された権限の一つである。

清掃事業の区移管は都区制度改革の目玉である。東京都の清掃事業は移管前の1999年で8000人強の職員と3000台の車両船舶、120の清掃関連施設を擁する全国でも最大規模の清掃事業であり、同時にこの規模の事業を移管するということは都政史上かつてなかったと言われていた。特別区にとって清掃事業の区移管は地方自治法が成立した1947年以來の念願であり、小泉内閣で進められている地方分権改革の一例として評価することが可能である。先行研究においても清掃事業の区移管を地方分権改革の一つの成果であると評価しているものも多い(長嶋[2000]等)。

しかし、これまでの清掃事業が、環境や公害の観点からどのように捉えられてきたかについては、とりたてて関心が払われてこなかったように見受けられる。

そこで本論文では清掃事業の区移管における公害/環境の理論 — 特に、清掃事業移管のキーワードである「自区内処理の原則」 — を視

座の中心に据え、それによって清掃事業移管がどのように解釈できるか、について考察する。

II. 清掃事業移管の経緯と現状

II.1. 清掃事業の移管過程

1947年、地方自治の施行によって従来の区は「特別区」となり基礎的公共団体と位置づけられた。原則的には市と同一の機能が認められていたが、実際には区に十分に権限が移管されておらず、清掃事業も都が行うことが決まっている。

1964年の地方自治法改正では、汚物の収集及び運搬に関する事務が特別区事務として追加された。しかし、同法附則によって、「別に法律に定める日」までは都の事務として保留することも決まっている^①。

1974年には再び地方自治法が改正され、区長の公選制復活や建築確認事務、保健所事務の区への移管等、区の自治権は拡大することとなる。

区の自治権拡大とともに、1981年、東京都によって「都制度調査会」が設置され、さらに1984年には都と区が共同して「都区制度検討委員会」を設置した。この都区制度検討委員会における「都区制度改革に関する中間の取りまとめ」において、清掃事業においても1995年を目処に制度改革を行うという決定がなされた^②。しかしここで清掃労働組合は清掃事業の区移管に関して反対の意向を示している。

清掃労働組合の強い反対にあった都は、1993

年2月に都と都職労による清掃移管問題についての小委員会を設置し、議論の末、1993年4月に清掃事業をフルセット（収集・運搬、中間処理、最終処分）で区へ移管することに合意した。これを受けて都区制度検討委員会は「清掃事業のあり方について」の取りまとめを、続いて1994年には「都区制度改革に関するまとめ」を発表し、移管後は各区が清掃事業の全てに責任を負うことを原則とし、「自区内処理の実現」と「資源循環型清掃事業への転換」を目指すことが確認されている。また、区への移管の実施時期は2000年4月とされたが、これは新海面処分場の供用開始、各特別区における直営車の車庫整備、各区内処理をはかれる程度の可燃ごみ全量焼却体制の整備が整う時点などを総合的に判断してのことである。当初移管にはこの三条件が実現していることが前提とされていたが、情勢変化もあり、清掃工場建設計画を変更せざるを得ない状況も生まれてきた。条件整備の達成状況等を確認する都と清掃職員団体との労使協議においても双方の隔たりが生じていたが、1997年12月によろやく「清掃事業の区移管に関する確認書」が締結された。

その後も1999年3月の「移管後の清掃事業に関する東京都と特別区の役割分担」についての都区合意、8月の「職員の身分取り扱い」についての都と団体職員との大枠合意、2000年2月の都区財政調整制度についての都区合意を経て⁽³⁾、2000年4月に一部事業を都に残して特別区への清掃事業移管が行われた。

II.2. 清掃事業の現状

法改正によって2000年4月からは一般廃棄物処理は特別区の事務となったが、実際には収集・運搬、中間処理、最終処分のそれぞれの処理段階で事務主体は異なっている。

①収集・運搬

各特別区が実施する。各一般廃棄物処理計画

や分別収集計画を策定し、ごみの収集・運搬・中継作業や大規模排出事業者に対する排出指導等の指導を実施する。

②中間処理（不燃ごみの処理、可燃ごみの焼却）

地方自治法第284条に基づき、特別区が共同で設置する「東京23区清掃一部事務組合」（以下一部事務組合）が担当し、清掃工場の管理、運営を共同で処理する。

③最終処分

廃棄物処理法第6条の2により、都が特別区から委託を受けて埋め立て処分を行う。

III. 「自区内処理の原則」と清掃事業

東京都の清掃事業とその移管過程で鍵となるのは「自区内処理の原則」という考え方である。本章では「自区内処理の原則」がどのように変遷し、清掃事業の区移管の過程の中でどのように扱われてきたかを論じる。

III.1. 「自区内処理の原則」とは何か

「自区内処理の原則」とは、一般的にはごみの収集、処理、処分という一連の流れ全てを該当する市区町村内で行うこと、つまり当該自治体の区域内で処分することである。しかし、市町村の廃棄物処理について定めている廃棄物処理法では、各市区町村が区域内で発生した廃棄物全量を適正に処理する責任を負うことを廃棄物処理行政の原則としているものの、当該自治体の中で処理するという「自区内処理の原則」についての規定はない。にもかかわらず、この「自区内処理の原則」は全国的に自治体慣行として長く通用してきた。

このような「自区内処理の原則」という考え方は、1960年代に東京都が「ごみ戦争」を契機として打ち出したものである。しかし原則が誕生して既に40年が経過しており、誕生当時に意図されたところと、現在一般に通用している考え方には若干の違いが見られる。

III.2. 「自区内処理の原則」の誕生

高度経済成長の只中であつた1967年当時、東京都では増え続けるごみの量に対して焼却施設が不足することが懸念されていた。そこで都は、杉並清掃工場の建設計画を発表した。この都の決定に対し杉並区での反対運動が起こると、杉並のごみを受け入れていた江東区は「杉並区のエゴである」として猛反発をする⁽⁴⁾。次第に争いは激化し、1971年9月、当時の美濃部都知事は第3回定例都議会で「ごみ戦争」を宣言して、事態の收拾を図ろうとした。江東区は東京都と他22区に「ごみ投棄反対に関する公開質問」を提出し、その結果東京都と23区の間で「自区内で出たごみは自区内で焼却する」という「自区内処理」を原則とすることが確認された。これにより、「ごみ戦争」は沈静化し、1982年には杉並清掃工場が竣工された。この後も東京都は各区に一つの焼却施設を建設するという自区内処理の原則の下、清掃工場建設を進めていく。

このように、「自区内処理の原則」が誕生した契機は最終処分場の操業を巡る紛争であり、各特別区の権限や自立性を強めるという目的は存在しない。当時の江東区議会議員、米沢正和は「ごみ戦争宣言」の中で、以下のように述べている。

「……このように自区内処理の原則は、迷惑の公平な負担の原則であり、23区のごみの終末処理を江東区のみ押しつけている不合理を解消する必要から求めてきたもので……」⁽⁵⁾

当事者であつた米沢の以上の発言に照らし合わせてみても、各区に清掃工場を建設するという目的で作られ出した「自区内処理の原則」は、「迷惑の公平負担原則」の側面が強いものであつたと言える。

III.3. 「自区内処理の原則」の推進

高度経済成長期にはごみ排出量は将来にわたつて増加し続けるものと予想されていたが、急激な経済成長が終わると共に23区内の一般ごみ総量は頭打ち状態になり、1989年をピークに減少へ転じる。しかし1994年9月に出された「都区制度改革に関するまとめ」では、以下のような方針が示されている。

特別区は「清掃事業の全てに責任を持つことを基本」「自区内処理の現実に向け、都の現行清掃工場建設計画を継承しつつその発展、展開を図る」「特別区が収集・運搬・中間処理・最終処分場に関する事務の全てに責任を負い、自己完結的な事業を行う」⁽⁶⁾

つまり、徹底した「自区内処理の原則」の推進が図られているのである。前年4月に清掃事業の特別区へのフルセット移管合意が都と清掃労組で行われ、翌年3月には移管の実施時期を2000年4月と定めている。自区内処理が可能な程度の清掃工場建設は都区間、都と清掃労組間の合意であり、しばらくはこの94年合意を元に清掃事業移管の準備が行われていく。

III.4. 「自区内処理の原則」の動揺

しかし90年代後半になると、国の「大気汚染防止法」や「廃棄物処理法」の改正により、ダイオキシン排出量規制が強化され、都の清掃工場も基準に適合しない一部の清掃工場の休止・改修を余儀なくされる。そのため、1998年にはやむを得ず「一般廃棄物の中間処理においては一定期間共同処理を行う」という方針の転換が示されている。

このような中、2000年4月に一部事業を都に残した形で、清掃事業の特別区への移管が実施された。

2000年の時点では、2005年度までは暫定的にごみの収集と運搬を各特別区が、中間処理を新しく発足した東京二十三区清掃一部事務組合が、最終処分を特別区から委託された東京都がそれぞれ担うことが確認され、2006年以降に完全な自区内処理を目指すことが確認された。

III.5. 「自区内処理の原則」からの転換

事務移譲が行われてから3年後の2003年7月に行われた特別区長会総会において、23区全体の責任として相互に協力・連携して中間処理体制を維持することが確認されている。清掃一部事務組合がまとめたごみ排出量予測から、新たな清掃工場の建設の必要ないと判断されたと言える。現状を維持したまま、今後は94年案にとられることなく、改めて継続的に協議していくことが確認された。これによって1967年以来続いてきた「自区内処理の原則」は崩れ、「広域処理」ともいえる、特別区の相互協力による運営へと方針転換が図られた。

以上、時代によって解釈が若干変化しつつも、「自区内処理の原則」は23区内の清掃事業の基礎となる考え方として踏襲されてきた。では次になぜ36年間もそのような考え方が踏襲され、ついには転換を余儀なくされたかについて分析する。それには「社会的要因の移り変わり」と「都と区、都労働組合の関係」の二点に注意することが必要である。

IV. 社会要因の変化と「自区内処理の原則」

IV.1. 経済の移り変わりと「自区内処理の原則」

1967年当時、日本は高度経済成長期の只中であつた。当時はごみ排出量が右肩上がりに増大することが予想され、中間処理施設の建設は急務であつた。当時の経済状況では、「自区内処理の原則」の徹底が最も効率的な処理方法であり、同時に「迷惑の公平負担原則」を推進する

ことにもなるため、特別区間の対立が解消することも期待された。

しかしバブル期以降、日本経済が停滞すると、89年をピークにごみ排出量は減少に転じる。それにより新たな中間処理施設の建設は不合理となり、「自区内処理の原則」自体が揺らぎ始めることとなる。また負債を抱えていた都にとっても、新たなごみ焼却場を建設することは大きな負担となった。

中間処理施設の性能自体にも問題がある。通常中間処理施設はその処理能力よりごみが多ければ処分できないのは勿論、処理能力よりごみが少なくても非効率な操業しかできない。そのため区内のごみ排出量よりも大きい処理能力を有する中間処理施設は、自区内処理の原則の下では非効率的な処理となる。高度経済成長期に建設された中間処理施設の中には、将来予測される人口に対応するという観点から、大きな処理能力を有する焼却場も少なくない。

経済の停滞とごみ排出量の減少によって、自区内処理を推進するには中間処理施設は不合理なものとなった。

IV.2. 環境問題の時代性と「自区内処理の原則」

次に環境問題の時代性と自区内処理の原則の関係である。「ごみ戦争」が叫ばれ、「自区内処理の原則」が生まれた1960年代は、公害の時代でもあつた。

中間処理施設のようないわゆる「迷惑施設」はどこかに建設しなければならないが、この施設の建設を巡って地域間対立が起こった現状を踏まえ、結局は「迷惑の公平負担原則」を推進する意味で都は「自区内処理の原則」を持ち出した。さらに「自区内処理の原則」は美濃部の重要視する公害対策として、各区に一刻も早く中間処理施設を建設する口実に過ぎなかったとも捉えられる(杉本[2003])。

しかし時代が下るにつれて、排煙防止技術の

発達や排気ガス対策が講じられるようになり、中間処理施設の排出する排気ガスは1960年代のように著しい健康被害を及ぼすものではなくなつた。さらに90年代に入ると1992年のリオ・サミットや翌年の環境基本法制定など、地球環境保全に対する一般市民の認知が高まると共に、国内の法的整備も進展した。さらに「大気汚染防止法」や「廃棄物処理法」が改訂され、環境に関する規制が厳しくなると同時に、「環境」という言葉が指すイメージが地域的なものから広域的なものにシフトした。また2000年に制定された「循環型社会形成推進基本法」では、リサイクルの取り組み等についての指針が示されており、この指針に一つの特別区だけで対応しようとする、コストやマネジメントの面で明らかな不利益をこうむることになる。

このように「公害問題」から「環境問題」へと問題意識の軸がずれたことにより、「自区内処理の原則」そのものが時代と乖離していく。

V. 都と区、都労組の調整過程と「自区内処理の原則」

以上のように社会要因の変化によって、従来の意味での「自区内処理の原則」は90年代には既に時代にそぐわない原則となっていた。しかし「自区内処理の原則」の見直しは2003年の特別区長会総会を待たなければならない。このような状況にもかかわらず、「自区内処理の原則」が存続した要因は何であるか。それを明らかにするには、清掃事業移管における都と区、清掃労働組合との調整過程を分析することが重要である。

1992年、都と区は「都区制度検討委員会」を設置し、清掃事業の事務移管に向けて積極的に動き始めた。都と特別区が清掃事務の移管に乗り出したのは次の理由が大きい。東京都にとっては時代が下るにつれて掌握する事務が肥大化しており、本来の都の役割であるべき広域的行

政に徹底したいという考えがあった。さらに清掃事業は金銭的にも負担であり、できるだけ特別区に移管するべきであるという論調が強まった時期でもあった。一方、特別区にとっては実際に清掃事業の移管を望んでいたかどうかにかかわらず、都区制度改革におけるシンボリック的役割として清掃事業の移管を位置づけていた。清掃事業移管は都政史上例を見ない大型の移管であり、都区制度改革のシンボルとしては最適だったのである。当初特別区側は「身近な事務事業を身近な自治体へ」とのスローガンのもと、収集と運搬の部署のみを移管の対象としていた。しかし自治権拡充運動の高まりとともに、清掃事業移管が自治権拡充のシンボルとなるためには清掃事業の収集・運搬のみの分割移管ではなく、「自区内処理の原則」をもとにした一括移管を強く打ち出すことが必要となった。

このような動きに一貫して強固に反対したのは労働組合である。労働組合としては、組織が巨大であることのメリットや、いずれ特別区の自治権が拡大すると賃金格差が生じると予想されることなどが、区移管に反対する主な理由であった。

さらに労働組合が最も憂慮したのは「都政身軽論」による現業切捨て方針であった。東京清掃労組の金高毅[1995]は「清掃事業はカネがかかるから特別区に移管するのであり、移管された特別区が下請け化するか否かは都の関知するところではない」と不安を述べている。労働組合は都の「都政身軽論」と特別区の「自治権拡充」の動きの中で翻弄されていたことが伺える。労働組合は「広域事業論」を廃棄し、「自区内処理の原則」と「条件整備のない区移管反対」を訴えたのである(金高[1995])。

長らく続いた都・区と労働組合の対立であるが、それを解消するために都と労働組合による「清掃移管問題についての小委員会」が1993年2月に設置され、わずか2ヶ月でフルセット移管

での合意に至った。条件整備が行われなければ移管はないと確認できた点で、労働組合は実を取ることができ、東京都は移管の期限について2000年4月1日に移管することを削らずに済んだことで、双方痛み分けの決着がついた。

このように、「自区内処理の原則」は東京都と特別区、さらには清掃労働組合の調整過程の中で重要な役割を果たしていた。社会要因の変化によって既に実情に合わない原則となっていたものの、三者の複雑な調整の中では鍵を握る交渉の道具として、その価値を發揮していたのである。

VI. 結語——自区内処理と広域処理の間で

2003年に「自区内処理の原則」が見直され既に3年が経過した。自区内処理がよいのか、それとも広域処理がよいのか、これは昔から議論されてきたテーマである。「自区内処理の原則」は顔の見える身近な行政によって担われ、責任の所在も明らかであるという利点がある。住民の民主的・自治的コントロール基準として「自

区内処理の原則」を評価する説もある(礒野[2003])。一方で「広域処理」は効率性を優先している。環境省も廃棄物処理法5条の2、1項に基づく基本方針で、市町村が「一般廃棄物の処理に関する事業の実施に当たっては、他の市町村との連携等による広域的な取組を検討する」ことを求め、「都道府県域を超えた広域化についても考慮することが適当である」と広域化を推進している。今まで自治体が拘っていた「自区内処理の原則」の慣行は、徐々に広域化の方向へ移り変わっている。しかし、一部事務組合に参加する自治体は多岐に渡るため、廃棄物処理について住民自治的なコントロールが遮断され、個別自治体や住民の意向を反映させることが困難であるという見方もある(礒野[2003])。特別区の清掃事業は収集・運搬が「自区内処理の原則」に基づき、中間処理は「広域処理」に基づいている。その折り合いをどのようにつけ、望ましい関係を築いていくかは今後の課題である。

註

1. 1954年に制定された「清掃法」では、清掃事業は市町村の事務とされていたが、特別区の存する地域にあっては都の事務であるとされた。なお、「清掃法」は1970年に全面改正され、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」が制定されている。
2. 都区制度検討委員会の「都区制度改革に関する中間の取りまとめ」(1992)による。
3. 都区財政調査制度について、都区間の財源配分を従来の都56%・区44%から、新たに都48%・区52%とすることで合意した。
4. 当時都のごみの最終処分場は海面埋立地が中心であり、ごみは内陸部から海面へと運ばれていた。江東区枝川地区の先にあった8号地にはごみの積出基地があり、江東区を通過して埋め立て処分場へごみを運搬する車両は1日5000台に及び、枝川地区への公害は酷いものであったという。
5. 東京都清掃局[2000: 237].
6. 都区制度検討委員会の「都区制度改革に関するまとめ」(1994)による。
7. 目黒区にある目黒清掃工場などがその例。

文献

- 磯野弥生[2003]「基礎的自治体と廃棄物処理法の課題—自区内処理原則を再検討する—」『現代法学』5: 47-64.
- 内田健一郎[2000]「東京における清掃事業の百年」『都市清掃』53: 335-345.
- 金高毅[1995]「東京都清掃事業の特別区移管とこれからの闘い」『労働運動研究』304: 10-13.
- 金高毅[2001]「東京都清掃事業の特別区移管—その後の状況と戦いについて」『労働運動研究』380: 14-17.
- 崎田裕子[1999]「東京23区清掃事業 “只今移管準備中”」『月刊廃棄物』25(9): 24-32.
- 杉本裕明[2003]「協働&広域 エコ・ガバナンスの時代へ(1)「自区内処理」と「広域処理」のはざままで揺れる—東京23区のごみ処理」『ガバナンス』25: 90-92.
- 東京都清掃審議会[1991]「東京都清掃事業の今後のあり方について（答申）」.
- 東京都[2004]『東京都環境白書2004』.
- 東京都環境局総務部企画調整課編[2005]『東京の環境2005』.
- 東京都清掃局[2000]『東京都清掃事業百年史』.
- 東京都都区制度検討委員会[1992]『都区制度改革に関する中間の取りまとめ』.
- 東京都都区制度検討委員会[1994]『都区制度改革に関するまとめ』.
- 東京都二十三区清掃一部事務組合[2002]『事業概要』.
- 東京都二十三区清掃協議会[2002]『23区清掃とリサイクル』.
- 長嶋博宣[2000]「都区制度改革に伴う清掃事業の区移管」『都市問題』91(3): 73-85.
- 東京都環境局ホームページ:<http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/>
- 東京二十三区清掃一部事務組合ホームページ:<http://tokyo23.seisou.or.jp/>
- 目黒区、新宿区、江東区、杉並区等、各特別区のホームページ.