

廃棄物行政のあり方に関する考察 — 廃棄物関連一部事務組合を中心に —

鄭 智 允

はじめに

2011年3月に発生した東日本大震災は従来の政治経済社会システムに関する再考を促している。本稿が取り上げる廃棄物処理システムにも、災害廃棄物と放射性廃棄物の処理をめぐる問題が発生し、再考が求められている。例えば、政府は大量に発生した災害廃棄物はもちろん低濃度の放射性廃棄物まで一般廃棄物と見做し市町村にその処理責任を負わせ、全国の自治体に対しては広域処理への参加を呼び掛けた。また広域処理をめぐるのは、一般廃棄物の処理は市区町村・一部事務組合（広域連合）の事務であるにもかかわらず、被災地と市区町村との間における仲介者としての役割を都道府県に付与したため、説明責任の所在を曖昧にした。そのような中、住民への十分な説明責任を果たすことなく、都道府県・市町村の首長が広域処理の手をあげ、全国各地で災害廃棄物の受入反対住民運動まで発生した。一部事務組合の場合、構成団体と一部事務組合のどちらに住民説明責任があるのかが定かではない。その結果として、住民の廃棄物行政に対する不安と不信感は高まる一方である⁽¹⁾。

ここで、従来の廃棄物の処理をめぐるシステムを概略してみよう。戦後日本は高度経済成長を成し遂げ、大量生産・大量消費・大量廃棄という社会経済システムを作りあげた。その社会経済システムで発生する大量の廃棄物をめぐる問題解決のために、どのような政策が施されてきたのだろうか。日本政府は廃棄物問題の解決のための抜本的な社会経済システムの転換には常に消極的姿勢であった。例えば、ダイオキシン問題の解決策としては焼却施設の巨大化・高度化を進め、独自の政策で廃棄物減量に励もうとした自治体に対しても、広域化計画への参加を促した。OECDの統計（OECD Environmental Data

(1) 災害廃棄物をめぐる問題点については、拙稿「災害廃棄物の処理をめぐる」(『月刊自治研』、2012年10月号)を参考にされたい。

Compendium 2006-2008)によると、日本には1,680の焼却炉(2001年現在)があり、2位であるドイツの154(2005年現在)とは一桁も違う。「世界の焼却場の3分の2が日本にある」のである⁽²⁾。また、廃棄物の焼却場や最終処分場の建設・稼働をめぐる住民反対運動が跡を絶たない。また、容器包装廃棄物や家電廃棄物について、市民団体からは廃棄物の発生そのものを抑制するために、生産者に製品の生産・使用から廃棄後の処理までその責任を負わせる「拡大生産者責任制度(Extended Producer Responsibility, EPR)」の導入が主張された。それに反して政府は、企業側の技術開発によるリサイクル政策、すなわち資源循環型政策を選んだ。その結果、容器包装廃棄物の分別収集を押し付けられた自治体の廃棄物処理費用が年間3,000億円にもものぼる事態が発生したが、容器包装リサイクル法施行10年後の改正においても市民団体と自治体の要望である拡大生産者責任制度の導入には至っていない。さらに、近年レアメタルをめぐる貿易摩擦が続く中、2012年8月に制定された「小型家電リサイクル法」では、これら小型家電廃棄物を一般廃棄物と分類し、その回収を生産者や販売業者ではなく、自治体に負わせている。産業界は既存の利益を守り、新たな利益を創出するための技術開発を追求し、本来ならば企業の過度な生産活動による環境汚染に歯止めをかけるべき政府が常に産業界の意向に寄り添う政策を展開したのである。また、政府はこれまで廃棄物問題の解決を常に企業側の技術開発に依存し、さらにそれを支える法制度を整備してきた。

もう1点の指摘すべき重要な点は、新しい制度を導入する際、増加または新規発生する廃棄物の処理責任と(補助金を出しているとは言え)多くの費用負担を自治体に負わせてきたという点である。例えば、ダイオキシン問題の改善のための高価な高性能焼却炉の購入、容器包装の収集・運搬、そして新たに小型家電リサイクルの収集が自治体の役割となった。政府が、大量生産・大量消費・大量廃棄という社会経済システムの抜本的な見直しなしに制度を作ってきた結果、制度を作れば作るほど自治体の役割・義務が増えるといういびつな構図ができあがってしまった。このような社会経済システムにより発生する社会的費用——廃棄物処理費用を含む新たな施策に伴う諸々の費用を誰がどのように負担すべきかに関する議論も不十分なまま、廃棄物の処理に伴う費用と役割の増加部分が自治体

(2) その後、日本では市町村合併や廃棄物の広域処理が推進されたこともあり、2010年現在のごみ焼却炉は1,221カ所まで減少している。しかし減少しているとは言え、他の国に比べると、ごみ焼却炉の数は依然多いと言える。

環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等について」(平成24年3月24日現在)
(http://www.env.go.jp/recycle/waste_tech/ippan/h22/data/env_press.pdf) 参照。

に負わされている⁽³⁾。その結果、自治体は国または経済界から廃棄物処理に必要となる財源を確保することができず、廃棄物の減量のために独自の政策に取り組みば取り組むほど、自治体の財政はますます厳しい状況に追い込まれるという悪循環に陥る構造になっているのである。

現在、自治体の廃棄物行政は様々な課題に直面している。2011年に発生した東日本大震災による災害廃棄物の処理問題、そして何より先行きが見えない放射性廃棄物の処理問題がある。直近の事例として多摩川衛生組合をめぐる事故・不祥事問題、小金井市の廃棄物非常事態、廃棄物広域処理計画をめぐる神奈川県葉山町の損害賠償問題、そして2013年1月には新江東区清掃工場の委託職員の死亡事故等も発生した。一部事務組合はこれらの出来事と何らかの形で関わっていて、廃棄物関連一部事務組合のあり方をめぐる議論が必要になっている。

2012年地方自治法改正でも、一部事務組合に関する内容が含まれていた。大きく見て、一部事務組合からの脱退の簡素化と、特例一部事務組合の議会は構成団体の議会で代替できる、という2点である。現行地方自治法では地方公共団体を普通地方公共団体と特別地方公共団体の二つに分けている。一部事務組合は特別地方公共団体で、特別な目的のために設置されたが、普通地方公共団体の議会と首長という二元代表制を準用し、一部事務組合の議会と管理者という統治システムになっている。普通地方公共団体においては、議会と首長という二元代表制を取ることでけん制とバランスによる民主的統治を図ろうとしているのである。しかし、特別な目的のために設置された機能的団体である一部事務組合に、普通地方公共団体の統治システムをそのまま準用することで、民主的統治は機能するだろうか、そこに問題はないだろうか。

本稿では、このような問題意識から廃棄物の問題の中でも、一部事務組合（特に、廃棄物関連）に焦点をあて、①歴史と事務内容から見る一部事務組合、②2012年地方自治法改正における一部事務組合に関する改正内容、③一部事務組合の議会、そして一部事務組合のガバナンスをめぐる提案、の3点を考察することを目標とする。

(3) いわゆる、環境のような社会的公共資本に関する社会的費用をどのようにとらえるべきかについては、宇沢弘文の書籍（『自動車の社会的費用』（岩波新書、1974年）、『社会的共通資本』（岩波新書、2000年）など）を参考にされたい。

1. 一部事務組合の歴史

一部事務組合の起源は明治21年の町村制まで遡ることができる。制度施行以降、一部事務組合は行政の合理化・効率化を図りたい自治体同士によって事務の共同処理をするための有効な手段として用いられてきた。現行の地方自治法において一部事務組合は、普通地方公共団体と並ぶ特別地方公共団体の一つとして主要な役割を果たしている。一部事務組合制度は自治体の間で定着する一方で、その組織や運営に関する批判の声も絶えない。一部事務組合の問題点として指摘されるのは、①構成団体による事務・事業の「持寄的」な仕組みのため各地域の利害が表面化しやすい、②構成団体の事務に対する責任が曖昧である、③広域にわたる共通の政策を樹立し、その実効性を確保するという機能が弱い、④所掌事務の決定について自らのイニシアティブを発揮しにくい、⑤市町村の一部事務組合の場合は、国または都道府県から直接に権限の移譲を受けることができない、⑥組織及び運営の面で画一的で選択の幅が少ない（地方自治法）、⑦自主的な財政基盤の確立が難しい（分担金、補助金）、⑧地域住民から遠い存在となりやすい（住民自治）、といったものである⁽⁴⁾。その批判の多くは、普通地方公共団体の組織・運営・権能のあり方に基づく自治・自主性を尊重する立場からのものである。

しかし、一部事務組合を含む広域連携制度については、「対象となる行政課題に対する広域連携の手法等を選択することは、住民自治・団体自治という法理論から、各自自治体が自ら決定すべきという準則が導入される」一方で、同時に「国が（合憲的）法律で自治体に割り当てている権限・任務からは、そのような自主的決定に対し、権限・任務の実効的实施のために、国の側から、連携について働きかけること（関与）が、一定の限度で可能である」という性質を併せ持つ⁽⁵⁾。

すなわち、広域連携の代表的手法である一部事務組合もまた、「自治」と「関与」という二つの相反する軸によって成り立っていると言える。にもかかわらず、一部事務組合は関与という軸についてはあまり意識されず（もしくは隠され）、自治という観点だけで議論され、その改善点が提案されてきた傾向がある。以下、一部事務組合に自治という軸が

(4) 総務省資料「一部事務組合と広域連合の相違点」参照。

(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/kyodosyorigaiyou.pdf>)

(5) 斉藤誠「広域連携・事務の共同処理に関する若干の考察 — 法的視点から」『基礎自治体の将来像を考える — 多様な選択の時代に —』（日本都市センター、2009年、10頁）。

働かない理由を探るため、それを束縛する‘「関与」という軸’の歴史に焦点を当ててみる。

(ア) 強制設立の歴史

一部事務組合は町村、市、郡、府県、都で順次設立規定が設けられた。「地方公共団体の組合」の設置に関する法律上の規定は、明治21（1888）年4月25日の市制町村制（法律第1号）にさかのぼることができる⁽⁶⁾が、（現行法の）「地方公共団体の組合」の設置は明治期に行われた合併と深い関係にある。市制町村制施行から始まる明治の大合併では、自治体の規模を大きくすることで新たな行政需要にこたえようとした。なかでも、当時の明治政府には教育に関する事務・財政を行う余力がまだなかったため、教育事務を市町村の事務として位置付け、その責任を負わせた。町村にとって教育事務の実施は荷が重かったため、明治の大合併につながる結果となった。

明治期の合併は中央集権化の確立のためにそれまで自然村だった町村を一気に合併させ、明治近代国家における行政村を建設するものであったが、これに抵抗する地域も相当程度あった⁽⁷⁾。また事務を担うために十分な規模まで合併しなかった地域もあった。そうした事態を予想した政府は、事務組合制度を導入する必要があった。明治政府が期待する役割を市町村に担わせるために、小規模町村にあっても事務処理ができるような仕組みとして作られたのが、町村制における「第六章 町村組合」である。

町村組合の強制設立に関する当時の解説書によれば、「法律上ノ義務ヲ負担スルニ堪可キ資力ヲ有セサル町村」とは、「法律上の義務を負担するに堪えさるか如き貧弱

(6) 組合は、①人が他人と共同で事業運営を行う「組合」、②地方公共団体の共同の事務処理組織としての「組合」、の二つの方式がある。後者の性格を持つ組合は、郡区町村編制法（明治11年）のもとで制定された区町村会法（明治13年）において、「数区町村連絡会」（第三条）、「水利土功ノ……集会」（第八条）の初出を見出すことができる。

村上順『逐条研究 地方自治法V』（敬文堂、2000年、852～853頁）、山中永之佑「明治前期における地方制度の展開——幕藩体制下の村から明治一七年の改正まで——」『自治立法資料集成1』（弘文堂、1991年、20頁）。

(7) 明治政府は、明治21年市制及び町村制の施行とともに、内務大臣訓令で町村合併を推進した。その結果、町村の数は、71,314（明治21年）あったのが15,820（明治22年）とたったの1年で約5分の1に減少している。しかし、この大規模合併は町村が簡単に明治政府の命令に従ったことを示しているのではない。この時期の町村をめぐる自治制度の動向については、東京市政調査会『自治五十年史 1 制度編』（良書普及会、昭和15年）が詳しい。

町村の他の町村と合併する協議をする 又は大事情があり合併を不便とする場合に於いては**強制組合**をなさしむるなり 其権あるものはけだし**郡参事会の議決**あるのみ」(傍点引用者)とされ⁽⁸⁾、町村組合は監督官庁である郡参事会の議決を得て強制設立できるものであった⁽⁹⁾。これが、一部事務組合の起源である。そもそも町村組合は、生まれながら自治という側面と強制という側面の二つの相いれない両軸によって誕生したものであることを注目すべきである。

明治21年の町村組合の導入から、郡組合(明治32年)、市町村組合(明治44年)、府県組合(大正3年)、都市町村組合(昭和18年)、地方公共団体の組合(昭和22年)、と次々に各地方公共団体レベルでの組合が誕生してきた。また、町村組合誕生時の強制の側面は、町村組合の改正、市町村組合・郡組合・府県組合の制定・改正過程においても消されることなく続いてきた。戦後に制定された地方自治法においても、「公益上必要がある場合においては、都道府県知事は、政令の定めるところにより、第一項の規定による市町村及び特別区の組合を設けることができる」(法第二百八十四条第四項)とされ、戦前の組合の強制設置の要件が受け継がれている。以上のような組合の強制設立に関する規定(明治21年から昭和22年まで)を中心に比較表にまとめたのが【図表1】である。

(8) 別所富貴『市町村制註釈』(吉岡平助、明治21年、114~115頁)。

(9) 町村制(明治21年)では、「町村ノ行政ハ第一次ニ於テ郡長之ヲ監督シ第二次ニ於テ府県知事之ヲ監督シ第三次ニ於テ内務大臣之ヲ監督ス 但法律ニ指定シタル場合ニ於テ郡参事会及府県参事会ノ参与スルハ別段ナリトス」(第七章 町村行政ノ監督 第百十九条)と定めている。すなわち、当時の町村制においては、町村組合だけではなく、町村行政そのものも監督を受ける対象として規定されている。

【図表 1 強制設立規定の沿革】

	町 村 組 合		市町村組合	郡 組 合	府県組合	都道府県組合 (都市町村組合)	地方公共団体の組合 (市町村・特別区の組合)
法 律 名	町村制		市 制	郡 制	府県制	都 制	地方自治法
規 定 時 期	明治21年	明治44年	明治44年	明治32年	大正 3 年	昭和18年	昭和22年
設 立 主 体	監督官庁(※)	府県知事	府県知事	府県知事	内務大臣	内務大臣	都道府県知事
意 見 聴 取	—	町村会	市町村会	郡参事会	府県会	都議会、府 県会(市町 村会)	市町村会・特 別区議会(20以 上の上のときは都 道府県議会)
議 決	郡参事会	府県参事会	府県参事会	府県参事会	—	—	—
許 可	—	内務大臣	内務大臣	内務大臣	—	—	—
設立できる 場合	① 法律上の 義務を負担 するに堪ふ 可き資力を 有せざると き ② 他の町村 と合併の協 議が整わな いとき又は 事情により 合併を不便 するとき	公益上必要 がある場合	公益上必要 がある場合	共同処理さ せる必要が ある場合	公益上必要 がある場合	公益上必要 がある場合	公益上必要が ある場合

※ 監督官庁(町村制第119条)→①郡長②府県知事③内務大臣

出典：特別区協議会、第二次特別区調査会「第9回特別区制度調査会」(資料3-1)(2006年11月6日)

◆ 地方自治法の一部改正(平成6年法律第48号) — 強制設立から勧告へ

一方、長い歴史を持つ一部事務組合の強制設立に関する規定(第284条第4項及び第5項)が廃止されたのが平成6年の地方自治法改正である。この改正では、新たな広域行政機構として広域連合が導入され、法令上に新しい見出し「組合の種類及び設置」が設けられた⁽¹⁰⁾。そして、一部事務組合の強制設立に関する規定に代わり、以下のように一部事務組合と広域連合の設置の勧告規定が新設された。

第285条の2 公益上必要がある場合においては、都道府県知事は、関係の市町村及び特別区に対し、一部事務組合又は広域連合を設けるべきことを勧告することができる

(10) 村上(前掲書、930頁)。

この改正をめぐる当時の国会における答弁内容を見ると、一部事務組合の強制設立の廃止理由に関する質問に対し、政府委員は、「従前恩給組合の設置等について強制設置が行われたが、昭和44年の埼玉県交通災害共済以後活用の例がなく、今後の活用も予想されない。また、強制設置の手続きは市町村の自治を尊重する点からも再考すべきで、さらに都道府県と市町村の関係においても都道府県が市町村の一部事務組合を強制設置することは要請も実益もない」ため、廃止を判断したと答えている⁽¹¹⁾。

ところで、一部事務組合の「強制設立」規定がなくなったことで、国の「関与」はなくなったのであろうか。上記の「勧告」規定が新たに設けられており、事実上の国の「関与」はいまなお生き残っているのではなかろうか。また、法律に規定されなくても、通知・通達⁽¹²⁾という形で自治体の事務に関与することはいくらかでも可能であった。

例えば、1997年5月28日に厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課長から各都道府県一般廃棄物担当部（局長）あての通知「ごみ処理の広域化について」（衛環173号）は、ダイオキシン類の排出削減を図るため、各都道府県に市町村のごみ処理施設を大型の全連続炉に統合させるための役割を負わせる内容であった。この通知は廃棄物処理問題をめぐる国の主務官庁から都道府県への勧告ということだけなのに、国によるダイオキシン類の排出削減基準の強化と廃棄物焼却施設をめぐる補助金の問題等が影響し、市町村の小型焼却施設の延命措置・再建築を諦めさせることとなった。その後、都道府県が作成した広域化計画におけるブロックごとの一部事務組合に参加することで、清掃事業の一部事務組合への移管や大規模焼却施設の建設への参加が進んだことを見ても、市町村における清掃事業の方向を大きく左右したことは明らかである。そうして、市町村側には事実上の選択肢はなく、国・都道府県の指導（関与）によって新たに巨大かつ高性能の焼却施設の建設を強いられたのである。

また、一部事務組合の設立を勧告できる要件として「公益上必要がある場合」を

(11) 参議院第129回国会地方行政委員会第7号（1994年6月20日）

(12) 通達については、第145回国会参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会での地方分権推進一括法案に対する附帯決議において「既に発出している通達は、今回の改正の趣旨に則り適切に整理することとし、いわゆる通達行政が継続されることのないようにすること」とされ、（1999年7月8日）通達という名称は削除されることとなった。これに伴って2000年4月より施行された地方分権一括法では、法定受託事務に係る処理基準（地方自治法245条の9）を明示すること、従来の技術的助言又は勧告は通知等に名称が改められた。

あげているが、この場合公益とは何かについての説明が曖昧である⁽¹³⁾。自治体の廃棄物の現状は、上からの関与（国・都道府県知事の勧告）と補助金に左右され、自治体自らの意思を貫くことは至難の業である。住民・議会等々を含む利害関係者による公共課題の解決——いわゆるガバナンス——にも程遠くなっている。さらに、一部事務組合の欠点を補完するため新たな広域行政機構として導入された広域連合においても実は事実上の「強制設置」の法的措置がある。例えば、後期高齢者医療の運営主体をめぐる議論の末、「高齢者の医療の確保に関する法律」において、「（広域連合の設立）第四十八条 市町村は、後期高齢者医療の事務を処理するため、都道府県の区域ごとに当該区域内のすべての市町村が加入する広域連合を設けるものとする」と規定している。ここでは、各々の自治体の自己決定による加入ではなく、最初から加入することを前提に後期高齢者医療制度が設計されている。また、強制設置の理由については、後期高齢者医療制度の財政運営の広域化及び安定化をあげている。

要するに、各々の自治体の自己決定による広域連携というタテマエとは裏腹に、一部事務組合・広域連合等の広域連携制度には常に国または広域自治体の強制または関与のシステムが存在し続けてきた点に留意すべきである。以下では、一部事務組合をめぐる関与の実態を見るため、東京都内における一部事務組合の事例を紹介する。

◆ 東京都内における一部事務組合をめぐる動向

1947年に地方自治法が施行され、戦前35区あった特別区は23区に再編された。特

(13) 一部事務組合の設立の理由として、「公益上必要がある場合」という規定は今も残っているが、明確な定義は示されてない。なお公益に関する説明は次のようなものがある。

- ① 「『公益上必要アル場合』トハ如何ナル場合ナルカは一ニ府県知事の認定ニ待タルヘカラス」（五十嵐鉦三郎他著『市制町村制逐条示解』、昭和5年改定58版）
- ② 「「公益」とは、関係市町村の公益の意義である。換言すれば市町村の事務にして市町村組合又は町村組合に依り処理するに非ざれば、其の事務の完全なる遂行を期し難く又は関係市町村の住民の福利を増進し若は不利を防止することを得ずと認めらるるが如き場合を意味するのである。」（入江俊郎、古井喜實『逐条市町村制提義』、昭和13年）

「それは、組合を組織して処理しなければ完全を期し難く、また、住民の福祉を増進し若しくはその不利益を予防することができない場合、或いはそれ程でなくとも、行政事務処理能力からみて組合の組織による方が結局関係市町村及び特別区の利益になる場合であると、一般にいわれている。」（長野士郎『第11次逐条地方自治法』、平成5年）

特別区協議会、第二次特別区調査会「第9回特別区制度調査会」【資料3-1】参照。

別区は、市町村同様に基礎的地方公共団体に位置付けられ、原則として市と同一の権能が認められたが、事務・人事・財政における移管は不十分なままであった。また、1952年の地方自治法改正では、大都市行政の統一性の確保という観点から、特別区の自治権は大幅に制限され、東京都の内部的団体と位置付けられることとなった。その後、都が広域的な地方公共団体であると同時に基礎的な地方公共団体の性格を併せ持つことから、都と特別区との間における役割が曖昧であるという指摘が続くなど、都区制度の改革が議論されてきた⁽¹⁴⁾。

2000年地方分権改革で、特別区は「基礎的な地方公共団体」と規定⁽¹⁵⁾され、東京都からある程度の独立性を得ることとなった。しかし、ここでも特別区は「法律または政令により都が所掌すべき定められた事務」「市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」は処理することができないこととされている⁽¹⁶⁾。このため、特別区の消防・上下水道関連事務等、本来基礎自治体ならば当然担うべき事務は引き続き東京都が行っている。

現在東京23区に設置されている一部事務組合として、「特別区人事・厚生事務組合」と「東京23区清掃一部事務組合」との2つがある。まず、1950年に公布された地方公務員法の規定により、1951年8月から特別区の固有職員のために人事委員会を設置することが義務付けられたことからこれを共同処理するために、特別区人事・厚生事務組合が1951年に設置された。しかし、特別区は地方自治法制定翌年に東京都の内部団体として改められるなど、その権能は脆弱であった。身分切り替えに伴う給与等の諸基準が区によって異なることを恐れる職員の意思を反映し、(すべての特別区の職員が同じ処遇であることを保障するため)23区共通採用という事務を請け負う一部事務組合を新たに設立する政治的妥協を行った。その結果、東京23区は、内部団体時代から一貫して、基礎的自治体として規定された2000年以降に

(14) 例えば、1986年2月に都区で取りまとめられた「都区制度改革の基本的方向」、そして1990年9月に第22次地方制度調査会の答申では、住民に身近な事務事業をできるだけ特別区に移管すべきであると提言している。

(15) 特別区は、地方自治法第281条の2第2項と第283条で、基本的には基礎的自治体である「市町村」に準ずるものとされ、市の所掌する行政事務に準じた行政権限が付与された(同法第281条第2項と第283条)。

(16) 地方自治法第281条第2項・第281条の2第1項。

においてさえも引き続き採用等の人事について一部事務組合が担う形となっている。

次に、23区によって構成される「東京23区清掃一部事務組合」をめぐる動きを見よう。特別区の自治権拡大に関する改正地方自治法が施行される前（2000年3月31日）まで、本来なら市町村によって行われるべき一般廃棄物に関する清掃事務が都の事務とされていた⁽¹⁷⁾。実際、第22次地方制度調査会の答申を踏まえ、1994年12月15日、東京都と職員団体は、清掃事業の特別区移管について「清掃事業の特別区への移管に関する覚書」を締結している。その際、清掃労働組合は特別区ごとに収集・運搬・処理・処分までを一貫して行うことを主張したが、それを即座に実施するのは難しいということで6年間という準備期間において、自区内処理の原則を達成するという目標を立てていた⁽¹⁸⁾。

しかし、その後次々と巨大な清掃工場が建てられ、焼却容量と比べてごみ量が不足する事態が発生した⁽¹⁹⁾。また、数百億円とも言われる清掃工場を各々の区が建設する必要も薄れ、現在も特別区ごとに完結した廃棄物行政は行われておらず、もはや自区内処理の原則の遵守は極めて困難な状況となっている。そして、2000年に都から特別区へ清掃事業が移管された後も、各々の特別区が収集から最終処分までのすべてのプロセスを担う態勢にはなっていない。収集・運搬は各特別区が、中間処理は東京23区清掃一部事務組合が、最終処分に関しては今なお東京都が行っている。

一方、特別区は地方自治法上は現在もなお「特別地方公共団体」とされており、本来市町村の権限である事務が東京都に留保され、また都区財政調整制度が導入されていることもあって、他の市町村には存在しない制約を多く課せられている。基礎的地方公共団体とは異なる部分が多々あるのである。この法的性格が、特別区はもちろん特別区で構成される一部事務組合における自治さえも弱め、都の関与が強

(17) 昭和49年の地方自治法改正では、都が23区全体を通じて一体的に処理する必要がある事務を除き、おおむね一般の市に属する事務と保健所設置市に属する事務を特別区が処理することとされた。清掃事業に関しては一般廃棄物の収集・運搬に関する事務は特別区の事務（廃棄物処理法第23条の2）とされたが、地方自治法の一部を改正する法律の附則第24条の規定により、「別の法律で定める日までの間」は都が処理することとされた。清掃事務が特別区の事務となるのは、平成10年5月に地方自治法等の一部を改正する法律が制定されてからである（平成12年4月1日施行）。

(18) 清掃事業の特別区移管の経緯については、東京都『東京都清掃事業百年史』（2000年、371～381頁）が詳しい。

(19) 朝日新聞（2000年6月7日付）

く働く主な原因になっている。

(イ) 事務内容から見る一部事務組合の変遷 — 迷惑施設の受け皿化

ここで、一部事務組合が実際にどのような事務を担当してきたのか、その事務内容の推移を確認してみよう。自治体にとっては自治の責任から逃れるために便利だったという側面が浮かび上がる。

郡制施行当時（1890年）の調べ⁽²⁰⁾によると、町村組合は計268あり、内訳は土木24、衛生9、勸業25、財産17、教育25、其の他168となっている。この調べでは「其の他」に分類されているものが多いが、これは土木、衛生、教育だけを扱う一部事務組合の他に、土木教育、勸業衛生、衛生財産、土木財政教育衛生勸業等の複数の事務を担当している一部事務組合を其の他として分類しているためである⁽²¹⁾。例えば、衛生事務を担当する一部事務組合は9になっているが、教育勸業衛生、衛生勸業財産の事業を行っている一部事務組合も多いことから、衛生に関連する事務を行っていた組合の数は設立当時から多く存在していたと推測される。

次に、【図表2】は明治40年と大正9年の組合の状況を表している。全体数からすると、明治40年の組合数が6,087であったのに比べ、大正9年の組合数は4,925と減っている。前述したように、明治政府により教育事務が町村の事務となり、それを賄う財政的能力がない自治体は合併に追い込まれた。そして合併を拒む町村の選択肢として町村組合が大いに推奨されたのである。しかし、教育関連組合も明治の合併が一段落すると、その数は明治40年当時1,141もあったものが大正9年には284に大幅に減少している。また、この明治期の合併の一段落は、全部事務組合にも影響している。明治40年調査で227あった全部事務組合が大正9年の調査で58に減少しているが、これは合併が進むにつれ、組合の解散が行われたことが考えられる。一方、勸業・衛生・其の他の事務を行う組合が大幅に増加している。特に、衛生に関連する一部事務組合の増加は、公害や伝染病が蔓延したことでごみの衛生的な処理（焼却）と伝染病の拡

(20) 山中永之佑ほか編『自治立法資料集成4』（弘文堂、1996年、814～815頁）

(21) この事務内容からすると、郡制施行当時、すでに複数の事務を行う組合が存在していることが分かる。

【図表 2 町村組合及水利組合数調】

種 別	大正 9 年 1 月 15 日 調	明治40年郡制廃止法律案 提出当時の組合数
普通水利組合	2,317	2,137
水害予防組合	726	891
全 部 事 務	58	227
役 場 事 務	94	—
水 利 ・ 土 木	655	1,074
勸 業	80	42
衛 生	252	187
共 有 財 産	281	365
教 育	284	1,141
山 林	28	—
其 の 他	150	23
合 計	4,925	6,087

出典：村上（前掲書、938頁）

散防止のための広域的な取り組みが求められたことが原因として働いたと思われる⁽²²⁾。

続いて【図表 3】は、昭和23年当時の一部事務組合の数とその種類を表している。事務の種類からすると、教育関係（639）がもっとも多く、大正9年のそれ（284）より倍以上増えている。6・3制の教育行政の整備⁽²³⁾とともに、戦争中の自治体の財政逼迫という理由もあって同じ境遇に置かれている自治体同士による教育関連の一部事務組合の設置が増えたと推定される。その次は衛生関係（伝染病院、隔離病院、一般病院、診療所等）が続いている。病院の増加には、伝染病の流行に加え、戦争による負傷者の増加も影響したのであろう。また、戦時中に設置されたものと思われる火薬所のための一部事務組合が残されているなど、時代性を垣間見ることができる。

(22) 例えば、明治期にはたびたびコレラが蔓延し、明治12年と19年には10万人を超える死者を出している。その後も明治23年に約3万5千人、明治28年にも約4万人という死者が発生している。明治政府は状況を打開するため、明治30年に「伝染病予防法」を制定するが、明治35年にもコレラによる死者が約8千人以上発生している。死者数については、総務省統計庁「伝染病及び食中毒の患者数と死亡者数」（www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/24-10.xls）を参照。

(23) 1947年に制定された学校教育法で、義務教育は6年制の小学校課程と3年制の新制中学校課程とされた。小学校及び中学校の設置義務は、市町村に課され（同法第38条、第49条）、多額の財政負担が生じた。

【図表3 市町村の一部事務組合】

(昭和23年4月1日現在総理庁官房自治課調査)

種類 数	学 校	自 治 警 察	伝 染 病 院	隔 離 病 舎	一 般 病 院	診 療 所	火 薬 所	道 路	水 治 用	上 水 道	財 産	山 林	土 木	開 墾	造 林	恩 給	そ の 他
1,640	639	12	164	137	49	20	64	147	175	2	23	54	29	16	23	39	47

役場事務組合24、全部事務組合15

出典：金丸三郎『地方自治法精義（下巻）』（春日出版社、昭和24年、372頁）

このように、地方公共団体の組合は、町村、市、郡、府県といった地方制度に徐々にその設置が認められ、その事務対象は時代とともに推移してきた。地方公共団体の組合は、明治初期の教育事務を行うために作られ、農業用水、耕地、林野管理、衛生、交通へと次々と様々な分野に利用されていた。終戦直後には、これらに加えて6・3制実施のための学校組合として多く利用された⁽²⁴⁾。また、合併との関係においては、大規模な合併が行われた後には組合の数が減少している。したがって、当時の地方公共団体の組合は、個々の事務をすべて実施するのが財政的に難しい自治体が合併という選択をせず、自治体として生き残るための道具として使われたという共通点があるとも思われる。

◆ 一部事務組合の現況 — 迷惑施設の受け皿化

では、現在の一部事務組合はどのような事務を行っているのでしょうか。

2012年7月1日現在の一部事務組合の運営状況を見ると、設置件数が1,546件である⁽²⁵⁾。その事務内容を表しているのが【図表4】である。前回2010年7月調査の1,572に比べ、26減少しているが、広域行政圏施策の廃止で広域行政計画を担う一部事務組合の解散につながったのが原因と見られる（前回123から今回85へ減少している）。また、平成合併の影響で、組合の解散と組み替えもあった。事務別に見ると、ごみ処理398件（25.7%）、し尿処理352件（22.8%）、消防282件（18.2%）、救急282件（18.2%）、火葬場218件（14.2%）である。ごみ処理・し尿処理・火葬場が一部事務組合の6割以上を占めていて、事実上一部事務組合がい

(24) 久世公堯『地方自治法 動態的地方自治制度』（学陽書房、1971年、39頁）

(25) 総務省ホームページ「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成24年7月1日現在）」（http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei03_02000014.html）参照

【図表4 一部事務組合の事務】

※（ ）は平成22年7月1日調査時点

事務の種類	計
広域行政計画等	85 (123)
農業用水	30 (30)
林道・林野	92 (91)
病院・診療所	110 (119)
児童福祉	29 (27)
老人福祉	98 (109)
障害者福祉	84 (84)
介護保険	148 (146)
上水道	100 (102)
下水道	30 (32)
ごみ処理	398 (399)
し尿処理	352 (355)
救急・土日医療	55 (46)

事務の種類	計
火葬場	218 (223)
小学校	10 (11)
中学校	27 (28)
社会教育	32 (24)
消防	282 (284)
救急	282 (282)
職員研修	55 (55)
退職手当	49 (47)
公務災害	44 (44)
公平委員会	14 (8)
競輪・競馬・競艇	28 (29)
会館・共有財産等の維持管理	79 (78)
住民票の写し等の交付	1 (0)

出典：総務省資料「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成24年7月1日現在）」【第3-2表】参照に作成

わゆる「迷惑施設」⁽²⁶⁾の受け皿化していることがうかがえる。

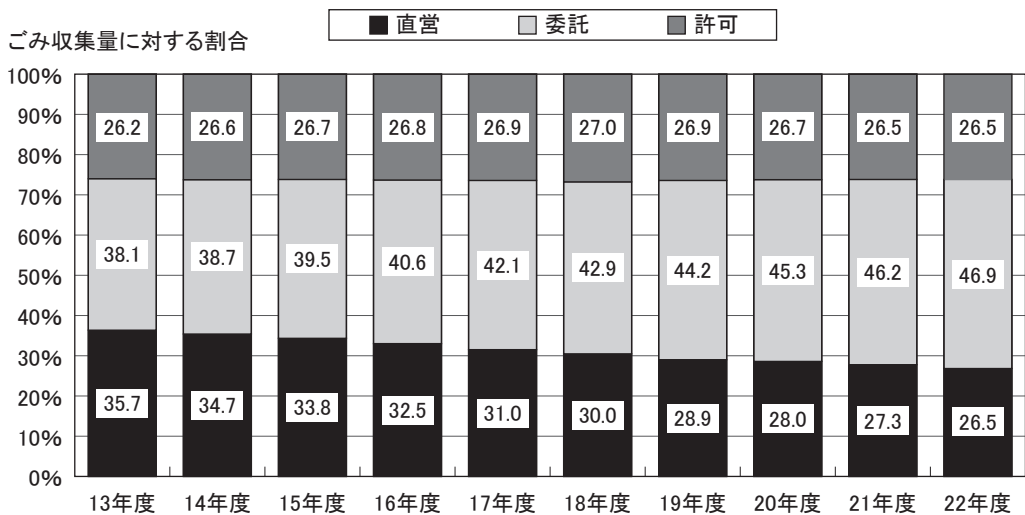
一部事務組合は財政的に脆弱な自治体の事務を補完するというタテマエから始まったが、行政の合理化・効率化（経費の節約）という行政目標を反映する形で、実際は行政側にとって面倒な事務の受け皿となっていると言えるのではないだろうか。これらの事務は、事務を処理するための施設の建設には莫大な費用を必要とし、さらに立地選定には住民による反対運動が常に待ち構えている⁽²⁷⁾。特に、清掃事

(26) もちろん、迷惑施設と言っても、米軍基地や原子力関連施設のような施設と、生活の営みのため発生する事務を行うための施設は分けて議論すべきである。その点から、この用語をごみ・し尿・火葬場などの事務を行う施設に使うことは必ずしも適切とは言えない。本稿では、従来の「迷惑施設」という概念を、住民側ではなく、行政側にとって住民の理解を得るのが困難な事務（ごみ・し尿・火葬場）を処理するやっかいな施設として捉えてみたい。

(27) 例えば、廃棄物処理業者は住民反対運動を恐れ、産業廃棄物処理施設が山間地域に建てられる傾向がある。施設周辺に住民が居住しないため、住民の監視の目が届かず、不法投棄等による環境汚染につながる可能性が高い。自治体は許認可基準を定める際、簡易な住民説明会による住民の了解を得ることを探るだけでなく、地域環境保全という目標のもとで、汚染の未然防止という観点から環境行政を見直す必要がある。

務は、焼却施設・資源化施設を含む多くの廃棄物関連施設の建設はもちろん、ごみの集団収集のためのごみステーション設置等にも住民反対運動が激しく、行政側としてはできれば避けて通りたい事務である。近年清掃事務の一部事務組合化、民間業者への委託が進んでいる背景には、財政の削減・行政の効率化というタテマエ論だけでなく、そういう行政の思惑も働いたのであろう。そして、一部事務組合と委託業者・許可業者への清掃事務の委託によって自治体の職員の削減にもつなげることができる。ごみの収集については、全体発生量の26.5%（平成22年度現在）だけを自治体が収集し、残りの7割以上は委託業者や許可業者によって収集されている（【図表5】）。平成元年の直営によるごみの収集の割合が50.3%⁽²⁸⁾であったことに比べると、直営が半減していることが分かる。また、ごみ収集関連の運搬機材も直営より委託業者や許可業者の所有分が多い（【図表6】）。その結果、現在の自治体の廃棄物行政は人的な部分はもちろん、技術的な部分まで脆弱化しているのである⁽²⁹⁾。

【図表5 形態別ごみ収集量の推移】



(28) 「日本の廃棄物の処理（平成10年度版）」（平成13年10月、20頁）

(29) 現在、東日本大震災の災害廃棄物の処理が遅れているのは、清掃事務そのものの委託が進んだため自治体における清掃事務全般に関するノウハウを持つ職員がいなくなったことにも原因がある。

【図表6 ごみ収集運搬機材（平成22年度実績）】

種類 区分	収集車		運搬車(収集運搬部門)		運搬車(中間処理部門)		車両計		運搬船等の船舶	
	台数	積載量 (トン)	台数	積載量 (トン)	台数	積載量 (トン)	台数	積載量 (トン)	隻数	積載量 (トン)
直営	12,368 (12,740)	26,183 (27,574)	874 (920)	2,587 (2,997)	728 (730)	2,900 (2,891)	13,970 (14,390)	31,670 (33,462)	6 (6)	108 (116)
委託業者	34,849 (33,898)	85,935 (104,608)	2,734 (2,836)	12,309 (22,629)	2,271 (2,598)	19,082 (21,290)	39,854 (39,332)	117,326 (148,527)	47 (42)	8,183 (9,129)
許可業者	117,662 (112,578)	348,619 (377,533)	14,114 (14,409)	60,617 (62,161)	805 (854)	4,219 (8,047)	132,581 (127,841)	413,455 (447,741)	53 (56)	24,695 (19,508)
合計	164,879 (159,216)	460,737 (509,715)	17,722 (18,165)	75,513 (87,787)	3,804 (4,182)	26,201 (32,228)	186,405 (181,563)	562,451 (629,730)	106 (104)	32,986 (28,753)

注)・「収集車」：処理施設までごみを運搬するための車両を言う。

・「運搬車」：ごみを積み替えて処理施設まで運搬するための車両や残渣等を運搬するための車両を言う。

・（ ）内は前年度の値

出典：図表5・6ともに、「日本の廃棄物処理（平成22年度版）」（平成24年3月、34頁）

合併の代用物としての広域行政の受け皿づくりという中央政府の狙い（国策）はもちろん、市町村側の政治的な狙い（住民の理解を得ることが難しい施設の分け合い、自治体に向けられる反対の声を減らす）からも便利なツールとして機能していることを指摘できる。結果的に、行政側は、これら面倒な事務を一部事務組合という責任主体の不明確な主体に負わせ、事務関連の説明責任まで曖昧にさせている。一部事務組合が問題点を指摘されながらも存続できたのは、国はもちろん市町村にもメリットがあったことにも一因があると思われる。

2. 2012年地方自治法改正における一部事務組合

近年の一部事務組合をめぐる新たな動向としては、第180回国会（通常会）において成立した「地方自治法の一部を改正する法律」（2012年8月29日）がある。主な改正は、①自治体議会の会期、②議会と長との関係、③直接請求制度、④国等による違法確認訴訟制度の創設、⑤一部事務組合・広域連合等、に関することである。なかでも、一部事務組合に関しては、一部事務組合からの脱退手続きの簡素化と一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって構成できる、という内容である。以下、今回の地方自治法改正に焦点をあて、従来の一部事務組合の問題点の解決につながるかについて考察する。

(ア) 一部事務組合をめぐる2012年地方自治法改正の内容

「地方自治法の一部を改正する法律案要綱」では、「第五 一部事務組合及び広域連合等の制度の見直しに関する事項」で一部事務組合に関する改正内容を明らかにしている。

一 組織の変更及び廃止の特例

協議会を設ける普通地方公共団体若しくは機関等を共同処理する普通地方公共団体又は一部事務組合を組織する地方公共団体（以下「構成団体」という。）は、その議会の議決を経て、脱退する日の二年前までに他の全ての関係普通地方公共団体又は他の全ての構成団体に書面で予告することにより、協議会若しくは共同設置又は一部事務組合から脱退することができるものとする。 （第二百五十二条の六の二、第二百五十二条の七の二及び第二百八十六条の二関係）

二 特例一部事務組合

- 1 一部事務組合は、規約で定めるところにより、当該一部事務組合の議会を構成する議会をもって組織することとすることができるものとする。 （第二百八十七条の二第一項関係）
- 2 1の一部事務組合（以下「特例一部事務組合」という。）の管理者は、この法律その他の法令の規定により一部事務組合の管理者が一部事務組合の議会に付議することとされている事件があるときは、構成団体の長を通じて、当該事件に係る議案を全ての構成団体の議会に提出しなければならないものとする。 （第二百八十七条の二第二項関係）
- 3 特例一部事務組合の議会の議決は、当該議会を組織する構成団体の議会の一致する議決によらなければならないものとする。 （第二百八十七条の二第五項関係）
- 4 特例一部事務組合にあつては、この法律その他の法令の規定による一部事務組合の監査委員の事務は、規約で定める構成団体の監査委員が行うものとする。 （第二百八十七条の二第九項関係）

この改正内容を要約すると、①（全国知事会、地方制度調査会からの）安易な脱退による一部事務組合等の運営への支障をもたらすという問題の指摘に対し、2年以上

の予告期間を置くことで対処し、②一部事務組合の議会をおこななくてもいい、の2点である。特に、総務省は一部事務組合からの脱退手続き期間に関して「**予告期間を2年以上の期間**としていて、脱退しようとする地方自治体と他の地方自治体の双方に**必要かつ十分な準備期間**が与えられ、その間に、関係地方公共団体が協議をすることで、安定的な事務執行にも配慮されている」（傍点引用者）⁽³⁰⁾と述べている。

しかし、総務省が2年以上の予告期間は必要かつ十分であると言っても、本当に十分であるかどうかは個々の自治体の事情によってその判断が異なるはずであろう。また一部事務組合が請け負っている事務内容が何かによっても必要とされる期間が異なる。廃棄物焼却施設を運営している一部事務組合に関して、本来あるべき処方箋がどのようなものなのか、脱退をめぐる近年話題になった事例から考えてみたい。

(イ) 脱退手続きの簡素化について — 葉山町ごみ処理広域化計画離脱等からの考察

一部事務組合等からの脱退で問題になった事例として、「神奈川県葉山町ごみ処理広域化計画離脱訴訟」があげられる。まず、その経緯を簡略に紹介する。

葉山町のごみ処理問題は、1997年5月に厚生省が出した通知（「ごみ処理の広域化について」）に遡る。この通知のもと、神奈川県は県内を9つのブロックに分け、県内市町村に対してごみ広域処理への協議を促した。葉山町は、1998年、三浦市、横須賀市、逗子市、鎌倉市とともに、4市1町でごみ広域処理に関する話し合いを進めることとなった。しかし、2005年、鎌倉市・逗子市が資源化の方針の違いを理由に、両市と横須賀市・三浦市・葉山町の2つに分かれて協議することとなった。ごみ処理広域化を推進するため、4市1町の間では広域連合設立の覚書が2000年に締結されていたが、2つのグループに分かれることをきっかけに、この覚書は破棄された（2006年1月31日）。

横須賀市・三浦市・葉山町は2006年2月に、2市1町ごみ処理広域化協議会を設立し、さらに2007年3月に広域処理に向け一部事務組合の設立に関する覚書を締結した。この覚書の締結をきっかけに、2007年7月にはパブリック・コメントにかけ、2008年1月15日には神奈川県に地域計画案を送付していた。

しかし、2008年1月の葉山町選挙で当選した森英二葉山町長（当時）は葉山町議会全員協議会で「脱焼却・脱埋め立て」を目指し、一部事務組合の設立に関する覚書を

(30) 新田一郎「第三〇次地方制度調査会「地方自治法改正案に関する意見」について」『地方自治』（2012年、3月号、85頁）

破棄すると宣言した（2月12日）⁽³¹⁾。そして、4月17日の議会においては「自区内処理によりごみ減量化を図る」との方針を述べた。森前町長は5月16日に横須賀市・三浦市の副市長を各々訪問し、脱退を表明、5月31日に2市1町ごみ処理広域化協議会が解散するに至った。

一方、横須賀・三浦両市は葉山町に対して、損害賠償についての書簡を送り、2009年1月29日は横浜地裁へ葉山町を提訴した。その内容は、横須賀市と三浦市とで2006～2007年度に2市1町協議会に対し負担した経費と、この業務に従事した職員の給与費の損害賠償を求めるものである。損害賠償請求額は約1億4,700万円（横須賀市：約1億600万円、三浦市：約4,100万円）である。

2011年12月8日、横浜地裁は、葉山町に対し横須賀市・三浦市への計395万円（横須賀市へ330万円、三浦市へ65万円）の損害賠償の支払いを命じた。賠償金額については両市の請求額を認めなかったが、判決では、ごみ処理広域化協議離脱について葉山町の「信義則違反」を認めた。

◆ 脱退は出口に過ぎず、入口に関する議論の重要性

以上のような葉山町の一部事務組合構想からの脱退の事例から、一部事務組合からの脱退とはいったい何を意味するのかについてのヒントが見えてくる。もし自治体が安易に一部事務組合に加入し、勝手に脱退を言い出すのであれば、その行為は軽率で無責任であるという批判もあり得よう。しかし、葉山町の事例からすると、一部事務組合の設立のための協議への参加そのものが半ば強制であって自由意思による決定であったとは言い難い部分がある。廃棄物焼却施設は、国の方針により高性能（ダイオキシン問題等による）を持つことが求められているため、規模にもよるが建設には数十億から数百億円を要するものである。

一般的には小規模の自治体には、このような数十億もする焼却施設を自力だけで建てる財政的余裕はなく、一部事務組合に加入するというやむを得ない選択を強いられているのである。大規模の高度な廃棄物施設の建設においては、国からの補助金によって賄える部分が多い。しかし、これらの施設は初期の建設工事費だけでなく、多額の維持管理費がかかる。また、平均寿命20～25年と言われているため、施設の再整備のための費用（積立金）も必要となる。そして、閉鎖後の跡地をめぐる

(31) 2市1町協議会は、2007年1月29日で行われた協議会で広域処理計画のための交付金申請を行う予定であったが、葉山町側の欠席で申請できなくなった。

問題も考えないといけない⁽³²⁾。これが自治体の慎重な選択が求められる所以である。

もちろん、一部事務組合の中には、大規模な施設を必要としない事務だけを行っているものがあり、この場合2年という予告期間は十分な期間であるかも知れない。しかし、廃棄物焼却施設のような高価な施設を建設しなければいけない場合は、2年という脱退のための予告期間は総務省の説明のように「必要かつ十分な」期間であると言い切れるだろうか。施設を伴う一部事務組合に関しては、脱退という出口だけを考慮したことで、一部事務組合の課題を解決できると思えない。入口についても考慮すべきなのである。

ごみ処理の広域化という国策（＝廃棄物焼却炉関連企業の思惑）に追随することなく、各々の自治体における議会・住民・職員等による議論を出発点に、廃棄物処理の広域化が効率的な行政運営に資するかについて、構成団体同士の十分な議論を行い、そこで生み出された合意によって一部事務組合が設置されるよう設置自治体間の十分な協議と合意が必要である。

3. 一部事務組合の議会、そして一部事務組合のガバナンスについて

廃棄物問題を含む公共課題を解決するためには、従来の「政府中心」では限界があるため、多様なアクターが政策形成過程に参画することが求められている。市場と政府の失敗を乗り越え、新たな課題に対応するために、政府・行政による権力的な支配から共同あるいは協力による統治へと視点を転換するよう求められているのである。そこで注目を集めているのが「ガバナンス」という概念である。

(32) 廃棄物関連施設の跡地をめぐる問題は二枚橋衛生組合の解散後の動きから見る事ができる。調布市・府中市・小金井市の3市で構成されていた二枚橋衛生組合が2010年3月に解散した。調布市・府中市は各々他自治体と新たに一部事務組合を設置した。しかし、小金井市は、国分寺市と共同で一部事務組合を設置し、二枚橋焼却場跡地に新たな清掃工場を建設する予定であったが、周辺住民と調布市・府中市の反対によって計画は諦めざるを得なかった。また、選挙で選ばれた小金井市市長が、選挙中の廃棄物処理委託費用をめぐる発言によって、周辺自治体から廃棄物の受入を拒否され、辞任に追い込まれた。小金井市と国分寺市はいまも新たな廃棄物焼却施設の設置をめぐる課題を抱えている。

ガバナンスという概念は、政治学、行政学、国際関係学、経営学など様々な分野で使われていて、その定義が不明確である⁽³³⁾。ただ、いずれの場合にも、「課題をめぐって利害関係者が力を合わせてその解決に向けて取り組む」という点では共通している。廃棄物処理をめぐる一部事務組合のあり方について、利害関係者によるガバナンス（協治）⁽³⁴⁾を中心に提言したい。

(ア) 一部事務組合におけるガバナンス

廃棄物処理をめぐるガバナンスでは、住民、自治体の首長（一部事務組合の管理者・副管理者）、自治体の議会（一部事務組合の議会）、組合の職員の四者が中心的な役割を果たしている。

まず、住民に関連するものについて考えてみよう。従来から一部事務組合は地方公共団体でありながら、住民とは遠い存在であるという指摘を受け続けてきた。確かに法律上、直接請求に関する規定が定められていない。情報に関しては情報公開条例を定めている一部事務組合も多いが、色々な理由で公開を拒否されることがある。また、傍聴についても、傍聴席がないか、または座席はあるもののその数が少ない、傍聴する手続きが煩雑、議会の開会時間等々の問題で住民からさらに遠い存在になっている。自治体の一部の事務だけを扱うため、その事務に相当な興味を持たない限り、住民の参加への意欲も失せる可能性が高い。情報へのアプローチはガバナンスにおける欠かせない要件であるにもかかわらず、一部事務組合に関する情報の共有ができていないことが住民によるガバナンスを妨げているのである。

(33) 企業の組織運営や社会的責任をめぐる「コーポレート・ガバナンス」、自治体レベルに焦点をおく「ローカル・ガバナンス」、自治体におけるコミュニティに焦点を合わせる「コミュニティ・ガバナンス」、福祉国家のあり方を論じる「ソーシャル・ガバナンス」、そして国際社会にまで視野を広げる「グローバル・ガバナンス」等々、現在日本には多くのガバナンス論が導入され各分野で議論されている。ガバナンスという概念は、このように多様な分野で使われ、その定義の不明確さ・整合性の欠陥を指摘されている。にもかかわらず、現実の課題における問題点をとらえるため必要かつ重要な概念であるため、一回性で終わるのではなく、現在も議論され、さらにガバナンスの事例は次々紹介されているのである。本稿でも「ガバナンス」を一部事務組合の問題をとらえるための重要な概念、課題解決の手法として用いている。

(34) Governanceの訳語としてはこの他に「統治」、「共治」等が用いられることがある。「協治」の語は、例えば21世紀日本の構想「日本のフロンティアは日本の中にある——自立と協治で築く新世紀——」（2000年1月）が用いている。この中で言われるような、単なる政府による統治でなく、市民社会や企業等様々な主体の相互作用を指す意味を含むことを強調する観点からここでは「協治」の語を用いることにする。

次に、首長の責任である。現在、一部事務組合が設立されると、一部事務組合が担当する事務は市区町村の事務から切り離されることになる。首長は管理者または副管理者として一部事務組合の運営に係る。しかし、事務は首長の任務の延長であるにもかかわらず、問題が発生した場合、責任の所在が曖昧になる。特に、管理者であるか副管理者であるかによらず、一部事務組合の施設が立地する自治体の首長が相対的に他の構成団体の首長より上位となり、運営も立地自治体の首長中心に行われがちとなり、関連自治体の首長は意見を言えなくなることもあるとされる。廃棄物関連施設の場合は特にその傾向が高いと思われる⁽³⁵⁾。一部事務組合の設立のための規約を定める時、この傾向を乗り越えるための議論を重ねることが重要である。

第3に、議会との関係である。一般的に、一部事務組合の議会は構成自治体の議会から選出された議員によって構成される。しかし、この議会に関して、報酬の二重取り、議論の時間が短い（年2回開催）、発言の回数が少ない、住民への公開（傍聴）が進んでいないなど批判の声が多い。特に、報酬の二重取りとの指摘については、もともと当該市区町村の事務であるはずの事業について議論するのに、さらに報酬を出すのはおかしいという指摘があり、事務の効率化という設立趣旨に即して支給の是非や額の妥当性を議論するなど報酬の見直しに関する検討が必要である。そのためにも住民への情報公開が優先的に行われるべきである。この点を改善するため、一部事務組合の議員を直接公選にすべきであるという意見もあるが、地方選挙そのものへの関心が低い中、たとえ直接選挙したとしてもどのように問題解決の糸口を探せるのかは疑問である。

第4に、一部事務組合で働いている者を中心に考えてみよう。まず、監査委員は議会選出と外部の経験者によって構成される。ガバナンスが機能するためには監査委員の役割はとても重要である。組織の運営がどのように行われているのかを検討する役割を負っているためである。現在、一部事務組合で働いている者としては、監査委員以外にも、構成自治体から送られた職員、一部事務組合所属の職員、委託先（下請け）の職員など、多様である。この多様な関係者が組織の運営にどのように関わっているのか、という問題は重要である。しかし、多摩川衛生組合の不祥事・事故や内部

(35) 不祥事が発生した一部事務組合の構成自治体の職員とのインタビューによる（2012年1月25日）。他の廃棄物関連の一部事務組合とのインタビューからも同様の指摘を受けた。ごみ関連施設が立地する地域の自治体が相対的に優位であり、他の自治体は処理をお願いしている立場であるため物を言えない状況に置かれる、という傾向がある。

告発などの事例⁽³⁶⁾から見るように、一部事務組合の組織内部における民主的な統制は多くの課題を抱えた状況にある。

(イ) 一部事務組合の議会、そして一部事務組合のガバナンスをめぐる考察

◆ 一部事務組合の議会の廃止の意味

ところで、いつから一部事務組合には議会があったのであろうか。その歴史は長く、明治21年市制町村制「第六章 町村組合」において、議会の設置を定めている。第一百七十七条において、「町村組合ヲ設クルノ協議ヲ為ストキハ（第一百六条第一項）組合会議ノ組織、事務ノ管理方法並其費用ノ支弁方法ヲ併セテ規定ス可シ」とされた（傍点引用者）。「市制町村制理由」は、この場合の「組合議会ノ組織、事務管理ノ方法、費用支弁ノ方法殊ニ分担ノ割合ハ本制ニ於テ予メ之ヲ規定セス實際ノ場合ニ於テ便宜其方法ヲ制ス可シ」として、関係町村の運用に委ねられるべきことを明らかにしていた。したがって、組合議会の組織について、特別の議会を設けるか、各市町村会を合して会議をするか、互選の委員をもって議会を組織するか、各町村会別個に会議を行い、各議会的一致をもって全組合の議決となすか、「各其宜キニ従フ可シ」としている⁽³⁷⁾。一部事務組合の組織運営について、ある特定の議会形式を指定するのではなく、自治体から代表を送り、利害調整や合意形成を行うこととされていた。また、その選択については町村に任せている。町村組合の誕生後、次々と導入された郡制・市制・府県制においても、組合の組織運営システムにおける大きな変化はなく、町村組合のそれが準用されてきた。

2012年地方自治法改正では、一部事務組合の場合、既存の一部事務組合の議会を廃止して、構成団体の議会がその役割を担うことが可能であるという特例一部事務組合を制度化した。ここで疑問を感じるのは、一部事務組合の議会について国法で

(36) 稲城市、狛江市、府中市、国立市の4市のごみ焼却処理を行う一部事務組合である多摩川衛生組合は、2010年塩酸漏えい事故で焼却炉が停止、有害ごみ——蛍光管や乾電池など——の焼却処理で住民の安全な生活を脅かす事故・不祥事を起こした。また、一部事務組合の組織運営の問題を指摘する内部告発について、告発を妨げた疑いがあり、市民団体から批判を集めている。

東京たま広域資源循環組合「多摩川衛生組合における有害ごみ（廃乾電池・廃蛍光管）焼却試験に関する報告書」（平成22年10月）、多摩川衛生組合のあり方を考える市民の会のホームページ等参照。

(37) 田中知邦『市町村制実務要書（上巻）』（明治23年、380～381頁）、村上（前掲書、937頁）

その廃止を論じていることである⁽³⁸⁾。議員の選出について主として用いられている方法としては、①構成団体ごとに同数の人数を割り振る、②構成団体の人口に比例して人数を割り振る、の二つの方法があるが、実態としては前者の方が多くとされる⁽³⁹⁾。また、多くの一部事務組合の議会は直接公選ではなく、構成団体の自治体議会の議員の互選で選ばれている。例えば、東京都内の9つの廃棄物関連一部事務組合の規約を見ると、西秋川衛生組合を除く8つの組合は構成団体ごとに同数の人数を割り振っている⁽⁴⁰⁾。これらの実態から、一部事務組合の議会は、住民の代表という側面より、地方公共団体の代表という側面がより強いとも読み取れる。

◆ 議会のアカウンタビリティ

次に、現行の法制度における一部事務組合の運営について見てみよう。憲法は、地方公共団体は首長と議会という二元代表制と規定している。この場合、憲法上の地方公共団体は何を指すのか定かではない。地方自治法は、地方公共団体を、普通地方公共団体と特別地方公共団体とに分けていて、普通地方公共団体は、住民の直接選挙によって選ばれる代表である首長と議会という二元代表制を導入している。一方、地方公共団体の組合は、行政サービスの一部を共同で行うことを目的に、複数の普通地方公共団体や特別区が設置したものである。法律上の一部事務組合は普通地方公共団体の統治システム——首長・議会の二元制——を準用して、執行機関＝管理者（または理事会）と議会という組織運営体制を備えている。

(38) この点について、地方六団体一丸となって反対を表明することは難しいとは言え、自治体議会の議長連合組織である全国都道府県議会議長会・全国市議会議長会・全国町村議会議長会の議会3団体の一部事務組合の議会の廃止に関する意見表明が出なかったことについては問題を感じる。

(39) 総務省調べ、「第30次地方制度調査会第31回専門小委員会」における原市町村課長（総務省）の発言による。

(40) 東京都内の廃棄物関連一部事務組合には、東京23区清掃一部事務組合（東京23区）、ふじみ衛生組合（三鷹市・調布市）、柳泉園組合（清瀬市・東久留米市・西東京市）、西多摩衛生組合（青海市・福生市・羽村市・瑞穂町）、多摩川衛生組合（狛江市・稲城市・府中市・国立市）、小平・村山・大和衛生組合（小平市・東村山市・東大和市）、西秋川衛生組合（あきる野市・日の出町・檜原村・奥多摩町）、多摩ニュータウン環境組合（多摩市・八王子市・町田市）、東京たま広域資源循環組合（多摩地域のあきる野市・日の出町・檜原村・奥多摩超を除く25市1町）の9つの一部事務組合がある。その中で、西秋川衛生組合の議会だけが、あきる野市5人、日の出町3人、檜原村2人、奥多摩町3人、と構成団体ごとに選出される議員の数が異なっている。

前述した通り、一部事務組合の議会については様々な問題点が指摘されているが、議論の形骸化と形式的な運営による住民との距離が遠いという指摘もその一つである。この指摘については、一部事務組合の議会に対するサポート体制の充実により改善されるべきである。普通地方公共団体の議会の場合、（人的・財源的に不十分とは言え）議会事務局において個々の議員・議会をサポートしているが、一部事務組合のような特別地方公共団体の議会はそのような議会事務局を持っていない。そのため、一部事務組合の議会のホームページはもちろん、会議録もないケースが多い。特別地方公共団体の組織運営体制を普通地方公共団体から準用するのであれば、議会事務局を置かないのはなぜだろうか。一部事務組合の議会の問題において、議論できるような土台が作られていないことが形骸化の一因になっていることも指摘したい。

◆ 民主的統制の確保

仮に一部事務組合の議会を廃止した場合、一部事務組合の組織運営管理における民主的統制をどのように担保するべきだろうか。住民の選挙によって選ばれた代表によって運営される総合的な行政主体である普通地方公共団体については民主的でしかも能率的行政の推進を求めることについて異論はない。しかし、普通地方公共団体から一部の事務だけを処理する一部事務組合にも同じく民主的・能率的行政を求められるのであろうか。財政を考え、効率性を追求するための広域行政であれば、そこに民主的行政を求めることはそう簡単なことではあるまい。従来、政府は、ごみ処理については、法人格をもった団体——一部事務組合・広域連合——の導入を自治体に推奨してきた⁽⁴¹⁾。また、廃棄物関連一部事務組合の場合、構成団体の廃棄物関連事務をそのまま権限として受け継ぐものであり、その事務について公権力を持つ法人として構成団体の合意による安定的な組織運営をすることが求められる。それ故に組織運営における民主的な統制は欠かせなく、その機能を一部事務組合の議会に期待しているのである。

◆ 特別地方公共団体に二元主義は必要か

普通地方公共団体の統治システムを真似た特別地方公共団体の管理者・議会とい

(41) 市町村自治研究会編『一部事務組合のしくみとその運用』（ぎょうせい、昭和52年、15頁）

う統治システムはうまく機能しているのであろうか。実態から見ると、管理者は廃棄物関連施設が所在する地域の自治体の首長が長年務めることが多く、順番に担当している場合でも、廃棄物関連施設所在地の首長の発言力は他の関係自治体の首長より強い傾向がある。一方で、自治体議会は住民の代表機関として自治体の民主性を担保するというのがタテマエ論であるが、一部事務組合の議会の議員は、住民によって選ばれた代表がその代表同士で選んだ代表であるため、必ずしも住民の意思をそのまま反映しているとは言い難い。また、自治体議会の議員は地域の代表であって、ある固有の事務の専門性を中心に選ばれているわけでもないため、高度の専門性を要求される廃棄物関連施設をチェックする能力を一部事務組合の議員に期待するのは難しい⁽⁴²⁾。これらの理由で、住民の代表による民主政治の実現という普通公共団体における議会の理想像と特別公共団体における議会の現実像はかけ離れていることが明らかである。住民自治に基づく普通地方公共団体と、共同の事務処理のために設置された機能的団体である特別地方公共団体とはその組織機構が異なっても不自然なことではない。にもかかわらず、国も自治体もこの問題を抜本的に議論してこなかった。

◆ 責任放棄の帰結

現在、一部事務組合をめぐる事故・不祥事は、時折マスコミに取り上げられるが、組合の閉鎖的な組織運営によってもたらされたことでもある⁽⁴³⁾。本来市区町村の「自治事務」であった廃棄物行政を一部事務組合が行うことで、その責任関係も曖昧にされたのである。その上、一部事務組合の運営は、各自治体から送られた職員によって行われることが少なくなり、経費削減の目的で事務そのものも下請け業者に委託されることが増え、清掃事務全般に関するノウハウを持っている自治体の職

(42) 収集・運搬という事業は比較的に従来と変わらない部分が多いが、自治体ごとに分別方式が異なるため、その情報を十分承知しておく必要がある。また、焼却施設関連の事業については、ダイオキシン問題のゆえに、施設は巨大化に伴い高度の技術を必要とする業務になっている。さらに、埋め立て施設についてもその管理はもちろん施設周辺の住民との関係を念頭に入れた事業運営が必要とされている。すなわち、一部事務組合の事業は、一般的な公務を行うノウハウと同時に専門的なスキルを要する事業になりつつある。

(43) 2013年1月10日、東京都新江東清掃工場で、定期補修工事中に委託業者作業員の死亡事故が発生した。しかし、「東京23区清掃一部事務組合」の死亡事故についての公表が遅かったため、事故を隠ぺいしようとしたのではなかったのかというマスコミの疑惑の目を招いた。東京新聞（2013年2月18日付）、朝日新聞（2013年2月19日付）

員も減少している。

また、下請け業者は組織運営に問題を感じても契約の打ち切りを恐れ、改善策を提案できない悪循環に陥っている。このように、一部事務組合は、組織内部における民主的な統制はもちろん、構成団体と組合との間における責任関係の明確化、そして住民に対する説明責任・情報公開⁽⁴⁴⁾等、様々な問題をいまも抱えている。これらの問題を解決するには、今回の改正は不十分であると言わざるを得ない。

◆ 利害関係者の運営協議会による運営の提案

そこで、特例一部事務組合の議会を廃止した場合の組織運営を、管理者・議会の統治システムの代わりに、合議的運営を基本とする運営協議会を設置することを提案したい。独任制の管理者に代えて複数の利害関係者によるガバナンスへと再構築するのである。現行の地方自治法においても複合的一部事務組合の規定には理事会の設置を認めている。この理事会は、管理者に代えて理事をもって組織するものであるが、この場合の理事とは構成団体の職員のうちからその議会の同意を得て構成団体の首長の指名を受けたものに限る（地方自治法第二百八十七条の三）。本稿では、従来のような限られた行政側のアクターによる理事会ではなく、多様な主体の参加を前提とする合議型運営体制の構築を提案したい。

廃棄物関連施設の運営は専門性を要求するものも多く、専門家を中心として環境とりわけ廃棄物問題に関心を持っている住民の参加が不可欠である。理事会の委員の枠に、公募による住民の参加枠を設け、一部事務組合を住民の統制範囲に置くことが考えられる。とは言え、自治事務という清掃事務の特徴から考えると住民への説明責任はもちろん、事務そのものへの総括的な責任を負うべきものは地方自治体であることにはかわりはない。管理者や議会からの代表を理事会に含めながらも、その定員等については一部事務組合の規約に委ねるべきであろう。また、現場に關す

(44) 例えば、東京都の廃棄物関連一部事務組合における情報公開条例の制定状況を見ると、1973年に西秋川衛生組合を始め、2000年から2007年の間に一挙に条例化が進められている。しかし、東京たま広域資源循環組合はいまだに情報公開条例を制定していない。多摩地域で発生している一般廃棄物の最終的な処分地とも言える東京たま広域資源循環組合の情報公開条例の未整備は、この地域全体の情報を把握できなくするものである。また、情報公開条例が制定されているにもかかわらず、多摩川衛生組合の一連の不祥事問題等をめぐっては、情報を要求する住民と「係争中である」という理由で情報の提供を渋る一部事務組合側との対立から、制度が整備されていても本当の意味における説明責任の移行はいまだに課題になっていることが分かる。

る責任を負う構成自治体の清掃関連公務員の理事会への参加も欠かせない。そして、清掃事業の半分が委託されている中、下請け業者の理事会への参加方法も考えるべきであろう。組織の運営をより多様で専門的な視点から議論することで一部事務組合のガバナンスの向上につなげる努力が必要である。地域代表である議員の統治よりも多元的な専門性が担保できる運営協議会という組織形態は今の一部事務組合の問題の解決につながると思う。

2012年の地方自治法改正は一部事務組合の議会を構成団体の議会に置き換えることを提案している。この提案で、確かに組織絡みの大きな不祥事の防止や情報の共有ということにはつながるかも知れない。しかし、自治体議会の議員は地域の代表であり、専門性に基づいた代表ではない。そのため、作業中に起こりうる事故に対する迅速な対応や日ごろの高度な専門性・技術性を伴う組織運営における一部事務組合の議員の力量まで期待することは難しいのも事実である。一部事務組合の組織形態を管理者・議会という全国一律の形式的な既存の組織管理システムに拘らず、地方自治の実験場として多様な利害関係者の参加による自治の質を固めることを目指した運営協議会の導入を提案したい。

おわりに

以上のように一部事務組合の歴史・沿革から、一部事務組合は国策としての合併を推し進めるためのツールとして用意され、使われてきたと言える。そういった実態を踏まえると、一部事務組合を自治の観点だけで議論するのは限界があるように思われる。一部事務組合の問題点を改善するために行われた議論の前提には、一部事務組合は自治体の相互の協議による設置すなわち任意設立である、という観点が中心であった。しかし、一部事務組合はその誕生とともに強制による設立を認められていて、その歴史は長年続いた。強制が緩和されその言葉はなくなったとは言え、国・都道府県の関与はいまも続いているのである。

例えば、ごみ処理の広域計画による一部事務組合の設置は、表面的には関連市町村の協議によるものであるが、多くの場面で実質的には国策による自治の放棄（今まで行ってきた自治体の独自の政策の放棄）の産物という面も否定できない。また、一部事務組合は自治体の一部の事務を共同で処理するために設立されたものであり、地域の住民の選挙に

よって選ばれた代表による事務管理を想定したものではない。

実態として、現在の一部事務組合の事務内容を見ると、いわゆる迷惑施設に関するものが半分以上を占めていることも明らかである。もちろん、ごみ関連施設、火葬場、下水道施設をすべての市町村が持つことは、行政の合理化・効率化・経費の削減等から考えると無駄であることは言うまでもない。清掃事務は自治事務であって広域処理は自治を損なうので、自区内処理の原則を徹底化し、1,719の市町村に1,719の焼却炉を設置しようと言っても、その主張は今日の環境問題や国・地方の財政問題を考えると無謀な話である。廃棄物の広域処理（一部事務組合を含む広域連携）はやむを得ない選択になっているのである。特に、都市の場合、人口が密集していて廃棄物処理施設を建てる土地はなく、自区内処理の原則を貫くことは現実的に不可能に近い。関係自治体が広域行政の必要性を痛感し、合意のもとで一部事務組合の運営に協力・協調することが求められる。

地方分権をめぐる事務配分の議論では、都道府県から市区町村への事務・財源移譲が中心になっていたが、市区町村から都道府県への事務移譲はあまり議論されてこなかった⁽⁴⁵⁾。環境問題（とりわけ、廃棄物問題）においては、市区町村から都道府県への事務移譲を含む広域行政に関する議論が必要になっていると思われる。本来、都道府県は市区町村を超える「広域的」事務を処理するためのものである。一方で、広域行政へ転換しようとしても、山間部の自治体の場合、地域から出る廃棄物の量は少なく近隣自治体と離れていて、運送費などの広域処理のコストが高くつくこともあり得る。このような場合には合併や広域行政を自治体に強いるのではなく、自治を重んじながら改善策を探す国・都道府県の姿勢が求められるのである。

従来 of 広域行政の受け皿となっている一部事務組合は、上述の通り、構成団体と一部事務組合との責任関係を明らかにせず、不祥事・事故が発生しても説明責任を果たすことなく、曖昧な状況を（国・地方両方の暗黙の同意下で）維持してきた。2012年地方自治法改正において、一部事務組合の脱退の簡素化だけではなく、一部事務組合の処理する事務全般に関する説明責任を果たす主体を明確にすること、そして組織内部における民主的な統制システムを構築するために何が必要であるか、ということに焦点を当てる必要があった。

(45) 市町村から都道府県への事務委託としては、過疎地域自立促進特別措置法における都道府県代行制度、公平委員会に関する事務や公務災害に関する事務、下水道に関する事務の市町村から都道府県への事務委託が見られている（「第30次地方制度調査会第30回専門小委員会」、資料「広域連携等について」参照）。これに加え、市町村の事務の中、市町村が今後実施可能なものと実施不可能なもの、または都道府県への移譲が望ましいもの等々、様々な観点から事務配分のあり方を見直す必要があると思われる。

地方自治法を改正することで解決できる問題点もあれば、そうではない問題点もある。脱退という破たん処理方法だけ用意しても、一部事務組合の課題は解決できない。国は一律的な基準で細かく関与（＝規制・強制）するのではなく、大まかな枠だけを示し、一部事務組合に関連する組織運営事項の多くは関係構成団体が決める条例に委ねることで、地域の事情を踏まえた責任ある選択をできるのではなかろうか。自治体は国の指導を無批判に受け入れるのではなく、いままでの分権改革の動きが何のためのものだったのかを自ら考えるべきである。現況を検証することから始め、地域の実情に合う長期間にわたる維持管理面も念頭に入れて廃棄物処理システムのあり方を探るべきである。その選択こそが自治による一部事務組合の設置の第一歩になるのであろう。

（ジョン ジュン 公益財団法人地方自治総合研究所特別研究員）

本稿は、東京自治研究センターの「廃棄物行政研究会報告書」に掲載した論文「一部事務組合のあり方をめぐる一考」の着想を下敷きに執筆されたものである。したがって、同論文と一部の記述に類似・共通の箇所がある。

キーワード：広域行政／廃棄物行政／一部事務組合／
ガバナンス／関与（規制）／自区内処理の原則