

# 「自区内処理の原則」と広域処理（上）

## 小金井市のごみ<sup>(1)</sup>処理施設立地問題の現況から

鄭 智 允

はじめに

1. 「自区内処理の原則」の歩み (以上 本号)
2. 彷徨う小金井市、そして漂流するごみ (以下 次号)
3. 広域支援とごみ減量活動
4. 小金井市・国分寺市・日野市3市共同のごみ処理は問題解決になるのか
5. 清掃事業と交付金制度との関係から見る自治体の自由度の問題

おわりに

## はじめに

日本における清掃事業は、1900年に「汚物掃除法」が制定されたことによって地方の事務となった。戦後になり、市町村が名実ともに自治体として成立すると、清掃事業もまた自治体の自治事務として位置づけられてきた。清掃事業を地方・自治体の事務として定めたことについての評価は様々である。例えば、清掃事業が自治体の事務として築かれたために、住民のニーズにきめ細かく応えることができる、自治の強さのバロメーターになっている<sup>(2)</sup>という評価がある。一方で、「汚物掃除法」制定当時は近代的国家としての体

---

(1) 廃棄物は、大きく一般廃棄物と産業廃棄物に分けられる。一般廃棄物については、市区町村に処理責任があり、産業廃棄物は事業者処理責任がある。本稿では、一般廃棄物（以下、ごみまたは廃棄物）を対象としている。

(2) 寄本勝美『ゴミ戦争』（日経新書、1974年、19～42頁）

制づくりこそが国家目標とされていたことから、明治政府は動脈分野の整備にだけ関心を集中させる必要があり、静脈分野にあたるごみ問題については地方の事務としたにすぎない、地方の事務としたことは中央政府が清掃事業を軽視してきたことを表す証拠として見るができるものだ、という評価もある<sup>(3)</sup>。

時代や観点によって、市町村の事務としての清掃事業の位置づけに関する評価は異なるが、清掃事業が自治体の事務であるべきことに関する異論はないように思われる。それは、中央政府の意図はどうかであれ、近代国家成立以前から実体として日ごろの住民の自治によって清掃事業が営まれていて、清掃事業が地方自治を培養してきたことを評価しているためであろう。

日本の清掃事業システムは、ごみの処理はごみを出す住民自身が排出者として責任を負うべきという基本的な考えから成り立っている。「汚物掃除法」により清掃事業が行政の責務となった後も、住民は清掃処理過程をめぐる参加・協力・交流を重ね、現代に至るまで清掃事業を身近な行政の一つとして感じている<sup>(4)</sup>。清掃事業は、住民が主体として民主主義の原体験を重ねることができる数少ない住民自治の実践の場、自治の現場になっているのである<sup>(5)</sup>。実際、ごみ分別のように持続的に行われている住民参加は清掃事業の他に見ることはできないのではなかろうか。だからこそ、複雑化する社会経済システムの中で住民個々が直接処理を行うのは不可能となってもなお、清掃事務は住民の自治の実践としての側面から完全に切り離されることはなかった。そのことが、本稿で中心的に取り上げる「区内処理の原則」が生まれることになった東京「ごみ戦争」の背景となったのである。

一方で、自治体を運営する者にとって、ごみ問題は決して侮ることのできない課題となっている。廃棄物処理関連施設を建設し、日々発生するごみを収集し、焼却等の中間処理を行い、最終処分場へと運ばねばならない。その全てについて市町村は責務を負ってい

---

(3) 荒木昭次郎「ごみ行政における中央と地方の関係」『現代のごみ問題』（中央法規、1982年、52～53頁）

(4) 現在、都市はもちろん地方も生活スタイルにおける違いは少なくなっているが、日本の自治体のように細かく分別を行っているのは世界的にも稀である。また、自治体によってごみとして分別する種類、収集日やその回数が異なっていることは地域としての特徴であると言える。住民たちは自治体のごみ処理関連のルールを定めることに参加し、そのルールに従うことで、排出者としての責任、自治の主体としての責任を果たし、いまま清掃事業を支えているのである。

(5) 寄本勝美『自治の現場と参加』（学陽書房、1989年）、荒木昭次郎「分権化をめぐる諸問題」『行動科学研究』（Vol. 14, No. 1, 1981年）

るのであるが、清掃事務が自治の現場と位置づけられる以上、どの過程をとっても、住民の意思をないがしろにはできない。市町村という住民に身近な政府が担うということは当該事務について住民によるコントロールを直接的に受けながら処理することになるのであるから、市町村は相当の政治的・経済的・環境的なコストをかけながらこれに向き合っていかなければならない。これに対し、住民もまた、ごみを出す時は市町村のルールに従って細心に分別を行い、減量に努め、集積場の管理を行うことはもちろん、住民自らに処理の原責任があることを認めるからこそ、場合によっては住居の近隣にごみ処理施設が建設されることも受け入れてきたのである。

このように、清掃事業は市町村とその構成員である住民の共同作業として、市町村の自治事務であり続けてきた。したがって、その清掃事業の行程を誤れば全国的な注目を浴びることにもなる。例えば、2007年以降東京都小金井市は二枚橋衛生組合が解散してから他の組合へ加入することも当該地域内に廃棄物処理施設を建設することもできず、ごみの処理をめぐる近隣自治体を巻き込む騒ぎを起こしたが、これは、住民、行政、議会のそれぞれが負うべき責務と問題の範囲の広さ、そしてこの処理の難しさを表す典型例である。このときの小金井市のごみ行政の不始末のしわ寄せは多摩地域全体に広がっている。

## 問題の所在とアプローチ

本稿では、清掃事業を自治体の事務として支えてきたテーゼとして「自区内処理の原則」が存在していることに注目する。「自区内処理の原則」とは、ごみの処理はごみが発生した地域の中で処理する、という原則であり、東京「ごみ戦争」<sup>(6)</sup>以来唱えられてきたものである。結論を先取りして述べれば、「自区内処理の原則」は、清掃事務について、廃棄物発生者であり原責任者である住民と、処理主体である市町村とを結びつけるための道具である。この結びつきの持つ意義は時代を経ようとも変わることはない普遍的なものである。一方で、その道具である「自区内処理の原則」については、起源が東京特別区という日本の中で特殊な地域でありながら全国で受容されてきたために、時代や場所により内容も用いられ方も変化することになっている。

例えば、「自区内処理の原則」が意味する内容について、「処理」とは収集・運搬から

---

(6) 東京「ごみ戦争」の経緯・背景については、東京都『東京都清掃事業百年史』（東京都、2000年）、大住広人『ゴミ戦争』（学陽書房、1972年）、寄本勝美（前掲書、1974年）、柴田晃芳「政治的紛争過程におけるマス・メディアの機能(1)・(2) — 『東京ゴミ戦争』を事例に」（2001年）が詳しい。

最終処分はどこからどこまでを含むのか、「自区」とはどの範囲なのか、その貫徹にはどのような担保がとられているのか、等確定的なものではなく、文脈によって範囲は多様である。しかも「自区内処理の原則」に関して、法的には、廃棄物処理法は市区町村に一般廃棄物の処理について総括的な責任があることを規定しているものの、直接的な根拠規定はない。なぜこのテーゼが清掃事業に使われるようになったのか、どのように清掃事業を縛ってきたのか、小金井市のごみ問題を事例にその実態を明らかにすることで、現在におけるこのテーゼの持つ意味を考えるのが本稿の目的である。

「自区内処理の原則」の受容構造は複雑である。「自区内処理の原則」が主張されるようになった1970年代の東京都を見ると、特別区の清掃事務は東京都の権限として行われていて、一方で多摩地域には清掃事業関連の一部事務組合が多く存在するなど、すでに広域処理が定着していた時期でもあった。しかし、一見すると矛盾するような「広域処理」の一般化と「自区内処理の原則」が当時共存していたことや、現在でも共存していると言えるのかに関する分析はこれまで十分だったとは言えない。いまは一部事務組合において処理しようとも、「自区内処理の原則」に基づく広域処理を行っているという見解が示されている<sup>(7)</sup>が、そのような現代的な意味での「自区内処理の原則」の理解がいかなるロジックで成り立ち得るのかも読み解く必要がある。自治体の自治事務としてのごみ処理、そして廃棄物の広域処理の受け皿となっている一部事務組合の実態、各々において問題点も多くあるが、管見によれば、それに関する研究は十分とは言えない状況である<sup>(8)</sup>。

このような「自区内処理の原則」は、後述する小金井市のごみ処理施設問題において、人々の社会的規範として、またとりわけ用地選定をめぐっては実体として存在している。その一つは、同語が東京「ごみ戦争」以後、自らの自治体で発生したごみは自らの地域の焼却炉で処理すべきであるという社会的規範観念として定着したことである。清掃工場の立地問題は「我がまち」の問題として地域単位内で解決すべき課題として認識され、立地候補地近隣住民の説得材料として使われてきた。もう一つは、「我がまち」内部と外部の関係においてであり、他の自治体で発生したごみを自らの自治体に持ち込ませないためのものとして使われている。これを破るのは緊急事態であり、そのように「外部」からの持

---

(7) 全国市長会『都市と廃棄物管理に関する調査研究報告』第2章「都市自治体の廃棄物管理をめぐる主要課題」（平成10年3月）

(8) 寄本は、清掃事業をめぐる一部事務組合という広域処理の方法が多く使われているにも関わらず、批判されていることについて、方式そのものに致命的な欠陥があるというのではなく、従来のその利用のしかたによるものが多い、と指摘している。

寄本、前掲書（1974年、67～68頁）

ち込みを例外的に受け入れた場合であっても「人道支援」という貸しをつくり、またはペナルティ的な料金請求等を課すことへの蓋然性を持たせることになる。つまり、「自区内処理の原則」は個々の自治体における自治の産物でありながら、地域を形成する自治体同士による外交の産物として合意され現在に至っているのである。

2004年の二枚橋衛生組合の解散決定後、小金井市は「自区内処理の原則」に従って地域内における焼却施設の建設、国分寺市との共同処理を試みた。しかし、これらの試みは両方とも失敗に終わり、小金井市のごみは多摩地域の多くの自治体によって緊急的・人道的に処理される事態に及んでいる。小金井市のごみ問題の迷走は行政主導によるものが多いと言われる中で、行政と議会や住民との間でどのような議論が行われたのか、行われるべきであったのかを検証することは、現代社会における清掃事務の本質を考える上で有益なことである。清掃事業という住民自治の現場が揺らいでいるのであれば、それは小金井市における地方自治そのもののあり方にも当然影響してくるものである。再び自己決定という自治の原点から、ごみ問題という課題をときほぐさなければならない。

本稿では、このような課題に対して、「自区内処理の原則」を廃棄物行政の本質を読み解くための分析のキーコンセプトとして論ずる。そのためまず、「自区内処理の原則」とは何か、そのきっかけとなった東京「ごみ戦争」における誕生の経緯を辿り、その特徴を見出すことから始める。「自区内処理の原則」は東京という特殊な環境において育まれてきた。その生誕の地である東京の廃棄物行政において、この原則がどのように受容され、また変容してきたのかについて確認するのが最初の作業になる。

第二に、「自区内処理の原則」が全国的に浸透していることを論ずるにあたって、小金井市における2006年の「ごみ非常事態宣言」以後の動きを素材に、ここでの「自区内処理の原則」の表れ方を考察することになる。小金井市はかつての東京「ごみ戦争」の直接の現場となった特別区ではないものの、東京多摩地域の一般市である。この「ごみ戦争」の現場と全国の市町村との境界線に位置する多摩地域における事例での「自区内処理の原則」の表れ方からその特徴を抽出することによって、「自区内処理の原則」がどのような形で一般市町村の廃棄物行政に適用されようとしているのかを考えるためのヒントを得ることができるはずである。具体的には、小金井市のごみ問題をめぐって、行政・議会・住民という三つの主体がどのような合意形成過程を経ていたのか、その事実関係をトレースし、小金井市住民の廃棄物減量のための努力と多摩地域における広域連携の存在を確認することで、多摩地域における清掃事業はどう変化しているのか、「自区内処理の原則」に基づく小金井市の清掃事業を多摩地域の広域連携がどのように支えてきたのか、そしてどのよ

うな課題があるのかを考えたい。

そして最後に、小金井市のごみ処理の枠組みが小金井市・国分寺市・日野市の3市共同処理へと至った事例を基に、清掃事業と交付金制度との関係から、国の広域化政策の下における自治体の自由度について考察する。このような考察を経ることで、本稿では、ごみ処理の本質は原責任者である住民と処理主体である行政との対話にあり、「自区内処理の原則」がこれを担保するための一つの要として位置づけられるものであるという結論を得ることになる。

## 1. 「自区内処理の原則」の歩み

東京「ごみ戦争」、そして小金井市の「ごみ非常事態」においても、「自区内処理の原則」がごみ処理の現場において重要な秩序として機能し、これを支えてもいる。しかし、「自区内処理の原則」がどういう経緯で生まれたのかということを見ると、東京における独自の事情を反映するものが多い。にもかかわらず、この原則は全国に広がり、いまや直接的な影響を受けたわけでもないような清掃関連の一部事務組合なども「自区内処理の原則に則っている」という見解を示すようになってきている。

「自区内処理の原則」が誕生した当時の東京は、戦後の都市化・過密化によって清掃工場の建設が難しくなっていたが、これに対し、東京都はこういった都市化・過密化を反映した新たな計画を策定する代わりに、戦前の計画をそのまま用いた施設の整備によって住民反対の声を押し切ろうとしていたという背景があった。また、都と区の間には、一般に基礎的自治体の事務である清掃事業について、区ではなく都の事務として処理されていたという都区制度の特殊性を反映したのが元々の「自区内処理の原則」であった。一方で、その受容過程は、こうした東京の特殊性を捨象した上で、住民の自己責任・自己決定という部分のみに純化・歪曲されて根付いていったものと言え、原義において問われた行政の役割・責務をどう見るべきかという議論が不十分のままであった。小金井市のごみ非常事態について、「自区内処理の原則」をめぐる動向を読み直すことは、この住民と行政の間で取り交わされる議論の必要性に光を当てることに繋がる。

以下に、日本における廃棄物関連法、そして清掃事業の特別区移管をめぐる経緯から、「自区内処理の原則」がどのように誕生し、どのように清掃事業に関わってきたのかに焦点を当てて考察することにする。

## (1) 廃棄物関連法から見てくる「自区内処理の原則」の萌芽

日本における最初の廃棄物関連法は、19世紀最後の年である1900年に制定された「汚物掃除法」である。同法は、従前民間業者によって行われていた汚物（ごみ・汚水）の処理を市（及び一部の町村）の事務としたことで、行政サービスとしての清掃行政の土台をつくりあげた<sup>(9)</sup>。また、市は自らの行政区域を清掃サービスの提供範囲とする。このことが、後の行政区域を基準とする「自区内処理の原則」の種子となったと言える。

一方、1943年に東京府・東京市が廃止され、東京都制が施行されたが、当時の35区は東京都の内部的下級組織となり、清掃事業については区ではなく都が処理責任を負う例外的扱いになった<sup>(10)</sup>。

1947年に日本国憲法、地方自治法が施行され、それまでの東京都における区は、特別区として原則的に市と同一の権能が認められるようになった。しかし、このとき都は清掃事業を区に移管することなく、従来通り都が行うこととした。1954年には「汚物掃除法」に代わって「清掃法」が制定された。「汚物掃除法」が清掃事務をもっぱら市の事務としたのに対し、「清掃法」は事務責任の主体を市町村へ拡大し、都道府県・国についても各々の責務や役割分担を規定している（第2条）。また、清掃事業は市町村の処理責任としていたが、ここでも東京では特別区ではなく都が責任を負うことになっていた（第6条）。

東京において、清掃事業の区への移管について最初の動きがあったのは1964年の地方自治法改正であった。このとき、原案では、汚物の収集・運搬に関する事務は特別区の行う事務とした（同法第281条第2項第15号）<sup>(11)</sup>。しかし、東京都の抵抗で「別

(9) ただし「汚物掃除法」の制定が、明治政府の廃棄物への関心の高まりを反映しているとは言いがたい。例えば、「汚物掃除法」と同じ時期に出された「伝染病予防法」「海溝検疫法」が数ヶ月で公布された一方で、「汚物掃除法」は諮問から公布まで1,168日という時間がかかっている。当初の法案では衛生原則の貫徹による予防行政の完成＝ごみ・し尿の市の責任による処理を中心とするシステムを作るべきという意見もあったが、当時ごみは有価物として民間同士で取引していて、その従来の市場経済における利害関係の維持を要求する声が高く、抜本的なシステムのつくり変えには至らなかった。明治時代のごみ政策については、溝入茂『明治日本のごみ対策』（リサイクル文化社、2007年）が詳しい。

(10) 一時的ではあるが、1945年7月3日に、都は都内各区の家屋の残存状況を考慮して清掃事業を区に委任することを定めていた（東京都令第23号）。東京都、前掲書（2000年、121頁）

(11) 都区連絡懇談会においても、都側は「差し当たり、じん茶の各戸収集と指定場所までの運搬を区でやり、最終処理施設完成のうへすべてを区で管理することにしてはと考えている」と清掃事業の移管についての考え方を述べている（1962年10月24日）。

に法律で定める日までの間」は都の事務とするという附則がつくこととなった（附則第24条）。この附則によって法第281条第2項第15号は暫定的・無期限の間死文化されたのである。

1970年の公害国会では、「清掃法」に代わって「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、廃棄物処理法）が制定された。高度経済成長によって大都市圏を中心に産業界の廃棄物が大量発生しているにもかかわらず、清掃法では処理責任が曖昧であったため、不法投棄が多発し環境汚染を起こしていた。廃棄物処理法は、これに対処するために産業廃棄物に対する事業者の処理責任を明確にした。これによって市町村は一般廃棄物の処理をめぐる事務に専念できるようになったのである。一方、東京都においては、清掃事業の特別区移管（2000年）があるまで、特別区域内の清掃事業は収集・運搬についても一般廃棄物・産業廃棄物問わず都の事務のままであった。

以上のように、廃棄物関連法制度は、清掃事業を公共サービスとし、政府システムの中でも最も身近な市町村がこれを行うこととしたために、1970年代には一般の市町村においては当該廃棄物の排出者である住民と処理主体である市町村とが対応関係に置かれる一方、特別区のみはこの対応関係が希薄なままとなっていた。これが「自区内処理の原則」の誕生の素地となった。

## （2） 「自区内処理の原則」の誕生

廃棄物関連法制において、清掃事務を市町村の事務としたことで、市町村という範囲が設定され、そこに「自区内処理の原則」という社会的規範が生まれる余地が十分あったことは上述の通りである。しかし、はっきりとした「自区内処理の原則」の起源は、1971年に起こった「ごみ戦争」に遡る。

きっかけは、東京特別区のごみの最終処分地として長年にわたって悪臭、交通渋滞、事故、大気汚染等で苦しんできた江東区の怒りの爆発であった。経済発展が最重要政策で、ごみ問題はごく一部の地域の問題でしかない、という東京都の姿勢に真っ向から異議を突き付けたのが、江東区が1971年に他の22区及び東京都に出した公開質問状、そして江東区が行った1971年と1973年の2度にわたる杉並区からのごみ搬入実力阻止であった。杉並区からのごみ搬入実力阻止は、杉並区内に建設予定の清掃工場が近隣住民による反対<sup>(12)</sup>で遅れたことに起因していた。

---

(12) そもそも杉並区での反対運動は都の一方的な廃棄物処理施設建設設計画に対する抗議に起因するものであった。詳しくは、大住、前掲書（1972年、218～244頁）を参照すること。

杉並区の住民運動は裁判に発展し、また江東区によるごみ搬入阻止の様子は当時メディアにも大きく取り上げられ、「戦争」と呼ばれるまでに紛糾したが、問題解決のために正面から取り組んだのは、当時の美濃部都知事だった。美濃部は、江東区長が提唱した「自区内処理の原則」の要求に応えることを約束し、都民集会を開催することで都民との合意形成のための対話を開始した。

この事件において用いられた「自区内処理」とは当初どういった内容だったのか。江東区が他の22区に提出した「ごみ投棄反対に関する公開質問」の趣旨について、当時の江東区議会議長であった米沢正和は次のように述べている<sup>(13)</sup>。

「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付けている不合理を解消する必要から求めてきたもので、地方自治の考え方からすれば当然な帰結でした」

「自区内処理の原則」という造語の当事者とも言える米沢氏の発言からして、このとき用いられた「自区内処理の原則」がごみの収集・運搬・中間処理・最終処分という一連の処理過程の全てを市区町村内で行うという意味のものではなかった。この時期における自区内処理の原則はあくまでも「迷惑の公平な負担＝負担の公平化」のための原則であった。江東区が焼却施設（清掃工場）の建設が進まない杉並区のごみ搬入に実力阻止をしたのも、各々の区における焼却施設の整備を促しているだけで、「最終処分場」まで各区が行うべきであるという主張はしていなかったのである。

美濃部による和解内容については、住民との対話を促進したという点などおおむね評価されているが、一方で、「自区内処理の原則」を受け入れたことから、ごみ処理の問題が特別区同士、住民同士で解決すべき問題とされた点については問題も残った。当時あくまで処理主体は東京都であったにもかかわらず、都の責任の所在が曖昧にされたからである。

### (3) 都区関係における「自区内処理の原則」

ところで、清掃事業は都区関係において、区の自治権拡充を求め、区に基礎的地方公共団体としての位置づけを得ようとする特別区側の運動における悲願でもあった。

---

(13) 東京都、前掲書（2000年、237頁）

特別区にとっては、先述の地方自治法1964年改正以来、清掃事務の都から区への移管は「お預け」状態であった。1974年の地方自治法改正は、区長の公選制復活や事務配分原則の転換<sup>(14)</sup>、保健所設置市の事務などの大幅な事務の移譲を行う等、区の自治権を拡大することとなる<sup>(15)</sup>。その後、地方分権の要求の高まり、特別区の要請を受け、東京都は「都制度調査会」（1981年）、「都区制度検討委員会」（都区共同設置、1984年）を設置し、都区のあり方について議論を重ねることになった。都区協議会で決定された「都区制度改革の基本的方向」（1986年2月）では、一般廃棄物の収集・運搬の都から特別区への移譲を検討する事務の一つとして取り上げる等、合意を積み重ね移管へ向けて前進させてきた。このような都区協議会の改革の要請を受け、第22次地方制度調査会は、特別区を基礎的自治体に位置づけ、その自主性、自立性を強化すること、事務事業の移譲等を一括実施することを答申している。

こうして、第22次地方制度調査会の答申を受けて設置された都区制度改革推進協議会は、「都区制度改革に関する中間のまとめ」（1992年）の中で、清掃事業の全て（一般廃棄物の収集、運搬、中間処理、最終処分）を特別区の仕事とすべきと答申した。また、1994年9月に都区間で合意した「都区制度改革に関するまとめ」（以下、協議案）では、特別区が「清掃事業のすべての責任をもつことを基本」とし、「自区内処理の実現に向け、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」と、特別区の処理責任を明記した清掃事業の方針が出された。

ただし、これらの協議案に示された方針は、「ごみ戦争」時の江東区側が主張した負担の公平な分担という理念を超え、最終処分に至るまで廃棄物処理に関しては「自己完結的」な事業主体として特別区を位置づけようとするものであったが、この実現を担保するような方策があったとは思えない。従来から目指してきた特別区の自立性・自主性を強化するための手段の一つとして清掃事業を用い、さらに「自己完結的な事業」という清掃事業の究極の「あるべき理念」を唱えることで、特別区の意義を示す旗印にしようという狙いがあったものと見える。

---

(14) 都の特例規定がない限り一般市の規定を23特別区に適用することとなる。

(15) 第15次地方制度調査会答申に基づく地方自治法改正の国会審議で、政府委員は区の自治権強化について「一つの試み」であると一貫して答弁している。すなわち、特別区の法的な性格は従前通りであった。

#### (4) 「自区内処理の原則」の棚上げ：ダイオキシン問題とごみ処理広域化計画<sup>(16)</sup>

しかし、バブル崩壊後の東京都が廃棄物の減量傾向<sup>(17)</sup>にある中で、1997年11月、「豊能郡美化センター」（大阪府豊能町と能勢町とが共同設置した廃棄物焼却施設）内におけるダイオキシン汚染問題が発生したことで、特別区における「自区内処理の原則」の用いられ方にも変化が現れた。特に、「自区内処理の原則」からの転換のきっかけとなるのが、厚生省が出した「ごみ処理に係るダイオキシン類発生防止等ガイドライン」（1997年1月）であった。

このガイドラインに基づき、厚生省は都道府県に通達「ごみ処理の広域化について」（衛環173、1997年5月、以下、ごみ処理広域化計画）を出し、都道府県に対しダイオキシン類の排出削減のためごみ処理広域化計画の作成とともに市町村の指導を促すこととなった<sup>(18)</sup>。その後、ダイオキシン対策として「大気汚染防止法」と「廃棄物処理法」の施行令の改正で焼却炉の基準が強化されることとなった。その結果、小型焼却炉で自区内処理を実現していた、または自区内処理を実現しようとした市町村のごみ処理をめぐる状況も厳しくなっていた。

一方で東京都では、「ごみ戦争」後、23区の各々の地域に自前の清掃工場を建設して中間処理をめぐる自区内処理の原則を成し遂げるという行政的目標を掲げていた。自前の清掃工場を立地していなかった3区（新宿区、中野区、荒川区）は各々清掃工場の建設を検討していて、地下式の清掃工場などの案を提出するなど、自区内処理の原則に従う意向を示していた。しかし、上述の通りごみの総量が減少し、清掃工場の過剰が問題視され<sup>(19)</sup>、そこにダイオキシン問題まで重なり、1998年に開かれた特別

(16) ダイオキシン問題とごみ処理広域化計画をめぐる動向や議論については、中西準子『環境リスク学』（日本評論社、2004年）、山本節子『ごみ処理広域化計画』（築地書館、2001年）、高橋秀行「ごみ処理広域化を検証する」『広域行政の諸相』（中央法規、2001年、53～92頁）を参照すること。

(17) 東京「ごみ戦争」後、廃棄物対策の重要性を認識した東京都はごみ減量対策に取り組んでいて、また住民の環境意識も高まったことから、23区の廃棄物は減量傾向であった。

(18) 厚生省の通達には、広域化計画の策定で注意すべき事項として、①ダイオキシン削減対策、②焼却残渣の高度処理対策、③マテリアルリサイクルの推進、④サーマルリサイクルの推進、⑤最終処分場の確保対策、⑥公共事業のコスト削減、を挙げている。特に、サーマルリサイクル推進の観点から、ごみ焼却施設は、全連続焼却炉（24時間運転を行い、摂氏800度以上での廃棄物焼却）を進めている。実際、2002年12月1日から、廃棄物焼却する炉の構造基準が強化されている（廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令第3条第2号、同法施行規則第1条の7）。

(19) 朝日新聞（2000年6月7日）

区長会は、2005年までとしていた共同処理の方針<sup>(20)</sup>についてこれを変更し、今後も共同処理を続けると決めることとなった。そして、2003年7月16日に開かれた特別区長会総会は、新規工場建設不要の決断を下すに至り、実質的に「自区内処理の原則」の看板は下ろされることとなった。もちろん、現在に至るまで、特別区も23区清掃一部事務組合も「自区内処理の原則」を諦め、広域処理を目指す、などという清掃事業の方針転換を明記したことはない。清掃事業の責任を負っている市町村をはじめ住民の間でも、すでに「自区内処理の原則」は社会的・実体的規範として定着しているためであろう。

#### (5) 東京都のごみ処理広域化計画と自区内処理

ところで、厚生省の通達を受けて東京都でもごみ処理広域化計画を策定しているが、焦点としていたのは区部ではなく、多摩地域であった<sup>(21)</sup>。区部における焼却施設は、国の目指すダイオキシン類削減対策に対応していて、焼却施設規模も100 t/日以上を確保しているため、新しい対策を組む必要がなかった。他方、多摩地域には国のダイオキシン類削減対策に適合しない焼却施設があり、焼却炉の高性能化のための計画を立てる必要があったからである。東京都が策定した「東京都ごみ処理広域化計画」(1999年)によると、第2ブロックの国立市と第3ブロックの奥多摩町が厚生省の基準に適合していなかった(図表1参照)。

まず、国立市の焼却施設は1974年に設置された全連続式であったが、20年以上経過していて処理能力90 t/日しかない施設であった。国立市が、老朽化している焼却施設をめぐって、廃棄物を独自に処理していくか、それとも広域処理を行うかを議論している最中にダイオキシン問題が発生したのである。国の補助金の対象になる焼却施設は全連続焼却炉で100 t/日以上処理機能を持つものに限られていたが、当時の国立市のごみ発生量は70 t/日程度で、単独で補助金の対象になる焼却施設を建てるのは難しかった<sup>(22)</sup>。国立市は、ダイオキシン類削減対策や更新及びコスト等について東京都との協議を重ねた末、東京都の提案に従って多摩川衛生組合への加入を決める

---

(20) 東京23区清掃一部事務組合同規約の附則(平成12年4月施行)では、「平成17年度末日を目途に関係特別区が協議し、関係特別区による当該事務の安定的処理体制の確立をもって、共同処理を廃止するものとする」としていた。

(21) その他、東京都の島しょ地域の場合、地理的条件により島ごとの処理を行っていて、一般廃棄物の発生量も少なく、100 t/日以上全連続式焼却施設の設置も必要性に欠けていた。

(22) 国立市ごみ減量課課長のヒヤリング(2012年1月25日)による。

に至った。

この他に、第3ブロックの奥多摩町の施設が准連続式（処理能力13 t/日）であり、国のダイオキシン類減少関連基準（全連続式の100 t/日以上）に適していなかった。しかし、奥多摩町の焼却施設は1989年に設置されたもので比較的新しく、1996年に排ガス集じん設備を改修しているため、無理に急いで広域化に組み込めば、財源の無駄遣いと批判されかねない。そこで東京都は今回の広域化計画では奥多摩町を例外としているが、次のごみ焼却施設の更新時には施設の集約化を図る必要があり、第3ブロック内で行うことが望ましいと述べている。

厚生省の広域化計画は100 t/日・全連を基準としているが、厚生省の広域化計画通達に別添された資料からすると、「将来的には処理能力300 t/日のごみ焼却施設による広域化を推進することを検討しているので、これを踏まえたうえで計画を策定すること」を各都道府県の一般廃棄物担当部長に促している。これは、自治体の自己責任に基づく「自区内処理の原則」とはかけ離れたさらなる広域化が国レベルですでに計画されていたことを示すものである。厚生省の広域化計画は事実上は上からの命令であり、従来の自治体の自己決定による共同処理とは異なる。同じ共同処理・広域処理といっても、国による広域化計画は自治体の自己決定が持つ意味を大きく後退させる働きをしている。

一般廃棄物の処理責任は市区町村にあると地方自治法と廃棄物処理法は定めている一方で、広域化計画は都道府県に一般廃棄物関連施設に関する許認可権限と市区町村を指導する責務を負わせている。一般廃棄物の処理責務を定めた法制度と国の計画の間にはねじれが生じていてその結果、自治体の自由度は著しく妨げられていると言っ

てよい。自治事務に対する国の計画のあり方については一考を要する。

図表 1 多摩地域のごみ焼却施設の現状（1999年現在）

ブロック	市町村名	規模（t/日）	種類	稼働年月	排ガス 冷 却	集じん器	備 考	
第 1 ブロック	八王子市 （戸吹）	300（100×3）	全連	1998. 4	ボイラ	ろ過式集じん器		
	八王子市 （館）	300（150×2）	全連	1981. 4	水噴射	電気集じん器		
	八王子市 （北野）	100（100×1）	全連	1994. 10	水噴射	ろ過式集じん器		
	立 川 市	280	（90×2）	全連	1979. 10	水噴射	電気集じん器	
			（100×1）	全連	1997. 4	水噴射	ろ過式集じん器	
	昭 島 市	190（95×2）	全連	1995. 10	水噴射	ろ過式集じん器		
	町 田 市	626	（150×3）	全連	1982. 5	ボイラ	電気集じん器	
			（176×1）	全連	1994. 8	ボイラ	ろ過式集じん器	
	日 野 市	220（110×2）	全連	1987. 5	ボイラ	電気集じん器		
	小 村 大 衛生組合	360	（150×1）	全連	1990. 11	水噴射	電気集じん器	
（105×2）			全連	1986. 4	水噴射	電気集じん器		
多 摩 ニ ュ ー タ ウ ン 環 境 組 合	400（200×2）	全連	1998. 4	ボイラ	ろ過式集じん器			
	9施設	2,776（22炉）						
第 2 ブロック	東村山市	150（75×2）	全連	1981. 10	水噴射	電気集じん器		
	国分寺市	140（70×2）	全連	1985. 11	併 用	電気集じん器		
	国 立 市	90（90×1）	全連	1974. 7	水噴射	電気集じん器		
	武 三 保 衛生組合 （第1）	195（65×3）	全連	1984. 12	ボイラ	電気集じん器		
	武 三 保 衛生組合 （第2）	195（65×3）	全連	1984. 10	ボイラ	電気集じん器		
	二 枚 橋 衛生組合	510	（135×3）	全連	1972. 4	水噴射	ろ過式集じん器	
			（105×1）	全連	1967. 5	水噴射	電気集じん器	
	柳 泉 園 組 合	390	（150×1）	全連	1983. 4	水噴射	電気集じん器	新施設の 建設後に 廃 止
			（120×2）	全連	1986. 4	ボイラ	電気集じん器	
			建設中 315（105×3）	全連		ボイラ	ろ過式集じん器	
多 摩 川 衛生組合	450（150×3）	全連	1998. 4	ボイラ	ろ過式集じん器			
	8施設	2,120（21炉）						
第 3 ブロック	奥多摩町	13（13×1）	准連	1989. 3	水噴射	電気集じん器		
	西多摩 衛生組合	480（160×3）	全連	1998. 4	ボイラ	ろ過式集じん器		
	西 秋 川 衛生組合	150（75×2）	全連	1978. 5	水噴射	電気集じん器		
	3施設	643（6炉）						
	20施設	5,539（49炉）						

「東京都ごみ処理広域化計画」（1999年）による（太字、引用者）

## (6) 政治の場における「自区内処理の原則」の受容<sup>(23)</sup>

東京のような狭小な土地面積に多くの人口が密集して都市化された地域において、関係者の合意を得て自区内処理の原則を実現することの難しさは誰の目にも明らかである。それにもかかわらず、なぜ清掃事業の区移管をめぐる「自区内処理の原則」という枠を取り除くことをしなかったのか。都区制度改革をめぐる動きを概観しながらこの点について考察してみよう。

東京の都区制度改革は、住民に最も身近な自治体としての特別区の事務・権能を拡充しようとする動きと、大都市としての都の一体性・総合性を重視する動きが常に対抗する東京都と特別区との戦いの歴史そのものである。

23区の自治権拡充のための運動の発端とも言えるものは、1947年5月16日、区長協議会が都知事に出した「自治権拡充に関する具申書」である。これは主に、人事、財政権の確立と住民日常生活に直結する事務の移譲または委任を求めた文書だが、すでに清掃事業に関して「①清掃事業は都民の関心の的である、②事業に対して要望や非難が区におこなわれている、③清掃事業は区内処理が理想であり都は施設を完備すべきだ、④収集運搬を区で終末処理は都で、計画と連絡が良ければ、二元的処理は可能である、⑤行政機構上も現行制度で可能である」と事業の移譲を都側に要求している。

一方、東京都側はこれに対して、「①事業の一貫性により部分的移譲はできない、②事業全部を移すことは、経費の著しい増高をもたらす」と反対の意見を述べている<sup>(24)</sup>。また、当時結成3年目を迎えた東京都職員労働組合清掃支部（以下、清掃労組）は、岡安副知事に対し「清掃事業の一部区移管は反対である」という旨を明らかにしている。その理由として、清掃職員の職の安定を阻害するということに加え、清掃事業そのものの特殊性について、「一貫作業を継続することによって、その成果があげられることになるのであって、事業を分断することは、その作業を殊更に複雑たらしめ、到底その作業の成果は期し難い」ことを挙げている。かくして、清掃事業の区移管をめぐるアクターは、東京都、特別区、そして清掃労組という3者の対立構造になっていた。図表2は清掃事業の23区への移管までの主な経緯を表している。

この経緯の中での3者の動きは概略、次の通りである。

(23) 各団体の動きは、東京清掃労働組合『東京清掃労働組合50年史』（1999年）、特別区職員研修所『清掃事業移管後の経緯』（2011年）、特別区協議会調査研究部「特別区制度——戦後沿革資料」（2003年）を参照した。

(24) 東京清掃労働組合、前掲書（1999年、19頁）

図表2 清掃事業の23区への移管までの主な経緯

1964年	地方自治法改正	特別区の事務権能の拡充（福祉事務所等列举事務が10から21項目に拡充） ごみの収集・運搬事務を特別事務に規定（別に法律で定める日までは引き続き都が処理）
1974年	地方自治法改正	地方自治法施行令により、別に法律で定める日までの間は、特別区の事務は公衆便所、公衆用ごみ容器の設置・維持管理の事務のみ。
1986年	都区協議会「都区制度改革の基本的方向」	23区の内部団体的性格を改め、大都市区域における基礎的自治体として、普通地方公共団体に位置づける。一般廃棄物の収集・運搬に関する事務は、特別区に移管する。
1990年	第22次地方制度調査会答申「都区制度改革に関する答申」	都区協議会の「都区制度改革の基本的方向」に掲げられている事項（一般廃棄物の収集・運搬に関する事務）については、概ねその方向で区に移譲すべきである。
1992年	都区制度改革推進協議会「中間まとめ」	第22次地方制度調査会答申を踏まえ、検討経過を都区で発表、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に規定する「一般廃棄物の収集運搬に関する事務」の範囲を移管する。
1994年	都区間「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」合意	移管の範囲を廃棄物の処理及び清掃に関する法律で市町村（長）が行うこととされている事務の全て（収集・運搬・最終処分全て）とし、移管の時期を平成12年4月とした。
1998年	地方自治法改正	「地方自治法等の一部を改正する法律」公布（平成12年4月1日施行）。「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」等関連法令を改正。

東京清掃労働組合『東京清掃労働組合50年史』（1999年）、特別区職員研修所『清掃事業移管後の経緯』（2011年）を基に作成

23区は、1998年の地方自治法改正に至るまで、一貫して清掃事業の移管を主張してきた。一方で、東京都は先述した通り反対の立場であったが、事態が大きく変わるのは、1962年2月、清掃等の事業の切り捨てにより、都は身軽になるという声明が出されてからで、これ以降区移管へと舵を取り始める<sup>(25)</sup>。

清掃労組は廃棄物の収集・運搬の事務だけを特別区に移管することについて一貫して反対の立場であった。清掃労組は、都区制度改革そのものに反対したわけではないが、収集・運搬だけの移管というのは組織の分断につながる恐れがあった。移管直前の1998年時点で8,000人以上の職員数と3,000台の車両船舶、120の清掃関連施設を擁した清掃事業の移管における清掃労働組合の意向は重要な鍵であった。都側は清掃労

(25) その後、都政調査会は「ごみ収集運搬作業の特別区移管」の中間答申を出し、地方制度調査会（第8次）も「首都制度当面の改革に関する答申」を出した。二つの答申の共通点は、都政を企画、調整、管理等の権力行政に純化することと、清掃事業に関しては（し尿の終末処理を除く）環境衛生を区に移管するということを提起している。

働組合の理解を得るため都と都職労による清掃事業移管問題に関する小委員会を設置し、1994年3月に移管問題をめぐる合意（全ての清掃事業の区への移管）に達している<sup>(26)</sup>。その際、労組側は、その条件として、「ごみ戦争」後清掃事業の規範となっていた「自区内処理の原則」の貫徹という難題を特別区側に突き付けた。各々の特別区で事情は異なっていたが、清掃工場さえも持たない区も存在する中、最終処分まで責任を背負うことは大きなハードルであったに違いない。しかも、特別区が「自区内処理の原則」を貫くことは組織・財政・土地の全てにおいて現実的には厳しい状況であった。

しかし、特別区側は清掃労組が提示した「自区内処理の原則」の貫徹という条件を受け入れた。特別区側は、名実ともに基礎的自治体になるためには、基礎的自治体を実施している住民に最も身近な行政サービスの一つである清掃事業を行う必要があると考え、清掃労組の要求を受け入れざるを得ないと判断したのであろう。また、清掃労組も、「自区内処理の原則」を条件づけたことで、清掃事業の一貫性は認められたものの、2006年には収集・運搬部門が区に移管され、清掃工場（焼却部門だけ）が一部事務組合に残る形となった。さらに、都側は、収集・運搬を区に移管することとなったが、都区財政調整で特別区の清掃事業はもちろん一部事務組合への関与も可能であり、最終処分場に関する直接管理という部分を都に残すことによって、全体清掃事業そのものに関する関与の余地を残せた。すなわち、「自区内処理の原則」は、清掃事業をめぐる代表的な政治集団である、特別区、東京都、清掃労組、3者の痛み分けに終わっている。こうして「自区内処理の原則」は3者の対立構造をひもとく政治的な鍵として用いられ、一部事務組合という処理主体を梃子に新たな3者協調路線を築くことに成功したのである。

## （7） 東京特別区の「自区内処理」の教訓

このように「自区内処理の原則」が特別区及び東京都にもたらした影響は現代に至

---

(26) 東京都は職員団体との話し合いの末まとめられた「清掃事業のあり方について」（1994年3月）で、特別区は収集・運搬から処分まで一貫して責任を負うこと、資源循環型の清掃事業に転換することを、労使で共通認識したと述べている。また、同年9月に都区合意においても、一般廃棄物の収集・運搬から処分までの事務を特別区の事務とすること、「自分の区域からだされたごみを自らの責任で処理することを目指した“自区内処理の原則”の実現を図る」という基本的合意が行われた。長嶋博宣「都区制度改革に伴う清掃事業の区移管」（『都市問題』第91巻3号、2000年）

るまで続いてきた。ごみ処理は住民の合意に基づき、行政が行うことになる。東京「ごみ戦争」前後における「自区内処理の原則」は、基礎的地方公共団体として廃棄物の処理責任を負うべき都が、事態の収束に向けてあくまで広域自治体として振舞ったために行政としての責任をめぐる議論を曖昧にさせた。しかしその結果、一面において、「ごみ戦争」が特別区に「基礎的地方公共団体」としての自我を目覚めさせるきっかけになったということもできるかもしれない。そのことは同時に、「基礎的地方公共団体」になることを夢見る特別区に、自治団体としての住民との関係を結ぶ責任の重みをも自覚させることになったに違いない。

「自区内処理の原則」生誕の地である特別区では、都区間協議の紆余曲折の中で清掃事業が象徴的に用いられ、「自区内処理の原則」は23区各々が自区内に廃棄物関連施設を持つべきという目標にされた上で棚上げにされ、広域化を推進することになっていった。自治体とは何かを問いかけた「ごみ戦争」の教訓は、住民不在のより大きな政治構造の一部となっていつてしまったのである。

しかし、清掃事業をめぐる原責任（＝住民）と処理主体（＝都）との関係のねじれ状況がもたらした東京都区の関係にすぎなかった「自区内処理の原則」は、その後、住民の合意による公正な負担の払い方を自ら決めるための要として全国に広がった。次節では、小金井市の「ごみ非常事態宣言」発令の際にあらわれた「自区内処理の原則」から、この概念の都区外への広がりを確認したい。

（次号へつづく）

（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）

キーワード：自区内処理／広域処理／住民参加／ごみ問題／  
自治体の自由度／循環型社会形成推進交付金／広域支援