

「清掃事業の課題」検討経緯等のまとめの公表について

(検討経緯概要)

23区のごみ量は、1人あたりの量は減る傾向にあるものの、人口増に伴い総量の増加が見込まれることに加え、今後、清掃工場建替え時期が集中することから、全量焼却体制を維持するために、東京二十三区清掃一部事務組合（以下「清掃一組」という。）の第6次一般廃棄物処理基本計画（以下「一廃計画」という。）の検討においては、現在使用していない灰溶融炉を、焼却炉として置き換え可能な5工場の焼却能力拡大に関する論点を中心に、23区として議論を進めてきた。

23区では、施設整備費の高騰への対応や更なるごみ減量施策の必要性から、従来の手法による推計（清掃一組推計）(*1)に加え、23区一斉開始を想定する3つの施策（①資源化可能な事業系古紙の工場搬入規制、②廃棄物処理手数料の増額、③家庭ごみの有料化）の減量効果を含む推計を行い、比較・検証した上で、一廃計画の検討を進める方針とした。

なお、23区間において、清掃工場の配置や規模等の様々なアンバランスが存在しており、是正を図っていく必要があることを、過去の特別区長会（以下「区長会」という。）(*2)で確認していることから、この視点も考慮し、検討を進めることとした。

この方針に基づき、区長会は、外部委員等からなる「清掃工場整備計画に関する検証委員会」に諮問し、答申を得たうえで、施設整備計画(*3)に用いるべきごみ量推計について議論を行った。その結果、ごみ減量施策には不確実性が残ることを十分に考慮し、安定的な全量焼却体制を確保するために、過去の区長会において決定した推計手法であり、23区の実態を最も反映している推計である「清掃一組推計」を用いた施設整備計画を策定する方針を確認した。

また、23区一斉開始を想定する3つの施策の実施に向けた検討を進めた結果、①及び②については、ロードマップを策定して着実に進めることとし、③については、引き続き、実現に向けた検討を進めることを確認した。

なお、新たなごみ減量施策による減量効果については、区長会においてモニタリングを行い、ごみ量実績に反映されたことが確認できた場合には、ごみ量推計を適時見直し、過大・過小とまらない焼却能力の確保を図る必要があることも確認した。

併せて、清掃一組は、23区とともに、整備経費と維持管理費を一体として最適化を検討するファシリティマネジメントを導入するなど、施設整備方法の最適化や、運営手法の効率化を追求しながら、工場整備・運営コスト及び財源確保の両面から方策を検討し、持続可能な工場運営を目指していくことを確認した。

- (*1) 従来から用いてきた、国の策定指針及び平成17年に区長会で確認した「長期的なごみ量推計の手法」により、清掃一組が作成した推計をいう。なお、他の推計と区別するため「清掃一組推計」と呼び分けるものである。
- (*2) 東京23区長で構成する任意団体。特別区に共通する課題についての連絡調整及び調査研究、特別区の自治の発展を図るために必要な施策の立案及び推進などの活動を行っている。
- (*3) 施設整備計画とは、清掃一組の一廃計画の中で示される清掃工場等の整備計画である。

1 安定的な中間処理体制確保のための課題

(1) 共同処理によるごみの中間（焼却）処理

特別区におけるごみの中間処理は、特別区が共同で設置する清掃一組による共同処理方式としており、全体の責任として、特別区の区域から排出される一般廃棄物の安定的な中間処理体制（全量焼却体制）を確保しています。

(2) 23区におけるごみ量の状況

23区のごみ量は、1人あたりの量は減る傾向にあるものの、人口増に伴い総量の増加が見込まれています。

(3) 清掃工場建替え時期の集中による焼却能力の低下

平成初頭から短期間に多くの清掃工場が整備され、今後、順次建替え時期を迎えるため、整備に伴う23区全体としての焼却能力の低下も課題となっています。

(4) 全量焼却体制維持のための方策の検討

このような状況の中、清掃一組では、ごみ量推計に基づき一廃計画の中で清掃工場の整備計画を定めており、現行の第5次一廃計画では、ごみの全量焼却体制を維持していくため、焼却能力を拡大する方針を掲げています。

23区の区域で、新たな清掃工場の設置や、既存工場の敷地拡大は容易ではないことから、次期第6次一廃計画の検討においては、現在使用していない灰溶融炉を、焼却炉として置き換え可能な5工場（板橋、多摩川、足立、品川、葛飾）の焼却能力拡大に関する論点を中心に、23区として議論を進めました。

一方、23区は、建築費の高騰や更なるごみ減量施策推進の必要性から、従来用いてきた清掃一組のごみ量推計に加え、23区が独自に、新たなごみ減量施策の減量効果を含む推計を行い、比較・検証した上で、一廃計画の検討を進める方針としました。

(5) 23区間のアンバランスの是正

23区間において、清掃工場の配置や規模等の様々なアンバランスが存在しており、特定の区に過度な負担がかかることのないように、また、公平な仕組みを確保するよう、是正を図っていく必要があることを、過去の区長会で確認しています。

このため、全量焼却体制維持のための方策の検討にあたっては、この視点も考慮し、検討を進めることとしました。

2 新たな推計手法の検討経緯

(1) 新たな推計手法の検討と外部有識者による検証

前述のとおり、23区は、一廃計画の検討を進めるうえで、新たなごみ減量施策の減量効果を含む4つのごみ量推計を作成し、清掃一組推計との比較・検証を行う方針としました。

新たなごみ減量施策としては、各区において積極的に取り組む施策に加え、23区一斉開始を想定する3つの施策（①資源化可能な事業系古紙の工場搬入規制、②廃棄物処理手数料の増額、③家庭ごみの有料化）を立案し、実施に向けた課題等の検討を行いました。

なお、推計の妥当性を検証するために、区長会は、外部有識者等からなる「清掃工場整備計画に関する検証委員会」（以下「検証委員会」という。）を令和7年4月に設置して諮問し、約半年間かけて検証が行われました。

(2) 検証委員会の体制と経過

検証委員会は、外部有識者8名（学識経験者7名、他自治体一部事務組合職員1名）と、23区代表（清掃主管部長会から推薦された者）により構成し、必要に応じて、オブザーバーとして清掃一組が参加して、全9回にわたり実施しました。開催経過は次のとおりです。

回	開催日時	主な議題
第1回	令和7年4月22日(火) 9時30分～11時30分	<ul style="list-style-type: none"> ・座長・副座長選出 ・諮問 ・検証委員会の目的・進め方について ・推計・施設整備計画について
第2回	令和7年5月27日(火) 16時～18時	<ul style="list-style-type: none"> ・清掃工場の焼却能力等について ・23区ごみ減量施策案の内容及び削減効果について
第3回	令和7年6月9日(月) 10時～12時	<ul style="list-style-type: none"> ・東京都における資源循環施策の取組状況等について（東京都環境局より）
第4回	令和7年6月23日(月) 14時～16時	<ul style="list-style-type: none"> ・23区の取組状況について（ブロック別5区より）
第5回	令和7年7月22日(火) 15時～17時	<ul style="list-style-type: none"> ・23区の資源回収量・ごみ量組成割合等について ・23区一般廃棄物処理基本計画におけるごみ量の推移・施策について
第6回	令和7年8月7日(木) 16時～18時	<ul style="list-style-type: none"> ・削減効果別ごみ量推計と清掃工場の焼却能力との比較 ・23区が一斉に実施する3つのごみ減量施策案の課題・懸念点とその方策について ・23区推計における年度別削減効果について
第7回	令和7年8月25日(月) 10時～12時	<ul style="list-style-type: none"> ・23区のプラスチック回収量実績について ・清掃工場の焼却能力等について（その2） ・答申に向けた論点の整理
第8回	令和7年9月5日(金) 16時～18時	<ul style="list-style-type: none"> ・答申案について
第9回	令和7年9月26日(金) 14時～16時	<ul style="list-style-type: none"> ・答申まとめ

(3) 検証結果

令和7年10月、検証委員会より検証結果について、区長会に対し、答申がありました。内容は概ね次のとおりです。

答申（概要版P1～3より抜粋）

答申（総論）諮問事項1

「東京二十三区清掃一部事務組合及び特別区清掃主管部長会が作成したごみ量推計の妥当性の検証に関する事項について」

(1) ごみ量推計方法の妥当性

清掃一組推計及び4つの23区推計ともに、「妥当」とであると評価する。

(2) 焼却能力推計方法の妥当性

ごみ量推計とともに提示された、清掃工場の焼却能力の推移にかかる推計は、「妥当」とであると評価する。

(3) 施設整備計画に用いるごみ量推計に対する意見

検証委員会として、清掃一組推計及び4つの23区推計ともに、推計方法は「妥当」とであると評価する。そのうえで、今後の施設整備計画を検討する観点からは、「より一層のごみ減量施策の推進が必要」との視点と、「安定的な全量焼却体制の確保が必要」との視点の双方を考慮する必要がある。

このため、達成すべき目標を明確にしつつ、施設整備計画を検討するにあたっての留意点を含め、削減効果がより大きなごみ量推計の実現を目指して最大限の努力をすることを推奨する。一方、安定的な全量焼却体制を確保するうえで、施策の削減効果には不確実性が残ることについて、十分考慮する必要がある。

なお、いずれのごみ量推計を採用した場合においても、将来、焼却能力が不足する可能性が極めて高く、清掃工場の規模拡大は必要である。

以上の意見を踏まえ、施設整備計画に用いるごみ量推計について検討されたい。

- 答申本文の「はじめに」に記載のとおり、地球温暖化をはじめとする環境問題へ対応するため、脱炭素に向けた一層の取り組みが求められている中、23区としても脱炭素社会の実現を図るため、2050年『ゼロカーボンシティ 特別区』の実現に向け、令和5年10月16日に特別区長会共同宣言を行っている。
- 検証委員会としても、地球温暖化の進行は社会経済に甚大な影響を及ぼしていることに鑑みると、脱炭素社会の実現を目指し、徹底した資源化などの取り組みの推進が必要であると考えます。
- また、23区の焼却灰は新海面埋立処分場で最終処分を行っているが、満杯になった後の新たな処分場確保はできないとされており、できる限りごみを減量し、最終処分場の延命化を図る必要がある。
- 以上を踏まえ、検証委員会としては「より一層のごみ減量施策の推進が必要」との視点から、削減効果がより大きなごみ量推計の実現を目指して最大限の努力をすることを推奨する。
- 一方で、「いかなる場合でも、街中にごみをあふれさせることがないように、人的資源と施設の適正な規模を保つことが肝要である」という行政の視点は重要である。
- ごみ量削減については施策の確実な実施が求められ、削減効果の大きい施策ほど不確実性が残ることについて、十分に考慮する必要がある。特に④、⑤推計を用いた際、23区のごみ減量が進捗しなかった場合には、周辺自治体や民間処理施設の受入キャパシティを考えると、全量焼却が極めて困難な状況になることも想定しておく必要がある。
- この不確実性のため、平成17年2月の区長会において、「排出抑制量（目標）を大きく設定すると、目標の達成状況により清掃工場の焼却能力が不足する恐れがある」ことを課題としており、清掃一組の「一般廃棄物処理基本計画」には、23区及び清掃一組が共通の推計方法と算出方法を用いてごみ量（推計値）を記載し、必要に応じて「目標値」を記載することとしている。すなわち、安定的な全量焼却体制確保のための施設整備計画に反映する推計と、目標値を分ける方針としている。
- 5つの推計はいずれも妥当であり、工場規模の拡大がない場合には、いずれの推計を採用した際も、将来、焼却能力が不足する可能性が極めて高い。
- 安定的な全量焼却体制を確保するためには、「現在使用していない灰溶融炉を焼却炉へ転換可能な5工場」の規模拡大は必要であることを、意見として付す。
- なお、今後の課題として、新たなごみ減量施策が確実に実施され、当該施策の効果が、ごみ量実績に反映されたことが確認できた場合には、一般廃棄物処理基本計画におけるごみ量推計を適時見直すとともに、過大・過小とならない焼却能力の確保を図る必要があることを、あわせて意見として付す。
- また、ごみ量推計は様々な要因で、実績との乖離が生じることも想定される。このため、ごみ減量効果は定期的にモニタリングし、その効果検証を随時行うことについても求める。

なお、検証委員会の答申及び会議資料については、以下のURL（特別区長会ホームページ）からご覧いただけます。

https://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/sonota_kotsudo.html#R080319

3 施設整備計画に用いるごみ量推計の決定

(1) 計画に用いるごみ量推計の決定

区長会は、検証委員会の答申を受け、施設整備計画に用いるべきごみ量推計について議論を行いました。

結果、区長会総会において、削減効果の大きいごみ減量施策ほど不確実性が残ることを十分に考慮し、安定的な全量焼却体制確保のための施設整備計画に反映する推計と目標値を分けることが望ましいとされました。そのうえで、区長会において決定した推計手法に則っており、23区の実態を最も反映している推計であると考えられる、「清掃一組推計」を用いることが確認され、当該推計に沿った清掃工場の焼却能力を確保できる施設整備計画を策定する方針が了承されました。

(2) 付帯事項の確認

なお、当該推計を採用するにあたり、あわせて次の事項も確認されました。

ア より一層のごみ減量施策の推進

全区一斉開始を想定する3つのごみ減量施策について、実施に向けた実務的な検討を進めた結果、いずれも課題はあるものの、相応の効果が期待できるとされたことから、実施に向けた検討を進めることとする。

一方、施策により解決に向けた困難度合いに差異があることを踏まえ、「①資源化可能な事業系古紙の工場搬入規制」及び「②廃棄物処理手数料の増額」については、早期の実施に向け、ロードマップを策定して具体的な検討を進めるとともに、比較的課題の多い「③家庭ごみの有料化」については、引き続き、実現に向けた検討を進める方針とする。

あわせて、各区において、積極的にごみ減量に向けた取組みを推進することとする。

なお、実施時期や削減効果には不確実性が伴うことから、現時点におけるごみ量推計には反映しないこととする。

イ ごみ量推計におけるデータ検証の必要性

新たなごみ減量施策が確実に実施され、当該施策の効果が、ごみ量実績に反映されたことが確認できた場合には、計画におけるごみ量推計を適時見直すとともに、過大・過小とならない焼却能力の確保を図る必要があることを確認事項とする。

また、ごみ量推計は様々な要因で、実績との乖離が生じることも想定される。このため、ごみ減量効果は区長会として定期的にモニタリングし、その効果検証を随時行うこととする。

ウ 持続可能な財政及び工場運営に向けた取組みの推進

今後、清掃工場の整備に多額の経費を要することが避けられない見通しとなる。このため、清掃一組は、23区とともに、整備経費と維持管理費を一体として最適化を検討するファシリティマネジメントを導入するなど、施設整備方法の最適化や、運営手法の効率化を追求しながら、工場整備・運営コスト及び財源確保の両面から方策を検討し、持続可能な工場運営を目指していく。