

【論文】

地方公務員には「スーパー公務員」といわれる人たちがいる。しかし、その裏側には目立たない業務を黙々とやり、貢献している職員がいることを忘れてはならない。八王子市では、現在でも清掃業務に従事する職員を採用している。地道な業務改善、労使交渉を経て公共サービス向上を図ることを目的に清掃事業をより充実させることに努めている。本稿では、八王子市の清掃事業の変遷・実情を取り上げながら、これからの清掃職員の役割について触れてみた。

清掃職員を採用する八王子市の清掃事業戦略 — 清掃事業がブラックボックス化にならないための処方箋 —

東京都本部／一般社団法人八王子自治研究センター 中川 和郎

1. はじめに

八王子市は、第二次世界大戦後に東京都心のベッドタウン化による人口急増、周辺町村との合併及び経済発展による市民生活の向上により、ごみの排出量が右肩上がりに増加した。1955と1965年の国勢調査によれば、人口は1.6倍であるのに対して、ごみの収集量は実に4倍強という凄まじいものであった。ごみ処理の問題は、大きな課題であったといえる。

相次ぐ合併と都市化による急速な人口増によるごみの排出量への対応など、八王子市の清掃事業の実態はどうであったのか、そしてどのような役割を果たしてきたのかを清掃事業の実態、清掃職員の役割などを含めて考察する。

2. 先行研究の検討

清掃事業は、2000年4月に施行された地方分権一括法（「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」）施行以前から、地方自治における固有の事務である。行政学及び地方自治論からの代表的な廃棄物処理行政研究としては、寄本勝美と藤井誠一郎が挙げられる。2人とも自治体清掃現場に足を運び、収集車に乗ってごみ収集を実践するなど、現場目線での清掃事業に関わる職員の役割を論じている。

寄本は、自治体清掃職員の労働環境に憂慮を示していた。臭い、汚いという「清掃差別」をどのように改善し解消するかを清掃現場の職員と膝を交えて議論・対話をした。その中で寄本は「ごみ処理やりサイクルは、市民に非常に身近で取り組みやすく、必ずしも高度の知識を必要とせず、しかもそれに対する都道府県や国による統制は比較的弱いために、期せずしてそれは地方自治や市民参加の格好の舞台になってきた」と主張している⁽¹⁾。

藤井は、安易な清掃業務の外部委託について警鐘を鳴らしている。委託化すると、業務の遂行過程はブラックボックスとなり、これまで蓄積されてきたノウハウも継承されない。昨今想定外の災害が全国至るところで発生しているが、その際に機動力を活かしながらこれまで蓄積されてきたノウハウを現場で活用できるのは清掃職員であり、災害時への保険としての清掃職員の価値を考えるべきだと主張している⁽²⁾。仮に清掃事業を委託しても、業務を手から離れた後で何が行われているのかをしっかりと管理しておく必要があるとしている。また清掃業務は単純労働であるという見方についても苦言を呈している。「単純労働」ではなく「驚くほど大変な頭脳労働」であるとし、現場の清掃職員の創意工夫により公共サービスが成り立っていることを忘れてはならないとしている⁽³⁾。

このような先行研究を踏まえて、八王子市の事例を取り上げながら、清掃事業の実態及び清掃職員の役割について分析していく。

3. 自治体清掃事業の民間委託を進めていく背景

(1) 技能労務職員の位置づけ

戦後直後の自治体清掃職員の身分は技能労務職員に該当する。技能労務職員とは、一般職に属する地方公務員で、清掃職員、調理員（学校給食員）、用務員、自動車運転手、守衛、電話交換手等の労務を行う者のうち、技術者及び監督者以外の者をいう。別名「単純労務職員」ともいい、労働関係その他の身分取扱いは、原則として地方公営企業法の企業職員に関する規定が準用される。すなわち清掃職員の技能労務職における地方公務員法上の位置付けは、地方公営企業法第37条から第39条までを適用している。技能労務職員は、争議権は否定されているものの、労働組合結成権、労働協約締結権を含む団体交渉権が認められるほか、原則として、労働組合法及び労働関係調整法が適用される。

(2) バブル期以降の自治体清掃事業の行方

バブルが崩壊した1990年代以降、国が旗振り役となって、人員削減や民間委託など、自治体の行政改革が進み、ごみ収集現場でも民間委託が進んだ。日本全国のごみ収集量全体で自治体が直接集めている割合は1989年には50%を超えていたのが、現在では20%強まで下がっている（表1）。

バブル崩壊後、自治体の財政状況が悪化する中で、組織再編や人員削減が実施された。清掃業務に従事する職員に退職者が出て、新規採用せずに人員削減をするなど、直営方式から民間委託形式へと業務形態を変えていった。この背景には、一般廃棄物の処理経費が地方財政に占める割合が多かったという実情があった。そのため、一般廃棄物収集運搬業務を民間委託することで経費削減を図りながら、より質の高い行政サービスを提供していくことを目的にしていた⁽⁴⁾。

しかし、民間委託を行って経費削減をしても、従前と比較して行政サービスの質を向上させることができるかについて慎重に見極める必要がある。東京都清掃局出身の庄司元は「こうした委託契約では、市区町村が地方自治体として定めた仕様にに基づき契約が履行され、その業務（履行内容）が管理される。従って、委託により民間がその仕事をするようになって、そうした詳細な仕様によって拘束されることで、官にはない民間だからこそできる様々な仕事に対する創意工夫も発揮されにくい。すなわちこの委託の場合は、単純に市区町村職員で直接仕事を遂行するいわゆる直営形態を、主として人件費の抑制策の観点から外部へ業務を出すことでの経費節減が主たる目標である」と指摘している⁽⁵⁾。清掃事業の民間委託の実態は、仕様書に記されている業務内容・手順に基づいて業務を遂行していくことであり、指定管理者制度と違って民間独自の創意工夫が発揮されにくいものになっている⁽⁶⁾。

（表1）ごみ収集量の処理形態別割合の推移

年 度		1989年	1991年	1994年	1997年	2000年	2003年	2006年	2009年	2012年	2015年
地方公共団体 による収集	直営(%)	50.3	48.8	44.6	41.6	37.1	33.8	30.0	27.3	25.2	22.4
	委託(%)	30.3	31.9	33.4	34.9	37.2	39.5	42.9	46.2	47.7	49.7
許可業者による収集		19.4	19.3	22.0	23.5	25.7	26.7	27.0	26.5	27.1	27.9

出所) 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課（2005年、2014年、2017年）を基に藤井誠一郎が編集した。藤井誠一郎、(6)前掲書、210頁

4. 八王子市の概要

(1) 昭和期までの八王子市の清掃事業の変遷

八王子市の清掃事業は、1916年頃から塵芥収集事業者が希望家庭を対象に実施していたごみ収集を

1921年4月に市直営業務とした。当時は埋立処理をしていた。1923年1月に焼却炉2基4t/日を建設し、焼却処理に着手し、本格的なごみ処理事業への第一歩を歩み出した⁽⁷⁾。

1945年8月の戦災によって、八王子市の中心市街地の約9割を焼失し、壊滅的な打撃を受けて人口の大激減をみた。従って各家庭の塵芥の排出量は減ったが、清掃事業も施設が破壊されて事業は停滞したのである。戦災地域の灰塵処理を兼ねて清掃事業再開の準備を進めていったのであるが、戦後の社会情勢の混乱などによりその運営は困難をきわめた。1949年には、オート三輪車2台を購入するなど、機材の整備と人員の増強を順次行い、家屋等の瓦礫処理から開始して復興著しい市域の環境衛生向上に努めた。1951年になると、市街地の復興も著しく進展を示して人口数も戦前の人口を凌駕するに至り、排出される塵芥の量は急激に増加した。このため人力による収集では市民の需要に応じることが不可能となり、同年に三輪自動車1台を購入して塵芥収集に当たったのである。以後、手車及び馬力車を自動車で切り換えて収集量の増加と収集回数を増やすことに努めた⁽⁸⁾。

しかし、1955年4月1日に市町村合併促進法に基づき、隣接する6町村を合併した。人口約14万人、市面積166km²と一躍増加したのである。大型トラック2台、三輪トラック3台、パックドラム自動車1台、ダンプ自動車1台を補充して、塵芥収集に当たさせたのである。また、厨芥処理については、市街地を中心としてパックドラム車1台、リヤカー1台とを備えて収集に当たさせた。これらの総設備によって、収集運搬される塵芥及び厨芥の量は急速に増加した⁽⁹⁾。

これに対応するため、1964年4月から月1回の不燃ごみ収集を実施した。また、1966年11月には機械炉の運転開始により、それまで月1回から2回のごみ収集箱と週2回の厨芥収集だった収集形態を、一部市域で出すボックス及びポリ容器による塵芥・厨芥の混合収集とし、1974年4月には全市域混合収集の切り替えを完了した⁽¹⁰⁾。この間、1972年1月には不燃ごみ収集業務の一部を民間委託とし、1976年4月に不燃ごみ収集業務の民間業者への全面委託が完了した⁽¹¹⁾。1998年に技能労務職の清掃職員の新規採用を停止した^(注1)。

(2) 戦後の組織執行体制の変遷

① 戦後直後から1960年代まで

八王子市の清掃職員は、清掃事業開始から少しずつ人数を増やしていった。戦後直後の八王子市の清掃事業に携わっていた職員は、傭員(正職員)、作業員(準職員)、臨時職員であった。1959年の職員数は53人であったが、正職員はわずか30%弱、準職員は約30%であるのに対し臨時職員は40%強に及んでいた。当然のことながら臨時職員の身分は不安定であり、待遇も不十分だった。1959年9月の市議会定例会で清掃職員の身分についての質問があった。当時の野口義造市長は「現在では臨時職員から準職員にする方法も講じております。それから正規の職員になる道も講じられておるのでありまして将来はだんだんこういう方法で改善していきたい」と市の方針を示した⁽¹²⁾。

1959年12月の機構改革で清掃事業の所管部署が産業民生部衛生課となった。1962年3月31日現在で衛生課の職員54人、うち監督1人、助手1人、運転手7人、ごみ収集をする職員45人であった。所管課は衛生課であった。1961年度での塵芥収集を担当した職員総数が43人であった。うち運転手が7人、ごみを収集する職員が36人であった。厨芥収集を担当した職員総数は19人。うち運転手が2人、ごみを収集する職員が17人であった⁽¹³⁾。1965年の機構改革で、清掃事業の所管が衛生部衛生課となった。1971年9月に廃棄物処理法(「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」)が施行されたのに伴い、同年11月に機構改革が行われ、清掃部が設置され、庶務担当の部署を管理課が担うことになった^(注2)。

② 1980年代以降

1984年4月20日に八王子市行財政調査委員会は、八王子市長から八王子市の行財政全般にわたって時代に即応した合理的な行財政運営を図るために、(ア)八王子市の行政改革に関する方策、(イ)八王子市の財政運営に関する方策の2つの事項について諮問を受けた。そして、1985年3月30日に八王子市長に最終答申した⁽¹⁴⁾。

清掃事業については、清掃費の一般会計に占める割合が1983年で7.2%と高く、1t当たりの処理

単価が38,043円で、当時の多摩26市では武蔵野市の38,918円に次いで高く、最低の武蔵村山市の2.5倍になっている。民間委託については、「内部努力ができないとすれば、民間委託も考えなければならぬまい」ととどめており、今までの労使間の話し合いを尊重するものになっている⁽¹⁴⁾。

処理単価が高かった一つには、ごみ収集車の3人乗務が挙げられていた。当時のごみ収集車は3人乗務制が基本だった。特に道幅4m以下の狭い道路沿いのごみ収集の場合は、ごみ収集車を道路上に駐停車するが、車両の反対側及び後部から車が来た場合に迅速に移動させなければならず、そのために運転手1人を残して、2人でのごみ収集を実施していた。ごみの重量は重く、中には2人で一緒に運んでごみを収集する場合もあり、清掃職員はごみ収集する作業を重ねることにより腰痛を抱えるケースが少なくなかった。従って、あくまでも労働過多にならない措置で3人体制がとられていたのである。しかし、人員削減の合理化の波には勝てず、2001年4月に2人乗車を本格的に導入した⁽¹⁵⁾。

2004年10月にごみ有料化を実施した。実際にごみ有料化の実施には、清掃職員の協力が欠かせなかった。2003年9月に家庭ごみの有料化について市職員労働組合との協議もなくプレス発表をしたため、当初、組合は反対の姿勢を示していた。その後、組合は市当局との間で清掃事業あり方検討会を立ち上げ、労働条件と政策協議との二本柱で交渉し、職員の働き方やあるべき姿についての議論を何度も積み重ねた。そして、市職員労働組合による市民アンケートを実施し、地域実態を把握した清掃職員による市民への説明もした。その結果、組合側が委託の力を借りずに清掃職員が戸別収集を行う意思を示し、戸別収集での清掃業務を実施した。その際には、延べ1,721回^(注3)にわたる地区説明会や土・日曜日を中心に戸別収集の対象となる住宅へ1軒ずつ訪問し、ごみ出しする位置を確認して収集場所の地図に落とし込み、併せて市民への趣旨説明をしていく地道な作業を遂行した⁽¹⁶⁾。そして、清掃職員は自分たちの仕事の重要性を知るきっかけにもなった。というのは、清掃職員が市民からの苦情や質問に対して、その場で答えていくことで、市民との関係性を築くことができ、やりがいにつながったからである。有料化・戸別収集の実施に合わせて、清掃職員全員に現場での、ごみや資源物の分別・指導・助言が与えられた。市の組織としても、現場主義の体制が整えられた。清掃職員がしっかりと業務に向き合うことで、市民への理解につながる。単に清掃職員の人員を削減すればいいという、市側の考え方も薄れた。有料化・戸別収集の実績が評価されて、高齢者単身世帯宅の安否確認を兼ねたふれあい収集が2006年7月より実施された。その後、2007年10月にごみ総合センターが設置された。粗大ごみ受付センターを母体にした「ごみに関する相談センター」を中心として清掃工場・中間処理施設及び清掃事業所等を再構築し、現場主義に基づく八王子市の廃棄物処理政策を実現するための施策展開を遂行した⁽¹⁷⁾。すなわち、ごみ総合センターは、従来の粗大ごみ受付センター、清掃事業所及び清掃工場との調整機能を持ち、ごみに関する総合的な相談・対応窓口としての役目を果たすようになった。そして、ごみ総合センターは課に位置づけられたこともあって、住民ニーズに対応した公共サービスを提供し住民満足度を向上させたのである⁽¹⁸⁾。

その後、八王子市職員労働組合では「脱単純労務職(脱単)」をスローガンに掲げ、清掃職員を単純な労務作業のみを行う作業人という位置づけから、ごみに関して何でも知っているエキスパートとして捉え直した。2011年10月に掲げた現場に求められる脱単純労務職については、以下のとおりである。

行政と地域住民とのインターフェースとして、

- ア 現場職員が地域団体に業務として参加し政策情報を提供する。
- イ 日常の業務の中で、住民と直接コミュニケーションをとり、政策情報としてのニーズを把握する。
- ウ 住民から収集した政策情報をもとに、自治体政策を立案する。
- エ 現業現場で立案した政策を自治体政策として行政に反映する。

専門性を活かした現場力・実践力の発揮として、

- ア 高齢者世帯等支援サービスを必要とする世帯への安否・生活状況確認と自治体での情報共有。
- イ 災害対応マニュアルに基づいた現業職場への対応。
- ウ 地域を巡回する現業関係車両で安全パトロール(防犯、事故、急病等の初動対応)を実施する。

エ 現場判断による速やかな対処（権限を持ったリーダーによる直接対応）

オ 災害や緊急事態での現場関連施設を活用した住民保護など安全提供

縦割り行政を払拭する総合性の発揮として

ア 地域コーディネーターとして現場・事業所間の調整を行う。

イ 高い専門性により組織された技能職グループとして行う公共サービスの提供。

ウ 部局・課に縛られない予算執行に基づいた公共サービスの提供。

2014年には、(ア)直営を基本とした現業公共サービスの確立、(イ)現業公共サービスの意義を掲げ、組合の独自要求は「現業職の脱単純労務職化の推進と、新規採用の実施による持続的な現業組織体制の確立」が中心課題となっていた。このうち、脱単純労務職化に向けた取り組みでは、各現業職場の将来ビジョンを確認し、脱単純労務職化に向けた具体的な職務内容を労使の政策委員会で協議する段階となった⁽¹⁹⁾。

清掃職員の確保に向けた交渉については、2015年より議論し始めた。2016年から2018年まで、市職員労働組合と資源循環部長が継続的に協議した。2018年に資源循環部長が総合経営部長、行財政改革部長、総務部長に清掃職員を採用するように要請した。2019年度より生活環境職として清掃職員を採用するようになった^(注4)。

③ 生活環境職に期待されること

生活環境職に期待されることは、現場からの発想での政策立案であろう。すなわち職員参加による政策づくりである。

職員参加とは、清掃行政の政策の決定や実施の過程に職員が実質的な影響を及ぼす行為である⁽²⁰⁾。清掃職員にとっての働きがいは、人員や労働時間や賃金などの労働条件によって決まるわけではない。同じ労働条件の下でも、政策の内容がいかにか働きがいのあるものであるかどうかで大きな違いが出てくる。そして、働きがいのある仕事を築いていくことに当の職員自ら参加していかなければならなくなる。次に、職員はこうした参加の過程で、自らの能力や現場作業で得た経験や感覚を生かすことができる。そして、こうした参加の場を通じてこそ職員は自己の業務内容や職場を自己点検し、労働側の利害を総合的な価値基準の立場から自主的・主体的に自己制御する機会や運動力を持つことができるのである⁽²¹⁾。

そして、今後の循環型社会における廃棄物処理政策と自治体の役割は、使い捨ての生活スタイルを見直し、持続可能な社会を構築することである。持続可能な社会を構築するには、行政だけではなく地域住民の協力が必要である。そして、日常の収集業務の中で廃棄物処理行政の最前線で地域住民と接している清掃職員は、政策情報を収集し、企画・立案するとともに、市民協働のコーディネーター役をめざすことが欠かせない。

人材育成の面からも生活環境職のような清掃業務専門職の職員を定期的に採用して養成していくことが不可欠である^(注5)。松藤敏彦は事務職（行政職）の職員のジョブローテーションについて2・3年という短期間での異動についての弊害を指摘している。有害物に対する対応、資源化の推進、分別数の増加などに対応するための適正な廃棄物処理と資源化を推進していくうえで、専門知識を持った職員が必要であるとしている。そして、短期の異動は知識の蓄積を困難とし、プロフェッショナルとして育成できないと苦言を呈している⁽²²⁾。清掃業務で培われた現場特有の経験を積み重ねることで清掃職員の資質は向上し、住民ニーズに即したかたちで公共サービスを提供できる人材として育っていくことにつながる。

5. 終わりに

清掃業務は、官民間問わず「きつい」、「汚い」、「危険」な労働といわれている。自治体清掃現場においては、劣悪な労働条件や職場環境の改善を図ることが使命となっていた。1950年代後半から1960年代にかけての八王子市のごみ収集に従事している職員の身分は、正職員に占める割合が低く、

地位が低く見られていたことは否めない。また執行体制も脆弱であったといわざるを得なかった。

そのため、市職員労働組合が支援するかたちで、その後において行政執行部との団体交渉などで労働条件・職場環境の改善、脱単純業務運動などで清掃現場に従事する職員の地位向上を図ることにつながった。しかし、労働条件が良くなれば、社会的な課題に対してしっかり向き合わなければならない。そして、何より大切なことは、公務労働の真の価値を現場での学習を通じて実践し、清掃事業としての公共サービスを向上させていくことである⁽²³⁾。

八王子市では、2019年度より清掃業務に従事する生活環境職の職員を採用し、今日においても採用を続けている。地方自治の活性化につながることになるものと期待したい。

【参考文献】

- (1) 寄本勝美『「現場の思想」と地方自治——清掃労働から考える——』学陽書房、1981年 12頁
 - (2) 藤井誠一郎「技能労務職員の定数管理の適正化——東京23区の清掃職員を事例として——」『季刊 行政管理研究 2018.12 No.164』一般財団法人行政管理研究センター、2018年 15頁
 - (3) 藤井誠一郎『ごみ収集という仕事——清掃車に乗って考えた地方自治——』コモンズ、2018年
 - (4) 藤井誠一郎「清掃事業の委託化政策——現業職に付加価値をつける東京都八王子市「脱単純労務職」への取り組み」焦従勉・藤井誠一郎編『これからの公共政策学 ④政策と地域』ミネルヴァ書房、2020年 147頁
 - (5) 庄司元「市区町村のごみ処理における委託」全国都市清掃会議編『都市清掃 第58巻267号』2005年 3頁—11頁
 - (6) 藤井誠一郎『ごみ収集という仕事——清掃車に乗って考えた地方自治——』コモンズ、2018年 210頁
 - (7) 東京都八王子市議会編『八王子市議会史 記述編 I』東京都八王子市議会、1990年 278頁—279頁
 - (8) 八王子市市史編集委員会編『八王子市史 上巻』八王子市、1963年 1036頁—1037頁
 - (9) 八王子市市史編集委員会編、(7)前掲書、1037頁
 - (10) 八王子市市史編集委員会編『新八王子市史通史編6 近現代(下)』八王子市、2016年 497頁—498頁
 - (11) 八王子市市史編集委員会編、(9)前掲書、730頁—731頁
 - (12) 東京都八王子市議会編、(7)前掲書、923頁
 - (13) 八王子市市史編集委員会編、(7)前掲書、1038頁—1039頁
 - (14) 八王子自治研究センター編『八王子における反行革闘争——今、問われる地方自治——』自治労八王子市職員組合、1985年 75頁—76頁
 - (15) 八王子自治研究センター編、(14)前掲書、88頁
 - (16) 藤井誠一郎、(3)前掲書、156頁
 - (17) 藤井誠一郎、(3)前掲書、157頁—159頁
 - (18) 藤井誠一郎、(2)前掲書、16頁
 - (19) 自治労八王子市職員組合、自治労八王子市職員組合現業評議会『脱単純労務職の取り組み』自治労八王子市職員組合、2011年 61頁
 - (20) 寄本勝美、(1)前掲書、111頁
 - (21) 寄本勝美、(1)前掲書、113頁
 - (22) 松藤敏彦著『科学的に見るSDGsのごみ問題』丸善出版、2019年 169頁—170頁
 - (23) 寄本勝美、(1)前掲書、ii頁
- ・八王子市総務部秘書課広報係編『はちおうじ市制50周年——東京都八王子市勢要覧1966年版——』東京都八王子市役所 1966年
 - ・八王子市資源循環部ごみ減量対策課・水循環部水再生施設課編『令和3年度(2021年度)(令和4年度(2022年度)実績) 循環資源白書～循環都市八王子を目指して～』八王子市、2023年
 - ・八王子市総務部統計調査課編『統計八王子 令和元年版(2019年版)』八王子市、2020年
 - ・八王子市総務部統計調査課編『統計八王子 令和2年版(2020年版)』八王子市、2021年
 - ・八王子市総務部統計調査課編『統計八王子 令和3年版(2021年版)』八王子市、2022年
 - ・八王子市総務部統計調査課編『統計八王子 令和4年版(2022年版)』八王子市、2023年
 - ・八王子市総務部統計調査課編『統計八王子 令和5年版(2023年版)』八王子市、2024年
 - ・藤井誠一郎『ごみ収集とまちづくり——清掃の現場から考える地方自治——』朝日新聞出版社、2021年
 - ・吉岡律司『図解よくわかる地方公営企業のしくみ』学陽書房、2023年
 - ・寄本勝美『自治の現場と「参加」——住民協働の地方自治——』学陽書房、1989年

注

- (1) 2019年3月28日、八王子市職員労働組合の笹川勝宏さんへのヒアリング。
- (2) 2001年7月に清掃部から環境部（リサイクル推進課からごみ減量対策課、管理課から清掃事業管理課に）に。2003年8月にごみ減量対策課と清掃事業管理課を併合して「ごみ減量対策課」。2013年8月に環境部から清掃部門が独立し、資源循環部を新設した。
- (3) 1,721回の内訳（条例改正前説明会105回、ごみ有料化説明会812回、戸別訪問や町会（自治会）独自の説明会（生涯学習部（現・生涯学習スポーツ部）所管の出前講座も含む。）804回）
- (4) 2019年3月28日、八王子市職員労働組合の笹川勝宏さんへのヒアリング。
- (5) 2020年度以降、生活環境職の職員を毎年度定期的に採用している。採用数は平均して10人から20人の間である。