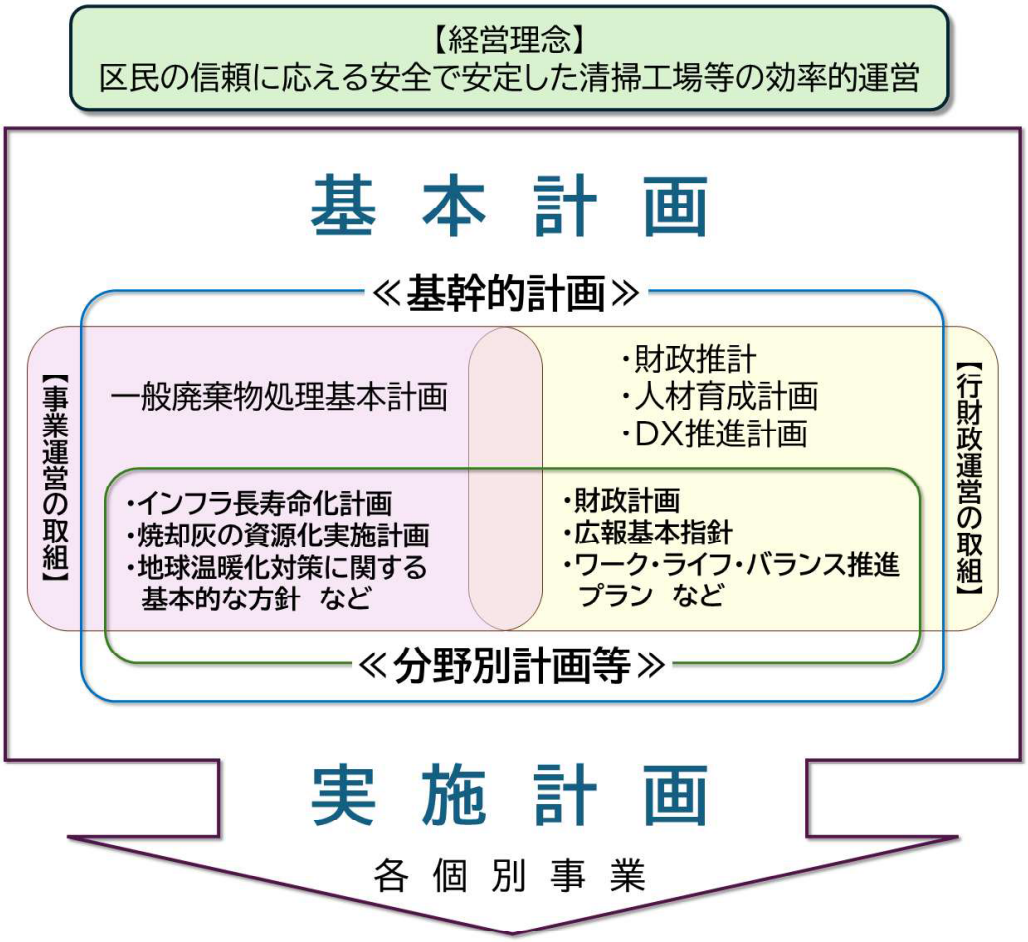
第1章　計画の基本的な考え方

１　計画の位置づけ・計画期間

基本計画は、東京二十三区清掃一部事務組合（以下「清掃一組」とします。）の経営理念である「区民の信頼に応える安全で安定した清掃工場等の効率的運営」の実現に向け、清掃一組を取り巻く環境と清掃一組の現状から、取り組むべき課題と進むべき方向性を示した総合的な計画です。清掃一組の基幹的な計画である「一般廃棄物処理基本計画」、「財政推計」、「人材育成計画」、「DX推進計画」及び個別の分野別計画等を包括した最上位の計画として位置づけています。

計画期間は、令和３（2021）年度から17（2035）年度までの15年間としていましたが、策定から６年が経過し、清掃一組を取り巻く環境が大きく変化していることを踏まえ、基本計画の見直しを行いました。今後も、計画期間に捉われることなく必要に応じて見直しを行います。



2 計画改定の趣旨

(1)これまでの計画の経緯

平成 12 年 4 月、都区制度改革に伴う清掃事業の区移管に当たり、特別区はごみの中間処理を 23 区共同で行うため清掃一組を設立しました。

設立当初においては平成 17 年度末日を目途に共同処理を廃止するとされていましたが、区長会は平成 15 年 7 月、「23 区は、工場のある区もない区も相互に協調・連携し、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を確保すること」としました。更に、同年 11 月、「特別区における中間処理は、平成 18 年 4 月 1 日以降も当分の間、清掃一組による共同処理により行うのが望ましい」という区長会方針を確認しました。

同時に、清掃一組について「抜本的な改革を行い、効率的・効果的な運営を図るべきである」とする区長会方針を受け、清掃一組は、平成 18 年 1 月に令和 2 年度までの 15 年間を計画期間とする経営計画を策定しました。

経営計画を実現するため、清掃一組は、清掃工場における運転管理、受付搬入業務等の委託を実施するなど、効率的な組織運営に努めるとともに、経営計画の折り返しを迎えた平成 26 年度には、職員構成の変化、国際協力事業の展開、大規模災害への備えといった清掃一組を取り巻く環境の変化を踏まえ経営計画を改訂し、効率的・効果的な組織運営の確立、着実な事業運営を進めてきました。

経営計画が計画期間の満期を迎えた令和 2 年度は、新型コロナウイルス感染症が拡大し、社会全体が先の見通せない不安と混乱の中、清掃一組が自らの社会的使命を果たし、目指すべき姿とその実現に向けた取組を着実に進めるため、新たな総合的中長期計画として基本計画を策定しました。

(2)計画改定の趣旨

コロナ禍が終息し、新しい生活様式が定着した一方、近年は、物価高騰や労務単価上昇に伴う施設整備費の増加、少子高齢化を背景とした人材獲得競争の激化、国際情勢不安定化によるサプライチェーンの混乱など、清掃一組を取り巻く環境は大きく変化しています。最新の社会・経済情勢に対応し、これからの清掃一組が目指すべき姿とその実現に向けた手法を明確にするため、基本計画の改定に至りました。

設立 26 年を経て、成熟した持続可能な組織・運営体制を確立し、引き続き清掃一組の経営理念である「区民の信頼に応える安全で安定した清掃工場等の効率的運営」の実現に向け、着実な事業運営に取り組むとともに、職員の意識向上と組織風土の醸成に取り組んでいきます。

※文書、図表作成中です

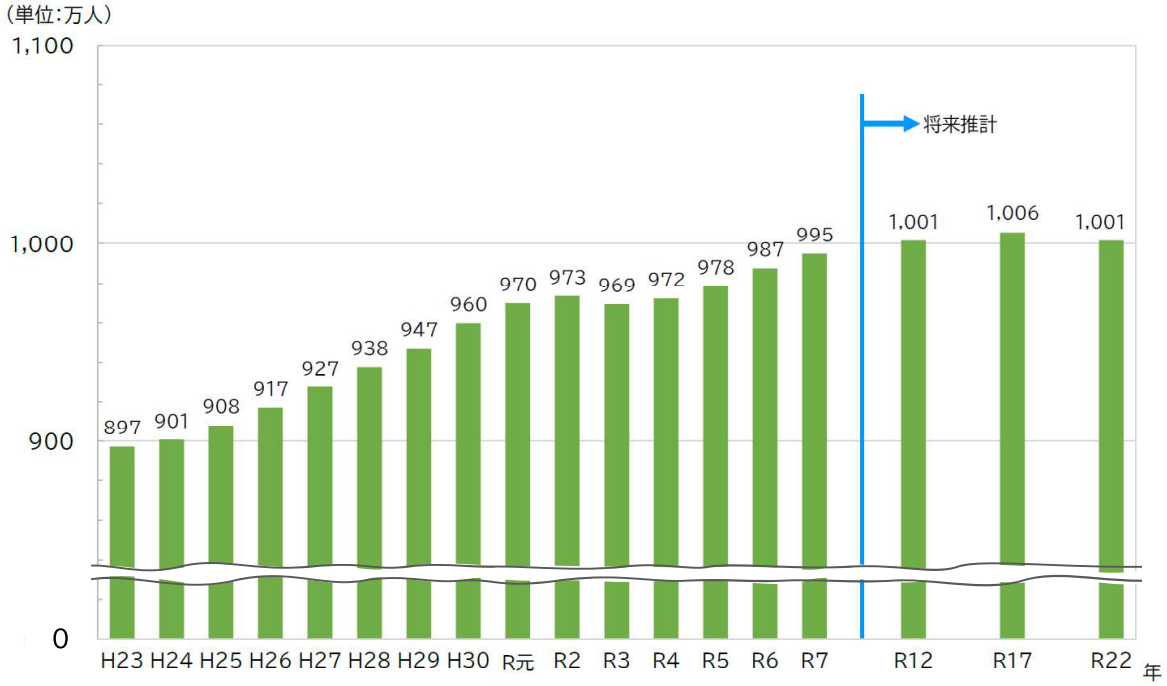
第2章　計画の背景

1　清掃一組を取り巻く環境

(1)人口の推移

日本国内では、少子高齢化による人口減少が急速に進行しており、総務省「人口推計(2026 年(令和 8 年)4 月1日現在)」によると、総人口は1億 2,286 万人で、平成23年以降一貫して減少を続けています。生産年齢人口減少による労働力不足、国内需要の減少による経済規模縮小など様々な社会的・経済的課題の深刻化が懸念されています。

東京都の人口は、若年者や外国人の転入による社会増が続き、2030年(令和12 年)がピークとなる見込みです。また、23区においては、さらに増加が続き、2035年(令和17年)がピークとなる見込みです。人口ピーク後は、少子高齢化が進展する中、自然減(死亡数＞出生数)の影響が強まることなどにより、緩やかな減少に転じると予測されています。また、世帯構成の変化として単身世帯や高齢世帯の増加が見込まれています。



図表－1　23区の総人口の推移と将来推計

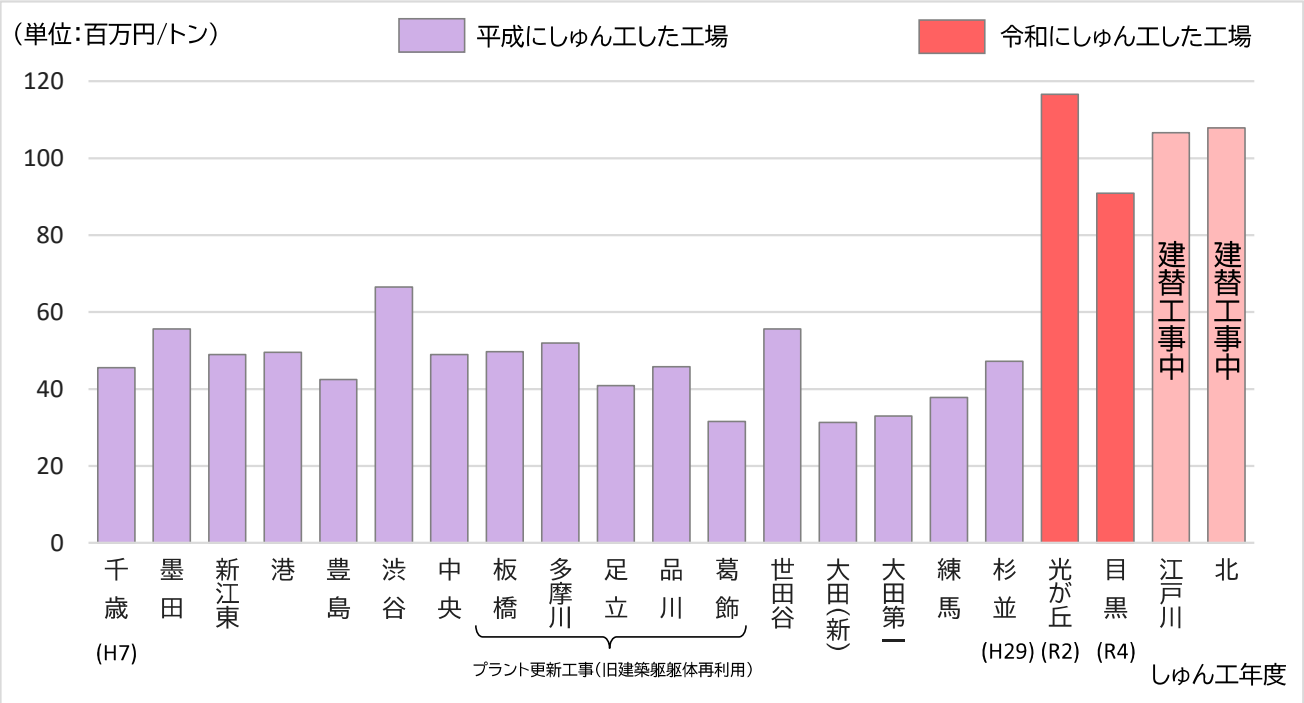
経済情勢については、改定時点で
仮入力しました。
今回参照：2025 年度 日本経済レポート
令和8年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度
（1. 令和7年度の経済動向）（3.令和 8 年度の基本的態度）

（2）経済情勢

一方で、賃金の伸びが物価上昇に追いつかず、実質賃金はマイナスの傾向が続いており、食料品を中心とした物価上昇により、個人消費は力強さを欠いています。

また、高止まりする建設資材価格や、人手不足を背景とした労務費の上昇等により、建設コストは 2021 年 1 月比で約 30%上昇しており、全国で再開発計画やインフラ整備計画の見直し・延期が相次いでいます。

清掃一組においても、清掃工場の建替えに必要な施設整備費が高騰しており、令和にしゅん工した清掃工場の焼却能力当たりの建設費（建設トン単価）は、平成にしゅん工した工場の 2.5 倍以上となっています。



図表－2 しゅん工年度順の建設トン単価

（3）環境問題

日本が抱える環境問題は、地球温暖化による気候変動、海洋プラスチックごみ問題、生物多様性の喪失、PM2.5 などの大気汚染や PFOS、PFOA 等の化学物質問題など多岐にわたります。特に、地球温暖化による気候変動は、猛暑や豪雨、生態系への影響のほか、社会基盤への脅威として深刻さを増しています。

2025 年の夏は、猛烈な暑さとなり、最高気温と猛暑日の年間日数は、観測史上最大の記録となり、熱中症による救急搬送者数は過去最多を更新しました。さらに、温暖化による線状降水帯等の発生により局地的な豪雨、浸水被害も全国各地で発生しています。近年では、最高気温が 40℃を超える日を「酷暑日」と制定するなど、暮らしへの厳しさとともに温暖化の勢いは増しています。

国は、地球温暖化を抑制し持続可能な社会の実現に向け、「2050年カーボンニュートラル」を目標に掲げました。東京都においても「ゼロエミッション東京戦略」の中で「2030年カーボンハーフ」に向けた取組を加速することを表明しています。23区においても、脱炭素や資源循環の取組を推進し、「ゼロカーボンシティ特別区」の実現を目指すことが2023年10月に宣言されました。

（4）デジタル化の進展

コロナ禍を機に、テレワークやオンライン教育、行政手続の電子化など、社会全体のデジタル化が急速に進展しました。更に、近年では、生成AI技術が飛躍的に向上し、医療、製造、金融など様々な分野への社会実装が進むとともに、AI技術を悪用した高度なサイバー攻撃に備える必要性が増しています。

少子高齢化により労働力が減少する現代社会において、地方公共団体が持続可能な行政サービスを提供していくためには、定型業務の自動化や業務プロセスの最適化を通じて人的ミスやコスト削減、多様な働き方の実現を図るだけでなく、デジタルを前提とした組織、文化、働き方に変革する DX（デジタルトランスフォーメーション）の実現が必要です。

国は、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」や「自治体DX推進計画」を掲げ、行政手続のオンライン化やデータ利活用を通じた利便性の向上を強力に推進しています。

東京都においても、2021年4月にデジタルサービス局を設置し、2023年には官民協働でDXを推進する一般財団法人 GovTech 東京を設立するなど、DX を効果的に進める動きが活発化しています。

(5)ごみ量・最終処分量の動向

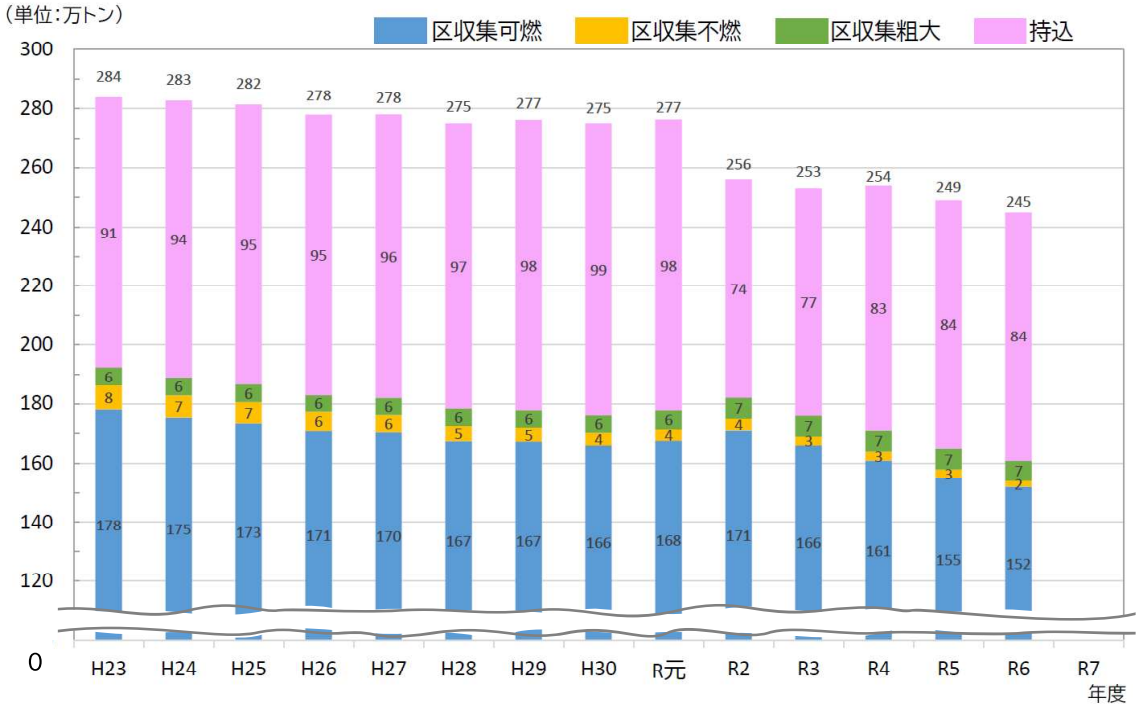
日本の一般廃棄物の総排出量は、生活系(家庭)と事業系の双方で減量が進んでおり、2011 年度の 4,544 万トン(1 人 1 日当たり 975 グラム)から 2024 年度には 3,811 万トン(1 人 1 日当たり 839 グラム)まで減少しました。

一方で、耐用年数を迎えた廃棄物処理施設の整備が大きな課題となっており、持続可能な処理体制の構築が求められています。

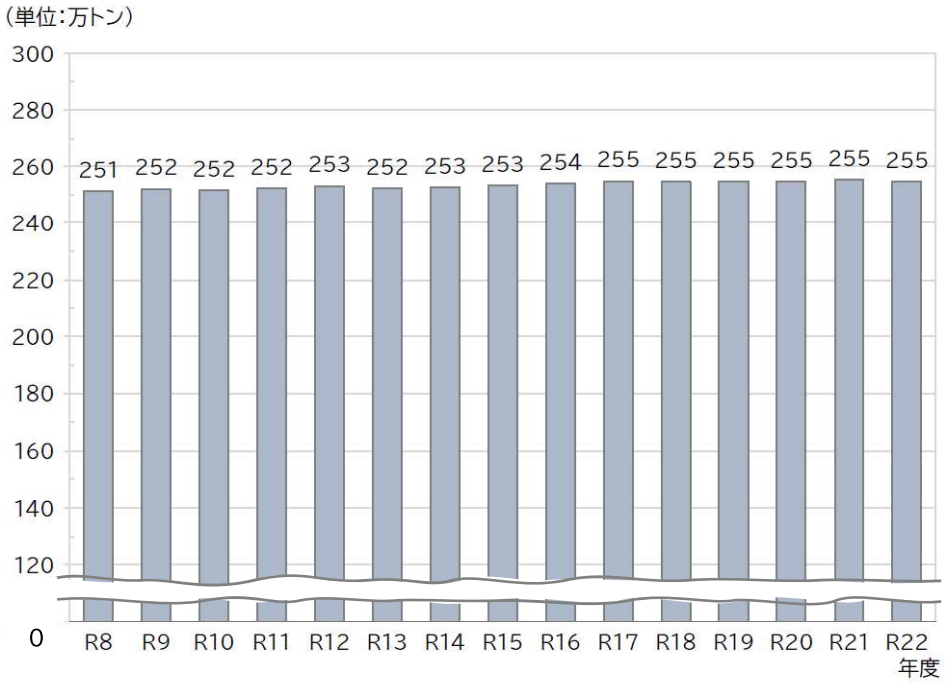
最終処分量については、2011 年度の476万トンから2024 年の306万トンまで減少しましたが、全国の最終処分場の平均残余年数は、2024 年度時点で24.9 年となっており、更なる最終処分量の削減が求められています。また、地震や台風などによる災害発生時も適正な処理を継続できるよう、社会インフラの強靭性が求められています。

23区においては、食品ロス対策やプラスチック類の分別回収といった取組により、1 人 1 日当たりのごみ量は着実に減少していますが、人口の増加や世帯構成の変化により、家庭ごみの総量は微減に留まる見通しです。

事業系ごみについては、新型コロナウイルス感染症拡大で経済活動が停滞したことにより大幅に減少しましたが、経済活動の正常化による昼間人口の増加や円安を背景としたインバウンド(訪日外国人客)の増加により、増加傾向にあります。



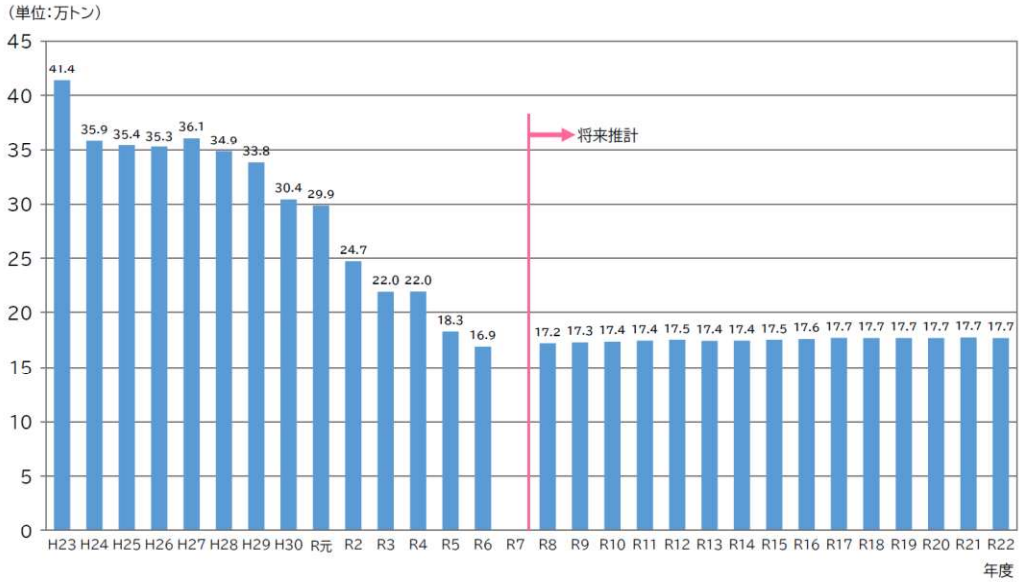
図表－3 23区のごみ量の推移



図表－4　23区のごみ量の将来推計

23区の最終処分量については、焼却灰資源化等の取組により減少してきましたが、足元では、セメント需要の低下や資源化施設の受入状況等により、資源化量の拡大が中長期的に困難な見通しとなっています。

23区が使用する最後の埋立処分場である中央防波堤外側埋立処分場及び新海面処分場の残余年数は約50年以上とされており、できる限り長く利用できるよう、ごみの減量や資源化などの取組をより一層推進していく必要があります。



図表－5　最終処分量の推移と将来推計

2 清掃一組の現状

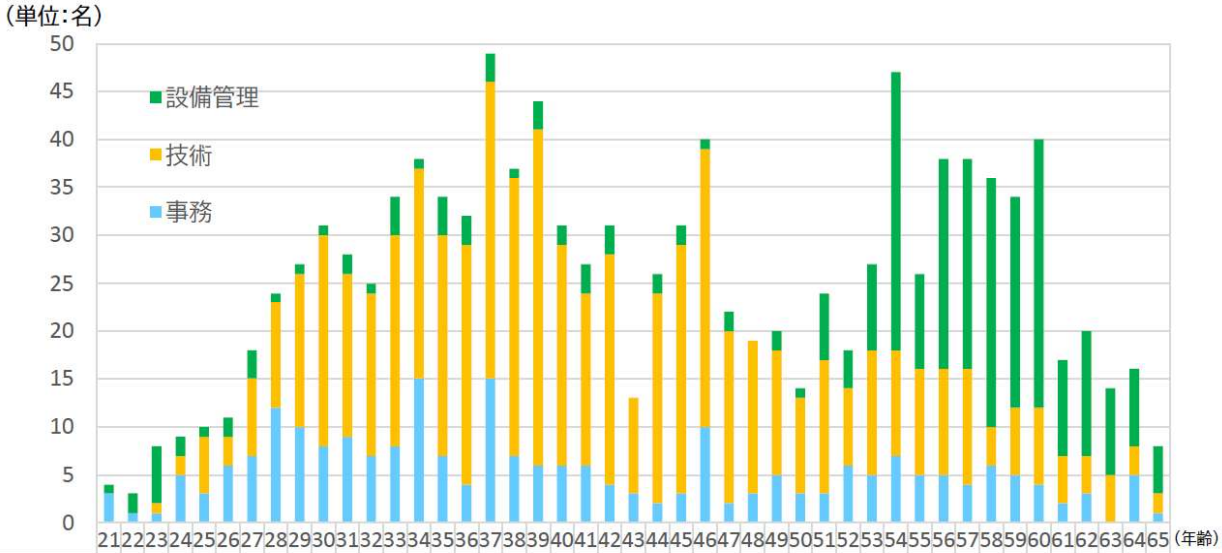
(1)職員構成

職員の職種別年齢構成の推移は、図表－6のとおりです。

設備管理職は、50 歳台が突出して多くなっており、今後 15 年程度で約8割が退職する見込みです。

技術職(機械、電気、化学、建築、土木職)は 30 歳から 40 歳前半までの職員が多く、50 歳台は少なくなっています。近年、少子高齢化を背景とした人材獲得競争の激化により、20 歳台の採用は、非常に厳しい状況が続いています。

事務職は、30 歳台が若干多いものの、すべての年齢区分において、ほぼ平準的な人数となっています。



(年齢)	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
設備管理	1	2	6	2	1	2	3	1	1	1	2	1	4	1	4	3	3	1	3	2	3	3	0	2	2	1	2	0	2	1	7	4	9	29	10	22	22	22	62	22	28	10	13	9	8	5
技術	0	0	1	2	6	3	8	11	16	22	17	17	22	22	23	25	31	29	35	23	18	24	10	22	26	29	18	16	13	10	14	8	13	11	11	11	11	12	4	7	8	5	4	5	3	2
事務	3	1	1	5	3	6	7	12	10	8	9	7	8	15	7	4	15	7	6	6	6	4	3	2	3	10	2	3	5	3	3	6	5	7	5	5	4	6	5	4	2	3	0	5	1

(名)

図表－6 職員の職種別年齢構成

(2)外部委託と職員定数

平成18年度から練馬、有明清掃工場において運転管理等の業務委託を開始し、その後、段階的に拡大してきました。平成25年度には受付搬入の業務委託を広げ、平成26年度からは新たな委託手法として大田清掃工場において包括的な管理業務委託を行っています。

令和8年4月現在、稼働している19工場のうち、17工場で外部委託を導入しています。

外部委託の実施状況は図表－7のとおりです。

（令和8年4月1日現在）

開始年度	委託工場	委託内容
平成18年度	練馬 ※1 有明	運転管理・受付搬入業務
19年度	大田第一・第二 ※2 杉並 ※3	運転管理・受付搬入業務
20年度	北 墨田 江戸川 ※4	運転管理・受付搬入業務
22年度	港 千歳 ※5	運転管理・受付搬入業務
23年度	豊島	運転管理・受付搬入業務
25年度	品川 多摩川 世田谷 ※6 板橋 足立 葛飾	受付搬入業務
26年度	大田 ※7	管理業務 ※8
27年度	中央 渋谷	受付搬入業務
令和2年度	練馬	運転管理・受付搬入業務
4年度	杉並	運転管理・受付搬入業務
7年度	新江東	受付搬入業務
8年度	千歳 ※9 渋谷 ※~~10~~ 9	運転管理・受付搬入業務

※1 平成22年度に建替え、平成27年度しゅん工

※2 大田第二は平成21年度に建替え、平成26年度しゅん工、大田第一は平成26年度に休止、令和2年度再稼働

※3 平成24年度に建替え、平成 29 年度しゅん工

※4 令和2年度に建替えのため閉鎖

※5 平成26年度に受付搬入のみに変更

※6 平成27年度に運転管理・受付搬入に変更

※7 大田第二を建替え、しゅん工した新工場

※8 運転管理・受付搬入に管理・技術・整備係業務を含めた包括的委託

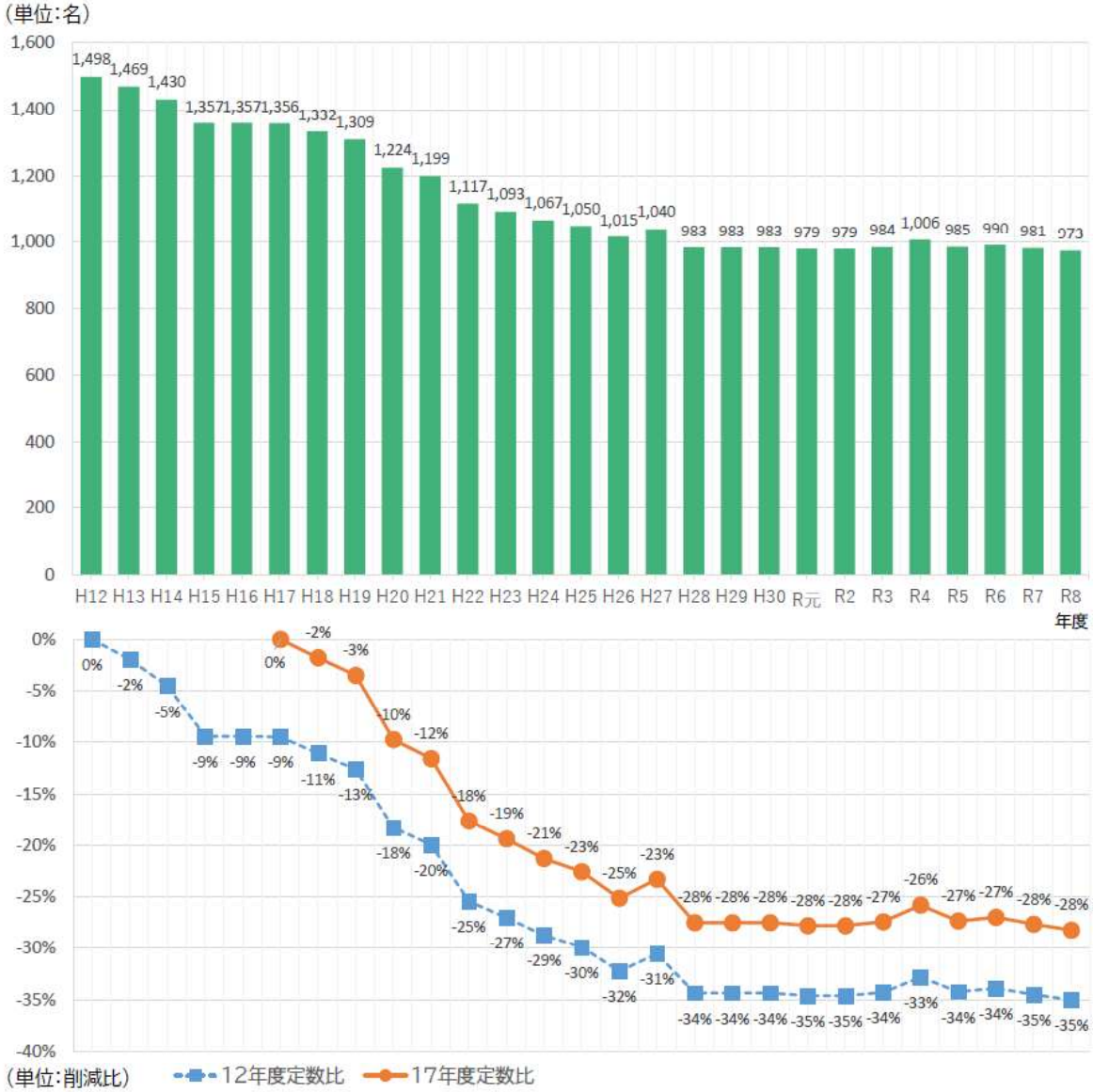
※9 令和8年度に運転管理・受付搬入に変更

図表－7 外部委託の実施状況

職員配分定数の推移は、図表－8のとおりです。

平成12年度の1，498名と比較すると、令和8年度は973名となり、約35％の減となっています。

近年は、業務量の増加や働き方の変化により、配分定数は横ばい傾向が続いています。



図表－8　職員配分定数の推移

(3)施設状況

清掃一組の施設状況は図表－9のとおりです。

平成7年度から 15 年度までの9年間で集中的にしゅん工した 10 工場が 25～30 年とされる耐用年数を順次迎えます。

＜しゅん工順＞　（令和8年7月現在）

清掃工場名		しゅん工年月	焼却炉 規模（トン×炉数）	焼却炉 焼却能力（トン／日）	焼却炉 発電出力（kW）
有明		平成 7 年12月	200×2	400	5,600
千歳		平成 8 年 3月	600×1	600	12,300
墨田		平成10年 1月	600×1	600	13,000
新江東		平成10年 9月	600×3	1,800	50,000
港		平成11年 1月	300×3	900	22,000
豊島		平成11年 6月	200×2	400	7,800
渋谷		平成13年 7月	200×1	200	4,200
中央		平成13年 7月	300×2	600	15,000
板橋		平成14年11月	300×2	600	13,200
多摩川		平成15年 6月	150×2	300	6,400
足立		平成17年 3月	350×2	700	16,200
品川		平成18年 3月	300×2	600	15,000
葛飾		平成18年12月	250×2	500	13,500
~~世田谷~~		~~平成20年 3月~~	~~150×2~~	~~300~~	~~6,750~~
大田	（新）	平成26年 9月	300×2	600	22,800
	第一	平成 2 年 3月（令和4年11月再稼働）	200×3	600	9,000
練馬		平成27年11月	250×2	500	18,700
杉並		平成29年 9月	300×2	600	24,200
光が丘		令和 3 年 3月	150×2	300	9,150
目黒		令和 5 年 3月	300×2	600	21,500
江戸川		建替中（令和9年5月予定）	300×2	600	21,030 ※1
北		建替中（令和12年11月予定）	300×2	600	20,000 ※1
世田谷		建替中（令和15年12月予定）	300×2	600	（未定）

※1 江戸川清掃工場及び北清掃工場の発電出力は、実施設計値です。

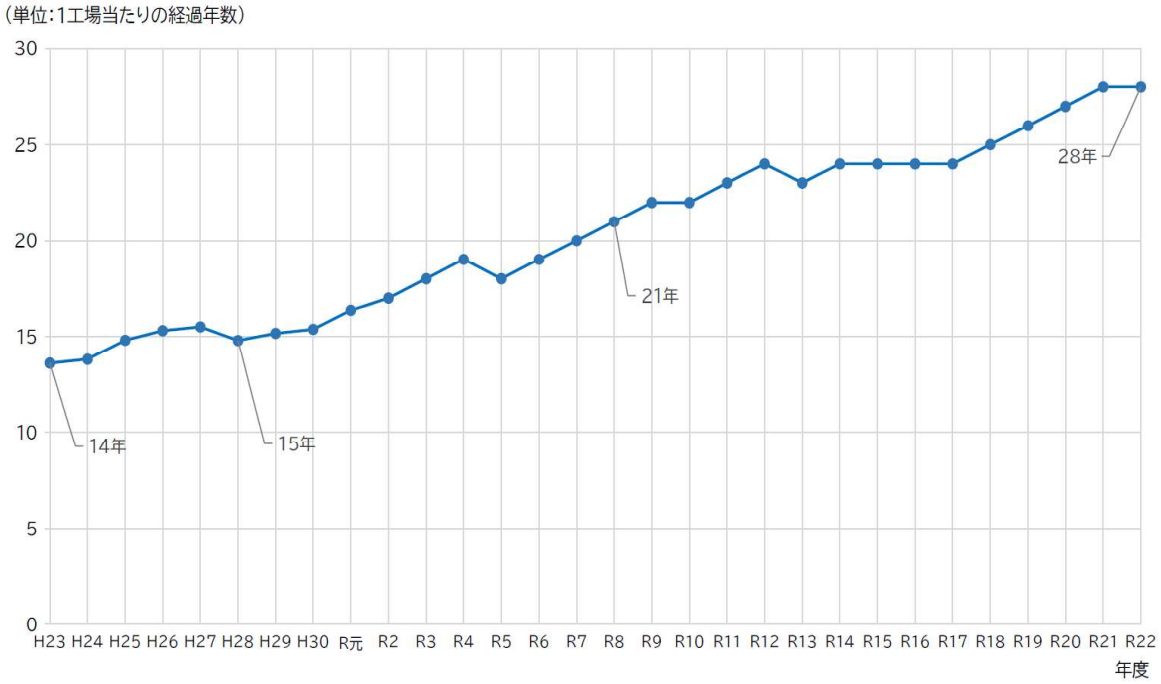
分類	施設名	しゅん工年月	規模
不燃	中防不燃ごみ処理センター第二プラント	平成 8 年10月	48トン／h ×2系列
	京浜島不燃ごみ処理センター	平成 8 年11月	8トン／h ×4系統
粗大	粗大ごみ破砕処理施設	昭和54年 6月	32.1トン／h ×2系統
灰溶融	中防灰溶融施設	平成18年12月	100トン／日×4炉
し尿	品川清掃作業所（下水道投入施設）	平成11年 1月	100トン／日

※ 中防不燃ごみ処理センター第一プラントを解体・撤去し、新たに中防不燃・粗大ごみ処理施設を建設しています。
中防灰溶融施設は、灰の溶融を休止しています。

図表－9 施設状況

図表－10 は、1工場当たりの経過年数（平均稼働年数）です。

清掃工場の平均稼働年数は、平成 28 年度に 15年であったものが、令和8年度には 21年となっています。更に、令和 22 年度には 28 年となる予定です。



図表－10　清掃工場の平均稼働年数の推移

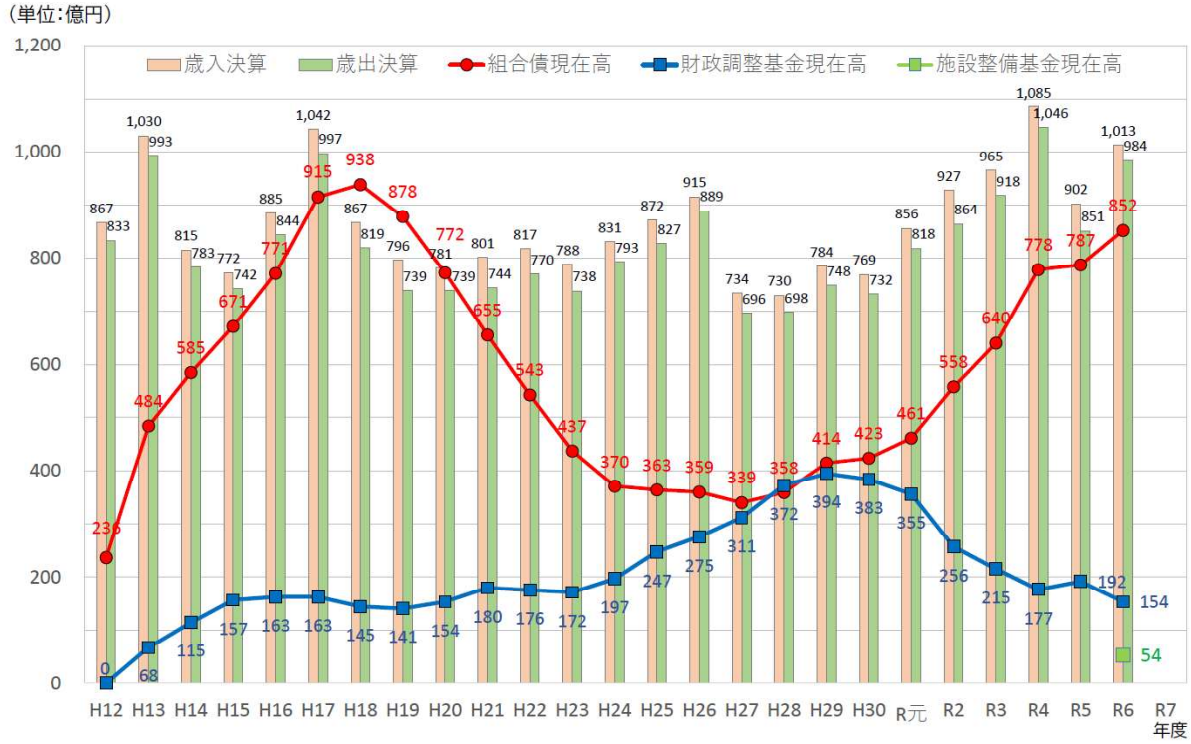
（4）財政状況

歳入・歳出決算と組合債・基金現在高の推移は、図表－11 のとおりです。

歳入・歳出決算は、主に、清掃工場の建替えなどの施設整備状況により変動します。

平成12年度以降、複数の清掃工場の施設整備に伴う組合債を発行していたため、平成18年度には組合債現在高が938億円になりました。平成19年度以降は、施設整備費の減少に伴い、組合債発行額が減少したことや、着実に償還してきたことにより、組合債現在高は減少し、平成28年度には基金現在高を下回りました。その後、多くの清掃工場が順次建替え等の更新時期を迎える中、物価高騰や労務単価の上昇に伴う施設整備費の増加により、基金現在高が減少するとともに、組合債現在高は増加を続けています。

令和6年度には、施設整備に係る必要な財源の確保を図るとともに、経費の透明性を確保することを目的として施設整備基金を設置しました。

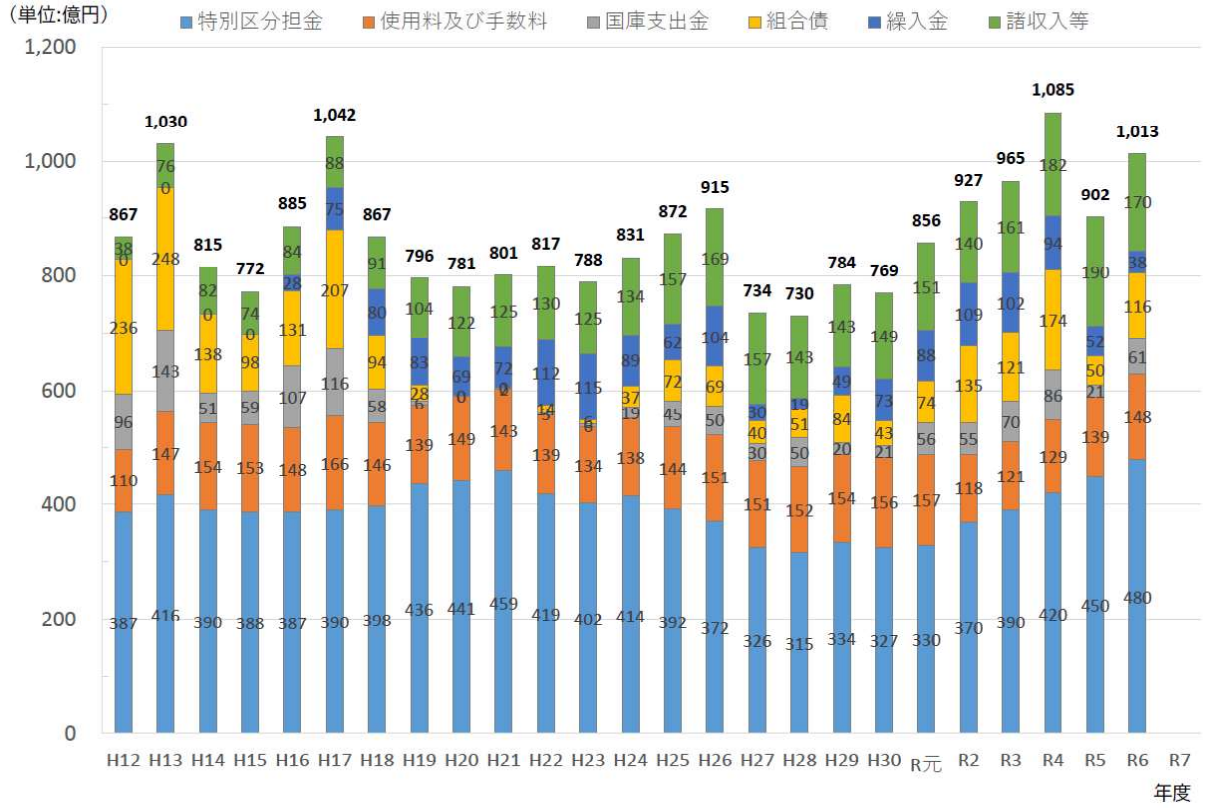


図表－11　歳入・歳出決算と組合債・基金現在高の推移

歳入決算の推移は、図表－12 のとおりです。

特別区分担金は、歳入の中核を占め、構成比は37.4%～56.4%で推移しています。 国庫支出金や組合債は、清掃工場建設などの施設整備と連動しており、増加傾向にあります。

今後も増大する施設整備費に対応するため、積極的な自主財源の確保、歳出削減などの経営改革に取り組んでいきます。

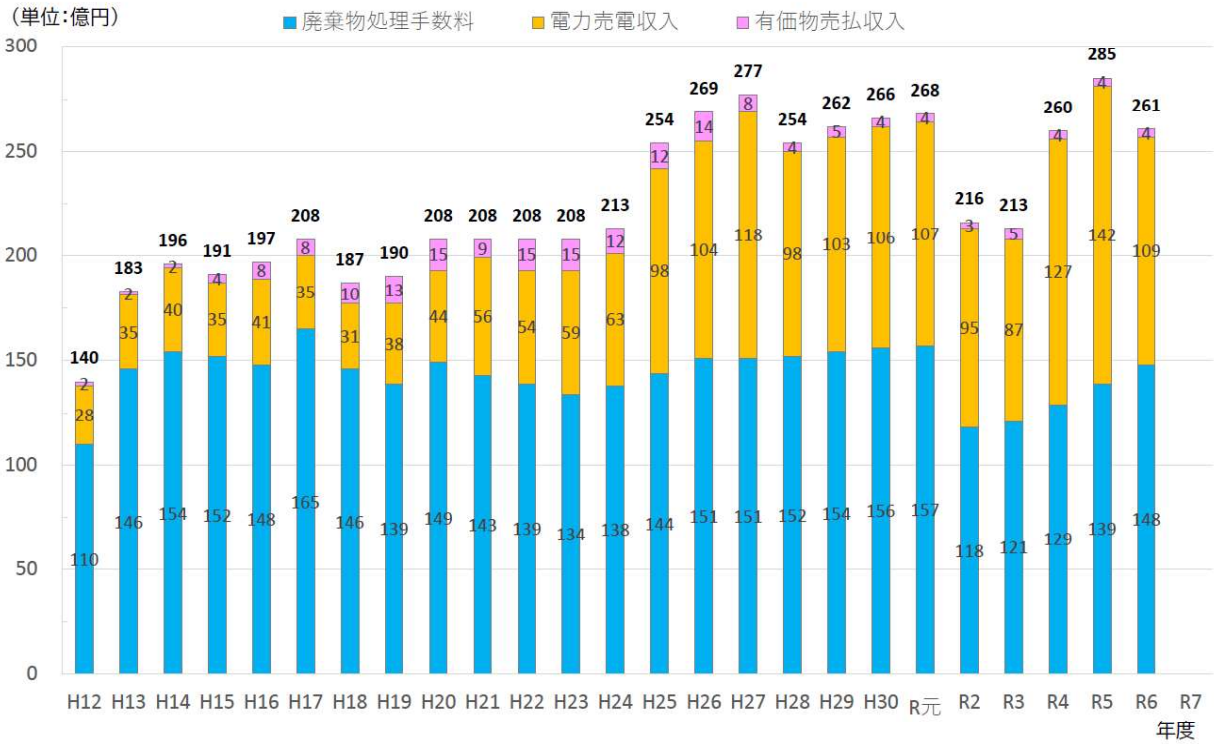


図表－12　歳入決算の推移

主な自主財源の推移は、図表－13 のとおりです。

廃棄物処理手数料や廃棄物発電による売電収入については、新型コロナウイルス感染症拡大の影響に伴い、令和 2～3 年度に大幅減となったものの、廃棄物処理手数料は、その後、増加傾向にあります。

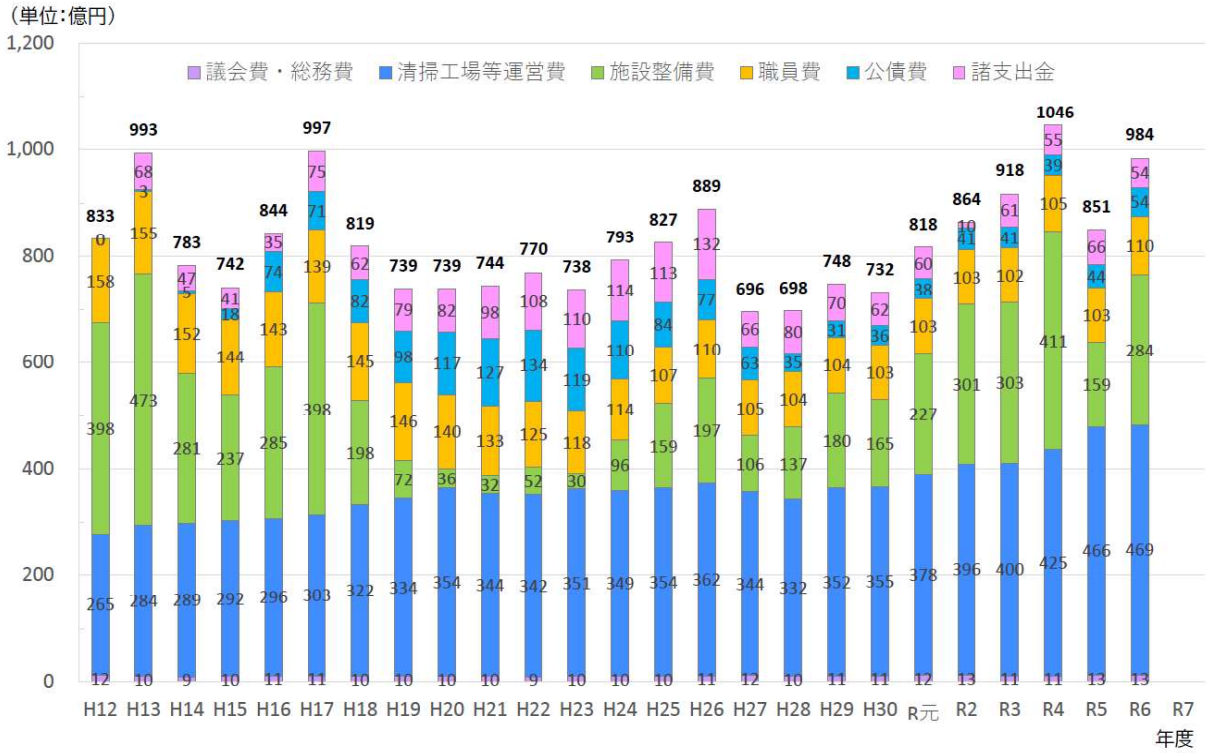
一方、売電収入については、電力市場の変化などによる売電単価の動向やごみ搬入量に影響を受けることから、その情勢に応じて増減しています。



図表－13　主な自主財源の推移

歳出決算の推移は、図表－14 のとおりです。

多くの年度で清掃工場等運営費と施設整備費で歳出全体の概ね 7 割超を占めています。また、組合債の償還金である公債費を含めると清掃工場の運営・整備に要する支出が歳出全体の 8 割を超える状況です。



図表－14　歳出決算の推移