

災害廃棄物処理体制の強化

— 廃棄物処理法及び災害対策基本法の改正案 —

環境委員会調査室 大嶋 健志

1. はじめに

地震や台風などの自然災害では、大量の災害廃棄物が発生し、その早急な処理は、災害からの復旧・復興の前提となる。平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、13 道県にわたり、約 2,000 万トンの災害廃棄物及び約 1,100 万トンの津波堆積物が発生したと推計されている¹。これらの 13 道県のうち、岩手県では 618 万トン²、宮城県では 1,950 万トン³が発生したとされ、両県で 8 割以上を占めている。両県を含む 12 道県では、後述のマスタープランで目標とされた平成 26 年 3 月末までに処理を完了した。ただし、福島県は、空間線量率の高い地域の存在等により処理が遅れたが、平成 27 年 2 月末には、避難区域を除く進捗率は、96%となった⁴。

政府は、東日本大震災において以上のように大量の災害廃棄物を処理した際の教訓を踏まえ、災害廃棄物処理に係る体制を強化することとし、そのうち、法整備が必要な部分について、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び災害対策基本法の一部を改正する法律案」を第 189 回国会（平成 27 年常会）に提出することとした。以下、同法案の提出に至る経緯と概要を紹介するとともに、若干の課題・論点について整理したい。

2. 法案の提出に至る経緯

(1) 東日本大震災における対応

ア 東日本大震災直後の特例措置

東日本大震災による大量の災害廃棄物の発生を受けて、その迅速な処理を進めるため、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和 45 年 12 月 25 日法律第 137 号）（以下「廃棄物処理法」という。）に係る特例措置が相次いで講じられることとなった。

まず、平成 23 年 3 月 25 日、環境省では、「東北地方太平洋沖地震における損壊家屋等の撤去等に関する指針」を定め、倒壊してがれき状態になっている建物や、外形上効用をなさない状態と認められる自動車等について、所有者等の承諾なく撤去して差し支えないなどとした。また、省令改正により、3 月 31 日、一般廃棄物を産業廃棄物処理施設において処理する際に 30 日前までに必要とされる都道府県知事への届出を短縮可能とし、5 月 9 日、コンクリートくず等を埋立て処分する場合の手続が都道府県知事による

¹ 「東日本大震災における災害廃棄物処理について」（平成 26. 4. 25）（環境省）

² 『東日本大震災津波により発生した災害廃棄物の岩手県における処理の記録』（平成 27. 2）（岩手県）4 頁

³ 『東日本大震災に係る災害廃棄物処理業務総括検討報告書』（平成 27. 2）（宮城県）3 頁

⁴ 「福島県（避難区域を除く）における災害廃棄物等の処理進捗状況」（平成 27. 3. 27）（環境省）

許可から届出に緩和された。さらに、7月8日、被災市町村が行う災害廃棄物の処理において通常は禁止されている再委託を省令改正により可能とする措置などが講じられた。

一方、災害廃棄物処理の推進体制やスケジュール等については、5月16日に環境省により「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理方針(マスタープラン)」が策定されている。

イ 災害廃棄物の代行処理、広域処理

災害廃棄物は、廃棄物処理法の一般廃棄物とされ、市町村が処理するものとされている。しかし、東日本大震災では、災害廃棄物の量の問題に加え、被災市町村職員の多数の被災や庁舎の損壊により、市町村の行政機能が著しく低下し、災害廃棄物の処理業務が停滞した。そこで、関係業務の遂行が困難となった市町村は、地方自治法第252条の14の規定に基づき、平成23年4月以降、県（岩手県及び宮城県）に対する関係事務の委託を行った⁵。

さらに、市町村からの要請を受けて国が処理を代行することを可能とする「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別特措法」（平成23年8月18日公布・施行、以下「特措法」という。）が議員立法により制定された⁶。同法の規定に基づき、国は、福島県の新地町、相馬市、広野町及び南相馬市の4市町からの要請を受け、代行処理を進めている（新地町及び相馬市の分は、平成26年以内に焼却処理を完了）。

一方、今般の災害廃棄物の量が膨大であることにより、被災地の廃棄物処理施設の容量が不足すると予測されたため、平成23年4月8日には、環境省から全国の地方自治体に対し、域内で処理できない災害廃棄物の処理について、広域処理の受入れ要請がなされた。また、マスタープランでも言及され、一旦は多くの受入れ表明がなされた。しかし、受入れ側の自治体の住民が放射能汚染に強い懸念を示す例が多く、受入れが遅れることとなった。その後、同年9月に東京都が受入れを表明したことや、野田総理や細野環境大臣（いずれも当時）からの協力要請が繰り返し行われたこともあり、状況は進展した。広域処理の必要量については、推計の見直しや時間の経過により、当初の必要量401万トンから、平成25年1月には69万トンにまで減少し、最終的には、1都1府16県で約62万トン（岩手県分約37万トン・宮城県分約25万トン）が処理されたが、これは、可燃物・木くずの約1割、不燃混合物や漁具・漁網の4割強に相当するとされる。

(2) 今後に向けた対応・検討

ア 「災害廃棄物対策指針」の策定

災害廃棄物への対応は、廃棄物処理法に従うほか、災害対策基本法（昭和36年11月15日法律第223号）の枠組みにおいて、事前及び発生後の対応がある程度定められてきた。同法では、災害全般について、国が定める「防災基本計画」に基づき、都道府県及

⁵ 平成23年4月4日に総務省及び環境省の連名通知で災害廃棄物処理事務の委託に関する規約例が示された。宮城県では県内全体で処理した1,951万トンのうち、沿岸の12市町村から受託した972万トン処理した。

⁶ 政府、野党それぞれから東日本大震災に係る災害廃棄物の処理のための法案が提出されたが、一本化を目指して協議が行われた結果、衆議院東日本大震災復興特別委員長提出の法案が成立した。

び市町村がそれぞれ「地域防災計画」を策定することとされている。

災害廃棄物の処理に関しては、防災基本計画において、広域処理体制の確立、仮置場等の確保等について大まかな記述があり、それぞれの地域防災計画にも同趣旨の記述があるのが一般的である。さらに、具体的な災害廃棄物処理については、阪神淡路大震災を教訓に策定された「震災廃棄物対策指針」（平成10年）に基づいて、「災害廃棄物処理計画」を策定することとなっており、地域防災計画を補う形となっていた。しかし、東日本大震災発生時には、災害廃棄物処理計画が定められていなかった自治体も多く、災害の規模が想定よりも大きかったために混乱が生じた。

このため、環境省では、平成26年3月、東日本大震災の経験を踏まえて「災害廃棄物対策指針」を策定した。同指針は、平成10年の指針の改訂であるとともに、平成17年に水害の多発を受けて策定された「水害廃棄物対策指針」との統合を行うものであるとされた。新指針では、民間事業者との連携や、自治体間の広域的な相互協力体制の整備の視点が強調され、災害への備えや教育訓練にも力点が置かれている。

イ 災害対策基本法の改正

災害対策基本法全般については、中央防災会議に設けられた防災対策推進検討会議において検討が行われ、その報告を受けて第1弾改正（平成24年）及び第2弾改正（平成25年）により、平時の備え、応急対策等全般的に災害対策基本法の規定が強化された。また、平成26年にも、大規模災害時に道路管理者が速やかな道路啓開作業を実施可能とするための改正が行われている。

これらの改正のうち、平成25年の改正により、応急対策強化の一環として、巨大災害発生時における廃棄物処理法の特例に関する規定（第86条の5）が設けられた。この規定は、事前に備えることが可能な規定を事前に定めておくとの趣旨から、避難所、臨時医療施設、埋葬等の特例とともに設けられたもので、政令で指定された災害に関し、環境大臣が特例地域として定めた地域については、当該特例地域においてのみ適用される廃棄物処理基準及び同委託基準を策定できることとされた。この際の改正では、国の代行処理を規定することはなかったが、今般、以下のウ及びエの動向等を踏まえて、このときに設けられた災害対策基本法の特例規定を拡充する形での改正が提案されている。

ウ 「国土強靱化」の方針の下での災害廃棄物処理

平成24年12月に発足した第2次安倍内閣には、国土強靱化担当大臣が置かれ、安倍総理は、平成25年2月の施政方針演説で、首都直下型地震や南海トラフ地震など、大規模な自然災害への備えも急がなければならないとして、「強靱な国づくり」を強調している。こうした方針の下で、内閣官房に国土強靱化に関する有識者会議「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」（座長：藤井聡内閣官房参与）が設置された。5月24日の第6回会合では、「プログラムにより起こってはならない回避すべき事態」の一つとして、「大量に発生する災害廃棄物の処理の停滞により復旧・復興が大幅に遅れる事態」が挙げられた。

この「国土強靱化」の方針は、議員立法の形でも具体化され、同年5月20日に、自由民主党及び公明党の議員により、「防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」が提出された。同法案は、題名が「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」に修正されて成立し、同年12月に施行された。同法の規定に基づき策定された「国土強靱化基本計画」（平成26年6月3日閣議決定）では、ごみ焼却施設の老朽化対策と合わせた災害対応力の強化、災害廃棄物処理計画の低い策定率の向上等が必要とされている。

エ 環境省における検討

環境省では、以上のような災害廃棄物処理をめぐる動向の中で、平成25年10月、「巨大地震発生時における災害廃棄物対策検討委員会」（以下「検討会」という。）を設置して、巨大災害への対応を考慮した総合的な災害廃棄物対策の検討を開始した。

検討の過程では、災害廃棄物の発生量の推計が行われ、南海トラフ巨大地震が発生した際には、最大で東日本大震災の10倍を超える約3億5,000万トンが発生すると予測された。また、広域処理のための協定を結んでいる都道府県や市町村は2～3割程度であり、仮置場等の候補地リストを有している市町村は3割にとどまることなどの課題が明らかになった。検討会の中間取りまとめとして、平成26年3月、「巨大災害発生時における災害廃棄物対策のグランドデザイン」が発表され、仮置場確保の必要性や、実効性の高い処理計画策定の必要性等が提言された。検討会では、引き続き全国レベルでの各主体の分担・連携体制等について検討を行い、平成27年2月、特措法に規定された国による代行制度を恒久化する必要性や、都道府県が各種の調整で中心的な役割を果たすことなどとする方針案がおおむね了承された。

3. 法案の概要

以上のような経緯を踏まえ、環境省において、法案の立案作業が進められ、政府部内の調整を経て、平成27年3月24日、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び災害対策基本法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会に提出された。

その提案理由としては、東日本大震災の課題として、事前の備えが不十分であったため、災害発生初期段階で関係者が十分に機能・能力を発揮できなかったことなどが挙げられ、関係主体の連携・協力、平時からの災害への備え、備えを実現するための制度的担保、国が処理を代行する制度の創設などが必要であるとされている。

本改正案は、廃棄物処理法の一部改正と災害対策基本法の一部改正の2条から成り、それぞれの概要は、以下のとおりである。

（1）廃棄物処理法の一部改正

ア 非常災害時における廃棄物処理の原則・連携及び協力

廃棄物処理法の第1章（総則）の諸規定に「非常災害時」の廃棄物処理に関する原則等が規定されることとなる。

廃棄物処理法には、廃棄物処理全般の原則を定めた規定として、平成4年の改正で「国内処理の原則」が定められている。本改正案では、2つ目の原則として「非常災害により生じた廃棄物の処理の原則」が追加され、これまでの教訓を踏まえて、非常災害時に発生する廃棄物について、適正な処理の確保を旨として円滑かつ迅速な処理がなされなければならないこと（第2条の3第1項）、及び量的な縮減が図られるよう適切な配慮がなされなければならないこと（第2条の3第2項）を規定することとしている。また、この原則にのっとり、国、地方公共団体、事業者等が連携して協力すべき旨の規定が置かれることとなる（第4条の2）。

さらに、環境大臣が定める廃棄物処理のための基本方針、及び基本方針に即して都道府県が策定する都道府県廃棄物処理計画に盛り込むべき事項として、非常災害時の廃棄物処理に関する体制等整備を追加することとしている（第5条の2及び第5条の5）。

イ 非常災害に係る一般廃棄物処理施設の設置手続の特例

東日本大震災の災害廃棄物処理においては、宮城県では26炉4,179トン／日、仙台市が3炉480トン／日、岩手県では2炉200トン／日の仮設焼却炉が設置され、災害廃棄物処理に大きな役割を果たした⁷。このような仮設焼却施設を含む一般廃棄物処理施設を設置するためには、市町村が自ら設置する場合は、届出によることとされており（第9条の3）、事業者が設置する場合は、都道府県知事の許可が必要とされている（第8条）。本改正案では、これらの手続について、非常災害中の特例が設けられ、非常災害時に新設される場合は、設置手続が簡素化されることとなる。

具体的には、市町村設置施設については、事前に市町村が策定する一般廃棄物処理計画に定めておけば、通常時であれば必要な技術上の基準についての確認を不要とすることとしている（第9条の3の2）。また、事業者設置施設については、通常時は許可が必要とされている第8条の規定の特例として、市町村から当該災害廃棄物の処分の委託を受けた者に限り、届出でよいこととしている（第9条の3の3）。

ウ 産業廃棄物処理施設における一般廃棄物処理のための手続の特例

廃棄物処理法では、産業廃棄物処理施設の設置者がそこで処理する産業廃棄物と同様の性状を有する一般廃棄物を処理する場合には、所定の方法で事前に届け出ることが必要と規定されている。東日本大震災発生時には、この所定の方法として、30日前までに都道府県知事に届け出なければならないこととされていた。このため、災害廃棄物の迅速かつ適切な処理に支障を来さないよう、省令改正により、都道府県知事が認める一定の場合について、届出期間の特例が設けられた。

本改正案では、この規制を更に緩和する形となり、非常災害のために必要な応急措置として処理するときは、事後の届出でよいこととしている（第15条の2の5第2項）。

⁷ 宮城県及び仙台市の分は前掲注3の45頁、岩手県の分は前掲注2の110頁。

(2) 災害対策基本法の一部改正

ア 「著しく異常かつ激甚な非常災害」発生時の廃棄物処理指針の策定

(1) のイ及びウのとおり、廃棄物処理法に非常災害に係る特例が設けられるが、より深刻な事態である「著しく異常かつ激甚な非常災害」の場合の対応としては、2(2)イのとおり、既に災害対策基本法に廃棄物処理に係る一定の特例が設けられている。

本改正案では、「著しく異常かつ激甚な非常災害」に係る政令指定があったときは、環境大臣が当該災害による廃棄物の処理のための指針(以下「処理指針」という)を定め、処理の基本的な方向性、各関係主体の役割分担、連携協力の確保に関する事項等を定めることとしている(第86条の5第2項)。

イ 災害廃棄物処理の国による代行処理等

アのとおり、災害対策基本法には、既に廃棄物処理法の特例規定が定められているが、これに国による災害廃棄物処理の代行に関する特例が追加される。代行の要件は、特例地域の市町村長からの要請を前提として、処理指針に基づき、①各市町村の処理の実施体制、②処理に関する専門的な知識及び技術の必要性、③広域的な処理の重要性の3点とされており、平成23年の特措法と同様となっている。一方、被災市町村が負担する処理費用についての国の財政上の措置については、特措法では、「講ずるものとする」とされているのに対し、本改正案では、「講ずるよう努めるものとする」とされている。

なお、特措法第6条に列挙されている「災害廃棄物の処理に関して国が講ずべき措置」に関する規定については、本改正案には対応する規定がない。

4. 主な課題・論点

(1) 「事前の備え」の具体化の必要性

本改正案は、災害廃棄物処理に関する事前の備えが現在不十分であるとの前提に立つものであり、廃棄物処理法に災害廃棄物処理の原則やその処理における連携、協力の確保等を規定することによって、十分な事前の備えを各主体が達成しようとしている。この意図が具体化されるものとして、各地方自治体が定める「災害廃棄物処理計画」があるが、その策定率は2～3割程度にとどまっている。東日本大震災後に策定した地方自治体や検討中の地方自治体も多いが、改正の趣旨を踏まえた具体的な計画の策定を加速する必要がある。

(2) 広域の協力体制の実効性確保

環境省では、各地方自治体の災害廃棄物処理計画の上位に位置する事前の計画として、地域ブロックごとに「大規模災害発生時における災害廃棄物対策行動計画」を策定している。これは、東日本大震災における市町村から県への事務委託や広域処理を踏まえての構想と考えられるが、法改正により直ちに関係者に対して同計画の策定が義務付けられる訳ではない。このため、環境省においては、法改正の趣旨を踏まえ、地方自治体が策定する災害廃棄物処理計画を基盤として、広域の協力体制が確実なものとなるような取組

が求められる。

(3) 仮置場確保の重要性

東日本大震災では災害廃棄物の仮置場の確保が難航した。災害廃棄物対策指針等には、平時における仮置場の必要面積の算定や候補地の選定を求めている。また、東日本大震災では、農地を仮置場を使用することの問題点も指摘された。そもそも、仮置場とすることができる場所は避難所や仮設住宅等にも使用が可能な場所が多く、競合する可能性も指摘されている。様々な課題がある中で、災害時に向けた事前の備えとして、仮置場の確保は重要であり、継続的な検討が求められる。

(4) 災害廃棄物の処理費用負担の在り方

特措法が制定された際の議論においては、通常は二分の一とされている災害廃棄物処理費用の市町村の負担をどこまで引き下げるかが大きな焦点となった。最終的に国の実質負担額を基金の活用により平均95%とし、残りについても全額交付税措置を行うこととなった。本改正案（災害対策基本法）では、国は、市町村負担分について「必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとする」（第86条の5第13項）とされているため、具体的な措置の内容は、災害発生時に改めて議論されることとなる。

(おおしま たけし)