

2013年4月13日 於：ドリームインスティテュート研修スタジオ

主催：「特定非営利活動法人 NPO 研修・情報センター」 「共働 e-news」

## 必要なかった災害廃棄物の広域処理

～その本質的課題を検証する～

池田こみち（環境総合研究所）

iked@eritokyo.jp

東日本大震災から二度目の春を迎え、マスコミ各社は大々的に2周年特集を組み、被災地は未だに復興とはほど遠い状態であることを競って伝えた。一方、震災直後から国を二分する議論が続けられてきた災害廃棄物の広域処理については、当初の騒ぎを余所に、予定より大幅に前倒しして処理が終わろうとしているが、その総括は未だ行われていない。改めて、「広域処理」とは何だったのか、振り返ってみたい。

### ■災害廃棄物の量と質

東日本大震災によって発生したいわゆる災害廃棄物等（災害廃棄物及び津波堆積物）の発生量は、平成25年3月22日環境省発表の最新資料によると、被災三県（岩手・宮城・福島）合計で2,670万トン、うち災害廃棄物が1,630万トン、津波堆積物が1,040万トンと推計されている。しかし、環境省が発表した災害廃棄物の量は、この二年間、発表の度に下方修正され、不信と混乱を招いてきた。下表は広域処理との関係についてその経過を示している。（本稿では、主に広域処理の対象となっている岩手県、宮城県を対象とする）

表1：環境省発表の災害廃棄物総量と広域処理希望量の推移

単位：万トン

発表年月日	宮城県		岩手県	
	総量	広域処理希望量	総量	広域処理希望量
2011年12月6日	1570	344 (22%)	480	57 (12%)
2012年5月21日	1150	127 (11%)	530	120 (23%)
2012年11月16日	1200	91 (8%)	395	45 (11%)
2013年1月25日	1103	39 (3.5%)	366	30 (8.2%)

注) ( ) 内%は、広域処理希望量の瓦礫総量に占める割合 環境省公表資料より ERI 作成

2011年7月頃、環境省は、主に衛星画像の浸水区域の家屋数などから推計したとして、災害廃棄物発生量を発表した。その量は合計で2300～2900万トンにも達するとされ、阪神淡路大震災の1.6倍にのぼり、全国の一般廃棄物排出量（平成21年度約4536万トン）の1/2を上回る量、さらに、岩手県、宮城県の広域処理対象地域についてみれば、同地域で排出される一般廃棄物の量に換算すると岩手県で11年、宮城県では19年もかかる量であるとし、「広域処理」が必要であると喧伝した。

この時点で環境省は、瓦礫の処理は阪神淡路大震災のときと同様に3年以内に処理する

ことを決め、初年度は仮置き場への搬出、二年度目から処理処分に着手という作業工程を定め、ほぼそれに従って作業を進めてきた。

しかし、2012年5月になって、実際に仮置き場などに搬入されたがれきの量をもとに発生量の精査したところ、海洋に流出した量が思いの外多かったこと（環境省が設置した専門家による検討会で約500万トンと推計）、埋め戻し利用や資源化され量が増えたこと、時間経過と共に有機系廃棄物が分解して減ったこと、被災した住宅を修理して再建した数が多かったこと、被災県内に瓦礫処理専用の仮説焼却炉が整備されたことなどを理由に、総量とともに広域処理必要量も大幅下方修正され、宮城県知事も、その時点で広域処理は打ち止めとの見方を示すに至った。しかし、その後も、環境省と被災県は依然として広域処理が必要であるとして、東京都、静岡県、北九州市などでの処理を継続し、さらに新たな受入先との調整も進めてきた。表2は、発生量を精査した前後の、広域処理必要量の変化を示したものであるがこの頃から環境省の発表するデータの信頼性は大きく失われていった。岩手県に至っては、数量の見直しの度に、県内処理可能量が減り、広域処理量を敢えて捻出しているかのような事態も生じていた。

表2：広域処理必要量の変化

単位：万トン

	木くず	可燃物	不燃物	合計
岩手県	47 ⇒ 18	3 ⇒ 12	7 ⇒ 90	57 ⇒ 120
宮城県	73 ⇒ 44	132 ⇒ 31	139 ⇒ 39	344 ⇒ 127
合計	120 ⇒ 62	135 ⇒ 43	146 ⇒ 129	401 ⇒ 247

出典：環境省 災害廃棄物推計量の見直し及びこれを踏まえた広域処理の推進（概要）

H24.5.21（可燃物については、可燃系混合物、プラスチック、畳、漁具・漁網等を含む。）

筆者らは、同時期、独自に被災県や環境省にヒアリング、現地調査を行い、現地に整備される仮説焼却炉の処理能力と焼却対象廃棄物の量、処理期間（平成24年7月～平成25年12月末）から推計して、広域処理が不要であることを主張してきた。

宮城県の災害廃棄物処理分担イメージ



図1 宮城県内の災害廃棄物処理分担イメージ

出所：環境総合研究所（ERI）作成。

しかし、その後も広域処理は止まるどころか、地元で反対する市民が多い中、手を挙げ

る自治体が相次ぎ、北九州市や大阪市では、受入に反対する住民が逮捕されるなど大きな混乱を巻き起こすこととなっていた。数量的に必要なものをなぜ各地の自治体は瓦礫をほしがるのかその裏には巧妙なからくりがあった。

### ■処理のための費用：巨額予算で省益むき出しの環境省

今回は、量があまりにも多く広範囲に及ぶことから、瓦礫の処理費用はすべて国の補助によって賄われることとなった。その結果、平成 23 年度～25 年度に災害廃棄物処理事業費として環境省が確保した予算は、総額で約 1 兆 800 億円にふくれあがった。さらに、GND（グリーンニューディール）基金からの拠出額約 1000 億円を加えると、1 兆 2000 億円余りにふくれあがる。これに、東日本大震災復旧・復興予算（循環型社会形成推進交付金）枠によって全国で廃棄物処理施設の整備などが行われた「交付金」分、総額約 240 億円を加えるとその額はさらに増える。（環境省廃棄物リサイクル対策部廃棄物対策課の説明資料より）

今回、質的には産業廃棄物である瓦礫を一般廃棄物と位置づけ、国が補助金を出して、自治体が処理するという方式を「がれき特措法」によって制度化し広域処理を合法化したのである。まず、被災県では、沿岸部の被災自治体から県が処理を受託した災害廃棄物について、その処理を大手ゼネコンに一括発注することとした。宮城県の例を見てみよう。

表 3 は、宮城県の各ブロックごとに瓦礫焼却用に設置されることとなった仮説焼却炉の基数と処理能力を示している。

表3：宮城県内のブロック別仮説焼却炉建設基数と処理能力

仮設焼却炉			基	処理能力	
				[t/日]	
宮城県	気仙沼ブロック	南三陸処理区	3	285	
		気仙沼処理区	階上地区	2	400
			小泉地区	2	300
		石巻ブロック	5	1,500	
	亶理・名取ブロック	名取処理区	2	190	
		岩沼処理区	3	195	
		亶理処理区	5	525	
		山元処理区	2	300	
	東部ブロック	2	320		
	<b>宮城県(仙台市以外)合計</b>			<b>26</b>	<b>4,015</b>
仙台市			3	480	
<b>宮城県合計</b>			<b>29</b>	<b>4,495</b>	
岩手県	宮古地区	1	95		
	釜石地区	1	100		
<b>岩手県合計</b>			<b>2</b>	<b>195</b>	
<b>宮城県・岩手県合計</b>			<b>31</b>	<b>4,690</b>	

出典：環境省資料より ERI 作成

また、表 4 は、各ブロックごとのゼネコンへの発注の状況を示している。調査の結果、全ブロックで、量の精査が行われる前に発注されており、なおかつ、参考業務価格に対して発注額（税込み）はすべて 84% となっていることが明らかとなった。総額 4000 億円を超える税金の使い方として極めて杜撰かつ不明朗であるとの批判は免れない。宮城県に確認したところ、発注の段階で、ゼネコン各社には参考業務価格（県が予定していた価格）

が予め示されていたとのことで、この時点でまったく競争原理が働いていなかったことが露見した。この問題については、参議院環境委員会や宮城県議会において見直すべきとの指摘が相次ぎ、最終的に宮城県議会は、石巻ブロック（鹿島JV）について440億円、亶理・名取ブロック亶理処理区（大林組JV）について50億円の減額を決定した。（宮城県議会資料、及び宮城県Webサイトより）

表4：各ブロックごとの大手ゼネコンへの発注の状況

区分	契約JV	A:参考業務価格 [百万円]	B:発注額 [百万円]	B:発注額÷A:参考 業務価格[%]
石巻ブロック	鹿島JV（全9社）	228,960.11	192,360.00	84%
亶理名取ブロック（名取処理区）	西松JV（全4社）	19,286.52	16,201.50	84%
亶理名取ブロック（岩沼処理区）	間組JV（全5社）	28,304.60	23,782.50	84%
亶理名取ブロック（亶理処理区）	大林JV（全7社）	64,676.84	54,327.00	84%
亶理名取ブロック（山元処理区）	フジタJV（全7社）	39,382.83	33,075.00	84%
宮城東部ブロック	JFEエンジJV（全6社）	28,005.58	23,522.10	84%
気仙沼ブロック（南三陸処理区）	清水JV（全7社）	26,133.55	21,951.30	84%
気仙沼ブロック（気仙沼処理区）	大成JV（全10社）	57,482.07	48,405.00	84%
計（8件）		492,232.10	413,624.40	84%

出典：環境総合研究所

一方、この頃から、ブロックごとの廃棄物処理をゼネコンに一括発注しているにもかかわらず、同じ地域から広域処理分として東京都や静岡県、北九州市などに廃棄物が送られることについての疑問が膨らんでいった。なぜ瓦礫の量が減って、域内処理のための仮説焼却炉が稼働し始めている中でまだ広域処理が必要なのか、環境省から納得のいく説明はないまま瓦礫と予算のばらまきは続いた。

#### ■復興予算の流用：環境省主導の偽装がれき処理受入検討

震災当初（2011年4月）は、環境省の呼びかけに対して、570余りの基礎自治体や公共団体（一部事務組合）などが広域処理に協力する意向を示したものの、環境省の隠蔽体質や放射性物質による汚染の実態が明らかになるにつれ、市民の反発が相次ぎ、受入先は次第に減少し、2011年10月には当初の1/10以下のわずか50団体にまで落ち込んだ。焦った環境省は、大手広告代理店（博報堂と電通）に23年度～24年度にかけて24億円の「広域処理広報事業」を委託し、広告宣伝に躍起となり、新聞広告、チラシ、ポスター、関連グッズなどに税金が使われた。環境省のWebサイトには、広域処理がほとんど終息したにも拘わらず、「広域処理情報サイト」が展開されている。しかし、掲載されているのは、被災地や受け手側のがれき処理現場の写真集やがれきのモニタリング情報、自治体の取り組み状況、「みんなの力でがれき処理プロジェクト関連イベント情報（がれきトロフィーやがれきに花を咲かせようプロジェクトなど）、がれき処理の進捗状況といった情報ばかりで、肝心の広域処理の必要性についての説得力のあるデータや国や県における予算の執

行状況などはほとんど示されて来なかった。

細野環境大臣が全国行脚して配っていた広域処理を進めるためのチラシに用いられた写真（南三陸町の小学校校庭に積まれた瓦礫の山）は広域処理が必要な被災地の実態ではなく、被災して移転することになる小学校の校庭に積まれた瓦礫で、98%が県内でリサイクル利用される予定のものだったなど、情報の信頼性すら乏しいものだった。この写真は、全国市議会旬報第1834号（平成12年6月5日号）に1頁全面を使って掲載され、被災地の実態として全国の市議会議長に広域処理への協力依頼を展開していたのである。

極めつきは詐欺まがいの復興交付金の流用である。環境省が平成24年3月15日付で全国自治体へ送付した通達「循環型社会形成推進交付金復旧・復興枠の交付方針について」を見ると、各自治体で検討の結果「災害廃棄物を受け入れることが出来なかった場合であっても、交付金の返還の必要はない。」との記載があり、検討しただけで復興交付金枠での補助金が手に入る、という前代未聞のやり方で広域処理を押し進めようとしていたことが露見した。これは、本来の循環型社会形成推進交付金の予算枠では廃棄物処理施設に対して、最大1/2までしか国の補助が得られないものも復興交付金枠を使うことにより100%国が面倒を見るということの意味していた。まさに、札束で頬を叩くやり方であり、受入検討を偽装して補助金を得るという詐欺まがいを環境省が主導していたことに国民の批判が高まるのは当然だ。以下は、このスキームで交付金を得た自治体の一覧である。

<北海道>中・北空知廃棄物処理広域連合	= 28億2000万円
<秋 田>鹿角広域行政組合	= 2億円
潟上市	= 2億8000万円
<群 馬>伊勢崎市	= 2億7000万円
玉村町	= 11億3000万円、
高崎市	= 6000万円
甘楽西部環境衛生施設組合	= 3億8000万円
<埼 玉>川口市	= 36億3000万円
<京 都>綾部市	= 2億9000万円
<大 阪>堺市	= 86億円

出典：環境省 廃棄物対策課資料、

東日本大震災：復興予算176億円、がれき受け入れ除外でも交付へ  
毎日新聞 2013年02月24日 東京朝刊

最も多額の交付金を受け取るのは堺市で86億円に上る。堺市は廃棄物処理施設の新設費用に充てるというが、別途、そのための交付金を申請しておりその額は40億円というのだから、倍以上の額が復興予算から支給されることになる。

そもそもこの通達を出す時点では、宮城県のがれき処理業務はすべてブロック別に大手ゼネコンに発注済みであったはずだ。

災害廃棄物の量の推定をしっかりと行い、分別及び処理の方針を被災自治体に明確に示し、ゼネコンに発注した処理業務の進捗管理を徹底して行う事こそが環境省の重要な仕事であったにも拘わらず、適正な予算の執行という最も重要な仕事をないがしろにし、税金

を無駄遣いして必要のない広報事業や広域処理を推進してきた責任は問われなければならない。

#### ■わずか9ヶ月しか稼働しない仮設焼却炉

宮城県気仙沼ブロックの仮設焼却炉は25年3月になって、漸く本格稼働にこぎ着けた。他のブロックに比べて発注の時期が遅れたとは言え、本格稼働までに1年余りを要している。しかし、やっと稼働し始める焼却プラントも25年11月末で稼働を終了、年度内に解体されることとなるため、稼働するのはわずか9ヶ月となる。地元でようやく合意を取り付けて設置した仮設焼却炉の稼働を数ヶ月延長すれば、無理に遠くに瓦礫を運び処理する必要もなくなるはずだ。巨額を投じた仮設焼却炉は短期で閉鎖し、広域処理を交付金で推進するのはどう考えても二重投資ではないのか。

参考資料：環境省の発表資料 災害廃棄物処理の進捗状況（3県沿岸市町村）25.3.22

<http://kouikishori.env.go.jp/news/pdf/20130322a.pdf> 別添2を参照。

#### ■広域処理の現状と自治体ごとの判断の違いはどこにあったのか

この間、広域処理について、自治体の立場から明確に批判したり反対するところは極めて限られていた。新潟県の泉田知事や札幌市の上田市長、徳島県の飯泉知事などは、早い段階で受け入れないことを明言し、国への批判を鮮明にしたことで特筆される。

一方で、基礎自治体が受け入れる条件として以下のような項目が指摘されていた。すなわち、①現存の焼却施設や処分場に受入の余裕があること。②地元の焼却炉や処分場周辺の住民の理解が得られること。③放射性物質やその他の有害化学物質について国が定めた安全性についての考え方や基準等に妥当性・信頼性があること。④国は問題が生じたときの責任を取る。⑤処理に係る費用はすべて国が負担すること。しかし、受入に手を挙げた自治体の実態を見ると、明らかに余力がないのに受入を表明したり、ごみ処理施設の新設や更新を控えている自治体などが目について、条件の中で⑤が大きなウェイトを占め、自治体としての自治や主権の観点から民主的な判断がないがしろにされてきた。

岩手県、宮城県の災害廃棄物処理の進捗状況は、25年2月末時点で置き場への搬入は90%が終了し、処理については、岩手県が44%、宮城県が51%と報告されている。同じ資料の中で、環境省は、25年3月22日現在、広域処理について実施済み、実施中、または受入量決定済みの事業は1都1府13県の66件に達し、これらの事業による受入見込み量は3月22日現在で66万トンに達している、と自ら広域処理の成果を誇示している。しかし、66件の受け入れ先を見ると、31件（47%）が民間事業者、24件（36%）が基礎自治体、11件（17%）が特別地方公共団体（一部事務組合など）となっており、24億円の広報費をかけ、受け入れ先にまで補助金まで出すことにしたにも拘わらず、自治体での受入は35件に過ぎず、極めて限定的なものに終わっていることこそが、まさに「広域処理」の失敗・破綻を示すものと言わざるを得ない。

民間廃棄物処理業者ががれきを受け入れるのは、逆有償となっているので有る意味当然の商行為である。岩手県内でがれきを引き受けている太平洋セメントはトン当たり約6万円でがれきを引き取り、セメント原料や補助燃料に使用している。

<太平洋セメントへの処理業務発注>

1. 業務名称及び数量：災害廃棄物処理業務（焼却及びセメント資源化）
2. 処理対象がれき量： 232,000 トン
3. 相手方選定日：平成 24 年 3 月 29 日
4. 随意契約の相手方の名称：太平洋セメント(株)
5. 契約額：1 トン当たり 59,535 円
6. 随意契約とした理由：地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続きの特例を定める政令（平成 7 年政令第 372 号第 10 条第 1 項第 1 号に該当）  
出典：岩手県への直接ヒアリング及び岩手県 Web サイト 調達関連情報

自治体や特別地方公共団体に対しても、受け入れれば処理費はもとより、事務費や固定費、さらには旅費や分析費など全てが支払われる仕組みとなっているので、有る意味、民間廃棄物業者と同じレベルであり、それは「絆」などと言えるものではない。実際のところ、筆者が調査した結果、東京都では、実務を都に代わって進めてきた東京都環境公社が 1 年に 1 億円の事務処代行費を都から受け取っていた。（東京都環境公社への情報開示請求及び電話ヒアリングより）

これまで受入に積極的だった自治体の実態を分析してみると、バグフィルターの交換時期に来ているとか、新規焼却炉や最終処分場の整備計画があるとか、既存焼却施設の更新時期に来ているといった受け手側の事情ばかりが目につき、被災地支援と言うよりも自分の台所事情が優先されている例が目についた。災害廃棄物処理事業に 1 兆円超の予算が付けば、まさに砂糖に群がるアリのように、税金を食い物にする輩が集まってくる。瓦礫の量を推計するコンサルタント、破碎分別などの中間処理を行う廃棄物処理業者、焼却プラントメーカー、放射能測定を行う分析機関、がれきを輸送するトラック業界や鉄道輸送会社などである。実際のところ、東京都のがれき受入スキームでは、産廃ルートの場合には、最終的に東電の子会社である産業廃棄物処理業者 1 社で可燃ごみの処理が行われ、膨大な税金が支払われたのである。岩手県では、当初の瓦礫発生量の推計量が最終的に 1/10 へと大幅に下方修正された事を受け、住民監査請求が起こされたほどである。

もともと国は処理処分については 24 年度及び 25 年度の 2 カ年で行う予定であったことから、環境省は、「予定通り 26 年 3 月には終了する見込みであり、着実に処理が進捗している」と評価している。それにも拘わらず、マスコミ各社は「2 年が経過して依然として 50%に満たない状況」と遅れを強調し、広域処理が必要と言いつける。マスコミの不勉強もさることながら、環境省のやり方は何が何でもついた予算を全て使い切ろうとする意図が透けて見える。二年経っても被災地では家も雇用もない厳しい実態であることを見るに付け、受け入れない自治体に数十億もの復興交付金を出すくらいなら、がれきの処理は先延ばしや後回しにしてでもやるべき事があるのでは、と思わざるを得ない。東京、北九州市、富山県、岩手県などで住民監査請求が出されるのもうなずける。

## ■結局、必要なかった広域処理

以上概観してきたように、1兆円を超える税金を使って進めてきた災害廃棄物の広域処理は、公共事業として公金の使い方の妥当性という視点から総合的レビューが必要であり、今後その反省を活かさなければならぬことは間違いないところだろう。

同時に、どのような経緯で広域処理が始まることとなったのかという点も忘れてはならない。環境省が設置した数名の学者による「災害廃棄物安全評価検討会」は関係自治体や国民の参加の手続きや情報公開も行わず、秘密裏に瓦礫の処理方法や安全基準などを定めた。その結果を受けて、国会は、まともな審議もなく議員立法として「がれき特措法」を制定し地方自治を踏みにじるような国主導の瓦礫引き受けスキームを制度化した。また、交付金目当てに安易に手を挙げた自治体、第三者的な視点からの監視も行わず、国の発表を一方的に垂れ流し広域処理を煽ってきたマスコミ、「絆」という情緒に振り回されてマスコミを鵜呑みにした国民にも責任がある。

筆者らは広域処理に関して当初から、その必要性をまずは明らかにすべきであると主張してきた。加えて、経済面、環境面・安全面からの妥当性も第三者的に評価される必要があること、政策立案手続きの正当性（情報公開や市民参加など）に問題があることも訴えてきた。震災発生から3年を待たずして広域処理の目処が経ったと表面的な成果を評価する前に、1兆円の税金の使い方の妥当性・正当性を検証し責任の追及をしなければならぬだろう。このスキームの中で火事場泥棒的に濡れ手に粟となったところからは税金を取り戻し本来の復興の役に立てなければ、納税者はもとより被災者の納得は得られない。

結果として、瓦礫の広域処理は、以下のような課題が明らかとなり強引に税金をばらまいて行う必要もなく、また、行うべきではなかったことがはっきりした。

- 汚染の全国化 放射性物質汚染の全国拡延、背景濃度の増加！  
低レベル汚染物質の津々浦々への処分
- ゴミ焼却・埋立主義 何でも燃やして埋める日本の環境行政の強化！
- 地方自治の破壊 国による自治体への施策の強制による自治破壊！
- 民主主義の破壊 中央集権機構の秘密主義による、官僚独裁国家化の強化
- 既得権益強化と利権化 「政」「官」「業」「学」「報」ペンタゴンによる既得権益の拡大
- 必要性の議論の欠如 地域ごとの瓦礫の種類、量、処理能力、復興計画との関係を無視し広域処理が目的化している！
- 被災地と全国の亀裂 住民関与のない押しつけで被災地と他の地域の間に無用な亀裂を広げている！
- 返って処理を遅らせる混乱を発生させた 強引な手法が地方の協力を躊躇させ、結果として瓦礫の処理を遅らせている！
- 非科学的な誇大宣伝 CM・広告を使った誇大宣伝により国民に誤った情報の刷り込みを行い、メディアの報道に影響を及ぼしている

環境省は自ら広域処理が有効であったと自己評価しているが、第三者による総合的な検証が必要である。

※本資料の無断転載を禁止します。池田こみち