

廃棄物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 (2015年7月17日法律第58号)

下山憲治

1. はじめに

災害によって生じた大量のがれきなどの廃棄物（以下「災害廃棄物」という）の収集・処理等を迅速かつ円滑に行うため、2015年7月17日に「廃棄物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」（2015年7月17日法律第58号。以下「改正法」という）が公布され、同年8月6日施行された。

災害廃棄物は、1995年の阪神・淡路大震災時をはじめ、地震のみならず、土砂災害や水害など規模の大小の差はあるものの、多くの場合、廃棄物処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」または「廃棄物処理法」という）の平時の基本枠組みのもとで処理されてきた。しかし、2011年の東日本大震災では、職員の被災を含め基礎自治体も大きな被害を受けるとともに、広域にわたり膨大な災害廃棄物が同時に発生したため、被災市町村のみでは十分な対応ができなくなった経験から、改正法が制定された。以下では、その経緯、背景と概要、そして、国会審議の状況などを踏まえ、地方自治法との関連などについて検討する。

2. 改正の経緯

(1) 東日本大震災による災害廃棄物処理の特例等

東日本大震災では、13道県にわたり、大量の災害廃棄物が生じ、衛生確保や復旧・

復興の促進のため、その迅速な処理が必要とされた。そのため、廃掃法の運用による「特例措置」が次のように講じられた。まず、「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」（環境大臣・2011年3月25日）により、3か年で災害廃棄物を処理するとの計画が立てられた。そして、作業のための立入のほか、建物のうち倒壊してがれき状態になっているものについては、所有者等に連絡し、又はその承諾を得ることなく立入や撤去して差し支えないことなどが示された。

一方、廃掃法施行規則の改正により、一般廃棄物を産業廃棄物処理施設で処理するに当たって通常必要とされる30日前までの知事への届出について、知事が「困難な特別の事情があると認める場合」、特例としてその期間を短縮できることとされた（2011年3月31日環境省令第6号）。また、家屋等の損壊により、コンクリートの破片等が一般廃棄物として排出され、それが大量にあるため、その迅速かつ円滑な処理を進めるための特例措置として、最終処分する場合に必要とされる知事の許可制が届出制に緩和された（2011年5月9日環境省令第8号）。さらに、災害廃棄物の迅速な処理を推進するため、震災により甚大な被害を受けた市町村が、震災により特に必要となった一般廃棄物の処理を委託する場合において、通常は禁止されている一般廃棄物処理の再委託を可能とするなど、災害廃棄物の処理に係る市町村の事務負担を軽減する特例措置が講じられた（廃掃法施行令改正（2011年7月8日政令第215号）・廃掃法施行規則改正（2011年7月8日環境省令第15号））。

（2） 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措置法の制定

災害廃棄物は、阪神・淡路大震災時において平時の廃掃法の基本枠組みをかえずに処理され、その後も変更されることなく、一般廃棄物と位置づけられ、市町村が処理する責務を有するとされている。しかし、東日本大震災では、多数の職員や庁舎等の施設が被災し、被災市町村の行政機能遂行能力が著しく低下したことにより、その処理に支障が生じたため、当該市町村は、岩手県及び宮城県に対する事務委託によって対応した（地方自治法252条の14）。しかし、それでも十分ではなく、国の責任のもとで災害廃棄物の処理に関し、被害を受けた市町村における災害廃棄物の処理の実施体制、その処理に関する専門的知識及び技術の必要性並びにその広域的な処理の重要性に鑑み、国が被害を受けた市町村に代わって災害廃棄物を処理すると共に、必要な措置を講ずるため、「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措置

法」(2011年8月18日法律第99号。以下「特措法」)が制定された⁽¹⁾。

特措法では、環境大臣が、「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」2条2項に規定する特定被災地方公共団体である市町村の長から要請があり、かつ、①当該市町村における災害廃棄物の処理の実施体制、②当該災害廃棄物の処理に関する専門的な知識及び技術の必要性並びに③当該災害廃棄物の広域的な処理の重要性を勘案して必要があると認めるとき、当該市町村に代わって自ら災害廃棄物の収集、運搬及び処分(再生を含む)を行うものとされた(特措法4条1項)。

この環境大臣による災害廃棄物処理費用は、国が負担するものとし、特定被災地方公共団体である市町村は、当該費用の額から自ら災害廃棄物の処理を行うこととした場合に国が当該市町村に交付すべき補助金の額に相当する額を控除した額を負担することとされた。そして、この被災市町村の負担費用は、国が必要な財政上の措置を講ずるもの等とされた(特措法5条)。国は、福島県の新地町・相馬市・広野町・南相馬市の4市町村からの要請を受け「代行」処理に着手した。この代行処理の範囲は、市町で選別をした後の可燃性災害廃棄物の減容化、すなわち焼却処理(仮設処理施設の建設、運営、解体)と、焼却灰の最終処分である。現時点で、新地町と相馬市分は、相馬市に仮設処理施設が設置され、2014年3月にその処理は完了した。広野町と南相馬市については、現在、減容化処理施設の建設等が進められている⁽²⁾。

(3) 災害廃棄物対策指針策定と災害対策基本法改正

一方、災害廃棄物については、災害対策基本法(以下「災対法」という)で定める国による防災基本計画と地方公共団体による地域防災計画においても、広域処理体制の確立や仮置き場の確保等について一般的な記述があった。阪神・淡路大震災をきっかけに策定された「震災廃棄物対策指針」(平成10年厚生省生活衛生局)に基づき、地域防災計画を補完する災害廃棄物処理計画の策定等が定められたが、自治体の対応は鈍く、また、想定された災害規模が東日本大震災に十分対応できるものではなかった。そのため、環境省は、都道府県及び市町村における災害廃棄物処理計画の作成に寄与するため、災害廃棄物対策指針を策定した(環境省大臣官房廃棄物・リサイクル

(1) 金子和裕「災害廃棄物処理の国による代行措置と国庫補助の強化～災害廃棄物処理特措法案の成立と国会論議～」立法と調査321号(2011年)47頁以下参照。

(2) 「都市と廃棄物」編集部「福島県の災害廃棄物処理：国直轄処理で仮設炉稼働開始」都市と廃棄物45巻2号(2015年)17頁。

対策部。2014年3月）。

東日本大震災後、「災害対策基本法等の一部を改正する法律」（2013年6月21日法律第54号）により、廃棄物処理の特例を定める災対法86条の5が新設され、「著しく異常かつ激甚な非常災害であつて、当該災害による生活環境の悪化を防止することが特に必要と認められるものが発生し」、政令で指定された災害により生じた廃棄物の迅速な処理のため、環境大臣が廃棄物処理特例地域を指定して、廃掃法の各種特例を定めている。ただし、この改正では国による「代行」処理に関する定めはなかった。

（4） 国土の「強靱化」と本法案提出

議員立法である国土強靱化法（2013年12月11日法律第95号）による国土強靱化基本計画（2014年6月3日閣議決定）のほか、首都直下地震対策特別措置法（2013年11月29日法律第88号）による首都直下地震緊急対策推進基本計画（2015年3月31日閣議決定）、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（2013年11月29日法律第87号）による南海トラフ地震防災対策推進基本計画（2014年3月28日中央防災会議決定）等において、災害廃棄物の適正かつ円滑・迅速な処理の実施に向けた計画の策定が重要な課題として位置づけられた。

災害廃棄物への対応として環境省に設置された「巨大地震発生時における災害廃棄物対策検討委員会」（2013年10月設置⁽³⁾）を通じて、大規模災害時における災害廃棄物の処理に関する検討が行われた。そして、同検討委員会は、仮置き場確保や実効性の高い処理計画策定などを提言する「巨大災害時における災害廃棄物対策のグランドデザインについて」（2014年3月。以下「グランドデザイン」という）と、特措法で定められていた国による「代行」を一般制度化すること、都道府県の役割強化などを提言した「巨大災害発生時における災害廃棄物に係る対策スキームについて」（2015年2月。以下「対策スキーム」という）を作成した。対策スキームにおける災害廃棄物処理に関する国の「代行」の基本的考え方は、「巨大災害時には、被災した事業者の主体的な処理も促しつつ、まずは、被災市町村における処理、次いで非被災市町村及び事務委託を受けた都道府県が主体となって行う処理など当該都道府県内での処理、さらには地域ブロックでの広域処理、そして複数の地域ブロックにまたがる広域的な処理を、それぞれ被災の状況及びその地域の処理能力に応じて適切に組み合

(3) なお、同検討委員会は、現在、「大規模災害発生時における災害廃棄物対策検討会」と名称が変更されている。

わせた上で、円滑かつ迅速な処理を補完する観点からの国による代行処理の実施という重層的な対応とすることが基本となる」とされ、いわゆる補完性原則が反映されたものとなっている。

同時に、地方環境事務所が中心になって2014年度より順次地域ブロック単位で関係者の協議会等（地域ブロック協議会）を設置し、各地域での大規模な災害への備えに向けた協議を行っている。

2015年3月には、対策スキームを踏まえ、大量に発生する災害廃棄物の円滑かつ迅速な処理を実現し、災害廃棄物処理の停滞により復旧・復興が大幅に遅れる事態を防止するため、法制度を整備する「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」が第189回国会に提出された⁽⁴⁾。

3. 法律の概要

(1) 法改正の趣旨

東日本大震災の発生後の被災地の廃棄物処理に関する課題として、事前の備えが不十分であったため、災害発生の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のほか、国が速やかに処理の指針を示し、それを実施するための特例措置を講じて、円滑・迅速な処理を促すことができなかったことなどが挙げられた。

この課題を解決するため、改正法（案）の主な内容は、次のとおりである⁽⁵⁾。

- ① 平時の備えを中心としつつ、通常起り得る規模の災害対応も含めた廃棄物処理における災害対策の強化として、災害時においても適正かつ円滑・迅速な廃棄物処理を図るとの基本理念を明確にすること、国、地方公共団体、事業者等、災害時の廃棄物処理に関わる者の連携・協力の責務を明確にした上で、その担保として、国が策定する基本方針等に規定する事項として、災害に向けた備えを追加すること。
- また、通常規模の災害が発生したときの円滑・迅速な廃棄物処理に向けて、災害廃

(4) 大嶋健志「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 —」立法と調査364号（2015年）51頁以下参照。また、環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課「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改正について」都市清掃68巻328号（2015年）3頁参照。

(5) 第189回国会参議院環境委員会第8号（2015年6月16日）18頁の望月義夫・環境大臣の発言参照。

棄物の処分に係る仮設処理施設の設置手続を簡略化するなどの措置を講ずるものとする。

- ② 大規模災害時の廃棄物処理対策の強化として、大規模災害が発生したときは、通常規模の災害への対策に加え、政令による指定を受けて、環境大臣が、当該災害廃棄物の処理に関する基本的な指針を策定すること。
- ③ 以上の措置及び既存の特例措置によってもなお不十分であるときは、環境大臣が、一定の要件の下、被災地域にある市町村の長からの要請を受け、当該市町村における災害廃棄物の処理を自ら代行することができること。

(2) 具体的な改正内容

まず、廃掃法の一部改正の概要は、次のとおりである。

① 非常災害により生じた廃棄物の処理の原則

非常災害により生じた廃棄物は、人の健康又は生活環境に重大な被害を生じさせるものを含むおそれがあることを踏まえ、生活環境の保全及び公衆衛生上の支障を防止しつつ、その適正な処理を確保することを旨として、円滑かつ迅速に処理されなければならない（廃掃法2条の3第1項）、また、その廃棄物の発生量が著しく多量であることを踏まえ、円滑かつ迅速な処理とともに、将来にわたって生ずる廃棄物の適正な処理を確保するため、分別、再生利用等によりその減量が図られるよう、適切な配慮がなされなければならない（同法2条の3第2項）。

② 非常災害時における連携及び協力の確保

国、地方公共団体、事業者その他の関係者は、前記原則にのっとり、適切な役割分担とともに、相互に連携を図りながら協力するよう努めなければならない（廃掃法4条の2）。

③ 環境大臣の定める基本方針及び都道府県の定める廃棄物処理計画

環境大臣の定める基本方針に、新たに非常災害時における廃棄物の適正な処理に関する施策の推進等の事項（廃掃法5条の2第2項）を、また、都道府県の定める廃棄物処理計画において、新たに非常災害時における廃棄物の適正な処理に関する施策を実施するために必要な事項を追加する（同法5条の5第2項）。

④ 市町村による非常災害に係る一般廃棄物処理施設の届出の特例

市町村は、非常災害により生ずる廃棄物処理のために必要があると認める一般廃棄物処理施設に関し、あらかじめ一般廃棄物処理計画に定め、又はこれを変更しよ

うとするときは、都道府県知事と協議してその同意を得ることができる。そして、実際に当該一般廃棄物処理施設を設置しようとするときは、都道府県知事による技術上の基準に適合するか否かの審査に要する期間（廃掃法9条の3第3項）が省略され、最大30日間の法定期間を待たずにその同意に係る施設の設置ができる（同法9条の3の2）。

⑤ 事業者による非常災害に係る一般廃棄物処理施設の設置の特例

市町村から非常災害により生じた廃棄物の処分の委託を受けた者は、一般廃棄物最終処分場を除き、そのための一般廃棄物処理施設を設置しようとするときは、平時の許可手続きにかかわらず、環境省令（廃掃法施行規則5条の10の4）で定めるところにより、その旨を都道府県知事に届け出なければならない（廃掃法9条の3の3）。届出後は概ね、平時の手続きや監督が行われる（同法9条の3の3第3項）。ただし、この特例は、市町村からの委託を受けて災害廃棄物を処理するためのものであるから、当該廃棄物の処理終了後に、常設施設として当該施設において平時の一般廃棄物を処理しようとする場合には、別途、廃掃法8条に基づく一般廃棄物処理施設の設置許可が必要となる。

⑥ 産業廃棄物処理施設の設置者に係る一般廃棄物処理施設の設置の特例

産業廃棄物処理施設の設置者が、非常災害のために必要な応急措置として、当該施設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、都道府県知事への事後届出で足りる（廃掃法15条の2の5第2項）。この特例は、被災地域の地方自治体において平時のような事務処理が困難となる場合が想定されていることから、生活環境の保全上支障を防止するため等、特に早急に処理が必要な非常災害により生じた廃棄物について、被災地域に既に設置されている産業廃棄物処理施設を迅速に活用するために設けられた。

⑦ 罰 則

市町村から非常災害により生じた廃棄物の処分の委託を受けた者は、届出により一般廃棄物処理施設を設置する場合、必要な届出をせず、又は虚偽の届出をし、若しくは都道府県知事が行う命令に違反したときは、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処される（廃掃法29条）。

つぎに、災対法の一部改正についてまとめる。

⑧ 指定災害廃棄物の処理に関する指針の策定

環境大臣は、著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該災害による生活環境

の悪化を防止することが特に必要と認められるものとして政令で指定された災害（災対法86条の5第1項）により生じた廃棄物（以下「指定災害廃棄物」）の処理に関する基本的な方向等についての指針を定める（同法86条の5第2項及び第3項）。

⑨ 環境大臣による廃棄物処理の代行

環境大臣は、指定災害廃棄物の処理を迅速に行わなければならない地域を廃棄物処理特例地域として指定した場合（災対法86条の5第4項）、当該地域内の市町村の長から要請があり、当該市町村における指定災害廃棄物の処理の実施体制等を勘案して指定災害廃棄物を円滑かつ迅速に処理するため必要があると認めるときは、前掲⑧の指定災害廃棄物の処理に関する指針に基づき、当該市町村に代わって当該市町村の指定災害廃棄物の収集、運搬及び処分を行うことができ、所要の措置を講ずるものとする（同法86条の5第9項から第13項まで及び108条の4第1項）。

なお、改正法附則第2項において、政府は、この法律の施行後適当な時期において、この法律による改正後の規定の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとするものとされている。

4. 国会における審議

(1) 審議経過と施行日

回次	審議した院／会議名	開催日等	備 考
189	衆議院	2015. 3. 24	議案受理
189	衆議院／環境委員会	2015. 5. 26	付託
189	衆議院／環境委員会	2015. 5. 29	趣旨説明
189	衆議院／環境委員会	2015. 6. 2	質疑
189	衆議院／環境委員会	2015. 6. 9	質疑、採決（可決・全会一致）、附帯決議
189	衆議院／本会議	2015. 6. 11	委員長報告、採決（可決・全会一致）
189	参議院	2015. 6. 11	衆議院から受領
189	参議院／本会議	2015. 6. 12	趣旨説明、質疑
189	参議院／環境委員会	2015. 6. 12	付託
189	参議院／環境委員会	2015. 6. 16	趣旨説明、質疑
189	参議院／環境委員会	2015. 7. 7	参考人招致、参考人質疑
189	参議院／環境委員会	2015. 7. 9	質疑、採決（可決・全会一致）、附帯決議
189	参議院／本会議	2015. 7. 10	委員長報告、採決（可決・賛成多数）

このような審議を経て、同法は、2015年7月17日法律第58号として公布され、同年8月6日より施行された。

次に、国会での審議は、概ね次のような内容であった。ただし、紙幅の関係上、下記項目に関する答弁を中心にまとめることとする。

(2) 新規立法ではなく二法改正による趣旨

今般の法改正について、新規立法を制定しなかった理由は、まず、災対法は「大規模災害が発生した場合に適用される特例を横断的に規定」しており、今回の法案では「環境大臣による廃棄物処理の代行も、そのような横断的な特例的措置の一つとして位置づけるということが適当である」ためである。次に、「毎年起り得る規模の災害により生ずる廃棄物の処理」について、廃掃法に基づく「平時の処理の延長線上にあるものとして、引き続き市町村による処理を前提としつつ、廃棄物処理法において、災害時の特例を新たに整備することが適当である」と考えられたからである⁽⁶⁾。

(3) 「災害廃棄物」の処理責任

「災害により生じた廃棄物は、事業活動に伴って生じた廃棄物ではないということで、一義的には廃棄物処理法に規定する一般廃棄物に該当し、市町村がその処理の主体となる」。この災害廃棄物の「量、種類は、災害の発生場所や規模、種類によってさまざまな場合が想定」されること、そして、「一定規模以上の災害時のみに適用される特別な仕組み、特別な災害廃棄物という区分、そういった仕組みを整備するよりも、既存の市町村の処理体制を最大限に活用し、災害の規模に応じて切れ目のない対応を行うことを基本とする方が、さまざまな災害に適切かつ柔軟に対応でき、また、平時の処理能力、処理体制の強化にもつながる」ため、一般廃棄物として処理されることとされた⁽⁷⁾。一方、「東京電力福島第一原子力発電所の事故によって生じた放射性物質に汚染された廃棄物は、いまだ処理の途上であって、……現在行っている処理の結果を見きわめる必要」がある。「まずその処理を完遂することがこの放射性廃棄物については重要だ、このように思っておりまして、このため、本法案は放射性物

(6) 第189回国会衆議院環境委員会第9号(2015年6月2日)2頁における政府参考人である鎌形浩史・環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長の答弁参照。

(7) 第189回国会衆議院環境委員会第9号(2015年6月2日)2頁の鎌形政府参考人答弁。

質に汚染された廃棄物については対象として」いないとした⁽⁸⁾。

(4) 役割分担・責務規定

大規模災害時の「災害廃棄物処理に関する対応に当たっては、国が主導的な役割を果たしつつ、被災地域の市町村や都道府県を初めとした関係者が緊密に連携し、その処理に取り組むことが重要」との考え⁽⁹⁾に基づき、非常災害時には膨大な量の廃棄物が生じるため、「被災していない、また被災の程度が少ない自治体と国とが協力して、また民間事業者の協力もかりながら、オール・ジャパンでこれに対応していく必要がある」。そのため、「平時の備え」としては、「廃棄物処理法に基づき環境大臣が定める基本方針と都道府県が定める廃棄物処理計画において、非常災害時の備えを規定」し、「従来以上に平時における災害廃棄物対策が計画的に進められるものと期待をしている」。具体的には、「関係者間の連携協力を促しながら、環境省が災害廃棄物対策のより具体的な内容をあらかじめ指針として示すとともに、地方自治体や地域の民間事業者、専門家等が参画する地域ブロック協議会を十分活用」し、「地域ごとの行動計画の策定、あるいは災害協定の締結、共同での防災訓練の実施を技術的に、財政的に支援」する。一方、発災後の対応策としては、「大規模災害時には、国による基本的な処理方針の策定と、必要に応じて国が廃棄物処理の代行」を遂行し、「災害の規模に応じて必要な財政的支援も行えるように、例えば過去の阪神・淡路とか東日本大震災等の対応も踏まえながら」対応する。このような「国及び地方自治体による適切な役割分担と連携協力については、法案をてことしながら、各地で進めている地域ブロック協議会での議論、また地域レベルの災害協定の締結等を進めていくことなどにより、今後一層実効性」を高めていくこととされている⁽¹⁰⁾。

(5) 事業者その他の関係者

改正後の廃掃法4条の2による連携協力規定における事業者とは「いわゆる民間事業者全般」、具体的には、「平時から廃棄物処理にかかわる民間事業者はもとより、

(8) 第189回国会衆議院環境委員会第9号(2015年6月2日)4頁の望月環境大臣の答弁。

(9) 第189回国会衆議院環境委員会第10号(2015年6月9日)6頁の福山守・環境大臣政務官の答弁。

(10) 第189回国会衆議院環境委員会第10号(2015年6月9日)16頁の小里泰弘・環境副大臣の答弁参照。

その他、解体業者、運送業者など、廃棄物の収集、運搬、処分に関与し得る事業者、あるいは公衆衛生対策に関与し得る事業者、幅広く想定して」いる⁽¹¹⁾。

(6) 被災市町村への支援

国は、平時には廃棄物の種類に応じた処理方法の選択肢をあらかじめ具体的に示すほか、「災害が発生したときには、その被災市町村にとって最適な災害廃棄物の処理の方法と処理フロー、処理スケジュールを決定することができるよう、職員、専門家などを派遣し、市町村が円滑、迅速に処理することができるよう支援」する⁽¹²⁾。

(7) 分別と再生利用

災害廃棄物の分別と再生利用については、改正法により「災害時の廃棄物処理の原則として明記をした上で、環境大臣が、関係省庁、都道府県等と協議した上で策定をする廃棄物処理方法の基本方針においてもその旨を明記」し、また、「環境省があらかじめ作成する対策指針において、具体的な方法を提示する」と共に、「実際に大規模災害が発生した後に策定する処理指針においても、その旨明記する予定」である。「加えて、大規模災害時に備えて地域ブロックが策定する行動計画」においても、「再生利用の徹底と再生資材の利用先の確保等について盛り込む等により、平時から再生利用する側の事業者と自治体間の連携を図る取り組み」を進める⁽¹³⁾。

(8) 再委託

一般廃棄物の処理の再委託は、平時には禁止されているが、東日本大震災に当たり、「円滑な処理のために再委託の処理を可能」とした（廃掃法施行令4条3号及び同法

(11) 第189回国会衆議院環境委員会第9号（2015年6月2日）15頁の鎌形政府参考人の答弁。

(12) 第189回国会衆議院環境委員会第9号（2015年6月2日）14頁の福山環境大臣政務官の答弁。

(13) 第189回国会衆議院環境委員会第9号（2015年6月2日）3頁の小里環境副大臣の答弁。

施行規則1条の7の5)⁽¹⁴⁾。この緩和に当たり、受託者の欠格要件を確認すると同時に、「再々委託を禁止する」とか、あるいは「再委託者の相手の名前まで明らかにした上で契約する」などの担保を措置している⁽¹⁵⁾。

(9) 代行処理要件

国による災害廃棄物の代行処理要件は、「市町村における災害廃棄物の処理の実施体制、災害廃棄物の処理に関する専門的な知識及び技術の必要性、災害廃棄物の広域的な処理の重要性」である。ただ、前述のように東日本大震災の後に制度化された代行制度の適用実績は少なかった。その要因は、「東日本大震災発生前は、自治体による廃棄物の処理がこれほど困難となるような事態を想定していなかったこと、代行が制度化されたときには既に発災から五カ月以上経過しており、多くの自治体においては、初期のころの混乱が収束しつつあり、処理事業の発注が進められていたことなどが考えられ、災害時の同様の制度が存立していれば、より多くの代行要請がなされたのではないかと考えられる⁽¹⁶⁾。

(10) 地域ブロック協議会、広域処理

地域ブロック協議会は、「環境省の地方環境事務所の単位で、都道府県、市町村、あるいは廃棄物処理に携わる事業者、その他の関係事業者にお声がけをいたしまして、国、自治体、民間事業者が一緒になって災害廃棄物について情報交換をし、対応について議論するという場」として設定されている。具体的には、今回の法案の動きなど

(14) なお、分別に関し、廃掃法15条の2の5の規定による産業廃棄物処理施設の設置者に係る一般廃棄物処理施設の設置の特例の対象となる一般廃棄物（同法施行規則12条の7の16第1号から第5号）については、「他の一般廃棄物と分別して収集されたものに限る」と規定されている。しかし、改正法による特例を受けるべき産廃処理施設における一般廃棄物の適正処理を担保しつつ、例外的に災害廃棄物の迅速かつ効率的な処理に資するようにするため、災害時における特例の対象となる一般廃棄物の分別の条件を整理する必要があると意識された。そこで、同規則12条の7の16第1号から第5号に掲げる一般廃棄物について、「ただし、非常災害のために必要な応急措置として、第2条の3第1号の規定による市町村又は市町村から委託を受けた者からの委託を受けて処分することとなる一般廃棄物であって、処分までの間に他の一般廃棄物と分別されたものについてはこの限りではない。」との但書が挿入されている。

(15) 第189回国会衆議院環境委員会第9号（2015年6月2日）15頁の鎌形政府参考人答弁。

(16) 第189回国会衆議院環境委員会第9号（2015年6月2日）19頁の福山環境大臣政務官答弁。また、第189回国会衆議院環境委員会第10号（2015年6月9日）12頁の鎌形政府参考人答弁も参照。

の説明や、災害対策についての指針の共有、今後の対応策などについて議論されてきている⁽¹⁷⁾。

この地域ブロック協議会は、「地域ブロックの自主性と地域の特性に応じた柔軟性を効果的に引き出すための場」であって、「地域の状況に応じて地域における備えを行動計画として具体化する」ものであるため、その策定を法律で義務づけてはいない。

一方、協定による災害時の自治体間連携については、「従前から、二十大都市災害時相互応援に関する協定や全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定など、地方自治体により積極的に取り組まれているところ」、「東日本大震災の教訓を踏まえて、例えば、同一の災害で同時に大きな被害を受ける可能性の低い遠方に所在する地方自治体との協定を新たに締結する等の相互応援協定の見直しが行われるなど、自治体間連携が強化されている」状況にある。一方、民間事業者との連携については十分といえず、「地元にある廃棄物処理事業者のほか、建設事業者、製造事業者等の民間事業者との地域ブロック協議会における協議等を通じ……、円滑な災害廃棄物処理に向けて、協力可能な内容を整理し、協定の具体化」を図る⁽¹⁸⁾。

(11) 付帯決議

次のとおりの付帯決議が衆参環境委員会で全会一致により可決されている。

● 衆議院環境委員会付帯決議

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に対する付帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

一 今回の法改正に盛り込まれなかった放射性物質に汚染された廃棄物の処理体制について、早急に法整備を含めた対応を検討し、万が一原子力災害が起きた場合に備えること。

あわせて指定廃棄物の処理について各地域で混乱を招いていることから、処理促進についての法整備を含めた議論を加速化し、早急に対策を講ずること。

二 災害廃棄物の広域処理については、東日本大震災により発生した災害廃棄物

(17) 第189回国会衆議院環境委員会第9号（2015年6月2日）14頁の鎌形政府参考人答弁。

(18) 第189回国会衆議院環境委員会第9号（2015年6月2日）20頁の小里環境副大臣答弁。

を処理する一環で実施した際に得られた知見も踏まえ、災害廃棄物の迅速な処理を大前提としつつ、地域の実情や経済性も考慮した上で、必要に応じ廃棄物処理指針の中に位置付けられ、効率的に処理が行われることとなるよう、関係機関と十分に協議すること。

三 廃棄物処理施設の設置等に係る手続の簡素化、処理の再委託及び再生利用については、廃棄物の迅速な処理や減量化を進めるために必要性を認識するものの、不適正処理を誘発するおそれがあることに鑑み、適正な処理を確保するため厳格な条件を付すなど十分に配慮すること。

四 大規模災害における災害廃棄物の処理には莫大な費用が必要になることから、地方自治体の負担に対する不安を払拭するためにも、十分な財政上の措置を講ずるよう努めること。

五 東日本大震災では既存の廃棄物処理施設が地震や津波で損壊し、処理が遅れたことから、地震や水害で稼働不能とならないよう施設の強靱化に向けた整備、予算の確保など十分な災害対策を講ずるよう努めること。

また、地域の災害対応拠点となる廃棄物処理施設について、避難所等への電気や熱エネルギーの供給施設としても機能することとなるよう、地方自治体の取組を支援すること。

六 大規模災害発生時には、甚大な被害により被災地域のみで処理体制を確保することが困難な場合も想定されるため、災害廃棄物の発生量の推計及びその処理に係る最新の科学的・技術的知見を集積し、被災地域を支援するための体制を整備すること。

また、自然生態系の有する防災・減災機能が災害廃棄物の発生を抑制し、被災地域の負担軽減に資することから、今後のインフラ整備において活用するよう努めること。

● 参議院環境委員会付帯決議

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に対する付帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

一、今回の法改正に盛り込まれなかった放射性物質に汚染された廃棄物の処理体制について、早急に法整備を含めた対応を検討し、万が一原子力災害が起きた

場合に備えること。

あわせて指定廃棄物の処理について各地域で混乱を招いていることから、処理促進についての法整備を含めた議論を加速化し、早急に対策を講ずること。

二、非常災害時の廃棄物の適正な処理を円滑かつ迅速に行うため、廃棄物の発生状況の把握から最終処分に至るまで、関係者による適切な役割分担及び相互の協力が確実に実施されるよう、今後策定するとされている「大規模災害発生時における災害廃棄物対策行動指針」等により、国、都道府県、市町村それぞれが果たすべき役割、民間事業者に対して求める協力の内容等について具体的に示すとともに、国がリーダーシップを確実に発揮できるよう体制整備に努めること。

三、地方自治体において、災害時の廃棄物処理に係る事前の備えとして、仮置場の確保の方策等を定める「災害廃棄物処理計画」の策定率が三割程度にとどまっていることから、発災時の適正かつ迅速な対応を可能とするために、同計画の策定が加速されるよう、地方自治体に対する支援に万全を期すること。

四、災害廃棄物の広域処理については、東日本大震災の際の教訓も踏まえ、災害廃棄物の迅速な処理を大前提としつつ、地域の実情や経済性も考慮した上で、必要に応じて実施するものとする。その際には、廃棄物の処理が効率的に行われることとなるよう、関係地方自治体、民間事業者等と協議するとともに、国民の理解を得るために十分な説明を行うこと。

五、廃棄物処理施設の設置等に係る手続の簡素化、処理の再委託及び再生利用については、不適正処理を誘発することのないよう、厳格な条件を付すなど適切な措置を講ずること。

六、大規模災害における災害廃棄物の処理には莫大な費用が必要になることから、地方自治体の負担に対する不安を払拭するためにも、十分な財政上の措置を講ずるよう努めること。

七、東日本大震災では既存の廃棄物処理施設が地震や津波で損壊し、処理が遅れたことから、地震や水害で稼働不能とならないよう施設の強靱化に向けた整備、予算の確保など十分な災害対策を講ずるよう努めること。

また、地域の災害対応拠点となる廃棄物処理施設について、避難所等への電気や熱エネルギーの供給施設としても機能することとなるよう、地方自治体の取組を支援すること。

八、大規模災害発生時には、甚大な被害により被災地域のみで処理体制を確保することが困難な場合も想定されるため、事態の推移に応じた災害廃棄物の発生量の推計及びその処理に係る最新の科学的・技術的知見を集積し、被災地域を支援するための体制を整備すること。

また、自然生態系の有する防災・減災機能が災害廃棄物の発生を抑制し、被災地域の負担軽減に資することから、今後のインフラ整備において活用するよう努めること。

九、今回の法改正に基づいてとられる措置については、平時の備えから大規模災害発生時の対応まで、切れ目なく災害対策を実施・強化すると法の整備の趣旨が完遂されるよう、今後の災害廃棄物等に関する知見の拡充並びに地方自治体等の実施した措置及び体制等の状況を踏まえ、継続的に見直しを行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。

右決議する。

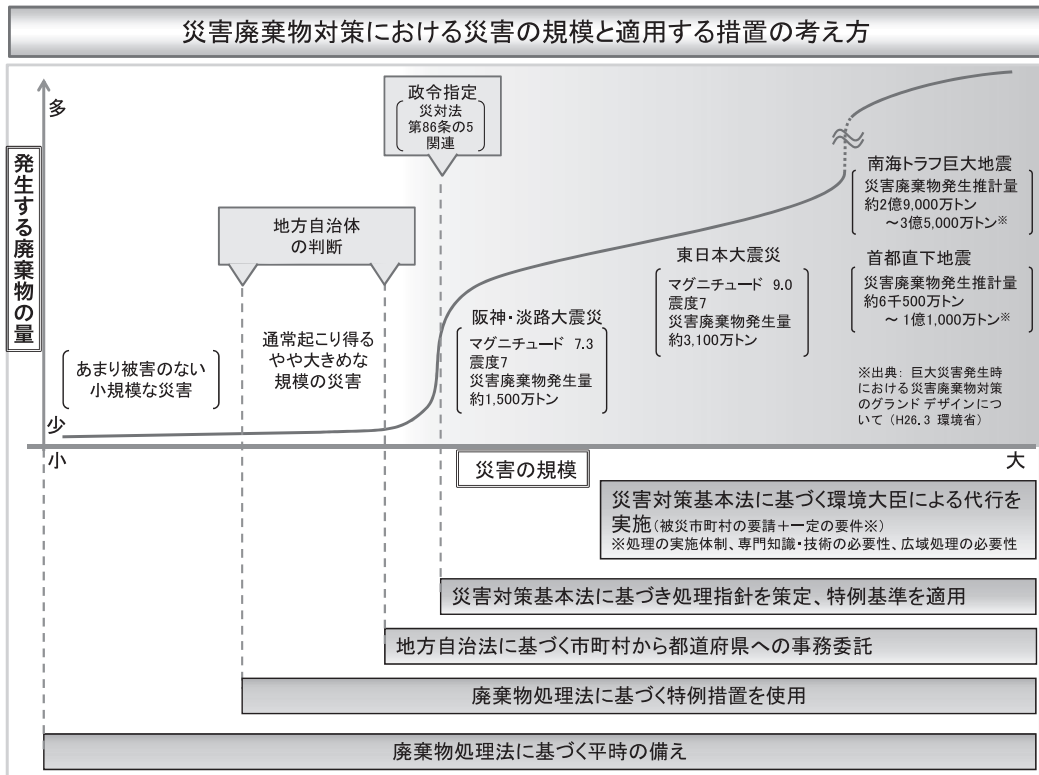
5. 改正の意義と課題

(1) 非常災害時における災害廃棄物処理

国民の生命・健康の維持やその後の生活再建、復旧・復興にとって前提的条件となる災害廃棄物の処理について、災害の規模に応じて、効率的な対応が求められる。本法改正は、各種の特例を認めることでそれを実現しようと意図されている。廃掃法における「非常災害」については、同法に定義規定はなく、かつ、災対法との調整規定もない。それは、被災地の状況に応じて適切かつ柔軟な対応がとられるようにするためである⁽¹⁹⁾。そして、非常災害かどうかは、廃掃法による特例措置を講じる必要のある程度の災害かどうかという機能的観点から判断される。つまり、主に自然災害を対象とし、地震や津波等に起因する被害が予防し難い程度に大きく、平時の廃棄物処理体制では対処できない規模の災害をいう。この「非常災害」にあたるかどうかは、市町村・都道府県で判断されることになる（図－1 災害廃棄物対策における災害の規模と適用する措置の考え方（環境省作成資料）参照）。

(19) 山口智子「廃棄物処理のための法制度における災害対策の意義」廃棄物資源循環学会誌26巻5号（2015年）335頁（337頁）参照。

<図-1>



環境省報道発表資料より

改正法では、非常災害により生じた廃棄物の処理の原則として、「適正な処理」確保を旨として、「円滑かつ迅速に処理」されなければならないとしている。この「円滑かつ迅速」との文言は、大規模災害からの復興に関する法律等を範にしたもので、被災地の円滑かつ迅速な復興との調整をする必要から規定されたものである⁽²⁰⁾。ただ、災害廃棄物の迅速な処理が必要であることを否定するものではなく、また、相互に関連・連続性をもつが、改正法の運用において重要なのは、被災地の復旧・復興を迅速に進めるため、仮置き場の設置を含め、災害廃棄物の収集・運搬を「迅速」に行い、処理そのものは適正・適切性に重点がおかれるところにある⁽²¹⁾。

(20) 山口智子「災害廃棄物対策の強化・推進に向けて」時の法令1989号（2015年）26頁（28頁以下）参照。

(21) 同旨、中林一樹「広域巨大震災時の自治体支接受援体制と廃棄物対策のあり方」廃棄物資源循環学会誌26巻5号（2015年）369頁（373頁）。

(2) 指針と各種計画の位置づけ

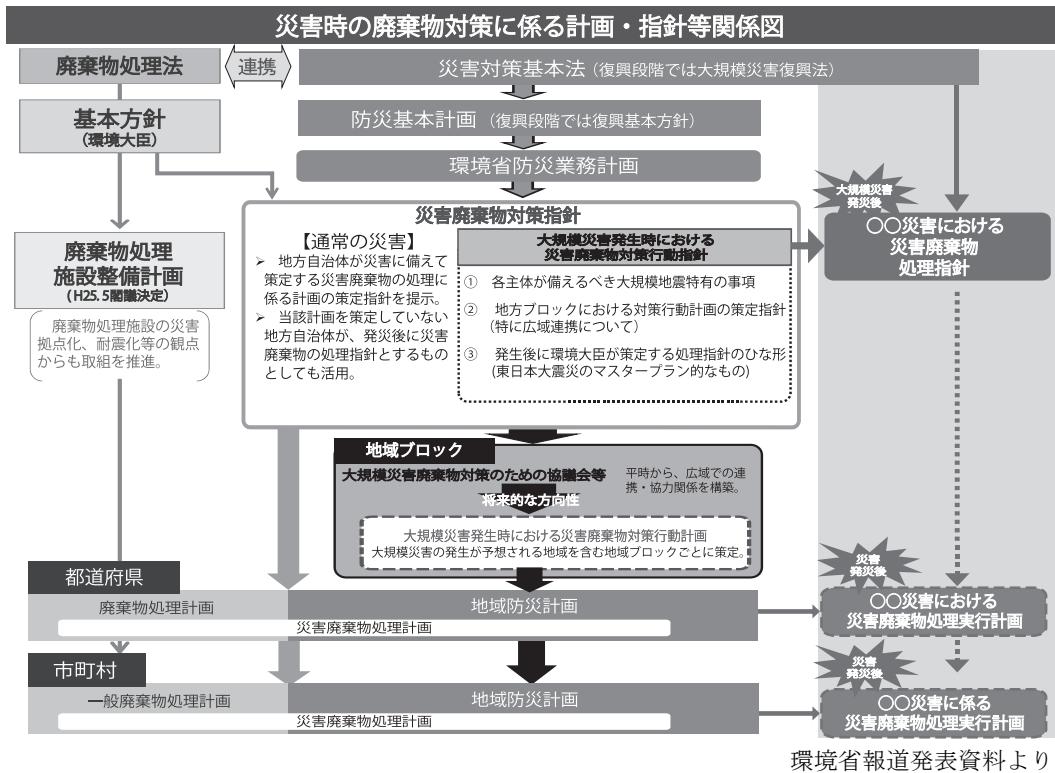
改正法で導入された各種指針類は、平時の枠組み・対策では対応できない大規模災害発生時において災害廃棄物を適正かつ円滑・迅速に処理するための基本的な考え方、対応方針を整理するものである。一方で、国土強靱化法、首都直下地震対策特別措置法、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法をはじめとする関連法・関連計画に記述された災害廃棄物対策の中には、大規模災害に備えた対策を具体化するための指針もある。これらを踏まえ、廃掃法に基づく国の基本方針（廃掃法5条の2）を受けた都道府県廃棄物処理計画（同法5条の5）等のほか、災対法に基づく防災基本計画（災対法35条）、環境省防災業務計画（同法37条）、都道府県地域防災計画（同法40条）等の今後の策定・改定の参考とされる大規模災害に備えた廃棄物対策の基本的考え方が具体的に示される（たとえば、廃掃法施行規則平成27年7月17日環境省令第27号による改正）。

このような仕組みの採用は、災害法によく見られるとおり、細かな内容は法律ではなく、方針や計画等に委ねることで災害態様に応じた柔軟な対策を講じることができるとされている。ただし、たとえば、それぞれの計画は、「防災基本計画」に基づき策定される「防災業務計画」、「防災業務計画」に抵触するものであってはならない「都道府県地域防災計画」、「都道府県地域防災計画」に抵触するものであってはならない「市町村地域防災計画」というように、上位計画との計画間調整の問題があり、かつ、複雑で、内容などには留意が必要である（**図－2 災害時の廃棄物対策に係る計画・指針等関係図（環境省作成資料）参照**）。それゆえ、都道府県廃棄物処理計画等について所要の改正を行うに当たっては、基本方針の内容はもとより、災害時の廃棄物処理に係る地域防災計画における記載内容との整合に留意する必要がある。

(3) 地域ブロック協議会等

災害対応のうち、災害廃棄物対策に関しては、防災基本計画の中で広域処理体制の確立に努めることとされ、また、大規模地震防災・減災対策大綱において、地方公共団体と国、関係機関とが連携し、災害廃棄物等を被災地域外に順次運搬・処理する場合も想定し、河川舟運や港湾を活用した水上輸送体制を整備しておくことと記載され、

<図-2>



関係機関による施策の連携が求められている⁽²²⁾。しかし、ある調査結果⁽²³⁾によれば、災害廃棄物処理計画⁽²⁴⁾の策定状況は、都道府県21%、市区町村33%（政令市に限れば54%）となっているが、その策定に関し市区町村が認識している課題としては、「作成する職員・時間の確保ができない」ことのほか、専門的知見の欠如などが挙げられている。

「グランドデザイン」の中では、巨大災害に備え、地域ブロック単位で協議の場を設置し、必要な処理体制等について検討する旨記載されていた。また、「対策スキーム」では、「巨大災害時には、被災した事業者の主体的な処理も促しつつ、まずは、

(22) この点の詳細は、切川卓也「災害廃棄物対策の強化に向けた国の取り組みについて」廃棄物資源循環学会誌26巻5号（2015年）341頁以下参照。

(23) 環境省「災害時における災害廃棄物対策に係るアンケート調査」（調査期間平成26年10月～平成27年3月）。

(24) この災害廃棄物処理計画については、多島良「災害廃棄物処理計画策定の意義とプロセス」都市清掃68巻328号（2015年）10頁以下参照。

被災市町村における処理、次いで非被災市町村及び事務委託を受けた都道府県が主体となっていく処理など当該都道府県内での処理、さらには地域ブロックでの広域処理、そして複数の地域ブロックにまたがる広域的な処理を、それぞれ被災の状況及びその地域の処理能力に応じて適切に組み合わせた上で、円滑かつ迅速な処理を補完する観点からの国による代行処理の実施という重層的な対応とすることが基本」とされ、国による代行前の「地域ブロック単位による対応」では、国が中心となって、発災前から地域ブロック単位での行政のみならず民間事業者を含む関係者の連携・協力体制を構築し、ブロック内における対策のための行動計画の策定を推進することによって、地域ブロック内の関係者が協力して発災後の広域的な処理に備えることが目指されている。

そして、地方環境事務所（北海道、東北、関東、中部、近畿、中国四国、九州）ごとに、災害時の廃棄物対策に係る情報共有及び巨大災害発生時における災害廃棄物対策について地域ブロック行動計画の作成に向けた検討の場として、2013年以降、「地域ブロック協議会」が設置されている⁽²⁵⁾。

「大規模災害発生時における災害廃棄物対策行動指針」（環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部。平成27年11月）でも、分別、選別、再生利用等による減量化や復旧・復興に関する政策・事業と協調しながら災害廃棄物の対策を進めることが挙げられている。そのほか、大規模災害に向けた、国、地域ブロック、都道府県及び市町村における事前の備えとして災害廃棄物処理に関わる関係者が担うべき役割や責務を明確化し、関係者による連携・協力体制を構築し、もって“オール・ジャパンでの対応”の実現を目的としている。同指針は、事実上の協議・調整の場としての「地域ブロック協議会」を通じ、国と地方ないし地方間の連携に限らず、民間事業者との協働をも視野に入れ、各種施策・措置の調整を図ろうとしている。それゆえ、そのような協議会を設置することで、発災後、適正な災害廃棄物処理の円滑化・迅速化が実効的に図られるかが今後問われる。

(25) たとえば、山本靖弘「中国四国地方環境事務所の取組について」都市清掃68巻328号（2015年）50頁以下参照。

6. 地方自治法との関係

……特に市町村の自治事務の国による「代行」

(1) 災害廃棄物処理と国による代行制度

東日本大震災時は、宮城県のように事業者への委託などによって災害廃棄物を処理しようとした場合もあり、国が代行処理するかどうかは、被災地での処理の進捗状況を踏まえることが必要となる場合もある。放射性物質汚染対処特措法では、環境大臣が指定した地域内等の汚染された廃棄物（指定廃棄物）について国が処理するほか、除去した土壌などの除染も国等が行うこと、そして、その費用は原子力損害の賠償に関する法律により当該原子力事業者の負担とされている。災害廃棄物と指定廃棄物では、その性質など異なるところはあるが、直接に国の事務として処理するのか、大規模災害で自治事務の遂行に機能上の限界が生じたときなど一定要件の下で「代行」を行うのか、この区分がどこから出てくるのか、留意して検討する必要がある。

「対策スキーム」では、「国による代行処理のあり方」として次のように整理されている。

- ① 東日本大震災時には、発災後に、国が特定の地域の災害廃棄物の処理を代行する制度が整備された。そのため、被災自治体が被災後に策定した処理計画全般と国の代行方針との十分な整合を図る時間的余裕がなく、仮設処理施設の設置の遅れ等被災地域の主体的な処理の一部に遅れが生じた。また、事前の想定・準備がなかったため、国の代行処理についても、適切な規模での仮設処理施設の設置が行えなかった等の状況が発生した。
- ② このような東日本大震災の経験を踏まえ、今後起こり得る巨大災害については、地方自治体における重層的な取組みでもなお災害廃棄物の円滑かつ迅速な処理ができない事態に備えて、国が代行処理する制度を事前に整備しておく必要がある。
- ③ 国による代行処理について検討するときは、東日本大震災の教訓を十分に踏まえ、被災地域の主体的な処理を支援するとの観点、及び国の直接的な関与により被災地域全体の処理期間が短縮される等、より合理的な処理を実現できるかとの観点から制度設計を行うことが求められる。

例えば、代行処理の実施に当たっては、仮設処理施設の有効活用の観点から、国

設置の仮設処理施設においては代行処理の対象とする地方自治体以外から排出された災害廃棄物についても受入れ可能とすること、等を要件として求めることの検討が必要である。

この国（環境大臣）による「代行」は、平時には市町村が災害廃棄物の処理に対し責任を負うものの、大規模災害時にはすべての被災市町村の災害廃棄物を国が代行することは「国の業務執行体制等に鑑み現実的ではない」ため、国が代行処理を行う災害を限定しているとされている。それゆえ、国による代行措置は、例えば、毎年起こりうるような規模の災害対策について規定する廃掃法ではなく、災対法により政府の災害対策本部設置が必要となるような規模の災害に対する特例措置と位置づけられている⁽²⁶⁾。

(2) 国の代行制度のあり方

改正法によって災害廃棄物処理に関し一般制度化されたような国による代行制度の別の例を見ると、工事や一定の権限代行を定める(ア)「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律」や(イ)「大規模災害からの復興に関する法律」（以下「大規模災害復興法」）などがある。(ア)の法律に基づく代行は、被災自治体が被災者の支援、がれき処理、住民データの処理などの膨大な作業に直面していること、壊滅的な被害を受け行政機能がマヒし早急な災害復旧事業の実施が困難な自治体もあることなどから、「一刻も早い災害復旧を実現し、被災地における住民生活の安全・安心の確保や経済社会活動の速やかな回復を図る」ことを趣旨として国等による代行制度が導入された⁽²⁷⁾。また、(イ)の法律に基づく災害復旧事業等に関わる国等による代行は、被災自治体の「行政機能の低下や専門的な知識・経験を有する職員の不足等」に対応するという行政機能低下の補完と事務負担の軽減を趣旨としている⁽²⁸⁾。

(26) 一般財団法人日本環境衛生センター『災害廃棄物対策強化の要点 — 解説・廃棄物処理法・災害対策基本法の一部改正 — 平成27年』（一般財団法人日本環境衛生センター、2015年）52頁。

(27) 遠藤健人「東日本大震災による被災地の公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事を、国又は県が被災地方公共団体に代わって施行する措置を規定」時の法令1894号（2011年）30頁。

(28) 立岩里生太「大規模災害復興法の制定 東日本大震災の教訓と課題を踏まえた復興の枠組みを創設」時の法令1940号（2013年）16頁（37頁以下）。

以上のように非常災害ないし大規模災害を契機とした国が自己の名の下で行う代行制度の必要性として、住民の安全ないし住民生活の安定等が挙げられる場合が多いように思われる。一方で、代行を実施するための要件が比較的厳格であるのは、補完性原則や国自体の業務に支障が及ばないようにしつつ、代行の必要性に応答するという現実的・実践的意味合いが大きいように思われる。しかし、関連はするものの、そこには地方分権や地方自治という観点が明示的には登場していない。また、他方で、改正法による国による代行についても、その制度趣旨、すなわち、地方公共団体やその相互間連携では十分に対応しきれない場合の補完として国が直接災害廃棄物の処理（ないしその一部）に当たるという点からすれば、「国が本来果たすべき役割」に属するとの位置づけも可能であって、「代行」という形態をとることの是非も改めて問われるべき今後の検討課題となろう。

おわりに

改正法の内容は、東日本大震災で採用された各種施策ないし個別の特例措置を一般制度化するための法改正であって、今までとは異なる新たな仕組み・枠組みが採用されたわけではない。

改正法の趣旨が災害時に実効的に実現されるよう、地方公共団体にあっては、速やかに都道府県廃棄物処理計画及び一般廃棄物処理計画の変更を行うとともに、必要に応じて地域防災計画の修正を行うことが望まれている。そして、これらの計画の記載内容の整合を確保すると共に、発災後における災害廃棄物処理を含めた総合的な防災対策の推進が求められている。ただ、その場合、例えば、島嶼など、広域連携が容易ではない自治体ないし地域の事情を踏まえた対応や配慮も必要となろう⁽²⁹⁾。

(しもやま けんじ 名古屋大学大学院法学研究科教授)

キーワード：災害廃棄物／廃棄物処理法／災害対策基本法／
国の代行／地域ブロック協議会

(29) 沖縄県環境部環境整備課「島嶼県特有の災害時の備えに関する現時点で想定される問題点について」都市清掃68巻328号（2015年）45頁以下参照。