

2011年8月15日

災害廃棄物（ガレキ）処理に関する見解と提言

NPO 法人 建設政策研究所
大震災復興政策プロジェクト
生活・経営支援・防災計画部会

東日本大震災およびそれがもたらした大津波は岩手、宮城、福島三県沿岸部の住宅をはじめ建築・構築物などをことごとく破壊し、被災三県の災害廃棄物（ガレキ）総量は約 2,200 万トン（船舶、自動車を含まず）にもなると推計されている。

被災者の安全と衛生、住まいの確保など生活再建の上で、損壊住宅の処理を含む災害廃棄物をどのように取り除くのかは、そのスタートにおける大きな課題である。

しかし、被災から 4 ヶ月を経過した 7 月初旬時点でのガレキを仮置場に移動する作業の進捗状況（朝日新聞調べ）では、三県で移動が最も進んでいる岩手県（総量 446 万トン）で 51.4%、宮城県（総量 1,509 万トン）で 31.3%、福島県（228 万トン）で 26.8%と、三県合計で 35%と未だ半分にも達していない。

そこで、ガレキ処理に関する見解および部会としての提言を以下に明らかにする。

1. ガレキ処理に関する見解

——ガレキ処理の遅れは政府の対応に最大の問題——

当初、ガレキ処理の遅れが、ガレキの中に行方不明者がいる可能性があり、慎重な作業が求められることや、燃料や重機の不足、交通網の遮断によるガレキ運搬の困難性などが要因として指摘されていた。

確かに被災初期においては様々な物理的困難がガレキ処理の前に立ちはだかっていた。しかし、4 ヶ月経過しても遅々として進まない要因に政府の対応の遅れがあることが明白となってきた。政府は大震災から 2 ヶ月後の 5 月中旬になってようやく「災害廃棄物の処理指針」をとりまとめた。「指針」では、①処理費用を全額国費負担とすること、②特例措置として市町村が県への処理業務の委託を認めること、③生活環境に支障が生じうる災害廃棄物は 8 月末を目途に仮置場へ移動すること、を明記した。

特に被災市町村の行政機能がマヒ状況のもとで処理費用の国負担や県への処理業務委託の方針を被災後直ちに明確化されていれば、これ程ガレキの処理が遅れることはなかった。

そして、8 月 12 日になってようやくガレキ処理特別措置法が国会を通過した。処理費用の国の補助率の 95%への引き上げ（付帯条項に残り 5%も国の交付金で処理を明記）や市町村長の要請によりガレキの収集、運搬、処分の実務を国が代行できるというものだが、余りにも被災地の実情を無視した政府の無責任な対応といえることができる。

ガレキ処理の遅れは、被災地の安全・衛生状態の悪化をもたらす被災者の肉体的精神的な健康状態に深刻な影響を与えている。また、被災者の生活（居住）や生業の再建の遅れにも直接影響し、復興への希望を閉ざすものとなっている。ガレキ処理への政府の対応の遅れに対し、その責任を明確にした上で被災地自治体への支援対策を打ち出す必要がある。

2. ガレキ処理に関する提言

【提言 1】 ガレキ処理は被災者の安全・生活・生業の総合的再建の観点から

ガレキ処理は被災地の安全・衛生の再建の要素が強いが、同時に生活、特に居住の再建と密接な関係がある。そのためには、できる限り被災者の生活の周辺からガレキの撤去を行なっていくことが求められる。またガレキ撤去は生業の再建の立場からも総合的に行なう必要がある。田畑に残る細かいガレキやヘドロの処理などは生業の再開に欠かせない。

この点では第1次補正予算にある「被災農家経営再開支援事業」が有効である。農家が共同で「地域農業復興組合」をつくり、ガレキの撤去、水路やあぜ道の補修など経営再開に向けた復旧作業に対して、「経営再開支援金」が出るしくみである。

また、岩手県ではガレキ処理を市町村経由で漁協に委託し、漁師のつなぎ仕事として活用するとともに生業の早期再開をめざすことにも役立てている。

自治体がガレキの分別など軽作業を失業中の被災者や漁師のつなぎ仕事として直接雇用していくしくみも重要である。

このように、国や県はガレキ処理を安全・生活・生業の再建の三要素を総合的に行なう立場から支援を行なっていくことを提案する。

【提言2】 仮置場用地の確保に適切な私有地の借地のための特別措置を

ガレキの仮置場への移動・集積がスムーズに進行しないもうひとつの要因として、現地の仮置場用地が不足し、用地確保が難航していることが指摘されている。仮置場用地は公有地と限られているが、すでに公有地の多くは仮設住宅用地として利用されている。

そこで、仮置場用地をできる限り数多く、より広いヤードを確保するため、適切な私有地を一定期間、所有者の承諾のもとに広範に借地することを提案する。

国や県はそのための財政措置を行い、市町村への財政的支援を図っていく必要がある。仮置場は被災者の居住地から一定距離がなければ安全・衛生上の問題と同時に被災者の居住の再建に支障が生じる。そのため市町村は畑地等を一定期間使用できるよう特別措置を講じる必要がある。

【提言3】 ガレキの二次処理は地方自治体中心に、資源の再利用の視点から焼却処理一辺倒ではない施策を

二次処理施設の整備の遅れもガレキ処理の遅れにつながっている。しかし、政府の「災害廃棄物処理指針」により、処理費用が全額国費負担となったこともあり、急速に二次処理施設の計画が具体化されてきた。宮城県などでは国の予算を活用した大規模な焼却施設の建設を計画している。すでに仙台市では国の予算を使って沿岸部に3ヵ所の焼却炉新設を発注（川崎重工300t/日、日立造船とJFEエンジ各100t/日）したようだ。また、岩手県も6月20日、県全体の処理計画と市町村毎の処理工程を示した「処理実行計画案」を策定、地域毎の処理施設も明示した詳細計画を八月末までに決定する方針を示した。処理は太平洋セメント大船渡工場を中核に、三菱マテリアル岩手工場や県内クリーンセンター等で実施するようだ（廃棄物資源循環学会主催セミナーより）。

「ガレキ処理特別措置法」は、国の予算により市町村に代わって国がガレキの収集や運搬、処分を代行できるというものである。しかし、ガレキ処理の遅れを理由に国の予算を活用した大規模な焼却施設建設による二次処理の計画にはいくつかの問題点がある。

第一に、国が代行すれば当然、大手ゼネコンや大手処理業者、大手プラントメーカー中心の処理事業となる可能性があり、地域の被災者の雇用や就労の確保、地域建設業者等の生業確保につながらなくなる。

従って、国は処理費用を負担しても処理の代行まで行なうのではなく、あくまで地方自治体を支援する立場に徹するべきである。そのため国の財政支出は、災害廃棄物処理費として地方自治体に交付した上で、処理業者等は地方自治体が自主的に決定するしくみとすべきである。

第二に、二次処理を急ぐことを理由に大規模な焼却処理が中心となり、リユースやリサイクルが不十分にならないか懸念される。また焼却処理をしても熱エネルギーを再利用するようなしくみになるかどうか重要な点である。資源の再利用と同時に被災地の仕事や就労確保の立場から、可能な限り二次置場においても手作業を含めたさらに細かな分別処理を行なうことを検討する必要がある。

【提言 4】 ガレキ処理の効率的な分別処理体制の確保およびガレキの集積、運搬、分別処理等の作業におけるアスベスト対策など働く者の労働安全の確保措置を

ガレキ処理を効率的に行ない、ガレキ総量を削減するためには、まず発生現場における粗分別をできるだけ丁寧に行い、リユース・リサイクル物、危険物などは分別して仮置場に集積することとする。さらに仮置場において混合状態にある廃棄物の可燃物、不燃物、資源物、危険物等へのさらなる分別を行い、早期に廃棄処分や二次置場へ集積することにより効率的処理が可能となる。

そのためには、仮置場のヤードをできる限り広く確保するとともに、基本的には市町村が分別処理業務を地域の処理業者等に委託し、分別処理の指導を行なっていく必要がある。

行政の体制が確立できない市町村では県や他市からの支援を要請するなどの措置が必要である。

また、ガレキの分別、集積の作業を行なう際に、アスベストや粉じんなど有害物から労働者の健康を守るため、監督行政機関は受託業者に対し防塵マスクなどの措置を確実に行なうよう義務付ける必要がある。

【提言 5】 ガレキ処理作業の労務単価や賃金は人間らしい労働の観点から積算、労働者への支払を

ガレキ撤去作業の体制は、オペ付き重機 2～3 台、交通整理と分別・片付け作業員が少数、ダンプトラック数台でひとつの班が組まれる。しかし、作業員の日当は 6 千円～7 千円、ダンプ持ち運転手の日当（燃料費、維持費込み）が 3 万円～3 万 5 千円程度で、せっかく雇用が確保できても生活できない低賃金・低単価という実態がある。

この根本原因には東北地方の最低賃金が低すぎることがある。日本の最低賃金は生活保護基準より低い水準でそれ自体大きな問題であるが、被災三県の最低賃金は全国の地域最低賃金の平均 730 円／時よりもさらに低く、岩手県 644 円／時、宮城県 674 円／時、福島県 657 円／時と異常に低い水準に置かれている。まず地域最賃の大幅引き上げが必要である。同時に公共機関の仕事は利益第一ではなく、人間らしい労働条件、安全や衛生など働く環境を確保する責任がある。環境省は「災害廃棄物の処理指針」にもとづき、処理にかかわる労務費を公共工事設計労務単価で積算することを明らかにしている。そこで、ガレキ処理作業を発注する地方自治体も労務費を公共工事設計労務単価で積算するとともに、公契約の主旨を取り入れ、受注者との契約内容に労務単価を明記し、その単価が確実に作業する労働者に支払われる契約のしくみとすることを提案する。

【提言 6】 地域建設業者は建設業の社会的役割としてガレキ処理作業の位置づけを

ガレキ処理が復興へのスタートとして極めて重要で、緊急を要する作業であるが、地域建設業者は当面のつなぎ仕事としての位置づけだけでなく、被災者の安全・生活・生業を支える社会的に重要な役割を担うという視点から明確な位置づけを行うことが必要である。

そのため、地域建設業は以下のような活動を行なうことを提言する

- ① 基礎自治体と共同してガレキ処理の計画や分担、仮集積所の確保、発注方式や適切な単価設定などを協議して早期に実施を図ること
- ② 漁民や農民、失業状態の被災者のつなぎ仕事の確保の立場から、被災者を積極的に雇用し、安全・衛生や技能教育を実施するとともに、可能な限り働きやすい環境を整備すること
- ③ 地方自治体との間でガレキ処理・運搬を含めた公共機関発注事業に関する公契約条例の制定に取り組むこと
- ④ ガレキ撤去・運搬・処理に関する効率的で適切な施策を国や地方自治体へ提言すること