

東日本大震災への対応（2011年）¹

話し手 関 莊一郎 氏 ・ 南川 秀樹 氏 ・ 山本 昌宏 氏

——2011年3月11日、東日本大震災が発生したとき、どのようなことを考えましたか。

○南川 （当時は事務次官という立場で）慌てて役所に戻りましたが、役所は閉まっていたため、環境省の皇居の外苑の事務所で、関係者に安否を含めて連絡を取ったということでもあります。テレビを見ておりますと、津波が襲っているということでありまして、そして多くの人や車が波にのみ込まれている。これは大変なことだということで、まだ後のごみが、どうかということまでは考えられなかったわけでもあります。また、その時点では、まだ原子力発電所については事故という報道はございませんでした。取りあえず、ごみの問題は大変になりそうだなと。次官室に幹部の方に集まってもらって、現状で分かる範囲、職員の安否を中心に話を聞いたということでもございました。

○関 津波にのみ込まれているという戦慄する思いでいっぱいでありました。以前、私も廃棄物対策課長で災害廃棄物も担当していましたので、廃棄物が大量に発生するなどは思いつつも、そういうことよりも、多くの人命が失われて、町が壊滅している映像を見て戦慄したというのが当時の最大の記憶です。

○山本 東北の地震だということを聞いて、これはとてつもないことが起きたんじゃないかと思った後に津波の映像が届いて、本当に衝撃を受けました。当時はごみの問題などは全く頭にも上りませんでした。その後、原発の事故による爆発をテレビを見て、本当にこの先どうなっていくんだろうかというすごい不安に駆られていたというのが印象に残っています。

——震災発生直後の省内の体制について教えてください。

○南川 関係の幹部が一堂に会さないとなかなか意思疎通ができないということを考えておりました。ばらばらに議論すると、お互い理解が違いますし、私も勘違いをしてもいけないと思いましたので、原則的には関係の部局長あるいは筆頭課長さんに一斉に集まっていたいただいて議論して、現状をしっかりと把握し、これからの方式を決めていくというスタイルを取っております。

¹ このインタビューは、2021年3月3日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

した。

○関 地震の後、数日後に東京電力福島第一原子力発電所がメルトダウンして、大量の放射性物質が環境中に排出されました。そこから放射性物質の問題への対応が始まりました。環境省は比較的小ぶりの役所ですから、トップのリーダーシップの下に一致結束して意思疎通できることは、以前から強みであったと思います。南川さんが関係者を全部集めて大きな方針を明確に示し、理解のそごがないよう徹底したことで、迅速な対応が進んでいったのかなと思います。

まずは放射性物質の汚染の現状、公共用水域、地下水、土壌、海洋の状況がどうなっているかということ把握する必要があると考えていました。環境省の強みであるモニタリングをしっかりやろうということが省内で話し合われて、その方向で取り組んでいったと記憶しております。

○山本 発災時は、私は自動車環境対策課長をしておりまして、初期の大変な時間が経過した後、7月に担当課長（廃棄物対策課長）として参加しました。廃棄物処理はもともと環境省の重要な業務としてやっておりましたので、当時の廃棄物・リサイクル対策部の体制の中で基本的に何とかするというでやられていたような印象を受けました。放射性物質に関しては坂川（勉）企画課長に指揮を執っていただいて、適正処理・不法投棄対策室が分担しておりました。なかなか省内から人をかき集めてということもできない中で、部内の現有勢力をできるだけ効率的に配置することでやるというような体制でした。それから、日本環境衛生センターの協力も得て、現場対応できそうな人は現地に送り込んでいました。その後、体制を拡充していくのは大分先の話になってきます。

特筆すべきは、国立環境研究所で、国立環境研究所を中心とした有識者から技術的な助言を頂きながら、進めることができたことだと思います。

——災害廃棄物処理についてお聞きします。過去の災害廃棄物対応の経験は活用されたのでしょうか。

○山本 正直なところ、十分活用できたと言えるかどうかは、なかなか自信を持って言えないところです。災害廃棄物の処理は市町村の自治事務で、国は廃棄物処理法に基づいて財政を支援するというのが主な役割で、市町村の災害廃棄物処理を直接応援するという場面はあまり経験はなかったということがあります。阪神・淡路大震災では、兵庫県や神戸市などの地元の自治体が相当頑張られて、実際、震災廃棄物の対策指針というものは阪神・淡路大震災の後に作っていたんですけども、国としてのノウハウとか資料というのはあまり残っていませんでした。

——2011年5月に、東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）が策定されました。

○山本 マスタープランの重要なポイントは、国の役割、処理の基本的考え方、スケジュールを示すことだったと思います。

国立環境研究所は3月中には研究者のネットワークを組織して、被災地のいろんな技術的な悩みとかQ&A対応を始めておまして、廃棄物資源循環学会は3月18日にはタスクフォースを立ち上げて、1週間後にはメンバーを現地に送って、分別を基礎に置いた災害廃棄物分別・処理戦略マニュアルを4月の段階で作っています。こういった事柄がマスタープランの処理の基本的考え方の中にうまく反映させられたのかなと思っています。

スケジュールに関しては、概ね3年後の2014年3月までに処理を終える、その前段で、2011年8月末までに生活環境に影響のあるところからの撤去を完了させる。大きく言うと、この2つを大きなマイルストーンとして設定したということです。

○南川 ごみの処理について、私どもも4月の終わりから現地に入っていました。それで、地域によって相当処理の速度に差がありました。例えば仙台市に行くと、仕分も非常に早く進んでいるし、また（仮置場の）場所も全部確保してあるんですね。この運動場は電化製品とか、この運動場は畳と布団とか、全部整理してあります。なおかつ、名古屋市や横浜市の車が手伝いに来ているということで、非常に迅速に進んでいました。逆に震災の頃のままだという現場もたくさん見てまいりました。いろんな方が現地に行かれて研究、検討されて、マスタープランが作られたと思いますけれども、仕分とか選別とか、それからその後の処理について、よくやっていただいたというのが率直な感想であります。

——2011年8月には、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が制定されましたが、その経緯を教えてください。

○山本 私が廃棄物対策課長に着任したときに一番声が大きかったのは、自治体の現場がお金が足りずに回っていないから災害廃棄物の処理に関する費用を早く支払ってほしい、ということでした。一方で、被災地によって、市町村がほとんど機能していないような状況の中で、やはり国が処理に乗り出さなきゃいけないんじゃないかという声も強くあって、国が処理をやっていくためには制度が必要という声があったと認識しております。政府としての法案は7月8日に閣議決定されたんですが、当時、野党であった自民党が小里泰弘プロジェクトチーム座長の下で出された政策提言をベースとした案が議員立法として国会に出され、この両案をベースにした法案が議員立法として成立したというのが全体の経緯となります。市町村の要請を受けた国の代行処理だとか、自治体の負担軽減措置だとか、広域処理のベースになる規定が盛り込まれ、その他、網羅的な国の役割が位置づけられました。

ただ、一番被害が大きかった宮城県、岩手県については実際には国が乗り出さずに地方自治法に基づいて、県が市町村の事務委託を受ける形で処理が進められました。一日も早く処理が

進むようにいろいろな実質的な支援をしていくのが大事と思っていました。一方で、放射性物質汚染で処理がなかなか進まなかった福島県に関しては、この代行処理の規定を受けて、環境省自らが発注して仮設の焼却炉を建てて廃棄物を処理することになりました。

——東日本大震災の災害廃棄物処理の経験をどのように生かしていくのでしょうか。

○山本 東日本大震災のがれきの見通しが立った段階で、今回の経験をしっかりと今後に活かしたいという思いで、2013年10月に巨大地震発生時における災害廃棄物対策検討委員会を立ち上げました。2014年3月に、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をまとめました。翌年、2015年7月に災害対策基本法と廃棄物処理法の改正がなされております。これは、東日本大震災における国の代行処理の規定を一般的な恒久



山本 昌宏 氏

法に位置づけることとあわせて、大きな災害のときに国の役割がどうなのかということは法律上に規定がなかったものですから、この機会に、大規模災害から小さな災害まで、災害の規模とか程度に応じた対応が切れ目なくできるように、国、都道府県、自治体それぞれの役割を整理しました。それと同時に、廃棄物処理法の特例も含めて、災害廃棄物の処理が円滑にいくような仕組みもこの制度でできたと思っております。

毎年のように大きな規模の災害が起きています。D.Waste-Net（災害廃棄物処理支援ネットワーク）という人的なネットワークも作って、どんどん現場に出て行って、経験を重ねることによって内容が磨かれてきているということは感じております。ただ、災害の都度、やっぱり足りないところとか、まだ課題だなと思うところがいまだにあり、災害は一つ一つが違いますので、対応のブラッシュアップは永遠に続いていくと思います。

——次に放射性物質への対応についてお聞きします。環境省が除染を担当することになった経緯を教えてください。

○南川 福島の首長さんにお会いする中で、放射性物質に汚染された廃棄物、土壌、森林などを何とかしてくれという声が圧倒的に強かったのですが、これを誰がどうするのかということが決まっていないことは問題だと思っておりました。そういう中で、4月の終わりに、瀧野欣彌内閣官房副長官から呼び出されて、施設外に拡散した放射性物質については現状では対処する役所がないので、経産省か環境省が中心になって対応してほしいという話をいただきました。経

産省の立場上、難しいだろうと思っていたので、省内の一部には根強い反対もありましたが、やれるものだったら環境省で取り組んで、多くの人の不安に応えたいということで動きが始まりました。

——その方針について、どのように受け止めましたか。

○関 私は水環境と土壌環境の担当審議官でありましたので、正直に申し上げますと、こんな巨大な事業ができるのかと、不安も感じていました。

放射性物質による環境汚染対策というのは（当時の）環境基本法で除外されていて、原子力基本法を担当している経済産業省か文部科学省が汗をかくというのが普通の発想なんです。そういう中でも、福島を中心に20万人ほどの国民が環境汚染が原因で避難を余儀なくされて



関 荘一郎 氏

いることを目の前にして、環境省が引き受けなかったらレゾンデートル（存在意義）を失うと。本当に大変だということは最初から分かっておりましたけれども、これは環境行政の使命であると誇りを持って頑張ってこられたかなと思っています。

○山本 汚染対処特措法（後述）については、環境省の役割の大きさに愕然としました。少なくとも指定廃棄物になるものは国が自ら処理しなきゃいけない。通常のがれき処理ですら今の体制でもういっぱいのところを、一体どうやってやるのか。廃棄物ですから、やるしかないという思いはあったんです。だけど、どうやってというところは具体的にイメージができず、翌年1月施行までに何をすればいいのか、結構悩んだ覚えがあります。

——被災地や関係省庁などの反応はどうでしたか。

○南川 被災地について言うと、森谷（賢）さんに福島駐在になっていただいたんですね。そうすると、これで環境省がやってくれるんだということが分かって、歓迎されたというのを聞きました。

各省関係は、正直言うと、皆さん、助っ人を出しますから全部環境省で見てくださいと言われて、ある意味で残念だったし、意外でありました。ただ、時間がなかったものですから、きちんと協力してくれと約束だけ取り付けた記憶がございます。

○関 南川さんは自治体から歓迎されたとおっしゃいましたが、住民の方は厳しかったです。「あなたたちのせいでこんなひどいことになった」と。除染を担当する環境省職員は、行く先々で厳しいことを言われてきました。あれから10年経ちましたが、最近、住民の方に感謝されているという話を聞くようになり、大変うれしく思っています。

各省との関係も微妙でした。特措法は、多くが「環境大臣が」という主語になっているんですけども、事業のところだけは「国が」となっていて、そこは基本方針で明らかにする構造になっていました。最後までもめたのは、農地、森林をどうするのか。私は農水省にやっていただきたいと思っていました。農地の除染は、最も生産性の高い表土を剥ぐわけで、表土を取ってしまった農地を元に戻すノウハウは、まさに農地改良そのもので、農水省はこの分野のプロですから。それで、頑張りましたが、農水省としては「環境省で一元的にやってほしい」と。

当時、福島農協の方が環境省にも陳情に来るんですね。農協の組合長は「農地が汚染されて困っています」と。私は「我々も頑張ります。だけど、皆さんにお願いがあります。農水省にも言ってください」と言いました。

NGOは2011年の春先から勉強会をかなりの頻度でやっていました。各省、関係企業、NGO、学者の方も多数参加し、データを出し合って議論をし、除染の事業を進める上で役に立ったし、いろんなルールを決めるときにも人脈が役に立ったなと思っています。

○山本 私は建設省の河川局に昔出向していたので、河川管理区域の除染を環境省に任せるというのは本当に意外でした。廃棄物に関して言えば、焼却炉から出てくる灰は環境省がやるしかないと思っていたんですが、下水道の汚泥は国交省、水道の汚泥は厚労省、農地の稲わらは農水省、とそれぞれの省庁で見てもらえると思っていました。環境省としては結構頑張って、それぞれでやりましょうよと言ったけれど、最後は、人を出すから環境省で一元的にやってくれということになりました。結局、蓋を開けてみたら、部内に指定廃チームというのを作ったんですが、両手にも満たない、7人か8人。各省から指名されて環境省に派遣された本当に小さなチームで、指定廃の処理どうするんだという話を始めました。本当に心細い体制でスタートし、いろんな苦労があったことを思い出します。

——2011年8月に制定された、放射性物質汚染対処特措法²についてのお考えを聞かせてください。

○南川 条文的には、国の責任、それから東電の責任をどうするかというところが一番悩みました。それから、国と地方公共団体との役割の整理。最後は費用負担でありまして、どういう形で原因者である東京電力に負担いただくのか、どこまで書き込めるのか。これは単に法制的な

² 平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法

問題じゃなくて、実質的な財政負担の問題になります。国と地方の分担もかなり割り切っています。ただし、どこかで線を引くしかありませんし、法律ができる段階から、避難指示区域については国が責任を持ってやるつもりでございました。けれども、そこでよかったかどうか、今でもよく分かりません。

それから、数字の問題も必ず出ます。法律ができた後ですけども、目標としての1ミリシーベルト／年が適当か、0.23 マイクロシーベルト／時がどうか、と議論がありますけれども、環境省がやろうとした段階では決まった形になっており、既に議論する余地がなかったというふうに感じています。

- 関 除染するための実効的な手続を決める法律としては、特措法は妥当な内容だったと思います。しかし、10年経って、やっぱり長い避難の期間、やむにやまれぬ様々な事情の中で、他のところで仕事を見つけ、帰らない人が多いのも事実です。

チェルノブイリは、今でも広大な立入禁止区域が残ったままです。日本は除染して回復する道を選択しました。最新の科学技術によってうまくできるんだという大前提があったんですね。しかし、除染を推進する科学技術は殆どなく、実際は極めてプリミティブな、土を剥ぐ、土の上にある草木等を集める、あとは壁とか拭く、この組合せなんです。だから、壮大な人海戦術で、多いときには数万人の作業員が毎日作業していました。

こうしたことも踏まえ、全てを除染するという選択については、後世において検証した方がいいと思っております。

- 山本 先ほど南川さんが指摘されたのと同様に、8,000Bq/kg という指定廃棄物の基準ですが、これも環境省が担う前からその数字自体は決まっていたんですね。環境省の有識者検討会でオーソライズした形になりますけど、原子力安全委員会でもう方針は決まっていて、それ以外の数字はなかったと思います。最初の頃、クリアランスの100 Bq/kg が厳しい目から見る人の安全基準になっていて、環境省が8,000 Bq/kg とした瞬間に、基準を80倍に緩めたという強い非難を受けました。

指定廃棄物について国が責任を持つのはよいのですが、廃棄物はどうしても処理する場所が必要で、そこには基礎自治体があるんですね。国の責任としておいて、そこに責任のない自治体を絡めることの難しさがありました。結局、中間貯蔵という受け皿を作っていただいた福島県内の処理はうまくいきましたけれども、自分のいる間には、他ではほぼ進捗できなかったのは悔いが残る部分であります。

がれき処理（の被災県以外での広域処理）についても、環境省が汚染がれきを全国にばらまくという週刊誌の記事が出て、全国で一斉に反対運動が起こりました。結局、100Bq/kg を超えるものが事実上ほとんど動かさなかった。リスクコミュニケーションが十分できていないのは残念だという思いがあります。

——除染などへの対応のために環境省の組織が大きく変わりました。

○南川 当時は福島事務所の設置まで考えていなかったです。しかし、電力関係の方と随分話をしたんですが、除染はビルやダムとは全然違うと。非常に手作業になるということが分かってきました。そういう中で、環境省の事務所も作らないと除染事業ができないということで、組織を増やさざるを得なかった。当然ながら、職員はいませんので、3年とか任期付の職員の方を全国的に募集したということがあります。そういった方に現



南川 秀樹 氏（「省庁再編」インタビュー時の写真）

地で環境省の職員として仕事をさせていただき、本省の方はその上司となっていただくということですから、御苦勞をおかけしたなという思いがあります。

○関 汚染対処特措法が成立した直後の2011年9月に、本省に除染チームというのができまして、20人ぐらいだったんですけど、4か月でいろんなことをやらなきゃいかんということで、とても人が足りなくて、各局から人を集めることになりました。といっても、優秀な職員を集めないとできませんので、私が当時の南川次官をお願いをしたのを覚えております。優秀な職員は各局は手放すのを嫌がりますから、それは次官の力でということです。

2012年の1月に福島環境再生事務所ができて、最初は二十数名で、そのうち60名ぐらいになって、それがどんどん大きくなったという経緯です。本省の組織の拡充では、放射性物質汚染対策担当審議官が2012年の4月から新設されまして、私が就任しました。また、中間貯蔵施設を造るために双葉町と大熊町で1,600ヘクタールの用地を取得することになりました。環境省が用地取得の仕事までする時代になったのです。

もう一つ、組織として難しかったことは、事業の発注です。1件が数十億から数百億の発注で、そういう公共事業を環境省はやったことがない。単価そのものがないような（政府で前例の無い）作業がいっぱいありますので、予定価格をどうするかというのはすごく大変でした。国土交通省の河川局から出向で来ていただいた豪腕の企画官の方が、あるだけのデータで作るしかないじゃないかということで、だんだんと進んでいった。当時は、もうかる仕事だとか、いろんなことを言われたんです。それでも、振り返って見れば（価格算定は）あまり外れていなかったと思います。

○山本 廃棄物はベースがあるので、むしろ本省が直轄でやっている部分が多かったので、手薄だったという印象は持っています。途中から対策地域内の廃棄物処理が本格化するに当たって

どんどん仮設焼却炉も造らなければいけなくなって、福島を強化してきました。福島の事務所が立ち上がる時、任期付職員を雇うしかないのです。私も福島に行って、面接官をさせていただいた覚えがあります。任期付の方は、福島に対していろんな思いを持って来てくださっていて、数少ないプロパーの環境省職員がいかにかうまく一緒に仕事をするのが本当に難しい仕事だったと思いますが、福島を経験された方は、その後みんな立派な仕事をされるようになったなど感じています。

環境再生・資源循環局という廃棄物を扱う局ができたのも、これだけ福島でしっかりと仕事をやったことで、しっかりとした局でやっていこうと。その頃には福島事務所はもう堂々たる事務所になっていて、現場で市町村と一緒に汗をかくような仕事は非常に貴重ですので、事務所で得たノウハウをどうやって将来の環境省に継承していくのかは重要な課題だと認識しています。

- 関 中間貯蔵施設に集められる除染物は福島県外で最終処分する約束ですが、それをどうするのかというのは、大変大きな課題です。私が次官のとき、2016年の初めに当時の菅（義偉）官房長官のところに行きまして、環境省が持っているリサイクルの経験、ノウハウを生かして減量、再利用しない限り、福島県外での最終処分というのは全く実現できない、については、1人の指揮官が指揮命令をして、除染も廃棄物もやるような局を新設させてくださいと相談しましたら、好意的な反応でありまして、森本英香官房長が内閣人事局に走り回って、環境再生・資源循環局の創設につながりました。悲願の廃棄物関係の局というのができたのは、こういう経緯があります。

——東日本大震災を経験して、環境省職員の仕事に対する心構えはどうあるべきだとお考えですか。

- 南川 私自身は辞めて時間も経っているので、今の組織についての評価をするコメントは特にしません。ただ、職員について言えば、自分には責任があつて、何かを解決しないとイケない立場にいるんだと考えて、何をすることがいいのか、そういう中で行動に移してほしいと思っています。要は、人を批判すればいいという態度は絶対取らないでいただきたいというのが私の希望であります。

- 関 東日本大震災の環境省の対応という経験を踏まえて、私がまだ現役だったときに、環境省職員の職務の在り方を考えたことがあります。東日本大震災の対応というのは、除染にしても廃棄物にしても、国が自ら実施する、地を這うような仕事です。こういう仕事を必ず一度は経験すべきであると思っています。対照的なのは気候変動交渉のような仕事で、この両方を経験することによって、職業人として成長します。震災は環境省にとっても、大変な出来事ではありましたが、そのような経験によって人も成長するものだと感じております。今後も、

環境省としてやるべきであるということだったら、所掌にあまりとらわれずにやるという気概を持って頑張っていたいただきたいと思います。

○山本 私も全く同感です。福島という現場で、市町村や住民の方と一緒に地を這うような仕事で、地元からも一定の評価をいただけるようになったのは、環境省も成長してきたなという思いです。皆さんがそういうスキルを身につけて、現場がどうやったら回るのかということとちゃんと想像できるようになったらいいなと思います。東日本大震災の後で国交省の東北地方整備局で取りまとめた『災害初動期指揮心得』という、災害関係者の中では有名な本があります。これを折に触れ読み返していると、国交省の人は、東日本大震災が起きた瞬間に、遠く離れた西日本にいる人も初動対応を取っていたそうです。我々が途方に暮れていたときに、彼らは何が必要か思い描いていたというんです。

今は環境省も、東日本大震災のような災害が起きた時点でどんなことが必要になるか、というのを想定できるようになりつつあると思っています。今後、首都直下地震とか南海トラフ地震という大きな災害も、来てほしくないですけども、特に若手の方は経験する可能性も大きいと思います。同時多発的に大災害が起きてもしっかりとした力を発揮できるよう、更にこれに磨きをかけていっていただきたいです。

— 了 —

話し手 関 莊一郎 氏 公益財団法人日本産業廃棄物処理振興センター 理事長

1978年 環境庁入庁、2012年 環境省地球環境局長、2014年 地球環境審議官、2015年 環境事務次官、2016年 退官。

南川 秀樹 氏 一般財団法人日本環境衛生センター 理事長

1974年 環境庁入庁、2008年 環境省大臣官房長、2010年 地球環境審議官、2011年 環境事務次官、2013年 退官。

山本 昌宏 氏 環境省水・大気環境局長（2021年7月より環境省参与）

1985年 厚生省入省、2017年 環境省環境再生・資源循環局次長、2018年 環境再生・資源循環局長、2020年 水・大気環境局長、2021年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）