

県は瓦礫処理をどのように「補完」したのか： 岩手県と宮城県の事例研究を通じて

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 河合, 晃一, 森, 道哉 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/48581

県は瓦礫処理をどのように「補完」したのか —岩手県と宮城県の事例研究を通じて—

河合 晃一・森 道哉

第1章 はじめに

2011年3月11日の東日本大震災により、被災地域に膨大な量の瓦礫が生じた。その量は13道県239市町村の域内（福島県の避難区域を除く）で約3100万トンに上り、うち9割（約2800万トン）が、岩手県、宮城県、福島県の沿岸部市町村に集中した¹。このような瓦礫の処理責任は、一般廃棄物の処理と同様に、原則として市町村にあるとされる²。しかしながら、東日本大震災で生じた瓦礫はあまりにも膨大な量であったため、甚大被災地の市町村の多くはその処理を単独で実施できないという現実に直面し、環境省や県に対して瓦礫の代行処理を要請した。

その要請に応える形で、3月27日に環境省から、地方自治法252条の14の規定にもとづく事務の委託によって、瓦礫処理に係る事務を市町村から県に委託することは可能であるとの方針が示された。当該方針を受けて、岩手県では12市町村のうち7市町村が、また宮城県では15市町のうち12市町が、県に対して瓦礫処理の事務委託を行った³。

1 環境省廃棄物・リサイクル対策部「災害廃棄物等処理の進捗状況（3県沿岸市町村（避難区域を除く））」（2014年3月26日）。

2 災害による瓦礫についての規定は、東日本大震災後に災害廃棄物処理特措法が制定されるまでの間、法令上存在せず、従前は「廃棄物処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃掃法／廃棄物処理法」）22条に依拠する形で、瓦礫の処理責任は市町村にあるという解釈がなされてきた（金子和裕2011；島岡隆行2009）。

3 災害廃棄物の処理に関し、自治体には次のような財政支援がなされた。通常では補助率50%の災害廃棄物処理事業費国庫補助金に依るものと、市町村の標準税収入に応じて50

このような県による瓦礫処理の補完は、前例のない取り組みであった⁴。例えば、阪神・淡路大震災の場合、県の市町村に対する関与は、技術的援助や広域処理という形に限定されていた。県は廃棄物処理に関する直接的なノウハウを有していないため、瓦礫処理の実施そのものに関与してこなかったのである。

従来、廃棄物行政に対しては、責任主体である市町村の裁量の範囲が広いという評価がなされてきた⁵。実際、全国の市町村職員を対象としたあるアンケート調査において、環境・福祉・産業振興という政策分野別に都道府県の影響力に対する市町村職員の認識を比較した結果、福祉政策と産業振興政策に比べて、環境政策に関する都道府県の影響力は相対的に小さいと認識されていることが明らかになっている⁶。では、市町村の裁量の範囲が本来広いと考えられる事務に関して、県はどのように補完を行うのだろうか。

本稿は、県による瓦礫処理の補完に注目し、「東日本大震災の瓦礫処理にあたり県は市町村をどのように補完したのか、さらに県間で補完のあり方に違いはあったのか」という問い合わせを設け、アンケート調査や事例研究を用いた記述的推論によりこれを明らかにする⁷。

～90%に補助率の拡充がなされた。さらに、2011年8月11日に制定された災害廃棄物処理特措法の規定により地域グリーンニューディール基金が拡充され、実質的な国庫補助率は95%まで増やされており、残りの負担分についても震災復興特別交付税措置による支援が行われた。つまり国の財政支援により、事実上、災害廃棄物の処理に係る自治体側の負担費はゼロになっていた。

4 河合晃一（2015）316頁。

5 寄本勝美（1981）12頁。

6 山本英弘（2010）51-53頁。当該アンケート調査は、筑波大学大学院人文社会科学研究科の市区町村調査グループが2007年に実施したものである。調査の詳細は、辻中豊・伊藤修一郎編（2010）『ローカル・ガバナンス——地方政府と市民社会』12-15頁を参照。

7 山口道昭（2016）は、都道府県による補完の実態について論じた研究が少ないと指摘をした上で、山田町に対する岩手県の補完事例についての実態を分析している。なお、瓦礫処理の補完に対する岩手県と宮城県の役割意識を論じた研究としては、森道哉（2016a；2016b）がある。

本稿が取り扱う事例は災害時のものであるため、本稿での議論や知見は特定の状況下に限定されるのではないかとの指摘があるかもしれない。しかし、「非常時」における行政活動の多くは「平常時」の仕組みを前提としているため、「非常時」の観察・分析から得た知見は、「平常時」のあり方を検討する上でも重要な意味を持つと考えられる⁸。また、県による瓦礫処理の補完は2016年の熊本地震に際しても行われており⁹、今後、市町村の瓦礫処理に対する県の積極的な関与が新たな補完のあり方として制度化される可能性もある。

本稿は以下のように構成される。まず、第2章において、都道府県による補完を議論するための準備作業として、都道府県の補完事務に焦点を合わせた先行研究を検討する。次に、第3章として、被災市町村に対して独自に行ったアンケート調査の結果の一部をもとに本稿の問い合わせを考察する。第4章では、東日本大震災時の瓦礫処理の実施に関し、岩手県と宮城県が各県内市町村をどのように補完したかについて過程追跡を行い、さらに両県を比較することで県の補完パターンを析出する。最後に第5章において、本稿の考察から得られた知見をまとめ、含意と今後の研究課題を示す。

なお、本稿の対象事例は、上述のとおり岩手県と宮城県に限る¹⁰。事例に福島県を含めないのは、福島県の場合、福島第一原子力発電所事故の影響によ

8 例えば、村松岐夫（2014）は、「平常時」の政府間関係の中に「潜在していたもの」が東日本大震災での行政活動において大きな役割を果たしたと指摘する（11頁）。また、山口道昭（2016）も、特定状況下における都道府県と市町村の関係は、一般的な都道府県－市町村関係に対しても多分に示唆を含んでいると主張する。その他にも「平常時」と「非常時」の行政の連続性を指摘する研究として、橋本信之（2005）、砂原庸介（2016）、森道哉（2016a；2016b）などがある。

9 2015年5月20日付けで、宇土市、南阿蘇村、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町の6市町村、さらに同年7月13日付けで西原村が瓦礫処理の一部について熊本県に事務委託を要請し、受託された。

10 岩手、宮城の県域外に瓦礫を搬出した上で実施する広域処理は、本稿の対象に含めないものとする。本稿が対象とするのは、県域内において当該県が直接関与した瓦礫処理である。

り沿岸都市町村のほとんどが避難区域を抱えていたことから、市町村から県への事務の委託は行われていないためである¹¹。

また、本稿では、「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」（災害廃棄物処理特措法）などの関連法規にもとづき、震災により生じた瓦礫を「災害廃棄物」と呼称しながら以降の議論を進めていく。

第2章 都道府県の補完事務に関する理論的検討

本章では、実証分析に先立ち、都道府県による市町村の補完、ひいては都道府県の機能が先行研究においてどのように議論され、理論的な説明が加えられているかを整理する。現在の都道府県の機能には、地方自治法2条5項を根拠として、主に3種の本来の機能（広域機能、連絡調整機能、市町村の補完機能）があるとされ、これら3機能にもとづく都道府県の事務が、広域事務、連絡調整事務、補完事務であると解されている。このような地方自治法にもとづく3機能の考え方は概ね受け入れられており、以下に紹介する先行研究もその立場を前提としている。

まず、戦後日本の政府間関係を実証的に分析した村松岐夫（1988）は、中央－地方関係だけでなく都道府県－市町村関係をも議論の射程に含め、都道府県の役割を、国と市町村とを繋ぐ媒介者と論じた。また、村松は、知事を対象とする面接調査の中で「府県にとって最も重要であると考えられる機能は何か」という質問を設定し、都道府県が市町村に対する補完事務の拡大に対して慎重な態度を有している傾向を明らかにした¹²。

11 福島県では、市町村から県への処理の委託がなされなかったものの、災害廃棄物処理特措法にもとづいて国の直轄処理が行われた。

12 村松の質問は、調査当時の地方自治法2条6項に例示されていた地方自治体の事務分類にもとづいて尋ねられている。回答結果の傾向は、広域事務、統一事務、連絡調整事務、補完事務の順に、県（知事）が各機能を重視していること示唆するものだった（村松岐夫1988、98頁）。なお、統一事務は、地方分権の観点から望ましくないとして、2000年の地方分権一括法による地方自治法改正時に削除されているため、現在は存在しない（市

他方で、磯崎初仁（2010）は、「府県機能の全体的状況」や「府県機能の変遷」を論じる中で、現在の都道府県の機能の中で最大の比重を占めているのは補完事務であることを強調する¹³。以上のような村松の主張と磯崎の主張を統合的に理解するならば、補完事務とは、都道府県にとって慎重な関与を必要としながら、事務量の中で最も大きな割合を占める行政活動であると考えられる。

加えて、補完事務の重要な特徴は可変的であるとされる。補完事務は、「都道府県と市町村の相対的な規模・能力関係から都道府県が処理している」事務と定義され¹⁴、都道府県と市町村の間で双方向に権限や役割の移譲・移管が可能と解されている。つまり、補完事務の領域において都道府県と市町村の役割分担は重複しており、条件次第で市町村の事務が都道府県の補完事務に変化することもあれば、逆に都道府県の補完事務が市町村の事務へと変化することもあり得るのである¹⁵。

そもそも国－都道府県－市町村という日本の中央－地方関係（広くは政府間関係）は、融合・分離モデルの軸でみた場合に融合型と位置づけられ、相互依存関係であると説明してきた¹⁶。こうした関係性は、政府間で柔軟に権限移譲や役割変更ができるなどを内包しており、地方政府間関係としての都道府県－市町村関係でも成り立つと考えられている¹⁷。つまり、都道府県による市町村の補完には、都道府県－市町村間の相互依存性が最も色濃く反映されていると言える。

川喜崇2011、180頁)。

13 磯崎初仁（2010）35頁。

14 市川喜崇（2011）181頁。

15 金井利之（2012）は、都道府県から市町村への権限移譲を市町村による都道府県の補完と捉え、「逆補完性の原理」と称している（10-11頁）。

16 融合・分離の軸を示した天川モデルについては天川晃（1986）を、相互依存関係を主張する代表的研究としては村松岐夫（1988）を参照。

17 伊藤修一郎（2002）19頁。

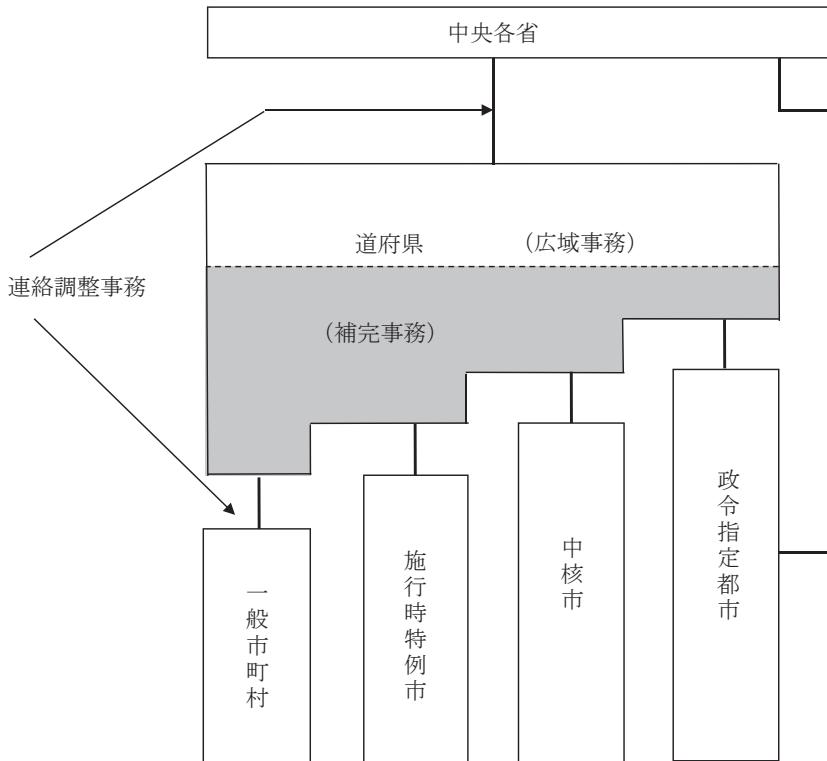
市川喜崇（2011）は、都道府県が補完事務を柔軟に変化させ、その時々の適切な役割分担を模索しながら環境変化に対応してきたことが、地方自治の成功の一つの重要な要因であったと評価する¹⁸。

また、市川は、都道府県による補完のあり方は一義的に決まるものではなく、補完対象となる市町村の相対的な規模・能力関係に規定されると論じる（図1参照）。実際、曾我謙悟（2000）は、都道府県と市町村の財政データを用いて、人口状況といった「都市化の程度」や政令指定都市の存在により、都道府県と市町村の事務配分が規定されていることを明らかにしている¹⁹。これらの知見に依拠すれば、都道府県による市町村の補完は、全国画一的なものではなく、都道府県ごとにかなりの差異、多様性があると考えられる。

それでは、東日本大震災の災害廃棄物処理にあたっての岩手県と宮城県による補完にも、先行研究が指摘する県間での差異はみられるだろうか。差異があるとすれば、具体的にどのような違いなのか。さらには、補完事務の拡大にそもそも慎重とされる県が、災害廃棄物処理の補完をどのように決断したのか。次章以降において、アンケート調査や事例研究をもとに、これらの問い合わせを考察する。

18 市川喜崇（2011）209頁。

19 曾我謙悟（2000）70頁。このような多様性は、都道府県と市町村間での権限移譲の実態に言及する千葉実（2011）においても指摘されている（557頁）。



[図1] 3機能の関係概念図

(出所) 市川喜崇 (2011、182頁) 図6-1を一部加工。

(注) 2015年4月に施行された地方自治法改正により特例市制度が廃止されたため、廃止時点で「現に特例市である市」は施行時特例市と区分されている。

第3章 アンケート調査結果の分析

本章では、「東日本大震災の災害廃棄物処理にあたり県は市町村をどのように補完したのか、さらに県間で補完のあり方に違いはあったのか」という

問い合わせに対して、被災市町村へのアンケート調査をもとに考察を行う。使用するのは、金沢大学人間社会研究域法学系政策過程論研究室が、岩手県と宮城県の沿岸部 27 市町村すべてに対して実施したアンケート調査結果の一部である²⁰。本アンケート調査は、東日本大震災時の災害廃棄物処理に関する市町村の取組実態を把握することを目的として、災害廃棄物処理を担当する部署に回答を依頼した。

本アンケート調査の記述統計から導かれる主な知見は次のとおりである。まず、災害廃棄物処理における県の役割が、国や市町村といった他の機関のそれと比較して重要なものであったのかを確認した。そもそも、東日本大震災では、国の役割の大きさに関する指摘がある一方で、都道府県の役割の大きさに論及する議論は少ない²¹。このような議論の動向に対し、松井望（2015）は、東日本大震災の被災市町村に対するアンケート結果を用いて、被災市町村と県の連絡頻度が、被災市町村と国、被災市町村と県内の他市町村との連絡頻度よりも相対的に高いことを明らかにした²²。

本アンケート調査では、災害廃棄物処理という特定の場面に限定した場合でも、被災市町村と県の接触頻度がやはり高いといえるかを確認するための

20 本調査は、「災害廃棄物の処理をめぐる地方行政ガバナンスの実証研究」アンケート調査と題して郵送調査法にもとづき、2016年8月1日から同月27日にかけて実施した。有効回収数は19票、有効回収率は70.4%である。

また、調査対象の27市町村は次のとおりである。岩手県は、宮古市・大船渡市・久慈市・陸前高田市・釜石市・大槌町・山田町・岩泉町・田野畠村・普代村・野田村・洋野町の12自治体。宮城県は、仙台市・石巻市・塩竈市・気仙沼市・名取市・多賀城市・岩沼市・東松島市・亘理町・山元町・松島町・七ヶ浜町・利府町・女川町・南三陸町は15自治体。

そのうち有効回収できた19市町村は次のとおりである。岩手県は、宮古市・大船渡市・陸前高田市・釜石市・大槌町・山田町・岩泉町・野田村・洋野町の9自治体。宮城県は、仙台市・石巻市・塩竈市・気仙沼市・名取市・岩沼市・東松島市・亘理町・利府町・南三陸町の10自治体。

21 松井望（2015）91-92頁。

22 同上、82-89頁。

質問項目を設けた。具体的には、震災後の1ヶ月時点と半年時点において「災害廃棄物処理に関し、関係機関・組織とどれくらい連絡をとりましたか。当てはまる番号に○をおつけ下さい。(○はそれぞれ1つずつ)」という質問を行い、環境省、県、県内の他市町村、県外の市町村といった関係機関別に連絡の頻度を尋ねた。

また、各機関との連絡頻度を比較できるように、選択肢を連続変数になおす形で、「ほぼ毎日」 = 30、「ほぼ2~3日に1回」 = 10、「ほぼ1週間に1回」 = 5、「ほぼ1ヶ月に1回」 = 1、「特になし」には0を与えるというコーディングを行った。つまり、「約1ヶ月間の中で被災市町村が各機関と連絡をとった日数」を表す形でコーディングをした。

その結果をまとめたものが表1である。同表は、いずれの時点においても、被災市町村と県との連絡頻度が他機関との連絡頻度よりも高いことを示している。県との連絡頻度が、いずれの時点においても約14ポイントであるのに対して、環境省との連絡頻度は約7ポイント、県内の他市町村との連絡頻度は約4ポイントであり、県と他機関とでは接触頻度に倍以上の差があることがわかる。すなわち、震災後の1ヶ月時点と半年時点のいずれにおいても、被災市町村は県と最も頻繁に接触しており、災害廃棄物処理での県の役割の大きさをうかがい知ることができる。

表1 関係機関との連絡頻度

	環境省	県	県内の他の市町村	県外の他の市町村	回答自治体N
1ヶ月時点	7.4	14.0	3.8	2.4	19
半年時点	7.2	14.3	3.7	0.8	19

次に、災害廃棄物処理に関する県の補完方法を把握するために、市町村から県への事務委託の内容を尋ねた質問項目に着目した。表2は、「災害廃棄物

処理の実施過程についてお尋ねします。貴自治体は、どの処理段階から県に災害廃棄物処理の事務委託をしましたか。(○は1つ)」という質問に対する回答をまとめたものである。

表2 県への事務委託の内容

	一次仮置き場 での選別等の 処理から	二次仮置 き場への 搬入から	二次仮置き 場での中間 処理から	最終処分 およびリサ イクルのみ	その他	事務委託 を一切して いない	回答自治体 %	N
岩手県	44.4	11.1	11.1	22.2	11.1	0.0	100	9
宮城県	10.0	50.0	20.0	0.0	0.0	20.0	100	10

当該回答結果を見ると、19の回答市町村のうち89%（17市町村）が県に事務委託をしているものの、その事務委託の内容は、「一次仮置き場での選別等の処理から」の委託、「二次仮置き場への搬入から」の委託、「二次仮置き場での中間処理から」の委託、「最終処分およびリサイクルのみ」の委託と多様性に富んでいる。つまり、市町村が抱えていた課題は分散しており、県は市町村ごとに補完の仕方を変えていたと考えられる。

また、岩手県と宮城県で比較した場合、岩手県では回答市町村の44%（4市町村）が「一次仮置き場での選別等の処理から」の委託を選択していたのに対して、宮城県では50%（5市町村）が「二次仮置き場への搬入から」の委託を選択していたことがわかる。岩手県と宮城県の間で補完のあり方に違いが生じていた理由は不明ながら、少なくとも両県間の間で補完のあり方に差異があったことは確認できたと考えてよいだろう。

以上の調査結果を改めて整理すると、次の3点を指摘することができる。第1に、災害廃棄物処理に関して、市町村が最も頻繁に連絡をとっていた関係機関は県であった。つまり、連絡頻度という観点からみて、市町村にとって県は大きな役割を果していた可能性が高い。第2に、災害廃棄物処理に際し

て県が実際に行った補完には多様性があった。県の関与は二次仮置き場での処理工程に止まらず、市町村によっては一次仮置き場での処理工程から関与しており、全市町村に対して画一的な対応を県がとっていたわけではなかった。また、第3に、その補完のあり方に関して、岩手県と宮城県との間に異なる傾向を観察できた。岩手県では一次仮置き場の処理工程から補完を行っているケースが多いのに対して、相対的に宮城県では二次仮置き場の処理工程から補完を行っているケースが多かった。

以上のように、「東日本大震災の災害廃棄物処理にあたり県は市町村をどのように補完したのか、さらに県間で補完のあり方に違いはあったのか」という本稿の問い合わせに対して、両県間の間で補完のあり方に違いがあったことを本アンケート調査の記述統計から確認することができた。ただし、その「違い」が具体的にどのようなものであるかについては、さらなる分析が求められる。そこで、次章では事例研究を行い、「違い」の実態に迫ることにしたい。

第4章 事例の過程追跡

本章では事例研究の中でも過程追跡という分析アプローチを採用し、岩手県と宮城県がいかなる意向をもって市町村の災害廃棄物処理を補完したかを記述的に推論する。特に、両県が市町村との調整をどのように行いながら補完事務を決定したかについて、両県の活動を時系列的に辿る。また本章では、岩手と宮城の事例間を比較することで両県の補完パターンの特徴を明らかにすることも試みる。

第1節 岩手県による市町村の補完過程

東日本大震災により岩手県内で生じた災害廃棄物量は、最終的に約618万トンであった。この量は、岩手県全体で排出される一般廃棄物の14年分に相

当するものであったという²³。このように膨大な量の災害廃棄物に直面して、岩手県は、まず県内の状況に関する情報収集を行った。その結果、市町村の役所そのものや市町村等のもつ処理施設が被災していたことなどが明らかとなつた。このような状況に鑑み、災害廃棄物処理に関して、県は主体的に市町村を支援する必要があると判断し、市町村からの事務の受託を前提とした検討を進めることにした²⁴。

東日本大震災時の処理に携わった県担当者によると、市町村に対する岩手県の関与の仕方を検討する上で、過去の経験が重要な役割を果したという。岩手県は、1999年の集中豪雨で県内の軽米町に災害廃棄物が生じた際に当該処理の支援を実施した経験を有していた。当時の岩手県による支援内容は、軽米町から他の市町村に災害廃棄物を振り分けるための連絡調整事務や、軽米町から他市町村へ委託するための処理費用を県の単独費で補助するという間接的支援に限った対応であったものの、このような経験が市町村に対する補完を検討する際の積極的な材料になったとされる²⁵。

この間、岩手県では、平常時から産業廃棄物などの許認可事務を担当する資源循環推進課が災害廃棄物処理に関する対応を行っていたが、3月25日には同県対策本部支援室に「がれき・廃棄物対策チーム」を設置した。また、3月末までの間に岩手県は、環境省に対して、処理費用の全額国庫負担と市町村に代わり、県が災害廃棄物の処理を直接実施できるスキームを要望した²⁶。結果として、全額国庫支出については3月26日に樋高剛環境大臣政務官によって約束され²⁷、3月27日には市町村から県への処理事務の委託についても、地方自治法にもとづいて県が市町村から事務の委託を受けて代行処理す

23 岩手県（2015）4頁。

24 同上、13頁。

25 岩手県廃棄物対策特別室へのインタビュー〔2014年8月6日、岩手県庁に於いて〕。

26 岩手県（2015）29頁。

27 岩手県災害廃棄物処理完了報告会2015年1月30日資料（岩手県環境生活部 松本実「岩手県における災害廃棄物処理の概要について」）を参照。

ることができるとの見解が環境省側より示された。

岩手県は、当該見解などを参考にしながら、3月29日に盛岡市内で、同県と県内市町村、産業廃棄物協会や建設業協会などの関係団体、そして環境省で構成される岩手県災害廃棄物処理対策協議会を開催し、その場で県内の災害廃棄物処理に関する方針を固めた²⁸。市町村からの事務委託については、4月8日に意向確認照会文書を沿岸部の各被災市町村に送付し、市町村の意向を確認しながら、事務委託に関する各市町村議会の議決（あるいは専決処分）、事務の受託協議、規約の告示などの手続きを進めた²⁹。

結果的に岩手県への事務委託の意向を示したのは、沿岸部12市町村のうち、宮古市、陸前高田市、大槌町、山田町、岩泉町、野田村、田野畠村の7市町村だった。一方で岩手県は、県内全体の災害廃棄物処理計画として同年6月に岩手県災害廃棄物処理実行計画を、また8月に岩手県災害廃棄物処理詳細計画を策定することを通じて、市町村からの事務委託の有無に関わらず、沿岸部12市町村すべての処理の進捗に個別に気を配っていたという³⁰。例えば、仮置き場の確保と災害廃棄物の収集および仮置き場への搬入作業は、県ではなく市町村自身が行うことになっていたものの、市町村から搬入作業に対する支援要請があった際、県の土木センターでその作業の一部を担うなど、岩手県は「半オーダーメイド」的な対応を行った³¹。

また、岩手県は、他市町村と比べて被害が甚大であった陸前高田市からJV（Joint Venture：特定建設工事共同体企業）選定に関する県委託の要望を受けた際にも、個別事情を斟酌した対応を選択している。岩手県は、JV選定を県が受託することによって同市内での処理スピードがむしろ遅れる可能性を考

28 環境新聞編集部編（2012）30頁。

29 岩手県（2015）29-30頁。

30 岩手県の当時の担当者は、一部の市町村に遅れが出ないよう、12市町村の処理が同程度のスピードで進むよう望んでいた（岩手県廃棄物対策特別室へのインタビュー〔前掲〕）。

31 岩手県廃棄物対策特別室へのインタビュー〔同上〕。

慮し、企業選定・発注を含めた二次仮置き場での選別作業まで陸前高田市自らが実施し、その後の最終的な処理作業のみを県が受託することにしたのである³²。

実際の処理業務を進めるにあたって岩手県は、事務を受託した市町村のエリアを、久慈地区（野田村）、宮古地区（宮古市、岩泉町、田野畠村）、山田地区（山田町）、大槌地区（大槌町）に分け、各地区についてJVを選定した。ただし、JVの選定準備の際に市町村から地元の企業を使ってほしいとの要望があったため、3社以上のJVの場合、少なくとも1社は管内に本店を有する企業を入れることにしている。また、選定基準も市町村の意向を確認しながら決定したという。このように、処理業者の選定についても、県は市町村に配慮しながら、地域の事情に通じている地元企業と廃棄物処理に長けている業者を組み合わせた。そして、2012年1月頃から各地区の破碎・選別作業を本格的に開始し、計画目標についていた2014年3月末までに災害廃棄物処理を終了させたのである³³。

なお、膨大な業務への対応や市町村への技術的な助言を行うため、岩手県は2011年5月2日時点で、資源循環推進課内に「災害廃棄物対策特命チーム」を発足させている³⁴。発足当初は、総括課長、担当課長、担当、業務支援を入れた11名で、化学職を中心としながら土木職や契約事務担当を構成員としていた。さらに2011年度末までには、「廃掃法／廃棄物処理法」に詳しい人材を補強するなどして19名、応援職員を合わせると21名にまで増員させた³⁵。また、2012年4月1日からは、副部長級の職員が室長になる形で特命チームから「災害廃棄物対策室」に組織改編を行っている。対策室発足時は、他県や

32 環境新聞編集部編（2013）73頁。

33 岩手県（2015）6頁。

34 岩手県の当時の担当者によれば、宮城県が3月14日時点で、災害廃棄物処理に特化した組織（震災廃棄物処理対策検討チーム）を設置していたことも、特命チームを発足する契機になったという（岩手県廃棄物対策特別室へのインタビュー〔前掲〕）。

35 岩手県（2015）22-23頁。

政令指定都市からの応援職員も含めて20名、同年度末時点で21名を配置し、災害廃棄物処理を進めた³⁶。

第2節 宮城県による市町村の補完過程

東日本大震災により宮城県内で生じた災害廃棄物量は、最終的に1820万トンと推計されており、この量は県内で1年間に排出される一般廃棄物排出量の約23年分に相当する³⁷。

宮城県は、発災当初から「被災市町村において対処可能な範疇を超えてい るとの判断のもと、補助金の枠組みではなく国直轄での処理を強く求め」ていた³⁸。結果的に、宮城県内の国直轄処理は認められなかったが、環境省による市町村から県への事務委託容認についての方針を受け、3月28日に同県の災害廃棄物処理の基本方針を公表した³⁹。

同基本方針は、被害が甚大で市町村自らが処理することが困難な場合には、事務の委託により県が災害廃棄物の処理を行うことを沿岸部市町に対して明示するものであった。具体的には、一次仮置き場を設置し、災害廃棄物の粗分別までは市町が行うこととし、県はその後の中間処理からを担うというものであった。また、県はその実施にあたり、沿岸部を広域単位に分け、破碎施設、焼却施設などの中間処理施設を設置すること、また発災から概ね3年以内に処理を終了させることを示した⁴⁰。この基本方針を受け、県内の市町は石巻市を先頭に、順次県への委託を行ったのである。

市町から県への事務委託は、環境省による方針公表以前より、県から各市

36 2013年度は、県庁内のプロパー職員20名と部内支援や他自治体支援により派遣された6名からなる26名体制となる。そして、2014年度は15名を同対策室に配置しており、平均して約20名の職員を継続的に配置してきた（同上、23-24頁）。

37 宮城県環境生活部震災廃棄物対策課（2014）。

38 同上、28頁。

39 同上、2頁。

40 同上、3頁。

町に対して委託に関する意向確認を行い、両者の間で調整した上で決定された。中間処理を実施するための広域ブロックの区分方法や、各ブロック内のどこに処理プラントを設置するかについても、県と市町の間で事前に調整がなされたという。例えば、気仙沼市と南三陸町を含む広域ブロックでは、当初、県営処理プラントをブロック内に1か所設置する予定だったが、市町側との調整の結果、気仙沼市と南三陸町のそれぞれに1か所ずつ設置することになった⁴¹。

そして4月13日には、「東日本大震災により発生した災害廃棄物の適正かつ円滑な処理を推進するため、国、県、関係市町村、並びに関係団体の連絡・調整組織として宮城県災害廃棄物処理対策協議会」が設置され、仙台市において初回が開催された。同協議会は、県、県内35市町村および一部事務組合、建設業協会や産業廃棄物協会などの関係団体、そして環境省東北地方環境事務所などの各省庁の支部局で構成されている⁴²。また、県は、実施方法の詳細を記した「災害廃棄物処理指針」を策定するにあたり、同指針に市町村の意見を反映させるため、指針案（たたき台）の段階で沿岸市町に送付した。最終的に県は、5月16日に環境省が示したマスタープランとの整合を図った上で処理指針を策定し、5月30日に市町村へ指針を配付している。これをもって、宮城県は、災害廃棄物の撤去方法、運搬方法、分別方法、処理方法に関する統一的見解を市町に示した⁴³。

その後7月に、宮城県は災害廃棄物処理実行計画を策定し、12市町を、気仙沼ブロック（気仙沼市、南三陸町）、石巻ブロック（石巻市、東松島市、女川町）、宮城東部ブロック（塩竈市、多賀城市、七ヶ浜町）、亘理・名取ブロック（名取市、岩沼市、亘理町、山元町）の4ブロックに区分した。そし

41 宮城県環境生活部へのインタビュー [2014年8月8日、宮城県庁に於いて]。

42 「災害廃棄物処理対策協議会」『宮城県ホームページ』<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/junkan/kyougikai-index.html> (2012年9月10日閲覧)

43 宮城県環境生活部震災廃棄物対策課 (2014) 3頁。

て、ブロックごとに大手ゼネコンが主体となるJVに処理業務を委託し、県で受託した災害廃棄物の処理を本格的に開始した。そして、岩手県同様に宮城県も2014年3月末までに災害廃棄物処理を終了させたのである。

なお、この間に、宮城県内部で災害廃棄物処理を所管していた部署は、次のように変遷している。まず発災直後は、平常時から廃棄物行政を担当していた環境生活部廃棄物対策課が災害廃棄物処理について対応していたが、3月14日に環境生活部内に「震災廃棄物処理対策検討チーム」を設置した。同チームは、廃棄物対策課の職員と環境生活部内の他の課の職員を合わせた、環境生活部次長をトップとする4班体制（がれき処理第1グループ、がれき処理第2グループ、し尿処理グループ、管理グループ）、28名で構成された。また、4月1日には、同チームを5班体制（がれき処理第1グループ、がれき処理第2グループ、がれき処理第3グループ、自動車・家電等処理班、管理グループ）、50名に改編している。この職員数の増員は、環境生活部の他に土木部や農林水産部からの職員が含まれているが、その大半は本務をもったままの兼務従事として配置された。

さらに9月1日には、災害廃棄物の専任組織としての「震災廃棄物対策課」を環境生活部内に設置した。同課は、4班（予算管理班、処理推進第1班、処理推進第2班、施設管理班）、25名の体制である⁴⁴。さらに、その4班を横断する形で、地区別担当制（気仙沼ブロック担当、石巻ブロック担当、宮城東部ブロック担当、亘理・名取ブロック担当）を導入し、業務内容を縦軸、地区を横軸としたマトリックス組織として同課を組織した。なお、「震災廃棄物処理対策検討チーム」から同課への組織再編にあたり配置人数が半減減したのは、前述の職員の兼務状態を解消したためである⁴⁵。

44 同上、21-22頁。

45 宮城県環境生活部へのインタビュー [前掲]。

第3節 事例の比較

前節では岩手県と宮城県の具体的な意思決定過程を確認したが、本節では補完のあり方に関して両県に指摘できる共通点と差異点を整理する。まず、両県に共通して言えることは、災害廃棄物処理に関する補完、すなわち市町村からの事務委託を受託したのは市町村側からの要請を受けた結果であり、補完のあり方についても市町村側の意向を事前に確認しながら決めたという点である。

また、一般的に県の廃棄物行政は許認可を中心としており、処理事務そのものを日常的に実施しているわけではないため、岩手県と宮城県のいずれも廃棄物処理に関する専門知識や技術を有する職員を十分に保有していなかった⁴⁶。そのため、災害廃棄物処理事務を県が主体的に進めるにあたり、技術職員を中心としたマンパワー不足が深刻になったという。このような状況に対して、両県は、他県から、建設系や土木系の技術職員で災害廃棄物処理に係る施工管理の技術をもつ職員の派遣を受けた⁴⁷。

他方で、岩手県と宮城県の補完のあり方には違いがあったと考えられる。前述のとおり、岩手県は市町村に対して「半オーダーメイド」的な対応を選択した。すなわち、事務委託を結んだすべての県内市町村に対して一律の対応をしたわけではなく、市町村ごとに受託する事務の程度を柔軟に変化させる形で、「半オーダーメイド」的な補完を行ったのである。このような岩手県

46 岩手県廃棄物特別対策室へのインタビュー〔前掲〕。宮城県環境生活部へのインタビュー〔前掲〕。

47 宮城県環境生活部震災廃棄物対策課（2014）21頁。また、岩手県は他県の応援職員からだけでなく学会からも技術的助言を得ていた。廃棄物資源循環学会からは、災害廃棄物発生量の推計の仕方や災害廃棄物の基礎データの収集方法、災害廃棄物に含まれている塩分の問題に関する助言があり、県処理の詳細計画を策定に活用された。また、地盤工学会からは、災害廃棄物に含まれるコンクリートがらや津波堆積物を公共事業用の資材として活用できるとの助言のもとに県復興資材活用マニュアルが策定され、そのような活用方法に慎重だった県庁内や市町村の土木系職員に対しての説得が可能になった（岩手県2015、33頁、43頁、103頁）。

の対応は、県内市町村の災害廃棄物処理スピード（処理率）の平準化という「横並び」を達成するためであったと考えられる。

「横並び」という概念は、市町村あるいは都道府県自身が自己の競争相手と考える自治体の施策水準に遅れをとるまいとする行動を一般的に指す⁴⁸。しかし、先の過程追跡により観察できた県の姿勢は、自身と他都道府県の関係における「横並び」というよりも、自身の県内市町村間での「横並び」を重視するものであった⁴⁹。

このような県内市町村の「横並び」に関する意識は、宮城県も有していたと考えられる。しかし、宮城県は、市町村ごとに対応を柔軟に変化させるよりも、逆に市町村一律的な補完を選択することで「横並び」を目指した。すなわち、岩手県と宮城県はとともに、災害廃棄物処理に関し、いずれかの市町村が遅れないようにと県内市町村間の「横並び」に留意していた点では共通していた。しかし、岩手県は市町村ごとに目配せを行い「半オーダーメイド」的な対応をした、換言すれば、特定の市町村に対し深く関与したのに対して、宮城県は「市町村優先の原則」により忠実な形での補完を選択し、必要最小限度でしか市町村に関与しなかったのである。

第5章 結論と含意

本稿では、アンケート調査や事例研究を用いて「東日本大震災の災害廃棄物処理にあたり県は市町村をどのように補完したのか、さらに県間で補完のあり方に違いはあったのか」を把握した。

まずアンケート調査の記述統計から岩手県と宮城県との間で補完のあり方

48 村松岐夫（1988）；伊藤修一郎（2002；2006）。

49 災害廃棄物処理スピード（処理率）の平準化という「横並び」志向は、2011年5月に出された環境省のマスタープランに原則3年内の処理達成と明記されたことによって、一層強まったと考えられる（岩手県廃棄物特別対策室へのインタビュー〔前掲〕。宮城県環境生活部へのインタビュー〔前掲〕）。

に差異があることを確認し、次に事例研究によって当該差異を具体的に記述した。具体的には、岩手県の場合、県は事務委託の有無に関わらず沿岸部の12市町村すべての処理の進捗に個別に気を配り、市町村側から要請があれば「半オーダーメイド」的な補完を行った。岩手県は全体的な方針として、仮置き場の確保と災害廃棄物の収集および二次仮置き場への搬入に関しては市町村が行うことにしており、実際には一時仮置き場の処理工程から関与していたのである。一方、宮城県の場合、事務委託のあった12市町の地域を4ブロックに区分し、ブロックごとにJVによる処理を進める中で、岩手県と比べると市町村一律的な補完を行った。

本稿の分析により明らかになった県間の補完のあり方の違いは、先行研究によって指摘されてきた都道府県－市町村関係の多様性を裏づけるものである。また本稿は、県間の違いがあると同時に、市町村ごとに都道府県－市町村関係に違いがある可能性を浮かび上がらせたと考えられる。特に、岩手県が「半オーダーメイド」的な補完を行ったことは、県が市町村ごとに補完のあり方を変えることを示唆している。

1990年代から一連の地方分権改革が実施してきたものの、そこで議論は市町村をいかにして機能させるかという問題に傾注し、都道府県の役割や都道府県－市町村関係のあり方についての議論は低調だった⁵⁰。都道府県の役割を広域機能に純化させる方向の議論が盛んであるのに対して⁵¹、都道府県と市町村の融合関係を前提とした補完事務のあり方については十分に検討されてきたと言いたい。

しかし、本稿が明らかにしたとおり、都道府県による補完は一様ではなく、各地域の実情に応じて実施されている。融合関係の中で、都道府県が丁寧に市町村との連携を模索する様相をうかがい知ることができる。都道府県－市町村関係を、連携を前提とした相互依存関係と捉えれば、補完のような市町

50 北村亘（2017）80頁。

51 千葉実（2011）563頁。

村から都道府県への事務の再配分のあり方を議論する意義は大きい。都道府県－市町村関係は、地方自治制度のあり方を将来的に検討していく上で重要な視点をもたらすと考えられる⁵²。

なお、本稿で論じたのは、補完のあり方に関して県間に差異があることのみであって、差異を生み出している要因の特定には至っていない。補完のあり方を規定する要因は何か、あるいは、いかなる条件の時に市町村から都道府県への権限移譲が選択されるのかという問い合わせが今後の研究課題になるだろう⁵³。

52 第30次地方制度調査会の「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日）において「都道府県による補完」の方針が示され、地方自治法の一部を改正する法律の施行（2014年5月23日）により「事務の代替執行」制度が新設された。

53 前述のとおり、都道府県は中間団体として行動しており、従来からの態度として補完事務には慎重であると村松（1988）は主張する。この主張に依拠すれば、補完のあり方を左右する要因は市町村側にあると考えられる。

市川（2011）によれば、都道府県による補完事務のあり方は、補完対象となる市町村の相対的な規模・能力関係に大きく規定されていると考えられる。しかし一方で、大都市圏の都道府県のほうが、地方圏の都道府県よりも補完事務の割合が高く、市町村の規模・能力が大きくなれば都道府県の補完事務が縮小するという推測は成り立たないという磯崎（2010）による指摘もある（42頁）。

謝辞：

本稿は、公益財団法人日本生命財団若手研究・奨励研究助成「災害廃棄物の処理をめぐる地方行政ガバナンスの実証研究——復旧・復興期における政府間関係の実態とその影響力」の成果の一部であり、日本公共政策学会2016年度研究大会「自由公募セッションX 自治体の政策形成過程」（2016年6月12日）での報告内容に大幅な修正を加えたものである。本学会においてコメントを頂戴した討論者の名取良太先生に御礼申し上げたい。

また、本稿の執筆にあたり、岩手県廃棄物対策特別室および宮城県環境生活部にインタビュー調査のご協力をいただいた。復興業務でお忙しい中、お時間をいただいたことに記して感謝申し上げる。

参考文献

- 天川晃（1986）「変革の構想——道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、111-137頁.
- 磯崎初仁（2010）「都道府県制度の改革と道州制——府県のアイデンティティとは何か」磯崎初仁編『変革の中の地方政府——自治・分権の制度設計』中央大学出版会、1-80頁.
- 市川喜崇（2011）「都道府県の性格と機能——公的ガバナンスにおける政府間関係」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房、179-213頁.
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態——政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会.
- 伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新——景観条例から景観法へ』木鐸社.
- 岩手県（2015）『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』岩手県.

- 金井利之（2012）『原発と自治体——「核害」とどう向き合うか』岩波書店.
- 金子和裕（2011）「東日本大震災における災害廃棄物の概況と課題——未曾有の災害廃棄物への取組」『立法と調査』第316号、参議院事務局企画調整室、65-76頁.
- 河合晃一（2015）「瓦礫処理をめぐる自治体の行動選択」小原隆治・稻継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、309-327頁.
- 環境新聞編集部編（2012）『東日本大震災 災害廃棄物処理にどう臨むか』環境新聞社.
- 環境新聞編集部編（2013）『東日本大震災 災害廃棄物処理にどう臨むかⅡ』環境新聞社.
- 北村亘（2017）「カウンターパート方式と府県の役割」大西裕編『災害に立ち向かう自治体間連携——東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房、79-97頁.
- 島岡隆行（2009）「地球温暖化に伴う異常気象と災害廃棄物」廃棄物資源循環学会監修、島岡隆行・山本耕平編『災害廃棄物』中央法規出版、3-20頁.
- 砂原庸介（2016）「災害復興と都市・住宅政策」御厨貴編『大震災復興過程の政策比較分析——関東、阪神・淡路、東日本大震災の検証』ミネルヴァ書房、89-108頁.
- 曾我謙悟（2000）「都道府県・市町村関係の現状と今後の展望」『都市問題』91卷4号、東京市政調査会、65-79頁.
- 千葉実（2011）「条例による事務処理の特例の現状とこれから」北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編『自治体政策法務——地域特性に適合した法環境の創造』有斐閣、555-569頁.
- 橋本信之（2005）『サイモン理論と日本の行政——行政組織と意思決定』関西学院大学出版会.
- 宮城県環境生活部震災廃棄物対策課（2014）『災害廃棄物処理業務の記録』〈宮

- 城県)』宮城県.
- 村松岐夫 (1988)『地方自治』東京大学出版会.
- 村松岐夫 (2014)「戦前戦後断絶論と中央地方の『相互依存関係』仮説・再訪」『季刊行政管理研究』145号、行政管理研究センター、4-15頁.
- 森道哉 (2016a)「災害廃棄物処理における都道府県の役割」『大震災復興過程の比較研究プロジェクト——関東、阪神・淡路、東日本の三大震災を中心に 研究調査最終報告書』ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部、45-55頁.
- 森道哉 (2016b)「災害廃棄物処理の行政——阪神・淡路大震災、東日本大震災における教訓とその行方」御厨貴編『大震災復興過程の政策比較分析——関東、阪神・淡路、東日本大震災の検証』ミネルヴァ書房、149-173頁.
- 山口道昭 (2016)「市町村に対する都道府県の『補完』のあり方(一)～(二・完)——岩手県の事例をとおして考える」『自治研究』92卷7号、8号、第一法規、24-45頁、17-35頁.
- 山本英弘 (2010)「ガバナンス概観——政策過程における多様な主体の参加と影響力」辻中豊・伊藤修一郎編『ローカル・ガバナンス——地方政府と市民社会』木鐸社、39-57頁.
- 依田博 編 (2000)『阪神・淡路大震災——行政の証言、そして市民』くんぶる.
- 寄本勝美 (1981)『「現場の思想」と地方自治——清掃労働から考える』学陽書房.