

自治体行政における 紛争管理

迷惑施設立地問題とどう向き合うか

金 今善



Union Press

自治体行政における紛争管理 —迷惑施設立地問題とどう向き合うか—

金 今善



Union Press

「主を恐れることは知識の初めである」

(聖書・箴言 1 : 7)

目次

第1章 課題と視角—NIMBY問題とどう向き合うか—	7
第1節 問題の所在	7
第2節 本書の基本的視角—立地紛争に対する政治・行政 学的アプローチ	10
2.1 NIMBYをどのように捉えるか (11)	
2.2 負担問題をめぐる意思決定過程への住民参加論と その限界 (14)	
2.3 迷惑施設の立地問題と専門知 (18)	
第3節 一般廃棄物処理施設の研究素材としての意義	20
第4節 本書の構成	24
注	26
第2章 紛争と参加をめぐる理論的考察	29
第1節 「紛争管理」概念の操作化とその含意	29
1.1 「紛争」の捉え方 (29)	
1.2 紛争の動態的性格と紛争処理 (30)	
1.3 「紛争管理」の含意 (33)	
第2節 自治体行政と紛争管理	36
2.1 公共紛争の基本構造と市町村行政 (36)	
2.2 「紛争管理」の担い手 (42)	
第3節 多様な紛争処理手法と住民参加型紛争管理の意義	44
3.1 紛争対応の諸手法と特徴 (44)	
3.2 住民参加型紛争管理の意義とその陥穽 (46)	
注	54
第3章 分析の枠組み	57
第1節 迷惑施設立地紛争の構造的特性	58
第2節 立地推進戦略の類型別の特徴と課題	61

第3節 一般廃棄物処理施設の立地推進形態の類型化と その特徴	64
第4節 分析枠組みの設定	70
4.1 既存研究の動向 (70)	
4.2 先行研究の示唆点と限界 (73)	
4.3 実証のための分析枠組み (77)	
第5節 分析対象事例の位置づけ	91
5.1 4事例の概要 (91)	
5.2 4事例の特徴とその位置づけ (95)	
注	97
第4章 東京都杉並区清掃工場建設事業	101
第1節 杉並区高井戸地域の概況	101
第2節 紛争の経過	102
2.1 難航する焼却場建設計画 (102)	
2.2 「ごみ戦争」の宣言と話し合いの決裂 (111)	
2.3 都区懇談会の活動と「対話路線」の終止 (120)	
2.4 反対同盟との和解と計画建設及び運営段階への 住民参加 (128)	
注	134
第5章 東京都日の出町廃棄物最終処分場建設事業	139
第1節 多摩地域の概況とごみ問題	139
第2節 紛争の経過	141
2.1 谷戸沢処分場の設置をめぐる紛争 (141)	
2.2 谷戸沢処分場の立地推進方式とその影響要因 (148)	
2.3 ニツ塚処分場の設置をめぐる紛争 (152)	
2.4 ニツ塚処分場の立地をめぐる紛争の構造とその影響要因 (159)	
2.5 小括 紛争調整過程への影響要因	179
注	181

第6章 東京都武蔵野市クリーンセンター建設事業	189
第1節 武蔵野市の概況	189
第2節 紛争の過程	190
2.1 行政主導による市営プール地の選定と周辺住民の 反対 (190)	
2.2 市営プール地住民の反対と「クリーンセンター建設 特別市民委員会」の設置 (196)	
2.3 「建設特別市民委員会」による用地選定作業と周辺住民の 合意 (200)	
2.4 小括 住民との協働による合意形成と「熟議の場」の 限界 (207)	
注	210
第7章 東京都狛江市リサイクルセンター建設事業	213
第1節 狛江市の概況	213
第2節 紛争の経過	213
2.1 リサイクルセンター（資源化施設）の建設問題と区内 処理 (214)	
2.2 周辺住民の反対と瑞穂町との妥結 (216)	
2.3 こまごみ市民委員会の構成とその活動 (218)	
2.4 小括 首長部問の正統性調達戦略と市民参加の場 (229)	
注	233
第8章 紛争管理のあり方を規定する要因と本研究の含意	235
第1節 自治体行政における紛争管理のあり方とその規定要因 ...	235
1.1 主体レベル：アクター間の信頼の程度、NIMBYの捉え 方、住民の参加の経験 (237)	
1.2 過程レベル：「場」の成り立ちとその性格、そして運用 の仕方 (239)	
1.3 構造レベル：他の行政体からの独立性、政治構造、地域 社会構造 (243)	

第2節 本研究から得られたインプリケーション	247
第3節 NIMBY 問題とどう向き合うべきか	249
注	251
あとがき	253
参考文献	259
索引	275

第1章 課題と視角

—NIMBY 問題とどう向き合うか—

第1節 問題の所在

本書は、自治体行政の視点から‘紛争管理’の概念を構築し直し、それに基づく分析枠組みを駆使して、迷惑施設の立地をめぐる地域で展開される、対立・競合する諸利益の調整過程を政治・行政学的に考察するものである。

原子力発電所をはじめ、軍事基地、廃棄物処理施設、幹線道路、飛行場、さらに刑務所や火葬場などは、社会全体の不特定多数には便益をもたらすが、その施設が立地する特定地域住民には種々の形態のコストを負担させる施設、いわゆる迷惑施設¹である。それゆえに、その立地に際しては、NIMBY²的現象（Not-In-My-Backyardの必要性は認める。でもわが家の裏庭ではごめんだ！）が必ずといってよいほど発生しており、その対応をめぐるっては、特に行政（国や地方自治体）を巻き込んでの紛争が生じる場合が少なくない。というのも、施設の立地主体が民間事業者である場合であっても、許認可権を有することや、あるいは監督責任の所在を理由として、行政は紛争の当事者として認識されることが多いからである（籠，2009：12）。

また、迷惑施設の立地に際しては、利益を受ける者や圏域（受益圏）は広く存在する一方で、不利益を受ける者や圏域（受苦圏）は一部の地域だけに濃く狭く存在するという「受益圏と受苦圏のアンバランスな関係」（益田，2013：56）がどうしても生じてしまう。それゆえ、受益圏の大多数の住民は加害者であることを忘れて完全に傍観者になってしまい、折衝に当

たる職員と周辺の反対住民だけが厳しい緊張関係に陥ることが少なくない（佐藤, 1990:131）。その結果、迷惑施設の立地にかかわる意思決定過程では、負担をどのように分かち合うかについて社会的課題とすることなく、立地対象とされた特定地域が受け入れるかどうかに関心を矮小化してきた。

こうした迷惑施設の立地問題 = NIMBY 問題に対する日本における従来からの政策的取り組みとは、住民の理解や協力を得る過程において施設の安全性や必要性を強調し、分配上の不公正性を是正するための補償・代償措置という形で経済的利益を供与するなど、主として官僚や政治家等の政治エリートが専門家の高度な専門的知見に基づき、一方的に立地を決めて、立地地域住民に受け入れさせるというものであった。

しかしながら、こうした行政主導型の意思決定構造によって阻害・歪曲されてきた立地地域住民のニーズと政策とのギャップが常に問題とされてきた。そのため、近年では、それを埋めるための「場」をいかにデザインすべきかという観点から、例えば従来からの住民説明会や公聴会に加えて、市民会議、住民投票など、各地で新しい参加の仕組みを求め、模索する動きが広がりつつある。今やこうした住民参加³は行政への民主的統制の一つの回路として位置づけられよう。

ところが、住民説明会や公聴会等は、環境への影響の少なさや被害発生 の蓋然性の低さを示すことが主眼となり、住民に事業の内容を理解してもらうことが目的となっている。そして、提案された住民の意見に対する応答がないなど、一方通行的なものである場合が少なくない（榊原, 2003）。さらには、事例が増えるにつれて形式化・形骸化への批判もあとを絶たない。

一方、新潟県巻町での原子力発電所建設の是非に関する住民投票を皮切りに、近年住民の直接投票も行われている。しかし、これは官僚があらかじめ設定した選択肢（例えば当該施設の建設是非）への意思表示にすぎず、むしろ官僚の施策を実施する上で起きうる問題を回避するうえでのみ有効な手段に過ぎない⁴。しかも、住民投票は投票にいたる過程でしばしば討論が行われるものの、多数決で決定するものであり、基本的には「合意形成を断念する仕組み」（磯崎, 2016a: 51）である。そのため、本質的な問

題解決には至らず、仮に解決がなされたとしても、それは迷惑施設の設置をめぐる参加アクター間の「権力格差」とそれに伴う行政側への利益誘導の強化の反映でしかないと思われる。

もちろん、どういうときにどういった意思決定手法をとるべきかの選択において、行政の役割が重要であることに変わりはない。しかし、基本的には代表民主制が採られているとはいえ、議会がまったく蚊帳の外⁵にあり、住民が行政部門の行動を適切に「誘導・監視」できる仕組みになっているとはいえない現状にある。しかもその時々の方針や、市政担当者の交代という政治事情、外的な影響力などに臨機応変に対応するといった姿勢、さらに後述する（特に第4章と第7章）ように、住民・市民の「参加」を行政による意思決定の質を向上させるための重要な資源として捉えるのではなく、単に社会的課題を処理するための正当性確保の手段として「参加」を用いようとする行政による政治的意思決定（＝住民包摂戦略）にその選択をひとえに委ねることは問題であろう。

こうした背景から、最近の迷惑施設の用地選定過程では、「下からの自発的な働きかけ」を重視し、計画策定段階から専門家や利害関係者、さらに一般市民などから構成される「オープン」な政策形成の場を設置し、そこで事実や証拠に基づいて討論を交し、合意に到達しようとする「参加と討議」を通じた、「納得と同意」に基づく手続き的公正の実現が迷惑施設の立地問題の解決の重要な条件となりつつある。

ところが、日本において政策形成段階から住民参加を進めることにより施設建設に至った事例は極めて少ない。しかも、一見公正な手続きを踏んだように見えても、結果として住民の理解が得られず、その選定理由をめぐる激しく対立し、問題解決には至らなかったケースも報告される。つまり、立地地域住民の視点を加味した立地プロセスを取り入れるだけでは、必ずしも問題解決に繋がるとは限らない（大山，2003；土屋，2004；湯浅，2005；籠，2007；三上，2009）。むしろ、立地プロセスの政治性を明確にすることが求められよう。というのは、迷惑施設の立地に伴う負担の配分をめぐるっては関係する多くのアクター間でパワーポリティクスと絡むバー

ゲニングの行われる政策過程が展開されるのが必至だからである。

こうした問題意識に基づいて、本書の課題は、市町村の固有事務の一つとされ、地方行政の中でも、特に住民生活に密着した対応が求められる、一般廃棄物処理施設⁶の立地紛争を事例として採り上げ、その用地選定に至るまでの過程を比較検討し、その利害調整過程において紛争を発生させ、あるいは、そうした紛争を終息させるうえで制約となる「構造的要因」を解明することである。と同時に、NIMBY問題の解決手法の一つとして、近年、その導入が拡大されつつある、従来の有識者・関係者のみによる審議会に加えて、一般住民を含む多様な社会的主体（アクター）の参加・関与により開かれた公共の場（公共空間あるいは公共圏と言い換えてもよい）に注目する。そしてこのような公共の場がどのような政策的帰結、すなわち紛争の解決や合意形成の成否にインパクトを与えているのか、その陥穽も含めて検討を進めていく。

第2節 本書の基本的視角—立地紛争に対する政治・行政学的アプローチ

「社会あるところ紛争あり」（千葉，1968）と言われているように、紛争は社会の中に常態としてある。紛争をめぐる従来の議論には、紛争を害悪とみなし除去すべき対象として位置づける消極的な視点（逆機能）と、紛争こそ正常であり、社会形成のためにむしろ積極的な機能を営むとする視点（順機能）との対立が存在する（千葉，1968：303-304）。しかし、近年の紛争研究は、こうした機能主義的見解に対して批判的な態度をとり、消極的視点と積極的視点とを問わず、紛争は社会に現存する事実として必然的に絶えず発生するという認識に立ち、対応いかんで、機能的にも、逆機能的にも作用しうる両面性（ambivalence）を有するものとして紛争を理解するのが一般的である（嶋田，2000：264）。こうした紛争の両面性を踏まえ、紛争の消極的性質を抑制し積極的性質を促進してより良い結果に向けて紛争を積極的に管理していくことの重要性を強調するのが近年注目を

集めている「紛争管理」の視角（嶋田，2000；今村，2007）である。

本書の立場も、迷惑施設の立地紛争を考察・検討する上では、上記の「紛争管理」の視点を基本に据えるべきだと強調するものである。というのも、この類の紛争は、避けることのできないものとして現に存在しており（＝紛争の不可避性）、利害関係者間のイシューを尖鋭化させて新たなアイデアやアプローチを引き出す肯定的な側面をもつと同時に、放置されてしまうと、利害関係者との間に緊張をもたらすからである⁷。

以下では、こうした「紛争管理」の視点から、迷惑施設の立地紛争を検討する上で論点となりうる諸事象のうち、「NIMBYの捉え方」と「負担問題をめぐる意思決定過程への住民参加の問題」、そして「NIMBY関連施設の設置における専門知の役割と課題」についての検討を通じて、本書の基本的視角を示しておきたい。

2.1 NIMBYをどのように捉えるか

さて、迷惑施設の立地・建設をめぐる立地地域住民の反対運動、すなわちNIMBYは、先行研究では、以下のように3つの見方が示されている。

第1の視角は、迷惑施設が悪影響をもたらす可能性に対する懸念から、感情的・非科学的・非合理的に公共の利益を提供する政府の活動を妨げる偏狭な利己主義に基づいた立地地域住民のエゴイズムの表出であると見なす否定的なものである。たとえば、Glaberson（1988）は、「NIMBYはうるさくて強力（Powerful）であり、あらゆるところで見られる。NIMBYは、ある企業または政府の事業現場に近くに住んでいる人々がその事業により自分達が危険になると思って組織化し、訴訟を起して最終的にはそれを中止しようとする。…しかし、社会全体からみれば、特殊地域の反対によって国民はより大きな費用を支払わなければならない。結局のところ、国家全体の経済的破綻をもたらすものである」、と主張する。このように初期のNIMBY研究では、偏狭で近視眼的な反対あるいは利己的反対として否定的に捉える論調が目立った（Lake, 1993）。しかし、後述のように多くの先行研究では、住民たちの反対運動を動機づけていたのは必ずしも偏狭な

自己利益に基づくものではないとされる (Hunter and Leyden, 1995)。すなわち、複数候補地の有無、不透明な立地選定、情報公開の不足などが住民の反対の主な動機なのである。したがって、NIMBY を単に除去されるべき対象、いわゆる「住民エゴ」と同一視し、それをいかに解消すべきかといった論点のみに集中してしまうと、その解決へ向けた具体的な制度設計において住民の抵抗はただ克服されるべき対象となり、迷惑施設の立地がもたらす弊害に効果的に対処することができない。

これに対して第2の視角は、NIMBY を「政治的・環境的正義を追求する高潔な市民の連帯」(McAvoy, 1999: 2, 再引用) 或いは「地域エゴは住民運動の出発点だ。…NIMBYこそ暴走する文明に歯止めをかけるブレーキなのかもしれない」(清水, 1999: 264) だとする肯定的な視角である。しかし、利害が絡む問題に厳密な意味での住民の全員一致はありえない。したがって、NIMBY に対する肯定的な視角への固執は、政策問題の解決において住民参加の議論を過度に収斂してしまい、行政の実践面における民主性と効率性の両立を不可能にする。しかも否定的な視角と同様に、NIMBY を価値判断の問題として捉えているため、立地紛争についての総合的な理解を阻害する恐れがあり、紛争発生原因や政治・社会的環境との相互作用分析にとって致命的な弱点になりうる (金, 2004)。

最後に第3の視角は、政治・政策過程の視点から、NIMBY を産業国家において普遍的にみられる現象とし、社会意思決定を巡る利益や関心の異なる立地地域住民の政治的表現であり、政治過程で調整されるべき利害の一つの要素、と捉えるものである (Rabe, 1994; Munton, 1996; 大山, 2002)。たとえば、Rabe は、不十分な計画や稚拙な実施によりときに非民主的に自分達に押し付けられた立地責任に対して、住民は合理的に行動しているといい、NIMBY を「身近な問題 (Immediate problem = 州政府や自治体の政策の不十分な計画や稚拙な実施) に対する現実的な地域の反応」(Rabe, 1994: 3-4) と捉えている。また、官僚たちによって行われた立地決定に対する正当性や合理性を吟味するという点において政治的に合理的で現実性のある手段である、と捉える者もいる (Williams and Matheny,

1995 ; McAvoy, 1999)。このように、NIMBY が社会において必ず発生するという認識に立つならば、NIMBY がどのように発生し、そしてNIMBY がどのように積極的・消極的な両機能を演ずるのかを事実として観察することができるというメリットが得られる。ところが、この視角には紛争を積極的に「マネージ」するという側面が欠けていると思われる。

実際に、これまでの日本の多くの自治体では、紛争の肯定的な側面よりは否定的な側面に焦点を合わせ、紛争の逆機能を最小化することに関心が向けられていた。しかも、いったん発生した紛争を対象とするため、その対応もまた一時的で事後的な、そして対症療法的な水準の処方にとどまっていることが多い（田口，1994：36）。

しかし、近年の紛争に対する自治体の視点の変化に注目すると、たとえば、岐阜県社会資本整備指針（2004）には、社会資本整備の計画、実施に伴う紛争の予見がなされ、それを未然に防止するという考え方から「紛争アセスメント」の視点が入り入れられている。また、豊田市をはじめ熊谷市、瑞穂町などの多くの自治体では、廃棄物処理施設を設置しようとする事業者と関係住民との紛争に関連して斡旋や調停などの手続きを規定し、かつ紛争の予防措置を定めた条例が作られてある。今後、この類の条例の制定に向けた検討を進めている自治体も増えつつある（日本都市センター，2006）。すなわち、今日の自治体現場においては、いったん発生した苦情や紛争の処理手続を規定するばかりではなく、紛争の予防措置を積極的に規定する傾向が強まってきたといえよう。しかし、依然として、否定的な紛争観から抜け出すことができず、「紛争を回避せず、むしろそれを利用すべきだとする‘管理的介入’の基本的視点」（今村，2007：220）を欠いているように思われる。

これまでの考察からも明らかのように、迷惑施設の立地紛争に対し、政府・事業主体による従来からの政策的対応とは、紛争を自治体の非合理的で官僚制的な行政慣行と個人の利益を前にした地域住民の無分別なエゴが衝突した結果生じる社会的病理現象と規定し、これを治癒するための問題解決アプローチの制度化を模策することが主なものであった。しかし、現

代社会において「紛争」はむしろ不可避なものとみなされており、紛争に対して単なる善なるものか悪しきものかといった可否論に根拠をおいた紛争解消の制度化のみを目標とするのは、紛争発生原因や政治・社会的環境との相互作用分析にとって致命的な弱点になりえる。

しかも、「迷惑施設＝地元反対」という NIMBY 発生構造の通俗説に即して言えば、迷惑施設が自分の住んでいる所から近いほど反対の程度が強いはずである。しかし、近年の廃棄物処理施設の立地をめぐる紛争の特徴としては、主な反対者が立地地域住民よりもその周辺住民の方が多いという、いわば「紛争のドーナツ化現象」（金，2014）が見られる点にある。これは、かつての廃棄物処理施設の立地交渉が自治体の職員と地元地権者等との限られた繋がりの中で進められてきた、いわゆる「キーパーソン根回し型」（桑子，2006：115）であったことに鑑みると、近年はこのような閉鎖的で限定的な合意形成手法が通用しなくなったことを示唆する。少なくとも、NIMBY に対する従来のアプローチでは、こうしたねじれ現象、すなわち「地域間対立」に充分に対応することができない。

そこで本書では、迷惑施設の立地をめぐる紛争を、ただ害悪で除去すべき対象として位置づける従来の視角からはなれ、時代のニーズに合わせて紛争の存在を認め、多様な発議に公益を求めて、従来の有識者・関係者のみによる審議会に加えて、政策過程への一般住民を含む多様な社会的主体（アクター）の参加や、透明性・公正性を見据えた持続的な合意形成システムの構築といった政治・行政学的な視角から検討を進めていく。

2.2 負担問題をめぐる意思決定過程への住民参加論とその限界

一般に、迷惑施設は、住民の異議申立を避けて立地するために施設の建設用地をできるだけ居住地区から離れたところに求められたり、公有地を使おうとするなどの配慮から、結果的に特定地域に偏在する傾向がある（飯島，2001：27-28）。これは、迷惑施設の立地が特定地域に負担を強いることになるため、どこを選ぶにせよ住民に反対されてどこにも決められないという事態を避けたいとの思惑によるものだと思われる。

しかし、この点については、住民の同意なくしては立地が困難である状況に変わりはない。そのため、根回しや還元施設だけにすぎるのではなく、住民とのコミュニケーションや参加の進め方の改善策を考えることが本筋であるとの指摘や、過去の紛争事例から旧来の交渉・説得を繰り返すのみでは不十分なのは明らかであるため、住民参加の可能性の検討は不可欠の要素である（寄本，1983a；1989a；広瀬他，1989）との指摘が古くからなされてきた。

しかし、NIMBY現象を伴う公共紛争に対する先行する自治体の経験知が、他の自治体や同一自治体内の他の部署においてさえも、参照され、あるいは波及するケースが一般には非常に少ないのが現状である。すなわち、本書で扱う紛争事例らが示しているように、住民参加による用地選定は成功する場合もあれば失敗する場合もあり、また先駆的な手法を参照したといってそれが必ずしも同様の波及効果や政策的帰結をもたらすとは限らず、同じ自治体でも伝達されない場合がある。したがって、現場における住民参加は住民にとっても行政にとっても「試行錯誤の繰り返し」（早川，2001）であり、常に「新たな手法」という理由で住民参加が提唱されるのである。

「住民参加」に対するこのような理解は、佐藤竺が、その著書『日本の自治と行政（下）』（2007年）において説いた「市民参加」についての洞察とも軌を一にするように思われる。

「市民参加は日本の自治制度の根幹たる二元代表制への補完策であり、その機能不全の部門への充填剤であって、二元代表制が所期どおりの機能を発揮していれば補完は必要ないが、機能不全が起こっていれば、その状況いかんで補完の形は異なり自治体によって多様で、二元代表制のように画一的定型ではないはずである。画一定型化は不要であり、むしろ有害でさえあって、自治体ごとのさまざまな試行錯誤が望ましい。」（佐藤，2007：44）

上記の佐藤の指摘が示唆するところは、「参加手法のバリエーションとともに、参加は常に機能するわけではないし、万能薬でもない」、という

ことであろう。迷惑施設の立地プロセスにおいてもこの指摘は当てはまると思われる。すなわち、大山耕輔が指摘しているように、地域住民の視点を加味した立地プロセスは「必要条件ではあっても、十分条件ではない、たとえ、そうしたとしても立地がうまくいくとは限らない」（大山，2003：44）のである。たとえば、成田空港の円卓会議（隅谷，1996）や長野県阿智村における廃棄物最終処分場の社会環境アセスメント委員会（湯浅，2005）、千葉県柏市における第二清掃工場建設の環境アセスメント検討会議（籠，2007）、東京都小金井市における新ごみ処理場建設の市民検討委員会（新井，2011）等の事例は、住民の参加による事業主体が選定した場所が立地地域住民にすんなり受け入れられず、その選定理由をめぐる住民と激しく対立して、紛争が長期化したケースである。つまり、これらは、住民参加による対処だけでは、必ずしも立地を成功に導くとは限らないことを示している。だからこそ、住民参加による行政の民主的統制という「制度的原則」と実際の状況とのギャップの問題をどのように定義するか、それを埋めるためにはどのような対策が必要なのかについての分析と理論が必要となる。

この点に関する規範理論研究において討議デモクラシー（deliberative democracy）論が有益であろう。この討議デモクラシー論は、市民社会における意思形成と狭義の政治過程における意思決定との架橋を民主的正統性の構築の根幹と見なしており、とくにリスク問題や環境問題に関する民主的政策過程の制度設計において参照すべき理論の一つとなりつつある。

篠原一の『市民の政治学－討議デモクラシーとは何か』（2004年）の刊行によって日本では広く知られている（今村，2007：227）、討議デモクラシー理論は、代議制民主主義（representative democracy）と参加民主主義（participatory democracy）における意思決定方式に関する補完的な意味合いが強い。すなわち、代議制民主主義は、少数の利益集団の支配する意思決定と多数決原理をその特徴としている。それゆえに、社会の多様な利害関係がその意思決定プロセスに反映されない「参加の欠陥」の問題（坪郷，2006：22）と、私的な自己利益の追求と公的関心とを区別する基準が存在

しないとの問題(田村, 2004:145)を抱えている。とくに不確実性と複雑性、危険性を伴う環境政策関連の意思決定過程においては、官僚や専門家の判断能力への懐疑とその決定の正統性確保の限界という問題がある(丸山, 2004:189)。これに対して参加民主主義では、広範囲な利害関係者の参加と複雑な技術的な問題への専門家のみならず、一般市民の参加を強調し、「参加はよりよい結果を生み出す」(坪郷, 2006:22)と考えられている。しかし、「参加の量的拡大は、必ずしも結果の質の改善を保証しない」(田村, 2004:147)。それゆえ、討議デモクラシー論に支えられなければならないのである。それは、討議デモクラシーが単純に参加範囲の拡張を意味するのではなく、参加者の熟慮と討議、すなわち熟議を通じて、合理的な意思決定に至るといった考え方に重心がおかれる(篠原, 2004)からである。

しかし、討議デモクラシー論では、制度化に対する言及がなされていない。ただ、相互理解に向けての広範囲な参加と熟議にその正統性を求めるだけである。すなわち、政策決定者による意思決定に先立ち、参加者自らの熟議に基づく「選好の変容」⁸を通じて、個人や組織の個別な選好をより一般的な観点に結びつけること以外に実質的な規則はない(田村, 2004)。こうした特徴が討議デモクラシー論の制度化を難しくしているのである。もちろん、討議デモクラシーに関する最近の研究では、「選好の変容」を引き起こすための「制度」の役割に注目し、具体的な手順や適したテーマ、参加者などの点で体系的に分類・整理する試みも行われている。特に、環境やまちづくりの分野において各種のワークショップや参加型会議など、参加型手法に関する研究及び実践が蓄積されつつある(三上, 2009)。

しかし、丸山仁が指摘するように、「熟議民主主義の成長は、政策の『緑化』を保証しない」(丸山, 2004:198)。例えば、土屋雄一郎は、長野県中信地区廃棄物処理施設設置事業の分析を通じて、科学的で合理的な討議プロセスであっても、迷惑施設の立地のような意思決定に際しては、プロセスにおける公正性が結果の不正を縮小するというよりも、社会的格差を承認せざるを得ない制度的現実を肯定するような結果が生じている、と主張している(土屋, 2002:141)。また、「熟慮を行う少数者による統治に

道を譲る結果にならないとも限らない」(上田, 1996:218)。すなわち、様々な利害関係者による熟議を通じて合意を形成していく「討議の場」が設置されるだけでは、問題解決に繋がっていない状況が浮び上がる。

したがって、その制度化の具体的方法は個々の政策領域におけるアクターやアリーナ⁹、政治的機会構造¹⁰等の特性に依存すると思われる。そのため、政治過程論的な知見による裏付けが不可欠であろう。

2.3 迷惑施設の立地問題と専門知

実際に、迷惑施設の立地・建設をめぐるっては、専門家による専門知(専門性)と素人の住民が日常感覚で理解する生活知(民主性)とのギャップがしばしば紛争の背景となる。とりわけ、原子力発電所や廃棄物処理施設の立地に際してはその迷惑度に技術的な依存度が高いため、日本では長らく立地点の選定や代替案の選択において専門家の意思や見解が重んじられていた(原科, 2005)。

しかし、近年、政府の直面する環境政策関連の諸課題は複雑化・高度化し、その意思決定は絶えず不確実性を含み、リスクを伴うことも多くなってきた。ところが、リスク問題は、すでにA. ワインバーグも指摘しているように、大きな不確実性や社会的価値判断にかかる問題であるがゆえに、「科学によって問うことができるが、科学で答えることができない問題群」であり、科学と社会(政治)の領域が重なりあう「トランスサイエンス(trans-science)」に属する問題である(Weinberg, 1972)。岡山裕も、同様に政治家から専門家に委任がなされるような問題には、しばしば論理的には技術的に答えが出せそうでも、実際には不確実性が高まったり問題が複雑だったりという理由で、高度な専門性を用いても確定的な答えが出しにくいものが多い¹¹、と指摘している(岡山, 2012: 34-35)。科学者や専門家の合理的な判断への懐疑が早くから指摘されている所似がここにあると思われる。

こうした状況では、政策決定者(政治家や官僚)は、多様な価値や利害の間の調整を行うとともに、不確実でしばしば互いに競合・矛盾する科学の結論を独自の政策的観点から解釈し、意思決定を行わねばならない。す

なわち、科学は、「答え」のある領域を大まかに照らし出してはくれるが、実際の「答え」そのものを見つけるのは政策決定者の仕事である。しかし、事務局が原案を作り、数多くの外部有識者が断片的コメントをすることが多く、また、審議会の運用が物語っているように、政治家や官僚にとって専門家が隠れ蓑の役割を果たすことや、専門家への責任転嫁のねらいもありうる。一方、専門家も、専門性が必要とされるような局面では、利害と選好に応じて、専門性の活用を自ら放棄することもありうる。

こうした背景から、最近、リスク評価に際しては、一般市民を含めた幅広いアクターの参加・関与により開かれたガバナンスモデルの構築が求められている。とはいえ、90年代の所沢のダイオキシン問題¹²、さらには2011年の福島第一原子力発電所事故を契機にリスク問題がより社会化した今日の日本において、「NIMBY」現象が発生し得るような迷惑施設の立地問題を、「公共空間」¹³で議論することは極めて困難を伴うものである。

なお、本書で取り上げる日の出町の事例（第5章）が示すように、廃棄物処理施設の安全性や必要性をめぐる意見対立を政策論によって解決しようとしても、当該自治体ないし地元にとって廃棄物処理施設とは、しばしば経済的利益を引き出すためのツールであり、「財の分配」のシステムに深く埋め込まれていることも事実である。このことは、公共政策としての迷惑施設の建設を「アカウンタビリティ」や「政策評価」といった観点から議論することに対して、障害要因として働くのである。この「分配問題」は、迷惑施設の立地をめぐる政治過程において基礎をなしており、政策の公共性を問い直す上では最も重大な論点となろう。

しかし、近年政府や業界の唱えるリスク・コミュニケーションは政治過程に対する批判を備えたコミュニケーションではない。また、「市民参加」を重視する政策評価や参加型政策分析モデル（秋吉、2000；2004）も、上記の「分配問題」には十分に注目していない。しかも、それらの参加手法は、結果的に官僚や専門家の政策理念を住民がいかに受容するかを論じている観が強い。すなわち、技術的合理性をしばしば人々の活動にまで及ぼそうとするテクノクラティックな志向を持っている。つまり、工学の対象

が、モノだけではなく、ヒトにも及んでいるにすぎない。

したがって、迷惑施設の立地の際は、専門家や官僚らの主導する行政主導の意思決定構造は依然として克服されず、行政の見解あるいは姿勢が住民の熟慮と討議を通じて出された見解より優先される側面（民主性との対立）を常に内包するのである。

以上の検討から、廃棄物処理施設の立地における専門家の影響に関する分析と専門知をめぐる政治力学の理解を深める必要性が明らかになったと思われる。

第3節 一般廃棄物処理施設の研究素材としての意義

以下、研究対象の素材として一般廃棄物処理施設の立地紛争を取り上げる理由について、5点ほど示しておきたい。

まず、第1に、今日の廃棄物問題が、自治体行政において最も重要な政策課題の一つとなっていることが挙げられる。たとえば、全国市長会が約1,000名の市長、有識者を対象に行なった調査（表1-1）によると、現在の深刻な都市問題の第1位として、廃棄物問題が取り上げられている。

第2に、やや古いデータではあるが、1974年地方自治協議会が行なった「住民運動が行政に与えた影響力に関する調査」（表1-2）を見ると、ゴミ、し尿、下水施設等の建設をめぐる住民運動が行政に最も深刻な影響を与えていることが分かる。

第3に、NIMBY関連の施設は通常「総論賛成・各論反対」のレッテル貼りという実態が垣間見える。これを勘案すると、一般廃棄物処理施設は

表1-1 有識者のみた深刻度の高い上位5項目
（「非常に問題である」）

項目	廃棄物問題	財政の悪化	高齢者の増加	中心商店街の空洞化	自然・生態環境の喪失
比率	36.20%	27.90%	25.60%	25.40%	23.70%

出典：全国市長会「21世紀の都市及び都市政策に関する調査報告」1998年3月より作成。

表1-2 住民運動の発生および行政に与えた影響の評価の順位

住民運動の種類	発生した住民運動		行政に与えた影響	
	順位	回答数	順位	得点
工場・事業所公害	1	102	2	106
福祉施策の充実要求	2	94	4	59
ゴミ、し尿、下水施設の設置反対	3	82	1	139
学校教育の充実要求	4	81	9	35
公共施設の整備要求	5	76	6	45
自動車交通規制要求	6	73	20	10
家畜公害	7	69	11	21
道路拡張新設反対	8	63	7	41
高層建築建設反対	9	62	5	55
交通安全運動	10	62	16	16
区画整理事業反対	11	59	3	77
土地の用途規制に関する異議	12	52	11	21
砂利採取採石事業反対	13	47	14	19
大衆交通機関廃止縮小反対	14	46	16	16
公共料金改定反対	15	46	11	21
災害対策要求	16	43	10	24
学区変更・学校統合反対	17	41	7	41
モーテル等風俗営業反対	18	39	21	6
増税、税外負担反対	19	36	15	17
宅地造成反対	20	35	19	12
遺跡文化財保護	21	35	18	13

注：行政に与えた影響の得点は、最重要度指摘順に1位＝3点、2位＝2点、3位＝1点として計算した総得点を示す。

出典：西尾勝『行政の活動』有斐閣、2000年、128頁。

必ずその裏側には「必要施設＝公益施設」としての認識が存在し、かつ「必要」を「迷惑」たらしめている「負の部分」を持っているといえよう。その「負の部分」の一つに、「便益拡散・費用集中の非対称構造」がある。そのため、一般廃棄物処理施設の用地選定プロセスは、J. Q. Wilson (1980) のことば¹⁴を借りれば、そもそも組織化が容易な少数で強い利害関心を持

つ費用負担者による費用負担を最大限回避しようとする政治的影響力が働く政治過程になる。こうした特性を持つがゆえに、本質的に議会（政治）が扱えない問題（特定の立場を表明した議員は、対立する立場を取る有権者の票を失う）の領域とされ、その政治的解決には永らく主に官僚（行政）が当たって来た（秋吉，1999：65；佐藤，2007：47）。

しかも、一般廃棄物処理施設は、その立地の際の技術的依存度が高いために、その立地点の設定や代替案の選択において官僚や専門家の意思・見解が重んじられがちである。しかし、今日量的に増大し質的に複雑化した廃棄物を適正に処分するための高度な技術を駆使した処理・処分施設を整備することは、実際のところ「迷惑施設」と見なされ周辺住民からの合意が得られず、計画が円満に進まなかったり、処分過程や管理運営の際に予測されなかった新たな問題に直面する。つまり、政策的に破綻してきており、技術合理性に偏った一元的な対応では解決できなくなった（植田，2002）。これは、いかに科学的合理性があったとしても、それは行政主導の正当化の理由づけしかなっていないことを示している。それゆえ、その政策に対する社会的合意の有無（＝社会的正当性）を重要な要因として考慮しなければならない。こうしたNIMBY関連の紛争の背景になっている専門知と生活知との葛藤という問題は、政治学や行政学における古くて新しいテーマであり、最近の原発事故問題などにも通じ、かつ、より身近な公共的課題にまつわる重要なテーマである。

第4に、前述のように、一般廃棄物処理施設は「便益拡散・費用集中」といった負の側面を有する。それゆえに、その立地には立地地域住民のNIMBY的態度がつきものであり、それを皆無にすることはまずもって不可能なことであろう。それどころか、NIMBY行為が皆無の状態を政策目標とすることは、これによる政策効果の向上をはるかに上回る費用を伴うことになる。なぜかというと、NIMBY行為を皆無にしようとするれば、多様化した住民の意向、要望に応じうるだけの権限や財源などの資源が事業主体側に十分に備えられていなければならないことになる。ところが、図1-1が示しているように、依然として廃棄物処理施設の立地をめぐる紛争はその対

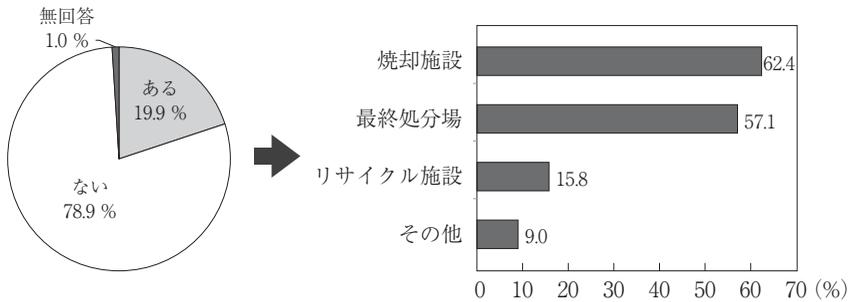


図1-1 施設立地に関する住民紛争の発生状況

注：調査対象は原則的に1997年から1999年に施設建設に着工した自治体〔配布：(焼却)113施設、(最終処分)178施設、回収：(焼却)59施設、(最終処分)87施設〕。
 出典：21世紀の廃棄物のあり方を考える懇談会「自治体における政策決定プロセスのあり方」(2001年1月)より作成。

立の構図からなかなか抜け出すことができないのが現状である。しかし、さりとしてまた、平然とNIMBY行為が放置されてしまうようでは、事業の長期化など社会的・経済的な損失が大きいため、対策が必要とされる。

ところが、NIMBYを「地域エゴ」としてのみとらえる従来の否定的な視角では、前述したように、それがもたらす弊害に効果的に対処することはできない(金, 2004)。すなわち、NIMBYを偏狭な利己主義に基づいた地域住民のエゴイズムとして処理するのではなく、紛争の泥沼化を防ぐための「紛争管理」¹⁵の見地から取り組むことが要請されている政策課題であろう。

最後に、従来から数ある自治事務のなかで一般廃棄物処理事業¹⁶ほど、市町村にとって自由に行政が行える領域もめずらしく、それぞれの地域の間で豊かな実験と多様性が見られる¹⁷。ところが、一般住民がどれだけ関係施策の決定及び執行過程に参加しているか、そして彼らの意見や苦情がどの程度反映されてきたかとなると、多くの市町村では多少とも疑問が残らざるをえない。重要な施策は、往々にして執行部の好みなり、考え方一つで決められていることがしばしば指摘されている(寄本, 1983b)。しかし、既述した第3の理由とも関連するが、今日利便性の減少や負担の増加につながるような政策決定は住民の合意を得ることが極めて困難である。とくに、各種社会基盤施設の整備において、合意形成の場やプロセス、担い手

といった手続き的公正が重要になってきている。このことは、行政が正統性と合理性を独占し判断して公共的課題に対応してきたこれまでのプロセスが妥当しなくなってきたということでもあろう。すなわち、公共政策をめぐる「公共性の再定義」が求められている。特に、本書が対象としている一般廃棄物処理施設の立地は、一元的な対応では解決困難であるがゆえに、多様な発議に公益を求めることが必要であり、多様なプロセスへの参加が求められる。つまり、一般廃棄物処理施設の立地をめぐる公共性は、多様な主体により提供される情報、それらに関する価値解釈の結果が、「公共の場」での政策論議の過程に反映されることを通して、結果的に達成されるのである。しかし、NIMBY現象が発生し得る施設の立地に係わる新たな意思決定プロセスへの理解はまだ十分だとは言えない。ということは、既存プロセスと新しいプロセスとの相違点や、功罪などについての包括的な分析がなされる必要性があることを示唆している。

第4節 本書の構成

本書は、第2章＝紛争と参加をめぐる理論的考察、第3章＝本稿の分析枠組みの説明、そしてその枠組みの下、第4章から第7章＝具体的な事例分析、第8章＝総合的考察と知見の整理という構成になっている。

本書における作業は、以下の2点に集約される。第1に、理論的分析作業として、まず、第2章では既存研究のレビューを踏まえ、本書の中心的な分析視角である「紛争管理」の概念の操作化を行う。その後、住民に最も身近な政府であり、地域問題や紛争の解決・処理の糸口になる場合が多いという側面から市区町村に注目し、市区町村が紛争の中で置かれる様々な立場を考察する。次に自治体行政における官民協働が強調されているように、紛争管理においても多様な主体の参加と協働による紛争管理が求められることを明らかにする。そしてこうしたオープンな紛争管理方式が強調されている現状に照らし、住民参加を通じた紛争管理の可能性とその限界について検討する。

第2に、具体的実証作業として、第3章では、本研究の分析枠組みを説明する。中心となる概念を説明するのは第4節以下である。まず、第1節と第2節では、迷惑施設立地紛争の特徴と既存の研究などに示された立地推進戦略について検討する。その後、第3節では、先行研究において示された立地推進戦略に留意しながら、実際の一般廃棄物処理施設の用地選定プロセスの類型化を試みる。その際、①行政の用地選定に対して住民がどのように反応したのか、②これに対して行政はどのような対応をとったのか、③その相互作用の結果はどのようなになったのか、という3つの軸に照らし合わせて、「参加型」、「取消型」、「固執型」、「強制執行型」という4つのタイプを提示する。次いで第4節では、本稿の分析枠組みの基本構造として、紛争当事者（＝「主体」）、紛争当事者間の相互作用過程（＝「過程」）、そして紛争当事者及び紛争当事者間の相互作用過程を制約する「構造」、という3つの分析視角を示す。まず、「主体」であるアクターの範囲に関しては、事業主体である主導アクターの活動のみに焦点を当てるのではなく、対抗的アクターである住民運動にも考察の目を配ることによって住民運動をめぐる政治過程の動態を把握しようとした。とくに、紛争の「ドーナツ化現象」に注目することによって、「地域間対立」に十分な対応を示せない従来のNIMBYに対する視野の拡張を試みた。「過程」は、紛争当事者相互間に目標の差異を明らかにし、様々な紛争対応戦略を用いながらその妥協点を模索していく自治体と住民間の相互作用過程を指す。とくに、紛争管理過程も紛争の進行過程と同様に、一連の段階をもって動くものと考え、紛争段階を、①紛争の認知及び探索期、②紛争の顕在化、③紛争の解消、④紛争の整理、という4段階に再構成し、段階ごとに行われる自治体と住民間の相互作用過程の考察を試みた。「構造」は、アクター及びアクター間の相互作用過程を制約する公式・非公式の組織・ルール・手続きからアクターの行動原理である私的・公共的利益までを含むものとし、本書ではこれらを政治的構造、行政制度的構造、経済・社会的構造、心理的構造に区分した。

以上のような分析枠組みや諸概念を積極的に用いながら、第4章から第

7章にかけては、自治体行政における迷惑施設の立地をめぐる紛争管理過程のダイナミズムを主体と過程、構造の3側面から描写する。その際、分析の対象となる事例の選定においては、「紛争のタイプ」（重なり型紛争、分離型紛争）、行政の「立地推進形態」（参加型、取消型、固執型、強制執行型）、「住民運動のタイプ」（＝対抗型、行動型、協働型）、という三つの軸の組み合わせから4つの事例を取り上げた。ちなみに、第4章と第5章では「分離型紛争」に属する東京都杉並区清掃工場建設事業事例（固執型、抵抗型→行動型）と東京都日の出町一般廃棄物最終処分場建設事業（第一処分場の場合は〔固執型、抵抗型→行動型〕、第二処分場の場合は〔強制執行型、抵抗型〕）を、第6章と第7章では「重なり型紛争」に属する東京都武蔵野市クリーンセンター建設事業（参加型、行動型→〔抵抗型〕→協働型）と東京都狛江市リサイクルセンター建設事業（参加型、行動型→協働型）を扱っている。

最後の第8章では、第4章から第7章にかけて行われた各事例の分析から総合的考察とそこから得られた政治学・行政学上のインプリケーションをまとめる。

注

- ¹ 一般に迷惑施設として捉えられるものには、原子力発電所関連施設、在日米軍基地、自衛隊演習地、廃棄物処理施設、幹線道路などのように環境への影響が懸念されるもの以外にも、刑務所、精神薄弱者施設、特定の医療診療所、さらに火葬場、路上生活者の保護施設、墓地、食肉処理場、ダム、ゴルフ場、サッカー場、下水道、下水処理施設、駐輪場、公衆トイレなど、多種多様なものがある。近頃では、学校、保育園や幼稚園など思いがけない施設も「迷惑」の対象とされ、建設が難航したり、園児の活動を制限したりするケースも出ている。
- ² NIMBYとは、Not In My Back Yard（＝我が家の裏庭にはお断り）の頭文字をとった造語であり、特に1980年代以降、欧米を中心に研究が増加してきた概念である。有害廃棄物処理施設に近接するところに住んでいる住民の構造的特徴にかかわる現象で、恩恵は享受しながら迷惑施設の立地には反対する人々に対して、アメリカ原子力協会のWalter Rogersなる人物が、1980年に放った発言に由来を持つとされる新造語である。1970年代以降、迷惑施設の立地問題が深刻化する過程で、注目されるようになった（鈴木、2015：4）。NIMBYに近い言葉としてLULU（Locally unwanted land use：地理的に好ましくない土地利用）、NIABY（Not in anyone's back yard：どこでもダメ）、NOPE（Nowhere on planet earth：地球上のどこでも許さない）といったものがある（櫻井、2010：52）。本書では、「NIMBY」として統一する。
- ³ 一般的に、個々人に内在する自立性、主体性、公共心の程度は自己の置かれた環境や状

況によって大きく依存するため、実際には「市民」であるか「住民」であるかを画一的に判断することは困難である（佐藤，2006：5）。したがって、本書においては、厳格に両者を区別しないことにする。ただし、全市的な視点で地域社会を担う主体となり得る者と解される場合は「市民」、'住民エゴ' に代表されるように、特定地域の利害に束縛された依存心の強い者と解される場合は「住民」と区別して用いる場合もある。

- ⁴ 住民投票は、本当の合意に達するための討論を不可欠とするものの、紛争がさらに大きくなって、問題の所在が明らかになった最終段階では、エリートによる強制を回避し、市民にコントロール権を与えるために、認められるべきであろう（篠原，2007：20）。
- ⁵ たとえば、基本構想・基本計画の策定のために、東京都三鷹市の全員公募による「みたか市民プラン21」は先駆的な市民参加方式として紹介され脚光を浴びている。しかし、協働や市民参加に好意的な本市議会副議長だった高井章博議員は、この方式に批判的だった。なぜなら、「市政に協力的な有力者を企画部が呼び集め、作戦会議を行い、この路線で運営されて」おり、また、「『市民が出した結論を、市民によって選ばれた議員が覆してよいのか』、この命題が、議案審議する議員の上に、この上もなく重くのしかかってきた…質疑は活発にやるけれども、最初から『可決・成立』という結論ありき」だったからである。つまり、議員は、議会という場で議論できるがゆえに市民参加はできず、市民参加の議論を経た結果を受け入れるしかないのである。しかも、全員公募である21会議の「主要メンバー」に直近の市議会議員選挙で落選した候補者が並んでいた。「『市長は、選挙で当選した我々よりも、落選した連中の意見を重視するのか』と不満続出」だったのである（江藤，2006：21-22；高井，2004：52）。
- ⁶ 一般廃棄物処理施設とは、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「法」という）の施行令第5条に規定するごみ処理施設及び最終処分場をいう。そしてこれらの施設（表1-3を参照）を設置しようとする者は、法第8条第1項の規定により、都道府県知事の許可が必要である。なお、法第6条の2第1項の規定により一般廃棄物を処分するために市町等が施設を設置する場合は、法第9条の3第1項の規定に基づく届出が必要となる。

表1-3 設置許可を要する施設（法第8条・施行令第5条）

	施設の種類の	許可が必要な施設
1	ごみ処理施設（焼却施設）	処理能力 200kg/時間又は火格子面積 2m ² 以上
	ごみ処理施設（焼却施設を除く施設） （注1）	処理能力が5t/日以上
2	し尿処理施設（浄化槽を除く）	処理能力に関係なく、許可が必要
3	最終処分場	処理能力に関係なく許可が必要

注1：例として、堆肥化施設、破碎施設、固形燃料化施設、選別施設など。

- ⁷ 例えば、Munton（1996）は、迷惑施設の立地をめぐる紛争は、事業の遅延や失敗などをもたらしたとする否定的な側面もあるが、不適切な立地計画の阻止や無駄な税金の抑制、廃棄物減量手法の開発、適切な施設立地のための多様なアプローチの探求等を促した、と主張する。また Fiorino（1989）も、有害廃棄物処理施設をめぐる地域住民の反対運動は技術官僚や専門家の危険分析では見逃されやすい危険要素を発見し軽率な分析を予防することを可能にする、と語っている。

- ⁸ 田村哲樹によると、「選好の変容」は二つ段階を経過する。その第一段階として、人々は、

- 熟議のなかで、自己利益を追求する当初の私的な選好（私的志向の利己的選好）から、他者の意見やさまざまな情報を多角的に考慮に入れることによって、より公的な観点（公的志向の倫理的選好）へと選好を変容させる。さらに第二段階として、各自の公的観点は熟議のなかで洗練され、共通の公的観点が形成されてくることが期待される（田村，2004：145-146）。
- ⁹ アリーナとは、ある課題の設定や解決をめぐる、複数の主体が関与しているような「政治的競争の場」である。
- ¹⁰ 政治と社会運動との関連性に注目し、政治環境が運動に及ぼすインパクトと運動が政治環境に与える影響を分析する政治過程アプローチでは、政治的機会構造（Political opportunity structure）という概念を用いて、政治的機会構造の状態が社会運動の結果に影響を与えるという視座から社会運動が分析されている。すなわち、閉鎖的・抑圧的なシステムは運動の発展を抑制するが、開放的・寛容なシステムは運動の発展を促すという。ただ、制度が閉鎖的あるいは開放的であるといった政治構造に視点を限定しているため、運動をめぐる政治過程の動態が把握できないと批判されている。具体的には、さしあたり、成元哲・角一典（1998）を参照されたい。
- ¹¹ たとえば、ある干潟を埋め立てることがその地域の生態系に致命的な打撃を与えるかどうか、といった問題はこれに当たる。
- ¹² 1997年9月に所沢市の清掃工場がダイオキシン濃度などのデータ隠し問題を起こし、市当局が住民から厳しい追及を受けたことなど、西の豊島（香川県）と並んで全国から環境問題で注目を集めた。また1999年の2月、一部のマスコミで、所沢産の野菜が高濃度のダイオキシンに汚染されていると報道され、所沢産ほうれん草などがスーパーなどから締め出され、大暴落するという事件も起こっていた。
- ¹³ 討議デモクラシーは、主にハーバースの公共性理論における「公共圏」の思想などをベースに組み立てられることが多い（今村，2007：227）。
- ¹⁴ J. Q. Wilsonは、「政策が政治を規定する」というロウイの見解に示唆を得て、政治類型論を提示する。ウイルソンは、政策目的の実現に要する費用とそれによってもたらされる便益とが、それぞれ、社会の特定のセクターに集中するか、あるいは広範囲に分散するかを基準として、政策をめぐる展開される政治過程を4つに分類している。すなわち、費用・便益とも分散している場合の多数派政治（majoritarian politics）、費用・便益とも集中している利益集団政治（interest group politics）、費用が分散し便益が集中している顧客政治（client politics）、費用が集中し便益が分散している企業家政治（entrepreneurial politics）の4類型である。本研究における分析の対象となる一般廃棄物処理施設の立地をめぐる政策過程は、ウイルソンの類型では企業家政治に分類できると思われる。
- ¹⁵ 今村都南雄は、その著書『官庁セクショナリズム』（2007）において、セクショナリズムが官僚制の諸悪の根源であるかのように断定してしまう従来の視角に対して、「組織の生理に根ざした現象」として捉え直し、病理現象への転化を防ぐために「紛争管理」の視点を取り入れるべきだと主張する。
- ¹⁶ 2000年4月1日から、それまで東京都の清掃局が行ってきた23区の清掃事業のうち、ごみの収集・運搬を各特別区が実施することとなり、同年成立した「循環型社会形成推進基本法」の影響もあり、従来から行っていたリサイクル事業とごみの収集・運搬を各特別区があわせて行うことになり、循環型社会の実現を目指す体制が整えられた。しかし、焼却などの中間処理は東京23区清掃一部事務組合が行い、最終処分には東京都が設置・管理する最終処分場である新海面処分場、中央防波堤を使用することになった。また、各特別区及び清掃一部事務組合の連絡調整を図るために「東京23区清掃協議会」が設置された。
- ¹⁷ 廃棄物処理行政は、市町村レベルで自主的・自律的に活動を展開できる事務事業の典型であり、分別収集の仕組みが隣接する自治体同士でも異なっている。

第2章 紛争と参加をめぐる理論的考察

第1節 「紛争管理」概念の操作化とその含意

経済学者 K. E. Boulding は、その著書、*Conflict and Defense: A General Theory*, 1962. において、「紛争はどこにでも見出だされるし、すべての社会科学はそれらの研究に関わっている」¹としている。すなわち、心理学や社会心理学は暴力、殺人など人間的行為を、文化人類学は未開な社会の紛争処理手続きを、さらに法学や法社会学は裁判という特殊な争いを主な研究対象としている。また、経済学は財の配分をめぐる利害対立を、国際政治学は戦争と平和の問題を、政治学は権力を研究の主な焦点にしている。要するに、あらゆる社会科学が直接的または間接的に紛争を主題として、あるいは紛争にかかわる諸事象を主題として研究を進めてきたといえる。これに対して、本書は政治・行政学の視点から「紛争」を扱うという特徴がある。

1.1 「紛争」の捉え方

一般に紛争²は、武力衝突や暴動、デモなどを指す場合が多い。しかし、これらに至らない敵対、喧嘩、不和、意見の相違など広義の紛争も想起することができよう。すなわち、紛争は、論者の見方とも深く関わっており、それを一言で定義するのは容易なことではない。そのため、紛争は論者によって多様な意味合いで用いられる。例えば、法社会学者の千葉正士(1976b)は、紛争を、「一定範囲の社会的主体の間に成立していた均衡関係の喪失状態」と定義しており、同じく法社会学者の六本佳平(1983)は、「具

体的かつ特定の行為主体の間における生活上の真剣な利害の対立に基づく争いであって、相手方の行為自体に対する働きかけを伴う直接的な争い」であると捉えている。また、行政学者の金井利之（2004c）は、紛争を、「関係する当事者が互いに自らの意向を追求し、相手方の意向を受忍しないことから発生するもの」とみなしている。

これに対して紛争の動態性に注目した定義では、たとえば、社会学者の長谷川公一（1997）は、複数の行為者や集団間の目標が相互に両立不可能な社会関係を「対立関係」と捉え、「紛争は、その対立関係がさらに進んだ段階であり、複数の当事者が目標の両立不可能性を意識し、しかもなお相互に両立不可能な目標の達成を動機化し続けるような社会関係ないし社会過程である」とみなしており、行政学者の嶋田暁文（2000）は、「あるアクターが、他のアクターによって否定的な影響を受けていると認識する場合に生ずる過程」だと定義する³。

以上の内容を総合してみると、「紛争」とは、目標が両立不可能な状況で、関係する複数の行為主体が相互作用しながら展開する動態的過程であるといえる。

1.2 紛争の動態的性格と紛争処理

ここでは、紛争のもつ動態的性格に関する理解をより深めるために、Pondyの研究（1967）を一瞥しておこう。

Pondyは、紛争の起因－利害関係者の精神的状態－利害関係者の状況認識－表面的な紛争行為が連続していることをエピソード（episode）と呼び、図2-1のように、紛争の段階を潜在的な紛争（latent conflict）、認知された紛争（perceived conflict）、感じられた紛争（felt conflict）、明白な紛争（manifest conflict）、紛争余波（conflict aftermath）の5段階に分類している。

第1の「潜在的紛争」の段階とは、紛争の起因（希少資源、集団間の目標の相違）は存在するが、紛争そのものはまだ潜在的であって顕在化されていない段階である。

第2の「認知された紛争」の段階とは、各々の紛争当事者が紛争状況を

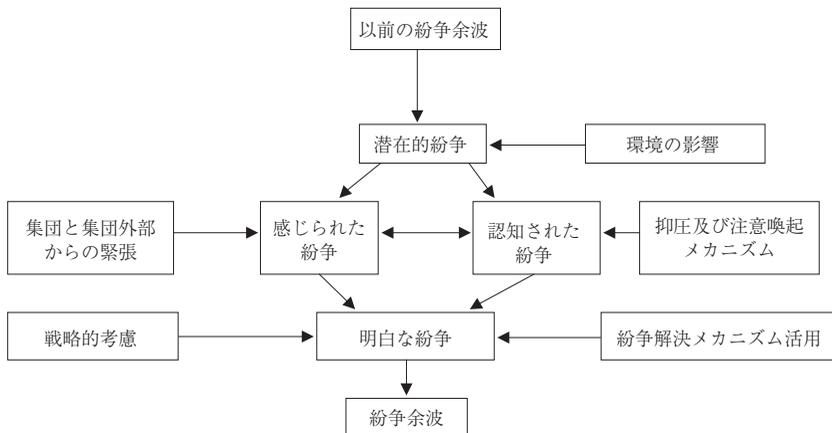


図 2-1 紛争エピソードのダイナミズム

出典：Pondy (1967), p.306 より作成。

認識している段階である。この段階では各当事者間のコミュニケーションの断絶が発生する場合が多い。

第3の「感じられた紛争」の段階とは、心理的な状態を表わしており、組織構成員や行為主体が組織内部や外部から緊張・不安・挫折などを感じ、それを除去しようとする傾向を見せる段階である。

第4の「明白な紛争」の段階とは、相手の目標達成を阻止するために意識的な行為を行う段階である。

第5は、「紛争余波」の段階である。彼によると、個々の紛争エピソードとは、紛争当事者間関係を構成する一連の紛争エピソードの一つに過ぎず、その紛争エピソードがいかに管理されるかによっては協調的な関係になる可能性があり、他方で継続的に紛争状態に陥る可能性もあるという。すなわち、紛争は、適正なレベルで管理されると、より協調的な関係を保つことができるが、単に抑圧されたり無視されたりすると、潜在的な紛争状況からより深刻な状態に陥ることもあり得る。Pondyは、このような状況を「紛争余波」と呼んでいる。こうした段階を経て一つのエピソードが完結すると、次のエピソードが始まる。したがって、紛争は動的過程で

あり、連続するエピソードである。

このように、時間の経過に伴う紛争強度の変化に着目することで、紛争の動態性をよりよく把握することができるという点において、Pondy の洞察は今なお多くの示唆を与えてくれる。しかし、「潜在的紛争段階」と「認知された紛争段階」、「感じられた紛争段階」とは、外部からそれらを明確に区別することは困難であり、全ての紛争がこれら各段階を経るとは限らない（西尾，1996：89）。それは、紛争が、論者の価値や視座に大いに規定されるとともに、潜在的紛争段階において表出された紛争が解消或いは対立状態へと転移する一連の過程は多様な要因が相互に影響を及ぼし合い、複合的に作用する場合が多いからである。

ところが、紛争を互いに連関する一連の段階を経て進行する動的な過程であると捉えるならば、そもそも紛争処理とは何を意味するのだろうか。この点について、千葉（1976b）は有意義な示唆を与えてくれるように思われる。千葉の言葉を借りれば、紛争と秩序は不可分に相関している一現象である。すなわち、一個の連続群においては、どの点においても、紛争と観念することのできる事実と、秩序と観念することができる事実とが、何らかの程度において存在しており、紛争と言われる事実は、この連続群をなす一連の諸現象中のどの点においても存在する。したがって、個々の紛争処理とは、紛争の一挙の解決というよりは段階的な成形であることが実態に近い（千葉，1976a：434-437）。このように紛争を理解すると、紛争の処理とは、多くの手段により、一紛争に段階的に成形を加えてゆき、その相対的な結果として目的を達成すれば良いのであって、一挙の解決はすべての場合に望む必要はなく、事実必ずしも可能ではないのである。

また、紛争という現象は、規範間の矛盾と調整の過程にほかならない。紛争は、一社会に普遍的に存在すべき規範が当事者の間で矛盾を来している現象、すなわち下位規範間の矛盾の表現にほかならない。したがって、紛争の処理は、矛盾が生じた下位規範間の調整がなされたことを意味する。それは、既存の規範の再確認ということでもあろうし、また規範の創造ということでもあろう（千葉，1968：304-308）。要するに、紛争の処理とは、

単に両当事者間の紛争を個別的に緩和・解決するだけでなく、同時に、そのための社会制度（＝規範）を一般的に適用し、あるいは樹立することを意味する。

1.3 「紛争管理」の含意

ところが、上記のPondyの指摘にもあったように、どのような紛争過程が展開されるかはそれへの対応如何によって大いに左右される。実際に、多くの紛争事例を分析してみると、ある場合は紛争当事者間の利害関係も複雑でその対立の程度も、外見上は解決不可能な紛争であったにもかかわらず、比較的円満に解決される場合もあれば、外見上それほど深刻とは見えず、関連当事者間の見解の差も比較的大きくないのに、対立が激化する場合もある。もちろん紛争への対応の具体的な形態は、紛争強度のほかに、それぞれ紛争そのものが持つ固有の性格や紛争を取り巻く当事者間の利害関係及び依存性、資源の保有の有無など（富、地位、権限、情報、時間など）、多様な要因によって大きく左右されるため、紛争対応戦略もまた一様ではない。したがって、紛争当事者にとって、紛争対応戦略の前提として、紛争を取り巻く諸要素の冷静な分析と把握が求められよう。

ところが、以下では、紛争強度とシステム全体のパフォーマンスとの関係を論じたDe Dreu（1997）の研究を中心に考察を行いたい。De Dreuの研究は個人間紛争を対象とするものであるが、その考え方は一般廃棄物処理施設の立地をめぐる自治体行政と立地地域住民との間の紛争を対象としている本研究においても当てはめられる。というのも、政策の実現可能性という視点からすれば、利害関係者の積極的な順応（compliance）や協調が必要であり、しかも立地地域住民に直接的な被害を及ぼす迷惑施設の立地の場合、住民の協調の必要性がより高いからである。

そこで、まず、De Dreuの考え方を示しておく、紛争の強度があまりに強い場合には、紛争当事者による代替的思考の数は限定される。また、思考パターンも単純になり、適切な情報処理も行われなくなってしまう。その結果、立場の固定化が生じ、敵対関係をますます強めてしまう。他方で、

強度があまりに弱い場合には、当事者に緊迫感がなく、また代替的行動をとる必要があるとの認識にも欠け、融和的打診を試みようとするインセンティブも働かないのである（嶋田，2000：275，再引用）。要するに、紛争強度が高すぎても低すぎても、当事者の問題対処能力は低下し、その結果、「パフォーマンス」（＝行政と住民の双方が質の高い問題解決能力と満足度を得られること）は低いレベルにとどまることになる。一方、紛争の強度の最適レベルにおいては、適度な緊張感の中で、当事者の問題解決能力は最大限に引き出される。また、当事者間の対話は建設的なものになり、それらによって構成される「パフォーマンス」は最大限高まるのである。

しかし、問題は、紛争強度の最適レベルにいかにして近づけることができるか、という点にある。この点において、次の Ruble と Thomas（1976）の議論は有益な示唆を与えてくれる。

Ruble と Thomas は、図 2-2 のように、「協調性」（cooperativeness）と「独断性」（assertiveness）という 2 つの軸を組み合わせ、「競争」、「適応」、「回避」、「妥協」、「協力」という 5 つの紛争対応戦略を提示している。ここで「協調性」とは、相手の関心を充足させようとする試みを、「独断性」とは、自分の関心を充足しようとする試みを表わしている。まず、「競争（competition）」

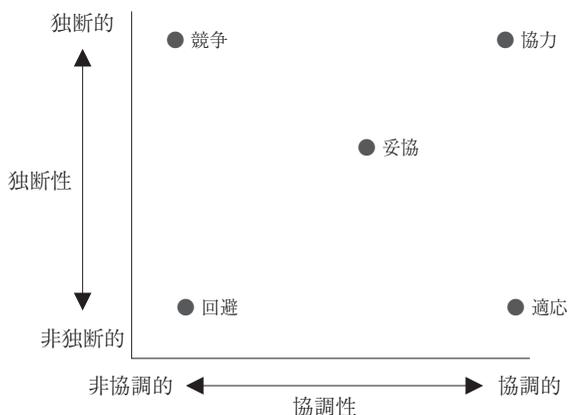


図 2-2 紛争対応戦略の諸形態

出典：Ruble & Thomas (1976), p.147 より作成。

とは、相手組織の犠牲のもとで、もっぱら自らの組織目標を追求していくことである。「適応 (accommodation)」とは、自組織の目標はさておいて相手に譲ることである。また、「回避 (avoidance)」とは、紛争問題を避けるか無視する戦略である。「妥協 (compromise)」とは、相互妥協を通して部分的に満足を得る戦略である。「協力 (collaboration)」とは、両方の関心を満足させる最も理想的な戦略である。以上のような Ruble と Thomas の二次元モデルの特徴は、紛争状況下において、最も好ましい対応方法として「協力」戦略を提示している点にある (嶋田, 2000: 280)。

しかし、問題は「協力」戦略を常に採用できるとは限らないというところにある。この点に関連して、上記の紛争対応戦略と紛争強度を掛け合わせることで、Ruble と Thomas の二次元モデルの意義を見出している嶋田 (2000) の議論は有意義である。嶋田によると、紛争強度が弱すぎる場合には「競争」戦略をとることによってほどよい紛争強度へと近づけることができるし、逆に紛争の強度が極度に強く、感情的かつ非効率的な行動を誘発するレベルにまで達している場合には「回避」戦略をとることによって事態を沈静化することが有効であるという。また、そこまで高いレベルではないが、下手をするとそのような感情的紛争の状況を生み出しかねないような場合には、「妥協」戦略が有効であり、「適応」戦略は、長期的な視点で見た場合、紛争の強度が極度に強くなってしまいうような状況を生み出しにくくする点で、有益な戦略であると位置づけられている。そして適度な紛争状況が生まれたときは、「協力」戦略が可能である⁴、と論じている。

こうした嶋田の考察は、紛争強度の判断基準は何か、誰がそれを判断するのかといった問題は依然として残るが、紛争強度に応じた適切な紛争対応戦略を用いることで、紛争当事者間の建設的なコミュニケーションを誘導し、それによってパフォーマンスの向上を図っていくという紛争管理の可能性を示している点で、多くの示唆を与えてくれているように思われる。

ところが、繰り返しになるが、紛争には生理的側面と病理的側面の両面が存在する。紛争が社会的に問題となるのは、社会的経済的な損失や暴力的行動のように、紛争が逆機能をもたらす場合であり、それを抑制するた

めの社会的な紛争処理手段を機能させること（＝紛争の制度化）が必要である。こうした紛争の両面性と上記の嶋田の考察とを関連させて言うならば、「紛争管理」とは、紛争がその受容限界を超えて悪化ないし拡大していくこと（＝消極的性質）を抑制し、紛争が有利な結果を生み出すようにその条件や制度を整備していくこと（＝積極的性質）を通じて、紛争の解消を容易にする過程にほかならない。

ところが、前述したように、紛争に対する従来からのアプローチでは、紛争は害悪以外のなものでもないとの考え方が強く、それゆえ、主に紛争の除去に重点が置かれていた。しかし、こうした逆機能に限定したアプローチでは、社会的・経済的な損失や利害当事者の一方的反対のような結果だけを強調することにより、紛争の有する順機能を明確に把握できない。

第2節 自治体行政と紛争管理

2.1 公共紛争の基本構造と市町村行政

さて、紛争は、これに何らかの関係をもって関与する社会的主体がなければ起こりえない。これが「①当事者」である。紛争当事者は、単一（1対1）の当事者として登場するとは限らない。すなわち、その数は複数（1対2以上、2以上対2以上）である場合もある。また、紛争の直接的な主体は当事者であるが、各当事者を支援して紛争行動に参加する者が現れる場合もある。これが「②関係者」である。関係者は、紛争当事者のある一方の側に立つことにより、その相手に対して対抗者として紛争に参加する場合があり、ある当事者（＝関係者に対して支配的な立場にある者）に対して従属的な立場から紛争行動に参加する場合もある。さらに、当事者に対して第三の立場で紛争に介入する「③介入者」が考えられる。その機能としては、説得、仲介・調停・仲裁・裁決（裁判も含む）などがあるが、他に情報の提供という機能も考えられる。

ところが、現実には生ずる紛争はこんなに単純であることは少ない。すなわち、紛争は、①当事者、②関係者、③介入者が、紛争の展開過程におい

てダイナミックな機能を担いながら展開していくのが一般的である。とくに、迷惑施設の立地をめぐる紛争は必ずしも秩序的ではなく、紛争のステージ（例えば、当事者同士の段階、支援する関係者を参入させた当事者間の段階、介入者を含めた段階）を複合的に絡ませながら紛争構造を変えていくのである。

紛争処理の基本は、紛争当事者同士が紛争上の課題を何らかの方法で調整し、解決することにある。しかし、紛争当事者間の利害が複雑で利害調整ルートが乏しい場合、当事者同士による解決は困難になろう。そのような場合、紛争当事者は「関係者」の支援を得て自己の立場や利害を強化するか、紛争調整のための中立的な「第三者」を求めることになる。前者は、自己の主張を強化するという方法だけで紛争処理の原型としての当事者同士の解決を志向するものである。一方、原子力発電所や有害廃棄物処理施設のような迷惑施設の設置に伴って生ずる紛争では、当事者の一方が立場や利害を拡大させることだけでは、もう一方の当事者を容易に説得できず、むしろ紛争を大きくしてしまうことが少なくない。それゆえ、中立の「第三者」を求めることが必要になる。その際、地域社会において紛争に介入する第三者になりうるものとしては、地元の有力者、自治会・町内会、議員、裁判所、紛争調整機関などが挙げられよう。

しかし、中立の「第三者」は、紛争当事者にとって、「仲裁者」あるいは「調停者」として信頼でき、紛争処理能力があるなどの条件を満たさなければならない。ところが、問題の性格や広がり状況に応じて紛争に介入する中立の「第三者」が選ばれるべきだが、日本では行政部門、とくに市町村が媒介的役割を遂行することが多い（宇都宮，1984：431）。それは、市町村が「地域生活の円滑な営みに直接関連した各種の行政サービスを供給」し、また「住民がまず、第一に相談、要望、苦情などを持ち込むという意味で、住民が最も接近しやすい最初の政府である」（大森，1980：96）ということからも理解できよう。

ここで、やや古いデータではあるが、東京大学新聞研究所が1975年に実施したコミュニティ意識の全国調査データ（表2-1）によれば、住民は

表 2-1 地域問題解決責任所在

	国	道府県	市町村	警察	住民	企業	組織	有力者	そういう ものはない	その他	DKN・A	計
回答数 (%)	9.6	6.5	59.1	0.2	8.8	4	2.7	1.2	0.7	0.4	6.9	100.1

出典：犬田充・長谷川文雄（1981），232 頁より作成。

地域問題、紛争の解決や処理の糸口を自治体、とくに市町村に求めることがわかる。すなわち、紛争が発生した場合、住民はまずその処理を市町村に持ち込み、市町村はそうした住民の意向に可能なかぎり対応しようとしているし、対応可能なこともまた事実である。ただし、地域問題が市町村で適切に処理されるかどうかは別の問題である。

以下では、このような紛争処理と市町村行政との関係構造を踏まえ、地域で生じている利害関係者間の紛争において市町村が置かれる立場を大まかであるが示しておこう。もちろん、自治体行政は一枚岩ではない。それは、自治体内部の部署間の相違もあれば、国の行政も存在し、また、都道府県との相違もあるからである（金井，2004c:202）。これらは、いずれも、市町村行政の立場を複雑なものにしている。

紛争構造の中で市町村が置かれる立場は、第 1 に、市町村自身が紛争の当事者である場合（①）、第 2 に、市町村が紛争の関係者である立場（②）、第 3 に、市町村が紛争の中立の第三者である場合（③）が考えられる。まず、第 1 の立場（①）は、何らかの行政上の執行がある際に一般に生ずるが、それ以外に、単にルーティンの行政手続を行うに際しても生じうる（金井，2004c：202）。第 2 の立場（②）は、対立する当事者のある一方の側を支援するものである。最後に、第 3 の立場（③）は、地域社会において公的調整が期待される分野における中立の第三者の立場である。これら 3 つの立場を具体的にみるならば、たとえば、ごみ焼却場、下水・し尿処理場等の施設や、障害者施設、学校・保育所などの公共施設の立地及び建設の問題など、主として市町村が主体となっていく施策に関するものは①の立場の例である。原発立地など電源開発や産業廃棄物処理施設の設置問題にお

いて市町村は②の立場になりがちである。また、民間・公団等による住宅開発、観光開発など問題において市町村は③の立場になり得る。このように、市町村は3つの立場を選択することが可能であり、それは紛争事案で決定されてしまう。とくに、紛争の対象になっている事案が、一部の地域に限定されており、かつ全体の利益からみれば妥当性をもつ場合には、市町村は立場の選択に窮することになる。

さらに、地域社会で発生する紛争構造をより深く掘り下げてみると、市町村の立場は、以下の表2-2が示すように、ある事案に関して「紛争当事者であるか否か」、「紛争処理の権限があるか否か」によって異なってくる（檜楨，1981：247-248）。まず、第1に、市町村が権限を持つ事案で、紛争当事者としての位置にある場合（A）がある。これはごみ焼却場の建設のような市町村が所管する公共事業の例に求められる。第2に、市町村は権限を持たないが、当事者としての位置にある場合（B）がある。これは市町村が私人として社会経済活動を行う場合に生ずるもので、土地の売買などがその例にあたる。第3に、市町村（区）がある種の紛争処理の権限を持っているが、紛争当事者としての位置にいない場合（C）がある。このような例は、一般住民による建築などで見ることができる。第4に、自治体が紛争処理の権限ももたないし、紛争当事者としての位置にもいない場合（D）がある。これは原子力発電所の立地などにその例を求めることができる。

AとBは、紛争当事者であるがゆえに、紛争を処理するには、たとえば都道府県公害審査会や裁判所などの中立的な第三者の介入（仲裁、調停、あっせん、裁定など）を待つか、あるいは説得、給付、凍結、情報提供な

表2-2 紛争構造と市区町村の立場の諸類型

	紛争処理の権限有	紛争処理の権限無
当事者（○）	A（例：ごみ焼却場の立地）	B（例：土地・建物などの売買）
当事者（×）	C（例：一般住民による建築、一級河川の中央政府による改修）	D（例：原子力発電所、産業廃棄物の立地）

どの手段をもって相手に対応することになる。前者の中立の「第三者」の介入を選択する場合は、制度がない場合には不可能であるし、安易にこの方式を活用することは、住民から自治体の管理者能力を問われるので、後者の方式が中心となることが多い。

市町村が公共施設の事業主体として周辺住民と紛争する立場を選択するのには、たとえば、以下のような理由がある。第1に、周辺住民の政治的動員力である。周辺住民の政治的動員力が小さければ、首長・議員は自由な政策選択が可能であり、自治体行政はそのような政治的指示を受けるからである（金井、2004c：213）。第2に、その事業の推進が住民の福利を増進するものとして必要であると市町村自らが判断し、それに対する積極的な政策的意思がある場合がある。第3は、自治体行政の法治主義的な思考方式である。住民とのトラブルや紛争のほとんどは、法制度上は合法的な手続きを踏んでいるにもかかわらず発生している。たとえば、ごみ焼却場建設の場合、当該自治体が取った計画決定手続きについては、少なくとも法律や条例で要求されている手続きに関する限りなんの違反もなく、その意味で法的に問題がないのが普通である（寄本、1989a：15）。

また、CないしDの場合に直面すると、市町村にとって紛争の当事者ではないがゆえに、市町村が「関係者」として行動するか、もしくは中立の「第三者」として行動するかは事案の性格や紛争の状況に大いに左右されるが、もし紛争が地域社会を巻き込むまでに至れば、市町村はいずれかの態度選択を迫られるのである。

これをより掘り下げて検討してみると、まず、第1に、市町村が関係者として行動することを選択する場合がある。これは、さらに、紛争を引き起こした事案の推進側に立つか、反対側に立つかに分けられよう。もし市町村が推進側に立つならば、市町村は最も住民に近い政府であるだけに、反対者側から鋭い批判にさらされることになるが、逆にその事案の推進が、住民福祉を増進するものと市町村が判断したり、市町村の首長の政治公約や政治姿勢の一つになっていれば、その立場を貫くであろう。例えば、原発立地の事例であれば、用地交渉を引き受け、その立地と関連の深い施策

(例えば、道路の建設等)を行ったりすることである。

ところが、市町村が紛争の初期段階で事業推進者側に立ったとしても、予期しえない事情が事業の実施過程で生ずる場合や、市町村の首長が代わるなど原発立地を取り巻く状況の変化に応じて、市町村は当初の態度を変えて、事業に反対する側に立つ場合もしばしばある。しかし、このような態度の変更や行動変化は、柔軟な対応であるとしても、自治体行政の一貫性が問われることになる。そのため、実際はこのような状況の変化や政権交代といった場合には、市町村は事業の初期段階から勢い消極的になる場合が多い。逆に、市町村が紛争を引き起こした事案に反対する側に立つと、たとえその事案が地域開発にとって重要な役割をもっているとしても、一切の協力を拒否すると共に、その開発主体に中止の要請をすることになる。

第2に、市町村が中立の第三者の立場をとる場合がある。これは、要請があった場合と、その要請があるか否かにかかわらず、紛争を引き起こした事案に対して自治体自らが紛争当事者間の協議に介入する場合に分けられよう。まず、紛争当事者による要請があった場合であるが、紛争当事者からの要請があったからといって、市町村が即座に中立の第三者としての役割を演じるのではなく、あくまで「一方に与することは他方からの批判を受けざるを得ない」というジレンマ状況での苦慮から、市町村は「中立性・公平性への指向」(金井, 2004c: 206)を見せる。また、紛争を引き起こした事案からの負担・便益がなければ、自治体自身にその事案に対する特段の政策意思が生じないのであり、中立の立場が採りやすくなる。

第3に、紛争当事者からの要請があるか否かにかかわらず、市町村が紛争当事者間の協議を仲介することもある。これは、紛争が放置されてしまい激化すると、自治体にとってはその責任を追及される契機となってしまうので、あえて中立の位置を選択する場合と、紛争当事者として巻き込まれることによる政治的・行政的危険を回避しようとして、中立の立場を率先して確保する場合とに区分される(金井, 2004c: 207)。

以上のように、地域社会において生じる様々な紛争をめぐる市町村は、当該事案の性格や政治的状況などに応じて、様々な立場に置かれることに

なるのが実情である。

2.2 「紛争管理」の担い手

行政は、現代の社会において次々と噴出する公共的課題を解決していくために、権限・財源・人材・情報・技術といったさまざまな資源を組み合わせながら、社会システムを適切に管理・運営していくことをその任務とし、その具体的な活動は政策によって展開される（森田，1998）。すなわち、行政活動は、政策によって枠付けられ、その枠の中で、変化する外部環境に対応しながら的確に社会システムを管理運営していくことである。

大森彌は、「政策」を「社会次元での調整を超える紛争に対して統治活動を施すことによって、その一応の解決をはかる手段であり、この意味で社会の安定に関係づけられる統治活動の内容である」（大森，1979）、と捉えている。このように「政策」を紛争の調整・解決の緩衝装置として捉えるならば、政策の決定とは、国・自治体の責任で解決すべき紛争（これを本書では、「公共紛争」⁵と呼ぶ）をめぐって、利害関係者間の合意形成に向けて行われる調整過程あるいは政治過程⁶であるといえよう。そして政策の執行は、関係する人々の利害に影響を及ぼし、社会で発生する公共紛争を解決し、社会を一定の望ましい状態に向けて管理していく活動である。したがって、自治体行政における紛争管理とは、政策を媒介として、社会に潜在する様々な公共紛争を統合・調整しながら、社会を一定の方向にまとめて行く、一種の社会管理であるといえよう。

ところが、社会管理は、常に行政の手によってのみ行われるのではない。すなわち、行政は、民（個人、市民活動団体、企業）の公共善を実現する能力を観察し、活用して、そして戦略的に社会を管理していくこともできる。今日、政策の形成や実施過程において、「新しい公共」論や「ガバナンス」論から、市民や市民活動団体、民間事業者のリンケージが重視される所似がここにある。

同様に、これは地域で展開される紛争の処理においても求められよう。今日、行政が対象としている行政課題は多岐化・複合化・高度化している。

そのため、行政内部の政策知識や情報のみでは対応しきれず、地域活動団体やNPOなどの民間セクターから提供される知識や技術によって補われる場合も少なくない。しかも、かつては町内会や自治会など既存の地縁組織を通じた意見集約のみでそれなりに住民の要望に応じた行政運営が可能であった。ところが、今日では、参加する主体の多様化が進むことで、従来のような地縁組織のみに依存する仕組みは限界を見せており、一般住民ないしはステークホルダー⁷の関与を組み込んだマネジメントの確立が要請されるようになってきた（柿崎 [ほか], 2006: 33）。こうした変化を背景として、まちづくりや環境問題等をめぐって関係する各主体間の対等な協力関係が強調されており、相互の利害調整を促さない限り、行政運営も難しくなっている。

とくに、迷惑施設の立地のような利便性の減少や負担の増加に繋がり得るマイナスのパイの分配は、従来の政策課題の中心であった富の分配以上に受容者からの合意を獲得するのが困難である。というのは、迷惑施設の立地に伴って特定地域住民が被る被害には、騒音、悪臭、交通渋滞、景観の破壊、健康や生命の危険、突発事故の危険、地域イメージの低下、地価下落などがあるのに対し、便益は限られた効果しかなかったり、小額の税収増程度だったりするからである。そのため、自分の地域内に迷惑施設ができることは、立地地域住民の立場からみれば不公平で、他の地域に比べて相対的な不利益感を抱かせるのである。集団紛争現象は、こうした理由で発生するものである。したがって、マイナスのパイが公共的なものとして受け入れられるためには、住民の要求を一方的に無視したり、非難したりするよりは、関係主体の参加や利害の調整プロセスを経て社会的合意を調達することが不可欠である。

なお、今日、公共事業をめぐる行政機関の判断の「公共性」そのものが深い疑念⁸に曝されており、それを受容させることは一層困難になっている。ところが、この不確定な概念としての公共性は、ある種の紛争の発生によって、はじめて問われることが多い。そこで問われる公共性とは、「超越的に与えられるものではなく、対立紛争と協力協調から妥協の産物

として手続のなかで生み出されるもの」(遠藤, 1976: 123)であろう。

しかも、福島原発事故やダイオキシン問題に象徴されるように、原子力発電所や廃棄物処理施設など迷惑施設のもたらす環境問題は、その問題の複雑性や不確実性といった特性から、そのリスク評価をめぐる公共性は科学者や技術官僚の専門的知見のみでは担保され得ず(藤垣, 2003)、そのため、多様な利害関係者が関与し合意形成を行うプロセスが必要となってきた。

これらを背景に、今日では、行政主導型の公共問題解決のイメージから転換し、多様な発議に公益を求めて、公共紛争の解決に密接にかかわる条件や制度などを整備していく、例えば政策過程への多様な利害関係者の参加や、意思決定に必要となる情報の開示、合意を導くことのできる透明性・公正性を見据えた持続的な合意形成システムの構築などを通じて、対立・競合する紛争の統合・調整を可能にするような紛争管理の確立が求められている。

ところが、一口に紛争管理といっても多様な考え方が存在する。そこで、次節では、先行研究などに示された多様な紛争処理手法とその内容を大まかに概観した後、住民参加を通じた紛争管理の可能性とその限界について検討する。

第3節 多様な紛争処理手法と住民参加型紛争管理の意義

3.1 紛争対応の諸手法と特徴

紛争の処理といっても、その手法は様々である。例えば、回避、強行のような利害当事者間の直接的な話し合いを拒否・排除するもの、交渉、説得、(法定での)対面または対決のように当事者同士あるいは第三者介入による直接的話し合いを通じて紛争に対処するもの、補償のように問題構造の解消を避け、他問題への還元を通じて紛争に対処するもの、紛争関連情報の公開のように問題の状況認識(フレーム)を再定義し、支持の拡大を図るもの、時間的遅延、支持勢力の動員のように構造変数の消極的・積極的変

更を通じて利害当事者の目標を修正するものなどが挙げられる⁹（檜楨，1981；金井，2004；和田編，2007）。

この他に、ごみ処理施設の建設に関わる行政による紛争対応手法として、清掃局から環境局への名称変更や周辺環境の保全と美化を強調する「イメージ・チェンジ」、道路や公民館の新設など「見返り施設の提供」、市の役員が建設予定地に行って「頭を下げ」たり「根回し」をするなどの「心情的アプローチ」が多用されてきた（寄本，1989b：545-546）。

また、原子力立地に関わる紛争対応手法としては、紛争を警察力で抑え込もうとする抑圧的対応、問題構造の解消を避け、補償の問題に還元する物質的譲歩、政治課題を行政機構の再編に還元する機構改革、アリーナの変更や合意形成の方法に関わる手続的対応、説得型対応（広報、専門家中心の委員会による権威づけ、住民との対話集会など）、原発計画の延期や一時撤回などの執行抑制が挙げられる（本田，2005：20）。

しかし、これらの紛争対応手法は、前述したように、紛争そのものももつ固有の性格や、紛争を取り巻く当事者間の利害関係及び依存性、資源（富、地位、権限、情報、時間など）の保有の有無など、多様な要因によってその取捨選択は大きく左右される。そのため、これらはその紛争状況に応じて混合的に使われるのが実態である。

ところが、原子力発電所や廃棄物処理施設など、いわゆる迷惑施設の立地・建設をめぐる地域社会レベルで展開される公共紛争の多くを分析してみると、その紛争処理において、主に「ねばり強い説得」となんらかの見返りの給付によってその解決を図ろうとしている傾向が強い。しかし、今日、住民のニーズは多様化・高度化しており、その施設の立地・建設によって恩恵を受ける人々もいれば、受苦・負担を被る人々もあり、さらに環境的・経済的な側面から問題関心や利害関係をもつ人々も加えれば、その利害関係者の範囲は格段に広がる。したがって、対立する利害の調整を根回しやアメの大盤振舞いといった閉鎖的な合意形成手法（宇都宮，1984：424）や、行政主導の啓蒙、監督、規制¹⁰、強制、代執行、給付、命令等といった伝統的手法（阿部，1983：123）だけでは、地方自治体の負担は大きく、対

立の深刻化などから、地域の安心・安全を維持することは非常に困難であり、社会的にみても望ましい手法とは言いがたい。

また、行政の活動をめぐって生ずる住民の要求や不満に対処するための従来の法的な紛争解決の仕組みでは、行政不服審査や行政訴訟などが代表的なものである。ところが、このような制度は、行政機関が一律的・一方的に法的効果を生じさせる決定を行ない、住民がその結果に不満がある場合、事後的に裁判所において行政機関の決定を争い、その取消を求めることができるというものである。そこにおける行政機関と住民との関係は、原則として、決定を行なう行政機関とその決定の相手である住民との二者関係に限定されており、他の利害関心を持つ一般住民がその決定について変更を求める余地はほとんど認められていない（森田，1998：94-95）。なお、裁判所による紛争処理は、当事者にとっては非常にコストが大きく時間もかかることや、裁判による紛争処理の方法を忌避する傾向が強い日本の文化的特色ゆえに、回避されることが多い（宇都宮，1982：33）。

さらに、中立的な第三者（例えば「公害等調整委員会」等の紛争処理機関）の介入は、制度がない場合には不可能であろうし、安易にこの方式を活用すると、行政の管理者能力を住民から問われることになるので、できるだけ最終的な決定を下す前の段階で、関係者の主張に耳を傾け、調整を図っていくことがベターであろう。このような現状から、近年では、公の場での多様な主体が参加して事実や証拠に基づいて討論を交し、合意の形成や紛争の解決をめざすオープンな紛争管理方式が強調されるのである¹¹（宇都宮，1984：428；原科，2005：35）。

そこで以下では、オープンな紛争管理方式の一つとして従来から広く用いられている、住民参加を通じた紛争管理の可能性とその限界について考察することにする。

3.2 住民参加型紛争管理の意義とその陥穽

3.2.1 住民参加の含意

政治学の枠組みからすれば、「選挙」が重要な政治参加の回路である。

ところが、選挙は一般的な政治参加であり、個別の政策や特定住民を巻き込む個別のイシューに関しては、選挙だけでは民意を十分に反映できない（榊原，2004：73；金井，2006：60-61）。また、選挙により権力の行使を信託した長と議会に全面的に任せているは有効に事が運ばない行政領域も存在する。例えば、本書で取上げている迷惑施設の設置・建設に関わる行政活動がその典型であろう。なお、日本では、1947年の地方自治法の制定以来、二元代表制の仕組みが取られてきているが、議会が十分な働きを示してこなかったという現状を考えるならば、地方自治制度はこれまでのところ効率的に機能してきたとはいえない（佐藤〔公俊〕，2007：45）。

これらを背景に、今日、自治体行政の現場では、住民参加が日常の行政活動における重要なファクターの一つとして考慮されつつある。最近では、住民投票条例の制定や自治基本条例・市民参加条例の中で、参加を保障する規定を設ける例¹²も増えてきており、政策の立案及び計画の策定、提案事業の審査等に関わって、従来の有識者・関係者のみによる審議会・委員会に加えて、一般住民向けの公募委員枠が設けられた市民参加の場が置かれるようになってきた（大杉，2007a：2）。とりわけ、迷惑施設の建設をめぐる立地地域住民の反対運動（NIMBY）のような住民の間で対立する厄介な利害調整問題に関しても、従来は行政がその解決を担うものとして考えられていたのに対し、近年では、住民参加なしに進めることが困難になっている（秋吉，2004：138；佐藤〔竺〕，2007：51）。

さて、住民参加を通じた紛争管理の可能性を考察するに当たり、そもそも住民参加が必要とされる理由について検討することは有益であろう。そこで、政府間関係諮問委員会によって著された『米連邦制度における市民参加』をとりあげてみよう。

この報告書では、表2-3が示すように、住民参加の目的を8つのカテゴリーに分類している。まず、行政にとって参加への期待は、広報広聴や世論収集、住民側に立った新しい発想・アイデアの計画への反映（1、2）、よりよいプログラムの策定及び決定の正当化、合意形成と利益調整過程の円滑化（3、4）である。しかし、住民参加は権力による取り込みの道具となる可

表 2-3 市民参加の目的

1. 情報の提供 (a. 情報の伝達、b. 市民の問い合わせに応ずること、c. 市民に影響を及ぼす行為や参加機会を通知すること)
2. 市民から情報を収集したり、市民に関する情報を入手すること (a. プログラムによって影響される集団や顧客の確認、b. 市民の問題、態度及び客観的特質の確認、c. 政策に対する市民の態度を評価すること、d. 新しいアイデアや代替案の奨励)
3. 公共政策やプログラムの改善 (a. 市民から情報をの収集及び市民に関する情報の利用、b. 計画やプログラムについて市民のアドバイスを活用すること、c. プログラム調整の増進)
4. パブリックアクセプタンスの増進 (a. 市民の支持、b. 情報提供によって反対を最小限にすること)
5. 公共機関の業務を補足すること
6. 政治的権力パターン及び政権を交替させること (a. 市民による管理の確立、b. 政治過程を通して政権を交替させること)
7. 個人や少数民族の権利及び利益の保護
8. 政策を遅らせたり、廃止させること

出典：宇都宮深志「有効的合意形成への行政学的接近—[2] 米国におけるオープン型参加制度の実態—」『行動科学研究』第15巻第1号、1981年、25頁 (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Citizen Participation in The American Federal System, 1980, p.2.)。

能性も少なくないことに注意を払う必要がある（篠原，1977：247）。それは、「参加は、かれら（テクノクラート：筆者注）の提案を合法化する手段として行政側に利用された」（宇都宮，1982：24）こともあるからである。したがって、行政主導による住民参加と、参加民主主義や討議デモクラシーとは区別しなければならない。反対に、住民の側にとっては、参加を通じた政治権力構造の変更や住民の利益保護、公共政策の遅延および変更（6, 7, 8）といった可能性を期待できる。

かつて地域づくりや地域問題解決の責任者はあくまで行政であると考えられていた日本においては、住民参加とは、行政の活動や事業、あるいは行政が用意した場に住民が参加することを意味していた。すなわちそれは、「行政主導型」の住民参加であった。しかし、今日のそれは、住民側がより主体的となって、行政と役割を分担し協力し合っ公的な課題を解決していくような「住民主導型の参加」へと変化しつつある（金井，2004a：10）。いまや行政と住民は補完関係にあると言えよう。この協力関係によっ

て住民の多様な行政ニーズに対応し、行政の目的が達成されれば、行政と住民の双方が高い問題解決能力と満足度（＝パフォーマンス）を得られることになる。したがって、行政側は、こうした高い問題解決能力を可能にするにはどのような住民参加が最も効果的であるか¹³を考え、反対に住民の側にとっては、すべてを行政に委ねるよりは、参加することで自分たちにより有益な結果をもたらすのであれば、いかなる参加の形が利益の最大化につながるかを追求することが合理的な選択となる。

こうした住民参加の意義を踏まえ、以下では、主に大森（1980）の議論を参考に、住民参加による紛争管理の意義について考察したい。とりわけ迷惑施設の立地に関わって、自治体行政と住民にとって最も有効な参加とはどのようなものであるかを検討したい。その際の「自治体行政」とは、政府への近接性という観点¹⁴から、住民にとって最も身近な政府という意味での「市町村行政」を指している。これは、都道府県よりは市町村レベルの方が、ある事業によって利益を受ける人々（受益圏）と不利益を受ける人々（受苦圏）の乖離が比較的小さく、空間的距離も比較的離れていないために、住民参加を通じた利害調整が容易であると考えられるからである。

3.2.2 住民参加型紛争管理の意義

そもそも、住民参加は、誰の立場（住民、首長、議会、行政担当者等）から見るかでその意味と効用は異なってくる（大森、1995:91）。たとえば、首長にとって住民参加は、対立する議会や反応の鈍い官僚に対処する政治的意味をもちうるし、実質的には、票の維持と培養をはかる手段とも、また判断や決定のための生の情報を集める機会ともなりうる。議会にとってそれは、首長の場合と同じく、選挙によって選ばれた代表者としてのその代表性を高め、しかも合議体としての意思決定の社会的統合力を強める手段となりうる。

一方で、選挙によって民意の支持を調達し民意を代表するという意味での正統性を欠如している行政担当者は、住民を代表する長と議会の意思や指示を忠実かつ公平に実現する執行機関にすぎない。しかし、住民の日常生活に

密着した仕事を現場で担っているのは行政担当者であって、彼らは住民の間でどのような問題が発生しつつあるかを容易に察知することができるし、各種の情報を収集し分析することで住民の意向や要望を抽出することもできる。また、ある問題が自治体の施策によって対処すべき課題であると判断されれば、その問題を解決する方策を検討し、原案を作成する。さらに原案を実施する際に予想される時間や経費、問題点等について長に説明して了解をとりつけ、原案を審議する議会における長の答弁を補佐し、インフォーマルな形で議会説明を行い、時には議員の質問さえ用意する。こうして議会の決定と長の決済を得た施策が実施に移されると、行政担当者は実施細目の決定や執行過程で生ずる問題に裁量的判断を下し、施策の具体的効果を規定する（大森、1980：104-105）。要するに、行政担当者は、建前の上では、住民の代表者たる長と議会の意思決定に求めざるを得ないものの、自治体の政策過程のどの段階においても相対的に優位を占めている。

ところが、後述する武蔵野市（第6章）や狛江市の事例（第7章）等が示すように、議会と長によって公式には承認済みの施策や事業が住民の反対・抵抗に遭遇し、行き詰り、中止され、さらには撤回されることが少なくない。この事実を直視すれば、住民参加とは、住民が選挙という手段を活用してその責任を問うことのできない行政担当者に対して直接批判や要求を突きつけることによって、その決定の内容と様式を自分たちの意向に適合させようとするあらゆる行動であるといえる（大森、1980：106）。この意味で、住民にとって住民参加は行政担当者の責任を確保する非公式の重要な手段であるといえることができる。

他方、行政担当者にとって住民の参加活動は、自分たちの判断や決定の根拠、適切さ、妥当性が問われるという意味をもっている。こうした住民の疑問に対し、政策過程において優位を占める故に個別正統性を自ら調達せざるをえない行政担当者は、自分が専担する執行活動が滞ることを最も忌避するため、一定の節度をもとめるにしても、冷淡な対応によって住民からの反発を買うよりも、行政資源（予算、人員、権限等）の拡大をはかることによって住民要求に応じようとしたがる。しかし、このことは住民

を利益だけ享受すればよしとする受益者と化し、利害分裂を招くなど、かえって事態は行政の意図しない方向に迷走してしまうこともある（佐藤，2007：50）。

実際に住民の要求はしばしば競合・対立するし、またその要求に応じていくための財源や人手その他を配慮する必要がある限り、住民と行政との間に対立が生まれやすい。たとえば、ごみ処理場建設問題を例にとり上げてみると、緑地の開発を求め何百人もの署名を集めて行政にやってくる賛成派のグループAと、環境被害のことを考え、建設に反対する周辺住民グループBがそれぞれに役所と交渉をもつような場合、Aグループは「わたしたちの切実な声を行政はどうして早く実現しないのか」と批判し、Bグループは「行政はわれわれのこうむる被害についてどう考えているのか、冷淡ではないか。少数者を切り捨てるのか」と抗議する。その限りでは行政と住民グループそれぞれとの間に対立があるようにみえるけれども、真の対立はAグループとBグループの間にあり、その間にあって役所は苦慮しているのである。これは、今村都南雄が説いた下記の見解に相通じるものであろう。

「こうした意見や利害の対立（＝行政部門間のセクショナリズム的対立：筆者注）は行政内部だけにとどまらない。それは市民社会における対立の反映でもある。…いわゆる「合意形成論」が唱えられ、行政の意思決定過程に住民参加の重要性がくりかえし主張されるが、それは合意形成のむずかしい意見の対立が市民社会に存在し、単純に賛成・反対両派に二分できない多様な意見の存在があればこそであって、掛け声どおりに首尾よく運ぶことがあらかじめ約束されているものではない…」（今村，2007：225）

すなわち、行政と住民との意見や利害の対立は、行政側が住民の声に冷淡であったり、曖昧であったり、権威主義的な態度で対応したりすることが原因となって住民の憤慨を誘発する場合もあるが、それは紛争当事者である住民の側の対立の反映であって、ここでの問題は、対立する住民グルー

プ A と B が相互の立場と利害を理解し、交渉と互いに譲るあうことによって自律的に対立を調整しうるかどうかである。

ところが、前述したように、紛争処理の基本は、紛争当事者同士が紛争上の課題を何らかの方法で調整し、解決することである。したがって、地域レベルで展開される諸利益の調整における自治体行政に求められることは、まず地域住民の間に多様な意見や利害が存在することを認め、それ故に時に分裂や争いが起こることはむしろ「生理」であると考え、政策過程において関係する諸アクターが参加し、実効性のある影響力を行使しうる仕組みをつくることである。すなわち、行政は、情報を提供したり、交渉と討論のルールを明示したりするなど、住民間の対立を調整して一定の方向にまとめていくコーディネーターとしてふるまうべきある。住民の側での利害・対立に過剰に介入することにより住民間の自律的な紛争調整を損なってはならない。

一方、住民の側にも、住民自身の責任で譲歩と説得による自己調整の試みを拡大していくことによって、自治体の政策過程に受動的に参加するのではなく、むしろ自ら問題の解決策を発案できる力を育てる。と共に、短期あるいは中長期に、また他の政策ないし利害との関連において実行可能な政策を選別し、それに要する各種のコストを考慮できる力量を蓄積していくことが求められよう。ここに住民参加を通じた紛争管理の積極的意義がある。

3.2.3 住民参加による紛争管理の限界

近年、都市計画分野における参加手続きをはじめ、パブリック・コメント、住民投票などが強調されている。しかし、それらは「国が公益実現の主体であることを前提として、しかし何が公益であるか不明確になっているという状況を背景に生じている」「手続きによる公益発見の試み」である（芝池, 2004:13）。そこには、住民の直接参加の政治過程（選挙）と執行機関（官）に公共性があると考えられ、利害関係者の直接的参加が基本的に排除されている。

ところが、現代においては、議会での審議を通じて個別的利害が一般的

利益へと昇華される状況ではなくなっている。他方、専門技術化し複雑化した行政側の事情として、その任にあたる執行部門によるのでなければ、政策の策定・法律の立案が困難である。それゆえに、法律は行政をコントロールするのではなく、行政部局の目標実現の手段の一つと化している。しかも、財政的に限度があり、深刻な利害対立が存在する場合、代議制民主主義では対処不可能となる（佐藤〔竺〕, 2007: 48）。そこで長と議会の最終決断が求められると同時に、政策の策定・執行の段階に住民が参加するという形で利害調整を図ることで、公共的正当性の獲得が目指されるのである。

このような見方をとれば、住民参加は、自治体の政策決定・執行の段階でそれに関わる利害調整を行って、自治体活動を正当化する公共的正当性を発見・獲得する不可避的な手法と捉えられる。例えば、廃棄物処理施設のような迷惑施設の立地の場合、具体的な取組みは自治体によってかなり異なっており、多大な時間や費用を投じたあげく立地に至らなかったケースがある一方、民主的なプロセスに基づいて立地が実現したケースもある。こうした中から出てきた近年の考え方は、DAD（Decide-Announce-Defend）手法のような立地場所を決定した後、それを住民に提示し理解を得るというスタイルから、多様な立場や利害関心をもつアクターを意思決定プロセスに関与させるための「場」や手続き等の環境を整える参加型手法へ移行するというものである。これは、「従来の政策プロセスが、専門家や政府、利害関係者のみにより支配されており、声なき多数派である一般市民の声が反映されていない、という批判や反省に答えるような動き」（鈴木〔ほか〕, 2007: 14）と考えられる。

しかし、後述する杉並区の事例（第4章）も示しているように、問題が顕在化してからそのような「場」を設けても感情的対立が深刻化しているため、議論すること自体非常に困難になる。しかも住民参加には、様々な市民の意向の順位付けをどのように行うか、誰が市民間あるいは市民と政府の間の議論の仲立ちを行うのかといった根本的な課題も残されており（鈴木〔ほか〕, 2007: 15）、幹線道路・新幹線・空港等などのように受益者が余りにも広域にわたれば、その採用は不可能となり有効性もなくなる。

こうした背景から最近では、公聴会や審議会等に比べて住民主導の性格が強い、いわゆる市民会議方式による個別の公共的政策問題に関する市民的討議の重要性が強調されている（大杉，2007b：15）。これは、最終的な政策決定にどの程度の影響を及ぼしうるかよりも、どのような公的討議を経て決定にたどりついたのか、また、その決定が公的討議の場において正当化しうるかどうかということと一層深く結び付いていると思われる。すなわち、執政部門により正統性調達の仕掛けとして選択されていた、杉並区の都区懇談会（第4章）や狛江市のごまえ市民委員会（第7章）が明らかにしているように、こうした「公的討議の場」をいかに位置づけるか、いかに使うかが問われよう。

注

¹ 内田・衛藤 [訳] (1971), 5頁。

² 紛争に対応する外国語の conflict は、一般的に葛藤、闘争、紛争など様々に訳し分けられる。「葛藤」とは、「役割葛藤」のように個人内部での相対立する心理状態を指すことが多く、心理学で多く用いられている。また、「闘争」とは、階級闘争など集団間の対立をさすが、相手方の目標達成に対する排他的・妨害的手段の動員というニュアンスが強い。これに対して、政治学や行政学、社会学で多く使われる紛争とは、集団間コンフリクト、組織間コンフリクトを指すことが多く、個人内部での両立不可能な問題をめぐる心理的な葛藤や小集団内部での葛藤とは区別される（長谷川, 2004:26-27）。本書では、行政と住民あるいは住民同士間のコンフリクトを研究の対象としているため、政治学や行政学、社会学で多く使われている「紛争」という言葉を用いることにする。

³ 他に、March と Simon (1958) は、紛争を、組織内の意思決定や政策決定において対案の選択基準が曖昧で、どの対案を選択すべきかわからず、混乱に陥る状態と捉えている。

⁴ 適応戦略や協力戦略は、政策の実現可能性とも密接にかかわると思われる。というのは、政策の実現可能性を高めるためには、政策に係る利害関係者の積極的な順応 (compliance) や協調が不可欠であり、それは政策対象集団がその政策過程への参加を通して利害を反映させることができるからである。

⁵ 本書でいう「公共紛争」とは、政府の公共政策の立案及び決定あるいは公共事業の施行にかかわって表出された利害関係の対立を指す。こうした公共紛争において政府は、公共政策の立案及び決定あるいは公共事業の事業主体として、紛争の利害当事者となる場合が多い。公共政策をめぐる紛争の場合、政府が仲裁者あるいは調整者になる場合もしばしばあるが、その場合にも政府は、紛争解決の最終的責任から逃れることはできない。

⁶ 牛山久仁彦 (2007) によると、公共政策は、「公共的問題」への解決を果たす役割をもっており、その方向性をめぐって諸政治勢力や利益団体が競い合うものである。

⁷ ステークホルダーとは、一般的に「利害関係者」と訳される。ここでは、住民のみならず、国や議会、地縁団体、NPO、経済団体、事業者等の地域に存在する諸組織を含めて、行政が地域価値の向上を図っていくために何らかの関与を持つべき相手の意味で用いる。

⁸ たとえば、1990年代になって、全国のオンブズマンの活動や各地の情報公開の、長

良川河口堰建設、徳山ダムなど無駄な公共土木事業が数多くあり（五十嵐・小川、1997）、また日本道路公団や本州四国連絡橋公団などの「公益性」が高いはずの特殊法人が、いかに膨大な天下りや赤字をかかえていること等が明らかになってきた。今や「お上」（＝行政）の活動が必ずしも「公益」を実現しているとは言えなくなってきた。「公共性」の概念の検討を通じた、「公共性の構造転換」がハーバマスによって提起されて以来、政府のいう「公共性」が必ずしも普遍的な意味での公共性を意味せず、支配や統治の言説として用いられる場合がしばしば見られることは、すでに常識的になっているとも言えよう。

⁹ 多様な紛争対応手法のうち、主なものだけを示しておく、以下の通りである。

①回避

「回避」は、紛争から身を引くことにより、自分の関心事だけではなく他人の関心事までも無視することである。Boulding は、回避を紛争管理戦略の最も一般的な方式として把握している（Boulding[内田ほか・訳]、1962：378）。紛争処理過程において回避方式がとられるのは、問題が些細なものである場合と、ほかのより重要で緊急な問題が存在する場合とが考えられる。

②強行

回避とは反対に、強行は、強制排除のように、一方の当事者が自分の関心を貫徹しようとして強制に踏み切る方式である。これは、対話の場が限定的であったり、一方当事者が強行に際して大きな動員力を保持しているとき（金井、2004c：203）に用いられる。

③交渉

「交渉」は、give and take の交換関係であって、互いに受け入れ可能な行動対案を形成するために、お互いの立場を調整する過程である。すなわち、中立の第三者が関与しない両当事者による相対交渉のことである（和田編、2007：11）。ところが、交渉方式は極めて脆弱な解決方式である。なぜなら、両当事者がともに交渉を選択する場合のみ成立するからである。金井利之は、交渉が紛争解決のための効果をもつための条件として、以下の三つを挙げている。その第1は、交渉によって得られる利得（の見込み）が、強行や回避を選択したときより大きいとき、第2に強行によって課される制裁・損失（の見込み）が大きいとき、第三に交渉が膠着したときに、それが公平・誠実に打開される可能性が高いときである（金井、2004c：202-203）。

一般的に交渉は、紛争当事者の合意に基づいた順応的基盤を助成するという点で合意内容の執行を容易にすることと、交渉が成立すれば、相互の利得あるいは譲歩の結果がもたらされるので、ほかの紛争管理方式よりは紛争当事者に有利な結果をもたらすというメリットがある。一方で交渉による解決は、一時的な性格が強く、紛争を引き起こした源泉が潜在的紛争の形で残っていて、再び紛争を引き起こしかねないという問題点を抱えている。

④説得

「説得」とは、交渉とは異なって自分の主張を変えず、相手の支持を得ようとするものである。しかし、現実には、説得は費用と時間がかかる弱点があって、あまり有効な結果をもたらしておらず、なんらかの給付を付加することで妥協する機会が多い（檜楨、1981：249）。

「説得」は、中立的な第三者の介入を通じて行われる場合もある。第三者の介入による方式としては、調停、仲裁及び裁判などが挙げられる。調停は、中立の第三者が両当事者に関与するプロセスであり、最終的な解決は両当事者の合意の成立を見て初めて達成される。これに対して、「仲裁」は、調停と同様に中立の第三者（仲裁人）が両当事者に関与するプロセスであるが、両当事者がその第三者を合意によって選定する点異なる。両当事者は仲裁人を選定すると同時に、選定した仲裁人の裁定に服する旨の合意をし、これに基づいて手続が開始される。また、仲裁人の下した結論は両

当事者を拘束するのである（和田編，2007：8-12）。

⑤（法定での）対面または対決

「対面（confrontation）」とは、紛争当事者の会合を通じて、紛争の要因となっている問題を分析し、それを通じて相互の立場を明らかにし、誤解を解きほぐしていく中で、相互の理解を促進させていく方式である。対面は、紛争の原因を確認し、互いの信頼を強調し、協力を通じて当事者の関心事を共同して追求しようとするものである（バク，2000：61）。しかし、対立が激しく社会問題化したイシューに関しては、有効な戦略とはいえない。

⑥補償

「補償」とは、相手に重要だと考えられる様々な価値（財貨、サービス、経済的メリット、地位、権限など）の提供を約束したり、実際に提供したりすることを意味する。相互の利害関係を調整させるときに有効である。ところが、実際の給付がなくても、相互理解の一形態を実現しうる相互交流を通じて（Lindblom [藪野・案浦訳]，2004：38）、相手の認識を変えることができ、それによって紛争が解決されることもある。

⑦紛争の公開

紛争の公開は、紛争処理過程において紛争当事者が、紛争に関する情報をマスコミなどに流したり、公聴会や学会会議を通じた情報提供と市民教育により一般大衆から支持を得ようとする方式である。

⑧時間的遅延

「時間的遅延」は、ある問題や状況の受容可能性が時間の経過とともに増加する傾向があるという点に根拠を置いている。すなわち、ある問題や紛争が持ち上がった当初は、非常に敏感に反応する人々も、時間の経過につれ過敏さを減少させておとなしくなる傾向にある。したがって、対立が先鋭化した紛争が存在するときは、時間的間隔において漸進的にアプローチする時間遅延戦略が非常に有効である。

⑨支持勢力の動員と同盟関係の形成

これは、紛争関係におかれている紛争当事者がそれぞれの立場に同調する支持勢力を引き込み、同盟関係を形成することである。同盟関係を形成する理由のほとんどは、交渉過程での自分達の影響力を拡大することにより、相対的に有利な位置を占めるためである。

¹⁰ 阿部昌樹は、規制行政の存在によって、ある程度まで利害対立が緩和され、紛争の発生が抑止されることは確かであるが、公益の見地からなされる規制によって、活動主体と当該活動によって不利益を受ける者との間の利害対立が、完全に解消されるとは考えがたい、と述べている（阿部，1993：2）。

¹¹ ところが、対決が激しくなり社会問題化したイシューに関しては、いかに合理的かつフォーマルな合意形成制度が整備されても、有効な合意に達することが困難となりつつある。こうしたことから、アメリカにおいても、1980年代になって、これまでの合理的なシステムに加えて、合意形成の非制度的側面、すなわち当事者間の話し合いや、協議、交渉、第三者による調停などの解決手法が重視されるようになっていく（宇都宮，1982：37）。

¹² 住民参加の制度化の必要性が主張されることもある。ところが、画一的な制度化は、制度上権利保障が明確になったように映るが、他方では形骸化する可能性もあるので慎重に検討すべきである。

¹³ 大杉寛は、「市民参加を採用しなかった場合や採用した場合に比べてどのような効用が見込めるのか、市民参加に投ずるコストに見合う効果が見込めるのか」（大杉，2007a：6）というように、市民参加を自治体パブリック・ビジネスの再構築という視点から評価の対象とすべきだと主張する。

¹⁴ 野田遊は、政府規模の小さな方が住民からの距離の近接性を確保することができるため、政治参加が促進されるといい、住民から最も身近な政府である市町村においてなされる住民自治がまずもって尊重されるべきだと主張する（野田，2007：164）。

第3章 分析の枠組み

実際に発生する迷惑施設の立地紛争は、時期も場所も対象とする施設のタイプも様々であるため、個々の事例に関する分析は可能であっても、それらを共通に適用できる中範囲の枠組み¹に沿って考察することは困難である。そのため、先行研究ではNIMBYなどに関するあまりに一般的な通念と、個別の事案ごとの取組の分析とに分岐されがちである。

これに対し、本書は、詳細に見ると異なるタイプの迷惑施設の立地をめぐる紛争を、政治・行政学的な枠組みに沿って統一的に考察しようと試みるものである。

そこで本章では、まず、迷惑施設立地紛争の構造的特性について述べる。その上で、先行研究などに示された立地推進戦略の類型別の特徴と問題点について検討する。その後、現代日本における自治体行政による一般廃棄物処理施設の立地推進事業の実態とその特徴について検討し、それを踏まえた立地推進形態の類型化を図る。これにより、本書で取り上げる分析対象事例のそれぞれの研究上の位置づけを明らかにすることができると思われる。そして最後に、第4章以下の4つの事例を考察するための政治・行政学的な分析枠組みの基本構造を、紛争当事者である「アクター」、紛争当事者間の相互作用過程である「過程」、そしてそれらを取り巻く「構造」、という3つの分析視角から接近し、それぞれの関連性と合わせて提示する。

第1節 迷惑施設立地紛争の構造的特性

迷惑施設の立地をめぐる紛争は、次のような構造上の特性に起因するところが大きい。

第1に、迷惑施設は、その裏側に必ず「必要施設＝公益施設」としての認識が存在し、かつ「必要」を「迷惑」たらしめている「負の部分」がある。その「負の部分」の一つに、受益は広く一般住民に及ぶが、負担は特定の住民に限定されがちな、いわゆる「便益拡散・費用集中の非対称構造」がある。すなわち、迷惑施設の立地・建設は、社会全体の不特定多数には便益をもたらすが、その施設が立地する特定地域の住民にはそれに伴う便益やメリットが及ばず、むしろ種々の形態のコストを負担させることがある。そのため、迷惑施設の立地の際には、受益者と負担者の乖離が程度の大小はあれどうしても生じてしまうという固有の「分配問題」を伴う。それによって他地域に対する相対的剥奪感(relative deprivation)が誘発され、立地地域住民の反発を招くことが往々にしてある。

このような迷惑施設の立地がもたらす紛争のもつ特性をより具体的に理解するため、以下では、環境社会学で広く使われている「受益圏」と「受苦圏」の概念²について検討する。

梶田(1988)によると、「受益圏」(＝加害者ないしは受益者の集合体)と「受苦圏」(＝被害者ないしは受苦者の集合体)は、以下の二点によって定義される(梶田, 1988: 3-30)。

- ①「要求」の充足・不充足
- ②一定の空間的広がりをもった「地域的集合体」

たとえば、新幹線建設問題を例にとつて簡単に説明しておけば、「受益圏」とは新幹線の「速さ」「快適さ」を享受しようとする欲望ないしは機能要件を充足しうる人々の集合体(したがって、日本国民全体)であり、「受苦圏」とは、新幹線建設に伴って、平穏な生活環境の保持という欲望ないしは機

能要件を充足しえなくなる人々の集合体（生活環境が破壊される恐れがある沿線地域の住民）である。また、「受益圏」と「受苦圏」とは、地域的に「重なり」合うか、「分離」するかによって区別される。たとえば、新幹線建設に伴う公害の場合は、「受益圏」と「受苦圏」とが分離している場合であり、狭い自治体内におけるごみ処理工場汚染の場合は、「受益圏」と「受苦圏」とが「重なり」合っている例である。このように「受益圏」と「受苦圏」は、基本的には「欲望」ないしは「機能要件」によって定義されるが、「空間的広がり」という点が第二の要件として加わる。つまり、立地点の住民は、①と②の二重の意味で「受苦圏」に位置することになる。

さらに、梶田は、「受益圏」と「受苦圏」が重なり合った中で発生した紛争を「重なり型紛争」（＝たとえば、狭い自治体内での「ごみ工場汚染問題」）と呼び、他方で「受益圏」と「受苦圏」が分離した中で発生した紛争を「分離型紛争」（＝たとえば、空港や新幹線建設問題）と呼んでいる。この分類にそくしていえば、本書でとりあげる武蔵野市や狛江市の事例は「重なり型紛争」に属すのに対し、杉並区と日の出町の事例³は「分離型紛争」に分類することができる。

ここで特に注目すべき点は、一般的に「受益圏」と「受苦圏」が「重なり」合う場合、紛争が生じても何らかの交渉や調整が成り立つ可能性が高いが、「分離」の場合は紛争が深刻化しやすく、問題解決がより困難になりやすいということである（磯崎, 2016:37)⁴。その要因として考えられるのは、「分離型紛争」の場合、まず、第一に、問題や利害関係があまりに拡大しすぎており、2つの欲望ないし機能要件がともに必要であることに関して全構成員による共通の理解が得られにくいことである。第2に、「受益圏」と「受苦圏」との空間的・社会的距離が極めて大きく、受益・受苦の構造が不透明であること、（したがって）第3に、加害者ないし受益者は、自己の行為がいかなる「随伴結果」を生んでいるかについて無感覚・無理解になりやすく、欲望を自己抑制しようとするメカニズムが作動しにくいことである。最後に第4に、2つの欲望ないし機能要件間の葛藤は、住民一人一人が考えねばならない課題として、つまり「主体的葛藤」として現れるとい

うよりも、一方の欲望ないし機能要件にのみ深く関わる当事者と別のそれ
にのみ深く関わる当事者との「主体間紛争」として現れやすいことが指摘
される（梶田，1980：240）。

しかし、微視的に見ると、「受苦圏」も一枚岩ではない。たとえば、「ごみ処
理工場建設問題」を例にとって説明すれば、受苦圏たる立地点住民は、さら
に「ごみ処理工場建設に対する不安を埋め合わせるに足る経済的利益の供与
を条件にごみ処理工場の受け入れに傾く人々」や「建設主体から直接、巨額
の補償を獲得した賛成派住民や地主」という「擬似的受益圏」と、狭義の「純
受苦圏」とに分けられる。しかし、このことによって、ごみ処理工場建設問
題は、梶田のいう「受益圏」と「受苦圏」の重なり型紛争になるわけではな
い。というのは、住民間の対立がさらに「環境か開発か、安全か発展か」と
いう二元的な価値観の対立に発展し、相互理解・妥協による紛争の解決とい
う道をたどるのは著しく困難となるからである（砂田，1980：68-75）。

第2に、迷惑施設とは、「市民の一部に何らかの迷惑を及ぼしがちでは
あるものの、他方では市民の共同生活や福祉・教育の維持向上、ひいては
生活環境や自然の保護改善のためにいまや不可欠という特徴を帯びるも
の」（寄本，1989a：17）である。それゆえ、その立地は、立地地域住民にとっ
て、自らの利害にとどまらない正負の二面性を持つ。いわゆる「総論賛成・
各論反対」といった社会的ジレンマがどうしても生じるのである。ところが、
これまで原発を必要だと信じていた人々の中には、2011年の福島的事
故を見てその考え方を変えた人も多くいるだろう。しかし、福島市内の除
染廃棄物の仮置き場問題や双葉郡への中間貯蔵施設の設置問題などが示し
ているように、原発を廃炉にしても放射性廃棄物はなくならないため、原
子力発電は迷惑施設問題を惹起し、しかも長期間にわたるから厄介である。
こうした社会的ジレンマの罫を回避し、総論賛成・各論反対の矛盾を解消
できる鍵はどこにあるだろうか。その答えの一つに、武蔵野市の事例（第
6章）と狛江市の事例（第7章）に示されている市民委員会型合意形成（公
共の場での合意形成）は、迷惑施設の設置のあり方を考える上で、多くの
示唆を与えていると思われる。

第3の特性として、原子力発電所やごみ埋立場のような、迷惑度の高い施設の立地には、地理的・技術的条件にふさわしい場所にのみ設置可能だという制約があるため、その用地選定及び維持管理においては専門家および官僚によるテクノクラティックな知見や見解が重視されがちである。一方、原子力発電所や廃棄物処理施設のような迷惑施設は、環境衛生の被害、地価下落といった否定的な影響を立地地域社会にもたらす。そのため、技術的・法的・経済的要素を重んじる「専門家および官僚の視点＝専門知」と、生活・生命防衛を目指す「立地地域住民の視点＝生活知」をどのようにバランスをとりながらこれらの施設を建設するかが常に問題となる。つまり、Mcavoy (1999) が指摘しているように、技術的合理性と民主性との間の緊張という問題が生じるのである。

以上のような特性が絡まりあって、迷惑施設の立地をめぐる紛争は、紛争当事者の一方が立場や利害を強化するだけではもう一方の当事者を容易に説得することはできず、むしろ、そのことによって紛争が激化するなど、結果的に利害関係者間の合意が得られず、新たな立地を困難にさせるといった特徴をもつ。

第2節 立地推進戦略の類型別の特徴と課題

以下では、先行研究などに示された様々な立地推進戦略を大きく4つに分けて概観し、それぞれの特徴と問題点について論じる。

まず第1に、Ducsik (1983) のDAD (Decide-Announce-Defend) アプローチが挙げられる。これは、官僚および技術的専門家が主体になって基本的な検討や意思決定を行ない (Decide)、その内容を地域住民に報告し (Announce)、様々な質問を受けながらも当初の決定内容を守る (Defend)、というスタイルである。このアプローチは、施設立地に伴う影響を計量的に示すことで、地域住民から理解が得られやすいというメリットがある。しかし、政策決定の合理性と科学性、そして政策執行の効率性のみを前面に押し出して、利害関係者の参加を徹底的に排除することは、むしろ紛争

の根本的な解決をより困難にするという問題点がある (Rabe, 1994)。

第2に、O'Hare (1977) 及び O'Har, Bacow, & Sanderson (1983) の研究によって紹介されはじめた補償的アプローチがある。これは、DAD アプローチの技術的・科学的側面のみでは地域住民の反対に適切に対応することができないとし、施設の立地に伴う費用と便益の非対称性という問題に注目する。すなわち、立地地域住民に経済的補償やインセンティブを提供することでそれを克服しようとする手法である。このアプローチは、補償に対する期待が住民と事業推進側との間に立地議論を活性化させ、施設立地を効率的に進めることができるというメリットをもつ。しかし、このアプローチでは、「政策決定者は合理的な費用―便益分析に基づいて行動する」ことを前提にしているが、選択可能な代替案の経済的効率性のみでは富の再分配、基本的人権、手続きなどは無視されうる (岩橋, 1994)、という問題点がある。

第3に、1981年のマサチューセッツ有害廃棄物処理施設立地法以来、アメリカにおいて広く利用され始めた交渉的アプローチがある (Kiser, 1992)。このアプローチでは、まず、事業主体による技術的、経済的妥当性の検討を通じて、立地候補地が選定されると、直ちに立地候補地住民に公表し、立地候補地になった地域では交渉団を構成して施設立地によって予想される環境及び健康上の危険、交通混雑、補償などに関する対策案を事業主体側と交渉する。このとき地域団体や環境団体は交渉に直接参加し、また、住民に有用な情報と論理を提供する。このような過程を経て諸問題が円満に解決されると、該当地域への立地が確定され、建設工事が始まるのである。このように、利害関係者が意思決定過程に直接参加することによって施設の必要性を理解することができ、強要された基準ではなく交渉による基準が採用されるので利害当事者が受け入れやすく、それによって社会的費用を減少させることができるというメリットがある (Munton, 1996: 15-16)。しかし、これは、両当事者がともに交渉を選択する場合のみで成立するという限界をもつ。また、交渉過程においてすべての立地地域住民が直接参加することは不可能であるために、地域住民の代表者が交

渉過程に参加することになるが、誰が代表になるか、そして交渉参加者の代表性をどのように確保するかが重要な争点となる。すなわち、交渉過程における「限定された住民参加」という限界を持つ。しかも、反対住民が感情的で攻撃的な態度を採ると、「交渉の場」が設けられても相互に適切なコミュニケーションを行うことができず、紛争を長期化することもある。

第4に、Munton (1996) の自発的選択立地プロセス (Voluntary-Choice Siting Process) である。DAD アプローチが技術的合理性と効率性を指向する事業者中心のトップ・ダウンアプローチであるのに対して、自発的選択立地プロセスはボトム・アップアプローチの性格をもつ。このアプローチでは、紛争を当然のものとし、用地選定及び施設の管理・運営のすべての段階における住民の参加と熟議 (deliberation) を強調する。また、DAD アプローチのように、政策立案者による事前の立地決定、受容の強要、リスク緩和措置による同意の雰囲気を助長するわけではなく、計画実施に伴う費用と便益に関する情報の完全な公開、自発的なリスク負担、意思決定プロセスに対する正当性と信頼を勝ち取ることをその特徴とする。したがって、交渉的アプローチが、「如何にして相手を論破し、自分が勝ち収めるかということを目とする、勝ち負け (win-lose) を前提とするスタイル」とすれば、このアプローチは「協働的な交渉によってお互いの便益を高め、交渉当事者全員が勝者になること (win-win) を前提としたスタイル」であるといえよう。しかし、前述したように、合理的な討議プロセスであっても、不公正を縮小するというよりも民主的な討議の場を貫く手続き主義的な理念が、社会的格差に伴う結果を承認せざるを得ない、制度的現実を肯定するような結果が生じるという批判もあることを見過ごすべきではないだろう (土屋, 2004: 132)。

ただし、実際に迷惑施設が建設される場合、特に用地選定に関しては事業推進側と立地地域住民との対立のみならず、特定地域の住民とそのほかの住民との対立もあって、上記の4つのアプローチは紛争状況に応じて混合的・並行的に使われるのが一般的であると思われる。

第3節 一般廃棄物処理施設の立地推進形態の類型化とその特徴

本節では、本書の研究題材である一般廃棄物処理施設の立地推進事業の実態を踏まえ、日本における一般廃棄物処理施設の立地推進形態をある程度類型化として捉え、その特徴的動向を摘出してみたい。

一般廃棄物の処理は、従来から市町村の固有事務として実施されており、自治体行政のなかでも、特に住民生活と密着した対応が求められる。そのため、その処理計画を策定する際は、住民の理解と協力を得て、合意形成を図っていくことが不可欠の要素となっている。すなわち、一般廃棄物処理施設がいかに住民の共同生活にとって公共性の高い施設といえども、その設置は周辺住民の「同意」⁵なくして進めることは困難である。これは、一般廃棄物処理施設が、いわゆる典型的な迷惑施設であって、その特性上、立地地域に否定的効果を誘発せざるをえない一方で、立地地域にもたらされる便益は他の地域ほど大抵大きくはないからである。そのため、自分が住む地域内に一般廃棄物処理施設が設置されることは、立地地域住民にとっては、「なぜ自分達だけがこのような処理施設を受け入れなければならないのか」といった不公平感や、他の地域に比べて相対的剥奪感が生じることになり、結局、施設の受容は難しくなるのである。

たとえば、下記の表3-1は、清掃工場のいわばNIMBY度を把握するための指標と考えることもできる意識調査の結果である。これをみると、この10年間で清掃工場に対するNIMBYの態度はほとんど変わっていないことがわかる。ただし、一般廃棄物処理施設が迷惑施設であってどこかに立地せざるを得ないという現実を直視すれば、分配上の不公正であることが示されるだけでは不十分で、そのうえでどこにどのように立地すればよいかということが問題となる。

しかし、一般廃棄物処理施設の用地選定過程は、前述のように「費用集中・便益拡散」の構造的特性をもっているがゆえに、その費用負担を最大限回避しようとする費用負担者による政治的影響力が強く働く。そのため、有権者の票を意識する議会（政治）は特定の立場を表明することはなるべ

表 3-1 清掃工場に対する NIMBY 度調査 (%)

質問と調査結果		反対理由
昭和63年調査	<p>Q：もし自分の家の近くに清掃工場やごみの埋立地が建設されることになったらどうしますか</p> <p>賛成 (32)</p> <p>反対 (47.5)</p> <p>条件付き賛成 (41.2)</p> <p>その他 (0.1)</p> <p>分らない (80)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 悪臭などの公害の発生が心配 (78.5) ● ごみを運ぶ車がたくさん通るようになる (39.2) ● イメージが悪い (21.0) ● 他にも建設できる場所がある (20.0) ● 周辺住民に利益がない (5.8) ● 地価が下がる (2.8) ● 現在、既に家の近くにある (1.3) ● その他 (1.0) ● とくに理由は無い (1.5) ● 分からない (1.0)
	<p>Q：もし仮に、あなたの住んでいる市町村に無公害で、非熱利用施設を兼ねたごみ焼却場ができることになったら、あなたは、反対しますか。</p> <p>賛成 (46.6)</p> <p>反対 (40.7)</p> <p>分らない (12.6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 無公害と違ってやはり不安だから (62.0) ● 万一の事故がこわいから (12.4) ● ごみ収集車が頻繁に通る、交通量が増えるから (8.0) ● 地域イメージが悪くなるから (4.9) ● ごみ焼却場ができても利益があまりないと思うから (0.7) ● 他にもっと適当な場所があると思うから (10.4) ● その他 (0.9) ● 分からない (0.5)
平成9年度調査	<p>賛成 (46.6)</p> <p>反対 (40.7)</p> <p>分らない (12.6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 無公害と違ってやはり不安だから (62.0) ● 万一の事故がこわいから (12.4) ● ごみ収集車が頻繁に通る、交通量が増えるから (8.0) ● 地域イメージが悪くなるから (4.9) ● ごみ焼却場ができても利益があまりないと思うから (0.7) ● 他にもっと適当な場所があると思うから (10.4) ● その他 (0.9) ● 分からない (0.5)

出典：「ごみ処理に関する世論調査」(総務府広報室、昭和63年10月調査)と「時事世論調査」(時事通信社、平成9年10月調査)より作成。

く避け、その政治的解決を官僚（行政）にゆだねる傾向が強い。しかも、行政を握っている首長といえども政治家であるから、首長自身も議員と同様に、その事業を先送りするか、選定過程を非公開で行う場合が多い（籠，2007：217）。これまでの行政による立地推進の多くが、地形や地質的条件を十分に考慮して選定されたものではなく、どちらかといえば用地確保の容易さや、地権者の意思といった点からなされてきた理由もここにある。しかし、このことがさらに住民の感情を悪化させることになり、感情的かつ攻撃的な反対運動を巻き起こすことになったのである。

しかも、ダイオキシン問題に象徴されるように、焼却炉で焼却される物質は質的にも量的にも特定できないため、焼却により生成される物質の予測は基本的に不可能である（鶴飼，2000：104）。しかし、前述したように、用地選定や施設の運営及び管理においては技術官僚や専門家による専門的知識・能力をベースとした科学的・合理的意思決定が重視される傾向が強い。そのため、廃棄物処理施設のあり方をめぐる議論において専門家や技術官僚が用いる専門的知識と住民の環境認識⁶との間のズレがしばしば問題とされるのである。

こうした特徴を持つがゆえに、一般廃棄物処理施設の用地選定過程は、まず計画策定主体が地域全体の公共的必要性から一方的かつ画一的に計画を策定する傾向が強く、多くの場合、住民の最大公約数的なニーズを予想して将来のビジョンを描き、技術合理性と経済性、及び効率性を重視するトップダウン的な計画が提示されることが少なくない。もちろん住民説明会や公聴会、意見公募等、住民の参加機会も保障されてはいるものの、それらは住民に事業の内容を理解してもらうことが目的であり、提案された住民の意見に対する応答もないなど、一方通行的なものである場合が多い。しかし、こうした方式によって提供される施設は、今日、多様化した地域住民の価値観やニーズを必ずしも反映していないため、事業推進過程で利害の対立や紛争を生じさせることが少なくないのが実情である。

その際、もし住民側が「絶対反対」ではなく「条件闘争」に出れば、事業主体は、用地選定過程に住民を参加させて住民との話し合いによる合意

形成を図るかもしれない。計画そのものを凍結（或いは撤回）することになる。反対に、「絶対反対」のために話し合いが「決裂」（ないし対立が硬直化）すると、事業主体は強制執行を行うか、もしくは計画そのものを中止するか（ないし計画を大幅に変更するか）の選択を迫られる。

こうした現状を踏まえ、‘事業推進側による立地推進に対して立地地域住民がどのように反応したのか’ ‘これに対して事業推進側はどのような対応を採ったのか’ ‘その相互作用の帰結はどうなったのか’ を基準に、一般廃棄物処理施設の立地推進形態を類型化すると、まず、事業主体と立地地域住民との間で合意形成がなされているか（①、②、③） 否か（④）によって大別され、それはさらに次のように4つのタイプに分けられよう。

ただし、実際の事例においては、住民参加と話し合いなどが同時に進行するため、参加型と固執型を明確に区別することは困難である。したがって、本書では、説明の便宜のために、計画の凍結や撤回を基準に、それらが前提とされている場合を参加型、計画の凍結や撤回が考慮されていない場合を固執型に区分する。

まず、①参加型は、計画策定段階で事業主体による事業計画の発表及び説明に対して立地地域住民が反対し、請願や陳情、専門家の動員など多様なルートを通じて計画策定主体に計画策定過程への参加を求める。こうした住民の要求が計画策定主体によって受け入れられると、計画策定主体は既に自らが行っていた用地選定の結果を白紙に戻すか凍結する。立地に係わる議論の場に住民を参加させ、必要性や代替案などについての討議過程を経て出された助言や提案が立地計画に最大限反映されると、施設建設に至るタイプである。このタイプは、前述の Ducsik の DAD アプローチによる失敗から自発的選択立地プロセスへと転じた類型であるといえる。

②取消型は、計画策定主体による白紙撤回あるいは凍結が採択されるタイプである。取消は、強行によって得られる利益が交渉によるコストを下回る時である。これは、計画策定主体が計画を執行できないことを認識した場合、住民の受容拒否を最小化する代替案をもっている場合、あるいは中央政府の環境政策の変更といった上位政策の変更があった場合に現れ

る。これは住民にとって望まない土地利用に対する最も理想的な結果ではあるが、否定的な視角からのNIMBY（地域・住民エゴ）と批判されがちである。

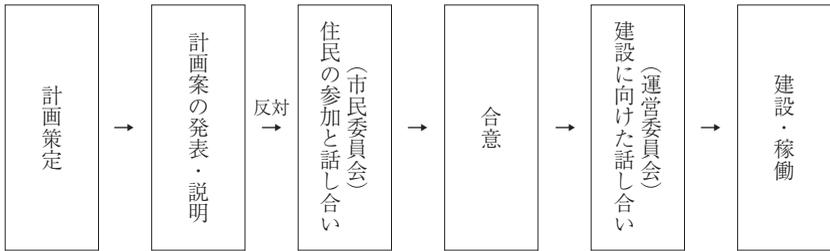
③固執型は、参加型と同様に、計画策定段階で地域住民の反対に会い、計画策定主体は反対住民との話し合いの姿勢を保持し続けるが、計画の実質的な変更や譲歩は考慮せず、ただ一方的に説明して理解を求めるタイプである。その過程で計画策定主体は、住民の意見を取り入れて施設の計画内容を多少なりとも変更したり、地元還元サービスの面で特段の配慮をするにしても、既に決定済みの用地選定については譲歩しない。したがって、このタイプは先行研究において示されたDADアプローチに近い類型であるといえる。

④強制執行型は、計画策定主体にとって強行によって得られる利益が交渉によるコストを上回るとき、強力な圧力を行使することにより自分の関心を貫徹しようとするタイプである。このタイプは、対話の場が限定されたり、紛争当事者間に不均衡がある際に用いられる。このタイプは、DADアプローチによる失敗から強制執行に転じた類型であるといえる。

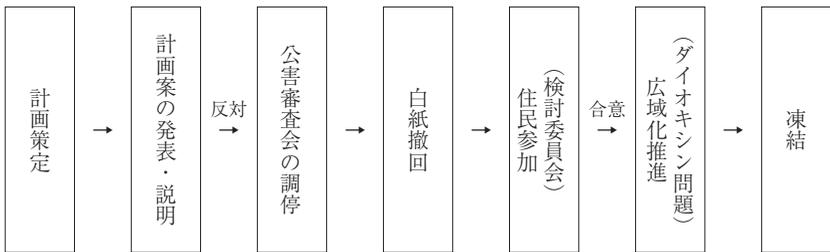
本書で扱う事例はそれぞれ次の類型となる（図3-1）。ところが、ここで特に注目すべき点は、実際の一般廃棄物処理施設の立地に関連して、日本ではどのタイプにおいても住民参加のような手続的合理性が省略されるDADアプローチが初期の行政対応の基盤をなしていることである。その理由として、柏市が住民に配布したリーフレット（1997年4月発行）に次のような記述がある。

公開しながら複数の候補地で選定作業を進めることは、それぞれの土地の権利者や周辺住民からすれば長期間結論が未定の状態に置かれるということです。このような状態について複数の候補地の関係者すべての了解を得るということも難しいことであり、用地取得までの最終的な合意に達するのは困難です（籠，2009：140-141より再引用）

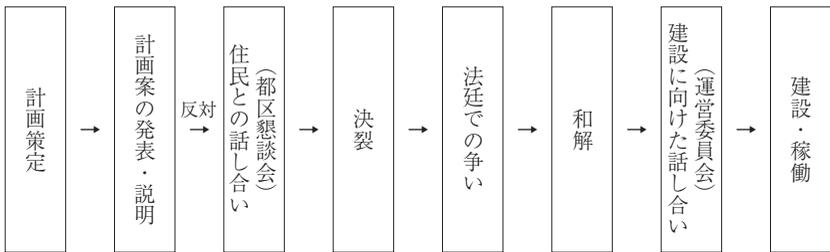
① 参加型（武蔵野市と狛江市の事例）



② 取消型（横須賀市の事例⁷⁾



③ 固執型（杉並区の実例）



④ 強制執行型（日の出町の事例）

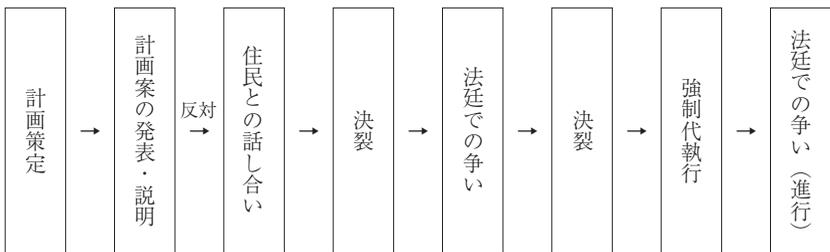


図 3-1 一般廃棄物処理施設の立地推進タイプ

実際、筆者によるインタビュー調査⁸からも、自治体現場においては、「手続的」合理性がもたらす否定的側面（計画の遅延や社会的費用の増大）を最小化し、「技術的」合理性を絶対的基準としてそれを活かして事業を推進する方がはるかに効率的であるという考え方が重視されていたことが分かった。

一方で、現場ではこれまでの行政主導の意思決定構造を改め、多様な立場や利害関心を持つアクターを意思決定プロセスに関与させるための「場」を設けたり、合意を導くことのできる透明性・公正性を見据えた持続的な意思疎通メカニズムを取り入れたりするなど、手続きの公正が近年の迷惑施設問題の解決の重要な条件となりつつある。ところが、以下の表3-2の千葉県柏市の第二清掃工場建設の事例⁹や東京都小金井市の新ごみ処理場建設の事例¹⁰などが明らかにしているように、一見公正な手続きを踏んだとしても、結果として住民の理解を得られず、その選定理由をめぐる激しく対立し、問題解決には至らなかったケースもあることを見逃してはならない。すなわち、「公的討議の場」をいかに位置づけるか、いかに使うかが問われよう。

第4節 分析枠組みの設定

本節では、迷惑施設の立地紛争に関する先行研究についての批判的検討を踏まえて、4つの紛争事例を比較考察するための分析枠組みの構築を試みる。

4.1 既存研究の動向

迷惑施設の立地をめぐる紛争に関わる既存研究は、NIMBYの生み出される社会的・心理的過程やメカニズムを解明しようとする研究と、現象として起こったNIMBYを据え、政策的側面からその克服や軽減のための対策を提示しようとする研究と大別できる。

以下、本書の問題関心（第1章第1節）に基づき、NIMBY発生の要因とその処方箋の提示という視点から先行研究の動向を整理すると、次のよ

表3-2 一般廃棄物処理施設の立地推進タイプとその執行結果

対象施設	事業主体	施設種類	立地推進タイプ	合意形成の概要	合意有無	執行状況
東京都日の出町 一般廃棄物最終 処分場	三多摩広域処分 一部事務組合 (現、東京たま広 域資源循環組合)	一般廃棄物最終 処分場	強制執行型	市民委員会は設置していない	合意不成立	設置 行政代執行
東京都杉並区清 掃工場	東京都	一般廃棄物焼却 施設	固執型	都区懇談会 職員6名、都議員6名、区議会13名、学識 経験者4名、各種団体代表10名、計38名	合意成立	設置 裁判での和解
神奈川県横須賀 市野比地区一般 廃棄物最終処分 場	横須賀市	一般廃棄物最終 処分場	取消型	次期最終処分場選定等検討委員会 委員数など？候補地周辺の住民も委員	合意成立	取り消し 国の方針変更(広 域化)
東京都武蔵野市 クリューセン ター	武蔵野市	一般廃棄物焼却 施設	参加型	クリューセンセンター建設特別市民委員会 専門家11名、4候補地住民12名、一般市民 代表12名、計35名	合意成立	設置 合意形成
東京都狛江市リ サイクルセン ター	狛江市	ビン、缶中間処 理施設(リサイ クルセンター)	参加型	こまごみ市民検討委員会 専門家6名、市民部会12名(一般市民 も含めた利害関係者)、拡大市民部会5名(候 補地が2箇所に絞られた後、2名は候補地反 対住民)、計23名	合意成立	設置 合意形成
岡山県A市一般 廃棄物最終処分 場	津山圏域資源循 環施設組合	一般廃棄物最終 処分場	参加型 (公募型)	こみ処理センター適地選定委員会 学識経験者4名、地域代表7名(連合町内会・ 区長会推薦)、公募2名、計13名	合意成立	設置 合意形成
千葉県柏市第二 清掃工場	柏市	一般廃棄物焼却 施設	参加型	環境7セサメント検討会議 学識経験者5名、地元住民代表14名、並び に公募3名(第12回検討会議で、地元代表7 名辞任)	合意不成立	設置(行政主導) 周辺住民の反対
東京都小金井市 新焼却場	小金井市	一般廃棄物焼却 施設	参加型	新焼却場施設建設場所選定市民検討委員会 学識経験者4名、環境関連団体からの推薦 4名、農・商工団体2名、消費者団体1名、 候補地住民団体2名、一般公募4名、計27名)	合意不成立	委員会による最終 候補地が選定され た後も、周辺住民 の反対

うに2つの傾向に大別される。

まず第1の傾向としては、迷惑施設の地域社会にもたらす負の側面が住民反対の主な理由であるという点を共通して挙げている。しかし、その処方箋の提示をめぐっては、政府による強力な規制と先占 (preemption)、専門家及び官僚による技術的合理性を強調する研究 (Ducsik, 1983) と、迷惑施設の立地がもたらす費用と便益の非対称性の問題に注目し、それを克服するためのアプローチとして地域住民に対する経済的補償やインセンティブの提供 (O'Hare, 1977; O'Hare et al., 1983; 下地, 1999; 2000) を強調する研究とに分けられる。

一方で第2の傾向は、負の側面は施設立地のひとつの課題に過ぎず、むしろ行政主導の意思決定プロセスが価値観の多様化した地域住民のニーズを必ずしも反映していなかったり、計画過程で利害の対立を生じさせているとし、公共的な課題を解決するために、行政の積極的な情報提供及び地域の多様な主体の参加による熟議と合意形成を主張する研究がある。

たとえば、住民が反対する背景として、計画に先立つ初期段階において実質的な住民の参加が取り入れられなかったことを指摘し、住民とのコミュニケーションや参加の進め方の改善を主張する研究 (寄本, 1981c; 1983a; 1989a)、手続きのあり方が結果の内容に拘らず決定の受容に影響を及ぼすとし、公正な選定手続きを強調する研究 (Gerrard, 1994; 馬場, 2003)、立地過程のすべての段階における住民の参加と熟議 (deliberation) を通じた合意形成を強調する研究 (Rabe, 1994; Williams and Matheny, 1995; Munton, 1996)、科学性と民主性を担保するための専門家 (expert) とステークホルダー (stakeholder) の混成 (Hybrid) というアドホックな代表者による継続的な公開の討議の場における合意形成の重要性を論じる研究 (原科, 2002; 2003; 村山, 2002; 原科・村山, 2005) が挙げられる。

一方、これらとは若干視点が異なるものの、用地選定においては技術的な問題よりもむしろ価値的トレードオフが決定に強い影響力を持つとし、民主的な意思決定を求める研究 (Kunreuther and Slovic, 1996; McAvoy, 1999) や、政策過程を「ガバメント」(政府による統治) としてではなく、

多様なアクターが参加する「ガバナンス」の視点から、統治する側の視点に偏った立地プロセスが紛争の主な理由であるとし、立地地域住民の視点を加味したプロセスを強調する研究（大山，2002；2003）がある。

その他に、迷惑施設に関する認知的要因を重視し、様々なリスクを回避するため、双方向のコミュニケーション過程と意思決定の手続きの正当性に対する信頼の重要性を説くリスク・コミュニケーション研究（全国産業廃棄物連合会，2002；2003）や、施設の安全性と必要性に影響を及ぼす要因として事業者および情報に対する信頼性を重視するパブリック・アクセプタンスに関する研究（下岡，1993；渡部ら，1994；角田，2000；籠，2003；2007）がある。

また、最近では、マンション建築紛争や環境紛争などにおける交渉的アプローチを重視する代替的紛争解決制度（Alternative Dispute Resolution: ADR）に関する研究（大橋，2005；山田，2005；尾崎，2005）も見受けられる。

4.2 先行研究の示唆点と限界

しかし、上記の先行研究からは、以下のような問題点を指摘することができる。

まず、第1の傾向に属する研究の場合、迷惑施設の地域社会にもたらす負の側面が住民反対の主な理由であるとしているが、多くの先行研究（表3-3）が明らかにしているように、用地選定手続きの不透明性、情報公開の不足、住民参加の制限など行政側の計画決定や用地選定をめぐる手続き上の問題も立地紛争発生に大きく影響している。

この点に関わって、21世紀の廃棄物を考える懇話会の報告書『自治体における政策決定プロセスのあり方』（2001年）を見ると、紛争発生要因として、圧倒的に多数の自治体がダイオキシン類による健康影響の問題や視覚的・心理的不快感の問題を指摘しているのに対して、住民側は、適地選定手法や情報公開などの合意形成手法を問題にしていることは特に目を引く。これは、迷惑施設の地域社会にもたらす負の側面が、反対の主な理由であるかということ、必ずしもそうとは言えず、むしろ、意思決定プロセス

表 3-3 紛争発生要因

紛争の原因	要因別分類	
Kraft and Clary (1991) : 政府及び事業者への不信、関連問題と危険に対する情報、関連問題とリスク・費用に対する偏狭で局所的な見解、立地提案に対する感情的評価、危険可能性に対する反感	経済的要因	便益と費用の不一致、地価下落
Munton (1996) : 便益と費用の不一致、潜在的な健康と環境問題への懸念、不透明な手続き		
Mazmanian and Morell (1990) : 費用と便益の不均衡、環境問題に対する認識の向上、事業者に対する不信	危険関連 (技術的) 要因	潜在的な健康と環境問題への懸念、健康への影響
Rabe (1994) : 閉鎖的な立地選定過程		
McAvoy (1999) : 効果的なコミュニケーションの不在		
寄本 (1983a, 1989a) : 住民参加の制限、用地選定の不透明性、健康と環境悪化、地価下落、地域イメージ低下	政治的 (手続き) 要因	不透明な手続き、閉鎖的な立地選定過程、効果的なコミュニケーションの不在、住民参加の制限、用地選定の不透明性、一方的な説明、事業者と住民側とのリスク認識のギャップ
古市徹 (2000) : 立地選定基準の不透明さ、一方的な説明、不公正な手続き		
全国産業廃棄物連合会 (2002) : 立地選定プロセスの不透明性、事業者と住民側とのリスク認識のギャップ		
高橋・前田 (2003) : 住民参加の制限		
原科幸彦・村山武彦 (2005) : 行政主導の意思決定プロセス		
下地 (1999) : 費用・便益の不均衡		政府及び事業者への不信、危険可能性に対する反感、視覚的・心理的不愉快感、環境問題に対する認識の向上、地域イメージの低下
秋吉 (2002) 事業主体に対する不信、立地負担の不公平のようなコミュニティ的観点への偏り、事業主体との感情的衝突、施設に関する情報の不足、住民の極度なリスク回避の姿勢	心理的要因	
21世紀の廃棄物を考える懇談会 (2001) : 健康への影響、視覚的・心理的不愉快感、不明確な立地選定過程、不十分な情報公開		

への参加可能性の有無が、住民反対の重要な要素であると言えよう（金，2015）。

このように、実際には紛争を引き起こす要因は様々であり、それらの諸要因が複雑に相互作用しているにもかかわらず、第1傾向の研究は、住民反対の諸要因のうち、特定部分だけを強調する傾向が強い。そのため、住民反対に対する体系的な説明が困難であるという限界がある。

また、第1の傾向に属する研究の場合、依然として行政・住民関係を対抗関係としてのみ捉えてしまい、今日展開されている行政・住民関係の変化、すなわち「対立型」から「協働型」への移行を軽視するきらいがある。ちなみに、広瀬ら（1989）は、54ヶ所の廃棄物処理施設などの建設をめぐる紛争事例の分析を通じて、表3-4が示すように、行政・住民の関係が「対立型」から「行動型」あるいは「協調型」へと移行しつつあると主張している。

第2の傾向に属する研究も、第1の傾向と同様に、単一事例の分析に止まっているものが多く、また手続的側面を中心に利害当事者間の円滑な合

表3-4 住民反対の表現型

タイプ	住民の立場	住民の行動	特徴
対立型	絶対反対・白紙撤回	感情的・攻撃的	多くの紛争はこのタイプで激しく対立した場合には裁判に解決を求めることもある
条件型	条件付き賛成	陳情・要望	基本的に受け入れざるを得ないのならば、有利な条件で解決しようとする
行動型	基本的には反対	対立の解決への努力	反対住民が勉強会を開いたり、他の反対グループと連携をとりながら、行政に代替案を示したりする
協調型	基本的には反対	協調・話し合いの努力	近隣市民や一般市民・学識経験者の参加を求めて問題を解決しようとする

出典：全国産業廃棄物連合会「産業廃棄物処理業と地域社会とのコミュニケーション調査報告書」2003年3月、16頁。

意形成過程に影響を及ぼす要因を並列的に羅列するものが多い。そのため、紛争過程全般にわたる利害関係者の役割と紛争対応戦略における変化過程の統合的な考察を欠いていると思われる。

しかし、先行研究には上記のような問題点が見受けられるものの、後述する分析枠組みの設定に多くの示唆を与えていると思われる。

たとえば、Rabe (1994) は、カナダ中部のアルバータ州の有害廃棄物処分場の用地選定過程についての分析を通じて、地域住民との協働的な決定プロセスがときにポジティブ・サムな結果を生み出すとする。すなわち、州全体で有害廃棄物問題について議論するために計画の初期段階から幅広い努力を積極的に行い、処理施設の立地を進んで受け入れる自治体への財政的インセンティブや政策専門家と市民との継続的でオープンなコミットメントが見られるところで立地は成功する可能性が高いという。また、McAvoy (1999) は、米国ミネソタ州のケース分析から、政策決定過程において政策専門家の選好が優先されるテクノクラートモデル（管理モデル）ではなく、多様な観点が政策決定過程に汲み取られ、熟議（deliberation）を通して決定に到達する民主的モデル（対話モデル）の意義を重視している。すなわち、熟議を通して、コミュニティは廃棄物問題に対して自分の責任と施設の必要性及び他のコミュニティとの協働の重要性をより理解することができ、それが長期的な解決策につながると主張する。さらに、大山 (2002) は、原子力発電政策を取り上げ、これまで行政が独占してきた「合理的政策分析」に市民も参加すべきであるとし、迷惑施設の立地をめぐる「下からの・自発的な」働きかけを重視する方法こそが地域住民の反対を克服する道だという。すなわち、これらの研究の共通点は、立地地域住民の意思が十分に尊重され、強制されるのではなく自発的に立地を受け入れるようなプロセスがとられる（場合）ほど、合意可能性が高いとしているところにある。しかし、これらの研究は、アクター間に厳然と存在する権力資源の格差に注意が向けられておらず、依然として本研究の課題に対して十分な検討がなされてきたとはいえない。

そこで次節では、本書の研究分析対象である一般廃棄物処理施設の立地

をめぐる紛争を統一的に考察するための政治・行政学的な分析枠組みの構築を試みたい。

4.3 実証のための分析枠組み

本書が対象としている紛争は、一般廃棄物処理施設の設置¹¹にかかわる政策の全過程を通じて、事業主体である市町村（杉並区事例（第4章）の場合は「都」）と関係住民との間で発生するものである。このような紛争に対して、従来より、自治体行政側は主に施設の必要性和安全性を強調し、周辺公共施設の整備や公共サービスの実施という形で利益の供与を図ることで反対運動に対処してきた。

しかし、紛争発生原因も多様化・複雑化している今日、こうした自治体行政による一元的な対応では、とうてい解決することが困難であるのが現状である。しかも、一般廃棄物を排出し処理施設を必要とするのは住民であり、自治体ではない。問題のツケを自治体に押しつけながら、自治体の対策に反対するだけでは、廃棄物処理問題は片付けられない。要するに、一般廃棄物処理施設の立地をめぐる紛争は、一方的に行政だけにその責を負わせるべきものではなく、利害当事者である候補地周辺住民と自治体行政に加えて、受益者である多数の住民も含めた多様な利害関係者間の協力的な対応方式によって解決すべき公共紛争であるといえよう。

さらに、一般廃棄物処理施設の立地をめぐる紛争は、基本構想及び計画の策定から実施までの全段階にわたって現れており、その競合・対立関係も自治体 vs 立地候補地となった当該コミュニティ、当該コミュニティ住民 vs 周辺住民 + 自治体、当該自治体から施設の建設を委託された事業者あるいは一部事務組合 vs 当該コミュニティ住民といった複雑な様相を呈している。

したがって、自治体行政における紛争管理は、関係する多くのアクターの存在や当事者間の利害が複雑に絡み合う力学関係を反映しており、そこで用いられる紛争対応戦略も単に「一原因対一解決策」といった単純なものに止まらず、対抗主体の性格や、紛争を取り巻く政治的・経済的・社会

的環境、法制度的要素等の組み合わせによってそのあり方が規定されるのである。

このような認識に基づき、以下では、一般廃棄物処理施設の立地をめぐる紛争の発生構造及びその調整過程における制約要因を分析するに当たり、紛争当事者（＝「主体」、紛争当事者間の相互作用過程（＝「過程」、そしてそれらを取り巻く「構造」という具体的な分析視角を中心に、事例考察のための分析枠組みの基本構造（図3-2）を概説する。

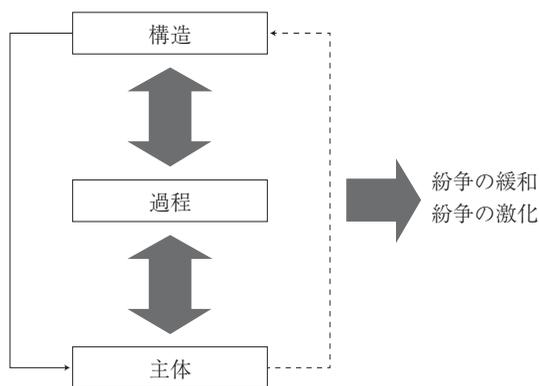


図3-2 分析枠組みの基本構造

4.3.1 主体

図3-3が示すように、一般廃棄物処理施設の建設及び維持管理においては市町村が実質的な事業主体である。ところが、立地問題は極めて地域的・局地的な問題であるため、市町村 vs 立地地域住民の争いになる場合が多い。しかも、その立地問題は、受苦圏が局地的な一地域に集中する場合が少なくないため、他の地域の住民（受益圏）には非常に遠い問題であると受け止められがちである。これらの理由から、本研究においては、地域的レベルでの各種利害に直接的または間接的に関係する者を考察の対象とする。

さて、紛争処理においては、アクターの特性、すなわち価値観、信念、行動原理である利益、互いの信頼の度合い、参加の経験などが紛争解決に

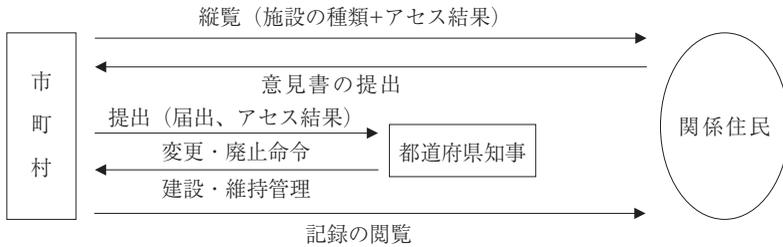


図 3-3 一般廃棄物処理施設建設事業の手続順序

出典：21 世紀の廃棄物を考える懇談会『自治体における政策決定プロセスのあり方（平成 13 年 1 月）』2001 年，p.13。

において重要な意味をもつのである。というのは、紛争当事者は自らの置かれた状況や文脈によって影響を受け、さらにそれは利害関係者間の相互作用にも影響を及ぼすからである。そしてその相互作用過程のなかから、法秩序、公式の組織やルール、手続きといった制度の変化の必要性が自覚され、また形成されるべき制度の原型も創り出されていくのである（秋吉，2007）。

アクターは、施設の設置を推進する主導アクター群と主導アクター群が好む決定に影響を及ぼす対抗的アクター群に区別することができる。さらに、対抗的アクター群は社会集団レベルの連合と、議員間・政党間の部門的共闘である政治的レベルの連合とに区別できる。それに加え、事業主体と立地地域住民とを橋渡しする役割（仲裁或いは調停など）を担う主体（＝利益代弁主体）の存在もある。すなわち、アクターの行動や戦略は、これらの連合の度合いや利益代弁主体の有無によっても影響を受けるのである。

そこで本研究では、事業主体である市町村（都）の首長をはじめ、行政担当部局、与党など主導アクターの活動のみに焦点を当てるのではなく、対抗的アクターである住民運動の存在にも注目する。というのは、紛争は最低限 2 人以上の主体が相互作用するときに発生するものであるため、主導アクターのみを観察した場合、紛争発生契機を見逃してしまうからである。住民運動の存在に比重を移した政治・政策過程の分析が必要となる

理由がここにある。

さらに、行政対住民間の紛争を考慮する際に注目すべき点は、図3-4が示すように、近年の立地紛争の特徴として、主な反対者が建設用地の（地元）住民よりもその周辺住民の方が多いという、いわば「紛争のドーナツ化現象」がみられることである。たとえば、前述のように、「迷惑施設＝地元反対」というNIMBYの通俗説¹²に即して言えば、迷惑施設が自分の住んでいる所から近いほど反対の程度は強いはずであるが、本書の日の出町最終処分場建設事業（第5章）を例にとりあげてみると、通俗説とは異なっていて、「地元」である第3自治会と第22自治会の住民はほとんど反対していない。換言すると、「地元」住民が賛成にまわり、周辺住民が反対するという構図になっている。つまり、「地元」が「受苦圏」から「疑似的受益圏」に変わっている。しかも、これに対する行政側のアプローチとは、主に「周りの人（周辺住民：筆者注）が賛成していても、「地元」¹³の人々が反対すれば政策の執行は無理であるが、周りの人々が反対していても、「地元」の人々が賛成すれば、政策を進めるべきである¹⁴というものであった。ところが、実際に「地元」住民と行政側との合意が取られて

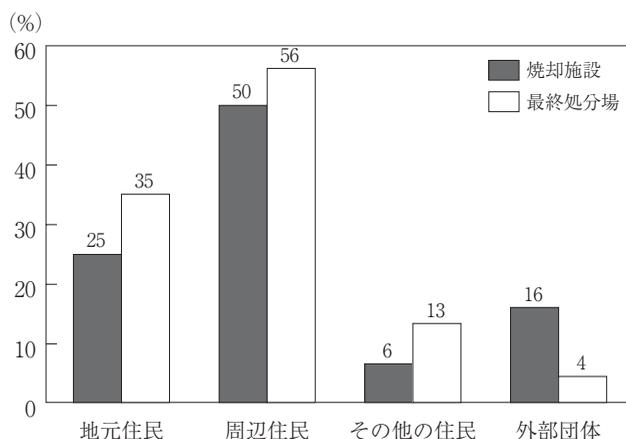


図3-4 主な反対者

出典：大澤正明『現代のごみ問題』2006年、151頁より。

いたとしても、行政代執行から15年以上たった今も最終処分場をめぐる周辺住民の反対が続いていることは、「地元の有力者の同意さえ取ればいい」といった閉鎖的で限定的な合意形成手法が通用しなくなったことを意味している。そのため、「地元」が賛成しているにもかかわらず、なぜ、「よそ者」の反対が続くのかという要因の分析が必要になってくる。同時に、これは、迷惑施設の立地に係わる合意形成プロセスにおいて、どの範囲までの住民を参加あるいは関与させるべきなのか、すなわち「合意形成を求める住民の範囲」¹⁵ともかかわる問題である。実際、多くの事例を分析してみると、「関係自治体」ならびに「関係住民」の範囲をどう定めるかが争点となる場合が少なくない。

そこで、本書では、立地地域住民だけではなく、公的な意思決定の権限を持っていないが、決定に影響を及ぼすことのできる組織、団体、集団、個人やそのネットワークなど「周辺的な参加主体」も考察の対象に含むこととする。

4.3.2 過程

「過程」は、廃棄物処理施設の立地にかかわる政策の全過程を通じて、目標が両立不可能な状況のなかで、利害関係者相互間に目標の差異を明らかにし、様々な紛争対応戦略を用いながら、その妥協点（遅延、撤回、技術的緩和、立地場所の移転、容認、設置など）を模策していくアクターの相互作用過程をさす。

ところが、第2章でも触れたように、紛争は、互いに連関する一連の段階を経て進行する動態的過程である。このように紛争が段階的に発生するならば、紛争管理も段階的に行われなければならない。理論的には紛争管理過程もまた紛争の進行過程と同様、一連の段階を経て動くものであるといえる。

そこで本研究では、前述したPondyの過程論的な視点（第2章）に留意しながら、紛争段階を、①紛争の認知及び探索期、②紛争の顕在化、③紛争の解消、④紛争の整理の4段階に再構成し、段階ごとに行われる自治体

と住民間の相互作用過程の考察に重点をおきたい。

まず、①の段階は、住民が紛争状況を認知し、その意思を集約的に表わすことができるのは住民運動組織を構成する以後と考えられるので、紛争が潜在化している時期から住民運動組織の構成以前までの段階をさす。この段階では、廃棄物処理施設の設置に関する議論が公になる過程を経て具体的事業に変化する過程と、事業としての廃棄物処理施設の設置をめぐる紛争当事者が登場する過程を包括する。

②の段階は、住民の反対意見が集約的に表出される住民運動組織の構成以後から交渉のルートを形成するまでの時期をさす。この段階では、地権者説得、地元有力者の動員や給付など事業主体による事前紛争管理や、事業主体に対抗するための反対運動組織の形成および陳情、デモ、公開討論会、面談など多様な手段の使用を通じた紛争が現れる。

③の段階は、交渉の開始から住民との合意に基づいた事業主体の公式的立場の表明までをさす。この段階では、利害当事者が互いにすべての主張を通すことができないことを学習した結果、合意のための可能な条件を探り、問題解決の具体的な対策を互いに探索する。なおこの段階では、アクター間の公開交渉の場としてのアリーナが設けられる場合が多い¹⁶。もちろん、その裏では利害関係を超えて互いの立場を考慮した代案を作るための動きもある。特に、この段階は後述するアクター間の相互作用過程を制約する要素である「政治的構造」や「行政制度的構造」とも深く関わる。特に、討議をもとに利害調整と紛争解決の場としての「アリーナ」におけるアクター間の相互作用が重要であり、アリーナがどのように性格づけられるのかによって参加するアクターが限定され、これがアリーナにおける問題・意見の競合と選択に大きな影響を及ぼすことになる。ところが、日本では、次第に住民参加の機会が増えてきたものの、決定につながらない意見交換の場で終わる場合が少なくない（原科，2005：26）。それゆえ、現実にはアドホックな代表者による検討の場が作られることが多い。しかし、公開交渉の場を構成するにあたっては、どのような代表者を選ぶか（＝「代表性」）が重要な要素となる。なお、民主主義社会では、各主体の価値

判断の差異を尊重して、互いに納得のできる公正な意思決定をしていかなければならない。この公正性は、原理的に結果の公正性を見るものと、手続きの公正性を見るものとの二つの考え方がある。結果の公正性に関しては、社会全体の基本的な価値判断があるものに関しては判断が可能であるが、そうではないものは難しい。そのため、実際は手続きの公正性で判断されることが多い（原科，2005：30）。

したがって、多様な利害関係者が計画の策定や実行段階に実質的に参加し、関連情報への適切なアクセスを可能とするためには、情報の非対称性を可能な限り排除することや、計画によって将来に生じうる多くの不確実性を少なくし、ある事象が生じたときには責任を明確にしておかなければならない。すなわち、「透明性」が求められる。

また、廃棄物処分場の立地がもたらす環境問題に関する議論は、科学技術による現状把握や解決策、またその不確実性についての論争を含まざるを得ない。それゆえ、科学技術に関する専門家や官僚の判断と住民の判断のズレが指摘され、公共空間における判断が求められるのである（平川，2004：104）。したがって、住民に参加する場や機会が保障され、公正な手続きにもとづく「公論形成の場」を実質的に機能させるためには、専門家による技術的合理性と素人の住民が日常感覚で理解する生活知との折り合いをどう付けていくかが重要な論点となる。

したがって、この段階では、アリーナにおける多様なアクターの参加が確保されているのか、意思決定に至るまでのプロセスにおいてアクターの手続き的公正性の感覚が満たされるような仕組みや工夫がなされているのか、専門知と生活知の共有化がなされているのか、そのような場において多様な課題の提示が確保されているのかなどが考察の対象となる。

④の段階は、事業主体による公式的立場の表明が行われて以降を指す。この段階では、工事着工まで、交渉を通じて作られた合意事項を持続的に議論できるためのチャンネルの確保などが行われる。ただ、着工日までに合意案が作られ、建設反対というイシューは相対的に弱まっていくものの、住民代表機構の内部葛藤は依然として残っており、その勢いも継続する可

能性がある。したがって、合意案作成以後も持続的に紛争をモニタリングし、管理しているかどうかの考察が求められる。

以上、Pondy の過程論的な視点から、紛争管理の各段階別の特性について検討した。ただし、事例によっては上記のように紛争段階を厳格に区分することはできない場合がある。そこで、実際の事例分析においては、紛争段階を厳格に区分することをせず、上で述べられた紛争過程の各段階別特性に留意しながら、自治体行政による紛争対応過程を時系列的に記述していきたい。

4.3.3 構造

構造は、公式の組織やルール、手続きからアクターの行動原理である利益¹⁷までを含むものとして、アクター及びアクター間の相互作用を制約する外部環境である。これには、選挙や政権交代をはじめ、技術的合理性を重視するテクノクラートが焼却・処理施設全般を所管する廃棄物処理行政組織の構造的な特性（打越，2004：101）、事前相談や住民同意制度、紛争予防措置を定めた条例や手続き、公害等調整委員会や裁判所など紛争処理機関、地理的条件や地域的風土などの地域社会構造などが挙げられ、これらは政治的構造、行政制度的構造、経済・社会的構造、心理的構造に大きく区分することができる。

(1) 政治的構造

日本における一般廃棄物処理施設の立地推進の多くは、従来より、主に行政のトップダウン的な執行論理に従って、一方的に決定、公表が行われた後、利害当事者を説得したり、防御したりするという意思決定慣行によるものである（原科・村山，2005:50）。こうした慣行がつづくには、たとえば、以下のような理由が考えられる。第1に、実際に用地選定の多くが非公開で行われるのは、おそらくどこを選ぶにせよ住民に反対されてどこにも決められないという事態を避けたいという行政側の思惑が働くためである。第2に、対抗主体の政治的動員力が小さく、その代わりに首長・

議員の政策選択の自由度が大きい場合、自治体行政はそのような政治的支持を受けやすいからである。しかし、市町村の首長が代わるなど、立地をとりまく状況の変化に応じて、事業担当部局は当初の態度を変えて、事業に反対する側に立つ場合がある。たとえば、後述する武蔵野市の事例(第6章)が明らかにしているように、用地選定過程への市民の参加に対して否定的であった首長(後藤市長)は当初、行政主導による立地推進を図っていた。ところが、市民団体などによる反対運動が強まる中、議会で市長を強く支えていた政党が改選で過半数に満たなかったことにより、市長と議会との同盟関係に変化が生じることになった。こうした政治構造の変化を機に首長部局(藤元市長)は、市民参加を支持する多数派が占める議会や市民の意向を無視することが出来なくなったため、焼却場設置計画を凍結し、市民参加による用地選定の見直しに踏み出すこととなった。

第3に、後述する行政制度的構造とも深く関わる要素であるが、技術的合理性の志向という廃棄物処理行政の構造的な特性が挙げられる。1992年の都市計画法の改正により、市町村は、都市計画の総合的なプランである「都市計画に関する基本的な方針」の策定が義務付けられている。そして市町村が「基本方針」を定めようとするときは、あらかじめ住民の意見を反映させるための必要な措置(例えば公聴会の開催等)を講じなければならない(都市計画法第18条の2第2項)。ところが、本庁で総務・事務部門を管理するエリート的な立場と、その出先機関として廃棄物の処理・運搬にあたる部門である現場清掃事務所の現業職員、そして焼却・処理施設全般を所管する専門職・技術職テクノクラートたちの三つの立場が、相互に利害や意見を対立させながら機能分担をしているのが実態である。そのため、清掃行政全般を把握するための議論を形成し、中長期的な活動方針を作り上げにくい土壌にある。とくに、総務・事務部門や現業部門とは異なって、本庁と出先機関との間で施設関連の技術職として同様のアイデンティティが形成されている施設部門職は、施設建設計画や国に対する補助金申請作業などに関わって国とのパイプを重視する現実主義的なテクノク

ラートが形成されている（打越，2004：101）。それゆえ、施設の建設・立地に当たり、住民参加のような「手続的」合理性よりは「技術的」合理性を重視するDADアプローチを志向する傾向が強いと思われる。しかし、このようなアプローチでは、地域住民の意思がきちんと反映されず、かえって住民の自治体に対する不信を増幅させ、紛争を激化させる場合が少なくない。なぜなら、特定住民に被害を与える迷惑施設の立地の場合、用地選定の科学性、施設の適正性を利害当事者から認めてもらえなかったり、科学的情報が体系的で積極的に当事者に提供されないと、意思決定過程に対する信頼性が欠如し、再び紛争を引き起こす場合が多いからである。

こうした背景から、近年、自治体現場においては公共事業を推進するに当たり、計画立案段階で市民を巻き込んで議論を充分に行い、積極的に住民参加を導入することが結果的にその後の事業をより円滑に進めることができるという共通認識が広がっている。これは、参加それ自体が望ましい決定を生み出す可能性が高く、住民が持っている知識や情報に基づいた意思決定にアプローチすることこそ長期的観点で紛争を弱めることができる根拠になるからである（山本，2001：162）。要するに、政治的構造としては、施設の立地にかかわる意思決定過程における「透明性」の確保が地域住民の参加を活性化し、施設立地の成否を決める重要な鍵となるといえよう。

(2) 行政制度的構造

一般廃棄物処理施設の建設についての住民合意は、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、廃棄物処理法）に定められた要件ではない。それにもかかわらず、多くの都道府県は、一般廃棄物処理施設の設置の許可申請に先立って申請者に事前相談を要求する旨の行政指導要綱を制定し、その事前相談に当たっては「紛争防止」¹⁸を理由に一定地域の住民の同意書を求めている（北村，2007：2）。周辺住民の同意は、ごみ処理行政を円滑に進める上で必要であることは明らかであるが、とくにそれが求められる理由は、一般廃棄物処理施設の整備が環境省の認可事業であり、補助金交付に当たって地元住民等の同意書添付が強く求められる、という行

政事務手続きが存在するからである。すなわち、起債も困難という財政事情がある以上、住民合意の取り付けは不可欠の要件となる。しかし、市町村単独事業として強行する財政的余裕があるとしても、現実の自治体行政運営は、事実上の単独着工は多くの障害に直面せざるを得ない。同時に、周辺住民からの合意は単に事務手続き上必須のものとされているだけで、形として合意があったことを示す文書があれば、同意は得られたとみなされ、合意の内容や過程が問われることなしに終わることも大いにあるのが実態である。実際、往々にして、当該自治会長や数名の役員だけが合意した旨を示す文書に押印し、一般の住民が全く知らないままでいたという事例も少なくなく、それがかえって住民間の感情的対立を引き起こすこともある。

こうした背景から、廃棄物処理施設の維持管理の透明化を図り、信頼性を高めることを目的に、1997年6月に廃棄物処理法は大幅に改正された。この改正により、設置許可申請書には施設周辺地域の生活環境に及ぼす影響についての生活環境影響調査書¹⁹を添付することが義務つけられた（法8条第3項）。また、焼却施設及び埋立処分地の設置許可の審査に当たっては、設置許可申請書及び生活環境影響調査書を告示・縦覧（1ヵ月間）、関係住民からの意見書（縦覧期間満了後2週間以内）、生活環境の保全上の見地から市町村長や専門家からの意見聴取など、情報公開や住民参加に係る一定の配慮がなされた（法8条第4項と第5項、第6項）。

しかし、この法改正による一連の手続きでは、地域住民は意見書の提出が可能となっただけで、その内容が一般廃棄物処理施設の許可にあたって反映されるという保障はない。そのため、住民参加といっても単に情報を提供するに過ぎない（村田、2000：77）。

一方、廃棄物処理法は「自区域内から出たごみを生活環境の保全に支障が生じないうちに収集・運搬・処分する」という市町村の責任を定めているものの、「地域内で処理を行う」という規定はない。しかし、「東京ごみ戦争」を契機に、自治体現場では廃棄物処理を地域内で行うべきだとする考え方、すなわち自区内処理原則が広がってきている。ところが、この

原則は、廃棄物行政の効率性を阻害している側面を抱えている。例えば、焼却施設や最終処分場は市街地や住宅地を避け、市町村の郊外に設置される傾向にあるため、市町村の境界付近に、同じような施設が隣接する事例（例えば、東京都町田市のリサイクル文化センター、東京都東村山市の秋水園など）が多く見受けられる。しかも、やむをえない事情等で自治体が廃棄物処理業者に処理を委託し、その業者が遠隔地で埋め立て等をした際にトラブルが発生した場合、委託した自治体は、自区外処理の事情を外部に明らかにしたがる傾向もみられるなど、かえって、この原則が廃棄物処理の責任の所在を曖昧にする事例もみられるのである²⁰。

さらに、1990年代に入り、ダイオキシン対策として推進されている処分場の広域化＝大規模化（自区内処理原則の変化）は、24時間365日、高温での焼却を継続することを必要としており、しかも廃棄物の発生を抑制するものではなく、大量生産・大量消費を前提にしたものであるとの批判が根強い。

また、処分場の広域化は、前述のように、「受益圏」と「受苦圏」の空間的・社会的距離を極めて大きくする。そのため、受益圏の住民にとっては自己の行っている行為がいかなる結果を生み、受苦圏の住民に対していかなる犠牲を強いているのかについて無感覚・無責任になりやすい（増田，2014）。その結果、ごみ処理需要（欲求）を自己抑制しようとするメカニズムも作動しにくくなる。このように、自地域外の多数の自治体によって一括処理・運営を目指す広域処理方式は、捨てる側による廃棄行為の不透明性を生み出し、遠く離れた施設立地地域の受苦を認識することなく、有害物質の混じったごみを捨てつづけさせるのである。このように、廃棄物処理をめぐる環境の急激な変化と経済的・技術的合理性をキーワードとする廃棄物処理方式との齟齬は自治体と住民との紛争に大きな影響をもたらすのである。

また、市町村が基本方針を策定するときは、あらかじめ公聴会の開催など地域住民の意見を反映させるための必要な措置を講じなければならない。ところが、公聴会は全般的な計画策定手続き上の意見集約制度として

のみ活用されており、具体的な紛争事案に対する事前調整機能を十分に発揮しているとはいえない。このように、自治体の立場を理解させて、住民の意見を収斂できる制度がないため、自然に解消できる部分までも現実には紛争になったりする場合が少なくない。

一方、一般廃棄物処理施設の設置をめぐる自治体対住民の紛争調整手法には、当事者間の協議による解決のほか、公害等紛争調停機関または公害審査会のような準司法機関、裁判所のような司法機関を活用した紛争調整制度がある。しかし、一般廃棄物処理施設については、訴訟件数も少なく、しかもほとんどの裁判例で住民の請求が棄却²¹されているのが現状である。そこで自治体と住民間の紛争は、当事者間の合意ができない場合、紛争調整制度による合理的調整手段よりは、集団行動を通じた世論へのアピールや実力抵抗など非制度的手段に依存する傾向が強い。

したがって、行政制度的構造としては、行政側の立地推進のための法的・制度的根拠は何であったのか、住民参加制度や紛争調整制度はどういったものであるかが分析の対象となる。

(3) 経済・社会的構造

典型的な迷惑施設である一般廃棄物処理施設の建設は、資源配分的属性を有している。したがって、立地に伴う費用と便益が誰にいくのかが重要な関心の対象となる。仮に、施設立地に伴う費用負担が一部の地域住民に不公平にかけられるとなれば、紛争は避けられない。それは、施設の立地に伴う立地地域住民の負担が、それにより得られる便益をはるかに上回るためである。したがって、こうした不公平性を是正できる補償策が全く講じられなかったり、不十分な状態で一般廃棄物処理施設の設置を推進したりするのであれば、立地地域住民の立場からみれば、過度の犠牲と負担を一方的に強要されるのと同じである。

経済的補償に対する期待は住民と事業推進側との間に立地議論を活性化させ、施設の立地を効率的に進めることができるというメリットがある。ところが、近年、社会全般の環境保全や生活の質的向上に対する期待値が

増大するにつれてこうした経済的補償は事後的なもので魅力も薄いものとなりつつあるのが実態である（大山，2003）。

また、立地地域住民の中には、地域の経済を優先する住民もいれば、環境や暮らしを優先する住民もいる。ところが、「人間中心主義」から「環境中心主義」へと変化しつつある今日（宇都宮，2006：62-63）、それまで環境保護よりも経済的効率性を追求するあまり、環境と文化的価値の犠牲を当然視していた既存の慣行との摩擦は避けられないだろう。

なお、時には環境問題全般に対する体系的な理解もなく、被害や危険性を浮かび上がらせることに重きを置いた広報やマスコミによる報道は、市民と世論を環境政策の支援勢力にする場合が少なくなく、NIMBY現象をより強くする要因ともなる。

(4) 心理的構造

廃棄物は発生することは避けられない。したがって、廃棄物をどのように処理するかが自治体行政にとって重要な課題である。しかし、廃棄物は住民にとって早く目の前からなくなってほしいものであり、廃棄物処理施設は家の近くには造ってほしくない存在である。日本ではダイオキシン問題（1998年）以降、こうした住民の心理的傾向はより高まってきた。たとえば、廃棄物処理施設の新規許可件数は1999年から減少している²²。その反動として首都圏では廃棄物の広域処理の傾向が強まっているが、「東北ごみ戦争²³」や後述する日の出町最終処分場建設問題のように、広域処理は、都市が生み出したリスクを地方が引き受けることが多い。

こうした傾向は、地域住民が当該事業に対して限られた知識しかをもっていなかったり、事業主体又は専門家の提示する危険評価に対する信頼性が欠如していたりするなど、様々な要素が複合的に作用して発生している。特に、信頼性の欠如は紛争管理の質を規定するのみならず、利害当事者間の自己主張のみを生み出しただけで、行政・住民間の妥協や調整を困難にする。たとえば、籠（2007）は、廃棄物焼却施設の立地紛争に関する調査を通じて、用地選定過程においてリスク情報の提供者は立地を推進する事

業者である場合が多いが、立地地域住民が事業者に対して不信感を抱いているような場合、住民のリスク認知は大きくなる可能性があり、それが紛争を激化し長期化させる原因の一つであると指摘する。

第5節 分析対象事例の位置づけ

本書が研究対象にしている4つの事例（図3-5を参照）、すなわち、東京都杉並区清掃工場建設事業、東京都日の出町廃棄物広域処分場建設事業、東京都武蔵野市クリーンセンター建設事業、東京都狛江市リサイクルセンター建設事業の研究分析上の位置づけを明らかにするにあたって、事例の概要を知っておくことは有用であろう。

5.1 4事例の概要

5.1.1 東京都杉並区清掃工場建設事業

東京都が、清掃工場予定地として高井戸地区を発表したのは1966年11月14日であった。ところが、直ちに地元住民によって都議会などに対して



図3-5 分析対象事例別地理的位置

注：1991年に羽村町は市政施行して羽村市となった。1995年に五日市町と秋川市が合併してあきる野市となった。2001年に田無市と保谷市が合併して西東京市となった。本書では、旧市町村名を使用する。

白紙撤回を求める陳情等の反対運動が展開された。翌 67 年 7 月には、土地所有者から都市計画事業決定取消請求訴訟が提起され、つづいて、付近住民からも同様の訴えが多く提起された。その後、都の焼却場建設計画は膠着状態のまま進展を見せなかったが、71 年 9 月に至って、美濃部知事が「ごみ戦争」を宣言し、ごみ処理問題は新しい段階に入った。翌 72 年 10 月 9 日、第 1 回都区懇談会が開催され、12 回におよぶ会合を経て、翌 73 年 5 月 23 日、知事は改めて清掃工場建設候補地を高井戸地区に決定し、ついで 6 月 1 日、地元住民に対し、清掃工場建設の申し入れを行った。この申し入れの結果、8 月 6 日、都と住民との話し合いが再開され、以後 11 月 1 日までに、6 回の話し合いが行われたが、結局妥結には至らなかった。つづく同年 11 月 7 日、知事は都収用委員会に提出していた「収用裁決延期申請」を撤回し、これにより、問題の焦点は東京地裁と都収用委員会に移ることになったが、1974 年 4 月に都と地元住民とが歩み寄って、和解成立の運びとなった。その後、1975 年 7 月には計画建設協議会が設置されて、杉並清掃工場建設のための具体的な検討が行われ、1978 年 4 月、工事着工が可能となったのである。

5.1.2 東京都日の出町廃棄物広域処分場建設事業

昭和 30 年代の三多摩地域は市街化の進展などにより土地の高密度利用が図られていた。そのため、市内にごみ処理施設用地を確保することが非常に困難な状況であった。特に、ごみ処理施設の中でも最終処分場については各市町村単位での確保がほとんど不可能であった。こうした背景から、多摩地域 27 団体（26 市 1 町）は、一般廃棄物処分場を建設・維持管理するために一部事務組合を設け、構成団体ではなかった日の出町に最終処分場（第一谷戸沢処分場）を建設し、1984 年から一般廃棄物焼却灰などごみ全量を搬入し始めた。

現在、この「谷戸沢処分場」はすでに満杯となり、投棄が完了し、第二処分場である「二ツ塚処分場」に 1998 年 2 月より三多摩地域 360 万人の一般廃棄物焼却灰等が投棄されている。

まず、谷戸沢処分場の紛争の概要をみると、当時三多摩地域市町村の

埋め立て処分は多摩西部地域に確保した砂利穴にただ投げ捨てていた。しかし、ハエやねずみの大量発生、悪臭、地下水汚染など環境問題が起こったため、羽村町、瑞穂町の両町から砂利穴への廃棄物の投棄禁止を求める「不動産仮処分」の申し立てが行われた。その後、新たに羽村町処分場が確保されたものの、その使用期間が3年間と限られていたため、次期処分場の確保が当初から大きな課題となっていた。ちょうど同じ頃、日の出町が財政難のため町有地を処分したいと東京都地方課に申し出たとの情報をキャッチした一部事務組合は、一応処分場候補地として日の出町平井地区を選定して、正式に日の出町長及び議長に協力を要請した。ところが、立地予定地住民や近隣住民による反対運動が起き、当初予定地から撤回せざるを得なくなった。幸いに、第2候補地であった「文化の森」は、地元住民の反応も比較的協力的であったため、広域処分場設置に向けて日の出町当局から基本的同意を得るに至った。その後、一部事務組合による用地取得作業は、当時の町長や地元有力者による地元住民や周辺住民に対する説得や根回し、立地対象地域及び周辺地域への「地域対策費」の提供が行われて、廃棄物広域処分場の建設に漕ぎ着けた。

第二ツ塚処分場建設をめぐる紛争は、1992年3月、朝日新聞による谷戸沢処分場ゴムシート破損問題が報道されたことが発端である。折しも、一部事務組合は、谷戸沢処分場の期限切れを控えて、隣接の地に第二処分場の建設に向けて動きはじめていた。直ちに、日の出町住民はごみ懇談会を発足させ、汚水漏れ問題の究明を要求するとともに、第二処分場建設に対する反対運動を起こした。同年6月、谷戸沢処分場の汚水漏れ疑惑に危機感をもった処分組合と東京都は、周辺地域に対して汚染調査を実施した。結論として東京都は「現在のところ人の健康に被害が生じない」との声明を発表し、一部事務組合と日の出町当局はこれを受けて「安全宣言」をした。これに対して日の出町の住民グループは16,000余名の署名をもって第二処分場建設計画の白紙撤回を求める陳情を行ったが、日の出町議会では不採択となった。1993年3月には、再び住民グループによる第二処分場建設計画の白紙撤回と谷戸沢処分場の汚水漏れ対策を求める陳情が日の出町

議会に提出されたが、町議会や町長の推進派は、「一部住民が騒いでいる」として特段の対応をしなかった。その後、日本環境学会では「汚染はしゃ水シート破損による汚水漏れの結果」という声明を出した。これを契機に、日の出町住民及び三多摩地区（ごみを日の出町に持ち込んでいる地域）の住民による公害紛争調停の申し立てや裁判へと紛争は拡大していった。しかし、第二処分場の建設が至上命題であった一部事務組合の消極的な対応によって公害審査会での調停は打ち切りとなった。その後、汚水漏れを最も端的に表しているはずの地下集水管のデータ開示をめぐる争いは裁判に移った。しかし、第二処分場設置計画が頓挫するかもしれないという恐怖を抱いた一部事務組合は間接強制金を支払いながらも、裁判所の命令を拒否し続けた。これに対して住民側は第二処分場内のトラスト地を獲得することで対抗した。1995年12月21日、青島東京都知事は、日の出町第二処分場事業を土地収用法に基づいて事業認定した。都の事業認定に対して、住民側はトラスト運動を強化し、組合議会や関係市議会に「事業認定取り下げ」を求めて請願・陳情を提出したが、いずれも不採択になった。その後、行政側に対する住民側の不信感が強まっていく中、都収用委員会から土地収用の裁決が出され、東京都による行政代執行が行われた。

5.1.3 東京都武蔵野市クリーンセンター建設事業

当時の武蔵野市は、三鷹市との間でごみの共同処理を行っていた。しかし、両市で排出される廃棄物の量が増大し、三鷹市にある「富士見焼却場」周辺も住宅開発が進むにあたって、隣接する調布市緑ヶ丘住民を中心に、煤煙、悪臭、騒音などに対する苦情が強まっていった。こうした中で、1973年5月、調布市緑ヶ丘住民が三度目の焼却場入口にピケを張る状態に至り、三鷹市側から焼却場の分離が申し入れられた。その結果、当時の後藤市長は当地の住民や三鷹市との間で、武蔵野市内にも焼却施設を新設し、同市のごみは同市で処理するという「自市内処理」を約束した。その後、武蔵野市は、市営プール地（市有地）をごみ処理場建設用地として選定することを発表し、市側により地元説明会や他市施設の見学会などが行なわ

れたが、寝耳に水の決定に驚いた住民は納得のいく答えを得られず、むしろ行政への不信を募らせるようになった。こうした中で、市長選挙で当選して新しく就任した藤元市長は、前市長の決定を事実上「凍結」し、用地選定を行うための市民委員会を設け、周辺住民や一般市民、専門家の参加と議論を経て、最終的に市営総合グラウンドを建設用地として選定した。ところが、再び地元住民による反対運動が起き、「三鷹市との約束」の期限や、国庫補助金の申請を行うという緊急の必要性に迫られた市当局は市営総合グラウンド周辺住民への必死の説得を行い、地元団体からの同意を得ることができたのである。

5.1.4 東京都狛江市リサイクルセンター建設事業

当時、狛江市は、ごみの中間処理、最終処分ともに市外の一部事務組合の施設に依存しており、市内にごみ処理の関連施設はなかった。ところが、1991年5月、瑞穂町の工業団地内に設けられていた缶・ビンの選別施設をめぐる周辺住民の強い反対を受けて、急きょ市内に缶・ビンの選別施設を建設することを決め、用地取得と施設の設計を急いだ。しかし、用地選定場所が市の主導で行われ、地域住民の意見を取り入れていないということが問題となり、施設周辺住民の反対運動が起きた。これを受けて、市は計画を一時凍結して施設建設の是非から検討することし、専門家と市当局によって選出された市民委員による市民委員会を設置した。市民委員会は改めて候補地の再検討を行い、当初計画地を含む8ヶ所を選定し、さらに処理施設の必要性や設計条件等を整理して議論を進め、2ヶ所に絞り込んだ。この2ヶ所の立案について結論を得るため、候補地周辺の住民代表を加えた拡大委員会において検討を重ね、最終的には全員の合意により市の当初案の予定地が選定された。

5.2 4事例の特徴とその位置づけ

分析対象となる各事例が占める研究上の位置づけを明らかにするに当たって、まず、本章の第1節で述べた「受苦圏」と「受益圏」の概念に注

目したい。それは、紛争のタイプ、すなわち「重なり型紛争」か「分離型紛争」かが事業主体の紛争対応方式や立地地域住民のごみ問題に対する認識などに大きな影響を与えるからである。なぜなら、受益圏が広範囲化し、受苦圏が極めて狭い区域に局地化される場合（分離型紛争）、受益圏の住民には建設予定地住民の反対が単なる「地域エゴ」として映り、社会全体（への需要）への配慮を欠くと考え、理解されやすく、事業主体はその受苦圏の一部を補償などの手段によって「擬似受益圏」化し、「純受苦圏」を少数派化し無力化することが可能となるからである。これに対し、「重なり型紛争」の場合、「受益圏」と「受苦圏」の乖離が小さいがゆえに、ごみ処理需要（要求）への自己制御メカニズムが作動しやすい。この点において、一般廃棄物処理施設の場合、事業主体たる自治体による「自区内処理」が強調されるのも妥当であろう。

第2に、「住民反対の表現型」に注目したい。それは、廃棄物処理施設の立地をめぐる反対運動が、絶対反対・白紙撤回のような、住民が感情的で攻撃的な態度をとるようになると、住民と自治体の間に信頼関係の形成が困難となり、相互の適切なコミュニケーションを防ぎ、紛争の解決を困難にするからである。そこで、先行研究で示された「行政・住民関係」を参考に、住民運動のタイプをデモ・座り込み・署名・マスコミの動員などによる話し合いの拒否や絶対反対または白紙撤回を要求する「対抗型」、自治体との交渉や話し合いへの努力、条件闘争、補償ないし代償の要求のような「行動型」、自治体行政への提言や対案の提示、住民間の参加志向を特徴とする「協働型」の3つのタイプに分類した。

これら2つの「紛争のタイプ」と3つの「住民運動のタイプ」、前述した4種類の「立地推進形態」、すなわち「参加型」、「取消型」、「固執型」、「強制執行型」という3つの軸の組み合わせから、本書で取り扱う4つの事例を位置づけると、以下の表3-5の通りである。

ただし、本書では、「取消型」に分類される横須賀市の野比最終処分場建設事業事例は取り上げない。それは、東京都内の事例に絞って事例間での相互関係、特に負担の配分をめぐるコンフリクトの経験が相互参照され

表 3-5 分析対象事例別位置づけ

紛争のタイプ (受益圏・受苦圏)	対象事例	立地推進形態		住民運動の表現型			
				対抗型	行動型	協働型	
分離型	日の出町事例	谷戸沢	固執型		→		
		二ツ塚	強制執行型				
	杉並区事例		固執型		→		
	小金井市・ 柏市事例		参加型		→		
重なり型	横須賀市事例		取消型		→		
	武蔵野市事例		参加型	←…………… 	→		
	狛江市事例		参加型			→	
	北区清掃工場事 例を含む従来の 多数事例		固執型		→		

注:紛争のタイプ:重なり型紛争(受益圏と受苦圏が重なり合ったなかで発生した紛争)、分離型紛争(受益圏と受苦圏が分離しつつ発生した紛争)、住民運動の表現型:対抗型(話し合いの拒否・白紙撤回)、行動型(自治体との交渉や話し合いへの努力、条件闘争)、協働型(提案の提示、参加志向)。

たり共有化されたりしにくい原因や要因は何かについても考察しようとする本書の意図があるからである。

注

- アメリカの社会学者 R. K. マートンにより主張された社会学理論である中範囲の理論(middle range theory)とは、調査を通じて得られた経験的事実(経験的一般化命題)から抽象的な理論仮説を導き、その理論仮説を他の調査でえられた経験的事実を通じて実証しようというものである。
- この概念は新幹線公害に関する調査研究である船橋・長谷川・島中・勝田『新幹線公害—高速文明の社会問題—』(有斐閣, 1985)をもとに生み出された。
- 日の出町で発生したごみは、町内の最終処分場には一切運び込まれておらず、他市町のための迷惑施設の受け入れのみを行っている(第5章)。
- 磯崎は、新幹線や高速道路、空港などの大規模開発では、受益圏と受苦圏の分離が生まれるため、紛争が生じやすく、かつ交渉や調整は困難であると指摘し、こうした紛争を「分裂型紛争」と呼んでいる。一方、店舗の建築やマンションの建築などの場合、受益を受ける範囲(受益圏)と不利益を受ける範囲(受苦圏)が重複しているものであり、このような場合には、紛争が生じてもなんらかの交渉や調整が成り立つ可能性があるし、こうした紛争を「重複型紛争」と呼んでいる(磯崎, 2016b: 37)。
- 行政との事前協議がある程度進めば、「周辺住民の同意を取りなさい」という指示を、行政がするが、廃棄物処理施設の設置が頓挫する可能性がもっとも高いのは、この段階である。特に、地元住民が強硬な反対運動をすると、役所としてもなかなか許可を

- しにくい事情がある。すなわち、技術的な問題ではなく、感情的な反発は、一度対処を間違えると、修復が大変難しくなる場合がほとんどである。
- ⁶ 立地地域住民は立地事業に対する制限された知識をもっている。これが、立地提案に対する住民の過剰反応をもたらし、住民は既存の科学的情報が曖昧または矛盾する時、特に、専門家の認識より大きくリスクを感じる。
- ⁷ 取消型に近い事例としては、横須賀市の野比最終処分場建設事業が挙げられる。横須賀市では、1977年以來20年間市内から発生する一般廃棄物を長坂地区の最終処分場で埋立処分していたが、1998年3月をもってこれを終了した。そのため、新たな一般廃棄物の最終処分場を建設することが必要となり、一般廃棄物最終処分場建設事業を計画した。ところが、環境アセスメント手続までも完了させたものの、市の密室決定などによって関係住民等との合意が得られないことから（公害審査会での調停不調）、市としては事実上当該計画を断念することとなった（1995年4月）。その後、野比埋立地計画の挫折を教訓としつつ、1997年6月、住民参加による事業推進を基本とし、候補地周辺の住民も委員に加えた「次期最終処分場選定等検討委員会」を設置し、最終処分場建設の検討を行った。その結果、次期処分場の三候補地についてはおおむねの合意に達することができた。ところが、ごみ処理に伴うダイオキシン類の排出削減を図るため、厚生省（現環境省）による「ごみ処理に係るダイオキシン類発生防止ガイドライン」が打ち出された市当局は近隣の他市町との広域処分場建設を本格的に検討しはじめた。そのため、事実上、当該計画はそれ以後凍結のままで現在に至っている。
- ⁸ 2007年11月20日、M氏（狛江市環境部清掃課長）へのインタビューより。
- ⁹ 1993年、ごみ量増加による船戸清掃工場の容量逼迫に対処するため、2001年竣工予定で、第二清掃工場（現、南部クリーンセンター）の建設が計画された。以降、市内で約2年間検討し、1995年10月に逆井・南増尾地区を最終候補地として決定・公表したが、折りしもダイオキシンが社会問題となった時期も相まって、住民の激しい反対に会う。そこで柏市は、以下のような行政主導の立地推進が住民反対の主な理由として、ダイオキシンに関する講演会、リーフレットによる計画の周知、学識経験者5名、地元住民代表14名、公募3名から成る「第二清掃工場環境アセスメント検討会議」（96年5月26日～97年4月26日、計18回）の設置などさまざまな施策を展開した。しかし、用地選定過程の問題等をめぐって委員の間で対立が生じ、地元代表7名が辞任（12回検討会議）など、反対派住民との溝は埋められず、合意を形成することはできなかった。以後、検討会議は地元代表が欠席のまま検討を強行し、1997年5月、報告書を市長に提出した。市は、その答申を受けて、学識経験者8名、地元住民代表6名、公募4名から成る「アセスメント委員会」（97年9月～99年1月、計13回）を設置し、シンポジウム、地元説明会を経て整備内容を決定し、建設地周辺の町会や自治会と公害防止協定を締結するに至る。2002年2月に都市計画審議会で承認、計画決定され、同年6月に着工、2005年4月に稼動を開始した。具体的には、中澤（2009）と籠（2003; 2009）を参照されたい。
- ¹⁰ 東京都小金井市・調布市・府中市の3市は、1957年に「二枚橋衛生組合」を設立し、共同でごみ処理を行っていた。ところが、1980年代以降、施設の老朽化が進み、組合では、建て替え議論が起きた。そこで、調布市は三鷹市と共同処理の協議を成立させ、府中市も稲城市・狛江市・国立市と共同処理の協議を成立させていた。こうした動きを受け、2004年に、組合は2009年度限りで解散することを決め、また2005年には、二枚橋処理場を2006年度限りで閉鎖することを決定した。一方、2004年に国分寺市に共同処理を呼びかけていた小金井市は、二枚橋処理場が2006年度限りで閉鎖されることから、多摩地域の他市にもごみ処理を依頼し、2007年度よりごみ処理の広域支援が始まった。その一方で、国分寺市と小金井市は、小金井市内に2009年2月までに新施設建設場所を決定する代わりに、完成までは国分寺市が小金井市のごみの一部を処

理することで合意した。そこで、小金井市は市内に、「焼却施設問題等検討委員会」を設置し、12回にわたる会議の結果、二枚橋処理場跡地と蛇の目ミシン工場跡地を建設候補地とすることを決めた。しかし、突然の決定に住民からの多くの陳情があって、市当局はこれを市民と学識経験者による「新焼却施設建設場所選定等市民検討委員会」で検討することとなった。その後、「市民検討委員会」（学識経験者4名、環境関連団体からの推薦4名、農・商工団体から2名、消費者団体から1名、候補地住民団体から2名、一般公募から14名、計27名）を立ち上げ、候補地の検討を行った。その際、候補地以外の公有地・私有地も検討に含め、4カ所を評価した結果、2008年に二枚橋処理場跡地を建設場所として答申することになった。この答申を受けて小金井市当局は、地元住民への説明会を行ったものの、住民の理解は得られなかった。更に、調布市が跡地の一部を使用することになり、現在建設が困難な状況にある。具体的には、新井（2011年）と鄭（2014）などを参照されたい。

¹¹ 「廃棄物処理及び清掃に関する法律」第6条は、「市町村は、一般廃棄物処理計画に従って、その区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分しなければならない」と定めており、施設の設置については第8条で、「一般廃棄物処理施設を設置しようとする地を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならない」と規定している。

¹² たとえば、1979年6月の『朝日新聞』の世論調査によると、原発推進の賛否については、「賛成」50%、「反対」29%であるが、住んでいる近くの原発建設という問いになると、「賛成」18%、「反対」67%というように、賛否の数が逆転するという（『朝日新聞』1979年7月4日）。

¹³ この「地元」という概念は、谷戸沢処分場建設の時、第3自治会と行政側が結んだ公害防止協定での「周辺地域」の範囲とかかわって、反対派住民と行政側との意見の差を生じさせている。住民側の谷戸沢処分場のデータ開示要求に対して処分組合は「当住民は公害防止協定を取り結んでいる地元第3自治会のメンバーではない」という理由で拒否した。住民側（田島喜代恵氏）が起した裁判では、東京地裁八王子支部は「周辺地域には日の出町全員が含まれると解すべきだ」と認定したが、処分組合が起した反訴に対して高裁は「周辺地域は第3自治会の住民だけ」と処分組合の異議申し立てを認めた。

¹⁴ 2001年6月28日、N氏（日の出町の廃棄物処理担当職員）へのインタビューより。

¹⁵ 迷惑施設の立地を進めて行くうえで、行政側が考える交渉の対象となる住民の範囲は、施設から半径200メートル以内に住んでいる住民を指す場合が多い（2007年8月16日、の泊江市環境部清掃課長M氏とのインタビューより）。

¹⁶ 日本のエネルギー技術の導入をめぐる意思決定プロセスに対する鈴木達治郎〔ほか〕の研究（2007）を見ると、最終的な意思決定につながるプロセスは必ずしも『公式プロセス』に限らず、むしろ多くの決定が『非公式プロセス』でなされている。宇都宮（1984）も、日本では、価値観を共有する集団内の非公開な根回しが有効に機能してきたと指摘する（宇都宮、1984：424）。しかし、今日、このような閉鎖的な意思決定システムによる合意形成はある部門で機能しなくなり、誰もがアクセスできる公の場で、事実や証拠に基づいて討論を交し、合意に到達しようとする「公共空間での議論」（原科、2005：30）が強調されており、とくに一般廃棄物処理施設や道路などを中心に、このような場の経験は蓄積されつつある。

¹⁷ 「利益」とは、各アクターが自己の利益を最大化するためにとる行動原理で、これには「私的利益」と「公共的利益」がある。とくに、政治家や官僚といったアクターの行動は、私的利益のみに限定するのではなく、「『広く社会で発生する諸問題を解決し、社会を望ましい状態に維持・管理する社会管理』を行うことが自らの債務であると認識し、公共的利益を実現することも行動原理となっている（秋吉、2007：46-47）。

- ¹⁸ 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課『都道府県・政令市における産業廃棄物の処理施設設置等に係る行政指導等の実態調査』（2002年2月）をみると、98団体のうち57団体（58.2%）が、同意制を持っており、住民同意を求める理由としては、「紛争防止」とするのが、同意制を持っている（あるいは、かつて持っていた）94団体のうち91団体（92.9%）である。このデータは産業廃棄物を対象としているが、一般廃棄物処理施設の建設をめぐる同意制についての行政の認識には、変わるところはないと思われる。
- ¹⁹ 生活環境影響調査書は、設置しようとする一般廃棄物処理施設の種類及び規模並びに処理する一般廃棄物の種類を勘案し、当該一般廃棄物処理施設を設置することに伴い生ずる大気汚染、水質汚濁、騒音、振動又は悪臭に係る事項のうち、周辺地域の生活環境に影響を及ぼすおそれがある項目について調査を行うものである。
- ²⁰ 日本都市センター『都市と廃棄物管理に関する調査研究報告—廃棄物に関する都市政策研究会平成9年度報告—』平成10年3月。
- ²¹ 請求を棄却するものとして（仮処分も含む）、宇都宮地方裁判平成16年9月30日判例集末登載、福岡高判平成15年10月27日『判夕』1168号215頁、福島地いわき支判平成13年8月10日『判夕』1129号180頁、大津地決平成12年1月31日『判例自治』202号64頁、徳島市ごみ焼却事件・高松高判昭和61年11月18日『訟月』33巻12号2871頁がある（山下，2007：295頁より再引用）。
- ²² 環境省編『平成18年版 循環型社会白書—世界に発信するわが国の循環型社会づくりへの改革』，p.95。
- ²³ 千葉市の一般廃棄物が青森県田子町に搬送された事件（1989年発生）である。詳しくは、河北新報報道部『東北ごみ戦争』（岩波書店，1990年）を参照されたい。

第4章

東京都杉並区清掃工場建設事業

第1節 杉並区高井戸地域の概況

1889年の町村制度の導入によって上高井戸村、下高井戸村、中高井戸村、大宮前新田、松庵村、久我山村の6村が合併して高井戸村（現在の高井戸、下高井戸）となり、その後の1926年7月に高井戸町となった。つづく1932年には高井戸町、杉並町、和田堀之内町、井萩町の4町が東京市に編入されて今日の杉並区となった。

1913年に京王線が開通したが、高井戸の方面では初めての電車で、下高井戸、八幡山、芦花公園の駅ができた。その後、1933年になって井の頭線が開通され、高井戸の中央を走る西永福、浜田山、高井戸、富士見ヶ丘、久我山の駅ができた。高井戸駅が在るところは神田川沿いの田んぼで、古くから野菜や丸太の産地であったが、井の頭線沿線の開発が進むにつれて昔の面影は無くなっていった。

昭和20年代からは個人の住宅をはじめ公団住宅、都営住宅の建設が始まり都市化の波が押し寄せてきたが、高井戸地域は他の地域と比べ発展のテンポが遅かった。それは、「高井戸には二、三の大地主がいて農地開放で畑地は手放したが、まだ、相当に余裕があった」（内藤，2005：53）からともいわれる。しかも、高井戸駅東側の田畑（現清掃工場用地）は、一割地区（＝緑地地区）であったため、都営住宅用地の対象にならなかった。そのため、駅に隣接する土地でありながら、用途変更が行われないままの土地が維持された。数年後に、この一割地区に清掃工場を建てることが発

表されて、東京ごみ戦争へと移っていく。

第2節 紛争の経過

表4-1は、高井戸地区への清掃工場設置をめぐる主に事業推進主体である東京都清掃局と立地地域住民の間で起きた紛争の経緯を整理したものである。

2.1 難航する焼却場建設計画

2.1.1 首都整備委員会の焼却場建設計画と都の打ち抜きの決定

戦前の東京市¹には深川ごみ焼却場をはじめ8ヶ所の焼却場があったが、市内のごみの45%を焼却し、45%は郊外に埋め立てされ、残りは飼料あるいは肥料として処分されていた。しかし、郊外部の発展に伴い、埋立地を求めることが困難となった。しかも、人口の増加によるごみ排出量の増加に伴い高効率の焼却場設置が必要となってきた。そこで東京市は、1939年の都市計画として9ヶ所のごみ焼却場建設を決定（1939年5月31日の内務省告示第328号）した。その内容は、1ヶ所で多量のごみを処理することは煤煙を多くするばかりではなく、収集・運搬も非常に困難であるという理由で、適宜に分散処理を行うというものであった。その候補地の一つとして、杉並区西田町2丁目（現成田西）²も指定されていた。

ところが、この計画は、戦争で一時中止になっていたが、1951年に発足した首都建設委員会の都市計画事業として改めて見直され、「首都建設緊急5ヵ年計画（1952～1956）」で推進されることになった。しかし、その実施は遅々として進まず、期間中に完成したのは千歳工場1ヶ所にすぎなかった³。その後、新たに発足した首都整備委員会の清掃施設整備計画のなかで焼却場建設計画の見直しが行われ、1957年を初年度とする「焼却場建設10ヵ年計画」⁴が策定された。この計画に多摩川をはじめ杉並清掃工場建設も含まれていた。しかし、最初の清掃工場であった石神井清掃工場が1958年に完成された後、つづく多摩川と板橋両清掃工場は、地元の強

表4-1 杉並区清掃工場建設をめぐる紛争経緯

1939年5月11日	内務省告示により東京市内9ヶ所の塵芥焼却場都市計画決定。
1952年4月	戦争により一時中止された後、首都建設委員会の「都市計画事業」として復活
1956年	首都整備委員会の首都整備事業10ヵ年計画決定。
1957年	「杉並区清掃事業協力会」結成。
1959年	「杉並区清掃事業協力会」が清掃工場の区内誘致決議。
1961年6月12日	「杉並区清掃事業協力会」が区議会に「清掃工場誘致獲得促進に関する請願」を提出。
1962年3月15日	区本議会が都議会に「清掃工場促進についての意見」を提出。
1964年	東京都が江東区に70年までのごみ全量焼却化を約束。
1965年5月	江東区にハエが大量発生（ハエ騒動）、東京都が71年以降は埋め立てしないことを確認。
1965年9月7日	東京都が杉並清掃工場の建設候補地12ヶ所を公表。
1966年11月14日	東京都が杉並清掃工場の建設地を高井戸に抜き打ち決定。
1966年11月19日	杉並清掃工場高井戸地区建設反対期成同盟発足。
1967年4月16日	美濃部元吉東京都知事誕生、内藤厚庄右衛門反対同盟地主団長が杉並区議会議員に当選。
1967年6月6日	建設大臣告示により杉並清掃工場建設を都市計画事業決定。
1968年8月3日	東京都が杉並工場用地強制収用手続開始。
1970年3月19日	収用審理委員会で審理開始。
1971年8月15日	東京都が15号埋立地の延伸計画の同意を求める。
9月27日	江東区議会がごみ持込反対決議および公開質問状の送付を決定。
28日	美濃部元吉都知事が「ごみ戦争」を宣言。
10月6日	知事が杉並清掃工場建設推進を表明。
7日	知事が公開質問状への回答で自区内処理方式指示を表明。
13日	知事が高井戸について「必要なものと判断すれば、強制収用も執行する」と発言。
15日	反対同盟が強制収用にに対する反対表明。
11月5日	「東京都ごみ対策専門委員」の設置。
22日	江東区が東京都の対策を不満としてごみ搬入実力阻止を決定。
24日	知事を本部長とする「ごみ戦争対策本部」を設置。
26日	東京都が江東区に再度の回答、江東区搬入阻止を中止。
12月18日	東京都が収用審理委員会に土地権利取得の裁定延期を申請。都内8ヶ所に建設予定のごみ積替場のうち杉並区の積替場が住民反対で建設不能に。
22日	江東区による杉並区からのごみ搬入阻止。
1972年2月26日	知事と反対同盟が強制収用をしないという覚書に調印。
4月19日	東京都と反対同盟の対話開始、知事が高井戸建設計画の棚上げと適地再検討を約束。
6月20日	葛飾清掃工場拡張問題解決。
10月19日	杉並清掃工場適地再検討のための第1回都区懇談会開催。
12月16日	杉並区和田堀公園内の年末年始ごみ積替場建設阻止を「地域エゴ」として東京都の厳格な対応を要求。
22日	江東区が杉並区からのごみの搬入を実力阻止、東京都のごみ対策専門委員会が基本方針を提言。
1973年2月23日	東京都公害局が都内の既設清掃工場からの規制を超える有害物質排出を発表、杉並反対派住民の一斉反発。
4月	東京都内17区で分別収集始まる。
14日	杉並清掃工場五候補地の反対派が都区懇談会に「住民不在だ」と絶縁状を提出
5月15日	杉並清掃工場候補地の優劣を決める都区懇談会場を杉並反対派が占拠し流会に。
17日	江東区が杉並区からのごみ搬入実力阻止を決定。
21日	江東区が杉並のごみ搬入実力阻止、同調した東京都清掃労働組合も回収拒否、東京都が回収中止。
23日	都区懇談会が不完全なデルフライ法により候補地を決定し、高井戸の反対派住民説得を開始。
29日	東京都が高井戸工場について住民参加型の基本案提示。
7月20日	知事が9月末までに工場建設に目処をつけることを江東区に約束。
9月9日	知事が杉並清掃工場用地費57億円の予算計上を決定。
28日	知事が緊急避難として強制収用の可能性を示唆。
10月1日	江東区が東京都に再度公開質問状を送付、中央防波堤内埋立工事実力阻止を示唆。江東区がごみ搬入一時中止の解除を宣言。
11月1日	知事が反対同盟に5日までに用地提供の諾否を回答するよう要請。
5日	反対同盟が現時点では回答不能と東京都に対話続行を要求。
6日	東京都が対話打ち切り。
7日	東京都が収用審理委員会に収用裁決延期の撤回申請。
1974年2月28日	収用手続取り消し訴訟の審理再開で和解勧告、東京都側が和解の意思を表明。
4月23日	反対同盟が和解勧告受諾。
25日	収用審理委員会で高井戸の用地所有者・東京都双方が和解に合意。
11月21日	収用審理委員会の和解最終調印。
25日	東京地裁で収用手続取消訴訟の和解成立。

い反対に遭って建設着手が遅れるなど、焼却場建設10ヵ年計画も予定通りには進まなかった。そこで、同年策定の首都圏整備事業の一部として取り組まれるようになった。

一方、1956年には、円滑な清掃業務⁵の遂行と衛生的な都市生活環境づくりの一環として、各清掃事務所単位に東京都清掃局の外郭団体である「清掃事業協力会」⁶が設けられた。翌年には、杉並区にも「杉並区清掃事業協力会」が結成され、都清掃局の呼びかけによる見学会やごみ問題についての懇談会、映画会などを通じたムードづくりが活発化していった。そういう中、同協力会の第3回総会（1959年度）において清掃工場の区内誘致が決議されるに至り、当該幹部らによる候補地探しが始められた。しかし、候補地（下高井戸の朝日新聞浜田山農場）周辺住民の強い反対に遭い、清掃工場の区内誘致は断念せざるを得なかった。その後、1961年3月31日、同協力会は、朝日新聞浜田山農場の際には独断的に事を急いでいたために空回りに終わったことに対する反省もあって、広範な区民組織として「清掃工場設置推進協議会」を発足させるとともに、「杉並区清掃工場建設促進決議」を採択して、その促進決議を推進するための「清掃工場誘致獲得促進に関する請願」（1961年6月12日、23日の2件）を区議会に提出した。これを受けて、翌年3月14日の区議会では、その請願を採択すると同時に、翌日の15日には、都知事宛に「清掃工場促進についての意見書」を提出するなど、区議会も清掃工場推進協議会に呼応して足並みを揃え、清掃工場区内設置促進に動き出した。その後、1964年3月28日、区議会は再度清掃工場設置促進に関する意見書を決議し、同月30日付で都知事宛にそれを提出した。

しかし、東京のベットタウンとして発展し、文教地区でもある杉並区の住民もこうした施設には特に敏感な地域でもあり、都も慎重を期したとみられる。結局、東京オリンピック前の決定は見送られ、1965年に入って候補地の選定作業が始められた。その後、1965年9月、区議会内に「清掃工場設置促進特別委員会」⁷（委員長・井口喜容、委員15人）が発足するに至り、これを前後して都清掃局⁸の動きも活発となった。ちなみに、同委員会には、

浜田山朝日農場の際に反対運動を展開した2名が役員として加えられていたが、上高井戸地区は役員空席のままであった。それゆえ、高井戸地域には有力な都議や区議がないことから建設地として決定されたともいわれる⁹。

同委員会の発足と前後して動きが活発になった都は、1965年11月、定例区議会で杉並区高井戸4丁目を含めて12ヶ所の焼却場候補地の選考状況について報告し、1966年度都予算には8億円の土地買収費も計上し、年度内の用地取得を目標に候補地の選定を進めていた。こうした動きの中、11月14日、都は突如として杉並区高井戸4丁目（現高井戸東3丁目）を清掃工場建設予定地として発表した¹⁰。その計画は、1966年度中に約32,200平方の建設用地を取得した後、1968年に着工して、1969年11月に完成する予定であった。そしてその建設費は約30億円で、杉並区と中野区の一部から排出されるごみを24時間連続作業により1日900トン焼却するという計画であった¹¹。しかし、都はこの計画を建設予定地の地主や住民に何の事前説明もせず、翌17日には清掃工場建設の必要性和安全性を主張するチラシ5万枚¹²を新聞折り込みで高井戸地区一帯にばらまいた。同時に、17名の土地関係者や8名の上高井戸町会長・自治会長らにも、建設にかかわる説明懇談会の案内状を配布した。その時の説明会の様子を見ると、「機械の性能は」、「焼却炉から出る熱は」、「ここが一番いいと判断した」など決まり文句だけが飛び回る形式的なものに終始していた¹³。すなわち、この説明会の様子からは、計画そのものを既成事実化して住民との実質的な意見調整を回避しているものとして見て取れる。さらに、一般住民にはその説明会からすら除外されており、町会長や自治会長を住民代表として説明が行われただけであった。

2.1.2 「反対同盟」による白紙撤回運動と孤独な闘い

1966年11月19日、突然の決定に驚いた高井戸地区では、17人の地主団を中心に、高井戸町会（当時は上高井戸4・5丁目町会）の会長であった内藤祐作氏を委員長とする「杉並清掃工場上高井戸地区建設反対期成同盟」（以下、「反対同盟」）が結成され、都案の白紙撤回運動が始まった。

都清掃局主導のトップダウン的な意思決定に対して、「反対同盟」側は、11月25日に菊池喜一郎区長に、27日と28日にはそれぞれ区議会と都議会に陳情（約21,000名の署名）を行った。しかし、これらすべての陳情は不採択となった。そのとき、「反対同盟」側が提出した陳情には、①清掃工場予定地が駅前であり、住宅街、幼稚園、小学校、保健所などに隣接していること、②事前に地域住民の意見を聞かず、地域的特性を無視した抜き打ち的な決定、③戦前の建設予定地として指定されていた杉並区西町田2丁目に対して法的に有効な取消行為が行われていないことなどが盛り込まれていた¹⁴。その後、12月5日には、区議会に東京都の一方的な行政措置を強く非難する陳情と、長期的・都市科学的視野に立つての計画的建設を要求する陳情2件が出された。

一方、1967年1月、「清掃工場設置推進協議会」をはじめ賛成派の9団体¹⁵は、連盟で58,367人の署名を添えて、都の建設計画を支持する陳情（25日と27日）を「都議会衛生経済清掃委員会」（委員長・高橋清人）に提出した。賛成派が提出した陳情の内容を見ると、「①緑地の開発は望ましい、②清掃施設建設に伴う還元施設は地元住民に大きな恩恵となる、③地元の反対は清掃施設の必要性を否定する地域エゴである、などが挙げられている¹⁶。また、区議会の「清掃工場設置促進特別委員会」も、翌2月10日に地元住民に対して「上高井戸の皆さんに実情を訴える」といったチラシを配布するなど清掃工場設置促進運動を積極的に展開した。こうした賛成派による建設促進運動が活発に展開されるなかで、3月28日「都議会衛生経済清掃委員会」は、建設賛成派から提出された賛成陳情¹⁷を、共産党を除く全員の賛成で採択した。

このようにして「孤独な戦い」を挑む立場となった「反対同盟」は、既述のように、高井戸地域には有力な都議員や区議員がいないために、建設候補地として決定されたとみて、同年4月15日の知事選をはじめ統一地方選挙に一方的な行政決定に対する転機を期待していた。しかし、次の「反対同盟」の代表であった内藤祐作氏が語るように、美濃部亮吉革新都政の誕生はその期待からはずれていたものであった¹⁸。

「杉並清掃工場問題については、もともとその意思がなかったのか、…それともドロをかぶることが大嫌いだったと言われる同知事一流の保身術からか…」¹⁹

2.1.3 焼却場建設計画の遅れと都による取用裁決申請

都は、首都整備事業を都政の最重点政策として位置付け、「東京都長期計画」の一環として、1970年度における収集ごみの全量焼却処分を目標とし、地元住民の反対等によって遅れていた首都整備委員会の「焼却場建設計画10ヵ年計画」を見直し、1961年度を初年度とする「清掃工場建設10ヵ年計画（1961～1970）」を策定し、その推進に努めた。その計画は、10の清掃工場の新設と2の清掃工場の改造を行うもので、最終年度の焼却処分能力は既存清掃工場を含め、8,452トンとするものであった²⁰。

しかし、建設予定地であった多摩川をはじめ板橋、北区など各地元の強い反対にあって、建設着手が遅れるなど、計画は予定通りに進まなかった。こうしたなか、杉並清掃工場設置関連の経費が1966年度予算に計上された。そこで、70年度まで全量焼却等で先が急がれていた東京都は、都議会の意思表示や区議会の意見書をもって追って取り組むことになった。その後、1967年4月19日、東京都市計画地方審議会による事業決定の決議が行われ、つづく建設省（現国土交通省）による都市計画事業決定告示（5月6日）がなされた。

これに対して「反対同盟」側は、5月16日、西村英一建設大臣宛てに都の一方的な決定に抗議し、再検討を求める意見書を提出した。7月31日には、土地所有者17名が東京地裁に都市計画事業決定の取消を求める訴訟を起し、つづく8月4日には、付近住民517名²¹が共同で西村英一建設大臣を相手に事業決定取消請求訴訟を提起した²²。

このように両者間の対立が激化していくなか、都は、1968年8月3日、土地収用法に基づく手続開始の成立告示を行い、都取用委員会に対して取用裁決を申請した。その後、1970年2月19日から開始された都取用委員

会での審理は、翌年5月17日の委員会（計17回）で結審に持ち込まれ、収用裁決が可能な状態となった。

2.1.4 小括 都清掃局主導の立地推進と抵抗型の住民運動

以下、この段階での主な利害関係者を中心にその相互作用過程を考察してみると、次のように整理することができる。

第1に、事業推進者である東京都²³は、ごみの量的・質的な変化とごみ問題の社会化に伴い、その対策として「全量焼却主義」に基づき、清掃行政を推進していた。しかも、1ヶ所での多量のごみ処理による環境汚染や収集運搬の困難等を理由として、分散処理政策をとっていた。しかし、既述のように、地元での反対運動に遭って、都の焼却場建設計画は膠着状態のまま進展を見せなかった。一方、1964年の「新夢の島（15号埋立地）」の建設計画に対しては、江東区議員を巻き込んだ地元の反対運動が起きたため、都は江東区との協議で、建設許可を得る代わりに、1970年までに「新夢の島」への埋め立てを終了し、以後は全量焼却の転換を公約した。このように逼迫していくごみ処理状況とともに、さらに賛成派から出された建設促進の請願が杉並区議会と都議会によって採択された。これらは都清掃局の活動に大きな影響を及ぼすことになった。というのは、杉並区への清掃工場建設の可能性が高められたためである。しかも、1970年度までの収集ごみの全量焼却処分というタイム・リミットの設定は、反対者の顕在化・利害対立の深刻化を契機に、「反対同盟」側との「決戦」へと向かう方向に都清掃局を動かしたと考えられる。すなわち、事前に住民の意見を聞くことは計画遂行にむしろ支障をきたすとの考えに即して、都清掃局は清掃協力会などをテコに区内世論を助成しながら、一方で、高井戸住民には、チラシなどを通じて清掃工場建設の緊急性と新工場施設の安全性を強調し続けた。

したがって、この段階において都側による清掃工場建設推進は、都清掃局が主体となって基本的な検討や意思決定を行い、その内容を地域住民に報告し、様々な質問を受けながらも当初の決定を守るDAD型の意思決定

プロセスが堅持されたのである。こうした行政主導型の意思決定は、「反対同盟」側にとっては寝耳に水の出来事でも、行政にとっては極めて周到に計画された行動であった。これは、当時の清掃局長（橋本博夫）の以下のような認識からもうかがうことができよう。

「ごみのイメージは絶対的に悪い」、「だから必ず反対がある」、「したがって、ある程度の強行をはからねば糸口はつかめぬ」、「その代わりに建設する工場は超一級を作り、地元を余力を還元する」、「これによって住民を実物教育し、ごみイメージのアップを図る」²⁴

第2に、住民は実際に自治体と関係を持つ際に組織化される必要があり、各種の地域集団等に属し、それを通じて行政当局に対して自らの利益を集約し表明していくのである²⁵。このようにして地域社会と結びついた住民運動集団はその地域社会の構造的特色を反映するものが多い。実際に、多くの住民運動は町内会・自治会という地域社会組織と極めて深い関係を有しているとともに、その際の組織には当該地域住民の利益集約・表出機能を果たすことが期待されている²⁶。こうした視角から「反対同盟」の内部の構造的特性と、それと有機的に結びつくところの地域社会構造をみると、まず「反対同盟」は、大きく「地主団」と「住民法闘団」に分けられる。この集団の基盤（図4-1）となっているのは、上高井戸4・5町会、高井戸商工連合会、上高井戸1・2町目町会（現上高井戸町会）、上高井戸3丁目福祉会（現高井戸福祉会）、高井戸小学校・幼稚園のPTA、駅前共栄会などの地元地域の町内会組織と、12名の地主の連名で構成されている地主団、土地の利害とは直接結びつかない一般住民である。特に、地主団は、その12名のうち約半数がM氏姓を名乗る地主であり、工場予定地の約7割が本家・分家の関係で結ばれているN氏一族の土地である²⁷。こうした旧来からの血縁的連帯による組織であるがゆえに、極めて保守色の強い集団であった。

一方、「住民法闘団」は、前述のように、町内会²⁸を基盤として、一定の政治的意思表明を目的とした集団であり、そのリーダーたちは商店経営

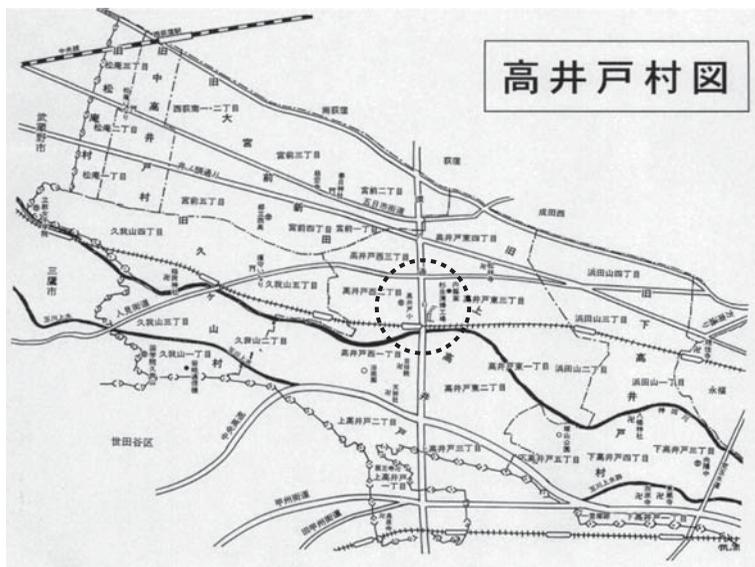


図 4-1 杉並区高井戸地区

出典：内藤（2005）、57 頁。

者と自営業者、区議員、主婦等、ほとんどが 20 年以上地元に住居し、地域に対する発言力や影響力を有していた²⁹。「反対同盟」は、こうした地縁的、保守的集団としての特性を持つがゆえ、組織化の過程で革新政党の支援申し入れを拒否するなどその反対運動においても閉鎖的な性格³⁰が見うけられる。したがって、後述するように、「反対同盟」は地域を乗り越えて協力者を持つことが出来なかったため、地域の枠を超えることが出来ず、広範なネットワークを形成することはなかった。これと関連して、「反対同盟」の内藤委員長は、のちに次のように語っている。

「今でも自信をもって言えることは、(略)、既成同盟としては他から（政治的）介入を一切受け付けず、いわば色のない住民運動として全うし得たことです。」³¹

とりわけ高井戸地区の一般住民にとって従来から他の地域の人々や行政との信頼関係を構築する機会はほとんど存在していなかった。そして反対運動の過程で行政への不信感のみが増幅されていったのである。

この段階での立地推進タイプは、行政当局が立地過程全般にわたって強力な主導権を行使するDADアプローチによる行政主導型の意思決定過程であり、住民運動の形態は、「抵抗型（一方的、暴力的に人権を無視した行動…土地はあくまで売らない）」³²であると言えよう。

2.2 「ごみ戦争」の宣言と話し合いの決裂

2.2.1 江東区による「ごみ搬入反対決議」と「ごみ戦争」の宣言

当時、高度経済成長を反映して、ごみ量の激増と質の変化は都の清掃行政についてきわめて重大な問題として立ちはだかっていた³³。このように逼迫していくごみ処理状況とともに、清掃工場建設計画は都の思惑どおりには行かず、都は、1971年8月15日、江東区に埋立中の15号地（新夢の島）の延伸計画の同意を求めた。これに対して江東区議会は、1970年度までに全量焼却体制が整わなかったことに態度を硬化させ、9月27日に「ごみ搬入反対決議」を表明し、都と22区に対する「公開質問状」の送付を採択した。こうした事態を受けて、9月28日第3回都議会定例会において美濃部知事は「ごみ戦争宣言」³⁴を行った。

この美濃部知事の「ごみ戦争」宣言にタイミングを合わせるように、江東区議会は、東京都のほかに22区に対して公開質問状を提出し、ごみ戦争を全面戦争へと拡大したのである。その公開質問状には、「①…自区内で発生するごみは自区内で処分するという原則に賛成するか、②都から自区内に清掃工場の設置が申し入れられた場合、積極的に協力するか、③この2点に賛成できない場合はその理由と対応策を明らかにしてほしい」³⁵、といったことが盛り込まれていた。すなわち、この質問状は「自区内処理」と「迷惑の公平負担」という考え方を基調としていた。ちなみに、「自区内処理」原則は、その後の都の清掃事業の基本的考え方として定着していくことになる。ところが、それは清掃工場を敬遠する各区を説得し、焼却

場を分散配置する突破口を開こうとする都の思惑とも一致していた。

そこで、10月7日、都は、江東区議会からの公開質問状³⁶に対して、江東区が提案した「自区内処理」方式を支持するとともに、杉並清掃工場建設問題を解決していくにあたって対話路線によるごみ問題の解決を強調した。

にもかかわらず、ごみ戦争宣言以後も、杉並清掃工場建設をめぐる反対運動のほかに、ごみ船舶輸送の積替基地建設の候補地にあげられた足立区小台地区住民による反対運動（10月24日）をはじめ、渋谷区議会全員協議会による青山車庫跡地のごみ積替場案に対する反対表明（10月29日）、江東区枝川町住民によるごみ公害反対の住民集会（11月1日）など、都の清掃行政はその緊迫性を極めていた。こうした事態を重く受けた美濃部知事は、「ごみ戦争は重大な危機に立ち至った。私自身、政治生命を賭けて望む覚悟なので、全庁をあげて取り組んでほしい」³⁷とし、ごみ処理対策を強力に推進するため、図4-2のように、同年10月25日、ごみ対策専門のプロジェクトチームとして学識経験者を中心とした「ごみ対策専門委員会」を設置した。さらに、翌11月24日には、知事を本部長とする「ごみ戦争対策本部」³⁸を設置した。

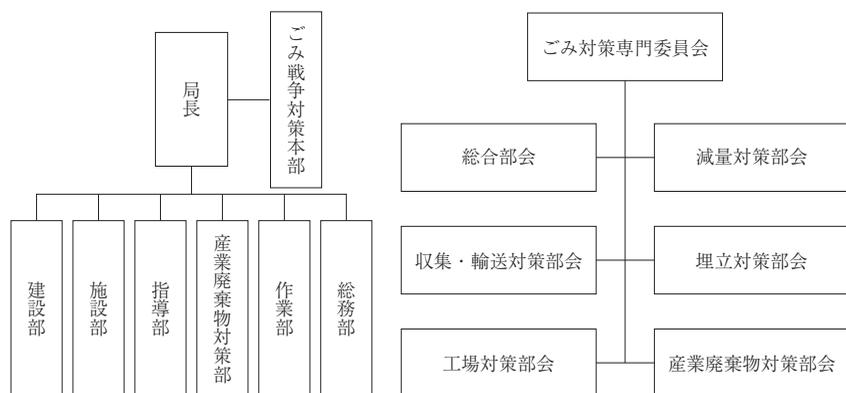


図 4-2 清掃局組織図

出典：東京都清掃局総務部総務課『東京都清掃事業百年史』2000年、239頁より再構成。

その日、江東区ではごみ投棄反対対策委員会が開かれて、公開質問状に対する都の回答書について、「知事の回答書には具体性を欠き、区民の不安を取り除くことができなく、不満である」³⁹とし、ごみ搬入阻止の実力行使が決議された。これに対し、その日の夜、都は、江東区の戦火収拾のための8項目にわたるごみ対策の具体案を江東区に示したが、その8項目には、15号地の埋立てを1973年11月までに中止することや既定計画の杉並、足立、葛飾工場の建設を促進することなどが盛り込まれていた。こうした都の回答を受けた江東区は、ごみトラック阻止の実力行使を延期することに決めたのである。

一方、話し合いによる解決を強調する都は、清掃工場建設問題の糸口を探るため、「反対同盟」側にたびたび話し合いを申し入れたが、「反対同盟」は話し合いの前提条件として「計画の白紙撤回」の態度を崩さなかった。それは、10月13日、都議会衛生経済清掃委員会において、「住民と話し合う姿勢は貫くが、都全体から見て必要なものと判断すれば、強制収用も決行する」といった都知事の強制収用発言が「反対同盟」側との対立関係をさらに深化（＝「第二の成田闘争も辞さない」）⁴⁰させたからである。こうした都知事の強制収用発言に対し、「反対同盟」側は態度を硬化し、翌15日、「ごみ戦争の責任は当局にあるにもかかわらず、清掃工場の建設に反対する地域住民が元凶であり、これを打つための手段であるかのように強権を発動することに強く反発する」⁴¹、といった声明を発表し、翌12月1日には、都と都議会議長宛に強制収用反対の請願を行った。

こうした動きの中で、美濃部都知事は、同年12月8日に開催された東京都議会第4回定例会冒頭の報告で、ごみ戦争に対する所信を表明した。これは、ごみ戦争をめぐる3つの本質と5つの問題に関するものであった。ここでの3つの本質とは、①ごみ戦争は従来の産業優先、政治権力優先の東京の都市づくりから生活優先の都市づくりに変えることであり、②ごみ問題の解決は都民参加にかかっていること、③ごみ問題は官僚主義という無責任体制では絶対に解決できないということである、という内容である。また、5つの問題とは、①都が全庁をあげて取り組まなくてはならない、②異質化して

いく都民にごみ問題に対する理解と協力を得ること、③ごみ排出者責任を明確にすること、特に企業の責任が問われること、④ごみ対策をめぐる国と地方の財政問題、⑤ごみ処理技術の開発、という内容である。

「ごみ戦争対策本部」は、この都知事の基本姿勢を『ごみ戦争週報』に掲載し、12月1日から15日間にわたって都民対象の清掃施設見学会の開催等、ごみ処理問題に対する都民世論の喚起に努めた。都清掃局も「反対同盟」側に対話集会の開催を申し入れ、杉並清掃工場建設問題の早期解決を求めた。これに対し、「反対同盟」側の内藤委員長は、「せめて強制収用は絶対しないとはっきりした確認がとれることが対話のテーブルづくりの基本となる」⁴²と主張しながら、都の清掃工場建設推進方針について非難の声をあげた。

こうした事態を受けて、都は、翌12月18日、東京都収用委員会に杉並清掃工場の用地取得についての収用裁決延伸を申請して、事実上、計画を棚上げし、「反対同盟」側との話し合いに入る姿勢を示した。しかし、杉並区和田堀公園に予定していた積替場が一部の地元住民の実力行使によって建設を断念せざるを得なくなり、それを重くみた江東区は、再び翌12月22日早朝から、杉並区からのごみ搬入を阻止するに至った。結局、新しい局面を迎えた高井戸地区住民と知事との話し合いは年内には間に合わず、1972年1月以降に先送りされることになった。

2.2.2 都の「自区内処理原則」と話し合いの決裂

1972年1月10日、都知事は、「…清掃工場のない13区（あっても排出量に満たない区を含む）にそれぞれの区のごみ排出量相当の工場を建設することを目標とする、15号の埋立ては1973年11月に中止し、その以後は中央防波提内側に投棄する、…」とといったごみ問題に関する基本方針を明らかにした。これは、自区内処理をごみ問題に対する基本路線として打ち出したものであった。ごみ問題に対する都の基本姿勢について、1972年1月28日付の朝日新聞は、次のように記述している。

「『ごみ戦争』の突破口は杉並清掃工場問題の解決だとし、…ただし、住民側が強く要求している強制収用の採決申請取下げについては、都庁内で依然抵抗があり、首脳部に配布されている部内資料にも取下げた場合のマイナス面が強い調子で説かれている。…（省略）…（都の）基本的な戦略は、住民自治の問題として都民に問いかけ、協力を求めることにしている。そのためには杉並清掃工場の建設問題が今後清掃工場を各地に設けていく際、あらゆる意味で前例になる、とみている。つまり、反対を押し切って建設しようとするれば、権力的なやり方だとみなされて、他の予定地でも住民の反発が高まり、清掃工場は23区内で建設できなくなると気づかっている。逆に、こじれ切った杉並工場問題が話し合いで解決すれば、自区内処理を原則とする他の清掃工場の建設も促進されるので、杉並問題こそごみ戦争の試金石である…美濃部知事としては、住民や杉並区議会などから高井戸地区のいまの予定地も含めて杉並区内にとにかく清掃工場を1ヶ所つくるという原則について、まず確認を得ようとしている。その前提に立って採決取下げの問題を処理していく、その段取りを考えているようだ。」（括弧の中は筆者注）

こうしたマスコミの影響にもよるのか、以後、この自区内処理原則に対して「反対同盟」側は、「事業決定をしている高井戸に網を被せようとしている」、「江東区の怒りを利用して、迷惑の公平負担、すなわち自区内処理を看板に掲げて（江東区対杉並区）と主役を変える作戦であった」⁴³、として警戒することになる。

一方で、都知事の強制収用発言を契機に、これまで建設を支持していた都議会が美濃部都政に対する批判的な態度をとるようになり、都の清掃行政はさらなる緊迫した事態を迎えるようになった。すなわち、1972年1月25日の都議会衛生経済清掃委員会は、「反対同盟」側の提出した「杉並清掃工場建設に伴う用地の強制収用反対に対する請願」を全会一致の意見つきで採択したのである。その時の朝日新聞が行った都議会5党の政調会長に対してのアンケート調査結果をみると、都議会が都の行政当局に批判的

な立場を取っていたことがわかる。すなわち、「杉並清掃工場の建設に反対している住民が成田のように最後まで絶対反対した場合、強制収用に反対しますか」との質問に対して、都議会の各政党は、「この事態を招いたのは知事の責任だ」、「6年間、知事が一度も現地話し合いに行かない知事の姿勢が問題」、「強制収用は適当ではない」⁴⁴、と述べている。

一方、話し合いによる清掃工場建設問題の解決にむけて、たびたび「反対同盟」側に対話集会の開催を申し入れてきた都執行部は、1月13日、杉並清掃工場建設問題について知事の話し合いに応じるとした「反対同盟」側の決定⁴⁵によって再び新たな局面を迎えるようになった。しかし、「反対同盟」側は、話し合いに入るための前提として、収用裁決の延伸ではなく、申請の取り下げを求めた。これに対し、都側は、江東区の情勢を口実に、収用裁決申請を取り下げることが困難であると主張するなど、両者の話し合いは平行線を辿っていた。

このように両者の話し合いが平行線を辿っていく中、翌2月26日、美濃部知事の提案で、「反対同盟」側は自区内処理原則に賛成を示し、その妥協案として、「杉並清掃工場建設用地の取得に際しては、いかなる場合にも強制力による手段は用いないとの旨の「覚え書」を交換した⁴⁶。しかし、3月9日の都議会予算委員会で、上記の「覚え書」についての質問に対して、「道義的責任はあるが、契約ではないので法的には拘束されない。また、知事が交代しても効力をもつとあるが、法的拘束力はない」⁴⁷といった都知事の発言によって、「反対同盟」側的美濃部知事に対する不信感はさらに深まっていくことになった。ちなみに、この「覚え書」についての知事の発言に対し、「反対同盟」側の内藤委員長は、「いつ破れるか不安だ」と不信感を募らせていた。

その後、4月19日、都と「反対同盟」側との話し合いが再び行われるようになったが、「反対同盟」は、自区内処理の原則について、「①事業決定している高井戸に網を被せようとしている、②清掃事業の区移管が前提である、③広域処理を考えよう」⁴⁸、など反発を示し、区内の適地検討については、「事業決定を白紙にもどすのが先」、と再び両者の話し合いは膠着状

態のまま進展を見せなかった。

これに対し、5月17日、江東区議会では、「都の約束不履行と杉並区の地域エゴは断じて許せない」として杉並からのごみの区内搬入を実力で阻止することを決め、翌22日から実力行使にはいった。そこで、翌24日、都知事は、夢の島の実力阻止の現場を訪ね、「自区内処理の原則を実現させるため、何としても杉並清掃工場を建設していくので、実力行使を中止してほしい」と説得し、「建設のめどを9月末までにつける」と約束した。この知事の約束を受けて江東区は、杉並清掃工場問題が解決へ一歩前進したと判断し、実力行使を中止した。

このように、都議会の批判や「反対同盟」との深まっていく対立関係、江東区のごみ搬入実力行使によって追い詰められていた都知事は、6月の第2回都議会定例会で、「高井戸に決定した方法自体は違法ではないが、民主主義的ではなかったと思われるので、その効力を現在の状態に凍結する」と約束し、「高井戸決定を一時棚上げして、民主的な方法により改めて区内の適地を検討したい、そのため、学識経験者を交えて適地選定機関を設け、もう一度検討し直すようにしたい、高井戸地区もメンバーに参加してほしい」⁴⁹、との提案を示した。しかし、都知事に対する不信感を募らせていた「反対同盟」は、「都側と一緒に土地さがしをするわけにはゆかない。事業決定を白紙に戻すのが先決」とゆずらず、話し合いは決裂となった。

2.2.3 小括 行政による争点先取り戦略と平行線を辿る都と反対同盟

この段階での利害関係者間の相互作用過程を中心にその特徴をみると、第1に、都の対症療法的な対応が、「反対同盟」や江東区民、区議会に対して不信感を深化させていることを指摘することができる。すなわち、都清掃局は、既述の朝日新聞記事が示すように、清掃工場を建設する際に起きうる地元の反対運動に対して批判的なイメージが強く、それゆえ地元の反対をただ克服すべき対象と見ている。従って、その対応手法もまた一時的で事後的な、そして対症療法的な水準の処方にとどまっていた。たとえば、江東区の公開質問状に対しての都の回答について当時の読売新聞の記事（1971年10

月8日付)をみると、江東区は都の回答に対し、「具体的なものは清掃車対策だけで、あすはおろか三ヶ月先の見通しも語っていない」、と批判している。また、都は、対話路線に基づくごみ問題の打開を強調しているが、実際に高井戸住民が知事との話し合いをもったのは、この段階までの時点で2回、それもいずれも予め時間を15分に区切られての対話であった。

第2に、「反対同盟」は清掃工場建設計画が発表された後、しばらく陳情や請願等の方法で政治・行政過程に介入してきた。ところが、行政意思に反する意見などが取り上げられることが少なかったため、反対同盟は物理的抵抗も辞さないラディカルな運動へと転換し、議会や行政各局への働きかけよりも首長との対決により政治的解決を望むことになった。しかも、「反対同盟」と都の対立の他に、江東区を含む対立が存在していたため、都は両者の力関係を考慮しつつ政治的解決を図らざるを得ないという状況に追い込まれた。そこで都は一方では話し合いを続けながら、一方では強制収用をほのめかすなど、政治的テクニックを駆使した方策を講じられるようになった。その一つが江東区との同盟関係の構築や世論の喚起などを通じた紛争構造の変更を図ることであった。

これは、都清掃局の「反対同盟」に対する姿勢の変更と捉えることができよう。たとえば、江東区議会の「自区内処理」の要求にごみ処理問題解決の糸口をつかんだと見た都清掃局は、自区内処理を求める一枚岩的な都民世論が形成されれば、「反対同盟」側は譲歩を示すであろうと計算していた。すなわち、知事の強制収用発言によって都議会の態度が批判的になったことに加え、既述の朝日新聞記事が示しているように、当時都清掃局にとっては、杉並区民にしろ、江東区民にしろ、市民を全面的に敵にまわして自己の利害を押し通すことは困難な立場にあったからである。また、このことは、反対勢力を押切って全面对決型の姿勢を維持することは、もはや限界なのではないかという意識が都清掃局内部でかなりの程度いきわたっていたと考えてよいであろう。それゆえに、都民の圧倒的な支持が得られるならば、「反対同盟」は確実に譲歩してくれるであろうという見込みのもとに、都清掃局の都民に対する積極的な働きかけが行われていたので

はないかと考えられる。ちなみに、ごみ戦争宣言以後、「全庁を取り上げてごみ問題に取り組みたい」、とする都知事の決議に基づき、都清掃局をもとに都民世論の喚起が図られた。たとえば、都は、ごみ戦争宣言以後、見学会などの広報活動に積極的に取り組むことになった。すなわち、1972年度の清掃施設見学会は173回、参加者人数7,635人であったが、1973年度になると、町会単位で述べ1,300回にもものぼる住民対話集会を通じてごみ戦争の現況、分別収集の方法・意義などについての意見交換が行われた。さらに、1971年度から始まった都民のサマースクールの内容が一新され、地域別シンポジウムとパネルディスカッションが開かれた。1974年度にはより積極的な広報・公聴活動が行われ、1972年度の6倍近い44,392人の参加を得ている。こうした都の争点先取り戦略によって、東京ごみ戦争の舞台は江東区を善玉にし、杉並区を悪玉にして世論が次第に変わっていくのである。たとえば、毎日新聞の世論調査⁵⁰によると、次のような結果が出ている。

問題1：あなたは杉並区と江東区のどちらを支持するのか。

杉並区（8%）、江東区（79%）

問題2：自区内処理は当然と思うのか。

当然（85%）、その必要ない（10%）

これは、前述した「反対同盟」側の性格、すなわち、閉鎖性とも関連する。東京都が、公衆からの支持を得るために都民世論の喚起に努め、それを通じて「東京ごみ戦争」の展開を主導したのに対し、「反対同盟」側は紛争環境の軽視と内部組織の強固さのため、紛争に参加していない集団や公衆、およびマス・メディアなどの利用に無関心であった。その結果、「反対同盟」に対するマイナス・イメージを誘発し、否定的な反応を引き出すことになったのである。

また、1971年12月、東京都都民室がまとめた「ごみ問題に関する世論調査」⁵¹をみると、自区内処理の原則に対する理解が61.4%であったのに、1973年10月の社会調査研究所の世論調査では84.1%（賛成69.5%、どち

らかといえは賛成 14.6%)へと大幅に増加していることがわかる。また、「あなたの家の近くに清掃工場ができるとしたらどうか」の質問に対して、賛成 18.6%、条件によって賛成 57.0%、条件付き賛成の理由として「公害がなければ」64.1%であった。さらに、ごみについての意見をみると、「清掃工場は大切な都市施設」(96.8%)、「そう思う」(85.5%)、「どちらかといえばそう思う」(11.3%)の順であり、「迷惑は公平に負担」に対しては 94.9%と、都民の多数が自区内処理の原則に賛成であることがわかる。このように都の広報戦略によってごみ問題に対する都民の理解は徐々に深まりを見せるようになったのである。

さらに、「23区全体の問題にしなければ根本的な解決にはならない」⁵²とし、自区内処理を強調することで、都民一般を巻き込む「紛争拡大戦略」への転換を図った江東区は、都清掃局の活動をバックアップする存在として位置付けなおされ、「反対同盟」への対応は、行政当局の主導のもとに進められた。すなわち、都は、ごみ処理問題に対する市民の世論を喚起する取組みを通じて、ごみの分散処理政策を側面的なかたちで推進して行くとしたのである。

しかし、杉並区内での清掃工場の設置を通して、各地で行き詰まっている清掃工場建設問題の解決を図るとともに、分散処理政策を実現しようとする都清掃局の立場と、あくまでも事業決定の白紙撤回を主張する「反対同盟」側との対立関係は、終始平行線を辿り、歩み寄りのないままに年を越すことになった。

このように、前段階と同様に、この段階でも、行政主導型の意思決定と抵抗型の住民運動が貫いていたといえよう。ただし、「反対同盟」側に対する都の強制収用の姿勢が対話路線による解決、すなわち合意志向型へと変更したことは、この段階における一つの特徴といえよう。

2.3 都区懇談会の活動と「対話路線」の終止

2.3.1 都区懇談会の設置と構成

高井戸地区への清掃工場建設について地元から了解を得ることができな

かった都は、1972年6月13日と14日、杉並区と区議会に学識経験者を交えた都区懇談会の設置を依頼した。しかし、都区懇談会の設置に対する当初区側や区議会の態度は、「何の権限も法的裏付けもない都区懇談会がたとえ具体的結論を出したとしても少しでも反対があればお手あげ」、「都側は一体本気で別な候補地をさがそうとしているのか」⁵³、といった懐疑的なものであった。その間も都は、杉並清掃工場用地問題の行き詰まりを打開し、ごみ戦争の突破口を開くため、地元の説得を懸命に努めていた。こうした中で、9月19日、都と区、区議会の合意が成立し、都区懇談会は発足の運びとなった。

都区懇談会の任務は、当初都側の原案を見ると、「東京都が杉並区に清掃工場を建設するにあたり、その適地を選考する」となっていた。ところが、区議会側の注文で、「東京都が杉並区に清掃工場を建設するにあたり、その適地を選考することを協議し、清掃工場の建設を促進することを目的とする」と修正された。その構成メンバーをみると、構想当初は区側4名（区長、助役、総務部長、企画部長）、区議会側9名（議長、副議長、清掃問題対策特別委員会委員長、各派幹部など）、地元民間団体代表10名（町会連合会長、婦人団体協議会代表、区労協議長、工場協会代表、産業協会代表、農業団体代表、消費者グループ代表、商店連合会会長、清掃事業協力会会長など）、学識経験者4名（都区推選の学識経験者）、都側5名（清掃局長、清掃局次長、杉並清掃工場建設推進本部本部長、杉並清掃工場建設推進本部事業部長、清掃局施設部長）の合計31名で構成された。このうち町会連合会は参加を拒否し⁵⁴、第7回から杉並区選挙区選出の都議6名が正式に加えられ、計38名が委員となった。また、「反対同盟」側は、適地検討結果の報告だけを聞くという態度を取り、都区懇談会への参加を拒否した。

都区懇談会の法的性格は、知事個人の諮問機関にすぎず、都区懇談会の決定がそのまま法的な効力を有するものではなかった。また、事務局は東京都清掃局に置くことにし、会議は原則として公開するなど、選定過程をガラス張りにした。

2.3.2 難航する都区懇談会活動

都区懇談会は、約7ヶ月間（1972年10月9日～1973年5月23日）にわたり、12回に及ぶ審議を重ねて、最終的に当初の高井戸東3丁目を杉並清掃工場の候補地に決定した。ここで、高井戸東3丁目が決まるまでの議論の流れを見ると、次のように整理することができる⁵⁵。

まず、第1回から第4回までの議論を見ると、1972年10月9日、「清掃工場の建設問題はあくまで都の責任で遂行されるべきで、手に余ったからといって懇談会に押し付けて肩代わりさせ、問題の本質をすりかえようというようなサル芝居には応じられない」⁵⁶、と反発する町会連合会のボイコットがある中、第1回都区懇談会が開かれた。第1回では、1966年当時、都が検討していた杉並区内の11候補地の中から高井戸地区が決まるまでの経緯や用地選定基準に関する都側の説明が行われた。

一方、当時都は、都立和田堀公園の一角区営松ノ木運動場をごみ積替基地の候補地として決定し、11月下旬から地元の説得に努めていた。ところが、地元の強い反対に会って断念せざるを得ない状況に追い込まれていた。このような状況のもとで、和田堀積替場の設置が宙に浮いていることに江東区は憤慨し、杉並区のごみを拒否する動きを示した。こうした事情もあり、12月19日第4回都区懇談会は、都が検討していた11ヶ所の候補地と、各委員から新しく出された13ヶ所の候補地を比較検討し、計24ヶ所から5ヶ所に対象地を一気に絞った。その時の主な選択基準は、焼却規模（900トン）と面積（36,000ヘクタール以上）、地形（整形である）、搬入路（幹線道路が利用できる）であり、これらの条件を満たす地域として、高井戸駅東側（当初予定地）、旧プリンス自動車跡地、上井草総合運動場西側、都立和田堀公園、NHK富士見丘運動場が挙げられた。これに対して各候補地の地元住民は、ただちに反対運動を立ち上げ、ほぼ各地区とも共通して、「選定方法」、「周辺状況及び立地条件」、「道路事情及び清掃車による交通公害」、「工場公害」などを反対理由にあげた。

こうした臨時積替場設置反対運動や5候補地住民の反対運動に態度を硬化した江東区は、杉並区と東京都に再びごみ搬入実力行使を通告するなど、

杉並のごみ戦争は非常事態を迎えるようになった。このように緊迫を極めていく中、1973年1月19日第5回懇談会が開かれ、上記の5候補地に対する委員による現地視察が行われた。その後、第6回では各候補地についての具体的青写真づくりのための小委員会⁵⁷が設けられた。この小委員会の提案により、第8回ではこの小委員会の提案により、デルファイ法による評価を5候補地に対して行うことと、候補地住民の意見を聞くこと、が求められた。しかし、各候補地住民は、「①杉並区にも並行して清掃工場を設置すべきである、②都区懇談会は法的権限もなく地域の代表が参加していない、③都議会の審議なしの決定は議会無視である」、といて意見聴取のための都区懇談会出席要請を拒否し、都区懇談会以外で知事との直接対話を要求した。これに対して知事は、「適地選定について懇談会に審議をお願いしている段階では地元住民との対話は適当ではない。懇談会の結論をまって対話したい」として対話要求を退けた。

最後に、第10回から第12回までの議論を見ると、第10回では、デルファイ法⁵⁸による用地選定が行われた。また、反対派住民側から都区懇談会に5候補地の代表を参加させることなど5項目の要望⁵⁹があったため、開会后、直ちに高橋座長は5候補地の要求を懇談会に諮った。ところが、投票の結果、懇談会本来の検討事項を急ぐべきであるとの意見が多く、投票結果は賛成4票、反対29票、不明2票となった⁶⁰。しかし、この投票結果に不満をもった反対派住民の一部が会議室を占拠したため、第11回都区懇談会は開催不可能となった。このような事態を重く見た江東区は、実力での阻止を知事に通告し、22日、ついに杉並区のごみ収集を中止した。都区懇談会は、このような事態を打開し、江東区の実力行動を中止させるために、デルファイ法による単一候補地の選定作業を急ぎ、各委員が資料を自宅に持ち帰って評価を行うことにした。5月23日の第12回都区懇談会も反対住民による会議室占拠によって開くことが出来なかったため、高橋座長は小委員会による評価結果を自ら取りまとめる形で選定作業を終了し、その結果を都知事に報告した⁶¹。5月24日、都知事は、懇談会の答申に基づき、「杉並区の清掃工場用地決定について」を発表し、杉並清掃工場を高井戸地区に

建設することを示した。また、江東区側とは、1975年全量焼却のための9月をメドに解決するとの知事の説得によって、一旦実力行動は中止されることになった。

2.3.3 話し合いの再開と反対同盟の孤立化

1973年5月24日、杉並清掃工場建設地として高井戸が決定された後、それまで比較的静観していた社共両党が、与党として美濃部知事による高井戸決定に対して支持を表明することになった。翌29日には、杉並区に区長を本部長とする「杉並清掃工場設置推進本部」が発足された。さらに、こうした都議会の積極的な働きに加え、市民側からも促進運動が活発に行われた。たとえば、ごみ戦争宣言以来、ごみ問題に深い関心を持ち、ごみ減量運動を行っていた消費者運動の連合体として組織された「ごみ懇談会」が代表である。同会は、杉並清掃工場の建設促進のために「杉並区消費者の会」代表を都区懇談会のメンバーとして参加させたり、高井戸地区への戸別訪問、及び江東区への協力要請、都議会や区議に陳情を行うなど、幅広い活動を展開していた。

一方、「反対同盟」側は、こうした議会及び「ごみ懇談会」などによる清掃工場建設促進運動や、反対運動に対して批判的になりつつあるマスコミによる報道で次第に孤立しつつあった。このような状況の中、6月1日、都は反対同盟に交渉の再開を申し入れたが、「反対同盟」側は、「都への不信が絶対反対の理由である」として拒否した。

その後、都知事は、6月20日、清掃工場のあり方について口上書⁶²で具体的な計画案を示し、つづく同年7月20日には、ごみ問題と杉並工場のあり方に関する基本方針⁶³を明らかにした。この知事の基本方針は、翌26日、杉並区⁶⁴の全区民にチラシでアピールされ、また、「都のお知らせ」にも掲載、全都民に配布された。この間も都は、「杉並清掃工場建設推進本部」を中心に、「反対同盟」や地主側との接触をつづけ、話し合いの再開を申し入れてきた。これに対し、「反対同盟」側は、「都区懇談会の報告に基づく高井戸を前提とした話し合いには応じられない。都区懇談会以前の状態に戻

せ」⁶⁵と主張し、都の立場と食い違いを見せていた⁶⁶。しかし、ごみ問題の全体構図の中で、いつまでも行政不信の淵に溺れ、エゴイスティックな絶対反対運動として継続してゆくことは、世論から孤立し、運動の正当性が疑問視される可能性があった。そのため、「反対同盟」側は、8月6日、ようやく知事との対話を受け入れた。このようにして杉並清掃工場用地として高井戸が決定された。その後、初めて都と「反対同盟」との計6回に及ぶ話し合いが持たれたが、両者の話し合いは最後まで平行線をたどり、ついにステージを裁判所と収用委員会に移ることとなった。

ここで、両者の間に行われた話し合いの様子を見ると、「都区懇談会は構成、運営、結論の出し方などの点においてできる限り民主主義的なものである」、と主張する都知事に対して、「反対同盟」側は、「①都区懇談会には法的権限⁶⁷がないにもかかわらず、その報告を知事はそのまま受け決定している、②構成員38名のうち、住民代表は9名、その9名も各種団体の長で真の住民代表ではない、③用地選定に際し、公害問題（5候補地の大気汚染の度合いなど）を除いたのはおかしい、④都のPRは一方的で、高井戸住民を悪いものにしてしている」として都への不信を募らせていた。特に都区懇談会における選定過程の非民主性を指摘し、具体的な問題について話し合いたいとする都に対して、「反対同盟」側は納得のいく説明がない限り用地提供を前提とした話し合いには応じられないとの態度を最後まで崩さなかった。

その後も都は、あくまで話し合いによる解決という方針を維持し、9月には任意買収費用として257億円を補正予算に計上した。しかし、「反対同盟」側との話し合いは依然進展を見せなかったため、こうした事態を重く見た江東区は、東京都に新たな「公開質問状」を送付し、「ごみ埋め立て全面実力阻止」を示唆した。さらに、10月31日、江東区は5月以後一時中止していた杉並区からのごみ搬入に対する実力行使の再開を宣言した。これを受けて、都は、11月1日、「反対同盟」に11月5日を用地提供の最終回答期限とすることを伝えた。こうした中、翌5日、反対同盟が「現時点では応じられない」と回答を避けたため、知事は対話路線をあきらめ

て強硬路線に転換し、71年以後凍結させていた強制収用手続を再開し、11月7日、収用委員会に土地収用裁決延伸撤回を求めた。これに対し、「反対同盟」側は法廷闘争に訴え、収用手続取消訴訟を起した。

こうして都と「反対同盟」側との話し合いは決裂した形となり、両者の話し合いは、裁判所と収用委員会へと移ったのである。

2.3.4 小括 住民不在の都区懇談会

この段階での主な焦点は、「都区懇談会」の性格、手続、評価方法等をめぐる都と「反対同盟」を含む5候補地住民との相互作用過程である。

まず第1に、都は話し合いによるごみ問題の打開を図っていた美濃部知事の「対話路線」は、かえって都と「反対同盟」との溝を深める結果となった。それは、「都区懇談会」という「住民参加」の場が極めて不十分であったからである。すなわち、都区懇談会という場は、これまでの秘密主義的な官僚の手による選定過程を改めて、一般区民の参加を募るとともに、用地選定の基準を明らかにし、その審議過程を公開していた点においては当時画期的な制度であった。とはいえ、肝心の直接利害関係をもつ住民は相変わらず選定過程に手の届かぬ状態であった。たとえば、前述の都区懇談会における地元民間団体の構成メンバーをみると、大半は名望家層であり、行政に協力的な性格を持つ組織からの参加であった。つまり、各種民間団体の代表の中に地域代表が含まれていない点が、「都区懇は住民不在で非民主的である」と主張する反対同盟と、「民主的手続を踏んで決定されたものなので了承してほしい」、という知事との意見のすれ違いを生み出したのである。こうした地域代表の不在について、当時、都の清掃工場建設推進本部長で、都区懇談会のメンバーでもあった児玉氏は次のように述べている。

「いわゆる地域的に直接利害関係のある方々、たとえば24の候補地の代表者を全部集めて、その住民同士のディスカッションの過程を経て一つにまとまっていくということは、あの当時は困難だった。(中略)したがっ

て地域の代表じゃなくて、全体の地域を職能、機能的に横断している町会連合会とか商店連合会、労働界の区労協、そういう機能代表の方を民間代表という形で集めたから結論が出た…」⁶⁸

こうした「住民同士のディスカッション」によって結論を出すのは不可能であるとの行政側の住民参加に対する懸念（認識）が原因となって、都区懇談会において十分な討論がなされておらず、「反対同盟」側の意見を行政上の決定に反映させるよりも、むしろ、都清掃局の決定に「お墨付き」を与えるにとどまっていた。すなわち、都区懇談会という住民参加の場は、往々にして住民参加の名のもとで、都清掃局によって建設対象地住民の反対を抑えるために利用され、しかも儀式的な「参加」に終わっていたのである。こうした住民の不在の点がネックとなって、のちのデルファイ法における評価項目も、選定基準を明確にした点では評価できるが、住民が参加していないために、住民の最も関心の深い環境問題が入っておらず（たとえば、住民は評価項目の中に「公害」が入っていない点を指摘し、行政側が環境問題の考慮を怠っているとして反発した）、そこに起因する住民の行政不信は、「地域の代表が入っていない都区懇談会の結論は、私たちと無関係に決まったもので認められない」として反対運動を「絶対」反対運動へと先鋭化させていったと考えられる。

第2に、都は、「解決のタイムリミット」として江東区に約束した9月末が迫ってきた時点では、前段階と同様に、江東区をショック療法として利用し、争点先取り戦略を通して清掃工場建設の必要性を促していた。こうした都清掃局の争点先取り戦略は功を奏し、江東区の「正論」に対して高井戸は「エゴ」であるという論理が広まった。そのため、結果として反対運動はその方向を見失ってしまい、住民参加の主体となり得なかった。すなわち、「反対同盟」自身が住民自治の主体としての自覚を持ち、住民側からの解決策の模策を怠り、行政に影響力を行使することだけに終わってしまったのである。これは、既述のように、「反対同盟」が都区懇談会を設定前に知事から提案された「適地選定機関」への参加要請を拒むなど、

住民主体の用地選定のチャンスを一度は見逃していることから窺うことができる。同時に、それは、運動の過程で募らせてきた行政への深い不信とも無関係ではない。

第3に、都区懇談会と「反対同盟」との対立過程にあつては、5候補地の反対運動、江東区、都、マスコミが複雑に絡み合っていた。ここで注目すべき点は、その過程において杉並区が果たしてきた役割である。杉並区は住民に最も身近な政府として区内の意見を調整し、何らかの形で、調停役を演じなければならない存在であった。しかし、問題発生の当初から都と歩調を合わせるとともに、紛争から「非難回避」あるいは「困難回避」を演じてきた。

このように、前段階と同様に、この段階においても行政主導の意思決定構造は変わらず、行政による押しつけに対する抵抗型の住民参加という形態が貫いていたといえよう。

2.4 反対同盟との和解と計画建設及び運営段階への住民参加

2.4.1 和解への道程と和解条項

ごみ戦争の一連の事態によって世論が喚起され、「反対同盟」自身も世論の圧力等によりようやくごみ問題の全体状況の中で置かれている立場を認めざるを得なくなり、反対運動は急速に態度を軟化させていた。その背景には、土地に利害のある地主団の意向にもある程度左右されたと考えられるが、同時に、和解を目指した方が住民側の意見を反映できるとの反対同盟リーダーの認識があったともいわれる⁶⁹。その後、「反対同盟」側が条件闘争へと方向転換し、柔軟な姿勢を見せはじめた。そのため、絶対反対に固執するなら強制収用を断行するとの強い態度に出ていた都側も、再び話し合いによる解決という本来の方針を貫き、結局、1974年4月の東京都収用委員会において、事業主体である都、土地所有者、関係人双方から和解の意思があることが明らかにされた。時を同じくして、東京地裁においても、双方ともに和解の意思があることが表明され、和解の作業は収用委員会、裁判所双方で進められるようになった。

都収用委員会では、5月18日の第1回和解交渉を皮切りに9月14日までに計6回の交渉が行われた。これと並行して用地補償価格の算定作業も進められ、9月27日には東京都財産価格が決められた。この価格をもとにして土地所有者や関係者との交渉が進められ、10月30日第1次和解申請が行われた。権利申請の手続き上の関係から和解申請は3次に分けて行われ、11月21日に第3次調印が終了した。

裁判所における和解は、予想より早く進み、裁判所は双方から意見を聴取するとともに、7月、「杉並清掃工場に和解条件の整理に関する協議会」を設け、和解条件の具体的検討を開始した。同協議会の中には、原告・被告双方がそれぞれ推薦した専門家も加えられ、さらにこの専門家を中心とした専門委員会も設置して、問題点の整理や調整が行われた。こうした話し合いを進めるにあたっては、原告側から提示された「地元住民側要望原則」と、1973年6月に都が地元を示した「口上書」を基本とし、さらに環境アセスメントというべき「大気環境調査」や「住民意向調査」、「既設工場の汚染物質等実績調査」を行って地元住民と行政の間に共通の基盤をつくり、和解条項を煮詰める基礎資料とした。「口上書」には、①工場の規模を当初の900トンから600トンとする、②工場の建設や運営にあたっては、住民参加を確立する、③清掃車の搬入路は地下にする、など都の基本的な考え方が示された。

11月25日、東京地裁で土地関係を除く部分について和解条項が交わされた。この和解条項には、①工場の計画・建設・運営には住民参加方式による周辺住民の合意を得るべきこと、②工場の設備・運営は無公害化をめざし、公害の未然防止の方針が貫かれるべき、③工場の計画・建設は、周辺地区の整備計画と併行して行われるべきこと、④工場の建設・操業によって付近住民がこうむる迷惑には、十分な補償がなされるべきこと、という四原則が示された。このように和解条項には、万全の公害対策や計画段階からの住民参加の必要性など、住民の要求がほとんど盛り込まれており、計画建設協議会や運営協議会の原型が示され、以下本文及び別表でこれら4原則を具体化している。

和解条項のうち、特に、清掃工場建設への住民参加の条項をみると、まず、工場の建設計画段階では「計画建設協議会」（以下、協議会）、操業開始後は「運営協議会」を設けることとし、表4-2のように、両協議会ともに周辺住民代表20名、杉並区関係者7名、都職員5名が参加し、会議は公開を原則とし、その協議事項は条項の確認に始まり、各段階の設計、建設工事協定・操業に関する協定、工事中の安全対策など、計画・運営のほとんどの点が盛り込まれた。さらに、条項に「それぞれの協議会における住民代表の意見は、これを最大限に尊重しなければならない」として、事実上、住民代表の合意なくしては何事も進捗しない内容になっていた。

こうした和解条項に基づいて、杉並清掃工場の建設は始まったのである。

2.4.2 和解後の問題

都と「反対同盟」との和解によって「8年戦争」は終わったものの、公害規制基準や地元還元施設の内容などが確定していないため、以後の協議会運営が重要な焦点となった。

まず、同協議会の発足準備のための都・区・原告団の三者協議が開かれ、この場で和解条項に定められた住民代表20名が選出された。その内訳は、原告団（地主団・一般住民法闘団）から10名、高井戸地区町会・自治会から5名、専用地下道関係町会から1名、地元小中学校PTA代表者各1名、そして商工連合会・商店連合会代表各1名である。しかし、この人選に対して、主に建設に賛成していた住民団体から、「工事建設は反対既成同盟だけに関係するものではない」といった批判とともに、参加の要望が出された。これに対し、原告団⁷⁰は「条項による『住民』は『原告』である」と主張し、都は条項に決められた20名の枠を抜げることや住民側代表配分の変更は困難であるとし、「増員問題に関しては、三者協議を基調とし、発足後も必要に応じて構成を考えていく」⁷¹という方向で棚上げしたまま、協議会をスタートさせた。

その後、1975年7月2日、第1回協議会が開催されたが、前述の人選問題をめぐって地元町会をはじめ、消費者の会など賛成派の9団体から批判

表 4-2 住民参加方式

参加の場	目的	構成メンバー					
		行政側	第三者	住民側	その他の一般住民		
		都当局	区・区議会	学者など	反対期成同盟	各種団体代表	
		○	○	○	○	○	
都区懇談会	用地選定	清掃局長、次長、施設部長など	杉並区選出の都議(ただし途中から参加)	区庁・助役・区議長など	参加拒否	商店連合会代表など	
		5名	6名	13名	4名	10名	
		○	○	○	○	○	○
計画建設協議会	計画と建設への住民意向反映、基本計画・設計・公害監視などを話し合う。	清掃局推進本部	関係部長(区議2名)		町会代表等	オブザーバー方式	
		5名	7名	10名	10名	10名	1回5名
		○	○	○	○	○	
運営協議会	操業に関する基本事項、汚染状況の測定結果などの話し合い			(原告会=杉並正用記念財団)			
		5名	7名	10名	10名	10名	

出典：寄本ゼミナール「参加と地域政治をめぐる『ごみの政治学』」『地域開発』第151号、1977年4月、34頁より再構成。

とともに、協議会への参加要望が出された。しかし、それに対し、消極的な姿勢を見せる都や原告団との意見の食い違いによって実質的な審議に入ることができず、結局数ヶ月を費やした後、オブザーバーとして1回につき5人まで参加を認める方式で落ち着いた。その後、実質的な審議が開始されたのは、1975年9月の第3回からである。

その後、協議会で基本計画が策定されて、1978年1月に敷地造成の工事協定が結ばれ、いよいよ4月から本格的な建設工事に入ることになった。そして、1978年4月に着工した工事は、1982年12月に全工事が完了し、工場稼働後は運営協議会が置かれ、そこで参加方式を継承することになった。

2.4.3 小括 条件付賛成と閉鎖的な参加の場

この段階での利害関係者間の相互作用における特徴として、まず第1に、長い闘争期間をへて「反対同盟」側の住民運動のタイプが「抵抗型」から「行動型」へと変わったことがあげられる。ここでは、条件闘争に出れば、「合意成立」以降のプロセスは比較的に容易になることが分かる。すなわち、裁判所の勧告による「和解」が成立した後、行政当局と住民は新たな施設の建設、環境問題、地元還元施設などをめぐって予想より早く話し合いに入ることができたのである。

第2に、都区懇談会が住民不在の理由で「反対同盟」側から批判されたのと同様に、その批判と反省に立ち、大きな権限が付与されたはずの協議会が、住民の創造的エネルギーを喚起し政策までに昇華させるという参加の一つの機能が活性化されず、むしろ、閉鎖的なものになってしまったことがあげられる。それは、「和解」自体が、単なる歩み寄りというよりも、都と「反対同盟」の対応の微妙なバランスの上に成立した産物であったからであろう。言い換えれば、都行政当局にとってみれば、ごみ戦争の解決の糸口と見ていた杉並工場建設問題がようやく解決の見通しが見えており、清掃工場建設問題の解決を図ろうとして努めてきた都民世論の形成もある程度成功したときに、再び反対運動を激化させることで計画が遅れることを極めて懸念していたのではないかと思われる。たとえば、都の争

点先取り戦略が和解成立後、極めて消極的なものになっている。すなわち、和解成立以後、「杉並区広報」等で工場建設問題に触れているのは、わずか数回であり、そのうち協議会の審議状況を伝えているのは2回にすぎない。また、第3回協議会后にビラを一枚配布しただけで、その後は、ほとんど広報活動はしていない。

一方、「反対同盟」側からみれば、次第に自分達に不利になっていく世論動向や同盟内部での各種不協和音などを克服するチャンスとみなされ、裁判での和解に期待していたのであろう。こうした両者の思惑によって発足した協議会は法廷闘争の軸の延長上にあつたのである。したがって、寄本（1977）が語るように、この協議会は、区も含めて都行政に対し、原告住民の「利益防衛の場」、「監視の場」⁷²となつていたのである。そこで、協議会において「反対同盟」の活動は、和解条項の内容実現に向けての協議会内部での論争や駆け引きなどの院内活動に限られていた。たとえば、前述の人選・増員問題で原告側が増員を強く反対したのは、「住民＝原告」という建て前を維持するためであり、協議会の監視機能を最も重視していることの現れであろう。また、立体交差橋建設問題をめぐって反対派の地元建築家グループが示した環状八号線上に人工地盤でフタをするという代案に対して、協議会が単に「うかがっておく」ととどめていることは、行政当局にとっても、「反対同盟」側にとっても、協議会はただ「和解条項を守らせる場」として捉えられていたのである。また、このような協議会に対して、立体交差橋建設問題をめぐって反対運動を展開していた荻窪1丁目の住民らは、「協議会の非民主性・閉鎖性」を抵抗の理由の一つに挙げている。つまり、協議会は一般住民とは密接な関係を保つことができない限界を持っていたのである。

この段階においては、抵抗型参加から条件付賛成へと住民運動のタイプは変わっていたものの、行政の意思決定過程における不透明性は依然として改善されず、住民の行政に対する不信は克服されないまま、協議会は閉鎖的なものとなつていたのである。

注

- ¹ 東京市は、旧東京府東部に1889年から1943年までの間に存在していた自治体である。1943年7月1日に内務省主導で東京都制が施行され、地方自治体としての東京市と東京府は廃止されて東京都が設置された。最終的な市域は現在の東京都区部(東京23区)に相当する。
- ² 候補地の一つであった西田町地域は、先の清掃工場用地としての事業決定を取消されておらず、その上に公園緑地の決定がなされた。これは、のちに法律上の二重決定として杉並清掃工場問題に大きな火種を残すことになる。
- ³ 1950年6月28日、戦後復興を目的に東京都が国に要請して制定された「首都建設法」に基づいて設立された「首都建設委員会」は、1951年3月22日、総理府の外局として設置された。その構成は、建設大臣、都知事、両院議員、都議会議員、学識経験者の計9名からなる。戦争で一時中止された焼却場建設計画は同委員会の下で改めて復活され、1952年から5ヵ年計画で推進されることになった。しかし、3年後の1955年7月に至って戦後初の焼却場千歳工場1ヶ所の完成をみただけで、計画は膠着状態のまま進まなかった。その理由は、首都建設委員会の権限が主に計画の作成にあって、計画の執行については有効な権限が与えられていなかったことや、計画に基づく事業の推進に対する財源措置を伴わなかったことなどによるといわれる。
- ⁴ この計画は、1966年度の区部人口を850万人、排出ごみ量を141トンと想定し、その55%を焼却し、残りを海面などに埋め立てるという内容であった(東京都清掃局総務部総務課『東京都清掃事業百年史』2000年、148-149頁)。
- ⁵ 1945年7月、東京都令第23号をもって清掃事業は各区長に委任されたが、ごみの収集作業が再開されたのは終戦後の1946年4月からであり、同年5月、連合国軍最高司令官総司令部(GHQ)の示唆により、清掃事業は再び都が行うこととなった。
- ⁶ 1959年12月には清掃協会の連合体として東京都清掃協会連合会が設立され、都の清掃事業や清掃関係法令の広報・普及、地区清掃協会相互の連絡調整、各種の協議会や研修会の開催、施設見学会の実施など、環境衛生の向上を目的に活動を展開した。
- ⁷ 「清掃工場設置促進特別委員会」は、地主の内籾庄衛門氏が区議員に当選された後、「清掃問題対策特別委員会」に看板を塗り替えた。
- ⁸ 1954年7月の清掃法施行を機に衛生局から分離独立し、知事本局として清掃本部、2部6課が設けられた。その後、清掃行政の組織拡充をはかるため、1956年12月、「東京都組織条例」に基づいて、清掃本部は改組され、清掃局が誕生した。清掃局は総務部(庶務課、調達課)、作業部(指導課、作業第一課、作業第二課)、施設部(管理課、施設課)の3部7課25班、36清掃事務所の体制で発足した。施設部管理課には研究係も設置され、ごみとし尿の科学的処理・処分へ向け本格的な取組みを開始した。また、本庁組織の変遷を見ると、1957年7月に施設部に建設計画課を設置し、1962年4月には、総務部の調達課を廃止して経理課と普及課を設置し、作業部に車両船舶課を新設した。1964年8月には、総務部に労働部を、設計画部を再び総務部に変更し、企画課、庶務課、労務課、管理課、普及課の五課とした(東京都清掃局総務部総務課、前掲書、139頁)。
- ⁹ 大住広人「ごみ戦争と美濃部都政(1967年4月就任)の矛盾」『現代の眼』現代評論社、第13巻第1号、1972年、2-6頁と、内藤祐作『高井戸の今昔と東京ゴミ戦争』明るい生活社、2005、65頁。
- ¹⁰ 「杉並区西田町2丁目」から「上高井戸4丁目」に変更するまでの具体的な経過については、杉並正用記念財団(編)『「東京ゴミ戦争」—高井戸住民の記録—』杉並正用記念財団、1983年を参照されたい。
- ¹¹ 広報室広報部『週刊とちょう』東京都、1966年11月22日。
- ¹² 都は、工場建設の緊要性を強調するとともに、『煤煙、悪臭、騒音などの公害について

- も最新の設備で付近の皆さん方に迷惑をかけない工場にする』といったチラシを配布することで地元住民に協力を呼びかけていた。
- ¹³ 大住広人、前掲論文、2-8頁。
- ¹⁴ 杉並正用記念財団（編）前掲書、74頁。
- ¹⁵ 杉並清掃工場設置推進協議会、杉並清掃事業協力会、杉並東伝染病予防委員会、杉並西伝染病予防委員会、杉並区町会連合会、杉並区商店会連合会、杉並東食品衛生協会、杉並西食品衛生協会、杉並東環境衛生協議会の9団体である。
- ¹⁶ 杉並正用記念財団（編）、前掲書、54-56頁。
- ¹⁷ この時まで、都議会に出された陳情と請願は計7件で、反対同盟から出されていた陳情2件、請願1件、建設促進派から陳情4件が出された。
- ¹⁸ 「反対同盟」は、地元選出議員の手薄が焼却場決定につながったと見て、区議会議員選挙に地主団長の内藤庄右衛門氏を区議会候補に立てた。この選挙で内藤庄右衛門氏は無所属として当選され、その後「杉並区議会清掃問題対策特別委員会」（委員長・志村男芳）の委員として加えられた。当初、上高井戸地区への清掃工場建設反対を訴えて当選した地元選出議員は、他に今井新太郎氏（無所属）と二階堂為好（新＝前高井戸中学校校長、無所属）がいた。当時、杉並区議会には、自民20、社会8、無所属議員団・共産各7人、無所属クラブ・公明各5名、民社クラブ3名、一人一党1名、計56名となっていた。
- ¹⁹ 杉並正用記念財団（編）、前掲書、75頁。
- ²⁰ 計画では、新設の清掃工場については、62年度に多摩川（大田区）、板橋、63年度に足立、葛飾、江戸川、64年度に世田谷、杉並、北、66年度海面第一、67年度に海面第二の各清掃工場を完成し、65年度に千歳清掃工場（世田谷）、66年度に石神井清掃工場（練馬区）の改造を行うこととなっていた（東京都清掃局総務部総務課、前掲書、181頁）。
- ²¹ 原告側には新日鉄副社長、藤井丙午氏、作家の松本清張氏、白井勇参議院議員など著名な人々も含まれていた。その反対理由として、①緑地帯に指定されている住宅地であって、土地収用法などに違反、②住民の健康に害する③ごみトラックによる交通難などを挙げている。また、地主団の訴状には、①土地収用法第20条第3項の適正で合理的な土地利用に対する違反、②1939年に決定した旧西田町の焼却場計画を有効に取り消ししないまま、同事業を決定するのは二重決定である、とした。
- ²² 事業者側と反対住民側との法定での戦いは、東京地方裁判所での杉並清掃工場問題の裁判の幕が切って落とされた1967年9月29日から1974年11月25日の和解成立まで、8年余、計33回にわたった。
- ²³ 一般家庭から排出されるごみの処理の行政責任は、第一次的に市町村にあるとされているが、東京都の場合、23区の特別区に限っては、東京都が各区に代わって、この種の市町村の業務の実施主体となっているため、杉並清掃工場建設問題における、行政担当部局は東京都清掃局となっている。
- ²⁴ 大住広人『ごみ戦争』学陽書房、1972年、231頁。
- ²⁵ 金井利之「戦後日本の自治体行政と住民活動」西尾隆編著『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい、2004年、22頁。
- ²⁶ 秋元律郎は、住民運動の展望を地域社会の支配構造との関連で捉えて、住民運動そのものを支える集団の問題もさることながら、それを取り巻く地域支配構造との関連が重要であると主張する（秋元律郎『地域政治と住民―市民参加のために―』潮新書、1972年）。
- ²⁷ 前川清治「東京ゴミ戦争と町づくり―住民運動はそこから何を学ぶか―」『住民と自治』第125号、1973、54頁。
- ²⁸ 当時、高井戸地区には8つの町内会が組織されており、行政当局は8つの町内会会長だけを集めて説明会を行った。そのなかで反対運動を起すことになったのは旧来から

- の高井戸町会と高井戸福祉会、上高井戸町会の3つのであった。これらの町内会は土着地主や自営商工業者などの地域有力者・名望家によって主導されていた。
- ²⁹ 寄本ゼミナール「参加と地域政治をめぐる『ごみの政治学』」『地域開発』第151号、1977年4月、36-45頁。
- ³⁰ ここでの閉鎖性とは、地域内では強固な一体性と組織性を持つ反面、地域外への関心が薄弱であることを意味する（柴田晃芳「政治的紛争過程におけるマス・メディアの機能—東京ごみ戦争を事例に」『北大法学論集』第52巻第2号、581頁）。
- ³¹ 大澤正明編『図表で読み解く現代のごみ問題』日本環境衛生センター、2006年、158頁。
- ³² 杉並正用記念財団（編）、前掲書、44頁。
- ³³ 東京都のごみ収集量は、1965年に日量7,903トンだったものが、1971年には13,970トンに達して74%もの高い増加率を示し、爆発的に増えてきた。当時都のごみ処理能力は日量僅か4,340トンに過ぎず、残りの約70%が江東区の14号（夢の島）、15号地（新夢の島）で埋立て処理されていた。
- ³⁴ 1971年6月の都議会第2定例会で、美濃部知事は住民自治の理念と住民参加の姿勢のあり方について述べた。そこでは、地域エゴイズムも参加の重要な一側面である、として肯定された。そして、同年9月第3回定例会で「ごみ戦争宣言」を行った。こうした方針に基づいて、1971年末、知事はゴミ対策専門委員の委嘱、東京都ゴミ戦争対策本部の設置、都清掃局の企画・建設部の新設等の措置が講じられた。（東京市政調査会編集部「ゴミ戦争の中になにを見るか—杉並戦争工場の問題をめぐる—」『都政』第8号、1973、6頁）。また美濃部知事は、ごみ問題の本質として、市民優先の都市改造ができるかどうか、市民参加ができるかどうか、根強い官僚主義を打ち破ることができるかを挙げた（杉並正用記念財団（編）、前掲書、1983）。
- ³⁵ 大住広人、前掲書、223-224頁。
- ³⁶ この公開質問は、①江東区に対する都の基本的姿勢について、②清掃事業に対する基本的な考え方について、③清掃工場建設について、④不燃ごみについて、の4点にわたっていた。
- ³⁶ 杉並正用記念財団（編）、前掲書、124頁。
- ³⁷ 同上。
- ³⁸ 都は「ごみ戦争対策本部」を設置し、知事を本部長して、副本部長に3副知事、事務局長に清掃局長をあてた。これはごみ処理対策を強力に推進し、全庁的に連絡調整をはかるとともに、事業を円滑かつ効率的に執行することが目的であった。また、12月1日には、清掃局の組織を改め、機能を強化した。すなわち、次長2人、技監1人を新設し、総務部から企画部を独立させ、ごみ対策専門委員会の事務局、ごみ戦争対策本部の事務局の役割も担わせた。また、施設部を二分し、建設部を新設した。施設部は処理施設を建設するまでの建設計画、用地計画、住民折衝を、建設部は設計、公示を担当する組織とした。
- ³⁹ 東京都清掃局総務部総務課、前掲書、236頁。
- ⁴⁰ 杉並正用記念財団（編）、前掲書、117頁。
- ⁴¹ 東京都清掃局総務部総務課、前掲書、250頁。
- ⁴² 杉並正用記念財団（編）、前掲書、127頁。
- ⁴³ 東京都清掃局総務部総務課、前掲書、255頁。
- ⁴⁴ 『朝日新聞』1971年11月30日。これに対して翌年都議会衛星経済清掃委員会は、1972年1月25日、「反対同盟」より出された用地強制収用反対請願を意見付きで採択した。
- ⁴⁵ その時の「反対同盟」の基本的な態度は、「あくまで白紙、対等な立場で話し合いのテーブルにつく」との応諾であった（杉並正用記念財団（編）、前掲書、117頁）。
- ⁴⁶ 知事は、話し合いの前提として、「強制収用裁決申請を事実上凍結状態に置く。これを覚

書にしてもよい。杉並区内に適当候補地が今年中に見つかれば計画を変更する用意がある」、ことなどを述べた。1972年2月の都議会定例会において、反対同盟との覚え書交換にふれ、それは、権力的行政とは決別して問題解決をはかる唯一の選択であること、及び、住民参加においては、到達点よりも過程そのものが重要であることを強調した。

⁴⁷ 内藤裕作、前掲書、107-108頁。

⁴⁸ 東京都清掃局総務部総務課、前掲書、250頁。

⁴⁹ 東京市政調査会編集部「ゴミ戦争の中になにを見るか—杉並戦争工場の問題をめぐる—」『都政』第18巻第8号、617頁。

⁵⁰ 本間義人「住民エゴは都市を減ぼす—杉並のごみ戦争に見るその論理—」『現代の眼』現代評論社、第14巻第10号、1973年、239頁。

⁵¹ 東京都清掃局総務部総務課、前掲書、245頁。

⁵² 『朝日新聞』1971年10月11日。

⁵³ 杉並正用記念財団（編）、前掲書、141頁。

⁵⁴ 町会は、「町連としては高井戸に候補地を決める際にもお先鋒を担がされてさんざん利用され、地域町会に集団脱会されて重大な組織的打撃を受けた。何の解もなしに高井戸の候補地をタナあげしたのは美濃部知事自身であり、代替地を探すのは都の当然の責任、都区懇談会はその都が住民参加に名を借りて杉並区民に責任をすりかえるためのいわば都の隠れ蓑であり、しかも何の法的裏付けもない。問題がこじれば、高井戸の際と同様な脱会騒ぎも起きかねず、組織破壊のリスクまでおかして協力すべき性質の会とは思えない」、と懇談会への参加をボイコットした。

⁵⁵ 以下、懇談会での議論は、『都政』第18巻第8号の資料「都区懇談会をめぐる経緯」によるところが多い。

⁵⁶ 杉並正用記念財団（編）、前掲書、142頁。

⁵⁷ この小委員は、菊池区長、志賀清掃局長、都区推薦の四学識経験者の計6名で構成された。

⁵⁸ デルファイ法とは、集団の意見や知見を集約し、統一的な見解を得る手法の一つ。対象のテーマや設問について参加者に個別に回答してもらい、得られた結果をフィードバックして他の参加者の意見を見てももらった後、再度同じテーマについて回答してもらう。この過程を何度か繰り返すことにより、ある程度収束した組織的な見解を得ることを目指す方式である。

⁵⁹ 5候補地から5名以上を懇談会に参加させよう申し入れがあった。

⁶⁰ これに対して、「江東区議会の実力阻止という緊迫した状況下とはいえ、はじめて参加を表明した住民の要求が否定された時、…「都区懇談会」そのものへの不信をつよめることになった。…同じようなことがいえる。…「都区懇談会」への参加をもっと早くから要求し、そのなかで納得できる選定方法を提供すべきではなかったか。…住民参加のルールを住民主導によってつくることができれば…」と述べている。（横山桂次「ゴミ処理は住民自治の試金石…行政は住民に問題提起せよ」『エコノミスト』毎日新聞社、第51巻第46号、1973年、66頁）

⁶¹ 5候補地に対して委員間のデルファイ方式による評価結果を見ると、「よい」をプラス一点、「悪い」をマイナス一点、「ふつう」をゼロとして集計したところ、高井戸駅東側プラス257点、旧プリンス自動車マイナス14点、NHK富士見ヶ丘運動場マイナス28点、和田堀公園マイナス37点、上井草総合運動場西側農地マイナス147点となった（本間義人、前掲論文、239頁）。

⁶² 口上書の内容には、①清掃工場の規模の縮小（900トンから600トンに）、②万全な公害対策、③清掃工場運営への住民参加方式の確立（住民代表、技術専門家、法律家等を交えた運営協議会の設置・運営）、④清掃車の出入りのための地下道路の建設、⑤工

場全体のイメージ・チェンジ、⑥清掃工場用地内への地元に積極的に寄与できる施設の建設、⑦従来の基準にとらわれない考え方で補償、等が含まれた（杉並正用記念財団（編）、前掲書、168-170頁）。

⁶³ 基本方針は、「①都区懇談会について反対同盟側には住民参加とはいえないという非難があるが、公正で民主的な手続によって結論を出すよう、構成と運営に配慮されている。したがって、その報告書を選択することが正しいと判断、高井戸に決定した、②高井戸の問題は一面、時間との戦いである。しかし、あくまでも話し合いで進めるという従来の平和路線をひたすら推進する、③工場建設問題は、犠牲と負担の公平な分担ができるか、都民参加の都市づくりができるか、さらに、都市問題を解決していく展望が開けるか、都民の付託によく答えることができるかというようにすべてが問われている。ゴミ問題解決の緊急性は一刻の猶予も許さない。杉並工場の展望を九月中にもちたい」といった内容であった（『都政』第18巻第8号、1973年、26-27頁）。

⁶⁴ ゴミ処理に行政圏外をもたない「区」が、都に対して意見書を出すというペーパー行動から脱することが必要。

⁶⁵ 「・・・知事が金科玉条のうたい文句とする都区懇談会の審議結果も、・・・住民を欺く隠れみのそのもの自体、候補地選びも、いわば知事のお尻ぬぐいをして、棚上げした高井戸を復活させるためのサル芝居。会の運営や候補地の選定の方法も地域住民を無視して不明瞭・・・」（前川清治「東京ゴミ戦争と町づくりー住民運動はそこから何を学ぶか」『住民と自治』自治体問題研究所、1973年10月、第125号、54頁）。

⁶⁶ 反対同盟の一貫したかたくな姿勢の背景には、従来の集権的な行政に対する累積した不信感が潜んでいる。しかも、そこに多元的な価値を許容する政治風土、合理的に比較考慮する、交渉によって問題解決を図る、経験を重んじる政治文化の不在をも指摘せねばなるまい。また、政党活動においても、住民運動によって噴出した多様な要求を政策に体系化していく能力を欠いていた（東京市政調査会編集部「ゴミ戦争の中になにを見るかー杉並戦争工場の問題をめぐって」『都政』第18巻第8号、8頁）。

⁶⁷ 都市計画法第18条は、「都道府県知事は・・・都市計画地方審議会を経て、都市計画を決定するものとする」と規定している。都区懇談会方式は都市計画への市民参加は金科玉条の都市計画決定が事実上白紙状態にもどせる重大な前例が作られたのを意味するのではないか。

⁶⁸ 寄本ゼミナール、前掲論文、22頁。

⁶⁹ 杉並正用記念財団（編）、前掲書、185-186頁。

⁷⁰ 原告団（住民法闘団）は和解後、今日議会審議に対応し、協議会と条項を正しく用いるという意味で、内藤祐作氏を理事長とする「正用会」と名称を変更した。

⁷¹ 「協議会議事録要旨」より。

⁷² 寄本ゼミナール、前掲論文、51頁。

第5章 東京都日の出町廃棄物最終処分場建設事業

第1節 多摩地域の概況とごみ問題

1893年2月28日に「東京府及び神奈川県境界変更に関する法律案」が衆議院で可決され、多摩地域の市町村は東京府に移管された。移管後、23区やその他の地域から多くの人々がこの地域に移り住むようになり、多摩地域は都心の後背地としてベッドタウン化が進んだ。さらに、1943年7月1日、都制が施行されるにともない、公団などによる大規模開発はそれを一層推し進めた¹。

しかし、上記のように多摩地域は東京都ではなく神奈川県に属していたという歴史的経緯もあって、現在でも「区部」と対比されており、行政上も厳然たる区分けがあるのが実情である。とくに、同じ東京都政のもとにありながら、区部と同等の生活上の便益が保障されないことが「三多摩格差」²として長年問題になってきた。この格差は様々な分野に及んでいたが、なかでも道路や下水道といった都市基盤整備の遅れは、その整備・充実のために市町村の財政負担を重くし、結果的に他の住民サービスにも影響を与えてきた。この社会的インフラ整備の遅れは、後述するように、日の出町最終処分場問題を引き起こす要因の一つともなる³。

なお、当時多摩地域は、こうした三多摩格差に加えて、都市化に伴う市街地化の進展などにより土地の高密度利用が図られた。そのため、ごみ処理施設用地を確保することが非常に困難となっていた。とくに、ごみ処理施設の中でも最終処分場の確保は各市町村単位の確保（自区内処理原則）

がほとんど不可能な状況であった。一方、日の出町一般廃棄物最終処分場が位置する西多摩郡⁴は、多摩川の上中流域と秋川流域を中心とした関東山地とそれに続く丘陵地に位置し、豊かな自然が最も多く残されている地域であり、都心から遠いため、戦後の都市開発から取り残されてきた。このような地域特性が、日の出町にごみ最終処分場の設置を促す要因の一つとなった。『日の出町谷戸沢廃棄物広域処分場構想計画 1992年(平成4年)』は、このような状況を次のように述べている。

「三多摩地域の内、都区部に接続し平坦な武蔵野台地に広がる東部各都市は、昭和40年代以降急速に進行した市街化のために、自区内に最終処分場の用地を求めることはますます困難になりつつある。一方、西部市町村は、自区内に丘陵地など利用度の低い土地が残っている場合が多いので、用地入手の可能性は高いが、昭和52年3月に施行された‘最終処分場の技術上の基準を定める命令’を含めて公害防止・環境保全に対する社会的要請が急速に高まってきたために、それを満足するための最終処分場の開設費が膨大になり、かつ開設に至る諸手続きも複雑になり、単独での設置は困難になりつつある」

その結果、当時の多摩地域32市町村のうち、奥多摩町及び西秋川衛生組合⁵を構成する4市町村(秋川市、五日市町⁶、日の出町、檜原村)を除く27市町は、一部事務組合を構成し、日の出町にある谷戸沢処分場で広域処分を行うことを決めた。その対象人口は367万人と多摩地域の全人口の約97%を占めていた。これは、多摩地域のほとんどのごみが最終的にこの最終処分場に埋め立てられていることを示している⁷。

ところが⁸、1988年末時点で、多摩地域にある最終処分場は26年後の2014年には満杯になると予想されていた。しかも、都市化の進展により土地の高密度利用が進むと予想され、多摩地域内に谷戸沢処分場や二ツ塚処分場⁸と同規模の最終処分場を確保することは非常に困難であった。そこで、処分場を管理する「東京都三多摩廃棄物広域処分組合(現・東京たま

広域資源循環組合)⁹（以下、「処分組合」）と関係市町村は、第一谷戸沢処分場についての延命化を図り、「廃棄物減量化基本計画」¹⁰を策定し、1992年度から谷戸沢処分場の計画的・安定的な利用に向けた様々な施策に取り組んだ。その結果、埋立終了期限¹¹が約1年延長された。多摩27市町村におけるごみ処理方式は、毎年、処分組合が構成団体に廃棄物の受け入れ可能量（搬入配分量）を算出・提示すると、それに対し、搬入配分量を上限として廃棄物を搬入することになっている。これを超過して搬入した場合はその超過量に応じて追徴金が課せられ、逆に搬入配分量以下に抑制した場合はその余裕分に応じて還付金が支払われる仕組みである。

一方、東京都は、1999年3月、厚生省（現・環境省）の「ごみ処理の広域化計画」（1997年5月）を基に「東京都ごみ処理広域化計画」を策定する。この計画の中で広域的な施設整備に当たっては、各ブロックの共通施策として、①ダイオキシン類削減対策及びサーマルリサイクルを推進するとともに、コスト削減の観点から適切な施設規模を十分に検討すること、②焼却残さの減量・資源化と最終処分場の延命化を図るとともに、焼却残さの中のダイオキシン類を削減するため、エコセメント化の事業実施に向けた取り組みを行うことが定められていた。ある意味、第三処分場ともいえるエコセメント施設の建設¹²は二ツ塚処分場の延命策として導入されたのである。

第2節 紛争の経過

表5-1は、東京都日の出町に所在する第一谷戸沢処分場と第二二ツ塚処分場をめぐる紛争の経緯を示している。

2.1 谷戸沢処分場の設置をめぐる紛争

2.1.1 難航する処分場取得作業

1950年代、三多摩地域の市町村の埋め立て処分は、自前の処分場に埋め立てたり、処分場を持たない市では、廃棄物処理業者に処分を委託したり

表 5-1 日の出町最終処分場問題の経緯

1980年11月	東京都三多摩廃棄物広域処分組合の設立
1981年4月	日の出町谷戸沢処分場受け入れを決定
1982年3月	処分組合、日の出町、地元第3自治会が公害防止協定締結
1984年4月	谷戸沢処分場開場
1990年2月	新しい処分場候補地選定のため、「東京都三多摩地域廃棄物広域第二処分場連絡協議会」発足
1990年8月	最終候補地の決定、地元第22自治会に予備調査の申し入れ
1990年9月	第22自治会、建設反対の表明
1991年9月	第二処分場の候補地を日の出町玉の内地区に決定。第1回処分場計画についての説明会
11月	第2回処分場計画説明会（検討委員会設置）
1992年1月	27市町の首長と副都知事、日の出町長に受け入れ要請
1992年2月	住民がゴムシートの補修跡を発見。処分組合、第22自治会で地元説明会（70名参加）、基本的同意取れず
3月	「日の出町自然を守る会」、「白紙撤回」陳情(7923名)提出、不採択。第22自治会、建設への基本的同意に条件つきで賛成。秋川流域3自治体(秋川市・五日市町・松原村)白紙撤回を要求。
5月	日の出町議会全員協議会で第二処分場の受け入れについて基本的同意を強行締結
6月	日の出町が第二処分場建設の同意書提出。処分組合「安全宣言」。
7月	日の出町「安全宣言」。東京都「安全宣言」。
11月	日本環境学会、谷戸沢処分場の直下で重金属を検出し、清掃局へ報告。
12月	都環境保全局「周辺環境に特段の影響を及ぼしていない」
1993年3月	「住民の会」、町内全戸を回った陳情提出、不採択（住民の4割＝6,749名）
5月	秋川流域3市町村、建設受け入れへ
8月	「申請人の会」、東京都公害審査会に調停申し立て
1994年10月	住民申請による都公害審査会の調停不調。処分組合、第二処分場の環境影響評価書案を都に提出。
11月	環境影響評価書案の説明会4回実施。住民が水質データ開示求め仮処分申請。第二処分場でトラスト運動始まる。
12月	証拠保全命令（八王子地裁）、処分組合は拒否。第二廃棄物広域処分場建設事業公聴会（環境保全局）。
1995年2月	第二処分場の建設差し止めに住民が提訴。
3月	地裁支部、住民データの閲覧認める。
5月	地裁支部、組合に間接強制金（1日15万円）支払い命じる。
6月	処分組合、都に第二処分場の環境影響評価書提出。第22自治会「公害防止協定」締結。
8月	強制金は税金の違法支出として住民訴訟
9月	処分組合、土地収用法に基づく事業認定申請
12月	都、土地収用法に基づく事業認定
1996年12月	組合がトラスト地明け渡しを都収用委に申請
1997年1月	第二ニッ塚処分場が開場
4月	谷戸沢処分場が満杯になり、ゴミの搬入停止
11月	最高裁、「水質データ存在せず」との判決
1999年10月	都収用委、トラスト地の収用を認める判決
2000年5月	組合が強制収用のための行政代執行を請求
10月	強制的に土地の明け渡しを行わせる行政代執行

していた。また、委託された廃棄物処理業者は、都外へ運び出したり、多摩西部地域に確保した砂利穴に投げ捨てたりしていた。この砂利穴に家庭ごみも産業廃棄物も大量かつ無秩序に投棄されていたため、ハエやねずみの大量発生、悪臭の発生、地下水汚染などの環境問題が起これ、周辺地域住民から対策を求められた。

このような状況のもと、1973年7月に廃棄物終末処理対策協議会が砂利穴の利用団体20市2町によって結成され、多摩地域の最終処分に広域的に対処する体制が作られた。しかし、廃棄物の砂利穴投棄の状況改善が進まなかったため、1976年4月、地元住民、及び羽村町（現・羽村市）と瑞穂町の両町は、廃棄物の投棄を禁止する趣旨で「不動産仮処分」の申し立てを東京地裁八王子支部に行った。その結果、1977年5月末までは一部投棄を認めるが、それ以降は羽村町、瑞穂町への投棄は一切認めないという条件付で和解が成立した。

その後、1976年10月、9市¹³による「東京都市廃棄物処分地管理組合」（以下、「管理組合」）が設立された。管理組合の任務は、羽村旧処分地の管理もさることながらそれ以後の新処分地確保にあった¹⁴。羽村旧処分地への投棄期間の終了に伴い、「管理組合」は1977年7月16日から緊急処分対策を開始したが、新処分地取得の難航から、緊急処分対策は1980年10月31日まで約3年3ヶ月継続され、羽村新処分場における埋立処分へと引き継がれることになった。管理組合にとってもっとも苦難の時期¹⁵であった。

1980年に羽村町に新処分場が確保され、地元住民とも公害防止協定を締結し、同年11月から使用が開始された。ただし、この処分場は使用期間が3年間と限られていたため、次期処分場の確保が当初から大きな課題となっていた。新処分場取得の作業は、多方面にわたって努力が続けられたにもかかわらず、有効な情報は少なく当時の事務局担当者を苦慮させた。ちょうど同じ頃、市長会で日の出町が候補地として話題に上ってきた。それは、日の出町が財政難のため町有地を処分したいと東京都地方課に申し出たとの情報をキャッチし、都と連絡のうえ町長の意向を密かに打診していたからである。そして、管理組合は、市長会と打ち合わせの上、1977年

7月29日付文書で日の出町長及び同町議会議長に対して正式に最終処分場設置の要請をした。要請書の内容は、次のとおりである。

「管理組合におきましては、廃棄物の終末処分地を確保するため、日夜精力的な努力をいたしておりますが、ご承知のように都市化の急激な進展にともないある程度継続的な終末処分地を他の地区に求めざるを得ない状態に至っております。これらの事情を篤とご賢察の上、貴町平井谷の入地域の山林（町有林、民有林）を最終処分地として、特別のご配慮をいただきますようよろしくお願い申し上げます。」¹⁶

この申し入れを受けた日の出町は、8月21日、平井地区の地元住民（第2自治会）を対象に説明会を開いたが、住民の大半は反対意見であった。9月7日には、地元住民による反対の請願が町議会で採択され、日の出町当局は、口頭ではあったが、管理組合に対して正式通告として処分地設置に関する拒否回答を行った。

一方、最終処分地確保の悩みは、必ずしも全国的な問題ではなく、大人口を抱える首都圏及び近畿圏に特殊な問題であった。1977年6月9日、「東京都市、大阪府市行政連絡協議会」の中にごみ問題専門部会を設置することが決定され、同年7月には、正式に「廃棄物処分対策部会」として発足した。同部会の活動から生まれた「フェニックス計画」は近畿圏では順調に整備が進捗したが、首都圏では、東京湾沿岸各都県の利害が整理されず軌道に乗らなかった。そして、首都圏での「フェニックス計画」の実現には一定の時間を要するとされたため、「三多摩地域に新しい相当規模の広域最終処分場計画」を持つことになった。東京都市廃棄物管理組合史は、その経緯を次のように述べている。

「国の関与する処分場を市町村が使用するに至るまでは凡そ10年を要することを想定し、また新法の砂利穴（羽村新処分地のこと：引用者注）の寿命を考慮にいれて、処分場候補地として日の出町平井地区を一応選

定して正式に日の出町長、議長に協力を要請したのである。」¹⁷

1978年7月26日、最終処分場問題についての東京都と市町村の協議・調整の場として「三多摩地域廃棄物最終処分場対策協議会」が、市町村側協議体として「廃棄物広域最終処分場対策委員会」が設置された。これらの組織の関係は、次の図5-1のとおりである。

広域最終処分場建設への32市町村の合意形成に向けて約1年10ヵ月を費やした同委員会は、1980年4月30日、「東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合設立準備委員会」を設立した。参加市町は管理組合組織団体9市をはじめ24市2町から組織され、まもなく25市2町¹⁸となり、現在の処分組合の原型ができた。

そして1980年11月1日、処分組合に対し、都知事から設立認可が下りた。以降処分組合は、1984年3月、日の出町平井地区に谷戸沢処分場を設置した。当時の構成団体としては八王子市、立川市、武蔵野市、三鷹市、青梅市、府中市、昭島市、調布市、町田市、小金井市、小平市、日野市、東村山市、国分寺市、国立市、田無市（現・西東京市）、保谷市（現・西東京市）、福生市、狛江市、東大和市、清瀬市、東久留米市、武蔵村山市、多摩市、稲

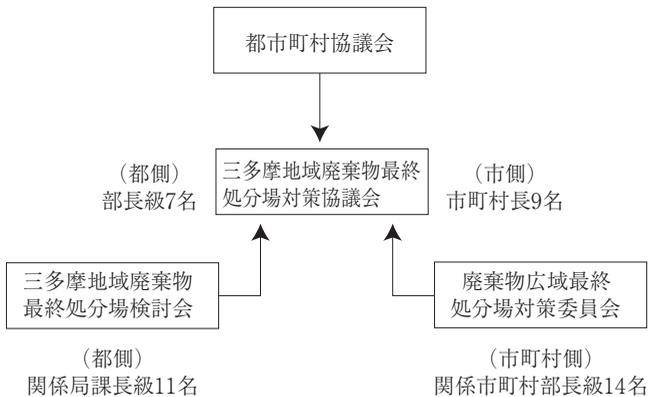


図5-1 廃棄物最終処分場問題検討機構

出典：東京都市廃棄物処分地管理組合史編集委員会『東京都市廃棄物処分地管理組合史』昭和59年、107頁から作成。

城市、羽村町、瑞穂町である。

しかし、処分組合には、秋川市、五日市町、日の出町、奥多摩町及び檜原村は含まれていなく、西秋川衛生組合という一部事務組合を別個に設置して、人口規模に見合う小規模最終処分場（所在地；あきる野市）を利用している。すなわち、日の出町で発生した一般廃棄物は、町内の最終処分場には一切、運び込まれていないのである。よって日の出町は他市町のための迷惑施設の受け入れのみを行っている。

2.1.2 周辺地域住民の反対と「日の出町スポーツと文化の森設置構想」¹⁹

当初、処分組合は「日の出町スポーツの森構想」と廃棄物広域処分事業とを組み合わせようとした。ところが、立地予定地（スポーツの森²⁰ = 宮本及び谷ノ入、図5-2 参照）の住民（第2自治会）が反対し、また、隣接

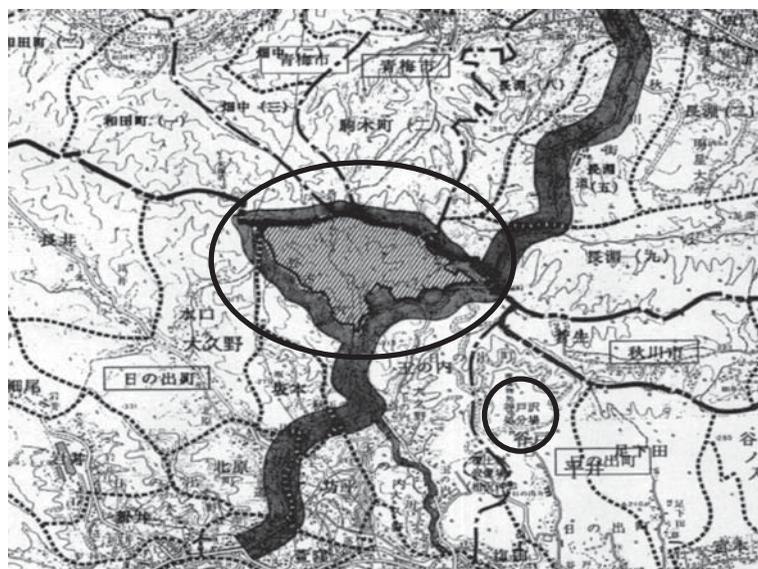


図5-2 日の出町内における二つの最終処分場

出典：東京都三多摩地域廃棄物区域処分組合『環境影響評価書案の概要—第一廃棄物処分場建設事業—』（平成6年）より作成。

する秋川市側の住民によって「日の出ごみ処理建設反対期成同盟」²¹が結成され、折衝と話し合いが繰り返されたものの、早期実現の見通しは極めて暗いものとなっていた。処分組合は候補地の一つであった同町の谷戸沢所在の、通称「文化の森」予定地に方向転換せざるを得なくなり、「スポーツの森」予定地については、1981年3月31日に撤回表明をするに至った。

幸い「文化の森」予定地については、周辺住民（第3自治会）の反応も比較的協力的であったため、3月中旬にすでに現地調査を済ませることができた。4月25日には広域処分場設置に関して日の出町（当時町長・宮岡武一）から基本的同意を得るに至った。その後、予定地周辺の日の出町第2自治会はもとより、搬入路沿線の同町第22自治会による羽村処分場視察などが行われ、処分組合による用地取得作業は、総体的には順調に進められていた。しかし、当初の予定地変更が大きく響き、処分場開設予定を1983年10月1日から延期せざるを得なくなった。処分組合第2回定例会で、木部正雄広域処分組合管理者は、当時の状況を次のように述べている。

「当初の目標であった埋立開始時点1983年10月については、スポーツの森予定地から谷戸沢地区へ変更いたしたことも大きな要因ではありますが、現時点はやむを得ず6ヶ月程度遅らせざるを得ないと判断いたしております。まことに遺憾ではありますが、埋め立て開始時期を1984年4月に修正させていただきたく、この点何卒ご了承を承りたくお願い申し上げます」²²

2.1.3 地元住民（第3自治会）の同意と秋川流域の3自治会の同意

処分場を受け入れるのと引き換えに地域振興費を獲得することで瀕死の財政状況を立て直そうとした同町当局と議会は、処分場誘致に積極的であった。同町から基本的同意を得た処分組合は、スポーツの森予定地から文化の森（谷戸山）へ候補地を変更して周辺の地元住民（第3自治会）を説得し、地元から受け入れ同意を得た。当時の宮岡町長は、最終処分場に対する町の基本的な考え方をめぐる宮林映議員の一般質問に対して、次の

ように答弁している。

「三多摩のごみ状況、日の出町の予備調査の状況、特別委員会の対応の仕方、そういう経過の中で今回谷戸の地元の方々から町の財政が困っているのなら、うちの方を調査対象にしたらどうかという非常に好意的なご意見を承わったため、町の構想の実現はもとより町の財政的メリットもある訳でございますので、それを考え十分これから対処していきたいというのが私の考えでございます」²³

予定地の地権者でもあった当時の宮岡町長は、他の地権者や地元の人々に対し、受け入れを促すために各家庭を回った。地元ではY氏という地元有力者によって説得が行われたといわれる。この過程で処分組合は、日の出町には「地域対策費」という名の「迷惑料」として毎年3億2千万円(1994年からは4億円となる)を、また地元自治会(第3自治会=65世帯、会長・宮田昇)には地元対策費として年間720万円を提供することを約束した。一方、処分組合と日の出町は秋川流域の3部落(高尾・留原・網代)の自治会に謝罪し、「谷戸沢だけで、そのあとは二度と日の出町へは処分場は造らない」と口頭ながら確約した。また、平井川下流域自治会に各500万円(総額8千万円)、草花公園に4千万円、阿伎留台病院へ2億円の地域振興金が提供されることになった²⁴。その際、各自治会首脳部と地元の有力者に多くの利権が与えられたといわれる。また、地元住民に対して、「うちも秋川衛生組合にごみを処理してもらっているし、もし反対すると、多摩地域にごみがあふれる」「反対すると、役場に勤めている家族や親戚に迷惑をかける」など、自治会を通して行政側からの圧力があったといわれる。

2.2 谷戸沢処分場の立地推進方式とその影響要因

(1) 行政主導の立地推進方式(固執型)

谷戸沢処分場の立地推進方式は、計画案の修正や撤回を考えず、もっぱ

ら地元住民への説得を続ける行政主導の意思決定構造で、第3章の固執型に分類されよう。すなわち、候補地の選定は行政側によって一方的に決定・公表され、地域住民との協議は、行政側が立地予定地域を発表した後、形式的に行われた。その際、上記の日の出町の経済・社会的状況とあいまって、地元の第3自治会に下水道設置などの迷惑料を提供することで地元から同意を取り付けた。一方、秋川流域の周辺自治体が反対から賛成に回ったのも、処分組合や東京都から秋川流域活性化のための補助金が提供されたことが影響を与えたと考えられる。

(2) NIMBY に対する行政側の政策執行論理

NIMBY の概念から見ると、迷惑施設が自分の住んでいる所から近いほど反対の程度が強いと考えられる。しかしながら、谷戸沢処分場の場合、これとは異なっていて、「地元」である第3自治会と第22自治会の住民はほとんど反対していない状況であった。換言すると、「地元」住民が賛成にまわり、隣接する地域の住民が反対するという構図（「紛争のドーナツ化」現象）になっていた。ところが、一般にNIMBYという言葉からは、My Backyard（＝うちの裏庭）の範囲の曖昧さが示しているように、その施設に近接する住民たちの反対に対する政治的な価値判断の面が強い。しかしこれでは、NIMBYは単に地域エゴとして映し出されるだけで、第1章で述べたように「地域間対立」に充分に対応することができない。実際、「地元」住民と行政との合意が取られていたとしても、40年以上たった今も最終処分場をめぐる地域住民の反対が続いているということは、行政側（処分組合）の政策執行論理（＝迷惑施設立地において「地元」住民との合意が重要である）がNIMBY問題の対策として有効ではないことを明らかにしている。すなわち、処分組合を始め、行政側の政策執行は、「周りの人が賛成していても、「地元」の人々が反対すれば政策の執行は無理であるが、周りの人々が反対していても、「地元」の人々が賛成すれば、政策を進めるべきである」という論理に貫かれていた。谷戸沢処分場の場合、当初第2自治会の住民の反対により白紙撤回せざるをえなかったが、第3自

治会が賛成に回ってからは、行政側のこのような論理はさらに強固なものとなっていった。

(3) 日の出町の経済・社会的状況

東京都西多摩郡の日の出町は、人口1万6,701人（1995年10月現在）の、もともと林業で成り立っていた山間の小さな町であった。しかし、外国からの安い木材に押され、林業だけでは財政が成り立たなくなった。1976年の経常収支比率²⁵は105.7であり、ほとんど破産寸前の状態であった。そのうえ、義務教育施設が不足し、その整備拡充が深刻な問題となって浮上してきた。そのため、当時の町当局と議員たち（町長・宮岡武一、助役・青木国太郎、議長・田中莞治・跡地利用検討会会長、積極的な受け入れ賛成派）は財政の建直しに必死だった²⁶。このような町の事情と、新たな最終処分場用地を探していた三多摩市町から構成される処分組合の思惑が一致し、最終処分場受け入れという「苦渋の選択」²⁷（宮岡町長）に繋がった。

また、地主の同意も重要であるが、これについては谷戸沢処分場用地として町有地が売却されたことから、残っているのは個人もしくは共同所有の山林が多かった。地主の意向は、1995年12月10日に開催された「日の出処分場問題市民公聴会」における以下の田村まさこ議員（無所属）の発言から推測される。

「林業の衰退で後継者もない、山の手入れもできないという地主にとっては、もう売れるなんて願ってもないチャンスですから、殆どの地主が売りたいという意味だったんですね。」

(4) 日の出町の地域的特性：新住民と旧住民

住民のなかには、新規流入層として日の出町に残る「自然を求めて」きた者や、日の出団地・三吉野パークタウンの造成をきっかけに町内に移り住み、すでに25年前後の居住歴を持つ住民がおり、神長（1995）は、これらの住民を「新住民」として、後述の「旧住民」と区別している²⁸。この

新住民の手によって、谷戸沢処分場の汚水漏れ疑惑の解明や第二処分場の計画撤回を求める陳情・請願提出のための署名集めが、町内で幾度となく実施された。一方、旧住民とは、代々日の出町に生まれ育った人々で、地域内のしがらみが非常に強い。彼らは自分たちのことを「地付き」とも呼び、「5世代住んではじめて日の出町民である」との信念を持つ者が少なくない²⁹。旧住民の特性について宮岡前町長は次のように語る。

「この部落では、…長男には家督を相続するために、…教育を与えないですよ…萩原さん（新住民、反対派：引用者注）みたいに、外の土地や街の空気を吸ってきたものが、いくら学があっても、知識、経験、肩書きがあっても、ちょっと気の利いたことを言ったところで、反発を食らうだけで、誰も言うこと聞く奴はいないですよ。よそから来たものに、ここのことの何が分かるかってことなんです。」³⁰

このような地域住民の特性は、地元（第3自治会と第22自治会）の同意につながる一因ともなったと思われる。たとえば、1992年5月27日、毎日新聞は「賛成した男達が田島氏に近寄って『…わしらはこんな土地柄だからあからさまに反対なんかできない』…反対派の殆どは新住民…」と書いている。また、町職員も「反対している者は一部の他所から日の出町に移り住んだ住民である」と語る。同町のある議員も、「なかなか自然では食っていけない。団地の方（新住民：筆者注）の考え方は（地付きの）私達とは多少違う。自然をもっと残せと言うが我々はもっと開発したいと思う」³¹と語っている。

こうした地域住民の特性は、新住民が最終処分場の問題を持ち出すと、旧住民には「けしからん」と受け取られ、感情的な対立が先に立ち、本来のごみ問題の議論を妨げる要因となって、地元の同意に影響を及ぼしたと考えられる。

2.3 ニツ塚処分場の設置をめぐる紛争

2.3.1 谷戸沢処分場の埋立終了と玉の内地区

谷戸沢処分場は1996年末に満杯となる見込みであり、処分組合にとって新たな処分地の建設が急務となった。1990年4月25日、処分組合は新しい処分場候補地の選定のため、「東京都三多摩地域廃棄物広域第二処分場連絡協議会」を発足させ、三多摩地域を対象とした適地選定調査を行い、27ヶ所の候補地の中から5ヶ所の候補地を選定して1991年までに5ヶ所に対して現地調査を行った³²。1990年8月17日、日の出町にも処分組合からの第二処分場最終候補地予備調査の申し入れがあった。この申し入れを受けた日の出町長（青木国太郎）は8月17日、同町全員協議会で「適地となった場合には全町的にも十分時間をかけて検討した上で慎重に検討したい」³³と報告した。1991年9月11日、処分組合は予備調査の結果、日の出町玉の内を処分場用地として適地であると決定し、日の出町に処分場建設の申し入れをした。その後、1991年9月20日、地元玉の内地区（第22自治会＝会長・篠崎武一、100世帯）への説明会³⁴が行われたが、他の候補地名や評価結果を公表せず、行政が決定した計画に「理解を求める」というものでしかなかった。この説明会の様子を鈴木治同町議員は次のように述べている。

「とりわけ地元の説明会というのは3回しかやられていないんです。…1回1回はほとんど町長が長々と話をし、処分組合が長々と話をするということで、結局討論の時間というのは一時間足らず。住民要求によって若干延びたときもあるようですが、一時間もないような状況もあった」³⁵

その後、第二処分場であるニツ塚処分場問題で、処分組合は各構成団体の首長を動員して同町に建設促進を求めたが、1991年11月27日には都副知事（当時鹿谷崇義）が日の出町を訪ね、以下のように第二処分場の建設を要請した。

「前町長は谷戸沢につくるときは一軒一軒歩いて、そうして処分場設置を地元へ要請された。今回は日の出町長が少し落ち着きすぎていないのかと、こういうようなことと、どうしても第二処分場の問題は東京都政の大きな柱であり、緊急の課題であると」³⁶

この要請に同町長は1992年1月4日、「町として都の期待に添えるよう不退転の決意である」³⁷と答えた。洞町長が処分場を引き受ける根拠としてあげたのは次の4点である。①町は秋川流域の一員であると同時に広域行政圏の一員であり、広域処分組合からの申し出に向けて断れない、②町内からは都内・多摩地区に5500人の通勤通学者が世話になっているのだから、他所のごみを引き受けるのか、という言い方は妥当ではない、③公共下水道が1992年度に供用開始となり、町は八王子に世話になるごみを一時期引き受けることで相互の快適さを求めたい、④過疎化が進む大久野地域活性化の手がかりにしたいと述べている。

一方、第22自治会住民である田島喜代恵氏が代表を務める「日の出の自然を守る会」は、27首長や副知事に第二処分場建設の白紙撤回を要請した。2月29日、地元説明会で同町長は「副知事が来町して強く建設促進を要請された。これを受け入れることにより、大久野地区の活性化をはじめ下水道整備の進展などの大きな力が期待できる。町から5千百人を越える人が三多摩各地へ通学してお世話になっており、玉の内の処分場に埋められるごみは他市町のものばかりではない。地元自治会の基本的同意が得られたならば、地元の意見・要望を尊重した責任において確約する。」³⁸と述べた。その後、処分組合の事務局長（当時江川伯衛）と同町長、地元の議員（宮田武夫・自民）が地元の各家庭を訪問し、処分場建設の基本的同意を求めた。第22自治会住民であった田島征上氏は、その当時の様子を次のように語る。

「処分組合から建設受け入れの要請があった時、部落の大半は“二つはいいらない”という意見だった。ところが、町長とM議員がこの地区の家

を一軒一軒回ってから、少し様子が変わってきた。この地区の住民の中で、M議員と自治会長の他に2、3人の強力な推進派が生まれたのであった」³⁹

しかし、地元住民であり前町長であった宮岡武一氏をはじめ一部の住民が処分場の建設に反対を表明した。宮岡武一氏は、「第一処分場をつくったときは、財政状況が逼迫し、受け入れもやむを得なかったが、今は積極的な理由がない」⁴⁰と語っている。

2.3.2 地元の条件つき基本的同意と秋川流域開発協議会での賛成

1991年11月、地元では処分場問題に対処していくため「検討委員会」が設置された。さらに、10人からなる「10人委員会」なるものも設置され、「検討委員会」での進行や何やらを前もって決める、という方針を取った。しかし、殆ど処分場賛成派によって構成された。アンケートの作成や配付はこの「10人委員会」によって行われ、開票は「組長会」で行われた。玉の内には11の組があり、そのうち11組はよそ者だけで構成されていた。

1992年3月8日の「検討委員会」における前町長宮岡武一氏の提案によって、第22自治会の全100世帯で独自に第二処分場に関するアンケート調査が行われた。そのアンケート用紙には第二処分場受け入れを拒むのは「人情的にもできません」と記された『第二処分場設置問題に関する日の出町の基本理念』という書類が添付された。そのアンケート結果は、同意が14(14%)、条件つき同意が52(52%)、分からないが9(9%)、反対が25(25%)ということであった。また、3月22日には「自治会全体会議」⁴¹でわずか100世帯ばかりの地元住民(玉の内地区)との条件つき基本的同意が賛成47人、反対8人、無回答14で採択された。萩原氏はこの時のことを次のように語る。

「その日の集会は、毎週の呼び出しがあるたびに処分場受け入れについての賛否を採決せずに終わっていたので、今日も決を採ることは無いだ

ろうと思った反対派が十数名欠席していた。年度内に何とか基本的同意を取り付けたい推進派の思惑で、議事はどんどん進み、勢いに乗って決を採るまでに至った。」⁴²

3月29日、地元自治会は検討委員会を開き、町長宛に提出する基本的同意文書の概要を決めた。その内容は次のとおりである。

- 「1、防災、公害、環境対策は町が責任を持って万全を期すこと。
- 2、将来にわたる不測の事態には、永久に日の出町が責任を持つこと。
- 3、地元振興対策は、地元の意見、要望を尊重して、町が責任を持って行う。
- 4、調整区域内、公共下水道施設の特例を、東京都の承認を得、地元を最優先して施行されたい。
- 5、乱開発を防止し、跡地利用等、大久野地域の活性化を図ること。
- 6、組合構成の各市町は、ごみ減量化の実行を確約し、年次計画を作成し、日の出町に提出し、自治会に説明されたい。
- 7、基本同意、その他今後22自治会住民からの要望に対し、文書による回答など、誠意を持って対応されたい。なお、当年度多額な町の財政負担となりますので、日の出町議会の同意を得た上、組合員に回答されるよう強く要望いたします。あわせて、秋川流域三市町村の合意についても、円滑に解決されるよう申し添えます。しかし、これはあくまで基本的同意の条件であり、これが受け入れられない場合、同意はできないとの見解が含まれている」⁴³

これに対して、受け入れ反対を唱える「日の出の自然を守る会」は、「現在の処分場の汚水遮断シートが破損するなど安全対策の問題が浮上しているのに、性急に結論を出すのは許せない」⁴⁴と自治会の基本的同意に反発した。この結果について同町は地元の同意が得られたと見て、1992年5月7日の全員協議会で報告し、同協議会は賛成12、反対5⁴⁵で受け入れを承

認した。6月2日に建設へ向けて予定地の測量や環境アセスメントなどの実施を認める基本的同意書を処分組合に提出した⁴⁶。

玉の内自治会の条件つき基本的同意に関して、同町の鈴木治議員（共産）は次のように疑問を述べている。

「本来でしたら、この賛成、反対でいえば14対25、ところが、条件つきというのを付けているわけですが、なぜこんなに52も出るのか。…条件というよりいろいろな不安なんです。ある人に聞くと、長々と条件をつけて、これを一つでも欠けたら私は、これは賛成できないという事をつけて条件つき賛成ですよ。ですから、いかに議論が地元自治会の中でも不十分な中で、今結論を出してしまったかという問題だし、もちろん条件つきですが、このように、なぜこういう中で大事な問題を地元自治会の中でも十分な議論を保証してこなかったのか。」⁴⁷

また、「公害対策などの議論が不十分。全町民への説明会やアンケートでの意見を聞き、問題点を審議すべきだ」との質問に対して、同町の青木町長は「町民全体のアンケートは実施しない、地元自治会の同意を軸に、議会などの了解を得て組合に町としての受け入れ同意を伝えたい」⁴⁸と答えた。また、処分組合は日の出町に対して「地域対策費」として毎年四億円（97年からは6億円）を約束し、地元自治会（第22自治会）には地元対策費として年間12億円を約束し、都は玉の内地区の下水道整備⁴⁹のために1億5,000万円（もとは自己負担であったが、100世帯あるので、一世帯あたり150万円の支援になる）の補助金を約束した。その際も、各自治会首脳部と地元の有力者に多くの利権⁵⁰と金銭が与えられたといわれる。

一方、1993年9月8日、4市町村（日の出町、秋川市、五日市町、檜原村）で構成する秋川流域開発協議会（当時会長・臼井孝秋川市長）は、谷戸沢処分場の安全性確保の具体策、将来にわたる責任体制の明確化、建設に伴う地域振興⁵¹（斎場の建設や病院の設備などに95年度で13億円を都と組合から受け取った）への支援を条件に、建設の基本協定に調印した。

ここで3市町村に対して都及び処分組合、組合構成団体からかなりの圧力があったといわれる⁵²。つまり、第二処分場建設を急ぐ処分組合やごみを捨てる側の自治体、都の幹部らが3市町村へ何度も足を運び、繰り返し説得したようである。このことによって3市町村の幹部らはしだいに追い込まれたと思われる。例えば、臼井孝・秋川市長の第二処分場に対する態度は、次のように変化⁵³した。即ち、はじめは「360万人が出すごみの処分場を同じ町内の近接地に二つ作るとは、とても理解できない、今後も議会の意向を聞いて対応する」⁵⁴と当初反対していたが、「(第二処分場は)本来、日の出町と組合の問題。紳士協定で4市町村の合意が必要になった。紳士協定は開発協議会と結んでいるのだから、それに加わる首長の決定があれば十分」として合意には議会の承認は必要ないことを強調するようになった。さらに「三多摩360万人のごみ処理の重要性は無視できない。安全確保の責任が明確となり、振興策協力の約束もえられた」⁵⁵と受け入れの理由を説明した。また、秋川市、五日市町、檜原村の各議会による第二処分場の掘り返し、目視検査の要求に対して、各首長は都副知事(当時鹿谷崇義)の要請を受け、軟化の方向に向かう。これを地域新聞は次のように説明している。

「秋留台開発を始め、企業誘致のための用途地域の変更、補助金など、いわゆる三割自治の弱さを見せ付けられた感がある。一日として休むことがない排出に捨て場がなくなれば大混乱が起こることは確実である。迫ってきた都は許認可権と補助金を武器に、処分場建設を協力要請したことは想像に難くない」⁵⁶

2.3.3 行政代執行

処分組合は、谷戸沢処分場の問題点が民間環境機関によって明らかにされても、谷戸沢処分場汚染疑惑の究明や第二処分場建設計画の撤回を求める住民の意思を無視して新たな処分場の建設を進めて行った。94年10月7日、処分組合は「東京都環境影響条例」に基づいて「日の出町谷古入沢

での第二処分場建設計画に係る『環境影響評価書案』を都知事宛に提出した⁵⁷。これに対して「日の出の自然を守る会」の永戸千恵氏は「第一処分場の汚水漏れ問題で都公害審査会による調査中にもかかわらず、一方的にアセス案が提出されたことに怒りを感じる。基本的には埋立の工法が変わらないのだから水質汚濁の調査が不十分すぎる。建設を認めない立場には変わらない」⁵⁸と非難した。この「評価書案」は30日間縦覧され、説明会は日の出町公民館(11月15日、16日)と青梅市長渕市民センター(11月17日)、青梅市梅郷市民センター(11月18日)で4回行われた。アセス案説明会では候補地がどこだったのか、選定基準は何だったのかななどを説明しないまま、「今日は第二処分場についての質問のみに答えます」⁵⁹と繰り返した。さらに青梅市内でのアセス案見解書の説明会では二七市町の職員を動員⁶⁰し、見せ掛けの説明会が行われて住民の怒りを浴びた。アセス案に対する住民の意見書が11万5,328件提出されたが、95年3月組合の「影響は少ない」という見解書が東京都保全局に出された。その見解書に対する住民からの意見書が1,077件出された。にもかかわらず、都は6月7日に見解書を受理した。

その後、処分組合は谷戸沢処分場の埋立終了⁶¹に直面し、さらに二ツ塚処分場の第二期工事に着工する予定としたが、第二期工事区域内に最終処分場建設に反対する住民たちが所有するトラスト地が残っているため、着工ができなかった。そこで処分組合は95年9月20日、第二処分場の道路建設のための工事に入るとともに、同年10月16日には、構成団体27市町の首長及び議員らから日の出町長、同町議会議長あての「建設促進について(お願い)」の署名⁶²を集めた。その後の11月29日には、処分組合は事業の遅れをおそれて、土地収用法に基づく事業認定を都に申請した。更に12月19日には、三多摩地域の首長9人が当時の青島都知事を訪ね、第二処分場に対して土地収用法に基づく事業認定を要請した。これを受けて都財務局は申請書を縦覧したが、この縦覧及び意見書提出期限については所有者に一切通知されず、結局12月23日までに処分場賛成側だけの意見書が約1,200通も提出された。これに対して住民115人は処分組合議会

に対して「第二処分場事業認定申請を取り下げるように」と請願を行ったが、出席 25 議員中賛成 2 人で不採択とされた。同年 12 月 21 日に、都財政局は土地収用法第 20 条の要件⁶³を審査、事業認定を告示した。

一方、厚生省は住民側の補助金凍結要請に「国の事務役割からいって谷戸沢処分場と第二処分場をリンクージュすることはできない、…いずれ補助金を出す方針は変わらない」⁶⁴と答え、建設が大幅に遅れた第二処分場の国庫補助金のうち、3 億 3,000 万円の交付を正式に決定（96 年 3 月 22 日）した。そこで、処分組合は第二処分場の本体工事に本格的に着手した。処分組合は強制収用⁶⁵に向けて 10 月 18 日の 1 日だけで土地、物件調書を作成⁶⁶し（権利者全体の 6.5%にあたる 171 人が署名、残りは町長の委任を受けた職員が代理署名）、都収用委員会に裁決申請書と明け渡し裁決申し立て書を手渡した（96 年 12 月 13 日）。そして、1999 年 10 月、都収用委員会から土地収用の裁決が出され、2000 年 3 月 31 日にトラスト地の所有権を取得した。その後、土地にある物件の移転及び土地の明け渡しを求めたが、住民の反対で 2000 年 10 月 14 日に行政代執行を行った。

2.4 ニツ塚処分場の立地をめぐる紛争の構造とその影響要因

以下では、ニツ塚処分場の立地推進をめぐる多様な利害関係者間の相互作用過程とそれを制約する構造的要素を中心に考察する。

2.4.1 法的・制度的要因

(1) 一部事務組合制度と東京都三多摩廃棄物広域処分組合の現況

一部事務組合⁶⁷とは、自治体（地方公共団体）が行う事務のうち、一部をいくつかの自治体が共同で処理する特別地方公共団体である。一部事務組合は共同処理事務の範囲において、地方自治体と同様の権能を有している。また以下に述べるように、事務を行う事務所、事務を担う職員、議事を行う議会も同様に有している。なお、一部事務組合は事務の共同処理方式であるから、一つの自治体がいくつもの事務組合に加入することもある。例えば、当時、日の出町が参加していた一部組組合は、秋川衛生組合・西

秋川衛生組合・阿伎留病院組合・都市町村議会議員公務災害補償事務組合・都市町村職員退職手当組合・都市町村総合事務組合・西多摩農業共済事務組合の7つであった。

上述のとおり、一部事務組合は特別地方公共団体なので、その限りで一つの独立した地方公共団体の扱いとなり、「管理者」や「議会」などを形式的に有し、組合管理者及び事務局（執行機関）と監査委員（監査機関）から構成される。したがって、次の図5-3が示すとおり、一部事務組合は議決機関として組合議会を置き、協議機関として組合理事会を置く。

次に設立の手続きを見てみよう。自治体が行う事務のうち、一部についていくつかの自治体が協議により規約を定め、都道府県の加入するものにあっては総務大臣（当時は自治大臣）、その他のものにあっては都道府県知事の許可を得て、地方公共団体の組合を設ける。また、最終処分場の管理・運営には通常ならば、都知事による廃棄物処分業の許可及び最終処分

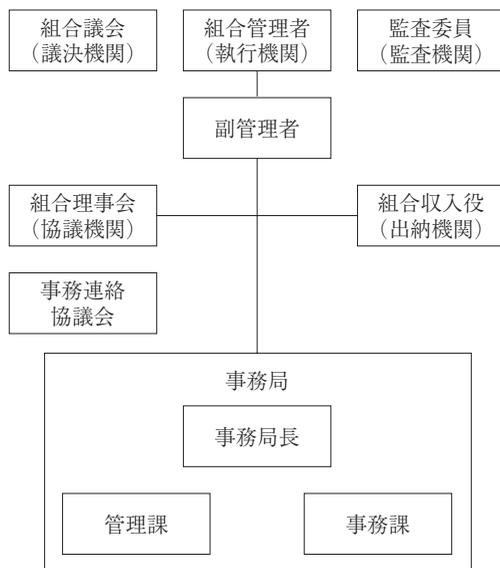


図 5-3 一部事務組合の組織

出典：村上博『広域連合と一部事務組合』154頁。

場設置の許可が必要だが、処分組合は、多摩地区27市町の事務の一部を共同して処理する組合だから、その事業の性格は市町の手続きそのものの遂行と見られる。従って処分業の許可は不要であり(廃棄物処理法7条4項)、また処分場設置の許可も要らない(同法8条1項)。

当時の東京都三多摩廃棄物広域処分組合⁶⁸の状況を見ると、以下のとおりである。

① 組合議会

組合議会の議員の定数は27人とし、各構成自治体議会議員から1名ずつ選出する。議員は組織団体の議会においてその議会の議員のうちから選挙する。議員の任期は組織団体の議会の議員に任期による。組合の議会は予算と決算の審議を行うために、通常、年2回開催される(3月と9月)。

② 執行機関

- 管理者及び副管理者

組合に管理者1人及び副管理者3人を置く。管理者及び副管理者は、組織団体の長のうちから互選する。管理者及び副管理者の任期は、組織団体の長の任期による。

- 組合理事会

理事会は、組織団体の長を以って構成する。理事会は、議会に提案すべき議案その他組合の運営に関わる基本的事項について審議する。

- 収入役

収入役は、組織団体の収入役のうちから管理者が議会の同意を得て選任する。

- 事務局

事務局に事務局長その他の職員を置き、管理者が任免する。事務局長は都の部長級職員が派遣される。事務局長を含めた事務局職員の定数は25名であり、そのうち12人を都から派遣された職員が占め、実質的な政策は都職員がリードしている。

- 監査委員

組合に監査委員2人を置く。管理者が議会の同意を得て識見を有する者及び議員のうちから各1人を選任する。監査委員の任期は識見を有する者にあつては4年とし、議員のうちから選任される者にあつては議員の任期による。

一方、処分組合の財政は、その多くが構成団体からの分担金・負担金によって賄われている。歳入の主なものは、この分担金・負担金のほかに、国庫支出金や都道府県支出金、財産収入などである。性質別の歳出では、人件費（職員及び特別職の報酬）、物件費があるが、処分組合の場合には最終処分場の施設整備費、補助費などの歳出が大きい。また組合は、独自に組合債（地方債）を起こすこともできるので、広域処分組合も、多額の組合債を起こしている。このような財政構造のもとで、組合と構成団体との関係では、負担金・分担金と地方債が問題となる。つまり、一部事務組合は、共同で実施することになった事務については各構成団体（自治体）の手を離れるものの、仮に大規模施設の建設のために多額の地方債が起され事業が進行したとすると、それは構成団体への負担金となって跳ね返る。個別構成団体（自治体）はそれに対する歯止めがかけにくいという問題が生ずることになる。

処分組合の財政規模は、発足当初の1981年においては20億円であった。1984年に焼却灰搬入などの事業が始まり、その翌年の1985年度の決算では、構成団体（各市町）から分担金・負担金が約19億4,500万円（歳入合計に占める割合・72%）、地方債約4億7,500万円（17.6%）、国庫支出金約1億760万円（4%）、都支出金（4,600万円、1.7%）となっていた。ところが、第二処分場の建設が始まった1993年になると、55億円の組合債（歳入に占める割合、58.8%）が起こされ、構成団体（各市町）からの分担金・負担金も37億2,000万円と一気に膨らむことになった。この年、財政全体の規模は、約97億4,800万円に達している。1993年度を境に、広域処分組合の予算規模は大きく膨らみ、各構成団体（市町）からの分担金・負担金、

そして組合債が大幅に伸びることになる。1995年度の決算状況をみると、地方債残高は約134億6,700万円、債務負担行為と呼ばれる借金206億円も含めると約340億円という巨額の債務を負うことになった。この債務は、各自治体を一部事務組合に縛り付けることになるのである。

(2) 廃棄物の広域移動と自区内処理原則

廃棄物処理法⁶⁹では、「市町村責任原則」「自区内処理原則」「適正処理原則」が定められている一般廃棄物の処理は、実際には、「組合方式」や「委託方式」、さらには「中間処理」を利用した広域的処分に負っているところが多い。

ところが、広域的処分にかかわって問題となるのは、発生した域内（市町村内・一部事務組合内）で「適正処理」することを定めた「自区市町村内処理原則」、いわゆる「越境搬送禁止原則」の形骸化である。実際に、「自区内」の範囲を行政区域内に限定してしまうと、その原則を達成している区市町村は東京都にはほとんどないし、この原則にとらわれるとごみ処理事業は成り立たないのが現状である⁷⁰。田口正己は、「日の出町問題は、越境搬送禁止原則を無視して日の出町に設置する大規模最終処分場に搬送・処分する三多摩地域廃棄物広域処分組合の行政行為などに対して、日の出町民や都民などが異議を申し立てた問題」⁷¹であると指摘している。

また、ごみ処理施設が大型化すればするほど、「迷惑の移動と集積」の規模は拡大し、地域的な利害対立は激化する可能性が高くなる。すなわち、処分場の広域化は、「受益圏」と「受苦圏」の空間的・社会的距離を極めて大きくさせ、周辺地域以外の住民にとってはごみ処理が遠い地域での関心外の問題とされ、ごみ問題に関心が持たれにくくなってしまい、組織の肥大化が住民と行政との間や各市町村と広域的組織の間の意識の乖離を招く恐れがあると指摘⁷²されている。実際に、谷戸沢処分場汚染問題に関わって処分組合の情報開示が遅れるなど、住民との距離が大きいことを示している。

2.4.2 政策執行機関側の要因

(1) 行政側の対応

① 日の出町当局

地元の自治体である日の出町当局は、町民の生命や、健康、財産を第一に守らなければならない立場にある。ところが、同町の青木国太郎町長は日の出町議会の1992年12月定例会一般質問で反対住民との話し合いを求められたのに対して「反対派とは話をしない」と答えている。また、町民の4割が処分場問題追求の署名を行ったことについても、「極めて少数の人が煽動しているのであり、署名しても腹の内は違う者もいる」⁷³との発言をしている。1993年3月には、住民団体である「住民の会」（代表・雨宮敬子）が、第二処分場建設計画の白紙撤回と谷戸沢処分場の汚水漏れ対策を求める署名を日の出町の全世帯の過半数を集めて日の出町議会に提出したが、町議会は12対5で不採択とし、町長や推進派議員は、「一部の住民が騒いでいる」という反応を示している。

② 東京都三多摩廃棄物広域処分組合

処分組合は、谷戸沢処分場の管理運営及び第二処分場の建設事業の主体である。なお、地元自治体と締結している公害防止協定第13条⁷⁴にも規定されているとおり、地域住民の安全を図るべき機関であるが、地域住民側が常に抱える汚水漏れに対する疑問の解明やデータ開示要求、住民参加、また最終処分場に対する代替案の提示などを徹底的に拒否してきた。

1996年5月20日、国からの要請を受け、谷戸沢処分場汚水漏れの技術的再究明のため、青島都知事と五首長（白井千秋・多摩市長、田辺栄吉・青梅市長、井上篤太・羽村市長、理事会議長・土屋正忠・武蔵野市長、副議長・石井三雄・狛江市長）が会談して「谷戸沢処分場検討プロジェクトチーム」の発足⁷⁵を決めた。会談後、知事は「技術的問題が重要であるので、専門家なり学者なりが参加するのは当然」とし、また住民参加に対しては「組合側の自主権に任せる」と答えた。住民参加について組合管理者白井千秋氏は、「技術的問題を扱うので住民の参加を考えて

いない」と否定し、汚水漏れ問題を追及した「日本環境学会」の参加については「あくまで私達の立場でやる」⁷⁶と述べ、行政側単独で検討する方針を明らかにした。また、処分組合管理者土屋正忠・武蔵野市長は、日の出町の最終処分場が環境に大変な負荷をかけている事実は認めながら、住民側が常に原因究明を求めてきた汚水漏れ問題について「遮水シートの破損は掘ってみないとわからない。破損の有無は神のみぞ知る」と語っている。加えて、処分場建設に反対する住民に対して「組合側の検査データは法の基準値内を記録している。それを信じずに反対するのは一種の信念、妄想だ」また、「処分場を否定する人には、ごみを一切出さず、自分で処理しろ、といたい。それは現代文明に生きる我々に無理なのは明らか。そんな人たちと話し合う気も、谷戸沢の調査委に加える気もない」とまで言い切っている。そのうえ、第二処分場内の土地トラスト運動は「トラストならぬ行政の事務処理のジャマストにすぎない」と述べている⁷⁷。

③ 東京都

東京都は、廃棄物処理法に基づき、谷戸沢処分場などの管理運営などに関して、業務停止命令、措置命令、改善命令などの行政命令を出す権限を有する。ところが、住民側の対話の要請⁷⁸を徹底して拒否した。当時東京都知事であった青島氏は「多摩の市町村が一生懸命やっていることに口出しする立場にない」⁷⁹と語った。

また、日の出町の住民団体「みずすまし」（代表・布谷和代）が、東京都清掃局に対し、情報公開条例に基づき、地下水集水管などのデータ開示を要求していたが、都は開示しないと答えた。その理由⁸⁰は次のとおりである。

- (a) 当該文書は、都と東京都三多摩地域廃棄物処分組合との協議により、同処分組合が作成した文書を、外部に出さないという条件のもとに都が取得したものであることから、これを開示することにより、都と同処分組合との協力関係及び信頼関係が損なわれるおそれがあるため。「東京都公文書の開示等に関する条例第9条第5号 該当」

(b) 当該文書は、これを開示することにより、当事者間の信頼関係が損なわれるとともに、当該事務事業の円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるため。「同条例第9条第8号 該当」

これに対して東京地裁八王子支部（裁判長・宇佐見降男）は95年3月8日、「データがない」とした都公文書開示審査会の答申を「不存在の根拠にはならないと」と厳しく批判した。

④ 厚生省（現、環境省）

厚生省は国の廃棄物行政の主管官庁である。廃棄物に関する立法を提案し、廃棄物処理法の運営に関して都道府県などへ通達・通知を出し、廃棄物処理法によって与えられた国の権限を行使するといったこと（例えば、廃棄物処理センターに関する権限、適正処理困難物の指定、補助金の交付）を行う。ところが、1996年1月29日、住民側の「日の出の森・水・命の会」代表の中西四七生や副代表の田島喜代恵が、厚生省衛生局の三本木徹・環境整備課課長らとの面談で、都に対して再調査するよう指導することを要請したが、「(ごみ処理という) 地方公共団体の固有事務のどこまで国が立ち入ることができるのか考える必要がある」⁸¹と、消極的な態度を示した。

⑤ 構成団体 27 市町

一般廃棄物処理をめぐる責任は処分組合にあり、それを構成する団体は独立した地方公共団体としての処分組合の自主性を重んじるべきである。しかし、各市町の首長を構成員とする理事会と各市町の議員から選出されている組合の議員とが、処分組合の意思決定を行うのであるから、多摩地区の各自治体はまさしく意思決定に関与しているのである。ところが、住民側からの各種陳情や請願は無視されてきた。このような構成団体の姿勢は、次のような、構成団体から日の出町への要請文からも読み取れる。

「また近年、谷戸沢処分場運営と二ツ塚処分場の建設に関して、処分場に反対する人達の言動により、貴議会を始め関係各位にひとか

たならぬお骨折りとお苦勞をおかけしておりますことに対して、衷心よりお詫び申し上げます。更に前般の日の出町議会選挙において、処分場が大きな争点となり、その結果に大きな影響を及ぼしてしまったことは誠に遺憾であり、また、申し訳なく思っております。」⁸²

(2) 政策対象集団側の要因

① 廃棄物処分場政策に対する否定的認識

谷戸沢処分場汚水漏れの報道以後、地域の住民の処分場に対する不信感は強まった。「こんなに立派な公害防止協定があるのに使わないなんて、絵に書いた餅じゃないか」「安全だから誘致したんでしょ。他市町の迷惑と町民の命のどちらが大切ですか」という毎日新聞の記事（92年5月26日付）は、住民の否定的な認識を示していよう。さらに、「処分場建設は町の財政再建に役に立つ」と住民を説得するなど建設賛成派の中心的存在であった前町議会議長の富田昌美氏が、処分場は地下水汚染対策が取られてないのに気が付いて「日の出町を見守る会」を結成し、処分組合を批判するようになった。

② 行政側に対する不信

谷戸沢処分場汚水漏れに対する行政側の「安全宣言」に住民は強い不信感をもち、その後、日本環境学会の「通常では考えられない高濃度の重金属や洗剤化学物質が見つかった」という調査結果を受けて、行政側に再調査を求めた。さらに、詳しくは後述するが、住民側が公害調停審査会と裁判で、汚水漏れを確認するために地下水集水管などのデータの開示を求めたのに対し、処分組合は、データは「存在しない」と繰り返して公開を拒否したが、1996年4月、東京地裁で公開したことによってデータ隠しが明らかになった。住民側は「組合のデタラメぶりがはつきりした」と不信感を強めた。

③ 地元同意をめぐる対立

同町全員協議会での町の基本的同意に対して「日の出の自然を守る会」の田島喜代恵氏は「議論が尽くされないうちに採決に持っていき強硬と

しかいえない」⁸³と非難した。また、反対派住民側（日の出ごみなかま＝代表・田村みさこ）は、(a) 町民の意向を正しく把握すべき、(b) 住民が納得できる説明会の実施、(c) 住民が処分場を歓迎しているような表現のあるPR映画の上映禁止の三項目にわたる要望書を処分組合と都清掃局に提出し、「条件付にしても賛成というのは過半数にも満たない」「アンケート調査は一部の日の出町住民の意思を確認したに過ぎない、…玉の内地区以外の人々の意向を無視できない」と非難した。

④ 環境アセスメントをめぐる対立

アセスメントは環境に配慮した適切な判断のための手続きであるので、どのように評価するかが重要である。したがって、評価項目の選定が重要となる。この評価項目は関係者の納得できるものでなければ、アセスメントの結果への合意が得られず、後の紛争の原因となろう。実際、評価項目や測定・予測方法などをめぐっても行政と住民との対立は続いた。アセス案に対する住民側（日の出の森・水・命の会＝代表・中西四七生）の意見は次のとおりである。

- (a) 日の出、青梅地区が何故に関係地域なのか、関係でいえば、多摩地域全域であり、それは東京都全域である。
- (b) 大きな事業計画には類似例を引用しなければならないと都の環境影響評価技術指針に記されているが、現谷戸沢処分場は、計画地の近接地において、まさに類似例そのものなのに、それに一切ふれてない。
- (c) 計画地の至近距離に巨大な活断層が走り、計画地の地質が砂礫層でグズグズで危険性があるのに、何ら記していない。
- (d) 管理型処分場の最も重要な部分である遮水シートにいたっては特定もしてない。
- (e) 現谷戸沢処分場の直下では土壌から鉛、亜鉛などが通常の80倍、6倍という高さで検出され大問題になっているが、アセスメントの予測項目には欠如している。

このように、行政側のアセス案に対して住民や日本環境学会の専門家は「欠陥アセス」⁸⁴であると非難している。

⑤ 東京都公害調停審査会での対立

調停では、住民団体「申請人の会」（代表・中西四七生）を中心とする住民244人が申請人となり、処分組合と関係27市町に対して、汚水漏れの疑いが出ている谷戸沢処分場の調査とごみ搬入中止、第二処分場の建設差止めを要求した。汚水漏れを確認するため、地下水集水管などのデータを求めたが、組合は拒絶した。また、水質汚染と処分場との因果関係を調べるための井戸の掘削による共同調査に対して、組合は必要ないと主張しつつけた。調停委員会が促した最終勧告に対しても、拒否の意見書を提出し、調停は94年10月14日付で打ち切られた。

⑥ データ公開をめぐる対立

住民側が処分場データの中で最も重視したのは地下水の電気伝導度データであった。住民からの要求に対して組合の細渕清事務局長は「日の出町、地元の同自治会、処分組合の三者の了解がなければ外部に公開しないとされている」⁸⁵「測定はしているが記録紙はない」⁸⁶「当の住民は公害防止協定を取り結んでいる地元第3自治会のメンバーではない」という理由で拒否した。1995年1月8日、住民側の代理人である梶山正三弁護士と布屋氏の2人が「1993年10月14日、公害審査会の調停で現地を訪ねた際、処分場内を見学し、その時、電気伝導度が記録紙に記録されているのを見た」と主張したのに対し、処分組合は証人尋問の時、その当時案内した安藤氏ではなく、何も知らない新任の細渕清事務局長を証人に立てた。尋問で彼は「地元が安全だと言っているのだから、電気伝導度の記録装置はいらない」と答えた。1995年3月8日、東京地裁八王子支部（宇佐見降男裁判長）は、処分組合、日の出町に対して、田島喜代恵氏に「資料を閲覧謄写させよ」という仮処分決定をした。さらに地下水集水管内地下水の電気伝導度の存否について「公害防止協定で常時観測が義務づけられ、…」[…『記録がない』とする組合幹部の証言は全

く信用できず、証人として不適格」と厳しく批判した。その後、田島喜代恵氏が仮処分決定に従って日の出町と組合に開示を要求したが、日の出町と処分組合は拒否した。そこで、翌日、田島喜代恵氏は仮処分の執行のための間接強制決定を申し立てた。これに対して、八王子支部（裁判長・宇佐見降男）は全面的に申し立てを認め、一日あたり15万円の制裁金を田島氏に支払うように日の出町と処分組合に命じた。判決理由で「組合が第三自治会と結んだ公害防止協定によると、『周辺住民』が要求すれば、資料の閲覧、謄写をさせなければならないと規定している」「『周辺地域』には日の出町全員が含まれると解すべきだ。」と認定した。これは、組合が主張してきた『『周辺地域』は第3自治会の構成員を意味し、第3自治会に所属していない田島喜代恵氏には閲覧権がない』⁸⁷との見解を明確に否定したものである。だが、組合はデータの開示より間接強制金の支払い（総額1億9,095万円）を選択した。そこで三多摩地域住民の13人は、「水質データを開示すれば、間接強制金を支払う必要がない、強制金支払いのための公金支出は違法である」として、住民訴訟⁸⁸を東京高裁に起した。しかし、1996年6月28日に、この住民側の訴えは棄却された。

また、前述したように、処分組合は法廷で「存在しない」といった谷戸沢処分場の地下集水管内地下水の電気伝導度の記録を1996年4月26日東京地裁に公開した。公開理由について処分組合は「万全の管理体制を法廷で訴えるため、協定に基づくものだけではない独自の調査を行っていることを強調する必要がある」と説明したが、住民側には極めてわかりにくい論理であり、住民側の不信感を強めた。

⑦ 事業認定をめぐる対立

1995年12月21日の都の事業認定に対して「日の出の森・水・命の会」は「住民の意思を全く無視する知事の暴走だ」⁸⁹と強く批判し、トラスト運動を強化した。住民側は組合議会や関係市議会に「事業認定取り下げ」を求めて請願・陳情を提出したが、いずれも不採択になった。また、都は事業認定の手続きで意見聴取をしたり、公聴会を開くことが任意で可能

表5-2 日の出町最終処分場をめぐる住民運動団体一覧（年代順）

団体名	活動時期	会員数	代表	活動形態	居住歴・関連事項
「日の出の自然を守る会」	1991.3～	70人	田島喜代恵	第二処分場反対陳情署名提出(92.3)その他にも平井川の護岸改修工事(自然工法)への転換を訴える。	田島氏:玉の内地区・在26年目
「新日本婦人の会・日の出町支部」	1991.3～	60人	安田澄子	「要求実現の会」として陳情の提出活動の一環で処分場問題に取り組む。	安田氏:日の出団地・在16年目
「日の出町を見守る会」	1992.4～	1人	宮田昌美	町議会にゴミシート破損に対し早期対応の陳情署名提出のための団体名(92.5)	元町議会議長、引退直後立ち上がる(地付き)
「ゴミ懇談会」	1992.5～ 1992.7	50人	田村みさ子	住民が依頼した水質調査結果発表会(於:日の出町団地)の開催母体	正式:「ゴミ問題懇談会実行委員会」 田村氏:日の出町団地・在17年目
「日の出ごみなかま」	1992.7～	6人	田村みさ子	住民意識調査(92.7.9)、陳情提出	
「やってみる会」	1992～		山科信子	町の補助金をもらい町内のゴミ問題の解決への具体的提案活動を行う(買い物袋作成など)	「輪投げの会」講演会に集まった町民による結成 正式:「行政と一緒にゴミ問題を考える会」
「(日の出町)住民の会」	1993.3	7人	雨宮敬子	陳情書の署名集めで全戸回る(93.3)	雨宮氏:日の出団地・在20年目
「大気汚染を考える会」	1993.6～ 7	7人	雨宮敬子	ごみ搬入道路沿い住民にアンケート(93.6～7)	
「“あばたりあんからの手紙”差出人の会(仮)」	1993(町長選前後)	5～ 6人	雨宮敬子	「(新)あばたりあんからの手紙」(ミニコミ誌)発行・全戸配布	「あばたりあん」後、改めて「新」と題してアセス、裁判、報道等に関する情報を提供、差出人を毎回記載、団体名は特につけていない。
「(ゴミ問題を考える)三多摩連絡協議会」	1992.3.8～ *		永戸千恵	日の出町内の状況等を三多摩の支援団体へ連絡(「自区内プロジェクト」へ変更)	永戸氏:坂本地区・在5年半 正式:「広域処分場に反対しゴミ問題解決をめざす三多摩連絡会」
「日の出アセス連絡会」	1994～ 1994.12		田島喜代恵	住民側の自主アセスの際の代表 環境アセスメントの意見書提出呼びかけ	自主アセス:94.2実施
「東京都公害審査会に調停を申請する会」	1993.2～ 1994.11	244	中西四七生	調停(93.8～94.10打ち切り、計8回)	通称:「申請人の会」
「東京都公害審査会に調停を申請する会」→「日の出の森・水・命の会」	1994.11	70人	中西四七生	裁判母体、総括団体として発足、民事裁判を95年2月に提訴	副代表:田島喜代恵 事務局:永戸氏
「大久野子どもを守る会」	1994.2	2人	永戸千恵	署名・自主アセス中間報告参加の際の団体名	
「ゴミと処分場を考えよう父母の会」	1994.2	1人	山木戸啓子	自主アセス中間報告参加のための団体名	山木戸氏:日の出団地14年目
「日の出処分場問題解決住民プロジェクト」	1995.7～	300人	中西四七生	(株)ブランド研究所と技術提携、ゴミの循環型処理システムをめざす	関係地域住民が処分場問題解決のための代替案提示を試みる新しい動き
「日の出の森と・支える会」	1994.11(発足大会は95.1)	704人	三輪啓(運営委員長:鈴木治議員)	予定地トラスト運動(本部:中野区)「トウキョウウサンショウウォ基金」展開	正式名称:「日の出の森を廃棄物から守る運動を支える一万人委員会」(会員は町外も含む)

出典: 神長唯「環境運動に見る女性の参加及びその役割に関する社会学的考察」東京都立大学人文学部社会学卒業論文、1995年、84-85頁より作成。

である。そこで、住民側は公聴会を開くことを要請したが、都は「必要を認めない」と答えた。そこで、96年3月12日、「日の出の森・トラスト会」の三輪啓代表は事業認定の取消しを求め、東京地裁に提訴⁹⁰した。

このように、行政の主張に対する住民側の不信感を強めたのは、事実上の手続き段階での行政側の一方的な立地決定過程のみならず、第二処分場建設予定地発表以後の法的な手続き段階での住民側の反対意見や情報公開の要求を積極的に受け入れる姿勢を見せなかったことにもあった。また、住民と行政との合意形成過程に司法機関の影響もあったとみられるが、合意形成まではいたらなかった。

以上、住民側の対応をまとめたものが表5-2である。

(3) 社会・経済的要因

前述したとおり、第一谷戸沢処分場の場合、多摩27市町で構成される「処分組合」から財政的措置を受けることで、当時、破綻寸前であった町の財政を立て直そうとしていた、日の出町当局や議会による地元への働きかけ（説得や経済的補償など）が施設の受容に大きく影響を与えていた。しかし、谷戸沢処分場の受け入れによる財政再建が思い通りに進まない中、新たな処分場の確保に苦慮していた処分組合は、日の出町を再び第二最終処分場の候補地としていた。当時の状況を、同町のM議員は次のように語る。

「第二二ツ塚処分場の場合も、谷戸沢処分場の受け入れによる財政の立て直しが思い通りに進まなかったことが受け入れ決定の一つの要因として大きく作用した」⁹¹

(4) 利害調整の中立的第三者の不在

日の出町最終処分場問題をめぐる住民と行政との利害対立を抑制するためには、当該地域住民、処分組合、27構成団体、地元自治体、東京都など、紛争当事者の利害関係を事前に調整する中立の第三者の仲裁や調停が非常に重要となる。しかし、日の出町の場合はそのような中立の第三者が存在

しなかった。

① 日の出町議会

日の出町は28の自治会からなり、各自治会から居住地区の利益を代表する議員が「自治会推薦」で選出される。議員18人中、建設賛成派が12人を占める議会と町長はほとんど一体になっており、議会の同意というのは全員協議会⁹²で形成され、最後は町長一任ということで決定してしまう。このことは処分場をめぐる一連の問題は多数決で組合側の意見が通る構図につながる。さらに、多数を占めている推進派議員は町内の反対運動を「一部の過激派が騒いでいる」⁹³と捉えている。このような議会の状況は、処分場の受け入れへの同意という構図を形成させた。本来、住民の声を代表するべき日の出町議会は、1992年から1994年までの間、処分場に関する住民からの14件の陳情すべてを不採択にした⁹⁴。

② 三多摩27市の議会

各構成自治体は、処分組合を独立した一部組合としてその権限を認めているので、そこで共同処理される事務を巡って処分組合に対して強い立場を取れない。また、組合の財政は、多くが構成団体からの分担金・負担金によって賄われている。さらに、組合は、独自に組合債（地方債）を起こすこともできるので、処分組合も、多額の組合債を起こしている。このような財政構造のもとで、処分組合と構成団体との関係では、負担金と分担金と地方債が問題となる。仮に大規模な建設のために多額の地方債が起こされ、事業が進行したとすると、それは構成団体へ負担金となって跳ね返る。従って、問題が起きた場合、個別構成団体はそれに対して歯止めを掛けにくい状況におかれているのである。たとえば、1998年6月、小金井市議会が処分組合に対して、「谷戸沢処分場汚水漏れの原因究明と第二処分場の安全性の検証を要請する意見書」を地方自治法99条2項の規定により提出したのに対し、処分組合、日の出町議会成正会、日の出町長、日の出町第3自治会及び第22自治会長は、小金井市の意見書を検討する方向で対応するのではなく、小金井市から排出され

るゴミの受け入れを拒否するという方向で対応した。

③ 組合議会

組合議会の議員は、住民から選挙で直接選ばれるのではなく、自治体議員の中から選出される。従って、住民から直接チェックを受ける仕組みがない。また、各自治体の議会から選出されるといっても、実際には議会の有力会派を中心に議員を割り当てる自治体も少なくない。経験の長い議員や役職に就いている議員が、報酬の多い処分組合の議員に就くという傾向もある。したがって、問題が起きても、議会でのチェック機能が働きにくい⁹⁵。自由に発言できない組合議会の雰囲気は、1995年12月10日に開催された「日の出処分場問題市民公聴会」での内田勲氏の次のような発言内容からうかがえる。

「議事に対して質問するとか反論するという議員は異質の議員であるという図式ができてきているようなんですね。ごみを捨てさせていただいている市から出ている議員は反論がしにくいということです。したがって、いくら議会に請願を出しても、なかなか通りにくいのが現状だろうと思います。私も灰色のものを白と言うのは大嫌いな性格ですが、さすがの私でも、この中にいますと、なかなか灰色ということがいえないのが現状です。」⁹⁶

④ 東京都公害調整委員会

公害紛争調整とは、調整委員会が当事者双方の互譲による合意に基づいて紛争の解決を図る手続きである。委員会が当事者の間に入って手続きを進め話し合いをリードして行くが、あくまでも当事者双方の合意が基本となるため、当事者に対して調整への出頭を強制することはできない。そのため、ごみを捨てている27市町の責任者は調整委員の出席要請を無視し、1年2ヶ月にわたる全八回の調整の場で一度も住民と話し合いをしなかった。また、処分組合は、東京都の公害審査会で審査委員が「谷戸沢処分場玉の内側の汚染調査を共同でしなさい」「1.5ミリのゴムシー

トの下に設置された地下集水管のデータを公開しなさい」と何度も勧告したにもかかわらず、最後まで拒否した。

(5) 受益圏・受苦圏の分離による課題

日の出町最終処分場の立地をめぐる紛争は、「受益圏」と「受苦圏」が分離した利害関係の中で発生した場合は「分離型紛争」である。すなわち、以下のように、「受益圏」と「受苦圏」の関係を分離することが可能である。

- 直接加害者「集約的代弁者」：東京都三多摩廃棄物広域処分組合
- 間接加害者「受益圏」：27市にある三多摩360万人
- 被害者「受苦圏」：上記した27市にある三多摩360万人のうち日の出町の住民（のうちの施設周辺の住民）

ここで「受益圏」は、間接加害者である27市町の住民360万人であり、同地域内で発生する一般廃棄物が日の出町にある広域処分場に運び込まれる。一方日の出町自身は、町内の処分場を一切利用していない。そして同処分場を管理運営するのは「受益圏」の「集約的代弁者」としての処分組合であり、東京都と27市の自治体職員による出向という形で構成されている。このことから、「受益圏」と「受苦圏」の空間的・社会的距離は極めて大きく、そのため同処分場関係者・利用者にとって自己の行っている行為がいかなる結果を生み、日の出町の施設住民に対していかなる犠牲を強いているのかについて無感覚・無責任になりやすい。それゆえ、ごみ処理需要（欲望）を自己抑制しようとするメカニズムも作動しにくくなることになる。このようにごみ処理施設を自地域内に造らず、自地域外に多数の自治体によって一括処理・運営を目指す広域処理方式は、捨てる側によって廃棄する行為への不透明性を生み出し、遠く離れた施設立地地域への受苦を認識することなく有害物質の混じったごみを捨てつづけるという構造を生み出す。

ところで、受益の側にはその受益の「集約的代弁者」として公的機関が

必ずと言って良い程存在するが、受苦の側には「集約的代弁者」が存在しないことが多い。このことから受益の側は利害表出回路を持っているが、受苦の側の場合、明示的・制度的には利害表出回路を持ってない。したがって、この「集約的代弁者」が重要な意味をもつとされている。

公共の名の下に行われる開発行為において公的機関が「集約的代弁者」となるわけだが、「受益に焦点を合わせて設定された受益の調整機関」とも言い換えられる。受益調整機関は被害や受苦に対して相対的に鈍感な構造をもつ。すなわち被害者の生活や権利は殆ど汲まないまま、開発は進められてゆく。一方開発対象地域における被害者住民では大規模開発という一連の行為が実は両当事者たちによってまったく異質の問題として把握されることになる。つまり「集約的代弁者」たる処分組合は増大するごみ処理需要に対する対応を前提に自己の統括するシステムを調整することで三多摩地域のごみ問題という社会的緊張を緩和することを目指す。そのため建設予定地住民の反対は単なる「地域エゴ」として映り、社会全体（への需要）への配慮を欠くと考えられ、理解されない。

一方、地域住民にとって開発行為は平穏な日々の生活を強硬手段により破壊する「集約的代弁者」たる処分組合の暴挙として映るのである。

つまり、一般廃棄物の最終処分という責務遂行を第一に考える処分組合にとっては、当該自治体（構成団体 27 市町）の住民のための一般廃棄物焼却処理を「いかに円滑に進めていくか」に全ての関心が集中される。したがって、第二処分場建設をめぐる地域住民の反対は、三多摩地域全体の円滑な日々のごみ処理の実現に対する一部の地域住民の身勝手な行動として映り、日の出町の住民が抱える「汚水漏れに対する不安の解消やごみの安全性をいかに高めるか」といった要求や意見を意思決定過程に反映しようとしないう傾向がある。このような構造的要素が行政側と住民との十分な「議論の場」の形成を妨げる一つの要因として作用している。

(6) 地域間・住民間の不信感の広がり

第二処分場立地の反対派地域住民に対し、右翼の街宣車が二週間以上に

わたって連日家の前に押し掛け大音響で罵ったり、無言電話、花火の投げ込み、バケツの水を頭から掛けたりする等、嫌がらせ行為⁹⁷が多発した。また、地域住民の間で、賛成派（地域の開発）と反対派（環境保全）との利害の対立も激しくなった。宮岡前町長は当初反対だったが、このような各種嫌がらせや対立の中、1994年町長選の際に、青木町長の後援会の名誉会長を引き受けることによって処分場受け入れ賛成に回った。

また、地域住民の間にも反対運動に対する否定的な認識が広がった。雨宮敬子氏の発言から、このような町の状況がうかがい知れる。

「推進派との意見交換の場として自治会館を選ぶのにかなり難航した。ある自治会館で自治会長からはっきりごみの話をするならよその自治会館でして欲しい。この会館ではごみの反対運動が広がったということになると町に申し訳ないと断られた。」⁹⁸

このような各種嫌がらせや地域住民間の対立、反対運動に対する否定的な認識の拡がり、住民間の話し合いの場を設ける上で一つの阻害要因となった。そのため、議論の場が形成された場合でも、「アンケートを無記名にするかどうか」「各世帯必ず一人ご出席の注意書」⁹⁹といった、処分場の問題とは関係のない事柄が前面に出てしまい、「処分場の可否」や「処分場設置の計画の内容や公害防止計画などの検討」等の本来の問題が、議論の中心から外れてしまうことになったと考えられる。結局、地元では十分な議論がされないまま、多数決で地元同意を決めるに至った。

(7) 環境運動団体の活動

日の出町最終処分場の立地推進をめぐる対立の中で各環境団体は地域住民らと政策反対連合を形成したと言える。特に環境団体の情報提供、支援活動は地域住民に相当な影響を及ぼした。例えば、1993年4月、「自区内処理を実現する市民プロジェクト」が三多摩地域に結成され、市議会への陳情・請願を繰り返す活動もさることながら、並行した関係省庁・処分

組合・東京都へ出かけ直接、「市民の声」による要請や状況把握を行うことで民意の反映を試みた¹⁰⁰。

(8) 推進側による広報活動とマスコミの報道

行政側は、科学的な資料を提示し、公害を起さないことを立証してみせ、さらに地域住民の不安を払拭させるため直接説明会などを通して迷惑施設に対するに対する正確な理解を求める活動が望まれる。「三多摩は一つとなり…日の出町と三多摩は協力することが基本理念」「多摩地域 26 市 1 町の住民と文化・スポーツなどを通して、相互の理解と信頼を深めていく事を目的とした事業」¹⁰¹などをアピールするだけで、地域住民が常に抱えている谷戸沢処分場汚水漏れに対する疑惑の解明に努めることはほとんどなかった。一方、反対派住民側はチラシの配布¹⁰²、自主上映会（「水からの速達」、日の出町住民運動関連書籍の出版¹⁰³、住民主催のアセス案説明会などを通して、地域住民のごみ問題への関心を高めた。

また、日の出町の報道に関しては、地域紙の『西多摩新聞』と『秋流新聞・西の風』及び『東京新聞』¹⁰⁴が日の出町問題を秋川流域そのもの問題として取り上げ、全国紙では『朝日新聞』や『読売新聞』が地域版の紙面を大きく割いて地域問題として読者の認識を高めた¹⁰⁵。実際、「遮水用ゴムシートに破損の疑い」という朝日新聞の報道¹⁰⁶や処分場の調整池と付近の井戸水からプラスチック性添加剤が検出されたことがNHKで報道されて以後、住民側の第二処分場建設に対する反対は強くなり、行政側は谷戸沢処分場周辺に対する水質調査を行うことになった。

(9) 選挙

「第二処分場受け入れ問題」が焦点となった 1994 年 4 月 10 日の日の出町長選と 1995 年 8 月の町議会議員選挙は、公約でも処分場問題になんらかの形で触れており、やはり「ごみ選挙」であった。処分組合を始め、東京都、構成団体 27 市町にとって、町長選で処分場反対派の候補者（中西四七生氏）が当選した場合、用地確保が第一の懸案となる。人口 1 万 6 千

人の町長選へ27市町の首長と都知事が連日訪問するなどの支援と当初、建設に反対だった宮岡前町長が後援会名誉会長を引き受けたことなどにより、青木国太郎が当選した(青木国太郎 5,627票、中西四七生 2,456票)。青木町長は、「…建設を承認した都三多摩地域廃棄物広域処分組合の第二廃棄物最終処分場問題は最終的に決着したと考える」¹⁰⁷と主張した。一方、95年8月の日の出町議会議員選挙では、谷戸沢処分場汚水漏れ疑惑を追及してきた「日の出の森・水・命の会」が支援する6人の候補¹⁰⁸が全員当選した。トップ当選を果たしたのが処分場問題を前面に出して戦った主婦であり、2位の公明党と61票差、758票で初当選した。これで反対派が議会の定数の3分の1を初めて占めることとなった。これについて朝日新聞は、「議会の3分の1を占めることになり、第二処分場建設で住民合意が整っているとされる同町でも反対意見が根強いことを示した。」¹⁰⁹と論評した。

2.5 小括 紛争調整過程への影響要因

以上の分析を踏まえて、日の出町最終処分場の立地をめぐる紛争調整過程に影響を及ぼした主要因を抽出してみると、以下のとおりである。

2.5.1 行政主導の立地プロセス

日の出町の場合、立地戦略の側面から見ると、伝統的アプローチに補償的アプローチが加えられたといえる。つまり、候補地の選定は行政側によって一方的に決定され、公表された。地域住民との協議は、行政側が立地予定地域を発表した後に、形式的に行われた。さらに、地元下水道設置などの迷惑料を提供することによって地元住民との合意を進めた。また、秋川流域の周辺自治体が反対から賛成に回ったのも、処分組合や東京都が秋川流域活性化のための補助金を提供したことの影響が大きかったであろう。反対側住民が問題にしたのは、管理運営の主体である処分組合のこのような不透明な手続きであったといえるのだが、ここで問題をもう少し掘り下げれば、最終処分場の立地を巡る紛争の根源にあったのは、住民側と行政側、もしくは反対派住民と賛成派住民との間に最終処分場設置につい

での十分な「話し合いの場」がなかったということであろう。たしかに環境アセスメントの説明会など各種説明会で意見陳述などの機会が与えられることもあったが、こうした住民の意見を反映する仕組みは不十分であり、形式的な手続きであった。すなわち、住民のホンネの部分（処分場の必要性、計画の内容やそれに伴う利害関係など）が話し合える場が設けられていなかったことに、トラブルの一因があったと思われる。日の出町の場合は、行政側は計画案の修正や撤回を考えず、そのまま実施するべく、もっぱら地元住民への説得を続けるタイプであったといえる。

2.5.2 合意の対象となる住民の範囲の狭さ

処分組合を始め、行政側の政策執行は「周りの人が賛成していても、「地元」の人々が反対すれば政策の執行は無理であるが、周りの人々が反対していても、「地元」の人々が賛成すれば、政策を進めるべきである」という論理に貫かれていた。谷戸沢処分場の場合は当初第2自治会の住民の反対により白紙撤回せざるをえなかったが、第3自治会が賛成に回ってから行政側のこのような論理はさらに強固になった。住民側が幾度も処分組合や日の出町に電気伝導度のデータの公開を求めたのに対して、「当の住民は公害防止協定を取り結んでいる地元第3自治会のメンバーではない」という理由で徹底的にそれを拒否したのはこの論理に従ったものと考えられる。こうした論理は、日の出町全住民を対象とするアンケート調査要求に対する日の出町長の拒否や、東京都の情報公開の拒否理由などにも現われている。このような論理を行政側が貫き、建設を推進するために住民合意の範囲を地元のみ限定したことによって、地域住民の反発や住民間の分裂を招いたのである。

2.5.3 調整者の不在

政策執行機関と地域住民との対立を解決する役割を果たす調整者が存在しなかったことも、合意形成過程に大きな影響を及ぼしたと思われる。

谷戸沢処分場の場合、財政難の克服が受け入れの理由となっており、日

の出町当局と同議会を一体化させる一因となった。また、用地確保の困難という三多摩地域のごみ行政の問題から生まれた一部事務組合による広域処理方式は、組織の巨大化と硬直化を来し、調整者の生まれる環境形成を妨げる一因となった。他に地域的特性（新住民と旧住民との関係など）からもその要因を指摘できる。これは住民と行政との仲介者の形成を妨げる一因となり、住民と行政との対立が解消しないまま、受け入れに至った。

二ツ塚処分場の場合は、このような環境的要因（地域的特性、新住民と旧住民の対立など）が大きく働き、調整者が形成されにくかったと思われる。

しかし、2.4.1 で述べたように、住民の実質的な参加を促進する手続き（もしくは「話し合いの場」）が改善されれば、状況はかなり変わってくる可能性がある。

以上の考察から分かるように、迷惑施設に対する地域住民の反対を理解するためには、単純にNIMBY現象と決め付けるのではなく、住民が置かれている政治的・社会的・経済的な文脈を踏まえた理解が必要である。そして、地域ごとの特殊性を一定程度認めつつも、その中からある種の共通性を見出すことこそ、今日、各自治体が抱える住民との紛争の解決に、一歩近づく鍵となるのである。

注

- ¹ (財)東京市町村自治会調査会『多摩地域ごみ・リサイクル白書』平成12年3月、9-10頁。
- ² 三多摩とは東京都にあった北多摩郡、南多摩郡、西多摩郡のエリアを指す。現在は多摩地域と呼ばれることが多く、三多摩は死語になりつつある。昭和時代、この23区と多摩地域の交通網や公共施設といった都市基盤整備の格差を三多摩格差と呼んでいた。
- ³ 神長唯「廃棄物処分場問題における自治体と住民運動」飯島伸子編著『廃棄物問題の環境社会学的研究—事業所・行政・消費者の関与と対処—』東京都立大学出版会、2001年、101頁。
- ⁴ 西多摩郡は、1995年現在、4市3町1村から構成されており、表5-3が示すように、人口は39万人と多摩地域の10%を、地域面積は573km²が多摩地域の49%を占め、人口密度は682人／km²と多摩地域の平均の約5分の1となっている。すなわち、面積は広いが、人口の少ない都市像となっている。
- ⁵ 現在、あきる野市、日の出町、奥多摩町、檜原村の4市町村から発生するごみ（一般廃棄物）を共同処理している。秋川衛生組合との統合に伴い、2015年4月からはし尿処理業務も行っている。

表 5-3 地域の人口・面積等の比較

	人口 (人) (H7.10.1)	面積 (km ²) (H10.10.1)	人口密度 (km ² /人)	1市町村当 人口 (人)	1市町村 面積 (km ²)	(参考) 市町村数
北多摩地域	2,142,157	263	8,156	119,009	14.6	18市
南多摩地域	1,241,344	325	3,825	248,269	64.9	5市
西多摩地域	390,413	573	682	48,802	71.6	8市
計	3,773,914	1,160	3,254	121,739,16	37.4	31市

注：(人口)は、国勢調査人口による。

出典：東京市町村自治会調査会『多摩地域ごみ・リサイクル白書』平成12年3月、15頁。

- ⁶ 1995年に秋川市と五日市町が合併してあきる野市が誕生した。本章では、旧市町村名を使う。
- ⁷ 多摩地域全体の人口は、381万人(1998年10月1日現在)であり、発生するごみの量は1998年度実績で、約132万t/年であった。そして、発生したごみを多摩地域全体で年間1,130億円(1997年度実績)の費用をかけて処理していた。これは発生ごみ1t当たり約87,000円、住民一人当たり約30,000円という金額になる。当時のごみ処理コストを全国平均と都区部と比較すると、表5-4に示されるとおりである。この比較から、多摩地域のごみ処理コストはごみ1t当たり、住民一人当たり共に全国平均のそれを大幅に上回っていることがわかる。

表 5-4 ごみ処理コストの比較 (1997年度実績)

地域名	発生ごみ1t当たり	住民一人当たり
多摩地域	86,900円	30,000円
東京都都区部	72,500円	37,200円
全国平均	44,700円	18,200円

出典：東京市町村自治会調査会『多摩地域ごみ・リサイクル白書』平成12年3月、5頁より再構成。

また、1997年度現在、多摩地域におけるごみ処理事業にかかる費用は1千億円を超えている(図5.4)。その処理費用はごみ処理施設建設・改良工事のための費用と、処理(収集・運搬、中間処理、最終処理)や委託に要する費用に分けられる。とくに、建設・改良費は、1989年以降急増しており、1996年度にピークを迎え、1997年度には減少に転じたものの、それでも1995年と比較すると増加している。これは1995年末から第二廃棄物広域処分場の建設工事が開始されたため、1996年度に大きな伸びを示しているからである。

- ⁸ 日の出町に所在する2つの最終処分場の概要は、以下のとおりである(表5-5)。
- ⁹ 東京都三多摩廃棄物広域処分組合は、2006年4月1日、廃棄物を単に埋立て処分する事業からエコセメント事業を開始する。これにより「東京たま広域資源循環組合」に名称変更を行った。本書では、旧名を使うことにする。
- ¹⁰ 廃棄物の削減を図るため、1991年2月に構成団体の清掃担当部長などで構成する「三

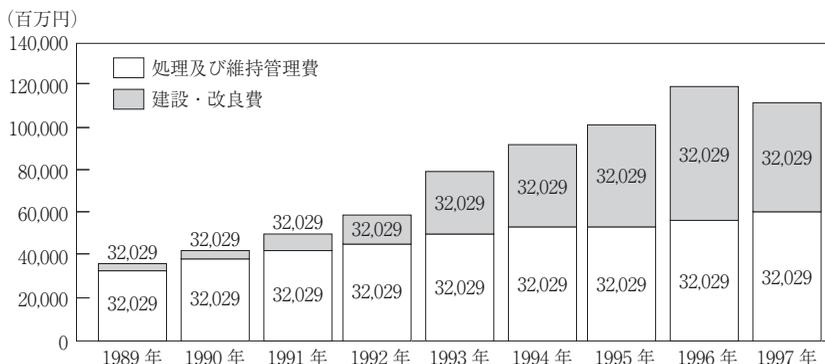


図 5-4 多摩地域におけるごみ処理事業費の推移

出典：東京市町村自治会調査会『多摩地域ごみ・リサイクル白書』平成12年、26頁より作成。

表 5-5 谷戸沢処分場と二ツ塚処分場の概要

谷戸沢処分場	二ツ塚処分場
1984～1997.4 (98.4)	1998.4～現在
総面積：45ヘクタール	60ヘクタール
埋立総量：260万立方メートル	250万立方メートル
全体容量：360万立方メートル	370万立方メートル

多摩地域廃棄物減量化基本計画検討委員会」を設置し、谷戸沢処分場及び第二処分場の延命のための廃棄物減量化施策、埋立廃棄物の質の安定化を志向した高温溶融処理などの新技術の導入を検討し、構成団体の市長等で構成される広域処分組合理事会において協議、承認され、1993年4月に「三多摩地域廃棄物減量化基本計画」を策定した。

¹¹ 実際は、1984年4月から1998年4月6日までの15年間、ごみ埋立が実施された。

¹² 2000年7月、日の出町はエコセメント化施設の設置について処分組と基本的同意書を取り交わしている。焼却灰をセメント化する同施設及び強度に不安が残るセメント製品の利用については未だ賛否両論が分かれている。

¹³ 立川市、武蔵野市、三鷹市、小金井市、小平市、日野市、東村山市、国立市、東大和市。(当初、埋立期間は1977年5月末までであったが、その後、投棄期間は1977年7月15日まで、最終覆土期限は1977年8月15日までに延期された)

¹⁴ 当初、埋立期間は1977年5月末までであった。その後、投棄期限は1977年7月15日までであったが、最終覆土期限は1977年8月15日までに延期された。

¹⁵ 羽村町(現・羽村市)と瑞穂町での砂利穴への廃棄物不法投棄問題と新処分場取得までの具体的な過程は、東京都市廃棄物処分管理組合史編集委員会『東京都市廃棄物処分管理組合史』1984年を参照されたい。

¹⁶ 同上、69-70頁。

¹⁷ 同上、105頁。

- ¹⁸ 構成団体の内、八王子市は1994年4月から同市内の戸吹最終処分場の埋立が完了したとして、搬入を開始した。
- ¹⁹ 「日の出町スポーツと文化の森設置構想」は、日の出町の基本構想「第一次基本構想」(ひので55作戦)の理念に基づいたまちづくりの計画として、1980年に策定された。当初は、スポーツの森、文化の森は別々の位置に計画されていたが、三多摩廃棄物広域処分組合による谷戸沢処分場建設を1983年に受け入れたことにとともに、両方を合わせた形で推進することになった。
- ²⁰ 「東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合設立準備委員会」は、「三多摩地域市町村が相互協力の原則のもとに一致協力して対応するとともに、廃棄物最終処分対策と地元市町村の跡地利用などを含めた地域振興策とが有効に結びつく」という「三多摩地域廃棄物広域処分基本構想(1980年3月)」をもとにして、予備的調査を実施して「スポーツの森構想」と「広域処分構想」との組み合わせの可能性を追及した。(東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合『日の出町谷戸沢廃棄物広域処分場(仮称)構想計画(案)』1981年3月)。
- ²¹ 1981年3月、秋川流域の五日市町の処分場周辺の住民ら(高尾・留原・網代の3自治会の住民たち)は、流域4市町村(日の出町、秋川市、五日市町、檜原村)間の迷惑施設の相互持ち合いの紳士協定を日の出町がないがしろにして、四市町村のごみ最終処分場の受け入れを断りながら、他所のごみ(三多摩27市町のごみ)を処分する谷戸沢処分場の受け入れを示したとき、日の出町から出るごみの受け入れを拒否して処分場の前でバリケートを張りながら強く反対した(『秋流新聞・西の風』1993年8月6日)。この反省から、処分組合と流域自治体は1983年に「秋川流域4ヵ市町村が同意しない限り、流域地区には処分場を建設しない」という協定を結んだ。
- ²² 東京都市廃棄物処分管理組合史編集委員会『東京都市廃棄物処分地管理組合史』1984年、108頁
- ²³ 「日の出町議会だより」第87号、1993年8月15日。
- ²⁴ 『秋流新聞・西の風』1993年9月11日。
- ²⁵ 経常収支比率は、市町村の財政構造の弾力性を測定する比率として用いられる。経常収支比率が低いほど新たな行政需要に弾力的に対処することが可能で経済変動にも的確に対処することができる。一般的に、経常収支比率は、70～80%の間に分布するのが通常である。
- ²⁶ 日の出処分場問題市民合同調査団『日の出ごみ処分場問題(解決への提言)』(リサイクル社、1996年)、66-67頁。
- ²⁷ 神長唯「廃棄物の「自区内処理原則」について「東京都三多摩地域ごみ問題の場合」『社会学論考』第21号、2000年、58頁。
- ²⁸ 具体的には、神長唯「環境運動に見る女性及びその役割に関する社会学的考察」(東京都立大学人文学部社会学科卒業論文、1995年)を参照。
- ²⁹ 神長唯「一般廃棄物と消費者・住民—東京都西多摩郡日の出町の事例から—」(東京都立大学都市研究所『廃棄物問題の環境社会学的研究—事業所・行政・消費者の関与と対処—』2001年、108頁。
- ³⁰ 萩原基資、前掲書、41頁。
- ³¹ 神長唯(1995年)、前掲論文、65頁。
- ³² 東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合『環境影響評価書案の概要—(仮称)第二廃棄物広域処分場建設事業—』1994年10月、5頁。
- ³³ 日の出町議会1992年3月第1回定例会一般質問議事録から。
- ³⁴ 処分組合から地元への第二処分場に関する説明会は91年9月20日、11月16日、92年2月29日の合計3回行われた。
- ³⁵ 日の出町議会1992年3月第1回定例会一般質問議事録から。
- ³⁶ 同上。

- ³⁷ 『西多摩新聞』1992年1月4日。
- ³⁸ 『秋流新聞・西の風』1992年3月6日。
- ³⁹ 田島征上『この世で静かに暮らすために』話の特集社、1995年、75頁。
- ⁴⁰ 『東京新聞』1992年3月23日。
- ⁴¹ 全体会議の雰囲気や推進派と反対派の対立など、具体的には、萩原基資『水のラブレター』リトル・モア、1994年、75-78頁。
- ⁴² 同上、78頁。
- ⁴³ 『西多摩新聞』1992年4月3日。
- ⁴⁴ 『朝日新聞』1992年3月23日。
- ⁴⁵ 反対議員は宮崎まさゆり（自民党、後に日本新党）、青鹿あや子（社会党）、佐藤順子（公明党）、野口マリコ（共産党）、鈴木おさむ（共産党）の5人であった。
- ⁴⁶ 『広報日の出』1992年7月号。
- ⁴⁷ 日の出町議会、1992年3月第一回定例議会一般質問議事録から。
- ⁴⁸ 『朝日新聞』1992年3月25日。
- ⁴⁹ 下水道設置の話が大いに功を奏し、地元住民側は第二処分場建設に賛成の決定を下したのだと思われる。
- ⁵⁰ 「水道屋氏にいけば第二処分場の排水施設はすべてお願いすると言ひ、土建屋氏に行けば、処分場の工事はよろしく頼むと言つたらしい。…地権者である山林地主に向けられ、林業に熱心な地主が多いと、処分場の跡地は森林公園にし林業振興に努めようと言ひ出した。」（田島征上、前掲書、98頁）。
- ⁵¹ 4市町村が要望した16項目の地域振興策とは、JR五日市線複線化調査、都立秋川溪谷美術の丘（仮称）の建設、秋川流域の中央図書館建設への財政援助、共同火葬場建設に対する財政援助、阿伎留病院への医療機器（MRI）導入と改築に対する財政援助、秋川流域文化会館（仮称）建設への財政援助、秋川流域総合センターの建設と管理、運営への財政援助、都立サッカー場の建設、秋川衛生組合施設整備費用に対する財政援助、広域行政（合併）に対する指導、助言、山間部養林の都有地化、秋川・平井川の水質浄化と魚類の保護、秋川南北岸道路の整備促進、都道165号線の秋3・5・号線建設に対する財政援助、圏央道事業である。いずれに対しても都は支援を約束した。
- ⁵² 白井秋川市長は「27市町から要請され、鹿谷都副知事も都の責任を約束した。これ以上だめとはいえなかった。安全性については、都が安全宣言をしているのだから、行政として信用するしかない。秋川流域の協調のためにも、理解が必要だった。」と話した（『朝日新聞』1993年5月25日）。
- ⁵³ 秋川市は五日市町、檜原村と共同で、90年2月には第二処分場予備調査反対の申し入れ、92年5月には谷戸沢処分場の事実関係調査の申し入れを行うなど、谷戸沢処分場汚水漏れ疑惑の徹底究明と第二処分場の建設反対の態度を明確にしてきた（『都政新報』1993年5月25日）。
- ⁵⁴ 『朝日新聞』1992年6月7日。
- ⁵⁵ 『東京新聞』1993年9月9日。
- ⁵⁶ 『西多摩新聞』1992年12月25日。
- ⁵⁷ 東京都では、事業実施段階における環境アセスメント制度として1981年10月1日から、一定規模以上の実施に際し、東京都環境影響条例に基づいた環境アセスメント手続きが実施されたため、谷戸沢処分場の場合は、住民に対しての正式な説明会や公聴会などは実施されず、行政側のみでその手続きを終えた。
- ⁵⁸ 『朝日新聞』1994年10月8日。
- ⁵⁹ 『読売新聞』1994年11月16日。
- ⁶⁰ 『朝日新聞』1995年6月20日。
- ⁶¹ 谷戸沢処分場は、当初の埋め立ての見通しでは1997年3月までに一杯になる予定であっ

たが、実際は98年3月まで埋立を行うことが出来た。

⁶² この要請文は「次期処分場の確保は、日常生活の根本にかかわる最重要課題」とし、「工事が予定通り進み、1997年4月には第一期工事が竣工いたしますように格段のご協力を賜りますようお願いいたします。」などと訴えている。この要請文に対して、『読売新聞』1995年10月17日は「署名用紙は処分組合側が作成するなど、事実上「処分組合主導」の署名集め」と論評した。

⁶³ 土地取用法20条に定めた「計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するもの」「公益上の必要があるもの」などの要件を審査。

⁶⁴ 『読売新聞』1996年3月13日。

⁶⁵ 土地取用手続きの流れは、次のようになる。

都が事業認定告示→処分組合が土地、物件を調査して土地物件調査作成→(地権者が処分組合の買収に応じない場合)→都収容委員会に収用裁決→収用委員会が審理→収用委員会が収用裁決→処分組合が補償金を支払い→土地明渡し→(土地明け渡しがない場合)→処分組合の請求で都が代執行

⁶⁶ 土地取用法の規定に基づくもので、収用の対象となる土地、物件の内容を明確にし、権利者の署名を求める手続き。

⁶⁷ 自治省(現総務省)の調査では、1996年7月現在、2818の組合があり、分野別ではゴミ処理・し尿処理・上水道などの環境衛生が1062と圧倒的に多い。以下、防災495、老人福祉・病院などの厚生福祉389、林道林野・農業共済などの産業振興300、教育161、地域開発計画51、郵送施設14、公平委員会11、第2次産業振興11、第3次産業振興11、都市計画8、国土保全3、総合開発事業3となっている。東京には40組合がある(村上博『広域連合と一部事務組合』自治体研究社、1999年、117頁)。

⁶⁸ 処分組合は、谷戸沢処分場が1998年4月に満杯となり、現在は二ツ塚処分場のごみ埋立作業と二ツ塚処分場の維持管理、エコセメント事業が主な業務である。

⁶⁹ ごみ処理処分に関する最初の法律は、公衆衛生の見地から衛生法規の一つとして1900年(明治33年)に制定された「汚物清掃法」である。次の1954年(昭和29年)の「清掃法」は汚物を衛生的に処理し、生活環境を清潔にすることにより、公衆衛生の向上を図ることを目的として制定された。ここで焼却と埋め立てによるごみの処理処分の体制が基礎づけられ、廃棄物の処理処分に関する市町村の役割が明確に規定された。昭和30～40年代、日本経済が高度成長期に入り、その後構築された大量生産・大量消費・大量廃棄の構造は、ごみの量の急増と質の急変をもたらした。さらに、ごみやし尿などの日常生活から排出される一般廃棄物の他に、事業活動から排出される産業廃棄物の適正処理の重要性からも、環境保全上の見地から現行の「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和45年)が制定された。ここで、清掃事業の対象区域が市街地から市町村全域に拡大され、すべてのごみがこうした焼却・埋め立ての処理体制に法的に組み込まれた。その後「使い捨て文化」の氾濫や経済規模の拡大に伴う廃棄物の量の増大、産業構造や生活様式の変化等に伴う廃棄物の質の多様化などにより、廃棄物の処理を取り巻く状況は極めて深刻なものとなった。そこで根本的な対応策を講ずるため、1991年に大幅な改正が行われた。そして、法の目的として「廃棄物の排出抑制と廃棄物の分別、保管、収集、再生、処分等の適正処理」が明記され、廃棄物の排出段階での抑制、排出されたものは再生等によって減量化を推進することが求められるようになった。

1991年の法改正以前の廃棄物処理施設の設置は、一般廃棄物についても産廃についても、届け出制であったが、91年改正によって許可制に変わった。しかし、産廃については許可の権限を持ったのは都道府県であって市町村は何の権限も与えられなかった。また、1997年改正は廃棄物処分場に対する環境への悪影響に関する住民の不信感を取り除き、処分場の立地を容易にして廃棄物の適正処理を促進しようとする目的で

行われた。最終処分場と関連してその改正の内容を見ると、①最終処分場の立地手続きにおける人々の意見参加を含めた環境影響調査手続き、②最終処分場規制強化、③最終処分場についての情報公開などを導入した。そこで、処分場が適法に操業しているかどうか住民が不安に感じている状況に対応し、住民に対して処分場の記録の閲覧権を認め、情報公開という点で前進した。

⁷⁰ (財) 東京市町村自治会調査会、前掲書、160頁。

⁷¹ 田口正己「ごみ「広域移動」と紛争の拡大紛争の多発と「広域行政」の問題(特集 廃棄物処理行政)『都市問題』第191巻第3号、2000年、32頁。

⁷² 同上、162頁。

⁷³ 『朝日新聞』1992年12月18日。

⁷⁴ 公害防止協定第13条「地域住民の生命、財産に危険の及ぶ恐れが有るとき、又は重大な公害発生の恐れが有るときは、(処分組合は)あらゆる作業を中止して、その対策をたてるものとし、必要な措置が取られるまで処分場の建設、一般廃棄物の搬入及び埋立処分を行わないものとする。」

⁷⁵ 「プロジェクトチーム」とは別に、汚水漏れが指摘されている谷戸沢処分場の安全管理対策を検討するため、学者(福岡大の花島正教授を委員長に、田中勝・国立公衆衛生院廃棄物工学部長、田中信寿・北海道大教授ら5人)からなる検討委員会が設置された。

⁷⁶ 『読売新聞』1996年5月21日。

⁷⁷ 東京都立大学都市研究所『廃棄物問題の環境社会学的研究』2001年、112-113頁。

⁷⁸ 「自区内処理を実現する市民プロジェクト」(1993年4月6日発足一構成団体27市の市民から構成)は、1995年夏、都知事にはがき計1万2千枚を送るはがき大作戦、参加者1,000人の都庁での座り込みなどを行った。

⁷⁹ 梶山正三『廃棄物紛争の上手な処理法』1999年、96頁。

⁸⁰ 1994年11月21日、東京都が布谷和代氏に通知したものである。(「公文書非開示決定通知書」清環境指第479号)。

⁸¹ 『読売新聞』1996年1月30日。

⁸² 1995年10月16日に多摩地域27市町の首長が連名で日の出町議会宛に出した文書。

⁸³ 『読売新聞』1992年5月8日。

⁸⁴ 「日の出の森からの手紙」第6号、1995年3月8日。

⁸⁵ 『西多摩新聞』1994年12月21日。

⁸⁶ 『東京新聞』1995年12月19日。

⁸⁷ 田島氏の資料閲覧謄写請求「東京地方裁判所八王子支部平成7年(ワ)第930号(本訴)、第1237号事件(反訴)」に対する96年2月26日、田島氏の勝訴の判決(『判例タイムズ』908号、149頁)。

しかし、処分組合と町は東京高裁に保全異議の申し立てをした。これに対して、東京高裁(渡辺昭裁判長)は97年6月23日に田島氏の資料閲覧謄写請求権自体を否定した。そこで、田島氏は特別抗告を行ったが、98年11月20日に却下された(最高裁第一小法廷平成9年(ク)第522号事件)。

⁸⁸ 鎌田裕氏が提訴(東京地裁所民事2部、平成7年(行ウ)第236号事件)。

⁸⁹ 『読売新聞』1995年12月22日。

⁹⁰ 処分組合が第二処分場建設のために、土地収用法20条の規定に基づいて行った事業認定申請を、青島都知事が認めた行政処分取消を求めて起した裁判(東京地方裁判所、平成8年(行ウ)第48号事件)。

⁹¹ 2001年5月30日、田村まさこ氏(当時、日の出町の無所属議員)とのインタビューより。

⁹² 全員協議会は非公開であり、議事録も残らず、根回しによる意思決定方式がとられている。つまり議論が住民の目に見えないところで行われ、争点が一般に明らかにならないという問題を抱えている。

- ⁹³ 「日の出ごみなかま」が主催となって実施した第二処分場建設についてのアンケート調査結果によると、日の出団地の方は反対81%（1992年7月26日調査）を、大久野地区の方は反対61%（1992年9月）を示した。
- ⁹⁴ 『おばたりあんからの手紙』1994年3月31日から。
- ⁹⁵ 村上博、前掲書、157頁。
- ⁹⁶ 日の出処分場問題市民合同調査団前掲書、75頁。
- ⁹⁷ 具体的には萩原基資 前掲書、田島征三（1995）、前掲書を参照。
- ⁹⁸ 神長唯（1995）、前掲論文、13頁。
- ⁹⁹ 地元の基本的同意を決める玉の内自治会全体会議（92年3月22日）に田島征三（反対派、新住民）と萩原基資（反対派、新住民）が夫婦で出席したために追い出された（萩原基資前掲書参照）。
- ¹⁰⁰ 具体的には、神長（2001年）、前掲書、109-111頁を参照されたい。
- ¹⁰¹ 「処分組合ニュース」13号。
- ¹⁰² 「おばたりあんからの手紙」、「日の出の森からの手紙」（創刊号～九号）、「みずずまし」など。
- ¹⁰³ 田島征三『日の出の森をたすけて』（法蔵館、2000）、宮入容子『ふゆいちごの森がみていた』（リサイクル文化社、1999）、田島征三『この世で静かに暮らすために』（話の特集社、1995年）、萩原基資『水のラブレター』（リトル・モア、1994）など多数。
- ¹⁰⁴ 『東京新聞』の「森が消える」（2000年1月5日）では、日の出町処分場の強制取用について報道した。
- ¹⁰⁵ 『読売新聞』の1994年「消えてゆく谷から—最終処分場の現況報告—」（11/25～12/3、①～⑧）では毎回異なる視点で谷戸沢処分場問題を取り上げており、1995年には「ごみ最前線～第一部谷戸沢からの報告」（10/24～①～⑧）「第二部～循環社会を目指して」（11/20～①～⑧）「第三部一『転換』への五つの方針一」（12/12～①～⑤）の三部構成で報道された。『朝日新聞』の2000年「ゴミに沈む森」（8/22～8/26、①～⑤）では異なるテーマを取り上げて日の出町処分場問題を報道した。
- ¹⁰⁶ 『朝日新聞』1992年3月17日。
- ¹⁰⁷ 『読売新聞』1994年4月12日。
- ¹⁰⁸ 無所属新人の主婦2名、共産党2名、社会党推薦1名、公明党1名。
- ¹⁰⁹ 『朝日新聞』1995年8月28日。

第6章 東京都武蔵野市クリーンセンター建設事業

第1節 武蔵野市の概況

東京都武蔵野市は、東京23区の西側に隣接し、都庁から12kmほどの距離に位置している。面積がおおよそ11km²と狭いなか、交通の便がよく住宅地に適していたことにより一時人口密度全国一位といわれた。ところが、武蔵野市における戦後の人口急増は1960年代半ばには落ち着き、すでに成熟した住宅都市となっていた。さらに、行財政上もかなり恵まれた地位にある点で、当時、三多摩格差に悩む他の各市町村とは別格の存在であった。ちなみに、大規模な都市改造にともなう住宅化の進展のもとで、農地は年々大幅に減少する傾向をたどり、1970年には僅か80ヘクタール余を残すことになった。

このような市の特性に加えて、1947年、町内会・部落会の解散を命じたポツダム政令第15号の公布を受けて、町内会は廃止された。ところが、これが失効した1952年以降も、武蔵野市では町内会制度¹が復活されることなく現在に至っている（牧田，2007：70）。とくに、注目すべきことは、1967年に全国で唯一革新系市長が無投票当選し、早くから革新を標榜して市政に様々な市民参加方式を導入するなど、行政改革を試みた自治体である。たとえば、武蔵野市の市民委員会は、1970年から71年にかけて武蔵野市長期計画を市民参加によって策定したことを契機として生まれたものであり、「市民会議方式」、「市民委員会方式」、「コミュニティ市民会議方式」、「ボランティア活動方式」の4つの市民参加方式²がある。

また、武蔵野市は市内やその近辺に学識者が多く居住しているという条件に恵まれていた。ちなみに、当時、市内には学者、知識人が約300人居住したといわれる（地方自治研究資料センター，1979：21）。多くの学識者が自らも委員の一人となって市民委員会の活動を支えてきたこともあって、「参加型都市自治の一つの先進的モデル都市」（湯浅，2005：248）と評されていたのである。

第2節 紛争の過程

武蔵野クリーンセンター建設をめぐる紛争過程は、表6-1のとおりである。

2.1 行政主導による市営プール地の選定と周辺住民の反対

2.1.1 焼却場周辺住民の反対と「自市内処理原則」の表明

当時、武蔵野市では一般廃棄物の処理は隣接する三鷹市と共同で行うことになり、「武蔵野三鷹地区保健組合」（以下、武三保組合）を設立した。同時に、両市の間では「伝染病棟は武蔵野市内に、ごみ焼却場は三鷹市内（富士見焼却場）につくる」という規約が結ばれていた³。

しかし、両市で排出される廃棄物の量が増大し、次第に処分が追いつかなくなる一方で、「富士見焼却場」周辺も住宅開発が進み、ついに1970年6月には隣接する調布市緑ヶ丘1丁目住民を中心に、煤煙、悪臭、騒音などの苦情が強まった。更に、同年8月7日には調布市の主婦17名による陳情書が武三保組合に出されたが、依然として富士見焼却場からの汚染物質の排出は改善されなかった。時あたかも、23区内でも杉並清掃工場に端を發した「東京ごみ戦争」の時期で、それと歩調を合わせるように、「自市内処理」の要望が強まった。こうした中で、1971年1月、焼却場入口に調布市と三鷹市住民40名がピケを張る状態に至り、三鷹市側から焼却場の分離が申し入れられた。同年5月には、周辺住民によって武蔵野市の不燃ごみの搬入禁止、焼却場の分離、焼却場の夜間運転の中止などの要求がなされた。こうした継続的な周辺住民の陳情により三鷹市長は、ごみ減量化、

表 6-1 武蔵野クリーンセンター紛争の経緯

1955年1月	武蔵野三鷹地区保健衛生組合設立（以下、武三保組合）
1970年6月	調布市緑ヶ丘1丁目自治会、騒音、悪臭、煤煙等環境全般について武三保組合管理者への陳情
1971年1月	住民約100名、三鷹駅前デモ行進。
9月	東京ごみ戦争により自区内処理原則が持ち出される。
12月	周辺住民、焼却炉夜間運転の中止を要求。三鷹市長より、ごみ対策に関する申込書（1. ごみ減量 2. 不燃ごみお断り 3. 焼却場の分離）。
1972年2月	周辺住民925名「自市内処理」を要望する陳情書を提出。
6月	不燃ごみ、両市単独処理となる。中継地として市内6ヶ所の候補地より八幡町2丁目市有地に決定。付近住民反対。市議会、廃棄物対策特別委員会設置。
1973年3月	清掃対策市民委員会発足。
5月	「武蔵野市内に処理工場を設ける方向で努力する。」との市長言明によりピケ収拾
7月	市報ごみ問題特集別発行。市内建設へ市民の協力を訴える。
1974年12月	三鷹市長よりごみ処理対策について再度文書「1975年3月までに焼却場武蔵野市内建設の約束はいかに」という文書。
1975年6月	八幡町2丁目住民反対の請願
8月	羽村、瑞穂ごみ投棄差し止め訴訟和解。「不燃ごみの選別による減量」が条件
1977年1月	庁舎建設予定地に仮選別所を建設。
5月	廃棄物対策特別委員会審査を報告。「自市内処理、確立された技術の採用」。
9月	第1回ごみ問題市民集会、「処理工場建設の早期実現の要望」を決議。
12月	第二焼却場建設について、管理者より要望書「基本方針の確立とともに5年を目途に促進したい」。
1978年1月	市報新年号で「ごみ処理場の用地を年内に選定したい」と表明。
3月	第二ごみ処理施設5ヶ年計画フロー（案）を廃棄物対策特別委員会に提示。1983年4月を稼働目標とする。
5月	仮選別所（八幡町2丁目）地元住民合意、覚書を締結。
9月	不燃ごみ（空ビン、空き缶、埋立ごみ）市民分別開始。
12月	市議会本会議でクリーンセンター（仮称）用地を市営プール地に選定と発表。予定地周辺住民に「クリーンむさしのセンター（仮称）の概要」パンフレットを配布。
1979年1月16日 ～2月21日	地元説明会開催4回
2月	市議会に反対5件、促進4件
3月	ごみ問題を考える連絡会、東京都に要望書提出
5月	新市長藤元正信就任。
6月	清掃対策市民委員会、ゴミ問題を考える連絡会との懇談
7月	藤元市長が清掃対策市民委員会に「何らかの市民参加方式」の具体案作成を要請
10月	清掃対策市民委員会、市長に「クリーンセンター建設特別市民委員会要綱案」を提言
12月	「クリーンセンター建設特別市民委員会」発足
1980年9月	クリーンセンター建設特別市民委員会最終（26回）委員会結論「市営グラウンド」を示唆。
10月	緑ヶ丘3丁目自治会長より「市営グラウンド選定は反対」
12月	清掃対策特別委員会で市営グラウンドの一部（約17,000㎡）に選定と発表
1981年1月	武蔵野市都市計画審議会開催、ごみ焼却場及びごみ処理場の決定について可決
3月	緑町団地自治会、クリーンセンター建設について合意。ゴミ問題を考える連絡会、クリーンセンター建設について合意。
5月	東京都都市計画地方審議会開催、ごみ焼却場及びごみ処理場の決定について可決
6月	厚生大臣あてに補助金について陳情書提出
1982年1月	廃棄物処理施設整備国庫補助金に係る内示
6月	まちづくり委員会、粗大ごみ施設について提言「資源ごみ分別の継続」
7月	工事開始、工事協定開始締結（ゴミ問題を考える連絡会、緑町団地自治会）
12月	緑ヶ丘3丁目自治会、市長に要望書提出
1983年10月	附帯工事着工

注：環境部クリーンセンター建設担当「クリーンセンターの建設概要」1983年4月に基づいて作成。

不燃ごみお断り、焼却場の分離、を武蔵野市に申し入れた（宮城，1981）。1972年2月には、焼却場周辺住民924名による「自市内処理」を要求する陳情書が出されるなど武蔵野市は追い込まれていた。さらに、1973年5月には周辺住民が三度目の焼却場入口ピケを張る状態に至り、当時の後藤市長⁴は、清掃対策本部を設置し、ごみ問題特集号を通して「市内建設への市民の協力」を訴えると同時に、75年3月までに武蔵野市内にも焼却施設を新設し、同市のごみは同市で処理するという「自市内処理」をしつこく約束した。これに対して市議会では、「市長が独断で約束したことは議会軽視である」とか「…一部事務組合による共同処理は法律で許可されており…」といった異論も少なからず出されたが、賛成多数で新焼却場建設の必要性を承認した（寄本，1981b：94）。

2.1.2 清掃対策市民委員会の構成と市営プール地選定

1973年3月に、焼却場周辺住民の陳情書への対応策として、武蔵野市では市民参加による廃棄物問題を検討するための「清掃対策市民委員会」⁵（＝学識者や関連市民団体代表など10余名で構成。以下、「清対委」）が設置された。その結果、「清対委」は武蔵野市が置かれているごみ問題を市報に掲載するとともに、ごみ減量化運動を広げた。にもかかわらず汚染は改善されず、焼却場周辺住民の反対は続いた。そのなかで、1973年6月に三鷹市から再度焼却場分離の申し入れが行われ、新焼却場の建設は武蔵野市の行政にとって大きな懸案事項となった。ところが、この時から1978年12月下旬に市長が市営プール地の選定を発表するまでの、およそ6年に及ぶ期間は、羽村町の砂利穴を利用して最終処分場問題や、市内の廃棄物中継所設置反対運動などで新焼却場建設問題に大きな精力を注ぐことができなかった⁶。

このように、市当局による新焼却場の立地選定作業が膠着している中、市議会では1977年5月に「廃棄物対策特別委員会」（以下、「廃対委」）による「自市内処理、確立された技術採用」という審査報告が出された。さらに、「清対委」の主催による第1回ごみ問題市民集会でも「処理工場建

設の早期実現の要望」が決議された。市域の狭さもあり、用地選定に難航していた当時の後藤市長は、これらを受けて、1978年2月の議会で「ごみ処理場の用地を年内に選定したい」との旨を報告した。

また、同年3月7日、市内の衛生協力会や消費者団体などの30の市民団体が連帯した「ごみ対策を推進する会」は「ごみ処理施設の建設促進に関する請願」⁷を市議会に提出した。さらに、「清対委」の主催による第二次市民集會が再び開催され、年内に新焼却場を設置することを決議した。こうした市民団体と「清対委」による第二焼却場建設促進要求を受けて、同年12月、後藤市長は、吉祥寺北町5丁目の市営プール地をクリーンセンター用地として選定する、と市議会に報告した。

その選定過程は次の通りである。当時の後藤市長は、「ゴミ処理場の用地選定は市民参加になじまないで、市の責任で行政決定すべきもの」とし、クリーンセンター用地の候補地として、公有地5ヶ所、民有地3ヶ所を取り上げた。また、その用地選定基準として、①武蔵野市内であること、②面積が1万平方メートル以上、③用地の確保が早急かつ確実に進むこと、④すでに決定された都市計画と競合しないこと、⑤時間的制約や取得条件の困難性から民有地より公有地を中心とした用地選定を行うことが挙げられていた。その結果、民有地は、建設期限が迫っており、都市計画決定の手続きを経る時間的な余裕がないとして、候補地からはずされた。さらに、5候補地のうち都立小金井公園予定地と都立武蔵野中央公園予定地については、都市計画決定済みであり、これを覆すことは困難であるとした。また、市営総合グラウンドはスポーツ施設として残したいと旧地主と交渉し、その結果譲り受けた経緯から困難ということで3候補地がふるい落とされ、結果的に市営プール地は市有地であり、都市計画とも競合しないことから、処理施設用地として選定された（宮城，1981：98-99）。

このように、市当局による市営プール地選定は、用地確保の容易性といった点から選定されたものであり、市民参加に消極的であった後藤市長の認識から生まれたものであった。つまり、その立地選定過程から市民の参加を排除したまま、行政主導の意思決定によるものであった。この点が、そ

の後の市営プール地周辺住民の反対を引き起こす原因になっていく。

2.1.3 小括 焼却場周辺住民の反対運動と自市内処理の宣言

この段階での主な焦点は、焼却場周辺住民の「自市内処理」や三鷹市による焼却場分離要求、武蔵野市長による「自市内設置」の宣言、建設促進を求める市民団体（「ごみ対策を推進する会」と「清対委」）の活動である。ここで、各アクターを中心にその相互作用過程を整理してみると、次のようにまとめることができる。

第1に、富士見焼却場周辺住民の反対運動は「便益拡散・費用集中」という不平等な費用負担への受苦圏の不満から生じたものであると言える。すなわち、第3章第1節で示した「分離型紛争」として捉えることができ、以下のように「受益圏」と「受苦圏」の関係を分離することが可能である。

- 直接加害者「集約的代弁者」：「武蔵野三鷹地区保健組合」
- 間接加害者「受益圏」：武蔵野市の住民
- 被害者「受苦圏」：富士見焼却場周辺住民を含め三鷹市の住民

ここで「受益圏」は、間接加害者である武蔵野市の住民であり、同地域内で発生する一般廃棄物が三鷹市にある焼却場に運び込まれる（代わりに、伝染病棟は武蔵野市に設置されている）。そして同焼却場を管理運営するのは「受益圏」の「集約的代弁者」としての「武蔵野三鷹地区保健組合」である。このことから、「受益圏」と「受苦圏」の空間的・社会的距離は大きく、そのため同処分場関係者・利用者は被害や受苦に対して相対的に鈍感な構造をもつ。これは、紛争発生の当初、両市が既存焼却場の改修や近代化を主張するのみで、富士見焼却場周辺住民の環境改善や自区内処理の要求を積極的に行政過程に反映させようとしないうまま、消極的な対応で事態を乗り越える方針を取っていたことからもうかがうことができよう。しかも、受益者側にはその受益の「集約的代弁者」として公的機関が存在しており、そのことから受益者側は利害表出回路をもっているが、一方受

苦者側の場合、明示的・制度的には利害表出回路を持っていない。そのため、焼却場入口でのピケを張るなど施設周辺住民による反対運動はその激しさを増していったのである。

しかし、こうした騒音や悪臭などの改善や自市内処理を要求する住民の欲求を簡単に封殺することのできない最も身近な政府としての三鷹市は、武蔵野市に「焼却場分離」⁸を要求することで、問題の解決を図っていくのである。それにより富士見焼却場をめぐる対立構造が「富士見焼却場周辺住民対三鷹市＋武蔵野市」から「富士見焼却場周辺住民＋三鷹市対武蔵野市」へと変わっていくのである。これは、いいかえれば、地域住民や地元自治体の「圧力集団」化である。これに対し、武蔵野市の議会では一部事務組合の議会で見出すべきだとの意見が出されるが、ついに武蔵野市長は「武蔵野市に独自の処理場をつくるよう市議会に働きかける」ことを約束し、自体の收拾を図る決議をするのである。

第2に、焼却場周辺住民の反対に対する「清対委」と市民団体の対応である。「清対委」は、新焼却場の早期建設を市長に提言し、ごみ問題の現況や自市内処理の必要性、ごみ減量化、及び分別収集などについて市報あるいは市民集会を通して、市民参加を呼びかけるなど積極的な活動を行った。さらに、市民団体の間でも「ごみ対策を推進する会」が設けられ、この団体を中心に、三鷹住民との話し合いや専門家を交えた全国ごみ処理状況に関する学習会、他市の焼却場見学などが進められ、市民の中に第二焼却場建設の必要性とごみに対する関心が深まっていったのである。こうしたなかで新焼却場早期建設の要求も出された。ちなみに、この段階では、新焼却場建設をめぐる武蔵野市の住民と市当局との間では特別な対立はなかったのである。

第3に、首長の住民参加に対する消極的な姿勢である。続く富士見焼却場周辺住民の反対や陳情、三鷹市からの焼却場分離要求などで追い込まれた市当局は、後藤市長による独断の「自市内処理」の約束によって、富士見焼却場周辺住民とは紛争緩和の局面に入ることになった。ところが、第二焼却場建設予定地の選定をめぐる市当局の一方向的な決定は新たな紛争の

火種を残すことになった。とくに、ここで注目すべきことは、「清対委」の任務に対する後藤市長の認識⁹である。「清対委」は、武蔵野市が第一期長期計画の策定時に住民の声を反映させるために設けられた市民委員会の一つであり、1973年3月に発足している。以後、1980年8月まで3期にわたり活動を続け、市内の一般廃棄物の排出量を半減させるという成果を挙げている。この「清対委」の役割はあくまで政策を立案・提言し、それを行政が取り入れて実施していくためのものであった。これに対して、後藤市長は、クリーンセンターの建設問題は、用地選定という直接に住民間の利害関係を形成するものであることから、立地選定過程から「清対委」を排除したのである。

2.2 市営プール地住民の反対と「クリーンセンター建設特別市民委員会」の設置

2.2.1 市営プール地住民の反対と議会の対応

1978年12月23日、武蔵野市当局は、市営プール地（市有地）をクリーンセンター建設用地として選定したと発表し、「クリーンむさしのセンター（仮称）の概要」というパンフレットを近隣住民に配布した。その後、用地周辺住民に対して地元説明会（7回）や他市施設の見学会などを行い、説得に努めたが、合意まで至ることなく不調のままであった。ちなみに、行政側による説明会の様相は、以下のように形式的なものであった。

「スライドの中では、市内8候補地それぞれいくつかの項目を評価した点数の表があった。それによると、市営プール108点、市営総合グラウンド108点どちらでも一位であった。……どこに、何を、どのように造るのか、一番大切な計画の骨格も明らかにしないまま、用地選定の評価を一枚のスライドで瞬間的に見せて、もう説明したつもりでいるのであったら、これほどの住民無視はない」¹⁰

一方、1979年1月19日、プール地の地主であった高橋鉄雄氏を中心に

結成された「武蔵野市ごみ問題を考える連絡会（以下、連絡会）」は、市議会議員への働きかけや陳情、署名運動を行い、徐々に市内の世論を変えていくことに努めた。その後、1979年3月5日、連絡会は、「ごみ処理場の用地選定を市民参加で行うことを求める陳情書」を「市議会」に提出した。その陳情書を見ると、「①住民の理解と納得のもとにごみ処理場の建設を進めるため、候補地の地元住民、専門技術者を含めた市民参加の「委員会」をつくってください、②用地選定について客観的に検討し決定できるようにしてください。その際に、機種と用地、地域環境整備を一体のものとしてとらえ、環境アセスメントも事前、事後の評価を民主的に行い、その結果を公表するなど、総合的に検討してください」等が挙げられている。この陳情書を見るかぎり、この時のプール地周辺住民の態度は「焼却場建設絶対反対」というものではなかった。すなわち、市内に焼却場が必要であれば、市民参加の上で用地選定をし直し、全市民の同意の下で建設されることを望んでいた。つまり、事前に資料も公開されず、計画段階で市民に知らされず、市民の意見が反映されないまま、行政によって一方的に立地決定が行われたことに対する不満であった。

一方、建設を促進する陳情も出された。たとえば、舟木得子他279名の「ごみ処理施設早期建設促進に関する陳情」¹¹と10,884名の署名を集めた「武蔵野市衛生協力連合会」による「ごみ処理施設の用地決定と早期実現に関する陳情」¹²が市議会に提出された。このとき、市議会には反対5件と促進4件の陳情が出された。相反する陳情書を受けた市議会はその審議を「廃対委」に委ねた。これを受けた「廃対委」では、審議と一定の調査活動¹³を行い、プール地以外の選定は困難とした市に対して、「清掃行政を優先させた高度の政治的交渉の余地が残されていると思われるので、国・都に対して、市長は政治的判断に基づいた交渉をするべきである」¹⁴と、より広い他の候補地の利用可能性を追求した。

拡大する市民からの手続批判を前に、立地選定をめぐる市長と市議会の考え方の相違からそれに承認が与えられないまま、同年4月22日の統一地方選挙を迎えた。市長選では、選挙公約として焼却場建設を訴えた藤元

正信¹⁵（前市長の後継者で同じ革新の前助役）が当選した。しかし、迅速には問題解決には至らなかった様々な政治日程からクリーンセンター建設問題は行き詰まっていた。

2.2.2 新市長の登場と「清対委」の活動

1979年6月、「連絡会」は、新しく就任した藤元市長に対して地元住民、学識経験者、専門技術者を含めた市民参加の下で解決するよう申し入れた。そして、6月市議会¹⁶にも、用地選定を市民参加で行うよう7,107名の署名を添えて陳情した。一方、建設促進を主張する「ごみ対策を推進する会」からも市議会に早期建設の陳情が提出された。これを受けて新市長は、計画の白紙撤回はできないとはしながらも、前市長の決定を事実上「凍結」し、用地選定を行うための新しい市民参加の仕組みやルールづくりについて「清対委」に諮問した（79年6月定例会）。

その後、藤元市長より諮問を受けた「清対委」（第三期：1978年9月～1980年8月）では、「①用地選定を含めて市民参加によって決定すべきであり、②用地のみ先行し、施設内容や環境保全、還元施設などに関する資料提供や説明が不十分であるが、計画は総合的に検討すべきである」として、プール地の「凍結」を含めた市民合意による新しい委員会の要綱案を市長に提言した。その原案作成過程では、「清対委」は審議を原則として公開した。また、中間報告案を広く市民に提示し、その検討と批判を受けるために報告案の全文を記載した広報紙を全戸に配布した。それとともに、全市民から無作為抽出した2,000世帯へのアンケート調査、文書による意見の募集、数ヶ所における地区別集会及び全市域対象の集会などを実施した。「清対委」では、このような調査結果をもって中間報告の大筋に市民多数の同意が得られたものと判断したが、主要部分についてはプール地住民を中心とした市民の異論を聞きながらある程度の修正を施す作業も行った。その結果、「武蔵野市クリーンセンター建設特別市民委員会要綱案」がまとめられた。委員の選定は、関連住民団体や市民団体と相談して「清対委」が候補者を市長に推薦し、市長が彼らを委嘱する形をとった。

1980年12月には、藤元市長は「清対委」からの原案を受ける形で、市民参加による「クリーンセンター建設特別委員会（以下、「建設特別市民委員会」）の設置を承認するに至った。

2.2.3 小括 市民参加による立地選定の見直し

この段階での主な焦点は、不透明な立地選定をめぐる市当局とプール地住民の対立、「清対委」との相互作用である。各アクターを中心にこれらの相互作用過程を整理してみると、次のようにまとめることができる。

第1に、プール地住民の基本的な反対理由は、市当局の一方的な立地選定に対する不満であった。こうした不満は、市当局の立地選定過程における関連資料の未公開、形式的な住民説明会と選定結果の強要などによる行政に対する不信であった。

第2に、後藤市長は立地選定過程への市民参加に対して消極的であった。それは、住民参加が行われる場合、焼却場忌避などによって立地選定が極めて困難となることや、選定まで相当な時間がかかること、また住民は技術的な問題に対する専門知識を持っていないことなどを懸念していたためであろう¹⁷。しかし、後藤市長の焼却場立地決定は新市長によって凍結され、市民参加によって立地問題が再検討されることになった。すなわち、原点から焼却場問題が検討されることになったのである。

第3に、市議会が果たした役割に注目すると、プール地住民と市当局との対立のなかで、手続上の問題を理由に、市当局の立地選定に対して承認を保留した市議会の態度は、プール地住民の反対運動に正当性を与える一方、市当局による一方的なプール地推進計画には歯止めを掛ける契機となったのである。

第4に、新市長から諮問を受けた「清対委」が、クリーンセンター設置にかかわる諸問題を検討することとなり、市民参加による立地選定のルールづくりと、そのための「建設特別市民委員会」の設立を新市長に提言するなど中心的な役割を果たしている。さらに、一般市民に対してごみ減量や、リサイクル運動などを呼びかけることにより一般廃棄物の排出量を半

減させることという成果を挙げている。このような市民参加の場がすでに存在していたことは、建設特別市民委員会の成功にとっても大きな意義を有していたとみることができる。

この段階では、行政主導の一方的な意思決定に対して陳情等の抵抗型の住民運動も見られるものの、白紙撤回などの絶対反対ではなく、市民参加による立地選定の見直しを要求する行動型の住民運動も見られる。すなわち、焼却場立地推進過程において住民は、受動的に行政からの協力要請あるいは動員を求められるだけではなく、行政のあり方そのものを形成し直すこととなる意思決定への参加を求めたものであったといえる。

2.3 「建設特別市民委員会」による用地選定作業と周辺住民の合意

2.3.1 「建設特別市民委員会」の活動

「清対委」の提言を受け、1979年12月から「建設特別市民委員会」を中心に、実際の用地選定作業が行なわれた。「建設特別市民委員会」での課題設定は、まず、用地の選定であった。当初の段階では私有地を含めて8ヶ所が挙げられていたが、用地取得のしやすさなどが考慮されて事前に4ヶ所の公有地に絞られた。「武蔵野市クリーンセンター建設特別市民委員会要綱」第2条は、用地、処理（収集システムを含む）、環境保全（建設工事を含む）及び還元施設に関し「4候補地を中心に」検討を行うとしている。すなわち、建設特別市民委員会は白紙の上に絵を描いたわけではなく、先に市当局から提案され凍結となった市営プール地を選定する過程で候補にのぼっていた4つの公有地（＝都立小金井公園予定地、都立武蔵野中央公園予定地、市営総合グラウンド、市営プール地）が選考する過程で狙上のにのせられた状態から議論をスタートさせたのである。なお、市営プール地も当然4候補地の一つに含まれていて、特別市民委員会が活動不能に陥ったり結論を出せなかったりした場合には、凍結が解除されることとされた。さらに、用地選定のほかに処理施設・環境保全・地元還元施設についての検討と協定書作成における必要な助言などをその任務とした。

委員は4候補地の住民代表（各3名、計12名以内）、一般市民代表（12

名以内、市内各種団体やコミュニティの代表)、専門家・学識経験者(11名以内)の計35名とし、採択においては3分の2以上の投票と、3分の2以上の賛成による多数決とした。また、会議は原則として公開¹⁸するとされ、会期は80年9月末まで、事務局は市の清掃当局におくことにした¹⁹。実際に、4候補地の住民団体からは計11名の委員²⁰が参加することになった。また、一般市民枠では市内各地区(コミュニティ)の代表として8名、それに消費者団体、婦人団体、商店街連合会、衛生協力会からそれぞれ1名が選ばれた。ちなみに武蔵野市の市民委員会方式では、委員を公募で選ぶことはしていない。さらに、専門家枠では機械施設・公害防止分野の研究者4名、法学・政治学・社会学分野で3名、保健・体育・緑化関係で3名、それから清掃対策市民委員会の学識経験者1名が委員に委嘱された²¹。

「建設特別市民委員会」は、任期末まで約10ヵ月間にわたって本委員会26回、広報小委員会11回、事業小委員会4回を開催し、5度にわたって報告書を提出した。結果的に、「建設特別市民委員会」は、26回に及ぶ審議を重ねて、前市長の選定した市営プール地を適地でないとし、土地条件、面積などの面で市営総合グラウンドの可能性を示唆するものとなった。

ここで、市営総合グラウンドが決定されるまでの議論の流れは、次のように整理できる²²。

まず、第1に、入口の論議としては、施設のあるべき姿を明らかにしたうえでそれにふさわしい候補地を選定するか、それともさきに候補地を決めたうえでその土地に適合した施設を建設するか、といういずれの方針をとるかについて議論が交わされた。この議論は、最終的に施設のあるべき姿を先に決めるべき、という意見が優勢となった。あるべき施設の姿から考えた場合、当初の市営プール地は明らかに手狭であったのに対し、他の候補地はいずれも十分な広さを有していた²³。最終的に市営総合グラウンドが最適用地として選定された理由は、他の候補地にかかっていた制約条件と広さにある。十分な広さをもつ3つの候補地のうち、市営総合グラウンドを除く2つの土地は、いずれも都有地であり、小金井公園あるいは中央公園として都市計画が決定済みであって、都市計画決定の変更や用地の

取得などで制約条件を抱えていた。これらの制約条件については、市当局は解除困難との立場をとっていたが、解除可能を主張し、小金井公園ないしは中央公園を適地として挙げる委員もいた。

また、市営プール地と市営総合グラウンドを「合体」させようとする意見もあった。この2つの用地は、図6-1をみればわかるように、道路を挟んで隣接している。両者を一体化して建設すれば、市営プール地の狭さという課題を克服し、さらには行政当局にとっても一度決めたことを白紙撤回する必要がなくなるのである。しかし、これに対しては、市営総合グラウンドだけでも十分な面積があるのにわざわざ一体化させるには根拠がないという反論がなされた。

第2に、入口の論議を経たのちに、4回分の委員会をあてて勉強会がもたれた。その背景には、廃棄物問題に関する正確な知識が委員のあいだで共有されていなければ、用地の選定はおぼつかないという判断があった²⁴。

第3に、環境アセスメントが実施された。この実施にあたって、市は民間のアセス会社から4候補地の環境アセス報告書の内容説明を受けた。その報告書に基づき、「建設特別市民委員会」内に小委員会をつくり、専門

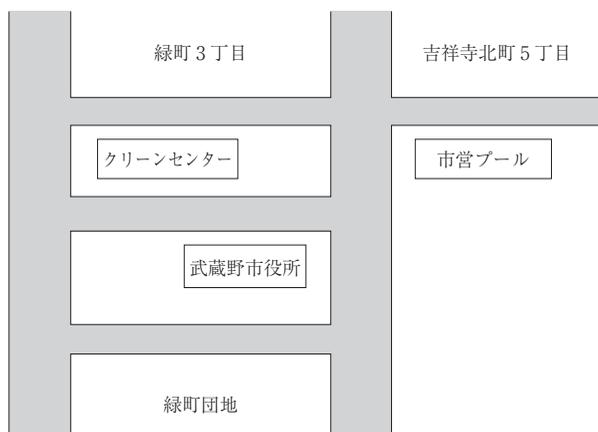


図6-1 クリーンセンター周辺図

出典：寄本勝美『自治の現場と「参加」―住民協働の地方自治―』、19頁より作成。

家だけでなくほかの市民・住民も参加しながら調査項目の策定に務めた。調査はその項目に基づいて行なわれ、その結果を委員が審議したうえで、各委員による評価をふまえて、4候補地間の比較評価を行うマトリックス方式によって用地の選定がなされた。

この間、「建設特別市民委員会」の運営をめぐる「連絡会」から問題点が指摘されることもあった。これに関して、広報委員会も次のように指摘している。

「クリーンセンター建設特別市民委員会要綱をめぐる運営上の問題点が発生した。第1に、……地域還元施設とは具体的に何を意味するのか。第2に、市民として選定された委員のなかには現職の市議員が含まれている。第3に、3分の2以上の投票と、3分の2以上の賛成による多数決方式を取っているが、地域住民が参加した種類の委員会であつた方式は適切ではないこともありうる。第4に、1980年9月30日に任期を限定しているが、それまで結論を出すのは時間的に無理である」²⁵

また、プール地の委員からは、三鷹市との焼却施設建設の「約束」をめぐる不透明な部分、プール地選定に至るまでの行政対応の立ち遅れや不当性、情報公開、他の3候補地を断念した理由、第一次環境影響予測の進め方についての疑問が提起されたり、要求や意見が出されたりした。とくに、「建設特別市民委員会」発足の1年前から続けてきた住民運動のもとで他の3候補地とは比較にならないほど強いプール地住民の結束度に加えて、プール地委員3名の専門知識や理解力はかなりのものであった（寄本, 1985: 178）。これは、委員会での情勢が会を重ねるにつれてプール地側に有利に展開していくのに大きく作用したと考えられる。たとえば、「クリーンセンターのあるべき姿をまず確立し、次いでそれに応じて用地選定を行うべき」と主張するプール地委員の意見は、議論を重ねていくにつれて全体の3分の2を上回る委員に「プール地は狭いうえで適地ではない」との見解を見せるに至った。また、ある住民からは「特別委員会には代表を送ったものの、

多勢で押し切られた」(上田, 1998: 43) という不満も寄せられた。

他に、武蔵野市内にクリーンセンターを建設することに対しては、三鷹市内にある施設の改良によって対処すべきだという議論も根強かったが、建設特別市民委員会設置の提言では武蔵野市内に建設することが明記されることになった。

2.3.2 「建設特別市民委員会」の提言

1980年9月30日、「建設特別市民委員会」は最終的に市営プール地とは別に、市役所に隣接していた市営総合グラウンドを最適地として候補に挙げた。この提言は、市営総合グラウンドを明確に選定するものではなかった。しかし、提言においては、「最適地として合意に達した用地は得られなかった。……しかし、……どうしても武蔵野市内に独自のクリーンセンターを建設しなければならない……」²⁶、との前提に立ち、土地取得上の条件まで考慮すると、市営総合グラウンドがもっとも選定しうる可能性が高い候補地であるという趣旨になっている。ちなみに、前市長によって選定された市営プール地は、面積が狭いなどの理由で、一番低い評価であった。これは、候補地選定作業においてプール地以外の候補地が選ばれば、一旦はプール地とした行政の決定に変更を促すこともありうることを意味する。つまり、後述するように、行政計画された事項に対して市民が合意を形成して、その計画の変更を促したことが「建設特別市民委員会」の大きな特徴と言える²⁷。

2.3.3 市営グラウンド周辺住民の反対と合意形成

「建設特別市民委員会」からの答申が出るや市長は答申に沿って建設用地選定することを決議、80年12月、クリーンセンター建設用地を、市営総合グラウンドの市庁舎北側(約17,000平方メートル)に決定し、市営総合グラウンドの周辺住民に対して説明会(4回)を開いた。この決定に対して市議会も「建設特別市民委員会」の決定を尊重すると同意の意思を示した。さらに市は、基本案を作成して、「武三保組合」からも承認を得た。

しかし、市営総合グラウンドの周辺住民は、「クリーンセンター建設反対委員会」を設置して、市の行う測量に対して実力阻止の宣言をするなど抵抗した。反対理由としては、①市営総合グラウンドはその昔、スポーツ施設として使うことを条件に地主が市に譲渡しているので、そこでごみ処理場を造るのは約束違反、②富士見焼却場があるのに武蔵野市に造る理由が分からない、ことが挙げられる。

しかし、「地元」となった市営グラウンドは市営プール地の場合のそれとほとんど変わらないものであった。というのは、市営総合グラウンド東側はプール地から市庁舎寄りにわずか200メートルほど寄った所であったからである（図6-1を参照）。そのため、プール地のときの地元、すなわち緑町3丁目（241世帯）、緑町団地（1,019世帯）、吉祥寺北町5丁目（＝「連絡会」、672世帯）は引き続いて市営グラウンド案でも地元となった。これら3地区にはそれぞれ一つずつ住民団体が組織されているが、先の「建設特別委員会」にはプール地委員または市営グラウンド委員として1名ずつの委員を出していた。一番地元である緑町3丁目自治会はプール地住民の委員として1名の委員を「建設特別市民委員会」に送った。

こうした状況で市は、明けて81年になるや地元団体に建設への同意を求めるときの必死の説得を続けることになった。市が必死になった理由は3月9日までに地元住民の同意を取りつけない限り、クリーンセンター建設に対する国庫補助金の申請時期を1年遅らせてしまうことになり、そうなれば1983年3月までに工場を完成させるという「三鷹市との約束」が果たせなくなるからである。しかし、市営総合グラウンドの周辺住民の反対、とりわけ緑町3丁目自治会が絶対反対の立場を変えていないため、とりあえず吉祥寺北町5丁目町会と緑町団地自治会の2団体に合意書を取り付け、国の補助金を得るための作業を始めた。ちなみに、緑町3丁目自治会が反対を続けた背景には、①市に売却したグラウンドに元地主がいたこと、②地主の自治会に対する影響力が強かったこと、③保守系の議員一人が住んでいたこと、④焼却場に一番近い、⑤住民運動過程で吉祥寺北町5丁目とのコミュニケーション上の問題から感情的であったことがいわれる²⁸。

その後、武蔵野市当局は、厚生省の補助金申請ための全国ヒアリング最終日であった81年3月9日に連絡会と、その前日には緑町団地自治会との合意書を交わした²⁹。これに対して、総合グラウンド近くに住む主婦の投書には次のように書き記されている。

「説明会と称して市側は、区域住民を納得させるべく厳命にせまるであろう。なぜならば暮も押し詰まった15日に、市は建設用地として市議会全員一致として取りまとめてしまったのである。住民無視の上に」³⁰

その後、同年10月下旬に市当局は、周辺住民の権益保護、センターとまちづくり計画、建設・運営に関する基本的事項を審議するため、「クリーンセンター・まちづくり委員会」³¹を発足させた。この委員会には、緑町3丁目自治会は参加せず、周辺住民の二団体（緑団地自治会、吉祥寺北町5丁目自治会）が参加し、行政とともに粗大ゴミの分別方式、リサイクル、建物全体の外観意匠などについて討議を重ねた。

しかし、1982年度に入っても緑町3丁目自治会の反対運動は依然として続き、4月早々に監査請求2件（①市に処理場建設は組合規約違反、②新庁舎建設に際し併設したごみ収集車駐車場は組合の施設なのに市庁舎建設費に含めて支払をするのは違法）が提出されたが、棄却又却下された。4月下旬には、反対派の3人が、①共同処理の規約なのに単独施設設置は規約違反、②周辺住民の同意を得ていない、③旧地主への約束違反などを指摘し、両市長を相手取り行政事件訴訟を起こしたが、1987年2月に東京地裁はその訴えを却下した。

その後、同年7月に工事は開始され、周辺住民3団体のうち、「緑町三丁目自治会」とも1983年9月末に合意が成立した³²。その後、地元3団体は一時金（迷惑料）をめぐって市との対立もあったが、迷惑料として吉祥寺北町5丁目自治会には600万円、緑町3丁目自治会には800万円、緑町団地自治会には600万円が交付された。こうしてクリーンセンター工事は1982年7月から開始され、1984年10月に稼動することになった。

続いてクリーンセンターの本稼動にあたって、地元選出の委員と市側委員によって運営協議会が作られ、クリーンセンター運営状況の監視、環境の整備、維持などについて協議が行われた。協議会には、地元委員として吉祥寺北町5丁目自治会選出委員3名、緑町3丁目自治会選出委員3名、武蔵野緑町団地自治会選出委員3名、市委員として環境部長、環境副参事、グリーンセンター副参事3名の総9名が参加した。年間100万円の補助金が支給され、健康診断やバス研修、あるいは講演会等の支出に充てられている。

表6-2は、各段階別に設けられた委員会と構成人数及びそこでの協議内容を示している。

2.4 小括 住民との協働による合意形成と「熟議の場」の限界

この段階での特徴は、第1に、市営プール地の場合、住民参加が排除されたまま立地選定が行われたのに対して、市営総合グラウンドの場合、市

表6-2 各段階別委員会と協議内容

区分	計画段階	執行段階	運営段階
委員会	建設特別委員会	まちづくり委員会 (立地選定後)	運営協議会 (施設稼動後)
構成人数	35名(4候補地住民:12名、 一般市民代表12名、専門家11名)	13名(住民:6名、専門家:4名、 行政:3名)他にワーキンググループ	住民代表9名、 行政
協議内容	<ul style="list-style-type: none"> • 用地、環境保全、還元施設の調査 • 検討、市長への提言 • 環境アセスメント(実施済)の評価・検討 • 独自のアセスメント実施 • 周辺住民との協定作成 • 管理運営に対する市民組織作り提言 • 運営・公開の原則 • 広報誌の発行、審議内容・経過を市民に報告 	<ul style="list-style-type: none"> • 廃棄物処理のあり方、施設設計に関する問題 • 周辺土地利用・還元施設 	提言の実行

民委員会方式（「クリーンセンター特別市民委員会」）が採用されているという点が挙げられる。とくに、委員会の構成において、直接の利害関係住民が初めから参加する形になっている点にある。会議が紛糾するのは目に見えているが、議論が空中分解して合意形成に失敗した場合の代替策（市営グラウンド案の凍結解除）が用意されている。しかも議論のタイムリミットも設定されている。これは、みずからの自治能力を試す土壌を、市民自身が選定した格好になっていると言えるだろう。

第2に、「建設特別市民委員会」の運営を通じて、市当局と周辺住民との関係が「対抗型」から「協働型」に変わっていくことが挙げられる。すなわち、市営総合グラウンド決定に反発した3団体のうち2団体が「建設特別市民委員会」の決定を受け入れることにより、その後、焼却場建設と管理運営をめぐる社会問題化したごみ問題を住民自らが解決していく「協働型」に発展したと言える。これは、「建設特別市民委員会」の運営において市が「透明性・公正性・民主性の確保戦略」をおいたことにその一因を求めることができる。すなわち、市営プール地選定の時は、住民意見の反映よりも行政の焼却場建設計画を正当化する広報が中心であった。しかし、「建設特別市民委員会」の発足後は、広報委員会を中心に5回にわたって市報特集号を全戸に配布するなどPRに努めた。また、会議の全過程と議事録などの情報を全面公開し、「市民委員会方式」という行政当局への不満や意見をぶつけられる正式な場を設け、住民とのコミュニケーションを図った。さらに、「建設特別市民委員会」の第5回から第8回までは専門委員によって勉強会が設けられ、各委員は関連した問題に関して情報や知識をある程度共有し、それをもとに共通理解をもつことができた。このことは住民のごみ問題に対する認識を変えたものと考えられる。このように、勉強会という仕掛けはプロセスの手続き的公正性の感覚を高める役割を持っていると考えられる。

また、環境アセスメントの実施にあたっては、建設特別市民委員会内に小委員会をつくり、専門家だけでなく他の市民も参加しながら調査項目の策定がなされていることや、調査項目の検討に当たって各委員による評価

を踏まえて4候補地間の比較評価を行うマトリクス方式を採用することで各委員の主観を避け、用地選定の公正さを確保することができた。こうした「建設特別市民委員会」による立地選定過程における透明性・公正性・民主性を確保しようとする市当局の努力は、住民との合意形成に大きな影響を及ぼしたものと考えられる。このことは、ある住民による次の回顧からもうかがうことができる。

「感覚的、エゴ的なものから出発したのだが、調べるほど、勉強するほどにごみ問題の重要性に地域エゴがめざめていったと思う。同時にごみ問題の解決・前進にとっての市民参加・市民の自覚が大切だということも分かっていった。用地選定からの市民参加を打ち出すには、私たちがなりに、民主的な手続をふんで、やり直してもなおこしかなかったら、受け入れるという覚悟が必要であった」³³

第3に、市当局の対応と市議会の反応である。住民参加によって用地決定されているにもかかわらず、再び反対運動が起こったものの、市営総合グラウンドを焼却場建設用地として決定し推進することができたのは、住民参加によって決定されたという正統性があり、また三鷹市と富士見焼却場住民の圧力に対応し国庫補助金の申請を行うという緊急の必要に迫られた市当局の必死の説得によるものであると考えられる。しかも、市営プール地決定をめぐる市当局とは対立関係にあった市議会が、市営総合グラウンドの決定に対しては積極的な意思を表明するなど市当局との関係において協力関係が形成されたこともその一因であったと考えられる。

第4に、周辺住民3団体の反対理由は、市当局がスポーツ施設として活用したいということで売却した総合グラウンド土地が建設予定地となり、しかも自分の住んでいるところから一番近いということから来る不満であった。これと関連して、21世紀の廃棄物を考える懇話会の報告『自治体における政策決定プロセスのあり方』を見ると、住民紛争の発生要因として、圧倒的に多数の自治体がダイオキシン類による健康影響の問題や視覚

的・心理的不快感の問題を指摘しているのに対して、住民側の意見は、適地選定手法や情報公開などの合意形成手法を問題にしているということである。これは、迷惑施設の地域社会にもたらす負の側面が、反対の主な理由であるかということ、必ずしもそうとは言えず、むしろ、意思決定プロセスへの参加可能性の有無が、住民反対の重要な要素だと言えよう。

この段階では、市民参加の制度化が地域住民の廃棄物施設の受容に大きな影響を与える一因となったと考えられる。特に、アリーナとしての「建設特別市民委員会」が、それまでの市民委員会方式による市民参加の経験をもとに、市民委員会の性格、活動範囲、期限等を極めて具体的かつ明瞭に設定し、かつ市民による承認の手續を踏んでいることは、既述した「都区懇談会」が、性格の曖昧さから後に存在理由が問われ、かえって問題が複雑になったことと比べると、注目すべきであろう。

注

- ¹ 任意加入の親睦的町内会や公営団地などの自治会は市内に散在しているようだが、全市をカバーする形での組織化はされておらず、行政側からも何ら制度的な位置づけを与えられていない。
- ² 例えば、「市民委員会」は市長の委嘱によって構成され、コミュニティ市民委員会、緑化市民委員会、清掃対策市民委員会、市民文化会議、広報市民委員会などがある。これらの市民委員会は、①市長への政策提言だけではなく、同時に市民行動を促すことも課題であること、②委員は12名で構成され、市長が任命する。構成は、原則、市民運動をしている人、学識経験者、関係団体それぞれ3名ずつで、議員、行政関係者は含まないこと、③運営は、他の委員会のように、市長ないし市役所の要請によって行われるのではなく、市民委員会が自主的に開催、運営することになっており、市民委員会の要請により行政各部は資料提供その他の事務を補助すること、④さらに、委員会には市広報の特集版の編集権が認められていること、⑤審議会のような利害調整機関ではないことを特徴としている。
- ³ 武蔵野市企画部企画課『武蔵野市廃棄物処理の経過』1985年、1頁。
- ⁴ 後藤喜八郎（日本社会党）1963年4月から4期にわたって市長を務める。
- ⁵ 当時、清掃対策市民委員会は3期にわたって活動を行った。第1期委員会（1973年3月から1975年3月まで）は、焼却場建設事業の推進及びごみ減量化運動を推進した。第2期（1975年4月から1978年8月まで）には、焼却場周辺住民のごみ搬入阻止を緩和するためにごみの減量と分別収集方式を提案した。第3期（1978年9月から1980年8月まで）は、クリーンセンター建設促進とそのあり方を検討した。
- ⁶ 寄木勝美「ある与党第一党のディレンマ―武蔵野市の市民参加の実験と議会―」『明日の都市8: 地方議会―その実態―』中央法規、1981年、95頁。
- ⁷ 小野四朗他1,136名による請願であり、請願の内容は、ごみの分別収集、減量化、焼却場の早期実現などであった。

- ⁸ 武蔵野市が焼却場建設に消極的であった理由として、環境汚染などによる焼却場立地の確保が困難であるという認識や焼却場の稼働による人口増加の抑制と税収減少、焼却場建設に伴う経済的負担（国から50%支援）の増加などが考えられる。
- ⁹ 当時の後藤市長は、引退に当たって、場所さえ決まれば8割方進んだことになるから突然場所を決定した（佐藤、2007：47）。
- ¹⁰ 清水厚子「ある住民運動の記録—part 1—」寄本勝美編著『現代のごみ問題』中央法規、1990年、2－3頁。
- ¹¹ 陳情の内容は、一部住民の反対はあるものの、プール地は周辺住民、関係機関、市議会、市民などが一致して決議した結果であるから尊重すべきである、というものであった。
- ¹² 陳情の内容は、「……用地を選定された地元とすれば、……不満の声が上がることも止むを得ないと思われま。……83年3月までに建設しなければならぬ本市の清掃行政の実態を認識され、市議会は、……地元住民の意向を組み入れた施設の早期実現をはかれるように……」というものであった。
- ¹³ 都有地であった都立小金井公園予定地と都立武蔵野中央公園予定地に関し、それを用地として利用することの可能性を都当局に確認したが、都は用途変更不可と表明した。
- ¹⁴ 寄本勝美『自治の現場と「参加」—住民協働の地方自治—』学陽書房、1989年、71頁。
- ¹⁵ 無所属・革新、1979年4月から第1期。
- ¹⁶ 市議会の会派別構成は、1975年には新政会11名・社会党10名・共産党6名・無所属クラブ5名・公明党4名。1979年7月には社会党10名・自由民主党9名・共産党6名・公明党5名・市民クラブ4名・民社党2名で計36名。
- ¹⁷ 廃棄物処理施設の建設にかかわる住民参加に関して関係者に行った聞き取り調査によると、時間的な制約、市民の参加意識の欠如、処理施設関連の専門知識の欠如などを理由として、住民参加に対して否定的であった（2006年8月16日、M氏（狛江市環境部清掃課長）へのインタビューから）。
- ¹⁸ 「建設特別委員会」の内に広報委員会と作業委員会が設けられた。前者は、委員会の活動状況を市民にPRする広報紙を作成するためのものである。9名の委員が事務局の助力を得ながら、編集、記事執筆、紙面割付けなどの仕事をすべて行い、会期中5回広報紙を出した。後者は用地評価を本委員会が行うための下準備を受け持った。
- ¹⁹ 寄本勝美、前掲書、24-25頁。
- ²⁰ 委員として、都立小金井公園予定地からは親睦会、新情会、境六会の代表らが、都立武蔵野中央公園予定地からは中央公園地元対策協議会、総合グラウンドは緑町団地自治会、プール地は「連絡会」の代表が各々参加した。
- ²¹ 「市報むさしの」No.876、1980年6月10日付。
- ²² 湯浅陽一『政策公共圏と負担の社会学—ごみ処理・債務・新幹線建設を素材として—』新評論、2005年、251-257頁。
- ²³ 前市長が処分場を設置するには土地が狭いことを承知しながらプール地を選定させざるを得なかった理由として、ある市民は、「市営総合グラウンドの一部が、地主との関係で訴訟中であったことが挙げられるが、特別市民委員会の提言がまとまる頃にはその訴訟が和解するという偶然も重なった」と語る。
- ²⁴ 寄本勝美、前掲書、52頁。
- ²⁵ 「市報むさしの—第一次中間報告—」第876号、1980年6月。
- ²⁶ 宮城健一、前掲論文、109頁。
- ²⁷ 湯浅陽一、前掲書、250頁。
- ²⁸ 宇都宮深志『環境創造の行政学的研究』東海大学出版会、1995年、472頁。
- ²⁹ 合意の内容は、次のとおりである。武蔵野市は1981年度着工を前提としながら、①建設地周辺住民への対応は、稼働後の管理を含めて、武蔵野市長としての権限と責任のもとに実行する、②周辺住民並びに住民の推薦する専門家を含む住民参加の委員会を

設置する、③委員会の発足は、地元3団体（緑町三丁目自治会、武蔵野緑町団地自治会、武蔵野市のごみ問題を考える連絡会）が参画することを条件とする、④以上のことを武蔵野市が誠実に守らなければ、住民側は計画に反対する権利を行使する（清水厚子、前掲論文、234頁）。

³⁰ 安藤頌子「けやきコミュニティ前史—クリーンセンター建設への住民参加」けやき学舎編『けやき並木につづく道』けやきコミュニティ協議会、1994年。

³¹ 構成を見ると、周辺住民6名、関係専門家4名、行政関係者3名の総13名となっている。

³² ここで合意を得たのは、1983年6月までに焼却場を建設するといった三鷹市との約束と、補助金を得るための「住民の同意」が欠かさぬ要件の一つであったので、市長や幹部が地元住民団体の同意を求めて必死の説得工作进行了ことが言われる（寄本勝美、前掲書、48-49頁）。

³³ 湯浅陽一は、これを住民の道理性が働いたと分析している（湯浅陽一、前掲書、259頁）。

第7章 東京都狛江市リサイクルセンター建設事業

第1節 狛江市の概況

東京都狛江市は、副都心・新宿から南へ14km、電車で約20分の位置にあり、東は世田谷区、西及び北は調布市、南は多摩川をはさんで神奈川県川崎市に接している。市の面積は約6.4平方km²で、人口は約7万3,000人（当時）である。

市内は、水と緑の豊かな自然とともに、日照は良好でほぼ平坦地であり、かつては市の南を流れる多摩川と北を流れる野川に囲まれ、湧水も豊富で古来より農村地帯であった。しかし、1950年代半ばからは都心部に近いために東京のベッドタウンとしての都市開発が進み、市内の自然環境や田園風景は減少し続けて、その8割以上が第1種・第2種住居専用地域に指定されている、典型的な都市郊外型の住宅都市である（松本，2005）。

このような土地の利用状況から、当時、狛江市は、ビン・缶の選別回収のみならず、普通ごみの焼却処理や最終処分もすべて市外にある施設に頼っていた。ちなみに、2016年現在、狛江市では、ごみの中間処理（焼却・破碎）は稲城市・府中市・狛江市・国立市で構成している多摩川衛生組合（現クリーンセンター多摩川）で行っており、その灰は東京都日の出町にある最終処分場に埋立処分されている。

第2節 紛争の経過

リサイクルセンター建設をめぐる紛争の経緯は、表7-1のとおりである。

2.1 リサイクルセンター（資源化施設）の建設問題と自区内処理

1980年代末頃より、東京都日の出町にある谷戸沢最終処分場（第5章）は1996年までに満杯になるとの予測が出され、狛江市は、同処分場を管理する処分組合から約30%のゴミ減量を求められた。しかも焼却・破碎を行っていた多摩川衛生組合の施設も老朽化して、これ以上のごみの増加には対応できなくなっていた。

そこで市当局は、ごみ減量化対策として、不燃ごみの中にビン・缶の占める割合が60%に達していることから資源ごみの分別回収を打ち出し、1988年10月からその実験を行った。その後、翌年の1989年4月からは、市内全域で全面的に分別回収（それぞれ月1回）を開始することになった。それに合わせて同年11月からは、市内元和泉地区の屋外にベルトコンベア等を設けて手選別による分別を開始した。しかし、手選別では追いつか

表7-1 リサイクルセンター建設事業をめぐる紛争の経緯

1991年5月	瑞穂町からビン、缶の受け入れ拒否を通告される。
6月	市議会で資源化施設建設用地の購入予算案可決
7月	保育園父母会による建設反対表明
12月	こまえごみ市民委員会が発足 第1回全体会
1992年1月	第2回全体会、市が公有地リストを公開（32ヶ所）
4月	ごみの組成調査を実施
6月	第3回専門家部会、候補地を8つに絞り込む
7月	第7回全体会、2候補地に絞り、各委員が賛否意見表明
8月	中間答申の提出
9月	ごみ100人スピーチの開催（延べ130人が参加）。 第1回拡大全会、周辺住民を含め用地選定作業開始。
10月	第3回拡大全会、会議が紛糾し、決裂の危機。
11月	第6回専門家部会、当初予定地案がベストと判断。 緊急市民部会を開催し、専門家部会に最終決定を委任。
12月	答申の中間報告を市長に提出
1993年3月	ごみ処理基本計画の最終答申を市長に提出
10月	第11回建設市民委員会、設計案に合意
11月	着工

なくなり、ラインを組んで選別を始めたところ、騒音、悪臭、虫の発生などで周辺住民からの苦情が相次ぎ、1年程度で中止せざるを得なくなった¹。

こうした中、ビン・缶処理の委託業者が変わったのを契機に、1991年4月1日からは、瑞穂町にある委託業者の施設で選別作業を行うことになった。ところが、瑞穂町の中では、産業廃棄物処理施設をめぐる問題を契機に、町外からのごみ搬入について強い批判が起き、同年5月には「資源」であるはずのビン・缶の搬入も拒否されるという事態が生じた。そのため、市では元和泉地区の水道局資材置場に集めたビン・缶を保管するとともに、瑞穂町に対しては受け入れを継続してもらうよう折衝を続けた。

このような問題状況から廃棄物処理施設の市内建設が緊急の課題になった市当局は、新たな廃棄物処理施設の建設に向けて検討をし始めた。ところが、市の土地利用状況などから中間処理施設や埋立処分場の建設はほぼ不可能と判断し、下記のような「自市内処理」の考え方に基づいて、ビン・缶のリサイクルセンター（＝ビン・缶資源化施設）の建設を計画することになった。

「ごみ処理施設は、地域でなかなか受け入れられにくい状況にあり、（省略）このような施設をいつまでも他の地域の住民に負担し続けてもらうことはおのずと限界がある。また、ごみ処理をすべて他の地域に依存している現状では、なんらかの事情でその施設や処理過程に事故などの緊急事態が起これば、ごみ処理が滞ったとしても、自区域内では何の対処もできない。（省略）狛江市では現在の土地利用形態から考えても、大規模な敷地が必要となる清掃工場や埋立地を新たに建設することは、今からでは極めて難しい。このことから、できる限りの努力をしたうえで、可能な範囲において、ごみの自区域内（自区内）処理体制の確立をめざすこととする」（『狛江市一般廃棄物処理基本計画—最終答申—』1993年3月より抜粋）

一方、瑞穂町のごみ搬入ストップを契機に、市民の間でもせめてリサイ

クルセンターくらいは市内に持つべきだとする声も高まっていた。たとえば、市が実施した市民意識調査によると、「ぜひ必要」と回答した人の割合が64.4%、「どちらかといえば必要」が26%と合わせて、90%以上の人が市内につくるべきという意見を持ち、「受け入れ先があるならば他の町に持っていくこともやむを得ない」と答えた人は約6%にすぎなかった²。

2.2 周辺住民の反対と瑞穂町との妥結

上記のように、9割以上の市民がリサイクルセンター建設に賛成していたことを受けて、市当局は、1990年度初めから用地選定作業を進めていた。その後、市当局は、1991年6月の市議会³で施設建設用地購入のための予算案が可決されたことを受けて、市有地の一つであった岩戸北1丁目1127番地の土地(約2,000m²)をリサイクルセンター建設用地として買収し、用地購入などについて住民説明会を行った⁴。ところが、建設用地の周辺(図7-1)が第一種住専地区と保育園に隣接していたことから周辺住民が強く反対し、住民説明会は3回目からボイコットされる事態になった。

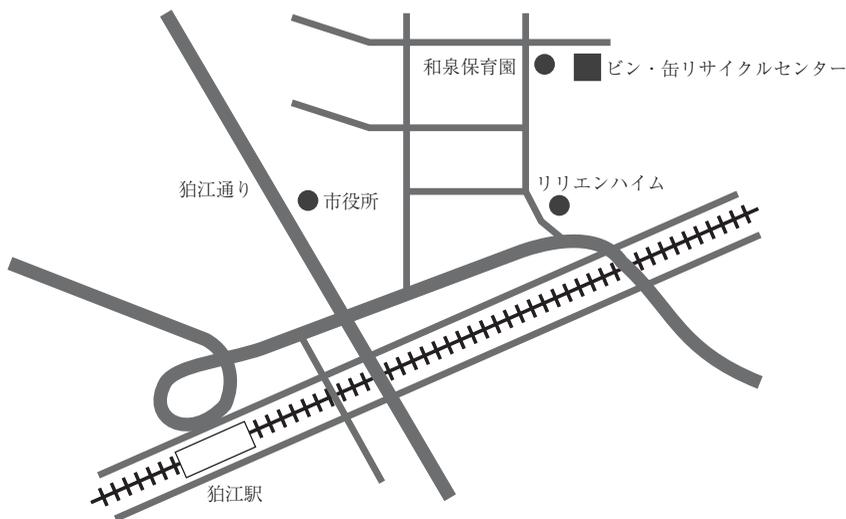


図 7-1 粕江市リサイクルセンター周辺地図

その時の市当局と周辺住民との対立の争点は、①悪臭や騒音などが懸念されるビン・缶の選別施設の立地場所として、当初の予定地が適切であるかどうかという点と、②用地選定が市当局によって突然行われ、その過程に住民の参加は全くないなど、民主的な手続きが踏まれていないこと、③市がゴミ問題についての基本方針や長期計画を持たず、場当たりの対応をしているという点であった（寄本，1994：315-316）。要するに、行政上の課題から施設建設を急ぐ市の立場と、騒音や安全性への懸念が出された上に、決定プロセスが不透明であるという住民側の意見とが対立したのである。

一方、当時、庁内のごみ問題処理体制を見ると、ごみ処理基本計画の策定に向けて助役（当時、大久保茂一氏）を筆頭に検討委員会が設置されたが、瑞穂町対策、都の資材置き場の暫定取得についての住民対策、集団回収や粗大ごみの事務処理、ごみ処理の基本計画策定、それに岩戸北の中間処理施設建設とそれにかかわる住民対策など様々な仕事に追われ、当時市民部産業生活課の課長以下の4人体制では対応しきれなくなり、ごみ処理の総合的な計画づくりは場当たりのものにならざるを得なかった。こうした庁内の様子を、当時の助役は次のように語っている。

「現実の問題として資源ごみの問題が発生したわけでございます。これは何としても解決しなければならない問題でありまして、もちろん長期計画はこれからやっていくわけでありまして、たまたま秋までの計画が、資源ごみの問題が発生したために、延びる結果になってしまったわけでございます」⁵

一方で、その間瑞穂町に対して受け入れの折衝を続けていた市当局は、市にリサイクルセンターをつくることを前提に、センターができるまでの期間（1992年8月19日までの1年間）に限って受け入れを行うことで瑞穂町からようやく了解を得た。そこで、一年という期限が迫っていたので、市当局による事態の打開が早急に図られることになった。

また、市民も、前述のように、リサイクルセンターの必要性については

概ね認識しており、「ビン・缶中間処理工場を考える市民連絡会」からは市民参加による資源化施設建設を含むごみ問題全体を検討するための場の設置が求められた。その時、市職員の間から、打開策として近隣自治体である武蔵野市の住民参加方式（第6章）でやり直すべきだとの提案が出された⁶。

以後、狛江市当局は、市民との信頼回復のために関連情報を包み隠さず提示することに努力した。とともに、市議会で用地購入のための予算が可決されていたにもかかわらず、計画を凍結し、1991年12月、市の要綱に基づいて、学識経験者と市民による「一般廃棄物基本計画策定委員会」（以下、「こまえごみ市民委員会」）を設置し、これを中心に用地選定作業をし直すことになった。しかし、瑞穂町との約束の期限が迫っていたため、当初から十分な議論は困難であることが予想されていた。

2.3 こまえごみ市民委員会の構成とその活動

用地選定までの合意形成プロセスは、こまえごみ市民委員会を舞台として進められた。

2.3.1 委員会の構成とその特徴

委員の人選は、各人の活動分野、年齢、性別、居住地、それに人物などを参考にしながら市当局によって行われた。こまえごみ市民委員会は、表7-2が示すように、会長となった寄本勝美・早稲田大学教授をはじめとする学識経験者6人で構成される専門家部会、一般市民も含めた関係者12人からなる市民部会の2つの部会を中心に構成された。その後、後述するように、候補地が2ヶ所に絞られた後は、その周辺から更に周辺住民5人が拡大特別委員として加わることとなった。

委員会の構成について、特に注目すべき点は、消費者団体、自治会、商工界などの代表のほか、市民委員のうち2名は反対運動の中核を担っていた保育園父母会の代表と当初予定地であった岩戸北の地元住民が加わっていたことである。これは、反対住民を含め広く関係者の間で理解を得てお

表 7-2 こまめぐみ市民委員会の委員構成

専門家部会 (6人)	市民部会	
	策定作業住民委員 (12人)	拡大特別委員 (5人)
◎会長：寄本勝美（早稲田大学教授） ・田中栄治（地域交流センター会長） ・佐伯邦男（東洋ガラス株式会社代表取締役会長） ・渋谷謙三（Kヒューマンネットワーク事務所所長） ・原科幸彦（東京工業大学工学部助教授） ・村田徳治（（株）循環資源研究所代表取締役会長）	◎会長：酒井なつみ（和泉保育園父母会ピン・缶中間処理工場検討委員会代表） ●副市民部会長：中田孝史（狛江つつじの会副会長） ・荒井靖子（狛江市消費者友の会会長） ・池田健三（岩戸町会環境衛生部長） ・亀山陽子（生活クラブ生協狛江支部市民活動委員会委員長） ・小宮山ヨシエ（狛江市消費者友の会副会長） ・白井（和泉園代表取締役） ・成川哲夫（狛江市体育協会事務局長） ・松田絃子（ふれあい生活協同組合員） ・三橋靖子（狛江市個人情報保護審議会委員） ・谷田部和夫（いずみ会会長） ・矢野都紀子（日本生活協同組合連合会出版部（生活運動）編集長）	・安田比咲子（当初予定地の和泉保育園父母会会長） ・小林信雄（当初予定地の近隣住民） ・松坂良一（和泉保育園代表） ・山田金白雄（セントラル商店街会長） ・倉田功（リリエンハイムマンションの管理組合理事長）

出典：「狛江市一般廃棄物処理基本計画策定委員会策定作業経過」（狛江市提供資料）。

かない限り、ひいては市民委員会がゆくゆく何らかの結論を出す段階においても、それに対して関係住民の理解を得るのが難しくなる恐れがあったからである⁷。さらに、市当局は、市議会に対しても事前説明を行うなど、市議会側から了解を得るといった形で用地選定の正統性を確保しようと努めた。

また、用地選定の透明性の確保に向けては、会議を原則公開、議事録も常備して閲覧できるようにした。委員会の活動状況も常にごみ市民委員会ニュースなどを通して市民にアピールしていた。他に、他都市の調査をはじめ市民委員による学習会、100人スピーチの企画運営、『こまめぐみ市民

委員会』発行などを市民委員が中心となって行った。このように、委員会のイニシアチブで市民へのPR活動や調査活動が行われたことにより、資源化施設の設置をめぐる問題は建設予定地周辺の問題から次第に市民全体の問題へと広がっていった。

一方、こまえごみ市民委員会の会議進行の体制（図7-2）をみると、全体委員会の下に、ワーキングのための二つの部会が設けられ、市民委員が主体となっていた「策定作業専門部会」（市民部会）では、ごみ減量計画の検討、ごみの組成調査、家庭ごみの排出実態調査、他都市の実態調査、広報活動、ニュースレターの編集などが行われ、「専門家部会」（学識経験者委員会）では、用地選定にかかる評価項目の検討作業が行われた。

ここで特に注目すべき点は、こまえごみ市民委員会の開催回数である。それをみると、1991年12月の発足以来、全体委員会10回、市民部会24回、専門家部会7回のほか、用地選定のための拡大委員会8回、拡大市民部会4回が開催された。それぞれ部会と全体委員会の開催回数はあわせて1年間に約50回を数え、学習会やニュースレターの編集会議などを含めると70回を越えていた⁸。

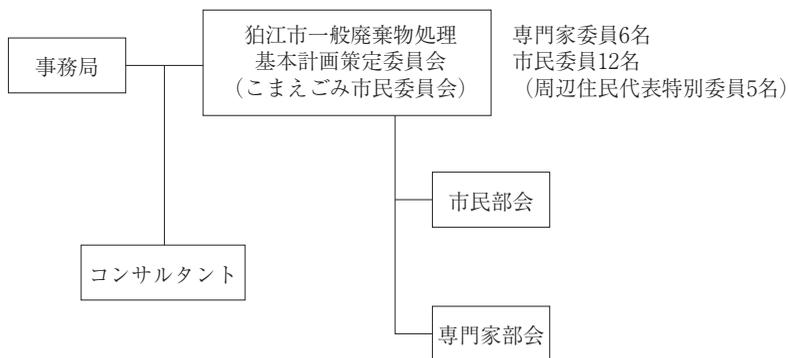


図7-2 こまえごみ市民委員会

注：リサイクルセンター候補地（2個所）決定後は、周辺住民代表が特別委員として加わり、拡大委員会で用地選定を行った。拡大委員会にはさらに2候補地周辺住民5名が参加した。

出典：寄本勝美（1993a），15頁より作成。

また、市当局は、事務局⁹（当時、市民部産業生活課）機能に徹していて、こまえごみ市民委員会の活動をサポートする役割を担った。更に、議事録や資料の作成のほか、必要な調査はもちろん、住民と行政の双方に対して、第三者としての立場から様々な形で助言や意見具申を行い、委員会のコーディネイト役を図るためにコンサルタント（＝ダイナック環境研究所）が置かれていた。図7-2はこれらの各主体の関係を示している。

2.3.2 こまえごみ市民委員会の検討活動

1991年12月25日からスタートしたこまえごみ市民委員会は、1年後の1992年12月24日に用地に関する結論をまとめ、市長に「用地選定に関する答申」を提出した。この間の委員会の活動は、委員会の開始から「中間答申」を出すまでの約8ヶ月間（＝前期、1991年12月25～1992年8月19日）と、それ以後の約4ヶ月間（＝後期、1992年8月20～1992年12月24日）とに分けられる。図7-3は、こまえごみ市民委員会の検討の流れを示したものである。

まず、こまえごみ市民委員会の役割は、単に候補地選定だけではなく、ごみ処理基本方針の策定に関する諮問も行っていった。そのため、ごみ排出及び処理実態調査、ごみ処理施設実態調査、他都市事例調査、住民アンケート調査、公有地調査などを行った。これらの調査と同時進行する形で、ごみ排出量の半減を具体的目標として設定し、ごみを減量する方策、ごみ処理システム代替案の検討、処理施設の機能及び規模の検討、施設候補地の選定という4つのアジェンダが設定された。

(1) リサイクルセンターの建設有無についての検討

短期間でごみ処理基本計画を策定することは難しいため、最初のステップとして、①環境保全のための循環型都市を目指す、②ごみ半減都市の実現をめざす、③自区内処理原則をふまえて、市民が自ら排出するごみに対して責任を持つ、との3つ共通の理念を検討することになった。そこで最初の論点となったが、「自区内処理原則」をどう考えるかということであっ

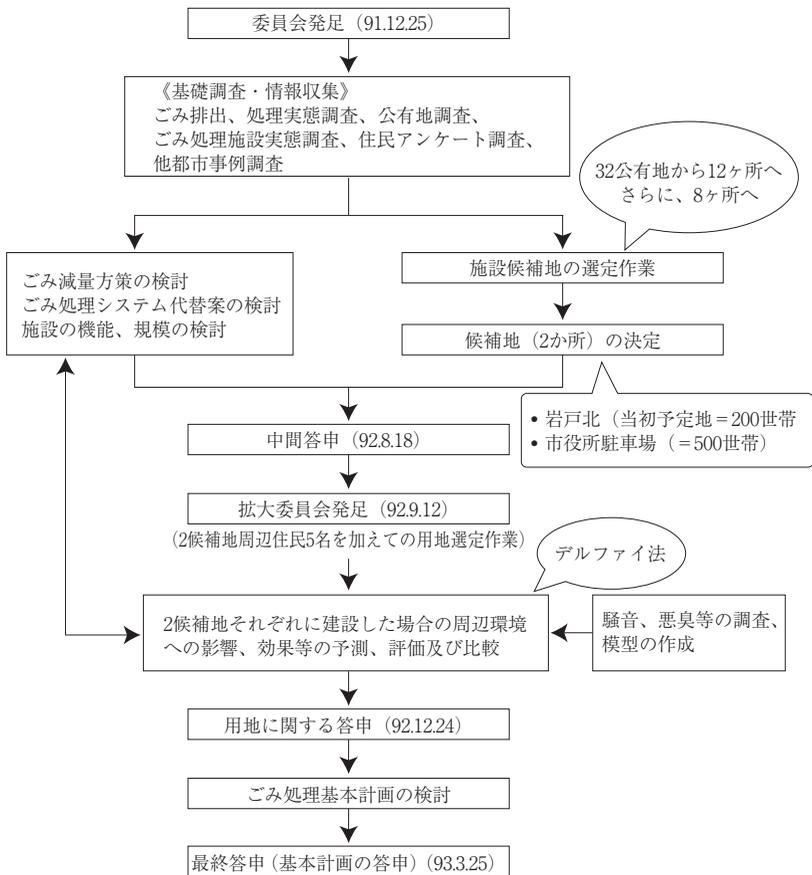


図 7-3 検討経緯

出典：環境影響評価情報ネットワーク「廃棄物分野における戦略的環境アセスメントの考え方（平成13年9月）」より作成。

た。市内に施設を建設することの必要性（総論＝リサイクルセンターを建設すべきか否か。必要でないとした場合、代替案も含めて）について、住民アンケート調査などを行いながら、相当の時間（約8ヶ月）をかけて議論を重ね、総論としてはごみ処理をすべて他地域に依存するのではなく、せめてリサイクルセンターだけは市内に建設すべきであるという結論に達したのである。

(2) 専門家部会中心の候補地の選定

上記の自区内処理についての検討とともに、委員会での議論が開始されて間もない1月末に市から32の公有地のリストが公開された。用地選定は専門家部会が面積や用地取得の難易度等を考慮して評価し、その結果を全体委員会で審議するという形をとった。

専門家部会では、当初予定地以外に、公園やグラウンド、市役所駐車場など一部私有地も含めて、建設可能な各候補地12ヶ所（図7-4）についての一次評価に対して各委員が意見を述べ、繰り返し評価するという、いわゆるデルファイ法が採択された。

用地の選定基準についての検討では、①緩衝帯、建ぺい率等を考慮して1,000～2,000平方メートルの面積を有すること、②周囲に構造物が少ないなど、ある程度の拡張可能性を有すること、③用地取得の難易度を考慮し

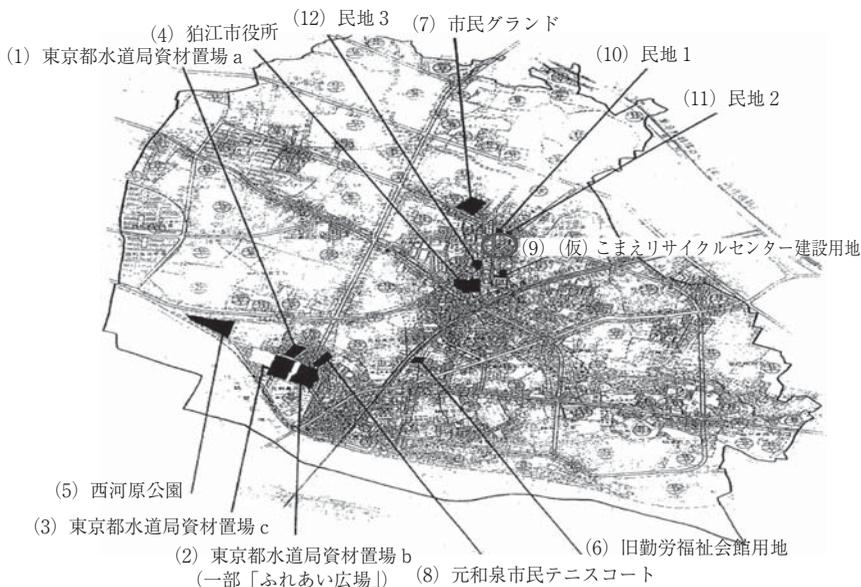


図7-4 候補地及びその特性

出典：環境影響評価情報ネットワーク「廃棄物分野における戦略的環境アセスメントの考え方（平成13年9月）」より作成。

公有地に限ること、④緊急性を考慮し都市計画法上の用途地域指定についての制約がないことを要件として選定作業を行った。

そして1992年6月の第3回専門家部会で候補地を8つに、さらに7月の第4回専門家部会では候補地を当初予定地（岩戸北＝梅林：周辺住民＝200世帯）と新しい用地（市役所駐車場：周辺住民＝500世帯）の2ヶ所に絞り込み、それを同年8月の市長への中間答申に盛り込んだ。

(3) 拡大委員会の設置と最終答申

中間答申以後の9月からは、二つの候補地について検討を進めるための、新たな候補地周辺住民5名がこまごみ市民委員会に参加した「拡大ごみ委員会」が設けられ、それと合せて周辺住民への説明会やヒアリングも行われた。両候補地の検討では大きくわけて、処理能力、設備、周辺環境への影響が焦点として当てられた。

こうして委員会発足からちょうど1年後に用地決定のための拡大ごみ委員会が開催された。会議では、14の評価項目¹⁰（図7-5）に関して拡大ごみ市民委員会の各委員が両候補地を比較検討した結果、当初の予定地が勝っているのが明確になった。ところが、候補地を決定することへの心理的抵抗から拡大ごみ市民委員会の場で結論を導き出すことができなかった。そのため、最終的には専門家委員の判断に委ねられ、当初予定地が選択された。

このようなプロセスを通して、用地選定に関して全会一致という形で合意にたどりつくことができ、それを「用地選定に関する答申」として1992年12月24日に提出した。

結論は、以下のとおりである。

- （仮称）リサイクルセンター（ビン・缶選別施設）建設用地として、当初予定地（岩戸北一丁目1127番）を選定する。
- ただし、これには付帯条件をつけ、その一項目でも満たされない場合には、この選定を当委員会の結論としない。

判断(評価項目)	市役所駐車場	当初予定地
(1) 騒音対策	◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △△△△△△△△ × -	◎◎◎◎◎◎◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △△△△△△△△ -
(2) 悪臭対策	◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △△△△△△△△△△ × -	◎◎◎◎◎◎◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △△△△△△ -
(3) 粉塵対策	◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △△△△△△△△△△ ×× -	◎◎◎◎◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △△△△△△ -
(4) 労働環境	○ △△△△△△△△△△△△ ××××××××××××××	◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △
(5) 作業の効率性	○○○○○○○○ △△△△△△△△△△△△ ×××××× -	◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○
(6) 交通安全対策	◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △△△△△△△△ -	○○○○○ △△△△△△△△△△△△ ×××××× -
(7) 周辺住民の迷惑意識	○○○○○○○○○○ △△△△△△△△△△△△ × -	○○ △△△△△△△△△△△△ ××××××××××××××
(8) 景観への影響	◎ ○○○○○○○ △△△△△△△△△△ ××× -- --	◎◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △△△△△△ × -- --
(9) 既存施設での活動への影響	(市役所) ○○○○○○○ △△△△△△△△△△△△ ××	(保育園) △△△△△△△△△△△△ ××××××
(10) 市民へのアピール度	◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎ ○○○○○○○○○○ △ ×	◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △△△△△△ ××××××
(11) 地域環境への貢献度	○○○○○○○ △△△△△△△△△△△△ ××××× -- --	◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △△△△△△ ××× -
(12) 付帯設備併設の可能性	△△△△△ ××××××××××××××××××	◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎◎ ○○○○○○○○○○○○○○
(13) その他	×(駐車場) ◎ (回収徹底の必要性) △(将来的可能性) ◎ (行政に関するPR) ◎ (ごみ半減貢献度) △ (不要時の環境負荷)	△(駐車場) × (回収徹底の必要性) ◎ (将来的可能性) △ (行政に関するPR) ◎ (ごみ半減貢献度) × (不要時の環境負荷)
建設コスト	○○○○○○○ △△△△△△△△△△△△ ××× -- --	◎ ○○○○○○○○○○○○○○ △△△△△△ ××××× -- --

図 7-5 用地選定のための2代替案の比較検討表

注：集計結果（投票者 22 名）

凡例 ◎：非常によい ○：よい △：多少問題がある ×：問題がある -：分からない

出展：環境影響評価情報ネットワーク「廃棄物分野における戦略的環境アセスメントの考え方（平成13年9月）」より作成。

その後、施設の設計段階でも住民が参加するシステムが作られ、その結果、住民の意向を充分取り入れて周辺環境への影響にも配慮した施設が建設されることとなり、1993年11月には着工に至った。

ただし、最終答申には、32件の付帯条件が記されており、いずれかの項目が欠けた場合は委員会の結論は無効としている。付帯条件には、施設の設計や周辺環境の整備にあたり配慮すべき事項、労働環境への十分な配慮、基本計画の尊重、建設委員会・運営委員会の設置などを含む市民の協力体制と市民参加体制の確立、隣接する保育園への配慮の徹底などが盛り込まれている。それは、市民参加は用地選定だけで終わるものではなく、施設建設・運営といった段階になっても継続されるべきものであり、それが守らなかった場合は初めからなかったことにするというを宣言したものといえよう。

1993年から、これらの付帯条件を満足させるべく具体的な建設計画に向けての市民参加が行われた。住宅地に合った外観デザインや周辺の緑化、コミュニティセンター機能などの議論を踏まえて施設設計が行われた結果、建設費は7億円に膨れ上がったが、1995年に施設を稼動することができた。施設稼動後、付帯条件のひとつである監視組織としての運営委員会が設けられ、2回会合が開かれたが、特に問題点がなかったことから、その後は問題が生じた場合にのみ開催することを粕江市が提案し、住民も了承した。

これまでのこまえ市民委員会の活動を整理したのが表7-3である。

(4) 一般廃棄物処理基本計画の策定

同時に、こまえ市民委員会はもう一つの目的であった一般廃棄物処理基本計画の最終答申を1993年3月にまとめた。この基本計画は、「環境保全型のための循環型都市をめざす」、「ごみ半減都市の実現をめざす」、「自区域内処理の原則をふまえて、市民が自らの排出するごみに対して責任を持つ」の3つの柱から構成されている。「ごみとして処理する量を2002年までに50%減量する（ごみ半減）」ことを計画目標として設定し、計画の推

表 7-3 狛江市一般廃棄物処理基本計画策定作業経過

日時	全体会	市民部会	専門家部会	その他
1991年 12月25日	第1回全体会・委員の委嘱・ 座長、副座長の選出			
1992年 1月29日	第2回全体会・今後のスケ ジュール・部会の設置・市 民部会長の選出			
2月1日		勉強会「日本と世界とのごみ処理事情」		
2月5日		第1回市民部会・副部会長の選出・ワーキン ググループの設置と負担の取り決め		
2月13日		第1回見学会・市内ビン・缶収集現場・多摩 川衛生組合・中間処理施設候補地		
2月15日		第1回調査グループ会議・調査項目の検討・ 見学会の実施について		
2月19日		第1回企画グループ会議・広報方法の検討		
2月23日		第2回調査グループ会議・見学箇所の検討・ 排出源実態調査、組成調査の実施について		
2月29日		第2回市民部会・調査、企画グループの報告・ ごみ減量の考え方の整理		
3月4日		第2回企画グループ会議・ごみ減量のキャッ チフレーズについて・市民アンケート調査実 施について		
3月8日	第3回全体会・調査、企画 グループの中間報告・基本 計画策定作業スケジュール の検討			寄本会長講演会
3月10日		第2回見学会・瑞穂町クリーンみずほセンター・ 加藤商事・日の出町広域処分場		
3月14日		第3回市民部会・沼津市の事例報告		
3月18日		第3回調査グループ会議・排出源実態調査の 分析方法について・組成調査の実施について		
3月23日		第3回企画グループ会議・ニュースレター、 チラシについて		
4月4日		組成調査・排出源実態調査報告		
4月7日			第1回専門家部会・ 中間処理施設候補 地について	
4月9日		第4回企画グループ会議・100人スピーチの検 討		
4月14日		第4回市民部会・専門家部会、調査、企画グル ープの報告		
4月30日		第5回市民部会・市民アンケート調査、100人 スピーチについて		
5月7日		第5回企画グループ会議・特集号原稿につい て		
5月9日		第6回市民部会・リサイクルセンターの機能、 課題について		
5月19日		第4回見学会・東村山市秋水園	第2回専門家部会・ リサイクルセン ター	
5月23日	第5回全体会・市民部会報 告・専門家部会報告			
5月26日		第5回見学会・町田市リサイクルセンター		
6月2日		第8回市民部会・市民部会の位置づけについ て		
6月9日			第3回専門家部会・ 基本計画骨子案・リ サイクルセンター の考え方	
6月15日		第9回市民部会・リサイクルセンターの考え 方		
6月20日	第6回全体会・中間答申案 の検討・リサイクルセン ターの考え方			

6月27日	第10回市民部会・中間答申案の検討・リサイクルセンターも考え方	
7月1日		第4回専門家部会・中間答申案の検討・用地選定について
7月13日	第11回市民部会・用地選定について	
7月18日	第7回全体会・用地選定について	
7月27日		第5回専門家部会・騒音、悪臭、選別ラインについて外部専門家からのヒアリング・付帯答申について
8月7日	第12回市民部会・100人スピーチ・特集号原稿について	
8月13日	第13回市民部会・騒音、悪臭、選別ラインについて専門家からのヒアリング	
8月18日		中間答申提出
8月22日	第8回全体会・「ごみとリサイクルセンター」に関する調査アンケート結果・用地選定に関する今後のスケジュール	
8月29日		こまえ市民フォーラム
9月5日		第6回専門家部会・住民ヒアリング市役所案について100人スピーチ（～10・18）の討議
9月12日	第1回拡大委員会・騒音、臭気対策について・リサイクルセンター建設への問題点整理	
10月10日	第1回拡大市民部会・リサイクルセンターのイメージ・用地選定について	
10月18日	第3回拡大委員会・用地選定について・当初予定地案の模型の提示	
11月8日	第2回拡大市民部会・用地選定について・問題点の確認	住民ヒアリング
11月15日		第7回専門家部会・用地選定に関する付帯条件について
11月22日	第5回拡大委員会・国庫補助金申請について・用地選定について	
11月28日	第6回拡大委員会・2候補地についての評価について・付帯条件の検討・用地の決定	
12月3日	第3回拡大市民部会・付帯条件について	
12月7日	第7回拡大委員会・付帯条件について	
12月24日	第8回拡大委員会・付帯条件について・用地選定に関する答申の提出	第4回拡大市民部会・基本計画について
1993年1月12日	第14回市民部会・基本計画の構成・ステーション方式、有料化の検討	
1月23日	第15日市民部会・基本計画案について	
2月2日	第9回全体会・基本計画案について	
2月13日	第16回市民部会。紙回収、有料化について	
2月26日	第10回全体会・基本計画案について	
3月25日	第11回全体会・基本計画（最終答申）の提出	

出典：「泊江市一般廃棄物処理基本計画（最終答申）（1993年）より作成。

進にあたっては「ごみ半減推進市民委員会」を設置し、具体的な事業計画についても市民参加によって推進していくことが盛り込まれた。その計画の策定、および計画推進を行うための機関として1993年10月、ごみ半減推進市民委員会が設置された。同委員会は実質的にこまえ市民委員会を引き続いたものとなっている。

2.4 小括 首長部間の正統性調達戦略と市民参加の場

これまでの考察からも明らかなように、狛江市当局は、委員会の会議や議事録をすべて公開するなど、検討過程の透明化に取り組んでいた。とくに委員12名は、市が当初購入予定地とした近隣住民のみだけでなく、各種市民団体の代表が含まれるなど、広く市全体から構成された。さらに用地選定過程では、できるかぎり科学的かつ客観的な判断を下すための、結論だけではなく、いわば試算式レベルの情報までも提供された。このように狛江市の事例では、手続き的公正性の確保に細心の注意が払われていた。その結果、用地選定過程の透明性が高められ、市民からの同意を得て、最終的には市民も市の計画を追認することになった。

しかし、こうした市民参加と討議を通じた市の意思決定の試みは、以下のような問題を抱えていた。

2.4.1 行政による戦略的な仕掛けとしてのこまえごみ市民委員会

それは、以下の当時の狛江市清掃担当者の証言からも窺うことができる。

「行政内部では、当初の予定地を建設予定地としてすでに決めて置き、話し合いの場（こまえごみ市民委員会＝処理施設の必要性を作り出すための仕掛け）で結論を誘導していた¹¹⁾」

この点に関しては、補助金の申請（1992年10月末期限）という緊急の必要性に迫られていた市当局が用地の最終的な選定に先立って、リサイクルセンターを当初予定地に建てるという前提で、東京都に補助金の申請

(1992年10月19日)を行ったことから読み取れる。市当局は、補助金申請に関して用地選定への影響を恐れて市民委員には知らせなかった。これにより、以下のように、市民委員の市に対する不信はより強固なものとなった。

「(市側は：筆者注) 用地選定の審議に影響させたくないという配慮で説明しなかった」「市民委員に知らせなかったのは、公平ではない、市民を信頼していないので残念に思う。リサイクルセンターより、市と市民との信頼関係をつくるのが大事である。そのために100人スピーチなどもやってきたのに、その努力が無駄になってしまうのではないか」(第5回拡大委員会議事より)

つまり、市長の諮問機関として設けられていた「こまめぐみ市民委員会」は、討議における手続き的公正性を確保することで合意形成プロセスへの正統性を根拠づける必要から首長部門によって制度として選択された「政治化された仕掛け」(土屋, 2004: 141)であった。すなわち、首長部門による市民委員会方式の導入は、「政策に対する専門的知識の調達と決定プロセスへの正統性の調達」のためのものであった。

2.4.2 参加の場のありようと市民の主体性

自治体は、通常、政策決定や政策立案にあたって、政策執行に伴う不確実性を減らすため、他の自治体を政策アイディアの重要な情報原とすること(=参照すること)が一般的である。その際、自治体は参照する自治体の政策を基本にして政策案を組み立て、そこに自分の工夫(地域特性や保有している資源の状況などの考慮)を付け加え、採用すべき最終案を決めるのが通常である。

当時、狛江市行政当局が、先進事例として参照したのは東京都武蔵野市クリーンセンター建設事業であった。第6章第2節で述べられているように、武蔵野市の場合、従来から市民参加制度の下に設けられていた「清掃

対策市民委員会」が、クリーンセンター設置に関わる様々な問題を検討し、市民参加による立地選定のルールづくりとそのため新たな意思決定の場の設立を新市長に提言するなど、中心的な役割を果たしていた。この清掃対策市民委員会が、建設特別市民委員会での議論の下地を作り上げたため、武蔵野市では市民の主体性が、建設特別市民委員会においても効果的に活かされ、そのチャンネルを通して、多様な利害関係を持つ住民の意思がその内部に反映されていた。

これに対して、狛江市の場合、既述のように、瑞穂町との約束期限も迫っていたため、市民参加による候補地選定は当初から困難とされていた。そこで、市民参加の場は設けられていたものの、それは首長部門による政策推進力確保という正統性を調達するための一手段として、しかも行政主導で設けられたものにすぎなかった。しかも当時狛江市の地域社会は自治会などの地域基盤が弱く、地域代表を出すのが困難であったため、委員として参加した市民たちは地域の代表としてではなく、個人の資格で参加していた。そういう意味で、こまごみ市民委員会は厳密な意味での住民代表性を有さなかったと言えよう。それゆえ、こまごみ市民委員会において市民の主体性が発揮されることは困難であったと考えられる。

2.4.3 専門家のイニシアチブと市民の抵抗

市民委員会の中で市当局・専門家委員と市民委員の間で最も争点となったのは用地選定をめぐるものであった¹²。その意思決定において両者の意見は、次のように最後まで平行線を辿っていた。

「市のごみ問題も大きな問題になっている。中でも処理施設の用地選定については、諸般の事情から、6か月以内に結論を出すことを目標としている」¹³（当時の石井三雄市長）

「瑞穂町との関係があって、いついつまで土地をきめるという条件が付けられていた。もし時間が十分あれば、…廃棄物施設の場合には都市計

画決定が必要となっている。…どんなに短く考えても2、3年はかかる。限られた期間で、法律上問題のない敷地を選ぼうとすれば、2か所以外にはなかった」¹⁴（専門家委員）

「2箇所の土地に絞られたことは時間的制約があると言われました。この時間的制約と言うのは行政の怠慢からきているんです。なぜ住民がその被害を受けるんですか」¹⁵（市民委員）

「用地の場所ではなく、施設内容の検討が先ではないか。検討の結果、面積その他のことが明確になってはじめて候補地の絞り込みがあるべきではないか」¹⁶（市民委員）

「あるべき姿を議論することは重要なことだが、それだけに終始しては議論が進まない。緊急課題と長期課題の調整が必要である」¹⁷（専門家委員）

また、候補地の絞り段階では、以下のように、専門家部会がイニシアチブを取っていた。

「基本的には学識経験者委員会で候補地を挙げ、その候補地絞り込みの作業については、その候補地周辺の住民を入れた拡大全体会を持ち、そこで決定する。拡大全体会で決定しなかった場合は、最終的には学識経験者で決定するという手続きになっている」¹⁸

しかし、市民部会のメンバーからは、「専門家部会と市民部会がうまく噛み合っていない。専門家部会で用地を選定するのはかまわないが、資料は提出してほしい」、「用地の選定が市民ではない専門家にできるのか」、「用地について、決定されてから市民へ情報が伝わるのはおかしい」といった批判¹⁹の声が上がっていた。これは、専門家中心に候補地が決定されるこ

とに対する市民委員の心理的抵抗であろう。

このように、狛江市の事例では、既述のように、執政部門の正統性調達という戦略の下で、政治化された仕掛けとしての「こまめぐみ市民委員会」が制度として選択され、それを中心に行政当局の政策理念や価値観に即して形成されたプロセスに住民を抱え込んだ形で合意形成プロセスが展開されていた。そのため、行政官僚や専門家による科学的・経済的合理性と立地地域住民の生活知との構造的格差の問題は克服されず、専門家の見解あるいは姿勢が住民の熟慮と討議を通じて出された見解よりも優先される側面を内包することになったのである。

注

- 1 「第1回狛江市一般廃棄物処理基本計画策定委員会（こまめぐみ市民委員会）議事録」1991年12月25日、事務局報告より。
- 2 狛江市一般廃棄物処理基本計画策定委員会『狛江市一般廃棄物処理基本計画（最終答申）』1993年3月25日。
- 3 その当時、市議会側が市内にリサイクルセンターの建設を承認した条件として、①近隣住民の大半の理解を得ること、②そのための騒音、交通安全の対策を確立し、環境保全を行うこと、③住民合意を民主的に形成するために行政、専門家も交えた場を設定すること、基本計画を策定することが挙げられている。
- 4 「第1回狛江市一般廃棄物処理基本計画策定委員会（こまめぐみ市民委員会）議事録」1991年12月25日。
- 5 「第1回狛江市議会会議録」1991年。
- 6 2007年8月16日、当時狛江市環境部清掃課長M氏とのインタビューより。
- 7 2007年8月16日、当時狛江市環境部清掃課長M氏とのインタビューより。
- 8 「環境新聞」1994年8月31日。
- 9 担当職員は計5人で、全員一般行政職が担っていた。
- 10 比較評価を行った結果、当初の予定地は、労働環境、作業の効率性、附帯設備の併設の可能性の3点で特に良く、疎音対策、悪臭対策、粉塵対策等でも明確に良好であった。市役所駐車場が特に良いのは市民へのアピール度だけである。建設コストに関しては当初予定地の方がやや良いという判断がなされた。
- 11 2006年8月16日、当時狛江市環境部清掃課長M氏とのインタビューより。
- 12 自治会などの地域基盤が弱かったため、市民委員たちは地域の代表としてではなく、個人の資格で参加していた。そういう意味で、厳密な意味での住民代表性はなかったと言えよう。それゆえ、市民委員会において市民の主体性を発揮することは困難であったと思われる。
- 13 「第1回狛江市一般廃棄物処理基本計画委員会議事録」1991年12月25日。
- 14 「第2回狛江市一般廃棄物処理基本計画策定委員会拡大委員会」1992年9月27日。
- 15 「住民ヒアリング（市民部会）」1992年11月8日。
- 16 「第8回策定専門家委員会（市民部会）要旨」1992年6月2日。
- 17 「第8回策定専門家委員会（市民部会）要旨」1992年6月2日。

- ¹⁸ 「第 2 回 狛江市一般廃棄物処理基本計画委員会議事録」1992 年 6 月 20 日、事務局発言。
- ¹⁹ 「第 8 回 策定専門家委員会（市民部会）要旨」1992 年 6 月 2 日。

第8章

紛争管理のあり方を規定する要因と本研究の含意

本書の課題は、一般廃棄物処理施設の立地をめぐる地域で展開される利害対立や紛争を、自治体行政における紛争管理の視点から把握することで、利害調整過程において紛争を発生させ、あるいは、そうした紛争を終息させるうえで制約となる構造的要因を明らかにし、それに対処するための処方について検討することであった。

本章では、本書の問題意識に沿って、4つの事例を比較分析し、自治体行政における紛争管理のあり方を規定する要因について考察する。と同時に、狭い意味での「専門家」（行政担当者や学識経験者など）だけで構成される従来の審議会のようなものではなく、一般住民を含む多様な立場や利害関心をもつ社会的アクターも意思決定プロセスに関与させ、「参加と討議」に基づく「開かれた」「政策形成の場」として新たに設けられた「市民委員会」の役割と機能に注目する。具体的には、その制度の採用が紛争の解決や合意形成の成否に及ぼす可能性・インパクトを与えているのか、そして現実に抱えている問題点は何かについて考察を行う。最後に、まとめとして、本研究から得られた政治学・行政学上のインプリケーションを論じる。

第1節 自治体行政における紛争管理のあり方とその規定要因

NIMBY現象を伴う公共紛争の先行事例の経験知が、他の自治体や同一自治体内の他の部署においてさえも、参照され、あるいは波及するケース

が一般に非常に少ないのが現状である。

前章までの事例研究からも明らかなように、時期的にあまり変わらず、また地理的にもそれほど隔たっていない地域における紛争であったにもかかわらず、そこにおける紛争の展開過程や行政の意思決定構造は多くの面で異なっていた。たとえば、固執型に分類される杉並区と強制執行型に分類される日の出町の事例は、住民の行政に対する根強い不信が最後まで改善されないまま、主として官僚や政治家などの政治エリートが専門家の高度な専門的知見に基づき、一方的に立地を決めて、立地地域住民に受け入れさせるというケースであった。それに対して、両方とも参加型に分類される武蔵野市と狛江市の事例は、新たに設けられた市民委員会を通じて、多様な利害関係を持つ住民の意思がその内部に反映され、抵抗と地域エゴを超え、合意形成に成功したケースであったといえる。ただし、第6章と第7章でも指摘したように、武蔵野市の場合、建設特別市民委員会での議論の下地が、従来からの市民参加制度に基づいて設けられていた「清掃対策市民委員会」を通じて作り上げられていた。これに対して、狛江市の場合、首長部門による専門的知識の調達と決定プロセスへの正当性の確保という必要から、しかも行政主導で制度として選択された仕掛けであったという点で違っていた。要するに、武蔵野市の場合、公共的正当性の獲得が市民の側から促されていたのに対し、狛江市の場合は行政当局が懸案する事案の実現の一手段として政治的に仕掛けられた「場」にすぎなかったといえよう。

なお、4事例すべてにおいて、当初は行政主導型の意思決定と対抗型（或いは行動型）の住民運動が見うけられるものの、その後の用地選定及び、施設の建設・稼働に至るまでの時間的¹・金銭的なコスト、さらには無用な不信感を生み出したことを考慮した場合、4事例は失敗事例（杉並区、日の出町）と成功事例（武蔵野市、狛江市）とに分けられよう。

このように負担の配分をめぐるコンフリクトの経験が相互参照されたり共有化されたりしにくい原因や要因は何か。

以下では、前章までの事例研究から得た知見を踏まえ、政治・行政学的

な視点（すなわち、本書の第3章第4節以下に示されている分析の視角に基づいて）から、事例ごとに紛争の展開過程や行政の意思決定構造、紛争処理の帰結などにおいて違いを生む要因は何かについて考察を行う。

1.1 主体レベル：アクター間の信頼の程度、NIMBYの捉え方、住民の参加の経験

杉並区の場合、清掃工場用地選定過程における一連の住民参加は紛れもなく対抗型の住民運動に基づいたものであった。その運動の目標は、いかにして都の土地収用をあきらめさせるかに向けられていた。住民はそのため組織され動員されたのである。一方、事業推進者である東京都清掃局は、清掃工場建設をめぐる周辺住民の反対運動に対して敵対的な姿勢が強く、住民運動をただ克服すべき対象と見て、施設の必要性和安全性を強調することで立地を進めようとしていた。都区懇談会は、このような住民と行政の相互不信の中で生まれた協議機関であった。その点で少なくとも高井戸地区住民にとって都区懇談会は正当性を持たなかった。この都区懇談会に対して、反対同盟は、「『都区懇談会』は、都が住民参加の名を借りて、杉並住民に責任をすりかえるための、いわば都の隠れ蓑であり、しかも何の法的裏づけもない」²ものである。また、そのプロセスに対しては、「…住民を欺く隠れみのそのもの自体、候補地選びも、いわば知事のお尻ぬぐいをして、棚上げした高井戸を復活させるためのサル芝居。会の運営や候補地の選定の方法も地域住民を無視して不明瞭…」³、と強い不信感を抱いていた。そのため、都区懇談会での話し合いでは、多様な利害関係を持つ住民の意思がその内部に反映されず、むしろ住民参加の名のもとで、都清掃局の決定に「お墨付き」を与えるにとどまっていた。和解後の「建設計画協議会」も、こうした両者の強い相互不信が改善されないまま、両者の「利益防衛の場」あるいは「監視の場」に止まっていた。しかも、杉並区の場合、都区懇談会がほとんど初めて経験する住民参加であった。

一方で、日の出町の場合、処分組合をはじめとする事業推進側の政策執行過程は、「周りの人が賛成していても、「地元」の人々が反対すれば政策

の執行は無理であるが、周りの人々が反対していても、「地元」の人々が賛成すれば、政策を進めるべきである」という論理に貫かれていた。谷戸沢処分場の場合は、当初第2自治会の住民の反対に遭って白紙撤回せざるをえなかったが、第3自治会が賛成に回ってからは事業推進側のこのような政策執行論理はさらに強固なものになった（「擬似受益圏化」戦略）。特に、谷戸沢処分場のゴムシートの破損問題を契機に立地地域住民による反対運動が激しくなっていく中、住民側が幾度も処分組合や日の出町に電気伝導度のデータの公開を求めたのに対して、「当の住民は公害防止協定を取り結んでいる地元第3自治会のメンバーではない」という理由で、徹底的にデータの公開を拒否したのもこのような政策執行論理に沿ったものと考えられる。すなわち、事業推進側が住民の反対を単に克服すべき対象とみなし、住民合意の範囲を地元に限定していたため、さらに周辺住民の反発や地域間の分裂を引き起こすことになった。

一方、武蔵野市の場合、当初、行政当局は、「住民同士の議論による合意は不可能」とし、用地選定過程への住民の参加に対してかなりの懸念を抱いていた。ところが、周辺住民の強い反対に会い、用地選定にあたり「何らかの市民参加方式を取り入れる」と公約し、当選された新市長は、以前から市に設置されていた「清掃対策市民委員会」に原案策定を要請した。そして建設特別委員会での議論は、前市長によって提案され凍結となった市営プール地も含んだ4候補地を俎上にのせた状態からスタートした。このように、武蔵野市において建設特別市民委員会が、用地選定という困難な課題から議論を進めたのは、先行する「清掃対策市民委員会」における議論の積み重ねによるところが大きい。すなわち、武蔵野市の場合、「清掃対策市民委員会」ですでに廃棄物減量のための議論がなされ、それなりに実績を挙げていた。それゆえ、建設特別市民委員会での議論のゆり戻しが生じなかったであろう（湯浅、2005:269）。このように、武蔵野市の場合、従来から他の地域の人々や行政との信頼関係を構築する機会をほとんど持つことなく、かつ行政との相互交流の実績も有さなかった杉並区の高井戸地区に比べると、住民の参加と協働の機会が制度化され、互いに理解し合い、

話し合いのルールが確立されていたことにより、その過程でごみ問題についての共通認識を築き上げ、クリーンセンター建設を個別的、地域的問題として捉えず、全体の問題として認識することができた、と考えられる。

狛江市の場合も、委員会の会議や議事録をすべて公開するなど、検討過程の透明化を図っていた。特に、委員選定過程では、市の政策に反対する住民運動側のメンバーや各種市民団体のリーダーも委員に加えるなど、ごみ問題について広く市民との意思疎通を図っていた。このようにして、当初は反対運動を展開し、市当局に対する市民側の不信感も高かったが、徹底した市民参加を通して市民合意が得られ、最終的には市民も市の計画を追認する結果となったといえる。

ただし、既述したように、武蔵野市の場合、従来からの参加の実践とその蓄積を通じて培われたルール（規範意識）や市民の主体性が、新たに設けられた市民委員会において効果的に活かされ、その窓を通して、多様な利害関係を持つ住民の意思がその内部に反映されていたのに対し、狛江市の場合、首長部門による政策推進力確保という正当性を調達するための一手段として、しかも行政主導で設けられていたという点で異なっている。それには、自治会などの地域社会基盤が弱かったという当時の状況から、市民委員たちは地域の代表として委員会に参加していたのではなく、個人の資格で参加していた。それゆえ、こまごみ市民委員会においては、市民の主体性が発揮されることは困難であったと考えられる⁴。そういう意味で、武蔵野市で住民参加手法が定着したのかどうかに興味深い点でもある⁵。

1.2 過程レベル：「場」の成り立ちとその性格、そして運用の仕方

日の出町の場合、事業推進者側の立地推進方式は、DADアプローチに補償的アプローチを加えたものであった。つまり、候補地の選定は行政側によって一方的に決定・公表され、地域住民との協議は行政側が立地予定地域を発表した後、形式的に行われた。その際、地元には下水道の設置など、いわゆる迷惑料を提供することで地元住民との合意が進められた。さ

らに周辺自治体が賛成に回ったのも、処分組合や東京都が秋川流域活性化のための補助金を提供したことの影響が大きかったであろう。しかし、反対側住民が真に問題としたのはこうした不透明な手続きであった。ここでこの問題をもう少し掘り下げてみれば、最終処分場の立地を巡る紛争の根源にあったのは、住民側と行政側、もしくは反対派住民と賛成派住民との間に最終処分場設置についての十分な話し合いをするための「場」がなかったことであろう。たしかに説明会や公聴会のような場で意見陳述などの機会が与えられたこともあったが、それらは住民の意見を反映するための仕組みではなく、単に形式的な手続きに過ぎなかった。即ち、住民のホンネの部分（処分場の必要性、計画の内容やそれに伴う利害関係など）を話し合える場が設けられていなかったことにトラブルの一因があったと考えられる。要するに、日の出町の場合、行政側は計画案の修正や撤回を考えず、もっぱら地元住民への説得と補償を続けていくが、それはさらなる住民の強い不信と抵抗の壁にぶつかり、ついに脅迫と強制に転じたタイプであったといえる。杉並区の場合も、「都区懇談会」という話し合いの場が設けられていたものの、既述したように、いわば都の隠れ蓑に過ぎなかった。

一方、武蔵野市の場合、建設特別市民委員会の委員の構成において、4候補地の住民代表、一般市民代表、専門家・学識経験者で構成され、採択においては3分の2以上の投票と、3分の2以上の賛成による多数決とした。また、会議は原則として公開され、会期は約10ヵ月間にわたって本委員会26回、広報小委員会11回、事業小委員会4回を開催して、前市長の選定した市営プール地を適地でないとし、土地条件、面積などの面で市営総合グラウンドを適地として提案していた。

さらに、通常、廃棄物処理施設の建設に関する地元説明会で行政側から提供される情報は、行政が必要と判断した範囲にとどまり、住民からのリクエストに答える仕組みにはなっていない場合が少なくない。しかし、利害関係者から求められた資料の提供や新たな調査の実施により、利害関係者と行政が議論することが必要であろう。とくに、技術的合理性が高い情報については、提供しても住民がどこまで理解できるのかを疑問視する声

が行政職員からあがることが少なくない。ところが、武蔵野市の事例と柏江市の事例では、結論だけではなく、いわば試算式のレベルまでの情報が提供され、そのことが透明性を高め、住民の理解を得るのに大きな効果があったと思われる。

このように、住民の参加の場として「建設特別市民委員会」と「こまごみ市民委員会」は、委員の構成をはじめ、活動範囲、期限等を極めて具体的かつ明瞭に設定し、市民による承認の手続を踏んでいた（透明性の確保）。これにより、意思決定の場における民主的、客観的、かつ科学的といったキーワードによって了解された討議の帰結は社会的拘束力をもつことになったといえる。このことは、杉並工の「都区懇談会」が、委員の構成や運営、結論の出し方など、その性格の曖昧さから後にその存在理由が問われ、かえって問題が複雑になったことに比べると、注目すべきであろう。

ところが、第6章でも述べたが、建設特別市民委員会からの最終提言を受けた後、地元になった周辺住民の一部からは、「建設特別委員会には代表を送ったものの、大勢で押し切られた」（上田，1998：43）との不満が寄せられた。その背景をみると、最終的に立地候補地となった市営総合グラウンドは、プール地から市庁舎寄りにわずか200メートルほど寄った所であった（第6章の図6-1を参照）。そのため、市営プール地が立地候補地であった時の地元、すなわち緑町3丁目（241世帯）、緑町団地（1,019世帯）、吉祥寺北町5丁目（672世帯）は引き続き市営総合グラウンド案でも地元になった。これら3地区には、それぞれ住民団体が組織され、「建設特別市民委員会」に市営プール地委員、または、市営グラウンド委員として1名ずつ委員を出していた。候補地から最も近い吉祥寺北町5丁目自治会（＝連絡会）も市営プール地委員として1名の委員を「建設特別市民委員会」に送っていた。ところが、プール地の地主を中心に結成された「武蔵野市のゴミ問題を考える会（連絡会）」は、「建設特別市民委員会」発足の1年前から続けてきた住民運動をもとで、他の3候補地とは比較にならないほど強い結束を有しており、プール地委員の専門知識や理解力はかなりのものであった（寄本，1985：178）。そのため、委員会の中でプール地

委員の活発な発言に対して他の住民・一般住民委員は例えば発言の長さや執拗さにクレームをつけることはあまりなかった。その結果、「建設特別市民委員会」での情勢が回を重ねるにつれて、プール地側に有利に展開していくようになり、最終的に市営総合グラウンドが適地として選定されたのである。これは、熟議を行う少数者による統治に道を譲る結果になるとは限らないことを示している（上田，1996：218）。すなわち、様々な利害関係者による熟議を通じて合意を形成していく「参加と討議の場」が設置されるだけでは、必ずしも公共紛争の解決に繋がるとは限らないのである。

一方、廃棄物問題のような環境政策における行政と住民の合意形成では、問題に対する互いの認識を深めるための必要な情報が適切に住民に伝達されるとともに、住民の意見が的確にその意思決定過程に反映される必要がある。とりわけ、その当否が非常に明確な形で争点化しやすい事項でもある用地選定をめぐる意思決定過程においては、情報提供者として又は住民と行政をつなぐ仲介者としての専門家の役割が非常に重要である。武蔵野市の場合、「建設特別市民委員会」において専門委員によって勉強会が設けられ、市民委員は関連した問題に関して情報や知識をある程度共有することができ、このことは住民のごみ問題に対する認識を変えることとなった。これに対して、狛江市の場合、リサイクルセンターの用地選定過程において専門家がイニシアチブを取っていた。すなわち、行政や専門家の政策理念や価値観に即して描かれたプロセスへ住民を抱え込んだ形で合意形成プロセスが展開されていた。そのため、エリートや専門家による科学的合理性と立地地域住民の民主性・生活知との構造的格差の問題が克服されず、専門家や官僚らの見解あるいは姿勢が住民の熟慮と討議を通じて出された見解よりも優先される側面を内包することになったと考えられる。

このように、立地地域住民にとってみれば行政との関係の中で、一方行政にとっては立地地域住民との関係をめぐる戦略の中で、市民委員会がどのような経緯をへて設けられているのか、それがいかに性格付けられているのか、いかに運営されるかといった点は、参加するアクターを限定し、市民委員会における議論の内容と質、帰結に影響を及ぼすことになる。す

なわち、どちらが覇権を握るかが争点として浮上することになる。

1.3 構造レベル：他の行政体からの独立性、政治構造、地域社会構造

1.3.1 他の行政体からの独立性の有無

杉並区は、問題発生当初から都と歩調を合わせてきたが、むしろ住民に最も身近な政府として杉並区内の意見を調整し、何らかの形で調停役を演じなければならない存在でもあった。しかし、住民とパイプを持ちうる杉並区は紛争からの「非難回避」あるいは「困難回避」戦略を演じてきた。

これは、「他の行政体からの独立性」（湯浅，2005：265）とも関わる問題として捉えることができる。即ち、武蔵野市（狛江市）においては、クリーンセンター（リサイクルセンター）建設をめぐる政策過程が、三鷹市（瑞穂町）との関係を除いては、ほとんど市内のみで完結していた。つまり、武蔵野市と狛江市には廃棄物処理行政において自己決定権があった。これに対して杉並区の場合、当時、東京23区における廃棄物処理行政に関わる権限が都に属していたため、東京都の存在は無視できないものであった。そして都との上下関係という強力な構造的条件が杉並区自らの問題意識の変化による戦略の変更を強く制約していたと思われる。一方で、日の出町の場合、町内で発生するごみは、町内の最終処分場には一切運び込まれておらず、他市町のために迷惑施設の受け入れのみを行っており、町内にいる最終処分場の管理責任と権限は多摩27市町で構成される処分組合にあった。要するに、武蔵野市や狛江市の場合、市長・市役所－住民という関係で問題の話し合いがなされていたのに対して、杉並区の事例や日の出町の事例の場合、住民と区（町）との関係ではなく、都知事・都庁（処分組合）－区役所（役場）－住民という三層構造であって、4事例における住民との関係や密度の濃さは決定的に違っていた。

1.3.2 受苦圏の利益代弁機関の不在と政治構造

上記のように、廃棄物処理行政に関わる権限が都に属されていたために、住民とのパイプ役を持ちうる杉並区の執行部は紛争の当初から「非難回避」

あるいは「困難回避」戦略を実施してきたのである。一方、議会の機能を見れば、各党にしても、あるいは都議会の衛生経済委員会にしても、独自の調査検討を煮詰めて、執行部との間に実りある具体的討議を挑んできた形跡は全くといってよいほどない。とくに、清掃工場建設をめぐる問題のように、地域利害が絡む紛争では、各党とも複雑な党内事情や党と地域との調整が難しいことから、結局は都政と立地地域を積極的に橋渡しする役割を何一つ果たしていなかった。例えば、次の杉並区選出都議6名の都区懇談会への参加に対する見解をみると、清掃工場建設問題に対して極めて消極的であったことが伺えられる。こうした議会機能の低迷（限界性）もあって、都知事とその下の執行部の主導的機能は極めて顕著なものになっていた。

「議決機関と執行機関は元来別個な機能を持って存在しており、都政の執行面は知事の責任で処理されている。その執行面に都議が立ち入って関与することは適当ではなく、江東区でも都議は懇談会に参加していない」⁶

日の出町の場合、最終処分場を受け入れることにより破綻危機にあった財政を克服しようとした日の出町当局とそれを支持する同町議会、自前の処理場確保の困難から生まれた27市町によって構成される「処分組合」による同盟関係の形成が、周辺住民の反対に対して必死の説得や脅迫、強硬な対応を採るようにし、彼らとの間を仲裁あるいは調停する中立の第三者の介入を妨げる一因となった。

一方、武蔵野市の事例をみると、プール地住民の市民参加の要求に対して、「市民委員会（市長の諮問機関）による参加はあくまでも市長の判断に・・・議会はそれに関与すべきではなく・・・」、と考える議員が多かった。このことは、市議会の消極的な側面（＝議員・議会の自分で立地選定をしないという非難回避の行動）として捉えることもできるが、むしろ「建設特別委員会」の設置に対して市議会から際立った反論がなかった理由の一

つに、市長と議会との力関係の変化がある。すなわち、前市長がプール地選定を発表した当時は、市長と第一党である社会党とは同盟関係にあった。しかし、市長を議会で強く支えるべき与党が改選で過半数（=社会10、自民9、共産6、公明5、民社2、無所属4の総32名。新市長は前革新市長の後継者で、社、共の与党は16名）に満たなかったことにより、特に社会党が脆弱な存在となったことは、市民参加を支持する多数派が占める議会のコントロールに、執行部が用地選定を市民参加で進めざるを得ない状況に追い込まれたと考えられる。プール地以外の選定は困難と、市民や議会に対して再三主張していた前市長とは異なって、市議の中にはプール地が必ずしも適地とは言えず、より広い他の候補地の利用可能性を追求すべきと考える議員がかなりの数にのぼっていた。これは、統一地方選直前にプール地住民が市議会候補者全員に対して行ったアンケート調査結果からもうかがうこともできる。その結果をみると、前市長が行った用地選定について、「突然の発表であり、決め方が適切ではない」と答えた市議候補者は、自民、民社、共産の回答者全員にのぼっており、「用地選定は市民参加で行うべきである」と答えた市議候補者は、民社、共産の全員、自民の大部分（他の派はまちまち）に達していた。しかし、社会党候補者だけが無回答であった。

このように、市営総合グラウンドを焼却場建設用地として決定し推進することができたのは、市営プール地決定をめぐる市当局とは対立関係にあった市議会が、市営総合グラウンドの決定に対して積極的な意思を表明するなど、市当局との関係において協力関係が形成されたことによるところが大きいと思われる。

1.3.3 紛争のドーナツ化現象と住民参加

受益-受害は多分に「主観的」なものであり、ごみ処理施設（予定）地付近の住民であっても廃棄物処分場を自己の生活の安全を脅かす存在として意識せず、あるいはむしろ逆に、それを自己の生活上の利益をもたらすものと意識して行動する人々が存在する。本研究では、これを「ドーナツ

化現象＝擬似受益圏化」と捉えていた。すなわち、マクロレベルでの「受益圏対受苦圏」という対立に加えて、ミクロレベルでの受苦圏内部における「擬似受益圏対純受苦圏」の対立という二重の構造が存在することを確認した。こうした二重の構造が「環境か開発か」「安全か発展か」という二元的な価値観の対立へと発展し、両者の妥協、紛争の解決を著しく困難にしていた。

とくに日の出町の場合、こうした「擬似受益圏」化の動きが、地元住民のみならず地元自治体の側からも出ている点に注意を払うことが必要となる。これは、いいかえれば、地元住民や地元自治体の「圧力集団」化である。何らかの意味で受苦圏に編入される地域では、補償を要求する声がさまざまな形で発せられる。たとえば、環境汚染と引き換えに要求されるさまざまな見返り事業ないし「迷惑料」、「地域振興策」等がこれに該当する。

さらに、受益圏と受苦圏の文脈でいいかえれば、何らかの形で受苦圏に編入されるようとしている他地域（たとえば、秋川流域3市町村＝秋川市、五日市町、檜原村）も、その見返りとして別の種類の受益圏の創出を処分組合に対して要求した動きもあった。しかし、この動きは、「拡大した受益圏対局地化した受苦圏」というマクロ的な対立構造を解消したり変更したりするものではなく、あくまでもその対立構造を前提とした上での「擬似受益圏」の形成と呼ぶべきものであろう。

こうした「擬似受益圏」の形成の動きは、政治家の介入に道を開くものでもある。なぜなら、政治家は、とりわけ利権的性格の強いところとつながりをもとうとし、自己の票田である利害集団や地元自治体に対して優先的に財政支出させるような形での、事業の細目の決定や部分的修正、補償の追加を事業主体に迫るからである。しかし、受苦圏がいく重にも重層化しており、狭い受苦圏（地権者）を補償等によって「擬似受益圏」化とすることは可能だとしても、その周辺には、より広大な受苦圏（周辺被害者）が存在しており、これを「擬似受益圏」に組み入れることは、コストの面でも容易ではない。しかも、これは処分組合を構成する自治体の財政的圧迫として跳ね返ることになるのである。

さらに、「擬似受益圏」の発生によって、受苦圏が僻地の狭い地域に局地化される場合には、こうした「擬似受益圏」化による「純受苦圏」の封殺が容易となる。しかし、被害者は多くの場合、各自治体の中では少数派を構成しており、彼らの意志を十分に代表するような民主主義の単位を確定することは極めて困難となる。すなわち、受益者などが余りも広域にわたれば、住民参加を通じた紛争管理は不可能となり有効性もなくなるのである。したがって、受益圏の拡大と受苦圏の局地化という現実はどう対処してゆくかが重要なポイントとなる。

第2節 本研究から得られたインプリケーション

以上、様々な論点が存在する迷惑施設の立地をめぐる4つの紛争事例を題材として、自治体対住民の多元的かつ多層的な交渉・調整の相互作用を政治・行政学的アプローチから分析を行った。

最後に、本研究から得られた政治学・行政学上のインプリケーションを述べることで、本書を締めくくりとしたい。

まず、第1に、廃棄物処分場の建設にあたって、日本では、ほとんどの場合、当該地域の自治会長の承諾書をもって、地元との同意が成立したと見なし、廃棄物処分場の建設に許可を与えているのが現状である。ところが、その建設をめぐるのは、多くの事例に表されているように、ほとんどの住民が何も知らないまま、計画が進行し、処分場周辺住民の苦情や疑問が表面化してくるという形で紛争が生じているといっても過言ではない。そして、はじめは悪臭やばい煙、そして地下水の汚染などの被害に、もはや耐えられない事態になって一気に運動が進展するという形が多く見られる。これは、依然として、意思決定過程において住民を政策決定に参加する主体であるとみなすよりは、政策や事業の客体と認識する傾向が残っているためであろう。したがって住民参加を、施策を実施する上で起きる（あるいは起きた）問題を回避するための有効な手段として用いるのではなく、問題の初期段階から、関係するすべての人を関与させるための「参加と熟

議」に基づく「納得と同意」による政策形成の手段として位置づけなければならないのである。そして問題の初期から設定されるのであれば、住民参加の場に多様な情報の提示とコンテクストの共有が求められよう。

第2に、廃棄物問題のような環境政策における行政と市民との合意形成では、問題に対するお互いの認識を深めるためには、必要な情報が適切に市民に伝達されるとともに、市民の意見が的確に行政に反映されることが必要である。そのための「場」の形成と市民と行政とをつなぐ専門家などの仲介者の存在も重要となる。生活環境をどの程度の保全レベルにするかといった問題は、本来そこに生活している市民が判断すべき問題であり、専門家や行政は市民の判断を支援するという立場をとるべきである。また、専門家は知識・経験などの情報提供者としての役割も期待される。こうした行政—市民—専門家の3者が一堂に会する委員会方式は、合意形成の適切な方法の一つである。現実に武蔵野市と狛江市の事例では、こうした市民委員会方式によりごみ処理施設の立地選定を実施して、成功をおさめている。ただし、既述のように、それをいかに位置づけるか、いかに使うかが問われよう。

第3に、住民参加を促進する理由は、危機的状況についてのコミュニティ内部での共通認識の存在、ないしそうした状況に対する行政の対応への不満、あるいは行政が自分達の利益を侵害しているという認識などが住民の参加を促進するからであると考えられる。ただ、行政機関が不十分だから、問題解決のための参加志向が強まるとは限らない。武蔵野市の事例に見られるように、対抗型の参加ではなく、協働型の参加が十分に機能する条件としては、住民間の参加志向、参加の実績、多様な参加の制度化が必要になる。つまり、参加を生みだし、受け入れ、それを維持するシステムが行政と市民双方に形成されていなければならない。

ただし、各事例の間では条件に差異があり、同列には論じられない。すなわち、地域住民の視点を加味した立地プロセスを取りいれるだけでは、必ずしも公共紛争の解決につながるとは限らず、そこには時間的な制約（事業の緊急性）や紛争当事者間の相互に信頼する度合い、行政・住民関係、

その時々の方針や一般情勢の変化、外的な影響力など政治構造によっては採られない場合があり、ある地域で用いられた手法が必ずしも他の自治体に波及されるとは限らない。武蔵野市の事例がまさにそうであったように、多くの場合、失敗の苦い経験をなめることから再出発して独自のやり方を模索するというプロセスを辿ることになる（鈴木他，2007：14）。そういう意味で、住民の参加と協働を通じた紛争管理を評価する際には、その結果が何であったかのみ注目するのではなく、紛争調整過程全般を通じて、行政と住民双方が課題・問題への対応、解決について「学習」が存在したかどうかにも目を向ける必要がある。その学習過程において、市民委員会が「単なる条件交渉の場」に終わるか、それともこの問題を契機にして、行政と住民が当該地区の将来ビジョンをともに描く方向に歩み始めるための「協働の場」に発展するかが鍵となる。これは、行政の課題であると同時に、地域住民の課題でもあると言える。

第3節 NIMBY問題とどう向き合うべきか

今日、公共サービスの内実を地域住民のニーズに適合させるため、従前以上に住民による参加が求められている。また、行政のみでは対応できないニーズに対応するため、NPOをはじめ様々な地域団体との協働も求められるようになった。しかし、他方で参加や協働のあり方への疑問が呈されたりする場合には、それが紛争へと発展することもある。

ところが、これまでガバナンスや自治を議論する際は、ともすれば「負担」やそれに伴う「紛争」の側面を回避もしくは前提としない傾向があった。しかし、実際には多くの場合、ガバナンスや自治には程度の差はあれ、何らかの負担配分やコンフリクトの調整という側面が不可避であろう。とりわけ、本書で取り扱ったNIMBY問題は、自治体行政だけによる一元的な対応ではとうてい解決することが困難な課題である。

ところが、そもそも、迷惑施設を必要とするのは住民であり、自治体ではない。問題のツケを自治体に押しつけながら、自治体の対策に反対する

だけでは、NIMBY問題は片付けられない。要するに、地域レベルで展開される諸利益の調整における自治体の役割は、まず、地域住民の間に多様な意見や利害が存在することを認め、それ故に時に分裂や争いが起こることはむしろ「生理」であると考え、政策過程において関係する諸アクターが参加し、実効性のある影響力を行使しうる仕組みをつくることである。一方、住民側にも、住民自身の責任で譲歩と説得による自己調整の試み（＝地域社会の自律化）を拡大していくことによって、自治体の政策過程に受動的に参加するのではなく、むしろ問題を自ら解決できる力（＝地域社会の自治的解決力）を育てる努力を惜しんではならない。すなわち、行政は、情報を提供したり、交渉と討論のルールを明示したりするなど、住民間の対立を調整して一定の方向にまとめていくコーディネーターとしてふるまうべきあり、住民の側での利害・対立に過剰に介入して住民間の自律的な紛争調整を損なってはならない。

本書では、NIMBY（Not in my Backyard）と呼ばれる迷惑施設の立地に対する地域住民の反対運動と、それに対して行政が住民とどのように合意を形成し、或いは形成しえないかについて、フィールド調査も含めて検討を試みた。しかし、本書で取り上げた4事例は、30年～40年前の事例⁷であり、環境アセスメント制度ができる前のものでもあるなど、立地選定手法が大きく変化してきている今日、本研究からの知見がそのまま現代の各地に適用できるか、ということについては、おそらく多くの読者からの疑問と批判があるだろう。

しかし、従来からの原子力発電所や軍事基地、廃棄物処理施設などの迷惑施設の立地問題に加え、近年、児童相談所や、保育園、学校なども建設反対にあうケースが目立ってきている昨今の状況を踏まえると、この類の紛争の解決・処理が十分に機能する政治社会的な条件や仕組みとは何か、それを現実の制度との関わりの中でどう具体化していくかについて考察するうえで、本書で取り上げられた事例研究は、今後も多くの示唆を与えてくれると思われる。

注

- ¹ 杉並清掃工場の場合、用地発表から8年、武蔵野市は2年3ヶ月、狛江市は1年で決まった。日の出町の場合、最終処分場は建てられ、住民の反対運動は弱まっているが、訴訟などを通して40年以上にわたって現在も進行中である。
- ² 杉並正用記念財団（編）『東京ゴミ戦争—高井戸住民の記録—』、1983年、158頁。
- ³ 京都新聞社編『今なら勝てるゴミ戦争』、1973年、54頁。
- ⁴ しかし、狛江市においてこの「リサイクルセンター用地選定問題」が、その後の行政と住民双方に大きな影響を及ぼし、環境行政における市民参加の転換点となっていくのは注目すべきことであろう。
- ⁵ 武蔵野市の場合、市民参加のルールや制度が確立し、議会がそれを承認していたため、市民参加機関は高い正当性を有し、そこでの結論は合意形成のための基礎となったといえる。たとえば、用地選定にかかわってプール地周辺住民に対するアンケート調査は興味ある結果を報告している。表1をみると、回答者110名のうち、プール地にクリーンセンターを建てることに反対する住民は81名（73.6%）にのぼる。しかし、この反対住民も「新しい市民参加方式で市営プール地に再決定したとき」には納得する住民が81名のうち、52名にも達している。つまり、住民参加がルール化され、正当性を獲得した機関が結論を出した場合、迷惑施設のように地元住民の同意形成が困難と思えるものも、それによって生じる不利益への補償がなされる限り、住民の同意を得ることは決して不可能ではない、ということである。

表8-1 用地選定に対するプール地周辺住民の反応

	妥協案が満たされた時			新しい市民参加方式で 市営プールに再決定した時				小計	
	賛成	反対	わからない	反対	納得	その他	わからない		
	賛成	3	1	1	0	0	4		1
市営プール 建設への賛否	反対	15	55	11	24	52	0	5	81
	言えない	12	4	6	0	18	0	4	22
	無関心	1	1	0	0	0	2	0	2
小計	31	61	18	24	70	6	10	110	

出典：寄本勝美『自治の現場と参加』1989年、42頁。

ここで船橋の議論に関連させて述べるならば、環境問題の解決過程には、個別問題の解決過程と制度の変革過程の二つがあるが、個別問題への取組みのなかから、制度変化の必要性が自覚されるようになり、また形成されるべき制度の原型も創り出されていくのである。しかし、自己変革力の低い社会では、真剣な個別問題の解決努力がその都度なされても、その教訓が一般化されず、制度変革が進まないために、似たような問題が繰り返し発生するのである。すなわち杉並区の場合、区政への参加という制度やルールはほとんど存在しておらず、とくに清掃工場建設候補地となった高井戸地区は従来から他の地域の人々や行政との信頼関係を構築する機会をほとんど持つことのなかった保守的な地域であった。こうしたところに、たとえ参加を謳っても成果が上がらないのは当然であろう。これに対し武蔵野市の場合は、多様な市民活動を通して行政に関心を抱き、ルール（規範意識）や相互信頼等が蓄積されてきた。それはごみ問題についての共通認識の形成と地域エゴの克服に大きく寄与したと考えられる。

行政にとっても一定の交流と参加の積み重ね、そして十分な情報の開示と参加ルールの定着がもたらした相互信頼が、ごみ焼却施設という迷惑施設問題においても強引な政策をとらず、慎重に住民参加によって解決をはかるという方法の選択を可能にしたと思われる。すなわち、行政と住民の交流の機会が制度化され、互いに理解し合い、話し合いのルールが確立していることが重要であろう。

⁶ 杉並正用記念財団（編）、前掲書、148頁。

⁷ 日の出町の場合、エコセメント化をめぐる現在、進行中である。

あとがき

本書は、筆者が2008年3月に東京都立大学社会科学研究所に提出した博士論文「自治体行政における‘紛争管理’とその構造的限界性——一般廃棄物処理施設の立地をめぐる紛争を素材として——」を加筆・修正したものである。書くべきことは既に本文に書いたもので、ここでは本書が成立するまでのいきさつを記すと共に、お世話になった方々に感謝の気持ちを述べたいと思う。

筆者がNIMBYに関心を持ち始めたのは、2000年の春頃、東京都環境局主催の中央防波堤埋立処分場の見学会に参加した時からである。詳細な内容は覚えていないが、見学の際に巨大なゴミの山が作られている新海面処分場を案内してくださった職員の方から、「埋立処分場は絶対必要な施設なのに、内陸部では住民の猛反対で最終処分場の設置が順調に進んでいない」との話を聞いた。その年の10月に、東京西部『日の出町』の森の谷間にある土地を、東京都が強制収用する行政代執行が行われた。すでに埋め立てが終了した1つ目の谷戸沢処分場から汚水が漏れているとの疑惑が表面化し、反対運動が広がっていた真っ最中であった。その後、筆者は現地に何度も足を運んで行き、担当公務員をはじめ、反対運動を展開していた市民団体の方々や議員の皆様から直接話を伺うことができた。このことは、論文執筆にとってはもちろんのこと、筆者にとっても大変勉強になった。それ以来、筆者の基本的な問題関心は、NIMBY（Not-In-My-Backyard）発生要因の分析と住民参加型の紛争管理の可能性についての実証研究である。本書はひとつの小論にすぎないが、NIMBY問題に関心を持つ方々だ

けではなく、広く住民参加に関心を抱いている方々に何らかの示唆を与えることができるならば、望外の喜びである。

行政学の基礎知識さえ無く飛び込んだ研究の世界は、悪戦苦闘の連続だった。それでも何とか本書の刊行まで漕ぎ着けたのは、実に多くの方々から受けた恩恵によるものである。ここで全てのお名前を挙げることはできないが、次の方々に謝辞を述べさせていただきたい。

博士論文の審査では、主査の大杉覚先生をはじめ、副査の金井利之先生（東京大学）と伊藤正次先生にご指導をいただいた。邪念ながら、力不足でいずれのご指導も活かし切れなかったところが多い。感謝とともにお詫びを申し上げたい。

大杉先生には、博士課程で指導教授となって頂いた以降、実に長い間、公私にわたり相当ご心配、ご迷惑をおかけしている。大学院ゼミや研究会などを通じて多大な学恩を受け続けているのはもちろんのこと、様々な形で経済的な支援を頂いた。博士論文はもちろん、本書を仕上げることができたのも先生のご指導と厚いサポートによるものである。何度でも繰り返しお礼を申し上げたい。振り返ってみると、先生の丁寧なご指導とご支援がなかったら、筆者が今日まで研究を続けていることはなかつただろう。私が一人前の研究者になることを誰よりも望んでおられるであろう先生より賜った学恩に感謝し、門下の末席を汚さないことを肝に銘じたい。

金井利之先生には、1999年、外国人研究生としてお引き受けいただいて以降、修士課程の指導教授となって頂いた。東京大学に移籍されてからも今日に至るまでご指導を頂いている。博士論文の執筆過程では、筆者の思いがけなかった角度から常識を覆すような先生のご質問とコメントから後に反芻しなければならない数多くの示唆を頂いた。特に、博士論文の提出期限が迫ってきたときは、ご多忙の中にもかかわらず、早朝から、都心のカフェでご指導を頂いた。その時の先生の、常に前向きで真摯な学問への姿勢と情熱は筆者にとって今も忘れられない出来事である。本書で少しでも先生の学恩にお返しできれば幸いである。

伊藤先生からは、大学院ゼミや研究会などを通じて学問上の指導のみな

らず、研究者になるための基礎訓練を施して頂いた。特に政治学総合演習などでは、物事の核心を突いた適切なコメントを頂き、筆者は目からウロコが落ちる思いを何度も経験した。伊藤先生の下で研究ができる環境に身を置いていることは、私にとって大変幸せなことである。

さらに筆者が大学院生・RAとして長きにわたって在籍した、東京都立大学及び首都大学東京では、多くの先生から数多くの学問的刺激を受けた。全ての名前をお挙げすることはできないが、特に政治学専攻では、宮村治雄（現成蹊大学）、野上和裕、石田淳（現東京大学）、川出良枝（現東京大学）、森山茂徳、五百旗頭薫（現東京大学）、前田幸男（現東京大学）、山田高敬（現名古屋大学）、大澤麦、陳肇斌の各先生に、ゼミや総合演習などを通じて多くのことを学ばせて頂いた。特に、五百旗頭先生には本書の研究視角の設定にヒントを頂いた。詳細な文脈は覚えていないが、NIMBYをどう捉えるべきかについての明確な視角の設定ができたのは、総合演習での先生のご指摘が頭の片隅に残っていたからである。また、陳肇斌先生には、筆者に研究の真の面白さを分かち合ってもらい、研究者としての心構えや考え方についても多くのことを学んだ。

南大沢での大学院生活では、演習などでご一緒した、虞壁仁、相原耕作、大久保健晴、村井哲也、山崎裕美、小畑俊太郎、佐伯太郎、山辺春彦、稲垣浩、宮本香織、逸見勉、尾原宏之、住田孝太郎、竹園公一郎、山田徹、稲吉晃、小畑嘉丈、永田智成、住田博子の各氏に研究生活のあらゆる場面で助けて頂いた。特に、相原耕作氏（明治大学）には、修士論文をはじめ筆者の報告資料に隅々まで修正を加えて頂き、格段に読みやすいものにして頂いた。村井哲也氏には暖かい励ましのお言葉を頂戴し、研究の世界以外でお世話になった。両氏に改めて感謝申し上げたい。他にお世話になったすべての方のお名前を挙げるのが紙面でできず、お許しいただきたい。

また、原稿が遅れがちな筆者を辛抱強く励まし、博士論文の完成を助けてくれたのは松井望先生と稲垣浩先生（國學院大學）の両方である。筆者が首都大学東京のリサーチ・アシスタントとして勤務していた時よりお世話になった松井望先生には、直前のお願いにもかかわらず早く草稿に目を

通してくださり、本書の内容に関して本当に有益な多くの助言やコメントを頂いた。しかし、私の怠慢ゆえ、頂戴したご意見の多くを本書に活かすことは叶わなかった。また、すぐに落ち込みがちな筆者を励まし、年々出版のタイミングを逸していた本書の刊行を強く薦めてくださった、稲垣浩先生にはとても感謝している。

また本書の執筆課程では、日本公共政策学会、日本行政学会で報告の場を頂き、論文の精錬化にきわめて重要なご指摘を頂いた。司会者・討論者・報告者などとしてお世話頂いた、日高昭夫、曾我謙悟、嶋田暁文、松井望、箕輪允智、荒見玲子、三浦哲司、坂野喜隆の各先生にお礼を申し上げる。

さらに大学院時代から現在まで所属させてもらっている行政共同研究会（行政学の研究者で構成される若手研究者の集まり）では、毎月最新の研究報告が展開されているのと同時に、本書の元となる博士論文や学会での報告時にも事前に報告の機会を頂いた。紙幅の関係から、ここでお一人お一人のお名前をご紹介できないこと、ご寛怒いただければ幸いである。

本書を完成する作業の大部分は、筆者が2014年から助教として奉職している首都大学東京大学院社会研究科で行われた。在職中には、研究発表の場を提供していただき、河野有理、境家史朗、荒井紀一郎、梅川健、安田佳代、松井望の各先生から計り知れない学問的刺激を頂いた。また大学院生の佐藤泰、杉山亮、御田沙織、岡崎圭祐、松下浩章の各氏にも大変お世話になった。特に、同僚の永田智成氏と同じ行政の後輩である前田貴洋氏には、本書の内容について非常に有益なコメントを頂き、また、貴重なお時間を割いて拙い日本語を丁寧にチェックして頂いた。校正作業が予定とおりに進められたのは、両氏のご協力なしではあり得ないことであった。この場を借りてお礼申し上げたい。また、大杉ゼミ等でご一緒した、大学院生の金水龍氏と李恩智氏には、筆者の怠慢で研究面のみならず精神面でも力になることができなかった。感謝と共にお許しいただきたい。

なお本書は、多くの1次資料に基づく調査とインタビュー調査の結果に依拠している。これらは多くの市民団体や、関連の行政機関及び関係者の皆様のご協力の賜物である。ご多忙のなか、筆者の調査のために貴重な資

料を提供していただき、筆者の拙い日本語でのインタビューにも快く応じてくださった関係者の皆様に心から敬意を表すとともに、あらためて厚く感謝申し上げたい。

出版事情が厳しいなか、本書の意義をご理解いただき出版を引き受けていただいたユニオンプレス、ならびに担当の池田宏史氏に、遅筆ゆえに多大なるご迷惑をおかけしたことをお詫びするとともに、出版に向け尽力いただいたことに心からお礼申し上げる。

最後に、私事で恐縮だが、まず、私を造り、生かし、守り、導き、そして愛してくださる神に感謝を捧げると共に、いつも祈りに覚えて下さっている、愛姉にも心から感謝申し上げたい。

なにより、ここまで筆者を様々な形で支えてくれた家族にも改めて感謝の意を伝えたい。本書はやはり妻・明順に捧げられるべきであろう。筆者が勝手気ままで先の見えない不安な研究生生活を送ったことで、妻には多くの苦勞と負担を強いてしまった。それでも、妻は辛抱強く筆者の支えとなってくれた。心から感謝したい。同時に、長女・孝真と長男・シオンには本書の日本語を誰よりも厳しくチェックしてもらった（笑）。家族の支えなくして本書の完成はできなかつただろう。

本刊行物は、JSPS 科研費 16HP5141 の助成を受けたものである。記してお礼を申し上げたい。

2016 年 11 月

金 今善

参考文献

日本語文献

- 赤井伸郎 (2006) 『行政組織とガバナンスの経済学』有斐閣.
- 秋本敏文 (1976) 「合意形成への模索」『地方自治』348 (0), 13-23.
- 秋元律郎 (1972) 『地域政治と住民—市民参加のために—』潮新書.
- 秋吉貴雄 (2000) 「NIMBY 問題の解決手法としての参加型政策分析に関する考察」『熊本法学』100, 161-185.
- 秋吉貴雄 (2004) 「第2章 参加型政策分析による地域紛争の解決—鳥根県玉湯町での試み—」岩岡中正・伊藤洋典 『「地域公共圏」の政治学』ナカニシヤ出版.
- 秋吉貴雄 (2007) 『公共政策の変容と政策科学—日米航空輸送産業における2つの規制改革—』有斐閣.
- 阿部昌樹 (1989) 「自治体政策の形成と執行—京都市空き缶条例を素材として—」『自治研究』65 (1), 108-120.
- 阿部昌樹 (1993) 「ビスマルク規制行政と紛争の変容—京都市におけるマンション建設紛争を素材として—」『大阪市立大学法学雑誌』40 (1), 1-63.
- 阿部昌樹 (1997) 「コミュニティ紛争と法的処理」日本法社会学会編 『紛争処理と法社会学』49, 29-41.
- 阿部泰隆 (1983) 「行政上の紛争の解決」芦部信喜・星野英一・竹内昭夫・新堂幸司・松尾浩也編 『岩波講座 基本法学 8巻 紛争』岩波書店.
- 阿部齊編 (1996) 『地方自治の現代用語』学陽書房.
- 新井智一 (2011) 「東京都小金井市における新ごみ処理場建設場所をめぐる問題」『地学雑誌』120 (4), 676-691.
- 荒木正一 (1999) 「社会資本整備における新たな合意形成システムに向けて—英国における公聴会と計画審査官制度の紹介(特集 成熟社会の社会資本整備)—」『自治体学研究』(79), 49-53.
- 荒木昭次郎 (1974) 「ゴミの広域処理問題 (ゴミ問題 (特集))」『ジュリスト』(571), 50-55.
- 荒木昭次郎 (1989) 「市民的自由と自治体政府の関係」『東海大学紀要・政治経済学部』21, 1-17.
- 荒木昭次郎 (1990) 『参加と協働—新しい市民 = 行政関係の創造—』ぎょうせい.
- 荒木昭次郎 (2001) 「参加と協働の創造「協働型自治行政」の理念と仕組みを考える」全

- 国市長会『市政』50(2), 118-122.
- 飯島伸子編(2001)『廃棄物問題の環境社会学的研究—事業所・行政・消費者の関与と対処—』東京都立大学出版会.
- 飯島伸子(2001)「環境社会学の視点」『講座環境社会学 第一巻』有斐閣.
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次(2007)『ホーンブック 地方自治』北樹出版.
- 磯崎初仁(2016a)「大規模開発と合意形成(一)—沖縄県米軍基地辺野古移設問題を題材として—」『自治研究』92(7), 46-62.
- 磯崎初仁(2016b)「大規模開発と合意形成(二・完)—沖縄県米軍基地辺野古移設問題を題材として—」『自治研究』92(8), 36-64.
- 磯野弥生(2001)「循環型社会形成推進基本法をめぐる問題と課題」『環境と公害』31(2), 2-8.
- 伊藤滋・林泰義編著(2002)『新時代の都市計画2 市民社会とまちづくり』ぎょうせい.
- 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—』慶応義塾大学出版会.
- 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.
- 伊藤正次(2003)『日本型行政委員会制度の形成』東京大学出版会.
- 伊藤正次(2004)「自治体・地域におけるガバナンス改革の構想と設計」『年報自治体学』(17), 27-50.
- 稲葉馨(2000)「国・自治体間の紛争処理制度」『都市問題』91(4), 29-39.
- 犬田充・長谷川文雄編(1981)『地域「紛争」の研究—自治体の役割と合意形成の条件—』学陽書店.
- 犬田充(1998)「関わりたくない人々—NIMBY心理の内と外—」『行動科学研究』50, 15-24.
- 今川晃・馬場健編(2007)『市民のための地方自治入門—行政主導型から住民参加型へ—』実務教育出版.
- 今村都南雄・佐藤克廣・前田成東・武藤博己編著(2006)『ホーンブック 基礎行政学』北樹出版.
- 今村都南雄(2007)『官庁セクショナリズム』東京大学出版会.
- 岩崎忠(1999)『東京大学都市行政研究会研究叢書18 公共用地買収の制度と技術』東京大学都市行政研究会.
- 岩橋健定(1994)『東京大学都市行政研究会研究叢書8 NEPAと意思決定理論—環境アセスメントと行政の政策決定—』東京大学都市行政研究会.
- 上田啓史(2003)「救急救命士制度改正の政策形成過程分析」『早稲田政治公法研究』(74), 265-306.
- 上田道明(1996)「デモクラシーにおける「参加」と「熟慮」—20世紀末の政治への考察—」『年報政治学—55年体制の崩壊—』, 215-231.
- 上田幸雄(1991)『武蔵野環境創造をめざして—アメニティ都市づくりの実証—』松英社.
- 上田修作(1989)「廃棄物処理と住民合意—武蔵野クリーンセンターにおける住民合意の条件—」『都市清掃』42(173), 580-588.
- 鶴飼照喜(2000)「廃棄物処分場問題と住民運動—事業所の環境対策に関する調査—」『総合都市研究』73(0), 103-113.
- 牛山久仁彦(2007)「住民と行政の「協働」を考える—「協働」をめぐる議論の整理と今後の課題—」『季刊行政管理研究』119(0), 15-22.

- 打越綾子 (2004) 『自治体における企画と調整—事業部局と政策分野別基本計画—』 日本評論社.
- 宇都宮深志 (1982) 「有効的“合意形成”への行政学的接近〔2〕—米国におけるオープン型参加制度の実態—」 『行動科学研究』 16 (1), 23-37.
- 宇都宮深志 (1984) 『環境創造の行政学的研究—日本の合意形成制度—』 東海大学出版会.
- 宇都宮深志 (2006) 『環境行政の理念と実践—環境文明社会の実現をめざして—』 東海大学出版会.
- 江崎美枝子 (2007) 『公共事業と市民参加—東京外郭環状道路のPIを検証する—』 学芸出版社.
- 江藤俊昭 (2003) 「ローカル・ガバナンスにおける政治と行政」 『法学論集』 49 (0), 351-381.
- 江藤俊昭 (2004) 『協働型議会の構想』 信山社.
- 江藤俊昭 (2006) 『自治を担う議会改革—住民と歩む協働型議会の実現—』 イマジン出版.
- 尾内隆之 (2005) 「円卓会議の記憶を掘り起こす—原子力政策における『合意形成』問題再考—」 『思想』 (973), 129-151.
- 岡山裕 (2012) 「第2章 専門性研究の再構成」 内山融・伊藤武・岡山裕編著 『専門性の政治学—デモクラシーとの相克と和解—』 ミネルヴァ書房.
- 大澤正明 (2006) 『現代のごみ問題』 日本環境衛生センター.
- 大杉覚 (2007a) 「市民参加と自治体パブリック・ビジネスの再構築」 『地方自治』 (721), 2-13.
- 大杉覚 (2007b) 「住民と自治体—自治体経営への住民参加—」 『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.1』 比較地方自治研究センター.
- 大住広人 (1972a) 「ごみ戦争と美濃郡都政の矛盾」 『現代の眼』 13 (1), 216-225.
- 大住広人 (1972b) 『ごみ戦争』 学陽書房.
- 大橋真由美 (2005) 「環境ADRにおける行政機関の関与」 『成城法学』 74 (0), 140-115.
- 大橋真由美 (2005) 『行政紛争解決の現代的構造』 弘文堂.
- 大森彌 (1979) 「政策」 『政治学の基礎概念』 岩波書店.
- 大森彌 (1980) 「自治体行政をめぐる変化と対応」 佐藤竺編著 『地方自治の変動と対応』 学陽書房.
- 大森彌 (1995) 『現代日本の地方自治』 放送大学教育振興会.
- 大山耕輔 (1998) 「原子力と民主主義—NIMBYを超えるために—」 『筑波法政』 25 (0), 77-10.
- 大山耕輔 (2000) 「PPAとしての原子力政策円卓会議」 総合研究開発機構 『わが国の政策決定システムに関する研究 (第II期) (上)』.
- 大山耕輔 (2002) 『エネルギー・ガバナンスの行政学』 慶応義塾大学出版会.
- 大山耕輔 (2003) 「政治行政のガバナンス—迷惑施設のガバナンスを中心に (ケーススタディ (1)) —」 『NIRA』 16 (2).
- 尾崎一郎 (2005) 「マンション建築紛争と行政型ADR」 『自治体学研究』 91 (0), 44-47.
- 柿崎平・入山泰郎・石井渉 (2006) 「住民参加の動向と課題」 『地域政策研究』 35 (0), 31-43.
- 籠義樹・原科幸彦 (1994) 「環境紛争解決過程における地元住民の態度変容に関する研究—福井県敦賀市におけるゴルフ場立地紛争の事例—」 『計画行政』 17 (2), 67-80.
- 籠義樹 (1996) 「住民紛争の発生と合意形成過程」 『NIRA 政策研究』 12 (12), 31-35.

- 籠義樹 (2003) 「立地位置選定手法としての計画アセスメントに関する研究—考察—千葉
県柏市第二清掃工場を事例として—」『環境アセスメント学会 2003 年度研究発表会
要旨集』.
- 籠義樹 (2007) 「施設立地の合意形成」原科幸彦編『環境計画・政策研究の展開—持続可
能な社会づくりへの合意形成—』岩波書店.
- 籠義樹 (2009) 『嫌悪施設の立地問題—環境リスクと公正性—』麗澤大学出版会.
- 梶田孝道 (1980) 「国家・地域社会問題の日本の展開—地域紛争としてみた成田空港問題
(現代国家論の研究)」『経済評論』29 (6), 226-241.
- 梶田孝道 (1979) 「紛争の社会学・「受益圏」と「受苦圏」—「大規模開発問題」における
テクノクラートと生活者—」『経済評論』28 (5), 101-120.
- 梶田孝道 (1988) 『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会.
- 梶山正三 (1995) 『ゴミ問題紛争事典』リサイクル文化社.
- 梶山正三 (1999) 『廃棄物紛争の上手な処理法』民事法研究会.
- 風間規男 (1992) 「建築紛争調整プログラムの構造と機能—川崎市要綱行政—」『早稲田
征治公法研究』(40),69 ~ 105.
- 金井利之 (2004a) 「自治体経営」特別区人事・厚生事務組合特別区職員研修所編『特別
区職員ハンドブック』ぎょうせい.
- 金井利之 (2004b) 「戦後日本の自治体行政と住民活動」西尾勝・神野直彦編『住民・コミュ
ニティとの協働』ぎょうせい.
- 金井利之 (2004c) 「建築紛争と行政現場—協議方式による解決の可能性—」日本都市セ
ンター『これからの都市づくりと都市計画制度—都市計画制度と今後の都市づくり
のあり方などに関する調査研究— 最終報告書』, 201-217.
- 金井利之 (2004d) 「戦後日本の自治体行政と住民活動」西尾隆編著『住民・コミュニティ
との協働』ぎょうせい.
- 金井利之 (2007) 「行政改革 (2)」『自治フォーラム』572 (0), 40-45.
- 河中二講 (1973) 「環境をめぐる政策決定過程」『年報行政研究』10, 127-173.
- 金丸三郎 (1964) 「地域開発と広域行政」『自治研究』40 (7), 3-12.
- 蒲島郁夫 (1990) 『現代政治学叢書 6 政治参加』東京大学出版会.
- 川崎重人 (1977) 「反対期成同盟」『地域開発』151 (0), 36-45.
- 神永勲・神野健二・市橋克哉 (2004) 『公共性の法構造』勁草書房.
- 神長唯 (1995) 「環境運動に見る女性及びその役割に関する社会学的考察」東京都立大学
人文学部社会科学卒業論文.
- 神長唯 (1997) 「環境運動としての廃棄物自区内処理原則運動—廃棄物問題への環境社会
的アプローチ—」東京都立大学社会科学部研究科社会学専攻修士論文.
- 神長唯 (2000) 「廃棄物の「自区内処理原則」について—東京都三多摩地域ごみ問題の場
合—」『社会学論考』21 (0), 51-80.
- 神野健二 (2004) 「現代行政と透明性の展開」神永勲・神野健二・市橋克哉編著『公共性
の法構造』勁草書房.
- 環境法政策学会 (1998) 『新しい環境アセスメント』商事法務研究会.
- 北村喜宣 (2007) 「同意制条例」『自治総研』33 (7), 1-35.
- 鬼頭秀一 (1996) 『自然保護を問いなおす—環境倫理とネットワーク—』筑摩書房.
- 木場隆夫 (2000) 「科学技術政策形成過程における非専門家の役割—コンセンサス会議の
試行から—」『公共政策』, 1-9.

- 金今善 (2002) 「迷惑施設立地問題における合意形成過程に関する研究—一日の出町最終処分場立地問題を中心に—」 東京都立大学社会科学研究所政治学専攻修士論文。
- 金今善 (2004) 「迷惑施設の立地をめぐる政策執行過程における「合意形成」—東京都日の出町最終処分場立地紛争を中心に—」 『東京都立大学法学会雑誌』 45 (1), 313-370.
- 金今善 (2007a) 「廃棄物処理施設の建設をめぐる紛争と行政対応のあり方 (一)」 『法学会雑誌』 47 (2), 195-228.
- 金今善 (2007b) 「廃棄物処理施設の建設をめぐる紛争と行政対応のあり方 (完)」 『法学会雑誌』 48 (1), 207-255.
- 金今善 (2014a) 「自治体の紛争管理に関する政治・行政学的考察—杉並区と武蔵野市の一般廃棄物処理施設事例研究—」 東京大学・社会技術研究会 『社会技術研究論文集』 11 (0), 55-69.
- 金今善 (2014b) 「自治体行政における紛争管理と参加をめぐる諸問題」 せたがや自治政策研究所 『都市社会研究』 6 (0), 129-143.
- 金今善 (2015) 「迷惑施設問題への自治体の対応をめぐる実態とそのあり方—一般廃棄物処理施設をめぐる紛争を中心に—」 『都市問題』 106 (7), 23-28.
- 銀澤滋雄 (2006) 「地域の環境共生に向けた社会的合意形成—対話の場の形成と運用—」 『計画行政』 29 (4), 29-35.
- ギュンター・ハーガー (1998) 「〈講演〉紛争と合意—合意による紛争解決の条件と限界について—」 『亜細亜法学』 33 (1), 69-84.
- 京都新聞社編 (1973) 『今なら勝てるゴミ戦争』 京都新聞社。
- 桑子敏雄 (2006) 「社会的合意形成と風土の問題」 『公共研究』 3 (2), 114-122.
- 桑原英明 (1990) 『費用便益分析と政策科学』 (白鳥令編 『政策決定の理論』 東海大学出版会。
- 熊本一規 (1999) 『ごみ行政はどこが間違っているのか』 合同出版。
- 小島紀徳 (2003) 『ごみの百科辞典』 丸善株式会社。
- 榊原依子 (2001) 「住環境整備における合意形成のあり方に関する考察—神奈川県川崎市の小田地区の密集市街地整備を事例として (特集 都市の環境と社会経済システム)—」 『総合都市研究』 76, 145-157.
- 榊原秀訓 (2003) 「住民参加の展開と課題」 室井力編 『住民参加のシステム改革—自治と民主主義のリニューアル—』 日本評論社。
- 榊原秀訓 (2004) 「討議民主主義と参加制度」 神長勲・神野健二・市橋克哉編 『公共性の法構造—室井力先生古稀記念論文集—』 勁草書房。
- 櫻井仁 (2010) 「NIMBY と合意形成—国際資源循環の進展下での展望 (特集 政策デザインと合意形成: その来歴と行方)—」 『季刊政策・経営研究』 (3), 51-71.
- 佐々木寿美 (2005) 『現代日本の政策形成と住民意識—高齢者福祉の展開過程—』 慶応義塾大学出版会。
- 佐藤克廣 (2002) 「政治・行政関係の再編」 『日本の政府体系』 成分堂。
- 佐藤公俊 (2007) 「住民参加研究の理論的視座—ガバナンス論の視点から—」 高崎経済大学地域政策学会 『地域政策研究』 10(2), 45-61.
- 佐藤竺 (1972) 「住民参加の一実験—武蔵野市の事例—」 日本行政学会 (編) 『行政計画の理論と実際』 勁草書房。
- 佐藤竺 (2007) 『自治総研叢書 日本の自治と行政—私の研究遍歴 (下)—』 敬文堂。
- 佐藤俊一 (2004) 『政治行政学講義』 成文堂。
- 佐藤文男 (1974) 「住民参加と地方自治体の対応—住民運動と行政の対応 (東京都の場

- 合)一」松原治郎編『住民参加と自治の革新』学陽書房。
- 塩原恒文(1979)「市民社会の試み—武蔵野市の場合—」『日本都市学会年報』13(0), 145-150.
- 塩原恒文(1983)「武蔵野市の市民参加」坂田期雄編『市民参加のまちづくり—各地での試みと情報公開—』ぎょうせい.
- 下地真樹(1999)「近隣迷惑施設と負担・便益の帰着」『六甲台論集・経済学編』46(1), 77-96.
- 下地真樹(2000)「近隣迷惑施設の立地手続—オークション・アプローチと期待厚生最大化戦略—」『六甲台論集・経済学編』47(1), 76-85.
- 篠原一(1977)『市民参加』岩波書店.
- 篠原一(2004)『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』岩波書店.
- 篠原一(2007)『歴史政治学とデモクラシー』岩波書店.
- 篠原一(2012)『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治—』岩波書店.
- 柴田晃芳(2001)「政治的紛争過程におけるマス・メディアの機能(1)—東京ゴミ戦争を事例に—」『北大法学論集』51(6), 57-87.
- 渋谷秀樹(2001)「都道府県と市町村の関係」『公法研究』62(0), 212-225.
- 嶋田暁文(2000)「コンフリクト・マネジメントの視点—コンフリクトを許容する公共サービス供給システムを目指して—」『法学新報』107(1), 263-293.
- 島津康男(1993)「環境アセスメント制度における合意形成」『環境情報科学』22(3), 2-5.
- 清水修二(1999)『NIMBY シンドローム考—迷惑施設の政治と経済—』東京新聞出版局.
- 清水修二(2002)「廃棄物処理施設の立地と住民合意形成」『福島大学地域創造』14(1).
- 下岡浩(1993)「原子力発電に対する公衆の態度決定構造」『日本原子力学会誌』35(2), 115-123.
- 芝池義一(2004)「行政法における公益・第三者利益」芝池義一・小早川光朗・宇賀克也編『行政法の争点(第3版)』有斐閣.
- 白鳥令編(1983)『現代政治学の理論』早稲田大学出版会.
- 白鳥令(1994)『政策決定の理論』東海大学出版会.
- 白藤博行(2001)「国と地方公共団体との間の紛争処理の仕組み」『公法研究』62(0), 200-211.
- 鄭智允(2014)「『自区内処理の原則』と広域処理(中) 小金井市のごみ処理施設立地問題の現況から」『自治総研』428(0), 45-65.
- 新谷浩史(2003)「参加型評価論序説」『早稲田政治公法研究』73(0), 119-138.
- 申東愛(2000)「公共事業における公共性に関する研究—国営諫早湾土地改良事業を対象として—」『公共政策』.
- 末石富太郎(1987)「NIMBY syndrome に関する考察」『環境問題シンポジウム講演論文集』15(0), 15-20.
- 鈴木晃志郎(2011)「NIMBY 研究の動向と課題」『日本観光研究学会全国大会学術論文集』(26), 17-20.
- 鈴木晃志郎(2015)「NIMBY から考える迷惑施設」『都市問題』106(7), 4-11.
- 鈴木達治郎・城山英明・松本三和夫(2007)『エネルギー技術の社会意思決定』日本評論社.
- 杉本裕明(2003)「『自区内処理』と『広域処理』のはざまで揺れる」『ガバナンス』25,

90-92.

- 須田春海 (2004) 「自治体政治における市民参加の歴史と課題」川崎健次編著『環境マネジメントとまちづくり—参加とコミュニティガバナンス—』学芸出版社.
- 隅谷三喜男 (1996) 『成田の空と大地—闘争から共生への途—』岩波書店.
- 砂田一郎 (1980) 「原発誘致問題への国際的インパクトとその政治的解決の方式についての考察—和歌山県古座町の社会調査データに基づいて—」国際社会学研究会編『非国家的行為主体のトランスナショナルな活動とその相互行為の分析による国際社会学』津田塾大学国際関係研究所, 61-76.
- 世古一穂 (2001) 『協働のデザイン—パートナーシップを拓く仕組みづくり, 人づくり—』学芸出版社.
- 総合研究開発機構・木場隆夫 (2003) 『知識社会のゆくえ プチ専門家症候群を超えて』日本経済評論社.
- 曾我謙悟 (1998) 「日本のアーバンガバナンス」『阪大法学』48 (5), 31-92.
- 高田明彦 (2004) 「市民・NPOによる「公的空間」の創造—NPO (「公益」を担う市民活動) の新しい展開—」『都市問題』95 (8), 3-34.
- 高橋秀行 (2000) 「自治体環境基本計画の現状と課題—市民参加・重点施策・フォローアップ体制の視点から—」『李刊行政管理研究』89 (0), 19-34.
- 高寄昇三 (2000) 「市民自治と都市行政」『都市問題研究』52 (11), 3-12.
- 竹田洋 (1972) 「ゴミをめぐる住民戦争 (東京都)」『中央公論』87 (1), 250-257.
- 武谷三男 (1975) 『杉並ごみ戦争—市民の論理と科学—』筑摩書房.
- 田口正己 (1994) 『現代ごみ問題の都市比較』新日本医学出版社.
- 田口正己 (1996) 『ごみ問題の政策争点』自治体研究社.
- 田口正己 (2000) 「ごみ「広域移動」と紛争の拡大紛争の多発と「広域行政」の問題 (特集 廃棄物処理行政)」『都市問題』91 (3), 27-40.
- 田口正己 (2002) 『現代ごみ紛争—実態と対処—』新日本出版社.
- 田口正己 (2003) 『「ごみ紛争」の展開と紛争の実態—実態調査と事例報告—』本の泉社.
- 田口正己 (2004) 「ごみ問題の現状とごみ行政の政策課題—環境政策としての「循環型社会」形成—」『人間の福祉—立正大学社会福祉学部紀要—』15 (0), 133-157.
- 田口正己 (2007) 『ごみ社会学研究—私たちはごみ問題とどう向き合ってきたか?—』(自治体研究社).
- 田島征三 (1995) 『この世で静かに暮らすために』話の特集社.
- 田島征三 (2000) 『日の出の森を助けて』法蔵館.
- 田中充 (2004) 「環境政策過程における市民参加」川崎健次編著『環境マネジメントとまちづくり—参加とコミュニティガバナンス—』学芸出版社.
- 田村和寿 (1977) 「武蔵野市におけるコミュニティづくり—市民参加によるその経緯—」『地方自治』352 (0), 64-72.
- 田村哲樹 (2000・2001) 「現代民主主義理論における分岐とその後—制御概念のアクチュアリティ (一)—」『法政論集』185, 1-59.
- 田村哲樹 (2004) 「民主主義の新しい可能性—熟議民主主義の多元的深化に向かって—」畑山敏夫・丸山仁『現代政治のパスパクティブ—欧州の経験に学ぶ—』法律文化社.
- 地域交流センター (1984) 「武蔵野市—市民参加で工場適地の検討—」『日本のごみ処理—実践する都市134事例—』地域交流センター.
- 千葉正士 (1976a) 「紛争の基礎的性質」大森彌編『地域開発と住民運動—社会的コンフ

- リクトの分析と対応の諸問題— コジ・テクノシステム.
- 千葉正士 (1976b) 「法概念の相対性—『秩序と紛争の連続性』理論より—」加藤新平教授退官記念論文集編集委員会編『法理学の諸問題—加藤新平教授退官記念—』有斐閣.
- 千葉正士 (1968) 「紛争および紛争処理研究上の問題点—理論的研究の準備のために—」『東京立大学法学会雑誌』8 (2), 31-86.
- チャールズ・E・リンズブロム, エドワード・J・ウッドハウス著 [藪野祐三・安浦明子訳] (2004) 『政策形成の過程—民主主義と公共性—』東京大学出版会.
- 土屋雄一郎 (2001) 「公共関与による産業廃棄物処理事業と地域社会の対応—岩手県江刺市の事例から—」『政策科学』9 (1).
- 土屋雄一郎 (2004) 「公論形成の場における手続と結果の相互承認—長野県中信地区廃棄物処理施設検討委員会を事例に—」環境社会学会『環境社会学研究』10, 131-144.
- 土方弘子 (2002) 「武蔵野市コミュニティ条例の制定 (特集 自治・分権とコミュニティの新しい関係)」『地方自治職員研修』35 (10), 39-41.
- 坪郷實 (2006) 「参加ガバナンスとは何か」坪郷實編『参加ガバナンス—社会と組織の運営革新—』日本評論社.
- 手塚洋輔 (2002) 「政策変化とアイデアの共有—地下鉄補助政策における省庁間紛争と政党—」『法学』66 (6), 44-85.
- 土木学会 (2006) 『合意形成論—総論賛成・各論反対のジレンマ—』丸善.
- 東京都立大学都市研究所 (2001) 『廃棄物問題の環境社会学的研究』東京都立大学出版会.
- 内藤祐作 (2005) 『高井戸の今昔と東京ゴミ戦争』明るい生活社.
- 中井検裕 (2000) 「都市計画と公共性」荻原敬編著『都市計画の挑戦』学芸出版社.
- 中川かおり (1998) 「原子力施設反対住民運動における訴訟利用」『本郷法政紀要』7 (0), 99-144.
- 永田晃也・篠崎香織 (2003) 「社会的合意形成における複雑性の縮減メカニズム」野中郁次郎・泉田裕彦・永田晃也著『知識国家論序説—新たな政策過程のパラダイム—』東洋経済新報社.
- 中澤高師 (2009) 「廃棄物処理施設の立地における受苦の「分担」と「重複」」『社会学評論』59 (4), 787-804.
- 中野実 (1990) 「大都市テクノクラシーと政治紛争—東京都庁移転の決定過程—」『現代日本の政策過程』東京大学出版会.
- 中邨章 (2007) 「地方議会とあたらしい自治体運営—序説・低下する政府の信頼—」『法律論叢』.
- 中邨章 (2007) 『自治体主体のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会—』芦書房.
- 成元哲・角一典 (1998) 「政治的機会構造論の理論射程」『ソシオロギス』22 (0), 102-23.
- 西尾勝 (1975) 「行政過程における対抗運動—住民運動についての一考察—」日本政治学会編『政治参加の理論と現実』岩波書店.
- 西尾勝 (1996) 『行政学の基礎概念』東京大学出版会.
- 西尾勝 (2001) 『行政の活動』ぎょうせい.
- 西尾勝 (2006) 「参加論から協働論へ—住民自治の歴史を回顧する (特集 住民参加・協働—自立した地域社会の形成に向けて—)」財団法人地方自治研究機構『地域政策研究』35 (0), 6-9.
- 沼田良 (2006) 「市民と行政の関係」今村都南雄・武藤博己・沼田良・佐藤克廣・前田成東著『ホーンブック基礎行政学』北樹出版所収.

- 根本俊雄 (2004) 『都市行政と市民自治』 敬文堂.
- 野田遊 (2007) 『都道府県改革論—政府規模の実証研究—』 晃洋書房.
- 廃棄物法制研究会 (2002) 『廃棄物処理法法令集 (平成 14 年度版)』 ぎょうせい.
- 萩原基資 (1994) 『水のラブレター』 リトル・モア.
- 長谷川公一 (1997) 『社会学入門—紛争理解をとおして学ぶ社会学—』 放送大学教育振興会.
- 長谷川公一 (2004) 『紛争の社会学』 放送大学教育振興会.
- 馬場健司 (2002) 「NIMBY 施設立地プロセスにおける公平性の視点—分配的公正と手続的公正による住民参加の評価フレームに向けての基礎的考察—」 『都市計画論文集』 37 (0), 295-300.
- 馬場健司 (2003.10) 「意思決定プロセスにおけるアクターの役割—NIMBY 施設立地問題におけるハイブリッド型住民参加の可能性—」 『都市計画論文集』 38 (0), 37-37.
- 浜田真章 (1977) 「杉並清掃工場建設問題の概要とその導因」 『地域研究』 151, 9-13.
- 八巻一成・駒木貴彰・天野智将・上野圭司 (2002) 「国有林管理計画の公告・縦覧に対する人々の意識」 『林業経済研究』 48 (3), 9-16.
- 早川純貴 (2001) 「市民参加の政治過程—市民と行政の協働に向けて—」 『法学部研究紀要』 59 (0), 105-172.
- 原科幸彦 (1993) 「環境紛争における合意形成」 『環境情報科学』 22 (3), 6-12.
- 原科幸彦 (1998) 『環境アセスメント』 放送大学教育振興会.
- 原科幸彦 「環境の意思決定を考える—新しい環境アセスメント—」 『環境情報科学』 28 (3), 2-7.
- 原科幸彦 (2001) 「長野県における廃棄物処理計画への住民参加」 『環境と公害』 31 (2), 42-43.
- 原科幸彦 (2002) 「環境アセスメントと住民合意形成」 『廃棄物学会誌』 13 (3), 151-160.
- 原科幸彦編著 (2005) 『市民参加と合意形成』 学芸出版社.
- 原科幸彦・村山武彦 (2005) 「アドホックな代表者による合意形成の枠組み」 原科幸彦編著 『市民参加と合意形成』 学芸出版社.
- 平川全機 (2004) 「合意形成における環境意識と「オルタナティブ・ストーリー」 札幌市真駒内川の改修計画から」 『環境社会学研究』 10 (0), 103-116.
- 日の出処分場問題市民合同調査団 (1996) 『日の出ごみ処分場問題 (解決への提言)』 リサイクル社.
- 檜横貢 (1981) 「調整の構図—自治体の機能と役割—」 犬田充・長谷川文雄編 『地域「紛争」の研究—自治体の役割と合意形成の条件—』 学陽書店.
- 平松毅 (2001) 「循環型社会における廃棄物処理、再利用及び再生利用の法体系」 『法と政治』 52 (1), 41-78.
- 広瀬潔・高橋富男・古市徹 (1989) 「廃棄物処理施設建設における合意形成のための条件」 『環境システム研究』 17, 32-37.
- 古市徹 (1993) 「廃棄物処理計画における合意形成」 『環境情報科学』 22 (3), 37-48.
- 古市徹 (2000) 「立地計画と住民合意」 (古市徹編著 『廃棄物計画—計画策定と住民合意—』 共立出版社.
- 藤垣裕子 (2003) 『専門地と公共性—科学技術社会論へ向けて—』 東京大学出版会.
- 船橋晴俊・飯島伸子 (1998) 『講座社会学 12 環境』 東京大学出版会.
- 船橋晴俊 (2001) 『環境問題解決過程の社会的解明』 『講座環境社会学第 2 巻』 有斐閣.
- 坪郷寛 (2006) 『参加ガバナンス—社会と組織の運営革新—』 日本評論社.

- 細井優子 (2006) 「欧州共同体における「民主主義の赤字」とその処方箋—代議制・討議・参加デモクラシー—」『法学志林』103(3), 163-218.
- 本田弘 (2002) 「自治体公共事業をめぐる住民意識の構造—合意形成への基礎的検討—」『法学紀要』43 (0), 113-136.
- 本間義人 (1973) 「住民エゴは都市を減らす—杉並のゴミ戦争にみるその論理—」『現代の眼』14 (10), 234-243.
- 本間慎 (2000) 「市町村における廃棄物の広域的処理の問題点—一日の出ゴミ最終処分場問題より (特集 廃棄物処理行政)—」『都市問題』91 (3), 41-54.
- 長野基 (2015) 「日本の基礎自治体ガバナンスにおける無作為型市民参加の研究—事業評価における取組みを中心として (特集 政治学におけるガバナンス論の現在)—」『日本政治学会『年報政治学』2, 41-65.
- 前川清治 (1973) 「東京ゴミ戦争と町づくり—住民運動はそこから何を学ぶか—」自治体問題研究所編『住民と自治』125.
- 松制治 (1973) 「東京のゴミ戦争」『ジュリスト』538 (0), 67-70.
- 牧田義輝 (1982) 「〈調査報告〉わが国広域行政機構 (協議会・一部事務組合) の機能・構造分析」『行動科学研究』17 (1), 27-61.
- 牧田義輝 (2007) 『住民参加の再生—空虚な市民論を超えて—』勁草書房.
- 松井真理子 (2005) 「住民参加方式の発展」西尾勝編著『自治体デモクラシー改革—住民・首長・議会—』ぎょうせい.
- 牧田義輝 (2007) 『住民参加の再生—空虚な市民論を超えて—』勁草書房.
- 松下和夫 (2004) 『環境ガバナンス—市民・企業・自治体・政府の役割—』岩波書店.
- 松本安夫 (2005) 「参加と合意に基づく計画の推進」原科幸彦編『市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり—』学芸出版社.
- 増田知也 (2013) 「迷惑施設と住民の問題意識—奈良県葛城市焼却場問題を事例として—」『自治総研』417 (0), 55-72.
- 増田知也 (2014) 「迷惑施設問題と手続き的公正」今川晃編『地方自治を問いなおす 住民自治の実践がひらく新地平』法律文化社.
- 増原直樹 (2003) 「政策の「統合」時における自治体総合計画の役割」『早稲田政治公法研究』72 (0), 93-122.
- 丸山仁 (2004) 「環境政治の新世紀へ—グリーン・ポリティクスの方へ—」畑山敏夫・丸山仁『現代政治のパースペクティブ—欧州の経験に学ぶ—』法律文化社.
- 三枝茂樹 (2001a) 「分権時代の自治体の課題—合意形成手続きと「自己決定」についての考察—」『自治総研』27 (11), 41-64.
- 三枝茂樹 (2001b) 「地方分権後の自治体行政と住民との合意形成システムに関する研究—道路整備計画策定手続きを題材として—」『横浜国際経済法学』9 (3), 217-239.
- 三上直之 (2009) 『地域環境の再生と円卓会議—東京湾三番瀬を事例として—』日本評論社.
- 宮入容子 (1999) 『ふゆいちごの森がみていた』リサイクル文化社.
- 宮川公男 (1996) 『政策科学の基礎』東洋経済新聞社.
- 宮川公男 (1995) 『政策科学入門』東洋経済新聞社.
- 宮城健一 (1981) 「ごみ処理と住民参加—東京都・杉並区・武蔵野市—」犬田充・長谷川文編著『地域「紛争」の研究—自治体の役割と合意形成の条件—』学陽書房.
- 宮本憲一 (1998) 『公共政策のすすめ—現代的公共性とは何か—』有斐閣.
- 村上芳夫 (2002) 「広域行政の問題と狭域行政」『自治体の構想2 制度』岩波書店.

- 村上 博 (1999) 『広域連合と一部事務組合』 自治体研究社.
- 村田哲夫 (2000) 「廃棄物処理施設と住民の参加 (特集 住民自治と都市行政)」 『都市問題研究』 52 (11), 70-82.
- 村松岐夫 (1972) 「紛争モデルと行政決定—アメリカ行政委員会を中心に—」 川島武宜編 『法社会学講座 6—紛争解決と法 2—』 岩波書店.
- 村山武彦 (1999) 「公共事業における合意形成—廃棄物処理施設の立地を例に—」 『自治体学研究』 79 (0).
- 村山武彦 (2002) 「住民参加による政策段階からの廃棄物処理施設の検討—長野県における新たな試み (特集 ごみ処分場—立地・規制・共生—)—」 『地方自治職員研修』 35 (5), 24-26.
- 森田朗 (2006) 『会議の政治学』 慈学選書.
- 森田朗 (1988) 『許認可行政と官僚制』 岩波書店.
- 森田朗 (1998) 『現代の行政』 放送大学教育振興会.
- 森道哉 (2000) 「環境政策をめぐる「紛争」の過程と構造—分析枠組の構築に関する考察—」 『政策科学』 8 (1), 159-170.
- 森脇俊雅 (1985) 「集合行為問題について—オルソン以後の議論を中心に—」 『法と政治』 36 (2), 201-240.
- 山岸一章 (1973) 「ゴミ戦争の中になにを見るか—杉並戦争工場の問題をめぐる—」 『都政』 18 (8).
- 山口定 (2004) 「市民社会論・公共性・政策研究」 『政策科学』 11 (0), 3.
- 山崎正 (2002) 『東京都知事の研究』 明石書店.
- 山下竜一 (2007) 「循環型社会の形成とまちづくり」 芝池義一・見上崇洋・曾和俊文 『まちづくり・環境行政の法的課題』 日本評論社.
- 山田洋 (2004) 「参加と協働」 『自治研究』 80 (8), 25-43.
- 山田久美子 (2005) 「公害・環境紛争に関する裁判外紛争解決制度 (ADR) の日米比較研究と今後のわが国の制度のあり方について (3)」 『早稲田大学大学院法研論集』 116 (0), 124-106.
- 山室敦嗣 (1998) 「原子力発電所建設問題における住民の意思表示—新潟県巻町を事例に—」 『環境社会学研究』 4, 188-203.
- 山本耕平 (1977) 「政策決定過程における諸問題 (参加と地域政治をめぐる「ゴミの政治学」—東京都杉並清掃工場反対運動からの教訓 (特集)—)」 『地域開発』 151 (0), 27-35.
- 山本耕平 (2001) 「清掃行政と公民協働」 寄本勝美編著 『公共を支える民』 コモンズ.
- 横山桂次 (1973) 「ゴミ処理は 住民自治の試金石—行政は 住民に問題提起せよ—」 『エコノミスト』 51 (46), 62-66.
- 横山桂次 (1975) 「都市再開発と市民参加の制度化」 日本政治学会 (編) 『年報政治学 1974—政治参加の理論と現実—』 岩波書店.
- 吉井千周 (1998) 「原子力発電所建設における住民運動の変容」 慶応大学大学院メディア研究科修士論文.
- 寄本勝美 (1974) 『ゴミ戦争—地方自治の苦悩と実験—』 日本経済新聞社.
- 寄本勝美 (1977) 「特集・参加と地域政治をめぐる参加と地域政治をめぐる「ゴミの政治学」」 『地域開発』 151 (0), 7-8.
- 寄本勝美 (1981a) 「清掃施設に対する市民参加の挑戦: 武蔵野市の特別市民委員会の活動報告」 『ジュリスト』 744 (0), 81-89.

- 寄本勝美 (1981b) 「ある与党第一党のディレクター武蔵野市の市民参加の実験と議会—」『明日の都市 8—地方議会その実態—』中央法規.
- 寄本勝美 (1981c) 「ごみ焼却施設の用地選定をめぐる行政対応の反省と課題—神戸市の第六次環境工場をめぐる紛争から (山川義雄教授定年退職記念論文集)—」『早稲田政治経済学雑誌』268 (0), 244-264.
- 寄本勝美 (1982) 「ごみ処理施設をめぐる紛争への住民関与と行政対応の基本的考え方と方法 (早稲田大学創立百周年記念論文集—変動する現代社会と政治学・経済学—)」『早稲田政治経済学雑誌』270 (0), 240-263.
- 寄本勝美 (1983) 『事例・地方自治 清掃』ほるぷ出版.
- 寄本勝美 (1985) 『市民参加による用地選定手続の改革—東京都武蔵野市におけるクリーンセンター建設用地をめぐる—』『年報政治学』岩波書店.
- 寄本勝美編著 (1987) 『現代のごみ問題』中央法規.
- 寄本勝美 (1989a) 『自治の現場と「参加」—住民協働の地方自治—』学陽書房.
- 寄本勝美 (1989b) 「合意形成と行政対応—ごみ処理施設の建設をめぐる—」『都市清掃』173.
- 寄本勝美 (1990a) 『ゴミとリサイクル』岩波書店.
- 寄本勝美 (1990b) 「ある住民運動の記録—part 1—」寄本勝美編著『現代のごみ問題 行政編』中央法規.
- 寄本勝美 (1993a) 「市民参加の合意形成—狛江市のリサイクル・センター用地の選定をめぐる—」『地域開発』344 (0), 15-21.
- 寄本勝美 (1993b) 『自治の形成と市民』東京大学出版会.
- 寄本勝美 (1994a) 『地球環境時代の市民、企業そして行政』ぎょうせい.
- 寄本勝美 (1994b) 「市民参加の合意形成—東京都狛江市のリサイクル・センター用地の選定をめぐる—」寄本勝美編『地球環境時代の市民、企業そして行政』ぎょうせい.
- 寄本勝美 (2000) 「清掃事業と地方自治第 151 回 環境行政における中央—地方関係 (2)—」『月刊廃棄物』26 (3), 110-113.
- 寄本勝美 (2008) 『リサイクル政策の形成と市民参加』有斐閣.
- 湯浅陽一 (2005) 『政策公共圏と負担の社会学—ごみ処理・債務・新幹線建設を素材として—』新評論.
- 嶺坂尚 (2001) 「環境影響評価における「『代替案』」の比較研究」『法と政治』52 (2), 557-644.
- 和田仁孝編 (2007) 『ADR—理論と実践—』有斐閣.

報告書・資料等

- 「いわゆる杉並清掃工場建設反対訴訟事件」(1975.3)『判例タイムズ』26 (3).
- 神奈川県自治総合研究センター (1992) 『自治体の広報戦略』研究チーム B 報告書].
- 環境省リサイクル対策部 (2003) 「廃棄物処理法の一部改正及び産廃特措法について」『ジュリスト』1256 号.
- 環境大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課 (2002.2) 『都道府県・政令市における産業廃棄物の処理施設設置等に係る行政指導等の実態調査』.
- 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部循環型社会推進室編 (2006) 『平成 18 年版循

- 環型社会白書』ぎょうせい。
- 泊江市一般廃棄物処理基本計画策定委員会（1993）『泊江市一般廃棄物処理基本計画（最終答申）』平成5年3月25日。
- 自治体国際化協会（2005）「米国の市民参加－交通計画における合意形成手法」（財）自治体国際化協会編『CLAIR REFORT』第265号。
- 杉並正用記念財団編（1983）『東京ゴミ戦争－高井戸住民の記録－』杉並正用記念財団。
- 杉並正用記念財団編（2005）『東京ゴミ戦争と財団法人杉並正用記念財団 1980～2005 財団杉並正用記念財団設立25周年記念』杉並正用記念財団編。
- 杉並清掃工場高井戸地区建設反対期成同盟（1973）「納得のゆかぬ都の説明－その場しのぎのごまかしではダメー」『都政』18（9）。
- 全国産業廃棄物連合会（2002.3）「産業廃棄物処理業と地域社会とのコミュニケーション調査報告書」。
- 全国産業廃棄物連合会（2003.3）「産業廃棄物処理事業のためのリスクコミュニケーション調査報告書」。
- 全国市議会議長会（2005.3）「市議会の活性化などに関する実態調査結果」。
- 全国市長会（1998. 3）「21世紀の都市及び都市政策に関する調査報告（概要）－全国約1000名の有識者ならびに全国市長に対するデルファイ法を中心とした調査－」（<http://www.mayors.or.jp/research/derufi/derufi-index.html>）。
- 総合研究開発機構（1999）「政策科学と市民参加 わが国の政策決定システムに関する研究（第Ⅱ期）（上）」『NIRA 研究報告書』。
- 自治研修協会公務員研修事例開発研究委員会編（1977）『東京ゴミ戦争－杉並清掃工場建設をめぐる－』自治研修協会地方自治研究資料センター。
- 地方自治協会（1981）「行政執行過程における問題解決に関する研究」（財）地方自治協会。
- 地方自治研究資料センター編著（1979）『自治体における政策形成の政治行政力学』ぎょうせい。
- 21世紀の廃棄物を考える懇話会（2001）『自治体における政策決定プロセスのあり方（平成13年1月）』。
- 中信地区・廃棄物処理施設検討委員会（2001～2003）「中信地区・廃棄物処理施設検討委員会ニュース（1）～（9）」ダイナックス都市環境研究所。
- 中信地区廃棄物検討委員会（2003～2005）「中信地区廃棄物検討委員会ニュース（1）～（6）」ダイナックス都市環境研究所。
- 寺田かつ子（1973）「1つの体験（杉並ゴミ戦争をめぐる2）」『住民活動』4。
- 東京市政調査会編集部（1973）「都議会におけるごみ問題に関する議論1～3」。「都区懇談会をめぐる経緯」。「ゴミ焼却場に対する 住民の意見と主張－杉並清掃工場高井戸地区建設反対既成同盟－」。「杉並清掃工場をめぐるごみ戦争の経過（年表）」。「杉並清掃工場用地問題の経過と方針－杉並区議会における美濃部亮吉の報告－」『都政』18（10-11, 8, 9）。
- 東京市政調査会編集部（1974）「都議会におけるごみ問題に関する議論1～3」『都政』19（2）
- 東京市町村自治会調査会（2000）『多摩地域ごみ・リサイクル白書』。
- 東京都職員研修所（1999）『「政策課題研究（共同）」報告書－住民と行政の共同－』東京都市町村研修所。
- 東京都廃棄物処分管理組合史編集委員会（1984）『東京都市廃棄物処分地管理組合史』。
- 東京都清掃局総務部総務課（2000）『東京都清掃事業百年史』。

- 東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合 (1993) 『日の出谷戸沢第一処分場』.
- 東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合 (1994) 『環境影響評価書案の概要』.
- 東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合 (1996) 『日の出第二ニツ塚処分場』.
- 東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合 (1996.10) 『環境影響評価書案概要—(仮称) 第二
廃棄物広域処分場建設事業』.
- 東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合 (1980.11) 『日の出町平井地区廃棄物広域処分場 (仮
称) 予備調査概要報告書』.
- 東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合 (1981.3) 『日の出町谷戸沢廃棄物広域処分場 (仮称)
構想計画 (案)』.
- 東京ランポ(2001.5) 『市民参加の新しい扉を開く—市民公募委員制度の実態調査と提案—』
市民活動法人東京ランポ.
- 長野県廃棄物問題研究会 (2004) 『ごみゼロ社会に向けた長野県民検討委員会意見書・提
言集』.
- 内藤祐作 (1973) 「住民不在のずさんな計画 (杉並ごみ戦争をめぐる)」 『住民活動』 4.
- 21世紀の廃棄物を考える懇談会 (2001.1) 「自治体における政策決定プロセスのあり方」
(<http://www.jesc.or.jp/environmentS/report/for21century/img/03.pdf>).
- 日本都市センター (1998.3) 『都市と廃棄物管理に関する調査研究報告—廃棄物に関する
都市政策研究会平成9年度報告—』.
- 日本都市センター (2006.3) 『都市自治体におけるインフォーマルな苦情紛争処理手続—
自治体による苦情処理・紛争解決に関する調査研究報告書—』.
- 人間環境問題研究会 (1996) 『環境施策における住民参加・NGO活動に関する法学及び
行政学的研究 (1)』 人間環境問題研究会.
- 廃棄物を考える市民の会 (1992.3 ~ 1993.3) 『谷戸沢廃棄物処分場周辺の水汚染問題』 第
1集.
- 廃棄物を考える市民の会 (1993.6 ~ 1995.9) 『谷戸沢廃棄物処分場周辺の水汚染問題』 第
2集.
- 廃棄物を考える市民の会 (1996.12) 『谷戸沢廃棄物処分場周辺の水質汚染』 第3集.
- 武蔵野市 (1984) 『武蔵野市民意識調査—1984—』.
- 武蔵野市企画部企画課 (1985) 『武蔵野市廃棄物処理の経過』.
- 武蔵野市 (2000) 『武蔵野市百年史 記述編 VI 昭和50年~昭和58年』 東京書籍.
- 武蔵野市役所 『広報むさしの』 No.824・825・827・830・846・852・856・876・882・
889・892・894・901.
- 日の出町 (1994.3) 『やさしさふれあう理想郷・ひので』.
- 『日の出町議会だより』, 『日の出の森からの手紙』 (創刊号~9号), 『たまあじさいの会』,
組合及び住民運動団体の各種パンフレット, 『広報 こまえ』 No.613, 各種新聞, 議
会議事録, 地域住民・行政職員とのインタビュー.

欧文献

- Bachrach, K. M. & Zautra, A. J. (1985) Coping with a community stressor: The threat of
a hazardous waste facility. *Journal of health and social behavior*, 127-141.
- Boulding, K. E. (1962) *Conflict and defense: A general theory*. Harper Torchbooks (内田

- 忠夫・衛藤藩吉訳 (1972) 『紛争の一般理論』ダイヤモンド社)
- Price, H. D. & Dahl, R. A. (1962) *Who governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press (河村望・高橋和宏訳 (1988) 『統治するのは誰か—アメリカの一年における民主主義と権力—』公人社)
- Davis, C. E. & Lester, J. P. (1988) *Dimensions of hazardous waste politics and policy* (No. 200). New York: Greenwood Pub Group.
- De Dreu, C. K. (1997) Productive conflict: The importance of conflict management and conflict issue. in De Dreu, C. and Van De Vliet, E. (eds.), *Using conflict in organizations*, 9-22.
- Ducsik, D. W. (1983) Electricity planning and the environment: Toward a new role for government in the decision process. in O'Hare, M. H., Bacow, L., & Sanderson, D., *Facility siting and public opposition*. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 6-7.
- Fiorino, D. J. (1989) Environmental risk and democratic process: A critical review. *Columbia Journal of Environmental Law*, 14, 501.
- Fischer, F. (2000) *Citizens, experts, and the environment: The politics of local knowledge*. Duke University Press.
- Gerrard, M. B. (1996) *Whose backyard, whose risk: Fear and fairness in toxic and nuclear waste siting*. MIT Press.
- Hunter, S. & Leyden, K. M. (1995) Beyond NIMBY: Explaining opposition to hazardous waste facilities. *Policy Studies Journal*, 23 (4), 601-619.
- Kasperson, R. E. (1986) Six propositions on public participation and their relevance for risk communication. *Risk Analysis*, 6 (3), 275-281.
- Kiser, Elizabeth (1992) Getting to YIMBY: Yes in my backyard. *World Wastes*, 35 (12), 38-41.
- Kraft, M. E. & Clary, B. B. (1991) Citizen participation and the NIMBY syndrome: Public response to radioactive waste disposal. *The Western Political Quarterly*, 299-328.
- Kunreuther, H. & Slovic, P. (1996) Science, values, and risk. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 545, 116-125.
- Lesbirel, S. H. (1998) *NIMBY politics in Japan: Energy siting and the management of environmental conflict*. Cornell University Press.
- Lindblom, C. E. & Woodhouse, E. J. (1993) *The policy-making process*, third edition. New Jersey: Prentice Hall. (藪野祐三・案浦明子訳 (2004) 『政策形成の過程—民主主義と公共性—』東京大学出版会)
- Matheny, A. & Williams, B. (1988) Rethinking participation: Assessing Florida's strategy for siting hazardous waste disposal facilities. C. Davis, J. Lester (Eds.), *Dimensions of hazardous waste politics and policy*. Greenwood Press, New York, NY, 37-52.
- Mazmanian, D. & Morell, D. (1990) The 'NIMBY' syndrome: Facility siting and the failure of democratic discourse. in Norman J. Vig, & Michael E. Kraft (eds.), *Environmental policy in the 1990s*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.: 233-250.
- McAvoy, G. E. (1999) *Controlling technocracy: Citizen rationality and the nimby*

- syndrome*. Georgetown University Press.
- Munton, D. (1996) Introduction: The NIMBY phenomenon and approaches to facility siting. in D. Munton (ed.), *Hazardous waste siting and democratic choice*, Washington, D.C. : Georgetown University Press: 11-12.
- O'hare, M. (1977) *Not on my block you don't: Facilities siting and the strategic importance of compensation*. Massachusetts Institute of Technology Laboratory of Architecture and Planning.
- O'Hare, M. H., Bacow, L., & Sanderson, D. (1983) *Facility siting and public opposition*. New York: Van Nostrand.
- Pondy, L. R. (1967) Organizational conflict: Concepts and models. *Administrative Science Quarterly*, 296-320.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. (河田潤訳 (2006) 『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造—』 NTT 出版)
- Rabe, B. G. (1994) *Beyond NIMBY: Hazardous waste siting in Canada and the United States*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Slovic, P. (1987) Perception of risk. *Science*, 236, 280-285
- Ruble, T. L. & Thomas, K. W. (1976) Support for a two-dimensional model of conflict behavior. *Organizational Behavior and Human Performance*, 16 (1), 143-155.
- Weinberg, A. M. (1972) Science and trans-science. *Minerva*, 10 (2) : 209-222.
- William, G. (1988) Coping in the age of 'Nimby'. *New York Times*, 19 June, Sec. 3, 1.
- Williams, B. A. & Matheny, A. R. (1998) *Democracy, dialogue, and environmental disputes: The contested languages of social regulation*. Yale University Press.
- Wilson, J. Q. (1980) *American government: Institutions and policies*. Lexington, MA.: D.C. Heath and Company.
- Wilson, J. Q. (1989) *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books.

韓国語文献

- イタルゴン (2004) 『協商論—協商の過程、構造、そして戦略 (第2版) —』 法文社.
- イムクウォン (1996) 「都市環境施設の立地紛争に関する研究—クンポウ市の非選好施設事例を中心に—」 檀國大学校博士学位論文.
- キムウンジュ (2006) 「参与ガバナンスのための行政法研究—参与法制度と ADR を中心に—」 梨花女子大学大学院博士論文.
- ジョヒシユン (1995) 「NIMBY が環境政策および執行に及ぼす影響」 慶熙大学博士学位論文.
- パクホシユク (2000) 『地方自治団体の葛藤管理—理論と実際—』 茶山出版社.

索引

あ

アクター 10, 18, 57, 78, 81
新しい公共 42
アドホック 82
アリーナ 18, 82-83, 210

い

一部事務組合 159, 181
一般廃棄物処理施設 10, 24, 57, 64, 66, 77

う

運営協議会 130

え

越境搬送禁止原則 163
NIMBY 7, 10-11, 15, 19, 57, 64, 70, 90, 181,
235, 250

お

汚水漏れ 165, 176, 179

か

介入者 36
回避 35, 128
学習 249
重なり型紛争 59, 96
過程 57, 78, 81
環境的要因 181
関係自治体 81
関係者 36-38, 40

き

擬似受益圏 60, 96, 238, 246-247
技術的合理性 19, 61, 66, 70, 72, 83-84, 86,
240
旧住民 150
強制執行型 68
行政・住民関係 96
強制収用 113
行政主導 70, 236
行政制度的構造 82
行政代執行 94, 157
協調性 34
協働型 75, 96, 208, 248
協力 35

け

計画建設協議会 130
経済的補償 72
結果の公正性 83
結果の不公正 17
建設特別市民委員会 199, 202-205, 208,
210, 236, 238, 241

こ

広域化 88
合意形成 64, 72, 81
公開交渉の場 82
公開質問状 125
公害等調整委員会 46
公共空間 19, 83
公共性 24, 43-44

公共的正当性 53
公共の場 10
公共紛争 42, 44
交渉 82
交渉的アプローチ 62-63
交渉の場 63, 82
公正性 14, 208
公正な手続き 70
構造 57, 78
公聴会 54, 88
公的討議の場 54, 70
行動型 75, 96
江東区 115
効率性 12
公論形成の場 83
固執型 68, 236
こまごみ市民委員会 218-221, 224, 230-
231, 239
ごみ戦争宣言 111, 119
ゴムシート 174, 238

さ

最終処分場 81
参加 63, 67, 72, 235
参加民主主義 16-17, 48
三多摩格差 139, 189

し

自区市町村内処理原則 163
自区内処理 87, 96, 111-112, 114-115, 118-
119, 139
資源化施設 214
自己調整の試み 250
自治体行政 7, 26, 36, 77, 235, 249
自市内処理 195, 215
自発的選択立地プロセス 63
市民委員会 54, 60, 189, 208, 235, 242
市民会議方式 54
市民参加の制度化 210
市民の主体性 239
地元 80-81, 149, 154, 180, 205, 237
社会管理 42
社会意思決定 12

周辺住民 81, 86
住民運動 20, 82
住民エゴ 12
住民参加 8, 15-16, 47-48, 50, 207
住民参加型紛争管理 44
住民投票 8
集約的代弁者 176, 194
受益圏 7, 49, 58-60, 78, 88, 95-96, 163, 175,
194, 246
熟議 63, 72, 207, 242
熟議民主主義 17
受苦圏 49, 58-60, 78, 88, 95-96, 163, 175,
194, 243, 246, 247
熟慮 20
主体 78
主導アクター 79
収用委員会 128
純受苦圏 60, 96, 247
処分組合 152, 162, 173
審議会 54
新住民 150
信頼性 90

す

ステークホルダー 43, 72

せ

生活環境影響調査書 87
生活知 18, 61, 83, 233, 242
政策 42
政治構造 243
政治的機会構造 18
政治的構造 82, 86
生理 35, 250
清掃対策市民委員会 238
正統性調達 229, 233
専門家 19, 66, 72, 83, 235
専門知 18, 61, 83
全量焼却 107-108

そ

相互作用過程 81
争点先取り戦略 119, 127

総論賛成・各論反対 20, 60

た

ダイオキシン 19, 44, 66, 73, 88, 90

タイム・リミット 108, 127

代替的紛争解決制度 73

代議制民主主義 16, 53

対抗型 96, 208, 248

抵抗型 108, 111

対抗的アクター 79

第3自治会 147, 173, 180

第三者 37-38, 40, 172

第2自治会 146

第22自治会 147, 173

代表性 82

対立型 75

対話路線 118, 126

高井戸 101, 105, 117, 237

妥協 35

ち

地域間対立 14, 149

地域社会構造 243

地域対策費 156

仲裁者 37

中立の第三者 41

て

DAD 53, 61, 67-68, 108, 111, 239

適応 35

手続き的公正 24, 70, 83, 208, 230

手続き的合理性 68, 70, 86

手続きの公正性 83

デルファイ法 222

と

同意 86-87

討議 20, 235

討議デモクラシー 16-17

討議の場 18

東京ごみ戦争 102, 119, 190

東京都公害調整委員会 174

当事者 36, 38

独断性 34

動態的過程 81

透明性 14, 83, 86, 208

ドーナツ化現象 14, 80, 245

都区懇談会 120-126, 132, 210, 237, 240-241

土地トラスト 165

トランスサイエンス 18

取消型 67, 96

は

廃棄物対策特別委員会 192

話合いの場 181

反対同盟 105-106, 113, 124

ひ

費用集中・便益拡散 64

費用と便益の非対称性 62, 72

ふ

フェニックス計画 144

不信感 91

二ツ塚処分場 92

負担問題 14

不透明性 88

分散処理政策 120

紛争 10, 29, 32, 249

紛争アセスメント 13

紛争拡大戦略 120

紛争管理 7, 11, 23, 36, 49, 81

紛争処理 30, 32, 38, 46, 78

紛争対応戦略 33-34, 76

紛争段階 81

紛争調整制度 89

紛争の動態性 30

分配問題 19, 58

分離型紛争 59, 96, 194

へ

閉鎖的な合意形成手法 45

便益拡散・費用集中 21, 194

ほ

他の行政体からの独立性 243

補償 89
補償的アプローチ 62
補助金 159

み

民主性 12, 61, 208

め

迷惑施設 7, 9, 11, 13-14, 22, 43, 57, 60
迷惑料 148

や

谷戸沢処分場 92

よ

用地選定 63

り

利益代弁機関 243
利害関係者 11
リサイクルセンター 213, 216-217, 221
リスク・コミュニケーション 73
リスク情報 90
立地推進形態 67
立地推進戦略 57
立地選定過程 199
立地紛争 11, 57
両面性 10

れ

連絡会 198, 203

著者略歴

きむ こんぜん
金 今善

1970年 韓国群山市に生まれる。

2008年 東京都立大学社会科学研究所博士後過程修了 博士（政治学）
新宿自治創造研究所研究員などを経て

2014年より首都大学東京都市教養学部法学系助教

主な論文

「迷惑施設の立地をめぐる政策執行過程における「合意形成」—東京都日の出町最終処分場立地紛争を中心に—」『東京都立大学法学会雑誌』Vol. 45 No. 1（東京都立大学法学会、2004年）

「自治体の紛争管理に関する政治・行政学的考察—杉並区と武蔵野市の一般廃棄物処理施設事例研究—」『社会技術研究論文集』Vol. 11（東京大学・社会技術研究会、2014年）

「韓国における分権改革の構造と動態」『法学会雑誌』Vol. 55 No. 2（首都大学東京・東京都立大学法学会編、2015年）

「迷惑施設問題に対する自治体の対応の実態とそのあり方—一般廃棄物処理施設をめぐる紛争を中心に—」『都市問題』Vol. 108（後藤・安田記念東京都市研究所、2015年）

自治体行政における紛争管理

—迷惑施設立地問題とどう向き合うか—

2016年12月15日 初版発行

著者 金 今善

発行者 池田 宏史

発行所 ユニオンプレス／株式会社ユニオンサービス

542-0062 大阪市中央区上本町西5丁目1番6号

電話 06 6763-5431 ファックス 06 6763-5463

E-mail info@union-services.com

振替口座 00900-0-33598

印刷・製本 デザインインターナショナル

ISBN 978-4-946428-80-7

© Guemseon Kim 2016

Printed in Japan

定価は、裏表紙に明示してあります。乱丁・落丁はお取り替えます。

本書の一部または全部について、弊社から文書による許諾を得ずに、複写複製、転載することは法律で認められた場合を除き、著作権及び出版権の侵害となります。

ISBN978-4-946428-80-7
C3032 ¥5000E

発行 ユニオンプレス／株式会社ユニオンサービス

Cover design
Design International

推薦の言葉

迷惑施設立地（NIMBY）をめぐる紛争問題は、これまでも多様な角度から多くの議論が重ねられてきた。論じ尽くされてきた感もなくなはないが、社会科学研究上の重要なテーマであることは確かだ。このような NIMBY 問題に、著者は果敢に挑み、いい意味で期待を見事に裏切り、本書をもって新境地を切り開くことに成功した。

著者は紛争概念をより豊かに柔軟にとらえることで、NIMBY 問題を、住民のエゴむき出しの反対や抵抗という否定的な運動論から解放する。そして、住民自らが責任を持って自律的な調整力を発揮し、主体的に問題解決を探りうるのだという参加論的側面に着眼し、住民参加型の紛争管理という概念を提示し、その可能性を展望する。

もちろん、住民参加を手放して NIMBY 問題の切り札だとするわけではない。従来の研究では乏しかったことであるが、住民と自治体行政との相互作用を射程に入れた政治学・行政学的アプローチを試みることで、いかなる条件のもとで住民参加型の紛争管理が成り立つのかを見極めようとする。言い換えれば、住民参加型の紛争管理の限界を見据える。この点に著者の問題意識が集約されている。

住民参加型の紛争管理の可能性と限界をめぐる実証分析に当たっては、自治体行政側の迷惑施設立地推進戦略のタイプロジーが提供されるが、今後実証研究を手がけるうえで有力なツールとなろう。

また、丹念な資料収集やヒアリング調査を通じてまとめあげられた4つのケース・スタディは、著者の立論の説得力を高めることに成功していることはもちろん、後学の者が参照すべきケースとして今後も活用され、磨きがかけられることが期待される。

本書は、生活知と専門知とが衝突しせめぎ合う地域社会にフォーカスし、ともすると予定調和に陥りがちな行政のあり方はもちろん、狭隘な利害得失に目を奪われがちな住民の意識をも問う、張り詰めた自治への冷徹なまなざしに貫かれている。NIMBY 問題に関心を持つ方々だけでなく、広く地方自治や住民参加に関心を持つ読者に本書を薦めたい。

首都大学東京大学院 教授 大杉 寛



Union Press

自治体行政における紛争管理
— 迷惑施設立地問題とどう向き合うか —
定価 本体5,000円＋税