

## 「調査型」市民運動の展開

### —埼玉県所沢市ダイオキシン問題を巡る市民運動—

芝田 秀幹\*

## A New Type of Civic Movement

SHIBATA, Hideki

### 1. はじめに

1960年代から70年代にかけて、わが国では全国規模でさまざまな住民運動・市民運動が展開された。それは、高度経済成長に伴う公害・過疎過密問題の噴出や環境・森林破壊等の発生を背景とする運動であり、いわば「生活防衛運動」としての市民運動であったといえる<sup>1)</sup>。翻って、当時のアカデミズム、とりわけ社会科学、さらに限定すれば政治学・行政学の現場では、こうした社会の変化と軌を一にして「住民運動」や「市民運動」を研究対象とする動きが現れ始めた。つまり、現実社会の変動に即応する形で「市民運動」が社会科学のテーマになり、政治学・行政学の一分野としての学問的な「市民運動論」が誕生することになったのである。

ところで、「市民運動」がなぜ政治学・行政学の研究対象になりえるかといえ、それは公務員(=官僚制)の行動としての「行政」<sup>2)</sup>が議員や利益集団、マスコミなどの他のさまざまなアクターと対応しながら行動する「統治過程」において、「市民運動」もそのアクターのひとつとして含まれ、そしてそのアクターとしての「市民運動」を分析することによって公務員の行動の政治学・行政学的理解が可能となるはずだからである<sup>3)</sup>。しかしながら、「市民運動」を検討の対象にしそれを禁欲的に分析した成果は、その学問領域の歴史がまだ浅いこともあっていまだに少なく、また「市民運

動」というターム自体も社会科学の用語として完全に定着しているとはいいがたい。

以上の観点から、本稿では、「市民運動」に関する数多い事例の中から、近年わが国でも問題が表面化した「ダイオキシン問題」を巡る「市民運動」をとり上げ、その運動が行政や議会に与えた影響を検討することに目的を定める。とりわけ、本稿では、特にその問題が深刻であった埼玉県所沢市の事例に焦点を当て、そこで展開された種々の「市民運動」の成立過程や運動内容、また行政への種々のアクションなどを明らかにしながら、近時における市民運動の様態や意味を検討する。

ところで、所沢に焦点を当てるのは、問題が「ダイオキシン」という非常に今日的なものであることだけに起因しない。後述のように、所沢で展開された運動が、従来にないまったく新しい運動形態であり、こうした運動を端緒として市議会や行政の対応などが劇的に変化し、最終的には日本で初のダイオキシン規制に関する条例、「ダイオキシンを少なくし所沢にきれいな空気を取り戻すための条例」が市民運動を背景にしながら制定されるに至ったからである。新しいタイプの市民運動の特徴を剔出すること、これが本稿の試みの主要テーマである。

なお、わが国ではいまだ正式な学術用語としては定着していない「住民」と「市民」というタームに関しては、本稿では、「住民」を、自治体の主権者であるもののそうした自覚的認識をもたずただその区域内に「住所」がありそこに受動的に居住しているものとし、他方「市民」を、自分たちが自治体をつくり上げているのだという積極的な

(2000年12月22日 受理)

\* 宇部工業高等専門学校 一般科 社会教室

自覚と責任をもってアクションを起こすものと定義しておきたい<sup>4)</sup>。また、「住民運動」と「市民運動」に関しては、前者を後者の下位概念と見なし、「住民」と「市民」に関する先ほどの定義を演繹しながら適宜使い分けてゆきたい<sup>5)</sup>。

## 2. ダイオキシン問題と所沢市

### (1) ダイオキシンと所沢「くぬぎ山」

そもそも自然界に存在しないダイオキシンとは、学術上の名称を「ポリ塩化ジベンゾーパラジオキシン」(PCDD)の略語で、一般にダイオキシンと毒性や性質が似ている「ポリ塩化ジベンゾフラン」(PCDF)と「コプラナーPCB」を含め、それらを総称してダイオキシンと呼んでいる(政府は前者2つをもって「ダイオキシン類」と呼んでいる)<sup>6)</sup>。そしてこのダイオキシンの特長は、それが「史上最強・最悪の毒物」といわれるように、恐るべき毒性を数多く併せ持っている点に求められ、それは発ガン性はもちろんのこと、催奇形性(先天異常児の出産)、生殖毒性、免疫毒性を持ち、毒性としてはサリンの2倍以上、1グラムで1万人以上の殺傷能力をもつといわれている。さらに、この毒性の強いダイオキシンがプラスチック類の中の塩化ビニル製品を燃やすことによって、つまり身近なごみの焼却処理によって生み出されることも特徴であり、特に日本では、ダイオキシンの全発生量のうち80%がごみ焼却によるものと推定されている<sup>7)</sup>。それゆえ、ごみ焼却施設が数多く、それも集中して存在するところでは、ダイオキシンの汚染がかなりの程度進行していることが予想される。そして本稿でとりあげる埼玉県所沢市、及びその周辺もまた、そうした地域の一つである。

埼玉県所沢市は県南部に広がる武蔵野台地に位置し、北は川越市、狭山市、西は入間市、南は東京都と接している。面積は、71.99平方キロメートルで、東西が15.6キロメートル、南北が15.2キロメートルの広がりを持ち、人口は平成10年12月末現在で32万6672人、世帯数は12万2055世帯という典型的なベッドタウンである<sup>8)</sup>。そしてこの閑静な住宅街に突如ダイオキシン問題が発生したのは、この市内の北部に位置して川越市、狭山市、そして三芳町にまたがる広大な雑木林、通称「くぬぎ山」と呼ばれる一体においてである。「くぬぎ山」はケヤキ、クヌギ、コナラ、アカマツといった雑木林が広がる武蔵野の面影を今に残

す地区で、かつてはオオタカ、キジ、ノウサギなども生息していたといわれる。しかし、現在では、その「くぬぎ山」を中心とする東西10キロ、南北5キロの区域に50基を越す小型焼却炉が、また「くぬぎ山」の中心約600メートル四方の一角には15基の小型焼却炉がそれぞれ設置され、いまやこの地域は企業から排出される産業廃棄物の中間処理場の集中地域へと姿を変えている<sup>9)</sup>。一般にごみ処理は、廃棄物の回収の後、中間処理場に運搬・焼却し、その後最終処分場に捨てるというステップを踏むが、この「くぬぎ山」はまさにこの過程の「焼却」という中間処理のメッカとなっているのである。

では、なぜ所沢市の「くぬぎ山」に大量のごみが運搬され、かつ数多くの産廃業者が存在するのであろうか。「くぬぎ山」に産業廃棄物の中間処理業者や自社処分業者が入り込んできたのは1980年代のはじめのころからであるが、この点を、後に詳述する市民運動組織「止めよう！ダイオキシン汚染埼玉実行委員会」は、その主たる理由として次の5点を挙げている<sup>10)</sup>。

①「くぬぎ山」は市街化調整区域であるにもかかわらず、所沢市、川越市、狭山市、三芳町の3市1町の境界域にあるため、住民から苦情が出て行政がいわば「たらい回し」的に対応を回避しやすく、ごみ中間処理業者に好都合であったこと。

②雑木林の中で何が行われているかが外部からは把握しづらく、中間処理施設の煙突ですら「くぬぎ山」の外からは確認できないこと。

③埼玉県に、事前協議制による県外からの産業廃棄物の流入規制がないこと。

④「くぬぎ山」が主要幹線道路、及び東京と新潟を結ぶ関越自動車道の所沢インターチェンジ付近に位置し、首都圏からごみを運び込み、中間処理した後、東北や甲信越地方に焼却残渣を運び去るには好都合の場所であったこと。

⑤非生産地の「くぬぎ山」を所有する農家が、数億に上る相続税を農業所得から捻出するのは困難と考え、雑木林を業者に売り渡したこと。

この中で、行政に関係するものとしては①と③があげられる。①に関しては、例えば所沢市民が苦情を訴えたとしても、実際の処理業者は狭山市に位置しているため所沢市では苦慮に対応できず、また狭山市では狭山市民ではないとの理由で対応できない、という事態が想定され、地方行政にも見られる「縦割り行政」の弊害を指摘することができる。

他方、③に関しては、これは「くぬぎ山」のみならず、所沢市、そして埼玉県に大量のごみが運搬される最大の理由を示すものである。厚生省は、1992年から1995年にかけて関東地方の一都六県で発生した産業廃棄物の他の県への運搬量を調査したが、1998年に出されたその結果報告によると、東京都から他の県に排出された産業廃棄物の総量は654万9000トンに上り、その内訳は埼玉県に389万7000トンで、東京都が生み出す産業廃棄物の約60%が埼玉県に持ち込まれている。また、埼玉県に関しては、154万7000トンが他の県に運搬されており、その44%の67万5000トンが東北地方に流出している。これは、埼玉県で中間処理（焼却）した産業廃棄物の灰を東北地方に搬出しているものと考えられる。また、厚生省の報告によると、埼玉県は首都圏では第1位の476万9000トンの産業廃棄物の流入がある。このことは、埼玉県への東京都からの流入量が389万トンであったことから、埼玉県への流入量の約82%が東京都からの流入であることを意味している。さらに、埼玉県以外の一都五県から他の県に移動する産業廃棄物の総量は933万2000トンであり、このうち埼玉県には約477万トンの産業廃棄物が流入している。このことから、埼玉県を除いた首都圏の産業廃棄物の約半分は埼玉県に流入していることが判明する<sup>11)</sup>。

そして、このような大量の産業廃棄物が埼玉県に持ち込まれる理由としては、埼玉県が東京都をはじめとする首都圏各県に隣接している、という地理的な理由以外に、より本質的な理由として産業廃棄物の持ち込みに関する事前協議制が埼玉県にはないことが挙げられる。事前協議制とは、他の県からの産業廃棄物の持ち込みにたいして何らかの歯止めをかけることを目的とした制度で、その制度の運用自体は各自治体によってまちまちであるものの、自治体に産業廃棄物を持ち込む場合には「事前の協議」で数カ月を費やさなければならないものである。1995年2月現在で、全国で事前協議制度を採用している自治体はおよそ7割に及ぶものの、首都圏である埼玉県、東京都、神奈川県、そして山梨県はこの制度を採用していない<sup>12)</sup>。つまり、埼玉県にはこの事前協議制度がないため、産業廃棄物業者は自由に埼玉県に産業廃棄物を持ち込むことができるのである。埼玉県及び所沢市の地理的条件に加え、所沢近傍に産業廃棄物が多量に搬送される間接的理由というのがここに求められる。

かくして、所沢の「くぬぎ山」は産業廃棄物中間処理施設のメッカとなり、俗に「産廃銀座」と称せられるようになる。しかし同時にこのことは、「くぬぎ山」及び所沢市周辺住民の間で市民組織が徐々に形成され、さまざまな運動が開始されることを意味していた。以下においては、その中から主要な市民組織をとり上げ、その形成過程や運動方針などを検討する。

### 3. 所沢市及び周辺地域の市民運動の経過

(1)「所沢にきれいな空気をとりにどす会」の発足—運動の端緒—

「くぬぎ山」近傍でゴミが次々と運ばれ、その中間処理によって大気や土壌が急激に汚染されるのを目撃していた地元住民たちが立ち上がり始めたのは1990年代初頭のことであった。所沢市の「くぬぎ山」周辺の7軒の住民による会、「所沢にきれいな空気をとりにどす会」の発足がこれであり、この組織こそまさに所沢のダイオキシン問題をめぐる市民運動の端緒を開いた自発的運動体である。会のスローガンは、「命が大事、煙り止めて」であり、三富新田の林や文化遺産の保存を目的としている。

代表を務める渋谷幸子は、問題の「くぬぎ山」の西隣に住む、所沢在住20年の女性である。目前の雑木林からモクモクとあがる黒煙を発見したときの衝撃、そしてそれを訴えるために所沢市をはじめとする役所に赴いたときの職員の対応への落胆から彼女は運動を開始する。当時の様子を渋谷は次のように述べている。

「住民運動を始めたきっかけは91年2月に森の中で黒煙が上がっているのを偶然発見したことです。所沢市役所にすぐ行って、「黒煙が上がっています。それも家を壊し解体した廃材が燃やされています」と訴えました。すると「その場所は狭山市の管轄になっているので狭山市役所へ行け」と言われたのです。そこで狭山市の市役所に行き、同じように事情を説明したのですが、「狭山市の住民は誰も苦情を言っていない。あなたは所沢市民でしょう」と、言われました。」<sup>13)</sup>

そして1993年、少数の住民の手で正式に「所沢にきれいな空気をとりにどす会」が発足する。当初は、「違法な野焼き状態を厳しく取り締まってもらおうと、毎日のように消防署に電話入れたり、市長に直接訴えたり、警察に申入書を持参」するなどの運動を行っていたが、1994年になってから

運動は飛躍的に発展する。洪水は言う。

「運動が進展していったのは、94年の7月にたまたまテレビで「処分場110番」という電話相談の存在を知ったことです。すぐに電話したところ、ダイオキシン分析の第一人者である摂南大学の宮田秀明先生に95年1月17日に来ていただくことになり、現地見学会と講演会を開催しました。その折に焼却炉群の周辺土壌と松葉、放置された焼却灰を採取して、その年の12月5日にくぬぎ山のダイオキシン汚染状況の分析結果を発表していただきました。その時の宮田先生のお話がとても恐ろしい話だったのです。このレベルの汚染が続いたら、数年後にはベトナムの状況と同じになりますよと言われたのです。これは大変だと思い、マスコミをはじめ大勢の方にお知らせしていくことが私の仕事になってしまいました。」<sup>14)</sup>

こうして、会はマスメディアという手段を利用してダイオキシン汚染の実態調査等を行い、そのデータを改めてマスコミを活用して全国に発信してゆく。かくて、会は従来の行政への嘆願・要望といった消極的ともいえる運動から、社会全般にダイオキシン汚染の実態を知らしめてゆくような積極的な運動を行う組織へと変貌を遂げてゆくのである。地元の7軒の少数住民によってスタートした会の運動が、マスコミを利用し、そこで得られた情報等を改めてマスコミにフィードバックさせ、会の活動を飛躍的に発展させることで、所沢という一部地域のローカルな騒動を市を超えた全国的なダイオキシン問題へと昇華させていくことに成功した意義は極めて大きいといわねばならない。

しかし、このような運動の経緯、とりわけ所沢のダイオキシン問題に研究者を招き科学的なメスを入れることに成功した経緯には、もう一つ別の団体が協力していた。それが、所沢でダイオキシン問題が噴出する前から活発に活動を続けてきていた「ごみ問題さいたまの会」である。

この会は、所沢に限らず埼玉県全体のごみ問題に取り組んでおり、この所沢での騒動が起きていた時期の1994年12月に、2日間にわたる「さいたまのゴミ徹底討論会—ごみのゆくえから環境を考える全県交流会—」を主催していた。初日は、県内の不法投棄・野焼き現場の見学会、2日目は県内各地の代表がそれぞれの地域が抱えている問題の報告が行われ、県内のゴミ問題が広く県民に知られるきっかけが作られた<sup>15)</sup>。

そしてこの「ごみ問題さいたまの会」と前出の

「所沢にきれいな空気を取りもどす会」とが共催して行ったのが、「さいたまのゴミ徹底討論会」からひと月後の1995年1月の、摂南大学薬学部教授宮田秀明を招いての現地見学会と講演会「ダイオキシン関連物質の汚染の現状と問題点」であった。宮田はこのとき「くぬぎ山」の実態、すなわち黒い煙や赤や黄色の炎を吐く煙突、強烈な異臭、ゴミの山、産廃施設の周りの立ち枯れた木々といった実態を見てあまりのひどさに絶句し、早速所沢市と狭山市の境界付近に当たる雑木林内の10ヶ所で土壌を採取し、分析を開始した<sup>16)</sup>。この調査結果が出るのはその年の12月になるが、いずれにせよ、この宮田の調査によって運動は、それまでの黒煙や悪臭、あるいは畑等に降り注ぐ灰といった地元住民の視覚や嗅覚などの五感を主たる根拠とするものではなく、客観的・科学的な根拠に基づく運動へと移行してゆくのである。

ところで、この点は、従来の「市民運動」というもののイメージを考慮に入れるとき、一連の会の活動の中でも特に注目すべき点として挙げられる。何となれば、会の運動がこのデータに基礎付けられるようになったことで、運動そのものがより発展したことは無論のこと、運動の質がより洗練され、運動が思想的・反体制的な左翼運動といった類のものではなく、個々人の生存権が脅かされたり、あるいはダイオキシンの猛毒により自分のもとより子孫にまで影響が残る、という極めて具体的で切実で身近なものであるとの印象を周囲に与えることに成功したからである。ダイオキシンというもの恐ろしさ、マスメディアの威力に加えて、こうしたダイオキシン問題を巡る運動そのものの質的变化もまた、この問題を巡る運動に関して世論の支持を得ることができた一因として挙げることとができよう。

(2)「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」の発足(1)―「関東ネットワーク」の成立―

「くぬぎ山」周辺の7軒の住民によって開始された運動は研究者の資料を獲得する手がかりをつかんだが、それは同時に「くぬぎ山」のダイオキシン汚染がいかに深刻なものを露呈させる契機にもなった。1995年12月初旬、前出の宮田によるダイオキシン土壌汚染調査結果の公表は、問題の深刻さを所沢市民のみならず全国の国民に知らしめることになった。宮田の調査結果によれば、焼却場に野積みされていた焼却残灰は、1グラムあたり2100~4300ピコグラムTEQものダイオキシ

ンを含んでおり、焼却場から1キロメートルの範囲の土壌では1グラム約100ピコグラムTEQ以上、さらに焼却場から南に約4キロメートル南下した地点でも約100ピコグラムTEQの汚染が認められた。一般に日本の表層土壌1グラムあたりのダイオキシン濃度は数ピコグラムか10ピコグラムTEQ前後であることや、ドイツの土壌環境基準では100ピコグラムTEQ以上の汚染土壌では児童の立ち入りが禁止され、また40ピコグラム以上の農地では使用制限が勧告されることなどから、「くぬぎ山」での汚染が深刻なものであることが理解される<sup>17)</sup>。

そして「日本で最も早く産廃焼却場周辺のダイオキシン汚染の存在を明らかにした」宮田の調査は、更なる危機感と不安を市民に抱かせつつ、それまで眠りについていた住民の「市民」としての自覚を覚醒させることになった。その一つの具体化が「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」の結成である。

ところで、この「実行委員会」の結成過程、ならびにその具体的な運動内容や要求事項等を見る前に、その本体組織である「止めよう！ダイオキシン汚染」、特にその「関東ネットワーク」なる組織の成立過程を概観する必要がある。なぜならば、この組織は所沢の問題がクローズアップされる前からいち早く全国レベルでのダイオキシン問題に取り組み、無策といわれた厚生省や環境庁といった行政機関に対策を求める運動を積極的に展開していたこと以上に、所沢市民の手によるローカルな運動を、全国的な運動組織という背景で後押しし、行政と所沢市の市民運動とを連結させながら所沢での市民運動を全面的にバックアップ、発展させていった功績は大きいと思われるからである。

「止めよう！ダイオキシン汚染」の組織が発足したのは1994年のことであった。現在、当会の「関東ネットワーク」の事務局長を務める藤原寿和は、その年の11月の「第14回ダイオキシン国際会議」の開催にあわせて、ダイオキシン対策に関する政策を提言し推進させる市民運動を起こす計画を立てた。藤原は、それ以前から藤原が所属していた「廃棄物を考える市民の会」主催で「ダイオキシン問題を考える国際市民会議」(仮称)を開くことを計画し、6月ころ準備会を結成、10月10日には「止めよう！ダイオキシン汚染・東京集会実行委員会」を結成した。そんな中、都合よく関西でもその種の会議を「環境監視研究所」の中南元所長

をコーディネーターとして開くことが話題になっていたことを藤原は聞きつけ、早速中南所長と相談し、11月23日に「東京集会実行委員会」と「関西集会実行委員会」の共催で「止めよう！ダイオキシン汚染・全国交流会」を開催することになった。もともと、藤原は1970年代から公害問題に積極的に取り組んできた市民運動家で、それまで「廃棄物処理問題全国ネットワーク」、「新海面処分場に反対する湾岸住民の会」、「自動車公害とクルマ社会を考える会」、「大気汚染問題関東連絡会」、「市民の手による江戸川水系水質調査団」、「残土ネットワーク・ちば」等16団体に所属し運動にかかわったキャリアをもっていた<sup>18)</sup>。そのため、「止めよう！ダイオキシン」の組織等に関しても、そのキャリアに裏打ちされた実行力が極めて適切に発揮されたと考えられよう。

「全国交流会」では、政府・自治体・産業界に対する次の三項目の要求を盛り込んだ共同アピールが採択された<sup>19)</sup>。

①全国のゴミ焼却場等ダイオキシン発生源の排出実態、環境汚染と住民・作業者の人体汚染の詳細な調査を行い、その結果を公表すること。

②評価指針を見直し、摂取限度、排出基準値を設定し、塩ビを焼却しないことを含めて排出抑制案を講じること。

③ダイオキシンの排出をゼロにするため、脱焼却、脱塩ビ・脱塩素の方向を明確にし、そのための廃棄物政策・産業政策を具体化すること。

そしてこの「全国交流会」が終了した後、関東と関西の両実行委員会は恒常的な組織として「止めよう！ダイオキシン汚染・関東ネットワーク」、「止めよう！ダイオキシン汚染・関西ネットワーク」をそれぞれ結成することで合意し、結成翌年の1995年10月15日、「止めよう！ダイオキシン汚染・関東ネットワーク」の結成総会が埼玉県久喜市で開かれるに至った。かくして、ダイオキシン問題を真正面から取り組む市民団体が、より全国的な組織として誕生するのである<sup>20)</sup>。

(3)「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」の成立(2)—所沢ダイオキシン問題への取り組み—

さて、このような経緯を経て「止めよう！ダイオキシン・関東ネットワーク」は結成されたが、その2ヵ月後に前述の宮田秀明による調査結果の報告が出された。この調査報告は連日テレビや新聞で報じられ、所沢市に限らず周辺住民の大きな不安を募らせた。そしてそのような中で緊急的に

結成された組織が「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」であった。この組織は、ほんの数ヶ月前に結成された「止めよう！ダイオキシン汚染・関東ネットワーク」の組織拡大時期に作られたこと、そしてダイオキシン汚染レベルでは全国有数の「くぬぎ山」という具体的現場の問題を主として扱うことになっていたことから、広域的なダイオキシン汚染防止運動の一翼を担うことになった<sup>21)</sup>。

まず、「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」はダイオキシンと廃棄物問題に取り組む組織として、3つのプロジェクトを制定した。

- ①ダイオキシン法規制検討プロジェクト
  - ②ダイオキシン実態調査検討プロジェクト
  - ③化学物質と暮らしを考えるプロジェクト
- そして会は活動方針として5項目を掲げた。

①ダイオキシンの実態調査（環境調査・健康調査・農作物調査）。

②現行の廃棄物焼却施設のあり方の見直し、焼却炉の一極集中の是正など環境規制の実施。

③そのために必要な法的対応として法律、条例、指導要綱などの立案、整備の着手。

④化学物質と処理困難物を適正にコントロールできる社会経済システムとゴミを最少化する暮らし方の確立。

⑤急速に失われつつある三富新田周辺全体の環境と自然生態系の復元。

さらに、運動の対象として市民・埼玉県・国（厚生省・環境庁）を選び、同時にマスコミへの積極的な情報提供を行うことにした。この点に関して、当組織の主要メンバーである下羽初枝は、こうしたプロジェクトや活動方針を前提にした情報発信こそが、所沢周辺のダイオキシン汚染を「社会問題化」するうえで大きな効果があったと指摘している<sup>22)</sup>。

しかし、行政にたいする働きかけはなかなか功を奏することがなかった。厚生省、環境庁、埼玉県に「くぬぎ山」を中心とする四市町のダイオキシン汚染と地域住民の健康被害との関係の明確化と効果的なダイオキシン発生防止対策の実施を要望したものの、行政はこれに本腰を入れて取り組む姿勢が見られなかった。そこでこの会は、自分たちで産業焼却の実態や健康被害、風向などを独自に調べるといった新しい方法を採用した。具体的に言えば、情報公開制度を十二分に活用し、県や関係市町などから収集した各種データを使いながら独自の手法でダイオキシン汚染による健康被害

などの科学的、体系的な分析を進め、市民運動の側が実態を明らかにし、そのデータを行政に提示して対策の実施を迫る、という方法であった<sup>23)</sup>。この点を前出の下羽は、運動の内容を明らかにしつつ次のように自賛的に言う。

「従来型の運動では、まず行政に情報を公開させることから始まり、開示された数少ない情報の中から行政の不備を見つけ改善を要求する活動へつながります。しかし、私たちは行政への要望活動を行いつつも、もう一方で行政が開示している公式データを基に産廃処理施設とダイオキシン汚染の因果関係を問題提起しました。手に入れた情報をマップにしたり、データを整理してダイオキシン汚染の予測やごみ焼却との関係を多角的、具体的に説明したのです。また、ヘリコプターをチャーターして、くぬぎ山上空から煤煙が立ち上がる所沢市周辺の様子を空撮し、ビデオ「所沢の空から見た焼却炉群と煙り」を自主制作しました。このように専門研究者ではない普通の市民が、ダイオキシン汚染の実態調査を行ない、その結果を提示し、問題提起を展開するという手法は、かなりのインパクトがありました。私たちの客観的なデータはマスコミの情報源として活用され、市民運動とマスコミの動きが連動しました。」<sup>24)</sup>

このようにして、当会は、自らの調査・研究の成果を次々に公表し、そしてそれに基づいて種々の要求を行政に行うことになった。衝撃的なダイオキシン発生量に関する報告や、さまざまな波紋を呼んだ異常に高い所沢市の新生児死亡率の算出も、当会のこうした調査研究の成果としてカウントされるものである。

無論、当会はこうした独自調査のみを行ったわけではなく、ダイオキシン問題や県の条例案づくりなどを学習する勉強会も連続的に開催し、さらに従来のような行政に対する働きかけも積極的に行っている。1996年5月には廃棄物処理施設の許認可権を持つ県に対してダイオキシン調査請求を行い、また5月には、6月に予定されていた県知事選を前に、立候補者にダイオキシン調査の実施に関する公開質問状を渡し、考え方を質している。実際、当時現職知事で元環境庁長官でもあった土屋義彦は5月の定例記者会見の席上で、公開質問状に対する回答内容に則して三富地区、つまり「くぬぎ山」周辺のダイオキシン調査と県独自でダイオキシン検査を行える態勢を整備してゆくことをこのとき表明している<sup>25)</sup>。市民の一人一人の意欲や「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実

行委員会」<sup>26)</sup>をはじめとする運動が、行政を動かす土台を整備するという形で、まさにこのころ結実しつつあったのである。

#### (4)「中新井の環境を考える会」

ところで、地元住民による「所沢にきれいな空気をとりもどす会」と「ごみ問題さいたまの会」の共催で実現した宮田による「くぬぎ山」での調査、及びその結果報告は、「止めよう！ダイオキシン・さいたま実行委員会」の結成、及び活動を促すだけに留まらなかった。何となれば、こうした組織とはまったく別の運動組織がこの調査報告をきっかけに次々と誕生したからである。

「中新井の環境を考える会」は、この「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」の結成より幾分遅れて1996年の後半のことであった。代表を務める東京都教員の前田俊宣は次のように言う。

「私たち中新井地区に住む住民が活動を始めたのは、96年の後半からです。摂南大学の宮田秀明先生のダイオキシン調査結果により、くぬぎ山のダイオキシン汚染が明らかになったことがきっかけでした。汚染の実態とダイオキシンの恐ろしい毒性を地域の多くの皆さんに知らせたいと思い、チラシを配り、講演会を開き、運動への参加を呼びかけました。中新井地区はくぬぎ山から2~3キロメートル南に広がる人口約1万人の新興住宅地です。さらに南の航空公園からもダイオキシンが検出されており、風向きから考ええると、地域社会全体に汚染がある程度進んでいるのではないかという不安がありました。講演会がきっかけとなって、「中新井の環境を考える会」が結成されました。」<sup>27)</sup>

1996年12月7日に地元中新井地区で開催された住民有志による「ダイオキシン汚染問題講演会」を契機に会の発足が模索され、1997年1月19日、正式に会が成立した。会は広報活動(周辺自治会への「なかあらい通信」の回覧)や発生源対策の署名活動に取り組みながら、次のような課題別プロジェクトチームを編成して、多様な方向からダイオキシン削減に取り組みはじめた。

①国や県、市や町を対象に行政交渉を進めるチーム。

②周辺地域の汚染の実態と健康被害を調査・分析し、情報公開で業者の実態を解明にする調査チーム。

③排出企業や業者にアンケート調査をとり、業者の現地見学会などを企画推進するアンケートチ

ーム。

④「なかあらい通信」を編集発行するなどの広報チーム。

⑤行政訴訟や民事訴訟など法律相談などを含む訴訟による問題解決を検討する訴訟検討チーム。

⑥地域の農家と連携し雑木林が業者などに転売されるのを防ぎ、武蔵野の面影を残す平地林の保護と、歴史遺産として「三富新田開拓地」の保存をめざす保全基金チーム。

こうして、前田らは種々のチームを組織し独自の運動を展開してゆくが、しかしその過程で彼らは県や市の行政の管理の杜撰さを目の当たりにすることになった。前田らは、会の成立直後に炉の構造と許可手続きを知るために県に情報公開請求をしたが、公開された資料を見て県の杜撰な文書管理に愕然としたという。それは公開された許可申請の文書の届け出の日付が昭和7年であると昭和元年になっているというミスが非常に多かったためであった。前田は言う。

「こんなミスは普通すぐにわかるからチェックする際に書き換えさせるはずだが、平気で印が押されて許可がでていた。ああ、ほとんどノーチェックなんだと唖然とした。もう一つは炉に詳しい技術者に見てもらったんですが、炉メーカーが作成した文書に計算間違いが数多くあったこと。これもきちんとチェックしていない証拠です。」<sup>28)</sup>

しかし、前田らは、こうした行政に対する不信感を抱きつつもなおも行政に対する積極的な運動を行い、1997年2月には環境庁と厚生省に「狭山・所沢市境周辺～関越道所沢インターチェンジ周辺の産業廃棄物焼却施設に関するダイオキシン排出実態及び周辺住民の健康被害調査を求める緊急要望書」を提出し、また3月にはその要望書の回答を受けつつ厚生省とダイオキシン問題で交渉を行った。さらに、この会は、市民独自の手による調査・研究を行う点でまさに同じの運動組織「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」と後に連携し、1997年にはこの会の事務局を代行しながら運動の一本化に向けて歩み寄りを始めた。またその後、問題解決の一手段として公害調停を広域的に同時多発させる運動が提案されたのを受け、当会は前田を中心にして「埼玉西部・ダイオキシン公害調停をすすめる会」の発足に尽力し、現在最大規模の運動母体を設立させるに至った。

#### (5) その他の運動団体

そのほかにも、前出の宮田の調査結果報告を受けて生まれた別の運動団体として「所沢の環境を



考える会」がある。会長を務める環境学者齋藤忠雄は、前出の宮田による調査結果の報告を受け、地元のミニコミ誌から得た資料をもとに「所沢のダイオキシン問題を考える学習会」を発足させていた。そして1996年11月17日の学習会には100名を超える市民の参加の中、前出の「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」の主要メンバーである東京大学助手の依田彦三郎と棚橋道郎を講師として招き、「所沢の環境を考える会」を発足させた。当会は直ちに積極的な運動を展開し始め、発足後10日後の11月27日には所沢市長あての要望書（ダイオキシン禍から市民を守るための要望書）をまとめて市長室に出向き、次のような要望を行っている<sup>29)</sup>。

①所沢市内および市境周辺の産廃ごみ処理事業所、一般ごみ処理事業所および公共施設でのごみ焼却施設場所を明記した地図を作成し公表すること。

②市の焼却炉および小、中、高校、公民館などの公共施設での土壌中および小型焼却炉内の焼却灰中のダイオキシン濃度、また河川底泥中のダイオキシン濃度を測定して公表すること。

③ダイオキシンによると思われる市民の健康被害調査を行い公表すること。

④市内の工場、事業所に対し、環境国際規格（ISO）の認証を得よう指導し、市役所など公共施設で使用する機械器具、消耗品などは、この認証を得た企業の製品を購入し、環境コストを積極的に支えることによりごみ廃絶を目指すこと。

⑤家庭でプラスチック（塩ビ）を燃やさないキャンペーンを実施のこと。

⑥塩ビ容器はデポジット制で回収のこと。

こうして「所沢の環境を考える会」は、「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」の援助を受けながら、活動をスタートさせるのである。

ところで、こうした運動団体以外で注目すべきものとしては、所沢のダイオキシン問題を所沢市内外の住民に周知せしめ、その啓蒙活動を通じて市民運動を背景から支え、諸市民団体の一種のパイプ役を演じたミニコミ紙が挙げられる。1988年創刊の所沢のミニコミ紙『所沢ニュース』は、発行は月1～2回、1800部配布、と規模だけを見れば小さなものであるが、しかし地元のダイオキシン問題にかかわる運動組織にとっては重要な情報源のひとつであった<sup>30)</sup>。同紙は、当初はダイオキシン問題にはあまり力を注いではいなかったも

の、こちらもやはり前出の宮田が調査結果を報告したのがきっかけで数多くダイオキシン問題を扱うようになった<sup>31)</sup>。『所沢ニュース』は創刊当初からの「所沢をとらえ、世界を考える」、「タブーに挑戦」、「中央紙が触れない、地方紙が書けないものを追跡」、「権力や圧力に屈せず、一党一派に偏しない独自の市民主体の視座」といったスタンスを貫き、ダイオキシンに関しても地元市民の視点から大手の一般紙とは異なる紙面づくりを展開していた。そして種々の運動団体の活動状況や住民の動きなどを詳細に報ずる一方で、「止めよう！ダイオキシン汚染さいたま実行委員会」や「中新井の環境を考える会」等と同様に、独自の調査を進め、それを報道し、そこから所沢市や埼玉県等の提示する行政のデータを逐一検討・批判するのであった。『所沢ニュース』は市民や市民団体の間を取り持つ「パイプ」役を演じながら、上意下達的な報道ではなく独自の調査で真実を伝えるミニコミ紙であったが、しかしその独自調査をもとに活動し、行政を批判してゆくという点で、前出の市民団体と同種の「市民運動」として理解してよいであろう。

#### 4. 「調査型市民運動」の展開—結びにかえて—

以上、埼玉県所沢市の「くぬぎ山」周辺のダイオキシン問題に関連した運動組織の成立過程や運動内容、またそうした運動組織と同等の要素をもつミニコミ紙などの内容等を、市民の視点から概観してきた。そこで明らかになったことは、当初数軒の地元住民に端を発した運動が、マスコミを活用し、客観的なデータを得ることで数多くの運動団体が設立され、それがさらに他の団体の成立を促し、全体としての市民運動が飛躍的に拡大していったことであろう。このことは、「市民運動」の有効性や可能性が問われる今日、対行政、対議会に関してはともかく、少なくとも対市民のレベルでは多大な影響力があり有効であることを示していよう。数珠繋ぎ的に市民団体が生まれ、新しい運動が展開されてゆくことが示された所沢での市民運動の事例は、現代の市民運動の実態を政治学的に捉えるうえで格好な材料を供するものであったといえよう。

ところで、所沢で展開された市民運動の事例を「市民運動論」的に類型化するとどうなるであろうか。所沢での運動は、一見すると、居住地域周辺の自然環境破壊や、大気汚染、悪臭、粉塵など



の公害的要素を発端としていることから、1960年代から70年代にかけて展開された、事後的な「生活防衛運動」あるいは「生活基盤防衛型」の運動のようにも見える。しかし、これまで検討した種々の運動組織の活動状況やプロジェクト、さらに現在これらの運動組織が展開している「ごみ分別」や「ごみ処理」の施設や環境を巡る活動や、生活環境改善計画や産業廃棄物流入規制計画の提示、さらなる情報公開の要求といった活動を考慮すれば、それらが単なる事後的な「防衛運動」だけではなく、地域計画にも積極的に参加してゆく、いわば事前的な「生活基盤拡充型」の運動であることが理解される。そしてこのことは、地域「住民」が国や自治体の地域政策に主体的に関与してゆくことから、「住民」が「市民」へと発展を遂げることを意味している<sup>32)</sup>。それゆえ、所沢市及びその近隣地区を中心に展開された運動は、「住民運動」ではまさに「市民運動」のそれであることが確認され、その運動過程は、所沢市近傍に住む「住民」が、ダイオキシンという問題を介して「市民」としての意識を回復していったものと位置づけられる。その意味で、所沢ダイオキシン問題をめぐる市民運動とは、現代政治学における「参加デモクラシー」の前提としての市民の主体的政治参加の一例として把握することができよう。

また、「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」、「中新井の環境を守る会」、『所沢ニュース』等の活動は、独自の調査報告をまとめ、行政が行わない調査を積極的に実施し、より客観的なデータを根拠にしながらか行政に対するアクションを起こした点でも注目に値する。何となれば、それらの活動は、ただ抵抗をするという旧来の運動形態を脱却し、情報公開制度を十全に活用しながら、自らの足で調べ、自らの目で確かめ、自らの手で真相を科学的に明らかにしてゆく、という新しい運動形態を体現しているからである。それは、まさに宇井純が的確に指摘したように「調査型市民運動」の運動と位置づけられ<sup>33)</sup>、情報を自ら収集し、検討し、その結果を運動にフィードバックさせてゆくまさしく「市民」の運動である。「住民」を「市民」へと変貌させ、「調査型市民運動」という新たな市民運動の可能性、地平を開いた所沢市のダイオキシン問題を巡る市民運動の功績は極めて大きいといわねばならない。

ところで、紙幅の関係上省略せざるをえなかったが、こうした所沢での市民運動は、「上からのリーダーシップ」というわが国の伝統的な地方自治

の枠組みのなかでの政策決定パターンを打破する要素が含まれている<sup>34)</sup>。何となれば、こうした所沢近傍での市民運動が背景となって、やがて所沢市議会に「環境対策特別委員会」が設置され、さらにその委員会によってわが国最初のダイオキシン条例「ダイオキシンを少なくし所沢にきれいな空気を取り戻すための条例」が議員立法で制定され、その条例の条文を受けて、今度は所沢市長の指示により「所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会」や「ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議」が設置され、さらに所沢市長（行政）が厚生省や環境庁に政策の変更を迫り、現実に中央政府を動かすことに成功するからである。所沢の市民運動と所沢市議会、所沢市長（市政）、そして中央政府との関係を検討することこそ、筆者の次なる課題である。

#### 註

- 1) 松原治郎・似田貝香門編著『住民運動の論理』（学陽書房、1976年）序章。
- 2) 「行政」のこうした定義に関しては、西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、1990年）305頁に従った。
- 3) 水口憲人「第7章市民運動と行政」、西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第6巻—市民と行政—』（1995年、有斐閣）226—7頁。なお市民運動の変遷については232頁参照。
- 4) 田村明『自治体学入門』（岩波書店、2000年）123頁参照。
- 5) 阿部齋・内田満・高柳先男編『新版現代政治学小事典』（有斐閣、1999年）においても、両者に関して一応の相違が示されているものの、場合によってはほぼ同一の意味を内包するものと定義されている。193・4頁、及び206頁参照。
- 6) 杉本裕明『官僚とダイオキシン』（風媒社、1999年）104頁。
- 7) 斎藤忠雄『産廃銀座・所沢からダイオキシン対策を問う』（自治体研究社、1998年）第3章、川名英之『検証・ダイオキシン汚染』（緑風出版、1998年）3・8頁。
- 8) 所沢市役所企画部広報広聴課編『所沢市市勢要覧』（所沢市、1999年）41頁。
- 9) 川名英之、前掲書、1998年、40—1頁。
- 10) 下羽初枝「第1章産廃銀座となった経緯」、「止

- めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」編『「ゴミ焼却」が赤ちゃんを殺すとき』（合同出版，1998年）11-13頁。
- 11) 『日本経済新聞』1998年1月13日。
  - 12) 棚橋道郎「第7章なぜ産廃が集中するのか」，「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」編，前掲書，1998年，98頁。
  - 13) 渋谷幸子「野焼きの煙を発見して」，日本ジャーナリスト会議編『ダイオキシン汚染報道—所沢野菜騒動から見たもの—』（リム出版社，1999年）51頁。
  - 14) 渋谷幸子，前傾論文，1999年，51-2頁。
  - 15) 詳しくは，山田幸代「所沢発・猛毒ダイオキシンから生命を守るために全国へ」（全国産業廃棄物連合会『いんだすと』11月号，1997年）19-24頁参照。
  - 16) 棚橋道郎「第2章産廃焼却の実態を探る」，「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」編『「ゴミ焼却」が赤ちゃんを殺すとき—しのびよるダイオキシン汚染をどうくい止めるか—』（合同出版，1998年）20頁。
  - 17) 詳細は，棚橋道郎「第3章ダイオキシン汚染の実態」，「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」編，前掲書，1998年，34-5頁。
  - 18) 川名英之『検証・ダイオキシン汚染』（緑風出版，1998年）148-50頁。
  - 19) 「止めよう！ダイオキシン汚染関西集会実行委員会・止めよう！ダイオキシン汚染東京集会実行委員会」編『止めよう！ダイオキシン汚染』（同委員会，1995年）1-34頁。
  - 20) 川名英之，前掲書，1998年，150頁。
  - 21) 川名英之，前掲書，1998年，52頁。
  - 22) 下羽初枝「第8章立ち上がる住民」，「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」編，前掲書，1998年，102頁。
  - 23) 川名英之，前掲書，1998年，46頁。
  - 24) 下羽初枝「第8章立ち上がる住民」，「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」編，前掲書，1998年，104頁。
  - 25) 川名英之，前掲書，1998年，50頁。
  - 26) 詳しくは下羽初枝・棚橋道郎『「調査型」の市民運動が無策・日本を動かした』（朝日新聞社『Scias』7月18日号，1997年）72-3頁参照。
  - 27) 前田俊宣「運動の発展，4000人余参加の公害調停」，日本ジャーナリズム会議編，前掲書，1999年，70頁。
  - 28) 杉本裕明『官僚とダイオキシン—“ごみ”と“ダイオキシン”をめぐる権力構造—』（風媒社，1999年）122頁。
  - 29) 斎藤忠雄『産廃銀座・所沢からダイオキシン汚染を問う』（自治体研究社，1998年）68-70頁。
  - 30) 日本ジャーナリスト会議編，前掲書，1999年，74-5頁。
  - 31) 『所沢ニュース』1995年12月15日。
  - 32) こうした運動の類型等に関しては，磯村英一・星野光男編『地方自治読本』（東洋経済新報社，1990年）104-106頁参照。
  - 33) 宇井純「公害・環境用語の解説」，『現代用語の基礎知識1998』（自由国民社，1998年）756頁。
  - 34) この政策決定パターンについては，井出嘉憲「都市政政治革新の課題」，『岩波講座現代都市政策Ⅲ』（岩波書店，1973年）11-12頁。及び早瀬武「地方自治体の政策決定」，足立忠夫・加藤一明・村松岐夫他編『現代政治と地方自治』（有信堂，1975年）100-101頁参照。