

条例制定と市民運動

—埼玉県所沢市「ダイオキシン条例」を巡って—

芝田 秀幹*

Regulation Enactment and Civic Movement

SHIBATA, Hideki

1. はじめに

埼玉県所沢市の「くぬぎ山」を中心とするダイオキシン問題を巡って、地元住民らによる運動が開始されたのは1995年のことであった。地元周辺地区居住の7軒の住民による運動が発端となって、所沢市内外に次々と運動組織が結成されたが、それらは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た従来の「生活防衛型運動」という様相のみならず、争点として生活環境改善や情報公開などもとり上げ、地域計画にも積極的に参加してゆくという、いわば事前的な「生活基盤拡充型運動」の様相をも呈するものになっていた。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を意味しているがゆえに、所沢での一連の運動とは地元「住民」が真の「市民」へと発展する契機として位置付けられるものであった。またその市民運動も、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形の運動形態、すなわち「調査型市民運動」として注目に値する運動であった¹⁾。

ところで、こうした種々の市民運動の展開を眼前にしながら、市民の代表機関である所沢市議会はどのような動きをしていたのであろうか。また行政（執行）部たる所沢市役所（市政）はこうした市民運動や議会の動きにたいしてどのようなアクションをとったのであろうか。この問いに対す

る答えを、市民・議会・行政の三者の関係の中で提示し、さらにそうした「横の関係」に国（中央政府）との関係、すなわち「縦の関係」を絡めながら改めて市民運動の意味を考え、現代における市民運動の様相・特徴を取り出してゆく。これこそ、筆者の最終課題である。

さしあたり、その予備的考察としての本稿では、以前に行った所沢のダイオキシン問題を巡る市民運動の検討の続編として、そのさいの市議会の動きを、市政の動向も念頭におきながら検証する。主として議会をとり上げる理由は、1997年3月に制定された所沢市条例「ダイオキシンを少なくし所沢をきれいな空気に取り戻すための条例」（以下、「ダイオキシン条例」）が、我が国では最初のダイオキシン規制条例であること以上に、それが所沢での市民運動を背景にしながら、議員立法という形でまさしく「手弁当」で作られたことにある。地方の時代が叫ばれる今日、市民運動の動きに意を払いつつ議会や委員会での審議過程を概観し、改めて議会の機能を検討しようとする本稿の試みは決して無意味ではないであろう。

2. 市民運動に対する反応

（1）市議会の反応

所沢を中心にして繰り広げられたさまざまな運動組織の成立や、そのさまざまな運動の展開は、地元の所沢市議会議員の関心を惹き、市民運動の存在そのものが市議会でもとり上げられることでひとつの成果を見た。たとえば、「21 議員クラブ」の市議会議員、砂川育雄は1995年9月20日の所沢市市議会定例会において、「所沢にきれいな空気

（2000年12月21日 受理）

* 宇部工業高等専門学校 一般科 社会教室

をとりもどす会」とのかかわりについて次のように発言している。

「私も、数回この地〔くぬぎ山〕を視察にまいりましたが、行くたびに〔産廃業者の煙突が〕増えているような感じを受けました。その煙突の林立で、所沢の空気は汚れているよ、所沢の駅に降りると臭いがすると、所沢にきれいな空気を取り戻す会の人たちの話も聞きました。」(□内一筆者)²⁾

また、「平成・女性・さわの会」の女性議員、山田幸代も同年12月14日にこの会の活動に言及し、会がこの年の9月5日に埼玉県環境部長あてに要望書を提出した事実をとりあげている³⁾。さらに、「平成・女性・さわの会」の安田敏男市議会議員は、1996年3月18日の定例会で、この市民団体によって自分は所沢市という枠組みを越えた活動に入っていたことを吐露している。安田は言う。

「ところで、2月の15日私のところに1通の手紙が届きました。産業廃棄物小型焼却炉の乱立の実態とダイオキシン汚染の報告会の案内状で、所沢にきれいな空気を取り戻す会からのものでした。その最後に手書きで、昨年〔1995年〕12月29日の空撮、つまり空から撮った撮影です、所沢の上空は炉の煙でスッポリ覆われており悲惨な状態です。上安松は臭いませんかと書いてありましたので、その上安松は臭いませんか心動かされ、2月の18日私は富岡公民館に行きました。そこには狭山市、川越市、三芳町の議員が来ていて、40名もの人がダイオキシンの化学式の模型などを手に取りながら熱心に勉強しました。そうした中、狭山市の中川浩議員という29歳の議員が、私に人なつっこく話しかけてくださり大変好感が持てましたが、若いというのは素晴らしいことでもあります。翌日には早速ファックスが届き、今度は一緒に埼玉県の西部環境管理事務所に行ってくださいとのことでした。乗りかけた船にはほとんど乗ってしまうタイプの私ですから、2月26日には、山田議員、森生議員、中野屋議員と川越まで出かけました。あいにく鈴木康久議員は県庁の方へ行ってしまい合流できませんでしたが、彼もやはりこの質問をするようであります。西部環境事務所に来たのは、所沢にきれいな空気を取り戻す会の渋谷さん、今日お見えだと思います。そして、熱心に農業をやっている横山さん、川越の加藤市議会議員、県議会議員と三芳の議員は議会のために来

られませんでしたが、3時間以上にもわたり協議や要望をいたしました。参加者は興奮することもありましたが、話し合いはなかなか中身の濃いものでありました。関係する3市1町の議員が6人も押しかけたこともあってか、最終的には県環境管理事務所の前向きな取組姿勢を約束させられたと、私は思っています。なおその報告書は市長や部長の方にもお渡ししてあります。」(□内一筆者)⁴⁾

それ以前にも安田は、1996年6月18日の第2回定例会で「所沢にきれいな空気を取りもどす会」が作成した資料を配布し、その会と「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」の活動をダイオキシン問題が全国的にとりあげられるようになった契機と位置づけながら、市民団体を正面からとりあげている⁵⁾。

さらに、1996年6月19日の定例会では、磯辺資子市議会議員が、当時市が進めていた「所沢市の環境基本条例の策定」に当たっては、「職員を増やして市内の自然保護団体や消費者団体、実際に被害を受けて運動している所沢にきれいな空気を取り戻す会などから意見を聞く公聴会を開いて、十分な時間をかけて実効性のあるものにすべき」と訴え、同時に市の「環境基本計画の策定に当たってはコンサルタント会社への委託は最小限にして、職員を増やして市内にある自然保護団体や消費者団体、また、被害を受けている所沢にきれいな空気を取り戻す会の代表の方を審議にも加えて、住民参加で調査を行い、時間をかけて策定するほうが住民の意識も高まり、実効性のあるものができる」との見解を述べている⁶⁾。

このように、ダイオキシン問題を巡る所沢内外のさまざまな市民団体は確実に市議会議員の目に留まる場所となり、市民運動組織と市議会との関係もより緊密なものになってゆく。実際、1995年から1996年にかけて、多くの市議会議員がさまざまな市民団体主催の勉強会・講演会に参加し、市民の声に積極的に耳を貸し⁷⁾、市民の意見を議会に反映させようとしている。ダイオキシンを巡る市民運動の成果は、こうした形で一つの成果を見ることになったのである。

(2) 行政の反応

さらに、市議会のこうした動きを受けて行政も市民運動の組織と直接に話し合う用意があることを明確に打ち出している。所沢市環境部長の豊田は、「所沢にきれいな空気を取りもどす会」ととも

に市政を行ってきたこと、そして今後もそのスタンスで市政を進めることを1995年9月20日の所沢市市議会定例会にて次のように確認している。

「私どものほうとしては、何とか防止策を見つけてまして、調整を図るべく、所沢にきれいな空気をもどす会、あるいはまた私ども、それから県、狭山市との対策会議を過去において2度にわたって当市のほうで行いまして、市民からの要望書について話し合いを行ったり、あるいは、地域の大气汚染状況を調査するために、現在、簡易測定法による二酸化窒素及び腐蝕ガスの測定を、当地域のお宅に設置させていただきまして、現在測定しているところでございます。」⁸⁾

さらに、「所沢にきれいな空気をとりもどす会」及び「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」によって提出された埼玉県や所沢市に対する種々の調査請求や要望書に関する所沢市の答弁においても、行政がそうした市民団体と協力して問題の解決を図ってゆくことが明言されている。豊田にかわって新たに環境部長のポストについた三上は、この点を1996年6月の定例会において以下のように述べている。

「第三点目の調査請求の件でございますが、このことにつきましては5月1日に県及び3市1町に対しまして、所沢市在住の住民1名、所沢にきれいな空気をとりもどす会会員並びに坂戸市在住の住民1名、止めようダイオキシン汚染キャンペーン実施実行委員長から埼玉県公害防止条例第9条第1項の規定に基づきまして、狭山市境における公害の調査請求書が提出されたものでございます。このことに関する対応につきましては、県の環境政策課が中心となりまして県庁内の5部署で協議をした上で、3市1町ともすでに協議がなされておりまして、6月中にダイオキシン以外の環境調査に取りかかり、ダイオキシンにつきましても実施方法等を十分に検討した上で、県内全域を視野に入れ、できるだけ早い時期に実施をしていきたいというふうに聞いております。当面、平成8年度におきましては、所沢、狭山市境を重点的に実施し、結果につきましては基本的には公表していくというふうな考えでございます。」⁹⁾

かくして、市民団体の存在は行政の目にも留まるようになり、行政を動かすための最初のハードルを越えるのである。

しかし、このとき行政としては、ダイオキシ

ンを規制する条例案の議会への上程はまったく考えてはいなかった。たとえば、所沢市三上環境部長は、現段階では「市としましては、当面〔ダイオキシンを規制するような〕条例は考えておりません」（〔〕内一筆者）と議会、そして後述の「環境特別委員会」で明言して、市としてダイオキシン規制条例制定に取り組む用意はないことを示している。無論、ダイオキシン問題全般に関しては市も行政として行うべきことを積極的に行っていた。たとえば、市は、狭山市、川越市、三芳町、大井町で国（厚生省・環境庁）・県へ要望書を提出し、また狭山市・川越市・三芳町での首長会議開催のための担当部長クラスでの調整会議も1996年に行っていた。さらに、同年9月4日には所沢市・狭山市・川越市の3市と三芳町・大井町の2町の首長レベルで県知事に連名で要望書を提出し、また県と上記3市と三芳町で、定期的に他の市町と合同パトロールを実施していた。加えて、市は所沢市及び周辺の産業廃棄物業者のための講習会や焼却炉をこれ以上設置させない方法についての議論も業者と行っていた。しかし、この当時、市としてはダイオキシンを規制する条例を制定する予定はなかったのである。

この点は、市民運動団体「所沢の環境を考える会」が所沢市長に対して1997年1月21日に提出した要望書、すなわち「産業廃棄物処理施設の運転停止、新たな施設建設の不許可などの市民の健康や命を守るための市条例を検討すること」、「早急に市民に向けた対話集会を開くこと」といった要望に対する、1997年2月19日に送付された市長からの回答文書の内容、すなわち「産業廃棄物処理施設は県の所管であるから市としては説明できず、また「健康調査については関係機関と協議・検討」するが、ダイオキシンを規制する「条例の策定及び市民に向けた対話集会は考えていない」という内容からも理解される。

3. 「環境対策特別委員会」

(1) 「環境対策特別委員会」設置

こうした行政の対応を前に、議会はいよいよ本格的に動き出した。前述のように、すでに議会ではさまざまな市民運動団体への言及が多く見られていたが、1996年の第2回定例会（6月17日）では議員提出議案の第7号として「環境対策特別

委員会の設置について」が上程され、直ちに同委員会の設置が可決された。この委員会は、緊急対処が求められるダイオキシン問題を集中的に審議するために設置されたもので、委員には議員の山田幸代（平成・女性・さわの会）、砂川育雄（21 議員クラブ）、藤本正人（21 議員クラブ）、斎藤治正（自民クラブ）、岩城正広（公明）、増田保夫（21 議員クラブ）、安田敏男（平成・女性・さわの会）、鈴木康久（共産党）、越阪部征衛（21 議員クラブ）、剣持義昭（共産党）、高橋広成（公明）、当麻実（社民クラブ）の全 12 名が議長から指名された。さらにその後の互選の結果、同委員会委員長には山田幸代が、同副委員長には砂川育夫が選ばれ承認された¹⁰⁾。砂川は、委員会設置の背景に関して、「この〔ダイオキシン〕問題については、これまで議会でも多くの議員が取り上げてきました。また、テレビや新聞でも報道されました。しかし、解決への道が示されたわけでは決してなく、市民の不安は増す一方でありました。（中略）そうした中、当該地域に住む市民はもちろん環境団体、その他多くの市民の要望、要請を受けて、平成 8 年〔1996 年〕6 月議会において環境対策特別委員会が議会に設置されました」（〔 〕内一筆者）と述べ、この委員会の設置の背景に所沢のダイオキシン問題に取り組む多くの市民及び市民団体があったことを改めて明言している¹¹⁾。

1996 年 6 月 17 日に設置された委員会は、同年 9 月 11 日までにはまず 4 回の会議を開催した。第 1 回目の会議では、まずダイオキシン問題に関して共通の認識をもつ必要から 7 月 1 日に「くぬぎ山」周辺の現地調査を行うことが決定されるとともに、産業廃棄物処理業者一覧表とその所在がわかる資料を担当部に要求し、関係法令も提出させることが確認された。第 2 回の会合は現地調査を行う形で開催されたが、現地は事前に情報がもれていたためかきれいに清掃され、煙も少なかったことから、あれを実態と見るのはいけないとの意見が、現地調査後の第 3 回目の会合（7 月 29 日）で出された。また、その第 3 回目の会合では、所沢市がいかにして独自の政策を行い、具体的にどのようなことを委員会として行うべきかについても討議され、早速委員の中からは所沢市独自の条例制定の意見も出された。さらに、委員会に参考人として、実際に被害を受けている人、あるいは農家の方、さらには所沢の市民の後押しで「くぬぎ山」

のダイオキシン値を測定した摂南大学教授の宮田秀明を招来することも検討された。また、それ以前の日時に NHK で放映された「ドイツ環境産業革命」等のビデオを見ることも提案され、実際に 8 月 26 日の第 4 回会議にてビデオ上映が行われた。そしてその第 4 回の会議において、これまでの審議を受けて、関係する市町へ議会として対応してほしいとの旨の申入れを行うこと、意見書を議決して関係行政機関へ提出することなどが協議された¹²⁾。

（2）条例作成へ

この後、11 月 14 日に開かれた第 5 回目の会議では、改めて市独自の条例制定をすべきとの意見が出された。ある委員は、「市の指導の在り方を含めて、条例づくりをやる必要がある」と主張して条例作りとしても、「環境を守る意味で、条例づくりを自分たちで考える必要がある」と主張して条例作りに意欲的なスタンスをあらわした。他方、別の委員からはダイオキシン問題は「1 市 1 町で解決する問題ではない」ために「県」が動くべき問題であり、「市で条例は難しい」との意見も出された。また別の委員は、市のみの条例で「効果が出るものなのか」との疑問を投げかけ、「やはり県」が「広域的にやった方が重要」と述べた。しかし、そんな中でも一日も早い条例制定を唱える委員は「なぜ当委員会が設置されたか。執行部でもこれ以上焼却炉を増やさないようにということで検討に入ったということである。上位法の関係、市民サイドも、被害者、加害者うんぬんの話があったが、現実の問題として県においてお願いしてもやらない。市ができるものとして、どこまで入っていけるか、市民のためにどうしたらよいか踏み込むべきである。県も国も、リアクションを起こさない、5 t 未満の焼却炉の決議の内容も大変なものである。市民のため、条例で東部清掃センター構想で、産業廃棄物も焼却炉で受け入れるというのもよいと思う。そうすれば、全国で初めてであり、t いくらとするのもよいと思う。条例づくりをプログラムとして早く入れていくべきである」と強く訴えるのであった。

やがて、こうした条例制定を委員会として行うか否かの議論は、11 月 27 日の第 6 回目の委員会会議において終結を見た。つまり、委員会が条例制定の方向で動き出したのである。ある委員は、建設水道常任委員会として視察に赴いた宮崎市を

例に挙げ、宮崎市では河川をきれいにする条例が制定されており、またその条例が「罰則規定は設けられていないものの河川の汚濁の防止に効果がある」ことを指摘し、「それらにならって、理念的に対応するというのであれば、ダイオキシンも大気汚染防止法等、上位法との規制外のために条例設置も可能ではないのか」と問いかけた。また「県条例でなければ対応できないとの解釈は疑問である。市の条例も考えられると思う」との問いも浮上し、さらに「大気汚染防止法第4条では、都道府県は、健康を保護し、生活環境を保全することが十分でない認められる区域があるときは、知事はあらかじめ環境庁長官に通知して排出基準を定めることができる。しかも、同法の32条との兼ね合いで、煤煙以外の物質の大気中への排出又は飛散に関して条例で必要な規制を定めることを妨げるものではないとある。これらを考慮すると、例えばダイオキシンの〔市民団体の〕全国大会でも、法の隙間を救うような落ち穂条例も可能と弁護士も話していたが、地方公共団体も規制外であるダイオキシンの規制を、ここを根拠に条例化も可能ではないかと思う」(〔〕内一筆者)との意見も出された。結局、委員会で条例か要綱を作成することで意見が一致できるなら各委員が次回に案文を持ち寄ってはどうか、とのある委員の提案を受け入れ、委員会はいよいよ議員自らの手によって条例作りに着手するのである¹³⁾。

(3) 手弁当の条例作り

第7回目の委員会は1996年12月24日に開かれた。前回の会議で条例づくりについての同意を受けて、委員長が委員を2班ぐらいに分け、それぞれが案を出していくという提案を行った。それを受けて、委員の間からは「早急につくるなら、ある程度啓蒙、理念的な条例でよい。その次に、効力のある条例をつくれればよい」との意見や、「文言の言い回しは、やさしい言い方、言葉にしていなくていいべきである。産廃業者や解体業者が倫理観の中でダイオキシンを少なくしなくてはいけないと感じるようなものにしていくべきである」との意見、さらには「時間をかければよい条例ができるとは思っていない。だれでもわかりやすい文言でできればと考えている」などの意見などが出された。これらの意見を踏まえ、委員長はソフトな条例案と基準の数値を入れたある意味では厳しい条例案の二つを「たたき台」として作成することを提案

し、前者の素案づくりの委員を4人、後者の素案づくりの委員を3人選び、それぞれが原案をつくることを確認した。

年が明け1997年1月25日、公害立法に詳しい弁護士梶山正三(東京都町田市在住)を招いてダイオキシン条例づくりを学ぶ学習会が開かれ、その数日後の1997年1月30日の第8回の委員会に、片方のグループが取り組んだソフトな条例案、「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案」が配布された。これは努力規定の条例として8条程度の条立てになっており、目的、定義、行政と市民と事業者それぞれの責務の具体的明示と続くものであった。また名称もより具体的に「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」というものにし、市民にもわかりやすいように工夫された。さらに1997年2月20日に開かれた9回目の委員会(条例案検討中は「協議会」)では、規制値の入ったもう一方の条例案も提出され、以前に示された条例案とそれとを総合する形で、法の趣旨及び規制値等々を巡る活発な議論が行われた。そしてこの会合において、2月24日に梶山弁護士事務所のところに全委員が訪ね、条例案について相談し助言を求めることが決定されるとともに、3月議会において条例案を議会に提出することが確認されるのである。その後、議員全員で2月25日午後4時から会議室で協議を行い、2月26日の第10回委員会において、一番最初に提示されたソフトな条例案を中心に文言等の検討を行い、ついに「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案」を「環境特別対策委員会」の最終案として議長に報告し、その条例案の取り扱いについて議長に一任することを、委員会は決定したのである¹⁴⁾。

4. 所沢市ダイオキシン条例の制定

(1) 条例制定

この条例案は、当然のことながら議員提出議案として扱われ(「議員提出議案第2号」)、「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制定について」と題され、平成9年3月26日、所沢市議会議長菊地六郎に提出された。提出したのは「環境対策特別委員会」のメンバーの前出の12名の議員であり、すべての会派が連名

する、いわば超党派的な議案であった。このダイオキシン条例の特徴等を委員会副委員長の砂川育雄は提案説明の中で以下のように述べている。

「条例の特徴といたしましては、ダイオキシン類及び有害物質の発生を抑えるため、公の機関、事業者そして市民にもそれぞれの責務を求めた点、指導、勧告に従わないときの公表等を盛り込んだ点、また規制計画策定に当たっては市民、知識経験者、事業者、関係機関等、市民参加による規制計画策定委員会の設置をうたった点などが挙げられます。(中略)この条例の制定は、県、国への市民の切実な訴えとなり、これ以上環境破壊が進まぬように、ダイオキシン類及び有害物質規制の法制化に向けた第一歩になるものと確信いたしております。そして、現在ある市民の健康や環境を守ると同時に、子や孫へ、そして未来へできるだけ良好な環境を手渡すことにもつながるものであります。このような問題は全国至るところで起きており、所沢市の3月定例会市議会が今、全国から注目されております。つまり、私たち所沢市民の知恵と勇気は今、ためられているのです。今後、本条例の策定に当たり、習得した知識や経験をもとにして、さらに議会や行政に提案していく決意であります。」¹⁵⁾

こうして、砂川はこの条例制定がきっかけとなって市政、県、そして中央政府(国)がダイオキシン対策により積極的になることを確信しながら、このダイオキシン条例の意義を強調する。この後直ちに質疑・討論に入ったがいずれもなく、全会一致でこの条例は可決された。「環境対策特別委員会」発足から9ヶ月後のことであった。

(2) 条例

それでは、「ダイオキシンを少なくし所沢をきれいな空気に取り戻すための条例」を少々検討することにしよう。条例は全部で8条と附則からなる短いもので、第1条にはこの条例の「目的」として、「身体に被害を及ぼすおそれのあるダイオキシン類及び有害物質の発生を少なくし所沢にきれいな空気を取り戻すため、市、市民及び事業者の責務を明らかにして、良好な生活環境の維持と保全に努めること」が記されている。それから、第2条では「ダイオキシン類」や「有害物質」、さらには「安易な焼却」等の「定義」が為された後、第3条では「市の責務」が明確にされている。条例では「市は、目的を達成するため」に「廃棄物の

処理及び清掃に関する法律第14条及び第15条の規定に基づく県の要領により知事から照会があった場合、速やかに議会に報告し、意見を求め」、「公共の施設において安易な焼却」をせず、「市民と事業者に対して意識の啓発と指導に努め」、「その他、目的を達成するため、国、県などに積極的に働きかけること」が市の責務として挙げられている。さらに第4条では、「事業者の責務」として「安易な焼却はしないように努め」、「廃棄物(ごみ)の分別をし、商品・材料などはリサイクルできるものを取り扱うように努め」、「焼却炉を保有する事業者は、焼却炉の運転に注意を払い、ダイオキシン類及び有害物質を発生させないように努め」、「その他、目的達成のために必要な措置を講じ、市が実施する施策に積極的に協力すること」が規定されている。それに続く第5条では、「市民の責務」もが規定され、「家庭において、安易な焼却はしないようにすること」、「ごみ(廃棄物)は、市で定められたように分別して出すこと」、「ごみ(廃棄物)の減量に心がけること」、「その他、目的を達成するために、市が実施する施策に積極的に協力すること」などが記されている。また第6条では、「市長は、この条例の目的を達成するために、「ダイオキシン類及び有害物質の規制計画」を早急に策定しなければならない」と規定され、市長に対する直接的な要求が謳われている。そしてそのために市長は「事業者、知識経験者、関係機関の代表と市民で構成した審議会を設置し、策定」する必要があると規定され、その「審議会の会議」も「公開を原則とする」とされている。加えて、7条では「市長は、この条例に反すると認められた者に対し、改善するよう勧告することができ」、「勧告に従わない者に対し、事業者名等を公表する」ともされ、第8条では、その他「必要な事項は市長が別に定める」と規定されている。そして1997年3月26日に制定されたこの条例は、同年6月1日から施行されることになったのである。

(3) 条例に対する評価

こうした条例制定を受けて、さまざまな方面からさまざまな意見・評価が提示された。環境ジャーナリスト川名英之は、所沢市の「ダイオキシン条例」を「住民運動で得た全国初の条例」として高く評価している¹⁶⁾。また、所沢市周辺のダイオキシン問題を「下から」対処し、「調査型市民運動」という新しい形態の運動を展開した「止めよ

う！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」のメンバー下羽初枝も次のように述べている。

「日本のダイオキシン問題は突き詰めていくと、その問題の本体がゴミ行政であることに突き当たります。ゴミ行政では、国がすべきことをきちんとしていないのが現状ですが、現在の法律の中で、県は何をでき、市は何をできるかをはっきりさせることは不可欠なことです。県や各市の議会がダイオキシン抑制の施策を推進する決意を示すことが、ダイオキシン問題の解決への促進剤になるのです。このような意味で、当初の市長、議員の立場がどうであれ、議会が市民の声に呼応して条例制定を実現したことは大いに評価されます。」¹⁷⁾

さらに、同じく市民団体である「所沢の環境を考える会」の代表齋藤忠雄も、「市民運動の成果」として「市の条例を議員立法化させたこと」を挙げ¹⁸⁾、ジャーナリストの横田一も「全国に先駆けて」の規制条例の制定は、制定を求める1万3000人の署名を集めた住民のパワー抜きには考えられないと絶賛している¹⁹⁾。

しかし、この条例は欠点をも内包している。前出の「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」の下羽によれば、第一に、条例案の作成から制定までの1年にも満たないという期間の短さである。下羽は「所沢市に何ができるかが十分に検討されていない状態で制定に踏み切ったことは、条例の不十分さとして表れて」と批判する。さらに、第二の欠点として下羽は、こうした早急な議会の動きのなかでの市民団体間、あるいは市民団体と議会の間意思疎通の不十分さをなお挙げ、より緊密な交流が今後より一層必要であることを指摘している²⁰⁾。また、朝日新聞記者の杉本裕明は、市と事業者、市民の責務を定めるとともに、審議会を作って規制計画を策定するという市の責務をも日本で初めて規定したのもとしてその条例に一定の評価を与えながらも、「しかし、具体的にダイオキシンをどう減らすのかその実効性を担保するものが何もない理念的な条例」としてその欠点をも指摘している²¹⁾。

問題は多々存在するであろうが、しかしいずれにせよ、所沢市の市民、及び市民運動組織が議会を動かし、議員立法という形で議会が全国初のダイオキシン規制条例を制定させた意義は極めて大きい。問題を抱えながらも、所沢のダイオキシン問題を巡る「下からの」動きは、議会を経由して、

この条例制定によって一つの成果をあげるに至ったのである。

5. その後の行政の対応

ところで、条例制定後、市は行政としてどのような策を講じたのであろうか。まず、さきの条例の第6条に基づき、市長提出議案をベースとする「所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会条例」が1997年6月12日に制定され、同審議会がスタートした。中澤環境部長心得はこの審議会を「ダイオキシン類等規制計画の策定に関しまして必要な調査及び審議を行う」ものと位置づけ、議会の了承を得ている²²⁾。

さらに、その後、齋藤市長自らが中心となって、「ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議」が同年7月に発足した。市長は「市民会議」の発足にさいして設立趣旨を次のように語っている。

「近隣市町にまたがる三富地区の産業廃棄物の焼却炉周辺など市内の土壌からダイオキシン類が高濃度で検出されたことが報道されるや、ダイオキシン問題が一挙にエスカレートし、ダイオキシンに対する市民の関心が高まってきました。市としては、市民の健康を守る立場から、指導権限のある埼玉県西部環境管理事務所はその指導の徹底をお願いしてきました。また、ダイオキシン問題は大気汚染という性格から広域的問題として3市1町との連絡調整会議を設置し、苦情処理にあたるるとともに、3市2町首長連名で国・県に対して排出基準等の法制化を要望してきたところであります。一方、ダイオキシン類による汚染が、連日、テレビ、新聞等で頻繁に取り上げられるなか、ダイオキシン類の性質として、人間の体内に蓄積しやすく発ガン性をもつ物質であることが認知され、市民の健康や生活環境を脅かす問題へ一段と深刻さを増すに至っています。また、この地で農業を生活基盤に置く農業従事者にとって、生鮮野菜の安定供給に重大な問題であり、市民でもある消費者と市民である農家の不安解消に早急な対策が必要であります。こうしたことから、本年3月の定例市議会において、「ダイオキシンを少なくし所沢にきれいな空気をとりもどすための条例」が議決され、ダイオキシン類の削減に向けて取り組んでおりますが、適用範囲が所沢市に限られる市条例

のみでは解決できないものがあると考えられます。この間、市と市民が一体となった運動の取り組みの要請、陳情が多く、多くの団体から市へ寄せられています。したがって、全市民が行政枠を越えた「ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議」を設置し、ダイオキシン汚染に関する諸問題の解決に向け取り組んでまいります。」²³⁾

かくして、さきほどの「ダイオキシン条例」制定を受けて、やや後手に回りながらではあるが行政も動き出した。所沢におけるダイオキシン問題はこうして、市民(運動)→議会→行政という流れの中で、解決の方向に向かってまた一歩動き出すのである。

6. 市民と議会—結びにかえて—

以上、所沢ダイオキシン問題を巡る一連の所沢市議会の対応を、市長や市政の動向を随時見ながら通観してきた。中央集権と地方分権といった問題や、地方議会の存在意義などが改めて取りざたされている今日、市民運動の動きなどにおされ、あるいは自己の政治的使命におされ、議員自らが特別委員会を設置し、そのうえで独自に手弁当で全国初のダイオキシン規制条例を制定したことの意義は極めて大きい。また、市民の意見を集約し、行政をも動かしていったという点も、議会機能の低下が叫ばれる昨今においては特筆すべき事項であろう。

ところで、本稿で検討した所沢のダイオキシン問題を巡る一連の議会・市政の動き、そして以前に検討したその問題をめぐる一連の市民運動の動き等を政治学的かつ総合的に把握するとどのようなことがいえるであろうか。かつて、政治学者松下圭一は、近代化の過渡媒体ないし推力としての国家の成立による「国→自治体→住民」という下降型政治統合とは反対の、都市型社会の成立による「市民→自治体→国」という上昇型政治統合を現代の統治構造モデルとして措定したが²⁴⁾、これまで概観してきた議会・市政の動きや以前に見た市民運動の一連の動きは、まさにこの松下モデルの「市民→自治体」を示している。今回の「市民」としての本領を發揮した所沢市及びその周辺の市民運動、そしてそれを受けて積極的な役割を果たした市議会の両者は、単にダイオキシン問題に関してのみならず、地方分権の成功を左右する、

市民の積極的(上昇型)政治参加や議会機能再興の問題にとっても大いに示唆に富む事例であったといえよう。

無論、市民運動や市民参加そのものを軽視する立場もあろう。しかしながら、西尾勝も指摘するように、現在、その運動や参加には議会の持つ代表性の欠陥を補完する意義が認められており、旧来の抵抗型の運動だとしても、通常の政治過程に正当に代表されてはいない特定地域住民の利益を代表しているものとして行政学的に承認されている²⁵⁾。その意味で、所沢ダイオキシン問題は、議会の機能低下に呼応して誕生した市民運動や「参加デモクラシー」の有効性を示唆しつつ、同時に議会そのものの有効性をも示した稀有な、しかし民主政治下においてはある意味で理想的なケースを供するものであったといえよう。

ところで、本稿では、紙幅の関係上所沢市長や執行部の「行政」活動(具体的施策や中央政府への働きかけなど)に関しては、あまり触れることができなかった。しかし、「市民会議」の設立など、市が条例制定を受けてようやく重い腰をあげたことは見たとおりである。ところが、所沢市民だけでなく周辺の地域住民も少なからずダイオキシン問題に関して市が積極的な対応を始めたものと考え始めたとき、その期待を裏切る事実が『毎日新聞』によってスクープされるに至った。1997年9月5日の『毎日新聞』によれば、1994年に測定した焼却炉の排ガス中のダイオキシン濃度が1立方メートルあたり12000ナノグラムであるという、厚生省の甘い暫定基準からみても実に150倍にあたる恐るべき汚染測定値を、市が隠しつづけていたというのである²⁶⁾。

かくて、所沢市は更なる対応を迫られた。斎藤市長も窮地に立たされることになった。そしてこの対応は、議員立法ではなく、市長提案による、あらたなるダイオキシン条例の制定へと市長、及び所沢市を向かわせることになった。所沢市が『毎日新聞』のスクープ以降、どのような対応をとったのか、また市民運動はどのような要求を突き付けたのか、さらに議会はどのように動いたのか、この点に関する考察は、本稿で扱えなかった部分とともに、他日を期することにした。

註

- 1) 所沢市近傍で展開された「調査型市民運動」に関しては、拙稿「調査型市民運動の展開」（『宇部工業高等専門学校研究報告』第47号、2001年）参照。
- 2) 『平成7年第3回定例会埼玉県所沢市議会会議録7号』692頁。
- 3) 『平成7年第4回定例会埼玉県所沢市議会会議録5号』371頁。
- 4) 『平成8年度第1回定例会埼玉県所沢市議会会議録第9号』125頁。
- 5) 『平成8年度第2回定例会埼玉県所沢市議会会議録6号』278頁。
- 6) 『平成8年第2回定例会埼玉県所沢市議会会議録7号』332頁。
- 7) たとえば、1996年11月17日に開催された、「止めよう！ダイオキシン汚染・さいたま実行委員会」の主要メンバーを招いての「所沢のダイオキシン問題を考える学習会」（同日、「所沢の環境を考える会」発足）には市議会議員も参加していた。斎藤忠雄『産廃銀座・所沢からダイオキシン対策を問う』（自治体研究者、1998年）、23頁。
- 8) 『平成7年度第3回定例会埼玉県所沢市議会会議録4号』212頁。
- 9) 『平成8年度第2回定例会埼玉県所沢市議会会議録6号』187頁。
- 10) 『平成8年第2回定例会埼玉県所沢市議会会議録5号』169-171頁。
- 11) 『平成9年度第1回定例会埼玉県所沢市議会会議録14号』799頁。
- 12) 『平成8年度第3回定例会埼玉県所沢市議会会議録3号』229頁。
- 13) 『平成8年度第4回定例会埼玉県所沢市議会会議録5号』220頁。
- 14) 『平成9年度第1回定例会埼玉県所沢市議会会議録6号』589頁。
- 15) 『平成9年度第1回定例会埼玉県所沢市議会会議録14号』799頁。
- 16) 川名英之『検証・ダイオキシン汚染』（緑風出版、1998年）51頁。
- 17) 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『「ゴミ焼却」が赤ちゃんを殺すとき』（合同出版、1998年）106-7頁。同じ指摘は、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。
- 18) 斎藤忠雄、前掲書、1998年、143頁。
- 19) 横田一『ダイオキシン汚染地帯・所沢からの報告』（緑風出版、1998年）159-160頁。
- 20) 下羽初枝、前掲論文、1998年、107頁。
- 21) 杉本裕明『官僚とダイオキシン』（風媒社、1999年）123頁。
- 22) 『平成9年第2回定例会埼玉県所沢市議会会議録6号』146-7頁。
- 23) 所沢市「ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民大会」パンフレット、1997年7月。
- 24) 松下圭一『現代政治の基礎理論』（1995年、東京大学出版会）97頁。
- 25) 西尾勝『行政学』（有斐閣、1993年）344-5頁。
- 26) 『毎日新聞』、1997年9月5日。