

地方自治と「市民参加」(1)

—所沢市ダイオキシン問題と「審議会」—

芝田秀幹*

Local Self-Government and Citizen Participation

SHIBATA, Hideki

目次

1. はじめに
2. 「市民参加」と市民運動
3. 所沢市ダイオキシン問題における「市民参加」(1)—背景—
4. 所沢市ダイオキシン問題における「市民参加」(2)—「審議会」の設置—
5. 所沢市ダイオキシン問題における「市民参加」(3)—「審議会」の分裂—
6. 所沢市ダイオキシン問題における「市民参加」(4)—「市民会議」の設置—
7. 所沢市ダイオキシン問題における「市民参加」(5)—「市民会議」の分裂—
8. 地方自治と「市民参加」
9. 地方分権と「市民参加」
—結びにかえて—

1. はじめに

近時、地方自治を巡る議論が活発である。それは何よりも、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」、いわゆる地方分権一括法の成立によって地方自治法に大改正が施され、そしてそれが2000年4月から施行されていることに起因している。ところで、こうした大改革が展開されている中であってとりわけ重要なのは、地方自治法改正の内容そのものの検討は無論のこと、それが適用される現場、すなわち各自治体の実態

及びそこに「住民」または「市民」¹⁾として生活する人々の状況に関するフィールドワーク的な検証であろう。何となれば、寄本勝美も指摘するように、こうした地方自治の改革において、改革の対象としている現場での実情や人間性の問題を抜きにして、現場からほど遠い高座に居座る官僚がもっぱら単純なコスト計算をふりかざして合理化等を唱えても、真の行政改革や地方自治の発展につながることはないと考えるからである²⁾。それをやや学問的に言い換えれば、制度論で足踏みをする法律学的検討から、機能論へと一歩足を踏み出す政治学的、行政学的、地方自治論的な地域分析が必須である、ということになる。

それゆえ、本稿は、地方自治の実態を把握すべく、法律及び法制度の「制度論的」議論ではなく、後者の「機能論的」分析の視点から、地方自治体の現状を検討し、そこから今後の地方自治改革に伴う議論に裨益する材料を提供することに目的を定める。そのさい、本稿ではとりわけ「市民参加」を切り口にし、さらにその検証対象を埼玉県南西部に位置する所沢市に定めて議論を進めたい。なぜ「市民参加」に焦点を絞るかといえ、後述のように、それが地方分権の推進と実にコインの裏表のごとく相即不離的な関係にあるものとして、今後の地方自治改革において重要な役割を果たすものと考えからであり、またケース・スタディとして所沢市に焦点を当てるのも、1990年代後半に大きく取り沙汰されたダイオキシン問題を契機に、所沢市が審議会や市民会議などの設置を通じて「市民参加」を積極的に推し進め、いわば“現在進行形”に近い「市民参加」の事例を我々に供

*宇部工業高等専門学校 一般科 社会教室
(2001年11月29日受理)

してくれていると考えるからである。

無論、そのことは、今回の所沢市の「市民参加」の制度化を（それ自体としてはそれなりに評価するものの）全面的に礼賛することを意味しない。むしろ、この所沢市におけるダイオキシン問題を巡っての「市民参加」という事例の検証を通じて、「市民参加」という一見容易そうな問題に内在する様々な難点・緊張、メリット・デメリットを示し、「市民参加」に関する今後の行政のあるべき姿を描くことが本稿の目的である。

なお、こうした「市民参加」を巡っては、その参加の機会を提供する市行政・執政部、そしてそれを承認する市議会、さらにそこへ参加する後述のような様々な行政協力型市民団体または「抵抗型」市民団体等、実に多くのアクターが複雑に絡んでくるため、以下においては「市民参加」だけではなく、市政、市議会、市民団体に関してもやや深く掘り下げて検討し、それを通じて所沢市のダイオキシン問題における「市民参加」の実態を明らかにしてゆきたい。

2. 「市民参加」と市民運動

(1) 「市民参加」

検討をはじめると当たって、まず「市民参加」の概念を明らかにしておく必要がある。周知のごとく、日本国憲法は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」（憲法九二条）と定める。この場合、「地方自治の本旨」とは、一般に「住民自治」と「団体自治」の二つを意味し、「住民自治」とは、地方に関する行政を地方住民自らの責任と負担において処理すること、つまり民主主義的な要素、また「団体自治」とは、地方に関する行政を国から独立した団体である地方公共団体に委譲すること、つまり自由主義的・地方分権的要素をそれぞれ意味する。そしてこの「住民自治」と「団体自治」をさらに「目的」と「道具」という側面で分類し、それらに相当する自治の種々の側面を当てはめると、【図1】のように示される。すなわち、条例制定権、「民主主義の学校」、住民投票、参加型地方自治、地域の自律性の4つこそが自治の内実といえる。このうち、1に位置する条例制定権が戦後地方制度の主流を形成してきたものとするれば、3に位置する参加型地方自治こそ、本稿で焦点を当てる「市民参加」である³⁾。

それでは「市民参加」とは具体的にどのような

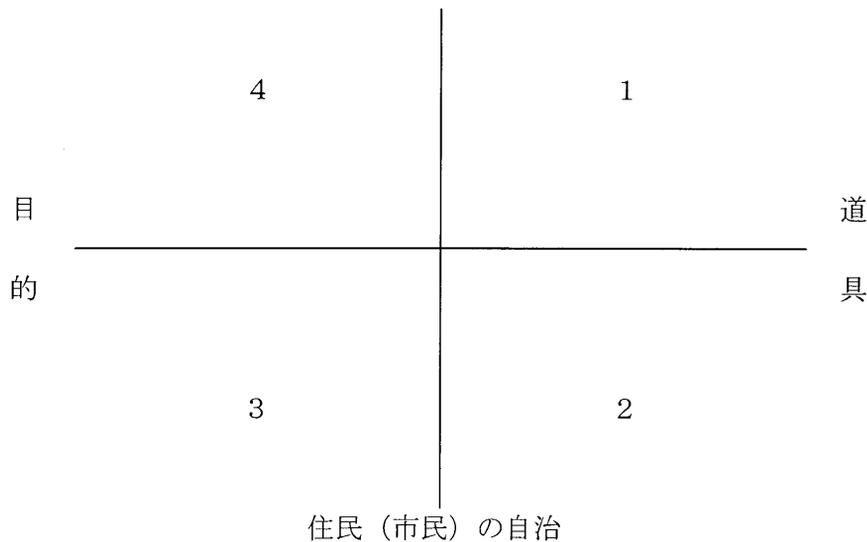
ものであろうか。それは、日本における間接民主制・代表民主制と深いつながりをもつ。現代の日本における間接民主制の下では、地域社会における市民の日常生活にかかる公害、医療、環境整備、都市計画など広範な領域での問題が十分に解決されず、既存の議会制度や行政機構だけでは対応しえない状況が生じている。そこから、こうした代表民主制を補完するものとして直接民主制のシステムの形成が叫ばれ、その一つとして挙げられるのが「市民参加」である。現在、とりわけ地方自治体において多くこの「市民参加」というシステムが導入されているが、その場合、「市民参加」とは、制度的には、従来からの直接請求権の行使、公聴会、各種委員会、審議会などへの参画のみでなく、広く市民の意見を政策の形成・決定の過程へ直接反映させることによって対応しようとするものと一般的には定義される⁴⁾。それゆえ、「市民参加」には、対話集会、市民集会、市政懇談会、市民シンポジウム、市民委員会、なども含まれる。そして現在、国や自治体が正統な手続きを経て政策決定をした場合でも、その決定と利害関係をもつ地域市民の同意や支持が得られなければ、政策の遂行、実現はまず困難という状況にある⁵⁾。

(2) 「市民参加」と市民運動

他方、「市民参加」は、通常考えられる市民運動とは決定的に異なる。佐藤竺によれば、政策や計画などの決定過程に市民が実質的に何らかの影響を持って参加でき、参加の度合いによって首長を頂点とする執行部と決定に対する責任を分かち合う「市民参加」が、基本的に行政が仕組みを準備するものであるのとは対照的に⁶⁾、市民運動は行政と何らかのかかわりを持つことはあるものの市民によって自主的に起こされた行動である⁷⁾。つまり、市民運動が、地方自治体の確定された政策や計画への反応表示であるのに対し、「市民参加」は文字通りそれらの決定過程への参画を意味しており⁸⁾、後者が行政側によって供されるものとするれば、前者は市民自らが実践するものである。

ところで、市民運動は、秋元津郎も指摘するように、その形成の過程で、「抵抗」という契機をつよくもっていることに加え、またその運動そのものが、形骸化した従来の参加制度に対する反発からうみだされたという経緯から、まさしく「抵抗」する運動である⁹⁾。そしてそうした運動を展開する市民団体も、「抵抗」を契機に組織されたものであるがゆえに当然「抵抗型」の団体となってくる。この場合、環境問題に取り組む場合が多い「抵抗

【図1】 自治の4つの側面
 団体（地方政府）の自治



- 1 条例制定権（戦後地方制度の主流）
- 2 「民主主義の学校」
- 3 住民投票，参加型地方自治
- 4 地域の自律性

出所：秋月謙吾『社会科学の理論とモデル9—行政・地方自治』（東京大学出版会，2001年）79頁。

型」の市民団体とは、いわゆる圧力団体とは違って、職能利益ではなしに地域利益を基盤としており、また圧力団体のように、集団利益の増進まで要求しているのではなしに、既存の良好な自然・生活環境を保全しようとするものである。この場合、いずれも特定の集団利益を代表していることに変わりはなく、したがって、農協とか医師会の主張がつねにそのまま公共の利益に合致しているとはかぎらないのと全く同様に、市民運動の主張は常に全面的に正しいなどという保証はどこにもない。しかし、今日では、圧力団体が参加することの意義を全面的に否認しようとする人は少なく、その参加は議会のもつ代表制の欠陥を補完する意義を認められているように、「抵抗型」の市民運動も、通常政治過程に正当に代表されていない特定地域住民の利益を代表するものと見られる。また、現代の公共公益施設はかつてなく大規模になり、その外部不経済も大きくなってきているため、公共の利益のために建設される施設がその周辺地域住民に不当に多大の被害を与えることも稀ではなくなっており、その意味で「抵抗型」の市

民運動はこの種の公共事業の独善性を抑制し、全体の利益と部分の利益、多数者の利益と少数者の利益の間の適正な調和について再考を促すという建設的な役割を果たしていると考えられる¹⁰⁾。

さらに、この「抵抗型」の市民団体は、圧力団体とはまた別に、通常言われる市民団体とも一線を画す。高寄昇三は、市民団体を「地域住民団体」と「NPO・ボランティア団体」とに分け、その特徴を【表1】のように分析している¹¹⁾。「地域住民団体」とは、要するに自治会、老人クラブなどであり、一般に地方公共団体サイドが相対的により大事と捉えがちな行政協力型の団体である。他方、「NPO・ボランティア団体」、言い換えれば、通常言われる市民（運動）団体は、地域社会が健全な発達を遂げるうえにおいて不可欠な存在ではあるものの前出の行政協力的な地域住民組織とは大きく異なる。すなわち、その種の市民団体は、行政への対抗論理を行動原理として帯び、地域社会における「共」の分野を担当し、地域住民組織のように「公」の分野を、行政と一緒に分担するものではないのである¹²⁾。

【表1】地域住民団体とNPO・ボランティア団体

区分	地域住民組織	NPO・ボランティア
組織目的	地域生活の共同ニーズ管理	地域社会の社会システム向上
組織原理	互助協力による義務的参加	共助協働による自発的参加
経済基盤	会費・行政補助金・委託費	基金・寄付・事業収益金
行政関係	下請・協力・補完関係	パートナーシップ関係
活動内容	地域管理・委任・親睦事業	社会貢献・自主・交流事業
構成員	地域リーダー・地域住民	専門的スタッフ・一般市民

出所：高寄昇三『地方自治の行政学』（勁草書房，1998年）186頁。

かくして、環境問題などを扱う、いわゆる市民運動団体とは、「抵抗型」でありかつ「NPO・ボランティア」型の市民団体であることになる。そしてやや先回りして、本稿で検討する所沢市の「市民参加」において重要な役割を果たす市民団体を以上のような団体及び運動の形態に当てはめるとすれば、それはダイオキシンによる大気汚染、土壌汚染といった環境問題に多大な関心を払い、市政、県政、そして国政を対象にして種々の抵抗活動を繰り返す「抵抗型」「NPO・ボランティア型」の市民団体として位置づけられよう¹³⁾。

以上のような「市民参加」の地方自治上の位置づけ及びその内容、そして「市民参加」と市民運動との相違に関する理論的な整理、さらに所沢市ダイオキシン問題を巡る市民運動の位置づけを踏まえた上で、以下、所沢ダイオキシン問題を巡る「市民参加」を詳しく検討していくことにしよう。なお、そのさいには、議会によって設置された「審議会」と、行政、それも執政部にある所沢市長自らが音頭を取って設置した「市民会議」の2つに側面を当てて、現在進行形とも言える問題に対処する自治体の「市民参加」のあり様を集中的に検討したい。

3. 所沢市ダイオキシン問題における「市民参加」(1)―背景―

(1) データ隠し

所沢市及びその周辺地域がダイオキシン問題で注目を浴びるようになったのは1990年代半ば前後の頃からであった。その後、活発な「調査型」市民運動などがこの地域を中心に展開され¹⁴⁾、その結果市民運動団体の要求に引っ張られる形で市議会が動き、1997年3月26日に「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」（以下「ダイオキシン条例」）が制定された¹⁵⁾。

しかし、市の動きはこれで終わらなかった。当時所沢市はその行政的な無策ぶりから各方面から多くの非難を浴びており、市長も事態の打開に腐心をしてきた。そんな折、さらに市政に対する巷間の不信感を増幅させる事態が生じた。1997年9月5日の『毎日新聞』の朝刊が、「埼玉県と所沢市、データを隠す一焼却施設で高濃度のダイオキシン検出」という見出しで、所沢市のデータ隠しを大々的に報じたのである。このスクープ記事によると、所沢市のごみ焼却施設の排ガスから1m³当たり最高12000ng(ナノは10億分の1)と、暫定基準値の150倍にあたる高濃度のダイオキシンを検出していたにもかかわらず、埼玉県環境生活部と一緒に市がデータ隠しを行っていた。埼玉県では、厚生省が1996年に行った全国調査に先立ち、1995年までに各市町村やごみ処理を行う事務組合などが独自にダイオキシン濃度を測定して県に報告していたが、この報告を公開するよう毎日新聞社が1997年5月に、県の情報公開条例に基づいて請求したところ、所沢市の東部、西部両清掃事業所分は入っておらず、埼玉県が事前に報告を同市に返していたことが判明するに至った。さらに、記事は、公開請求を受けて県廃棄物対策課が各団体に意向を確認した際、所沢市は数値が高いことから幹部が直接、県幹部に電話で「公開されては困る」と伝え、後日、市が調査報告書を持ち帰り、県も同市からの報告をなかったことにしたと報じている。市はこうした記事に関して、当初はそうした事実はもちろんのこと、ダイオキシンの検出は1996年以降しかないとして検査そのものを認めなかった。しかし、この報道直後、

市議会は一転して事実関係を認め、翌日、埼玉県も同じくこうしたデータ隠しを認めるに至った。斎藤博市長は「私の不徳のいたすところ。大変申し訳ない」と深く陳謝したが、市長及び所沢市の姿勢には批判が集中した¹⁶⁾。

(2) 市長の対応

こうした事態に、斎藤市長は以下のような文章を『広報ところざわ』に掲載した。

「過日のダイオキシン類濃度測定調査結果未公開など一連の問題に関しまして、市民の皆様にご迷惑の念を与え、信頼を損なう結果となりましたことを心からお詫び申し上げます。このうえは、事の重大性を真摯に受け留め、二度とこのようなことのないよう全力を傾注し、一日も早い問題の解決と信頼の回復に向け、職員と共に一丸となって努力してまいり所存でございます。市民の皆様へ今回の一連の問題に関しまして、お伝えすることが急務であると考え、去る9月30日には、市民説明会を緊急に開催いたしましたところでございます。ご参加いただいた方々から貴重なご意見を賜り、私どもに与えられた責任の重さを痛感しております。先の9月定例会市議会におきまして、各種調査を実施するための費用として約1億6000万円の補正予算を可決いただきましたので、本特集号では、その内容と今後の取り組みにつきましてご報告申し上げます。また、各種調査の結果や事業の進捗状況なども情報公開の理念に基づき、あらゆる機会を通して速やかに公開してまいります。さらにダイオキシン類対策に係る組織体制を総合的に整備し、積極的な業務の遂行に努めてまいります。ダイオキシン類問題を含め環境やごみに関する問題は、行政と事業者そして市民の皆様が互いに信頼し合い、協力しなければ、解決し得ない課題であると認識いたしております。皆様と共に安心して暮らせるまちづくりを進めてまいりますので、より一層のご理解とご協力をお願い申し上げます。」¹⁷⁾

しかし、こうしたデータ隠しに憤激した市民は、この後（それは市によるダイオキシン対策が進められ、「市民参加」も制度化された段階においてはあったが）、さらに市長を告訴するという挙に出た。1998年5月27日の『読売新聞』によれば、ダイオキシン汚染との因果関係が指摘されている子宮内膜症などの健康被害をうけ、それは一般廃棄物焼却施設でダイオキシン類の排出を続けた市長の責任だとして、埼玉県所沢市の主婦であり市民団体「複合汚染被害者の会」の代表中村勢津子

ら3人が、1998年5月26日に「人の健康に係る公害犯罪の処罰の関する法律」（公害罪法）違反で斎藤博所沢市長を浦和地検の告発したのである。告発状などでは、斎藤市長は1994年以降、ダイオキシン類が人の健康を害する危険な物質であることを知っておきながら、またそれが市営の一般廃棄物焼却施設である東部清掃事業所と西部清掃事業所で排出されていることをデータとして認識しておきながら（そしてそれを公表せず隠したままで）何らの対策を講じず、周辺住民の生命または身体に危険と健康被害を生じさせた、としている¹⁸⁾。

このように、1997年から1998年にかけて、斎藤博所沢市長を取り巻く環境はますます悪化の一途を辿った。1997年から市長がダイオキシン問題と本格的に向き合い、その問題を巡る「市民参加」の制度化を積極的に推進した背景には、こうした市長のぎりぎりの状況があったのである。

4. 所沢市ダイオキシン問題における「市民参加」(2) — 「審議会」 —

(1) 審議会設置

こうした状況の中、本格的にダイオキシン対策に乗り出した斎藤博所沢市長は、まず市議会において、「ダイオキシン条例」の第6条に基づき、「所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会条例」を議題とし、ダイオキシン問題を巡る新たな審議会を提唱した。このとき、斎藤博所沢市長は、この「所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会条例」を「ダイオキシン等規制計画の策定に関し、必要な調査及び審議を行うため、新たに制定しようとするもの」と位置づけ¹⁹⁾、また中澤環境部長心得もこの条例案に関して次のように説明している。

「所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会条例の制定につきまして、御説明いたします。本条例は、平成9年3月議会において制定されました、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第6条第3項の規定に基づき審議会を設置し、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ため、条例制定を行うものでございます。条例の内容につきましては、ただ今申し上げました目的と設置を、第1条と第2条で定めております。また、組織といたしましては、第3条で委員の数を15人以内として構成するものでございます。また、委

員の任期につきましては、第5条で「委嘱の日から規制計画の策定に関し必要な調査及び審議が終了する日まで」と規定しております。また、審議会の庶務につきましては、環境部環境指導課が所管するものでございます。」²⁰⁾

かくして、「所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会」は1997年6月12日に制定され、新たな「市民参加」が所沢市で制度化されることになった。

ところで、この審議会の構成メンバーであるが、「ダイオキシン条例」を策定した「環境対策特別委員会」（1996年設置）の席上、三上所沢市環境指導課長が「所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会条例が6月定例会で可決となり、現在委員へのお願いと、7月20日号広報にて市民の公募をお知らせしたところです」と発言しているように、所沢市の広報である『広報ところざわ』においてそのメンバーを（すべてではないが）公募することになった²¹⁾。やがて、同年9月4日、当審議会は第1回目の会合をもつことになり、その構成メンバーは12月の定例会の「環境対策特別委員会」の中間報告の中で、三上環境指導課長の言葉として紹介された。

「9月4日に、知識経験者6名、関係機関の代表3名、事業者の代表2名、市民の代表4名の合計15名の委員構成で、第1回の所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会を開催いたしました。市長からダイオキシン類等規制計画策定についての諮問を行ったところです。また、第1回目ということで正副会長の選出を行い、会長に埼玉大学大学院理工学研究科教授、坂本和彦先生、副会長に所沢市医師会長、鈴木豊先生を選出いたしました。」²²⁾

かくして、この審議会には4名の一般市民からの代表が加わることになり、所沢市のダイオキシン問題を巡る「市民参加」はより本格的なものになっていった。また、こうした「市民参加」の制度化による一般市民の市政への参加に対しては、斎藤博所沢市長も歓迎の意を表していた。同じ第4回定例会において、山田幸代議員の質問への答弁の中で、斎藤市長は「市民参加」に関して意欲的に次のように述べている。

「環境行政を推進する場合には地域と密着したものでなければなりませんので、当然市民ニーズを吸い上げ、最強のコンセンサスを得て進めていくことが重要であるということを再認識いたしたところでございます。（中略）市民参加とアイデア

募集についての御質問でございますけれども、現在当市といたしましても、市民参加につきましてはいろいろな方法を用いて市民の皆様方の意見を聴取をいたしておりますし、積極的に取り入れているところでございますけれども、今後も市民参加という観点から、アイデア募集について検討しながら進めてまいりたいと考えております。」²³⁾

さらに、山田幸代議員の市職員を巡る発言、すなわち、「所沢市の職員の中にもすばらしい考えを持っている人、勉強している人がたくさん」おり、「積極的な職員、失敗を恐れず発言、行動する職員の評価をしていくことによって、いい提案、アイデアも生まれてくる」が、「その姿勢」は「市長の姿勢にかかっている」という発言を受けて、斎藤市長は次のようにも述べている。

「また、職員についての御質問もございましたけれども、あらゆる機会を通じまして、何事にも前向きに取り組む姿勢と、常に広い視野と素直な感性を持ち、英知と創意工夫を仕事の上に反映をさせていただきますよう、職員の皆様方にはお願いをいたしているところでございます。いずれにいたしましても、職員一人一人がそれぞれの役割が十分果たしてもらえよう環境づくりに努めてまいりたいと思います。」²⁴⁾

こうして、斎藤市長は「市民参加」を今後も積極的かつ継続的に維持しつつ、市職員の意識向上・改善のためにも尽力することを明言し、市民と行政が一体となった市政の実施を約束するのである。

ところで、ダイオキシン問題に積極的に取り組もうとする行政のスタンスは、市議会、さらに前述の山田幸代議員の指摘のように市の職員の中にも広がっていた。まず、市議会では、ダイオキシン類の削減に向け、その緊急課題に対処するために、新たに「ダイオキシン対策特別委員会」が1998年（平成10年）6月19日に設置された。さらに、市の職員間では地方分権研究チームが組織され、その中では所沢市のダイオキシン問題も検討された。1998年3月に出されたその研究報告書、『地方分権研究チーム研究報告書—きらめく個性、大いなる自立、地方分権！所沢市の地方分権が始まる—』の中では、ダイオキシン対策に関して以下のように結論付けられている。

「国の責任で廃棄物の適正処理と施設の円滑な運営を確立するために抜本的な制度改革が必要であることは言うまでもないが、現実の問題として市民の生活環境が著しく悪化している状況では、

国、県の責務を強調するよりも先に市町村がまず市民の健康と安全を守るために、独自の条例を制定し、事業者への強力な指導を行うことが必要である。このようにして本市のダイオキシン条例を制定されたのである。本市にとっては、もはや産業廃棄物対策は国や県の指導待ちの状況ではない。一日も早く問題の解決に向けて取り組んでいかなるてはならないのである。それは地方自治体がそこに日々暮らしている市民の生活を守り抜くこと、その責任と信頼が今最も問われているということである。」²⁵⁾

こうした市の職員の奮起や市議会の動きからも、市長の「市民参加」への積極的なスタンスに見られた、所沢市ダイオキシン問題解決への行政側の意欲を汲み取ることが出来るであろう。

(2) 審議会と新「ダイオキシン条例」

さて、審議会は、第1回の会合から約8ヶ月後、その部会の報告書を取りまとめて市に報告した。その内容は、規制計画の基本的な考え方に関して、産業廃棄物については、「産業廃棄物焼却施設から環境中に排出されるダイオキシン類を早期に削減するために、事業者及び市民の協力を得て、同施設における効果的なダイオキシン類濃度の規制及び施設集中地域におけるダイオキシン類排出の抑制措置を講ずるべきである」というものであった。これに対し、議員からは「これでは市民の不安は解消されない」との批判が出たが、結局1998年(平成10年)8月に出される最終答申を待つことになった。

ところで、この審議会の最終答申は極めて重要な意味をもっていた。何となれば、この答申こそ、1997年制定の「ダイオキシン条例」よりも厳密かつ新しい「ダイオキシン条例」のベースとなるものであったからである。しかし、これは当然といえば当然の成り行きであった。というのは、1997年に制定された「ダイオキシン条例」は、法との関係、警察との関係、行政手続上の問題など十分調査研究が必要とのことで規制値や罰則などを盛り込まない、いわば「理念的」な条例であったからである²⁶⁾。それゆえ、審議会部会の報告書が出されたすぐ後の定例会にて、豊田所沢市助役は市議会での審議会の進捗状況を問われたさいの答弁の中で、今後の展望を次のように述べている。

「続きまして、所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会の進捗状況についてでございますが、現在、部会におきます審議が終了いたしまして、審議会におけるたたき台といたしまして、坂本審

議会長へ報告書が提出されている状況でございます。今後、審議会における議論を経まして、8月までには答申をいただきたいと考えておるところでございます。また、答申後の市の対応につきましては、答申の内容を検討いたしまして、規制計画を決定した後、罰則措置等を伴う条例制定などを視野に入れまして、規制計画の早期実現に向けまして、その具体化を図ってまいりたいと、このように考えております。」²⁷⁾

かくして、市は、一般市民の代表を含む審議会の意向を十分尊重したうえでの新たな「ダイオキシン条例」、すなわち理念的な領域に留まらずに具体的な規制値、罰則規定を含んだ新たな条例の制定に向けて動き出していく。

1998年(平成10年)、8月31日、全国初の「ダイオキシン条例」の第6条第3項に基づいて設置された「所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会」は、市長に規制計画の策定についての答申を提出した。その答申の特徴を簡単に言えば、焼却炉から排出されるダイオキシン類の濃度を、国の基準値を2年前倒して、80ngを40ngにする新たな基準値を設けたことであり、また未規制小型焼却炉のばいじん排出基準を設定したことなどが挙げられる。

審議会の答申を受けて、議会でもこれに関する質問が多くなされた。答申が出た直後の9月の定例会では、当麻実議員によって「この答申を市長はどう受けとめているのか」、また「この答申を受けて、今後どのような規制計画を策定していくのか」、「条例化のめどは、また、その条例はいつになるのか」、「その際、規制計画を実効あるものにするためには、例えば、罰則規定など」をどうするのか、「条例化に向けての具体的な考えは何か」といった質問がなされた。これに対し、斎藤博所沢市長は以下のように答弁している。

「去る8月31日に御答申をいただきましたダイオキシン類等規制計画につきましては、答申内容を十分に尊重をすとの基本姿勢に立ちまして、当市における規制計画を早急に決定いたしますとともに、答申において、ダイオキシン類排出に関わる具体的な基準をお示しをいただいたものにつきましては、その実施に向けまして、今年度中の条例化を図るべく、積極的に検討して対処してまいりたいと思います。この場合、議員の御質問の中にもございましたけれども、条例化された基準等を実効性あるものにするべく、罰則措置等も含めた検討を行っていきたく思います。なお、答

申におきましては、具体的な規制以外に、ダイオキシン類削減における種々の施策につきましても、御提案をいただいておりますので、これらにつきましては総合的な対策として、具体化に向け検討してまいりたいと思います。」²⁸⁾

かくして、市長は平成10年度内に、審議会の決定を尊重しながら、罰則規定を含めた新たなダイオキシンの制定を明言する。そしてこの発言どおり、その後、新たな条例制定に向けての作業は着々と進展してゆき、同年12月の定例会では、安田敏男議員による規制計画と実施計画、条例と新条例の方針及び産廃焼却事業者に関する質問に対する答弁の中で、中澤所沢市環境部長は以下のように答弁している。

「まず、1点目の規制計画の答申内容についての御質問でございますが、去る8月31日にいただきました答申書につきましては、同日市議会に送付し、その内容については御理解いただいているところでございます。また、狭山市と比較してどこがすぐれているのかとの御質問でございますが、本市並びに狭山市におきましても、市民、事業者及び学識経験者より構成された審議会等により、多くの議論を経て提出されたものであり、それぞれ、その市にふさわしいものとして示されていると認識しております。2点目の条例化に向けてのスケジュールでございますが、本年9月議会におきましても答弁いたしましたとおり、本年度中の制定を目指し、来年3月議会に御提案できますよう作業を進めております。また、条例化の作業が遅いのではないかと御指摘でございますが、「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」により、審議会の設置が義務づけられていることや、昨日いただいたダイオキシン対策特別委員会の御提言も含め、十分に検討するということになりますと、条例化に向けた作業を急いで行ったとしても、今年度中ということになりますので、御理解をいただきたいと思っております。3点目の罰則についての御質問でございますが、現在までのところ罰則を含め検討を行っております。また、罰則の適用につきましては、浦和地方検察庁との協議も踏まえ、適切な運用に努めてまいりたいと考えております。4点目の測定費の補助についての御質問でございますが、現在のところ事業者よりそのような要望は聞いていないところでございます。しかしながら、所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会により、事業者による自主測定回数増加による、より詳細

な排出データの把握及び事業者負担の軽減のため、助成措置を行うべきであるとの答申をいただいておりますので、市といたしましては、これら測定費補助につきましても今後検討を進めてまいりたいと考えております。5点目の市議会よりの提言についての御質問でございます。昨日ダイオキシン対策特別委員会で十分な調査、御議論を重ねた結果として、議会より御提言をいただきました内容につきましては、現在ダイオキシン類の提言を総合的に進めるため、作成中でありますダイオキシン類削減総合対策におきまして、条例として整備すべきことが望ましいと判断された内容につきましては、「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」の一部改正並びに新条例に盛り込んでまいりたいと考えております。」²⁹⁾

さらに、中澤環境部長は、同年同月の「建設水道常任委員会」においても、ダイオキシン問題に関連して、「市民をたらい回しにしないよう窓口を設け、それぞれの所管に取り次ぐこと、各所管の業務を取りまとめているのが実情ですが、それらを一本化するため「所沢市ダイオキシン類削減総合対策基本方針」を作成し、総合的に実施していきたい」と述べ、積極的なダイオキシン対策を講ずることを確言している³⁰⁾。

かくして、所沢市は、ダイオキシン問題に関して「市民参加」の制度化としての審議会を設置し、そこに市民の代表を参加させ、その審議会の答申をベースにして新たな「ダイオキシン条例」を制定することになった。これらは、斎藤博所沢市長が中心となつてのダイオキシン問題に取り組む市の積極的なスタンスの一つの結実といつていいものであった。それゆえ、ここ時点までの流れを振り返ると、この審議会を通じての「市民参加」は、市民・市政・市議会を有機的に結び付け、“協働”としての地方自治の理念に一步近づくものであったといえよう。しかしながら、市民・市政・市議会のそうした“蜜月”の状態は長くは続かなかつた。この後、審議会では、一般市民の意向（後述のように、これは「抵抗型」市民団体の意向）が却下され、審議会内部は分裂し、その亀裂は「ダイオキシン対策特別委員会」での修正案の提示、さらには市議会での新「ダイオキシン条例」の原案に対する修正動議の提出という事態に発展していった。そしてその後、所沢市ダイオキシン問題における「市民参加」の、審議会とは別の制度化であった「ダイオキシン汚染から環境と健康を守

る所沢市民会議」からの「抵抗型」市民団体の大量一斉脱会、そしてその後の「市民会議」の解散へと事態は推移し、行政と市民の“協働”は一転して“分裂”へと変化してゆくことになったのである。(未完)

註

- 1) 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く。田村明『自治体学入門』(岩波書店、2000年)123頁参照。
- 2) 寄本勝美『自治の現場と「参加」』(学陽書房、1989年)
- 3) 秋月謙吾『社会科学の理論とモデル9—行政・地方自治』(東京大学出版会、2001年)79頁。
- 4) 本田弘「地方自治」、『新訂版現代政治学事典』(ブレーン出版、1998年)415頁。
- 5) 磯村英一・星野光男編『地方自治読本 第6版』(東洋経済新報社、1990年)106-8頁。なお、この引用においては「住民」との表記を「市民」に改めた。
- 6) 佐藤竺「分権社会・成熟社会の市民参加」(『都市問題』第90巻第2号、1999年)6頁。
- 7) 佐藤、前掲論文、1999年、8頁。ただし、佐藤は「市民運動」ではなく「住民運動」という用語を用いている。なお、「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本稿ではそのタームを用いることにする。ちなみに、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。
- 8) 本田、前掲書、1998年、415頁。
- 9) 秋元律郎「4章 運動・参加における住民と自治体」、佐藤竺編著『地方自治の変動と対応』(学陽書房、1980年)140頁。
- 10) 西尾勝『行政学』(有斐閣、1993年)344-5頁。
- 11) 高寄昇三『地方自治の行政学』(勁草書房、1998年)186頁。
- 12) 高寄昇三「市民参加と自治体政策形成」(『都市問題』第90巻第2号、1999年)23頁
- 13) なお、筆者は以前に、所沢市の市民運動を別の角度から「『調査型』市民運動」と捉え、論じたことがある。拙稿「『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—」(『宇部工業高等専門学校研究報告』第47号、2001年)159-168頁。
- 14) 同上、参照。
- 15) 拙稿「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—」(『宇部工業高等専門学校研究報告』第47号、2001年)169-177頁。
- 16) 『毎日新聞』1997年9月5日付夕刊、及び同年9月6日付朝刊。
- 17) 『広報ところざわ』(所沢市役所、1997年10月20日)
- 18) 『読売新聞』1998年5月27日付朝刊。
- 19) 『平成9年第2回定例会埼玉県所沢市議会会議録6号』137頁。
- 20) 同上、146-7頁。
- 21) 『平成9年第3回定例会埼玉県所沢市議会会議録4号』195頁。
- 22) 『平成9年第4回定例会埼玉県所沢市議会会議録4号』135頁。
- 23) 『平成9年第4回定例会埼玉県所沢市議会会議録9号』683頁。
- 24) 同上、692頁。
- 25) 所沢市地方分権研究チーム『研究報告書』(所沢市地方分権研究チーム事務局、1998年)、73頁。
- 26) 杉本裕明『官僚とダイオキシン』(風媒社、1999年)123頁。
- 27) 『平成10年第2回定例会埼玉県所沢市議会会議録7号』347頁。
- 28) 『平成10年第3回定例会埼玉県所沢市議会会議録4号』209頁。
- 29) 『平成10年第4回定例会埼玉県所沢市議会会議録6号』353頁。
- 30) 『平成10年第4回定例会埼玉県所沢市議会会議録8号』479頁。