

## 地方自治と「市民参加」(3・完)

### —所沢市ダイオキシン問題における「市民参加」—

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—
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—  
(承前)

#### (1) 市民団体の大量脱会

さまざまな要望活動・啓発活動を展開していた「市民会議」であったが、しかし、1999年になり、一転して危機的状況を迎えることになった。「市民会議」の構成メンバーであり、ダイオキシン問題を集中的に扱ってきた代表的な市民団体10団体が同年3月18日付で脱会することになったので

ある(【表1】参照)。脱会した団体は皆「抵抗型」の市民団体であり、その脱会は、脱会当日の1999年3月18日に、前述のように、所沢市議会が新たな「ダイオキシン条例」を、その修正案を否決して可決したことに起因している(10月施行)。この新たな「ダイオキシン条例」、すなわち「ダイオキシン類等の汚染防止に関する条例」は、1997年3月制定の(以前の)「ダイオキシン条例」を根拠に設置された「ダイオキシン削減計画策定審議会」の答申をベースとし、市議会特別委員会の提言などを市長が総合判断して条例化したものであったが、その内容を略実すれば、要するに既存施設からの1時間あたりのダイオキシン排出量を国より2年前倒して国基準の $80\text{ng}/\text{m}^3$ (処理量 $200\text{kg}$ 以上施設)より厳しい $40\text{ng}/\text{m}^3$ に設定するなど、いわゆる「上乘せ規制」をし、さらに2002年からは焼却炉の規模により、国の規制値と同じ $1\sim 10\text{ng}$ に抑制するというものである。また、規制値を超えてダイオキシンを排出すれば、1年以下の懲役や10万円以下の罰金も盛り込まれており、所沢の産廃施設から排出されるダイオキシンの大幅な削減をめざしている。

国よりも厳しい基準を課し、罰則規定も設けた新たな「ダイオキシン条例」であるが、しかし、所沢のダイオキシン問題を告発してきた市民運動団体にとってはなおそれは納得のゆくものではなかった。というのは、繰り返して言えば、国の基準の半分の $40\text{ng}/\text{m}^3$ という規制値は稼働中のほとんどの焼却施設がクリアしているのが現状であり、産廃業者が県に提出した資料によると、所沢市など3市2町にある41産廃処理施設の大半は、

\* 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)

【表1】市民会議退会団体一覧

退会団体名	退会日時
ダイオキシン問題所沢連絡会	1998年5月19日
ごみ問題さいたまの会	1998年6月26日
化学物質過敏症ネットワーク	1998年7月6日
中新井の環境を考える会	1999年3月18日
所沢の環境を考える会	1999年3月18日
みらいの風ネットワーク	1999年3月18日
きれいな空気をとりもどす会	1999年3月18日
環境保全条例研究会	1999年3月18日
環境を考える会	1999年3月18日
所沢市学校給食を考える会	1999年3月18日
所沢にきれいな空気をとりもどす会	1999年3月18日
ところざわゴミ会議実行委員会	1999年3月18日
「止めよう！ダイオキシン汚染」さいたま実行委員会	1999年3月18日

出所：ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議『「ダイオキシン・ゼロのまち」をめざして～市民会議3年間の足跡～』（ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議，2001年）7頁。

すでに40ng以下の数値を実現していたからである。こうしたことから、「抵抗型」市民団体は新条例の意味を疑問視し、恒久対策として欧米並みの一律0.1ngにすべきと主張してきたのである。

また、こうした「手ぬるい」市の規制に加え、この条例が可決される1ヶ月ほど前の同年2月1日、テレビ朝日製作の「ニュースステーション」で所沢産野菜が高濃度のダイオキシン類に汚染されているとの報道がなされ、市民団体の「市民会議」開催の再三の要請にもかかわらずその開催が実現されなかったことも脱会の一因であった。結局、こうした市民団体の脱会後に「市民会議」に残ったのは、農業団体、商工会議所、商店街連合会などいわゆる行政協力型・行政下請型団体のみばかりとなり、「市民会議」はこのままでは一般市民が不在の組織となるという危機に直面することになった。それはまた、脱会した「抵抗型」市民団体が再び市議会の対応や市の対策に真っ向から対立するようになることを意味していたのであった<sup>1)</sup>。

## (2) 「市民会議」その後

かくして、「市民と行政が一体となったダイオキシン対策」が売り物だった所沢市政、そして「市民会議」は危機に直面することになった。こうした事態に「市民会議」は直ちに幹事会を招集し、「市民会議」の新たな方向を模索することになった。1999年4月5日の「市民会議」幹事会では、

構成団体間における情報の共有が図られるよう諸会議の弾力的な開催や会議結果の周知などをはじめ、1999年度の事業計画の策定にあたっては、前年度の反省を踏まえ、新年度にはもっと市民にアピールできるような事業計画の立案が必要ではないかといった意見が多く幹事から示された。また、こうした議論を通して、幹事会では、市民会議の今後のあり方についてさらに検討を要すると判断し、幹事5名からなる「検討委員会」の設置が全会一致で決定されることになった<sup>2)</sup>。

検討委員会では、まず第1回会合（1999年4月12日）で、検討の指針として「設立当初の原点に戻る」ことが確認され、具体的な市民活動のあり方が協議された。その結果、従来の部会を2つに分け、「要望部会」と「啓発部会」の2部会が設置されることになった（表5参照）。さらに、第2回会合（2000年1月18日）では、現職の市長が務めていた会長職の交代、幹事改選の提案等が検討された。しかしながら、こうした「市民会議」改革の流れの中で、「市民会議」そのものの存在を疑問視する声も出始めた。第3回会合（2000年6月27日）には、「市民会議」発足当時と比べ、ダイオキシン問題を巡る社会情勢が大きく変化している中、市民会議の規約上の目的と照らし合わせて、その使命は果たしたと判断できるのではないかという意見が出され、「市民会議」の存続を問う意見が示された。そして協議の結果、①2000

度の活動をもって「市民会議」は解散する方向で進めること、②検討にあたっては、構成団体の意向を確認するため、アンケート調査を実施することが決められた。かくして、2000年7月24日に「検討委員会」の中間報告と併せてアンケート調査が実施され、33団体からの回答(回答率86.8%)のうち解散に賛成が28、反対が4、保留1という結果を見ることになった。そして第4回会合(2000年9月7日)では、「市民会議」解散という選択肢が構成団体に概ね受け入れられたとの認識を確認し、第5回会合(2000年9月19日)には、「検討委員会の検討結果」(最終報告)が出され、以下のような「検討内容の経緯」が報告された。

「ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議は、平成9年7月、市内の主だった団体等が結集して設立されました。市民会議の誕生は、まさに官民が一体となって、ダイオキシン問題に対峙していく姿勢を内外に示すものでありました。以来、今日まで3年間にわたり、国・県への5度にわたる要望活動や、さまざまな啓発事業を実施してまいりました。いま、国においては「ダイオキシン類対策特別措置法」の施行をはじめ、廃棄物・リサイクル関連法令の整備など、将来を見据えた対策が講じられつつありますが、そうした取り組みの過程で、私たち市民会議の活動が一定の貢献を果たしてきたものと考えております。」<sup>3)</sup>

そして「市民会議発足後の主な事象」として以下の事柄が掲げられた。

- 国において「ダイオキシン類削減対策特別措置法」を平成12年1月に施行。→環境基準、必要な規制、汚染土壌に係る措置等を内容とする、新たな枠組みを整備。
- 埼玉県において「公害防止条例」を平成10年12月に改正。→小型焼却炉の規制等を盛り込む。(平成11年4月施行)
- 埼玉県において「県外産業廃棄物の適正処理に関する指導要綱」を平成11年9月に制定し、同時に進行。→県外廃棄物の種類、排出状況の把握と併せ、産業廃棄物の発生抑制・分別排出を促進させるための事前協議制を導入。
- 所沢市において「ダイオキシン類等の汚染防止に関する条例」を平成11年3月に公布、平成11年10月施行。→罰則規定を含め、国より厳しい基準を設定。
- 所沢市において「家庭用小型簡易焼却炉の回収事業」を平成10年10月から開始。→平成

12年8月末現在で566基を回収。

- 所沢市において「廃棄物焼却施設撤去推進事業」を平成11年度から開始。→市内に12事業所16施設あった焼却炉(法対象炉)は、平成12年度中に3事業所4施設に減少する予定(75%削減)。
- 所沢市における大気環境中のダイオキシン類濃度は、平成9年当時に比べ、平成11年度には69%削減。→平成9年度の年平均値は[0.78pg - TEQ/m<sup>3</sup>]で、平成11年度は[0.24pg - TEQ/m<sup>3</sup>]。

さらに、報告書は次のように締めくくられている。

「こうした市民会議の歩みとともに、全国レベルで各種の実態調査が実施され、ダイオキシン対策も次第に進められてきています。また、ダイオキシン問題を端緒として、私たちの暮らしと環境問題との関わりに、大きな関心が寄せられるようになりました。そして現在、ダイオキシン問題解決の方向として、資源循環型社会の構築に向けた取り組みなどが、市民・行政・企業を問わず始められていることは周知のとおりであります。こうしたことから、検討委員会は、市民会議の活動が今日の対策を形づくる一翼を担ったと評価する一方、社会情勢の変化を踏まえ、市民会議の目的に照らし合わせて、「官民が言ったとなって取り組んできた市民会議が存在する使命は果たし終えた」との意見に、全会一致でまとまりました。(中略)検討委員会では、アンケート調査に対し、各構成団体からいただいたご意見等を踏まえ、市民会議の今後のあり方について「最終報告」という形で次のとおり提案し、幹事会並びに代表者会議に諮ることとします。『第1に、市民会議は今年度の活動をもって解散とする。第2に、市民会議の解散については、来るべき資源循環型社会の構築に向けた「発展的解消」という意味を持たせ、今後、ごみ問題を含めた環境問題全般に関して、市民各層の参加により、市民と行政が対等な立場から環境保全活動の推進に資するため、所沢市環境基本計画に示されている「良好なパートナーシップを形成した取り組み」が必要であると考えている。』検討委員会では、ダイオキシン問題を契機として発足した市民会議の足跡を、次に向けた新たなステップへと引き継いでいくべきであると結論し、提案といたします。」<sup>4)</sup>

こうして、市長自らが「市民参加」を高らかに提唱し、自らが音頭を取って設置した「市民会議」

は、3年強の歴史に幕を閉じることになった。その中心人物であった斉藤博所沢市長は、「市民会議」の足跡を振り返って次のように述べている。

「ダイオキシン問題では、市民の皆様は、たいへんご心配をおかけしました。問題となった当初、規制する法律や基準はまだなく、ダイオキシン類に関する科学的な知見も乏しい中で、問題への対応はたいへん厳しいものがありました。こうした状況の中で、平成9年7月、まさに、市民の皆様の総意が“市民大会”に結実し、「ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議」が設立されたのであります。以来、3年余り、市民会議の活動が原動力となって、ダイオキシン対策に大きな進展が図られたことは、衆目一致するところでもあります。おかげさまで、本市では、全国の自治体に先駆けた様々な取り組みの結果として、ダイオキシン類の排出抑制が進んでまいりました。また、ダイオキシン問題は全国的な問題であるという認識とともに、法律の整備や科学的な知見の解明も進んできております。その意味で、市民会議が果たした役割は誠に大きいと申せましょう。もちろん、ダイオキシン問題が解決したわけではありません。人の健康への影響など、ダイオキシン類をはじめとした有害化学物質への対応は、これからの重要な課題であります。いま、市民会議の足跡は、新たな世紀に新たな形で引き継がれようとしておりますが、引き続き市行政として出来るかぎりの対策を講じてまいる所存でありますので、皆様のご協力とご理解をお願いいたします。」<sup>5)</sup>

かくして、ダイオキシン問題を巡って市によって整備された「市民参加」の大きな柱は、「審議会」とともに、姿を消すことになったのである。

## 8. 地方自治と「市民参加」

### (1) 所沢市の「市民参加」と政策決定過程

以上、1997年からの所沢市ダイオキシン問題を巡って設置された審議会、「市民会議」の実態を検証することで、現在の地方自治体の「市民参加」の現状の一例を明らかにしてきた。そこで、以下においては、所沢市のダイオキシン問題を通じて実現した「市民参加」をさらに詳細に検討し、今後の行政のあり方、市民運動のあり方などを考えてみたい。

まず、所沢市の「市民参加」の制度化は、それ自体もちろん評価されるべきものである。確かにその背景には、ダイオキシン対策に関して後手後

手に回っていたそれまでの市政の怠慢があったことは事実であるが、しかし苦境を逆手にとって強力にダイオキシン対策を市民と力を合わせて推進していったことは一定の及第点が与えられてよからう。

また、審議会に関しても、何よりも委員が（全員ではないにせよ）公募で選出され、一般市民（それも「抵抗型」市民団体の意向をもった市民）が将来的に新たなダイオキシン条例の具体的な内容となる事柄を実際に審議・検討したことは、まさしく「市民参加」そのものであり評価に値する。さらに、「市民会議」が曲がりなりにも成功し、様々な点でダイオキシン問題解決への糸口を供し、市政レベルから国や埼玉県を動かしていったという事実も見逃せない。「市民会議」を通じての要望活動、啓発活動や、新ダイオキシン条例の制定、さらには所沢市の市政・市民・市議会が一丸となつての様々な活動が国や埼玉県に対して少なからず政策上の影響を与えたのは確実である。事実、最近の『朝日新聞』によれば、問題となっていた「くぬぎ山」を再生するために環境省が新年度の概算要求に「自然再生型公共事業」を盛り込み、豊かな雑木林の復元に向けて国が市民とともに動き出している<sup>6)</sup>。その意味で、所沢市における「市民参加」の制度化は一定の成果があると見てよい。

しかし何よりも重要なのは、審議会及び「市民会議」での「市民参加」において、従来の行政協力型の市民団体とともに、先述の「抵抗型」「NPO・ボランティア型」の市民運動団体が数多く市政に参画し、ともにそれを展開していったことであろう。何となれば、この問題は、自治体における政策決定過程の問題とも絡んでくるからである。

元来、自治体は、国とは違い、政策形成過程に市民が関わりやすい範囲と規模であることが大きな利点である。その場合、政策形成過程のどの時点で参加するかによっても大きな相違が出てくる。政策の立案から実行までを、田村明の分類に従って列挙すれば、①課題の発見、つまり課題の発見・必要性の検討。②政策の検討、つまり政策立案の視点、目標設定に必要な調査と政策効果の検討。③政策案の立案、つまり政策案の立案、資金、法令、実行主体、立地、内容などの多様な可能性の設定と可否の選択。④政策案の調整・審議、つまり政策案の関係者との協議、必要な機関での審議。⑤政策案の決定、つまり意思決定手続を経たうえでの最終案の決定。⑥政策の実行、つまり発注、工事。そして⑦管理運営、つまり完成物の維持管

理と運営利用、となる<sup>7)</sup>。そして一般に「市民参加」を考える場合、どここの段階で参加が行われるかが問題であるが、所沢市における審議会での「市民参加」の場合は④、あるいは見方によっては③までの段階での参加と見なしていいだろう。その意味で、行政と市民との共同作業はある程度まで行われていたと見てよいだろう。

ただし、こうした側面はあるものの、このたびの所沢市の「市民参加」に関する政策にはなお完全とは言いがたい点、あるいは制度としての「市民参加」の利点を水泡に帰してしまうような側面が見受けられる。すなわち、さきほど述べたような「抵抗型」・「NPO・ボランティア型」の市民団体が、新しい「ダイオキシン条例」の制定直後に「市民会議」を一斉に退会している点がそれである。これは、新しい「ダイオキシン条例」がダイオキシン問題を真正面から向き合ってきた市民団体にとって、自らの意向（それも決定的な意向）が反映されなかったことの証左である。審議会において「抵抗型」市民団体の意向をもつ一般市民を市政に参加させておきながらこのような結末に至ったということは、そうした団体の参加が単なる形式的なもので、実質的な参加ではなかったのではという疑念が生じても仕方ないであろう。同様なことは、「市民会議」に関しても言え、「我々の敵はダイオキシン」との考えのもとで運動を展開した、かつての「市民会議」の構成団体である「所沢にきれいな空気を取りもどす会」の代表、渋谷幸子は、「市民会議」の幹事会でも新たな条例を巡る議論はあったものの、結局そうした市民団体の意向は反映されることはなかったと述べている<sup>8)</sup>。このことは、前稿（「地方自治と「市民参加」(2)」）の【表3】の「市民会議」の「幹事会」における「主要議題」の項目に、「抵抗型」の市民団体の代表者が「幹事会」に出席していたにも拘わらず、新たな「ダイオキシン条例」に関するものが全くないことから理解できよう。

実際、「市民会議」の構成団体であったものの形式だけの「市民参加」を提唱する市に対して激しい怒りを覚え、新条例制定と同時に前出の渋谷と同様に「市民会議」を脱会した「所沢の環境を考える会」の代表、斉藤忠雄も「市民会議」を次のように批判する。

「ちょうどその三ヶ月後の97年7月に、市長と市による「ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議」が発足し、市内の16のダイオキシンを考える市民団体と既成の多くの組織団

体である自治体連合会、青年会議所、医師会、農協、市議会などが参加して市のミュージズ大ホールにて大会が開かれました。この市民会議は当初、一定程度期待されましたが、結局いったいなにがどうなったというのでしょうか。おそらくにも解決されてはいないのでしょうか。くぬぎ山を見学し、国会と県に一度ずつ要望に行き、啓発事業として看板をつくったのです。これではたんなるポーズとしかいえません。市長と市の行政は、市民の怒りと不安を吸収して矛先を変えられれば、それでよかったのではないのでしょうか。私たちの求める市民会議は、市民の市民による市民のためのものであって、市長と役人のためのものではないのです。」<sup>9)</sup>

かくして、市民サイド、特に「抵抗型」の市民団体からは、結局審議会も「市民会議」も実質的には一般市民が不在で議事が進行し、「市民参加」は全く形式的なものであった、との批判が噴出することになった。確かに、寄本勝美も指摘するように、実質的な「市民参加」とは、参加によって政策の選択や修正がなされ得る可能性が残されている状態での市民の参加のことを言う。こうした政策の選択もしくは修正の余地が実質的にほとんど残されていないか、もしくはそれが可能とされない状態では、いかに行政担当者と市民団体とのさまざまな触れ合いの機会が持たれようとも、それは行政サイドがもっぱら市民の理解と協力を得ようとするだけの“説明会”か、あるいは応援・支援を求めるだけの単なる形式的な参加の場に過ぎなくなる<sup>10)</sup>。その意味で、今回の所沢市における「市民参加」は、実質的「市民参加」への道を歩んではいたものの、途中でやはり形式的なそれへと方向が微妙にずれて、結果的に市民から批判を浴びることになってしまったとの印象が拭えない。本田弘も指摘するように、前述のごとく、市民運動が、ややもすれば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するがゆえに、形式的・手続き的な行為が重視され評価されて、結果としては参加の形骸化という危険性を生むが<sup>11)</sup>、今回の所沢市の事例では、この危険がある程度現実のものとして認識することができよう。

いずれにせよ、最終的に市議会に分裂を招き、以前の「ダイオキシン条例」の制定の時とは正反対に、新しいダイオキシン条例の原案と、それを修正する市民団体の案とがぶつかり合い、それに

続いて市民団体が「市民会議」から大量脱会するという事態は、やはり所沢市の「市民参加」の形式性・形骸性を物語るものであり、同時に所沢市における「市民参加」がまだ未成熟の段階のものであったことを示している。そしてまた、ダイオキシン問題を巡って所沢市が制度化した「市民参加」の支柱である「市民会議」が、本来その会議の中心となるべきはず「抵抗型」市民団体の一斉大量脱会の後わずか1年で崩壊したのは、所沢市における「市民参加」の制度的脆弱、または足腰の弱さを象徴的に示しているといえよう。

## (2) 市政と「市民参加」

無論、市民団体の大量脱退という事態を最初から計画に入れて、所沢市が意図的に「抵抗型」の市民団体を政策決定の過程から意図的に排除し、ただ単に本当に形式的にのみ参加を「抵抗型」市民団体に認めていたと見るのも、やや偏った見方であろう。むしろ、所沢市は、「市民参加」のもつ特性を十分認識できておらず、またその特性を市政に十分に活かすことができず、さらに従来の閉鎖的で好印象のない地方行政を開放的かつ民主的な市民政府型へ転換させる<sup>12)</sup> その大きなチャンスを見逃したと見るべきであろう。つまり、市政自体が長い間こうした「市民参加」にあまり積極的ではなかったうえに、そしてそのために「市民参加」という制度そのものに慣れておらず、いまだ「市民参加」それ自体にどのように対処すべきかを完全に把握していないと考えるべきなのである。それゆえ、今後、行政、特に地方の行政団体には以下の4点が求められよう。

まず、①今日では行政・民間団体が対等な連携のもとに、公益を追求しようとする関係が求められるようになった。しかし地方自治体は、行政協力団体との関係は、これまでの行政経験から手慣れているが、市民団体への対応は未経験であり、市民団体と対等の立場で、地域活動をするという意識転換を図っていかなければならない。

次に、②地方自治体がこのような市民団体への認識不十分のまま、ボランティア団体への支援策を促進していけば、必然的に行政団体による市民団体の包摂という事態におちいる。また地方自治体が、補助金、施設提供、人材派遣、事務事業委託、活動基準などによって、市民団体への介入・関与を浸透させていくと、市民団体の第2「自治会」化を生み出すことにもなりかねない。しかも自治体は行政ボランティア組織といった擬似ボランティア団体、例えば行政補完的ボランティア団

体(社会福祉協議会など)、事業代行的ボランティア団体(福祉事業団体など)、行政協力的ボランティア団体(市民福祉振興財団など)等を多く創設・強化していく可能性もある。それゆえ、自治体は市民活動団体という民業を、官業的ボランティア団体が圧迫し、健全な市民団体の発達を阻害することのないよう自制すべきである。

さらに、③地方自治体は、従来の地域住民組織の活性化によりいっそうの行政努力を傾注しなければならない。従来のいわゆる「地域住民組織」型市民団体も「公」と「私」を接合し、「共」という領域を創出し、市民自身も「要求依存型市民」から「自己行動型市民」へ、変身していかねばならない。そして行政団体はこれまで「地域住民組織」型市民団体をあまりにも行政下請団体として利用しすぎてきたが、これからの「共生社会創設型行政」を遂行していくには、自発的自立的な住民組織への改造が必要であり、この点にこそ地方自治体は精力的に対処していくべきである。

最後に、④地方自治体は従来の伝統的な地域住民組織と、「抵抗型」とも目される近年のボランティア団体・市民活動団体との関係を整備していかなければならない。地域住民組織は地域密着型の地域活動団体として、いわゆる「抵抗型」の市民活動団体は地域社会の問題解決のための機能的行動団体として区分して、地方自治体は対応していくべきである。そもそも地域社会は無数の社会団体(企業、公益法人、住民組織、ボランティア団体など)からなる社会である。自治体はこれまで行政に協力する団体のみを傘下におさめ、自治体を頂点とする「垂直的複合体」を構築してきた。しかしこれからは自治体を巡る地域団体の関係は、ボランティア団体、市民活動団体をも包含した緩やかな市民団体市民団体連合を中心とする「水平的連携」へと、転換を図らなければならない。すなわち「市民参加」がストレートに、自治体改革に連動するものでない。市民運動の政策ボランティア化と自治体内部の政策選択への志性が、ドッキングしてはじめて有効的な参加となる。このような運動の成果をふまえて、「市民参加」も自治体の民主化・科学化に貢献し、自治体における政策決定の主導権を、中央官庁、地方議会、自治体官僚にかわって掌握することができる<sup>13)</sup>。

かくして、市民から行政への道と、行政から市民への道とが交錯する場においてのみ、真の地方自治が可能となると結論づけられよう。

## 9. 地方分権と「市民参加」

### — 結びにかえて —

ところで、所沢市の「市民会議」のような「市民参加」が、昨今話題になっている地方分権とどのように絡みあうのであろうか。最後に、この点を検討することで、本稿の試みの正当性を示唆しつつ、今後の「市民参加」研究への橋渡しをおきたい。が、その前に、一応最近の地方分権の動きを、法律学的に振り返ってみる必要がある。

ここ数年、日本国憲法で規定される「地方自治」をより本格的なものとしようとする動き、すなわち地方分権の動きが顕著である。地方自治の基本を定めた地方自治法がこの10年で大きく改正されたのがその証左である。広域連合や中核市制度を創設した1994年改正、県や政令指定都市、中核市に1999年4月から外部監査を受けることを義務付けた1997年改正、2000年4月より「特別地方公共団体」である東京都特別区を市町村並に格上げする1998年改正。そして本則における改正法律だけでも実に475本に及ぶ、1999年7月の「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は大改正を施された(2000年4月施行)。地方自治法改正の主な内容は、(ア)国と地方公共団体の役割については、国は「国が本来果たすべき役割を重点的に担い」、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだね」、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮される」ようにすること(一条の二第二項)、(イ)機関委任事務制度を廃止し、従来、公共事務、団体委任事務、行政事務に区分されていた地方公共団体の事務区分を構成し直し、自治事務と法定受託事務に区分したこと(二条八・九項)、(ウ)地方公共団体に対する国の関与のあり方を抜本的に見直し、関与にあたっての法廷主義の明文化(二四五条の二)、必要最小限度の原則の明文化(二四五条の三第一項)、手続ルールの創設(二四六条～二五〇条の六)、国地方係争処理委員会による係争処理制度の創設(二五〇条の七～二五二条)などである<sup>14)</sup>。

こうした現在進行中の地方分権は、何よりもまずこれまでの国と自治体の上下関係・支配服従関係を対等同格関係にとらえ直し、そこからこれまでの上下関係を性格付けてきた機関委任事務の廃止にまで及ぶものである。中央各省の抵抗により、なおかなりの程度法定受託事務が残されることに

はなったが、これも上下関係ではなく、対等同格を前提にしての委託受託関係となる。まして、過半が自治事務に移される結果、これからの自治体は、自らが政策決定に責任を負わざるをえなくなる自治事務の範囲が大幅に拡充され、市民参加に依拠する度合いもそれだけ増大すると見てよい。

しかし、他方で、こうした動きは必然的に「市民参加」を一層要請するものでもある。何となれば、こうした自治体の自己決定権の拡大は、汚職や腐敗の発生の危険性をも増大させ、この未然の防止、発生後の迅速な対処のために市民の監視の目が不可欠になるからである。もちろん、地方分権委員会の勧告では、まず地方議会にその監視機能を期待し、また従来の監査委員の制度では不十分だとして外部監査・連合監査の制度の導入を提案し、これらは地方自治法の中に取り込まれた。しかし、これらの制度が機能を発揮するようになるまではかなりの時間を要すると思われるし、またこれだけの限られた陣容では地方分権によって拡大される自治体の活動全般にわたって適切なコントロールを加えるには十分とはいえない。それだけに「市民参加」もまた有用になってくる<sup>15)</sup>。その意味で、地方分権の推進と「市民参加」の推進とは、実にコインの表裏の関係のごとく、相即不離的なものとして把握されなければならないものである。

それゆえ、今後ますます進む地方分権を成功裡に終わらせるためにも行政側は「市民参加」の制度化を積極的に行うべきであるし、また政治学・地方自治論の領域においても、そうした「市民参加」の実態研究、あるいは最近政治学や行政学の分野で流行しているガバナンス論(地方政府に対する、「市民参加」を含むモニタリングの強化を唱える理論)<sup>16)</sup>がより一層推進されるべきである。そうでなければ、憲法に規定される本来の「地方自治」は実現できないであろう。本稿がその一助になれば、望外の喜びである。(了)

### 註

- 1) 『毎日新聞』1999年3月31日付
- 2) ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議『「ダイオキシン・ゼロのまち」をめざして～市民会議3年間の足跡～』(ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議、2001年)26頁。

- 3) 同上, 28 頁。
- 4) 同上, 31-2 頁。
- 5) 同上, 2 頁。
- 6) 『朝日新聞』埼玉版 2001 年 8 月 31 日付。
- 7) 田村明『自治体学入門』(岩波書店, 2000 年) 128 頁。
- 8) 筆者(芝田)は, この会の代表を務める渋谷幸子氏にインタビュー調査を行い, この点を 2001 年 11 月 24 日に確認している。
- 9) 斉藤忠雄『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) 137 - 8 頁。
- 10) 寄本勝美『政策の形成と市民』(有斐閣, 1998 年) 107-8 頁。
- 11) 本田弘「市民参加」, 『新訂版現代政治学事典』(ブレーン出版, 1998 年) 415 頁。
- 12) 田村明, 前掲書, 2000 年, 126 頁。
- 13) 以上の 4 点に関しては, 高寄昇三「市民参加と自治体政策形成」(『都市問題』第 90 号第 2 号, 1999 年) 23-4 頁を参照。
- 14) 野中俊彦・中村睦夫・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ 第 3 版』(有斐閣, 2001 年) 339 - 40 頁。
- 15) 佐藤竺「分権社会・成熟社会の市民参加」(『都市問題』第 90 卷第 2 号, 1999 年) 12 - 3。
- 16) ガバナンス論に関しては, 村松岐夫『行政学教科書・現代行政の政治分析』(有斐閣, 1999 年) 102 - 3 頁参照。

\*参考までに「所沢市ダイオキシン類等の汚染防止に関する条例」を以下に掲げる。

## 第 1 章 総則

### (目的)

第 1 条 この条例は, 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(平成 9 年条例第 12 号)第 6 条第 2 項の規定に基づき, 工場及び事業場における事業活動に伴うばい煙の排出等を規制すること等により, 大気汚染に関し, 市民の健康を保護するとともに生活環境を保全することを目的とする。

### (定義)

第 2 条 この条例において「ばい煙」とは, 次の各号に掲げる物質をいう。

- (1) 燃料その他の物の燃焼又は熱源としての電気の使用に伴い発生するばいじん
- (2) 物の燃焼, 合成, 分解その他の処理(機械

的処理を除く。)に伴い発生する物質のうち, ダイオキシン類(ダイオキシン類対策特別措置法(平成 11 年法律第 105 号)第 2 条第 1 項に規定する物質をいう。)その他の人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがある物質で規則で定めるもの

2 この条例において「指定届出施設」とは, 工場又は事業場(鉱山保安法(昭和 24 年法律第 70 号)第 2 条第 2 項本文に規定する鉱山を除く。以下同じ。)に設置される施設でばい煙を発生し, 及び排出するもののうち, その施設から排出されるばい煙が大気汚染の原因となるもので規則で定めるものをいう。

## 第 2 章 大気汚染に関する規制

### 第 1 節 ばい煙の排出等の規制

#### (規制基準)

第 3 条 規制基準は, 指定届出施設において発生するばい煙等について, 規則で定める。

2 前項の規制基準は, 前条第 1 項第 1 号のばいじん(以下「ばいじん」という。)にあつては第 1 号, 同項第 2 号に規定する物質(以下「有害物質」という。)にあつては第 2 号又は第 3 号に掲げる許容限度又は基準とする。

(1) ばいじんに係る指定届出施設において発生し, 排出口(指定届出施設において発生するばい煙を大気中に排出するために設けられた煙突その他の施設の開口部をいう。以下同じ。)から大気中に排出される排出物に含まれるばいじんの量について, 施設の種類及び規模ごとに定める許容限度

(2) 有害物質に係る指定届出施設において発生し, 排出口から大気中に排出される排出物に含まれる有害物質の量について, 有害物質の種類並びに施設の種類及び規模ごとに定める許容限度

(3) 有害物質で規則で定めるもの(以下「指定有害物質」という。)に係る指定届出施設の設備及び構造並びに使用及び管理について, 指定有害物質の種類並びに施設の種類及び規模ごとに定める基準

#### (指定届出施設の設置の届出)

第 4 条 ばい煙を大気中に排出する者は, 指定届出施設を設置しようとするときは, 規則で定めるところにより, 次の事項を市長に届け出なければならない。

- (1) 氏名又は名称及び住所並びに法人にあつては, その代表者の氏名
- (2) 工場又は事業場の名称及び所在地
- (3) 指定届出施設の種類

- (4) 指定届出施設の構造
- (5) 指定届出施設の使用の方法
- (6) ばい煙の処理の方法

2 前項の規定による届出には、指定届出施設において発生し、排出口から大気中に排出される排出物に含まれるばいじん又は有害物質の量(以下「ばい煙濃度」という。)及びばい煙の排出の方法その他の規則で定める事項を記載した書類を添付しなければならない。

(経過措置)

第5条 一の施設が指定届出施設となった際にその施設を設置している者(設置の工事を行っている者を含む。)であってばい煙を大気中に排出するものは、当該施設が指定届出施設となった日から30日以内に、規則で定めるところにより、前条第1項各号に掲げる事項を市長に届け出なければならない。

2 前条第2項の規定は、前項の規定による届出について準用する。

(指定届出施設の構造等の変更の届出)

第6条 第4条第1項又は前条第1項の規定による届出をした者は、その届出に係る第4条第1項第4号から第6号までに掲げる事項の変更をしようとするときは、規則で定めるところにより、その旨を市長に届け出なければならない。

2 第4条第2項の規定は、前項の規定による届出について準用する。

(計画変更命令等)

第7条 市長は、第4条第1項又は前条第1項の規定による届出があった場合において、その届出に係る指定届出施設に係るばい煙濃度又は指定届出施設の設備及び構造並びに使用及び管理がその規制基準に適合しないと認めるときは、その届出を受理した日から60日以内に限り、その届出をした者に対し、その届出に係る指定届出施設の構造若しくは使用の方法若しくはばい煙の処理の方法に関する計画の変更(前条第1項の規定による届出に係る計画の廃止を含む。)又は第4条第1項の規定による届出に係る指定届出施設の設置に関する計画の廃止を命ずることができる。

(実施の制限)

第8条 第4条第1項の規定による届出をした者又は第6条第1項の規定による届出をした者は、その届出が受理された日から60日を経過した後でなければ、それぞれ、その届出に係る指定届出施設を設置し、又はその届出に係る指定届出施設の構造若しくは使用の方法若しくはばい煙の処理

の方法の変更をしてはならない。

2 市長は、第4条第1項又は第6条第1項の規定による届出に係る事項の内容が相当であると認めるときは、前項に規定する期間を短縮することができる。

(氏名の変更等の届出)

第9条 第4条第1項又は第5条第1項の規定による届出をした者は、その届出に係る第4条第1項第1号若しくは第2号に掲げる事項に変更があったとき、又はその届出に係る指定届出施設の使用を廃止したときは、その日から30日以内に、その旨を市長に届け出なければならない。

(承継)

第10条 第4条第1項又は第5条第1項の規定による届出をした者からその届出に係る指定届出施設を譲り受け、又は借り受けた者は、当該指定届出施設に係る当該届出をした者の地位を承継する。  
2 第4条第1項又は第5条第1項の規定による届出をした者について相続又は合併があったときは、相続人又は合併後存続する法人若しくは合併により設立した法人は、当該届出をした者の地位を承継する。

3 前2項の規定により第4条第1項又は第5条第1項の規定による届出をした者の地位を承継した者は、その承継があった日から30日以内に、その旨を市長に届け出なければならない。

(ばい煙の排出の制限等)

第11条 指定届出施設において発生するばい煙を大気中に排出する者(以下「ばい煙排出者」という。)は、そのばい煙濃度が当該指定届出施設の排出口において指定届出施設に係る第3条第2項第1号又は第2号に定める規制基準に適合しないばい煙を排出してはならない。

2 ばい煙排出者で指定有害物質を排出するものは、指定届出施設に係る第3条第2項第3号に定める規制基準を遵守しなければならない。

3 前2項の規定は、一の施設が指定届出施設となった際にその施設を設置している者(設置の工事を行っている者を含む。)の当該施設において発生し、大気中に排出されるばい煙等については、当該施設が指定届出施設となった日から6月間(当該施設が規則で定める場合にあつては、1年間)は、適用しない。

(改善命令等)

第12条 市長は、ばい煙排出者が、そのばい煙濃度が排出口において第3条第2項第1号又は第2号の規制基準に適合しないばい煙を継続して排出

するおそれがある場合において、その継続的な排出により人の健康又は生活環境に係る被害を生ずると認めるときは、その者に対し、期限を定めて、当該指定届出施設の構造若しくは使用の方法若しくは当該指定届出施設に係るばい煙の処理の方法の改善を命じ、又は当該指定届出施設の使用の一時停止を命ずることができる。

2 市長は、ばい煙排出者で指定有害物質を排出する者が、指定届出施設に係る第3条第2項第3号の規制基準を遵守していないと認めるときは、その者に対し、期限を定めて当該指定届出施設について当該規制基準に従うべきことを命じ、又は当該指定届出施設の使用の一時停止を命ずることができる。

3 前条第3項の規定は、前2項の規定による命令について準用する。

(ばい煙濃度の測定)

第13条 ばい煙排出者で規則で定めるものは、規則で定めるところにより、当該指定届出施設に係るばい煙濃度を測定し、その結果を記録しておかなければならない。

第2節 屋外燃焼行為に関する規制

(屋外燃焼行為の禁止)

第14条 何人も、みだりに、燃焼に伴って著しく大気を汚染し、又は悪臭を発生する物を屋外において焼却してはならない。ただし、規則で定めるところにより燃焼させる場合は、この限りでない。

(警告及び命令)

第15条 市長は、前条の規定に違反して屋外における燃焼行為が行われていることにより、その周辺的生活環境が損なわれていると認められるときは、当該違反行為を行っている者に対し、警告を発し、又は違反行為の停止その他必要な措置をとるべきことを命ずることができる。

第3章 雑則

(環境審議会への諮問)

第16条 市長は、次に掲げる事項を定めようとするときは、あらかじめ所沢市環境審議会の意見を聴かなければならない。これを変更し、又は廃止しようとするときも、同様とする。

(1) 第2条第2項に規定する指定届出施設

(2) 第3条に規定する規制基準

(報告の徴収及び立入検査)

第17条 市長は、この条例の目的を達成するため必要があると認めるときは、大気の汚染を発生させ、若しくは発生させるおそれのある者に対し、必要な報告を求め、又はその職員に大気の汚染が

発生し、若しくは発生するおそれのある工場、事業場その他の場所に立ち入り、必要な検査をさせることができる。

2 前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなければならない。

3 第1項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(規制基準等の遵守義務違反者の公表)

第18条 (省略一筆者註)

(経過措置)

第19条 (省略一筆者註)

(委任)

第20条 (省略一筆者註)

第4章 罰則

第21条 第7条又は第12条第1項若しくは第2項の規定による命令に違反した者は、1年以下の懲役又は10万円以下の罰金に処する。

第22条 第15条の規定による命令に違反した者は、6月以下の懲役又は10万円以下の罰金に処する。

第23条 第4条第1項又は第6条第1項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者は、3月以下の懲役又は5万円以下の罰金に処する。

第24条 次の各号のいずれかに該当する者は、5万円以下の罰金に処する。

(1) 第5条第1項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者

(2) 第8条第1項の規定に違反した者

(3) 第17条第1項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者

第25条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、前4条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して各本条の罰金刑を科する。

附 則

(施行期日)

1 この条例は、平成12年4月1日から施行する。

(経過措置)

2 この条例の施行際現に指定届出施設を設置している者(設置の工事をしている者を含む。)の当該施設については、改正後の第2条第1項第2号の規定は、平成12年9月30日までの間は、適用しない。