

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～

A POLITICAL AND ADMINISTRATIVE ANALYSIS ON CONFLICT MANAGEMENT OF LOCAL GOVERNMENTS: CASE STUDIES OF GENERAL WASTE INCINERATION FACILITIES OF SUGINAMI WARD AND MUSASHINO CITY IN TOKYO

金 今善¹

¹博士（政治学）特別研究員 せたがや自治政策研究所（E-mail:ksms9074@gmail.com）

本稿は、一般廃棄物処理施設の立地をめぐる事業主体・自治体と立地地域との間で展開される、対立・競合する諸利益の調整過程を、自治体行政における「紛争管理」という新たな枠組みを構築して捉え、政治・行政学的に考察したものである。具体的には、杉並区清掃工場建設事例と武蔵野市クリーンセンター建設事例を取り上げ、その決定に至るまでの過程を比較分析した。分析の結果、自治体行政における紛争管理のあり方に影響を与える要素として、紛争当事者の性格（問題意識や信頼の程度等）、住民参加の経験、意思形成の場の特性、政治構造などの知見が得られた。

キーワード：紛争管理、迷惑施設、住民参加、意思決定、アリーナ

1. 本研究の背景と課題

1.1. 自治体行政と紛争管理

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⁴³⁾。

ところで、早くから大森⁴⁴⁾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」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、政策の執行とは、関係する人々の利害に影響を及ぼし、公共あるいは政府の事業推進過程で公衆の利害関係に係る争点をめぐって展開される紛争（以下、「公共紛争」と呼ぶ）を解消し、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⁴⁵⁾。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、社会で発生する公共紛争を統合・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、民間（私人や企業）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することもできる。今日、自治体

行政において「ガバナンス」が強調される所似である。

同様に、近年、本稿の扱う一般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で展開される公共紛争の解決・処理においても、住民の参加と協働、討議の過程を通じた紛争管理が注目されつつある。

1.2. 本研究の課題

「迷惑施設」の立地・建設をめぐる、日本では長らく、住民の理解や協力を得る過程において施設の必要性や安全性を強調し、地域還元施設という形で利益供与するなど、主として専門家や技術官僚がその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傾向が強かった。そこには、住民が参加する余地はほとんど無かった。

しかし、近年は、こうしたテクノクラートの主導する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のギャップを問題とし、それをう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、従来の審議会の委員選任の見直しや会議の公開、直接民主制的な住民投票の導入など、各地で新しい参加の仕組みを求め、模索する動きが広がっている。

にもかかわらず、その当否が非常に明確な形で争点化する事項である用地選定をめぐる意思決定プロセスにおいては、依然として専門家や技術官僚の役割が大きく、審議会や公聴会など実践の「場」は行政から住民への一

方通行の仕組みで、行政があくまで住民の意見を参考にするという点で間接的であることは否めない¹⁶⁾。しかも、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が、これは官僚があらかじめ設定した選択肢への意思表示にすぎず、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。したがって、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だろう。

こうした背景から、近年、ごみ焼却施設や道路など大規模な公共施設の立地・建設をめぐる展開される対立・競合する諸利益の調整過程においては、多様な発議に公益を求めながら、政策過程への一般住民ないしはステークホルダーの参加と協働、討議の過程を通じた紛争管理が求められるようになった。

しかし、日本において用地選定の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、先行研究が薦める住民参加手法によって事業者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立地地域と激しく対立し、紛争が長期化したケースも報告されるなど、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⁹⁾¹¹⁾²⁹⁾⁴⁵⁾。むしろ、用地選定プロセスの政治性を明確にすることが求められているよう。

そこで本稿では、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の用地選定過程において住民参加が実施された2事例を取り上げ、その決定に至るまでの過程を比較分析し、自治体行政における紛争管理のあり方を規定する要素は何かを明らかにしたい。あわせてその結果を踏まえて、住民の参加と協働、討議の過程を通じた紛争管理の意義についてその陥穽も含めて論じることにした。

2. 分析の視点・枠組み

2.1. 「紛争」への政治・行政学的なアプローチ

従来、迷惑施設の立地をめぐる立地地域住民の反対運動(NIMBY=Not In My Backyard)をどう評価するかをめぐるのは、公共の利益を提供する政府の活動を妨害する立地地域の偏狭な利己主義の表出と見る否定的な視点と、立地地域住民の思考方式は合理的で政治的に妥当であり、経済的合理主義に基づいていると主張する肯定的な視点とに二分化されていた。しかし、NIMBYを「地

域エゴ」のように、否定的な視点から捉えてしまうと、事例の解釈や政策提案にあたって住民の抵抗はただ克服すべき対象となり、一方肯定的な視点から捉えると、政策問題解決において住民参加の議論に過度に収斂されてしまう。このようにNIMBYを価値判断の問題として捉えてしまうと、事例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¹²⁾。

これに対して第3の視点は、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⁹⁾⁴²⁾⁴⁴⁾。

このように、NIMBYを社会において必ず生起するという認識にまず立つならば、NIMBYがどのように生起し、そして積極的・消極的な両機能をどのように演ずるのかを事実として観察することができる。しかし、この視点には、「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³⁾」の基本的視点を欠いているように思われる。

そこで本稿では、「紛争管理」を、紛争がその受容限界を超えて悪化または拡大していくことを抑制し、紛争が有益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を通じて、紛争の解消を容易にする過程と捉え、それを政治・行政学的な視点から考察を行いたい。

2.2. 分析の枠組み

(1) 先行研究の検討と本稿の位置づけ

迷惑施設の立地をめぐる紛争に関する先行研究は、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アプローチに大別できる。

以下、NIMBY発生要因とその処方箋の提示という視点から、先行研究を整理すると、まず、迷惑施設の地域社会にもたらす負の側面がそれに対する反対の主な理由であるとし、政府による強力な規制と先占(preemption)、専門家及び技術官僚による技術的合理性、地域住民に対する経済的補償を強調する研究である。例えば、Ducsik³⁰⁾によって命名されたD-A-D(Decide - Announce - Defend)モデルでは、施設の立地による周辺住民へ負の影響は非常に限定的であり、有害廃棄物施設の建設は主として技術的な問題であるから、むしろ専門家及び行政のテクニカルな知識と客観的な基準に基づいて計画・決定すべきであるとしている。日本では、この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場合が少なくない³⁴⁾。

それは、「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るためであろう。

これに対して、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、迷惑施設の立地における費用と便益の非対称性という問題に注目し、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を強調する O'Hare と O'Hare 及び Bacow と Sanderson の研究⁹⁷⁾と、事前的な補償による NIMBY 現象の解決には限界があるため、事前的補償と事後的補償を使い分ける必要があるとし、立地場所・補償内容・補償財源の負担割り当てを組み合わせる方式としてオークション・アプローチを主張する下地の研究¹⁸⁾¹⁹⁾がある。

一方、第二の傾向は、負の側面は施設立地のひとつの課題に過ぎず、むしろ政策の説明責任や不透明性などが、利害調整過程において利害の対立を生じさせているとし、用地選定段階から実質的な住民参加²¹⁾⁴⁶⁾⁴⁷⁾⁴⁹⁾、アドホックな代表者による公開の討議の場の提供³⁴⁾、手続き公正性の確保³²⁾、立地地域住民の視点を加味したプロセスと熟議⁹⁾⁴²⁾⁴⁴⁾等を強調する研究がある。

その他に、事業のリスク認知と事業主体への信頼の重要性を説くリスク・コミュニケーション研究²⁵⁾がある。

しかし、これらの先行研究には、以下のような問題点を指摘することができる。

まず、多くの先行研究が明らかにしているように、事例ごとに紛争を引き起こす原因が、立地選定過程の不透明性、制限的な住民参加など様々であり、それら要因が複雑に相互作用しているにもかかわらず、両者とも、住民反対の特定部分だけを強調することで、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。特に、前者の場合、依然として住民と行政との関係を対立関係として捉え、今日展開されている行政・住民関係の変化（抵抗から協働へ）を軽視している。一方、後者は、手続的公正を強調し、交渉過程を中心に利害当事者間の円滑な合意形成過程に影響を及ぼす要因らの分析に集中している。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。

これに対し、本研究は、迷惑施設の立地をめぐる紛争を、構造的に発生する普遍的な紛争という視点から、仔細に見ると異なるタイプの施設を政治・行政学的な枠組に沿って統一的に考察し、地方自治体の紛争対応戦略とその帰結が紛争当事者の性格や、意思形成の場の特性、政治構造など諸要素の組み合わせによってどのように変化するかを明らかにすることで、この類の紛争に対する

地方自治体の対応に新たな視点を提供するものと思われる。

(2) 分析枠組みの基本構造

本稿の扱う一般廃棄物処理施設は、いわゆる典型的な迷惑施設であって、その特性上、立地地域にもたらされる便益は他の地域ほどは大きくなかったり、せいぜい同程度の公共施設である。それゆえに、その政策形成及び執行過程は、阿部のことばを借りれば、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²⁾。

また、その立地選定においては、既述のように、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合理的意思決定が重視される傾向がある。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生活者としての立地地域住民の環境認識との間のズレがしばしば問題とされる³⁶⁾。

さらに、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委託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、対抗主体の特性や、紛争を取り巻く政治的、経済・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、紛争当事者（＝「アクター」）、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3つの分析視角が相互にどのように影響し合うかについて提示する。

ア. アクター

一般廃棄物処理施設の各種認・許可に係っては市町村が実質的な担当者であり、その立地にかかる問題は極めて地域的・局地的な問題である。そのため、地域的レベルでの各種利害に直接的に、あるいは、間接的に関係する者が考察の中心となる。特に、注目すべきは、アクターの問題意識や行動原理、過去の経験、互いの信頼の度合いなどが紛争解決において重要な意味をもつことである。というのは、これらの要素は利害関係者自らが置かれた状況や文脈によって影響を受け、利害関係者間の相互作用過程に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、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。

また、「迷惑施設＝地元反対」という NIMBY の通俗説とは異なって、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、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」が見受けられる¹²²⁵⁾。これは、かつての廃棄物処理施設の立地交渉が事業者・自治体職員と町内会や地権者等との限られた繋がりの中で進められてきたことに鑑みると、今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意味する。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論点となる場合が少なくない。

イ. 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、技術的緩和、立地場所の移転、容認、設置など）を模索していくアクター間の相互作用過程である。

特に、本稿では、Pondy³⁷⁾の紛争過程論的な視点³⁾に留意しながら、紛争段階を、(a) 紛争の認知及び探索期、(b) 紛争の顕在化、(c) 紛争の解消、(d) 紛争の整理の4段階に再構成し、段階ごとに行われる事業主体・自治体と住民間の相互作用過程に焦点を当てて考察を行いたい。

まず、住民の反対意見を集約的に表すことができるのは、住民運動団体が構成された以後である。そのため、

(a) の段階は、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、いわゆる潜在的な紛争の段階から住民運動団体の構成以前までの時期をさす。この段階では、廃棄物処理施設の設置をめぐる公論化過程を経て、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。

(b) 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団体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の紛争管理や、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の表出が現れる。

(c) 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、利害当事者が互いの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。そしてこの段階では、アクター間の公開的交渉の場としてのアリー

ナが設けられる場合が多い。特に、このアリーナがどのように性格づけられる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。日本では、次第に住民参加の機会が増えてきたものの、決定にはつながらない意見交換の場で終わることが多い³⁴⁾。そこで、現実には、アドホックな代表者による検討の場が作られていることが多い。したがって、意思形成の場の構成において、どのような代表者を選ぶか（＝「代表性」）は重要な要素となる。なお、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にしてゆかなければならない。そしてその「公正性」は、手続きの公正性で判断されることが多い³⁴⁾。

さらに、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、関連情報へ適切なアプローチが可能となるためには、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くかなければならない。すなわち、「透明性」が求められる。

(d) の段階は、事業主体による公式的立場の表明が行われた以後を指す。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論議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が、住民運動団体の内部葛藤のおかげで紛争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て、紛争を持続的に管理しているかどうかを考察する必要がある。

ウ. 構造

構造は、アクター間の相互作用過程を取り巻く外部環境である。これには、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をはじめ、事前相談や住民同意制度、紛争予防措置を定めた条例などのルールや手続き、公害等調整委員会や裁判所など紛争処理機関、政治構造、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る。

特に、本稿が分析対象としている一般廃棄物処理施設の設置に当たっては、多くの都道府県が、そ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」を理由に一定地域の住民の同意書を求めている¹⁵⁾。とりわけ、補助金交付に当たっては、地元住民の同意が不可欠の要件となる。しかし、その住民合意が単に事務手続き上必須のものとされているだけのことであるから、往々にして、当該自治会の長とか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あったという事例も少なくない。

こうした背景から、1997年6月、政府は廃棄物処理法を大幅に改正し、設置許可を申請する者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を添付することが義務づけられた（法8条第3項）。

また、焼却施設及び埋立処分場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）し、関係住民からの意見書（縦覧期間満了後二週間以内）を受理し、生活環境の保全上の見地から市町村長からの意見聴取、専門家からの意見聴取を行うなど、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）。

なお、一般廃棄物処理施設については、裁判所のような司法機関を活用した紛争調整の例も少なく、しかもほとんどの裁判例で住民の請求が棄却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において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を図るよりは、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。

さらに、一般廃棄物処理施設の立地選定過程は、既述したように、「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¹⁷⁾。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¹⁸⁾。これまでの行政側による処理施設の立地の多くが、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要因の一つがここにある。

3. 事例の考察

本稿が取り上げる二つの事例、すなわち東京都杉並区清掃工場建設事業事例と東京都武蔵野市クリーンセンター建設事業事例は、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面で異なっていた。すなわち、杉並区事例は、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、施設の必要性和安全性を主張する官僚たちの主導する行政主導型の意思決定構造のもとで、行政の見解や姿勢が住民の意見や要求より優先されてい

たケースである。一方、武蔵野市事例は、従来からの市民活動を通して培われた市民の主体性が、新たに設けられた市民参加の場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、抵抗と地域エゴを超え、公共の利益を優先したケースである。

3.1. 東京都杉並区清掃工場建設事業事例

(1) 紛争の認知及び探索期

事業推進者である東京都は、当時、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、一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に分散処理政策をとっていた。しかし、各地元での反対運動に会い、焼却場建設計画は膠着状態のまま進展を見せなかった。

こうした中、1966年11月14日、都は清掃工場予定地として杉並区高井戸地区を発表するが、予定地になった周辺住民はすぐさま抗議の活動を始めると共に、「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都側の決定」²³⁾と非難し、議会へ二件の陳情を出しており、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た。

このように、ごみ処理をめぐる状況が逼迫していくなか、賛成派団体から建設促進の請願が杉並区議会と都議会に出された。これにより、都清掃局は清掃協力会などをデコに都内世論をあおる一方、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ることになる。

ところが、このような行政主導の意思決定は、立地候補地にとっては寝耳に水の出来事でも、行政にとっては周到に計画された行動であった。それは、当時の清掃局長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、地元へ余力を還元する」、「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」⁵⁾

このように、事業推進者である都清掃局は、清掃工場を建設する際に起きうる周辺住民の反対運動に対して不定的なイメージが強く、地元の反対をただ克服すべき対象と見ていた。こうした考え方から、当初の計画そのものを既定事実化し、住民に押し続けるといったDAD型意思決定プロセスが堅持されていた。こうした事業主体の対応は、立地地域住民の行政に対する不信感をより深

化させたのである。

(2) 紛争の顕在化

この段階における紛争構造をみると、「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」と）都の対立の他に、江東区との対立（「ごみ搬入反対決議」と「自区内処理原則」）も存在するなど、清掃工場建設をめぐる紛争は複雑な様相を呈していた。

そこで都清掃局は、両者の力関係を考慮しつつ、江東区とは同盟関係を構築すると共に、世論の喚起を通して紛争構造の変更を図ろうとした。すなわち、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、ごみ処理問題に対する市民の世論を喚起することを通して、ごみの分散処理政策を側面的なかたちで推進して行こうとした。ごみ戦争宣言以後、都清掃局が清掃施設見学会など広報活動に積極的に取り組む所以がここにある⁴¹⁾。

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った。たとえば、当時の毎日新聞の世論調査³⁸⁾によると、次のような結果が出ている。

問題1：あなたは杉並と江東区のどちらを支持するのか。

杉並 (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%)

このように、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」への転換を図ろうとしていた江東区は、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直され、「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。

ところが、これは「反対同盟」側の性格、すなわち、閉鎖性とも深く関わる⁵⁰⁾。「反対同盟」は、大きく「地主団」と「住民法闘団」によって成り立っていた。特に、12名の地主の連名で構成されている地主団は、その12名のうち約半数が内藤姓を名乗る地主であり、工場予定地の約七割が本家・分家の関係で結ばれている内藤一族の土地であった。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、町内会を基盤として、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者と自営業者、区議、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。

こうした地縁的、保守的集団としての特性を持つがゆえに、「反対同盟」は、その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、地域の枠を超えることはな

く、広範なネットワークを形成することはなかった。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なかった。それゆえ、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、それを通して「東京ごみ戦争」の展開を主導したのに対し、「反対同盟」側は紛争構造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・メディアなどの動員には無関心であった⁵⁰⁾。

このように、この段階では、前段階と同様に、行政主導型的意思決定と抵抗型の住民運動が貫いていたといえよう。

(3) 紛争の解消

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の行き詰まり状態が続いていた。

そのような中、1972年9月、都からの都区懇談会設置の提案に対して懐疑的な態度を見せていた区側や区議会との合意ができ、都区懇談会は発足の運びとなった。

しかし、都区懇談会の発足は、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」が参加制度として不十分であったからである。

例えば、「都区懇談会」をめぐって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」、と主張する都側に対して、「反対同盟」側は、「①都区懇談会には法的権限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に住民代表ではない、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」として都への不信を募らせていた。

このように、都区懇談会は、選定過程を改め、一般区民の参加と用地選定の基準を明らかにし、その過程を公開した点においては当時画期的な制度であったとはいえ、「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」⁴⁹⁾⁵⁰⁾、という都清掃局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あり、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

二四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…」⁵⁰⁾

こうした住民不在の点がネックとなって、のちの調査項目の策定において住民の最も関心の深い環境問題が入っておらず、そこから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「絶対」反対運動へと先鋭化していった。

一方、都は、「解決のタイムリミット」として江東区に約束した73年9月末が迫ってきた時点で、前時期と同様に、江東区が指示した自区内処理方式を支持すると共に、世論の喚起を通して、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紛争対応戦略により、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「反対同盟」はその方向性を見失っていった。

(4) 紛争の整理

この段階の特徴は、第一に、長い闘争期間をへて無気力になった「反対同盟」が、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い中、「抵抗型」から条件闘争へと軟化させていったことが挙げられる。これにより、裁判所の勧告による和解が成立した以降(1974年5月18)、都清掃局と「反対同盟」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。

第二に、都と「反対同盟」との和解によって「8年戦争」が終わった後、公害規制基準や地元還元施設の内容など和解条項を定めるために成立した「計画建設協議会」

(以下、「協議会」)が住民参加機関として活性化されず、むしろ閉鎖的なものになっていた。それは、「和解」自体が、都と「反対同盟」と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、都清掃局にとって見れば、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により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。例えば、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ことが指摘できる。すなわち、和解成立後、「杉並区広

報」等で清掃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、第三回協議会後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。

こうした両者の思惑によって設けられた協議会は法廷闘争の軸の延長上にあつた。すなわち、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」、「和解条項を守らせる場」となっていた⁵⁰⁾。それゆえに、協議会は、一般住民との密接な関係を保つことのできない限界を持っていた。

3.2. 東京都武蔵野市クリーンセンター建設事業

(1) 紛争の認知及び探索期

当時、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、隣接する住民らから悪臭や騒音などの苦情が強まっていった。これに対して、両市は既存焼却場施設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などの要求に対しては消極的対応でとどまっていた。そこで、事業決定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(=「集約的代弁者」)を持っていなかった富士見焼却場周辺住民らは、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ますます激しくなっていた。

- ・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

こうした状況の中、地元自治体である三鷹市から武蔵野市に対して「焼却場分離」の要求が出るようになり、それによって富士見焼却場をめぐる紛争構造は次第に「富士見焼却場周辺住民 vs 三鷹市+武蔵野市」から「富士見焼却場周辺住民+三鷹市 vs 武蔵野市」へと変わっていった。言い換えれば、地元自治体の「圧力集団」化である。これは、施設周辺住民の政治的動員力が大きい場合、地元自治体は最も住民に近い政府であるだけに、いきおい消極的になる可能性が高いことを示している。

(2) 紛争の顕在化

1973年6月、再度三鷹市側から富士見の離縁状を突きつけられた武蔵野市は、およそ5年後の1978年12月、市営プール地(市有地)をごみ焼却施設用地として選定し、設置に向けて地元説明会(7回)や他市施設の見学会などを行った。

ところが、予定地として知らされなかった市営プール地の周辺住民たちはすぐさま抗議を始め、市議会への陳情はもとより、陳情を積極的に行った人たちが中心になり、1979年2月に、「武蔵野市のゴミ問題を考える会(連絡会)」が構成される。この連絡会は市議会議員への働きかけや署名運動を行い、市議会による予定地の受け入れに歯止めをかけ、徐々に市内の世論をかえていくことに成功する⁴⁵⁾。

こうした中、藤元新市長は、後藤前市長による決定(市営プール地)を事実上「凍結」し、市民参加による用地選定を行うためのクリーンセンター建設特別市民委員会(以下、「建設特別委員会」)を立ち上げ、焼却場建設問題解決の糸口を見出そうとした。

まず、この段階において注目すべきことは、新たな市民参加の場として建設特別委員会の下地を造り上げた「清掃対策市民委員会」(以下、「清対委」)の役割である。

当時、「清対委」(＝学識者や関連市民団体代表など10余名で構成)は三期にわたって活動を行っていた。第一期(1973年3月から1975年3月まで)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、第二期(1975年4月から1978年8月まで)で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ていた。

ところが、前市長は、用地選定は直接に住民間の利害関係を形成するものであるとし、その選定過程から「清対委」を排除した。それは、「設置のタイムリミット」として三鷹市に約束した時期が迫ってきた状況のなかで、住民参加を採り入れた場合、選定まで相当な時間がかかることや、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⁴⁶⁾。

しかし、新市長は、政策立案過程だけへの住民参加の枠組みにおいては合意形成が困難であるとし、「清対委」(第三期：1978年9月から1980年8月まで)に対し、用地選定を行うための新たな市民参加の仕組みやルールづくりについて諮問を行った。そこで諮問を受けた「清対委」は、「(a) 用地選定を含めて市民参加によって決定すべきであり、(b) 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「武蔵野市クリーンセンター建設特別市民委員会要綱案」をまとめ、市長に提言した。そして委員の選定は、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。これにより、行政執行過程にも活動範囲を拡大する形で、建設特別委員会が設置されることになった⁴⁵⁾。このように、市民の参加の場がすでに存在し、参加の実績を持っていることは、後の建設特別委員会における議論のあり方や、そこでの合意形成にとって大きな意義を有することになった。

さらに、注目すべきもう一つの点は、市議会の役割である。市当局とプール地住民が対立している中、市議会は、手続上の問題を理由に、前市長の立地選定に対して承認を保留する議決を行った。これは、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歯止めを掛ける契機となったのである。

(3) 紛争の解消

「清対委」の提言を受けた新市長は、前市長の決定(市営プール地)を事実上「凍結」し、市民参加による用地選定作業を行うために建設特別委員会を立ち上げ、1979年12月から約10ヵ月間にわたって、周辺住民や一般市民、専門家の参加と討議の過程を経て、条件付きではあるが、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。同委員会からの提言を受けた新市長は市営グラウンドを適地として選定し、市議会もこれを承認し、やがて建設工事が始まることになった。

この段階において注目すべきでことは、「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話し合いの場としてアリーナ(＝「建設特別委員会」)が設けられたことである。そして、その運営にあたっては透明性・公正性・代表性を確保するための様々な工夫が試みられた。

まず、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は市民委員会方式によって行われたという点が挙げられよう。とくに、この委員会構成⁴⁷⁾において、直接の利害関係のある住民が初めから参加する形になっていた。そして、議論が空中分解して合意形成に失敗した場合の代替策(市営プール地案の凍結解除)も用意されていた。しかも、10ヵ月期限付きという議論のタイムリミットもかかっていた。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恰子になっていることを示す。

また、会議の全過程と議事録などを全面公開し、広報委員会を中心に委員会の活動を記録した市報(特集号)を全戸に配布するなど、PRにも積極的に努めていた。さらに、第五回から第八回までは専門委員によって勉強会が設けられ、ごみ問題に関する情報や知識を委員の間で共有することが試みられた。こうした勉強会という仕掛

けは用地選定プロセスにおいて手続き的公正性を高めていたと考えられる。

また、当時、環境影響評価が制度化されていなかったにもかかわらず、環境アセスが積極的に機能するように、建設特別委員会内に小委員会を作り、専門家だけでなく、一般市民の参加も得ながら、調査項目の策定がなされた。なお、その調査項目の検討に当たっては4つの候補地(=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)間の比較評価を行う方式を採用することで、各委員の主観を避け、用地選定の公正さと客観性を確保しようとしていた⁴⁵⁾。

このように、アリーナにおける透明性・公正性・民主性を確保しようとした市当局の取組みは住民との合意形成に大きな影響を及ぼしたと考えられる。このことをあえる住民は次のように回顧している。

「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、私たちに、民主的な手続をふんで、やり直してもなおここしかないのだったら、受け入れるという覚悟が必要であった」⁴⁵⁾

このように、この段階では、透明性・公正性・民主性を見据えた意思形成の場(=「建設特別委員会」)の構築とその運営を通じて、市当局と周辺住民との関係が「抵抗型」から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」に発展していくことになった。

これは、「討議の場」が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最終的な政策決定に辿り着いたのか、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、いっそう深く結び付いていることを示している。

(4) 紛争の整理

「建設特別委員会」からの答申が出るや、再び市営総合グラウンド周辺住民からは、「多数に押し切られた」として反対の旗を掲げ続ける町会もあり、紛争は完全に終息していなかった。

こうした中、市は、81年になるや、地元団体に建設への同意を求めて説得を続けることになった。それは、3月9日までに地元住民の同意を取りつかない限り、クリーンセンター建設に対する国庫補助金申請の時期を1年遅らせてしまうことになり、そうなれば83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った。

そこで、市当局は、1981年度着工を前提とし、まず、市営総合グラウンドの周辺住民の二団体(緑団地自治会、吉祥寺北町五丁目町会=「武蔵野市のごみ問題を考える連絡会」)と、以下のような合意書を取り付け、国の補助金を得るための作業を始めた。

「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保留する」²²⁾

その後、市長や幹部は、答申後も最後まで反対し続けていた緑町三丁目自治会に対しても説得しつづけることで、ついに1983年9月末に両者の間で合意を取り付けた。その後、地元3団体には迷惑料が交付された。

このように、市当局による市営総合グラウンド周辺住民への説得と経済的補償を通じて、地元団体からの合意が得られることとなった。

その後、1982年7月からクリーンセンター工事が開始され、1984年10月に稼働することになった。同時に、市は、建設地周辺住民の権利と利益を守り、クリーンセンター及び周辺のまちづくり計画、建設、運営に関する基本的かつ重要な事項を審議するために、住民、専門家、行政職員で構成する新しい委員会「武蔵野クリーンセンターまちづくり委員会」を発足させた。続いて、クリーンセンターが本格稼働に入った段階で、代表的な地元の3グループ住民と「武蔵野クリーンセンター運営協議会」が作られ、センターの運営状況の監視、広報活動、環境整備や福祉の増進のための活動を行うことになった。

これは、継続性、持続可能性といった視点からすると、住民参加は施設を建設するだけではなく、住民が主体的な責任感をもってその後もそれを守り、チェックしていくことこそが重要であることを示している。

4. 総合的考察

以上、一般廃棄物処理施設の立地をめぐる2つの紛争事例を取り上げ、その意思決定過程を考察した。

以下では、本稿の提示した分析枠組みを用いて、両事例を比較分析し、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検討を行いたい。

(1) 主体レベル

ア. アクターの性格（問題意識や信頼の程度等）

杉並区の場合、清掃工場用地決定における一連の住民参加は紛れもなく抵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。住民はそのために組織され動員されたのである。一方、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、不定的なイメージが強く、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し、手続きだけを進めていた。

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。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⁾ものであり、また、そのプロセスに対しても、「…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³⁾であるとして強い不信を抱いていた。

このように都区懇談会は、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「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。

このように、杉並区の事例では、住民と行政との強い相互不信が最後まで改善されないまま、施設の必要性和安全性を主張する官僚たちの主導する行政主導型の意味決定構造のもとで、行政の見解や姿勢が住民の見解や姿勢より優先されていた。

イ. 住民参加の経験

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参加に対してかなりの懸念を抱いていた。それゆえに、住民側に十分な情報を開示せず、市民参加の試みは回避され、手続きだけが進められていた。こうした行政当局の初期の不手際は周辺住民の反対運動につながったのである。

ところが、用地選定にあたり「何らかの市民参加方式を取り入れる」ことを公約し、当選された新市長は、市民参加の仕組みづくりにあたり、以前から市に設置されていた「清対委」に原案策定を要請した。そして建設特別委員会では、前市長によって提案され凍結となった市営プール地を選定する過程において候補にのぼって

た4つの公有地を俎上にのせられた状態から議論をスタートさせた¹⁾。なお、市営プール地は当然この4候補地の一つに含まれているので、建設特別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、その「凍結」が解除されることとされた。

このように、武蔵野市において建設特別委員会が、用地選定という困難な課題から議論を進められたのは、先行する「清対委」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、「清対委」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。それゆえに、建設特別委員会での議論のゆり戻しが生じなかったのである⁴⁾。

このような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）や市民の主体性は、新たに設けられた特別市民委員会においても効果的に活かされ、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った。

このように、武蔵野市の事例では、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と比べると、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。

(2) アリーナレベル

ア. アリーナの特性（代表性、公正性、透明性）

武蔵野市の場合、建設特別委員会の委員構成において、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、採択においては三分の二以上の投票と、三分の二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（80年9月末まで）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、廃棄物処理施設の建設に関する技術的専門性の高い情報については、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た⁴⁾。

このように、住民の参加の場として「建設特別委員会」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。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。

このことは、杉並区の「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。

このように、アリーナがいかに性格付けられるかは、参加するアクターを限定し、アリーナ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のである。

イ。「熟議の場」とその限界

ところが、建設特別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、「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」との不満が寄せられた。

その背景⁴⁵⁾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。そのため、市営プール地時の地元、すなわち緑町三丁目(241世帯)、緑町団地(1,019世帯)、吉祥寺北町五丁目(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。そしてこれら三地区には、それぞれ住民団体が組織され、「建設特別委員会」にプール地委員、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五丁目自治会(=連絡会)もプール地委員として1名の委員を「建設特別委員会」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。そのため、「建設特別委員会」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。

これは、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を生む可能性もあり²⁹⁾、熟議を行う少数者による統治に道を譲る結果にならないとは限らないことを示している⁴⁾。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、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。

(3) 構造レベル

ア. 他の行政体からの独立性の有無

杉並区は、問題発生の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「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」⁴⁵⁾とも関わる問題として捉えることができる。即ち、武蔵野市においては、クリーンセンター建設をめぐる政策過程が、三鷹市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されていたため、東京都の存在が無視できない。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た。要するに、武蔵野市の場合、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、杉並区の場合、都知事・都清掃局—杉並区—住民という三層構造であった。両事例における住民との関係密度の濃さは決定的に違っていた。

イ. 政治構造：首長と議会の関係

杉並区の事例における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、清掃工場の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きていない。例えば、次の杉並区選出都議員6名の都区懇談会への参加に対する統一見解をみると、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うかがえる。

「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」²³⁾

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。

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…」²³⁾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⁵⁰。

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。

5. 含意

以上、様々な論点が存在する迷惑施設の立地をめぐる二つの紛争事例を題材として、自治体対住民の多元かつ多層的な交渉・調整の相互作用を政治・政策過程論的アプローチから分析を行った。その結果、迷惑施設の立地をめぐる行政主導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視点とのギャップを取り除き、住民の参加・協働を通じた紛争管理が十分に機能する条件としては、多様な主体が「参加」・「提案」するような仕組みの定着化が必要となる。すなわち、杉並区の事例に見られるように、住民の参加を、施策を実施する上で起きる（あるいは起きた）問題を回避する上で有効な手段として用いるのではなく、問題に対する互いの認識を深めるために、必要な情報が適切に利害関係者に伝達されるとともに、利害関係者の多様な意見が適切に形成・反映されていく仕組みが形成されなければならない。武

蔵野市の事例に見られるように、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。

しかし、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入れるだけでは、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信頼の度合い、その時々の方針や一般情勢の変化、外的な影響力などによって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。そのため、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」³³である。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²⁰。

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して、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。両事例が示しているように、この学習過程において、意思決定の場である市民委員会が「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」に発展するかが鍵である。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よう。

最後に、両事例は 30～40 年前のもので、環境アセスメント制度ができる前の事例であるなど、立地選定手法が大きく変化してきている現在、両事例の分析からの示唆がそのまま現代の各地に適用できるかという点については、おそらく多くの疑問と批判があるだろう。

本稿は、必ずしも焦点を当てられてきたとは言えない、迷惑施設の立地・建設をめぐる政策過程の諸問題について、最近注目されているガバナンスの視点から政治・行政学的に考察した数多くない研究であり、市民の参加と協働、熟議を通じた参加型の紛争管理の可能性とその限界を示唆したという点において、一定の意義を示し得たのではないかと思う。また、本稿の議論の中から、こうした参加型の紛争管理が十分に機能する条件とは何か、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、という課題も明らかになったと思う。両事例は、少し古いとはいえども、こうした諸問題に対して今なお多くの示唆を与えていると思われる。

参考文献

- 1) 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』熊本大学法学会, 第 100 号.
- 2) 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』第 65 巻, 第 1 号, 108—120.
- 3) 今村都南雄 (2007) 『官庁セクショナリズム』東京大学出版会.
- 4) 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—」年報政治学会編『年報政治学—55 年体制の崩壊—』岩波書店, 215-231.
- 5) 大住広人 (1972) 『ごみ戦争』学陽書房.
- 6) O'Hare, Michael, (1977). "Not on My Block You Don't: Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation", *Public Policy*, Fall 25 : 407—458.
- 7) O'Hare, Michael, Lawrence Bacow, and Debra Sanderson, (1983). *Facility Siting and Public Opposition*, New York : Van Nostrand.
- 8) 大森彌 (1979) 「政策」日本政治学会編『政治学の基礎概念』岩波書店, 130—142.
- 9) 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.
- 10) 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—」『NIRA 政策研究』総合研究開発機構, 第 16 巻, 第 2 号.
- 11) 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.
- 12) 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編『法学会雑誌』第 45 巻, 第 1 号, 313—370.
- 13) ——— (2007) 「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)」首都大学東京・東京都立大学法学会編『法学会雑誌』第 47 巻, 第 2 号, 195—228.
- 14) ——— (2007) 「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)」首都大学東京・東京都立大学法学会編『法学会雑誌』第 48 巻, 第 1 号, 207—255.
- 15) 北村喜宣 (2007) 「同意制条例」『自治総研』地方自治総合研究所, 第 345 号.
- 16) 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.
- 17) 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.
- 18) 下地真樹 (1999) 「近隣迷惑施設と負担・便益の帰着」神戸大学大学院経済学研究会『六甲台論集—経済学編—』神戸大学, 第 46 巻, 第 1 号, 77—96.
- 19) 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—』神戸大学大学院経済学研究会, 第 47 巻, 第 1 号, 76—85.
- 20) 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』中央大学, 第 107 巻, 第 1・2 号, 263—293.
- 21) 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』福島大学地域創造支援センター, 第 14 巻第 1 巻, 3—13.
- 22) 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.
- 23) 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.
- 24) ——— (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.
- 25) 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』.
- 26) 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.
- 27) 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『現代政治のパースペクティブ—欧州の経験に学ぶ—』法律文化社.
- 28) 千葉正士 (1976) 「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.
- 29) 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』第 10 号, 131-144.
- 30) Ducsik, D.W., (1983). "Planning and The Environment : Toward a New Role for Government in the Decision Process", in O'Hare, Michael, Lawrence Bacow, and Debra Sanderson, *Facility Siting and Public Opposition*, New York : Ven Nostrand Reinhold Company : 6—7.
- 31) 内藤祐作 (2005) 『高井戸の今昔と東京ゴミ戦争』明るい生活社.
- 32) 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—」『日本都市計画学会学術研究論文集』第 37 回, 295—300.
- 33) 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』駒澤大学, 第 19 号,

- 105-172.
- 34) 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, 41-60.
- 35) 瀬尾潔・高橋富男・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, 72-93.
- 36) 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.
- 37) Pondy, Louis R., (1967). "Organizational Conflict: Concepts and Models", *Administrative science Quarterly*, vol.12, no. 2, 296-320.
- 38) 本間義人 (1973) 「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, 234-243.
- 39) 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』自治体問題研究所, 1973年10月, 第125号.
- 40) McAvoy, Gregory E., (1999). *Controlling Technocracy: Citizen Rationality and the Nimby Syndrome*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- 41) 丸山仁 (2004) 「環境政治の新世紀へ—グリーン・ポリテイクスの方へ」畑山敏夫・丸山仁編著『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.
- 42) Munton, Don., (1996). "Introduction: The Nimby Phenomenon and Approaches to Facility Siting", in Don. Munton(ed.), *Hazardous Waste Siting and Democratic Choice*, Washington, D. C.: Georgetown University Press: 11-12.
- 43) 森田朗(1998) 『現代の行政 (第三版)』放送大学教育振興会.
- 44) Rabe, Barry G. (1994). *Beyond Nimby: hazardous waste siting in Canada and United States*, The brookings institution.
- 45) 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.
- 46) 寄本勝美 (1983a) 「ごみ処理施設をめぐる紛争への住民関与と行政対応」『環境情報科学』第12巻, 3号, 16-23.
- 47) 寄本勝美 (1983b) 『事例・地方自治 清掃』ほるぷ出版.
- 48) 寄本勝美編著 (1987) 『現代のごみ問題』中央法規.
- 49) 寄本勝美 (1989) 『自治の現場と「参加」—住民協働の地方自治—』学陽書房.
- 50) 寄本ゼミナール (1977.4) 「参加と地域政治をめぐる『ごみの政治学』」『地域開発』第151号, 36-45.
- 51) 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.
- 52) 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
- 53) 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.
-
- i.) Pondy (1967) 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, 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) の五段階に分類している.
- ii.) 例えば, 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, 町会単位で延べ1300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, 地域別の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.
- iii.) 廃棄物処理施設の設置及び運営に関わる事務を携わっていた関係者への聞き取り調査によると, 時間的な制約, 成熟していない市民の参加意識, 処理施設に関する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る (2006年8月16日, G市環境部清掃課長M氏へのインタビューより).
- iv.) 実際に, 4候補地の住民団体からは, 計11名の委員が参加することになった. そのうち, 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. 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 (「市報むさしの」No.876, 1980.6.10).

A POLITICAL AND ADMINISTRATIVE ANALYSIS ON CONFLICT MANAGEMENT OF LOCAL GOVERNMENTS: CASE STUDIES OF GENERAL WASTE INCINERATION FACILITIES OF SUGINAMI WARD AND MUSASHINO CITY IN TOKYO

Guemseon KIM¹

¹Ph.D. (Political Science), Special Researcher, Setagaya Institute for Local Government Policy (E-mail:ksms9074@gmail.com)

This paper analyzes mutual benefits of the waste disposal control process from the political and administrative views by focusing on opposing opinions between the local government and the residents in a surrounding area regarding the location of a general waste disposal facility. Particularly, taking the examples from Musashino Clean Center and Suginami Waste Incineration Plant, we show a comparative analysis of the process leading up to these decision-makings. As a result of the analysis, several main factors which can affect local government's conflict managements were found, such as individual characters of disputing parties, resident's participation performances, the character of decision-making arenas, and political structure.

Key words: *conflict management, troublesome facility, residents' participation, decision-making, arena*