

所沢市の産業廃棄物問題と環境行政

——自治体環境行政の現状と課題——

宗像 優

1. はじめに
2. 産業廃棄物問題発生の背景
3. 産業廃棄物問題をめぐる政策過程
4. 所沢市の環境行政
5. 環境行政と市民参加
6. おわりに

1. はじめに

現在、世界の至る地域で、環境問題が深刻化している。それは、産業が高度に発達し、生活様式の多様化が著しい現代社会にあって、環境汚染物質が大量化・複雑化し、環境破壊の原因も多様化していることに一因がある。その結果、単に生態系だけでなく、人体一生命にまでその影響が及び、さらには、国境のみならず世代をこえて危害の拡大する可能性が指摘されている。

そして、現代の環境問題の中でも、とりわけ廃棄物¹⁾をめぐる諸問題が、解決されるべき大きな課題の一つとなっている。われわれが社会活動を営む場合には、必ず“ごみ”が排出され、しかもそれは、大量生産・大量消費を前提としている現代の社会・経済システムの下においては、「大量廃棄」という形となって排出されているからである。

たとえば、わが国における産業廃棄物の現況をみると、全国の産業廃棄物の総排出量（2001年度）は、前年度に比べ約600万t（1.4%）減少したものの、約4億tにも上っている。これ

は、全国の一般廃棄物の総排出量（2001年度5,210万t）の約8倍である。産業廃棄物の最終処分量（2001年度）は約4,200万tと前年度より減少し、とくに建設廃棄物については、1995年度の4,100万tから2002年度の700万tへと大きく減少している。しかし、産業廃棄物の最終処分場²⁾の残余年数（2000年度）は、全国平均3.9年、首都圏においては1.2年と、逼迫した状況にある。また、産業廃棄物の不法投棄件数（2002年度）は934件で、5年ぶりに1,000件を下回る一方、投棄量は約32万tと前年度を上回っている。このように、産業廃棄物をめぐるわが国の状況は、現在、危機的なものである³⁾。その結果、産業廃棄物をめぐる諸問題が全国で多発しており、たとえば香川県豊島や北東北3県での不法投棄事件は、われわれの記憶に新しい⁴⁾。

また、おもに廃棄物の焼却処分によって発生するダイオキシン⁵⁾は、大気や土壌などを通して人体に蓄積され、その結果、発ガン性、肝臓障害、催奇形性、受胎率の低下をもたらすといわれている⁶⁾。その危険性については、1960年代のベトナム戦争で使用された枯葉剤による被害、1976年にイタリアのセブソで発生した農薬工場爆発事故をはじめ、わが国内でもすでに指摘されていたものの、しかし、本格的な対応がなされないまま1990年代に入り、たとえば大阪府能勢町や茨城県龍ヶ崎市で廃棄物処理施設周辺から高濃度のダイオキシンが検出されるなど、

全国各地で大きな社会問題となったのである⁷⁾。

このように、環境問題は、いまやローカルな活動に端を発して、グローバルな影響を及ぼす性質のものとなっている。そこで、環境問題に対処するには、地域での活動が重要である。すなわち、地方自治体の取組みが、環境問題の解決に向けて欠かせない。事実、わが国において、高度経済成長期と時を同じくして発生した公害問題にいち早く取り組んだのは、地方自治体であった。そして、現代の「大量廃棄型社会」にあって、廃棄物の中間処理施設や最終処分場の確保および管理、有害物質の排出抑制、さらには、資源の有効利用などの問題が全国各地で生じている現在、いわゆる“ごみ”をめぐる問題は、地方自治体における重要な政策争点の一つであると同時に、行政と市民がともに協力して取り組むべき重要な政策課題となっている。

そうした中で、実際、廃棄物問題をめぐる地方自治体の取組みに対して、市民の側から積極的に働きかけることによって、問題の解決を図ろうとする動きが生じている⁸⁾。たとえば、1990年代初頭以降、埼玉県所沢市北部の「くぬぎ山」一帯に集中する産業廃棄物焼却処理施設から発生する煙害や悪臭に苦しむ市民は、所沢市に対してたびたび抗議し、その対策を求めた。そして、産廃焼却炉から高濃度のダイオキシンが検出されるや、市民運動は、ますます活発化した。当初、市民は、産業廃棄物の焼却により生じる被害の除去、産廃処理施設の操業停止を訴えていたが、その後、学習会の開催などを通じて、単に産業廃棄物とダイオキシンの問題のみならず、ひろく環境問題全般について問題提起を行った。さらに、市民独自のダイオキシン削減計画や環境基本計画を作成するなど、「政策提案型」の市民運動を展開し、環境政策過程への参加を積極的に求めた。

一般に、行政と市民との関係は、行政の側が

市民参加に積極的か否か、市民の側が政策過程への参加に積極的か否かで、4つの局面に分類され、現在では、市民参加に積極的な自治体と消極的な自治体の間で二極分解が進んでいる⁹⁾。所沢市では、産業廃棄物とダイオキシン問題をめぐる政策過程において、市民の参加要求が高かったにもかかわらず、行政の側はそれに消極的あるいは形式的な姿勢に終始し、行政サイドと市民との関係は必ずしも良好なものではなかった。

今日、地方自治体の環境行政においては、行政のアカウントビリティ、政策過程の透明性、そして、実質的な市民参加の保障がきわめて重要である。所沢市の場合、近年、行政側と市民との関係に変化の兆しがあらわれるなど、環境政策過程において一定の前進がみられる。そこで、本稿では、所沢市における産業廃棄物とダイオキシンをめぐる問題を事例として取り上げ、環境問題をめぐって行政と市民が展開する政策過程を、国内各地の先進事例やドイツの自治体の事例も視野に入れて検証し、地方自治体における環境行政の現状と課題を考察する¹⁰⁾。

2. 産業廃棄物問題発生の背景

埼玉県南西部に位置する所沢市は、「トトロの森」¹¹⁾で有名な狭山丘陵や平地の雑木林など、武蔵野台地の面影を残す自然豊かなまちである。同時に、所沢市は、東京都心部から30km圏内に位置し、交通の便もよいため、とくに高度経済成長期以降、東京一極集中に伴って首都圏のベッドタウンの一つとして注目を集め、都内および近県からの流入人口が増加した。2004年現在では、約33.7万人が生活する首都圏近郊の都市である。

所沢市北部の川越市、狭山市、三芳町の3市1町にまたがる地域には、「くぬぎ山」と呼ば

れる一帯がある。くぬぎ山一帯は、江戸時代に川越領主柳沢吉保によって開墾が奨励された土地—「三富新田」として有名であり、現在、埼玉県の史跡にも指定されている。

1990年代初め、くぬぎ山一帯の農家の中には、バブル経済のあおりを受けて高騰した固定資産税や相続税を払えなくなり、雑木林を手放すところがあった。くぬぎ山は、所沢市東部の関越自動車道所沢インターチェンジからも近く、しかも、雑木林に囲まれ周囲から目立たないという立地条件のため、産業廃棄物の焼却・破碎施設など中間処理施設を建設するべく、くぬぎ山一帯の多くの土地は、産業廃棄物処理業者によって買収された。こうして、当該地域には、1990年頃からトラックによっておもに建設廃材が持ちこまれ、不法投棄や野焼きが行われるようになった。以後、その量・回数ともに増大し、その結果、くぬぎ山一帯は煙が充満し、灰が降り積もった¹²⁾。

いったん産廃処理施設が建設されるや、その周辺の土地は、他の用途に利用できなくなった。くぬぎ山周辺には、産業廃棄物の中間処理施設が集中し、1998年12月には、川越市、狭山市、新座市、三芳町に届けられている産廃処理施設だけでも47社64炉にも及び、届出のなされていないものも合わせれば、その数は相当数にのぼった(図1)¹³⁾。

産業廃棄物処理施設は、単にくぬぎ山周辺にだけ建設されているのではない。関越自動車道所沢インターチェンジ周辺では、すでに1980年頃から建設されはじめ、1990年代半ばには、許可対象焼却施設については20以上、積替保管施設については、小規模な施設から大規模な施設まで無数に点在する状況にあった。各施設では、産業廃棄物が山積みになれ、野焼きや小型焼却炉などから排出される煙が頻繁に目撃された。また、産廃処理施設が川沿いにある場合も多く、

廃水による影響も心配された¹⁴⁾。

産業廃棄物の中間処理施設がくぬぎ山一帯に集中した要因としては、上記の地理的条件に加えて、埼玉県自体が廃棄物の流入を規制していなかったことがあげられる。埼玉県における産業廃棄物の移動状況をみると、1992年度に首都圏から埼玉県に流入した産業廃棄物量は、年間476.9万tにも及び、その81.7%が東京都からの流入である。この流入量は、同じ首都圏の千葉県や神奈川県などと比べてもきわめて多く、その数値は、全国的にみても突出していた¹⁵⁾。

他方、埼玉県から県外への産業廃棄物の流出状況をみてみると、東北地方が67万t、群馬県が22万t、神奈川県と茨城県がそれぞれ16万t、千葉県が9万tで、合わせて130万tとなっている。ここに、建設廃材などの産業廃棄物がおもに東京都から埼玉県内に持ち込まれ、焼却や破碎などの中間処理によって減量化された後に、東北地方など県外の最終処分場に運び出されている構図がみて取れよう¹⁶⁾。

こうした中で、1999年3月、「埼玉県県外産業廃棄物の適正処理に関する指導要綱」が策定された。埼玉県は、建設系廃棄物が県外から県内へ持ち込まれる際に、地域ごとに事前に届出を指導する「事前協議制度」を導入し、流入規制をはじめたのである。その成果もあって、環境省の1999年度の首都圏産廃移動状況調査によれば、中間処理目的で埼玉県に流入する首都圏産廃は368万tで、たしかに以前より減少した。しかし、その量は、産業廃棄物流入量が2番目に多い神奈川県(147万t)の2倍以上であった。そして、所沢周辺地域への届出件数は、県内他地域の半数以上(2000年度6,525件中3,849件、2001年度5,797件中3,217件)を占めていた。つまり、首都圏からの産業廃棄物をもっとも多く受け入れている埼玉県の中でも、くぬぎ山地域に大量の廃棄物が流入していたのである¹⁷⁾。

こうして、くぬぎ山一帯では、産業廃棄物の焼却炉が集中的に稼動することによって、豊かな自然が減少するだけでなく、土壌や大気が汚染された。その結果、くぬぎ山周辺のみならず、風向きによっては所沢市内の住宅街においても高濃度のダイオキシンが検出されるようになったのである。

3. 産業廃棄物問題をめぐる政策過程

1990年代に入り、くぬぎ山周辺に住む市民が、悪臭や煙害など産業廃棄物の焼却処理に伴う苦情を、所沢市や埼玉県、さらには警察や埼玉県西部環境管理事務所にたびたび訴えたところ、1994年に至ってようやく埼玉県は、当時の廃棄物処理法では規制対象外であった簡易小型焼却炉の建設を産廃事業者に指導するなど、野焼きの規制をはじめた。しかし、小規模な施設が増加したものの、産業廃棄物の処分量は減るところかかえて増大したため、悪臭と煙害がさらに深刻化し、事態は一向に改善されなかった¹⁸⁾。

こうした事態に対して、くぬぎ山周辺の市民は、行政側に苦情・抗議を行うだけでなく、地域環境や生活環境を自ら守るため、研究者や専門家を招いて産業廃棄物問題に関する学習会を自主的に開催した。そして、これをきっかけとして、「きれいな空気をとりのどす会」(以下、とりのどす会と略す)が発足し、それ以降、所沢市北部や東部において、環境問題に取り組む数多くの市民団体が活動をはじめた。市民団体は、産廃事業者と直接交渉しつつ、所沢市や埼玉県、国に対して、市民の健康調査や環境調査、県外からの産廃搬入規制を要望したのであった¹⁹⁾。

1995年1月、とりのどす会が摂南大学の宮田秀明教授にくぬぎ山周辺の土壌調査を依頼した

ところ、同年12月に調査結果が公表され、くぬぎ山一帯や所沢市北部および東部における高濃度のダイオキシン汚染の実態が明らかにされた。すなわち、ダイオキシン濃度の最大値は、くぬぎ山の焼却炉跡地の焼却灰で4,300pgTEQ/g²⁰⁾、焼却炉の周辺土壌で218pgTEQ/g、野焼き後の土壌では500pgTEQ/gであった。また、くぬぎ山の南側、約2km離れた中新井地区(所沢ニュータウンなど1万人以上の人口集中地区)で185pgTEQ/g、約4km離れた所沢市役所近くの航空記念公園でも80pgTEQ/gものダイオキシンが検出されたのであった²¹⁾。

この結果を受けて市民団体は、1996年5月、埼玉県公害防止条例に基づいて、産業廃棄物処理業の許認可権限を持つ県に対してダイオキシン調査を請求した。埼玉県は、市民団体からの抗議を受けた形で、ダイオキシン汚染実態調査費の補正予算を組み、くぬぎ山周辺地域の大气と土壌のダイオキシンの測定・調査を実施したのである。

しかしながら、宮田教授の調査結果と埼玉県の調査結果を検討した市民団体は、県に対して不信感を募らせた。それは、宮田教授がダイオキシンの発生源を特定し、調査地点を選んでダイオキシン調査を行ったのに対して、県の調査の場合、年2回のダイオキシン類大気環境濃度測定による年平均値での評価に終始し、発生源は特定されず、しかも、宮田教授の調査結果よりもすべて低い値が出ていたからである。そのため、正確で信頼できるデータと、それを客観的に評価できる体制づくりが求められた²²⁾。

一方、市民団体からの強い要望を受けて、1995年12月、ダイオキシン問題が、所沢市議会の一般質問においてはじめて取り上げられた²³⁾。その後1996年6月には、全会派が参加する環境対策特別委員会(以下、環境特別委員会と略す)が設置され、同委員会が中心となってダイ

オキシンの対策に関する条例案の検討が進められた。当時まだ国レベルでダイオキシンの法規制がなされていない状況²⁴⁾で、市長は、近隣自治体との共同歩調を取りたいとの思惑をもっており、条例制定に消極的であったという。そのため、環境特別委員会内では、条例に規制値を盛り込むことに対して検討が必要であるとの意見が存在していたものの、同委員会が中心となって条例制定作業が行われ、1997年3月に「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」が制定されたのである。本条例は、国の法規制に先行して制定されたわが国初のダイオキシンの対策条例であり、その点で一定の評価がなされる。しかし、環境特別委員会が条例の早期成立をめざしたこともあり、罰則規定のない、市、市民および事業者の責務規定を中心とした、いわゆる「理念条例」とどまっていた。なお、本条例は、所沢市ではじめての議員提出条例である²⁵⁾。

本条例では、市長に対してダイオキシン類等規制計画の早急な策定が義務づけられていたため、具体的なダイオキシンの排出規制の策定は、保健所長（行政）、埼玉県産業廃棄物協会会長（事業者）、医師会長、JA 所沢市組合長、市民団体などの15名で構成される「所沢市ダイオキシン類等規制計画策定審議会」（以下、策定審議会と略す）にゆだねられることとなった。しかし、およそ1年間の審議の後に出された答申では、市民の要望したきびしい排出基準は明記されず、その内容は、単に国の基準に追随したものであった²⁶⁾。

このような状況の中で、ダイオキシン問題の解決をめざして設立された市民団体「さいたま西部・ダイオキシン公害調停をすすめる会」（以下、すすめる会と略す）は、1998年12月に産廃事業者47社と埼玉県を相手取り、焼却炉の操業停止および環境調査を求めた公害調停を起

こした。そして、その第1回目の話し合いが、1999年7月に行われた。公害調停の申請人となったのは4,024人で、当日は、申請人代理人である4人の弁護士をはじめ、申請人101名が出席した。被申請人側からは、埼玉県の環境関係の課長・職員など9名と代理人弁護士、ならびに被申請人企業25社の関係者や代理人弁護士が出席し、調停委員（3名）は、埼玉県の公害審査会から選出された。所沢市周辺の土壌から高濃度のダイオキシンが検出されたと発表されてから、すでにおよそ4年が経過していたが、この時はじめて産廃事業者と県、市民の三者が同じテーブルについたのであった。当日は、市民が調停申立ての理由を説明し、産廃処理施設の密集するくぬぎ山地域に住む主婦ら3人が、焼却炉の煙による生活環境への影響、子供の健康への不安を訴えた²⁷⁾。

第1回話し合い終了後、すすめる会の前田俊宣事務局代表は、「住民と業者、行政が一堂に会し、話し合いの第一歩を踏み出した」とこれを評価した。一方、産廃事業者の一人は、「住民の言い分は一方的すぎる。我々の焼却灰に含まれるダイオキシン濃度がかなり低いことは、県の調査でも明らか」と述べて、「住民が指摘するように土壌のダイオキシン濃度が高いとしたら、住民が出す生活ゴミを長年燃やしてきた市の清掃工場の灰が降り積もったためだ」、「産廃焼却炉よりも、自治体の清掃工場から大量のダイオキシンが出ている。家庭ゴミの分別が徹底されていないことこそ罪悪だ」などと語った²⁸⁾。

また、すすめる会は、単に公害調停を起こすのみならず、国、県および市に対して要望書を提出すると同時に、産業廃棄物の排出企業や、市長、市議会および県議会選挙での候補者各々に対して公開質問やアンケート調査を実施し、その結果を集計・公開した²⁹⁾。さらに、すす

める会は、改善の兆しのみえないダイオキシン被害の現状をふまえた、よりきびしいダイオキシン規制計画の策定を行政側に対して訴えるのと並行して、産業廃棄物の総量規制や排出基準の設置、事前協議制の導入、塩ビ（ポリ塩化ビニールおよびポリ塩化ビニリデン）の回避、廃棄物の減量化・資源化の推進、ダイオキシン関連税の導入、排出者責任の明確化など、具体的な提案を盛りこんだ「ダイオキシン類削減計画市民案」を作成し、所沢市に提出した³⁰⁾。

このような市民団体の活動に対して、所沢市は、1997年7月、市当局と市民、市民団体が協力して国や埼玉県に対してダイオキシンに関する法規制を求めるために、50団体によって組織された「ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議」（以下、市民会議と略す）を発足させた。代表者会議（各構成団体の代表者により組織された会議）、幹事会（代表者会議が承認した20名以内の幹事により組織された会議）、部会（要望部会と啓発部会の2部会）から構成された市民会議のおもな活動は、ダイオキシン問題に関する啓発活動と要望活動であった³¹⁾。市民会議は、学習会や講演会の開催、啓発ビデオやポスターの作成、視察や見学会の実施など啓発活動を行い、また、1997年9月から2000年2月までの間に、国や県に対して5回にわたって要望書を提出するなど、ダイオキシン問題の解決に向けた活動を行った³²⁾。

そして、策定審議会からの答申および市議会のダイオキシン対策特別委員会（1998年6月設置）からの提言を受けて、1999年3月には、全国ではじめて産業廃棄物焼却施設のダイオキシン排出量を罰則付きで規制する条例、すなわち「所沢市ダイオキシン類等の汚染防止に関する条例」（以下、ダイオキシン規制条例と略す）が制定され、同年10月に施行されるなど、所沢市のダイオキシン対策において、一定の前進が

みられた。

しかしながら、市民会議の中核をなす団体は、市、自治会、商工会議所、JA所沢、医師会、婦人連合会、PTA連合会などいわゆる既成団体であって、しかもその議長は、ダイオキシン問題が深刻化する中で自らリーダーシップをほとんど発揮していないとみなされていた所沢市長であった³³⁾。また、市長の諮問機関「所沢市環境審議会」の審議会委員20名のうち、民間団体の枠は7つであったが、その7団体とは、商工会議所やロータリークラブ、商店街連合会などであった。当時市内には、環境問題に取り組む多様な市民団体が存在し、活動していたにもかかわらず、そこからはまったく採用されず、しかも、市民公募枠は2名のみであった。結局、環境審議会のメンバー構成は、市当局の意向に近いものが多数を占めたため、ダイオキシン問題にいち早く取り組んでいた市民団体の意見や要望が採り入れられる余地はほとんどなく、市民会議は、行政主導で市民不在、形式先行の組織であったときびしく批判された³⁴⁾。

しかも、市が市民会議を発足させた矢先の1997年9月、所沢市西部清掃事業所の煙突から、国の基準をはるかに上回る高濃度のダイオキシンが検出されたというデータを市が隠していたことが発覚した³⁵⁾。また、市は、この時期に、所沢市東部清掃事業所の老朽化に伴う東部クリーンセンターの建設を計画したが、建設予定地周辺では、絶滅危惧種であるオオタカの営巣が確認されていた。そのため、多くの市民団体が東部クリーンセンターの建設に反対していたものの、結局、所沢市は、東部クリーンセンターの建設計画を実行に移したのであった。

このように、環境行政に市民団体の意見が反映される余地が小さかったこと、ダイオキシン調査結果のデータ隠しや東部クリーンセンターの強行建設など市当局への不信感の増大、そし

て、ダイオキシン規制条例の内容への不満により、市民会議に参加していた市民団体の多くは、当該条例の可決された当日に市民会議を退会した³⁶⁾。市民会議の構成団体数は、2001年3月の解散時には38団体にまで減少した³⁷⁾。

4. 所沢市の環境行政

以上述べたように、所沢市においては、産業廃棄物とダイオキシンの問題をめぐって、市民から度重なる苦情・要望・提案があったにもかかわらず、行政側はそれに十分に対応していなかったといえる。その結果、くぬぎ山一帯の焼却炉は操業を続け、その間に被害は深刻化した。そこで次に、当時所沢市の最大の政策課題であった産業廃棄物問題やダイオキシン問題を中心に取り上げて、環境問題に対する市の姿勢および市の具体的対応を検討する。

所沢市は、環境基本条例（1997年3月制定、同年4月施行）に基づく環境基本計画の策定の際に、環境審議会に加えて、市民や事業者の意見を直接的に反映させる目的で「所沢市環境基本計画市民懇話会」（以下、懇話会と略す）を、産業廃棄物とダイオキシン問題にゆれる最中の1997年5月に発足させた。懇話会は、学識経験者2名、公募による市民11名、その他市長が必要と認めたもの7名の計20名から構成された。公募による市民の枠は、懇話会の構成人数の過半数をこえていたものの、それは、市内の11地区から1名ずつの選出であった。環境基本計画は、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため策定されるもの（所沢市環境基本条例、第9条）であることから、その策定にあたって、産業廃棄物やダイオキシンの問題だけが扱われるわけではない。しかし、産廃処理施設の存在しない地区からの公募者の中には、当時の喫緊の課題であった産業廃棄物とダイオ

キシンをめぐる問題に対して、必ずしも関心の高くないものもおり、さらに、学識経験者や「その他市長が必要と認めたもの」の中には、市民の側ではなく、むしろ行政側の立場に立つ発言を繰り返すものもいたという³⁸⁾。

このような人選に対して、産業廃棄物とダイオキシン問題に取り組んでいた市民団体の不信感は増大し、ここからも、この問題に対する市の消極性が浮き彫りにされた。こうして作成された所沢市環境基本計画素案は、所沢市の環境特性をいかしたものではなかった。この計画素案の内容に不満を募らせた市民団体は、独自に環境基本計画市民案を作成し、それを市当局に提案したのであった。結局、市民案の内容も多少考慮された形で1999年3月に策定された「所沢市環境基本計画」は、平凡な内容にとどまった³⁹⁾。

ここで、所沢市環境部ダイオキシン対策室（当時）が2002年3月に発行した『所沢ダイオキシンレポート』（以下、レポートと略す）を通じて、所沢市のダイオキシン問題への姿勢を検討してみたい。このレポートは、所沢市が「いかにダイオキシン問題と向き合ってきたのか」⁴⁰⁾を記したもので、この問題に対する市当局の取組みを総括したものといえる。

まず、くぬぎ山一帯は行政境に位置しており、産業廃棄物の焼却施設が所沢市の行政区域外にも設置されていたこと、市には産業廃棄物焼却施設に関する行政権限がないこと、ダイオキシンに関する情報はきわめて少なく、科学的知見がほとんどなかったこと、さらには、当時ダイオキシンを規制する法律や環境基準が存在していなかったことなどから、所沢市当局が対策を講じることは非常にむずかしい状況にあった旨が記されている⁴¹⁾。たしかに、産業廃棄物処理施設の設置許可権限は県知事にあり、産業廃棄物問題に対する市町村の権限は限られている。

しかも、この問題に対して一市だけで対応することには、当然限界もあった。そうした中で、所沢市当局も何ら対策を講じてこなかったわけではなかった。

たとえば、市当局内では、ダイオキシン問題に対応する組織が新設された。「庁内ダイオキシン類削減対策連絡会議」が1997年6月に設置され、同年11月には庁内最初の部署として市長を本部長とする「ダイオキシン対策本部」、さらには、ダイオキシン対策に全庁をあげて取り組みその一本化をはかるため、環境部内に「ダイオキシン対策室」が、各々設置された。その後1999年4月には「ダイオキシン対策室」の体制が強化され、そして、2002年4月に「ダイオキシン対策室」が課内室として改組され、それは現在、「環境クリーン部環境対策課ダイオキシン対策室」となっている⁴²⁾。

また、市当局は、1996年1月、近隣自治体に呼びかけて、所沢市、川越市、狭山市、三芳町から構成された「行政境に集中する産業廃棄物の処理に係る大気汚染問題の3市1町調整会議」を設置し、各地方自治体間で連携を図ることを試みた。その結果、埼玉県と3市1町によるくぬぎ山周辺部での産業廃棄物の不法処理の取締りおよび所沢市独自のパトロールが、同年8月より開始された。さらに、大井町を加えた3市2町の首長が連名で、1996年9月に埼玉県知事に対して、また同年11月には国（厚生省、環境庁）に対して要望書を提出し、排出基準の法制化などダイオキシン対策の早期実施を求めた⁴³⁾。

そして、ダイオキシンに関する市民の疑問や不安に対して、各分野に精通した3名の専門家が相談員として専門的観点から回答する「ダイオキシン相談員事業」も、1998年6月から2001年3月まで行われた⁴⁴⁾。

だが、レポートにおいて、1991年は所沢市に

おけるダイオキシン問題の「前兆期」と位置づけられ、それ以降、1995年が「勃発期」、1996年が「混乱期」、1997年が「結束期」、そして1998年以降が「能動期」とされているものの、レポートをみる限り、市が「自主的に」調査を開始したのは、1993年である⁴⁵⁾。このことは、前兆期のはじまる1991年からおよそ2年間、産業廃棄物の焼却施設から生じる被害に対して市が自主的に対応してこなかったと解される。しかもその後、1994年、1995年に至っても産廃問題に具体的に取り組んだ形跡はみられず、1996年に至りようやく対策が講じられるようになった。その間、市民や専門家から度重なる要望があったにもかかわらず、市当局は、約5年間ほとんど対策を取ってこなかったのである。

しかも、ベトナム戦争（1962—1972年）での枯葉作戦による被害やカネミ油症事件（1968年）、イタリア・セブソ事件（1976年）、アメリカ・ラブキャナル事件（1978年）など、ダイオキシンの人体に及ぼす影響に関する情報は、実際の甚大なる被害とあわせて、すでに数多く存在していた。また、廃棄物焼却炉からダイオキシンが検出された事例も1983年には報告され、厚生省もその調査研究を行っていた。1990年代初頭以降、産業廃棄物問題解決に向けた市民からの度重なる苦情、抗議、要望が所沢市に寄せられた際、調査研究や国・県への働きかけなど、市として迅速かつ積極的に対応できることがなかったわけではない。環境問題に対しては、事後的ではなく、未然防止の観点からの取り組みがきわめて重要であり、このことは、四大公害などわが国の公害・環境行政の歴史を振り返っても明らかである。とくに、ダイオキシン被害に対して多くの市民が怯え、また風評被害⁴⁶⁾が広がる中で、行政側が市民の声に真摯に耳を傾け、市民に対して説明責任を果たし、行政と市民が一致団結してこの問題に取り組んでいく姿

勢を即座にあらわすことが必要であった。

しかしながら、問題の発生状況とそれの与える人体への影響、市民の要望に対する所沢市の対応、ダイオキシン類削減計画および環境基本計画の制定過程や内容を鑑みるに、市当局による対策はあまりにも遅かった。しかも、市民の意向が十分に反映され、実効性のある環境対策が取られていたともいいがたい。

市民団体が市の対応に強い不信感をあらわすなど、産業廃棄物とダイオキシン問題をめぐる政策過程において、行政側と市民団体との関係が必ずしも良好なものではなかったのは事実であった。その原因は、何よりも、所沢市当局のアカウンタビリティ、政策過程の透明性、公正性の低さにあったといえる。その意味で、所沢市の環境行政は、いわゆる「民主性」を欠いていたといわざるをえない⁴⁷⁾。そうした中で、市のダイオキシン対策の軌跡を記したレポートは、年表やデータなど、不十分ながらもまとまっているので参考にはなるものの、全般的に、所沢市の被害者意識と、事後的で対症療法的な対策の成果が記されているのみで、対策が後手に回ったこと、アカウンタビリティが低かったこと、市民参加への消極的姿勢に対する反省がみられなかった点は否めない。

なお、先にみたとおり、所沢市において環境基本条例が制定されたのは、1997年3月のことである。全国を見渡せば、その名称はさまざまであるが、すでに1971年には「神奈川県良好な環境の確保に関する条例」や「千葉市環境保全基本条例」などが制定されている。北村喜宣氏によれば、この時期は環境基本条例制定の第1期とされ、その後1988年以降1993年の環境基本法制定に至る時期が第2期、そして、環境基本法制定を受けてから現在に至るまでが第3期と分類されている⁴⁸⁾。これに従えば、所沢市の環境基本条例制定は、第3期にあたる。もちろ

ん、環境基本条例制定の時期だけで地方自治体の環境行政の姿勢を判断することはむずかしく、そもそも条例の内容自体が評価されるべきであろう。だがしかし、所沢市が比較的早い時期から環境問題に対して積極的あるいは先進的な姿勢をみせていたとはいいいがたいといえる。

このように、所沢市の環境行政に対して多くの問題点が指摘されている中で、産業廃棄物とダイオキシンをめぐる問題は、現在、ようやく解決の方向に向かっていくといえる。たとえば、1999年度より2年間実施された「廃棄物焼却施設撤去推進事業」を受けて、産廃事業者はくぬぎ山から順次撤退し、産廃処理施設の数も激減している。そして、国、埼玉県、地元自治体が連携してくぬぎ山の自然再生を図るため、「くぬぎ山自然再生事業」が計画され、2002年7月には第1回くぬぎ山自然再生計画検討委員会が開催されるなど、着実に取組みははじまっている⁴⁹⁾。さらに、2002年12月より強化されたダイオキシンの新基準の適用や、事業所用小型焼却炉撤去費補助事業、家庭用小型簡易焼却炉の無料回収事業の実施もあり、ダイオキシン濃度は低減している⁵⁰⁾。

こうした中で、環境問題に対する市当局の姿勢に近年若干の変化があらわれているようにみえる。たとえば、1990年代以降に策定された市の総合計画⁵¹⁾を取り上げて比較してみると、「所沢市総合振興計画（中期基本計画'91～'95）」および「所沢市総合振興計画（後期基本計画1996～2000）」において、環境に関する計画は、目次上では第2部の分野別計画の第2章「緑豊かな快適で安全なまちづくり—生活環境の整備—」におかれているにすぎない。ちなみに、第1章は都市基盤の整備にあてられており、これは、計画作成当時の重要施策であったと思われる⁵²⁾。

もちろん、目次あるいは項目の最初にあげら

れているものが、必ずしも政策上の優先順位が高いことを示しているわけではなからう。しかし、その後2001年に発表された「第4次所沢市総合計画（2001～2010）」の枠組・構成を概観すると、まちづくりを進めるための施策の基本方針を示す「基本構想」において、「まちづくりの目標」として真っ先に「緑豊かな ゆとり・うるおいのあるまち（都市環境の保全・創出）」があげられており、そして、基本構想を実現化する「前期基本計画（2001～2005年）」においても、第1章に「緑豊かな ゆとり・うるおいのあるまち（都市環境の保全・創出）」と記されている⁵³⁾。

このように、1990年代以降に策定された総合計画の構成上の変化は、市の環境政策が〈都市基盤整備型〉から〈環境重視型〉へと移行しつつあることの一つのあらわれとも認識されうる。なお、所沢市は、2000年2月に、環境マネジメントシステムに関する国際規格ISO14001の認証を取得している。

5. 環境行政と市民参加

現在の大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会においては、事業活動のみならず、市民の日常の活動によっても自然・環境に対して大きな負荷が与えられている。つまり、市民は、いまや環境問題における被害者であると同時に、他方で加害者自身となっている。このように、環境破壊が市民の側からも生じている現在、この問題に対処するためには、行政と企業のみならず、市民（団体）も含めた多様な主体間でのパートナーシップ、あるいは協働の手法による取組みが不可欠である。そのために、環境政策過程への市民参加が欠かせない。

高橋秀行氏によれば、「市民参加」は、その内実に応じて、「形式的参加」、「諮問的参加」、

「部分的参加」、「実質的参加」に類型化され、そして、実質的参加はさらに、「役割分担型」、「ワークショップ型」、「市民自主運営型」に分類される。

すなわち、「形式的参加」とは、条例素案や計画素案など（以下、総称して「素案」と記す）の作成に市民がまったく、あるいはほとんどかかわっていない場合、つまり、素案の取りまとめ作業が事務局やコンサルタント、環境審議会など、ごく限られた関係者の間で独占される場合のことであり、これはもっとも参加度が低い。また、全員あるいは一部公募による環境市民会議や市民委員会、市民ワーキング・グループなど（以下、総称して「環境市民会議等」と記す）が素案の作成段階から条例や計画づくりに携わる際に、事前に事務局やコンサルタントがそのたたき台を用意し、環境市民会議等がそれをもとに検討する場合を「諮問的参加」と呼び、環境市民会議等がたたき台なしに素案の作成にあたる場合を「実質的参加」という。さらに、諮問的参加と実質的参加との間の過渡的な形態として、素案の一部の作成を環境市民会議等にゆだねる手法の場合を「部分的参加」という⁵⁴⁾。

そして、実質的参加の「役割分担型」とは、環境市民会議等が課題を設定し、それを反映した素案を行政が作成するなど両者の役割が明確に分かれている場合のことで、「ワークショップ型」とは、環境市民会議等や事務局などの職員、コンサルタントなどがまさにワークショップ形式により素案を作成していくものである。「自主運営型」は、環境市民会議等が事務局などの職員やコンサルタントなどのサポートをうけつつも、調査や資料収集を行い、素案の文章なども自ら作成する形態のことである⁵⁵⁾。

また、同氏によると、地方自治体の環境行政において、市民参加に積極的な自治体と消極的

図2 市民と行政のミスマッチ

		市		民	
		参加要求 強い		参加要求 弱い	
行政	市民参加 に積極的	実質的参加・協働・ パートナーシップ (高い水準の均衡)	ミスマッチ (行政の側の仕掛け次第で 市民意識の底上げ可能)		
	市民参加 に消極的	ミスマッチ (市民案・市民プランが 行政施策に反映されない)		形式的参加 (低い水準の均衡)	

出典：高橋秀行『市民主体の環境政策（下）』（公人社，2000年），191頁。

な自治体との間で二極分解が進んでおり，地方自治体の対応と市民の側の対応によって，次のように類型化される。すなわち，行政側が市民参加に積極的で市民側でも参加要求が強く参加の受け皿がある場合（実質的参加・協働・パートナーシップ），これとは反対に，行政側が市民参加に消極的で市民や市民団体も参加に消極的な場合（形式的参加），さらに，行政側が市民参加に積極的だが市民側の参加への関心が低い場合，および，市民や市民団体の参加要求は高いが行政側が市民参加に消極的な場合である。後者二つは，「ミスマッチ」状態と名づけられている（図2）⁵⁶⁾。

実際，環境政策過程において実質的な市民参加の手法を用いる地方自治体は，いくつか存在している。たとえば，環境基本条例策定にあたって，公募者全員を参加させるなど，市民参加の実践として大いに評価されている北海道伊達市の場合，先の高橋氏の分類においても「実質的参加（役割分担型）」に分類されている⁵⁷⁾。

北海道西南部に位置し，人口約3.6万人の伊達市は，1970年以降北海道伊達火力発電所の建設をめぐって争われた伊達環境権訴訟や，1989年7月に「ごみの有料化」を全国ではじめて実

施した自治体としても有名である。伊達市環境基本条例（1999年施行）策定の際に設立された「伊達市環境市民会議」（以下，伊達市民会議と略す）の市民公募枠は，当初3名の予定であったのが，結局応募者全員（20名）を採用することとされた。このような環境市民会議への公募者全員を採用する試みは，全国ではじめてのことであった。そして，20年近く火力発電所建設反対運動の中心的役割を果たし，1991年には「環境を守る会」を設立した，いわば行政側と長らく対立関係にあった人物が伊達市民会議の座長を務め，行政と市民の側の間に立ってその調整につとめた⁵⁸⁾。

環境基本条例の素案作成の段階から行政と市民がともにかかわることが制度的に保障されていたため，伊達市民会議は，単に環境基本条例の素案を提案するだけで終了するのではなく，庁内の検討会議の作成した素案を逐一チェックし，行政とともに検討し，修正しあって条例素案を策定したのであった。すでに北海道では，1994年に札幌市が，1996年には北海道が各々環境基本条例を制定していたものの，伊達市の事例は，環境権が環境基本条例の本文中に明示的に規定される（伊達市環境基本条例，第

3条) など内容面もさることながら、従来の関係とは異なった行政と市民の新しい形の協働作業として注目されている⁵⁹⁾。

また、1994年に環境基本条例制定に向けた市民の直接請求がなされ、同条例案が1995年に可決された東京都日野市(人口約17.1万人)の場合、同条例に基づく日野市環境基本計画(1999年策定)の素案づくりが公募枠への応募者全員(109人)を採用して行われた。日野市の事例も、環境基本条例および環境基本計画の策定過程が市民主導でなされ、その内容も環境の保全を市民の権利として規定する(日野市環境基本条例、第3条1項)など先進的であることから、高い評価が与えられている⁶⁰⁾。上記の類型では、「市民自主運営型」に分類されている⁶¹⁾。

一方、ドイツ環境援助財団が主催する自治体コンクールで「自然・環境保護における連邦首都」(1992年)に選ばれたドイツ南西部に位置するフライブルク市(人口約20万人)も、行政、市民(団体)、企業が協働して環境問題に取り組んで成果をあげている事例として参考となる⁶²⁾。

フライブルク市では、環境に調和したまちづくりめざして、単に環境政策上の一つの領域だけでなく、都市開発政策や自然エネルギー推進政策、廃棄物抑制・リサイクル政策、さらには市街地への自動車抑制政策など多様な領域において、総合的かつ一体的な環境政策が展開されている。しかも、環境意識の高い市民と環境NGO、そしてそれらの支持を受けた環境政党が行政に対して環境問題への積極的な取組みを求め、他方、行政の側も市民の要求に十分応え、市民や環境NGO、さらには企業と協力することによって、効果的な環境政策が推進されている。その結果として、環境先進都市として評価を高めてきた点は注目してよい。最近の取組みとしては、市フォーボー地区における環境負荷

の少ないコミュニティ再生プロジェクトが関心を集めている⁶³⁾。フライブルク市は、先の分類に従えば、自治体が市民参加に積極的で市民側でも参加要求が強く参加の受け皿がある場合、つまり、「実質的参加・協働・パートナーシップ」に分類されよう。

振り返って、所沢市における産業廃棄物とダイオキシン問題をめぐる政策過程を検討すると、市民側からの積極的な働きかけがあったにもかかわらず、行政側は市民からの度重なる要望に対して十分に応えず、終始市民との対話に消極的な姿勢を示してきた。そのため、産業廃棄物ならびにダイオキシン問題が判明した当初から長い間、市当局と市民との関係は必ずしも良好なものではなく、市当局が示したアカウンタビリティ度は低かった。また、所沢市における市民参加の様態は、人数的にも構成的にも形式的なものでしかなかった。所沢市のこれまでおかれていた状況は、高橋氏の類型に従えば、市民の参加要求が高いものの、それに対して行政の側は消極的という「ミスマッチ」に分類される⁶⁴⁾。

このように、所沢市では、環境政策過程において、実質的な市民参加に基づいた取組み方は、不十分であったといわざるをえない。なお、日経産業消費研究所の行政革新度調査(2004年度)によれば、所沢市の「市民参加度」は「CCC」(9段階の評価のうち、上から7番目)と低く、その評価は、前回調査(2002年度)と変わっていない。「透明度評価」では「BB」と9段階のうち上から5番目にすぎず、しかも前回調査の「BBB」よりも評価が下がっている。この調査からも、所沢市の市民参加度ならびに行政透明度が高いとはみなされえない⁶⁵⁾。

しかしながら、近年、「市民不在の環境行政」との度重なるきびしい批判を踏まえて、所沢市の環境政策過程において、ようやく市民参

加の手法が採り入れられるようになっている。それは、先にみた総合計画における市当局の姿勢の変化とも期を一にしている。たとえば、「第4次所沢市総合計画基本構想（2001～2010）」の「後期基本計画（2006～2010）」（2006年3月策定予定）の素案づくりのために、「市民委員会」が設置され、その活動は、2004年7月以降、ワークショップ形式ではじまっている（2005年3月まで計5回の予定）。この市民委員会は、7つの班に分かれ、公募市民（70名、1班10名）、進行役（7名、各班1名）、進行補佐（政策企画課、1人2班を分担）、庁内策定部会（関連各課）より構成され、事務局は、政策企画課とコンサルタント会社が担当している。市民委員会で策定された素案は、「政策会議」（助役を委員長とする部長級の会議）で議論され、その後、学識経験者など20名以内の委員で構成される「総合計画審議会」（市民公募実施の予定）での審議を経て市長に提出されることとなっている⁶⁶⁾。

また、所沢市の運輸部門での省エネルギー対策について検討するために、公募市民（約30名）と行政、事業者がワークショップ形式で参加する「省エネ市民検討会議」がある。すでに2004年8月以降その活動ははじまっており、同年12月まで計5回開催される予定となっている⁶⁷⁾。

さらには、筆者もその一員として参加している「環境まちづくり会議」がある。2004年10月から2005年2月まで、計5回開催される予定の同会議は、所沢市の環境について学ぶ場を設け、広く環境全般に関する課題を整理することを目的としている。公募による市民と行政、コンサルタントがワークショップ形式で議論し、会議で出された意見は、所沢市環境基本計画改定（2005年度）の際に、参考とされることとなっている。

このように、近年、所沢市の環境行政にも、変化の兆しがあらわれてきているといえる。だが、市民委員会での第1回全体討議において、市民委員会と政策会議、総合計画審議会との関係、位置づけを問う質問が出されたように、市民（会議参加者）サイドからは、市民の意見が総合計画にどこまで反映されるのかなど、市民参加の実効性を疑問視する声もあがっている⁶⁸⁾。所沢市の環境行政において、ようやく協働の視点からの取り組みがはじまったものの、その活動内容如何によっては、それが「形式的」なものにとどまってしまう可能性も否定できない。

市民参加は、単に市民公募枠を設置する、市民公募枠が多い、あるいは公募枠を従来よりも増加するなどの形式を整えるだけで事足りるわけではない。むしろ、それは、市民参加を実現したという行政側にとっての既成事実づくりの口実としかかなりえない。その意味で、この「市民委員会」や「省エネ市民検討会議」、「環境まちづくり会議」が、はたして斎藤博所沢市長が1991年の就任以来掲げてきた「あなたが主役のまちづくり」のモットーを環境行政に十分にかせるかどうか、つまり、実質的な市民参加が保障あるいは実現されるのかどうかの試金石となると思われる。「第4次所沢市総合計画基本構想（2001～2010）」の目標の一つである「分権型社会とパートナーシップ」実現のためにも、行政・企業・市民（団体）など多様なアクターによる水平的な協働のよりいっそうの前進が求められる。

6. おわりに

環境行政への市民参加の重要性は、繰り返し指摘されているところであり、それはすでに多くの地方自治体において実践されている。しか

しながら、その内実は千差万別で、行政側がそれに消極的、あるいは、形式的な姿勢に終始している場合も少なくない。

従来、行政側は市民を、廃棄物処分場などいわゆる迷惑施設が近所に設置されることに反対する無責任な「NIMBY(Not In My Backyards)」主体とみなし、一方、市民の側は、行政に対して不信感を募らせることが多く、環境政策過程において行政側と市民側は対立しがちであった。そして、たとえ両者が同じテーブルについたとしても、いわゆる「総論賛成・各論反対」の議論の中で、実りある話し合いが行われてこなかったきらいがある。

しかし、環境問題は、もはや一つの主体だけで解決できる性質のものではない。所沢市や伊達市、日野市、そしてフライブルク市の事例をみてもわかるように、環境行政を展開する場合には、行政側と市民側が対立をこえて、平等な「パートナー」として一致協力して問題の解決にあたること、すなわち、環境政策過程にかかわる多様なアクターがともに対話し、互いに信頼しあい、協働することがきわめて重要であることが認識される。

このような行政と市民との協働の実現は、行政側の姿勢、すなわち、行政（首長）が市民とどのような関係を築こうとしているのか、行政側が市民を効率的な政策形成の阻害要因とみなさずに、市民を信頼できるかどうかにゆだねられているといえる。市民は、いわゆる「素人」の感覚を行政にもたらずであろうし、また、市民の中には、たとえば、環境 NGO/NPO を主催あるいはそれに参加・活動している人たち、研究者やジャーナリスト、民間企業での幹部クラス、あるいは、各分野でリーダーシップを発揮しうる能力を持つものなど、行政部内には存在しない多様な「スペシャリスト」も存在しているため、市民と行政による協働の場を設けるこ

とは、行政側にとっても多様な人材を登用する、あるいは多様な意見を吸収するための大きな機会ともなろう。

一方、市民の側も、いわゆる「反対のための反対」をする、あるいは「地域エゴ」を丸出しにした NIMBY として振る舞うのではなく、代替案あるいは政策の提示能力を身につけることが求められている。こうして、行政と市民がともに共通の課題に取り組み、議論を交わす過程を通じて、市民は、充実感や達成感を得る、あるいは自治体のおかれている状況を理解することもあろう。行政の側も、積極的に情報を提供すると同時に、市民の声に真摯に耳を傾けることが必要である。この過程を通してお互いの信頼関係が構築され、さらには、市民への啓発活動へとつながっていくと思われる。

その場合、多様なアクターによる協働の実現は、自治体環境政策過程における行政の役割あるいは存在を小さくしていくことを意味するものではない。それどころか、今後行政の果たす役割はますます重要となっていく。なぜなら、今日では、行政は、環境政策過程における多様なアクターが各々適切な役割を果たすよう導く重要な責任を担っているからである。つまり、行政の役割は、それらの間での「調整機能」へと変容することが期待されており、いふならば、多様なアクター間での仲介役としての役割の見直しである。いずれにせよ、自治体環境行政においては、市民の存在が第一義的に考慮され、行政は、市民に対して十分に納得のいくアカウントビリティを果たさなければならない。そのためには、実質的な市民参加が保障された透明性・公正性のある政策過程の展開がいつそうまたれる。

付記) 本稿は、2004年度日本政治学会研究会、分科会「自由論題」における報告

「環境問題をめぐる政策過程——所沢市の産業廃棄物問題を中心に——」（2004年10月3日，札幌大学）に補正，加筆を行ったものである。

- 1) 周知のとおり，廃棄物は，「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下，廃棄物処理法と略す）において，一般廃棄物と産業廃棄物とに分類されている。同法によれば，一般廃棄物とは，産業廃棄物以外の廃棄物と定義されており，具体的には，おもに家庭から排出される生ごみや粗大ごみ，オフィスから出る紙くずなどである。産業廃棄物とは，工場や事業所など事業活動に伴って生じる廃棄物のことで，廃棄物処理法および「廃棄物処理法施行令」（以下，廃棄物処理令と略す）において，燃えがら，汚泥，廃プラスチックなど19種類が定められている（廃棄物処理法第2条および廃棄物処理令第2条）。
- 2) 廃棄物処理には，減量化・安定化・無害化・資源化を目的として行われる焼却・破碎・選別・脱水などの「中間処理」と，埋立てなどの「最終処分」がある。産業廃棄物の処理施設には，廃プラスチック類処理施設，産業廃棄物の最終処分場，およびその他の産業廃棄物の処理施設で廃棄物処理令により定められるものがある（廃棄物処理法，第15条）。廃棄物処理令では，産業廃棄物の焼却施設など16種類の中間処理施設および最終処分場が定められている（廃棄物処理令，第7条）。
- 3) 環境省編『平成15年版環境白書』（ぎょうせい，2003年），154-155頁，環境省編『平成16年版環境白書』（ぎょうせい，2004年），109-110，114-115頁，環境省編『循環型社会白書（平成16年版）』（ぎょうせい，2004年）50-53，67-74頁。
- 4) 廃棄物の不法投棄については，さしあたり，環境省編・前掲註(3)『循環型社会白書』の序章「循環型社会構築の障害とその克服に向けて——不法投棄の現状と対策について——」を参照せよ。また，田口正巳『「ごみ紛争」の展開と紛争の実態——実態調査と事例報告——』（本の泉社，2003年）では，全国各地の廃棄物問題をめぐる紛争の事例が紹介されている。

- 5) ダイオキシンとは，一般に，ポリ塩化ジベンゾ-パラジオキシン（PCDD）とポリ塩化ジベンゾフラン（PCDF）という化合物を意味しており，正確には，ダイオキシン類と称されるが，本稿においては，ダイオキシンと表記する。また，コプラナーポリ塩化ビフェニル（Co-PCB）を含めてダイオキシンという場合もある。なお，ダイオキシンの中でも，2，3，7，8四塩化ダイオキシンは，青酸カリの1万倍の毒性を持つといわれている（宮田秀明『よくわかるダイオキシン汚染——人体と環境を破壊する猛毒化学物質——』（合同出版，1998年），同『ダイオキシン』（岩波新書，1999年），参照）。
- 6) なお，動物の生体内に取りこまれた結果，内分泌系（ホルモン）に影響を及ぼす化学物質は，外因性内分泌かく乱化学物質（いわゆる「環境ホルモン」）と呼ばれている（日本化学会編『ダイオキシンと環境ホルモン』（東京化学同人，1998年），2-8頁，化学物質安全情報研究会編『環境ホルモンの問題とその対策』（オーム社，1999年），参照）。1996年に公開された『奪われし未来』において，有機塩素化合物，ノニルフェノール，DTT，クロルデンなどの化学物質によって，野生生物だけでなく，人体へも影響が及ぶ可能性が指摘されている。人体への影響としては，男性の精子数の減少，女性の乳がん罹患率の上昇などがあり，野生生物への影響には，ワニの生殖器の奇形，ニジマスなど魚類の雌性化，鳥類の生殖行動の異常などが指摘されている（Theo Colborn, Dianne Dumanoski, John Peterson Myers, *Our Stolen Future*, [New York, 1996], シーア・コルボーン，ダイアン・ダマノスキ，ジョン・ピーターソン・マイヤーズ著，長尾力・堀千恵子訳『奪われし未来 増補改訂版』（翔泳社，2001年），参照）。
- 7) さしあたり，川名英之『検証・ダイオキシン汚染』（緑風出版，1998年），参照。
- 8) たとえば，産業廃棄物処理施設の設置をめぐって，岐阜県御嵩町（1997年6月）や岡山県吉永町（1998年2月），宮城県白石市（1998年6月）で，住民投票が実施されている。産業廃棄物行政と市民参加について，さしあたり，大橋光雄『廃棄物処理施設をめぐる問題の争点と住民の立場』（産業と環境）24巻12号

- (1995年), 北村喜宜『自治体環境行政法』(良書普及会, 1997年) 260頁以下, 村田哲夫「廃棄物処理施設と住民の参加」『都市問題研究』52巻11号(2000年), 参照。
- 9) 高橋秀行『市民主体の環境政策(下)——多様性あって当然の参加手法——』(公人社, 2000年), 189-194頁。
- 10) 所沢市における産業廃棄物とダイオキシンをめぐる問題はジャーナリズムにより全国から注目されたものの, 学術的な視点からの分析は, 必ずしも多くないように思われる。そうした中で, 齊藤忠雄『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)では, 著者が市民団体「所沢の環境を考える会」(1996年設立)会長および「所沢市環境基本計画市民懇話会」(1997年発足)座長を務めた経験を踏まえた上で, 所沢市のダイオキシン対策が扱われている。川名・前掲註(7)は, わが国のダイオキシン問題を網羅的に取り上げ, その調査・研究とあわせて所沢市の事例を検討している。また, 高橋・前掲註(9)においては, 全国の地方自治体における環境政策過程の検証が試みられる中で, 所沢市が事例として取り上げられている。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)では, 現地での活動に基づいた詳細な報告がなされている。だが, この問題が全国的にクローズアップされた当初にはいくつかの実績があるものの, 昨今の状況を扱ったものは, ほとんど存在していない。そこで本稿では, 上記の先行研究を踏まえて, 所沢市に住む一市民として所沢市の環境行政の現状を分析し, 環境行政と市民参加の接点に留意して, 自治体環境行政の課題を検討する。
- 11) 所沢市西部の狭山丘陵の自然を守るため, 「トトロのふるさと基金」が1990年にナショナル・トラスト運動を始め, その一帯は「トトロの森」として全国的に有名となった(財団法人トトロのふるさと財団「ナショナルトラスト・トトロのふるさと基金」〈<http://www.totoro.or.jp>〉, 参照)。
- 12) 日本ジャーナリスト会議編『ダイオキシン汚染報道——所沢野菜報道から見たもの——』(リム出版新社, 1999年), 11-13, 39-40頁。
- 13) さいたま西部・ダイオキシン公害調停をすすめる会(以下, すずめる会と略す)「所沢ダイオキシン報告」〈<http://www3.airnet.ne.jp/dioxin/>〉内の「所沢市と周辺の焼却炉」〈<http://www3.airnet.ne.jp/dioxin/map.gif>〉, 参照。
- 14) 川名・前掲註(7), 40頁。
- 15) 齊藤・前掲註(10), 62-65頁, すずめる会・前掲註(13)「所沢ダイオキシン報告」内の「所沢周辺産業廃棄物処理の現状と課題」〈<http://www3.airnet.ne.jp/dioxin/genjoutokadai.htm>〉, 参照。
- 16) 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), 111-116頁。なお, この構図は現在でも変わっていない。たとえば, 環境省編・前掲註(3)『循環型社会白書』, 70-72頁, 参照。
- 17) すずめる会・前掲註(15)「所沢周辺産業廃棄物処理の現状と課題」, 参照。
- 18) 所沢市におけるダイオキシン汚染・被害の実態および被害者へのインタビューを詳細に記したものとして, 日本ジャーナリスト会議編・前掲註(12), 齊藤・前掲註(10), 86-94頁, 参照。
- 19) 齊藤・前掲註(10), 20-26頁。
- 20) pg(ピコグラム, 1ピコは1兆分の1), TEQ(ダイオキシン類毒性等価量, Toxic Equivalent Quantity)。
- 21) なお, すずめる会・前掲註(13)「所沢ダイオキシン報告」内の「ダイオキシン類環境調査結果」〈<http://www3.airnet.ne.jp/dioxin/census1.html>〉から, 以下の各調査結果が入手できる。くぬぎ山周辺土壌調査: 摂南大学宮田秀明教授(1995年1月), くぬぎ山周辺広域土壌調査: 摂南大学宮田秀明教授(1996年7月), くぬぎ山周辺ダイオキシン類環境調査(大気・土壌・水質): 埼玉県(1996年12月), 県内環境大気中のダイオキシン類調査: 埼玉県(1997年8月-12月), 所沢ダイオキシン類環境調査(大気・土壌・水質): 所沢市(1997年), 所沢市ダイオキシン類環境調査(東部クリーンセンター建設に伴う環境影響調査)大気: 所沢市(1997年8月-1998年1月), 所沢市ダイオキシン類測定結果(北野一般廃棄物最終処分場周辺の土壌・水質): 所沢市(1998年1月-3月)。

- 22) すすめる会・前掲註(21)「ダイオキシン類環境調査結果」, 参照。
- 23) 1995年の12月定例会(第4回)において, 7議員が都合11回質問し, 市長, 環境部長および清掃部長により, 計9回答弁が行われた(『埼玉県所沢市議会会議録—平成7年12月定例会(第4回)—』, 12月11日〔3号〕, 同14日〔5号〕, 同15日〔6号〕, 同19日〔8号〕, 同20日〔9号〕, 参照)。
- 24) なお, 所沢市をはじめとして, 全国各地でダイオキシンをめぐる問題が大きくなった結果, 国も法規制に着手した。まず, 1997年8月に大気汚染防止法施行令が改正され, ダイオキシンが大気汚染防止法における指定物質とされた。また, 同じく1997年8月に, 廃棄物処理令および廃棄物処理法施行規則が改正され, 廃棄物焼却施設の許可範囲の拡大や廃棄物焼却の処理基準の明確化がなされた。さらに, 1999年7月に「ダイオキシン類対策特別措置法」が, そして同年12月には「ダイオキシン類対策特別措置法施行令」が各々成立した。ここでは, 耐用1日摂取量(TDI; Tolerable Daily Intake)が体重1kgあたり4pg以下と定められ, これに基づき大気, 水質, 土壌汚染に関する環境基準が設置されており, 都道府県による上乘せ規制も想定されている。
- 25) 本条例について, さしあたり, 『ジュリスト』1133号(1998年5月), 4—6頁, 参照。なお, 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——『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』——」(社団法人全国廃棄物連合会『いんだすと』VOL12, No11[1997年], 19—25頁)においては, 所沢市議会議員としての立場から本条例の制定の経緯および意義が記されている。
- 26) 高橋・前掲註(9), 197頁。
- 27) 『朝日新聞』, 1999年7月18日朝刊。
- 28) 『読売新聞』, 1999年7月18日朝刊。なお, すすめる会によっておよそ4年間にわたって取り組まれてきた公害調停が, 2003年1月22日に最終期日を迎えた。調停申請人は, 最終的に4,054名であった。当日, すすめる会と産廃事業者5社との間で調停が成立し, 以下の調停事項が調印された。すなわち, ①焼却停止, ②資料開示, ③施設立入, ④土壌調査, ⑤調査結果への誠実な対応, ⑥基準遵守と違反の場合の是正措置, である。一方, 焼却炉を許可してきた埼玉県は, 「環境改善への真摯な申請人の主張を重く受け止め, 今後も県として環境対策に取り組む」と表明し, 従来の態度とは大きく変化させたものの, すすめる会からの県への要求事項, すなわち, ①謝罪, ②焼却施設許可回避, ③環境汚染調査, ④ごみ山撤去, ⑤ごみ山調査, ⑥産廃流入規制には応じず, 結局, 県との調停は不成立となった。最終的に, すすめる会と産廃業者との調停により, くぬぎ山周辺に設置されていた47社64炉の焼却炉のうち, 40社56炉が実質的に廃止されることとなった(すすめる会・前掲註(13)「所沢ダイオキシン報告」内の「公害調停終結の報告と今後へ向けての課題」〈<http://www3.airnet.ne.jp/dioxin/syuketuhokoku.html>〉)。すすめる会は, ダイオキシン公害調停の終了とともに名称を「埼玉西部・土と水と空気を守る会」に変更している。
- 29) すすめる会・前掲註(13)「所沢ダイオキシン報告」内の「調停・裁判に関する情報とアクション」〈<http://www3.airnet.ne.jp/dioxin/part07.html>〉, 同「さまざまな選挙に関する情報とアクション 所沢市長選挙(10月24日)候補者アンケート回答結果(1999年10月10日)」〈<http://www3.airnet.ne.jp/dioxin/sityoan.html>〉, 同「さまざまな選挙に関する情報とアクション」〈<http://www3.airnet.ne.jp/dioxin/part10.html>〉, 同「行政に関する情報とアクション」〈<http://www3.airnet.ne.jp/dioxin/part08.html>〉, 同「排出企業に関する情報とアクション」〈<http://www3.airnet.ne.jp/dioxin/part09.html>〉, 参照。
- 30) すすめる会・前掲註(13)「所沢ダイオキシン報告」内の「ダイオキシン類削減計画市民案」〈<http://www3.airnet.ne.jp/dioxin/simanan.html>〉, 参照。
- 31) ダイオキシン汚染から環境と健康を守る所沢市民会議(以下, 市民会議と略す)『『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——』(2001年3月), 8—12頁。
- 32) 要望書の提出先は, 第1回(1997年9月)厚生省, 環境庁, 第2回(1998年5月)埼玉県, 第3回(1998年8月)通商産業省, 農林水産省, 文部省, 大蔵省, 建設省, 第4回

- (2000年1月)内閣総理大臣,第5回(2000年2月)埼玉県,である。なお市民会議の第2回目の要望活動として,1998年5月29日に埼玉県および埼玉県知事土屋義彦宛てに提出された要望事項は,以下のとおりである。①産業廃棄物の流入規制の早期実施,②県内におけるダイオキシン類総排出量の削減目標値の設定,③産業廃棄物処理施設の所沢周辺における立地規制の厳格な実施,④環境保全のために3市1町行政境周辺の雑木林を率先購入し,公有化を図ること,⑤県と県警とによる監視体制の確立,⑥関係政省令の前倒し適用や支援策の検討,⑦所沢市による大気環境濃度の測定結果(1997年度)では環境庁の大気環境指針値を超えている地点もあるため,早急に広域的な対策を講じること(市民会議・前掲註〔31〕,13-20頁)。
- 33) 齊藤・前掲註(10),67-75頁。
 34) 同上,102-103頁。
 35) 『毎日新聞』1997年9月5日朝刊。
 36) 『朝日新聞』1999年3月30日朝刊(埼玉版)。
 37) 市民会議・前掲註(31),7,36頁。
 38) 高橋・前掲註(9),202-204頁。
 39) 同上,202-216頁。
 40) 所沢市環境クリーン部環境対策課ダイオキシン対策室(以下,ダイオキシン対策室と略す)『所沢ダイオキシンレポート』(2002年3月),1頁。
 41) 同上,7-9頁。
 42) 同上,24頁。
 43) 同上,13頁,市民会議・前掲註(31),4頁。
 44) 「ダイオキシン類と健康」,「ダイオキシン類の排出抑制と廃棄物処理」,「ダイオキシン類と環境調査・分析」の3つの専門分野にわかれており,期間中に寄せられた相談件数は,合計91件である(ダイオキシン対策室・前掲註〔40〕,21頁)。
 45) 同上,2頁。
 46) 周知のとおり,1999年2月1日,テレビ朝日が所沢産の野菜から1gあたり0.64~3.80pgの高濃度のダイオキシンが検出されたとの報道を行ったことに端を発して,いわゆる「ダイオキシン騒動」が起こった。放送直後から所沢産ほうれん草の納入・販売を自粛するスーパーおよび購入・消費を控える消費者が続出したため,所沢産ほうれん草の価格が急落したのである。しかし,テレビ朝日は同月18日,3.80pgものダイオキシンが検出されたのは煎茶であったことを認め,謝罪した。なお,この騒動により甚大な被害を被った農家側は,損害賠償と謝罪を求めて,テレビ朝日ならびに検出データを提供した環境総合研究所を提訴した。農家側は,一,二審では敗訴したもの,上告し,最高裁は審理を高裁に差し戻した(平成15年10月16日最高裁判所第一小法廷判決,最高裁判所民事判例集57巻9号1075頁)。結局,2004年6月16日,東京高裁で和解が成立した(『朝日新聞』2004年6月17日朝刊)。
- 47) 齊藤・前掲註(10),57-60頁,高橋・前掲註(9),200-201頁。
 48) 北村・前掲註(8),64-73頁。
 49) 同委員は,学識経験者(6名),NPO代表(3名),土地所有者代表(2名),公募による市民代表(4名),農業団体(1名),行政(1名)の各分野から,計17名が選出されている。なお,国土交通省(2名)および環境省(1名)もオブザーバーとして参加している(くぬぎ山自然再生計画検討委員会〈<http://www.pref.saitama.jp/A09/BD00kunugiyama/iinkaikekka/iinkai.html>〉)。
 50) ダイオキシン対策室・前掲註(40),25-29頁。
 51) なお,「第4次所沢市総合計画」の策定過程において,従来の「総合振興計画」の名称が検討され,「総合計画」へと変更されている。所沢市企画部政策調整課『第4次所沢市総合計画(2001~2010)』(2001年3月),254-255頁。
 52) 所沢市企画部企画調整課『所沢市総合振興計画(中期基本計画'91~'95)』(1991年3月)および同『所沢市総合振興計画(後期基本計画1996~2000)』(1996年),参照。
 53) 所沢市企画部政策調整課・前掲註(51)『第4次所沢市総合計画(2001~2010)』,参照。
 54) 高橋秀行『市民主体の環境政策(上)——条例・計画づくりからの参加——』(公人社,2000年),97-107頁。
 55) 同上,97-99,108-121頁。
 56) 高橋・前掲註(9),189-194頁。
 57) 高橋・前掲註(54),108-111,123-151頁。
 58) 同上,123-131頁。
 59) 同上,132-151頁。

- 60) さしあたり, 高橋秀行「環境政策の形成をめぐる住民と自治体」今川晃・高橋秀行・田島平伸『地域政策と自治——住民と行政との新たな関係——』(公人社, 1999年), 早川淳「市民主導の計画づくり——日野市環境基本計画の制定過程——」寄本勝美編著『公共を支える民』(コモンズ, 2001年), 参照。
- 61) 高橋・前掲註(54), 209-255頁。
- 62) フライブルク市における環境政策については, 学術的なものから視察報告まで含めて, わが国にも多数紹介されている。さしあたり, 北川泰三「環境保全型都市づくり——ドイツ・フライブルクとICLEI」『地域開発』339号(日本地域開発センター, 1992年12月), 関根幸雄「フライブルク(ドイツ)の環境政策を見て」『産業と環境』23巻11号(1994年11月), 田畑真夫「環境都市フライブルクの最新事情」『住生総研レポート』8巻7号(住友生命総合研究所, 1996年7月), 資源リサイクル推進協議会編『環境首都フライブルク』(中央法規, 1997年), 石沢清史「ドイツの環境首都フライブルク考」『廃棄物学会誌』8巻2号(廃棄物学会, 1997年3月), 河内俊英『環境先進国と日本』(自治体研究社, 1998年), 佐藤英世「環境都市への道」『産大法学』34巻4号(京都産業大学法学会, 2001年2月), 今泉よね子『フライブルク環境レポート』(中央法規, 2001年), 参照。
- 63) ForumVauban e.V., <<http://www.vauban.de/geschichte.html>>, 参照。さしあたり, 邦語文献として, 喜多川進「軍用地のエコロジカルなコミュニティへの転換——フライブルク市ヴォバーン地区における試み——」『環境と公害』29巻2号(1999年10月), 春日井道彦『ドイツのまちづくり』(学芸出版社, 1999年), 卯月盛夫「住環境とコミュニティ——ドイツにおけるマイカーを制限したニュータウン——」寄本勝美・原科幸彦・寺西俊一編著『地球時代の自治体環境政策』(ぎょうせい, 2002年), 参照。
- 64) 高橋・前掲註(9), 193-194頁。
- 65) 「全国市区の行政革新度(上)——695市・23区の行政比較調査①——」『日経グローバル』No.13(日経産業消費研究所, 2004年10月4日), 33頁。
- 66) 所沢市総合政策部政策企画課「第1回市民委員会開催要領」<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/cgi-bin/odb-get.exe/kaisaiyouryou.pdf?wit_oid=icityv2::Content::4297&wit_ctype=application/pdf&wit_jasminecharset=SHIFTJIS>, 同「第1回市民委員会資料(開催にあたって)」<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/cgi-bin/odb-get.exe/kaisainiate.pdf?wit_oid=icityv2::Content::4298&wit_ctype=application/pdf&wit_jasminecharset=SHIFTJIS>, 同「第1回市民委員会まとめ」<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/cgi-bin/odb-get.exe/matome.pdf?wit_oid=icityv2::Content::4299&wit_ctype=application/pdf&wit_jasminecharset=SHIFTJIS>, 参照。
- 67) 所沢市環境クリーン部環境総務課「省エネ市民検討会議」<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/cgi-bin/odb-get.exe/youryo.pdf?wit_oid=icityv2::Content::4130&wit_ctype=application/pdf&wit_jasminecharset=SHIFTJIS>。
- 68) 所沢市総合政策部政策企画課・前掲註(66)「第1回市民委員会まとめ」, 1-3頁。