論文要旨

公共政策の合意形成過程
―廃棄物処理施設立地をめぐる市民・行政・第三者のあり方―

1.　はじめに

めいわく施設（住民が迷惑と感じる施設の意味で用いる）の立地をめぐり、施設立地計画者と立地予定地周辺住民との間に、しばしば紛争が巻き起こる。廃棄物処理施設は、そのような施設の代表例のひとつである。

本論文では、一般廃棄物処理施設の立地をめぐる住民と行政（市町村政府）の紛争の打開に向けた種々の試みに焦点を当て、メスを入れる。この分析を通じて公共政策の合意形成のあり様を探る。合わせて、合意形成過程における紛争回避に向けた政策提案を提示するとともに、加えて将来における公共政策をめぐる合意形成のあり方を展望する。

ここで取り扱うような対立をはらむ公共政策は、ステークホルダーである市民・住民が納得したうえで合意が形成されることが望ましい、と多くの論者は主張する。「行政が市民参加を保障して、参加の場を確保して合意形成を進めること」を紛争問題の政策上の解決策とする見解が、先行研究では多数説になっているのである。

総論としては、筆者も異論はないが、諸研究のこの結論には大きな遺漏もみられる。それゆえ肝心の市民・住民が直ちに納得しない。本論文では先行研究が見落としている課題を明らかにする。さらに、先行研究を発展させた新たな研究視点―住民や行政の変容が合意形成に及ぼす影響、第三者の介在が合意形成に与える効果―を示して考察する。

なお、ここで、市民とは、ひとつの自治体の住民など、広域に住む人々一般を指す。一方、住民とは、もっぱら施設の立地予定地の近傍で生活する人々である。ただし、「市民参加」はそれ自体ひとつの用語として定着しているので、地域住民が参加する場合であっても市民参加という用語で統一する。

2.　問題認識と分析方法

2.1.　問題認識

公共政策を企画・計画し、これを履行していくというプロセスは、時代とエリアを問わず、人間社会において極めて多く認められる過程である。このうち、政策の履行の前段階までが政策形成のプロセスである。この政策形成の過程にかかわって、しばしばステークホルダーの合意形成を必要とする。この合意形成において、時にステークホルダー間に紛争が生じる。

本論文では、一般廃棄物処理施設を例として、このような紛争について分析する。

このような紛争は、行政にその対処費用（コンフリクト費用）を課す。住民対応、裁判、関係者調整などのため、人件費が必要である。当然、物件費も伴う。施設立地に反対する住民も、多大な時間を費やすことを余儀なくさせ、その機会費用は莫大である。裁判闘争に挑むならそのコストも住民にとっては大きな負担となる。したがって、このような費用を回避するため、紛争に至らずに政策への合意形成が成立しないものか。これが、本論文の問題意識である。

また、公共政策は、単に余計なコストをかけず効率的に運用すれば事足りわけではない。公正に市民を取り扱う政策の進め方が重要である。ステークホルダーたる市民・住民がその必要性を理解し、納得して政策形成に合意することが、民主主義の社会においてはあるべきかたちである。ときに公正は効率に優先する。そのような意味において、公共政策の合意形成が成立する条件は何か、合意に至る経過はいかなるものか。筆者の研究課題も、まさにそこにあるのである。

2.2. 分析方法

いま述べたように、本論文は、廃棄物処理施設の立地に伴う住民と行政の紛争を中心に分析する。市町村の一般廃棄物処理施設は、市民が日々排出するごみを処理する施設である。これはめいわく施設の代表である。しかし、市民は施設に嫌悪感を抱くその瞬間にも自らごみを生み出している。したがって、総論として必要な公共施設であることには異論もほとんど出されない。このことから、広く社会一般に利益をもたらす施設であるのか否か、すなわち政策の公共性を問う、という大きな変数がひとつ減り、分析が鮮明となるのである。なお、このことは、一般廃棄物焼却施設立地に類する公共政策が、負荷無く社会に利益をもたらす一般的な公共政策と類似した特徴を有することを意味する。

しかし、この論文の結論も、施設の必要性について論争のあるめいわく施設に拡張するにあたって課題が残ることは、のちに記す。

研究にあたり、まずこのような廃棄物処理施設をめぐる紛争を経験した複数の地域の住民と行政関係者への聴き取り調査を重ねた。各事例関係文献（住民が作成した闘争記録など）や先行研究などからも情報を収集した。最終的にその中から、5 つの事例を取り上げ、本論文に盛り込んだ。

次に、事例の分析と先行研究の確認から研究課題を絞り込みあるいは仮説を生成し、関連分野やさらに広い領域の文献からも知見を集めて、考察を深めた。

研究課題・仮説を明確にして再び聴き取り調査や文献確認を行うという往還を重ねながら、結論にたどり着くに至った。

3. 研究の課題とその考察

3.1. 先行研究の到達点と課題

めいわく施設の立地紛争を取り扱った先行研究は、国内外を問わず、また年代を超えて、多く蓄積されている。これら先行研究が到達した政策論としての大きな結論のひとつは、「市民参加」である。

「市民参加」論は、めいわく施設が立地する予定地の近隣の住民に計画立案当初の段階から参加を求め、合意を形成していくことを、政策推進サイドに求めるものである。一般廃棄物処理施設の場合、日本では市町村政府が政策推進者である。このほかの政策例においても、公共政策の推進者は行政である場合が多い。このため、先行研究にも、市民と行政の関係に焦点を当てたものが多々見られる。市民参加の具体的な方法として、政策現場において一般的であり先行研究にもよく登場するのが、市民参加委員会である。行政と施設立地予定地の住民代表が参加する会議を設定し、学識経験者が委員長となり、合意を形成していく。

市民参加をめぐる先行研究の第 1 の課題は、このような市民参加委員会の開催をもって、合意形成のプロセスの開始とみなしている点である。筆者が聴き取り調査を実施した対象である反対運動を展開する住民たちは、いずれもこのような委員会の効果に懐疑的であった。

第 2 の課題は、先行諸研究は多くが短い期間に生起した事象を観察しており、市民や住民、行政が変容していくという動学的視点に注目していないことである。本論文では、これらアクターの変容に着目して分析した。この分析に基づき、対立から合意に至る経路も明らかにした。

先行研究のもつ第 3 の課題は、その多くが対立する市民・住民と行政という直接関係するステークホルダーのみをアクターとして分析を進めている点である。本論文では、そこに第三者を登場させ、合意形成における対立解消に向けたその効果的役割について考察した。

3.2. 先行研究の課題への考察

3.2.1. 合意形成への合意―住民が合意形成の場へ参加する前の過程

大規模な反対運動に発展した 2 つの事例で、複数の住民に面談し、「仮に市民参加委員会が開催されていたならば、住民がその場で意見を述べることができ、廃棄物処理施設立地の合意形成は異なった展開になっていただろうか」、と質問した。いずれの住民も否定的な反応を示した。

研究者との面談も重ねながら考察した結果、市民参加委員会のような合意形成の場の設置が合意形成のプロセスの始まりではないという結論にたどり着いた。ステークホルダーが合意形成の場に参加するとき、そのステークホルダーは「合意形成」を進めることにす

でに合意していなければならないのである。

廃棄物処理施設を建設しようとする行政は、ステークホルダーたる住民の合意を確保して施設を立地したい。一方、住民にとって、それはたんに行政の都合に過ぎない。先に紹介した反対運動を展開した住民たちは、行政が一方的に施設の立地を決めてしまってその決定を押し付けられた。行政が姿勢を少々和らげ、市民参加委員会という手段を提案したとしよう。しかし住民たちは、結局行政の目指す目的は何も変わっていないではないか、と感じるだろう。

反対運動を経験していない普通の市民とて同様である。廃棄物処理施設を嫌悪する気持ちがあるならば、そのような施設を近隣に建設するという結論に至る可能性も小さくない「合意形成」の場へ参加したいとは思わないだろう。

すなわち、住民が合意形成のテーブルに着こうという「心情形成」のステップが、合意形成の場づくりの前に存在する。先行研究はこのステップを見落としていた。

3.2.2.　市民・住民と行政の変容

①　市民・住民の変容

それぞれの事例を調査していくと、廃棄物処理施設の立地という「事件」に遭遇した地域住民が変容していくことが確認できた。

近隣への廃棄物処理施設の建設計画は、それまで日常生活を営んでいた意識を根本から変えてしまう大きなインパクトとして、住民たちに襲いかかる。このまちはもはや昨日までのまちではない。

行政が一方的に計画を住民に伝えると、住民たちは、素早く施設立地反対の意思統一に動く。そして直ちに行政に対し地域コミュニティとして反対意思を表明する。次いで反対運動を展開する。このときの住民は、多くの場合、私益の侵害に対して怒りをあらわにしている。とはいえこれは、私生活への関心に基づく個人主義的私益に対してというよりも、コミュニティに共通する利益の一方的な侵害に対する憤懣である。

住民たちは、まず自治体の議員に非常事態を訴えて支援を仰ぐ。請願書を議会に提出する例はよく見られる。このほか、マスコミなど地域外の人々の支持を得ようと努める。このとき、地域住民は、このような外部者の理解と共感を獲得しなければならないことに気づく。そのためには、自らの置かれた状況を客観的に見つめて評価する必要がある。怒りという感情は、コミュニティの人々には以心伝心で共有される。しかしその熱い感情にどっぷり浸かっていない外部者の共感は、怒りの吐露をもってしては得られない。

そのためにも、住民たちは、学識経験者、他の地域において反対運動に取り組む人々、弁護士などと面談したり、文献を集めたりして、情報を入手し学習を重ねる。この学習過程は、闘争の戦略を立てていく営みの一環としても位置づけられる。

このような、外部の人々の説得をも伴う、学習のプロセスにおいて、住民たちは問題の

持つ公共性について学んでいく。そして、廃棄物処理施設がもつ公共的便益を認識した上で、行政の対応の不当性を改めて確認し捉え直していく。

学習を進める住民たちは、やがて裁判に訴えるという闘争手段を採ることもある。この段階になると、公共アリーナで論じられるべく自らの主張を構成していくようになる。このとき住民の公式な主張内容から私的怒りの表明は後景に退く。

結果として、反対運動を展開する住民たちは、私益志向から公益志向に変容していくのである。

以上の事例調査のほか、先行研究からも、市民が、公共的課題に視線を向け、地域や社会においてパブリックに活動し、行政に対しても公民として接していく方向に変容する例を確認できた。それは、反対運動をきっかけとしない、市民の文化的変容である。

めいわく施設立地における合意形成の先行研究ではこのような住民の変容を取り上げたものは少ない。その理由は、多くの研究が対象を紛争事例に限定していることにある。とりわけ海外の研究においては、紛争当事者である住民を対象としたアンケート調査結果を用い、統計的に仮説を検証するタイプのものが多数を占める。このように紛争期間のある瞬間を切り取って住民を観察しようとすると、時間とともに変容する住民の姿は捉えられない。パネル調査により時間をかけて同じ住民たちの変容を記録しようにも、そのような住民たちは紛争の勃発とともに研究対象として出現するのであり、それ以前の過去の住民に対して時を遡り意識調査を実施することは不可能である。

筆者の場合、事例のひとつにおける反対運動を進めた住民と複数回、ある程度の時間のスパンで聞き取りができ、紛争から時を経過した現在の姿も詳しく確認することが可能となった。また、他の事例において、長期的な住民の変容について聴き取り調査で確認できた。加えてこのケースでは、住民たちが、闘争前のコミュニティに関する文献、および闘争の変遷の克明な記録を残していた。さらには闘争後かなり時を経た段階における住民たちの状況を描写した行政関係資料も入手しえた。このような恵まれた条件もあって、上記のような住民の変容に焦点を当てるという研究視点がまずはぐくまれ、やがて研究成果につながったものである。

② 行政の変容

住民の変容が確認されると、一方のアクターである行政に対しても、その変容を分析するという動学的研究のまなざしが当然に向けられる。

行政も変容する。その変容は、次の 2 つの作用が契機となってもたらされる。

行政の変容の大きな要因は、市民の変容と、それに伴う行政が認識するコストの変化である。市民が公共政策に異見を呈し対抗するアクションを繰り返すようになると、住民との紛争対応に要する行政コスト（コンフリクト費用）が市民参加の制度整備費用（情報公開・市民参加行政手続などの人件費も含む経費）に比べて大きくなると行政に判断される

に至る。かくして行政は市民参加重視の姿勢を採るようになる。市民の公共志向への変容の認知が組織内に定着すると、やがて行政は、市民との協働に価値を置く方向にその規範・発想枠、行政文化を変容させる。

このほか、社会に共有される常識、規範、価値観の変遷によっても行政は変容する。これには法律の制定・改正を伴うものも多い。もともと海外における制度普及に起因する情報公開や行政手続に関する日本の法制度の整備はその例である。

以上の 2 つの環境変化が契機となり、現在の日本の社会において、行政の変容は、公共政策の形成にあたり市民の意見を重視する方向にベクトルを向けている。

ただし、事例から明らかなように、住民は短期で公共志向に変容することがある一方、行政の以上のような変容は、もっと時間を要する。

③　行政の政治機能

ここで確認しておきたい点は、行政が政策形成の役割を担っていることである。決定された政策の履行は狭義の行政機能である。一方、政策の立案から政策内容の確定までの政策形成のプロセスは政治過程である。行政は、この政策形成という政治過程において、他の政治アクターに比べても非常に大きな役割を担っている。

なお、廃棄物処理施設立地の政策における政治アクターである、首長と地方議員の政治機能についても、ここで事例を子細に検討して分析する。このような政治アクターが関心を示すタイプの政策形成においてさえ、行政のプレゼンスは極めて大きいことが、事例分析を通じて明らかになる。

3.2.3.　合意形成における第三者の役割

廃棄物処理施設などめいわく施設の立地にかかる先行研究の多くは、直接利害関係を有するステークホルダーをアクターとして分析、考察している。一方、米国では紛争を処理する第三者機関が現実に存在しており、それを紹介する文献がある。これとは別に、第三者が利害関係の調整役を担った実例を紹介する海外文献がある。また日本において、行政と市民の政治力量の大きな差異を指摘して、行政に対する市民の交渉支援のための新たな業の必要性を説く研究が存在する。

アダム・スミスは、その主著のひとつである『道徳感情論』において、人間関係や社会における個人の行動規範を論じるにあたり、個々人の心中に「公平な観察者（impartial spectator）」が存在することを仮想する。個々人が他者に対してアクションを起こそうとするとき、この個人は自らの心中の公平な観察者がそのようなアクションに同感するか否かを自問し、その行動の妥当性を判断する。公平な観察者は、個人の喜怒哀楽の感情の昂りをコントロールし、理性的な行動を促す役割を担う。

いま、現実の社会に、この「公平な観察者」を現出されてみよう。これを「公平な第三

者」と呼ぶことにする。このような公平な第三者が対立するステークホルダー間の仲介に入る時、合意が形成されやすくなる、これが本論文の結論である。このような公平な第三者は、ステークホルダーの心中に公平な観察者を呼び覚ます。すなわち、各ステークホルダーが感情にかられて対峙するのではなく、理性的な対話や交渉を進めるよう働きかけるのである。

アメリカではこのような紛争仲介第三者機関が存在している。紛争の仲介を依頼するクライアントには行政が多い。行政は、対象となる政策について多くの情報を有している。第三者機関は、この情報を吟味し行政の政策判断の妥当性をスクリーニングする。合わせて、どのようなステークホルダーが存在するかを確認する。廃棄物処理施設建設の事例では、立地対象となりそうな諸地域の住民がステークホルダーとして認知される。住民たちは行政に比べ保有する情報が少ない。そこで第三者機関は住民に情報を提供するとともに当該公共政策に関する住民たちの学習の支援を行う。こうして、各ステークホルダーが同じテーブルで議論できるよう、イコールフッティングの役割を果たすのである。やがて、住民や行政といった各ステークホルダーが一堂に会して検討・議論を進める会議が複数回開催されることとなる。この会議の中立な進行役も第三者機関の機能である。このような機関は会議運営の技術にも長けている。

日本においても、このような第三者機関が存在して公共政策をめぐる対立の仲介役を担うならば、これまでしばしば見られたような紛争の緩和に大きく貢献することが期待できる。そこで本論文では、日本における紛争仲介第三者機関の創出について、さまざまな角度から考察している。とりわけ地方自治体レベルでの先例的取り組みに期待をかける。

3.2.4. 社会的弱者である住民・市民と、行政によるケア

先述のとおり、市民・住民は学習により変容していく。しかし、そのように変容して市民性を涵養していくことができない住民や、自治力を高めていくことができない地域がある。

本論文では、このような住民を、アマルティア・センの表現を借りて、「ケイパビリティに欠ける住民」と呼んでいる。自らの権利、自由を社会において主張、行使できない人々である。このような人々はめいわく施設を持ってこられても反対すらできない社会的弱者である。これら住民が住む地域においては、個人としてはそのような施設を嫌悪する感情をいだいたとしても、コミュニティとして反対の声をまとめ抵抗運動をオーガナイズすることができない。

内発的に変容を遂げることが困難なこのような人々に対しては、外部からケアの手が差し伸べられる必要がある。

ケイパビリティに欠ける住民・市民をどうとらえ、どのように対応していくか、という課題は、公共政策の合意形成に直接かかわる論点ではない。しかし、このような紛争を起

こし得ない市民・住民を放置しておいたままでは、公正な手続を経ての政策形成を果たしえない。さらに、効率性の観点からみても、社会的に最適な合意形成内容に到達しえなくなる。そこで本論文では、この問題を重視して取り上げる。

さて、このようなケイパビリティに欠ける住民・市民に対するケアの担い手としては、NPO や近隣地域の住民が想定される。

それと並んで、ケアに取り組める大きな能力を有しているのが行政、とりわけ住民にもっとも近い位置にある基礎自治体の行政である。

ところが、本論文の事例では、行政は、廃棄物処理施設の立地を住民に押し付ける権力主体としてまず立ち現れる。ハイエクなど多くの論者も、行政の権力性に警鐘を鳴らし、小さな政府であるべきだと主張している。

一方に、住民のケアという積極的な行政活動の期待があり、他方では、行政の裁量的行動・処分をできるだけ抑制すべきだという議論が強力になされる。

この問題を考察するため、まず、行政の裁量統制について、先行諸研究を確認した。行政法学者の中にも弱者である住民と地域を行政が支えるという行政の福祉的役割の必要性を説く裁量統制論者が存在し、筆者の研究につながる洞察の視点を与えてくれた。

行政の裁量統制の必要性と福祉機能への期待との相克問題に対する筆者の回答は、第三者がその相克のジレンマを解消させうるというものである。

行政裁量の統制に関する研究は、行政の裁量がもたらすマイナスの影響を、行政の自由裁量を統制することによってできる限り取り去ろうと企図している。

一方、第三者は、公務員の裁量そのものを羈束してコントロールするというよりも、裁量の結果としての行政処分が市民やコミュニティの価値と齟齬をきたすような悪影響をもたらすものとならないようにする機能をもつ。すなわち、行政が裁量を開始する前の段階において、行政の持つ情報偏差・状況認識・選択肢にある政策の影響見通しなどを行政と共にチェックし、行政裁量の方向性をコントロールする役割を担う。

したがって、直接利害関係を有しない第三者は、しばしば紛争を伴う公共政策の合意形成の円滑化のみならず、行政行動のパーフォーマンスの向上や権力の濫用の抑制など、多くの有用な効果を社会にもたらすことが期待できるのである。

第三者のあり方と役割は、まさに本論文のメインテーマのコアに位置すると言えよう。

4. 本論文の構成と各章の概要

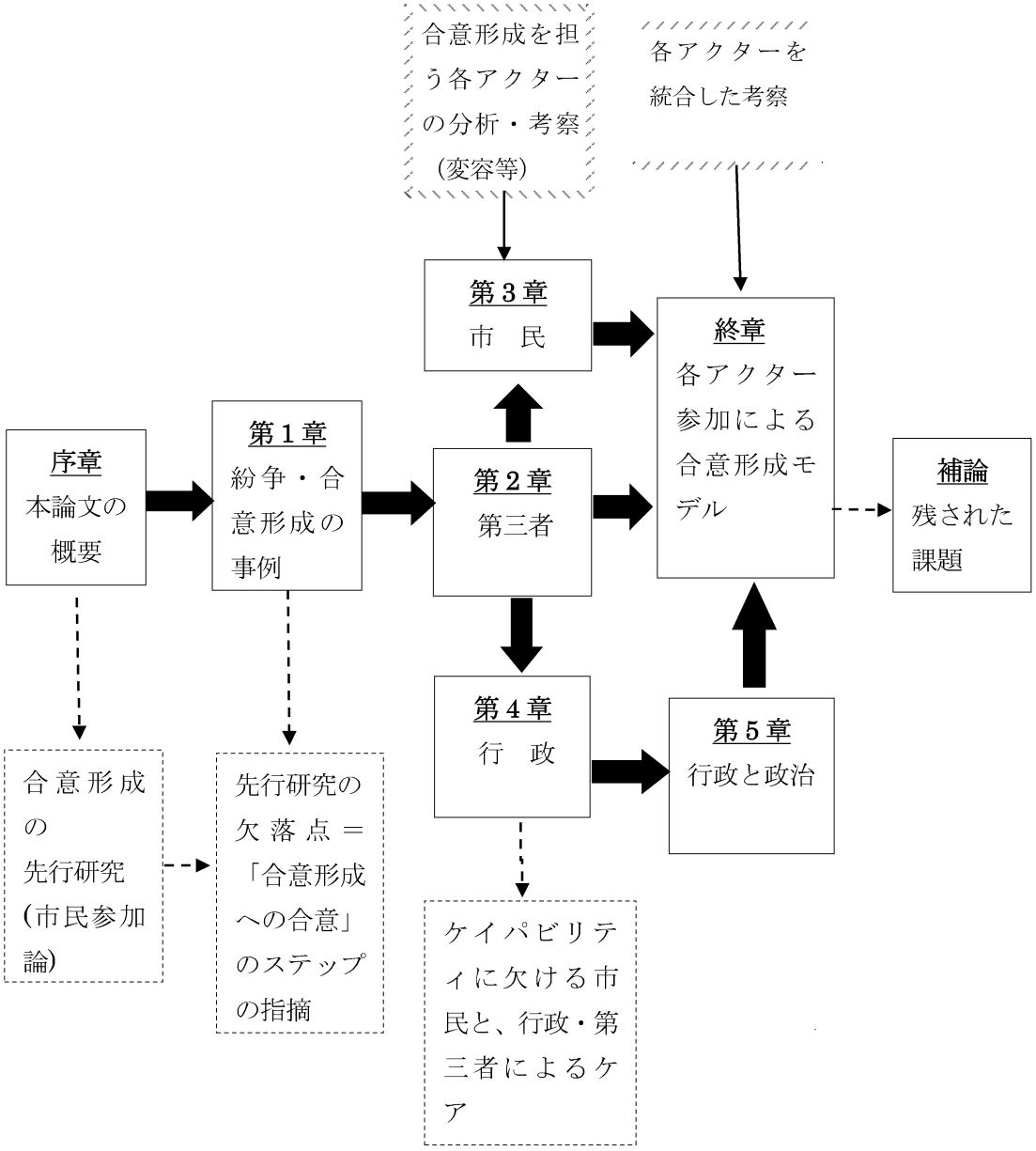
4.1. 本論文の構成

本論文は、序章、第 1 章〜第 5 章、終章という構成となっている。

序章は全体のイントロダクションである。中心となる残る各章の概要は次節以下のとおりである。

ここでまず各章間の組み立てを概説する（図表 1)。

図　表　1　　本論文の各章構成と流れ



図注　　実線枠：メインプロット　　破線枠：サブプロット
（実線矢印）　　（破線矢印）

本論文のメインプロットは次のとおりとなる。

第１章において、事例に基づき、廃棄物処理施設立地という公共政策に伴う紛争と合意形成のあり様のパターンを示す。

次いで、第２章（第三者）、３章（市民・住民）、４章・５章（行政）で、このような合意形成における各アクターそれぞれについて分析する。

第２章では、直接利害関係にあるステークホルダー以外のアクターとして第三者を登場させるという新たな視点を提示する。

第３章は、ステークホルダーである市民・住民の学習による変容を取り上げる。この変容により市民・住民は公共的課題を理性的・合理的に評価する方向に向かうことを示す。

第４章では、もう一方のステークホルダーである行政の変容について考察する。行政は対象行政区域の市民への応答として、市民文化に相応するかたちに変容していく。このほか、より広域的な国際レベルまで含めての社会の常識、規範、価値観の変化に即しても行政は変容する。

なお、行政が政策形成という政治的舞台（終章の舞台）における重要なアクターであることを第５章において確認しておく。他の政治アクター（首長・地方議員）についても触れる。

終章では、以上の関係３アクターをひとつの舞台に登場させて、「第三者の存在」と「各アクター（ステークホルダー）の変容」という本論文独自の考察結果による条件のもとにおける各アクターのふるまいと合意形成の過程を描き出す。

このほか、サブプロットとして、1合意形成のための市民参加委員会開催以前の段階としての「合意形成への合意」のステップ（第１章）、および2ケイパビリティに欠ける住民・市民とそのケア（第２・３・４章）につき考察する。

4.2.　第１章　合意形成への合意―5つの事例が示唆するものは何か

廃棄物処理施設の立地の合意形成についての次の５つの異なったパターンの事例を取り上げる。4を除き一般廃棄物焼却施設で、市町村が建設主体である。4は、様々な廃棄物の総合処理施設である。

1　大阪市住之江工場：計画者（行政）が住民に計画を押し付けたケース

2　猪名川上流広域ごみ処理施設組合国崎クリーンセンター：計画者が、当初、住民に計画を押し付け、その後、市民参加に姿勢を転じたケース

3　東京都杉並清掃工場（東京二十三区清掃一部事務組合杉並清掃工場）：計画者が住民に計画を押し付けて施設を建設し、建設後は市民参加で施設を管理し施設建て替えに至ったケース

4　カナダ・アルバータ州の有害廃棄物等処理施設：計画者が市民参加により施設を立

地・建設、しかし住民の参加が十分に保証されなかったとされるケース

5　武蔵野市クリーンセンター：ほぼ計画の当初から市民参加で立地を決定したケース

以上のうち、4は文献調査のみによりまとめている。それ以外の事例は、聴き取り調査および文献調査に基づき分析している。

これらの事例の考察から、住民が合意形成の場に参加する前の段階である「合意形成への合意」の段階が存在する、あるいは必要である、ということが明らかになる。

なお、第3章に進むと、これらの事例において住民が学習により変容するという事実も確認できる。

4.3.　第2章　公共政策の合意形成過程における第三者の役割

第1章の事例のような分析では、通常、直接対立する各ステークホルダーのみが対象とされる。この章では、ここに第三者というアクターを登場させ、政策の合意形成におけるその効果を考察する。

まず、先に記したアダム・スミスの論考をはじめ先行文献などから、第三者の性格、特徴、イメージを明らかにする。行政と住民というステークホルダー間に存在する情報の非対称性という問題を取り上げ、これを解消することが第三者の大きな役割のひとつであることも論じる。

次いで、アメリカで実際に存在する紛争仲介第三者機関について紹介し、その機能であるメディエーション（仲介）について詳しく確認する。世界で見られるメディエーション事例についても文献調査に基づき具体的に示す。

後半は、日本における第三者メディエーション機関の創出の方策について論じる。行政や住民・市民のメディエーション機関活用の可能性、このような機関を最初に創出するために有効な取り組みについて考察する。

4.4.　第3章　合意形成に至る市民の変容プロセス

事例の再分析により、住民が学習により変容することを明確にする。また、先行研究からも、より広域的に市民が学習により変容することを確認する。

次いで、自治力の強靭さの程度の差異に基づき地域コミュニティを類型分けして分析し、コミュニティと住民の変容段階・変容進展の経路を考察する。

さらに、日本における地域意思決定において大きな役割を担う町内会について分析する。

以上の住民・市民の変容の考察に加え、ケイパビリティに欠ける住民と地域の存在の問題を取り上げ、次章への課題（行政によるケア）として提起する。

4.5.　第4章　合意形成に至る行政の変容プロセス

第3章で分析した地域コミュニティと住民の類型にクロスさせるかたちで行政（地方政

府を例とする）の類型を明らかにする。独断型行政、市民参加に胸襟を開く行政、さらに市民との協働にまで踏み込んで政策を推進するタイプの行政について、先にみた地域・住民の類型との相関を考察する。特定の住民・市民・地域のタイプには相応する行政のタイプがあることがわかる。

これは、市民に応答するかたちで行政は変容することを示唆する。市民に的確に応答しない行政行動は、市民とのフリクションを生じさせ、行政にコンフリクト費用を課す。合理的なコスト観念は、行政の変容を開始させる。市民が公共志向に変容するとき、やがて行政もこれに相応するかたちで（第 5 章で述べる）「慣習と発想枠」を変容させる。

このほか、行政は、社会の常識、規範、価値観の変化に伴って変容する。例えば行政情報の公開が世界的規範となると、情報公開法が施行され、情報公開条例が制定される。情報公開条例などの制度の制定状況を自治体レベルで観察すると、地方政府や議会の間の相互参照により、やがて一気に普及していくことがわかる。しかし自治体間の市民文化はさまざまであり、制度が変わってもただちに市民文化や行政文化まで変容しない自治体もある。つまり制度に魂が入らないことがある。国レベルにおいても同様で、先進国に足並みをそろえるためある制度を導入したからといって、各国の国民の意識や政府の本気度が同一であるとはいえない。このような行政の変容は、「慣習と発想枠」の変容に至って、はじめて新たな均衡状態として完遂したとみなせる。

以上行政の変容の分析に続き、本章の第 2 の論点として、権力としての行政と、ケイパビリティに欠ける住民・市民に対するケアのような福祉的役割を期待される行政の相克について考察する。内容は前述の通りであり、まず行政裁量の統制については、先行研究を多く参照する。英国の行政法学者ガリガンは、福祉国家を是とする観点に立ちながら行政の裁量統制を論じている。この学説を子細に検討し、ケイパビリティに欠ける住民・市民のケアを行政に求める議論につなげる。さらに、行政の裁量方向のコントロールと積極行政を両立させる役割を第三者に求めるというアイデアを提示する。これは筆者独自の見解である。

4.6. 第 5 章　政治過程としての合意形成過程―行政とその他の政治アクターの役割の分析

行政が、政策形成という政治的役割を、しばしば主導的に担っていることを明らかにする章である。

まず、とりわけ政策形成を担う政治的アクターとして行政がふるまうとき、政策案策定と対外的調整行動の基底にある一定の「慣行と発想枠」が行政組織に共有されていること示す。この「慣行と発想枠」あるいは行政文化が変わるとき、行政は真に変容する。

次いで、廃棄物処理施設の立地政策にかかわる地方行政の政治アクターである知事と地方議員の行動特徴を検証する。ふたつの事例で分析し、とりわけ杉並清掃工場事例におけ

る美濃部都知事の動向を子細に追って評価する。

以上の諸考察から、行政の政治的影響力が大きいことを確認する。

4.7. 終章　対立を超えた地域社会の創造―ステークホルダーの変容が切り拓く新地平

これまで各論として分析したアクターである、市民、行政、第三者を、同一ステージ上に登場させて、架空社会における公共政策の合意形成のあり様を描き出す。

まず、市民が公共性を志向する方向に変容し、行政もそのような市民への応答として市民との協働による政策形成を志向する方向に変容している未来社会を仮想する。ここでは、第三者の活躍も一般化している。このような社会においては、必要であると理性的・合理的に判断される政策の合意形成は円滑に進む、と結論づけることができる。

次いで、現在の日本社会において一般的であるような各アクターの性格を前提とし、そこに第三者を登場させたより現実に近い社会の政策形成シミュレーションを試みる。現実社会においては住民と行政それぞれバリエーションがあり、いくつかの政策形成のパターンが見られることがわかる。行政以外の政治アクターの作用も確認できる。

現時点では日本の行政の変容のレベルはさまざまであるとはいえ、現在でも、変容を遂げた地方自治体においては第三者の活躍が期待できる。このような地域において第三者参加による政策合意形成のトライアルが重ねられると、この成果がやがて他の自治体や中央政府に普及していくだろう。こうして章最初に描いた未来社会が実現する方向に社会の変化のベクトルが向いていくことを期待して章を閉じることになる。

5. 結論

本論文は、廃棄物処理施設の立地の政策形成の事例から、洞察できるヒントを集めることから開始している。その事例の多くは、住民と行政の紛争を含むものである。

事例に向かう筆者の当初の視点は、そのような紛争が避けられる方が望ましい、というものであった。その紛争対処のため投じられるコストおよび機会費用は、住民にとっても行政にとっても円滑に合意形成がなされていたならば無用なものだからである。

ただし、考察を進めると、保留条件に気づくことになる。行政の提示する政策が妥当なものでないときがある。もともと有害または無意味な政策、あるいは便益に比べ費用が大きな政策がこれにあたる。そのような政策は、首尾よく紛争を回避して実行に移されてしまうよりも、紛争によって阻止されるほうがよいと評価できる。費用と便益の比較については、費用と便益の帰属主体が異なる場合があることに特に留意が必要である。とりわけ、ケイパビリティに欠ける住民を被害者にしてはならない。

こうして確認していくと、単に費用便益の比較にとどまらない、「公正としての正義」（ジョン・ロールズ）の視点が、政策形成にとって重要であることが明瞭となる。

さて、事例の考察からまず明らかになったことは、合意形成の場の設定以前に、ステークホルダーが合意形成を進めることに合意するステップがあるという実態である。とりわけ計画推進者である行政は、このことを肝に銘じておいてほしい。

このことの深い認識は、行政に対し、単に合意形成手続のミスステップを防ぐという意味で実践的効用をもたらすのみではない。ステークホルダーである住民・市民を真に共感的に理解し、行政の位置づけを相対化しつつ政策形成に向かっていける、という視線を行政に与えてくれるのである。

次いで、事例により住民の公人への変容を確認できることが注目すべき点である。

この「変容」に着目する動学的視座は、行政の分析にも適用できる。一言でまとめれば、市民への応答として行政は変容する。社会を善くすることにまなざしを投ずる公人たる市民は、そのような市民にふさわしい行政をやがてつくる。

また、第三者というアクターを登場させた。自らの直接の利害のためではなく他者のために活動する第三者は、社会にとって有用な政策の合意形成を促進する。さらに、第三者は善き社会づくりにおける重要なアクターとしても注目できる。「変容」と並び「第三者」という視点・切り口も、研究や政策の分野でさまざまに活用できるものであると考える。

以上のような、関係する 3 アクターによる公共政策の合意形成の考察に加えて、ケイパビリティに欠ける住民・市民と行政によるケアの課題に取り組んでいる。これも本論文の大きな特徴である。

6. 残された課題

本論文は、廃棄物処理施設の立地を事例に、公共政策の合意形成について考察するものである。この研究対象は、「2.2　分析方法」で述べたように、対象公共政策（廃棄物処理施設）の必要性に総論として各ステークホルダーが異を唱えることが少ない、という、コンフリクトを伴わない公共政策とも類似した特徴を有する。それゆえ、住民の公共志向への変容の分析など、より一般化できる論点が導出されるという研究上のメリットがあった。

他方、めいわく施設立地に関する合意形成という研究テーマの観点からは、筆者の研究は大きな制約のもとにあることもまた事実である。というのも、めいわく施設は、このようにローカルに費用と便益が近しい主体に帰属するものばかりではないからである。

立地はローカルであるが、その便益はより広域的なものもある。原子力発電所はその代表例である。沖縄の巨大な軍事基地も、沖縄の防衛のために存在しているとはみなしがたい。

さらに、廃棄物処理施設と異なって、便益の増大に伴い費用・受苦も増えてしまうという逆連動施設・政策もある。

以上の点を踏まえ、舩橋晴俊の研究[1]を借りて嫌悪施設のタイプを分類したものが図表２である。

図表２　めいわく施設・嫌悪施設のタイプ

受益・受苦圏乖離 正連動・逆連動	受益圏と受苦圏が 大きくかい離しない	受益圏と受苦圏が 大きくかい離する
受益追求と受苦が正連動する、 または逆連動しない	一般廃棄物処理施設 地域障害者施設 地域保育所・学校 Ⅱ	産業廃棄物処理施設 宅配便配送センター 大規模公園 刑務所 Ⅰ
受益追求と受苦が逆連動する	風俗営業店 Ⅲ	原子力発電関係施設 大規模軍事基地 飛行場（受苦圏がある場合） 遠距離高速鉄道（受苦圏がある場合） 場外馬券場 Ⅳ

※　それぞれ、施設が適正に建設・管理されることを前提。

ここで、舩橋のいう「逆連動」とは、施設（例：原子力発電所）が本来目的どおり円滑に運転・経営されればされるほど、受益圏（東京や大阪）に便益（電力）をもたらす一方、受苦圏（福島や福井）にはコスト・受苦（放射性物質が立地地域や発電所労働者に、また放射性廃棄物の処分にかかわって処分場周辺の将来世代住民にもたらすリスク）を及ぼす、そのような経営と社会との関係を指す。

一方「正連動」は、公害を出さないごみ焼却施設が、近傍住民のごみをも処理し、施設稼働とともに地域の衛生環境の保持・向上に貢献する、そのような関係である。

本論文で対象としためいわく施設立地への合意形成に向けたアイデアは、この「正連動」の関係において、受益圏と受苦圏が一致する、図表２第二象限に直接当てはまるものである。

さらに、受益圏と受苦圏が異なる場合であっても、受益追求と受苦が「正連動」する限り（第一象限）、本論文の内容は適用可能と考えられる。例えば刑務所を建設されても地元

[1] 舩橋晴俊（2012）「原子力エネルギーの難点の社会学的検討―主体・アリーナの布置連環の視点から」、舩橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子『核燃料サイクル施設の社会学　青森県六ケ所村』、有斐閣、pp.171-207

にはほとんど何のメリットもないだろうけれども、必要な施設であることは理解しうるから、地形の形状やその周辺での人々の動線、施設の仕様など、条件によっては立地することが住民に理解されうる地域もあるだろう。あるいは受刑者の社会復帰に関心を寄せる住民が出てきて何らかのポジティブな社会運動が生まれるかも知れない。このような受益圏と受苦圏が乖離する第一象限に属する施設も、いったん立地すると、それは地域の施設、地域の「住人」となるのである。したがって、第一象限の施設も、本論文の研究の射程に入るだろう。

第三象限は、公共施設としてほとんど想定しがたいとして、検討の外におく。

では、第四象限に位置する施設はどうだろうか。これらは受益と受苦が「逆連動」してしまう。すなわち施設が有効に機能すればするほど周辺住民はめいわくと感じるのである。ここでは、コンペンセーション（補償やうめ合わせ）や住民の移住など、新たなメニューの検討が必要であろう。

この第四象限の施設が地域に生きるもうひとつの道は、地域の「良き住人」となることである。深い考察の課題と考える。

これら第四象限の施設の中には、国家（権力）と民主主義を含む統治理論の視点からの検討を要するものもあろう。すなわち、国民が正統性を付与した国家権力が最終決定を下す、そのようなタイプの政策である。このタイプの政策形成は筆者のここでの研究アリーナの外にある。

なお、近年、国際紛争や地球温暖化防止など、国家間やグローバルな合意形成が必要な局面が増えてきている。大きな課題は、国内ガバナンスについては最終的に国家という権力が存在し法制度を整備するなどして統治システムを通じて決定ができるのに対して、国際ガバナンスの確立にあたっては世界国家が存在しないことであろう。この国家を超える権力（世界国家）はすなわち国民の権力を超える権力である。その容認は、現実的にはもちろん理論的にも容易ではあるまい。そこで、グローバルなコンフリクト解決や政策形成の分野においては、縦の権力関係に依存しない横の合意形成の仕組みが求められることになる。本論文の考察を拡張して研究を深める余地があると考える。

以上の論点に加え、本論文においては、今後の研究のための他の課題・展望について何点か記している。

7. おわりに

筆者の研究は、事例の調査・考察から始まった。しかし、これは単なる事例研究ではない。各事例からヒントを得て、先行研究や多くの研究者、市民から指導・示唆を得ながら、ある地点にたどり着き、さらにまた次の洞察の道を見いだし、考察を深めていく。そうしたプロセスを経てまとめたのが、本論文である。まとめた、というよりも、ひとつの発見

が次の考察のヒントとなって、論理と真理に導かれた面が大きい。

その考察の結果は、仮説であり、本論文は仮説形成型研究、といえるだろう。仮説は検証される必要がある。

筆者は、長らく地方の政策現場で、もっぱら政策の立案と実施を担当していた。地方政府の職員の仕事は、いわば仮説と検証の繰り返しであった。

この研究成果（理論的・政策的な仮説）が、善き地域社会の形成のために役立ち、公共政策の現場において活用（すなわち検証）していただければ幸いである。仮説と検証の好循環を通して、合意形成の新たな地平が切り拓かれることを願ってやまない。

目　　次

序章　市民・行政・第三者の役割と変容のダイナミズム
―公共政策の合意形成過程へのアプローチ

序 1.　はじめに　―市民と行政の対立をどのように理解するか ---------- 1
序 2.　公共政策の合意形成をめぐる研究の現況 ---------- 5
序 3.　本論文の主なポイント ---------- 13
序 4.　合意形成研究の視座と本論文の位置づけ ---------- 19
序 5.　おわりに　―本論文の章別構成と流れ ---------- 24

第 1 章　合意形成への合意
―5 つの事例が示唆するものは何か

1.1.　はじめに ---------- 27
1.2.　廃棄物処理施設の立地と住民の対応（5 つの事例） ---------- 27
1.3.　市民参加による合意形成を評価しない反対運動住民 ---------- 33
1.4.　「合意形成への合意」という手続ステップ ---------- 35
1.5.　おわりに　―「合意形成への合意」に向けて ---------- 43

第 2 章　公共政策の合意形成過程における第三者の役割

2.1.　はじめに　―合意形成への第三者の参加 ---------- 49
2.2.　ステークホルダーの意思形成過程 ---------- 50
2.3.　ステークホルダーの意思決定への第三者の作用 ---------- 53
2.4.　第三者の機能としてのメディエーション―事例を踏まえて ---------- 60
2.5.　現代の米国におけるメディエーションの定着 ---------- 66
2.6.　日本におけるメディエーションのための社会的基盤創設の展望 ---------- 67
2.7.　第三者の役割を考慮に入れた 5 つの事例の分析 ---------- 78
2.8.　おわりに　―見えてきたステークホルダーの実像 ---------- 83

第 3 章　合意形成に至る市民の変容プロセス

3.1.　はじめに　―市民の変容 ---------- 85
3.2.　情報の流通・共有の重要性 ---------- 85
3.3.　市民の学習による変容の実例 ---------- 89
3.4.　地域コミュニティの変容 ---------- 94
3.5.　変容できない市民・住民 ---------- 98
3.6.　市民・住民の変容を促す第三者の役割 ---------- 100
3.7.　おわりに ---------- 102

第 4 章　合意形成に至る行政の変容プロセス

4.1.　はじめに　―市民とは異なる行政の変容プロセス ---------- 105
4.2.　市民の差異がもたらす行政の差異 ---------- 106
4.3.　市民との関係がもたらす行政の変容 ---------- 112
4.4.　行政を変容させるその他の環境 ---------- 114
4.5.　ここまでの小括 ---------- 116
4.6.　権力としての行政の統制 ---------- 117
4.7.　行政は統制すればよしとする見解への疑義 ---------- 122
4.8.　弱者を支える行政 ---------- 127
4.9.　ステークホルダーの確定 ---------- 129
4.10.　第三者の媒介の効果としての行政の裁量行為・処分の適正化 ---------- 131
4.11.　おわりに ---------- 132

第 5 章　政治過程としての合意形成過程
―行政とその他の政治アクターの役割の分析

5.1.　はじめに　―政治過程における行政の役割への視座 ---------- 135
5.2.　行政と政治 ---------- 135
5.3.　地方の首長と議会、および行政の政治機能 ---------- 140
5.4.　おわりに　―政策形成における行政とその他のアクター ---------- 156

終章　対立を超えた地域社会の創造
―ステークホルダーの変容が切り拓く新地平

終 1.　はじめに　―各アクターの特徴と変容 ---------- 159
終 2.　住民・行政・第三者が織りなすこれからの社会 ---------- 163
終 3.　第三者の活躍の場を創生する地域社会 ---------- 167
終 4.　コンフリクトが生じない公共政策の合意形成 ---------- 168
終 5.　おわりに　―学びあい育ちあう地域社会づくりへの視座 ---------- 169

補論　公共政策の合意形成をめぐる残された課題

補 1.　研究対象領域の拡張 ---------- 171
補 2.　公共政策の合意形成に関わるその他の課題 ---------- 176

あとがき ---------- 181

序章　市民・行政・第三者の役割と変容のダイナミズム
―公共政策の合意形成過程へのアプローチ

序 1.　はじめに　―市民と行政の対立をどのように理解するか

序 1. 1.　市民と行政の紛争を直視する

この論文は、廃棄物処理施設の立地に象徴される公共政策をめぐってのステークホルダー同士の利害の相克を熟議によって解決できるかという課題を考察する。まず、具体的な紛争の熟議による解決のため必要な条件やプロセスについて研究する。さらに、そのなかで住民が学習を重ねて変容[1]していく過程を明らかにする。これは市民が公共的課題に関心を示し行動を起こす方向に変化することを意味する。このような市民の変容が、これからの公共政策の合意形成のあり方にどのような洞察を照らすのか、を考察する。

この論文では、中心として取り上げる廃棄物処理施設の立地政策のステークホルダーのひとつとして行政を想定している。一般廃棄物処理事業は、民間委託が進んでいて、行政のプレゼンスが小さくなってきている。2017 年度では全国の廃棄物収集量の 79%を民間事業者（委託業者・許可業者[2]）が収集している[3]。しかしこのようにサービス供給の面で行政の役割が後退する傾向にあっても、廃棄物処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）において一般廃棄物（産業廃棄物を除くごみ）の処理の責務はやはり市町村にある[4]。したがって、処理施設の立地のような公共政策のあり方を決定する場面においては、行政がアクター、ステークホルダーとして登場するとみなしうる。

そもそも廃棄物政策以外にも行政がステークホルダーとなる公共政策は多々ある。行政は、広く公共政策をめぐる合意形成について研究するにあたり、避けて通れない考察対象である。

さて、これまでの研究の大勢は、公共政策をめぐる利害の対立はステークホルダー参加の民主的な場の確保によって解決の方向に向かう、とする処方箋を示す。先行諸研究の表現を借りるならば、「市民参加」[5]がキーワードとなる。

---

[1] 本論文では、「変容」という用語が頻出する。その意味は、個人や組織が、価値観や意見を変え、行動に向かう前段としての態度を変え、そして行動を変える、そのような変化である。すなわち、単なる外形上の変化（行動や制度等の変化）のみにとどまらない、個人の内面の意識や組織内の規範の変化を伴うものである。

[2] 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）第 7 条により市町村の許可を受けた業者。

[3] 環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課（2019）『日本の廃棄物処理 平成 29 年度版』

[4] 廃棄物処理法第 6 条の 2 は、「市町村は、一般廃棄物処理計画に従って、その区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分（再生することを含む。…（略）…）しなければならない。」と規定する。

[5] これからの記述で、「市民」および「住民」が頻出する。その区別は専ら地理的エリアに依っている。住民は狭いエリアに住む人々、市民はより広域的なエリアに居住する人々を指す。市役所が建設を計画する一般廃棄物処理施設の候補地が数カ所あるとき、それぞれの候補地の近傍に住む人々が住民であり、市域内の一般住民総体は市民である。ただし、エリアの広狭は相対的である。

また、「市民参加」は多くの英文文献が citizen participation としており、それ自体定まった用語と言える

ところが、筆者が面談した、焼却施設立地反対運動を経験した住民たちは、そのような市民参加の手続きを評価しなかった。

前述のとおり、一般廃棄物の処理は市町村の義務である。市町村政府[6]は、リサイクルなどの処理をした残りの一般廃棄物のうち、燃える廃棄物は焼却する。このために焼却施設を建設する。これは「めいわく施設」であって、この施設の立地にあたって、周辺住民が反対することがままある。ここで「めいわく施設」とは、「住民が迷惑だと感じる施設」のことである。補論にはより詳しい説明がある。筆者が面談した住民たちは、めいわく施設を行政が一方的に押し付けてきたとして、行政に対する「闘争」を繰り広げた。市民参加を否定され、行政に憤るこのような住民たちが、なぜ研究の通説である市民参加過程を否定するのか。これが筆者の研究の始まりであった。

序 2.では、このような紛争を伴いがちな公共政策の合意形成過程を対象にした先行研究の理論を概観する。

序 3.で、本論文で主張する主要なポイントを概説する。

そのうえで、序 4.において、先行研究を横断するいくつかの重要な論点と、そこにおける本論文の位置づけを示す。

序 5.は、各章の構成を記す。

次節序 2.に入る前に、序 1.3.において、本論文がもっぱら分析対象とする廃棄物処理施設立地の政策以外の、他のタイプのめいわく施設立地の公共施策、さらに公共政策一般について、本論文の及ぶ射程を明らかにしておく。

なお、続く序 1.2.で、すでに何度も使用したステークホルダーという用語についてひとこと説明を加えておく。

序 1. 2.　ステークホルダーとは何か

ステークホルダーは、経営学では企業に対して影響を及ぼす主体を指して使われる傾向がみられる[7]。一方、企業倫理の観点あるいは企業を取り巻く環境を積極的にマネジメント

ので、狭域の住民が参加する場合でも住民参加とせず市民参加の表現を用いる。市民性、市民権など、同様である。ギリシャ語の demos、民主主義の「民」の意味では原則として市民とする。

[6] 本論文における地方自治関係の用語は次のとおりである。地方自治体（自治体）とは、そのエリア内の市民（全住民）を主体とし、地方議会と地方政府を含む。地方政府とは、行政組織としての都道府県庁・市役所（特別区区役所を含む）・町役場・村役場である。（議会も地方政府に含まないこととする。含める論者もある。）○○県、○○市などと統治体を呼ぶとき、それは自治体と同義（＝市民・住民を必ず含む；県庁や市役所の意ではない）である（異なる意味で用いるときは断り書きを付している）。本文では、法律で一般廃棄物処理を市町村（特別区を含む表現）の責務としているので（注 4）、その事務事業執行行政機関を、市町村政府とよんでいる。なお、法律でいう市町村は、自治体を指すから、市町村民を含む。地方公共団体（法律用語）は、自治体（法律用語ではない）と同義である。本論文では、特に憲法で保障された団体自治、すなわち、国との対比における地方自治の統治主体である自治体の性格を強調する場合に、地方公共団体という用語を用いる。

[7] Mitchell, Ronald, Agle, Bradley R., Wood, Donna J. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, (22)4, 853-886.

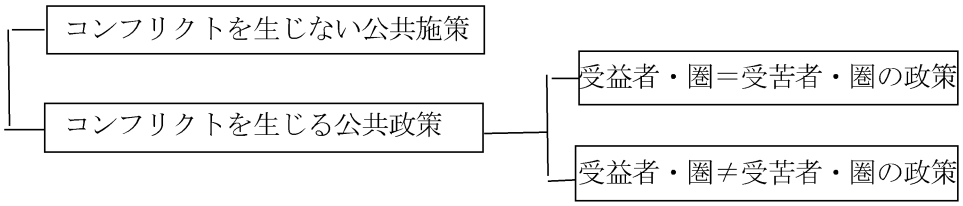
していこうという観点からは、企業活動が影響を与える主体も含めてステークホルダーとみなされる[8]。環境政策の研究でいうステークホルダーは後者の用法に近く、人間活動が影響を及ぼす主体を念頭に置いて用いられることが多い[9]。とはいえ環境からサービスを受け取る主体を指す用語としても使われている[10]。

本論文では、Freeman[11]にしたがって、「ステークホルダーとは、その団体の目標（objectives）の達成に影響を与えうる、またはその団体の目標の達成によって影響を受けうる、グループまたは個人である」[12]と定義する。とりわけ後者の、団体が影響を及ぼす主体について強く意識して用いている。

実際のところ、作為主体とステークホルダーとの関係は双方向的で、大なり小なり影響を与え合うことになる。そこで、合意形成の場における対等のアクターを指すときは、第一次作為主体（当初に引き金を引いたアクター）も含めてステークホルダーと呼ぶ。

序 1.3.　合意形成を伴う公共政策への示唆　―廃棄物処理施設の立地に代表される公共政策の合意形成研究成果が拓く地平

図表　序1　合意形成を伴う公共政策の区分



「合意形成を伴う公共政策」は、「通常コンフリクトが生じない公共政策」と「ステークホルダー間のコンフリクトが生じるおそれのある公共政策」に大別できる。

このうち「ステークホルダー間のコンフリクトが生じるおそれのある公共政策」は、2つに分けることができる（図表　序 1）。1 つは「受益苦同一型」政策で、「政策効果から便益を享受するステークホルダー（受益者・受益圏）と、政策効果からマイナスの影響・

---

[8] Kaler, John (2002). Morality and Strategy in Stakeholder Identification. J*ournal of Business Ethics*, 39, 91-99.
Freeman, R. Edward (1984). *Strategic Management*. London: Pitman Publishing. ((reprinted 2010) . Cambridge: Cambridge University Press. 引用のページは本文献（2010））

[9] 例として Boiko, Patricia E., Morrill, Richard L., Eláine, James, Faustman, M., Belle, Gerald van, Omenn, Gilberts (1996). Who Holds the Stakes? A Case Study of Stakeholder Identification of Two Nuclear Production Sites. *Risk Analysis*, 16(2), 237-249.

[10] 例として Hein, Lars, Koppen, Kris van, Groot, Rudolf S. de, Ierland, Ekko C. van (2006). Spatial Scales, Stakeholders and the Valuation of Ecosystem services. *Ecological Economics*, 57, 209-228.

[11] Freeman. *op. cit.*

[12] *ibid*, p.46 他

費用を被るステークホルダー(受苦者・受苦圏)が、おおむね同一である公共政策」である。もう 1 つは「受益苦乖離型」政策で、「政策効果から便益を享受するステークホルダー（受益者・受益圏）と、政策効果からマイナスの影響・費用を被るステークホルダー(受苦者・受苦圏)が、かなり乖離する公共政策」である。

本論文が直接研究対象とする廃棄物処理施設の立地政策は、前者の「受益苦同一型」政策の典型である。

後者の「受益苦乖離型」政策の合意形成については、これから各章で考察を進める「受益苦同一型」政策とは異なる視点からの分析も必要である。このタイプの政策今後の研究課題として、補論「補 1.1.　めいわく施設・嫌悪施設の概念の拡張」で取り上げる。

廃棄物処理施設は、本来、ホスト地域も含めた地域住民・市民が恩恵を被る施設である。すなわち「受益苦同一型」であるゆえ、その施設の必要性がステークホルダーの間で共有されるようになると、対立が解消され、合意の形成に至りやすい。

一方、「通常コンフリクトが生じない公共政策」の合意形成についてはどうだろうか。意外に感じられるかも知れないが、このタイプの政策は、「受益苦乖離型」政策よりも本論文の研究成果が当てはまる範囲が広いのである。

対立が生じない公共政策とは、どのような政策であるのか。これは、対立が生じる余地がないほどに、その政策の必要性が人々に共有されている政策である。

そのような政策の中は、合意形成の手続さえ必要のないものもあるだろう。例を挙げよう。2020 年、政界は新型のコロナウィルスのパンデミックに震撼させられた。コロナウィルスの予防にはマスクが有効である。日本においては、国民の間にマスク着用の必要性が広く認識され、政府は啓発活動を通じて訴えるという政策手法で十分であった。政策形成と推進のための合意形成の手続は必要なかった。そもそもステークホルダーとしてことさら自認する主体がなかったといってよい。

それに対し、欧米では、マスク着用を強いることは個人の自由の侵害にあたるとして、反対運動が巻き起こった。そこで着用を強制し警官がチェックする政策が採られた国もあった。このような政治文化にある国々においては、国民にマスク着用を求める政策は、たとえば議会の討論を経た立法などの合意形成手続を必要とするだろう。

筆者は、関西で NPO の運営に携わる人々に市民参加・参画に関する聴き取り調査を実施したことがある[13]。このとき、複数の主に NPO の代表者である回答者が、次のような意見を表明したことが強く印象に残っている。「政策の市民参加の必要性を総論では理解する。しかし市民もそれぞれの生活があり忙しい。審議会などの政策参加は時間も拘束されるし勉強の手間暇が大変である。何でもかんでもその政策形成に参加することは不可能だし、したくもない。政策が遺漏無く立案され履行されることを市民は望んでいる。そのために

[13] 第 3 章注 210 参照。

税金を払い行政がある。市民の参画が必要なとき、その必要性にかかわる市民（＝ステークホルダー）やその政策分野が得意な市民が参加することにより政策が形成されることが望ましい。」

とはいえ、コンフリクトが生じないタイプの政策であっても、市民と行政が協働で政策を形成していくことが望ましい政策は、多々あるだろう。このような政策形成への本論文の研究成果の応用・活用については、終章「終 4.　コンフリクトが生じない公共政策の合意形成」でまとめた。

序 2.　公共政策の合意形成をめぐる研究の現況

序 2. 1.　紛争に至るめいわく施設の合意形成プロセスの研究

続く細節の市民参加の研究にかかる参考文献の多くが示すように、戦後の高度成長期以降、とりわけ地方自治の現場における公共施設建設などの公共政策に関わる紛争が多発した。このような事象の課題解決のため、合意形成の実践的方法を中心に考察する社会工学の研究が積み重ねられてきた[14]。

原科幸彦の市民委員会方式による合意形成論は、この種の研究の代表的なものであり、その市民委員会の特徴は次の通りである。まず「参加の保証」と「議論の結果の政策への反映の保証」を前提とする。「議論の条件」として、「参加の場の設定」（注 16 の長野県中信地区の事例では会議）、「議論の公開」、「十分な情報提供」が不可欠とされる。参加者は「専門家」・「ステークホルダー」から成る。そして「論理的思考力、専門性やパーソナリティなど」の面から適格な「ファシリテータ」が「会議の司会者」となって会議を運営していく。[15]原科はこの自らの理論を長野県中信地区の産業廃棄物処理施設用地選定に適用して実践した[16]。

このほか、第 4 章 4.6.4.で取り上げる藤井聡の研究、（注 16 で触れた）籠義樹のものも、社会工学の研究に属する。

紛争を伴う公共政策の合意形成の過程に重点を置いた研究としては、リスクにかかる情報をステークホルダー間で共有し共考して合意形成に至る道を探るリスクコミュニケーシ

---

[14] 猪原健弘編著（2011）『合意形成学』、勁草書房

[15] 原科 幸彦編著(2005)、『市民参加と合意形成－都市と環境の計画づくり－』、学芸出版社

[16] 長野県庁が主導して公共関与で産業廃棄物処理施設を建設することを計画し、複数の候補地の住民代表が参加し学識経験者である原科が司会者となる委員会（長野県中信地区・廃棄物処理施設検討委員会）において合意が形成された（市民委員会方式）（原科幸彦（2002）「環境アセスメントと住民合意形成」、廃棄物学会誌、13(3)、151-160、原科（2005）、前掲書、原科幸彦（2011）『環境アセスメントとは何か－対応から戦略へ』、岩波書店、籠義樹（2009）『嫌悪施設の立地問題－環境リスクの公平性』、麗澤大学出版会）。ただし施設の建設には至っていない（土屋雄一郎（2008）『環境紛争と合意の社会学－NIMBY が問いかけるもの』、政界思想社、土屋雄一郎（2011）「廃棄物処理施設の立地をめぐる「必要」と「迷惑」―「公募型」合意形成にみる連帯の隘路―」、環境社会学研究、17、81-95）。

ョンの研究も成果が蓄積されてきている[17]。この分野の研究は、ステークホルダーが参加する合意形成のプロセスを重視する点では社会工学の研究と同様である。リスクコミュニケーション研究の特徴は、ステークホルダーが納得して参加・交流することを基本に据え、ステークホルダー同士が信頼し合って協働で政策を形成していく主体的な条件を大切にすることである。この分野では社会心理学の貢献も大きい。

リスクコミュニケーション研究と同様の創造的な政策形成に関わっては、マーケティング研究の知見を活かした地域経営学における研究の進展も期待される。

また近年は、合意形成の具体的な手続きや討議の技術を提案する実践的なミニ・パブリックス研究も顕著となっている[18]。

なお、リスクコミュニケーション研究やミニ・パブリックス研究の政策対象は、めいわく施設などの地方公共政策に加え、遺伝子組み換え食品の国としての許可・導入、原子力を含めた電力政策など、紛争を伴いそうな大きな国家政策までも対象とする。

序 2.2.　市民参加の研究

序 2.2.1.　市民参加論の対象となる時空

公共政策の合意形成に関わって大きな知見を蓄積してきた分野に、市民参加研究がある。めいわく施設の合意形成についても、考察と事例観察が積み重ねられてきた。ここで詳細に確認する。

まず、市民参加の用語についてコメントしておく。筆者が用いる「市民参加」の用語は、下記 Arnstein が用いている citizen participation の意と解されたい（図表　序 2 参照）。

日本語の「参加」には、「法律上の関係に当事者以外の者が関与すること」（『広辞苑』）という意味があって、「市民参加」も「市民と議論はするけれども最終決定と実行は行政の責任において進める」という含意も感じさせる。一方、participate の語源（ラテン語）は、part + take で、関与する者が担い手として関係事象のパーツのひとつをテイクすること、すなわち当事者となることを意味する（*Oxford Dictionary of English* Third Edition）。

筆者の論文における「市民参加」は、市民が当事者＝ステークホルダーであることを前提としており、「市民の参画・協働」までを含むものであると理解されたい。

ここで取り上げる社会的ジレンマ現象に基づくコンフリクトにおいて、公共的事業を推進する行政は、地域住民との間に設定する政策議論の対象空間を公共圏とみなしている。他方、地域住民は、この行政の事業や処分を、私的テリトリー＝親密圏の侵害として認識

---

[17] 平井秀幸・奈良由美子（2018）『リスクコミュニケーションの現在』、放送大学教育振興会
広瀬幸雄編著（2014）『リスクガヴァナンスの社会心理学』、ナカニシヤ出版
全国都市清掃会議（全都清）編（2012）「特集　廃棄物処理施設建設におけるリスクコミュニケーション～住民の合意形成～」、都市清掃、65(308)、330-399

[18] 篠原一編（2012）『討議デモクラシーの挑戦　ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』、岩波書店

している、と解釈することができる[19]。

この住民の親密圏の看板を公共圏に掛け替えようとするのが、従来の行政の対応であった。これに関する先行研究である市民参加論も、この場が公共圏であることを前提としながら、公共圏における熟議の場への住民の参加保障の理論として研究が積み重ねられてきた。

しかし、住民がその問題を公共圏に属するものと認識していないならば、勝手に公共圏の看板をぶら下げようとしても住民は納得しない。以下の市民参加の研究成果の多くは、住民がその問題を公共圏に属する課題として認識するようになった段階以降において、はじめて通用するものであることを指摘しておく。詳しくは第 1 章をお読みいただきたい。「合意形成への合意」がキーワードとなる。

序 2. 2. 2.　市民参加が望ましいとする通説的研究

図表　序 2　Arnstein[20]の市民参加のはしごの 8 段

8.Citizen control（市民によるコントロール）	Degrees of citizen power（市民権力）
7.Delegated power（市民への権限委任）	
6.Partnership（市民と行政の協働）	
5.Placation（行政が市民をなだめる）	Degrees of tokenism（名目参加）
4.Consultation（行政が市民と相談する）	
3.Informing（行政が市民に情報を提供する）	
2.Therapy（行政が市民へ行う療法）	Nonparticipation（無参加）
1.Manipulation（行政が操作）	

日本では、公共政策の形成において市民参加による合意形成を推奨する研究は極めて多く、通説といえるだろう。

佐藤竺によれば、日本の市民参加は、1963 年、横浜の飛鳥田市長による 1 万人集会に始まり、美濃部都知事の都民参加や対話集会、五島喜八郎武蔵野市長が 1970 年あたりに展開した市民参加市政によって一気に広がった[21]。その後も市民参加が推進されてきた理

---

[19] Habermas, Jürgen (1990). *Structurwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.（細谷貞夫・山田正行訳（1973・1994）『公共性の構造転換―市民社会の 1 カテゴリーについての探求』、未来社）参照

[20] Arnstein, Sherry R. (1969). Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-234., p.217 から作成。

[21] 佐藤竺（1999）「分権社会・成熟社会の市民参加」、都市問題、90(2)、3-14、p.3

由は、「それまでの日本の地方自治が憲法の明示した主権在民の実を備えず、旧態依然たる住民支配の場であったのを根本から覆す」という市民参加（論）の「掲げた理念、目指した目標が普遍性を持っていたから」であるとされる[22]。

日本においては、とりわけ Arnstein の研究[23]の影響は大きく、その「参加のはしご」のモデルはしばしば引用されてきた。この市民参加論は図表　序 2 のとおりで、はしごの上段ほど望ましいとされる。Arnsitein によれば、下の２段は参加と呼ぶに値しない。

この彼女のモデルの影響もあって日本では数々の市民参加モデルが提唱された[24]。

目を転ずると、廃棄物政策分野においても市民参加を重視する見方がやはり一般的である[25]。

一方、日本の研究においては、地域の開発やめいわく施設建設などの行政政策への住民の反対運動という、住民未参加の歴史に着目したものも存在する[26]。

海外においても市民参加を重視する先行研究は枚挙にいとまがない。上記 Arnstein をはじめ、第 1 章でも取りあげるカナダ・アルバータ州の有害廃棄物等処理施設立地をめぐる市民参加を評価した Fischer[27]、Harris[28]、Rabe[29]も、その中に含まれる。Kasperson et.al.[30]、Short & Rosa[31]、Rowe & Frewer[32]は、それぞれ、リスクが認識される施設やめいわく施設の立地場所の選定につき、市民参加手続きを踏むことが一般的であると評価さ

---

22 同論文、p.4

23 Arnstein, op. cit.

24 西尾勝（1975）『権力と参加－現代アメリカの都市行政－』、東京大学出版会
篠原一（1977）『市民参加』、岩波書店
原科（2002）、前掲論文
原科（2005）、前掲書
原科（2011）、前掲書
佐藤徹（2005）「市民参加の基礎概念」（佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説市民参加　その理論と実際』、公人社、pp. 1-27）

25 山本攻・西谷隆司（2002）「廃棄物計画と市民参加」、廃棄物学会誌、13(6)、341-346
金子泰純（2004）「廃棄物計画策定過程にみる市民参加の意義と課題」、社会経済システム、25、147-152

26 寄本勝美（1990）『ごみとリサイクル』、岩波書店
五十嵐敬喜・柏木暁・小山毅編（1978）『住民参加行政の光と陰』、亜紀書房
森住明弘（1987）『ゴミと下水と住民と』、北斗出版
参加実現例も含め、全都清、前掲論文

27 Fischer, Frank (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences*, 26, 165-187.

28 Harris, W.E (1993). Siting a Hazardous Waste Facility: A Success Story in Retrospect. *Risk Analysis*, 13(1), 3-4.

29 Rabe, Barry G. (1994). *Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

30 Kasperson, Jeanne X, Kasperson, Roger E., Pidgeon, Nick & Slovic, Paul (2003). The Social Amplification of Risk: Assessing Fifteen Years of Research and Theory (Pidgeon, Nick, Kasperson, Roger E. & Slovic, Paul ed. (2003). *The Social Amplification of Risk*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 13-46), p.32

31 Short JR, James F. & Rosa, Eugene A. (2004). Some Principles for Siting Controversy Decisions: Lessons from US Experience with High Level Nuclear Waste. *Journal of Risk Research*, 7(2), pp.135-152., p.135

32 Rowe, Gene & Frewer, Lynn J. (2005). A Typology of Public Engagement Management. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251-290., p.251

れている、またはそのように実際に適用されている、と述べている。

序 2.2.3.　市民参加に懐疑的な研究

一方、市民参加に懐疑的な先行研究も多くはないけれども存在する。

市民参加論一般では、牧田義輝[33]が、日本の戦後の市民参加論が「規範としての市民」の存在を前提とする議論であったと批判する。実態としての市民とかけ離れる場合があるというのである。

市民参加実例についても批判的研究がある。

（注 16 で触れた）長野県中信地区の産業廃棄物処理施設の建設では、住民合意が望ましく形成されたとされる。この事例について、土屋[34]は、社会学者としてこのコミュニティに入って観察し、建設予定地の住民がもろ手を挙げて納得して立地に賛同した経緯とはなっていないことを指摘している。別の文献[35]で土屋は、廃棄物処理を巡る紛争の解決において、例えば市民参加による委員会のような「コミュニケーションの形式」は、「地域の多様な実情をノイズとして均質化」してしまい、「正義の強者」となって「地域社会に現れる」と厳しい評価をしている。

先述のアルバータ州の有害廃棄物等処理施設の例については、Bradshaw[36]が疑問を投じている。すなわち、住民投票という手続を経て施設が建設されたスワンヒルズという地域の住民は、新参の人々が多くて定住率も低く、有害廃棄物に対するリスク認識もなかったため、反対の声がまとまらなかった、とする指摘である。また、処理施設建設の賛否を問う住民投票の対象地域と、ステークホルダーたる住民の居住するエリアとの不一致、も問題として提示している。反対するであろう住民の一部に、投票の機会が与えられなかったのである。

序 2.2.4.　市民参加とその研究の最近の動向

最近の市民参加研究は、論文や研究書が次々と発表されるという状況にはない。しかし、市民参加の現場の変化とともに、新しい傾向が見て取れる。ここでは、「市民参加を取り巻く環境や社会の成熟化・多様化」、それにも伴う「公共政策や政治意思形成のチャンネルの多層化」、「市民参加のプロセスの深化」という視点から、最近の市民参加の現状と研究の動向を概観する[37]。

まず、**「市民参加を取り巻く環境や社会の成熟化・多様化」**が市民参加とその研究に及

---

33 牧田義輝（2007）『住民参加の再生―空虚な議論を超えて』、勁草書房

34 土屋（2008）、前掲書

35 土屋（2011）、前掲論文、p.81

36 Bradshaw, Ben (2003). Questioning the Credibility and Capacity of Community-based Resource Management. *The Canadian Geographer*, 47(2), 137-150.

37 この区分の視点は、本論文を名古屋学院大学に学位論文として申請した審査過程において、同大学匿名教員から審査における指摘事項として教示を得たものである。

ぼしてきた影響を確認する。

市民活動やNPO、地方行政の双方に研究実績を蓄積している田尾雅夫によれば、「市民参加は、成熟した市民社会によって成り立つ」[38]。逆にまた、「今後さらにいっそうの［市民社会の］成熟を促す要因となる」[39]。ここでいう「市民社会の成熟」を筆者（濱）なりに解釈すると、市民が公共政策の当事者としての意識を高め、政策形成への参画の度合いを強めていく変容プロセスである。

近藤早映らは、市民交流ホール・市役所などが併設される複合公共施設建設プロセスにおける合意形成を論じる中で、「協働」をキーワードとして市民参加の成熟を論じている。すなわち、間接民主主義の空洞化への補充と市民による行政統制の観点から始まった第 1 段階の市民参加から、市民と行政の相互依存、相互補完作用によって社会を管理使用する、第 2 段階である協働に基づく市民参加の階梯に入っている、とする。[40]

このような市民参加の成熟は何によってもたらされたのか。もちろん先述のように、市民参加の進展も作用していよう。しかし、市民社会の多様化が作用因となって、市民参加の必要性を高めると共に、市民社会を成熟させていったという側面が大きい。田尾は、先行研究を整理する中で、市民サービスの多様化に伴い地方政府が専門化・縦割り化し、さらにニュー・パブリック・マネジメントの進展によって直接的なサービス提供から間接的な役割の担い手とならざるを得なくなってきた状況を重視する[41]。「公共サービスの送り手と受け手との関係が多様化」[42]したことが、「多様性を与件としてそれらの意見や考え方を集約する過程」である「合意形成」[43]と市民参加の場の頻出をもたらしたのである。

次に、**「公共政策や政治意思形成のチャンネルの多層化」**の視点から、市民参加の位置づけを評価し、その動向をみていく。

近藤らは、先に挙げたように「間接民主主義の空洞化」が市民参加を促した、としている。田尾によれば、「議会は、市民参加に関心を向けようとしないことが多い」[44]。正統性を有する間接民主主義の政治決定チャンネルの礎をうがち崩すものと警戒するのであろう。また、特に田尾の想定する地方議会は、地域のある層の既得権益を守る役割を果たしていることもある。「議会が既存の利害に固執すればするほど、市民参加の機会は膨らむ。しかもその固執は、それに異議を唱える対抗者の出現によって続かない。市民による運動は絶えることはない」[45]。田尾は議会と市民参加の関係をこう評する。

---

38 田尾雅夫（2011）『市民参加の行政学』、法律文化社、p.4
39 同書、p.159
40 近藤早映・瀬田史彦（2014）「公共施設整備プロセスにおける市民参加から協働への発展に関する研究　アオーレ長岡を事例として」、日本建築学会計画系論文集、79(704)、2231-2239
41 田尾、前掲書、p.7 など
42 同書、pp.5-6
43 同書、p.9
44 同書、p.140
45 同書、p.141

田尾によれば、行政も市民参加に抵抗する要素があった。行政は、「できれば環境からの影響をマネジメントの中枢に及ぼすことを少なくする、制限することを意図するが、市民社会の成熟は、逆に、決定の現場では市民から受ける影響がますます大きくなる」[46]。

先に記した、公共サービスの多様化の背景にある市民ニーズの広域化・深化は、そのニーズを補足し、適切な政策対応を進めるため、すぐに先行研究などにより例示するように、ますます市民の政策形成や政治への参加のチャンネルを拡大・多層化させてきている。

このような状況が、**「市民参加のプロセスの深化」**をもたらす。

行政の意思決定サイクルは、「状況認識、情報収集、選択肢の作成、そのなかから最適な選択肢を選び、実施して、結果を評価、それを選択肢の作成にフィードバックして、また決定に至るサイクル」、「PDCA サイクル」である[47]。そして、市民参加とは、そのマネジメント・サイクルに市民が加わることである[48]。このサイクルへの関与度が増すほど、市民参加は深化することになる。田尾によるならば、市民は究極として、「企画立案に参加したのであるから、評価されることにもなる」[49]。

市民参加のチャンネルの多層化とプロセスの深化は、市民参加の様々な手法の評価や新しい手法の提案の研究を進展させている。大坂谷吉行は、都市計画やまちづくりへの多様な市民参加の手法を分類するとともにそれらの評価の視点を挙げ、実際に各手法の評価を試みている[50]。瀬戸寿一は、最近の IT 技術の普及に着目し、市民参加型 GIS（地理情報システム）について論じている[51]。

柳下正治は、多様化する市民同士による熟議の深化の必要性に着目し、「ハイブリッド型会議」を考案して名古屋市の廃棄物処理・減量・リサイクルの基本計画（一般廃棄物処理基本計画[52]）策定に関する市民参加に適用して実践した。この会議は次の諸要素で構成され成果がもたらされたものである。

1 ステークホルダー会議：行政（名古屋市役所）、ごみ処理事業者・資源再生事業者、メーカー・流通事業者、地域役員・地域団体、NPO・市民団体、公募市民で構成；報告書案のたたき台づくり実施

2 専門家：1 や 3 に情報・知見を提供

3 市民会議：無作為抽出による一般市民；1 により出されたたたき台を議論

4 合同会議：1 と 3 の合同会議；　→中間報告 5 を作成

6 深堀りの会議：上記参加者の有志による会議、外部専門家の参加も求める；5 の深

---

46 同書、p.97
47 同書、pp.91-92
48 同書、pp.19-20
49 同書、p.162
50 大坂吉行（2001）「各種市民参加手法の評価の試み」、日本建築学会技術報告集、12、205-210
51 瀬戸寿一（2010）「情報化社会における市民参加型 GIS の新展開」、GIS-理論と応用、12(2)、31-40
52 廃棄物処理法第 6 条は、「市町村は、当該市町村の区域内の一般廃棄物の処理に関する計画（以下「一般廃棄物処理計画」という。）を定めなければならない」としている。

堀り議論

7 市民への PR・発信、アンケート調査：6 の議論過程において実施

8 合同会議：6 と 7 に基づき、再度 4 のメンバーにより議論；　→最終報告 9 を作成

このうち、3 の無作為抽出による市民の参加を求める市民参加手法は、近年、地方政府が設計する市民会議・市民委員会に採用される例が見られるようになっている。声なき市民の声を聞いて政策に関するニーズを把握するとともに、潜在的ステークホルダーを確認しようという意図が働いていると思われる。

京都市にも注目すべき事例がある。京都市ごみ減量推進組織[53]は、市民も参加する京都市廃棄物減量等推進審議会の議論・発案に基づき、1996 年度に設立された、市民に行政が協働していると形容できる組織である。会員は、地域住民団体、NPO や市民団体、事業者団体、大学等々多岐にわたり、2020 年 9 月 30 日現在で 526 団体の会員を擁している。関わる個人としての市民はさらにずっと多くなる。取り組んでいる事業は、普及・啓発、学校の牛乳パックのリサイクルやガレージセール開催等のごみ減量・リサイクル事業、地域でのごみ減量活動など、様々である。政策形成・推進の PDCA サイクルに市民が主体的に関わっており、「市民参加のプロセスの深化」としての市民の主体的協働のひとつのかたちを示している。

この京都のケースは、研究の側面からみても興味深い。当時の廃棄物減量推進審議会会長は、京都市民でもあり、京都市にキャンパスをかまえる大学の教員でもあった[54]。市民による主体的な政策推進が廃棄物政策に求められるとする主張が持論で、乞われてごみ減量推進組織の初代会長に就任し、市民として、地域大学教員として、活動を実践した。

さて、市民参加研究は、市民による参加を不可欠とする、市民の立場に寄り添った価値観、規範性が濃厚であった。この視点は重要であり、筆者の研究の位置付けを明らかにする意味も合わせ、序 4. でこれにつき論じることとする。

序 2. 3.　その他の合意形成関連研究

ステークホルダー間の政策紛争にかかわって、これまで概観してきた研究は、いずれも参加を重視している。一方、必ずしもステークホルダーの参加による政策形成前提としない、合意形成研究にさまざまな知見を提供する研究も多い。

経済学の手法を使った研究は以前から進められている。

めいわく施設の立地につき、補償（コンペンセーション）を提供し支払うことによって自地域への立地を回避するシナリオを想定し、その支払金額である WTP（支払意思額）を地域ごとに計算する研究が多く見られる。O'Hare の研究[55]はその初期のもので、その後

---

[53] 京都市ごみ減量推進組織ホームページ　https://kyoto-gomigen.jp/

[54] 高月紘京都大学名誉教授。

[55] O'Hare, Michael (1977). "NOT ON MY BLOCK YOU DON'T": Facility Siting and the Strategic

の研究の方向性をすでに明らかにしており参考になる。候補地間オークションを想定（仮想）して前面に打ち出した研究もある[56] [57]。

さらに、ゲームの理論を適用するものもある[58]。ステークホルダーがパターン化された行動のみに従うこととしない、実社会の質的要素に配慮したゲーム理論の研究も試みられている[59]。

なお、社会学などの分野で、あらかじめ仮説を立て、ホスト（候補）地域住民にアンケート調査を行って統計的手法により検証する研究は極めて多い。これらの中には、ステークホルダーの嫌悪意識の実態を明らかにするに留め、合意形成の方法の考案と選択は政策推進者の判断にゆだねるものもしばしば見受けられる。

「序 4.　合意形成研究の視座と本論文の位置づけ」では、これら多岐にわたる先行研究から重要な論点を抽出して整理するとともに、筆者の研究の位置づけを明確にする。その前にこの論文のポイントを示しておく。

序 3.　本論文の主なポイント

本論文の中で提示する内容のうち核となる論点をここで概観する。わかりやすくイメージできるように、まずは、一般廃棄物処理施設立地にかかる架空のまちのできごとを覗いてみることとする。

序 3. 1.　あるまちで起こった廃棄物焼却施設立地をめぐる紛争

［あるまちのできごと―その 1］

市役所の職員が、近くの空き地に一般廃棄物焼却施設を建設するという計画を告げに町

Importance of Compensation. *Public Policy*, 25(4), 407-458.

[56] 施設のコスト＝建設コスト＋ホストコミュニティのマイナス効用　である。このマイナス効用をコスト化したものがコンペンセーションである。主観にかかるマイナス効用を顕示・金銭化する（理論上の）手段としてオークションが用いられる。

[57] O'Sullivan, Arthur (1993). Auctions for Noxious Facilities: Incentives to Participate and Efficiency of Siting Decisions. *Journal of Environmental Economics and Management,* 25, S12-S26.
Minehart, Deborah & Neeman, Zrika (2002). Effective Siting of Waste Treatment Facilities. *Journal of Environmental Economics and Management,* 40, 303-324.
下記 Mueller, David (2017). Grid Extension in German Backyards: A Game-theory Rationale. *Journal of Environmental Planning and Management,* 60(3), 437-461.はコンペンセーションとオークションを含む論文。O'Hare. op. cit.も同様。

[58] Chiu, Ching-Pin & Lai, Shih-Kung (2009). An Experimental Comparison of Negotiation Strategies for Siting NIMBY Facilities. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 36, 956-967.
Bellettini, Giorgio & Kempf, Hubert (2013). Why Not in Your Backyard?: On the Location and Size of a Public Facility. *Regional Science and Urban Economics*, 43, 22-30.
Ambec, Stefan & Kervinio, Yann (2016). Cooperative Decision-making for the Provision of a Locally Undesirable Facility. *Social Choice and Welfare*, 46(1), 119-155.
Mueller. op. cit.

[59] Berthoné, Guy-El-Karim & Thomas, Alban (2017). A Context-based Procedure for Assessing Participatory Schemes in Environmental Planning. *Ecological Economics*, 132, 113-123.

内会長のところやってきた。職員は、これから住民の意見を聴く場を設けるつもりだから、参加してください、いい施設にしたいから、などという。町内会長は怒って職員を追い返し、その日のうちに町内会の全体会議を招集した。住民たちは次々と不満・反対の声を表明した。

一方、市役所の担当課は、市長以下庁内関係部局には根回し済みで、なんとしても予定地において焼却施設の建設を進めようとすでに決めていた。ここで地元の反対を受け入れて候補地を変えれば、今後とも別の地域でも先例を盾に反対に遭って未来永劫焼却施設は建設できなくなる。市役所職員たちはそのような強い懸念を抱いていたのである。

行政主導をよしとする市役所の組織風土に加え、以上のような引き下がれない政策であるという意識も手伝って、これまでは市役所が建設地を一方的に決めていた。しかし最近市役所組織総体として市民参加の風潮を意識するようになり、今回、住民の意見を聴く場を設けることとしたのだった。

この状況では、事態は膠着して動かない。行政が強硬手段に出て、着々と建設手続きを推し進める。住民は、反対運動に取り組むものの、公定力をもつ公権力の壁にぶち当たって、やがて施設を建設されてしまい、いかんともしがたい。これが終着点となるのだろう。

［あるまちのできごと―その 2］

このまちに大きな自動車工場が建っていた。しかし海外生産に切り替えて工場は移転してしまった。この跡地に公園をつくることになった。

市役所の公園担当課の職員が、市役所で公園のプランニングを進める前に外部の専門家に意見を聞いてみようと思いついた。この町には大学がある。職員はこの大学の造園学者を訪ねた。この造園学者から、造園計画の策定にあたっては、関係者（利害が絡むステークホルダー＋その他の公園利用者）が集まって決めていくことが大切ではないか、とアドバイスを受けた。この大学に、ステークホルダーが政策の合意を形成していくことを支援する組織「コンセンサス・センター」（以下、センター）があることもわかった。

そこで市役所はこのセンターに相談した。センターは、関係者が集まってわいわいがやがやと公園のコンセプトや機能、設計などを決めていくことを市役所に提案した。そのような話し合いの場の持ち方や議論･検討の進め方にセンターが詳しいとわかった市役所は、このセンターに関係者による話し合いの場の企画・運営をゆだねることにした。

センターは、まずこの政策に関係する組織や人々を調査した。市民をはじめ、その公園にアクセスする交通機関や道路の担当組織、公園を利用する社員も多かろうからということで、地元企業団体、等々、検討の場に参加する関係者がリストアップされた。こうしてメンバーが確定し、関係者会議が開催されることとなった。

かくして、センターが仲介・まとめ役となり、関係者が知恵を絞り合って、公園のコンセプトがまとまった。それは同時に、関係者の間でそのような公園を造成する合意が形成

されたことをも意味した。

関係者会議に参加した市役所職員は、住民の質問、意見や提案の的確さと地域に根差した具体性、会議に臨む姿勢の柔軟さなどに感銘を受け、これまで抱いていた市民への評価、すなわち無関心または私欲重視という市民観、を改めていった。

後日談である。市役所の中で、焼却施設の老朽化の問題が議論となる時期であった。庁内会議で新たな焼却施設の建設が話題となった。

公園担当部局職員は、センターのもとにステークホルダーが寄り集まって用地の選定も含め企画して決めていくことを廃棄物担当部局職員にアドバイスした。公園担当部局では、先述の市民参画による公園建設の経験以降、市民との協働による政策形成がいくつか進められ、新しい市民観が部局全体に共有されるようになっていたのである。

そのような方向で市役所庁内の議論が進み、センターにステークホルダー参加の場を設定・運営してもらうこととなった。

センターは市の廃棄物政策について十分調査・検討し、焼却施設の必要性を事前に確認した。リサイクルできるごみがまだありますよ、などと市役所にアドバイスもした。

次いでセンターは慎重にステークホルダーの選定を行った。焼却施設が建設できそうな土地を調査してピックアップし、その複数地域の周辺住民の代表はそれぞれすべて参加してもらうこととした。

この後、センターは、対象ステークホルダーに検討の場への参加を呼びかけていった。あの町内会長の自宅も訪れた。町会長は、「その 1」の架空例（あの話はなかったこととして）より 2 年早く、つまりまだ建設を決めるまで余裕のある時期に、話を聞くこととなった。市内の数カ所の空き地の近傍の町内会にすべて参加を求めているという。まずは市の廃棄物問題の勉強会としてスタートする。そのあと用地選定の議論をする段階で、いやなら辞めてもいいという。

町内会総会で住民の意見を確認すると、町会長が参加してもよかろう、ということになった。センターが公園作りで活躍し、市民の信頼を得て評判がいいことを多くの住民は知っていたことも手伝って、決定的な反対意見は形成されなかったのである。

この後、まず勉強会がスタートした。センターの担当者が進行役となって、適宜専門家が招かれた。住民のほか行政職員も参加して情報を提供したり意見を述べたりした。参加者の学習や意見交換が進むと、住民は行政職員に対して自分たちの利害などを主張する一方で、行政の主張の理のある部分について次第に理解していった。会議の参加者の他の参加者に対する見方・評価が形成されてきて、信頼感も醸成されていった。

こうして、合意形成のプロセスは進んでいった。公園と違い焼却施設は住民にいやがられることが多いから、これ以降そう簡単にはことは運ばないかも知れない。それでも、役所の強行突破に終わるだろう先の架空例「その 1」に比べると、スムースに進む可能性はかなり高くなると思われる。

なお、このコンセンサス・センターは、アメリカにある同様の組織（第２章参照）のイメージを参考にした。

序 3.2.　もう一つのアクターである「第三者」

この「あるまちのできごと―その 2」からすぐ気づくことは、コンセンサス・センターと呼んだ第三者の存在の大きさであろう。

第１章の事例にもあるように、市民参加のテーブルにステークホルダー（たとえば、住民と行政）のみが着いて合意形成が進むという例はある（武蔵野市の焼却施設の事例）。このとき、先行研究の市民参加論は有効に機能する。

しかし、ステークホルダー同士が赤の他人のごときで、やや警戒感も漂う関係だったらどうなるだろうか。さらに、あるステークホルダーが他のステークホルダーに不信感や反感を抱いていたらどうだろうか。そのような状況にあっても、重要な公共政策を進めるため、合意形成が必要な場合もあるだろう。そのようなとき、いかにしてことが運ぶのか。

政策推進者（しばしば、行政）が反対を押し切って政策・事業を進めていく。そしてコンフリクトが巻き起こることも、少なくない。これがその帰結でなかったか。

以上のような諸事例を観察しながら、筆者の研究テーマは、市民のために必要な公共政策について、そのようなコンフリクトを経ることなく合意が形成される条件を考察すること、これに絞られるに至った。

先達のアドバイスに基づき文献を確認していくうちに、第三者というコンセプトに行き着いた。最初に確認したいくつかの第三者にかかわる先行研究は、ここで取り上げる廃棄物処理施設の立地をめぐる合意形成に関するものでなかったけれども、筆者にとってそれらの文献との遭遇は、「発見」であった。ひらめきのきっかけ、ヒントとなった。

中立な立場の第三者の介在を想定すると、膠着したステークホルダー関係であっても新たな動きを見せることが期待できる。

そこで公共政策の合意形成にかかわる第三者についてさらに調べると、アメリカですでに第三者機関が存在して、実際にステークホルダーの間の調整に携わっていることがわかった[60]。

引き続き文献を渉猟すると、アメリカ以外にも、コンフリクト解消に第三者が重要な役割を果たす実践例が見られることも明らかになった。第２章で紹介している。

けれども、残念なことに、日本においてそのような事例はほとんど確認できなかった。そこで、日本の公共政策推進の場における第三者の新たな登場の可能性を探った。筆者が

---

[60] 石田聖（2014）「第三者を活用した合意形成と利害調整：米国オレゴン州における協働型政策形成の事例紹介」、熊本大学政策研究、５、63-78
国土交通省国土交通政策研究所（2006）『社会資本整備の合意形成円滑化のためのメディエーション導入に関する研究』（『国土交通政策研究』、第 70 号）

テーマとする研究課題の政策実践解としては、今後第三者の存在が強く期待されるからである。

このような信頼の置ける第三者機関が存在すると、同じ公共政策であっても、実現に向けたプロセスがずいぶん変わってくるだろう。

序 3.3.　合意形成への合意―住民が合意形成の場へ参加する前の過程

「あるまちのできごと」の 2 つのパターンでは、住民の行動が異なっている。一方では、住民が参加する場のことなど聞く耳も持たず、市職員を追い返してしまう住民がいる。他方では、このような場に住民が参加する。

何が、住民の態度の相違をもたらしたのか。

ひとつは、第三者の存在だろう。

それを含め、住民に対しての提案内容が異なっていた。かたや、行政が立地場所を決めてしまっていて、住民が参加して意見を述べてもその場所が変更されることは期待しがたい。市役所に押し切られてしまうリスクが大きい。もうひとつの例では、住民が参加する場についてもっと慎重な提案が住民に対してなされている。

すなわち、先述の市民参加の場は、住民がそこへ参加する気持ちを抱くようになって初めて機能する。市民参加の理論も同様に、参加の場が設定できるまでの過程の存在を無視してはいけない。これが第 1 章の事例分析が明らかにする点であり、(最初にも紹介した) 筆者が聴き取りをした際、「市民参加」を胡散臭そうにながめる、住民たちのまなざしへの解釈でもある。

序 3.4.　住民の変容

参加する場への招請を受けたときの対応の違いとともに、「あるまちのできごと」の 2 つのケースにおける住民の行動のいまひとつの相違点として、コンセンサス会議の場などでの住民の学習が挙げられる。

第三者も、ステークホルダーである住民の学習を支援し、住民の変容を促して、やがて合意形成の道を示す。第三者の機能については序. 3. 2. で述べた。ここで特に取り上げておきたいことは、ステークホルダーである住民が変化する、という事実である。

この学習による住民の変容は、第 1 章をはじめ各章で取り扱う事例の中で確認できる。この事実の解釈から敷衍しての住民・市民の変容の考察は第 3 章で進められる。

序 3.5.　行政の変容

住民は、学習により変容する。一方、ここで住民と並んで大きなステークホルダーとして考察する行政は、やはり学習によってすぐ変化を遂げるのだろうか。実例を確認する範囲では、直ちにそうだとはいいがたい。しかし、長期的なトレンドを観察すると、行政も

変容している。「あるまちのできごと」の行政も、時を経て変化した。

行政の変容は、市民の行政に対する姿勢の変容に応答するかたちで現れる。この行政の変容は、行政対象エリアの市民総体の時を経ての変容が作用するものであり、さらにこのような作用を認知してから反応して変わっていくまでの行政のタイムラグもあって、時間を要するものではある。

このほか、例えば人権感覚や行政手続態様の変遷など、社会の規範や常識についての時代の潮流が変わっていくと、行政自身の規範や組織の標準手順が変化し、市民に対する姿勢なども変容していく。

この行政の変容は第 4 章で考察する。

序 3.6.　政治と行政

廃棄物処理施設立地のような公共政策の形成において、本論文では、市民とともに行政を大きなステークホルダーと見立てて、論を進めている。行政が政策を立案し、その形成のイニシアティブを握る事例は、実際きわめて多い。

しかし政策形成におけるこのような役割は、狭義の行政機能（決定された政策の履行）を超えた政治機能である。すなわち、行政は政治機能も担っている。第 5 章でまずこの点を確認する。

さらにこの章では、地方の政治アクター（首長と地方議会・議員）が私たちの事例のような政策形成においてどのような役割を果たすのかを示す。

以上により、政策形成において行政は他の政治アクターを圧して大きな存在であることが明らかとなる。

序 3.7.　将来の社会での合意形成のあり様

各章を通じて流れるモチーフは、第三者の作用も織り込んだ、ステークホルダーの変容がもたらす公共政策の合意形成の姿である。

終章では、次のようなモデル空間を考察することによりまとめる。

まずは、変容した市民と行政、さらに第三者がすでに登場し活躍することを前提とする未来社会を仮想する。そのような社会において、合意形成はどのようなあり様を示すであろうかを描くのである。

もうひとつ、これとは異なったモデル空間における公共政策の合意形成についてもシミュレーションを試みる。それは、より現実に近い社会である。すなわち、現在の日本のような、住民の学習による変容は見受けられるも、行政は大きな変容は見せていない政府[中央・地方]もみられる多様な状況をベースに、第三者もすでに活動しているという架空要素を加えたものである。その際、行政以外の政治アクターの機能も考慮する。

ここまでで、本論文のメインストーリーは完結する。

序 3. 8.　ケイパビリティに欠ける住民と行政の関わり方

以上の考察の過程において、以下の大きな課題が明らかになる。

第 1 章の事例分析で、めいわく施設を持ってこられても反対すらできない弱者、「ケイパビリティに欠ける住民」の存在が浮き彫りになる。ケイパビリティは Sen の用語である[61]。

「ケイパビリティに欠ける住民」とは、社会において自らの権利、自由を主張、行使できない人々のことをいう。すなわち、公共的・社会的視点から自らの権利を主張する能力を培う教育を享受していない、経済的貧困の極みにあり日々生をつなぐのに精一杯で物理的にも精神的にも余裕がない、政治的迫害を受けていて流浪の難民生活を強いられている等の状況に置かれている、社会における弱者である。

以上は、市民について考察する第 3 章において論じている。

本論文において行政は、「公共政策」と称して住民に負担・不利益を押しつけて立ちはだかる姿としてまず現れる。

次いで、いま述べた「ケイパビリティに欠ける住民・市民」の存在が明らかになったとき、そのケアの担い手としての期待が、行政に向けられることになる。その強権性の影を常に意識しながら、なおケイパビリティに欠ける住民のケアを、行政に求める。

一方で行政の統制が必要と論じ、他方で行政の積極的働きを期待する。行政に対する対立するこのような評価と対策の溝を埋める考察にも努める。

行政にかかるこのような課題は、第 4 章で詳しく論じることになる。

序 4.　合意形成研究の視座と本論文の位置づけ

序 4. 1.　公共政策の合意形成研究の背景にある価値観・規範性　―「功利主義」と「正義の理論」の比較考察を踏まえて

Rawls は、『正義論』[62]において、各人への自由の確保と、最も恵まれない人々の困難状況の最小化をベースとした、「公正としての正義」の理論を提示した。この「正義の理論」は、「功利主義」を論駁して打ち立てたものである。

公共政策の合意形成をテーマとした研究も、「正義の理論」の視点に立ってアプローチするものと、「功利主義」の観点から論を進めるものに大別できる。

---

[61] Sen, Amartya (1992). *Inequality Reexamined.* New York: Russell Sage Foundation.（池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳（1999）『不平等の再検討：潜在能力と自由』、岩波書店）および
Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom.* Oxford: Oxford University Press.（石塚雅彦訳 (2000)『自由と経済開発』、日本経済新聞社）参照

[62] Rawls, John (1971). *A Theory of Justice.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press. ((1999). revised edition.)（初版：矢島鈞次監訳（1979）『正義論』、紀伊國屋書店、改訂版：川本隆史・福間聡・神島裕子訳（2010）『正義論』、紀伊國屋書店）

細節を改めて詳述するように、公共政策の合意形成の研究のルーツのひとつは「市民参加研究」であった。節の始めに紹介した最初期の研究である Arnstein（図表序 2 参照）のそれは、市民による権力のコントロールと行使を市民参加の究極の姿とした。この研究は、米欧のみならず、おそらく西尾勝が参照したことに端を発して、日本の研究にも大きな影響を及ぼした[63]。初期の市民参加研究が、極めて不十分であった政策への市民参加を促進すべきだという規範に裏打ちされていたことは、先にサーベイした先行研究から明らかである。

原科幸彦に代表される市民参加のシステムを構築する社会工学の研究も、この市民参加研究の系として発展したとみなせよう[64]。

これらの研究は、まず、行政に比べて弱い立場にあった市民の政治力の強化を暗黙の目的とした規範性が根底にある点において、「正義の理論」に与する。さらに、合意形成の手続の公正を基本コンセプトとして論を展開している面からも、「公正としての正義」を唱道する「正義の理論」の本道を歩むものである。

一方、「功利主義」の立場に立つ研究としては、被害を受けるステークホルダーたる住民への補償の経済理論として進められてきた[65]。近年の経済学、とりわけ主流である新古典派経済学は、自らの効用を最大化するべく行動する合理的経済人を前提にして理論を構築してきた。しかし、最近は、人間は必ずしもこのように合理的に行動しないとして理論を組み立てる、行動経済学の新たな研究が進んでいる。第 2 章でみるように、Bowles は、人間はいつも利己的に行動するものではなく、しばしば利他的行動を選択することを明らかにしている[66]。Abhijit と Esther は、多くの人々が、貧困にあっても、あるいは主要産業が撤退し地域が衰退・凋落しても、自らが住むコミュニティに固着し、経済的機会を求めて国内外へ移動するという合理的選択を選ばない例が多いこと、心のふるさとを捨てないことを、自身その他によるいくつもの実証研究によりこれでもかこれでもかと明らかにしている[67]。このような新しい潮流の経済学の知見が、政策合意形成の研究にも活かされることが期待される。

以上の経済学の手法による研究以外にも、社会学の社会調査の手法（アンケートや聴き取り調査など）による研究の蓄積が非常に多く、そのうちかなりのものは「功利主義」の発想に基づいている。公共政策に伴い費用すなわちマイナスの効用を負担するステークホルダーたる住民に対し、どのようなマイナス効用があるのかを確認するのである。

---

63 西尾、前掲書

64 原科（2002）、前掲論文

65 O'Hare. op. cit.

66 Bowles, Samuel (2016). *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*, New Haven: Yale University Press.（植村博恭・磯谷明徳・遠山広徳訳（2017）『モラル・エコノミー　インセンティブか善き市民か』、NTT 出版）

67 Banerjee, Abhijit and Duflo, Esther (2019). *Good Economics for Hard Times*. London: Penguin Random House.（村井章子訳（2020）『絶望を希望に変える経済学：社会の重大問題をどう解決するか』、日経 BP 日本経済新聞出版本部）

このような「功利主義」に基づく研究を中心に頻出する用語が、NIMBY である。これについて、細節を改めて考えてみる。

さて、「正義の理論」と「功利主義」の対置において、筆者の研究は「正義の理論」に属する[68]。このように特徴付けられるもっとも大きな要素は、「公正としての正義」に基づく熟議による合意形成の場を重視する点にある。ケイパビリティに欠ける住民・市民に注ぐ視線も、基本的には「公正としての正義」の問題意識から発している。

序 4. 2.　合意形成研究における「NIMBY」の意味

NIMBY は Not In My Back Yard の頭文字をつなげた造語で、めいわく施設の合意形成問題などの論文に 1980 年代から散見されるようになり、その後一気に普及した。NIMBY は、公共的観点から必要とされる施設にホスト予定地域住民が反対するという社会的ジレンマ現象を表すことばとして使われ出した。平たく言えば、ホスト地区住民がいやがっている、この実態をとりたてて強調するときに用いられる、事象・現象を形容する用語であった。

このような NIMBY への注目の仕方は、功利主義的説明と容易に結びつくものであった。というよりは、NIMBY という用語の使用それ自体が、その研究者の功利主義的分析姿勢をあらわにする面があったといってもよい。こうした NIMBY 現象への着目は、一方で、功利主義に基づく補償などの研究に発展していった。

NIMBY は他方で、社会心理学者の注目を集め、公共政策に反対する人々の主観リスク（perceived risk）に着目する、リスク研究へと発展していった。アメリカの *Risk Analysis* などの学術誌には、多くの研究成果が寄せられた。これらの論文の中には、めいわく施設の立地の被害者としてホストコミュニティ住民を位置付ける研究もあった。廃棄物処分場の跡地上や近隣のコミュニティに入ってつぶさに住民の実態を観察するなどの、コミュニティ・スタディーズやエスノグラフィーに類する社会学的研究も進められた[69]。これらの研究からは、社会的弱者に光を当てようとする視線が見て取れる。また、市民参加研究との親和性も高い。NIMBY 現象にかかわっての市民の公正な取り扱いの立場に立った解決策として市民参加が重視されるからである[70]。このような諸研究は、研究の理念型として分類をするならば、リスクコミュニケーションの研究として現在につながっているとみな

---

[68] 本論文の研究のタイプを言っているのであって、人々が功利的判断に基づいて行動することを軽視しているのではないことを、念のため記しておく。特に、政治・宗教・特定のミッションに集う組織以外の、行政や町内会などの大きな団体は、平時はもっぱら合理的判断に基づき行動すると考える。Rawls も、原初状態における人々が、reasonable（理性的）に振る舞うことを強調すると同時に、rational（合理的）であるとも再三述べている。

[69] 日本では、公害研究に取り組む社会学者が、ここでのテーマの研究も蓄積してきた（舩橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子（2012）『核燃料サイクル施設の社会学：青森県六ヶ所村』、有斐閣など）。

[70] ただし、研究の創生国であるアメリカの状況をみると、市民参加研究は、都市計画やまちづくりの観点から、システム・体制づくりのアプローチを取ったのに対し、リスク研究は、被害住民やコミュニティを心理学的あるいは社会学的に分析するミクロなアプローチが取られた傾向が強い。

せよう。

筆者は、研究において、NIMBY という用語は、紹介するのみで積極的には用いていない。それは次のような理由による。NIMBY が表すものは「人間の功利主義的な本能的反応としてめいわく施設を拒否する現象」であるとしよう。仮にそのような住民の功利性を認めるとしても、本論文の研究は、住民たちの学習による変容のプロセスを経て、熟議による功利性を超えた合意形成に至る過程を論じている。つまり、功利主義に基づく解決には重きをおいていないのである。さらには、当初段階において住民が功利主義動機で施設立地に反対するものなのかどうかは、一概には断じ得ないとも考えている。

いずれにせよ Wolsink の次のことばは、的を射たものである。「もし NIMBY という用語が議論をうむ土地利用立地に対するコミュニティの抵抗を表すのみのものであるならば、それは実際のところ如何なる説明的価値をも有していない単なるラベルにすぎないものとなる」[71]。ラベリングはしばしばそれを貼られる者たちに向けるラベル使用者のネガティブ評価の（無）意識を垣間見せる。

序 4. 3.　市民参加研究と価値観、規範性

これまでに明らかにしたように、日本における市民参加研究からは、市民の参加が不十分ないし全く考慮されないという当時の政策形成環境にあって、市民参加の必要性の提唱、さらにはその実現への研究者としての寄与、という研究の傾向性の刻印が確認できる[72]。言い換えれば、行政批判、権力批判の姿勢である。市民参加研究は、「市民対行政」の図式において、市民の側に立つという価値・倫理に与する研究者による研究という色彩が濃厚であった。「当然保障されるべき市民的権利を確保するという要請」の後景のもとに進められる研究であったのである。

海外の市民参加研究も同様の環境において生まれた。アメリカで公民権運動（市民権運動、civil rights movement）の時代に、市民参加研究は花開いた[73]。

一方、「合意形成」も、価値中立的ではない。「市民対行政」の関係においては、行政に有利な価値・規範性を有するのである。多くの場合公共政策の提案者は行政である。そして、市民の合意を取り付けることは、行政の公共政策の計画達成にとって重要なステップであるからである。[74]

ただし、合意形成をテーマとした諸研究において、行政による政策形成に資することを明らかに意図したものは顕著ではない。というのも、序 4.1.にも記したように、合意形成

---

[71] Woksink, Maarten (2007). Planning of Renewable Schemes: Deliberative and Fair Decision-making on Landscape Issues Instead of Reproachful Accusations of Non-cooperation. *Energy Policy*, 35, 2692-2704., p.2700。訳は引用者による。

[72] 佐藤竺、前掲論文

[73] Arnstein. op. cit.、西尾、前掲書

[74] 以上、第 1 章「1.3.1.　各ステークホルダーにとっての「合意形成」の意味」参照。

の研究は、市民参加の研究から派生していった面が大きい。しがたって、市民の側に立った研究、という位置づけが読み取れるものが多かった。

しかしやがて、多くの研究は、行政が発案したり関わったりする公共政策は一部の不適切なものを除けば市民にとって望ましく必要なものである、という前提に立つようになった。市民参加の研究も例外ではなく、同様な理解が浸透しながら進展して行った。その背景には、行政の情報公開や透明化が進み、行政が発信する公共政策を評価しコメントを呈しやすくなった状況の変化がある。あるいは、ちょうど市民参加研究勃興期に国内外で顕著であった体制批判の潮流が初期の諸研究を色濃く特徴づけ、その影響が時を経て薄れてきた点が大きいのかも知れない[75]。いずれにせよ、行政が関わる公共政策に向かう研究姿勢のこのような変化は、かつて研究を覆っていた規範性が徐々に薄められ、研究に没価値的な色彩が強くなってきたことをも意味する。

とはいえ、政策形成における力関係からみると、行政との対比において市民はまだまだ弱い。情報の非対称性を問題視し、交渉能力における市民と行政のイコールフッティングを必要とみなす本論文（第 2 章）の立場のみならず、多くの合意形成研究、市民参加研究には、現在も市民のエンパワーメントを大きな課題とする暗黙の意識が通底していると感じる。そして現在の地方の現場第一線の政策担当職員の多くも、これを否定しないのではなかろうか。つまり、道徳的判官贔屓（＝当為）よりはむしろ、事実として市民の政策形成能力の開発（development）とその行政環境の整備が未だ十分でない、そのような認識が、研究者や一部政策担当者をして、市民の支援に向かわせる。そのように見て取れるのである。

市民と行政との力関係が真に対等となったとき、市民参加は死語となり、その研究も終末を迎えるかも知れない。しかし合意形成は残るとみられる。

そのときの合意形成研究は、筆者がここで取り扱っていない、テクニカルな合意形成手法の研究や、功利主義の観点からの補償の研究が、主流とも想定しうる。

しかし、正義の理論としての合意形成論を必要としない理想社会は、理論上のモデルとしては有効であるとはいえ、現実にはその存在が見通せない。そのような理想社会は、動態性がなくなり、定常状態（stationary state）段階にある社会[76]である。そこでは、コンフリクトはうまれず、正義の理論としての合意形成論は役目を終えている。だがしかし、社会が動態的に変容・進展していく限りは、技術的・社会的イノベーションに伴う社会的新適合のプロセスが必ず立ち起こる。新たな均衡に向かう変動の過程でコンフリクトと合

---

[75] 小熊英二（2012）『社会を変えるには』、講談社、pp.85-186

[76] J.S. Mill は、定常状態を、「誰一人貧しくなく、誰一人もっと裕福になろうと希まず、俺が俺がと進んでくる他人によって誰も押しのけられてしまうことのない社会状態」であるとして、これを「人間の本性とってベストな状態」と述べている（引用者訳）。(Mill, John Stuart, (1848). *Principles of Political Economy: with Some of Their Applications to Social Philosophy*, London: John W. Parker.。引用は、Mill, John Stuart, (1920). *Principles of Political Economy: with Some of Their Applications to Social Philosophy*, London: Longmans, Green, Co.., pp.748-749。）

意形成は必然であると言ってよい。

序 5.　おわりに　―本論文の章別構成と流れ

最後に各章の構成を概観する（図表　序 3 参照。）。

本論文は、序章、第 1 章から第 5 章、終章という 7 章構成となっている。別に補論を付する。

メインプロットは次のとおりとなる。

第 1 章において、事例に基づき、廃棄物処理施設立地という公共政策に伴う紛争と合意形成のあり様のパターンを示す。

次いで、第 2 章（第三者）、3 章（市民・住民）、4 章・5 章（行政）で、このような合意形成における各アクターそれぞれについて分析する。

第 2 章では、直接利害関係にあるステークホルダー以外のアクターとして、第三者を登場させるという新たな視点を提示する。

第 3 章は、ステークホルダーである市民・住民の学習による変容を取り上げる。この変容により市民・住民は、公共的課題を理性的・合理的に評価する方向に向かうことを示す。

第 4 章では、もう一方のステークホルダーである行政の変容について考察する。行政は、対象行政区域の市民への応答として、市民文化[77]に相応するかたちに変容していく。このほか、より広域的な国レベル、国際レベルでの社会常識・規範の変化に即しても、行政は変容する。

なお、行政が政策形成という政治的舞台（終章の舞台）における重要なアクターであることを、第 5 章において確認しておく。他の政治アクター（首長・地方議員）についても触れる。

続く終章において、以上の関係 3 アクターをひとつの舞台に登場させる。「第三者の存在」と「各アクター（ステークホルダー）の変容」という本論文独自の考察結果のステージ上に、これらのアクターのふるまいと合意形成の過程を描き出す。

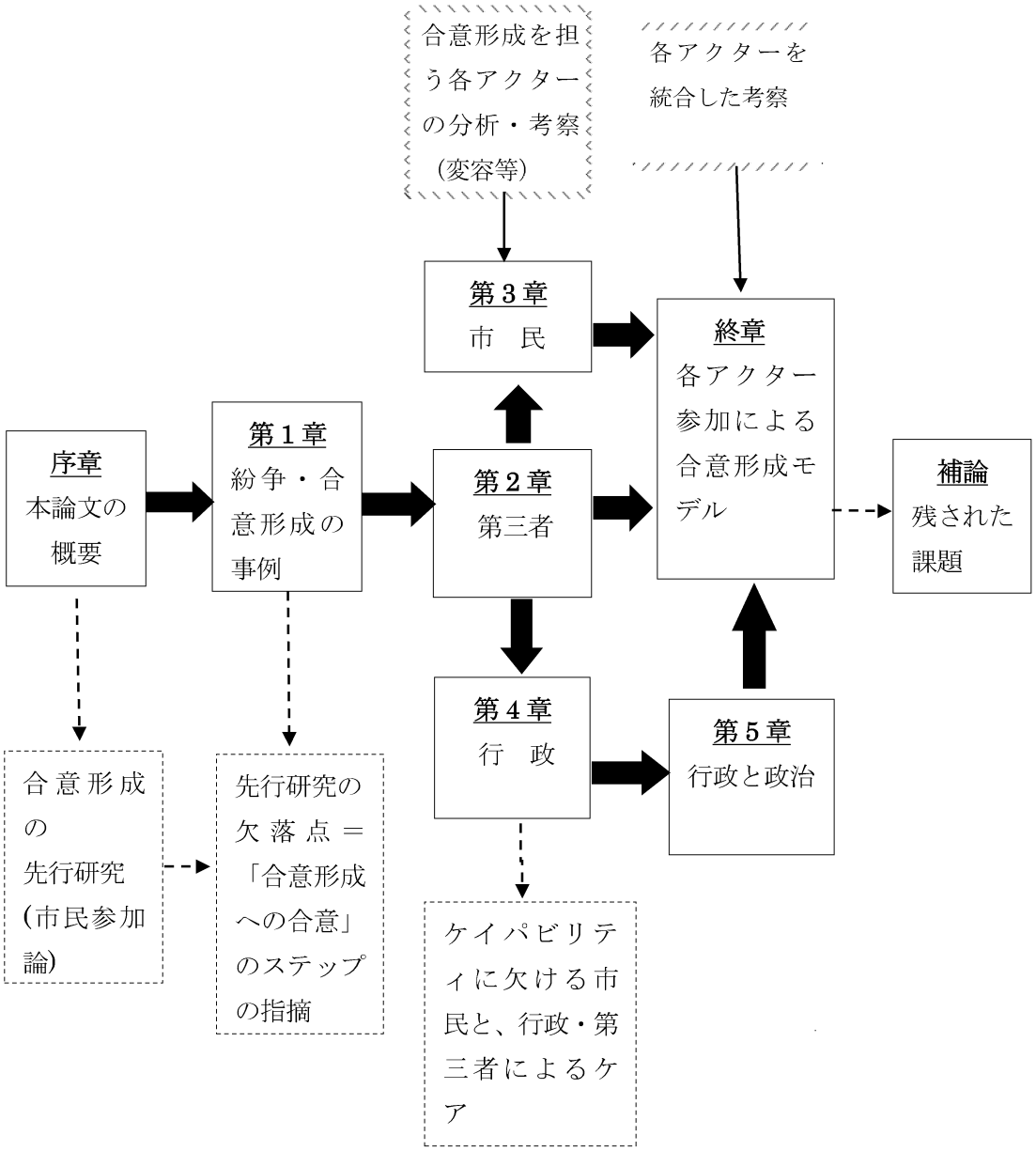
このほか、サブプロットとして、1 合意形成のための市民参加委員会開催以前の段階としての「合意形成への合意」のステップの指摘（第 1 章）、2 ケイパビリティに欠ける住民・市民とそのケアという課題提起と対策（第 2・3・4 章）につき考察する。

補論は、研究における残された課題を取り扱う。

---

[77] 市民文化とは、市民間に共有されている価値観である。本論文では、「公共政策に対して市民の側から共同で積極的に働きかけることにより影響力を及ぼし得るとみなす意識、行動につながる態度」の定着度合いを、市民文化の変容の方向を評価する基準として重視する。第 3 章 3.3.4.で詳述。Almond, Gabriel A. and Verba, Sidney（1963）. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Chapter 7. Princeton, N.J.: Princeton University Press. pp.180-213 を参照。

図　表　序３　　本論文の各章構成と流れ



図注　　実線枠：メインプロット　　破線枠：サブプロット
（実線矢印）　　（破線矢印）

第１章　合意形成への合意
—5 つの事例が示唆するものは何か

1.1.　はじめに

この章は、廃棄物処理施設の立地をめぐる事例に焦点をあてたものである。まず、住民が反対などのリアクションを起こした事例を紹介する。さらに、これらの事例の分析を通じて、多くの研究者が推奨する市民参加による合意形成の手法が廃棄物処理施設予定地住民にとって持つ意味について考察し、その課題を明らかにする。

各事例は、あくまで確認できる限りの事実に基づいている。これらの事例は、この第 1 章だけでなく第 2 章以降の論考においてもベースをなすものである。

なお、ここに詳述するにあたり、諸事例から帰納できるいわば理念型に照らしながら、情報の欠落を補って解釈した部分もある。

本章は、5 つの事例分析を通して、「合意形成への合意」プロセスの必要性を浮かび上がらせる。

1.2.　廃棄物処理施設の立地と住民の対応（5 つの事例）

廃棄物処理施設の建設が明らかになると建設予定地の地元住民が反対することはむしろ一般的であるといってよい[78] 。ここでは、施設立地に対し反対運動が巻き起こった 3 事例と、立地場所の選定に向け住民が合意したとされる 2 事例を紹介する（図表 1.1）。

なお、これらは、事例研究としてよりはむしろ、合意形成あるいは非形成のパターンのバリエーションとしてここに提示するものである。事例の特色･類型は次のとおりである。

1. 大阪市住之江工場：計画者（行政）が住民に計画を押し付けたケース
2. 猪名川上流広域ごみ処理施設組合国崎クリーンセンター：計画者が、当初、住民に計画を押し付け、その後、市民参加に姿勢を転じたケース
3. 東京都杉並清掃工場（東京二十三区清掃一部事務組合杉並清掃工場）：計画者が住民に計画を押し付けて施設を建設し、建設後は市民参加で施設を管理し施設建て替えに至ったケース
4. カナダ・アルバータ州の有害廃棄物等処理施設：計画者が市民参加により施設を立地・建設、しかし住民の参加が十分に保証されなかったとされるケース
5. 武蔵野市クリーンセンター：ほぼ計画の当初から市民参加で立地を決定したケース

---

[78] 山本甫（1992）「ごみ焼却工場の建設－その実施について」（前編）（後編）（『都市清掃』45(189)、387-394、45(190)、490-494

図表 1.1　廃棄物処理施設立地と候補地近隣住民の対応の事例

	住之江工場	猪名川上流広域ごみ処理施設組合国崎クリーンセンター	杉並工場	スワンヒルズ特別廃棄物処理センター	武蔵野市クリーンセンター
所在地	大阪市	兵庫県川西市	東京都杉並区	カナダ・アルバータ州	東京都武蔵野市
竣工年	1988	2009	1982、2017 建替	1987	1984、2017 建替
合意成立	×	×	×、○	○?	○
地域ケイパビリティ	○	○	◎	×	◎
概　　要	・市役所が一方的に立地場所決定。 ・住民が反対運動を展開。最高裁まで争う（上告棄却）。 ・市役所は最後まで住民と対峙。	・行政（府・関係市）が一方的に立地場所決定。 ・住民が反対運動を展開。 ・行政は、立地場所決定以降は市民参加を推進。 ・住民は、徹底抗戦派（最高裁で上告不受理）と条件闘争派（市民参加委員会に参加）に分かれる。	・都庁が一方的に立地場所決定。 ・住民が反対運動を展開。地裁へ提訴（和解勧告受諾）。 ・住民は、竣工後、運営委員会に参加。 ・行政（一部事務組合と杉並工場）は市民参加を推進。 ・行政が運営委員会で建替を提案。 ・住民が建替を受諾。	・州政府が候補予定地（70）公表。 ・このうち地元が容認した用地（52 カ所）で環境アセスメント実施。 ・州政府がこれらから建設希望地域を募集。 ・5 カ所が応募。州政府が当地に決定。 ・地域集会開催。 ・住民投票。（住民一部排除の批判研究あり。）	・市民委員会で立地場所決定。 ・竣工後、市民参加の運営委員会設置。 （市民参加で立地場所を選定し、建替予定→現行場所に決定。）

注：本文関係各節記載参考文献に基づき筆者作成

1.2.1.　大阪市住之江工場

大阪市住之江区の一般廃棄物焼却施設「住之江工場」の反対運動は、大阪市を相手取って住民が裁判を提起し、最高裁まで争った事例である[79]。

大阪市役所（以下、「市」という。）は、1963 年に竣工した旧住之江工場が老朽化したため建て替えを計画した。旧工場の用地が狭小なので別の用地に新しい工場を建設することを市内部で決定し、地元選出議員や地元有力者に説明を始めた。やがて近隣住民が広く知るところとなり、1982 年 3 月に建設反対同盟の決起集会がこの地域の小学校で開かれるに至った。市は、環境アセスメントのための環境調査実施、アセスメント委員会の開催と、着々と手続きを進め、1984 年 1 月には環境アセスメントの最終報告書がまとめられた。1884 年 2 月に 140 人程度とされる住民が何台かのバスをチャーターして市役所に出向いて抗議行動を行った。

1984 年 11 月、住民は大阪地裁に住之江工場建設工事禁止仮処分命令申請を提出した。以降複数の提訴を重ね（図表 1.2 参照）、最高裁まで争った（住民の上告棄却）。この間、市は、一貫して反対運動に対峙する姿勢を貫いた。例えば、1986 年 12 月 13 日の読売新聞夕刊によれば、市環境事業局（工場建設担当局）幹部が反対運動を攻撃するビラを建設業者に配布させ、見返りとしてこの業者に建設工事の仕事を斡旋した[80]。

反対する住民と市は和解することなく、現在（2020 年）に至っている。筆者が聴き取りを行った反対運動のリーダーは、市の一方的な対応を現在も問題として記憶に刻み付けている。ちなみに現在彼は、大阪市政全般の様々な分野にわたり、市役所の行為が不正・不適切と疑われる都度役所に出向いて抗議するなどの行動を続けている。

---

[79] 濱真理（2011）「廃棄物処理施設建設における合意形成」、京都大学公共政策大学院、京都大学公共政策大学院リサーチペーパー集　2010 年度版、85-92
2010 年聴き取り調査（章末参照、聴き取り調査について以下同じ）

[80] 森住明弘（1987）『ゴミと下水と住民と』、北斗出版

図表 1.2　住之江工場裁判の経過

1984.11.28	住之江工場建設工事禁止仮処分命令申請提出
1985.10.21	住之江ごみ焼却場建設費用差止、一般廃棄物処理手数料減免措置差止住民監査請求
10.30	住之江区ごみ焼却場建設費用差止住民監査請求却下決定
11.27	同請求にかかる住民訴訟提起
12.11	一般廃棄物処理手数料減免措置差止住民監査請求棄却決定
12.12	住之江工場建替え着工
1986. 1.10	一般廃棄物処理手数料減免措置差止住民訴訟提起
1988. 8. 1	住之江工場操業開始
10.25	住之江ごみ焼却場操業費用並びに鶴見ごみ焼却場建設費用及び操業費用支出差止の住民監査請求
12.22	同請求について「理由なし」の決定
1989. 1.　1	同請求にかかる住民訴訟提起
1991.12.20	ごみ焼却場（住之江・鶴見）建設及び操業費用支出差止請求（住民訴訟）、一般廃棄物処理手数料減免措置差止請求（住民訴訟）の両事件の却下判決（大阪地裁）
12.27	同上判決を不服とし大阪高裁へ控訴
1992. 1.27	住之江工場建設工事禁止仮処分命令申請事件の棄却判決（大阪地裁）
2.20	同上判決を不服とし大阪高裁へ控訴
1996.12.20	一般廃棄物処理手数料減免措置差止請求控訴事件の棄却判決（大阪高裁）
1997. 9.26	ごみ焼却場建設費用等支出差止請求控訴事件の棄却判決（大阪高裁）
1999. 7.16	一般廃棄物処理手数料減免措置差止請求上告事件の棄却判決（最高裁）

注：出所：おおさか環境事業 120 年史編集委員会（2010）『大阪市の環境事業 120 年の歩み』、（財）大阪市環境事業協会、p.145、一部引用者改

1.2.2.　猪名川上流広域ごみ処理施設組合国崎クリーンセンター

兵庫県川西市、猪名川町、大阪府豊能町、能勢町が共同で設立した一部事務組合「猪名川上流広域ごみ処理施設組合」が管理する一般廃棄物焼却等処理施設の立地にあたっても、裁判に至る住民の反対運動が展開された[81]。

1997 年 6 月、当時ごみ処理を担当していた豊能町と能勢町がつくる一部事務組合「豊能郡環境施設組合」が管理する一般廃棄物焼却施設（能勢町に立地）が、当時の排出基準を倍近く上回る濃度のダイオキシンを排出していたことがわかり、98 年に廃炉となった。

98 年 10 月、川西市、猪名川町、豊能町、能勢町によるごみの広域共同処理が自治体間で合意された。そして翌 99 年 3 月、川西市の国崎地区（現在施設が立地している用地）が建設候補地であることが発表された。候補地が発表されると地元でいくつか反対運動が起こった。反対運動はやがて二つに集約されていった。一方は、反対を貫き、2004 年 11 月に訴訟を起こした。最高裁へ上告するまで争ったものの、上告不受理となった。他方の住民は、この焼却等施設の環境保全委員会など以下の会議に参加し施設の運営を継続的に監視していく立場を選択した。

行政側の対応は、当初すなわち用地選定までは先の大阪市住之江工場の事例と同様一方的に決定して住民に押し付けるというものであった。しかしその後は一貫して住民参加推進の姿勢を示してきた。まず市民参加による猪名川上流 1 市 3 町広域ごみ処理施設整備等検討委員会（1999 年 9 月報告書：複数のごみ処理方式の中から焼却方式を選択）を設置した。ここでの決定後、猪名川上流広域ごみ処理焼却方式検討委員会（2003 年 1 月報告書：複数の焼却技術からひとつを選択）を改めて立ち上げた。また 2009 年施設竣工後は市民委員の参加する先述の環境保全委員会を頻繁に開催している。

1.2.3.　東京都杉並清掃工場

杉並工場建設反対運動は、廃棄物処理施設建設に対する住民の反対運動が広く耳目を集めることとなった嚆矢と言え、日本の廃棄物政策史上に残る出来事となった。さらに、30 年後のこの清掃工場の建て替えを巡る地元住民の動向も、この研究に重要な示唆を与えてくれる。[82]

1966 年、東京都庁（以下、「都」という。）は、杉並区高井戸地区に一般廃棄物を焼却する清掃工場を建設する計画を、地元への新聞折り込みチラシなどにより突然公表した。青天の霹靂に見舞われた住民は、狼狽するいとまもなく直ちに反対期成同盟を結成し、訴訟を提起した。住民と建設予定地地主は結束して反対運動を進めた。この間、都知事が都議

---

[81] 濱、前掲論文、2010 年聴き取り調査

[82] （財）杉並正用記念財団編（1983）『「東京ゴミ戦争」－高井戸住民の記録』
東京二十三区清掃一部事務組合杉並清掃工場編（2012）『杉並清掃工場記念誌』
内藤祐作（2005）『高井戸の今昔と東京ゴミ戦争』（自費出版）
2013 年聴き取り調査

会で「ごみ戦争」を宣言した。江東区住民が同区にあるごみ埋立処分場に向かって杉並からやって来たごみ収集車の通行を実力阻止するというセンセーショナルな事件も起こった。やがて 1974 年に東京地裁が和解勧告を出すに至り、和解が成立した。1982 年に工場は竣工した。一言でいえば、都による一方的な立地決定が住民の強い反発を招きこのような歴史に残る大事態を引き起こした事例とまとめることができる。

しかし和解後地元住民はあきらめることなく運営委員会を通じて工場の運営に参加した。当初は行政監視の意図だった。

時を経て工場が老朽化し建て替える時期がきた。2007 年、東京二十三区清掃一部事務組合（都から 23 区へ清掃事業が移管されたことに伴い 2000 年に設立された）により地元住民に現地建て替えの事前打診と運営委員会の場での正式提案がなされた。翌 2008 年には住民が合意した。23 区の清掃工場への建て替えの合意に要した時間としては顕著に短い、早期合意であった（東京二十三区清掃一部事務組合職員からの聴き取り）。その後竣工に向け、住民が参画して新施設の仕様について話し合われた。2017 年 9 月 30 日に新工場が竣工した。

1.2.4.　カナダ・アルバータ州の有害廃棄物等処理施設

海外における廃棄物処理施設の用地決定（siting）の事例もさまざまな文献で取り上げられている。ここではそのうちのひとつ、1987 年に稼働したカナダのアルバータ州にあるスワンヒルズ特別廃棄物処理センターを紹介する[83]。

アルバータ州では廃棄物を州内で処理できず州外に運び出して処理してもらっていたことが問題となっていた。州政府は州内での廃棄物処理施設の建設を計画し、候補地を 70 カ所選定して公表した。この候補地域のうち地元のコミュニティが容認する地域で環境影響評価を実施することとし、52 の地域で調査を実施した。これらのコミュニティでは、それぞれ廃棄物処理施設の立地を希望するかどうか内部で検討を行い、最終的に 5 つの地域が立地候補地として手を挙げた。スワンヒルズもそのひとつだった。

スワンヒルズでは、地元議員が中心となって市民集会を重ねていった。地元の意思を確定するため住民投票が行われ、79%が賛成票を投じた。このあと州政府がこのスワンヒルズを最適地と判断し、立地が確定した。施設稼働後の雇用効果、経済効果が大きいとの評価もある。

1.2.5.　武蔵野市クリーンセンター

---

[83] Fischer, Frank (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences*, 26, 165-187.
Harris, W.E, (1993). Siting a Hazardous Waste Facility: A Success Story in Retrospect. *Risk Analysis*, 13(1), 3-4.
Rabe, Barry G. (1994). *Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

最後の事例は、1984 年に竣工した武蔵野市の一般廃棄物焼却施設「武蔵野市クリーンセンター」である。5 例のうちこの武蔵野の施設のみが、疑義を呈されることなく、真正に市民参加により立地場所が決まり建設に至った事例である[84]。

武蔵野市と三鷹市は、ごみと伝染病病院の共同処理・運営を行っていて、ごみは三鷹、病院は武蔵野と分担していた。三鷹のごみ焼却施設は調布市との境に立地しており、稼働中に調布の住民のクレームが出て、なぜ武蔵野のごみまで搬入されるのかと武蔵野のごみだけがバリケード封鎖される事件が起こっていた。

先述の杉並のごみの江東区埋立処分場への搬入拒否の事件が報道された時期でもあった。

武蔵野市は、市民が排出するごみを市内で焼却する必要に迫られ、市役所がいったん新焼却施設の建設予定地を決定する。しかし住民の反対にあい撤回し、複数の候補地住民の参加による市民委員会（委員長：寄本勝美早稲田大学教授[当時]）を開設して改めてここで建設用地を決定することとした。委員会で理性的に熟議を重ねて用地選定がなされ、市役所横の用地に建設されることとなった。

この例においても、建設後、武蔵野市クリーンセンター運営協議会が常設され、住民が施設の運営に参加した。

20 年余り後の施設老朽化に伴う同じ敷地での建て替えにあたっても、市民参加の委員会でその準備が進められた（2017.4 新工場本格稼働）。

1.3.　市民参加による合意形成を評価しない反対運動住民

「仮に用地選定の当初の段階から市民委員会方式を採用し複数の候補地域住民が参加して立地場所を決定することとしていたら、紛争に至らずスムースに合意が形成されただろうか？ 」

筆者は、上記 1.2.1.の大阪市住之江工場の事例と、1.2.2.の猪名川上流広域ごみ処理施設組合国崎クリーンセンターの事例における聴き取り調査の際、このように住民に質問した（3 つの聴き取りの機会、7 名の被聴き取り者）。その答は、筆者の予想に反し、全員否定的であった[85]。

---

[84] 寄本勝美（1981）「清掃施設に対する市民参加の挑戦－武蔵野市の特別委員会の活動報告」、ジュリスト、744、81-89
寄本勝美（1989）『自治の現場と「参加」』、学陽書房
清水厚子（1982）「ある住民運動の記録 part1－ごみ処理場をめぐる参加と合意」（寄本勝美編著『現代のごみ問題　行政編』、中央法規、pp.205-240）
八田明道（1982）「ごみ問題とシンクタンク・専門家の役割－その知的生産物の活用」（寄本勝美編著『現代のごみ問題　行政編』中央法規、pp.145-161）
森住、前掲書、2011 聴き取り調査

[85] 濱、前掲論文

住之江区の施設建設反対運動のリーダーは、利権がからんでいる地元において市民委員会のような方法は有効でない、複数の候補地の関係者が集まって1カ所を選ぶということは容易でない、と述べた。また、第三者である学識経験者が委員会をリードすることは難しい、地元のことを知らなければまとめ役にはなれない、と指摘した。とすれば地域を知悉する町会長がまとめ役を担うべきということになろうけれども、これも現実としては難しい、という認識を示した。結論は、地元の実情に詳しい行政職員がその役にあたるのがよかろう、というものであった。

ここで留意すべき点が2つある。ひとつは、このリーダーは、行政が一方的に建設地を決めて地元住民に押し付けてきたことに強く反対してきたということである。行政任せで政策が進むことに賛同するわけでは決してない。もうひとつは、彼は、まとめ役にふさわしい行政職員として、これまで反対運動で対峙してきた職員とはおよそ異なるタイプを想定している、という点である。このリーダーは、市役所の内外ののぞましくないしがらみを取り払った（仮想）環境の中にあって、あるべきと信じる仕事にまい進する職員、という意味の形容をもってこのまとめ役の職員の資質を表現していた。

国崎クリーンセンターの立地に反対し裁判闘争を経験した住民も、複数の候補地住民が集まって処理施設立地のための場所を決めることは難しい、という意見であった。また、地元でまとめるリーダーが町内会長などから出てくるかと問えば、これにも懐疑的であった。

同じ国崎クリーンセンターで環境保全委員会に参加する立場を取る5名（一堂に会して面談）の考えも同様であった。出された主な意見は次のとおりである。

- 立地のように利害、損得のからむことを市民同士で決めるのは難しい。やはりふさわしい資質を持った職員（すなわち地域をよく知るアクター）が主導して決めるなどのやり方によらざるを得ないのではないか。
- 市民委員会方式で地域代表として出席しても、本当に代表と言えるのか、ものごとを決める権限があるのか、疑問を感じる[86]。

ただし、1 人が、現在環境保全委員会において話し合いで物事を決めているのだから、当初の用地の選定についても同様のやり方が可能だったのでは、という意見を述べ、他の 4 人の否定的見解を聞いて取り下げた。

多くの先行研究では、めいわく施設立地に伴う紛争の解決に向け、市民参加による政策合意形成の手法の有効性が認められてきた。しかし、ここでの廃棄物処理施設の立地の事例では、反対する住民たちはこのような定説である市民参加に疑問を呈した。これは何を意味するか。[87]

---

[86] 裏返せば、代表となった自分が地元に帰って委員会で決めたことを伝えても、地元の人々は納得して決定に従うだろうか、という懸念の表明であると言えよう。

[87] もちろん、筆者が聴き取った住民たちの意見が廃棄物処理施設やめいわく施設の立地に反対する市民一般の

この住民たちは、この種の社会的ジレンマにかかる問題は、行政や権力者が決めてしまうしかない、と考えているのだろうか。私たちがここまで接してきた住民をみる限り、否である。なぜなら、繰り返しになるが、行政や権力者が一方的にものごとを決めて市民に押し付けることに強く反発したことが、彼女ら彼らの運動の原点であるからである。

彼女ら彼らは、自らにあるいは自身が属するコミュニティに直接関係する政策の形成にあたってはステークホルダーたる自分たち市民が決定する権利を持つと、間違いなく確信している。しかし、合意形成にための場への市民参加には懐疑的である。次節では、この一見二律背反とも見えるなぞについて考察する。さらに、その考察結果にしたがって先に挙げた 5 つの事例を再解釈する。

1. 4.　「合意形成への合意」という手続ステップ

1. 4. 1.　各ステークホルダーにとっての「合意形成」の意味

日本におけるめいわく施設の立地をめぐる地域の反発を取り扱った研究（NIMBY[Not In My Back Yard]研究、社会的ジレンマ研究、コンフリクト・マネジメント研究）では、合意形成という用語が頻繁に用いられる。そしてほとんどの論者は、合意形成を望ましいものと評価し、そのことを当然視して取り扱う。したがって施設建設者である行政等や用地付近に住む住民代表およびその他のステークホルダーが合意形成の場へ参加することは当たり前で「論ずるまでもなく参加すべきもの」とみなされる。こうなると、議論の流れはおのずと次のように収束していく：

> 行政が一方的に決定を住民に押し付けることはいけない、これでは住民が反対するのも当然だ。だから行政は住民に合意形成の場を保証しなければならない。この合意形成の場に住民（規範的市民）は当然参加する、または参加すべきである。したがってその合意形成の場のあり方こそもっとも重要である。適切な合意形成の場が設定・運営され住民の参加が保証されるならば、自ずから関係者同士による熟議が進んでいってやがて合理的に合意が形成される。かくしてめいわく施設と称される公共施設の立地場所は首尾よく決定（＝siting）に至るであろう。

ところが、行政による一方的な政策の押し付けに怒る住民が、上記のような民主的に設定･運営される合意形成の場への参加を拒否する。これはどう解釈したらよいのだろうか。

御厨貴[88]は、合意形成は規範的意味、とりわけ行政の規範としての含意を持つと指摘する。

合意形成は、現在、二重の意味で行政にとって規範的である。

意見を代表するわけではない。これらの証言は、本章でこれから進めていく考察の窓を開いた、という意味で重要であるとここで位置づけている。

[88] 2013.9.21、指導教官としての放送大学大学院ゼミ面談時の筆者へのコメント。

一つには、かつてのような「由らしむべし、知らしむべからず」の姿勢で行政が一方的に何でも決めてしまって住民に押し付ける政策形成手法は、いまは善しとされない。市民参加により合意形成を図るべきだという手続的規範が、現在この国の行政に（少なくとも建前としては）認識されている。

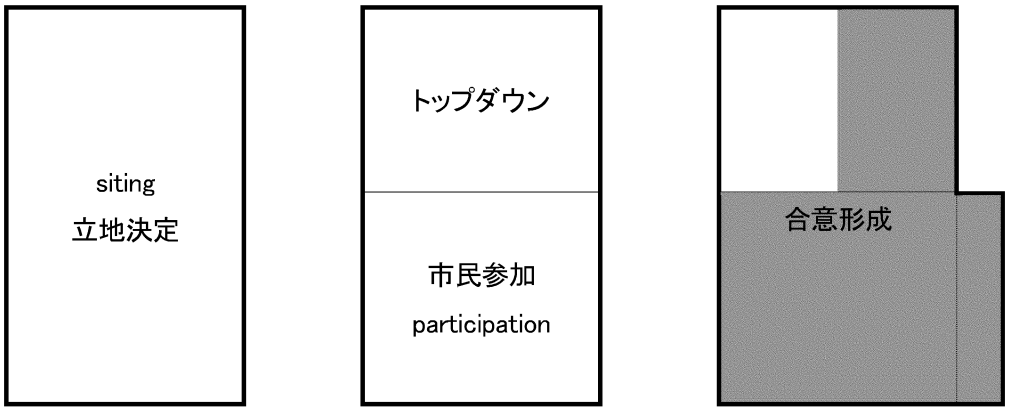
もう一点、これはとりわけ重要だが、合意形成が成立するということは計画した政策が実現する可能性が一気に高まることを意味する。したがって、合意が形成されるということは、いつの時代にあっても常に計画者である行政にとって望ましいものであるという意味で、特定の価値を帯び、規範的である。

行政はごみ処理施設を建設したい。そのための用地を決める合意が形成されることは、行政にとって望ましいことである。一方、建設候補地住民はどうか。降ってわいたようにごみ処理施設の建設という議題が持ち出され、その立地場所を決めるから会議に参加せよと言われて、そのような場に参加することが当然だ、参加すべきだと感じるだろうか。

1.4.2.　立地決定、合意形成、市民参加

ここで、この分野で頻出する用語の整理をしておきたい（図表 1.3）。

図表 1.3　立地決定、合意形成、市民参加



注：トップダウンとは行政など開発者が主導して用地の決定を進める方法を意味する。その下の枠の市民参加は、決定の合意形成の場に市民が直接参加するものをいう（図表序 2、Arnstein の梯子の 6 以上）。また、合意形成の右横がはみ出しているのは、少なくとも机上論として施設を建設しない＝どこにも立地しないという合意形成結果もありうることを意味する。

（めいわく施設などの）立地場所決定を意味する siting という用語は、英文文献では頻

出する。一方日本の研究文献に頻出する用語は、「合意形成」と「市民参加」である。（市民参加は英文文献でもよく見受ける）。siting（立地決定）が価値中立的に使われるのに対して、先に述べたように合意形成は規範的コノテーションを持つ。市民参加も序章で記したようにしばしば規範的意味を込めて用いられる。

日本の研究の大多数は、「市民参加による合意形成」（図表 1.3 の中央の四角形の下半分の「市民参加」の部分）を「決定を押しつけるのではない立地決定プロセス」（網掛けで表示されるもの）と同等とみなして論を進めているようである。しかし、関係者が納得するような合意形成が、トップダウンにより、例えば行政が調整役としてうまく機能した結果達成される場合も、想定されなくはないだろう（図表 1.3 右網掛け部分の上半分）。

なお、この章では市民参加を市民が決定に直接参加する機会を提供されている場合に限定し、Arnstein[図表序.2（p.7）左端の数字]の 3 から 5 の参加度のより低い段階は含めない。これが日本の研究における一般的なこの用語の用いられ方だと思われる。しかし、市民参加という用語をもっと広くとらえて論じられることもある。例えば、第 4 章で取り上げる Galligan[89]は consultation も市民参加の一形態だとしている。

1. 4. 3.　なぜ住民は合意形成の場への参加を望まないか

住民が合意形成の場へ参加を望まないとしたら、それはなぜだろうか。どのような状況のもとで参加を拒否するのだろうか。

いま、地域の町内会長の自宅を市役所の職員が訪れて、付近の空き地がごみ焼却施設の建設候補地になっている、ついては他の候補地の住民代表、市役所職員、ごみ問題専門の学識経験者などで構成する委員会をつくるので、そこに参加してほしい、と要請したと仮定しよう。この町内会長は二つ返事で参加を承諾するだろうか。

何らかの悪しき前例があるなどして地域と市役所との関係がぎくしゃくしており、この地域における市役所の評判がとても悪い場合には、町内会長はその場で合意形成の場への参加を拒否して市職員を追い返してしまうかもしれない。

地域と市役所の間に特別なできごとはなく、住民は市役所のやることにほとんど無関心であったとしよう。それでも町内会長はあまり良い顔をしないのではないか。他の地域の代表（町内会長）は誰であり、各町内会長が委員会に参加する確約は取れているのかなど、根掘り葉掘り尋ねたうえで、他の地域の町内会長の意見を聞いてからまた来てくれ、と言って職員にまともに取り合わないかもしれない。

町内会長によっては、次の町内会の会合で町内のみんなに相談するから、と返事をするだろう。この場合、その後の住民会合（町内会会議）で多くの反対意見が出て、そのような委員会に住民代表として町内会長が参加することにはなかなかならない（町内会長が代

---

[89] D. J. Galligan (1986). *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion.* Oxford: Clarendon Press. pp.337-348

表権を委任されない）という事態に陥ることも十分想定できるのではないか。

通常、住民と市役所のコミュニケーションはそれほど頻繁・濃厚ではないであろう。そうだとすれば、ごみ処理施設のように一聴して直感的にいやだと感じる施設が建設される可能性があると知らされるやいなや、まずは住民から拒否的反応が出るのが当たり前とみなしてよいと思われる[90]。立地場所を決める委員会への参加はできれば遠慮したい、という気持ちが本音である住民が多い、と想定するのが妥当であろう。

一方、市役所が熱心に市のごみ問題について広報活動をおこなってきたと仮定しよう。現在の焼却炉は老朽化して建て替えなければならない、と以前から何回も折に触れて周知してきた。やがて、公開の審議会で議論がなされ、パブリックコメントなどの市民の意見を吸い上げる手続きも踏まえたうえで、焼却施設の建て替えのためまずはかくかくの基準に合致した建設候補用地をリストアップする必要がある、という趣旨の答申が出されたとする。住民もこの答申内容をよく承知していたとしよう。それでも嫌なものは嫌だという感情はあるだろう。しかし、立地場所を決めるための委員会に参加するかどうかにつき町内会会議を開いたとしたら、委員会への参加まで拒否することはちょっとできないかな、という議論があるいは大勢を占めるかもしれない。

1.4.4.　合意形成への合意

多くの研究者は、合意形成の場に候補地住民などのステークホルダーが参加して民主的に議論が開始される時点が、めいわく施設立地問題の解決のための出発点と考えているようである。ところが、住民にとって、このような合意形成の場に参加すれば、とても大きなアクションをすでに起こしてしまったことになるのだ。すなわちこれは、住民が合意形成に「合意」したことを意味するのである。

立地の合意が形成されることは、行政にとってはとても大きな目標である。これがクリアされれば、後のステップは、建設される施設の仕様の確定であるとか、施設に出入りする車両のアクセス道路の決定とか、負担を甘んじて受ける地域への何らかのコンペンセーションの検討など、さまざまな条件や課題を一つひとつ解決していけばよい。その合意形成のテーブルを首尾よく設定すること、これは行政にとって合意形成手続の最初の（そしてしばしば最も高い）ハードルであるはずだ。

一方住民にとっては、条件闘争の一連のステップの入り口が合意形成の場へのステークホルダーとしての参加なのである。言い換えれば、住民が行政と対峙して絶対反対を掲げて運動を起こそうとするなら、用地選定を前提とした合意形成の場への参加に住民が「合意」することはあり得ない。

---

[90] 山本、前掲論文

1.4.5.　「合意形成への合意」の視点からの事例の解釈

①　大阪市住之江工場

この合意形成への合意の観点を頭に置いて、５つの事例を分析しよう。

大阪市住之江工場の場合、立地する場所の決定は一切住民の意見を確認せずに行政内部で秘密裏に行われた。行政は地域住民の反対運動には徹底的に対峙する姿勢を示し、金銭などさまざまな便宜を供与しようと働きかけたとされる(住民への聴き取りによる)一方、先に挙げた新聞記事にあるように露骨な「反対運動つぶし」に奔走した。いわば飴と鞭を駆使して内部決定した既定政策を断行していったのである。

この事例では、行政は、ついに合意形成の場を設定して住民に参加を呼びかけることをしなかった。反対する住民もまた、焼却施設が竣工し裁判闘争に敗れて以降今日に至るまで、一時たりとも何らかの合意形成のための市民参加の場に参加しようとは思い得なかった。

②　猪名川上流広域ごみ処理施設組合国崎クリーンセンター

この事例では、行政が用地決定の段階で一切住民の意向を聞こうとせず行政内部（府庁や役場といった複数の行政機関）で決定した点では、先の大阪市の事例と同様の行政対応であった。

しかし、その後の段階からは一貫して市民参加による合意形成の場でことを決めていく姿勢に転換した。

住民は、合意形成の場への参加を拒否して反対運動を貫徹するグループと、中途からある種の合意形成の場への参加に合意したグループのふたつに分かれた。

ここで留意すべき点は、解散した豊能郡環境施設組合の焼却施設の高濃度ダイオキシン排出問題を地域がすでに経験していたことである。多くの地域住民は、この経験から、ごみ問題の重要性、新たな焼却施設建設の必要性について認識していたと考えられる。

行政の姿勢が住民の意見に耳を傾ける方向に転換したことに加え、上記のような地域の置かれている客観的状況に対する住民の認知度の高さが、やがて参加による合意形成の道[91]を多くの住民に選ばしめたと解釈できよう。

③　東京都杉並清掃工場

この事例は、2 期に大別される。第 1 期は、東京都庁（以下、「都」）が杉並工場の高井戸への立地を公表した1966年から東京地裁の勧告により和解が成立した1974年までの時期である。第 2 期は、施設建設以降、住民が運営委員会のメンバーとして工場の運営への参加を継続し、2007 年に工場建て替えが東京二十三区清掃一部事務組合から提案され、翌

[91] ただしこれは立地の合意形成ではなく施設仕様・運営方法にかかる合意形成である。

2008 年に地元が同意し、2017 年に新施設が建設されて、現在に至る。

第 1 期については、地元住民が発行した 2 つの文献[92]が、住民が行政のふるまいをどう受け止めどのように行動したかを記録していて大変興味深い。

突然新聞折り込みちらしにより焼却工場の建設を都が計画していることを知った住民は、5 日後に反対期成同盟を結成した。都は強制収容の手続きを進め、住民側は一斗缶で「武装」して、これをガンガン叩いて都職員や測量業者などを追い返すという闘争を展開した。対話を標榜する美濃部都知事も、統括能力を欠きその場限りのあいまいな発言を繰り返す頼りにならない交渉相手としてしか、住民には評価しえなかった。このように、合意形成に合意して協議に応じることは住民感情として困難な状況にあった。

この間、都知事の「ごみ戦争」宣言、ごみ埋立地の地元江東区からの杉並のごみの江東区への搬入阻止の動きがくすぶり始めるなど、事態は緊迫度を増した。このような中、1972 年、都知事と反対住民の対話がもたれ、都は高井戸の用地決定をいったん白紙に戻した。改めて、用地決定のために、都区懇談会での検討が開始された。その後、懇談会で候補に挙げられた 5 地区住民側が、都区懇談会の検討の議論に納得できず会議を流会させるに至る実力行使におよび、混乱が激化した。江東区の杉並ごみ搬入阻止行動、住民に向けた地域エゴ攻撃の世論など、住民を取り巻く環境は厳しさを増した。ついには 73 年、都区懇談会が、5 地区のうち高井戸地区が建設用地として最もふさわしいとする決定を下した。高井戸の住民はいわば四面楚歌の状態に陥れられた。加えて、このような風向きにも助けられたか、都知事は、用地を強制収容しないと約束した前言を翻すなど、対話路線も迷走した。

以上のような事態にあって、74 年、住民が提訴していた東京地裁から、和解勧告が出されたのである。この勧告の受諾も住民たちにとっては容易ではなく、カリスマ的リーダーによる決断を住民たちが受け入れてようやく決着した。

これらの経緯からわかるように、第 1 期においては、合意形成に合意しようという心情は立地予定地周辺住民にとってとても抱きえなかったし、和解を受け入れた時点においてもそれは変わらなかった。しかし、建設にゴーサインを出した以上は、信用できない都に工場の仕様決定や運営をゆだねることはとても許せることではなかった。そこで、まず和解条項を守らせるため都との協議の場が設置され、その後住民が恒常的に工場運営に参加することとなったのである。[93]

このように、およそ合意形成の場への参加に合意するには程遠い心情に引きずられつつしぶしぶ工場の運営委員会に参加した住民たちが、やがて同工場の同一敷地内での建て替えに驚くほどスムースに同意するようになったことは、極めて示唆的な事実である。この

---

[92] 杉並正用記念財団、前掲書、内藤、前掲書

[93] すなわち、第三者である裁判所の勧告により、住民たちは不本意ながら事実上合意形成に合意した、とも解釈できる。

第 2 期の住民や行政の日常的な行動と接触の雰囲気は、東京二十三区清掃一部事務組合による文献と映像[94]で垣間見ることができる。一言でいえば、和解から建て替え合意までの 34 年間に、住民と行政との間に信頼感が醸成されたのである。

住民はいつしかあたかも清掃工場の共同所有・経営者であるような意識を抱くようになったのであろう。それは年老いて病床についた反対運動の初代リーダーが、入院時に清掃工場の煙突の見える病室を選び、日々工場の煙突の煙（正確にはほとんど水蒸気）を眺めながら工場が無事運転されていることを確認した、というエピソードがよく物語っている。

ここで重要な点は、経過期を過ぎ日常的に工場運営を進める段階に入ると、都知事や都庁幹部のようなそれまでの役者たちは舞台の後景に退き、変わって行政の看板を背負うメイン・アクターとなったのは杉並工場の運営を命じられた現場公務員たちであったことである。住民たちは新たな役者に接するとき何かホッとする気持ちがあったのではなかろうか。こじれ切った人間関係は双方にとってストレスフルである。これから関係をリセットして再スタートできるとき、住民側には新たに「戦場」へ派遣された行政側役者への配慮の気持ちがあったかも知れない。一方新たな役者である公務員たちは、住民とうまく折り合いをつけて工場を運営していくことが使命である。住民と対峙した旧役者たちとはまったく正反対の立場といえる。良い関係が育まれる潜在的条件はあったといえよう。

とはいえもともと骨の髄まで憎かったであろう行政と席を並べた合意形成の場であった。そのような場であってさえも、いったん合意形成の場への参加に合意して時間と回数を重ねて関係を継続して議論していけば、政策的課題について新たな合意に到達しうることを、この事例は示している。

工場の同一敷地建て替えについては、地元で反対意見もあったようである。30 年間高井戸が工場用地を提供してきたのだから、新しい工場は杉並の別の地域に建てることを要求すべきだ、というのである。しかし、「高井戸の住民運動は一部が非難するようにただただ地域エゴで建設反対を訴えたのではなかった、そして 30 年間工場運営に参加して環境対策など全国に誇り得るレベルの工場を維持してきた高井戸住民にとって、どのような理屈で、工場をよそへ持っていけ、と言えるのか」、という住民内（とりわけ現リーダー）の意見は、説得力があったようである[95]。（以上、杉並清掃工場職員聴き取り内容）合意形成の場に参加して議論を積み重ねると、理性的に納得の得られない選択肢は自ずと採用され難くなるということも、この杉並の事例は教えてくれる。

④　カナダ・アルバータ州の有害廃棄物等処理施設

---

[94] 東京二十三区清掃一部事務組合、前掲書
東京二十三区清掃一部事務組合（2011）『杉並清掃工場環境フェア　工場閉鎖記念講演会　杉並清掃工場の歴史を知る！』[映像]

[95] 当初現地建て替えに反対を唱えた住民は建て替え合意後の杉並工場のイベント時に笑顔で壇上に立っている。（東京二十三区清掃一部事務組合（2011）前掲映像）

カナダ・アルバータ州のスワンヒルズ特別廃棄物処理センターも、市民参加手続きによる立地場所選定の合意形成の有効性が喧伝された事例である。

この事例を評価する先行研究を、Bradshaw[96]は次のように批判する。

1 スワンヒルズの建設予定地近傍の住民は、非定住的な住民、自らの生活に精一杯で環境や社会に配慮する余裕・意識・能力に欠ける住民であった。この住民たちは、“政策形成の場に参加して意見を述べ議論を交換し合意を共有する意思と能力”という、参加の前提条件たる住民資質に欠けていた。

2 ステークホルダーのうち合意形成への参加（この場合、住民投票）が保証[97]されていない者たちがいた。具体的に述べれば、上記1に該当する反対意思を表明し（え）ない建設予定地付近の住民に投票権が与えられ、この外のエリアに住むその多くが建設反対の意思表示をするだろう住民たちには投票権が付与されなかった。

一般化すれば、1については、衣食足りた市民、教育が享受できAmartya Senのいうケイパビリティ[98]が一定のレベルまで備わっている市民で構成されている社会でないと、市民参加による合意形成モデルはうまく機能しないことを意味する。したがって、ケイパビリティに欠ける市民の参画を確保して合意形成システムを成立させるためには、その社会の統合や格差の解消を目指すことが、大前提として必要である。

この大前提の実現のためには、問題事象についての客観的科学的知見に基づく第三者による公正な情報や調査・研究が有効である。この事実分析や知識が行政や開発者といった強者による専断の防波堤となるのである。例えば、米国の環境影響評価制度では、市民参加制度とともに公正な第三者による科学的研究が必要とされている。公共プロジェクトのリスク評価をはじめリスクを克服するための研究や対策も、事前に検討されて参加する市民にも提示される。

このような、ステークホルダーのケイパビリティいかんにかかわらず客観的事象の科学的評価がなされるという前提がないときには、「参加の保証」[99]に加えて「非参加の保証」があってはじめて真の民主的な手続きと呼べるのではないか、とさえ考えられるほど、市民と行政の力のギャップは大きく深いものとなる。

とりわけケイパビリティに欠ける人たちの場合、まず参加の場に参加するためのケイパビリティが高まるよう何らかのケア、対応がなされる必要がある。事前に丁寧な情報提供がなされ、かつ常に拒否や非回答（「解らない」）の表明が可能なことが、ケイパビリティ

---

96 Bradshaw, Ben (2003). Questioning the Credibility and Capacity of Community-based Resource Management. *The Canadian Geographer*, 47(2), 137-150.

97 原科幸彦編著（2005）『市民参加と合意形成－都市と環境の計画づくり－』、学芸出版社

98 Sen, Amartya (1992). *Inequality Reexamined*. New York: Russell Sage Foundation.（池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳（1999）,『不平等の再検討：潜在能力と自由』、岩波書店）
Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.（石塚雅彦訳（2000）『自由と経済開発』、日本経済新聞社）

99 原科、前掲書

を十分に備えてない人たちに対して都度都度確認されることなどが重要であろう。このケアを担う者には公正・中立な第三者の視点が不可欠である。

ところが多くの場合、このようなケイパビリティが不十分なステークホルダーについては行政（特に基礎自治体の地方政府）が最もよく把握していると思われる。したがって地方政府がこのような弱者であるステークホルダーをケアすべきである、という考え方も提起されるわけである。

ケイパビリティに欠ける市民・住民に関しては第 3 章で、また第三者の役割については第 2 章で、さらに論じることとなる。

2 の論点は、どの範囲を持ってステークホルダーと確定するのか、という問題（ステークホルダー・アイデンティフィケーション）を提起する（第 4 章参照）。すなわち、このスワンヒルズの事例は、これまで論じてきた「合意形成への合意のステップ」、つまり「合意形成の民主的な場がスタートするステップの前の段階において住民が合意形成の場への参加に合意するというステップ」のさらに前の段階に、行政の手続きとして、「ステークホルダーの確定というステップ」、つまり「誰に合意形成の場への参加を呼びかけるかを確認するステップ」があることを明らかにしている。

⑤　武蔵野市クリーンセンター

市民委員会による武蔵野市クリーンセンターの用地選定は、典型的な市民参加型の合意形成の事例である。1.2.5.に記したような三鷹の共同処理焼却施設への武蔵野のごみの持ち込みを阻止する施設周辺住民の実力行使等の状況から、武蔵野市民は自らが排出する武蔵野市のごみの問題の重要性、緊急性を認識していたと考えられる。すなわち、合意形成の場への参加に合意せざるを得ないことは否定しがたかった。そこには、ごみ焼却施設を感覚的に嫌悪する感情を合理的に判断しようとする理性により抑えざるを得ない状況があったと考えられる。

加えて、武蔵野市長が早くから（1970 年代）市民参加を推進した[100]。また（それゆえに）、「武蔵野市では私的利害や地域的損得よりも理にかなった公益を優先する判断を下す市民が多い」（武蔵野市職員の感想；聴き取り調査による）。すなわち、市民参加により公共的政策課題を解決していこうという市民文化が定着していたことも、市民参加システムを機能させた一つの要素として作用したと評価できるだろう。

1.5.　おわりに　―「合意形成への合意」に向けて

1.5.1.　「合意形成への合意」というプロセスの必要性

[100] 佐藤竺（1999）「分権社会・成熟社会の市民参加、『都市問題』、90(2)、3-14

社会的ジレンマを伴う公共的課題の解決を市民参加による方法で進める場合、ステークホルダーが参加して議論が開始される時点が、手続の最初のステップではない。その前の段階が、存在するのである。すなわち、ステークホルダーがそのような合意形成の場に参加することに合意する、というステップである。これが、本章において最も強く主張する論点である。

合意が形成されることは政策遂行者たる行政にとって望ましいことである。一方、住民にとっては、自らのコミュニティ内にごみ焼却施設などのめいわく施設が立地することとする合意が形成されることは、通常は望ましく感じられることではない。そのような施設への嫌悪感情がある限りは、自分たちの地域がその施設のホスト・コミュニティとして決まるという議論に発展していきそうな合意形成の場への参加は、最初から拒否したくなるのは当然のことである。

したがって、真に民主的に合意形成を進めようとするならば、そのような住民たちに「非参加」の保証がなされなければならない。

それでは何も決まらないではないか、と主張される向きもあるかも知れない。しかしそうではないのである。ここまで紹介したいくつかの事例が示すように、このようなめいわく施設にかかる合意形成問題は、ひとつのテーブルとしての参加の場が設定できないからという理由でことが前に進まないのではない。ステークホルダーの一部が合意形成の場に参加しようとしない状況があるからである。そのため、参加の場が確保できず、理性的な検討と熟議による合意形成がなされないのである。

そのような状況の下で、仮に強引に市民委員会を開きステークホルダーたちが席に着いたとしても、うちとけた議論は進まず、各ステークホルダーがそれぞれ納得するような結論には至らないだろう。

そこで、まずは「合意形成への合意」というプロセスが必要となるのである。

1.5.2.　合意形成過程の１ステップとしての「合意形成への合意」

以上縷々説いてきたことの帰結として、次のように言える。すなわち、計画・政策企画者は、「合意形成への合意」というステップを合意形成の一連の過程ないし手続きの中に組み込むべきである。

行政など計画企画者は、その計画の円満な達成のためには、ステークホルダーの合意を取り付けなければならない。廃棄物処理施設の立地のような行政政策であれば、政策形成のできるだけ早い段階で、ステークホルダーたる住民の参画が望まれる。従来の研究もほぼ異論なくこのことを推奨してきた。本章の検証は、その住民が参加して合意形成を開始する前段階における、参加することそのものに合意するというプロセスの重要性を明らかにした。

この「合意形成への合意」のプロセスは、実は合意形成の総過程の外に在るオプション

の選択肢ではない。しかし従来、この当然のプロセスが無視され、飛ばされて手続が進められてきた。それでもスムースに合意形成が進んでいくこともあっただろう。しかし、本章の事例のように紛争が発生し合意形成のプロセスが頓挫することもままあったのである。「合意形成への合意」は、合意形成の一連の手続きの一環として不可欠なステップであると認識されなければならない。

このときの「合意形成への合意」のステップの具体的な内容は、まずステークホルダーの掘り起こし[101]をその前段とする。その上で、コンセンサスセンターがステークホルダーに参加を呼びかけて以降の一連の取り組み[102]が、このステップの標準的な手順となろう。つまり合意形成そのもののプロセスと、やがて重なり合って推移していく面があると考えられる。

さらに、次の細節にみる「行政の日常的なあり方」も、広義の「合意形成への合意」のステップとみなすことができる。その点について考察し、第 1 章の締めくくりとしたい。

1.5.3.　「合意形成への合意」に向けた行政の日常のあり方

ものごとを解決するための話し合いの場をほとんど持つことのない経常的ステークホルダー間関係が存在する社会にあって、特定の政策課題が浮上したときにその問題に限っては話し合いで容易にことが解決すると期待できるものではない。特定政策課題を話し合いで解決するためには、その社会における経常的ステークホルダー間関係が良好であるという前提が必要条件となる。その前提が満たされていない状況下で政策を実現しようとするなら、まずステークホルダー間関係を改善していく取り組みから始めなければなるまい。

あるいは、強権による押し付けと対抗する反対闘争によって決着をつけるしかないという立場も取られうる。その実態がこれまで多く見られた不幸な事例である。

経常的に良好なステークホルダー関係の確保には、住民と行政の信頼関係の構築が最も重要である。これには日ごろの行政の姿勢の積み重ねが鍵となる。具体的には、十分な情報公開、公平な市民対応、政策判断過程の透明性、職員の誠実さが求められる。

また、市民文化も大切な要素である。一方では行政が、市民の意見が有効に政策形成に反映されるような様々な参画・協働の仕組みづくりと運用に努める。他方市民の側では、積極的に公共的課題に取り組む市民活動が重要となる。このようにして、熟議の場が、一方で多様化し、他方で総合化されていく。

しかし、このような住民・市民と行政との関係は、一朝一夕に築き上げることができるものではない。では、そのような信頼関係が十分構築されていない場合、「合意形成への合意」の成立は不可能なのだろうか。このような悲観的にも思えるステークホルダー関係に

---

101 第 4 章「4.9.　ステークホルダーの確定」で記す。

102 「序 3.1.　あるまちで起こった廃棄物焼却施設立地をめぐる紛争」の［あるまちのできごと―その 2］後半で記す。

一条の光を差し入れてくれるのが、「第三者」である。不参加を表明している住民と第三者が語り合い、問題となっている政策的課題を客観的に解きほぐしていく。一方、行政と第三者も話し合って、行政の主張の科学性をともに検証していく。このようなことができれば、問題解決の糸口が見えてくる。次章で詳しく検討することになる。

なお、廃棄物処理施設のようなめいわく施設の特徴は、いったん建設されると長期間（廃棄物焼却施設では 30 年前後）稼働することである。したがって、稼働の間、ずっと、施設運営者（事例では行政）と住民との関係が続く。本章の事例をみると、この施設稼働中の住民と行政との関係が対等で住民の意見が施設の運営に反映されるときには、信頼関係が築かれ、30 年後の同一敷地での施設更新（建て替え）も円滑に進むとみなしてほぼ間違いない。

住民と日々付き合っていかなければならない、いわば手間のかかるめいわく施設は、行政にとって、うっかり（怠慢で）のど元を過ぎるとステークホルダーたる住民との関係をないがしろにしてしまいのちに後悔するということになりにくい。その側面は、むしろメリットとみなすことができよう。

幸い日本の廃棄物の増量トレンドは収まっており、廃棄物処理施設は次々と新しい用地に新設されるというよりも、施設のリプレイスの時代に入っている。市町村の廃棄物行政担当部局が日常の施設運営で住民の意見を十分に取り入れ、住民から信頼される姿勢で事業運営に取り組むならば、そして住民も積極的に参加を継続するならば、一般廃棄物処理施設建設にかかる紛争は今後減少していくことも期待できよう[103]。

＜参　考＞

［聴き取り調査］

1　大阪市住之江工場

2010 年 6 月聴き取り。

対象者：反対運動住民代表者 1 名、行政担当者（聴き取り時は退職済）2 名。

2　猪名川上流広域ごみ処理施設組合国崎クリーンセンター（兵庫県川西市・大阪府豊能町・能勢町による一部事務組合施設）

---

[103] 従来市町村が運営してきた廃棄物事業において民間事業者が担う割合が大きくなっている。廃棄物処理事業もそのマネジメント体制によっては市町村政府による住民への丁寧な直接対応がなされにくい状況も想定しうる。とりわけ廃棄物処理施設の場合、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）」（1999 年施行）に基づく PFI 事業が活用される例がある。この PFI は、廃棄物焼却施設、図書館、市民病院などの公共施設の建設に際し、民間資金を利用して私企業に施設整備と公共サービスの提供をゆだねる手法である。PFI に基づく施設にあっても、施設の建て替え（2030 年前後には初期 PFI 施設の建て替えが想定される）にあたっては再び行政がステークホルダーの役割を担う可能性も大きい。施設管理側（行政と PFI 事業者）役割分担協定とは別に、住民がどの主体をステークホルダーとみなすか（例えば、行政ルール・契約上では PFI 事業者が担当であるけれども、住民は行政しか交渉相手として認めない）、という点も重要である。「PFI 施設における合意形成」は、廃棄物以外の公共施設も含め、これからの研究課題である。

2010 年 11 月聴き取り。

対象者：反対後条件闘争派住民 5 名、反対継続派住民 1 名。

3 東京都杉並清掃工場（東京二十三区清掃一部事務組合杉並清掃工場）

2013 年 10 月聴き取り

対象者：東京二十三区清掃一部事務組合職員 2 名。

4 武蔵野クリーンセンター

2011 年 2 月聴き取り

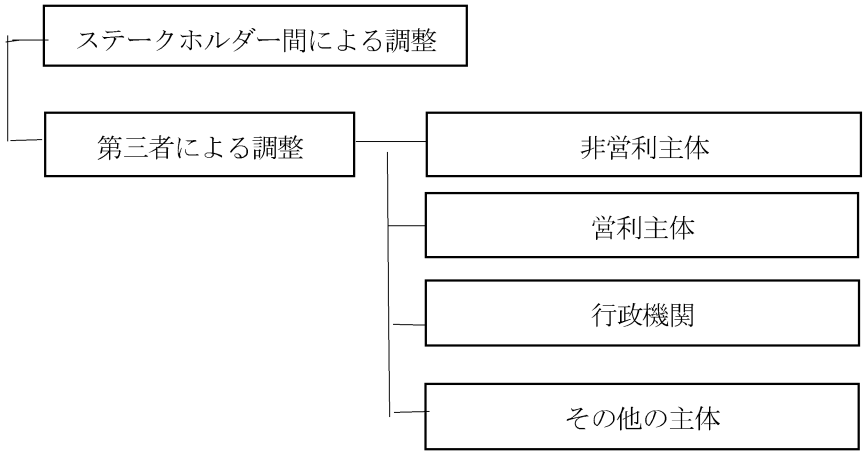
対象者：武蔵野市職員 1 名。

第 2 章　公共政策の合意形成過程における第三者の役割

2.1.　はじめに　―合意形成への第三者の参加

第 1 章で確認したような公共政策の合意形成において、通常、直接利害関係を有するステークホルダーが議論・交渉・合意形成の場におけるアクターとして位置づけられる。ここではさらに第三者というアクターの参加について考察する。

図表 2.1　合意形成の方法



図表 2.1 は、合意形成の方法のパターンである。日本における先例では、ステークホルダー間による調整が一般的である。廃棄物処理施設の立地の場合、廃棄物処理施設担当部局である行政と立地候補地地元住民が直接交渉する場合はもちろんのこと、複数の立地候補地住民代表と行政が委員会の場で話し合って最適地を決定する市民委員会方式も、やはりステークホルダー間の調整である。

この市民委員会においては、学識経験者などの第三者が議事進行役を務めるのが標準のすがたである。この場合通常、行政が委員会を設立する。議長は、行政の定めた議事手続きに沿って話し合いの進行を管理する役回りであって、行政のみと水面下の調整を行って委員会を運営していくことも多い。これは、第三者による調整とよぶよりも、ステークホルダー間による調整のバリエーションとみなしてよいであろう[104]。

[104] 市民委員会は審議会のアナロジーで考えると理解しやすい。審議会がステークホルダー間の合意形成の場として機能するとき、行政はその決定に拘束されない。答申を受けその内容を法律化するなどして政策実現する。答申は政策案作成において参考とされるものと位置付けられる。なぜならば、審議会には民主的正統性がなく、政策決定権限がないため、最終的な決定は、議会や首長といった政治アクターに委ねられるからである。したがって、例えば審議会に参加した業界団体委員などが審議会の場でいったん合意しても、後になって合意を反

第三者による調整としては、まず裁判が挙げられる。このほか、ステークホルダーではなく「第三者の立場としての行政」による調整や、争いに利害関係を持たない NPO などの機関によるものが考えられる。

この章では、社会的ジレンマ現象の解決に向けた第三者の役割について詳しく考察する。

第三者は、個々のステークホルダーの意思形成過程に作用して、意思形成の軌跡を変化させる。このため、第三者の考察に入る前に、ステークホルダーの意思形成過程について分析する。まず個人の意思形成を明らかにし、その後、個人の意思形成との関わりにおける集団の意思形成について確認する。

2.2. ステークホルダーの意思形成過程

2.2.1. 個人の意思形成過程

① Adam Smith の「公平な観察者」

経済学において『国富論』を主著とする Smith は、経済学の著作を執筆する以前から道徳哲学の研究に取り組んでいた。『道徳感情論』は彼のもうひとつの主著である。

『道徳感情論』のキーワードとして、「同感」（sympathy）と「公平な観察者」（impartial spectator）がある。

人間はどのような基準で道徳的判断を下すのか。Smith は、個人一人ひとりが、どのような行動をとるべきかを自らの心に問いかけることを想定する。喜怒哀楽の感情にかられて何らかのアクションを起こそうとするとき、心中の公平な観察者が、その動きにブレーキをかける。気持ちが萎えているとき、公平な観察者は、あえて正しいと考える行動に踏み込むよう要請する。心中の公平な観察者は、そのような行動が他の人の公平な観察者の同感を得られるかどうかを判断の基準とする。他人の行動を評価する際にも、評価する個人の心中の公平な観察者が、評価される側の個人の行動の動機が同感されるに値するものであるかどうか、適宜性にかなうものであるかどうかを検討してみて、評価を確定する。

このように公平な観察者の同感を基準にして判断する個人は、衝動的な私的欲望に基づいてふるまうエゴイストではない。ところが Smith のもうひとつの著書『国富論』においては、市場で物を交換し合う個人は、私利私欲にまかせて行動する個人のようにも見える。

故にできれば、行政との間におけるステークホルダーとしての不平等性は軽減されるけれども、そのような仕組みが一般的であるとはいいがたい。

そもそも「ステークホルダーとしての行政」（「第三者の立場としての行政」でないことに注意）が市民参加委員会の場を設定すれば、それは被告人が裁判所を運営するようなものであるから、いかに中立孤高の裁判官（委員会では会長）を選定しても、ステークホルダー間の完全な平等が確保されているとはみなしがたいとする議論もなされうる。

なお、いまの指摘は、市民委員会を伴う調整は厳密には「第三者による調整」に該当しない場合が多いと述べたのであって、ステークホルダーである行政部局が市民委員会などにより市民の参画を図って合意形成に取り組むことの意義を否定するものではない。また、この章 2.7.の事例解釈では市民委員会の委員長を第三者として拡張して位置づけている。

そこで、『道徳感情論』におけるあるべき人間像と、『国富論』が想定する人間像をめぐって、19 世紀にドイツの学会で端を発して経済学史学者の間で議論となったのである。両人間像は矛盾している、Smith は両著書の間でいわば転向したとの指摘がなされたのである。「アダム・スミス問題」（das Adam-Smith-Problem）と呼ばれる。現在は、そのような矛盾はないとするのが一般的である[105]。

『国富論』において、パン屋や肉屋が市場に製品を提供するとき、それは利益を得るためであり、相手の慈悲心（benevolence）ではなく自愛心（self-love）を動機とすると、Smith は述べている[106]。しかしこの自愛心は他者を陥れてでも自己さえ得をすればそれでよいという一方的な利己心ではない。自愛心があるから他者に同感できるのである。

Smith の市場においては、他者も同じく自愛心を持つ存在であることを各アクターが認識している。そこでは、生産物を作る際の工夫や苦労などについて同感が得られる範囲の中で、心中の公平な観察者の判断に基づいて値付けされ、商品が提供される。それぞれの製品の交換価値の帰着点において取引が成立するとき、パン屋や肉屋、そしてそれぞれの心中の公平な観察者は満足することになる。

Heath[107]は、Smith の市場における人間は没人格性（impersonality）を特徴とすると述べる。ここでは慈悲心（benevolence）は後退し、自愛心（self-love）が支配的となる。この没人格性は、他者の視線を確認することに人を慣れさしめ、さらには心中の公平な観察者をよく意識する慣習・性癖をも涵養せしめるという、道徳的効果をもたらすとする。すなわち人間は、自愛心も持つとともに、慈悲心・自他心も有する。市場においては、自愛心が前面に出やすい、と Smith はみなしたというのである。

その後の経済学では、新古典派を中心に、Smith の説くうち、自愛心、さらには利己心を人間の特性とみなして理論を発展させてきた。そこでは人はもっぱら自らの期待効用[108]を最大化するために行動することが前提とされる。

これを合意形成の場面に当てはめると、どうなるか。私利を基準に合理的に行動するステークホルダー同士であれば、確かに、怒り、恨みに駆られるよりはよほど冷静な交渉が成り立つだろう。とはいえ、公共心、利他心に基づき心中の公平な観察者がささやかなければ、より建設的な合意は成立しないかもしれない。

ところが、最新の経済学は、利己心や自愛心にとどまらない、公共的徳や利他心に基づき社会で行動する人間の実態を明らかにしたのである。

---

[105] Hutchison, T.W. (1976). The Bicentenary of Adam Smith. (Wood, John Cunningham ed.. *Adam Smith: Critical Assessments*, Vol. II . London: Routledge. pp.160-171), p. 161

[106] Smith, Adam (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Strahan, and T. Cadell. Book I , Chapter II

[107] Heath, Eugene (2013). Adam Smith and Self-interest. (Berry, Christopher J., Paganelli, Maria Pia, Smith, Craig eds.. *The Oxford Handbook of Adam Smith*. Oxford: Oxford University Press. pp. 241-264), p.257

[108] 川越敏司（2020）『「意思決定」の科学』、講談社

② 行動経済学の「善き市民」

近年、経済学は、常に自分の利益を最大にするよう考え行動する、ホモ・エコノミクスを前提として理論を彫琢してきた。しかし、現実の人間はいつもこのようにホモ・エコノミクスとして行動しているわけではない。そのような視点に立って、このような人間像に修正を加える研究が深められるようになった。この研究分野が行動経済学である。その修正のひとつとして、「行動経済学では利他性や互恵性を人間がもっていることを前提として人間社会を考える」。[109]

Bowles[110]は、多くの先行研究や事例から、人が互恵の志向性を有し、公共的にふるまうものであることを明らかにしている。したがって損得勘定という欲望の琴線に触れるべく「経済的」インセンティブをぶら下げて人の社会的行動を誘導しようとする政策は、しばしば意図する成果を上げられないどころか、逆効果さえもたらすことを、心理学的行動科学的実験を交え理論的に証明して見せた。社会にしばしば見られる利他的公共的な人々の社会的選好が、このようなインセンティブによってクラウディングアウトされてしまうのである。

行動経済学は、資本主義経済の周辺部に位置するコミュニティにおいてしばしば観察される公共的協同的な人間のふるまい[111]が、先進国の大都会に住む人々にとっても決して縁遠いものではないことを私たちに教えてくれる。

2.2.2. 個人の意思決定と集団の意思決定

以上のような特性を有する個人が、社会におけるさまざまな場面で意思決定して行動する。一方、第1章の事例のように、社会における合意形成の場面では、住民団体や行政組織のような集団・組織がステークホルダーとなる。個人の意思決定と集団の意思決定は、どのような関係、仕組みになっているのであろうか[112]。

---

109 大竹文雄（2019）『行動経済学の使い方』、岩波書店。引用は P.3。

110 Bowles, Samuel (2016). *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*, New Haven: Yale University Press.（上村博恭・磯谷明徳・遠山広徳訳（2017）『モラル・エコノミー　インセンティブか善き市民か』、NTT 出版）

111 Ostrom は、コモンズ（共有地）のコミュニティ共同管理の例を挙げている（Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.）。ただし Ostrom の研究の例は、コモンズを共同利用する人々の、合理的性向に基づくゲームの理論に則ったビヘイビアとも解釈できる。しかし、このような長期にわたって定着し慣習化した行動パターンは、個人がいちいち合理性を意識して行動しているとも思われない。とはいえ、わざわざ規範性や善意を意識上に浮き上がらせて行動に着手するのかと問うと、これも疑問であるかも知れない。条件反射のごとく特に何も考えずに行動しているのか。そうであるとしても、少なくとも、Smith が両著書で描いてみせたように、人はいつも利己心のみに基づいて行動するわけではないということの傍証にはなる。

112 本文で取り上げる Parsons のほか、集団を構成する個々人の意見表明と全体意思形成に着目した研究として、尾花恭介・前田洋枝・藤井聡（2018）「産業廃棄物処理事業を題材とした受容評価に関する意思表明過程―本音と建前の意思表明に影響を及ぼす要因と検討―」、環境科学会誌、31(6)、261-271 がある。社会学では個人間のネットワーク（パーソナル・ネットワーク）の研究が積み重ねられている（盛岡清志（2012）

Talcott Parsons は、社会を構成する個人が刺激や変化に適合させて意識や行動を決定していく段階にまで遡りながら集団やコミュニティ全体の行為システムのふるまいを説明する理論として、LIGA モデルを提示した。

これは、Norbert Wiener の理論を参照しつつ、社会の制御を、Max Weber 的な権力による統制とは異なった、アクター間の情報の伝達と影響の作用に基づくサイバネティックな制御としてとらえるものである。サイバネティクスの原理は、情報が多くエネルギーの少ないシステムが、エネルギーは多いけれども情報は少ないシステムを制御する、というものである、とされる。

LIGA は、それぞれ Latency（Latent Pattern Maintenance ; 潜在性）, Integration（統合）, Goal Attainment（目標）, Adaptation（適合）を意味し、L→I→G→A の順序で作用する[113]。社会行動システムについてこの LIGA モデルを適用すると、文化システム（L）が社会システム（I）を制御し、社会システムはパーソナリティ・システム（G）を制御することができ、パーソナリティ・システムは行動システム（A）を統御する。このうち文化システムとはその社会に共有されている価値観のような規範であると見なしうるだろう[114]。[115]

第 1 章の事例を観察すると、めいわく施設の立地という外部環境のインパクトが地域の文化システム（L）に大きく作用した。住民たちは、コミュニティ意識を覚醒させ、反対運動期成同盟のような新たな社会システム（I）を創りあげ、個々の構成員の意識・態度を変え行動を喚起した（G、A）。一方、早期に意識を変革した住民が地域に働きかけ、LIGA システムの回転を促進したことも十分想定できる。つまり、A から L へのフィードバックの流れも頭に置く必要があろう。

また、行政が強圧性を改め情報を流通させたときにステークホルダーたる住民たちがやがて合意に向かう回路も、この Parsons の理論で説明できる。

2. 3.　ステークホルダーの意思決定への第三者の作用

2. 3. 1.　「公平な観察者」としての第三者

前節では、個々のステークホルダーの意思決定について分析した。ここに第三者を登場

『パーソナル・ネットワーク論』、放送大学教育振興協会、Rogers, Everett M. & Kincaid, D. Lawrence (1981). *Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research.* New York: The Free Press.）。

[113] Parsons, Talcott & Platt, M. Gerald (1973). *The American University.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.の発表時点における説明。

[114] Parsons & Platt（（1973）. *op. cit.*）は、Bellah（Bellah, Robert N. (1967). Civil Religion in America. *Daedalus*, Winter 1967, 1-21.）のいう the American civil religion（神の存在[必ずしもキリスト教のそれに限定されない]、人生観、徳と悪の評価など）を紹介している。これなど文化システムの例とみなしてよかろう。

[115] 以上、Parsons & Platt (1973). *op. cit.* pp.423-447、なお、Parsons, Talcott、倉田和四生編訳（1984）『社会システムの構造と変化』、創文社（1978 年来日時の講演録）も参照。

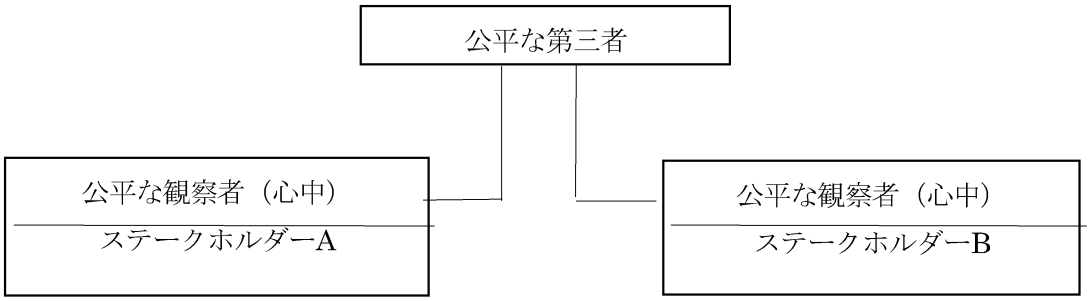
させる。ステークホルダーの意思決定に第三者が作用を及ぼし、その結果、合意形成が促進されることが期待できないだろうか。これが本章の主たる論点である。

ここで引き続き、Adam Smith の理論を追っていく。

Smith のヴァーチャルな心中の公平な観察者を、利害が正面から対立する場面で、ホットな対立のただ中にある実社会にアクチュアルに出現させてみることにする。これを「公平な第三者」と位置付ける[116]。公平な第三者は、例えば焼却施設を立地するにあたって候補地住民と行政機関の間に生じているもめごとに一切関係しておらず、利害関係もなく、公平、中立不偏、impartial である。

さて、このステークホルダー間に実体として活動する公平な第三者は、ステークホルダーの内面のヴァーチャルな公平な観察者の間に立って調整することが期待される（図表 2.2）。

図表 2.2　公平な観察者を引き出す第三者による合意形成の調整



公平な第三者が仲を取り持つ、各ステークホルダーの心中の公平な観察者は、Adam Smith に従うならば、次のような特徴を持つ。

公平な観察者は、個人を他人の感情に入り込もうとするよう仕向ける。一方、個人は、自己の情動の方は観察者がついていけるまで引き下げようとする。

義憤にかられる個人は、公平な観察者の評価を考慮し、自己の中の情念に突き動かされるのではなく、人類が我々に期待する「義憤の適宜性」のレベルまでに怒りを落ち着かせる。

我々（例：地域住民）が隣人（行政）に対して害を与える正当な動機は、その害を与える対象である隣人（行政）が我々に対してなしてしまった害悪（焼却施設の立地を決めた一方的性などのひどさの程度）への正しい義憤以外にありえない。この義憤を Smith は正義の感覚とみなしている。Smith は、「企てられた不正、あるいはじっさいにおかされた不正にたいする、適切な憤慨だけが、公平な観察者の目には、われわれがなんらかの点で

[116] Konow は、quasi-spectator と呼んでいる。（ Konow, James (2012). Adam Smith and the Modern Science of Ethics. *Economics and Philosophy*, 28(03), 333-362）.

隣人の幸福を妨げたりするのを正当化しうる、唯一の動機である」[117]と述べている。

まとめればこうである。個人や団体の文化システムに公平な観察者が宿るとするならば、アクチュアルな公平な第三者が登場すると、対立しているステークホルダーの側にもそれぞれ心中に公平な観察者が姿を現す。ここに理性的な問題解決に向けた検討が始動する可能性が生まれる。[118]

2.3.2. 石谷清幹が説く第三者の有用性

石谷清幹は、もともと企業でボイラーの設計に携わり、のちに大学の研究者に身を転じたひとである。

ボイラーは世界的にたびたび事故を起こし、人命が奪われることもしばしばであった。石谷は、技術にかかわるハード以外の、ボイラーの管理の面での問題が事故につながっている例が多いことに気付いた。そして、有効な体制のもとに行われる機器の検査が事故の防止につながる事実を確認した。ここで、有効な検査体制とは、社内による自己検査の仕組みではなく、第三者機関による検査体制であることを指摘した。その後さらに理論的な研究を深めるとともに、日本における民間第三者ボイラー検査機関の普及に尽力する実践の人でもあった。

石谷は、このボイラーの第三者検査機関の研究と併行して、公共的計画における第三者機関の意味と必要性を理論化していった。

彼によれば、計画、とりわけ、技術の活用を伴う公共的計画の主体には、「展開者」・「需要者」・「第三者」がある。廃棄物処理施設の立地・建設はこの種の計画に該当する。

---

[117] Smith, Adam (1759, 6th edition 1790). *The Theory of Moral Sentiments*. London: Printed for A. Millar, and A. Kincaid and J. Bell. 水田洋訳（1973）『道徳感情論』筑摩書房（ただし、「中立的な観察者」は「公平な観察者」と訳した）、第 6 版第 6 部・第 2 篇・序論

[118] なお、Adam Smith の公平な観察者は、社会におけるフェアな便益（および費用負担）の配分という正義が貫徹される社会的仕組みを説明する仕掛け、とも解釈できよう。同じような社会的正義の達成のための社会的仕組みの説明の仕掛けとして、Rawls（Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.（revised edition 1999.）や Harsanyi（Harsanyi, John C. (1953). Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk-taking. *Journal of Political Economy*, 61(5), 434-435., Harsanyi, John C. (1955). Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility. *Journal of Political Economy*, 63(4), 309-321.）が提示する理論的ツールである「無知のベール」（a vail of ignorance）も含められる、と Konow（Konow, James (2009). Is Fairness in the Eye of the Beholder?: An Impartial Spectator Analysis of Justice. *Social Choice and Welfare*, 33(1), 101-127.）は指摘する。しかし、「無知のベール」モデルは、リスク回避が個人行動動機の基本にあること、また実際には容易にあり得ない社会を想定しており実証性、現実社会での適用可能性の点でも難があることから、「公平な観察者」に比べ一籌を輸するとも述べている。廃棄物処理施設を複数の候補地から 1 カ所の建設地を選定するという私たちのベース・シナリオに即して考えるならば、廃棄物処理施設を建設することは所与の決定であるけれども候補地が全く決まっていない状況にあって処理施設が建設可能な複数地域の住民代表がすべて参加する合議体（市民委員会）において建設地を決定しようという企てが、無知のベール的合意形成のケースとして当てはまるかも知れない。このような合意形成の場では、Rawls のアナロジーで考えれば、議論の最初のステップである立地場所の確定の諸条件を検討する段階において、近隣住民の被る被害がより大きい地域（風況により排煙を含む空気がよどみやすい、交通渋滞常習地域でごみ収集車の集中がさらに問題を悪化させる、小学校が近接し通学路とごみ収集車搬入道路が共用される、など）は選から外れるような要件が定められるとみなすことがもっともらしい。

展開者とは計画立案・推進者であり、一般廃棄物処理施設の例では市町村担当行政部局がこれに当てはまる。

需要者とはその計画に基づく政策から便益（ときに費用または不利益）を享受する主体で、ごみを排出する市民が該当する。市民の一部である処理施設近隣住民は不利益を被る場合がある。

この展開者と需要者は「贈収賄成立関係」にある、と石谷はいう。と言っても必ずしも実際に賄賂のやりとりがあるわけではない。例えば、客観的にみれば利用者が少なく採算のとれないところに鉄道の駅を設ける計画があるとする。何らかの理由で展開者はこの計画を推進したい。一方地元住民は駅ができれば便利になるのだから閑古鳥が鳴くような駅であっても駅をつくることに反対しない。結果として無駄な駅ができてしまい、その駅では乗降しない一般の多くの利用者の料金にそのコストが上乗せされてしまったり、赤字補てんのため税金が投入されることになってしまったりしたとしよう。このような結果に至る展開者と需要者（地元住民）の関係を、石谷は「贈収賄成立関係」と呼んでいる。

ここに第三者を登場させてみる。第三者はその計画に対して直接の利害関係を持たない。このような第三者の判断・行動基準は「自分が責任を問われる必要のない苦痛の最小化」であるとされる。石谷はこれを「市井の原理」と名付けている。例えば無用な駅をつくって自分の出す税金がそこに投入されることを忌避する判断･行動をとるという意味である。

なお、石谷は行政（ステークホルダーでない行政）の第三者としての有効性（「第三者性」）にネガティブな見解を示している。石谷が研究を進めていた当時は、公害が大きな社会問題となっていた。このころの公害の事例をみると、行政が加害企業にとって不利なデータを隠したりして、公害が継続し、住民の被害が拡大していった（と石谷は述べている）。この実態が石谷の行政全般への不信感を募らせたようである。

そこで石谷は、一人ひとりの市民の公共マインド、さらには公共的市民が連携した活動に期待していたと思われる。以下のような興味深い記述を残している。[119]

第三者中の無影響者が、自分の関係のないことで火中の栗をひろわされるのはごめんだとか、忙しいからいやだとかいって逃げるばかりであったらどうなるか。そのときは

---

[119] 以上、石谷清幹（1977）『工学概論　増補版』、コロナ社（初版、1972 年）
石谷清幹（1982）「二本足であるこう　（第三者機関の創立を期待しつつ）」、日本機械学会論文集（B 編、48(430)、979-980
石谷清幹（1986）「日本の第三者検査機構の胎動」、日本機械学會誌、89(812)、720-721
石谷清幹（1987a）「第三者検査機構の意義と我が国の動向　前編　―認証の基本概念と発端―」、日本舶用機関学会誌、32(7)、463-466
石谷清幹（1987b）「第三者検査機構の意義と我が国の動向　中編　―新概念の発生と成熟―」、日本舶用機関学会誌、32(8)、578-582
石谷清幹（1987c）「第三者検査機構の意義と我が国の動向　後編　―グローバル One-stop certification へ―」、日本舶用機関学会誌、32(10)、754-759
石谷清幹（2000）「認証新時代の到来と第三者検査機構」、日本機械学会誌、103(974)、27-29

市井の原理を社会に実現する主体者、すなわち無影響第三者は存在しても、その代表者がないから実行不能におちいる。つまりその社会はくらやみである。くらやみの社会に住むことは万人の不幸である。自分に利害関係がなくても、責任を問われる必要のない苦痛に苦しむ人に共感し、その最小化のためにいつでも応分の力をさく用意のできている人の多い社会が文化の高い社会といえるのではあるまいか。そして、人間の所有している生産力即破壊力がすでに相当に巨大であるから、これにふさわしい水準に文化の方を高めないと、地球上における人類の存続もかなりあぶないのではあるまいか。[120]

石谷の主張をここでの考察に当てはめると、ステークホルダー間の関係に第三者というアクターを登場させることにより、公共的パーフォーマンスが増大する、公益が増進される、とまとめることができよう。第三者検査機関の活動によりボイラー事故が減少する事例では、すべてのステークホルダーにとってウィンウィンの結果がもたらされる。しかし問題によっては、ステークホルダー同士の利益が相反する場合もある。石谷は、第三者の存在により理性的な費用と便益の調整が行われると考えていたと推定される。

2.3.3. ステークホルダー間の情報の非対称性と第三者の役割

自由主義の旗手として知られる Hayek は、市民生活にかかる様々な決定が官僚により集権的になされるとき、個人の自由は圧殺される、と警鐘を鳴らした[121]。さらに、社会における問題の最終的決定は、その問題が発生している「時と場所」にかかわってなされるものである以上、その「時と場所」に関係する人たちが決定の主体でなければならないと考えた。決定を下すためには知識・情報が重要であるから、関係する個々の人々が知識・情報を保有している必要がある。したがって、政府組織に知識・情報が集中する社会は問題である。Hayek はこう指摘した。[122]

足立忠夫[123]は、「行政する側」が圧倒的な知識・情報を有して法の解釈を行う、それに対して「行政される側」である市民も正確かつ十分な情報を有して市民の立場で法の解釈を行わなければならない、と考えた。そのためには、「行政情報提供業」という第三者が必要であると主張した。足立は、さしあたり弁護士・税理士・司法書士・行政書士・公証人・公認会計士・弁理士などがこの行政情報提供業の担い手となろうと述べた。そしてこれらをなりわいとする人々が政治的弱者である市民の利益を十分代弁しえていない現状に不満を呈しつつ、行政と市民の間に情報、解釈、力関係の格差があるこの社会において、「行政

---

[120] 石谷（1977）、前掲書、p.117

[121] Hayek, Friedrich August von (1944). *The Road to Serfdom*, London: George Routledge Press.（西山千秋訳（1992）『従属への道』、春秋社）

[122] Hayek, Friedrich August von (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, XXXIII(4), 519-530.（田中真晴・田中秀夫編訳（1986）『市場・知識・自由―自由主義の思想―』、ミネルヴァ書房、嘉治元郎・嘉治佐代訳（1997）『個人主義と経済秩序』新装版、ハイエク全集 3、春秋社）

[123] 足立忠夫（1990）『市民対行政関係論　市民対行政関係調整業の展望―行政改革を考える・下』、公職研

情報提供業」がさらに一歩進んで「市民対行政関係調整業」になることを理想として唱導した。

このように、Hayek や足立は行政と市民との情報の非対称性を問題にしている[124]。これは開発者と開発対象地域住民との間の情報の非対称性の問題として敷衍できよう。

開発者と開発対象地域住民、私たちの事例では廃棄物処理施設の立地・建設を企図する市町村政府と候補用地近隣住民との間には、明らかに情報の非対称性がある。

この非対称性を解消するには、計画の当初の段階から住民が参加して、開発や施設建設の必要性の評価、対象サイトの選定、開発や施設の内容・仕様の検討などを進めることが一方策である。

しかし、多くの事例では、初期段階において開発者や行政がまず大なり小なりプランを策定するので、ステークホルダーである住民が参加する時点においては情報の非対称性はすでに存在する状況となっている。仮に幸い計画当初のまだ白紙の段階から住民が参加することになる場合でさえ、住民が最初から問題意識を抱いており基礎的「常識」を具有していることが、前提として必要であろう。

こう考えると、開発者と開発対象地域住民（ここでの研究の中心である一般廃棄物処理施設の例では行政と地域住民）との間の情報の非対称性は、極めて広範、一般的に見られる現象とみなして差し支えない。

行政と市民一般の関係に立ち戻れば、情報の非対称性を問題とする Hayek の見解は、行政側が官僚組織を通じて公共的情報を独占し、住民の得る情報を操作しうる状況を想定するならば、妥当であり、それゆえ第三者の介在が必要であるとする足立の指摘は問題の所在、核心を衝く主張である。

したがって、足立の説く「市民対行政関係調整業」はその活躍が望まれる。[125]

2.3.4. 第三者のインフォーマルな性格

山下淳[126]は、産業廃棄物処理施設の立地・建設をめぐる地域紛争の予防と調整に関するふたつの県条例（兵庫県と福岡県）を分析している。これらの条例は「社会的な当事者間の合意形成を手続きとして一般ルール化する」ものである。山下は、このような手続きのフォーマル化は「社会的当事者間の交渉の場をいわば強制的に設定する」ものと整理した。

そのうえで、フォーマルな手続きばかりでなく「当事者間の合意形成過程の実質さの確保」、すなわちフォーマルな手続きでは抜け落ちてしまうインフォーマルな要素の確保についてもその重要さの確認が必要であるという含蓄に富む指摘を記している[127]。

---

[124] 行政と市民との情報の非対称性に関しては第 3 章も参照。

[125] 以上の論者のほか、田尾雅夫は、市民参加にかかわって、「第三者機関、あるいはブローカー機関」(p.123)、「媒介組織」(p.126) について論じている（田尾雅夫（2011）『市民参加の行政学』、法律文化社)。

[126] 山下淳（1998)「利益調整者としての行政と手続き管理者としての行政」、年報行政研究、1998(33)、123-134

[127] 同書、p.130

確かに、いかに緻密に手続きを制度化しても、個々の事例は特殊性を有して千差万別であるから、その個別性に物差しを当てるために法や制度の適用にあたり解釈を施す必要が生じてしまう。だから、あらかじめ定められた正規の手続きに機械的に則ることのみでは必ずしも紛争解決に到達しえない、と考えるのがもっともらしいだろう。インフォーマルな交流は当事者それぞれにまつわるユニークな情報が明らかになる場でもある。情報の交換は共感もうむ。

第二次大戦後アメリカのみならず世界の経済学界の重鎮として活躍した Arrow が、これにかかわって興味深い指摘を残している[128]。彼は、医師と患者との関係を例として、インフォーマルな関係の中で培われる信頼が、医療行為における患者と医師との合意形成の達成に大きく作用することを示した[129]。ここでは第三者について論じていない。しかし、インフォーマルな要素の重要性を理解するうえで参考となる観点である。

Elliott[130]は、紛争を仲介する第三者の活動として、各ステークホルダーと個別に面談して良好な人間関係を築き、信頼を醸成することが重要だと述べている。

紛争にかかわる第三者が有すべき不可欠な要素は公平性であるという認識は論をまたないほどに各論者に共有されている。一方、利害関係のない第三者は、ステークホルダーにとって本音を語りやすい主体であろうことも推察され、良好な人間関係が醸し出す包容力のような特性もまた第三者の作用を実効あらしめるひとつの側面といえそうだ。

第三者は正式に合意形成の仲介をするけれども、そのプロセスにおいてはインフォーマルなキャラクターがしばしば重要な機能を担うと考えられる。

2.3.5.　紛争を伴わない事例での第三者の役割

この章を始め各章において、しばしば紛争に至る二者関係とそこにおける第三者の役割に焦点を当てている。一方、紛争を伴わない二者関係において第三者が重要な位置づけを持つことも多い。これについてここで触れておきたい。

Rogers[131]は、地域や社会の問題を解決するための変革の機動力となるイノベーション（ソーシャル・イノベーション[132]）の課程において活躍する第三者を「チェンジ・エージ

---

128 Arrow, Kenneth J. (1963). Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review*, LⅢ(5), 851-883.

129 Hall, Mark. A. (2001). Arrow in Trust. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 26(5), 1131-1144.

130 Elliott, Michael L. Poirier (1999). The Role of Facilitators, Mediators, and Other Consensus Building Practitioners. (Susskind, Lawrence, McKearnan, Sarah, Thomas-Larmer, Jennifer eds.. *The Consensus Building Handbook*. Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications, pp.199-239.)

131 Rogers, Everett M. with Shoemaker I. Floyd (1971). *Communication of innovations: A Cross-Cultural Approach*, Second Edition. New York: The Free Press.（宇野義康監訳（1981）『イノベーション普及学入門　コミュニケーション学、社会心理学、文化人類学、教育学からの学際的・文化横断的アプローチ』、産業能率大学出版部）
Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of Innovations*, Fifth Edition, New York: The Free Press（三藤利雄訳（2007）『イノベーションの普及』、翔泳社）

132 谷本寛治・大室悦賀・大平修司・土肥将敦・古村公久（2013）『ソーシャル・イノベーションの創出と普及』、

ェント」と呼んでいる。チェンジ・エージェントは、「①変化に対するニーズを高める、②情報交換する関係を構築する、③問題点を突き止める、④変化したい気持ちをクライアントに起こさせる、⑤変化したい気持ちを行動に変える、⑥採用を安定させ、中断を未然に防ぐ、⑦関係を終結させる」といった役割を担うとされる[133]。

広瀬幸雄[134]は、地域のボランティア・グループが、家庭の空き缶・あきびんなどの資源をごみと分別してリサイクルする仕組みの普及を企図し、チェンジ・エージェントとして活動して、最終的に地域の町内会の実施するシステムとしてこれを定着させた事例を紹介している。

第三者としてのエージェントの役割について文化経済学の分野で着目したのが Caves[135]である。例えば、著述家が出版社を求め出版社が出版物の著者を探すときその間で仲介するエージェントが存在する。無数の作曲家の著作権を管理しこれまた無数の演奏機会における音楽の使用料を管理するのも第三者であるエージェント団体である。絵画や彫刻などの美術作品を制作する芸術家とその作品の需要家を結ぶ役割を担うエージェントもある。クラシック音楽の演奏家の卵を引きたてて活躍の場に繋ぐエージェントも存在する。このほか映画制作のおける様々なアクターをコーディネートするエージェントについても言及されている。いずれも、個々の直接当事者間に大きな情報のギャップが存在することからエージェントの役割が求められている。これらの文化の事例においては、先の政府と市民の事例のように情報が特定の主体（行政）に集中するのではなく、アクターそれぞれの持つ情報がアクターと共に点在して自然・自由に流通しにくい状況が存在している。

以上のように、私たちの周りには、第三者が重要な役割を担いうる機会が多々ある。次節では、第三者によるさまざまな役割・機能の実例を紹介する。

2.4. 第三者の機能としてのメディエーション―事例を踏まえて

本節題にあるメディエーション（mediation を先行文献にしたがってこう表記する）とは、公平な主体による交渉や紛争への介入をいう[136]。2.5.で詳述するように、アメリカでは、すでにメディエーションを担う団体・組織が存在してさまざまな紛争の仲介を行っている。

この節では、紛争を伴わない、社会的弱者のステークホルダーとしての自立支援のための仲介・介入も含めて広くメディエーションととらえて、その事例をいくつか紹介する。

NTT 出版

[133] Rogers (2003). *op. cit.*, 三藤訳 p.382

[134] 広瀬幸雄（1993）「 環境問題へのアクション・リサーチ－リサイクルのボランティア・グループの形成発展のプロセス－」、心理学評論、36（3）、373-397

[135] Caves, Richard E. (2000). *Creative Industries: Contracts between Art and Commerce*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

[136] Elliott. *op. cit.*, p.208

これらは、仲介者、メディエーターの役割・機能を具体的にイメージさせてくれることになろう。

2.4.1.　社会的弱者の代弁者としてのメディエーション

①　アイルランドの地域組織による弱者支援

サウスサイド・パートナーシップ（Southside Partnership）は、ダブリンにある、アイルランド政府のコミュニティ・サポート・フレームワーク（the Irish Government's Community Support Framework）に基づく支援を受けて運営されている地域パートナーシップ組織のひとつである。国行政庁などの法定機関、地方議員、労働組合、経済団体、NPO や住民組織の代表で構成されている。この組織は、ダブリン内の担当エリアにおいて貧困の撲滅や弱者の社会統合のための活動を行っている。経常的に地域の社会的弱者居住区の人々のコンサルテーションや能力開発を進め、地域の人々の参加のもとに、教育、居住環境や住宅の改善、地域暴力問題の解決、防犯などに取り組んでいる。[137]

②　米国のアドヴォカシー・プランニング

公民権運動を経験した米国おいて、都市計画プランナーが当該地域の特定の階層の人々（一般的に社会的弱者）とコミュニケーションを保ちながらこれらの人々の利益や権利を代弁して都市計画に反映させることが唱導された[138]。アドヴォカシー・プランニング（advocacy planning）と呼ばれる。アドヴォカシー・プランナーとは、職業人としてのプランナーの、仕事に対する姿勢、クライアントとの関係の認識、職業倫理のような、いわば規範と実践ガイドを兼ねたアイデアである。民間会社のプランナーがこの理念を体することが期待された一方、政府に雇用されているプランナーもこの考え方から排除されたわけではなかった。

2.4.2.　大学によるメディエーション

①　ワシントンの地域交通問題解決のメディエーション

米国ワシントン首都圏は、メリーランド、ヴァージニア、ワシントン D.C.の 3 州、連邦政府直轄地区、カウンティや地方政府といった政府（governments）が 35 ある。

この地域では、とりわけ交通問題対策が、土地利用や地域環境汚染などの問題解決の観点から重要とされてきた。政府間機関であるワシントン首都圏政府委員会（the

---

[137] Meldon, Jeanne, Kenny, Michael, Walsh Jim (2004). Local Government, Local Development and Citizen Participation: Lessons from Ireland. (Lovan, Robert W., Murray Michael, Shaffer, Ron eds.. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Sociey.* Aldershot: Ashgate. pp.39-59), pp.46-48
Southside Partnership ホームページ（http://southsidepartnership.ie/index.php）

[138] Davidoff, Paul (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 331-338.

Metropolitan Washington Council of Governments）が組織されており、このもとに交通対策を担当する首都圏交通政策計画会議（the National Capital Region Transportation Policy Planning Board）も設置されていた。

しかし、このような多くの政府と、加えて様々な住民団体や経済団体がステークホルダーとして絡まり合って、動きがとりにくいことから、問題解決のための具体的なアクションは起こされないままであった。

そこで、ジョージ・メイソン大学の紛争分析解決研究所（the Institute for Conflict Analysis and Resolution）の大学院生がステークホルダー諸機関のリーダーたちのインタビューに乗り出した。このインタビューによって問題意識や問題解決の必要性の認識などが確認された。

ジョージ・メイソン大学紛争分析解決研究所研究チームは、このアンケート結果を首都圏交通政策計画会議に持ち込み、交通計画のための関係機関協働による検討を提案した。

紛争分析解決研究所は、自ら属するジョージ・メイソン大学と、同じく首都圏にあるメリーランド大学が、地域のリーダーたちの協議の場を提供することを検討した。しかし、このような党派性の強い政治的問題に大学が関わることはリスクが大きいと判断されるに至った。

このため、実際にステークホルダーが顔を合わせて議論する場を設定することに代えて、政府、住民団体、経済団体の有力者にデルファイ法に基づく個人インタビューを重ね、ヴァーチャルな議論を展開することとした。インタビュー対象者に意見を聴くべき新たな対象者を挙げてもらい、最終的に 89 団体に属する人々を調査の対象とした[139]。この結果、解決に向けた手段・方策（安全で効率的かつ環境を改善する交通システム改革の必要性や関係諸団体等のコラボレーションと政治的決断の重要性など）や、誰が合意形成をリードするべきかについての考え方（州政府という意見が多数）などの点において、合意が形成されうる見通しがあることが明らかになった。[140]

② 米国のたばこ農業振興と健康増進に関するメディエーション

たばこ農家と公衆の健康を推進しようとする人たちは、後者はたばこによる健康被害を声高に問題にするから、明白な対立関係にあるだろうことは想像に難くない。この事例は、メディエーションによって双方のコミュニケーションと理解が進み、「健康増進」と「たばこ栽培地元農家の保護」を双方協同で政策提案するに至るという、興味深い展開を見せる。

---

[139] これが、第 1 章のカナダ・アルバータ州の事例で触れた、また第 4 章で取り上げる、「ステークホルダー・アイデンティフィケーション」のプロセスの 1 例である。

[140] Lovan, W. Robert (2004). Regional Transportation Strategies in the Washington D.C. Area: When Will They Be Ready to Collaborate? (Lovan, Robert W., Murray Michael, Shaffer, Ron eds.. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Sociey*. Aldershot: Ashgate. pp.115-128)、ただしそれ以降具体的に解決に向けて行動が開始されたとする記述はない。

ヴァージニア大学健康サービス財団（the University of Virginia Health Services Foundation）に所属する良質健康研究所（the Institute for Quality Health）は、ヴァージニアにおける利害関係を伴うたばこの問題の解決のため、ヴァージニアたばこコミュニティ・プロジェクト（the Virginia Tobacco Communities Project）を立ち上げた。

良質健康研究所は、同じくヴァージニア大学の環境紛争解決研究所（the Institute for Environmental Negotiation；メディエーションを専門とする団体）のファシリテーター達に参加を求めた。

ファシリテーターは、たばこ農家、農業関係者、大学研究者、政府機関その他関係機関の参加を図るため、別に存在していたたばこ農家支援のための代替策検討合同法制調査委員会（Joint Legislative Study Committee on Alternative Strategies for Assisting Tobacco Farmers）の会合に参加して、たばこ農家などこの委員会参加者と個別に接触する機会を持った。

ファシリテーターは、その後、ヴァージニア・ラウンドテーブル・ミーティングを 4 回開催した。最初は、たばこ農家も健康推進主導者もほとんど発言をしなかった。しかし、経済学者などの専門家がたばこ農家の現状や将来の課題をプレゼンテーションして示していくにしたがって、次第に参加者が認識を共有するようになった。

次いで、ヴァージニアたばこコミュニティ・プロジェクトの活動を周知するため、60 人ほどが参加したタウン・ミーティングを開催した。ここでは、たばこ農家の生産とマーケティングの改善、たばこと合わせて生産できる農産物事業、小規模たばこ農家のファイナンス確保の必要性などが議論された。

ヴァージニアたばこコミュニティ・プロジェクトでは、アメリカのたばこ大メーカーが推進しているたばこ農業生産の国際化に伴う競争が進む中で米国内のたばこ農家が厳しい経営環境に置かれてきていることや、世論においてたばこによる健康被害への懸念が継続・拡大していることの認識が、立場を超えて共有されるようになった。

たばこ農家とっての利害は投資に対するリターンにあるのであって、生産量制限や下限価格支持は必ずしもたばこ農家の利益に反する政策ではないことも、たばこ農家に理解されるに至った。

こうした中、アメリカ癌協会（the American Cancer Society）主催で「たばこと健康」と題する 3 日間の会議が開催され、この議論より地域たばこ農家がかかえる問題に対する健康推進主導者たちの理解が広がった。

このような状況にあって、ヴァージニアたばこコミュニティ・プロジェクトの活動地域を拡大した南部たばこコミュニティ・プロジェクト（the Southern Tobacco Communities Project）が立ち上げられた。この場において、たばこ農家、健康推進主導者などのステークホルダーの建設的な関係を築き上げる努力が重ねられた。

やがて、固定メンバー（たばこ農家・研究者・コミュニティ開発行政担当者・健康推進

主導者）によるラウンドテーブル会議が持たれるようになった（14 回開催）。この場において、たばこ農業が代々継承されてきた地域に根差した産業であることを知った健康推進主導者の中から、地域コミュニティ保護の観点に立ってたばこ農家を支持する意見が出されるようになった。たばこ農場ツアーも開かれるなどして、理解はさらに深まっていき、やがて最初の基本政策ステートメントがまとめられた。ここでは、たばこ葉生産制限、たばこ葉最低価格保証、たばこ農業のための地域基金の創設、たばこ製品の青少年のアクセス禁止のための法制化の必要性などが提案された。

たばこ農家は、たばこから青少年の健康を守る必要性を理解し、ここで初めて、たばこ大メーカーのこの問題に対するかたくなに反対し対立するスタンスから袂を分かち、たばこ健康政策に同意する姿勢を示した。健康推進主導者も、たばこ大メーカーが推進する世界の安価なたばこ葉の輸入がたばこの普及を拡大し健康被害を広げること、この意味で、地域農家を保護してたばこ葉の生産（量）を地域でコントロールすることは健康問題解決の観点からもメリットがあることを理解した。

この活動の結果、ヴァージニア州は、たばこ農家の保護とたばこ健康を推進するために活用する基金を造成する州法を成立させた。

さらに活動は進んで、ビル・クリントン大統領のもと、たばこ農業地域経済機会向上と公衆健康増進のための大統領委員会（the President's Commission on Improving Economic Opportunity in Communities Dependent on Tobacco Production While Protecting Public Health）が設立されるに至った。[141]

③　アメリカの大学の特徴と日本での展望

以上、大学によるメディエーションは、一定の配慮を加えれば、日本における大学の社会へのアウトリーチにも適用可能である。

ここで紹介した二つの事例は、いずれもアメリカの大学によるものである。Parsons ら[142]によれば、アメリカの大学は、フランスや日本、ソ連（当時）のように文部科学省のような中央政府機関が一定の高等専門教育の方向を大学に示して支援・指導するスタイルを取っておらず、多元的な社会各層のサポートで成り立っている。このため、その時々の政策的社会的課題に取り組む研究が充実している。

しがたって、大学内部においても、各学部や大学院が専門特化して独立分化することを志向せず、社会的ニーズをテーマとした研究ユニットが設置されていく研究組織体制が顕

---

[141] Dukes, Frank (2004), From Enemies, to Higher Ground, to Allies: The Unlikely Partnership between the Tobacco Farm and Public Health Communities in the United States (Lovan, Robert W. Murray Michael, Shaffer, Ron eds.. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Sociey*. Aldershot: Ashgate. pp.165-187)

[142] Parsons & Platt (1973), *op. cit.*

著である[143]。

また、大学が外部、社会に対して開かれていて、社会人の教育や研究への参加も盛んである。一方、大学による学外のコミュニティや社会の活動への研究者の立場からの参加もよく行われている。

アメリカの大学教育・研究の特徴は、専門の束（bundle）にあり、これが、社会的政策的研究課題に対応できるとともに開かれた教育を進めることができる、総合性という強みにつながっていると、彼らは指摘している[144]。

このようなアメリカの大学の特徴から判断すると、日本の大学がメディエーションの役割を担うためには、大学によっては大学全般の教育・研究体制の改革から始める必要があるかも知れない。少子化時代の大学の存在意義―社会に開かれた大学―について改めて考え直すことが求められよう。

2.4.3. 国際NGOによるメディエーション―ガーナの鳥獣保護区の事例

ガーナのグレーター・アフラム平原（the Greater Afram Plains）の Sekyere 西地区（Sekyere West District）にある Kogyae Strict 自然保護区（the Kogyae Strict Nature Reserve）では、鳥獣保護担当国家政府職員と保護区辺りに居住する部族民との間でトラブルが絶えなかった。

現地に住む人々の中には、保護区指定がされる前からこの地に居住していた部族や、砂漠化の進展でここに移住してきた部族がある。この人たちは焼畑農業を営み、保護区の自然に影響を及ぼしていた。

地域の大部族長が、かつて自身が住民たちに利用を許可していたこのあたりの土地を国政府の野生生物部（上記保護担当職員が所属）に売却し、この事実を住民たちが認識してないことが、紛争に拍車をかけていた。

なお、この保護区には密猟者が出没し、これが野生生物の減少の原因となっていた。

一方、NGO のワールド・ビジョン（World Vision）が、この地において住民たちが飲料水のための井戸掘りやカシューの栽培をすることの支援活動をしていた。

ある時鳥獣保護職員が、住民が保護区内で使っていたトラクターを押収し、この住民が職員を恐喝して逮捕される事件が起こって、住民たちは自分たちの居住地域に鳥獣保護職員が立ち入ることを実力阻止するに至った。

ワールド・ビジョンは、この事態を重く見て、現地のコーネル大学連携上級研究者（a Cornell Senior Extension Associate）に相談した。この研究者は、すべてのステークホル

---

143 これは一方、伝統的な教育・研究の科目・分野の観点でみると、同一大学内において研究の重複がある、すなわち大学全体を見渡せば同一専門分野の研究者が複数名籍を置いているという状況にもつながっている、とする大学運営の効率性の観点からの批判もある。次注参照。

144 このbundleが高度の専門性の追求や大学経営の効率性にとってマイナスであるとするSmelserの主張を論駁する文脈で、Parsonsらのアメリカの大学の評価は展開されている。

ダーが参加するワークショップの開催を提案した。メディエーターにはワールド・ビジョンが適任とされた。

対立する住民たちと鳥獣保護職員のほか、行政関係者など 70 人ほどのステークホルダーが集まり、食事も共にして 5 日間のワークショップが開催された。メディエーションあるいは紛争解決会議（conflict resolution meeting）と名付けずワークショップと呼んだのも、参加者ができるだけ対立感覚を持ち込まずに参加できるようにするための配慮であった。

ワークショップのあと、小さなトラブルが続いたものの、住民たちが環境にも配慮しつつ生活を続けながら、鳥獣保護職員も安全に密猟者対策活動を進められる状況がもたらされるに至った。

かつて地区長（District Chief；地域行政組織の長）が居住区を訪問して住民たちに会合参加を呼びかけたときには住民は 1 人も会場に姿を見せなかった。NGO のもつ第三者性（この事例の場合、とりわけ NGO から支援を得ていた住民から、この NGO が住民に敵対するような利害を有していないと認識され信頼されていた）と、優れたメディエーション技術（ワークショップ運営）が、良好なコンフリクト・マネジメントにつながったと評価されよう。[145]

2.5. 現代の米国におけるメディエーションの定着

アメリカ合衆国においては、紛争メディエーションを実施する機関が存在している。その機関には、Concur（1987 設立）など民間会社、CDR（Creative Dispute Resolution；1986）、CBI（Consensus Building Institute；1993）などのような非営利組織のほか、USIECR（U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution；1998；連邦政府の組織）、MODR（Massachusetts Office of Dispute Resolution；1985；マサチューセッツ州政府の機関）といった政府系組織も存在する[146]。

OS（Oregon Solutions；2001）の場合、州知事の指示により設立され、発足当初は州

---

[145] Deshler, David, Edmond, Kirby (2004). Conflict Management and Collaborative Probkem-Solving in a Protected Area in Ghana (Lovan, Robert W., Murray Michael, Shaffer, Ron eds.. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Sociey.* Aldershot: Ashgate. pp.129-146)

[146] 国土交通省国土交通政策研究所（2006）『社会資本整備の合意形成円滑化のためのメディエーション導入に関する研究』（『国土交通政策研究』第 70 号）、設立年は以下の各団体ホームページ
CBI ホームページ　http://www.cbuilding.org/
CDR ホームページ　http://www.cdrmediation.com/
Concur ホームページ　http://www.concurinc.com/
MODR 関係ホームページ
http://www.mass.gov/eohhs/consumer/disability-services/advocacy/massachusetts-office-of-dispute-resolution.html
USIECR 関係ホームページ　http://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/Institute.aspx

知事室直轄の州政府機関であった。のちに、ポートランド州立大学内の National Policy Consensus Center が運営するプログラムとなった。現在は、非営利団体である Policy Consensus Initiative とポートランド州立大学が提携して運営している[147]。

アメリカのメディエーターは、各機関が名簿を作っていてそこに登録されている専門家である。各機関はメディエーター行動基準も作成している。メディエーターのトレーニングの仕組みもある。

メディエーション機関がメディエーションにかかわる段階としては、1紛争予防の段階、2意見の不一致、反対運動等があった段階、3訴訟や抗告があった段階、4施設などの供用後の段階がある。4では、供用前に合意して策定された解決案の履行のモニタリングの役割が大きい。

メディエーションを行うにあたり、やはり中立性の確保が重視されている。まず、そもそもメディエーターが中立性を欠く行動を取るとその後の仕事受注に不利になるという現実が、メディエーターに中立性を強く意識させる。中立性確保の方策としては、メディエーターを参加者の合意の下で選ぶ、複数のメディエーターでチームを構成する、各ステークホルダー・グループがそれぞれメディエーターを推薦してチームを構成する、などの対応がなされている。

なお、メディエーションの開始にあたっては、行政の発議が多いという。

また、メディエーション組織は、ステークホルダーのアイデンティフィケーション[148]の役割も担っている。すなわち、だれがステークホルダーとして合意形成にかかわるべきかを確認するのである。この作業は、メディエーション開始にあたって紛争の評価をするため関係する団体の人々にヒアリングする際に、いわば芋蔓式にステークホルダーの相関チェーンを確認していくことによりなされるという。[149]

2.6. 日本におけるメディエーションのための社会的基盤創設の展望

2.6.1. 社会的基盤の先例である市場の評価

日本においても、何らかのかたちで紛争メディエーションのための社会的基盤が確立することが、公共的問題をめぐるコンフリクトを抑制するため望ましい。本節ではこの可能性を展望する。

これまで見てきたように、アメリカではすでに市場においてメディエーション・サービスが提供されている。

---

147 石田聖（2014）「第三者を活用した合意形成と利害調整：米国オレゴン州における協働型政策形成の事例紹介」、熊本大学政策研究、５、63-78、設立年は OS ホームページ（http://orsolutions.org/）

148 第 1 章および第 4 章参照。

149 以上、国土交通省国土交通政策研究所、前掲書

『広辞苑』によれば、市場とは「相互に競合する無数の需要・供給間に存在する交換関係をいう」とされる。これは経済理論上の完全競争市場であって現実には需要者も供給者もその数は限定される。とはいえ、市場の性向から、健全な市場は、需要、供給へのアクターの参入がオープンであり、多種多様な需要者、供給者が集いやすいということは間違いない。

メディエーションの場合、需要する者ができるだけ多くのメディエーション機関の選択肢を持てることは望ましい（次細節参照）。市場は原則的に多数・多様な供給者の参入の場を提供するものであるから、メディエーション・サービスが市場で提供されることはこの観点から歓迎すべきことと考えられる。

ただし、メディエーション・サービスは公共性を有し、紛争の解決という成果を超えて外部経済効果をもたらす。例えば、メディエーション機関はステークホルダーたる住民たちをエンパワーメントし、高まった自治力は地域で持続する。これなど外部効果の最たるものである。このような外部性に対する対価をメディエーション機関がクライアントから十分回収できるとは限らない。したがって、純粋に利潤追求のみを動機とするアクターはこのような市場への参入に魅力を感じないだろう。これは供給量の不足に帰結する懸念を内包することを意味する。

さて次に、市場において提供されるサービスの品質について考えてみよう。アメリカにおいては、市場競争が、メディエーション機関の品質の維持・向上を担保する役割を果たしている。しかし、市場においては、求められる品質に達したサービスの提供がなされない状況も想定されうる。その際需要者側の品質評価力量が課題となる。これについては2.6.3.②で検討する。

以上のような事情で、健全なメディエーション市場の成立がすぐに期待できないときには、市場以外の道によるメディエーション機関の創設も視野に入れる必要がある。

2.6.2.　メディエーションのための社会的基盤に求められる条件

メディエーションのサービスを提供する社会的基盤に求められる条件とはどのようなものだろうか。

極論を許すならば、どのようなトラブルや紛争も公平・公正にステークホルダーが納得できるかたちでメディエートしてくれる機関であれば、それ一つだけが存在すればよいことになる。唯一絶対の神に帰依する信者のみから成る世界であれば、そのようなことはあり得るだろう。そもそもそのような社会では、メディエーションは無用である。しかし現実には同一宗教の中でさえコンフリクトが絶えない。まして、多元的相対的な価値観が渦巻くこの民主主義の社会にあって、完全な情報とその処理能力を有しすべての需要者のニーズに応え得る唯一のメディエーション機関の存在を求めることは、無いものねだりというべきである。それぞれの得意分野があっておかしくない。

そこで、先にも述べたように、複数のメディエーション機関が存在して競い合い、需要する側の選択肢が多いことが望ましいということになる。すなわち、メディエーション機関が複数、できれば多数存在することが、メディエーションのための社会的基盤に望まれる一つ目の条件である。

第二の条件は、質の確保である。メディエーション結果が、公共政策の動向や、場合によっては社会的弱者の処遇に大きく影響するのであるから、安かろう悪かろうのメディエーション機関の存在は社会に有害である。

需要サイドの立場から望まれるメディエーションの品質は、1中立・公正・公平であること、2メディエーション技術に優れていること、3ステークホルダーたる住民も負担できる価格（つまり廉価）でサービスが供給できること、とまとめられる。3は、品質とは言い難いけれども、質を論ずる以前の前提条件といえる。一見するだけで、市場が以上の需要者の求める品質を同時に保証してくれるとは必ずしも言えなさそうだと直感できるだろう。

以上をまとめると、メディエーションのための社会的基盤に求められる条件は、ひとことで述べれば、需要者が負担できる価格における、供給者の量と質の確保ということである。

2.6.3. 日本におけるメディエーション基盤創出の課題

① メディエーション・サービス提供の量の確保

a. なぜ日本でメディエーション機関が存在しないのか

市場は、メディエーションの社会的基盤の条件の一つである供給者の量の確保になじむ性格を本来有している。現にアメリカでは、営利企業、非営利団体、政府機関が参入してメディエーション市場が多様なサービス供給者を生み出してきた。

では日本においてはどうだろうか。現に日本ではメディエーション市場はほとんど存在しないに等しい。

弁護士が業としてあるいはプロボノで行政と住民との社会的ジレンマ現象に基づく紛争に関わる事例は見られる。しかしその役割は、裁判を前提とし、行政をクライアントとして弁護するか、あるいは行政と対峙して住民に知恵を授けるものであって、ここに言うメディエーターとは言い難いだろう。

メディエーションは、裁判よりもADR（裁判外紛争解決手続）に近い性格を有する。その意味では弁護士や司法書士、弁理士などが担うADR市場があることはある。けれども、民事事件とはいえ当事者の一方が行政であってしばしば公共政策の是非にもかかわる対立の仲介は、私人間の紛争処理を専ら担うADRの対象とするには荷が重いように思われる。

かくて日本ではメディエーション市場がほとんど育っていないとするならば、どうして育たなかったのだろうか。なぜメディエーションの需要と供給を結ぶ場がないのだろうか。

供給は、需要が無ければ成立しない。

アメリカの場合、最初にメディエーションを要請するステークホルダーには圧倒的に行政が多いという。日本においては、たとえばめいわく施設の立地にかかわってステークホルダーたる行政機関がステークホルダーとの仲介を外部者に依頼しようとする動きは耳にしない。

もう一方の需要者であるステークホルダーたる住民は、メディエーターが見当たらないから依頼せず、闘う援軍を弁護士などに求めてきた。

すなわち、メディエーションの顕在需要がないからそのための市場が存在していない、といえる。

しかし、本当に需要がないわけではないことは、第１章で取り上げた事例から明らかである。仮に第三者機関がメディエーションの役割を担っていたら、社会的ジレンマ現象に起因する紛争の少なくともいくつかが短期で解決に至っていたかも知れない。このメディエーションによる解決は、もし裁判闘争のような大紛争に至るならば負担すべきかなりの人件費を含めたコストを回避できるのであるから、行政（および他の公共的事業推進組織）にとっても、住民にとっても、大きなメリットをもたらしうる。

日本においてもメディエーションの潜在需要は存在していると言えよう。

アメリカでは、トラブルがあればすぐ裁判に持ち込む。第三者を介入させることが一般的な社会である。メディエーションの潜在需要も直ちに顕在化する。一方日本においては、潜在需要が同様に顕在化するとはみなしがたい。

2.6.1.で述べたように、メディエーション・サービスは外部経済効果を特徴とする公共性を有し、「儲かる商売」とはいいがたい。顕在需要が無い状況において、わざわざ需要を開拓して市場を創造するような起業家は希少であるとみなさざるをえまい。

しがたって、アメリカのように、開発やめいわく施設の立地を推進する代表的なアクターである行政がメディエーション・サービスをよく活用する状況をつくらなければ、メディエーションを提供する市場の自然発生的成立は難しいと言えよう。[150]

b.　メディエーション機関創出の方策

これまでの検討から、日本においては、行政がメディエーション・サービスを活用する環境を整えることがまず重要であると確認できた。

公共政策のメディエーションが普及すれば、行政を一方のステークホルダーとするコンフリクトにかかわって、次のようなメリットをもたらす。

---

[150] 一方の住民は、中立のメディエーション機関が存在するならば、いたずらに対決状態に入る前にこれを利用する選択肢も検討するはずである。しかし住民たちは行政に比べて資金が潤沢でない場合が多いだろう。ステークホルダーとしての住民・市民のメディエーション需要の大幅な顕在化向けては、まずこの資金バリアを何らかのかたちで解決する必要がある（2.6.3.①c.参照）。

そもそも規範的な観点から、行政が一方的にめいわく施設の立地や地域開発を政策決定してステークホルダーである主権者たる住民に押し付けることはあるべき姿ではない。この見解に同意するならば、第三者によるメディエーションの一般化はこのような行政の押し付け姿勢を抑制するという大きな効果をもたらす。

さらに費用便益分析面から考えても、やはりこのような行政の姿勢は望ましくない。なぜなら、そのような強権的行政行動は、しばしば住民たちの反発を引き起こすからである。そこで対立・争いが生じ具体的な行動・事件（住民による敷地内立ち入り実力阻止、行政による強制執行、裁判などなど）が次々と巻き起こる。このような具体的行動・事件への対応や争い総体のマネジメントのために行政は（そして反対派住民も）多大なコストを投下せざるをえない。効果的なメディエーション・サービスが身近に存在してその利用が一般化しているとしたならば、これを利用することにより紛争をぼやの段階で消火でき、以上のような争いの直接費用や機会費用を他の有用な活動のために振り向けことが可能となるのである。

しがたって行政によるメディエーション活用の促進は、行政の強権的姿勢の矯正の意味からも、行政コスト（および住民側コスト）の削減の観点からも、意義があるのである。

ただし、以上は、行政にかかる社会にとってのメリットとして首肯し得る。しかし、当事者である行政がメリットと感じるか否かはまた別である。強権的押し付け行政の方が市民参加行政よりもコストが低いと行政が認識している間（＝住民の抵抗が弱い間）は、行政はメディエーション機関を活用するメリットを認めないだろうことも十分考えられる。[151]

このようなこともあり、行政によるメディエーション活用推進のために即効の効果を期待して手段を動員しようとする場合には、法律による強制が、選択肢としてある。実際、情報公開や行政手続きの法定などにより、行政の政策形成を透明化し行政の「お上」性、市民を「行政する」姿勢を統制する方向で、政策環境整備が進められてきている。紛争が生じる恐れがある開発に際して、予防的にステークホルダーとのメディエーションを第三者にゆだねることを行政に義務付ける、もしくは推奨する法制度の整備は、検討に値する。

他方、法規制によらない道もある。公害対策や景観保護、廃棄物対策など様々な分野において、地方政府・議会は国の制度整備に先駆けて先進的な政策を打ち出してきた。先に挙げた情報公開制度もそのひとつである[152]。意識の高い市民に囲まれている地方政府が率先してメディエーション・サービスの利用による政策形成を導入し、成功事例を積み重ねていけば、やがて社会全体にメディエーション・システムが定着していくのは自然の成り行きといえる。

いま述べた、法規制あるいは地方政府主導いずれによるにしても、最初はメディエーシ

---

151 行政のコスト観については第 4 章において論じる。

152 濱真理（2012）「都市の一般廃棄物政策形成過程における市民参加」、公共政策研究、12、155-166

ョン機関が存在していない。メディエーション事例の具体的実現にあたっては、まずメディエーションを担う団体を創る、あるいは探し出す必要がある。

法制化・条例化による方法を採るのであれば、免許制度などを整え制度施行まで一定期間をおくことにより対象となるべき団体の出現・存在を確認するとか、場合によっては法的にあるいは条例において独立機関を設立させる選択肢もありうる。ただし後者は供給量＝複数団体が漸次確保されていくことには必ずしも結びつかない。

地方政府が第三者機関によるメディエーションの推進を図り自らメディエーション・サービスを活用しようとするのであれば、その地域内において第三者性が広く認知されている団体にメディエーションの試みを働きかけ実証実験を進めることが有効であろう。市民参加先進地域における、地方政府、市民や事業者団体、大学などの研究機関の参画による、公共的政策にかかるメディエーションのモデル事業[153]は、現実性がある。[154]

このようにして行政機関によるメディエーション活用が定着すれば、やがて需要と供給の拡大も期待できるだろう。

c. 住民・市民のメディエーション機関利用のための資金の確保

このようなメディエーション機関を住民が利用する場合、先に少し触れたように利用する費用負担資金の捻出がハードルとなる。これにつきさしあたり想定される応答としては、1行政が資金的助成をする、2行政自身が中立独立メディエーション機関をつくり廉価でサービスを提供する、3メディエーション団体がプロボノなどで低価格によりサービスを提供する、という方法が考えられる。

1は限られた行政財源の使途の優先順位としてどうなのか、永続的にこのような補助金を出し続けることの評価の問題など、検討すべき部分が多いように思われる。

むしろ3のようなメディエーション団体の取り組みに対し税制優遇などのかたちでの行政支援がなされる方法が現実的である。3そのものについては、しかしプロボノのみでは広がりに欠ける。財源を別途市民・企業の寄付でまかなうというかたちが定着すれば、理解者層の拡大とともに住民のメディエーション活用の安定した普及が期待できる。意義のある公共的取り組みについてその理解者層を拡大しつつ財源調達のシステムを構築することは、日本における非政府セクターによる公共・公益活動の進め方一般に共通した課題である。

2の行政が第三者機関をつくるという案は、その独立性確保について保留条件（次の細節で述べる）を付したならば、仮に否定はされないとしよう。しかし、非営利ゆえ利潤分の費用は削減されるとしても、マネジメントそのものの費用を低く抑え低価格でサービス

---

153 地域の公共政策につきその形成の段階からステークホルダーに加えメディエーターとなる第三者機関を介在させるモデル事業。

154 行政そのものがメディエーターとなることについては、のちに注 157 で触れる。

を提供できるのか、疑問が残る。

② メディエーション・サービス提供の質の確保

a. メディエーション技術

2.6.2.においてみたように、需要者が求めるメディエーション・サービスの品質は、1中立・公正・公平であること、2メディエーション技術に優れていること、であった。需要サイドからの他の条件として、3需要者である住民も負担できる価格でサービスが供給できること、があった。これついてはいま前細節で触れた。

2のメディエーション技術は、最近、様々な合意形成手法が開発されている[155]。メディエーションについてはアメリカが多くの先進事例を持つから、日本のメディエーション団体はアメリカの先行団体から技術を学習できる。このようなテクニカルな要因に加え、2.3.4.で取り上げた、「インフォーマルな要素」など、メディエーション団体自体が備える信用、理性さらには「人格」のようなものが重要である。これはクライアントがメディエーション機関に抱く信頼感につながる。

b. 第三者としての中立・公正・公平性

［日本における市場によるメディエーション・サービス提供の問題点］

メディエーション団体が持つべき資質として最も重要なものは、やはり上記1の中立・公正・公平すなわち第三者性である。

アメリカの事例では、メディエーションの必要性から、モデルとなるメディエーション機関が生まれ、需要者に評価されるサービスの提供をめざして複数のメディエーション機関による競争がもたらされた。かくして市場における品質競争が第三者性のクオリティ確保につながった。

しかし一方、日本では、メディエーションと別の次元ではあるけれども、例えば建築確認や福祉の分野などで、規制を緩和し、行政による直営や統制から市場の自由に委ねることに転換されたサービスにおいて、審査を担当する民間専門家の専門性や事業者の法令順守の確認の仕組みなどの問題から、不適正な事象が起こることがあった。特に健康や安全など人々の生命につながる分野ではこのような市場の欠陥が暴走しないよう慎重な監視も必要である。

メディエーションの分野においては、先述のように、そもそも十分な数の第三者機関が存在しうるのかという問題があった。競争相手が少なければ、第三者機関の恣意性・自由度が増すことになり、委託金を出した「クライアント」に有利な仲介対応がなされることも懸念される。

---

155 篠原一編（2012）『討議デモクラシーの挑戦　ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』、岩波書店

このような供給側の問題に加え、市場では、需要側が、供給側の品質情報に十分アクセスし、かつ適切に評価できなければ、モラルハザードが起こりかねない。すなわち、低質のサービスがはびこることになる。とりわけ、日本の場合、公共情報の入手・分析・活用のための市民の力量は、行政による利用アドバイスなども含めたアクティブな情報提供の未熟さともあいまって、不足している。これは市民がメディエーターの質を評価して選択する力量が未だ十分でない可能性があることを意味する。

［市場によらないメディエーション・サービス提供における中立・公正・公平性の確保という課題］

そもそも、日本におけるメディエーション・サービス基盤は、自由競争の市場が直ちに提供できるとは想定しがたい。何らかの社会的要請により、社会的公正において定評のある団体がまずメディエーション・サービスの供給を開始する、というかたちで姿を現す、と考える方が現実的である。これらの組織は、倫理性の高い「人格」を有する団体であればあるほど望ましい。石谷いうところの「自分に利害関係がなくても、責任を問われる必要のない苦痛に苦しむ人に共感し、その最小化のためにいつでも応分の力をさく用意のできている」[156]団体が、地域の実情に応じてメディエーションを担うことが期待される。

そうすると懸念点は、対立の当事者の一方が行政である場合が多かろうという前提に伴う問題である。地域に密着した団体がメディエーションの役割を担うとすれば、その機関が大なり小なり地方行政とかかわりを持っている可能性がある。その場合、その機関が行政から独立した評価や判断を実現できるのかどうか。

民間企業の開発にかかる住民との間のメディエーションにも同様の懸念が生じよう。地域の有力な企業による開発事業にかかるメディエーションの場合、この企業は多くの地域団体と何らかの関係を結んでいると想定されるからである。民間企業は行政に比べ贈収賄規制が緩い。ここではお金もからんできそうだ。

日本では、メディエーション機関が登場したとしても、市場がただちにその中立・公平・公正性というクオリティを保証してくれない可能性が大きい。日本において、メディエーション機関が期待される機能を十分発揮する条件とは、何か。中立・公平・公正性の確保の課題を中心に、節を改めてまとめることとする。

③　市場が未成熟な状況下で第三者機関が期待される機能を発揮するための条件

紛争に至りそうなとき、あるいはすでに紛争状態に陥ったとき、第三者機関がステークホルダーからメディエーションを依頼され、期待される機能を発揮する。そのような状況の維持・継続には、第三者機関に対する社会からの信認が重要な条件となる。

---

[156] 石谷（1977）、前掲書、p.117

社会の信認には、社会の側の条件と、依頼を受ける機関の側の条件がある。社会の側の条件としては、その社会において、公正（fairness）が少なくとも建前としては定着している必要がある（rule-based community）。コネと賄賂による政策形成が蔓延していては、中立・公平な第三者の出る幕はない。一方、その地域において公共的企て・事業を推進する方向に向いて社会関係資本が充実していれば、そこでは他者との協力が一般的であるため、不幸なことに特定のステークホルダー同士で対立が生じたとしても、第三者を信頼して仲介を志向する傾向も強くなろうと思われる。

本細節で問題とするのは、社会の信認にかかる、第三者機関の側の条件である。第三者機関への信認は、中立・公平・公正性においてその機関を社会的信頼に値するものにする方策によって担保できよう。その方策には、法律や行政による規制によるものと、機関自身による自主的な取り組みがある。

法規制によるものとしては、特定非営利活動促進法のように、民間公益活動に一定の条件を付して法人格を付与する方法がまず考えられる。この法人格は、社会的信用の源泉となりうる。

なお、とりわけ行政が直接設立する第三者機関については、行政が紛争の一方のステークホルダーとなるケースが多いことから、さらに厳しい制御システムが求められる。行政系第三者機関は、条例など行政が従うべき法規に基づき行政の各執行機関からの独立性を確保することがまず必要である。さらに、第三者機関の職員を他の行政機関の人事制度から独立させ職員採用も第三者機関が独自で行うこと、親行政機関からの天下りは厳禁すること、第三者機関内に評議委員会など外部委員から成る諮問・意思決定機関を設け、さらに外部監査の制度を備えるなど、具体的に第三者性を確保する仕組みを何重にも整備する必要がある[157]。

一方、中立・公平・公平性が確保するための法や行政規制によらない方策もある。

Kotler は、非営利組織に対して、積極的にマーケティングに取り組むべきだとして、「顧客の幸福と社会の福祉を維持し、促進させるような“満足”を提供する形に組織自体を適応させる」という「社会的マーケティング志向」をもつことを推奨する[158]。第三者機関はそのミッションをしっかり体した上で積極的に社会に働きかけその信認を確保せよ、ということになる。

---

[157] 行政（地方政府など）そのものが常設メディエーターとなりうるか、という問題がある。例えば首長を頂点とする統治機構の一端にメディエーション機関を置くことは望ましくなかろう。しかし現実問題として、メディエーション機関が必要であると社会的に判断されるに至るときには、法令（条例）規制から自由な（＝より容易に設置できる）地方政府の既存行政組織の 1 部門としての取り扱いという当面の対応は想定しうる。このとき、中立性の確保が大きな課題となる。当該行政部局そのものが直接ステークホルダーとなる事案の仲介は当然避けるべきだとして、そのような場合でなくても、首長の交替で中立尊重・非介入の行政姿勢が変わってしまうおそれなど、懸念は大きい。

[158] Kotler, Philip (1982). *Marketing for Nonprofit Organizations*, Second Edition. New Jersey: Prentice Hall.（井関利明監訳（1992）『非営利組織のマーケティング戦略―自治体・大学・病院・公共機関のための新しい変化対応パラダイム―』、第一法規出版）。引用は、訳 p. 37。

また、非営利組織にとっても、法規制の有無にかかわらず、行政関係の組織について述べたような組織そのものの説明責任や客観性を確保する組織ガバナンスの仕組みが必要とされている。これにより、執行部の主観的な判断による暴走を防ぎ、ステークホルダーの信認を繋ぐのである。

Drucker は、「非営利組織が成果を上げるには強力な理事会を必要とする。理事会が組織全体にミッションを考えさせ、守らせ、遂行させなければならない。理事会が有能なマネジメント、適切なマネジメントを確保しなければならない。そしてその成果を評価しなければならない」[159]と強調している。

一方、企業を対象とする経営学は、コーポレト・ガバナンスや CSR など、株主のみならず社会のステークホルダーに対しても企業責任があることを明らかにしている。その責任遂行のための具体的な企業経営の仕組みも含めたこのような最近の知見は、第三者機関の組織としての自主的な社会的信用の確保の取り組みにとっても参考になる。中立性を標榜しながら一方のステークホルダーから便宜を受け加担することなど、CSR の観点からは論外の不適正行為と指弾されることである。

また、第三者機関が、地域に密着した設立などによりある程度の数に達したならば、アメリカの実例に見られるように、メディエーターの研修や倫理ハンドブック作成など、「業界」単位による中立・公平・公平性確保と社会的信用の調達の取り組みも重要であり、有効である。

④　誰が合意形成の主役か―逆モラルハザード

ここまで、日本におけるメディエーションのための社会的基盤創設のアイデアをポジティブに展望して、行政など開発者と住民との紛争を仲介する第三者メディエーション機関の創設・普及を目指しいくつかの考察や提案を提示してきた。しかし一方、ここまでの研究は、メディエーションの必要性を示し得たとしても、システムを担う市民の創意・自主性の重要性や、個々の市民の主体的人格につながる問題について考察するという、大きな課題が残されている。

とりわけここで懸念する点は、住民の公共的市民としての自発性にかかわるものである。特に行政との関係で問題が想定される。

仮に今後日本おいてアメリカのごとく様々な合意形成のテクニックに長けたメディエーターを擁するメディエーション機関が叢生し、公共政策につき、行政は自らステークホルダーの調整に乗り出すことをやめてもっぱらこれらメディエーション機関に調整を委ねることになったとしよう。行政のあり方としてはあるいはそれでよいかも知れない。

しかし、市民、住民は一概にそれで望ましいとばかりは言えない場合もある。そもそも

---

[159] Drucker, P.F. (1990). *Managing the Nonprofit Organization: Practices and Principles*. New York: Harper Collins.（上田惇生訳（2007）『非営利組織の経営』、ダイヤモンド社）。引用は、訳 pp.176-7。

めいわく施設の立地に対して反対運動をオーガナイズするような住民たちは、個人の手間ひまを犠牲にしても地域のために活動しようとする人々である[160]。社会の動きに無関心な層ではない。このような公共的市民がよい地域ひいてはよい社会をつくる大きな担い手である。反対運動を推進した人々のその後の社会活動を追跡すると公共人として変容を遂げている場合が多いという事実が、そのことを証明する[161]。そのような市民の公共関与への積極性にマイナスの効果を及ぼす懸念を、これから日本に確立しようとするメディエーション・システムはもたらしてしまう可能性がある。

具体的な場面をイメージしてみよう。メディエーションのための社会的基盤が定着すると、行政はメディエーション機関に政策推進のためのステークホルダー間のメディエーションを依頼するようになる。メディエーション機関は調整のテクニックを磨いているプロであって、紛争を引き起こす行政のような不器用でクラムジーな動きはしない。スマートにメディエートされた住民たちは、安心して、行政との交渉をメディエーション機関に「お任せ」してしまうことも十分想定される。プリンシパルであるステークホルダーたる市民、住民が、エージェントであるメディエーション機関にすべて委ねてさぼってしまう、逆モラルハザードとでも呼びうる一種のエージェント問題である[162]。

メディエーションを通じて地域開発は合理的な内容で進むことになり、安全や環境のレベルでも費用や便益の評価の観点からもベスト・アベイラブルな結果でおさまったとしよう。それはとても良いことだ。しかし、メディエーション機関は、もっぱら他者とりわけ行政に依存して社会生活を送る市民を再生産し社会に繁殖させる弊害、あるいはそこまで至らないとしても市民をより公共活動志向に変革し損ねる機能を果たしてしまう恐れなしとは言えないのだ。

この懸念を払拭できるのもまたメディエーション機関の本来持つべき次のようなサービス品質である。紛争の場面において、社会参加のケイパビリティに欠けるステークホルダーたる住民に情報や知識を授け、自ら考え互いに議論する力を培っていく、この面（エンパワーメント）においてメディエーション機関は重要な役割を担いうると考えられる。まして普通の市民に対して、議論の場に参加するような条件を整え市民の参加・意思主張意欲を高めることは、リスクコミュニケーションの具体的な技術と共に求められるメディエーターの基本的な「技」である。ここでは、市民的自由を開発する役割をメディエーターが担うのである。

---

160 その活動の結果が個人の利害につながってくるわけではある。

161 筆者が聴き取り調査した廃棄物処理施設の事例における反対運動住民は、反対運動終結後、当該施設の運営委員会に参加して積極的に廃棄物処理という公共政策の推進に関与したり（武蔵野・杉並・大阪兵庫の国崎）、行政が履行する地方公共政策をチェックする NPO を立ち上げる（大阪住之江）、といった活動に取り組んでいる。

162 経済学のエージェント問題のひとつとしてのモラルハザードは、雇用主（プリンシパル）の眼が行き届かずにエージェント（代理人）が期待されるとおりにその役割を果たさないことを指す。（前節 2.6.3.②でそのような懸念につき触れた。）本文の例ではプリンシパルが不活性化するため逆モラルハザードと名付けた。

Sen は、社会進歩・開発は、経済成長率という指標のみによって計測されるべきものではないと述べた。すなわち、政治的・市民的自由の権利の保障や、健康や医療、教育施設などを確保する社会的・経済的システムの整備に着目しなければならない。さらに、その根底に位置づけられるものとして、これらの権利や社会システムを確保するための個々の市民の力量を育む自由の開発によってこそ、社会進歩・開発は評価されうることを、彼は示唆したのである[163]。メディエーション団体の活動がこの市民的自由の開発の流れに棹差すことが望まれる。自由・公正なシステムの構築とそれをいかす力量の考察はここでの研究の対象を超えるものの、重要な課題である。

2.7. 第三者の役割を考慮に入れた 5 つの事例の分析

2.7.1. 第三者の役割であるステークホルダー間のイコールフッティング

最後に、第 1 章の 5 つの事例のそれぞれについて、ここまで考察した第三者という視点を念頭に置いて再分析を加える。第三者の存在を確認し、あるいは仮想して登場させて、新たな切り口から解釈する。

この前提における第三者の機能は以下の通りである。行政など情報を多く蓄積しまた権力を行使できる主体は合意形成の場のイコール・アクターとして位置づけ直す。つまりアクターとしてのプレゼンスを「引き下げる」。一方「合意形成のテーブルに着くケイパビリティ」の低いアクターすなわち保有情報が少なく発言力の弱いアクター[164]は土俵に上がれるまでに「引き上げる」。すなわち、第三者は、諸アクターのイコールフッティングの役割を担うことにより、社会の制御システムにおける情報の流通を円滑化する。

この節では、これまでに考察した意味で厳密な第三者機関は見出し得ない事例についても、以上の意味のステークホルダー間のイコールフッティング、とりわけ住民の「引き上げ」と行政の「引き下げ」に作用した機関に着目して分析を進める。

前節までに述べたように、当事者である行政が設置する市民委員会一般の機能は、理論的には権力行使者たる行政の作用と位置付けられる。しかし、実務・実践の現場においては、権力意思を貫徹する手段として行政が委員会を利用する側面以外に、ステークホルダーの意見（情報）を聞こうとする行政意思の表れとしての委員会設置の側面もあると言える。現実には、このふたつ（権力意思貫徹の手段としての委員会と他者意見を取り入れ行政意思決定する手段としての委員会）の幅の中に市民委員会は位置付けられることになる。そのスペクトルのどこに在るのかは事例ごとにさまざまである。

後者の他者意見を行政が取り入れる委員会の側面において、委員会委員長の意見が行政

---

[163] Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.（石塚雅彦訳（2000）『自由と経済開発』、日本経済新聞社）、石塚訳 p.3

[164] 受苦者として社会の廃エネルギーの掃き溜めに位置しやすい。

の意思決定や行動に影響を及ぼすこともある。このとき、委員長は行政と住民等のステークホルダーとのイコールフッティング（完全にイコールとはならないにしても）を促進する役割を果たすことがある。この節では、市民委員会の委員長がこのような役割を担っているとき、これを第三者と位置づけて分析を行う。

また、裁判所は、第三者機関である。しかしステークホルダーの間をヨコの関係で仲介するメディエーション団体とは性格を大きく異にする。けれどもここでは、行政に軍配を上げて判示することになろう争訟において、判決以前にまず和解勧告を行ったとき、裁判所はイコールフッティングの機能を果たしたとみなして評価する。

2.7.2.　事例での第三者の役割

①　大阪市住之江工場

これはコンフリクトが完全対立のまま終始した事例である。しかし、筆者が聴き取った反対運動のリーダーの現在に至る活動が、第三者の存在の有効性を測るヒントを与えてくれる。

このリーダーは、現在、自ら立ち上げた NPO の代表をしている。主な活動は、市役所の政策（廃棄物に限らず市政全般）の監視、すなわち、もっぱら情報公開制度を活用して政策情報を入手・分析したうえで、市役所に出向いて政策の問題点を指摘し改善を求めるというものである。

この情報重視の考え方、そして情報を解釈して問題点を摘出し是正策を案出するという知的作業能力は、反対運動を展開する中で培われた。

リーダーたちは、運動を進める中で、周辺都市で排出された一般廃棄物が、大阪市一般廃棄物収集運搬許可業者[165]を介してあたかも大阪市内の廃棄物であるかのように装って大阪市の廃棄物焼却施設に持ち込まれているという情報を入手した。そこで幾度も現場（市域外収集現場→市焼却施設への搬入現場）の確認を重ね実態を把握した。かくて、これらルール違反のごみを排除すれば新設予定の焼却施設は不要であると確信するに至った。こうして、市域外ごみの市焼却施設への搬入を止めれば施設建て替え不要という理由を構成して裁判闘争を展開したのだった。

これに伴い、裁判の証拠となる情報の収集・蓄積とその分析・解釈そして主張構成に膨大な時間と知的エネルギーが費やされたのである。

この事例では、市役所（環境事業局[当時]）は住民たちに秘密裏に施設建設の計画を立案しその実現に向けて行動を貫き進めた。したがって市役所は当初から情報を開示しない姿勢を示していた。この事例において住民たちは常に行政の権力性を強く感じ続けてきた。そして住民、市民が行政という権力と立ち向かうとき、情報がまず大きな武器となること

---

165 廃棄物の処理及び清掃に関する法律で市町村による業の許可制となっている。

を経験から認識していった。

住民たちは、イコールフッティングのプロセスである「引き上げ」を多く自力で進めた。情報の収集や学習の支援の役割を担う第三者たるメディエーション団体が存在していたならば、大きな助けとなったであろう。

② 猪名川上流広域ごみ処理施設組合国崎クリーンセンター

この事例は、行政が一方的に立地を決定して発表した時点から幕が開き、その後は住民参加が進められてきた。したがって、後段では権力的存在であることを自制することに努めた行政であったけれども、用地選定時点においては一方的に決定を住民に押し付ける権力者として住民の前に立ち現れたのであった。

筆者のヒアリングによれば[166]、用地の選定は、大阪府などのそれほど多くないトップ層の政治家等が、それぞれの限られた知識と判断力のもと、いわば料亭政治的に決定したと言われる。この地域において稼働していた焼却炉（豊能郡能勢町に立地）が廃炉に至ったという全国的に報道された事件の文脈の中に、この焼却施設の新設は位置づけられる。環境基準を大幅に上回るダイオキシンを放出していたことが判明し、焼却炉は閉鎖されてしまった。ごみは日々排出される。新炉の建設は何としても早く実現しなければならない。このような状況にあって、これら政治家たちは、一気に場所を決めて計画を推し進めないと地域住民の反対に遭遇して焼却炉の建設は難しくなるという危機感をいだいていたのではないかと想像される。この切迫感も手伝って、外部学識経験者はおろか行政内部専門家の情報や智恵さえ十分収集することもなく、限られた関係者のみであたふたと意思決定して場所選定を敢行したのかも知れない。

一方、用地決定後の廃棄物処理施設建設と運営は、一部事務組合とそれを構成する市町の行政関係機関が行政側のアクターとなって今日に至っている。すなわち、この事例は、用地選定段階とそれ以降の段階で行政側アクターが異なっていた。

事実は確認できないけれども、用地選定が上記のごとく極めて高度な密室政治性を帯びた決定手続きにより一気に進められたと仮定・仮想したならば、それはサイバネティックな統御の回路とは程遠いものである。政策決定者が十分に情報をそろえて吟味したかどうかも疑わしい。そもそもおよそ回路というものなど経ない政治トップ層の決断による決定とステークホルダーへのその強要であった。権力が突き進む時（この例では、用地決定の段階）には第三者の関わる余地もほとんどないと評価せざるを得ない。第三者が活躍するためにはやはり権力が民主的あるいは立憲主義的にコントロールされているという基礎環境が必要というべきだろう。

この事例は、行政サイドの政策押し付けの点で、先の住之江工場と類似した面がある。

---

[166] 2010年11月反対派住民からの聴き取り。住民は裁判（＝第三者活用）のため情報を収集しこの事実を把握したとする。この訴訟は最高裁による上告不受理で住民側が敗訴している。

しかし、その後行政サイド（上記府等政治・行政に代わって、一部事務組合である猪名川上流広域ごみ処理施設組合）は市民参加委員会をつくってその場で政策検討を進めた。したがって裁判闘争を選んだ人々以外の住民たちはこの場で学習を進めていった。このため住之江工場周辺住民のような自力学習の期間は比較的に短かった。この市民参加委員会による検討進行期では、もはや第三者機関の役割は小さかろう。

また、この市民委員会に参加しなかった裁判闘争派住民たちとの仲介を第三者機関に委ねることには、すでに他の住民たちとの交渉が成立して施設建設が可能となっているので、行政が同意しなかったろう。

③　東京都杉並清掃工場

この事例の解決には、第三者機関である裁判所が大きく関与している。和解勧告には強制力はない。しかし反対派住民は勧告を受け入れた。焼却施設建設を承認するにあたり、住民は、都（都知事をトップとする都庁）にとってかなり厳しい和解条項の締結を求めた。今度は都がその条件を受諾して和解が成立した。

その後両者（そのうち行政側は、当初は都庁、のちに二十三区清掃一部事務組合）は情報を共有し、共同で意思決定をして、施設を建設し、維持管理を進めてきた。時間の経過の中で、住民と行政は信頼関係（ラポール）を構築していった。

やがて老朽化した焼却施設を建て替えるにあたり、もはや第三者は必要でなくなった。住民と行政のそれぞれ内部・胸中の「公平な観察者」（impartial spectators）が直ちに合意してしまったからである。

杉並工場建設は、第三者（裁判所）の働きかけがきっかけで、行政や地方政治の権力性が退潮し、情報がスムースに流通して、やがて Parsons いうところのサイバネティックな制御が機能するに至った事例とみなすことができよう。

なお、この紛争において裁判所は直接メディエーションを実施したわけではない。しかし次のような重要な役割を第三者として果たした。1デッドロック状態に陥ったステークホルダー関係（それぞれのステークホルダーはこの膠着から抜け出したかった）に動きが生じるための作用を加えた。2先述のごとく、住民を敗訴させず「引き上げ」るイコールフッティングの機能を担った[167]。

④　カナダ・アルバータ州の有害廃棄物等処理施設

第１章でも取り上げたように、この事例の教訓は、1ケイパビリティに欠ける住民が公共政策の意思決定の場に参加させられ結果として自分たちの地域の厚生の低下をまねく恐れのある政策に賛成を強いられたという事実認識から、ケイパビリティに欠ける住民に対

[167] ごみ処理施設建設にかかる判例では行政側の瑕疵のような特段の事情がないときは行政が勝訴する。

するケイパビリティ・アップのためのケアが必要であるという教訓、2公共政策に反対する住民が当該公共政策の意思決定の場から排除されたという事実認識から、加えて、自らステークホルダーであると認識して名乗りを上げるという能力（ケイパビリティ）に欠ける住民を置き去りにしないためという意味からも、ステークホルダーを遺漏無く確認するステップ（ステークホルダー・アイデンティフィケーション）の必要性の教訓、これら 2 つであった。

1に関わって、仮に行政が意図的にケイパビリティに欠ける住民の住む地域を狙って施設立地を進めたのであれば、また、2に関わっては、行政に悪意があって特定のステークホルダー（立地反対派住民）を合意形成システムから除外したのであれば、この事例は行政の権力の濫用という問題を内包していることになる。そのような行政はメディエーション団体の介在を容認しないだろうから、第三者によるメディエーションの範疇の外の議論となってしまう。

といっても、社会におけるメディエーションの普及・定着は以上の悪意による行政行動の抑止効果を持つ。第三者機関が社会に認知されその活動が一般化すれば、ステークホルダー間の調整に第三者機関を介入させることが当然視されるようになる。そのような環境下においては、行政は、そして企業などその他の事業推進者にあっても、悪意の計画を企てにくくなるはずである。[168]

一方、行政の悪意による権力の濫用でない場合における上記した教訓を生かすうえでの第三者機関の役割を評価すれば、いずれの課題においても、第三者機関、あるいはメディエーション機関の能力が有効に発揮されるといえる。2の、ステークホルダーの掘り起こしは、メディエーション機関がメディエーション過程でまず最初に進める手順である。1の、ケイパビリティに欠ける住民のケアは、NPO・非政府組織がよく担いうる役割であって、メディエーション期間中のケアはメディエーション団体が行う。なお、被害を訴える声が弱者住民に自覚的に形成されないという問題に関して、第三者機関（メディエーション機関である場合もある）はステークホルダーたる弱者住民に代わってのアドヴォカシー機能も担いうると考えられる。

さらには、第三者機関が存在すれば、2で排除された反対の意思を持つコミュニティの住民と、弱者コミュニティの住民とを、第三者機関が仲介して融合させ、ケイパビリティの高い地域の住民がより低い地域の住民を支援しながら一緒に行動し、公共政策（この場合、有害廃棄物等処理施設立地・建設）が公平・公正・効果的に推進されるよう運動を展開する、というシナリオも描きうる[169]。

---

[168] このほか行政の統制について、第 4 章 4.6.以降を参照。

[169] 結果として、予定地での立地を阻止する運動が巻き起こることもある。ただしその場合、これに関わる第三者機関はメディエーション機関ではない。

⑤　武蔵野市クリーンセンター

この事例は、市民参加の委員会で用地を選定した経過が、序章の注 16 で触れた長野県中信地区の産業廃棄物処理施設のそれと類似する。ただし、この武蔵野の場合、建物は竣工にまで至っていること（長野は着工せず）、実際に委員として議論に参加した住民自身などが市民参加員会を評価した文献が存在する[170]、という相違点がある。すなわち、第三者である学識経験者の周りに住民と行政が集って何回も会合を重ねた合意形成の類型の典型のひとつである。

委員長を務めた学識経験者に対する住民の信頼は厚かったようである。一方、行政側も委員会の議論を牛耳ろうとするなどの専断志向はなかった。ステークホルダーの熟議の結果用地が選定されたと評価できる。候補地をすべてリストアップし、用地ごとにレーダーチャートを作成して特徴を比較し、適地を絞り込んでいくという、客観的・科学的アプローチが採用された。

武蔵野のケースは、Parsons のモデルで合意形成過程が説明できる事例と言える。

この例における市民委員会の委員長は、第三者としてのメディエーターというよりも、合理的に事を運ぶ能力をすでに有するステークホルダーたちのためのファシリテーターと呼ぶ方がふさわしい。

2.8.　おわりに　―見えてきたステークホルダーの実像

冒頭で取り上げた Adam Smith の友人 David Hume もまた、Smith のように同感（sympathy）を論じている。私たちが貧困よりも富裕を好むのはなぜかと問い、それは「同感の原理によるのであり、それにより私たちは富者や貧者の感情に入り込み、その快楽や不安を味わうのである」（the principle of *sympathy*, by which we enter into the sentiment of the rich and poor, and partake of their pleasure and uneasiness）と解いている[171]。

Hume の同感の原理を社会における人々の関係に適用すると、人は他人の感情を読み、他者の目を気にしながら、他人が自己に及ぼす作用を好ましいものにすべく行動する、ということになる。これは功利主義に帰着するだろう[172]。それが Smith の同感の原理と異な

---

[170] 清水厚子（1982）「ある住民運動の記録 part1－ごみ処理場をめぐる参加と合意」（寄本勝美編著『現代のごみ問題　行政編』、中央法規、pp.205-240）
八田明道（1982）「ごみ問題とシンクタンク・専門家の役割－その知的生産物の活用」（寄本勝美編著『現代のごみ問題　行政編』、中央法規、pp.145-161）

[171] Hume, David (1739-1740). *A Treatise of Human Nature*. London: Printed for John Noon.　引用は、Hume, David, edited by Norton, David Rate and Norton, Mary J. (2000). *A Treatise of Human Nature*. Oxford: Oxford University Press., p.234。イタリックは筆者（Hume）。翻訳は引用者。

[172] Rawls は、Sidgwick に倣って、Hume と Smith を十把一絡げにして功利主義者としている（Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*, Original Edition. Cambridge, Massachusetts, and London: The Belknap Press of Harvard University Press. (paperback, p.22)）。しかし、Smith を功利主義者と見なすことは経済

ることは、この章のこれまでの確認から明らかである。

Smith の同感の原理の要点は、他者に対する直接的な同感ではなく、心中の公平な観察者（impartial spectator）を介しての同感を説くところにある。impartial についてはすでに本章で論じたので、ここで spectator について補足しておく。辞書（*Oxford Dictionary of English* Third Edition）によれば、spectator とは「ショーやゲームその他のイベントを観る人」である。16 世紀の終わりにフランス語またはラテン語から英語に入ってきた。18 世紀の初めにこの spectator から spectate＝「観客である、とりわけスポーツイベントにおいて」という動詞ができているから、Smith の時代（18 世紀）にも spectator の意味するところは上記と同様であったはずである。つまり、impartial spectator は、観客であって、プレイヤーやアクターにはならない、まさにいつまでたっても第三者なのである。

ステークホルダーも心中に功利主義では説明のつかないこのような第三者を有していることを、筆者は期待している。章の始めに取り上げた心理学の知見も導入した行動経済学など、その「証人」となりうる研究もある。ここであえてさらに子細にそれを証明しようとは思っていない。ただ、そう考えてみると意味があるのは、そのように想定しながら第 1 章に紹介したものをはじめ様々な事例や先行研究を精査・分析すると、あるステークホルダー像が見えてくるからである。その特徴を端的に表すとすれば、「観察・認知→同感→変容」である。このように変容するステークホルダー像の確認は、ステークホルダーの心中に第三者が宿ることのトートロジカルな説明ともなる。

というわけで、続く 3 つの章では、直接のステークホルダーである市民と行政を取り上げ、その変容のダイナミズムに光を当てる。

学史学者の間で一般的ではない。Berry, Christopher J., Paganelli, Maria Pia, Smith, Craig eds.. *The Oxford Handbook of Adam Smith*. Oxford: Oxford University Press.では、所収の複数の論文が Smith と功利主義との関係に触れている。その中に、Smith の理論を anti-utilitarianism と位置づける表現がある一方（p.408 など）、Smith を功利主義者とみなす論文はひとつも無い。

第 3 章　合意形成に至る市民の変容プロセス[173]

3. 1.　はじめに　―市民の変容

Rawls によれば、市民が現実のできごとに対する評価や自身の価値観を変容させていくと、一定の心的知的均衡状態に至る。彼はそれを「反省的均衡」（reflective equilibrium）と呼んだ[174]。本章で考察する市民の学習による変容の過程は、Rawls のいう反省の過程とみることができる。

この章では、めいわく施設の立地のような公共政策に遭遇した住民・市民が学習による反省を重ね、やがてその公共政策を自身として納得して評価するに至る過程を明らかにする。それは、市民・住民にスポットをあてての合意形成から均衡への過程とみることができよう。

この市民変容の効果は、短期の個別事例における合意形成過程についてあてはまるだけではない。市民文化の成熟を促し、それを通じて長期的なさまざまな公共政策をめぐるコンフリクトの低減・解消をももたらす、と考えられるのである。

3. 2.　情報の流通・共有の重要性

3. 2. 1.　Hayek が示す公共政策の合意形成への洞察

公共政策についての合意の形成のプロセスにおいて不可欠な要素は情報である。理性的な合意形成に至るには、各ステークホルダーが必要かつ十分に関連情報にアクセスできなければならない。

情報へのアクセスは市民の学習による変容の基本条件でもある。

この章の考察の前提として、Hayek の情報・知識論に拠りながら、社会における情報の扱われ方についてまとめておく。[175]

市場では、価格という情報に基づいて、各アクターが、生産・販売・購入する財やサー

---

[173] この章は実態の観察からの洞察に軸足を置きながらステークホルダーである住民・市民の変容について論じている。理論的に先行研究を参考にしながら独自の見解に到達したステークホルダーの「選好の変容」の研究として田村哲樹（2008）『熟議の理由　民主主義の政治理論』、勁草書房がある。

[174] Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. ((1999). revised edition.)（初版：矢島鈞次監訳（1979）『正義論』、紀伊國屋書店、改訂版：川本隆史・福間聡・神島裕子訳（2010）『正義論』、紀伊國屋書店）。Rawls は、各個人が、現実への評価や自身の価値観を、『正義論』で提示した正義の 2 原理に適合させていく過程として、この概念を用いている。

[175] 以下、Hayek, Friedrich August von (1937). Economics and Knowledge. *Economica*, new series, 4(13), 43-54.（嘉治元郎・嘉治佐代訳（1997）『個人主義と経済秩序』新装版、ハイエク全集 3、春秋社）
Hayek, Friedrich August von (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, ＸＸＸⅢ(4), 519-530.（田中真晴・田中秀夫編訳（1986）『市場・知識・自由―自由主義の思想―』、ミネルヴァ書房、嘉治元郎・嘉治佐代訳（1997）『個人主義と経済秩序』新装版、ハイエク全集 3、春秋社）参照。

ビスの種類や量を決定していく。価格情報を通じて社会における需要行動や供給行動として発現する個々人の抱く計画が達成されるのである。

このメカニズムを情報の伝達と社会に求められる政策・事業の実現にあてはめると、次のようなプロセスとして敷衍できる。すなわち、社会に分散する情報シグナルが流通して必要なアクターにアクセス可能となるとき、やがて集合的に関係政策・公的事業についての合意が形成されて政策の履行に至る、そのような過程である。これが Hayek の描く情報･知識の社会における利用のされ方と公共的計画が実現される仕組みのイメージである。

社会の計画を形成・構成する個々人の計画は、変容するものである。なぜなら、各人の当初の計画が前提とする出来事の予想が他の個人のそれと整合するとは限らず、多くの人々が想定する計画同士が偶然にも矛盾なく均衡するという保証はない（その可能性の方が低い）からである。このため一部の人々にとって自己計画を修正する必要が生じるような「「内生的」な攪乱」が避けられない。さらに当初計画の前提となる外部環境における出来事・与件が予期されない展開で変化するという「外生的攪乱」も起こり得る。したがって、社会における様々な計画は、私的な目的をもつものであっても、公共的な性格を帯びるものであっても、関り合うアクターがその計画を変化させ変容させ合って、やがて最適な均衡に向かっていくのである。

このように論じながら、Hayek は、「各々ほんのわずかの知識しか持ち合わせていない何人かの人間の自発的な相互作用が、どのようにして…（略）…価格と費用とが一致する等々のことが起こる状態をもたらすのか、あるいはこれらすべての個人を結合した知識を持つ誰かによる作為的な命令によってのみ実現されうるような状態をもたらすのか」という問いを立てる[176]。

そして、前者の「知識の分業」[177]こそ計画の効果的達成をもたらすとする。

個人が「本来の計画を実行しようとする試みの過程において、諸事実が彼の期待したものと異なっていることを」知るとき、その個人の「知識は、その計画の実行の過程において必然的に再確認される諸点において正確」である必要があり、「修正される諸点については修正される必要がある」[178]。

一方、このような変動する環境において誰かが集権的に計画を立てて命令により実現をしようとするならば、「様々な人々の考え方の中に存在する知識の断片を組み合わせたもの」で「その結果を意図的に」実現しなければならない[179]。そのためには、（個々人の知識は当人さえ予想のつかぬままに日々変容していくのだから）「指令を発する人の側に実はいかなる個人も持つことができないような知識を必要とするのである。そのような結果を

---

[176] Hayek (1937). op. cit., 訳 p.66)
[177] 同訳、p.66
[178] 同訳、p.68
[179] 同訳、p.55

どうして実現できるのか」[180]。

Hayek は、このような考察に先立ってかかわった社会主義計画経済の実行可能性をめぐる経済計算論争において、集権的管理者による膨大な情報の処理の困難さから、計画経済の効率性を論難している[181]。彼の知識・情報論はこの論争の過程でさらに彫琢されたと思われる。

先に引用したものと別の論文で、Hayek は、「誰が計画を実現するか」と問う[182]。結論はこうである。「社会の経済問題が主として、ある時間と場所における特定の状況の変化に対する敏感な適応の問題であるということに我々が合意しうるものとするならば、そのことから当然に、最終的な決定は、これらの状況をよく知っている人々に、関連する諸変化とこれらの諸変化に対応するためにただちに利用し得る資源について直接知っている人々に、任せられなければならない」[183]。「我々が分権化を必要とする理由は、そうすることによってのみ我々は、ある時間と場所における特定の状況について知識が速やかに利用されることを保証できるからである」。しかし、この分権的意思決定者（市民などのステークホルダー）は、「自分の決定を、より大きな経済体制の変化の全体の姿にあわせて行う必要がある」。そこで、このようなステークホルダーに、その必要に応じて、「一層多くの情報を伝達する」必要がある。[184]そして、「人間の知識が不完全であるということは避けられないということであり、その結果知識が絶えず伝達され、獲得される過程が必要であるということである」[185] と結んでいる。

以上のような Hayek の見解を敷衍するならば、次のようにまとめることできよう。行政に偏在する膨大な情報に基づいて、どれほど緻密に行政が公共計画を策定しても、対象となる時間と場所にかかわるステークホルダー同士の情報交換・共有に基づき望ましく形成される公共計画のクオリティのレベルに達することは難しい。様々な要素が絡み合う公共計画のいわばパレート効率的な達成は、ステークホルダーが知識を共有し、知恵を出し合ってこそ、はじめて可能となる。[186]

公共政策の合意形成にかかわって述べれば次のように結論できる。ステークホルダーの間に必要かつ十分に情報が流通し、共有されるとき、最も効果的な結果としての合意形成

---

[180] 同訳、p.70

[181] Ebenstein, Alan O. (2003). *Friedrich Hayek: A Biography.* Chicago: University of Chicago Press.（田総恵子訳（2012）『フリードリヒ・ハイエク』、春秋社）

[182] Hayek (1945). op. cit.、1997 訳 pp.115-116

[183] 同訳、p.66

[184] 以上、同訳、同 p.116

[185] 同訳、p.124

[186] 本研究の事例が示すように、廃棄物焼却施設立地反対運動を展開した住民たちは、めいわく施設立地問題がきっかけとなって学習を重ねた。そうして公共的マインドを育んでいった。市民が学習するためには情報は不可欠である。市民の学習の進展にとっていま一つ大切な要素は時間である。余暇が学習する余裕をもたらす。情報を分散させ、併せて余暇を増やしていく方向に、世の中が向かっていくならば、市民の学習が活発になって、地域や社会が活性化していく。そのような方向に日本の社会は進んでいるのかも知れない（向かう社会の絵姿につき終章参照）。

が達成される。

なお、各アクターに情報が分散・共有されて以降の地域住民の学習と意思形成過程については、第 2 章で紹介した Parsons の LIGA モデルが参考になる[187]。すなわち、それぞれの住民に共有された情報は学習によりやがて共同幻想とでも形容すべき潜在的な文化システムを醸成する（Latency）。さらに各人の学習・理解が深まってこの星雲のごとき文化システムが形をなしていき、やがて具体的な一定の地域の共通認識、疑似地域計画と呼びうるものが形成される。（Integration）。次いで、個々の住民レベルにまで消化・内面化される地域目標（Goal）が明確に定まり、地域が、そして個々人が、目標に適合的な行動を開始する（Adaptation）。

3. 2. 2.　市民と行政の情報の非対称性

①　市民と行政の情報の非対称性

以上の Hayek の理論を踏まえるならば、公共政策にかかる情報が広く市民に共有される必要がある。しかし、少なくとも日本において、中央・地方政府と市民との間の情報の非対称性は大きかったといえよう。「由（依）らしむらしむべし、知らしむべからず」ということわざ[188]も知られていた。欧米で先行していた情報公開の制度を日本で初めて導入したのは福島県金山町で、1982 年 3 月（条例公布）のことであった。行政機関の保有する情報の公開に関する法律を国として定め公布するのは、これに遅れること 17 年、1999 年 5 月である。その後も行政はますます専門化多様化しており、圧倒的な情報が日々行政に蓄積されている。

とはいえ一方で、技術的にも制度的にも情報に市民がアクセスできる仕組みも充実してきた。市民にとってこのような情報の理解とその活用による意思形成のため学習が不可欠となっている。

②　市民による情報の活用力量

データサイエンスの進展などにより技術的にも情報の公開・共有・アクセス・処理が容易となり、世界の先進諸国で政府関係情報が大量に公開されている。しかし、地方自治の公共政策について考えてみても、行政情報公開の進展がただちに市民の政策をめぐる議論を誘発すると言えるものではない。

前提として、地域で自発的に公共政策を企画して実行できる地方自治、地方分権の制度の充実が重要であろう。そのような環境下になければ住民が主体的積極的に地方自治に参

---

[187] Parsons, Talcott、倉田和四生編訳（1984）『社会システムの構造と変化』、創文社（1978 年来日時の講演記録）
Parsons, Talcott & Platt, M. Gerald (1973). *The American University*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

[188] 原典は『論語』。

画することは期待しがたいだろう。そして、公共的課題に市民が主体的に関与しあるいはその解決に向け参加・行動しようとするとき、情報は初めて市民にとって意味を持つものとなる。[189]

例えば連邦制を採るドイツをみると、公共情報の蓄積・利用は市民による公共的活動に反映されている。そこでは地方の独立性・分権性が強く、公共的活動を（NPO[ドイツでは「フェライン」]が媒介するなどして）市民も担い、また行政職員が市民の非行政公共活動にも参加するような、市民と行政の融合を伴う公共的文化が形成されている。[190]

ドイツにおいては市民が情報を活用して公共的活動に取り組む地方自治の現状がある。このような前提条件を考慮することなく、公共情報の整備・提供がなされさえすれば自ずと市民が積極的に情報を入手するようになって日本における市民の情報活用が容易に普及拡大し、さらにはドイツ同様市民の公共的活動の活発化につながっていく、と期待するのは楽観的に過ぎるだろう。

しかし、私たちの廃棄物処理施設立地をめぐっての市民の情報活用と公共的議論への参加の事例（次節で詳述）は、日本における客観的科学的情報を利用しての市民参加に基づく公共政策形成の広がりの可能性を示唆するものと言える。というのも、市民が公共的課題を自らの利害として捉える機会は、とりわけ地方自治の現場においてはこれまでに示した事例（廃棄物処理施設・嫌悪施設）以外の政策対象例においても多々あろうからである。それらに関わる経験は、情報の活用、ひいては地域活動や政策形成への参加に市民を向かわせうる。そうした身近な地方自治レベルでの政策議論への市民の参加の経験の積み重ねは、国政レベルの市民の政策参加の力量の向上にもつながっていくと考えられる。

3.3.　市民の学習による変容の実例

第１章で取り上げた事例のうち３つにつき、住民たちの学習の実態についてここで確認する。

さらに、市民の公共課題志向に関する先行研究の事例から市民が変容することの確認を補強する。

3.3.1.　大阪市住之江工場

第１章に示したように、この事例における住民たちは最高裁まで上告して裁判で闘った。

---

189 めいわく施設の立地反対運動は図らずもそのような情報の価値を理解する機会を市民に提供する。

190 以上、住沢博紀（2002）「ドイツ」（竹下譲監修・著『新版　世界の地方自治制度』、イマジン出版、pp.135-161）
近藤正基（2016）「集権化する連邦制？　ドイツにおける第一次連邦制改革の効果と政治的要因」（秋月健吾・南京兌『地方分権の国際比較』、慈学社出版、pp.157-179）
高松平蔵（2016）『ドイツの地方都市はなぜクリエイティブなのか　質を高めるメカニズム』、学芸出版社

その間、そしてそれ以降も学習を重ね、公共的課題に取り組む市民に変貌していった。[191]

住民たちは、全国の反対運動の現場を視察して、施設や周辺の環境を確認するとともに、それらの地域の人々と交流し多くを学んだ。

また、複数の大学教員を講師として招いて何度も勉強会も開催した。大学教員の１人は、その後長くこの地の住民の運動に参加して住民たちにアドバイスを与え続けている。

さらに住民は弁護士の支援も求め、その交流においても学習を重ねた。[192]

マスコミ関係者とも取材を通じてコミュニケーションが交わされるようになった。そのうちの１人は、事実を知るにつれ住民への理解を深め、積極的にテレビのニュース番組で報道を続けた。この記者は、行政取材も含めて集めた客観的な事実のパズルを組み立てて解釈しストーリーとしてまとめる作業を住民と共に進めた。カメラを担いで住民といっしょに現場取材にも同行した[193]。これは、事実を広く報道して視聴者に知らしめるのみならず、住之江地元住民の学習過程を深める役割を果たすことにもなった。

住民たちは、週に１回会合を開いて、問題を分析しその対応方法を議論した。運動から離散していく住民もいる一方、子どもの健康への懸念を抱く PTA 関係者など熱心に会合への参加を継続する住民もあった。個人的な関心に響き合うものがあると学習意欲が維持され高揚するといえる。

このようにして学習を重ねるにつれ、地域の私的利益を超えた公共的な視点での問題の捉え方が醸成されてくることになった。その促進要因のひとつとして、反対運動を進めるため外部の人々の共感を得ようとすると、私益・私憤の主張にとどまらない客観的・公共的見解の訴えが不可欠であるという、経験により獲得された認識が挙げられる。まして裁判で争うならなおさらである。裁判での住民の論理構成は、市域外で排出されたごみが大阪市焼却施設に搬入されており、これを排除することが法制度に照らし妥当であって、それにより結果として焼却施設の新たな建設が不要となる、というものであった。廃棄物の処理及び清掃に関する法律では一般廃棄物の処理はそれぞれの市町村の責務とされている。市町村間の正式な協定に基づくことなく市域外の一般廃棄物を処理施設に搬入することは法の趣旨に反するのである。

筆者が聴き取りをした住民（運動のリーダー）によると、とりわけ裁判のために論理を緻密に構成するには、情報が必要であるため、情報収集や現地調査を重ねたという。運動が知られるようになるとタレコミ情報が入るようにもなった。

この時の経験から情報の重要性を痛感し、自治体等の情報公開制度（当時対象地域にお

---

191 以下、2017 年および 2010 年聴き取り調査（章末参照、聴き取り調査について以下同じ）

192 以上のような学習は、公共施設立地反対運動を展開する住民たちが経る一般的なプロセスなのかもしれない。杉並清掃工場立地反対住民も同様の学習を経験している（(財) 杉並正用記念財団編 (1983)『「東京ゴミ戦争」－高井戸住民の記録』、p.72)。

193 大阪市域外において廃棄物収集業者がごみを収集し、大阪市の焼却工場に（すぐ本文で触れるように） 違法に搬入する現場を、主として深夜に住民と共に取材し、ニュース番組で放映した。

いて未整備）の必要性・意義を実感した、と語ってくれた。また客観的な情報は行政の不正、不適切な行動を指摘する「武器」になる、と認識されるに至った。

この住民は、裁判闘争終了後（行政との和解はない）、NPO を設立し、自治体の情報公開制度を利用して、行政の不正、不適切な行動が確認できる都度それを改めさせる活動を継続し、現在に至っている。現在 50 名程度のメンバーがこの NPO に参加し、この市民運動に携わっているという。

3.3.2. 東京都杉並清掃工場

この事例でも、闘争期に住民たちは学習を重ねた。

その学習による変容の成果は、和解成立の後に住民たちが発刊した書籍にも垣間見ることができる。東京都（直接的には、代表としての知事）（以下、「都」）との和解に伴い、1980 年、住民たちは財団法人杉並正用記念財団を設立した。地元に対し都から支払われた土地売却益などを公共目的のため管理して廃棄物問題の研究や啓発を行うための組織である。この財団法人が『世界の清掃事業の歩み』を出版した[194]。この出版物の中で、当時の同財団理事長（建設反対住民運動のリーダーであった）は、「今日、世界各国の廃棄物処理の実情はどのようになっているのだろうか、先進国のゴミ処理はどんな実情にあるのか、長年ゴミ問題取り組んで参りましたが（ママ）私共にとって非常に関心のあるところであります」（「発刊のことば」）と記している。学習がさらなる学習を促す、そのような一例である。

このように、和解が成立し、清掃工場が竣工すると、住民たちは日常的に運営委員会に参加し、ここで情報に接しながら行政職員と意見交換をして、共同で工場の運営管理を進めていった。これは学習の継続を意味する。

第 1 章で確認したように、30 年が経過し、住民たちは老朽化した清掃工場の同一敷地における建て替えに同意した。これはすなわち 30 年間運営委員会の場で積み重ねた学習の帰結であった。この時、住民たちは公共的課題として工場建て替えをとらえて判断する公人であった。[195]

3.3.3. 武蔵野市クリーンセンター

この事例では、もともと大きなコンフリクトに至らずに施設の用地が選定された。すなわち住民たちの公共的意識は高かったといえる。

さらに、杉並清掃工場と同様、建設後は運営委員会に住民たちが参加して学習を重ねた。

---

[194] 塚田龍二（1986）『世界の清掃事業の歩み』、財団法人杉並正用記念財団

[195] 以上、（財）杉並正用記念財団編（1983）『「東京ゴミ戦争」－高井戸住民の記録』
東京二十三区清掃一部事務組合杉並清掃工場編（2012）『杉並清掃工場記念誌』
内藤祐作（2005）『高井戸の今昔と東京ゴミ戦争』（自費出版）
2013 年聴き取り調査

同一敷地での建て替えに賛同した点も同じである。

ここでは、そんな住民たちが学習して公共的判断を下したエピソードを紹介する。

廃棄物焼却工場は、炉でごみを燃焼させるため煙突から燃焼後のガスを排出する。この排出される空気は煙突を出るころには冷えていて、煙突からたなびくときには水蒸気となり、外から眺めるとそれがちょうど白い煙のように見える。これでは外観上煙を出していると観察されることから、多くの焼却施設では、煙突から空気を排出する直前にわざわざ水蒸気を再び暖めて、透明な空気となるようにして外気に放出していた。このため灯油を燃焼させるので、武蔵野クリーンセンターでは年間億単位の経費を要した。この事実がクリーンセンターの運営委員会で話題となり、実態を知った住民代表の委員から、この灯油代は全く無用な税金の支出であるという意見が出された。学習・議論の結果、排出する空気の再加熱をやめることに決定した。それぞれの地域住民への「有害な煙ではありません」という説明は、住民委員たちが自ら実施したという。[196]

3.3.4. 市民文化の変容

観察した事例から得られる知見を一般化すると、人々は、公共的課題について情報に接し、また市民参加の場を経験するなどにより学習を積み重ねると、公共的課題を理解し、思考し、意思決定して行動する市民に変容を遂げていく、と推定しうる。そのような市民は、公共的課題の合意形成の場に参加することの意味や必要性を理解するだろう。また、そのような市民が参加するとき、公共的課題は理性的に判断・考察され帰着すべき結論において合意が形成されやすい、とみなしてよかろう[197]。以上を一言でまとめると、市民が公共志向の方向に変容していけば､公共的課題についての合意形成は達成されやすくなる、といえる。

そのような方向に市民が変わっていくことの可能性を、これまで挙げた廃棄物処理施設の立地に関する事例は教えてくれた。ここでさらに先行研究の事例から、市民文化が変容することを確認する。

Almond ら[198]は、米・英・独・伊・メキシコの 5 国の市民に対して意識調査を実施して比較分析を行った。その結果、地方政府の公共政策に対して市民の側から共同で積極的に働きかけることにより影響力を及ぼし得るとみなす回答者は、米国、次いで英国が優位に多かったという。

この研究自体は、過去のものであるし、国単位の比較であるので、小さい地域についてもっぱら比較分析しているここでの研究に直ちに援用できるものではない。しかし、少な

---

[196] 2011 聴き取り調査

[197] ただし、他のステークホルダーもまた公共志向価値観を有し理性的に判断するという前提と、その公共的課題が理性的に検討を進めれば一定の結論に至るものであるという前提が条件となる。

[198] Almond, Gabriel A. and Verba, Sidney（1963）. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Chapter 7. Princeton, N.J.: Princeton University Press. pp.180-213

くとも市民文化（civic culture ; Almond らの著書名）に地域差が存在するとみなすほうがもっともらしいということは示してくれる。

さらに注目すべき点は、Almond らが調査した 1963 年の政策参加市民意識の比較的低調なドイツと、私たちが最近観察できるドイツでは、市民文化がずいぶん変化しているという事実である。現在は 1963 年当時の米英のようにドイツ市民の公共政策分野や政治への積極的なかかわりや行動が顕著になってきている。このことは、原子力発電に対する国の姿勢に向かう市民の対応や、分散型再生可能エネルギーの地域主導による活用の現状に限ってみても、明らかである。さらに 3.2.2.②で参照した最近の文献もそのようなドイツ市民の地方自治活動の現状を活写している。このような行動の背景には公共政策関与志向市民意識の定着があるとみてよい。このドイツの例はすなわち、市民文化は固定的でなく変化、変容するものだということを示している。

Halbwachs（アルバックス）[199]は、このように変化してやがて定着した市民文化を「集合的記憶」と呼んでいる。例えば戦後日本で民主主義が根を下ろし、この変化は集合的記憶として定着したといえよう。Almond らの調査した公共参加型市民文化も、一時の流行で移ろいやすい性格のものというよりも、一旦変容してその社会に広がったとき集合的記憶として定着する傾向が強いだろう。英米の市民文化は 1963 年の調査時点以降権力・権威志向に変化してはいない。

さてそれでは、市民・住民を取り巻く現在の日本の環境はこのように市民文化の公共志向への変容を支えるものなのだろうか、あるいは日本の市民文化はそのような方向に向いて動きつつあるのだろうか。

日本の情報公開・行政手続等の制度の変遷から判断すると、日本の行政も市民参加を重視する方向に変化してきているといえる[200]。

また、市民による積極的な NPO 活動などの公共的社会活動も、そのような政策関与型の市民文化を育てる重要な役割を果たすことになる。1998 年に特定非営利活動促進法が施行されるなど、このような市民活動は定着してきていると考えられる。

このように確認していくと、日本の市民を取り巻く環境は、市民が公共志向に変容することを促す方向にそのベクトルを向けていることは間違いなかろう。

したがって、日本の市民文化はこれからも徐々に公共政策参加志向に変容していくと期待される[201]。

---

199 Halbwachs, Maurice (1950). *La mémoire collective.* Paris: Presses universitaires de France.（小関藤一郎訳(1989)『集合的記憶』、行路社）

200 行政の変容については次章で詳述する。

201 ただし、中央・地方のさまざまな選挙の投票率の変化からも判断されるように、市民の関心というベクトルが一方で作用する。公共問題に関心が高まる時市民は活性化される。関心の低い公共政策は市民の反発も小さくコンフリクトも生じにくいだろう。しかし、市民の反発がなければ合意形成の問題も生じないのでそれでいいというものではなく、市民の関心を呼び起こしにくい政策が必ずしも市民にとって重要でないとは言えないという事実に向き合う必要がある。例えば（世界レベルの）地域間分配問題や、世代間分配問題は、

3.4.　地域コミュニティの変容

各事例を通じて、住民が変容していく過程を確認した。これは最終的には住民一人ひとりの変容のプロセスである。住民が変わっていくとその住民たちで構成するコミュニティも変容する。あるいはむしろ、Parsons のモデルのように、例外的個人を別にすれば、コミュニティの環境と共通意識の変容がまず先にあって、これが個々の一般住民の意識と行動の変化に作用するとみなす方が適切かもしれない。

ここでは、このコミュニティの変容について考察する。最初に、本論文で取り扱っている事例からの洞察に基づき、地域コミュニティの性格・特徴の違いを類型化して示す。次いで、公共的関心の高いコミュニティへの変容の経路を考える。

3.4.1.　地域コミュニティのタイプの差異と行動の違い

図表 3.1 は、地域コミュニティを 3 つの類型に分け、その特徴を示したものである。「共同行動するコミュニティ」は、コミュニティ構成員が課題について議論し、結論を導いて、コミュニティとしての意思を決定できる。さらに、この結論をカウンターパーティである行政などに提示し、交渉を主体的に継続させる。また、コミュニティの意思を貫徹するために、構成員が共同で行動できる。つまりは、自治機能の高いコミュニティである。

一方、その対極にある「機能しないコミュニティ」とは、自治機能を有するコミュニティとして存在しておらず、単に住民たちが居住しているだけ、という地域である。第 1 章で取り上げた、有害廃棄物等処理施設の立地賛成を住民投票で決めたカナダ・アルバータ州の場合、住民投票の対象とされたのはトレーラーハウスに住む定住率の低い住民の居住区であった。このような仮の住まいの居住区では生活環境維持・改善のための住民の共同行動は期待しにくい。一概には言えないものの、世界に点在するスラムの中には、貧困ゆえ地域自治のないエリアも存在すると思われる。このような地域において暴動が起こることがある。このような暴動は「共同行動するコミュニティ」による計画的にオーガナイズされた反対運動とは異なることに留意する必要がある。一方、ワンルーム・マンションなどの密集する大都会の一部にも、隣人はもっぱら深夜に仕事に出て行き顔を合わせることすらほとんどないというふうに、都会であるからこそ成り立ちうる職業に従事する人たちが集住していて、コミュニティ機能が存在しないエリアがある。このような地域においては、マンション管理会社が、ごみの収集事業者への引き渡し、行政回覧情報の周知、郵便・宅配物代行受け取りなどの最低必要限の共同生活機能を肩代わりしている。ここではコミュニティが果たすべき機能は市場化されている。しかし、地域開発への住民としての対応

倫理学の対象ともなる公共政策に関する大きな研究課題である。

など、市場に内部化されないコミュニティ機能を果たす担い手は存在しない。

多くのコミュニティは、住民の自治度に照らしてみると、この以上 2 つの類型の中間のどこかに位置するといえる。

図表 3.1　地域コミュニティの類型とめいわく施設立地への反応

コミュニティの類型	めいわく施設への反応	第 1 章事例
共同行動するコミュニティ[自治度・高]	コミュニティ構成員が議論・検討する。 コミュニティとして意思決定する。 施設立地受け入れのための条件を開発者に提示する、または反対の運動を構成員の大多数が参加して進める。 行政と対等に議論するなどして問題をマネジメントしていく。	武蔵野市地域（行政政策受入） 杉並区地域（新設時・行政提案反対、建替時・行政提案受入）
意思決定ができるコミュニティ	コミュニティとして意思決定する。	多くの地域
機能しないコミュニティ（コミュニティとして住民が共同マネジメントしていない地域）[自治度・低]	コミュニティとして意思決定できない、コミュニティとして住民が共同で取り組む機能がない。	カナダ・アルバータ州の一部地域

3.4.2.　地域コミュニティの変容

諸事例からの結論は、公共政策の課題に向き合って学習を重ね変容するコミュニティは、図表 3.1 の類型における共同行動するコミュニティ、自立するコミュニティに向かう。

そして、多くのコミュニティがこのように変容するとき、社会的ジレンマ現象により生じるコンフリクトは低減し、あるいは合意形成がなされやすくなる。言い換えれば、この方向へのコミュニティの変容は、社会総体を、社会的ジレンマ現象を根本的に解決させる方向へ向かわせる。

そうするとただちに、自立したコミュニティとされる杉並高井戸において、廃棄物政策史に残る反対運動が惹起したではないか、という疑問が呈されるかも知れない。

しかし、ここで、社会的ジレンマ現象の根本的解決とは何か、をまず問わなければなら

ない。のちに詳細に検討するように、社会的合意形成に参加するためのケイパビリティに欠ける社会的弱者などの住民が反対する力もなく他地域で嫌われる施設の自地域への立地を押し付けられスムースに施設の建設に至ったとき、筆者はこれを社会的ジレンマ現象が根本的に解決した、とはみなさない。

公共政策の上位目的は、地域住民の、市民の、国民の、リージョンの人々の、世界市民の福祉・厚生の向上である。すべての政策がすべてのステークホルダーにとってウィンウィンとなるものではない。必要な特定の便益を選択するため社会としてどうしてもコストを甘受せざるを得ない場合が多々ある。このとき、社会的弱者も含むすべてのステークホルダーが納得する条件下で社会的に便益とコストをフェアに配分するに至ることが、理想的な政策の形成・履行の姿である。かかる理想的な状況のもとにおいては、社会的ジレンマ現象は解消しているだろう。このようなかたちでの社会的ジレンマの解消を、筆者は社会的ジレンマ現象の根本的解決と呼ぶ。

このような意味において、特定政策につき反対運動が起こらない場合よりも起こることの方が社会的に望ましい、というケースもありうるのである。なぜなら、反対運動が起こらないことによって社会にアンフェアな状態が定着してしまうことの方がより悪い事態だと評価されるべきだからである。

さて、そう考えると、長期的な観点から社会的ジレンマ現象を根本的に解決するためには、社会に参加し活動して福祉を享受するというケイパビリティを個々の住民一人ひとりが高めていき、併せて地域コミュニティが自治力というケイパビリティを強化し、さらには様々な公共政策を評価して見解を主張する力を市民が身につけることが理想であろう。これはここでのテーマである社会的ジレンマ現象のみならず地域社会がかかえる様々な問題を解決するためのひとつの解でもある。

次節では、地域コミュニティの考察の一環として、町内会について考える。本論文の事例を含め、日本の地域の意思決定における大きなアクターが町内会であり続けているからである。

3.4.3.　町内会

①　ステークホルダーとしての地域とは

「地域が特定の公共政策に反対する」とはどういうことなのか。「地域」とは何か。「地域の反対意見」とは、具体的に地域に居住する「人」の意見でなければならないだろう。では「地域の意見」とは「誰」の意見なのか。

家庭から排出されるごみを焼却処理する施設を自らが居住する地域内に建設することを市役所が計画していることを知った個人Aが、この計画に反対する感情を抱いたとする。Aが市役所に電話をかけ、私は反対する、建設計画は白紙撤回せよ、と訴えたとしても、市役所は、これをもって地元の地域が反対したと認知しないかも知れない。Aが近隣の住

民に訴えて、住区の20名分の署名を携えて市役所に抗議に出向いた場合はどうだろうか。Aが町内会長であって、A個人として市役所に電話をした場合、市役所の反応はどうだろうか。Aが町内会長であって、正式に町内会の会議を開き、住民が反対を決議し、Aが代表して市役所に出向いて申し入れたらどうだろうか。少なくとも最後の例では、市役所は地元の地域が反対していると認知せざるを得ないだろう。

この地域にBが居住していた。Bは、自分たちの排出するごみは当然自分たちの市域内で処理すべきだと常々考えていた。自らが住む地域内に焼却施設を建設しようとする市役所の計画を知って、市内のあちこちの空き地の状況について思いめぐらせ、やはり自分たち住む地域に焼却施設を建設するという選択はやむを得ない、Bはそう思ったとしよう。近所の人々と雑談すると、焼却施設が建設されてもしかたないだろう、という人が多い。さて、地域は賛成していると言えるのだろうか。Bたちの考えと異なり、地域の有力者である町内会長のAが強硬に反対し、町内会の会議で、ろくに議論もなされることなく建設反対が決まってしまったとしよう。地域は反対していることになるのか。おそらく外部からは反対しているとみなされよう。

これら架空例からわかるように、一口に「地域の意思」といっても、それが何なのかは、実は問題なのである。コミュニティの価値と構成員たる個人の価値がかい離してしまうこともあって当然なはずだ。しかし、いくつかの事例をみても、地域の意思は、地域外との関係においては、ひとつに決まる、あるいは内部に異見がくすぶっていてもひとつに決まっていると社会的にみなされる。そして、その時起きている事件は、地域は一枚岩として取り扱われ進展していくのである。

② 町内会

以上のように考えると、地域にめいわく施設を立地する公共政策にかかわる合意形成問題は、地域性を特色とする問題、すなわち、限定された地域における、あるいはそのような地域と他の地域との間における合意形成に関する問題である。したがって、そのような地域レベルでの、あるいは地域の内部における合意形成の実体を分析する必要がある。

日本において地域の合意形成に大きな役割を果たしているのが、町内会[202]である。

町内会は、感覚的には盛期を過ぎて現代は目立たなくなってしまった過去の地域団体のように思われる向きがあるかも知れないけれども、政令市（神戸を除く 19 市）のうち自治会加入率が 7 割を超えている都市が 12 市あることからもわかるように、現在も身近な団体として存在し続けている[203]。

筆者が調査した日本における廃棄物処理施設の立地に関わる第1章の事例ではすべて町

---

[202] 自治会、町会とも呼ばれ、農村部では部落会などと称される。

[203] 早瀬昇（2016）「「やらされ感」から「やりたい」へ：地域活動の最前線」、ウォロ、2016. 4・5月号、大阪ボランティア協会、1-2)、p.2

内会が関わっている。町内会は市町村行政の地域政策の実施の一翼を担う（行政の下請け）ことが多い[204]。しかし、廃棄物処理施設反対運動の事例からもわかるように、行政と対峙する地域で中心的な役割を担うのもやはり町内会なのである。

都市の町内会の成立は、直接的には大正デモクラシーから昭和初期とされる[205]。第二次大戦後、占領軍の政策により一時廃止されるものの、復活して現在に至っている[206]。

その重要な特徴は、地域住民が（世帯単位で）全員加入する点にある。したがって、「町内会は異質な者の寄り集まりであ」り、「これを統合していくのが町内会の機能」であるから「町内会がそれ自身のイデオロギーを持つ団体とは考えられ」ない。[207]

そうすると、町内会が大きな役割を果たす地域の合意形成は次の特徴を持つと考えられる。すなわち、町内会においては一般的に地域住民が広く共有できる最大公約数的な価値に基づき合意が形成される。そして、対外関係においては、町内会は合意された共通の価値に基づいて発言、主張、行動する。これが一枚岩の地域の主張である。

先の例のBのように、公益を重視する人々も大なり小なり地域に存在するだろう。しかし、町内会としての意思は、住民一般に広く共有されている、ないしは個人としてはあまり好まないとしても多数の住民のコンセンサスとしてそのように決まっていくことは否定しがたいとされる、そのような価値観によって決定される。それは往々にして実利を優先する価値観である。実利とは、地域にとっての私益（地域構成員一人ひとりにとっては地域の公益）である。

また、本当の客観リスクが必ずしも反映するとは限らず、多数の住民が感じる主観リスク（perceived risk）の高低が意思決定を左右する。

中川の指摘するように、町内会自体はイデオロギーを持たない。地方行政の手足として活動してこようが、地域の付き合いでたまたま保守系の議員の選挙地盤となっていようが、地域住民が大損をすると感じる公共政策、あるいは住民の感じるリスクが一気に高まってしまうような公共政策が強行されようとすると、一転して、それまで協力してきた行政や体制に対し反対の旗幟を鮮明に掲げる、それが町内会である。

3.5.　変容できない市民・住民

3.5.1.　ケイパビリティに欠ける住民

本章 3.4.までの論考により、市民・住民が学習を伴い変容すること、そしてその変容の向かう先は、理性的な合意形成を成立させる方向であることが明らかになった。

---

[204] 高木鉦作（2005）『町内会の廃止と「新生活共同体の結成」』、東京大学出版会
[205] 玉野和志（1993）『近代日本の都市化と町内会の成立』、行人社
[206] 吉原直樹（1989）『戦後改革と地域住民組織：占領下の都市町内会』、ミネルヴァ書房
[207] 中川剛（1980）『町内会　日本人の自治意識』中央公論社、引用はp.132

しかし、見えてきた大きな課題がある。図表 3.1 の「コミュニティとして意思決定できない、コミュニティとして住民が共同で取り組む機能がない」類型のコミュニティである。事例ではカナダ・アルバータ州で問題となった。そこでケイパビリティに欠ける市民・住民と呼んだこのような人々およびコミュニティは、めいわく施設が近傍に立地するというインパクトが降りかかっても反対を表明できない。すなわちネガティブな外的インパクトをもってさえこれをばねに住民や地域が変容し始めることは難しい。まして情報への暴露や社会環境の市民参加方向への変化といったレベルの漸次的な外的刺激に反応して自立的に変容を開始するとはとうてい想定できない。このような人々・地域はそもそも変容の基礎力、ケイパビリティを欠いているからである。このような人々の「人間開発」[208]をいかにして進めるのか。残る課題としてこの章において考察したい。

このほか、市民・住民の変容にあたっての第三者の機能・役割についても最後に再確認しておく。

3.5.2. ケイパビリティに欠ける住民への対応

図表 3.1 の「コミュニティとして意思決定できない、コミュニティとして住民が共同で取り組む機能がない」類型のコミュニティは、第 1 章でカナダ・アルバータ州の事例において取り上げたケイパビリティに欠ける住民である。まず、Hirschman の組織と構成員の関係の論考を援用して、このような住民の特徴を明らかにする。

Hirschman[209]は、組織の構成員・関係者が、組織の変化や衰退に対して、「離脱（Exit）」・「発言（Voice）」・「忠誠（Royalty）」のいずれかの行動を取る、と論じた。

Hirschman の描いて見せる組織とその構成員・関係者の関係は、企業とそのブランドの消費者の関係のように、自立・孤立した個人をアクターとして想定している。彼のモデルにおいては、個々人それぞれが、程度・能力の差こそあれ、自らの選好と考えで判断し行動する基礎的能力を備えている。ここにおける「忠誠」も忍従ではない。組織の動向を理解したうえで、自ら選び取って「忠誠」の行動に出るのである。「忠誠」は「離脱」と天秤にかけて選択されることもあるだろうし、「離脱」をあきらめ「忠誠」を選択したあと、組織を改善するため積極的に「発言」するに至ることも考えられる。

しかし、「離脱」・「発言」・「忠誠」を自ら選択して行動するケイパビリティに欠ける住民が存在する。この人たちがただそこにとどまって不利益を被る結果に甘んじてしまう（「忍従」）という道を歩まされることも、想定される。

---

[208] development の訳語として「人間開発」を用いる。国連の Human Development Index（人間開発指数）などの用例による。この例では development は「開発」である。しかし「開発」だと国土開発、森林開発などにおける意味と重ね誤解を生む恐れもあるため、あえて「人間開発」とした。

[209] Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.（三浦隆之訳（1975）『組織社会の論理構造――退出・告発・ロイヤルティ』、ミネルヴァ書房、矢野修一訳（2005）『離脱・発言・忠誠――企業・組織・国家における衰退への反応』、ミネルヴァ書房）

Hirschman の描くような個人が自立して行動する架空社会においては、政府は小さくてよい、あるいは小さい方が望ましいことになる。一方、次章で論じるように、社会的弱者に手を差し伸べる役割が政府にはあるとする見解も主張されてきた。グローバル化の進展もあり、一国単位の福祉国家論には陰りが見えて久しい。しかし、地域レベルでも、国家レベルでも、さらに EU のようなリージョン内、またグローバルレベルにおいても、貧困や格差はますます大きな問題となってきている。社会的弱者を支える政策が公的部門から消えることはないだろう。Hirschman モデルは、図らずも（あるいは意図してか)、現実の社会が抱える課題を浮き彫りにしてくれる。

このようなケイパビリティに欠ける住民問題の理想的な解決方策は、成員一人ひとりのケイパビリティを高めて地域コミュニティ自体の自治力という地域ケイパビリティを強め、地域の中でケイパビリティに劣る人たちを支えてこのような人々のケイパビリティを引き上げていくという、助け合うコミュニティを築くことだろう。

とはいえ、このような地域を放置しておいて、住民たちに発芽する内発的な「人間開発」をまつ、という長期的変化を期待する楽観に応えて、どの地域においても自治力のあるコミュニティと住民がいつか必ず育っていくという保証があるわけではあるまい。また、ケイパビリティに欠ける人々が今日も被害にあっている現実があると想定され、このような住民の「人間開発」は早く進展するに越したことはない。

そこで、ケイパビリティに欠ける住民・市民を誰かがケアすることが望ましい、というアイデアが出てくる。これにも反対する立場もあるかも知れない。しかし多くの賛同も得られるであろう。

ケアの必要性を否定しない場合、誰がケアの主体となるかが次の論点となる。

ひとつのアクターは、行政である。他のアクターは、行政以外の主体、例えば NPO などの非営利団体、あるいは企業も含め営利団体であっても社会貢献に取り組む組織である。

このうち、行政に関しては、先にケアの必要性を否定しなかった人々の間にも、これを行政の役割とすることには反対ないし躊躇する立場もあろう。リバタリアンは言うに及ばず、他にも、これが福祉国家と大きな政府を意味するとして、一方で自由の擁護の視点から、他方で財政制約の観点から、問題視する考え方もあろう。行政に関する考察は、次章で詳しく進める。

政府以外の NPO や企業などの社会的弱者の支援の取り組みについては、これを止めるべきだとする考えを採る人々は少ないだろう。このような第三者の住民・市民支援については次節で触れる。

3.6.　市民・住民の変容を促す第三者の役割

ここでは、これまでの例の地域住民一般やさらに広域的な市民の学習による変容にかか

わって第三者の果たす役割についてまとめながら、ケイパビリティに欠ける住民・市民へのNPO等の支援についても論じる。

廃棄物処理施設の立地のような行政がステークホルダーとなるケースに伴う住民の変容においては、行政は当事者である。しかし、市民の学習による公民への変容一般に関しては、行政はステークホルダーでないのだから、第三者ともいえる。これは教育行政であり、社会教育や生涯学習の推進のほか、学校教育においても社会科をはじめ道徳や総合的な学習など、公民としての力を培う教育がなされている。そもそも学校というシステムが人間の社会化を目的とする。さらに教育そのものが人間のケイパビリティを育てる作用を担うものである。このようにみると、しかし、教育は国民国家を担う行政のいわば「本来業務」である。このような行政は第三者であるとはいえ、NPO のような狭義のそれには該当しないだろう。

そのようなスタンダードな教育を超えてケイパビリティに欠ける市民・住民をケアする行政施策は福祉政策に位置づけられる。この担い手である行政は、公共政策をめぐるコンフリクトの観点からみると、第三者である。行政のこのような役割については、先にも述べたように次章で考察する。

以下ここでは、行政以外の第三者が住民の学習による変容を支援する機能についてまとめておこう。

まず、行政施策の生涯学習に相応する行政以外の教育機能として、大学の社会人受け入れがある。少子化に伴い教育対象層を社会人に積極的に広げる傾向も見て取れる。社会人向けに特化した講座も開催されている。

民間経営のカルチャーセンターなどの社会人向け教育・学習事業もある。

一般企業も、工場見学の受け入れ、一般市民向けの講演会やセミナー、イベントの実施などに取り組んでいる。

そして、NPO が講演会やセミナー等も開催している。NPO はテーマ別に人々が集い設立する組織なので、特定領域に特化したものが多く、市民の個人レベルの交流が深まるチャンスと相まって、関心のある市民にとって重要な自己啓発等の機会を提供している[210]。

以上の例は、しかし、ここでの対象とする地域住民の変容のニーズに直接こたえるものとはなりがたい面がある。いずれも、個人レベルでの学習の場への参加となり、地域としての自治力の涵養に直接つながらないからである。例えば NPO の場合、このようなテーマ別 NPO には地域性は薄く、むしろ地域を越えて興味・関心を共有する人々が広域的にネットワークを構築・拡大するという特徴がある（注 210 参照）。

ここでの例により該当する活動とは、直接地域にアウトリーチしての人々への支援であ

[210] 筆者は、関西地域でごみ・環境問題に取り組むいくつかの NPO 関係者と面談して活動状況を調査した。NPO の場合、セミナーなどの参加者がやがて主催 NPO のメンバーとなることがある、という特徴がある。一方、行政主催の生涯学習・社会教育の催しでは、参加した市民が NPO を設立した事例が複数あった。

る。第 2 章で紹介した事例のいくつかはこれに当たる。これらは NPO・NGO や大学の事例であった。とりわけ NGO の支援活動は、図表 3.1 のなかの「コミュニティとして意思決定できない、コミュニティとして住民が共同で取り組む機能がないコミュニティ」の住民を対象としていた。前節で述べたケイパビリティに欠ける住民である。このような住民たちのニーズに対して、NPO・NGO 等は支援・ケアの強い必要性・使命感を感じ取るからであろう。確かに、私たちの第 1 章のような事例において、自治力がなく共同行動を起こすことができない地域とその住民たちに対しては急ぎケアが望まれる。このような地域に、行政や開発者はこぞってこのようなコミュニティに嫌悪施設や有害・危険な施設を持ってくるかも知れない。富裕層は逃げ去り低廉な居住コストが生命の維持に精一杯な貧困層を呼び寄せる。こうなると地域の貧困はますます膠着・悪化する。ここに、地域に深く立ち入っての協働的援助が第三者によってなされれば、このような第三者の活動がやがて住民のケイパビリティを高め、地域の自治力を涵養することが期待できる。ここでの第三者たる NPO 等には、広域的活動団体が多いかも知れない（＝海外 NGO）。一方、地域や周辺の一部の住民がそのような支援グループを新たに立ち上げることも期待できなくはない。

なお、前章で詳細に考察したメディエーション団体は、ステークホルダー間のイコールフッティングをその大きな役割のひとつとして担う。この役割達成のため、ステークホルダーによる情報の入手・解釈とその情報を活用した学習を支援する。これはいまこの節で取り上げている住民の変容を支援する第三者の機能そのものである。したがって、メディエーション団体はこの節で扱った第三者団体にまさしく該当する。しかし、メディエーション以外に本節のような弱者支援にも取り組んでいる兼業団体を別にすれば、メディエーション団体によるケイパビリティに欠ける住民へのケアの活動はメディエーションの期間中に実施するものに限られることとなる。

3.7.　おわりに

この章では、公共政策をめぐるコンフリクトを対象に、合意形成に向けたプロセスにおいて観察される住民の変容にスポットをあて、子細に論じた。この考察から、一方のステークホルダーである住民は、学習により理にかなった合意を成立させる方向に変容することが明らかになった。

では、もう一方のステークホルダーである行政はどうなのか。行政についても、同様の研究課題が見えてくるのである。

1 つ目の問いは、行政は変容をするのか。

2 つ目は、もしそうだとすれば、どのような経路を経て変わるのか。住民同様学習によって変わるのか。あるいは別のダイナミズムがあるのだろうか。

次章では、上記の問いに答えることにしたい。

＜参　考＞

［聴き取り調査］

1　大阪市住之江工場

2010 年 6 月聴き取り。

対象者：反対運動住民代表者 1 名、行政担当者（聴き取り時は退職済）2 名。

2017 年 10 月聴き取り。

対象者：反対運動住民代表者 1 名。

2　東京都杉並清掃工場（東京二十三区清掃一部事務組合杉並清掃工場）

2013 年 10 月聴き取り

対象者：東京二十三区清掃一部事務組合職員 2 名。

3　武蔵野クリーンセンター

2011 年 2 月聴き取り

対象者：武蔵野市職員 1 名。

第 4 章　合意形成に至る行政の変容プロセス

4.1.　はじめに　―市民とは異なる行政の変容プロセス

個別のコンフリクト事象につき、行政も住民と同様の方向に学習によって短期間で変容するなら、どうなるか。社会において有用な個々の公共政策に伴うコンフリクトは、合意するゴールに向かって、ステークホルダー同士が歩み寄っていくことになるとみられる。いわば均衡点において決着することが期待できる[211]。

社会にとって有用な公共政策は、本来その均衡点を持つ政策である。それゆえ、各ステークホルダーが合理的に行動・変容するならばその均衡点にそれぞれ自ずとたどり着く経路を内包している。逆に言えば、均衡点がなくステークホルダーが交わりえない政策は、社会にとって有用な公共政策とはみなされない。したがって、その政策案は棄却されるということになる。

以上のバラ色の仮定と結論は魅力的であるので、筆者はかなりこだわってそのような推論が可能ではないかと模索を重ねた。しかし、そのような仮説は、否定されないまでも、十分なエビデンスを持っては論証しがたい、そういわざるを得ない。

住民の変容は、複数の事例で観察しえた。本論文参考文献の欄に挙げた聴き取り対象の人々以外にも、交流の機会を持ちえた住民もあって、その住民のネットワークを通じてさらにその他の人々の経験談を聞き現在の言動に接することもできた。そのほか、地方自治の現場や地域の住民活動の生き生きとした実態は、ここに挙げ得ないほど多くの研究者や知人から情報をえた[212]。

したがって、コンフリクトのインパクトによる短期的な住民の変容も、そのような強烈な刺激を伴わない長期的変容も、現実の社会では日々見られるものであると確信する。

一方行政は、コンフリクトのインパクトが直接の原因となって学習し、短期的に大きく変容するのか。そのような事例がないとは（論理的に）言えないけれども、しかしそうとは解釈しにくい事例が多く観察できる一方、これに該当する事例は確認できていない。[213]

しかし、長期的に行政が変容していることは間違いない。それは制度の変遷から類推できる。例えば第 3 章で取り上げた情報公開は、確かに制度が法制化されるまで、そして法制化されてからも、その動きが急激だとは言えないだろうけれども、国、自治体とも差異

---

[211] 市民参加との関連で行政の学習を論じる田尾雅夫によれば、行政のような組織の学習とは、「だれかが得た知識が短期間のうちに組織全体のものになり、あたかも「組織が学習している」ように見える」ことである（田尾雅夫（2011）『市民参加の行政学』、法律文化社、p.99）。

[212] 筆者は 33 年間地方公務員を職業としていて、その経験も含む。

[213] 学習を重ねての変容ではなく、首長が代わるなどの政治的要因、天災・事故・職員不祥事等偶発的インパクトによる短期的な政策の方向転換はある。例えば、新技術による廃棄物固形燃料化施設建設計画への反対運動がある時、他の自治体で同形式の固形燃料化施設での爆発事故が複数回発生すると、住民の反対の動向いかんにかかわらず行政側は自発的に計画を中止することがある。

はあれ情報をオープンにする方向に変容を遂げてきていることは間違いない。

本章では、まずこの行政の長期的な変容について考察する。行政の変化は何によってもたらされるのか。

ここで着目するのが、住民・市民の変化・変容である。市民が変われば行政も変わる。

このほかにも行政が変わる要因はいくつかある。海外も含めた外部環境としての規範や常識の変化が、長期的に行政の変容に及ぼす影響は大きい。例えば先進諸国において市民の知る権利を当然視する規範的前提に立って情報公開制度が整備され、さらに市民のアクセスの利便性を高めるため積極的にインターネット等で情報を公開していく方向に制度の充実が進展すると、日本においても早晩、政府（中央・地方）は同様の方向に舵を切っていく。また、後述するように地方政府の政策相互参照は顕著で、市民に対する応答の仕方の制度も、さまざまな地方政策と同様に、他の自治体の制度を模倣することにより変容していく。

以上が、本論文のメインストーリーとして本章で考察する内容である。

この章では、加えて、行政に関し残る課題についても分析する。

前章で取り上げたケイパビリティに欠ける住民・市民のケアに伴い行政の考察が必要となる。ケアの担い手としての行政、すなわち「弱者を支え市民の福祉を向上させる役割を担う行政」を取り上げる。

ところが、第１章の事例のように、本論文でまず立ち現れた行政の姿は、住民に廃棄物処理施設の立地を押し付ける権力としての行政であった。社会の変化に伴い専門化し市民生活への作用を増殖させていく行政は、法の統制を弱め行政裁量の幅を拡大することにより機能しているという現実がある。このように統治能力が拡大していくと問題とされるのが、「市民的自由を蹂躙することが懸念される行政」である。

行政の役割に対するこのような一見対立する評価にメスを入れる。

4.2.　市民の差異がもたらす行政の差異

4.2.1.　市民の差異がもたらす行政の差異

Putnam[214]は、イタリアにおける実証的な分析を通じて、統治機構のパーフォーマンスの違いは市民文化によることを明らかにした。市民が互酬的なコミュニティを形成し、公共政策を自らの課題であると捉え、政策形成に積極的に参加していく姿勢を広く共有している、社会関係資本[215]が充実している地域（この研究では北イタリア）において、州政府

[214] Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.（河田潤一訳（2001）『哲学する民主主義: 伝統と改革の市民的構造』、NTT 出版）

[215] 原文は social capital。住民・市民が協力し合うネットワークがあって地域活動を協同で取り組む力。地縁ネットワークを指すときにも、広域的なネットワークを意味するものとしても使われる概念である。

の行政パーフォーマンスが（南イタリアに比べて）優れており、民主主義がよりうまく機能しているというのである。

このような社会関係資本が充実している地域では、なぜ行政のパーフォーマンスが高いのであろうか。Putnam は、ゲームの理論も用いながら次のように説明している。

市民同士が信頼し互酬的に地域活動・社会活動に取り組むという伝統のない地域（南イタリア）は、囚人のジレンマで説明される個人の行動様式が一般的である。他者を信頼せず、結果として得られる個人の利得は信頼して協力し合う場合に比べ小さいものとなってしまう。社会はこの状態で安定するため（ナッシュ均衡）、南イタリア社会はパレート効率的でない状態で停滞してしまっている。このとき、社会の一員である行政も、権威主義的であり、汚職も見受けられるという。

一方の北イタリアは、市民が相互に信頼して互酬的であり、様々なグループを形成しての社会的な活動が活発である。ここではお互いの協力による効率的なパーフォーマンスを維持する状態が社会の持続的な均衡点である。行政は、このような社会の一員であるから、やはり同様の行動様式を採り、ゲームの理論に即していえば他のプレイヤーである市民を信頼・尊重し、したがって民主的であるという。

行政のあり様と市民の公共的課題への向かい方には相関する関係がある。その前提に立って、市民のタイプによって異なる行政の類型を図式化する。第 3 章でコミュニティのタイプを類型化した、あの行政バージョンである。

4. 2. 2.　行政の類型

①　市民参加対応からみた行政類型

図表 4.1 は、地域開発を行政が行う場合の行政のアクションの類型を、市民に関わってまとめたものである。めいわく施設の立地を例としている。

DAD とは Decide Announce Defend の略で、行政が政策を決定、住民に告知し、その後は住民の非難・攻撃を徹底的にディフェンスする、という政策・開発等の進め方である。Kunreuther ら[216]は、米国やカナダにおいても 1970 年代には DAD が一般的であったとしている。なお、この文献によれば DAD の用語は米国でよく用いられているとのことである。

DAD 型で政策を押しつけてくる行政に対しては、第 1 章の事例からわかるように、住民はこのような態度が行政文化として浸透している行政機関の体質からくるものと理解することが多い（第 5 章参照）。この場合、行政に対する信頼感は住民に共有されず、対立の構造と社会的ジレンマ現象は、ことあるごとに繰り返されることとなる。

それでは行政履行コストが増大することから、行政側もやがて対応を変えていくことに

[216] Kunreuther, Howard, Fitzgerald, Kevin and Aarts, Thomas D. (1993). Siting Noxious Facilities: A Test of the Facility Siting Credo. *Risk Analysis*. 13(3), 301-318.), p.302

なろう。まず地元住民に喜ばれるような施設を被害[217]の代償として建設するようになる。地元還元施設などと呼ばれ、日本においては焼却施設の近傍に焼却余熱を利用した温水プールが建設されている例が多くある。次いで行政は、情報公開制度を整備したり、住民参加による政策形成に取り組むようになる[218]。やがて行政は、従来のコストによる判断を超えて、市民との協働を価値・規範として重視するようになる（次細節参照）。

図表 4.1　行政の類型とめいわく施設立地への対応―1 政策への市民参加度

行政の類型	めいわく施設立地における対応
DAD（押し付け型）	行政内部で立地場所を決定する。 公表まで情報管理して秘密裏に立案を進める。 立地地区住民に決定事項を伝達したあと、住民の意見は聞かない。 住民が裁判などの対抗手段に出ると、対決姿勢を示す。測量や工事への住民の妨害行動は権力的に排除する。 対外的には行政の判断の妥当性を主張し続ける。
↑ （補償） （市民参加制度） ↓	↑ （補償的に、地元に利便施設を提供） （住民・市民の意見聴取制度導入） （住民参加で用地選定） ↓
住民意思優先型	常日ごろから意見との市民との情報・意見交換に努め、めいわく施設建設検討時点では市民はその必要性をすでに認知している。

②　ステークホルダーの巻き込みからみた行政類型

いま述べた行政類型は、市民が政策形成に参加・関与できる程度によるタイプ分けである。この場合の市民とはステークホルダーとしての住民を含む。しかし、多様な政策を視野に入れるとステークホルダーは市民に限らない。そこで今度は、先の類型を拡張して、市民に限定せずステークホルダー全般の巻き込み度合いによる行政類型を考えてみること

[217] 住民の認識する被害であって行政側が被害を及ぼすと認定しているとは限らない。
[218] 濱真理（2012）「都市の一般廃棄物政策形成過程における市民参加」、公共政策研究、(12)155-166

にしよう。総合的廃棄物政策を例としてこの類型について考察していくと、実に重要な洞察の光が見えてくる。ひとことでいえば、行政による政策推進のあり様のまっとうさが重要である、ということが明らかになる。

まずは、ステークホルダーの巻き込みの度合いよる行政の類型と廃棄物対策における政策の差異について示した図表 4.2 をご覧いただきたい。

図表 4.2　行政の類型とめいわく施設立地への対応―2ステークホルダーの巻き込み度；廃棄物政策の例

行政の類型	ステークホルダーの巻き込み
行政主体による事業推進	廃棄物処理を行政が一手に実施する。
行政外の参加も求める事業推進	市民に資源の分別を求め、分別収集に取り組む。
ステークホルダーの巻き込みによる政策目的達成	ごみのリユースを市民に求める。 ごみのリデュースを市民に求める。 製品を製造や販売する事業者に対し、ごみとなった段階における適正処理困難・有害物質発生製品のデザインや素材変更、ごみになりにくい製品づくり、リサイクルしやすい製品づくりなど、ごみになる前の上流対策を働きかける。

植田和弘[219]は、前世紀末の廃棄物処理の状況を分析し、廃棄物問題の原因は「分断型社会」にあることを明らかにした。

廃棄物は、製品が生産され、販売され、消費者がそれを購入して使用した後の段階で廃棄物となる。植田が分析した当時までの一般廃棄物（ごみ）政策の主流は、家庭を中心に排出されたごみを、市町村政府担当部局（以下、ここでは「市町村」という）が収集し、焼却施設で焼却して、燃え残った灰を埋立処分場で処分する、というものであった。戦後しばらく、ごみといえばほとんど生ごみであった。やがてプラスチック、ベッド・家具から家電製品に至るまで種々の大型消費財、水銀を含む（当時）乾電池、紙おむつ等々様々な製品（適正処理困難物と呼ばれた）が製造、販売され、市町村はその収集と安全な処理に頭を悩ませることになった。また、高度成長期、バブル景気の期間など、ごみが急増する時期があって、これも市町村のごみ処理体制を窮地に陥れた。市町村は、ごみ質の多様化に対応すべく、焼却炉に炉よりも大きな公害防止装置を取り付け、汚染物質が漏れ出な

219 植田和弘（1992）『廃棄物とリサイクルの経済学　大量廃棄社会は変えられるか』、有斐閣

いよう埋立地底部をビニールシートで覆ったりコンクリートで固めた。ごみ増量に対処するため焼却施設を次々と建て、谷や海をごみで埋めていった。

第1章の事例のようなごみ処理施設立地反対運動が起こった根本的原因もここにあった。

ごみ問題のステークホルダーは行政のみではなく、製造、販売事業者と、消費者である市民も、それぞれ重要なアクターであるのに、これらのステークホルダーが分断され、ひとり市町村がごみの処理に汲々としている、こう植田は分析した。そしてこのような社会を「分断型社会」と呼んだのである。

やがて日本では、ごみを焼やしたり埋めたりして処理するだけでは立ちいかなくなって、ごみをリサイクルするという方向を選ぶようになった。分別収集には市民によるごみ分別排出が必要である。そこで市町村は、市民をステークホルダーとして認識して市民に働きかけるようになった[220]。

さらに、市町村の処理システムに流れ込んでくるごみを元から断たないと根本的解決につながらないことから、リユース、リデュースにも取り組むようになった。リデュースやリユースは、市民の購買行動の変更と、事業者によるもののつくり方・売り方の変更が、主軸となる。適正処理困難物の対策も、やはり事業者の主体的な取り組み（製品仕様の変更）が求められる。ここに至って事業者がステークホルダーとして大きくクローズアップされることとなった。市町村同士共同して事業者に対処を申し入れ、国に対しても規制を要請した。

このように市町村が獅子奮迅し、国も腰を上げた。1990年代から2000年にかけて、事業者にまで規制の網を広げるいくつかの廃棄物対策関係法令が整備され、それまでの焼却・埋立中心の廃棄物政策から減量リサイクルを主軸とした国家政策に転換が図られた。

これらにより「分断型社会」は改善の方向に向かい今日に至っている。

ここで一般化すると、行政のあり様は、政策単独企画施行型と市民参加型がある。そして序章でも触れたように後者が評価される。

では行政は市民の意見を尊重しつつことを運べばそれで事足りるのだろうか。そうとも言えないことを今の廃棄物政策の例は示している。政策対象事象はステークホルダーすべてがかかわって生じている。したがって、そのような事象に対処するためには、政策立案・履行にあたりそれらのステークホルダーが各々情報を共有し意思形成に参加して取り組む方が効果的である。

そして、そうみなせる政策分野例は廃棄物対策以外にも多々あるだろう[221]。

いまの廃棄物政策の例を一般化すれば、行政は、独断専行ではいけないけれども、市民や国民の意見に広く窓口を開いてその場の雰囲気で形成された合意に基づいて政策を進めているだけでは不足である。行政には、社会全体を視野に入れて社会的問題の原因や対策

---

[220] 濱、前掲論文

[221] 第3章のHayekの主張参照。

を的確に分析し、関係する潜在ステークホルダーをも巻き込み協働して解決のための政策を推進するという積極性も、また求められるのである。これこそ Putnam いうところのパーフォーマンスの高い行政である。「受け身の市民参加」のレベルの次にある、市民等各ステークホルダーとの協働を目指す行政の姿がここにある。

③　市民・住民の類型と行政の類型との関係

図表 4.3　市民類型と行政類型

	意志決定・ 行動できない市民	意志決定できる市民	行動する市民
押し付け型行政	A		
住民意思優先型行政		B	
協働型行政			C

第 3 章で、市民・住民コミュニティを、「機能しないコミュニティ」「意志決定できるコミュニティ」「共同行動するコミュニティ」の 3 つのパターンに分けた。ここではさらに一般化して、「意志決定・行動できない市民」「意志決定できる市民」「行動する市民」と表現する。

一方、行政は、「押し付け型行政」「住民意思優先型行政」「協働型行政」の 3 つの類型に分類しよう。

これをマトリックスにしたのが図表 4.3 である。

この図表を見ると、3 つの市民のタイプと 3 つの行政のタイプがあるから、市民の特質と国の行政機関の特質との組み合わせは 9 つになる。しかし、直感的に、市民が「意志決定・行動できない市民」である時、行政は積極的に市民に協働を呼びかけることはなく、

行政が政策を決める「押し付け型行政」でありそうである（A の組み合わせ）。同様に、B の組み合わせ、C の組み合わせが、それぞれもっともらしく感じられるだろう。

このような相関関係はなぜ生じるのだろうか。節を改めて分析を試みる。

4.3. 市民との関係がもたらす行政の変容

4.3.1. コンフリクト費用と取引費用

これからの分析には費用の概念が重要になる。行政がコストを減らす方向に変容していく、と推定するからである。そのためここで、コンフリクト費用と取引費用というふたつの考え方について簡単に整理しておく。

コンフリクトが生じると、当事者にそれに対応する費用負担が生じる。このコンフリクト費用（the cost of conflict）[222]は、裁判費用や時によっては武力行使にかかる費用などの直接費用のほか、市民生活や市場経済への負荷と機会費用、文化とその交流に及ぼす影響、自然環境への負荷など広範囲なコスト（そして時にはベネフィット）を含む。

一方、取引費用は、経済学では教科書にも登場する一般的な概念で、ステークホルダー間の意見交換、交渉、紛争処理などの費用を指す[223]。これが大きくなると、理論的に最も効率的なはずの財・サービスの交換条件が実は非効率なものとなってしまう。コンフリクト費用は取引費用の一部とみなしうる。

しかし、行政の取引費用は、コンフリクト費用など望まれない費用だけではない。日常的に市民の意識や意見を重視し、政策形成への市民参画を図るために投下する行政コストは、廃棄物処理施設の建設など特定政策の直接経費との比較においては取引費用である。このような取引費用は、コンフリクト費用と背反する関係にある。前節で区分した「住民意思優先型行政」や「協働型行政」は、このような市民参加・参画のための取引費用の負担を惜しまない行政である。

取引費用は、ステークホルダーたる市民と行政の関係のあり様によって左右される。したがって市民文化の影響を受ける。

4.3.2. 官僚制の合理性

行政はできるだけ低いコストによって政策を実現しようとする。これがここでの前提で

---

[222] Cranna, Michael ed., Eavis, Paul Project Director (1994). *The True Cost of Conflict*. London: Earthscan Publications. は、本文ような間接的な費用も含めて国内外の内紛や抗争（戦争を含む）のコンフリクト費用をいくつかの具体的事例において試算した最初期の研究である。

[223] 企業や経営の取引費用にかかわって
Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, New Series. 4(16), 386-405.
浅沼萬理著・菊谷達也編（1997）『日本の企業組織　革新的適応のメカニズム　長期取引関係の構造と機能』、東洋経済新報社

ある。短期的には政治の介入からこの方針はゆがめられることもある。また、腐敗政治が横行すると、公益よりも政治家や行政担当者の私益が優先されることになり、この場合もこの原則は当てはまらない。したがって、行政の低コスト志向は長期的一般的傾向であるともいえる。また、コスト重視の考え方は、そもそも財政制約に由来する必然的な判断であり、したがって民主主義の政体に固有のものでもない。封建君主といえども、例えば戦争を起こそうとするとその戦費調達が大きな課題であって、英国の国王などそのためにいやいやながら議会を招集した。日露戦争の勝利に浮かれる国民を横目に明治政府は軍備費用を含む財政管理に汲々とした。

4.3.3.　行政の合理性への批判

ただし、このようないわばMax Weber的な官僚制合理性の評価については批判もある。

Merton[224]は、官僚制の弊害を、「手段的価値が終極的価値になってくる」「融通のきかない杓子定規」「形式主義」「儀礼主義」[225]などと形容して、官僚制の「逆機能」と呼んだ。

Wildavsky[226]は、当時のアメリカの国家予算の編成過程を実証的に分析して、行政担当者が個々の専門特化された担当事業について限定的視野に立って議会（の事業別委員会）とやりとりして予算を編成していく実態を明らかにした。結果として、次年度予算額は前年度の各事業の予算額が漸変して決まっていく（incrementalism）という。すなわち、行政は多様な政策課題を総合的に判断・比較して優先順位を評価したうえで予算配分すべき事業や計上予算額を決定するのではない。そこに新たな市民ニーズに柔軟に対応していく姿勢が欠落した硬直的な予算編成・予算執行の姿を見て取ることも可能だ[227]。

Buchanan は、便益と負担を伴う公共政策につき、利害が関係する住民が住民投票で直接共同選択すべきであると主張した。彼は、官僚制や代議制民主主義の議会において、多元的価値が競い合って政策や予算が決定するといっても、つまるところ特定の私益同士の選択になるとみなした。そこでこの過程にあって主要な機能を担う官僚制に不信感を抱いていた。Musgrave の反論と共にさらに後述する。[228]

---

[224] Merton, Robert K. (1957). *Social Theory and Social Structure* , Revised and Enlarged Edition. New York: The Free Press.（森東吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎訳（1961）『社会理論と社会構造』、みすず書房）

[225] *ibid*, 訳 p.183

[226] Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process.* Boston: Little Brown.（小島昭訳（1972）『予算編成の政治学』、勁草書房）

[227] ただし、Wildavsky や彼に先行する Lindblom（Lindblom, Charles E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review,* 19(2), 79-88.）は、全体を見渡して社会ニーズを評価し科学的に費用便益分析を行って予算を編成したり政策選択を行うことは限られた行政資源・個人能力と社会に渦巻く多様な価値という環境のもと事実上困難であるとして、多元主義的に個別利害が競い合って予算が編成され政策が形成されていく過程に好意的である。

[228] Buchanan, James M, Musgrave, Richard A. (1999). *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State.* Cambridge, Mass.: The MIT Press.（関山登・横山彰監訳（2003）『財政学と公共選択 国家の役割をめぐる大激論』、勁草書房）

Buchanan, James M., Tullock, Gordon (1962). *The Calculus of Logical Foundations of Constitutional*

4.3.4.　市民への応答としての行政の変容

以上、Merton ら多くの論者が指摘する官僚制の弊害は、確かに認められるところであろう。しかし、そのような官僚制の弊害の状況下においても、その他の要素なかりせば、官僚はよりコストが低いと認識する政策案を描くであろう。ときに客観的に他者の目から見ると無駄遣いに見えても、官僚が考える選択肢の範囲にあってはあえてコストの高い政策案を選ぶことはないはずである。コスト評価の判断において行政環境の変化を認知・判断するタイムラグがあるとしても、長期的トレンドとしては、コストを下げると官僚が評価する方向に政策の舵が切られていくとみなすことが合理的である。

押し付け型行政（DAD）に市民が従っているとき、行政はあえて市民の意見を聞くコストをかけることは少ないだろう。しかし、市民が政策に対して反対の声をあげ頻繁に運動を展開するようになり、コンフリクト費用が高くなってくると、行政はコンフリクト費用と市民参加費用を比較衡量するようになる。

図表 4.3 の市民と行政パターンの組み合わせにおいて A、B、C がそれぞれもっともらしく感じられるその理由は、これらの組み合わせが、政策パーフォーマンスが高く行政コストが低い組み合わせとして解釈できるからである。

しかし、行政のあり方は、直接政策コストが低ければそれでよし、と言えるものではない。また、行政組織や職員が、コストのみを指標として、思考し行動しているわけでもない。4.2.の節において示したように、市民協働の経験を重ねた行政は、市民をより重視する価値・規範を自ずと定着させる[229]。さらに、図 4.2 から明らかなように、市民協働により政策パーフォーマンスが高まるという例は少なくないはずである。

政策推進は、行政組織と職員のアイデンティティである。市民協働による政策推進の優位性の認識が定着すると、市民協働が必然となり、当たり前となる。いま述べた価値・規範や発想枠として、さらには空気のような慣行として、行政組織内に共有される[230]。

4.4.　行政を変容させるその他の環境

行政の制度や法律・条例は、いま取り上げたような政府（国・地方）に国民・市民が及ぼす作用への応答によってのみ形作られるのではない。より一般的な社会の常識、規範、価値観の変化に伴い、行政と制度はやはり変容していく。

政治や行政は、政策イッシューが社会問題化した時には、機敏に反応する。大災害を経験すると、これからの予防のため新たな防災計画が策定され、必要な設備投資がなされる。

Democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press. ((1999). Indianapolis: Liberty Fund.)

[229] 4.6.6.参照。

[230] この「慣行」と「発想枠」の行政組織での定着のメカニズムについては、行政の政治的「発想枠」との関連で、第 5 章 5.2.1.においてさらに考察する。

学校でいじめが大きな事件に発展すると、いじめ防止対策推進法が制定されるに至る。廃棄物の増量が社会イッシュー化すれば、大きな政策アジェンダとなり、いくつものリサイクル法に帰結して、行政は積極的に廃棄物の減量やリサイクルに取り組む。かつて公害問題も同様であった。

とはいえ、いじめは自殺という悲惨な事件が起こる前から教育現場で問題となっていたし、廃棄物は各種リサイクル法が法制化されるずっと以前から増え続けていた。公害問題もしかりで、例えば水俣病の確認から国が対策を講じるまでの期間があまりに長きに失したという評価に見られるとおりである。したがって、社会問題に即しての行政の変容も、具体的な事件に対しては速やかに反応することもあるものの、政策ニーズへの対応としては実は速やかとは言い難い。とりわけ市民間・国民間に意見の対立があってやがてそれが収斂し社会の常識として定着していくたぐいの政策ニーズについては、行政の応答には時間を要する。

長期的な行政の変容に作用する要因は、行政を取り巻く外部環境としてのこのよう社会常識の変化や、社会規範・価値観の変容である。これは早晩法制度・行政制度として反映・定着する。社会規範が影響する例として、先述の市民参加制度がある。国内外の社会規範・価値観の動向が市民参加に価値を置く方向に変化していくと、これに影響されてやがて行政制度も変わっていく[231]。

ただし、このような社会規範・価値観の変容に基づく制度の変更は、内的要因すなわち職員の規範意識・考え方の変化に裏打ちされていなければ、しばしば実を伴わないものとなってしまう[232]。例えば、利用されない、かたちだけの市民参加制度がつくられる。

なお、一般に、地方自治体の制度変更は国に先行することが多い。公害に対する規制、廃棄物に関係する政策、情報公開制度など、その例は枚挙にいとまがない。このように自治体が制度を変更し続ける要因として、地方政府間の政策の相互参照が挙げられる[233]。地方政府（とりわけ都道府県、政令市ほか大都市）は、緊密に政策に関する情報交換を行っている。そして、新しい政策を特定の自治体が導入しその成果が明らかになったとき、あるいは成果は未だ現れていなくてもそのような新規政策が他の自治体にも共有されている緊急の課題（法律による新たな要請も含む）の問題解決に有効であると判断されるとき、その政策はこぞって他の自治体にも導入されるようになる。

以上をまとめると次のように言える。社会の常識、規範、価値観が変化すると、行政は変容していく。そもそも、社会が変われば、行政はそれに適合する方向に変化せざるをえない。インパクトのある事件が起こったときには、多く政治の作用も伴って、変化の動き

---

231 真淵（真淵勝（2006）「官僚制の変容―萎縮する官僚」（村松岐夫・久米郁男『日本政治　変動の 30 年』東洋経済新報社、pp.137-158））によれば、国の官僚の意識は市民参加をポジティブに評価する方向に大きく変容してきた。

232 第 5 章 5.2.1.参照。

233 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態：政策イノベーションと波及』、慶應義塾大学出版会

は突然加速する。ただし、熱しやすいものは冷めやすく、このような短期の変化が職員の意識の変容をもたらすとは限らない。

4.5.　ここまでの小括

これまでの分析から、行政も変容していく、と結論できる。

この行政の変容のうち、ここでの合意形成に関係する考察にとって重要なものは、まず、市民のあり様に影響されての変容である。市民が行政の作用に盲従することをやめ、政策課題に対して意見を述べ、行政の言動を評価し、是正を求め、場合によっては実力を行使して反対するようになると、そのような市民のあり様に応答する方向に行政は変容していく。これは、行政コストの低い政策と行政姿勢を選び採るという、官僚制の合理性に基づく。やがて行政は、コスト意識を超えて市民協働に価値を置くようになる。

合意形成問題にかかわってもう一つ注目してよい行政の変容は、社会の常識、規範、価値観に合わせての変化である。これまでに評価したように、このタイプの変容はゆるやかに進展し、やがてその行政組織の「発想枠」（way of thinking）（第 5 章 5.2.1）として定着する。すなわち、かたちだけの制度変更にとどまらない、組織・公務員の常識、規範、価値観の変容を伴うものとなる。

では、何がこのような社会の常識、規範、価値観の変容をもたらすのか。その大きな作用因は、市民文化だろう。そうだとすれば、結局のところ、市民の変容・成熟が、行政のあり様を決めていく、ということになる。

さて、この章の残りの部分は、行政にかかわるいくつかの課題を取り上げる。

まず、権力としての行政について考える。いま、行政が変容していく長期的傾向について述べた。市民が公共的分野において発言・行動する方向に力量をアップしていくとき、行政はそのような市民に応答する方向に変わっていく。とすれば、強圧性は減衰していき、それゆえ行政権力の考察・研究は過去のものとなってその意義が低下していくのではないか。そうとはみなしえないのである。行政の権力は悪意を持って行使され市民を押さえつける機能が本質なのではない。結果としてそうなることが多かったかもしれないし、濫用の恐れは重要な課題でもある。ただ、問題はそのような場合を超えて存在する。すなわち、善意を持って個々の公務員が行動しても、本来国家や統治機構としての地方公共団体が持つ権力性ゆえに、市民の自由は制限されるのである。とりわけ、複雑化した社会における多様な政策需要が行政を取り巻いている現在においては、あからさまな権力行使以外の部分においても、行政裁量による権力的作用が問題となる。それゆえ行政裁量の統制が今日的課題なのである。

一方の行政にかかわる課題は、前章で述べたケイパビリティに欠ける住民・市民に対するケアに象徴される、行政に求められる市民の生活と権利の保障、福祉の役割である。

以上のような、行政統制の必要性と、積極行政の期待にかかわって、以下に考察する。最後には、行政の裁量統制の新たなかたちとしての第三者の機能を考える。

4.6. 権力としての行政の統制

4.6.1. 公務員の裁量は統制されるべきである

従来の行政法の学説において通説であった、行政行為を（自由）裁量行為と羈束行為に二分する方法は、行政判断が複雑化する現実の中で、有効な区分とみなされなくなってきた。現代社会は技術や経済取引など様々な面で専門化、高度化、多様化が進んできている。このため、法律の中で処分の判断基準を詳細に規定することが困難となり、行政現場の裁量に委ねる部分が大きくなっている。これに伴い、国民の権利や自由が損なわれる蓋然性が高まる状況にあって、どのようにして行政行為をコントロールするかは行政法学の大きな課題のひとつとされている。[234]

このような現状において、宮田三郎[235]は美濃部達吉を評価して次のように述べている。美濃部達吉の自由裁量に関する第一原則は、「人民の権利を侵し、これに負担を命じ、又はその自由を制限する処分は、如何なる場合でも自由裁量の行為ではあり得ない」というものである。現在は、判例、学説とも、行政裁量を認めたうえで、対症療法的な裁量コントロールの問題として取り扱ったり（判例）、行政裁量の構造とそのコントロールについて論じる傾向にある。しかし学説は、美濃部理論の「背後にある自由主義的な精神を学び、現行憲法の視点に立って、美濃部理論を現代的に再構築すべき課題に直面している」。

一方、山村恒年は、行政組織が「特定の個別法や組織の下位目的に対する一体化行動をする傾向が強い」とし、「憲法上の目的や価値を無視しても、自己の所属する組織の下位目的を優先する」と批判する[236]。行政にアカウンタビリティが求められていることを指摘し、この説明責任の法理につき、1法の支配の発展説、2国民主権、民主主義原理に基づく説、3信託理論に基づく説、4市民参加原則と並ぶ行政法の一般原理説を紹介している[237]。

深澤龍一郎[238]は、オックスフォード大学教授 Denis James Galligan が *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion* で展開した行政裁量論を「イギリスにおける裁量「学説」と呼ぶに相応しい（比較的最近ではおそらく唯一の）ものであるように思われる」[239]と評価する。そしてこれを子細に参照し、行政や司法の裁量のコントロールの

---

234 原島良成・筑紫圭一（2011）『行政裁量論』、放送大学教育振興会
235 宮田三郎（2012）『行政裁量とその統制密度（増補版）』、信山社、p.327
236 山村恒年（2011）「行政過程の裁量規範と構造転換」（水野武夫先生古稀記念論文集刊行委員会『行政と国民の権利』、法律文化社 pp.130-149）、p.138
237 山村恒年（2006）『行政法と合理的行政過程論－行政裁量論の代替規範論』、大学図書
238 深澤龍一郎（2013）『裁量統制の法理と展開－イギリスの裁量統制論－』、信山社
239 同書、p.6

論点を明らかにしている。[240]

※　Galligan の行政裁量論については（深澤の分析とは自由に、Galligan の原典にあたり、）節を改めて検討する。

以上の諸論考から明らかなように、公務員の裁量は程度の差こそあれコントロールされるべきである、とする考え方は一般的である、とみなしうる。

4.6.2.　公務員の裁量を統制するもの―コミュニティの価値観

では、公務員の裁量は何によってコントロールされるのだろうか。

Herbert A. Simon は、行政の意思形成過程を詳しく分析している[241]。彼によれば、行政の意思決定には、価値判断を含むものと事実の諸要素に基づき決定が下されるもの（非裁量的決定）とがある。前者について彼は次のように述べる。

> 行政機関は、多くの価値判断をしなければならない。しかしこれにあたり、法が明示していること以外は自由に裁量して決めうるというのではなく、行政機関はコミュニティの価値に基づいて判断をしなければならない。また同様の趣旨から次の点も指摘できる。すなわち、価値判断をする役割が行政側（公務員）に委任される場合が、とりわけ対立する争点が含まれていないような問題に関してはしばしばあるだろう。しかし、このようなケースにおいても、関係者が同意しない場合には、行政（公務員）の側に完全な応答・説明の責任が課せられていなければならない。[242]

以上すなわち、Simon は、公務員の裁量はコミュニティの価値観に基づいてなされるべきである、としている。

この見解は、第 2 章での考察に即して敷衍するならば、公務員や行政組織の内面・内部に、Smith のいう「同感」能力を有する「公平な観察者」を形成することを求めるものといえる。

4.6.3.　公務員の裁量を統制するもの―法の支配

憲法学者の阪本昌成は、「法の支配」を思想の系譜から吟味している[243]。

阪本は、近代立憲主義は、民主主義が「多数の専制」に陥らないような国制上の仕掛けを持っている、とする。その仕掛けの中でも「法の支配」が要（かなめ）とされる。阪本によれは、国家は行為主体間の情報授受を自由なさしめることをその任務としており、「法

---

[240] なお、Galligan には、のちに論ずるように、行政の裁量の幅を認める福祉国家志向の側面がある。

[241] Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Fourth Edition. New York: The Free Press.

[242] *ibid*, p.66；引用者訳

[243] 阪本昌成（2006）『法の支配　オーストリア学派の自由論と国家論』、勁草書房

の支配」がこの自由保障にとっての重要な準拠枠である。ここで「法の支配」は実定法（憲法を含む）の外部にあり、「Rule of Law の Law は憲法典の諸規定の寄せ集めではない」[244]。この阪本の考え方を敷衍すれば、国家の統治機構において行政権を有する組織に属する公務員の裁量も、「法の支配」に服することになろう。

阪本は、近代立憲主義に基づく国制の特徴のひとつとして、「官僚団の権限と裁量を最小化せんとする国家である」[245]点を挙げている。そして、英米の議論として「法の支配」の機能のひとつに「公務員を含む人々の行為をコントロールすること」[246]が挙げられていることを紹介している。

コミュニティの価値が公務員の裁量の範囲を規定するとした先の Simon をはじめ、多くの論者は市民の意思に公務員が従うべきだと主張する。その根拠は市民の意思が「法の支配」の Law を構成しているからであると解釈できる。

4.6.4.　実用的メリットがもたらす行政裁量統制効果

以上のような市民の権利から行政裁量の制限の根拠を説明する規範的視点とは異なったアプローチを採る研究もある。この研究は、廃棄物処理施設立地のようなコンフリクトを伴いやすい政策の形成過程の事実分析に焦点を当て、行政による権力的行動（の効果）に否定的な結論を導く。

藤井聡は、第 1 章で紹介したいくつかの事例に見られるような、社会的ジレンマ事象を伴いやすい政策を行政が住民に提案するとき、「住民参加や公平性の理論や自由侵害感の緩和といった諸対策は、公正感、とりわけ、手続き的公正感と行政に対する信頼が一定水準確保されている場合においてのみ有効となり得る」[247]、と述べている。逆に言えば、行政が一方的に政策を決定してステークホルダーたる住民に押し付ける行為は、住民の抱く「手続き的公正感と行政に対する信頼」を失わしめ、社会的ジレンマ状況を引き起す、ということになる。

これは、この章前述の行政コスト論につながる。住民が市民的力量を身に着けて発言・行動する場合には、住民に行政不信を募らせるような押し付け型権力行政姿勢は、たとえ補償を伴うアメとムチの対応を採るとしても、コンフリクト費用がかさんでしまうので、住民の意向を反映する行政姿勢を示す方が合理的である、と説くのである。

4.6.5.　市民の政策評価能力の確保―財政学の知見

経済学の一分野である財政学は、予算を、被治者が財政をコントロールする手続きとし

---

[244] 同書、p.193
[245] 同書、p.16
[246] 同書、p.191
[247] 藤井聡（2003）『社会的ジレンマの処方箋　都市・交通・環境問題のための心理学』、ナカニシヤ出版、p.253

て位置づける[248]。国民が主権者である国家においては、納税者の意思が予算に反映されなければならない。一方、現在の行政は極めて多岐にわたって公益に資する事業を執行しており、予算の編成も専門的な知識に裏付けされたものである必要がある。「予算過程におけるコーディネーターの専門性が高く、納税者が相互の理解をもってさまざまなレベルの意思決定過程に参加しつつ、個人の自己実現をはかりうる制度の確立」が、予算に関して求められる、とされる[249]。

現代の財政学の理論・思想の確立に大きな貢献をした Musgrave は、予算決定の中核に政治過程があるとして、その著書である財政学の教科書の中で、直接民主主義、投票、代議制民主主義、政党・利益集団や階級、官僚制などについて子細に論じている[250]。Musgrave は、官僚による予算編成を前提としたうえで、すなわち、公務員に一定の信頼を置きその専門性に期待したうえで、主として間接民主主義における予算手続きの政治過程を通じて公務員の裁量のチェックが為されればよいと考えた。

これに対して、公共選択論と呼ばれるある種の直接民主主義的公共意思決定を主張したのが、この章で取り上げた Buchanan である。彼の考え方のベースには、先述のように、理論分析を通じて抱くに至った政治や官僚のシステムへの不信がある。彼は、多数決代議制国家・統治体による効率的資源配分能力やコスト管理・削減能力への強い疑念を抱いていた。そこで、自らに便益と負担が及ぶ公共政策につき、官僚機構と一体となった代議制間接民主主義のシステムによらず、投票などにより住民が直接共同選択すべきであると主張した。[251]

以上のように、財政学は、国家や地方政府の支出や徴税に関して、予算というシステムを通じて、国家や官僚の行為を民主的に統制することを重視している。

ところで、財政学は、予算過程に参加する市民が予算内容について具体的に議論できるための配慮やツールについても意を用いている。予算を運営するにあたっては原則がある。その中には、明瞭制の原則、公開性の原則など、議会や市民による予算過程の統制を確保・保証するためのものがいくつかある[252]。また、予算に盛り込む個々の事業や事項の選択や評価に当たっても、客観的な議論・判断を可能とするようなツールが検討されてきた。例えば、具体的な事業の評価につき、その費用と得られる公益について数値化して示して考量できるようにする費用便益分析がそれにあたる[253]。

---

[248] 神野直彦（2007）『財政学』改訂版、岩波書店、p.75

[249] 池上惇（1990）『財政学－現代財政システムの総合的解明－』、岩波書店、p.97

[250] Musgrave, Richard A., Musgrave, Peggy B. (1989). *Public finance in Theory and Practice*, Fifth Edition. New York: McGraw-Hill Book Company.　（原著第３版（1980）の翻訳として、木下和夫監修、大阪大学財政研究会訳（Ⅰ・Ⅱ1983、Ⅲ1984）『財政学－理論・制度・政治』、有斐閣）

[251] Buchannan & Tallock, *op. cit.*
Buchanan & Musgrave, *op. cit.*

[252] 神野、前掲書

[253] Musgrave, 1989, *op. cit.*
池上、前掲書

単に公務員の裁量を直接統制するだけでなく、公共政策について市民が議論し判断すること、できることが大衆民主主義の現代において重要な要請であるという認識、すなわち市民の側の政策評価の能力を高めることへの志向が、財政学にはあると考えられる。

この市民の評価能力の向上は、結果として行政の恣意的な裁量の統制にもつながるのである。

4.6.6.　公務員の裁量を統制する規範・倫理

ここまで明らかにしたように、公務員の自由裁量をコントロールすべき論拠を示す先行研究は、規範論に根拠を求めるもの（「公務員は勝手に決めるべきではない」）と、行政処分の実質的な効果面から公務員の自由裁量が制限されることを有効とする実践論を根拠とするもの（「公務員が勝手に決めても結局抵抗に遭ってうまく事が運ばない、かえってコストがかかる」：コスト論）、さらには、市民の公共的課題に向かう力量を引き上げて行政裁量の弊害を軽減させようという見解に大別できる。

ここでいくつかの研究に分かれている一つ目の規範論についてまとめてさらに考察したい。

ここまでに確認した先行研究のうち、思想の系譜から説き起こす研究は、規範論である。憲法論から行政法を論じるやり方も、憲法を裏打ちする立憲民主主義の規範が重要な位置づけを持っているという意味で、規範性の強い議論と言えよう。

一方、これまでに見てきたコスト論は、規範を論じない。これを行政統制論の視点から評価すると、いわば政策達成効果というインセンティブを公務員の眼前にぶら下げて、行政裁量を統制することを意味する。すでに考察したようにこれは一定の効果をもたらす。コストの低い手段を選ぶことは組織にとっても個人にとっても合理的であって、環境が整えば市民とのコンフリクトを避け民主的に事を運ぶ方向に行動が誘導されることになる。

行政活動の現場では、コスト論の観点から、すなわち、市民とのトラブルを避けて公務員の仕事がスムースに進むように、市民参加の制度が活用されることも多いと考えられる。しかしこの場合、形式的な市民参加制度の運用に陥り、市民の権利の保障が形骸化する恐れがある。

このような弊害を避けるためには、公務員のマインドを変えることによってビヘイビアをコントロールするという規範的アプローチも重要である。コスト論のみでは、社会的ジレンマの状況下において、未だ住民が政治的に弱い立場にある（＝コンフリクトコストがゼロないし低廉）と見て取ると住民の主張を無視して政策を強行しようとする公務員の行為を、統制しえない。

公務員自身が抱く職業倫理観の形成にあたって、市民の意識や行動は大きな要素である。先述のごとく、市民の意識と行動、行政に向けたアクションのあり様や行政行為に対するレスポンスの変化が、公務員の行動を変える。時にコストメリットのみを動機として行政

の外面行動が変化したとしても、変容を遂げた市民との持続的な接触は、やがて公務員の規範観念や倫理観、さらに行政組織の共通規範[254]を変容させていく。例えば、ある社会における市民の行政への接し方が、それまで私益追求中心であったものから公益重視に変化していくと、その社会に属する公務員の応答が、そしてやがては公務員としての職業倫理観も、変容すると想定される[255]。

また、行政内部の意識改革の取り組みも求められる。公務員倫理を高める研修、市民・住民との協働の経験（On the Job Training）が例となる。法律、制度化・規程化により外から枠をはめ、公務員の常識や行政組織の共有規範の変革を図ることも求められる。例えば、適切な情報公開・行政手続制度は、公務員の市民重視感覚の醸成につながろう。そしてそのような制度は、行政を取り巻く社会常識、規範、価値観の変化がもたらすものであろう[256]。

4.7.　行政は統制すればよしとする見解への疑義

この節は、「権力としての行政」の考察と、「弱者を支える行政」の考察のブリッジとなる。まず、Hayek に沿って、行政の活動をできるだけ小さく抑えることを志向する見解を確認する。次いで、Galligan の行政裁量論により、行政を統制しながらも弱者を支える福祉国家的役割を期待する論考を詳細に検討する。

4.7.1.　Hayek の福祉国家批判

第 2 章 2.2.3.で紹介したように、Hayek は、市民生活にかかる様々な決定が国家として官僚により集権的になされるとき、個人の自由は圧殺されていく、と主張し[257]、次のように福祉国家論を批判した。

> 政府が、社会保険および教育のような分野においてなんらかの役割を演じてはならぬとか、あるいは主導権をとってはいけないとか、あるいは一時的にある実験的開発を補助すべきでないとする理由は存在しない。ここでのわれわれの問題は、政府活動目的よりもむしろその方法にあるのである。福祉国家それ自体に対する反対がすべていかに不合理であるかを示すために、政府活動のこれらの控えめで悪意のない目的をひき合いに出すことがよくあるけれども、しかし、政府は一切そのような問題にかかわるべきでは

---

[254] 第 5 章 5.2.1.で詳述。

[255] こう考えると、市民の政策形成への関与、政治への関心は、いかにしたら高くなるのか、という課題が見えてくる。

[256] 4.4.の細節参照。

[257] Hayek, Friedrich August von (1944). *The Road to Serfdom*. London: Routledge Press.（西山千秋訳（1992）『従属への道』、春秋社）

ないとする硬直的な立場―弁護の余地はあるが、自由とはほとんど関係のない立場―がひとたび放棄されるとした場合に、自由の擁護者が共通して気がつくのは、福祉国家の領域が等しく正当で反対しえないものとして主張される以上のことを含んでしまうことである。[258]

以上は抑制された表現であるものの、Hayek が同著書で論じる「社会保障」「住宅と都市計画」「農業と天然資源」「教育と研究」などの各論をみると、鮮明に一般的な福祉国家論に反対する論陣を張っている。例えば社会保障の章では、次のように主張する。[259]

（ベヴァリッジ報告の福祉国家政策が）欠乏、疾病、無知、不潔、怠惰の征服をほんのわずか早めることができたかもしれないが、インフレーション、能力を麻痺させる課税、強制力をもつ労働組合、ますます増大する政府支配の教育、そして、広大な恣意的権力をもつ社会事業官僚制から、主なる危険がおそってくるとき、将来、それとの闘いにおいてさえ、われわれは事態を一層悪化させるかもしれない―これらの危険から個人は自力で逃げることができないし、過度に膨張した政府機関の勢いは、その危険をゆるめるよりもむしろ強める傾向にあるのである。[260]

4.7.2. Galligan の論考

この Hayek と異なる国家観に立つのが、行政裁量を研究した Galligan である。行政裁量統制の必要性を説きつつも、福祉国家の要請を認識している。ここで彼の行政裁量統制論を詳しく検討することにより、「弱者を支える行政」について考察する次節のイントロダクションともしたい。

① Galligan の行政裁量統制論

Galligan は、市民の意思が公務員の裁量を統制するという観点に立って、行政裁量について丁寧に検討している。

彼も、先に取り上げた Simon 同様、「権力を委任された公務員はその行為につきコミュニティへの説明責任を負う」[261]と述べている。

Galligan は、「政治倫理の最も基本的な要求とは、公務員は、裁量権限を行使するとき

---

[258] Hayek, Friedrich August von (1960). Freedom in the Welfare State, (*The Constitution of Liberty* Part Ⅲ. London: Routledge & Kegan Paul.)（気賀健三・古賀勝次郎訳（1987）『福祉国家における自由　自由の条件Ⅲ』春秋社）, 訳 pp.9-10

[259] ただし Hayek が否定的な行政介入・行政裁量は専ら国家によるそれであり、Hayek の地方自治論は研究を要する。

[260] 同訳、pp.72-73

[261] Galligan, D. J. (1986). *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion.* Oxford: Clarendon Press., p.4

は、合理性、合目的性、道徳性の規範に従うべきであることである」[262]とする。この 3 つの規範（合理性、合目的性、道徳性）は、「むら気、気まぐれ、場当たり的、儀礼的な意思決定を抑制し」、「意思決定の一般基準をつくるよう促し、公正な手続きの必要性を増大させ、意思決定の過程を行政外の人々がチェックする方向に拡大する」[263]。道徳性については、「個人の権利と利益が理解と尊敬を持って［公務員によって］扱わることが最も基本的な道徳上の原則」[264]だとしている。

合理性、合目的性、道徳性を規範として行為する公務員が、「自らの裁量範囲や行動への制約を決め」、「これにより行為を行うに際し自らを固く自制する」可能性に Galligan は期待している[265]。自制のための一般基準の公務員自身による作成は、公務員の裁量により行為基準が左右されることを意味する。しかしながら、公務員はケースにより既成の自制基準が適用しがたい時には憲法的規制に遡って行動する。したがってつまるところ、憲法が裁量をコントロールすることが期待できる。かくして、公務員による自制一般基準作成をポジティブに評価しうる、とするのが彼の見方である[266]。

なお、公務員の裁量を規制する政治的価値基準として、Galligan は、法的関係の安定性（「法の支配」に関わる考え方）、意思決定の合理性、公正な手続き、およびいくつかの道徳的政治原則（公正 fairness、正義・衡平性など）を挙げている[267]。

この節の考察の主題である市民の意思の行政過程への反映にかかる指摘として、Galligan は、行政の意思決定過程へのステークホルダーたちによる多元的価値のインプットから政策というアウトプットが決まるという多元主義的政策形成に疑問を投げかけている。すなわち、客観的な公共的利益に関する問題[268]と異なり、個別特殊な利害がからむ場合の問題解決においては、ステークホルダーたちが私益を超えた公益の価値を評価・共有することで合意に至ると期待できない。各ステークホルダーが、それぞれ本来目的にまで立ち戻ることにより、利益に由来するバイアスをお互いが修正するので、やがて合意に達しうる、とする問題解決の見通しの主張に彼は与しない。当初各主体が抱いた目的そのものが相当程度私的利害の影響を受けて成り立っており、ステークホルダーがたとえ本来目的を振り返り議論し合うとしても、利害に基づくコンフリクトは依然として残ってしまう可能性がある、これが彼の主張である[269] [270]。

---

[262] *ibid*, p.4‐5；訳は深澤を一部改（前掲書、p.9）；Galligan の訳は、この箇所を除き引用者［濱］
[263] Galligan. *op. cit.,* p.6
[264] *ibid*, p.5
[265] *ibid*, p.33
[266] *ibid*, p.147
[267] *ibid*, p.90
[268] もっとも、この種の問題においても多元主義的合意形成により必ずしもベストな政策が選択されるとは限らないと Galligan はみている。
[269] *ibid*, pp.103‐104
[270] 本論文第 3 章（および第 4 章）の立場では、この議論は変容を遂げていない市民等のステークホルダーを前提としている、とみなす。

公務員も、自身を行為基準・規範の下に置きながら主体的に行動することなしに、たんに多元的な価値を有する様々なステークホルダーを合意の場に巻き込んでいくだけで、行政が取り扱う課題が自ずと解決に導かれる、というわけにはいかない。Galligan の主張にはこのような含意もみてとれる。[271]

国家との関係における市民の権利には、実質的権利と手続き的権利があると Galligan はいう。

実質的権利に関し、彼は次のように述べる。第一に、市民は公務員にある行為やサービスの提供を求めたり、ある行為をしないよう要求する権利がある。第二に、「より消極的な意味として、公務員に特定の個人の利益[私益]に反するような行動をさせない権利があると言えるかも知れない」。[272]これもこの章のテーマに深くかかわる指摘である。公務員は施設立地予定地域住民の上述の私益を権利として認識したうえで、住民とのコミュニケーションを開始する必要がある、ということになる。

手続きの問題については、「西洋の伝統において公共的事象の手続きが重視される理由は、それが良い結果をもたらすゆえということだけではなく、公正という考え方が手続の取り扱いの中に含まれているからである」[273]と述べている。

また Galligan は、公益は私益に優先するという[274]。しかし、私益を主張する市民にも手続きの公正を求める権利があるとする[275]。この意味において市民参加の手続きも評価されている[276]（Galligan の市民参加論は後述）。

公正な手続きについて、さらに彼はこう述べる。「決定の結果は特定の個人の実体的利益を損なうことになるかも知れないとしても、そしてある特定の利益が他の特定の利益に比べて優位に置かれる決定が行政裁量によりなされるかも知れないとしても、[そうなってもやむを得ない場合はあるけれども、しかし、]決定においてすべての関連事項が考慮されなければならず、知り得る合理的なすべての決定理由が[不利益者に対しても]示されなければならない」[277]。「ステークホルダーにとり自らのケースが問題として取り上げられ説明を受け弁明する機会が与えられることにより、公務員が決定事項に関し客観的実証的な根拠を明らかにするプレッシャーが課せられるだろうことにこそ、手続きの権利の意味があるのである」[278]。

以下、Galligan の市民参加論である。

市民参加の効果として、1参加者の個別利益を考慮できる、2ステークホルダーが多く

---

[271] ただし、行政の主体的協働行動が解決をもたらすとするならば、ステークホルダーは最終的に私益に由来するバイアスを捨てうると仮定しなければならないが。
[272] Galligan. *op. cit.*, p.185
[273] *ibid*, p.153
[274] *ibid*, p.196
[275] *ibid*, pp.196-197
[276] *ibid*, p.197
[277] *ibid*, p.198
[278] *ibid*, p.199

の情報と深い議論を提供できることから彼女ら彼らの参加により望ましい結論に至るという実質的意味、3行政による決定の恣意性の排除、の3点を挙げている[279]。

また、市民の自律、すなわち単に決定に参加する意味のみではなく、市民自らによる自己の尊厳の確保の意味からも、市民参加を評価している[280]。

さらに、民主社会においては自身の利害に影響のある事項の決定について市民は参加の権利を有するとも述べている。

ただし、Galligan の市民参加は consultation も含む広い概念であることに留意されたい[281]。Arnstein[282]が名ばかりの参加(tokenism)として位置づけ重視していない consultation をむしろ彼は高く評価している[283] [284]。その根拠は、個人や団体の利益が意思決定過程において表明の機会を得て考慮されるべきだとしたら、その個人等の単位で参加の機会が提供されることがベストであり、そうなると参加対象者が多数に及んでしまい直接一堂に参加することは容易でない場合も多く、したがって consultation が手法として現実的で有効であるからである[285] [286]。

② Galligan の福祉国家への視線

さて、以上のように行政裁量の統制を論ずる中で、注目すべき Galligan の主張の特徴は、公益の優先も、個人の権利の最低限の保障も、福祉国家における規範的原理に基づいていると説明している点である。

Galligan は、Hayek を、公務員の裁量を排除することのみに注目し、裁量の存在を認めたうえでその行使を許される範囲にとどめる手法の検討を行わなかった、として批判している[287]。弱者を守ることが国家の役割であるという彼の福祉国家的発想があらわれているとみてよいだろう。「我々のやるべきタスクは、特定の社会的目的[福祉]を実現するための方法に関し有効であって、しかも「法の支配」に意味を与える徳にもかなうような方法を見つけることである」[288]。福祉・厚生を増進する政策は公務員の自由裁量に委ねられる局面があり、この種の公務員の裁量行為そのものを否定してしまうのではなく、公務員の

---

[279] *ibid*, p.333
[280] *ibid*, p.334
[281] *ibid*, p.337
[282] Arnstein, Sherry R. (1969), Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4), pp.216-234.
[283] Galligan. *op. cit.*, p.348
[284] 第1章 1.4.2.参照。
[285] *ibid*, p.347
[286]「第2章 2.2.1. ③ 個人の意思決定と集団の意思決定」参照。「第3章 3.4.3.② 町内会」参照。重たい指摘である。1研究者として、ステークホルダー組織（e.g. 町内会）内部の構成員同士の合意形成の研究が必要である。2政策担当者として、ステークホルダー団体内部の合意形成にまで立ち入って、団体で形成された合意に反対の意見を抱く人々に何らかの対応をすべきかどうか、という問題提起として読み取れる。ケースバイケースで一般論としては論じにくいかも知れない。
[287] Galligan. *op. cit.*, p. 205
[288] *ibid*, p.206

裁量をコントロールするすべを探ることが重要である、ということを Galligan は言いたいのであろう。

このように、Galligan の行政裁量論は、国家は国民の福祉・厚生を維持・拡大する役割を担うものという、規範論的な認識を理論のベースに置いている。この認識に立つと、公務員に対し不公正ないし衡平性に欠けると評価される社会的事象の改善のための積極的な介入を求めることになるため、その帰結として、公務員の裁量を、積極的に称揚しないとしても少なくとも容認する傾向に傾く。

その主張は Rawls[289]を思い起こさせる。まず個人の自由の保障のうえに立って、そのうえで弱者への格差配慮がある。Galligan がほのめかす公務員の裁量の容認も、住民の自由を蹂躙してめいわく施設の建設を強行する類の公務員の裁量を是とするものでは決してなく、これとは対極にある発想からなされる裁量を評価するものであることを、しっかりと確認しておく必要がある。

公務員の行為への制約の必要性とそのあり様を論じながらも、善き公務員の裁量への期待を滲ませるところに Galligan の行政裁量統制論の体系の特質がある。

4.8. 弱者を支える行政

第 1 章におけるカナダ・アルバータ州の事例および第 3 章で論じたように、社会的弱者である市民・住民のケイパビリティを高めていくことは、大きな課題である[290]。

ケイパビリティに欠ける住民の力量を向上させるための理想的な解決方策は、このような住民を包含する地域の中でケイパビリティに劣る人たちを支え、このような人々のケイパビリティを高め、合わせて社会的弱者のコミュニティの自治力も培っていくことである、と第 3 章で述べた。しかし、住民たちによる内発的な、あるいはローカルな「人間開発」や発展をまつ、というこのような方策は、一見聞こえがよいかも知れないけれども、つまるところ市民的権利を享受できない人々を放置しておくだけで、いつまでたっても事態は改善されない、ということにもなりかねない。このような住民の「人間開発」は早く進展するに越したことはない。そのためには他者の手が差し伸べられる必要がある。

Galligan も期待するように、行政はこのような弱者である住民のケアを担う能力を有している。ここではこの面での行政の役割の功罪と懸念点の緩和の方策について考察する。

行政は税を徴収して公共的政策を履行する。営利団体に比べケイパビリティに欠ける住民のケアのような経済的見返りのない公共的アクションに取り組むのに本来適した主体で

---

[289] Rawls, John (1971). *A Theory of Justice.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press. ((1999). revised edition.)（初版：矢島鈞次監訳（1979）『正義論』、紀伊國屋書店、改訂版：川本隆史・福間聡・神島裕子訳（2010）『正義論』、紀伊國屋書店）

[290]行政以外の NPO 等の第三者団体によるケイパビリティに欠ける住民・市民の対応・ケアについて第 2 章 2.6.2.④および第 3 章 3.5.、3.6.を参照。

ある。しかも、地方政府は住民を対象とする施策を担うことがその役割である。

一方懸念される点は、先に Hayek の主張を紹介するなどして取り上げた。

さて、確認すべき要点は、ケイパビリティに欠ける住民をケアする行政には第三者性が求められる、ということである。例えば、その自治体内部で政策にかかるコンフリクトが生じているとしたら、対立するステークホルダーの一方となる行政部局（ここまでの事例では廃棄物担当部局）がやはりステークホルダーとなる可能性の高い住民のケア一般の役割を「それはそれとして」担うのだ、というのはいかにも無理がある。

ケイパビリティに欠ける住民のケアにふさわしい行政セクションとしては、さしあたり福祉担当部局が想定される。

第 2 章でメディエーターについて考察する中で、行政の適性について検討した。この節において取り上げる弱者ケアという行政の役割は、メディエーションの役割に比べ当事者性が低いため、メディエーションにかかわって懸念された行政非中立性問題のインパクトがより小さくなると考えられる。仮に地方政府のある部分としては住民とのコンフリクトの火種を抱えていたとしても、ここで主体となる福祉を担当する行政は、他の部局の事情に関係せずにその専管担当業務である住民ケア施策を進めることになろうと想定されるからである。メディエーションは、ケースごとに事務・事業の対象たるステークホルダーが異なり、進め方や結論もあらかじめ決まらない。それに対して福祉は、それぞれ法制度も整備され行政履行手順も確定したものが多いという、古典的行政事務・業務である。このような分野では官僚制の特質である縦割り行政が機能する[291]。行政裁量に基づき特定地域に対してのみ事務・業務内容に差異を加えるとか、他の事業部局のかかわりがあるからといって法や制度で定まった手続きを怠るということは起こりにくい。

したがって、とりわけ基礎自治体の行政は、行政エリア内に居住する住民の状況について最も多く情報を持っているはずであるから、ケイパビリティに欠ける住民の福祉・厚生環境を向上させ、公共政策形成の場への参加を促進し意見形成を支援する役割を、経常的長期的に担うことを期待したい。これが筆者の立場である。それでも行政の権力性や非中立的裁量の懸念はなおあろう。第三者の役割を踏まえ節を改めてさらに検討する。

しかし、ここで原則論として指摘しておきたい点がある。弱者を支える行政は、それに反対する論者が形容するがごとき、市民的自由を抑制する行政ではない。市民的自由を保障する行政である。市民的自由が公平に配分されていない人々の自由を確保する、すなわち、自由の蹂躙ではなく自由を守護する役割を、ここでの議論における行政は担うのであ

[291] ただし、福祉施設建設に対する住民の反対運動もある。この施設は弱者住民ケア部局と同一所管となろう。このような福祉施設の立地に伴う合意形成については別途事例に沿った研究が必要である。なお、筆者の把握する事例では、大阪市住之江工場反対運動の住民リーダーの住区の比較的近傍に市役所が障害者施設建設を推進し、これに近隣住民たちが反対した。この時、住之江工場反対運動リーダーは障害者施設の必要性を説いて住民たちを説得した（同氏からのヒアリングによる）。困った担当部局（当時、民生局；住之江工場反対住民運動の事実を知っていた）がどのように住民に対応すべきか相談するためにこのリーダー宅を訪れたことが、彼が住民の反対を知ったきっかけという。（良い意味の）縦割り行政である。

る。

さて、本節に関係する行政の住民支援施策の一例として、ここで米国の事例を紹介する。米国で環境を汚染する有害廃棄物が地中に埋められて存在している廃棄物処分場（使用終了のものも含む）が多数あることが発覚した。環境保護庁（EPA；処分場造成主体ではなく、日本の環境省にあたる連邦政府官庁）は、資源保全再生法（RCRA）に基づきこれら処分場を指定して、環境対策の推進を図ることとした。環境対策実施に際し、EPA は、周辺コミュニティの市民参加による政策形成方式の導入（市民組織 Community Advisory Group［CAG］の設立による合意形成）を推進した[292] [293]。この CAG は、コミュニティで埋立等処分場跡地の環境対策をどう進めたらよいかを議論するため、地域住民で構成する組織である。EPA は地域がこの組織を設立・運営するための金銭的支援を行う。汚染土壌の処理等の対策について住民たちは知識が無い。そこで、EPA 自身が情報提供などを行うとともに、住民たちが専門家を雇うことを支援する。この専門家委託等の経費はすべて EPA が支出する。しかし、EPA は、金と知恵は出すが口は出さない。住民たちは自ら議論して埋立等処分場跡地環境対策について決定できるのである。

私たちの事例に照らすならば、ケイパビリティに欠ける住民が自ら判断して意見を形成できない時、CAG の例のように専門の第三者が参加し寄り添って共に考え、意見形成を醸成していく、というやり方もひとつの方法であろう。住民への側面支援のこのような仕組みを行政が整えることは、当該政策の形成・確定の効果に加え、住民のケイパビリティが育ち高まっていくという意味、その住民たちの居住区が自治能力の高い地域に変貌できるという意味からも、推奨できる。

4.9. ステークホルダーの確定

第 1 章のカナダ・アルバータ州の有害廃棄物処理施設の立地の事例は、ケイパビリティに欠ける住民の課題と合わせて、ステークホルダーの確定（ステークホルダー・アイデンティフィケーション）という問題の存在を白日の下にさらした。ステークホルダーのうち、行政組織や企業のような大きなアクターはステークホルダーとして認知されやすい一方、

---

[292] US EPA (United States Environmental Protection Agency) (1996). *Community Advisory Groups: Partners in Decisions at Hazardous Waste Management.*

[293] 有害廃棄物が埋め立てられた跡地に建設された住宅地の全住民が漏出する有害物質のため移住を余儀なくされたラヴカナル事件（ニューヨーク州ナイアガラフォールズ）は 1970 年代の米国を震撼させ、連邦政府は RCRA 法、総合的環境対策・補償及び責任に関する法律（CERCLA、スーパーファンド法）により規制に乗り出した。RCRA 法のもと、有害廃棄物が適正管理されていないサイトとして約 15,000 がリストアップされた（Greenberg, Michael R., Anderson, Richard F. (1984). *Hazardous Waste Sites: The Credibility Gap.* Center for Urban Policy Research. New Brunswick, N.J.: Rutgers University.）。この対策をめぐって各サイト地元のあちこちで紛争が生じた。EPA 資料には、GAC によるこの問題の解決の成功例として、ハリス・カウンティ（テキサス）、チェスター・カウンティ（サウスカロライナ）、ゴールデン（コロラド）、ジャスパー・カウンティ（ミズーリ）、ホリウッド（メリーランド）の事例が紹介されている（US EPA. *op. cit.*）。

時に住民の一部の層の利害が政策形成に反映されにくくなることがある。本論文では開発事業推進者としてのステークホルダーの代表が行政であるので、行政を取り扱うこの章においてステークホルダーの確定の問題を取り上げたい。

カナダ・アルバータ州の事例では、公共政策に反対する地域住民（立地コミュニティの外縁に隣接する地域の住民）がステークホルダーとして認定されず、この住民たちが意思決定（住民投票）に参加できなかった、とされる[294]。公共政策推進者である行政が意図的にステークホルダーの認定の範囲をゆがめてしまう、という問題（「ひとつ目の問題」）である（「行政の悪意」）。

もうひとつ考えられるケースとして、特定の地域の住民が、行政や民間事業者による地域開発によって影響を受けるステークホルダーであるにもかかわらず、そのことを自ら認識したり声を上げ抗議するケイパビリティに欠けている場合が考えられる。例えば個人が貧困の淵にあって社会的できごとに関心を向ける余裕のないこともあろう。個々の住民は自分たちが被害者となることがわかっていても、共同して抗議行動を展開する地域の仕組みや力（地域の自治力）が欠けているケースも想定できる。このパターンにおいて、上記の例のように行政や開発事業者が悪意をもってこれらの住民たちをステークホルダーとして認定しないということがなかったとしても、行政等の把握漏れとなってしまい、当人たちも自己申告しないことから、ステークホルダーとして認定されないことが考えられ、これが「ふたつ目の問題」である。

前者の、公共政策推進者である行政の不適正な行動としての特定のステークホルダーの非認定や､行政にとって都合のよい主体を選んでのステークホルダーとしての認定という、「ひとつ目の問題」に対しては、内からの対策と外からの対策が考えられる。

内からの対策は、ステークホルダーの公共政策形成への参加が適切に保証される装置を行政内部にビルトインすることである。

その装置のひとつは、公務員倫理である。4.6.6.で公務員の裁量統制手段のひとつとしてすでに触れたように、公務員の市民に接する態度の常識を一人ひとりの公務員に根付かせるのである。具体的には、まず倫理規定を制定して形式を整え、そのうえで職員研修を行うとか、市民との協働を実践して学べる職場（自治公民館など）での仕事をできるだけ多くの職員に経験させるなどの方法が考えられる。

次に、行政内部にビルトインするステークホルダー参加保証の装置の第 2 として、情報公開や市民参加の制度があげられる。情報が公開されていれば住民は自分たちがステークホルダーであると気づきやすく、早めに行動を起こすことが可能になる。市民参加の場を設定するときに参加者を公募する仕組みを制度化させておくとステークホルダーとみなされる主体は参加しやすくなる。また、このような制度の整備は、市民重視志向の行政組織

---

[294] Bradshaw, Ben (2003). Questioning the Credibility and Capacity of Community-based Resource Management. *The Canadian Geographer.* 47(2), pp.137-150.

規範の定着を伴うものであることが期待される。

以上のような、行政の不適正な行動としてのステークホルダーの非認定や行政にとって都合のよい主体のステークホルダーとしての認定という問題に対する行政内部での対策以外に、行政外部からの対策も考えられる。

地域において社会的な活動を行う NPO などの第三者が日ごろから公共政策の政策形成や推進に関わっていると、特定の公共政策のステークホルダーのアイデンティフィケーションをこの第三者団体が行いうるようになる、と期待できる。そこでは悪意の行政恣意が入りにくい。これが外部からの第 1 の対策である。第三者の機能に関しては第 2 章（メディエーション機関）も参照されたい。

第 2 の行政外部対策は議会の関与である。ただし、議会は、政策形成の立案当初からかかわることはめったになく、議会でステークホルダーの不十分さに気づいた時点では政策案はほぼ固まってしまっていることが多いと考えられる。現実には、外されたステークホルダーが議員に訴えて議員が行政職員に圧力をかけることにより是正させるという、どぶ板的政治が行われていると思われる。こうなると、議員にコネのない住民たちは不利になってしまう。行政裁量の濫用の抑止をねらって、議会として住民の意見や苦情を聞いたり住民といっしょに政策について話し合う場を正式に設けることは一案である。[295]

次に、ケイパビリティに欠ける住民がステークホルダーとしてリストアップされず非意図的に漏れてしまうこと（ステークホルダーとしてアイデンティファイされない）という問題（本節 3 段落目の「ふたつ目の問題」）への対策という課題がある。対策は、地域においてこのような住民の認知度を高めることである。行政（とりわけ基礎自治体のそれ）によるステークホルダー・アイデンティフィケーション能力の向上（ケア施策推進がその効果をもたらす）、および NPO や地域市民団体によるこのような弱者住民のステークホルダーとしてのアイデンティフィケーション（とりわけ支援・エンパワーメントの一環としての）の取り組みが考えられる。なお、すでに述べたように、メディエーション団体が関与していれば、メディエーションの過程でこのような社会的弱者である住民がステークホルダーとしてアイデンティファイされることになる。

4.10.　第三者の媒介の効果としての行政の裁量行為・処分の適正化

この章で取り上げた先行研究を概観すると、行政の役割にかかるイメージは次のようなものとなる。すなわち、市民と行政という 2 者関係を想定し、行政の大きな能力の必要性を認識しつつ、一方行政の行動が市民に及ぼすマイナスの作用について深い懸念を抱いており、このふたつ（行政能力とマイナスの影響）の間のスペクトルの中で各研究の立ち位

[295] 地方自治法上、地方議会への請願や陳情の制度は存在する。第 5 章の事例参照。

置が定まっている、というすがたである。行政というライオンを何とか檻に押し込め、しかしその有用な能力は闊達に発揮させよう、こう研究者は考えてきた。

しかし、檻に入れた行政は餌を食んで寝てばかりいて働かなくなる恐れがあり、だからと言って自由にさせると善いこともするけれども時に人に噛みついてしまう、というジレンマが残る[296]。

ここに第三のアクターを登場させると、事態は画期的に変化し、市民の意識やコミュニティの価値はその語り部を得るとともに、行政がかかえる公共的課題も中立的第三者を通じてより受け入れられやすい形で市民に理解され、受容されるようになる。そして市民・行政双方のコミュニケーションが開始される。ここでの第三者は、市民社会におけるステークホルダーではない主体、第 2 章で取り上げた石谷清幹のいう「自分に利害関係がなくても、責任を問われる必要のない苦痛に苦しむ人に共感し、その最小化のためにいつでも応分の力をさく用意のできている」[297]人々や団体である。

この章の後半で取り扱った多くの研究が、行政の裁量がもたらすマイナスの影響を、行政の自由裁量を統制することによってできる限り取り去ろうと企図している。一方第三者は、公務員の裁量行為そのものをコントロールするというよりも、裁量の結果としての行政処分が市民やコミュニティの価値と齟齬をきたすような悪影響をもたらすものとならないようにする機能をもつ。すなわち、行政が裁量を開始する前の段階において行政の持つ情報偏差･状況認識･選択肢にある政策の効果見通しなどをコントロールする役割を担う。したがってこの結果市民にとってマイナスの影響を及ぼす裁量がなされにくくなる。ライオンに友だちをつくって人を食わなくすれば檻は不要である。ただしその時、社会に暮らす他の人々も変わるべきところは変わる必要がある[298]。

4.11. おわりに

第 3 章では市民・住民が、そして第 4 章では行政が、それぞれのプロセスを経て変容していくことが明らかになった。そこで次に問われるのは、学習し変容する（した）市民、本章でみたように変容する（した）行政、さらに第 2 章で登場させた第三者による作用を加えて、どう考察するのかである。変容を遂げたこれらのアクターが社会という舞台でどのようにふるまって、公共政策に対する合意を形成していくのか。その絵姿を描くことである。

その結論は、終章までしばし待ちたい。次の第 5 章では、行政が政治の領域においても

---

[296] なお、Buchanan などの公共選択学派やリバタリアンは別で、このライオンを飼うこと自体ほとんど餌代の無駄となる。

[297] 石谷清幹（1977）『工学概論　増補版』、コロナ社（初版、1972 年）、p.117

[298] 強者におもねる一方強権に恃んで私益の成就を図る類の輩の退場が必要である。

大きなアクターであることを確認しておく。その確認を前提にして、政治家を捨象したモデルすなわち、市民・行政・第三者の 3 者で構成される合意形成社会モデル、終章にみる未来モデルも成り立つことになる。

第５章　政治過程としての合意形成過程
―行政とその他の政治アクターの役割の分析

5.1.　はじめに　―政治過程における行政の役割への視座

ここまで、公共政策の合意形成過程を分析するにあたり、市民・住民と行政という２者を直接のステークホルダーとして考察してきた。このうち行政は、政策の形成の役割を担うものとして位置づけられた。

しかし、政策形成を推進するアクターはひとり行政のみなのか。地方を例に取れば、地方議会あるいは議員という非行政アクターも、すぐに思い浮かぶだろう。首長も、単に行政のトップにとどまらない。選挙によって自治体市民・住民が正統性を付与した政治家である。

いま「政治家」と記したが、後述するように、政策形成は政治過程といえる。では、行政は、政治過程のアクターなのか。政治家が決めたことを粛々と実施することが、お役所仕事、すなわち行政過程ではないのか、が問われよう。しかし、これまでみてきた廃棄物処理施設の立地の事例を振り返るまでもなく、現実には、さまざまな分野の政策形成において、行政のプレゼンスはとても大きい。多くの人々はそう感じるだろう。

この章では、政治過程における行政の役割を問い直す。まずは、地方議員や首長に焦点を当て、政策形成におけるこれらの政治アクターの機能を分析する。さらに、行政の政治的役割にメスを入れる。行政も、政治機能を担っており、政策形成という政治過程においてはしばしば最も大きなアクターであることを明らかにする。

5.2.　行政と政治

5.2.1.　行政の意思形成過程

前章で、行政は、長期的には変容するものの、学習などにより短期に容易にその意思形成パターンを変容させるものではない、と結論付けた。ではそもそも行政内部の意思形成過程はどうなっているのか。まずここでそれについて分析する。この分析によって、なぜ行政は短期に変容しないのかを知ることが可能となるからである。

本論文では、いま前節で触れたように、行政は政策形成の機能を担っているとする立場（政治行政融合論）を採っている（詳細は次細節参照）。行政によってなされることの多い政策の立案は政治の分野に属すると位置づけられる。

行政事務には「起案」という「政策案の確定」手順がある。日本の行政は、紙文書または電子文書（コンピュータ・データとしての文書）により決裁文書を作成して、稟議により意思決定する。通常、係員が起案文書を作成し、順に上位の上司が確認していく。紙文

書では押印されてのち次の職員に回付される。しかし、新規政策や大きな政策変更については、係員が思い付きで起案することはまずない。事前に組織内部で会議を開くなどして職員間の意見交換・調整が行われる。

そのような政策形成において、各職員の発想や政策案の選択幅の制限枠を規定する共通の枠組みが存在する。その枠組みは、福祉、環境、教育、徴税など政策の性格ごとの前例の積み重ねによる基本価値基準や企画・実施手順、また県政・市政一般に共通する行政姿勢や価値観などとして、明文化されないかたちで暗黙の裡に職員間に共有されている。共通の姿勢・価値観とは、例えば市民への一般的対応姿勢・市民参加の評価、マスコミへの応対姿勢などである。議会、有力な住民団体・地域団体・企業団体等、国や上位・下位自治体政府といった外部との関係の認識と対応のあり様についても、同様の潜在する共通枠組みがあって政策案の幅を規定している。

すなわち、行政には、外形としてはビヘイビアを規定する慣行がある。これを職員の意識面からみると、このような慣行と表裏一体である発想枠（way of thinking）が、その組織のいわば行政文化を形成している。

廃棄物処理施設を立地する場合、これを行政内部で決定して住民に押し付けるか、住民の意見を聴くかたちを採るか、真正に住民、市民と協働して決定するか、という選択は、この暗黙の共通枠組み、言い換えれば、メタ政策形成のレベルの判断規範に属することがらである。このメタ政策形成レベルの共通枠組みそのものは、それぞれの個別政策の形成に際しいちいち検討の対象とはされない。この共通枠組みは当たり前の前提として議論が開始される。

この「メタ政策形成レベルの共通枠組み」を、いま簡単に「しがらみ」と呼んでおく。辞書的な意味のしがらみとは異なり、多くの職員が脳や心の無意識領域に潜在させている発想枠組みも含んだものである。

市民が提案や意見・異見を伝えるため行政職員と接するとき、行政職員の発想や説明の仕方の底にある価値観に違和感を覚えることがある。その原因のひとつはこの「しがらみ」である。職員はこの「しがらみ」を意識していて、しかし市民にはそれを明かせないときもある。また職員自身がその「しがらみ」を意識しておらず、知らず知らずに市民の常識から外れた論法で語っている場合もある。[299]

これまで取り上げた住民による廃棄物処理施設立地反対のような対行政抵抗運動の多くは、行政の「慣行」、さらに「発想枠」に対する怒りであり、これら「しがらみ」の変更を求める行動である、と位置付けることができる。

---

[299] 筆者は「しがらみ」の存在が悪いと言っているのではない。市民が職員に何かを提案するとき、その職員個人の選好で意見が述べられ、のちに組織としてまったく正反対の見解が示されるようでは、市民は困る。職員は組織の一員として「しがらみ」に基づき市民提案の実現可能性などを判断しつつ応対してもらわなければいけないだろう。なお、本章で後述する事例の、行政の素人である美濃部都知事の住民への発言と住民の一喜一憂を参照。

市民の変容には、「情報」が大きく影響し、一方行政の「しがらみ」に類するものの作用が小さい。情報に接し、事実・真実を知ると、新鮮に感じ、ときに感動もする。「しがらみ」に縛られないから、「事実がそうであるならば、こうあるべきである」、という次の思考もただちに生まれる。

それに対して、行政は、すでに「情報」を有している。むしろ、行政が決めた方向に情報の流れをコントロールすることさえできる。そして「しがらみ」がある。仮に住民との交渉の窓口である一職員が「しがらみ」の矛盾に気付いたとしても、この職員は組織の歯車のひとつであり、行政組織としての「しがらみ」を変えることはなかなか容易ではない。

住民は学習によって変容する。ここで学習とは情報の論理的・客観的・科学的処理である。この過程は比較的に短時間に進行する。したがって住民は速く変わり得る。

行政は「しがらみ」を変えることによって変容する。もっとも大きく作用するのは、だから、市民への応答としての「しがらみ」の長期的調整と、社会の常識・規範・価値観の変化[300]である。「しがらみ」が裸の王様のそれと気付いたとき、もっとも鈍感な行政組織も変容を開始する。

なお、行政という組織は学習によっては変容しないとしても、職員個人は学習によって変容することがある。そのような職員は自ら新たに身に着けた行政規範、あるいは「良心」と、「しがらみ」との間に挟まれて悩むことになる。

さて、この「しがらみ」は、先述のとおり「慣行」とそれに由来する「発想枠」から成る[301]。このうち「慣行」は、外部からの作用によって一転してしまうことがある。連動して、とりわけルーティンワークにかかる単なる「前歴踏襲」の「発想枠」も容易に変化することもある。

かつて一部の自治体では、ごみの収集作業職員に対し住民が収集現場で祭事などにお礼の品を渡す慣習があった。これがメディアにより報道され、議会や首長がこの慣行を禁止すると、対象職員とて市民感覚があるから、すぐに従ってこのようなお礼の受け取りを不可と認識し、住民の申し出を断るようになる[302]。

このように、「しがらみ」には、行政のルーティン・マニュアルといった性格のものもある。一方、政策形成の進め方にからむ「しがらみ」もある。市民参加、市民との協働を当然とみなす発想という「しがらみ」は、その代表的なものである。行政の政治的ふるまいの多くもまたこのような「しがらみ」としての標準手順に則る。前者の、前歴踏襲的ルーティンワークと一体となった「発想枠」は、「慣行」の変化に合わせて容易に変わる。一

---

300 市民はこの社会の常識・規範・価値観を形成・変容させる大きな要素のひとつである。

301 新入職員が行政組織に入ると、オン・ザ・ジョブ・トレーニングで「慣行」を身に付ける。一方、先輩がことばにして「発想枠」をいちいち説いて聞かせることは少ない。職員は「発想枠」に基づいて「慣行」を実践するようになるというよりも、日々の「慣行」の実践と職場の空気・雰囲気への暴露により、やがて「発想枠」を「常識」として定着させていく。

302 むしろ住民の中に意識がすぐに切り替わらない人々もいて、「汗もかいてない市長や監督職員が余計なことを言うな」と受取拒否にクレームが呈されることもある。

方、後者の、政策形成手続きや政治的言動を左右する「発想枠」は、より固着的である。後者の「発想枠」は、コアな行政組織文化と呼びうるものである。

次節以降では、このような政策形成を担う行政の政治的役割について分析する。

まず、行政が政治機能をも担っていることを確認し、次いで行政と他の政治アクター（議会、首長）との関係について整理する。

後者にかかわって、第 1 章など随所で取り上げた事例を再び俎上に載せて、議会や首長が実際にどのような動きを示したかも詳述したのち、行政の政治作用の大きさについて再確認する。

5.2.2.　行政の政治機能

行政学説史の大きな潮流であるアメリカ行政学では、かつて「政治行政分断論」が唱えられていた。アメリカに見られた、大統領が替わると行政幹部も入れ替わるというスポイルズ・システム（猟官制）の問題点が指摘されるなかで、政治と行政を切り離し、国家意思を表明する政治に対し、行政はこの国家意思の執行を粛々と担うべきものとされた。テーラー・システムなどの企業の組織管理論も行政組織の合理的管理に援用された。

このあと、行政の組織の理論の研究が進展していった。

1940 年代以降、「執行権が統合され、官僚制が育成され、行政首長が行政機構を掌握したとき、行政の位置づけは大きく変貌する。行政の仕事はもはや政策を実施する技術的な過程ではなくなり、政策形成の機能を担うようになる」[303]。このような状況から、「政治行政融合論」を唱える学説が登場した。

この文脈で、日本の学会では「政官関係論」が議論された。ここでは、日本の国家官僚は、「国士型官僚」「調整型官僚」「官吏型官僚」のタイプがあるとされる。1960 年代までは、上層部の官僚はほとんどが、国を背負っているという使命感をもち主導して政策を立案・遂行する「国士型官僚」であった。1970 年代になると、利益団体の活動の活発化や政党政治環境の変化から、ステークホルダーを調整する「調整型官僚」が台頭するようになった。1980 年代の中ごろ以降は、官僚に対する政治家や社会からの圧力が強まってきて、必要最小限の仕事だけをしようとする「官吏型官僚」が現れた。[304] この 3 タイプのうち前 2 者は、政治機能を強く担っている官僚である。[305]

地方政府においても、政策形成という政治機能を職員集団＝行政が担っている。政策の企画立案に加え、ステークホルダーを調整して計画を実現させることも地方政府職員の重要な仕事である。そして、職員の政策調整対象者には、議員のような政治アクターも含ま

---

[303] 真渕勝（2009）『行政学』有斐閣、p.548；傍点は引用者

[304] 同書、pp.497-499

[305] 以上ここまで、同書；
日本の官僚の政治機能につき、飯尾潤（1995）「政治的官僚と行政的政治家―現代日本の政官融合体制―」、日本政治学会編、現代日本政官関係の形成過程（年報政治学 1995）、岩波書店、pp.135-149）も参照

れる。首長という最高峰の上司をも調整対象者とみなす意識さえ、職員の心中から垣間見えるときもある。

国の官僚の場合、近年の政治主導の制度改革により、従来のように省庁ごとに政策が決められていく「官僚内閣制」は弱まってくるとされる[306]。一方、地方においては、もともと首長が政治的正統性を有し、政治アクターとして政策決定をすることが可能である。実際そのような事例も見られる。しかし、例えば部局の縦割りを廃して庁内に首長直属の総合政策立案部局を設ける場合であってさえ、個々の政策案は首長ではなくその総合政策部局の行政職員が立案することも多いと思われる。

柳[307]は、自治体（都道府県）の事業廃止の事例（土地開発公社、自治体病院、ダム計画の廃止廃案）を分析しながら、不利益分配の公共政策についてアクターの位置づけを論じている。本論文で取り扱っているめいわく施設立地政策は、この不利益分配政策廃止に類似する特徴を有し、柳の分析は大変参考になる。

この研究によれば、政策決定前過程すなわち政策課題（ここでは特定事業廃止）を検討アジェンダとして提示・設定する段階においても、決定過程すなわちその政策の遂行にゴーサインを出す段階においても、地方政府職員や行政部局組織の作用は大きい。前者段階では、とりわけ議員は既存事業廃止に伴い不利益を被るおそれのあるステークホルダー（地元住民）の前面に立つ役回りとなる政策提案者になりたがらない。このような嫌われ役はしばしば行政が演じる。職員以外に知事がキー・アクターとなるときもある。後者の廃止施策決定段階においては、その決定内容を他のアクターに説明して説得する必要があり、キー・アクターにはその政策についての専門性が要求される。したがって行政職員が大きな役割を担うことが多くなる。以上のように、政策廃止過程において、行政の役割が非常に大きいことを、柳は明らかにしている。

政策は長期に渡って制度として定着しているものも多い。これは廃棄物に関する諸政策にもみてとれる。北山[308]は、国民健康保険関係の制度を分析しながら、制度変更・制度発展は経路依存性があると論じる。いったん定着した制度は、改定のたびに白紙に戻されるのではなく、漸進的（incremental）に変わっていく。こうなると制度変更の政策形成の担い手にはとりわけ過去の経過も熟知した専門性が求められることになり、官僚や行政職員集団がイニシアティブを取る傾向が強くなる。

以上したがって、行政は政治過程である政策形成に大きな位置を占める。

しかし行政以外にも政策形成に影響を及ぼす政治アクターは存在する。そこで次に、とりわけ廃棄物処理施設立地のような地方政策における重要な政治アクターである首長と地方議会・議員と行政との関係について、実例も交えて考察する。

---

306 飯尾潤（2007）『日本の統治構造　官僚内閣制から議院内閣制へ』、中央公論新社
307 柳至（2018）『不利益分配の政治学―地方自治体における政策廃止』、有斐閣
308 北山俊哉（2011）『福祉国家の制度発展と地方自治―国民健康保険の政治学』、有斐閣

5.3.　地方の首長と議会、および行政の政治機能

政策形成における行政と首長、行政と議会・議員の関係は次のようにまとめることができる。

1－1　その政策イッシューが社会において政治問題化していないとき、首長は、例えば廃棄物処理施設立地地元への初動対応など、政策について、地方政府職員から報告は受けるものの、職員集団が蓄積してきた手順に則った手続きによる政策形成に委ねる。

1－2　その政策イッシューが社会において政治問題化していないとき、議会は、例えば廃棄物処理施設立地地元への初動対応など、政策について、立地地元選出議員が地方政府職員から報告・相談を受ける。議員は意見を述べながら初動対応を職員集団に委ねる。

2－1　その政策イッシューがすでに政治問題化しているとき、またはその政策イッシューに個人的関心が強いとき、首長は、職員集団の手順と異なった進め方で政策形成を主導することがある。

2－2　その政策イッシューがすでに政治問題化しているとき、またはその政策イッシューに特定の関係議員が個人的関心が強いとき、議会・議員は、職員集団の手順と異なった進め方で政策形成を主導することがある。
とりわけ議員が選出される地元に特にかかわる政策に関しては、議員は当事者意識、関係者意識をいだくことが通例である。

なお、首長は、選挙で選ばれた政治アクターとしての立場と、行政の長としての立場を併せ持つ。いずれの立場としてではあれ、首長は、政策を企画する職員から報告を受け、最終意思決定（官僚組織決定への承認を含む）を求められる。

曽我・待鳥[309]によれば、とりわけ無党派の首長（この研究では知事）は財政規律など長期的な政策課題により関心を持ち、議員は地元の福祉など地域的な政策課題への取り組みにより興味を抱く傾向がある。私たちのテーマである廃棄物処理施設の立地は地域に影響を及ぼす政策であることから、立地地元議員が関心を示す政策である。換言すれば、このような政策においては地元議員は地方政府職員にとっての大きな「調整対象」となる。

さて、以上の行政－政治アクター関係を確認するため、もう一度これまでみてきた事例に立ち戻ろう。大阪市住之江工場建替えと杉並清掃工場建設の２例について、政治アクターの動きを追ってみる。

---

[309] 曽我謙吾・待鳥聡（2007）『日本の地方政治　二元代表制政府の政策選択』、名古屋大学出版会

5.3.1.　大阪市住之江工場の事例から

一般廃棄物焼却施設である大阪市住之江工場の移設建て替えの経過における政治アクターのふるまいを確認する[310]。

ここで想定される政治アクターは市長と地元議員である。

大阪市長は、もっぱら行政のトップとしての役割のみを担い、政治的な動きは確認できなかった。担当部署が案を作成して関係者（議員、庁内関係部局・区、助役など）と調整（根回し）し、市長に説明して了承を得る、という政策形成のスタイルであった。

この紛争が勃発（1982 年）してから最高裁において上告棄却の判決（1999 年）が出るまでに 3 人の市長が職に就いていた。そのうち最初の市長は、1971 年 12 月 20 日から 1987 年 12 月 18 日まで 4 期にわたり市政を率いてきた。この時期の大阪市役所の政策形成のあり様について、反対運動を展開した住民のリーダーは次のようであったと振り返っている。すなわち、廃棄物政策に限らず市政全般にわたり、市役所が計画して、ステークホルダーと調整し了解を取り付けていき[311]、一般の住民はその結果を最終的に受け入れるだけであった。その進め方は、理よりも情に訴え、公益の説得よりも代償をもっての了解・承諾を働きかけるものであった。その行政側アクターは市役所職員で、ステークホルダーの地位や影響力によって対応する役職が割り当てられていた。

すなわち、この時期の大阪市は、市長が政治的リーダーシップを発揮する政策形成の対極にある、行政主導型の政策形成を特徴としていた。

次に、議会の動きを見よう。市議会（大阪市会という）の議員は、行政区別に定員があり、住之江区は４人であった。当時の議員を会派別にみると、自民、公明、共産、そして残るひとつは民社と社会が入れ替わりながら議席を埋めていた。

地元住民は議員に働きかけた。反対運動当初は、地元出身の共産と公明の議員に紹介を依頼して、市会に請願書[312]を提出した。当初了解していた公明の議員は、直前になって、会派の方針であるとして、紹介を取りやめた。なおこの誓願は議会で採択されなかった。

反対運動開始当初から参加していた住民が市会議員に民社所属で立候補することになった。反対運動を進める住民たちは積極的に支援し、この住民は議員に初当選した。２期目の選挙の前、この議員は、会派の方針であるとして、この住民運動から手を引くと申し入れてきた。２期目の選挙でも当選した。この議員の３期目にあたる選挙において、住民運動のリーダーは市会議員選挙に立候補した。結果は、このリーダー、そして先の民社議員ともに落選となった。

鮮明に市役所側について、場所を変えての新焼却工場建設を支持した議員もいた。この議員は、建て替え前の旧工場の立地していたエリアにおける旧工場移転後の周辺土地利用

---

[310] 2019 年聴き取り調査、章末参照

[311] 飲食等を伴う非公式の場がしばしば活用されたとされる。

[312] 注 320 参照。

に関心があったことから、場所を移しての新工場建設に熱心であったのだ、とするのがこのリーダーの評価である。すなわち、この議員の場合は、単に行政側の働きかけを承認したのみではなく、主体的な意思も働いて行動した、という見立てである。

大阪市の当時の政治地図からは、共産以外の会派がすべて与党となり、市役所の職員労働組合とも共闘して、歴代の市長を当選させてきた構図がみてとれる。総じて、この事例が進行していた時期の政治環境では、行政が進める政策形成において大きな反対が呈されることはまれであった。住之江工場の建て替え政策においても、野党会派で市役所の各政策に多く異を唱えた共産のみが、しばしば反対意見を主張した。しかし、闘っている住民に歩調を合わせる姿勢では必ずしもなかったようである。住民運動リーダーによれば、国会議員も含めて同会派・党側が市役所側と非公式にやりとりをしていた経過もあるとされ、必ずしも行政側の調整（根回し）を門前払いしていたわけではなかった。

以上をまとめると、住之江工場の建て替えは、行政側が当時の市役所の標準手続きと発想枠に則って政治アクターとも調整を重ねながら政策を形成・推進していった事例、とみなせよう。住民運動のリーダーは自分たちの運動が「かたくな」であったという意味の表現で形容した。行政側は、当初、利害得失の条件を確認したり見返りの便益を提示していくならばステークホルダーはいつか「落ちる」（リーダーのことば）ものであると想定しており、このような「かたくな」な反対運動に発展していくとは予想だにしなかったのではないか、リーダーは筆者の聴き取りをこう結んだ。

5.3.2.　東京都杉並清掃工場の事例から

①　都行政による高井戸への用地決定まで

杉並清掃工場の新設までの経過の中で政治アクターがどのような役割を担ったかを確認する[313]。

ここでの中心政治アクターは、美濃部亮吉東京都知事、杉並区議会、東京都議会である[314]。政治機能も演じる行政アクターは都庁で、とりわけ清掃局が大きな役割を担う。副知事は、清掃局の上司として、または知事の部下として登場し、独立した主体的役者ではない。むしろ、23 区唯一の埋立処分場を擁する江東区の議会＋行政（区長）の存在が大きい。なお、杉並正用記念財団前掲書には江東区を動かして杉並を攻めさせるような知事ブレーンの動

---

313 以下、（財）杉並正用記念財団編（1983）『「東京ゴミ戦争」－高井戸住民の記録』
金今善（2016）『自治体行政における紛争管理―迷惑施設立地問題とどう向き合うか―』、ユニオンプレス

314 選挙で選ばれるアクターを政治アクターとした。なお、区長は当時、区議会が都知事の同意を得て選任した。現在は住民投票による公選制である（いずれも地方自治法）。当時の杉並区長菊地喜一郎は、元杉並区職員で、助役を経、1962 年から区長の任にあった。ここで詳述する事例においても、杉並区長単独の意思に基づく行動は確認できなかった。ただし、のちにも記す「東京ごみ戦争」にかかわって、杉並正用記念財団前掲書にも名前が記されている小松崎軍次江東区長は、杉並のごみ収集車の江東区への搬入を道路に立ちふさがって止めるなど、江東区民・江東区議会の意を体して積極的に行動したと言われる。

きのほのめかしの記載があるものの[315]、明確なエビデンスの提示がないためここでは略する。

都清掃局は、その地域別支所組織・ごみ収集拠点である清掃事務所の所長の音頭取りで、清掃事務所単位に、地域住民で構成する清掃協力会を組織した。1957 年には杉並清掃事業協力会が誕生した。これはすでにあった杉並区伝染病予防委員会の委員をメンバーとして結成されたものであった[316]。一言でいえば都の清掃事業の協力住民団体である。

1959 年には都内 23 区の総合体「東京都清掃協力会連合会」も設置された。

1959 年度の杉並清掃事業協力会の総会において、清掃工場（一般廃棄物焼却施設）の区内誘致が決議された。このような行政協力組織の決定事項の議案は通常行政が大きくかかわって作成されるとみてよかろう。当時以降の東京都の廃棄物処理は江東区地先（夢の島、新夢の島、中央防波堤内、外、と広がっていく）の海洋埋立に大きく依存しており、焼却施設の建設が大きな課題、急務であった。その整備計画を都が作成していたことは冒頭文献でも確認できる[317]。

1961 年、杉並清掃事業協力会は杉並清掃工場設置推進協議会を発足させた。同年、同協議会は清掃工場用地獲得促進の請願書を杉並区議会に提出した。時を経ず杉並清掃事業協力会も同趣旨の請願書を提出した。同年度内の 1962 年、区議会はこれら２つの請願を採択し、翌日、都知事あてに「清掃工場設置促進について」の意見書を提出した。これら一連の動きは都行政による政策推進の過程の中に位置づけられるだろう。

1964 年、区議会は、再度清掃工場設置促進の意見書を決議して、都知事に提出した。

1965 年になると、区議会は「清掃工場設置促進に関する特別委員会」を満場一致の決議で設置した。地方議会は、財政や総務、中小企業・経済振興、民生福祉、土木建設、教育、衛生、清掃などの政策の種類ごとに（＝行政組織の縦割りに合わせて）常設の委員会（経済振興、衛生、清掃政策を同じ委員会で担当するなどして、行政組織数よりも委員会数は少なくなる）を設けていてここで予算など通常の審議を行う。このほかこれら常設委員会に属さない事項を審議する特別委員会を設置する（決算特別委員会など）。上記清掃工場に関する特別委員会の設置は、杉並区議会において必要に応じて清掃工場設置についてすみやかに審議できる体制を整えたことを意味する。

「杉並清掃工場建設問題をめぐる東京都庁の動きは、この清掃工場設置促進特別委員会の発足と前後して急速に活発化して、2 カ月後のこの年 11 月定例区議会では「都は日量

---

315 （財）杉並正用記念財団、前掲書、p.108

316 内藤祐作（2005）『高井戸の今昔と東京ゴミ戦争』、（自費出版）

317 廃棄物の処理及び清掃に関する法律は、市町村に対し、一般廃棄物処理計画を策定することを求めている（第 6 条）。この計画には、「一般廃棄物の処理施設の整備に関する事項」が含まれている。一般廃棄物の処理は市町村の責務である（同第 6 条の 2）。しかし当時の東京 23 区は特殊ケースで都庁（清掃局）が一般廃棄物処理事業を担っていた（現在は各区）。なお当時は同法制定（1970 年）前で清掃法が廃棄物処理について規定していた。旧法下においても自治体内の施設整備全体計画を策定して個々の施設につき国庫補助金を受け建設を進めることが市町村に求められる事務・事業であった。

900 トンの焼却施設を予定し、本年度中に敷地を物色して折衝にはいり、建設にとりかかりたい―という意向である」との委員会報告が行われており、昭和 41 年度[1966 年度]の都予算には 8 億円の土地買収費も計上されて、年度内の用地取得を目標に候補地の選定が進んだ」[318]。これは、杉並区議会の動きが都庁を動かしたと読むよりも、都庁（清掃局）のこれまでから継続する主体的積極的な清掃工場建設整備の活動の一環の中にこのような区議会の動向も位置付けるべきだろう。区清掃工場設置に関する特別委員会の設置が 9 月だとすれば、この時期、都庁清掃局の担当課はすでに新年度予算編成事務（上記「土地収用費」計上）を開始済みであり、都行政の動きの方が先行していたことになるからである。

そして 1966 年 11 月 14 日、都行政サイドは、都議会衛生経済清掃委員会（都議会の常設委員会のひとつ）に、杉並清掃工場建設候補地についての庁議決定の結果を報告した。ただちに、杉並区区議会清掃工場設置促進に関する特別委員会にも、清掃工場用地を高井戸に決定したことを報告して「杉並清掃工場建設事業の協力方について（依頼）」と題する文書（東京都清掃局長→杉並区議会議長）を提出した。「区議会で異論なく了承された」[319]。この日に地元住民は施設立地計画を知り、以降、第 1 章記載のような反対運動が展開される。

② 住民反対運動の開始、積極的な陳情活動

都清掃局は、都議会、区議会へ報告した同日（1966 年 11 月 14 日）の午後、高井戸の用地地主宛に、翌 15 日に説明会を開催するので出席するように、という趣旨の文書を配った（清掃局長名）。地主団はこの会議をボイコットするとともに、清掃局長あてに抗議と土地譲渡する意志のない旨の通告の文書を提出した。

11 月 19 日（年は上記下線年、以下同じ）には、地域住民の反対期成同盟（以下、反対同盟）が結成された。住民たちは早速高井戸駅前通行人などから署名を集め、これをもとに絶対反対の陳情[320]を開始した。11 月 25 日には杉並区議会、11 月 28 日には都議会に陳情書を提出した。これらと同時に、区役所（区長）、都庁（副知事・清掃局長）、建設省、文部省、都都市計画審議会[321]にも陳情の意思を説明した。

11 月 28 日、東京都庁を訪れた反対同盟一行に、都庁（おそらく清掃局）は、杉並区議会の意見を尊重した、と述べた。そこで反対同盟は、区議会清掃工場設置促進に関する特

---

318 （財）杉並正用記念財団、前掲書、pp.35-36

319 同書、p.39

320 現在の地方自治法 124 条に、「普通地方公共団体の議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない」とある（当時は大改正前の法律で現在と異なるものの、同様の制度はあった）。地方議会において陳情は請願と類似の取り扱いがなされる。請願は議会で採択・不採択の決議がなされる。陳情はその内容にのっとり首長に回答を求める取り扱いもある。また陳情は通常議員の紹介を要しない。なお提出者が請願を「陳情」と呼ぶこともあり、受理する議会が関係規則・要項に則ってそれが「陳情」であるか「請願」であるかを判断する。

321 都市計画法に基づき、廃棄物焼却施設立地の都市計画決定（当時は建設大臣による）の前に都市計画審議会で審議が必要であった。

別委員会の委員長と委員全員の各議員に対して、都庁の一方的な用地決定の進め方の実態などを説明する文書を手交し理解を求めた。この時、集めた署名も提出したようである。また、同様の行動は都議会に対しても行われたようである。

区議会清掃工場設置促進に関する特別委員会に対しては、12 月にも、絶対反対の確認や科学的調査に基づく用地選定を求める 2 通の陳情書を提出した。

この時期に、東京都都市計画審議会の委員に対しても、反対の意思を伝える懇請がなされた。

反対同盟は、12 月 17 日に反対住民大会を開催して反対を決議した。ここでの反対決議をもとに、19 日、住民代表約 200 人が、建設省建設局長（注 321 の通り都市計画決定担当）、都知事、清掃局長、区助役、区議会議長に面談して、大会決議を文書で手渡した。

1967 年 1 月 25 日、杉並清掃事業協力会と杉並清掃工場設置推進協議会が先に立って「杉並区成宗 1 丁目 90 番地杉並清掃事務所内杉並清掃工場設置推進協議会」の名で都の動きを支持する陳情書が、都議会衛生経済清掃委員会に提出された。さらに 1 月 27 日には、上記協力会と推進協議会の 2 団体のほか杉並区町会連合会等の地元地域団体計 9 団体連盟の同趣旨の陳情書が、やはり同委員会に提出された。この前に区議会にも陳情が行われていたようである。

反対同盟側も、新年早々から、都議会衛生経済清掃委員会、杉並区選出都議、区議会清掃工場設置促進に関する特別委員会委員、都市計画審議会委員等への個別訴えを実施していた。都議会と区議会には、66 年 11 月 28 日提出の署名の追加分も提出した。

2 月 8 日には、岡崎英城衆議院議員（自由民主党）の紹介で反対同盟代表 43 名が建設大臣と都市局長に直談判を行った。

さらに、岡崎議員と白井勇参議院議員（当時、自由民主党）の紹介で衆議院と参議院にも請願[322]を行った。

3 月 27 日、都議会衛生経済清掃委員会は、杉並清掃工場立地に関する請願・陳情を議題とし、同日現地調査をしたうえで、反対同盟の請願 1 件、陳情 2 件を不採択、建設推進派の 4 件の陳情を支持した。

一方、杉並区議会は、請願・陳情に対する決議を避け、次のような意見書を都知事あてに提出した。

> 「区議会は区内への清掃工場の建設を要望してきたところ、清掃局長より場所決定の通知を受けた。ところが地元住民が反対している。「この際都におかれては、反対住民の掲げる理由等を十分ご検討の上、建設事業の推進を計られるようご配慮願いたい。」」[323]

---

322 国会法第 79～82 条。議員の紹介が必要である。

323 （財）杉並正用記念財団、前掲書、p.62

③　美濃部知事の登場

1967年4月15日、統一地方選で、反対住民の意向を受けて立候補していた反対派の地主団長が区議会議員に当選した。「この選挙は、反対期成同盟にとって、区議会に団結の象徴としての代表を送り込んで、都区政の場に地域住民の意思を反映させていくことをねらった、清掃工場反対運動の一かんとしての闘い」[324]であった。

同日の選挙において、美濃部亮吉知事が初当選した。

地元住民は、前項記載のように陳情活動など積極的に政治アクターにも働きかけ、反対運動を展開した。しかし、状況は厳しく、都市計画審議会の事業計画決定→建設大臣告示と、清掃工場建設に向けて事態は着々と進んでいった。上記官報建設大臣告示の 10 日後の同年5月16日、反対同盟は建設大臣あてに決定の再検討を求める意見書を提出した。

そして住民たちは美濃部知事に希望のまなざしを向けた。美濃部は都民との対話を標榜していた。しかしその期待はやがて次のような評価に変わっていった。

> 「杉並清掃工場問題については、もともとその意思がなかったのか、すでにがっちりコンクリートされていて施すすべがなかったのか、それともドロをかぶることが大嫌いだったと言われていた同知事一流の保身術からか、知事選直後の 4 月 19 日かけ込みで事業決定[都市計画審議会の事業決定を指す]した疑惑の多い東前知事の置土産にそのままフタをして、反対期成同盟の再三の陳情や申し入れにもノラリクラリ対話を避けて来ていた。」[325]

しかし 9 月 11 日、「重い腰をあげ」[326]、住民と土地との初めての対話の場がもたれた。あらかじめ反対同盟などから質問状が出されていたこともあり、地元の名士松本清張氏の斡旋で実現したものである。知事側から 15 分と時間が区切られた。この場で知事は、「…細かくは清掃局長らと話し合ってほしい。いままで調べてこの場所に決めたのだが、もしほかに適当な土地があれば変えてもよいのだが……」[327]と述べた。これを聞いた反対同盟は、早速、9月15日、知事との会談報告として、代替地発言など知事発言に対する確認質問を列挙した文書を清掃局長あてに送った。9月30日に、あの知事発言は「言外に「しかし、ほかに[適地が]ないので御協力をお願いしたい」という趣旨であった」等の清掃局長の回答が届けられた。「地域住民としては、ヌカ喜びさせられてさんざんふり回させたあげく、見事裏切られて、抜き難い都への不信を募らせた知事発言だった」[328]。これ以降も、地元住民は、地元との対話の場や都議会における揺れ動く知事発言に、一喜一憂、振り回されることになる。

当時、土地収用法改正時期に重なり、杉並清掃工場など旧法での都市計画法決定告示事

---

[324] 同書、p.63
[325] 同書、p.75
[326] 同書、p.78
[327] 同書、p.79
[328] 同書、p.81

業は、土地収用法の事業認定を同時に受けているとみなされることとなった。この適用を受けた事業は、土地収用の手続きの前の段階で保留されている状態として取り扱われた。土地収用法の手続きを再開するためにはこの保留を解除する必要があった。同年 8 月 1 日、都清掃局は杉並区議会清掃問題対策特別委員会（清掃工場設置に関する特別委員会を改組したもので、議員に当選した反対派の地主団長も委員となった）にこの保留の解除の説明を行った。これは解除告示が 2 日前に迫ってのことであった。

この間、東京都は、江東区の埋立処理継続反対運動という大きなごみ問題の火種もかかえていた。都庁は江東区の廃棄物埋立地の延伸（新夢の島の造成）を企図し、杉並の問題もからめて、1971 年 9 月 28 日には、都知事が都議会で「ごみ戦争」を宣言した。10 月 1 日、江東区議会議長や区長以下 14 人の代表が都知事に会い、埋立継続は絶対反対とし、江東区議会からの質問状を手渡した。質問の骨子は、1 江東区がこうむった迷惑をどう考えているか、2 ごみは自区内処理が原則である、どう考えるか、3 清掃工場建設に反対している地域などにどう対応するか、というものであった。

ちなみに、「自区内処理」は美濃部都知事の一般廃棄物政策のキーワードとなる。この江東区の動きに都庁がうまくのり、ないしはむしろ都庁が江東区に働きかけて、「都側は「自区内処理」の原則を打ち出してうまうまと体をかわし、反対運動で建設がのびのびになっている杉並がやり玉にあげられてここに「江東区対杉並区」の東京ゴミ戦争の図式がつくりあげられた」[329]、杉並の反対運動住民たちはこう見立てた。

江東区は各区へも同趣旨の質問状を送った。これは、江東区議会から各区議会への質問であると思われる。杉並区議会はこの江東区議会の質問書に対して、これまで都知事に提出していた清掃工場建設促進の意見書の写しを添付して、これで判断してほしい、と書き添えて提出して回答に代えた。反対住民を刺激することを避けたい意図が働いて、あえて新たに文章化しなかったようである。しかし要するに、杉並区議会は自区内処理に異存はない、と表明したことになる。

都知事の回答は、10 月 7 日と 11 月 25 日（補足回答）の 2 回、知事名で江東区に対してなされた。最初の回答は、江東区の自区内処理の主張は「まったくお説のとおり」[330]としながらも、原則どおりにいかないこともあると言い添え、また具体的な対応方策については触れていないものだった。10 月 7 日は知事が江東区を訪問して区議会議長に直接回答を手渡し、埋立現地も視察した。江東区長に対し知事は、「貴区の行動がゴミ戦争の端緒となって、ある意味では感謝しています」[331]と述べたという。ここでの知事回答は具体性に欠けるとして江東区議会側が再回答を求めたため、都知事側は、杉並を含めた清掃工場整備計画を 1975 年度内に完成する、すなわち実行可能な状態にする、などと回答した。こ

[329] 同書、p.103
[330] 同書、p.110
[331] 同書、p.112

のとき（11 月 25 日）は副知事が回答書を持参して「清掃局だけに任せておくだけでなく、都の全力をあげて取組んでいきたい」と述べた。前日には、都庁内に知事を本部長とするゴミ戦争対策本部を設置していた。これは、この時点まで都庁内ではもっぱら清掃局が杉並清掃工場に関する政策を進めてきたことの表明、とも解釈できるだろう。

都知事の江東区議会への 1 回目の回答のあとの 10 月 13 日、都議会が開催されていた。知事は、衛生経済清掃委員会において、「杉並は時間的に 1 日も早く清掃工場を建設しなければならないので、話がまとまらなければ強制執行する覚悟だ」[332]と答弁した。土地収用委員会の審理は終了したもののまだ収用裁決が出る前の段階であった。反対同盟住民は激怒して、10 月 15 日に知事に対して抗議声明を出した。同日、都議会と区議会に対しても、強制収用反対の請願書を提出した。12 月 1 日にも、再度、都議会に強制収用反対の請願書を提出している。

④　美濃部知事の住民対話本格化と都区懇談会での用地再検討

1971 年 10 月 19 日の定例都議会本会議で、高井戸住民との対話の不十分さの質問があり、知事は 3 度対話の場を持ったことにつき「こういう問題について同じ人たちと 3 度も話すのは非常に稀に見る現実でございまして、できるだけ説得をして納得してもらうという姿勢で参ったわけです」と答弁した。その対話の場はそれぞれ知事側が 15 分と時間を制限してのものであった。都議が「[昭和]44 年、45 年[1969 年、1970 年]の 2 年間一度も対話をしていないではないか」と追及すると、知事は「地元へはたびたび清掃局長が行っております」と答えた。[333]

10 月 22 日、都副知事、清掃局長らと杉並区議会関係者との話し合いがもたれた。都知事の土地収用もありうるとする都議会答弁を重視した区議会の「議員クラブ」に属する議員グループの要請によるものであった。この場で区議会側が強硬姿勢に抗議したのに対し、都側は、知事は強制収用もあり得ると言ったまでで実際にするとは言っていない、と弁明した。また、住民との対話が不十分だったことを認め、積極的に話し合うことを約束した。

11 月 30 日、朝日新聞が、都議会 5 党の政調会長に対して実施したごみ問題アンケート結果を掲載した。その中に杉並清掃工場用地強制収用の意見を尋ねる質問があり、それぞれ強制収用は適当でない、と回答していた。

12 月 2 日、知事は知事応接室に杉並区選出の 6 人の都議を招いて会見し、杉並清掃工場建設のため最大限の努力を払うつもりとして、協力を依頼した。

12 月 8 日の定例都議会の所信表明演説において知事はごみ問題を取り上げた。その中で知事は、ごみ戦争・都のごみ問題の原因として、1 産業優先、政治権力優先の都市づくり、2 都民の意識（＝無関心から都民参加に変えないといけないという趣旨）、3「官僚主義、

---

[332] 同書、p.113
[333] 以上、同書、pp.120-121

セクト主義、事なかれ主義や住民軽視の無責任体制」を挙げたうえで、3について、「東京都自身のゴミ戦争への取り組み方、姿勢の問題で、過去の古い体質を改め、全庁をあげて取組んでいけなければなら」ない、とした[334]。美濃部には、都知事就任時点から、都の官僚組織を、知事など他の政治アクターの前に立ちはだかって自らの組織の論理で政策を形成・推進していく存在、とみなす意識があった[335]。

さてこの知事の所信表明演説の要点は「都民参加」である。脆弱な議会の与党体制、強大な官僚制に苦しむ美濃部は、360 万を超える史上最高の票（美濃部第 2 期選挙）を投じた都民の存在を盾や矛として用い、都政を進めていた。ただし、都民の参加や対話の姿勢を強調するこの演説において、彼は、特定の地域の名指しを避けたものの、「地域エゴイズムに固執する限り問題の解決はあり得ない」と言い添えていた[336]。

12 月 14 日、杉並区議会清掃問題対策特別委員会において、提出されていた請願の審議に関わって反対同盟委員長が意見開陳を行った。この場で反対同盟委員長は、都（知事・都庁）は地元住民が話し合いに応じないというけれども、せめて強制収用をしないとの確約があることが対話のテーブルづくりの基本である、と述べた。

4 日後の 12 月 18 日、都庁は収用委員会に対し、都知事名で、土地所有者や関係者と話し合いたいので採決を延伸してほしい、と申請した。

1972 年 1 月 25 日、今度は都議会衛生経済清掃委員会において反対同盟の請願が議題となり、やはり反対同盟委員長が招かれた。請願は、強制収用は穏当でない、とする意見付きで採択された。

1 月 28 日、都知事との対話が持たれた。ここで地元住民側は、土地収用の申請を取り下げるよう迫った。知事は、江東区が杉並のごみを実力阻止することになるので、取り下げには応じられぬ、としたうえで、強制収用をしないという約束は裏切らない、と述べた。住民側は、口約束では信頼できないとし、覚書を交わすこととなった。その内容は「将来にわたっていかなる場合にも強制力による手段をもっては…（略）…土地を取得しない」[337]というもので、2 月 26 日付の都知事と反対期成同盟委員長、地主代表との交換文書となっている。

ところが、3 月 9 日の都議会予算委員会において、知事は、この覚書について、「道義的な責任はあるが契約でないので法的には拘束されない」[338]などと答弁した。

4 月 19 日、当初から予定されていた知事と地元との話し合いが持たれた。ここで 3 月 9 日の議会発言について追及される中で、知事は、計画の白紙撤回はできないけれども、計画を凍結し、ほかの土地を探す、という趣旨の発言をした。「攻めた側の反対期成同盟とし

---

334 同書、p.126
335 美濃部亮吉（1979）『都知事 12 年』、朝日新聞社
336 （財）杉並正用記念財団、前掲書、p.127
337 同書、p.133
338 同書、p.135

ても全く予期しなかった急転直下のあっけにとられた幕切れであった」[339]。

この知事発言を受けて、都庁は、高井戸用地を棚上げにして、都区懇談会を設けて改めて杉並区内の用地選定を進めることとした。まず清掃局長が、区長、区議会清掃問題対策特別委員会正副委員長を訪問し、区長と区議会議長への都の懇談会設置意向文書を手交した。10 月 9 日、杉並清掃工場問題都区懇談会がスタートした。メンバーは以下の通りである。

区役所側：区長、助役、企画部長

区議会側：正副議長、清掃問題対策特別委員会委員長

民間団体代表：商店会連合会、婦人団体、PTA、区労働組合協議会、消費者グループ、杉並工場協会、荻窪産業協会、農業団体、清掃協力会等の推薦委員

都庁側：清掃局長、同次長、同企画部長、同施設部長

第三者委員：都区推薦の学識経験者各 2 名

なお、当初都庁などの案にあった町会連合会（町連）は参加を拒否した。理由は以下のとおりである。

「町連としては高井戸に候補地を決める際にもお先棒を担がされてさんざん利用され、地域町会に集団脱会されて重大な組織的打撃を受けた。何の了解もなしに高井戸の候補地をタナあげしたのは美濃部知事自身であり、代替地を探すのは都の当然の責任、都区懇談会はその都が住民参加に名を借りて杉並区民に責任をすりかえるためのいわば都のかくれミノであり、しかも何の法的裏付もない。問題がこじれれば、高井戸の際と同様な脱会騒ぎも起きかねず、組織破壊のリスクまでおかして協力すべき性質の会とは思えない。」[340]

「高井戸に候補地を決める際にもお先棒を担がされて」とは、高井戸に都庁が用地を決定したとき、区議会などに対しこの都庁の用地選定に賛成する陳情を行ったことを指していると考えられる。これから推察するに、この都庁政策支持陳情は、住民が主体的に行ったものではなく、おそらく政策を推進する都庁筋（清掃局）が絵を描いたものと思われる。当時の町会関係者は、まさかこれほど激烈な反対運動を高井戸住民が展開するとは思いもよらず、都清掃局の強力な姿勢から判断して、高井戸住民もやがてお上に従ってあきらめるだろう、と見込んでいて行政に協力したのかも知れない。

町会組織の不参加に加え、10 月 22 日（27 日の記載もある）の第 2 回都区懇談会には、杉並区選出の 6 都議全員が不参加を表明した。この前に、地元選出都議の取り組みが消極的、とする意見が一部懇談会委員の間でくすぶっていた。10 月 22 日の懇談会の開催の前に、都議はそろって区長を訪問し、「議決機関と執行機関は元来別個な権能を持って存在し

---

339 同書、p.136

340 同書、pp.141-2

ており、執行面は知事の責任で処理されている」[341]などと述べて、不参加を表明した。これらの議員も政策形成における都庁の主導性を主張している。これらの議員の論法では、議題として都議会に提示される政策の立案などの形成過程という政治過程はすべて執行機関（都庁）が担うべきことになってしまう。

都庁は、第 2 回の懇談会の場において、杉並区内の 11 カ所の適地を示した。さらに、第 3 回の懇談会ではこの 11 カ所の中から適当と思われる候補地を選び、合わせて他の適地も示したい、とも述べた。ところが 12 月 1 日の第 3 回都区懇談会では、都庁側は適地について第 2 回以上の資料は提出せず、「都側から示すのは」と躊躇の姿勢を示し、「都区懇にゲタを預けようとする態度に出ていた」[342]。この日の結論は、各委員がそれぞれ適当と思われる場所を都側（都庁）に報告したうえで、現地視察する、というものになった。[343]

このようにしながら候補地が 5 地区（高井戸も含む）に絞られ、1973 年 4 月 5 日の第 8 回懇談会において、その次の回の懇談会で 5 地区代表の意見を聴取することが提案された。しかし 5 地区住民はそれぞれ参加を拒否した。

この間、知事は、都議会で、杉並清掃工場用地選定は 5 月末までに結論を出してもらう旨、発言した。このあと 4 月 23 日に、もともと知事のオブザーバー参加が予定されていた第 9 回都区懇談会が開催された。会場の小学校には傍聴する 400 人の 5 地区住民の「反対」のプラカードや横断幕が掲げられ、ヤジや拍手が飛び交った。

デルファイ法による 5 地区の比較評価により 1 カ所に絞る検討を次回懇談会で実施することを第 10 回懇談会（5 月 7 日）で決め、5 月 15 日第 11 回懇談会の日となった。ここで、反対 5 地区の住民約 300 人が会場を占拠し会議ができなくなった。

江東区が 22 日に杉並のごみを止める実力行使を行うと決定したため、急きょ 5 月 21 日に都区懇談会が開会された。この時も約 500 人の反対住民が押しかけ、大荒れに荒れ、会場を変えたものの収拾がつかず、夜 9 時過ぎに散会となった。このとき懇談会は、委員が評価用紙を持ち帰り 5 地区を比較評価することとした。

江東区側の実力行使により、22 日から杉並区のごみ収集はストップした（24 日まで；前日 21 日が代休でごみ収集が無かったので、4 日分のごみが杉並のまちに溢れた）。

5 月 23 日、第 12 回の都区懇談会が開催された。5 地区住民が会場の区議会会議室を埋めた。都区懇談会側は委員控室に集まり、持ち寄った評価をもとに座長に取り扱いを一任することを決定した。各委員の評価は高井戸を適地とするものだった。座長は都庁に向け出発、都知事に報告した。都知事は、すぐに「ゴミ戦争対策本部会議」を開催し、高井戸を清掃工場用地にすることを再決定した。

---

[341] 同書、p.143

[342] 同書、p.144

[343] この間、12 月 22 日、杉並区和田堀公園周辺の住民がごみ積替場工事を実力阻止したことをきっかけとして、1 回目の江東区による杉並ごみ搬入実力阻止行動があった。また、都の清掃工場の煤煙の公害問題が新聞に報道されるなどして、都区懇談会の議論にも影響を及ぼした。

24 日、美濃部知事が、杉並区議会議長、杉並区長とともに江東区に説明し、翌日から杉並のごみ収集は再開した。

⑤　都区懇談会での高井戸への用地再選定後から和解まで

1973 年 5 月 29 日、杉並区は、杉並清掃工場設置推進本部を立ち上げた。区長を本部長とし、正副議長、区議会各派幹事長、区議会清掃問題対策特別委員会委員、区三役（助役・収入役）、教育長、各部長、区議会事務局長というメンバー構成で、区役所行政と区議会が一体となった組織であった。都庁（以下に述べるように推進本部を発足させる）とともに杉並清掃工場の立地・建設を推進することを目的とし、具体的には、高井戸の土地所有者や反対同盟役員等に対する協力お願いを、人海戦術により各戸訪問したりビラを配布することにより進めた。

6 月 1 日には、東京都杉並清掃工場建設推進本部も設置された。本部事務室等は杉並区内の都の行政施設に置かれた。

6 月 1 日、美濃部都知事は、交渉再開の申入れ書を持参し反対同盟幹部と会見した。そのあとの反対同盟側の会合では、「何の法的根拠もない都区懇の中度半端な審査結果を金科玉条のようにふりかざして押しつけようとはサル芝居も甚だしい」「まだ裁判は決着はついていない。われわれはエゴで反対しているわけではない。不法な決定を阻止するため戦うのは当然である」という発言が続出した。都知事からの申入れ書は、「とり立てて、ただちに回答を必要とする性質のものではない」として、黙殺することとされた[344]。

6 月 20 日、都副知事、清掃局長、都杉並清掃工場建設推進本部長が反対同盟委員長を訪問し、清掃工場基本計画を盛り込んだ口上書を手渡して、話し合い再開の申入れがなされた。反対同盟側は、預かり置く、とする対応をした。6 月 28 日にも、再度副知事が反対同盟委員長宅を訪問している。

7 月 20 日、杉並区議会全員協議会に知事が出席した。ここで知事は、江東区との約束でもある、昭和 50（1975）年度可燃ごみ全量焼却計画は変えない、と述べ、地元とは対話路線を続けると強調したうえで、それでもリミットが迫ったときには、「胸中に去来する悩みがあることを率直に申し上げたい」[345]と発言した。後刻記者会見でその真意を問われた知事は、強い手段も考えるという趣旨、と答えた。

話し合いについての反対同盟（委員長）のスタンスは、昨年 2 月（1972 年 2 月 26 日付で知事と反対期成同盟委員長・地主代表が「都側は強制力による手段では土地を取得しない」とする覚書を交わしている）の時点に戻ることを条件に話し合いに応じる、というものであった。話し合い再開の予備折衝が、副知事と反対同盟委員長との間で行われた。8 月 6 日に話し合いが再開し、25 日および 9 月 8 日にも会合がもたれた。都側（知事・都

[344] 同書、p.168
[345] 同書、p.171

庁職員）は知事以下 11 名、反対期成同盟側は 31 名、杉並区役所と区議会側がオブザーバーとして参加した。最大の論点は、都区懇談会の決定の経緯であった。9 月 8 日の話し合いにおいて、次の会合に都区懇談会の委員にも出席してもらうよう、反対同盟は申し入れた。都区懇談会委員は、自分たちの役目は終わった、最終的に責任を持って決めたのは知事だ、として参加に難色を示した[346]。

9 月 25 日、都区懇談会委員欠席のまま話し合いが持たれ、折衝をさらに継続することとなった。28 日には都議会が始まる、そのような時期であった。

9 月 28 日から 10 月 15 日まで、昭和 48（1973）年度第 3 回定例都議会が開催された。28 日の所信表明演説において都知事は、杉並清掃工場に関し「緊急避難」が必要となる事態について触れた。10 月 2 日から 4 日の間の本会議でこの「緊急避難」について質問され、知事は強制収用もありうると答弁した。1972 年 2 月 26 日に高井戸の反対期成同盟と交わした覚書については、「当初は江東区の実力行使は予想されていなかった。江東区がまた実力を使って杉並区のゴミをストップしたら杉並区民の生活が危機に陥る。そのような非常事態にあってはあらゆる方法で正常な姿に戻すよう知事として最善の努力を払わなければならない」[347]と答弁した。

都議会閉会のあと、10 月 19 日、都（知事・都庁、以下同じ）と反対同盟の話し合いがもたれた。この場で、都は工場の建設プランを説明したいとし、反対同盟側は知事の緊急避難発言を問いただし、激しいやりとりとなった。都知事は緊急避難について、議会答弁と同様の趣旨の説明を行った。

11 月 1 日に、次の会合が開催された。その前日の 10 月 31 日、江東区長と同区議会議員が都庁を訪問し、翌日の反対同盟との話し合いいかんによっては実力行使に踏み切る、と都に通告した。11 月 1 日の場で都は、緊急性を訴えて土地の提供を迫り、11 月 5 日までに結論を出すように努力する、ということで会談を終了した。

そして、11 月 5 日の話し合いとなった。反対同盟は、現時点で用地提供の結論は出すことはできない、最後まで話し合いに臨むので、都も一方的に打ち切らずに、誠意ある回答を続けてほしい、と述べた。知事は、あすいっぱい待つ、また、地主団長（入院中）とも面会してお願いしたいのでとりついでほしい、と答えた。翌日、東京都杉並清掃工場建設推進本部長が回答を求めて地元を訪れた。反対同盟の回答は、1 日間で結論は出ない、また地主団長の面談も病状から判断して避けたい、というものだった。

この間、反対同盟は、都議会に対し、美濃部知事の方向転換が、昨年（1972）1 月に都議会で採択された請願の趣旨を踏みにじるものであり、強制収用は絶対避けるよう善処されたい、とする要望書を提出している。

都は、対話を断念し、強硬姿勢に出た。11 月 7 日、都は、土地収用委員会に対し、裁決

---

[346] 10 月 8 日には、3 人の委員が私的に参加して反対同盟と懇談した。
[347] 同書、p.177

延伸の申請を撤回した。収用手続きが進むこととなった。

この後の経過は、第1章のとおりである。1974年2月28日、東京地裁で、土地収用手続取消訴訟にかかる和解勧告が出された。並行して、土地収用に関して土地収用委員会で和解の手続きが進められた。11月21日には収用委員会で和解の調印がされた。そして11月25日に、東京地裁で和解が成立した。

地裁で交わした和解条項に基づき、工場の仕様を市民参加で決めていく杉並清掃工場建設協議会が設置され、12月26日、初会議が開催される運びとなった。メンバーは、周辺住民代表20名、区議・区関係職員7名、都職員5名であった。しかし、地元住民代表が反対期成同盟住民のみであることに地域から異論が出され、会議が延期となった。このような経過を経て、1975年7月2日、第1回目の会議が開催され、やがて住民との清掃工場協働経営に発展していくのである。

⑥　都知事および他のアクターの政策形成への影響度の評価

以上の経過の中で、各アクターの政治・政策的な動きを評価してみよう。

都議会は、議会で都知事を追求する以外、積極的なアクションを見せなかった。火中の栗は都庁行政側の庭にある、敢えて手を伸ばさない、という認識であったとみなされる。

杉並区議会は大きなアクターであった。区議会議員は、地元に最も近い、選挙に基づく正統性を有する政治アクターである。大阪住之江工場の事例の地元選出市会議員と同様の位置づけである。行政は地域で政策を展開するとき積極的にこのような議員に働きかける。一方地域住民もやはり議員に訴えて出る。地域対象政策の推進において逃げることのできないアクターが地元選出議員である。しかし、都（知事・都庁）と反対同盟の間に挟まれ、主体性を発揮することはなかった。

ここで考察すべき最大のアクターは美濃部知事である。美濃部は、対話を標榜し、民主主義を旗印にして知事に当選した。その都知事が最後には高井戸地元住民に対して土地収用を強行する姿勢を示した。ここでは都知事という「機関」を超えて、美濃部個人の姿勢と行動にも立ち入って評価を試みる。

経過をみると、確かに対話は不調に終わり、知事は押し付け行政の典型を進めるトップの役割を演じることとなった。それでは美濃部は対話に向け何もしなかったのか、と問えば、以下にみるように、そうでもない、と答えるべきだろう。

これまで詳しく見て来た経過から垣間見えるように、この杉並の事例においても、行政の政策形成の推進力は極めて強力であった。清掃協力会をつくって区民を組織するなどして住民を動員し、区議会もまきこんで、清掃工場の整備に向けて着々と政策を実行していった。この政策は杉並区のみを対象とするものではない。23区全体、とりわけ清掃工場が立地していない区は同様のターゲットとされていたはずである。

このようにして前・東（あずま）都知事のもとでの廃棄物行政は進んでいった。

そうして、行政主導で用地を決定して住民に押し付け、高井戸で大反対運動が起こった時点で、美濃部は知事となるのである。

そのあとしばらく、美濃部は、ほとんど都庁行政（とりわけ清掃局）まかせで、廃棄物行政にあまり力を注いでこなかったと見て取れる。しかし、対話をスローガンにしているにもかかわらず高井戸の地元と話し合いに消極的であるという議会やマスコミの批判は痛烈であった。そして何よりも、江東区による杉並批判もからめての廃棄物埋立地延伸反対の強い動きへの対処がより重要であると認識したのであろう[348]。やがて美濃部は積極的に対話に乗り出した。

仮に都知事が美濃部でなければこれほど地元住民と対話を重ねなかったであろう。手のひらを反すような彼のアドリブの応答がかえって合意形成にマイナスの影響を与えた部分もあったにせよ、もうがんじがらめの状況になってしまい遅きに失した時期において、美濃部が対話に努力したことは、一定程度認めなくてはなるまい。

しかし、それでは美濃部は本気で真摯に地元住民と向き合って対話したのかと問われると、疑問も残る。上記経過においても、通常知事はそんなに何回も同一地域住民と話したりはしないものだなどと漏らしてみたり、地域エゴを批判する発言もみられるところである。

美濃部が反対住民に対しているときの意識、あるいは無意識下の住民に対する彼の評価はどのようなものであったのだろうか。

美濃部は自著で、率直に次のように述べている。

> 「もはや江東側の実力行使を止められないと悟った私は、48 年[1973 年]11 月、反対同盟側の納得を得られないまま、いったん杉並工場用地の強制収用の方針を示したのである。これを「対話都政の破綻」と批判した人もいるが、私にいわせれば、この間の反対同盟との交渉は対話というより団交みたいなものであった。それでも私は、できるだけ相談ずくで解決しようと努力したのであって、事実、最終的には話し合いによって決着をみることができたのである。」[349]

美濃部の著書のこの章のタイトルは「ゴミ戦争」、副題は「都民に意識変革を求める」である。先の事例経過の説明の中でも記したように、美濃部は、都議会対策に苦労し、もともと抱いていた都庁行政不信も手伝って、孤高の中都民に向けて発信し都民の支持の声をバックに都政を進めようとしていた。美濃部が高井戸住民と接するときも、そのまなざしは住民たちの頭上を越え都民一般の方に向けられていたのかも知れない。

御厨貴[350]はつぎのように評価している。

> 「ゴミ戦争と名づけた美濃部は、ドロドロした水面下の交渉はすべて都庁職員に任せ、

---

348 実際、江東区の埋立地へのごみ搬入が止まってしまうと東京 23 区におよぶ都民の生活が麻痺してしまう

349 美濃部、前掲書、p.118

350 御厨貴（1996）『東京―首都は国家を超えるか』、読売新聞社、pp.155-6

その意義づけのほうに活躍した。「自区内処理」に徹することにより、都民のゴミに対する認識を新たにする効果をねらったのである。」

さて、杉並工場の事例のおける政治的要素を総じて評価すると、歴史に残る事件となるほどに、この紛争は強い政治性を帯びたものであった。したがって、知事や杉並区議会といった政治アクターの動きは極めて顕著だった。それにもかかわらず、政策のレールは長いスパンで行政が敷いており、そのレールの向かう政策の終着駅（焼却施設と埋立処分場という廃棄物の受け皿の整備）は微動だにしかった、そう評価できよう。

なお、とりわけ紛争の初期にあっては、住民は議会に対して陳情や請願をよく行う。しかしそのような活動の効果はいまひとつ判然としない。住之江工場の事例では、リーダー住民はこう断じた。「請願は、出しても何の連絡も無かった、意味が無かった。まだ運動の右も左もわからぬ時に、弁護士に勧められてやってみたまでだ。」

5.4.　おわりに　―政策形成における行政とその他のアクター

事例紹介が長く続いたので、最後に、行政、議員、首長という地方のアクターの政治ふるまいの違いをまとめておきたい。

政治は議員と首長が担い、行政執行は首長をトップに戴く職員集団が担うというのが、常識的な構図であろう。政策の提案は、政治行為である。しかし実際は、行政職員集団が、日常の業務を通して、政策立案という政治機能の側面に大きく関与しているという構図が浮かび上がった。

ただし、その政策が社会の注目を強く集めるほど、あるいは政治アクターの地盤地域の利益に大きくかかわるものであればあるほど、行政以外の政治アクターがその政策形成に関わるウエイトが大きくなる。

地方自治のアリーナの政策形成では、地方議員は、一般的に、地域・地元に影響を及ぼす政策に対して、火中の栗を拾わぬよう逃げることも含め、強いレスポンスを示す。

首長は、その個性によりばらつきがあるものの、自治体全般にまた中長期に渡って効果が及ぶ政策により関心を示す。したがって行政職員と似たアクション・リアクションを呈する傾向があるともいえる。

そして、政治アクターの動きが顕著となる政策においても、行政の政策形成上のプレゼンスはやはりとても大きいのである。

＜参　考＞

[聴き取り調査]

大阪市住之江工場

2019 年 12 月聴き取り。
対象者：反対運動住民代表者 1 名。

終章　対立を超えた地域社会の創造
―ステークホルダーの変容が切り拓く新地平

終 1.　はじめに　―各アクターの特徴と変容

行政が計画する廃棄物処理施設の立地に対し、予定地近傍の住民が反対する。本論文はここまで、そのような事例を詳細に分析してきた。そこで確認できたこと、および洞察できた重要な論点は、次の通りである。

要点は、住民・市民の変容、行政の変容、そして第三者の役割である。

終 1. 1.　市民の学習と変容

事例を観察して確認できた発見は、住民が学習により変容する、という事実であった。

この変容は、地域の意思形成システム・文化の変容と個々の住民の変容が、おそらく作用し合いながら、進展していったものである。地域を襲ったインパクトが、それまでのコミュニティの日常と共通認識を破壊し、強制的に地域の意思形成システムを始動させる。これが、Talcott Parsons の LIGA モデル[351]が示す如く、個々人の意識を変えていく。このようにして新たなレベルに変容した個人から、地域コミュニティに向けてアイデアが投入され、そのアイデアについて議論が交わされて、新たな地域の共通認識が形成される。この地域で共有された考えや計画案は、また LIGA の回路を経て個人に咀嚼されていく。

以上のプロセスは、各事例において観察できる。地域の人々は、頻繁に集まりコミュニケーションを重ね、行動し、その結果や外部からのリアクションによるインプットを受けて、再びコミュニケーションを繰り返す。このような動きを螺旋的に進展させていき、そうして住民運動は継続していった。つまり、団体の行動はすなわち個人の行動であり、住民たちの濃密なコミュニケーションは、団体の意思形成の過程であるとほぼ同時に個人の意思形成の過程でもあった。このコミュニケーションの場は、コミュニティの会合であったり、隣近所の井戸端会議であったり、家族の会話であったりと、重層的に繰り返し現れたはずである。

このような地域と個人の意思形成過程において、不可欠な要素は情報である。この情報には、データ、科学的知見などの文献情報に加え、起こったできごとの伝達や直接経験によるインプットも含まれる。そして、これらの情報をもとにコミュニケーションや個人的熟考を重ねることが、すなわち学習である。事例において、住民によるこの情報への暴露と学習の過程が確認できる。

---

[351] Parsons, Talcott、倉田和四生編訳 (1984)『社会システムの構造と変化』、創文社 (1978 年来日時の講演録)。第 2 章 2.2.2.参照。
Parsons, Talcott & Platt, M. Gerald (1973). *The American University*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

以上の過程は、人類のもつ特質を表していると言ってよいだろう。直立歩行を果たして脳を発達させた我々の祖先は、情報処理と学習の能力を際立って進化させてきた。また、群れを成して生きていくという人類の特徴は、社会生活を生存の基本的条件とせしめ、コミュニケーション能力を不可欠なものにした。

このように地域住民において学習による変容が頻繁にみられるということは、広く一般市民が学習による変容の経路をたどる可能性を示唆するものでもある。Almond らの国レベルの比較研究[352]とその後の研究対象国の市民文化の変遷からもそれは推察できる。

市民は学習により変容する。その変容の方向を決定づける大きな要素は、やはり情報である。公共政策に関する正確な情報が十分に市民に行き渡り、市民がその情報を咀嚼し、しばしば人々との交流も重ねながら学習するならば、その情報が論理的にさし示す方向に向かって情報の諸ピースがつなぎ重ねられる。しがって学習の結果として形成される市民の意思は、その公共政策が本来持つ結論に向けて収束する。つまり、その公共政策が、社会のニーズにこたえるものであり、社会に一般的に共有されている価値観、正義や公平の感覚に合致するものであるならば、当初は対立の議論がうごめいていたとしても、最終的に合意が形成されるという期待を抱きうる。ただし、ここでのまとめにおいては、さしあたり市民がそのような方向に向かうことのみを確認したのであり、合意に至るかどうかは、他のステークホルダー、これまでの議論では行政の対応いかんにかかってくることになる。

以上が、市民の変容についての結論である。

終 1.2.　行政の変容

①　行政

一般廃棄物処理施設の立地の事業主体は、基本的に行政（市町村政府）である。このほかにも公共政策において、行政が計画者となる場合も多いだろう。そこでここでは行政を大きなステークホルダーとみなして考察してきた。

行政は長期的には変容する、と判断することができた。

行政が変容を始める要因は、1 市民の変容とそれに伴い行政が認識するコストの変化である。市民が公共政策に異見を呈し対抗するアクションを繰り返すなどし、そのためのコンフリクト費用が市民参加の制度整備費用（情報公開・市民参加行政手続などの人件費も含む経費）に比べて大きくなると判断されるようになると、行政は変容を開始する。やがて行政は、コスト比較による暫定的選択を超えて、市民参加重視の規範、価値観を組織に定着させるようになる。

このほか、2 社会に共有される常識、規範、価値観の変遷に伴っても、行政は変容する。これには法律の制定・改正など、政治の回路を経て制度化されるものも多い。

---

[352] Almond, Gabriel A. and Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Chapter 7. Princeton, N.J.: Princeton University Press. pp.180-213

現在の社会を観察すれば、このような行政の変容は、公共政策の形成にあたり市民の意見を重視する方向にベクトルを向けている。これは例えばいま挙げた市民参加の制度整備の変遷で確認できる。

なお、社会に共有される常識、規範、価値観（上記2）の変容については、そのような社会の常識、規範、価値観を変えるものは何かを考えてみると、興味深い洞察が見えてくる。すなわち、市民が変容することにより、新たな常識、規範、価値観を社会に定着させ、それが行政を変えるという経路である。そうすると、上記1のみならず2においても、市民が行政の変容の作用因であることになる。これはすなわち、市民が行政を変えうる、ということを意味する。

Putnam の研究[353]も、行政が市民文化に応答してそのパーフォーマンスを高めるだろうことを示唆している。

行政にかかわって最後に考察すべき問いがある。行政は、市民同様、学習によって短期に変容するか。

第 4 章の結論は、否、であった。事例においてそのような過程は観察できなかった。

② 行政と政治

行政は政策履行の機能を担っている。さらに、その前段階にある政策立案、政策形成の役割も合わせ持っている。

縦割りの行政職員集団、官僚組織は、個別の政策分野に関して既定政策を日々遂行している。そして、所管政策分野における社会ニーズの変化に合わせて、政策を変更する。既存の政策がカバーしきれない新たなニーズが生じれば、これまでになかった政策を立案して実行に移す。

政策の変更や新たな政策の形成のため、ステークホルダーとの調整が不可欠である。行政は、この調整を繰り返しながら、政策案への支持を調達し、計画を実施可能なものとしていく。そして最終的に、以上の過程で確定した政策を、ルーティン化して管理・履行する。

この一連のプロセスのうち、政策案の実現にいたるまでの政策形成の過程は、政治の領域に属する。

前章でみたように、社会には政治家と呼ばれる政治アクターが存在する。そのような政治アクターは、時に政策形成にとても大きな影響力を行使する。このような政治アクターの活動が顕著な極めて政治色の濃いタイプの政策形成過程においてさえ、杉並清掃工場立地・建設事例において詳細に検証したように、行政の果たす機能は非常に大きい。

---

[353] Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, N.J.: Princeton University Press.（河田潤一訳（2001）『哲学する民主主義: 伝統と改革の市民的構造』、NTT 出版）

政治アクターの動きは、その政策形成に個別独特の個性を与える。つまりケースバイケースで違いを見せることが多い。それは、関与する政治アクターの数が少なく、個人の選好が政治ベクトルに強く作用するからである。しかし、政策の形成例を多数集め外れ値を消し去って一般化して研究・考察するとき、政治アクターのプレゼンスは後退する。あるいは、その政策が社会において新規性がなく普遍的で、あたり前に形成・推進されるときにも、政治アクターは関心を示さず、政策形成過程における主要な役割は専ら行政にしぼられ、またはゆだねられることになる。

終 1. 3.　第三者の登場と新たな役割

次に、第 2 章の、第三者についての考察の復習をしよう。

当事者同士が対立しているときに、公平・中立な第三者が登場すると、膠着状態が緩みだすことが期待できる。Adam Smith[354]のいう、当事者の心中に宿る「公平な観察者」を呼び覚まして、十分な情報のインプットに基づく合理的そして理性的な推論を当事者に促す役割を、第三者は担う。

廃棄物処理施設の立地のごとき対立の火種を抱えていない一般的な公共政策にあっても、合意形成のプロセスは、やはり情報に基づく合理的・理性的な推論過程を伴うものである。それゆえ、このような考察や熟議を促進する第三者は、公共空間にあって広くさまざまな分野において活躍が期待できる。

市民のような民間アクターにとって、情報の獲得とそれに基づく学習を支援してくれる第三者の存在は望ましい。さらに、上記のように第三者が機能するということは、民間アクター同士の公共的事業にかかる合意形成においても、第三者が効果的な役割を果たしうることを意味する。

例えば、産業廃棄物事業者が産業廃棄物埋立処分場を設けようとして地域住民と接触しようとするとき、地域住民が信頼する公平な第三者に仲介を委ねることができるとしたら、どうなるか。初動段階において、敵意をむき出しにされるかも知れないイニシエーションの儀式をスムースに終えることができるかも知れない[355]。その後に続く交渉も、理屈の議論で展開できるとしたら、善意の産業廃棄物事業者にとってはとてもありがたいことだろう。一方、悪意の産廃事業者は、第三者の理解をえられずその仲介が期待できないので、第三者の存在が一般的となった社会においては不利な立場に追い込まれる。

行政にとって（またその他の民間計画者にとっても）、第三者の仲介により得られる最大のメリットは、他のステークホルダーの心中の公平な第三者とコミュニケーションを交わ

---

[354] Smith, Adam (1759, 6th edition 1790). *The Theory of Moral Sentiments.* London: Printed for A. Millar, and A. Kincaid and J. Bell.（水田洋訳（1973）『道徳感情論』、筑摩書房）

[355] 産業廃棄物の処理は排出事業者（企業）に処理責任があり（廃棄物の処理及び清掃に関する法律第 11 条）、結果として市場が形成されていて、処分場の建設も、一般廃棄物のそれと異なり、多くの場合私企業である産業廃棄物処理事業者が事業主体となる。

すことができることである。また、単独では知り得ない住民サイドの情報、意識、要求を容易に掌握できることの効用も、行政にとっては大きい。交渉の取引費用や時間の節約につながるだろう。

公共政策をめぐってステークホルダー間の合意形成を促進する第三者として、アメリカではメディエーション機関がすでに活躍している。日本におけるメディエーション機関創出の可能性については、第 2 章で考察した。

終 2.　市民・行政・第三者が織りなすこれからの社会

終 2. 1.　関係 3 者が織りなす将来の社会

公共政策の合意形成という場面を想定しながら、いままとめたように、市民、行政がそれぞれ一定の変容を遂げ、さらに第三者が活躍する、そのような将来の社会をここに描いてみたい。これまで分析を重ねたそれぞれのアクターが、社会においてどのようにふるまうかを考察したいからである。

この未来社会では、第三者の活動がすでに認知されている。したがって、新たな公共政策が企画され、ステークホルダー間の調整が必要であるときは、企画主体はまず第三者を引き入れることが常識となっている。行政が廃棄物処理施設を立地しようとするときにも、第三者機関を選んで相談する。

計画の初動段階から相談を受けたとき、第三者機関は、まずその新たな公共政策について吟味する。廃棄物処理施設であれば、それは本当に必要であるものなのか、行政とともにチェックする。ここでは、情報の収集と科学的分析、そして政策案の評価が行われる。政策の必要性が認められたのちも、費用と便益の分析等その政策の功罪や、他の選択肢との比較など、さらに評価のプロセスは続く。

この最後の評価のプロセスと並行して、ステークホルダーの確認が進められる。政策の功罪の評価は、ステークホルダーにとってのメリット・デメリットの評価をも含むからである。そのうえで、ステークホルダーも参加しての検討の段階に入るべきだと判断されると、次のステップに移る。

第三者機関は（ときには政策企画主体[行政]とともに）ステークホルダーを訪問して、新たな公共政策が企画される背景の説明や、その課題に対応すべき何らかの公共政策が必要であるという（自らも同意している）見解の解説を行う。この時、そのような説明のことばや意味そのものが理解できないステークホルダー、すなわちケイパビリティに欠ける地域住民などのステークホルダーが存在するときには、そのステークホルダーの基礎的学習を促し支援する。場合によっては、行政に対するこのような人々の代弁者、エージェントの役割も担う。

第三者機関は、ステークホルダーに状況の理解が行き渡った段階で、そのような公共政

策を進めることの是非を含めて、ゼロベースでの検討会議を開催する。一定程度の変容を遂げた公共志向の公民たる住民は、その会議への参加を承諾する。そのような公共問題を自らの問題として捉える意識があるからである。

会議においては、順序を踏んで、論理的に検討が進んでいく。廃棄物処理施設の例では、必要と結論され、処理方法が決まると（例えば「焼却」）、その施設の立地場所の検討に入る。あらかじめ立地の可能性も想定されていることから、候補地になりそうな地域の住民はすでにこれまでの検討に参加している。用地の選定も科学的・論理的に進められる。

このようにして、必要な公共政策は実現に至ることになる。

なお、このシミュレーションの空間においては、第三者の活動も、市民参加・市民行政協働の慣行も、社会に定着している。言い換えれば、これらは行政手順の中に明確に位置づけがなされている。このため、ケースを一般化するならば首長や議会といった政治アクターがとりわけ特別な動きをすることはないとして、これら政治アクターは捨象している。

ところで、将来のこのようないわば理想社会において、ステークホルダーが神のごとく完全な主体であるとすると、実は理論的にはメディエーターとしての第三者は不用となる。例えば行政が公共政策の計画者であるとき、行政そのものが先に記した第三者の機能を果たせばよいからである。しかし、ここに描く情報が完全流通する理念型の社会においても、各ステークホルダーが動態的社会変化の結果先見の無謬性を有することは前提としていない。

そのような超人社会は、市民の一般意思がひとつにまとまり、執行者が無謬である社会であり、すなわち唯一の執行者による「独断」が最も効率的な社会である。ここでは合意形成そのものが不用である。

しかし人間は、探求と交流を楽しみ、創造と変化を絶えず求める存在でもある。学びあい知恵を出しあうという場も欠かせないはずだ。このような超人社会に至る過程で合意形成を目的として営まれてきた集いの場は、そういうプラットホームとして新たな役割を果たすことも考えられよう。そこでは、第三者も、科学に基づく情報を提供し、学習と交流を促進する担い手として、やはりその活躍が期待されるはずである。

終 2.2.　関係 3 者が織りなす当面の社会

いまみたシミュレーションの空間は、市民と行政は、変容を遂げた存在として、すなわち熟議と協働の潜在的パートナーとして、自他共に認知し合っている、そして第三者も広く知れ渡った存在として活躍している、そのような社会である。つまり各アクターも社会も究極の理念型である。ただし、ケイパビリティに欠ける住民の存在は仮定した。

しかし、実際にそのような各アクターが理想的に均質である社会が実現することは期待できないだろう。とはいえ、多くの人がこの理念型を否定しがたいひとつの範として認識する、そのような社会の実現は、想定しうるのではなかろうか。たとえば民主主義につい

て、不満もあるし現実には完全に実現はしていないけれども、多くの人々がこれを、社会を成立させる規範として選択している国々が、現在、少なからず存在している、そのアナロジーとして想像してもらえればわかりやすいかも知れない。

だがそれでも、遠い将来のおとぎ話に過ぎない感はぬぐえない。そこで、もう少し近未来の状況を描いてみたい。日本の現状に近い社会において、第三者機関、すなわちメディエーション機関が存在する場合である。第2章で詳しく検討したように、日本においてはアメリカのごとく需要に牽引されて多くのメディエーション機関が叢生することはなかなか期待しがたい。ここでは、地域社会において、あるいは行政主導で、あるいは地域の市民社会における有志のアクターたちの働きにより、メディエーション・サービスが芽生えていることを想定する。

このような社会では、メディエーションへのステークホルダーの対応に、机上論理としては図表終.1のようなバリエーションが見られることになる。

図表終.1　公共政策へのメディエーションへのステークホルダーの対応

		住　　民		
		メディエーションを尊重する	メディエーション過程で非協力的である	メディエーションそのものを拒否する
行　　政	メディエーションを尊重する	A	(B)	C
	メディエーション過程で非協力的である	D	(E)	F
	メディエーションそのものを拒否する	(G)	(H)	(I)

まず、最初に、**政治アクターの作用を除いた一般的な場合**を想定する。

この時の社会の条件は、次の通りである。

1 メディエーションを担う第三者機関がその地域社会には存在している。そうすると、仮に行政主導ではなく市民主導よるものであったとしても、その地域で多くの市民が賛同してメディエーションの仕組みが導入されたのだから、少なくとも形式的には行

政はメディエーションのテーブルに着く。だが、行政がメディエーション過程において肯定的・積極的にふるまうとは限らない。例えば、情報を出し渋り、あるいは文書を廃棄してしまい、あるいは個人情報などと称して黒塗りで文字を消した資料を提出したりすることもあろう。また、メディエーションの場に責任ある職員を出席させず、会議の円滑な進行を妨げることもありうる。

2 住民は、第 1 章「1.3.4.　合意形成への合意」で論じたように、一般論としては、メディエーションに参加することは「合意形成への合意」の意思を示したことになる。一部の行政のように、結論を決めてしまっていて、本心はオープンな合意形成の場を望まないのに、体面上合意形成のテーブルに着く必要は無い。

3 この社会は、民主主義体制のもとにあると想定する。政治権力を握るトップ（首長）やその配下の行政組織は、法に基づかずして住民に施策を強制できない。

まず、1 の帰結として、G、H、I は通常ありえない。地域社会でオーソライズされているメディエーションそのものを行政は拒否できない。

次に、住民にとって、A と B、D と E の違いは相対的なものである。上記 2 により、メディエーション受け入れるか否かが、住民にとっては意味がある。メディエーション過程に入った段階では、メディエーションの進行をサボタージュすることのメリットは住民側にはないはずである。ただ、行政があからさまに A ではなく D の態度を示すとき、住民もやがて心情的に A から E に変わっていくかも知れない。

さて、以上の条件を踏まえたうえでの図表終.1 のようなバリエーションをもたらす要因は、1 地域公共政策を市民と協働で形成していく方向への行政の変容の度合い、2 地域公共政策の形成に参画していく方向への住民の変容の度合い、3 対象となる公共政策の個別的特性、である。このうち 3 は、メディエーションになじみにくい政策の留保である。(C、F、G、H、I となってしまう)。例えば、国や他の自治体との間においてすでに成立している協定、国政のアナロジーで表現すれば条約拘束に相当する案件であるとか、一部の人事案件や、特定の地元に固有の経過・歴史がある案件が考えられる。これらは一般化して論じえないことから、ここでの考察では捨象する。

まず、行政が変容を遂げ市民との協働を「しがらみ」として定着させているときには、A、C のケースが考えられる。住民もすでに変容を遂げているときは A となり、新たな公共政策の検討は、先の終 2.1.の理念型のように進展していく。

また、先述のように、地域でのメディエーション・システムの導入に行政が積極的でなかったとき、D、F の事態が起こりうる。一方、対象住民がメディエーションに消極的な C や F は、当該政策が限定された住民を対象とする場合に起こりうる。廃棄物処理施設の立地はこれに該当する。メディエーション・システムの導入を先導した人々と当該政策の対象となる住民たちが同一ではないとき、この住民たちが十分変容を遂げていないならばこのような拒否反応が見られることが想定される。

次に、**政治アクターの作用を加えた場合**のシミュレーションを試みる。ここでは、首長と地方議会（議員）ついて考える。

政治アクターは、行政に作用して、上記一般ケースと異なる結果をもたらすことがある。一方、民主主義社会においては、政治アクターが住民に作用して態度を変更させることは一般的ではない。実際、地方政治の現場においても、議会のベクトルはもっぱら行政に向かい、地方公務員は時に議員を「先生」と呼んだりしてその意向尊重に十分意を用いる。首長は当然行政に指示し命令する。[356]なお、議会と首長の関係は、その地域・時点での政治地図により、対抗関係にあったり蜜月状態であったりする。

ただし、政治アクターが行政という回路を通じて政策形成や合意形成に影響を及ぼすことが一般的であるとはいえ、とりわけ権力の集中が甚だしい首長などの行動は、特異な状況を生み出すこともある。2010 年に住民投票により解職された竹原信一阿久根市長は、議会を経るべき予算案件を自身の専決で執行するなど、地方自治法も想定外の、議会も行政内意見も無視する独断的政策推進行為を繰り返した。トランプ米大統領は、選挙による敗北を認めず、根拠のない選挙執行の瑕疵の主張を公然と繰り広げ、選挙とその事務執行という政治・行政システムは著しくその信任を傷つけられた。これらに類する事例は、権力分立の統治機構とアドミニストレーションのルールに基づく行政執行という通常の政治・行政パターンを全く逸脱している。

このような例は外れ値として除くとすれば、図表終.1 のパターンにおいて、議員は住民の声を受けて行政、さらには首長に圧力をかけることにより、行政が D から A に変化することがある。

また、首長が「住民参画志向」か「自身または行政によるリーダーシップ志向」かによって、行政組織と職員の行動は左右される。首長交替という政治環境の変化が、行政を D から A に変えせしむることにより、合意形成に至る可能性もある。ただし、これは個別政策について当てはまることであって、行政組織の「しがらみ」を変え以降の政策形成における行政のふるまいが変わるかどうかは、また別問題である。

以上、地域のメディエーションを想定して分析した。これは、メディエーション・システムが定着した段階における国レベルの広域政策にも当てはまる面があるだろう。

終 3.　第三者の活躍の場を創生する地域社会

さて、いま、現状の社会において第三者機関のみを存在させた近未来を想定して考察してきた。しかし、ここに次のような大きな疑念が湧き上がる。そもそも日本の現況のもと

---

[356] 住民・市民が異を唱える公式政治ベクトルは議会と首長に向かう。最前線に立ちはだかる行政を、これら行政に強いアクターが叩き潰すことを期待する。

において、メディエーションを担う第三者機関が新たに生まれうるのだろうか。とりわけ行政がまがりなりにでもメディエーションを受け入れるレベルに変容するのか。

この疑念を打ち破って第三者機関の誕生を生み出す期待を、地方の多様性に託したい。

市民との協働を自らの「しがらみ」に埋め込んで、市民と手を携えてまちづくりに励む地方政府が、現に存在するのである。筆者は再生可能エネルギーを地域で推進する地方政府の調査の中でそのことを確認できた[357]。このような地方政府の中から、第三者機関の創出を自ら主導したり、あるいは地域で生まれた第三者機関を利用する行政機関が現れたりすることは、確かに推測しうる。

一方、地域の市民が主導して第三者機関が創出されることも夢ではない。東京では、ある市民が、公共の衆議の場「23 区とことん討論会」を提供する市民活動を 2019 年まで 24 年間も継続してきた[358]。このような活動は、市民主体で第三者機関が芽生える苗床となりうる。

したがって、地方政府が声をあげて、あるいは市民が呼びかけて、地域レベルにおいて第三者機関がモデルケースとして設立されることは、決して非現実的な想定ではないと考える。こんなモデルケースが行政間の相互参照[359]により広がっていって、やがて地方レベルで第三者機関の叢生と地方行政の変容の加速があいまって進む。これが引き金となりより広域の政府・国をも動かして、ついには新たな社会のステージが開ける。そのような想定が現実化することへの期待を、強い願望を込めてここに記しておく。

終 4.　コンフリクトが生じない公共政策の合意形成

いま一度、「終 2.1.　関係 3 者が織りなす将来の社会」を振り返ってみると、これは、本論文がもっぱら取り扱ってきた一般廃棄物焼却施設立地に代表されるめいわく施設関係の政策に限定されないモデルであることがわかる。成熟した市民社会においては、市民や行政をはじめとするステークホルダーが協働して公共政策を企画し推進するこのような絵姿が標準となるのである。

社会的ジレンマ事象を伴わずコンフリクトが生じない公共政策、不利益分配が前面に現れない公共政策の市民・行政協働による政策形成について考察するにあたって、本論文の研究が活用できる重要な成果は、市民および行政の変容への着目である。

市民の変容とは、市民が公共政策の主体となる力量を身に付ける過程を意味する。そこでは、「いかにして市民の公共的課題への参加・参画の意識と能力を高めるか」が重要なテ

---

357 濱真理（2019）「地域の自然資本経営における地方政府の役割」、財政と公共政策、65、76‐83

358 一般社団法人グリーンピース・ジャパン（2020）「グリーンピースニュースレター2020 年・冬号」

359 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態：政策イノベーションと波及』、慶應義塾大学出版会。第 4 章 4.4.参照。

ーマとなり、学習がキーワードであった。それはまさに、コンフリクトを必ずしも伴わない政策一般の合意形成の研究と政策実践に本論文が与えるインプリケーションにほかならない。

さらに、コインの裏面として、「市民協働志向の行政姿勢はいかにして醸成できるか」および「市民協働を組み込んだ行政の仕組み―行政機構と市民協働政策―はいかなるものか」というテーマも、政策一般の合意形成の研究において、また政策として重要である。これについても、本研究を通じて確認できる。

一方、本研究のもうひとつのキーワードである第三者は、大学など専門家の役割を示唆するものとはいえ、メディエーションという強い役割はコンフリクトを伴わない政策形成一般の合意形成においては必ずしも求められるものではないだろう。

終 5.　おわりに　―学びあい育ちあう地域社会づくりへの視座

この章の最後に、本論文の考察が、まちづくりの研究に対し示唆するものが大きいことについて述べておきたい。

石原武政[360]によれば、市場経済が社会に浸透していって、伝統的なコミュニティのルールが失われた。このような地域の状況において、「下からの発想」、すなわち、ステークホルダーの参画による分散的な企てと活動により、もう一度ルールをつくりなおすことが求められている。石原はこれをまちづくりとよぶ。

まちづくりにおいては、地域経済・地域環境・地域社会の 3 つの要素があって、まちづくりを進めようとすると、しばしばこれらの要素間のトレードオフが生じる。活動の担い手が最初の段階から参画して企画する、そのような「下からの発想」が必要とされるゆえんである。

「下からの発想」に基づくまちづくりとは何かが、そこに示されている。コミュニティのルールづくりやガバナンス構築のための、さらにはこのルールやガバナンスのもとでの具体的な事業推進のための、合意形成の過程を埋め込んだ、企画・活動、と言い換えることができよう。

この章の終 2.1.で描いた、「変容をとげた市民、行政と、第三者が織りなす将来の社会」をもう一度思い起こしてもらいたい。

このモデル社会において、市民とは、地域の市民・住民に加え、企業も含まれるとみなそう。

行政は、言うまでも無く、地方政府である。地方の政治アクターも行政アリーナ内に存在する市民のエージェントと位置づけることにする。

---

[360] 石原武政（2010）「まちづくりとは何か」、石原武政・西村幸夫編『まちづくりを学ぶ―地域再生の見取り図』、有斐閣、pp.13-36

そこでの第三者機関は、感情的な紛争の処理というよりも、専門性の提供や専門的知見の習得の支援、公共政策形成やまちづくりにおけるステークホルダー個々の費用便益と社会の費用便益との調整の支援の役割を担うこととなる。

終.2.1.で描いた社会は、単に政策への合意が望ましく形成される地域社会であるのみならず、自治体、地域社会における以上の各アクターによる「下からの発想」に基づくまちづくりのあり様のモデルでもあるのである。これは一言で言えば協働社会である。その前提は、まずまちづくりの知識・構想力・意欲を備える方向への住民の学習による変容である。そして地方政府や政治家の、そのような市民・住民への応答としての変容である。

これら前提が形を成していき、やがてこのように学びあい育ちあう協働社会に到達する。各章の考察は、そのような発展の経路を示したものである。

実際、このような方向でまちづくりが進んでいるまちもある[361]。筆者の研究がこの分野で役に立つ知見を提供できることを期待している。

筆者は、長らく地方の政策現場で、もっぱら政策の立案と実施を担当してきた。地方政府の職員の仕事は、いわば仮説と検証の繰り返しでもある。

この研究成果（理論的・政策的な仮説）が、善き地域社会の形成のために役立ち、公共政策の現場において活用（すなわち検証）していただければ幸いである。仮説と検証の好循環を通して、合意形成、そしてまちづくりの新たな地平が切り拓かれることを願ってやまない。

[361] 筆者は、終 3.で触れたように、地域の自然資本である再生可能エネルギーの活用をテーマにしてこのようなまちづくりを目指した自治体を確認している。また、このような地域経営には社会関係資本が寄与しているとして、大都市も含めて社会関係資本の形成方策について考察した。（濱、前掲論文）

補論　公共政策の合意形成をめぐる残された課題

補 1.　研究対象領域の拡張

補 1. 1.　めいわく施設・嫌悪施設の概念の拡張

①　めいわく施設・嫌悪施設の概念整理の視点

これまで、主として廃棄物処理施設建設を事例に、地域の視点を中心にしてめいわく施設立地にかかわる合意形成のあり方をめぐって分析を重ねてきた。市民・住民と行政が、同じ場（地域）で共生している。各事例は、そのような実態を、前提としている。合理的に設計された地域に便益をもたらす政策であれば、学習を重ねると市民はこの政策を公共的な観点からポジティブに評価することが期待でき、合意も形成されうる。そう論じるための暗黙の条件が、この「場の共有」であったとみなしうる。

しかし実のところ、めいわく施設はこのようなローカルなものだけではない。立地はローカルである、しかしその便益はより広域的なものもある。福島の原子力発電所は首都東京に大きな便益を供給してきた。福井の原発は京阪神に電力を供給している。沖縄の軍事基地は、沖縄の防衛のためだけにあるわけではない。

さらに、廃棄物処理施設の建設・管理という政策は、基本的に、政策の適切な履行が受苦の増大を伴わない政策である。一方、すぐに述べるように、便益の増大が費用・受苦の増加を伴う政策もある。

この節では、めいわく施設の範囲を広げて考察する。ただ、論点を概観するにとどまる。

舩橋晴俊[362]は、原子力発電所や核燃料サイクル施設の特徴として、巨大な受益と巨大な受苦という「強度の両価性」の存在を指摘する。そして、その「受益圏」と「受苦圏」が大きく異なる。ここで、受益は、言うまでもなく広域に供給される電力であり、受苦とは、放射性物質が立地地域や発電所労働者に、また放射性廃棄物の処分にかかわって処分場周辺の将来世代住民にもたらす「苦痛」・「損害」・「危険性」をさす。

さらに舩橋は、これらの施設を「経営システム」と「支配システム」の双方から評価し、経営システムの望ましい方向が支配システムに「汚染と事故の可能性と放射性廃棄物」をもたらすとして、これを経営システムと支配システムの「逆連動」と呼んでいる。

ここにおける支配システムの分析視点とは、何か。「事業システムや社会制御システムが、意思決定権の分配と正負の財の分配に際してどのような不平等な構造を有しているのか、これらの点に関して、どのような構成原理や作動原理を持っているのかという視点から、それらの内部の諸現象をとらえること」[363]である。

---

[362] 舩橋晴俊（2012）「原子力エネルギーの難点の社会学的検討―主体・アリーナの布置連環の視点から」（舩橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子『核燃料サイクル施設の社会学　青森県六ケ所村』、有斐閣、pp.171-207）

[363] 同書、p.174

以上、要するに、原発や核燃料サイクル施設の場合、経営のメリットの追求が受益圏にメリットをもたらす反面、受苦圏にはデメリットを課す、否応なく支配的に押し付けることになる（＝逆連動）と舩橋はいうのである。

②　めいわく施設・嫌悪施設の４つのタイプ

この舩橋の分析方法を援用し、受益圏と受苦圏のエリアの一致不一致の度合いと、受益と受苦が正連動するか逆連動するか（施設がもたらす便益を追求すると受苦者にも何等か便益が供与されるのかそれともコストが増大するのか）のマトリックスで、めいわく施設や嫌悪施設のタイプを分類してみたのが図表　補１である。

横軸には受益圏と受苦圏のエリアの一致不一致の度合い、縦軸には受益と受苦が正連動するか逆連動するか、すなわち施設がもたらす便益を追求すると受苦者にも何等か便益が供与されるのかそれともコストが増大するのか、を配し、そのマトリックスで表示したものである。

図表　補１　めいわく施設・嫌悪施設のタイプ

受益・受苦圏乖離 正連動・逆連動	受益圏と受苦圏が 大きくかい離しない	受益圏と受苦圏が 大きくかい離する
受益追求と受苦が正連動する、 または逆連動しない	一般廃棄物処理施設 地域障害者施設 地域保育所・学校 Ⅱ	産業廃棄物処理施設 宅配便配送センター 大規模公園 刑務所 Ⅰ
受益追求と受苦が逆連動する	風俗営業店 Ⅲ	原子力発電関係施設 大規模軍事基地 飛行場（受苦圏がある場合） 遠距離高速鉄道（受苦圏がある場合） 場外馬券場 Ⅳ

注：それぞれ、施設が適正に建設・管理されることを前提。

この分類表の右上から逆時計回りに、第一、第二、第三、第四象限と呼ぶ。

まず第二象限は、私たちおなじみの市町村が運営するごみ処理施設など、地域（自治体市民・住民など）が便益を享受する施設が並ぶ。学校の建設でさえ、地元住民を無視してボタンをかけ損ねると反対の声が沸き起こる。しかし、適切に計画され、その政策内容と

関連情報が十分に伝達され地元の理解を得られるならば、学校は地域住民に包摂され、子どもの見守りなど地域ぐるみの関与が期待できる[364]。ここでは、適切な学校経営は地域の利害に反しない。ごみ処理施設も、公害を出さずに適正なごみ処理を行うことが、経営の本来目指すところであり、周辺住民が望むところでもある。

第一象限の各施設は、程度の差こそあれ施設の受益者が広域に分散しているという特徴を持つ。けれども、適切に経営・管理されることのメリットは、第二象限の施設と同様、経営者と地元住民双方に共通するものである。

例えば、適正に設計・建設、管理・運営され公害を出さない産業廃棄物処理施設は処理能力に限定された量・質の廃棄物を受け入れるし、宅配便の配送センターも配送トラックの収容台数には適切な規模がある。公園とて、無料で利用者にアメニティを提供する機能を有することが一般的である。入園者を法外に増やして収入を確保しようとするインセンティブは、公園管理者としても持ちえない。むしろ管理責任者は事故の防止に意を用いている。便益享受の「顧客」を野放図に増やすばかりが経営サイドのメリットにつながるとはいえない。

同じく受苦圏に比べて受益圏の方が広い第四象限の施設は、次のいずれかの特徴を持つ。1 復旧困難なシビア・アクシデントが起こるリスクがある、あるいはそう受苦者に感じさせる（perceived risk）（原発関連施設と放射能、軍事基地と軍事攻撃）、2 日々の経営・運営に負の副作用が随伴する（場外馬券場の人の集中：経営者は馬券が多く売れる方がよい、受苦圏がある場合の飛行場や高速鉄道と騒音・振動）。これらの（負の）特徴は、いかに適切に経営・管理されても拭い去れない、あるいは営業を積極的に進めるとかえって受苦が強く大きくなってしまう面がある。根本的には、受苦圏の持たない、影響を及ぼす範囲に人が居住しない場所に施設を立地することにしないと受苦を完全に排除できない。

第三象限は、地域を対象とする施設が経営目的を遂行すると、その地域に受苦を課すという事例である。地域の住民は本来このような嫌悪施設の自ら住む地域への立地を選択したがらないから、これに該当する施設は少ないはずである。あえて例を探れば、商店街に風俗店が開店すると、その商店街の一部の顧客には便益がある一方、別の客層や多くの商店主たちが迷惑を被るということがある。ただし、そもそもこれが公共性を有する施設かと問われるとかなり疑問が残る（場外馬券場も同様）。

では、第三象限で、公共施設と一般的に理解される例はあるだろうか。実は、ここまで対象としてきた一般廃棄物処理施設が、めいわく施設とみなされるとき、この第三象限に仮寓するのである。存在・稼働しているだけで住民の不快感を増幅させてしまう。周辺住民が不信・不満を感じることなく用地選定がなされ、建設され、管理され、できるならば

[364] 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 47 条の 5 は、学校運営に保護者代表や地域住民の代表などが参画する学校運営協議会を義務教育学校に置くことができる旨、規定している。いわゆるコミュニティ・スクールである。

住民も運営に関与するとき、この施設は晴れて第二象限に永住できる。

筆者が「めいわく施設」とひらがなで表記する理由は実はここにある。観察者が迷惑と感じる施設が「めいわく施設」である。本当に迷惑な施設なら地域の市民（自治体）はそのような施設を建設、稼働しないだろう。健康に有害なレベルのダイオキシンを発生させているとわかった焼却炉は即座に稼働を停止して廃炉にするだろうし[365]、市の水道水が鉛に汚染されていたら住民は水道の使用を中止するだろう[366]。

なお、「嫌悪施設」は「迷惑施設」と同義と理解されたい。

③　めいわく施設・嫌悪施設の概念の拡張

さて、これまで各章で縷々考察してきためいわく施設立地への合意形成に向けたアイデアは、舩橋が指摘した受益追求と受苦が「正連動」する場合に、直接当てはまる。加えて、受益圏と受苦圏が異なる場合であっても（第一象限）、適用可能と考えられる。例えば、刑務所が建設される場合である。地元にはほとんど何のメリットもないだろうけれども、必要な施設であることは理解しうるから、地形の形状やその周辺での人々の動線、施設の仕様など、条件によっては立地することが住民に理解されうる地域もあるだろう。あるいは受刑者の社会復帰に関心を寄せる住民が出てきて何らかのポジティブな社会運動が生まれるかも知れない。この刑務所のように受益圏と受苦圏が乖離する第一象限に属する施設も、いったん立地すると、それは地域の施設、地域の「住人」となるのである。

では（第三象限は公共施設としてほとんど想定しがたいとして検討の外におくとして）第四象限に位置する施設はどうだろうか。これらは受益と受苦が「逆連動」してしまう。すなわち施設が有効に機能すればするほど周辺住民はめいわくと感じ、または実際に迷惑を被るのである。しかも受益者の多くは地域の住民ではない。ここでは、コンペンセーション（補償やうめ合わせ）や住民の移住など、新たなメニューの検討が必要であろう。

この第四象限の施設が地域に生きるもうひとつの道は、地域の「良き住人」となることである。ここでは、深い考察の課題として記し置くにとどめる。

また、これら第四象限の施設の中には、国家（権力）と民主主義を含む統治理論の視点からの検討を要するものもあろう。例えば、正統な手続きを経て自力防衛が国策として決定されたときの軍事施設の立地は、本論文の研究の枠組みの外にある。

なお、近年、国際紛争や地球温暖化防止など、国家間やグローバルな合意形成が必要な局面が増えてきている。大きな課題は、国内ガバナンスについては国家という権力が存在し法制度を整備するなどして統治システムを通じて最終決定ができる。一方、国際ガバナンスの確立にあたっては世界国家が存在しないことが課題となる。民主主義国家では各国

---

[365] 大阪府能勢町にあった豊能郡環境施設組合の焼却施設の事例。第 1 章で詳述。

[366] 米国ミシガン州フリント市における、2015 年の、水道水（管）が鉛で汚染されたいたことが判明した事例。この場合めいわく施設でなかった上水道が事実判明の時点で突然迷惑施設として立ちはだかった。

民が最高主権者であり、各国家は主権者たる国民の下にある。この国家を超える権力（世界国家）は、すなわち国民の権力を超える権力であり、その容認は、現実的にはもちろん理論的にも容易ではあるまい[367]。そこで、グローバルなコンフリクト解決や政策形成の分野においては、縦の権力関係に依存しない横の合意形成の仕組みが求められることになる。どの程度有効に機能しているかの評価の問題はあれ、国連をはじめ様々な第三者国際機関も存在する。ここまでの各章の考察を拡張して、研究を深める余地があると考える。

補 1. 2.　対立するステークホルダーの融和への期待

ステークホルダー間の情報の共有、コミュニケーションや熟議が、合意形成に有効に作用する。そのような期待を、本論文は考察の帰結として提示している。ところが、行政学、政策学の学説は、必ずしもそのような主張を支持しない。

そこで次に、この点について考えてみたい。

H. Jenkins-Smith や P. Sabatier は、政策過程（アジェンダ設定－政策形成－意思決定－政策実施－政策評価　のサイクル）を説明する理論として、唱導連携フレームワーク（the Advocacy Coalition Framework）を提唱した。この理論では、複雑な政策過程に関与する主体は「政策サブシステム」を形成している。政策は専門化しているため、政治家や官僚、利益集団、ジャーナリストや学識経験者などがそれぞれ特定の政策を志向して唱導連携グループとしてまとまる。主張を異にする複数の唱導連携グループが、政策の導入や変更、廃止をめぐって競争しており、このような場が政策サブシステムである。

このモデルは、情報が公開されていく現代において、かつてのように行政（官僚・公務員）や政治家が情報をほしいままにして公共政策過程を独占するのではなく、市民が主体的に政策過程にかかわるアクターとなる、とみなす。これは筆者の研究が志向するこれからの日本の政策形成・決定のあり方の絵姿と共通する。

しかし、これまでの各章の論考と唱導連携フレームワークには、大きな相違点がある。すなわち、ここまで進めてきた考察は政策サブシステムを構成する複数の各唱導連携グループ間の融和を期待するのに対し、唱導連携フレームワークは、各グループ内にそれぞれ存する「深い核となる信条」（deep core beliefs）はこれを変更することが難しいゆえ、グループ同士の対立が比較的に長期にわたって固定的に継続しうるとみなしているのである。

このふたつのモデルは棲み分けうると思われる。

本論文で取り上げた一般廃棄物の処理施設の立地のような地域の共通課題にかかる政策は、情報が共有され熟議が重ねられるとき、対立するステークホルダー同士が合意形成に至ることが期待できる。

一方、図表　補 1 第四象限の原子力発電所や軍事基地などの立地は、「深い核となる信

---

[367] 山岡龍一（2015）「グローバルな正義論」（原田順子・北川由紀彦編著『グローバル化と私たちの社会』、放送大学教育振興会、pp.211-235）

条」の相違が刻む溝はなかなか埋まらず、話し合いによる合意形成はやはり容易ではあるまい。評価・価値観間に溝がある。さらに受益圏と負担圏が異なる。

後者のような政策にかかる政策過程は、さしあたり唱導連携フレームワークにより説明できることが多いのではなかろうか。

たしかに、容易に合意が見通せない状況があることは否めない。しかし、「深い核となる信条」は本当に変わらないのか。また、「政策サブシステム」は一層だけなのか＝メタ次元で異なる信条をもつ人々が集って政策をまとめうる地平はないのか。そういった論点が浮かび上がる[368]。

「廃棄物焼却施設の建設」について、唱導連携グループ間の対立する主張が交わらないとき、「廃棄物処理の方法」というメタ政策サブシステムに土俵を変えたらどうか。例えば「焼却」を選択せず「リサイクルによる処理」を、という合意形成がありうるだろう。同様に、「原子力発電所建設」という政策サブシステムは、「発電の方法」というメタ政策サブシステムに熟議のアリーナを変えうるだろう。風力発電や太陽光発電など他の発電技術も検討の対象とする議論の場の設定である。さらには「エネルギーの選択」というもう一段上位の政策サブシステムも考えられる。

国民は、意見の相違を乗り越えて憲法を定める。各国は、気の遠くなるような利害の調整を経て、条約や国際ルールの締結に至る。それらの努力が失敗に終わる事例が多々あるからといって、満場一致に向けた人類の試みの達成の可能性が全否定されるものではない。[369]

補 2.　公共政策の合意形成に関わるその他の課題

ここで、コンフリクトを伴いがちな公共政策の合意形成の研究のこれからの射程について触れておきたい。というのも、本論文で取り上げた廃棄物処理施設の立地問題は、日本や先進諸国においては、廃棄物増量傾向がおさまり処理施設建設ラッシュは鎮静化され、また行政などの事業計画主体も住民の意向を重視する傾向が強まり、さらには住民も理性的な議論を交わすことも多いゆえ、このような合意形成研究の意義も低下しているという評価もなされうるからである。

めいわく施設の研究の射程は、ひとつには、アジアなどの発展途上国（台湾を含む中国

---

368 唱導連携フレームワークにおける第三者の位置づけは考察の意味があろう。

369 以上、この節補 1.2 にかかわって、
出雲明子（2016）「政策過程とそのサイクル」（西尾隆編著『現代の行政と公共政策』、放送大学教育振興会、pp.161-178）
岩佐昌幸・進藤栄一（2008）「公共政策の理論と手法―「政策の窓モデル」と「唱導連携モデル」をめぐって―」、情報と社会、18、145-151
Sabatier, Paul A. & Weible, Christopher M eds. (2014). *Theories of the Policy Process.* Boulder, Colo.: Westview Press.。

など）に対象が広がっていることが指摘できる。廃棄物処理施設の立地に伴うコンフリクトと政策合意形成の問題は、地球規模でみれば今後とも重要な政策課題であり続けるだろう。

もうひとつ、近年の欧米を中心としためいわく施設立地などの研究においては、例えば風力発電等再生可能エネルギー施設などのように、時代に合わせた新しい政策課題を対象とするものが多く見られる。

公共政策の合意形成に伴う課題は、いつの時代にあってもかたちを変えて立ち現れるとみなしうるだろう。

さて最後に、補 1.で触れた受益と受苦が逆連動する合意形成、国際的な合意形成、立場を超えた合意形成にかかわるもの以外に、各章ここまでの研究から見えてくる今後の展望について触れておきたい。

補 2.1.　大学による地域での知的基盤整備

アメリカの事例が明らかにしたように、大学がメディエーション機関として専門的知見を提供する意義は大きい。日本の大学が、社会、地域にアウトリーチして、メディエーターの役割を担うなど社会の知的基盤の開発・提供機能を担うことが望まれる。

これまでに挙げた事例をみると、日本の市民は高い学習の能力を持つ。必要に迫られれば、情報を収集し学識経験者や専門家から積極的に学び、市民の間で議論して課題解決の方策を探っていく。そこには、一般的知識の習得といった学校教育の場での学びの特徴とは異なる、社会的必要性・実践に裏打ちされた学習[370]の姿がある。地域における知的基盤のニーズは大きい。

大学がメディエーターなどとして地域の学習促進の機能を担えれば、その効果は市民という環を通して具体的に社会を改良する実践につながる。すなわち、大学が地域における知的基盤提供の実践に取り組むことは、研究機関としての新たな可能性を大学の側にもたらすという大学にとっての意義も併せ持つ。

日本をリードする大学の多くは、アジアのエリート大学にキャッチアップされ世界ランキングにおいて低迷する中で、高等教育・研究のグローバル化の流れに乗り遅れないよう汲々としているようにも見受ける。実は日本の地域に教育・研究の宝が輝いている、この事実も直視してもらいたい。

補 2.2.　地域における学習社会の研究

以上にも関連して、もう 1 点、池上惇によると、社会関係資本、文化資本にかかわって、日本社会には地域の人々のつながりを基盤として伝統や文化を継承・発展させるシステム

---

[370] その効果につき、三宅芳雄・三宅なほみ（2014）『新訂　教育心理学概論』、放送大学教育振興会、pp.98-136

があり、そこには学習社会が形成されている[371] [372]。学習社会の醸成の事実は、第 3 章などで記した事例においても明らかになっている。それは、杉並清掃工場や武蔵野クリーンセンターのように最終的に行政とパートナーシップを組むこととなったコミュニティのみならず、大阪住之江工場のように行政との対立がついに氷解しなかった事例においても確認できた。地域におけるこのような市民の学習能力について、今後の研究が期待される。

Stiglitz[373]の学習社会（同訳ではラーニング・ソサイエティ）の研究によれば、市民社会や企業内の学習の蓄積が経済成長をもたらすことから、学習社会の形成促進が必要である。ただし、学習を重ねた市民・企業の活動が社会に及ぼす外部経済効果が大きいため、社会的に効率的なレベルに照らして市場による学習にかかる財・サービスの供給は過少となる傾向がある。そこで、教育など学習の基盤整備を業とする産業や知的ノウハウ・技術を養い育てる産業、すなわち学習産業を成長産業として育成するため、またその他一般の企業等の組織内の学習促進のため、政府などの公的関与が望まれるとされる。

諸富徹[374]は、世界経済における「ものづくり」のウエイトの低下について論じながら、資本主義は、現在、進化の過程として「非物質主義」の方向への「転回」を遂げつつあるとする。その一環として、経済社会およびそれを分析する理論において、「知識」や「知識産業」が大きな位置を占めつつあることを、この分野の先行研究を子細にチェックしながら明らかにしている。

学習社会、知識重用社会が進展して、ものづくりの労働力の資質としての読み書きその他の知識にとどまらない市民のコミュニケーションする力量が高まるならば、ここまでまとめてきた研究が課題とする公共的問題は、解決に向けて大きく進展していくことも期待できよう。

そこで改めて問おう。学習する市民がコミュニケーション能力を高めると、彼女ら彼らは当初不協和が生じてもそれを乗り越えて公共的課題に合意することを志向するであろうか。

個人主義を標榜する Hayek は、ファシズムと世界戦争に翻弄された直後の 1945 年に行った演説の中で、「われわれは原理なしでは漂流するほかない」[375]と述べた。この「原理」

---

371 池上惇（2017）『文化資本論入門』、京都大学学術出版会など

372 池上は、京都や遠野などで実践を伴う参与観察によりこの点を確認している。これらの地域では、市民の学習の実例がみられ、地域には学習社会と呼べる要素があるという。

373 Stiglitz, Joseph E. & Greenwald, Bruce C. (2015). *Creative Learning Society* Reader's Edition. New York: Columbia University Press.（薮下史郎監訳・岩本千晴訳（2017）『スティグリッツのラーニング・ソサイエティ　生産性を上昇させる社会』、東洋経済新報社）

374 諸富徹（2020）『資本主義の新しい形』、岩波書店

375 Hayek, Friedrich August von (1946). Individualism: True and False, *The Twelfth Finlay Lecture, delivered at University College. Dublin, on December 17, 1945.* Dublin: Hodges, Figgis & Co., Ltd., and Oxford: B. H. Blackwell. ((1949) *Individualism and Economic Order*, Chap.1. London: Routledge & Kegan Paul Ltd., pp.1-32)（田中真晴・田中秀夫編訳（1986）『市場・知識・自由―自由主義の思想―』、ミネルヴァ書房）、翻訳 p.2

とは、諸個人が「知っていて」、「諸決定のさいに考慮にいれることのできる原則」[376]である。すなわち、社会に培われてきて人間に共有されている、社会ルールのベースとなる価値観を意味する。このような「原則」を共有する個人により構成される社会であれば、国家の介入は最低限であるべきである。そこではここまで考察してきた公共的合意形成も基本的に成立する。

一方「万人の万人による闘争」（Hobbes）という見方もある。もしもそうであればリヴァイアサンが必要となり、公共的課題も権威により決定されることとなる。

学習による個人の変容はこれまでに紹介した事例でも観察される。その過程で公共的課題に関する議論が一定の方向に収れんしていく例は決してめずらしいものではない。そこに個々人が Hayek のいう原理を確認する過程が伴っているのかという点は難しい問題である[377]。しかし、学習する個々人が外部の上位権威に委ねることなくコミュニケーションを重ねて何らかの公共的結論を共有するに至ることは事実であり、合意形成の研究にあたり市民の学習過程の分析が重要であることは間違いない。

さらに、コンフリクトから学習過程を経て、市民一人ひとりが、知識においても智恵においても、また人格的にも、成長するならば、コンフリクトの解決に要した費用は、社会から提供された学習費用とみなすことができる。従来、コンフリクトの解決に要する費用は租税などからの一方的負担とみなされる傾向があった。しかし、この費用を社会から提供された学習費用であると認定すれば、この費用は負担ではなく一種の投資とみなすことができる[378]。このような投資に対する評価の方法やシステムは今後の課題として残されている。

---

376 同書、p.22

377 論理的には、人が行動する限りその作用力がある。当人が意識していないものであってもそれは作用している。「行動」と「作用力・動機」はトートロジーの関係にある。さらに、議論が一定方向に収斂するからには、その方向に向かわせる作用力があってそれが相当程度の人々に共通したものであるとみなすことがもっともらしい。この共有される作用力を「原理」と名付ければさしあたりそれで Hayek を解釈したこととなる。しかしこのように解釈した「原理」は「ファシズムや世界戦争」を避けうるものでは必ずしもない。そのような推論のステージに入ろうとするならば、「原理」の中身、その規範性が問われることになる。

378 この着想は、池上惇京都大学名誉教授に御教示いただいた。

あとがき

本論文の構想は、筆者が京都大学公共政策大学院で学んでいた時期に生まれた。しかしその原点はそれ以前に市役所の職員をしていて感じた疑問にまでさかのぼる。考察の途中経過を公共政策大学院でリサーチペーパー（一種の修士論文）「廃棄物処理施設建設における合意形成」（京都大学公共政策大学院（2011）『京都大学公共政策大学院リサーチペーパー集　2010 年度版』pp.85-92、紙幅の関係でやや短くしてある）としてまとめた。この間、公共政策大学院の教員の先生方のほか、同大学大学院経済学研究科の植田和弘教授（当時；現京都大学名誉教授）に丁寧な御指導をいただいた。

研究途上で同大学院を修了したため、放送大学大学院（修士課程）に入ってさらに研究を重ねた。ここで御厨貴教授（当時；現東京大学名誉教授、東京都立大学名誉教授、東京大学先端科学技術研究センター客員教授、放送大学客員教授）から懇切丁寧な御指導をたまわった。卒業後も御助言をいただいている。御厨先生の御仲介で、手塚洋輔大阪市立大学大学院法学研究科・法学部教授から、行政の担う政治機能とその他の政治アクターに関して本論文の欠落を埋めるべき貴重な御指導・御教示をいただいた。第 1 章は、放送大学大学院修士論文「合意形成への合意：廃棄物処理施設立地のための合意形成の場への住民参加」（圧縮版は放送大学（2016）『Open Forum　放送大学大学院教育成果報告　[学生論文集] No.12』pp.84-89）としてまとめたものがベースとなっている。

この時期、植田先生のもと京都大学大学院経済学研究科の研究員として研究を継続する機会を与えていただいた。

そして、植田先生のお誘いで、すでに大学教員として第一線で御活躍中の先生方がそれぞれの研究テーマに基づく研究の進捗状況を発表し合う研究会（植田先生主宰）に参加させていただくようになった。この研究会には、財政学研究の重鎮、池上惇京都大学名誉教授も指導者の立場で参加しておられた。

この場で私の研究をさらに深めかつ広げようとするとき、植田先生が病魔に倒れられた。幸い快方に向かわれており、一日も早い、研究者として、教育者として、そして社会改革者としての御復帰を切望している。

植田先生御不在となったあと、池上先生が代わって研究会を主宰され、日常的に御指導をたまわり続けて今日に至り、何とか研究成果としてまとめることができた。

この研究会では、参加されている先生方に報告の都度貴重かつ有益な御意見をたまわった。とりわけ、只友景士龍谷大学政策学部教授と吉川英治滋賀大学経済学部准教授には、毎回のように御意見・御指導をいただき、本論文執筆にあたりとても参考になった。

その後、京都大学の研究会のメンバーでもある冨澤公子立命館大学講師の御紹介を経て、

京都市民大学院の働学研（博論・本つくり）研究会[379]に参加する。主宰者の十名直喜名古屋学院大学名誉教授（現 SBI 大学院客員教授）より丁寧な御指導をたまわり、博士学位申請への道を切り拓いていただいた。

十名先生のご指導内容を一言で表すならば、読み手を意識して文章を書く、という点にあった。論文をまとめる上で、形式を整えることにより、格段に読みやすくなる。さらに、その効果はそればかりではない。書き手自身にとっても、自ら綴る文章の論旨が鮮明になり、論文の論理展開を堅牢にすることができるのである。

また、冨澤先生には、この働学研（博論・本つくり）研究会においても、論文として仕上げるためのさまざまな御助言と御指導をいただいた。

このように諸先生のご指導の結果まとめ得た原稿を、名古屋学院大学に博士学位申請のため提出した。その審査過程において、主査の阿部太郎教授、副査の皆川芳輝教授、木船久雄教授、小林甲一教授より、懇切丁寧なご指導をいただいた。名古屋学院大学の論文審査は、一度論文を提出するとそれを確定稿としてチェックが進められるというものとは異なる。論文の問題点・課題が具体的に申請者にフィードバックされ、改稿の機会が与えられるのである。実に 30 件に及ぶコメントを賜り、それをふまえて深化・洗練化を進め、本審査申請論文に仕上げることができた次第である。とりわけ、筆者が気づき得なかった論考を進める上での曖昧さが鮮明になり、あるいは論理展開を補強する新たな学術的知見を提供していただいて考察を深めることができたことは、驚きでさえあった。学位の授与の如何にかかわらず、これはとても有益な機会であったと強く感じたところである。

この研究はまた、実際に廃棄物処理施設立地をめぐる合意形成の場を経験した住民や行政関係者の方々との対話が、出発点になっている。振り返ってみると、私は無から有を産み出す創造力（アルケミー）を持ち合わせていないようである。知の環境の作用を感じ取りながら省察を繰り返し、やがて納得しえる形に、ようやくたどりつく。したがって、本論文は、ここに記した方々をはじめ多くの人々に支えられた、いわば共同作業の結晶物に他ならない。

ご支援・ご指導いただいた皆様に、深くお礼を申し上げる。

---

[379] 十名直喜（2020）『人生のロマンと挑戦：「働・学・研」協同の理念と生き方』、社会 評論社、pp.203-205

[文献一覧]

浅沼萬理著・菊谷達也編（1997）『日本の企業組織　革新的適応のメカニズム　長期取引関係の構造と機能』、東洋経済新報社

足立忠夫（1990）『市民対行政関係論　市民対行政関係調整業の展望―行政改革を考える・下』、公職研

飯尾潤（1995）「政治的官僚と行政的政治家―現代日本の政官融合体制―」（日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程』（年報政治学 1995）、岩波書店、pp.135-149）

飯尾潤（2007）『日本の統治構造　官僚内閣制から議院内閣制へ』、中央公論新社

五十嵐敬喜・柏木暁・小山毅編（1978）『住民参加行政の光と陰』、亜紀書房

池上惇（1990）『財政学－現代財政システムの総合的解明－』、岩波書店

池上惇（2017）『文化資本論入門』、京都大学学術出版会

石谷清幹（1977）『工学概論　増補版』、コロナ社（初版、1972 年）

石谷清幹（1982）「二本足であるこう　（第三者機関の創立を期待しつつ）」、日本機械学会論文集（B 編）、48(430)、979-980

石谷清幹（1986）「日本の第三者検査機構の胎動」、日本機械学會誌、89(812)、720-721

石谷清幹（1987a）「第三者検査機構の意義と我が国の動向　前編　―認証の基本概念と発端―」、日本舶用機関学会誌、32(7)、463-466

石谷清幹（1987b）「第三者検査機構の意義と我が国の動向　中編　―新概念の発生と成熟―」、日本舶用機関学会誌、32(8)、578-582

石谷清幹（1987c）「第三者検査機構の意義と我が国の動向　後編　―グローバル One-stop certification へ―」、日本舶用機関学会誌、32(10)、754-759

石谷清幹（2000）「認証新時代の到来と第三者検査機構、日本機械学会誌、103(974)、27-29

石田聖（2014）「第三者を活用した合意形成と利害調整：米国オレゴン州における協働型政策形成の事例紹介」、熊本大学政策研究、５、63-78

石原武政（2010）「まちづくりとは何か」（石原武政・西村幸夫編『まちづくりを学ぶ―地域再生の見取り図』、有斐閣、pp.13-36）

出雲明子（2016）「政策過程とそのサイクル」（西尾隆編著『現代の行政と公共政策』、放送大学教育振興会、pp.161-178）

伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態：政策イノベーションと波及』、慶應義塾大学出版会

猪原健弘編著（2011）『合意形成学』、勁草書房

岩佐昌幸・進藤栄一（2008）「公共政策の理論と手法―「政策の窓モデル」と「唱導連携モデル」をめぐって―」、情報と社会、18、145-151

植田和弘（1992）『廃棄物とリサイクルの経済学　大量廃棄社会は変えられるか』、有斐閣
おおさか環境事業 120 年史編集委員会（2010）『大阪市の環境事業 120 年の歩み』、（財）大阪市環境事業協会
大坂吉行（2001）「各種市民参加手法の評価の試み」、日本建築学会技術報告集、12、205-210
大竹文雄（2019）『行動経済学の使い方』、岩波書店
小熊英二（2012）『社会を変えるには』、講談社
尾花恭介・前田洋枝・藤井聡（2018）「産業廃棄物処理事業を題材とした受容評価に関する意思表明過程―本音と建前の意思表明に影響を及ぼす要因と検討―」、環境科学会誌、31(6)、261-271
籠義樹（2009）『嫌悪施設の立地問題－環境リスクの公平性』、麗澤大学出版会
金子泰純（2004）「廃棄物計画策定過程にみる市民参加の意義と課題」、社会経済システム、25、147-152
川越敏司（2020）『「意思決定」の科学』、講談社
環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課（2019）『日本の廃棄物処理 平成 29 年度版』
北山俊哉（2011）『福祉国家の制度発展と地方自治―国民健康保険の政治学』、有斐閣
金今善（2016）『自治体行政における紛争管理―迷惑施設立地問題とどう向き合うか―』、ユニオンプレス
一般社団法人グリーンピース・ジャパン（2020）「グリーンピースニュースレター2020 年・冬号」
国土交通省国土交通政策研究所（2006）『社会資本整備の合意形成円滑化のためのメディエーション導入に関する研究』（『国土交通政策研究』、第 70 号）
近藤早映・瀬田史彦（2014）「公共施設整備プロセスにおける市民参加から協働への発展に関する研究　アオーレ長岡を事例として」、日本建築学会計画系論文集、79(704)、2231-2239
近藤正基（2016）「集権化する連邦制？　ドイツにおける第一次連邦制改革の効果と政治的要因」（秋月健吾・南京兌『地方分権の国際比較』慈学社出版、pp.157-179）
阪本昌成（2006）『法の支配　オーストリア学派の自由論と国家論』、勁草書房
佐藤竺（1999）「分権社会・成熟社会の市民参加」、都市問題、90(2)、3-14
佐藤徹（2005）「市民参加の基礎概念」（佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説市民参加　その理論と実際』、公人社、pp. 1-27）
清水厚子（1982）「ある住民運動の記録 part1－ごみ処理場をめぐる参加と合意」（寄本勝美編著『現代のごみ問題　行政編』、中央法規、pp.205-240）
篠原一（1977）『市民参加』、岩波書店

篠原一編（2012）『討議デモクラシーの挑戦　ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』、岩波書店
神野直彦（2007）『財政学』改訂版、岩波書店
（財）杉並正用記念財団編（1983）『「東京ゴミ戦争」－高井戸住民の記録』
住沢博紀（2002）「ドイツ」（竹下譲監修・著『新版　世界の地方自治制度』イマジン出版、pp.135-161）
瀬戸寿一（2010）「情報化社会における市民参加型 GIS の新展開」、GIS-理論と応用、12(2)、31-40
全国都市清掃会議（全都清）編（2012）「特集　廃棄物処理施設建設におけるリスクコミュニケーション～住民の合意形成～」、都市清掃、65(308)、330-399
曽我謙吾・待鳥聡（2007）『日本の地方政治　二元代表制政府の政策選択』、名古屋大学出版会
田尾雅夫（2011）『市民参加の行政学』、法律文化社
高木鉦作（2005）『町内会の廃止と「新生活共同体の結成」』、東京大学出版会
高松平蔵（2016）『ドイツの地方都市はなぜクリエイティブなのか　質を高めるメカニズム』、学芸出版社
谷本寛治・大室悦賀・大平修司・土肥将敦・古村公久（2013）『ソーシャル・イノベーションの創出と普及』、NTT 出版
玉野和志（1993）『近代日本の都市化と町内会の成立』、行人社
田村哲樹（2008）『熟議の理由　民主主義の政治理論』、勁草書房
塚田龍二（1986）『世界の清掃事業の歩み』、財団法人杉並正用記念財団
土屋雄一郎（2008）『環境紛争と合意の社会学－NIMBY が問いかけるもの』、政界思想社
土屋雄一郎（2011）「廃棄物処理施設の立地をめぐる「必要」と「迷惑」―「公募型」合意形成にみる連帯の隘路―」、環境社会学研究、17、81-95
東京二十三区清掃一部事務組合（2011）『杉並清掃工場環境フェア　工場閉鎖記念講演会　杉並清掃工場の歴史を知る！』[映像]
東京二十三区清掃一部事務組合杉並清掃工場編（2012）『杉並清掃工場記念誌』
十名直喜（2020）『人生のロマンと挑戦：「働・学・研」協同の理念と生き方』、社会評論社
内藤祐作（2005）『高井戸の今昔と東京ゴミ戦争』、（自費出版）
中川剛（1980）『町内会　日本人の自治意識』、中央公論社
西尾勝（1975）『権力と参加－現代アメリカの都市行政－』、東京大学出版会
八田明道（1982）「ごみ問題とシンクタンク・専門家の役割－その知的生産物の活用」（寄本勝美編著『現代のごみ問題　行政編』、中央法規、pp.145-161）
濱真理（2010）「日本の一般廃棄物政策の歴史」、公共空間、5、京都大学公共政策大学院

濱真理（2011）「廃棄物処理施設建設における合意形成」（京都大学公共政策大学院、京都大学公共政策大学院リサーチペーパー集　2010 年度版、pp.85-92、ただし掲載分は圧縮版）
濱真理（2012）「都市の一般廃棄物政策形成過程における市民参加」、公共政策研究、12、155-166
濱真理（2019）「地域の自然資本経営における地方政府の役割」、財政と公共政策、65、76 - 83
早瀬昇（2016）「「やらされ感」から「やりたい」へ　地域活動の最前線」、『ウォロ』、２０１６．４・５月号、大阪ボランティア協会、1-2
原科幸彦（2002）「環境アセスメントと住民合意形成」、廃棄物学会誌、13(3)、151-160
原科幸彦編著（2005）『市民参加と合意形成－都市と環境の計画づくり－』、学芸出版社
原科幸彦（2011）『環境アセスメントとは何か－対応から戦略へ』、岩波書店
原島良成・筑紫圭一（2011）『行政裁量論』、放送大学教育振興会
平井秀幸・奈良由美子（2018）『リスクコミュニケーションの現在』、放送大学教育振興会
広瀬幸雄（1993）「 環境問題へのアクション・リサーチ－リサイクルのボランティア・グループの形成発展のプロセス－」、心理学評論、36(3)、373-397
広瀬幸雄編著（2014）『リスクガヴァナンスの社会心理学』、ナカニシヤ出版
深澤龍一郎（2013）『裁量統制の法理と展開－イギリスの裁量統制論－』、信山社
藤井聡（2003）『社会的ジレンマの処方箋　都市・交通・環境問題のための心理学』、ナカニシヤ出版
舩橋晴俊,・長谷川公一・飯島伸子（2012）『核燃料サイクル施設の社会学 ： 青森県六ヶ所村』、有斐閣
牧田義輝（2007）『住民参加の再生―空虚な議論を超えて』、勁草書房
真淵勝（2006）「官僚制の変容―萎縮する官僚」（村松岐夫・久米郁男『日本政治　変動の 30 年』、東洋経済新報社、pp.137-158）
真渕勝（2009）『行政学』、有斐閣
御厨貴（1996）『東京―首都は国家を超えるか』、読売新聞社
美濃部亮吉（1979）『都知事 12 年』、朝日新聞社
三宅芳雄・三宅なほみ（2014）『新訂　教育心理学概論』、放送大学教育振興会
宮田三郎（2012）『行政裁量とその統制密度（増補版）』、信山社
盛岡清志（2012）『パーソナル・ネットワーク論』、放送大学教育振興協会
森住明弘（1987）『ゴミと下水と住民と』、北斗出版
諸富徹（2020）『資本主義の新しい形』、岩波書店
柳至（2018）『不利益分配の政治学―地方自治体における政策廃止』、有斐閣

山岡龍一（2015）「グローバルな正義論」（原田順子・北川由紀彦編著『グローバル化と私たちの社会』、放送大学教育振興会、pp.211-235）
山下淳（1998）「利益調整者としての行政と手続き管理者としての行政」、年報行政研究、1998(33)、123-134
山村恒年（2006）『行政法と合理的行政過程論－行政裁量論の代替規範論』、大学図書
山村恒年（2011）「行政過程の裁量規範と構造転換」（水野武夫先生古稀記念論文集刊行委員会『行政と国民の権利』、法律文化社、pp.130-149）
山本攻・西谷隆司（2002）「廃棄物計画と市民参加」、廃棄物学会誌、13(6)、341-346
山本甫（1992）「ごみ焼却工場の建設－その実施について」（前編）（後編）（『都市清掃』45(189)、387-394、45(190)、490-494
吉原直樹（1989）『戦後改革と地域住民組織：占領下の都市町内会』、ミネルヴァ書房
寄本勝美（1981）「清掃施設に対する市民参加の挑戦－武蔵野市の特別委員会の活動報告」、ジュリスト、744、81-89
寄本勝美（1989）『自治の現場と「参加」』、学陽書房
寄本勝美（1990）『ごみとリサイクル』、岩波書店

Almond, Gabriel A. and Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Chapter 7. Princeton N.J.: Princeton University Press. pp. 180-213
Ambec, Stefan & Kervinio, Yann (2016). Cooperative Decision-making for the Provision of a Locally Undesirable Facility. *Social Choice and Welfare*, 46(1), 119-155.
Arnstein, Sherry R. (1969). Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp.216-234.
Arrow, Kenneth J. (1963). Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review*, LⅢ(5), 851-883.
Bowles, Samuel (2016). *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*, New Haven: Yale University Press.（上村博恭・磯谷明徳・遠山広徳訳（2017）『モラル・エコノミー　インセンティブか善き市民か』、NTT 出版）
Bellah, Robert N. (1967). Civil Religion in America. *Daedalus*, Winter 1967, 1-21.
Bellettini, Giorgio & Kempf, Hubert (2013). Why Not in Your Backyard? On the Location and Size of a Public Facility. *Regional Science and Urban Economics*, 43, 22-30.
Berry, Christopher J., Paganelli, Maria Pia, Smith, Craig eds.. *The Oxford Handbook of Adam Smith*. Oxford: Oxford University Press.
Berthoné, Guy-El-Karim & Thomas, Alban (2017). A Context-based Procedure for Assessing Participatory Schemes in Environmental Planning. E*cological Economics*, 132,

113-123.

Boiko, Patricia E., Morrill, Richard L., Eláine, James, Faustman, M., Belle, Gerald van, Omenn, Gilberts (1996). Who Holds the Stakes? A Case Study of Stakeholder Identification of Two Nuclear Production Sites. *Risk Analysis*, 16(2), 237-249.

Bradshaw, Ben (2003). Questioning the Credibility and Capacity of Community-based Resource Management. *The Canadian Geographer*, 47(2), 137-150.

Buchanan, James M, Musgrave, Richard A. (1999). *Public Finance and Public Choice　Two Contrasting Visions of the State.* Cambridge, Mass.: The MIT Press.（関山登・横山彰監訳（2003）『財政学と公共選択　国家の役割をめぐる大激論』、勁草書房）

Buchanan, James M., Tullock, Gordon (1962). *The Calculus of Logical Foundations of Constitutional Democracy.* Ann Arbor: University of Michigan Press. ((1999). Indianapolis: Liberty Fund.)

Caves, Richard E. (2000). *Creative Industries　Contracts between Art and Commerce.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Chiu, Ching-Pin & Lai, Shih-Kung (2009). An Experimental Comparison of Negotiation Strategies for Siting NIMBY Facilities. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 36, 956-967.

Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, New Series. 4(16), 386-405.

Cranna, Michael ed., Eavis, Paul Project Director (1994). *The True Cost of Conflict.* London: Earthscan Publications.

Davidoff, Paul (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 331-338.

Deshler, David, Edmond, Kirby (2004). Conflict Management and Collaborative Probkem-Solving in a Protected Area in Ghana (Lovan, Robert W., Murray Michael, Shaffer, Ron eds.. Participatory Governance: *Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Sociey*. Aldershot:　Ashgate. pp.129-146)

Drucker, P.F. (1990). *Managing the Nonprofit Organization: Practices and Principles.* New York: Harper Collins.（上田惇生訳（2007）『非営利組織の経営』、ダイヤモンド社）

Dukes, Frank (2004). From Enemies, to Higher Ground, to Allies: The Unlikely Partnership between the Tobacco Farm and Public Health Communities in the United States. (Lovan, Robert W. Murray Michael, Shaffer, Ron eds.. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Sociey*. Aldershot: Ashgate. pp.165-187)

Ebenstein, Alan O. (2003). *Friedrich Hayek: A Biography.* Chicago: University of Chicago Press.（田総恵子訳（2012）『フリードリヒ・ハイエク』、春秋社）

Elliott, Michael L. Poirier (1999). The Role of Facilitators, Mediators, and Other Consensus Building Practitioners. (Susskind, Lawrence, McKearnan, Sarah, Thomas-Larmer, Jennifer eds.. *The Consensus Building Handbook.* Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications, pp.199-239.)

Fischer, Frank (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences*, 26, 165-187.

Freeman, R. Edward (1984). *Strategic Management.* London: Pitman Publishing. ((reprinted 2010). Cambridge: Cambridge University Press. 引用のページは本文献)

Galligan, D. J. (1986). *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion.* Oxford: Clarendon Press.

Greenberg, Michael R., Anderson, Richard F. (1984). *Hazardous Waste Sites: The Credibility Gap.* Center for Urban Policy Research, New Brunswick, N.J.: Rutgers University.

Habermas, Jürgen (1990). *Structurwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft.* Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.（細谷貞夫・山田正行訳（1973・1994）『公共性の構造転換―市民社会の 1 カテゴリーについての探求』、未来社）

Halbwachs, Maurice (1950). *La mémoire collective.* Paris: Presses universitaires de France.（小関藤一郎訳（1989）『集合的記憶』、行路社）

Hall, Mark. A. (2001). Arrow in Trust. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 26(5), 1131-1144.

Harris, W.E (1993). Siting a Hazardous Waste Facility: A Success Story in Retrospect. *Risk Analysis*, 13(1), 3-4.

Harsanyi, John C. (1953). Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk-taking. *Journal of Political Economy*, 61(5), 434-435.

Harsanyi, John C. (1955). Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility. *Journal of Political Economy*, 63(4), 309-321.

Hayek, Friedrich August von (1937). Economics and Knowledge. *Economica*, new series, 4(13), 43-54.（嘉治元郎・嘉治佐代訳（1997）『個人主義と経済秩序』新装版、ハイエク全集 3、春秋社）

Hayek, Friedrich August von (1944). *The Road to Serfdom*, London: George Routledge Press.（西山千秋訳（1992『従属への道』、春秋社）

Hayek, Friedrich August von (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, ＸＸＸⅢ(4), 519-530.（田中真晴・田中秀夫編訳（1986）『市場・知識・自由―自由主義の思想―』、ミネルヴァ書房、嘉治元郎・嘉治佐代訳（1997）『個人主義と経済

秩序』新装版、ハイエク全集 3、春秋社）

Hayek, Friedrich August von (1946). Individualism: True and False, *The Twelfth Finlay Lecture, delivered at University College. Dublin, on December 17, 1945*. Dublin: Hodges, Figgis & Co., Ltd., and Oxford: B. H. Blackwell. ((1949) *Individualism and Economic Order*, Chap.1. London: Routledge & Kegan Paul Ltd., pp.1-32)（田中真晴・田中秀夫編訳（1986）『市場・知識・自由―自由主義の思想―』、ミネルヴァ書房）

Hayek, Friedrich August von (1960). Freedom in the Welfare State. (*The Constitution of Liberty* Part Ⅲ. London: Routledge & Kegan Paul.)（気賀健三・古賀勝次郎訳（1987）『福祉国家における自由　自由の条件Ⅲ』、春秋社）

Heath, Eugene (2013). Adam Smith and Self-interest. (Berry, Christopher J., Paganelli, Maria Pia, Smith, Craig eds.. *The Oxford Handbook of Adam Smith*. Oxford: Oxford University Press. pp. 241-264)

Hein, Lars, Koppen, Kris van, Groot, Rudolf S. de, Ierland, Ekko C. van (2006). Spatial Scales, Stakeholders and the Valuation of Ecosystem services. *Ecological Economics*, 57, 209-228.

Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.（三浦隆之訳（1975）『組織社会の論理構造――退出・告発・ロイヤルティ』、ミネルヴァ書房、矢野修一訳（2005）『離脱・発言・忠誠――企業・組織・国家における衰退への反応』、ミネルヴァ書房）

Hume, David (1739-1740). *A Treatise of Human Nature*. London: Printed for John Noon.

Hutchison, T.W. (1976). The Bicentenary of Adam Smith. (Wood, John Cunningham ed.. *Adam Smith: Critical Assessments*, Vol. II . London: Routledge. pp.160-171)

Kaler, John (2002). Morality and Strategy in Stakeholder Identification. *Journal of Business Ethics*, 39, 91-99.

Kasperson, Jeanne X, Kasperson, Roger E., Pidgeon, Nick & Slovic, Paul (2003). The Social Amplification of Risk: Assessing Fifteen Years of Research and Theory (Pidgeon, Nick, Kasperson, Roger E. & Slovic, Paul ed. (2003). *The Social Amplification of Risk*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 13-46)

Konow, James (2009). Is Fairness in the Eye of the Beholder? An Impartial Spectator Analysis of Justice. *Social Choice and Welfare*, 33(1), 101-127.

Konow, James (2012). Adam Smith and the Modern Science of Ethics. *Economics and Philosophy*, 28(03), 333-362.

Kotler, Philip (1982). *Marketing for Nonprofit Organizations*, Second Edition. New Jersey: Prentice Hall.（井関利明監訳（1992）『非営利組織のマーケティング戦略―自治体・大

学・病院・公共機関のための新しい変化対応パラダイム―』、第一法規出版）

Kunreuther, Howard, Fitzgerald, Kevin and Aarts, Thomas D. (1993). Siting Noxious Facilities: A Test of the Facility Siting Credo. *Risk Analysis.* 13(3), 301-318.

Lindblom, Charles E., (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.

Lovan, W. Robert (2004). Regional Transportation Strategies in the Washington D.C. Area: When Will They Be Ready to Collaborate? (Lovan, Robert W., Murray Michael, Shaffer, Ron eds.. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Sociey*. Aldershot: Ashgate. pp. 115-128)

Meldon, Jeanne, Kenny, Michael, Walsh Jim (2004). Local Government, Local Development and Citizen Participation: Lessons from Ireland. (Lovan, Robert W., Murray Michael, Shaffer, Ron eds.. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Sociey*. Aldershot: Ashgate. pp.39-59), pp.46-48

Merton, Robert K. (1957). *Social Theory and Social Structure* Revised and Enlarged Edition. New York: The Free Press.（森東吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎訳（1961）『社会理論と社会構造』、みすず書房）

Mill, John Stuart, (1848). *Principles of Political Economy: with Some of Their Applications to Social Philosophy*, London: John W. Parker.

Minehart, Deborah & Neeman, Zrika (2002). Effective Siting of Waste Treatment Facilities. *Journal of Environmental Economics and Management*, 40, 303-324.

Mitchell, Ronald, Agle, Bradley R., Wood, Donna J. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.

Mueller, David (2017). Grid Extension in German Backyards: A Game-theory Rationale. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(3), 437-461.

Musgrave, Richard A., Musgrave, Peggy B. (1989). *Public finance in Theory and Practice*, Fifth Edition. New York: McGraw-Hill Book Company.（原著第３版（1980）の翻訳として、木下和夫監修、大阪大学財政研究会訳（Ⅰ・Ⅱ1983、Ⅲ1984）『財政学－理論・制度・政治』、有斐閣）

O'Hare, Michael (1977). "NOT ON *MY* BLOCK YOU DON'T": Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation. *Public Policy*, 25(4), 407-458.

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.

O'Sullivan, Arthur (1993). Auctions for Noxious Facilities: Incentives to Participate and Efficiency of Siting Decisions. *Journal of Environmental Economics and Management*, 25,

S12-S26.

Parsons, Talcott & Platt, M. Gerald (1973). *The American University*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Parsons, Talcott、倉田和四生編訳（1984）『社会システムの構造と変化』、創文社（1978 年来日時の講演録）

Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, N.J.: Princeton University Press.（河田潤一訳（2001）『哲学する民主主義: 伝統と改革の市民的構造』、NTT 出版）

Rabe, Barry G. (1994). *Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States.* Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Rowe, Gene & Frewer, Lynn J. (2005). A Typology of Public Engagement Management. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251-290.

Rawls, John (1971). *A Theory of Justice.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press. ((1999). revised edition.)（初版：矢島鈞次監訳（1979）『正義論』、紀伊國屋書店、改訂版：川本隆史・福間聡・神島裕子訳（2010）『正義論』、紀伊國屋書店）

Rogers, Everett M. with Shoemaker I. Floyd (1971). *Communication of innovations: A Cross-Cultural Approach,* Second Edition. New York: The Free Press.（宇野義康監訳（1981）『イノベーション普及学入門　コミュニケーション学、社会心理学、文化人類学、教育学からの学際的・文化横断的アプローチ』、産業能率大学出版部）

Rogers, Everett M. & Kincaid, D. Lawrence (1981). *Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research.* New York: The Free Press.

Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of Innovations*, Fifth Edition. New York: The Free Press.（三藤利雄訳（2007），『イノベーションの普及』翔泳社）

Sabatier, Paul A. & Weible, Christopher M eds. (2014). *Theories of the Policy Process.* Boulder, Colo.: Westview Press.

Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined.* New York: Russell Sage Foundation.（池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳（1999）『不平等の再検討：潜在能力と自由』、岩波書店）

Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom.* Oxford: Oxford University Press.（石塚雅彦訳（2000）『自由と経済開発』、日本経済新聞社）

Short JR, James F. & Rosa, Eugene A. (2004). Some Principles for Siting Controversy Decisions: Lessons from US Experience with High Level Nuclear Waste. *Journal of Risk Research*, 7(2), pp.135-152.

Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Fourth Edition. New York: The Free Press.

Smith, Adam (1759, 6th edition 1790). *The Theory of Moral Sentiments.* London: Printed

for A. Millar, and A. Kincaid and J. Bell. （水田洋訳（1973）『道徳感情論』、筑摩書房）
Smith, Adam (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.* London: W. Strahan, and T. Cadell.
Stiglitz, Joseph E. & Greenwald, Bruce C. (2015). *Creative Learning Society* Reader's Edition. New York: Columbia University Press.（薮下史郎監訳・岩本千晴訳（2017）『スティグリッツのラーニング・ソサイエティ　生産性を上昇させる社会』、東洋経済新報社）
US EPA （United States Environmental Protection Agency）(1996). *Community Advisory Groups: Partners in Decisions at Hazardous Waste Management.*
Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Budgetary Process.* Boston: Little Brown.（小島昭訳（1972）『予算編成の政治学』、勁草書房）
Woksink, Maarten (2007). Planning of Renewable Schemes: Deliberative and Fair Decision-making on Landscape Issues Instead of Reproachful Accusations of Non-cooperation. *Energy Policy*, 35, 2692-2604.

京都市ごみ減量推進組織ホームページ　https://kyoto-gomigen.jp/

CBI ホームページ　http://www.cbuilding.org/
CDR ホームページ　http://www.cdrmediation.com/
Concur ホームページ　http://www.concurinc.com/
MODR 関係ホームページ　http://www.mass.gov/eohhs/consumer/disability-services/advocacy/massachusetts-office-of-dispute-resolution.html
OS ホームページ　http://orsolutions.org/
Southside Partnership ホームページ　http://southsidepartnership.ie/index.php
USIECR 関係ホームページ　http://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/Institute.aspx

1　大阪市住之江工場
2010 年 6 月聴き取り。
対象者：反対運動住民代表者 1 名、行政担当者（聴き取り時は退職済）2 名。
2017 年 10 月聴き取り。
対象者：反対運動住民代表者 1 名。
2019 年 12 月聴き取り。
対象者：反対運動住民代表者 1 名。
2　猪名川上流広域ごみ処理施設組合国崎クリーンセンター（兵庫県川西市・大阪府豊能町・能勢町による一部事務組合施設）
2010 年 11 月聴き取り。

対象者：反対後条件闘争派住民 5 名、反対継続派住民 1 名。

3 東京都杉並清掃工場（東京二十三区清掃一部事務組合杉並清掃工場）

2013 年 10 月聴き取り

対象者：東京二十三区清掃一部事務組合職員 2 名。

4 武蔵野クリーンセンター

2011 年 2 月聴き取り

対象者：武蔵野市職員 1 名。