

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じ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ただけで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、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、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ふ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、イコールフットイ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。この会議の中立的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ただいたとしても、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和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ようというものである。

行政裁量の統制に関する研究は、行政の裁量を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

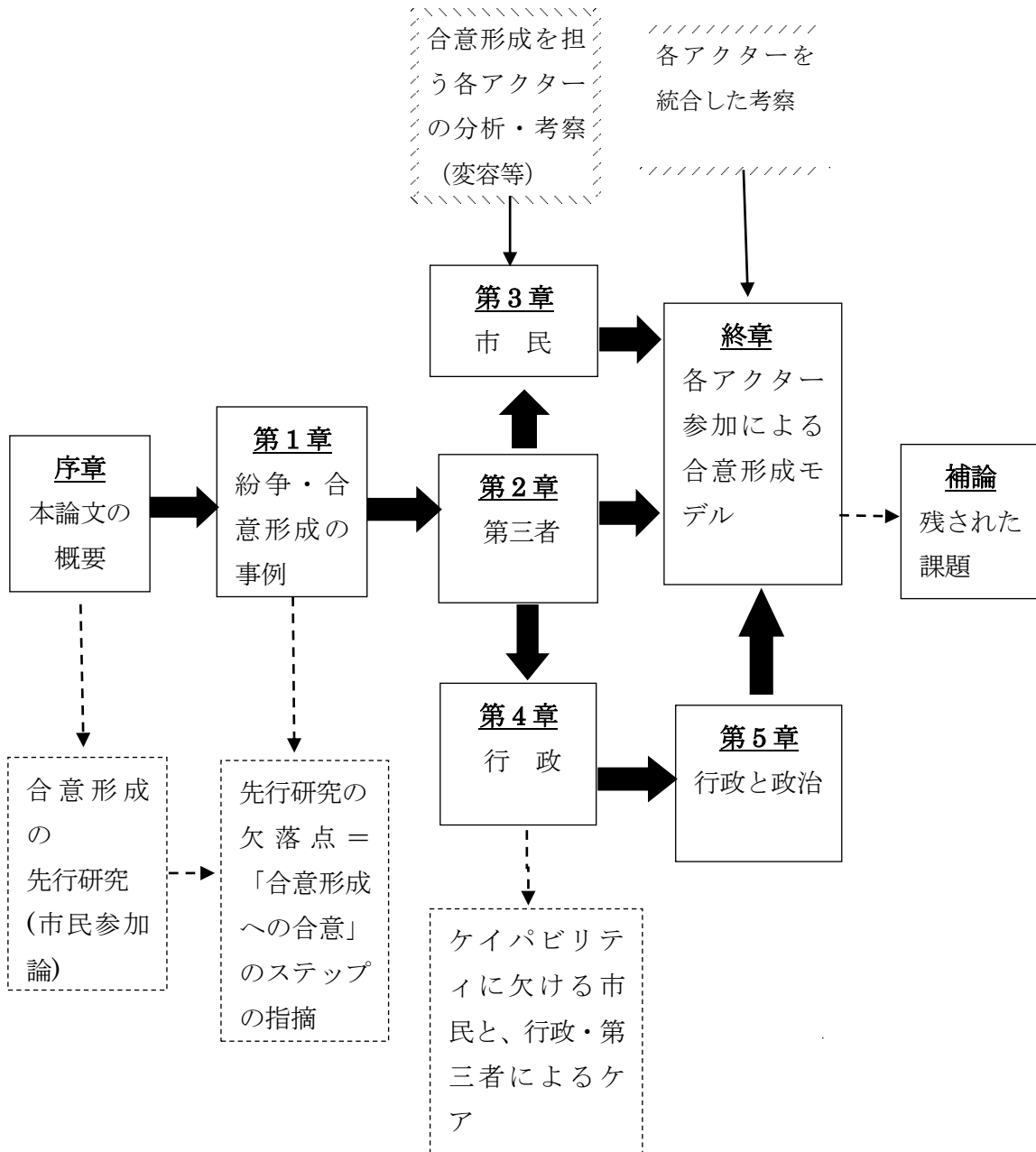
4.1. 本論文の構成

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格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、自治力の強靱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、地方政府や議会との相互参照により、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、単に合意形成手順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、船橋晴俊の研究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、船橋のいう「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 船橋晴俊（2012）「原子力エネルギーの難点の社会的検討—主体・アリーナの布置連環の視点から」、船橋晴俊・長谷川公一・飯島伸子『核燃料サイクル施設の社会学 青森県六ヶ所村』、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られる。

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。