



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	政治的紛争過程におけるマス・メディアの機能（2・完） - 「東京ゴミ戦争」を事例に-
Author(s)	柴田, 晃芳; SHIBATA, Teruyoshi
Citation	北大法学論集, 52(2), 143-171
Issue Date	2001-07-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15085
Type	departmental bulletin paper
File Information	52(2)_p143-171.pdf



政治的紛争過程におけるマス・メディアの機能（二・完）

——「東京ゴミ戦争」を事例に——

柴田晃芳

目次

序章

第一章 先行研究

第一節 社会学的マス・メディア研究

一 限定効果説

二 強力効果説

第二節 政治過程論的研究

一 制度アジェンダ構築過程への注目

二 政治過程に関するモデル

第二章 分析枠組

第一節 政治的紛争過程のアジェンダとマス・メディア

一 アクターとアジェンダ

二 諸アジェンダの相互作用

三 アジェンダ・モデルとアジェンダ推移ルート

第二節 争点定義、紛争拡大戦略、シンボル

第三節 マス・メディアのバイアス

一 バイアスの諸要因をめぐる議論

二 日本のマス・メディアのバイアス

第三章 事例検証―「東京ゴミ戦争」

第一節 「東京ゴミ戦争」の顛末―事実経過

一 前史―ゴミ埋め立てと杉並清掃工場

二 第一期―アジェンダ形成

三 第二期―杉並区対江東区

四 第三期―終戦

第二節 アクター、アジェンダ形成

一 アクター

二 アジェンダ形成過程

第三節 マス・メディア

(以上、第五一巻第六号)

一 紛争拡大と争点先取り

二 報道内容の分析

終章

第一節 メディア・バイアスの影響

第二節 政治的紛争とマス・メディア

(以上、本号)

第三章 事例検証 ―「東京ゴミ戦争」

本章では、具体的事例の分析を通して、政治過程におけるマス・メディアの機能について検討する。「東京ゴミ戦争」は、以下の理由から、この目的に適した事例といえる。第一に、ゴミ問題のような環境争点の制度アジェンダ化過程では、市民団体など、十分な政治的資源を持たない集団がイニシエーターとなる傾向が強い。この背景には、ブロードベントがG/Eジャンルマと呼ぶ、大権力を有する産業セクターが志向する「成長」(growth)と、市民生活の要請である「環境」(environment)の間の、トレード・オフ関係がある(Bradent 1998: xiii)。前述の通り、非政治エリート集団にとって、マス・メディアは重要な政治的資源である。そのため、このような集団がイニシエ

ターとなる紛争過程には、マス・メディアの影響が現れやすい。第二に、数ある環境争点の中でも、ゴミ問題は特に市民生活に直接的影響を与えるものであり、したがって人々に関心を持たれやすい問題といえる。実際、「東京ゴミ戦争」は広く公衆の関心を集め、その上、世論が紛争の展開に影響する結果となった。第三に、この事例では、政策決定者による「争点先取り」が、マス・メディアを通して有効に機能した。

第一節 「東京ゴミ戦争」の顛末―事実経過

高度経済成長によるゴミ総量の増加、なかでも、処理の困難な石油化学製品ゴミの急増は、日本のゴミ問題を深刻化させた。東京都を例にとると、二三区内における一日平均のゴミ排出量

は、一九六五年時点では七九〇三トンであったが、七一年には一九七一トンと、六年間で約一・八倍に増加していた。さらに、このうち焼却処分されるものは四三四〇トンで、全体の僅か三・一%に過ぎず、残りはそのまま埋め立てられていたため、ゴミ埋め立て地が急速に不足しつつあった。

こうしたゴミ問題の深刻化を背景に、全国で「ゴミ戦争」が発生する。この発端となった「東京ゴミ戦争」は、紛争の激しさと規模の大きさから、メディアや公衆の関心を集めた。その注目度の高さは、紛争期間中に、ゴミ問題に対する公衆の関心が高まったことから分かる。東京都広報部が行った都市生活に関する都民への世論調査によれば、一九六七年から七〇年まで、「ゴミ対策」は都政への要望の上位一〇位以内に入っていないが、七三、七四年には、それぞれ五位、七位となっている（東京都広報部 一九七一、東京都都民室 一九七四）。本節では、「東京ゴミ戦争」の事実経過を、資料をもとに再構成する。⁽¹⁾

一 前史―ゴミ埋め立てと杉並清掃工場

一六五五（明暦元）年、現東京都江東区に公設のゴミ捨て場

が設置された。以来三〇年以上にわたって、江東区は、東京から排出されるゴミの大部分を引き受ける最終処分地であり続けてきた。一九五七年には、江東区内の海上に建設された「夢の島（一四号埋め立て地その二）」へのゴミ投棄が開始された。当時、東京二三区内のゴミ処理行政は東京都の所管であった。

東京都は「夢の島」建設に際して、ゴミ公害を発生させないことを公約し、これと引き換えに江東区から建設許可を得ていた。しかし実際には、この公約は十分守られず、周辺環境の悪化がひきおこされた。これにより、江東区民の間には東京都に対する不信感が生じ、六四年の「新夢の島（一五号埋め立て地）」建設計画に対しては、区議会議員を巻き込んだ反対運動が起こった。これに対し東京都は、江東区との協議で、建設許可を得る代わりに、「新夢の島」への埋め立ての七〇年までの終了と以降の全量焼却転換を公約した。この方針は、六五年に起きた「ハエ騒動」⁽²⁾の時にも確認された。しかし、清掃工場建設の停滞などにより、結局この公約も果たされず、埋め立ては七三年まで続けられることになった。この時も江東区は、東京都の謝罪と再公約を受け入れ、抗議を中断した。

他方、「東京ゴミ戦争」のもう一つの焦点となる杉並清掃工場建設計画の起源は、一九三九年の内務省告示に遡る。この告

示により、環状八号線沿いに九つの清掃工場を建設することが決定された。この方針は戦後も持続し、六五年、杉並区内の清掃工場建設候補地二ヶ所が選定され、翌年には建設地が高井戸に正式決定された。この決定に対して、地元への事前説明が一切なかったこと、決定の背景に他の候補地の政治的圧力があつたとの噂が流れたこと、などの理由から、高井戸住民が強く反発、決定発表の五日後には「杉並清掃工場高井戸地区建設反対期成同盟」(以下、反対同盟)を発足させ、反対同盟を中心とする地元住民の強硬な建設反対運動が開始された。これに対し東京都は、六八年、建設用地の強制収用手続を開始、七一年五月には、収用審理委員会の審議が終了し、その裁決を待つだけになっていた。

二 第一期アジェンダ形成(一九七一年九月～一九七二年一月一日)

「東京ゴミ戦争」の発端は、七一年八月の東京都と江東区の協議であつた。ここで東京都は、新夢の島でのゴミ埋め立てを七五年まで再延長する旨の申し入れを行った。これに対し、「江東区だけが都市のゴミ公害の吹きだまりにされるのはゴメン

だ」(「朝日」一九七一、九/二六)と、江東区民の不満が爆発する。当時、東京二三区から排出されるゴミの約七割が、一日五〇〇台以上のゴミ収集車によつて、江東区の市街地を通り、新夢の島へと運ばれていた。このため、悪臭、ハエ、ゴミ火災、交通渋滞、交通事故、塵芥・汚汁の飛散などにより、江東区民の生活環境は著しく害されていた(津川 一九九三、一四七頁)。

七一年九月二十七日、江東区議会は、「ゴミ持ち込み反対決議」を行い、東京都および他区に対する「公開質問状」の送付を決定した。「公開質問状」は、東京都に対しては、①江東区がゴミ埋め立てにより受けている被害をどう考えるか、②各区のゴミは「自区内処理」を原則とすべきではないか、③清掃工場の新増築に反対している地区にどう対応するか、を問うものであつた。また、清掃工場を持たない区に対しては、①「自区内処理」に賛成するか、②賛成の場合工場建設に協力するか、反対の場合その理由は何か、③反対の場合自区のゴミをどう処理するのか、を問い、清掃工場を持つ区には、ゴミ処理問題を二三区全体の問題とするにはどうすればよいか、について意見を求めた。また、この問題提起への対応が不十分な場合には、ゴミ収集車の江東区内通行を実力で阻止することも決定された。

翌二八日、美濃部亮吉東京都知事は、江東区への応答とゴミ問題解決のため、東京都議会で「ゴミ戦争宣言」を行った。一〇月に入ると、東京都は、江東区が提案した「自区内処理」方式を支持するとともに、杉並工場建設問題をゴミ問題解決のための最重要課題とした。一月、江東区は、東京都の対策案を不十分として、ゴミ搬入の実力阻止実行を決定した。この搬入阻止は、東京都による再度の対策提示により中止された。

他方、東京都が「東京ゴミ戦争」解決の鍵を握るとした杉並清掃工場建設問題は、「戦争」開始時点で、すでに収用審理委員会による用地の強制収用の裁定を待つだけとなっていた。しかし、美濃部都知事は対話による解決を選択、収用手続を凍結し、高井戸建設計画決定の撤回と適地再検討を約束したうえで、七二年四月、反対同盟との対話を開始した。一〇月には適地再検討のための「都区懇談会」（以下、都区懇）が設置され、一月には高井戸を含む新候補地五ヶ所が再選定された。これらの新候補地は、各々反対組織を形成し、強硬な反対運動を展開した。このため、その後しばらくの間、杉並清掃工場建設問題に進展は見られなくなった。

三 第二期―杉並区対江東区（一九七二年二月一日―一九

七三年九月）

七二年末、杉並区で新たな問題が発生する。東京都は、年末年始のゴミ増加への対応のため、都内八ヶ所に臨時のゴミ積替所を設置し、そこに処理前のゴミを一時的に集積する計画を立てた。この八ヶ所のうち、杉並区和田堀公園の積替所建設に地元住民が反対し、一二月一六日、建設工事を実力で妨害したのである。かねてから清掃工場建設の停滞により杉並区への反発を強めていた江東区は、改めて杉並区の「地域エゴ」を非難し、東京都に厳格な対応を求めるとともに、同区からのゴミ搬入の実力阻止を決定した。二二日朝からこの搬入阻止が実行され、「東京ゴミ戦争」は、江東区対杉並区の直接紛争へと発展した。これに対し、東京都が早急な積替所建設を江東区に約束したことで、同日一二時三〇分、江東区の搬入阻止は中止された。結局、積替所は杉並区が東京都に提供した区営グラウンドに建設されたが、この騒動で完成が一週間遅れたため、杉並区内のゴミの多くが、年内に収集されないまま年末年始の街頭に積み残された。

七三年四月、どの地区の建設計画にも共同で反対する戦略をとっていた、杉並区の五候補地の建設反対派（以下、杉並反対

派)が、都区懇の住民軽視の姿勢を非難し、共同で絶縁状を提出した。⁽³⁾五月一五日には、杉並反対派の一部が都区懇会場を占拠し、これを流会にするという事件が起きた。⁽⁴⁾これに対し江東区議会は、翌一六日、杉並区からのゴミ搬入実力阻止の再実行を決定した。二二日、再び杉並反対派が午前と午後二度にわたり都区懇会場占拠を繰り返すと、二三日、江東区は搬入阻止を実行した。また、江東区に同調した東京都清掃労働組合も杉並区内のゴミ収集を拒否したため、東京都は収集を中止せざるを得なくなった。この混乱の最中、二三日には、都区懇が、事前に約束されていた決定手続を経ぬまま、杉並工場建設地を高井戸に再決定した。⁽⁵⁾二四日夜、知事が江東区議会の全員協議会に出席し、九月末までに杉並清掃工場建設問題解決の目処をつけることを約束したため、翌二五日午後、搬入阻止は一時中止された。

四 第三期―終戦(一九七三年一〇月―一九七四年一月)

東京都は、江東区との約束の期限であった九月中旬に、高井戸反対派との対話を進展させられなかった。七三年一〇月一日、江東区は、東京都に新たな公開質問状を送付し、江東区でのゴ

ミ埋め立て全面実力阻止を示唆した。これが実行された場合、東京二三区全体のゴミが処理不能となる。さらに一〇月三一日、江東区は五月以来一時中止していた杉並区からのゴミ搬入阻止の再開を宣言した。これをうけて東京都は、反対同盟に、一月五日を用地提供の最終回答期限とすることを伝えた。五日、反対同盟が回答を避けたため、知事は対話路線を諦め強硬路線に転換し、七一年以来凍結させていた強制収用手続を再開して、収用審理委員会の裁決を求めた。これに対し反対同盟は法廷闘争に訴え、収用手続取り消し訴訟を起こした。

七四年に入り、収用手続取り消し訴訟、および収用審理委員会の協議の双方で、東京都と反対同盟が和解に達した。一一月二二日の最終和解では、建設計画から工場運営に至るまでの住民参加、有害物質の総量排出規制、住民の操業差し止め請求権などが承認された。これにより、「東京ゴミ戦争」は一応の解決を見ることとなった。

第二節 アクター、アジェンダ形成

一 アクター

「東京ゴミ戦争」に関わる中心的なアクターは、江東区、反対同盟、東京都の三者である。まず、これら三つのアクターの組織、目的、資源、戦略、争点定義について分析を加える。

・江東区

前述の通り、江東区は長らく東京二三区内のゴミの大部分を一手に引き受ける立場にあった。江東区は、この状況に対して異議申し立てを行ったイニシエーターである。江東区の運動組織は、住民運動と区議会との結びつきによって形成されていた。

「下町は山の手の犠牲にされている」（『朝日』一九七一、九／二六）といった意見に象徴されるように、地域間格差の意識と結びついた不満は、江東区民に広く共有されていた。同区の住民運動は、こうした不満を背景に、ゴミ埋め立て反対運動を主導した。これに同調する多くの区議会議員によって、運動は公的政治制度へのアクセスを得た。

この政治制度へのアクセスは、江東区にとって重要な資源となった。たとえば区議会は、東京都との直接交渉を行い、あるいは「ゴミ持ち込み反対決議」と「公開質問状」の送付によって知事の「ゴミ戦争宣言」を引き出すなど、都や他区へのアクセス・ルートを形成した。

ただし、江東区の運動の本質は、あくまで区民によって主導された住民運動にある。「東京ゴミ戦争」に関わる江東区議会の行動は、住民の要求に対する政治的な配慮から行われたものが多い。たとえば、七一年一月、江東区議会が一度はゴミ搬入の実力阻止を決定しながら、その実行を中止したことに対する住民の不満は大きく、これが区議会への大きな圧力となって、翌年末の搬入阻止が行われた（『朝日』一九七一、二二／二八）。また、七三年五月の搬入阻止に際しても、当初江東区議会は、告示が一カ月後に迫っていた東京都議会選挙への配慮から消極的な態度を示したが、区民からの強い要求に押され、結局実行に踏み切っている。

江東区の運動戦略は、「東京ゴミ戦争」開始時点ですでに明らかである。ゴミ公害解決のための長年にわたる直接交渉に反して、東京都に公約を二度も破棄された江東区議会は、都および他区へ「公開質問状」を送付した。ここで江東区は、従来の直接交渉戦略の限界を認識し、「二三区全体の問題にしなれば根本的な解決にならない」（『朝日』一九七一、一〇／二）と、都民一般を巻き込む「紛争拡大戦略」への転換を図つたのである。この戦略転換によって、江東区の要求は、都民の関心が集まる中、重要な政策課題として制度アジェンダ化され、「東

京ゴミ戦争」が開始されることになった。江東区は「公開質問状」の中で、ゴミ問題の本質をゴミ処理に関わる「地域間格差」とする争点定義を示し、「迷惑の公平な負担」「平等」「自治」といった価値の実現を求めた。そのシンボルが、新たなゴミ処理方式として提案された「自区内処理」であった。この方式は、ゴミを発生区内で処理するもので、これによって「地域間格差」が是正される。江東区は、「紛争拡大戦略」をとり、「地域間格差」という争点定義のシンボルとして「自区内処理」を強調したのである。

・ 反対同盟

もう一つのイニシエーターである杉並清掃工場高井戸地区建設反対期成同盟（反対同盟）は、高井戸地区の住民によって構成された住民運動組織である。反対同盟は、一九六六年の高井戸清掃工場建設計画決定以来、一貫してこれに反対し続けた。計画決定の撤回と候補地再選定がなされ、五つの新候補地の各々が工場建設反対組織が形成された後も、反対同盟は、杉並反対派の中心的な勢力であった。

高井戸地区は、歴史的には、旧新宿内藤家に連なる内藤一族の土地であった。同一族の当主は、代々内藤庄右衛門を名乗っ

ていた。工場建設予定地は、四八%が内藤庄右衛門氏の土地であり、また内藤一族の所有地が八割を占めていた。⁶⁾ 反対同盟の中には、庄右衛門氏との血縁の有無に関わらず、内藤姓が多かった。また、こうした地縁・血縁の一体性の一方で、新たに同地区に移り住む住民も増加しており、その中には、藤井丙午、松本清張、宮本顕治、平井勇といった著名人・文化人も含まれていた。⁷⁾

反対同盟は、強度の高い組織力・動員力を備えており、これらの資源を利用する戦術を得意としていた（杉並正用記念財団一九八三参照）。たとえば、六八年には、取用手続に関わる東京都の立ち入り測量を實力で妨害し、その後の運動においても、見張小屋を設置しサイレンで呼集をかけるなど、「第二の成田闘争も辞さない」（『朝日』一九七一、一一／九）との運動戦術を示している。

高井戸地区は、工場建設計画決定以前には、公的政治制度へのアクセスを持たなかった。このことが、高井戸建設計画決定の一因にあったとされる。⁸⁾ この特徴は、改善されないうまま、反対同盟に受け継がれた。その原因は、同地区の閉鎖性に求められよう。ここでの閉鎖性とは、地域内では強固な一体性と組織性を持つ反面、地域外への関心が薄弱であることを意味する。

このため反対同盟は、運動に特定の党派性が入り込むことを嫌い、政党からの援助を断るなど、外部からの支援を利用しようとしなかった（大住 一九七二、一三三四―一三六頁）。反対同盟は、紛争の環境を形成する公衆やマス・メディアへの関心が低く、政治制度へのアクセス獲得や「紛争拡大」を目指す戦略的行動をとらなかつたのである。

反対同盟の異議申し立ての動機は、地元への事前説明なしに行われた決定への反発と、公害の恐れにあった。さらに、予定地が駅前の一等地であり、また小学校が近いことから、地域発展や教育環境への悪影響も懸念された。反対同盟が掲げた争点定義は、「決定手続の非民主性」ということができる。反対同盟は、結成当初からこのような争点定義を掲げ、組織的運動によって、東京都に対し高井戸建設計画の撤回を求めている。

・東京都

「東京ゴミ戦争」において政策決定者の立場にあったのは、知事を含む東京都の行政機構である。通常、清掃行政は各市町村の管轄業務である。しかし、「ゴミ戦争」当時、東京二三区内の清掃行政に関する権限は、特別区制により東京都に属していた。東京都の清掃行政の中心は清掃局であったが、ゴミ問題

が深刻化し「東京ゴミ戦争」へと至る中で、美濃部都知事がゴミ処理行政に関わる政策決定を主導するようになる。知事は、「ゴミ戦争宣言」によって、ゴミ処理問題に関わる諸争点を「ゴミ戦争」という枠組の中に位置付け、公衆の関心を喚起することで、それらの解決に有利な環境の創出を図つた。

ゴミ問題に対する知事の争点定義は、「ゴミ戦争宣言」の中に明示されている。知事は、宣言の中で、ゴミ問題は「高度成長政策のもたらしたひずみ」であり、その原因は資本主義経済、高度産業化社会にあるとする。そして、政府に「廃棄物の処理技術の開発と、処理方法のない生産物に対する生産制限および生産者の廃品回収義務」の確立を求めるとともに、「清掃工場と埋立処理場の建設を強力に推進」する⁽⁹⁾とした。すなわち、ここでゴミ問題は、「排出抑制」⁽¹⁰⁾と、「処理施設建設」の、二つの争点定義を与えられている。後に述べるように、東京都は、この「処理施設建設」に基づき、「自区内処理」をシンボルとして利用し、「杉並焦点化戦略」をとるようになる。この過程で、杉並清掃工場建設問題には、「ゴミ戦争」解決の鍵という、新たな争点定義が与えられた。

美濃部都知事の政治手法の特徴は、一貫した対話・参加の重視にある。被選挙政治家であり、このような特徴を持つ美濃部

にとつて、公衆は極めて重要な準拠集団である。このため、世論が、知事の決定に影響を与えることになった。また、この政治姿勢は、結果的に従来の政策を変更する効果をもたらした。対話解決のための高井戸計画決定撤回は、この一例といえる。

二 アジェンダ形成過程

「東京ゴミ戦争」のアジェンダ形成過程は、一九七一年、江東区の「紛争拡大戦略」への転換により始まった。このアジェンダ形成過程において、特定の争点定義が広く受容されたことで、各アクターに対する公衆の見方は固定され、以後の紛争の展開が方向づけられた。

・「自区内処理」原則

「東京ゴミ戦争」においては、江東区が提案した「自区内処理」方式が、広く支持を集め原則化された。旧来の「広域処理」方式には、確かに以下のような問題が存在した。第一に、処理施設建設に伴う不利益が、処理ブロック内の特定地域に集中し、地域間格差が生じる。第二に、モータリゼーションによる交通事情の悪化に伴い、ゴミを遠隔の処理施設まで運搬することが

困難になった。また、処理施設周辺に多数の収集車が集中するため、交通事故の危険が高まる。第三に、住民の反対により、大規模処理施設の建設が困難である。しかしながら、「広域処理」には、施設の集中と大規模工場の建設により、処理コスト抑制と公害対策の充実が可能になるなど、一定のメリットも存在した。

本来、「自区内処理」と「広域処理」の優劣は、ア・プリオリに定まるものではない。「広域処理」の失敗は、「この方式そのものに致命的欠陥があるというのではなく、従来のその利用の仕方に」(寄本 一九七三、六八頁)原因があつた。適切な処理方式は、個別的状况や細かな運営方法によつて決まるのである。しかしながら「東京ゴミ戦争」においては、両方式の優劣についての実質的な検討は行われなかつた。

江東区は、「公開質問状」の中で、「自区内処理」方式を提案した。東京都は、回答の中で、この方式を新たなゴミ処理の基本方針とした。このように「自区内処理」方式は、江東区と東京都という主たる二アクターからシンボルとして強く支持されたことで、争点として争われることなく原則化された。このシンボルの普及により、「広域処理」は選択肢から実質的に排除された。これにより、「自区内処理」原則を提示した江東区と、

それを受け入れた東京都が、広く支持を集める一方で、清掃工場建設に反対する集団は、自己の特殊利益のために「広域処理」を志向し、改革を阻む集団と見られるようになっていった。

もっとも、江東区と東京都が同一のシンボルを採用した事實は、両者の争点定義の一致を意味しない。都の回答の中で示されている具体的政策は清掃工場建設であり、また、地域によっては「広域処理」方式を残すことも述べられている。以上から、東京都の「自区内処理」方式支持は、江東区が要求する「地域間格差」解消を目的としていなかったことが分かる。東京都は、江東区が提案した「自区内処理」方式を、自らの争点定義である「処理施設建設」のシンボルとして流用し、盛り上がる世論と江東区の圧力を利用して、各地で行き詰まっている清掃工場建設を推進しようとしたのである。

・「杉並問題」の焦点化

一九六六年に計画された高井戸の清掃工場建設は、決定当初から住民の強硬な反対にあり、着工の目処が立たなかった。七一年の「東京ゴミ戦争」発生までの間、反対同盟と東京都の関係は膠着状態にあり、目立った変化は、強制収用手続を終了直前で停止するという、東京都の戦術転換に限られていた。これ

は美濃部のリーダーシップの結果であった。すなわち反対同盟は、この間、紛争を主導することができなかつたのである。

「杉並問題」は、「東京ゴミ戦争」開始によって新たな局面を迎える。この変化をもたらしたのも、東京都であった。都は、「杉並問題」を、「東京ゴミ戦争」解決の鍵という都民全体の問題として再定義し焦点化することで、有利に展開させようとした。本来「杉並問題」は、反対同盟と東京都の紛争であり、江東区と東京都の紛争であった「東京ゴミ戦争」とは、直接的関係のない争点である。実際、「東京ゴミ戦争」においては、「杉並問題」は、江東区および東京都双方にとって、多数存在する関連争点の一つでしかなかった。「東京ゴミ戦争」開始当初、江東区は、東京都の責任を追及する一方で、清掃工場を持たない区に対して「自区内処理」を要求した。その中で杉並区は、他区と同列に扱われていたに過ぎない。他方、ゴミ問題をめぐる東京都の具体的政策課題は、清掃工場に関わるものだけでも多岐にわたっていた。当時東京都が計画していた清掃工場の新増築に対しては、杉並区の他、足立区、葛飾区でも反対運動が起こっており、自区内に全くゴミ処理能力を持たない区も、杉並区を含め九区あった。さらに東京都は、七二年に、それまで清掃工場建設計画のなかつた区に、新たに一三工場の建設を決

定し、この実現を目指すことになった。

それにもかかわらず、東京都は、七一年一〇月五日には、「杉並焦点化戦略」をとり始めている(『朝日』一九七一、一〇/六)。ゴミ問題に関わる諸課題の中から「杉並問題」を選択し、江東区の抗議を利用して、これを解決しようとしたのである。その結果、「杉並問題」は、上述の「自区内処理」と並んで、「処理施設建設」という東京都の争点定義のシンボルとして利用されることになった。

これに対し、反対同盟は、六六年の運動開始から基本方針や争点定義を変化させることはなく、結局「杉並問題」を有利に方向付けることができなかった。その結果、前述の「自区内処理」の原則化と相俟って、「杉並問題」が「東京ゴミ戦争」解決の鍵を握るという東京都の主張は、公衆に広く支持されるようになる。また江東区の抗議も、徐々に東京都から逸らされ、「戦争」解決を阻んでいるとされた杉並区へと集中していった。東京都は、「東京ゴミ戦争」に際し、「江東区対杉並区」の紛争を誘発・利用し、それによって他の争点を隠蔽することで、「杉並問題」の解決を図ったのである。

・ 反対同盟の失敗

東京都と江東区が、アジェンダ形成期に「東京ゴミ戦争」の展開を主導したのに対し、反対同盟は、その展開に独自の影響力を発揮できなかった。その最大の原因は、反対同盟に、状況改善のための戦略的行動が欠如していたことにある。これは、紛争に参加していない集団や公衆、およびマス・メディアなどを利用してことへの無関心に起因するものである。こうした紛争環境の軽視と内部組織の強固さは、前述の地域特性とともに、反対同盟に対するマイナス・イメージを誘発し、否定的な反応を引き出す結果となった。反対同盟についての報道は、批判的ニュアンスのものが多く、特に初期においては、その傾向が強く見られる(『朝日』一九六九、八/七)⁽¹²⁾。「東京ゴミ戦争」開始後も、この傾向が大きく変化することはなかった。反対同盟の運動については、「地主の地価上げ運動」「地域エゴ」といった見方が多かった。

そうした状況の中では、「決定手続の非民主性」という反対同盟の争点定義が公衆に受容されることはなく、反対同盟は不利な環境の中で運動を展開しなげばならなくなった。一九七二年一月と七三年五月の二度にわたる、江東区による杉並区からのゴミ搬入阻止は、江東区民はもちろん、広く都民の共感を得た。それに対し、搬入阻止による被害に対する杉並区民の

怒りは、その多くが江東区よりも杉並反対派へと向けられた。こうして江東区対杉並区の紛争は、実質的に全都民対杉並反対派の紛争となつていった。このように、杉並反対派が世論の支持を得られず孤立する中で、七三年一月、美濃部は、自らが主張し続けてきた対話路線を破棄し強制収用を再開するという、一大転換を實行し得たのである。

「東京ゴミ戦争」においては、反対同盟の運動に有利な環境はほとんど存在しなかつた。反対同盟が運動を七四年末まで継続し得たのは、美濃部都知事のリーダーシップによる対話路線のためであつた。この方針が否定的な世論の中で放棄された時、反対同盟には、清掃工場建設を阻止する手段は残されていなかったのである。

第三節 マス・メディア

前節で見たように、「東京ゴミ戦争」の展開は、アジェンダ形成過程におけるアクターの戦略転換や特定の争点定義・シボルルの普及によつて規定された。本節では、この過程におけるマス・メディアの影響について検討を行う。

一 紛争拡大と争点先取り

江東区は、自らの要求を制度アジェンダ化するため、東京都にとつての準拠集団である都民に、紛争を拡大しようとした。それまで、江東区の運動が大きく報道されることは多くなかつたが、この「紛争拡大戦略」はマス・メディアの注目を集めた。¹⁴⁾江東区は、この戦略によつて、マス・メディアを通して公衆の関心を喚起し、自らの要求の制度アジェンダ化を図つた。

しかしながら、本事例の制度アジェンダ構築は、この「紛争拡大戦略」だけでは十分説明しきれない。知事は、「公開質問状」送付の翌日には、「ゴミ戦争宣言」を行つてゐる。また、その九日後、宣言の内容に沿つた回答を自ら江東区議会に届けている。この対応の早さは、江東区の要求の制度アジェンダ化が、公的アジェンダ形成以前に行われたことを示している。つまり、政策決定者たる東京都は、公衆がアジェンダの認知を行う前に、自らのイニシアティブにより制度アジェンダを構築したのである。ここに、東京都の「争点先取り」が見られる。¹⁵⁾

第二章で見たように、「紛争拡大」と「争点先取り」は、どちらも政治過程においてマス・メディアが機能することで可能になる。「東京ゴミ戦争」では、これらによりマス・メディア

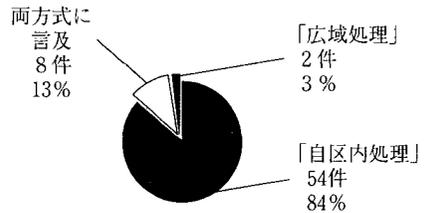
の報道が大幅に増加するとともに、公衆の関心は高まった。また、こうして紛争が拡大するにつれ、世論の影響力も増大していった。

二 報道内容の分析

以下で見るように、マス・メディアは、独自のバイアスに基づく報道により、公衆の認識や態度を規定し、「東京ゴミ戦争」の展開に影響を与えた。ここでは、二つのシンボル、「自区内処理」と「杉並問題」が普及する過程における、マス・メディアの影響について分析する。

・「自区内処理」

前述の通り、「東京ゴミ戦争」においては、「自区内処理」方式が原則化されたために、処理方式に関わる問題は紛争から排除された。この過程で重要な役割を果たしたのが、マス・メディアである。ここでは、処理方式をめぐるマス・メディアの報道内容を分析する。対象とする素材は、一九七〇年から七四年までの間に『朝日新聞』の全国版および東京版に掲載された、「東京ゴミ戦争」に関する二〇四件の記事である。これらのうち、



グラフ1…アジェンダ形成期の処理方式別新聞記事件数 (三紙合計、計64件)

に要求したことが述べられている(『朝日』一九七二、四二〇)。その他では、止むを得ない場合に「広域処理」を部分的に選択する可能性があるとする、東京都の初期方針が示されている記事が一件(『朝日』一九七一、一〇/八)。「広域処理」という選択肢が存在することのみを示す記事が一件(『朝日』一九七三、五/二五)。過去の破綻した方式として紹介する記事が二件であった(『朝日』一九七三、五/二二、六/六)。残り三七件は全て「自区内処理」のみに言及するもので、その多くが、これを東京都の新たな処理方針の原則として報じている。

処理方式に言及している記事は四二件であった。その中で「広域処理」に言及しているものは僅か五件で、それら全てが「自区内処理」にも言及している。この五件のうち、「広域処理」への支持の存在を示すものは一件であり、この中には、反対同盟がこの方式を東京

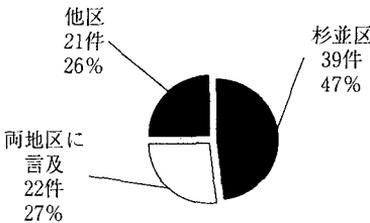
これをアジェンダ形成期に限ると、記事一〇〇件中、処理方式への言及があるものが一九件で、「広域処理」に触れている記事は二件のみとなる。この処理方式の報道について見られる明らかな偏りは、『朝日新聞』だけに限られるのではない。『読売新聞』に掲載されたアジェンダ形成期の記事一〇一件について見ると、処理方式に触れている二八件のうち、「広域処理」に触れているのは僅か三件で、この全てが「自区内処理」にも言及している。『毎日新聞』では、この期間内の九八件の記事中、処理方式について述べているものは一七件で、「広域処理」に触れているのは五件、うち三件は「自区内処理」にも言及していた。⁽¹⁶⁾

このような報道によって、公衆の間にも「自区内処理」が徐々に浸透していく。七一年二月、東京都都民室がまとめた都民への世論調査によれば、「自区内処理」に賛成する都民は約六割であったのに対し、七三年一〇月の社会調査研究所の世論調査では、賛成する都民は八三%に上っている（『朝日』一九七一、一二／二三、一九七三、一〇／二三）。また七四年一月、東京都がまとめた世論調査結果では、「自区内処理」原則に「賛成」六九・五%、「どちらかという」と賛成」十四・六%、あわせて八四・一%が賛成している（『朝日』一九七四、一／一五）。

このように、江東区と東京都が主張した「自区内処理」原則は、マス・メディアによって集中的に報道されることで、公衆の認知を得、文字どおり原則化されたのである。

・「杉並問題」の焦点化

前述のように、「杉並問題」は、東京都によって「東京ゴミ戦争」解決の鍵として再定義された。この争点定義が公衆に拡大する過程で、マス・メディアは、公衆の認識や態度に大きな影響を与え、ひいては「杉並問題」の展開を規定した。以下では、「杉並問題」についてのマス・メディアの報道内容を分析する。



グラフ2…アジェンダ形成期の地区別新聞記事件数 (三紙合計、計82件)

ここで利用する素材は、一九七〇年から七四年までの間に『朝日新聞』全国版および東京版に掲載された、「東京ゴミ戦争」に関する一八六件の記事である。⁽¹⁷⁾このうち、杉並区に言及した記事は六八件であり、他方、江東・杉並以外の区について言及しているもの

は二三件に過ぎない。このうち、杉並区と他区の両方に言及している記事は一三件であった。

期間をアジェンダ形成期に限定すると、記事九六件中、杉並区に言及するものが二四件、他区に言及するものは七件で、うち六件は杉並区にも言及していた。また、同期間の『読売新聞』に掲載された八二件の記事のうちで、杉並区について言及したものは二三件であったのに対し、他区について言及したものは一七件であった。同様に『毎日新聞』では、七七件の記事中、杉並区に言及したものは十四件、他区について言及したものは一九件であった。⁽¹⁸⁾

また、杉並区についての報道で目立つのが、「東京ゴミ戦争の鍵を握る」といった記述を含む、「東京ゴミ戦争」の焦点としての「杉並問題」という枠組を強調する記事である。その結果、江東区の抗議は杉並区へと向けられることになり、「江東区対杉並区」という対立図式の下、ついには江東区による杉並区のゴミ収集車通行阻止に至るのである。

さらに、この対立関係の報道においても、明らかな傾向が見られた。それは、長年にわたって苦難に堪え忍んできた江東区と、特権的地位を享受してきた杉並区、という基本図式である。「下町対山の手」といった表現は、両地域の歴史的格差を強調

するものである。本来、多数者の抑圧に対する少数者の抗議という点では、江東区の主張も杉並反対派の主張も、同等と言い得る要素を持つ。「区内処理」の理念的根拠である「迷惑の公平な負担」「平等」「自治」は、区内の他地区との格差についての杉並反対派の主張にも、等しく正当性を与えるものであった。しかし、その正当性は、不利益を蒙ってきた江東区との対立関係の中では、認められる余地がなかった。このため、江東区についての報道は同情的に、杉並区についての報道は批判的になる傾向が強かった。

こうした状況の下で、反対同盟の運動に反発し、工場建設用地の強制収用を支持する世論は強まっていった。七一年一二月に東京都都民室がまとめた世論調査では、江東区の主張に賛成した人は七三%で、杉並清掃工場の建設反対運動に対しては、「賛成」四四%、「反対」三三%であった(『朝日』一九七一年二/二三)。ところが、七三年一〇月に社会調査研究所が実施した世論調査では、江東区の主張への賛成が八九%であるのに対し、杉並反対派の主張については、「賛成」一八%、「どちらともいえない」二五%、「反対」五二%となっている(『朝日』一九七三年、一〇/二三)。さらに、七四年一月の東京都の世論調査では、杉並反対派に対する都の強権発動に、「賛成」は七

一・二％に上り、「どちらともいえない」「反対」は各々二五・九％、二・八％に止まった。マス・メディアは、東京都の争点定義を受容し報道することで、その「杉並問題」焦点化戦略を、成功へと導いたのである。

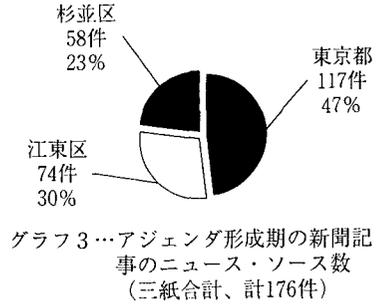
・メディア・バイアスの分析

「東京ゴミ戦争」において集中的に報道された二つのシンボル、「区内処理」と「杉並問題」のうち、前者は東京都と江東区双方の争点定義に共通するシンボルである。また後者は、東京都が独自に提示した争点定義のシンボルである。すなわち、そこでのメディア・バイアスは、江東区または東京都に有利なものであったと考えられる。

メディア・バイアスは、諸アクターのマス・メディア利用の成否を決する要因となる。そのため、アクターの活動の成否から、メディア・バイアスを推測することができる。東京都は、江東区のゴミ搬入阻止のうち、多くの都民に影響が及ぶ埋め立て全面阻止の回避に成功した。また、懸案であった「杉並問題」を解決し、さらにその他の処理施設建設をも、ある程度進展させることに成功した。他方江東区は、区内を通るゴミ収集車数を減少させたものの、その他の点では十分な成果を挙げられな

かった。東京都でゴミの全量焼却が実現したのは一九九七年のことであり、さらに、最終処分はいまだに「江東区地先の海面だけが頼り」(清水 一九九九、五三頁)である。一九九六年時点でも、ゴミの処理量と区内からの排出量の差は、江東区が最大であり、また、清掃工場を持たない区が七区あって、「区内処理」は実現されていない。「区内処理」というシンボルは、「地域間格差」の解消ではなく、「杉並問題」の解決に、より貢献したといえる。以上の点からは、東京都に有利なメディア・バイアスの存在が推定される。

このようなバイアスの存在は、ニュース・ソースの偏在からも推測できる。本節「区内処理」で利用した、『朝日新聞』に掲載された二〇四件の記事の中で、ニュース・ソースが明確な一〇二件の内訳は、以下ようになる。⁽²⁰⁾「東京ゴミ戦争」の全期間を通じて、ニュース・ソースが東京都である記事は六四件、江東区は四二件、杉並区は五一件であった。さらに、アジェンダ形成期の記事一〇〇件に絞ると、ソースが示されている記事五五件中、東京都三三件、江東区一六件、杉並区一五件であった。また、同期間中の『読売新聞』では、ソースが示されている六四件の記事中、東京都四一件、江東区三二件、杉並区二四件であり、『毎日新聞』では、記事五七件中、東京都四三件、



江東区二七件、杉並区一九件であった⁽²⁾。以上から、特にアジェンダ形成期においては、東京都にニュース・ソースが偏っていることが分かる。

第二章で見たように、一般に、メディア・バイアスは、マス・メディア総体に共通する構造的・非意図的要因によって発生することが多い。

しかし、「東京ゴミ戦争」においては、上記以外の要因、すなわち、各メディア組織の党派的傾向が影響していたという可能性は否定できない。権力保守勢力という五五年体制の特殊な時代状況の中では、マス・メディアの権力批判的傾向が、革新勢力の象徴的存在だった美濃部知事に有利に働いた可能性は否定できない。『朝日新聞』など、革新的傾向を持つとされるメディアは、反保守的なバイアスの結果、単にニュース・ソース上の偏りに止まらず、東京都寄りの報道を行った可能性がある。

このようなメディア・バイアスによって、東京都は、「争点先取り」による公的アジェンダへの影響力行使を有効に行い、

「東京ゴミ戦争」を有利に展開し得たと考えられる。他方、江東区は、要求の制度アジェンダ化には成功したにもかかわらず、政策により要求を実現することはできなかった。その原因は、江東区のマス・メディアと公衆への依存に求められる。江東区は、マス・メディアや公衆を利用し、影響力を伸ばした。しかし東京都は、このマス・メディアと公衆に争点定義を受容させることで、自らの利益に沿う政策決定を行うと同時に、この両者に自身の対応の適切性を印象付けることに成功した。これによって満足させられた両者は沈黙し、その結果、主要な影響力の源泉を失った江東区は、要求の実現に失敗したのである。

・結論

「東京ゴミ戦争」においてマス・メディアが果たした役割をまとめるならば、次のようになる。マス・メディアは、紛争を公衆に拡大させることで、政策決定者にとつての重要性を増大させ、制度アジェンダ化の契機をつくった。しかし、制度アジェンダ構築には東京都の「争点先取り」が機能しており、これを可能にしたのも、またマス・メディアである。東京都は、「先取り」によって、公的アジェンダに影響を与え得る状況を作り出した。公的アジェンダ形成過程では、東京都と江東区がそれ

それぞれの争点定義を主張したが、マス・メディアは、東京都の争点定義を受容し、公的アジェンダ形成に対する東京都の影響力行使を有効にした。これにより公衆は、東京都の利益に沿った政策決定に満足し、江東区の抗議は鎮静化された。「東京ゴミ戦争」において、マス・メディアは、政策決定者の影響を公衆へと注入することで、「世論操作」を可能とした。

もちろん、以上の議論は、マス・メディアを利用した東京都による「世論操作」の万能性を示唆するものではない。東京都の主張が受容されたのは、主として政策的な実現可能性および問題への対応力が高かったためである。しかしながら、そのことからマス・メディアの影響力の極小性を結論するのも誤りである。東京都の主張した政策は、実現可能な唯一の政策でも、恐らく最高の政策でもなかった。複数の選択肢の中から政策選好が形成される過程で、マス・メディアは重要な役割を果たしたのである。

終章

第一節 メディア・バイアスの影響

日本の全国紙は紙面の内容において画一的な傾向が強い、との指摘が多い。本稿の事例分析においても、同様の傾向が見られた。この報道内容の画一性は、各報道組織の価値志向の画一性に起因するものではない。一般に、日本の全国紙の価値志向は、それぞれに異なっているとされる。「東京ゴミ戦争」においては、全国三紙のうち、『毎日新聞』が、大住広人記者を中心に、取材・報道に最も力を入れていた(太田 一九七九、一四三頁参照)。「毎日新聞」は、解説記事の中で、「杉並問題」に関わる東京都の活動を「高井戸孤立化作戦」「地域エゴキャンペーン」と呼び、問題解決に向けた戦略的行動と分析するなど、時折独自の視点を示した(『毎日』一九七四、一一／二五)。それにもかかわらず、この独自性は、日常的な報道の内容には反映されていない。そうした結果、報道記事においては、各紙とも似通った内容を示すことになった。

報道内容の画一性の多くは、マス・メディア総体としての構造的バイアスに起因するものと考えられる。その要因としてとりわけ重要と考えられるのが、日本のマス・メディアに特徴的な取材制度である「記者クラブ制」および「番記者制」と、第二次世界大戦に関わる経験によって重視されるに至った「中立報道原則」である。「記者クラブ制」と「番記者制」は、公的

政治制度内に位置するアクターへのニュース・ソースの偏在傾向を生む。多くの場合、それは政策決定者への偏りとなる。また、「中立報道原則」も、機械的に適用された場合、政策決定者寄りのバイアスをもたらすと考えられる。⁽²²⁾ジャーナリズムが権力の監視を目的とする以上、マス・メディアが政策決定者の行動を重視するのは当然のことである。しかしながら、ニュース・ソースの偏りと機械的な「中立報道」によって、政治過程において政策決定者の争点定義が優先的に報道されることになり、結果的に公的アジェンダ形成への政策決定者の影響力行使が強化されてしまう恐れがある。

このような政策決定者に有利なバイアスの影響は、マス・メディアの反権力的傾向や平和主義的・護憲主義的バイアスによって抑制される。これらの抑制要因は、五五年体制下では、国政レビューでのイデオロギー性の高い争点において、特に有効に機能したであろう。しかし、本稿の事例のように、この条件を満たさない争点においては、メディア・バイアスは政策決定者に有利に機能しやういと考えられる。

第二節 政治的紛争とマス・メディア

乏しい政治資源しか持たない集団が、自らの要求を制度アジェンダ化するには、マス・メディアを利用した「紛争拡大戦略」が有効である。政策決定者の「争点先取り戦略」は、これへの対抗として用いられることが多い。「争点先取り戦略」が用いられた場合、イニシエーターの要求は、一応制度アジェンダ化されるために、政治過程の開放性が印象づけられる。しかしながら、その印象が事実を反映していると直ちに結論することはできない。

「争点先取り戦略」がとられると、制度アジェンダ構築が、公的アジェンダ形成に先行する。このため、イニシエーターと政策決定者の双方が、自らに有利な環境を形成するために、マス・メディアを介して公的アジェンダへの影響力行使を争うことになる。

前述の通り、日本では、メディア・バイアスが政策決定者に有利に機能する可能性が高い。そのため、公的アジェンダに対するイニシエーターの影響力は相対的に抑制されることになり、政策決定者の主張する争点定義が公衆に受容されやすい。また、このメディア・バイアスのため、「争点先取り」が行われた場合、たとえそれが公的アジェンダ形成への影響力行使を意図した戦略的行動でなかったとしても、続く公的アジェンダ形成に

において、政策決定者が有利となる可能性は高い。こうして政策決定者の主張する争点定義が公衆に受容された場合、それに沿った政策自体も受容可能なものとして受容される可能性が高まる。すなわち、公衆の合意が、政策決定者の「争点先取り」によって誘導されるのである。

このように、政策決定者は、マス・メディアを利用することで、政治過程への統制力を高めて他集団の影響力を抑制し、公衆の合意を調達しつつ、自らの利益に沿った政策決定を可能にする。その結果、イニシエーターの要求の制度アジェンダ化は成功するものの、結局その要求が満たされないままに、紛争は鎮静化することになる。政策決定者は、「争点先取り」により、政治過程の開放性と政策決定の民主主義的正当性とを印象付けつつ、自己の利益に沿う政策決定を行いうる。そして、この政策決定手法は、マス・メディアの機能によって可能となるのである。以上から、日本の政治過程において、マス・メディアは、政策決定者の政治過程に対する統御能力を強化しうる、と結論づけることができる。

マス・メディアのこのような機能は、蒲島が提示したメディア多元主義モデルでは十分説明しきれないものである。しかしもちろん、それによってこのモデルが全面的に無効となるわけ

ではない。本稿において示されたマス・メディアの機能は、メディア多元主義モデルが主張する機能と相互補完的な関係にあると考えられる。それぞれの機能が発現する条件の解明は、開放性の高い政治過程を実現するうえで、重要な課題となる。このためには、参加するアクターの性質、争点の特性、紛争継続期間、社会環境等の条件にヴァリエーションを加えた、より多くの事例研究の蓄積と比較研究が必要となる。この点については、本稿の枠を超えるため、今後の課題として指摘するだけにとどめておく。

注

(1) ここでは主に、大住、杉並正用記念財団、津村、寄本らの議論を参考にした(大住 一九七二、杉並正用記念財団 一九八三、津川 一九九三、寄本 一九七三)。また、『朝日新聞』、『毎日新聞』、『読売新聞』に掲載された記事を補足的に利用した。

(2) 「ハエ騒動」とは、一九六五年五月、江東区でハエが大量発生し、区民の生活に悪影響を与えた問題である。この原因は、夢の島でのゴミ処理に関して当初計画された公害防止手順が、無視されたことにあった。これに対し

て江東区民は、ゴミ埋め立て反対運動を展開し、ゴミ収集車の区内通行実力阻止も提案された。

(3) 本稿でいう杉並反対派とは、五つの新候補地において結成された、清掃工場建設に反対する諸組織を意味する。ただし、これらの組織は、あくまでも特定地域の建設計画に反対するものであり、区内への建設計画一般に反対するものではない。

(4) 内藤祐作反対同盟委員長の証言によれば、これは、高井戸以外のある地区の反対派に加わっていた新左翼による計画的行動だった(津川 一九九三、一七一頁)。

(5) 決定は、都区懇においてデルファイ法を用いて行われることになった。デルファイ法とは、社会調査の質問票法であり、その名は古代ギリシアのデルフォイの神託に由来する。この方法では、専門家が予め比較項目を設定し、その項目に基づいてアンケートを行う。その結果は回答者に配布され、必要があれば項目の削除・追加を行った後に、再度回答が行われる。デルファイ法には、回答と集計を繰り返すことで客観的な評価が可能となる、という長所があるとされる。しかし都区懇の決定においては、回答が一度しか行われず、デルファイ法の手続としては不完全であったため、そのメリットが生かされなかった。

(6) 内藤庄右衛門氏は反対同盟の地主団長であった。反対

同盟委員長の内藤祐作氏は庄右衛門氏の血縁であるが、候補地内の土地を所有していなかった。

(7) ここまで述べた高井戸の特質について、大住(一九七二、二二三頁)参照。

(8) 内藤祐作氏は、次のような証言をしている。「十二ヶ所の候補地の中で高井戸を除く十一ヶ所には元区議会議長をはじめ有力議員、また御子柴副知事らの有力者の自宅、ないしはシンパがおり、政治的抵抗性が高い。これに比べ、当高井戸は区議一人いなかった」(大住 一九七二、二二九頁)。また、この点については、津川も同様の主張をしている(津川 一九九三、一二五―一二六頁)。

(9) 美濃部知事の「ゴミ戦争宣言」(杉並正用記念財団 一九八三、一〇四―一〇六頁)。

(10) 「ゴミ戦争宣言」以外にも、たとえば津川の議論のように、ゴミ問題に関わる「排出抑制」についての指摘は多い(津川 一九九三、一二二―一二三頁)。しかしながらこの争点定義も、「東京ゴミ戦争」においては、十分普及することはなかった。

(11) 知事は、「対話都政」「参加都政」といったキャッチ・フレーズを選挙戦に用い、また、就任演説においてフランク・ファンを引用し、住民の反対があるなら橋一本も架けない、と述べていた。

(12) たとえば、「守りは堅い軍隊式トリデ」(『朝日』一九六

九、八／七」といった物々しい見出しが付けられるなど

した。この他、『朝日』（一九七一、一一／九）など参照。

(13) この時、全国紙三紙はいずれも大きな扱いをしている。

『朝日新聞』は、全国版社会面のトップ記事としている。

〔朝日〕一九七一、九／二六。また『毎日』（一九七一、

九／五）参照。

(14) ここでの東京都の戦略的意図は、江東区との連携を図り、それによって清掃工場建設を進展させることにあった。他方、「争点先取り戦略」の目的たる、公的アジェンダ形成に対する影響力行使については、その意図の有無に疑問の余地が残る。つまり、東京都の「争点先取り」は、戦略的行為ではあったが、これを「争点先取り戦略」と呼ぶべきではない。

(15) (11)では、『朝日新聞戦後五〇年見出しデータベースCD-ROM七〇～七九年版』を用いて、見出しに「ゴミ戦争」あるいは「杉並清掃工場」の語を含む記事を検索し、その中から「東京ゴミ戦争」以外が主題であるものを除いた、二〇四件の記事を使用した。

(16) ここでの『読売新聞』『毎日新聞』両紙の分析には、縮刷版から集めた、この期間中の「ゴミ戦争」関連記事を用いた。

(17) (11)では、『朝日新聞戦後五〇年見出しデータベースCD-ROM七〇～七九年版』を用いて、見出しに「ゴミ戦争」

の語を含む記事を検索し、その中から「東京ゴミ戦争」以外が主題であるものを除いた、一八六件の記事を使用した。

(18) ここでの『読売新聞』『毎日新聞』両紙の分析には、縮刷版から集めた、見出しに「ゴミ戦争」の語を含むこの期間中の「ゴミ戦争」関連記事を用いた。

(19) 東京のゴミ処理の現状について、清水（一九九九、五一～五三頁）。

(20) ただし、杉並区については、工場建設に反対する立場のみではなく、その他の立場をとるニュース・ソースも含まれている。

(21) ここで用いた『読売新聞』『毎日新聞』両紙の記事は、「自区内処理」についての分析で用いたものである。注(16)参照。

(22) たとえば、制度アジェンダ化が起こった後には、イニシエーターよりも政策決定者についての報道がされやすい傾向がある。これには恐らく、イニシエーターが行う問題提起は私的要求の表明という「意見」であるのに対し、政策決定者の行動は問題への対応という「事実」であるとされやすい、などの事情が影響していると考えられる。

資料一：美濃部知事の「ゴミ戦争宣言」*1

清掃の仕事は市民の日常生活に最も深く密着しており、すべての家庭にとつて欠くべからざるものであります。しかるに東京のゴミは最近十年間に、経済の高度成長をそのまま反映して急速に増加し、区部で二・三倍に増大しております。また、ゴミの質の面から見ても大きな変化が起こり、これが清掃事業に著しい困難をもたらしました。その第一はプラスチック類の増加であります。日本のプラスチック類の生産量は、昭和三十五年に六十二万トンだったものが、四十年一六十万トン、四十五年五十三万トンと加速度的に増えてきました。これに対応して、東京都の清掃工場に運び込まれるゴミのうちに含まれるプラスチックの量は一〇パーセントを超えると、ゴミ処理の心臓部に当たるように一〇パーセントを超えます。すなわち、プラスチックを焼くとき発生する多量の熱と有毒ガスのために炉が過熱され、急速に腐蝕するのであります。通産省の推計によれば、昭和五十年度のプラスチックの生産量は一千万トンで、その大半が廃棄物として出される見込みであります。また、プラスチックは埋め立てでも一般のゴミのように腐って自然に還元するとい

うことがなく、いつまでもそのまま残ってしまうのであります。第二の変化は粗大ゴミの増加であります。自動車や家庭電化製品、スチール家具類など耐久消費財の大量生産、大量消費の傾向を反映して、急激な粗大ゴミの増加となつて現れて来ております。すなわち、区部の粗大ゴミの処理量は、昭和三十六年の四万一千トンから四十五年には一九万トンと五倍近くに増えております。

第三は危険な産業廃棄物の増大であります。産業廃棄物の排出量は家庭ゴミの十倍にも達しており、この中には、廃酸、廃油、シアン、その他各種金属類など処理、処分が極めて困難なものがあります。いまや産業廃棄物の問題は都市の生活環境の保全、ひいては人類の生存にとつて重大な段階に立ち至っております。このように、今日までの廃棄物の処理法を開発しないままに生産を拡大した結果、問題が累積し、一斉に爆発し始めたのであります。

従来、廃棄物の処理は自治体の仕事であるとして、政府は全く無関心でありました。しかしながら、現状は高度成長政策のもたらしたはずみであることは誰の目にも明らかであります。政府がこれら廃棄物の処理技術の開発と、処理方法のない生産物に対する生産制限および生産者の廃品回収義務を確立するこ

とを、私は強く訴えるものであります。迫り来るゴミの危機は都民の生活を脅かすものであります。したがってその対策は今や最も急がなければなりません。今日、一日遅れることは将来取り返しのつかない結果を招くであります。私はいま、ゴミ戦争を宣言し、徹底的にゴミ対策を進めたいと考えております。この点では、たとえば下水道のように、ヨーロッパでは一九世紀後半にすでにでき上がっているのに比べ、はなはだしく遅れを来たしているのとは異なり、ゴミ対策は今からでも間に合うのであります。このため、私は地域住民の十分な理解を得ながら、計画に基づき清掃工場と埋立処理場の建設を強力に推進して参りたいと考えております。ゴミ問題の基本には、焼却場の問題や埋立処理場の問題がからんでいるからであります。

*1 美濃部知事の「ゴミ戦争宣言」は、一九七一年九月二八日、定例都議会の冒頭に行われた。この資料は、杉並正用記念財団による（杉並正用記念財団 一九八三、一〇四―一〇六頁）。

資料二：「東京ゴミ戦争」関連年表*2

年月日	出来事
一九三九年 五月二一日	内務省告示により東京市内九ヶ所の塵芥焼却場都市計画決定
五六年一二月 一日	東京都清掃局が焼却工場建設一〇ヶ年計画策定
五七年 四月 一日	東京都がゴミ焼却場の呼称を清掃工場と改める
六四年	東京都が江東区に七〇年までのゴミ全量焼却化を約束
六五年 五月	江東区にハエが大量発生（ハエ騒動）、東京都が七一年以降は埋め立てしないことを確認
九月 七日	東京都が杉並清掃工場の建設候補地一二ヶ所を公表
六六年一二月一四日	東京都が杉並清掃工場建設地を高井戸に抜き打ち決定
一一月一九日	杉並清掃工場高井戸地区建設反対期成同盟（反対同盟）発足
六七年 四月一六日	美濃部亮吉東京都知事誕生、内藤庄右衛門反対同盟地主団長が杉並区議会議員に当選

六月 六日	建設大臣告示により杉並清掃工場建設を都市計画事業決定
六八年 八月 三日	東京都が杉並工場用地強制収用手続開始
七〇年 二月 一九日	収用審理委員会で審理開始
七一年 八月 五日	東京都と江東区の協議会で都が一五号埋め立て地の利用を七五年一月まで延長するよう要請
九月 二七日	江東区議会がゴミ持ち込み反対決議および公開質問状送付を決定
一一八日	美濃部都知事が「ゴミ戦争宣言」
一〇月 六日	知事が杉並清掃工場建設推進を表明
七日	知事が公開質問状への回答で自区内処理方式支持を表明
一三日	知事が高井戸について土地強制収用を行う意向を表明
一五日	反対同盟が強制収用に対する反対声明
一一月 二二日	江東区が東京都の対策を不満としてゴミ搬入実力阻止を決定
一一六日	東京都が江東区に再度の回答、江東区は搬入阻止を中止
一一月 二二日	東京都が収用審理委員会に土地権利取得の裁定延期を申請
七二年 二月 二六日	知事と反対同盟が強制収用をしないという覚書に調印
四月 一九日	東京都と反対同盟の対話開始、知事が高井戸建設計画の棚上げと適地再検討を約束
六月 二〇日	葛飾清掃工場拡張問題解決
一〇月 一九日	杉並工場適地再検討のための第一回都区懇談会(都区懇)開催
一一月 一六日	杉並区和田掘公園内の年末年始ゴミ積替所建設を地元住民が阻止
一九日	都区懇が新候補地を五ヶ所に絞る、江東区が杉並の積替所建設阻止を「地域エゴ」として東京都の厳格な対応を要求
一一二日	江東区が杉並区からのゴミの搬入を実力阻止、東京都はゴミ積替所を杉並区立松ノ木運動場内に設置することを決定、東京都ゴミ対策専門委員会が基本方針を提言
七三年 一一月 二二日	東京都清掃局が都内の既設清掃工場からの規制値を超える有害物質

四月	一四日	排出を発表、杉並反対派住民の一齐反発 東京都内一七区で分別収集始まる 杉並工場五候補地の反対派が都区懇に「住民不在だ」と絶縁状を提出
五月	一五日	杉並工場候補地の優劣を決める都区懇会場を杉並反対派が占拠し流会に
	一七日	江東区が杉並区からのゴミ搬入実力阻止を決定
	二二日	都区懇会場に二度にわたって杉並反対派が乱入し流会に、江東区は搬入阻止実行を再確認
	二二日	江東区が杉並のゴミ搬入実力阻止、同調した東京都清掃労働組合も回収拒否、東京都が回収中止
	二三日	都区懇が不完全なデルファイ法により候補地を高井戸に再決定
	二五日	江東区が搬入阻止を解除
六月	二日	杉並区が高井戸の反対派住民説得を開始
	一九日	東京都が高井戸工場について住民
七月	二〇日	参加型の基本案提示
九月	九日	知事が九月末までに工場建設に目処をつけることを江東区に約束 知事が杉並工場用地費五七億円の予算計上を決定
	二八日	知事が緊急避難として強制収用の可能性を示唆
一〇月	一日	江東区が東京都に再度公開質問状を送付、中央防波堤内側埋め立て工事実力阻止を示唆
	三二日	江東区がゴミ搬入一時中止の解除を宣言
一一月	一日	知事が反対同盟に五日までに用地提供の諾否を回答するよう要請
	五日	反対同盟が現時点では回答不能と東京都に對話続行を要求
	六日	東京都が対話打ち切り
	七日	東京都が収用審理委員会に収用裁決延期の撤回申請
七四年	二月二八日	収用手続取り消し訴訟の審理再開で和解勧告、東京都側が和解の意思を表明
	四月二三日	反対同盟が和解勧告受諾

二五日	収用審理委員会でも高井戸の用地所有者・東京都双方が和解に合意
一月二一日	収用審理委員会の和解最終調印
二五日	東京地裁で収用手続取り消し訴訟の和解成立

*2 本年表は、『朝日新聞』『毎日新聞』『読売新聞』の各新聞記事、および杉並正用記念財団、津村による年表をもとに、筆者が作成した（杉並正用記念財団 一九八三、二二五―二二二八頁、津村 一九九三、一八七頁）。

The Functions of the Mass Media in the Political Conflict Process

Teruyoshi SHIBATA *

The importance of the influence of mass media to the political process has been recognized for some time; however, there is limited number of studies related to this problem. This thesis is the first step to approaching this problem. In this paper, the analytical objective is limited to the political conflict. The analysis is solely based on the influence of the mass media, explaining the emergence, development, conclusion to a political conflict from the interrelationships of the participant, audience, and the mass media.

In preparation for this thesis, two research areas were mainly surveyed—research on mass media and on political processes. Many research on the positive mass media tend to concentrate on the short-term, non-accumulative effects which the mass media's information exerts on the direct receiver, therefore many of the studies are out of the context of this paper. However, there were some that partly share the concerns of this paper which include: E. Noelle-Neumann's hypothesis of the "spiral of silence;" G. Gerbner's hypothesis on cultivation effect; M. McCombs and D. Show's research on agenda-setting. With respect to research on political processes, the idea of non decision-making by M. Bachrach and M. Baratz, as well as the idea of agenda building by R. Cobb and C. Elder, who were inspired by the idea of "non decision-making," were surveyed. Lastly, the referent pluralism model by I. Kabashima, which is central to this paper, was surveyed. According to Kabashima, the mass media opens up the possibility of pluralistic political process, by allowing political participation of the various groups in society.

*Doctoral Student, Hokkaido University.

In this paper, while referring to these existing researches, theoretical considerations are made regarding the influence of the mass media in a political conflict. The political process is composed of four actors which are as follows: a) the initiator; b) the decision-maker; c) the public; d) the mass media. The mutual relationships among these actors, and the influence of each actor's agendas (private agenda; institutional agenda; public agenda; and media agenda) within the political process are examined in further detail. It can be concluded from these considerations that the mass media creates a route through which agendas influence each other, and that the mass media functions as the "gate keeper," which regulates the use of that route.

From these conclusions, a political process model that focuses on the interrelations and the changes of agendas is constructed. Furthermore, in the paper, it is pointed out that it is an effective strategy for the decision-maker to preempt a certain issue into an institutional agenda before the issue becomes a public agenda. By doing so, the decision-maker can strengthen their control within the political process. This preemption of issue becomes possible via the mass media. The following hypothesis is found by the above theoretical consideration: by making issue preemption by the decision-maker possible, and by forming the route through which the institutional agenda influence public agenda, the mass media becomes a tool to strengthen the decision-maker's control power within the political process. Moreover, with respect to issue preemption, because the initiator's demand is once turned into an institutional agenda, the decision-maker may seem highly responsive to social demands. It can be said that the referent pluralism model by Kawashima does not give enough consideration to the above functions of mass media.

In terms of case analysis, one needs to point out the importance of issue definition and the symbols used by each actor when analyzing a political conflict process. Issue definition is the recognition of what the central issue is in a certain conflict, and the solution is suitable for that issue. Symbols are things, in many case certain words, by which the agenda is expressed straightforwardly or emphasized.

In addition to the above, it is necessary to consider the biases of the mass media, when confirming its influence on a concrete political conflict. Media biases consist of three elements: media organizations; the individual journalist; the media traditions. In the context of Japan, the neutrality of the mass media is thought to be high, the

influence of the structural biases that are formed in mass media organizations are bigger than the often-insisted partisan biases. The structural biases of the Japanese mass media, based on the experience of World War II, emphasize the neutrality principle. In addition, there are factors unique to Japan such as “*kisha kurabu*” (press club) system and “*ban kisha*” (*ban* journalist) system. These factors tend to create uneven distribution of news sources to highly institutional actors, and as a result, structural biases of the Japanese mass media is expected to favorable to the decision-makers.

The purposes of the case analysis are to illustrate the following: a) the validity of the original model by applying it to an actual case; b) the fact that a policy maker can strengthen control to the political conflict process by issue preemption. The case analyzed is “*Tokyo gomi sensou*” (Conflict on waste disposal in Tokyo) in the 1970’s. This case is suitable for the purpose of this paper due to the following reasons: a) citizen organizations initiated strong opposition movements; b) this case was well covered by the mass media; c) it drew wide public attention; d) the decision-maker responded immediately to the objections of citizen organization. (Cf. “*Gomi sensou sengen*” by MINOBE, Ryoukichi, the governor of Tokyo who responded to the Koutou ward)

At the time, the Tokyo Metropolitan government was working on a waste disposal policy conversion from reclamation to incineration and proceeded with the incinerator construction. However, because of the counter movement, the development of incinerators did not proceed as planned. As a result, the actual disposal depended heavily on reclamation to “*Yume no shima*” (Dream Island) in Koutou ward. The conflict of “*Tokyo gomi sensou*” consisted of two parts: a) the conflict between citizen organization in Koutou ward (the initiator) which opposed the reclamation and the Tokyo Metropolitan government (the decision-maker) which proceeded with it; b) the conflict between the citizen organization in Takaido, Sugunami ward (the initiator) which opposed the incinerator construction and the Tokyo Metropolitan government (the decision-maker) who proceeded with it.

The following became clear from the result of this case analysis: a) the high

responsiveness of the Tokyo Metropolitan government is the result of the issue preemption done by Tokyo, to use the opposition of Koutou ward for the conflict with Takaido inhabitants; b) among the Tokyo Metropolitan government and the two citizen groups, it was Tokyo that had the most effective influence to the public agenda; c) there were structural biases favorable for the decision-maker in the reports made by the mass media. From these results, it can be said that the mass media can fulfill certain functions in the political conflict process. That is to say, the mass media makes the decision-maker's issue preemption strategy possible, which in turn forms the impression that non-elite groups can participate in the political process. However, it actually functions to strengthen the control power of the decision-makers in the political conflict process. The result of the analysis in this paper does provide evidence against Kabashima's theory of referent pluralism model, which exaggerates the point that the mass media makes the participation of the non-elite group in the political process possible.

The result of this thesis does not mean that the referent pluralism model has little significance; on the contrary, the model and the result of this paper could provide means for modification to Kabashima's model. The next step is to elucidate the conditions that requires the modification to the referent pluralism model. This problem requires analysis of various case studies, and will be looked into in prospective research hereafter.