

令和4年（行ウ）第22号 損害賠償請求事件（住民訴訟）

原告 江本浩二 外58名

被告 沼津市長 頼重秀一

## 準備書面（1）

2023年8月22日

静岡地方裁判所民事第2部合議C係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 佐竹俊之

同弁護士 石井光太

同弁護士 近藤麻衣

### 第1 答弁書「第5 被告の主張」に対する認否反論

#### 1 同1について

(1) 同(1)については否認ないし争う。

被告は、本件覚書について、一般論として覚書は暫定的な事項についてこれを記録に残すという趣旨で作成されるものであり、本件覚書に記された内容についても、「確定的な合意内容ではなく、今後締結される協定の交渉段階で、作成された暫定的なものであって、法的拘束力を有するものではない」と主張する。

しかしながら、「覚書」という名称がついているから一律に法的拘束力を有しないなどということあるいはそのような推認が働くなどということはありません。名称が何であれ、当事者間で一定の内容を合意した旨記載がある書面については、契約であり、法的拘束力を有することは当然である。被告自身も覚書の記載内容、作成経緯、その後の事情等を考慮し判断する必要があると述べているとおり、本件覚書はその作成経緯や記載内容等

を見ても、法的拘束力を有することは明らかである。

- (2) 同(2)について、本件覚書に被告主張の各文言の記載があることは認めるがその余は否認ないし争う。

被告は、本件覚書の本体については、「今後締結される公害防止協定書等の内容とすることを確認いたします」という記載にとどまり、と主張しているが、覚書の本体は公害防止協定書ではない。さらに本件覚書の内容を公害防止協定の内容とすることを「暫定的な表現に止まっている」とするが、重ねての説明になるが本件覚書と公害防止協定は全く別のものである。すなわち、本件覚書は、「市・町及び地元三者の間で確認しました」と三者間での合意内容を記したものであって、本件覚書は沼津市、清水町外原区長に加え、自治体の構成機関等ではない清水町外原区闘争委員会（以下「闘争委員会」という）委員長を加えた三者間での確認事項である。一方、公害防止協定は沼津市及び清水町外原区長と清水町長との三者間の取り決めであり当事者が異なる。

そして、上述の「確認しました」との文言どおり、当該三者間では、本件覚書及びこれに添付された「市及び町との話し合い状況概略」については、その後に作られる予定の公害防止協定の有無にかかわらず、本件覚書を締結した時点で合意は成立しており法的拘束力を有することになる。

また、本件覚書が沼津市長から闘争委員会委員長と外原区長に出された形式をとっていることから合意文書ではないと主張するが、これも本件覚書の内容からは、本件覚書に先立って三者間で確認した事項（甲2-2「話し合い状況概略」）を沼津市長名で文書化した内容であることは明らかであり、だからこそ沼津市長は一方的な通知書や提案書等ではなく「覚書」という当事者間の合意を意味する表題をつけているのであるから、被告の主張は全く理由にならない。本件覚書の前には、反対の意思を示す4次までの申入れがあり、話し合い状況概略をまとめた書面があり、外原区長と闘争委員会が最終

的な要求をまとめた要求骨子という要求が沼津市長に対して提出され、沼津市長は、外原区区長や闘争委員会委員長宛の文書には「回答書」という名称で文書を出している（甲13）ことから、本件覚書は、当時の沼津市の暫定的な意思を一方向的に表明したものではないことは明らかである。

- (3) 同(3)については、沼津市の焼却施設について、昭和50年協定と昭和51年協定の二つの公害防止協定が存在すること、昭和50年協定の対象が当時稼働していた「旧施設」に関するものであり、昭和51年協定の対象が「現施設」の建設にあたっての協定であることは認めるがその余は不知。
- (4) 同(4)については認める。
- (5) 同(5)については認める。
- (6) 同(6)については争う。

昭和51年に作成された公害防止協定にかかる現施設は本件覚書に添付されている話し合い状況概略に、将来1の洞、2の洞、3の洞には一切増設、新設をしないという記載があることを考えると、その公害防止協定には将来計画を別途定める必要はなく、1の洞、2の洞、3の洞には新設は無いことであるから合意の必要もなく、具体的な記載が存在しないのは当然のことである。

既に述べたとおり、公害防止協定の当事者と本件覚書の当事者は異なり、公害防止協定と本件覚書は全く別個の合意であって、本件覚書は、締結時点でその合意内容は確定しており、同じ当事者間での別個の再合意等がない限り、有効に存続している。また、被告も主張しているとおおり、昭和50年協定と昭和51年協定もそれぞれ別々の施設を対象とするもので、基本的には明示の文言がない限り先に存在した協定の合意内容が変更されるものではない。

したがって、昭和50年協定に本件覚書の内容を基本事項として尊重し、

実施する旨の文言があり、昭和51年協定には当該文言がないからといって、そもそも本件覚書の内容が、公害防止協定に引き継がれているかどうかは本件覚書の法的効力を否定する理由にはならないから、被告の主張は理由がない。

(7) 同(7)については争う。

## 2 同2について

(1) 同(1)(2)について

同(1)の地方行政の制度については積極的に争わない。

同(2)については争う。行政が時代の移り変わりに伴いそれまでの約束や方針を変遷、変更する可能性があるからこそ、本件覚書では、清水町外原区民の権利を守るために「市、町、地元の確認事項は市長、町長等の変動があっても効力があると認める」と明記して、本件覚書の内容は、例えば自治体の長の変更や時代の変遷があっても沼津市が守らなければならない事項であることを確認しているのである。そして、外原区民が新たに建設されようとしている焼却場に隣接して居住し続けなければならない事実は、市長が変わろうとも時代が変わろうとも、焼却場が廃止されない限り、変わりようがない。

まさに今回の沼津市が時間が経過したことを理由に、過去の約束を簡単に反故にしようとする態度に歯止めをかけるために本件覚書の上記確認事項は存在するのである。

(2) 同(3)については否認ないし争う。

被告のいう公害問題の顕在化ということがどの程度のものかは不明であるが、少なくとも現施設の周辺で臭気を感じ、その施設の存在感や事故の危険のもと子供を含む住民が暮らし、さらに一般廃棄物を運搬するパッカー車が毎日頻繁に地区を通ることは、現在でも存続しており、原告や外原区住民が本件覚書に従って現施設を撤去して、新施設を二度と本件覚書

で約束された対象地(1の洞～3の洞)に建設しないことを求めることは、市民全体の迷惑施設負担の均等化という行政の平等な運用という面でも、市民としての真っ当な要求である。

(3) 同(4)については不知。

(4) 同(5)及び(6)については知らないし否認する。

(5) 同(7)については争う。

### 3 同3について

(1) 同(2)について、

外原区は覚書締結後の昭和49年以後、継続して覚書の遵守を求めて、1～3の洞への新設に反対しており、沼津市が新中間処理施設の建設を表明した平成21年から新設に反対の意思を表明したのではない。

平成21年頃から、沼津市が外原区と新中間処理施設の建設について、住民説明会、意見交換会を開催したが、外原区は覚書遵守を盾に絶対反対の意思を沼津市に伝え続けた。

(2) 同(3)及び(4)については、否認する。清水町外原区が新施設建設について表立って反対しなかったというのは後述のとおり、外原区の当時の一部の役員が単独でそのような曖昧な意思表示をただけであり、役員全員の合意を得たものではなく、ましてや外原区全住民による総会の決議を得たものではない個別の意見表明である。

外原区は、新中間処理施設整備に関しては、「反対でも賛成でも無く静観する」ということであり、反対の立場では無いというのは大きな誤りである。そもそも、当該外原区の区長ら一部役員においても、新施設建設に無条件で賛成とは言っておらず、後述のとおり、新施設建設については本件覚書を合意解除する必要があることや新施設の稼働時期や新施設後の新々施設は本件覚書記載の土地には建設しないことを条件としている。

また、清水町は本件覚書の当事者ではないから、清水町の態度は本件覚

書の変更には何ら影響しない。

- (3) 同(5)については、否認する。外原区闘争委員会については、そもそもいったんは本件覚書の締結により、沼津市が外原区民のために遵守すべき内容を当事者として合意させたことに大きな役割があったことと、現在は大半の構成員が亡くなってしまっているためこれまでの間、闘争委員会の名を出して表立って活動をしている訳ではないだけである。

今回、原告らは当時の闘争委員会の構成員から「覚書の遵守を求める署名」を貰っており、また闘争委員会の構成員を追加した旨の書面の提示も受けている(甲20)。このように現在も闘争委員会は本件新中間処理施設建設には反対の意思を示しており、今後も被告が本件新中間処理施設建設を推し進めていくのであれば、以前のように表立って闘争委員会が反対運動を行う可能性は高い。

そして前述のとおり、外原区が新中間処理施設建設に「反対でも賛成でもない静観する」という意思表示は、外原区の当時の一部の役員が住民の総意を経ずに勝手に行ったものであり、区の意思表示としては無効なものであるから、本件覚書に確認された合意が当該外原区の一部の役員の意思表示だけで変更されるということにはならない。

- (4) 同(6)について、知らないし否認し、主張は争う。

既に述べたとおり、沼津市の同(6)記載の、「沼津市、清水町両自治体にとって不可欠な施設」であるから、「覚書に未来永劫拘束されるとする原告の主張は、技術の進歩や地域住民の態度等の事情の変化を全く考慮に入れない不合理な意見」という主張は争う。本件覚書によって、当時の沼津市や清水町外原区の住民が一定の歯止めをかけようとした公共事業について、市の都合であれば一部住民の被害を無視しても構わないという行政の傲慢な態度そのものである。外原区住民は、本件覚書締結後新焼却施設の運営を沼津市との合意を遵守すべく受け入れてきたのであり、その長い忍

受してきた期間の経過をもって、未来永劫拘束されるはずもないと主張すること自体が、本末転倒である。

今後主張していくが、新中間処理施設が不可欠な施設であると主張するのであれば、被告は覚書遵守を目指し、現在の候補地以外の場所を選定し、全ての町市民が納得するごみ処理施設稼働に向け数十年の間に手続きを進めるべきであったが、被告はその全てを行わず、無情にも自らのごみ処理も受け入れていることを盾に外原区住民に新中間処理施設をさらに今後数十年にわたり押し付けようとしている。

そもそも現焼却施設については本件覚書においても昭和58年頃を目途とした早期撤去が約束されている中で既に50年近くが経過している時点で覚書に反する違法な状態にある。このような違法な状態を長年放置した側の被告が、時間の経過を理由に本件覚書を維持する方が不合理であるなどと平気で主張すること自体許されないものである。

(5) 同(7)については争う。

#### 4 同4について

争う。なお、選定経過の違法性については今後主張する予定である。

## 第2 清水町外原区の新中間処理施設建設に対する態度の変遷について

### 1 覚書を無視した新中間処理施設計画

平成20年頃から、沼津市は現焼却場を廃止して1の洞及び2の洞に新設のごみ焼却場を建設することを計画し、沼津市と清水町の間で協議を開始した。

そして平成21年12月から、清水町外原区において、「施設整備に係る意見交換会」等の住民説明会及び意見交換会が開催され、以降平成22年度から平成27年度にかけて年3～5回程度、清水町外原区や清水町民に対して説明会や意見交換会が開催された。

その中で、沼津市は会に参加した外原区住民に対し、本件覚書の将来計画で今後は二度と焼却施設を建設しないとされた対象地に新設の焼却施設を建設する計画があることを説明した上で、平成23年3月には当時の沼津市副市長が本件覚書で約束された合意を守れなかったと言って謝罪し、また同年8月には当時の沼津市長も同様の謝罪を行った。

しかしながら、これらの一方的な住民への説明会や、新設を前提とした形式的な意見交換会を経ても、外原区としては、現在稼働中の焼却炉は本件覚書を裏付けとし新設され、今後この場所の焼却炉新設は一切ないことを条件に本件覚書を受け入れたことは変わらないから当然新焼却場建設反対の態度を変更させることはなかった。沼津の新中間処理施設は平成25年9月には、清水町からの依頼により、清水町区長有志から早期焼却施設建設の要望書を提出しているが、外原区長は要望書に署名をせず、逆に同じく9月に外原区は新設事業断固反対し、覚書遵守を求める通知書を提出した（甲21）。

なお、当時の沼津市長であった栗原市長が、上述のように平成23年に謝罪をしたのは本件覚書遵守の意思及び本件覚書が法的な拘束力を有しているという認識が当時の沼津市にはあったからであり、その場では本件訴訟で被告が主張するような本件覚書は後の公害防止協定に引き継がれた段階で変更された旨の発言はなかった。

## 2 環境省の補助金交付の中止と沼津市の計画中止

沼津市が新中間処理施設建設を進めるためには、環境省からの循環型社会形成推進交付金という名の交付金を受けられることが沼津市の財政には必要不可欠であったが、上記の外原区住民による覚書の存在の説明と明確な反対の意思表示により、平成26年には環境省は上記交付金の交付を留保する旨沼津市に通知した（甲22）。

本来施設建設に向けた環境省の補助金については、沼津市は平成25年10月ごろに予算請求していき①住民同意②都市計画決定③環境アセスの3つ



の手続きを完了し、翌年の3月に予算化する。そこに対して環境省が内示をおろすのが通常の流れである。災害や病気の蔓延等以外に予算がついた市の予算について交付の中止など通常あり得ないことであり、この交付の中止については異例なことである。

当時の会議報告書（甲22）には、環境省の見解として、環境省が清水町外原区と話し合いをし、本件覚書の存在や健康被害への懸念の訴えを受けたことを踏まえて、「内部で調整したが（清水町外原区と環境省の）話し合いの内容から交付金の内示は留保せざるを得ない」とし、その理由として、「覚書が有効で裁判に負けると交付金の意味がない」、「環境省は覚書の内容がはっきりしないと言っている」、「予定地周辺の住民が反対しているという典型的なパターンであり、市や町が賛成しているからというのは説得力が無い」ことを挙げている。

沼津市は、上記環境省の交付金中止の通知を受けて、平成28年1月に、議会で新中間処理施設の事業延期を報告するに至った。

### 3 覚書遵守を求める外原区長の交代とその後の外原区の動き

- (1) 沼津市は、上記環境省の交付金留保の通知およびその理由を受けて、新中間処理施設建設について覚書遵守を求める当時の鈴木隆雄区長の存在こそが新中間処理施設建設の最大の障害であると考え、同じく建設推進派の清水町と通じて、鈴木区長を区長から外すことを計画し、平成26年9月27日、鈴木区長は役員から外されてしまった。この経過の不可解さ、非民主主義的な手続きについては、別に改めて主張をする。
- (2) 外原区の区長が鈴木区長とは別の者になった後、平成28年4月からは清水町は外原区の区長を含む一部の役員と数か月に1度の頻度で意見交換を実施したが、その内容は非公開とされ、清水町は、一度も外原区住民への住民説明会を開いていない。また、平成26年4月25日の外原区の定期総会において、突如「焼却場の件は別途協議の場を設けて、

その場で協議すること」が提案され、これが可決された（甲 2 3）ため、総会の場で住民が意見交換に参加している区長や役員に新中間処理施設の件を確認することができなくなり、「別途協議の場」も一度も設けられていない。

このような状況で、新中間処理施設について覚書の遵守を求める住民も多く存在する外原区住民には全く新中間処理施設事業計画の状況が知らされないまま、平成 3 0 年 2 月 1 6 日、当時の外原区区長が清水町長に対し、『沼津市ごみ新中間処理施設建設への協力及び要望書の提出について』に対する回答書」という書面の中で、「現在計画の中の新中間処理施設建設計画は、沼津市、清水町と外原区がそれぞれ交わした覚書を反故にして行われており、外原区としては容認できるものではなく、現在地以外の場所に建設されるべきものである」としながらも、「当事者の協議により覚書を合意解除したうえで現在地に建設すべきである」とした（甲 2 4）。

さらに、「今回の建設計画を前提とするなら、外原地区は山に囲まれた特殊な地形であるので、焼却炉の排煙煙突について、高さを現在の物と変わらない高さ、またはより高くするものとし、新中間処理施設の使用期間を稼働後 2 0 年間に限るものとする」、「新中間処理施設建設後の新々中間処理施設建設は、現施設から半径 1 0 km 以上離れた場所とする」と条件を付した（甲 2 4）。

- (3) 上記回答書が出された後も、外原区の一部の役員らと清水町の間で新中間処理施設計画についての協議が行われた（ただし内容は非公開なので詳細は不明である）結果、その文書を出した区長ら一部役員は、平成 3 0 年 7 月 1 0 日、町長ら町三役から、それらの願いは沼津市が受け入れてくれなかったのもので、ご破算にすると説明を受けた（甲 2 5）。外原区は沼津市と清水町に騙された結果になったが、それでも、その後協議を

続けた後、区長ら一部役員は「それでは建設には反対する」という主張はしなかった。

(4) 平成31年2月25日の清水町と外原区一部役員の協議において、外原区の当時の区長が、「外原区としては、去年の2月にお出しした意見書、回答書のレベルで新中間処理場が今後新しく建設されるということについては静観」という発言があった（ただし清水町から開示された資料は前後がほぼ全て黒塗りのままであるため、前後の文脈が全くわからない状態である。）（甲26、27）。

(5) 清水町は、上記外原区長の「静観」という発言をもって、外原区は反対の立場をとっていないとし、令和2年1月には清水町長から沼津市長に対し、新施設の早期完成を望む要望書を提出し、「静観」の根拠を何一つ示さないまま、外原区は静観するとの見解であることだけを報告した。

沼津市は、上記要望書及び外原区の「静観」を理由に新中間処理施設事業を本格的に再開し、平成27年度に作られた基本計画の見直しを含む詳細な基本設計の策定に着手し、以降は既に訴状訂正申立書で主張したとおり、着々と新中間処理施設事業計画を進め、同事業の費用を予算化し執行している。

4 外原区長の平成30年2月16日付回答書及び「静観」発言は外原区住民の総意ではないこと

以上の経過が、被告が答弁書で主張する外原区が「新施設建設について反対の立場ではなく、新中間処理施設の建設について静観するとの見解を表明」したという実態である。

すなわち、当初被告が新中間処理施設を計画したとき、当時の鈴木区長は本件覚書を理由に1の洞から3の洞に跨る土地に新中間処理施設を建設することは無いことであると当然の主張をし、その行動により環境省が沼津市に交付金の内示を留保するという結論に至ったことから、被告は新中

間処理施設建設を延期せざるを得なくなったのである。それにもかかわらず、被告は、新中間処理施設建設を再開するために、対象地の変更を検討したり、真摯に外原区の住民と向き合って話し合いを重ねることをせず、清水町と通じて、鈴木区長を役員から外させたうえ、以降は鈴木区長を含む覚書遵守を求める住民には一切情報を与えず、外原区の新区長を含む一部役員との間だけで非公開で新中間処理施設の建設に同意するよう働きかけ、その結果「外原区は静観」という当時の区長の一部を取り上げた発言だけを引き出し、被告は、これを理由に「外原区の住民は反対していない」から、外原区の住民の理解は得られた、そして本件訴訟に至っては、本件覚書の内容は撤回されたとまで主張しているのである。

このような外原区の大多数の住民には何ら経緯や状況を知らされないままなされた外原区長の意見や発言が、外原区住民の総意を得た上でなされたものでないことは明らかであり、外原区長の平成30年2月16日付回答書及び平成31年2月25日の発言が外原区の住民代表としての意思表示とするならそれは無効であり、これらの回答や発言を理由に被告が外原区の住民の理解を得られた根拠とすることはできない。

更には、新区長を含む外原区の役員も今日に至るまで無条件で本件新中間処理施設を対象地に建設することに賛成していないばかりか「静観」していないことは、回答書及び平成31年2月25日の発言からも明らかである。鈴木区長以降の新区長も、新中間処理施設の建設は本件覚書に反するもので外原区としては本来容認できないものであること、仮に容認するとしてもまずは本件覚書の当事者で協議して本件覚書を合意解除する必要があることを明示している。

また、仮に新中間処理施設を建設するとしても、本件覚書と同じく、期間を定めて撤去を求め、以降は本件覚書記載の対象地には焼却施設を造らないことを求めているにも関わらず、被告は、これらの自己に都合の悪い

部分は無視して、外原区の住民は新中間処理施設建設に反対していない、「静観」であるなどとして新中間処理施設建設を進めているのが実態である。

また、外原区長は、令和4年2月1日付で外原区民宛に「外原区からのお知らせ」という書面を回覧の方法で提示し、その中で新中間処理施設建設については、同年1月25日に清水町に対し、「静観する」趣旨を再度説明したこと、「静観」の理由については、「平成26年において『建設反対』と『条件付き受入れ』の意見が対立し」「両案とも否決されました」、「両案が否決されたことは、人事案とともに『建設反対』と『条件付き受入れ』の意見も否決されたと考えるのが自然であり、したがって両意見以外の考え方として、新焼却場についてはコメントせず『静観していく立場』となります」とした（甲28）。ここからも、清水町外原区の「静観論」は無条件の新中間処理施設容認などでは決してなく、むしろ絶対反対派と条件付き賛成派の意見の対立があり、それを疎ましく思った清水町と沼津市が結託して、外原区の一部役員に「静観」という言葉を出させて、あその言葉を実質的な容認と捉えて扱っていることは明らかである。

したがって、被告が主張する「外原区民は新中間処理施設建設に反対していない」というのは全くの虚偽であり、本件覚書が外原区の住民の立場の変更により、変更されたという主張は理由がない。

以上