

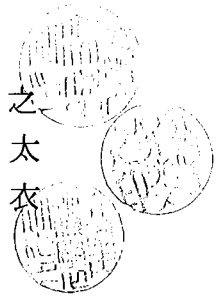
令和4年(行ウ)第22号 損害賠償請求事件(住民訴訟)
原告 江本浩二 外58名
被告 沼津市長 頼重秀一

準備書面(3)

令和6年1月23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 本準備書面3の概要

1 被告の主張(準備書面(1))の整理と反論

(1) 本件覚書(甲2)は、法的拘束力はない、という主張について

- ① 被告は、被告答弁書に於いて、本件覚書(甲2)は法的拘束力はないとし、また被告準備書面(1)では、覚書は、公害防止協定に引き継がれているので、法的拘束力がない、消えてしまったと主張する。
- ② また「50年前の覚書に後世の首長、議会、住民自治を拘束するのは、不合理である」と主張している。

本原告準備書面3では、上記被告の①と②の主張に反論する。

(2) 公害防止協定に引き継がれているという主張の問題

- ① 本件覚書(甲2)は、法的拘束力はないと答弁書で言いながら、その法的拘束力があっても、公害防止協定に移行しているという主張。移行すると言う以上もともとあったことになる論理矛盾。
- ② 本件覚書(甲2)の最重要点は、現在地(3ノ洞)や隣接地(1ノ洞、2ノ洞)に建設しないという約束。
- ③ 公害防止協定は、環境負荷を軽減するためのものであり、稼動する焼却炉の運転管理を巡る協定。建設を否定する覚書とは内容も違う。

2 突然飛び出した被告の事業再開の理由と経過

(1) また被告準備書面(1)では、被告が事業再開したのは、外原区(自治会)が、現在地周辺に新設することを静観するとしたからではなく、清水町が、事業再開を要望したからという被告の従来主張と異なる見解を記載している。自治会の動向は関係がないとの主張であろうか。後に反論する。本件

(2) 本件覚書当時の1ノ洞、2ノ洞、3ノ洞の使用状況と、2014年（H26年）計画、2020年（R2年）計画での使用予定の変遷

本件の問題は、直接は1974年（昭和49年）、約50年前の本件覚書（甲2）を巡り、被告がその覚書（甲2）を無視して新焼却炉の建設を進めようとしている点に問題の端緒がある。最初は2014年（平成26年）、そして2度目は2020年（令和2年）である。

また本件覚書（甲2）締結の前後の香貫山東側の同地域における廃棄物処理施設の稼働状況を書いておくと、当時は、香貫山の東側の1の洞で、し尿処理施設が稼働し、2ノ洞では、最初の焼却炉が稼働していた。そこに持ち上がったのが3の洞に新焼却炉（＝現在の焼却炉）を建設するという計画であった。焼却場の煙突の真下にあり、煤塵が飛び交い、生ごみの腐敗臭やし尿処理場による悪臭の直撃を受けたのが、外原区（自治会）に住む住民である。そのため建設には大反対活動が行われ、結果としては3ノ洞への新焼却炉の建設は認めたとしたが今後は1の洞、2ノ洞、3ノ洞を含めて建設しないとされたのが本件覚書である。

一方、沼津市は、その後本件覚書の約束を破って、2014年の時には、1ノ洞に建設しようとしていたが、2018年に2ノ洞が静岡県急傾斜地土砂災害特別警戒区域に指定されたため、2022年9月、1ノ洞と2ノ洞の両方にやむなく建設計画を変更した。

本件覚書の「今後は1の洞、2ノ洞、3ノ洞に新焼却炉を建設しない」と条項は、合意の極めて重要な部分であり、公害防止協定の締結によりその効力が失われるものではない。以下、詳細に述べる。

第2 被告による覚書に法的拘束力はないという主張に対する反論

1 覚書と公害防止協定について

被告は、覚書（甲2）については、元々法的拘束力は、持たないと主張し、持っていたとしても、公害防止協定（乙4）の締結により引き継がれているといった主張をしているがこれは誤りである。

まず、覚書（甲2）と公害防止協定（乙4）では、その締結した両当事者と建付けの内容や規定する範囲が異なっている。

第1に、この覚書（甲2）の締結者は、被告沼津市の当時の井手敏彦市長と、外原区（自治会）区長と外原区闘争委員会である。それに対して公害防止協定（乙4）は、井手敏彦市長と外原区（自治会）区長である。

したがって、締結当事者が異なる覚書（甲2）と公害防止協定（乙4）は、引き継ぎようがないと言える。

また内容上も引き継ぎようがないのは次の点を見るとわかる。

本件覚書（甲2）の最重要点は、下記の規定の「V 将来計画」にある。

本件覚書（甲2）には、「IV新焼却場」という項目において将来建設される焼却炉のかかる公害規制に関する内容が規定されている。しかし、「I 焼却場」においては、当時稼働していた焼却場に関する事項、「II し尿処理場」については、当時稼働していたし尿処理場に関する事項が、「V 将来計画」においては、将来、1ノ洞、2ノ洞、3ノ洞には焼却場を建設しないといった将来に関する取り決めが規定され、「VI 関連施設」においては、道路や公園といった周辺対策に関することが規定されている。

将来計画として、「1ノ洞、2ノ洞、3ノ洞には焼却場を建設しない」事ははっきりと記載されている。50年前にこの覚書（甲2）を交わした時点で、双方が認め建設された焼却炉は、3ノ洞にあり、そこだけでなく隣接地にあたる1ノ洞、2ノ洞を含めて、将来計画として建設しないことを規定したのである。

50年前、この本件覚書（甲2）の締結に至るまでは、沼津市による焼却炉の建設への反対活動が外原区（自治会）だけでなく、外原区（自治会）の枠を超えて自由に活動する外原区闘争委員会が中心となって、反対活動が展開されたのである。

しかし本件覚書（甲2）の締結者を中心に沼津井手市長との間で話し合いが行われ、新焼却炉が現在地（3ノ洞）に建設されることになった。本件覚書の内容として締結当事者の間で、確認された中心事項は、今後は現在地（3ノ洞）やその周辺（1ノ洞、2ノ洞）に建設されないということである。

全国のごみ焼却場の建設にあたり、迷惑施設であるごみの焼却場の建設を歓迎する住民は少なく、反対活動が起きたときに、建設を進める自治体が、最終段階で提案するのが「今後は、現在地（および周辺地域）に建設しないという」提案である。それは、今回のような覚書という形を取ったり、協定書という形をとったり、自治会の了解を取らず建設が進められ、住民サイドが裁判に訴えていた時には、和解書という形を取ることがあるが、「今後は、現在地（および周辺地域）に建設しない」は、自治体側の最後の切り札としてよく使われている。

その提案を受けて、住民側は、自分たちは我慢するが、子や孫の代には、この場所には、焼却炉を作らせないとして覚書、協定書、和解書などの締結を図ってきたのである。

したがって今回の覚書（甲2）においても、その最重要で中心事項は「将来、1ノ洞、2ノ洞、3ノ洞には焼却場を建設しない」という点である。

一方で、公害防止協定は、焼却炉の建設を否定するものではなく、建設された焼却炉による環境や健康への影響を削減するための協定書である。したが

って内容上も異なっているため、覚書（甲2）を公害防止協定（乙4）に引き継ぐことはできないと言える。

2 公害防止協定について

（1）廃棄物処理法における規定

公害発生源としてのごみの焼却炉の建設は、法律上どのように規定されているか公害防止協定を考えるに当たって、法律、廃棄物処理法の規定から考えてみる。

本件での公害発生源は、ごみ焼却炉である。家庭や小規模事業者から排出される一般廃棄物、その焼却炉の建設は、基礎自治体である市町村が一般廃棄物処理計画を立案し、それに基づき焼却炉の建設等、実施計画を進めることが廃棄物処理法の第6条と第6条の二に定められている。

では、迷惑施設である焼却炉による周辺環境への影響は、どのようにチェックし、公害の発生を抑えるようにしているのか。それは、基礎自治体が計画を進めるに際して、国が巨額の補助金（ごみ焼却炉のエネルギー効率によって建設費用の三分の一から二分の一）を自治体の要請に基づき、供与する形をとり、その補助金を供与するに際して、構造技術上の基準をクリアーすることを条件にし、それだけでなく、周辺自治会の同意、環境アセスの承認を得ることなど（そのほか都市計画決定のクリアー）を、建設にあたっての条件にしているのである。（「公共事業のプロジェクトの発注手続き—廃棄物問題からのアプローチ」畔上統雄著 東洋経済新報社）もちろん当該自治体における予算案の通過は、最低限の条件であり、言葉を変えていえば、単に基礎自治体の予算の通過だけでは、計画は進められなくなっている。

一般廃棄物のごみの焼却炉の建設は、基礎自治体である市町村が、それぞれの自治体ごとに、自ら一般廃棄物処理基本計画をつくり、それに基づき焼却炉の建設やごみの処理を進めることになっているが、このように環境への影響面を考えて、環境省が一定の基準に達するように補助金を出すかどうかの判断を行う形を取っている。しかもその補助金の内示の決定がなければ、地方自治体は、建設にあたっての資金を国から借り受け、起債によって計画を進めることが、できなくなっている。

このような法律上の縛りの中で進められる焼却炉の建設であるが、迷惑施設である焼却炉の建設、建設された焼却炉からもたらされるダイオキシン等の有害化学物質やp m 2. 5等の煤塵による環境や健康への影響は様々な形で、現れている。そのこともあって焼却炉を持つ焼却工場は、迷惑施設であり、自分が住む周辺に焼却炉の建設が進められようとしたときには、多くの自治体で、住民からの環境影響についての懸念や反対を受けてきた。総論賛成、各論反対

という建設することは反対ではないが自分に家の庭には立てたくないという意見もある。

50年前、本件の沼津市の焼却炉の建設も、すでに稼働中の焼却炉(2ノ洞)による悪臭や喘息やがんの発生などの環境や健康への影響を受けて、住民の反対活動へと発展していた。

本件の場合、実際に焼却場による影響を身近に感じてきた人たちによる反対活動であったが、新たに焼却炉の建設計画が決まった地域でも、もちろん迷惑施設としての影響を考えて、多くの場合反対の声が上がり、その反対活動の帰すうも様々な経過を辿る。

反対活動は、焼却炉の建設自体を反対するが、本件の50年前のように焼却炉の建設を容認した場合にも、多くはその焼却炉の稼働に伴う環境影響をできるだけ軽減するために結ぶのが公害防止協定である。

公害防止協定は、国(環境省)の法や自治体の条例による環境規制をきっちり守り、場合によっては、法や条例を超えて、厳しい規制を行うことを求める場合がある。

具体的には、焼却場での運転稼働状況、燃やしたごみの種類や量。

ダイオキシンや有害排ガスの排出状況、運転稼働中の爆発事故などを定期的または、基準値を超える値が検出された時の報告義務や操業停止、焼却炉で燃やすものを、予定している沼津市や清水町の一般廃棄物以外のごみの受け入れ許可や焼却炉などの改修工事などの報告その他。

本案件で言えば、本件覚書(甲2)は、今後現在地周辺には焼却炉を建設しない事、焼却炉を建設するとしたら他の場所に移転することを約束したものであり、公害防止協定は、50年前に建設を認めた焼却炉の運転稼働に際しての上記のような取り決めであり、覚書(甲2)は、焼却炉を建設しない事に係り、公害防止協定は、焼却炉を建設することを大前提にした協定であり、全く別物であることは言うを待たない。

したがって、本件覚書(甲2)と公害防止協定(乙4)では、その規定している内容が異なり、公害防止協定の締結により覚書が役割を終えるといった関係にはない。

3 将来、焼却場を増設新設しない旨の合意が有効であること

- (1) 被告は、「約50年前に当時の首長が特定の隣接地方自治体の地域住民に交付した覚書が、未来永劫にわたり、当該覚書の交付に関与していない後世の首長、議会、住民自治を拘束することは不合理である。」として、将来、焼却場を新設しないという合意自体が不合理であり、法的拘束力を有しないと主張しているが、当該合意は何ら不合理なものではなく、法的拘束力が

認められる。

(2) まず、合意(契約)における期間が合理的なものであるかは、合意(契約)の種類や目的から判断され、合意(契約)の目的から合理的なものであれば50年という期間も設定できる(例えば、借地借家法における借地の期間)。本件合意は、新設される焼却炉が立て替えの時期を迎えたら新設をせず移転をするという合意である。ごみの焼却炉の耐用年数は30年とされ、30年を越えて稼働する焼却炉も少なくないとされている。したがって、本件覚書で定められた合意は、そもそも数十年先のことを合意したものであり、このため本件覚書(甲2)においても「Ⅶ 確認事項」においては、「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、時間の経過とともに市長等に変動が生じた場合のことを規定している。

そもそも、本件覚書(甲2)が締結された時点でも、焼却炉は30年以内が、耐用年数であり、本件覚書(甲2)の趣旨から言って、その時には他所に移すという事であった。

ところが被告らは、それを怠り、基幹改修工事(2002年)によって耐用年数を伸ばし、今日まで稼働させてきたのである。被告がやるべきことをやらず怠り、同一個所での焼却炉の稼働が50年になろうとしてきた被告の責任を棚上げし、本件覚書による合意は未来永劫被告を拘束するものかというのは、もはや議論のすり替えである。盗人猛々しいという主張である。

本件覚書による合意が成立した当時、旧焼却場から公害被害に苦しんでいた清水町外原区住民は、焼却場の新設に強く反対し(甲9、甲10参照)、外原区闘争委員会も組織された。こうした中で、当時の被告は、外原区住民に次の焼却場は、ここには新設はせずに将来的に移転するという約束をしたうえで、住民から妥協を引き出し、焼却場を新設した。それに従い、地元自治会や住民は焼却場運転稼働を甘受し、50年間協力してきた。それにもかかわらず、将来新設しないと約束した焼却場が老朽化したとたん合意は法的拘束力がないとして、次の焼却場を新設しようとしているのである。このような被告の行政運営は、近隣自治体の周辺住民のだまし討ちそのもので、卑劣な行政運営と言わざるを得ない。

焼却場を将来的には、現在地周辺には建設しない、移転するという合意は、何ら不合理なものではなく有効な合意である。

4 小括

以上述べたように、本件覚書と公害防止協定では、内容が異なっており公害防止協定の締結により本件覚書がその役割を終え法的効力を失うようなものではない。本件覚書は、将来契約を含めた広い事項を取り決めた総論的な基

本合意であり、公害防止協定は稼働する焼却所から公害防止の詳細を取り決めた各論的合意である。

また、将来焼却場を建設しないとい合意はその成立経緯や内容から見ても何ら不合理なものではない。

第3 被告準備書面1第1、6への反論（事業再開は清水町の要望書が理由ではないこと）

- 1 被告は、被告準備書面（1）において、「沼津市は、外原区の静観を理由に事業を再開したという点は否認する。事業の再開は、あくまで清水町から提出された早期完成を望む要望書の提出によるものである」と主張し（同第1の6（5））、外原区の態度と本件新中間処理施設計画及び本件覚書については、何らの関係もないかのような主張をこの段階において行い、外原区の「静観」発言が出された経緯についての原告の主張は知らないし否認するとだけで具体的な反論をしていない。

しかしながら、被告は答弁書において、本件覚書に法的拘束力が認められる場合でも、「平成31年2月25日に開催された清水町と外原区の意見交換会において、覚書の当事者たる清水町外原区も、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ており」として、続けて「それを受けた清水町も、新中間処理施設整備について、早期の完成を望み、事業を積極的に推進してほしいとの要望書を、沼津市に対し、令和2年1月14日に提出している」とし、清水町の要望書提出は外原区の「静観」が理由であることを自ら主張している。それにもかかわらず、今更新中間処理施設計画の再開と外原区の反対から「静観」への態度の変遷は関係ないと主張するのは、主張の変遷でなく事実の隠ぺいであり、また変遷の理由もなく不合理である。

更に、被告は答弁書において、外原区の「静観」については、新中間処理施設事業再開の理由だけではなく、「当該地域（注・外原区）に住む住民の総意として新施設建設について反対でないのであれば、実質的に、本件覚書の将来計画に記載された新施設の建設をしないとの内容については、当事者間において、変更されたものと考えられる」とし、外原区の「静観」発言の存在により、本件覚書は当事者間において内容が変更されたとまで主張している。

このため、原告らは、外原区の「静観」発言が、外原区の住民の総意を表したのではなく、被告が清水町に指示し、新中間処理施設事業に反対の立場をとっていた鈴木元外原区長を不当な方法で引きずり降ろし、清水町や被告に従順な立場をとる区民に役員交代させ、その役員に「静観」発言を出さ

せたものであって、「静観」発言により、本件覚書の内容が当事者間で変更されたという被告の主張は詭弁であることを主張したのである。

被告は、答弁書で外原区の「静観」発言を大々的に反論として主張し、本件覚書の内容まで変更されたなどと法的な主張の根拠までしながら、被告第1準備書面では上記の原告の反論に何一つ具体的な反論をせずに、外原区の「静観」発言から話を逸らそうとしているが、本件訴訟で外原区の「静観」問題、ひいては外原区の役員人事への介入に沼津市の指示があったことを取り上げられることを恐れているとしか思えない。そもそも議事録等(甲30, 32-1)で明らかな通り、被告沼津市は地元自治会の動向に多大の関心を持ち、「外原区の中で、人望のある人を選び、説得し、自治会とは別に進めていく方法もある」「これではまたごみの受入れを中止するという問題も起きてくる」(甲30)などと清水町に具体的な依頼・指示・脅しをしているのである。

- 2 そもそも清水町は元より沼津市の焼却炉で清水町の一般廃棄物を焼却してもらう立場から一貫して沼津市の焼却炉建設には賛成している自治体であって、同町は中間処理施設計画の再開前の平成25年9月にも被告沼津市に新中間処理施設建設の要望書を出しているし、環境省は、平成26年に沼津市に新中間処理施設事業の交付金を留保した理由について、「予定地周辺の住民が反対している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」(甲22)と沼津市に述べているのであるから、清水町の要望は、同町内の外原区の住民が反対している限り新中間処理施設事業を進めるにあたって意味をなさないことを被告は十分に認識している。

また、令和2年1月14日に出された清水町の要望書(甲40)においても、「平成31年2月25日に開催した町と外原区との意見交換会において、外原区から、沼津市新中間施設整備について静観するとの見解が示されました」と記載されている。つまり要望書を出した理由として外原区(自治会)が、新中間処理施設計画に「静観」することになった事を要望書にも記載しているのである。

以上の経緯から、今更訴訟にあたって清水町の要望書が事業再開の理由であるなどと主張すること自体、外原区の住民の意思や被害を無視して市の利益のためのみに強引に進めようとする被告の態度を表すものである。

- 3 以上のとおりであるから、次回以降、外原区の「静観」がいかに違法に作り出されたかの、主張を行う予定である。

以上