

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(5)

令和6年6月27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5の概要

本書面では、成27年新中間処理施設基本計画(甲4)、令和4年新中間処理施設整備基本計画(甲5)によって、一ノ洞(山ヶ下町)二ノ洞(上香貫)の焼却施設建設のための造成工事が始まったが、覚書に反する現焼却場隣地及び予定地に決定した経緯が、不透明であり、行政を規定する行政法上の公正原則や平等原則に反して、焼却場予定地が決定されたことの違法を詳述する。

更に行政判断が一定の裁量を有しているとしても、被告が焼却場適地の選定判断をするにあたり、本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さず、または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価した結果、判断が左右されたものと認められ、裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となる。(昭和48年7月13日東京高裁判決〔日光太郎杉事件〕)

第2 一ノ洞、二ノ洞、三ノ洞に集中する用地選定の経過

現焼却場敷地を中心とする沼津市の焼却場用地の歴史と現状を再述する。

1 一般廃棄物焼却場建設事業計画の経過(前史)

1958年(昭和33年)

山が下町一ノ洞に、し尿処理場建設

1966年(昭和41年)6月1日

現在のごみ焼却場の一代前の旧焼却場を上香貫二ノ洞に建設(一ノ洞の隣地)。一ノ洞にし尿処理場増設。

1973年(昭和48年)6月

沼津市が、現施設用地(現在稼働中の所在地 上香貫三ノ洞)に焼却炉建設を公表。従前のごみ焼却炉の設備が劣悪で煤煙等の公害に苦しんでいた住民から反対の声起こる

1974年(昭和49年)2月10日

清水町外原区住民は、「清水町外原区闘争委員会」を結成し、外原区住民総決起集会を開催し、住民総意としてのごみ焼却建設反対を決定する

1974年(昭和49年)11月14日

沼津市長井出敏彦と清水町外原区長並びに清水町外原区闘争委員会委員長との間に、計画中の焼却場を受け入れる代償として、覚書及び話し合い状況概略(甲2-1, 2)を作成。ここにおいて、

V 将来計画 として沼津市は、

5・1・1 将来一ノ洞、二ノ洞、三ノ洞には一切増設新設しない。

5. 1. 2 撤去期限 58年撤去は約束できないが、長くはない。(15年も20年も使わない。)

5. 1. 3 次期計画 58年ころ具体的計画に入る考えである。計画作りの調査はプロジェクトチームにより、49年末までに収集から埋め立てまでの成案を得て、西部地区への都市計画事業の中で行う。

と約束、合意。

1976年(昭和51年)10月

現在稼働中のごみ焼却場、稼働開始(上香貫三ノ洞)

二ノ洞資源ごみ中間処理施設、一ノ洞は中継中間処理施設として利用されるようになった。

2 現在ごみプラントの概要と現地状況と航空写真で説明しておく。

所在地	沼津市上香貫三ノ洞 2417-1
敷地面積	19,990 m ² (建築面積 3,108 m ² 延床面積 5,762 m ²)
竣工年月	昭和51年10月竣工 (操業開始: 昭和51年11月)
建物	管理棟部分 (鉄筋コンクリート造 地下1階・地上4階・一部5階) 工場部分 (鉄骨造)
処理方式	連続燃焼式機械炉
処理能力	150 t / 24 h × 2 基
設備	粗大ごみ破砕処理設備 50 t / 5 h ・トラックスケー

ル 20 t ・ごみクレーン 3 m³ (油圧式) ・ピット容
量 900 t ・炉内耐火レンガ 1,500℃ 煙突 80m

現地状況

位置図 (下記写真北から順に、一ノ洞、二ノ洞、三ノ洞)



一ノ洞、二ノ洞、三ノ洞は、それぞれ香貫山の東側麓で、清水町との境界に面し、南側には徳倉山があり、北側を流れる加納川に挟まれた三角地帯が、清水町の外原区である。山と山に挟まれ、大気が滞留しやすい地区である。洞という名所通り、香貫山からの尾根が突き出して、その間に洞を形成している。北から順に旧し尿処理場、現資源ごみ中間処理施設、現焼却施設として、沼津市の迷惑施設が集められている。

3 新中間処理施設 (焼却プラント) 計画

1989年 (平成元年) 沼津市 一般廃棄物基本計画策定

平成元年ころ、別の移転先選定の動きと検討 (甲 4 3 基幹改良事業説明会 (第 2 回))

1992年 (平成 4 年) ~ 1996年 (平成 8 年)

新施設移転先につき、平沼地区での調査 地盤悪く農振地区解除困難
(甲 4 7 新中間処理施設整備に伴う外原区との意見交換会開催
概要・H22.5.27)

1997年 (平成 9 年) 植田地区の調査行方 地元同意得られず (甲 4 7)

1999年 (平成 11 年) 5月 16 日、24 日

清掃プラント基幹改良事業説明会（沼津市、清水町、外原区、住民）
（甲★—1， 2）

ダイオキシン対策が必要になり、焼却炉の更新をしたい、これは改築ではなく、変更だとの説明。

2000年（平成12年）

清掃プラント基幹改良事業により焼却炉を 新規更新

2002年3月（平成14年）ダイオキシン類削減対策改良工事終了

2007年（平成19年） 公共施設の耐震化計画 27年までに新中間施設の建設を決める

2008年（平成20年）

沼津市、現敷地を含む市有地28ヶ所をごみ焼却場建設用地として候補地に挙げ、住民の意見を聞かないまま書類選定、その結果、現焼却場敷地及び隣接地（二ノ洞、一ノ洞）を最適地とした。

（整備候補地選定の考え方（平成20年度資料）、新中間処理施設（焼却場等）候補地検討資料（甲★号証））

2009年（平成21年）2月5日

沼津市長より清水町長宛ての「ごみ処理施設の移転計画について」と題する文書で、新焼却施設を旧し尿処理施設跡地（一ノ洞）に住民の理解を得て移転する計画を策定することを公式に告知し協力依頼。
（甲44）

2009年（平成21年）2月12日

清水町長より沼津市長あて「沼津市ごみ処理施設の移転計画について」と題する文書で、旧し尿処理施設跡地（一ノ洞）に移転する計画につき、昭和49年11月13日付け沼生衛第136号並びに同年同月14日付け当時の井出市長と当町外原区との覚書文章があることから、地元の意向に十分配慮し、慎重な対応を取られるよう依頼した回答書を発した。（甲45）

2009年（平成21年）3月12日

沼津市長より外原区長に対し、現施設用地での新しいごみ焼却場建設予定地としたい旨の回答を清水町長を通して行った。（甲46）

2009年（平成21年）7月9日～2011年（平成23年）8月27日

現施設用地でのごみ焼却場建設にむけた沼津市並びに清水町と清水町外原区役員との意見交換会が行われる。（甲

2013年（平成25年）9月5日

通知書の提出 外原区の総意として新施設 建設反対を表明
2014年(平成26年)3月
沼津市 新中間処理施設整備基本構想策定 現敷地及び隣地を候補
2015年(平成27年)7月
沼津市、沼津市新中間処理施設整備基本計画策定
現施設用地(二ノ洞三ノ洞)での新ごみ焼却場建設を計画する
2018年1月 本事業順延を決定(①建設コストの高騰②近隣自治会の反対)

2022年(令和4年)3月 沼津市 新中間処理施設整備基本設計 策定
2022年(令和4年)3月 沼津市 新中間処理施設整備に係る生活環境影
響調査書作成

4 新焼却場用地選定作業の経過(甲48)

- (1) 前記の通り、49年覚書では「58年ころ具体的計画に入る・・・西部地区への都市計画事業の中で行う」と約束されていたが、平成元年ころになって、転地予定地の検討が始まったというが、どのような転地先の場所を検討し、どのような理由で中止になったのか、全く不明である。
*これについて、釈明を求める。
- (2) 平成4年～平成8年に平沼が候補に挙がって検討したが、地盤の状態が悪く、農振農用地の解除も難しいため平沼を断念した、と報告するが、これについても、平沼のどの土地をどのように検討したのか、その理由につき、はっきりしない。
*これについても、釈明を求める。
- (3) 平成9年から11年にかけて植田の最終処分場と合わせての施設整備が候補に挙がったが、地元の同意が得られず、断念した、というが、どのような計画で、どのように地元と協議したのか、全く不明である。
*これについても、釈明を求める。
- (4) 平成11年～19年 県の広域化計画及びゼロエミッション事業の検討。
大井川町が基本協定の自紙撤回を通知したことで困難になる。
- (5) 公共施設の耐震化目標の中で、新中間処理施設を計画することとし、ようやく平成20年度になって、広範な沼津市の候補地の調査が行われたが、その内容は、ずさんなもので、形だけの書類調査に終わり、結果、現施設敷地が最適地という結論を得て、住民反対を無視して(かつ合意書も無視して)、現敷地(三ノ洞)隣接地で、旧焼却場の跡地である二ノ洞、一ノ洞での建設に向けて工事を先行している。
この整備候補地選定の方法が、該当施設がいわゆる迷惑施設であり、そ

の程度はともかく24時間稼働で排気ガスをまき散らし、収集車が常時出入りするなど、近隣住民に負担をかける施設である場合にはなおさら。行政行為の公平公正の原則、平等の原則が求められ、候補地選定がそのような要請を満たしておらず、行政裁量の一環としても前記日光太郎杉判決にみられるように、検討過程に瑕疵があったならば、その選定は違法と言わねばならない。

以下、平成20年の候補地選定の方法を検討し、その選考過程が候補地として調査すべき用地を調査せず、判断にあたっても形式的な基準において取捨しているだけで、実際的な調査を行わず、さらに考慮すべき価値を考慮せずに行っていることを明らかにして、一の洞二ノ洞を適地とする判断が違法なものであることを明らかにする。

第3 用地選定の違法

1 平成20年の候補地選定は、住民に対して公表されずに行われ、後に説明会の場で、もしくは清水町から求められて、被告から提出された資料（甲49, 50）で明らかになっただけで、その実態は不明である。もっとも、外原区住民への説明で、この候補地選定は書類調査しかしていないことが判明している。（甲48第3回外原区との意見交換会）

2 その選定方法の概要は以下の通り

以下「整備候補地選定の考え方」（甲51）から

(1)① 以下の検討項目について検討し、自然環境や市民の生活環境を損なうことがなく、かつ施設運営にとって合理的な場所を選定する。

検討項目 1 自然環境保全 2 歴史的財産の保護 3 土地の使用状況
4 生活環境の保全 5 防災面の配慮 6 その他(インフラの整備状況、収集運搬効率)

②整備期間及び財政を考慮して市の所有地から選定

③施設整備に必要な面積が確保できる場所(最低でも2万㎡)

以上の前提条件や検討項目については、後に批判を述べるが、市の行った絞り込み手順を紹介する。

(2) 絞り込み手順

① 市の財産の調書に記載されている用地のうち、必要面積以上の用地をリストアップする。

市有地とする理由を、27年度までに耐震化対策に着手が必要なため、用地取得の期間とコスト短縮のため。

② 面積として現在と同規模が必要。焼却施設、資源化施設含めると約2万㎡である。

- ア 市有地のうち、2万㎡以上の土地は36か所
- イ うち、小学校中学校用地と道路を除外して28か所
- ③ 検討項目と法令条例（例、県風致地区条例、文化財保護条例、土砂災害防止法など）を考慮して検討。（検討過程は不明）
- ④ 以上の検討から、次の3箇所を中間処理施設に適した候補地として選定した。それが、二ノ洞、一の洞（山ヶ下町）、三ノ洞の現敷地と隣接地になった、というのである。

(3) 実際の絞り込み

書類上の検討項目とは別に、被告沼津市の関野ごみ対策課長からの、平成22年5月30日外原区との意見交換会席上で、口頭での検討項目として4つの項目で行ったことを報告した。その4つは、①面積土地、②収集効率、③防災面、④関連施設との接着性、という建設する側からの条件を並べただけの項目にすぎず、それにより、本件対象地を割り出したことを縷々述べ、そこには生活環境保全や覚書など住民反応の検討項目が欠落していたことを自白している。

3 選定経過の違法

- (1) まず、候補地を選定するに際して、市有地に限定する意味が不明である。そもそも、市有地で遊休地がたくさんあるのならともかく、沼津市の保有地で未利用なのは、後に28か所のうち14か所にしかすぎず、それも山岳がほとんどで、14か所中12か所が急峻斜面である。またそれは香貫山、徳倉山（香貫山のすぐ南）山中に集中している。

市は、令和27年に耐震化対策に着手が必要で、用地取得の期間とコスト短縮のため、市有地に限定したというが、市は前記の様に平成元年から移転候補地探しをしていたのであり、時間は有り余るほど十分あったはずである。また実際に、27年に耐震化工事の着手もせずに、現焼却プラントをそのまま継続稼働している。

つまり、市保有地に限る必要は全くなかったのであり、後に述べるように、伊豆市伊豆の国市廃棄物処理施設組合が平成29年に新施設の場所を選定した際のように（甲55）、各地域において公募するという手法もあったはずである。沼津市も北西部から南西部までかなり広い面積を有している。公募すれば、簡単に条件に合う候補地が出てきた可能性がある。（伊豆市伊豆の国市では、6ヶ月ほどで4地区5か所の応募があったとのことである。）用地買収が容易な山林、荒れ地、ゴルフ場跡地や工業団地などの民間土地の存在を無視しているのは、単に経済的理由としか考えられないが、その検討もしていない。

このような作業を省略して、市保有地のみを選定対象とするのは、も

ともと現在地を選定するためと疑われても仕方がない、選定上の不平等である。

- (2) 次に、選定条件として、面積として現在と同等の2万㎡以上という条件を前提としている。

しかし、現焼却場敷地を見ると、敷地面積は確かに前記の通り19,990㎡であるが、焼却プラントの建築面積を見ると3,108㎡にすぎず、その他搬入道路や中間処理施設を入れても、せいぜいその2倍にしかすぎず、それでも三ノ洞の面積が2万㎡近いのは、現地が香貫山山ろくの斜面であるからに過ぎない。平地ではこのような面積は不要なのである。

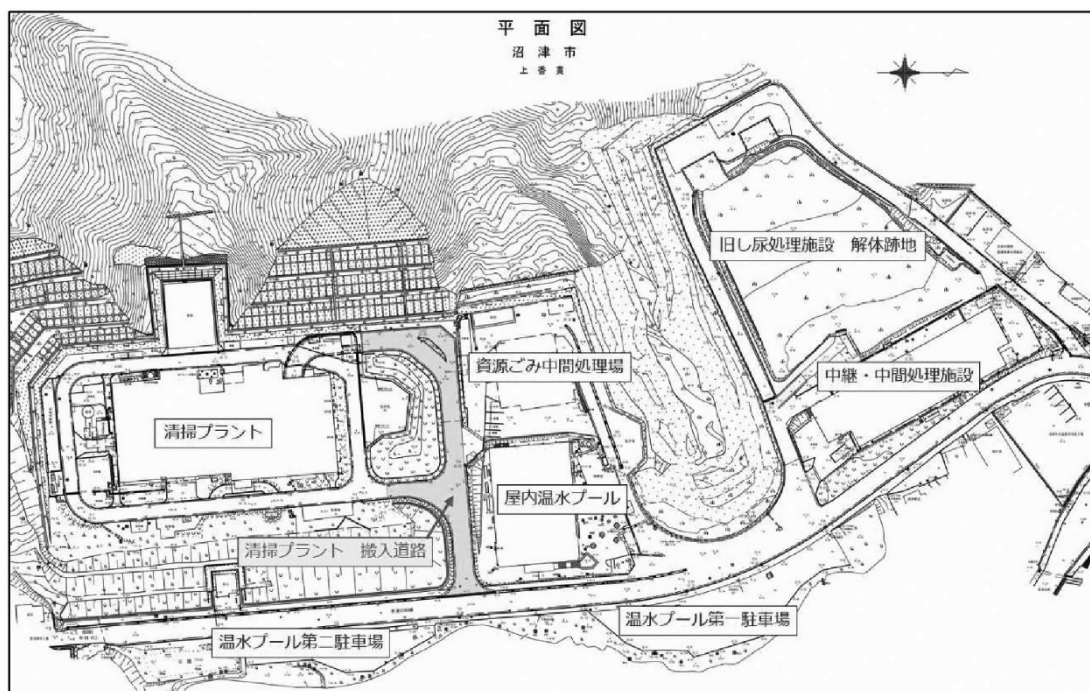


図 6-4 現在の土地利用状況

前図を見ても明らかで、右から一の洞二ノ洞三ノ洞であり、三ノ洞の中でもプラントが大きく土地を占めているわけではない。(甲5 p59より抜粋)

つまり前提条件が誤っていて、対象をここでも不合理に限定している。

- (3) 市有地の中で2万㎡以上の土地を列举し、当然ながら利用中の学校用地と道路を除いて、28か所になったという。

しかしながら、この候補地に、平成4年に候補に挙げた平沼、平成9年から11年にかけて候補だった植田、そして平成元年の候補地という過去の候補地が候補に挙がっていないのがなぜか、の疑問が残る。

市有地でなかったのか、2万㎡を超えていなかったのか不明だが、こ

こが適地のようにと一回市で候補地として選定したのであるから、再度候補地として取り上げても、十分考えられた。例えば、平沼の候補地は平成4年であり、20年近く経過している。農振地域も十分除外になる期間であるし、地盤の脆弱さなど改良剤の進歩でどうにでもなる。地元
の反対にしても、現時点で確認しなければわからないはずである。

不思議なのは、被告自ら適地と判断し、単独の候補地として検討した候補地なのに、平成20年の複数ピックアップした市内の候補地に入っていないということである。もし平沼や植田が適地であるならば、それらが入るような条件を考えるべきであったにもかかわらず、形式的な条件で入っていないようである。これは、候補地を絞り込む条件がもともと適切でなかった、むしろ適地を排除した誤った条件を設定したと考えられるか、逆にわざと過去の候補地は意図的に外したか、どちらかであろう。

何故、これらの適地が平成20年の候補地から外れたのか、釈明を求め

- (4) 候補地検討資料(甲50)を見ると、28か所の候補地から選定したというが、仮に市が所有していたことを前提としても、他の施設に利用していない利用可能なもしくは転用可能な土地だけを選定せずに、数合わせのために、公園や他施設存在地・予定地を候補地に入れた無意味さがあり、実際に市は選定について、公園(10か所)、施設整備予定地(1か所)、また住宅(1か所)や都市施設(1か所)も建て替え計画はなく検討外と言っており(甲54)、それらを機械的に外すと、未利用地は12に減じ、それ以外は現施設や一ノ洞、二ノ洞である。
- (5) 未利用地12の候補地はすべてが山林であり(現況公園としつつ未利用地と種別しているのもあり、不可解であるが)、すべてについて、急峻斜面を理由に(もしくは未利用なのに公園急峻を理由に)、利用不可としている。

しかし利用不可かどうかは、現地調査をしなければ到底判断できないはずであるのに、現地調査を一切行っていないという。

現施設の三ノ洞は勿論、二ノ洞、一ノ洞(山ヶ下町)もその2万㎡を超える面積のうち結構な部分が傾斜地であり、しかも前記の様に従前調査の上でも傾斜地を切土して擁壁工事をしていることが判明している。

他の書類調査で「急峻斜面」として切り捨てた候補地の中にも、斜面部分と平面の部分と併せ持つ部分がある。例えば、愛鷹山の南東の麓に「沼津ゴルフクラブ西側の沢」とか「拓南地区西側の山」と呼称される山林や公園があり(候補地No6と14)、前者はゴルフ場西の沢で、

斜面もあるが沢沿いに道路も通り平地もある(なぜか利用中になっている。)。後者は、拓南地区という住宅地の西側の山で公園となって(かつ未利用地)いる。このあたりには、広大な県立愛鷹広域公園(スポーツ公園)が広がり、現地には十分な利用できる面積がありそうである。しかしなぜか、書類調査では、「急峻」の一言で片づけられている。これは調査の名に値しない調査＝選定である。

ちなみに、この候補地リストの中で、山ヶ下町(一ノ洞)は、利用の可否につき「一部可・斜面」、上香貫二ノ洞も「一部可・斜面」、上香貫三ノ洞は、「可・現施設」となっているが、実はこの3つの地域とも、「建設敷地の背後地が平成30年10月に「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律(以下「土砂災害防止法」という。)」による土砂災害特別警戒区域及び土砂災害警戒区域に指定されたため(図6-2参照)、災害に強い施設とするためにも、敷地造成と施設配置計画等の抜本的な見直しが必要となりました。」(甲5 p56)

とあるように、ほぼ全域で土砂災害防止法による土砂災害特別警戒区域及び土砂災害警戒区域に指定されたのである。つまり、傾斜地として済ましていたが、実は土砂災害特別警戒区域にあたる急こう配のある傾斜地を含んでいたのである。

平成20年に危険でなかったものが、30年になって突然危険になるわけもなく、20年の書類調査はその程度の事さえ判断できていない、最初に結論ありきの選定だったことが、明らかである。

(6) 検討項目には、生活環境の保全をうたいながら、その地域にどの程度の住宅が存在しているのか、学校や病院などの環境を保護すべき公共施設が存在するのか、その様な周辺環境が一切判断材料になっておらず、逆に、「搬入出車両の通行を考慮し、周辺の交通状況を配慮する」としか生活環境保全ではチェックしておらず、人口密集地を避けるなどの観点が全くない。

このことは、その他項目で、「インフラの整備状況や収集運搬効率などを検討する」といっている点からも、この候補地選定のきっかけとなった、迷惑施設ゆえに生活環境保全を図るために、富士市のように人口密集地を避けるなどの考慮は一切ない(甲56)。収集効率だけなら、市役所敷地に建設すればいいのである。

(7) 特に、現焼却施設の移転の原因となった、住民反応、施設への拒否反対の強さなどが考慮要素に入っていない。住民の意見は一切聞かないという、そのような偏頗で独善的な行政方針の下での、選定としか考えられないのである。

同時に、住民反応の最も高度な表れである、現焼却場敷地及び周辺敷地についての市の約束(合意)が全く考慮されていないことは、言うまでもない。

- (8) 協力すべき隣接行政主体である清水町町長からの要請も無視している。(甲52H22.5.30 清水町と外原区との意見交換会)

以上、被告の新中間処理施設を、現焼却場に決定した適地選考過程は、選考の名に値しない、行政の公平原則、平等原則に反し、かつ裁量行為としてもその裁量権の行使として許容される限度を超えて、恣意的に一ノ洞二ノ洞を決定しており、それは違法と評価しなければならないもので、その準備工事に対する財政支出もまた、違法となるものである。

4 伊豆市伊豆の国市及び富士市における焼却場敷地選考方法

ちなみに、被告の行った焼却場の適地選定方法がいかにより一方的で意味のないものか、選定の名に値しないものかは、同じ県内の近隣である、伊豆市伊豆の国市及び富士市における焼却場敷地選考方法が参考になるので紹介しておく。

(1) 伊豆市伊豆の国市廃棄物処理施設組合の場合

同組合の平成29年3月の新ごみ処理施設基本計画書(甲55)によると、平成17年の組合設立準備会設立後、2か所の用地交渉を行ったがうまくいかず、そこで、平成25年市民を巻き込んで広域一般廃棄物処理施設のあり方市民検討会による検討と報告書を受けて、建設候補地の公募を行い、その結果4地区5か所の応募があつて、審査の上一つの地域に決定した。

このように、市民全員の問題である一般廃棄物の処理を市民全体に検討させて、その上で公募、という手法は、民主主義の、地方自治の本旨に従つた、見習うべき手法である。

(2) 富士市の新環境クリーンセンターの場合

富士市は、被告と同じく市内の用地選定を行い、様々な調査のうえ、適地を比較検討している。

平成25年1月施設整備基本計画が出され、その対象土地を4カ所に絞つたうえで、適地を比較検討してきたことがわかる(甲56)。

その中には、選定する基本条件として

- ① 一団の用地が確保できること(5ha以上)。
- ② 人口の密集した地域から離れた場所であること。
- ③ ごみ処理施設の施設配置からほぼ正方形に近い用地であること。
- ④ ごみ収集経費、社会基盤整備費等が突出していないこと。

⑤ ごみの搬入及び焼却灰の残さの処理に便利な場所であること。

⑥ 災害の危険性のある地域（軟弱地盤、崖地等）は避けること。

という条件の上で、4カ所のそれぞれについて、細かく比較検討している。土地の状況から始まり、土地の評価および条件、用地取得性（買収済み%）、近隣公共施設の状況、周辺環境への影響（植生まで細かく調べられている）、1km圏内の土地状況、周辺交通への影響、スケジュール影響要員、1km圏内の定住人口、民家までの最短距離まで、比較検討の対象としている。

このような緻密な比較検討を経て、1カ所にまとまったのであるが、そのような丁寧な検討の結果、事業はスムーズに進み、2020年（令和2年）9月には竣工し、10月に稼働を開始している。

沼津市は、きちんとした比較選定もせず工事を強行しようとして、結局いまだに着工にさえ入れないでいる。

住民との話し合いや合意を無視した結果ともいえるが、誰にも説得力のない強引な手法が、現在の事態を引き起こしたことは明らかで、富士市などとの手法を比較して、選定過程に関して検討しても、その違法は明らかである。

以 上