

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

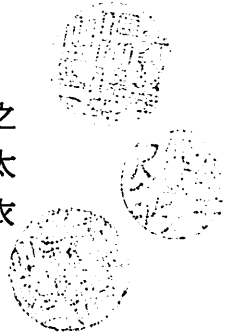
被告 沼津市長 頼重秀一

準備書面(12)

令和8年2月12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



1 はじめに

本件住民訴訟では、原告は被告の新中間処理施設事業計画に対する財務会計行為(予算の支出)に対して、原因行為である新中間処理施設事業計画そのものの複数の違法事由を主張してきた。

しかしながら、本件訴訟で原告が最も裏切られたと感じ、強く訴えたい市の非道で違法な行為は、現焼却場建設の際に、焼却場建設の条件として沼津市と清水町のみならず、原告らにより構成される清水町外原区闘争委員会との三者間で締結された本件覚書により、現焼却場の稼働終了の後は、外原区の住民の健康被害の重大性に鑑み二度と同じ場所に焼却場を建設しないと約束したにもかかわらず、市がこの本件覚書を無視して他の場所に焼却場を移設することすらまともに検討せず、同じ場所に新中間処理施設を建設することを様々な手段を用いて強硬している点である。

以下改めて、本件新中間処理施設事業の違法性について主張する。

2 本件覚書を無視した違法性

(1) 本件覚書締結の経緯

本件新中間処理施設整備事業は、昭和49年11月14日に、新中間処理施設建設対象地に隣接する清水町外原区長及び清水町外原区闘争委員会委員長と沼津市の三者間で取り交わした覚書に反するものであるから、自らの行

政裁量を拘束した約束にたがえた違法なものである。

本件覚書作成当時、沼津市には、二の洞と言われる場所で稼働していた初代焼却場（昭和41年完成）が存在したが、同初代焼却場の高さ50メートルの煙突から排出される焼却ガスの煙と、一の洞と言われる場所で稼働していたし尿処理施設の悪臭の二つが両施設の近隣にある清水町外原区の住民を苦しめていた。また、この初代焼却場については、高度経済成長期に激増したごみ処理に対応するために、稼働時間を元々の8時間から24時間に拡大し酷使した結果、焼却場の炉が急速に劣化していたこと等を理由に、昭和48年11月に沼津市は新たな焼却場建設を公表した。

しかしながら、新たな焼却場の建設予定地も二の洞に隣接し外原区の近隣にあるいわゆる三の洞と呼ばれる場所であったため、外原区の住民は、新焼却場建設においても、上記当時の焼却場で受けている被害が続く可能性が高いことに対して、抗議の声があがり、その中で、初代焼却場の公害に苦しむ清水町外原区に居住する住民が結成した清水町外原区闘争委員会（以下「闘争委員会」という。）を中心として、この新焼却場の予定地建設にも反対し、昭和49年2月25日には焼却場建設反対に関する申入書を沼津市長宛提出し、以降は積極的な反対運動が行われた。

このような反対運動の流れの中で、沼津市からは外原区住民への補償金支払いの提示や、煙突の高さを当初の50mから80mへ変更するといった譲歩の提案もあり、外原区及び闘争委員会も、三の洞への焼却場建設自体には同意するが、その焼却場の内容（環境規制）や、利用期間を規制し、昭和58年までに三の洞に建設することになる新焼却場を撤去し、別の場所に新施設を作ること等将来的な計画についても沼津市に制限をかけるべく、その内容について再度詳細な要求書を提出し、当時の沼津市長も回答書を出すなど、双方協議を行った。

昭和49年11月14日、当時の沼津市長井手敏彦は、当時のごみ焼却場を撤去し、新焼却場を建設することについて、清水町外原区の当時の区長である木村真と闘争委員会委員長宮本重夫との間で、新焼却場建設にあたり、三者間でその規制内容や今後の計画等についての合意内容を記載した本件覚書を交わした。

（2）本件覚書の内容

本件覚書は、「さきに、市・町及び地元三者の間で確認いたしました、新焼却場のばいじん量の排出基準、規模、煙突及び規制の方法、協定期間、観測体制の方法、将来計画については、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。おって、話し合い状況概略を添付いたします」とし、「市及び町との話し合い状況概略」が本件覚書に添付された。

上記市及び町との話し合い状況概略の中では、市及び町と清水町外原区長及び外原区闘争委員会が合意した内容が記載され、現焼却場やし尿処理場の内容等に加え、覚書に記載されている新焼却場の排出基準や規模、煙突や規制の方法が記載されているほか、「V将来計画」という項目で、沼津市の現焼却場の撤去時期や新焼却場の建設時期（昭和50年頃から具体的計画に入る考えと記載されている）と併せて、「将来、一の洞、二の洞、三の洞には、一切増設、新設をしない」とことを約した。

このうち、「一の洞」と呼ばれる部分が、今回、沼津市が計画をしている現焼却場の北側に位置する本件新中間処理施設の対象地である。

一の洞、二の洞、三の洞と呼ばれるこの土地は、香貫山の麓に周りを山裾に囲まれた窪みのように存在する土地である。これらの土地はいずれも、排煙が焼却場から極めて近い清水町の外原地区に高い濃度のまま下りてくる上、近くに流れる狩野川の存在で上昇気流が起きにくく排煙が拡散希釈されにくい。そのため、焼却場の煙やごみの悪臭等の公害被害を同地のすぐ隣に居住している清水町外原区の住民が受けてしまうという関係にある。

闘争委員会を中心とする原告ら外原区住民らは、三の洞に建設することになった新焼却場（現焼却場）についても、これが暫定的な措置であることを前提に、早期の撤去及び上記一の洞、二の洞、三の洞以外の場所に将来的には別の焼却場を建設することを求めた。

その結果として、「市及び町との話し合い状況概略」においても、「V将来計画」において、「5. 1. 2 撤去期限 58年撤去は約束出来ないが、長くはない。（15年も20年も使わない。）」、「5. 1. 3 次期計画は58年頃具体的計画に入る考えである…西部地区への都市計画事業の中で行なう」とされた。

さらに、上記の新焼却場及び今後のごみ焼却場建設等の内容について、「VII確認事項」において、「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」とし、覚書については、市長や町長等が交代しても効力を有することも確認している。

本件覚書に従い、沼津市は、昭和51年に沼津市上香貫三ノ洞2417-1、すなわち覚書記載の「三の洞」に現焼却場を建設している。

(3) 本件覚書の有効性

本件覚書は、自治体同士及び自治体と住民の間で結ばれた契約であり、記載された内容については法的拘束力を有する。

本件覚書に添付された「市及び町との話し合い状況概略」においては、沼津市が隣接する清水町外原区に居住する住民に、ごみ焼却場の建設・稼働により公害被害を与えないために、事前に今後建設するごみ焼却場の内容につ

いて具体的な事項を確認し、これに違反する焼却場は建設しないことを沼津市が約したものである。すなわち、沼津市は将来にわたって、自らの市内における焼却工場の立地を、外原区住民や沼津市民に対して自ら制限したことになる。法によって与えられえた裁量権を自ら制約したのであるから、これは規範力を有すると言わざるを得ない。

したがって、本件覚書は、今後将来にわたって沼津市が新設するごみ焼却場について、その影響を受ける可能性がある隣接自治体の清水町の外原区と同影響を懸念して清水町及び沼津市と沼津市が建設しようとしているごみ焼却場の建設反対を訴えていた清水町外原区闘争委員会の三者間で、今後三者間で新たにごみ焼却場の問題で、本件覚書記載の内容については再度争いがないように具体的に決められたもので、規範力を有すると評価できる。沼津市民がこの覚書に関与していないとしても、外原区や闘争委員会から覚書違反による中止を申し立てられれば、中止せざるを得ない不確定で違法な事業に、沼津市民の税金を使うことは許されない。

本件覚書には、有効期限が存在しないが、上述のとおり、本件覚書記載の内容は、今後市長、町長等の変動があっても、効力があると認めるとして、長期間互いに遵守することを契約の内容としている。そして、この覚書によって、現焼却場は、現在も稼働し続けている。よって契約上は、50年近く経過した現在も本件覚書は有効である。

また、本件で問題としている本件覚書の内容は、沼津市が現焼却場を建設した後は、今後新設しようとするごみ焼却場について、当事者間で確認した場所（一の洞、二の洞、三の洞）には建設しないという限定的な内容である。同地への建設が制限されると他にごみ焼却場を建設する場所が存在しないという程不当に広範囲の制限ではない。

したがって、本件覚書の内容を沼津市が現時点でも遵守することについて、時代の経過によって不可能になるというものではないから、沼津市が一方的に本件覚書で約した内容に反する新中間処理施設を建設することは許されない。

(4) 外原区住民が反対していないという被告の主張は虚偽であること

被告は、本件覚書が無効であると主張するが、本件覚書が現在も有効であり当事者である被告を拘束するものであることは上述で主張したとおりである。

一方被告は、本訴訟において、本件覚書が仮に有効だとしても、当事者の清水町外原区が本件新中間処理施設の建設について反対していないから、違法ではないと主張する。

しかしながら、被告のいう外原区が反対していないという根拠は、外原区

の一人の役員が「静観する」という発言をした、に尽きるのであって、何ら正式な決定でもなく、ましてや容認したものでもない。闘争委員会の決議でも区総会の総意でもないのである。

(5) 覚書についての被告や清水町の認識

被告は、この覚書は過去のもので状況が変化したからと、その効力の消滅につき苦しい言い訳をしている。しかし、この覚書は、被告にもその他行政機関も最近まで十分認識していた。以下引用すると、

- ・平成11年8月19日；清水町生活環境課長は「新しい施設は他に移転する約束は生きている」と発言（甲80マーカー部分）
- ・平成23年8月22日；沼津市の栗原市長は「この施設を建替える時には同じ場所には建てない、移転するという約束をした」、「行政の継続という点でも大変重たい約束」と発言（甲81 同）
- ・平成25年8月8日；沼津市は「昭和49年11月に大変重たい約束をさせていただいた。今後同じ場所にこのような施設を建設しないとという約束」

清水町は「将来1，2，3の洞には一切増設、新設はしないとする覚書きが交わされた」と発言。（甲82 同）

以上のように、平成25年まで外原区、沼津市、清水町の認識は本件覚書によって「二度と建てないとの約束をしていた」で一致していた。

被告は「将来計画は公害防止協定に引き継がれた」などと言っているが、それは被告が勝手に言っていることであり、当時の当事者の認識は上記の通りであった。

ただ、適地がないから、ここに建てさせてほしいの一点張りであった。

その「適地がない」という沼津市の主張の信ぴょう性がないことは、書類上やったのみと認める適地選定経過のおかしさに、現われる。以下述べる。

3 本件新中間処理施設の選定地、選定経過の違法性

一の洞、二の洞、三の洞に将来的にごみ焼却場を建設しないという本件覚書で締結された合意事項については、既に述べたとおり、同土地に焼却場を建設・稼働させることは、同土地の近隣住民である清水町外原区の住民がこれまでも焼却場の煙や悪臭等の公害を受け続けてきたからであり、沼津市も当時この状況については、十分に理解していたからこそ、これらの土地に焼却場を建設し稼働させることは本来許されないものと考えていたからである。

それにも関わらず、沼津市は、当時の覚書で早期撤去を約束した三の洞の現焼却場を50年近くにもわたって稼働させている状況で、今回さらに現焼却場の老朽化を理由に新たに一の洞に建設する計画を進めている。

沼津市は、本件新中間処理施設建設にあたって、平成20年から対象地の選定を行った結果今回の一の洞になったとしているが、市有地の中で2万平方メートルという最初から限られた土地を対象としている上、候補となった他の土地について、風致地区や急傾斜がある等、本件新中間処理施設対象地にも存在する問題点があるにも関わらず、それらを理由にして対象土地から除外し、逆に一の洞が地区住民との間で覚書を交わして二度と建設しないという約束をしている点を評価基準から外し、結局、自然的地理的条件のみから一の洞を新中間処理施設の対象土地としており、最初から覚書を反故にし、一の洞周辺を対象土地とすることを前提にしていたとしか考えられない杜撰な選定を行った。

平成25年には上記対象地の選定を受けて、沼津市は清水町外原区住民と新中間処理施設建設に向けた説明、協議を行ったが、環境省から循環型社会形成推進交付金の交付を留保される結果となり、即時の建設を断念しているほどである。

このような経過があるにも関わらず、沼津市は、清水町外原区民の反対を受けた後も対象地の見直し等を行わないまま新中間処理計画を具体化し、建設費等を予算化し、一部は既に支出した後、本件予算を計上し決議させたものである。

よって、本件新中間処理施設の対象地の選定については、適正な立地選定を行わずに、安易に対象地に一の洞を選定した点でも、違法性がある。

4 環境アセスメント手続不実施の違法

本件新中間処理施設事業は、静岡県環境影響評価条例の対象事業である。同条例施行規則では、焼却炉建設についても、アセスの対象事業となることが示され、そのアセスの評価書の公示前には事業を進めてはいけないとする対象事業（第1種及び第2種事業）として位置づけられており、本件新中間処理計画における焼却炉の規模は、日量210トンであるため、上記施行規則では200トン以上の第1種事業に位置づけられる。

被告は現時点で生活環境影響評価は実施しているが、これは環境アセスメントとは全く異なる物であり、環境影響評価法や静岡県環境影響評価条例に定める本来の意味での環境アセスメントは実施されていない。

環境アセスメント手続が義務付けられる事業は、周辺環境に大きな影響を及ぼすものに限定される故、上記のように環境アセスメント実施前は事業は実施してはならないという強い制限が課されるものであるから、例外があってはならない。アセスの対象は、建設工事の前提たる環境改変工事である造成工事にもおよび、ましてや、造成工事という環境に影響を与える程度の高

い、後戻りできない（仮に本件が認められる場合には原状回復工事等余分な費用が市にかかることになる）工事を進めることなどもってのほかである。よって、本件新中間処理施設事業において、環境アセスメントを実施せずに工事を進めることは重大な県条例違法にあたる。

したがって、新中間処理施設建設を目的とした本件公金の支出も、違法なものと言わざるを得ない。

被告は、環境アセスの実施の必要性について、条例を制定した静岡県に確認し、本件新中間処理施設事業は、新設事業ではなく、既存ごみ処理施設の「変更」に該当するが、変更した施設の処理能力の合計が200トン以上増加する場合が対象となるため、静岡県環境影響評価条例で対象となる事業ではないと主張する。

しかし、そもそも本件新中間処理施設事業は、現焼却場を完全に解体し、新しく新規の焼却場を建設し、それも同じ場所ではなく隣接してはいるものの別の土地に建設するものであるからこれを「変更」と定義するのは用語上無理があり、条例上は「設置の事業」である。

静岡県の回答書（乙10）では、条例上変更の定義はなく個別具体的に検討するとされており、回答書においてなぜ設置ではなく変更なのかが示されていない以上、静岡県の回答はアセスの対象事業ではないという根拠にはならない。本件新中間処理施設の1日当たりの処理能力は210トンであり、場所も機械装置も、更には地盤工事までして、すべて新築されるので、アセスの実施が必要となる「設置の事業」であることは明らかである。

また、静岡県の回答書及び被告の主張は、静岡県環境影響評価条例のもととなる環境影響評価法の解釈とも反するものであることは既に主張したとおりである。平成22年3月に作成、令和3年4月改訂の廃棄物処理施設の基幹的設備改良マニュアル（環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課作成）（甲79）によると、『建築物を除く施設の整備・機器を全て更新する「大規模リフォーム（リニューアル）は「新設」として扱う』と記載されているところである。これは、焼却炉を覆う建物はそのままだが、内部の焼却炉の構造物を更新する場合は「変更」ではなく、「新設」として扱うということである。

建物内部の構造物を全て更新する場合でも「新設」と定義されているので、既存焼却炉の隣接地に新たな焼却炉を建設する場合は「変更」ではなく「新設」であると考えるの当然である。この点につき、原告らは令和7年12月9日、国会議員のラサール石井議員と本村伸子議員立会いのもと、環境省廃棄物適正化処理推進課猪口洋平課長補佐に「既存の焼却炉の隣接地に新たな焼却炉を建設する場合、それは「設置の事業」か「変更の事業」のどちらに

該当するのか」と尋ねたところ、同人から「隣接地であっても焼却炉を新たに建設する場合は「設置の事業」にあたる」と明確な回答を得ており、やはり本件新中間処理施設の建設を変更とする被告の主張は理由がない。

また、静岡県 の回答では、新中間処理施設の処理能力は現焼却場の処理能力より減少するとしているがこれは誤りである。現焼却炉は1日当たりの処理量が150トンの炉が2炉あり、合計300トンとなっている。

しかしながら、現焼却炉は近隣自治会と締結している「操業規定」により、2炉が稼働する期間は年間60日以下と定められている。即ち、1日の処理量が300トンの日は僅か60日以下であり、年間の大半の処理能力は1日当たり150トンとなっている。操業規定に反した場合は焼却炉の操業停止となっており、非常に重要な取り決めである。

一方、本件新中間処理施設の処理能力は1日当たり210トンとなっている。また、本件新中間処理施設のエネルギー回収率の計算を参照すると2炉操業の日数制限はなく、年間を通じて2炉操業(=1日当たりの処理能力は210トン)となっている。以上のことから、「新施設の処理能力が減少する」との上記見解はそもそも誤りであり、実質的には新中間処理施設の処理能力は現状より増加するのである。

5 都市計画法違反の違法

これについては、追って提出する準備書面で述べる。

以上、違法な手続きでなされようとしている本件中間処理施設建設は、どの面から見ても被告が違法な状況を見逃して強行しようとしている事業であり、そのための本件支出もまた違法と言わざるを得ないのである。

以 上