

# 迷惑施設紛争から見る合意形成支援への示唆 千葉県柏市第二清掃工場問題を事例に

中澤高師<sup>†1</sup>  
静岡大学<sup>†1</sup>

## 1. 目的

本稿の目的は、迷惑施設紛争の事例研究から、対立的状況において合意形成を支援するための知見を導き出すことである。近年、人工知能をはじめ ICT を利用した合意形成支援システム構築が試みられている。こうしたシステムを対立的な状況に応用していくためには、なぜ合意が困難となるのかを実際の紛争事例から明らかにし、その知見を活かしていく必要がある。

迷惑施設とは、ごみ処理場、原子力発電所、空港、火葬場、刑務所のように、社会的に「必要」とされるが[a]、その施設が周辺地域にもたらす様々な負の影響のために地域住民に忌避される施設のことである。迷惑施設の立地をめぐることは、建設に反対する地域住民と行政や事業者の間に対立が生じ、合意形成が困難な状況に陥る。そのため、対立的状況に応用可能な合意形成支援システムを構築するにあたって、迷惑施設紛争の研究から有意義な知見を獲得することができる。と考える。

そこで、本稿では、千葉県柏市の第二清掃工場問題をめぐる紛争過程を事例に、当事者間の合意が困難となった原因を考察する。ごみ処理施設は典型的な迷惑施設であり、柏市第二清掃工場をめぐる地域住民による反対運動が展開された。分析に使用する資料は、新聞記事、柏市発行の広報、パンフレットや行政文書、反対運動発行のチラシ、市議会の議事録である。これらの資料から、紛争の経緯ならびに各アクターの主張を分析することで、柏市と反対運動が長期間にわたって合意困難に陥った理由を明らかにする。

## 2. 事例の概要

1993年、ゴミ量増加による市北部の船戸清掃工場の容量逼迫に対処するため、第二清掃工場の建設が計画された。以降、柏市は工場建設地の選定作業を進めていき、第4次選定まで行われた結果、3ヶ所の候補地が選ばれた。しかし、いずれも最終候補地に決定するだけの決め手に欠けていたため、選定作業の見直しが行われた。この結果、第3次選定で一度除外された逆井・南増尾地区が、H社の移転

という状況の変化により候補地として再浮上し、建設予定地として選定され、住民に公表された。

しかし、候補地の発表前後から清掃工場に反対する周辺住民の動きが活発化していき、1996年7月末に建設予定地の周辺6町会・自治会と有志3団体によって「柏第二清掃工場計画と用地選定を考える地元住民九団体の会」(以下、「九団体の会」)が発足した。以降、この「九団体の会」を中心として反対運動が展開していく。

1999年11月、柏市は第二清掃工場建設工事に伴う地質調査を行おうとしたが、住民は工場予定地に座り込み、地質調査を阻止した。一方で、2000年に入り、長期間にわたり途絶えていた「九団体の会」と柏市の話し合いが再開された。市長と「九団体の会」とのトップ会談において、市長は建設予定地の選定説明にミスがあったことを認め正式に謝罪するとともに、柏市の広報や住民説明用リーフレットでお詫びと訂正を掲載することを表明した。同時に、解決に向けて前提条件なしに建設的な話し合いをすることを申し入れ、これを受けて「九団体の会」は交渉団を編成し柏市との協議が開始された。柏市は、「九団体の会」ならびに隣接町会・自治会と覚書、協定書を交し、第二清掃工場は2002年6月に着工、2005年4月に稼動を開始した。

## 3. 「公正」解釈の対立

柏市と「九団体の会」の合意形成が困難だった理由の一つは、異なる「公正」解釈の対立にある[1]。迷惑施設問題において「公正」は重要な位置を占める。迷惑施設問題は「拡散便益—集中コスト」の典型であり、その施設がもたらす便益は広く社会に享受される一方で、その迷惑は施設周辺地域に集中することになる。また、迷惑施設はマイノリティや経済的に困窮するコミュニティに集中する傾向がみられる。この便益とコストの不公平な配分は、周辺住民の反対を引き起す一因となる。しかしながら、「公正」は様々な解釈されうるものであり、何をもち「公正」とするかを決定することは困難である。

柏市第二清掃工場問題をめぐっては、柏市は配分的公正によって建設を正当化しようと試みた。その背景には歴史的な経緯が存在する。1973年に北部の船戸に柏市で初めて

<sup>†1</sup> TAKASHI NAKAZAWA, Shizuoka University.

a) しかしながら、迷惑施設紛争においては、しばしば施設の必要性自体

が重大な争点となる[1][2].

の清掃工場が竣工したが、1980年に老朽化が進んだ船戸清掃工場に代わり南部地域に新たな工場建設の計画が持ち上がった。しかしこの計画は地元関係者や地元町会及び隣接する沼南町[b]住民の反対によって頓挫し、結局1986年に旧清掃工場と同一敷地内に新たな工場を建設することになった。このとき、南部計画の撤回や今までの清掃工場への感情から、周辺住民による反対運動が展開されたが、結果的には新清掃工場が1991年に稼動を開始する。こうした経緯から、船戸清掃工場周辺住民の間には第二清掃工場建設計画への反対運動を「地域エゴ」とみなす見解が存在していた[c]。船戸清掃工場周辺住民からは、第二清掃工場建設の推進を求める陳情が度々議会に出されており、また、船戸町会で行われた第二清掃工場建設に関するアンケートでは、「南部の清掃工場問題がこじれた場合にゴミ収集車の搬入阻止はどうしますか」という項目に対して、搬入阻止を支持する人は9割にのぼったといわれる[d]。以上のことから、柏市は「清掃工場は迷惑施設の一面があり、このような施設を2ヶ所に分けて建てることは市民の皆さんの負担の公平にもかまいません」と主張していた[e]。第二清掃工場を南部地域に建設することは、南北に清掃工場を建てることで効率的で安定したゴミ処理を実現すると同時に、清掃事業における迷惑施設の負担の公平を図るという目的があったのである。

その一方で、「九団体の会」は手続き的公正を反対の根拠としていた。反対住民は当初から用地選定過程に対して疑義を呈していた。すなわち、一度除外された逆井・南増尾地区の再浮上はH社の跡地取得と関係しており、用地選定は柏市が説明したような客観的な基準によるものではなく、「はじめに用地ありき」[f]であったのではないかという疑惑である。「九団体の会」のH氏は以下のように主張している。

*住民が反対しているのは、恣意的な基準によって一方的に用地を選定し、それをあたかも科学的、客観的な選定だと、押しつけてくる市のやりかた、地元近隣センターで「微量のダイオキシンは安全」とした恐るべき、時代錯誤の講演会を開催したり、リーフレットで虚偽の事実を作為的表現で市民の同意を誘導したり、『地元住民の了承を得たうえで行う』と約束したはずの環境アセスメントを強行していること等々である。一言で言えば市*

*の「地元住民無視の対応」に不信感と怒りを募らせているのである[g]。*

このように、「九団体の会」の主張は、なぜ逆井・南増尾地区が適地として選定されたのかについて納得のいく説明と、用地選定の白紙撤回・やり直しを求めるものであった。

上述したように、北部住民の間では南部の反対運動を「地域エゴ」として非難する論調が存在し、柏市は「南北の負担公平」によって第二清掃工場を正当化していた。これに対し、南部の反対運動は、用地選定過程への疑問や「行政の住民無視の姿勢」を問題にしていた。つまり、配分的公正と手続き的公正という異なる「公正」の解釈が対立しており、これが両者の合意を困難にしていたのである。

#### 4. アジェンダ設定の相違

また、柏市と反対住民とは議論すべきと考えるアジェンダが異なっていた。反対住民は用地選定問題を議論の対象とすることを求めている。これに対して、柏市の態度は「用地選定は清掃事業の実施に責任のある市が案を決定した上で市民の皆さんの理解を得るように努力するのが現実的で可能な方法」であり、環境対策や周辺整備については交渉するというものであった。このアジェンダ設定の相違が、合意形成をより困難にしていた。

柏市は、地元説明会に加え、学識経験者や専門家、地元住民によって構成された市民会議・委員会など、地元住民との「話し合い」の場を設置した。環境アセスメントに関しては、反対派を含めた地元住民代表をメンバーに加えた「環境アセスメント検討会議」で調査項目などの仕様が検討され、その実施にあたっては学識経験者や住民代表による「環境アセスメント委員会」が設けられるなど、住民参加型のアセスメントを実施している。また、「緑住リフレッシュ拠点整備計画」[h]の策定も専門家や地元住民代表が参加した「緑住リフレッシュ拠点整備計画策定委員会」で検討された。

しかし、こうした住民参加が合意形成の場として機能することはなかった。「環境アセスメント検討会議」では、「アセスは建設を前提としており用地選定問題が解決するまではアセスの議論はできない」とする反対住民と、「アセスは公害問題など住民の疑問に答えるのに必要で、建設へ

b) 2005年に柏市と合併。

c) 一方、南部地域の住民には、南部地域は医療施設や福祉施設が少なく上下水道や道路の整備なども遅れているのに、迷惑施設である清掃工場を建設されることへの反感が存在していた（柏市『平成9年度柏市民意識調査』自由回答編「II生活環境」）。

d) 市議会における北部出身議員の発言より（「柏市議会会議録」平成12年2月第1回定例会、81頁）。

e) このことは度々言及されている。例えば、柏市「市民の皆さんへ 柏市のごみ処理と第二清掃工場建設計画は今」1997.4。

f) 第二清掃工場を考える会『第二清掃工場を考える会』だより 第1

号、1996.2.10

g) 「柏市民新聞」1998.4.24

h) 柏市は、南部地域は住宅開発が進んでいる一方で公共施設や道路などの整備は比較的遅れているため、「南部地域の生活環境をよりよくするため、残された自然をできるだけ保全し、道路をはじめとした公共施設の整備を進めるために、平成6年度から「緑住都市構想」を検討していた。この「緑住都市構想」の中で、第二清掃工場建設計画はその余熱を利用した温水プールなどの健康増進施設やコミュニティ施設、公園や周辺の道路整備などと一体となった「緑住リフレッシュ拠点整備構想」として位置付けられることとなった。

の合意とは別問題である」とする柏市の姿勢は平行線をたどった。「緑住リフレッシュ拠点整備計画策定委員会」においても地元還元施設や周辺整備が議題であり、用地選定の見直しが俎上に乗る余地はなく、両者の問題認識の相違が解消されることはなかった。

柏市の立場は、建設の賛否はあくまで市民全体の問題であって周辺住民には賛否を問うことはせずに説明を尽くすことで計画に対する理解を求め、環境対策や周辺整備については交渉するというものであった。そのため、説明会はもとより、「環境アセスメント検討会議」や「緑住リフレッシュ拠点整備計画策定委員」においても議論の対象となるアジェンダが限定的であり、反対派住民が求める議論とのギャップが存在した。そのため、柏市の一連の施策は合意形成機能を果たさなかったのである。

## 5. 信頼性の欠如

第二清掃工場建設問題が長期にわたって紛争化した最大の原因は、行政に対する不信にあった。そのため、合意形成を企図した柏市の施策は全く機能せず、逆に行政に対する不信感を強め、紛争を激化させる結果となっている。

柏市が開催した「ダイオキシン講演会」については、「健康被害の心配ない」という内容が住民騙しの欺瞞的内容であると反対住民にみなされ、逆に行政への信頼を損なう結果となった。「広報かしわ」やリーフレットによる計画の説明も、反対住民からは、「市の一方的な説明であり、特に用地選定に関しては、矛盾と欺瞞に満ちたもの[i]」とされ、紛争を激化させる原因となっている。

この行政への不信は、上述した用地選定に対する疑惑に関連していた。柏市が、当該地区の再浮上は「二重円の基準」によって検討したと説明していたのに対して、反対住民は「H社の土地が買えたから再浮上させたのではないかと疑っていた。また、再浮上に関する柏市の説明は、当初の説明と後の説明で喰い違いをみせており、柏市に対する住民の不信感を強める結果となった。

この問題は裁判にもちこまれ、判決では世論の誘導を意図した作為的行為とは認められないとして原告の訴えは棄却されたが、一方で「候補地に再び加える際に、二重円の基準を当てはめて検討しておらず、二重円の基準の200m圏内に変化が生じたため、候補地として加えられたかのよう記載されている。これは世論の誘導を意図しての作為的作成とまでは言えないとしても、事実と異なるものと認められる。そのため、リーフレットを作成した意義が失われる場合に該当する[j]」として、リーフレットの内容には重要部分に事実と異なる記載があることが認められた。

「九団体の会」など地元反対派は、裁判過程で明らかになった「説明の不備」は用地選定の根幹となる「二重円の基準」の主要部分を覆すものであり、3年間にわたって繰り返されてきた柏市の説明の根幹が「うそ」であったとして、柏市に嚴重抗議するとともに、環境アセスメントの中止や用地決定の白紙撤回とやり直し、公開説明会の開催などを要求した。しかし、柏市は裁判で認めたのはあくまでも「用地選定の説明の不備」であり、「用地選定自体の不備」ではないとして、白紙撤回に応じる意思をみせなかった。

「事実」がどうであったかは明らかではないが、裁判を経て柏市の説明が変更されたことや、「説明の不備」が起こった原因を図面資料の処分や担当者の記憶違いとしたことは、地元住民の用地選定に対する疑惑と行政への不信を強めることとなった。用地選定問題をめぐって行政との信頼関係が失われたことは、「環境アセスメント検討会議」をはじめとした第二清掃工場建設へ向けた柏市の取り組みが機能不全に陥り、反対運動と柏市の対立関係が長期にわたって解決されない大きな要因となった。

## 6. 考察

以上のように、柏市第二清掃工場問題において当事者間の合意形成が困難となった理由は、『『公正』解釈の対立』、「アジェンダ設定の相違」、「信頼性の欠如」にあった。合意形成において「公正」は最も重要な規範の一つである。マルチエージェント技術による自動交渉システムを考案する際にも、「公正」は解を導き出すためのルールとして用いられるかもしれない。しかしながら、柏市の例からも明らかのように、「公正」は多義的であり、紛争においては異なる「公正」の解釈が対立することになる[3]。配分的公正と手続き的公正という概念的な相違のみならず、どのような配分あるいは手続きが「公正」なのかについても、当事者間において意見の一致をみることは極めて困難である[4]。したがって、対立的状況においては、ある一つの「公正」解釈に依拠して合意を形成することは困難であり、対立する「公正」の諸解釈を調整するような上位の規範やメカニズムが必要となる。

次に、本事例は合意形成におけるアジェンダ設定の重要性を示唆している。議論の対象となるべき事柄について当事者間の認識に相違が存在している場合には、いかに民主的な手法を用いたとしても、合意の形成は困難である。廃棄物処理施設立地過程を段階的に見ていく場合、廃棄物処理計画の策定と施設の必要性の位置付け段階から、建設計画、用地選定、建設、運営といった多段階の過程が想定される。柏市がそうであったように、行政側はしばしば用地

i) 柏第二清掃工場計画と用地選定を考える地元住民九団体の会「柏第2清掃工場建設リーフレットの[返信はがき]に『建設反対』と町会名を書

いてみんなで出しましょう！」  
j) 「柏市民新聞」2000.3.24

選定後に住民との話し合いを開始するため、その議論の対象は地元還元・補償や公害防止などの条件に限られることになる。しかし、反対する住民の側からは、用地選定や、そもそもの施設の必要性を議論の対象とすべきとの声が上がリ、それらは既に決まったものと見なす行政側とは平行線をたどることになる。このように当事者間でアジェンダ設定にギャップが存在する場合には、説明会や公聴会といった形式的・儀礼的な手法はもちろん、たとえ委員会・会議形式での市民参加がなされたとしても、合意形成の機能を果たさないといえる。言い換えれば、対立的状況において当事者間の合意を形成するためには、アジェンダ設定への合意が不可欠になる。

また、合意形成にとって最大の障害となるのは信頼性の欠如である。柏市の事例からも明らかなように、当事者間の信頼性が欠如している場合には、いかなる合意形成手法も機能しない。それ以前に、当事者を交渉のテーブルに着かせることすら困難となる。そのため、合意形成支援システムを対立的状況に応用するためには、システム自体への信頼とともに、当事者間の信頼関係を醸成するようなメカニズムが必要となる。

## 7. 結語

本稿では柏市第二清掃工場問題を事例に、当事者間の合意が困難となった理由を考察してきた。合意形成支援システムを紛争解決に適用していくためには、これらの課題にいかにかアプローチしていくかが重要となる。同時に、これらは技術的デザインのみで解決できる問題ではなく、合意形成支援システムを効果的かつ民主的に機能させるための社会的なデザインを考へていく必要がある。

## 参考文献

- [1] 中澤高師. 廃棄物処理施設の立地における受苦の「分担」と「重複」—受益圏・受苦圏論の新たな視座への試論. 社会学評論, 2009, vol.59, no.4, p.787-804.
- [2] 中澤高師. NIMNY 問題の構造とデモクラシー. 差異のデモクラシー, 第二章, 日本経済評論社, 2010, p.47-62.
- [3] Stone, D. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making, Revised Edition. 2001, New York: W.W.Norton & Company.
- [4] Been, V. What's fairness got to do with it? Environmental justice and the siting of locally undesirable land uses. Cornell Law Review. 1992, vol.78, p.1001-1085.