

迷惑施設立地の「地元合意」をめぐる紛争過程： 千葉県柏市第二清掃工場建設計画を事例として

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-05-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 中澤, 高師 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00010086

迷惑施設立地の「地元合意」をめぐる紛争過程 —千葉県柏市第二清掃工場建設計画を事例として—

Dispute Over “Local Agreement” in Locally Unwanted Facility Siting: the Case of Kashiwa City’s Second Incinerator

中澤高師
Takashi NAKAZAWA
静岡大学情報学部

要旨：迷惑施設問題においては、「地元合意」が手続き上重要な位置を占めることになる。しかし、「地元合意」は、「地元の範囲」や、何をもって「合意」とするかという「合意の内実」の観点から自明なものとはいえず、紛争過程でその意味内容が争われることになる。本稿の目的は千葉県柏市清掃工場建設計画を事例として、「地元合意」がどのように争われるのかを明らかにすることである。

柏市は「地元の範囲」を計画の段階によって異なるものとして捉えており、局面により範囲の異なる「地元」を想定することで「地元合意」を自己に有利に用いようとした。「合意の内実」において問題となったのは、特に町会・自治会の位置付けとその民主性の問題であった。反対運動が激しさを増した紛争の中盤以降においては、反対派住民は委員会や議会選挙における「地元」反対の多数性を強調していった。しかし、一方で柏市は問題の全市性と責任を主張し、「合意の内実」は町会・自治会への賛否の不問と柏市による合意判断の裁量の留保、合意から理解への後退という形で相対化されていった。

このように、「地元合意」は曖昧性と状況に応じた可変性によって特徴付けられていたといえる。事業推進者である柏市にとって、「地元合意」とは何かを明確にすることは、「地元」で反対が多数を占めた場合には計画が凍結されるリスクを負うことに繋がる。そのため、状況に応じて「地元合意」の意味内容を変化させることでそのリスクを避けたのではないかと考えられる。一方で、反対住民の側からは、この恣意的で可変的な「地元合意」は、反対を希釈し合意を矮小化することで計画を押し進める策略であると見なされ、柏市への不信を深める一因となった。

本稿は「地元合意」をめぐる紛争過程について実証的に考察したが、「正当な地元合意」とは何かという問いに答えるために、理論的・実践的な知見と接続していくことが今後の課題となる。

キーワード：迷惑施設、NIMBY、地元合意、廃棄物処理施設

1. 本稿の目的と事例の概略

1. 1. 迷惑施設の立地における「地元合意」の問題

迷惑施設とは、清掃工場や原子力発電所のように、社会的に「必要」とされており何処かに建設しなければならないが、立地される地域に歓迎されない施設のことをいう。こうした施設は、環境汚染などのリスクや資産価値の低下、コミュニティのイメージダウンなど様々な「迷

惑」をもたらすために忌避され、その建設はときに地域住民の激しい反対を引き起こす。

迷惑施設においては、「地元合意」が手続き上の重要な位置を占めることになる。迷惑施設問題の解決とは、「地元合意」をいかに形成するかとほとんど同義であると考えられているといっている¹⁾。合意形成の対象として、「地元」はある種の特権的な地位を付与される。逆に、「地元」さえ合意してしまえば、それ以外の人々

の異議は黙殺されうる。しかしながら、何をもって「地元合意」とするかは回答困難な問題を含んでおり、それ自体が政治的な争点となる。「地元」とは誰のことであり、範囲はどこまでなのか。そして「合意」とはいかなる状況であり、その達成はどのように判断されるのか。すなわち、前者は「地元の範囲」についての問題であり、後者は「合意の内実」の問題である。本稿では、この2つの観点から、迷惑施設の立地紛争において「地元合意」がどのように問題化し、対立する陣営によって争われるのかを分析する。この作業を通じて、迷惑施設立地紛争に内在する問題構造を明らかにすることが本稿の目的である。

環境社会学においては、迷惑施設や開発問題における「地元」は地域住民の共同性や生活の論理と結び付けられてきた。家中茂は石垣島空港開発問題の考察から、白保部落が「地元の同意」という行政上重要な位置を占める手続きに組み込まれていく過程を論じている。その中で、地域住民による地元認識は「生活をとおした自然環境認識」(家中 1996: 231)や「日常の生活体験によって形成されてきた生活感覚」(家中 1996: 231)の共有と結びつけられている。また、土屋雄一郎は岩手県江刺市の産業廃棄物処理場計画を論じる中で、環境問題化と生活問題化という視座から、「地元」を後者と結びつけて論じている(土屋 2008)。鬼頭秀一も「よそ者」との対比において「地元」について言及している。「よそ者」の論理が「狭い地域における利害を超越した普遍的な視角」(鬼頭 1998: 45)をもっているのに対して、「地元」の論理は「自然の災害や過疎といった地域的な問題に依拠」しようとするものとして捉えられている²。

しかし、本稿では「地元」を地域の共同性や環境理念の観点からではなく、空間的観点から捉える。すなわち、「地元」を施設や開発からの近接性による当事者の範囲として捉える。「地元」は単なる利害関係者とは異なる。利害関係者は地域的に限定されない概念であるのに対し

て、「地元」はある迷惑施設や開発からの近接性を含む概念であり、範囲性を含意している。例え重大な利害関係にあっても、地域的な近接性を満たさない場合には通常「地元」とはみなされない。

このことは、特定の理念や価値観を共有した人々の範囲(=共同体)が「地元」と一致する可能性を排除するものではない。しかし、規範的立場を離れて実証的に見れば、実際に迷惑施設の紛争過程において「地元」として捉えられているものは、必ずしも共同性や環境理念に結びつけられているとは限らない。どの範囲の住民が当事者性を持つべきかどうかは一意に定まるものではなく、そのために推進派にとっても反対派にとっても「地元」は重要な戦略的資源となる。「地元」が争点化されるのはこのような状況においてである。とすれば、「地元合意」をめぐる紛争の問題構造を明らかにするためには、あらかじめ前提とされるような環境理念や規範的観念から一度「地元」を切り離し、空間的に捉えることで、その恣意性や戦略性を分析する必要があるだろう。

迷惑施設や開発による利害関係の空間的範囲の問題は、受益圏・受苦圏概念によって論じられてきた。受益圏・受苦圏論においては「地元」の問題が明示的に論じられているわけではない。そこで問題とされたのは、受苦圏の利害表出がいかにして可能であるかであり、迷惑施設の立地をめぐる諸過程の中で形成される「地元」と受苦圏との齟齬であった(砂田 1980; 梶田 1988)。ここでは、受苦を被る者が意思決定権を持つべきであるという規範的観念が想定されているといえる。しかし、リスクや受苦の構築性から受苦圏を客観的に設定するのは困難であり、ここにも戦略性や恣意性が介在する余地が大きい。本稿では、紛争過程の分析を通じて、この戦略性や恣意性がいかなる形で「地元合意」に介在するのかを明らかにする。

同時に、「合意の内実」にも注目する。迷惑施設に対する地域社会の合意問題は、一方では

自律的で平等な意思決定権と討議に基づく意思決定の観点から、他方では地域社会の共同性や伝統から正当性を得た意思決定の観点から捉えられてきた（足立 1999; 土屋 2008）。その中で、「生活者／テクノクラート」「地元／よそ者」といった当事者間の認識・視点の相違やコミュニケーションの齟齬、あるいは地域の共同性や環境運動が地域の意思決定に果たす役割とその是非が論じられてきた（平川 2004; 梶田 1988; 鬼頭; 1998; 熊本 2006; 黒田 2007; 新藤 2003; 山室 1998; 脇田 2001）。本稿も行政と住民のコミュニケーションを中心に分析するものであるが、その焦点は「合意の内実」という意思決定のルール自体がどのように争われるかにある。

浅野敏久（1999）は、当事者の空間的範囲を意識して環境問題における「地元」が空間的な意味でどのように使われているかを明らかにしているが、「合意」の問題は論じられていない。しかし、「地元の範囲」だけではなく、「合意」とはいかなる状況であり、その達成がどのように判断されるのかという「合意の内実」も、紛争過程において重要な争点となる。「地元の範囲」が確定したとしても、合意を担う主体は誰なのかという問題は残される。

1. 2. 本稿の構成

本稿は、千葉県柏市第二清掃工場建設問題を事例として、迷惑施設の立地紛争において「地元合意」がどのように争われるのか、その紛争過程の一端を明らかにする。

清掃工場のように比較的規模が小さく、影響を被る範囲が当該市町村の中の一部に限られる場合には、「地元」が何らかの政治的単位に依拠することは困難であるため、「地元合意」とは何か争点化されやすいと考えられる。柏市第二清掃工場は一般廃棄物の中間処理施設であり、その範囲は市町村の一部に限られる。しかも、予定地周辺には複数の町会・自治会が存在し、「地元」を一義的に提示することが難しい。また、柏市は「地元合意」を形成するために、

頻繁に住民説明会を開催し、環境アセスメントなどを対象とした各種の検討委員会に「地元住民」を参加させた。そのため、「地元の範囲」や「合意の内実」をめぐる争いが明瞭に顕れた事例であるといえる。

以下では、行政資料や市議会議事録での発言、住民運動の広報・内部資料、関係者への聞き取り調査に基づき、紛争過程を分析していく。次節では柏市第二清掃工場建設問題の概略について述べ、第2章では柏市による「地元合意」形成のための施策に注目して、「地元の範囲」がどのように設定されていたのかを明らかにする。第3章では第2章の議論と関連しながら、「合意」の意味内容をめぐる争いを、市長や周辺住民の言説から描き出す。そして、紛争過程において「地元合意」がどのように変容していったのかを明らかにする。

1. 3. 事例の概略

柏市は、千葉県北西部の東葛飾地域に位置し、市域は東西の距離は約 18 キロ、南北の距離は約 15 キロ、面積は 114.9 平方キロメートルに広がる。人口は約 38 万人で、首都圏東部の中心的な地域となっている³。1973 年に北部の船戸に柏市で初めての清掃工場が竣工したが、1980 年には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。この計画は南部住民の反対によって頓挫し、結局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。しかし、1993 年に、ゴミ量増加による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⁴。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⁵。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、96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を行い、地質調査を阻止した。一方で、00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⁶と覚書、協定書を交し、第二清掃工場は01年2月に都市計画審議会承認、計画決定され、02年6月に着工、05年4月に稼働を開始した。

2. 紛争過程における「地元の範囲」

2.1. 「大方の住民の理解」とは何か

「地元合意」とは何であるのか。これに答えるためには、合意形成の対象となる「地元」とはどの範囲であるのか、そして何をもって「合意」とするのかという2つの問いに答えなくてはならない。「地元合意」について、市長をはじめ柏市は「大方の住民の皆さんのご理解⁷」という表現を多用している。この曖昧な表現に対して、市議会や反対運動によって繰り返し質疑されたのは、「大方の住民」とはどの範囲なのか、何をもってその「了解」が取れたと考えるのかという問題であった。

これには制度的問題が関係している。一つは柏市の都市計画審議会へ諮問する場合の要件について、用地取得の可能性とともに、建設について周辺の合意を取ることができるという見込みが十分にあることが要件とされている。もう一つは国庫補助金申請の問題で、市町村は廃棄物処理施設整備の国庫補助金申請を行うに際して、整備計画書を提出しなければならない。これは県を経由して厚生省（当時）に提出されるが、補助事業の円滑な進行を図るため、必要に応じ施設整備に対する関係住民の了解を得られることが要件として通達されている。しかしながら、市長は「地域住民がどのようなものであるか、住民の了解をどのようにとるのか、基本的には市町村が自主的に市がそれぞれの地方公共団体が決めるべきこと⁸」であるとして、市が独自の判断で決めることを強調している。

それでは、柏市は話し合いをすべき「地元の範囲」をどのように想定していたのか。市議会での質疑に対して柏市は以下のように答えている。

地域住民の範囲はどうだということですが、500メートルなのか1キロなのかと、こういうようなご質問かと思いますが、これから地域の皆さん方の話し合いの中でおのずと定まってくるのではなからうかと考えております。十分な話し合いを持つ前から機械的に500メートルだ、この町会だということは、かえってちいさ（原文ママ）の皆さんとも話し合いの機会を狭めると、こういうことになるのではなからうかなと、このように考えております⁹。

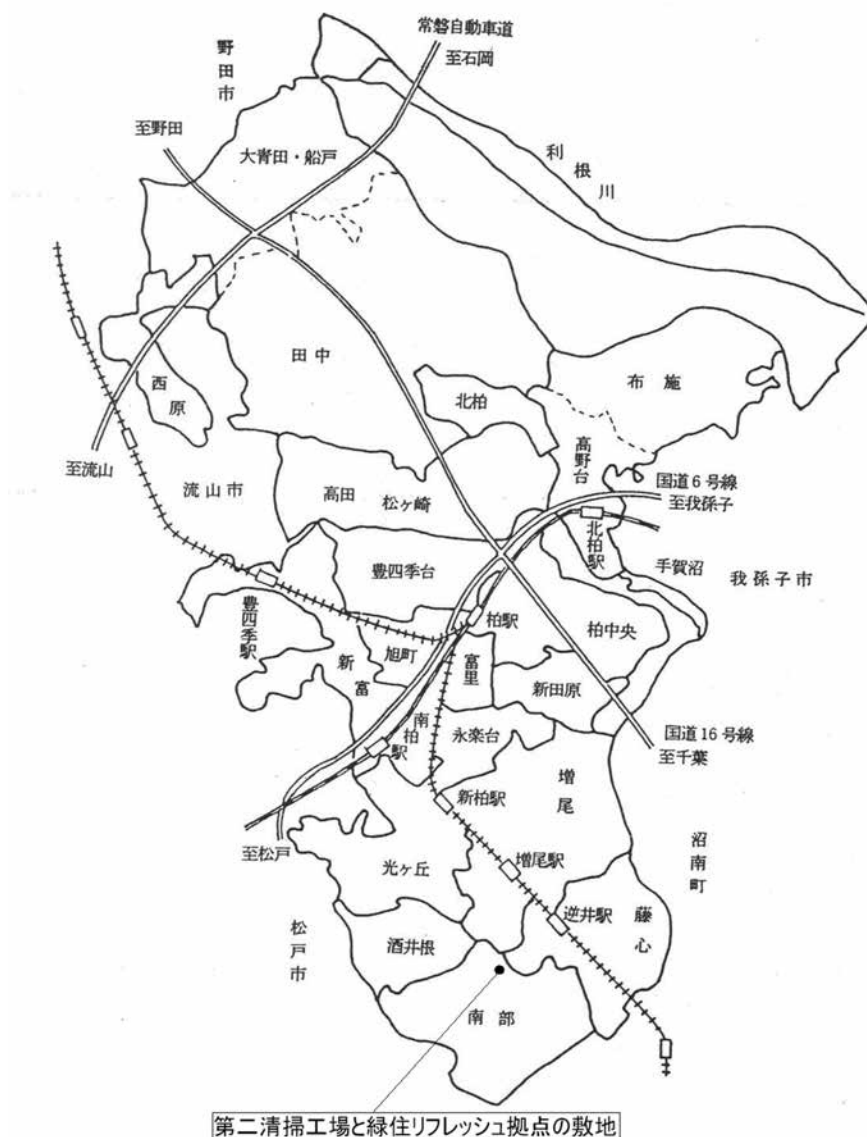
このように、柏市は「地元の範囲」を「おのずから定まる」として明言していないが、計画の段階や課題によって異なる範囲を想定していることがわかる。そこで次節では、柏市による政策段階、課題によって対象となる住民の範囲がどう異なっていたのかを明らかにしたい。

2. 2. 柏市の施策における「地元の範囲」

候補地決定後の柏市の施策を概観すると、環境アセスメント段階では「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「地元住民代表」、一般公募による「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。環境アセスメント後には、「緑住リフレッシュ拠点整備計画策定委員会」で建設計画の具体的内容が協議されている。住民説明会は発表当初から緑住リフレッシュ拠点¹⁰整備計画の策定にいたるまで頻繁に開催された。最終的には反対運動や隣接する町会・自治会と

図1 柏市地域分布



出所：「平成9年度柏市民意識調査結果報告書」。第二清工場と緑住リフレッシュ拠点の敷地位置は筆者が加筆した。※ 柏市は2005年に沼南町と合併しており、上図は合併以前のものである。

覚書・協定書が締結され、稼動後は「第二清掃工場委員会」による監視が行われている。

柏市は図1のように地域区分がなされている。建設予定地は南部地域の北側で、酒井根、増尾、藤心の3地域とも近い位置関係にある。また、北東側が県道白井・流山線に面し、住宅地と畑地が隣接している。1キロ圏内には、東側から南側にかけては畑地や林が多く、西側から北側には住宅地が多い¹¹。柏市は、1995年の候補地発表直後に「地元説明会」を南部、藤心、酒井根の3近隣センター¹²と清掃収集事務所で開催しており、96年3月の「緑住リフレッシュ拠点整備構想説明会」、9月の「第二清掃工場建設説明会」は南部地域の会場で行われた。

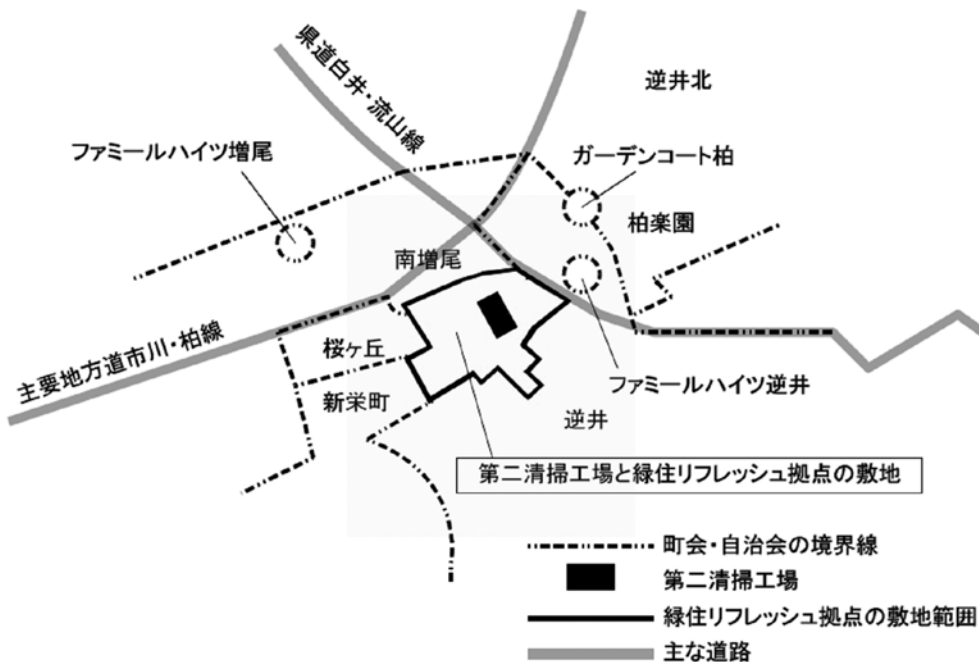
候補地発表直後の説明会に参加した町会・自治会の範囲は定かではないが、説明の対象となる町会・自治会の範囲が、当初は第二清掃工場予定地からほぼ1キロ範囲の20数町会・自治会であったのが、1996年3月の時点で37町会・自治会に増やされたことがわかる¹³。

説明会の対象となった37町会・自治会の範囲は、酒井根、藤心、南部の他に増尾地域と光ヶ

丘地域を一部含んでいる。これは、酒井根、藤心、南部を直接市が地元の説明する一番大きな範囲としつつ、地理的にゆがんだ形になっているため、増尾地域であっても比較的距離が近いところから説明会の要望があれば適当な対応を図るべきものと説明される¹⁴。第二清掃工場の候補地が4地域の境界線付近であることから、単一の地域に依存した形での範囲設定は困難であったと考えられる。

次に、各委員会に参加した「地元住民」は誰であったのか。まず、「環境アセスメント検討会議」には「地元団体代表」として酒井根、藤心、南部の各地域協議会¹⁵の代表に加え、「第二清掃工場隣接町会自治会対策連絡会議¹⁶」、「南部ゴミ問題研究会」、「第二清掃工場を考える会」といった任意団体、そして逆井、南増尾、柏楽園、桜ヶ丘、新栄町、FH（ファミリーハイツ）逆井、FH増尾、GC（ガーデンコート）柏といった、第二清掃工場から比較的近い位置にある8町会・自治会の代表が参加している¹⁷（図2）。しかし、その後に開かれた「環境アセスメント委員会」に「地元団体代表」として参加したの

図2 第二清掃工場の周辺町会・自治会の見取り図



は、酒井根、南部、藤心の各地域の代表と、逆井、南増尾、新栄町の3町会のみであった¹⁸。これは、第二清掃工場に反対を表明しているFH逆井、柏楽園、桜ヶ丘、FH増尾、GC柏の5町会・自治会が委員の推薦を断ったためである¹⁹。「緑住リフレッシュ拠点整備計画策定委員会」には「地元団体代表」として上記3地域の代表と、8町会・自治会の代表が委員として加わっている。

一方、「環境アセスメント検討会議」は1997年4月に最終報告書をまとめ、これを受けて柏市は環境アセスメントの「事前説明会」を町会・自治会ごとに開催した。開催を予定していたのは前述の37町会・自治会であるが、計画に反対する5町会・自治会は開催を拒否した。柏市はその後も環境アセスメントの「中間報告説明会」を37町会・自治会、「最終報告説明会」を39町会・自治会を対象に行っているが、上記の5町会・自治会は3回全ての説明会の開催を拒否しており、「最終報告説明会」では2町会・自治会が加わり合計7町会・自治会が開催を拒否している。「緑住リフレッシュ拠点整備計画と第二清掃工場建設計画」の説明会も39町会・自治会を対象に開催された。

さらに、柏市は各委員会に参加した8町会・自治会（以下、「近接町会・自治会」）の中でも、緑住リフレッシュ拠点の敷地と直接に接する「隣接町会・自治会」を区別して扱っており、清掃工場の建設計画が決まった後の運転や建設

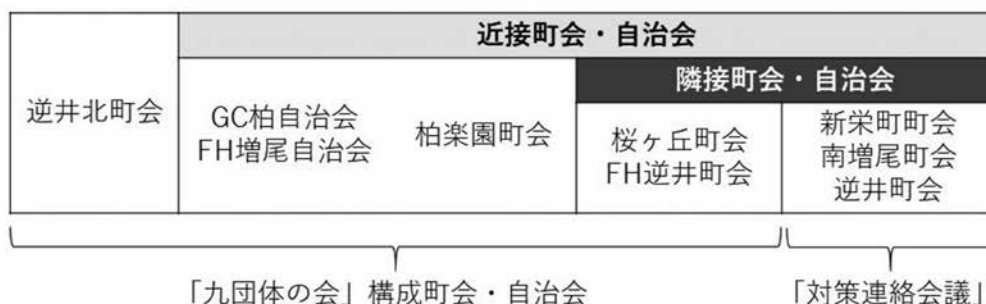
の条件などに関しては「隣接町会・自治会」と協定や合意が必要であるとされた²⁰。市議会における答弁では、「隣接町会・自治会」の範囲設定は時によって食い違いを見せているが、最終的に覚書及び協定書を締結した逆井、桜ヶ丘、南増尾、新栄町、FH逆井の5町会・自治会が「隣接町会・自治会」であったと考えられる。また、柏市は「第二清掃工場隣接町会自治会対策連絡会議」と協定書を交し、「九団体の会」との間にも覚書が取り交わされている²¹。第二清掃工場の運営を監視する「第二清掃工場委員会」は、隣接5町会・自治会、ふるさと協議会、「九団体の会・第二清掃工場特別対策委員会」の各推薦と、一般公募及び学識経験者によって構成された²²。

以上のように、柏市の施策における「地元」は、町会・自治会を主要な単位とした3つの空間的範囲で構成されている。最も大きな範囲は、説明会が行われた南部、藤心、酒井根の3地域に増尾地域などから要望のあった町会・自治会を加えた37及び39町会・自治会であり、その次が各種の委員会に参加した候補地に近接する8町会・自治会である。そして、最終的に協定書を締結したのは、敷地に直に接する5町会・自治会であった。

2. 3. 地域住民の動向

一方、候補地周辺住民の動向はどうであった

図3 町会・自治会の関係図



※ 桜ヶ丘、柏楽園、FH逆井は「対策連絡会議」設立後、すぐに脱会した。

のか。「第二清掃工場を考える会」（以下、「考える会」）は、用地選定理由に納得がいけないとして計画の白紙撤回を求める周辺住民によって、候補地発表直後の1995年12月に発足した。

一方、1996年2月には「第二清掃工場隣接町会自治会対策連絡会議」（以下、「対策連絡会議」）が、第二清掃工場に極めて近い位置関係にある逆井町会、南増尾、新栄町、桜ヶ丘、柏楽園、FH逆井の6町会・自治会によって発足した。各町会・自治会から町会長・自治会長を含めた4人が構成員として参加しており、会長には柏市議会議員でもある逆井町会長が就任している²³。「対策連絡会議」について、市長は「地元住民の方々との第一の窓口として話し合いを行っていきたい²⁴」と発言しており、ここには周辺町会・自治会と行政の双方から合意形成の対象となる「地元」を形成しその窓口を一本化しようとする試みが垣間見られる。

しかし、第二清掃工場計画への反対を表明した桜ヶ丘、柏楽園とFH逆井の3町会・自治会はすぐに「対策連絡会議」を脱会し、候補地の周辺町会・自治会は分裂することになる。脱会した町会・自治会は、計画に反対を表明した他の3町会・自治会や「考える会」などの任意団体と「九団体の会」を形成した²⁵。これに対して柏市は、「対策連絡会議」と定期的に協議をもつとともに、「九団体の会」とも長い断絶を含みながらも交渉を試みている。また、「九団体の会」が絶対反対から条件闘争へと方針転換した後は環境対策などについて協議を重ね、最終的には覚書を取り交わした。

3. 何をもって「合意」とするのか

3. 1. 「対策連絡会議」の位置付け

続いて、「合意」とはいかなる状況を指し、どのように判断されるのかという「合意の内実」の問題について見てみよう。最初に問題となったのは、「対策連絡会議」の位置付けであった。「対策連絡会議」の創立総会終了後の懇談会での、上述した市長の「第一の窓口」発言が波紋

を呼ぶことになる。「対策連絡会議」の発足直後に行われた「考える会」開催の説明会では、候補地選定過程と周辺住民との合意形成のあり方に対する柏市の考えが追及された。特に焦点となったのは「対策連絡会議」の位置付けである。参加者からは「住民らの知らないところで、近隣五町会と一自治会長、各会長に指名された人たちで対策連絡会議と称するものが作られているようだ。柏市と住民のパイプ役を目的として議決権を持つようだが、住民に情報を回覧しない町会長もいる。町会長の意見が住民の総意とは限らないことを知ってほしい²⁶」という訴えが出され、「対策連絡会議」への不信や町会運営が民主的に行われていないことに対する不満が表明されている。

このように、「九団体の会」などの反対運動の側からは、「対策連絡会議」を構成する町会をはじめ、関係する多くの町会は民主的に運営されておらず、「地元住民」の意思を反映するものではないとみなされていた。市議会でも同様の質疑がなされているが、市長は「考える会」など他の住民団体と平等に扱うとして事実上「第一の窓口」発言を撤回している²⁷。

3. 2. 曖昧な合意判断と「地元合意のダブル・スタンダード」

また、何をもって合意を得られたとするのかという問題について、市長は「これは80%の方が賛成すればいい、あるいは何%の方がという数字で申し上げるような性質のものではないと思います²⁸」として明言を避けている。このような「曖昧な合意判断」に対して、反対派住民からは「住民の『大方の理解』を市担当者の感触や心証で判断せず、具体的賛否の事実で判断すること²⁹」、「用地選定に対する住民の同意は、民主的、客観的根拠を持った物差しではかってください³⁰」といった異議が寄せられた。

これと関連して、柏市が説明会の開催回数や延べ参加者数を強調することも問題視された。上述したように、柏市は各種の説明会を37、

ないし 39 町会・自治会を対象に個別に開催しており、その開催回数や延べ参加人数を「地元住民との話し合い」の実績としてたびたび主張している。これに対して「九団体の会」は、町会役員への不信と結びつけながら、次のように異議を唱えている。

これは行政の常套手段ですが、説明会の出席人数や意見質問の内容はどうしてもよく、開催回数と出席延べ人数だけを市議会や県・厚生省への「住民理解」の実績とする。(中略) このような殆どが町会役員だけの出席で「十分説明し、大方の理解が得られた」とされてはたまらない。市は「住民の同意」を「町会長の同意」で済まそうとしている。説明会への住民の欠席は「理解・同意」としてしまう³¹。

さらに、説明会の開催範囲について、反対運動は、「用地から遠い地域の住民に説明会を開いたりして、住民の了解を得たように見せるごまかし³²」であるとして非難している。第二清掃工場建設計画には最終的には 7 つの町会・自治会が反対を表明していた。計画地との距離関係でいえば、緑住リフレッシュ拠点の敷地と接する隣接 5 町会・自治会のうち、桜ヶ丘と FH 逆井が計画への反対を表明していた。また、柏楽園や、FH 増尾、GC 柏といった計画に反対を表明していた町会・自治会も、直接敷地に面してはいないものの清掃工場と比較的近い距離にあり³³、近接 8 町会・自治会のうち、5 町会・自治会は第二清掃工場建設計画に反対という立場であった。加えて、上述したように、計画に反対を表明した町会・自治会は説明会の開催を拒否していた。

さらに、柏市は「37 町会は説明会を開催する範囲であって了解を取り付ける範囲と必ずしも一致するものではない³⁴」としている。このことから、37、あるいは 39 町会・自治会を合意形成の対象となる「地元」とは見なしていな

かったとも考えられ、その一方で説明会の開催数と延べ人数を「地元合意」の実績として強調するという、「地元合意のダブル・スタンダード」が存在していたといえる。

3. 3. 「合意の内実」の変容

1999 年 2 月には環境アセスメントの最終報告書がまとめられたが、この頃から最終的にどのような形で「地元合意」を取るのかが重要な案件として登場している。特に焦点となったのは、再度、町会・自治会の位置付けについてであった。「大方の皆さんの御理解」が得られたかどうかの判断に際して、町会・自治会長の判をもらうのかという質問に対して、市長は「町会・自治会というのはあくまで自主的なボランティアの組織」であり、「何らかの決断、責任のある判断を求める」ことはしないと答え³⁵、町会・自治会には最終的な賛否を取らないことを強調している。

では、町会・自治会の意思はどのように扱われ、最終的な「地元合意」はどのように判断されるのか。この時期の市長の発言から明らかになるのは、「合意」「了解」と「理解」の区別の強調であり³⁶、理解が得られたかどうかは市が判断するという姿勢であった。

意見を聞かない、話し合わない、あるいは同意を得ると、いろいろな了解を得る、そのようなことは申ししておりません。言葉を正確に御理解いただきたい。合意、了解というような言葉でなく、私は正確に可否を自治会、町会に問うことはいたしません³⁷。

文字通り 1 人の反対もなくなるということとは、これは考えられませんし、ある程度の反対はこれは残るものと、このように覚悟をしております。したがって、私もとしましては、説明を尽くし、そして理解、少なくとも内容について理解が得られ

たという時点で、どこかの時点では最終的な決断をしなければならない³⁸。

このように「合意」「了解」が明確な賛意を喚起させることから、より判断の曖昧で裁量性が大きい「理解」という言葉が強調されたと考えられる³⁹。同時に、柏市は町会・自治会には第二清掃工場建設計画への賛成・反対は問わないとした上で、最終的に「住民の理解」が得られたかどうかの判断は市が責任をもって行うとされている。このように、曖昧性と裁量性を留保することで、町会・自治会の合意は相対化されていく。

町会・自治会合意の相対化は、委員会に参加している「地元町会・自治体代表」の位置付けをめぐる議論でも顕れた。「環境アセスメント検討会議」においては7人の地元代表が辞任しているが、「緑住リフレッシュ拠点整備計画策定委員会」においても第二清掃工場の用地選定に納得していない委員2名が辞任するに至った。「地元」選出の反対派議員は、「地元町会・自治会」代表8人のうち、5人が第二清掃工場に反対し、その5人は「町会の総意を体した委員」であるのに、「住民合意なき土地での計画」をなぜ強行するのかと、柏市の姿勢を非難している⁴⁰。これに対し、市長は、委員は推薦ではあるが町会意思を踏まえた代表ではないとして⁴¹、委員会における「地元委員の代表性」を否定した。以上のような柏市による町会・自治会合意の相対化に対しては、当初の約束を反故にするものとして反対派から非難の声が上がっている。

市は住民に当初住民の同意を得ることを住民説明や議会で再三おっしゃられ約束しておりました。私も住民は、これは市と住民の約束というふうに思っております。しかし、近年特にことしになって町会や団体の同意はとらない、さらに一歩進んでとる必要がないとさえ言い出しております。

この態度の変更はなぜですか。都合が悪くなって約束をほごにすることではないんでしょうか⁴²。

3. 4. 全市性の強調と「地元合意」の相対化

もう一つ、この時期の「地元合意」をめぐる市長の発言に顕著なのは、「地元」に賛否は問わないとし、もし賛否をとるとすればその対象は全市民であるとしている点である。

これはここもひとつよく区別をお願いしたいんですが、建設について賛否を問う、あるいは合意を得ることを条件とする。イエスかノーかを建設について問うことは、町会・自治会に対してそういう形で私は賛否を問うことはしませんが申しました。もし、そういうことが仮に市民にそういう形で賛否を問うなら、これは全市民であろうと、こういうことを申し上げたところでです⁴³。

このように、市長は第二清掃工場建設問題を全市民の問題とした上で、「これを1日も早く建設をし、安定したごみ処理の体制を整えることが全柏市民に対する私の責任⁴⁴」であるとしている。反対派の議員が「市長は殊さら住民の合意から目を背け、ごみ行政の逼迫を強調し、工場の必要性のみを訴えて、問題の本質をそらしております⁴⁵」と非難しているように、ここには問題の全市性を強調することで、「地元合意」の位置付けを相対化する構図が存在するといえるだろう。

同じ構図は、1999年8月に行われた市議会議員選挙においても見られる。この選挙では、柏楽園町会長で反対運動の中心メンバーであったH氏が3643票を集め5位で当選した⁴⁶。予定地逆井・南増尾地区の周辺を選挙地盤とした立候補者は7名おり、そのうち用地選定の白紙撤回と住民合意が得られるまでは断固反対を選挙公約としていた5名は合計で12588票を獲得

した。これは、7名中の得票率で68.3%にのぼるとされる⁴⁷。この結果、「地元」の議員6名中4名が反対を主張することになり、「九団体の会」は「市長はこれまで『地元住民の大方の理解を得た』と公言していましたが、今回の選挙で実際は『大方が反対！』の動かぬ証拠が出た⁴⁸」と主張した。

これに対する市長の見解は、「そもそも市議会議員の選挙は地元代表と言いながら、逆井・南増尾地区に特定したものが選挙基盤になっておるわけではありません。(中略)これは選挙結果全体については、私どもは市民36名の当選議員全体の結果を見て、それが選挙民の意思であると、このように認識しております⁴⁹」というものであった。

また、1997年10月に行われた任期満了に伴う柏市長選挙は、現職と「北部の開発凍結、南部の第二清掃工場の建設問題を白紙に戻す」ことを公約に掲げる新人の一騎打ちとなったが、前者が大差で当選している⁵⁰。市長は第二清掃工場建設の推進を、たびたび選挙に結びつけて正当化している。例えば、公明党の計画を凍結すべきとの見解に対しても、以下のように応じている。

私は選挙のときに、現在の計画でもってこの第二清掃工場を目標年次内に建てます、そのために努力をします、そして安心できる清掃体制を確立しますということを選挙のときに私は明確にお約束をし、市民の支持を求めたところでございます。これを守ることが私の一番の市民に対する約束を守ることであろうと、このように考えております⁵¹。

4. 結論と課題

4. 1. 「地元合意」の曖昧性と可変性

冒頭で述べたように、一般廃棄物処理施設のような場合には、「地元」が自治体のような何らかの単位に依拠することが難しい。本稿では、

立地問題において決定的に重要な位置を占める「地元合意」がどのように争点化され、争われるのかを分析することで、迷惑施設問題のもつ困難性と特徴の一端を明らかにしてきた。

柏市の設定した「地元の範囲」は可変的で、計画の段階により異なるものであった。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。計画の段階によって合意形成の対象者が異なってくるのは当然のことであり、「地元合意」の問題はこうした多段階の過程の中に位置付けて捉える必要がある。そして、この可変性の中で、「地元合意のダブル・スタンダード」が可能になったといえる。浅野(1999)は、中海干拓事業においては、行政は県や市町村を単位として事業の対象地があるかどうかで「地元」を定めるとしているが、柏市の場合は自治体内部の問題であり、「地元」の設定はより可変的で、恣意性や戦略性が介在する余地が大きいといえる。

特に、この事例からは、「地元」の範囲が広くなりすぎることの問題が示唆される。「地元」の線引きは一方で合意過程からの排除の契機を孕んでいる。例えば、金(2004)は東京都日の出町第二処分場の合意形成過程を論じる中で、行政側が建設を推進するために住民合意の範囲を当該自治会のみに限定したことによって、反対運動が地元合意から排除され地域住民の反発や住民間の分裂を招いたことを指摘している。これとは逆に、柏市の事例では、説明会の範囲を広くすることが反対を相対的に薄め「住民了解の実績」を作りだすことになった。「地元の範囲」を論じる際には、空間的限定による排除とともに拡大による希釈の機能にも注目する必要があるだろう。

また、このことは「地元合意」を考える際には、「地元の範囲」と「合意の内実」だけではなく、合意の対象となるイシューは何であるかも考慮に入れる必要があることを意味する。結果から

見れば、柏市の姿勢は、建設や用地選定へ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。「地元の範囲」は、計画がより具体的な段階になるにつれて利害関係の強い候補地周辺地域へと狭められていくことになるが、同時に合意形成の対象となる事項の内容もより限定されていった。柏市は反対を含む「地元」町会・自治会を各種委員会に参加させたが、これらの場における検討の対象は限定的であり、反対派住民が求める議論とのギャップの存在が合意形成を困難にしたといえる。

「合意の内実」において争点となったのは、まず町会・自治会の位置付けであった。清掃工場の立地問題に限らず市町村行政は地域住民との窓口として町会等を重要視する傾向がある。柏市においても、当初は町会・自治会を構成員とした「対策連絡会議」に「地元合意」を一元化しようとする動きが見られたが、反対派は住民の意思を代表していないとして、「対策連絡会議」や町会を非難した。反対運動が激しさを増した紛争の中盤以降においては、反対派住民は委員会や議会選挙における「地元」反対の多数性を強調していった。しかし、一方で柏市は問題の全市性と責任を主張し、「合意の内実」は町会・自治会への賛否の不問と柏市による合意判断の裁量の留保、合意と理解の区別の強調という形で相対化されていった。

このように、柏市の「地元合意」認識は、曖昧性と状況に応じた可変性によって特徴付けられていたといえる。事業推進者である柏市にとって、「地元合意」とは何かを明確にすることは、「地元」で反対が多数を占めた場合には計画が凍結されるリスクを負うことに繋がる。柏市としては、一般廃棄物処理という市の経営課題を達成するために、状況に応じて「地元合意」の意味内容を変化させることでそのリスクを避けたのではないかと考えられる。特に、近

接町会・自治会の多くが反対の意思を表明していたことが、町会・自治会の位置付けを相対化させる理由になったと思われる。

4. 2. 「正当な地元合意」に向けて

迷惑施設問題の解決法については多くの議論が積み重ねられており、様々な手法が提起されてきた。近年では意思決定過程への市民参加や住民参加が多く主張されているが（中澤 2010）、こうした合意形成論において、「地元合意」とは何かが明示的に論じられてきたとはいえない。柏市は当時としては先進的な住民参加による合意形成を試みたにもかかわらず、長期間にわたる紛争が引き起こされた。柏市による曖昧で可変的な「地元合意」は施設建設を推進する上では合理的であったかもしれないが、反対住民の側からは、反対を希釈し合意を矮小化することで計画を推し進める策略であると見なされ、非難の対象となっている。柏市第二清掃工場建設が長期に渡って紛争化した最大の原因は、柏市に対する信頼が損なわれていたことにあった（中澤 2016）。「九団体の会」は行政の住民無視の姿勢を問題にしており、状況に応じて「地元合意」の意味内容を変化させたことは、柏市への不信をさらに強める結果になったといえる。

本稿では規範的議論を切り離し、実証的な観点から論じてきたが、単なる反対克服のための、あるいは建設阻止のための戦略性や恣意性を越えた「正当な地元合意」とは何かという問いを無視することはできない。しかし、この問いに答えることには、理論的にも実践的にも困難がともなう。「地元の範囲」に関しては、「共同占有」（鳥越 1997）を根拠に小さな共同体に「地元」としての意思決定権を与えるような考え方も、受苦を被るものの意思が十分に代表されるべきであるという規範的観念も、それだけで「正当な地元」の根拠とすることは難しい。最初に述べたように、多くの迷惑施設は複数の共同体と横断的に係わる問題であるし、受苦圏の範囲

も客観的に決めることは困難で、戦略性や恣意性の介入を防ぐことができないからである。「正当な合意」をめぐつても、何をもって「合意」とすべきかについては、町内会・自治会、あるいは首長や議員の代表性をどう考えるかに関連してくる。近年では、首長や議会との意思のねじれを解消し、住民に意思を直接表明する機会を付与するものとして、住民投票が注目されてきた。しかし、投票権をもつ「地元の範囲」が決定困難である上に、間接民主主義との関係や、少数意見への配慮、ポピュリズムへの懸念といった問題もある。合意のあり方についても、冒頭にも述べたように、自律的で平等な意思決定権と討議に基づく意思決定が提唱される一方で、地域社会の共同性や伝統から正当性を得た意思決定の重要性を主張する立場もある（足立 1999; 土屋 2008）。さらに、「よそ者」のような「地元」の外のアクターが「地元合意」に関与し影響力をもつことは是非についても考える必要がある。

このように、「正当な地元合意」とは何かを論じるためには、理論的にも実践的にも困難な問題が横たわっている。これに答えることは本稿の問題設定の範囲を超えるが、今後の議論のためにあえて方向性を示すとすれば、メタ合意、すなわち「『正当な地元合意』とは何かについての合意」を民主的に形成することが考えられる。もちろん、「地元合意」がどのように規定されるかによって対立する利害の実現可能性が影響を受けるため、紛争の当事者間でメタ合意を形成することは簡単ではない。本稿が示したのは、まさに「『正当な地元合意』はどうあるべきか」というメタ合意をめぐる争いであるといえる。また、そのメタ合意の正当性をどのように担保するのかを考えると、問題が無限後退していきかねない。一つの突破口として、コンセンサス会議や市民陪審員制のようなミニパブリックス的な手法（篠原 2012）をメタ合意に用いることが考えられる。ミニパブリックスは熟議民主主義の実践であり、専門家と利害関係

者による知見を参考に、無作為抽出された市民が熟議を通じて一定の結論を導き出す手法である。「『正当な地元合意』はどうあるべきか」をめぐつて、自然科学や人文社会科学の専門家は当該施設建設が及ぼす環境影響や社会経済的影響について調査・分析し、誰が当事者となりうるのかについて専門的知見を提供する。そうして掘り起こされた潜在的な受益者・受苦者を加え、関係住民や関係団体は、当事者としての利害を主張する。そして、無作為抽出された市民が、これらの知見を踏まえ、議論を通じて「地元合意」のあり方をデザインすることになる。

もちろん、これは抽象的な試論に過ぎない。「正当な地元合意」とは何かという問いに答えるために、本稿で試みたように「地元合意」をめぐる紛争過程についての実証的考察を深めつつ、それを理論的・実践的な知見と接続していくことが今後の課題となる。

註

- 1 本稿では、「地元」をこのように合意形成において重要な位置を占めるものとして用い、「地域」や「周辺」は単に立地点に空間的に近接していることを表す語として用いる。しかし、引用部分においてはその限りではないことを断っておく。また、「合意」と「同意」は特に区別しないが、主に「合意」を用いることにする。
- 2 もっとも、家中と土屋においては自然保護や資源保護、あるいは環境問題といった普遍的な理念に対して、地域に固有の論理と結びつける形で「地元」が重要視されているが、鬼頭では「地元」の地域的視点と「よそ者」の普遍的視点が相互に変容を遂げ、ダイナミックな関係を持ちうることが想定されている。
- 3 柏市は 2005 年に沼南町と合併しており、以上は合併後の数値である。
- 4 この建設計画をめぐつては、上に述べた経緯から北部住民と南部住民の対立という構

- 図が存在した。柏市の北部地域には清掃工場やし尿処理施設、最終処分場などがあり、北部住民の間では第二清掃工場建設に反対する南部住民への強い反感があった。
- 5 柏市第二清掃工場建設問題において最大の焦点となったのは用地選定の経緯であった(中澤 2009)。しかし、本稿では問題設定上、用地選定については詳述しない。
 - 6 隣接町会・自治会については次章の2節で述べる。
 - 7 「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年4月、8頁。
 - 8 「柏市議会会議録」平成10年9月第3回定例会、235頁。
 - 9 「柏市議会会議録」平成8年3月第1回定例会、186頁。
 - 10 「緑住リフレッシュ拠点」は、柏市南部のまちづくり構想「緑住都市基本計画」の7拠点のうちの1つであり、第二清掃工場を中心とした健康増進などの拠点として位置付けられている。第二清掃工場建設に伴う地元還元的な色合いが濃いとされる。
 - 11 「柏市第二清掃工場環境アセスメント最終報告書」(1999年2月)を参照。
 - 12 市民活動のための複合的施設であり、柏市南部には各地域ごとに近隣センターが存在する。
 - 13 「Ⅱ第二清掃工場環境アセスメント検討会議要旨」『第二清掃工場検討アセスメント検討会議報告書資料集』、13頁。
 - 14 「柏市議会会議録」平成8年12月第4回定例会、300頁。
 - 15 各地域に設けられ、市と自治会の架橋として地域活動を行う。町会・自治会長、子供会、老人会、民生委員などで構成される。
 - 16 この団体については次節で述べる。
 - 17 「Ⅲその他の3考資料」『第二清掃工場環境アセスメント検討会議報告書資料集』、1頁。
 - 18 「広報かしわ」平成9年9月1日。
 - 19 「柏市民新聞」1997年9月12日。
 - 20 「柏市議会会議録」平成11年9月第3回定例会、307頁。
 - 21 第二清掃工場と用地選定を考える地元住民九団体の会「南部の風」第11号、2002年1月14日。
 - 22 「柏市第二清掃工場委員会要領」2004年5月。
 - 23 「連絡会議会報」第1号、1996年2月24日。
 - 24 同上。
 - 25 「九団体の会」の構成団体は以下のとおり。柏楽園町会、桜ヶ丘町会、逆井北町会、FH逆井自治会、FH増尾自治会、GC柏自治会、南部ごみ問題研究会、柏第二清掃工場を考える会、柏第二清掃工場をよく知ろう会。
 - 26 「柏市民新聞」1996年2月23日。
 - 27 「柏市議会会議録」平成8年3月第1回定例会、124頁。
 - 28 「柏市議会会議録」平成9年6月第2回定例会、183頁。
 - 29 「柏市議会会議録」平成10年6月第2回定例会、陳情、80頁。
 - 30 「柏市議会会議録」平成10年9月第3回定例会、陳情、306頁。
 - 31 第二清掃工場と用地選定を考える地元住民九団体の会「南部の風」第2号、1998年9月。
 - 32 第二清掃工場と用地選定を考える地元住民九団体の会「署名のお願い」。
 - 33 反対を表明していた町会・自治会のうち、逆井北町会とピューバレー南柏自治会は、この8町会・自治会と較べて清掃工場からやや離れた位置にある。
 - 34 「Ⅱ第二清掃工場環境アセスメント検討会議要旨」『第二清掃工場検討アセスメント検討会議報告書資料集』、12頁。
 - 35 「柏市議会会議録」平成11年2月第1回定例会、293頁。
 - 36 「合意」と「了解」の違いは市長発言から明確には読み取ることができない。
 - 37 「柏市議会会議録」平成11年9月第3回定例会、426頁。
 - 38 「柏市議会会議録」平成11年2月第1回定

- 例会、292 頁。
- 39「九団体の会」は「賛成でも反対でもない、『どちらとも言えない』人たちがどうも『大方向の理解者』のようだ」として批判している。「南部の風」No.2（1998 年 9 月）
- 40「柏市議会会議録」平成 11 年 9 月第 3 回定例会、420 頁。
- 41 同上、426 頁。
- 42 同上、420 頁。
- 43 同上、307 頁。
- 44 同上、77 頁。
- 45 同上、420 頁。
- 46「平成 11 年選挙結果調」。
- 47「南部の風」第 6 号、1999 年 10 月 17 日。
- 48 同上。
- 49「柏市議会会議録」平成 11 年 9 月 第 3 回定例会、424 頁。
- 50「毎日新聞」1997 年 10 月 27 日。
- 51「柏市議会会議録」平成 11 年 9 月 第 3 回定例会、297 頁。

文献

- 足立重和，1999，「地域環境運動の意志決定と住民の総意—岐阜県 X 町の長良川河口堰建設反対派の事例から」『環境社会学研究』5: 152-165.
- 浅野敏久，1999，「地域環境問題における『地元』—中海干拓事業を事例として」『環境社会学研究』5: 166-182.
- 平川全機，2004，「合意形成における環境認識と『オルタナティブ・ストーリー』—札幌市真駒内川の改修計画から」『環境社会学研究』10: 103-116.
- 梶田孝道，1988，『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会．
- 金今善，2004，「迷惑施設の立地をめぐる政策執行過程における『合意形成』—東京都日の出町最終処分場立地紛争を中心に」『東京都立大学法学会雑誌』45(1): 313-370.
- 鬼頭秀一，1998，「環境運動／環境理念研究に

- おける『よそ者』論の射程—諫早湾と奄美大島の『自然の権利』訴訟の事例を中心に」『環境社会学研究』4: 44-59.
- 熊本博之，2006，「迷惑施設建設問題における地域住民の合意形成過程—普天間基地移設問題を事例に」『地域社会学会年報』18: 103-120.
- 黒田暁，2007，「河川改修をめぐる不都合からの合意形成—札幌市西野川環境整備事業にかかわるコミュニケーションから」『環境社会学研究』13: 158-172.
- 中澤高師，2009，「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』59(4): 787-804.
- 中澤高師，2010，「NIMBY 問題の構造とデモクラシー」加藤哲郎・今井晋哉編『差異のデモクラシー』日本経済評論社，第 2 章．
- 中澤高師，2016，「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」情報処理学会知能システム研究会報，2016-ICS-185，No.13: 1-4.
- 新藤慶，2003，「一般廃棄物処分場建設反対運動の展開と地域権力構造」『地域社会学会年報』13: 167-187.
- 篠原一編，2012，『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店．
- 砂田一郎，1980，「原発誘致問題への国際的インパクトとその政治的解決の方式についての考察—和歌山県古座町の社会調査データにもとづいて」馬場伸也・梶田孝道編『非国家的行為主体のトランスナショナルな活動とその相互行為の分析による国際社会学』津田塾大学文芸学部国際関係研究所，61-76.
- 鳥越皓之，1997，『環境社会学の理論と実践—生活環境義の立場から』有斐閣．
- 土屋雄一郎，2008，『環境紛争と合意の社会学—NIMBY が問いかけるもの』世界思想社．
- 家中茂，1996，「新石垣空港建設における地元の同意」『年報村落社会研究』32: 211-237.
- 山室敦嗣，1998，「原子力発電所建設問題にお

ける住民の意思表示—新潟県巻町を事例に」『環境社会学研究』4: 188-203.

脇田健一, 2001, 「地域環境問題をめぐる“状況の定義のズレ”と“社会的コンテキスト”—滋賀県における石けん運動をもとに」船橋晴俊編『講座 環境社会学第2巻 加害・被害と解決過程』有斐閣, 第7章.