

迷惑施設と住民の問題意識

— 奈良県葛城市焼却場問題を事例として

増 田 知 也

はじめに

廃棄物処理という問題は、時に地域に紛争をもたらす。ごみ焼却場の建設を巡る問題がその典型である。奈良県葛城市も、まさに今このような問題に直面している地域である。葛城市では、ごみ焼却場の建て替えを巡り、地域住民が市と県を相手に訴訟を起こすまでの事態になっている。なぜ訴訟に至るまで、問題がこじれてしまったのか。また、どうすればこの問題を解決することができるのか。

ごみ焼却場は、典型的なNIMBY施設（迷惑施設）である。NIMBYとは「Not In My Backyard」の頭文字をとったもので、『自分の裏庭にはごめんだ』という意味で、廃棄物処理場や原子力発電所のような地域環境を悪化させる可能性がある施設が、自分の居住地域に建設されることに対して、反対する考え方⁽¹⁾である。NIMBYについては、政治学、環境社会学、地理学など、多方面からの研究が行われている。

本稿では、NIMBY研究の知見を用いて、葛城市の焼却場建設に反対する住民の問題意識を分析することで、ここまで問題がこじれてしまった要因を分析し、解決の糸口を探ることとしたい。

1. NIMBY研究からの知見

1.1 受益圏と受苦圏

NIMBYの問題は、受益圏・受苦圏という概念を用いて議論されることが多い⁽²⁾。

(1) 築山 (2004)、35-36ページ。

(2) 受益圏・受苦圏概念については、中澤 (2009) ; 新井 (2011) を参照。

受益圏とは、ある施設から利益を受ける人々の集合体であり、受苦圏とは、ある施設から苦痛を受ける人々の集合体である。言い換えれば、受益圏とは加害者であり、受苦圏とは被害者である。ごみ焼却場を例に取れば、ごみを排出する地域全体が受益圏であり、ごみを処理してもらうことで衛生が保たれる等の利益を受けている。他方、焼却場周辺の地域が受苦圏であり、ごみの運搬や焼却に伴う臭いや騒音等の苦痛を受けている。なお、この場合、受苦圏の住民も当然ながらごみを排出しているため、受苦圏は受益圏としての側面も持ち合わせている。言い換えれば、受苦圏が受益圏の中に含まれるという関係になっているということである。

受益圏・受苦圏概念で捉えることで、NIMBYの問題を解決することの困難が浮き彫りになる。迷惑施設問題において、受益は地域全体に薄く広く存在しているのに対して、受苦は一部の地域だけに濃く狭く存在しているのが普通である。また、佐藤 竺が指摘するように、「通常は、まず建設場所を決めてから行政の担当職員が周辺住民の説得工作に入るため、近所に処理場が来なくて難を逃れた大多数の住民は加害者であることを忘れて完全に傍観者となってしまい、衝に当たる職員と周辺の反対住民だけが厳しい緊張関係に陥る⁽³⁾」ことが多い。こうした受益圏と受苦圏とのアンバランスな関係が、迷惑施設が地域紛争を引き起こすことの大元の原因となっている。対立がもつれにもつれた場合、最後は司法の場で決着をつけるしかないということになってしまう。

1.2 分配的公正と手続き的公正

受益圏と受苦圏という考え方は、分配的公正との関わりが深い。分配的公正とは「結果としての資源配分⁽⁴⁾」が公正に行われたかという観点である。迷惑施設問題において、全体の利益のために一部の地域だけが苦痛を受けるというのは、まさに資源配分が不公正な形で行われているということになる。受益圏と受苦圏との不公正な資源配分が問題である時、その受苦を埋め合わせるだけの対価を用意すれば良いというのが一つの考え方となるだろう。例えば、迷惑施設を引き受けてくれた地域には、協力金という形で金銭的な援助をすとか、優先的にインフラ整備を行うといった方法である。

分配的公正と対をなす概念として、手続き的公正がある。手続き的公正とは「配分

(3) 佐藤 (1990)、131ページ。

(4) 籠 (2003)、31ページ。

結果に至るプロセス、機会など⁽⁵⁾」が公正であったかという観点である。新井智一によれば、迷惑施設問題のような環境正義に関わる議論においては、「分配正義から過程正義へ」ということが大きな論点となっているという。分配正義、過程正義というのは、分配的公正と手続き的公正と同義に捉えて良いだろう。新井は、このような問題は「公平な分配論だけでは解決できず、環境政策決定の過程にコミュニティが、どれだけ民主的な参加を行っているかという点のほうがより重要である⁽⁶⁾」と述べている。

佐藤竺も、公正なプロセスを経た上での公正な分配ということを重視し、以下のよ
うな迷惑施設問題の解決のあり方を提示している。

まず場所の選定の前に、どういう処理場を造り、周辺への配慮をどうするかを、自治体の区域内のどこにでも立地する可能性を持たせて全住民の参加できちんと論議すべきである。そして、全住民が加害者であると同時に自分が被害者になった場合の立場で、例えば公害対策、スポーツ施設（ごみ処理場の場合の温水プールなど）、余力ある場合の近隣への給湯、かりに地価が低落した場合の固定資産税の減免等だれもが納得できる線を決めたのちに、はじめて場所の選定に入る必要がある⁽⁷⁾。

寄本勝美も同様に、「自治体の計画の決定や実施過程において関連の手続きさえ改められていれば、行政（役所）と住民との間のトラブルを最小限度のものに防ぎえたか、あるいはトラブルが起ころはしてもその内容や性格を従来のものとは少々違うものにすることができたような問題は、数え切れないほどある⁽⁸⁾」と、手続きの重要性について言及している。

籠義樹が言うように、「基本的に住民は廃棄物処理施設を嫌悪するとしても、その施設の必要性和立地位置の適切さが示されて納得すれば、立地を受け入れる公共的理性の発現が期待できる⁽⁹⁾」とすれば、手続き的公正は迷惑施設問題の解決のための重要な条件となると考えられる。

(5) 籠（2003）、31ページ。

(6) 新井（2011）、677ページ。

(7) 佐藤（1990）、131ページ。

(8) 寄本（1989）、14ページ。

(9) 籠（2003）、34ページ。

1.3 手続き的公正を重視した事例とその限界

実際に、手続き的公正を重視した取り組みによって、問題解決が図られた例としては、東京都武蔵野市のクリーンセンター建設の事例が挙げられる⁽¹⁰⁾。武蔵野市では三鷹市とごみの共同処理を行ってきたが、騒音・悪臭などの問題から、三鷹市内の焼却施設周辺で住民運動が起こっていた。そのため、1973年に、武蔵野市は1983年6月までに市内に焼却施設を新設し、自市内処理を行うことを約束した。そして、1978年12月、市長が市営プール地を用地として議会で発表し、周辺住民に対して説明会を開いた。しかし、住民は突然の決定に反発し、白紙に戻した上で市民参加による用地の洗い直しを主張した。その後の選挙で市長が替わり、1979年7月、新市長は前市長の決定を凍結し、市民参加で用地選定を試みることに同意した。そして、市に従来から設置されていた清掃対策市民委員会（学識者や市民団体代表など十余名で構成）が、市民の意見を聞きながら議論を行い、候補地を4カ所の公有地に絞り込むとともに、武蔵野市クリーンセンター特別市民委員会の設置を提案した。特別市民委員会（4候補地の住民12名、一般市民12名、専門家11名、計35名）は10ヶ月の間に26回の会合を重ね、市営総合グラウンドを最も可能性の高い適地として提言した。これを受けて市は市営グラウンド周辺住民との話し合いを勧め、一部反対は残ったものの住民の合意を得ることができた。武蔵野市の事例は、一旦は紛争が起こったものの、公正な手続きを取り直したことにより事態を前進させたものであり、手続き的公正の重要性を強く示すものといえるだろう。

しかしながら、同様の手続きを踏んだにもかかわらず、問題解決に至らなかった事例もみられる。その一例が、「杉並紛争」の事例である⁽¹¹⁾。高度成長期の東京都において、ごみ量の増加と処理施設不足は深刻であり、美濃部知事が「ごみ戦争」を宣言するほどであった。都は杉並区高井戸に処理施設の建設計画を立てていたが、激しい反対運動に晒されていた。美濃部知事は候補地を一旦白紙に戻し、「都区懇談会」（職員、議員、学識経験者、各種団体代表、計38名）による候補地の再考が進められた。しかし、反対派住民は、建設予定地の住民が入っていないことに反発していた。その後、都区懇談会は高井戸を再度候補地に選定したが、住民は合意せず、最終的には裁判で和解に至っている。この事例では、住民の反対運動を受けて、問題を公正なプロセスに乗せ直したかに見えるが、住民の理解を得るには至らなかった。

(10) 東京都武蔵野市の事例については寄本（1989）を参照。

(11) 「杉並紛争」の事例については寄本（1990）を参照。

同様の例として、東京都小金井市の事例が挙げられる⁽¹²⁾。東京都小金井市・調布市・府中市は1957年に「二枚橋衛生組合」を設立し、共同でゴミ処理を行っていた。1980年代以降、施設の老朽化が進み、建て替え議論が起こった。調布市は三鷹市と、府中市は稲城市・狛江市・国立市と共同処理の協議を成立させた。小金井市は2004年に国分寺市に共同処理を呼びかけ、小金井市内に新施設を建設する代わりに、完成までは国分寺市が小金井市のゴミの一部を処理することで合意した。その後、小金井市は庁内での検討の結果、候補地を二枚橋処理場跡地と、蛇の目ミシン工場跡地に絞った。そして、「新焼却施設建設場所選定等市民検討委員会」（学識経験者4名、環境関連団体からの推薦4名、農・商工団体から2名、消費者団体から1名、候補地住民団体から2名、一般公募から14名、計27名）を立ち上げ、候補地の検討を行った。その際、候補地以外の公有地・私有地も検討に含め、4カ所を評価した結果、2008年に二枚橋処理場跡地を建設場所として答申した。市民検討委員会において複数の委員が「焼却だけでなく、他の処理方式も検討すべきである」と主張したが、処理方式の検討は行われなかった。答申を受けて市は地元住民への説明会を行うが、住民の理解は得られなかった。更に、調布市が跡地の一部を使用することになり、現在建設が困難になっているという状況にある⁽¹³⁾。この事例においても、公正なプロセスに乗せたはずが、問題解決には結びついていない。

長野県中信地区の事例も、公正なプロセスを実現した事例として取り上げられることが多い⁽¹⁴⁾。長野県中信地区では、1990年代から、公共関与による産業廃棄物処理施設の設置が計画されていた。しかし、住民による反対の結果、計画が白紙に戻され、「長野県中信地区・廃棄物処理施設検討委員会」が設置（学識経験者7名、公募委員12名、計19名）される。委員を選ぶに当たっては、賛否の態度を考慮に入れ、「量的中立性」が確保された。また、事業の必要性も含めた検討がなされ、大幅な減量目標や過剰にならない施設整備など、様々な改善が進められた。ただし、実際に施設整備にまでは至っていない。この事例について、土屋雄一郎は検討委員会が焼却に頼る体制を見直すという議論に至らなかったことや、客観的なプロセスの中で住民の実感や

(12) 東京都小金井市の事例については新井（2011）を参照。

(13) 「新ゴミ処理施設建設事業の進ちょく状況について：小金井市Web」
<http://www.city.koganei.lg.jp/kakuka/kankyoubu/gomitaisakuka/info/shinchoku.html>
 2012年3月15日更新、2013年4月9日閲覧。

(14) 長野県中信地区の事例については、土屋（2004、2008）；村山（2002、2003）を参照。

思いが排除されたことを指摘している⁽¹⁵⁾。

以上のような市民委員会方式とは別の方法として、自発的立地手法⁽¹⁶⁾と呼ばれるものがある。これは、迷惑施設をすすんで受け入れる地域に立候補してもらう手法で、岡山県A市の事例もその一つである⁽¹⁷⁾。A市では1980年代後半以降、新しい廃棄物処理施設の候補地が決まらず、1995年には「ごみ非常事態」が宣言された。その後、2006年に就任した新市長が、迷惑施設の立地を公募形式によって選定するという手法を採用した。応募は地元町内会・周辺町内会・地権者の共同申請で行う必要があり、応募条件として、「地元町内会および周辺町内会等の地域の理解があり、まちづくり・地域活性化の構想と意欲があること」が掲げられた。そして、候補地を選定するために「ごみ処理センター適地選定委員会」（学識経験者4名、連合町内会・区長会推薦7名、公募委員2名、計13名）が発足した。その結果、9件の応募があり、10ヶ月間の討議の末、2007年5月に候補地が決定した。しかし、公募方式をとったにもかかわらず、候補地や隣接する地区から異議申し立てが相次ぎ、反対運動が巻き起きている。

1.4 N I M B Y 解決の条件

以上のN I M B Yについての先行研究から得られる知見として、N I M B Y解決の条件は、公正なプロセスを経て、公正な資源配分がなされることである、ということがひとまず言えるだろう。具体的には、施設建設の決定過程において、(1)受益圏（＝加害者）と、受苦圏（＝被害者）の両方の立場を踏まえること、(2)施設の必要性を含めて、あらゆる可能性が俎上に載せられること、(3)受益と受苦の公平な分配が達成されること、などが必要となると考えられる。

しかし、公正なプロセスを期したにもかかわらず、問題解決に結びつかないケースがあることも見逃してはならない。また、一見公正な手法を用いていたとしても、結果として「適地」に受苦が押し付けられ続ける可能性もある。

N I M B Y解決の条件を更に明らかにしようとするならば、どのような形で、分配的公正と手続き的公正を達成すれば良いのか、また分配的公正と手続き的公正という概念で捕捉しきれていない要素があるかどうか、ということが問題になる。以上のこ

(15) 土屋（2004）、140ページ。

(16) 籠（2003）、31ページ。

(17) 岡山県A市の事例については土屋（2011）を参照。

とを踏まえつつ、葛城市焼却場問題について検討を進めることにする。

2. NIMBYとしての葛城市焼却場問題

2.1 葛城市の概要

葛城市は、2004年10月に旧當麻（たいま）町・旧新庄町の2町の合併によって誕生した。人口約3万6,000人の、奈良県の中西部に位置する市である。大阪のベッドタウンとして住宅開発が盛んであるが、本来は農村地域である。今回焼却場が建設されようとしているのは、當麻区という地域である。この當麻区は明治の合併以前から存在していた単位（旧村・自然村）で、明治の合併後は大字となり、自治会としての役割を果たしてきたものである。合併後は大字の名称が廃止され、区と呼ばれるようになった。葛城市内には、昭和の合併で誕生した旧當麻町（現在の中学校区）、明治の合併で誕生した旧當麻村（現在の小学校区）、旧村である旧當麻村（現在の区・自治会）と、「當麻」と呼ばれる地域は3つの階層をなしているが、今回問題となっているのはこのうち最も小さな単位である。

2.2 葛城市焼却場問題の経過

問題の発端は、2004年の合併にさかのぼる。合併前はそれぞれの町が焼却場を持ち、ごみを処分してきた。このうち、旧當麻町のごみ処理を行っていたのが、現在の葛城市當麻区（旧當麻町大字當麻）にある當麻クリーンセンターである。合併協議の中で策定された『新市建設計画』には、「新しく一般廃棄物処理基本計画を策定し、将来におけるゴミ量、ゴミ質の変化にも対応できる新市の将来像を見据えたゴミ処理施設整備を新たに行い、ダイオキシン類などの発生をさらに抑制するとともにより効率的な施設運営に努めます⁽¹⁸⁾」との記述があり、この時点で新たなごみ処理施設を建設する方向性が打ち出されていた。

2006年10月に策定された、『葛城市総合計画』では、「現在新庄地区、當麻地区それぞれに立地する廃棄物処理施設を統合し、効率的かつ適切な廃棄物処理により、現行焼却炉より規模を縮小する⁽¹⁹⁾」と更に踏み込んだ内容が盛り込まれている。ただ

(18) 新庄町・當麻町合併協議会『新市建設計画』、24ページ。

(19) 『葛城市総合計画』、52ページ。

し、この時点でも焼却場の立地については特に触れられていない。

問題の一つの伏線となっているのが、同じく2006年10月に策定された、『葛城市・広陵町地域循環型社会形成推進地域計画』である。この計画は、「広陵町のゴミ燃料化処理施設（炭化処理施設）で製造するRDF⁽²⁰⁾炭化物を葛城市の平成25年4月に供用開始予定の新処理施設の助燃剤として活用する⁽²¹⁾」ことを定めたものである。供用開始予定が明記されているなど、総合計画よりも具体的な内容となっている。この計画により、新施設建設は、旧新庄町と旧當麻町の施設を統合するという一つの市だけで完結する問題ではなく、他の町との関係を含んだ複雑なものとなっている。なお、この計画でも、焼却場の立地については特に触れられていない。

2008年5月には、葛城市と當麻区との間で、當麻クリーンセンターの操業期間を2014年3月までとする操業協定が結ばれている。この協定は、1975年以降10年ごとに更新されてきたものである（當麻クリーンセンターの稼働は1978年）。今回、操業期間が6年間と短いのは、この時点では新たなクリーンセンターを當麻区に建設することは予定されていなかったということの意味する。

事態が大きく動いたのが、2009年9月である。この時初めて、市から當麻区に対して、新クリーンセンター建設に向けての測量・地質調査を行いたいとの要請が行われた。これに区は同意したが、あくまで測量・地質調査への同意という位置づけであった。その後、2010年4月には、市が當麻区長に役員・協議委員との協議を要請し、5月には市が説明会を実施、9月に當麻区長は、「當麻地区654戸のうち反対は43戸」との報告を市に対して行い、12月には協力金の引き上げを含む13項目の要望書を市に提出するなど、建設同意に向けた動きが加速していく。

これに対して、當麻区内では新焼却場建設反対の幟が立つなど、反対運動が徐々に活発化していく。2011年1月には、當麻区住民からなる「新焼却場建設反対同盟」が嘆願書と反対署名を市長に提出した。しかし、市と當麻区は同月末に、新たな協定を締結した。この時、旧村地域の12の地区（院内と呼ばれる）を代表する12名の協議委員のうち、3名の協議委員は同意せず、印鑑が押されないままに協定が結ばれている。なお、この協定には當麻区側の要望に添う形で、施設設置協力金の交付や公民館設置費用の補助をすることなどが盛り込まれている⁽²²⁾。

(20) Refuse Derived Fuel、ごみ固形燃料。

(21) 『葛城市・広陵町地域循環型社会形成推進地域計画』、1 ページ。

(22) 『葛城市クリーンセンターに関する協定書』。

2011年7月、焼却場建設に反対する住民70名が、新協定の無効を訴え、葛城市を提訴した。2012年4月には、ごみ処理施設建設に伴う都市計画変更に関する公聴会が行われ、8名の公述人が意見を述べた。2013年には、建設許可権を持つ奈良県を相手取って、建設許可を出さないことを求める訴訟を住民が起こしている。

以上の経過については、表1にまとめた。

表1 葛城市焼却場問題の経過

2004年10月1日	北葛城郡當麻町・新庄町の合併により葛城市発足
2004年10月31日	第1回葛城市長選挙（吉川義彦氏当選）
2005年10月25日	第1回葛城市議会議員選挙
2006年10月	「葛城市・広陵町地域循環型社会形成推進地域計画」策定
2008年5月	市と當麻区が當麻クリーンセンターの操業期間を2014年3月末までとする協定を結ぶ（1975年以降10年ごとに更新）
2008年10月26日	第2回葛城市長選挙（山下和弥氏当選）
2009年9月	地質調査開始
2009年10月25日	第2回葛城市議会議員選挙
2010年4月	當麻区長に役員・協議委員との協議を要請
2010年5月	當麻区住民への説明会を開催
2010年9月	区長が「當麻地区654戸のうち反対は43戸」と市に報告
2010年12月24日	當麻区が市に対して、協力金500万円を800万円に引き上げることなど13項目の要望書を提出
2011年1月24日	「新焼却場建設反対同盟」が市長に建設中止を求める嘆願書と290戸の反対署名を提出
2011年1月26日	市が「新クリーンセンター建設事業特別委員会」の協議会で當麻区との協定締結の方針を明らかに
2011年1月28日	市と當麻区が協定の有効期間を10年間とする新協定を結ぶ（12の地区の協議委員のうち反対の3名の印鑑なし）
2011年2月8日	「新クリーンセンター建設事業特別委員会」で協定の締結を報告
2011年7月4日	當麻区住民70名が新協定は無効だとして葛城市を提訴
2012年4月12日	「大和都市計画ごみ焼却場及びごみ処理施設にかかる都市計画変更（市原案）に関する公聴会」開催
2012年7月20日	「當麻環境を守る会」が奈良県に対し、計画は自然公園法に違反しているとして建設不許可を求める意見書を提出
2012年10月7日	第3回葛城市長選挙（山下和弥氏当選）
2013年1月4日	當麻区住民が、建設を許可しないことを求めて奈良県を提訴

（『毎日新聞』奈良版、2011年1月19日、20日、25日、26日、27日、2月1日、10日、7月3日、5日、2012年7月20日、『朝日新聞』奈良版、2011年7月5日、2013年1月5日、『読売新聞』奈良版2011年7月5日各号の記事を元に筆者作成）

2.3 分析の枠組み

葛城市の事例をNIMBY研究の枠組みで捉えると、葛城市域全体が受益圏であり、當麻区が受苦圏ということになる。分配的公正の観点から言うと、新協定において協力金の積み増しが行われたことなどは、受苦に対する埋め合わせとみることもできるだろう。他方、手続き的公正の観点について言えば、特に配慮がなされたということはない。

とすれば、建設に反対する當麻区住民がどのような観点で反対しているのかを知ることができれば、「公正なプロセスを経て、公正な資源配分がなされることがNIMBY解決の条件である」と言えるのかどうかを検証することができる。すなわち、住民が公正なプロセスを求めているのか、それとも協力金とは違った形での資源配分を求めているのかということである。また、分配的公正・手続き的公正のいずれにも当てはまらない観点がある可能性もある。

住民の意見を知る手段として、2011年1月24日に當麻区住民が市長に提出した嘆願書、2012年4月12日に実施された、「大和都市計画ごみ焼却場及びごみ処理施設にかかる都市計画変更（市原案）に関する公聴会」の記録、更に2012年6月24日、7月2日に行った反対派住民グループへの聞き取り調査の結果を用いた。

3. 住民の問題意識と分配的・手続き的公正

3.1 住民の問題意識

住民の意見をおおまかに分類すると、環境・健康への影響、焼却場の固定化への懸念、決定過程の問題、行政の説明責任の問題、文化財への影響があることが分かった。

環境・健康への影響については、公聴会の中で「この場所は三方山に囲まれ、二上山のふもとで、国定公園内にあり、煙突も高くできず排煙の分散も少なく、焼却施設の場所としては、非常に不適切な場所であります。この施設の下の方には瓦堂池があり、この施設のできる前は清水で、川えび川魚が住む池でありました。この池の水は、農業用水で水田に用いますが、今では黒く悪臭を伴います。また、この施設は、山あいの高い場所にあり、排煙は集落の側面より流れ込みただよいます。目には見えない

けれど健康に何らかの影響があると思います⁽²³⁾」といった意見が出されていた。また嘆願書の中でも、「同場所の直下には大きな農業用ため池があり、これら河川との関連で土壌や川、植物や生き物たち、そして農地および農作物の中に有害物資が微量であっても長い時間をかけて堆積し、どれほど環境に影響を与えているか、誰もわかりません⁽²⁴⁾」といった懸念の声が上げられている。聞き取り調査の際も、地元住民に循環器系の疾患にかかる人が多いという実感があるため、きちんと調査をしてほしいということが話題に上っていた⁽²⁵⁾。

焼却場の固定化への懸念については、「30年以上も大字當麻でやったのだから、今度は他の場所に移動し、葛城市全体で分担していくのが民主的な方法ではないでしょうか⁽²⁶⁾」といった意見や、「新しいクリーンセンターを大きくすること、稼働の期間に限りがないことに不安を感じずにはいられません⁽²⁷⁾」といった意見があった。

決定過程の問題については、「葛城市においては、平成23年1月28日付けの協定書を持って、地元同意が得られていると考えておられるようですが、同書面は、区長並びに一部の協議員が勝手に作成したものにすぎません。住民に対して協定書の締結の是非に関して、きちんとした賛否の意見を述べる機会すら保障されていませんでした⁽²⁸⁾」といった意見や、「市当局は、23年1月28日付けで協定書締結について、地元決定ルールに従って合意したとして、何ら問題ないとしています。当麻区の区長以下役員らの独断と指導によって進められ地元住民の同意が得られていないなか、市はどのようなかたちであれ、協定書の締結を進めてきたのは事実であります⁽²⁹⁾」といった意見があった。また、反対派住民グループのリーダーである木下茂氏も、聞き取りを行った際に「先に言っといてくれたらおれかて怒らへんのや」と怒りをあらわにしていた⁽³⁰⁾。

行政の説明責任に関しては、「反対署名をつのった際、広陵町からのゴミがペレットという形で葛城市が引き受けるという話を誰も知りませんでした。皆さん驚かれて

(23) 『葛城市都市計画公聴会記録書』、8ページ。

(24) 『新焼却施設問題についての嘆願書』、3ページ。

(25) 2012年6月24日、木下茂氏宅にて、反対派住民グループへの聞き取り調査。

(26) 『葛城市都市計画公聴会記録書』、8ページ。

(27) 同上、8ページ。

(28) 同上、6ページ。

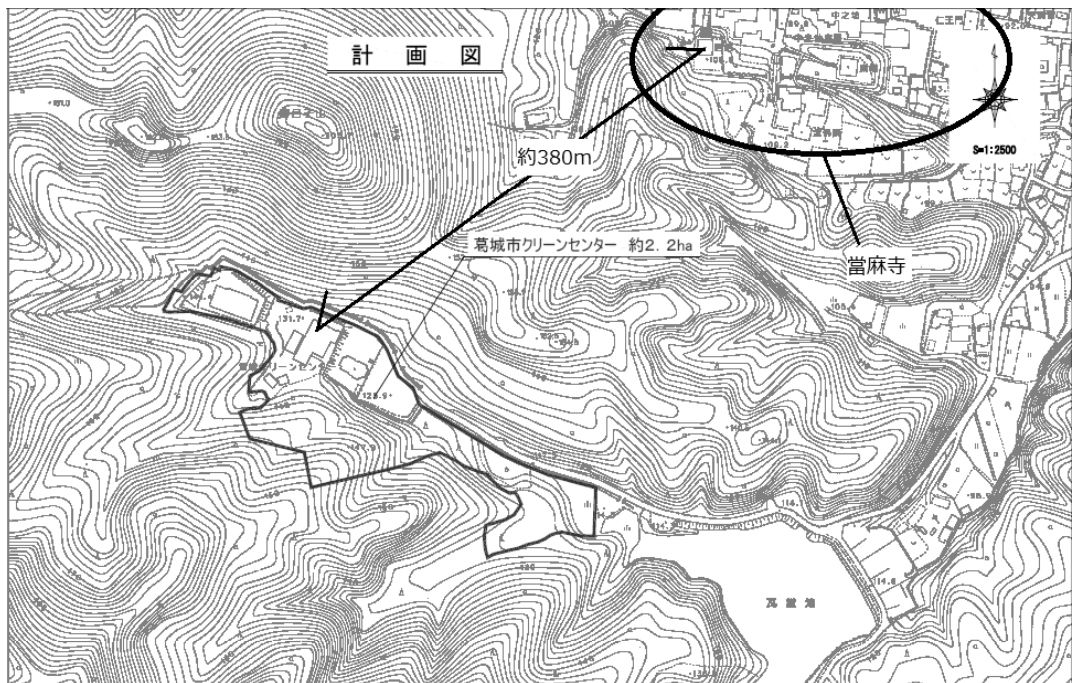
(29) 同上、7ページ。

(30) 2012年7月2日、木下茂氏への聞き取り調査。

いました⁽³¹⁾」、「この地形に適合する場所が當麻地区であるのですか。當麻地区と他の地区とどこが相違するのか、その整合性を具体的に後日、明確に當麻住民に示すことをお願い致します。このようなあいまいな理由付けで決められることは、地元當麻住民は到底容認できません⁽³²⁾」といった意見があった。

文化財への影響については、「国宝の隣接地に大規模な焼却場を建設しようとする市当局の施政は日本の歴史に対する冒涇であります⁽³³⁾」という意見や、「酸性および様々な目に見えないガスを排出するクリーンセンターを国宝重要文化財である當麻寺の近隣に建設するということは、多大かつ取り返しのつかない影響を与えるものと考えられ、金銭で代償できることがらではないと切に思います⁽³⁴⁾」という意見があった。クリーンセンター用地と當麻寺の距離は、約380mほどである（図1）。

図1 焼却場と當麻寺の位置関係



（葛城市「大和都市計画ごみ焼却場及びごみ処理施設の変更（市原案）」計画図に加筆）

- (31) 『葛城市都市計画公聴会記録書』、8ページ。
- (32) 同上、7ページ。
- (33) 同上、5ページ。
- (34) 同上、9ページ。

3.2 住民の問題意識の焦点

このような住民の意見を、分配的公正と手続き的公正の観点から検討してみよう。

まず、環境・健康への影響と焼却場の固定化への懸念の2つは、分配的公正に関わる問題意識であると考えられる。周囲の環境が破壊されることや、健康被害を受けることは、まさにその地域の住民にとって受苦そのものだからである。また、焼却場がいつまでも置かれ続けるかもしれないという不安は、なぜ自分の地域だけが、と更なる不公平感を強める原因となるものと思われる。

次に、決定過程の問題と行政の説明責任の問題の2つは、手続き的公正に関わる問題であると考えられる。焼却場の建設に反対の住民が、決定過程に対して極めて強い不満を持っているということは確かであろう。また、広陵町からのRDFの受け入れの話が地元住民にも伝わっていないことや、理由付けをしっかりと示してほしいという意見が出てくるということから、行政の説明責任への不満もうかがえる。すなわち、住民が手続き的公正の不備を感じているということに他ならない。

最後に、文化財への影響であるが、これは分配的公正と手続き的公正という観点とはやや違った観点であると思われる。「日本の歴史に対する冒瀆」「多大かつ取り返しのつかない影響」という言葉からも読み取れるが、もはや苦痛を受ける主体は地元住民ではなく、市民全体さらには日本国民へと広がりを見せている。

全体としてみれば、焼却場建設に対する住民の問題意識は、もっぱら分配的公正と手続き的公正の不備というところに集約されると言って良い。ただし、文化財への影響に見られるように、この2つの観点ではカバーしきれない部分も存在する。

4. NIMBY問題の解決に向けた自治意識の活性化

4.1 葛城市焼却場問題解決の条件

以上の分析から、葛城市焼却場問題を解決に導くための条件を考えてみよう。當麻区住民が分配的公正に関わる問題意識を持っているということは、すなわち協力金やインフラの整備を行うことが、現状では分配的公正の達成に結びついていないということになる。かといって、協力金を上積みすれば解決する問題かといえば、そうとも言えない。なぜなら、當麻区住民の問題意識は手続き的公正の不備にも向けられているからである。そのため、受苦の対価を与えることで分配的公正の達成を図るとい

手法には限界があるということになる。とすれば、先に取り上げた事例にも見られたように、一旦計画を白紙に戻した上で、改めて何らかの公正な手続きを取り直し、それでもって分配的公正を実現するというような手段をとらなければ、この問題を根本的に解決することは難しいだろう。

このように、大枠でみれば、「公正なプロセスを経て、公正な資源配分がなされることがNIMBY解決の条件である」ということは葛城市のケースにも当てはまると言って良い。問題は、その条件を満たすことが本当に可能かということになる。先の事例のように、公正な手続きを期したにもかかわらず、問題解決に至らない可能性も十分にあるからだ。

4.2 自治意識の活性化による解決の可能性

残された部分を埋めるヒントは、先ほどの文化財への影響に対する問題意識に見られたような、射程の拡大にあると思われる。例えば、国宝の近隣に焼却場を建設することは問題だという認識を、大多数の葛城市民が共有していたとすれば、どうかして別の方法を見つけるという方向に議論が進むことは間違いないだろう。逆に、その認識を當麻区住民だけが持っていたのであれば、それ以外の葛城市民にとっては、當麻区住民の主張は地域エゴと映るかもしれない。つまり、受益圏・受苦圏双方の住民が、受益者・受苦者という立場を離れて、地域にとって何が最善かという視点に立つことができれば、問題解決に一步近づくことができると考えられる。場合によっては、そもそも誰かが苦痛を引き受けてまで、焼却処分を続けなければならないのか、ということも検討されることにもなるだろう⁽³⁵⁾。

いずれにしても、こうした視点は受益者・受苦者という立場を度外視することなしには獲得することはできない。これは、佐藤竺が「自治体の区域内のどこにでも立地する可能性を持たせて」「全住民が加害者であると同時に自分が被害者になった場合の立場で」と述べていた視点とも共通すると言える。

これは、地域全体の自治意識を向上させるということでもある。受益圏・受苦圏という概念は、いずれも問題の客体としての面を捉えたものである。受益者・受苦者としての立場から離れるということは、自らが問題を解決すべき主体であることを自覚するということに他ならない。特にごみ問題の場合、ごみの大幅減量などの根本的解

(35) 築山 (2004) は同様の視点を表すのに、N I A B Y (Not in Anybody's Backyard ; 誰の裏庭にあってごめん) という言葉を使用している。

決のためには、住民に一定の不便を受け入れてもらうか、あるいは価値観を変えてもらう必要がある。市民全体の自治意識を活性化することができれば、問題の根本的な解決に近づくことができるのではないだろうか。

ところで、受苦圏の住民は否が応でも問題に直面することになるため、こうした視点を獲得しやすいものと思われるが、受益圏の住民は得てして傍観者となりがちである。そこで、市民全体の自治意識を活性化するためには、何よりも受益圏の住民に問題意識を持ってもらうことが必要になってくる。

4.3 政策広報の必要性

それでは、受益圏の住民に問題意識を持ってもらい、市民全体の自治意識を活性化させるためには、どういった手段をとる必要があるだろうか。ここでは、行政がとり得る手段として、広報誌に着目したいと思う。

表2は、『広報かつらぎ』に掲載された、新クリーンセンターについての記事を一

表2 新クリーンセンターに関する『広報かつらぎ』の記事一覧

	タイトル	概要
2011年5月号	「新クリーンセンターについてのお知らせ①」	施設の概要
2011年7月号	「新クリーンセンターについてのお知らせ②」	広陵町から受け入れ予定のRDFについて
2011年8月号	「新クリーンセンターについてのお知らせ③」	工事用進入路の工事について
2011年9月号	「當麻地区のみなさまへ 當麻クリーンセンター解体に伴うお知らせ」	ゴミの持ち込み方法の変更、業務の変更について
2011年10月号	「新クリーンセンターについてのお知らせ④」	當麻クリーンセンター解体工事の開始について
2012年1月号	「生活環境影響調査結果の縦覧」	調査結果の縦覧と意見提出方法
2012年5月号	「平成24年度の主な事業の内容」	事業名と予算額
	「施政方針」	工事の実施状況と2012年度の予定について
2012年6月号	「新クリーンセンターについてのお知らせ⑤」	進入路の拡幅工事について
2012年8月号	「新クリーンセンターについてのお知らせ⑥」	大気汚染による文化財影響調査の結果について

※ 以後2013年4月号まで記事なし

(『広報かつらぎ』各号を元に筆者作成)

覧にしたものである。2011年5月に最初の記事が掲載されているが、これは葛城市が當麻区で説明会を行った2010年5月から1年後のことであり、當麻区と葛城市が協定を結んだ2011年1月28日から3ヶ月が経過している。また、内容を見ても、基本的には決定した事項を淡々と伝えるだけであり、この記事を読むだけでは、まさか反対運動が起こっているということも知る由もないだろう。

同じ焼却場問題を扱っていても、『広報かつらぎ』と対照的なのが、北海道恵庭市が発行する『広報えにわ』である（表3）。『広報えにわ』では、焼却場の予定地を選定する1年以上前から、焼却場問題についての特集記事を掲載している。また、その内容も、市が置かれた現状を率直に述べ、市民からも広く意見を募るものとなっている。

『広報かつらぎ』のように、できるだけ無難な情報だけを流そうとするのは、ことを荒立てないように見えて、実際には問題の解決をより困難にしている可能性がある。傍観者となりがちな受益圏の住民に自治意識を高めてもらうためにも、ただ決定事項を淡々と伝えるだけの「お知らせ広報」ではなく、問題を積極的に投げかけ、問いかける「政策広報」を行うことが必要である。

表3 ごみ焼却施設建設に関する『広報えにわ』の記事一覧

	タイトル	概要
2012年1月号	「このまま埋め続けることができるのか？ 可燃ごみの行方」	埋立処理の限界が近いため、焼却施設の整備が必要である
2012年2月号	「どのように進めていけばいいのか。ごみ焼却施設建設に向けて」	建設地選定の考え方と施設整備のスケジュールについて
2012年3月号	「みんなで考える ごみ焼却施設建設候補地の選定」	建設地選定の考え方と市民からの意見について
2013年3月号	「ごみ焼却施設建設に向けて」	焼却施設検討専門部会の答申と建設予定地の選定について

（「広報えにわ」各号を元に筆者作成）

おわりに

葛城市の焼却場問題を解決するためには、司法解決を除けば、一旦計画を白紙に戻した上で、改めて何らかの公正な手続きを取り直し、それでもって分配的公正を実現すること

を試みるしかないだろう。その際には、(1)受益圏(=加害者)と、受苦圏(=被害者)の両方の立場を踏まえること、(2)施設の必要性を含めて、あらゆる可能性が俎上に載せられること、(3)受益と受苦の公平な分配が達成されることが必要な条件となる。

しかし、一見公正なプロセスを実現させたとしても、「適地」に合理的に迷惑施設が押し付けられ続けるということがあってはならない。そうした事態を防ぐには、ごみは出るものだから、必ずどこかに焼却場を作らなければならない、という前提を問い直さなければならない。そのためには、受益圏も含めた全ての市民が傍観者となることなく、自らの当事者性を自覚する必要がある。

本稿は、NIMBY研究の知見を用いて住民の問題意識を分析するということに主眼を置いたため、自治意識や政策広報の部分については最後に触れる程度に留まった。また稿を改め、これらの点についても正面から論じたいと思う。

本稿を執筆するに当たり、當麻区住民の皆様には聞き取り調査・資料提供などの面で大変お世話になりました。ここに深く感謝申し上げます。

(ますだ ともなり 京都地方自治総合研究所研究員)

キーワード：迷惑施設／NIMBY／手続き的公正／
自治意識／政策広報

【参考文献】

- 新井智一(2011)「東京都小金井市における新ごみ処理場建設場所をめぐる問題」『地学雑誌』第120巻第4号、676-691ページ。
- 籠義樹(2003)「廃棄物処理施設の立地に伴う受苦の公平な負担に関する一考察」『麗澤経済研究』第11巻第1号、27-36ページ。
- 佐藤竺(1990)『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局。
- 築山秀夫(2004)「リスク社会における『地元』のNIMBY施設受容過程」『長野県短期大学紀要』第59号、31-44ページ。
- 土屋雄一郎(2004)「公論形成の場における手続きと結果の相互承認：長野県中信地区廃棄物処理施設検討委員会を事例に」『環境社会学研究』第10号、131-144ページ。
- 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。
- 土屋雄一郎(2011)「廃棄物処理施設の立地をめぐる『必要』と『迷惑』：『公募型』合意形成にみる連帯の隘路」『環境社会学研究』第17号、81-95ページ。

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』」『社会学評論』第59号、787-804ページ。

村山武彦（2002）「住民参加による政策段階からの廃棄物処理施設の検討：長野県における新たな試み」『地方自治職員研修』第35巻第5号、24-26ページ。

村山武彦（2003）「対話による環境リスク政策立案」『月刊自治フォーラム』第526号、29-34ページ。

寄本勝美（1989）『自治の現場と「参加」：住民協働の地方自治』学陽書房。

寄本勝美（1990）『ごみとリサイクル』岩波書店。