

## 受苦の集中と分散をめぐる紛争過程

—町田市廃プラスチック中間処理施設問題を事例として—

中澤 高師

### 一・問題意識の所在と事例の概要

#### 一・一・問題意識の所在

本稿の目的は、迷惑施設の立地に伴う受苦の集中と分散をめぐる紛争過程について考察することである。迷惑施設とは、社会的に「必要」とされているが、立地地域の周辺住民に忌避される施設のことである<sup>①</sup>。迷惑施設は、その便益が薄く広く多数に拡散している一方で、一地域に集中した受苦をもたらす点で、典型的な「拡散便益—集中コスト」という非対称構造をもっている。また、地域的に均等に存在しているわけではなく、その立地には偏在が見られるのが通常である。地域的な受苦の集中は、ときに負担の分散を求める声を引き起こす。

しかしながら、実際の紛争過程の分析においては、この問題は十分に捉えられてきたとはいえない。これは、多くの迷惑施設紛争の研究が、ある一つの紛争のみに着目してきたことに一因がある。だが、迷惑施設の立地は真空の上に行われるのではなく、受苦・受益の偏在を伴った歴史的状況の上に生起する。迷惑施設紛争の多くは、時間的に先行、あるいは並行する立地問題と絡み合っており、特に集中と分散をめぐる問題の構造を明らかにするためには、複数の関連する立地事例の関係を捉える視点が不可欠となる。分散化

は、分散化された受苦の引き受けをめぐる更なる紛争をもたらす可能性があるが、この紛争の性質は、これに先立つ分散化の要求を引き起こした受苦の偏在という状況から切り離して考えることはできないからだ。

この観点から、中澤(二〇〇九)では、従来、受益圏・受苦圏論が対象となるある一つの開発や施設がもたらす受益・受苦の構造のみを問題としてきたことを批判し、迷惑施設立地紛争の構造解明のためには、問題がその上に生起する既存の受益・受苦配置との関係から構造を捉える必要があることを主張した。そして、千葉県柏市第二清掃工場問題と東京都日の出町第二処分場問題との比較から、既存の受苦圏とは異なる主体・圏域が受苦を分担する形で引き起こされる受苦分担型と、既存の受苦圏と同一の主体・圏域が受苦を重複して被る形で引き起こされる受苦重複型という二類型を提示し、紛争形態の相違について論じた。しかし、この紛争形態の特徴は二つの事例を通じて抽出した仮説に過ぎず、事例研究を通じたさらなる検証を課題として残した。

そこで、本稿では、東京都町田市における廃プラスチック中間処理施設立地問題の事例研究を通じて、受苦の集中と分散をめぐる紛争過程を分析する。町田市においては、清掃事業における受苦の小山田への集中という状況下で、廃プラスチック中間処理施設の立地をめぐる受苦の集中と分散が大きな問題となり、市内三地域で紛争が引き起こされた。その中で、受苦重複型紛争から受苦分担型紛争へと繋がっていく一連の過程を、特に分散と集中をめぐる問題に焦点を当てながら、事業推進者である町田市の施策や論理、各地域の反対運動のフレーミング、各地の反対運動の関係という観点から考察する<sup>②</sup>。その上で、受苦分担型と受苦重複型という二類型の紛争形態について検証し、迷惑施設立地に伴う受苦の集中と分散の問題

のさらなる展開を試みる。

## 一・二・事例の概要

一九九九年二月、廃棄物減量等推進審議会から中間答申が出され、廃プラスチック中間処理施設（以下、廃プラ施設）の建設を小山田地区の町田リサイクル文化センター内に計画していることが周辺町内会自治会役員連絡会に発表された。しかし、住民から安全性に対する不安と、ごみ処理が小山田へ一極集中することへの不満が噴出し、安全性の確証とごみ処理の分散化の要求により計画は中止された。

町田市は、二〇〇一年に再び町田市の南地域である鶴間で廃プラ施設の建設を計画した。このとき町田市は、民間資金を活用したPFI的な手法によって施設を企業から募集するという方法を用いたが、周辺住民の同意を得られず、計画は再度撤回された。

二〇〇五年、町田市は三度廃プラ施設の建設を試みた。建設予定地となった小山ヶ丘は八王子市との市境近くに位置するが、町田市が八王子市側に計画を協議していなかったため、反対運動は八王子住民を巻き込んで展開された。十二月には周辺住民五団体から出された計画の凍結を求める請願が町田市議会でも採択され、これを受けて市長は任期中の計画凍結を表明した。そして、〇六年二月に行われた選挙で当選した新市長は計画を白紙に戻すことを表明した。

## 二・歴史的背景と廃プラ施設建設計画

### 二・一・小山田への一極集中の歴史

以下では、まず町田市の廃棄物処理の歴史について述べ、小山田に清掃事業の受苦が集中してきた歴史的状况について概観しておく。

一九五六年、旧町田町の金森にごみ焼却場が完成し、収集が開始された。五八年に町田町、鶴川村、忠生村、堺村の一町三村が合併し町田市となり、翌年には金森焼却場にパッチ式焼却炉が増設される。一方、六〇年代から産業廃棄物、生ごみ、不燃物の投棄が下小山田にて行われていた。六九年には下小山田に連続焼却炉が完成する。しかし、「もくもくと黒煙が吹きあがり、その煤煙のために、周辺の住宅地では洗濯物を干すこともできなかった」<sup>③</sup>、「ゴミ搬入時における粉じん、臭気の拡散、埋め立て地の管理不十分による自然発火と火災の発生、野犬の横行、カラス等野鳥の集散と周辺農作物の被害、真夏のハエの発生、汚水流出による水田用水の汚染等々、有形、無形、の被害を受けていた」<sup>④</sup>とされる。この旧清掃工場建設時に既に「焼却場は一ヶ所ではなく、旧町村単位に一つずつ作れという意見も叫ばれた」<sup>⑤</sup>という。さらに、七三年からは、町田市焼却炉から三キロという至近距離で多摩市清掃工場が稼働をはじめている<sup>⑥</sup>。

旧清掃工場の建設からほどなく、一九七五年に設置された「環境問題研究委員会」の提言を受けて、町田市は新たな埋立処分場と焼却場（リサイクル文化センター）の建設計画を開始した。予定地となったのは再び小山田であり、旧焼却場のすぐ近くに建設が計画された。七九年に着工され、管理型処分場として池の辺、峠谷が整備

されるとともに、八二年には焼却場が完成する。

さらに、リサイクル文化センターは一九九一年に四号炉の増設工事がなされている。九七年には小山田の埋立処分場の延命を図るために、三メートルのかさ上げが計画され、町田市と住民の間に対立が生じた。このとき処分場に隣接する桜台団地の住民を中心に「小山田ごみ問題を考える会」（以下、「考える会」）が発足し、廃プラ施設問題の際にも住民運動の中心的役割を果たすことになる。

## 二一・二 廃プラ施設問題の経緯

以上、町田市の清掃事業において小山田に受苦が集中した経緯を辿ってきた。廃プラ施設の建設はこのような歴史状況の上に生じた問題であった。一九九八年一月より、廃プラスチックの分別収集、ダイオキシンの対策、容器包装リサイクル法への対応を考え、「町田市廃棄物減量等推進審議会」（以下、「廃減審」）が設置され、廃プラ施設の検討が行われた。

廃プラ施設の建設に関しては「廃減審」と平行して町田市でも議論が行われており、建設場所については小山田のリサイクル文化センターの敷地内とすることが決定された。一九九九年二月には、周辺自治会、町内会等の役員に対する中間処理施設の説明会が開催された。以降、安全性への懸念と小山田に受苦が一極集中することへの不満から反対運動が展開される。〇〇年五月には「ゴミ問題、とりわけ廃プラスチック中間処理施設の計画が進むなかで、この小山田周辺の環境を守るためにお互いに勉強し、活動しようとする会」として「小山田環境対策協議会」（以下、「小山田環対協」）が発足した。

## 二一・三 町田市の主張

町田市が廃プラ施設の建設を進めた背景には、容器包装リサイクル法の制定とダイオキシン問題がある。一九九五年に容器包装リサイクル法が制定され、〇〇年からはペットボトル以外のプラスチック製容器包装及び飲料用紙パック以外の紙製容器包装を対象として施行されることになった。同法ではプラスチックの異物を取り除き、圧縮・梱包したものをリサイクル業者に引き渡すことになり、そのため中間処理施設が必要とされる。

また、町田市は容器包装プラスチックを小山田のリサイクル文化センターで焼却処分していたが、一九九七年に厚生省実施のダイオキシン排出実態等点検調査結果で都内ワースト・ツーという結果が公表された。これを受けて、町田市はダイオキシンの発生原因となるプラスチックの分別とリサイクルを検討することになる。これらことから、容器包装リサイクル法に則ってプラスチックを燃やさない、埋めないという政策への転換を目指すことが、小山田だけでなく他の二地域の紛争においても廃プラ施設の建設を進める理由として強調された。

同時に、注目すべきは、計画推進者である町田市が計画の正当性の根拠として、新しい施設によって地元の環境負荷を軽減すると繰り返し強調している点である。

廃プラスチックを可能な限り燃やさず、埋め立てないというようなことを進めていきたいということで行っているわけですが、それは今、小山田のリサイクル文化センターにおいて焼却をしているわけですね。それよりか、その地域における環境の負荷、また、トータルとしても環境に対する負荷を少

なくしたい、こういうことでこの中間処理施設をつくり、分別の処理をお願いをしていきたい、こういうことで進めているということをぜひご理解をいただきたいというふうに思うところでございます。<sup>⑧</sup>

廃プラ設計画は上述したようにダイオキシン問題に端を発しており、これまで焼却処分していたプラスチックを分別することでダイオキシンの発生を防ぐことがその目的の一つとされている。しかしながら、プラスチックを分別することでダイオキシンを削減し地域の環境負荷を改善するという主張は、反対住民の納得を得られていない。<sup>⑧</sup>

町田市全部のごみを全部、小山田に持って行って申し訳ない、と思うのではなく、せっかく審議会で話し合ったのに何で反対しているのだ。ダイオキシンが心配だと、リサイクルの周りで騒ぐから、燃やさないように施設を作ってあげようというのに、と私には恩着せがましく聞こえました。ダイオキシンがたとえ減っても、なんだか得体の知れない物が出てくるかもしれないに！?と、とても腹がたちました。<sup>⑨</sup>

このように、「ダイオキシンによる周辺環境負荷を低減させるための施設」という町田市のロジックは、反対住民にとっては「ダイオキシンか廃プラ施設か」という二者択一を押し付けるものとして非難されている。

#### 二一四、分散化の要求

小山田住民が廃プラ施設に反対した背景には、杉並病との関連からくる安全性への懸念があった。<sup>⑩</sup>住民が不安視したのは、プラスチックを圧縮することで化学物質が外部に飛散し、杉並病のような事態が起こることであった。しかし、ここでは本稿の目的から、受苦の集中と分散の問題に注目しよう。上で見たような歴史的な経緯のために、小山田へごみ関係の施設が集中することについて、住民には強い反発が存在していた。そのため、廃プラ施設を市内に分散設置することが求められていく。「考える会」は次のように主張している。

貯留施設は市内各地に分散建設するべきである。なぜなら、環境・ごみ問題の解決は行政にのみ任せるべきではなく、市民が積極的に参加すべき問題であると考えられる。私たちが憂えていることは、ごみ焼却場の煙突の見えない地域に住む住民にとっては、環境・ごみ、ダイオキシン問題にたいする関心が希薄ではないかという懸念である。国、自治体、メーカーの責任とともに、市民が自分たちが出したごみは自分たちで処理する意識を持つことが重要であると考えられる。今回の廃プラスチック貯留施設が身近に設置されることによって、自分たちの廃棄したごみがどのように処分されるかを直接知ることになり、その解決のための関心が一段と高まることが期待できる。<sup>⑪</sup>

また、「小山田環対協」もごみ処理施設の分散設置を強く求めている。二〇〇〇年九月に提言された「小山田無公害宣言」には、周辺住民の健康と有害物汚染状況の調査実施、「発生抑制」と「燃やさない、埋めない」を基礎とした将来計画の策定、市民への情報開

示と協調といった項目の他に、分散化を求める項目がある。

ゴミ処理施設を市内に分散設置することは、リスクの公平な負担という民主主義の基本に基づいても当然のことであり、現状のような施設周辺住民の犠牲を前提とし、経済効率のみを重視するような一極集中処理体制は早期に改め、適切な分散化を図ること<sup>12)</sup>。

分散化の問題は「廃減審」においても議論になっている。二〇〇〇年一月に出された答申では、基本方針の(三)で「安全性とリスク管理を徹底した中間処理施設・最終処分場」を挙げており、その中で「そのため持続可能なごみ処理への転換のためには、安全性とリスク管理を徹底した中間処理施設・最終処分場を追求することが必要であり、処理施設の建設にあたってはできるだけ発生源に近く且つ適正な規模での分散設置を目指すことが望ましい<sup>13)</sup>」として分散設置について触れている。

二〇〇〇年六月には「小山田環対協」から、廃プラ施設計画に当たって、答申されたこの三つの指針にもとづいた施策がなされることを求める請願が提出された。しかし、町田市は「廃減審」の指針について、「今後の生ごみの資源化の場合を踏まえたもので、プラスチックの中間処理施設については切り離して考えるということ<sup>14)</sup>で審議会ではまとまっております」と述べ、答申にある分散設置は生ごみ資源化施設についてであるとしている。一方で廃プラ施設についても将来の分散設置に含みをもたせているが、現時点では現実的に小山田に建設せざるを得ないというスタンスを取っている<sup>15)</sup>。

最終的に都市環境常任委員会での審議を経て「小山田環対協」の請願は議会で採択されるが、「中間処理施設建設については、計画

通り実施し、将来は分散を図ること」という附帯決議が付けられることになる。これを踏まえて、町田市は、まずは現在計画しているリサイクル文化センターの場所に廃プラ施設を建設し、今後新たに計画している収集の拠点となる収集事務所を建設する際には、その場所にあわせて廃プラ施設も建設していきたくとして理解を求めた。しかし、反対住民の合意を得ることはできなかった。

### 三三 鶴間への分散設置計画

#### 三三一 分散設置への方向転換

町田市は小山田と交渉を続けたが、廃プラ施設建設反対の陳情書が下小山田町内会や「小山田環対協」から住民の署名とともに提出された。町田市は二〇〇〇年度の着工を断念し、〇一年度の予算に廃プラ施設の建設費は計上されなかった。こうして小山田での建設計画については協議を継続しつつもひとまず断念された。しかし、同時に町田市は分散設置にむけて候補地選定を開始している。

そして、二〇〇一年八月十日の都市環境常任委員会、町田市の南地区に廃プラ施設を建設する計画が明らかになる。この南地区での建設計画が小山田と異なるのは、まずPFI的手法を用いて、施設の用地、建設、運営を、公募を通じて民間企業に委託する手法をとったことである。もう一点、小山田のケースと異なるのは、施設の規模である。小山田では町田市全域の廃プラスチックを処理することを想定した規模が計画されていたが、モデル実験を行っていた南地域では横浜線以南の収集エリアにおけるプラスチックが対象となっており、その規模は小山田での計画より小さくなっている。町田市は小山田での協議も南地区と並行して行っていくとしており、

この時点では将来的には小山田、南地域、鶴川方面での三箇所の分散設置が構想されていた。また、分散設置が計画通りに進んだ場合、小山田の施設規模は以前の計画より縮小されることが想定されている。

二点目の施設の関係ですが、私どもとしては、いろいろご迷惑、あるいはご心配をおかけしている小山田と今回お願いしている南、それからできれば、これは時間がまだ先になりますが、鶴川方面にもやればいいなというふうに今考えております。

三二二、「煙害を考える会」から「情報連絡会」と「対策協議会」へ

「南地区におけるプラスチックの資源化施設の公募について」の行政発表を受けて、委員会を傍聴した市民が中心となって、計画への対応を話し合う市民の会が二〇〇一年九月に開かれた。この会合をきっかけとして「廃プラスチック施設情報連絡会」（以下、「情報連絡会」）が発足する。中心となったのは隣接する横浜市の産業廃棄物処理場からの煙害について対策を協議するために活動していた「煙害問題を考える会」であった。「情報連絡会」は町田市への説明会の開催要求とともに、市長へ質問状を出すなどして計画の情報を収集、共有していった。

業者決定に先立って、町田市は二〇〇一年九月、市政懇談会の席上で南地区町内会自治会連合会に公募方式と候補地の対象エリアについて説明し、小川自治会の役員会、つくし野地区の任意団体とも話し合いをもった。そして、〇二年二月末に委託業者が決定し、鶴間が候補地とされた。三月には施設に隣接する住民への戸別訪問を行うとともに、隣接した地域の住民を対象に地元説明会が開催され

た。この説明会では「猛烈な反対の声が上がり、説明がつかないほどの状況」となった。これを受けて鶴間町内会で協議した結果、「廃プラスチック施設対策協議会」（以下、「対策協議会」）が発足し、五月に町内会長と「対策協議会」会長の連名で、反対文書が二〇五六名の署名とともに提出された。町田市は「対策協議会」と話し合いを行ったが、同会は計画に反対し白紙撤回を求めた。

七月八日の都市環境常任委員会で南地区の廃プラスチック処理業務委託料の執行を凍結することを市長に申し入れることが決定され、これを受けて町田市は落札業者との協定を解除した。こうして事実上、鶴間での計画推進は凍結された。

三二三、分散をめぐる論理

南地区における廃プラ施設計画への反対理由としては、PFI的手法への異議や事前相談の欠如、情報の非公開性といった町田市の手続的な手法に関わる問題が挙げられる。また、安全性に対する懸念も依然として解消されない状態であった。「対策協議会」は、プラスチック資源化施設の必要性は認識できるとした上で、反対の理由として①地域住民に対する事前相談もなく住民不在の建設決定である、②臭気、粉じん、交通等生活環境の悪化、③健康障害の懸念、④地域発展の阻害の四点を挙げている。

「情報連絡会」も、施設の場所や業者が決まってから住民の理解を求めようとするやり方が「住民を無視」したものであるとして、町田市の手続的な手法を反対の理由に挙げている。しかし、ここでは「集中と分散」をめぐる論理について見てみよう。「情報連絡会」は町田市への質問状の中で南地区に建設する理由について問いただしている。これに対して町田市は、その理由の最初に小山田へのご

み処理施設の集中を挙げている。

町田市三十八万人市民のごみ処理施設が小山田地区に集中していることから、資源化施設も含めてごみ処理施設の分散化を求められている。このことは、廃棄物減量等推進審議会や環境基本計画策定の際に委員の中からも意見が出ている<sup>21)</sup>。

これに対し、「情報連絡会」は次のように反論している。

確かに廃プラを南地区で処理すれば収集車の稼働距離は低減されますが、南地区は東名高速、国道二四六と十六号線などの幹線道路に接しており、自動車の排気ガス汚染が他地域に比し著しく進んでいます。また、近くに産業廃棄物処理施設の工場が四カ所もあり（原文は括弧内に企業名が記されているが、筆者が割愛した）、排出される煤塵やダイオキシンなどの廃ガスに住民は日夜悩まされています。このような劣悪な環境の地区に、更に廃プラスチックの中間処理施設を設けることは、そこに住む住民にとって耐え難い状況です。確かに小山田のリサイクル文化センターにおける一極集中から分散されたというものの、懸念されている地区での廃棄物処理施設の追加の建設により、処理施設の分散化にあらずして集中化になりませんか。逆にこの地域からの分散化をお願いしたいのです。従って、廃プラ施設の建設理由としては、論拠が薄弱と云えるのではないのでしょうか。<sup>22)</sup>

町田市の南地区は一九九三年ごろから境を接する横浜市瀬谷区にある産業廃棄物処理施設などからの煙害やダイオキシンに悩まされ

ており、住民による横浜市への陳情や町田市への請願などが行われ、市議会でも度々取り上げられていた。上述したように、「情報連絡会」はこの問題に取り組む「煙害問題を考える会」を基盤に形成されたものであった。こうした背景があったため、南地区では「煙害に苦しんでいることを市は知っていないながら、この地域に何故持つてくるのか」という被害者意識が強かった<sup>23)</sup>という。

#### 四．小山ヶ丘での建設計画

##### 四―一．小山田での再度の試みと分散設置の方向転換

鶴間での計画の行き詰まりを受けて、一九九九年三月から行われていた南地区でのプラスチック分別収集モデルが〇三年九月末で中止された。また、町田市は十一月から小山田での協議を再開している。しかし、小山田での合意形成は困難であったため、町田市は次の施策を進めることになる。十二月の都市環境常任委員会で、改めて場所の確保も含めて廃プラスチック処理を業務委託できる事業者を公募型指名競争入札によって募集することが報告された。

この計画は、町田市全域のプラスチック処理に対応できる施設の建設計画となっている点に注意する必要がある。一九九九年に計画された小山田での廃プラ施設は市内全域を対象としたものであったが、続く鶴間の計画では横浜線以南の収集エリアにおけるプラスチックが対象となっており、その規模は小山田での計画より小さくなっていく。そして、この時点では小山田、南地域、鶴川方面での三箇所分散設置が構想されていた。しかし鶴間での計画も住民の反対によって頓挫した。その後、小山田での協議を再開したときには依然として三箇所の分散が想定されていたと考えられる<sup>24)</sup>。しかし、

○四年末の時点では三箇所の分散計画は放棄され、廃プラに関しては一箇所ですべて発生するプラスチックを処理する計画に転換している<sup>26)</sup>。また、二回目の計画の際には候補地を横浜線以南の地域に限定したのに対し、三回目の計画では地域の限定はされていない。

#### 四一・二 紛争の経緯

町田市は、二〇〇五年一月から行った公募で処理事業受託候補者を決め、小山ヶ丘が施設の建設予定地とされた。受託業者は「町田市住みよい街づくり条例」の「早期周知による町づくりの対象」として手続を開始し、条例で定められている敷地境界から五十メートルの範囲内の土地または建築物に関して権利を有する人に周知し、九月に説明会を開催した。説明会の対象となったのはごく限られた十数名の地権者であったが、計画についての情報は小山ヶ丘住民の間に広まっていき、八王子側にある四季の丘自治会でも説明会開催の情報が緊急回覧された。当日は一三〇人余が参加し、「なぜ市が出席しないのか」、「なぜ対象が五十メートル以内なのか」等の意見が出され、説明会は不成立の形になった。

十月、町田市清掃事業部は小山地区連合町内会を対象にした説明会を小山市民センターで行ったが、当日は八王子市民を含め連合町内会以外の住民が多数参加し、一〇〇〇人を超える人数となった。この説明会で意見を述べていた人たちが中心となって、廃プラ施設反対の組織作りが行われ、「町田市廃プラ施設問題を考える八王子・相模原・多摩・町田の市民の会」が設立された。十一月にはこの会の主催で、南大沢駅前の中郷公園にて、五〇〇〇人規模の反対集会が行われた。

また、同月に「小山ヶ丘に建設予定の廃プラ施設に対して、各地域で活動している団体や小山町、小山ヶ丘の地域住民の声を取りまとめ、協議していくこと<sup>27)</sup>」を目的に、「町田市廃プラ対策協議会」の発足が宣言された。十二月、都市環境常任委員会で「多摩丘陵の環境を守る住民の会」、「四季の丘自治会」、「小山連合町内会」、「小山ヶ丘ごみ問題を考える協議会」、「児童・園児を持つ父母の会」の五団体から提出された廃プラ施設建設中止を求める五つの請願が全て採択され、本会議でも全ての請願が賛成多数で採択された。これを受けて、市長は任期中の計画凍結を表明し、二〇〇六年二月に行われた選挙で当選した新市長は計画を白紙に戻すことを表明した。

#### 四一・三 集中と分散をめぐる議論の不在

小山ヶ丘における紛争において、受苦の集中と分散の問題はどのように論じられたのか。結論からいうと、この問題はほとんど全くといっていいほど俎上に上がらなかった。この時期の市議会本会議や都市環境常任委員会において議論になっているのは、説明会の範囲を五十メートルに絞ったことなどの手続的問題、民間業者への委託と町田市の責任の問題、杉並病と関連した安全性の議論、そして八王子市や八王子住民への対応といった事柄が中心であった。町田市と反対運動の間でも、小山田からの受苦の分散をめぐる議論は見られなかった。町田市による説明会のパンフレット<sup>28)</sup>や、施設に反対する住民が送った「市長への手紙」への返信<sup>29)</sup>においても、小山田への集中の問題がこれまでの経緯を述べる中で簡単に触れられている程度で、計画を推進する目的や根拠としては積極的に用いられてはいない。ダイオキシン問題にも触れられているものの、小山ヶ丘に廃プラ施設ができることで、小山田のダイオキシンが減るという口

ジックは用いられていない。

反対運動においても、受苦の集中と分散の問題は触れられていない。小山ヶ丘での計画には八王子側を含め多くの運動が形成されたが、ここでは紛争の後半において中心的役割を果たした「町田市廃プラ対策協議会」の主張について見てみよう。「町田市廃プラ対策協議会」の反対理由は大きく「町田市による計画の進め方の無責任さ」、「施設の安全性への不信」、「容り法を含めた廃棄物政策そのものへの疑義」の三つに分けることができる。一点目については、安全性が危惧されてきた施設を市が責任をもつのではなく利益を最優先する民間業者に委託することへの異議、情報を開示せずに秘密裏に計画を既成事実化して進めてきたやり方、一方的な説明に終始し市民の意見を聞こうとしない独善的な態度などが挙げられている。二点目については、小山田や鶴間での紛争と同様、杉並病との関係から施設の安全性が疑問視された。三点目としては、「ごみ減量化の徹底」を欠いた状態でのプラスチックの資源化は最終的な解決にはならないこと、「容り法」は義務ではなく、また行政の負担が大き過ぎる一方で事業者の負担が軽いため減量化につながりにくい点などが挙げられている。

これらは反対運動が「地域エゴ」と見なされることへの反論に繋がっている。迷惑施設という問題以前に、住民不在と総合的・抜本的な廃棄物政策の欠如が問題であるとして、住民参加による上位段階の廃棄物政策自体の問い直しと廃プラ施設に頼らない方法を求めるスタンスを標榜していた。

結局迷惑施設なんだけど、こっそりやろうとしたから、私たちは怒った。しかも、化学物質が出るとか健康被害が出ているところもあるから、それをよく住民と話し合っって、住民が出す

ゴミの問題でもあるから、ゴミを減量することも考えなくちゃいけないから、そういうことを一つ一つ行政と市民とで同じテーブルについて考えながらやっていきたいと思いますというのが、私たちのスタンスだった。<sup>20)</sup>

## 五. 三地域間の関係

### 五-1. 緩やかな連帯

ここまで三地域の紛争を個別に見てきたが、三地域間の関係性はどのようなものであったのか。結論からいえば、三地域の運動間には情報交換をベースとした緩い連帯関係が存在した。

まず、小山田と鶴間の関係について見てみよう。「情報連絡会」の中心人物であったA氏は「小山田から直接の支援はなかったが、情報提供はあった。南から行って話を聞いた」という。また、A氏は「小山田環対協」のメンバーと連絡を取り合っていたり、小山田の「考える会」が発行する「小山田ゴミ通信」に南地域の計画について寄稿したりしている。<sup>21)</sup> また「考える会」からも、メンバーが「情報連絡会」の会合に特別参加するなど、情報交換が行われていた。小山ヶ丘と小山田の間でも、直接的な支援は行われなかったが、情報提供をベースとした間接的な支援関係があった。小山田には廃プラ施設問題を監視しているメンバーがおり、小山ヶ丘への廃プラ施設建設計画は、「考える会」のメンバーが情報を回覧したことをきっかけに子供をもつ母親達のネットワークによって広まっていた。<sup>22)</sup> 予定地に近接する八王子側の四季の丘にも回覧されていた。これが事業者主催の説明会への住民の大量参加に繋がった。一方、小山ヶ丘から「小山田環対協」に共闘の申し入れがされたが、これ

は「状況が違おうし、小山田が手助けするより自分で立ち上がってくれ」「運動は地域。地域のところで芽を出さなかったら成功しない」として拒否された<sup>33</sup>。しかし、情報提供という形でのサポートは行われ、「小山田環対協」や「考える会」のメンバーが、勉強会といった形で小山ヶ丘の住民に小山田の経験や状況を伝えるとともに、説明会等にも参加していった。

また、鶴間からも廃プラスチック問題に関心をもつ個人のネットワークによって、小山ヶ丘の運動への助言や情報提供がなされていた。さらに、小山ヶ丘での計画の凍結が表明され、市長選挙をひかえた二〇〇六年一月には、「小山田環対協」、「情報連絡会」、「町田市廃プラ対策協議会」という三地域の運動団体の共催で、市長候補予定者公開討論会が開催されている。

五二二. 何が連帯を可能にしたのか

では、このような緩い連帯関係が可能になったのはなぜなのか。受苦分担型の紛争においては、集中した受苦を被っていた地域と、その分担を拒否する地域との間にしばしば対立が生じる。例えば、千葉県柏市第二清掃工場建設問題では、これまで市内の廃棄物処理を一手に引き受けてきた北部住民は、第二清掃工場建設に反対する南部の住民を「地域エゴ」と非難し、南部の廃棄物の搬入拒否にも言及された。第二清掃工場の建設は南北の負担の公正という目的を伴ったものであり、南部の反対運動は配分的公正の論理と衝突するものであった。鶴間や小山ヶ丘での反対運動は、分散設置を阻害し、プラスチックが小山田で燃やされ続けることを意味する。なぜ町田市では受苦の集中と分散をめぐって、地域間の対立が起らなかったのか。

最も大きいのは、小山田の運動が、廃プラスチック問題だけではなく、最終処分場や焼却場など、ごみ問題の包括的な解決を目指すものであったことであろう。「考える会」はそもそも最終処分場の三メートルかさ上げ問題を契機に発足したものであり、廃プラ施設を小山田に建てさせないことが運動の最終目標ではない。廃プラスチック問題を契機に組織された「小山田環対協」も、その関心は廃プラ施設のみに向けられていたわけではなく、小山田での計画が撤回された後には焦点を最終処分場の閉鎖問題へと移し、小山ヶ丘の紛争時にはごみ問題の包括的・根本的解決を目指す「ゼロ・ウェイストの会」発足へと向かっていった。そのため、分散化を要求しつつも、他地域に廃プラ施設が建設されることで小山田のごみ問題が解決するとは考えられていなかったといえる。すなわち、緩い連帯関係を可能にしたのは、施設の立地という廃棄物行政の低位段階ではなく、排出抑制などの上位段階の解決を思考する運動のスタンスにあったといえるだろう。

これと関連して、三地域全てにおいて廃棄物政策における町田市の姿勢や手法が住民不在として強く非難されており、特に鶴間と小山ヶ丘では、PFI的手法の問題もあり、分散や施設への賛成・反対以前の問題であると認識されていたことが挙げられる。この点は小山田でも共有されており、反対は当たり前であると考えられている。安全性の問題や、包括的な廃棄物行政の欠如という問題も、住民や市民との徹底した話し合いのテーブルに着こうとしない町田市の姿勢との関連から論じられた。すなわち、共通の敵は町田市だという認識が三地域に共有されていたことが、連帯を可能にしたと考えられる。

これはどこにもついても反対されると読んでいた。行政

の市民に対する対応の仕方がこと同じ。この行政のやり方は悪いんで、どっかへ持って行って、もつとめちやくちやになれと、僕なんかは思っていた。むしろ、あっちいって断られ、そっちでも断られ、それが行政の反省材料になるんじゃないかと思っただけ。だから、南で断られたのは、こちらは意に介さない、当たり前だと思っていた。

もう一つは、柏市のケースと違い、廃プラ施設は町田市にとって新しいタイプの施設であったことが挙げられる。柏市の場合は、「第二」清掃工場であり、同種の施設が既に北部で長年にわたり稼動していた。そのため、自分たちが引き受けてきた施設を南部が拒否するのは「エゴ」だという論理が力をもった。しかし、町田の場合には、小山田への受苦の集中という状況はありながらも、廃プラ施設は初めての施設であった。分散化の要求と同時に、小山田による廃プラ施設の拒否は安全性への疑問が大きな部分を占めていたため、小山田が安全性の観点から拒否した施設を他の地域に受け入れろという論理は正当性をもちづらいついていえるだろう。むしろ、安全性が確認されない限りは何処にも建設されるべきではないという論理が連帯を可能にしたと考えられる。

## 六：示唆と課題

### 六-1：受苦分担型・受苦重複型再考

以上、町田市の廃プラ施設問題について、受苦の分散と集中という点に注目しながら紛争過程を見てきた。冒頭で示した二類型でいえば、小山田への廃プラ施設の建設は受苦重複型であり、鶴間や小

山ヶ丘での紛争は小山田との関係では受苦分担型であることができる。中澤(二〇〇九)では、受苦分担型と受苦重複型の紛争形態の特徴について次のように論じた。受苦分担型の紛争である柏市第二清掃工場問題においては、施設の建設は既存の受苦の軽減という配分的公正の論理を帯びており、そのため反対運動の論理は手続的公正を前面に押し出したものとなった。これに対して、受苦重複型である日の出町第二処分場をめぐる紛争においては、反対運動の配分的公正を求める論理が正当性をもった。また、柏市においては施設の「必要性」を疑問視する議論は「南北の負担の公平」という論理と衝突したのに対し、日の出町においては受苦の配分的公正を求める議論が、施設の「必要性」自体を突き崩していく論理を内包していた。しかし、本稿の分析の結果は、いくつかの点でこうした受苦分担型と受苦重複型の紛争形態の特徴について再考を迫るものであった。

立地推進者である町田市は、受苦重複型である小山田の事例においては、廃プラ施設によって地域のトータルな環境リスクは低減するのだという「リスク代替」的アプローチをとった。ここでは受苦の重複を正当化する論理として「リスク代替」が用いられている。この論理は廃プラ施設の際には住民に受け入れられなかったが、小山田でのリサイクル文化センター建設時には、現状よりも環境が改善することから新しい施設を歓迎する声が存在していた。通常、迷惑施設の立地は周辺環境への負荷を高めるために忌避されると考えられるが、受苦重複型においては、新たな施設を受け入れることにより既存の受苦が低減するのだという論理が存在する余地があることに注目しておく必要があるだろう。

小山田での計画が配分的公正の観点から拒絶された後、鶴間での計画において町田市は「小山田への負担の一極集中からの分散」を

強調するなど、逆に配分的公正の問題を前面に押し出して計画の正当性を主張した。推進側が配分的公正を主張するのは、受苦分担型紛争に特徴的なものであると考えられる。しかしながら、これに對抗する側の鶴間の反対運動も配分的公正を主張していた。柏市においては、第二清掃工場建設への反対運動は、北部からの「地域エゴ」との非難に対抗するなかで、施設の「必要性」を認める一方で、用地選定問題という手続的公正に係わる問題へと正当化の論理を収斂させていった。しかし、鶴間の事例においては、「情報連絡会」は横浜市の産廃処理施設からの煙害や、車からの排ガスに苦しめられていることを主張していた。町田市内の廃棄物問題に限れば、小山田との関係で受苦分担型である鶴間も、町田市外の施設や他の種類の受苦に目を向ければ、単純に受苦分担型であると断じることにはできない。清掃事業関係以外の迷惑施設も存在するのであり、何の施設の分散をもって分散化とするのかは慎重に考える必要がある。

町田市においても、小山田へ清掃事業の受苦が集中する一方で、その他の迷惑施設については町田市内あるいは隣接する市との間で分散されている。下水処理場は南地区の成瀬と鶴川の三輪にあり、し尿処理場は境川に設置されている。多摩ニュータウン関係の施設は、下水処理場は稲城市、焼却場は多摩市、公園墓地は八王子市、そして火葬場は町田市が担当するというようにそれぞれ関係市が一つずつ受けもつ形になっている。

受苦分担型と受苦重複型という二類型は、基本的にある一つの種類・分野の迷惑施設（本稿では一般廃棄物処理事業）による受苦・受益を対象としている。しかし、以上のことから、迷惑施設の配分的公正についてはある一種類の施設だけについてではなく、異種施設を視野に入れて包括的に考える必要があることが示唆される。さらに、迷惑施設だけでなく、それ以外の負担や受苦、地域的な格差

をどう扱うかという問題も生じるだろう。例えば、柏市の事例では、清掃事業による受苦の分担を求められた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にもかかわらず迷惑施設が建設されることへの不公平感が存在していた<sup>35</sup>。本稿は、紛争過程で当事者によって受苦の集中と分散の問題がどのように捉えられているかに注目して分析しており、その限りでは横浜市の産廃処理施設以外の迷惑施設や、迷惑施設以外の地域的格差の問題は俎上に上がっていない。しかし、受苦・受益の偏在を伴った歴史的状況を考慮するところに二類型の意義があるとすれば、異種施設との関係や、迷惑施設以外の負担の不公平・格差との重層的関係を捉える分析枠組みが必要となるだろう。

また、町田市で見られた三地域間の緩やかな連帯関係は、受苦分担型の事例において、集中した受苦を被っていた地域と、受苦の分散を求められた地域との関係が、必ずしも対立関係になるとは限らないことを示している。柏市においては、第二清掃工場の建設めぐって受苦の分担を主張する北部の配分的公正の論理と、公正な手続で立地されれば受け入れるという南部の手続的公正の対立が見られた。鶴間でも、町田市の掲げる配分的公正に対して手続的公正をもって対抗するという関係が見られたが、町田市では手続的公正の問題は小山田でも共有されており、地域間が連帯する根拠になっている。また、小山ヶ丘では手続的公正や安全性の問題とともに「容り法を含めた廃棄物政策そのものへの疑義」のように廃棄物政策の上位性段階や施設の「必要性」そのものを疑問視するような議論も出されている。柏市第二清掃工場問題においては、「必要性」を疑問視する議論は、南北の公平という配分的公正の論理と衝突したが、町田市においては、むしろ、こうした廃棄物の上位段階を問い直す姿勢が地域間の連帯を可能にしていたと考えられる。

## 六―二・展望と課題

迷惑施設問題の構造を捉えるためには、ある単一の立地問題だけではなく、複数の関連する立地事例間の関係性を捉える視点が必要になることを本稿では主張した。この視点は、典型的には資源化施設を含む一般廃棄物処理施設の問題構造を把握する際に最も力を発揮するように思う。同じ議論が、原子力発電所やダムなどの施設に直接的に当てはまるかどうかには疑問がある。その意味で、本稿の議論の射程は限られている。しかし、地域間の関係を捉える視点は、放射性廃棄物処理施設や米軍基地などの問題を考える際は不可欠である。ここでは、新たな施設の立地による受苦と、既存の施設周辺地域の受苦の軽減とのトレード・オフという側面があるからだ。

本稿では、日の出町と柏市の紛争から導出した二類型の紛争形態の特徴を、町田市の事例を通じて再考した。二類型は、既存の受苦・受益配置との関係に注目して問題構造の相違を明らかにするものであった。もちろん、日の出町は埋立場、柏市は焼却場、町田市は廃プラ施設の事例であり、それぞれ受苦の形質や空間的な圏域、問題構造は当然異なる。しかし、住民運動や行政の論理に関する限り、施設の種類の起因する相違よりも既存の受苦・受益配置との関係からの類型化の方がより決定的であると考えられる。だが、本稿では同じ受苦分担型である柏市と町田市（鶴間と小山ヶ丘）の比較から、受苦のトレード・オフの関係をはらむ地域間が、対立するのではなく連帯することを可能にしたいいくつかの条件を提示し、清掃事業における既存の受益・受苦配置からだけでは説明できない相違について論じてきた。これらを踏まえれば、地域間の関係性の考察には、施設の種類による相違を含めてより広範な要因を考慮する必要があるが

じるだろう。地域間の関係性は、当該施設の「必要不可欠性」、「緊急性」が紛争の当事者によってどのように認識されているのかや、施設の性質、歴史的背景、地域を超えた運動の有無、立地を規定している制度など、多様な要因と関係していると考えられる。例えば、「必要不可欠性」が強く認識されている施設ほど、「そもそも必要ない」という議論が成り立たないために受苦の押し付け合いになり、地域間の連帯は困難であるかもしれない。地域間の関係性を捉える視点を、こうした諸要因の中に位置づけていくことが、今後の課題となる。

## 参考文献

- 中澤高師、二〇〇九、「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』五十九（四）、七八七―八〇四。
- Portney, Kent E. 1991, *Siting Hazardous Waste Treatment Facilities: The Nimby Syndrome*, Auburn House.

(1) もちろん、「必要性」は無条件に前提されているわけではなく、紛争の過程では「必要性」自体が疑問視され、重要な争点となる。

(2) 当然ながら迷惑施設紛争においては、反対派と条件付き賛成派への分裂に典型的に見られるように、地域住民は様々な利害関係と主張をもちうる。本稿において分析の対象となるのは各地域の反対運動であり、その主張は必ずしも当該地域の住民全体を代表しているとは限らないことを断わっておく。しかし、小山田の運動は新住民（「小山田ごみ問題を考える会」）が火付け役となりながらも、「小山田環境対策連絡協議会」は地元町内会をも構成団体として含み、旧住民も多く参加していた（発足から二年間の代表

は旧住民であった)。鶴間においてもいち早く情報を掴んだ「煙害問題を考える会」が先導しつつ、地元町内会が反対を表明している。小山ヶ丘では地元町内会連合は条件付き賛成へと傾斜するとともに、反対運動は八王子側も含めて多数の団体から形成されており、状況は複雑である。本稿では、町田市の諸運動を結集する形で発足した「町田市廃プラ対策協議会」に絞って分析を行っている。

- (3) 小山田環境対策連絡協議会副代表・広瀬立成「『小山田無公害宣言』…反省と創造」。
- (4) 町田市清掃施設連絡協議会企画、畔上統雄編著『ごみと文化』株式会社ブランド研究所一九八四年、一三八―二三九頁。
- (5) 同上、八十三頁。
- (6) 町田市清掃事業部『二〇〇六年度清掃事業概要』。
- (7) 小山田環境対策協議会「環対協ニュース」第一号、平成十二年八月一日。
- (8) 市議会における牧田秀也氏の発言より（『町田市議会会議録』平成十一年十二月二日第四回定例会、六十一頁）。
- (9) 小山田ごみ問題を考える会「小山田ごみ通信」第二十一号、二〇〇〇年二月十一日。同様の主張は、「小山田環対協」や市議会における斉藤勇氏の答弁でも見られる。
- (10) 「考える会」や「小山田環対協」のニューズレターでは、有害化学物質発生への懸念が分散化の要求とともに最も大きく取り上げられている。また、杉並病被害者の津谷裕子氏を招いて講演会を行うなど、その関心は高かったといえる。
- (11) 小山田ごみ問題を考える会「廃プラスチック貯留施設建設工事計画概要(案)」についての意見書「一九九九年三月十六日」。
- (12) 小山田環境対策連絡協議会副代表・広瀬立成「『小山田無公害宣言』…反省と創造」。
- (13) 町田市廃棄物減量等推進審議会「今後のごみ処理のあり方について」二

〇〇〇年一月。

- (14) 市議会における環境部長の発言より（『町田市議会会議録』平成十二年六月十五日都市環境常任委員会、六十頁）。
- (15) 市議会における牧田秀也氏の発言より（『町田市議会会議録』平成十二年六月十五日都市環境常任委員会、七十頁）。
- (16) 「PFI法があるわけですけれども、それには該当しないものだ。ただ、内容的には企業の方に企画書を出していただいて、それを総合的にこちらで判断して選定するという内容については似ているということで、的という言葉を使わせていただいたということでございます。」市議会における環境部参事の発言より（『町田市議会会議録』平成十三年十二月十三日都市環境常任委員会、十八頁）。
- (17) 市議会における環境部長の発言より（『町田市議会会議録』平成十三年八月十日都市環境常任委員会、十頁）。
- (18) 鶴間町内会、廃プラスチック施設対策協議会「『廃プラスチック中間処理施設建設反対』の要請について」平成十四年五月三十日。
- (19) 市議会における環境部参事の発言より（『町田市議会会議録』平成十四年五月三十一日都市環境常任委員会、五頁）。
- (20) 廃プラスチック処理施設情報連絡会「廃プラスチック処理施設建設計画について第一回住民説明会が行われ要望書だす！」二〇〇一年十二月。
- (21) 町田市長、寺田和雄「南地区・廃プラスチック資源化施設に関してについて」二〇〇二年一月四日。
- (22) 廃プラスチック処理施設情報連絡会「再質問事項」二〇〇二年一月二十一日。
- (23) 「情報連絡会」で中心的役割を果たしたA氏への聞き取り調査（二〇〇九年一月二十一日）より。A氏は町田市の廃棄物問題に長年にわたって積極的に取り組んでおり、小山ヶ丘での紛争の際にも大きな役割を果たした。
- (24) 市議会における寺田和雄市長の発言より（『町田市議会会議録』平成十五

- 年十二月九日第四回定例会、九十二頁。
- (25) 市議会における清掃事業部長の発言より〔町田市議会会議録〕平成十六年十二月十三日都市環境常任委員会、三十三頁。
- (26) 町田市廃プラ対策協議会のHPより。http://www.k5.dionne.jp/plastic/conference.html (最終閲覧日は二〇〇九年十月三十日)
- (27) 町田市清掃事業部「容器包装プラスチック資源化施設の説明会資料」二〇〇五年十一月十九日。
- (28) 町田市長、寺田和雄「プラスチック圧縮施設建設問題について」二〇〇五年十一月十六日。
- (29) 町田市廃プラ対策協議会の中心メンバーであったB氏への聞き取り調査(二〇〇九年二月十五日)より。
- (30) 前述のA氏への聞き取り調査による。
- (31) 小山田ごみ問題を考える会「小山田ごみ通信」第二十七号、二〇〇一年十月七日。
- (32) 前述のB氏への聞き取り調査による。
- (33) 「小山田環対協」の中心人物であったC氏への聞き取り調査(二〇〇八年十二月四日)より。
- (34) 同上
- (35) 迷惑施設立地問題の解決策をめぐっては多様な議論がなされているが、Portney (1991) が提唱したのが「リスク代替」という手法である。Portneyは有害廃棄物処理施設の立地に関する従来のアプローチは住民の施設に対する認知や態度を変えようとしているために機能しないとしている。経済的補償や市民の教育、リスク・コミュニケーション、交渉といった手法によってもリスク認知を大きく変化させることは困難であることから、従来存在するリスクを軽減する形で新たなリスクの受け入れを求める「リスク代替」を提唱した。
- (36) 町田市清掃施設連絡協議会企画、畔上統雄編著『ごみと文化』株式会社ブランド研究所一九八四年、九十九―一〇〇頁。
- (37) 「平成9年度柏市民意識調査」自由回答編「II生活環境・南部」八十四頁。〔学外研究者による査読を含む審査を経て、二〇一〇年五月十四日掲載決定〕(一橋大学大学院社会学研究科博士後期課程)