

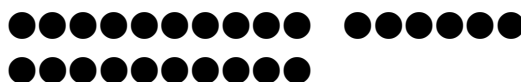
陳 情 文 書 表 （令和7年9月29日定例会提出）

陳情第2号

令和7年9月5日定例会に提出された「奈良市クリーンセンターの建設計画を一旦白紙に戻し基本的に見直すことを求める請願」に引用された池田直樹弁護士のコメントに対する意見

令和7年9月24日受理

陳情者



公害調停申請人ら代理人弁護士 田 中 啓 義

要旨

請願第2号に記載されている内容について、当職の見解との相違がございますため、今回、別紙の意見書を提出するに至りました。

つきましては、当職らからの意見も参考にごみ焼却施設等検討特別委員会の審議が進むことを願っております。

理由

令和7年9月5日定例会に請願第2号「奈良市クリーンセンターの建設計画を一旦白紙に戻し基本的に見直すことを求める請願」が提出され、その審議が「ごみ焼却施設等検討特別委員会」に付託されることを知りました。

請願第2号を拝見いたしましたところ、「2. 公害調停及び策定委員会での決定事項の法的効力についての検証を行うこと。」には「池田直樹弁護士（あすなろ法律事務所、日本弁護士連合会公害環境委員会委員長、関西学院大学法科教授）によれば、」と弁護士の御意見として記載されております。

請願に記載されております内容につきまして、当職の見解との相違がございますため、今回、当職の意見を別紙のとおり「令和7年9月5日定例会に提出された『奈良市クリーンセンターの建設計画を一旦白紙に戻し基本的に見直すことを求める請願』に引用された池田直樹弁護士のコメントに対する意見」として提出するに至りました。

つきましては、当職の見解をごみ焼却施設等検討特別委員会の委員の方には御理解いただきたく、全委員に配付していただきますようよろしくお願いいたします。

別紙意見

当職は、奈良市クリーンセンターの移転問題について、2003年8月25日、公害調停の申請人代理人として、公害調停を申し立て、2005年12月26日、同調停の成立に関与し、その後、19年にわたり、奈良市クリーンセンター建設計画策定委員会副委員長として、移転先候補地の選定に関与してきました。

当職は、奈良市が調停申請人の左京地区住民に対してごみ焼却施設の移転を約した公害調停や、その後の移転先候補地の選定手続について、長年にわたって関与してきました。

ですので、このたび、「奈良市クリーンセンターの建設計画を一旦白紙に戻し基本的に見直すことを求める請願」（以下「本請願」といいます）が、池田直樹弁護士のコメントを引用し、令和7年9月5日定例会に提出されたことに対して、当職の意見を、本書にて、述べさせていただきます。

1 公害調停の法的効力

まず、本請願2項（1）、（2）、（3）では、本調停条項第1条「次の手順で本件ごみ焼却施設の移転を実施する」との規定について、これが民事上の法的義務規定でなく、単なる民事上の努力義務ないし政治的公約にすぎないとの見解が示されています。

しかしながら、そもそも、公的な準司法手続である公害調停において、紛争当事者双方が調印した調停条項を、政治家が市民に対して一方的に約束する政治的公約と同視することなどできるものではありません。すなわち、調停条項は「政治的」でなく「法的」であって、「一方当事者の公約」でなく「双方当事者の契約」なのです。

そして、本調停条項の法的効力に関する解釈については、本調停の成立経緯及び、本調停条項に込められた趣旨（調停委員会と調停当事者である左京地区住民と奈良市の意思）を踏まえて解釈されなければならないところ、本請願の上記見解は、それらを考慮していない誤った解釈と言わねばなりません。

本調停条項の解釈のために必要な、調停成立の経緯及び調停条項に込められた趣旨は、本調停条項に付記された「調停委員会委員長所感」に如実に表明されており、同所感において、奈良市が申請人の左京地区住民に対して約した移転約束が、単なる努力義務や政治的公約でなく、民事上の法的義務であることが、次のとおり示されています。

同所感（1）最終段落

「…調停条項第1項に用いられた（期限の）「目標」という文言は、本件の場合、この調停の経緯を踏まえたとき、単なる努力目標などという曖昧なものでなく、その期日までの実現について関係者が緊張感を持って必死に取り組むことを強く要請された、もっと重みのある文言であると理解すべきであることを付言したい。このことは、第1条に特に2項を定め、「目標期限」を見直すこと自体について厳格な要件を定めていることから明らかである。」

すなわち、「調停委員会委員長所感」で指摘された調停の成立経緯及び、調停条項に込められた趣旨（調停委員会と調停当事者である左京地区住民と奈良市の意思）、第1条2項の存在からすれば、「移転約束」の「10年期限目標」ですら、単なる努力目標（努力義務、政治的公約）でなく、「緊張感をもって必死に取り組むことが強く要請」されているものであったのです。財政面や移転先住民の理解など、実現の支障となる不確定要素が存することの否めない「期限」についてまで、単なる努力目標ではないとされたのです。

ましていわんや、文言上も明快に「移転を実施する」と約束された、期限を問わない「移転約束」自体が、単なる民事上の努力義務や政治的公約にすぎないことはあり得ません。

したがって、「移転約束」を「公約変更」（本請願2項（8））として破棄することはできな

いものです。

また、「移転約束」は、民事上の努力義務や政治的公約でなく民事上の法的義務を定めているのですから、本請願の前提（本請願２項（５））が異なり、それを破棄すれば、奈良市の違約金や損害賠償の問題も生じるものです。

２ 移転候補先

本請願は、本調停条項によって、「移転候補先に対して、地元の住民との合意があるから、移転を受け入れよ、という論理は法的に成り立たない」と意見を述べているところ（本請願２項（６））、その意見はそのとおり、当然です。公害調停申請人の左京地区住民としても、公害調停条項によって、施設移転の履行を求めているだけであって、決して、特定の移転候補先に対して、移転を受け入れよ、などと主張しているものではありません。

奈良市の移転の法的義務と移転先選定は別問題であるところ、本調停条項１条２号において「用地の選定方法については、公募も視野に入れ、移転建設計画策定委員会において決定する。」と規定されている以上、奈良市が、同委員会が選定した移転候補先リストを尊重することは当然であると思います。同委員会は、１９年にもわたり、７０回も開催された会議において、移転先候補選定基準の設定と移転先候補の調査を行い、先般、３つの候補地リストを奈良市に対して提出、答申いたしました。

したがって、本調停条項は、決して、同委員会が答申した移転候補先に対して、「受け入れよ」などと強制できるものではないものの、移転候補先は、奈良市民として、上記委員会において、移転候補先として選定された根拠について、真摯に耳を傾けていただくことは必要であると考えます。

その中で、なされるべき議論があるとすれば、決して、奈良市の法的移転義務自体を否定する議論ではなく、上記委員会の基準設定や調査に関する具体的な疑義とそれに対して疑義を解消できるか否かの対策の議論であると思います。

しかし、現状、そのようななすべき議論が、奈良市と移転候補先住民との間で十分になされているとは言い難く、そのような中で、移転義務自体を否定する議論を行う本請願は的を射ておらず、残念と言わざるを得ません。

その意味において、本請願が、現地建て替えに当たって「地元をないがしろにしないように配慮すべきではある。（建て替え時の地元還元など）」と指摘されている（本請願２項（５））のは、そのまま、移転候補先との協議で行われるべきことであると考えます。

もっと言えば、「ないがしろ」どころか、奈良市及び奈良市全市民が、移転候補先に対して、心よりリスペクトの意を表し、そうして、奈良市及び奈良市全市民が、移転候補先に対する地元還元を十二分に提示することが必要であると考えます。

また、本請願は、移転候補先について、「公害調停により施設の移転を合意したとしても、（努力して探したが）現在地以外に適地がない場合、移転しないことを申し入れることはできる。公共施設の立地場所を決める権利を放棄することはない」と主張されています（本請願２項（４））。

しかし、本件は「奈良市が努力したが、現在地以外に適地がない場合」ではないから、その主張の前提が違います。

本調停条項で権限を付与された上記委員会は、「現在地以外に適地がない」と判断したのではなく、適地と判断した３つの候補地リストを奈良市に提出し、答申しているのです。それに対して、同委員会の基準設定や調査に関する具体的な疑義とそれに対して疑義を解消できるか否かの対策の議論がなされていないのは前述のとおりです。

ごみ焼却施設が環境問題を生じないとしても、それが嫌悪施設であることには違いなく、単に地元住民の反対があるからと言って「適地がない」とすれば、およそ、ごみ焼却施設を建設することは不可能になるでしょう。地元反対に対して、その対策や地元還元を真摯に議論することが必要なのです。それが尽くされていない現状において、「努力したが、現在地以外に適地がない場合」と評価することは断じてできません。

したがって、奈良市は、移転を前提とした上で、なお、「公共施設の立地場所を決める権利を放棄する」ことには全くならないのです。

3 状況の変化及び実質的理由など

本請願は、公害調停申請時と現在比較すると、「環境被害はなく、申請時と現計画では施設規模が大幅に小さくなっており…」と、あたかも、当時から現在に至る状況の変化が調停条項の法的拘束力を喪失させ得るかの主張をされています（本請願2項（9））。

しかし、前述のとおり、本調停条項に、民事的な法的義務が認められる以上、裁判例上も、そのような状況の変化によって、法的拘束力が失われることはありません。

とりわけ、本件は、奈良市が10年期限の移転約束をしながら、奈良市の拙悪な行政手続による遅延によって、20年が経過したのです。その責任は、ひとえに、奈良市にあるところ、奈良市が、その遅延による状況の変化を主張し、本調停条項を破棄することは、許されないことだと考えます。

そのようなことが万が一まかり通るならば、行政は、市民に対して公的な約束をしても、それを自ら途過して放置することで、市民に対する公的な約束を破棄することができることになります。そのような事態は、法治行政に真っ向から反し、行政に対する信頼は地に落ち、将来に極めて大きな悪影響を及ぼすことになり、断じて許されるものではありません。

そのほか、本請願は、交通の便や財政など、現地建て替えの合理性を述べておられますが、ごみ焼却施設適地の実質的根拠については、本調停成立までに、種々の専門家の意見を聞き、種々の科学的データを収集して、財政、交通の便のみならず、環境問題、健康被害、立地問題、環境正義など、種々の論点を比較検討して、長期間の日時をかけて議論されたことです。

そして、その結果、その総合的判断によって、奈良市がごみ焼却施設移転の法的義務を負担するに至ったことこそが重要なのです。

種々の観点から長期間をかけて議論し、比較検討して結論を出してきた成果を、交通の便や財政など、一部の観点のみから安易に否定するべきではありません。

以上、ごみ焼却施設適地の実質的理由は、法的に許されない現地建て替えの議論でなされるべきではなく、移転候補先の選択の問題として、議論するべきなのです。それが、前述した、上記委員会の基準設定や調査に関する具体的な疑義とそれに対して疑義を解消できるか否かの対策の議論です。

4 まとめ

以上のとおり、本調停によって、ごみ焼却施設移転は、奈良市の法的義務であり、それを覆すことは、法治主義の根幹を揺るがすものとして、断じて認められません。

そして、本調停によって、移転候補先の選定権限を与えられた策定委員会が絞り込んだ3つの箇所の移転候補先について、今後、奈良市が、地元と真摯に協議をして、ごみ焼却施設の移転手続を進めていくことこそ、必要なことであると考えます。

加えて、本調停は、奈良市行政だけの責任で成立したものではありません。

本調停は、2005年12月26日、当時の奈良市議会の議員の全員一致の賛成によって、成

立した調停です。当時、議員全員一致の中の議員の方が、現在、自ら賛成して成立させた公害調停条項の法的効力を否定し、現在破棄してよいとする意見を言われているようですが、当職は、そのことに極めて大きな違和感を感じております。

以上