

請 願 文 書 表 (令和7年9月5日定例会提出)

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  
(ごみ焼却施設等検討特別委員会付託)

令和7年9月4日受理

請 願 者



奈良・都跡地域クリーンセンター建設反対の会  
六条東町自治会会長

松 山 健 外10名

紹介議員

佐 野 和 則 森 田 一 成

九 里 雄 二

主旨

奈良市新クリーンセンターの建設用地については、令和7年6月3日、奈良市クリーンセンター建設計画策定委員会(以下策定委員会)より、七条町、北之庄町及び大和田町の3か所が適しているとの答申がなされました。

今後この答申に従って事業を進めること、特にこれまで仲川市長が執着してきた七条地区にごみ焼却施設を建設することについては多々問題がございますので、七条地区の選定過程、公害調停及び策定委員会の答申の効力、焼却施設建設・維持・収集運搬コスト等について、再検証をお願いするものです。

1. 七条地区選定過程について検証を行うこと。

七条地区がクリーンセンターの候補地として浮上したのは、奈良県が進める焼却施設の広域処理に奈良市も加わろうとしたことに端を発します。

奈良県北部地域の廃棄物広域処理につきましては、平成29年2月20日(第1回)から大和郡山市、生駒市及び平群町の3市町が合同勉強会を持ち意見交換を行ってまいりました。(第5回から斑鳩町が参加)

平成30年2月6日の第4回合同勉強会に奈良市が割り込む形で参加、奈良市七条地区に建設することを前提に、令和3年2月に七条地区における環境影響評価(配慮書)の縦覧・意見公募の公告、3月には奈良県環境影響審議会環境影響審査部会委員による現地確認、その後奈良県環境審議会に諮問、方法書の作成等具体的スケジュールなどを示すなど、先行的に事務を進めました。

こうした奈良市の前のめりの姿勢に対し、他の市町は単なる勉強会を奈良市の施策に利用されては困る、各市町にはそれぞれの事情があると困惑、大和郡山市上田 清市長は、「勉強の場だったはずが、具体的にどこに何を建てるかという話に変わっていき、ここ1、2年は奈良市の方針が勉強会で決まったことのように報道されていき、違和感を感じていた。大和郡山市が声を掛けて始めた勉強会が、庇を貸して母屋を取られる形となった」と不快感を示しています。(令和3年9月8日、奈良新聞)

奈良県も広域化は望ましいものではあるが、各自治体の事情も尊重しなければならないとし、合同勉強会参加市町は広域化から次々離脱し、仲川市長のもくろみは破綻いたしました。

この間、七条地区住民のみならず、他市町の事情をも軽視、無視した独断専行による不当なものであったと言わざるを得ず、七条地区での焼却場の建設計画は仲川市長の独断専行、失政の遺物であり、その尻拭いのために七条地区住民の心を踏みにじられてはたまらないというのが七条地区住民の気持ちであります。（地元の意向に関しては、昨年度提出済みの請願第4号、第7号、第9号及び第10号を参照ください。）

策定委員会の審議においても、七条地区ありきで進められたことは、市長寄りの委員構成、審議経過を見ても明らかであります。

また、今回の策定委員会の答申においては、総合評価を行った7地点で市街地、山間部を問わず七条地区と同様の施設整備（工場全体を緑で覆い、浸水対策のため焼却炉を高所に設置するなど）を行うとして評価づけを行い、七条地区の評価点が高くなるような操作が行われております。答申内容及び答申に至る過程に関しましても細部の検証をお願いいたします。

## 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。

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、

### （1）公害調停の効力について

公害調停は申請人個人と奈良市との民事上の契約条項と行政上の政治的公約（政策指針）の条項との複合契約であり、公害調停の条項を強制できるかどうかについては、まず、調停の各条項についてそれが民事上の義務を定める趣旨のものなのか、それとも行政上の政治条項なのかを解釈によって定める必要がある。

（2）行政を相手方とした公害調停において、申請人は強制執行の債務名義を得ることができるかについては以下のとおり。

公害調停の各条項が定められた目的、経過を前提にしたその条項の解釈によって決まる。ただし、公共団体が相手方になって公害調停をしている場合には、各条項については明文で努力義務の書き方（最大限の努力をするなど）をしておらず、義務と読めるように書かれていても（～移転するなど）、財政面（移転する場合と移転しない場合の予算の違いなど）や公共の福祉や住民間の公平性など様々な要素があり、将来のことについて一義的な義務として定めたとまでは言えない政治的公約にすぎない、と読むことの方が多い。

（3）調停の内容が、①健康被害に係る損害賠償請求のように申請人個人限りの場合と、②施設の移転請求のように奈良市（市の行政）あるいは奈良市民全体（税の公平性）に関わる問題の場合の違いについて、①はその条項が民事上の義務規定として解釈できる、②はその条項が民事上の努力義務の規定ないし将来における政治的方針を定めた政治的公約として解釈できる。

（4）公害調停により施設の移転に合意したとしても、（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。

（5）違約金や賠償金の発生について、②の条項に当たると解されれば損害賠償などは出てこない。とはいえ、努力義務や公約であったとしても、約束は約束だから、きちんとした手続を踏んで、つまり移転すべきか建て替えが合理的かをきちんと比較検討するといった手続を踏んだ上で、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はきちんと考えるべき）

（6）奈良市監査委員の、「公害調停が公害調停申請人と市との間で合意のあった事項を取りまとめたものである以上、その合意によって生じる法的拘束力は、あくまでも当事者間の

権利義務にのみ及ぶものとする。したがって、当該拘束力が七条地区において当然に発生するものとは言えず、結果的に公害調停第2条の規定をそのまま七条地区に当てはめて判断することはできない」との意見に関し、まず前半は正しい。公害調停の条項の中に民事的合意と解釈できる条項が入っていたとしても、合意は当事者間のものなので他の市民にその効力は及ばない。その結果、後半部分も正しい。つまり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は成り立たない。

市としては、あくまで元の地域との住民との合意を守るために、受け入れをしてほしいという要請の一つの政治的根拠として公害調停条項を使うしかない。

(7) 公害調停の効力について、当事者以外に効力が及ばぬとして、策定委員会の答申等を全く無視してもよいかについて、仮に一部の市民とでもあっても、民事上の合意条項としての条項があれば、誠実に履行すべきであるし（例えば公害対策の具体的な条項など）、将来の移転のような政治的条項であったとしても、迷惑施設を長期にわたって受け入れている地元が負っている重みは受け止めて、法的義務かどうかを別としても約束どおりの移転をまずは十分に検討した上で、それでもなお別の案と比較検討をした結果、移転しない方が合理的だから地元と再度協議したいというように慎重な検討過程を経るべきである。

(8) 現公害調停を解約できるかについて、もともと公害調停に解約という手続はない。もともと合意（和解契約）である以上、民法でいう「解除」はあり得る。

しかし、解除は債務不履行を受けた相手方が行うものである。住民が市が義務を履行しないから解除するというのなら分かるが、市側から解除するとしても住民側の債務不履行はない以上、市には解除事由がない。

移転条項は、もともと履行強制できる規定ではなく、公約にすぎないと思う方が自然な解釈であり、移転の検討や努力をしたものの、市及び議会の協議の結果、現地での建て替えが合理的だと判断したため、公害調停にもかかわらず、建て替えを選択したい、つまり「公約変更」をしたいという言い方が一番穏当ではないか。

(9) 公害調停の申請時と現在状況を比較すると、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、かつ現在の焼却場は国道24号に隣接し、収集車の出入り、市民持ち込みの便がよく、新たに用地を取得する必要もない。また、現在地での建設経費が七条地区に比して数百億円少ない。以上のことから、新焼却場は現在地での建て替えが妥当であると判断することに問題はないかについて、まさにこの検討こそが議会制民主主義によって議会が行う役割であり、行政に対するチェック機能でもある。公害調停の根拠そのものを頭から否定するのではなく、時代の変遷と財政上の問題、さらには市民の利便性や嫌忌施設を受け入れる地元への還元について議会が議論を尽くして、政策変更を迫るべきだと思う。

(以上が池田直樹弁護士の御意見)

七条地区住民としては、池田弁護士の御意見と、上記(6)の「議会からの監査請求に係る監査の結果について(報告)奈監第112号 令和6年12月13日」で示されたとおり、本公害調停内容は七条地区にその効力は及ばず、従って策定委員会での決定事項(答申)に従う必要はないと考えています。

### 3. 現計画の建設維持コストについて検証を行うこと。

奈良市及び他事業体の事業費を、奈良市と同規模(日処理量290トン)の岡山県倉敷市、北海道函館市、奈良県山辺・県北西部広域環境衛生組合、広島県広島市、長崎県県央南広

域環境組合及び北海道十勝圏複合事務組合の6事業体と奈良市との比較を行いました。

まず奈良市の事業費について、基本計画では、施設整備費は450億円、業務運営費は350億円（年間14億円×25年稼働として）、総額800億円となります。（ただし用地取得費、地質調査費、地盤改良等基礎工事は入っていません）

この金額と6事業体との比較は以下のとおりです。

	奈良市	6事業体
処理量（t／日）	290	284～300
施設整備費 （焼却炉＋リサイクル施設）	450億円	290～337億円
運營業務費	350億円	135～234億円
総事業費	800億円	376～571億円
トン当たり単価	2.76億円	1.25～2.01億円

（6事業体のうち、焼却炉のみを整備する場合の施設整備費は、焼却炉整備費に1.25を乗じる補正を行っている。）

このように、奈良市の計画は他事業体に比べて1.5倍から2倍高額です。特に同じ奈良県で整備される奈良県山辺・県北西部広域環境衛生組合の総事業費は538億円で、奈良市の計画は200億円以上上回ります。

その理由は明らかで、現基本計画の施設は複雑、特異であり建設コスト、維持管理コストは当然かさみます。奈良市の財政状況が良好とは言えない中でかような無駄遣いは許されるものではないと考えます。

奈良市議会におかれましては、七条地区以外の場所（現地建て替えも含む）に焼却場を建設する場合の建設・維持・収集運搬コストにつきまして十分検証いただくようお願いいたします。

なお、通常の焼却場に関しましては、上記6事業体の例から見て、建設・維持コストは400～500億円（30～35年稼働）、収集運搬コストは環境清美工場の実績から見て、年間約10億円程度と思慮されます。

奈良市議会におかれては、現計画のように高額な施設の建設を認めてよいものなのか、すでにパブリックコメントは経ているものの高額な建設維持コストに触れていない不十分な情報に基づくものなので参考になりません。むしろ議会の承認を得ていない違法とも言える意見公募であったと思慮されることも踏まえ、慎重審議をお願いします。

奈良市の財政力指数は年々減少、令和4年度で0.725（1以上が望ましい）。経常収支比率は令和4年度に96.9%に悪化（80%以下が望ましい）。将来負担比率は令和4年度で62中核市中54位と低位にあるなどに御留意ください。

#### 4. 現公害調停そのものについて再検証を行うこと。

「公害調停の記録」によれば、現公害調停の申請は以下の5項目の申請事由に基づき行われました。

（1）焼却による環境汚染問題（膨大な環境汚染物質が発生する。煙突が低く、立地が低い。左京小学校の耳鼻咽喉科疾患発生率が高い。健康調査が一度も行われていない。）

（2）清掃工場の立地問題（1960年の旧建設省の「計画標準（案）」では、ごみ焼却場は「市街地から500メートル以上離れた場所を選ぶこと」、「300メートル以内に学校、

病院、住宅群、または公園がないこと」となっている。)

(3) 奈良市による移転約束

1992年の住民説明会以後、清掃工場は移転すると受け止めた人が多く、それが調停申請に踏み切る大きな動機になっている。

(4) 住民間不平等の問題

これまで高濃度ダイオキシンに暴露され、向こう30年間有害性が疑われる環境汚染にさらされることは、憲法14条(人権の平等原則)、憲法13条(幸福追求権、自然的環境権)、憲法25条(生存権、社会的環境権)の観点から、住民の時間差による持ち回りによって解決すべきである。

(5) 建て替え計画の不合理性

新炉の計画は510トン/日であり、ごみ減量を言いながら規模拡大はおかしい。現在地の建て替えの場合、十分な環境配慮に膨大な費用の投入が必要で、経済的にも不合理である。

(以上、公害調停申請事由)

以上の申請事由を以下により検証いたします。

(1) の健康被害については、調停委員自身が明確に否定しています。すなわち公害調停申請要件を欠いたまま調停が進められたわけで、本来当該公害調停は無効であると思慮されま

す。  
(2) の清掃工場の立地に関し、申請人が引き合いにしている、旧建設省「計画標準(案)」は平成12年に廃止されており、調停申請のなされた平成15年時点では、都市計画運用指針(平成12年12月 建設省)が施行されており、同運用指針には距離による立地制限の規定はありません。申請人らは本都市計画運用指針の存在は知り得たにもかかわらず、廃止された基準を基に審査を求めるのは不当としか言いようがないと考えます。

本運用指針では、廃棄物処理施設の計画に当たっての留意事項として、施設の位置については、①主な搬出入のための道路が整備されていること。②工業系の用途地域が望ましいこと。③災害の発生するおそれが高い区域は望ましくないこと。④敷地の周囲は緑地による修景と敷地外との遮断が望ましいこと。⑤地域における熱供給源として整備することを挙げています。(なお、七条地区は市街化調整区域で国道24号に隣接はしていません。現環境清美工場は第一種中高層住居専用地域で、国道24号に隣接しています。災害発生面では七条地区は洪水浸水想定区域にあります。また、運用指針では触れられていませんが、七条地区は世界遺産唐招提寺、薬師寺に近接し、古都奈良の歴史的景観を保全すべき文化的にも重要な地域です。)

(3) の奈良市との移転約束については、そのように受け取った住民がいたというだけで移転約束があったわけではありません。これに対し七条地区においては、大和郡山市清掃センターと一体となることから、七条地区に2本の煙突は立たないと、議会と地元説明で奈良市及び仲川市長は明言しています。

(4) の住民間不平等の問題については、奈良市内のどこに焼却場を設置しても生ずることである。この点に関し池田直樹氏は、「公害調停を行っていた地元に対して、長年嫌忌施設を受け入れてきたことへの感謝と敬意を持って、政策変更の必要性と現在の技術の下での環境リスクの低減について十分説明を尽くし、仮に受け入れ継続が現実的な選択肢となるのであれば、その条件としての地元に対する利益還元について誠意をもって行うように努力すべきである。もし、そういったプロセスを欠くと、現在の地元は、嫌忌施設をさらに長年継続して押し付けられるだけで不公平だと受け取ると思う。」と述べられています。

奈良市内のどこでゴミ焼却施設を建設するにしても、熱供給等地元への還元策は必須事項でありましょう。

(5) 建て替え計画の不合理性について、新クリーンセンターの炉の焼却能力は290トン／日であるが、大和郡山市清掃センター(180トン／日)と合わせると470トン／日となる。左京地区においては、当時の計画が510トン／日であったものが、290トン／日に減少する。七条地区が受ける470トン／日よりはるかに負担は小さいと考えます。

大和郡山市清掃センターの近傍に位置する七条地区は、奈良市内でゴミ焼却場による環境被害を最も受けやすい地域であることを御認識ください。

以上を踏まえ慎重かつ十分な御審議をお願いいたします。