

○決算審査等特別委員会（第5号）

平成29年9月25日（月曜日）

午前10時 0分 再開

午後 4時41分 閉会

午後1時0分 再開

○東久保耕也委員長 休憩前に引き続き、再開いたします。

総括質疑を続行いたします。

○三橋和史委員 日本維新の会、三橋でございます。

先週に引き続き、総括質疑を市長にさせていただきたいと思います。

まず、新斎苑整備事業の防災対策について質疑をいたします。

土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施につきましては、先週、重ねて担当課長及び副市長に確認をしてきたところでございます。9月21日、基礎調査の実施についても県・市が連携して実施していくというような答弁がなされましたが、翌9月22日、副市長の答弁におきまして、これを翻され、適切に基礎調査を実施してもらうために、県との情報交換を行っていくべきであるとする土砂災害防止対策基本指針の趣旨に沿わないような方針転換がなされました。その結果、副市長から重大な答弁をいただきました。施設の区域は今後の基礎調査で土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域に該当する可能性が否定できないというものでございます。極めて重大な見解であります。日本維新の会の質疑によって、今までの議論にはない初めて示された見解であるかと思っております。

土砂災害警戒区域に該当し得るということは、土砂災害特別警戒区域にも該当し得るということでございます。その点の認識はどのようにされているのでしょうか、お答えください。

○仲川元庸市長 新斎苑について、土砂災害の基礎調査についての御質問でございますが、この法のやはり趣旨は、土砂災害から生命及び人体を保護するということがあくまでも要点となっております。やはり人家があるかどうか、いわゆる居住している人たちに対してどのようなリスクがあるかということを明らかにすることが基本の目的だというふうに認識いたしております。

今回の新斎苑につきましては、人が居住するという施設ではございませんので、それについては、市としては、この土砂災害警戒区域に入るかどうかというこの調査については、既に市が独自に行っている調査で安全性が担保されていると考えております。

○三橋和史委員 市長の認識は、土砂災害防止法の基礎調査の箇所抽出というのは、あくまで人家があるかどうかによって判断されるとおっしゃいましたけれども、私、驚きました。土砂災害防止法は人家の有無だけではありません。公道や公共施設等のその存在の有無、これによっても抽出すべきかどうかというのが、国土交通省によって示されているものであります。現に、周辺の土砂災害警戒区域、周辺にございますが、人家のない部分につきましても土砂災害警戒区域が指定されている箇所もあるという、この現状でございます。その認識、法の趣旨を全く理解されていないというふうに私は思います。その点は指摘をさせていただいて、また、次にまいります。

副市長の答弁でも、土砂災害防止法、これはソフト対策だというふうにおっしゃいました。そして、砂防法、地すべり等防止法、急傾斜地法、これら砂防三法はハード対策について規定する

法律だということを、副市長の答弁の中でもようやく理解していただいたということがわかりました。

砂防三法はハード対策だということは、砂防三法のこの事業主体は国または県とされているのが基本じゃないでしょうか、いかがでしょうか。

○仲川元庸市長 基本的には砂防三法に基づくものは国及び県が行うものであるという認識は持っております。

○三橋和史委員 基本的には、国または県が行うべきだとするその防災事業についてでございますが、今回の補正予算が上がっています76億円の債務負担行為、この中に防災事業も含まれる、先週の答弁では含まれる、含まれないというような答弁が二転三転いたしましたけれども、最終的に副市長は、この防災事業は市のほうで行うという答弁、二転三転された結果、確認されました。

今、市長は、基本的には国または県が事業の実施主体だというふうにおっしゃいましたけれども、そうしたらなぜ市がやるのでしょうか。

○仲川元庸市長 あくまでも一般論として、砂防三法に基づく対策の責任がどこにあるかという認識については今お答えをいたしました。今回の事業について、どこにその責任主体があるのかということが一番、御指摘のポイントかなというふうに思っております。

我々としてしましては、当然、事業を行う当事者ということでございますので、今まではなかったところに道路を引き、なかったところに建物を建てるという意味では、やはり原因者として責任のある対応が必要だということで、市の事業の中で一定の防災対策についても含めて、トータルでやっていこうという考えでございます。

○三橋和史委員 今、市長は、今までそこに公共施設あるいは公道がなかったから、だから砂防三法の事業ではその防災事業の実施が難しいというふうに答弁されました。

急傾斜地法は昭和四十何年だったと思いますけれども、砂防法も明治時代にできた法律であります。地すべり等防止法も昭和にできた法律、急傾斜地法も昭和にできた法律でございます。今となつては平成29年ですから、あらゆる施設がこの法律ができた後に建てられたものなんです。

そうすると、市長の見解によれば、もうその法律ができる前に建っていた施設でないと、その実施は難しいというような答弁になるんじゃないでしょうか、いかがですか。

○仲川元庸市長 そういうことではございませんで、我々も国にも確認もさせていただきましたけれども、いわゆる当該事業が防災対策の側面から考えたときに、県及び国が事業の実施に際して一定の負担であるとか責任を持つべきかどうかということについては、基本的にはこの事業については、そういうものには該当はしないという認識をいただいております。

○三橋和史委員 急傾斜地崩壊防止工事というのは、あるいは急傾斜地崩壊対策事業というものなんです。これは一定の法的根拠のある技術基準というものが定められております。砂防三法というそれぞれに技術基準というものが各法に基づく基準として整備されているものであります。市がこの事業を実施するということは、法的なその安全性の担保されている技術基準というのがないまま行うことになるのではないですか。

○仲川元庸市長 いろんな構成要件がございますが、その中で特に自然災害に対して、どういう地形であったりどういう傾斜であればリスクがあるのかないのかということについては、それぞれに定められていると考えています。

今回、我々としてしましては、新たに市が主体として事業を行うものでありますので、当然、そのような技術基準を満たした上で安全対策を万全に講じ、事業を行っていくということは基本だと

考えております。

○三橋和史委員 法的な技術基準が定められている、その安全性が担保されるかどうかということは、その対策事業をどの実施主体がするかどうか、これはかなり重要な要素になってきます。砂防三法の事業実施主体は基本的には国あるいは県だというふうに市長もおっしゃいました。市が勝手にこの基準にのっとってやるんだといっても、それは法の体系からして、一体どのようにその技術的な安全性というのを担保するのでしょうか、いかがですか。

○仲川元庸市長 この砂防三法については、当然委員のほうがおそらく専門家だろうというふうに思いますけれども、いわゆる自然環境の中で地すべり等が起き得る可能性をどう対応するかということがやはり重要だと思っています。

今回、我々の行う事業については、ある意味、人工的に市が新たにその自然の地形を切り崩して、新たに物を建て、道路を敷設しようということによってやっていく事業でございます。そういう、いわゆる開発等によって新たに整備をする道路のり面であったり、また造成のり面などといういわゆる人工的な崖については、事業者の責任において整備をするということが基本だと認識いたしております。

○三橋和史委員 自然斜面でないから砂防三法、具体的には急傾斜地法に基づく事業にはすぐわないんだという答弁でありましたけれども、計画地ありますね。計画地のその周辺につきましては、これは工事をしないわけでありますから、自然斜面のまま残るわけであります。そして、自然斜面のまま残ったところについてのり面工事をしている、これ自然斜面じゃないですか、いかがですか。

○仲川元庸市長 自然斜面のまま残っているところが自然の状態でリスクがあるのであれば、当然それは砂防三法に基づく県の対応だというふうに思います。

○三橋和史委員 のり面工事を市が実施主体となってやるというふうにおっしゃるんですけれども、このり面工事をする前は、これは自然斜面でしょう、いかがですか。

○仲川元庸市長 そこに対して、我々は今回、いわゆる人工崖をつくるような形となりますので、当然行為者によってその責任を果たすということが基本だと考えております。

○三橋和史委員 このり面の工事をしたら当然、人工崖になりますよ。私がさんざん指摘をしているのは、このり面工事を実施する前は、明らかにこれは自然の斜面だということを申し上げているんであって、その事業が実施される前は自然斜面ですので、急傾斜地法に基づくこの防災対策は採択要件に十分該当するものというふうに指摘しておきます。

そして、その防災対策事業の採択要件というものがございます。これは県単独の事業か、あるいは国の交付金事業かによって採択要件は異なりますけれども、この国の交付金事業、これの採択要件は先週の委員会でもお示しをさせていただきましたけれども、ここで副市長は、市が実施することが適切だというふうに判断されたというような答弁をされたわけでありますけれども、国の交付金事業ですよ、県単独ではないですよ。それよりも、県単独よりも実施の必要性が大きいということで国庫の補助金も入るわけであります。

この交付金事業につきましても、防災対策のこの事業費7000万円以上という基準があります。もちろん、斜面角30度以上、高さ5メートル以上、そういった基準はクリアされているものと思います。だから、のり面工事をするんでしょう。そして、事業規模から言って、国庫補助事業、公金事業でやるのが適切だという採択要件もクリアしているようなり面工事、これ事業費だけでもざっと見て、5億円から10億円ほどかかるようなり面工事だと思いますけれども、優に

防災対策事業の実施、これ、十分に見込まれるんじゃないでしょうか、いかがですか。

○仲川元庸市長 その点については、委員御指摘のように、それぞれ交付金の採択の基準をお示しいただいております。これは私ども確認させていただいております。

その中で、特に今回の場合は、人家おおむね10戸以上というこの人家が近隣にあるかどうかという点、これについては5戸に読みかえるという部分がございますけれども、その部分について、特に今回の事業については要件を満たさないものであらうと考えております。このあたりの解釈については、委員からも御提案をいただいておりますので、県を通じて国にも確認をさせていただいております。

○三橋和史委員 人家が10戸以上、5戸以上という基準は確かにございます。しかし、それ以外にも基準があるのを御存じないようですので、先週の委員会でも指摘させてもらった通知、これ、もう一度指摘させていただきます。

平成8年5月10日建設省河川局砂防部傾斜地保全課長からの通知でございます。これについても、国の採択要件というものが出てございます。そして、それに続く平成20年3月31日建設省河川局砂防部傾斜地保全課長、同課長から出ております。ここには、そういった人家5戸以上、10戸以上という人家の有無だけじゃなしに、公共施設の有無も含まれてございます。先ほどの通知と合わせますと、市町村道もこれは保全対象としての事業が考えられる、採択要件として合致するというものが示されております。そして、地域防災計画に位置づけられている奈良市地域防災計画上、重要な施設に該当する施設の保全をするためであれば、この事業の対象になるということも書かれてございます。

一体こういった確認の仕方をされたのかよくわかりませんが、このそうした地域防災計画におきまして、奈良市については、第2章の災害予防計画、第2節災害に強いまちづくり計画、第12項火葬場等の確保ということで、地域防災計画上の重要な施設として、この火葬場が上げられている。これをどのように読んだら採択要件に合致しないのかということをもう一度お尋ねしたい。

○仲川元庸市長 御指摘いただいている点について、まず一つは、採択基準の中で次の全ての要件に該当し、かつ事業費7000万円以上という表現、これは委員もごらんいただいているところだと思っております。その中で、急傾斜地の高さが10メートルであるとか、移転の適地がないとか、そういった基準がございます。

おっしゃるように、公共施設がある場合というのも、当然御指摘のとおりでございますけれども、根本のこの制度の趣旨というのは、基本的には急傾斜地等の自然崖を対象にした補助事業であると。今回の場合は、我々、いわゆる自然の状態の山林に対して人工的に構造物をつくりにくくということでございますので、自然にできた崖に対する手当てということではなくて、人工的なものに対する手当てだというふうに考えております。

○三橋和史委員 先ほどの答弁の繰り返しでございますので、自然崖だからと、人工崖だからという議論の中での採択要件に合致しないという判断は誤っているというふうに指摘をしておきます。

そして、この県・市連携をしっかりとってきたという答弁をさんざんされてきたわけでありまして、9月21日、私の指摘によって、県・市連携が不十分であることがわかったわけでありまして。県に確認したというような、たった1日、数時間のうちに急傾斜地崩壊対策事業の実施をするかどうか、これを県に確認いたしますということで、数時間のうちに確認したというような

ことを副市長はおっしゃったわけでありませぬけれども、県のきわめて公共性の高い施設を守ろうとする事業の実施の採否を、こんなたった数時間で決められるわけないのであって、まずは県に対してしっかりと連携を図り直す、これが必要だと思ひます。そして、それは県、つまり、市長も行政のトップでありますので御存じかと思ひますけれども、県庁内でもしっかりと稟議を回した上で、正規の手続を経た上での回答をいただくべきであると、私は思ひます。その点、指摘をさせていただきます。

保安林の指摘について、私、先週も申し上げました。基本的には、これは公にしないという図でございます。先ほどの答弁では、市長が、市が責任を持って保安林の区域を確定したということでございますけれども、市にそんな権限があるんですか、いかがですか。

○仲川元庸市長 保安林の指定については、午前中の答弁で申し上げましたように、農林水産大臣もしくは都道府県ということになってございます。一方で、やはり県の所有しているこの地図が非常に古い時代のものであるということから、県の所管課に確認いたしましても、明確な場所の確定というのをしようと思えば、やはり境界確定をする必要があるということ意見をお願いしております。

そういった意味で、今回、事業を行うに際して、改めて市のほうできちっとした境界確定をさせていただきますので、こう言うとおあれですが、市の最新のデータのほうがより精度が高いというふうに申し上げられるのではないかとこのように思っております。

○三橋和史委員 県が整備しているこの保安林台帳は間違っているということは、県もお認めになっているわけですが、それを市長、重ねて市のほうが正しいんだという答弁でございます。

森林法につきましては、第39条の2におきまして、「都道府県知事は、保安林台帳を調製し、これを保管しなければならない。」というふうでございます。そして、農林水産省令におきまして、第74条第5項、都道府県知事は帳簿及び図面の記載事項、これは保安林台帳及び付図についてでございますけれども、これに変更があったときは速やかにこれを訂正するものとするというふうになっております。

私は、これ先週の22日の時点で、この図面を県からいただいたものであります。いまだ県の台帳は訂正されておられません。これはどのようにお考えでしょうか。本来であれば、市がこのように調査をしたんだということであれば、県にしっかりと連携を図って、県のこの法定調書を修正すべき、修正を働きかけなければいけないんじゃないですか、その点はいかがでしょう。

○仲川元庸市長 この手続については、県のほうでも当然、制度のほうは御存じであるというふうにご考慮しておりますので、可及的速やかに、県において対応されるものだとご考慮しております。

○三橋和史委員 今まで修正がされていなかったということが驚きであります。本来、市であれば、法律にのっとりその法定調書に権限ある知事がこの台帳だというふうに示している、これが誤っていれば、市の調査によってこれは訂正すべきだと、速やかにこれまでの時点で連携を図って訂正をさせるという努力をされるべきだったということをお願い申し上げます。

時間もございませんので、次のテーマに移りたいと思ひます。

市立保育所及びこども園の運営において、条例に規定する定員は、子ども未来部長が上限数を示しているものだという解釈を答弁されたんですけれども、これ変更ございませんか。

○仲川元庸市長 基本的にはそのようにご考慮しております。

○三橋和史委員 条例に規定する定員に対して、受け入れ定員を勝手に少なく設定しているその法的根拠は、同じく子ども未来部長の答弁では、児童福祉法第24条第3項に規定する市町村は利用

についての調整をするということが規定されており、その範囲に含まれるとするという解釈でございます。

行政が保育士不足を解消するための対策に取り組んでいる事実があるので、違法でないということも説明されておりましたけれども、これは考慮事実ですね。法の適用をするに当たっての事実でございます。その事実をしんしゃくして違法性を阻却することができるという論理、それが適法性を基礎づけるんだというような論理は、子ども未来部長によると、児童福祉法第24条第3項に規定する利用調整によるものであるという答弁がございました。

そして、お尋ねいたします。

利用についての調整はどのような基準に基づいて行われているのでしょうか。

○仲川元庸市長 利用調整については、それぞれの保育を必要とする方の立場や状況、生活などを踏まえて点数化をし、市の基準に基づいて調整を行わせていただいております。

○三橋和史委員 市長おっしゃるように、点数化等々も利用調整の一つでございます。

国から示されてございます。制定当時、児童福祉法改正に至る経緯、平成24年の国会審議あるいはその後、制定後の平成26年9月あるいは8月におきましては、内閣府、文科省、厚労省からも通知が示されており、利用調整の基準というのが示されてございます。利用についての調整、これは2つございます。示されてございます。ほかの施設や他事業類型を融通する方法、待機児童が発生してしまった場合にはほかの施設に行ってください、幼稚園あるいはこども園に行ってください、そういった融通する方法。また、2つ目として、希望順位等を考慮する方法。これは点数化の一部であろうかと思えますけれども、この2つについて示されてございます。

保育需要が供給を上回る場合に、需要を満足させるためにとるべき方策を意味するのであって、利用調整というものの解釈について、奈良市の行っていることは条例定員を勝手に少なくするという、待機児童をふやす方向の措置なのであって、法の趣旨から逸脱することは明らかであります。

法の点についての法意解釈について、もう一度お尋ねいたします、いかがお考えでしょうか。

○仲川元庸市長 市町村としての義務という意味で、まず申し上げれば、この児童福祉法に規定されているように、保育しなければならないということでございますから、当然これは利用調整という、その利用調整とは何を指すのかという議論以前の問題として、保育を受け入れられる受け皿の整備をするということも、当然、市町村の義務だというふうに認識いたしております。

一方で、利用調整の範囲として、現状として、いわゆる国がよく言うところの正当な理由なくしてという部分がありますけれども、正当な理由なく待機児童を漫然と放置しているということであれば、これはやはり問題であるということでございますが、本市も今、十分ではございませんが、待機児童の早期解消に向けての取り組みを鋭意進めているという最中でもございますので、その中において、今の奈良市の状況が違法であるという認定までは、私は適当ではないのではないかとこのように考えております。

○三橋和史委員 違法性の認識については、行政にかかわる方々にとってはかなり重要なところでございますので、深く申し上げますけれども、違法か、違法状態かどうかによって、あらゆる政策の優先順位が変わってくるじゃないですか。

そして今、市長は平成33年が始まるまでに待機児童をゼロにするとおっしゃいますけれども、あと三、四年あるわけでありまして。今、待機児童として、そういう地位におかれている児童の皆さん、あるいはその保護者、児童はその保育を受ける機会を、これを失っているわけでありまして。

私たち大人にとってはたった1年、2年、3年、4年かもわかりませんが、子供たちにとっては、今まさに人生がそれで変わるかもしれない。人生の半分を占めるぐらいの期間なわけがあります。3歳児、4歳児、5歳児等々にとってはですよ。

その点をこの条例の規定、一義的な規定を勝手に下回って、学園南保育園であれば40人もあいているというような状況であります。これを待機児童が発生している園として、これ上がっていますけれども、こういう状態は漫然と放置しているに等しいような状況だと、私は思っています。その点について違法だというふうには言えないということでもありますけれども、大変残念な答弁でございます。

市立保育所及びこども園の受け入れ定員、これを条例どおり真摯に行っていく。先ほどもほかの委員さんからもありましたけれども、保育教育士の募集、これをしているにもかかわらず、不合格者が大変多く出ているというような現状であります。この点について、認識の甘さがそういった施策の甘さに出ているのではないかと、私は思っております。

今回の補正予算についても、民間の保育所設置運営事業者を募集するための予算等々も上がっておりますけれども、まずは、すぐにでもできる市立保育園あるいはこども園の定員の受け入れを適法状態に戻すことが、即刻できる解決策として私はあるんだというふうに申し上げておきます。

その点について、市長の違法性の認識はもう結構ですので、その意気込みといいますか、保育士確保等に向けて、その取り組みのあり方についてお聞かせいただきたいと思っております。

○仲川元庸市長 委員御指摘のように、やはり根本論から申し上げれば、市町村には保育の受け皿をしっかりと整備して、優先順位をつけてきちっと受け入れをしていくという義務があるということは十分認識しております。その中で、極力民間でできることは民間にという考えもあることから、今回の補正予算については、民間の保育園の募集ということになりました。

一方で、今ある公立の保育園で待機児童がその当該地域にあるにもかかわらず、十分な受け入れができていない地域があるという御指摘もまさにそのとおりでございますので、今回、我々としたしましては、さまざまな保育士の処遇改善、既に実施しておりますが、まだそれだけでは十分な確保に至っていないという現状もありますので、年度内のいろいろな方策も含めて、早急な人員確保に努め、公立保育園で少しでも多くの子供さんを受け入れられるように、さらに努力をしていきたいと考えております。

○三橋和史委員 時間もまいりましたので、最後に申し上げます。

先ほども申し上げましたけれども、条例に規定されている一義的な文言を行政上の都合という下位の事情によって、それを適法性を基礎づけるものと解釈するわけにはいかないというふうに思います。

そして、保育士不足等これを解消する、これはかなり市民の関心事でもあります。私も子育て世代の代表としてこの議会に送り込んでいただいて、市民の代弁者として市長にお願いをしているわけでございます。まず、違法状態の認識というもので、この数ある政策の中のかかなり高い順位を占める、最も優先順位の高い政策だということをまず認識していただいて、それであれば政策の取り組み方というものも変わってくるかと思っておりますので、そのあたりしっかりと法解釈、法律に基づく行政という観点からしっかりと行っていきたいと思っておりますので、よろしくお願いをいたします。

以上で終わります。ありがとうございます。

○東久保耕也委員長 ほかにございませんか。

○三橋和史委員 三橋でございます。動議を提出いたします。

日本維新の会といたしましては、当委員会の付託案件は極めて重要なものばかりでありながら、当委員会での審議はいまだ不十分であるというふうに考えます。つきましては、会議規則第44条に基づき、当委員会の審査及び調査期限の延期を求めたいと思います。

理由につきましては、新斎苑整備事業、これのとりわけDBO方式に関連する事業方式、また事業費の説明、人件費試算に関する費用についてなどなど、明らかな市が提出した資料につきまして矛盾点等が指摘されたわけでございますが、いまだに納得のいく説明が示されていないと私どもは考えます。また、防災事業に関しましても、県・市連携を図ってきたというふうに説明が行われてきましたけれども、私どもが初めて指摘して、そして行われたと言っても過言ではない部分も多々ございました。しかも、県の事業の実施については、たった数時間のうちに県においても結論を出されることなど不可能でございます。今回は76億円という巨額の債務負担行為でございますので、さらなる審議が必要かと考えます。

また、決算等の審査でございますけれども、決算書を用いた審議もほとんどできていない状況であると考えます。

これらの理由によりまして、冒頭申し上げたように、我々といたしましては、当委員会の審査及び調査期限の延期を求めたいと思います。

○東久保耕也委員長 本席のまま、暫時休憩いたします。

午後2時9分 休憩

午後2時21分 再開

○東久保耕也委員長 休憩前に引き続き、再開いたします。

ただいま三橋委員から、本委員会の審査期限を延期されたいとの動議が提出されましたので、直ちに採決いたします。

本動議に賛成の方の起立を求めます。

(賛成者 起立)

○東久保耕也委員長 起立少数であります。

よって、本動議は否決されました。

ほかにございませんか。

(「なし」と呼ぶ者あり)

○東久保耕也委員長 以上で、ただいま議題にしております報告第41号より第56号までの16件及び議案第86号より第97号までの12議案、以上28件の質疑を終結いたします。

議事の都合により、暫時休憩いたします。

午後2時22分 休憩

○三橋和史委員 日本維新の会、三橋でございます。

日本維新の会といたしましては、先ほどございました修正案、議案第86号の修正案につきましては反対、また原案についても反対。報告第41号につきまして反対。残りにつきましては、賛成をいたします。また、反対の理由等につきましては後日の本会議において表明させていただきたいと思っております。

以上でございます。