

令和3年1月15日（金曜日）午後1時0分開議

○議長（三浦教次君） 16番三橋君。

（16番 三橋和史君 登壇）

○16番（三橋和史君） 私は、奈良市議案第1号 奈良市特別職の職員の給与に関する条例の一部改正について賛成し、同第2号 工事請負契約の締結について及び同第3号 工事請負契約の一部変更について反対し、討論いたします。

まず、奈良市議案第1号につきましては、市長は、地方自治法の規定に明らかに違反し、市議会の議決を経ることなく、また、専決処分後も市議会に対して報告及び承認を求めることを怠り続けたまま訴訟を進行し、控訴審における判決が確定するまで事件の存在を明らかにしなかった事案に関し、その責任を取るために、市長等の給料月額を1か月間について10分の1を減じることを内容とするものであると認識しております。

本件につきましては、私は昨年、令和2年12月定例市議会におきまして、一見、市長は謝罪をしているように思われても、真に反省し、謝罪をしているというのであれば、自らの給与を削減する議案を提出するなど政治家として当然の責任の取り方があるところ、仲川元庸市長においてはその議案さえ提出せず、関係職員の処分も行われておらず、謝罪とはまさに舌先三寸にすぎないものであると指摘してまいりました。

本議案は、その指摘を受けて提出してきたものとお見受けするところではありますが、このような議案は他人に言われてから、まして年少の議員に指摘をされてから提出しているようでは遅きに失するものと言わざるを得ません。

管理監督責任に問うためには、部下である職員らの責任を先に明確にする必要があるという御意見があることも承知しておりますが、特別職と一般職との責任の性質には根本的な差異があることは自明であるほか、本件に関する市長の責任とは、単なる管理監督責任ではなく、紛れもなく市議会へ議案を提出しなかったという市長自身の責任が問題になっておりますので、そのような御意見は当を得ないものと思料いたします。

したがって、地方自治法において市長と市議会の関係を規律する基本的でかつ重要な規定に違反して訴訟が進行され続けたという違法行為の重大性に鑑みれば、私の指摘がなくとも自ら提出すべきであったということを付言いたしまして、本議案につきましては賛成するものであります。

次に、奈良市議案第2号につきましては、一般競争入札における落札者の共同企業体と、仮称子どもセンター新築工事を内容とする請負契約を締結しようとするものであります。

奈良市は、令和2年5月の時点で既に子どもセンターの建設を目的として柏木公園施設撤去工事に着手しているわけではありますが、当初から現段階に至るまで、本件につきましては数多くの重大な疑義が見受けられております。契約金額14億3219万1200円という巨額に上り、児童相談所という重要な行政機能を含む子どもセンターの建設に係る議案でありますから、それら疑義の内容について以下に詳しく指摘しながら、反対理由を申し述べてまいります。

そもそも、子どもセンターの建設を柏木公園において行うことが適切であるのかという点につ

きまして、根本的な疑義を払拭することができておりません。奈良市が柏木公園施設撤去工事——本件工事に着手するに際しては、都市計画公園である柏木公園の一部を廃止する都市計画の変更手続を経ておらず、本市の都市計画審議会である奈良国際文化観光都市建設審議会——国都審の議も経ておりませんでした。

市長は、本件工事は埋蔵文化財発掘調査——本件発掘調査を実施するためになされたものであって、子どもセンター建設工事そのものではなく、それと一体をなすものではないことを理由に、国都審の議を経て都市計画の変更をする前に本件工事に着手したことは何ら違法ではないと主張し続けてきました。

しかし、市長自身も本件工事の目的と認める本件発掘調査は、それ自体が目的としての価値を有するような埋蔵文化財の調査のために行われるものではなく、発掘された物件は破壊されることが前提とされ、あくまで子どもセンターの建設のために行われるものであります。すなわち、本件発掘調査は、子どもセンターの建設のために必要不可欠で、かつ、子どもセンターを建設しようとしなければ行われるものではありません。

このような事情は、市長及び市教育委員会が作成した行政文書の記載からも明らかであり、本件工事の費用の大部分及び本件発掘調査に伴う各種工事の費用が、奈良市における仮称子どもセンター建設事業として児童福祉施設整備事業費から支出されていることから明らかであります。したがって、市長が主張するように、本件工事が子どもセンター建設工事そのものではなく、それと一体をなすものではないと言うことは到底できないのであります。本件工事は本件発掘調査を実施するためになされたものであって、子どもセンター建設工事そのものではなく、それと一体をなすものではないという市長の主張は、まさに詭弁ともいえるべきものであります。

仮に市長が主張するように、本件工事は本件発掘調査のために行われたものにすぎないと表現してみたところで、本件発掘調査は子どもセンターの建設を直接の目的としたものであり、先述のとおり、そのことは市長らが作成した行政文書からも明らかであります。そして、その前提をなす本件工事は、子どもセンターの建設のために行われたものであることには変わりがないのであります。

都市計画法第19条第1項は、「市町村は、市町村都市計画審議会の議を経て、都市計画を決定するものとする。」と明文で一義的に規定しています。そして、この規定は、同法第21条第2項によって、都市計画の変更について準用されております。

この趣旨は、同法にいう都市計画とは、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため、農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限の下に土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定めるべきものであることを踏まえ、その決定に当たっては、地方公共団体の長の独断専行によることなく、学識経験のある者の専門的知見を活用し、市議会の議員や関係行政機関等の職員等の多様な意見を反映させるべく、あらかじめ都市計画審議会の議を経なければならないこととし、もって都市計画の内容の適正性を確保しようとすることにあります。

そうだとすれば、本件工事のように、国都審の議を経て都市計画の変更をする前に都市計画決定を経て現に供用されている施設を廃止することは、同法がそれに規定する種々の手続によって確立しようとする都市計画制度の趣旨を没却し、その本質を揺るがす悪質なものであって、その違反の程度は重大なものと言わざるを得ません。

よって、国都審の議を経て都市計画の変更をする前に本件工事に着手したことは重大な違法

があると言うべきであります。

この点につきまして、市長は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の防止の必要から国都審を開催することができない状況が続いていたことで、子どもセンターの開設までのスケジュールから逆算して先に本件工事を行うことになったとも主張しております。

しかし、奈良市が奈良県から児童相談所業務の移管を受けようとする課題は突然に提起されたものではなく、遅くとも平成28年の時点で既に課題の一つとして捉えられ、市長は平成29年4月1日には子ども未来部子育て相談課内に児童相談所設置準備室を設置するなどしていたのであります。したがって、柏木公園のうち奈良市が子どもセンターを建設しようとする敷地部分について、都市計画公園から除外する内容の都市計画の変更の議案を国都審に付議する機会は十分にあったのであり、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が懸念されていたことを口実にして、本件工事を行う前に国都審を開催することができなかつたと言うことはできません。

また、奈良市が奈良県から児童相談所業務の移管を受けることはいまだ決定されたわけではなく、義務として移管を受けなければならないものでもありません。まして、令和3年度中に子どもセンターを開設するというスケジュールは、市議会の議決を経たものでもなければ法定されたものでもなく、市長が勝手に示しているものにすぎないのであります。

新斎苑整備事業に係る公共用地の取得の際もそうでありましたが、市長においては、自己が責任を持って担うべき種々の事務に遅延が生じた場合において、スケジュールを理由に強引な手法を取る傾向があり、本件においてもその例に漏れないのであります。

さらに、市長は知っているはずであります。奈良市を管轄する児童相談所は、現在も奈良県の所管として奈良市内に設置され、適切に運営されておりますから、このような観点からも、令和3年度中に奈良市が奈良県から児童相談所業務の移管を受け、子どもセンターを絶対に開設しなければならないという性質のものではありません。

市長は、地域住民をはじめ各方面に対し、これが子供の命を守るための事業であると強調して強引に押し進めようとする場面が散見されますけれども、まるで市長自身が、現在において奈良県の所管として奈良市内に児童相談所が設置され、運営されていることを御存じないかのような言動でありまして、これには強烈な違和感を持たざるを得ません。

よって、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が懸念されていたことは、国都審の議を経て都市計画の変更をする前に本件工事に着手したことを正当化する理由にはなり得ません。

奈良市が柏木公園に子どもセンターを建設しようとしているのは、児童相談所や一時保護所を含むその機能及び社会的使命に照らして十分に検討した上のもではなく、単に土地を新たに取得するために費用を要することのない奈良市有地において、主に物理的に建物を建設することのできる土地を見繕ったにすぎず、令和元年11月頃に検討し始めたことにすぎません。

都市公園法第16条は、同条各号に規定する場合のほかは、みだりに都市公園の区域の全部または一部について都市公園を廃止してはならないと規定しています。本件におきましては、同条第1号及び第3号該当性が認められないことは明らかであります。そこで、同条第2号該当性を検討しますと、市長は柏木公園を縮小し、または一部廃止する部分に代わるべき都市公園を設置しておりませんので、本件工事は先述のとおり都市計画法に違反するばかりではなく、同条の規定にも違反するのであります。

この点につきましては、市長は当初、同条の規定を踏まえ、既存の奈良市の施設である南部生涯スポーツセンターを新たに形式的に都市公園施設として指定することで対応することを検討し

ておりましたが、これに対しては、同条の趣旨を潜脱する手法であるなどという異論が関係住民等から寄せられた結果、いまだ当該部分に代わるべき都市公園を設置しておりません。

このような経緯を踏まえれば、柏木公園を縮小し、または一部廃止する性質を有する行為であることが明らかな本件工事は、先述の各点に指摘した都市計画法に違反するというほか、都市公園法にも違反するものであると言わなければならないところ、市長のその違法行為の態様は極めて悪質であります。

このように、市長は同条各号に規定する要件の充足性について、当初の段階においては同条第2号を適用するものとし、昨年、令和2年3月12日に地方自治法第245条の4に基づいて、国による技術的な助言として国土交通大臣が示す都市計画運用指針にのっとり行った都市計画法第21条第2項において準用する同法第19条第3項の協議、いわゆる本協議に先立つ奈良県知事に対する事前協議に際しましてもその旨を示していたのであります。

具体的には、都市公園法第16条第2号に規定する廃止される都市公園に代わるべき都市公園として、奈良市が運営する南部生涯スポーツセンターを新たな都市公園として指定する内容でありました。奈良県知事は、市長による事前協議に対し、令和2年4月7日付で異存のない旨を回答しています。しかし、市長は、令和2年9月25日に開催された国都審においては、突如として同条第1号を適用する旨を説明し始め、この事態を把握した奈良県は奈良市に対し、同号の適用は不相当と考える旨を通知しました。

市長が奈良県知事に対し令和2年10月13日付で行った本協議に対しても、奈良県知事は市長に対し、複数回にわたって報告徴収をした上で、令和2年11月6日付で不調とする回答を行いました。これとともに、奈良県知事は市長に対し、同日付で、都市計画法第24条第6項の規定により、奈良市における都市計画の決定または変更のための必要な措置として、柏木公園の区域の一部を廃止するに当たっては、都市公園法第16条第2号を適用し、廃止する柏木公園の区域の一部に代わるべき都市公園の確保を確実にし、奈良県が必要な措置として示したこれらの内容について広く周知することを求めました。しかし、市長はこれらに応じることなく、いまだ必要な措置を講じておりません。

以上のような経緯を踏まえても、市長の本件に係る法的構成に関する見解は当初から安定しておらず、面積等の数量の観点から客観的な要件を規定する同号に該当するという点には無理があることは明白であることから、単により抽象的な文言で要件を規定する同条第1号の適用を主張しているにすぎないものと理解せざるを得ません。

市長は、同条第1号の適用を正当化するため、「子どもセンター建設用地となっている部分は、もともと樹木が生い茂り、利用者もいないような古い遊具が少数置いてあるだけ」と主張し、「実質的に見ても、本件工事により樹木等の撤去がなされたとしても、公園としての機能が失われるものでもない」と主張しております。

しかし、次のとおり、市長のこのような主張は明らかな誤りであります。

市長が生い茂っていると言いつ放つ樹木とは、慶州の森と称されてきた木々の集まりを構成する樹木のことを指すものと思われます。慶州の森は、現在から約50年前の昭和45年から奈良市と姉妹都市の提携を行っている大韓民国慶尚北道慶州市との友好を記念して整備されたもので、昭和50年にも同国の関係者らも出席して植樹式が行われた場所であり、それ自体が公園としての機能を有し、財産的価値を有するものであります。なお、柏木公園は慶州公園とも愛称され、慶州の森の存在意義は大きいものであります。

本件工事により撤去された樹木は、両市の友好を象徴する重要な木々であったにもかかわらず、市長は国都審の議を経て都市計画の変更をする前に独断でこれらを伐採し、撤去したのであります。本件工事により、当該部分の公園としての機能が失われたことは明らかであり、市長は当然のこととして慶州の森に係る先述の経緯を認識しているものと思われませんが、一体どのように見れば市長の主張のような結論を導き出すことができるのか、甚だ疑問であります。

また、市長は、利用者もいないと主張する点について、そのように判断するために必要な利用者の計数などの調査をしておらず、ほかに客観的な資料も示しておりません。このことは奈良県からも指摘されておりますが、市長においては市政上の様々な政策立案に当たって、何らの根拠もなく断定的な表現を用いて自己の行為の正当性を主張する場面が散見されるところであり、この点につきましても、いつものことながら同様であります。

柏木公園は、災害対策基本法第49条の4第1項の規定により、洪水以外の事象に対応することのできる指定緊急避難場所に指定され、奈良市地域防災計画において一時避難場所として指定されております。収容可能人員は1万730人とされ、ライフライン復旧活動拠点候補地としても位置づけられております。

一方で、奈良市内には、1万人以上を収容することのできる一時避難場所は柏木公園以外に平城第2号公園の1か所しか存在しません。柏木公園から最寄りのほかの一時避難場所は西大寺近隣公園であり、柏木公園から4.3キロメートルで徒歩53分、次に近い一時避難場所は古市公園であり、柏木公園から5.8キロメートルで徒歩1時間10分を要する地点に位置しており、それぞれ収容可能人員は2,960人と4,000人にすぎず、いずれもライフライン復旧活動拠点候補地としては位置づけられておりません。

これらのことから、柏木公園は防災上も重要な施設として位置づけられており、ほかに代替させることができるものはなく、建物などが隣接していないという地理的条件や面積が大きいことなどは、その機能上の重要な要素であることは明らかでありまして、その敷地内に建物が建設されたりその面積が減じられたりすることの支障は極めて重大であります。

したがって、柏木公園はその全域について、利用者がいないと言うことは決してできないはずであり、市長は防災上も重要な職責を担うべき地位にありながら、利用者がいないような古い遊具が少数置いてあるだけと主張する点は、いつものことではありますがあまりに一面的な捉え方しかできていないものと言わざるを得ません。

しかも、仮に市長が言うように、柏木公園全体ないし奈良市が子どもセンターを建設しようとする敷地部分の利用者数が少ないとしても、そのような問題は公園の管理運営の見直し等によって解決すべきものでありまして、利用者数が少ない公園については廃止してもよいということにはなりません。

都市公園法第1条及び奈良市都市公園条例第1条に照らせば、市長は本来都市公園について、水と緑と空間を基調とする公園としての健全な発達を図るべき責務を負っている立場にあり、それにもかかわらず、他方、その怠慢を棚に上げて、これらを整備するのではなく、かえって撤去しても差し障りのない施設にすぎないと述べて本件工事を正当化する事情として挙げることは、公園の管理運営上の自己の怠慢を自認し、また、都市公園法等により規定されている公園管理者としての責務を放棄するものにほかならず、事実に対する評価及び自己の立場を恣意的に使い分けるものとして許されるべきものではありません。

よって、奈良市が子どもセンターを建設しようとする敷地部分につきまして、公園としての価

値を過小に評価し、利用者もいないような古い遊具が少数置いてあるだけなどとして、実質的に公園機能を害するものではないなどと言うことはできず、国都審の議を経て都市計画の変更をする前に本件工事に着手したことを正当化する理由にはなりません。

また、市長は、子どもセンター施設の整備がなされた後においてさえ、柏木公園の都市公園としての機能は、子どもセンター施設と一体的に機能を発揮することによってむしろ増進することとなると指摘し、都市公園を廃止するための要件として、同法第16条第1号に規定する公益上特別の必要がある場合に当たると主張しています。

しかし、次のとおり、市長のこのような主張も誤りであります。

同号に規定する公益上特別の必要がある場合とは、その区域を都市公園の用に供しておくよりもほかの施設のために利用することのほうが公益上より重要と判断される場合のことをいうものと解されます。その判断に当たっては、客観性を確保しつつ慎重に行う必要があります。同法第1条に規定する目的並びに同法第16条第2号及び第3号に規定する厳格な要件との均衡を考慮すると、同法第31条に規定する、国による都市公園の行政または技術に関する助言の一環として国土交通大臣が示す都市公園法運用指針にもありますように、同法第16条第1号に規定する公益上特別の必要とは、少なくとも土地収用法第4条に規定する程度の特別の必要と解するのが相当であります。

現に、公益事業の用に供されている土地等を別の公益事業の用に供するために使用する必要が生じた場合において、同条に規定する特別の必要があると言うためには、原則として現在の公益事業の用途を尊重し、維持するため、当該土地が供されている事業よりも一層重要な公益事業の用に供する特別の必要があることをいい、換言すれば、当該土地を新たに供して実施しようとする事業の公益性が現に当該土地を使用している事業のそれよりも一層重要であって、前者の事業によって得られる公益性が後者の事業の公益性を失うことによって被る損失を補ってなお余りあることが必要であります。

したがって、都市公園法第16条第1号に規定する公益上特別の必要がある場合とは、当該都市公園の敷地を新たに供して実施しようとする事業の公益性が現に都市公園の用に供していることのそれよりも一層重要であって、前者の事業によって得られる公益性が後者の事業の公益性を失うことによって被る損失を補って余りあることが必要であります。

これを本件について見ますと、児童相談所及び一時保護所の業務は重要なものではありませんが、先述のとおり、奈良市を管轄する児童相談所は現在も奈良県の所管として奈良市内に設置され、適切に運営されておりますから、早期に奈良市が奈良県から児童相談所業務の移管を受けなければ公益上の支障が生じるというものではないのみならず、これをほかの土地ではなく柏木公園の敷地において実施しなければならないという必要があると言うことも全くできません。

市長が柏木公園に子どもセンターを建設しようとしている動機は、従前まで奈良県と共に奈良市平松一丁目地内において設置を予定していたところ、奈良県との歩調がそろわなかったことを受けて代替地を探すこととし、単に土地を新たに取得するために費用を要することのない奈良市有地において、主に物理的に建物を建設することのできる土地を見繕ったにすぎず、都市計画行政及び都市公園行政上の公益の観点から考慮されたものではありません。このことは、奈良市が子どもセンターを建設しようとする敷地部分は、子どもセンターのような建物の建設が原則として認められない都市計画法上の市街化調整区域であることから明らかであります。

地方公共団体がある施策を実施するに当たって、財政上有利な手法によるべきことは重要であ

りますが、現下の奈良市における財政水準が全国の中核市の中で最低水準にあることは市長自身の責任によるところが大きい上に、そのことは都市計画法及びその関係法令たる都市公園法の規定の趣旨を没却させることを正当化する理由にはならないことは論を待たないのであります。

柏木公園は、西日本旅客鉄道株式会社関西本線郡山駅から2.8キロメートルで徒歩35分、同線奈良駅から3.4キロメートルで徒歩44分、近畿日本鉄道株式会社橿原線西ノ京駅から1.7キロメートルで徒歩20分を要する地点に位置しています。そのような場所に児童相談所及び一時保護所等を設置したところで、要保護児童が鉄道を利用して、保護を求めて容易に訪れることもできなくなるなど、極めて不便な地理的条件であると言わざるを得ません。

これに対して、現在も奈良県の所管として奈良市紀寺町に設置されている児童相談所及び一時保護所は、西日本旅客鉄道株式会社桜井線京終駅から1.2キロメートルで徒歩16分、近畿日本鉄道株式会社奈良線近鉄奈良駅から2.1キロメートルで徒歩25分という地点に位置しています。わざわざ巨額の費用を投じて新たに施設を設置しようとする地点のほうが、いずれかの鉄道会社の最寄り駅から距離が遠くなり、移動のための所要時間も増加し、決して交通上の便益が向上するとは言えません。

そして、奈良県が所管する児童相談所は先述のように奈良市内に設置されているにもかかわらず、その管轄区域に奈良市が含まれなくなる上、柏木公園は奈良市域の南端にあつて奈良市役所本庁などと徒歩圏内にあると言うこともできませんので、都市機能の集約化の観点からも、正当化されるような事情も全く見当たりません。むしろ、本庁において実施している業務の一部を子どもセンターで行うこととするなどの点も考慮すると、都市機能を拡散させるものであります。

奈良市においては、児童相談所業務の移管を受けようとするに当たり、当然必要な児童心理学等の専門的見地からの検討をほとんど加えておらず、恐ろしいほどに素人的な発想で突き進もうとしております。

例えば、市長の示す計画においては、児童相談所及び一時保護所の機能を担う部分と、キッズスペースなどを設けて一般の親子の遊び場となる部分が同じ建物内に配置されることとなります。この点に関しまして、例えば親などから虐待を受けた被虐待児童や家庭環境に恵まれない非行児童等に対し、ほかの親子が楽しそうに遊ぶ光景を目前で見せつけ、その楽しそうな声を聞かせることとなる配置にあることについて、専門的な見地から要保護児童の心理に与える影響さえもほとんど検討を経ていないのであります。

市長は遮蔽措置を設けるなどの苦し紛れの説明を繰り返しておりますが、一時保護所においてはその業務の性質上、施設の保安上の対策が厳格になされるものであるところ、子どもセンターの敷地に一般向けに開放されたキッズスペースなどを設けて、それと柏木公園の都市公園としての機能を一体的に発揮させようとするれば、むしろ一時保護所の機能を有する部分の保安上の対策はさらに厳格にする必要が生じ、入所児童の自由を過度に制限することにもつながりかねず、一時保護に当たって目指すべきとされている開放的環境の意味を取り違えたがゆえに、かえって閉鎖的な環境を強いることになりかねません。

一時保護所における入所児童の自由が過度に制限される事案については、社会的にも重要な課題であるところ、奈良市の示す計画はこのような基本的な観点からさえも専門家等に対する諮問を十分に経たものではありませんし、これまでに地方自治法第138条の4第3項に規定する、審議会等の附属機関を設置して諮問する手続も経ておりません。

このような状況からも深く懸念されるように、子どもセンターが柏木公園の都市公園としての

機能を一体的に発揮させることとなるとは限らないばかりか、奈良市が奈良県から児童相談所業務の移管を受けようとする事自体が公益に反する結果を招くことさえ否定することができないのであります。

なお、今会期の初日の本会議におきまして一部の議員が専門家を自称し、施設の配置に関して、被虐待児童らに対してほかの親子の姿を見せつけるべきであるとの意味不明な見解を示されましたが、同議員がさかしらに保有すると主張している上級心理臨床カウンセラーなどというものは、特に国家資格でも何でもなく、一法人が認定しているにすぎない単なる称号のようなものでありまして、この分野において世界的標準となっているのは認知行動療法であるところ、これに関しましては、例えばイギリスでは博士課程修了を前提とする国家資格とされておりますが、専門家というためには少なくともこれと同程度の技能水準を具備しているべきものと思料いたします。我が国におきまして、このように誰でも専門家を自称することができてしまう状況にあったこともあり、関係制度の整備が図られ、大学及び大学院において各専門科目を履修するなどして受験資格を満たした者が、その上で国家試験に合格して公認心理師という資格を得るという制度が構築されまして、まさしく専門家とは彼らのようなことを言うべきことは明らかでありまして、専門家は勝手に自称しても専門家にはなれないものであることを付言いたします。

このような何らの裏づけのない議員の独自の見解を奈良市が採用するというのであれば、市長においても、その根拠となる統計資料及び学術論文、研究資料等を市議会に提出すべきであるところではありますが、市長は私の指摘に対し、「批判のための批判だ」などと不誠実極まりない見解を記者会見の場で示していたというのであり、児童らのための真剣な問題提起に対しましても誠実に向き合うことができない人物がこの事業を推し進めようとしている現実は、深く憂慮せざるを得ないものであります。

さらに、柏木公園のうち奈良市が子どもセンターを建設しようとする敷地部分及び周辺につきましましては、水防法第14条第1項の規定により奈良県知事が洪水浸水想定区域に指定しており、年超過確率1,000分の1の想定最大規模降雨によって浸水した場合に想定される水深は0.5メートル以上3メートル未満または3メートル以上5メートル未満とされ、さらに、0.5メートル以上の浸水継続時間は12時間以上1日未満または1日以上3日未満とされております。

奈良市自体が発行している奈良市防災ハンドブックにおいても、年超過確率50分の1ないし100分の1の想定降雨によって浸水した場合に想定される水深は、0.5メートル未満、0.5メートル以上1メートル未満、1メートル以上2メートル未満または2メートル以上5メートル未満とされております。これらのことから明らかなように、想定される洪水浸水による被害としては決して軽微なものとは言えません。

仮にここに子どもセンターを建設することとなった場合には、洪水浸水の被害は免れず、その程度は極めて甚大であることが想定されるのであります。市長は、子どもセンターをここに建設しても2階部分は浸水しないから大丈夫であるという旨の説明をしておりますが、そのどこが大丈夫なのでしょう。先述のとおり、一時保護所においてはその業務の性質上、施設の保安上の対策が厳格になされるものであり、市長の示す計画にもあるように、例えば入所児童の居室の用に供する部分などとそれ以外の部分との間で自由に出入りすることのできないように施錠し、また、建物と外部との間を施錠したり、エレベーターの利用もその操作に必要な鍵やカードを持つ職員に限定していたりするなど、災害時に入所児童等の速やかな避難行動に支障を来す構造とならざるを得ない側面があります。

これらのことも踏まえると、想定される洪水浸水による被害が生ずる事態を軽視し、ただいたずらに子どもセンターの建設を柏木公園の敷地において実施しなければならないという必要性を根拠もなく過剰に強調することは、かえって子供たちをはじめ市民の命を守るという行政の社会的使命にももつものでありまして、子どもセンターが都市公園としての機能を代替するということも全くできないのであります。

したがいまして、市長の言う「柏木公園の都市公園としての機能は、子どもセンター施設と一体的に機能を発揮することによってむしろ増進することになる」とは、何をもちてそう評価するのが明らかではなく、皮相上滑りの主張にすぎません。

以上に見てきましたように、子どもセンターの建設をほかの土地ではなく柏木公園の敷地において実施しなければならないという必要があるということも全くできないのであります。

都市緑化、災害時の避難場所及び住民の健康維持など、住民共通の貴重な財産である都市公園を縮小し、一部廃止し、または廃止することは許されず、本件が都市公園法第16条第1号に規定する公益上特別の必要がある場合に当たらないことは明らかであり、同条に違反するものであります。

市長は、昨年、令和2年9月25日に開催された国都審において、奈良市が子どもセンターを建設しようとする敷地部分について、都市計画公園から除外する内容の都市計画の変更の議案が賛成多数により可決され、都市計画が変更されたことによって、手続上の瑕疵が治癒されたものと主張しています。

柏木公園施設撤去工事の着手時期は令和2年5月18日であり、その時点において、国都審の議を経て都市計画を変更することのできるめどは全く立っておりませんでした。実際、その後、同月27日に開催された国都審では、都市計画公園から除外する内容の都市計画の変更の議案の採決は見送られ、同年6月3日に開催された国都審でも、採決の結果、可決するに至っておりません。すなわち、国都審において都市計画の変更の議案が可決されたことは、単なる事後的な偶然の事情にすぎないのであります。行政による一定の行為が適法であるか違法であるかについて、実現するかどうか不明の事後的な偶然の事情にかからしめることは相当ではありません。法律による行政の原理からして、行政における手続の適正性の確保はそれ自体として尊重されなければならない、その結論の妥当性を確保するために極めて重要なものであります。

都市計画法にいう都市計画とは、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため、農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限の下に土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定めるべきものであります。そうだとすれば、都市計画とはまさに計画であり、計画とはその語義から自明のように事前に定めるべきものであって、事後的に追認する形態で策定したものは、そもそも計画とさえ呼ぶに値しません。

都市計画審議会は、都市計画の内容に反して事業を行う者の行為を事後的に追認する機関ではありません。しかし、市長の主張や市の報道機関等への説明によれば、本件においては何らかの特別の事情が存在したために、やむを得ず国都審の議を経て都市計画の変更をする前に本件工事に着手したということではなく、今後も本件工事と同様に、国都審の議を経て都市計画の変更をする前に都市計画施設を縮小し、一部廃止し、または廃止する行為を実施する旨を明言してはばからない場面も見受けられました。

市長のこのような姿勢からも明らかなように、国都審の議を経て都市計画の変更をする前に本

件工事に着手したことの違法性は重大であり、たとえ事後的に国都審の議を経て都市計画を変更したとしても、その瑕疵が治癒されたものと解することはできません。このような暴論は、都市計画の決定に当たっては、地方公共団体の長の独断専行によることなく、学識経験のある者の専門的知見を活用し、市議会の議員や関係行政機関等の職員等の多様な意見を反映させるべく、都市計画について委員らの専門的知見を活用しようとする都市計画審議会の設置の趣旨に反し、このような主張がまかり通れば、その専門的知見をはじめ種々の知見や意見を都市計画の策定に当たって還元しようとする委員らの意思をそぐものであり、都市計画審議会の機能がますます骨抜きになることは必定であります。

市長の主張に従えば、国都審の議ないし都市計画の変更を経ることなく、ある事業者が都市計画決定を経て現に供されている施設を廃止し、またはそれに適合しない施設を建設したとして、その時点で国都審の議ないし都市計画の変更を経ることのできるめどが全く立っていないくても、あるいは、その後にとりだけ長い期間が経過したとしても、事後的に国都審の議ないし都市計画の変更をすれば瑕疵が治癒されるということになります。

このような主張は、「市町村は、市町村都市計画審議会の議を経て、都市計画を決定するものとする。」と明文で一義的に規定する都市計画法第19条第1項及び同条を都市計画の変更について準用する同法第21条第2項の趣旨に反するばかりか、都市計画をまはや計画とさえ呼ぶに値しないものとする暴論であります。

先述のとおり、国都審の議を経て都市計画を変更することのできるめどは全く立っていなかった状況において、本件工事の内容が単に老朽化した公園施設の撤去や修繕にとどまるものではなく、子どもセンターの建設を目的としたものであり、その規模も大きく事業費が高額であることにも鑑みると、先行して本件工事に着手した違法は重大であり、たとえ事後的に国都審の議を経て都市計画の変更をしたからといって、本件工事が遡及的に適用となるものとは解されません。

また、都市計画の内容に違反する行為であっても、事後的に国都審の議を経て都市計画を変更した場合には瑕疵が治癒するとすれば、国都審の議に大きな影響力を有する奈良市長に対して、実質的には自己免責を認めることになる上、国都審における議論の硬直化を招き、妥当ではありません。

都市計画法第19条第1項等の規定によれば、奈良市長は国都審の議を経て都市計画を決定し、それに基づいて行政を執行する権限を有するにすぎず、法定の手続を履践することなく、都市計画の内容に違反して行った行為の瑕疵は重大でありますから、瑕疵の治癒を認めるべきものではありません。

しかも、市長がこのように瑕疵が治癒すると言う根拠として、国都審の議決について、「たまたま決議が得られたというのではなく、適切に事業を進めた結果として決議がなされた」と主張しております。また、市長は、国都審の議決によって、本件事案において瑕疵の治癒が認められるかどうかということと、国都審が機能を十分に発揮できるかどうかということとは関わりがなく、本件についての国都審の場でも各委員より多様な立場、知見からの意見が提出され、充実した議論がなされていると主張しております。

しかし、次のように、市長のこのような主張は誤りであり、事実を歪曲するものであります。

本件に関しては、国都審においては、令和2年5月27日に第118回、同年6月3日に第119回及び同年9月25日に第120回の計3日間、延べ6時間の審議しか経られておりません。しかも、第118回の会議においては12名の委員しか出席しておらず、第119回の会議においては15名の委員し

か出席しておりません。第120回の会議においては17名の委員が出席しておりますが、これは市長ら国都審の事務局職員の働きかけがあったことによるものであります。しかも、これら3回の全ての会議に出席したのはたった10名の委員だけであり、これは当時において国都審の委員である者の過半数にも満たないのであります。

また、第119回の会議から第120回の会議までの間には、市長をはじめとする事務局職員が各委員と面談して、市長の議案に賛成するよう働きかけが行われました。これに対して、市長の計画の問題点を指摘していた委員は、市長の計画の問題点をほかの各委員に説明をしたいからその連絡先や連絡手段を教示するよう事務局に求めるなどしましたが、事務局はこれを拒否しておりました。市長の計画の問題点を指摘していた同委員は、やむを得ず第120回の会議の直前において審議に資する資料を各委員に配付しようとしたところ、市長はこれに抗議し、同委員らに資料の配付をさせませんでした。

さらに、第120回の会議の所要時間は2時間20分であったところ、会議の途中、会議の所要時間が長引いていると感じたと思われる下村由加里委員からは、「会議時間は厳守してほしい」という発言があり、倉橋みどり委員からも、「時間オーバーするのは腹に据えかねる、会議の後の予定があるので」という、国都審の委員としての職責を勘違いしたと言わざるを得ない発言もありました。

他委員が当日に資料の配付をしようとしたことについて、下村由加里委員からは、「ここに事務局から提出された資料だけで判断する。それ以外の問題については責任を追及されても委員として責任を負えない。これ以上の審議を重ね、深まれば深まるほど、私たち委員の責任が深まると懸念する」などと、にわかには信じ難い無責任な発言さえもあったことが確認できております。

このほかにも、市議会において子どもセンター建設事業費を含む予算が可決、成立したことを捉えて、「柏木公園に子どもセンターを設置することは、市議会の承認を得て奈良市として決定済みである」と発言し、議会制度についての基本的な理解及び市議会に上程された議案の内容の認識が足りないまま審議に参加していた委員の存在も明らかになっています。

国都審の委員は非常勤ではありますが、公職にあることにより任命された委員を除いて、1回の会議に出席するごとに1万1500円という高額報酬を受けてその職に就いているのであり、このような審議の実態は、各委員に期待された職責を果たすことができていないことは明らかであります。

なお、国都審の委員は、奈良市奈良国際文化観光都市建設審議会条例第3条第2項の規定により市長に任命されており、特に市議会の同意等は必要とされているものではありません。また、国都審の委員のうち伊藤隆司委員、伊藤忠通委員、大窪健之委員及び山本あつし委員は、奈良市総合計画審議会の委員を兼任しております。倉橋みどり委員は、市長により令和2年7月10日付で奈良市観光大使に任命されております。これらの事実につきましても、国都審の議論が硬直化したものとの評価を基礎づけるものと言うべきものであります。

都市計画運用指針においては、事前協議及び本協議における都道府県知事の意見を踏まえた案としない場合には、当該都市計画の案を都市計画審議会に付議する際、当該意見の内容及びそれを踏まえないこととする考え方を都市計画審議会に提出することとされております。市長はこれにのっとり事前協議を行いました。先述のとおり経緯をたどり、国都審に付議する際、令和2年11月6日付の本協議を不調とする回答をはじめとして、奈良県知事の意見の内容を提出しませんでした。国都審においては、議決に至るまで奈良県知事のこのような意見が終始把握され

ることがないまま審議が行われたのであります。

また、都市計画法第21条第2項において、都市計画の変更について準用する同法第17条第1項は、市町村は、都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ、その旨を公告し、当該都市計画の案を、当該都市計画を決定しようとする理由を記載した書面を添えて、当該公告の日から二週間公衆の縦覧に供しなければならないと規定しています。

市長は、令和2年4月17日に、柏木公園の敷地のうち奈良市が子どもセンターを建設しようとする敷地部分について、都市計画公園から除外する内容の都市計画の変更の案について公告するとともに、同日から同年5月1日までの期間、当該都市計画案を縦覧に供しました。しかし、この際市長は、都市公園法第16条各号に規定する要件の充足性について、同条第1号ではなく同条第2号を適用することを前提としていたところ、その旨を記載した柏木公園一部廃止区域変更理由書という奈良県知事との事前協議に際しては用いていたはずの資料を除外し、それとは別の大和都市計画公園・柏木公園を変更する理由書という、同条各号に規定する要件の充足性については全く記載されていない資料を縦覧に供したのであります。

市長が当初の段階において適用することとしていた同条第2号ではなく同条第1号を適用することとしたことを受けて、奈良県知事は市長に対し、令和2年11月6日付で都市計画法第24条第6項の規定により、奈良市における都市計画の決定または変更のため必要な措置を示すに際し、奈良県知事の意見の内容とは異なる都市計画の案を国都審に付議するに当たっては、改めて同法第17条第1項に規定する公告及び案の縦覧を行うべきであるという考えを示しておりました。

これは、当該都市計画の変更の内容が都市公園法第16条各号に規定する要件を充足するものであるかどうかは、当該都市計画の変更に当たって市民にとって重大な関心事であることから、その事項を都市計画法第17条第1項に規定する当該都市計画を決定しようとする理由を記載した書面の記載事項に含めて改めて縦覧に供すべきという、都市計画法及びその関係法令たる都市公園法の規定を合理的に解釈して示された考えであると言えます。

しかし、市長は、当初の段階において適用することとしていた同法第16条第2号ではなく、同条第1号を適用することとして以降、改めて柏木公園のうち奈良市が子どもセンターを建設しようとする敷地部分について、都市計画公園から除外する内容の都市計画の変更の案を公告しておらず、当該都市計画を決定しようとする理由を記載した書面を添えて公衆の縦覧に供する手続も講じておりません。

国都審の第120回の会議においても、奈良県知事が都市計画法第24条第6項の規定により講じることを求めた、同法第17条第1項に規定する公告及び縦覧の手続を適切に経ていない都市計画の案が提出されたことはもちろんのこと、都市計画を変更するに至るまで、これらの手続が行われることもありませんでした。

奈良市奈良国際文化観光都市建設審議会条例第8条は、国都審にその庶務を処理するため奈良市の職員のうちから幹事若干名を置くこととし、幹事は国都審の会長の命を受けて会務を処理すべきことを規定しています。しかし、先述の国都審の事務局とは、市長部局に属し、市長の指揮監督を受けるべき地位にある職員により構成されており、幹事としての任命を受けていない職員が、実質的に市長の命を受けて事務局としての業務に従事していたことも発覚しております。

これらのことから明らかなように、国都審においては充実した議論とは到底言えないばかりか、条例に違反する体制でそれが運営され、瑕疵の治癒を認めることによる弊害として既に指摘したように、まさに国都審の議に大きな影響力を有する市長の意向が強く働き、事務局職員らも

その職務の中立性を逸脱して市長の計画に対する反対意見を抑えるよう策動し、既成事実を追認する方向に議論が硬直化したものという典型的な経緯をたどったのであります。

このような実態であり、それを認識しているにもかかわらず、国都審の場で充実した議論がなされたと評価する市長の主張は、重職にありながら不誠実そのものであると言わざるを得ません。

したがって、国都審において、柏木公園のうち市長が子どもセンターを建設しようとする敷地部分について、都市計画公園から除外する内容の都市計画の変更の議案が賛成多数により可決されたことは、市長が言うような適正に事業を進めた結果であると言うことはできず、それにより瑕疵が治癒されたことにもなりません。

また、事後的に国都審の議を経て都市計画を変更することで瑕疵が治癒されるものと解することは、議論の硬直化を招くものでありますから、国都審の議決によって本件事案において瑕疵の治癒が認められるかどうかということと、国都審が機能を十分に発揮できるかということと関わりがないということもできません。国都審において充実した議論が行われたということもできませんので、市長のこれまでの主張はその前提を欠くものであります。

以上に見てきましたように、奈良市は子どもセンターにつきまして、その建設段階から既に無計画極まりない状況で、しかも違法、不当に行政を執行しているのでありまして、そのような行政機関が高度の専門的知見と高度の遵法精神が求められる児童相談所等の業務を担うことができるわけがないのでありまして、枚挙にいとまがないほどの数々の疑義がいまだ払拭されておられませんから、本議案には当然のこととして反対するものであります。

議員各位におかれましても、児童らのため、また家族らのため、市民のためにも、このまま無計画に巨額の公金を使って猪突猛進する市長を放っておいてよいのかどうかについて、いま一度熟考いただきたく、お願いするものであります。

次に、奈良市議案第3号につきましては、市役所本庁舎の耐震改修に関する工事請負契約の締結に関するものでございます。

本件につきましては、当初にこの耐震問題を審議する段階において、耐震補強を内容とする原案の提示後も市長らは自らの耐震補強案に固執し、議員から重大な問題点を指摘されるたびに事後的にその案を正当化しようとする独自の理論を展開し、議員や市民に提示する資料の記載においても恣意的な変更が繰り返されたことは、本会議でもこれまで指摘してきたところであります。

先述の柏木公園の慶州の森に引き続き、市長は奈良市と特定の外国の都市との友好関係を象徴するものを次々と破壊し、今度は市役所内のスペインとフランスの都市との友好を記念した本庁舎トレド・ベルサイユの間を独断で破壊してしまったのであります。

市長におかれては、公費を使って海外視察に意気揚々とお出かけになる姿が印象的ですが、内にあっては姉妹都市との友好を破壊する行為に繰り返し及び続けていることは、一体何をしたいのかが分からないと言うほかありません。

そして、今般、またしても市議会の議決が必要な工事請負契約であるのに、その内容である工事に既に着手しているという事実も明らかになり、奈良市の行政執行はもはや法治国家における行政とは思えない程度の悪質な実態であります。

一部の工事が既に完了してしまっているから議案に賛成し、承認するというのは、まるでさきの大戦中及びそれにつながる事となる時期において、軍部の暴走に対して帝国議会がこれを抑止することができなかつた事象をも想起させるものであります。

現市長において、事前に市議会や審議会の議決等が必要であるのにこれを懈怠し、事後的に議

案を提出してきた事案は短期間のうちにこれで何回目でしょうか。既に枚挙にいとまがありません。

令和2年12月定例市議会において私が提出した地方自治法に違反する訴えの提起の再発防止を求める決議案は、諸法令及び例規を遵守することを求める内容でありましたが、市議会としてはこれを否決し、市長は否決の趣旨に従って、またしても違法を再発させたのであります。このような状況は、行政監視の機能を果たせていない市議会の責任でもあると考えます。市長の暴走に対して、市議会としてこれを抑止する意思がないのであれば、潔く白紙の委任状に判を押して、これを市長に差し出すべきものであります。

耐震補強と現地建て替え、移転建て替えというそれぞれの手法との比較において、耐震補強に係る費用を当初は少なく提示しておきながら、その総工費が既成事実の積み上がってきた段階で事後的に大きく増加していくという市長のいつもの手法は、市議会及び市民に対する背信的な事務執行であると言うべきでありますから、その点に対しましても強く抗議の意を表し、本議案には反対するものであります。

以上でございます。

○議長（三浦教次君） 他に討論はありませんか。

（「なし」と呼ぶ者あり）

○議長（三浦教次君） 討論なしと認めます。

これより採決いたします。

採決は分割して行います。

まず、議案第3号 工事請負契約の一部変更についてを採決いたします。

本案に対する委員長の報告は、原案同意であります。

委員長報告どおり、原案に同意することに賛成の方の起立を求めます。

（賛成者 起立）

○議長（三浦教次君） 起立多数であります。

よって、議案第3号は、委員長報告どおり、原案に同意することに決定いたしました。

議案第3号

工事請負契約の一部変更について

委員長報告どおり原案同意と決定
