

民生福祉常任委員会及び民生福祉常任委員会・産業建設常任委員会連合審査会  
会議記録（条例審査）

1. 日 時	令和元年 8月23日
2. 場 所	議員協議会室
3. 出席議員	<p>●民生福祉常任委員会 大西基雄、小島政行、河南芳治、向井千尋、前田えり子、森本富夫、</p> <p>●産業建設常任委員会 大上和則、吉田知代、渡辺拓道、足立義則、國里修久、園田依子</p>
4. 市部局	<p>●市民生活部</p> <p>●農都創造部</p> <p>●企画総務部</p>
5. 会議に付した事件	議案第53号 丹波篠山市環境保全条例の一部を改正する条例
<p>開会 10:30</p> <p>大西委員長 挨拶</p> <p>&lt;民生福祉常任委員会・産業建設常任委員会連合審査会&gt;</p> <p>【市民生活部・農都創造部】</p> <p>日程第1、議案第53号 丹波篠山市環境保全条例の一部を改正する条例について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・渡辺委員より、条例改正審査に係るポイントについて説明</li> <li>・その後、担当部長等より、議案第53号説明資料等に基づき説明</li> </ul> <p style="text-align: center;">&lt;主な質疑等&gt;</p> <p>渡辺委員 医薬品ネット販売の権利確認等請求事件最高裁判所の判例の解釈として、「規制を委任する授権の趣旨が、明確に読み取ればよい」としているが、正しくは、「規制を委任する授権の趣旨が、規制の範囲や程度等に応じて明確に読み取れる」ことを必要とする判例であると考えることが</p>	

	ら、再度説明願いたい。
執行部	同判例については、薬のインターネット販売を一律に禁止するような強い規制を規則で規定する場合には、当該規則の上位法に、規則で定めることの授権の趣旨が明確に読み取れないといけないとしたものであり、規制に関する委任の範囲や程度を上位法に明記しなければならないとするものではないと認識している。
渡辺委員	解釈の論理については理解できるが、市の法務専門員であり利害関係者であることも踏まえ、市と利害関係者でない専門家の客観的な意見を聞く必要があると考えている。また、「実務上、対象となる家畜の種類、頭羽数、規制距離等の規制基準は専門性が高く、議会の審議に馴染まない」とされているが、当該基準の専門性が高いとは思えない。仮に、専門性が高いのであれば、規則改正の立法過程において、専門家の意見を聴取する等の手順が必要ではないのか。
執行部	家畜の種類やその頭羽数に応じた規制距離の設定については、関係事業者でもない限り、その距離の妥当性を判断できないという意味において、専門性が高いと考えている。
河南委員	現行の丹波篠山市環境保全条例において、規制基準に適合していない場合など、指導及び勧告ができることになっているとともに、指導及び勧告に従わない場合には、改善命令を行うことができるとなっている。こうした一連の措置により、条例を改正しなくとも充分対応できると考えるが、さらに公表しようとするものの必要性について説明願いたい。
執行部	市内で発生している具体の事案については、これまでに指導や勧告、改善命令を2回出しており、相手方の弁護士と協議している中、改善がなされていない状況である。今後、同様の措置を繰り返したとしても、相手方が改善する見込みが少ないことから、氏名等を公表することで、実効性を担保できると考えている。
河南委員	実効性の担保ということであれば、より直接的・効果的な代執行にすべきではないのか。それをしない理由は何か。
執行部	まずは公表できるようにしたいと考えている。
河南委員	改善命令に従わない方が氏名を公表されるからといって改善命令の内容に従うかは疑問である。公表によって、実効性が担保されると考える根拠は何か。
執行部	当該事業者は、インターネット上での広報や販売に取り組んでいることから、市ホームページ上での公表は、社会的制裁として効果があると考えている。
河南委員	条例は普遍的性質を持っており、個別案件への対処を目的に改正することは馴染まない。環境保全条例においては、その目的において、「市民

が健康で文化的な生活を営むことのできる快適な環境を確保するため、生活環境の破壊を防止するとともに、良好な景観を創造することにより、市民の福祉の増進に寄与すること」と規定されている。この目的を達成するための手段として、代執行という選択肢があつてしかるべきと考える。あえて公表といった遠回りな措置を講じようとする理由を再度確認しておきたい。

執行部

経済活動を行う事業者の権利については、行政として考慮しなければならないと認識しており、まずは第1段階として、公表を考えている。また、条例の普遍性に関しては、条例がそうした性質があることは十分認識しているものの、条例の各条項については市民からの要望や地域社会の事情の変化等に応じて、改正できるものと考えている。

河南委員

公表することができれば、実効性が高まると考えているようであるが、希望的観測でしかない。公表してもなお改善命令が実行されなければ、改善命令の内容を市が執行できるようにしなければならないと考える。こうした中で、公表のみの改正とすることが理解できない。また、公表することは社会的制裁として効果はあるものの、負の影響として、学校でのいじめなど、被公表者の家族にも波及する可能性もある。それならば、代執行したほうが事業者の責任とそれに対する処分が明確になり、よりよいものになるのではないかと考えるがどうか。

執行部

生活上の被害を受けている方の立場に立つと、強硬的な手段も検討する必要があると考えるが、畜産振興の観点から規制については、段階的な措置を経るべきであるとも考えている。また、代執行については、公表よりも社会的な影響が大きいと考えている。

河南委員

現行の条例で十分対応できる気がしてならない。

執行部

行政による執行は、規制の程度としてはかなり強いものといえる。仮にそうした規制を加えるのであれば、猪名川町や神河町の例にあるように、条例上に明記する必要があると考えることから、現行の条例では、撤去等の執行は法的観点から難しいと考える。

河南委員

当該条例の目的にあるように、市民が健康で文化的な生活を営むことのできる快適な環境を確保するために、改善命令を出しておきながら、その実現をするための代執行が難しいとはどういうことなのか。まずは、現行の条例をしっかりと運用し、できることはやらなければならない。今回の事案が解決できない要因については、現行条例の限界にあるのではなく、執行部の実行力の問題である。仮に公表するにしても、措置としての公表がもつ強制力がどの程度あるのか、といったことも一定把握しておく必要がある。公表のみで事足りるという発想は安易であり、公表してもなお改善されなかった場合に備える必要がある。

執行部	公表のみで事足りるとは考えておらず、その先の展開も見据え、まずは公表と考えている。また、現行条例による代執行等については、法務専門員からもあったように課題があると考えているが、今後も引き続き、改善命令に従わない場合には、より強い手段を講じることも視野に入れて検討していく必要があるとも考えている。担当職員や法務専門員については、生活上の被害を受けた方からの意見を聞き、相手方の事業者や弁護士と協議を重ねる等、解決に向けた努力を進め、市として指導・勧告を出しただけの状況ではないこともご理解いただきたい。
河南委員	公表してもなお改善されなかった場合、具体的にどのように対応していく考えなのか。
執行部	次の措置を考えていく場合があると考える。
小島委員	指定家畜飼養施設を運営するにあたって、必要な資格等はあるのか。
執行部	必要な資格はないが、家畜排せつ物管理基準において、一定数の家畜を飼養する場合には、必要施設を整備し、届出なければならないことになっている。
小島委員	これまでの指定家畜飼養施設の届出は1件とのことであるが、届出されない理由は何か。
執行部	平成11年以前から畜産を営まれている方については、届出されていないが、今回の改正により、畜産農家数等把握する必要があることから届出いただくことになる。平成11年以降、新規畜産業参入者は1件と認識している。
小島委員	既存の畜産農家の中に、規制により営業できない状況に該当する方はいるのか。
執行部	平成11年以前から畜産を営まれている方については、条例改正したとしても遡及しないため、規制基準に定められた距離内に住家があったとしても営業は続けることができる。
小島委員	今回の条例改正を提案する契機として、当該事案の解決を望む地域住民の要望等を受けたことがある中、これまで事案解決のため可能な限り対応してきたが、条例改正せざるを得ない事態に至ったとの理解でいいのか。
執行部	そのとおりである。
大上委員	これまで、条例改正の契機となっている事業者に対して、指導や勧告、改善命令がなされているとのことであるが、そうした際に文書を手渡すとともに口頭でも説明を行っているのか。
執行部	文書については、手渡しする際に口頭でも説明している。
大上委員	その際に、相手方としっかりとコミュニケーションは図れているのか。相手方は聞く耳を持っているといえるのか確認しておきたい。

執行部	臭気測定の結果などを含め、改善するよう再三申し入れているが、威圧的な態度をとられることもあり、円滑に意思疎通が図れている状況とは言い難い。また、改善に係る実際の具体的な行動はない状況である。
大上委員	実際に公表する際には、どのような進め方になるのか。
執行部	公表に至るまでの経過として、まずは再度改善命令を出すことになる。その改善命令の中で、改善する期限を示し、それまでに改善されなかった場合には公表する旨を記載する。こうした上で、期限までに改善されなかった場合に公表を行うことになる。また、施設の設置者に意見を述べる機会を与えることとしている。公表の方法については、市ホームページや広報紙にて行う。
大上委員	公表された後に事業者が改善した場合、公表に係る情報は消去するのか。
執行部	市のホームページ上は消去するが、他の者のホームページ等で情報が残る可能性がある。
足立委員	市内で畜産事業を営んでいるほとんどの事業者からは、届出がなされている一方、当該事業者からの届出がない状況と素直に考えていたが、そもそも提出している事業者が1事業者のみであるとの答弁が本会議であったことにやや驚いている。現状、設置届出書を提出している事業者数はどの程度なのか再度確認しておきたい。
執行部	平成11年4月1日より前から畜産を営んでいる方については、届出の義務がないことから、提出されていない。それ以降に事業を開始された1事業者のみ提出されている。
足立委員	当該事業者は、平成11年4月1日以降に事業を開始したのか。
執行部	そのとおりである。
足立委員	第1項には、悪臭防止法に基づく改善勧告がなされ、改善計画書を提出するよう記載されている中、臭気が基準値を上回った場合の臭気対策に要する費用はどの程度か。
執行部	そうした経費の算定は行っていない。
足立委員	規制基準で定める距離内に住家があり、移転等しなければならない状況になったとする。臭気対策に要する費用や移転に要する費用を想定した上で、改善命令を出しているのか。それとも事業者の営業を停止することができればいいと考えているのか。
執行部	事業者に営業をさせないといった意図はない。あくまでも家畜数を小さくする、あるいは住家から離れていただく、または移転といった選択肢の中で対応いただくことになると考えている。なお、移転等に係る費用については把握していない。
足立委員	自身も事業を行っていることから、事業を営む方の立場については理

解できると考えている。市民生活の衛生事情については配慮する必要がある一方、臭気対策等には当然のことながら費用を伴うものであることから、市として規制を加え、事業活動を制限しようとするのであれば、規制を実現するために生じる事業者負担については、把握しておかなければならない事項であるとする。規制を加えたとしても、その実現のために要する費用が莫大なものであれば、現実問題として取り組むことはできない。無理難題を事業者に押し付けたところで問題は解決しない。畜産業に取り組み、農都丹波篠山を支えてくれる方に対して、必要以上に規制の網をかけて、事業を展開しにくくなることは、避けなければならない。市長の提案理由の説明を踏まえると、個別事案解決のための条例改正という構図にあると認識しているが、丹波篠山らしい異なった解決策もあったのではないかという気がしてならない。改善命令に対する当該事業者の反応について、改善命令にそもそも従う気がないのか、それとも従う気はあるが、実行するための資金等がないことからそれをできないのか。

執行部 再三に渡り、改善命令等を行っているが、当該事業者にあっては、改善計画が提出されない等、具体的な改善行動がみられないのが実態である。

足立委員 事業者が当該条例施行規則における規制基準を遵守した上で畜産事業を同規模で再開する場合に、初期投資額としてどの程度用意する必要があるのか。

執行部 現場を踏まえると、投資費用の中では家畜用のハウスが最も高価であると考えているが、国から当該事業者に対して、直接交付していることから、市では把握しておらず、再開するための費用については回答できない。

渡辺委員 規制をかけるのであれば、それによって生じる事業者のコストについても把握する必要があるとあり、規制を実現するために資金面等が課題となっているのであれば、解決が期待できる支援策も同時に講じる必要があるのではないかと。そうでなければ、事態が前に進まず、根本的な解決に繋がらないことは意見しておく。

また、実際に公表していく際には、客観的な根拠をもつて行う必要がある。悪臭防止法に基づく臭気測定の結果があれば、数値として客観的な根拠になると考える。今回の事案に関しては、アンモニアにおいて、悪臭物質の臭気指数規制基準を越える数値が測定されたとのことであり、違反していることが明白に理解できる。こうした根拠に基づいて、指導・勧告、改善命令がなされるべきである。ただし、今回の事案に関して、基準を超える臭気が測定された回数が1回のみであることについて

	<p>ては、改善命令等をする上で、やや慎重になる必要があるのではないかと感じている。地域住民とのコミュニケーションにも課題はあるが、公表といった社会的な制裁を加えるのであれば、公表するに足る客観的な根拠をもち、適切な手順を踏んで行う必要があると考えるが、執行部としてはどのように考えているのか。</p>
執行部	<p>条例が改正された場合には、再度、改善命令を出し、意見を述べる機会も設けることになる。公表の判断については、法令等に照らし合わせながら客観的に行っていく。</p>
渡辺委員	<p>法令等に照らし合わせる作業の中には、臭気測定も当然に含まれているが、その点についての考え方は。</p>
執行部	<p>悪臭防止法に基づく臭気測定については、再度行うことも視野に入れ、客観的に判断できる根拠を持ちたいと考えている。</p>
小島委員	<p>今回の条例改正について、環境審議会での協議は経ているのか。</p>
執行部	<p>平成31年4月18日に開催された環境審議会で審議を経ている。なお、同審議会において特に意見はなかった。</p>
小島委員	<p>当該事業者の代理弁護士は、市の改善命令等に対して、どのような弁明等をしているのか。</p>
執行部	<p>代理人弁護士からは、直ちに移転することは難しいと聞いている。</p>
小島委員	<p>臭気改善については弁明等しているのか。</p>
執行部	<p>改善に関する取り組みはされると聞いており、改善する意向を示している。</p>
執行部	<p>改善命令の内容として、まず悪臭防止法に基づく改善勧告により、改善計画を提出することを求めているが、いまだ提出されていない。また、環境保全条例施行規則に基づく50m以上の距離規制については、相手方から具体的な回答は得ていない。そして、環境保全条例に定める届出に関しては、提出したかどうか調査中である旨の回答を得ているが、届出はなされていない。</p>
小島委員	<p>相手方の主張について、可能な範囲で説明されたい。</p>
執行部	<p>悪臭防止法に関する対策については、鶏の密度を変更することや消臭方策の導入、地鶏の種類の変更を検討している旨を、距離規制に関しては、改善策を模索していきたい旨を、届け出に関しては、代理人弁護士が当該事業者に対して確認中である旨の連絡書を得ているが、これまでの改善命令等に対する正式な回答書はない。</p>
渡辺委員	<p>当該事業者に改善の意向が全くみられないことから公表できるよう改正するものであるとの説明を受けたことから、そのように認識していたが、今の答弁によると、正式な様式による改善の意向は示されていないものの、改善する意志は持っているとは理解できる。</p>

執行部	審議の前提として、公表できるようにすべく条例改正をしようとするものであることから、個別事案への対応については、当該議案審議の争点ではないと考える。
渡辺委員	指摘のとおり議会としてもそうした態度で臨むべきであると考えていたが、市長が提案理由の説明において、個別事案に触れ、具体的に個別事案解決を図る改正であるとしたことから、聞かざるを得ない状況になっている。議会としても個別事案に触れたくはないが、仮に執行部のいうように、個別事案に触れない審査を望むのであれば、本会議場での市長の説明を撤回する必要がある。
執行部	当該事業者については、悪臭防止法に係る改善計画については提出していないが、改善に取り組む意志は示している。環境保全条例に係る距離規制については、改善を模索することを書面として回答されているが、具体的な改善策を講じているものではない。また、届出はなされていない。
河南委員	環境保全条例の欠陥として、改善命令は出せるが、命令内容の実現ができないこと、実効性が低い点にある。悪臭防止法も環境保全条例と同様の欠陥があるのか。
執行部	悪臭防止法には罰則が定めてあり、懲役1年以下または100万円以下の罰金を支払うことになる。
河南委員	悪臭防止法での対応は出来なかったのか。
執行部	悪臭に関しては、悪臭防止法による対応ができるが、環境保全条例は、距離や届出について規制するものであることからその対象が異なる。なお、悪臭防止法については、罰金を科すものであることから、刑事的手続きを経ることになる。
河南委員	問題の発端は悪臭である。本気で解決しようとするのであれば、悪臭防止法に基づく取り締まりを行えばいいのではないか。
執行部	悪臭の問題もあるが、距離等の問題もある。
河南委員	悪臭防止法に基づく取り締まりであればすぐにでも進めることができるのではないか。 また、公表は第一段階としての位置づけであり、命令内容が実行されなかった場合には、次の策を講じるとの説明であったと考えるが、段階的に条例改正をした場合、事業者から営業妨害の訴えを受けるリスクが発生すると考える。実効性を担保するために条例改正しようとするのであれば、公表といった実効性に疑念のあるものではなく、強制的に執行できる規定も加えて、一度に改正すべきである。
執行部	農都丹波篠山において、畜産事業を営む方への配慮も必要であるとの考えから、段階的な罰則規定の制定を検討すべきである。



河南委員	<p>最終的な手段を持った上で相手方もそれを認知できる状態で、丁寧に対話していくことが重要である。今後、どのような相手方と争うかわからない中、最終手段を用意した上で交渉していかなければ、市が窮地に追い込まれる事態も想定できる。最終手段があるからこそ、交渉が早期に解決に向かうことも期待できる。条例を改正しようとするのであれば、実行力のあるものにしなければならない。罰則のない法律は法律ではないとの言葉もある。遵法精神のない方に対して、毅然と立ち向かうには、強制的に執行できる条文が必要である。</p>
大西委員	<p>条例改正案において、「市長は、前条の規定による命令を受けた指定家畜飼養施設の設置者が正当な理由なく命令に従わないときは、次に掲げる事項を公表することができる」とあるが、改善命令を事業者が実行する猶予期間は定めていないのか。</p>
執行部	<p>改善命令の内容に拠って必要な期間が定まると考えていることから、一律に定められるものではないと考えている。</p>
渡辺委員	<p>環境保全条例は、畜産農家に限定して規制しているが、特定業種に限定して規制する理由については、規制する立場にある者として、条例に明記すべきと考える。実際に畜産農家の方の中から、職種的な差別意識を持たれていると感じざるを得ない状況を悲しんでいる声を聞いている。環境保全と畜産振興の両立について、市としてどのように考えているのか。</p>
執行部	<p>本市の大多数の畜産農家については、畜産事業に熱意を持たれ、景観への配慮もしていただくなど、農都丹波篠山を支えていただいている重要な担い手であると認識しており、敬意をもっている。畜産農家の中には、鶏舎建て替えの際に山の谷間の奥へ移動していただいたり、鶏舎の近くに住家が新築される場合には、状況を説明され、事前に同意書を取っていただくなどの丁寧な対応をしていただいていることも聞き取り調査を行う中で把握している。よって、両立は可能と判断する。</p>
渡辺委員	<p>今回の改正内容については、公表と承継等の際の届け出があるが、事業者の負担に直ちに繋がるものではなく、普通に営業されていれば、問題が生じることはないと考えている。しかしながら、当該条例第31条第3項は、問題があると言わざるを得ない。同項においては、改築（建て替えや改造）等の変更届を提出した場合、完成届が受理されるまでの間、家畜を飼ってはいけないと規定されている。本市においては、ほとんどの畜産農家は合併以前から事業をされており、新規の畜産農家はほとんどない状況である。事業拡大のために新たな投資をしようとする、完成届が受理されるまで家畜を飼うことができない非現実的な厳しい規定になっている。実際に施設の増改築をする際には、その間、牛や豚、鶏</p>

の飼養を続け、家畜を適宜移動させながら、順次、工程を進めている状況である。同条例施行規則の距離規制が延長されたことにより、当該規制の網にかかる畜産農家があることも踏まえ、変更届提出後から完成届が受理されるまでの間の対応については、配慮する必要がある。現行のルールは、畜産経営が非常に難しいものであることは認識されたい。既存の畜産農家に対しても一律にそうした規制が必要であるとの認識なのか。

執行部

改築や改造の範囲については、畜産農家の実態も踏まえ、配慮した上で検討していきたいと考えている。実務的には、鶏舎等の移転や増設の際には、一時的な仮設施設が必要であるということも理解できることから、当該規則はあくまでも原則論として考えていただきたい。畜産農家経営に対して十分配慮した中で、改築等をする際の進め方をガイドライン等で示すよう検討していく。条例や規則は遵守すべきであるが、実際に運用していく中で、課題等が浮き彫りになってくると考えている。そうした場合には、市民衛生課や畜産農家も含めて協議しながら、安定的に経営できるよう柔軟な対応をしていきたい。

渡辺委員

現場で発生する課題に対して丁寧に対応していくことは勿論重要であるが、課題を未然に防ぐという意味で、あらかじめルール等を可視化しておく必要がある。現状、同条例施行規則において規制内容が2度改正されている。執行部においては、7月30日に改正した同条例施行規則の内容について、8月上旬に畜産農家に説明をしてきたが、そのおよそ10日後には、前回の説明と異なる内容の資料をもって再度、畜産農家に説明して回っている。短期間で規則改正や規則運用の考え方が変化してしまえば、畜産農家が安心して経営することはできない。規制については、事業者への影響が大きいことから、長期的な視野に立ち、しっかりと将来を見通した上で、朝令暮改とならないようにされたい。こうした一連の規制内容の変更については、畜産農家の中から苦言も出ており、投資を控えざるを得ないとの声もある。こうした状況を勘案すると、より具体的な運用について資料として示していただく必要があると考えるがどうか。

執行部

現在、そうしたものは無い。現場で発生した課題について、要綱やガイドライン等を作成し、対応していきたいと考えている。

渡辺委員

先ほどから朝令暮改を避ける必要があることを指摘している。増改築などの変更の際に規制がかかる可能性があるのであれば、規制対象の可否について具体的に示さなければならない。そうでなければ経済活動が委縮することに加え、議員として畜産農家に対する説明責任も果たすことができない。社会情勢的に畜産農家が家族として継承されていくもの

ではなく、また、土地の確保も含め全く新規で畜産農家を始められる環境にもない。こうした状況を踏まえ、県としては、既存の畜産農家が事業を廃止した際には、施設等を利用した意欲のある方の継承による畜産業の維持・振興を考えている。こうした意味において、既存畜産農家への説明責任のみならず、潜在的畜産農家に対しても説明責任があることを踏まえると、より丁寧に具体的に規制内容を示しながら運用していく必要があることから、審査資料として示されたい。

執行部

指摘の点については、事務執行上の細目にあたりと考えており、今回の条例改正には大きく関わるものではないと考えている。

渡辺委員

通常条例改正に係る審査であれば、事務執行上の技術的事項は執行部マターであると考えますが、今回の条例改正については、規制を執行していく上でのガイドライン等の言及がないことから、条例改正の妥当性についての担保がないと考えている。勿論、審査過程において争点となったことから、今後、運用していく際に一定の効力は持つと考えているが、大きな不安を持っている畜産農家に対して説明責任を果たすとともに、議員として審査する責任を果たしたいと考えることから、具体的な運用について、資料として示していただきたい。

執行部

施行規則に規定されているように、新築、増築、改築又は移転の場合については、届出を提出いただくことになる。改築等の定義といったものについては、事務細則にあたるガイドライン等で定めていきたい。

渡辺委員

改築の概念について柔軟に考えていきたいということについては、理解をしている。改築に該当するか否かで手続きの要否が判定されることから、改築の概念を柔軟にし、事業者の負担についても配慮するという理屈は理解できている。ここで言っていることはそうではない。明確に増築に該当する場合等、届出規制にかかる際においても、完成届が受理されるまでの間、飼養は続けることができるように、具体的な運用を示してほしいと言っている。当該規制では、変更届提出後から完成届が受理されるまでの間、全く飼養してはいけないとなっているが、順次、完成した施設から、家畜を飼養することができるような柔軟な運用を求めている。

執行部

審査の中で課題等をすべて把握整理することは難しいと考えることから、実際に運用していく中で、様々な事例を踏まえ、課題等が浮き彫りになってくると考えている。そうした中で、Q&Aを作成する等、畜産農家の方が困惑することのないようにしていきたいので、ご理解いただきたい。

<民生福祉常任委員会>

■表決

議案第53号 丹波篠山市環境保全条例の一部を改正する条例

— 全員賛成で可決 —

(閉会)

向井副委員長 挨拶

15:07 閉会