

第6回「京都市ペット霊園対策検討審議会」議事録

日時 平成26年10月14日（火）午後1時～午後3時

場所 職員会館かもがわ 2階「中会議室」

【1 開会】

冒頭，審議会の成立を確認

【2 議題 ペット霊園等の規制のあり方について】

- 榎村会長 お手元の資料にしたがって，議事を進めてまいります。議題につきまして，事務局から一括で説明をお願いします。

【(1) これまでの検討論点のとりまとめについて】

【(2) パブリックコメントの実施について】

- 事務局 本日はこれまでの取りまとめと，今後の日程等について御説明させていただきたいと思っております。

まず，日程でございますが，10月下旬に開始予定としておりましたパブリックコメント及び条例骨子案の提出につきましては，本日御議論いただいた内容を反映させ11月上旬に提出させていただきたいと考えております。これに伴いまして，パブコメ募集の締切りも12月上旬に繰り下がりますが，何卒御了解いただきますようお願いいたします。

それでは，1ページの資料1を御覧ください。第5回審議会までで議論未了となっております事項につきまして一覧表にしております。内容としましては，大きく分けて「離隔距離制限による立地規制」，「火葬車両による火葬を禁止する場所」，「利用者保護のための措置」，「規制適用除外」，「既存施設の取扱」，「条例の施行期日」の6項目でございます。各項目につきましては，資料2の論点表に基づき確認をしてみたいと考えております。

なお，資料2の論点表につきましては，本日は関係箇所のみ抜粋させていただいております。

それでは3ページの論点番号5の「離隔距離制限による立地規制」についてでございます。規制のポイントとなる大変重要な箇所の一つですが，前回審議会では議論に十分な時間が設けられず，また，審議会あるいは庁内プロジェクトチームでもいろいろな考え方があるところでございますので，この部分に関しましては，後ほど説明させていただきたいと思っております。

6ページの論点番号9の「火葬車両」についてでございます。本条例により独自に火葬を禁止すべき場合を定めることが必要かどうかということでございますが，火葬車両によりまして，同一場所で反復継続してペットの遺体の火葬を行う場合，その実態が，実質，固定の火葬施設と何ら変わらないことから，火葬施設の立地を禁止している区域においては，火葬車両におけるペットの遺体の火葬も禁止することが妥当であると考えております。ただし，禁止地域内でも，顧客の管理地で承諾を得まして火葬する場合には，1回限りのことでありますので，忌避意識への配慮の必要性は少ないものと考え，この場合に限りまして，禁止区域内においても火葬を認めることと考えております。

また，上記の立地禁止区域外においても，火葬車両は，800度以上の状態でペット

の遺体を火葬するものであり、上空に向けて極めて高温の排気ガスを排出することから、走行中の火葬は危険を伴うこと等を考慮いたしまして、自己の管理地又は管理者の明示の許可を受けている土地以外では火葬してはならないとすることが妥当ではないかと考えます。

続きまして、7ページの論点番号1の「申請、届出、報告手続」のうち墳墓又は納骨堂の廃止についてでございますが、墳墓、納骨堂の急な廃止は、新たな墳墓、納骨堂等への移転など利用者に対して負担を強いることになるため、閉鎖時には他施設への改葬に努めるとともに、8ページのⅢ業規制の論点番号4の項目に記載のとおり、事業者に対して、事前に閉鎖時の取り扱いを説明するよう求めることとしております。また、土地につきましては、墳墓等の撤去がなされない場合、周辺地域の景観との調和が図れないなどの問題が考えられるため、原状回復の努力義務を課すこととさせていただきます。

続きまして、8ページの「依頼者感情に配慮した死体の取扱い等」でございますが、依頼者感情への配慮として、「死体の衛生的かつ丁寧な取扱い」、利用者等への情報の提供として、パンフレット等の説明資料を備付け、依頼者に前もって「火葬方法や所要時間、料金、手続きの流れ」を説明するとともに、7ページのⅢ業規制の論点番号1の事業廃止の項目に記載のとおり、「墳墓、納骨堂閉鎖時の遺骨の取扱い等に関する説明」を行うこと、安定的運営の確保として、「墳墓、納骨堂若しくはこれらを併設する施設については、自己所有の土地及び建物であること」などの規定を設けることにより、利用者保護を図ってまいりたいと考えております。

続きまして、9ページの論点番号5の「基準の例外的取扱」についてでございますが、前回審議会での御指摘を受けまして、文言を修正させていただいております。「許可を受けた区域に隣接する区域」という言葉を削除し、「墓地経営等の許可を受けた区域を含む一団の土地の区域内」という表現に改めさせていただきました。

例えば資料に示しておりますように、お寺の境内地などに人の墓地が設置されている場合は、その境内地の中であれば立地規制のある地域であっても、ペットの墳墓を設置することができることとしております。ただし、人の納骨堂の許可のみの場合は、ペットの墳墓を設置する場合は立地規制を受け、ペットの納骨堂の設置のみ適用除外とさせていただきますと考えております。

続きまして、10ページの論点番号6の「経過措置及び既存施設の取扱い」でございます。まず、いつの時点をもって「既存施設」と認めるかでございますが、建築基準法第3条第2項の不遡及の原則の考え方をうまいして、「工事の着工」を持って既存施設と認めていくべきものとさせていただいております。

なお「工事の着工」の定義につきましては、判例によりまして、現在は根切り工事を着工とする解釈が採用されていることから、本条例においてもこの考え方をういことといたします。

続きまして、「経過措置期間」でございますが、条例公布時点において、立地禁止区域におきまして、ペット霊園事業のため土地の取得や関連法令に基づく何らかの認可を

受けるなどに至っている者がいる場合を想定させていただきました。これらの者が工事の着工に至ることができるまでの合理的期間を考慮し、条例の施行については、3箇月程度の周知期間をおくことが必要であると考えております。工事に着手済みのものを含む既存のペット霊園の取扱いにつきましては、条例の公布後3箇月以内に届出をさせ、届出のあった施設については、いわゆる既存不適格扱いとし、立地規制は適用しないと考えております。ただし、立地規制以外の基準への適合は、性質上、直ちに適用可能なものについては適用させ、適合させることは難しいと考えられるものは、努力義務とさせていただきます。

なお、上記取扱いに関わらず、条例施行後の増設、設備入替等、新設と同視しうる部分につきましては、新設と同様に取り扱うこととさせていただきます。

具体的な適用の例は、11ページ資料3を御覧ください。例えば、立地規制以外で許可制とすることや事前説明を行うことなど、すでに手続きが終了しているものや、自己所有地であることなど、不可能なものは適用せず、目隠し設置や火葬炉の構造基準など適合させることが難しいものは努力義務とさせていただきます。また、土葬禁止などの技術的基準や情報提供、衛生的な死体の取扱いなど、適用することが容易なものについては直ちに適用させていただきたいと考えております。

なお、火葬車両の火葬を禁止すべき場合につきましては、車両の場合、移動が可能であることから、適用することとします。以上でございます。

●榎村会長 ありがとうございます。御説明いただきました内容について御意見をお願いしたいと思っております。

●原田委員 質問・意見が2点あります。1点目は7ページの「届出制」は「事前届出」なのか、それとも「事後届出」なのかどちらでしょうか？廃止届については特に問題となると思われま

す。もう1点は、表現上の問題ですが、10ページ目の根切り工事のことで最高裁の判例と書かれているが、最高裁が否定しなかったということですので、単に判例によりと書く方が適切であると思われま

●事務局 今のところは、「事後届」と考えております。これとは別の話となりますが許可区域の変更で拡張、縮小は事前の許可制と書いておりますが、拡張の場合は許可制が妥当であると思われま

●原田委員 氏名等の変更は「事後届出」でいいと思いますが、事業の廃止も「事後届出」で大丈夫でしょうか？事前に廃止するという情報を知っておく必要はないでしょうか。縮小については許可制ではなく、届出制でもいいと思います。その場合も「事前届出」であれば問題ないかと思

- 榎村会長 事業の廃止は届出制であれば、心配な面があるということでしょうか？

- 原田委員 届出制にも「事前届出」とするか「事後届出」とするかでありまして、異なる点は、「事後届出」は単に情報をお知らせすればいいだけですが、「事前届出」では運用方法や行政指導の方法によっては、許可に近い運用が可能となります。許可制とするほどではないが、勝手に行われては困るものは、「事前届出」とするのが一般的な制度設計です。

- 榎村会長 廃止する場合は、顧客に対しては事前に説明を義務付けることが書かれていますが、行政に対しても行政指導が行える点で事前に届出の方がいいということですね。

- 原田委員 廃止する際の原状回復は努力義務で規定しますが、できる限り原状回復していただくためにも、事前に届出をさせて行政から指導が行えるようにしておくべきかと思います。完全に廃止してから届出のみが出され、しかし事業者の行方が分からないということも防げると思います。

- 事務局 原田委員の御意見を踏まえまして、余裕を持った期間も設定して、何日前までに届出を行うこととさせていただきたいと思います。

- 榎村会長 拡張する場合は当然許可制だと思いますが、縮小する場合も許可制とするのかどうかということですが。

- 事務局 拡張される場合は、規模が大きくなることから許可制とすることは当然だと考えておりますが、縮小の場合は事前の相談は必要だと思いますが、許可制とするのか届出制とするのかということですが。

- 榎村会長 縮小の場合は、縮小を拒否することができるかどうかだと思います。

- 原田委員 京都市の他の条例についてはどのようなになっているのでしょうか？

- 事務局 法律になりますが、食鳥処理事業では、施設を拡張する場合は許可制となっておりますが、縮小する場合は届出制とする取扱になっております。それを踏まえても、縮小は届出制でいいかと思っております。

- 原田委員 面積が小さくなればいいのかということになりますが、今まで許可区域として含まれていなかった区域が含まれて、全体としては面積が縮小する場合も考えられるので、拡張・縮小とは書かずに変更許可としておけば、問題ないかもしれません。

- 榎村会長 そうですね。許可区域の変更として、許可制としてはどうでしょうか。

- 事務局 拡張、縮小とは規定せず、縮小も含めまして、許可区域を変更する際は許可制とした
 と思います。

- 北條委員 10ページの論点番号6の「既存施設の取扱い」で何らかの認可を受けている事業
 においては、合理的期間を考慮して3箇月程度の周知期間をおくとされていますが、
 例えば、許可を受けていたけれども、条例公布後、3箇月経過してペット霊園を着工
 されていなかった場合の取扱はどのように考えておられるのでしょうか？山科の事
 例は、まだ着工されていませんよね。今後着工までどれくらいの期間を要するのかわ
 かりませんが、3箇月経過しても設置可能となるのか、それとも3箇月経過してしま
 ったら設置不可となるのか、どのように考えておられますか？

- 事務局 山科の事例で申し上げますと、許可を付与してから、かなりの期間が経過しておりま
 す。これは、地元としっかりと協議することという行政指導に対して、事業者が真摯に
 受けてとめている結果、着工に至っていない状況です。その過程を考慮すると事業者に
 対して理不尽なことになると思います。

- 北條委員 3箇月程度というのは、他の条例でもそのような期間となっているからでしょ
 うか？何か根拠はありますか。

- 事務局 ひとつは何らかの許可を受けているものでも3箇月あれば着工可能であると判断し
 ております。もうひとつは本市が参考にしております、他の政令指定都市等の条例で設
 けられている経過措置の期間が、大体3箇月であるということです。

- 北條委員 近隣と協議して着工が伸びる場合もあれば、事業の資金繰り等の計画上の問題で伸
 びる場合もあると思うので、3箇月が妥当なのかどうか判断しづらいと感じました。

- 安枝委員 少しずれるかもしれませんが、同じように条例が施行されれば、住居系の用途地域
 ではペット霊園が立地できないことになってしまいますが、仮に現時点で住居系の用途地域で
 ペット霊園を立地する用地を確保していて、条例が施行されるまでの間に駆け込み申
 請で設置する事業者がいるかもしれません。10年前に京都市でマンション建設の規
 制が制定された時には、条例施行後は高い建物が建てられないということで、事業者
 からするとメリットが少なくなってしまうので、大量の駆け込み申請がありました。
 条例が施行された以降はそういう建物は建たないという正の効果がありますけれど
 も、一方で駆け込み申請が増えてしまう負の効果が見えたというのは懸念してしま
 います。
 今回もペット霊園は事例がそれほどないので、そのようなことが無いのかもしれま

せんが、駆け込み申請によって住居系の用途地域にペット霊園が立地できてしまうことは、マンションの場合は高さは違うがマンションという用途は変わらないのですけれども、ペット霊園は、立地できないはずのものがこの数箇月の間で立地できてしまうということに対しては、何か考えなければいけないと思いました。何らかの駆け込み申請が排除できるようなことを考えておられるのかお伺いしたいと思います。駆け込み申請はある程度仕方がないと思っているのか、そうではないと思っているのか御意見をいただきたいと思っています。

- 事務局 おっしゃるように3箇月間で、駆け込みで申請される場合もあるかと思いますが、他都市の条例では6箇月という経過措置を設けられている条例もございますので、比較的短めに設定させていただき、ある程度は駆け込み申請を防ごうと考慮していることもあります。現時点でペット霊園を設置しようとする相談がないというのが実情ですが、長く経過期間を設けると危惧されているような事態が起きる可能性はあると思います。
- 安枝委員 マンションの規制の条例の経過措置は多少長かったような気がします。その間に駆け込み申請がなされました。3箇月というのは少し短くされたということですね。
- 榎村会長 着工して途中で工事を止めるということも考えられますか？
- 事務局 着工してそのまま止めるということは全く無いとは言い切れませんが、事業者のメリットを考えるとほとんど無いと思われます。
- 北條委員 駆け込み申請のことを考慮すれば、これ以上期間を設けるのはよくないかもしれません。反対されている住民の立場からすると、条例が施行されて住居系地域で設置できないことになるのであれば、なぜ住居系地域であるはずなのに設置できるのかという不満が出てくると思われれます。3箇月経過して計画が取り消されることを期待されるかもしれないです。許可してから条例が施行されて、3箇月が経過して住居系では立地できないと言ったとしても、ここは以前から許可を出しているののでいつでも設置できますなのか、3箇月経過しているののでできません、なのか行政としてはっきり線を引いておくべきと思います。
- 榎村会長 現実には地元と協議されている訳で、3箇月以内にそれがまとまって着工するようになれば問題ないですが、まとまらなかった場合は、自動的に設置できないという状況になるということですね。
- 事務局 任意の行政指導のなかで事業者が真摯に対応していただいていますけれども、着工しようと思えばすぐに着工できる状態なので、事業者側の立場に立てば、条例が施行されて3箇月以内に着工しなければ設置できないということになれば、着工すると思います。

- 榎村会長 真摯に受け止めて協議をされていらっしゃるが、着工しようと思えば直ちに着工可能であるという状況ということですね。
- 事務局 期限が決まってしまうと、期限までの間は努力をされるかと思いますが、最後はやはり事業化に向けて着工されるかと思います。
- 榎村会長 事業者としては経営が成り立つのかという判断もあるかと思います。
- 原田委員 この点についてはいろいろと御意見があるかとは思いますが、一定の期間を定めて、その間に着工するというのであれば既存不適格として取扱うことになり、着工しないということになれば完全に条例を適用させることになります。ある程度客観的に線を引くということで解決せざるを得ないという気がします。条例制定を事業者に対して黙っているということであれば、先ほど北條委員がおっしゃったように、問題があるのではないかということになり、3箇月が過ぎた後でも、救済措置のようなこの場合に限って既存不適格として認めるべきと思われます。今回の場合は、パブコメを行って、さらに事業者にも情報を周知することなので、3箇月という期間を設定することは現段階では最も適切な方法だと思います。
- 榎村会長 今、既存施設の取扱と経過措置ということで、経過措置として3箇月以内となっておりますが、こういう方向でよろしいでしょうか？現時点では動いている所はこの1箇所しかないんですよ。
- 事務局 京都市が把握しているのはこの1箇所だけです。
- 榎村会長 経過措置を作っても、いろいろな状況の中で推測の域を出ないのですけれども、やろうと思えば今でもできる訳で、着工されないというのは、作られる意志があるのか判然としないという感じでしょうか。
- 多々納委員 ペット霊園を着工させないためには、規制する方法もちろんあるのですが、土地を買い取ってしまうとか補償するとか他の方法もあると思っています。これは規制とは別の話になりますが、土地利用の適正なあり方という観点からその状況を担保できる措置を考えられないのかなと思っています。
- 榎村会長 住宅地域なので他の住宅業者が買われるとか無かったのでしょうか。
- 原田委員 この問題を解決しようとするれば、条例をある時点以降から適用させるということにして、その代わりに損失補償をしますという方法も考えられますが、その場合は京都

市の財政に負担がかかるので、そのあたりをどう考えるかになると思います。一般的にそのような規制を行う条例は見たことがないですし、制定すれば非常に珍しい条例になりますが、現実的には難しいと思います。

●多々納委員 別の言い方をすれば近くの住民が、お金を出して買われるという手もあるのですよね。

●榎村会長 利益を受けるのは住民の方ですからそういうこともあるのかなと思いましたが。そういう話は地元から出ていないのでしょうか。

●事務局 そのような情報は得られていないです。

●榎村会長 経過措置の期間についてはどうでしょうか？他の京都市の条例では3箇月くらいが多いのでしょうか？

●事務局 条例の内容にもよるかと思いますが、以前に生活衛生課で制定した条例がございますが、従前から用いておりました京都府の条例を準用して、制定したもので内容が変わらないものでしたので、公布と同時に施行しています。

期間につきましては、審議会でも御意見があるかと思いますが、今後パブリックコメントを行う際に一定の考え方を示さなければいけませんので、一応3箇月とし、短いという御意見が極端に多ければ、是正をかけていきたいと考えております。一旦、案として3箇月としてお示しさせていただいていいものか御意見をいただきたいと考えております。

●原田委員 これは公布から3箇月で、パブコメの期間も含めるとかなりの期間があるということになります。公布と経過措置では合計すると半年くらいあるので、それだけあれば十分な期間だと思いますので、当初の提案どおりでいいと思います。

●榎村会長 後は市の方で検討していただくということにいたします。他のところで御意見はございませんか。

●檜谷委員 6ページの火葬車両のところ、前回、駐車場での火葬はどうかということが議論になったと思いますが、今回の考え方(案)ではコインパーキングは禁止という考え方でよろしいのかということと、宗教施設の中で火葬することがあるとお聞きしましたが、それは管理者である寺社仏閣の明示の許可があると考えると火葬を認める対象となるのか確認させていただきたいと思います。自宅で火葬する場合と宗教施設で火葬する場合とでは、自宅の場合は1回限りであるけれども、宗教施設は反復継続して行われる可能性がある訳で、その場所が火葬してもいい地域であれば問題ないのでは

うが、そうではない地域の宗教法人の境内地で行う場合は火葬を認めるということになるのでしょうか。

●事務局 宗教法人の施設の中で継続して火葬することになると、反復継続になるので一定の制限を加えるべきと考えております。顧客の自宅の駐車場であれば1回限りなので問題ないと思いますが、コインパーキングのような駐車場であれば、逆に管理者の明示の許可は難しいと思っています。

●檜谷委員 宗教法人もかなり除外される可能性が出てくると考えてよろしいでしょうか？

●事務局 私どもが調査した中では、宗教法人でペット霊園を設置されているところでは、焼骨となったものを埋葬しているだけで、そこで火葬車両で火葬しているという話は伺っておりません。しかし、火葬が反復継続して行われるということになりますと、周りの住民にとっては忌避感情が生まれると思われまますので、一定の制限を加える必要があるかと思ひます。

●柿村会長 それでは、続きまして「隔離距離制限による立地規制」に移らせていただきたいと思ひます。事務局から御説明お願いします。

●事務局 説明の前に、4ページの中ほどの「現在ペット霊園の設置が住民とのトラブルとなっているケースも、まさに住居系地域に隣接する市街化調整区域において、墳墓が設置されようとしているものである。」と書かせていただいておりますが、これは市街化区域ということで削除をお願いします。

それでは、3ページの資料2の「離隔距離制限による立地規制」について、御説明させていただきます。この項目につきましては、審議会又は庁内でも様々な意見がございまして、事務局の一案として次の内容についてお諮りさせていただきたいと思ひております。

まず、「立地規制に係る基本的な考え方」でございますが、本条例での立地規制は、技術的基準によっては対応できない近隣住民の忌避意識へ配慮して行うものであります。しかし、事業者の土地利用の権利を著しく侵害することに鑑みて、忌避意識のみをもって当該住民に条例による保護を与えることは妥当ではなく、立地規制は、施設ごとの忌避意識の大きさ、住居の存する地域の用途地域規制を踏まえ、施設ごとに住民の生活環境の保全を図ることに相当の合理性があると考えられる地域に限って行うこととしております。したがって、今回の条例においては、このような考え方に基きまして、都市計画法上の市街化区域に定められた用途地域のうち、主に住居系の地域を中心に設けることとしております。

この考え方を踏まえますと、検討事項の2から4に掲げる事項については、いずれも、住民の利益を保護するべきとまではいえない地域に立地しようとするペット霊園の近

隣に居住する住民の忌避意識に配慮して、これに条例上の保護を与えようというものに他ならないものであるため、他に、市街化調整区域や京北地域に居住されている住民、公共施設の利用者については、その忌避意識に特に配慮して条例上の保護を与えうるだけの合理的な理由がなければなりません、他の地域に居住する住民との比較におきまして、当該地域の住民だけに特に配慮すべき明確な事情というものは見出しにくく、したがって、上記検討事項の2から4までのケースにおいて、立地規制を導入していくことは困難であると考えております。

なお、検討事項1のケースにおいては、住民は、自己の居住地のすぐ隣は市街化調整区域であることを認識しうる状態で当該土地を取得しているのであるから、市街化調整区域部分にまで条例上の保護を及ぼす必要はないのではないかとのお考え方も存することと考えられます。しかし、条例上、保護しようとするのは、近隣のペット霊園立地禁止地域に居住している住民の忌避意識であって、当該住民の保護をを図ろうとする考え方そのものは、上記1の立地規制に係る基本的な考え方に矛盾するものではないと考えております。また、宗教法人が設置する人の霊園については固定資産税が課されませんが、ペット霊園は、墳墓を設置している土地に対して固定資産税が課税されるものであるため、墳墓の設置は、地価の低廉な市街化調整区域が選ばれやすいと考えられること、市街化調整区域の中でも、市街化区域に接しているところは、接道のための道路等が整備されており、工事もしやすく、顧客にとっても通いやすいなど、利用が容易であることから、市街化区域に隣接する市街化調整区域へのペット霊園の設置は、今後も、もっとも生じやすいケースの一つであると考えております。本条例の制定後も、立地禁止区域の住居のすぐ隣に極めて近接する形で墳墓を設置することが可能であり続けた場合、結局は住民の強い忌避意識は緩和されず、結果、事業者との間でトラブルが生じることも考えられ、本条例によって住居系地域での墳墓の設置を禁止する趣旨、すなわち、当該地域に居住する住民の住環境を条例上保護し、トラブルの発生を未然に防止しようとする趣旨は、到底、完遂されず、むしろ、条例の趣旨が没却されてしまいかねないケースが生じる可能性も考えられます。したがって、条例の趣旨の没却を防ぐという意味におきまして、ペット霊園の設置禁止区域における住民の住環境を保護するうえで、これに接する市街化調整区域において、最低限の立地制限措置を設けることは合理的であると考えております。

立地を制限する方法につきまして、基本的な考え方といたしましては、市街化調整区域におきましては、基本的には墳墓の設置は認められますので、土地所有者の財産権を可能な限り侵害せず、一方で、近隣住民の強い忌避意識を緩和するバランスを図るという意味において、次のような制限が妥当ではないかと考えております。

立地制限の内容につきましては、立地禁止区域に近接する市街化調整区域において立地を規制しようとする趣旨は、墳墓が立地禁止区域内に建っている住居にあまりにも近接して設置されることで、住民に強い忌避意識が生じ、これがトラブルの原因となることを防ごうというものであります。したがって、立地の制限は、こうした設置がなされないよう、墳墓を極端に住居に近接して設置せず、一定距離離れた場所に設置するよう

制約することにとどめることが妥当であると考えられます。

なお、納骨堂や火葬施設については、すでに建築関連法令におきまして、土地境界線上からの壁面後退が定められていることから、こうした制約を超えての規制は困難であるものと考えております。墳墓を何メートル後退させればよいかについては、一律の基準の定率は困難でありますので、「墳墓は、住居から合理的な距離を設けて設置しなければならない」旨を規定し、詳細は、要綱等で定めていくことが、妥当ではないかと考えております。

上記の後退距離の指導について、事業者には必ずしも遵守義務はないことや、後退距離を一律に定めることが困難であることなどから、条例においては、「努力義務」規定にとどめておくとの考え方もありますが、後退を「義務」として規定しておけば、少なくとも、住居に極めて近接した形で設置することは条例違反となるとの実益があるため、後退は、「努力義務」にとどめるのではなく、「義務」として規定すべきであると考えております。

以上でございますが、この箇所につきましては様々な御意見があらうかと存じます。あくまで事務局の一案ということで、よろしく御審議いただきますようお願いいたします。

- 多々納委員 これについては条例制定の趣旨に基づいて考えればよいと思います。住宅地であるべきと住民が思っている地域が、住宅以外の開発をされてしまうということを防ぐために条例を制定しようとしているので、そのことと矛盾しないようにすればよいと思います。言い換えれば、都市計画区域の中の市街化区域の住居系地域だけが住居系の土地利用想定させうる合理的根拠なのかもう少し説明が必要だと思います。都市計画区域外でも住居系の土地利用をされている地域もあり、その地域のことについて「合理的な理由がなければならないが、他の地域に居住する住民との比較において、特に配慮する必要がない。」と書かれていますが、それは難しいと思います。特に気になるのは3の都市計画区域外は本当にその考え方でいいのかと思います。そこでも住居系地域の指定ができればいいのですが。
- 原田委員 京北地域のような、住宅の密集の程度はどの程度であって、そこにペット霊園ができる余地が経済的にみて無いと言えるのであれば、いいかなという気がするのですが、もしそうではないとなると、理由付けの文章は若干変えた方がいいと思います。住民が住居の空間を期待できることもさることながら、この条例では住居系の地域では一律立地できないとする訳ですから、事業を行おうとする者との関係で明確な線引きが必要だからこうしますという説明であればそれでいいのかなという気がします。ただ、紛争がそもそも京北地域で起きる可能性があるのかどうか、或いは京北地域の住宅の建ち方が他の都市計画区域内の住居系とほとんど変わらず、住民もあまり自分たちが都市計画区域外であることを意識していないということであれば、多々納委員がおっしゃった懸念は当てはまるのかなという気がします。

- 多々納委員 景観関連法令で規制できないのですか。
- 事務局 京北地域については、都市計画区域外なので景観上の規制がない地域となります。
- 多々納委員 市街化調整区域も同じことかもしれませんが、都市計画区域外であるが、景観上非常に重要であるという理由で、住居系地域に準じた扱いをする地域に指定するかできないでしょうか。
- 事務局 京北地域については、都市計画区域外なので、景観上の規制をかけることにするには、風致地区も都市計画法上の地域に限られるので、まずは調整区域か市街化区域かは別にしまして、京北地域を都市計画区域の中を含めることによって、その後どういう規制が可能であるかを検討することが、行政手続的な順番になると思います。
- 多々納委員 今、京北の街並みが保たれているのは、自助努力だけですか？
- 事務局 都市計画法上の規制は受けていないとは言えます。
- 多々納委員 何かそのような検討する余地がないのかなと思ひまして。
- 安枝委員 直接的な規制にはなりません、地域景観づくり協議会とかは事前の協議を事業者に求めることとなりますが、それも基本的に都市計画区域内だけですか？
- 事務局 確認させていただきます。
- 檜谷委員 実際に住民がそこに住居を持ってお住まいになられている実態としての住居地域と、用途地域としての住居地域とではある程度ずれが生じるということは認識されていると思いますが、今回の条例は用途地域として住居として定められたところは、立地を禁止して、そうではないところは一定の制限は行うが立地を認めましょうという用途地域の考え方が非常に強く出ていると思われます。趣旨から言って住民の住環境を守ろうということと規制との関係が納得できるのかなということに危惧を感じます。準工業や近隣商業地域でもかなり住居が集まっているところもあるので、本当にきめ細かく実態に合わせて規制できればいいのですが、現在の考え方ではそうではありませんよね。現状を念頭に置いた時にこのような形で決めてしまつて大丈夫なのかなと思います。前回の議論の中で住居系地域以外で、住居が密集している地域では少し慎重な捉え方をするというので、一定の遠隔制限、いわゆるスポット規制を行うことが議論になったと思うのですが、その設定が難しいとしましても、もう少し住民が主体的に生活環境を守りたいと動き出した時に何か使えるツールがあるといいと

いう印象を持ちます。もう少し住民が詳細なまちづくりの計画作っていただけたら、住居系地域以外でも「こういう用途があれば制限しますよ。」とか今回せっかくそのようなことを考えてきた訳ですから、そういうまちづくり系のツールと結びつくような仕掛けが無いのかと。確かに5ページを見せていただくと、立地制限のところでは敷地の中では後退距離を設けるということで、直接、接しないようにするという努力はすごく感じられますが、そもそも密集したような所では、規制すると言っても難しいでしょうし、地域の条件によってどういうあり方が望ましいか違ってくるような気がしますので、そういうことを考慮できるような余地が作れないかなという印象を持ちました。

- 榎村会長　この問題はペット霊園だけではなく、いろいろな施設についても出てくるような問題ですね。まちづくり系、地域づくり系で住居系以外で何か規制できるものがないのでしょうか。
- 檜谷委員　事前に住民が何か計画しておけば、住環境が守られるという制度を設けるとか。
- 事務局　そうしますと、先ほど安枝委員がおっしゃったように地域景観づくり協議会が都市計画区域外であっても設置できるのであれば、そこで一定協議をする場を設けられるので利用できると思います。
- 安枝委員　市街化調整区域もできれば少しは檜谷委員がおっしゃったツールになるのかなと思います。
- 事務局　今確認させていますが、地域景観づくり協議会が都市計画区域外であっても作れるのであれば、新たな土地利用をする場合は協議会と事前協議していただくこととなりますので、一定のツールにはなると思います。
- 榎村会長　都市計画区域外でも住居系地域外でもどこの地域でも作ればよいということですね。
- 檜谷委員　そういう住民のまちづくりを活性化して、環境を守っていただく手立てを事前に講じていただくことでトラブルは予防できるのかなと思います。
- 多々納委員　せっかくそういういいものがあるのなら、それを条例のどこかで読み取れるように規定していただけたらいいと思います。
- 笠原委員　今までの議論を聞いておりましたが、ここでは何を議論すればいいのかと思いついて、例えば資料2の最初の検討事項で「例えば次のような場合に、何らかの立地制限

を行うべきか」とありますが、立地規制を行うべきというのが基本であって、具体的にどういう制限をするのかが問題となるのではないかと思います。今、議論されてきたように、場所によってもいろんな条件で変わってくると思います。ペット霊園の計画が多数出てくるとは思えないので、その都度その計画について、例えば委員会を設けて検討する、住民の意見を聞く、業者から説明を求める、という様な事に対応すべきかと思われまます。条例で一律に決めることは難しいと思います。

なお、検討事項、考え方（案）が示され、議論していますが、ここでの議論の目的は、審議会としての意見交換なのか、パブリックコメントを念頭においたものなのか、条例の制定を念頭においたものなのか理解できていないので、なかなか議論しにくく、また今までの発言でもそのように感じられました。何を議論すべきかを明確にしたいと思っています。

- 原田委員　この条例の基本的な考え方の特徴は3ページに表れていると思うのですが、他都市では距離制限で規制しているところを、京都市は用途地域の住居系地域で規制していることは、他の都市とは違います。そうすると、規制の漏れが出てくるわけで、その漏れの中でも駅の近くとか商業地域では経済合理性から立地されることはないと思われまますので、考える必要はないと思います。考える必要があるのは住居系ではないところで、土地の値段が安く、アクセスしやすいところ、そういうところがどの程度あるかが問題となってくると思います。そこに対して、現在の事務局案が一番トラブルが少ないと思われる案だと思います。土地の規制は最小限にするが、住居からの距離を設計の段階で引き離すことで、担保するという案で、それはそれで十分に合理性があると思います。それにさらにもう一段付け加えて、まちづくり的な観点から地域住民と協議する場を設けることや、委員会を設置すべきかという点が最大の検討事項であると思います。

パブリックコメントの段階で、現在の事務局の案ともうひとつ前回申し上げた一定距離の住民に意見書を提出させる2案を示すという方法はどうか。もちろん、後者の場合に出された意見についてどう解決するかということも考慮しなければいけませんので、最終的に許可が出ないということも有り得るという設計にする必要が出てきます。そうすると、規制範囲が広くなりすぎて財産権の侵害の問題が生じる可能性が出てきますので、そこをどう考えるかということになります。財産権の関係で問題だということになると、ただ単に手続だけを置くことになります。つまり、そのような意見に対する対応を事業者に求めることによって、暗に計画を止めていただくという手法にもなると思います。ただ、このような手続加重の設計では、紛争が止まらなかった場合に結果として火に油を注ぐことになるかもしれませんので、そのリスクをどう考えるか、その分行政コストが余計に掛かることになるので、行政コスト面で本当にいい解決方法なのかを考える必要があるでしょう。どちらがいいのかという判断は、極めて政策的な判断になってきますので、幅広く意見を聞いていいと思います。

- 榎村会長 パブコメを行うのに2案提示するのはどうかと思います。

- 原田委員 両論併記でパブリックコメントを行っても、最終的には議会で判断されることなので、特に問題ないと思います。

- 榎村会長 5ページのところは以前から論点となっている箇所、他都市では100mのところが多いということでしたけれども、今回はもう少し具体的に踏み込んで書かれているかと思います。「何メートル後退させればいいかは、一律の基準の定率は困難であるが、」ということですよね。「後退距離を一律に定めることが困難であることなどから努力義務規定だとなかなかうまくいかないの、義務として規定すべきである。」書かれています。

- 安枝委員 今の原田委員の御提案というのは、他都市の条例で距離規制を行っている自治体は、半径50mや100m圏内の居住者の同意がなければ立地できないということではありますが、ある一定範囲内の個別の居住者の同意で物事を決めるのではなく、例えばその地域であるとか、そういうレベルで意思決定するような機会を設けて、その個人の意思ではなく、地域の意志判断でそもそも建設を認めるのかどうか進めていかなければいけないと理解すればよろしいでしょうか。

- 原田委員 100m範囲内の居住者が賛成しなければ、立地できないという条例にはなっていないと思います。他都市では住居から100m以内には立地できないということなのですが、今回のこの条例案では基本的には、住居系地域には立地できないということなので、それ以外の地域では基本的には立地しても構わないというのがコンセプトです。しかし、予定地から100m以内の居住者から、立地に対して反対という意見がなされたら、もう少し慎重な手続を行いましょうということ、この慎重な手続の中に住民の方が入るのか、専門家が入るのか、専門家の意見を聴取する機会を別途設けるのかということになります。もちろん設ける方がいいと思いますが、先ほど申し上げたように、最終的な解決の点でどのような工夫ができるのかということは考える必要があると思います。

- 安枝委員 分かりました。

- 榎村会長 先ほど笠原委員がおっしゃったように、常設ではなくても、何か事が起こった時にいろいろ判断できる、そういう場を設けるといいと思います。

- 原田委員 先ほどの地域景観づくり協議会がこれに利用できるということであれば、新たに条例の中で置く必要はないと思います。本来、まちづくりの問題はペット霊園固有の間

題ではなく、いろいろな施設で言えることですから、ペット霊園に関しては事務局案のとおりで、それ以外の要素については、既存の条例で担保することでもいいと思います。

- 事務局 先ほどの地域景観づくり協議会の件ですが、確認しましたところ、都市計画区域内、外で制度を作っている訳ではなく、景観に関する手続の前に地元との意見交換が必要ということで、景観に関する手続が必要な地域かどうかで決まっております。つまり、都市計画区域外では景観に関する手続の必要がないので、対象外となります。
- 原田委員 景観に関する手続とは、風致地区とかでしょうか。
- 事務局 風致地区もそうですし、美観地区、美観形成地区、建造物修景地区があります。
- 原田委員 本来は、そちらの制度を改正して、そちらで規制してもらうのが一番適切だと思います。
- 榎村会長 景観的には重要度に基づいて地域が決められていると思いますが、京北地域については入ってないということですね。全域を規制できるような協議会はないということですね。
- 事務局 以前、プロジェクトチームの中でも、委員会を設置して検討してもらうことも手法のひとつにあるということを議論しましたが、「ペット霊園の設置がそれほどないと思われる中で、委員会が休眠状態になるのも問題である。」という結論に至りまして、その代わりに、その都度、専門家の方々に意見を賜るのもひとつかという意見となった経過があります。
- 笠原委員 大型の工場等の施設が立地される場合は、環境影響審査会により、事業に対しての評価を行い、改善の余地があれば改善させることを行っています。ペット霊園も申請されたものに対して、住民と融和できるより環境に優しいペット霊園を設置するような議論をする場がその都度設けられ、一番いいのは行政の範囲内でできればいいのですが、外部の人を交えて議論し、より環境に優しいペット霊園の設置に努めれば、多くの人が納得されるのではと思います。
- 安枝委員 今回の立地規制は用途に基づいてされる訳ですが、具体的な設置基準、例えば施錠ができる門扉をもうけることや、見通しのできない塀を設けること、緑地を設けることという設置基準は設けられている自治体は多いのですが、今回の条例ではそういうものは設けずに立地制限だけで行うということでもよろしかったですか。それとも設置基準も併せて今後検討されていくのでしょうか。

- 事務局 立地規制と共に技術的な基準ということで別途、設定していく予定です。
- 安枝委員 分かりました。
- 榎村会長 条例以外に規則等を考えておられるということですね。
- 事務局 条例で規定すべきもの、規則で規定すべきものについては検討しております。
- 安枝委員 これらについては、他都市と同程度の基準となるのか、京都独自の項目があるのでしょうか。このあたりがある程度把握できると、先ほどの市街化調整区域の件についても、頻繁に設置されるような施設でなければ、議論を深める必要もないかなと思います。すでに御検討されている内容があれば、御説明いただきたいと思います。
- 事務局 本日の資料には添付しておりませんが、前回の審議会資料で第3回と第4回のとりまとめの一覧表に許可基準という項目で墳墓から葬儀場までをお示しさせていただいております。他都市以上の技術的基準を設けることについては、現在のところ考えておりません。
- 事務局 この間の審議会の経過の中で京都市固有の議論となるのは、本日の資料の7ページの事業の廃止の中での利用者保護の件と8ページの依頼者感情に配慮した死体の取扱いなどの利用者保護の件であると思われます。これらには事業者から事前に説明義務を課しておりまして、周辺の住民に説明をしなければならないこととしております。その時に当然住民から要望等が出てくるとは思いますが、現段階ではそれらについて一定の配慮は求めています、必ずしも要望に応えなければいけないということまでは求めておりません。

今回、御議論いただいております、技術的な基準の前の立地規制の件については、何らかの第三者委員会を立ち上げて、そこで判断するという方法もあるのではないかと意見でしたが、立地規制については利益に値するということから事業者は建てたい、忌避感を示される住民は要らないという結論以外はありませんので、基本的に話し合いで解決できるという余地が少ないという分野であると考えております。その中でこの条例が果たすべき役割は、お互いの合意点を見つけていただくということではなく、立地規制については、「京都市としてはこういう規制を行います。」ということで、事業者にも納得いただき、住民の方にも京都市としてはこの地域は認めているということで納得していただくことがこの条例に求められていると思います。

したがって、第三者委員会を設けると行政に裁量権、行政指導の権限があるものの、事業者に強行されたら止められない場合は逆にトラブルとなるケースが増えると思います。結局、行政指導ができるのであれば、何とかできないのかと住民が過度の期待を

持ちますが、行政も行政指導は行いますが有効な手立てがなく、結果的に立地してしまうということで、住民の方に非常なストレスや苦痛を与えることが、結果的にトラブルの原因かと思っておりますので、ある程度違法と言われない程度に条例を制定して規制していくという考え方もございまして、この条例の中でなるべく解決できるような考え方で案を示させているところでございます。

●安枝委員 本来であれば利害調整の中で協議ができればいいのですが、そういったことは想定されないということであれば、先ほどの具体的な設置基準に関しては垣根、障壁といった項目だけではなく、もう少しよりよいペット霊園ができるための基準というのがもう少し加えられるべきかと思うのですが、それについてはまだこの審議会の中で議論させていただく機会というのがございますでしょうか。他都市の条例を見ておりますと、それほど難しい項目ではなくて、出入口に施錠ができることや、参拝の時間を制限することや、管理事務所を設置することや、駐車場の附置義務や、コンクリートで舗装された一定以上の通路を設けることなどの項目ですが、そのようなところについても、協議をしないという前提での条例であれば、もう少し詳細に決めていく必要があると思います。

●原田委員 立地規制についてはおっしゃっていただいたとおりかと思っております。ただ、協議をすることにより設置する、しないという点に関する変更はないという点については、規模についての妥協という解決があり得るかも知れません。計画上大きなものが協議によって小さくなることも有り得るので、立地規制について交渉の余地が全くないかと言えばそうではないと思います。ただ、おっしゃるとおり、スポット規制等を行うとすると、トラブルが起きた時に解決策として許可しないという規定を置く必要があるもので、そうすると過度な規制、つまり京都市内で立地できる場所が明確にないという条例となるとそれは財産権の規制が強すぎるという点に難がある気がします。方法としては多々納委員がおっしゃっていたように、ここで言う都市計画区域の住居系とほぼ同じかそれに匹敵するであろう地域を条例上設ける手続を行って、その地域ではこの条例を完全に受ける制度とするか、若しくは、一律に問題が起きた時に手続だけ加重して最終的には作れますと制度にするかどちらかだと思います。ただ、どちらにしても、トラブルが過激化するという問題は生じると思いますが、それを置くべきか、それとも置かずに現在の事務局案とするのかは大きな政策的判断だと思います。個人的にはトラブルを解決する、あるいは防ぐという点からすると、事務局案の方が魅力的であると思います。しかし、それが市民の目線に立った時に説得的なものであるかは別の問題ですので、この点に関して審議会のコンセンサスが得られることが大事かと思っております。

●檜谷委員 先ほどの事務局からの御説明はよく理解できるのですが、現実の用途地域の住居系と実態としての住宅地の問題はなかなかそこで線引きするということは、一般の住民

の方に理解していただきにくいと感じています。どこかで基準を設けないと仕方がないので、今回はこういう形はひとつの形であろうと思いますが、実態として住居が集まっている地域で住民がこういう課題に対して積極的に働きかける素地のあるところでは、何らかの形で条例の規制が及ぶ方が基本的には望ましい形ではないかと思えます。私が先ほど申し上げた、住民が自分たちの住環境を守るために出来ることで一番ハードルが高いのは地区計画であり、そういうシビアなことが住民で合意していただけたら、まちづくり計画が明確になってきますので、ペット霊園のようなものが入ってくる余地がなくなると思えます。そこまで求めるとすれば、もう少し可能性のあるまちづくり系の制度が考えられないのかなと思っておりました。ただ、どこかで線引きをしないといけないものですから、事後的に規制というのは絶えずトラブルになるかと思えますので、事前に規制する地域が明示的にされている方が事業者にとっても立地できない場所が最初から分かるようになっていて、望ましいと思えます。

- 榎村会長 事前に何か住居系以外にも規制を設けたらどうかということですね。
- 檜谷委員 そうですね。住居系以外のところで、例えば実際に住民がたくさんいらっやって住民協議会のような形でその土地利用計画について計画図書を住民が作る、そこまでできるのはなかなか限られてくると思えますが。
- 榎村会長 それはペット霊園の話がない前ということですか。
- 檜谷委員 そうですね。
- 原田委員 ペット霊園の計画がなされる前にこの地域は住居並みに規制します、ということ条例の中で確定する手続を設けておけば、おっしゃる方向になるかと思えますが、そこでの要件をどう書くかが難しいところで、住居が集まっているだけではおそらく難しく、さらにいくつかの条件が必要となると思われれます。ただ、手続を加重する手法よりはトラブルは小さくなるかなという気がします。
- 事務局 御意見がいただければと思っておりますのが、今回、用地地域の中の住居系について制限することについては、都市計画法では住居系地域では住居の環境を保護する地域であると書かれておりますので、住んでおられる住民もそういう地域であると期待しておられると合理的に、法的にも保護できるという考え方が成り立っているということが一番大きいと思えます。それ以外の地域については、保護すべき理由がございませんので、集落性ということもあったのですが、本来的には集落であるかどうかということではなく、そういった期待をされている住民の方がおられて保護すべきかどうかという考え方ですので、極端な例を申し上げますと、1軒の家の隣にペット霊園が設置されれば、嫌かどうかと言えば嫌だと思えますし、また、住居が集落であったとしても集落のペット

霊園に近接されている方は嫌かもしれませんが、2軒、3軒離れたら気にならないのかもしれませんが。条例という中で整理するには、技術的に困難性が高く、確かに用途地域の住居のような地域というのはあるとは思いますが、住民の方の忌避意識だけに重きを置いてしまいますと、商業系地域でもそうですが住居の側ではできないという規制の広がり方をしてしまい、いわゆる住居系地域以外の方の地域に住んでおられる方の忌避意識に対して、条例上考慮するということが合理的な理由がなかなか付けられないというところで、非常に事務局として悩ましいところです。そこで、その都度、審議会、もしくは行政の裁量で判断すればということもあるのですが、行政で裁量を持つてしまうと、結局はトラブルの解決につながらないという考え方がありまして、これという御提案ができなくて申し訳ないと思っております。

- 榎村会長　例えば5ページでは何メートルとは決めないですが、後退距離を一律決めないが、話し合いで決めるということは可能だということでしょうか。
- 事務局　今現在、考えておりますのは、条例で何メートルと書くのは、例えば土地の高低や、住民の感情など、いろいろな要素が含まれてきますので、一律に何メートル離ればいいのかということは判断できないと思っています。ただ100メートルという距離を設けてしまうのは、違法性があると思われることも考えられます。
- 榎村会長　たくさん御意見をいただきましたが、事務局でまとめて、それを基に条例案を作成するというところで、よろしいでしょうか。
- 事務局　一旦、事務局がお示しさせていただいた案と本日いただいた御意見を踏まえまして、庁内で確認した後、最終的には委員の皆様方に事前にお示しをさせていただきたいと思っております。日程的に審議会は次回が最終回ということなので、今回はパブリックコメントの集約の結果とそれを踏まえた答申案を示していくことになると思います。安枝委員がおっしゃった技術的な基準につきましては、別途、事前に各委員にお示しをさせていただきたいと思っておりますので、よろしく御了解をお願いいたします。
- 榎村会長　それでは、時間となりましたので、本日の審議会は終わらせていただきます。

【3 その他】

【4 閉会】

- 事務局　本日はお忙しい中、ありがとうございました。本日の御論議を踏まえまして、条例の骨子案をまとめさせていただきます。後は先ほど申し上げましたとおり、委員の皆様方に個別に御意見を賜りたいと考えております。その後、庁内で意見調整させていただいて、委員の皆様方の確認を得た上で、パブリックコメントを実施したいと考えております。本日の審議会の議事録について早急に作成いたしまして、委員の皆様方の御確認を

いただいた後、ホームページに掲載したいと考えております。

次回の審議会につきましては、12月16日(火)にこの場所で開催の予定でございます。本日はありがとうございました。