

答 申 書

平成 年 月 日

京都市長 門川大作 様

京都市ペット霊園対策検討審議会
会 長 榎村 久子

平成26年7月1日付け保保生第69号をもって諮問のありました「ペット霊園等に関する規制の在り方」について、審議を行った結果、別記のとおり答申します。

ペット霊園等に関する規制の在り方について（答申案）

平成 年 月

京都市ペット霊園対策検討審議会

目次

はじめに

1 京都市におけるペット霊園等を取り巻く現状と課題

- (1) 既存施設の設置状況等
- (2) 京都市におけるペット霊園等の課題

2 ペット霊園に関する規制の必要性

3 条例制定に関する基本的な考え方

- (1) 条例の目的
- (2) 規制の対象
- (3) 規制に係る基本的な考え方

4 施設設備別による規制の要否の検討

- (1) 墳墓
- (2) 納骨堂
- (3) 火葬施設
- (4) 火葬車両
- (5) 葬儀場
- (6) 事務所
- (7) 複合施設
- (8) 離隔距離制限による立地規制

5 手続

- (1) 許可制
- (2) 届出制

6 その他業務に係る規制

- (1) 近隣住民への説明の要否
- (2) 近隣住民の同意
- (3) 利用者保護のための措置

7 遵守規定の要否

8 基準の適用除外

9 既存施設の取扱

10 経過措置

おわりに

はじめに

近年、生活に安らぎと癒しを与えてくれる犬猫などのペットの存在感が増す中、長年連れ添ったペットと死別した際に、その死体の火葬、埋葬をペットの葬儀を行う事業者に依頼する飼い主が増えてきている。

ペットの死体を火葬、埋葬するためにはペット霊園や火葬施設が必要となるが、これらの施設が住居近くに設置されることを住民が忌避する、また、過剰な料金を要求されるなどのトラブルが全国的に起こっている。

ペット霊園については、今後飼い主側のニーズの増大が見込まれる一方、既存法令において、環境保全や土地利用に係る規制、事業に関する許認可が存在しないことから、近隣住民又は利用者とペットの葬儀や霊園施設の事業者との間で発生しているトラブルを未然に防ぎ、まちの美観や生活環境の保全、住民・飼い主・事業者との良好な関係を構築するためには、事業者に対する実効性のある規制を行うことが必要である。

しかしながら、こうした規制は、事業者の土地利用等、憲法が保障する財産権の制限に当たることから、透明性を確保したうえで、慎重に検討する必要があるため、平成26年7月に「京都市ペット霊園対策検討審議会」（以下「審議会」という。）が設置され、議論を開始した。

本審議会は、ペット霊園等の実地調査も含め、これまで7回開催した。審議会の議論においては、ペット霊園等の規制、とりわけ土地利用に係る規制について、過度な規制とならないよう配慮するとともに、「近隣住民」、「ペット霊園を必要とする飼い主」、「事業者」それぞれの立場を尊重し、検討を進めてきた。ここに、これまでの議論を踏まえ、審議会としての答申をまとめるものである。

1 京都市におけるペット霊園等を取り巻く現状と課題

(1) 既存ペット霊園等施設の設置状況

- 京都市役所内の関係各局により設置された「ペット霊園対策検討プロジェクトチーム」（以下「プロジェクトチーム」という。）の調査において、インターネット等により把握できたものは、ペット霊園等が30施設、市内を営業エリアとする火葬車両（火葬炉を搭載し、ペットの死体の火葬を行う車両、以下同じ。）に係る事業者が3事業者であった。このうち、実際に営業していることが確認できたものは、ペット霊園等21施設、火葬車両3事業者であり、さらに実地調査により実態が把握できたものは、ペット霊園等10施設、火葬車両2事業者であった（下表参照）。
- ペット霊園事業者が設置する施設には、「墳墓」、「納骨堂」、「火葬施設」、「葬儀場」などの種別があり、単体で設置されているものとこれらを併設して設置されるものがあった。
- 市街化区域に所在するペットの墳墓及び納骨堂は、全て墓地、埋葬等に関する法律（以下「墓地埋葬法」という。）に基づく墓地等経営許可を有している宗教法人が経営していた。
- また、市街化区域にあるペット霊園は全て住宅に隣接しており、市街化調整区域にあるペット霊園では、住宅と最も近接しているもので約4～5mであった。
- 墳墓・納骨堂・火葬施設を併設する施設又は墳墓・火葬施設を併設する施設は、市街化調整区域にのみ所在していた。
- 市街化区域に所在する火葬施設等は、1か所のみであった（ただし、煙突等は外部から見えない構造となっており、葬儀場を併設している。）。
- 調査した全ての墳墓及び納骨堂は、焼骨を埋蔵していた。
- ペット霊園について、営業開始前に近隣住民から反対があり、営業場所を変更した事業者が1箇所あったが、現在、既存施設で近隣住民から苦情を訴えられているものはない。

【市内のペット霊園等設置状況】（実地調査により実態が把握できた施設）

	行政区	用途地域	施設				住宅からの 周辺距離	
			墳墓	納骨堂	火葬 施設等	葬儀場		
宗教法人	1	上京	市街化区域（準工業）	○			○	隣接
	2	左京	市街化区域（一低層）	○				2～3m
	3	伏見	市街化区域（一低層）	○				隣接
	4	北	市街化調整区域		○			4～5m
	5	右京	市街化調整区域	○	○			80m
	6	南	市街化区域（準住居）			○	○	2m
郊外型複合施設	7	西京	市街化調整区域	○		○	○	約 120m
	8	左京	市街化調整区域	○	○	○	○	20m
	9	左京	市街化調整区域	○		○	○	100m 以上
	10	左京	市街化調整区域	○	○	○	○	5～6m
車両	11	亀岡	市域で営業			○		
	12	宇治	市域で営業			○		

(2) 京都市におけるペット霊園等の課題

- 既存施設については、近隣住民とのトラブルはないが、新たに設置を計画している施設について、近隣住民とのトラブルが発生している事例がある。
- また、今後、超高齢化が進展する中で、ペットの存在価値が増すことにより、ペット霊園等に対するニーズの高まりが予想される。

2 ペット霊園に関する規制の必要性

いわゆるペット霊園については、既存法令においては、設置、管理を規制する特段の法律がなく、当該地域の土地利用形態から、生活環境の保全を図ることが妥当と考えられる地域においても、住民の忌避感情の強いペット霊園施設が開設できてしまう場合があることから、ペット霊園施設の立地規制や事業者と近隣住民とのトラブルを未然に防ぐ手続の設定など、実効性のある対策を講じる必要がある。

このため、事業者に一定の義務を課し、又はその権利を一定制限することとなるが、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」(地方自治法第14条第2項)ことから、条例を制定する必要がある。

3 条例制定に関する基本的な考え方

条例制定に当たり、審議会では、論点ごとに検討を行った。
その結果について、以下のとおり考え方を示す。

(1) 条例の目的

単なるトラブル防止のための規制ではなく、ペット霊園の設置、管理の適正化に関する事項を定めることによって、近隣住民等の公衆衛生や住環境の保全、風俗習慣への配慮はもとより、ペット霊園利用者の保護を図ること。

(2) 規制の対象となる施設設備

ペット霊園に対する規制を決めるためには、ペット霊園を構成する施設設備ごとに、どのような衛生上の支障が生じるおそれがあり、また、当該施設を忌避する風俗習慣にどの程度配慮すべきかなどを明らかにしなければならない。

このため、ペット霊園を構成する施設設備を用途や性質によって区分していく必要があるが、具体的には、他都市の条例における施設設備区分や、プロジェクトチームが実施した実態調査から、次のように区分することが妥当と思われる。

＜施設設備の区分＞

- ア 墳墓（ペットの墓）
- イ 納骨堂（ペットの遺骨を納める建物）
- ウ 火葬施設（ペットの死体を火葬する施設）
- エ 火葬車両（ペットの死体を火葬する設備を搭載した車両）
- オ 葬儀場（死亡したペットの祭事を行う場所）
- カ 事務所（事業者の事務所）

(3) 規制に係る基本的な考え方

ア 立地規制の意義

「事業者に対する土地利用の規制は、財産権の制限に当たることから、必要最小限とする。」という考え方を基本とする。ペット霊園の設置運営より生じる問題を大き

く「公衆衛生上の支障」、「風俗習慣への配慮」の二つに区分して施設設備ごとに検討する。

○ 衛生上の支障

禁止行為や施設設備構造の設定等の技術的対策で防止可能な問題に、安易に立地規制で対処することは、所有者の土地利用権の不当な制約となり、認められない。したがって、公衆衛生上の支障に対しては、まずは、技術的対策を義務付けることで対応する。

○ 風俗習慣への配慮

- ・ 衛生上の支障については、原則として技術的対策で対応するとした場合、立地規制で保護すべき住民の利益は、主として風俗習慣への配慮ということになる。
- ・ しかし、風俗習慣への配慮、いかえれば、忌避意識のあること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、事業者の土地利用に係る権利の保護との均衡を著しく欠くことになり妥当でない。
- ・ 条例による保護は、住居の存する地域の用途地域規制等による土地利用形態から、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ることが妥当である。

イ 立地規制の方法

- 用途地域は、市街地の土地利用を定めるものである。住居系地域は、「良好な住環境の保護」などを図るため、定められている。
- この用途地域の考え方は、土地所有者の土地利用権の保護と住民の風俗習慣の保護との調和を図るべき本件において、準用すべき基準となる。
- また、畜産動物等の処理場を管理する化製場等に関する法律においても、本市が指定する区域では立地が許可制となっており、当該区域指定には用途地域の考え方が用いられている。
- 例えば、墳墓については、建物を伴わず用途規制にかからないため、住居系地域においても設置が可能である。しかし、良好な住環境、又は住居の環境を保護することとされているこれら地域の住民が、住居に近接して墳墓が設置されることはないことを期待することには相当の合理性があると考えられるため、条例で独自に立地規制することに妥当性が認められる。

4 施設設備別による規制の内容の検討

上記規制に係る基本的な考え方に基づき検討した結果、施設設備別の規制の内容は以下のとおりとなった。

(1) 墳墓

○ 衛生上の支障について

焼骨のみを埋蔵する場合、特段の衛生上の支障は生じないと考える。

土葬の場合は、腐臭のほか、危険性は低いものの感染症や、水源の汚染等のおそれも想定され、生活衛生上の支障が生じる可能性があると考えられるため、衛生上の支障については、土葬を禁止することにより対応する。

○ 風俗習慣への配慮

住居に近接して墳墓が設置されることに対する忌避感が、事業者と近隣住民とのトラブルの最大の原因であり、墳墓については、ペット霊園に係る各種施設のうちでもっとも忌避感が強いものの一つと考えられることから、良好な住環境の保護、又は住居の環境を保護することを目的としている住居系地域全般（第1種・第2種低層住居専用地域、第1種・第2種中高層住居専用地域、第1種・第2種住居地域、準住居地域）において

立地を規制する。

また、忌避感への技術的対応として、植栽帯等による目隠しの設置を義務付ける。

(2) 納骨堂

○ 衛生上の支障

納骨堂は、建物内に遺骨（焼骨）を収納することから、衛生上の支障についてはないものと考えられる。

火葬していない骨が納められることは通常ないと思われるが、念のため、焼骨に限る旨、規定する。

○ 風俗習慣への配慮

近隣住民等には、自己の住居に近接して動物の遺骨が安置されていることに対する忌避感があるものの、遺骨は建物内に安置されており、建物から忌避すべき排出物も出ないことから、風俗習慣への配慮の要請は、上記の墳墓に比べると小さいと考える。

納骨堂は、建築基準法上の用途としては、倉庫業倉庫に区分される。

用途地域における住居系地域のうち、準住居地域のみは、幹線道路沿道の特性に応じた自動車関連施設や倉庫業倉庫等と住居とが調和した環境の保護を目的に設定されており、倉庫業倉庫の立地も認められていることから、当該地域の住民については、倉庫業倉庫に区分される納骨堂が設置されたとしても、土地利用に係る期待が著しく侵害されたとはいえない。

したがって、条例により立地を規制すべき範囲は、住居系区域のうち、準住居地域を除く第1種・2種低層住居専用地域、第1種・第2種中高層住居専用地域、第1種・第2種住居地域とする。

(3) 火葬施設

○ 衛生上の支障

燃料に重油などを用いることもあり、ペットの死体を火葬する際の排煙については、有害物質による衛生上の支障が生じるおそれがある。

上記支障については、有害物質の排出基準を設け、事業者に測定義務を課すことも手法としてあるが、火葬する対象物がペットの死体のみであり、排出される物質が限定的であること、ペット霊園に設置されるような小型の焼却炉はそもそも法の届出対象外であり排出基準の規定がないこと、1体当たりの焼却時間が短く、測定自体が困難であることなどから、排出基準は設けず、火葬炉に構造設備基準を設けることが妥当である。

具体的な構造設備の基準については、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」及び「京都府環境を守り育てる条例」に基づく廃棄物焼却炉又は焼却設備の構造設備基準のうち、必要な項目を準用する。

○ 風俗習慣への配慮

自己の住居に近接して動物の死体を火葬していること、また、仮に無害であっても、火葬に係る排煙については、忌避感があると考えられる。したがって、風俗習慣への配慮の要請は、前記の墳墓と同程度にあるものとする。

このため、住居系地域全般（第1種・第2種低層住居専用地域、第1種・第2種中高層住居専用地域、第1種・第2種住居地域、準住居地域）において立地を規制する。

(4) 火葬車両

○ 衛生上の支障

固定の火葬施設と同様に考える。

○ 風俗習慣への配慮

火葬車両は、同一場所で反復継続してペットの遺体の焼却が行われる場合、その実態が、実質、火葬施設と何ら変わらないことから、火葬施設の立地を規制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焼却も規制することが妥当である。

ただし、規制区域内においても、顧客の管理地で承諾を得て火葬する場合には、1回限りのことであり、忌避意識への配慮の必要性は少ないものであるため、この場合に限っては、焼却ができることとしてよいと考える。

また、上記の立地規制区域外にあっても、火葬車両は800度以上の高温でペットの遺体を火葬するため、上空に向けて極めて高温の排気ガスを排出するものであることから、走行中等の焼却は危険を伴うこと等も考慮し、自己の管理地又はペットの遺体の火葬に用いることについて管理者の明示の許可を受けている土地以外では火葬をしてはならないこととすることが妥当であると考えられる。

(5) 葬儀場

○ 衛生上の支障

衛生上の支障は生じないものと考えられる。

○ 風俗習慣への配慮

住居に近接して動物の霊を弔うための祭事を行う場所が設置されることについて、一定の忌避感があることは否めないが、人の葬儀場に比べ、来場者や使用頻度は格段に小規模なものであることなどを考え合わせると、風俗習慣への配慮の要請は墳墓や火葬施設、納骨堂の場合に比べ、小さいものと考えられる。

このため、住居系の地域のうち、特に「良好な住環境の保護」を目的とする住居専用系の地域（第1種・第2種低層住居専用地域、第1種・第2種中高層住居専用地域）において、立地を規制するにとどめることが妥当である。

また、祭事が見通せることへの忌避感については、技術的対応として、障壁等による目隠しの設置を義務付ける。

(6) 事務所

事務所の運営による衛生上の支障はなく、風俗習慣の上で配慮すべき事項もないと考えられることから、特段、規制の必要はない。

(7) 複合施設

上記の考え方を基本として、墳墓と納骨堂が合わせて整備されている施設など、複合施設に対する規制については、当該複合施設に含まれる施設設備に対する規制のうちより大きいものを適用することとする。

(8) 離隔距離制限による立地規制

○ ペット霊園に対する立地規制は、技術的基準によっては対応が困難な風俗習慣への配慮を主たる目的として行うものであるが、これにより事業者の土地利用の権利（財産権）が著しく侵害されることを考慮すれば、近隣住民の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とはいえないため、施設ごとの忌避意識の大きさ及び住居の存する地域の用途規制を踏まえ、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を基本的な考え方としている。

○ そこで、土地利用について一般と異なる事情があるときに、上記の立地規制の基本的な考え方をそのまま適用することが妥当といえるかという疑問が生じる。こうした事例として、用途地域において例外的な取扱いを受けている地域である①市街化調整区域、

- ②都市計画区域外のいわゆる白地地域 がある。また、法令によっては一定の配慮が求められる、③公共施設の周辺の地域 も同様である。
- しかしながら、①～③に居住する住民等について、他の地域の住民と比較して、その忌避意識に特に配慮し、条例上の保護を与えるだけの合理的な理由までは見出しにくいことなどから、立地規制を行うことは困難であると考ええる。
 - このほか、④住居系地域に接している市街化調整区域において、当該住居系地域との境界線付近にペットの墳墓を設置しようとする事例 がある。
これについても、当該住居系地域の住民は自己の居住地が市街化調整区域に隣接していることを認識し得る状態で当該土地を取得しており、市街化調整区域にまで条例上の保護を及ぼす必要はないとの考え方が成立する。
 - しかしながら、市街化調整区域においてはペットの墳墓の設置が比較的容易であることから、立地規制区域に隣接する市街化調整区域において、規制区域内の住居にあまりにも近接してペットの墳墓が設置されることにより、住民に強い忌避意識が生じ、トラブルの原因となることも懸念される。このため、土地所有者の財産権を可能な限り侵害せず、近隣の住民の強い忌避意識の緩和が図れるよう、何らかの規制を導入することが必要と考える。
 - 具体的には、墳墓（焼骨の埋蔵区画）を極端に住居に近接して設置しないよう求めるとともに、境界線から一定距離離れた場所に植栽帯等の目隠しを設置することとするのが妥当である。
なお、後退距離や植栽帯等の幅や高さについては、関係法令等を参考に京都市において設定されたい。
 - 墳墓以外の納骨堂や火葬施設については、既に建築関連法令において、土地境界線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と考ええる。

5 手続

(1) 許可制

- ペット霊園の設置等については、基準等の規制の実効性を確保するため、墓地埋葬法、都市計画法、宅地造成等規制法、風致条例などの関係法令と同様、許可制を基本とするべきである。
- 許可区域内での新たな火葬施設の設置や許可区域の変更など、施設、構造等に関わる許可内容の変更についても、同様に許可制を基本とするべきである。

(2) 届出制

- 許可内容の変更のうち、営業者氏名又は住所（法人にあつては名称、代表者氏名又は所在地）、施設名称の変更等、軽微なものについては届出制とする。
- 事業の廃止
火葬施設や葬儀場と異なり、墳墓、納骨堂又はこれらを併設する施設の廃止は、新たな墳墓、納骨堂等への移転を余儀なくされるなど、利用者に負担を強いるばかりか、墓石等の撤去がなされない場合、管理されずに周辺地域の景観との調和が図れないなど、近隣住民にも負担を強いることとなる。したがって、これらの事業を廃止する場合は、利用者への連絡や他施設への改葬、土地の原状回復に努めるなどの努力義務を課すべきである。

6 その他業務に係る規制

(1) 近隣住民への説明の要否

忌避施設であり、また、近隣住民へのあらかじめの説明は、事業者による住民感情の把握、事業実施の慎重な再考、設置後のトラブルの回避などの効果が見込まれることから、施設の設置、増設等について、近隣住民への事前説明を義務付けるべきである。

事前説明の手法については「行政との事前協議」、「標識設置（計画の公開）」、「一定範囲の近隣住民への周知（説明会の開催等）」などが考えられる。

(2) 近隣住民の同意

近隣住民への事前説明を義務付ける目的は、近隣住民と事業者の意志調整を図ることにあるため、近隣住民の同意を得ることまでを設置許可の要件とするべきではない。

(3) 利用者保護のための措置

○ 事業者に対し、利用者の感情に配慮して、ペットの死体又は遺骨を人間同様、尊厳をもって衛生的かつ丁寧に扱うことを求める。

○ 利用者とのトラブルを回避するため、事業者にはペット葬儀、火葬、納骨等に関する説明資料（パンフレット等）を備え、依頼者に対し、事前に火葬方法や所要時間、料金、手続きの流れ等について、誠意を持って説明することを求める。

また、事業者には当該ペット霊園等の事業に関する関係各書類を備えることを義務付ける。

○ 事業の安定的運営を確保するため、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、建物であることとする。

7 遵守規定の要否

○ ペット霊園等の設置時には、許可制を採り、工事着工・完了時の届出提出、工事完了届受理後の検査確認などにより、基準に適合した施設を設置させることができるが、その後の適切な運営を担保するため、遵守規定を設けるべきである。

○ 設置後の事業者による基準等の遵守を担保するための措置としては、次のようなものが考えられる。

- ・京都市職員への立入検査権の付与
- ・市長の報告聴取権と事業者の報告義務
- ・市長への施設設備の改善命令権、全部又は一部の使用禁止命令権の付与
- ・違反者への対応、罰則として、行政上の措置（施設の使用禁止命令、許可の取消し等）、秩序罰（過料）

8 基準の適用除外

墓地埋葬法に基づく墓地経営の許可を受けた宗教法人が、当該許可を受けた区域と一体となった敷地内においてペットの墳墓等を設置する場合、又は宗教法人がその境内地内において納骨堂又は葬儀場を設置する場合は、特段、風俗習慣に配慮すべき事項はないことから、立地規制に関して例外を認めても差支えないと考える。

ただし、ペットの墳墓等は、墓地埋葬法の許可を受けたものではないため、人の墓地等とは明確に区別しなければならない。

9 既存施設の取扱

一般的に既存施設に対して、立地規制を遡及的に適用していくことは困難である。

既存施設については、条例施行後一定期間内に届出をさせて施設を把握し、大規模改修、増設等の申請があった場合には、改善可能な基準については条例基準に適合させていくことを原則とする。そのうえで規制区分ごとに各基準の適用の可能性を検討し、それぞれ適用、努力義務、不適用のいずれとするかを決定することが妥当である。

10 経過措置

条例公布時点において、立地規制区域において、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が想定されることから、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置くことが必要であると考えられる。

おわりに

近年のペット霊園を巡るトラブルでは、平成22年4月に発覚した埼玉県飯能市における動物死体の不法投棄事件（犬などの動物の死体約100体が山林に不法投棄されていたという事件）が大きく取り上げられたが、これ以降、埼玉県をはじめ、関東地方を中心とした市町村において条例の策定が進み、平成26年6月現在で、全国で109の自治体がペット霊園に関して条例や要綱等による規制を設けている。

本審議会では、これら先行自治体の条例等も参考としながら、ペット霊園を必要とされる飼い主、ペット霊園事業者、そして近隣住民の方々、それぞれの立場を尊重しつつ、京都というまちにふさわしい規制の在り方を検討してきた。

多くの自治体では、ペット霊園の設置による近隣トラブルを回避するため、住宅等に近接する場所に設置できないよう、一定の距離を置く規制が行われているが、本審議会では用途地域による規制を選択した。これは事業者の土地利用（財産権）の制限を必要最小限にとどめながら、近隣住民については、ペット霊園の設置運営に伴う衛生上の支障の抑制と風俗習慣への配慮を図るよう検討を進めた結果であり、先行自治体とは規制の在り方が異なるが、バランスのとれた結果が得られたと考えている。

また、条例の目的についても、埼玉県の事例のように、ペットを家族同然に思う飼い主の心情に反する悪質な事業者の存在も否定できないことから、審議会では先行自治体にはない「ペット霊園利用者の保護」を加えることについても言及した。

少子高齢化の加速、ライフスタイルの多様化、昨今の動物愛護精神の高まりなどを考慮すると、ペット霊園の需要は今後ますます高まると予測されることから、ペット霊園の設置、運営に関して一定のルールを定めることは、飼い主、事業者、近隣住民、ひいては京都というまちにとっても望ましいことであり、本答申が京都市のペット霊園設置等に関する適切なルール作りの一助となることを願うものである。