

「京都市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例（仮称）」骨子案 に関する市民意見の募集の結果について

京都市では、建設発生土等の土砂による土地の不適正な埋立て等について、これまで宅地造成等規制法等の既存法令に基づき対処してきましたが、建設発生土等の土砂による土地の不適正な埋立て等に対する抑止力を一層高め、生活環境の保全及び災害の防止を図るための措置を講じることを目的として「京都市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例（仮称）」（以下「条例」という。）を制定することとしました。

この度、条例の骨子案について、広く市民、事業者及び関係団体等に意見を募集し、その結果を取りまとめましたので、御報告いたします。

1 募集期間

令和元年11月26日（火）から同年12月25日（水）まで

2 周知方法

市民意見募集パンフレットの配布（本市関連部署窓口、市役所案内所、各区役所及び区役所支所、情報公開コーナーその他本市関連施設、条例に関係する団体等）、ホームページ掲載（京都市情報館）

3 意見募集結果

(1) 応募者数及び御意見数

応募者数：61人　御意見数：115件

(2) 御意見をいただいた方の属性

ア 居住地

区分	応募者数（人）	割合（％）
京都市内	38	62
京都市外	8	13
無回答	15	25
合計	61	100

イ 年齢

区 分	応募者数 (人)	割 合 (%)
20歳代以下	0	0
30歳代	7	11
40歳代	13	21
50歳代	13	21
60歳代	6	10
70歳以上	7	11
無回答	15	25
合 計	61	100

※ 割合は、小数点以下を四捨五入しているため、区分ごとの和と合計が一致しない。

(3) 御意見の内訳

項 目 (冒頭の数字は別紙の項目番号)	意見数 (件)
1 条例全般について	39
2 汚染土砂等による土地の埋立て等の禁止について	4
3 土地の埋立て等の許可制度について	37
4 実効性確保のための措置について	24
5 その他 (パブリックコメントの周知に関すること 等)	11
合 計	115

(4) 主な御意見の内容と本市の考え方

別紙 (「京都市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例 (仮称)」
骨子案への主な御意見と本市の考え方について) のとおり

4 今後のスケジュール

令和2年1月17日	京都市環境審議会環境保全基準部会
同月21日	京都市環境審議会 (答申)
令和2年2月市会	条例に係る議案提出 (市会での審議)
同年 6月 1日	条例施行 (京都府における改正条例も同日施行)

「京都市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例（仮称）」骨子案への
主な御意見と本市の考え方について

1 条例全般について（39件）

主な御意見（要旨）	件数	御意見に対する本市の考え方
(1) 条例制定に対する賛同及び評価に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> ・ 近年各地で豪雨等の被害が発生する中で、これまで以上に土砂の不法投棄を強く規制できることになり、賛成 ・ これまでの既存法令による対応から踏み込んだ内容となっているため、評価できる。 ・ 山間部の多い京都市には必要な条例と思う。法令を運用して、山紫水明の京都市の環境を守ってほしい。 <p style="text-align: right;">など</p>	11	<p>本市では、建設発生土等の土砂による土地の不適正な埋立て等について、これまで宅地造成等規制法等の既存法令に基づき対処してきたところですが、既存法令の権限に加え、今回制定しようとする条例により、不適正な埋立て等に対し、しっかりと対処してまいります。</p>
(2) 条例制定の時期に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> ・ なぜ京都市では今から制定しようということになったのか。 ・ 文化・観光都市である京都市に土砂条例ができるのが遅すぎる。 <p style="text-align: right;">など</p>	6	<p>本市では、建設発生土等の土砂による土地の不適正な埋立て等について、これまで宅地造成等規制法等の既存法令に基づき対処してきました。しかしながら、大阪・関西万博関連の建設需要や多発する災害からの復旧需要の増大等に伴い土砂発生量の更なる増加が見込まれるため、不適正な土砂等の搬入の増加を警戒するとともに、土砂の流出、崩壊その他の災害の発生を未然に防ぐ対策が必要です。</p> <p>こうした状況の中、京都府土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例（以下「府条例」といいます。）の改正により、「違反行為の即時中止」と「原状回復の確保」に係る措置の強化が図られることとなりました。</p> <p>本市においても、同様の措置を講じることが適切であることから、土砂等による土地の埋立て等の規制に関する新たな条例を制定することとしたものです。</p> <p>また、条例の制定に当たっては、改正後の府条例との整合性を図り、府条例と同等の抑止力を同時に備えることが望ましいと考えています。</p>

(3) 本市独自の規制の強化に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 京都府の条例にならうのではなく、京都市独自で厳しい規制を行うべき。全国の手本となる条例としてほしい。 もう少し時間をかけて京都市独自の内容を検討すべき。 今回の条例制定は、総論としては賛成するが、市による埋立て前の確認の厳重化、定期的な立入検査を義務付け、より小さな規模の埋立てを許可対象とする、他都市と比較しての罰則の強化などについてもっと検討すべき。京都府との横並びではなく、京都市をどう守るかというのをもう少し重視すべき。 <p style="text-align: right;">など</p>	6	<p>府条例の改正により、「違反行為の即時中止」と「原状回復の確保」に係る措置の強化が図られることから、本市においても改正後の府条例との整合性を図り、京都府と同等の抑止力を同時に備えることが望ましいと考えるため、条例を制定することとしたものです。</p> <p>また、土砂による不適正な埋立て等については、広域的な対策が必要であり、その観点からも、京都府と京都市が同等の抑止力を同時に備えることが適当であると考えています。</p> <p>条例の制定に当たり、罰則等を伴う規制については、府内で統一的に対応することが望ましいことから、府条例と合わせたものとして考えています。他方、災害発生防止措置を求める勧告については、土地の埋立て等が小規模な段階で多角的な指導が可能となるよう、府条例よりも勧告の対象を拡大しており、本市として独自の対応が図れるようにしたいと考えています。</p>
(4) 京都府との連携等に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 京都府、府内の市町村で同じ施策で取組を進めることが重要 今後、条例の適用などの取組状況に関する意見交換・情報共有の場を府と市で持つことが必要 京都府が、京都市も含めた対応を取るべき。 <p style="text-align: right;">など</p>	5	<p>土砂等は市境を跨いで運ばれることが考えられるため、不適正な埋立て等に対しては広域的な対策が必要であり、京都府と京都市が同等の抑止力を同時に備えることが適当であると考えております。</p> <p>土砂による不適正な埋立て等に関する問題については、条例の検討を含め、これまでから京都府と意見交換や情報共有を図ってきたところですが、条例の制定を契機として、京都府との連携をより一層強化し、生活環境の保全及び災害の防止に努めてまいります。</p> <p>既存法令に加え、条例を適切に運用することにより、今後とも市民に身近な基礎自治体として、市民生活の安心・安全を守る責務をしっかりと果たしてまいります。</p>
(5) 指導体制に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 案件によっては指導体制の充実が求められると思うので、その際は関係部局が連携して従事するなど対応すべき。 	9	<p>条例の関係部局（環境政策局及び都市計画局）がしっかりと連携し、指導体制を構築してまいります。</p>

<ul style="list-style-type: none"> 違反する者やあいまいなまま責任逃れをする者が生じないようにしっかりと対応すべき。 条例制定よりも事後のチェック体制を確立することが必要 気づいたら土砂が積まれていることがないように対策を考えてほしい。 今回の条例で許可の申請を相談される方に対し、「計画している土地の埋立て等」で他に何の申請があるのか、まとめて窓口でお伝えできれば、より市民に役立つ。 <p style="text-align: right;">など</p>		<p>生活環境の保全と災害の防止を図るためには、条例を厳格かつ的確に運用していくことが重要であると考えており、違反行為や違反する者等の把握に努め、適宜、必要な対応を図ってまいります。</p> <p>今後とも、不適正な埋立て等が懸念される箇所等を重点的にパトロールし、不適正な埋立て等の抑止、早期発見に努めてまいります。</p> <p>また、土地の埋立て等に関して必要となるその他の手続等を窓口でまとめて案内するなど、工夫を講じてまいります。</p>
(6) 関係者の責務等に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 関係者の範囲や定義を明確にしておくべき。 「不適正な埋立て等を助けた者等」とは誰を指すのか不明確である。 	2	<p>骨子案に記載のとおり、土地の埋立て等を行う者、土砂等を発生させる者及び運搬する者、土地の所有者、占有者又は管理者ごとに責務をそれぞれ規定したいと考えております。</p> <p>「不適正な埋立て等を助けた者等」とは、不適正な埋立て等を行うことを要求した者、依頼した者、唆した者、助けた者を指します。例えば、意図を持って不適正な埋立てに関わった土砂等の発生者や運搬者、土地所有者等が該当します。</p>

2 汚染土砂等による土地の埋立て等の禁止について（4件）

主な御意見（要旨）	件数	御意見に対する本市の考え方
<ul style="list-style-type: none"> 汚染土砂による埋立てが規模にかかわらず禁止と明記されることに賛同する。 「埋立基準に適合しない土砂等を用いた土地の埋立て等を禁止します」と書いてあるが、一度汚染すると元に戻すのは容易ではないので、絶対に禁止すべき。 埋立てするのであれば汚染されないように検査をし、害のない埋立てとなるようにすべき。 展開検査によって土壌汚染のおそれは判別できないのではないかと。 	4	<p>埋立基準に適合しない土砂等を用いた土地の埋立て等については、埋立て行為の規模にかかわらず禁止していることに加え、土地の埋立て等の許可を受けた者に対して土壌調査及び展開検査を義務付けることにより、生活環境の保全を図ってまいります。</p> <p>土壌汚染への対策として、許可申請時に埋立基準への適合性を審査するとともに、土地の埋立て等に着手して以降、3月ごとに土壌の埋立基準への適合の状況を調査し、市長に報告することを義務付けることとしたいと考えております。</p>

3 土地の埋立て等の許可制度について（37件）

主な御意見（要旨）	件数	御意見に対する本市の考え方
(1) 土地の埋立て等の許可に係る面積要件に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> ・ 対象規模が大きすぎる。また、面積だけの規制では不十分。500平方メートル以上、堆積高さ1m以上としている市町村もある中で京都市ではなぜ3,000平方メートル以上で十分といえるのか。 ・ 大岩山の問題を踏まえると3,000平方メートル以上では不十分である。 ・ 市街化区域、調整区域、都市計画区域外などのエリアに分けて対象規模を細かく設定できないか。 ・ 3,000平方メートルを細かく分けて埋め立てれば許可の対象とならないなど、抜け道がある。 ・ 面積測定に当たっては、傾斜地については垂直投影面積ではなく、傾斜地の表面積で算定すべき。 ・ 環境汚染を防止するという理由であればもっと小規模な面積要件でもよいのではないか。 <p style="text-align: right;">など</p>	21	<p>本市は、政令指定都市として、都市計画法の開発許可や宅地造成等規制法の造成許可の権限を有していることから、500平方メートル以上の埋立て等の案件のほとんどについて、従来から法令に基づく対応が可能となっています。</p> <p>また、府条例では、許可の対象は3,000平方メートル以上の土地の埋立て等としており、罰則等を伴う規制については、府内で統一的に対応することが望ましいことから、本市も市内一律に3,000平方メートル以上を許可対象としたいと考えております。</p> <p>埋立て等を細かく分けて行うことで、許可対象から逃れることのないよう、3,000平方メートル未満であっても、隣接地における土地の埋立て等を含めて3,000平方メートル以上となる場合は、許可の対象としたいと考えております。</p> <p>許可に係る面積の算定については、土地の埋立て等が許可対象となる他法令の考え方と同様に、水平投影面積（真上から見た面積）によるものとしたと考えております。</p> <p>埋立基準に適合しない土砂等を用いた土地の埋立て等については、埋立て行為の規模にかかわらず禁止していることに加え、土地の埋立て等の許可を受けた者に対して土壌調査及び展開検査を義務付けることにより、生活環境の保全を図ってまいります。</p>
(2) 他法令との関係に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> ・ 開発許可や、宅地造成等規制法による造成許可等を受けていても、この条例の許可は必要か。 ・ 条例による許可と都市計画法による開発許可、他法令による許可とは同時に手続しなければならないのか。 ・ 他法令の許可がある場合には適用除外とする旨を規定しないのか。 	5	<p>都市計画法による開発許可や宅地造成等規制法による造成許可等の他の法令による許可を受けた土地の埋立て等であっても、条例の許可を必要としたいと考えております。その際の手続に当たっての順序は問いません。</p> <p>なお、災害の防止の観点から他の法令において許可等が必要となる土地の埋立て等については、条例上の許可に際し、施工計画に關す</p>

<ul style="list-style-type: none"> ・ 既存の法令との関係性を整理すべき。 ・ 規制の手法や罰則が憲法や地方自治法に違反するのではないか。 		<p>る技術上の基準についての審査を免除することを考えております。</p> <p>規制の手法や罰則については、他法令や府条例等を参考にしながら、憲法や法令に適合する内容といたします。</p>
<p>(3) 許可が必要となる土地の埋立て等の内容に関すること</p>		
<ul style="list-style-type: none"> ・ 現在の京都市での都市計画法の開発許可では、高さが30センチメートルを超えない盛土や切盛土を土地の形状の変更とみなして、許可を要しないケースもあるが、土砂条例でも同様の高さ規定を設けるのか。それとも、ごくわずかな盛土でも対象とするのか。 ・ 施主と元請業者のどちらが許可の申請者となるのか。 	<p>2</p>	<p>ごく僅かな高さの盛土であっても、3,000平方メートル以上であれば、条例における「土地の埋立て等」に該当するものとし、許可を要することとしたいと考えております。</p> <p>なお、運動場、駐車場その他の施設の本来の機能を保全する目的で通常管理行為（例えば、運動場に真砂土を入れる、駐車場に砂利を敷くなど）として行うものは、許可の対象外としたいと考えております。</p> <p>宅地造成を行おうとする開発者や残土処分場を経営しようとする者など、土地の埋立て等を行う主体となる者が許可の申請者となります。請負工事による場合であれば、発注者（施主）が申請者となります。</p>
<p>(4) 土地の埋立て等を行う際の義務等に関すること</p>		
<ul style="list-style-type: none"> ・ 埋め立てた場合、それを明確に表示されるべきである。子どもが誤って進入しないような柵を設置することを義務付け、違反した場合の罰則を厳しくすべき。 ・ 「周辺地域の住民の理解を得よう努める」とあるが、周辺地域の住民とは誰を指すのか。また、協定や同意を必須とするものではないのか。 	<p>2</p>	<p>土地の埋立て等については、土地の埋立て等区域の周辺地域の生活環境の保全及び災害の防止に関する計画がこれに係る基準に適合していると認めるときに許可することとし、その基準については規則において定めることとしたいと考えております。この中で、人がみだりに立ち入ることを防止するための柵等を設けることなどの対応を義務付けることとしたいと考えております。</p> <p>周辺地域の住民とは、埋立て等区域に近接する地域にお住まいの方を指します。協定の締結等まで求めるものではありませんが、土地の埋立て等の許可を受けようとする者は、土地の埋立て等の計画段階において、その計画内容（工期、造成計画、施工計画等）について、説明会や工事の周知ビラの配布等により、周辺地域の住民に周知するものとしてと考えております。</p>

(5) 土地の埋立て等を行う期間に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 更新許可の記載がないが、許可期間は最大何年と見込んでいるのか。また、許可期間を延長したいとき、変更届の届出なのか、それとも変更許可の申請を必要とするのか。 	1	<p>土地の埋立て等を行おうとする者が許可を申請する際に、土地の埋立て等を行う期間を明記させるとともに、その期間を延長する場合には、変更の許可を要することとしたいと考えております。</p>
(6) 建設発生土に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 公共工事等では、残土の処分先をあらかじめ明確にされたい。 残土の仮置きと称する放置とならないような対策を講じる必要があるが、土砂等の有効利用の観点から、その販売業者等への配慮もお願いしたい。 土砂崩れや大量の土砂を積んだトラックの往来は地域住民にとって恐怖である。建設残土の処分について罰則を含んだ条例をつくってほしい。 	3	<p>本市では、公共工事における建設発生土について、現場内利用や工事間流用を基本としており、やむを得ずこれらでは対応できない場合には、関係法令への適合性等を確認したうえで搬出を承認するなどしています。今後とも、これらの取組により公共工事における建設発生土の発生抑制や適正処分に努めてまいります。</p> <p>なお、土砂等の仮置き行為であっても、3,000平方メートル以上であれば、土地の埋立て等の許可を要することとしたいと考えております。また、採石法又は砂利採取法による認可を受けて採取された土砂等を販売するための一時的な堆積行為は、許可を要しないこととしたいと考えております。</p> <p>土砂等を積載した車両についても、当然ながら道路交通法規を遵守して走行しなければなりません。</p> <p>条例の権限を厳格かつ的確に運用することにより、建設発生土等を用いた不適正な埋立て等を防止し、土砂崩れ等の災害の防止を図ってまいります。</p>
(7) 埋立てに用いられる土砂等に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 土砂については天然材に限り、リサイクル材による埋立ては許可すべきでない。 土砂の種類により規制内容を決定してはどうか。 	2	<p>土砂混合廃棄物を適正にリサイクル処理したものについても、条例における「土砂等」に含めることとすることを考えておりますが、廃棄物や汚染された土砂等が埋立てに用いられることのないよう、条例や他の法令などを適切に運用することにより、生活環境の保全を図ってまいります。</p>
(8) 埋立て後の土地の排水に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 埋立て後の排水についても指導されるのか。 	1	<p>土地の埋立て等については、これに係る施工計画が技術上の基準に適合していると認め</p>

		るときに許可することとし、その基準については規則において定めることとしたいと考えております。この中で、埋立て後の排水に関しては、雨水その他の地表水により崖崩れ又は土砂等の流出が生じるおそれがある場合には、埋立て等区域内の雨水等を有効かつ適切に排出することができるよう排水施設の設置などを義務付けることとしたいと考えております。
--	--	---

4 実効性確保のための措置について（24件）

主な御意見（要旨）	件数	御意見に対する本市の考え方
(1) 罰則の内容に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 罰則について、悪質性にもよるが、土砂災害が起きた時の復旧費用を考えると、抑止力とするためもっと高い罰金とするべき。 不法投棄が1,000万円以下の罰金であることを踏まえると、もっと高い罰金とするべき。 勧告に従わない場合、公表することになっているが、罰則がないのは失当ではないか。 他法令の違反と重なった場合、どちらの罰則が適用されるのか。 <p style="text-align: right;">など</p>	20	<p>地方自治法において地方公共団体が条例で定めることができる罰金の額については、100万円以下と定められています。条例に係る違反行為のうち、無許可埋立て、命令違反等の悪質なものに対しては、府条例と同様に、この上限である100万円以下の罰金とすることとしたいと考えております。</p> <p>また、災害発生防止措置を求める勧告は、措置を採ることを促す行為であることから、罰則を設けることは適当ではないと考えていますが、従わない場合、氏名等の公表という厳しい措置を伴うものであり、不適正な埋立て等に対する抑止力になりうるものです。</p> <p>他法令の違反も認められる場合については、このうち最も重い罰則を適用することとなります。</p>
(2) 災害発生防止措置を求める勧告制度に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 災害発生防止措置を求める勧告について、差し迫った危険に対応するためには、命令とすべき。 災害時に二次災害を防止するため、勧告は速やかに行うべき。 	2	<p>災害発生防止措置を求める勧告制度は、勧告に従わない場合、氏名等の公表という厳しい措置を伴うものであり、不適正な埋立て等に対する抑止力になりうるものです。</p> <p>また、許可を受けた土地の埋立て等であっても、生活環境の保全及び災害の防止のため緊急の必要がある場合には、土地の埋立て等を行う者に対し、条例に違反する行為を前提とせず、土砂等の除去等の必要な措置を採ることを命じることができることとしたいと考</p>

		<p>えております。</p> <p>勧告をはじめとする条例の権限を厳格かつ的確に運用するほか、宅地造成等規制法等の既存法令による権限を駆使することにより、土砂等の流出や崩壊といった災害の未然防止に努めてまいります。</p>
(3) 土砂等搬入禁止区域の指定に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 土砂等搬入禁止区域の指定に当たっては、その土地の所有者に十分理解してもらったうえで指定すべき。 	1	<p>土砂等搬入禁止区域の指定に当たっては、土地所有者の同意等を要件とはしませんが、違法行為が行われた経緯等について事情を聴取するなどしたうえで、区域指定を行うことが望ましいと考えております。</p>
(4) 命令違反への対応に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 条例に反した者が指導に従わないときに京都市が相手に代わって是正工事を行えないか。 	1	<p>条例に違反した者等に対しては、土砂等の除去等を求める命令を行うことができることとしたいと考えておりますが、その場合、以下のことが認められるときには、行政代執行法の規定に基づき、本市が代執行（命令内容を本市が代わりに履行し、要した費用を命令対象者に請求する手続）を行うことができます。</p> <ul style="list-style-type: none"> 命令内容が履行されないこと。 他の手段によって義務の履行を確保することが困難であること。 義務の不履行を放置することが著しく公益に反すること。

5 その他（11件）

主な御意見（要旨）	件数	御意見に対する本市の考え方
(1) パブリックコメントの周知に関すること		
<ul style="list-style-type: none"> 建設関係事業者や産業廃棄物処理事業者への周知徹底をお願いしたい。 市民意見募集が知られていない。 知らせ方や意見の提出方法が不親切である。 <p style="text-align: right;">など</p>	8	<p>パブリックコメントの実施に際し、市役所・区役所の窓口等への配架やホームページへの掲載のほか、各事業者や業界団体等に条例の骨子案について説明を行っておりますが、今後、条例の施行に当たっては、丁寧な周知に努めてまいります。</p>
(2) その他		
<ul style="list-style-type: none"> 災害の事例等を見ると、行政が対策を行っていれば防げたものもあるはずであり、責任をもって対応してもらいたい。 	3	<p>いただいた御意見を関係部署で共有し、今後の取組の参考とさせていただきます。</p>

<ul style="list-style-type: none">生態系への影響も考慮していただきたい。 など		
--	--	--