

令和元年度 第1回 環境保全基準部会

日 時 令和元年11月8日(金) 午後4時～午後5時30分

場 所 下京区役所 4階 会議室

(京都市下京区西洞院通塩小路 東塩小路町608番地8)

出席者 大久保部会長, 上田委員, 笠原委員

※欠席者 桜井委員, 千葉委員

配布資料 資料1 諮問書(写)

資料2 京都市からの諮問事項の付議について

資料3 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

参考資料1 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(現行)

参考資料2 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の一部改正(骨子案)に係る
パブリック・コメント資料

1 開会

(1) 開会挨拶

中村環境技術担当部長

(2) 部会の成立

部会委員5名中3名の出席で、環境保全基準部会設置要綱第5条第2項に規定する定足数(過半数)を満たしていることを確認。

(3) 部会長職務代理の指名

大久保部会長から笠原委員を部会長職務代理者に指名。

2 議題

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)について

・事務局から資料1, 資料2, 資料3に基づき説明し, 以下のとおり御議論いただいた。

(大久保部会長)

順番に議論していきたい。まずは、「目的」、「定義」、「関係者の責務等」の項目について、御意見はないか。本条例の目的としては、「生活環境の保全」と「災害の防止」の2つがあると見受けられる。

(笠原委員)

土砂等の定義において「廃棄物を除く」とあるが、どの程度であれば問題がないのか。

(大久保部会長)

廃棄物であれば廃棄物処理法が適用されるが、建設系の廃棄物は土砂に近いものもあり、廃棄物と土砂の線引きが難しいということかと思うが、事務局の考えは。

(事務局)

本条例は、建設発生土等の土砂を対象としているが、明らかに廃棄物と判断できる場合は、廃棄物処理法により対応することになり、総体として土砂とみなせるものについては、本条例で対応していきたいと考えている。

(上田委員)

本条例の目的に災害の観点が含まれていることから、災害で発生する土砂も本条例の対象となると思うが、その場合、廃棄物も多く含まれているケースもあると思うが。

(事務局)

廃棄物が入っているものについては、埋立処分地において処分することになる。埋立処分の必要のない、純粋な土砂と判断できるものについては、本条例により対応することとなる。

(上田委員)

土砂と廃棄物の区別はどのようにするのか。基準があるのか。

(事務局)

一般に、土砂にどれくらいの量の廃棄物が入っていたらあるいは、どのような物が入っていたらという定量的な基準はないため、それぞれの事案に応じて判断していくこととなる。

(大久保部会長)

次に「土地の埋立て等の規制」についてであるが、これは大きく分けると禁止と許可に分かれる。御意見はあるか。

(上田委員)

今回の条例の趣旨は、京都府の条例と同等の抑止力を持たせるということだが、資料3(4)イでは、許可の対象を3,000㎡以上の土地の埋立て等を行う者としており、別紙2の※下線部では、3,000㎡未満のものであっても対象とすることが要件に追記されているが、その違いは何か。

(事務局)

今回の京都府条例の改正では3,000㎡未満の土地であっても、埋立区域を含む一団の土地において、3,000㎡を超える場合は許可対象とするとしている。京都市でも同様の運用をしたいと考えており、別紙2にはその旨を記載している。パブリックコメントの資料を作成するに当たっては、その点を明記させていただく。

(大久保部会長)

他の自治体では県と市町村で対象規模を変えている自治体もあるが、今回は、府と市が同じ基準に合わせてはどうかという事務局からの提案である。その点も含めて御意見いただければと思う。

(笠原委員)

3,000㎡以上を対象として、府と市の統一性は担保するのがよいと考える。高さ方向、つまり土砂の厚みは考えなくても良いのか。

(事務局)

京都府の条例では、基本的に面積要件のみであるが、本市では、勧告の対象要件として、宅地造成等規制法の規制対象と合わせて、高さ1m以上の崖を生じるものについては対象としており、高さ方向についても意識した規制を設けている。

(大久保部会長)

「(4)土地の埋立等の規制」では罰則を伴う規制について記載されており、それには至らない規制として勧告や公表を設けるというスキームになっている。勧告や公表について他に御意見はあるか。

実際に京都市で、3,000㎡以上の埋立てがどれくらいあり、500㎡以上の埋立てかつ高さ1m以上の堆積がどれくらいあるかというデータはあるのか。

(事務局)

平成30年度の実績として総数84件のうち3,000㎡以上のものが11件である。補足であるが、(4)イ埋立て等の許可において、「施工に関する計画が別に定める技術上の基準に適合していること」とあるが、安全性については、高さを含めてこちらで担保している。

(大久保部会長)

許可の対象にはならないが、高く積み上げられた場合はどうなのか。

(事務局)

それは先ほどの説明のとおり、勧告の制度の中で対応することとなる。

(上田委員)

条例の実効性についてであるが、実際に埋立の需要が多くなった時に勧告での効果は見込めるのか。京都府の条例は、近年の大雨に関連し土砂について何らかの問題があり、対応できなかったことが背景にあるのではと考えるがいかがか。

(事務局)

京都府は平成21年に条例を制定し、約10年運用しているが、これまで対応できない事案はないと聞いている。今後、土砂に関する需要増大が見込まれる、また近隣の府県等でも同様の条例が制定されていることから、規制が弱い自治体に土砂が持ち込まれる可能性がある。具体例として、「土砂搬入禁止区域の規定」は大阪府にはあるが、京都府にはない。このような背景を踏まえ、今般、京都府で条例改正が行われるものである。

京都市においても、これまで、宅地造成等規制法等の権限行使による対応で、支障は生じていないが、京都府と同様に、土砂搬入の増大が見込まれることと、同じ府下で規制の程度が異なることが望ましくないことから、条例制定に至ったものである。

勧告については、行政処分などの強い権限を有するものではないが、これまでと同様に宅地造成等規制法等の関係法令の適用に加え、新たな条例で関係者に対しても命令が出せるようになることから、実効性のある対応ができる。

(上田委員)

基本的に近隣自治体と規制を合わせることで、それ以外の法律を使って対応するというのか。

(事務局)

そのとおりである。

(大久保部会長)

埋立基準については、生活環境の保全を考慮しており、それに反したものはすべて禁止になる。災害対策を含めた高さの規制等、技術上の基準は、3,000㎡以上を対象とし、罰則付きで規制を設ける。それ以外の規模のものについては、勧告、公表を行うというスキームとしている。

別紙2の裏面で編掛けをしている部分が、京都市独自の規制部分で京都府と異なるとのことだが、異なる理由は。

(事務局)

今回、府条例の改正の結果、京都市がこれまでやってきた手法では規制が及ばない点が生じ、京都市の規制が相対的に少し弱くなることから、そうしないために条例を制定するに至った。

一方、勧告対象については、京都府では3,000㎡以上の許可対象となるものを想定しているが、市では、3,000㎡に至る前に、条例上、根拠を持った指導をしていきたいと考えている。未然防止についても、罰則は伴わないものの、早くから対応していきたい、という京都市の姿勢がこの点に表れていると考えていただきたい。

(大久保部会長)

市と府で異なる点は2点ある。1つは、勧告の対象の規模要件。もう一つは勧告の対象者の範囲に違いがある。基本的には廃棄物と同じで積みあがってからは大変なため、事前に対応するという。勧告の対象者の範囲について、追加で説明することはあるか。

(事務局)

勧告の対象者の範囲については、府条例では土地の所有者のみとしているが、本市では土地の所有者と埋立行為者、更にはその関係者を対象としている。府条例では勧告の対象を3,000㎡以上としているため、埋立行為者やその関係者については、命令の規定が及び、命令と罰則で対応ができることから、命令の対象とならない土地の所有者についてのみ勧告で対応するものである。

一方、京都市では、できるだけ早期に対応する必要から、命令の対象外となる3,000㎡未満については、埋立行為者や関係者も勧告の対象としており、対象者については、府条例と異なった対応としている。

(大久保部会長)

この点は複雑である。

(事務局)

つまり、京都府は、対象は3,000㎡以上で、行為者と関係者は命令で、土地の所有者は勧告である。市は同様に3,000㎡以上の部分については、行為者と関係者は命令で、土地の所有者は勧告であるが、3,000㎡未満の場合は、行為者、関係者、土地の所有者の3者とも勧告で対応するものである。

(大久保部会長)

逆に言うと、勧告の対象を広げておかないと、500㎡から3,000㎡の間では関係者、土地所有者については何もできなくなってしまうため、その点を担保するという趣旨だと思う。今後、パブコメを行う際には、図や表等でわかりやすくしていただくことが重要かと思う。

(事務局)

御指摘いただいたとおり、言葉だけではなかなかわかりづらいところがあるため、図や表などを使いながら、市民の皆様には説明していきたい。

(上田委員)

パブコメ時には十分な説明をお願いします。今回の説明は埋立規模に関する説明であったが、埋立てをする周辺の環境、例えば高齢者施設や幼稚園や保育園が近くにある場合は考慮しなくてもよいものか。例えば、大気で言うと影響を受けやすい集団が周りにはいるかないかで基準を考えたりする。

(大久保部会長)

生活環境を保全する上で必要な措置に係る部分かと思うが、現時点でどのように考えているのか。地域性を考慮した基準がなくてもよいのか。

(事務局)

宅地造成等規制法では、周辺の立地状況も踏まえ、安全の基準を作っているため、安全面についてはこちらで見ていくこととなる。

例示いただいた施設の周辺は、ほぼ、宅地造成等規制法で対応できるため、具体的な支障は生じてこないのではないかと考えている。

(上田委員)

つまり、これらは宅地造成等規制法で考慮されているため、問題ないということか。

(事務局)

そのとおりである。

(大久保部会長)

今の質問は災害の観点からではなく、生活環境の保全の観点からもということかと思う。

(上田委員)

土砂の量だけでなく、その周囲に何があるか、3,000㎡のみの基準だけで決めてもよいのかどうか気になったが、宅地造成等規制法で大丈夫とのことで理解した。

(大久保部会長)

埋立基準と、生活環境保全上のために必要な措置の中身について、どのようなものが関連し予定されているのかを少し説明いただいた方がよいと思う。埋立基準では、物質ごとの基準を定めることを予定しているとの理解でよいか。

(事務局)

埋立基準については、環境基本法の土壌環境基準を準用して、土壌そのものが汚染されていないことが基準となる。御指摘の周辺環境への影響については、土壌であるため、直ちに影響が及ぶことは考えにくい。

(大久保部会長)

資料中、(4)イに許可の基準として、「環境保全等に関する計画が周辺の地域の生活環境の保全及び災害の防止のために必要な措置に関して別に定める基準に適合すること」とあり、これが周辺の環境保全上の基準になるかと思うが、具体的にはまだ細かいことが決まっていないのかと思う。

(事務局)

宅地造成の安全性の観点については、基本的には堆積についても周囲に崩れ出さないように安全性を考慮している。現時点で、宅地造成を行った事例において、周りの生活環境に問題がある事例は発生していない。

(事務局)

土砂の質については、先ほどの説明のとおりであり、土砂の堆積の仕方については、現状の開発許可を行う際の周辺に流出しないような盛り方、切り方を本条例にも適用していく。

(笠原委員)

土砂の質的な話と、物理的な構造上の話がある。安全性については両面からが必要である。埋立の行為というのは、埋め立てるまでの話が主であるが、埋め立てた土地を使用していく中で問題が生じた場合の対応は。

(事務局)

埋立行為者の義務の中で、埋立後に行行為者から完了届を提出いただくことになっており、基準に適合した方法で埋め立てられたことを確認することになる。このため、許可基準に違反するような物質や盛り方等が確認された場合は、改善命令をすることとなる。

(大久保部会長)

基準に適合していなければ処分対象になる。基準に適合している場合には、盛り方や質から見ても完全であると確認しているため、その後の土地の利用について規制はないということになる。

行政指導である勧告について、実効性を確保するため公表の規定を入れるかどうか。基準違反の規制措置違反については、罰則まで入れる。

条例独自のスキームとしては、土砂搬入禁止区域の指定であり、災害が発生するおそれがある場合、禁止区域を指定し誰も土砂を持ち込めないようにし、迅速な対応を図ることである。

(笠原委員)

埋立ての話ではないが、環境アセスメントの関係で、本来ならアセスメントの対象となる面積の工事において、土地を分けて工事することで一度の工事の規模を小さくし、工事期間もずらすことで、対象とならないようにしようとするケースがあった。時期的にはどれくらいの期間であれば同一とみなされるのか。

(事務局)

例えば初めに2,000㎡、その後、隣地に2,000㎡の埋立を行った場合、本来ならば3,000㎡の規制対象となるものが、規制の対象外になるのではないかという話であると思う。規制逃れにつながるため、一団の土地で3,000㎡以上になるものは、土地や埋立期間が分かれた場合であっても、規制の対象とすることになる。

御指摘の期間については、京都府の運用とも併せて対応していきたいが、概ね1年くらいの期間であれば一団の土地と見なせるのではないかと考えている。

(大久保部会長)

基本的には、府と併せて実効性を確保する。一方、勧告については少し膨らませて勧告範囲を広げる、という基本的な考え方についての御異論はないか。規模も3,000㎡以上で御異論はないか。

(委員) <異議なし>

(大久保部会長)

では、大きな枠組みとしては異論はないとのこと。

対象者の範囲としては、行為者は当然として、所有者にも状態責任があるということ。自分が持っている土地を危険な状態に置かないという考え方で一定の措置を採ってもらおうということである。

関係者は、いわゆる汚染関与者責任と呼ばれ、そういう人についても一定の措置の対象にする、というのが特徴的な点かと思う。

骨子案としてはわかりやすく記載されていると思うが、やはり一度で理解するにはなかなか難しい。他に意見はないか。

(笠原委員)

細かいことだが、別紙2の展開検査、土壌調査について、搬入した土砂等については「毎回」展開検査するとあるが、毎回とはどのような頻度か。また、その下にある「3月ごと」との違いは。

(事務局)

展開検査とは、土砂等を平地に均し、異物が入っていないかを確認することだが、ダンプ等で搬入されるごとに検査を求めるものである。土壌基準については、土砂のサンプルを採取し、検査に出し、含まれる物質を確認することになるが、これはダンプ1台ずつではなく、3箇月という一定期間ごとに検査を求めることとしている。

(笠原委員)

要はダンプが来たら、降ろして、均して、確認するという意ですね。

(事務局)

展開検査は目視での検査であるため、異物がないか等を搬入の度に検査することを求めるものである。

(上田委員)

別紙2の「土地の埋立て等の許可」において、「※外部からの土砂搬入を伴わない場合」とはどんな場合か。

(事務局)

敷地内で発生した土砂を、同一敷地内の工事などで埋戻しに使うなど、同じ敷地内で使用する場合は、許可対象外としている。

(大久保部会長)

他に意見はあるか。なければ骨子案は資料3の内容でよいか。

(委員) <異議なし>

(大久保部会長)

今後のスケジュールも含め、意見はあるか。

(委員) <特になし>

(大久保部会長)

それでは、骨子案は資料3のとおりとさせていただきます。

最後に、次回の部会開催時期について確認させていただく。事務局から説明をお願いしたい。

(事務局)

次回の部会の日程について、事前に委員の皆様への日程の調整の結果から、令和2年1月17日15時から開催させていただきたいと考えております。なお、会場等については、改めて連絡させていただくのでよろしく申し上げます。

(大久保部会長)

それでは、委員からの意見として、わかりやすいパブリックコメントの資料を作っていただきたいとのことなので、事務局においては、委員の意見を踏まえ、パブリックコメントを実施していただくようお願いする。他に意見がないようなら、本日の議事を終了させていただく。

3 閉会