

平成30年5月30日

三 田 市 長 様

三田市オンブズパーソン 曾和 俊文

三田市オンブズパーソン 西野 百合子

平成30年1月16日付け(同年1月17日受付)で

申立てのありました意見等の
通知しました発意に基づく

調査結果

につきまして、三田市オンブズパーソン条例第14条の規定により次のとおり通知します。

意見等申立ての趣旨	<p>【法解釈運用等に関する申立て】</p> <p>廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、「法」という。）において、三田市の誤った法の解釈運用を撤回するとともに、法律の目的や趣旨に従って、三田市が積極的かつ適正な行政指導等を実施し、苦情を申し出る市民に対して真摯に、適正な対応をするよう、オンブズパーソンがそれに係る調査等を行い、三田市に対して是正勧告等を実施していただくように要求する。</p> <p>またこれらを撤回・改善することにより、市民の混乱を早期に解消して、三田市に対して、行政としての本来の廃棄物の処理に関する総括的責任を果たす市政運用を求める。</p>
調 査 の 結 果	<p>1 はじめに、申立人からの意見聴取並びに申立人から提出された資料に基づき、申立ての趣旨を敷衍すると、以下のようにまとめられる。</p> <p>① 農業者の行う農作物や畦草などの野外焼却処分(以下「野焼き」という。)により発生する煙と悪臭が酷く、家の中にも入ってきて、咳が出る、食欲が減退する、自宅内の物に臭いが染みつくなどの被害を受けている。野焼きは年間を通し自宅周辺の田畑等においてみられ、回数も多く、時には夜間にも行われる。このような健康被害をもたらす野焼きに対して、三田市として適切に規制、指導することを求める。</p> <p>② 野焼きに対して適切に規制・指導するように三田市に改善を要望したところ、「窓を閉めて家の中でマスクをして下さい」、「閉庁日や執務時間外</p>

の野外焼却についてはすべて対応を行いません」、「周辺住民からの苦情があった場合でも、農業者による野焼きは農業を行うためにやむを得ないものとして認められるので、焼却禁止の指導は行いません」等として、適切に対応してもらえない。このような三田市の対応は、廃棄物の野外焼却を原則禁止としている法 16 条の 2 に照らしても決して容認されるものではない。

③ 三田警察署は、市民からの通報等があれば野焼きの現場に出動して状況を確認した上で、不適切な野焼き行為に対処している。三田警察署は、野焼き行為が「農業を営むためにやむを得ないもの」に該当するか否かを個別具体的な事情の上で法の目的に照らして判断する態度を取っており、適切であると考えられる。これに対して三田市は、稲わら等の焼却を行うこと自体に「やむを得ない」理由は必要ないとして、個別具体的な判断をなすことを否定している。このような三田市の対応は、農業の保護に固執をするあまり、法の定める「廃棄物の適正処理」「生活環境の保全」等を考慮しない誤ったものである。国（環境省）や県も野外焼却が「やむを得ない」ものとして認められるか否かは個別事情に即して判断するように求めている。三田市は、国や県や三田警察の対応にならって、野焼きの是非を個別具体的に判断すべきである。

④ 三田市に対して、野焼きの苦情を通報しても、公害苦情として取り扱われない（この点については、申立て第 5 号として提起され、オンブズパーソンとしても別途「調査結果」を公表するので、そちらを参照されたい。）など、適切に対応していない。そもそも野焼きに関していかなる苦情が何件ほどあるのか、苦情があった場合に三田市ではどのように対応しているのか、三田警察署との連携はどうなっているのか、三田市が兵庫県に対してなした照会とそれに対する県の回答内容などについて、調査していただきたい。

2 以上に掲げる申立人の主張を踏まえ、そこで提起されている問題の重大性に鑑みて、オンブズパーソンとしては、この問題を正確に認識し、その解決策を具体的に提言するために、以下のように、市の担当機関、関係行政機関、関係団体等への意見聴取を行い、また、オンブズパーソン会議を開き、この問題の検討を行った。

2 月 2 日 申立人からの意見聴取

- 2月19日 三田市環境共生室、環境衛生課からの意見聴取
- 3月9日 三田警察署生活安全課からの意見聴取
- 3月26日 JA 三田地区担当理事等、三田市農業創造課からの意見聴取
- 4月6日 オンブズパーソン会議
- 4月27日 オンブズパーソン会議
- 5月11日 三田市市民生活部長からの意見聴取
- 5月14日 申立人に対する案件処理状況の説明、オンブズパーソン会議

3 以上の意見聴取とオンブズパーソンとしての検討を踏まえた調査結果は以下の通りである。

(1) 法 16 条の 2 の趣旨

はじめに、農業者の行う野焼きについて、法がどのような位置づけを与えているのかについて整理しておく。

法は、「廃棄物の適正処理」、「生活環境の保全と公衆衛生の向上」等を目的としている（1 条）。そして法 16 条の 2 は、「何人も……廃棄物を焼却してはならない」（第 1 項）と定めて、廃棄物の野外焼却を原則的に禁止し、この禁止に違反した場合には 5 年以下の懲役若しくは千万円以下の罰金に処するとしている（法 25 条 1 項 15 号）。

このように、法が廃棄物の野外焼却処分を原則禁止として、違反に対して厳罰で臨んでいる趣旨は、①廃棄物は法が定める処理基準に照らして適正に処理（焼却、埋立）されるべきであり、そのために処理基準を充たした施設（廃棄物処理場）で焼却処分するのが原則であること、②処理基準によらない野外焼却処分を認めると、ダイオキシンの発生、周辺的生活環境への悪影響などが懸念されること、③野外焼却処分が処理基準に照らして適切に処理されているのかどうかを個別に確認する方法がなく、不適切な処理に対して事後的に改善命令等で個別に対処するだけでは法の目的が実現されないこと、などの事情があると思われる。

もともと、法 16 条の 2 第 3 項は、「公益上若しくは社会の慣習上やむを得ない廃棄物の焼却又は周辺地域の生活環境に与える影響が軽微である廃棄物の焼却として政令で定めるもの」については、野外焼却禁止原則の例外となる旨を定め、それを受けた政令 14 条 4 号では、「農業、林業又は漁業を営むためにやむを得ないものとして行われる廃棄物の焼却」を挙げ、「農業……を

営むためにやむを得ないものとして行われる廃棄物の焼却」を野外焼却禁止原則の例外として認めている。

政令 14 条が挙げる、野外焼却禁止原則の例外としては、そのほかに「震災、風水害、火災、凍霜害その他の災害の予防、応急対策又は復旧のために必要な廃棄物の焼却」（災害時における木くずの焼却など）、「風俗慣習上又は宗教上の行事を行うために必要な廃棄物の焼却」（どんと焼き等の地域行事における焼却など）、「たき火その他日常生活を営む上で通常行われる廃棄物の焼却であって軽微なもの」（キャンプファイヤーなど）が挙げられている。これらの事例は、社会通念上野外焼却に対する国民の理解が得られるであろうもの、及び、周辺的生活環境への悪影響がほぼ考えられないであろうものを列挙していることがわかる。

法 16 条の 2 が認める例外の解釈にあつては、法の目的である「廃棄物の適正処理」「周辺的生活環境の保全」の視点から解釈されなければならない。したがって、政令 14 条 4 号が定める「農業……を営むためにやむを得ないものとして行われる廃棄物の焼却」についても、野外焼却禁止原則の例外として限定的に認められているものであり、周辺住民の生活環境に悪影響を及ぼさない限りで、廃棄物の適正処理として国民の理解が得られるような態様で行われる限りで認められていると解すべきであろう。

(2) 廃棄物処理と地方公共団体の関わり

次に、一般に、廃棄物処理に対して地方公共団体がいかなる対応をすべきであるのかについて——本件の処理に必要な限りで——まとめておく。

- ① 法は、廃棄物を産業廃棄物と一般廃棄物とに分け、前者は排出事業者が処理責任を、後者は市町村が処理責任を負うと定めている。
- ② 農業活動から発生する廃棄物は、その性質は事業活動から生じる廃棄物であるところからみれば産業廃棄物になりそうであるが、法が産業廃棄物を限定的に定義している（法 2 条第 4 項）ため、法律上は一般廃棄物（いわゆる「事業系一般廃棄物」）であり、市町村が（最終的な）処理責任を負うものである。

もっとも法 3 条は、事業者の責務として「事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない」と定めている。そのため、多くの地方公共団体において、事業系一般廃棄物については事業者が処理するものとされている。農業活動から

生じる廃棄物について農業者が処理すべきとされる根拠はここにある。

③ ただ、法 11 条第 1 項は産業廃棄物について事業者が処理責任を負うことを定めているが、同条第 2 項では「市町村は、単独に又は共同して、一般廃棄物とあわせて処理することができる産業廃棄物その他市町村が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行なうことができる。」とも定めている。すなわち、本来であれば排出事業者が処理責任を負う産業廃棄物についても、市町村がその処理を行う局面があることを法は前提としている。それゆえ、法的に市町村が処理責任を有する事業系一般廃棄物については、なおさら、市町村は、事業者と協力して、事業系一般廃棄物が適正に処理されるように努めるべきであるといえる。

(3) 野焼きに対する市町村の対応のあり方

以上の法的枠組みを前提として、野焼きに対して市町村がいかに対応すべきかをまとめると、次のようになる。

第 1 に、確かに一定範囲の野焼きは、法 16 条の 2 により野外焼却禁止原則の例外として、法により認められている。しかし、廃棄物の野外焼却処分が原則的に禁止されている趣旨を踏まえるならば、その例外については、農業活動にとって真に必要・不可欠なもの（「農業……を営むためにやむを得ないもの」）に限定して理解されなければならない。そして、現実に行われる野焼きが「農業……を営むためにやむを得ないもの」であるのかどうかについては、ことの性質上、個別具体的な事例に則して、判断されるべきである。

第 2 に、法は、「廃棄物の適正処理」並びに「周辺的生活環境の保全」を法の目的としている。したがって、仮に一定範囲の野焼きが、「農業……を営むためにやむを得ないもの」として認められるとしても、その焼却方法は、法の目的との関係で適正な焼却でなければならない。すなわち、周辺的生活環境に悪影響を及ぼすような焼却や、延焼や交通障害など周辺に支障を及ぼすような焼却であってはならない。そして、現実に行われた野焼きが、周辺住民の生活環境に悪影響を及ぼすようなものになっていないかどうか、廃棄物の適正処理の視点から見て問題がないのかどうかについては、当然、個別具体的な事例に則して、判断されるべきである。

第 3 に、市町村は、一般廃棄物の処理責任を負っている。また、「住民の福祉の増進を図ることを基本」（地方自治法 1 条の 2 第 1 項）とする市町村は、

住民の生活環境の保護を図るために活動しなければならない。これらの市町村の任務からすれば、農業者の行う野焼きが、「農業……を営むためにやむを得ないもの」であるのかどうか、周辺住民の生活環境に悪影響を及ぼすようなものになっていないかどうか、廃棄物の適正処理の視点から見て問題がないのかどうかなど、常に注意を払うべきであると言えよう。

(4) 今回の申し立て事項に対する三田市の対応

今回の申し立ては、三田市が野焼きに対して適切な対応（指導・規制）を行っていないのではないかというものである。そこで、上記の法的枠組みと、そこでのまとめに基づき、三田市の対応が適切であったのかどうかについて、以下、検討する。

第 1 に、環境衛生課は、野焼きに対する市民からの苦情があっても、その苦情と正面から向き合おうとしていない。オンブズパーソンの意見聴取において、環境衛生課の担当職員は、＜社会慣習上やむを得ない焼却は例外的に許されると法で定められており、農業を行ううえでやむを得ない焼却は例外として許されると考えている＞との見解を述べた。その見解は、既に見て来たように（後にもみるように）、法の表層の字面だけをみた理解であって、法の全体構造を踏まえた正しい理解とは言いがたい。さらに、それ以上に問題なのは、＜法律が認める例外に当たるので適法である＞という一般論を述べるだけで、市民からの苦情について正面から向き合わず、具体的な被害の解決策を何ら示そうとしていないことである。市民の生活環境を守るべき立場にある環境衛生課として、また、一般廃棄物の適正処理の責任を負っている三田市として、苦情に対して一般論で答えるだけの対応は、はなはだ問題が多いと言わなければならない。

第 2 に、三田市は、野焼きの現状や野焼きによる被害の実情について調査をしておらず、問題を正しく把握・分析していない。申立人から提出された資料（DVD 資料等）によると、現に行われている野焼きの回数も規模も相当大きいことがうかがわれるが、野焼きの実態に関する三田市の資料はない。また、環境衛生課でまとめられた資料によれば、野焼きに対する苦情・相談件数は、平成 28 年度に 33 件、平成 29 年度には 62 件であったということであり、環境衛生課に寄せられた通報・苦情だけみても、相当数の苦情が市民から寄せられてきており、しかも、さまざまな地域でさまざまな人々から苦情が出ていることがわかるが、三田市の方での、住民の被害の実態に対す

る分析もない。

通報や苦情があれば、その都度、職員が現場に出向き対応しているようであるが、これだけ多数の苦情が寄せられているのであるから、個別的・事後的対応だけではなく、問題の構造的把握を行い、問題を解決するための具体策を検討すべきであった。しかし環境衛生課では、先に述べたような一般論を繰り返すだけで、問題の正確な把握もしていないし、問題解決の具体策も検討してこなかった。

第 3 に、野焼きの問題を適切に解決するためには、農業者の営業利益と周辺住民の生活環境利益を調整する必要がある。しかし、なぜか三田市においては、《法 16 条の 2 の解釈に関する三田市の見解と警察の見解の対立》というような角度から、この問題が議論されてきており、それが問題をこじらせ、問題の解決を妨げているように思われる。この点については、項目を改めて検討しておきたい。

(5) いわゆる「三田市の見解と三田警察の見解との対立」について

野焼きに対する三田市の対応をめぐる問題については、昨年 9 月の市議会でも取り上げられ、また、新聞記事でも何度か取り上げられている（神戸新聞平成 29 年 9 月 13 日、14 日記事、毎日新聞平成 30 年 4 月 21 日記事）。新聞記事においては、野焼きについて「営農上やむを得ぬ」とする三田市と、「取り締まりの対象」とする三田警察とが対比され、野焼きに対する三田市の見解と三田警察の見解とが対立していると報道されている。そこで、両者が対立しているとされる問題についても、以下で検討しておく。

- ① 三田警察署生活安全課における聞き取りによれば、野焼きに対する三田警察署の見解は次のようであった。1) 三田警察署では、野外焼却について 110 番通報があれば現場に行き、そこで農作業に伴う物以外の廃棄物を燃やしているような事案であれば廃棄物法違反として検挙することもある。2) 農業者が畔草等を燃やしている事案であれば、例外規定に該当するかどうかの疑義が生じるため、三田市に疑義照会を行う。ただし、疑義照会に対する三田市の回答では、畦草の野焼きは一律に野外焼却禁止の例外に該当するとされ、また、延焼して消防が出動するような焼却であっても法上は対応できないなどとされており、そのような三田市の回答には疑問がある。3) 野焼きが法の認めている例外に該当するかどうかは、個別具体的状況に応じて判断をすべきであると考えている。4) そ

もそも一般廃棄物の処理は市の所管業務であり、農業者の行う野焼きに関しては市の農政部門と連携して、一般廃棄物の処理の指導も含め、主体的に解決してもらいたい。

② 三田警察署の言うように、法に基づき、野焼きをめぐる問題を解決する第一次的な責任は三田市にある。警察は刑事事件が発生した場合に出動し、法に照らして個別的に事件を評価・処理する機関である。それゆえ、三田警察署はオンブズパーソンに対して、「法 16 条の 2 についての解釈を示す立場にはない」と自らの立場を説明しつつ、①で述べたような対応をしているとのことであった。以上のような三田警察署の見解と対応は、先に (1) - (3) で検討した法的枠組みとも合致する、妥当なものであると思われる。

③ これに対して、新聞報道や市議会議事録、オンブズパーソンによる三田市からの意見聴取などによれば、三田市の見解は次のようなものである。1) 農業者が行う稲わら等の焼却は農業を営むためにやむを得ないのであり、クリーンセンターに持って行けるか否かを問わず、適法である。2) しかし、山林等に延焼しないように、また、周辺地域の生活環境への影響に配慮して、燃やし方を注意していただくように農業者に対して指導をしている。3) 農業者以外の市民の皆様には、農業を行う上で野焼きは一定必要な行為であることを理解していただきたい。4) 畦草などを燃やさずゴミ袋に入れてクリーンセンターに出すというのは、農業者にとって労力（精神的・肉体的・経済的負担）となり、農業の継続が左右されるおおきな問題になりかねない。三田市にとって農業は基幹産業であり、基幹産業である農業が衰退することは自然環境の破壊にもつながる。

④ 以上のような三田市の見解は、それらを部分的に捉えれば、必ずしも間違っているとは言えない。すなわち、一定範囲の野焼きが法 16 条の 2 の定める例外として許されていることは先に見てきたとおりである。農業者の利益に配慮すべきことも当然のことである。燃やし方について注意をしていることも確認される。しかし、(1)-(3)で詳述したように、法の全体構造に照らせば、三田市の見解は、法のごく表層だけを取り出した一面的な見解であり、妥当とは言えない。

さらに、三田市の見解は、平成 29 年 7-8 月頃を境に、微妙に変化してきているようにも思われる。すなわち、かつては、チラシなどで、野焼

きについて、火災の危険や周辺住民からの苦情があることを示して、燃やし方についてかなり具体的な注意（少量にとどめる、風向きに注意する、乾燥させ煙の発生量を抑える、事前に近隣住民に周知を図るなど）を示していたこともあった。しかし、平成29年の7-8月頃から、野焼きに対するスタンスが以前とは異なり、上記①にまとめたように、農業者の利益を強調し、野焼きが「適法」であることを前面に打ち出すようになって来ているように思われる。

例えば、平成29年8月21日付けで環境衛生課が農業者に配布した「農業を営むうえでやむを得ない行為として行う稲わら等の焼却に関する三田警察署からの疑義照会及びそれに対する回答について」と題されたチラシでは、「すべての野外焼却が無条件で認められるものと判断するのは妥当ではないのではないか?」、「周囲に延焼する規模の焼却は最低限の焼却とは言い難いことから、たとえ農業を営むためのものであったとしても『やむを得ない』場合には該当……しないのではないか?」との三田警察署からの疑義照会を上段で紹介した上で、下段で、「稲わら等の焼却を行うこと自体に『やむを得ない』理由は必要ない」、「照会の内容については法16条の2の焼却禁止の例外に該当する」などという三田市の回答（法解釈）を掲載している。このチラシの三田市の見解は、農業者に配慮するあまり、野焼きによる市民の被害について考慮していない点で問題であるが、それにとどまらず、三田警察署の見解と三田市の見解が対立していることを三田市自らが世間に示して、農業者や市民の間に混乱をもたらした点でも、きわめて不適切であったと言わざるをえない。チラシは農業者と周辺住民との対立を煽る結果ともなり、問題解決が遠のくばかりであった。

さらに、兵庫県に対する三田市の文書照会の経緯についても、以下に検討しておく。三田市は、平成29年8月16日付けで兵庫県に対して行った文書照会で、「稲わら等の焼却を行うこと自体に『やむを得ない』理由は必要なく、稲わら等の焼却自体が、農業を営むためにやむを得ないものとして行われる廃棄物の焼却であると解する」と三田市の見解を述べた上で、この見解に対する兵庫県の見解を求めている。それに対して、兵庫県は、平成29年10月6日付け兵庫県環境部長から三田市長宛の回答文書において、(a)「一般廃棄物に該当する『稲わら等』についての法16条の2（焼却禁止）の規定の運用については、市町村の自治事務であ

り、本県は回答する立場にないので、貴市で適切に判断されたい。」としつつ、(b)「なお、本県では、法の目的である生活環境の保全及び公衆衛生の向上に照らすとともに、法 16 条の 2、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令第 14 条第 4 号及び厚生省生活環境衛生局水道環境部環境整備課長通知（平成 12 年 9 月 28 日衛環第 78 号）に基づき、個別に判断している。」と回答している（以上の(a)(b)は引用者が付加）。すなわち、兵庫県は「三田市が適切に判断されたい」としつつも、兵庫県としては、生活環境の保全という法の目的、法 16 条の 2 に定める廃棄物の野外焼却原則禁止の趣旨を踏まえて、野外焼却の是非を「個別に判断している」と回答しているのであって、個別に判断することを避けるがごとき三田市の見解とは明らかに異なる立場を取っている。

(1) - (3) で詳論してきたように、農業者の行う野焼きが、「農業…を営むためにやむを得ないもの」であるのかどうか、周辺住民の生活環境に悪影響を及ぼすようなものになっていないかどうか、廃棄物の適正処理の視点から見て問題がないのかどうかは、個別的に判断されなければならない。「稲わら等の焼却を行うこと自体に『やむを得ない』理由はない」として、個別的判断の必要性を否定するがごとき三田市の見解は、法の正しい解釈とは言えない。

なお、申立人は、三田市と兵庫県との間での文書照会のやりとり内容を三田市に問い合わせた際に、三田市が、兵庫県からの回答として上記の(a)の部分だけを示し(b)の内容を示さなかったことから、「兵庫県回答公文書の重要な意味を持つ箇所を意図的に削除し、……あたかも兵庫県からの回答文書全ての内容を伝えた様に見せかけた……悪質な隠蔽行為」があったと批判している。確かに、申立人に対する環境衛生課の回答では、【兵庫県の回答内容】として、上記(a)の部分のみが記載されており、(b)の部分が欠落している。この欠落が意図的なものであるのか、あるいは、(b)の部分の意義を理解していないために生じたミスなのかは判然としないが、いずれにしても、【兵庫県の回答内容】として示す以上は、回答の全文を示すべきであった。

(6) まとめ

法 16 条の 2 により、一定範囲の野焼きが野外焼却禁止原則の例外として認められていることは事実であるが、以上に見てきたように、どのような野焼

きでも例外として認められるわけではない。むしろ、周辺住民の生活環境に悪影響を及ぼすような野焼きは、廃棄物の適正処理の視点から見ても、住民の生活環境保護の視点から見ても、許されるものではなく、環境衛生課としては、そのような不適切な野焼きを禁止し是正するよう指導すべきであったと言える。しかし、三田市は、農業者の利益保護の視点から、野焼きが「適法である」という側面だけをことさら強調している。このような三田市の対応は、そもそも廃棄物の野外焼却がなぜ禁止されているのかについての認識が弱く、例外的に許容されている野焼きについての個別具体的検討の必要性すら否定しかねないものとなっている。

結論として、野焼きに対する環境衛生課の対応は、法の全体構造、あるいは、市民の生活環境を保護するという地方公共団体の基本的任務からみて、一面的であり、妥当ではなかったと言わざるを得ない。

ここで解決が迫られている問題は、農業に伴う野焼きが適法か否かではなく、個々の野焼きにおいて、農業者の営業利益と周辺住民の生活環境利益とをどう調整すべきかである。その解決策を具体的に検討することこそが三田市に求められているところである。

4 提言——「野焼き問題」の具体的な解決策を目指して

申し立てに対する調査結果として、野焼きに対する法制度上の枠組み、三田市のこれまでの対応の問題点などについてみてきたが、以下では、さらにこの問題を解決するための具体策について検討し、オンブズパーソンとしての提言を行いたい。

(1) 「野焼き問題」の解決は三田市の重要課題である

- ① 「野焼き問題」は、他の地方公共団体においても問題となっているが、その現れ方や深刻さは地方公共団体毎に異なっている。

すなわち、周囲一面が田畑であるような地方では、野焼きはお互い様であって問題にもならず、むしろ田園の風物詩として容認されている。他方で田畑がほとんどない都会では、野焼きは法的に許されていても、実際には行われていない。その中間の、田畑があり自然環境が豊かな地域でありながら急速に宅地開発が進んだ三田市のような地域では、野焼きは、農業者の営業利益と周辺住民の生活環境利益とが衝突する深刻な問題として立ち現れている。従って、「野焼き問題」は、農業都市であり

住宅都市でもある三田市にとって避けることのできない問題であり、三田市なりの工夫をして解決すべき問題である。

- ② 「野焼き問題」の解決は、三田市の農業者にとっても切実な課題となっている。

オンブズパーソンとして、三田市の農協（JA）に意見聴取を行った際に、農業者の意見として、次のような声を聴いた。1) 農業は住民の理解がなくては成り立たないと思うので、農業者としても、野焼きに対する住民からの苦情がないように努めたいと考えている。2) 農業従事者として、畦草の焼却などは防虫作用もあり必要な場合がある。すべてが違法で許されないとなるとやっていけないところがある。3) 最近、警察署の取り締まりが厳しくなり、ちょっとした焼却でも厳しい言い方がなされ、高齢者などが非常に不安に感じている。果たして野焼きがどこまで許されるのか、その判断基準が明確でないので困っている。4) JAとして把握している限りでは、これまで罰金になった事例は実際には野焼きとして不適切なケース、例えば延焼して大火事になりそうな場合や、タイヤ等焼却してはいけない物を焼却していた場合などであり、JAとしても指導をしなければならないと考えている。5) 農業関係では、農薬の散布を無人ヘリコプターで実施するにあたり、散布時間を調整したり（通学時間帯は避けたり等）、地域の農会から地域の住民に対して事前にお知らせチラシを配布したりしている。このような事例を参考にして、野外焼却についても住民の理解を得る方法を考えていきたい。

以上の聞き取り結果からは、野焼きに対する三田市の見解と警察の見解が対立していると言われる中で、農業者としても、野焼きに対してどのように対処して良いのか、困惑している様子がうかがえる。

- ③ 「野焼き問題」の解決は、野焼きによって生活環境に被害を受けている市民にとっても重要な課題である。

申立人からの意見聴取によれば、申立人も、真に農業活動にとって必要・不可欠な野焼きについては容認している。しかし、農業活動にとってやむを得ない野焼きの範囲を、野外焼却禁止原則に則って限定的に、かつ、個別具体的事例に則して判断すべきであるというのである。また、例外として許されるべき野焼きであっても、その焼却時期、焼却量、焼却方法などによっては周辺住民の生活環境に悪影響が出るかも知れず、焼却のあり方について考慮すべきであるというのである。これらの申立

人の主張はもつともであり、この主張と農業者の側の事情とを踏まえた、具体的な解決策を早急に定立することが三田市に求められている。

(2) 「野焼き問題」を解決するための具体策

「野焼き問題」を解決する具体策としては、例えば、以下のような方法が考えられる。

第 1 に、野焼きの被害を無くすには、野焼き自体を行わないに越したことはない。そのためには、「農業……を営むためにやむを得ない」野焼きとして、どのようなものがあるのかを具体的に突き詰めて考え、野焼きの回数や量を減少させる方策をとるべきである。

稲わらなどの農作業を通じて生じた余剰物の野焼きは法律上一定範囲で容認されている。また、畦草などを野外焼却することにより、防虫作用があること、焼却後の灰を肥料として有益であることなども確認されている。他方で、麦わら等を燃やすのではなく土壌にすき込むことで肥料の節約になるとの研究も公表されている。

法は、廃棄物の排出抑制や廃棄物の再生処理を求めている。農業活動に伴って発生する廃棄物についても、それらを加工して再利用する方法はないのかどうか、農業にとって野焼きが真に不可欠な場合としてどのような場合があるのかなどについて、三田市において、最新の研究に学びながら検討すべき時期であると思われる。

第 2 に、野焼きの時期や方法について、周辺住民の理解を得られるような工夫をすべきである。

第 1 で述べたような再検討をしたとしても、その結果、なお、農業を営む上でやむを得ず野焼きをせざるを得ない場面が生じるであろう。そのような場合には、野焼きによって周辺住民の生活環境に悪影響が及ばないように、焼却時期、焼却量、焼却方法を工夫すべきであり、また、事前に周辺住民に実施日時を周知して、その理解を得られるように努めるべきである。

三田市としては、野焼き方法等の工夫について、これまでチラシなどで啓発してきたところであるが、今後さらに、JAや地域毎の農会を通じて農業者と協議を進め、周辺住民の理解を得られるような野焼きのあり方を究明していくべきである。

第 3 に、「農業……を営むためにやむを得ない」野焼きを限定的に解釈するならば、その結果として、野焼きできない農業廃棄物が生じることになるの

で、その処理システムを三田市が主導して構築すべきである。

J Aでの意見聴取によれば、農業者は、市が管理している里道や水路の畦草もボランティアで刈り取っているとのことである。市の畦草であるから、市が処理するのが本来であり、このような場合には、市が責任を持って、刈り取ってもらった畦草を適正処理（すなわち市が回収し、クリーンセンターで焼却処分）すべきである。また、農家の所有する土手などの畦草についても、3-(2)-②③でみたように、一般廃棄物の処理責任を有する三田市が、農業者と協力して、市の廃棄物処理システムの中で処理することを考えるべきであろう。これらの処理システムが確立すれば、農業者に過度の負担を課すことなく、周辺住民の生活環境の保全にも資することになるから、そのために税金を投入する根拠はあると考える。

第4に、農業活動に真に必要・不可欠として野焼きがなされる場合に、届出制を導入することも検討に値すると思われる。

一定範囲の野焼きは法が容認するところであるが、他方で、野焼きによる延焼の危険や周辺住民の生活環境への悪影響のおそれがある。そこで、野焼きが（廃棄物の適正処理として）正しく行われるために、三田市の方で「野焼きの方法」についてのガイドラインを作成し、農業者に示すとともに、農業者が（軽微な野焼きを除く）一定規模以上の野焼きをする場合には事前に三田市に届出をするシステムを構築してはどうであろうか。届出制を導入する事で、三田市内で一年間にどれくらい野焼きが行われているのかの実態も把握することが出来るし、消防局としても事前に野焼きの場所や時間を把握しておくことで、万一延焼が生じた場合にも迅速な消火活動が可能となる。

森林法21条は、森林又は森林の周囲1キロメートルの範囲内における土地における「火入れ」（土地の利用上の目的をもって、その土地の上にある立木竹、雑草、堆積物等を、ある区画を定め、その全域を対象として面的な広がりを持って焼却する行為）について許可制を定め、それを受けた「三田市火入れに関する条例」では、10日前までに許可申請書を市長に届け出なければならないとしている。これは大規模な火入れが延焼の危険を内在することから定められた規制であるが、野焼きによる延焼の危険もあり得るところであり、周辺住民への生活環境への影響も否定しがたいので、少なくとも届出制を導入し、事前に農業者に対して必要な指導を行う体制を作ることは合理的な理由があると思われる。事前届出制は農業者にとって一つの負担となるが、届出制は三田市が事前に野焼きの情報を把握するために行うもので、そ

	<p>の意義もあるので、この程度の負担は甘受すべきであるとも言えよう。</p> <p>第 5 に、現実にはやむを得ず行われる野焼きにより市民の生活環境に被害が及ばないように、野焼きに対する市民からの苦情があれば迅速に対応するシステムも整備する必要がある。環境衛生課の説明によれば、平成 29 年度までは、土日は閉庁日なので市民からの苦情があっても対応できないとされてきたようであるが、平成 30 年 4 月からはこれを改め、市民からの苦情があれば迅速に対応できる体制を整えたとのことである。さらに、野焼きに対する苦情を受け付ける専用ダイヤルの設置など、体制の整備に努めると同時に、野焼きに対する「対応」の内容も、本オンブズパーソン調査結果通知の内容を踏まえて、野焼きにより市民の生活環境に被害が及ばないように農業者を指導するものにすべきである。</p> <p>第 6 に、以上に述べた具体策は、一つの例示としてあげたものであって、具体的解決策を上記に限る趣旨ではない。三田市として更に検討を重ね、野焼き問題を解決するための具体策を工夫すべきである。</p> <p>また、上記の具体策は、野焼きに対する周辺住民からの苦情が多い地域を念頭において提案したものであって、三田市内の全域で即時に実現すべき施策として提言したものではない。具体的解決策を三田市全域で均等に実施するには、人員・予算上の制約もあるであろう。また、田畑が一面に広がっているような地域や、これまで野焼きに対する苦情がみられない地域などでは、早急に対策をとる必要はないであろう。それゆえ、さしあたり、野焼きに対する苦情が多く見られる地域から、農業者と市域住民の理解を得ながら、以上の具体策の幾つかを組み合わせ実施して行くことを提言する。</p>
備 考	