

三田市オンブズパーソン

平成30年度

活動状況報告書

[平成30年4月1日～平成31年3月31日]

三田市オンブズパーソン

三田市経営管理部行政管理室総務課

目 次

1	はじめに	1
2	オンブズパーソン所感	
(1)	曾和 俊文（そわ としふみ） 代表オンブズパーソン	2
(2)	西野 百合子（にし の ゆりこ） オンブズパーソン	4
3	オンブズパーソン制度の運用状況	
(1)	オンブズパーソン制度についての問合せ	5
(2)	オンブズパーソンへの意見等の申立て	5
(3)	オンブズパーソンによる意見等申立ての処理状況一覧	7
(4)	オンブズパーソンの自己の発意に基づく調査	8
4	処理事例	
(1)	平成29年度申立て第5号調査結果（申立ての趣旨に沿ったもの）	9
(2)	平成29年度申立て第6号調査結果（申立ての趣旨に沿ったもの）	12
(3)	平成30年度申立て第1号調査結果（申立ての趣旨に沿ったもの）	29
5	例規等	
(1)	三田市オンブズパーソン条例	42
(2)	三田市オンブズパーソン条例施行規則	47

1 はじめに

本市では、平成25年12月24日に「三田市オンブズパーソン条例」を制定し、平成26年4月1日から施行しています。オンブズパーソン制度は、市政に関する意見等をオンブズパーソン（外部の学識者）が公正・中立的な立場で調査、簡易迅速に処理し、必要な場合には、市の機関に対して是正等の勧告や制度の改善を求める意見を表明することにより、市民の権利利益の擁護と公正・透明な行政運営を図るものです。

平成30年度のオンブズパーソン制度の運用状況の概要としては、オンブズパーソンは、平成29年度から調査を継続しておりました2件について調査を完了、1件の意見等申立てを受け付け、調査いたしました。

また、事務局への相談・問合せは10件寄せられました。

このたび、制度の施行後5年が経過し、市民に制度の周知はできつつあるものと感じておりますが、平成30年度の利用件数は1件となっております。この制度が市民の皆様方にとって気兼ねなく身近な存在として感じていただけるよう、より一層周知啓発に努めてまいります。

令和元年6月

三田市経営管理部行政管理室総務課

2 オンブズパーソン所感

(1) 曾和 俊文（そわ としふみ） 代表オンブズパーソン

一年間を振り返って

曾和 俊文



オンブズパーソンに就任して5年目が過ぎ去りました。この一年間は、いわゆる「野焼き問題」に取り組んだ一年でした。

前年度から引き継いだ「平成29年度申立て第5号」「同第6号」は、野焼きによる煙や悪臭に悩む住民が、野焼きによる周辺環境の悪化の是正を求めたものでした。住民からの苦情に対して、当時の三田市環境衛生課の対応は、「窓を閉めて家の中でマスクをして下さい」、「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ています」というようなものでありました。このような対応は、住民の生活環境の保護をその職責とする行政機関としては極めて問題のある対応であったと言わざるを得ません。

そこで、オンブズパーソンとしては、野外焼却を原則禁止としている廃棄物処理法の解釈を踏まえて、①野焼きが農作業にとって真に不可欠な場合とはいかなる場合かを吟味して野焼きの回数や量を減少させる方策を検討すること、②野焼きをする必要のない農業廃棄物については一般廃棄物の処理責任を持つ三田市がその回収・処理に協力すべきこと、③野焼きがなされる場合には周辺住民の理解を得るような方法で行うよう指導すること、④届出制を導入して野焼きの現状を正確に把握することも検討すべきこと、などを具体策として提言しました。しかし、現時点では、これらの提言が三田市の対応に十分に活かされているとは言えません。調査結果にはそのほかにも基本的な考え方やその他の具体策を示していますので、是非、今後の対応に活かしていただきたいと期待しています。

「平成30年度申立て第1号」は、森林法による「火入れ」規制の徹底を求めるものでした。調査結果では、①一定の態様で行われる野焼きは「火入れ」に該当し「三田市火入れに関する条例」に従い市長の許可が必要であること、②消防の観点からも野焼きは厳格に注意して行われるべきことなどを指摘しました。この調査結果に対しては、三田市は即座に従来の取扱いの不備を認め、提言で示した方向での対応が始められています。

農家の行う野焼きは農業上も必要であるとして古くから慣習として認められてきたものでありますが、火災予防の観点から、さらに、周辺住民の生活環境保護の観点から、今日改めてそのあり方が問い直されています。野外焼却と言えば、以前には、校庭に焼却炉が有り、自宅の庭でゴミを焼却するなど、自分が出した廃棄物を焼却処理することが推奨されたこともありました。しかし今日では、大気汚染や生活環境保全の観点からこれらは認められていません。また最近には環境省もPM2.5対策を一段と進めるべきことを求めています。農家の行う野焼きも、時代の変化の中で見直されるべき点があろうかと思えます。

都市地域と農村地域が近接する三田市では、生活環境の保護と農業の振興とをともに調和的に発展させることが求められています。そこで、野焼き対策も、農家の事情に配慮し農家に過度の負担をかけずに、同時に生活環境も保護されるようなやり方が工夫されなければなりません。オンブズパーソンとして、この問題について考えてきたことは上記3つの調査結果（本冊子に収録されていますのでご覧下さい）に示したとおりですが、この問題を従来から深く検討してきたわけではありませんので、思わぬ誤解や見落としもあろうかと思えます。調査結果を1つの土台として、三田市らしい野焼き問題の具体的解決策を作り上げていただきたいと切に願っています。そのような三田市での取り組みは、同種の問題で悩む全国の自治体からも注目されるに違いありません。

オンブズパーソン制度は、市民の方々が三田市の行政活動について、ご意見・ご要望を出せる貴重な機会であります。野焼き問題はなかなか難しい問題でしたが、そのような大きな問題ばかりではなく、三田市の行政活動について何かご意見や苦情等がありましたら、どんなささいなことでも結構です、どしどしお寄せ下さい。三田市では、オンブズパーソンへのご意見やご提案を随時受け付けていますので、是非、積極的に活用していただければと願っています。

(2) 西野 百合子 (にしの ゆりこ) オンブズパーソン

平成30年度所感

西野 百合子



本年度は、年度前半に、昨年度から引き続き調査中の事件についての最終結論を出し、その後新たな申し立て1件について調査し報告書を出しました。処理件数は少なかったものの、いずれも調査に時間と労力を要し、判断も難しい事件でした。そのため、これらの事件に対してはオンブズパーソン2名が共同して調査に当たることとし、事情聴取を同席して行うことはもとより、その準備として調査方法をどうするか、また結論のあり方についても2人で議論を重ねて、調査報告書を作成しました。私自身は元々、この分野についての経験が少なかったため、事件処理を通じて勉強になることが多々ありました。

2件の調査報告書の結論としては、いずれも三田市に対し、過去の対応の不十分な点を指摘し、改善を求めています。ただし、これらの事件ではオンブズパーソンは具体的に何をどうせよと命じているわけではありません。本件には長年の経緯があり、多数の関係者の利害を調整しなければならず、一朝一夕に解決できる問題ではないことが明らかだからです。オンブズパーソンとしては、三田市が進むべき方向性を示して、その目標を実現するために関連部局が協力していろいろな政策アイデアを出し合い、必要な予算や人員を確保して、実施してもらいたいこと、外部機関とも協調して動いてもらいたいと要請しています。

この問題については、三田市が行政の権限で市民に対し命令したり禁止するだけでなく、三田市自身が問題解決に役立つ具体的な「行動」をすることが肝要であり、今後の動きを注視したいと思います。

また、市民や外部の機関でこの問題に関わる皆様には、問題の解決のために、個人の利害対立を乗り越えて協力してくださるよう、お願いいたします。

3 オンブズパーソン制度の運用状況

(1) オンブズパーソン制度についての問合せ

件数 10 件 (匿名 2 件)

ア 内容別件数内訳

(単位：件)

内容	月												内容別計
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
①意見等申立ての相談	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	4
②制度に関する質問	0	0	3	0	0	0	0	2	1	0	0	0	6
③制度に対する意見・批判	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
月別計	0	1	3	0	0	1	1	3	1	0	0	0	10

イ 方法別件数内訳

(単位：件)

内容	月												内容別計
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
①電話	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0	0	0	4
②窓口	0	1	3	0	0	0	0	1	1	0	0	0	6
月別計	0	1	3	0	0	1	1	3	1	0	0	0	10

(2) オンブズパーソンへの意見等の申立て

件数 1 件

ア 方法別件数内訳

(単位：件)

内容	月												内容別計
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
①持参	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
②郵送	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
③電子メール	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
④ファクシミリ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
月別計	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1

イ 対象機関別件数内訳

(単位：件)

内容	月												内容 別計
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
①農村整備課	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
月別計	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1

ウ 面談件数内訳

(単位：件)

内容	月												内容 別計
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
意見等申立てを受けての面談	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
(調査実施)	0	1	0	0	0	2	2	1	0	0	0	0	6※
(面談後に取り下げ)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

※ 平成29年度からの継続中の申立て及び申立ての内容により複数の対象機関が存在

エ 処理結果別件数内訳

(単位：件)

内容	月												内容 別計
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
①申立ての趣旨に沿ったもの	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3
(勧告・意見表明)	0	0	0	0	0	0	0	0	(1)	0	0	0	(1)
②申立ての趣旨に沿えなかつたもの	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
③調査しない事項※に該当したもの	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
④継続中	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
月別計	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3

(3) オンブズパーソンによる意見等申立ての処理状況一覧

ア 平成29年度申立て第5号

申 立 日	平成30年1月16日（平成30年1月17日受理）
申立ての趣旨	<p>【公害等苦情に関する申立て】</p> <p>三田市役所公害苦情受付窓口（市民生活部環境共生室環境衛生課）並びに農業者が、「農業者が行う野外焼却の煙と悪臭」が「公害」であるという事を認識し、「農業者が行う野外焼却の煙と悪臭」に関する市民からの苦情に対し、典型7公害及び複合型公害の「大気汚染」「悪臭」の対象として計上し、適正な苦情受付及び苦情処理対応を行うようオンブズパーソンがそれらに係る調査等を実施し、三田市に対しての是正勧告等を要求する。</p>
担 当	曾和オンブズパーソン、西野オンブズパーソン
面 談	平成30年2月2日（13時30分～16時25分）
市の所管課	市民生活部環境共生室環境衛生課
事 情 聴 取	平成30年2月19日（14時20分～15時00分）
結 果	申立ての趣旨に沿ったもの《9ページ参照》
結果通知日	平成30年5月30日《調査機関：133日間》

イ 平成29年度申立て第6号

申 立 日	平成30年1月16日（平成30年1月17日受理）
申立ての趣旨	<p>【法解釈運用等に関する申立て】</p> <p>三田市の、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」において、現行の誤った法律の解釈運用を撤回するとともに、改めて法律の目的や趣旨を再認識し、国の解釈に従って三田市が積極的かつ適正な行政指導等を実施、又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ら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、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らる。</p>
担 当	曾和オンブズパーソン、西野オンブズパーソン
面 談	平成30年2月2日（13時30分～16時25分）
市の所管課	市民生活部環境共生室環境衛生課
事 情 聴 取	平成30年2月19日（14時20分～15時00分）
	平成30年5月11日（10時00分～11時30分）
その他の機関	平成30年3月9日（9時50分～11時25分）
	平成30年3月26日（9時30分～11時00分）

結 果	申立ての趣旨に沿ったもの《 12 ページ参照 》
結果通知日	平成30年5月30日《 調査機関：133日間 》

ウ 平成30年度申立て第1号

申 立 日	平成30年8月14日
申立ての趣旨	<p>三田市は森林法（以下、「法」という。）及び三田市火入れに関する条例（以下、「条例」という。）に基づき、三田市内で行われる「火入れ」に該当する焼却行為に関し、三田市長に対する申請及び市長許可が必要であること等を市民に周知せず、三田市内にて無許可で行われている「火入れ」に該当する焼却行為に対し、法及び条例等で規定されているその責任等も問わず容認し放置している。</p> <p>三田市の里山の保全目的、森林法に規定されている目的の為、この意見申立を行う。</p> <p>オンブズパーソンには、この意見申立に関する現状及び各関係機関に対して具体的な調査聴取等を行っていただき、法及び条例等に則した適正な市政運営が行われるよう、三田市に対して「勧告・意見の表明」を出されることを要求する。</p>
担 当	曾和オンブズパーソン、西野オンブズパーソン
面 談	平成30年9月7日（13時30分～15時30分）
市の所管課	地域振興部産業戦略室農村整備課
事 情 聴 取	平成30年9月14日（10時05分～11時25分） 平成30年11月19日（15時00分～17時10分）
その他の機関	平成30年9月14日（11時30分～12時20分） 平成30年10月5日（9時20分～10時40分） 平成30年10月5日（11時00分～12時45分）
結 果	申立ての趣旨に沿ったもの《 29 ページ参照 》
結果通知日	平成30年12月14日《 調査機関：122日間 》

(4) オンブズパーソンの自己の発意に基づく調査

件数0件

4 処理事例

(1) 平成29年度申立て第5号調査結果（申立ての趣旨に沿ったもの）

意見等申立ての趣旨	<p>【公害等苦情に関する申立て】</p> <p>「農業者が行う野外焼却の煙と悪臭」に関する市民からの苦情に対し、三田市市民生活部環境共生室環境衛生課はそれが「公害苦情」であるという事を認識し、典型7公害及び複合型公害の「大気汚染」「悪臭」に該当するものとして、適正な苦情受付及び苦情処理対応を行うように、オンブズパーソンがそれらに係る調査等を実施し、三田市に対しての是正勧告等を要求する。</p>
調査の結果	<p>1 申立ての趣旨をもとに、申立人との面談で聴取した本件申立ての趣意を補足すると次のとおりである。</p> <p>(1) 市民からの「農業者が行う野外焼却の煙と悪臭」に関する苦情を公害苦情として取り扱うべきであるが、市環境衛生課は「農業者が行う野外焼却の煙と悪臭」を公害苦情として取り扱っていない。この取り扱いは不当である。</p> <p>(2) 市環境衛生課が公害苦情として「農業者が行う野外焼却の煙と悪臭」を取り扱っていないため、兵庫県に報告されず、兵庫県は公害と認識していない。</p> <p>(3) 申立人は市環境衛生課に苦情を申し出るに際し、公害苦情の通報である趣旨を明言しなかったが、同課が公害苦情の受付担当とされていることから、ことさら前置きする必要は無いと考えていた。</p> <p>2 以上に掲げる申立人の主張に対し、市環境衛生課に事情聴取したところは次のとおりである。</p> <p>(1) これまで、「農業者が行う野外焼却の煙と悪臭」を公害苦情としての取り扱いは行っていない。市環境衛生課は公害問題以外にも広く廃棄物処理全般に関する問題を扱っており、申立人からの通報は「公害」と明言されなかったため、公害苦情では無く、一般的な廃棄物処理の適否に関する苦情と捉えていた。</p> <p>(2) 公害苦情は、その対象の事案が違法である場合のみを公害苦情として取り扱っている。本件通報事案は廃棄物処理方法として適法であり、公害に該当しないと判断したため、公害苦情の件数にカウントしなかった。</p> <p>公害苦情として扱いが無いものは兵庫県に報告していない。</p>

3 市の機関（環境衛生課）から事情を聴取し確認した点も含め、検討した結果、オンブズパーソンとしての結論は、次のとおりである。

- (1) 公害苦情相談とは、公害紛争処理法に基づき、公害についての苦情や紛争を、迅速・適正に解決するための行政の仕組みの一つであり、各市区町村や都道府県に「公害苦情相談窓口」を設置して、市民から相談を受けた場合には、事実関係の調査を行うとともに、関係機関とも連絡を取り合い、当事者に対して改善措置の助言等を行うなどして、解決を図る制度である。

公害苦情の件数を、国または兵庫県が集計する目的は、公害苦情の受付状況、処理状況等の実態を明らかにし、公害対策等の基礎資料を提供するとともに、公害苦情処理事務の円滑な運営に資するためであり、その点においては、当然、三田市の公害苦情処理事務においても必要な統計資料である。

しかし、今回、その窓口たる市環境衛生課において違法と判断されたもののみを公害苦情として扱うということであれば、上記正確な実態が把握されないことになる。

そもそも苦情等というものは、苦情を申し立てたその対象となる活動が違法であるのか適法であるのかとは別に、苦情があった段階で苦情としてカウントされなければならない。苦情内容について、適法か違法かの判断を介在させて、適法な活動に対する苦情は、苦情として取り扱わないとするものではない。

- (2) また、そもそも市環境衛生課は申立人の主張が「公害苦情」であること自体を認識していなかったように見受けられるが、その背景には「農業者が行う野外焼却の煙と悪臭」（いわゆる「野焼き」）はおよそ「公害」には当たらないから公害苦情ではあり得ないというような安易な思い込みがなかったかが、懸念されるところである。市民からの通報に対しては先入観を廃し、主張の当否の判断は後にして、まずは言わんとしている内容を正確に把握するように努めなければならない。

野焼きが公害に当たるか否かという点では、「公害」は環境基本

	<p>法に定義されており、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる、(1)大気の汚染、… [中略] …(7)悪臭 によって、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずること、とされる（典型 7 公害）。従って一般的に、野焼きの煙により大気汚染や悪臭が発生した場合に、それが公害に該当する可能性は十分にあると言える。事象が相当範囲にわたっているか、人の健康又は生活環境に係る被害が生じているか、といったその他の成立要件はあるとしても、少なくとも当初の苦情相談受付の段階で、野焼きを一律に排除すべき理由はない。野焼きに対しては、大気汚染防止法や悪臭防止法のような、工場等の事業所に対する公害規制そのものを目的とした法律は適用されないものの、他の一般的な生活環境を守るための法令、例えば廃棄物処理法などの問題とはなり得るし、現に市民の生活環境に被害が生じているものを放置しておいてよいことにはならない。</p> <p>(3) 一方で、市環境衛生課は公害苦情の専任部署ではなく、日々の業務において様々な意見や苦情を聞いており、その内容がその都度公害苦情なのか、あるいはその他の一般的な苦情なのかを判別しにくい場合もある。そこで、今後は公害苦情とその他の一般的苦情とを正しく分別するために、苦情の受付手順や聞き取りの際の基本的な聴取事項をシステムティックに定める等の工夫が望まれる。</p> <p>このことから、申立人の申立ては正当であり、今後、市環境衛生課においては適切な苦情相談の受付及び対応を求めるものとする。</p>
備 考	

(2) 平成29年度申立て第6号調査結果（申立ての趣旨に沿ったもの）

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。</p> <p>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事情の上で法の目的に照らして判断す</p>

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

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。

もっとも、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。

もともと法 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

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いえない。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うべきで

ある。

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ものであり、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っともであり、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。

JA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に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。

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。

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。

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

	<p>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	

(3) 平成30年度申立て第1号調査結果（申立ての趣旨に沿ったもの）

<p>意見等申立ての趣旨</p>	<p>三田市は森林法（以下、「法」という。）及び三田市火入れに関する条例（以下、「条例」という。）に基づき、三田市で行われる「火入れ」に該当する焼却行為に関し、三田市長に対する申請及び市長許可が必要であること等を市民に周知せず、三田市にて無許可で行われている「火入れ」に該当する焼却行為に対し、法及び条例等で規定されているその責任等も問わず容認し放置している。</p> <p>三田市の里山の保全目的、森林法に規定されている目的の為、この意見申立を行う。</p> <p>オンブズパーソンには、この意見申立に関する現状及び各関係機関に対して具体的な調査聴取等を行っていただき、法及び条例等に則した適正な市政運営が行われるよう、三田市に対して「勧告・意見の表明」を出されることを要求する。</p>
<p>調査の結果</p>	<p>1 はじめに、申立人による申立ての趣旨・理由の説明、また、申立人との面談で聴取した内容に基づき、本件申立ての趣旨を補足すると次のとおりである。</p> <p>(1) 三田市では、田んぼの全面を面的に焼却する「稲わら焼き」や、畦草を面的に焼却する「畦焼き」等が行われている。これらは、法及び条例の規制対象となる「火入れ」に該当すると解される。にもかかわらず、三田市担当課は、これらを「火入れ」と解せず、法及び条例に基づく業務をまったくしていない。三田市は、農家の行う野焼きのうち、「火入れ」に該当する焼却行為に対して、法や条例に基づいた適正な業務をなすべきである。</p> <p>(2) 農村整備課から、三田市は盆地だから地理的にはほとんどが森林法の規制対象範囲である森林から1キロ以内に入ると聞いた。森林から1キロ以内の場所で行われている、畔をバーナーで順番に焼くような大規模な野焼きの行為について、それは「火入れ」に該当するのではないかと農村整備課に問い合わせると、法や条例の規律する「火入れ」に該当しないと判断したとの回答であった。それが今回の申立てのきっかけである。</p> <p>(3) 法及び条例によれば、「火入れ」に該当する焼却行為を行うには市長の許可が必要とされている。そして許可の要件として、「火入地の周囲の現況、防火の設備の計画、火入予定期間における気象状況の見通し等か</p>

らみて、周囲に延焼のおそれがないと認められること」（条例4条2号）等と定められている。法の趣旨である延焼防止の観点から、「火入れ」は許可の要件を満たさなければ市長は許可をしてはならない。しかしながら、三田市では、「火入れ」に該当すると思われるような野焼きがあっても、許可の対象とせず、法及び条例に基づく業務を適正に行っていない。

(4) 延焼防止のために法及び条例の規制がある。三田市では法及び条例の目的や規定に則した地方公共団体の責務が果たされていないため、市民が危険にさらされている状況にあり、里山の保全及び森林の保全も適正に行われていない。法及び条例に基づく業務が適正に行われるように、「勧告・意見の表明」を出すことを要求する。

2 以上に掲げる申立人の主張を踏まえ、オンブズパーソンとしては、三田市の法及び条例等の運用状況、「火入れ」に該当すると考えられる焼却行為の有無、関係行政機関等の法や条例等の認識について多角的に調査して結果を出す必要があると判断し、以下のように、市の担当課及び関係課、関係行政機関、関係団体に意見聴取を行い、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。

9月7日 申立人からの意見聴取

9月14日 市農村整備課、市消防本部予防課からの意見聴取

10月5日 三田警察署生活安全課、JA三田地区担当理事等からの意見聴取

10月18日 オンブズパーソン会議

11月2日 オンブズパーソン会議

11月19日 市農村整備課からの意見聴取及びオンブズパーソン会議

11月28日 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) 法及び条例による「火入れ」に係る規制の概要

本件申立ては、三田市内で行われている野焼きの中には「火入れ」に該当するものがあり、法及び条例に従って適正に規制されるべきであるというものである。そこで、はじめに「火入れ」について法や条例がどのように規制しているかを整理しておく。

(a) 地理的規制対象範囲

法 21 条は、「森林又は森林に接近している政令で定める範囲内にある原野、山岳、荒廃地その他の土地においては、その森林又は土地の所在する市町村の長の許可を受けてその指示するところに従ってでなければ火入れをしてはならない。」と定め、森林又は森林の周囲で「火入れ」に該当する行為を行う場合には市長の許可が必要であるとしている。この規定に違反した者には 20 万円以下の罰金を科す旨の規定（法 205 条）もある。

「政令で定める範囲内」との文言を受けた法施行令 3 条の 2 は、「法 21 条第 1 項の政令で定める範囲は、森林の周囲 1 キロメートルの範囲とする」と定めている。

さらに昭和 59 年 1 月 26 日付「行政事務の簡素合理化及び整理に関する法律に基づく森林法の一部改正について」の第 2 では、「森林に接近している政令で定める範囲内にある原野、山岳、荒廃地その他の土地」は、特定の区域を限定したものではなく、森林の周囲 1 キロメートルの範囲内にある土地は全て含まれるとある。

よって、森林あるいは周囲を森林に囲まれた盆地の多い三田市の場合、農地も含めて、ほとんどの土地が地理的な範囲として、法の規制対象に入ると思われる。

(b) 野焼きと「火入れ」の関係

次に、「火入れ」とはどのような行為をいうものか、農家の行う野焼きは「火入れ」に該当するのか等については、昭和 59 年 1 月 26 日付で林野庁指導部森林保全課長から都道府県林務担当主幹課長あてで出された「森林法第 21 条（火入れ）の一部改正について」、及び、その附属資料である「火入許可制度関係質疑応答（未定稿）」が詳細に説明している。

① 上記質疑応答集によると、「『火入れ』とは、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、堆積物等を面的に焼却する行為」であるとしている。この「火入れ」の定義は、条例2条2号でも確認されている。

② 「面的な焼却行為」とは、「ある区域を定め、その全域を対象として面的な広がりをもって焼却する行為」であり、焼却目的での限定はない。したがって、農家の行う野焼きも、その態様によっては「火入れ」に該当することがある。

③ すなわち、上記質疑応答集問6では、「森林から1キロメートルの範囲内であれば、田畑のあぜ焼き、河川の堤防、鉄道や道路及び建物等の敷地の法面にある雑草等の焼却も火入れとして規制の対象となるのか。」との問いに対し、「当該行為が面的な焼却行為であるか否かが問題であって、その地種区分が何であるかは問わない。したがって、実際に焼却される畦畔や法面等の幅員や延長、地形状況から、面的な焼却であるか否かをケースバイケースで判断すべきこととなる。」と回答している。

④ また、同上参考4では、「森林の周囲1km以内にある水田で、穀物を収穫した後に稲わら等を散布して焼却する行為は『火入れ』として取扱うべきか」との問いに対しては、「水田において、収穫後の稲わら等を焼く行為は、通常、水田全面に散布するか、又は相当数の箇所に分散させて一斉に火をつけるものがほとんどの形態である。これは面的な焼却行為として森林法上の火入れに該当するものと解する」とある。

⑤ 以上から、農業者が行う野焼きであっても、水田全体を焼却する稲わら焼きは「火入れ」に該当し、土手の畦草などを焼却する野焼きは、その「畦畔や法面等の幅員や延長、地形状況から、面的な焼却であるか否かをケースバイケースで判断すべき」であるというのが、林野庁の見解であることがわかる。

以上の(a)、(b)をまとめると、森林から1キロメートルの範囲内で行われる野焼きについても、その形状、面積、形態によっては森林法第21条に規定されている「火入れ」に該当するものがあるということになる。

そして、「火入れ」に該当する場合には、火入れを行う者は、市長に対

し許可の申請を行い、市長の許可を得なければならない（法 21 条、条例 3 条）。

(c) 許可基準

法及び条例によれば、「火入れ」の許可基準は以下の通りである。

① 目的の限定……「火入れ」は、「造林のための地ごしらえ」、「開墾準備」、「害虫駆除」、「焼畑」などの目的に限って認められる（法 21 条 2 項）。従って、農家の行う「火入れ」も、上記の目的（害虫駆除等）を目的とするものに限って認められる。

② 延焼防止のための体制整備……条例 4 条 2 号は、「火入れ」の許可要件として「火入地の周囲の現況、防火の設備の計画、火入予定期間における気象状況の見通し等からみて、周囲に延焼のおそれがないと認められること」を挙げている。

具体的には以下のような規定があり、市長は、以下の諸点が遵守されることを確認した上で、「火入れの適正な実施を確保するために必要な事項を指示するものとし、当該指示事項を記載した火入許可証を交付する」ことになる（条例 5 条）。

ア) 対象期間（条例 7 条）……1 件につき 7 日以内。

イ) 対象面積（条例 8 条）……1 回の「火入れ」は 1 ヘクタール以

内

ウ) 火入責任者の設置と現場における指揮監督責任（条例 11 条）

エ) 防火帯の設置（条例 12 条）

オ) 「火入れ」従事者の配置（条例 13 条）……「火入れ」面積に応じて配置すべき従事者の数（0.1 ヘクタール以下の場合には 2 名以上、0.5 ヘクタールの場合には 10 名以上、1 ヘクタールの場合には 15 名以上など）が定められている。

カ) 消火設備（背負式消火器、バケツ等）の携行（条例 13 条 2 号）

(d) 「火入れ」従事者等の義務等

「火入れ」を行う者は、市長から許可を受けると同時に、以下のよう
な点に留意して「火入れ」を行わなければならない。

① 「火入責任者は、次条に定める防火の設備及び第 13 条に定める火
入従事者の配置が適正になされ、かつ、現地の気象状況に異常が認

められないことを確認した後でなければ火入れをしてはならない」
(条例 11 条)。

② 「火入者及び火入責任者は、火入れの許可の期間中であっても、強風注意報、乾燥注意報又は火災警報が発令されたときは、火入れを行ってはならない」。また、「火入責任者は、火入れ中に風勢等によって他に延焼するおそれがあると認められるとき、又は強風注意報、乾燥注意報又は火災警報が発令されたときは、速やかに消火しなければならない」(条例 15 条)。

③ 「火入者及び火入責任者は、火入れを行うに当たっては、市長及び消防長に連絡することのできる体制を確保しておかなければならない」(条例 16 条)。

さらに、条例は「火入れ」を行った場合の市長の義務等について、以下のように定めている。

「市長は、火入れの許可を行った場合には、消防長にその旨を通知するものとする」。「市長は、必要と認めるときは、火入れの際に当該職員を立ち合わせることができる」(条例 17 条)。

(e) 法 22 条による規制

さらに法 22 条は、「火入をする者は、あらかじめ必要な防火の設備をし、且つ、火入をしようとする森林又は土地に接近している農林水産省令で定める範囲内にある立木竹の所有者又は管理者にその旨を通知しなければならない」と定めている。この規定に違反した者には 20 万円以下の罰金に処すとの規定(法 205 条)がある。

「必要な防火の設備」の具体的内容については、条例が定めており、その概要については(c)で述べたとおりである。

ここで注目されるのは 22 条後段が定める「通知義務」である。森林法施行規則 47 条第 3 項は「法第 22 条の農林水産省令で定める範囲は、火入れをしようとする森林又は土地の周囲 1 キロメートルの範囲とする」と定めているので、「火入れ」に従事する者は、「火入れ」場所の周囲 1 キロメートルの範囲内の立木竹の所有者又は管理者にその旨を通知しなければならない。

ここでいう「通知」は、実務においては書面による個別的な通知とし

て理解されているようであるが、周囲1キロメートルといえは相当広範囲に及び、所有者や管理者が確認できない場合も予想されるので、周辺地域の自治会や森林組合などに周知して、「火入れ」が行われる旨を所有者又は管理者が知りうる状態にしておくことで足りると解すべきであろう。また市長が「火入れ」許可をなした場合に市のホームページなどで告知するなどの運用である程度代替できるとも考えられる。

(f) まとめ

以上、いささか詳細に「火入れ」に関する法及び条例の規制の仕組みを、野焼きとの関係も意識しながらまとめてみた。「火入れ」に関する法制度は従来あまり意識されず、後に見るように、住民のみならず三田市役所内部においてもあまり知られてこなかったもので、あえて詳しく紹介した次第である。結論を再度まとめておく。

- ① 「火入れ」とは一定面積を広く面的に焼却する行為をいい、農家の行う野焼きもその面積・態様等によっては「火入れ」に該当するものがある。
- ② 森林から1キロメートル以内の土地で「火入れ」を行う場合には、市長の許可が必要となる。市長は、「火入れ」が害虫駆除など法令で認めた目的で行われ、かつ、「火入地の周囲の現況、防火の設備の計画、火入予定期間における気象状況の見通し等からみて、周囲に延焼のおそれがないと認められる」場合でなければ許可してはならない。
- ③ 「火入れ」の許可要件、「火入れ」を行う者が遵守すべき義務等については、条例で詳しい定めがある。

以上のように、法及び条例が「火入れ」に対して厳格な規制を課しているのは、「火入れ」から生じる延焼、山火事の危険を防止し、森林を保護するためである。森林から1キロメートルの「火入れ」を規制対象としているのは広すぎるように思われるかも知れないが、それは、いったん山火事となった場合の被害の大きさに鑑みて、予防的に規制範囲を広くとっているものと解される。

(2) 三田市市内における法及び条例の運用状況と今後の課題

(1)で詳しくみてきたように、一定の大規模な野焼きは、「火入れ」として捉えられるので、延焼防止の観点から万全の予防の体制が求められる。ところが、三田市においては、従来、この点の認識が弱く、法及び条例に基づく「火入れ」の規制が適切に行われてきたとは言いがたい。

① 市農村整備課に事情聴取したところ、三田市では過去10年間において、条例に基づく「火入れ」の許可申請がなく、したがって許可の件数もないとのことである。これは一定の野焼きが「火入れ」に該当するという認識が、三田市行政としても農家にとっても無かったからではないかと考えられる。

② 市農村整備課はオンブズパーソンによる事情聴取の中で、法令の解釈上は、水田を全体として面的に焼却するような「稲わら焼き」が「火入れ」に該当するというのを認めている。とすれば、これまでもこのような稲わら焼きは三田市内において行われてきたと考えられるので、「火入れ」として扱い、市長の許可を求めるように農家を指導すべきであったと考えられる。今後は、オンブズパーソンの調査結果に示した見解に立って、水田の稲わら焼きを「火入れ」として許可の対象として扱い、農家にもそのように指導して、条例で定めた防火体制を確認した上で許可を与え、延焼防止に努めるべきである。

③ 市農村整備課では、畔を焼却する行為が「火入れ」に該当するかどうかはケースバイケースで判断するということである。もっとも、ケースバイケースといっても、どのような畦焼きが「火入れ」に該当するのかを農家に示す必要がある。そうでなければ、農家はどのような場合に「火入れ」許可の申請をしなければならないかが分からず、対応に困ってしまう。それ故、出来るだけ早く、市農村整備課で、いかなる野焼きが「火入れ」に該当するのかを判断する基準を定めるべきであり、その基準作成においては、消火活動の専門機関である消防署の見解や、取締り機関である警察の見解も聴取して、消防署や警察と三田市との間で、見解の齟齬がないように留意すべきである。なぜなら、三田市及び農家が「火入れ」に該当しないと判断しても、事後的に警察等の取締りがあり「火入れ」と判断され

る場合もあるということであれば、農家は安心して野焼きを行うことができないからである。

三田警察署生活安全課における聞き取りによれば、農業者の野焼きについて、過去に森林法違反で検挙した事例は無いが、今後検挙することはあり得るし、森林法の趣旨、森林保護の目的に反する野外焼却行為は規制対象となるとのことである。

④ なお、畔をバーナーで順番に焼くような大規模な野焼きの行為について、市農村整備課は、焼却後の写真を見るかぎりでは「火入れ」に該当しない、と判断しているようである。しかし、バーナーで次々に畦草を焼却するような野焼きは、結果として土手全体を面的に焼却するものであって、風向きによって他に延焼するおそれがあり、相当に危険であることは否めない。法及び条例の趣旨・目的が延焼防止であることに照らせば、一人で火をコントロールできないような野焼きは、害虫駆除の目的で認められる場合があるとしても、面的な焼却＝「火入れ」に該当するとして、市長の許可制の下で、延焼防止の視点からの必要な防火体制をとった上で行われるべきであると考えます。

⑤ 次に、「火入れ」に関する上記の規制が野焼きを行う農家に対して与える影響についても述べておきたい。JAに事情聴取したところ、市農業整備課が「火入れ」に関する規制をこれまで意識していなかったことも反映して、農家にとっては、法及び条例に基づく「火入れ」の規制が一定の態様で行われる野焼きにも適用されるという認識がなかったようである。しかしながら、農業者は、延焼防止については従来から神経を使ってきたとのことであり、例えば、ため池の畔を大規模に焼却する場合には、消防団にも出動してもらい、集団的に延焼防止の体制を十分にとってから行っているとのことであった。

このように農家として従来から延焼防止に気を配ってきているということであれば、延焼の可能性のある大規模な面的焼却行為であるような野焼きを「火入れ」として扱い、市長の許可制の下で、防火体制を整えて行うべきことは、農業者の利益にも合致していると

考えられる。

なお、JAが懸念していることとして、火入れに該当する野焼きについて条例に基づき許可申請を行うとしても、事前の確認を三田市がどうするかなど、煩雑な運用にならないかが不安であるとのことである。また、天候に大きく左右されるものなので、事前に申請しても予定どおりの日程で実施できないケースも考えられるという点も懸念されるということである。法及び条例を運用するにあたって、三田市には、農家に不安を与えたり、混乱を招くことのないような広報や周知、また柔軟かつ適切な対応が求められる。

(3) 延焼防止の観点からのその他の規制について

(1)、(2)では法及び条例による規制について説明してきた。以上に加えて、野焼きに対して、延焼防止の観点からする規制は他にもあるので、次にそれを説明しておきたい。

(a) 消防法3条

消防法3条は、「消防長、消防署長その他の消防吏員は、屋外において火災の予防に危険であると認める行為者又は火災の予防に危険であると認める物件若しくは消火、避難その他の消防の活動に支障になると認める物件の所有者、管理者若しくは占有者で権原を有する者に対して、次に掲げる必要な措置をとるべきことを命ずることができる。」と定めている。「必要な措置」とは、①「火遊び、喫煙、たき火、火を使用する設備若しくは器具（物件に限る。）又はその使用に際し火災の発生のおそれのある設備若しくは器具（物件に限る。）の使用その他これらに類する行為の禁止、停止若しくは制限又はこれらの行為を行う場合の消火準備」、②「残火、取灰又は火粉の始末」、③「危険物又は放置され、若しくはみだりに存置された燃焼のおそれのある物件の除去その他の処理」、④「放置され、又はみだりに存置された物件（前号の物件を除く。）の整理又は除去」である。

野焼きは、火を扱う点で、火災予防の見地から特に注意が必要な行為である。野焼きが行われた場合に、通報等に基づき、消防署員が現場に赴き、必要に応じて野焼きの中止を命ずるのは、上記の権限に基づくも

のである。

(b) 三田市火災予防条例 48 条

三田市火災予防条例 48 条は、「火災とまぎらわしい煙又は火炎を発生おそれのある行為」をしようとする者は、「あらかじめ、その旨を消防長(消防署長)に届け出なければならない」と定めている。これは「火災とまぎらわしい煙又は火炎を発生おそれのある行為」を規制する趣旨ではなく、当該行為が行われることを予め消防署として把握しておくことで、誤った消火出動を避け、あるいは、万一当該行為が原因となる火災が発生した場合に消火活動が迅速に行えるようにするための、いわば情報収集のための規定である。

農業者が行う野焼きは、それが廃棄物処理法や森林法に照らして適法に行われるものであったとしても、時として空高く煙を上げ、あるいは、火災の危険を内在するものであるので、あらかじめ野焼きを実施する旨を消防長(消防署長)に届け出なければならない。

市消防本部予防課に事情聴取したところによれば、火災予防条例 48 条に基づく届出は、年間 100~130 件程度で推移しているとのことである。野焼きもこの届出の対象となることからすれば、現在のところ、全ての野焼きが消防署に届出されているとは言えない実情である。火災予防の視点から、野焼きを行う場合にはその旨を消防署に届出することが望まれる。

なお、火災予防条例に基づく届出は、消防署の情報収集のために行われているものであって、届け出た行為の適法性を公認するものではない。事前に届出がなされていようとも、実施にあたり法令に違反する点があれば、当然、警察の検挙の対象となり得る。この点は誤解されがちなので、念のために指摘しておく。

(c) 軽犯罪法 1 条 9 号

軽犯罪法 1 条 9 号は「相当の注意をしないで、建物、森林その他燃えるような物の附近で火をたき、又はガソリンその他引火し易い物の附近で火気を用いた者」に該当する者に対して、「拘留又は科料に処する」と定めている。

野焼きも火気を用いるので、この条文との関係も問題となる。野焼き

を、燃えやすいもの、引火しやすいものの近くで行う場合には、火災の危険を引き起こさないよう「相当の注意」を払うことが求められる。

(d) まとめ

以上のように、野焼きに対しては、法と条例による規制以外にも、延焼防止の観点から様々な法律に基づく規制が課せられている。それは、野焼きがもともと火災の危険を内包する行為であることに起因している。野焼きが、害虫駆除や焼却灰の肥料活用などの効用があり、農業活動にとって必要かつやむを得ないものであるとしても、野焼きが火災の危険を内包する行為であることを十分に認識して、延焼防止のために万全の体制を取って行うべきである。

4 調査結果のまとめ：勧告と意見表明

本件申し立てを受けての、オンブズパーソンとしての調査結果は以上の通りである。最後に、調査結果のまとめとして、三田市に対して幾つかの意見・勧告を行いたい。

第1に、これまでの三田市行政において、法21条、22条と条例に基づく規制は、ほとんど行われてこなかったといえる。今後は、「火入れ」に関する規制の趣旨を踏まえて、農業者の行う野焼きと「火入れ」の関係について整理し、いかなる野焼きが「火入れ」に該当するのかについての判断基準を定立し、「火入れ」に該当する野焼きについては市長の許可が必要である旨を関係住民とりわけ農業者に対して周知徹底すべきである。

第2に、「火入れ」に該当する野焼きについては、延焼防止の観点から、法及び条例に基づき、必要な従事者の確保、消火設備の携行、気象条件の確認などについて確認・規制すべきである。法22条に基づく「通知」については、農業者だけの努力では困難なことも想定できるので、所有者・管理者情報の提供や市広報の活用など必要な協力を行うべきである。

第3に、法及び条例による規制以外にも、野焼きに対して、延焼防止の観点からの規制がある。野焼きが火災の危険を内在する行為であることに鑑みて、農家に対して、改めて、火災予防の視点からの適切な配慮を求めべきである。

	<p>5 付言</p> <p>現在三田市では、野焼き問題の解決が緊急の課題となっている。オンブズパーソンとしても、既に、今回を含めて3度、この問題について調査してきた。平成29年度申し立て第5号及び第6号についての調査結果通知書は、主として、周辺住民の生活環境の利益と農業者の利益の調整に係わる問題についてのものであったが、今回の調査結果は主として延焼防止の観点からする野焼きの規制についてのものである。いずれも、従来の三田市行政において、十分な取り組みがなされてこなかった問題であった。それぞれの検討結果についてここでは繰り返さないが、オンブズパーソンの調査結果を市行政としても正面から受け止めて、この問題の解決を図っていただきたい。</p> <p>また、野焼き問題の解決は、農業者の正当な利益と周辺住民の生活環境利益とを適切に調整する必要がある、その解決を農業者の負担にのみ委ねることはできない。害虫駆除や肥料生成のために真にやむを得ない野焼きについては、周辺的生活環境に支障が出ない形で、かつ、延焼防止の万全の体制を整えた上で実施するとともに、野焼きをする必要のない農業廃棄物の処理については三田市もその回収・処理に協力して、野焼きの総量を減少させるべく努力すべきである。</p> <p>最後に、野焼き問題の解決のために、関係者（農業者、周辺住民）や関係機関（三田市の関係部署、JA、三田警察署など）が一同に集まり、それぞれの立場からの事情を説明し、解決策を工夫するような「野焼き問題の解決のための連絡協議会」（仮称）を設置してはどうか。また、解決策を工夫する前提として、野焼きの実態に関する定量的な調査を行うべきであろう。野焼き問題の具体的解決は、なかなか容易ではないということを認めた上で、関係者が知恵を絞って解決のために取り組むことが重要ではないかと考える。</p>
備 考	

三田市オンブズパーソン条例

平成25年12月24日
三田市条例第41号

(趣旨)

第1条 この条例は、三田市まちづくり基本条例（平成24年三田市条例第35号）第42条第3項の規定に基づき、本市（以下「市」という。）に設置する三田市オンブズパーソン（以下「オンブズパーソン」という。）の職務、意見等（意見、要望、苦情等をいう。以下同じ。）の申立て手続その他必要な事項を定めるものとする。

(所管事項)

第2条 オンブズパーソンの所管する事項は、市の機関の業務の執行に関する事項及び当該業務に関する職員の行為であって、次の各号に掲げる事項に該当しないものとする。

- (1) 判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項又は現に判決、裁決等を求め係争中の事項
- (2) 地方自治法（昭和22年法律第67号）第75条、第98条第2項、第199条第6項、第242条及び第243条の2第3項（地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第34条において準用する場合を含む。）の規定に基づく求めに対し、監査委員が既に監査を実施し、又は現に監査を実施している事項
- (3) 議会に関する事項
- (4) 職員の自己の勤務内容に関する事項
- (5) オンブズパーソンの行為に関する事項
- (6) この条例に基づき既に意見等の処理が終了している事項

(職務)

第3条 オンブズパーソンの職務は、次の各号に掲げるとおりとする。

- (1) 第10条の規定により申し立てられた意見等（以下「申立てに係る意見等」という。）を調査し、簡易迅速に処理すること。
- (2) 前号の申立てに係る意見等を端緒として、自己の発意に基づき取り上げた事案（以下「自己の発意に基づく事案」という。）を調査すること。
- (3) 申立てに係る意見等又は自己の発意に基づく事案について、市の機関に対し非違の是正又は改善のため必要な措置（以下「是正等の措置」という。）を講ずるよう勧告すること。
- (4) 申立てに係る意見等又は自己の発意に基づく事案の原因が制度そのものに起因すると認める場合において、当該制度の改善を求めるための意見を表明すること。
- (5) 第3号の規定による勧告又は前号の規定による意見の表明の内容を公表すること。

(オンブズパーソンの責務)

第4条 オンブズパーソンは、市民の権利利益を擁護するため、公平かつ適切にその職務を遂行するとともに、市政に関して広く情報収集に努めなければならない。

2 オンブズパーソンは、その職務の遂行に当たっては、市の機関との連携を図り、相互の職務の円滑な遂行に努めなければならない。

3 オンブズパーソンは、その地位を政党又は政治的目的のために利用してはならない。

4 オンブズパーソンは、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする。

(市の機関の責務)

第5条 市の機関は、オンブズパーソンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重するとともに、積極的な協力援助に努めなければならない。

(市民等の責務)

第6条 市民その他この制度を利用する者は、この条例の目的を達成するため、この制度の適正かつ円滑な運営に協力しなければならない。

(組織等)

第7条 オンブズパーソンの定数は、2人とし、そのうち1人を代表オンブズパーソンとする。

2 オンブズパーソンは、人格が高潔で社会的信望が厚く、地方行政に関し優れた識見を有する者のうちから、市長が議会の同意を得て委嘱する。

3 オンブズパーソンの任期は、3年とし、1期に限り再任されることができる。

4 オンブズパーソンは、それぞれ独立して職務を行う。ただし、相互に協力することを妨げない。

(兼職等の禁止)

第8条 オンブズパーソンは、衆議院議員若しくは参議院議員、地方公共団体の議会の議員若しくは長又は政党その他の政治団体の役員と兼ねることができない。

2 オンブズパーソンは、市と特別な利害関係にある企業その他の団体の役員と兼ねることができない。

(解嘱)

第9条 市長は、オンブズパーソンが心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認める場合、職務上の義務違反その他オンブズパーソンとしてふさわしくない行為があると認める場合又は前条各項の規定に反する場合は、議会の同意を得て解嘱することができる。

2 オンブズパーソンは、前項に規定する場合を除くほか、在任中、その意に反して解嘱されることがない。

(意見等の申立て)

第10条 市の機関の業務の執行に関する事項又は当該業務に関する職員の行為について利害関係を有する者(次条第2項に該当する場合を含む。)は、オンブズパーソンに対し、意見等を申し立てることができる。

2 前項の規定による意見等の申立ては、次の各号に掲げる事項を記載した書面により行わなければならない。ただし、オンブズパーソンが書面によることができない特別の理由があると認めるときは、この限りでない。

- (1) 意見等を申し立てようとする者の氏名及び住所（法人その他の団体にあつては、名称、事務所又は事業所の所在地及び代表者の氏名）
- (2) 意見等の申立ての趣旨及び理由並びに意見等の申立ての原因となった事実のあった年月日
- (3) 前2号に掲げるもののほか、規則で定める事項

3 意見等の申立ては、代理人により行うことができる。

（意見等の調査）

第11条 オンブズパーソンは、意見等の申立てが次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、当該意見等を調査しない。

- (1) 第2条に規定するオンブズパーソンの所管する事項でないとき。
- (2) 意見等の申立てをした者（以下「意見等申立人」という。）が、意見等の申立ての原因となった事実について利害を有しないとき。
- (3) 意見等の内容が、意見等の申立ての原因となった事実のあった日から1年を経過しているとき。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。
- (4) 虚偽その他正当な理由がないと認めるとき。
- (5) 前各号に掲げるもののほか、調査することが相当でないとき。

2 オンブズパーソンは、前項第2号に該当するときであっても、市民の権利利益の擁護を図るため必要があると認めるときは、市の機関の業務の執行に関する事項又は当該業務に関する職員の行為について調査することができる。

（調査の通知等）

第12条 オンブズパーソンは、申立てに係る意見等又は自己の発意に基づく事案を調査する場合は、あらかじめ、関係する市の機関に対し、その旨を通知するものとする。

- 2 オンブズパーソンは、前条第1項の規定により調査しないときは、意見等申立人に対し、理由を付してその旨を速やかに通知しなければならない。
- 3 オンブズパーソンは、申立てに係る意見等又は自己の発意に基づく事案の調査を開始した後においても、その必要がないと認めるときは、調査を中止することができる。
- 4 オンブズパーソンは、前項の規定により申立てに係る意見等又は自己の発意に基づく事案の調査を中止したときは、理由を付してその旨を、申立てに係る意見等にあつては意見等申立人及び第1項の規定により通知した市の機関に、自己の発意に基づく事案にあつては同項の規定により通知した市の機関に速やかに通知しなければならない。

（調査の方法等）

第13条 オンブズパーソンは、申立てに係る意見等又は自己の発意に基づく事案の調査のため必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、説明を求め、その保有する帳簿、書類その他の記録を閲覧し、若しくはその提出を要求し、又は実地調査をすることができる。

2 オンブズパーソンは、申立てに係る意見等又は自己の発意に基づく事案の調査のため必要があると認めるときは、関係人又は関係機関に対し、質問し、事情を聴取し、又は実地調査をすることについて協力を求めることができる。

3 オンブズパーソンは、申立てに係る意見等又は自己の発意に基づく事案の調査のため必要があると認めるときは、専門的又は技術的な事項について、専門的機関に対し、調査、鑑定、分析等を依頼することができる。

4 オンブズパーソンは、規則で定める標準処理期間内に調査を終えるよう努めるものとする。
(調査結果の通知)

第14条 オンブズパーソンは、申立てに係る意見等又は自己の発意に基づく事案の調査を終了したとき(第12条第3項の規定に該当する場合を除く。)は、その結果を、次の各号に掲げる区分に応じ、当該各号に掲げるものに速やかに通知しなければならない。

(1) 申立てに係る意見等 意見等申立人及び第12条第1項の規定により通知した市の機関

(2) 自己の発意に基づく事案 第12条第1項の規定により通知した市の機関

(勧告及び意見表明等)

第15条 オンブズパーソンは、申立てに係る意見等又は自己の発意に基づく事案の調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し是正等の措置を講ずるよう勧告することができる。

2 オンブズパーソンは、申立てに係る意見等又は自己の発意に基づく事案の調査の結果、その原因が制度そのものに起因すると認めるときは、関係する市の機関に対し当該制度の改善を求めるための意見の表明をすることができる。

3 オンブズパーソンは、申立てに係る意見等について第1項の規定により勧告し、又は前項の規定により意見の表明をしたときは、意見等申立人に対し、その旨を速やかに通知しなければならない。

(勧告及び意見表明の尊重)

第16条 前条第1項の規定による勧告又は同条第2項の規定による意見の表明を受けた市の機関は、これを尊重しなければならない。

(報告等)

第17条 オンブズパーソンは、第15条第1項の規定による勧告又は同条第2項の規定による意見の表明をしたときは、当該勧告又は意見の表明をした市の機関に対し、その是正等の措置又は制度の改善の状況について報告を求めるものとする。

2 前項の規定により報告を求められた市の機関は、当該報告を求められた日の翌日から起算して60日以内に、オンブズパーソンに対し是正等の措置又は制度の改善の状況について報告するものとする。この場合において、是正等の措置又は制度の改善を講ずることができない特別の理由があるときは、理由を付してオンブズパーソンに報告しなければならない。

3 オンブズパーソンは、申立てに係る意見等について前項の規定による報告があったときは、意見等申立人に対し、その旨を速やかに通知しなければならない。

(公表)

第18条 オンブズパーソンは、第15条第1項の規定による勧告若しくは同条第2項の規定による意見の表明をしたとき又は前条第2項の規定による報告があったときは、その内容を公表

するものとする。

- 2 オンブズパーソンは、前項の規定により公表を行うときは、個人情報等の保護について最大限の配慮をしなければならない。

(事務局)

- 第19条 オンブズパーソンに関する事務を処理させるため、規則で定めるところにより事務局を置く。

(活動状況の報告)

- 第20条 オンブズパーソンは、毎年、規則で定めるところによりその活動状況について市長に報告するとともに、これを公表するものとする。

(この条例の見直し)

- 第21条 市長は、この条例の施行状況を把握し、5年ごとに検証しなければならない。

(委任)

- 第22条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

付 則

(施行期日)

- 1 この条例は、平成26年4月1日から施行する。

(経過措置)

- 2 この条例は、この条例の施行の日(以下「施行日」という。)の1年前の日以後にあった事実に係る意見等について適用し、施行日の1年前の日前にあった事実に係る意見等については、適用しない。

(特別職に属する非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例の一部改正)

- 3 特別職に属する非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例(昭和37年三田市条例第5号)の一部を次のように改正する。

別表保育所嘱託医の部の次に次のように加える。

オンブズパーソン	日額 45,000円
----------	------------

(三田市まちづくり基本条例の一部改正)

- 4 三田市まちづくり基本条例(平成24年三田市条例第35号)の一部を次のように改正する。

第42条第3項中「別に条例で定めます。」を「三田市オンブズパーソン条例(平成25年三田市条例第41号)で定めるところによります。」に改める。

三田市オンブズパーソン条例施行規則

〔平成26年2月12日〕
〔三田市規則第2号〕

(趣旨)

第1条 この規則は、三田市オンブズパーソン条例（平成25年三田市条例第41号。以下「条例」という。）の施行に関し必要な事項を定めるものとする。

(定義)

第2条 この規則において使用する用語の意義は、条例において使用する用語の例による。

(代表オンブズパーソン)

第3条 条例第7条第1項に規定する代表オンブズパーソンは、オンブズパーソンの互選により定める。

2 代表オンブズパーソンは、オンブズパーソンに関する事務を統括する。

3 代表オンブズパーソンに事故があるとき又は代表オンブズパーソンが欠けたときは、他のオンブズパーソンがその職務を代理する。

(オンブズパーソン会議)

第4条 次の各号に掲げる事項を協議するため、オンブズパーソン会議を設ける。

(1) オンブズパーソンの職務執行の方針に関すること。

(2) オンブズパーソンの活動状況の報告に関すること。

(3) 前2号に掲げるもののほか、オンブズパーソンの協議により必要と認める事項

2 オンブズパーソン会議は、代表オンブズパーソンが招集し、その議長となる。

3 前2項に定めるもののほか、オンブズパーソン会議の運営に関し必要な事項は、代表オンブズパーソンがオンブズパーソン会議に諮って定める。

(特別な利害関係にある企業等)

第5条 条例第8条第2項に規定する市と特別な利害関係にある企業その他の団体とは、主として市に対し請負をするものをいう。

(意見等の申立て)

第6条 条例第10条第2項本文に規定する意見等の申立ては、意見等申立書により行うものとする。

2 条例第10条第2項第3号に規定する規則で定める事項は、他の制度への手続の有無に関する事項及び代理人に関する事項とする。

(正当な理由)

第7条 条例第11条第1項第3号ただし書に規定する正当な理由があるときとは、次の各号に掲げるとおりとする。

(1) 意見等の申立てに係る事実が極めて秘密のうちに行われ、1年を経過した後初めて明らかにされたとき。

- (2) 天災地変等による交通の途絶により、申立期間を経過したとき。
- (3) 意見等の申立てに係る事実が継続しているとき。
- (4) 前3号に掲げるもののほか、オンブズパーソンが正当な理由があると認めるとき。

(調査実施の通知)

第8条 条例第12条第1項に規定する市の機関に対する通知は、調査実施通知書により行うものとする。

(意見等について調査しない旨の通知)

第9条 条例第12条第2項に規定する意見等申立人に対する通知は、意見等について調査をしない旨の通知書により行うものとする。

(調査中止の通知)

第10条 条例第12条第4項に規定する意見等申立人及び市の機関に対する通知は、調査中止通知書により行うものとする。

(身分証明書の携帯等)

第11条 オンブズパーソンは、条例第13条に規定する調査を行う場合においては、その身分を示す証明書を携帯し、関係人等に提示するものとする。

(調査の標準処理期間)

第12条 条例第13条第4項に規定する規則で定める標準処理期間は、2箇月とする。

2 前項の期間内に調査を終わらない事項については、2箇月を経過するごとに意見等申立人及び市の機関に経過を報告するものとする。

(調査結果の通知)

第13条 条例第14条に規定する意見等申立人及び市の機関に対する通知は、調査結果通知書により行うものとする。

(勧告及び意見表明の通知)

第14条 条例第15条第3項に規定する意見等申立人に対する通知は、勧告・意見表明通知書により行うものとする。

(報告等)

第15条 条例第17条第2項に規定する報告は、是正等措置・制度改善等状況報告書により行うものとする。

2 条例第17条第3項に規定する意見等申立人に対する通知は、是正等措置・制度改善等状況通知書により行うものとする。

(公表)

第16条 条例第18条に規定する勧告、意見の表明又は報告の内容の公表は、市広報紙、市ホームページへの掲載により行うものとする。

(オンブズパーソン事務局)

第17条 条例第19条の規定により、広聴主管課にオンブズパーソンの事務局を置き、その庶務を処理するものとする。

(活動状況の報告及び公表)

第18条 条例第20条に規定する市長への活動状況の報告は、年度ごとに次の各号に掲げる事項について行うものとする。

- (1) 意見等の申立ての件数、内容及び処理の状況
- (2) 自己の発意に基づく事案の調査の件数、内容及び処理の状況
- (3) 勧告、意見表明及び是正等の措置の報告の要旨
- (4) 前3号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事項

2 第16条の規定は、活動状況の報告の公表について準用する。

(様式)

第19条 この規則の施行に関し必要な様式は、市長が別に定める。

(補則)

第20条 この規則に定めるもののほか、この規則の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

付 則

この規則は、平成26年4月1日から施行する。

付 則 (平成28年規則第15号)

(施行期日)

1 この規則は、平成28年4月1日から施行する。