

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	畜舎建築特例法の国会論議 －畜産業の国際競争力強化に向け畜舎の建築費用の削減を－
著者 / 所属	天野英二郎 / 農林水産委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	438 号
刊行日	2021-9-10
頁	45-51
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210910.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

畜舎建築特例法の国会論議

— 畜産業の国際競争力強化に向け畜舎の建築費用の削減を —

天野 英二郎

(農林水産委員会調査室)

《要旨》

令和3年5月、「畜舎等の建築等及び利用の特例に関する法律案」が参議院本会議で可決され成立した。本法律案は、畜産業の国際競争力の強化を目的として、畜舎・堆肥舎の建築・利用に当たり、一定の技術基準・利用基準に従った畜舎建築利用計画の認定制度を創設し、認定を受けた畜舎等の建築を行う場合には建築基準法を適用しない特例を設けるものである。

衆参の農林水産委員会では、建築基準法との関係、建築基準法より緩和された技術基準で建築された畜舎等の安全性、畜舎等の建築費用削減効果の見通し等について、幅広く議論が行われた。

本法律案は、畜舎等の建築・利用に係る新たな基準等の枠組みを示すものであるが、具体的な基準等の内容は主務省令に委ねられており、現在検討が行われているところである。主務省令で定められる基準等の内容、法施行後の運用状況等について、今後も注視していく必要がある。

1. 法律案提出に至る経緯及び法律案の概要

(1) 畜舎等の建築に係る規制緩和の背景

日本の畜産業は、高齢化や後継者不足により生産者の減少が続いており、経営規模の拡大によって生産を維持している。さらに、最近では、日本へ畜産物（牛肉、豚肉、乳製品等）を輸出する主要輸出国が締約国に含まれるTPP11、日EU・EPA、日米貿易協定等の経済連携協定等が相次いで締結され、畜産物に掛かる関税率の削減・撤廃や輸入枠の拡大が段階的に実施されている。このため、日本の畜産業については、低価格な輸入品¹に対抗

¹ なお、輸入品価格は貿易協定以外に、国際的な供給状況（主要生産国における異常気象や家畜伝染性疾病による生産量の減少、港湾等での輸送上の障害）、需要状況（他の輸入国における人口増加や経済成長等による輸入の拡大）、為替相場など様々な要因に左右されるため、輸入品価格の低下が進むとは一概に言えない。

するべく、品質の維持・向上による差別化、輸出の拡大、生産性の向上等がより一層求められている。

このような状況を踏まえ政府は、「総合的なTPP等関連政策大綱」に基づいて「畜産クラスター事業」等により畜産経営者が必要とする施設整備や機械導入を支援している。畜産経営者は、畜産クラスター事業等を活用した施設整備や機械導入を進めることで、経営規模の拡大、省力化機械の導入、円滑な経営継承等を積極的に進めている²。

このような施設整備や機械導入には、畜舎等（畜舎・堆肥舎）の建築等（新築・増築・改築等）が必要となることが多い。畜舎等の建築等を行う場合には建築基準法が適用され、大・中規模畜舎等のときには工事前の「建築確認」や工事後の「完了検査」の手続きも必要となる³。

畜舎等の建築等は、畜産クラスター事業等による補助を受けたとしても、建築基準法の基準を満たすために事業費が多額になり⁴、生産者の負担は重くなっていた。さらに、近年、人手不足に伴う工事労務費の増加、オリンピック・パラリンピックや災害復旧等の建設需要に伴う建築資材価格の上昇があり、建築コストが上昇している。また、建築確認等の手続きには一定の期間・費用を要するため⁵、これも生産者の負担となっていた。

最近の畜舎等は、無人で稼働する機械の導入が増えていることなどもあって、一般住宅等に比べて人が滞在する時間が少なくなっていることから、建築基準法の基準では安全マージンが大きすぎるのではないかとの指摘が現場からあった⁶。

（２）規制改革実施計画の決定、検討委員会での中間とりまとめ及び法律案の提出

平成31年4月、規制改革推進会議の農林ワーキング・グループにおいて、牧場を運営する事業者から、畜舎等の設備投資の負担が非常に重い現状が述べられ、畜舎等の建築を建築基準法の対象外とすること等について要望があった。これを受けて、農林ワーキング・グループを中心に検討が行われ、規制改革推進会議は令和元年6月、畜舎等に関する規制

² 例えば、北海道では、畜産クラスター事業により、大規模経営に適したフリーストール牛舎（牛1頭ごとに仕切るストール（牛床）を設けた放し飼い式牛舎であり、多くの牛を管理することができるが、設備投資は多額になる）は年々増加し、その普及率は30.9%（令和2年2月1日現在）となっている（北海道農政部畜産振興課『新搾乳システムの普及状況について』（令2.12））。

³ 大・中規模畜舎等とは、木造500㎡超又は非木造200㎡超等の要件を満たす畜舎等である。なお、それ以外の小規模畜舎等については、都市計画区域内等の一部地域にある場合を除いて、建築確認・完了検査は不要である。

⁴ 例えば、建築基準法では、主要な部材についてはJIS規格などに適合したものか、国土交通大臣の認定を受けたものに使用が限定されている（第204回国会参議院農林水産委員会会議録第11号7頁（令3.5.11））ため、海外で安全性が認められている安価な部材を使用することができない。農林水産省の調べによれば、1,350㎡規模の畜舎等（30m×45m）を建築する場合、国内部材を使用する場合の部材費は約5,700万円程度であるのに対し、新制度（後述）で認められる海外部材を使用した場合の部材費は約4,500万円程度である（農林水産省『畜舎等の建築等及び利用の特例に関する法律案（令和3年3月2日公表）事前評価書』〈<https://www.maff.go.jp/j/assess/hanei/zygyou/RIA/r2/pdf/r2-kisei-05b.pdf>〉（令3.8.24最終アクセス。以下同じ。））。

⁵ 手続費用は55万円（農林水産省調べ）、手続期間は35日以内（書類の修正等が必要な場合には更に長期化）となっている（農林水産省『畜舎等の建築等及び利用の特例に関する法律案（令和3年3月2日公表）事前評価書』〈<https://www.maff.go.jp/j/assess/hanei/zygyou/RIA/r2/pdf/r2-kisei-05b.pdf>〉）。

⁶ 農林水産省『新たな畜舎建築基準等のあり方に関する検討委員会資料』3頁（令2.2.4）

の見直しを含む「規制改革推進に関する第5次答申」を取りまとめた。政府は同月、この第5次答申の内容を引き継いだ「規制改革実施計画」を閣議決定し、畜舎等を建築基準法の適用の対象から除外する特別法を検討し、その結果を踏まえ法律案を整備する旨の方針を定めた。

これを受けて、農林水産省は令和2年2月、「新たな畜舎建築基準等のあり方に関する検討委員会」（以下「検討委員会」という。）を設置して検討を行った。検討委員会は5月に「中間とりまとめ」を行い、①畜舎等を建築等する場合に、「新制度による基準」又は「建築基準法による従来の基準」を選択できる仕組みを設けること、②新制度による基準として、A基準（簡易なソフト基準（利用基準）＋建築基準法と同等のハード基準（技術基準））、B基準（標準的なソフト基準（利用基準）（A基準より厳格）＋建築基準法より緩和されたハード基準（技術基準））を選択できる仕組みを設けること等の方針を決定した（図表1）。

図表1 技術基準と利用基準の組合せ

A基準：	〔簡易な利用基準（宿泊しない等）〕	＋	〔建築基準法と同等の技術基準〕
B基準：	〔標準的な利用基準〕	＋	〔建築基準法より緩和された技術基準〕

（出所）農林水産省『畜舎建築特例法について（畜舎等の建築等及び利用の特例に関する法律）』（令 3.6）より作成

政府は、検討委員会の中間とりまとめを受けて検討を進めた結果、令和3年3月に「畜舎等の建築等及び利用の特例に関する法律案」（以下「畜舎建築特例法案」という。）を閣議決定して国会に提出し、畜舎建築特例法案は5月に参議院本会議で可決され成立した。なお、衆参の農林水産委員会において、附帯決議が付された。

畜舎建築特例法案は、①畜舎等（畜舎・堆肥舎）の建築等（新築・増築・改築等）をしようとする者は、「畜舎建築利用計画⁷」を作成して都道府県知事に申請することができ、②都道府県知事は、畜舎建築利用計画が「技術基準⁸」及び「利用基準」に適合する場合にそれを認定し、③認定に基づいて建築等がされた畜舎等には、建築基準法を適用しないこと等を規定するものである（図表2）。

⁷ 一定面積以下（3,000 m²以下が想定されている）の畜舎等では、「畜舎建築利用計画」のうち畜舎等の敷地、構造及び建築設備に関する部分（図面等）の記載は不要となる。

⁸ 一定面積以下（3,000 m²以下が想定されている）の畜舎等では、畜舎等の敷地、構造及び建築設備に係る技術基準の適合審査は行わない。

図表2 畜舎等の建築等及び利用の特例に関する法律の概要

背景

- ・ 畜産業の国際的な競争環境が厳しくなる中においては、省力化機械の導入や増頭・増産等の取組の推進が必要。
- ・ 畜舎を新築して省力化機械の導入等を行おうとする際、畜舎には建築基準法が適用されるが、建築に係る負担は畜産業の経営実態からみて過大となっている。
- ・ このため、建築基準法の構造等の基準によらず畜舎等の建築等ができるよう措置を講ずることが必要。



法律の概要

1. 本法律の対象となる畜舎等

- ・ 畜舎(搾乳施設その他これに類する施設を含む)及び堆肥舎(「畜舎等」という。)
- ・ 畜舎等が市街化区域又は用途地域に含まれないこと。
- ・ 平屋で一定の高さ以下であり、居室を有さないこと。(第2条、第3条関係)

2. 畜舎等の建築等及び利用に関する計画の認定

- ① この法律によって畜舎等を建築等(新築、増築、改築等)及び利用しようとする者は、畜舎等の建築及び利用に関する計画を作成し、都道府県知事の認定を申請できるものとする。
- ② 都道府県知事は、申請者が作成した①の計画が、次に掲げる要件等に適合するときは、これを認定するものとする。
 - i 利用基準(畜舎等の利用の方法に関する基準(畜舎等内の人の滞在時間、避難路の確保等))に適合すること。
 - ii 技術基準(畜舎等の構造等について、利用基準に適合する利用の方法と相まって安全上支障がないと認められる基準(建築基準法より緩和された基準))に適合すること。
- ③ 一定規模以下の畜舎等は、①の計画のうち構造等に係る部分の作成及び当該部分に係る②の認定は要しない。(第2条～第6条関係)

3. 畜舎等の建築等及び利用に関する計画の認定による建築基準法令の適用除外等

- ① 2の計画認定を受けた者は、技術基準及び利用基準に従って畜舎等を建築等をし、利用し、及び維持しなければならない。
- ② 2の認定に基づき建築等がされた畜舎等については、建築基準法令の規定は適用しない。(第7条～第12条関係)

4. 監督規定

- ・ 認定を受けた者による畜舎等の利用状況の定期的な報告
- ・ 認定に係る畜舎等の報告徴収、立入検査、3①に従っていない場合の改善命令等の実施(第13条～第16条関係)

施行期日

公布日(令和3年5月19日)から起算して1年を超えない範囲内で政令で定める日

(出所) 農林水産省資料

2. 畜舎建築特例法案に関する国会審議の主な内容

(1) 畜舎建築特例法案と建築基準法の関係

畜舎建築特例法案は、その目的規定において、「畜産業を取り巻く国際経済環境の変化等に鑑み、その国際競争力の強化を図る」（第1条）ことを掲げ、「技術基準」及び「利用基準」に従った「畜舎建築利用計画」の認定制度を創設し、認定を受けた畜舎等の建築等には建築基準法を適用しない特例を設ける法律案である。ここで、技術基準とは畜舎等の敷地・構造・建築設備に必要となる要件、利用基準とは畜舎等の利用に当たり安全上・防火上・衛生上支障がないために必要となる要件であり、それぞれ主務省令で定められることとなっている⁹。

一方、建築基準法は、その目的規定において、「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資すること」（第1条）を掲げている。

これまで畜舎等の基準については、建築基準法に基づく告示の改正等により、その特性を踏まえた緩和措置が講じられてきた¹⁰。今回、建築基準法の基準の緩和ではなく、建築基準法の特例として新法を作ることとした理由について、政府は次のように答弁している。

畜舎等については、国際競争力の強化の観点からの必要性和、近年の建築コスト増加に伴う基準緩和の必要性を踏まえ、畜舎等の構造等の技術基準に加えて、遵守すべき利用基準を定めて、この二つの基準が相まって安全性を確保する仕組みが必要となった。しかし、建築基準法では、建築主の希望にかかわらず一定の構造等の基準を適用する制度であるため、建築基準法の体系の下では、二つの基準が相まった仕組みを講ずることは困難であり、建築基準法とは別の法律にしたものである¹¹。

このように、畜舎建築特例法案は、建築基準法の法体系の中の制度ではなく、独立した制度と位置付けられている¹²。したがって、畜舎等の建築等では、畜舎建築特例法案に基づく基準（技術基準＋利用基準）と、従来の建築基準法に基づく基準が両立することとなるが、後者を利用する場合には、引き続き畜舎等の特性を踏まえて緩和されてきた基準が適用されることとなる¹³。

⁹ 省令の原案及びスケジュールは令和3年秋に提示される予定となっている（農林水産省『令和3年度第1回食料・農業・農村政策審議会畜産部会（令和3年6月24日）議事録』13頁）。6月の畜産部会後に開催された「「畜舎等の建築等及び利用の特例に関する法律」に関する農業者との意見交換会」（同年8月）において、省令の原案とともに、スケジュール案（9月にパブリックコメント、11月頃に政省令の公布、3月頃に畜舎建築特例法の施行）が提示された。今後、省令案の意見集約を進めることとなる（農林水産省『畜舎建築特例法の基準等に係る省令案の概要』（「畜舎等の建築等及び利用の特例に関する法律」に関する農業者との意見交換会資料（令3.8））〈https://www.maff.go.jp/j/chikusan/kikaku/lin/1_tiku_manage/attach/pdf/chikusya-22.pdf〉）。

¹⁰ 例えば、地域ごとの積雪や最大風速の実況に基づいて、積雪荷重や風荷重の緩和等が実施されてきた（農林水産省『新たな畜舎建築基準等のあり方に関する検討委員会資料』6頁（令2.2.4））。これらにより、畜舎等の建築に使用する部材を削減することができ、建築費用の削減が期待できる。

¹¹ 第204回国会参議院農林水産委員会会議録第11号5頁（令3.5.11）

¹² 第204回国会衆議院農林水産委員会会議録第8号12頁（令3.4.21）

¹³ 第204回国会衆議院農林水産委員会会議録第8号12頁（令3.4.21）

（２）緩和された技術基準で建築された畜舎の安全性

畜舎建築特例法案の制度では、技術基準と利用基準の組合せによりＡ基準及びＢ基準（１．（２）参照）が想定されている。Ｂ基準における技術基準は、建築基準法より緩和された基準となるため、大地震が起きたときにどのような損害が起きうるか、それに対する備えはどうするのかということが論点となった。

政府は、Ａ・Ｂ両基準における技術基準について、Ａ基準では震度５強の地震で損傷しない、震度６強～７の地震で倒壊しない程度の強度、Ｂ基準では震度５強の地震で損傷が生じて利用には差し支えない、震度６強～７の地震でぎりぎりもつ程度の強度¹⁴を考えていることを示した¹⁵。

また、政府は、Ｂ基準における利用基準において畜産経営者が、Ｂ基準で建築されたことを掲示して従業員に周知徹底すること、年１回程度の避難訓練を行うこと等を定めることを考えている旨を明らかにしている¹⁶。

なお、農林水産省の第２回検討委員会（令和３年３月）では、建築の専門家である委員等から、畜舎等の構造等の基準について、建築基準法の告示で限界まで緩和されているため、これ以上緩和する余地がないのではないかと意見が示された。これに対して政府は、畜産経営者が畜舎建築特例法案による新たな制度の基準と建築基準法による従来の基準のいずれかを選択できること、利用基準と技術基準の組合せによって安全性を確保する仕組みとすること等の考え方を示し、各委員の理解を得て、中間とりまとめを行ったとしている¹⁷。

（３）畜舎建築特例法案による建築費用削減効果の見通し

畜舎建築特例法案では、Ｂ基準における技術基準の緩和措置等により、畜舎等の建築等に要する経費の削減が期待できるが、その削減効果はどの程度のものであるのかが論点となった。この点政府は、構造に係る部材について鉄骨畜舎で約１割、木造畜舎で約３割削減可能となり、建築工事費全体でみると、鉄骨畜舎で１～２％の削減、木造畜舎で３～６％の削減が可能としている。さらに、基礎について凍結深度より深く根入れしなくてよいと見直すことにより¹⁸、建築工事費全体で１～３％の削減が可能としている。この二つの削減効果を合わせた結果、鉄骨畜舎で建築工事費全体の２～５％、木造畜舎で建築工事費全体の４～９％が削減可能であるとの見込みが示された¹⁹。

¹⁴ 部材の基準強度は震度６強～７の地震に対してぎりぎり持つ強度とされている。建築基準法では部材の基準強度に安全係数を掛けているため倒壊しない程度の強度となるが、新制度のＢ基準では安全係数を掛けずに部材の持つ強度を満度に使っているためぎりぎり持つ程度の強度となる（第２０４回国会参議院農林水産委員会会議録第１１号１７頁（令３．５．１１））。

¹⁵ 第２０４回国会参議院農林水産委員会会議録第１１号１５頁（令３．５．１１）

¹⁶ 第２０４回国会参議院農林水産委員会会議録第１１号１７頁（令３．５．１１）

¹⁷ 第２０４回国会参議院農林水産委員会会議録第１１号１７頁（令３．５．１１）

¹⁸ 建築基準法では、建築物が傾かないようにするため、基礎について地盤が凍結する深さ（凍結深度）よりも深く根入れをすることとされているが、平屋の畜舎等では仮に傾きが少し生じて支障ないと考えられることから、畜舎建築特例法案では凍結深度を規定せず、規制しないこととしている（第２０４回国会参議院農林水産委員会会議録第１１号２頁（令３．５．１１））。

¹⁹ 第２０４回国会衆議院農林水産委員会会議録第７号１８頁（令３．４．２１）

また、畜舎等の建築等に要する経費が削減できた場合、その分を省力化機械の導入へ投資することも可能となり、労働力不足の解消、生産性の向上（肉用牛の分娩間隔の短縮や分娩事故率の低減、乳用牛の乳量の増加や乳房炎の減少等）の効果が得られ、これらによって生じた労働費の低減や収入の向上の結果、省力化機械の償却費を上回る収益増を図ることが可能と考えている旨が示された²⁰。

3. 終わりに

畜舎建築特例法案は、畜舎等の建築等及び利用に係る新たな基準等の枠組みを示すものであるが、具体的な基準等の内容は主務省令に委ねられており、現在農林水産省において農業者との意見交換会を開催するなど検討が行われているところである。検討に当たっては、その内容が、畜産業の現場の実態に沿い、生産基盤の強化に資するものとなるようにすることが求められている。そして、新たな制度の詳細が固まり、畜産建築特例法が施行された際には、畜産経営者が最適な畜舎等の建築等を選択できるよう、きめ細かな情報提供が求められている。

また、畜産経営者や建築士が畜舎建築利用計画の作成に過度な負担を感じないよう、基準や申請書書式の策定に当たり配慮するとともに、都道府県による認定に時間が掛かりすぎることがないように、都道府県の建築部門・畜産部門の連携確保等の体制整備が求められており、今後ともその運用状況を注視していく必要がある。

（あまの えいじろう）

²⁰ 第204回国会衆議院農林水産委員会議録第7号13頁（令3.4.21）