

# 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会報告書についての県の見解・対応

令和4年5月17日

静岡県

## 1 県の見解・対応のとりまとめの目的

様々な行政対応を行ったものの、結果として、甚大な災害の発生、それによる多くの方々の生命・財産を守ることができなかった行政対応の不十分さにつきまして、深く反省し、お亡くなりになられた方々及び被害を受けた皆様に対しおわび申し上げます。

令和4年5月13日、「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会」は報告書をとりまとめ公表しました。県は、この報告書の内容を真摯に受け止め、内容を精査し、二度とこのような災害が起こらないよう、県の行政運営を見直す必要があります。このため、検証委員会の報告書において「検証」として指摘されていること及び「委員会からの提言」について、県として早急に取り組んでいくため、第一段階の検討として、項目ごとに県の見解と今後の対応をとりまとめました。県は、この内容に従い、早急に行政運営の改善に取り組むとともに、さらに内容を精査し、行政運営の継続的な改善を進めてまいります。

## 2 見解・対応

別紙のとおり。

## 3 今後の取組

「行政対応の失敗」と総括された本検証委員会の報告を真摯に受け止め、今回のような災害が二度と起こらないように、行政対応の改善を早急に図ってまいります。

新たな盛土規制条例や、県の関係部局はもとより、市町や警察なども加わった横断的な体制整備を既に行ったところですが、具体的な事案解決のためには、県職員一人ひとりが、所管する法令の射程を尊重しつつも、県民の生命・財産等を守り抜くという観点から、行政として採るべき措置（行政として何をなすべきか）に射程を広げるという意識を持つことが重要です。その上で、それを判断の基底に置いて、「最悪の事態」の想定も視野に入れた、個々人と組織の対応力の強化を図っていくことが重要です。

今回の検証委員会報告を、県庁全体で共有するとともに、二度とこのような災害が発生しないよう、「県の見解・対応」に示した取組を中心に、職員と組織の意識改革と行動変容を進め、関係機関と密接に連携しながら、諸対策に力を尽くしてまいります。

○逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会報告書についての県の見解・対応

報告書における記述	県の見解・対応
<p>(1) 個別の検証</p> <p>① 県土採取等規制条例及び県風致地区条例関係</p> <p>○ 「届出書」の内容と異なる施工方法等への対応（報告書 p. 33～34）</p> <p>処分基準の公表については、県では「静岡県土採取等規制条例の施行について」（昭和51年4月1日付け都市住宅部長通知）の「3 土の採取等に関する技術基準」に、公表の方法としては届出の窓口で「土の採取等に関する技術基準」を備えておくことで足りるとしていたが、行政手続法では行政庁ごとの基準の設定を求めており、県・市とも条例の条文の援用では、基準を設定していたとは認められない。</p> <p>○ 土採取等規制条例第6条に基づく措置命令の発出を見合わせた理由と経緯（同p. 34～35）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「届出書」の内容と異なる施行方法等への対応としては、条例第13条第1項により土採取等を行う者に報告を求め、第2項により現場の確認等を行い、是正指導等を行うこととなる。</li> <li>・不利益処分を行う際には、具体的な処分基準を定め、これを公にしておくよう努めなければならないとされている（県行政手続条例第12条）が、命令の内容については、個々の事案ごとに異なるため、判断基準を統一しておくことは難しい。また、このような基準を公にした場合には、基準の許される極限まで行為を継続させ、かえって脱法行為を助長させるおそれがあること等から、土採取等規制条例に係る処分基準を定めていない。</li> <li>・これは、個別案件の事情等に応じた柔軟かつ適切な運営ができる一方、担当職員の裁量によっては不適切な処分が行われる可能性がある。</li> <li>・このため、今後、<u>経営管理部に「困難事案支援チーム」（仮称）を置き、指導、措置命令、代執行等が必要となるような「困難事案」について、事案ごとの事情も考慮しつつ、助言・指導・支援を行う体制を構築する。</u>また、行政手続が適正に行われるようにするため、行政手続法、行政手続条例に関する研修を行う。</li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>県による当時の県職員へのヒアリング結果によれば、市から県熱海土木事務所幹部に対し是正措置等の発出見合わせについての説明があったが「市の判断だから仕方がない」との判断で再考等を促さなかったものの、市関係者に対して「防災工事や対策をしっかりとさせること」を助言したとの発言があった。</p> <p>○ 県と市との連携・協力体制（同 p. 35～36）</p> <p>面積が1 ha 未満か超か云々は所管する行政庁の切り分けの目安でしかないので、届出者に対し安全対策を確実に実施させるためには、早い段階で県・市が協調して共同で対処することが必要であったと思われる。</p> <p>特に、県熱海土木事務所については、当面市が対応するにしても、根拠法令等を取り扱う県関係機関の中で唯一熱海市に所在する事務所であり、県土採取等規制条例や河川砂防法令の所管であることから、現場からの土砂流出等を現認した段階から当該事案に積極的かつ継続的に関与すべきであったと考えられる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>是正措置等の発出の見合せについての市から県への説明は、公文書に記録はなく、県熱海土木事務所の1名の職員の記憶に残っているだけである。</u>このことは、本件についてのこの時点での県の組織対応が、組織としての対応ではなく、職員個人としての対応であったことを推測させる。<u>このような対応の原因は、個人の問題というよりも、組織全体として、危機管理の原則行動の一つである「最悪の事態の想定」が不十分であり、現場の危険性を十分に認識していなかったことによると考えられる。</u></li> <li>・ 現在、県は山林内等の不適切な土地改変行為等に対して、この状態の先に何が起きるかを想定し、最悪の事態を避けるため、必要に応じ、県と市町が連携し、対応を行っている。この際、県は、市町の事務であっても、地方自治法第245条の4第1項等の規定に基づき、「技術的助言」を行うことができることから、どうすればこの問題を解決できるかという観点から、県は市町に技術的助言を行っている。</li> <li>・ 本件について、県・市が協調して共同で対処するための協議は頻繁に行われていたものの、結果として最悪の事態を回避できなかった。</li> <li>・ <u>この原因の根源は、早い段階においては「多数の箇所でも不適切又は違法な行為を行っている事業者の行為を是正しなければ、どういう事態が生じるのか」という想像、そして、盛り土が行われている段階、行われた段階においては「このままの状態が続けば下流域に甚大な被害が発生する可能性がある」という最悪の事態の想定ができていなかったことにあると思われる。</u></li> <li>・ <u>県と市との連携・協力体制を構築するとともに、次頁で述べる取組を進めていく。</u></li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>○ 開発行為等中断後の現場の放置（同 p. 36～37）</p> <p>2011年以降、A社及びC者による開発行為等が中断していたが、県東部健康福祉センターによる当該区域における産業廃棄物不法投棄の監視を除き、県・市による現場の調査や把握がなされていなかった。</p> <p>当該区域に関して、2009年10月には県・市ともに危険性を認識し、行政代執行による盛土等の撤去をも視野に入れていたにもかかわらず、開発行為等中断後は、当該区域の危険性への認識が薄れるとともに、関係者の人事異動の際の当該区域の危険性に関する引継ぎが十分に行われていなかったこと等により、追加の行政対応が行われることなく、問題がほぼ放置されてしまっていた。</p> <p>② 森林法関係</p> <p>○ 森林法に基づく一連の行政対応（同p. 50）</p> <p>2007年4月、市からの通報に基づき、5月、県・市が共同で現地調査をして、林地開発違反の事実を確認し、A社に対し森林法に基づき土地改変行為の中止、土地の形質変更面積の実測、求積図の提出、復旧計画書の提出を求めたことは、県市の対応は適切なものであった。この時点で県市は違反行為をしたA社に対する共同の監視態勢を整えるべきであったと思われる。</p> <p>しかし、市は、A社の森林法違反による復旧計画による工事中のなか、県風致地区条例に基づく風致地区内行為について、許可をA社に発出している。これは、県、市との連携がとれていないことをA社に明らかにしてしまったものと思われる。</p> <p>また、その後の林地開発許可違反疑いへの対応に関して</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>県による現場の調査や把握、関係者間の業務引継が、産業廃棄物の不法投棄の監視を除き、継続されなかったのは事実であり、なぜ継続されなかったかを考えなければならない。</u></li> <li>・<u>この問題においても、現場で起きていることの危険性の評価（この重大さの認識）が「盛り土の全崩落などにより下流域に重大な影響を与えるおそれがある」ということに至らなかったことが根底にあると考えられる。</u></li> <li>・<u>危機管理の原則の一つは、「最悪の事態の想定」である。組織全体として、職員一人ひとりが「最悪の事態の想定」をまず行い、どうすればそれを回避できるかという行動をとることができるよう、組織改革と組織文化の改善を進めていく。</u></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>2009年頃、一連の開発行為の面積が森林法の開発行為となる1haを超えていないと判断した根拠の詳細は別紙のとおりであり、裁量の範囲内の一つの判断としてはあり得たと考えられる。</u></li> <li>・<u>面積の確定については、県東部農林事務所は、事業者が測量するよう熱海市に指導を求めている。違反行為の疑いがある場合に、<u>測量の実施をその行為の実施者である事業者に求めることは一般的な対応としては合理性がある。</u>しかし、本件のような重大な危険性を除去する必要があるような事案については、<u>事業者への指導を行いつつ、県が自ら測量をし、その結果をもとに、林地開発違反の疑いがあるので測量の実施等を事業者に指導するなど、より積極的な対応もあり得た。</u></u></li> <li>・<u>林地開発許可違反については、根拠が確定していないとして、事業者がそれを認めず、対策が進まない可能性があることから、</u></li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>は、土地改変面積が1haを超えていたか否かの客観的な証拠はないが、いずれにしてもこれは行政の運営上の便宜的な区分であり、県関係機関と市との協議の場で、「当面は熱海市が対応する」との方針にしたこと自体は問題がない。</p> <p>しかし、A社等の一連の土地改変行為が進んでいった場合の周辺森林への悪影響は容易に想像できるため、行政庁の裁量の範囲内において、より踏み込んだ判断として、所有者の同一性に着目して、一連の土地改変面積が1haを超えると見なすことも可能だったのではないか。林地開発許可の申請を求め、審査・調査を行い、審査基準（行政手続法第5条）に照らし不許可とするか、「林地開発許可違反の疑いあり」（無許可行為）として、是正措置など法的対応の可能性を追求することもあり得たと思われる。本件について、県森林当局として、林地開発許可対象にできない案件だから森林法の埒外であるとする考え方は妥当でないと考える。</p> <p>また、2007年の森林法違反行為に対する是正措置が、左岸斜面に盛りこぼした土砂を完全撤去させるなど、届け出に反する土砂搬入に対してより厳しいものであれば、その後のA社の不適切な行為をわずかでも抑止する効果もあったと考えられる。</p>	<p><u>すぐに適用できる土採取等規制条例に基づき「当面、熱海市が対応する」との方針にしたこと自体は合理性があると考えられる。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>開発行為の違反に対しては、森林法第10条の3の規定に基づき、原形復旧等、森林が従前有していた公益的機能を復旧するよう、是正指導や是正命令が行われる。その際の原形復旧については、その場の地形等を考慮して、土砂の完全撤去を求める場合もあれば、土砂の安定について一定の安全性が確保される場合は一部の土砂の撤去を求める場合もある。</li> <li>この考え方は、比例原則から見て適切であると考えられる。</li> <li>しかし、<u>逢初川源頭部は、下流に砂防堰堤が設置されるような河川や溪流に近接する現場だったことから、単なる現場の安定性だけではなく、砂防堰堤の機能維持による下流域の安全確保の観点から、土砂の完全撤去を命じることも検討すべきであった。</u></li> <li><u>今後は、森林法の運用について、熱海の事例をもとに、どこに問題があったのかを整理し、職員に周知し、意識改革や行動変容を促すこととする。</u></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>「A社等の一連の土地改変面積が1haを超えると見なすことも可能だったのではないか。」については、当時の現場の状態（どの範囲でどのような土地改変行為が行われていたのか及び誰が行為を実施していたのか）についての確度の高い情報が残っていない。</li> <li>一方、事業者（複数）は土地改変面積が1haを超えると林地開発許可が必要なことを理解していたこと及び熱海市が面積0.9696haの土採取等変更届を受理していること（2009.12.10）は、公文書から確認できる。</li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>④ 河川砂防関係法令（土砂災害防止法、砂防法、河川法）関係</p> <p>④-1 土砂災害防止法関連</p> <p>○ 土砂災害防止法に基づく基礎調査着手から区域指定までのプロセス（同 p. 56）</p> <p>伊豆山地区における基礎調査着手から指定までに6年を要したが、これは地区内の「逢初川」を含む該当の7箇所について、順次、調査を進めていったことによるものである。また、本来、伊豆山地区については、泉地区に先行して地区指定をする予定であったが、泉地区には県境にまたがる区域があり、隣接県の神奈川県と同時指定をする必要が</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ よって、事業者は1 ha を超えていると指導されないように行動し、結果として、県も市も1 ha 未満と判断したものと推測される。</li> <li>・ また、仮に1 ha を超えている疑いをもって林地開発行為違反の疑いがあるとして行政指導したとしても、「やっているのは自分ではなく他者であり、一体性のある開発行為ではない」として、指導に従わなかったであろうことは十分推測できる（実際、現在も、静岡県内の事案において、県が一体性を主張しても事業者が一体性を認めない事例が複数発生している。）。このため、<u>森林法ではなく、県土採取等規制条例に基づく届出行為に対して行政対応を行ったことについては合理性がある。</u></li> <li>・ しかし、<u>そうであったとしても、県が現地の実態調査をし、測量を行い、土地所有者の同一性に着目して「一連の土地改変面積は1 ha を超えている」として、県土採取等規制条例と並行して、森林法に基づく行政指導を行う余地はあり、それを試みるべきであったと考えられる（ただし、それによって林地開発行為違反として確定できたかは分からない。）。</u></li> </ul> <p>土砂災害防止法に基づく「土砂災害警戒区域の指定」において、伊豆山地区における基礎調査着手から指定（2012. 3. 30）までに6年を要した件については、同地区内の「逢初川」を含む該当の7箇所について、2005年度から順次、調査を進めていった結果、2011年度に1箇所（「猪洞沢」）の調査と、調査後に宅地化が確認された1箇所（「鳴沢」）の再調査を行い、地区全体の調査が</p>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>あったことから、伊豆山地区より先に指定することとしたものである。</p> <p>土砂災害防止法に基づいた手続きに関して、全体としては瑕疵はないものの、逢初川源頭部の盛土工事が調査実施中に実施されており、基礎調査を担当していた県熱海土木事務所において当該箇所危険性を2009年10月には把握していたため、事務所内の情報共有が出来ていれば「逢初川」区域内の早期指定並びにより緊急性が高いとして、より積極的な住民周知なども検討できた可能性があると思われる。</p> <p>○ 基礎調査後に開発行為が行われた地域への対応（同 p. 56～57）</p> <p>土砂災害防止法第2条「定義」についての解説（注1）において、本法が自然現象を対象としているという解釈から、当時の県熱海土木事務所としては人工物である盛り土については、仮に盛土の存在を認識していたとしても流出土砂量の対象に入れなかった可能性が高いのではないかと推測される。</p> <p>しかし、土砂災害警戒区域の指定をする上流域においても、調査から6年が経過し、その間、逢初川の濁り等が発生していることを踏まえると、溪床に堆積している土砂の確認など、あらためて調査する必要があると思われる。</p> <p>いずれにしても、県熱海土木事務所がこのような判断、</p>	<p>完了したため、その後、2012年3月30日に伊豆山地区の指定を行ったものである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>当初、伊豆山地区については、泉地区に先行して指定する予定であった。これは、泉地区には県境にまたがる区域があり、神奈川県と同時に指定する必要があったため、調査を遅らせていたことによる。その後、神奈川県の指定が早められ、泉地区を前倒しして指定することが必要になったことから、伊豆山地区の指定が泉地区の後となった（事実関係については、検証のとおり）。</li> <li>「逢初川区域内の早期指定」と「<u>積極的な住民周知への影響</u>」については、<u>指定の時期が住民周知に影響したとは考えにくい。よって、指定に時間を要したことは、被害の防止に直接影響していないと考えられる。</u></li> <li>よって、<u>土砂災害防止法に係る手続きに関して瑕疵はなかった。</u></li> </ul> <p>（注）瑕疵：法的に何らかの欠陥や欠点があること・状態</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>土砂災害防止法における人工物である盛り土についての扱いについては、本法が自然現象として発生する土砂災害を対象としているため、当時の県熱海土木事務所としては人工物である盛り土については流出土砂量の対象に入れなかったものと推定される。</li> <li>逢初川の上流域においては、調査から6年が経過し、溪床に土砂が堆積するなど状況変化があった可能性があるので、検証の記述のように、指定前に改めて調査するべきであった。</li> <li>土砂災害防止法における土砂災害警戒区域の指定においては、災害の実績データ等の蓄積により、「土石流等の自然現象に起因する土砂災害」が生ずるおそれがあると認められる土地の区域</li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>対応をした背景には事務所内各部門の情報共有が十分に行われなかったことがあるように思われる。</p> <p>(注1：出典「土砂災害防止法令の解説」P.41「建設工事における人為的な崩壊等のように原因自体が自然現象と言えないものについては、地形条件が急傾斜地に合致していたとしても、本法の対象外である」、P.42「本法においては、山腹の表層崩壊によって生じた土石等及び溪流に存する土石等が土石流化するタイプのものに限定している」より)</p> <p>○ 2012.3.30の土砂災害警戒区域の指定（同 p.57）</p> <p>土砂災害警戒区域の設定の詳細な説明は省略するが、逢初川のような自然現象による想定崩壊土砂等が小さい流域においては、区域の設定は土砂が到達する下流域の地形条件が支配的なものになる。これにより上流から発生する土砂量と下流に流下する土砂量は必ずしも一対一の対応ではなく、下流の地形条件により、土砂の氾濫範囲を広くとることになる。</p> <p>このことにより、結果として設定された警戒区域はより大きな流下土砂量を想定したものとなった。</p> <p>今回の災害により土砂が氾濫した範囲は、概ね土砂災害</p>	<p>等の設定が可能となる科学的知見が得られたという経緯から、法の制定に至って区域指定を進めてきているとされている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>土石流については、山腹の表層崩壊によって生じた土石等及び溪流に存在する土石等が土石流化するものに限定しており、崩壊の範囲や土石等の量及び流下速度等を予見できない深層崩壊に起因するような現象については、対象としていない。</li> <li>本来健全であるべき人工物が崩れて土石流化する現象は、深層崩壊に起因するような現象と同様に崩壊の範囲や土石等の量などを予見できないことから、土砂災害防止法は、人工物を対象とすることはできないとされている。</li> <li>なお、違法な盛土など不健全な人工物については、撤去などの是正指導がされるよう、所管の法律に基づき、行政処分等が行われるべきものである。</li> <li>よって、<u>不健全な人工物である盛土の存在が土砂災害警戒区域の指定範囲に影響することはなかったと考えられる。</u></li> <li>この問題の本質については、後述の「逢初川流域住民への土砂災害警戒区域の周知」のところで述べる。</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>土砂災害警戒区域の設定については、報告書に述べられているように、逢初川においては、上流から発生する土砂量ではなく、土砂が到達する下流域の地形によって設定された。</li> <li><u>2021年7月3日の土石流による土砂の氾濫範囲は、設定された土砂災害警戒区域の範囲とほぼ一致していた。</u></li> <li>「検証」に述べられているように、<u>結果として土砂災害警戒区域は危険を過小に評価した指定にはなっていなかったと言える。</u></li> </ul>



報告書における記述	県の見解・対応
<p>警戒区域内に収まっており、結果として土砂災害警戒区域が危険を過小に評価した指定にはなっていなかった。</p> <p>○ 逢初川流域住民への土砂災害警戒区域の周知（同 p. 57）</p> <p>県及び市は、当時考えられる手法で住民に対し土砂災害発生危険性を周知していたと認められる。ただし、当該区域の住民に危険性がどの程度理解されていたのかを、今後、県において検証していく必要があると思われる。</p> <p>さらに、源頭部の盛土については、指定区域外であるためか、その存在と危険性については、住民に周知されていない。これについては、県において追加検証が必要である。</p> <p>現時点での推測としては、逢初川の河川幅に対し、設定された土砂災害区域の範囲が広いため、住民が警戒区域の範囲を現実感をもって認知できなかったのではないと思われる。</p> <p>④-2 砂防法関係</p> <p>○ 砂防指定地の指定及び区域変更（同 p. 59～60）</p> <p>指定範囲の根拠について、当時の県熱海土木事務所から</p>	<p>県の見解・対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>土砂災害警戒区域の周知について、県及び市は、ハザードマップの作成や避難訓練等により、住民に対し土砂災害の危険性の周知をしていた。</li> <li>しかし、<u>盛土の存在を地域住民が知る機会があれば、住民の避難行動やその他の事前の行動は異なるものであったと考えられる。</u></li> <li><u>源頭部の盛土の存在についての住民周知については、土砂災害警戒区域の周知の際だけではなく、その他の周知方法や住民が情報に接する機会もあり得る。県や市が盛り土の危険性を十分に認識していなかったことが、住民への情報提供に至らなかった主因と思われる。</u></li> </ul> <p>(注) 土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域等の周辺の責務</p> <p>(県)</p> <p>法第3条に基づく土砂災害防止対策基本指針において、県は土砂災害警戒区域等について、県ホームページでの公表、県の出先機関等での閲覧、土砂災害警戒区域等を明示した標識の設置などを行い、住民等に対し、土砂災害のおそれがある区域についての周知を徹底するとともに、土砂災害に対する住民等の理解を深め、非難の実効性を高めることが重要である、とされている。</p> <p>(市)</p> <p>法第8条において、市町は土砂災害警戒区域等、土砂災害に関する情報の伝達方法、避難場所、避難経路等を記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講じなければならない、とされている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>砂防指定地の指定範囲については、砂防堰堤等の砂防設備の設</li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>の進達調書（1999年2月）では「地権者の同意が得られていないため」「溪流の荒廃は進んでいるものの流域上部は管理された植林地帯である」との記載がある。</p> <p>砂防堰堤等の砂防設備の設置に伴い、新規に砂防指定地を指定する溪流においては、原則として指定する必要がある上流域を面的に指定する。指定した当時（1992年2月）は上流が管理された植林地帯であったので、要設備地（砂防堰堤の設置箇所）を指定の範囲としたのは砂防法の解釈としては妥当であったと考えられる。</p> <p>砂防指定地の指定後、流域上部で盛り土が設置されたものの砂防指定地の区域変更を行わなかったが、これは他法令により管理していると認められる範囲がある場合は、土地利用上、所管する法律が対応するべきであると考え、砂防指定地の区域を変えるべき問題ではないと判断したものである。</p> <p>また、仮に砂防指定地の区域変更を行おうとしたとしても、既に実施されていた行為には規制が及ばないため、砂防指定地にすることによって問題の解決が図られることはなかったと思われる。しかしながら、県は砂防設備である砂防堰堤の管理者として、砂防堰堤の捕捉容量を超える盛土量が上流に存在することについて危機感を持つべきであった。</p>	<p>置に伴い新規に砂防指定地を指定する溪流については、原則として指定する必要がある上流域を面的に指定するものとされているが、<u>指定した当時（1999年2月）の「逢初川」は上流域が管理された植林地帯であったこと等を考慮して、要設備地（砂防堰堤の設置箇所）を指定の範囲としたことは適切であった。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・砂防指定地の区域変更を行わなかった理由は以下のとおりと推定される。 <ol style="list-style-type: none"> <li>① 砂防設備の設置が予定されていない行為制限地については、事前の同意は法的要件にはなっていないが、一定の行為制限がかかることから、市町村等の協力も得つつ、同意が得られるよう努める必要がある。</li> <li>② 逢初川上流域は、県外在住の地権者が多岐にわたっていたため、同意を得られる見通しがたたなかった。</li> <li>③ 上流域は、森林法第5条の森林となっており、この地域の開発行為は森林法の開発行為の許可が必要であり、森林法による行為規制が行われるため、直ちに砂防法に基づく砂防指定地にしなくてもよい。</li> </ol> </li> </ul> <p>このような判断があったとすれば、その判断は、<u>砂防法の解釈としては裁量の範囲内であった</u>と考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>「県は砂防設備である砂防堰堤の管理者として、砂防堰堤の捕捉容量を超える盛土量が上流に存在することについて危機感を持つべきであった。」</u>ことについては、<u>盛土が全て崩壊するとの危険性の認識も含め、より高い危機感を持つべきであった。</u></li> <li>・<u>この問題は、法令の解釈や適用に関わる問題であるため、さらに精査する。</u></li> <li>・<u>ただし、どんな法令を適用するにしても、危険性の認識が不十分であれば適切な対応はできないことから、意識改革が重要である。</u></li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>○ 逢初川上流において土石流発生のおそれのある開発が行われていたことに対する砂防指定地管理者としての認識 (同 p. 60)</p> <p>2009年10月、伊豆山港に土砂が流出していると漁業関係者から連絡があり、県熱海土木事務所の職員は、開発地の土砂が流れ出ていることを現地で確認しており、砂防指定地の<u>上流で不適切な開発行為が行われたことを認識していたが、砂防法においては、砂防指定地外に対する指導や関与することについては規定がない。</u></p> <p>不適切な開発行為により、土砂流出が実際に発生していることを踏まえれば、砂防指定地、砂防設備、さらには下流域に被害を及ぼすおそれが高いとの認識を持ち、関係する部署と連携し対応すべき問題であったと考えられる。</p> <p>④-3 河川法関連</p> <p>○ 二級河川逢初川の河川管理者としての対応 (同 p. 62)</p> <p>河川法第29条には、河川の流水等について河川管理上支障を及ぼすおそれのある行為の禁止、制限又は許可についての規定があり、これは、河川区域内の土地に土石等が投棄され、累積することにより洪水の流下が妨げられるに</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・砂防法において、砂防指定地外の行為に対し指導や制限をすることについての規定がない。よって、<u>法令に基づく対応としては瑕疵はなかった。</u></li> <li>・<u>しかし、今回のような不適切な開発行為により、砂防設備や下流域に被害を及ぼすおそれがあると認識された場合には、砂防設備の管理者として、「砂防法の権限では被害を防ぐことはできないので他法令による対応を求めるべき」という認識にとどまらず、より高い危機感を持って、関係機関への働きかけを行うなど、もっと積極的に行動すべきであった。</u></li> <li>・砂防指定地の指定範囲については、1999年に指定した際、上流域を指定範囲から外した理由の一つが、その範囲が森林法による開発行為の許可の対象範囲だったからである。であるからこそ、<u>砂防関係者は、森林部局への積極的対応を要請するべきであった。</u></li> <li>・<u>しかし、指定時からの時間がたつにつれて、このような認識は薄れてしまったものと思われる。</u></li> <li>・今後、熱海の事例をもとに、砂防法の運用に関する検討を行い、県職員に研修等を行い、周知を図る。</li> <li>・<u>県が二級河川逢初川の河川管理者として、盛り土が河川区域外の行為であることから、法令上の解釈に基づき河川法での処分を行わなかったことは、法律に基づく判断としては瑕疵はなかった。</u></li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>至るおそれのある行為の禁止などを規定したものである。</p> <p>今回の逢初川源頭部における盛り土は、河川管理上支障を及ぼすおそれのある行為に繋がる可能性があったと思われる。</p> <p>しかし、河川法では河川区域内の行為に対する禁止はできるものの、河川区域外の盛り土などの行為に対する処分を行う規定がないことから、結果的に河川法での対応は行われなかった。逢初川は、二級河川として県が管理する区間は、現在の県砂防堰堤先の起点（左岸：熱海市伊豆山赤井谷 1079 番の 23 地先 右岸：熱海市伊豆山赤井谷 1076 番地先）から河口までである。この河川区間より上流部は、市は「野溪」扱いとして、河川法に定める「河川」として取り扱ってはならず、熱海市普通河川条例も適用されない。このため、逢初川源頭部は河川法上は行政側の行為規制がかけられない区域であった。これを理由に、河川管理者としての権限の範囲にとどまるという消極的な対応を行ったものと推定される。</p> <p>しかし、逢初川源頭部の盛り土が撤去されずに支障が残ったことに対して、河川管理者である逢初川の河川管理上の問題があるとして、県及び市の関係する部署と連携し、もっと積極的に対応すべき問題であったと考えられる。</p> <p>(2) 総合的な検証</p> <p>① 県・市の当該土地改変箇所の危険性の認識</p> <p>○ 当時の行政関係職員の現場に対する危険性の認識（同 p. 68～69）</p> <p>2009 年から 2010 年頃までの市及び県関係機関の担当職員については、会議記録等の公文書からすると現場の土砂</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一方、<u>土石流災害の程度（激甚性など）の予見性については、人により認識が異なっていたとしても、盛土が河川管理上何らかの支障となる行為であることは予見されていたので、「河川法の権限では被害を防ぐことはできないので、他法令による対応を求めるべき」という認識にとどまらず、河川管理者としてより高い危機感を持ち、関係機関へ働きかけを行うなど、もっと積極的に行動するべきであった。</u></li> <li>・今後、熱海の事例をもとに、砂防法の運用に関する検討を行い、県職員に研修等を行い、周知を図る。</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県が保有する公文書において、土砂流出や濁水の記録が散見されており、2009 年 11 月 4 日の会議では大規模災害の発生を危惧</li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>崩落の危険性を認識していたと認められる。ただし、県ヒアリング結果によれば今回のような大規模崩落を予見していた者はいなかった。県熱海土木事務所の技術吏員の中には、一時、本庁との情報共有を図ろうとする動きがあり、実際に事務所内で危険性を指摘する職員がいたものの、結果的には土木事務所内部のみならず県機関同士の情報共有がなされなかったことが認められる。</p> <p>総括すると、A社等による現場での土地改変行為開始の初期には、そのずさんな施工状況等を現認し、実際に被害も発生したこともあって市・県関係機関ともに崩落の危険性等に関し共通認識を持っていたが、県・市とも今回のような大規模崩落を予想した関係者はほとんどいなかった。</p> <p>このような認識であったことから、現場の土地所有権が2011年2月に現所有者に移転し、土地改変行為も一段落したことに伴い、県においては現場の監視が県廃棄物担当部局のみとなってしまったこと及び現場の地表の緑化が進行し、地表の状況を目視しにくくなっていたことに加え、これらの状況から担当職員の人事異動の際に、現場についてのこれまでの対応経緯や崩落への懸念等について後任者への引き継ぎがなされていなかった。(例：県熱海土木事務所では2011年度から所長引継項目から落ちていた。)</p> <p>これらのことから、県関係機関の現場に注視する姿勢が薄れてしまったと推測される。</p> <p>しかしながら、各種の届出前からすでに相当量の残土が投棄されていたこと、届出後も当初に届け出た工法や、受理した届出変更後の工法についても実施されておらず、「仮置き」と称して盛りこぼしされた残土がそのまま放置された状況の現場において、大規模崩落の危険性を想像で</p>	<p>する意見もあったが、まずは熱海市が土採取等規制条例に基づき、事業者を指導し、土砂流出を抑止していく方向で意見がまとまった。土砂崩壊や土砂流出が抑制されるまで指導を継続する趣旨の記述は見受けられるが、大規模崩落を想定した記述は見受けられず、今回のような大規模崩落を予想した関係者はいなかったと推定される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2011年5月19日の県と市の会議以降、県関係課は、「基本的には市が対応すべき事案」と認識し、土採取等規制条例に係る相談には個別に応じてはいたものの、県と市の協議の場は設けられなかった。これ以降、<u>県においては後任者への引継ぎが十分に行われなかったこと等から、県は、災害発生時までその危険性の認識を継承していなかったと考えられる。</u></li> <li><u>県としては、市による盛土の撤去等の対策が行われたか否かについて、継続して関心をもち、廃棄物担当部局だけでなく、土木、森林部局においても、現場を継続的に確認し、後任者にも引き継ぐべき問題であったと考えられる。</u></li> <li><u>「大規模崩落の危険性を想像できなかったこと」については、「なぜ、そうなってしまったのか」を含め、熱海の問題を事例として、今後、職員への研修の機会を設け、職員の意識改革を図っていく。</u></li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>きなかったことは誠に残念である。</p> <p>○ <b>現場の土砂崩落の危険性指摘等への対応</b>（同 p. 69～70）</p> <p>県東部健康福祉センターの2014. 8. 1のD社O氏による情報提供及び2015. 4. 16の報道機関記者の取材について、D社O氏は、現場で工事をしていた本人であり、一連の不適切な行為の実施者であることから、本来は、前土地所有者及び現土地所有者に本人が働きかけるべきものである。</p> <p>通報を受けた同センターの職員は、「D社O氏がA社等との交渉を有利にするため、県関係機関の巻き込みを図ったもの」と推測し、県東部健康福祉センターは、両者に対して慎重に対応したと思われる。</p> <p>なお、D社O氏は同様の趣旨を電話で県砂防課に通報したと主張していたが、県砂防課の当時在籍職員にヒアリングにおいて確認したが、そのような通報はなかったとの証言あり。</p> <p>しかし、仮に、D社O氏等の意図がそのようなものであったとしても、危険性がある可能性を認識し、今回の現場の危険性に対する指摘を、市や県熱海土木事務所、県東部農林事務所と共有し、その対応を確認する必要があったものと思われる。ただし、2011年の段階から、県・市ともに大規模崩壊を予見できていなかった事情を考慮すれば、情報共有を図ったとしても、同じ対応であった可能性は高いと考えられる。</p>	<p>県の見解・対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・O氏から「いつか崩落するおそれがある」、「県庁の砂防課へも電話をした」旨、県東部健康福祉センターは電話連絡を受けている。しかし、これを受けて対応した記録や、当時、所内で検討し、上司の指示を仰いだ等の記録はない。</li> <li>・同センターで電話を受けた者は、「廃棄物の処理に関わる問題ではなく、盛土の構造物としての安定性に関わる問題であれば、自分の所管事項ではないとし、かつ、県庁の砂防課へも連絡がされているのであれば、自分の対応は必要ない」旨の判断をしたと思われる。</li> <li>・このことをもって、<u>同センターの対応に瑕疵があったとはいえない。</u></li> <li>・2015. 4. 16時点で、県砂防課の職員は、逢初川源頭部の問題については認識していなかった状態であったと思われる。O氏からの電話を県砂防課が受けた事実については、記録・記憶が残っていないが、仮に電話があったとしても、この時点では、逢初川源頭部の問題が組織として引き継がれていなかったため、電話を受けた県砂防課の職員が電話の内容を重要視することはできなかったと考えられる。</li> <li>・<u>問題の本質は、この電話への対応ではなく、2011年頃までの「大崩落の危険性の想像」とその「認識の後任への継承」にある。</u></li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>③ 県・市の連携・協力体制</p> <p>○ 2011年6月以降、行政機関の連携・協力関係の希薄化(同 p. 73~74)</p> <p>1 ha 未満の土採取等の計画を受付・受理した以上、法的には市が行政庁として県土採取等規制条例の権限者となるため、まずは市が行政指導・措置を行うべきものであり、県の関係行政機関は、同条例に基づく是正措置を市の判断に任せたことになり、結果的に県としても、市と連携して他の根拠法令等に基づく行政指導や措置を行う機会を逸してしまった可能性が高い。</p> <p>市は、市の是正措置の発出見送り後の対応について、県の関係機関と早い段階で協議して、方針等を定めておくべきであったと思われる。さらに、県も市に対して是正措置の発出見送りの経緯と理由について確認すべきであった。当時の県職員へのヒアリングにおいて、幹部職員レベルで市から県出先機関幹部職員に報告があったとの証言があるが、公文書の記録は残っていない。このような重要事項は口頭かつ個人レベルの対応で無く、県・市ともに公文書に記録を残すべきであったと思われる。</p> <p>○ 本件の行政対応の総合調整の場(同 p. 74~75)</p> <p>本件に関する行政対応の根拠法令等は多岐にわたるとともに、制限を受ける行為も面積要件の違いにより担当する行政庁が違うことから、各機関の行政対応を調整する場が必要であったと思われる。</p> <p>各機関が合同協議した事例としては、2009. 11. 4 に、逢初川源頭部からの土砂流出に伴い県熱海土木事務所が主と</p>	<p>・「<u>県も市に対して是正措置の発出見送りの経緯と理由について確認すべきであった。</u>」、「<u>このような重要事項は口頭かつ個人レベルの対応で無く、県・市ともに公文書に記録を残すべきであったと思われる。</u>」については、<u>県としてもそのとおりである</u>と考える。</p> <p>・この際には、なぜそのような対応ができなかったのかを考える必要がある。この点については、次項の「<u>本件の行政対応の総合調整の場</u>」のところとあわせて県の見解を述べたい。</p> <p>・検証結果に示されるように、本件においては「<u>総合調整の場</u>」は一時はあったものの、<u>その後継続されていない</u>。その理由は、「<u>盛り土に対する危険性の認識</u>」として「<u>盛り土の全崩壊による甚大な被害の発生</u>」という「<u>最悪の事態の想定</u>」ができていなかったことが主因と思われる。</p> <p>・よって、個々の職員が最悪の事態が想定できるような組織文化</p>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>なり市及び県関係機関で打ち合わせを行っている。この打ち合わせでは、熱海土木事務所長が各機関の行政対応の状況や現状の課題等をヒアリングする形で進め今後の対応の方向性を示された。また、2010.11.10に、熱海市建設課が主となり、市及び県関係機関との打合せを行い、土採取等規制条例及びその他の関係法令による対応状況や課題の情報共有を行ったことが挙げられる。しかし、これ以後、このような内容の調整会議は開催されなかった。</p> <p>砂防法関係の検証でふれたが、行政機関においては、一般的に「土地利用上、他法令により管理していると認められる範囲がある場合は、所管する法律が対応すべきである」との考え方が根強いので、様々な根拠法令が絡みあう本件のようなケースの場合、各機関の見解や対応を総合的に調整する場が必要であった。</p> <p>残土処理が本格化する前から、このような調整の場を定期的に設けていれば、各機関の行政対応の整合を図るとともに、各機関が協同して対応する体制が早期に確立できた可能性が高かったと思われる。</p> <p>また、県においては、本件への対応協議が本庁各課の課長止まりとなっていた。総合的な判断を行うことが期待される局長、部長等へ情報が上がっていなかったこと、さらには副知事、知事に情報が一切あがらなかったことが、本件に対する総合的かつ組織的な対応が行われなかった原因の一つと考えられる。</p>	<p>や個人の意識改革を進めるべきである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・しかし、これには限界がある。その時々、その持ち場の組織を動かすのは人である。人によって「危険性の認識」や「事態の想定」が異なることは当然と考えなければならない。</li> <li>・<u>よって、現場で問題に直面したある個人の事態想定がたとえ不適切であったとしても、組織全体がそれを補うシステムづくりが必要である。</u></li> <li>・このため、<u>不適切な土地の形質変更等のおそれがある事案の情報があった場合には、現在起きていることの問題の大小を問わず、すべての事案について総合的な判断を行う部局に情報が集まり、そこで処理方針を決定するシステムをつくる必要がある。</u></li> <li>・このため、<u>県は、新条例である「静岡県盛土等の規制に関する条例」が2022年7月1日に施行されることにあわせ、2022年4月1日、くらし・環境部に盛り土に係る許可・監視事務を一元的に所管する「盛土対策課」を設置した。また、「盛土110番」という通報制度を設置し、県民などから幅広く不適切な盛土等の情報を得ることとした。</u></li> <li>・さらに、<u>県・市町・警察の連携を図るため、部局横断的な「静岡県土地利用対策会議」（座長：副知事）を設置するとともに、その下部組織として「静岡県土地利用対策会議地域部会」を設置し、違法・不適切な盛土等に関する事案に対して初期段階から情報共有を図ることとした。</u></li> <li>・また、<u>静岡県水循環保全条例を制定（施行：2022年7月1日）し、森林地域等で行われる土地取引を早い段階で把握し、問題の発生を未然に防ぐこととした。</u></li> <li>・このようなシステムを構築し、それを適切に運用することによって、組織で情報が共有され、総合的かつ組織的な対応を行えるようにしていきたい。</li> </ul>



報告書における記述	県の見解・対応
<p>④ 既存の根拠法令等の問題点</p> <p>○ 根拠法令等の規制・罰則レベルの調整（同 p. 77）</p> <p>本県については、神奈川県の上採取や盛土等土地改変行為の規制条例と比べて明らかに規制が緩く、罰則が甘かった。これが他県の問題業者の行為を誘引してしまった要因となったことが推測される。また、県東部地域の8市町においては、市町独自の規制条例を制定し、県条例より厳しい対応をしている。</p> <p>これらの状況から見ると、熱海市も東京、神奈川県方面から進出してくる企業等の増加も十分に予想できたので、予防的な見地から、早い段階で市独自の規制条例の制定の検討もあり得たと考えられる。</p> <p>また、本県では1ha未満の届出に関する事務を2000.4.1付けで静岡県事務処理特例に関する条例により全市町に移譲している。しかし、本条例については、届出受理にあたって技術面に関しチェックを要する事項が多く、この面で熱海市が十分対応できていたのかどうかを今後検証して行く必要がある。これに関しては、所管する県土木事務所の技術的支援を受けられる体制が必要であったと思われる。</p> <p>さらに、届出が提出されている工事について、中間検査や立入検査を積極的に実施することは、現行の県土採取等規制条例第13条第2項で対応可能であったと思われる。よって、市はその実施を検討すべきであり、県はその実施を促すべきであったと思われる。ただし、同条項には「この条例の施行に必要な限度において」とあるが、県はこの「必要な限度」について具体例や考え方を市町に対し示す必要があったと考えられる。</p>	<p>(条例改正の問題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1994年頃より首都圏からの悪質な土砂の搬入・盛土等が相次ぎ、防災や生活環境上の悪影響が出ていた。問題となっていた悪質な土砂の搬入・盛土等が県東部の富士山周辺に限定されていたこと、長野県・愛知県にあっては土砂条例を有していないこと等から、県全体での一律の規制強化になじまないとして、市町が独自の条例を制定できるよう、「市町が独自のより厳しい規制の条例を制定した場合は、県条例（土採取等規制条例）を適用しないとする」ための県条例の改正を1997年3月28日に行った。首都圏に近い県東部地域では、県条例よりも規制を強化した市町単独条例を、1997年4月1日施行の御殿場市・裾野市・小山町を始めとして、1997年10月1日施行の富士宮市、1999年4月1日施行の函南町、2010年7月1日施行の沼津市、2011年1月1日施行の富士市、2014年7月1日施行の三島市の合計6市2町が制定した。</li> <li>規制の弱いところが狙われやすいということはある。神奈川県が1999年10月に神奈川県土砂の適正処理に関する条例を施行した時点で、少なくとも静岡県として条例改正の必要性について検討すべきであった。その後も、県条例の改正を検討すべき時期はあった可能性がある。</li> <li>今回の土石流災害を踏まえ、既存の条例が十分な抑止効果を発揮しなかったことから、盛土に特化した条例として、「盛土等の規制に関する条例」を新たに制定し、県全域で規制を強化するに至った。</li> </ul> <p>(権限移譲の問題)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>土採取等規制条例の権限移譲について、住民に身近な行政は、よ</li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
	<p>り身近な市町が担うことが住民サービスの向上につながるとの考え方に基づき、市町の意向や課題を踏まえ、移譲業務の協議を行い、市町の意向をふまえて、権限を移譲してきた。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>市町によっては、土木技術者がゼロ又は少数のところがある。土木に関する技術的審査には一定の技術力を要するものが多い。「住民に身近な行政は、より身近な市町が担うことが住民サービスの向上につながる」というのは、ある一面を見たものであり、規制については専門性を持った対応が不可欠である。</li> <li><u>2022年7月1日から、新たな条例「盛土等の規制に関する条例」が施行されるが、市町への権限移譲は行わず、県が事務を行うこととした。その他の法令に係る事務についても、権限の移譲の適否について検討する。</u></li> <li>市町への支援について、相談等があった場合に、技術的支援を行ってきているが、より積極的な行動を行うべきであったと考えられる。</li> <li>この点については、「6 委員会からの提言」の中でも指摘されていることから、県の対応については、そこで再度述べる。</li> </ul> <p><b>(判断基準の問題)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>本県条例は届出制としており、中間検査や立入検査の規定はない。しかし、条例第13条第2項で現場へ立ち入ること、報告を求めることは、土砂の崩壊、流出等による災害の防止上必要な限度において可能である。なお、「必要な限度」については、権限を有する者が個々の事案に即して判断すべきものであり、一律の判断基準を設けるべきではないと考えられる。</li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>[追記] (同 p. 78)</p> <p>一般に個々の行政対応については、その根底にあるいわゆる「組織文化」が影響する。このため、県・市の行政対応の検証にあたっては、県・市の組織文化についても検証すべきとの意見も委員からあった。しかし、県組織内部の情報共有・伝達についての検証ニーズがあるものの、当委員会の検証対象は、「熱海市伊豆山地区におけるA社等が行った一連の土地改変行為に対する県・市の行政対応」である。例えば県組織内部の情報共有・伝達等に関しては、行政対応の根底にある県の「組織文化」に関する事項であり、当委員会による事実関係に基づく検証にはなじまないことから、当報告書では取り上げないこととした。</p>	<p>1 県の組織のあり方</p> <p>&lt;縦割り行政&gt;</p> <p>行政機関は根拠法令等に基づく対応となるため、ある程度「縦割り行政」とならざるを得ない。しかし、本件のような事案については、その行政権限の行使に当たって個別の根拠法令等に定められた手続等のプロセス（行政指導→勧告→措置命令）を重視するとともに、<u>“総合行政機関である県の行政力を生かして、どうすればこの不適切な行為を是正できるか”という視点に立った実施体制の整備を心掛けるとともに、他部局、市と連携し、法令の趣旨及び目的に沿った範囲内で、最大限の行政権限の行使努力を行うべきである。</u></p> <p>&lt;横の連携&gt;</p> <p>「他の部局の所管法令に関わることには、口を出すことを控える」という組織文化にこだわることなく、県機関や市との「横の連携」が十分に機能するよう努めるべきである。</p> <p>2009年11月4日、市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所が各機関の現状認識の共有や今後の対応について協議した。以後、このような会議や合同調査が数回実施され、市が土採取等規制条例に基づき措置命令を行うことについて、県と市との間で確認された。</p> <p>しかし、残された公文書から確認される限りでは、2011年6月下旬以降は、複数の県機関と市との会議は開催されず、市から県に対しても複数の県機関に対する協議の申出もなかった。それまでの経緯からすれば、<u>県は、少なくとも、市が措置命令の発出をしていない事実と理由を確認し、今後の対応方針</u></p>

報告書における記述	県の見解・対応
	<p>について、市と協議すべきであったと考えられる。</p> <p>また、<u>県と市との会議及びそれを踏まえた行政対応において、総合調整役、或いは総合的判断者・意思決定者が不在で、これが有効な調整が行われなかった一因となっていたものと思われる。</u></p> <p><u>このことを踏まえ、2022年4月、盛土に関する行政対応を一元的に行う「盛土対策課」をくらし・環境部に設置した。</u></p> <p>盛土対策課では、2022年7月1日に施行される「静岡県盛土等の規制に関する条例」に基づき、盛土に係る許可、パトロール等の監視、事業者への指導監督等の業務を行うとともに、盛土に関する情報を広く県民から寄せてもらうための通報制度「<u>盛土110番</u>」を設ける。また、健康福祉センター、農林事務所、土木事務所に盛土対策課との兼務職員を配置し、監視体制の強化、緊急事案への対応等を図る。</p> <p><u>違法な盛土等を継続的かつ一元的に監視・指導するため、盛土の情報を管理するシステムを構築するとともに、「静岡県土地利用対策会議」を設置し、盛土に関する情報を、部局を横断して共有し、違法な盛土等への対策の検討等を行う。</u></p> <p>さらに、盛土対策課、健康福祉センター、農林事務所、土木事務所等の県の機関に加え、市町及び警察をメンバーとする「<u>静岡県土地利用対策会議地域部会</u>」を各地に設け、<u>県・市町・警察の連携を現場レベルで強化し、違法な盛土等に関する事案に対して初期段階から情報を共有して課題解決を図っていく。</u></p> <p><b>&lt;縦の接続&gt;</b></p> <p>本件については、<u>県出先機関から本庁の担当課に報告・相談が適宜行われていたことが公文書等の記録上からも確認できる。</u>しかし、<u>より総合的な判断ができる局長級、部長級職員へ</u></p>

報告書における記述	県の見解・対応
	<p><u>の相談についてはほとんどなかったと推定される（注：県職員ヒアリング結果によれば、交通基盤部については、2009年と2010年に本庁局長、2011年には部長が県熱海土木事務所の管内視察の一環で当該現場を視察していた事実は確認）。このように至った直接的な要因として、<u>当時、本件現場の危険性についての認識が県内部において十分共有されておらず、県庁全体として、本件の重要度が高くなかったことが挙げられる。</u></u></p> <p>本件については根拠法令が複数にまたがる複合的な案件であったこと、また、重大な災害の発生のおそれについての認識不足があったとはいえ、逢初川流域の住民の生命・財産に被害をもたらす可能性が高い事案であり、近隣において当該事業者による問題行為が多数発生していたことを考慮すれば、<u>高度な判断や調整が可能な本庁の局長級以上の幹部職員が関わるべき問題であった。</u></p> <p>また、当時は、現場で生じている深刻な問題の現状を知事、副知事、部長等が自ら積極的に認知し、部下職員に対応状況を問い、適切な判断を行うという能動的な行政を行う組織文化が十分ではなかったのではないかと思われる。それは、部下職員に責任を帰すものではなく、組織体制と組織文化の改善を担う上級管理者の責務といえる。</p> <p><u>伝統的な現場対応重視の組織文化に慣れることなく、縦の接続、すなわち、本庁上級管理者と現場職員との間の接続を密にして、組織全体として事案の重要性を的確に捉え行動できるよう努めるべきである。</u></p> <p><b>2 今後の県の対応</b></p> <p><u>今後、県は今回の行政対応で垣間見えた組織文化の問題について改善を図っていくことが必要である。そのためには出先機</u></p>

報告書における記述	県の見解・対応
	<p>関や職階下位の職員から県の本庁や上層部への情報伝達や相談のルートやルールの整備といったシステム面、さらには、横の連携や縦の接続の重要性についての職員の意識改革に向けての知事や上級管理者のリーダーシップが強く求められる。</p> <p>また、<u>知事、副知事、部長等においては、現場の問題を積極的に認知し、危険性について適切に判断し、解決策を見い出していけるよう、自らの意識・行動改革を行うとともに、どうすれば問題解決できるかを考えるという姿勢・志向の課題解決型の組織文化づくりに努めるべきである。</u></p>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>(3) 総括</p> <p>イ 失敗の本質の所在</p> <p>(イ) 初動全力の失敗 (同 p. 79～80)</p> <p>2007年4月(市の受付印2007.4.10付け)に出された当該事業者の県土採取等規制条例に基づく届出書には、記載上の不備が多数あるにもかかわらず、市はこれを受け付けている。</p> <p>その直後の2007年4月末には事業者による違法行為(森林法の開発許可違反)が確認されている。</p> <p>この段階でこの事案に対して適切に対応しなければ、不適切な対応の帰結としてどのような最悪の事態が発生するのかを想像すべきであった。</p> <p>しかし、適切な行政対応を行わなかったため、事業者による累次の違法、不適切行為に対し、その時々で対処するという(戦力の逐次投入であり、受け身の)対応となった。これにより事業者の行為に振り回されることとなり、適切な対処を行うことが出来なかった。「盛土の全体崩壊」という最悪の事態の想定ではなく、盛土の部分崩壊を想定してしまったことが、一連の不十分な対応につながっていると思われる。</p> <p>(ウ) 断固たる措置をとらなかった行政姿勢の失敗</p> <p>○ 市のA社に対する措置命令の発出見送り(同p. 81～82)</p> <p>県土採取等規制条例第3条第1項に基づく1ha未満の届出の受付の行政庁(権限者)は市であるので、市の判断で</p>	<p>・県も同様の見解である。</p> <p>・危険性を正しく認識するためには、現場に行き、現物を見て、現実を知るといふ、いわゆる「三現主義」が重要である。この点に</p>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>対応すること自体、当然であるものの、今まで県関係機関と協議や相談を重ねて対応してきた経緯を踏まえれば、発出見送りとするにあたり、県関係機関と事前に協議・相談することが望ましかったものと思われる。</p> <p>また、県関係機関においても、市が発出見送りとした理由やその後の経緯を確認するなど、より積極的な関与を行うべきであった。</p> <p>措置命令発出見送り後の行政対応のあり方についても、問題解決まで定期的・継続的に県と市は関係機関と協議する必要があったが、これも行われていない。</p> <p><b>(I) 組織的な対応の失敗</b></p> <p><b>a 初動期(2007. 3. 9～2008. 8. 7) (同p. 82)</b></p> <p>市及び県関係機関が情報交換、協議を行うことは重要であるが、総合的な判断を行い、総合的な調整を行う司令塔をおき、また必要に応じて専門的な知見を有する各種の専門家に調査や助言を求めるべきであったと考えられる。</p> <p><b>b 中期(2008. 8. 7～2011. 6. 2) (同p. 82～83)</b></p> <p>県関係機関及び市は、本件の行政対応において対象面積が1ha超か否か、即ち担当行政庁がどこになるのかが問題ではなく、森林法、県土採取等規制条例及び県風致地区条例の目的や本旨に立ち返り、無秩序な開発を防止する有効な手立てを県熱海土木事務所・県東部農林事務所並びに県本庁関係各課を交えて検討すべ</p>	<p>において、<u>逢初川下流や伊豆山港で濁りを現認していた県熱海土木事務所においては、逢初川源頭部の状態を詳しく調査し、放置すれば何が起きるのかを想像すべきであった。</u>職員聴取の結果によれば、<u>県熱海土木事務所の所長や本庁の局長・課長は、現場にほとんど行っていない。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・<u>現場重視という原点に立ち帰って、上級管理者を含め、職員がとにかく「自分の眼で現物を見る」という行動様式をとれるよう、組織として徹底していく。</u></li> <li>・<u>複数の部局にまたがる問題や県と市町の連携が必要な問題については、総合的な調整を行う場とともに、総合的な見地から決断を行う司令塔が必要である。このため、県は、盛土対策課や副知事を座長とする静岡県土地利用対策会議等を設置又は設置予定である。この際には組織や体制づくりとともに、その下に適切な運営による実効性の確保が重要である。今後、適切な運営が行われるよう、不断の努力を行いたい。</u></li> <li>・<u>御指摘のとおりであり、面積区分をもとに担当行政庁がどこになるかではなく、県と市が総合行政機関という組織力を活かして、連携し、総合的に対応すべきであった。</u></li> </ul>



報告書における記述	県の見解・対応
<p>きであったと考えられる。</p> <p>c 2011. 6. 2以降から現在（同p. 83）</p> <p>県は2011. 6. 2に熱海市が是正措置命令等の強制措置を実施することを決定（結果的に実施見送り）した以降、廃棄物行政を除いて、本件についての積極的な関与が見られない。</p> <p>盛り土は撤去されたわけではなく、又、特段の防災工事は実施されていなかったことから、盛り土の崩落等についての危険性に改善は見られなかった。それにもかかわらず、現場確認を含め積極的な関与を行わなかったことには疑問が残る。</p> <p>一旦、組織としての関心が薄れてしまったことにより、現場が「問題箇所」であることが、組織内の後任者に引き継がれなくなり、2013年以降は、廃棄物行政部局（県東部健康福祉センター）を除き、現場の盛り土の存在すら忘れられた状態になっていたものと思われる。</p> <p>一方、県の砂防部局は、2012. 3. 30に土砂災害警戒区域を指定している。</p> <p>土砂災害防止法による規制については、土砂災害警戒区域内の開発行為の行為規制が中心であり、砂防法の砂防指定地の範囲も砂防堰堤周辺に限られ、行為規制は砂防指定地の外部には及ばない。また、河川法の河川区域の範囲には逢初川源頭部は含まれていない。</p> <p>たとえ、以上のような法の規制が及ぶ範囲の外の行為であったとしても河川等からの土石流の発生を防護することを使命とする県の河川砂防担当部局は、逢初</p>	<p>県の見解・対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・組織内の後任者に引き継がれなくなったことは事実である。この問題は、「引き継ぐべきであった」という問題ではなく、「なぜ引き継がれなくなったのか」を考えなければいけない。</li> <li>・それは、「最悪の事態の想定」と「問題解決のためには自らの権限外でも知恵を出し、行動する姿勢」である。</li> <li>・「最悪の事態の想定」が適切でない場合は、問題を矮小化して捉えてしまい適切な行動につながらない。</li> <li>・今後、危機管理の原則行動の一つである「最悪の事態の想定」ができる組織づくりと職員の意識改革に取り組んでいく。</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県の砂防部局の使命は、土砂災害等から県民の生命・財産を守ることである。その使命を果たす方法は、自分が所管する法令上の権限を行使することだけではなく、県の他の部局、市町等と連携し、危険性を軽減し、また、残る危険性を住民等に周知し、適切な避難行動を促すことが重要である。</li> <li>・この点において、本件に関する県の行政対応は、「基本的には熱海市が対処すべき問題」としてしまい、自らの使命を果たすために何をすべきかという認識が不足していたものと思われる。</li> <li>・県は、本件の事例をもとに、知事、副知事、部局長等の上級管理者の意識を改めて高めていくとともに、また、職員全体に、使命</li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>川源頭部の盛り土等の危険性を認識し、その除去について、熱海市や県の関係部局と連携し、積極的な対応をすべきであったと考えられる。</p> <p>当時、本件については「基本的には熱海市が対処すべき問題」としてしまったことが、結果的に県関係機関において行政権限の範囲外ととらえ問題解決のために積極的に関与していこうという認識を持てなかった原因と思われる。</p> <p><b>6 委員会からの提言</b></p> <p><b>(2) 処分基準の設定と専門家の連携（同p. 84～85）</b></p> <p>本件は、県土採取等規制条例の各種措置命令（不利益処分）について、市行政手続条例に基づく処分基準が設定されていなかったために、違法な行為に対して、計画的に適切な対応を進めることができなかつたと考えられる。本来であれば、同条例の最終的な目標（違法状態の是正）と期限を設定し、そこから遡って、指導、措置命令、代執行と、淡々と手続を進めていけたと考えられるが、最終的には、市がA社に措置命令の発出の告知まではしたものの、発出を見合わせたまま現在に至っている。今後、同様の対応を防ぐためには、行政庁が対応に迷うことのないよう、明確な処分基準を設定することが必要である。ただし、同条例の措置命令に関する処分基準は、権限移譲前の県においても設定しておらず、その状態を市に引き継いでいたことも県・市ともに行政手続の適正化の視点から問題といえる。なお、処分基準を公開することにより、かえって違法な行為を誘発する恐れがある場合は、処分基準の公開は要しないことを申し添える。</p> <p>また一方で、本件のような複雑な事案では、行政職員のみ</p>	<p><u>は何かの意識付けを行い、具体的行動につなげるようにしていくこととする。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・土採取等規制条例のみならず、森林法等の各種規制においては、明確な処分基準は設定せず、事案毎の多様な事情・条件を考慮しつつ、個別に対応している。これは、個別案件の事情等に応じた柔軟かつ適切な運営ができる一方、担当職員の裁量によっては不適切な処分が行われる可能性がある。</li> <li>・このため、今後、<u>経営管理部に「困難事案支援チーム」（仮称）を置き、指導、措置命令、代執行等が必要となるような「困難事案」について、事案ごとの事情も考慮しつつ、助言・指導・支援を行っていく体制を構築する。</u>また、行政手続が適正に行われるようにするため、行政手続法、行政手続条例に関する研修を行うこととする。</li> <li>・また、「逢初川土石流の発生原因調査」においては、土木学会、地盤工学会、砂防学会から委員を指名いただき、指導を得ている。法律問題については、日頃から法律専門家の助言を頻繁に得ている。</li> <li>・今後は専門家と早期に連携できる体制をさらに充実させていく。</li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>の知見では、事案の深刻度の認識や対応に苦慮することも予想されるため、市や県が違法状態を認識した時点で速やかに、例えば本件のような盛り土の問題であれば土木・地盤の専門家に現地調査を依頼し、災害発生危険性について確認したり、法律・行政学の専門家に行政対応の助言を求めるなど、専門家と早期に連携できる体制を整えることが望ましい。</p> <p><b>(3) 県と市の行政姿勢・県と市の連携（同p. 85）</b>  問題の本質は、事業者の悪質な行動に対し、県と市が連携し、断固たる措置を執らなかつた行政姿勢にあったと言える。  静岡県と熱海市は、二度とこのような災害が起きないように、県・市それぞれの行政姿勢を見直し、県・市の連携を強化し、適切な行政対応ができるよう不断の改善努力を行うことに努められたい。</p> <p><b>(4) 県から市への一部権限移譲事務の点検（同p. 85～86）</b>  県事務処理の特例に関する条例に基づき2000年4月に県から市へ県土採取等規制条例の一部事務（1ha未満の土採取等に係わる事務）の権限移譲が行われた。併せて2006年には都市計画法に基づく都市計画区域での開発行為の許可等も熱海市に権限移譲されている。この開発行為の許可関連の権限移譲があつた2006年からA社等の市での土地改変行為が本格化している。あくまで推測ではあるが指導監督権限が一部または全部の権限移譲により、県から市に移って指導監督体制が弱まることを見越しての進出であつた可能性もありえる。  静岡県の場合、地方分権型社会への対応や県と市町との役</p>	<p>県の見解・対応</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・二度とこのような災害が起きないように、本検証結果をもとに、県の行政姿勢の見直しについて検討し、見直し結果をまとめる。</li> <li>・それをもとに職員研修を通じて意識改革と行動変容を促していく。</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>・静岡県では、住民に身近な行政は、より身近な地方公共団体である市町が担うことが望ましいとの考えのもと、権限移譲事務の希望がある市町と協議及び調整の上、移譲を推進してきた。</li> <li>・市町へ権限移譲した事務については、「ふじのくに権限移譲推進計画（2020～2022）」に基づき、①権限移譲事務の円滑施行のための市町への支援、②市町からの県への事務の返還を含め、改善・見直し等を行ってきた。</li> <li>・本検証結果を踏まえれば、改めて、法令・事務を所管する所管部署において、専門的な見地から点検を行う必要がある。</li> <li>・このため、市町行財政課において例年実施している「ふじのくに</li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>割分担の明確化等を目的に1998年から県から市への権限移譲に積極的に取り組んできた。今までの県から市町への移譲対象法律件数の累計が130本近くにのぼり全国トップレベルであり、移譲した事務数も法律、施行令、施行規則、条例分をあわせ2,840件数近くとなっている。(2021.4.1現在)</p> <p>しかし、本件のような不適切な土地改変行為への行政対応の経緯をみると、権限移譲された市町が適確に当該事務を執行できていたかどうか疑問である。特に土木・建築等技術面での指導監督が必要な事務への対応ができているのかどうかを点検する必要がある。さらに、今回のような一部権限移譲の場合は、行政庁の管轄の境界を狙ってくる可能性が高いので、どのような問題点があるのか整理し、具体的な対策を示す必要がある。</p> <p>また、地方分権や行政改革のもと、地域に身近な行政をできるだけ市町に委ねる方向性は妥当であるが、市町の規模・能力により対応困難な場合も考えられる。今後は、県内市町に対して一律に権限移譲を推進するのみではなく、市町の同意を求めたり、市町の手挙げ方式を検討するなど、市町の実情や要望に基づいた権限移譲のあり方を模索していただきたい。加えて、専門性の高い事務を市町に移譲する場合は、必要に応じて県と市町が共同で権限を担うような制度設計も検討できるのではないかと。</p> <p>なお、今回の県土採取等規制条例の改正においては、届出制から県知事による許可制とし、取扱いを県に一元化している。</p>	<p><u>権限移譲推進計画」に基づく権限移譲事務の改善・見直しに加え、土木・建築等の技術的判断を要する事務を対象に、県の所管部署による追加点検を行う。</u></p> <p><u>・点検結果を踏まえ、県への事務返還を含めた対応を検討していく。</u></p>

報告書における記述	県の見解・対応
<p>(5) 行政の記録管理のあり方（同p. 86）</p> <p>県管理の記録についても、一部記録性に欠けている部分があった。</p> <p>今回の行政対応の検証にあたり、事実関係を公文書や関係職員へのヒアリング結果に基づいてトレースバック（遡及）する必要があったが、一部の記録が断片的で記録性や証拠としての信頼性に乏しかったため、推論にとどまらざるを得ない部分があった。今後は、県民・市民の「知る権利」を保障する意味でも、記録性の向上に取り組むなどしてトレーサビリティ（追跡可能性）の向上に努め、常に検証可能なものとしていただきたい。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施策の意思決定や事業実施等の記録である公文書は、県民の「知る権利」を保障するための重要な資料であると認識している。</li> <li>・これまでも、公文書の作成や保存のルールを周知するための職員研修等を通じ、公文書管理の適正な実施を図ってきたところである。</li> <li>・本件の事例を踏まえ、今後も、継続的に職員の意識改革を図り、公文書管理に関するルールの周知や管理意識を徹底していく。</li> </ul>
	<p>(総括)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>本件への静岡県行政対応については、</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>現場の危険性を適切に認識すること</u></li> <li>・ <u>危険性を除去・軽減するために組織的に対応すること</u></li> </ul> </li> <li>・ <u>この2点において、問題があったと総括できる。</u></li> <li>・ <u>問題があったことについて、個人の問題としたり、個人の意識改革が必要、とすることでは、問題の根底からの解決にはつながらない。個人の考え方や意識、行動は様々であり、その改善に努力したとしても、失敗を完全に防ぐことはできない。</u></li> <li>・ <u>このため、「フェイルセーフ」の考え方のように、「人は必ず失敗する」ということを前提にし、その失敗を組織やシステムで補い、制御できるようにしておくことが重要である。</u></li> <li>・ <u>このため、県は、職員の意識改革のための研修だけではなく、個人の失敗があっても適切な行政対応ができるような組織改革やシステムの構築を今後とも継続的に進めていくこととする。</u></li> </ul>

報告書における記述	県の見解・対応
	<p>(注) フェイルセーフ なんらかの装置、システムにおいて、誤操作・誤作動による障害が発生した場合、常に安全に制御すること、または、そのような設計手法で、信頼性設計の一つ。これは、装置システムが「必ず故障する」ということを前提にしたものである。</p>