

第3回逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会

日 時：令和4年3月28日（月）午前11時～

場 所：県庁東館5階特別会議室

次 第

1 開会

2 議事

- (1) 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会 報告書（案）（資料1）
別冊 【参考資料】
- (2) 熱海市の検証に係る今後のスケジュール
- (3) 意見交換

3 閉会

第3回逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会出席者名簿

1 委員

五十音順

委員名	分野	所属等	備考
あおしま のぶお 青島 伸雄	法律	まどか法律事務所 弁護士	委員長
いずいし みのる 出石 稔	行政法	関東学院大学副学長	「欠席」
うえまつ まき 植松 真樹	法律	静岡法律事務所 弁護士	
こたか たけし 小高 猛司	土木技術	名城大学理工学部教授	

2 行政側出席者

静岡県

副知事 難波喬司

熱海市

副市長 金井慎一郎 ほか

行政対応検証委員会事務局

事務局職員 彦山明史 落合 修

3 その他（Zoom 対応）

県（内部検証チーム及び関係各課）、熱海市関係職員

逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会報告書（中間報告）の概要

当委員会は、令和3年7月3日に熱海市において発生した土石流災害に係る行政対応を第三者検証するために令和3年12月に設置されたものである。

これまでに静岡県及び熱海市（以下「県・市」という。）に保管されていた公文書の写し及び県関係職員等のヒアリング結果（以下「公文書等」という。）、さらには現地調査で得た知見をもとに行政対応の検証を行った。現段階では県関係の事実関係や論点の整理が終了したので、主として県が行った行政対応の検証結果を中間報告する。

なお、この報告は令和4年3月1日までに整理した県・市の公表済みの公文書等に基づく事実関係をもとに検証したものであり、現在、進められている熱海市の内部検証が終了又は一段落したならば、市の行政対応の検証結果を加え、委員会からの提言を添えて最終報告を行う予定である。

1 委員及び委員会開催概要

(1) 委員名簿

令和3年12月1日現在（五十音順）

委員名	分野	所属等	備考
青島 伸雄	法律	まどか法律事務所 弁護士	委員長
出石 稔	行政法	関東学院大学副学長	
植松 真樹	法律	静岡法律事務所 弁護士	
小高 猛司	土木技術	名城大学理工学部教授	

(2) 委員会開催実績等（令和4年3月現在）

第1回（令和3年12月22日（水））

- ・委員長選任、規約承認、経緯と現状の説明、意見交換

第2回（令和4年2月2日（水））

- ・検証等の進め方、行政対応等の論点整理、意見交換

第3回（令和4年3月28日（月））

- ・中間報告書公表、熱海市のスケジュール確認

現地調査（令和4年2月9日（水）、2月18日（金））

- ・逢初川源頭部～伊豆山港（逢初川河口）までの被害状況

※他の委員会での調査含め、委員全員が現地調査済み。

2 検証の進め方

(1) 検証の対象及び期間

熱海市伊豆山地区の逢初川源頭部における一連の土地改変行為に対する県・市の行政対応（2006年から土石流災害が発生した2021年7月まで）

(2) 検証に用いた根拠・資料

- ・ 県・市において保管されていた公文書の写し（メモ含む）
- ・ 県の当時関係した職員からの事情聴取（ヒアリング）結果

(3) 検証に当たっての立場

本報告書での検証は、検証に必要な範囲における事実認定と要因・背景の分析を実施するため行われたものであり、本件事案の関係機関及び関係者の法的責任を問うために行うものではない。

(4) その他

関係当事者のプライバシー保護のため企業、個人名はアルファベット表記とする。

3 検証結果

「個別の検証」として根拠法令ごとの行政対応を検証するとともに、個別法令に基づく行政対応だけでは評価・分析できない面があることから、「総合的な検証」として逢初川源頭部の土地改変行為に対する当時の関係職員の危険性の認識、県・市との連携・協力体制、既存の根拠法令等の問題点等について検証した。さらに、今後は、この「個別の検証」と「総合的な検証」をもとに県・市の行政対応の「総括」を行う予定である。

(1) 個別の検証

今回公表分の内、個別の検証に関し、県土採取等規制条例及び県風致地区条例、森林法については、熱海市の内部検証が未了なので、県の内部検証結果に基づき県の行政対応に係る事実関係と論点のみ整理。(注:今後の熱海市の内部検証結果に基づき事実関係等を修正する可能性あり。)

また、総合的な検証に関し、「県・市の当該土地改変箇所の危険性の認識」、「事業者に対する県・市担当者等の認識」及び「県・市の連携協力体制」については、県職員のヒアリング結果をもとに検証したが、今後、市の職員ヒアリング結果がまとまれば、事実関係・論点及び検証にその成果を反映させる予定。

○県土採取等規制条例及び県風致地区条例（権限：市・県）

論 点

- ・ 市が県土採取等規制条例に関し、必要事項の記載に欠ける届出書を受理したのは適正か。
- ・ 同様に市が届出者に対し、工期の延長や防災施設の工法等の変更を認めてきたのは適切か。
- ・ 早い段階から是正措置指導できたのではないか。
- ・ 市が2011年7月に方針決定していた届出者に対する弁明の機会の付与と措置命令を発出しなかった理由は適正か。
- ・ 県は県土採取等規制条例に基づく技術的助言だけでなく、もっと積極的に関与すべきではなかったか。

検 証 ー

○森林法（権限：市・県）

論 点

- ・森林法に基づく一連の行政対応は適切であったか。
- ・（A社の復旧工事後の新たな開発についても）林地開発許可違反として是正措置をとることができたのではないか

検 証 ー

○廃棄物の処理及び清掃に関する法律<略称：廃棄物処理法>（権限：県）

論 点

- ・廃棄物処理法に基づくA社等への行政対応は適切であったか。

検 証

- ・**廃棄物処理法に基づくA社等への行政対応**に関し、逢初川源頭部の盛土に混入していた木くず（産業廃棄物）について移動を指導し、移動作業の完了を確認済み。
- ・2011年以降も逢初川源頭部の奥の隣接地に野積みされていた産業廃棄物の状況について定期的に監視を継続。隣接する逢初川源頭部についても監視していた。
- ・逢初川源頭部外に野積みされていた産業廃棄物の撤去等の措置命令発出を検討したが、行為者の特定が困難である等、発出に向けての要件をみたしていないので措置命令に至らず。また、廃棄物処理法では土砂の撤去は指導等の対象外。

○河川砂防関係法令（権限：県）

論 点

- ・土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域の指定について、基礎調査実施から指定までに6年（2005年度～2011年度）を要した。指定を早める必要があったのではないか。
- ・逢初川流域の住民に対して土砂災害警戒区域の周知をしていたのか。
- ・砂防法に基づく行政対応について、砂防指定地の指定後、流域上部で盛り土が設置されたのに砂防指定地の区域変更が行われなかった理由は何か。
- ・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管理者（県）としての認識はどうだったか。
- ・河川法上、逢初川は二級河川で県が河川管理者となる。土石流災害や洪水氾濫リスク増大のおそれがある上流の盛り土等の開發行爲に対して、河川管理者として適切な対応であったのか。

検 証

- ・**土砂災害警戒区域の指定**については、伊豆山地区内の7箇所の一括指定を目指し、順次基礎調査を実施していたので結果的に6年を要した。ただし、逢初川源頭部の盛土工事が基礎調査実施中にも進められており、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の危険性を2009年10月には把握していたので、事務所内の情報共有ができていれば「逢初川」区域の早期指定なども検討できた可能性あり。

- ・ **逢初川流域の住民への土砂災害警戒区域の周知活動**については、県及び市は、当時考えられる手法で行っていたことが認められる。ただし、当該区域の住民がどの程度理解していたのかを、今後検証していく必要があると思われる。
- ・ **砂防指定地の区域変更**に関し、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、指定する必要がある上流域を面的に指定することとなるが、当時、上流については管理された植林地帯と認識（県熱海土木事務所の進達調書）していたため、森林法により管理している地域と認識し、土地利用上、所管する法律が対応すべきと考え、区域変更しなかった。当時、県関係機関と市との連携・協力体制が十分でなく、それぞれが所管する法令等の範囲内での対応を優先したため、このような複合的な案件への対応が全体として十分になされなかったと考えられる。
- ・ **砂防指定管理者として**、2009年10月当時、伊豆山港への土砂流出を契機に県熱海土木事務所は逢初川の砂防指定地の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、砂防法では砂防指定地外に対する指導や制限はかけられなかった。しかし、不適切な開発行為により、砂防指定地、砂防施設、さらには下流域に被害を及ぼすおそれがあるとの認識を持ち、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。
- ・ **河川管理者としての対応**について、河川法上、河川区域内の行為は制限できるが区域外はできないので、河川法による対応は行わなかった。さらに、逢初川の県管理区間は砂防堰堤先の起点から河口（伊豆山港）までで、起点から上流については、熱海市は「野溪」扱いとして、河川法に定める「河川」として取り扱っておらず、熱海市普通河川条例も適用されないことから、逢初川源頭部は河川法上は行政による行為制限がかけられない区域であった。しかし、逢初川の盛り土が撤去されずに支障が残ったことに対して、県及び市の関係部署と連携して対応すべき問題であったと考えられる。

(2) 総合的な検証

○県・市の当該土地改変箇所の危険性の認識

論 点

- ・ 当時の職員は、源頭部の盛り土が崩落した場合に逢初川流域の住民と生命に危険性を及ぼす可能性を認識していたと思われるが、どの程度の危険性を認識していたのか。
- ・ 2016年の工事関係業者及び報道機関記者による現場の危険性に関する一連の通報に関し、県の組織内で情報共有するなどにより、災害発生の危険性について確認すべきではなかったか。

検 証

・ **職員の危険性の認識**に関し、A社等による現場での土地改変行為について、さまざまな施工状況を現認していたので、市・県関係機関ともに盛土崩落の危険性等に関し認識していたが、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。さらに、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、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、この問題について後任者への引き継ぎがなされていなかったこともあり、県関係機関の現場を注視する姿勢が急激に薄れてしまったと推測される。

しかし、各種の届出前から既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のみならず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きなかったことは誠に残念である。

・ **工事関係業者及び報道機関記者による現場の危険性に関する一連の通報への対応**に関し、通報を受けた県東部健康福祉センター職員は、「工事関係者が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ものである。

しかし、仮に、工事関係者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、県東部農林事務所に通報するなどして確認する必要があるものと思われる。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。

○事業者に対する県・市担当者等の認識

論 点

・ 事業者等から脅迫的な行為はなかったのか。また、高圧的な態度により、行政対応がゆがめられることはなかったのか

検 証

・ 事業者等から市・県の行政職員への高圧的な言動及び訴訟提起のほめかしや会議出席の直前の取りやめ、報告期限を遵守しない等の不誠実な対応はあったものの、公文書やヒアリング結果によれば行政職員に対する脅迫的な行為は認められず、県の行政対応に関しては大きな影響はなかったものと思われる。

○県・市の連携・協力体制

論 点

・ 2007年から2011年前半までは、個別法による行政対応だけでなく、行政機関同士の情報や認識の共有、さらには協力関係があったにもかかわらず、以後、県の関与

は個別法対応（廃棄物処理法）のみとなってしまうのは何故か。

- ・本件に関しては、根拠法令等が複数あり、関連して根拠法令等に基づく権限を行使する行政機関も市にとどまらず複数の県機関にまたがる複合的な案件であった。このような案件を扱う場合、総合調整する機関が必要であるがどのようなようであったか。

検 証 —

○既存の根拠法令等の問題点

論 点

- ・県土採取等規制条例のような取締条例においては、隣接する自治体との規制のレベルを合わせる必要があったのではないか。
- ・山梨県、神奈川県と比較し、本県のみ条例の一部事務を市町に権限移譲しているが規制業務に支障が無かったのか。
- ・届出制であっても立入検査や中間検査等義務づけることはできなかったのか。

検 証

- ・本県条例は、神奈川県や山梨県の土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を誘引してしまった要因となったことが推測される。
- ・本県では、県土採取等規制条例に基づく1 ha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、この面で技術吏員の層が薄い市町で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、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。
- ・中間検査や立入検査の実施に関しては、現行の条例第13条第2項で対応可能であったと思われるが、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。

(3) 総括

※熱海市の内部検証結果を受け手「個別の検証」及び「総合的な検証」の各項目の最終的な検証結果を踏まえて作成予定

4 委員会からの提言

検証結果を踏まえ、最終報告において県・市の行政対応の改善や質の向上、災害防止につながる提言を行う予定である。

(案)

逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会

報 告 書

(中 間 報 告)

令和 4 年 3 月

逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会

目 次

	頁
1 委員会設置趣意	1
2 委員会の概要	
(1) 委員名簿	2
(2) 規約	2
(3) 委員会等開催状況（令和4年3月現在）	3
3 逢初川土石流災害の被害状況及び土地改変 行為への行政対応の概要	
(1) 土石流災害の被害状況	4
(2) 土地改変行為への行政対応の概要	5
4 検証の進め方	8
5 検証結果（県行政対応関係）	
(1) 個別の検証	9
(2) 総合的な検証	48
(3) 総括 ※未作成	
6 委員会からの提言 ※未作成	
【参考資料】別冊	
ア 位置図・写真	
イ 事実関係整理表	
ウ 関係者ヒアリング結果の概要（県のみ）	
エ 関係法規集	

1 委員会設置趣意

○逢初川土石流災に係る行政対応検証委員会設置趣意書

令和3年7月3日に熱海市伊豆山地区の逢初川で発生した土石流については、逢初川源頭部に造成された盛土が崩壊し、大量の土砂が下流域へ流下したことにより、被害を甚大化させたと推定されている。

犠牲となられた方々の恐怖や無念、御遺族や関係者の方々の深い悲しみに思いを致すと、誠に痛恨の極みであり、哀惜の念に堪えない。

静岡県及び熱海市は、盛土造成に係る行政手続きの経緯、事実関係を確認するため、事業者の行為及び行政対応の経緯等について、整理しているところである。

一連の行政手続きに係る県や熱海市の対応については、第三者による公正・中立な検証・評価が必要である。さらにこの検証・評価を踏まえて、このような災害が繰り返されることのないようにするために何をなすべきかの提言をいただく。このため、弁護士2名、学識経験者2名（行政法分野1名、土木技術分野1名）の4名による「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会」を設置する。

2 委員会の概要

(1) 委員名簿

令和3年12月1日現在

五十音順

委員名	分野	所属等	備考
あおしま のぶお 青島 伸雄	法律	まどか法律事務所	委員長
いずいし みのる 出石 稔	行政法	関東学院大学副学長	
うえまつ まき 植松 真樹	法律	静岡法律事務所 弁護士	
こだか たけし 小高 猛司	土木技術	名城大学理工学部教授	

(2) 規約

○逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会規約

(名称)

第1条 本会は「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会」(以下「委員会」と称する。

(目的)

第2条 委員会は、熱海市伊豆山地区土石流災害に係る行政対応について、県及び熱海市が整理した事実関係を基に、公正・中立な立場で検証・評価を行うことを目的とする。

(構成等)

第3条 委員会は、別に掲げる委員により構成する。※別表省略

(事務局)

第4条 委員会の事務を行うため委員会に事務局を置く。

(2) 事務局は、委員の検証に関して必要な事務を行う。

(運営)

第5条 委員会は、事務局の要請又は委員の合意により開催する。

(情報公開)

第6条 委員会は、原則非公開とする。

(庶務)

第7条 静岡県経営管理部総務課は委員会の庶務を処理する。

(雑則)

第8条 この規約に定めなき事項については、必要に応じて委員会の承認を得て定める。

(附則)

第9条 この規約は、令和3年12月1日から施行する。

(3) 委員会等開催状況

令和4年3月現在

回	期 日	場 所	会議の概要
1	令和3年 12月22日(水)	県庁東館5階 特別会議室	<ul style="list-style-type: none">・委員長の選任・検証委員会設置の趣旨・検証委員会規約承認・検証体制・検証の進め方・被害の状況、盛土の造成状況、事業者に対する行政対応の経緯(説明)・意見交換
2	令和4年 2月2日(水)	県庁東館5階 特別会議室	<ul style="list-style-type: none">・検証等の進め方・行政対応等の論点整理・意見交換
3	令和4年 2月9日(水)、 2月18日(金)	熱海市 逢初川源頭 部、中流、伊 豆山港	<ul style="list-style-type: none">・現地調査(委員:3名)被害状況、現在の状況※委員4名全員が現地調査を実施
4	令和4年 3月28日(月)	県庁東館5階 特別会議室	<ul style="list-style-type: none">・中間報告書公表・熱海市のスケジュール確認

3 逢初川土石流災害の被害状況及び土地改変行為に対する行政対応の概要

(1) 逢初川土石流災害の被害状況

① 被害の状況

2021年7月3日、熱海市伊豆山地区において発生した土石流は、逢初川の源頭部（海岸から約2km上流、標高約400m地点）から逢初川に沿って流下した。

この土石流により被災した範囲は、延長約1km、最大幅約120mにわたり、多くの人的・物的被害が発生した。

② 人的被害・建物被害

消防庁報告（2022年3月1日現在）

市町名	人的被害(人)					建物被害(棟)				
	死者	行方不明	負傷者		計	住家			※非住家	計
			重傷	軽傷		全壊	半壊	一部破損		
熱海市	27(1)	1	1	3	32(1)	53	11	34	38	136

(注) 住宅被害の内、床上浸水、床下浸水については該当無いため省略。

死者数の()内は災害関連死者数であり、死者数の内数。

※非住家棟数は、熱海市の災害報告による。

③ 避難所の状況

- ・避難所開設（7月3日）：伊豆山小学校ほか 264人
- ・避難所移動（7月4日～）：市内ホテル（ピーク時 582人）
- ・避難所閉鎖（10月21日）：避難者全員が退所

④ 避難者の帰宅又は応急的な住まいの確保の状況

- ・自宅への帰宅：346人（※）
- ・応急的な住まいへの入居
公営住宅：53人（32戸）、民間賃貸住宅：141人（72戸）
合計：194人（104戸）
- ・その他（親類・知人宅）：42人（※）
※2022年3月1日時点で熱海市が把握している人数

⑤ 生業への影響

- ・飲食業や建設業、製造業など38事業者が、建物損壊、機械・車両損傷などの被害を受けた。
- ・水産業では、4事業者の漁船6隻が損傷、漁協のダイビング施設等が全壊したほか、継続する濁りや薄く堆積した土砂の影響により一部の

イセエビ漁場が利用できなくなった。

(2) 土地改変行為に対する行政対応の概要（発災までの経緯含む）

① 当初計画（2006.9.21～2007.4.9）

- ・2006年9月、A社が35万坪の土地を購入し、内、最初に8万坪を宅地として造成する計画。逢初川源頭部付近では、標高300～400mまで大規模盛土して宅地造成する計画。
- ・第1期として、その基盤となる大規模ロックフィル（岩石積）の堰堤と盛土を造成する計画。
- ・2007年3月、A社が市に県土採取等規制条例に基づく「土の採取等計画届出書」を提出。（工期限：12ヶ月（予定）、面積0.9446ha、盛土量36,276 m³）
- ・2007.4.9、市が土の採取計画届出書を受理したことによって、盛土が可能となった。

② 林地開発許可違反等により盛土造成ができなかった期間 （2007.4.10～2008.8.7）

- ・A社は直ちに工事を開始したが、2007.4.27、林地開発許可違反行為（無許可の1ha以上の開発行為）が行われていることが県、市に現認され、森林法に基づき、土地改変行為の中止、森林の現状復旧が必要となった。
- ・地山や盛りこぼした土砂の流出を防ぐため、沢の下端に転石積土留と丸太土留柵を設置。
- ・2008.8.7、林地開発許可違反の是正措置が終了。

③ 当初計画を変更し、残土処理場として利用を計画 （2008.8.12～2009.12.9）

- ・2008.8.12、A社は残土処理場としての利用計画を県、市に説明した。
- ・2008.4.8で、土採取計画の工期は切れていたため、工期延長が必要。また、開発行為が1haを超える場合は、林地開発許可が必要となる。A社は逢初川源頭部を1ha未満で残土処理場として利用することに計画変更したものと推定される。
- ・2009.1.21、市は土採取計画の工期延長を決定。
- ・2009.6.24、県と市が以下を確認。
届出の土採取計画では、盛土下端には大規模ロックフィル堤体を設置する計画となっている。その計画で工期延長を受けたにも関わらず、ロックフィル堤体を設置せず、林地開発違反の是正のため設置した小規模の転石積土留と丸太土留柵をそのまま利用して残土を上部に搬入。
- ・2009.7.20、A社は0.58haで森林法の伐採届を提出。

- ・その後、伐採届の0.58haを超える1ha前後の伐採が確認されたため、県、市がA社を指導。
- ・その後も土砂の搬入が続いた。
- ・2009年11月、市が、A社に対し、土条例に基づく文書指導。
- ・2009.12.9、A社は、市へ、「土の採取等変更届書」を提出。
(届出内容)

盛土量 36,640 m³、工期限 2008.4.8→2010.4.8
ロックフィル→土堰堤

(注)

この変更届出書の内容は実際の現場とは大きく異なった虚偽申請の疑いのあるものだったと推定される(確度の高い推定)。届出書では盛土は365～380mまでとされていたが、実際にはそれより高い高さまで造成されている。届出の盛土量は36,640 m³となっているが、地形図から県が算定すると365～380mの高さでは約6,000～8,500 m³しか入らないことが判明した(2021年9月の算定)。

④ 偽りとの疑いのある土採取計画のまま、さらに計画とは異なる高さまで盛土を造成(2009.12.10～2011.2.25)

- ・実際に行われた盛土(残土処分)は届出と異なり、高さ365～400mまでの間、及び道路を挟んでその上部にまで盛り土がされている。総盛土量は7万m³以上と推定される。
- ・その後も、複数関係者により残土や廃棄物(木くず)が搬入された。
- ・転圧されず、ゆるい状態で盛り土され、地中及び表面に有効な排水設備がないことなどから、盛り土の小規模な崩落が何度も発生していた。
- ・このような状態にあるにもかかわらず、2010.11.4、A社とD社は市を訪問し、もっと土砂を入れたい旨を述べている。これに対し、市は認めないこととした。

⑤ 土地所有者がA社からC者へ変更(2011年2月25日以降)

- ・C者へは土採取等の行為の届出の地位は承継されていない。
- ・新たな大量の残土搬入はなく、盛り土の整形や緑化等が行われた。C者以外の者が残土の搬入を続けていた可能性がある。
- ・2011.3.4～3.17、県と市が協議。土砂の流出、崩壊等の危険があるため、緊急の是正を行わせる必要があることを確認。
- ・2011年8月頃、D社が斜面整形、水路拡張、調整池の設置を実施。
(2011.8.30 D社が市に工事写真帳を提出)

- ・ C者は、A社が何ら対応しないため、現土地所有者として、逢初川源流上部土地崩落現場の修繕工事などの問題案件処理に善意をもって解決する覚悟を書面をもって示した（2013. 1. 9 付）が、現在まで、その問題解決は行われていない。

⑥ 全体として

前土地所有者はA社、現土地所有者はC者であるが、残土や廃棄物の搬入には、A社、B社、D社、E社、F社、G社、H社、J社などが関係している。とりわけ、2009年12月10日以降は、県、市が、誰が実施責任者かと問うても「私ではありません」という答えであり、現場の状況の改善が進まない状態であった。

関係者一覧

関係者	関係者の説明
A社	前土地所有者
B社	盛土造成実行行為者（B社の名刺を有する者）
C者	現土地所有者
D社	土採取等規制条例届出書 現責任者（2007. 3. 9～） ※隣接区域の林地開発許可の施工者等
E社	土採取等規制条例届出書 現場責任者（2009. 12. 9～） B社＝E社
F社	木くず混じりの土砂の搬入者
G社	土砂の搬出元の一人
H社	赤井谷出入り業者
J社	前土地所有者へ解体工事費用を貸し付けた者

4 検証の進め方

(1) 検証対象

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

(2) 対象地域

逢初川源頭部の土地改変箇所（土石流発生起点）及びその周辺区域

(3) 対象期間

対象地域で土地改変行為が本格的に開始された2006年から土石流災害が発生した2021年7月まで

(4) 検証に当たっての立場

今回の土石流災害の主たる発生責任は逢初川源頭部で一連の土地改変行為を繰り返したA社等にあることは自明である。当委員会はこのことを所与として、この一連の土地改変行為に対する熱海市及び静岡県行政対応に焦点を絞って検証するものである。

本報告書での検証は、検証に必要な範囲における事実認定と要因・背景の分析を実施するため行われたものであり、本件事案の関係機関及び関係者の法的責任を問うために行うものではない。

(5) 検証するにあたっての根拠・資料

- ・ 県・市において保管されていた公文書の写し（メモ含む）
- ・ 県・市の当時関係した職員からの事情聴取（ヒアリング）結果

(6) その他

関係当事者のプライバシー保護のため、企業、行政関係者の特定につながらないよう、個別の名前や名称による表記は避けてアルファベットによる表示により記述した。

5 検証結果

本項では、本件にとって重要性が高いと思われる事実を取り上げ、静岡県及び熱海市（以下「県・市」という。）がとった行政対応について、根拠法令等ごとに、時系列に従って個別に検証（以下、「個別の検証」という。）する。

また、本件は様々な要素が複合的に絡み合っていると思われるので、総合的な論点からの検証（以下、「総合的な検証」という。）も行う。

さらに、個別の検証と総合的な検証をもとに総括を行うこととする。

○ 個別の検証における論点

- ・静岡県土採取等規制条例・静岡県風致地区条例（当時。風致地区条例は2014年度末にて県が廃止した後は市町にて条例制定。伊豆山地区は風致地区の指定を受けているので、土採取等の土地改変行為に先立ち、風致地区内行為許可を受けなければならないことから、当報告書では県・市両条例に基づく行政対応を一体で取り扱う。）、森林法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、河川法等河川砂防関係法令等（以下「根拠法令等」という。）に基づく届出の受理、許認可をするにあたり、根拠法令等により行使することが求められている権限を行使していたのか、権限を行使したとしてもその内容や時期は適切であったのか。
- ・根拠法令等に違反する各種行為について、県・市の事実認識は妥当なものであったのか。また、違反行為に対する県・市の指導監督（行政指導・行政処分）の内容及び時期は適切であったのか。

○ 総合的な検証における論点

- ・県・市が当該土地改変箇所の危険性についてどのように認識していたのか。
- ・事業者に対する認識はどうであったか。
- ・地域住民からの苦情、要望等に対する県・市の対応は適切であったのか。
- ・既存の法令等自体に問題点はなかったのか。
- ・行政対応にあたり、県・市の連携や協力は適切であったのか。

なお、当該検証において評価を示す用語は次のとおりとする。

用語	内容
認められる	公文書（メモ含む）・関係者からのヒアリング結果が一致しており事実として認められる。
可能性が高い・推測される	公文書（メモ含む）・関係者からのヒアリング結果を総合的に評価した結果、事実として存在する可能性が高い。
思われる・考えられる	
不適切である	違法性を含むもの、或いは違法ではないものの不当であったと認められる。
問題である	

関係者一覧

関係者	関係者の説明
A社	前土地所有者 A氏：A社代表取締役
B社Q氏	盛土造成実行行為者（B社の名刺を有する者）
C者	現土地所有者
D社	土採取等規制条例届出書 現場責任者（2007. 4. 9～） ※隣接区域の林地開発許可の施工者等
E社 Q氏	土採取等規制条例届出書 現場責任者（2009. 12. 10～） ※E社Q氏は、B社の名刺を有するが、Q氏がB社の支配下にあつたかどうかは不明。
F社	木くず混じりの土砂の搬入者
G社	土砂の搬出元の一人
H社	赤井谷出入り業者
I社	隣接の宅地造成区域の開発者
J社	現土地所有者へ解体工事費用を貸し付けた者
K社	前土地所有者が経営するグループ会社
L社	現土地所有者が経営する建設部門のグループ会社
T者	不動産業者
U者	現土地所有者の代理人

【記載上の注意】

行政機関を列記する場合は、会議等において主催者が明確な場合は主催者を筆頭に記載し、県機関については建制順に記載した。

(1) 個別の検証

① 県土採取等規制条例・県風致地区条例関係

【事実関係・論点】

2006. 9.21 A社が逢初川源頭部を含む約 35 万坪の土地を購入・所有。

2006. 10.2 A社が市に県風致地区条例に基づく風致地区内行為許可申請書（その1）を提出。

（面積 0.9446ha 行為の種類 土地の形質変更、木竹の伐採）

2007. 3. 9 A社が市に県土採取等規制条例に基づく土の採取等計画届出書提出。

（工期限：12ヶ月（予定）＜2008. 4. 9＞2008

面積 0.9446ha 盛土量 36,276 m³）

（注）面積 1ha 未満 → 市町長に届出（条例第3条）

2007. 3.21 A社が市に県風致地区条例に基づく風致地区内行為許可申請書

(その2)を提出。 ※地区内の別の土地

(面積 0.9297ha 行為の種類 土地の形質変更、木竹の伐採)

2007. 4. 9 市がA社の土の採取等計画届出書を附帯条件付きで受理。

附帯条件

土砂の崩壊、流出等により災害が発生する恐れがあるときは、建設課と協議をし、災害を防止するための必要な措置をとること。また、土砂の崩壊、流出により災害が発生した際は、早急に対策を講ずるとともに、被災の補償を行うこと。

<論点>

- ・ A社からの2007. 3. 9届出書について、「6土の採取等に伴う災害防止のための方法及び施設に関する事項」が空欄になっているなど、未記載の事項が多い。また、「3土の採取等に関する土の数量」については手書き修正となっている。このような不備な届出書を受理したのは適正であったか。
- ・ 市が県風致地区条例に基づく風致地区内行為許可を出す前に、県土採取等規制条例に基づく土の採取等計画届出書を受理したのは適正であったか。
- ・ 届出書について「土採取等に関する技術基準」に基づく確認は行われたのか。特にロックフィル堤体のみで15mの高さ（実施には15mを超える）であり、その堤体に堆積する埋土を含めると45mの盛土となることの認識はあったのか。また「埋土又は盛土を行う場所」の土の数量について、現場で実施可能かどうか現場・図面等で確認したのか。

2007. 4. 11 市は、逢初川源頭部での盛りこぼしを現認。

(「仮置き」として処理)

2007. 4. 12 市は、A社に対し、県風致地区条例に基づく風致地区内行為について許可(その1)(その2)を通知。

2007. 5. 11 A社が市に県風致地区条例に基づく風致地区内行為許可申請書(その3)を提出。 ※砂防堰堤建設に伴う土砂等の仮置き場として使うため。

(面積：5,065.04 m² 工期：2007.6.4～2008.6.4

行為の種類：土石の堆積)

2007. 5. 22 県東部農林事務所、市が、A社に対し、林地開発違反の疑いに係る現地調査・現地指導を実施。

2007. 5. 31 県東部農林事務所は、A社に対し、「森林法第10条の2に抵触

するおそれがあると判断されるので、開発行為に相当する作業の中止と土地の形質変更面積の求積等を行う」よう通知。

※2007.5.31～2008.8.7の間、林地開発違反の是正が完了するまで、A社は盛土等の工事は出来なかった。

2007.6.4 市は、A社に対し、県風致地区条例に基づく風致地区内行為について許可（その3）を通知。

<論点>

- ・ 2007.6.4の時点では、森林法第10条の2に抵触するおそれがあるとして県東部農林事務所がA社に作業中止要請を指導している(2007.5.31)にもかかわらず、市が、県風致地区条例に基づく風致地区内行為を許可したことは適切であったのか。
- ・ 県風致地区条例に基づく風致地区内行為についての許可（その3）は、源頭部での残土盛りこぼしの行為を正当化させることになりかねず、適切な対応だったのか。
- ・ 近接した3件の風致地区内行為への対応は適切であったのか。（3件一体として見るべきでなかったのか。）

2008.4.9 県土採取等規制条例の届出の工事の期限到来。

2009.1.14 A社が市に県風致地区条例に基づく風致地区内行為変更許可申請書(その1)を提出。

(工期変更：着手 2008.4.12 完了予定 2010.4.12)

2009.1.23 市は、A社に対し、県風致地区条例に基づく風致地区内行為について変更許可を通知。

許可条件

- ・ 工事着手にあたり、着手届を提出すること。
- ・ 植栽計画を遵守すること。
- ・ 工事完了後は、速やかに完了届を提出し完了検査を受けること。
- ・ 設計を変更しようとするとき、又は許可事項と異なる施行の必要が生じたときには、あらかじめ熱海市長に協議すること。

2009.6.24 県東部農林事務所、市が現地調査を実施。伐採届、小規模土地開発の手続き無く残土搬入が行われていることを確認。

(その後、市がA社に対し伐採届出書を提出するよう指導し、2009.7.21 提出あり。)

(注) 復命書添付の写真から、源頭部上部から残土を谷に落とし込んでいた様子がうかがわれる。

<論点>

- ・ 県土採取等規制条例に基づく届出書中の工期限は、2008.4.9 までとなっていたにもかかわらず、県風致地区条例に基づく許可行為の工期等の変更を許可したのは適切であったか。
- ・ 残土搬入を確認した時点で、盛土下端部の流出防止工等の施工状態を確認すべきではなかったか。

2009.10.9 県熱海土木事務所は、2009.10.8 の伊豆山港及び逢初川河口部の濁り調査を受け、逢初川源頭部の状況を調査。雨水により、開発地の転圧不足の土砂が流れ出ていることを確認。以後、数回にわたり県熱海土木事務所、県東部農林事務所、市が、残土処理場について今後の対策を協議。

2009.11.4 市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所との協議等内容

- ・ 市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所とも「現在の危険な状態を行政として放置しておくことは許されない。業者に対し至急何らかの措置を命ずる必要がある」という認識で一致（状況認識：降雨により崩壊してもおかしくない状況。伊豆山港に土砂流出のおそれがある。市は土地改変面積が1haを超えているように見えるとの見解。）。
- ・ 明日にでも停止するような気持で対応すべき。「危険な状態」なら、勧告→措置命令→停止という手順をとらなくても停止命令ができる。
- ・ 県土採取等規制条例については届出の期限が切れている。当初届出の下流にロックフィルダムを造るという方法を変更しているにもかかわらず、変更届出もせずに上流部から土砂を捨てているというずさんな状態。
- ・ 現地の改変面積が1haを超えている可能性があり、面積の算出のための測量も市から指導する。
- ・ 県土採取等規制条例上の規制として、土砂搬入の中止、防災措置の変更計画等を市から指導する。その結果をもって、県も対応する。
- ・ 防災工事（沈砂地、土堰堤等）ができなければ工事を止める。

2009.11.6 県東部農林事務所から県森林計画室（現・森林保全課）に
2009.11.4 打合せの内容を報告

内容

- ・ 改変面積の確定については、市が事業者にも区域の実測を指導

する。

- ・ 改変面積が1 haを超えた場合、林地の復旧指導の方法について再検討する必要がある。(通常の指導では無許可伐採を繰り返すことが予想され、実効性のある対応が必要と思われる。)

2009.11.11 県土地対策室と市が打合せ後の対策等の論点整理。

- ・ 市は県土採取等規制条例第6条による措置命令を検討している。
- ・ 開発面積1 ha以下として、県東部農林事務所に伐採届が提出された。しかし、現状では開発面積が1 haを超えているようにも見える。
- ・ 泥水の海への流出を問題視して、県熱海土木事務所も対応策を協議中。
- ・ 県土採取等規制条例による規制が弱いため、河川法又は森林法による対応が効果的。
- ・ 下流域に与える影響が深刻であり、また、事業者の資力信用が不十分なため、最終的には行政代執行により安全上の措置がとられることも考えられる。
- ・ 県(県熱海土木事務所、県東部農林事務所)及び市による協議が継続していくことと思われるが、要請があれば県土地対策室としても参加する。

<論点>

- ・ ずさんな施工方法を現認した上での初動対応として適切であったか。(他の法令による対応が必要ではなかったのか。)
- ・ 届出とは異なる工事(たとえばロックフィル堤体の工事を行っていない)を行っている時点で行為を停止できなかったか。
(注: 2009.11.4 県・市の関係者協議の記録中にも指摘あり。)
- ・ 施工面積が1 haを超えると、林地開発許可(県の権限)となり、県土採取等規制条例については、県、市の両方が権限を有することになる。1 ha超か否かについて、どのような確認行為と判断がなされたのか。また、その判断や取扱いは適切であったのか。
- ・ 県熱海土木事務所は河川管理上の問題を現認した河川管理者としての対応は適切であったか。
- ・ 県土採取等規制条例を所管する県土地対策室として、問題解決のために、より積極的に関与すべきではなかったのか。

2009.11.13 市がA社に、県土採取等規制条例に基づき土の採取等計画届出

- 書（2007.4.9 付け）に関し文書指導。（工期及び工法の変更手続き、附帯条件に付した災害防止措置、行為面積の確定の実施）
- 2009.11.17 市がA社を訪問し、2009.11.13 の指導事項である工期及び工法についての変更の手続きを2009.11.30 までに行うこと、災害防災上の措置を取ること、土採取行為面積を確定することを指導。
現実性のある工法での申請を指示。
改良材で補強した土堰堤及び沈砂池の施工を約束。（A社からの提案。）
- 2009.12.1 県熱海土木事務所、県東部農林事務所、市が、残土処理場について今後の対策を協議
- ・ 1.2ha の測量図面が出されたが図上求積であり、信憑性にも欠け、正式文書でないため、最初は伐採届の指導と県土採取等規制条例の違反の指導で市が動く（明日にでも会って指導を開始する。）よう県からアドバイスあり。
 - ・ 口頭で指導をしたら、同じ内容を文書でも指導する。
 - ・ 最悪のことを考えて行政代執行を市がやる場合の調査（見積も）用意したほうがいいのか、という意見も出た。
 - ・ A社は会社として機能していないので、土地を借りて行為をしているB社に直接指導する。
- 2009.12.10 A社が市に「土の採取等変更届出書」（第1回）を提出。
（面積・盛土量の増量、工期限：2008.4.8→2010.4.8、
工法：ロックフィル→土堰堤、現場責任者：D社→E社）
- 2009.12.10 市が同届出書を受理
※土砂の搬入が続いていることを現認している可能性
（図面に不備あり、盛土高さを15m以内にするよう2009.12.11に指示、2009.12.24に図面差替え完了）

<論点>

- ・ 市は、A社に対し、県土採取等規制条例に基づく土採取等の変更届出を出すよう指導しているが、この指導は適切であったのか。
- ・ 変更届出書の受理は、「土採取等に関する技術基準」に照らし、適正であったか。（この時点で、技術基準に照らして、不適切な工法がとられており、土砂の撤去等が必要な状態だったのではないか。）
- ・ 変更届の図面は、盛土の東西の代表断面の高さは15mである

が、南北方向にはおよそ 20m の高低差があり、盛土全体の高低差は 35m 以上あるが、この図面は差し替えられた図面ではないのか。

- ・ 県土採取等規制条例に基づく、届出書(2007.3.9)の工事の期限が 2008.4.8 であったことから、2007.3.9 の届出書にもとづく行為に対して適切な措置をとるべきだったのではないか。
- ・ 県土採取等規制条例第 5 条には、変更届出があった場合において、土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあると認められるときは、当該届出をした者に対し、計画変更の勧告をすることができることとされ、それに従わないときは措置命令(第 6 条)や停止命令(第 7 条)ができることとされている。何故、この段階でこれらの手続きに進まなかったのか。

2010. 3.23 A社が市に「土の採取等変更届出書」(第 2 回)を提出
(工期限 : 2010. 4. 8→2010. 7. 8)

同日付で市が同届出書を受理

<論点>

- ・ 工期の延長を認めることは適正であったか。
- ・ 変更届出書の受理は、「土採取等に関する技術基準」に照らし、適正であったか。
- ・ 第 1 回の変更で施工することを約束していた改良土による土堰堤や沈砂池が、この段階で施工されていることを確認したのか。施工されていない段階で、延長を認めたのは適正であったか。

2010. 7. 8 土の採取等変更届出の工期終了

2010. 9.17 市が A 社に県土採取等規制条例に係る要請文書を発出

要請内容

- ・ 土砂崩壊が発生すると逢初川水域の住民の生命と財産に危険を及ぼすあるので、土砂の搬入をしないこと。(注 : 工期限は 2010. 7. 8 で既に過ぎていた。)
- ・ 完了届を提出して検査を受けること。

2010.10. 8 市が A 社に対し、土砂搬入の中止を要請する文書を発出。

要請内容

- ・ 2010. 9.17 付けの要請を無視して残土の搬入が行われており、土砂崩壊が発生すると逢初川水域の住民の生命と財産

に危険を及ぼす可能性があるので、即刻土砂の搬入中止を要請。

<論点>

- ・ 届出書と異なる施工である場合、完了届出を提出させることは適正な手続きか。(変更届と異なる施工かどうかの確認は完了届出が提出されなくてもできるのではないか)。

2010.11.10 県東部農林事務所、県東部健康福祉センター、県熱海土木事務所、市が、A社関係の開発行為に係る対策会議を開催。

内容

- ・ 現在、1 ha 未満 k 県土採取等規制条例の届出に基づき工事しているが、届出期間が過ぎても工事しており、廃材も捨てられている。
- ・ 新たに事業主を変えて1 ha 未満の届出を市に提出することを市へ提案している。
- ・ 合計で1 ha 以上になるので、森林法の林地開発許可ほかの法令で規制できないか。→県東部農林事務所が持ち帰り検討する。

<論点>

- ・ 「土砂崩壊が発生すると逢初川水域の住民の生命と財産に危険を及ぼす可能性がある」との認識がありながら、「要請」でよかったのか(県土採取等規制条例の規定による停止命令等の措置を執るべきではなかったか)。
- ・ 届出書とは異なる施工が行われているのは明らかなことから、土砂搬入中止要請ではなく、盛土の撤去を含め、是正措置を指導すべきだったのではないか。
- ・ 県熱海土木事務所は逢初川の管理者として対応を検討すべきだったのではないか。

2011. 2.25 土地所有者変更 (A社→C者)

A社等とC者との間で同日付けで覚書締結

(当該地内のコンクリートコンと木片等の場外への撤去、当該地の境界杭復元、本契約上の市が使用しているポンプ室脇のゴミ等の片付け、本契約上にある堰堤の法面成形を行い、市への完了届出提出、これらの事項について2011.3.31までにA社等の責任において完了すること。これらの事項の期限ま

での履行がなければ土地売買残代金の支払いを留保)

(注)

県土採取等規制条例は土採取等を行う者に対して条例の義務を課すものであり、土地所有者に義務は課していない。

土採取等の承継は条例上に規定がなく、届出行為のA社からC者へ承継された事実は、その後も含め確認されていない。

2011. 3. 4 県森林計画課、県東部農林事務所、市が残土処理場についての現地調査実施

調査結果

- ・ 残土処理（盛土）の施工が悪く、浸食・崩壊が発生し、沈砂池までの流出を起こしている。今後も浸食や崩壊が進行するおそれが強い。
- ・ 市には「伐採届」、「県土採取等規制条例」に基づく指導を行うよう依頼。

2011. 3.17 市、県土地対策課、県森林計画課が現状の確認と今後の対応について協議し、基本的に市が県土採取等規制条例に基づき対応すること、土砂の流出、崩壊等の危険性があるため、緊急の是正を行わせる必要があることを確認。

(注) 県土地対策課作成の協議記録に以下の記述あり。

※逢初川源頭部の対応のみ記載

現状の確認

- ・ 2010.7.8 に県土採取等規制条例に基づく届出の完了期限を迎えたが、出来形に関する是正、廃棄物の処理及び清掃に関する法律による指導が行われているうちに中断し、放置されてしまった。
- ・ 沈砂池は設置されているものの、盛土面の植栽・緑地や排水の不備により、法面からの土砂流出が生じている。

熱海市

- ・ 市としては、当初計画のとおりに残りの防災工事を完了させ、盛土部分を緑化させたいところであるが、指導経過後、事業者と連絡が取れなくなり、土地の所有権も移動したようである。
- ・ 防災措置上の緊急性はないものとして判断しており、現実的な対応として、防災工事を完了させることよりも、直ちに土の搬入を中止させることのほうがより重要であると考えている。

- ・ 土採取面積が1ha超となれば別途林地開発許可が必要となることもあり、県森林部局との間で調整を重ねてきたが、結局、森林部局の方針として、仮に1ha超であっても下流河川の流下能力不足等の要因により林地開発対象には出来ず(注参照)、1ha以内に現況復旧させることとなったため、今後は県土採取等規制条例による(市の)単独の対応となる。

(注) 県森林部局(当時)の見解等：

当該地域の下流河川の1/1流下能力の確保が出来ないのでそのような地域で開発行為をすることは出来ない。

県土地対策課

- ・ (県土採取等規制条例の)規制効果を案ずることよりも当該条例による所要の手続きを取るほかはなく、災害の防止のため緊急の必要があると認めるときは、直ちに停止命令を行うことが妥当。

熱海市

- ・ 了解した。緊急の必要があるために直ちに停止命令を行う方向で検討する。

(注)

当該協議により県・市で認識が共有されたかどうかは不明であるが、県東部農林事務所の当該協議の記録(県公文書)に「対応」として以下の記述。

[対応]…基本的に市対応

- ・ 土砂の流失・崩壊等の危険性があるため、緊急の是正を行わせる必要がある。
- ・ 会社の実態から是正指導に従うことは考えにくい。
- ・ 期限を区切って文書指導、続いて停止(中止)命令。
- ・ (当該土地の)所有権が異動しているため、新所有者へも違法状態が是正されていないことを伝達。
- ・ 関係する法令、機関を再度確認し調整を行いながら場合によっては警察にも相談して対応していく。

<論点>

- ・ 「基本的には熱海市の対応」としたことが、適切であったか。
- ・ 県は県土採取等規制条例に基づく技術的助言だけではなく、もっと積極的に関与すべきではなかったか。
- ・ 事業者が是正指導に従わないことを認識していたのであれば、

その後の県と市の事務は、関連する法令等を再度確認するなどにより適正に行われたのか。

- ・ 民法第 199 条の妨害予防請求など、他法令によって現土地所有者に対応を求めることができたのではないか。

(注) 民法第 199 条

占有者がその占有を妨害されるおそれがあるときは、占有保全の訴えにより、その妨害の予防又は損害賠償の担保を請求することができる。

(注) 前土地所有者と現土地所有者との覚書において、前土地所有者は 2011.3.31 までに堰堤の法面整形を行い、市に完了届を提出することとされている。

2011. 3.25 市が A 社に対し報告要求書を発出。

2009.1.23 で市が変更許可した風致地区内行為についての報告を求める。

報告を求める内容

- ・ 許可した時の図面と現状が相違している理由
- ・ 許可書等に記載のない、切土又は盛土を行った範囲を示した図面
- ・ その他、許可書等に記載の無い工事を行っている場合は、その工種及び施工範囲を示した図面
- ・ 報告期限 2011.4.15 → 報告要求に対する A 社からの返答は無かった。

2011. 4.27 市が、A 社・E 社に県土採取等規制条例第 13 条に基づき報告書提出を指導（文書指導）。※報告期限：2011.5.13

2011. 5.19 県（くらし・環境部廃棄物リサイクル課、熱海土木事務所）と市が、前土地所有者、現土地所有者等と面談。土採取の届出区域以外にも土が盛られ、市は「仮置き」扱いとしているが、合計では 1 ha を超える。本来であれば土を盛るだけでも土採取の届出が必要。県土採取等規制条例の届出に係る処理を完了すること及び過剰搬入した土砂を現場から搬出すること等を指導。市の対応として 2011.4.27 付文書で、A 社等に対し、2011.5.13 を期限とし報告書の提出を指示したが報告要求文書を見ていないと A 社社員が述べたことから、2011.5.31 までを期限として提出を指導した。2011.5.31 の期日を待つて報告が得られない場合、（県土採取等規制）条例に基づき行政処分を行っていくための

事務処理を県土地対策課と相談しながら行う。

2011. 6. 2 市は、県土地対策課と協議の上、今後の処理を下記により行いたいとして、市長に報告（市長決裁）

内容

1. 弁明の機会の付与通知 6月中旬（提出期限6月下旬）
2. 弁明書の提出がない場合、条例第6条に基づく措置命令
7月中旬

現時点では県土地対策課と相談しながら1～2までの処理、今後の対策について検討していきたい（今後の対策については、現所有者であるC者とも協議の必要があると思われる。）。

（注）市の起案文書の中には、県土採取等規制条例第6条に基づく「是正措置の命令」、同第7条第1項に基づく「事業停止の命令」や市行政手続条例第26条の規定に基づく「弁明の機会の付与通知書」について、それぞれ県の案、市の案が添付されている。県の行政文書には、「県の案」を含め、措置命令等についての協議に関する記録は残っていない。

2011. 6.24 市の公文書に以下の記録あり。（起案：6.23、決裁：6.24）

内容

2011.5.13(5.31)をもって届出期限となっていた条例に基づく報告については、2011.6.20に届出者と協議した内容（変更届の提出の約束等）により、一時保留とし、今回の約束期限である2011.7.8までに提出が行われなかった場合に報告。

届出の未提出として措置命令、停止命令を行うこととしたい。

2011. 6.24 市がA社に対し、関係書類の提出依頼を文書通知。（市建設課長名、事務連絡）（注）2011.6.27付け郵便物等配達証明書あり。

通知内容 ※原文ママ

静岡県土採取等規制条例に基づく届出事業については、先日、打合せを行い、関係書類の提出を求めたところではありますが、提出にあたっては、下記事項に留意し作成、提出をお願いするもの。

今後、現在の状況が続くと土砂崩壊が発生し、逢初川下流水域の住民に危険を及ぼす可能性もありますので、約束された期日までに下記による関係書類を提出し、事業の完成を強く望むもの。

記

- 1 条例に基づく変更届
 - ① 工法の変更
ア区域平面図

イ断面図（2箇所）

ウ計画変更平面図

② 現場責任者の変更

③ 施工期間の変更

2 提出期限（約束された期日）平成23年7月8日

3 連絡・提出先 ※省略

参考 留意点

計画図作成においては下記の事項に留意願います。（主要事項）

1. 現在法面崩壊している部分の復旧対策
2. 土砂流出防止対策及び排水対策
法面の法肩線及び小段排水溝をもうけ、縦排水溝の集排水施設で排水できるよう措置すること
3. 緑化対策
法面に植生工を施し、法面崩壊の防止をするよう措置すること

2011. 7.12 市建設課・まちづくり課がA社、C者代理人（不動産業者T者）と現場で工法を確認。

確認書内容

①沈砂池対策

沈砂池に堆積している土砂を除去すること。掘込み式の頑固な構造で補強すること。

②土砂流出防止対策及び排水対策

法面の小段毎に小段排水溝を設け縦排水溝等の集排水施設で排水できるように措置すること。

③法面崩壊対策

最下部から3段小段部までの法面勾配を修正し中間検査を受けること。確認後、最上段部まで施工協議を行い、法面崩壊を防止するよう措置すること。

2011. 7.12 A社が市に「土の採取等変更届出書」（第3回）を提出。
（工期：2010. 4. 8～2010. 7. 8→2011.7.13～2011. 8.15、現場責任者：E社→A社）

（注）市が同届出書を受理したことについて、県の公文書等には記録がない。

2011. 7.14 市建設課がA社に連絡表を発出。

記載事項

○現場での協議事項

1. 沈砂池の土砂の除去について

- ①熱海側から重機を入れて除去してください。
- ②沈砂池の土砂を乾燥してから流用すること。

2. 沈砂池の周辺の手直し

- ①付近の石を利用して直すこと。
- ②沈砂池から水が流れる幅を作ること。

3. 排水工について

(D社O氏から提案)

- ①神奈川側の縦排水工を木柵で作りたい。小段のところは、集水枡を使用。

↓

(回答) 市からの条件

- (イ) 土地所有者と話し合い了承を得ること。
- (ロ) 使用する木を切る場合は土地所有者の同意を得ること。
- (ハ) 維持管理を行うこと。

- ②熱海側の縦排水工は、半割の配水管を入れる。

2011. 7.19 市が同届出書を受理。

(注) 市が同届出書を受理したことについて、県の公文書等には記録がない。

<論点>

- ・ 市長決裁を得た弁明の機会の付与、措置命令を執行しなかった理由は何か。また、その判断は適正であったか。
- ・ 市が措置命令等を実施しなかった理由として「A社等との協議により、A社が一定の防災対策を行うこと（注：土砂の撤去等抜本的な防災対策ではない。）で合意したため、市はその内容で土の採取等変更届出書を提出させることを優先した」ということでよいか。
- ・ その後、措置命令等が実施されなかったことについて、県土採取等規制条例を所管している県として、市に対し措置命令等の実施を助言するなど、もっと積極的に関与すべきであったのではないか。
- ・ 県土採取等規制条例第3条に定める土の採取等計画の手続きに関し、面積1ha未満の届出に関する事務は、条例制定時においては県からの委任事務であったが、2000年度から県事務処理特例条例により熱海市を含む市町に権限移譲されている。

市は「行政庁」として、措置命令等の処分基準を整備していたのか。また、県土地対策課は処分基準の例示をするなど、市に対し処分基準に関する技術的助言をしたのか。（注：県行政手続条例第12条では、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に努めなければならないと定めてあるが、基準を公にした場合、基準の極限まで行為を継続させ、却って脱法行為を助長させる場合は、基準を公にしない場合があるとのことである。）

- ・ 工期の延長を認めることは適正であったか。
- ・ 2011.7.19に受理した届出書の内容はどのような内容だったのか。（注：届出書の内容について、県・市の公文書に記録なし。）
- ・ 変更届出書が提出される前に、市建設課長名での文書において具体的な留意事項を示したり、市職員が業者と現場で協議した内容を確認書として示したりしているが、それらの内容は適切かつ十分であったか。
- ・ 変更届出書の受理は、「土採取等に関する技術基準」に照らし適正であったか。たとえば、盛土高は原則15mまでだが、2011.7.19時点では45～50mの盛土高になっている。（本来は、違反行為の是正をさせるべきところを不十分な内容の変更届出を提出させるとともに、それを受理したことで、結果的に市がA社の違反行為を容認したことになるか。）
- ・ 市が同意書を受理したことについて、県には記録がない。この頃から、県の本件について、廃棄物行政に係る関与を除き、土木・森林部局の関与が見られなくなっている。この理由は何か。関与が薄れたことは適切だったか。

2011. 7.21 市まちづくり課がA社に対し市長名にて風致地区内行為について指示書を発出。

指示内容

2011.3.25 付け通知の風致地区内行為報告要求書の報告期限（2011.4.15）を過ぎているため、①2009.1.23 付けで許可を受けた図面と現状が相違している理由、②許可書等に記載のない切土又は盛土を行った範囲を示した図面（平面図・断面図）、③その他許可書等に記載のない工事を行っている場合には、その工種及び施工範囲を示した図面について文書による報告を）早急に提出すること。

2011. 8.30 D社から市まちづくり課に伊豆山赤井谷（注：逢初川源頭部の字名）法面補修工事の工事写真帳の提出。（市の公文書として編綴）

・工期：2011.8.1 ～ 8.30

・次の工事箇所に着工前、完了の写真あり。

（下流沈砂池、縦排水口の下端から下流沈砂池への横断管（φ250×3）、木製縦排水路、上段沈砂池、法面等）

（注）上段沈砂池、下流沈砂池、法面等に湧水がある写真あり。

2011.10.19 市まちづくり課がA社に対し、文書を発出

内容

A社及び関連会社が市内で行っている赤井谷等7箇所の開発事業の今後の対応について協議したいので来庁を依頼。

2011.11.18 市が、現土地所有者のC者等と協議。C者らの行う事業内容（事業地北側法面の整地、排水工の幅の拡大、事業箇所全体の緑化等）を確認。

2011.12.14 市建設課の公文書に以下の記録あり。

経緯

市は前所有者であるA社に対し再三の口頭・文書による指導をしているが、現状長期間放置されていた。2011年2月にC者に所有権が移転後、現所有者とも何度か立ち会いを行い協議した結果について確認。

内容

2011.11.18 市建設課が確認書を作成

（確認書の内容）

○市による事業

- ・市道七尾本宮線への横断側溝設置（工事出入口上）
- ・事業地入口へのバリケード設置（工事出入口付近）

○届出者及び土地所有者による事業

- ・事業地北側法面の下に大型土嚢を設置し法面整地を実施
- ・排水工（北側）をW=1.0m からW=1.5m～2.0m に変更
- ・沈砂池の土砂の除去及び沈砂池の拡大
- ・事業箇所全体の整備、緑化（種子及び植栽）
- ・土採取条例(原文ママ)に基づく書面の提出

○事業工期 2012年1月末

※当該「確認書」の内容で、市がA社、C者側と合意したのかどうかは公文書上では記録がなく確認できない。

2012. 2. 3 C者が市に対し、2012年6月を目途に安全対策工事を完了する

旨を約束。

2012. 2. 7 市は、C者に対し、安全対策工事施工の要請文書を発出。
※2012.1.26のC者代理人K者の要望により発出したもの
(2012.2.8に手交)

2012. 4. 6 県東部農林事務所が現場確認(確認日 2012.4.5)。

確認内容

- ・完了にあわせて種子吹き付けにて緑化が実施されており、徐々に緑化は進みつつある。
 - ・盛土法面の浸食が進みつつあり、経過観察する必要がある。
- (注)

この2012.4.6の県東部農林事務所の公文書以降、県の公文書には、本現場について、県東部健康福祉センターによる廃棄物移動の監視記録を除いて、県熱海土木事務所、県東部農林事務所の行動記録が残されていない。

2012. 9.19 C者の代理人から電話連絡。C者は防災工事をしなくてはならないと思っているとの発言あり。

2013. 1. 9 C者から県東部健康福祉センター所長あてに書面が提出。
※ 県がC者から聴取(2021.12.16)した結果によれば、この書面は自分が作成したものでないとのこと。

内容

- ・ A社が赤井谷地内に投棄した廃棄物の撤去及び同社が放置している逢初川源流上部土地崩落現場の修復工事について、現土地所有者として問題案件処理に善意をもって解決する覚悟
- ・ A社が市の指導を無視して放置した伊豆山港及び逢初川下流水域へ土砂崩壊による二次被害防止の安全対策工事を施工

2016.11.29 市が県東部健康福祉センターに「A社関連経過及び問題点」を資料提供。(熱海市HP公開資料より)

- ・「法面及び崩落部は放置されたままであるが緑化が進み見た目は問題ない。(崩落する可能性はあるが・・・)」と記載。崩落部とは2011.9の崩落を指す。

<論点>

- ・ 市は、A社に対して厳格な是正を求めることなく、簡易な防災工事を実施することによしとしたが、そのような判断に至った理由はなにか。
- ・ 防災工事は一部行われたもののA社と途中で連絡が取れなくなった。そのため、法的義務のないC社に頼ることになったと

いう理解でよいか。

- ・ C者には法的義務はないものの、実施を言明したが実行されなかった。安全対策工事の実施をさせる手段はなかったのか。さらに県又は市は現所有者が行う事業内容が実施されるよう努力を行ったのか。
- ・ 県は、2012.4.6以降、廃棄物行政を除いて本件への関与が見られない。その理由は何か。それは適切であったか。
- ・ 市には、2012.9.19以降、前所有者、現所有者に対し安全対策工事の要請をした記録が残っていない。その理由は何か。記録上は確認できないが要請は行ったのか。
- ・ 市は、継続的に赤井谷（逢初川源頭部）の崩落危険性について認識し、情報共有してきたのではないか。

【検 証】

※ 熱海市の内部検証結果を待つて作成予定

② 森林法関連

【事実関係・論点】

<違反の疑いの発端>

2007. 5.22 県東部農林事務所、市がA社に対し、林地開発許可違反の疑い（森林法第10条の2違反）に係る現地調査、現地指導を実施。

指導等内容

- ・ 森林改変面積が概算で1haを超えていることを確認
- ・ 土の搬入の中止、改変区域の求積を指導し、面積1ha超であれば県に復旧計画を提出するよう口頭指導

<林地開発違反の確定の事実>

2007. 5.31 県東部農林事務所がA社に対し、文書による行政指導。

指導等内容

- ・ 当該森林内での開発行為に相当する作業の中止
- ・ 土地の改変変更面積を実測し求積図を提出
- ・ 区域外への土砂の流出防止等、災害を防ぐための措置を農林事務所と協議の上、その復旧計画書を提出
- ・ 書類の提出期限：2007. 6.25

2007. 6.5 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市が、A社による無断開発地の現地調査。以後、数回現地調査を実施。

※ 以後、求積図や復旧計画書の修正をめぐり、A社とやりとり

2008. 4.30 A社の復旧計画書を県東部農林事務所が受理（日付けは2008. 4.28）。

< A社、復旧工事の実施 >

2008. 7.28 A社、復旧工事完了報告を県東部農林事務所に提出（日付けは2008. 7.25）。

2008. 8. 5 県東部農林事務所が市、A社立ち会いの下、復旧工事完了報告書に基づき完了確認。

2008. 8. 7 県東部農林事務所が、A社に復旧工事完了報告書の受理を通知

< 論点 >

- ・ 森林法に基づく一連の行政対応は適切であったか。
- ・ 森林伐採のみならず、左岸側には相当量の土が搬入されていたと推察されるが、一連の復旧工事の内容は適切であったか。

2008. 8. 12 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市がA社に対し、新たな開発行為について聴き取り、県東部農林事務所から指導。

A社

小田原の現場で生じた残土約1万m³を赤井谷で処理したい。1ha未満にする。蛇籠と沈砂池を設置する。将来的に宅地として販売する。

県東部農林事務所からの指導：

- ・ 1haを超える開発であれば、林地開発許可が必要。
- ・ 逢初川の流下能力の問題を解決し全体計画で考えて欲しい。

2009. 1.14 市まちづくり課からA社の逢初川源頭部（伊豆山赤井谷）における動向に関する情報を得たことに伴い県東部農林事務所と電話で打合せ。

内容

A社は赤井谷に小田原の開発に伴う土砂でなく、別のところから約50万m³にのぼる土砂を搬入したいとのこと。

A社は残土処分を請け負って資金を得ようとしているものと考えられる。

また、熱海市内の別の開発箇所でコンクリート構造物を解体しており、そこで出たコンクリートガラを赤井谷のロックフィルダムの材料に使いたいとの意向を示したが、市としては「産廃となるので、それは出来ない」と回答。

これらの状況を踏まえ、（県東部農林事務所としては）市と連

携し、(A社に) 変な動きがあれば牽制していくこととした。

2009. 1. 19 A社から県東部農林事務所に対し、「赤井谷への工事に着手することになった」旨の報告

2009. 1. 21 A社、県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市が今後の残土処理について協議

内容

当該計画地は、2008.8.7に林地開発行為復旧工事の完了を認めた場所。県が森林法第10条の2違反による復旧指導を行う以前に、市が県土採取等規制条例及び県風致地区条例(当時)に基づき土地改変行為等を認めていたため(注:風致地区内行為の許可の通知は2007.4.12、2007.6.4)、復旧工事の完了に伴い、残土処分が可能となった。しかし、現状、工期が切れているため、A社は工期の延長を熱海市に申請している。

- ・ **県東部農林事務所**: 違反行為があった場所ではあるが復旧した区域であり、林地開発の許可を要する面積以下であるため法的にいうことはないが、再度の林地開発許可違反は許されない。将来、事業を拡大し林地開発許可を得ようとする場合は、防災計画を大きく見直さなければならない旨を説明。当面は、現実的な量を処理する計画にしたかどうか。
- ・ **県熱海土木事務所**: 逢初川の土砂流出を懸念し、万全の対策を依頼
- ・ **市**: 当初計画の約38万 m^3 の残土処分が実行できるとは考えられない。もっと現実的な内容に計画を修正したかどうか。風致地区内行為変更許可申請(2009.1.14提出)の工期延長については認める方針。
- ・ **A社**: 「県や市に絶対迷惑がかからないようにする。面積が1haを超えることはない。当面の量は3,000 m^3 ~5,000 m^3 程度」と回答

2009. 1. 23 市はA社に対し、風致地区内行為変更許可を通知。

(工期限:当初2008.4.12を2010.4.12に変更)

<論点>

- ・ A社の新たな開発行為に対する県・市の初動は適切だったのか。
- ・ 県土採取等規制条例の届出の工法とは異なる不適切な工法

で残土を搬入し続けることが推察される事案として、一連の対応は適切だったのか。

- ・ 市が工期延長を認めたことは適切だったか。
- ・ A社に対し伐採届の提出など、必要な行政手続きについて助言・指導をしたのか。

2009. 6. 24 県東部農林事務所、市が現地調査を実施（2009.6.21 に、市まちづくり課から県東部農林事務所に対し、残土搬入の動きがあるとの情報提供があったため）。

内容

- ・ 伐採届及び小規模林地開発の手続き無く残土搬入されていることを確認
- ・ 県東部農林事務所から市に対し、現時点では、1 ha 未満で小規模林地開発の範疇であるため、小規模林地開発制度等に基づき適切に指導するよう伝達

(注)

復命書添付の写真からは上部から残土が谷に落とし込まれている様子が見える。

2009. 7. 2 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市が伐採届出書を出すこと、1 ha を超えないようにすることをA社及びB社Q氏に指導。

事業者の反応

- ・ A社、B社は了解。
- ・ B社から「盛土下にはコルゲート管を埋設する。土砂が下流域に流出しないよう対策を講じる。」との説明。

2009. 7. 20 A社が、市に森林法に基づく伐採届出書を提出(面積0.58ha)。

2009.10.9 県熱海土木事務所が伊豆山港の濁り調査を受け、逢初川源頭部の状況を調査（詳細については前述「① 県土採取等規制条例・県風致地区条例関係」【事実関係・論点】の2009.10.9の項を参照のこと）。

2009.11.4 市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所が協議（詳細については前述「① 県土採取等規制条例・県風致地区条例関係」【事実関係・論点】の2009.11.4の項を参照のこと）。

2009.11.6 市と県廃棄物リサイクル室が協議。

内容

- ・ 1 ha を超える開発との確認がなされていないため、森林法

の無断開発としての適用は出来ない。

- ・市上層部には、措置命令を发出せよ、との考えもあるようであるが、いきなり法令に基づく命令を出すことについては更に検討を要する。市の担当とすれば命令发出の前に弁明の機会を与えることになるが、その期間内に大量の土砂搬入をされてしまい、却って逆効果になるのではと危惧。
- ・土留め工事をロックフィル方式で行う届出については、現状、実現可能性が低いとため、他の工法を検討し届け出るよう指導している。

(協議後の現地調査での熱海市まちづくり課担当者の見解)

(注) 同行した県東部健康福祉センター職員が受けた印象

現地在整然と整地されていること、河川への土砂の流入が全て当該残土処分場が原因であると特定しがたいことから、土砂搬入の禁止命令を公表するのは難しいのではないかと。

※2009.11.10 起案県東部健康福祉センターの口頭記録より

- 2009.11.13 市がA社に対し、森林法の規定による伐採及び伐採後の造林届出書(2009.7.20付)の補正又は再提出を文書にて要請。
市がA社に対し、土の採取等計画届出書(2009.3.9付)に関し文書指導(工期及び工法の変更手続き、附帯条件に付した災害防止措置、行為面積の確定の実施)。
- 2009.11.30 A社は盛土面積12,218㎡の求積図(2009.11.27作成)を市に提出(FAX送信記録)。
- 2009.12.1 県熱海土木事務所、県東部農林事務所、市が、残土処理場について今後の対策を協議。
- ・1.2haの測量図面が出されたが、図上求積であり、信憑性にも欠け、正式文書でないため、最初は伐採届の指導と県土採取等規制条例の違反の指導で市が動く。(明日にでも会って指導を開始する。)
 - ・口頭で指導をしたら、同じ内容を文書でも指導する。
 - ・最悪のことを考えて行政代執行を市がやる場合の調査(見積りも)用意したほうがいいのか、という意見も出た。
- ※「①県土採取等規制条例・県風致地区条例関係」再掲

参考

上記の盛土面積12,218㎡の求積について、当時の県東部農林事務所担当者から対応等について聴取した結果(2022.2.16)

- ・ A社の求積図には 12,218 m²と記載されていたが、当該求積図には森林の改変がされていない部分（是正指導により自然復旧した部分）が含まれていた。このため、A社が作成した求積図が誤っており、森林改変面積は1 ha を超えていないと判断した。

<論点>

- ・ 市が林地開発面積の1 ha を超えているとの判断は適切だったのか。
- ・ 林地開発許可違反として是正措置をとることができたのではないか。
- ・ 森林法に基づく指導等を行っているが、土採取条例の届出とは異なる内容で残土の搬入を行っていることに対する是正指導として適切であったか。
- ・ 県・市の取扱いの判断基準となる土地改変面積の取扱いについて当時の県・市の認識に相違があった可能性があるものの、県・市の連携や協力を密にして対応すべきだったか。

2010.11.10 県東部農林事務所、県東部健康福祉センター、県熱海土木事務所、市がA社関係の開発行為に係る対策会議を開催。

主な内容

熱海市

- ・ A社から伊豆山地内で残土処理及び道路の開設をしたいとの要望あり。同社及びその関連会社による開発は、市内6箇所で行われているが、すべて開発途中で止まっており、管理もずさんで申請どおりに施工されていない。市としてはこのような状態を放置できない。関係機関と協力していきたい。
- ・ 1 ha 未満で県土採取規制条例により工事しているが、届出期間が過ぎても工事しており、廃材も捨てられている。
- ・ 既に工区面積が県の林地開発許可が必要となる1 ha 面積を超えている。(1 ha を超えているかについては測量されていないので未確定。)
- ・ A社から、現在の工事を完了させた上で、別企業による新たな1 ha 未満の届出することを市へ提案している。
- ・ 合計で1 ha 超となると思われるので、森林法の林地開発許可や他の法令で規制できないか。

県東部農林事務所

- ・ 原則は1 ha を超える部分については現状復旧することが

必要（県東部農林事務所）（注参照）

- ・森林法の林地開発許可や他の法律で規制できないかについては県東部農林事務所が持ち帰り検討する。
- ・県も熱海市の現状を承知しており、それぞれの法令等に基づき協力する。
- ・逢初川につながる上流箇所であり、流量オーバーと水質汚濁が心配され、河川管理者として無視できない。（県熱海土木事務所）

（注）

森林法上、無断開発された林地は原則として1haを超える部分だけでなく、全体の現状復旧が必要である。

2010.11.11 県東部農林事務所が、県森林計画課に対し、2010.11.10の関係機関打合せ会議の内容を情報提供

（注）

その後、県東部農林事務所は、林地開発許可違反として扱うことができないことを以下の理由で判断した。

- ①森林改変面積が把握できていなかったこと。（県と市の協議で、市が事業者に対し測量を指導することで合意したが、測量結果は示されなかった。）
- ②複数の業者が出入りしており、誰が、どの範囲の盛土を行っていたか特定できなかったこと。
- ③開発行為の一体性を判断する際に必要となる複数の業者間の関係性が特定できなかったこと。

（当時の担当職員からの聴き取り結果）

内容

- ・A社とB社による残土処理は、ほぼ計画どおりに完了し、緑化を残すだけとなっていた。
- ・市は事業者に（工事）期間をズルズルと引き延ばされ、残土の搬入が継続されることを防ぐため、許認可期間（注：2010.7.8）をもって完了扱いとしていた。
- ・ここに別会社であるD社が無許可で残土を搬入している。
- ・（A社・B社の開発地）+（D社の開発地）>1haとなっている。（実際に1haを超えているかどうかについては測量されていないので未確定。）
- ・市は、A社から、現在の埋立を完了（部分若しくは全部）させた上で、別企業による新たな1haの開発許可を得るこ

とはできないかとの照会を受けている。

(課題)

D社とA社の関係の確認による林地開発許可の必要性の把握

(対応)

- ・別企業による新たな1haの開発については、所有者が同一の土地で複数の事業者が行為を行う場合の一体性(流域、時期、行為者の一体性)の判断について確認する。(土地所有者の一体性をもって判断出来るかどうか。)
- ・原則1haを超える部分については、現状復旧することが必要。(注:2011.11.10の(注)と同じ)
- ・現状復旧の指示については、施主でなく工事の実施者に出すこと。
- ・それが実行されれば1haを超える林地開発の許可を検討できるが、事業者が逢初川の降雨確率1/1を確保する必要があるため、直ちに許可を出すことができない。

<論点>

- ・ 林地開発許可違反として取扱い、是正措置をとるべきであったか。

2011. 3.17 市、県土地対策課、県森林計画課が現状の確認と今後の対応について協議

内容

- ・(県土採取等規制条例の届出に関し)2010.8に完了期限を迎えたが、出来形に関する是正、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(廃棄物処理法)による指導が行われているうちに中断し、放置されてしまった。
 - ・沈砂池は設置されているものの、盛土面の植栽・緑化や排水の不備により、法面からの土砂流出が生じている。
- <以下、森林法に関する県森林計画課見解等>
- ・無届伐採として是正を指導し、植栽の完了をもって違法状態が解消されたとして扱っていた。
 - ・その後、1ha未満の残土処分を行いたいと「伐採届」が提出され、権限を移譲されている熱海市が受理し指導している。
 - ・この「伐採届」に基づいて、森林法でも森林を健全に維持するための「植栽の勧告」等を行える。

(対応)

- ・基本的には市が対応
- ・土砂の流失、崩壊等の危険性があるため、緊急の是正を行わせる必要がある。
- ・まずは期限を区切って文書指導を行い、続いて停止（中止）命令を行っていくことになるが、土砂流出量の低減のためには、届出の受理者である市が、播種等の代執行は行う必要があるかもしれない。→（市内の）他の場所でA社が行っている開発行為にも影響するので慎重に対応したい。
- ・所有権が移転しているため、新たな所有者へも違法状態が是正されていないことを伝達し、是正されない限り、新たな開発は行えないことを伝える。

2011. 3.25 市の公文書に、2011.3.17 県との打合せ記録として以下の記述あり。

県：県土採取等規制条例のみによる措置では効果が弱いと思う。他の法令（例えば産廃関係等）と合わせた中で行っていくのが望ましいが。

市：他法令により関係しているものはない。

2011. 4.28 県熱海土木事務所の電話口頭記録簿に、以下の記述あり。

内容

- ・A社への対応について、2010.11.10に関係各所で検討したところであるが、その会議で森林法での規制の可否について出席していた県東部農林事務所担当者に訊ねたところ、持ち帰り検討するとのことであった。
- ・そこで、県東部農林事務所の別の担当者に電話にて照会したところ、以下のとおり回答を得た。
 - （県熱海土木事務所）森林法においてA社の開発行為を規制することは可能か。
 - （県東部農林事務所）森林法でA社を規制することは難しい。

参考

2012. 4. 28 時点の県東部農林事務所担当者への聴取結果
(2022. 2. 14)

次のことから林地開発許可違反として指導することは出来ないと判断した。

1. 森林改変面積が把握できなかったこと。（県と市と協議し、

県土採取等規制条例に基づき、市から事業者に対して測量を指導することで合意していた。）

- . 誰が、どの範囲の盛土をしているのか特定出来なかったこと。
- ハ. 仮に、複数の事業者による森林改変面積が1 ha を超えていたとしても、盛土のみならず産業廃棄物の投棄もあり、盛土に関係する事業者を特定することや、複数の事業者の関係を把握し、その「人格」に一体性ありとの証明ができなかったこと。

なお、当時、県の林地担当職員に「林地開発許可違反に係る復旧工事の完了後、次に行われた森林改変面積が1 ha を超えていた」（2010.11.10 の打合せ記録）という認識はなかった。

(注)

森林改変面積が1 ha を超えていることが確認できない中で、前述のとおり 2011.3.17 に、市、県森林計画課や及び県土地対策課が協議した結果、市から県土採取等規制条例で対応することが示され、基本的には市が対応することになった。

その後も引き続き、市は業者に対し、県土採取等規制条例に係る権限に基づき指導していた。

<論点>

- ・ 県東部農林事務所が、A社の行為を林地開発許可違反ではない（よって森林法によりA社を規制するのは難しい）と判断したのは適切だったのか。

【検 証】

※ 熱海市の内部検証結果を待つて作成予定

③ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律関連

【事実関係・論点】

2010. 8.31 県東部健康福祉センターが、木くず等が混ざった土砂が混入されているとの情報を受け現地調査。盛土内に木くずの混入を確認。
2010. 9. 9 県東部健康福祉センターが、A社に廃棄物処理法（第16条不法投棄）に基づく指導票を交付。
- 2010.10. 7 県東部健康福祉センター職員の面前でH社が廃棄物混じりの土砂をダンプカーから下ろしたため、運転手から聴取。現場進入路に敷かれたガラ4検体を収去し、同がれきの石綿の含有検査を実施したが検出されなかった。
- 2010.10.20 D社の依頼を受けた重機オペレーターが、木くずの掘り起こし作業を実施。
- 2010.10.25 県東部健康福祉センターが、2010.10.7にH社が現場に運んだ廃棄物混じりの土砂の搬出元G社を立入検査。
- 2010.11. 8 県東部健康福祉センターが、2010.10.7の廃棄物混じりの土砂を搬入した業者H社を立入調査。
- 2010.11.17 F社の従業員が、2010.10.20に掘り起こした木くずの北側隣接区域の現場に移動させる作業を開始。
- 2010.11.19 F社が、2010.10.20に掘り起こした木くずの移動を行い、同作業が完了。現場進入路に敷かれたがれき類等はF社が運び込んだことを認めたため、廃棄物の撤去に関する指導票を交付。
2011. 1. 21 県廃棄物リサイクル課と県東部健康福祉センターが熱海市日金町、逢初川源頭部の奥に隣接する工区に残存する廃棄物の対応について打合せ。 ※逢初川源頭部外の廃棄物に関する協議

内容

- ・ 措置命令を前提に事務を進めたい。
- ・ 関係者が多い上に各々の主張が異なり収拾がつかない。
- ・ 措置命令を出す相手は誰になるかが、まず問題。廃棄物処理法第18条報告により、情報を収集し、整合しない点があればさらに追加の報告を求め、十分な証拠が揃った段階で措置命令を発出する。

2011. 2.25 土地所有者変更（A社→C者） ※県土採取等規制条例と共通

2011. 3. 2 県東部健康福祉センターが、逢初川起点上流50mの標識付近

の砂防ダム出口で河川水を収去。(検査のため)

2011. 5.19 市、県熱海土木事務所、県東部健康福祉センター、県廃棄物リサイクル課、A社、C者の代理人U者、土地仲介人T者が、今後の対応を協議。(A社がC者に土地を売却したため)

2011. 6.20 A社から、残土搬入地(逢初川源頭部)ほかの箇所に関する廃棄物処理法第18条に基づく報告徴収

2013. 1. 9 C者から県東部健康福祉センター所長あてに書面が提出。

※ 県がC者から聴取(2021.12.16)した結果によれば、この書面は自分が作成したものでないとのこと。

内容

- ・ A社が赤井谷地内に投棄した廃棄物の撤去及び同社が放置している逢初川源流上部土地崩落現場の修復工事について、現土地所有者として問題案件処理に善意をもって解決する覚悟
- ・ A社が市の指導を無視して放置した伊豆山港及び逢初川下流水域へ土砂崩壊による二次被害防止の安全対策工事を施工

<論点>

- ・ 廃棄物処理法に基づくA社等への行政対応は適切であったか。
- ・ 書面の事項について、C者はそれを実行したのか。実行したのであれば、施行結果を確認したか。実行されなかったのであれば、実施を継続的に要請したか。

※ 以降、近隣の産業廃棄物不法投棄現場の現地調査(がれきの撤去について口頭指導含む)と併せて、当該現場の監視活動を継続(最終2021. 6.30)

書面提出後、現在に至るまで当該現場の修復なし。

(注)

- ・ A社は産業廃棄物の排出事業者であり、廃棄物処理法に基づき自ら排出した産業廃棄物を適正に処理する義務がある。
- ・ 産業廃棄物の処理義務は廃棄物の処理業者及び排出事業者にあるため、A社から所有権を取得した現土地所有者C者には、廃棄物を撤去しなければならないという廃棄物処理法上の義務はない。ただし、土地所有者には、廃棄物処理法上の清掃保持義務が課される。

【検 証】

- 廃棄物処理法に基づく行政対応

2010年8月に確認された逢初川源頭部に搬入されていた木くずが混入した土砂については、県東部健康福祉センターの指導により、同年11月に移動済みであり、適切に対応している。

A社等が逢初川源頭部を除く伊豆山地区内及び他の熱海市内で行っていた産業廃棄物等の「野積み」について、2011年1月において県関係機関により廃棄物処理法に基づく措置命令の発出の可否が検討されたが、行為者の特定が困難である等、発出に向けての要件を満たしていなかったため、措置命令に至らなかったものと認められる。

○ 現地の産廃不法投棄の定期監視

県東部健康福祉センターでは、2011年以降も伊豆山地区の産廃不法投棄の有無について、逢初川源頭部を含めておおむね1ヶ月に1回程度、定期的に監視していたが、状況に大きな進展は見られなかったこともあり、県の他の関係機関との情報共有等はなされていなかった。

なお、逢初川源頭部の監視を継続していた理由については、源頭部奥の廃棄物野積み状況の道すがらであり、かつて木くず混入の土砂が運び込まれた経緯があったことから監視をしていたとのこと

また、盛られた土砂そのものについては廃棄物処理法の規制対象外で、定期監視中に逢初川源頭部に産業廃棄物が持ち込まれていた記録もないため、当該地域において廃棄物処理法による措置命令は出せない。

④ 河川砂防関係法令（土砂災害防止法、砂防法、河川法）関連

④-1 土砂災害防止法関連

【事実関係・論点】

2005 年度 土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域指定に係る基礎調査を伊豆山地区においては、「逢初川」を含む 4 箇所にて着手。以後、地区全体の調査は 2011 年度に完了。「伊豆山地区」を対象に地元説明会を開催

2012. 3. 30 土砂災害警戒区域の指定

(注) 位置については、別添「砂防指定地、土砂災害警戒区域位置図(R3.7.3 時点)」参照のこと

< 調査着手から完了までの間、2006 年度から 2011 年度において逢初川源頭部を中心に A 社等による土地改変行為が進行 >

(注) 土砂災害防止法による規制については、同法第 9 条の規定による特定開発行為の制限、同法第 19 条の規定による建築物の構造規制があるが、いずれも土砂災害特別警戒区域内での制限であり、逢初川源頭部は区域外であるため同法による規制は行われなかった。

<この間の経緯等>

- ・基礎調査は、県熱海土木事務所が実施している。土砂災害警戒区域指定時（2012 年 1 月）の現地確認では、流域内全体の調査はせず、指定範囲の地形改変や指定範囲上流の人家の有無を確認した上で、2005 年調査当時のまま指定手続きを進めた。
- ・県熱海土木事務所は、逢初川上流において 2007 年度から 2010 年度にかけて行われた開発行為が適切に施工されていないことを企画検査課、工事課の一部の職員しか認識していなかった。
- ・土砂災害警戒区域の指定手続きに基づく、市長への意見照会では市から区域指定に対する意見は出なかった。また、県河川砂防局には、当時、本件に関する相談を受けた記録はない。

<伊豆山地区住民への土砂災害の危険性等の周知状況>

- ・県熱海土木事務所では、土砂災害警戒区域の指定にあたっての地元説明会案内時に、航空写真と指定予定区域を重ねた図面を、土砂災害防止法パンフレットとともに対象土地所有者へ郵送し、対象住民に全戸配布している。指定後は、ホームページに区域図や「静岡県 GIS」に掲載し、位置や範囲

の明示をしている。

- ・市は、土砂災害警戒区域の指定後、2015年に土砂災害ハザードマップを作成し、逢初川下流の住民等に対し土砂災害の危険性を周知した。
- ・市では、伊豆山地区を対象に2016年（参加83名）と、2019年（参加者115名）に土砂災害に関する避難訓練を実施し、実効性のある避難行動を確保するよう取組んだ。

<論点>

- ・ 基礎調査実施から指定までに結果的に6年を要した。逢初川流域において盛り土工事に伴う被害が出ていた状況を踏まえ、指定作業を早める必要があったのではないか。
- ・ 基礎調査後に開発行為が行われていた事実があるが、2012.3.30の土砂災害警戒区域の指定は適切であったか
- ・ 逢初川流域の住民に対して、土砂災害警戒区域の周知をしていたのか。

【検 証】

○ **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**

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計画であったが、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。

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の危険性を2009年10月には把握していたので、事務所内の情報共有が出来ていれば「逢初川」区域内の早期指定なら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。

○ **基礎調査後に開発行為が行われた地域への対応**

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。

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。

いずれにしても、県熱海土木事務所がこのような判断、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。

(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)

○ 2012. 3. 30 の土砂災害警戒区域の指定

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。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。

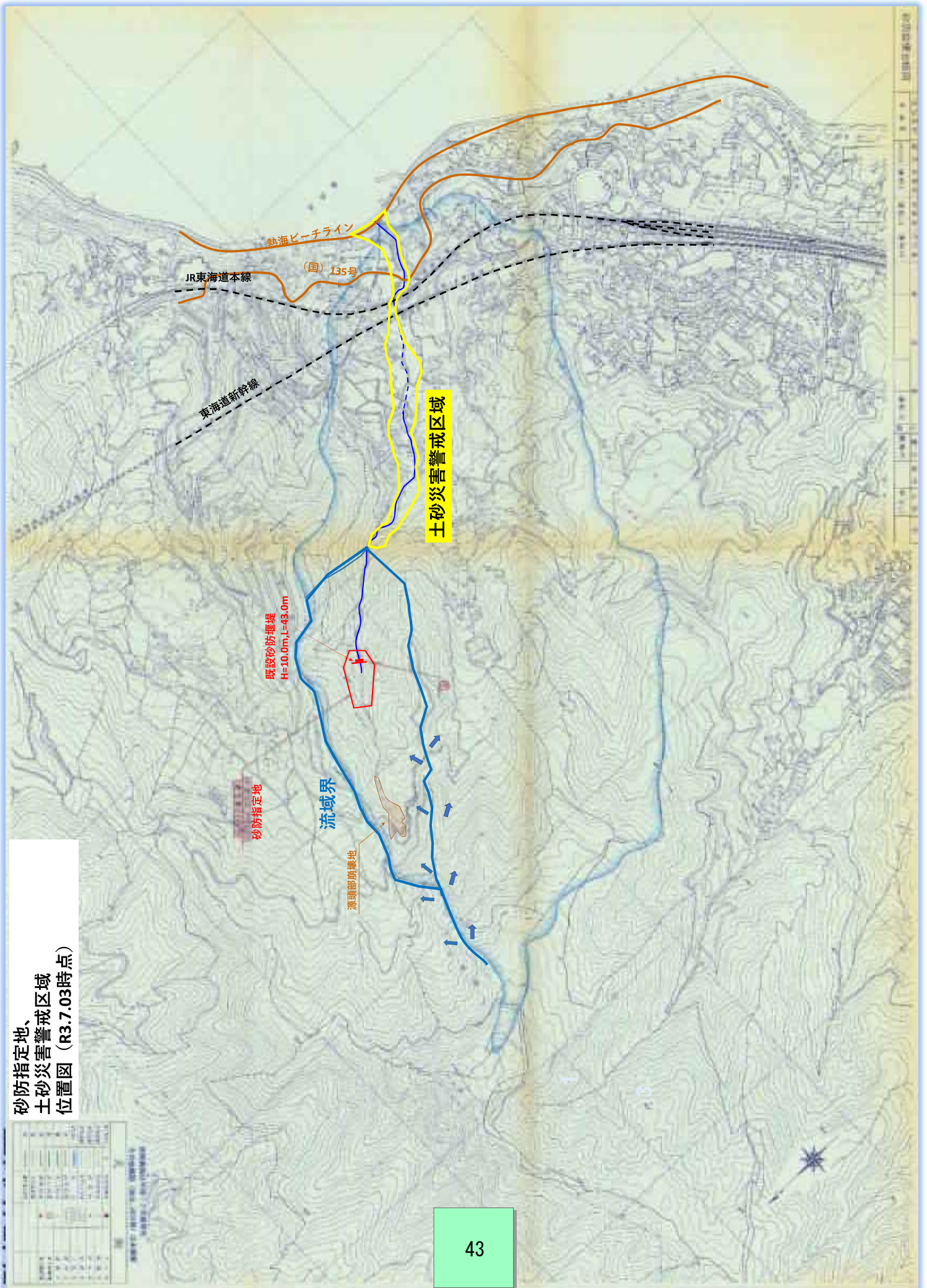
今回の災害により土砂が氾濫した範囲は、概ね土砂災害警戒区域内に収まっており、結果として土砂災害警戒区域が危険を過小に評価した指定にはなっていなかった。

○ 逢初川流域住民への土砂災害警戒区域の周知

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の危険性を周知していたと認められる。ただし、当該区域の住民がどの程度理解していたのかを、今後検証していく必要があると思われる。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。これについては追加検証が必要である。

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かと推測される。

砂防指定地、
土砂災害警戒区域
位置図 (R3.7.03時点)



④-2 砂防法関連

【事実関係・論点】

1999年2月 砂防指定地は県熱海土木事務所が管理しており、逢初川における砂防指定は、砂防堰堤の設置計画にあわせて、砂防設備と堆砂域を対象にして指定。

(注)

位置については、別添「砂防指定地、土砂災害警戒区域位置図 (R3.7.3 時点)」参照のこと

< 指定後、流域上部で盛り土が設置されたが、砂防指定地の区域変更は行わなかった。 >

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、県熱海土木事務所職員が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。(注) 県土採取等規制条例等関連の事実関係と同一。

(注)

砂防法に基づく規制は、同法及び静岡県砂防指定地管理条例第3条に基づく土地の掘削、開墾、盛土その他土地の形状を変更する行為等を行う場合は知事の許可を必要とするが、砂防指定地の区域外には及ばないことから、事業者に対し、砂防法の規定に基づく直接の行為規制は行っていなかった。

< 論点 >

- ・ 砂防指定地の指定は適切であったのか。
- ・ 指定後、流域上部で盛り土が設置されたのに、砂防指定地の区域変更が行われなかった理由は何か。
- ・ 2009年当時、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し、砂防指定地管理者としての認識はどのようなであったのか。

【検 証】

○ 砂防指定地の指定及び区域変更

指定範囲の根拠について、当時の県熱海土木事務所からの進達調書では「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。

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。

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。

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即材することについて危機感を持つべきであった。

○ 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

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。

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。

④ 河川法関連

【事実関係・論点】

2009. 1. 21 A社、県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市との打合せで、逢初川への土砂流出を心配し、A社に万全の防災工事を依頼。
2009. 10. 9 伊豆山港に土砂が流出しているとの苦情があり、開発地の転圧不足の土砂が流れ出ていることを現地調査で確認。
2009. 11. 4 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市との協議で、大雨が降ると斜面に亀裂が生じて崩壊してもおかしくないことを認識。
2011. 11. 10 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市がA社関係の盛土工事に係る対応を協議する会議を開催

県熱海土木事務所

- ・ 河川法第29条第2項に規定される条例は、本県では制定されていないので同法による指導は難しい。
- ・ 都市計画法に基づく河川改修の指導については、工事に関する協議が行われていないため、A社を指導することは難しい。
- ・ 土砂災害防止法による指導は、当該地が区域指定されていないため不可能。
- ・ 県土採取等規制条例による指導については本課（県土地対策課）と協議する。

(注) 河川法第29条に規定される条例:

河川法第29条第2項 二級河川については前項に規定する行為で政令に定めるもの（注：河川の流水の方向、清潔、流量、幅員又は深淺等について、河川管理上支障を及ぼすおそれのある行為）について、都道府県の条例でこれを禁止し、若しくは制限し、又は河川管理者の許可を受けさせることができる。

- 2011年4月 県東部農林事務所との電話で、「森林法の適用で規制をすることは難しく、当土木事務所として関わるのは都市計画法第32条協議」との記録。

<その後、都市計画法に基づく河川管理者としての具体の協議や指導の記録は確認できていない。>

(注)

河川法に基づく規制は、河川区域内の行為に対して制限することはできるが、同区域外の盛り土等の行為に対する処分を行う規定がないため、同法による直接の行為規制は行っていない。

<論点>

- ・ 土石流災害や洪水氾濫リスク増大のおそれがある上流の盛り土などの開発行為に対して、二級河川逢初川の河川管理者と

して適切な対応であったのか。

【検 証】

○ 二級河川逢初川の河川管理者としての対応

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。

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。

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者と推定される。

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、逢初川の河川管理上、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。

(2) 総合的な検証

① 県・市の当該土地改変箇所の危険性の認識

【事実関係・論点】

2009. 10. 9 県熱海土木事務所が、伊豆山から逢初川河口部のにごり調査結果を受け、源頭部（以下、逢初川源頭部の盛土等土地改変行為の実施箇所を「現場」という。）を調査。ずさんな方法による谷の埋め立てを確認。以後、数回にわたり県熱海土木事務所、県東部農林事務所、市が残土処理について今後の対策を協議
- 協議内容** ※危険性の認識関連のみ記載
- ・市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所とも「現在の危険な状態を行政として放置することは許されない。業者（A社）に対し至急何らかの措置を命ずる必要がある」という認識で一致（最悪のことを考えて、行政代執行の用意をしたほうがいいのでは、との意見）。A社は会社として機能していないので、土地を借りて行為をしているB社に直接指導する。
 - ・防災工事（沈砂池、土堰堤等）ができなければ工事を止める。
2009. 11. 4 A社盛土対策協議会にて県熱海土木事務所より報告
- ・10月の台風の時に現場に立ち入って調査を行ったが、斜面の土砂の崩壊があった。濁水処理も行われておらず、ずさんな状態である。砂防堰堤下の逢初川も土砂により閉塞し、市道への土砂の流出が見られた。
2010. 10. 8 市が、A社に対し、土砂搬入の中止文書を発出。
- 理由**
2010. 9. 17 付けの要請を無視して、残土の搬入が行われており、土砂崩壊が発生すると逢初川水域の住民の生命と財産に危険を及ぼす可能性があるため、即刻土砂の搬入中止を要請。
2011. 3. 17 市、県土地対策課、県森林計画課が現状の確認と今後の対応について協議
- （確認事項）
- ・基本的に市が県土採取等規制条例に基づき対応すること
 - ・土砂の流出、崩壊等の危険性があるため、緊急の是正を行わせる必要があること
2011. 6. 2 市はA社に対し弁明の機会を付与した上で、県土採取等規制条例第6条に基づく措置命令を発出する方針を決定するが、市は、その後、A社が市の指導に従う姿勢を見せ、いくつか

の防災対策工事も関連会社D社に実施させた。結果として当該地域の地盤の安定化に効果があったことを確認したため、A社に対する弁明の機会の付与及びそれに続く措置命令の発出を見合わせた。

<論点>

- ・ 県・市ともに逢初川流域の住民の生命と財産に危険性を及ぼす可能性を認識していたと思われるが、どの程度の危険性を認識していたのか。
- ・ D社による簡易な防災対策工事によって回避できる程度の危険性と認識していたのか。
- ・ 2009年から2010年にかけて市及び県関係機関の職員は、当該地域の災害発生危険性を認識し、行政代執行をも視野にいれ、県土採取等規制条例第6条に基づく措置命令の発出を検討した経緯があった。それにもかかわらず、2011年以降行政側の対応が低調になった。県・市関係機関における当該地域の危険性の認識に変化があったのか。

2014. 8. 1 県東部健康福祉センターに、D社O氏が情報提供として来所。

内容

- ・ 伊豆山の現場は、これまで3,000 m³が2回土砂すべりを起こしており、現場は下にホテルがあるので、また崩れたら大変なことになる。
- ・ この関係で、2014.7.30 県庁の砂防課へも電話した。

2015. 4.16 県東部健康福祉センターに、報道機関の記者が来訪

内容

- ・ 現場を見た限り土砂崩落の危険は否定できない。もしも災害が発生した場合、それは自然災害でなく人災である。

2016. 2.15 県東部健康福祉センターへ、D社O氏から電話あり。

内容

- ・ (熱海市) 日金町と伊豆山については、いつか崩落する恐れはある。過去に自分が崩落を食い止める工事を行ったことがあるが、崩落までは時間の問題。現場が崩落すれば「指導を行った」、「現場確認を行った」だけでは済まない。

<論点>

- ・ 2016年の工事関係業者及び報道機関記者による現場の危険性に関する一連の通報に関し、県の組織内で情報共有や市へ

照会するなどにより、災害発生の危険性について確認すべきではなかったか。

※ その他、事実関係の詳細については、(1)個別対応①静岡県土採取等規制条例・県風致地区条例の項を参照のこと

【当時の関係職員（県）ヒアリング結果】※危険性の認識関連のみ記載

(注) 当該ヒアリング結果は2021年11月において、2007年度以降、本件に関わり合いがあった退職者を含む県職員39人にヒアリングした結果をまとめたものである。

ア 当初計画（土の採取等計画届出）から林地開発許可違反等に対する期間（2007.3.9～2008.8.7）

(ア) 県森林部局（県東部農林事務所、県建設部森林計画室）職員証言等

- ・ 危険の予見について、「現場は見たことがないものの、危険性は感じ無かった。今回の崩落にとっても驚いている。」との証言あり。

(イ) 県土木部局（県熱海土木事務所、県建設部土地対策室）職員証言等

- ・ 当時、現場を下流から歩いた職員からは、「崩落の危険性は感じなかった」との証言があった。

イ 土の採取等計画の変更計画と異なる高さの盛土の造成に対する期間
* 土地所有者の変更まで（2008.8.8～2011.2.25）

(ア) 県森林部局（県東部農林事務所、県建設部森林計画室）職員証言等

- ・ 危険の予見については、「現場は荒れていた。雨が降れば、にごり水や小崩落はあると思った。」との証言あり。森林計画室も「現場が危険であると聞いていなかった。」との認識であった。

(イ) 県土木部局（県熱海土木事務所、県建設部土地対策室）職員証言等

- ・ 2010.11.10に開催した会議において、「行政代執行」とあるのは、行政代執行を見据えて対応していくということ。（県熱海土木事務所）
- ・ 情報共有については、「歴代の所長に経緯を説明した。2009年と2010年には県熱海土木事務所管内視察の一部として本庁局長を、2011年には本庁部長を現場に案内した。」との証言があった一方、「事務所としては、本件は事務所の中では最重要案件ではなかった。」「重要案件という認識であれば本庁部長に報告していたが、この案件はさほど重要でないと考えたと思う。」との証言が多数であった。
- ・ 危険の予見については、「盛土全体の崩落を想像することはなかった。」「にごり水の発生は覚えているが、まさかこれほどの大崩落が起こるとは考えもしなかった。」との認識であった。

(ウ) 県廃棄物部局（県東部健康福祉センター、県くらし・環境部廃棄物リサイクル課）職員証言等

- ・ 「(2010年度)当時、代執行案件が2件あり、それらに比べてこの件を重要視していなかった」との証言があった。
- ・ 組織内の情報共有については、「センター内部長までの報告は行ったが、センター長までは報告していない。」との証言があった。
- ・ 盛土について、「地面がグズグズしていたので、流れるのではないかと思っていた。その後、大雨で崩れたが、種子吹きつけを行っていたので、それなりの対策をしていると認識していた。」との証言があった。

ウ 土地所有者が変更となった以降の期間

(2011. 2. 25 以降)

(ア) 県森林部局（県東部農林事務所、県建設部森林計画室）職員証言等

- ・ 現場に行った職員からは、「定期的に現場に行ったが、このような大災害が起こるとは思っていなかった。」「当時、伊豆山地区の危険性の認識がなかった。」との証言があった。

(イ) 県土木部局（県熱海土木事務所、県建設部土地対策室）職員証言等

- ・ 当時の熱海土木事務所職員の一人は、「本件について危惧するとともに、機会あるごとに、市に対して、(行政)指導にとどまるのではなく、強制措置をとる必要があることを助言した。」との証言あり。また、市が措置命令を中止したことについて、「当時の市の管理職から県熱海土木事務所長に対し、命令を取り下げることを、あとは市に任せて欲しいとの話があったが、措置命令が中止に至った詳細は承知していない」との証言もあった。
- ・ 2014. 8. 1の本件現場に関わった者からの情報提供について、当時の県砂防課職員からは「電話があったことを課内で情報を共有した記憶はない。」「重要度が高い場合、上司に報告したはずである。」との証言があった。
- ・ 情報共有に関しては、「県熱海土木事務所としては、本件について、市に助言した覚えはあるが、本庁部長等に報告する案件とは考えていなかった。」「2010年から2011年、2011年から2012年にかけて、本件について新旧の県熱海土木事務所長間での引き継ぎはなかった。」などの証言があった。
- ・ 現場の危険性については、「適切な排水処理を行えば解消できると考えており、大規模崩落が発生するという認識はなかった。」とのことであった。また、「当時、大きな台風があったが当該地区は流されなかつ

たので、安全性を危惧したことはなかった」との証言もあった。

(ウ) 県廃棄物部局（県東部健康福祉センター、県くらし・環境部廃棄物リサイクル課）職員証言等

- ・ 2014.8.1 の本件現場に関わった者からの情報提供について、「（県東部健康福祉センターとしては）所管する廃棄物の情報に注視しており、『県砂防課にも電話した』とのことであったため、盛土の安全性等については所管部局で対応するものと判断した。」との証言があった。また、（情報提供者については）「自己の利益のための情報提供ではないかとの認識であった。」との証言もあった。
- ・ 現場の様子として、「木が伐採されているとは思ったが、盛土の認識はなかった。」「盛土は、担当部局がそれなりに対応と思っていたが、崩れるとは思っていなかった。」との証言があった。

【検 証】

○ 当時の行政関係職員の現場に対する危険性の認識

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、会議記録等事実関係からすると現場の土砂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ほとんどいなかった。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。

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、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。

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、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、この問題について後任者への引き継ぎがなされていなかったこともあり、県関係機関の現場への関心が急激に薄れてしまったと推測される。

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きなかったことは誠に残念である。

○ 現場の土砂崩落の危険性指摘等への対応

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だ本人であり、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。

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ものである。

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で確認したが、そのような記録はなかったとの証言あり。

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、県東部農林事務所に通報するなどして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。

② 事業者に対する県・市担当者等の認識

【経緯（ヒアリング結果等）・論点】

A社代表者については、当初の段階から市職員や県職員に対し大きな声を出すなど高圧的に怒鳴る姿勢が見受けられ、企業としての同社に対しても関係行政機関としては「事務所全体としては信用してはいけない」との認識があり、「指導に従う意思がない」との印象を持っていたことがうかがわれる。また、行政機関からは「つきあいたくない相手」、「元々残土処理が目的で宅地開発は時間稼ぎ」との認識をもたれていた。さらには、各種交渉や指導の過程において「A社やD社はのりくらりとした業者であり、会議を欠席するなど、全く相手にならなかった。」「市は大変だったと思う。身に危険が及ぶ相手と聞いたことがある。たとえ措置命令を出しても従うような相手ではなかった。」との証言あり。（以上、県土木部局職員証言）

市の証言によれば、県と接するときと同様の対応をしていたとともに、

A社は伊豆山地区の開発を巡る一連の市との交渉のなかで市水道施設の撤去要求を持ち出すなど折りに触れて訴訟を起こすことをちらつかせていたが、実際に市と訴訟に至ったケースはなかったとのことであった。

<論点>

- ・ A社等から脅迫的な行為はなかったのか。また、高圧的な態度により、行政対応がゆがめられることはなかったのか。

【検 証】

○ A社に対する行政対応への影響

A社等から市・県の行政職員への高圧的な言動及び訴訟提起のほめかしや会議出席の直前の取りやめ、報告期限を遵守しない等の不誠実な対応はあったものの、公文書やヒアリング結果によれば行政職員に対する脅迫的な行為は認められなかった。

また、市の行政対応についても、県土採取等規制条例に基づくA社への対応が行政指導にとどまり、停止命令等の行政処分までいかなかったことに関しては、このような不誠実な態度をとり続ける業者への対応として疑問があるものの、市の「命令よりも指導で業者にしっかりした施設をつくらせる」といった方針に基づく対応であり、不作為にはあたらないと認められる。

以上について総合的に勘案すれば、A社等の行政に対する高圧的な言動及び訴訟提起のほめかしや不誠実な態度は確認できるものの、県の行政対応にさしたる影響はなかったものと思われる。

③ 県・市の連携・協力体制

【事実関係・論点】

前提

- ・ 熱海市逢初川源頭部において適用される具体的な法的規制の状況については、次のとおり。

<県土採取等規制条例>

第3条（土の採取等の計画の届出）

法令の対象とならない小規模な開発行為や建設工事を行う場合の届出

※面積要件：1,000 m²以上

権限：1 ha 以上→県、1 ha 未満→市

<森林法>

第10条の2（林地開発許可）

地域森林計画計画となる民有林において開発を行う場合の許可

※面積要件：1ha 超

注：同法第 10 条の 2 の許可を受けたものの内、面積 1ha 以下は伐採届が不要となる。

第 10 条の 8（伐採届）、第 15 条

地域森林計画の対象となる民有林の立木を伐採する場合の届出
（権限は熱海市）

<廃棄物の処理及び清掃に関する法律>

産業廃棄物の適正処理を指導（権限は県）

<県風致地区条例（当時）>

第 2 条

風致地区内において宅地の造成等をする場合の許可申請
（権限は熱海市）

<土砂災害防止法等河川砂防関連法令>

逢初川源頭部は、砂防法、土砂災害防止法、河川法とも指定区域外或いは管理区域外のため、これらの法に基づく行為を制限できない。

さらに逢初川の起点から源頭部までは、河川法上の河川扱いはしていないので、熱海市普通河川条例も適用外である。

（権限は県）

【事実関係・論点】

この項では、市と県関係機関との横断的な連携・協力状況について整理する。

2007. 6.5 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市が、A社による林地の無断開発地の現地調査。

2008.1.21 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市が、A社関係者から自社敷地内の盛土事業に関する説明を受けるとともに、行政側は逢初川への土砂流出の懸念を伝える。（県熱海土木事務所から「台風時の土石流の発生が心配」との発言）

2008. 8.12 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市がA社に対し、新たな開発行為について聴き取り。
県東部農林事務所から、① 1 ha を超える開発であれば、林地開発許可が必要であること、②逢初川の流下能力の問題を解決し全体計画で考えて欲しい旨を指導。

2009. 1. 21 A社、市、県東部農林事務所、県熱海土木事務所が今後の残土処理について協議

2009. 2. 5 県東部健康福祉センターと市による伊豆山赤井谷にD社が野積みしていたコンクリートガラ等（産業廃棄物）についての合同調査に県東部農林事務所も同行。

2009. 2.13 市が県東部健康福祉センター、県東部農林事務所、県熱海土木事務所とともにA社担当者から今後の対応について聴取。併せて県機関からA社に助言・指導。
2009. 7.2 伊豆山（A社所有地）盛土打合せ。
市、県東部農林事務所、県熱海土木事務所が、A社と盛土造成工事を担当しているB社から説明を受けるとともに指導。
- 2009.11.4 残土処理問題について、市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所が協議。引き続き2009.12.1に市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所が、残土処理場の今後の対策を協議。
- 2010.11.10 県東部農林事務所、県東部健康福祉センター、県熱海土木事務所、市がA社関係の開発行為に係る対策会議を開催
2011. 3.17 市、県土地対策課、県森林計画課が現状の確認と今後の対応について協議し、基本的に熱海市が県土採取等規制条例に基づき対応すること、土砂の流出、崩壊等の危険性があるため、緊急の是正を行わせる必要があることを確認。
2011. 5.19 県（県くらし・環境部廃棄物リサイクル課、県熱海土木事務所）と市が、前土地所有者、現土地所有者等と面談。土採取の届出区域以外にも土が盛られ、市は「仮置き」扱いとしているが、合計では1haを超える。本来であれば土を盛るだけでも土採取の届出が必要。県土採取等規制条例の届出に係る処理を完了すること及び過剰搬入した土砂を現場から搬出すること等を指導。

<論点>

- ・ 2007年から2011年前半までは、個別法による行政対応だけでなく、行政機関同士の情報や認識の共有、さらには協力関係があったにもかかわらず、以後、個別法対応（廃棄物の処理及び清掃に関する法律）のみとなってしまったのは何故か。
- ・ 本件に関しては、根拠法令等が複数あり、関連して根拠法令等に基づく権限を行使する行政機関も市にとどまらず複数の県機関にまたがる複合的な案件であった。このような案件を扱う場合、総合調整する機関が必要であるがどのようなか。

【検 証】

※ 熱海市の内部検証結果を待って作成予定

④ 既存の根拠法令等の問題点

【事実関係・論点】

この項においては、県条例である静岡県土採取等規制条例について考察する。なお、静岡県風致地区条例については2014年度末をもって廃止され、以後、市町にて条例を制定しているため考察しない。

○近隣県の土地改変行為（埋立て、盛土、切土、掘削等）規制条例との比較

県名	土砂等の埋立て、盛土その他の土地への土砂の堆積を規制する条例					土砂等の採取、切土、土地の掘削等を規制する条例					
	条例の名称	面積要件	種類	罰則	施行年	備考	条例の名称	種類	罰則	施行年	備考
神奈川県	神奈川県土砂の適正処理に関する条例	2,000㎡以上	許可	2年以下の懲役 又は 100万円以下の罰金	1999	申請は県に提出	神奈川県土採取規制条例	届出	10万円以下の罰金	1972	県に届出
山梨県	山梨県土砂の埋立て等の規制に関する条例	3,000㎡以上	許可	2年以下の懲役 又は 100万円以下の罰金	2008	申請は県に提出	山梨県土採取規制条例	認可	50万円以下の罰金	1975	申請は県に提出
静岡県	静岡県土採取等規制条例	1,000㎡以上	届出	20万円以下の罰金	1976	・権限委譲により現行、1ha未満の届出は市町へ ・新条例を策定中	同左	同左	同左	同左	同左
長野県	県条例なし(個別法等で対応)					新条例制定予定	県条例なし(個別法等で対応)				
愛知県	県条例なし(個別法等で対応)					新条例制定予定	県条例なし(個別法等で対応)				

(愛知県環境審議会資料から事務局が抜粋して作成)

上記の比較表によれば、本県の隣接県である神奈川県、山梨県とも盛土等の土地改変行為に対して許可制としており、行政対応も市町村に権限移譲することなく県が直接対応している。また、違反行為に対する罰則に関しては、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金を課すことと規定している。

さらに、逢初川源頭部（伊豆山赤井谷）にて届出量以上の盛土等を行うなどの不適切な土地改変行為を行ったA社については、神奈川県に所在する企業であるので、本県条例と神奈川県条例との規制内容を対比させると次のとおりとなる。

神奈川県 (神奈川県土砂の適正処理に関する条例)	静岡県 (静岡県土採取等規制条例)
○対象 2,000 ㎡以上	○対象 面積 1,000 ㎡以上で、かつ 土量 2,000 ㎡以上
○許可制 (原則禁止) ※要件、条件は次のとおり ■土地所有者の同意取得 ■住民への周知 (住民説明会) ■許可の基準 ・資力、信用の確認 ・欠格要件 (許可取消等から 3 年未経過の者) ■許可を受けた者の義務	○届出制 (禁止されていない)

<ul style="list-style-type: none"> ・ 3ヶ月ごと搬入土砂数量の報告 ■ 許可の取消 <ul style="list-style-type: none"> ・ 不正手段による許可取得、許可条件違反、無許可変更等 ■ 完了時の県の確認 <ul style="list-style-type: none"> ・ 許可内容どおりでない場合は必要な措置を命ずることができる。 ○ 土地所有者への義務づけ <ul style="list-style-type: none"> ・ 3月に1回、施工状況の確認。許可の内容と異なる場合には知事に報告。 ・ 義務を行った場合には、土地所有者に必要な措置を勧告、命令することができる。 ○ 停止命令、措置命令 ○ 土砂搬入禁止区域の指定(注) ○ 違反等の公表 <ul style="list-style-type: none"> ・ 無許可や命令を受けた者は氏名、違反の事実等を公表できる。 ○ 厳しい罰則 2年以下の懲役 又は 100万円以下の罰金 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 完了時、届出のみ ○ 停止命令、措置命令 ○ 緩い罰則 20万円以下の罰金
--	---

(注) 土砂搬入禁止区域の指定

土砂埋立行為が行われている土地の区域及びその周辺の土地の区域で土砂埋立行為を継続することにより、人の生命、身体又は財産を害するおそれがあると認められる土地の区域を、6月を超えない範囲で期間を定めて土砂の搬入を禁止する区域として指定することができる。

なお、本県では、県土採取等規制条例に基づく届出等の事務を人口10万人以上を有する11市には全部、施行区域が1ha未満の土採取等の事務を全市町(人口10万人以上の市を除く。)に権限移譲している。さらに、2021年度現在、東部地域の次表に掲げる8市町においては、当該市町の区域内における土の採取等について、県条例より規制の態様及び違反行為に対する処罰の程度を強化する条例を施行している。(熱海市については、市独自の条例を制定していない。)

市・町 条例名	施行日
御殿場市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	1997. 4.1
裾野市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	1997. 4.1
小山町土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	1997. 4.1

富士宮市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	1997.10.1
函南町土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	1999. 4.1
沼津市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	2010. 7.1
富士市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	2011. 1.1
三島市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	2014. 7.1

<論点>

- ・ 当該条例のような取締条例においては、隣接する自治体との規制のレベルを合わせる必要があったのではないか。
- ・ 山梨県、神奈川県と比較し、本県のみ条例の一部事務を市町に権限委譲しているが規制業務に支障が無かったのか。
- ・ 届出制であっても立入検査や中間検査等義務づけることはできなかったのか。

【検 証】

○ 根拠法令等の規制・罰則レベルの調整

本県については、神奈川県のと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。これらの状況に加え、熱海市も東京、神奈川県方面から進出してくる企業等が従来から多いことを踏まえれば早い段階で市独自の規制条例の制定を検討すべきであったと考えられる。

また、本県では1 ha 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、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。

中間検査や立入検査の実施に関しては、現行の条例第13条第2項で対応可能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ると考えられる。

[追記]

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が、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。