

次 第

令和5年7月19日（水）
県庁別館2階第3会議室B

（事前説明）

- 1 逢初川土石流災害に係る県の行政対応の再検証作業の実施の経緯等について
- 2 県の行政対応の再検証に当たって基本姿勢等について
- 3 逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会設置要綱（案）について

（逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会）

- 4 逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会の提言により提起された県所管法令に係る新たな論点について
- 5 庁内検証委員会における検証の進め方等について
- 6 その他

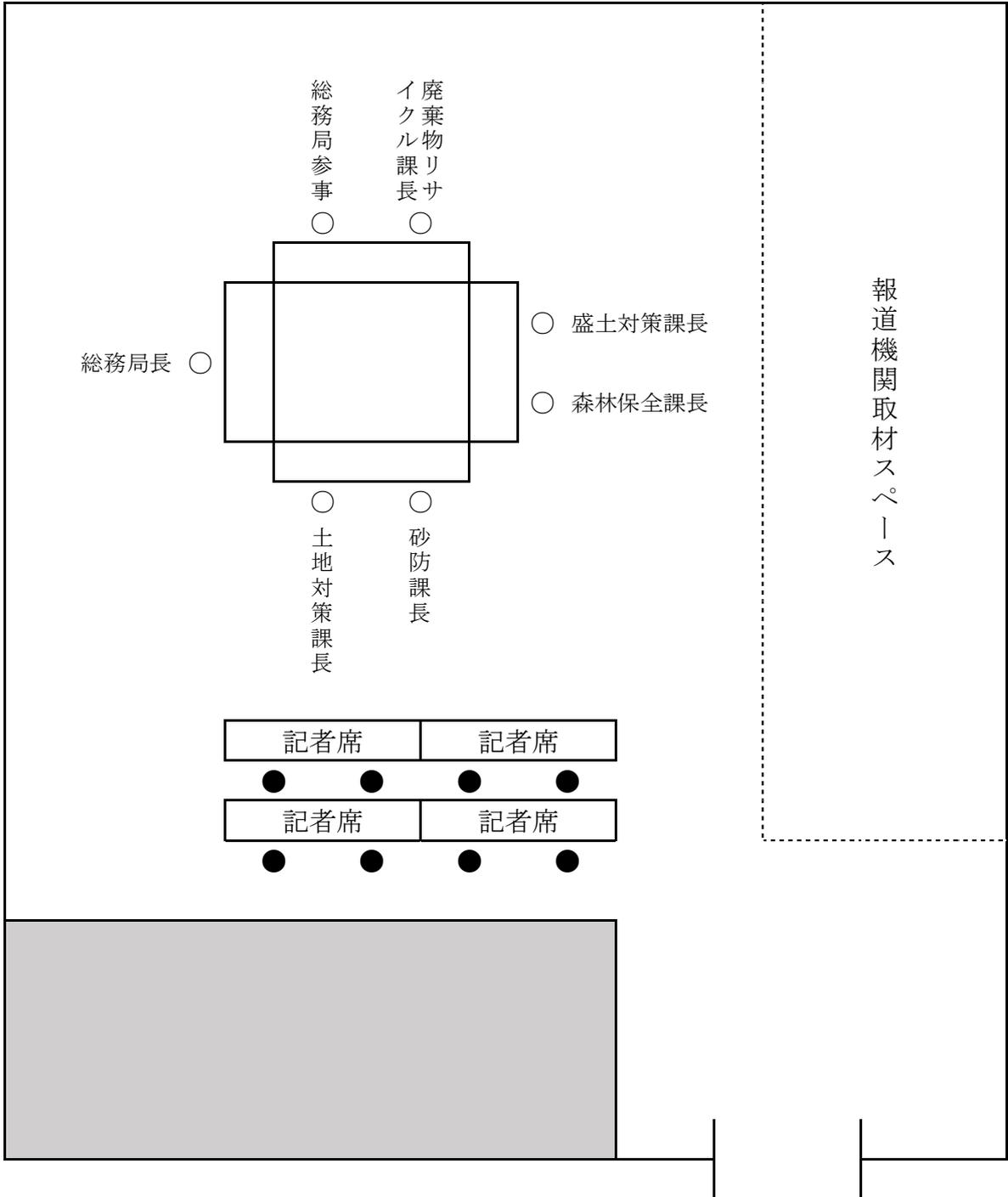
出席者一覧

部局名・職名		氏名	備考
経営管理	総務局長	内藤 信一	
	総務局参事	清水 大全	
くらし・環境	廃棄物リサイクル課長	片山 広文	廃棄物処理法の所管課長
	盛土対策課長	望月 満	
経済産業	森林保全課長	大川井 敏文	森林法の所管課長
交通基盤	砂防課長	杉本 敏彦	砂防法、土砂災害防止法の所管課長
	土地対策課長	福田 吉宏	都市計画法、土採取等規制条例の所管課長

座 席 表

令和5年7月19日（水）

県庁別館2階 第3会議室B



逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会設置要綱（案）

（設置）

第1条 令和4年度に静岡県議会に設置された逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会（以下「特別委員会」という。）の提言を受け、逢初川土石流災害に係る県の行政対応について、県として改めて検証を行うため、逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会（以下「庁内検証委員会」という。）を設置する。

（基本姿勢）

第2条 庁内検証委員会においては、特別委員会からの提言を踏まえ、事実関係を明らかにし、当時の行政対応を検証するとともに、再発防止に向けて、県として何かできることはなかったのかとの観点で検証を行うものとする。

2 庁内検証委員会の検証結果については、検証の過程も含めて公表するものとする。

（検証の対象）

第3条 庁内検証委員会では、特別委員会の提言により提起された「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会（令和3年12月設置）」で取り扱われていない論点について、公文書等から整理した事実関係等を基に検証を行うものとする。

（組織）

第4条 庁内検証委員会は、別表に掲げる職にある者をもって組織する。

2 委員長は、経営管理部総務局長をもって充てる。

3 委員長は、必要があると認めるときは、構成員以外の者の意見等を聴くことができる。

（会議）

第5条 庁内検証委員会は、委員長が必要に応じて招集し、主宰する。

2 庁内検証委員会は、原則非公開とする。

3 庁内検証委員会においては、議事録を作成する。

（庶務）

第6条 庁内検証委員会の庶務については、経営管理部総務局において処理する。

（その他）

第7条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、委員長が別に定める。

附 則

この要綱は、令和5年7月 日から施行する。

別表（第3条関係）

部 局 名	職 名
経 営 管 理 部	総務局長
〃	総務局参事
くらし・環境部	廃棄物リサイクル課長
〃	盛土対策課長
経 済 産 業 部	森林保全課長
交 通 基 盤 部	砂防課長
〃	土地対策課長

逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会の提言（提言1）の概要

【提言1 行政対応に関する再検証作業の実施】

前 文	<ul style="list-style-type: none"> ・第三者委員会では、森林法、砂防法など、県所管の法令等が適正に運用されていれば、災害は発生しなかったのではないかとの観点ではほとんど深掘りされておらず、十分な検証がなされたものとは言えない。 ・地域の安全を守るために、それぞれが所管する法令等でできる限りの対応をしていたのかとの観点での検証は十分とは言えないので、以下の項目に留意し、再発防止のために、公正・中立な立場から改めて再検証が行われるべき。
行政対応 検証委員 会のスキ ーム	<ul style="list-style-type: none"> ・第三者委員会への提供資料が不十分だったことにより検証の範囲や期間が狭まったと考えられること、検証期間が短かったこと、関連法令に係る事実関係について委員が把握していない点が多いことなど、公正・中立な立場で十分な検証が行われる環境が整っていたのか疑問。
砂 防 法	<ul style="list-style-type: none"> ・逢初川源頭部及びその上流域の砂防指定地について、県は、治水上砂防の観点から面指定の必要性が認められないとの主張だが、地権者の私権制限とエリアの安全性を比較考量して、その判断が妥当であったのか疑問。 ・また、県が主張する「法令適用における比例原則により、砂防法による行為制限を行わなかった」との判断は適切であったのか。
森 林 法	<ul style="list-style-type: none"> ・林地開発許可における一体性の判断について、業者の悪質性、行為の連続性から、県民の安全を守るためにより踏み込んだ判断が必要だったのではないか。 ・逢初川源頭部北側の防災工事が完了しないまま中断した宅地造成工事について、業者に対する指導等、県の対応は適正に行われていたか。
土砂災害 防止法	<ul style="list-style-type: none"> ・土砂災害警戒区域を指定するまでの間に盛土が行われたことを鑑みると、時間が掛かりすぎと言わざるを得ず、区域指定までの地権者との調整及び手続は、その期間も含め適正であったのか検証すべき。
都市計画 法	<ul style="list-style-type: none"> ・逢初川源頭部北側の開発許可がされているものの未完了で、防災工事も一部完了していないと思われる区域について、業者への県の対応や権限移譲後、市への技術的助言等が適切に行われていたのか検証すべき。
土採取等 規制条例	<ul style="list-style-type: none"> ・もっと早期に条例の見直しを行うべきではなかったのか。条例による規制効果の検証や改正の必要性の判断も含め、適切な対応が行われていたか検証すべき。
廃棄物の 処理及び 清掃に関 する法律	<ul style="list-style-type: none"> ・逢初川源頭部北西側区域に持ち込まれた廃棄物に対する県の指導は適切に行われたのか確認する必要がある。 ・源頭部から源頭部北西側区域に移動された木くず混じりの土砂に関し、行為者を特定するための調査や、現土地所有者の廃棄物投棄への関与の有無についての調査など、適切な対応が行われていたか検証すべき。

7 提 言

以上の調査結果を踏まえ、当委員会として次のとおり提言する。

提言 1 行政対応に関する再検証作業の実施

逢初川土石流災害に係る行政対応について、県は第三者委員会を設置し、その妥当性について検証を行ったが、その内容は、複数の法令に土石流災害防止に係る論点が存在するにもかかわらず、土採取等規制条例に基づく届出の記載内容に不備がある状況で提出された時期を起点として、当該条例が適正に運用されていれば土石流災害は発生しなかったのではないかという点に観点を絞った内容であった。県と市の行政対応を検証するという第三者委員会の目的を踏まえると、森林法、砂防法、廃掃法といった県所管の法令等が適正に運用されていれば、土石流災害は発生しなかったのではないかという観点からの行政対応については、ほとんど深掘りされておらず、十分な検証がなされたものであるとは言えない。

また、土採取等規制条例は、罰則は上限20万円と抑止力が大きいものとはいえないこと、土地所有者が変更した場合に対応できないこと、盛土を行った業者が悪質であったことなどから、仮に適正に当該条例が運用されていたとしても、土石流災害が本当に回避できたかどうかという点に疑問が残る。

さらに、委員会の進め方については、取りまとめのプロセスにおける検証時間の短さや、議事録を公表する方針としている一方での議事録のない会議の存在、委員の公文書の確認状況も本委員会での参考人質疑における聴取内容を踏まえると、各所管法令に係る事実関係について把握されていない点も多く、十分に精査されているとは言えず、結論として公正・中立な手法により検証されているとは言い難い。

また、県は発生原因を地下水とし、それに基づいた検証をしているが、表流水が原因であり、周辺の開発行為についても検証すべきとする専門家もいる。発生原因が特定できていないことから、様々な観点からの調査を行うべきであったと考える。

それに加え、県が危険箇所として把握した箇所以外の盛土の崩落が、台風などにより今なお発生しており、十分な再発防止策を導くことができているとは言い難い。

上記を踏まえると、地域の安全を守るために、それぞれが所管する法令等で

できる限りの対応をしていたのかという観点からの検証は十分とは言えないことから、以下の項目に留意し、再発を防止するために、公正・中立な立場から改めて再検証が行われるべきである。

（１）行政対応検証委員会のスキーム

県が設置した逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会は、公正・中立な立場から行政対応を検証・評価するために設置されたにもかかわらず、委員会に提供された資料は不十分であったと思われ、それにより検証の対象となる範囲や期間が狭まったと考えられること、事務局を県職員OBが担っていること、委員会は原則非公開とされ、議事録についても作成されていないものがあること、検証期間が短かった点を委員も認めていること、関連法令に係る事実関係について把握していない点が多いことなど、真に公正・中立な立場で十分な検証が行われる環境が整っていたのかについては疑問がある。

（２）砂防法

逢初川源頭部及びその上流域の砂防指定地の指定について、国は流域全体を指定する面指定を通知しているにもかかわらず県は面指定の申請をしなかった。治水上砂防の観点から申請の必要性が認められないというのが県の主張であるが、地権者の私権制限とエリアの安全性とを比較考量して、その判断が妥当であったといえるのか疑問がある。

また、県が主張するように法令適用における比例原則により、砂防法による行為制限を行わなかったことは適切な判断であったといえるのか。開発面積等の理由から許可規制の網に入っていない状況であったことや、行政と規制の対象となる者との関係だけではなく、規制することにより利益を受ける者（本件では下流域の住民の安全利益）の存在を踏まえ、安全規制等の領域においては過小な禁止が問題とされることもあり得る。行政対応の失敗で片付けるには大きすぎる被害であったことを踏まえると、規制できる部分については規制を行う必要があったのではないかと考える。

（３）森林法

県と市の主張に隔たりがあるが、少なくとも県が規制に消極的な姿勢であったことは否めないと考える。

森林法に係る業務を市の所管業務であると主張するのであれば、県は本来1

ヘクタール以下であることを合理的に認定できる根拠を市に示す必要があったと思われる。

事業者は2009年11月、市に対して土採取等規制条例に係る届出地の開発面積が12,218平方メートルであるという求積図を提出していることから、県は本件の開発地域の土地改変面積が1ヘクタールを超えているか否かについて積極的に調査・確認を行うべきであり、その結果、本件の開発面積が1ヘクタールを超えていることが確認できれば、森林法上の規制に基づく県の権限行使により事業者の盛土行為を防止できたのではないかと考える。

また、林地開発許可における一体性の判断は非常に難しい問題であることは理解できるが、業者の悪質性、行為の連続性から、県民の安全を守るためにより踏み込んだ判断が必要だったのではないかと考える。

それに加え、逢初川源頭部北側の宅地造成工事では、宅地造成等規制法に基づき市が許可していた事業計画が森林区域に拡大した結果、森林法における無許可開発の状態となった。その後、違反は是正され、改めて林地開発の許可がされているが、防災工事が完了しないまま工事が中断してしまっている。業者に対する指導等、県の対応は適正に行われていたか。また、防災工事が完了していないことによる危険性について確認を行うべきである。

(4) 土砂災害防止法

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、2005年に基礎調査を行っているが、実際に指定されたのは2012年と、7年もの期間を要している。区域に指定されると当該区域の不動産価値は著しく低下することから、地権者との調整がかなり困難であることは理解できるが、指定までに要した期間内に問題の会社が土地を取得し、盛土行為が行われてしまったことを鑑みると、やはり時間がかかりすぎたと言わざるを得ない。区域指定までの地権者との調整及び手続は、その期間も含め適正であったか検証すべきである。

(5) 都市計画法

逢初川源頭部北側に、開発許可がおりたものの未完了で、防災工事も一部完了していないと思われる区域がある。県に許可権限がある段階では、無許可で開発が行われており、その後市に権限移譲された後に許可されているが、業者に対する県の対応、権限移譲後の市への技術的助言等は適切に行われていたか検証すべきである。

（６）土採取等規制条例

他県と比較して規制が緩かったことから、問題業者による県内への土砂の流入を招いたおそれがある。今回の事件を契機に条例の見直しを行っているが、もっと早期に条例の見直しを行うべきではなかったのか。条例による規制効果の検証や条例改正の必要性の判断も含め、適切な対応が行われていたか検証すべきである。

（７）廃棄物の処理及び清掃に関する法律

逢初川源頭部北西側区域に持ち込まれた廃棄物が、源頭部及び源頭部進入路への木くずやがれきくずが混じった土砂の搬入を誘発した可能性があるが、これらの廃棄物に対する県の指導は適切に行われたのか確認する必要がある。

また、源頭部の木くず混じりの土砂については、源頭部からの撤去は確認されているが源頭部北西側区域への移動であり、移動後は適正に処理がなされたのかは確認されていない。行為者を特定するための十分な調査や、現在の土地所有者が廃棄物の投棄に関わっていたかどうかの調査など、適切な対応が行われていたか検証すべきである。

提言２ 関係組織間における連携

（１）県の部局間の連携

法令適用における比例原則を主張するのであれば、部局間での情報共有・連携は必須であったと思われるが、懸案事項の引継ぎも十分にされていなかった案件が部局間で連携できるとは思えず、問題の情報共有がどこまでできていたのか疑問がある。

また一方で、職員へのヒアリング結果によると、一部の職員は危険性を認識しそれを指摘していたことがわかるが、その意見は取り上げられず、結果問題意識の共有がなされなかった。

問題がある案件や懸案事項について関係部局間で協議する場を定期的に設け、情報の共有を徹底すべきである。なお、悪質な業者への対応を踏まえ、協議の場には警察関係者も加えるべきである。

それに加え、現場の声に耳を傾けるとともに、問題がある案件を報告しやすい雰囲気醸成し、初動段階で適切に対応するといった職員の意識改革を図るべきである。

検 証 の 進 め 方

1 事実関係等の整理

- ・ 検証対象の法令による規制の目的、手順など、制度内容を整理する。
（検証対象の法令の所管委員からの聞き取り等により、当該法令による一般的な行政対応を確認）
- ・ 県保有の公文書等により、当時の土地改変行為等への検証対象の法令による県の行政対応等に係る事実関係を時系列で整理（各委員が公文書等を確認の上、検証に必要な事実関係に漏れ等がないか意見交換。漏れ等がある場合は、当時の担当職員等へのヒアリング等の実施を検討）する。

2 当時の行政対応の妥当性等についての検証

- ・ 1で整理した制度内容等と事実関係等を踏まえ、検証対象の法令に係る行政対応の検証に当たってのポイント（論点）等を、委員間の意見交換により精査し、そのポイント等を踏まえ、当時の行政対応の妥当性等について、庁内検証委員会としての見解をまとめる。
- ・ 当時の行政対応について「妥当でない」との見解の場合は、「当該対応を採った理由等」をできる限り確認し、その理由等を踏まえ、庁内検証委員会としての最終的な見解をまとめる。

3 再発防止に向けた検証

- ・ 1で整理した検証対象の法令に係る行政対応の事実関係等と、盛土造成（①区域）に係る行政対応に関する事実関係等を比較し、再発防止に向けて、「県として何かできることはなかったのか（県としてすべきだった事は何か）」との観点での検証に当たってのポイント（論点）等を、委員間の意見交換により精査し、そのポイント等を踏まえ、庁内検証委員会としての見解をまとめる。

逢初川源頭部周辺の土地改変行為

