

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第10回会議次第

令和5年9月19日（火）

県庁別館2階第3会議室A

- 1 検証対象の法令に係る県の行政対応に関する当時の担当職員への聞き取り事項の確認など
- 2 検証対象の法令に係る県の行政対応の事実関係等の整理ペーパーの修正について
- 3 その他
- 4 次回の会議について

◎ 砂防法

1 逢初川流域における砂防指定地の概要

- ・ 検証の対象区域（逢初川上流部の土地改変：①区域）に対し、本法に基づく指定の範囲は中流域の砂防設備と堆砂域を砂防指定地に指定しており、検証対象の区域は含まれてない。
- ・ 砂防指定地に指定後、検証対象の区域（①区域）で土地改変行為があったが、この区域を砂防指定地へ追加しなかった。

2 砂防指定地の指定に関する制度の概要

- ・ 砂防指定地は、治水上砂防※₁ のため砂防設備を要する土地又は一定の行為を禁止若しくは制限すべき土地である。（法第2条）

※1 治水上砂防とは

土砂の生産は、山地の斜面が降雨等による表面侵食等によって削り取られ、また、溪床や溪岸が流水により縦横侵食を起こすことによって絶えず行われており、これにより生産された土砂も不断に下流の河川へと流送され、あるいは台風や梅雨による異常降雨時には土石流等となって莫大な量の土砂を流出させる。これら土砂の生産及び流出は、河状を常に変化させ、また、河床上昇等の現象を生じさせ、水害の主要な原因を形成するとともに、土石流等による生命、身体、財産等への被害を引き起こす土砂災害を生ぜしめる。このような土砂※₂の生産を抑制し、流送土砂を扞止※₃調節することによって災害を防止することが「治水上砂防」とされている。（行政手続法の施行に伴う河川法等における処分の運用等について（抄）1994年9月30日 建設省砂防課長等通達より抜粋）

※2 土砂…山地斜面の表面侵食や溪床・溪岸の縦横侵食で発生する土砂
（自然斜面や天然河岸で発生する土砂を指す）

※3 扞止（かんし）…せき止めること

- ・ 本法に基づく砂防指定地の指定手続きは以下のとおりである。（砂防指定地指定要綱 1989(H1)年9月12日 建設省河川局長通達）

指定手続き		内容
①	指定範囲の設定	現地の状況等を踏まえ、県が指定基準及び指定方法※に基づき、指定範囲を設定する。
②	指定の進達	県知事は国土交通大臣に指定を進達する。
③	指定の告示	国土交通大臣が指定を行い官報告示された場合、国砂防主管課長は県砂防担当部局長に告示通知する
④	指定区域の閲覧	県知事は指定告示後、関係土木事務所等において関係図書を閲覧する。

※指定基準、指定方法は次のとおり

(指定基準)

土砂等の生産、流送、堆積により、溪流、河川若しくはその流域に著しい被害を及ぼす区域で下表に掲げる区域

1	溪流若しくは河川の縦横浸食又は山腹の崩壊等により土砂等の生産、流送若しくは堆積が顕著であり、又は顕著となるおそれのある区域
2	風水害、震災等により、溪流等に土砂等の流出又は堆積が顕著であり、砂防設備の設置が必要と認められる区域
3	火山泥流等により著しい被害を受け、又は受けるおそれがある区域で砂防設備の設置が必要と認められる区域、火山地及び火山麓地
4	土石流危険溪流等による土石流の発生のおそれのある区域又は土石流の氾濫に対処するため砂防設備の設置が必要と認められる区域
5	地すべり防止区域で治水上砂防のため、溪流、河川に砂防設備の設置が必要と認められる区域
6	開発が行われ又は予想される区域で、その土地の形質を変更した場合、溪流等への土砂流出等により、治水上砂防に著しい影響を及ぼすおそれのある区域
7	その他公共施設又は人家等の保全のため、砂防設備の設置又は一定の行為の禁止若しくは制限が必要と認められる区域

※逢初川は基準 4 に該当

(指定方法)

指定基準を勘案して、下記のうち適切な指定方法による(組み合わせも可)

線指定	溪流、河川沿いの土地を指定する場合は、起終点を定め、溪流又は河川の中心線から左右各岸〇メートルまでの土地の区域	<p>〇〇川の中心線から左右各岸〇mまでの土地の区域</p>
標柱指定	国有林野、市街地等の土地を指定する場合は、林班、地番内の標柱によって囲まれた土地の区域	<p>標柱第〇号から第〇号に囲まれた土地の区域</p>
面指定	山腹を指定する場合は、字又は地番表示による土地の区域	<p>〇〇市××111番地、112番地、…</p>

※逢初川は標柱指定に該当

(指定実績)

砂防指定地指定要綱制定以降から現在まで（1989(H1)年9月12日～2023(R5)年4月7日）の県内における指定方法別の指定箇所数は以下のとおり

指定方法	指定区域数	指定面積
線指定	26区域	262.7ha
標柱指定	436区域	960.6ha
面指定	129区域	1,821.4ha
合計	591区域	3,044.7ha

- ・静岡県砂防指定地管理条例（2003年3月20日条例第35号）に基づき、下記のとおり砂防指定地内における行為の制限、違反等があった場合の対応をとる。

行為の制限 第3条	砂防指定地内で工作物の新設や竹木の伐採、土地の掘削・盛土等の形状変更、土石等の採取などの行為をしようとする者は、知事の許可を受けなければならない。 知事は、許可申請の内容が基準に適合する場合は許可しなければならない。
監督処分 第13条	条例の規定又はこれに基づく処分に違反した者等について、許可の取り消し、許可条件の変更、行為の中止や原状回復を命ずることができる。 また、治水上砂防のため著しい支障等が生じたときには許可を受けた者に対して必要な措置を命ずることができる。
罰則 第15条	指定地内行為の許可（又は変更）の規定に違反した者、監督処分として命令した内容に違反した者等は、1年以下の懲役又は2万円以下の罰金に処する。

- ・砂防指定地の指定の運用等に関する通達等は以下のとおり

1989. 9.12 砂防指定地指定要綱について（国通達）

(H1) 内容

- ・指定の基準、手続き等の明確化するための要綱策定

1989. 9.13 砂防指定地指定要綱の取扱いについて（国通達）

内容

- ・砂防指定地の指定は、砂防設備を要する土地に限らず、治水上砂防のため一定の行為を禁止又は制限すべき土地についても行う等、要綱の取扱いに関する通達

1989. 12. 10 砂防指定地指定実務要領発行（建設省砂防部監修）

内容

- ・砂防指定地指定要綱の解説
- ・進達書類の内容説明
- ・告示文例
- ・Q & A

1993. 12. 8 砂防指定地の指定等に係る進達について（国通達）

(H5)

内容

- ・開発行為等一定の行為を禁止又は制限する砂防指定地には、有害土砂の発生流下を抑制することから治水上砂防の効果が極めて大きい。
- ・このため土石流危険渓流について、防災意識の高揚を図ること等により指定に係る土地所有者等の協力が得られるよう一層の努力を行うよう通達

1995. 10. 11 砂防指定地の指定について（国通達）

(H5)

内容

- ・砂防指定地の指定範囲について、砂防工事施行箇所及びその近傍のみを対象にしている事例が見受けられ、治水上砂防の観点により必要とされる土地が指定されていないことを受け、治水上砂防の観点より必要とされる土地を「面的」に指定するよう通達

2001. 1. 30 砂防指定地実務ハンドブック発行（国土交通省砂防部監修）

(H13)

内容

- ・砂防法制定以来蓄積された指定に関する運用を整理し、砂防指定地指定実務要領の後継実務ハンドブックとして刊行
- ・指定の意義や基準等の根幹部分は概ね実務要領と同じであるが、調書の編集方法やQ & A等の実務について内容の更新

3 逢初川流域における砂防指定地の指定手続きにおける事実関係の整理

- ・ 逢初川流域における砂防指定地の指定手続きに係る事実関係は以下のとおり。

1998. 9. 2 砂防指定地進達ヒアリング

(H10)

内容

- ・ 本省砂防課管理係から、指定範囲を流域全域の面指定することについて再検討を求めるコメントを受ける。

1998. 10. 28 砂防指定地の指定について（進達）

内容

（指定方法及び理由）

- ・ 地権者の同意が得られないため、今回は事業実施に必要な区域のみを標柱にて指定進達する。

（今後の方針）

- ・ 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り、今後、山腹崩壊等流域の状況と地権者との協議状況により、流域全域の面指定を進めたい。

1998. 10. 28 流域全体を面指定とすることに対する再検討結果

内容

（現状）

- ・ 流域の大部分を占める土地が県外在住の共有地となっており、同意が得られる見通しが立たない。

（面指定の要否）

- ・ 流域の上部は管理された植林地帯であり、また上水道関連施設等の公共施設があり管理されている箇所であることから、流域全体を砂防指定地として指定する緊急性は比較的小さい。

（対応方針）

- ・ 指定進達のとおり

1999. 2. 16 砂防指定地の指定について（通知）

(H11)

内容

- ・ 県の進達どおりに標柱指定

1999. 11. 30 砂防堰堤竣工

内容

- ・ 高さ 10.0m、長さ 43.0m、計画貯砂量 3,980 m³
計画流出土砂量 5,700 m³（整備率 69.82%）

（開始時期不明）砂防指定地等監視員による巡回

根拠法令

- ・ 静岡県砂防指定地等監視員設置要綱 1971(S46).4.1 施行

巡回内容及び記録

- ・ 2016 (H28). 4 月以降の記録※が残存
- ・ 現在の監視員は 2013 (H25) から担当
- ・ 逢初川の巡視回数は年 4 回、指定地内の巡視のみ。
- ・ 記録が残存する期間の巡回結果は異常なし。

2022. 6. 14～ 7. 15 砂防指定地担当職員へのヒアリング

(R4) **内容**

- ・ 砂防指定地に指定後、上流域の追加指定に関する記録がないため、令和 4 年 6 月 14 日から 7 月 15 日にかけて平成 10 年度以降の砂防課 (14 名) 及び熱海土木事務所企画検査課 (12 名) の砂防担当者に対し以下の内容についてヒアリングを実施した。
- ・ ヒアリング内容
 - ① 流域の荒廃状況を認識していたか
 - ② 面指定に向けて地権者と接触していたか
 - ③ 逢初川に関する引継ぎ事項があったか

結果

- ・ 平成 10 年度の担当は、調書の作成や国とヒアリングを実施したことは覚えているが、内容については覚えていなかった。
- ・ いずれも、逢初川に関する記憶は無く、地権者とのヒアリングや引継ぎについての記憶は無かった。

◎ 土砂災害防止法

1 逢初川流域における土砂災害警戒区域等の概要

- ・本法に基づく指定の範囲は逢初川の下流域で、土石流が発生した場合に住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれのある土地を土砂災害警戒区域等に指定している。
- ・本法は土砂災害の被害を受ける区域に着目した法律であるため、土砂が発生する範囲は法指定の対象とならない。

2 土砂災害警戒区域等の指定に関する制度の概要

- ・本法は、土砂災害が発生するおそれがある土地の区域※1を明らかにし、警戒避難体制の整備※2を図るとともに、著しい土砂災害が発生するおそれのある土地の区域において一定の開発行為の制限等を行うものである。(法第1条)

※1 土砂災害が発生するおそれがある土地の区域について

土砂災害警戒区域

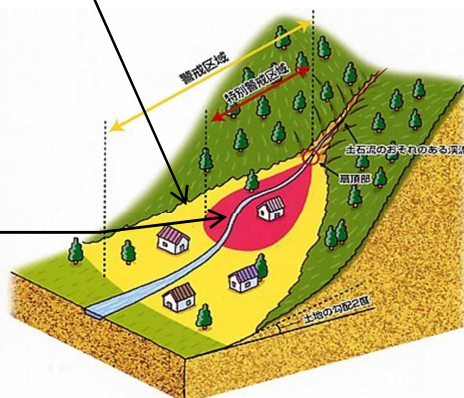
(以下、「警戒区域」とする。)

上流からの土石流が扇状地形に流入する地点より下流かつ土地の勾配が2度以上の区域

土砂災害特別警戒区域

(以下、「特別警戒区域」とする。)

土砂災害警戒区域のうち、想定される土石流の力と通常の建築物が土石流に対して住民等の生命・身体に著しい危害が生ずることなく耐える力を比較し、土石流の力が上回る区域



※2 警戒避難体制の整備

警戒区域に指定された場合、市町は以下の事項地域防災計画に定める。

- ・土砂災害に関する情報の収集・伝達に関する事項
- ・土砂災害に関する予報・警報の発令及び伝達に関する事項
- ・避難施設や避難場所及び避難路や避難経路に関する事項
- ・市町長が行う土砂災害に係る避難訓練の実施に関する事項
- ・警戒区域内で円滑かつ迅速な避難を確保する必要がある要配慮者利用施設の名称及び所在地
- ・救助に関する事項
- ・その他、土砂災害の防止のために必要な警戒や避難の体制に関する事項

- 本法に基づく土砂災害警戒区域等の指定に係る手続きは以下のとおりである。

指定手続き		内 容
①	基礎調査の実施※ (法第4条)	土石流のおそれがある土地に関する地形、地質、降水等の状況及び土砂災害の発生のおそれがある土地の利用状況等を調査し、土砂災害警戒区域等を設定
②	基礎調査結果の通知 (法第4条)	基礎調査結果を市町村長へ通知(2015年1月の法改正以後は調査結果も公表)
③	市町長への意見聴取 (法第7条、第9条)	知事は区域を指定しようとするときは、あらかじめ関係市町長の意見を聴取
④	区域の指定・公示等 (法第7条、第9条)	知事は区域を指定するときは、指定の区域及び土砂災害の発生原因となる自然現象の種類を公示するとともに関係市町長への公示図書を送付、市町長は公示図書を縦覧(特別警戒区域の場合)

※基礎調査の項目(静岡県基礎調査マニュアル共通編、土石流編より抜粋)

- ・区域設定のための調査
地形、地質、対策施設の状況、過去の災害実績等の調査
- ・危害のおそれのある土地の設定
土石流による土石等の量、土石流の流下する幅、土石流の力の大きさ等を算出し、警戒区域及び特別警戒区域の範囲を設定
- ・危害のおそれのある土地の調査
土地利用状況、人家や公共施設等の状況、警戒避難体制の状況、関係法令の指定状況、開発動向等の調査

- 指定区域内における主な義務等は以下のとおりである。

項 目		内 容
①	警戒避難体制の整備 (法第8条)	市町は、地域防災計画に土砂災害に対する警戒避難に関する事項※を定め、住民等へ周知させるため、これらの事項を記載した印刷物(ハザードマップ)を配布しなければならない。
②	要配慮者利用施設管理者の避難巣舗計画作成、訓練の実施 (法第8条の2)	市町の地域防災計画に位置付けられた警戒区域内の要配慮者利用施設の管理者は、土砂災害から利用者の円滑かつ迅速な避難を確保するために必要な措置等に関する計画を作成し、訓練を行わなければならない。
③	特定開発行為の制限 (法第10条)	特別警戒区域内で分譲住宅や要配慮者利用施設の建築のための開発行為は知事の許可を受けなければならない。
④	宅地建物取引における説明 (宅地建物取引業法第35条)	警戒区域内の宅地又は建物の売買や賃借等に係る取引において、当該宅地、建物が区域指定されていることを説明しなければならない。

- ・土砂災害警戒区域の指定の運用に関する法令等については以下のとおり。

2000. 5. 8 土砂災害防止法※の制定
(H12)

※土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律

2001. 4. 8 土砂災害防止法の施行
(H13)

2001. 7. 9 土砂災害防止対策基本指針（以下、「国指針」という。）の告示
内容（抜粋）

一 土砂災害防止対策基本指針の位置づけ

3 その他基本的事項（抜粋）

（前略）法の施行に当たっては、国民の生命及び身体の保護に万全を期するとともに、その運用が適正かつ公平であること。

また、対策を講ずるに当たっては、その手続きの透明性、検討体制の専門性、信頼性等の確保を図ることが重要である。

二 基礎調査の実施について指針となるべき事項

1（前略）計画的な基礎調査の実施に当たっては、土砂災害が発生するおそれのある土地のうち、過去に土砂災害が発生した土地及びその周辺の土地、地域開発が活発で住宅、社会福祉施設等の立地が予想される土地等について優先的に調査を行うなど、計画的な調査の実施に努める。（後略）

三 土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域の指定について指針となるべき事項

（前略）土砂災害警戒区域等の指定要件に該当する区域が相当数に上る場合には、基礎調査の結果を踏まえ、過去の土砂災害の実態、居室を有する建築物の多寡、開発の進展の見込み等を勘案して、逐次土砂災害警戒区域等を指定することが望ましい。（後略）

3 土砂災害警戒区域等の指定に係る事実関係の整理

(1) 本県における土砂災害警戒区域等の指定に係る運用体制の構築

本県では区域指定に先立ち、国基本指針に基づき、適正かつ公平に法の運用を図るため、以下のとおり検討体制を確立し、計画、手引き等を作成した。

(本法と県の運用体制の関係は下記※1のとおり)

2002. 9. 20 静岡県土砂災害防止法指定検討委員会（以下、「**県検討委員会**」とする。）第1回委員会の開催
(H14)

目的

- ・適正かつ公平な法の運用、手続きの透明性、検討体制の専門性等を図るため専門家等の意見を聴取

検討項目

- ・指定の優先順位
- ・基礎調査マニュアル及び特定開発行為の許可基準等に関する技術的事項
- ・指定の公示及び管理方法や指定手続方法等の運用に関する事項

2003. 11. 26 土砂災害警戒区域等指定の手引き等（以下、「**県実務関係手引き等**」とする。）の策定
(H15)

内容

- ・土砂災害防止法の運用に係る県独自の各種手引きの策定

県実務関係手引き等の種類

- ・基礎調査マニュアル
- ・指定の手引き、
- ・特定開発行為等の手引き
- ・警戒避難体制ガイドライン

2004. 2. 12 静岡県土砂災害防止法指定検討委員会第5回委員会の開催
(H16)

内容

- ・基本計画に基づいた指定を円滑に進めるため、優先度の高い危険箇所が多い自主防災会単位で実施計画を策定することについて報告

実施計画策定の経緯

- ・県基本計画では、同一の優先度となる危険箇所が相当数にのぼる場合、土砂災害の危険性が高い箇所や住宅の新規立地が高い箇所を優先することとしている。
- ・一方で、本法の目的である警戒避難体制の実態は、市町において自主防災会等のまとまったコミュニティ単位で整備されている。
- ・早期指定を実現するためには、近接する危険箇所をまとめて基礎調査するほうが効率的ある。

実施計画策定の方法

- ・自主防災会の選定は、自主防災会内の危険箇所について個別に土砂災害の危険性、住宅の新規立地の観点から評価する。
- ・市町と協議の上、優先度が高い危険箇所を多く有する自主防災会より指定を優先する計画を策定する。

2004. 4. 13 静岡県土砂災害防止法指定基本計画（以下、「**県基本計画**」という。）の策定

内容

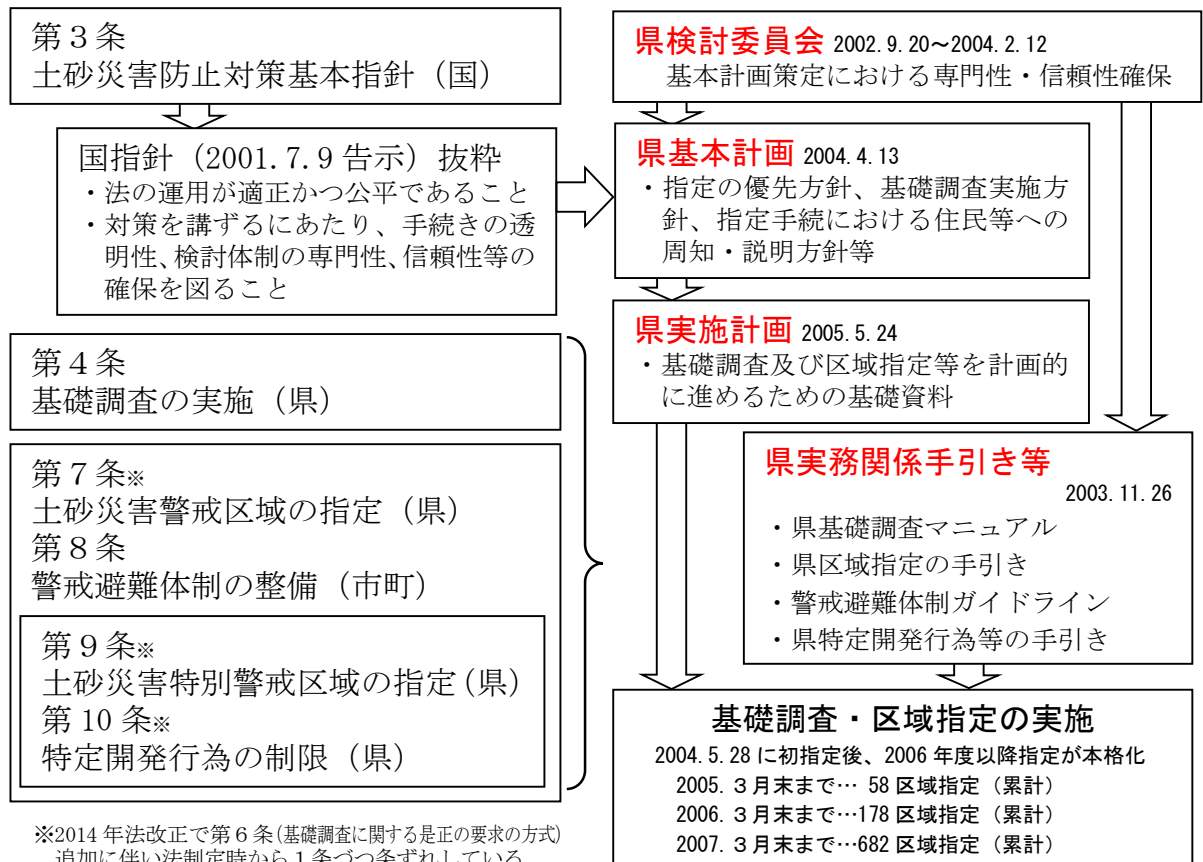
- ・国指針に基づき、指定の優先方針、基礎調査実施方針、指定手続における住民等への周知・説明方針を県検討委員会の意見・助言を踏まえて策定（詳細は下記※2のとおり）

2005. 2. 24 静岡県土砂災害防止法指定実施計画（以下、「**県実施計画**」という。）の策定

内容

- ・県基本計画に基づき、土砂災害の危険性や住宅の新規立地の可能性などを危険箇所毎に評価
- ・同一自主防災会内の危険箇所を一括して調査することを基本に、優先度の高い危険箇所の多寡で自主防災会毎の優先度を評価
- ・2011年度までの基礎調査完了を目標に、自主防災会単位で基礎調査の実施計画を策定

※1 本法と本県の運用体制の関係は以下のとおり



※2 本県の区域指定は以下のとおり行うものとしている。

基本 計 画	<p>○優先方針 「開発の進展の見込み」、「過去の土砂災害の実態」、「居室を有する建築物の多寡」の3点を踏まえて地域及び箇所を選定</p> <p>○優先方法</p> <p>イ. 地域による優先区分（開発の進展の見込みの観点から区分）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第1 優先区域…市街化区域、非線引き都市計画区域 ・第2 優先区域…市街化調整区域 ・第3 優先区域…都市計画区域外 <p>※同一優先区域内は、住宅の新規立地が著しい市町を優先</p> <p>ロ. 個別の優先区分（土砂災害の実態、建築物の多寡の観点から区分） 同一の優先区域かつ同一市町内のうち、土砂災害の危険性の高い箇所、住宅の新規立地が予想される箇所を優先</p> <p>ハ. 上記とは別に優先できる箇所 優先区分が下位であっても、以下の箇所については規模や危険性を勘案して、関係市町と協議の上、優先することが可能</p> <ul style="list-style-type: none"> ・災害発生箇所ですぐな対策が必要な箇所 ・要配慮者関連施設を含む箇所 ・早急に開発を抑制すべき箇所等で市町長が必要と認める箇所 ・行政界をまたぐ危険箇所ですぐな対策が必要な箇所
実施 計 画	<p>実施計画は「個別の優先区分」に準じて優先度の高い危険箇所が多い自主防災会から優先的に基礎調査・指定を進める</p>

(2) 当該地区の区域指定に係る事実関係

2005. 2. 24 県実施計画の策定

(H17) 熱海市の実施計画

- ・熱海市の優先度…第1 優先区域の第2 優先市町村群
- ・基礎調査…2001～2008 年度までに全 266 危険箇所（うち、土石流は 98 溪流）を実施
- ・伊豆山地区の計画

自主防災会	実施年度	対象箇所（土石流）
伊豆山浜町	2001-2008 (H13-H20)	奥鳴沢
仲道町	2001-2008 (H13-H20)	逢初川、寺山沢、吾妻沢、伊豆山沢
岸谷町	2007-2008 (H19-H20)	猪洞川
七尾・七尾団地町	2002-2005 (H14-H17)	鳴沢
稲村町	2008 (H20)	なし

- 2005 年度 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
 伊豆山地区の調査箇所（土石流）
 ・逢初川、寺山沢、吾妻沢、伊豆山沢
 ※太字は逢初川と指定対象区域が一部重複
 逢初川の調査結果
 ・調査時（2005. 12. 8）には上流部の地形改変なし
 ・既設堰堤上流区間に堆積している土砂 2, 129 m³に対して既設堰堤の効果量は 4, 200 m³あることから、既設堰堤上流の土砂は全て捕捉可能。
 ・既設堰堤下流からの土砂 943 m³（1, 000 m³に切り上げ）に対する土砂災害警戒区域等を設定した。
- 2006 年度 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
 (H18) 熱海市内の調査箇所（土石流）
 ・上多賀地区のみ 2 溪流を実施
- 2007 年度 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
 (H19) 伊豆山地区の調査箇所（土石流）
 ・奥鳴沢
- 2008 年度 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
 (H20) 熱海市内の調査箇所（土石流）
 ・神奈川県湯河原町と接する泉地区など、伊豆山地区以外で 13 溪流を実施
- 2009 年度 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
 (H21) 熱海市内の調査箇所（土石流）
 ・泉地区のみ 26 溪流を実施
- 2010 年度 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
 (H22) 熱海市内の調査箇所（土石流）
 ・土石流は未調査（急傾斜地の崩壊は泉地区のみ 18 箇所を実施）
2011. 3. 29 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
 (H22) 熱海市内の指定区域（土石流）
 ・泉地区のみ 21 溪流を指定
- 2011 年度 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
 (H23) 伊豆山地区の調査箇所（土石流）
 ・鳴沢、猪洞沢
 ※太字は逢初川と指定対象区域が一部重複

2012. 2. 5 区域指定に関する地元説明会の開催（伊豆山地区）
(H24) 内容
- ・土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域となる土地の所有者及び居住者を対象に区域指定について説明
 - ・伊豆山地区の出席者 82 名
2012. 2. 29 土砂災害警戒区域等の指定に係る市長への意見照会
内容
- ・土砂災害防止法第 7 条第 3 項（当時は第 6 条第 1 項）及び第 9 条第 3 項（当時は第 8 条第 1 項）の規定に基づく市町長への意見照会
2012. 3. 15 土砂災害警戒区域等の指定に係る意見照会の回答
内容
- ・逢初川を含め、2012. 2. 29 付意見照会の箇所について、特に意見なし
2012. 3. 30 土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域の指定
内容
- ・逢初川を含む伊豆山地区の土石流 7 区域を指定
2013. 3 月 熱海市地域防災計画（一般対策編）更新
(H25) 内容
- ・土砂災害防止法第 8 条第 1 項（当時は第 7 条第 1 項）に基づく警戒避難体制に関する事項を規定
2016. 3 月 熱海市土砂災害ハザードマップの公表
(H28) 内容
- ・土砂災害防止法第 8 条第 3 項に基づき土砂災害ハザードマップを作成し、全戸配布
 - ・2020(R2). 3 月に改訂版（時点更新）作成し、2020. 5 月に全戸配布
2016. 6. 5 土砂災害防災訓練（伊豆山地区）の実施
内容
- ・住民参加型の避難訓練及び県・市職員による土砂災害に関する講話を実施、83 人参加
2019. 6. 2 土砂災害防災訓練（伊豆山地区）の実施
(R1) 内容
- ・住民参加型の避難訓練及び情報伝達訓練を実施、115 人参加

◎ 森林法

1 検証の対象である区域における土地改変行為の概要

- ・当該箇所は、崩壊した逢初川源頭部（①区域）の北側に隣接して行われていた宅地造成（④区域）のうち、通称「D工区」と呼ばれているエリアである。
- ・D工区と①区域との間には、通称「C工区」「E工区」と呼ばれるエリアがある。このため、D工区は、①区域から直線距離で約200m離れており、逢初川流域ではなく、鳴沢川の上流に位置している。
- ・■■■■は、2006年4月、C工区において、市から都市計画法の許可を受けて宅地造成に着手し、2006年10月、D、E工区に拡大する変更許可を市から受けている。
- ・D工区には5条森林が含まれていたが、市にはその認識が無く、■■■■は森林法に基づく林地開発許可の申請をせず、無許可で林地開発をおこなっていた。
- ・2008年4月に、東部農林が林地開発許可違反を確認し、工事の中止と復旧をさせた。その後、新たに申請を受け、2008年7月に林地開発の許可をしている。
- ・D工区に降った雨水は、工区内で集水した後、C、E工区の東側を迂回して、⑤宅地造成の北側の道路側溝に接続する計画であった。排水施設は完成していないが、集水する計画であった箇所の地盤は低くなっており、現在、D工区内の雨水はそこに集まり、C、E工区への表流水の流れは見られない。

[土地改変の経緯]

① 無許可開発の発覚と復旧指導（2008.4.10～2008.5.30）

- ・2008年4月、県東部農林事務所は、D工区に森林区域が含まれていることを認知。
- ・県東部農林事務所は、本来、森林法（第10条の2）の林地開発許可を要する1ヘクタールを超える森林の土地の改変行為が無許可で行われていることを確認したため、同年5月1日、■■■■に対し、行為の中止及び復旧を文書指導。
- ・2008年5月30日、県東部農林事務所は、復旧工事の完了を確認。

② 林地開発許可と造成工事の中断（2008.5.30～2014.4.16）

- ・■■■■は、当該地について、森林法に基づく林地開発許可申請を行い、県東部農林事務所は、2008年7月8日にこれを許可。
- ・林地開発許可以降、■■■■による工事が実施されたが、2008年10月頃から■■■■の経営悪化により事業が停滞。
- ・2010年7月、■■■■の林地開発許可地に■■■■（■■■■の工事施工者）が残土搬入。

③ 造成工事の中断期間（2014. 4. 17～2020. 1. 9）

- ・2014年4月、[]（2012年12月に[]が社名変更）が解散した。
- ・宅地造成工事は中断。自然緑化が進む。

④ 地位承継による事業再開（2020. 1. 10～2021. 7. 3）

- ・2020年、[]氏が林地開発行為の地位を承継。工事再開には至っていない。

関係者一覧

関係者	関係者の説明
[]	開発者
[]	林地開発許可申請における当該開発の施工者 逢初川源頭部の現場責任者
[]	木くず混じりの土砂の搬入者
[]	開発者（[]が社名変更）
[]氏	現土地所有者、開発社（[]から承継）

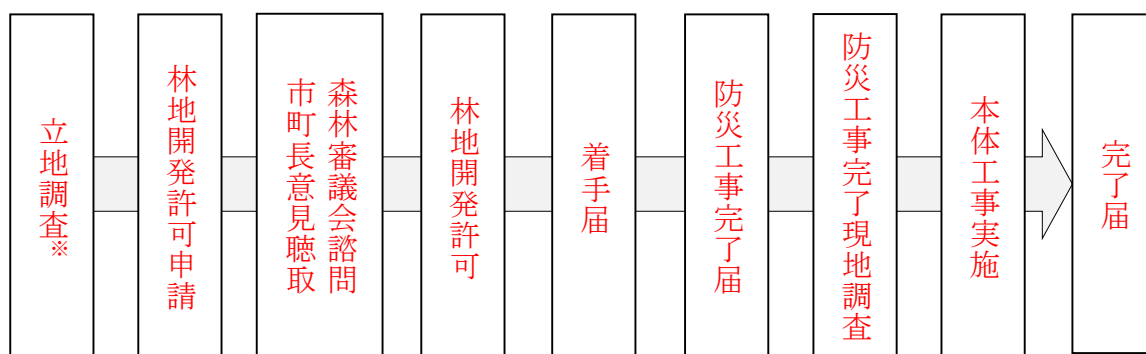
2 林地開発許可制度の概要

- ・林地開発許可制度は、土砂災害の防止や水源のかん養等の公益的機能を有する森林を無秩序な開発から守り、森林の適切な利用を図ることを目的としている。
- ・森林関連施策の方向や森林整備及び保全の目標等を定める地域森林計画の対象となる民有林において、土地の形質変更（土地の形状を変更する行為）面積が1ha（R5.4～太陽光発電施設を設置する場合は0.5ha）を超える開発を行う場合は、県知事または権限移譲市長（※）の許可を受けなければならない。
- ・※静岡市、浜松市、沼津市、富士市、磐田市、焼津市、藤枝市
- ・知事又は権限移譲市長は、事業者の開発計画を審査し、災害の防止・水害の防止・水の確保・環境の保全に著しい支障を及ぼすおそれがないと認めるときは、これを許可しなければならない。（法令違反（違法開発）の是正をした者は許可しない規程はない）

許可基準	主な審査内容
災害の防止	切土・盛土の勾配、擁壁の設置、沈砂池の設置
水害の防止	洪水調整池等の設置
水の確保	貯水池等の設置

環境の保全	森林の配置、森林率の確保
-------	--------------

- ・ 審査時に開発計画に不備等があった場合には、計画の見直し、関係者との調整、関係書類の提出等を指導する。
- ・ 許可にあたり、県森林審議会及び関係市町長の意見を聞かなければならない。これらの意見への対応については許可要件ではないが、4項目に該当する場合、事業者意見への対応を指導している。
- ・ 無許可開発及び許可条件に違反した開発があった場合には、事業者に対し事業の中止・原型復旧または林地開発許可審査基準を満たすように指導・命令する。
- ・ 林地開発許可の主な流れ



※開発箇所における森林法に係る規制状況等の調査

3 当該土地改変行為における事実関係の整理（時系列）

2008. 4. 10 県東部農林事務所が現地調査を実施。(D82)

(H20) 内容

- ・ 森林区域と思われる箇所において、既に伐採が完了し、造成工事がかなり進んでいることを確認。
- ・ XXXXXXXXXXの開発行為は、市の都市計画法に基づく変更許可を得ており、林地開発許可の要不要をどのように判断したのか、早急に確認するよう市に依頼。

2008. 4. 15 市が県東部農林事務所に対し、「（変更許可時）今回の箇所について森林区域に該当するとは思わなかった。改めて確認したところ、明らかに森林を超えて開発していることを確認した。」旨の説明。(D83)

2008. 4. 16 市が県東部農林事務所に対し、市の土地利用承認に関する関係資料を提出し説明。(D84)

市

- ・ 開発事業が中止されると大変困る。
- ・ この流域は河川改修されており、直接放流を認めている。従って調整池は無い。（下流の河川は、改修により十分な流下能力を有している

ことから、都市計画法の許可では、調整池を設置しない計画となっている。))

- ・風致地区で緑地を30%確保している。(当該地区は風致地区であることから、都市計画法の許可では、緑地を30%確保する計画となっている。)

県東部農林事務所

- ・通常は直ちに行為の中止を指導するが、本庁と相談しながら判断する。

2008. 4. 21 県東部農林事務所と県森林計画室が、今後の対応について検討。(D85)

内容

- ・防災施設については、都市計画法、宅地造成等規制法により審査されており、森林率については県風致地区条例により、森林法の基準以上に確保されている。
- ・現状のままで中止し、放置されると防災上の懸念が増大する。
- ・早急に林地開発の許可申請をするよう指導する。
- ・図面は、都市計画法、宅地造成等規制法等の申請に使用したものを活用する。
- ・工事の中止は求めないが、工事が完了すると所有権が移転する可能性があるため、速やかに許可申請するよう指導する。

2008. 4. 22 県森林計画室から県東部農林事務所に対し指示。(D86)

内容

- ・工事の中止を求めないとしていたが、事業者に5条森林を転用している事実を知らせ、工事を中止させること。
- ・事業者に復旧計画を作成させ、必要な対策を速やかに行わせること。

2008. 4. 24 県東部農林事務所と県森林計画室が、事業者の指導について調整。(D87)

内容

- ・事業者に対し、5条森林を転用している事実を知らせ、中止させることが大切である。
- ・文書による行政指導はやむを得ない。
- ・都市計画法等が認めている防災計画までは、応急対策として行っても構わない。
- ・道路の舗装等は、開発が完了する可能性があるため着手を認めない。
- ・平坦地に植栽を指導する。

2008. 4. 30 市が県東部農林事務所に対し下記内容の顛末書を提出。(D88)

内容

- ・当初申請区域（C工区）については、森林区域に該当していなかった。変更申請が出され、D、E工区に拡大した際に、森林法担当課による森林区域の確認が適切に行われなかったと思われる。

2008. 5. 1 県東部農林事務所が■■■■■に対し、森林法第10条の2（林地開発許可）違反に係る文書指導。（D89）

内容

- ・標記森林内での開発行為に相当する作業は、中止してください。
- ・土地の形質変更面積を実測し、求積図を平成20年5月30日（金）までに提出してください。
- ・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、その復旧計画書を平成20年5月30日（金）までに提出してください。

2008. 5. 1 県東部農林事務所、市、■■■■■が、今後の対応について協議。（D90）

内容

- ・■■■■■は、県の指導に従うことを表明。
- ・災害防止のため、都市計画法等の許可を得ている防災施設を早急に仕上げること。
- ・法面に種子吹付、平坦地に植栽すること。
- ・復旧工事を5月中に完了するように進めること。
- ・復旧工事が完了次第、林地開発許可申請を行い、6月の森林審議会に間に合うようにすること。
- ・林地開発許可申請にあたっては、都市計画法の許可を得ている図面を活用し、矛盾がないようにすること。

- ・宅地分譲について、6月中に引き渡さなければ違約金が発生する。
- ・行政の指導には従っており、林地開発許可が必要とわかれば申請していた。
- ・今回の件は、熱海市に非があると思っている。

2008. 5. 2 ■■■■■から県森林計画室に電話。（D91）

- ・なぜ当社が指導を受けるのか納得がいかない。
- ・2年前に都市計画法の許可を受けており、無許可開発ではない。
- ・熱海市と県の連携の問題である。

県

- ・事前に立地調査を行うのは事業者の責任である。
- ・開発に係る行政間の情報交換は緊密にしていきたい。

2008. 5. 8 県東部農林事務所と市が、XXXXXXXXXXに対して指導。(D92)

県

- ・都市計画法、宅地造成等規制法の申請時の図面と現状が異なっている。変更後の図面が、両法律の許可が得られる内容でないと、林地開発の許可を出せない。
- ・面積の確認のため、平面図の最終形が必要。

市

- ・法面が計画どおりに整形されていない。法面の最終形状を示す断面図を出すよう、何度もお願いしている。
- ・都市計画法の変更許可にも30日はかかる。6月末の完成予定で書類は間に合うのか。

XXXXXXXXXX

- ・現在は法面が基準よりも立っているが、最終的には指導どおりにする。
- ・最終図面は、道路ができてからでないと作れない。
- ・現地を実測し、5月14日までに平面図、縦断図、横断図を作成する。

今後の対応

- ・林地開発許可が6月の森林審議会に間に合わない場合、XXXXXXXXXXは、既に契約済みの区画があり、9月の森林審議会まで待てない。
- ・その場合、森林への復旧工事の完了後、森林以外に転用する区域が1ha未滿となる計画にさせること等を選択肢として検討したい。

2008. 5. 20 県東部農林事務所と市が、今後の対応について検討。(D96)

内容

- ・市は、XXXXXXXXXXが新たに作成した土地利用計画図等について、宅地造成等規制法の基準を満たしていることを確認した。
- ・森林審議会に必要な資料、調書等については、23日までに完成させる。
- ・林地開発許可申請書の準備状況を、県東部農林事務所、市の双方で確認し、内容の不備、不足資料等についてXXXXXXXXXXを指導する。

2008. 5. 23 XXXXXXXXXXが、復旧計画書を県東部農林事務所に提出。(D97)

内容

- ・復旧面積 20,202 m²
 - 〔種子吹付工…5296.46 m²
 - 〔緑化工(植栽・吹付)…14,905.27 m²

2008. 5. 30 県東部農林事務所が、復旧工事の完了を確認。(D100, 101)

2008. 7. 8 〇〇〇〇が県東部農林事務所に林地開発許可申請書を提出。(D102)
 県東部農林事務所が、〇〇〇〇に対し森林法に基づく林地開発を許可。
 (林地開発許可面積：1.9384ha) (D107)
2008. 7. 10 〇〇〇〇が県東部農林事務所に林地開発行為着手届を提出。(D108)
2008. 8. 1 〇〇〇〇が、県東部農林事務所に林地開発行為防災工事完了届(仮設沈砂池2箇所)を提出。(D110)
2008. 8. 5 県東部農林事務所が、防災工事の完了確認を行い、沈砂池の寸法不足のため是正を指示。(D111)
2008. 10. 15 〇〇〇〇は、県東部農林事務所に林地開発行為防災工事完了届(2008年8月5日の是正対応)を提出。(D116)
2008. 10. 20 県東部農林事務所が、市に防災工事完了確認調査の立会を依頼した。市から県東部農林事務所に、〇〇〇〇の経営状況が悪化し現場が止まっており、立会を求めるのは困難な状況との情報提供。(D118)
2008. 10. 20 〇〇〇〇が、県東部農林事務所に林地開発変更届を提出。(D119)
 (工期の延長：2008. 10. 23→2009. 10. 23)
2008. 12. 5 県東部農林事務所と市が、今後の対応について打合せ。(D123)
- 内容
- ・世界的な金融危機により〇〇〇〇の経営が急激に悪化している。
 - ・現在、土工事の途中で、このまま工事が停止すると防災上非常に危険。
 - ・仮設沈砂池を早急に整備させ、防災工事を完了させる。
 - ・工事完了が困難であれば中止届を提出させる。
 - ・早急に〇〇〇〇の代理人(窓口)を確認する。
2008. 12. 24 県東部農林事務所、市が、現状で工事が中断した場合を想定し現地調査を実施。(D124)
- 内容
- ・法面には種子が吹き付けられており、植栽も行われている。
 - ・仮設沈砂池も、ほぼ当初計画箇所に容量を満足する規模の沈砂池形状の素掘りがある。
2009. 1. 19 県東部農林事務所が、〇〇〇〇代理人に対し状況を確認。(D126)
 (H21)
- 内容
- ・赤井谷を請負う業者がD工区の排水施設工事を行う予定。
2009. 1. 28 県東部農林事務所が、〇〇〇〇代理人に対し防災工事の進捗状況を確認。(D127)
- 内容
- ・資金繰りが思わしくなく作業の手が確保できていない。

- ・工事の再開は2月中旬以降になる見込み。
2009. 3. 9 市から県東部農林事務所に情報提供。(D129)
- 内容
- ・先週、現地にて若干ではあるものの工事が進んでいることを確認。
2009. 4. 3 県東部農林事務所が、現場の進捗状況を確認。(D131)
- 内容
- ・横断排水溝が完成されている等、若干の工事進行が見られた。
2009. 6. 24 県東部農林事務所が、現場の進捗状況を確認。(D139)
- 内容
- ・入口付近の切土法面にブロック積を施工中。
 - ・仮設沈砂池形状の素掘りを確認。
 - ・植栽(マツ)の活着良好、法面緑化は不良。
2009. 10. 20 県東部農林事務所が、■■■■■代理人に林地開発許可の工期及び今後の手続きについて確認。(D143)
- 内容
- ・工事は中止せず工期延長(変更届)としたい。
 - ・再着手についても資金の目途がつきそうである。
2009. 10. 23 ■■■■■の工期(2009年10月23日)が切れる。
2009. 11. 2 県東部農林事務所が、■■■■■代理人に対し、工期切れに対する対応を口頭指導。(D144)
-
- ・今日中に社長に確認して連絡する。
2009. 12. 2 県東部農林事務所が■■■■■代理人にから聞き取り。(D147)
- 内容
- ・変更届(工期延長)か中止届を提出するようにとの話であったが、今後の方針を社長と打合せできない状況なので、しばらく待つて欲しい。
2010. 7. 22 ■■■■■の林地開発許可地に■■■■■が残土搬入していると情報が(H22)あり、市、県東部農林事務所が現地調査を実施。(D151)
- 内容
- ・計画より低い地盤高を、計画まで上げるための土砂搬入であれば、目的外工事とはいえない。
 - ・■■■■■は、■■■■■の工事施工者として申請されており、■■■■■の指示であれば問題ない。
2010. 7. 26 県東部健康福祉センターと熱海市が現地調査を実施。(D152)
- 内容
- ・現地調査中にダンプが6台くらい残土を搬入した。

- ・現場にいた■■■■ (■■■■) に対し、廃棄物の搬入をしないよう指導。

2010. 7. 27 熱海市から東部健康福祉センターに■■■■及び■■■■から聞き取った内容の情報提供 (D153)

内容

- ・造成地の道路の状態が悪く、直すための残土搬入で、造成計画に沿った造成を行う。
- ・工事はお盆の頃までに終わる。

2011. 3. 4 ■■■■が、申請時の所在場所になく、電話が不通状態。(H23) 県東部農林事務所、県森林計画課が現地を調査。(D168)

内容

- ・掘削途中の切土法面が放置されている。
- ・沈砂池が設置されているが、位置が不適切で土砂が流入しない。
- ・過伐採や土砂の流出は見られない。
- ・盛土用の土砂らしきものが最近も運搬されている。

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。(D173)

内容

- ・県東部農林事務所が■■■■に対し、配達証明郵便で文書指導を行う。
- ・指導に従わない場合又は到達しない場合は、中止命令を行う予定。
- ・法に基づく命令等の処分は、占有者、所有者にも承継されるため、命令を行っておくことが違法行為への抑止効果を持つ。

2011. 3. 25 県東部農林事務所が、■■■■に対し許可条件違反について是正措置をとるよう通知。(後日、宛先不明で返送された。)(D175)

内容

- ・下流へ土砂が流出しない位置に沈砂池を設置し、防災工事の完了確認を受けること。
- ・掘削法面勾配を是正し、早期緑化を図ること。
- ・盛土材料の木片等の異物を除去すること。

2012. 4. 5 県東部農林事務所が、現地確認を実施。(D198) (H24)

内容

- ・工事の進捗なし。
- ・切土面、盛土面から土砂の流出の形跡なし。
- ・徐々に自然緑化が進行。
- ・今後も定期的に現地調査を実施する。

2014. 4. 16 ■■■■■ (■■■■■が商号を変更) が解散。
(H26)
2020. 3. 17 ■■■■■氏が、県東部農林事務所に林地開発許可の地位承継届(森林法
(R2) 施行細則第9条)を提出(2020. 1. 10 承継)。(D227)
2021. 2. 2 県東部農林事務所が、■■■■■氏に対し現況図を作成するよう指示。
(R3) (D237)

所管法令について的事实関係の整理

◎ 都市計画法

1 検証の対象である区域における土地改変行為の概要

(1) 逢初川源頭部における当該区域の位置関係

逢初川源頭部北側の④区域（C工区）

(2) 誰が、どのような土地改変行為を行っていたのか

(7) 開発事業者（無許可）

神奈川県小田原市[] [] ・代表取締役・[]

(4) 土地改変行為の内容

○事業者は、都市計画法第 29 条第 1 項に違反し、開発許可を受けないまま、次のとおり、開発行為を行った。(D001)

- ・現地から出た巨石を並べ道を作り、芝生広場・建築予定地の造成を行った。
- ・入口付近に、モニュメントや「ペットと泊まれる森のホテル・[] ペンション建築予定地」との看板を設置した。

○事業者の行為は、無許可、無届けであり、正確な区域・面積は不明であるが、措置命令書では、以下の土地が挙げられている。

熱海市伊豆山[] []

同 [] [] 計 11 筆

○熱海土木では、2002 年 6 月、事業者による本件区域での道路の築造行為に対し、静岡県風致地区条例に基づく「土地の形質の変更」の許可申請を指導し、2002 年 9 月、風致地区内行為を許可している。(D81)

○事業者は、2002 年 12 月 26 日付けで開発許可を受けた宅地分譲地（⑤区域：熱海市伊豆山[] [] 外）の盛土材として本件区域の土を採取していたが、熱海土木に土採取等規制条例に基づく届出はされていない。

(3) 当該土地改変行為に関係する所管法令上の手続など

都市計画法第 29 条第 1 項に規定する開発行為の許可

(4) 当該土地改変行為に係る関係法令（所管法令を除く）

森林法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、静岡県土採取等規制条例、静岡県風致地区条例

(5) 土地改変行為がされた期間

(7) 着手時期

- ・2003 年 2 月 6 日の現地視察により、初めて違法開発行為を確認した。
- ・無許可・無届けの開発であり、正確な時期は不明である。

(4) 工事停止時期

2003 年 2 月 21 日付けで、都市計画法第 81 条に基づく措置命令を発出、工事の停止などを命じた。

(4) 防災工事の完了

2003 年 9 月 5 日、防災工事を承認、2005 年 6 月 14 日、完了届を受理。

2 都市計画法に規定する開発許可制度の概要

(1) 目的

一定規模以上の開発行為について、公共施設や排水設備等必要な施設の整備を義務付け、良質な宅地水準を確保すること

(2) 対象

(7) 「開発行為」とは（法第4条第12項）

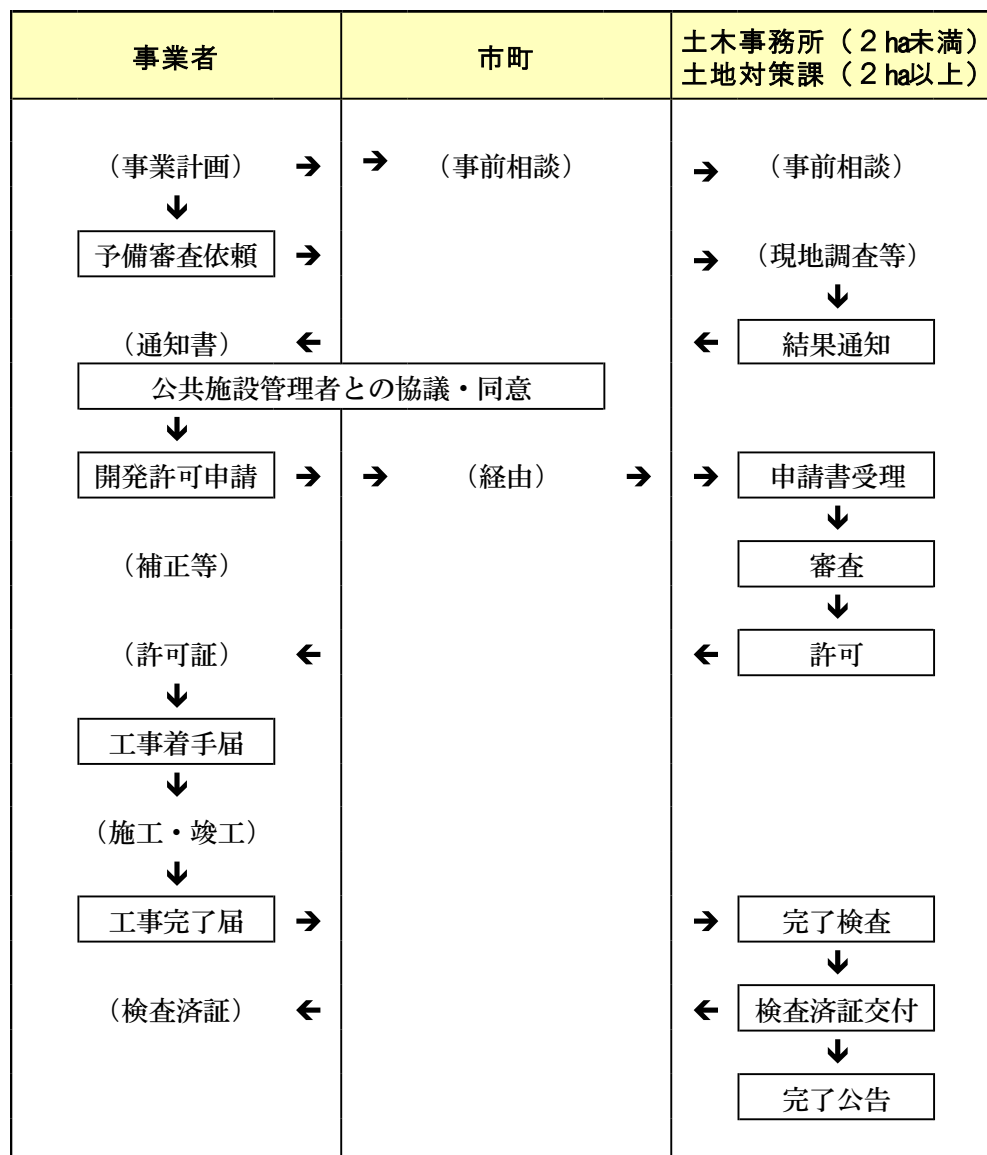
主として、建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更をいい、具体的には、道路、生垣等の設置による物理的状況の区分の変更である「区画の変更」、切土・盛土等による物理的な行為を加える「形状の変更」、宅地以外の土地を宅地として利用する「性質の変更」が該当する。

(イ) 開発許可の対象となる規模

市街化区域	市街化調整区域	非線引都市計画区域 及び準都市計画区域	都市計画区域及び 準都市計画区域外
1,000 m ² 以上	全て必要	3,000 m ² 以上	10,000 m ² 以上

※ 熱海市は、非線引都市計画区域に区分される。

(3) 開発許可手続の一般的な流れ（非線引き都市計画区域の場合）



(4) 開発許可申請の手続き

許可を受けようとする者は、次の事項を記載した申請書を知事に提出しなければならない。(法第30条)(省令第15条)

- 一 開発区域の位置、区域及び規模
- 二 開発区域内において予定される建築物等の用途
- 三 開発行為に関する設計
- 四 工事施工者
- 五 その他
 - ・工事の着手予定年月日及び完了予定年月日
 - ・居住の用に供するもの、業務の用に供するもの、その他の別
 - ・資金計画

(5) 開発許可の基準(技術基準)(法第33条) ※関係条項を抜粋

号	趣 旨	内 容
2	道路、公園、緑地等の公共空地の確保	開発区域内の道路、接続先道路、公園等が基準に適合していること。
3	排水施設の適正配置	開発区域内の下水の有効排出と開発による溢水被害の防止
4	給水施設の適正配置	給水施設が基準に適合していること。
6	公益的施設の配置	公共施設、学校等の共益的施設の敷地等が適切に配分されるよう設計されていること。
7	宅地の防災、安全措置	宅地の安全性(地盤の改良、擁壁の設置等)が確保されていること。
8	災害危険区域等の除外	開発行為を行うのに適当でない区域内の土地を含まないこと。
9	樹木の保全、表土の保全等	(1ha以上)
10	緩衝帯の配置	(1ha以上)
12	申請者の資力信用	申請者に当該開発行為を完成させるために必要な資力及び信用があること。
13	工事施工者の能力	工事施工者に設計どおり工事を完成させる能力があること。
14	関係権利者の同意	開発区域内にある土地等について、所有権者等の同意を得ること。

(6) 許可等の条件(法第79条)

特に必要がないと認める場合を除き、次の条件を具体的に明記すべきである。

- ① 工事施工中の防災措置
- ② 開発行為の適正な施行を確保するために必要な条件
- ③ 当該開発行為を廃止する場合に工事によって損なわれた公共施設の機能を回復し、及び工事によって生じる災害を防止するために必要な条件 ほか

(7) 都市計画法違反があった場合の一般的な対応

開発許可済み	無許可開発
<p data-bbox="204 309 750 342">報告要求 (80 条)・立入検査 (82 条)</p> <p data-bbox="320 389 633 423">↓</p> <p data-bbox="320 389 633 423">< 報告内容が不適切 ></p> <p data-bbox="469 434 485 456">↓</p> <p data-bbox="236 468 719 501">弁明の機会の付与 (行政手続法)</p> <p data-bbox="469 512 485 535">↓</p> <p data-bbox="320 546 633 580">< 弁明内容が不適切 ></p> <p data-bbox="469 591 485 613">↓</p> <p data-bbox="312 624 641 658">措置命令ほか (81 条)</p>	<p data-bbox="831 309 1307 342">弁明の機会の付与 (行政手続法)</p> <p data-bbox="1059 353 1075 376">↓</p> <p data-bbox="911 389 1240 423">< 弁明内容が不適切 ></p> <p data-bbox="1059 434 1075 456">↓</p> <p data-bbox="868 468 1273 501">措置命令ほか (法第 81 条)</p>

3 当該土地改変行為における事実関係の整理

2003. 2. 6 土地対策室及び熱海土木事務所都市計画課（以下「熱海土木」という。）
(H15) が、[REDACTED]が、逢初川源頭部北側で開発許可を得て実施している宅地造成工事の現場を視察。開発許可地外の土地において、次の無許可の開発を確認。工事停止命令の前段階として、弁明書の提出を求めることとした。

【D001】

- ・巨石を並べて道を作り、芝生広場、建築予定地を平らに造成。
- ・入り口付近には、モニュメントや「[REDACTED]ペンション建設予定地（平成15年6月30日オープン）」との看板があった。

2003. 2. 13 熱海土木が、[REDACTED]に対し、行政手続法第30条に基づき、都市計画法第81条第1項に基づく措置命令への弁明の機会の付与を通知。**【D005】**

予定される不利益処分の内容	開発行為を直ちに停止し、建築行為を行わないこと。 区域外への土砂の流出防止措置計画を立て、熱海土木の承認を受け、実施すること。
不利益処分の原因となる事実	都市計画法第29条に違反し、開発許可を受けずに開発行為が行われた。

2003. 2. 18 [REDACTED]が、熱海土木に対し、都市計画法に基づく措置命令に係る弁明書を提出。**【D009】**

- ・道路整備等の行為は、風致許可区域内における土砂搬出のためであり、10トンダンプ通行のための緩い勾配と強固な路盤整備を行った。
- ・地目の宅地への変更は、開発許可地の工事費の融資を受けるための担保用地の条件であった。
- ・開発行為と捉えられるような造成は中止、建築行為は行わない。
- ・土砂流出防止措置は指導に従う。

2003. 2. 21 熱海土木が、[REDACTED]に対し、都市計画法第81条第1項に基づく命令を発出。**【D015】**

命令する理由	都市計画法第29条第1項に違反し、開発許可を受けずに開発行為を行った。
命令する内容	開発行為を直ちに停止し、建築行為を行わないこと。 区域外への土砂の流出防止措置計画を2003年3月10日までに熱海土木に提出、承認を受けたうえで、実施すること。

2003. 2. 26 熱海土木が、都市計画法第81条第3項に基づき、違反標識看板を設置。現地において、[REDACTED]代表と面談。**【D020、D023～025】**

- ・前回現地調査時（H15.2.10）に比べ、更に造成が行われていた。
 - ・看板は取り外されていた。
 - ・■■■■代表から、命令書が届くのが早すぎる、どんな弁明をしても出すつもりだったのではないかとの発言があった。
2003. 2. 26 建築安全推進室が、土地対策室及び熱海土木・建築住宅課からの情報提供（■■■■への対応経緯、位置・区域図、措置命令書、知事報告（標識設置）等）を回覧。【D027】
- ・都市計画法と足並みを揃え、協働した対応を図っていく。
2003. 2. 27 熱海土木に■■■■代表が来所。【D029】
- ・地目変更登記（宅地⇒山林）を行うとの報告があった。
2003. 2. 28 熱海土木に■■■■氏から電話。【D030】
2003. 3. 3 土地対策室に、■■■■代表ほか来室。【D037】
- ・先方から、登記申請手続き中であるとの発言があった。
 - ・県からは、不動産業者のチラシなどを示し、宅地建物取引業法上の問題もあったこと、土採取等規制条例の届出がされていないと聞いていることを指摘した。
- 熱海土木に、■■■■代表ほか来所。【D038】
- ・開発したいとの要望があったが、具体的な指導はできないと回答した。
2003. 3. 10 ■■■■が、熱海土木に、防災工事計画書の提出期限の延長を依頼。【D046】
- ・防災工事計画書の作成を他社に委託しており、正式な提出時期は未定。
2003. 3. 24 2003年3月19日に建築安全推進室、土地対策室及び熱海土木が現地を視察し、以下のようなことを確認した。【D055】
- ・整地され、巨石で装飾されている。
 - ・モニュメントや温泉掘削機械などが設置されている。
 - ・雨水により、一部がけが崩れている箇所あり。
 - ・谷状の箇所に倒木が集められ、このまま埋められてしまう可能性がある。
2003. 5. 29 熱海土木が、■■■■に対し、防災工事計画書の提出を求める通知を作成。（※通知日は不明）【D064】
- 造成地の崩壊箇所の位置図及び画像（年月日、職員氏名、現場状況等一切の記録なし）
2003. 7. 30 ■■■■が、熱海土木に、防災工事承認申請書を提出。【D065】
- ・工事着手予定：2003年8月10日
 - ・工事完了予定：2003年9月25日又は工事承認後45日間
2003. 9. 5 熱海土木が、■■■■の防災工事承認申請に下記の条件を附して承認。【D067】

- ・工事実施箇所は自己所有地のみとすること。
- ・着手届を提出すること。
- ・完了届を速やかに提出し、熱海土木の検査を受けること。
- ・都市計画法の開発行為に準じ、工事の施行状況を示す写真及び図書を整備し、完了届に添付すること。
- ・工事実施中に立入検査を実施することがあること。

2005. 6. 14 熱海土木が、■■■■■から提出された都市計画法の措置命令に係る防
(H17) 災工事完了届を受理。(別件公文書からの推定)【D081】
2005. 6. 20 熱海土木が、■■■■■に対し、都市計画法の措置命令を解除。(別件公
文書からの推定)【D081】
2006. 3. 17 ■■■■■が、都市計画法第 29 条の開発許可申請書を、熱海市を經由
(H18) し、熱海土木に提出。【熱海市保有公文書より】
2006. 4. 1 県が熱海市に開発許可権限を移譲
2006. 4. 11 熱海市が、■■■■■に都市計画法第 29 条の開発行為を許可。(宅地面
積：19,992.84 m²)【熱海市保有公文書より】
2010. 12. 3 ■■■■■が、■■■■■に商号を変更。【熱海市保有公文書
(H22) より】
2014. 4. 16 ■■■■■が解散。(代表清算人：■■■■■氏)【熱海市保有公文
(H26) 書より】
2020. 1. 10 熱海市が開発許可に基づく地位の承継を承認。(代表清算人・■■■■■氏→
(R2) ■■■■■氏)【熱海市保有公文書より】

所管法令についての事実関係の整理

◎ 静岡県土採取等規制条例

1 土採取等規制条例の概要

(1) 目的

都市計画法、森林法などの法令の対象とならない小規模な開発行為や建設工事の中には、防災上の配慮を怠ったため災害が生じたり、あるいは跡地を放置し環境破壊を招く事例がある。

このため、これらの行為に伴う土砂の崩壊、流出等による災害を防止するとともに、跡地の緑化等の整備を図るため、土の採取等を行う者に対し必要な規制をすることを目的として、「静岡県土採取等規制条例」が定められている。

(2) 規制の対象となる行為（2022年3月29日改正前）

条例の規制対象となる行為は「切土、床堀その他の土地の掘さくを行う行為」と「埋土又は盛土をする行為」となっており、これらの行為により土を採取し他へ搬出する場合のほか、土地の形状を変更する行為を全て含む。

(3) 罰則

- ① 20万円以下の罰金—措置命令、停止命令違反
- ② 10万円以下の罰金—届出懈怠、虚偽届出、跡地に係る措置命令違反
- ③ 3万円以下の罰金—変更届出懈怠、虚偽変更届出、標識設置懈怠、報告徴収懈怠、虚偽報告立入検査拒否等

(4) 市町単独条例との関係（条例第14条第2項）

市町が、当該市町の区域内における土の採取等について、県条例の規制に比べ、その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た場合には、当該条例の施行日以後当該条例の規定の適用を受ける土の採取等については、県条例の規定を適用しない。

条 例 名	施 行 日
御殿場市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成9年4月1日
裾野市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成9年4月1日
小山町土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成9年4月1日
富士宮市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成9年10月1日
函南町土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成11年4月1日
沼津市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成22年7月1日
富士市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成23年1月1日
三島市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成26年7月1日

※「牧之原市土砂等の埋立て事業の適正化に関する条例」が平成27年12月24日より施行されているが、同条例は罰則規定等が存しないため県条例の適用除外に該当しない。

2 静岡県土採取等規制条例の改正・見直しの経緯

1976. 4. 1 静岡県土採取等規制条例の制定・施行
(S51) 法規制の対象となっていない土の採取が増加し、災害発生や環境破壊を招く場合が少なくなく、市町村など関係方面から規制の要望がされてきたことから、1(1)の目的を達成するため、条例を制定した。
1992. 5. 1 静岡県土採取等規制条例の一部改正（罰金の額の変更）
(H4) ・措置命令、停止命令違反(第16条) 10万円→20万円
・無届、跡地の措置命令違反(第17条) 5万円→10万円
・虚偽の届出、標識の掲示義務違反、報告義務違反、立入検査の妨害等(第18条) 1万円→3万円
1996. 7. 4 平成8年6月県議会一般質問
(H8) 質問者：込山正秀県議（自民・御殿場小山）
神奈川県から北駿地方への建設残土の搬入を規制するため、土採取等規制条例を見直し、指導を強めるべきではないか。
（部長答弁）残土の搬入される地域が限定的であることから、市町の独自条例の制定を積極的に指導していく。
1997. 4. 1 静岡県土採取等規制条例の一部改正（適用除外規定の変更）
(H9) 市町村が県条例に比べて強い規制を行う条例を制定・施行した場合に、この条例の適用を除外する。
1997. 7. 23 平成9年6月県議会一般質問
質問者：秋鹿博県議（自民・富士宮市）
富士山麓への土の不法投棄拡大のおそれがあるため、県条例の厳格化、または、市町村全体を指導していくことが必要ではないか。
（部長答弁）規制強化も検討したが、地域の課題は市町村自ら解決することが望ましいと判断し、市町村が罰則強化などを内容とする条例を制定できるよう、条例改正を行った。
1999. 10. 1 「神奈川県土砂の適正処理に関する条例」の施行
(H11) 神奈川県では、事業者・土地所有者に対する規制強化や適切な土砂埋立行為の遂行の確保を目的として、条例を制定・施行した。
・500 m³以上の土砂の搬出は、知事への届出。
・2,000 m³以上の土砂埋立行為は知事の許可。
・違反者は2年以下の懲役、100万円以下の罰金
2001. 4. 1 静岡県土採取等規制条例の一部改正
(H13) 土の採取等に係る届出をした者の地位の承継ができる場合として、法人の分割の場合を加える。（商法の改正に伴う「商法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係条例の整備に関する条例」の中で改正）
2007. 3. 20 静岡県土採取等規制条例の一部改正
(H19) 市町村合併に伴い村が廃止されたことによる改正

2008. 1. 1 「山梨県土砂の埋め立て等の規制に関する条例」の施行
(H20) ・3,000 m²以上の土砂埋立行為は知事の許可。
・違反者は2年以下の懲役、100万円以下の罰金
2020. 10. 21 関東知事会にて国に法整備を要望
(R2) 全国知事会・関東知事会を通じ、国に対して、土砂等の適正処理に向けた法整備を要望。
2021. 1. 29 大阪府主催の「残土等にかかる土砂問題対策全国ネットワーク会議」に参加
(R3) 土砂等の不適正な埋立てへの対応事例(茨城県)、土砂等の埋立て等による災害発生の防止に関する条例の制定(佐賀県)、土砂問題に係るアンケート調査結果など、参加各県で情報共有を行う大阪府主催の会議に、静岡県がオブザーバーとして参加。
2021. 6. 29 「静岡県土採取等行為における不適正処理防止連絡会議」の設置
県市町が、土砂の不法投棄や不適正処理を防止するため連携して対応する連絡会議を設置。
・県条例のあり方について検討。
2022. 3. 29 静岡県土採取等規制条例の一部改正
(R4) 静岡県盛土等の規制に関する条例の施行に伴う改正
・「静岡県盛土等の規制に関する条例」の施行に伴い、埋土又は盛土をする行為に係る規定を削除。

【逢初川源頭部北西側区域関係】

(土地所有権移転前)

ア ■■■■■を含む関係3者への18条報告の求めにより、3者とも「排出事業者は■■■■■」と報告しているが、この報告をもって排出事業者を特定しなかったのは、どのような理由によるのか(法に基づく、罰則付きの手續に基づく関係者からの報告であること、■■■■■が「自社は排出業者ではない」と否認しているのなら分かるが、■■■■■が「自身が排出事業者であることを認める」旨の報告を行ってういるのに、これが特定の決め手とならない理由は何か)

イ 「排出事業者の特定に至らない」との認識であったのかかわらず、■■■■■に対し「廃棄物の適正処理」について指導を行っているのはなぜか
(土地所有者に対する「清潔保持義務の履行を求め」よりも、指導内容が厳しいように見受けられるが)

ウ ■■■■■など、所有権移転前の当該地への廃棄物の搬入の関係者は、東部健福に対し、どのような態度で接してきたのか

(土地所有権移転後)

エ 土地所有権が■■■■■に移転して以降、もっぱら■■■■■に当該地の廃棄物の処理を委ねるような対応となっているが、いくら■■■■■に廃棄物の処理を行いそうな意向が見られたとしても、なぜ、当時、善意の第三者であったと思われる■■■■■に対し、■■■■■のツケを払わせるような対応としたのか。(他地域において同様の事案が発生した場合にも、伊豆山と同様の対応をとるのか、当時の考え方はどうであったか)

オ 2013年3月の東部健福からの文書協議への回答が4ヶ月後であるが、なぜここまでの時間を要したのか。(■■■■■に問題解決の期待を持っていたならば、早急に回答すべきであったのではないか。■■■■■は痺れをきらして、廃棄物を埋立ててしまったのではないか)

カ ■■■■■が廃棄物を埋立てて以降、埋立てた廃棄物の掘り起こしと、掘り起こした廃棄物の適正処理(コンガラは再利用)について、再三指導するも■■■■■が当該指導に応じない状況が繰り返されていたのに、措置命令等の強制力のある手續に移行しなかったのはなぜか

キ ■■■■■氏やその代理人の■■■■■氏など、所有権移転後の当該地の関係者は、東部健福に対し、どのような態度で接してきたのか

【残土処分場に持ち込まれた木くず混じりの土砂への対応関係】

ク 「土砂に木くずを混ぜた行為者」について、任意の聞き取りは行っていたが、早期に関係者に18条報告を求めなかったのはなぜか。

ケ 当該地の所有権の■■■■氏への移転以降も、木くず等の廃棄物が当該地に搬入されている形跡があるが、それはなぜか。

コ 平成22年10月20日の木くずの掘り起こしの際、立ち会っていた者から「今回出た木くずは自分たちが拾い集めたものと違う、置き場所は別の場所だった」との発言があったが、その後確認等行ったのか。

(11月2日に確認し、源頭部北西側区域に移動した木くずが、上記木くずに当たるとの理解でよいか)

ヒアリング候補者<廃棄物処理法>

名 前	当時の職名	2008 (H20)	2009 (H21)	2010 (H22)	2011 (H23)	2012 (H24)	2013 (H25)	ヒア事項 との関連性	現所属
■■■■	東部健康福祉センター廃棄物課 ■■■							アイウクコ	賀茂健康福祉センター
■ ■■■	東部健康福祉センター廃棄物課 ■■■■■■■■■■							アイウエオ カキクケコ	東部健康福祉センター
■■■ ■■■	東部健康福祉センター廃棄物課 ■■■							ウ	東部健康福祉センター
■■■ ■■■	東部健康福祉センター廃棄物課 ■■■							カキ	(退職)
■■■ ■■■	廃棄物リサイクル室■■■ 廃棄物リサイクル課■■■■■■■■■■							イエカ	清水港管理局
■■■ ■■■	廃棄物リサイクル室■■■							アイ	(退職)
■■■■■■■■	廃棄物リサイクル課■■■							オ	県立静岡がんセンター