

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第2回会議次第

令和5年7月26日（水）

県庁別館2階第1会議室D

- 1 検証対象の法令に係る県の行政対応に関する事実関係等について
（各法令の所管委員からの事実関係等についての説明）
- 2 次回の会議等について
- 3 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 |

◎ 砂防法

1 検証の対象である区域（①区域）における土地改変行為の概要

- ・ 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。【今回の再検証の対象】
- ・ 検証対象の区域における土地改変について、砂防法においては砂防指定地外に対する指導や制限することについて規定がない。
- ・ 検証対象の区域における土地改変については、県土採取等規制条例に基づく土の採取等計画届及び森林法に基づく林地開発許可に該当。
- ・ 砂防指定地に指定後に、検証対象の区域で土地改変行為があったが、砂防指定地の区域変更は行わなかった。【今回の再検証の対象】

2 当該土地に関する所管法令上の制度の概要

- ・ 砂防指定地は、治水上砂防※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）

※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。このような土砂の生産を抑制し、流送土砂を扞止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）

- ・ 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）

① 指定範囲の設定（県）

【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 | 溪流の浸食、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な（又はそのおそれがある）区域 |
| | 風水害等により、溪流等に土砂等の流出、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 |

| | |
|---------------------------|--|
| その流域に著しい被害を及ぼす区域で右記に掲げる区域 | 火山泥流等により著しい被害（又はそのおそれ）のある区域で砂防設備の設置が必要と認められる区域 |
| | 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 |
| | 地すべり防止区域で治水上砂防のため、砂防設備の設置が必要と認められる区域 |
| | 開発が行われ（又は予想される）区域で、土地を形質変更した場合、治水上砂防に著しい影響を及ぼすおそれのある区域 |
| | 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 |

【指定方法】

| | |
|---|---|
| 指定基準を勘案して、右記のうち適切な指定方法による（先の方法の組み合わせも可） | 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 ※「線指定」 |
| | 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 ※「標柱指定」 |
| | 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 ※「面指定」 |

② 指定の進達（県→国）

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）

建設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）

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。

- ・砂防指定地内で土地の掘削、盛土等土地の形状を変更する行為を行う場合は、知事の許可が必要となる。また、手続き上の不備があった場合に対する行政指導や監督処分、違反者に対する罰則を課すことができる。（法第4条、静岡県砂防指定地管理条例）

3 当該土地における所管法令の事実関係の整理（時系列）

- ・砂防指定地外であるため、検証対象区域の事業者等の対応はなかった。また、指定地管理者として事業者等への指導や制限も行っていない。
- ・検証対象区域を砂防指定地を含めなかったことに対する事実関係は以下のとおり。

| 番号 | 年月日 | 手続等の内容（太字は検証対象区域に係る手続） |
|----|--------------|--|
| ① | 1989. 9. 12 | 砂防指定地指定要綱について（国通達） 指定の基準、手続き等の明確化するための要綱策定 |
| ② | 1989. 9. 13 | 砂防指定地指定要綱の取扱いについて（国通達） 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 |
| ③ | 1989. 12. 10 | 砂防指定地指定実務要領発行（建設省砂防部監修） 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 |
| ④ | 1993. 12. 8 | 砂防指定地の指定等に係る進達について（国通達） 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 |
| ⑤ | 1995. 10. 11 | 砂防指定地の指定について（国通達） 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 |
| ⑥ | 1998. 9. 2 | 砂防指定地進達ヒアリング 本省砂防課管理係から、 <u>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</u> を受ける。 |
| ⑦ | 1998. 10. 28 | 砂防指定地の指定について（進達） （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 <u>事業実施に必要な区域のみを標柱にて指定</u> 進達する。 （今後の方針） 渓流の荒廃は進んでいるものの、 <u>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。</u> |
| ⑧ | 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（現状） |

| | | |
|---|--------------|--|
| | | <p>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。</p> <p>(面指定の要否)</p> <p>流域の上部は管理された植林帯であり、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、<u>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。</u></p> <p>(対応方針)</p> <p>指定進達のとおり</p> |
| ⑨ | 1999. 2. 16 | <p>砂防指定地の指定について（通知）</p> <p>県の進達どおりに標柱指定</p> |
| ⑩ | 1999. 11. 30 | <p>砂防堰堤竣工</p> <p>高さ 10.0m、長さ 43.0m、計画貯砂量 3,980 m³</p> <p>計画流出土砂量 5,700 m³（整備率 69.82%）</p> |
| ⑪ | — | <p>砂防指定地等監視員による巡回</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 静岡県砂防指定地等監視員設置要綱 1971. 4. 1 施行 ・ 逢初川の巡回記録は 2016. 4 月以降の記録が残存 <p>※現在の監視員は 2013 年度以降から担当、逢初川を監視年 4 回巡回、逢初川については災害発生まで異常なし</p> |
| ⑫ | 2001. 1. 30 | <p>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）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 |

- ・ 砂防指定地に指定後、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

【ヒアリング結果】

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。

4 所管法令に基づく手続等についての考察

「逢初川源頭部及びその上部域の砂防指定地の指定範囲のあり方についての静岡県の見解」(令和4年7月28日静岡県(8月9日一部修正))より抜粋

(1) 指定当時に上流部を面指定しなかったことに関する考察

- ① 砂防指定地は、国土交通大臣が、砂防設備の設置又は私人の一定行為(立木の伐採、土砂の採取等)の禁止制限によって、治水上砂防の目的を達する必要を認める場合に指定する。逐条砂防法の解説によれば、「この指定は、その土地の所有者等の権利に重大な関係があり、みだりにこの指定をすべきではない。公益裁量の立場から限定的に解し、必要最小限度に止めるべき」旨とされている。
- ② 当該区域の当時の状況から見て、当該区域を「必要最小限度の範囲内」であるとして砂防指定地に指定する必要性について、現時点で判断すると、以下の理由によりその必要性は認められない。
 - i) 土地の状況調査の結果、当該区域は次のような状況であった。
 - ア. 源流部の地山(自然地形)の溪流部分は荒廃が進んでいるものの、砂防設備(砂防堰堤)を設置すれば、治水上砂防の大きな問題が起きるような状態ではなかった。
 - イ. 逢初川上流域(当該区域)は管理された植林地帯であった。
 - ウ. 当該区域は他法令により管理されている地域であった。
 - ・森林法のいわゆる5条森林に指定されており、森林を伐採する等の開発行為(1ha超)については林地開発許可、1ha以下についても伐採届の届出などにより、規制又は管理される。
 - ・1,000 m³以上又は2,000 m³以上の切盛土については、県土採取等規制条例により管理される。
 - エ. 逢初川の中流部に砂防堰堤(捕捉量4,000 m³程度)を設置する予定があった。
 - ii) このようにすでに他法令によって管理されている区域を必要最小限の範囲内として砂防指定地の指定をするためには、行政行為の比例原則(達成されるべき目的とそのために取られる手段としての権利・利益の制約との間に均衡を要する原則)から見て、以下の理由が必要である。

森林法で開発行為規制の対象とはならない1ha以下の土地の改変であつて、かつ、土採取等規制条例の対象とならない1,000 m³未満又は2,000 m³未満の盛土等によって(すなわち他法令によって管理されない行為によって)、土石流等が発生した場合に、砂防堰堤の捕捉量4,000 m³程度では、治水上砂防の目的(災害発生の防止)を達成できない。
 - iii) (当時の県の判断については、明確な記録が残っていないが、仮に現時点において、「当時の状況で砂防指定地の指定理由が社会的に容認されうるものであるか」を検討すると)「砂防堰堤を設置すれば、砂防法による行為規制という私権の制限を行わなくても、治水上砂防の目的は達成できる。」という状態であったことから、指定が社会的に認められるものではなかったと言える。

- ③ なお、土地所有者の同意については、指定にあたって、「土地所有者等の同意が得られないから指定しない」又は「土地所有者の同意が得られるので指定する」という問題ではない。同意が得られるか否かは指定の際の考慮事項ではあるが、指定の要件ではない。指定の要件は、指定の必要性について「土地所有者の同意が得られるに足りる公益性が認められるか否か」あるいは「土地所有者等の権利に重大な関係があり、みだりにこの指定をすべきではなく、公益裁量の立場から限定的に解し、必要最小限に止めるべきとされている中、比例原則の点で、指定理由が社会的に認められるものであるか否か」である。

上記①のとおり、「必要最小限の範囲として指定の必要性が認められるか否かがまず重要であって、必要性が認められれば、土地所有者の同意が得られるよう努め、どうしても指定が必要であれば、土地所有者の同意が得られなくても指定すべきである。」

県の見解

当該区域において、土地所有者の同意の可否以前の問題として、当時の管理状況等を個別具体的に検討し、「砂防指定地に指定する必要性は認められない」としたことについては、現時点において評価しても、行政裁量として認められる範囲内であったと言える。

なお、このことをもって、当時の県の砂防関係行政対応の不十分さが減じられるものではなく、県として深く反省し、改善に努めなければならないと認識している。

(2) 指定後に上流部を追加指定しなかったことに関する考察

- ① 砂防指定地の追加指定の国への進達を行っていない理由

県が、該当流域について、これまで砂防指定地の追加指定の国への進達を行っていない理由は、1998年10月の砂防指定地の進達の記述等から見て、次のとおりと思われる。

- ・他法令（森林法等）により管理されていると認められる範囲がある場合には、土地利用上、所管する法律で対応すべきであると考えたため。
- ・このような状況にあっては、土地所有者の同意を得にくいと判断したため。

- ② 他法令により管理している範囲がある場合の取扱いについて

逢初川源頭部やその上部の逢初川流域においては、土地改変行為に対して森林法の規制がかかり、盛土等が行われる場合は、静岡県土採取等規制条例の規制を受ける（森林法、土採取等規則条例においては小規模なものは適用外となる）

以上から、土砂災害の防止の観点において、砂防指定地として砂防法の対象範囲としなくても、他法令により管理可能な状態である場合には、必ずしも砂防指定地に指定することは要しないと考えられる。

- ③ 土地所有者の同意を得にくいと判断したことについて

- ・砂防指定地実施ハンドブック（P55）によれば、「問3 砂防指定地の指定調書の提出をする前に土地所有者の同意を得る必要があるか。答（前略）砂防設備の設置が予定されていない行為制限地については、事前の同意は法的要件となっていないが、一定の行為制限がかかることから、市町村等の協力

も得つつ、同意が得られるよう努める必要がある。」とされている。

- ・指定に際して土地所有者等の同意が得られるように努力することは、指定を通じて私権制限をかけようとする者（行政機関）として、当然の行為と言える。
- ・②で述べたように、当該場所は森林法により行為制限がかかっている場所である。この場所について、ほぼ同一目的の法律が重複した形で行為制限がかかるようにする際には、森林法の規制に加えて、砂防法の規制をかけなければ目的を達成できない理由を説明すべきである。
- ・この場所は、森林法や土採取等規制条例の適用を受ける場所であることから、県が「砂防指定地として指定し、森林法等と重複して規制する必要性がある」と主張し、土地所有者から指定の同意を得ようとすることには無理がある。

④ 静岡県の進達の適否について

- ・砂防指定地の指定を森林法の5条森林と重複指定するか否か、指定に際して地権者の同意が得られるように努めるか否かについては、その溪流の危険度、流域の開発状況等を考慮しつつ、個別具体的に判断すべきと考えられる。
- ・静岡県が、逢初川に係る砂防指定地の指定の進達において、上流域に森林法が適用されていること、地権者の同意が得にくいこと等を理由に、上流域を砂防指定地の進達の範囲に含めなかったことは、行政裁量として認められる範囲内であったといえる。

県の見解

追加指定をして、一定の行為を禁止若しくは制限しなければ治水上砂防の目的を達することはできない状態であったとは認められないことから、追加指定しなかったことは、行政裁量として認められる範囲内であったといえる。

5 崩落した源頭部の盛土の造成（①区域）に係る手続・対応等と当該区域の土地改変行為に係る手続・対応等の比較による考察など

- ・当該区域で砂防指定地を指定した当時、①区域は造成前であり、当時の管理状況等を個別具体的に検討し、「砂防指定地に指定する必要性は認められない」としたことについて行政裁量として認められる範囲内であったといえる。
- ・砂防指定地に指定後、①区域の盛土造成が行われた際に追加指定しなかったことについては、土砂災害の防止の観点において、砂防指定地として砂防法の対象範囲としなくても、他法令により管理可能な状態であったこと等を踏まえると、追加指定しなかったことは、行政裁量として認められる範囲内であったといえる。

6 まとめ（4、5の考察を踏まえた再発防止の観点等での今後の対応など）

逢初川上流域を砂防指定地に指定しなかったことは行政裁量として認められる範囲内であったといえるが、今回のように不適切な開発行為により、砂防設備や下流域に被害を及ぼすおそれがあると認識された場合には、砂防設備の管理者として「砂防

法の権限では被害を防ぐことはできないので他法令による対応を求めるべき」という認識にとどまらず、より高い危機感を持って関係機関への働きかけを行うなど、積極的に行動していく。

今後の対応としては、これまでの砂防指定地監視員や職員による指定地の目視による巡視に加え、砂防堰堤に堆砂量計測板を設置して土砂流出状況等を定量的にモニタリング（写真撮影等による定点観測）し、流域内の変状を早期に発見できるよう努め、治水上砂防として、砂防指定地の追加指定が必要と判断されれば速やかに実施していく。

◎ 土砂災害防止法

1 検証の対象である区域（①区域）における土地改変行為の概要

- ・ 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対象区域の下流域で、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、検証対象の区域は法指定の対象とならない。
- ・ 検証対象の区域における土地改変については、県土採取等規制条例に基づく土の採取等計画届及び森林法に基づく林地開発許可に該当。
- ・ 逢初川の土砂災害警戒区域指定時（2012年3月）には、検証対象の区域における土地改変が行われていた。

2 当該土地に関する所管法令上の制度の概要

- ・ 本法は、土砂災害が発生するおそれがある土地の区域を明らかにし、警戒避難体制の整備を図るとともに、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）
- ・ 本法に基づく土砂災害警戒区域等の指定及び住民への周知に係る手続きは以下のとおりである。

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

【区域の設定範囲（土石流）】

| | |
|------------|--|
| 土砂災害警戒区域 | 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 | 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 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）

⑤ 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、円滑な警戒避難が行われるための必要事項を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

- ・ **指定区域における義務や制限**としては、市町による警戒避難体制の整備のほか、宅地建物取引における説明、要配慮者利用施設管理者の避難確保計画作成等の義務が生じる。また特別警戒区域内では住宅等の建築物の建築確認及び特定開発行為の許可が必要となる。（法第8条の2、第10条、第25条）

3 当該土地における所管法令の事実関係の整理（時系列）

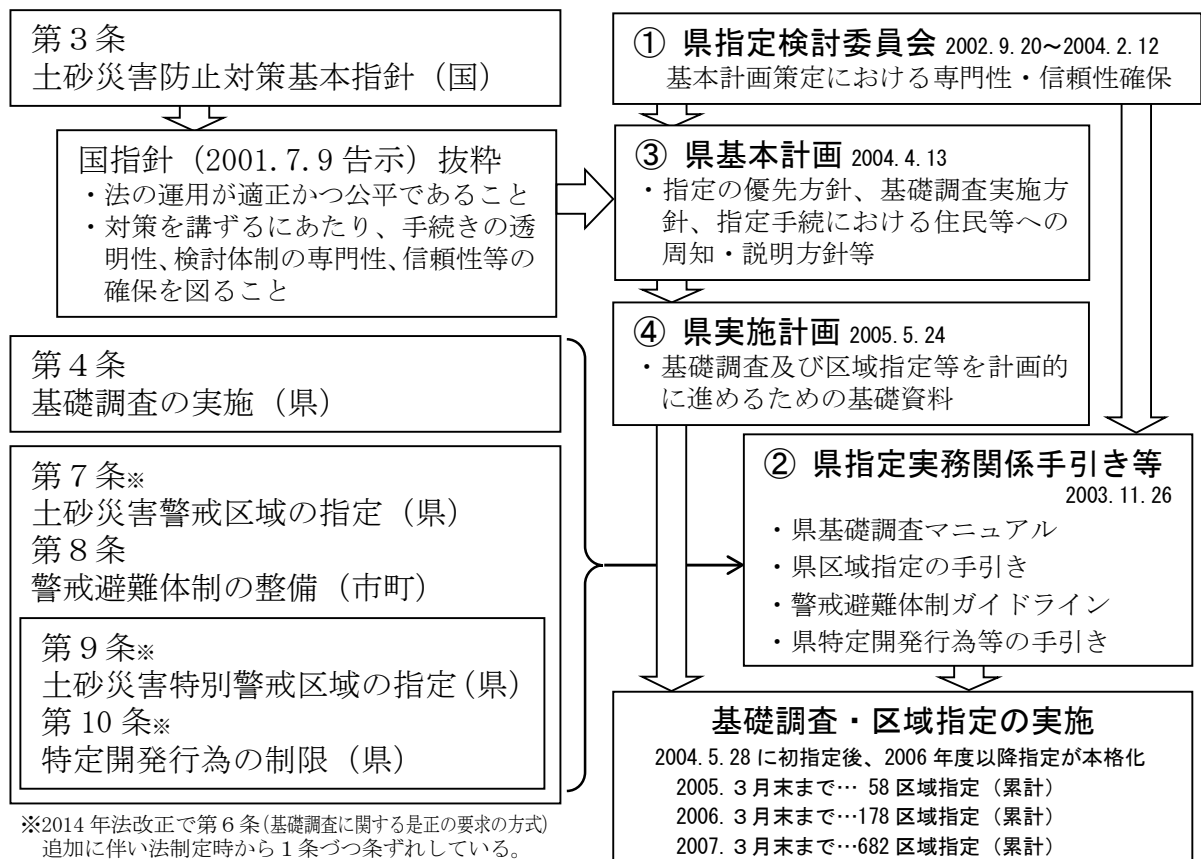
- ・ 本法の目的から検証の対象区域は指定の対象とならないが、逢初川で土砂災害が発生した場合に被害が及ぶおそれのある区域を土砂災害警戒区域に指定する。
- ・ **土砂災害警戒区域の指定に係る事実関係**は以下のとおり。

| 番号 | 年月日 | 手続等の内容（太字は検証対象区域に関する手続） |
|----|---|---|
| ① | 2000. 5. 8 | 土砂災害防止法※制定 ※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 |
| ② | 2001. 4. 1 | 土砂災害防止法施行 |
| ③ | 2001. 7. 9 | 土砂災害防止対策基本指針（告示） 土砂災害防止法第3条に基づく国基本指針 |
| ④ | 2002. 9. 20 （第1回） ～ 2004. 2. 12 （第5回） | 「静岡県土砂災害防止法指定検討委員会」の開催 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 |
| ⑤ | 2003. 11. 26 | 「土砂災害警戒区域等指定の手引き」等の策定 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 【策定手引き等】 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 |
| ⑥ | 2004. 4. 13 | 「静岡県土砂災害防止法指定基本計画」の策定 国の基本指針に基づき、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・説明方針を指定検討委員会（①）の意見・助言を踏まえて策定 |

| | | |
|---|-------------|---|
| ⑦ | 2005. 2. 24 | <p>「静岡県土砂災害防止法指定実施計画」の策定 土砂災害防止法基本計画（⑥）を踏まえた基礎調査及び区域指定等を計画的に進めるための基礎資料</p> <p>【計画内容】 2011年度までの基礎調査完了を目標に、自主防災会単位で年間2,000箇所程度を計画的に調査実施 仲道町自主防災会（逢初川）ほか、伊豆山地区の自主防災会内は2008年度までに基礎調査を実施する計画</p> |
| ⑧ | 2005年度 | <p>土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・2005年度の伊豆山地区の土石流基礎調査は逢初川を含む4溪流（逢初川、寺山沢、吾妻沢、伊豆山沢）を実施 ※太字は逢初川と指定対象区域が重複 |
| ⑨ | 2007年度 | <p>土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・伊豆山地区の土石流基礎調査は1溪流（奥鳴沢）を実施 |
| ⑩ | 2011年度 | <p>土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2011年度の伊豆山地区の土石流基礎調査は2溪流（鳴沢、猪洞沢）を実施 ※太字は逢初川と指定対象区域が重複 |
| ⑪ | 2012. 2. 5 | <p>区域指定に関する地元説明会の開催（伊豆山地区）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 |
| ⑫ | 2012. 2. 29 | <p>土砂災害警戒区域等の指定に係る市長への意見照会</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 |
| ⑬ | 2012. 3. 15 | <p>土砂災害警戒区域等の指定に係る意見照会への回答</p> <ul style="list-style-type: none"> ・逢初川を含め、2012. 2. 29付意見照会（⑫）の箇所について特に意見なし |
| ⑭ | 2012. 3. 30 | <p>土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域の指定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・伊豆山地区では、逢初川を含む土石流7区域、急傾斜地7区域を指定 |

| | | |
|---|--------------------------|---|
| ⑮ | 2013. 3 月 | 熱海市地域防災計画（一般対策編）更新 ・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 |
| ⑯ | 2016. 3 月 | 熱海市土砂災害ハザードマップの公表 ・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. 3 月に改訂版（時点更新）作成し、2020. 5 月に全戸配布 |
| ⑰ | 2016. 6. 5 2019. 6. 2 | 土砂災害防災訓練（伊豆山地区）の実施 2016. 6. 5 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 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 |

・ 県が策定した計画及び手引き等（上記①～④）と本法との関係は以下のとおり



- ・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早急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早急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指定を進める</p> |

4 所管法令に基づく手続等についての考察

(1) 指定に時間を要したことに関する考察

- ・土砂災害防止法は2001年4月1日に施行されたが、法の運用は都道府県の事務となることから、土砂災害防止対策基本指針（法第3条）に基づき、適切かつ公平な法の運用と、その手続の透明性、検討体制の専門性、信頼性の確保を図るため、学識経験者等からなる「静岡県土砂災害防止法指定検討委員会(①)」における意見・助言を踏まえて、基礎調査や区域指定等の事務に関する手引き等(②)、指定の優先方針や基礎調査の実施方針等をまとめた「静岡県土砂災害防止法基本計画(③)、さらに基礎調査及び指定の具体計画をまとめた「静岡県土砂災害防止法指定実施計画(④)」を策定するなど、まずは法の運用体制の整備を図る必要があった。
- ・静岡県土砂災害防止法指定実施計画(④)は、2011年度までに全ての危険箇所の基礎調査を完了することを目標とし、熱海市伊豆山地区の土石流危険溪流については2008年度までに基礎調査を実施する計画であったが、熱海市内の神奈川県に接する泉地区の調査を神奈川県と歩調を合わせるために優先させた結果、当該地区の土石流危険溪流の基礎調査が完了したのは2011年度となった。
- ・逢初川の土砂災害警戒区域等の指定は、伊豆山地区内の土石流危険溪流の基礎調査が完了した2011年度末に地区内の他溪流も含めて一括で指定しているが、これは実施計画において、基本計画を踏まえ、自主防災会等の単位ごとに調査・指

定することとしたことによるものであった。

県の見解

- ・土砂災害防止法の施行から逢初川の指定までの概ね 11 年を要しているが、その期間を分類すると以下のとおりとなる。
 - 【法の運用体制整備に要した期間】…概ね 4 年
法施行(2001. 4. 1)から本県の実施計画策定(2005. 2. 24)まで
 - 【基礎調査に要した期間】…概ね 1 年
実施計画策定(2005. 2. 24)から逢初川の基礎調査完了(2006. 3 月)まで
 - 【区域指定に要した期間】…概ね 6 年
逢初川の基礎調査完了(2006. 3 月)から指定(2012. 3. 30)まで
- ・法施行当時、県内には指定対象箇所が 15,000 箇所以上あり、まずは膨大な数の区域指定を適切かつ公平に手続するための運用体制整備が優先された。これは全国でも同様であり、本県の運用体制が整った段階 2004 年度末で区域指定に着手していたのは本県を含め 14 県に止まっていた点を鑑みると、本県が運用体制整備に要した期間は全国と比較して短期間であったと考える。
- ・法の運用体制整備後、逢初川の基礎調査に要した期間は県内他地域の指定対象箇所と比較して短期間であった。
- ・一方、逢初川の基礎調査完了から区域指定に要した期間は、実施計画に基づき伊豆山地区内の土石流危険溪流の基礎調査が完了するのを待っていたことにより時間を要したものであるが、隣接県と基礎調査の歩調を合わせるため市内他地区を優先させたことによるものでやむを得なかった。また、逢初川の基礎調査完了時点で先行して指定することも可能であったが、この時点では被害のおそれがある全ての土石流の指定区域が明らかになっていないため、地域住民への警戒避難の周知効果としては限定的なものにとどまったと考えられる。
- ・ただし、逢初川の指定前(2011. 8 月末時点)で、本県の土砂災害警戒区域の指定率は 36.5%で、全国の指定率 43.4%よりもやや低いものの、指定数 5,544 区域は全国で 10 番目に多く、本県の指定の進捗状況は著しく遅れたものではなかった。

(2) 指定区域内の住民への危険性の周知に関する考察

- ・本法における指定区域の住民への周知は、法第 8 条において市町が地域防災計画に基づき土砂災害に関する情報の伝達方法や避難に関する事項、その他警戒区域における円滑な警戒避難を確保する上で必要な事項を住民等に周知させるため、これらの事項を記載した印刷物の配布等の義務を負っている。
- ・熱海市では、逢初川が区域指定された翌年の 2013 年度の地域防災計画の改訂において当該区域の警戒避難に関する必要事項を規定し、2015 年度末には当該区域が記載されたハザードマップを作成・配布しており、法に基づく周知を行っていた。
- ・また、熱海市では 2016 年、2019 年に伊豆山地区を対象とした土砂災害避難訓練を実施しており、訓練参加者に対する防災講習会や要配慮者利用施設と連携した訓練等を行っており、指定後も継続して住民への周知啓発に努めていた。

- ・法第3条に基づく国の土砂災害防止対策基本方針では、土砂災害警戒区域等の指定にあたり、都道府県等のホームページでの公表、出先機関等での閲覧など住民等に対して土砂災害のおそれがある区域についての周知を徹底することが重要としている。
- ・県では、指定区域をホームページで公表するとともに、県の基本計画において、指定にあたり関係住民等に対して対象となる土砂災害の現象、指定する区域の範囲、指定に伴って生じる制限行為等について説明することを規定していることから、区域指定に係る住民説明会を開催している。
- ・この説明会の案内において、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及び住民に配布しており、説明会不参加者に対しても情報提供に努めていた。
- ・一方で、県、市が行ってきた住民への周知啓発は、指定区域に関する一般的な事項にとどまっていたと推測され、当該溪流の上流域で行われていた地形改変の情報や当該行為による被害のおそれ等の周知を行っていた事実は認められなかった。

県の見解

- ・指定区域内の住民への危険性の周知は、県及び市とも、法令で義務付けられている方法により周知を行っているほか、県独自の取組として区域指定前に関係住民等に対して対象となる土砂災害の現象、指定する区域の範囲、指定に伴って生じる制限行為等について説明しており、対応の不備はなかった。
- ・しかし、これらの住民への周知啓発は、指定区域に関する一般的な事項にとどまっていたと推測され、当該溪流の上流域で行われていた地形改変の情報や当該行為による被害のおそれ等の周知を行っていた事実は認められず、大雨時に、住民が地域の危険度を十分に理解し、「自分事」として避難行動とるための積極的な周知には至っていなかった。

5 崩落した源頭部の盛土の造成（①区域）に係る手続・対応等と当該区域の土地改変行為に係る手続・対応等の比較による考察など

- ・逢初川では、土砂災害防止法の施行から基礎調査実施までに概ね4年を要しているが、当時、県内15,000以上の対象箇所を適正かつ公平に指定するための運用手引きの整備、方針検討や実施計画の策定等に必要な期間であったといえる。
- ・また、当該溪流について基礎調査終了後に直ちに指定するのではなく、同一地区内の土石流危険溪流の基礎調査を待って一括で指定を行ったことについては、県内に点在する膨大な数の対象箇所を計画的かつ円滑に指定する上で行政裁量として認められる範囲内であったといえる。
- ・面的な法の運用を考慮せず逢初川だけに着目すれば、当該溪流の基礎調査が完了した時点（2005年度末）で区域指定することも可能であったが、区域指定の時期が早まったとしても、本法の主旨から検証対象の区域は法指定の対象に含まれることはないため、災害の発生を抑制することはできなかった。
- ・本法はこれまでの砂防関係三法（砂防法、地すべり等防止法、急傾斜地法）と異

なりソフト対策に特化した新しい法律であったことから、区域指定初期段階の住民説明会では、「対策工事が行わなければ指定される意味がない」、「過去土砂災害が発生したことがないので指定されるほど危険ではない」、「指定されると土地の地価が下がる」等、区域指定に否定的な考えも多数あり、区域指定にあたり丁寧な説明が求められていた。

- ・指定区域内の住民への危険性の周知については、県、市とも本法に基づく必要な周知は行っており不備は見られないものの、当該溪流の上流域で行われていた不適切な地形改変に関する問題について県・市職員間の情報共有が図られていれば、熱海市による住民への危険性の周知の徹底、土砂災害警戒情報発表時の速やかな避難指示の発令ができた可能性があり、住民の主体的な避難行動を一定程度誘発できたと思われる。

6 まとめ（4、5の考察を踏まえた再発防止の観点等での今後の対応など）

（1）速やかな区域の指定及び見直し

土砂災害防止法の区域指定は、令和2年3月に県内すべての対象箇所の指定を完了しており、今後は指定された区域の範囲に影響を及ぼす地形改変等があった場合には速やかに区域の見直しを行う。

さらに、令和3年度完了の航空レーザ測量による高精度地図を活用して、新たに土砂災害警戒区域の指定が必要な箇所を抽出し、順次、追加指定していくものとするが、高精度地図を活用して区域設定に要する期間の短縮を図る等、指定の迅速化に努めるほか、対象地域の地形改変等の状況を常に監視し、土砂災害の危険性を踏まえた柔軟な指定手続きを行うよう配慮する。なお2015年1月の法改正により、基礎調査結果の公表が義務付けられているため、基礎調査が完了次第、速やかに結果を公表していく。

（2）住民への周知

指定区域内の住民への危険性の周知にあたっては、区域指定時のほか、毎年、土砂災害防止月間（6月）を中心に市町と連携して様々な機会・媒体を活用した広報・啓発と指定区域を対象とした住民避難訓練に取り組む。また危機管理部とも連携し、住民個人ごとの避難計画「わたしの避難計画」の策定を推進し、早期避難意識の向上に努める。

さらに、土砂災害警戒区域等の監視活動に協力する地域の防災リーダー「防災連絡員」の育成及び住民等からの通報を受け付ける「土砂災害110番」制度の普及、盛土対策課と連携した指定区域に近接する不適切盛土の現地確認等を通じて、土砂災害の危険性の早期発見に努め、職員によるパトロール結果等を関係市町と共有し、市町による住民への危険性の周知を積極的に支援していく。

◎ 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。
- ・I社は、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、I社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、I社に対し、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）

- ・I社は、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、I社による工事が実施されたが、2008年10月頃からI社の経営悪化により事業が停滞。2014年にはI社（2012年12月、I社→Q社に社名変更）が解散した。
- ・2010年7月、I社の林地開発許可地にD社が残土搬入。
（D社：I社の工事施工者）

③ 造成工事の中断期間（2014. 4. 17～2020. 1. 9）

- ・ 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、C 者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 |
|-----|--|
| C 者 | 現土地所有者、開発社（I 社から承継） |
| D 社 | 土採取等規制条例届出書 現場責任者（2007. 3. 9～） ④区域の林地開発許可の施工者 |
| I 社 | 開発者 |
| Q 社 | 開発者（I 社が社名変更） |

2 林地開発許可制度の概要

- ・ 林地開発許可制度は、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。
- ・ 地域森林計画の対象民有林において、土地の形質変更面積が 1 ha（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。

| 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。これらの意見は、許可処分の要因になるものではないが、必要に応じて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・復旧を指導・命令する。

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)

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。
- ・I社の開発行為は、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に市に依頼。

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。
- ・風致地区で緑地を30%確保している。

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. 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I社に対し、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

- ・開発行為を中止すること。
- ・土地の形質変更面積を実測し提出すること。
- ・復旧計画書を提出すること。

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

内容

- ・I社は、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。
- ・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。

2008. 5. 8 県東部農林事務所と市が、I社に対して指導。(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。

I社

- ・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、I社は、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、I社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確認。
- ・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I社を指導する。

2008. 5. 23 I社が、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)

<論点>

- ・林地開発許可違反発覚後の初動は適切だったか。
- ・復旧工事として、種子吹付と植栽のみで、改変した土地の原型復旧を行わせていないのは適切だったか。

I社が県東部農林事務所に林地開発許可申請書を提出。(D102)

2008. 7. 8 県東部農林事務所が、I社に対し森林法に基づく林地開発を許可。
(D107)
(林地開発許可面積：1.9384ha)
2008. 8. 1 I社が、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 I社は、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するとと
もに、I社との日程調整も依頼した。
市から県東部農林事務所に、I社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 I社が、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I社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I社の代理人(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、I社代理人に対し状況を確認。(D126)
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、I社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。

- ・着手は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、I社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 I社の工期(2009年10月23日)が切れる。

<論点>

- ・I社の経営状況の悪化により、工事の進捗に遅れが顕在化するなかで、最低限の安全を確保するための指導は適切だったか。

2009. 11. 2 県東部農林事務所が、I社代理人に対し、工期切れに対する対応を口頭指導。(D144)

2009. 12. 2 I社代理人から県東部農林事務所に連絡。(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 I社の林地開発許可地にD社が残土搬入していると情報があり、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。
- ・D社は、I社の工事施工者として申請されており、I社の指示であれば問題ない。

2011. 3. 4 I 社が、申請時の所在場所になく、電話が不通状態。
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 I 社に対し、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、I 社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。

<論点>

- ・指導文書が返送されたあと、中止命令を发出しなかったのは適切だったか。

2012. 4. 5 県東部農林事務所が、現地確認を実施。(D198)

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。

<論点>

- ・長期にわたり事業が中断しているなかで、懸案事項として担当者の引き継ぎは適切だったか。

2014. 4. 16 Q 社 (I 社が商号を変更) が解散。

2020. 1. 10 C 者が、林地開発行為の地位承継。

2020. 3. 17 C者が、県東部農林事務所に林地開発許可の地位承継届(森林法施行細則第9条)を提出。(D227)

2021. 2. 2 県東部農林事務所が、C者に対し現況図を作成するよう指示。(D237)

4 所管法令に基づく手続等についての考察

2008年4月、林地開発許可違反を確認し、都市計画法及び宅地造成等規制法の許可地であったことから、権限を持つ市に経緯を確認するとともに、I社に対し、森林法に基づき開発行為の中止、土地の形質変更面積の実測及び提出、復旧計画書の提出を指導した県の対応は、適切なものであった。

I社が作成した復旧計画書は、法面の種子吹付及び平坦部の植栽で、土地の原型復旧が含まれていなかったが、他の林地開発許可違反においても、原型復旧しないことに合理性がある場合は、同様の指導を行っている。D工区は、都市計画法の許可に基づいて開発しており、また、林地開発許可違反を確認した時点で造成工事がかなり進行していたことから、原型復旧のため再び土砂を移動することで、逆に土砂が流出するおそれがあることなどを踏まえ、原型復旧しなかったことに合理性はあったと考える。

2008年10月頃、I社の経営状況の悪化の情報を入手した際に、土工事の途中で工事が停止すると防災上非常に危険との認識のもと、市と連携して指導を行い、結果として排水施設を全て完成させることはできなかったものの、横断排水溝の完成など一定の効果はあった。

2011年3月4日の現地確認で、「現状での過伐採や土砂の流出は見られない。」との記録があり、切迫した危険性はないとの認識であった。また、I社と連絡が取れなくなった2011年3月に、許可条件違反で文書指導を行い、指導に従わない場合又は文書が到達しない場合は、法に基づく命令等の処分が、占有者、所有者にも承継されることを念頭に、一定の抑止効果もあるのではないかと考えられる中止命令を行うとしていたが、指導文書が「あて所に尋ねあたりません」と返送され、中止命令の必要性も薄れた。

その後、2012年4月の現地調査から2019年に地位承継の相談があるまで、現地確認を行っていない。2012年4月の復命書において、定期的な現地確認の必要性について記載されているものの、現地では自然緑化が進行していることや、熱海市との情報共有にて現地の開発の動きがなかったことから、組織内で問題意識が低下していったものと思われる。

5 崩落した源頭部の盛土の造成(①区域)に係る手続き・対応等と当該区域の土地改変行為に係る手続・対応等の比較による考察など

2023年6月2日、台風2号の影響による梅雨前線豪雨時に、県職員が、現地にてD工区からC、E工区への表流水の流れが無いことを確認している。

D工区から①区域に土砂が運搬された記録は、少なくとも県が無許可開発を認知し指導した以降は、確認できなかった。

D工区において土砂の搬入を行ったD社は、その後、①区域において土砂の搬入を行ったが、県のD工区におけるD社に対する対応が、①区域への土砂の搬入に繋がった事実は認められない。

6 まとめ（4、5の考察を踏まえた再発防止の観点等での今後の対応など）

D工区の森林法に係る行政手続きの問題点は、事業者の経営が悪化し、工事が中断したままとなっていることである。

都市計画法等の他法令とも連携し、防災施設の設置を強く求めるべきであった。

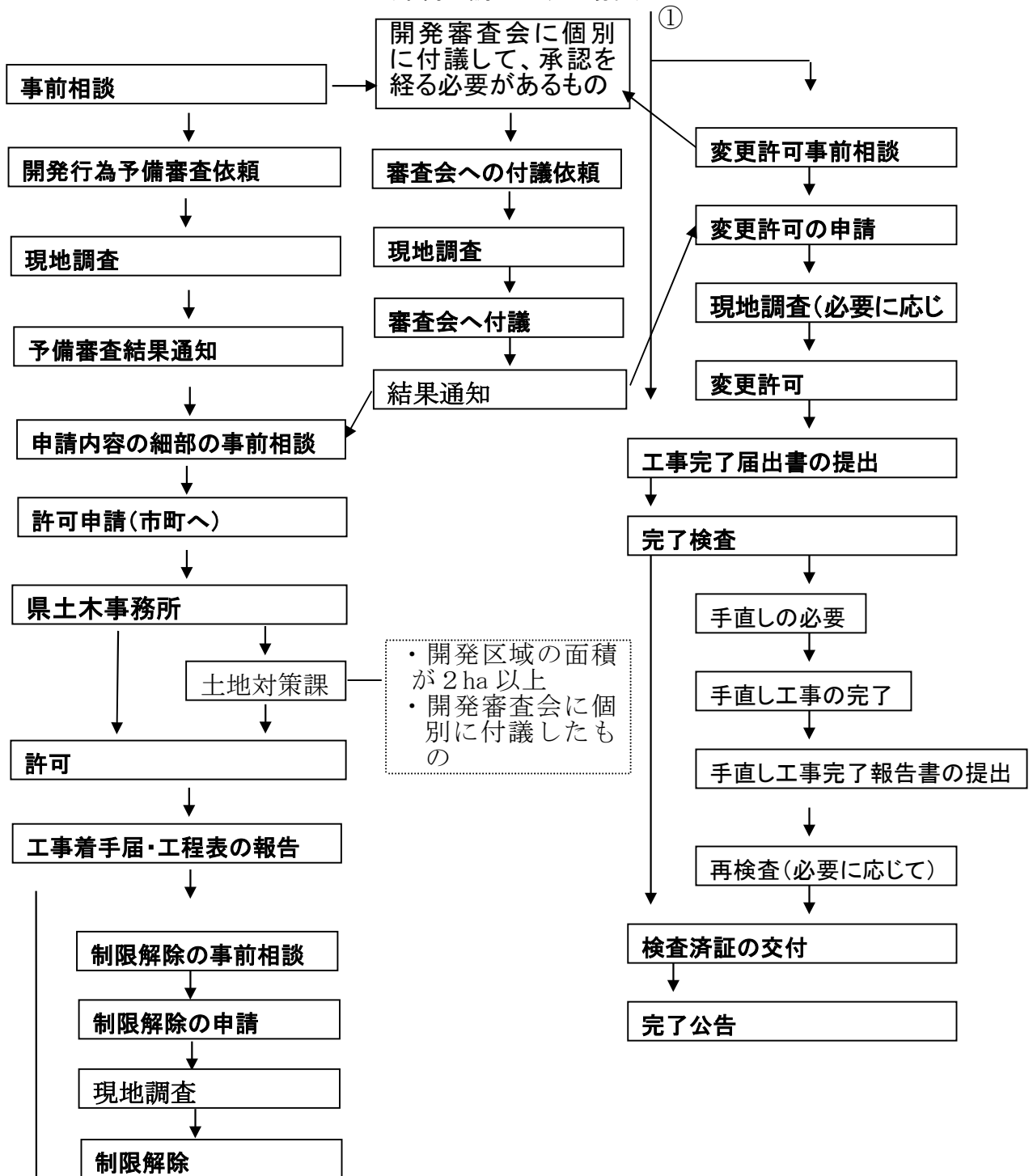
また、工事が中断し、事業者と連絡が取れなくなった際に、現地の状況について、県職員自ら測量を実施するなど、現況把握に努めるべきであった。

そこで、林地開発許可違反对応事例集を作成するとともに、林地開発業務担当職員の研修を拡充し、最悪の事態を想定した初動全力対応の意識の醸成に取り組んでいる。

また、各農林事務所に開発地の面積等を測量するための機器の整備を進めており、開発が中断した場合、職員自ら現況把握できる体制を整えているところである。

(2) 開発許可手続の一般的な流れなど

(市街化調整区域の場合)



① 右上へ

※ 留意事項等

- ・申請書等の提出先は、市町開発許可担当窓口であるので、留意すること。
- ・市街化調整区域は、本来、市街化を抑制すべき区域であるため、その立地については、法第34条において限定的に列挙されているので、留意すること。
- ・許可申請前までに公共施設管理者の同意等が必要となるので留意すること。
- ・その他前記3の(2)の許可申請等に当たって関係する事項等を参照。

(3) 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 |
|--|--|
| <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">報告要求 (80 条)・立入検査 (82 条)</div> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">< 報告内容が不適切 ></p> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">弁明の機会の付与 (行政手続法)</div> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">< 弁明内容が不適切 ></p> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">措置命令ほか (81 条)</div> | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">弁明の機会の付与 (行政手続法)</div> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">< 弁明内容が不適切 ></p> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">措置命令ほか (81 条)</div> |

3 当該土地改変行為における事実関係の整理 (時系列)

(1) 当該土地改変行為の主体である事業者等の対応及び行政側の対応

| 日付 | 内容 | | | | |
|---------------|---|---------------|--|---------------|-------------------------------------|
| 2003. 2. 6 | <p>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。) が、XXXXXXXXXXが熱海市伊豆山で行っている宅地造成の現場を視察。⇒論点 1</p> <ul style="list-style-type: none"> 都市計画法の開発許可未取得の土地において、宅盤が形成され、「ペンション建設予定地」の看板が掲出されていた。 熱海土木では、都市計画法第 81 条第 1 項に基づく工事停止命令を前提とした行政手続法第 30 条に基づく弁明の機会の付与を行うこととした。 <p style="text-align: right;">【D001】</p> | | | | |
| 2003. 2. 13 | <p>熱海土木が、XXXXXXXXXXに対し、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、行政手続法第 30 条に基づき通知。</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%;">予定される不利益処分の内容</td> <td>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。</td> </tr> <tr> <td>不利益処分の原因となる事実</td> <td>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。</td> </tr> </table> <p style="text-align: right;">【D005】</p> | 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。 |
| 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 | <p>XXXXXXXXXX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。</p> <ul style="list-style-type: none"> 地目変更などの開発行為と捉えられた行為は、開発許可済み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。 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。 <p style="text-align: right;">【D009】</p> | | | | |
| 2003. 2. 21 | <p>熱海土木が、XXXXXXXXXXに対し、都市計画法第 81 条第 1 項に基づく命令を发出。</p> | | | | |

| | | |
|-------------|--------|---|
| | 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。 |
| | | 【D015】 |
| 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。 【D020、D023～025】 |
| 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。 ・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。 【D046】 |
| 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】 |
| 2003. 7. 30 | | ■■■■が、熱海土木に、防災工事承認申請書を提出。 ・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 【D065】 |
| 2003. 9. 5 | | 熱海土木が、■■■■の防災工事承認申請に条件を附して承認。⇒ 論点 2 ・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。 【D066/067】 |
| 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。⇒ 論点 3 |
| 2006. 4. 11 | | 熱海市が■■■■に都市計画法第 29 条の開発行為及び宅地造成等規制法に基づく宅地造成を許可。(宅地面積 19,992.84 m ²) 【熱海市保有公文書より】 |
| 2010. 12. 3 | | ■■■■が■■■■に商号を変更。 【熱海市保有公文書より】 |
| 2014. 4. 16 | | ■■■■解散。(代表清算人：■■■■氏) 【熱海市保有公文書より】 |
| 2020. 1. 10 | | 地位の承継。(代表清算人・■■■■氏→■■■■氏) 【熱海市保有公文書より】 |

追加検証対象

| | |
|-------------|--|
| 2003. 2. 26 | 土地対策室及び熱海土木から建築安全推進室に対する情報提供 ・ ████████ への対応経緯（熱海土木建築住宅課）、位置・区域図、措置命令書、知事報告（標識設置）等 <div style="text-align: right;">【D027】</div> |
| 2003. 3. 24 | 2003. 3. 19 建築安全推進室、土地対策室及び熱海土木が現地視察 ・ 整地、巨石による装飾、モニュメントの設置、地鎮祭跡、温泉掘削機械などを確認。 ・ 雨水により、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ている。 <div style="text-align: right;">【D055】</div> |
| 2003. 5. 29 | ①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（前掲） ②造成地の崩壊箇所の位置図及び画像 ※②に関しては、年月日、職員氏名、現場状況等一切の記録がない。 <div style="text-align: right;">【D064（前掲）】</div> |

(2) それぞれの手続、行動についての論点・留意事項など

(7) 論点 1：無許可開発の着手の把握

- ・熱海土木では、2003年2月6日の現地視察により、初めて無許可開発を確認したと思われる。
- ・発見時点で、無許可開発は相当程度進行しており、着手を、より早く把握することができたのではないか。

(イ) 論点 2：防災工事承認後の公文書の不存在

- ・無許可開発事業者への措置命令後、公文書に欠けが見られ、2003年9月5日の防災工事の承認後は県保有公文書が存在しない。
- ・権限移譲に伴う市への引き継ぎの可能性を市に照会した結果、市にも存在していないことを確認した。
- ・そのため、防災工事の完了前後の県の対応の内容に関し、確認ができない。

(ウ) 論点 3：開発許可権限移譲後の技術的助言の内容

- ・2006年4月1日の開発許可権限の移譲後、県・市保有公文書上、開発許可に関する技術的助言の記録はない。
- ・県は、熱海市の自主性・自立性を尊重しながら、側面支援を行うという立場にあり、市からの助言の求めがなかったことから、県が技術的助言を行わなかったことに問題はない。
- ・市の体制が整うまでの間、県として、積極的に支援すべきではなかったか。

4 所管法令に基づく手続等についての考察

(1) 当時の事業者の手続や行動等に対する県の対応の妥当性等についての考察

県は、事業者が開発許可を受けずに、宅地造成を行っていたため、2003年2月6日に現地を確認後、同月21日には措置命令を発出し、開発行為の即時停止及び土砂の流出防止措置の計画及び実施を命じており、違反業者に対する県の対応は、関係法令に基づき、迅速かつ的確な内容であり、妥当であると思われる。

なお、土砂の流出防止計画の提出までに時間を要したことは、事業者側の対応の遅れによるものであり、また、その後、防災工事完了届の受理までに時間を要した経緯は、記録がなく、不明である。

5 崩落した源頭部の盛土の造成（①区域）に係る手続・対応等と当該区域の土地改変行為に係る手続・対応等の比較による考察など

- ・当該区域における、県の都市計画法に基づく対応は、2003年2月に無許可の開発行為を確認し、2005年6月に是正措置の完了を確認することで、一連の手続きを終え、2006年4月1日には、熱海市に対し、開発許可権限を移譲している。
- ・①区域で事業者が盛土行為に着手した2007年3月時点では、県は市に開発許可権限を移譲し、④区域に関しては、市からの要請に対し技術的助言を行う立場にすぎず、①区域の事業者への指導の機会はなかった。

6 まとめ（4、5の考察を踏まえた再発防止の観点等での今後の対応など）

当該区域には、未完了のまま事業者に放置されたD工区があり、安全措置の計画・実施等に関し、森林法を所管する静岡県東部農林事務所及び都市計画法を所管する熱海市が、土地所有者と協議している。

当課は、今後とも、当該協議に参加し、都市計画法に関する技術的助言を行っていく。

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 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①区域

(2) 土地改変行為の内容

(ア) 事業者（届出者）

神奈川県小田原市

代表取締役

(イ) 土地改変行為の計画

事業者は、2007年3月9日付けで、熱海市長宛に、以下の内容で、静岡県土採取等規制条例第3条第1項に規定する土の採取等計画届出書を提出、同日付けで受理された。

【事業目的】 隣接地の土砂を盛土するため。

【区 域】 (所在地) 熱海市伊豆山

(地 目) 現況・公簿とも山林 (面積) 9,446 m²

(所有者)

(3) 当該土地改変行為に関係する所管法令上の手続など

静岡県土採取等規制条例第3条第1項に規定する土の採取等計画の届出

(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

2 静岡県土採取等規制条例の改正・見直しの経緯（時系列）

| 時 期 | 事 項 | 主 な 内 容 |
|---|----------------------|---|
| 1975年10月20日 県条例第42号 (1976年4月1日施行) | 静岡県土採取等規制 条例の制定 | (設置目的) ①土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による 災害の防止 ②採取跡地の緑化等の整備を図り、県民の生 命、身体及び財産の安全の保持と環境の保全 に資する (市町村への委任) 面積が1ha未満 【資料1】 |
| 1992年3月25日 県条例第29号 (1992年5月1日施行) | 静岡県土採取等規制 条例の一部改正 | 罰金の額の変更 ・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 【資料2】 |

| | | |
|---|-----------------------------------|--|
| 1996年7月4日 | 平成8年6月県議会 一般質問 都市住宅部長答弁 | 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。 （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。 【資料3】 |
| 1997年3月28日 県条例第35号 (1997年4月1日施行) | 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 ・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。 【資料4】 |
| 1997年7月23日 | 平成9年6月県議会 一般質問 都市住宅部長答弁 | 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。 （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。 【資料5】 |
| 1999年10月1日 | 「神奈川県土砂の適 正処理に関する条 例」の施行 | 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 m ³ 以上の土砂の搬出は、知事への届出。 ・2,000 m ³ 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 【資料6】 |
| 2001年3月28日 県条例第25号 (2001年4月1日施行) | 静岡県土採取等規制 条例の一部改正 | 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) 【資料7】 |
| 2007年3月20日 県条例第42号 (2007年3月20日施行) | 静岡県土採取等規制 条例の一部改正 | 市町村合併に伴い村が廃止されたことによる改正 【資料8】 |
| 2008年1月1日 | 「山梨県土砂の埋め 立て等の規制に関 する条例」の施行 | 山梨県で、「山梨県土砂の埋め立て等の規制に関する条例」が施行 【資料9】 |
| 2020年10月21日 | 関東知事会にて国に 法整備を要望 | 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。 【資料10】 |

| | | |
|--|-----------------------------------|---|
| 2021年1月29日 | 大阪府主催「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 | 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。 【資料11】 |
| 2021年6月29日 | 「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。 【資料12】 |
| 2022年3月29日 県条例第20号 (2022年7月1日施行) | 静岡県土採取等規制条例の一部改正 | 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。 【資料13】 |

3 土採取等規制条例の見直しについての考察

- ・県では、条例による規制効果の強化を図り、1997年3月に市町が独自条例を制定できるよう県条例を改正した。
- ・また、2021年6月、県市町を構成員とする「静岡県土採取等行為における不適正処理防止連絡会議」を設置し、条例のあり方検討に着手していた。
- ・県では、条例の規制効果に問題意識を持ち続けており、条例改正の必要性を認識し、その検討にも着手したが、改正に至らなかったものである。

庁内検証委員会の検証対象の法令係る事実関係等に関する確認事項など

委員名 ○○ ○○

【法令名:○○法】

| 項 目 | 該当箇所 | 確 認 事 項 な ど |
|---------------------------------|------|-------------|
| 1 検証対象である区域における土地改変行為の概要 | | |
| | | |
| | | |
| 2 当該土地改変行為に関係する所管法令上の制度の概要 | | |
| | | |
| | | |
| 3 当該土地改変行為における事実関係の整理 | | |
| | | |
| | | |
| 4 所管法令に基づく手続等についての考察 | | |
| | | |
| | | |
| 5 源頭部の盛土の造成に係る手続・対応等との比較による考察など | | |
| | | |
| | | |
| 6 まとめ | | |
| | | |
| | | |

※ 各項目の欄については適宜調整してください。複数ページになっても構いません。

(記載イメージ)

【法令名:〇〇法】

| 項 目 | 該当箇所 | 確 認 事 項 な ど |
|---------------------------------|--------------------|---|
| 1 検証対象である区域における土地改変行為の概要 | ○ポツ目 ○行目 | ・土地改変行為について、「〇〇」と記載されているが、具体的にはどのような内容なのか |
| 2 当該土地改変行為に関係する所管法令上の制度の概要 | ○ページ 上から○ 行目 | ・制度概要の「〇〇」や「■■」との用語の意味等が分かりにくい。もう少しかみ砕いた説明ができないか。(中学生に説明するイメージ) |
| 3 当該土地改変行為における事実関係の整理 | ○ページ 下から○ 行目 | ・〇〇の事実について、他の公文書からの類推との記述があるが、〇〇の事実を直接確認できる公文書は存在しないのか。 |
| | □ページ 上から□ 行目 | ・「□□」の事実関係から「●●」の事実関係の間に○ヶ月もの期間があるが、この間に事業者等へのアプローチはしていないのか。(していないならその理由は何か。) |
| | ■ページ ■ポツ目 | ・論点として「■■」を挙げているが、「□□」や「●●」との論点も考えられるのではないか。 |
| 4 所管法令に基づく手続等についての考察 | ○ページ ○ポツ目 | ・「〇〇」との事実を踏まえ、「□□」と考察しているが、「□□」と考察するためには「■■」の事実が必要なのではないか。 |
| | ●ページ 下から● 行目 | ・「●●」と考察しているが、事実関係等を踏まえれば「□□」との考察もあり得るのではないか。 |
| 5 源頭部の盛土の造成に係る手続・対応等との比較による考察など | | (確認事項等のイメージは4と同様) |
| 6 まとめ | | (確認事項等のイメージは4と同様) |

庁内検証委員会の会議スケジュール（想定）

| 区分 | 月日 | 会議の内容など |
|-----|---------------------------------|---|
| 第2回 | 7月26日 (水) | ○各法令の所管課が整理した県の行政対応の事実関係等（以下「事実関係等」という。）の確認 ほか |
| 第3回 | 8月9日 (水) | ○事実関係等についての意見交換①（3法令） ・検証対象の法令による規制等の制度内容について ・県の行政対応の対象たる土地改変行為の内容について ・検証に当たり不足する事実関係等の有無（「有」の場合、当時の担当者等へのヒアリングの要否）について（要ヒアリングの場合⇒8月29日までを目途に実施） ・県の行政対応の妥当性等の検証・評価に当たってのポイントについて |
| 第4回 | （要調整） 8/14～18 の間 | ○事実関係等についての意見交換②（残り3法令） ・実施内容は「意見交換①」と同様 （要ヒアリングの場合⇒〇月〇日までを目途に実施） |
| 第5回 | 8月23日 (水) | ○事実関係等についての意見交換③（6法令） ・各法令に係る県の行政対応の妥当性等の検証・評価に当たってのポイントの整理（庁内検証委員会としての検証・評価ポイントの取りまとめ） ・ヒア実施の場合⇒ヒア結果の共有 |
| 第6回 | （要調整） 8/28～9/1 の間 | ○ポイントを踏まえた庁内検証委員会としての検証・評価についての意見交換①（6法令） （・ヒア実施の場合⇒ヒア結果の共有） ○再発防止の観点での検証についての意見交換① ・各法令に係る事実関係等の時系列での比較を踏まえた検証のポイントの整理など |
| 第7回 | （要調整） 9/4～8 の間 | ○ポイントを踏まえた庁内検証委員会としての検証・評価についての意見交換②（6法令） ・ポイントを踏まえた検証・評価結果(案)の取りまとめ ○再発防止の観点での検証についての意見交換② ・ポイントを踏まえた検証結果(案)の取りまとめ ⇒ 庁内検証委員会検証報告書(案)の取りまとめ |
| 第8回 | （要調整） 9月13日 (～9/20 の間) | ○庁内検証委員会検証報告書の取りまとめ |

※ 9月定例会日程（議運：9/14、開会：9/21、常任委員会：10/4～10/6）

◎ 廃棄物処理法

1 検証の対象である源頭部北西側区域（⑥区域）の概要

2009年2月頃から熱海市日金町におけるA社関連の建物解体で生じたがれき類の一部が解体現場に放置され、また、一部は解体工事を行った当時、同社の造成地だった熱海市伊豆山の当該地に運搬し放置された。

2 源頭部北西側区域（⑥区域）に関連する廃棄物処理法の概要

- ・法の目的は、廃棄物の排出を抑制し、及び廃棄物の適正な分別、保管、収集、運搬、再生、処分等の処理をし、並びに生活環境を清潔することにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ること。（法第1条関係）
- ・産業廃棄物の排出事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない。（法第3条第1項関係）
- ・産業廃棄物の運搬や処分を委託した排出事業者は、マニフェスト制度により、適正に最終処分されたことを確認しなければならない。
- ・委託基準やマニフェストに関する義務に違反し、産業廃棄物の不適正処理があったときは、行為者のみならず排出事業者も措置命令の対象になる。
- ・平成17年環境省通知『行政処分の指針』に基づいた行政処分、指導を行っている。

3 源頭部北西側区域（⑥区域）における事実関係の整理

- ・別添の時系列表のとおり。（関連事項として併せて①区域も参考で整理）
（時系列で整理した主な事実関係）

2009年2月頃から熱海市日金町におけるA社関連の建物解体で生じたがれき類の一部が解体現場に放置され、また、一部は解体工事を行った当時、同社の造成地だった熱海市伊豆山に運搬し放置された

2009年から2011年に掛け、A社関連の関係者（D社等）から聴取し、D社等にがれき類の撤去を繰り返し指導するも改善がなかった。県は、がれき類の排出者（元請事業者）を特定すべく、関係者に対し法第18条に基づく報告の徴収を実施したが、新たな事実の確認はできず、当時、A社が廃棄物の排出事業者であることを特定することができなかった。

2011年2月にA社はこの土地の廃棄物を残したまま、熱海市伊豆山の土地一帯を建設会社会長であるC者（個人）に売却した。

C者によると、土地を購入した当初、購入した土地に積み置かれたがれき類等があり、これらの撤去をA社に要請した。また、県に対してもA社に対する撤去指導を求めたが、A社は、これに応じ撤去することはなかった。

2013年7月の立入検査時に現地を確認した際、C者が現地に積み置かれたがれき類については、従業員に指示して埋めたことを供述した。県は埋められたがれき類を掘り起こし、適正に処理するよう指導した。以後、C者に指導を継続している。

4 県の当時の対応に関する整理

- ・業許可のないA社は自社の造成地と称し、源頭部北西側区域(⑥区域)に、2009年5月頃までに熱海市内で生じたA社に関連する建物の解体がれき類(コンガラ)、繊維くず(布団、毛布等)など1,439.2m³(平24.1簡易測量)を運搬し、山積みにして放置した。
- ・県は当該廃棄物の排出者を特定するため、再三、A社社長ほか関係者に法第18条に基づく報告を求めるとともに撤去するよう指導を繰り返したが、撤去が進まなかった。
- ・源頭部北西側区域を含む一帯の土地が2011年にC者へ所有権が移転した。C者は、廃棄物の撤去を誓約したにも関わらず、がれき類を土中に埋めて整地した。
- ・その後C者による新たな行為が認められなかった。県は残置されていた産廃を埋め立てたC者に対し、廃棄物を掘り出して適正に処理するよう撤去指導を続けた。また、県は源頭部北西側区域への廃棄物が増えていないか定期的な監視を継続した。

5 廃棄物処理法に基づく手続等についての考察

<当課の内部検証作業の方向性>

- ・行政の行動基準となるものとして環境省通知「行政処分の指針」(※)があり、本事案の対応経緯について、この指針に照らして検証した。
- ・7月25日の庁内検証委員会での行政対応の検証に当たっては、事実関係を時系列で整理した資料等を提出する。
- ・そして、7月25日以降の庁内検証委員会での意見を踏まえながら、指針と県の行政対応を比較した上で、廃棄物処理法の対応の評価などの検証作業を行い、最終的な評価を行う。

(※)「行政処分の指針」

- ・「行政処分の指針」では、不適正処理を防止するため、迅速かつ的確な行政処分を実施することが可能となっていて、基準は別紙のとおりである。
- ・本通知は、地方自治法第245号の4第1項の技術的助言である。

(別紙)

【行政処分指針】(平 17. 8. 12 環廃産発第 050812003 号)

廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和 45 年法律第 137 号。以下「法」という。)については、累次の改正により、廃棄物処理業及び処理施設の許可の取消し等の要件が強化されるとともに、措置命令の対象が拡大するなど、大幅な規制強化の措置が講じられ、廃棄物の不適正処理を防止するため、迅速かつ的確な行政処分を実施することが可能となっている。

しかしながら、一部の自治体においては、自社処分と称する無許可業者や一部の悪質な許可業者による不適正処分に対し、行政指導をいたずらに繰り返すにとどまっている事案や、不適正処分を行った許可業者について原状回復措置を講じたことを理由に引き続き営業を行うことを許容するという運用が依然として見受けられる。

このように悪質な業者が営業を継続することを許し、断固たる姿勢により法的効果を伴う行政処分を講じなかったことが、一連の大規模不法投棄事案を発生させ、廃棄物処理及び廃棄物行政に対する国民の不信を招いた大きな原因ともなっていることから、都道府県(政令で定める市を含む。以下同じ。)におかれては、違反行為が継続し、生活環境保全上の支障を生ずる事態を招くことを未然に防止し、廃棄物の適正処理を確保するとともに、廃棄物処理に対する国民の不信感を払拭するため、積極的かつ厳正に行政処分を実施されたい。

第 8 措置命令(法第 19 条の 5)

2 要件

(2) 生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められるとき

① 「生活環境」とは、環境基本法(平成 5 年法律第 91 号)第 2 条第 3 項に規定する「生活環境」と同義であり、社会通念に従って一般的に理解される生活環境に加え、人の生活に密接な関係のある財産又は人の生活に密接な関係のある動植物若しくはその生育環境を含むものであること。

また、「生活環境の保全」には当然に人の健康の保護も含まれること。

② 「おそれ」とは「危険」と同意義で、実害としての支障の生ずる可能性ないし蓋然性のある状態をいうこと。

しかし、高度の蓋然性や切迫性までは要求されおらず、通常人をして支障の生ずるおそれがあると思わせるに相当な状態をもって足りること。

③ このように「生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがある」とは、人の生活に密接な関係がある環境に何らかの支障が現実に生じ、又は通常人をしてそのおそれがあると思わせるに相当な状態が生ずることをいい、例えば、安定型産業廃棄物が道路、鉄道など公共用の区域や他人の所有地に飛散、流出するおそれがある場合、最終処分場以外の場所に埋め立てられた場合なども当然に対象となること。

| 事 実 関 係 （ 経 緯 ） | 県東部健康福祉センターの対応 |
|---|--|
| <p>【逢初川源頭部（①区域）の土地改変箇所（土石流発生起点）】</p> <p>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搬入されているとの情報を受けて現地調査。盛土内に木くずの混入を確認。</p> <p>2010.9.9 同センターが、法第16条違反の疑いでA社に指導票交付。</p> <p>2010.10.7 同センター職員の面前でH社が廃棄物混じりの土砂ダンプから降ろしたため、職員が運転手を聴取。進入路に敷かれたガラ4検体を収去。石綿の含有検査を実施したが検出されなかった。</p> <p>2010.10.20 D社の依頼を受けた重機オペが、木くずの掘り起こし作業を実施。</p> <p>2010.10.25 同センターが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。</p> <p>2010.11.8 同センターが10/7の廃棄物混じりの土砂を搬入した業者H社を立入検査。</p> <p>2010.11.17 F社従業員が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。</p> <p>2010.11.19 F社が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交付。</p> <p>2011.1.21 県廃棄物リサイクル課と同センターが熱海市日金町、逢初川北西側区域に残存する廃棄物の対応を打合せ。</p> <p><u>2011.2.25 土地所有者変更(A社⇒C者)</u></p> <p>2011.3.2 同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。</p> <p>2011.5.19 熱海市、県熱海土木、同センター、県廃棄物リサイクル課、A社、C者の代理人U、土地仲介者Tが今後の対応を協議。</p> <p>2011.6.20 A社から源頭部残土搬入地ほかの箇所に関する18条報告を求める。</p> <p>2013.1.9 C者から同センター所長あてに書面を提出。</p> | <ul style="list-style-type: none"> 2010.8.31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月までに移動済みであり、適切に対応している。 A社等による源頭部北西側区域における産業廃棄物の野積みについて、2011.1.21に県関係機関により「措置命令」発出の可否を検討したため、関係者に対して「18条報告」を求めた。 県東部健康福祉センターでは源頭部北西側区域における産業廃棄物の野積みを確知後、源頭部残土搬入地に木くず混じりの土砂が搬入された経緯を踏まえて2011年以降も産業廃棄物の不法投棄されることがないか赤井谷周辺を定期的に監視・パトロールを継続していた。 監視記録のとおり2011年以降、新たに産業廃棄物が赤井谷周辺に搬入されたことはなかったため、その監視状況について他の機関にその内容について情報共有等は行っていない。 源頭部残土搬入地に盛られた土砂自体は廃棄物処理法の規制対象外であったが、土地所有者のA社は源頭部北西側区域の野積みとの関連性が疑われたことから、事実関係を把握するため「18条報告」を求めた経緯がある。 |
| <p>【源頭部北西側区域（⑥区域）の産廃】</p> <p>2009.2.5 市からの通報で源頭部北西側区域にがれき類及び繊維くずが山積みになっている状況を県東部健康福祉センターが確認。排出元は日金町解体工事現場と判明した。</p> <p>2009.5.28 A社から同センターに対し源頭部北西側区域、日金町の廃棄物の自社処理に関し、移動式破砕機の使用を認めてほしい旨の要望。</p> <p>2009.8.27 同センターがA社に対し、移動式破砕機の条件付使用を認める。</p> <p>2010.1.13 A社は日金町解体工事に伴い排出された廃棄物の源頭部北西側区域への搬出と破砕を行いたい旨を資金難でできない旨を主張。</p> <p>2010.5.26 同センターが源頭部北西側区域に廃自動車が放置されている状況を確認。</p> <p>2010.11.19 F社と重機オペが、同センターの立会いで2010.10.20に源頭部残土搬入地で掘り起こされた木くずを源頭部北西側区域に運搬した。</p> <p>2011.3.16 同センターが源頭部北西側区域にガスコンロ、照明器具、便座が投棄されている状況を確認。</p> <p>2011.6.30 A社が同センターに対し、今後の計画（ガラ出しを日金町から開始。ニブラで破砕し、万一ゴミが出た場合は法に基づき適正に処理する。以上の処理はA社が責任をもって行う）を提出。</p> <p><u>2011.2.25 土地所有者変更(A社⇒C者)</u></p> <p>2013.1.9 C者から同センター所長あてに書面（A社が県当局による再三の指導にもかかわらずがれき等の撤去作業を放置しているため、現土地所有者として善意をもって解決する覚悟でいる。書面にはヘリポートの設置計画や源頭部北西側区域の廃棄物の処理（破砕し再利用したい旨）が記載されている）が記載されている。</p> <p>2013.2.12 同センターが現地調査の際、重機オペががれきの分別・破砕作業を行っていた。がれきの山は幾分か減少、代わりに碎石、鉄筋の山が大きくなっていった。</p> <p>2013.4.16 同センターが源頭部北西側区域の廃棄物が埋立てられ、整地されている状況を確認。</p> <p>2013.5.8 同センターがC者のグループ会社Kの担当者、同社の重機オペから「廃プラ等は処分業者に処理委託した。がれき類は約1000立米を埋立てた。C者は自分の土地だからどのように使ってもいいだろう、と言っている」旨を聴取。埋立てたがれきを掘り起こして撤去するよう指導を開始。</p> <p>2013.5.16 同センターがK社による廃プラ等の処分に係るマニフェスト票（2013.3.25～4.6 混合廃棄物25.7m³ 計10回）を確認。</p> <p>2013.7.19 同センターがC者に対して改めて指導票を手交。源頭部北西側区域に残置された廃棄物の撤去に関し、一定の条件を付して自社利用計画に同意した。</p> <p>2014.1.9 K社「グラウンド造成予定地の工事規模が変わった等の理由で廃棄物撤去が進んでいない」旨、同センターに申出。</p> <p>2014.2.21 C者「元々はA社の廃棄物であり、廃棄物を放置しているものを差し置いて当社に指導するのが納得いかない」旨、同センターに主張。</p> <p>2017.1.20 同センターが埋立てたがれき類の撤去に関して指導票を交付。C者「埋まっている廃棄物は必ず処理することを約束する」</p> <p>2018.1.26 同センターが埋立てたがれき類の撤去に関して指導票を交付。C者「未だに廃棄物が埋まっていることは承知している。過去には埋まっている車など一部を撤去したこともある。来年くらいには撤去作業に着手できると思う」</p> <p>2019.3.8 同センターが埋立てたがれき類の撤去に関して指導票を交付。C者「昨年も指導を受けたことは覚えており、撤去しなければならないことも分かっている。埋まっている廃棄物は、今後撤去するの待ってほしい。現場の奥で行っている建物の工事が遅れているので、撤去作業は早くても来年2020年になると思う」</p> <p>2020.3.12 同センターが埋立てたがれき類の撤去に関して指導票を交付。C者「伊豆山に埋まっている廃棄物は当社の責任で撤去する。作業着手前には県に報告する」</p> <p>2020.6.19 同センターがC者に指導。C者「別の工事があるため、廃棄物撤去は当面行わない。いつか必ず撤去作業は行うので、待っていてほしい」</p> <p>2020.8.1～2021.2.7 同センター・委託民間業者が現地を監視・パトロールするも状況に変化が見られない。</p> <p>2021.4.14 K社「C者が建設中の建物の工事が一段落したら廃棄物の撤去ができるのではないか」旨、同センターに主張。</p> <p>2021.6.30 同センターが現地調査。変化なし。</p> | <ul style="list-style-type: none"> 業許可のないA社が自社の造成地と称する造成開発区域外の源頭部北西側区域に、2009年5月ころまでに市内で生じたA社に関連する建物解体がれき類（コンガラ）、繊維くず（布団、毛布等）など1439.2m³（平24.1簡易測量による）を運搬し、山積みにして放置された。 県東部健康福祉センターは当該廃棄物の排出者を特定すべく、廃棄物処理法に基づいて、再三に渡ってA社社長ほか関係者に報告を求めて再三撤去するよう指導を繰り返したが、撤去が進まなかった。 A社については、産業廃棄物の排出事業者責任があることを立証する事実関係は判明しなかった。 源頭部北西側区域を含む一帯の土地が2011年にA社からC者に所有権が移転し、C者は「善意を持って（産廃を）撤去する」と申し出たにもかかわらず、がれき類を土中に埋めて整地した。 その後C者に違反行為が認められなかったため、同センターは産廃を処理する義務がないC者に対し、廃棄物を掘り出して適正に処理するよう撤去要請を続けた。 同センターは源頭部北西側区域への廃棄物が増えているか監視を継続するも、C者による残存するがれき類が撤去は進まなかった。 |