

# 逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第23回会議次第

令和5年12月20日（水）

県庁別館2階第3会議室A

- 1 検証対象の法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換  
（砂防法③、土砂災害防止法④、森林法④）
- 2 その他
- 3 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行為：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等や溪床・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※4 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。

※4 指定基準及び指定方法は次のとおり。

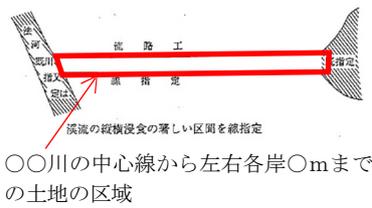
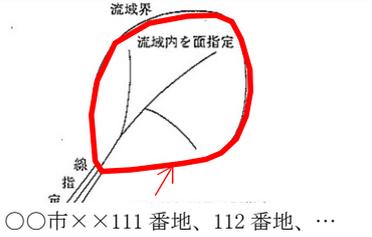
(指定基準)

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（逢初川は基準4に該当）

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

(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）  
（逢初川は標柱指定に該当）

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	
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	
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	

(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。

- 静岡県砂防指定地管理条例に基づく行為制限は、静岡県砂防指定地管理条例施行規則（2003年3月28日規則第25号）に規定する下記の行為が適用除外となる。

砂防指定地内行為の適用除外 第3条	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地の区画形質の変更を伴わない施設又は工作物、並びに高さ1m以下の擁壁、深さ50cm以下の側溝(素掘側溝を除く。)の新築、改築、移転又は除却</li> <li>竹木の伐採(間伐等竹木の保育や面積1ha未満の植林並びに自家の生活の用を目的としたもの、枯損又は危険な竹木を対象とするもの、適用除外行為に係る測量調査又は施設保守の支障となるもの)</li> <li>竹木の伐採に係る当該竹木の滑り降ろし又は地引き運搬</li> <li>張替え又は植替えのためにする芝草の掘取り</li> </ul> <p>ただし、砂防設備及び河川区域等並びに砂防設備及び河川区域等の境界から10m以内の区域における行為はこの限りでない。</p>
----------------------	--

- ・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。特に土石流危険溪流等についての指定の促進を図る。
- ・その他等、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。
- ・このため特に土石流危険溪流について指定促進を図ることとしているが、今後とも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

1994. 9. 30 行政手続法の施行に伴う河川法等における処分の審査基準の策定

(H6)

等について（国通達）

内容

- ・地方公共団体の長が処分庁となる場合の審査基準等の作成の指針となるべき準則を示したもの。
- ・砂防指定地内における一定行為の制限に関する審査基準として、土地の形質の変更等により、砂防設備の設置・機能の維持に支障を生じさせ、土砂の生産・流出を発生若しくは増幅させ、又は竹木の伐採等により竹木が有する土砂崩壊防止等の機能を減少させる等、治水上砂防に悪影響を及ぼすものでない場合は許可するものとする。

1995. 10. 11 砂防指定地の指定について（国通達）

(H7) 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 **国の砂防指定地進達ヒアリングにおいて、県砂防課は流域全域を面指定することについて再検討を求められる**

(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 付け砂防課文書（sab002）により上記事実を確認）

1998. 10. 28 **県砂防課が砂防指定地の進達に先立ち、流域全域の面指定を再検討するも次の理由で見送る（sab002）**

内容

（公文書に記載された理由）

- ・流域全体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ため、流域全域を砂防指定地として指定する緊急性は比較的小さいと考えられる。
- ・現状は、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。

（当時の職員への聴き取り結果）

- ・公文書に「早急に指定地に編入する必要がある、しかし、前述のとおり、流域全域の指定は困難」という手書きメモが記載されており、これについて、当該文書を起案・決裁した砂防課職員への聴き取り結果は以下のとおり。

- ・公文書の起案者、決裁者とも記載内容、メモ書きについて記憶がなかった。
- ・当時、部分的な指定はよくあることであった。

- ・荒廃した溪流への砂防堰堤整備を進捗させるため、流域全体の指定に時間を要する場合には、事業に必要な範囲のみを早急に指定することを重視していた。

1998. 10. 28 **県砂防課が砂防指定地の指定を国に進達する** (sab001)

**内容**

(指定方法(標柱指定)等について、進達書には、次のとおり記載されている)

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

1999. 2. 16 **県砂防課の進達どおり国が砂防指定地を指定する** (sab003)

(H11)

**内容**

- ・県の進達どおり標柱指定が告示される。(1999. 2. 16 付けの国告示通知書及び官報により上記事実を確認)

1999. 11. 30 **県熱海土木が建設した砂防堰堤が竣工する**

**内容**

- ・以降、静岡県砂防指定地等監視員による巡回が開始される(根拠: 静岡県砂防指定地等監視員設置要綱)
  - ・竣工した堰堤は、高さ 10.0m、長さ 43.0m、計画貯砂量 3,980 m<sup>3</sup> 計画流出土砂量 5,700 m<sup>3</sup> (整備率 69.82%)
- (逢初川砂防設備台帳 (sab003) から砂防堰堤の竣工の事実を確認)

2007. 4. 25 **県熱海土木が「逢初川から泥水が流れ込み伊豆山港内が広範囲に汚濁している」との通報を受け、逢初川上流部を現地確認する。** (A283)

(H19)

**内容**

(公文書に記載された現地の状況)

- ・広範囲に宅地造成が行われている。
- ・泥水の発生源は造成地内の谷部分、山肌が露出しているため降雨により泥水が流出する状況。

(当時の職員への聴き取り結果)

- ・当該文書を起案・決裁した熱海土木事務所職員に聴き取り調査を実施した結果、当時の状況や対応は以下のとおり。

- ・公文書の起案者、決裁者とも記載内容、撮影された写真について記憶がなかった。
- ・決裁者は上流の開発が森林法に違反していることを認識していたが、現地を見た際には土地改変作業は行っておらず、危険性の判断まではできなかつたと記憶していた。

2009. 10. 8 県熱海土木が「伊豆山港の濁りがすごいからすぐに見に来て欲しい」  
(H21) との通報を受け、伊豆山港を現地確認する。(A073)

内容

(公文書に記載された県担当者の認識)

- ・港外の濁りの様子から逢初川からの濁流の影響が大きいと考えられる。
- ・逢初川の濁りの発生源は、上流部の土地改変行為によるものと思われる。

2009. 10. 9 県熱海土木が 10. 8 の伊豆山港の現地確認の結果を踏まえ、逢初川  
上流部を現地確認する (A074)

内容

(公文書に記載された現地の状況)

- ・雨水により、開発地の転圧不足の土砂が流れ出していることが確認された(現地の土砂は長靴がはまると抜けなくなるような軟弱な状態)

(公文書に記載された県担当者の認識)

- ・河川区域の上流であるが、当該地の土砂が逢初川に流入していることは確実とみられ、河口部の港湾利用者からの苦情もあるため、何らかの形で開発者に対して指導が必要と考えられる。

(当時の職員への聴き取り結果)

- ・当該文書を起案・決裁した熱海土木事務所職員に聴き取り調査を実施した結果、当時の状況や対応は以下のとおり。

- ・公文書の起案者、決裁者とも記載内容及び現地の状況を記憶していた。
- ・現地は通常の盛土工事では考えられないような転圧不足、かつ軟弱な土質で、降雨の影響もあり非常にぬかるんでいたことを記憶していた。
- ・調整池や地下排水工などの防災措置は確認できず、必要な安全対策が設けられていないという疑念を持っていた。
- ・砂防堰堤の具体的な状況を記憶していなかったが、施設が切迫した状況であるという認識はなかった。
- ・崩壊が拡大する危険性を感じたが、下端部の盛土はそれほど多くなく、当時の状況であれば、対策を講じれば何とかなるとも考えていた。
- ・当時、砂防指定の追加が検討されなかったのは、既存法(土採取等規制条例)で対応するのが当然であるとの認識であり、砂防設備にも異常がなかったので、砂防指定を追加する必要もなかったと考えていた。

2009. 11. 4 県熱海土木及び県東部農林と熱海市で逢初川上流部の盛土について対策会議を開催し、市が土採取等規制条例に基づき指導すること

## を確認する (A076, A077)

### 内容

- ・現状の法的規制は、風致地区条例と土採取等規制条例で、土採取等規制条例の届出については期限が切れている。
- ・申請にあった防災措置が取られていない状態で盛土がされている。
- ・このため、熱海市が土採取等規制条例に基づき指導する。

2016.4以降 (H28) 砂防指定地等監視員の業務報告書が残存する 2016年4月以降は、逢初川の砂防指定地等については、砂防指定地等監視員からは、「崩壊・損壊箇所なし」と報告されている (sab005)

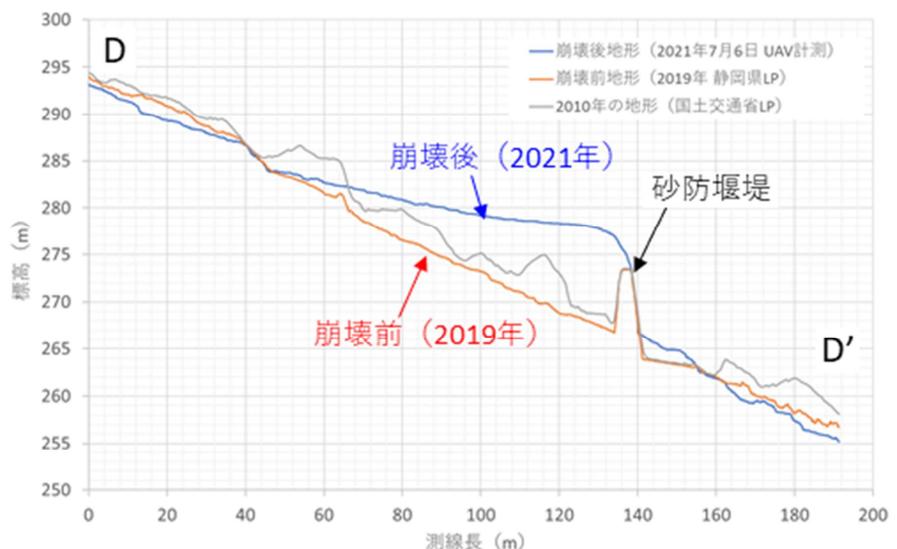
### 巡回内容及び記録

- ・逢初川は年6～7回の頻度で巡視
- ・2016(H28). 3月以前の業務報告書は残存していない。
- ・2007(H19)年度から2022(R4)年度に担当した監視員に聴き取り調査を実施した結果、当時の監視状況は以下のとおり。

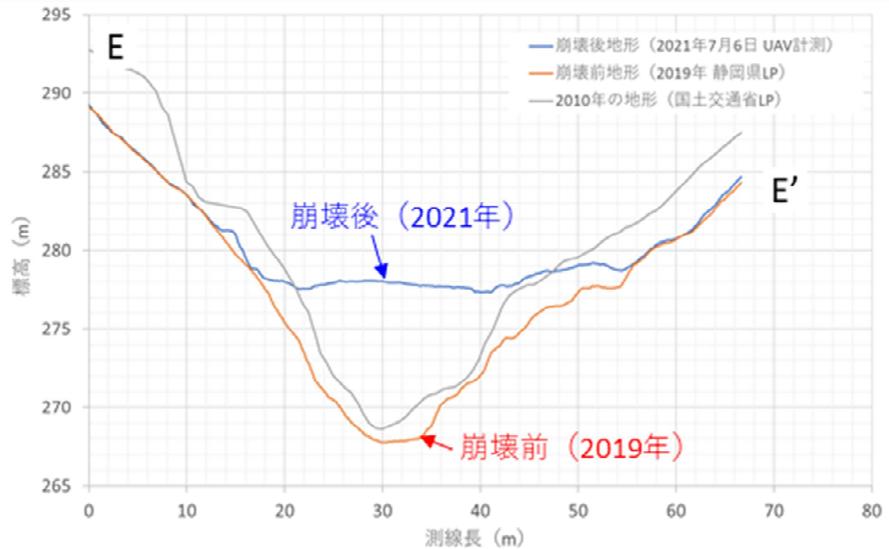
- ・監視頻度は月2回程度
- ・監視方法、監視範囲は、土木事務所から具体的な指示や前任者からの引継ぎがなく、監視員によって差異があった。(毎回砂防堰堤まで監視又は下流河川で濁り等があった場合に堰堤を監視、目視のみ又は必要に応じ写真を撮影)
- ・指定地より上流は監視対象外であり、土地改変行為は監視していなかった。
- ・砂防堰堤の状況は、2007～2012年度の監視員の記憶では堰堤に土砂が堆積していたとのことであったが、2013～2022年度の監視員の記憶では、災害発生前の監視の際には土砂の堆積はなかった※とのことであった。

※砂防堰堤の堆積状況は、2019年に県が取得した三次元点群データの解析結果により、下記のとおり崩壊前は土砂が堆積していない事実を確認した。

### 砂防堰堤周辺の縦断面図



## 砂防堰堤背面の横断面図



2022. 6. 14～ 7. 15

- (R4) 1998 (H10) 年度以降の砂防課及び熱海土木事務所砂防指定地担当職員に対して、逢初川の追加指定に関する対応について聴き取り調査を実施したが、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関する事実は確認できず

### 内容

- ・砂防課（14名）及び熱海土木事務所企画検査課（12名）の砂防担当者に聴き取り調査を実施した結果は以下のとおり。

#### (聴き取り内容)

- 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

#### (聴き取り結果)

- ・1998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。

### 【論点】

- ① 逢初川と同時に指定がされた溪流と比較して指定範囲の考え方は妥当であったか
- ② 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か
- ③ 伊豆山港の濁りの原因が逢初川上流部の開発行為にあることを認識した後の対応は妥当であったか（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か）
- ④ 砂防指定地等監視員等による監視は当初の指定進達時の方針に照らし適切であったか

#### 4 事実関係を踏まえた論点と考察

(1) 逢初川と同時に指定がされた溪流と比較して指定範囲の考え方は妥当であったか

##### 【確認・判明した事実関係】

- ・1998年10月28日に砂防指定を進達した全7溪流のうち、5溪流で「面指定」を行っているが、うち3溪流（志津摩川、長尾川左支川、タルノ沢）は流域の一部を「面指定」したものであり、「標柱指定」した逢初川と同様に要設備地を中心とした事業に必要な範囲を指定していた。（※別表1参照）
- ・流域の一部を面指定した3溪流は、指定進達調書において流域面積が大きく土地所有者が多いこと、又は地権者と協議中であることを理由に流域の一部のみを指定進達したと記録されており、指定範囲の検討において、逢初川と同様に砂防堰堤の迅速な整備や私権制限の考慮がされていた。（※別表2参照）
- ・逢初川以外の溪流では、当時の現地状況写真が残存していないため、治水上砂防の観点から必要範囲として流域の一部又は全部を指定したものであったのか資料により確認することができなかった。
- ・他法令の制限状況は、進達した全7溪流で流域内に5条森林が存在していたが、指定進達した範囲に5条森林が含まれているものと含まれていないものが混在（※別表1参照）しており、他法令の制限があれば一律に砂防指定地から除外していた事実は確認できなかった。

※別表1 同一時期に指定進達された溪流の状況（指定範囲、他法令の状況等）

溪流名	指定方法	指定範囲	他法令の状況	
			流域内に存する他法令の制限	左記のうち砂防指定地内の重複状況
逢初川	標柱	流域の一部 流域面積 15ha 指定面積 1.28ha	5条森林 宅造規制区域 第1種風致地区	指定地の一部が重複 指定地全域が重複 指定地全域が重複
志津摩川	面	流域の一部 流域面積 130ha 指定面積 0.79ha	5条森林 宅造規制区域	重複しない 指定地全域が重複
神橋沢	面	流域のほぼ全部 流域面積 5ha 指定面積 5.65ha	5条森林	指定地の一部が重複
長尾川左支川	面	流域の一部 流域面積 8ha 指定面積 2.77ha	5条森林	指定地の一部が重複
方ノ上谷川	面	流域のほぼ全部 流域面積 4ha 指定面積 3.37ha	5条森林	指定地の一部が重複

タルノ沢	面	流域の一部 流域面積 33ha 指定面積 8.18ha	5 条森林	指定地全域が重複
<small>みやこだ</small> 都田川	標柱	河川護岸のみ 流域面積 115ha 指定面積 1.04ha	5 条森林	重複しない

※別表 2 同一時期に指定進達された溪流の状況（指定方法の理由等）

溪流名	指定方法の理由	今後の進達方針
逢初川	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。	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。
志津摩川	流域面積が大きく、土地所有者も多いため、事業実施に必要な範囲を地番にて指定進達する。	今後、流域を分割して計画的に面指定を進める。
神橋沢	堰堤上流の流域全体を地番にて指定進達する。	堰堤下流は河川事業で整備済であり、当面指定進達の予定なし。
長尾川左支川	地権者と協議中であり、現時点では一定の範囲を地番にて指定進達する。	残りの流域は、地権者と協議が整い次第、進達したい。
方ノ上谷川	堰堤上流の流域全体を地番にて指定進達する。	堰堤下流は河川事業で整備済であり、当面指定進達の予定なし。
タルノ沢	流域面積が大きく、土地所有者も多いため、事業実施に必要な範囲を地番にて指定進達する。	今後、流域を分割して計画的に面指定を進める。堰堤下流は河川事業で整備済であり、当面指定進達の予定なし。
都田川	早急に護岸工事が必要と考えられる範囲を標柱にて指定する。	今後、溪流の荒廃状況により、必要に応じて上下流を指定進達したい。

- ・1998年10月28日の流域全体を面指定とすることに対する再検討結果において、「早急に指定地に編入する必要がある、しかし、前述のとおり、流域全域の指定は困難な」という手書きメモが記載されており、これについて文書作成時の関係者に聴き取りを行ったが、いずれも内容について記憶がないとのことであった。しかし、当時の指定の考え方は、荒廃した溪流への砂防堰堤整備を進捗させるため、流域全体の指定に時間を要する場合には、事業に必要な範囲のみを早急に指定することを重視していたことを確認した。

## 【考察】

- ・砂防指定の指定範囲は、当時、国の通達により、いずれの溪流においても、流域を面的に指定することが可能であるか検討していたが、土地所有者の同意等が得られない場合は、逢初川に限らず指定範囲を流域の一部にとどめ、**流域全域の面指定は今後の状況に応じて進めるとしたことは、流域全域の指定に時間をかけるよりも、必要範囲を早急に指定して砂防堰堤を速やかに整備し、地域の安全を確保することを重視していた。**
- ・指定範囲を流域の一部にとどめた場合、その範囲が治水上砂防の観点により必要とされる土地であったかについては、当時の流域の状況を写真で確認できなかったものの、他法令の制限があれば一律に砂防指定地から除外していた事実は確認できなかったことから、逢初川も含め、本県の砂防指定は、溪流毎に現地状況に応じて必要な範囲が検討され、砂防指定地を進達していたと考えられる。
- ・以上のことから、逢初川と同時に指定された溪流と比較して、指定範囲の設定過程に大きな違いは見られず、治水上砂防に必要な範囲を面的に指定するという目的に対して、妥当な検討がされていたといえる。

## (2) 地権者の私権制限とエリアの安全性を比較考量して判断が妥当であったか

### 【確認・判明した事実関係】

- ・地権者の私権制限について、逐条砂防法の解説※1によれば、**砂防指定は、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。**したがって、この指定は、**治水上砂防のためにのみなし得るとしている。**  
しかし、治水上砂防の目的のため指定する限りにおいては、その必要の程度等は、主務大臣等の自由な認定、裁量に任されている。行政上、他の公益、私益との比較その他の価値判断を要しないという意味ではなく、「スヘキ土地」という趣旨からしても、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としている。

※1 逐条砂防法 第二条（指定土地） 一 砂防指定地の指定の意義等

(3) 本条による指定は、主務大臣である建設大臣が、砂防設備又は行為の禁止制限の必要を認める場合に行うことができるが、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。したがって、この指定は、治水上砂防のためにのみなし得るものであり、観光や一定物保存等の目的で、土地の形状変更を禁ずるため指定することは許されない。

しかし、治水上砂防の目的のため指定する限りにおいては、その必要の程度等は、主務大臣の自由な認定、裁量に任されている。このことは、立法当時の官治行政という時代的背景を考えれば、おのずから明らかなことであるが、法律の規定上はともかく、行政上、他の公益、私益との比較その他の価値判断を要しないという意味ではなく、「スヘキ土地」という趣旨からしても、公益裁量の立場から限定的に解し、必要最小限

度に止めるべきであろう。

- ・当該区域の指定当時の安全性について、地形的には、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、上流域は所有者による管理された植林地帯であり、下流部に砂防堰堤を設置すれば、その捕捉量を考慮すると、治水上砂防の大きな問題が起きるような状態ではなく、流域全域を砂防指定地として指定する緊急性は低かったと判断していた。

### 【考察】

- ・逢初川では、当時の管理状況等を個別具体的に検討し、私権制限と安全性を比較考量した結果、「当時の流域内の荒廃状況は、要設備地を砂防指定地に指定して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。」という状態であり、「流域全体の面指定の必要性は不要」としたことについては、現時点において評価しても、また、同一時期に指定した他溪流と比較しても、行政裁量として認められる範囲内であったといえる。
- ・当該区域は、法的には他法令により規制管理<sup>※2</sup>がされている地域であり、他法令で管理されない規模の土地の改変行為であれば、この行為により土石流等が発生したとしても、逢初川で整備される砂防堰堤により治水上砂防の目的（災害発生の防止）を達成できる状況であり、当時、荒廃が進んでいなかった上流部について行為制限を目的に砂防指定地として指定する緊急性も低かった。

#### ※2 他法令による土地改変行為に係る規制管理

森林法	林地開発許可：1 ha 超の森林の開発行為
静岡県風致地区条例 <sup>※3</sup>	風致地区内行為許可： 10 m <sup>2</sup> 超又は高さ1.5m超の法面が生じる土地の形質変更
静岡県土採取等規制条例	土の採取等計画届： 1,000 m <sup>3</sup> 以上又は2,000 m <sup>3</sup> 以上の盛土等

#### ※3 2015(H27)年4月以降は熱海市風致地区条例

- ・しかし、砂防指定後に他法令により規制管理されていた土地が不適切に地形改変された事実を踏まえると、治水上砂防の観点から直ちに指定の必要がないと判断した土地であっても、その後、将来にわたって適正に管理されるよう、他法令の所管課や市と土地改変行為の情報の共有を図ることが重要であったといえる。

- (3) 伊豆山港の濁りの原因が上流部の土地改変行為（①区域）にあることを認識した後の対応は妥当であったか（法令適用の比例原則から行為制限を行わなかったことは適切な判断であったか）

### 【確認・判明した事実関係】

- 2007年に発生した濁りについて、当時、現地調査を行った関係職員に聴き取りを行ったが、上流部の土地改変行為の状況やその後の対応の詳細を確認することができなかった。
- 2009年に発生した濁りについては、当時、現地調査を行った関係職員に聴き取りの結果、逢初川上流部の土地改変行為は防災対策が講じられておらず、放置すれば下流への土砂流出のおそれがあると考えていたが、当時の状況であれば、対策を講じれば何とかなるとも考えていたことを確認した。
- 2009年の現地調査の際に、逢初川の砂防堰堤も調査しており、当時の堰堤の状況は、土砂堆積や施設の異常はなかったと記憶していたことを確認した。
- 土地改変行為への対応については、当時の関係職員は、既に指導を行っていた所管法令（森林法、土採取等規制条例）での対応を強化すべきであるとの認識をもっており、県と市で対策を協議した結果、土採取等規制条例による指導を強化することとなった。この時点では、砂防法で行為制限をするために砂防指定地を追加することは考えていなかった。
- 行為制限を目的とした砂防指定地の指定基準<sup>※1</sup>の適用については、土砂等の生産、流送若しくは堆積により溪流等に著しい被害を及ぼす区域であり、かつ、土地の形質の変更等が起因となって既存の砂防設備の機能に支障を及ぼしたり、自然斜面や天然河岸からの土砂の発生・流送が誘発・助長されたり、竹木が有する土砂崩壊防止等の機能が減少する等、治水上砂防に著しい影響のおそれ<sup>※2</sup>がある場合に指定できるとされている。

※1 砂防指定地指定要綱の取扱いについて（1989. 9. 12 国通達）

第二（指定基準）

砂防指定地の指定は、土砂等の生産、流送若しくは堆積により、溪流、河川若しくはその流域（以下「溪流等」という。）に著しい被害を及ぼす区域で、次に掲げる区域について行うものとする。

- 六 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のおそれのある区域

※2 行政手続法の施行に伴う河川法等における処分の審査基準の策定等について（1994. 9. 30 国通達）

五 申請に対する処分に係る審査基準及び標準処理期間について

- 2 砂防法の規定による処分に係る審査基準及び標準処理期間は、次のとおりとする。

（1）第四条第一項（砂防指定地内における一定行為の制限）

（1）審査基準について

砂防指定地内における行為について許可に係らしめられている

場合には、以下の基準により審査するものとする。

申請された行為の内容が、当該土地の砂防指定地に指定された理由及び現況から判断して、土地の形質の変更等により砂防設備の設置、機能の維持に支障を生じさせ、土砂の生産・流出を発生若しくは増幅させ、又は竹木の伐採等により竹木が有する土砂崩壊防止等の機能を減少させる等、治水上砂防に悪影響を及ぼすものでない場合は許可するものとする。(後略)

- ・既に開発が行われている区域を砂防指定地とした場合、砂防指定地実務ハンドブック※<sup>3</sup>によれば、法律不遡及の原則により、開発を直ちに規制することはできないものの、防災工事を行うよう指導することは可能であり、相当期間が経過しても指導に応じない場合には工事命令又は費用負担命令も可能であるとされている。

### ※3 砂防指定地実施ハンドブック (P56)

#### 問6

既に開発が行われている区域を指定した場合、従前の開発又は継続中の行為に対して、どのように対処したらよいか。

#### 答

法律不遡及の原則により、質問のような行為を直ちに規制することはできない。都道府県規則中に「権原に基づき許可を要する行為を行っている者は、従前と同様の条件により、当該行為について許可を受けたものとみなす。」との規定を置くことが望ましいが、規定がなくても、そのように取り扱うべきである。(ただし、指定告示後新たに追加計画された行為については要許可となる。)

しかし治水上砂防の見地から必要と判断される場合には指定後防災工事を行うよう指導することとされたい。この場合、相当の期間が経過しても開発行為者において適切な防災工事等を施行しない場合は許可後の事情変更があったと解して、砂防法第8条又は第16条の規定による工事命令又は費用負担命令を出すことも可能であろう。

いずれにしても治水上砂防の見地から規制が必要と思われる開発が予想される区域については早期に指定の進達を行うようにされたい。

### 【考察】

- ・2009年当時の逢初川上流部の状況は、不適切な土地改変行為により、自然斜面からの土砂の発生が助長されたり、土砂崩壊防止機能が減少する恐れがある状況であったことから、行為制限を目的とした砂防指定の基準に該当するものであったと考えられる。
- ・しかし、砂防堰堤までは支障が及んでいない状況であったことに加え、県及び市関係職員が、不適切な土地改変行為に対して、既に森林法や土採取等規制条例による指導を行っていたことから、所管法令の違反に対して、その法令によ

る対応を強化しようと考えていたことは妥当な判断であった。

- ・所管法令が機能していないことを理由に砂防指定地に追加指定したとしても、法律不遑及の原則であることから、直ちに土地改変行為を規制することはできず、当面は、防災工事の施工を行政指導することになるが、当該土地改変の行為者は既存法令による行政指導を遵守していない状況の中で、他法令と重複して砂防指定地を追加指定して行政指導を行うよりも、既存法令に基づく行為の中止や原状回復等の命令といった直ちに強制力のある対応が有効と考えたことは妥当な判断であった。
- ・当該行為への対応は所管法令関係者で進められたが、所管法令に基づく許可や届出の初期段階から、砂防法担当にも情報提供して治水上砂防に悪影響を及ぼす行為への対応等について意見を求めるなど、職員間で問題意識をもって情報共有を図るべきであった。

#### (4) 砂防指定地等監視員等による監視は当初の指定進達時の方針に照らし適切であったか

##### 【確認・判明した事実関係】

- ・砂防指定地等監視員による監視範囲は、砂防指定地等監視業務実施要領※に基づき指定地内を監視するものとされており、逢初川上流の指定地外の行為まで監視する義務を負っていなかった。

※静岡県砂防指定地等監視業務実施要領（平成12年4月1日）

第3 監視員は、担当砂防指定地等の区域を巡視するに当たっては、次の事項に留意するものとし、必要な場合は直ちに土木事務所長に連絡するとともに、その指示を受けるように努めなければならない。

- (1) 砂防指定地等の区域内での行為が許可済みであるかどうかの確認
- (2) 許可済みの行為について、許可を受けた内容どおり施行されているかどうかの確認
- (3) 無許可の行為を発見した場合は、その施行者に直ちにその行為を中止するよう注意する。
- (4) 山腹崩壊若しくは、県施工の施設等の災害箇所の有無
- (5) 特に急傾斜地崩壊危険区域及び地すべり防止区域において、住家が危険となっている箇所の有無
- (6) 県が設置した砂防指定地等の標示杭及び立看板の損傷の有無
- (7) その他、砂防指定地等の管理上措置する必要があると思われる事項

第4 要綱第8に定める緊急措置を要する事態とは、次の場合をいうものとする。

- (1) 無許可の行為を発見した場合
- (2) 山腹崩壊若しくは護岸及び堰堤等の施設に災害箇所を発見した場合
- (3) 急傾斜地崩壊危険区域及び地すべり防止区域で、住家が危険となっている場合

第5 土木事務所長は、監視員が巡視するに当たって必要とする行為の許可

内容、砂防指定地等の区域図、砂防施設等の設置箇所、その他参考となる事項を、監視員に交付しなければならない。

第6 要綱9に定める巡視回数は月2回以上とし、報酬の額は次のとおりとする。

- ・当時の監視員からの聴き取り結果では、2007年及び2009年に発生した伊豆山港の濁りや逢初川上流部での開発について、その事実を知らなかったことが確認できた。
- ・また、逢初川に設置された砂防堰堤には、特段の異常はなかったことを確認できたが、土木事務所からは監視にあたり、統一的な監視方法や異常と判断する具体的な基準まで示されておらず、監視員の裁量に任されていたことも判明した。

### 【考察】

- ・逢初川の指定進達時の方針は「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。」としていたが、砂防指定地等監視員の監視範囲は砂防指定地に限定されており、指定地内に流入する土砂や砂防堰堤下流の荒廃状況及び土砂流出状況は確認していたものの、指定区域外の山腹崩壊等を監視する責任はなかった。
- ・監視員による監視において砂防堰堤の異常は確認されなかったが、土木事務所は、砂防堰堤の土砂堆積状況を定量的に報告できるよう具体的な監視方法を示すなど、指定区域上流から発生する土砂の異常を的確に発見できるよう指導に努めるとともに、指定地の上流で所管法令による届出があった場合には、当該行為が及ぼす影響について監視を強化できるよう、監視員にその情報を提供すべきであった。
- ・また、砂防指定後に他法令により規制管理されていた土地が不適切に地形改変された事実を踏まえると、日ごろから管内の砂防堰堤パトロールや河川パトロール等において違法行為等の早期発見に努めるとともに、地域住民等からも幅広く情報収集に努めるべきであった。

## 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

### (1) 砂防指定地の指定手続の改善等

- ・今回のように、指定時点では他法令により規制管理され、かつ、現地の状況が治水上砂防の観点から直ちに指定する必要性がない土地であっても、不適切な土地改変行為が行われた場合には、砂防設備や下流域に被害を及ぼすおそれがある

生じる。

- ・今後も砂防指定地の指定は、治水上砂防の観点から必要な箇所を面的に指定していくが、不適切な土地改変行為を未然に防ぐため、砂防指定地指定要綱で規定する「開発が予想される区域」の判断にあたり、指定時に他法令の所管部局や市町から指定範囲について意見を聴取するなど指定手続の改善を図る。
- ・また、砂防指定地内に限らず、指定地への影響が想定される地域で行われる開発行為や不適切な土地改変等の情報について、当該行為を規制管理する所管部局や市町の担当者と定期的に情報共有できる仕組みを検討し、指定範囲の見直しが必要な土地利用状況の変化等の早期把握に努める。
- ・さらに、砂防指定地内での不適切な行為を抑制するため、静岡県砂防指定地管理条例及び同施行規則について罰則の強化等の改正を行う。

## (2) 砂防指定地の監視の徹底

- ・砂防指定地の監視にあたっては、砂防指定地等監視員による監視のほか、2019年3月の「静岡県砂防施設長寿命化計画」策定以降、職員による施設の健全度に応じた定期点検が行われており、施設の異常だけでなく、土砂堆積状況や施設に影響を与える周辺地域の状況等も調査している。
- ・今後は、職員による指定地の監視をより定量的に行うことができるよう、ドローンや衛星による地形把握を積極的に導入していくことで砂防指定地の上流や隣接地など指定地外の変状についても早期発見できるよう取り組んでいく。
- ・また、砂防指定地等監視員が的確に監視できるよう研修会の開催や資料等の提供など、育成・指導の徹底を図るほか、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」制度の普及等を通じて、指定地内の不適切な土地改変行為等を、行政と地域が一体となって早期発見できる体制づくりに取り組んでいく。

## ◎ 土砂災害防止法

R5.12.20 砂防課 案

赤字:第21回委員会(12/11)からの修正箇所

### 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、土砂が生産され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<sup>※1</sup>を明らかにし、警戒避難体制の整備<sup>※2</sup>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

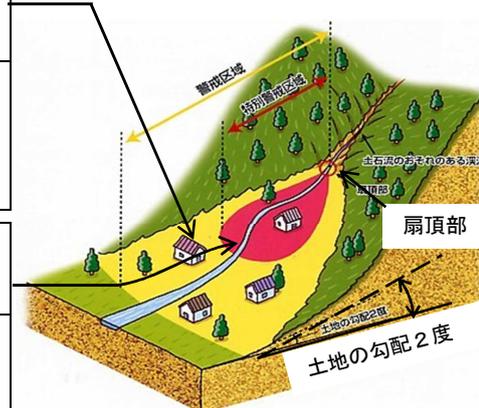
(以下、「警戒区域」とする。)

扇頂部（土石流が扇状地形に流入する地点）から下流で土地の勾配が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

市町は、自らの地域防災計画へ、警戒区域ごとに土砂災害に関する情報収集・伝達、警報等の発令・伝達、避難場所や避難経路、土砂災害に係る避難訓練の実施、避難が必要な要配慮者利用施設の名称等を定め、これらを記載した印刷物の配布等により住民に周知すること。

- ・本法で規定する「土砂災害」とは、自然現象として発生するものを想定しており、土石流の場合は、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（堆積する）土石等を対象としている。(法第2条<sup>※3</sup>、逐条解説<sup>※4</sup>、土砂災害防止対策基

## 本指針※5)

### ※3 土砂災害防止法

#### 第2条(定義)

この法律において「土砂災害」とは、急傾斜地の崩壊(傾斜度が三十度以上である土地が崩壊する自然現象をいう。)、土石流(山腹が崩壊して生じた土石等又は溪流の土石等が水と一体となって流下する自然現象をいう。第二十七条第二項及び第二十八条第一項において同じ。)若しくは地滑り(土地の一部が地下水等に起因して滑る自然現象又はこれに伴って移動する自然現象をいう。同項において同じ。)(以下「急傾斜地の崩壊等」と総称する。)又は河道閉塞による湛たん水(土石等が河道を閉塞したことによって水がたまる自然現象をいう。第七条第一項及び第二十八条第一項において同じ。)を発生原因として国民の生命又は身体に生ずる被害をいう。

### ※4 土砂災害防止法令の解説

#### 第2条解説

##### I 土砂災害の定義

(前略)

本法で対象とする「急傾斜地の崩壊」、「土石流」及び「地滑り」については、既存の砂防三法により、土砂災害防止のための事業の推進等に努めてきている。その成果としての災害の実態データ等の蓄積により、これらの自然現象に起因する「土砂災害」が生ずるおそれがあると認められる土地の区域等の設定が可能となる科学的知見が得られ、本法の制定が可能となったものである。

(後略)

##### II 自然現象に限定していること

いわゆる人工斜面であっても、急傾斜地の崩壊等が自然現象として発生した場合には本法の対象に含まれるが、例えば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となる。

##### IV 土石流の定義

土石流は、長雨や集中豪雨等により、山腹斜面が崩壊して生じた土石等や山間の溪流に存在する土石等が水と一体となって移動する現象である。

土石流は、一般に、溪流周辺の山腹斜面の表層崩壊に起因した土石等が土石流となるタイプのもとの、山腹の深層崩壊により土石等が流動化し、土石流となるタイプのものに区分される。後者のタイプの土石流は、発生頻度が極めて少なく、現在の科学的知見では、崩壊範囲、土石等の量及び流下速度等を必ずしも予見できない。国民の生命及び身体を土砂災害から保護することを目的としている本法においては、山腹の表層崩壊によって生じた土石等及び溪流に存在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。このことは、急傾斜地の崩壊と同様、法第7条及び法第9条の規定において「おそれがあると認められる」を表現しているところから導かれるものである。

なお、本条でいう「土石等」の「等」とは、礫、砂、木片など水と一体となって流下する「土石」以外のものを広く指している。

※5 土砂災害防止対策基本指針

三 法第7条第1項の土砂災害警戒区域及び法第9条第1項の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) また、斜面の深層崩壊、山体の崩壊、想定をはるかに超える規模の土石流等については、予知・予測が困難であることから、土砂災害警戒区域等の指定の範囲の特定にあたっては、技術的に予知・予測が可能である表層崩壊等による土砂災害が発生するおそれがある土地の区域について指定を行う。

- ・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※6 (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)

※6 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※7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確保計画作成、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。

※7 警戒避難に関する事項

- ・ 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

- ・ 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付け

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※1のとおり)

2002. 9. 20 **県砂防課が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回委員会を開催し、指定の優先順位等について検討を始める** (dos001)

#### **県検討委員会の目的**

- ・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 **県砂防課が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。) **を策定し、土木事務所職員等へ説明する** (dos004)

#### **内容**

- ・土砂災害防止法の運用に係る県独自の各種手引きを策定し、土木事務所や市町の担当者向けの説明会を開催する。

#### **策定した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 **県砂防課が静岡県土砂災害防止法指定検討委員会第5回委員会を**

(H16) **開催し、自主防災会単位で調査・指定を進めることについて報告する (dos002)**

**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絞り込むことが困難であるため、基本計画に基づいた指定を円滑に進めるための具体的な実施計画をまとめる必要がある。

**実施計画の策定単位**

- ・危険箇所単位で指定を進めるよりも、自主防災会単位で指定を進める方が、地元住民に同時期に一括して説明できる点、指定後の警戒避難体制整備において既存の組織（自主防災組織）を活用しやすい点、対象箇所が近接しており調査が効率的である（早期完了が見込める）点から、自主防災会単位で実施計画を策定する。

**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 **県砂防課が国の土砂災害対策基本指針に基づき「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。）を策定する (dos005)**

**基本計画の内容**

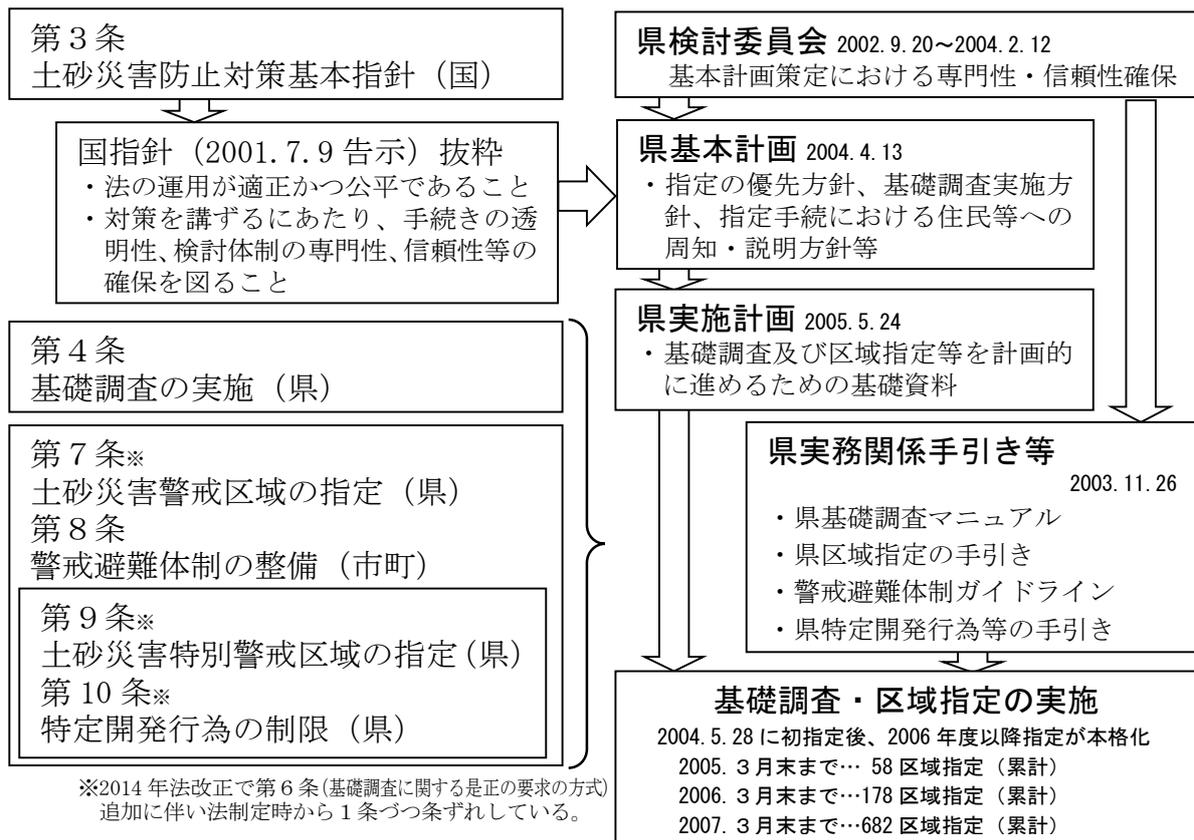
- ・国指針に基づき、指定の優先方針、基礎調査実施方針、指定手続における住民等への周知・説明方針を県検討委員会の意見・助言を踏まえて策定（詳細は下記※2のとおり）

2005. 2. 24 **県砂防課が県基本計画を基に、県及び関係市町村が基礎調査、区域指定、警戒避難体制等の準備・調整等を進めるための「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。）を策定する (dos006)**

**実施計画の内容**

- ・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年度までに、自主防災会単位で約 15,000 か所の調査を実施する計画

※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"> <li>・第1優先区域…市街化区域、非線引き都市計画区域</li> <li>・第2優先区域…市街化調整区域</li> <li>・第3優先区域…都市計画区域外</li> </ul> <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）</p> <p>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</p> <p>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"> <li>・災害発生箇所では早急な対策が必要な箇所</li> <li>・要配慮者関連施設を含む箇所</li> <li>・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</li> <li>・行政界をまたぐ危険箇所では早急な対策が必要な箇所</li> </ul>
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>

指定手続における住民等への周知・説明方針は以下のとおり

5. 指定手続における住民等への周知・説明方針

基礎調査・指定を進める過程において、公平かつ透明性のある手続を行うために、対象住民への周知・説明方法について、指定検討委員会における意見等を踏まえ、県の統一的な方針となるべき事項をとりまとめた。

(1) 土砂災害防止法に関する一般的な周知・啓発

- ・ 県及び市町村は、法の概要及び指定対象箇所となる土砂災害危険箇所の周知に努める。
- ・ 土砂災害特別警戒区域内では特定開発行為許可申請等が伴うため、地域住民のみではなく、開発関連業者等に対しても広く周知を行うものとした。

(2) 基礎調査（現地調査）着手前の住民説明

- ・ 法では、調査にあたって他人の占有する土地に立ち入ろうとするものは、あらかじめその旨を占有者に通知し、立ち入りの際に、その旨を告げることを定めているため（法第5条）、基礎調査の着手前に、関係する住民等に対して調査の理由及び方法、区域指定等の説明を行うものとした。

(3) 土砂災害警戒区域等の指定前の住民説明

- ・ 法では、指定に関する住民等への説明について定めていないが、調査の透明性を確保するため、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を行うものとした。
- ・ 指定に対する関係住民等の理解を得るよう努めるため、説明は必要に応じて複数回実施するものとした。

(2) 当該地区の区域指定に係る事実関係

2005. 2. 24 県砂防課が県基本計画を基に、県及び関係市町村が基礎調査、区域指定、警戒避難体制等の準備・調整等を進めるための県実施計画を策定する (dos006)

熱海市の実施計画

- ・ 熱海市内の土石流の対象箇所は 98 渓流あり、2008 年度までに基礎調査を実施する計画、うち、伊豆山地区は 2008 年度までに全 7 渓流を実施する計画
- ・ 県基本計画における熱海市の優先度は、第 1 優先区域の第 2 優先市町村群
- ・ 土石流、地すべり、急傾斜地の崩壊を含めた熱海市内の危険箇所は 266 箇所
- ・ 伊豆山地区の計画は以下のとおり

自主防災会	基礎調査 実施年度	対象箇所数 (土石流・地すべり・急傾斜)	うち土石流
伊豆山浜町	2001-2008 (H13-H20)	8	奥鳴沢
仲道町	2001-2008 (H13-H20)	11	逢初川、寺山沢、吾妻沢、伊豆山沢
岸谷町	2007-2008 (H19-H20)	6	猪洞川
七尾・七尾団地町	2002-2005 (H14-H17)	4	鳴沢

稲村町	2008 (H20)	2	なし
-----	---------------	---	----

2005 年度 **県熱海土木が伊豆山地区の土石流危険渓流の基礎調査を実施する (dos008)**

**熱海市内の調査箇所（土石流）**

- ・下多賀、熱海、網代、西山町、伊豆山の地区で 23 渓流を実施
- ・うち伊豆山地区は、逢初川、寺山沢、吾妻沢、伊豆山沢の 4 渓流を実施（太字は逢初川と指定対象区域が一部重複する渓流）

**逢初川の基礎調査区域調書（dos009）の内容**

- ・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 m<sup>3</sup>に対して既設堰堤の効果量は 4, 200 m<sup>3</sup>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 m<sup>3</sup>（1, 000 m<sup>3</sup>に切り上げ）に対する土砂災害警戒区域等を設定。

2006 年度 **県熱海土木が伊豆山地区以外の土石流危険渓流の基礎調査を実施する (H18) (dos008)**

**熱海市内の調査箇所（土石流）**

- ・上多賀地区のみ 2 渓流を実施

2007 年度 **県熱海土木が伊豆山地区の土石流危険渓流の基礎調査を実施する (H19) (dos008)**

**熱海市内の調査箇所（土石流）**

- ・伊豆山、網代地区で 2 渓流を実施
- ・うち伊豆山地区は、奥鳴沢の 1 渓流を実施

2008 年度 **県熱海土木が伊豆山地区以外の土石流危険渓流の基礎調査を実施する (H20) (dos008)**

**熱海市内の調査箇所（土石流）**

- ・紅葉ガ丘町、上多賀、泉、熱海、梅花町の地区で 13 渓流を実施

2009 年度 **県熱海土木が神奈川県小田原土木事務所から相談を受け、県境を接する泉地区の調査を優先するよう計画を変更する（聴き取り調査による） (H21)**

**聴き取り調査で判明した計画変更の経緯**

- ・神奈川県から、県境を接する地域（神奈川県湯河原町と熱海市泉地区）について、基礎調査や区域指定の関係者（居住者や土地所有者）が重複する箇所が多いため同時期に調査・指定を進めたいと打診される。（相談時期は不明）
- ・神奈川県からの打診を受けて、泉地区の調査を優先するよう計画を変更する。

- 2009 年度 県熱海土木が伊豆山地区以外の土石流危険渓流の基礎調査を実施する (dos008)  
熱海市内の調査箇所 (土石流)  
・ 泉地区のみ 26 渓流を実施
- 2010 年度 土石流危険渓流の基礎調査の実績なし (dos008)  
(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 県砂防課が伊豆山地区以外で土石流の土砂災害警戒区域、特別警戒区域を指定する (dos008)  
(H23) 熱海市内の指定区域 (土石流)  
・ 泉地区のみ 21 渓流を指定
- 2011 年度 県熱海土木が伊豆山地区の土石流危険渓流の基礎調査を実施する (dos008)  
(H23) 熱海市内の調査箇所 (土石流)  
・ 伊豆山、熱海地区の 7 渓流を実施  
・ うち伊豆山地区は、鳴沢、猪洞沢の 2 渓流を実施  
(太字は逢初川と指定対象区域が一部重複する渓流)
2012. 2. 5 県熱海土木が伊豆山地区の土石流の土砂災害警戒区域、特別警戒区域となる土地の所有者、居住者を対象に区域指定に関する地元説明会を開催する (2012. 1. 20 付け地元説明会開催通知 (dos008) より類推)  
(H24) 説明会開催通知の内容  
・ 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説明会の開催を通知 (同日に 4 回説明会を開催)  
・ 説明会開催通知には案内文のほか、指定範囲を明示した図面及び土砂災害防止法のパンフレットを同封
2012. 2. 29 県砂防課が伊豆山地区の土石流の土砂災害警戒区域等の指定にあたり、熱海市長へ意見照会する (dos011)  
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 熱海市が県からの意見照会に回答する (dos012)  
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

## なしと回答

2012. 3. 30 **県砂防課が伊豆山地区の土石流の土砂災害警戒区域、特別警戒区域を指定する** (dos013, dos014)

### 内容

・逢初川を含む伊豆山地区の土石流について以下のとおり 7 区域を指定

土砂災害警戒区域 7 区域	逢初川、寺山沢、吾妻沢、猪洞沢、 奥鳴沢、鳴沢、伊豆山沢
土砂災害特別警戒区域 4 区域	逢初川、吾妻沢、奥鳴沢、鳴沢

2013. 3 月 **熱海市が地域防災計画を更新し、土砂災害防止法（以下「法」という）に基づく警戒 避難体制に関する事項を規定する** (H25)

2016. 3 月 **熱海市が法に基づき土砂災害ハザードマップを作成・公表し、全戸配布する** (熱海市危機管理課に事実を確認) (H28)

### 確認した内容

・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 **県熱海土木・熱海市が土砂災害防災訓練(伊豆山地区)を実施する** (平成 28 年度「土砂災害・全国防災訓練」の実施結果 (dos015) により事実を確認)

### 実施結果に記載された訓練内容

・住民避難、土砂災害に関する講話、緊急速報メールの配信等を実施、83 人参加

2019. 6. 2 **県熱海土木・熱海市が土砂災害防災訓練(伊豆山地区)を実施する** (R1) (令和元年度「土砂災害・全国防災訓練」の実施結果 (dos015) により事実を確認)

### 実施結果に記載された訓練内容

・住民避難、情報伝達、要配慮者受け入れ訓練等を実施、115 人参加

## (3) 事実関係を補足する聴き取り調査結果

・基礎調査の実施から指定までに要した期間の経緯及び住民への周知内容を確認できる公文書が存在していないため、当時の土木事務所担当職員から聴き取りを行い、以下の状況であったことを確認した。

土砂災害防止法担当者（2003～2013 年度）への聴き取り結果  
【基礎調査の実施から指定までに要した期間の経緯】

- ・伊豆山地区における基礎調査から区域指定にまでに時間を要したことについて、個別の問題等は確認されなかった。
- ・熱海土木事務所管内における全般的な課題として、別荘など県外在住の土地所有者が多いことから、基礎調査において土地の立ち入りに時間を要していた点や、区域指定に係る地元説明において「指定されることで地価が下がる」など指定への理解が進まず、当初の実施計画よりも遅れが生じていた。
- ・このため、指定を効率的に進めるよう、自主防災会単位よりも広範な地域を一括して指定しようとしていた。
- ・2009年度に神奈川県から、県境を接する地域（湯河原町と熱海市泉地区）では基礎調査や区域指定の関係者（居住者や土地所有者）が重複する箇所が多いため歩調を合わせて実施したい旨の相談を受け、2009年度から2010年度にかけて泉地区の基礎調査及び区域指定を優先して行った。
- ・当該地域の地形的特徴として、急勾配の土地が山地から海岸まで続くため、土石流の土砂災害警戒区域の指定要件である土地の勾配2度以上の地域が海岸付近まで達して区域が下流まで広がり他の区域とも重複しやすく、どのように指定を進めていくか課題を持っていた。

#### 【住民への周知】

- ・区域指定に係る説明会は、土木事務所の指定担当者のほか、土木事務所建築担当者、市危機管理部門の担当者、基礎調査受託業者が参加し、基礎調査結果の説明、指定された場合の制限行為や警戒避難に関する事項といった、区域指定に係る一般的な説明を行っていた。
- ・当時の土砂災害防止法の担当者は、逢初川上流部の不適切な開発の対応に関わっておらず、不適切な開発自体を認知していなかった。
- ・このため、伊豆山地区の説明会で逢初川上流部の不適切な開発に関する周知は行っていなかった。また、説明会に参加した市担当者からも開発に関する情報提供はなく、説明会に参加した県・市職員の中に開発の事実を認識している者はいなかった。

#### 【論点】

- ①伊豆山地区について基礎調査の開始から指定までの間の対応は適切であったか
- ②上流域で行われていた不適切な開発行為の情報や当該行為による被害のおそれ等の周知は適切に行われていたか

## 4 事実関係を踏まえた論点と考察

- (1) 伊豆山地区について基礎調査の開始から指定までの間の対応は適切であったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・県では、2001(H13)年4月の土砂災害防止法の施行を受け、国が策定した指針を踏まえ、2004(H16)年度に警戒区域等の指定に係る県基本計画及び県実施計画を策定した。

- ・県実施計画では、熱海市は第1優先区域の第2優先市町村群に位置付けられており、2008年度までに266の危険箇所（うち土石流危険渓流98）について、自主防災会単位で基礎調査・指定を実施する計画であった。
- ・熱海市には、別荘など県外在住の土地所有者が多く、調査に当たっての土地への立ち入りの調整に時間を要したり、また、当時は制度導入から間もない時期であったため、説明会等で住民から「警戒区域に指定されることで地価が下がる」といった意見が出るなど、指定への理解が進みにくい状況にあり、県実施計画に遅れが生じていた。なお、逢初川については、2005(H17)年度末に基礎調査が完了していた。
- ・また、熱海市は急勾配の土地が海岸まで続くため、土石流の土砂災害警戒区域の範囲が下流まで広がり、他の区域とも重複しやすいため、どのように指定を進めるのかとの課題があった。
- ・こうした状況から、警戒区域等の指定を効率的に進めることができるよう、自主防災会よりも広範囲の地域単位で一括して規定を実施することとしていた。
- ・神奈川県からの「県境を接する地域における基礎調査や指定の実施に当たり、本県と歩調を合わせて進めたい」との相談を受け、2009年度から2010年度まで、神奈川県と隣接する泉地区の基礎調査・指定を優先して進めることとした。

### 【考察】

- ・逢初川については、2005(H17)年度末に基礎調査が完了しており、この時点で区域指定を行うことも可能であったが、当該地域の地形的特徴から他の渓流の警戒区域と区域が重複する状況もあった。このことから、警戒区域内の住民等の関係者への説明や警戒避難体制の整備の効率化を図るため、逢初川を含む伊豆山地区の7渓流の基礎調査が完了するのを待って一括で指定したことについては合理性があり、行政裁量として認められる範囲内であったと考える。
- ・また、泉地区における基礎調査・指定の手続を優先したために、伊豆山地区の渓流の基礎調査の実施が後ろ倒しされる結果となったが、これは、神奈川県との連携によるものであり、両県による住民等の関係者への説明や警戒避難体制の整備の効率化を図る観点からも、泉地区の基礎調査と指定を優先したことについては合理性があり、行政裁量として認められる範囲内であったと考える。
- ・加えて、この取り扱いについては、県基本計画の「地域の優先区分とは別に優先できる箇所」とされている「行政界をまたぐ危険箇所、早急な対応が必要な箇所」に該当することから、県基本計画に沿うものであったと考える。

- ・なお、本法による警戒区域等については、土砂災害による被害を受けるおそれのある土地に対して、その被害を軽減するため警戒体制の整備等の措置を講じる趣旨から溪流の下流域を指定するものである。このため、逢初川下流域における当該区域の指定が早まったとしても、源頭部における開発行為等を規制することはできないため、今回の災害の発生を抑止することはできなかったと考える。
- ・ただし、本法で対処できない区域で生じた不適切な土地改変行為を把握した場合には、速やかに当該行為を所管する法令で対処するよう、関係法令の担当と情報共有に努めるべきである。

## (2) 上流域で行われていた不適切な開発行為の情報や当該行為による被害のおそれ等の周知は適切に行われていたか

### 【確認・判明した事実関係】

- ・法により、県は指定の公示及び市町への公示図書の送付（2015年1月の法改正以後は調査結果の公表が追加）、市町は公示図書の縦覧及び地域防災計画に定めた土砂災害に対する警戒避難に関する事項を記載した印刷物（ハザードマップ）等の配布による住民への周知が義務付けられている。
- ・また県基本計画により、県は、区域指定前に関係住民に対して、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を行うこととしている。
- ・県では法及び県基本計画に基づき、指定区域をホームページで公表するとともに、県基本計画に基づき区域指定に係る住民説明会を開催しており、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するなど、説明会不参加者に対しても情報提供に努めていた。
- ・熱海市では、法に基づき、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、必要な周知を行っていた。
- ・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。
- ・伊豆山地区において基礎調査が実施されていた2007年5月及び2009年10月に、伊豆山港に濁りが発生し、土木事務所による現地調査の結果、この濁りは逢初川

上流域における開発行為が原因であることを確認している。しかしながら、土木事務所内で情報共有されておらず、土砂災害防止法の担当はこの事実を認知していなかった。（市の土砂災害防止法担当も認知していなかった。）

- ・このため、2012年2月に開催した伊豆山地区の指定に係る地元説明会では、逢初川上流域における開発行為の情報は周知されなかった。

## 【考察】

- ・本法の対象となる「土砂災害」は、技術的に予知・予測が可能な表層崩壊等の自然現象である。県と市においては、溪流内の自然地形から発生するおそれがある土石流を対象として、その危険性について、法に基づく周知手続を行っていることから、この観点では双方の対応は適切であったと考える。
- ・一方で、熱海土木の土砂災害防止法の担当が逢初川上流部における不適切な開発行為を認知していたならば、逢初川源頭部における盛り土の存在を下流域の住民に周知できた可能性もあることから、事務所内で情報共有すべきであった。
- ・情報共有されなかったのは、盛土等の人工構造物が崩壊して人的被害や財産へ影響を及ぼすという認識が低く、不適切な開発が及ぼす影響について最悪の事態を想定し、幅広く関係する職員で問題を共有する意識が不足していたことによると考える。
- ・職員間で問題意識をもって情報共有を図り、熱海市とも連携して不適切盛土の存在事実を認識した上で住民への周知を行うなど、警戒避難体制を徹底すべきであった。

## 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

### (1) 速やかな区域の指定及び見直し

- ・本県では、2020(R2)年3月に全指定対象区域について、警戒区域等の指定を終えている。現在は、県及び市町等の関係機関から年2回、官民の事業による地形改変に関する情報を収集し、指定区域の範囲に影響を及ぼすものがあつた場合には、警戒区域の見直しを行っているので、この取り組みを継続していく。
- ・上記に加えて、土砂災害警戒区域への影響が想定される地域で行われる開発行為や不適切な土地改変等の情報について、当該行為を規制管理する所管部局や市町の担当者と定期的に情報共有できる仕組みを検討し、指定範囲の見直しが必要な土地利用状況の変化等の早期把握に努める。
- ・なお、他法令の規制や届出の対象外となる規模の地形改変又は無許可や無届等の不適切な地形改変など、その事実を見逃す場合もあることから、他都道府県にお

ける区域の見直し手法について情報収集し、有効な手法があれば積極的な採用に努めていく。

- ・また、航空レーザ測量による高精度地図（令和3年度完成）を用いて、新たに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。追加指定に向けては、対象箇所が相当数にのぼることが見込まれるため、速やかに調査・指定を進めることができるよう、これまでに県が作成した基本計画や実施計画、手引き等を見直し、手続きの改善を図る。
- ・さらに、追加指定に係る基礎調査にあたっては、土石等の発生源となる流域や斜面に人工構造物がある場合には、その状況を把握するよう調査内容の見直しを図るとともに、当該構造物に問題等があった場合には速やかに土木事務所内で情報共有し、県関係部局及び市町が連携して是正を指導していく。

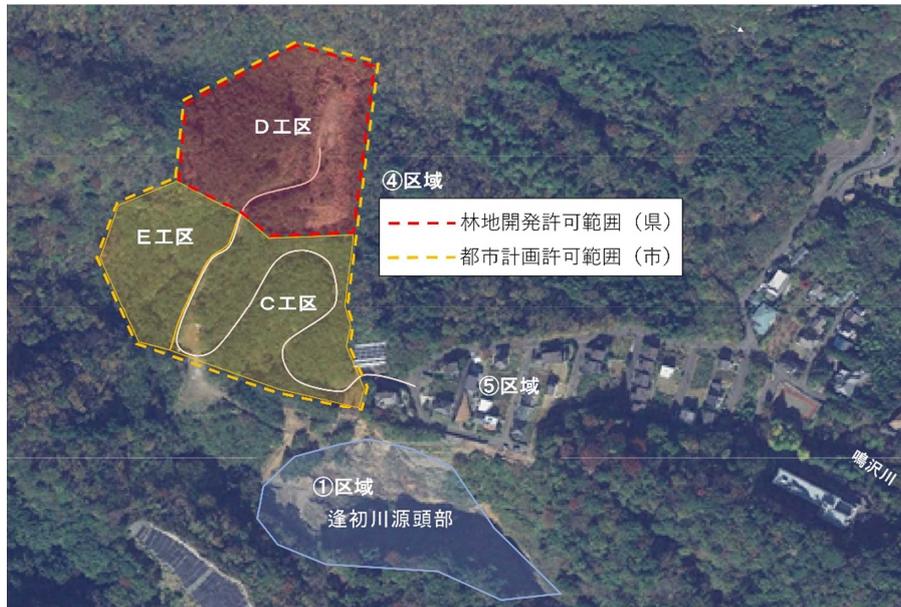
## （2）住民への危険性の周知及び早期避難の啓発

- ・現在は、法に基づき、基礎調査が完了次第、その結果を速やかに公表することで、土砂災害の危険性について住民への早期の周知を図っている。
- ・このほか、区域指定時における地元説明会での周知に加え、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・啓発や指定区域を対象とした住民避難訓練に取り組んでいる。
- ・今後は、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となる「防災連絡員」の育成や、住民等から災害情報等の通報を受け付ける「土砂災害110番」制度の普及を図っていく。
- ・また、盛土対策課と連携した指定区域内及び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るとともに、職員によるパトロール結果等も含め、関係市町と危険情報を共有し、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。
- ・さらに、危機管理部とも連携し、定期的な避難訓練の実施や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、住民一人ひとりが地域の災害リスクを理解して主体的に避難できるよう啓発に努めていく。
- ・また、盛土対策課では、令和5年4月に公表した不適切な盛土情報をもとに、危険な盛土について市町防災部局における避難計画の作成や、避難行動に資する対策の徹底を要請していることから、危険な盛土の影響がある土砂災害警戒区域では、同課とも連携して早期避難を啓発していく。

◎ 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、鳴沢川支流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。

[森林法に基づく行政対応の経緯]

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。
- ・ 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)

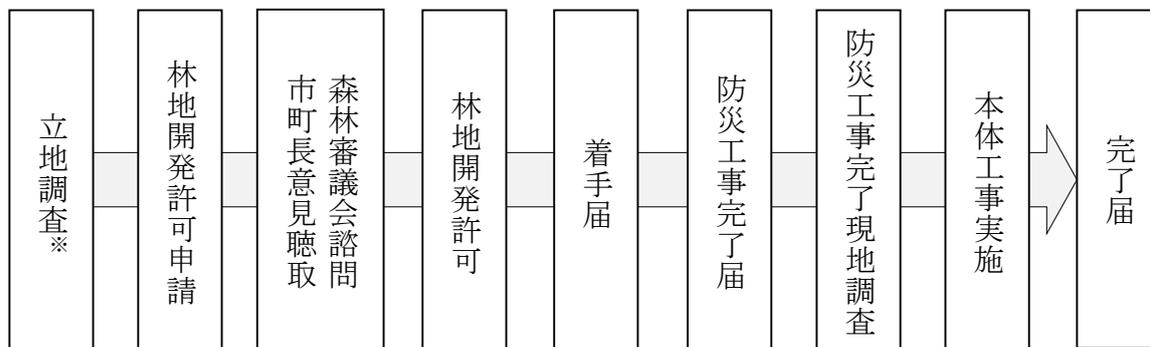
- ・ 2020 年、██████████ 氏が林地開発行為の地位を承継。工事再開には至っていない。

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
██████████	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。
- 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

- 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）

審査基準	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。

### 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、事業者により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。
- ・事業者により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、[REDACTED]が、今後の対応について協議。(D90)

**内容**

- ・[REDACTED]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。

[REDACTED]

- ・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 [REDACTED]から県森林計画室に電話。(D91)

[REDACTED]

- ・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、[REDACTED]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。

■■■■■

- ・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、■■■■■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、森林への復旧工事後、森林以外に転用する区域が1ha未満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、■■■■■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■■■■■を指導する。

2008. 5. 23 ■■■■■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 m<sup>2</sup>
  - 〔種子吹付工…5296.46 m<sup>2</sup>〕
  - 〔緑化工(植栽・吹付)…14,905.27 m<sup>2</sup>〕

県職員へのヒアリング

(質問) 原型復旧を求めず、植栽主体の復旧計画を認めたのはなぜか。

- ・土工事がほぼ終盤で、ブロック積擁壁も施工されており、原型復旧だと擁壁を壊すことにもなることから、合理的ではないと判断した。
- ・森林法は、森林に復旧することが大事。

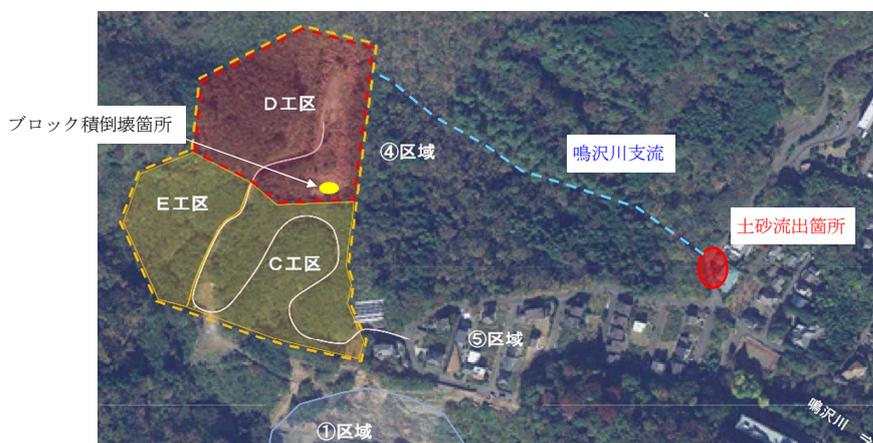
2008. 5. 30 県東部農林事務所が、復旧工事の完了を確認。(D100, 101)

が県東部農林事務所に林地開発許可申請書を提出。(D102)

県職員へのヒアリング (R5. 5. 13 新聞報道を受けて)

(質問) 報道されているブロック積擁壁の倒壊や土砂の流出について記憶はあるか。また、農林事務所はどのように対応したのか。

- ・復旧工事の完了確認を行った際に、ブロック積擁壁が倒壊していた記憶はない。
- ・完了確認に行った担当からは、問題は無かったと報告を受けている。
- ・林地開発の許可後に、ブロック積擁壁が壊れたという報告も受けていない。
- ・七尾地区の道路への土砂流出については、泥水が出たことを市から口頭で聞いたような記憶はある。市が対応しており、県に対応を依頼された記憶はない。



D工区と七尾地区の位置関係

2008. 7. 8 県東部農林事務所が、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)

県職員へのヒアリング

(質問) 林地開発許可申請書の審査は適正に行っていたか。

- ・森林法と都市計画法が重複する区域で用いる審査基準は、都市計画法の審査基準によることになっており、都市計画法の審査基準による項

目については、市に事業者を指導してもらい、森林率など森林法の審査基準による項目については、県が審査した。

- ・市が指導した項目については、県は、審査に係るチェックリストを埋められる資料があるか確認した。
- ・既に許可を受けていた市の都市計画法の許可内容と整合を取るよう指導していた。
- ・排水の放流先の河川も市が管理しており、市が都市計画法の許可をおろす際に河川への影響についても確認してあることから、問題ないと判断した。

2008. 7. 10 ■■■■■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 ■■■■■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)

**県職員へのヒアリング (R5. 5. 13 新聞報道を受けて)**

(質問) 防災工事の完了確認で現場に行った際に、ブロック積は倒壊していなかったか。また、10mを超える盛土がされている記憶はあるか。

- ・倒壊したとされるブロック積擁壁は、5条森林外で市の都市計画法の許可の範囲であり、県は、沈砂池の完了確認を行った。
- ・ブロック積が倒壊して土砂が流出した記憶はない。
- ・10mを超える盛土の記憶はない。倒壊したとされるブロック積擁壁の上部は、地山を切り崩した法面ではないか。

2008. 10. 15 ■■■■■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、■■■■■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 ■■■■■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■■■■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■■■■の代理人（窓口）を確認する。

県職員へのヒアリング

(質問) 事業が中断する可能性をふまえ、最低限必要な防災工事として、事業者にどのような指導をしていたか。

- ・森林の機能を代替するものとして、仮設沈砂池は最低限施工する必要があると考えていた。

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も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、■■■■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、■■■■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。

県職員へのヒアリング

(質問) 事業が中断する可能性をふまえ、最低限必要な防災工事として、事業者にどのような指導をしていたか。

- ・工事が中断する可能性が出てきたことから、当初の計画場所とは異なるが、応急的に切土の下に容量を満たす沈砂池を設置するよう指導した。

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。

県職員へのヒアリング

(質問) D工区への土砂搬入が、地盤高を計画高まで上げるものであれば目的外工事とは言えないと復命しているが、その後、地盤高の確認を行ったか。

- ・[ ]から市に土砂を入れたいという相談があったので、市と一緒に現地確認に行った。
- ・その後、地盤高の確認はしていない。

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。

#### 県職員へのヒアリング

(質問) 指導文書が到達しなかったら中止命令を発出することになっていたのに、発出しなかった理由は。

- ・ 土地の所有権が██████氏に移り、██████氏に開発を再開する動きが見られなかったことから、中止命令を発出しなかった。

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。

#### 県職員へのヒアリング

(質問) 県職員の定期異動に伴い担当者間の引継はどのように行われたのか。また、定期的な現地確認は行っていたか。

- ・ 開発が止まっており、土砂の流出も見られなかったことから、特別問題がある箇所との認識はなかった。
- ・ 市と情報交換は行っていたが、現地確認は記録に残っている程度しか行っていない。

2014. 4. 16 ████████ (██████が商号を変更) が解散。

(H26)

2019. 11. 6 ■■■■■氏の代理人が、県東部農林事務所に来所し地位承継に係る打合せ  
(R元) (D217)

**内容**

・住宅団地を現在の時点で終わらせ、新たに太陽光パネルを設置する。

**県職員へのヒアリング**

(質問) ■■■■■氏から、林地開発許可の地位承継に係る相談があった際に、  
中止命令の発出は検討しなかったのか。

- ・代理人が図面を持って来所し協議を行った。
- ・現場に重機が搬入されておらず、勝手に開発する感じはなかった。

2019. 12. 5 県東部農林事務所が、■■■■■氏の代理人に、地位承継に必要な書類と今後の  
手続の流れを回答。(D220、D221)

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)

**【論点】**

- ①無許可開発への対応とその後の林地開発許可申請への対応は適切であったか
- ②防災工事(仮設沈砂池)の完了検査の実施に係る事業者への対応は適切であったか
- ③D工区への土砂搬入を容認したことは妥当であったか
- ④指導文書が返戻されて以降の事業者への対応は適切であったか
- ⑤地位承継された際に、承継者に対し、当該林地開発許可の中止命令を行う必要はなかったか

**4 事実関係を踏まえた論点と考察**

(1) 無許可開発への対応とその後の林地開発許可申請への対応は適切であったか

**【確認・判明した事実関係】**

- ・■■■■■は、2006(H18)年4月に、逢初川源頭部の北側に隣接するエリア(C工区)において、都市計画法に基づく熱海市の許可を受けて宅地造成に着手し、その後、同年10月にD、E工区に拡大する変更許可を受け、宅地造成を進めていた。

- ・ 県東部農林事務所（以下「県東部農林」という）は、2008（H20）年4月に、D工区で5条森林が1haを超えて改変されており、森林法に基づく林地開発許可違反であることを認知した。
- ・ 県東部農林は、直ちに██████に対し、「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。
- ・ 2008年5月に、██████から県東部農林に復旧計画書が提出され、その内容は「平坦部への植栽」及び「法面への種子吹付」であったが、県は、土工が終盤まで進んでおり、原型復旧には盛土をしなければならず、また、擁壁を壊すことにもなり合理的ではないとの判断から、これを受理した。
- ・ 同月、██████による復旧工事が完了し、県東部農林は、現地で復旧工事の完了を確認した。
- ・ 同月、██████は、林地開発許可申請書を県東部農林に提出した。
- ・ 林地開発許可の規程では、森林法と都市計画法で審査基準の項目が重複するものは都市計画法の基準によるものとされており、森林法のみについては森林法の基準によるものとされている。県東部農林は、市が都市計画法に基づき審査した部分は、林地開発許可の審査項目のチェックリストを埋められる資料があるかを確認した。
- ・ 県東部農林は、2008年7月に、D工区の林地開発を許可した。

#### 【考察】

- ・ 県東部農林が、D工区の林地開発許可違反を認知したのは、土工事がかなり進んでからであったが、都市計画法の許可権者である熱海市が、事業者から変更許可の申請があった際に、森林区域に係る県東部農林への情報提供や相談が無かったことから、開発行為を知り得ずやむを得なかったと考えられる。
- ・ 林地開発許可違反に対して、直ちに「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」を指導することは一般的な対応であり、適切であったと考えられる。

- ・林地開発許可違反に対する復旧については、国の通知で「復旧に必要な行為」とは原型に復旧することのほか造林その他の措置により当該森林が従前有していた公益的機能を復旧することを含むものであり、(以下略)」とされており、原型復旧が合理的ではないという県の判断は、裁量の範囲であったと考えられる。
- ・違反をした██████に対する林地開発の許可については、森林法では違反した業者を不許可とする規定は無いこと、及び審査基準に適合していることを確認しており、森林法では審査基準に合致していれば許可しなければならないことから、それ自体に問題はない。
- ・林地開発許可申請書の内容については、切土、盛土の勾配や擁壁の構造、森林率等は林地開発許可の審査基準に適合していることを確認した。しかしながら、市が審査した部分の詳細な資料が残っていない。市が審査した部分についても、後で内容を確認できるよう、根拠資料を残すべきであったと考えられる。

## (2) 防災工事（仮設沈砂池）の完了検査の実施に係る事業者への対応は適切であったか

### 【確認・判明した事実関係】

- ・県東部農林は、2008年8月に、現地で防災工事の完了を確認したが、沈砂池の寸法が不足していたことから、是正指導をした。
- ・県東部農林は、2008年10月に、市から██████の経営状況が悪化し、現場が止まっているとの情報を得た。
- ・県東部農林と市は、2008年12月に、今後の対応について打合せを行い、土工事の途中で工事が停止すると防災上非常に危険であり、仮設沈砂池を早急に整備させ、防災工事を完了させる方針を確認した。
- ・県東部農林は、現地調査や██████への指導を繰り返し、横断排水溝の完成や入口付近の切土法面へのブロック積の施工、仮設沈砂池形状の素掘りを確認した。
- ・県東部農林は、2009（H21）年10月に、林地開発許可の工期が切れたので、██████に対し、変更届（工期延長）か中止届を提出するよう指示したが、██████の代理人は、社長と今後の方針を打合せできていないとして提出しなかった。
- ・その後、県東部農林は、事業者と連絡を試みたものの連絡がとれなかった。

- ・ 県東部農林は、2011（H23）年3月に、現地調査を行い、掘削途中の切土法面が放置されていることや、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こと等を確認した。
- ・ 県東部農林は、2012（H24）年4月に、現地調査を行い、工事の進捗がないこと、土砂の流出がないこと、自然緑化が進行していることを確認した。

#### 【考察】

- ・ ████████の経営状況が悪化したとの情報を受け、土工事の途中で工事が中断すると防災上危険であるとの認識のもと、応急処置として、切土法面の下部に仮設沈砂池を設置させているが、土砂流出防止機能を発揮していたかは確認できていない。その後の現地調査では、自然緑化が進行して土砂の流出は発生していないことを確認しているものの、仮設沈砂池の是正指導の段階で、県が、効果的な位置を具体的に示すこともできたのではないかと考えられる。
- ・ 現場で工事が中断し、事業者と電話で連絡が取れなくなった際に、██████の事務所を直接訪問するなど、電話以外にも事業者と接触する手段を検討する余地もあったと考えられる。

### （3）D工区への土砂搬入を容認したことは妥当であったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・ 県東部農林は、2010（H22）年7月に、██████の林地開発許可地に██████が残土を搬入しているとの情報があり、現地調査を行った。
- ・ 県東部農林は、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、また、██████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とした。

#### 【考察】

- ・ 県東部農林は、██████に対して██████へ土砂の搬入を指示したかを聞き取る、現地の地盤の高さが計画より低いのか測定するなどの裏付けを行っておらず、必要以上の土砂の搬入が起こりえた可能性も否定できないことから、慎重に対応すべきであった。

### （4）指導文書が返戻されて以降の事業者への対応は適切であったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・ 県東部農林は、2011（H23）年3月に、■■■■■に対して許可条件違反で文書指導を行い、指導に従わない又は文書が到達しない場合は、中止命令を行うこととしていた。
- ・ 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ことから、中止命令を発出しておくことにより、今後、違法行為が行われることがないように抑止効果を期待したものであったが、県東部農林は、土地の所有権が■■■■■氏に移り、■■■■■氏に開発を再開する動きが見られなかったことや自然緑化が進行していたことから、中止命令を発出しなかった。
- ・ D工区に係る担当者間の引継については、中断している林地開発箇所の一つという認識で、特別問題がある箇所としての引継や、事業者への対応が行われた記録は残っていない。

#### 【考察】

- ・ 新たに土地を所有した■■■■■氏は、2019（R元）年10月に市から事業承継に係る相談があるまで開発を再開する動きは見られなかったが、■■■■■氏からさらに所有権が移り、違法開発が行われる可能性もあることから、最悪の事態を想定し、中止命令を発出しておいた方が万全を期すことができたと考えられる。
- ・ D工区に係る担当者間の引継については、工事が止まっていたことや自然緑化が進行していたものの、最悪の事態を想定した担当者間の引継をすべきであったと考えられる。

#### （5）地位承継された際に、承継者に対し、当該林地開発許可の中止命令を行う必要はなかったか

##### 【確認・判明した事実関係】

- ・ ■■■■■氏の代理人が、2019（R元）年11月に、県東部農林に来所し、事業承継等の手続の確認を行った。
- ・ 県東部農林は、2019年12月に、■■■■■氏の代理人に対し、地位承継に必要な書類及び今後の手続について回答を行った。
- ・ 2020（R2）年3月に、■■■■■氏から県東部農林に林地開発行為地位承継届が提出され、県東部農林は、これを受理した。

- ・ 県東部農林は、2021（R3）年2月に、■■■■氏に対し現況図を作成するよう指示した。

### 【考察】

- ・ ■■■■氏の代理人が、図面を持参して県東部農林を訪問し、地位承継や林地開発許可の変更に必要な手続きを確認するなど、法令に則り対応する姿勢を示していたことや、現場に重機が搬入されていなかったことから、許可の内容と異なる開発を無断で行うおそれは低く、中止命令を発出する必要はなかったと考えられる。

#### ※D工区からC、E工区への表流水の流れについて

- ・ D工区の表流水が、C、E工区を通り逢初川に流入していると報道があったことから、令和5年6月2日の台風2号豪雨時に、現地で表流水の流れを確認した。  
累加雨量 243 mm、最大時間雨量 35 mm（観測地点：熱海市伊豆山）
- ・ 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。



写真撮影位置と撮影方向



道路がE工区からD工区に向かって下り勾配になっており、D工区内に水たまりができている

## 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

### (1) 開発事業の中断に対する対応

- ・ 開発事業が途中で中断するおそれがある場合は、法面の崩壊や土砂の流出などの災害が発生しないよう、防災上最低限必要な施設を早急に施工させるよう事業者を指導する。

- ・デジタル技術を活用した測量機器を整備し、事業者を指導する際に、職員が自ら開発地の現況を簡易に把握できるようにする。
- ・開発事業が中断し、さらに事業者と連絡が取れなくなる等により今後の開発の意向が確認できない場合は、その後、占有者や所有者、新たな事業者による無秩序な開発を未然に防止するため、必ず中止命令を発出するようにする。
- ・開発事業が中断している箇所については、定期的に巡視等を行い、開発が進んでいないか、土砂の流出は見られないか等を確認するとともに、中断に至った経緯や現在の状況等について後任に引継を行う。

## (2) 最悪の事態を想定した対応

- ・逢初川の土石流災害をふまえ、林地開発許可違反への対応として、各農林事務所が抱えている懸案箇所について、本庁と農林事務所に対応状況の確認と共有、対応方針の検討等を行う「保安林・林地開発制度適正運用検討会議」を四半期ごとに開催するとともに、悪質な違法開発や、対応困難な事例の情報共有として「林地開発許可違反対応事例集」等を作成した。
- ・規定の面積以下で林地開発許可の対象とならない開発行為においても、開発範囲の無秩序な拡大や不適切な盛土等を未然に防止するため、「小規模林地開発に係る対応の手引き」を改正し、小規模林地開発調書による県と市町の情報共有の方法や、0.9haを超える（太陽光発電施設の設置の場合は0.45haを超える）開発行為においては、市町が行う現地調査に県が同行する規定等を定め、林地開発許可を所管する県と伐採造林届を所管する市町が、開発の初期から連携して適切に対応する制度を整理した。
- ・林地開発許可申請書の審査や開発中の事業者の指導等において、実際に事業者の指導等にあたる職員の技術力向上のため、県と権限委譲市の林地開発許可業務担当職員を対象に、林地開発許可制度の解説や許可申請書の審査の実習等を行う研修を年2回に拡充している。あわせて、小規模林地開発においても、県と市町の円滑な連携のため、県及び市町職員向けに「小規模林地開発に係る対応の手引き」の内容の理解促進を図る研修を行っている。
- ・市町が抱えている森林法に係る違反案件や懸案事項について、大きな問題となる前に迅速に対応するため、県の森林法関係部局の横連携により、市町担当者がワンストップで県に相談や意見交換ができる「森林法よろず相談会」を、令和4年

度から年2回開催し、市町が所管している伐採造林届の手續や開発事業者への指導についてアドバイスをしている。

- ・盛土対策課と連携し、衛星写真の差分解析により抽出した森林が消失した箇所と、市町が受理した伐採造林届の箇所を突き合わせるシステムを整備し、違法な開発を早期に発見し、開発範囲が拡大する前に事業者に対して指導する体制を整える。

## 砂防法に関する考察についての意見

(2) 地権者の私権制限とエリアの安全性を比較考量して判断が妥当であったか

### 【考察】

- ・逢初川では、当時の管理状況等を個別具体的に検討し、私権制限と安全性を比較考量した結果、「当時の流域内の荒廃状況は、要設備地を砂防指定地に指定して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。」という状態であり、「流域全体の面指定の必要性は不要」としたことについては、現時点において評価しても、また、同一時期に指定した他溪流と比較しても、行政裁量として認められる範囲内であったといえる。

↓

### (1 ポツ目の対案)

- ・逢初川における砂防指定地の指定に当たっては、当時の森林の管理状況等を個別具体的に検討し、「当時の流域内の荒廃状況は、下流に砂防施設（砂防堰堤）を設置すれば、上流域を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」という状態であり、「流域全体の面指定の必要性は不要」と判断したものと思われる。これは、私権制限と安全性を比較考量した結果であり、現時点において評価しても、また、同一時期に指定した他溪流と比較しても、行政裁量として認められる範囲内であったといえる。

### (2 ポツ目の修正案)

- ・当該区域は、法的には他法令により規制・管理~~※2~~されている区域地域であり、他法令で規制・管理されない規模の土地の改変行為であれば、この行為により土石流等が発生したとしても、逢初川で整備される砂防堰堤により治水上砂防の目的（災害発生防止）を達成できる状況であり、当時、荒廃が進んでいなかった上流部について行為制限を目的に砂防指定地として指定する緊急性も低かったと考える。

### (3 ポツ目の修正案)

- ・しかし、砂防指定後に他法令により規制・管理されていた区域において土地が不適切に地形改変された事実を踏まえると、治水上砂防の観点から直ちに指定の必要がないと判断した土地であっても、その後、将来にわたって適正に管理されるよう、他法令の所管課や市と土地改変行為の情報の共有を図るなど現地の状況を継続的に把握することが重要であったと考える~~※3~~。

- (3) 伊豆山港の濁りの原因が上流部の土地改変行為（①区域）にあることを認識した後の対応は妥当であったか（法令適用の比例原則から行為制限を行わなかったことは適切な判断であったか）

【考察】

- ・2009年当時の逢初川上流部の状況は、不適切な土地改変行為により、自然斜面からの土砂の発生が助長されたり、土砂崩壊防止機能が減少する恐れがある状況であったことから、行為制限を目的とした砂防指定の基準に該当するものであったと考えられる。
- ・しかし、砂防堰堤までは支障が及んでいない状況であったことに加え、県及び市関係職員が、不適切な土地改変行為に対して、既に森林法や土採取等規制条例による指導を行っていたことから、所管法令の違反に対して、その法令による対応を強化しようと考えていたことは妥当な判断であった。



(2ポツ目の対案)

- ・しかし、砂防堰堤までは支障が及んでいない状況であったこと、また、既に県及び市が、不適切な土地改変行為に対して、森林法や土採取等規制条例による是正指導を行っていた状況を踏まえ、所管法令の違反に対して、当該法令による対応を強化しようと考えたことは、行政裁量として認められる範囲であったと考える。
- ・所管法令が機能していないことを理由に砂防指定地に追加指定したとしても、法律不遡及の原則であることから、直ちに土地改変行為を規制することはできず、当面は、防災工事の施工を行政指導することになるが、当該土地改変の行為者は既存法令による行政指導を遵守していない状況の中で、他法令と重複して砂防指定地を追加指定して行政指導を行うよりも、既存法令に基づく行為の中止や原状回復等の命令といった直ちに強制力のある対応が有効と考えたことは妥当な判断であった。



(3ポツ目の対案)

- ・仮に所管法令が機能していないことを理由に、既に土地改変行為が行われている区域を砂防指定地に追加指定したとしても、法律不遡及の原則から、既に行われている土地改変行為については、直ちに規制することはできず、当面は、防災工事の施工を行政指導するに留まらざるを得ないことから、追加指定の効果は限定的であったと思われる。
- ・このことから、当時この不適切な土地改変行為に対し、当該行為の中止や原状回復等の命令など、法的な強制力のある対応を行うためには、既存法令によるほかなかったと考える。
- ・しかしながら、砂防指定地の追加指定については、既に行われている土地改変

行為に対する即効的な効果は小さいものの、相当期間経過しても当該追加指定に基づく指導に従わない場合には工事命令等も可能とされている。このことを踏まえると、長期的には法的な強制力を持つ対応も可能であることから、伊豆山港の濁りの原因が逢初川上流部の土地改変行為にあることを認識した段階において、逢初川上流部について砂防指定地への追加指定を検討する余地もあったのではないかと考える。

- ・当該行為への対応は所管法令関係者で進められたが、所管法令に基づく許可や届出の初期段階から、砂防法担当にも情報提供して治水上砂防に悪影響を及ぼす行為への対応等について意見を求めるなど、職員間で問題意識をもって情報共有を図るべきであった。

↓

(4 ポツ目についての確認)

⇒ 2007年4月の濁りを確認したのは、用地管理課なので熱海土木の砂防法担当は上流域の土地改変行為を承知していなかったとの理解でよいか？

(4) 砂防指定地等監視員等による監視は当初の指定進達時の方針に照らし適切であったか

#### 【考察】

- ・逢初川の指定進達時の方針は「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。」としていたが、砂防指定地等監視員の監視範囲は砂防指定地に限定されており、指定地内に流入する土砂や砂防堰堤下流の荒廃状況及び土砂流出状況は確認していたものの、指定区域外の山腹崩壊等を監視する責任はなかった。

↓

(1 ポツ目の対案)

- ・逢初川における砂防指定地の指定進達時の今後の方針については「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」との内容であった。しかしながら、砂防指定地等監視員の監視範囲は砂防指定地に限定されており、指定地内に流入する土砂や砂防堰堤下流の荒廃状況及び土砂流出状況は確認していたものの、砂防指定地の区域外の山腹崩壊等は監視対象外であったことから、今後の方針を踏まえれば、当時、監視員の役割を見直す余地はあったと考える。
- ・監視員による監視において砂防堰堤の異常は確認されなかったが、土木事務所は、砂防堰堤の土砂堆積状況を定量的に報告できるよう具体的な監視方法を示すなど、指定区域上流から発生する土砂の異常を的確に発見できるよう指導に努めるとともに、指定地の上流で所管法令による届出があった場合には、当該行為が及ぼす影響について監視を強化できるよう、監視員にその情報を提供すべきであった。



(2 ポツ目の対案)

- ・監視員による監視において砂防堰堤の異常は確認されていないが、土木事務所は、砂防堰堤における土砂の堆積状況を定量的に監視できるよう具体的な方法を示すなど、砂防指定地の区域の上流から流出する土砂の異常を的確に把握できるようにすべきであったと考える。また、指定地上流で所管法令による届出等があった場合には、当該届出等に係る行為が及ぼす影響について監視を強化できるよう、監視員にその情報を提供すべきであったと考える。
- ・また、砂防指定後に他法令により規制管理されていた土地が不適切に地形改変された事実を踏まえると、日ごろから管内の砂防堰堤パトロールや河川パトロール等において違法行為等の早期発見に努めるとともに、地域住民等からも幅広く情報収集に努めるべきであった。



(3 ポツ目の対案)

- ・また、砂防指定地の指定後に、他法令により規制・管理されていた土地において不適切な地形改変が行われた事実を踏まえると、砂防指定地上流で所管法令による届出がされた段階において、土木事務所においても当該行為が砂防指定地に及ぼす影響等を監視できるよう、担当者間、関係課間で情報共有を図り、管内の砂防堰堤パトロールや河川パトロール等に取り組むとともに、地域住民等からも幅広く情報収集に努めるべきであったと考える。

(3 ポツ目についてのその他意見)

- ⇒「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」との方針について、土木事務所内で共有する必要性に触れなくてもよいか？（共有していないと所内他課から情報が入らないのではないか？）
- ⇒「地形改変」と「土地改変行為」との用語が混在しているが、明確な区別がないのであれば、他法令に係る事実関係等でも使っている「土地改変行為」に統一した方がよいと思われる。