

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第30回会議次第

令和6年1月19日（木）

県庁別館2階第1会議室D

- 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
（都市計画法、行政対応の相互関係（仮題）（いずれも最終））
- 2 その他
- 3 次回の会議について

◎ 都市計画法

1 逢初川源頭部北側区域（④区域）における土地改変行為の概要

（1）場所・位置関係

県による都市計法に基づく開発行為の処分の対象となるのは、崩壊した逢初川源頭部（①区域）の北側区域で行われていた宅地造成（④区域）のうち、通称「C工区」と呼ばれているエリアと、当該エリアと①区域の北東側区域で行われていた宅地造成（⑤区域）に挟まれたエリア（C工区の一部を含む）（以下「無許可開発区域」という）である。

<無許可開発及び④区域・C工区 位置図>



区域		行為者	時期	所在	登記簿面積
⑤区域	A・B工区	■■■■■	2002.12.26 開発許可	熱海市伊豆山字嶽ヶ ■■■■■外9筆	19,379.64㎡
		⇒■■■■■	2005.8.25 地位承継		
		■■■■■	2006.3.24 完了検査		
④区域	無許可開発	■■■■■	2003.2.6 現地調査	熱海市伊豆山字嶽ヶ ■■■■■外10筆	8,191.00㎡
		■■■■■	2003.2.21 措置命令		
		■■■■■	2005.6.20 措置命令解除		
	C工区	■■■■■	2006.3.17 申請受付	熱海市伊豆山字嶽ヶ ■■■■■外25筆	19,992.84㎡
		■■■■■	2006.4.11 開発許可（市）		

（2）行為の内容など

ア 無許可開発区域

- 都市計法に基づく開発行為の許可を申請せず、~~無許可~~樹木の伐採や芝生広場（建築予定地）の造成、モニュメントの設置及び当該区域の登記地目を「宅地」に変更する等の開発行為を行った。

- ・無許可開発区域の正確な場所、面積は不明であるが、当該無許可開発に対する措置命令書では、次の地番が挙げられている。(計 11 筆)

熱海市伊豆山字嶽ヶ	■■■■、■■、■■ ■■■、■■ ■■■ ■■■ ■■■、■■
同 字水立	■■■■、■■

- ・⑤区域における宅地造成のための盛土材として当該区域の土を採取していたが、県熱海土木事務所（以下「県熱海土木」という）に静岡県土採取等規制条例に基づく届出はされていない。(D001、D037、D081)

イ ④区域・C工区

■■■■が都計法に基づく開発行為の許可（許可権者：熱海市）を受け、宅地造成（面積：約 2 ha、予定建築物の用途：専用住宅）を行った。

(都計法等に基づく行政対応の経緯)

①土地改変行為の認知と措置命令（2002. 6～2005. 6. 14）

- ・2002年6月、県熱海土木は■■■■による当該区域での道路の築造行為に対し、静岡県風致地区条例に基づく「土地の形質の変更」の風致地区内行為の許可申請を指導し、同年9月に許可
- ・県熱海土木は、2003年1月から2月の間に実施した現地調査により、本件無許可開発を認知
- ・2002年2月21日、県熱海土木は当該無許可開発に対し、都計法第81条に基づく措置命令を発出し、工事の停止及び区域外への土砂の流出防止措置の実施を命令
- ・2005年6月20日、県熱海土木は、上記措置命令を解除

②C工区に係る開発行為の許可申請と市への権限移譲（2006. 3. 17～2006. 4. 1）

- ・2006年3月17日、■■■■が熱海市を經由して県熱海土木に対し、C工区に係る開発行為の許可申請書を提出
- ・2006年4月1日、県が市に対し、都計法第29条による開発行為の許可等の権限を移譲

③市による開発行為の許可等の権限の執行（2006. 4. 1～）

- ・2006年4月11日、市が■■■■に対し、C工区に係る開発行為を許可
- ・2006年11月27日、市がC工区に係る開発行為の部分完了を確認

2 開発行為許可制度の概要

(1) 目的（都計法第4条）

一定規模以上の開発行為^{※1}について、公共施設や排水設備等必要な施設の整備を義務付け、良質な宅地水準を確保すること

※1 「開発行為」とは

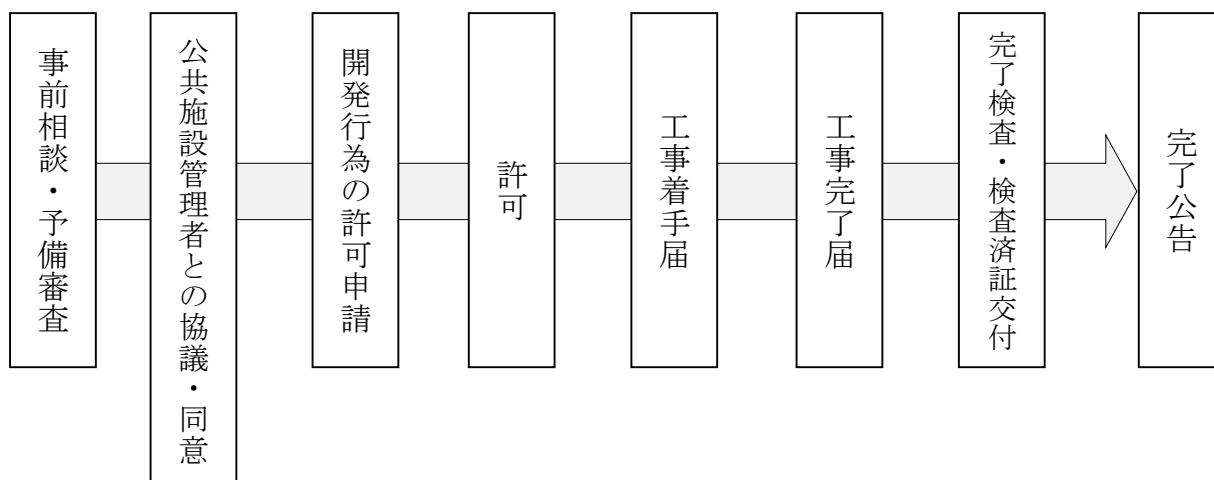
主として、建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更をいい、具体的には、道路、生垣等の設置による物理的状況の区分の変更である「区画の変更」、切土・盛土等による物理的な行為を加える「形状の変更」、宅地以外の土地を宅地として利用する「性質の変更」が該当する。

(2) 許可対象となる開発行為の規模（都計法第29条、政令第19条・第22条の2）

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

※ 熱海市は、非線引都市計画区域に区分される。

(3) 開発行為の許可手続の流れ（非線引き都市計画区域の場合）



(許可申請に必要な内容) (都計法第30条、省令第15条)

- ・申請書には、「開発区域の位置」、「区域及び規模」、「開発区域内において予定される建築物等の用途」、「開発行為に関する設計」、「工事施工者」、「工事の着手予定年月日及び完了予定年月日」、「居住の用に供するもの、業務の用に供するもの、その他の別」、「資金計画」を記載することとされている。

(4) 開発行為の許可基準（技術基準）（都計法第 33 条）

本件開発行為に係る基準のみ抜粋

号	基準の内容	左記基準の趣旨
2	接続先の道路、開発区域内の道路、公園等が基準に適合していること	道路、公園、緑地等の公共空地の確保
3	開発区域の規模、地形、予定建築物の用途及び降雨量等から想定される汚水及び雨水を有効に排出しうる排水施設が計画されていること	排水施設の適正配置
4	給水施設が基準に適合していること	給水施設の適正配置
6	公共施設、学校等の共益的施設の敷地等が適切に配分されるよう設計されていること	公益的施設の配置
7	宅地の安全性（地盤の改良、擁壁の設置等）が確保されていること	宅地の防災、安全措置
8	開発行為を行うのに適当でない区域内の土地を含まないこと	災害危険区域等の除外
9	開発区域における植物の生育上必要な樹木の保存、表土の保全等必要な措置を講ずること	樹木の保存、表土の保全等（1 ha 以上）
10	騒音、振動等による環境の悪化防止上必要な緑地等が配置されるよう設計が定められていること	緩衝帯の配置（1 ha 以上）
12	申請者に当該開発行為を完成させるために必要な資力及び信用があること	申請者の資力及び信用
13	工事施工者に設計どおり工事を完成させる能力があること	工事施工者の能力
14	開発区域内にある土地等について、所有権者等の同意を得ること	関係権利者の同意

(許可の条件)（都計法第 79 条）

- ・特に必要がないと認める場合を除き、工事施工中の防災措置、開発行為の着手及び完了の予定期日、その他開発行為の適正な施行を確保するために必要な条件を具体的に附することができる。

(5) 違反開発行為許可への対応（都計法第 81 条）

無許可開発や~~開発行為~~許可条件に違反した開発行為があった場合には、違反者に対し、当該開発行為の停止、当該違反の是正に必要な措置を講じることや、許可条件を満たすよう~~指導~~命じることができる。

また、違反者は、都計法第 33 条第 1 項第 12 号で定める開発行為を行うために必要な資料及び信用を持たないと解されるため、新たに宅地分譲や共同住宅などを目的とした開発許可を受けることができなくなる。

3 当該土地改変行為への行政対応に係る事実関係の整理

2003. 2. 6 県土地対策室及び県熱海土木が、逢初川源頭部北東側区域の開発許可を
(H15) 受けた宅地造成工事の現地確認の際、隣接する北側区域において、以下
の開発行為を確認する(D001)

開発行為の内容

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

県の認識

- ・明らかに開発行為であるため、工事の停止等の命令の前段階として弁
明書の提出を求める

2003. 2. 13 県熱海土木が、XXXXXXXXXXに対し、都計法第81条第1項による措置命令
を前提として弁明の機会を付与する(D005)

不利益処分の原因となる事実

- ・都計法第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、県熱海土木の承認を受け、
実施すること

2003. 2. 18 XXXXXXXXXXが、県熱海土木に対し、都計法に基づく措置命令に係る弁明
書を提出する(D009)

弁明の内容

- ・開発行為と捉えられるような造成は中止し、建築行為は行わない
- ・当該地区の区域外への土砂の流出は現在起こっておらず、(土砂流出
の)防止措置は、(県の)指導のもとに行う
- ・⑤区域の完了検査に向けての工事費捻出のための融資における担保用
地の条件として、(無許可開発区域の土地の)地目を「宅地」に変更し
た

2003. 2. 21 県熱海土木が、XXXXXXXXXXに対し、都計法第81条第1項に基づく措置命
令を発出する(D015)

命令の内容

- ・開発行為を直ちに中止し、建築行為を行わないこと
- ・土砂の流出を防止する措置の計画書を、2003年3月10日までに県熱
海土木に提出し、その承認を受けた上で当該措置を実施すること

2003. 2. 26 県熱海土木が、都計法第 81 条第 3 項に基づき、現地に違反標識看板を設置するとともに、[] 表取締役の [] 氏と面談する (D020、D023、D024、025)

内容

- ・前回現地調査時 (2003. 2. 10) に比べ、更に造成が行われていた
- ・「ペンション建設予定地」等の看板は取り外されていた
- ・ [] 氏から「命令書が届くのが早すぎる、どんな弁明をしても出すつもりだったのではないか」との発言があった

2003. 2. 26 県建築安全推進室が、県土地対策室及び県熱海土木から提供された情報 ([] への対応経緯、位置・区域図、措置命令書等) を回覧する (D027)

県建築安全推進室の方針

- ・宅地造成等規制法についても都計法と足並みを揃え、協働した対応を図っていく。

2003. 2. 27 [] 表取締役の [] 氏が、県熱海土木を訪れる (D029)

発言内容

- ・これから、(無許可開発区域の土地の) 地目を宅地から山林とする (元の地目に戻す) 変更登記の手続きを行う

2003. 2. 27 [] 氏が県熱海土木に電話する (D030)

発言内容

- ・上段の造成 (無許可による開発行為のこと) はカムフラージュ (融資の担保用地の条件を満たすための意) であり、いきなり処分とは納得できない

2003. 3. 3 [] 表取締役の [] 氏ほか、今後の対応を確認するため県土地対策室を訪れる (D037)

県の指摘

- ・ [] 、(都計法に) 違反して命令されているので、(今後、無許可開発地について開発許可の申請をされたとしても) 許可はできない
- ・ ([] による宅地造成地の販売の動き等について) 宅地建物取引業法上の問題もある
- ・(無許可開発区域から土を採取するには) 土採取等規制条例の届出が必要である

2003. 3. 10 [] が県熱海土木に対し、防災工事計画書 (土砂の流出を防止する措置の計画書) の提出期限の延長を依頼する (D046)

2003. 3. 24 県建築安全推進室、県土地対策室及び県熱海土木が現地を確認する
(D055)

現地の状況

- ・整地され、巨石で装飾されている
- ・仮防災施設とみられる溝が掘られていたが、雨の影響で一部がけが崩れている箇所があった
- ・谷状の箇所に倒木が集められ、このまま埋められてしまう可能性がある

2003. 5. 29 県熱海土木から県土地対策室に対し、■■■■■■に防災工事計画書の提出を求める文書を発出することを報告する（文書の発出日は不明）(D064)

2003. 7. 30 ■■■■■■が県熱海土木に対し、防災工事承認申請書を提出する(D065)

申請の内容

- ・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
- ⇒申請書の添付書類からは沈砂地の設置場所等は分からない

2003. 9. 5 県熱海土木が防災工事について、下記の条件を附して承認する(D067)

承認の条件

- ・着手届を提出すること
- ・工事完了後速やかに完了届を提出し、県熱海土木の検査を受けること
- ・都計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

2005. 6. 14 県熱海土木が無許可開発に対する措置命令に係る■■■■■■らの防災工事完了届を受理する（土地の所有権の移転後の対応についての県建築安全推進課、県熱海土木、市との打ち合せについてのメモの記載からの類推）(D081)

2005. 6. 20 無許可開発に対する措置命令に係る■■■■■■による防災工事（土砂流出防止措置）の完了に伴い、県熱海土木が同社への措置命令を解除する（土地の所有権の移転後の対応についての県建築安全推進課、県熱海土木、市との打ち合せについてのメモの記載からの類推）(D081)

2006. 3. 17 ■■■■■■が、熱海市を經由して、県熱海土木に対し、都計法第29条によるC工区に係る開発行為の許可申請書を提出する(D245)

申請の内容

- ・予定建築物の用途：専用住宅
- ・開発区域の面積：19,992.84 m²
- ・工事完了予定：着手日から12ヶ月

2006. 3. 27 県熱海土木が■■■■■に対し、C工区に係る開発行為の許可申請書の内容について、68項目の質疑・修正事項を指摘する(D245)
2006. 4. 1 県が熱海市に対し、都計法第29条による開発行為の許可権限等に移譲する
2006. 4. 11 市が■■■■■に対し、C工区に係る開発行為を許可する(宅地面積: 19,992.84 m²) (D246)
- 2016~2017 土地所有権が個人に移転(土地登記事項証明書)
(H28~H29)
2020. 3. 26 ■■■■■ (■■■■■が名称変更) より開発行為の許可の地位
(R2) を承継した■■■■■氏が市に対し、地位承継承認申請書を提出する(地位承継日: 2020年1月10日) (D247)

事実関係を補足する当時の担当職員への聴き取り調査の結果

無許可開発区域及び④区域・C工区における都計法に係る行政対応に関する事実関係のうち、公文書が残存していないこと等から把握できない事実関係について、当時の状況等を確認するため、当時の担当職員に対する聴き取り調査を行った。

【無許可開発への対応関係：2002(H14)年度】

(無許可開発を認知した時期について)

- ・現地において必要以上に木が切られていたことから、2003年2月6日の現地調査(D001)の前にも、県土地対策室と県熱海土木の職員が現地を見に行っている。

(無許可開発区域の位置について)

- ・④区域内ではなく、⑤区域の上からC工区(当時はC工区はなかった)の一部にかけてであった。

(⑤区域に投棄された廃棄物への対応について)

- ・⑤区域に投棄されていた廃棄物については、県熱海保健所に相談し、対応を依頼していた。

(無許可開発区域に係る措置命令について)

- ・原状回復までは必要ないと考え、現場での工事を中止させ、防災工事を命じた。
- ・無許可開発区域から土砂が流れても、AB工区に流れる地形であったため、防災措置については、沈砂池の施工程度で十分と考え、土砂流出防止措置(=防災工事)を命じるにとどめた。

(無許可開発区域からの土の採取に係る届出について)

- ・■■■■は、都計法や宅造法の許可を優先し、県土採取等規制条例による(土の採取等の)届出は後回しにしていたと思われる。(■■■■からの土の採取等の届出への対応に関し記憶している職員はいなかった)

【事業者による措置命令への対応関係など：2003年2月から2005年6月の間】

(無許可開発区域の是正後の開発許可について)

- ・(■■■■による無許可開発区域の是正後における当該区域の開発行為の許可については)■■■■と全く関係を持たない第三者であれば、当該区域の開発行為の許可の対象となることを■■■■には伝えていた。

(無許可開発区域の防災工事の完了が2005(H17)年度となった理由について)

- ・防災工事の承認後、2003年、2004(H16)年と■■■■に動きがなかった。
- ・■■■■に動きがなかったのは、防災工事を請け負ってくれる業者を手配できなかったためと思われる。

(防災工事の完了検査について)

- ・ [] から提出された「防災工事完了届」に基づき、沈砂池を確認するなど完了検査を実施し、防災工事が問題なく施工されていたことを確認した記憶がある。

(県熱海土木の職員等への事業者の態度について)

- ・ 2004年度から2005年度までの間、[] どの事業者が打合せのため、度々県熱海土木に来ていた。(その中で、[]社長の) []氏も数回来ており、高圧的な態度をとることも何度かあった。

(県熱海土木と[]の対応記録について)

- ・ 2004～2005年度の間、[]の来所記録を作成しており、その都度、土地対策室には内容を伝えていたが、口頭のみで済ませた時もあったようである。

【④区域・C工区に係る[]の開発行為の許可申請への対応関係：2006年3月】

([]の第三者性について)

- ・ 県熱海土木等の職員は、[]と[]、([]社長の) []氏を通じて関係していることを薄々感じていたが、法人登記簿上、事務所所在地が同一でなく、かつ、役員にも重複する者がいないことなど、公式文書において両社の関係を証明するに至らなかったため、「[]には第三者性がある」と判断した。

([]の資力・信用について)

- ・ 県土地対策室において、信用調査会社に[]の資力・信用について調査委託し、調べたが特段の問題はなかった。

([]の開発行為の許可申請書の審査について)

- ・ []からの許可申請書については、県熱海土木の熱海市担当の職員1人(市からの人事交流職員)が審査した。

【開発行為の許可権限の移譲に伴う市への引き継ぎ関係：2005、2006年度】

(熱海市への関係公文書の引き継ぎルールについて)

- ・ 完了済の案件に関する公文書については、市に引き継がないこととしていた。市に[]による無許可開発に係る公文書が市に引き継がれていないのは、当該案件は平成17年度に完了した案件との整理であったためと思われる。
- ・ []後に開発行為の許可の地位を[]に承継)による⑤区域における宅地造成に係る開発行為の許可関係の公文書については、市に引き継いでいる。

【開発行為の許可権限等の移譲後の市に対する県の支援関係：2006年4月以降】

(県熱海土木の支援体制について(県職員の認識))

- ・ 権限移譲後、市から県熱海土木に対し、開発行為の許可等に関する相談が寄せられたことは無かったが、市から相談されれば応じられる体制にはなっていた。

(県の支援体制について (市職員の認識))

- ・開発行為の許可権限等が市に移譲された 2006 年 4 月、県熱海土木では、都市計画課と建築住宅課を統合する組織改正が行われ、かつ、年度変わりの人事異動の結果、市にとって県熱海土木は相談しにくい体制となった。また、県に相談しても「(最終的には) 市で判断を」と回答されることがあった。

本件における都計法に係る行政対応等に関する公文書の保存状況

- ・本件の「無許可開発行為への行政対応 (2002 年度から 2005 年度まで)」及び「C 工区に係る開発行為の許可申請等への行政対応 (2005 年度)」に係る公文書 (以下これらを「本件公文書」という) については、82 文書が保存されていた。

年度	保存文書数
2002 (H14)	58 文書
2003 (H15)	10 文書
2004 (H16)	保存なし
2005 (H17)	14 文書

- ・うち 81 文書は、県土地対策室又は県建築安全推進室に保存されていたもので、そのほとんどが、県熱海土木で作成された公文書の副本である。
- ・本件を所管していた県熱海土木には、本件公文書が保存されていない。これは、**当時、熱海土木が文書の保存期間をどのように設定していたかは不明であるが、現在、各土木事務所では、開発許可関係文書の保存期間を 5 年又は 10 年と設定していることから、長くとも 10 年であったと推定され、「無許可開発行為への行政対応に係る公文書」については、この期間の経過により廃棄されたものと考えられる。**
- ・また、「C 工区に係る開発行為の許可申請等への行政対応」に関する公文書については、2006 年 4 月の開発行為の許可権限等の移譲に伴い、市に引き継がれたものである。(市に確認済。また、市に引き継がれた公文書については、C 工区の事業完了から一定年度が経過したため、市において廃棄済であることも確認)
- ・なお、県土地対策室及び県建築安全推進室において、当時の公文書が保存されていたのは、本件が都計法及び宅造法に係る県内での希少な措置命令事案であることによる (将来への参考事例として保存) と考えられる。

【都市計画法に関する特別委員会提言の概要】

- ・ 逢初川源頭部北側の開発許可がおりたものの未完了で、防災工事も一部完了していないと思われる区域について、業者に対する県の対応や権限移譲後、市への技術的助言等が適切に行われていたのか検証すべきである。

【事実関係を踏まえた論点】

- (1) 無許可開発に対する是正措置への対応は適切であったか
- (2) 無許可開発事業者を当該開発から排除したことは適切であったか
- (3) 「埋められてしまう可能性がある」との認識を持っていた、谷状の箇所を集められていた倒木について、適切に対応したのか
- (4) 別事業者による開発許可申請の審査等は適切であったか
- (5) 県に提出された開発許可申請について、県から市への引き継ぎは適切であったか
- (6) 権限移譲に係る県から熱海市への支援は適切であったか

新聞報道で問題提起された事項についての事実関係など

(1) 「乱開発で 20 年前の土砂崩れ」(2023 年 7 月 2 日付け静岡新聞(朝刊)の記事)

【記事からの抜粋】

- 「逢初川源頭部左岸の土石流起点で 20 年前に乱開発が理由と見られる土砂崩れが発生していた」
- 「土砂崩れ箇所には、その後、崩落した盛土が造成され、この部分の崩落が下流域の多くの住民を巻き込んだと見られる土石流最大波のきっかけとなった可能性がある。」
- 「土砂崩れの範囲が記載されていたのは 03 年 5 月の県の文書 (D64)。」

ア 記事で取り上げられた公文書(D064)について確認・判明した事実

- ・当該公文書は、「崩壊箇所」と「写真の撮影位置」との記載と、崩壊箇所を思われる箇所に囲みを施した「地形図」とその現場と思われる写真が添付されたものである。
- ・ただし、~~当該崩壊に関し~~「いつ」、「どこで」、「どのような事象があったか」、「現地確認を誰が行ったのか」等が分かる復命書等は存在しない。

イ 2003 年度の県熱海土木(都市計画課)の在籍職員への聴き取り調査の結果

- ・2003 年度の在籍職員には、当該公文書そのものを記憶している者はおらず、また、当該公文書の作成目的や写真の撮影時期、現地確認を行った者を記憶している者もいなかった。
- ・写真に写っている人物を特定できる者はおらず、また、写真に写っている者が着用している作業着などから、当時の県熱海土木及び市~~市~~の職員ではないと思われるとのことであった。
- ・写真に写っている現地についての記憶が残っている者が 1 名おり、その記憶によれば、現地の状況は土砂崩れや崩壊ではなく、雨水が流れた跡との印象であるとのことであった。

ウ 逢初川土石流の発生原因調査検証委員会の委員の見解

- ・2023 年 7 月、逢初川土石流の発生原因調査検証委員会の~~3 人の~~委員に対し、当該記事及び公文書を示し、20 年前の土砂崩れ箇所と 2021(R3)年 7 月に逢初川で発生した土石流との関連について意見を求めた。
- ・委員からは、「この崩壊箇所は盛り土全体を見た場合、小規模で、盛り土上端部に位置するため、ここをきっかけに盛り土全体が崩れるメカニズムは考えづらい」との見解が示された。

(2) 「崩落地そばに集水用穴」(2023年11月9日付け静岡新聞(朝刊)の記事)

【記事からの抜粋】

- 「約20年前の無許可開発時、盛土崩落地のそばに雨水を地下に浸透させる集水用の穴が設置されていた」
- 「専門家は、分水嶺付近に穴を掘るなどの乱開発で逢初川源頭部は隣の流域から水が集まる場所になったとし、当時、源頭部で盛土を強く規制しなかった県の対応を問題視した。」

ア 無許可開発区域内の「穴」に関し、公文書から確認・判明した事実
(記事で取り上げられた「穴」に関するものかどうかの確証はない)

- ・2003(H15)年3月7日、 から県熱海土木に対し、無許可開発区域から行き止まりの市道側溝への必要以上の雨水や土砂の流入を防ぐため、緊急防災工事として調整池がわりの穴(10トンダンプ2~3台くらいの土を取る)を掘りたいとの申し出がある。(D044、D047)
- ・県熱海土木は当該申し出に対し、「どうしても必要なもの(工事)であれば、その(工事)必要性とともに、それ(工事)を行いたい旨を文書にして提出してもらった方がよい」旨を伝える。(D044)
- ・同日、 から県熱海土木に対し、当該緊急防災工事の内容のイメージ図がFAXされ、県熱海土木の職員は当該FAXの内容を確認しており、 からは、押印した文書を同日発送するか、翌営業日に持参するとの話がある。(044)
- ・県に残存している公文書の中には、上記 の押印のある文書は存在しない(穴の位置図、設計図等に相当するものがない)ことから、現時点で、当該穴の正確な位置や構造を把握することはできない。
- ・なお、2003年3月26日の時点で、県熱海土木は、現地で既に穴が掘られていることを確認している。(D058)

イ 県熱海土木(都市計画課)の在籍職員への聴き取り調査の結果

- ・2002(H14)年度の在籍職員からは、穴の位置は無許可開発区域の東南部であり、形状は、深さ1m程度の素掘りの穴で、掘削土が隣りに積まれていたこと、浸透枘のような機能はないとの認識であること、また、記事中の公文書(D055)の「仮沈砂状況」との写真に映っている穴が、当時確認した穴と同一のものかどうかは分からないことを確認した。
- ・また、2005(H17)年度の在籍職員からは、当該穴を現地で見た記憶がないことを確認した。

(3) 「崩落地そばに集水用穴」(2023年11月9日付け静岡新聞(朝刊)の記事)

【記事からの抜粋】

- 「開発行為に伴う水(表流水と地下水)の流入が盛り土崩落に影響を与えた可能性がある。」

【分水嶺開発で集水域拡大(2023年11月9日付け静岡新聞(朝刊)の記事)】

【記事からの抜粋】

- 「県が鳴沢川を埋める開発(無許可開発区域の下流側)を認めたことが根本的な問題で、川筋が埋まり水の行き場がなくなった」

- ア 逢初川源頭部北東側区域(⑤区域)における開発行為に関し、公文書から確認・判明した事実
- ・当該開発行為に係る許可申請から事業完了までの行政対応に関する事実関係等は下表のとおり

年月日	事実関係など
2001. 8. 14 (H13)	<p>■■■■ (法人情報不明)(設計者: ■■■■)が、県熱海土木から宅地造成等規制法の許可を受ける(D027、E021)</p> <p>2002. 6. 19: 2001年8月14日付けの許可の廃止届(D027、E021)</p>
2002. 8. 1 (H14)	<p>■■■■が、県熱海土木から宅地造成等規制法の許可を受ける(D027、E021)</p> <p>2002. 12. 13: 2002年8月1日付けの許可の廃止届(D027、E021)</p>
2002. 10. 29	■■■■が、市を経由して、県熱海土木に公共用財産用途廃止申請書を提出する(E048)
2002. 12. 9	<p>■■■■が、市を経由して、県熱海土木に都計法第29条の開発許可申請書を提出する(E001)</p> <p>申請の内容</p> <p>開発区域の面積: 19,379.64 m²</p> <p>予定建築物の用途: 専用住宅 50戸</p>
2002. 12. 26	■■■■が、県熱海土木から都計法第29条の開発行為の許可を受ける(E002)
2003. 2. 28	<p>県熱海土木が、■■■■に対し、都計法第81条第1項に基づく措置命令を発出する(E018)</p> <p>命令の内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・開発行為を直ちに停止すること ・土砂の流出防止等の措置の計画書を熱海土木に提出し、その承認を受け、実施すること
2003. 7. 30	<p>■■■■が、熱海土木に、防災工事承認申請書を提出する(E041)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・工事着手予定: 2003年8月10日 ・工事完了予定: 2003年9月25日又は工事承認後45日間

2003. 9. 5	熱海土木が、■■■■の防災工事に条件を附して承認 (E043)
2005. 6. 14 (H17)	■■■■が、県熱海土木に都計法の措置命令に係る防災工事完了届を提出する (別件公文書からの推定) (D081)
2005. 8. 9	■■■■が、県熱海土木へ都計法に係る地位の承継を申請 (別件公文書からの推定) (D081)
2005. 8. 25	<ul style="list-style-type: none"> ・熱海土木が、■■■■に対し都市計画法に係る地位承継を承認 ・熱海土木が、都市計画法開発行為に係る命令を解除 (D081)
2006. 3. 24 (H18)	熱海土木が、都市計画法開発許可の完了検査を行い、検査済証を交付する (熱海市保有公文書より)

- ・本件に係る開発行為の許可通知、措置命令書、防災工事承認申請書など、一部の公文書については残存しているものの、開発行為の許可申請書類一式、防災工事完了に関する書類一式及び開発行為の完了に関する書類一式などの公文書は残存していない。
- ・このため、当該区域において、実際にどのような開発行為が実施されたのか、公文書上で確認することはできない。
- ・■■■■が区域内の水路の払い下げを受けるため、県熱海土木に提出した公共用財産用途廃止申請書に添付された写真によれば、区域最下部の擁壁には、水抜き穴のほかに、暗渠排水の流末と見られる排水口の存在を確認することができる。また、別の写真からは、当時、区域内に造成工事が広範囲に進行していたことと、沢地形が存在していないことが確認できる。
- ・一方、措置命令に基づく是正工事計画の作成を■■■■から依頼された業者と県熱海土木職員との打合せ記録の中で、■■■■に対し、「暗渠を入れた方がよい」と助言したが、施工されなかったとのやりとりがある。
- ・公図を調べると、鳴沢川が存在するのは、現在の⑤区域の途中までであり、その上流部では存在していない。
- ・C工区から無許可開発区域にかけての土地の所有権が、2003年に■■■■から別法人に移転され、国土利用計画法に基づく届出がなかったとして、県不動産取引室が所有権を取得した法人に対し顛末書の提出を求めている。提出された顛末書の中には、所有権移転の実体に関する説明のほか、⑤区域内に伐採木や産業廃棄物が大量に埋まっているなどの記載も見られた。

イ 県熱海土木（都市計画課）の在籍職員への聴き取り調査の結果

（⑤区域における鳴沢川の沢筋の状況）

- ・申請時点で、計画地内には土砂が入っており、沢があったとの記憶がない。また、更に上流部でも沢筋は見た覚えがない。

（排水計画の内容）

- ・雨水などの表流水に関しては、放流先河川（鳴沢川）に排水容量があるため、調整池を設けず、道路側溝から河川に排出する計画であった。

（暗渠工の施工指導）

- ・XXXXXXXXXXには、地下水への対応として、暗渠排水工の施工を指導していた。

（B工区の透水管について、A工区の透水管に関する事業者の発言について）

- ・暗渠排水工に関し、A工区では見ていないが、H17年度、B工区において、透水管が埋設されている工事を見ている。

（⑤区域に埋められた廃棄物の確認）

- ・区域内に廃棄物が埋設されているとの情報提供があったことから、3箇所ボーリング調査を行ったが、廃棄物は出なかった。

4 事実関係を踏まえた論点と考察

(1) 無許可開発に対する是正措置への対応は適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・当該区域における無許可開発の開始時期は不明であるが、熱海土木及び県土地対策室では、現地調査の記録が残存する2003年2月よりも以前に、当該区域での無許可開発の事実を認知し、現地調査を実施していた。
- ・2003年2月の現地調査後、熱海土木は、行政手続法に基づく所要の手続を経て、速やかに当該無許可開発の停止を命じるとともに、区域外への土砂の流出を防止する措置の実施を命じた。
- ・熱海土木では、周辺地形や無許可開発区域の工事の状況等から、災害防止策としては沈砂地の施工程度で十分との認識であったため、原型復旧でなく、土砂の流出を防止する措置の実施を命じたものである。
- ・防災工事承認申請書の添付書類として、排水施設の数量計算書は残存するものの、当該施設の位置図や設計図などが残存しないため、公文書上、当該計画の妥当性の確認ができないが、当時の担当職員の記憶では、申請時は各種図書が添付されており、審査の結果適切な計画と判断したとのことであった。
- ・また、防災工事の承認（2003(H15)年9月）から当該工事の完了（2005(H17)年6月）まで2年弱の期間を要しているが、これは具体的な理由は不明だが、 側の事情によるものであり、2004(H16)年度中も動きはなかったとのことであった。
- ・防災工事完了届等の公文書が残存しておらず、公文書上、防災工事の施工状況は確認できないが、完了検査を実施し、沈砂池が問題なく設置されていることを確認したとのことであった。

【考察】

- ・残存する公文書を確認する限り、熱海土木及び県土地対策室等は、無許可開発を認知した後に速やかに当該無許可開発の是正に向け、事業者に対し毅然とした姿勢で臨みつつ、速やかに必要な指導や都市計画法に基づく停止命令、措置命令を発出していたことがうかがえることから、適切な初動対応がなされたと考える。
- ・また、措置命令に基づく防災工事については、公文書がほとんど残存しておらず、防災工事の承認以降の2年弱の期間の対応が適切であったかの検証・評価はできないが、結果として、沈砂池が適切に設置されたと思われることから、県熱海土木等の対応に特段の不備はなかったと思われる。

(2) 無許可開発事業者を当該開発から排除したことは適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・開発行為の許可基準の1つに、「申請者に当該開発行為を行うために必要な資力及び信用があること」(都計法第33条第1項第12号)との定めがある。「必要な資力」とは「事業を完遂するための資金的能力があること」であり、「必要な信用」とは、「着実に許可条件等を遵守して事業を遂行していくことができること」とされている。
- ・県熱海土木及び県土地対策室が、当該無許可開発の事実を認知した当時、 、次のような状況にあった。

- 都計法第29条に違反し、熱海市伊豆山字嶽ヶ等の土地において開発行為の許可を受けず開発を行い、同法第81条第1項第1号による命令を受けたこと。
- 当該無許可開発区域に隣接する区域(以下「⑤区域」という。)における開発行為について、開発行為の許可を受けていたものの、許可条件で整備することとされている工事の施工状況を示す適切な資料の提出がないなど、許可条件に違反していることが認められたこと。
- ⑤区域における開発行為に係る資金の融資を受けるため、無許可開発区域の土地の地目を「宅地」に変更したとの説明(無許可開発についての弁明の内容)から、⑤区域における開発行為を実施に必要な資力を欠いていると認められたこと。

- ・熱海土木及び県土地対策室では、上記の状況を踏まえ、 、「開発行為を行うために必要な資力及び信用があること」との許可基準に適合しないと判断し、同社に対し、伊豆山における開発行為については、変更許可も含め許可できないとの認識を示していた。(この認識を踏まえ、是正工事完了後、同社は伊豆山の開発から撤退した。)
- ・なお、本件を踏まえてのこととなるが、2004(H16)年12月に「都市計画法違反の開発行為が行われた場合、違反者は、同法第33条第1項第12号により、県内で宅地分譲や共同住宅などを目的とした開発許可を受ける資格を失うこと」を土木事務所長、市町村長に通知している。

【考察】

- ・資力及び信用については、資金調達能力に対する不安、過去に誠実に事業を遂行しなかった前歴等の事実関係を基準として判断することから、少なくとも当時の伊豆山地域における開発に関し、熱海土木等が 開発行為許可申請における許可基準の1つに合致しないと認識していたことは、妥当な判断であったと考える。

(3)「埋められてしまう可能性がある」との認識を持っていた、谷状の箇所に集められていた倒木について、適切に対応したのか 【2023年7月2日付け静岡新聞(朝刊)の「谷に倒木埋めた可能性」との記事関係】

【記事からの抜粋】

- 「大規模土石流の起点で、20年前に無許可開発していた業者が大量の倒木を谷に埋めた疑いがある」
- 「20年前に土砂崩れが起きた箇所とみられるが、県が業者に木を除去させた記録は文書がなく、そのまま盛土が造成された可能性がある。」
- 「県が倒木に関してどのように業者を指導したのかという対応は他の文書にも記されず、盛り土を補強させた記録もない。」

【確認・判明した事実関係】

- ・2003年3月19日に無許可開発区域の現地を確認した際の復命書に添付された写真からは、無許可開発区域内に倒木が放置されている状況を確認できる。
- ・公文書上、この倒木が放置された位置を特定する情報はなく、この倒木の処分に関する記録も確認できなかった。また、当時の担当職員の中で、この倒木の放置位置や処分の状況等について具体的に記憶している者はいなかった。
- ・熱海土木及び土地対策室では、無許可開発区域に隣接する⑤区域の開発行為の許可に際し、「盛り土の施工に当たり樹木等の有機物が混入しないよう留意すること」を許可条件に盛り込んでいた。また、2003年2月、3月における■■■■の協議において「樹木を除去しないで～」、「盛り土地盤に擁壁～」等を伝えるなど、再三にわたり盛土材に樹木を混入することのないよう指導していた
- ・また、2003年3月の熱海土木における対応記録からは、隣接の開発許可済地（⑤区域）について、伐採木が適切に処理されているかどうか確認するため、 manifests の提出を求めるなど、伐採した樹木の処理状況を確認していた。
- ・熱海土木では、無許可開発区域に隣接する開発行為許可区域（⑤区域）に廃棄されたガラスくず入りの袋やスクラップ等について、熱海保健所に通報し、処分等に関し相談していたとのことであった。

【考察】

- ・公文書や当時の担当職員への聴き取り調査からは、無許可開発区域に放置された倒木が適切に処理されたかは確認できないが、当時の熱海土木、県土地対策室が■■■■に対し、再三にわたり盛土材に樹木を混入することのないよう指導していた事実や、⑤区域における開発行為の許可に当たり、「盛り土への樹木等の有機物が混入することのないよう」との条件を附していた事実を踏まえると、無許可開発区域に倒木が放置されている状況を認知したのであれば、その状況に対応した措置を講じたものと考えられる。

- ・また、⑤区域に廃棄されたガラスくず入りの袋やスクラップ等について、熱海保健所に通報し、処分等に関し相談していた事実を踏まえると、無許可開発区域に放置された倒木についても、同様に通報し、処分等に関する相談等をしていただくと考えられる。

(4) 別事業者による開発許可申請の審査等は適切であったか 【2023年2月9日付け静岡新聞(朝刊)の「県技術検証結果にも疑念」との記事関係】

【記事からの抜粋】

- 「分水嶺付近の排水施設に不備があった」

【確認・判明した事実関係】

- ・本件開発行為の許可申請書を見ると、県熱海土木では、市に本事案を引き継ぐ前の3月27日に██████に対し、~~15件の不足書類等の提出を求め、かつ、~~68項目の質疑・修正事項を指摘していることが確認できる。
- ・██████と██████との関係（無許可開発事業者である██████との関係がないこと）については、法人登記簿を確認した結果、役員の重複がなく、また、法人所在地も異なるとの事実から、第三者性があると判断したとのことであった。
- ・また、同社の資力、信用（都計法第33条第1項第12号）については、県土地対策室の経営状況調査委託事業により、業況の推移・見通し、取引関係、金融機関取引きの状況、決算状況及び主要財務比率などを調査した結果、「支障なし」と判断したとのことであった。

【考察】

- ・本件開発行為の許可申請書類を現時点で確認してみても、必要書類に不足はなく、かつ、記載漏れ等もないことから、当時の県熱海土木や市における申請書類の審査は適正であったと考える。
- ・また、本件開発行為の許可申請に係る排水計画に関する当時の申請図書について、現・県土地対策課（都計法所管）で確認・審査したところ、排水施設全体の設計上、計画降雨量（5年確率降雨強度）及び排水施設の流下能力の算定ともに問題はなく、都計法に規定される技術基準に適合するものであった。このことから、本件に係る排水計画についての、県熱海土木（及び市）の審査は妥当なものであったと考える。
- ・██████の██████に対する第三者性については、法人登記簿から両社の関係を証する事項が確認できなかったこと、また、██████の資力・信用については、通常の審査に加え、追加の経営状況調査により、資力・信用に許可上の支障がないことを確認していることから、当時の審査は妥当なものであったと考える。

- ・なお、当時の県熱海土木の職員等には、 は「 社長の 氏を通し関係のある業者」との認識があったことがうかがえることから、両社の関係性の確認手法について、法人登記簿の確認で必要十分であるか等について、**より詳細な検討**を行う余地もあったのではないかと考える。

(5) 県に提出された開発許可申請について、県から市への引き継ぎは適切であったか
【確認・判明した事実関係】

- ・県熱海土木では、当該申請を、2006（H18）年3月17日に受け付け、同年4月1日の開発許可権限の移譲に伴い、熱海市に引き継いでいる。（引継日不明）
- ・2006年3月当時、都計法による開発行為の許可申請に係る標準処理期間は、「30日」であった。（静岡県許認可事務処理規程より）
- ・公文書上、県熱海土木では、当該申請の受け付け10日後の3月27日に に対し、~~15件の不足書類等の提出を求めるとともに、~~68項目の質疑・修正事項の指摘を行う等の対応をしていたことが確認された。
- ・当該申請については、**市**からの人事交流職員が主担当として審査していた。また、当該職員は、県から市に開発行為の許可権限等が移譲された2006年度に市に帰任し、引き続き、当該申請を処理しており、市では、2006年4月11日付けで当該申請による開発行為を許可している。

【考察】

- ・標準処理期間を踏まえると、当該申請を県熱海土木が受け付けた段階で、本件については、市において許可の適否を判断することは自明であったと思われる。県熱海土木では、このことを踏まえ、権限移譲前に申請者に対し、68項目の質疑・修正事項の指摘していると思われることから、市に事案を引き継ぐ前の対応としては適切であったと考える。
- ・市から県熱海土木への人事交流職員を当該申請の審査の主担当とし、本件が市に引き継がれて以降も、同一職員が主担当として処理していることから、円滑な引き継ぎがなされたものとする。

(6) 権限移譲に係る県から熱海市への支援は適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・2006(H18)年4月の開発許可権限等の移譲に向け、移譲前年の2005(H17)年度に市からの要望により、県熱海土木(管轄:熱海市、伊東市)の都市計画課に市からの人事交流職員1名を受け入れ、実務研修を実施している。また、2006年4月の権限移譲に際し、マニュアル等の資料を市に提供している。(公文書や聴き取り調査からは、これ以上の具体的な支援を行った事実は確認できなかった。)
- ・2006年4月の熱海市及び伊東市への開発許可権限等の移譲に伴い、県熱海土木では、都市計画課(4名)と建築住宅課(4名)が統合され、6名の都市計画課となり、また、年度変わりの人事異動等もあり、前年度からの都市計画課の職員は1名(土木職)を残すのみであった。
- ・この点、2005年度の人事交流職員から、移譲初年度の2006年度の時点で、交流で築いた人脈を活かすことができず、また、土木職が配置されていなかったこともあり、開発許可権限等の運用等に関する技術的な相談をしにくく、実際に相談しても「市で判断すべきもの」との回答が中心となる状況であったとのことであった。
- ・公文書からは、市からの開発許可権限の運用等に関する相談等に対し、県が技術的な助言等を行った記録は確認できなかった。また、市にも開発許可権限の運用等に関する県への相談記録等の有無を確認したが、存在していなかった。

【考察】

- ・市への権限移譲前においては、「静岡県第3次権限移譲推進計画」に基づき、人事交流による実務研修を行うなど、適切な支援が行われていたと思われる。
- ・2006年4月の熱海土木事務所の都市計画課と建築住宅課の統合については、管内の全市に開発許可権限等が移譲されたことによるものと思われるが、権限移譲市における円滑な移譲事務の執行の支援という面では、マイナス要因となったと思われる。
- ・また、「市で判断すべきもの」との回答が中心であったとすれば、県は、市への権限移譲にあたり、地域の自主性及び自立性を高めるという権限移譲の目的を厳格に捉えたことによると考えられるが、円滑な移譲事務の執行の支援という観点からは、市に寄り添うことも必要であったと思われる。
- ・なお、当時の県熱海土木の職員等には、 は「 社長の 氏を通し関係のある業者」との認識があったことがうかがえること、また、 は開発行為の範囲を拡大し、その後経営破綻して開発地を放置するなど、結果として不適切な事案となったことから、権限移譲後においても、市にその後の状況を確認するなど、積極的に関与する余地もあったと考える。

5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

(1) 開発許可制度の厳格な運用

〔都計法違反の開発事業者への対応〕

- ・都計法の規定に違反した事業者に対しては、迅速かつ、適確に当該違反を是正させるだけでなく、その後においても厳格な措置が求められる。このため、本県では、当該事例を踏まえ、都計法違反による開発行為が行われた場合、当該違反事業者については、独自の運用として、宅地分譲や共同住宅などを目的とする開発行為の許可申請において、「信用を欠く」（都計法第33条第1項第12号による要件を欠く）ため、許可を受けることができない取り扱いとしている。今後もこの取り扱いを継続し、開発~~行為~~許可制度の厳格な運用を図っていく。

(2) 開発許可制度の運用に係る市町への支援の強化

- ・本件については、開発行為の許可権限の移譲後における市への支援が不足していたとの指摘は否めないことから、今後、本件と同様の事態を招くことのないよう次の取り組みを実施していく。

〔相談窓口の開設〕

- 近年は、市町等から県土地対策課に対し、開発~~行為~~許可制度の解釈・運用等に関し、多数の相談・質問が寄せられている（R3：120件、R4：153件、R5：127件（令和5年12月1日現在））。本県が新たに策定した権限移譲方針においても、事務ごと相談窓口を設置する方針を提示していることから、引き続き、気軽に相談できる雰囲気のある窓口の開設に取り組んでいく。

〔市町等の抱える課題の解決〕

- 市町等から寄せられた開発許可制度の運用等に係る困難な事案に対しては、場合によっては、県法務課の困難事案支援チームにも相談しながら、県としても市町等と一緒にその解決策を考えていく。また、複数の市町に共通する課題が生じた場合には、県市町が参加する連絡協議会などの場において、情報を共有し、関係市町による協議の場を設けるなど、県と市町が連携し、迅速かつ効果的な課題解決を図る。

〔市町職員の能力向上に向けた取り組み〕

- 市町の開発~~行為~~許可制度担当職員における制度の理解を深め、事案への対応能力向上を図るため、年度当初に実施している新任者研修会や市町を構成員とする開発許可連絡協議会などの機会を活用し、市町から県に頻繁に寄せられる相談や過去の許可事案など具体的な事例を用いた事例研究を行うなど、実務的な研修の実施に取り組んでいく。

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会報告書 目次（案）

I 逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会の概要

- 1 検証の目的
- 2 検証の対象
- 3 検証の対象期間、対象区域
- 4 検証の進め方
- 5 庁内検証委員会の構成員
- 6 会議の開催状況
- 7 庁内検証委員会設置要綱
- 8 逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会提言（掲載場所要検討）

II 逢初川源頭部及びその周辺区域における土地改変行為等の概要

- 1 各区域における土地改変行為等の概要
- 2 各区域における土地改変行為等が行われた時期の対比
- 3 各区域における土地改変行為等に係る主な行政対応
- 4 関係者一覧

III 庁内検証委員会による検証結果の概要

（調整中）

IV 検証対象の法令に係る県の行政対応についての検証結果

i 砂防法

- 1 逢初川流域における砂防指定地の概要
- 2 砂防指定地の指定に関する制度の概要
- 3 逢初川流域における砂防指定地の指定に係る事実関係の整理
- 4 事実関係を踏まえた論点と考察
- 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

ii 森林法

- 1 逢初川源頭部北側区域（④区域・D工区）における土地改変行為の概要
- 2 林地開発許可制度の概要
- 3 当該土地改変行為への行政対応に係る事実関係の整理
- 4 事実関係を踏まえた論点と考察
- 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

iii 土砂災害防止法

- 1 逢初川流域における土砂災害警戒区域等の概要
- 2 土砂災害警戒区域等の指定に関する制度の概要
- 3 逢初川流域における土砂災害警戒区域等の指定に係る事実関係の整理
- 4 事実関係を踏まえた論点と考察
- 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

iv 都市計画法

- 1 逢初川源頭部北側区域（④区域・C工区^{ほか}）における土地改変行為の概要
- 2 開発行為許可制度の概要
- 3 当該土地改変行為への行政対応に係る事実関係の整理
- 4 事実関係を踏まえた論点と考察
- 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

v 静岡県土採取等規制条例

- 1 逢初川源頭部（①区域）における盛土行為に係る本条例による手続等の概要
(P)
- 2 静岡県土採取等規制条例の概要
- 3 本条例の制定、一部改正等に係る事実関係の整理
- 4 事実関係を踏まえた論点と考察
- 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

vi 廃棄物処理法

- 1 逢初川源頭部（①区域）、源頭部北西側区域（⑥区域）で行われた行為の概要
- 2 廃棄物処理法の概要
- 3 当該行為への行政対応に係る事実関係の整理
- 4 事実関係を踏まえた論点と考察
- 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

vii 逢初側源頭部とその周辺区域における土地改変行為等に係る行政対応の相互関係 (P)

- 1 土地改変行為等が行われた時期
- 2 当該土地改変行為等への行政対応に係る事実関係の整理
- 2 事実関係を踏まえた論点と考察
- 3 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

【凡例】

(逢初川源頭部及びその周辺区域の表記)

区 域	本報告書における左記区域の表記	左記区域における土地改変行為等
逢初川源頭部	①区域	土砂盛土 木くず混じりの土砂搬入
逢初川源頭部北東側区域	⑤区域	宅地造成
逢初川源頭部北側区域 (無許可開発区域)	④無許可開発区域※	無許可による開発行為 (都市計画法違反)
逢初川源頭部北側区域 (C工区、D工区、E工区)	④区域・工区名	宅地造成
逢初川源頭部北西側区域	⑥区域	産業廃棄物の搬入

※ 当該無許可開発の区域の一部は④区域に含まれ、一部は④区域外であるが、本報告書では「④無許可開発区域」と表記する。

(本件に関する県組織の名称及び熱海市の表記)

県組織等の名称	本報告書における左記の表記
県廃棄物リサイクル課 (室)	県廃リ課 (室)
県東部健康福祉センター	県東部健福
県東部農林事務所	県東部農林
県熱海土木事務所	県熱海土木
熱海市 (地方公共団体)	市

(法律名の表記)

法 律 名	本報告書における左記の表記
都市計画法	都計法
廃棄物処理法 (廃棄物の処理及び清掃に関する法律)	廃掃法

I 逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会の概要

1 検証の目的

2022(R4)年度に静岡県議会に設置された逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会（以下「特別委員会」という。）からの「行政対応に関する再検証作業の実施」についての提言を受け、逢初川土石流災害に係る県の行政対応について、県として改めて検証を行うため、逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会（以下「庁内検証委員会」という。）を設置したものである。

本委員会では、現存する公文書等からできる限り事実関係を確認し、これに基づき当時の行政対応の妥当性を検証するとともに、その結果を踏まえ、再発防止に向けた取り組みを検討するものである。（本件事案の関係機関及び関係者の法的責任を問うために検証を行うものではない。）

2 検証の対象

庁内検証委員会では、特別委員会の提言により提起された「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会（2021(R3)年12月設置）」で取り扱われていない新たな論点（下表のとおり）について、公文書等から整理した事実関係等を基に検証を行うものである。

対象法令	提言による新たな論点（概要）
砂防法	砂防指定地の面指定に関する判断、行為制限を行わなかった判断の妥当性
森林法	地下水以外の原因を想定した逢初川源頭部北側宅地開発への指導の妥当性
土砂災害防止法	土砂災害警戒区域の指定の手続きの妥当性 (指定まで時間がかかりすぎたのではないか)
都市計画法	地下水以外の原因を想定した逢初川源頭部北側宅地開発への指導の妥当性
土採取等規制条例	県における早期の条例見直し検討の状況 (もっと早期に条例の見直しを行うべきでなかったか)
廃棄物処理法	逢初川源頭部北西側区域における廃棄物処理（源頭部から北西側区域に移動された木くず混じりの土砂を含む）への指導状況

3 検証の対象期間の始期、対象区域・行為

対象法令	対象期間の始期 ※	対象区域・行為
砂防法	砂防指定地の指定進達に係る国ヒアリングが行われた1998(H10)年9月以降	—

森林法	④区域・D工区における林地開発許可違反（無許可）を確認した2008（H20）年4月以降	④区域・D工区宅地造成
土砂災害防止法	静岡県土砂災害防止法指定基本計画を策定した2004（H16）年4月以降	—
都市計画法	④区域・無許可開発における開発許可違反（無許可）を確認した2003（H15）年2月以降	④区域・無許可開発 ④区域・C工区宅地造成
土採取等規制条例	土採取等規制条例が施行された1976（S51）年4月以降	—
廃棄物処理法	⑥区域への産業廃棄物の搬入を確認した2009（H21）年2月以降	⑥区域産業廃棄物の搬入
	①区域への木くず混じりの土砂の搬入を確認した2010（22）年8月以降	①区域木くず混じりの土砂の搬入

※ 検証対象期間の終期：いずれも土石流災害が発生した「2021（R3）年7月」

4 検証の進め方

- （1）公文書等から県の行政対応に係る事実関係等を整理（公文書だけでは事実関係を確認できないものについて、当時の担当職員への聴き取り調査を実施）
- （2）（1）を踏まえた法令ごとの検証に当たっての論点の精査
- （3）県の行政対応の妥当性等の検証
- （4）検証結果を踏まえた再発防止策の検討

5 庁内検証委員会の構成員

部 局 名	職 名	備 考
経 営 管 理 部	総務局長	委員長
〃	総務局参事	
くらし・環境部	廃棄物リサイクル課長	廃棄物処理法所管課長
〃	盛土対策課長	
経 済 産 業 部	森林保全課長	森林法所管課長
交 通 基 盤 部	砂防課長	砂防法、土砂災害防止法所管課長
〃	土地対策課長	都市計画法、土採取等規制条例所管課長

6 庁内検証委員会設置要綱

(設置)

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

(基本姿勢)

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

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

(検証の対象)

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

(組織)

第4条 庁内検証委員会は、別表に掲げる職にある者をもって組織する。

2 委員長は、経営管理部総務局長をもって充てる。

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

(会議)

第5条 庁内検証委員会は、委員長が必要に応じて招集し、主宰する。

2 庁内検証委員会は、原則非公開とする。

3 庁内検証委員会においては、議事録を作成する。

(庶務)

第6条 庁内検証委員会の庶務については、経営管理部総務局において処理する。

(その他)

第7条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、委員長が別に定める。

附 則

この要綱は、令和5年7月19日から施行する。

※ 別表省略

7 会議等の開催状況

回	期 日	会議等の概要
1	2023 (R5) 年 7月19日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県の行政対応の再検証作業の実施の経緯等の説明 ・ 県の行政対応の再検証に当たって基本姿勢の説明 ・ 庁内検証委員会設置要綱の承認 ・ 特別委員会から提起された新たな論点の説明 ・ 検証の進め方等の説明
2	2023 (R5) 年 7月26日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各法令に係る県の行政対応に関する事実関係等の説明 (廃棄物処理法を除く5法令)
3	2023 年 8月9日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各法令に係る県の行政対応の事実関係等に関する意見交換① (砂防法、都市計画法)
4	2023 年 8月16日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各法令に係る県の行政対応の事実関係等に関する意見交換② (森林法)
5	2023 年 8月18日 (金)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各法令に係る県の行政対応の事実関係等に関する意見交換③ (土砂災害防止法、土採取等規制条例) ・ 各法令に係る県の行政対応に関する事実関係等の説明 (廃棄物処理法)
6	2023 年 8月23日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各法令に係る県の行政対応の事実関係等に関する意見交換④ (廃棄物処理法)
7	2023 年 8月30日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各法令に係る県の行政対応の検証に当たっての論点に関する意見交換① (6法令)
8	2023 年 9月5日 (火)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各法令に係る県の行政対応の検証に当たっての論点に関する意見交換② (6法令)
9	2023 年 9月14日 (木)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当時の担当職員への 聴き取り事項等についての意見交換
10	2023 年 9月19日 (火)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当時の担当職員への聴き取り事項の確認 (最終)
—	2023 年 9月27日 (水) ～ 10月12日 (木)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当時の担当職員への聴き取り調査 (対象：25人) 土砂災害防止法：4人、森林法：7人、都市計画法：7人、 廃棄物処理法：4人、伊豆山港の濁り関係：4人
11	2023 年 10月17日 (火)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政対応の検証・評価に当たり必要な情報の共有 (土採取等規制条例を除く5法令) ・ 庁内検証委員会報告書の構成(素案)に関する意見交換
12	2023 年 10月26日 (木)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各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① (土砂災害防止法①、森林法①、都市計画法①)

13	2023年 11月2日(木)	・各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②(土採取等規制条例①、廃棄物処理法①)
14	2023年 11月6日(月)	・各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③(廃棄物処理法①(つづき)、砂防法①)
15	2023年 11月9日(木)	・各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④(土砂災害防止法②)
16	2023年 11月14日(火)	・各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⑤(森林法②、都市計画法②)
17	2023年 11月20日(月)	・各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⑥(都市計画法②(つづき)、土採取等規制条例②)
18	2023(R5)年 11月29日(水)	・各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⑦(廃棄物処理法②)
—	2023年 12月4日(月)	・当時の担当職員への追加の聴き取り調査 都市計画法：1人
19	2023年 12月6日(水)	・各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⑧(廃棄物処理法②つづき)
—	2023年 12月7日(木)	・当時の担当職員への追加の聴き取り調査 森林法：2人、都市計画法：1人
20	2023年 12月8日(金)	・各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⑨(砂防法②、森林法③)
21	2023年 12月11日(月)	・各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⑩(都市計画法③、土砂災害防止法③)
22	2023年 12月19日(火)	・各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⑪(土採取等規制条例③、廃棄物処理法③)
23	2023年 12月20日(水)	・各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⑫(砂防法③、土砂災害防止法④、森林法④)
24	2023年 12月27日(水)	・各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⑬(都市計画法④、土採取等規制条例④、廃棄物処理法④)
25	2023年 12月28日(木)	・各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⑭(廃棄物処理法④つづき)
26	2024(R6)年 1月5日(金)	・各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⑮(全般的な論点(素案)の説明)

27	2024年 1月9日(火)	・各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⑯(全般的な論点①、砂防法④、都市計画法⑤)
28	2024年 1月10日(水)	・各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⑰(森林法⑤、土採取等規制条例⑤、土砂災害防止法⑤、全般的な論点②)
29	2024年 1月18日(木)	・各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⑱(砂防法、森林法、土砂災害防止法、土採取等規制条例(いずれも最終))
30	2024年 1月19日(金)	・各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⑲(都市計画法、廃棄物処理法、(仮題)行政対応の相互関係(いずれも最終))

II 逢初川源頭部及びその周辺区域における土地改変行為等の概要

1 各区域における土地改変行為等の概要

逢初川源頭部とその周辺区域では、盛土行為や宅地造成などの土地改変行為等が行われたがその概要は下表のとおり。

区域・土地改変行為等	土地改変行為等の概要
①区域 【土砂盛土】 【木くず混じりの土砂等の搬入】	(土の採取等計画届出書の内容) ・面積：0.9446ha、盛土量：36,276 m ³ 、木竹の伐採 (①区域に搬入されたもの) ・木くず混じりの土砂(4ト、車64台分を⑥区域に移動) ・瓦くず、陶器くず等が混じった土砂(残土処分場の入口付近)
⑤区域 【宅地造成 (A・B工区)】	・面積：19,379.64 m ² 、用途：専用住宅
④無許可開発区域 【開発行為許可を得ず造成等を実施】	・面積：不明 ・木の伐採や芝生広場(建築予定地)の造成、当該区域の地目を「宅地」に変更する等の開発行為
④区域 【宅地造成 (C・D・E工区)】	・C工区 面積：16,593.11 m ² 、用途：専用住宅 ・D工区 面積：20,991.16 m ² ・E工区 面積：12,266.19 m ² ・④区域 計：49,850.46 m ²
⑥区域 【産業廃棄物の搬入】	(⑥区域に搬入されたもの) ・熱海市内の建築物の解体工事現場で生じたと思われるがれき類、繊維くずなど ・①区域から移動された木くず混じりの土砂



逢初川源頭部及びその周辺区域における土地改変行為等の区域の位置図
(○○の写真を県にて一部加工)

2 各区域における土地改変行為等が行われた時期の対比

逢初川源頭部とその周辺区域における土地改変行為等が行われた期間は、それぞれ概ね下表のとおり。

区分	2002 H14	2003 H15	2004 H16	2005 H17	2006 H18	2007 H19	2008 H20	2009 H21	2010 H22	2011 H23	2012 H24	2013 H25	2014 H26	2015 H27	2016 H28	2017 H29	2018 H30	2019 H31 R1	2020 R2	2021 R3
①区域 盛土行為						————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→
①区域 木くず 混じり土砂									→											
⑤区域 A・B工区		————→	————→	————→																
④無許可 開発区域		————→	————→																	
④区域 C工区					→															
④区域 D工区						————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→
④区域 E工区					→															
⑥区域								————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→
土砂災害警戒 区域の指定				————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→	————→

(注)

- 都計法による「開発行為の許可」権限については、2006(H18)年4月に県から市に移譲されている。このため、⑤区域の宅地造成に係る開発行為の許可は県が、④区域(C、D、E工区)の宅地造成に係る開発行為の許可は市が行っている。(ただし、C工区に係る開発許可申請については、2006年3月に県に提出され、県でも審査を行った上で、市に引き継いでいる。
- 破線：事業完了していないものの、実質的に現場の動きが止まっていた期間

3 各区域における土地改変行為等に係る主な事実関係

年月日	区域	主な事実関係ほか
2002(H14). 12. 26	⑤区域	開発行為の許可(県⇒ XXXXXXXXXX)
2003(H15). 2. 6	④無許可 開発区域	XXXXXXXXXX による無許可での開発行為を確認(県)
2003. 2. 21	④無許可 開発区域	都計法違反(無許可)による開発行為の停止命令、土砂流出防止措置命令(県⇒ XXXXXXXXXX)
2003. 2. 28	⑤区域	開発許可条件違反による開発行為の停止命令、土砂流出防止措置命令(県)
2005(H17)年度	—	土砂災害防止法に基づく基礎調査(土石流)(県) (伊豆山地区：逢初川、寺山沢、吾妻沢、伊豆山沢)
2005. 6. 20	④無許可 開発区域	都計法違反(無許可)による開発行為に係る命令の解除(県)

年月日	区域	主な事実関係ほか
2005. 8. 25	⑤区域	開発許可条件違反による開発行為に係る命令の解除（県） 開発行為許可の地位の承継（██████⇒██████）
2006 (H18). 3. 24	⑤区域	██████による開発行為の完了（完了検査、検査済証交付）（県）
2006. 3. 17	④区域・ C工区	開発行為の許可申請書の提出（██████⇒県）
2006. 4. 1	—	県から市への「開発行為の許可」等の権限の移譲
2006. 4. 11	④区域・ C工区	開発行為の許可（市⇒██████）
2006. 9. 21	—	██████が逢初川源頭部を含む約 35 万坪の土地を 購入・所有
2006. 10. 18	④区域・ D・E 工区	開発行為の変更許可（市⇒██████）
2006. 11. 27	④区域・ C工区	██████による開発行為の完了（市）
2007 (H19) 年度	—	土砂災害防止法に基づく基礎調査（土石流）（県） （伊豆山地区：奥鳴沢）
2007. 4. 9	①区域	土の採取等計画届出書の受付・受理（██████⇒市）
2007. 4. 25	伊豆山港	逢初川からの泥水による港内の濁りの確認（県）
	①区域 ④区域	逢初川上流部の現地確認（広範囲に宅地造成、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）（県）
2007. 7. 31	④区域・ E 工区	██████による開発行為の完了（市）
2008 (H20). 5. 1	④区域・ D 工区	林地開発許可違反（無許可）に係る文書指導（県⇒██████）
2008. 5. 30	④区域・ D 工区	██████による林地開発許可違反に係る復旧工事の完了 林地開発許可申請書の提出（██████⇒県）
2008. 7. 8	④区域・ D 工区	林地開発の許可（県⇒██████）
2008. 10. 20	④区域・ D 工区	██████の経営状況悪化との情報
2009 (H21). 2. 5	⑥区域	熱海市内の解体工事現場からの廃棄物の搬入を確認（県）
2009. 10. 8	伊豆山港	逢初川からの濁流による港内の濁りの確認（県）
2009. 10. 9	①区域	伊豆山港の濁りの確認を受けた現地確認（雨水により、開発地 の転圧不足の土砂が流れ出している）（県）
2009. 10. 23	④区域	██████の林地開発許可に係る工期切れ（D 工区）
2009. 11. 4	—	県熱海土木、県東部農林、市が 10. 8、9 の現地確認の状況を 踏まえ①区域の今後の対応を協議（県・市）
2010 (H22). 8. 31	①区域	木くず混じりの土砂の搬入を確認（県）

年月日	区域	主な事実関係ほか
2010. 11. 17	①区域	木くず混じりの土砂の撤去作業(①区域から⑥区域への移動) (4トン車31台分)
2010. 11. 19	①区域	木くず混じりの土砂の撤去作業(①区域から⑥区域への移動) (4トン車33台分)
2011(H23). 2. 25	—	土地所有権の移転(██████████⇒██████氏)
2011. 3. 4	④区域	D工区、██████████所在地等の現地確認(県) (██████████は登記簿上存続するも所在地に会社は不存)
2011年度	—	土砂災害防止法に基づく基礎調査(土石流)(県) (伊豆山地区:鳴沢、猪洞沢)
2012(H24). 1. 25	①区域	出入口付近への門扉の設置(市)
2012. 3. 30	—	土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域の指定(県) (逢初川を含む伊豆山地区の土石流7区域※を指定) ※土砂災害警戒区域:7区域、土砂災害特別警戒区域:4区域
2013(H25). 2. 7	⑥区域	██████氏が██████████が放置した廃棄物の撤去作業等を善意を持って解決する覚悟である旨の文書を提出
2013. 4. 16	⑥区域	敷地内はがれき類の山一つ残し、周辺は整地されていることを確認(県)
2013. 5. 8	⑥区域	██████氏代理人に敷地内が整地された経緯等を確認(県) (がれき類は当該敷地奥の造成に伴い埋立て、)

(4) 関係者一覧【区域別】

区 域	関係者	左記区域における関係
①区域 【土砂盛土】 【木くず混じりの土砂等の搬入】	██████████ (A社)【██████・A氏】	・①区域の前土地所有者 ・土の採取等計画届出書の届出者
	██████████ (D社)【██████・O氏】	・①区域の現場責任者 (2007. 3. 9~2009(H21). 12. 9)(?) (要確認)
	██████████ (E社)【██████・Q氏】	・①区域の現場責任者 (2009. 12. 10~)(?) (要確認)
	██████████ (F社)【██████・?氏】	・①区域の現場作業員
⑤区域 (A、B工区) 【宅地造成】	██████████ (P社)	・⑤区域の旧土地所有者 ・⑤区域の開発行為の許可を受けた者 (~2005(H17). 8. 24)
	██████████ (X社)	・██████████からの開発行為許可等の地位承継者 (2005. 8. 25~)
	██████████ (C者)	・⑤区域の現土地所有者 (宅地として譲渡された区画を除く)

関係者	区域	左記区域における関係
■■■■■ (F社) 【■■■■・?氏】	①	<ul style="list-style-type: none"> ・①区域の現場作業者
	⑥	<ul style="list-style-type: none"> ・⑥区域への木くず混じりの土砂の搬入者
■■■■■ (P社)	④無	<ul style="list-style-type: none"> ・無許可開発区域の旧土地所有者 ・当該区域において無許可で開発行為を実施した者
	⑤	<ul style="list-style-type: none"> ・⑤区域の旧土地所有者 ・⑤区域の(A、B工区)の開発行為の許可を受けた者 (～2005(H17). 8.24)
■■■■■ (C者)	④無	<ul style="list-style-type: none"> ・無許可開発区域の現土地所有者
	④	<ul style="list-style-type: none"> ・④区域の現土地所有者
	⑤	<ul style="list-style-type: none"> ・⑤区域の現土地所有者 (宅地として譲渡された区画を除く)
	⑥	<ul style="list-style-type: none"> ・⑥区域の現土地所有者

vii 逢初川源頭部とその周辺区域における土地改変行為等に係る行政対応の相互関係（仮）

1 土地改変行為等が行われた時期

逢初川源頭部とその周辺区域における土地改変行為等が行われた期間は、それぞれ概ね下表のとおり。

区 分	行為の始期	行為の終期	備 考
①区域 盛土行為	土の採取等計画届出書の受付(市) 2007(H19). 4. 9	(完了届未提出)	出入口付近への門扉設置(市) 2012(H24). 1. 25
①区域 木くず混じり土砂	木くず混じりの土砂の認知(県) 2010(H22). 8. 31	木くず混じりの土砂の移動※ 2010(H22). 11. 19	※ ⑥区域に移動
⑤区域 A・B工区	開発行為の許可(県) 2002(H14). 12. 26	開発行為の完了 2006(H18). 3. 24	命令発出 2003(H15). 2. 28(県) 命令解除 2005(H17). 8. 25(県)
④無許可 開発区域	無許可開発の認知(県) 2003(H15). 2. 6	命令解除(県) 2005(H17). 6. 20	命令発出(県) 2003(H15). 2. 21
④区域 C工区	開発行為許可申請書受付(県) 2006(H18). 3. 17	開発行為の完了 2006(H18). 11. 27	開発行為の許可(市) 2006(H18). 4. 11
④区域 D工区	開発行為の許可(市) 2006(H18). 10. 18	(事業未完了) (2011.3 事業者所在不明を認知)	林地開発の許可(県) 2008(H20). 7. 8
④区域 E工区	開発行為の許可(市) 2006(H18). 10. 18	開発行為の完了 2007(H19). 7. 31	
⑥区域	廃棄物搬入の認知(県) 2009(H21). 2. 5	(是正未完了)	
土砂災害警戒 区域の指定	基礎調査の開始(県) 2005(H17)年度	土砂災害警戒区域の指定(県) 2012(H24). 3. 30	左記は伊豆山地区の 指定

※2011(H23). 2. 25 に①区域、④区域（C・D・E工区）、⑥区域の土地所有権は移転

【各区域における土地改変行為等が行われた時期の対比（再掲）】

区分	2002 H14	2003 H15	2004 H16	2005 H17	2006 H18	2007 H19	2008 H20	2009 H21	2010 H22	2011 H23	2012 H24	2013 H25	2014 H26	2015 H27	2016 H28	2017 H29	2018 H30	2019 H31 R1	2020 R2	2021 R3	
①区域 盛土行為						—————→															—————→
①区域 木くず 混じり土砂									→												
⑤区域 A・B工区		—————→																			
④無許可 開発区域		—————→																			
④区域 C工区				→																	
④区域 D工区					—————→																—————→
④区域 E工区				→																	
⑥区域								—————→													—————→
土砂災害警戒 区域の指定				—————→																	

※ 破線：事業完了していないものの、実質的に現場の動きが止まっていた期間

2 当該土地改変行為等への行政対応に係る事実関係の整理 ※

※ ①区域の盛土行為に係る事実関係については、「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会報告書（令和4年5月）」から抜粋、それ以外の事実関係については、本報告書の各法令に記載の事実関係から再掲)

2002. 12. 26 県熱海土木が██████に対し、⑤区域の宅地造成について都計法第29条の開発行為を許可する(E002)

2003. 2. 6 県土地対策室、県熱海土木が、██████が⑤区域で開発行為許可を得て実施している宅地造成工事の現場確認の際、④無許可開発区域における開発行為（無許可）を確認する(D001)

現地の状況

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

県の認識

- ・（北側区域は）明らかに開発行為であるため、工事の停止等の命令の前段階として弁明書の提出を求める

2003. 2. 21 県熱海土木が██████に対し、④無許可開発区域における都計法違反（無許可）による開発行為について同法第81条第1項に基づく命令を発出する(D015)

2003. 2. 28 県熱海土木が██████に対し、⑤区域の宅地造成について都計法第81条第1項に基づく措置命令を発出する(E018)

2003. 9. 5 県熱海土木が、██████の④無許可開発区域に係る防災工事について条件を附して承認する(D067)

2005 年度 県熱海土木が熱海市伊豆山地区において土砂災害防止法に基づく基礎調査（土石流）を実施する（逢初川、寺山沢、吾妻沢、伊豆山沢の4溪流を実施（太字は逢初川と指定対象区域が一部重複する溪流））

2005. 6. 20 県熱海土木が██████に発出していた④無許可開発区域に係る都計法による措置命令を解除する（D081からの類推）

2005. 8. 25 県熱海土木が██████に対し、⑤区域の宅地造成に係る開発行為の許可について都計法による地位の承継を承認する(D081)

2005. 8. 25 県熱海土木が██████に対する⑤区域の宅地造成に係る命令を解除する(D081)

2006. 3. 24 県熱海土木が、⑤区域の宅地造成の開発行為の許可に係る完了検査を行い、[REDACTED]に対し検査済証を交付する
2006. 4. 11 市が[REDACTED]に対し、④区域・C工区について都計法第29条による開発行為を許可する(D・・・)
2006. 9. 21 [REDACTED]が逢初川源頭部を含む約35万坪の土地を購入・所有する
2006. 10. 18 熱海市が[REDACTED]に対し、④区域の宅地造成に係る開発行為について、変更(D工区、E工区の追加)を許可する
2006. 11. 27 [REDACTED]による④区域・C工区における宅地造成に係る開発行為が完了する
- 2007 年度 県熱海土木が熱海市伊豆山地区において土砂災害防止法に基づく基礎調査(土石流)を実施する(奥鳴沢の1溪流)
2007. 4. 9 市がA社の①区域に係る土の採取等計画届出書を附帯条件付きで受付・受理する(A・・・)
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)
- 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
2007. 5. 2 県東部農林がA社から8万坪(26ha)について宅地造成の開発計画を進めていること等を聴取する(A・・・)
2007. 5. 31 県東部農林がA社に対し、①区域における林地開発許可違反による開発行為について文書による行政指導を行う(A・・・)
- 指導等の内容**
- ・ 当該森林内での開発行為に相当する作業の中止すること
 - ・ 土地の改変変更面積を実測し求積図を提出すること
 - ・ 区域外への土砂の流出防止等、災害を防ぐための措置を農林事務所と協議の上、その復旧計画書を提出すること
 - ・ 書類の提出期限：2007. 6. 25

※ 2007. 5. 31～2008. 8. 7の間、林地開発違反の是正が完了するまで、A社は盛土

等の工事は出来なかった。

2007. 7. 31 ■■■■■による④区域・E工区における宅地造成に係る開発行為が完了する
2008. 4. 30 A社が県東部農林に対し、①区域の林地開発許可違反(無許可)による開発地の復旧計画書を提出する(日付:2008. 4. 28)(A・・・)
2008. 5. 1 県東部農林が■■■■■に対し、④区域・D工区における森林法第10条の2(林地開発許可)違反に係る文書指導を行う(D89)
2008. 5. 30 県東部農林が、④区域・D工区における林地開発許可違反に係る復旧工事の完了を確認する(D100、101)
2008. 7. 8 県東部農林が■■■■■に対し、④区域・D工区に係る林地開発を許可する(林地開発許可面積:1.9384ha)(D107)
(■■■■■は同日付けで林地開発に着手する(D108))
2008. 8. 5 県東部農林が、市、■■■■■立ち会いの下、復旧工事完了報告書により①区域の林地開発許可違反(無許可)による開発地の復旧工事の完了を確認する(A049)(2008. 8. 7完了報告書受理(A050))
2008. 10. 20 市が県東部農林に対し、「■■■■■の経営状況が悪化し現場が止まっており、(④区域・D工区に係る防災工事の完了確認の)立会いを求めるのは困難な状況」との情報提供を行う(D118)
2008. 12. 5 県東部農林と市が、④区域・D工区における今後の対応についての打合せを行う(D123)
- 打ち合せ内容(抜粋)
- ・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であるため、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
2009. 1. 21 県東部農林、県熱海土木、市と■■■■■が、(赤井谷(①区域)における)今後の残土処理について協議する(A・・・)
- 状況
- ・当該計画地は、2008. 8. 7に(県東部農林が)林地開発行為復旧工事の完了を認めた場所
 - ・県が森林法第10条の2違反による復旧指導を行う以前に、市が県土採取等規制条例及び県風致地区条例(当時)に基づき土地改変行為等を認めていたため(注:風致地区内行為の許可の通知は

2007. 4. 12、2007. 6. 4)、復旧工事の完了に伴い、残土処分が可能となった

- ・しかし、現状、工期が切れているため、[REDACTED]は市に工期の延長を申請している

協議内容

(東部農林)

- ・違反行為があった場所だが復旧した区域であり、林地開発の許可を要する面積以下であるため法的にいうことはないが、再度の林地開発許可違反は許されない
- ・将来、事業を拡大し林地開発許可を得ようとする場合は、防災計画を大きく見直さなければならない旨を説明
- ・当面は現実的な量を処理する計画にしたらどうか

(熱海土木)

- ・逢初川の土砂流出を懸念し、万全の対策を依頼
- (市)
- ・当初計画の約 38 万 m³の残土処分が実行できるとは考えられない
 - ・もっと現実的な内容に計画を修正したらどうか
 - ・風致地区内行為変更許可申請(2009. 1. 14 提出)の工期延長については認める方針

(A社)

- ・県や市に絶対迷惑がかからないようにする
- ・面積が 1ha を超えることはない、当面の量は 3, 000?~5, 000?程度

2009. 2. 5 県東部健福が市からの「ホテル従業員寮の解体工事の施工業者が解体廃棄物を自社が所有する伊豆山の土地に不適正保管している」との通報により、逢初源頭部北西側区域(以下「⑥区域」という)の現地を確認する(F···)

現地の状況

- ・がれき類(熱海市日金の建物解体工事現場から搬入)、繊維くず(布団、毛布等)が山積みの状況
- ・また、別の箇所に大量の木くずが放置され、更に奥側にも伐採木が山積みされている状況

市、県東部農林からの情報

- ・[REDACTED]はこれまでも廃棄物の不適正保管を繰り返していたが、2008 年末まではこれほどひどい状況ではなく、年明け以降急激に廃棄物の量が増えた
- ・大量の木くずは、市と東部農林の指導により、ようやくまとめたものである
- ・奥側に山積みされている伐採木は最近のもので把握していない

2009. 4. 3 [REDACTED]が県東部健福に対し、⑥区域に搬入された廃棄物に係る廃棄物処理計画書を提出する(F···)

計画の内容

- ・再生利用（コンクリート塊）、業者への売却（鉄くず）、一般ゴミ等処理施設へ運搬（木材、繊維くず、廃プラ、紙くず）
- ・解体工事現場での保管場所の確保が困難なため、近接地である伊豆山に仮置きしている
- ・囲いについては、一時的な仮置きのため、必要最小限で出来るだけ設置する

2009. 6. 24 県東部農林、市が、①区域の現地調査を実施し、伐採届、小規模林地開発の手続き無しに残土搬入が行われていることを確認する(A・・・)
(2009. 6. 19 に市から県東部農林に対し、残土搬入の動きがあるとの情報提供があったため、現地調査を実施)

現地の状況等

- ・伐採届及び小規模林地開発の手続き無しで残土搬入されていることを確認（沢へ降りる作業道が拡幅されており、2008. 8. 7 復旧完了した復旧箇所が一部含まれている可能性がある」と記録されている）
(復命書添付の写真からは上部から残土が谷に落とし込まれている様子が見える)
- ・県東部農林事務所から市に対し、現時点では、1ha 未満で小規模林地開発の範疇であるため、小規模林地開発制度等に基づき適切に指導するよう伝達

2009. 7. 2 県熱海土木、県東部農林、市と■■■■■、■■■■■(■■■■■氏)が①区域における盛土計画について協議する(A・・・)

協議内容

- ・A社は「林地開発にならないよう1haを超えないようにやる。少しずつ(1ha未満をいくつも)やっていくしかない」と発言
- ・これに対して、県東部農林は「小分けは認めない」と回答
- ・その後、A社は「じゃあ何年たったら隣接でなくなるのか。別の第三者ならいいのか」と県東部農林に確認
- ・県東部農林は「隣接や第三者の判断はその時に判断する」と回答

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」との通報を受け、伊豆山港を現地確認する(A073)

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、2009. 10. 8 の伊豆山港及び逢初川河口部の濁りの現地確認の結果を踏まえ、逢初川源頭部(①区域)を現地確認する(A074)

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)

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

2009. 10. 23 ■■■■■の④区域・D工区における林地開発許可に係る工期(2009年10月23日)が切れる

2009. 11. 4 市、県熱海土木、県東部農林が①区域についての今後の対応を協議する(A・・・)

協議等の内容

- ・市から、県に土地改変面積が1haを超えているのではないかという点について問題提起し、「縣市一緒に面積調査から入ったほうがよい」と口頭にて依頼(→共同実施についての結論出ず、面積調査よりも工事を止めさせる方向で対策を検討)
- ・会議の終了後、県東部農林から市に対し、面積の確定について、市でA社を指導しながら対応するよう要請
(現地は改変面積が1haを超えている可能性があるが、森林法の手続きにのっとり業者を指導していると時間がかかってしまうため、市から事業者を指導するようにとのこと)
⇒これに基づき、2009. 11. 30に1.2haの求積図が提出されることとなる

2009. 12. 1 県熱海土木、県東部農林、市が、①区域の残土処理場について今後の対応を協議する(A・・・)

協議内容

- ・1.2haの測量図面が出されたが、図上求積であり、信憑性にも欠け、正式文書でないため、最初は伐採届の指導と県土採取等規制条例の違反の指導で市が動く(明日にでも会って指導を開始する)
- ・口頭で指導をしたら、同じ内容を文書でも指導する
- ・最悪のことを考えて行政代執行を市がやる場合の調査(見積りも)用意したほうがいいのか、という意見も出た
- ・A社は会社として機能していないので、土地を借りて行為をしているB社に直接指導する

2010. 7. 1 県東部農林、県東部健福、市がD社に対し、①区域の残土処分及び⑥区域のコンクリートガラ撤去について事情を聴取する(A・・・)

聴取内容

- ・残土処分地の進入路上部に安定勾配で小段をつけながら仕上げたい
- ・下の残土処理場と一体で1haを超えるようであれば、残土処分完了後、区域を広げないようその上に盛って仕上げたい」と新たな土砂搬入を提案

東部健福

- ・「管轄外なので、適法に処分すれば構わない」と回答

東部農林

- ・「一体性の判断であるが、時期及び流域は同じでも、行為者が異なる
と扱いが微妙になる」「詳細な計画を見てから本課と相談して判断
したい」と回答
- ⇒現時点では1ha以下の小規模林開の範疇であると整理され、市が総合的に判断し関係部署に連絡することとなった

2010. 7. 22 ④区域・D工区（ が林地開発許可を受けた土地）に
 が残土搬入していると情報があり、市、県東部農林が現地調査
を実施する(D151)

県の認識

- ・現況地盤は、計画地盤より1～2m程度低いため、計画地盤の高さとす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
- ・単なる残土処理であれば、（林地開発の）変更許可が必要となる
- ・（土砂搬入が）造成工事に伴うものか、残土処分なのか確認等を行う

2010. 8. 31 県東部健福が市からの「伊豆山の残土処分場（以下「①区域」という）
で木くず等が混ざった土砂が混入されている」との報告を受け現地確
認を行う(A106)

現地の状況

- ・残土処分場の上部から3分の1あたりまでの土中に木くず（解体工
事から発生したと思われる20～30cm程度の木片）がかなりの量で
混ざっている

東部健福の認識

- ・上部から3分の1より下の部分には木くずが混じっていないので、
崩れたとされる最近搬入された土砂にのみ木くずが混じっていた
と思われる
- ・木くず混じりの土砂の搬入は不法投棄等の可能性が非常に高い
- ・土砂を当該地に持ち込んだ者について、確固たる証拠がない、また、
排出先(元)を特定する材料もない

2010. 11. 10 A社から市に対し、①区域での更なる残土処理と道路開設の相談がな
されたことを受け、県東部農林、県東部健福、県熱海土木、市が、A
社関係の開発行為に係る対策会議を開催する(A・・・)

市

- ・A社から伊豆山地内で残土処理及び道路の開設をしたいとの要望が
ある
- ・同社及びその関連会社による開発は、市内6箇所で行われているが、

すべて開発途中で止まっており、管理もずさんで申請どおりに施工されていない

- ・市としてはこのような状態を放置できない。関係機関と協力していきたい
- ・現在、1ha未滿の県土採取等規制条例の届出に基づき工事しているが、届出期間が過ぎても工事しており、廃材も捨てられている
- ・規制に有効な法令の検討として、特に森林法が候補として挙がる
- ・市から、県に既に工区面積が県の林地開発許可が必要となる1haを超えているのではないかとの問題意識を提起
- ・A社から、現在の工事を完了させた上で、別企業による新たな1ha未滿の届出をすることを市に提案している
- ・合計で1ha以上になるので、森林法の林地開発許可ほかの法令で規制できないか（→県東部農林が持ち帰り検討する）

東部農林

- ・原則は1haを超える部分については現状復旧することが必要
（注：森林法上、無断開発された林地は原則として1haを超える部分だけでなく、全体の現状復旧が必要）
- ・県も市の現状を承知しており、それぞれの法令等に基づき協力する

熱海土木

- ・逢初川につながる上流箇所であり、流量オーバーと水質汚濁が心配され、河川管理者として無視できない

2010. 11. 17 県東部健福が①区域に仮置きしていた木くず混じりの土砂の撤去作業（①区域から⑥区域への移動）に立会う（A141）

撤去作業の状況

- ・10. 20に掘り起こした木くず混じりの土砂4トン車31台分を、残土処分場から源頭部北西側区域のがれき置場へ搬出（全ての土砂の搬出はできなかった）
- ・がれき置場に搬入された土砂を観察すると、木くず以外にもウレタン、金属くず、毛布など様々な廃棄物が混ざっていた

2010. 11. 19 県東部健福が①区域に仮置きしていた木くず混じりの土砂の撤去作業（①区域から⑥区域への移動）に立会う（11. 17の残りの土砂）（A143）

撤去作業等の状況

- ・撤去作業前に11. 2に確認した木くず混じりの土砂について、木くずの確認できる範囲で掘り起こしを行った
- ・11. 19に掘り起こしたものも含め、4トン車33台分の木くず混じりの土砂を、残土処分場から源頭部北西側区域のがれき置場へ搬出

2011. 2. 25 土地所有権の移転（A社→C者）、A社等とC者との間で同日付けで覚書を締結する（A・・・）（所有権が移転した区域を要確認）

2011. 3. 4 県森林計画課、県東部農林、市が①区域の残土処理場の現地調査を実施する(A・・・)

調査結果

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

2011. 3. 4 県森林計画課、県東部農林、市が、林地開発許可案件の定期査察により④区域・D工区の現地確認を行う(D168)

現地の状況など

- ・■■■■は登記簿上存続しているものの、所在地に会社は不存
- ・リーマンショック以降工事は中断している
- ・施工状況は粗悪で、掘削途中の切土面、倒壊したブロック積みが放置されている
- ・沈砂地は設置されているものの、高さ・位置が悪く、土砂が流入しない状況である
- ・現状での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搬入されている

2011. 3. 17 市、県土地対策課、県森林計画課が①区域の現状の確認と今後の対応について協議する(A・・・、D173)

協議内容 (①区域の盛り土関係)

- ・基本的に市が県土採取等規制条例に基づき対応すること、土砂の流出、崩壊等の危険性があるため、緊急の是正を行わせる必要があることを確認

【県土地対策課作成の協議記録の記述(抜粋)】

土地対策課

- ・土採取条例にも報告徴求や措置命令など監督処分等に関する規定があるものの、本来が届出制度であることもあり、単独の対応では規制及び指導の効力が弱く、森林法など個別法による対応を軸に指導することが望ましい
- ・(県土採取等規制条例の)規制効果を案ずることよりも当該条例による所要の手続きを取るほかはなく、災害の防止のため緊急の必要があると認めるときは、直ちに停止命令を行うことが妥当

熱海市

- ・了解した。緊急の必要があるために直ちに停止命令を行う方向で検討する。

(注) 当該協議により県・市で認識が共有されたかは不明だが、県森林計画課の当該協議の記録に「対応」として以下の記述あり

協議内容 (④区域 (D工区) の林地開発許可関係)

- ・ 県東部農林が██████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文書が到達しない場合は、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 年度 県熱海土木が熱海市伊豆山地区において土砂災害防止法に基づく基礎調査 (土石流) を実施する (鳴沢、猪洞沢の 2 溪流を実施 (太字は逢初川と指定対象区域が一部重複する溪流))

2011. 5. 19 県廃棄物リサイクル課、県熱海土木と市が、①区域について、前土地所有者、現土地所有者等と面談する (A・・・)

内容

- ・ 土採取の届出区域以外にも土が盛られ、市は「仮置き」扱いとしているが、合計では 1ha を超える。本来であれば土を盛るだけでも土採取の届出が必要。県土採取等規制条例の届出に係る処理を完了すること及び過剰搬入した土砂を現場から搬出すること等を指導
- ・ 市の対応として 2011. 4. 27 付文書で、A 社等に対し、2011. 5. 13 を期限とし報告書の提出を指示したが報告要求文書を見ていないと A 社社員が述べたことから、2011. 5. 31 までを期限として提出を指導した。2011. 5. 31 の期日を待って報告が得られない場合、(県土採取等規制) 条例に基づき行政処分を行っていくための事務処理を県土地対策課と相談しながら行う

2012. 1. 25 市による赤井谷 (①区域) の門扉の設置工事が完了する (A・・・) (H24)

2012. 2. 29 県熱海土木が市に対し、土砂災害警戒区域等の指定に係る意見照会を行う

2012. 3. 15 市が県熱海土木に対し、土砂災害警戒区域等の指定に係る意見照会への回答を行う (「(逢初川を含め) 特に意見なし」との回答)

2012. 3. 30 県熱海土木が土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域を指定する (逢初川を含む伊豆山地区の土石流 7 区域を指定)

2013. 2. 7 現所有者が県東部健福に対し、前所有者が放置した廃棄物の撤去作業等を善意を持って解決する覚悟である旨の文書を提出する (2013. 1. 9 付け) (A・・・、F・・・)

文書のその他記述

- ・ 県、市と調整し関係法令を遵守し施工するが、敷地内処分について現地主判断で処理することに理解を求めたくお願いします
- ・ A社が市の指導を無視して放置した伊豆山港及び逢初川下流水域へ土砂崩壊による二次被害防止の安全対策工事を施工
- ・ その他伊豆山地区における工事計画の概要、廃棄物の処理計画（1.21 提示案）も記載

(注) 県がC者から聴取(2021. 12. 16)した結果によれば、この書面は自分が作成したものでないとのこと

2013. 4. 16 県東部健福が⑥区域の現地を調査する(F168)

現地の状況

- ・ 敷地内は入口にがれき類の山一つ残してあるのみで、周辺は整地されていた

2013. 5. 8 県東部健福が⑥区域の現所有者代理人に対し、現地が整地された経緯等を聴く(F169)

聴取内容

- ・ 現地にあったがれき類は、当該敷地奥の造成に伴い埋立てした
- ・ 1000 m³のがれき類を 30m×70m にならず、ガラ厚 20 cm程度
- ・ 現所有者は自分の土地だからどう使おうがよいではないかとの考え

2016. 4 以降 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

【論点】

- (1) ④区域、⑤区域、⑥区域における土地改変行為等に係る県の行政対応において、①区域における盛土行為への影響等を考慮できたか。
また、④区域、⑤区域、⑥区域における土地改変行為に係る県の行政対応において、それぞれの区域への影響等を考慮できたか。
- (2) 森林法、都市計画法、廃棄物処理法による行政対応に当たり、県の関係機関間の連携は適切に行われていたのか（東部農林、熱海土木、東部健福及び本庁関係課など）

4 事実関係を踏まえた論点と考察

- (1) ④区域、⑤区域、⑥区域における土地改変行為等に係る県の行政対応において、①区域における盛土行為への影響等を考慮できたか
また、④区域、⑤区域、⑥区域における土地改変行為に係る県の行政対応に

において、それぞれの区域への影響等を考慮できたか

【確認・判明した事実関係】

- ・①区域における盛土行為の着手は、2007（H19）年4月である（市が土の採取等計画届出書を附帯条件付きで受付・受理（2007.4.9））。
- ・⑤区域における宅地造成については、2006（H18）年3月には事業完了している。（当該宅地造成の当初の事業者は■■■■であり、後に■■■■が同社から開発行為許可の地位を承継し、事業を完了させている）
- ・④区域・無許可開発は、⑤区域の当初の事業者である■■■■によるものであるが、2005（H17）年6月に同社による防災工事が完了し、命令が解除されている。
- ・■■■■による④区域（C、D、E工区）における宅地造成うち、C工区（開発行為許可：2006年4月）、E工区（開発行為許可：2006年10月）については、それぞれ2006年11月、2007年7月に事業完了（事業の完了確認は熱海市が実施）している。D工区（開発行為許可：2006年10月、林地開発行為許可：2008（H20）年7月）については、現時点においても未完了の状態である。
- ・現時点で④区域・D工区の排水施設は完成していない状態であるが、当地の雨水（表流水）については、鳴沢川流域外に流出しないことを確認している。
- ・⑥区域においては、熱海市内の現場での建築物の解体工事により発生した廃棄物の不適正な保管が疑われる行為、当該廃棄物の不適正な処分（埋め立て）が疑われる行為が行われたものである。
- ・④区域、⑤区域の土地改変行為に対応した県職員には、④区域・無許可開発や⑤区域の宅地造成において、都計法違反を指摘され、同法による命令を受けた■■■■と、④区域の宅地造成に係る開発行為の許可申請者である■■■■は、■■■■（⑥区域の土地所有者）の■■■■社長と関係のある業者ではないかと認識（又は推測）していたものの、当時、公式（法人登記簿など）には、上記関係を立証できなかった。

【考察】

（④、⑤、⑥区域の土地改変行為等に係る行政対応における①区域の盛土行為の関係）

- ・④区域・無許可開発の是正の完了は「2005年6月」である。「2007年4月」の①区域の盛土行為（以下単に「盛土行為」という）の着手前であることから、当該無許可開発に係る行政対応において、盛土行為への影響等は考慮できないと考える。
- ・④区域・C工区の宅地造成に係る開発行為の許可申請の時期は「2006年3月（市の許可：同年4月）」、工事完了は「2006年11月」である。いずれも盛土行為の着手前であることから、当該申請の審査等において、盛土行為への影響等は考慮できないと考える。

- ・④区域・D工区の宅地造成に係る林地開発の許可申請は「2008年5月」と、盛土行為の着手後に行われているが、①区域から物理的に離れている（鳴沢川流域）ことから、当該申請の審査等において、盛土行為は考慮の対象外であると考え。なお、当該工区については、防災工事が完了しないまま放置された状態にあるが、当地の雨水（表流水）は鳴沢川流域外には流出しておらず、①区域に影響はないことを確認している。
- ・⑤区域の宅地造成に係る開発行為の許可申請の時期は「2002年12月」、工事完了は「2006年3月」である。いずれも盛土行為の着手前であることから、当該申請の審査等において、盛土行為への影響等は考慮できないと考える。
- ・⑥区域への搬入された廃棄物への行政対応の時期は「2009年2月」以降と、盛土行為が行われていた時期と重なるが、廃棄物処理法による是正指導等の対象となるのは⑥区域であり、①区域には及ばないことから、当該廃棄物に係る行政対応において、盛土行為には関与できないと考える。
 なお、⑥区域への廃棄物の搬入と、逢初川源頭部周辺区域への廃棄物の搬入との因果関係（誘発したか）については、公文書等からの検証は困難であった。

（④、⑤、⑥区域における土地改変行為等の相互の関係）

- ・⑤区域の宅地造成に係る開発行為の許可申請の時期は「2002年12月」、工事完了は「2006年3月」である。④区域（C、D、E工区）の宅地造成の着手前であることから、当該申請の審査等において、④区域の宅地造成への影響等は考慮できないと考える。
- ・なお、④区域・無許可開発と⑤区域の宅地造成については、開発行為許可違反により、同時期にいずれも土砂流出防止等についての措置（以下「防災工事」という）の命令を受けている。公文書上、実施された防災工事の内容は確認できなかったが、両区域における防災工事については、 の関係者から「防災計画の作成に当たっては、⑤区域と④区域・無許可開発の状況を把握し、全体として考える」との認識が示されていること、また、当該工事の完了検査を経て、命令が解除されたことが見受けられる。このため、工事自体は、適切に実施されたものと思われるが、当該工事の施工状況を確認できる公文書が残存していないため、この点の検証は困難であった。（要検討）
- ・④区域・C工区の宅地造成に係る開発行為の許可申請の内容は、C工区から⑤区域への排水も含め、現時点で改めて審査しても適正なものである。このことから、C工区に係る行政対応においては、⑤区域への影響等について適切な考慮がされていたものとする。（要検討）
- ・④区域・D工区における宅地造成については、D工区から鳴沢川への排水が⑤区域を経由することから、林地開発許可申請においては、⑤区域への影響を考慮する必要があると考える。しかしながら、この排水に関する内容を確認できる公文書が残

存していなかったため、この点の検証は困難であった。

(要検討)

- ・⑥区域に搬入されたのは、建築物の解体工事により発生した廃棄物である。④区域（C、D、E工区）及び⑤区域の工事は、宅地造成であり、解体工事ではないことから、⑥区域への廃棄物の搬入と直接の関係はないと考える。

(本論点を総じた考察)

- ・④区域（C、D工区）及び⑤区域の土地改変行為については、盛土行為の着手前に完了しているため、これらの行為への行政対応において、盛土行為への影響等を考慮することはできなかった。④区域（C、D、E工区）、⑤区域の宅地造成が盛土行為に与える影響等を考慮するためには、当該盛土行為を行う前に、その周辺区域において、「過去にどのような土地改変行為が行われたか」、また、「現在どのような土地改変行為が行われているか」等の情報を収集する必要があったと考える。
- ・「①区域」と「④区域、⑤区域、⑥区域」との関係の有無、また、「④区域」、「⑤区域」、「⑥区域」の相互の関係の有無にかかわらず、立証できなかったものの、④区域の宅地造成に係る開発行為の許可申請者が、特定の人物を通じ、同区域の開発行為において法令違反を指摘された業者と関係しているのではないかと認識があったのであれば、関係機関間で連携し、これら3者による土地改変行為等の動向を注視する等の対応をする余地もあったと考える。

(2) 森林法、都市計画法、廃棄物処理法による行政対応に当たり、県の関係機関間の連携は適切に行われていたのか（県東部農林、県熱海土木、県東部健福及び本庁関係課など）

【確認・判明した事実関係】

- ・盛土行為の着手直後の2007（H19）年4月25日に発生した「逢初川からの泥水による伊豆山港内の広範囲の汚濁」や当該汚濁の**確認後**に実施した「逢初川上流部の現地確認の結果（広範囲に宅地造成が行われている（おそらく④区域））、泥水の発生源は造成地内の谷部分（おそらく①区域）、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）」については、県熱海土木が実施している。
- ・しかしながら、残存する公文書上は、上記の情報については、現地確認を実施した県熱海土木の担当課内での共有にとどまり、同事務所内や本庁関係課には共有されたことは確認できなかった。
- ・当該濁りの発生から約1ヶ月後の2007（H19）年5月22日に、県東部農林と市が①区域における林地開発許可違反を認知している。
- ・残存する公文書上、④区域・D工区における林地開発許可違反への対応に当たっては、森林法（林地開発許可）を所管する県東部農林と都計法（開発行為の許可）を所管する熱海市との間では情報共有等が行われていたことがうかがえる。

- ・ 県熱海土木が実施した「2009（H21）年10月8日に発生した伊豆山港の濁りの現地確認の結果」及びこの現地確認を踏まえ翌日に実施した「逢初川上流部の現地確認の結果」については、同事務所内のみならず、県東部農林、市にも共有され、3者間で今後の対応について協議が行われている。
- ・ 県東部健福は、熱海市からの通報により、⑥区域に搬入された解体廃棄物及び①区域に搬入された木くず混じりの土砂を認識している。
- ・ 県東部健福は、2021（R3）年7月の土石流が発生するまでの間、①区域、④区域・D工区及び⑥区域の現地を定期的に確認している。
- ・ ①区域、④区域（C・D・E工区、無許可開発）、⑤区域及び⑥区域における土地改変行為について、「県土地対策室と県熱海土木」、「県森林計画室と県東部農林」、「県廃棄物リサイクル室と県東部健福」など、法令所管部局の本庁担当課と担当出先機関間、あるいは関係出先機関間では情報共有するなど連携して対応していたが、公文書上、本庁関係課間での情報共有等については確認できなかった。

【考察】

- ・ 2009年10月に発生した伊豆山港の濁りと、その後の逢初川上流部の現地調査の結果については、調査を行った県熱海土木のみならず、関係する県東部農林や市にも情報が共有され、関係者により逢初川源頭部の盛土行為への対応が協議されている。
- ・ 一方、2007年4月に発生した伊豆山港の濁り及びその後の逢初川上流部の現地調査の結果については、現存する公文書からは、調査を行った県熱海土木内の一部での共有にとどまったように見受けられる。当該濁りは、①区域での盛土行為の初期に発生したものであり、種々の問題が顕在化する以前であることから、やむを得ない面はあるものの、関係機関間で情報共有し、対応方針の協議等がされていれば、当該盛土行為の早い段階で事業者を牽制（①区域での林地開発許可違反へのより早期の指導、河川管理者としての指導、④区域の宅地造成への指導など）し得る余地もあったと考える。
- ・ 県東部農林がD工区の開発者である■■■■との連絡が取れなくなった以降に、県東部健福による現地調査において、同工区における廃棄物混じりの土砂の移動作業を確認しているが、この情報が県東部農林には共有されていなかった。仮にこの情報が県東部農林に共有されていれば、■■■■を捕捉できた可能性もあることから、この情報に限らず、現地調査により把握した情報については、関係者間で共有する余地もあったと考える。
- ・ ①区域とその周辺区域における土地改変行為に対しては、県熱海土木、県東部農林及び県東部健福が連携して対応していた時期もあることから、「できる限りの対応」との観点では、当該事案に係る動きが停滞した以降においても、当該事案に関する情報については、関係機関間で相互に情報共有等を行う余地もあったと考える。

- ・また、関係出先機関間で連携して対応している状況については、本庁関係課も承知していたと思われることから、同様の観点では、本庁関係課間においても情報共有を図るなど連携し、一体的に取り組む余地もあったと考える。

5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

- ・関係機関間において意味のある情報提供を行うためには、各機関がそれぞれが抱えている懸案事項（現場のあるもの等）を把握することが重要と考える。
- ・盛り土については、本庁では県盛土対策会議により、出先機関では、同会議の地域部会により、県内の各地域における不適切盛土等に関する情報を共有する仕組みが設けられているところであるが、盛り土に限らず、年度当初等の一定のタイミングで、本庁内の関係課間や同一管内の関係出先機関間において、それぞれが抱える懸案事項を共有（例 前者：関係課長会議、後者：次長会議）する場の設置を検討する必要がある。
- ・上記による情報共有により、複数の法令が関係する事案を認知した場合には、関係者が連携した対応が求められる。このことから、関係部局間、あるいは、関係出先機関間で迅速、かつ、円滑に連携体制を築くことができるよう、初動のルール等を整備しておく必要があると考える。
- ・また、本件のような許認可等が関係する事案に当たっては、例えば、許認可申請の対象となる場所だけに着目するのではなく、その周辺において、「過去に何が行われていたか」、「現在何が行われているか」、「将来何が行われる予定か」等について、関係者に情報提供を求める仕組みが必要と考える。
- ・各機関が抱える事案が他の機関に関係する事案かどうか認知するためには、他機関の所管法令に関する基礎的な知識を有する必要があることから、盛土対策会議では、関係職員に対し関係各法令に関する研修を実施している。