

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第9回会議次第

令和5年9月14日（木）
県庁別館2階第3会議室A

- 1 検証対象の法令に係る県の行政対応に関する当時の担当職員への聞き取り事項等についての意見交換
- 2 次回の会議について
- 3 その他

逢初川源頭部北側の無許可開発区域に関し確認を要する事項

(森林法関係)

1 無許可開発の発覚と復旧指導 (2008. 4. 10~2008. 5. 30)

- ・植栽のみで原型復旧を指導しなかった理由は。
- ・復旧工事の指導内容の検討にあたり、市が東部農林事務所に提出した顛末書や事業者の主張(分譲地の購入者に6月中に引き渡す必要がある)の影響があったか。
- ・森林法に係る無許可開発を行った■■■■■に悪質性を感じたか。

2 林地開発許可と造成工事の中断 (2008. 5. 30~2014. 4. 16)

- ・林地開発許可申請書について、審査及び審査結果の確認はどのように行ったのか。
- ・仮設沈砂池について、適正に設置されていたか。
- ・D工区への土砂搬入について、地盤高を計画高まで上げるためのものであれば、目的外工事とはいえないと復命しているが、その後、地盤高の確認は行ったのか。
- ・■■■■■の経営が悪化しているとの情報を受けてから、事業者への連絡はどのように行っていたのか。
- ・事業が中断した場合、最低限でも実施しておくべき防災施設として何を想定し指導していたか。
- ・2011年3月の文書指導の発出の意図は。
- ・文書指導が返戻されたあと、事業者と連絡できる方法を探したか。
- ・森林法第189条(掲示)による命令の通知は検討しなかったか。

3 造成工事の中断期間 (2014. 4. 17~2020. 1. 9)

- ・事業者への連絡を試みたか。
- ・定期的な現地確認は行ったか。
- ・自分の次の担当者への引継書で当該箇所を記載したか。

4 地位承継による事業再開 (2020. 1. 10~2021. 7. 3)

- ・■■■■■氏は県の指導に従わず、許可内容以外の開発行為を行う可能性があると感じたか。
- ・■■■■■氏への中止命令は検討したか。

逢初川源頭部北側C工区(無許可開発区域)に関する 確認を要する事項

1 無許可開発の着手の時期：2002～2003

- 2003. 2. 6 の土地対策室長を加えての現地調査以前に、事務所では現地調査を行っているのではないか。また、調査に至ったきっかけは何か？(D001)
- また、事務所において、無許可開発地について、いつ頃からどのように把握していたか。
- 現地調査時点で造成工事はかなり進んでいたが、当時、事務所では無許可開発の着手はいつ頃と考えていたか？

2 土採取等規制条例の届出の有無：2002～2003

- 元々隣接の宅地造成のための土採取場であり、土採取等規制条例の規制対象であったはずだが、熱海土木では届出を受理していない。不備により返戻？補正？などの記録が見受けられるが、届出に関し業者への指導は行っていたのか？
- 現地の土採取行為に対し、条例に基づき、行為停止は指導しなかったのか。

3 静岡新聞記事(土砂崩れ)の実体について：2003

- 県の公文書D64に20年前の土砂崩れ(2003年5月？(月日不明))の記録があったとして、記事となったが、公文書は位置図と画像のみで、報告記録がないが、現地調査は、いつ、何の目的で行ったものか。
- 現地では、どのような現象(土砂崩れ？表層崩壊？雨水が流れただけ？)が発生したのか。どうやって、確知したのか
- 現地には、大量の倒木・伐採木等が放置されていたが、事業者に対し撤去・処分などを指導したか。
- 熱海市調圧槽への通路が不通となることから、熱海市へ情報提供若しくは熱海市の復旧はされたのか？
- D55(H15. 3. 19)、「谷状箇所への倒木が集められおり、このまま埋められてしまう可能性」を県庁は指摘、その後の指導は？

4 違反事業者への措置命令の内容：2003～2005

- ■■■■■への措置命令の内容(土砂流出防止措置)は、当時、どのように検討・決定したのか？悪質な業者であり、原状回復を命じるべきではなかったか。熱海市への配慮などがあったのか。
- 違法造成地に関し、■■■■■の排除後、(新たな事業者による開発に至ったが、)どのような想定をしていたか。

- ・ 2003.9 の防災工事承認後、2005.6 の完了届の受理まで時間を要しているが、どのような事情があったのか。(この間の公文書不存在) なお、完了検査は、事務所職員により遺漏なく行われ、検査の結果、適正な工事内容であったか。

5 開発許可権限の移譲に伴う熱海市への引き継ぎ：2005～2006

- ・ ■■■■■への是正指導等に関し、2003.9 防災工事承認以降の公文書が、県保有公文書中に存在していないが、権限移譲に伴い、市に引き継いだためか。(市では、■■■■■に関する公文書の引き継ぎを否定している。)
- ・ ■■■■■が、本件宅地造成に参入することとなった経緯は？また、事務所では、■■■■■との関係性について、どのように確認し、把握していたか。
- ・ ■■■■■による開発許可申請に関し、熱海土木が H18.3.17 に受理、権限移譲を挟み、市が H18.4.11 に開発許可しているが、事務所では、権限移譲までの間の審査・指導及び権限移譲後の助言等はどのようなものであったか。
- ・ 2005・H17 熱海市の■■■■氏 (■■■■■) が熱海土木に出向していたが、熱海市に関する手続き関係は■■■■氏の所管であったか。
- ・ 開発許可権限の移譲の前後、当該事務の運用等に関し、県から市に対し、どのような支援を行っていたか。(研修の実施、マニュアル等の提供、質問等への対応など)

(土砂災害防止法)

基礎調査から指定までに時間を要したことに関し確認を要する事項

1 伊豆山地区における基礎調査の実施：2005(H17)～2011(H23)

- ・2005年度に逢初川の基礎調査を実施してから2012年3月30日に指定するまでの間、熱海市伊豆山地区の基礎調査は2005年度、2007(H19)年度、2008(H20)年度、2011(H23)年度と複数年度かつ年度を開けて実施している。
- ・伊豆山地区の調査を一度にまとめて実施していない理由は何か？
- ・逢初川の基礎調査実施後、すぐに指定しなかった理由は何か？
- ・伊豆山地区の区域指定に係る地元説明でどのような意見があったか？

2 泉地区の基礎調査及び区域指定：2009(H21)～2010(H22)

- ・県境に接する泉地区の指定を優先させた理由は何か？
- ・当時、神奈川県との区域指定の調整をどのように行っていたか？

行政対応の妥当性等の検証に当たっての論点及び 検証に当たり整理が必要な事項

1 検証に当たっての論点

(1) 全般

- ・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、関係機関との連携は適切に行われていたのか（(東部健福、東部農林、熱海土木ほか)

(2) 砂防法

- ・当初指定時における砂防指定地の指定範囲の考え方は妥当であったか（逢初川と同一時期に砂防指定地の指定が行われた河川との比較）
（逢初川と同じタイミングで7溪流が砂防指定地の指定がされ、うち5溪流が面指定である（砂防法資料9））
- ・砂防指定地監視員等による監視（現地確認を含む）は、当初指定時における「今後、溪流上部の荒廃状況、山腹の崩壊等、流域の状況を勘案し、地権者との協議を進め面指定を進めていきたい」との対応方針に照らし適切であったか（1998年10月、逢初川の面指定に関し、上記のとおり国に回答（砂防法資料10））
- ・伊豆山港に濁水が流出し、その原因が源頭部の開発行為にあることを認識した際の対応（砂防指定地の指定区域を変更していない）は妥当であったか
（源頭部は「管理された植林地帯」ではなくなっていたと思われる。また、森林法、土採取等規制条例による管理の状況を確認したのか）
（1998年10月、逢初川を標柱指定することについて、「流域上部は管理された植林地帯であり、又上水道関連施設等の公共施設があり管理されている箇所であることから、流域全域を砂防指定地をして指定する必要性は比較的小さいと考えられるとしている（砂防法資料10））

(再発防止の観点)

- ・砂防指定地監視員による監視業務の拡充、土石流危険溪流の定期的な現地確認の実施など
- ・下流域への濁水の流出等があり、その原因が上流域での開発行為である場合の対応等の検討（実務要領QAのQ5、Q6を踏まえた対応の検討など）
（上流域での開発行為について、許可法令による規制が機能していない場合の対応など）
- ・砂防指定地の指定の進達案件の選定について、県独自の基準の検討
（分かりやすい（納得の得られる）砂防指定地の指定制度の運用、基準の策定に当たっては他県の状況等を調査）

(3) 土砂災害防止法

- ・伊豆山について、基礎調査の開始から土砂災害警戒区域の指定までの間の対応は適切であったか（泉地区を優先させたのは適切であったか、伊豆山地区における調査の実施方法（伊豆山を一括して行わなかった点など）は適切であったか
(土砂災害防止法資料 12)
- ・上流域で行われていた土地改変行為の情報や当該改変行為による被害のおそれ等の周知は適切に行われたのか（警戒区域内の住民に対する危険性の周知は適切に行われていたか）（土砂災害警戒区域を指定する必要があるなど、県は逢初川は危険との認識を持っていたにもかかわらず、なぜ、上流域の盛土について、住民に情報共有しなかったのか）（危険性の周知に関する県と市の役割、法施行当初は、住民に区域指定に否定的な考えもあったこと等にも触れる）
(土砂災害防止法資料 14)

(再発防止の観点)

- ・速やかな区域の指定・見直し（高精度地図を活用した新たな要指定箇所洗い出し・追加指定、地形改変があった場合の見直し）
- ・住民の早期避難意識の向上・醸成に係る市町との連携強化（住民避難訓練の実施、「わたしの避難計画」の策定推進など）
- ・不適切な盛土情報の周知、市町の避難計画の作成など

(4) 森林法

- ・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
(復旧工事として、原型復旧せず植栽等の緑化とした対応は適切であったか)
(復旧工事完了後、同一業者から林地開発許可申請を受け付けたのは適切であったか)
(林地開発許可申請の審査は適切に行われたか)
(D 8 9、9 7、1 0 0、1 0 1、1 0 2、1 0 7)
- ・防災工事(仮設沈砂地)の完了検査の実施に係る事業者へ対応は適切であったか
(経営状況が不安定な事業者への指導の頻度や内容は適切であったか)
(防災工事の完了を確認していない現場に対する対応は適切であったか)
(D 1 4 4、D 1 4 7、D 1 5 1、D 1 6 8、D 1 7 3、D 1 9 8)
- ・2011年3月の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
(■■■■氏が、地位承継で■■■■関係者の押印を得ており、事業者の所在は確認できたのではないか)
(指導文書が事業者に到達しない場合、替わる手段はなかったか)
(定期的な現地確認や、担当者間の事案の引き継ぎは適切であったか)
(D 1 7 5)
- ・D工区への土砂搬入を容認したことは妥当であったか
(当該土砂の搬入は、地盤高を計画高まで上げるためのものであったのか(計画高まで上げたことを確認したのか)
(D 1 5 1)
- ・■■■■から■■■■氏に事業承継した際に、当該林地開発の中止命令を■■■■氏に
対して行う必要はなかったか
(D 2 2 7)

(再発防止の観点)

- ・経営状況が悪化する等、事業の継続が困難になった事業者や悪質な事業者に対する指導の方法について整理
- ・面積要件の境界近傍の小規模林地開発事案における県・市町の連携体制の検討
(逢初川土石流災害踏まえ既に講じられているものを含む)
- ・市町に提出された伐採造林届情報の県組織内における共有の検討
(逢初川土石流災害踏まえ既に講じられているものを含む)

(5) 都市計画法

- ・ ④区域の無許可開発及び⑤区域の許可違反に対する是正措置への対応は適切であったか（無許可開発への初動は適切であったか、防災工事申請書に添付されている排水施設の設計や配置等は、現在審査しても適当な内容か（D 6 5）、この申請の承認は適切であったか（D 6 6）（是正措置は適切に完了されたのか、是正措置の完了検査等は適切に行われているのか）（申請では1ヶ月程度の工事であったのに、工事の完了届の提出までに1年半の期間を要している）
- ・ 無許可開発業者への対応（無許可開発業者を④区域の開発から排除したこと、実質事業を引き継ぐ新たな業者の開発を可としたこと）は適切であったか
(D 5 8)
- ・ ④区域における無許可開発の是正後、新たな業者による開発許可申請への審査等は適正であったか
(開発許可申請等の公文書なし)
- ・ ④区域の開発許可申請について、県から熱海市への引き継ぎは適切に行われたのか（当該区域に係る開発許可申請については、県に提出され、当該許可に関する権限が熱海市に移譲された後に、市長名で許可されているため）
(2006 (H18) 年4月熱海市に権限移譲)
- ・ 熱海市への権限移譲後、当該事務の運用等についての県から熱海市への支援等は適切に行われたのか（権限移譲に当たっての研修、マニュアル等の提供、質問等への対応など）（市の体制が整うまで積極的に支援すべきではなかったか）
(2006 (H18) 年4月熱海市に権限移譲)
- ・ ④区域の谷状の箇所には積まれていた伐採木について、「埋められる恐れがある」との認識を持っていたが、適切に対応したのか
(D 5 5) (D 6 4)
- ・ 2003年（平成15年）に土砂崩れが起きた箇所に大量の倒木が捨てられていたが、倒木の除去など、事業者への指導が適切に行われていたのか。(D 0 6 4)
- ・ ④区域と⑤区域から鳴沢川に通じる排水施設の変更等への対応は適切であったか（④区域の工区の拡大に合わせて、鳴沢川に至る④、⑤区域内の排水施設の仕様を変更する必要があったと思われるが、適切に対応したのか）

(再発防止の観点)

- ・ ④区域の無許可開発及び⑤区域の許可条件違反の段階で何らかの措置をしていれば、その後の一連の開発を未然に防ぐことができたのではないかとの締め（4の考察に関する望月課長からの意見）

- ・開発等の許可申請時における残土や伐採木の処理方法、処理先等を把握するような改善が必要ではないか（4の考察に関する望月課長からの意見）
- ・開発行為の許可後から完了までの間における当該工事への行政のかかわり方の検討（許可後一定期間において中間検査的なことを実施すべきではないか）
- ・（都計法関係で保存されていて公文書が少ないので）公文書の保存等についての一定のルール整備が必要

（6）土採取等規制条例

- ・1996（H8）年、1997（H9）年に県議会において、土採取等規制条例の強化等に関する質問がされた時期における県条例改正に関する考え方は適切であったか（隣接県への状況調査等などの情報収集を適切に実施しているか、秋鹿県議の質問に対し「土の採取等は強い規制になじまない」「地域の課題は地元の市町村自らが解決することがふさわしい」とした判断は適切であったか）

（土採取等規制条例資料3、資料5）

- ・神奈川県（1999（H11）年）及び山梨県（2008年（H20）年）で、それぞれ県条例が強化された際の本県の対応は適切であったか（情報収集など）

（県土採取等規制条例による規制が緩やかとの認識は妥当か（命令、行政代執行の一連の制度が包含され、強制力のある対応も可能であることから、届出・許可の違い、罰則の強弱のみによる判断は適当でない面もある）

(7) 廃棄物処理法

(⑥区域を含む土地の所有者が■■■■■時の対応)

- ・■■■■■への対応に当たり、当時問題点と捉えていた事項（ア、イ）は、妥当であったか（現時点においても問題点と捉える内容なのか）（F026、2枚目）
- ・日金の廃棄物の排出事業者を特定するための調査及び当該調査結果の取り扱い等は適切であったか（関係3者に18条報告を求め、本人も含め3者との■■■■■が排出事業者との報告をしているのに、排出事業者は不明確としている）（■■■■■が■■■■■氏と交わした廃棄物撤去の覚書きは、根拠とならないのか）（F044、F052、F053、F074）
- ・■■■■■など、⑥区域に置かれた廃棄物の関係者等への対応は適切であったか（所有者としての■■■■■に清潔保持義務の履行を求め、20回以上の電話連絡を実施）（措置命令を発出しなかったことは適切であったのか）（生活環境保全上の支障をどう捉えていたのか）（該当公文書を要確認）

(⑥区域を含む土地を■■■■■氏が取得した以降の対応)

- ・（排出事業者等の特定ではなく）所有者たる■■■■■氏への清潔保持義務の履行を求めることを優先したのは適切な対応であったか（結果として、■■■■■等への指導等が下火になっている）（F159、他は該当公文書を要確認）

(■■■■■氏による⑥区域への廃棄物埋立て後)

- ・現所有者である■■■■■氏が⑥区域に放置されていた廃棄物について、当該区域に埋め立て、整地して以降の当該者に対する指導等の対応は適切であったか（指導票の交付5回、面会7回、措置命令を発出しなかったことは適切であったのか）（生活環境保全上の支障をどう捉えていたのか）（該当公文書を要確認）

(①区域に搬入された木くず混じりの土砂への対応)

- ・①区域に搬入された木くず混じりの土砂について、木くずを混ぜた行為者の特定や⑥区域への移動後の当該土砂への対応は適切であったか（行為者を特定するための調査手法や関係者への指導等の内容は適切であったか、移動後の土砂の処理状況の確認等は適切であったか）

(その他)

- ・①区域の進入路付近に下ろされた廃棄物への対応は適切であったか

(再発防止の観点)

- ・「廃棄物混じりの土砂」、「廃棄物の仮置き」等への今後の対応、関係機関との連携の今後の対応（盛土等対策会議における具体的な取組など）

2 整理が必要な事項

(1) 全般

- ・ 逢初川源頭部及びその周辺区域における土地改変行為の位置関係など
(①区域や④区域における森林法、都市計画法の無許可開発区域も図示)
- ・ ①、④、⑤、⑥区域における土地改変行為の時系列の動きの大まかな一覧
(どのような順番で土地改変行為が行われたか等がパッと見で分かるように)
- ・ ①、④、⑤、⑥区域ごとの登場人物一覧 (何をした会社・人なのか分かるように)

(2) 砂防法

- ・ 砂防法による規制の対象や当該規制の目的 (何を防ごうとしているのか) など
(砂防指定地において、「土地の形状変更等」の行為を規制するのは、当該行為が山地の斜面や溪床や溪岸等へのどのような影響を防ぐためなのか? (砂防指定地に許可を受けて盛土する場合、この盛土によるどのような影響 (盛土による自然由来の土砂等への悪影響? ←どのようなことが想定してる) を防ごうとしているのか)
- ・ 砂防指定地指定要綱第2の6の「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区域」との基準の内容とその運用
(当該基準に該当するのは、どのようなケースなのか? (自然由来のものが対象とすると「溪流等への土砂流出等により、治水上砂防に著しい影響」とは、どのような影響なのか?)

(上記2点は、「治水上砂防」「自然由来のものが対象」との点にの理解が難しいため)

- ・ 逢初川と同じ時期砂防指定地の指定を行った他の流域の砂防指定地の範囲の考え方 (令和4年7月の内部検証による考え方は、当時の他の砂防指定地の指定においても当てはまるのか) (5条森林も含め砂防指定地として面指定したケースは存在するのか。存在する場合、その考え方等を確認、整理)

(3) 土砂災害防止法

- ・ 本法の目的 (本法により、「どこの」「何を」防ごうとしているのか)
- ・ 土砂災害警戒区域の指定手続の流れ (基礎調査から指定までの間の手順)
(基本計画の優先方針や実施計画の基本的な考え方を含む)
- ・ 伊豆山地区の基礎調査から区域指定までに時間を要した経緯について、当時の熱海土木事務所担当者にヒアリングを実施

(4) 森林法

- ・法律の目的（開発促進か抑制（規制）なのか）、林地開発の面積要件が1 ha を境にされていることの考え方
- ・林地開発許可申請における許可基準、事業者の資格要件等

(5) 都市計画法

- ・開発許可申請から開発行為の完了までの間における許可後における当該開発行為への行政のかかわり方
- ・開発許可申請に係る許可基準
- ・権限移譲に際し、県から熱海市に引き継いだ公文書の一覧等の資料を庁内委員会で確認（8月9日の第3回会議で、福田課長が「 に関する公文書を熱海市に引き継いでいる」と説明）
- ・開発許可に関する逐条解説やQ A集等を確認したい（申請者の資格認定関係など）
- ・ に対し、防災計画書の提出を求める通知を発出したのか（D 0 6 4）
- ・⑤区域について、平成14年12月の開発許可に先行して、平成13年8月に宅造法の許可がされているのはなぜか（E 0 2 1）
- ・⑤区域について、法第80条により求めた報告に当該地に置かれた「ガラス瓶」等も含まれているか（E 0 0 1）

(6) 土採取等規制条例

- ・本条例の制定当初の目的、県条例による一律の規制ではなく、市町の独自条例による規制を選択した当時の考え方（神奈川県、山梨県の状況を含む）

(7) 廃棄物処理法

- ・「廃棄物」、「廃棄物の処理、処理基準」「排出事業者、行為者」、「土砂は廃棄物でないとする、法律上の根拠（類するもの、準ずるものの）」「生活環境保全上の支障（おそれを含む）」など廃棄物処理法の基本を理解するに当たっての基本的な用語等の定義、「廃棄物該当性の判断基準」、「排出事業者、行為者等の特定に必要な事項（一般論）」「廃棄物混じりの土砂に対する現行法上の可能な対応（一般論）」、「生活環境保全上の支障（おそれを含む）があるとの判断基準（一般論、どんな状態にある場合か?）」
- ・①、④、⑤、⑥区域のどこに、どのような廃棄物が搬入されていたのかの一覧（パッと見で分かるようにしたい）（F 0 0 5、ゼンリン地図中の伐採木や木くずの不適正保管場所も含む）