

第2回逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会 - 議事録 -

|             |   |
|-------------|---|
| 日 時         | 令和4年2月2日(水)午後2時～3時45分   |
| 場 所         | 県庁東館5階 特別会議室  |
| 出席者<br>職・氏名 | 委員長 青島 伸雄<br>委員 出石 稔、植松 真樹、小高 猛司<br>事務局 彦山 明史、落合 修<br>行政側(県) 難波 喬司(静岡県副知事)<br>" (市) 金井 慎一郎(熱海市副市長)  |
| 議 事         | (1) 検証等の進め方<br>(2) 行政対応等の論点整理<br>(3) 意見交換   |
| 配付資料        | 資料1 検証等の進め方<br>資料2 行政対応検証の論点等<br><br>【当日配布資料】<br>・熱海市逢初川土石流災害に係る行政手続関係 法令の所管<br>・砂防指定地、土砂災害警戒区域位置図<br>・2009年11月 A社から市に提供された盛土面積(12,218㎡)の求積図に関する整理図(図1)<br>・2010年11月10日 関係機関打ち合わせ会議時の盛土範囲の整理図(図2) |

1 開 会(午後2時開始)

難波副知事挨拶

委員の先生方には、第2回逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会に御出席いただき誠にありがとうございます。

大変お忙しい時だと思えますけれども、恐縮です。

事務局から聞いておりますが、今回の県議会の前に、何度も御相談させていた

だいているとのこととです。

本当にお忙しい中、お時間をいただきありがとうございます。  
検証委員会の検証結果ですが、地元からは、早くという声が、非常にたくさん上がっており、これは当然のことだと思しますので、大変お忙しいとは存じますが、ぜひこの内容を取りまとめていただけると、大変ありがたいと思います。どうぞよろしくをお願いします。

金井熱海市副市長挨拶

熱海市の副市長の金井でございます。

本日は、誠にお忙しい中、ここに至るまでの大量の資料を御確認いただき、ありがとうございます。

熱海市としましても、いろいろ難しい中ではありますが、誠心誠意検討していきたいと思しますので、どうぞよろしくをお願いします。

【報道各社退出(非公開で実施。)】 非公開は、事前に告知済み。

・逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会規約第六条による非公開とする。

## 2 議事項目（これより青島委員長が、議事進行を務めた。）

- ( 1 ) 検証等の進め方
- ( 2 ) 行政対応等の論点整理
- ( 3 ) 意見交換

## 3 議事の内容

### ( 1 ) 検証等の進め方（資料説明：事務局）

【資料1の説明】事務局

資料1、検証等の進め方について

まず、委員会等のスケジュールです。

本日は、論点整理、報告書構成を中心にお諮りして御承認いただければ、その線に沿って、検証を進めて参りたい。

今のところ3月下旬に3回目の委員会を開きまして、その場で報告書公表、記者会見というような形にしていきたいと思っておりますが、それに向かって、2月中旬ぐらいまでに論点に基づく検証を原案の取りまとめ、また、この検証を踏まえた提言の取りまとめを行い、3月中旬には報告書全体案の取りまとめ、全体調整をして参りたい。

年度内になるべく早めに報告書を取りまとめ、公表するということですが、一方で熱海市の部分もあるので、現在百条委員会が開かれているので、その関係で状況によっては、スケジュールに多少影響が出る可能性があるということだけ御承知おき参りたい。

#### 委員長

熱海市から現在の市の状況をこのスケジュールへの影響の見込みを踏まえて、御説明をお願いします。

#### 金井副市長

熱海市の状況ですが、誠に申し訳ないですけど、復旧・復興を担う部署が、この検証の対象と重複している状態であり、頑張っただ検証を進めていますが、どうしても作業の方は追いついていないというのが状況です。

スケジュールについては、内部調査の関係について、苦戦しているところです。

もう一つ今話題に上がりました議会の百条委員会が、熱海市で設置されていますが、こちらの対応も、同時に発生しているという状態にあり、なかなか厳しい状況です。

百条委員会のスケジュールですが、取りまとめ時期については、早くても、今年の6月議会のタイミングではないかと、百条委員会の議会事務局の職員が申し出ておりました。

こうした状況を踏まえますと、ちょっとこのスケジュールだと対応は間に合わないかなと考えており、御配慮いただければありがたいと思っている。

#### 委員長

ありがとうございました。では、事務局は説明を続けてください。

#### 事務局

##### 【資料1の説明】続き

資料1に戻る。

今後、各委員と個別に意見調整を重ねて参りたい。

対面であったり、リモートであったりメールでお答えしたい。

その後は、委員同士の意見の交換の場が必要なと言うような御要望も承っているので、事務局の方で、個別にセッティングさせていただきたい。

また、関係者への、再ヒアリング等の御要望や、事後ではあるけれど、現場視察等の必要があれば、事務局がセッティングしたい。

第3回委員会につきましては、会議終了後に報告書の公表をかねて、記者会見を設けたい。

その際には、委員長をはじめ、委員の皆様の御出席を賜りたい。

日程的には、仮ですけれど、どんなに早くても3月28日頃かなと、熱海市さんとの調整などいろいろありますので、その点は流動的ですが、一応その日を目途に、報告書ができ上がるようなスケジュール感で進めて参りたい。

難波副知事

百条委員会は6月と言いましたが、何か百条委員会に引っ張られることがありますか。

それとは独立してこれは別に報告書を出しても良いと考えたらいいですか。

金井副市長

もうお互い独立してるものだと認識している。

会議自体が別なので、独立して出ることにに関しては致し方ないので、むしろあつての方がおかしいと思います。

一方で、ちょっとスピード感のところ、百条委員会の関係と、後にこっちの対応と復旧復興のところ、トリプルパンチできている影響で、熱海市としては、1か月ぐらい後ろ倒しになるかもしれない。

その後、その状況も、今後の調査の動向でもう少し深めなければいけないとかというのものもあるかもしれないので、そこに少し不安材料、といったところです。

事務局

熱海市と調整し事務局の方で対応させていただきます。また、それに応じて、日程等も考えていきます。

【資料1の説明】続き

報告書の構成等検証等の手順ですが、報告書執筆担当案を御覧ください。

報告書の構成要素は、他県のいろいろな行政対応検証委員会の類の報告書等を参考にして、一番オーソドックスな構成でやっていきたい。

最初は、巻頭言では、委員長のメッセージ、そこが一番最初になりますので、そこを掲載させていただきたい。

次に、委員会設置趣旨等については、第1回行政対応検証委員会で説明した既存資料等を活用する。

また、委員及び開催時状況については、委員名簿、規約、開催実績をまとめたものを、事務局の方で作成する予定です。

災害及び行政対応の概要についても、今までの資料を中心に、まとめていきたい。

検証の進め方としては、今回、検証の対象とか、対象期間、こういった立場で検証するのかといった立ち位置、情報の取り扱い等について、まとめたい。

そして検証結果については、二本立てで行いたい。

行政対応ですが、行政対応等のいろいろな根拠法令があるので、これに則った、いろいろな権限の行使や、それが適正に行われてるかどうかはまず基本線になってくると思う。

次に、総合的な検証とあるが、今回は、例えば産廃に関する行政対応であれば、産業廃棄物の関係の法律での対応の検証だけすればいいと思いますが、今回の事

案は、非常に複合的な要素があると思います。

ですので、その点を個別法での対応だけではなく、法令以外の様々な角度からの検証も必要であると考えている。

この様なことから、個別検証に加え、総合的な検討の検証の項を加えたい。

個別法の対応につきましては、年末に、配布した県内部検証チームの行政対応の事実関係を、時系列で整理し論点を整理した一覧表、そして県職員のヒアリング結果、これらを基にやっていきたいと考えている。

それぞれ5の検証結果と、6の検証委員会からの提言と、その点については、事務局の方でたたき台は作成しますが、やはり、それぞれ御専門の立場でこういった意見を加えた方がいいとか、そういった内容があれば、そういったものを随時、加えていき、これはちょっと言い過ぎといった部分があれば削っていただき、ブラッシュアップしていきたい。

今後進めていく上で、委員会の委員の皆様の間で意見が異なる場合も十分あるかと思いますが、当面そういう場合は、両論併記で書き、最後に取りまとめの段階で、委員会の委員間で協議するという形を取りたい。

立ち位置の関係ですが、今回の場合は熱海市の住民の被災者の方からいろいろな訴えがあり、今後、訴訟が起こされる可能性が非常に高いと思いますが、その際には、今回の検証結果が今後の裁判とか、それらに影響を及ぼす可能性があるが、立ち位置としては、関係者の法的責任を問うものではないということ、検証の進め方の中で、あらかじめうたっていけばと思います。

また、今のところボリュームを、なるべく抑えようと思っておりますが、それでもかなりのページ数になってくると思いますので、1回でき上がってから、皆さんにお見せするというよりも、項目ごとにできあがり次第、お諮りして御意見を賜るといような形で進めて参りたい。

委員からの提言については、この検証した中で、得られる防災対策や発生防止とか、例えば体制づくりに繋がるように、特記するよう形での提言というようなことで、とりあえず考えております。

以上、御提案しますので、御審議のほどよろしく申し上げます。

#### 委員長

事務局から説明がありましたが、今の説明に対して質問とか御意見等があれば発言してください。

#### 委員

イメージがちょっと湧かない。

個別の検証を総合的検証にし、イメージ的にその文言でもってやっていくんですが、その点がどういうことなのか、他の市の産業廃棄物に関する報告書を参考にしているとのことだが。

事務局

それも参考資料としてお示しする。

委員

その具体的な資料を見ないと分からないので、できたら中身ではなく項目がどういう形でやっていて検証委員の方からどういう考えになってるのかという、フォーマットを見せて欲しい。イメージが同じようになると入ってくると思うので。

事務局

**【資料 説明】事務局**

今回、添付資料で付けましたが、取扱注意の検証を進めた記載例と検証結果を御覧になっていただきたい。

資料の順番で検証の進め方、熱海市伊豆山地区におけるA社等が行った一連の土地改変行為に係る県の行政対応として、対象地域は今回A社のいろいろな行為は、熱海市各地で見られますが、今回土石流の発生の起点となった逢初川源頭部の土地改変箇所及びその周辺区域で対象期間が、土地改変変更行為が、本格的に開始された2006年から、土石流が発生した2021年7月までを対象とします。

検証にあたっての、立場としては、本報告書での検証は、検証に必要な範囲における事実認定と、要因背景の分析を実施するために行われたものであり、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行うものではないということとを明記する。

検証にあたっての根拠資料としては、県市において保管されていた公文書の写しも含むということ、あと県と市の、当時関係した職員からの事情聴取、ヒアリング結果、その他としては、なるべくアルファベット表記で特定の個人を特定されないような配慮をすること。

次に、検証結果の1ページ目ですが、これは記載例ということで、若干まだ十分練らなければならない部分がありますが、まず、全部で22ページあります。

個別の検証については、今回、根拠法令で行政対応となってる静岡県土採取等規制条例、静岡県風致地区条例、これらは一体的に行ってる部分があるので、その辺を一まとめにして、あと森林法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、それと逢初川下の流域での災害ですので、河川法等河川砂防関係法令、これを項目立てして、それぞれ、事実関係を基に、論点を絞った形で進めていく。この形にしたいと思います。

届出の受理や許認可を行うに当たり、根拠法令により行使することが求められている権限を行使していたのか、権限を行使したとしてもその内容や時期は適切であったのか、そして、根拠法令等に違反する各種行為については、県と市の事実認識が妥当なものであったのか、また、違反行為に対する県と市の指導監督、行政指導行政処分内容及びその時期が適切であったのかと、そういった大きな方

針のもとで、論点整理して検証していくというような形を考えている。

次に、先ほど御質問あった、総合的な検証に対する問題だと思いますが、今回、事前に各委員さんから御意見をいただいた時に、一番多かったのが、やはり違反行為が一段落した2011年から、今回発災した約十年間の間があったのに、そこで全然何もしなかった。

そこがもう少し、各機関とか職員の場合、危険性の認識とか、そういったのはどういったものであったかとか、そういう単なる合規性というのでしょうか法律に基づくものだけではなく、もっと、奥にあるようなものを取り上げるべきではないのかと思います。

そして、いろんな法令等自体に問題点はなかったのか、色々なマスコミ報道によれば、隣県に比べて、静岡県の土採取とかその規制が弱かったからそれが不法投棄とか、その様な行為を誘引してたような部分もあったように思われますので、その点条例に足りないところがあったのかなかったのかということ、さらに今回一番、事務局としても感じる場所ですが、行政対応に当たって、県市の連携協力は、適切であったのか。

単なるそれぞれの機関は、根拠法令に基づいて行政対応しておりますので、対応としては適法適切であったとしても全体を見て、法令ごとに部分最適はあったかもしれないが、全体としては、どういう結果というか、効果があったのかと、そういったことの検証をすべきではないかなと思います。

今回におきましては、当該検証において評価を示す、要望をある程度ワーディングを統一した方がいいと思ひまして、用語と、その意味することを、ここに書かせてもらっております。

なかなか、断定口調で、言うのは難しい部分が多いかと思ひますので、例えば可能性が高いとか、推測されると、そういったことについて、少し踏み込まないと発表に堪えられないということかなと思ひます。

公平性中立性をうたっている手前、厳密性ももちろん必要ですけど、やはりその辺は物を言っていかなきゃならないと考えている。

次に、先ほどなるべくイニシャルでということで、次のページ、関係者一覧、これは既存の県の方の開示の時に、使ってるイニシャルの割り振りです。

個別の検証です。

行政対応の一番発端になった、県土採取等規制条例、県風致地区条例関係での対応について、記載しています。

所々重要なところは、ゴシック体にして、強調させていく。

そして、論点として、例えば、市がA社からあった届出、これについて記載事項が三つぐらい埋まってないものを、受理していたことや、その辺が適切であったかどうかとか、その点を検証するという形に論点整理して参りたいと考えている。

この部分が一番ボリューム的に多いので、また、この具体的な検証というか、

その点は、まだ作成中です。  
今のところ、現段階で比較的まとめやすいのが、6、9ページの、森林法の関係で、これについては、検証内容みたいなものを書かせていただいた。

#### 難波副知事

##### 【資料 説明】難波副知事

この森林法関連のところを、説明をさせていただいて、それで、事業関係はこんな風になりますという、ここに書かれてますけど、こんなスタイルでいいかなというところを、御検討いただければありがたいと思います。

まず、森林法の例を見ていただいて論点がこんなところに項目として載っているのかということをお検討をお願いします。

お配りした記載例の9ページのところの、森林法に関連で言いますと、この前に、その最終の条例の関係があって、届出が出てるのですが、その後、彼らがすぐにその工事現場に入って工事を始め、直ちにその森林法の違反行為が発覚したということです。

それで、9ページの、2年前の5月22日というところですが、1ヘクタールを超えて、林地開発する疑いがあったということです。

1ヘクタールを超える開発行為をすると、森林法第10条の2で許可を取らないといけませんが、許可を取っていない。

当日配布資料の整理図ですが、アの青色の範囲内です。

2008年8月7日となっておりますが、これは違反の後、復旧が終わった時点で、それで、1.2ヘクタールではなく1.7ヘクタール、工事の求積でいうと、1.7ヘクタールの範囲内で、無許可で開発行為をしていたということで、すぐに県東部農林事務所が文書による行政指導をし、その後いろいろやりとりがあり、10ページに行っていたら、復旧をした訳です。

それで、2008年8月7日に、その復旧が終わってるということであり、この場合の森林法の復旧は、元の木を切った時に、切る前のレベルに戻せというのではなく植林を通して、森林に変えるように、是正措置をするというものです。

この時は、2008年8月7日の下に論点として書いてますが、森林法に基づく事務が適切であったのかということで、ここは検証結果は書いていませんが、復旧命令をかけて復旧させてますので、ここは適切であったと思います。

その次に、また彼らがやり始めるのですが、ここで1ヘクタールを超えていたかどうかということが問題になります。

それから、1ヘクタールを超えてる場合は、林地開発許可が必要ですし、逢初川に土砂が流出してはいけないので、県が工事をやるのだったらしっかりやるように指導をしている。

それで先方が、いろんな工事を始めようというわけですが、11ページを見ていただいて、2009年7月20日に、このA社の経営者というのは、前土地所有者です



が、市に森林法に基づく伐採届書を提出しています。

1ヘクタール未満の場合は、この伐採届出で足りるので、これで始めたということになります。

ところが、どうもこの面積がおかしいのではないかということで、2009年11月13日になりますが、熱海市がA社に対して、森林法の規定による伐採及び伐採後の造林届出書の補正又は再提出を文書により要請しております。

これは1ヘクタールを超えているのではないかとということで、先方に対して市が、要請をしたとすると11月に、その先方は盛土面積が1ヘクタールを超えて、1.2ヘクタールの求積図を提出をした。

ここで、1.2ヘクタールで1ヘクタールを超えていることから、林地開発違反として扱い、是正措置を取るべきだったのか、そういったところは、論点になると思います。

その後、対策会議等を開催いたします。1年は経ってますけど、会議等やって、結局は1haは超えていないという処理になっている。

その時の判断基準ですが、資料の2枚目を見ていただくと、これが2回目に先方が出してきたとき、それが林地開発違反ではなかったのかどうかということですが、先方はその全体の面積を1.2ヘクタールに求積して出してきたわけですが、よく見てみると、1ヘクタールを超えていなかったということで、林地開発違反ではないということになって、林地開発では何もしないという取り扱いになっています。

当時の図面を見ていただくと、2枚目の図2のところ、ウ、エ、オとありますが、ウというのは土の採取等の最終変更届書で、2009年12月に出てきたものです。

これは0.9696ヘクタールで1ヘクタール未満、1haを超えると、この土の採取関係の届出の取り扱いは県になるので、1ヘクタール未満でやっている事になります。

それで実際に、エのところの盛土はどういうとこで行われたのかというと、この赤の範囲だったか、もう一つオというのがありますが、この緑のところ、この別のD社と書いてますけども、下請けの事業者がここで勝手にやっていたという事実があります。

これを見ると、エとオを合わせると全体で1ヘクタールを超えていたのではないかと、当時からすると不明なところが残っています。

現時点で、現在の地理情報はしっかりしてますから、それから見ると、0.95ヘクタールになっていて、1ヘクタールを超えていないが、当時は1ヘクタールを超えていたかどうか不明だったので、今になってみると不明ですが、ここを踏み込んで、1ヘクタールを超えているかどうかをしっかりと行政側が確認をして、超えているのだったら行政指導するというのをやるべきではなかったかと、というようなところが論点になります。

それで、今後は、検証のところをこの様に書いたらどうかというのは事務局が説明します。

#### 事務局

##### 【資料 説明】事務局

12ページで、論点は幾つかあるのですが、似たような内容にもなっておりますので、それをひとまとめにして、森林法に基づく一連の事務ということでまとめさせていただきました。

この地区については、静岡県東部農林事務所が担当しており、東部農林事務所が行った森林法に基づく一連の事務について、おおむね妥当であったと、要するに森林法の範囲内だと思われます。

認められるというか、特に大きな瑕疵が無いと思います。

土地改変面積の取り扱いについても、このように十分な根拠に基づいて、判断していると認められます。

林地開発許可違反としては是正措置も、この状況で適用が困難であることについては、県の記録を見ても、弁護士等法律専門家と相談した結果であり、裁量の範囲内の一つの判断としてはあり得るのではないかと、評価できると思います。

ただ、森林法による規制は困難であったとしても、A社は、かなり開発を進めていくというような姿勢が見受けられたので、一連の土地改変行為が進んでいった場合の周辺森林への悪影響は容易に想像できるので、やはり裁量の範囲内のより踏み込んだ判断もいった方がいいというような思いです。

特に単体の摘発ではなかなか難しいと思いますが、所有者の同一性に着目して、一連の土地改変面積として1ヘクタールを超えるというようなことで、是正措置とか、より積極的な対応も有り得たと思われます。

また、森林法による規制は困難であったとしても、この案件については、土採取とか、その他の条例も絡んでいるので、市や他の県の機関と連携して情報を共有しながら、一連の土地改変行為の抑制に向けて、連携して協力していくことが必要であったと思われるので、このような検証でいかがかなと思います。

#### 難波副知事

##### 【資料 説明】難波副知事

ちょっと説明が不十分だったんですけど、もう1度、図2を見ていただいて、ウとエという範囲です。

これについては、これは土採取等変更届書で出てきているものですので、ある種、確定的な面積で、これに対して、オという緑のところですが、それは他の会社がやっています。

ここは、A社ではなく、D社、あるいは、そのさらに下請けのような方もここでやっている。

そうなる、今結果的に見ると確かにこのエとオを合わせても1ヘクタールを超えていないのですが、当時は分かっている。

分かっているにもかかわらず、これはなぜ1ヘクタールを超えと見なかったかということ、エとオは行為者が違う。

エの土地はA社で、オの土地もA社だったが、実際に工事をやっている者は、D社なので、行為者が違うので、別の開発行為という事にして、それで1ヘクタールを超えないという判断をして、林地開発違反ではないとしている。

今から見ると確かに、超えてはいないが、当時は、そこは分かっていたので、その時に、その土地の所有者に着目して、同じ土地の所有者ですので、その他の者が仮にその下請けの者が勝手にやってたとしても、同じ土地の所有者でやるのだったら、1ヘクタールを超えてるかどうかをちゃんと県の側で求積して、それで超えたら違反であるということになり、もっと積極的に、踏み込んだ方がよかったですのではないかと、というような記述になっております。

これが、市からも指摘されているのですが、見方によっては県が逃げてると、1ヘクタールを超えると、県の事務になるので、1ヘクタールを超えていないということを説明するために、こうした理屈を作って、オの部分の行為を見逃しているという一体性で、規制をかけていないのではないかと、という指摘があります。

これは熱海市の、百条委員会で多分言われるのではないのでしょうか。

金井副市長

話題には、上がると思います。

その点、少し補足をさせていただきます。

この話はすごく難しく、まず緑のオの所は、今、副知事がおっしゃった通り、A社が、もう形質変更している。

ここには載っていないですが、この緑のところの反対側、このエリアも形質変更をしている。

これも県の資料を見ると、この辺がもう土が盛られている資料がアップされていて、当時市の部課もこの辺には問題意識を持っていたという背景があります。

もっと初めから言うと、もともとこの話は、小さな開発からだんだん大きくなっていったのではなく、いきなり8ヘクタールとかのすごい大規模宅地開発をしたという事業者が入ってきた中で、一方で、1ヘクタールを超えると林地開発許可等に引っかかり、逢初川の流下能力の問題があるということで、引っかかりなかなか行けなかった。

これは県にもずっと折衝してきた歴史がある。

一方で、1ヘクタール未満であれば、規制が土採取しかないもので、まず少しずつ、1ヘクタール未満まで土を盛ることは止められないと言うところで審査してきた歴史があります。

その中で一番初めに2007年4月の段階で、そう言いながらも、事業者は超えて

しまった。

この辺からも、この事業者の悪質な姿勢が分かっているのですけれど、面積は超えていた。

そこから1年かけて原状復帰するのが、2008年8月ですが、そこに至る過程でもずっとこの大規模開発をやらせて欲しいと言ってる訳です。

でもそれは、林地開発の許可要件を満たさないと駄目ですよと言って、2008年8月に原状復帰したらすぐ後に、とりあえず、1ヘクタール未満で押さえてしっかりやるからやらせてくれというところからこの話は始まっている。

そうやって見ていく中で、この緑の部分、勝手に形質変更し出したり、反対側もこっち側もどんどん盛らせろと言って、駄目だと言っているのに勝手に盛って行っちゃうという経緯があります。

熱海市の事務が追いついていない関係で、こちらの年表等にまだその辺の出来事が反映できていないので、これは本当に申し訳ないです。

一方で、そういうところを加算していくと、昔から明らかに1ヘクタールを超えてると思われる。

もう一つ、今難波副知事がおっしゃった行為者がバラバラであるので、これは人格性に一体があるとの証明ができないという論点については、農水省が通達を出していて、開発行為の規模は、この許可制の対象となる森林における土地の形質を変更する行為で、実施主体、実施時期又は実施箇所の相違にかかわらず一体性を有するものの規模をいうとされている。

これは簡単に言うと事業として一体性があれば、そのタイミングとか実施主体とかを考えなくていいと言ってる通達なんです。

これらを踏まえると、もう初めから1ヘクタールとしてちゃんと認定して、対応しなければいけなかったというところを熱海市の職員としては、やっているというのがポイントです。

この資料からも、その意味では形質変更された箇所というのが、ほかにもあるということがひとつ。

もう一つは、行為者がD社がいたりA社がいたり、いくつか出てくるのですが、廃棄物の処理及び清掃に関する法律の方でも論点になると思うのですが、行為者がコロコロ変わって、あちらこちらで、A社の元、形質変更を勝手にしていき、流れの中で、県土採取等規制条例は、これは県の土地対策室にも、相談をしていて、土地対策室からは、やっぱり森林法でやらないと厳しいのではないかというアドバイスを、2009年にも頂いてるし、2011年にも頂いているという経緯がある。

ただ一方で、県農林部局の方針は違って、こういう方針だったものですか、そういったところの中で、今のようになっているというのがポイントです。

この点は、熱海市としてももう少し整理してお示しする必要があるのかなと思っている。

難波副知事

ここは、結構書き込まないといけないポイントだと思う。

全体が違うということ、それから先ほど所有者が同じで行為者が違うので別の開発行為等当時は見たというふうに言ってますけど、今、この問題が起きる直前ぐらいから県の運用をどうしていたかということ、この問題は出てませんでしたので、ここのところでどのように運用してるかということ、土地の所有者が同一であれば、同一の行為とみなして規制をかけていくということで、実際のところ運用をしている。

だから、今の運用の仕方からすると、当時は一体性を見るべきであったのかということ、一体性があるとするべきだったというのは多分いえると思う。

ただ、先ほどの1ヘクタールをそれでも超えていたかどうかということについては、当然県としての見解の相違があるので、そこはむしろ県と市の間でしっかりと整理しないといけない問題かなと思う。

これ一つとってもこの様な状況ですから。

あと、最初のところにもいくつか論点がありますが、森林のところをこうした例にして、他のところの論点についても、この様な形で検証を変えていくということはどうかというのが事務局の案です。

#### 委員

総論など、大体のイメージは、これで分かりました。

県と市が相違している点もあり、なかなか論点書けないんですね。

事務的に書いてもらうのかもしれないけど、スケジュール的に、ちょっと難しいのではないかな。

#### 委員長

事務局には、委員サイドとしては、できた時点で、どんどん提出してもらわないと、なかなか時間的に難しい。

その個別検証と総合的な検証と言うが、その書き方をどうするのか。

また、ちょっと工夫しないといけないという感じはしている。

#### 難波副知事

あと、個別法では、その連携が十分でなかったということが、他の所にもいっぱい出てくる。

そうするとそれらを見ても、最初から最後まで、県と市の連携が不十分だったとかというのを、突かれることもあり得る。

#### 委員長

それはもう総合的な、個別的なことを集めて最終的に判断すると、やはりそういう問題がありますよという書き方でしかないかなと思います。

## 委員

個別と総合と説明されたところは、分けて考えるのがちょっと難しい。

この総合的な検証における論点と書かれた所も、結局、個別の論点でも考えなければいけない。

危険性の認識についても、段階ごとに見ていかないといけないので、その辺に組み立てがどういうふうな形で想定しているかというところは、疑問に思う。

## 委員

パターンがないことから来てるかもしれませんが、県と市の相違があるところの対比表を作ってもらいたい。

そうしないとバラバラに出てきて説明されても、これは難しい。

## 難波副知事

1ヘクタールの読み方、体制の問題です。

あとはその中で出てくるとすると、措置命令のところ。

措置命令は7ページです。

2008年6月2日になりますが、市は、6月2日から、県土地対策と協議の上、今後、措置を行いますと報告している。

2のところです。弁明書の提出がない場合は、条例に基づき措置命令となっていて、これは熱海市がやるということになっていたのですが、実際に熱海市は出していません。

県は、これで熱海市にお任せ状態になっている。

その辺りが、県がもっと関与すべきだった、あるいは県はもっと関与していたんではないかという所が、市としては、見解が違うところがあるのではないかと思います、その辺は市はどうですか。

## 金井副市長

ここでもおっしゃる通り難しいところがあります。

これは、一連の経緯の中での話ですが、はたから見ても勝手に形質変更してる中で、このままではいけないと言う中で、事業者を指導しながらずっとやって来たが、その中で、土採取で難しいから森林法や廃掃法でできないかということは何回かやった。

連携という意味では、熱海市は節目節目で、県の関係各課の皆さんにお声掛けして対応してきた。

最終的に、2011年3月頃のタイミングで、森林部局の方針として、1ヘクタールを超えていたとしても、土採取でやって欲しいという指導を言われたことがあり、そこで、そういった指導であれば、市としては何とか土採取でやっていくしかない。

その際は、県の土木、土地対策室にも、この様な措置命令を掛けていくという時の相談をしている。

県と熱海市との相談の結果、県より、県案をいただき、市案とともに市の起案文書に添付し決裁を取ったという流れになっている。

熱海市としては、結果的に、この措置命令をかけたとなった時に、事業者が動き出した。

ここが悪質なところですが、事業者が音信不通で動かなければ、措置命令に行くことは十分あり得て、こういう局面になると、事業者から「じゃあ、やります」と言って動き始める。

その中で、市が指導をしていく中で、県との関係は薄れていき、市が担当であるという状況になっていく。

#### 難波副知事

1ヘクタールを超えていても、県でやるという事実はない。

また、全体を超えたから、1ヘクタールを超えないようにやってもらうということは、当時の職員が言ったかどうかはあり得るかもしれませんが、超えても熱海市にやって欲しいという事実はない。

#### 金井副市長

それはですね。

県の資料に、熱海市が県から受けた指導の内容として、熱海市の職員がコメントしてる内容ですが、県森林局の方針として、仮に1ヘクタール超えても、下流河川の流下能力不足等の要因より林地開発の許可対象には出来ないとし、1ヘクタール以内に現状復帰しようという指導です。

ただ一方で、森林法の解釈は、無許可で1ヘクタール以上を仮に開発しているとしたら、その無許可開発で違反行為で是正していかなければならないはずです。

この指導は、市としては疑問があった。

#### 難波副知事

先ほど委員からお話がありましたように、そういったことがあれば書き込まないといけない。

#### 委員長

委員からの発言で、県と市との違いというところを日付を記入して、確かに言われた資料を見てますが、お互いにこうしようという資料はないですね。

#### 金井副市長

難波副知事からの御指摘の通り、早く作業をまとめるしかない。ベストを尽くさせていただきたい。

このようなこともあり、その内容を細かく見て整理した上で、やっていかないといけないと思っている。

#### 事務局

副市長、報告ありがとうございます。

事務局としまして、県の残された公文書と、市の残されている公文書を突合させて、当時の認識を復元させようと思いましたが、市の公文書には、会議の資料は閉じこんでありますが、これをどうやって市の内部で、対応したのか、その点が無いので、事務局のレベルでは、なかなか、踏み越えた整理ができないので、そういった資料があれば見せていただきたい。

#### 金井副市長

早めに論点を出したい。

#### 委員長

今回の資料で、一応論点もあがっているので、熱海市でもこの論点に沿って熱海市の考えや意見を箇条書きなどの形で、作成していただければ、非常にありがたい。

#### 委員

県と市の公文書が同じ資料があり、何回か出てくる。

それで両方置いて、一步ずつ比較してみたいので、時系列の問題もある。

事務局で示してもらうのであれば、論点に対して県の見解を入れてもらう資料を作ってもらうしかない。

それでどういった検証を書くかは、我々の役割かなと思います。

読んだ中での記憶ですが、県条例で1ヘクタール未満の場合に、市への届出ですが、途中でこういった場合も、市と書いてあったりするのですが、どうでしょうか。その確認。

結局1ヘクタール超えて、県ですが、そのまま森林法でやる、1ヘクタール未満だと、事務処理特例ですよね。市の権限になってる。

それで、1ヘクタール未満で出てきたものが途中で超えても市の事務だという資料を何かで読んだ記憶がありますが違いますか。

#### 難波副知事

確認してみます。

#### 金井副市長

県の見解で確かそれはありました。ただそれが、県土採取条例の管理者が県になるかもしれないですが、例えば森林とバッティングする場合どうなのかとか、いろいろな方がいます。

森林とバッティングする場合は、これは、法の目的が一見違うように見えます



が、森林の林地開発の第10条の2の許可をさせない時の要件として、土砂流出の恐れがあるときは許可しないとなっているので、そこは被ると思っている。

その意味では、森林法が今回仮に適用される場合は、もう土採取は確か第14条だと思いますが、適用除外になると思っている。

ただ、その土採取の1ヘクタール未満から土採取の1ヘクタール以上になった時については、確かオーバーラップしていくようなことが書かれている。

この辺は、整理する事項かなと思います。

## 委 員

そこだけの論点を取ると、結局、条例にとっての1ヘクタールで、さらに、市がやったとしても結局は、森林法の適用になる。

本来は、1ヘクタールあたりで、もしかすると、県はどうしても部局によって違い、別々に動いているので、少し気になっていた。

## 難波副知事

### 【資料 説明】難波副知事

本日追加しました、河川、砂防関係について説明します。

15ページです、河川砂防関係法令と法令集ですが、抜粋ですが、こちらについては参考にしてください。

別冊の関係法令と砂防法、それから土砂災害警戒区域等に関する法律と河川法の関係が入っていて、ここの部分についてももしっかりやった方がいいのではないかと委員から御意見がありましたので、今回加えました。

まず、15ページのところで、土砂災害防止法の関連で、土砂災害警戒区域を指定することになっている。

この土砂災害警戒地域の指定ですが、図の黄色になっているところが土砂災害警戒区域で、これは2012年3月30日に指定しています。

この黄色のところは、今回土砂が落ちたところとほぼ一致しています。

従って、この土砂災害警戒区域の設定は、適切だったのですが、実際に落ちてくる土量の時に、上部の盛土のことを全く考慮していません。

たまたま、この土砂災害警戒区域の設定の方法が、深さ5メートルぐらいまで入れなさいとなっているので、この黄色の範囲になっただけで、実際に上から落ちてくる土量というのは、全く違う想定になっています。

この土砂災害警戒区域を設定するところの、担当チームは、上の盛土のことを全く考慮しないでこの警戒区域を設定したという問題があります。

それが適切だったかどうかということは、まず、この土砂災害防止法における災害警戒区域等について、この関係が出てきます。

それから、次に、砂防法の関係ですが、16ページです。

砂防指定の範囲を決めることになる。

これは今日の資料にあり、赤の所ですね、真ん中に青がありこの青の所が砂防指定地の範囲になってます。

砂防指定した後に砂防堰堤を作るわけですが、この砂防堰堤の周りに砂防指定地を設定をし、ここの中での行為規制というのが砂防法の中で書かれている。

もう一つは、河川法の関係ですが、17ページのウですが、逢初川が2級河川で県管理になっている。

河川は、この砂防堰堤のすぐ上部ぐらいまでが河川になっており、それ以上は、河川区域になっていない。

結局、その三つの法令で何が言いたいかというと、どの法令を、この河川区域だったり砂防指定地だったり、土砂災害警戒区域の中でのいろいろな規制がありますが、それを越えた地域外の源頭部に係る規制はないということです。

従って、法律上そのようになっているので、自らの施設に影響がなければ、手が出せないのも、実際のところ河川法だとか砂防法に基づく、行為規制にはなっていないということです。

ただ、その行為規制はしていないが、自分たちの施設、あるいは河川管理上支障があるものに対して、もっと積極的に関わるべきであったのではないかという論点があります。

それからもう一つは、5番18ページの ですが、住民への災害情報伝達関連です。

これは盛土の規制というよりも、住民にその危険度をどういうふうに知らせていたのかということになります。

これについては、具体的に言うと20ページですが、7月2日の12時30分に、熱海市に土砂災害警戒情報が発令されています。

この土砂災害警戒情報は、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で、県がこの情報を発令するというように決められているものです。

実際には、県と地方気象台が、それぞれ危険な状況になったら発令するわけですが、あらかじめ雨量に関する基準を設定しており、それに達すると発令することになっていますが、これを7月は12時30分に発令しています。

通常であれば、この警戒レベル4相当ということになりますが、熱海市がそれに対して、避難指示なり、高齢者等避難とかの避難情報を発令する訳ですが、熱海市は、20ページで言うと、7月2日の10時では、高齢者等避難、警戒レベル3を出し、そのあと12時30分に警戒レベルが4に上がり、災害警戒情報では警戒レベル4相当を発令しましたが、市はその後変えていない。

21ページですが、それで7月3日の10時30分に土石流が発生して、それで、事後になりますけど、11時05分に緊急安全確保という警戒レベルで5というのを発令しています。

したがって7月2日の12時30分の警戒レベル4相当の時に、避難指示を出すべ

きだったのではないかというところで、20ページの上の図を見ていただいて、左が避難指示で右が気象警報等ですが、この避難指示と気象警報は対応していて、気象警報の紫のところですが、土砂災害警戒情報が出たときは、通常であれば、必ず対応しなければいけないわけではないのですが、その避難指示は、4の避難指示を出すということになります。

これが避難指示ではなくて、その3の高齢者等避難の状態になっていたということで、これが現地での逃げ遅れに繋がったのではないかというところが論点になるということになります。

この二つは、今まで入れてなかったのですが、ここも問題だという御指摘が委員からありましたので、今回この点について入れました。

ちなみに、砂防法の関係は、完全に市の事務とは関係ありませんので、特に異論はないと思います

#### 事務局

今日は各委員会から頂戴した意見を基に組み立てを考えていきたい。

市と県の、対比の資料を用意します。

個別検証は、この個別法の中に、潜り込ませるのがいいか、また少し問題が抽出できるのであれば、それはそれで、考えたいと思います。

そして具体的なたたき台を書きまして、皆様にお諮りしたい。

#### 委員長

先ほどよりかなり論点をやりましたが、何か今の説明以外に、行政対応等の論点整理でやっとくべきことがあれば発言願います。

#### 事務局

今後、熱海市から、いろいろな資料が提出されましたら、盛り込んでいきます。

県の一方的な書き振りにならないように、配慮してまとめて参りたい。

#### 難波副知事

個別法とそれからそれぞれの論点のところは、項目としては、ある程度整理されている項目ということで四角囲みでここが論点です。

中身そのものについては、ある程度整理してもらってます。

#### 委員長

いろいろな御意見が出ましたが、一番早めにやっていただければ熱海市と県の対応について、比較表として、事務局と話して調整してやっていただきます。

それをお早めに、いただいて、前倒し前倒しで行って我々が検討する時間等を作っていただきたいと思っておりますのでよろしく願います。

#### 難波副知事

論点が割れてない所は、事務局で検証をみていただき、論点が割れてる所は、事実認識のところは、そもそも違うところは、検証のしようがないので、まずは事実のところをしっかりと整理する。

#### 事務局

この前に、A4横長の論点整理でやって、また熱海市がうまくこの部分について、1回お見せはしてありますが、全く違ったとか、深掘りしたいというようなことがありましたら、整理していただければ、内部で検討していきたい。

#### 委員長

その他、よろしいですか。

#### 委員

当時の県や市の職員が、土木技術者としてどう判断されたのかが分からない所がある。

森林法による林地開発違反の是正の措置が終わったときがひとつのポイントだと思っています。

今回、盛土の崩壊として目立っているのは、段々畑のように見える所ですが、そこは結構落ち残りもあります。実は北側の斜面の崩壊も結構大きいのが、その盛土がいつなされてたのかがよく分かっていない。

確定的なことは言えないが、2007年の風致地区の許可申請から始まって、こっそり形質改変し始めた時に、北側斜面にもバラバラと土を垂れ流して、ほとんど締固めしない土が斜面に張り付いてるような状況だったと思いますが、その辺の形質改変を、県や市の土木技術者がどう見ておられたのか、知りたいところです。森林法違反の復旧工事の資料を見ると、北側斜面に杭を打って、土留めを設置するようなことを行っているの、森林法違反で荒したところはその斜面の辺りだということなので、一応の是正はしているが、土木技術者としてあの是正で良かったのかの判断がなかなか資料を見ただけだと分からない。

もちろん法的にはその措置で良かったかもしれませんが。

森林法違反の是正後に変更して届け出された図面が、ロックフィルダムから土堰堤を作るように変更されていましたが、すでに杜撰な施工をしている業者ですので、そのような土堰堤で本当に持つ設計だったのか、さらに15メートル分の残土が杜撰に運び込まれることも分かっていたので、どうしてあの変更が許可されたのかを含めて分からないところがあります。

その辺をどう確かめたらいいのか事務局とも相談させていただきたい。

#### 難波副知事

今の点については、本件には技術者がいっぱい関わってるんですが、危険性の

認識でこれからその裁判の対応とか、当然危険性の認識をどうしてたのかっていうところ、或いは予見性がどうだったのかということ、問題になってきますので、そのあたりについては、文書に書かれてるだけでは分からないところがあるので、ヒアリングした結果をお示ししないといけないかなと思います。

あとは、我々がヒアリングした結果ですけど、やはり当委員が直接ヒアリングしないと、多分ヒアリングしたことにならないかなと。

県がやってるということは、内部でやってるわけですから、だからその辺りも必要なかどうかあたりについて、御判断していただければと。

県が聞いたところによると、危険性は認識していないというのは、川に流れたりするというような、小さな崩落のような危険性はもちろん認識してるんですけども、その全体がごっそり落ちるといふ危険性は認識していなかったというのが、みんな一致した見解になってます。

当然ですが、県の職員の体質からすると、ごっそり落ちるといふ状態を認識していて、何にも措置をしないというのは、現場ではほぼ考えられない。

私が思うには、実際にあれ全体がごっそりと落ちるとは、多分思ってる人はほとんどいなかったというのが事実ではないかなと思います。

そういうことで良かったのかどうかということも、検証の中の一つに必要なかと思ってる。

#### 委員長

この写真で素人目で見ると、木で土留めをしてある。

一般人が考えるには何をやっている形なんだろうと思います。

#### 難波副知事

それは、やはり報告にはあんまり書いてない。

そこをしっかりと書き込まないといけないです。

#### 委員長

それともう一点、熱海市への届出がある。

その条例では、申請書に書いて提出しなさいというのは、全部欠落してるが、そういう申請が受理するのはどうかと思う。

#### 金井副市長

これは、熱海市としても難しいところで、手続的に疑問があるというところは否めない。

一方で、なんでこの様になってしまったのかということ、職員に聞くと、これがいいかどうかというのはありますが、手続的に、細かく書かせるようなことをすると、結局事業者も勝手に悪質な開発をどんどんやってしまうという背景がある中で、その様な形に対応していくよりは、届出の書式の不記載事項について

は、まずそれぞれ聞いて、現場で確認したと職員は言った。

そういう確認をすることによって、積極的に事業者を監視しながら対応していくというような方針だったと関係職員は言っていたところです。

委員長

ただ、条例では書き込めということだから、我々の考えというと、その様な届出は、届けになってないという考えです。

委員

行政手続条例上は、形式的要件が整ってさえすれば良いので、そもそも受理の概念が無いですが、行政マンとしては、怖い者にはどうしても言えなくなる。

それこそ届出にしても、置いていってしまう者なのか。

それこそ叩きつけて帰ってしまう者もいますから、いろいろなヒアリングもそうですし、見ていて相当悪質な者として分かりますが、そういう部分で行政の体質で、そういうのは言えない、なので実際怖いです。

なので、その職員が悪いということではなく、やはりそれを守れる仕組みが無いのでそういった提言で、検証に書けると思うのですが、見てる限りあるのではないかなと思います。

何度かたくさん出ていて、実際に、損害賠償請求が出てるのは。

金井副市長

何パターンかあって、熱海市との関係では、水道施設のことを言ってくる。

確認すると、上にA B工区という工区があり、住宅みたいなものを作って脅しているのですが、そこを止めると、お客さんが困るのでできないという話で、訴訟をやっても、相手は勝てないことは分かっているやってるような認識みたいなことは、言っていました。

この辺はまだ整理しきれてないですが、河川の改修とレッドデータブックの話で、現状復旧するちょうどその時、2007年5、6月から言い始めて、最後は、2008年8月ぐらいまでずっとそのようなことを言っていた。

県も市も一緒だと思うが、職員は、ああいう声を聞いたり、会議をすると来なかったりとか、何か素行の悪さものすごいあり、この本質は、どうしても県と市の事務みたいところで、皆さんもプレスも注目してやりがちなのですが、最も悪質なものは、やっぱ事業者であって、事業者の手段っていうのが、都合が悪くなると声を荒げたり、会議に欠席して連絡が取れなくなる、措置命令をちらつかせると現場が動き始めるとか、いろいろなことをやってくる中で、大丈夫だったと聞くと、職員は、ひるまずちゃんとやりましたと一応みんなは言っている。

聞いている中ではそういう立案をして、一方で、届出の形式的なところは、何でという話になると、それはもう勝手にやられるよりは、見ながら不格好でも、積極的監視をしながら進めていくというのがありました。

こういった中でも、バランスを取りながら、その行政手続上は、委員からしますと、これはというところはあるかもしれないんですけど、頑張って改善してこれがベストではないかというところで動いていた。

#### 難波副知事

本県の職員の場合は、それほど脅しを受けたような形跡はなく、ちょっとこれは怖い人だなというのがありますけど、直接厳しい脅しを受けたことはないです。

それから、組織的に守るような仕組みという点でいうと、これは県の本庁にはほとんどあがってきていないです。

これは局長だとか部長で、県で言うと、何々部長、何々局長の順番になりますが、部長も局長も知らなくて、せいぜい課長や室長は知ってるぐらいの話になってる。

これは今から見ても不思議です。

これぐらいの案件だったら、当然県庁の上層部まで上がってきてもよさそうなのに上がってきていないです。ただ、それがなぜかというのがあります。

強烈な脅しを受けて、その不当な要求をされたのだったら多分県庁にまで上がってきていると思いますけど、そういうことはなかったのが現場対応で終わっています。市の場合は相当厳しいのでは。

#### 金井副市長

その意味では、何かその脅しと言っても、何か都合の悪いところになると、声を大きくするといった程度で、何か脅迫罪要件とするようなことは、向こうもそこが賢いところだと思っていて、その線引きが、彼らは分かっている。

なので、あくまでも声をちょっと大きくするぐらいで、市の職員もそういう事業者だっていう認識でした。

#### 難波副知事

情報公開の対応ですが、我々整理をして、公開請求されたら出す方針と思っています。

それで、その具体的な対応方針ですが、会議の次第や既に公開されている文書を除き、公開するということです。

第1回の資料ですと、次第、委員名簿、進行要領だとかその辺のところは、非開示とすべき事項がない。それから組織体制図は既に公開済みです。

それから、資料6ですが、事業者に対する行政対応の経緯がありますが、これはもう既に県が公表してますので、これも非開示すべき事項がないということになります。

今回の第2回の会議資料ですと、この進行要領のところまでは、開示ですけども、資料1の検証の進め方で、いろいろな問題が出てきますので、ここは非開示にしようということになります。

あと、3番目の議事録ですが、議事録については、検証委員会の報告書が提出

された後で、開示するという扱いです。

理由は、自由発言の妨げとなるのことで、個人の利益を取り扱う部分が非常に多いので、途中段階では議事録の開示はしないと、こんな整理にしています。

これは、県の法務文書課で整理しましたので、もし開示請求があれば、これに対応したいというふうに思います。以上です。

委員長

それでは、よろしいでしょうか。

本日は予定していた案件はすべて終了いたしました。

どうもありがとうございました。

今日の結果を踏まえて、事務局よろしくお願いします。どうも御苦勞様でした。

あと1点、現地を見に行きたいと思いますので、事務局は、日程調整願います。

事務局

閉会に当たりまして、次回の委員会は、3月28日を予定しています。

最終的には委員の皆様の御意見が、全て入れれば、委員会は終わりとなり、その後、委員長から、記者発表という形で終わることとなります。

それに合わせて、早く個別の御意見が入るような形で、こちらも、対応させていただくような形でやっていきたいと思います。

それでは、最後に副知事に一言御挨拶をお願いします。

難波副知事

ありがとうございます。

それでは、これから記者会見は、私が受けますが、ある程度、例えば、資料の構成だとか、論点だとか、書き振りだとか、そう言ったところを議論をされ、その方向になりました。

ただ、事実認識で、十分整理できていないところなので、そのあたりについては整理するべきかという、意見が出ましたと説明します。

それから、時間的にはなかなか整理すべき事項が多いので、3月末に向けて努力はするけど、厳しい状況も予想されるぐらいに説明したいと思いますが、委員長よろしいですか。

委員長

はい。よろしくお願いします。

事務局

本当にありがとうございました。

15時40分 終了

以上