

第4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5月13日(金)午前11時～午前11時45分
場 所	県庁東館5階特別会議室
出席者 職・氏名	委員長 青島 伸雄 委員 出石 稔、植松 真樹、小高 猛司 事務局 彦山 明史、落合 修 行政側 (県)難波 喬司(静岡県副知事) " (市)金井 慎一郎(熱海市副市長)
議 事	(1) 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会 報告書(案) (2) 意見交換
配付資料	資料 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会 報告書(案) 別冊 【参考資料】

1 開 会(午前11時開始)

難波副知事(挨拶)

委員長をはじめ、委員の皆様には大変時間をかけていただき、報告書をまとめていただき、ありがとうございました。

金井副市長(挨拶)

委員長をはじめ、委員の皆様には、大変お忙しい中、最終報告の案を取りまとめていただき、誠にありがとうございます。後程、報告書の内容に関する熱海市としての意見をお話させていただきたいと思っております。

【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6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) 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会 報告書(案)

(2) 意見交換

委員長

議事の(1)の逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会 報告書(案)について、事務局より説明をお願いする。

事務局【資料説明】

- ・ それでは、資料の「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会 報告書」(案)を説明する。
- ・ 第3回委員会の後、2回開催した検討会、さらには熱海市からの修正要望について盛り込んだもの。なお、熱海市からの修正要望に関して、事実関係については記録等により確認できたものについては記載した。
- ・ 今回は、中間報告から追加した部分、修正した箇所を中心に説明する。
- ・ まず3ページ、委員会等開催状況について、令和4年5月現在として、今回の委員会開催実績を入れております。なお、委員間の意見交換・調整を随時実施した。
- ・ 7ページの関係者一覧の欄に、熱海市からの指摘によりD社の説明に、「O氏：D社社員」を付け加えた。
- ・ 8ページの「4 検証の進め方」の「(4)検証に当たっての立場」の項の説明文に、土地改変行為を繰り返したA社について「悪質な」との語句を付け加えた。これは、熱海市から今回(土石流災害の発生)の責任はA社にあることを強調してもらいたいとの要望があったため。
- ・ 9ページの「5 検証結果」について、用語一覧の「不適切である」、「問題である」の内容欄には、「違法性は問わないものの」と表現したが、これは、「4 検証の進め方」の「(4)検証に当たっての立場」の説明として、「関係機関及び関係者の法的責任を問わない」としたので、説明の整合を図ったものである。
- ・ 前回の中間報告の際には、市の内部検証がすんでいなかった県土採取等規制条例、森林法に関しては事実関係のみの記載にとどめ、論点と検証については記載しなかったが、今回は記載した。
- ・ 検討会の中で、委員から、行政手続法概念からすると届出の受理という表現だと現在、同法では届出を受理という概念が無いので、法解釈を誤っているのではないかとの印象を与えるおそれがあるため、検証の見出し語については「届出書の扱い」程度にとどめるべきとのこと。これに伴い、報告書の届出書の受理と表記した部分は極力「受付」に改めた。ただし、条例等に届出書の受理としてある部分があるので、そのような条文にもとづく場合は「受理」のままとした。
- ・ また、委員から条例等に基づく行政処分を行うに当たっては、行政手続法では行政庁は処分基準を設定し、公表することをうたっているが、本件に関しては県・市ともに設定していないとの指摘があったので、その旨、検証に加えた。
- ・ 県土採取等規制条例の検証中の「開発行為等中断後の現場の放置」の38ページの記述について、「少なくとも中断状態において、(中略) 必要な安全対策を講じるよう指導していれば、土石流被害を軽減できた可能性があったと思われる。」の部分を削除するよう熱海市から要望があったが、委員の意見であるので削除しないこととした。

- ・ 38 ページの森林法の検証に関し、県東部農林事務所が主張していた森林法違反（再犯）のおそれがあるから許可申請させないのは、委員によれば行政手続法上問題がある。申請させない、あるいは受け付けを拒むのではなく、むしろ申請させて不許可にするなり、是正命令を出す方法もあったのではないかとのこと。今回の検証結果に反映させた。
- ・ 51 ページからの廃棄物処理法関係。これは中間報告で検証済みであり、熱海市から修正要望をいただいているが、当委員会の検証対象外の地域のことであるので修正しない。また、熱海市の主張は伊豆山地区全体及び当時熱海市内において A 社等が中心になって行っていた廃棄物の不法投棄全体をとらえての問題提起であるので、逢初川源頭部以外の地域については検証しない。
- ・ 同様に河川砂防法令関係の検証についても修正しない。
- ・ 次に総合的な検証について。 県・市の当該土地変更箇所（箇所）の危険性の認識に関しては、市職員ヒアリング結果を追加した。また、参考資料中にも追加した。ただし、県職員の認識とほぼかわりがなかったため、検証部分はそのままとした。
- ・ 事業者に対する県・市担当者等の認識について、市職員ヒアリング結果に記載のあった A 社の問題行動のエピソードを追加したが、中間報告の検証結果からの変更なし。
- ・ 県・市の連携・協力体制については、論点と検証を追加した。検討会時点からの変更は無いが、市主催の連絡調整会議の実績も確認されたため、検証の中に具体例として追記した。
- ・ 既存の根拠法令等の問題点について、中間報告の際の検証結果とほぼかわりが無いが、正確を期すため一部表現変更。変更箇所「熱海市も東京、神奈川県方面から進出してくる企業等の増加も十分に予想できたので、予防的な見地から、早い段階で市独自の規制条例の制定の検討もあり得たと考えられる。」
- ・ 組織文化については取り扱うべきとの意見もあったが、当報告書では取り上げない旨の追記はそのままとする。
- ・ 今回、個別の検証と総合的な検証の結果を踏まえて、県・市の行政対応の評価を総括した。結果的に、あのような大災害の発生防止や被害軽減ができなかったことを踏まえると、失敗であったといえる。
- ・ 81 ページの「さらに、この措置命令の発出見送りにあたり、市が県と事前に調整したかどうかは県・市の公文書では確認されていない。」との文章に関し、静岡県職員ヒアリング結果概要に、熱海市から県熱海土木事務所幹部に熱海市幹部から説明があった旨の記載があるとの指摘を受けた、この証言に関しては、当時の県熱海土木事務所幹部間の証言内容に食い違いがあること、さらに発出命令見送り理由当等含めた「説明」であったのか、それとも発出を見送ったという事実のみを「報告」したのか詳細不明であり、事前説明があったかについて、現時点では事実認定しがたい。一方、県・市の公文書には、この件についての記録がないことは事実なので、

「この措置命令の発出見送りにあたり、市が県と事前に調整したかどうか」の部分については、「事前に」と「調整した」との間に「十分に」の語句を挿入することとした。

・委員会からの提言として、(1)届出書・申請書の取り扱いの厳格化、(2)処分基準の設定と専門家との連携、(3)県と市の行政姿勢・県と市の連携、(4)県から市への一部権限移譲事務の点検、(5)行政の記録管理のあり方を取り上げた。このうち、行政の記録管理のあり方について、当初は公文書管理に限定する案であったが、幅広にとらえて貰うため、行政の記録管理とした。以上です。

委員長

各委員において、熱海市の意見等については、5月11日に委員間で時間を割いていただき、協議をしました。

また、それぞれ長時間にわたり検討していただき、委員からの意見をこの報告書の中に反映しました。

各委員より何か御意見があれば、もう一度最終の報告をする前にお聞きしたい。

委員

85～86頁ですが、県土採取等規則条例の権限移譲については、条例による事務処理特例制度が創設される以前の事務委任により市町が県条例の一部を運用されていたことがわかりました。

県側から一方的に移譲したという経緯ではないことを確認しました。

とは言っても、市町からの要望に基づき県が条例を作って、市町が執行するようにしたもので、結論から言って、その部分は、消さなくてもいい。

今後は、権限移譲の方向性はこれで良いと思います。

修正はしないでこのままにしましょう。

委員長

本案について、当委員会として承認したいと思いますが、如何ですか。

金井副市長

今回報告書の取りまとめにあたって、昨年からの御尽力されている委員の皆様には本当に感謝をしております。

最終報告書の内容について、熱海市としては納得しかねるものだと思っています。

事務局から5月6日に最終報告書の案が示されて、修正の締切りが5月10日の17時だったこともあって熱海市の意見を網羅的に提起出来たものではありません。

このため、現時点で皆様に御意見として申し上げたいことがあります。

まず、修文前の案では、森林法については、面積の実測について、面積の実測をしていないにも関わらず「十分な根拠と実測により基づいて判断した。」と結論付けられていました。

今回は修正いただきましたが、そもそも何を根拠として修文前の案として判断したのかが不明でした。

熱海市として意見を出さなければ「十分に実測していた。」ということになっていました。

砂防法については、慎重な検討が必要だと思えますが、砂防指定地の問題について新聞記事が出ていて、静岡県が国に提出した申請書を確認しないまま、県の「指定範囲」の判断を「妥当」と結論づけていると記載されています。

今の資料は新聞ですが、こうした点を踏まえると、熱海市としては、砂防法の評価について、根拠とされた証拠、資料に偏りがあるのではないかと思います。

また、最終報告書の内容は、土採取等規制条例の検証に多数の頁を記述されており、県が所管する砂防法や廃掃法などに関して、簡潔な主体にとどまっており、検証のバランスが欠けているとの印象が否めないと思います。

あと、砂防法に関しては新聞記事の信ぴょう性もあるので、あまり細かいことは言えませんが、県がその申請書において、砂防法の指定区域を逢初川上流全域に区域を広げるとの方針を示しながら20年間その方針がそのままになっていると書かれています。

その後指定後に上流で段階的に開発が進んだことについては「指定地外で情報を把握していなかった。」と新聞では書かれていますが、一度指定しようとしたエリアであり、地権者との関係で指定しなかったとしても、注意して情報を把握すべきであったのではないのでしょうか。

また、所有者が変わるごとにエリアの再調整は行われたのでしょうか。

地権者調整とエリアの安全性の比較衡量をどう考えるかという話は、再発防止という観点から極めて重要な論点ではないのでしょうか。

森林法につきましては、書きぶりは修正いただきましたが、修正文案も、2007年5月と比較して2008年8月以降、県が面積の実測に消極的であったかどうかの検証はなされずに、熱海市との連携問題に論点がすり替えられているように感じます。

なお、森林法に基づく規制は、市が元所有者に対する土採取等規制条例に基づく措置命令の発出を見送った平成23年11月頃以降も一切行われなかったことは貴委員会も御承知のとおりです。

廃掃法につきましては、行為者の特定が困難であることを主な理由として結論がされていますが、一方、この特定に係る調査は十分行われていたのか。

また、特定が困難であっても代替手段による検討は十分に行われていたかなどについて検証がなされておりません。

これが、中間報告で公表済であることは理由にならないと考えております。

そして、最終報告書は37ページで、少なくとも中断状態において、土採取等規制条例第13条に基づく報告の徴収及び立入検査、風致地区条例にあっては同第8条に基づき、市が現場の盛り土の調査等を実施し、必要な安全対策を講じるよう指導していれば、土石流災害を軽減できた可能性があると思われると記載されており、市が平成23年11月頃、前所有者に対し措置命令の発出を見送った後、引き続き、土採取等規制条例に基づく報告徴収を行っていれば、土石流被害を軽減できた可能性があったと指摘しています。

熱海市が本件における行政運営において最も苦勞したのが、土採取等規制条例が近隣他県と異なり盛土等の土地改変行為に対する抑止力が極めて弱かったことであります。

加えて、最終報告書の指摘する土採取等規制条例13条に基づく立入検査等は、相手方の同意を前提としたものであって、強制力を伴う行政対応ではなく、その実効性をどのように判断されたか不明です。

これに対して、森林法、廃掃法等は、このような規制力の弱い土採取等規制条例と比較して、より強力な規制が可能であり、本委員会が森林法等による規制の可能性について十分な検討が行われたのか疑問を禁じえません。

こうした観点から、報告書の内容について偏りを感じており、市長にも確認しましたが、熱海市として本報告書の内容については、総合的な検証がなされておらず全体として納得ができない旨意見を述べさせていただきました。

難波副知事

この最終報告書を受けて、熱海市は、どうしますか。

金井副市長

熱海市は、今回の委員のみなさんのご判断に委ねざるを得ないと考えております。

なお、今日の委員会の報告書に加え、百条委員会からも色々指摘を受けており、こうした点も踏まえ、後々の会見で熱海市としての見解を報告したいと考えております。

熱海市として感じたことは、様々な大きな論点が重なって今回の出来事につながったのではないかということ。

一つは、土採取等規制条例の改正問題と運用問題、もう一つは、森林法は1haギリギリで無許可開発が疑われる場合に、県の積極的関与がなかったことが不思議であり、無許可開発が1haギリギリで疑われる事例だった以上、森林法の規定の中で規制ができていればという論点があったと思います。

3点目は、廃棄物や土砂について行為者が分からなければ規制できないということはおかしいという論点に関しての検討がないと再発防止は叶わないと思いま

す。

最後に、砂防法の地権者調整とエリアの安全性のどちらを優先するか。地権者を優先した後に地権者が変更した際に再調整が行われたのか、といったような論点もあったと思っております。

委員長

砂防法については、新聞記者の先走りではないかと思えます。

砂防指定するにしても、私権を制限する可能性があるので、県は地権者の同意が必要であると判断した。

県の対応は、問題ないと思えます。

難波副知事

県の検証結果を受けて、来週の17日の午後2時～県としての見解をお話ししたいと思っています。

十分だと言うつもりは無いですが、砂防の指定については、おかしい話ではないです。

委員長

とりあえず、この案でもって、報告することで、よろしいですか。

熱海市もいろいろとお考えもあると思えますが、どうしてもというのであれば、熱海市内で、検証委員会を作ってこの中の報告書に対して、これはおかしいところがあれば、指摘してくれば良いのでは。

また、各委員は、別に熱海市がどうのこうのというのでは無く、県の場合も悪いという形で、検証しており、どういう手続でやるべきだったというような検証としてます。

委員（3名）

（本案について）異議なし。

委員長

ありがとうございました。

それでは、この最終報告書で公表したいと思えます。事務局にお返しします。

事務局

これで、委員会を閉会します。ありがとうございました。

以上