

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

逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会

## はじめに

令和3年7月3日に熱海市伊豆山地区の逢初川で発生した土石流については、逢初川源頭部に造成された盛り土が崩壊し、大量の土砂が下流域へ流下したと推定され、その結果、死者27名、行方不明者1名、半壊もしくは全壊の家屋128棟という甚大な被害を発生させた。

犠牲となられた方々の恐怖や無念、ご遺族や関係者の方々の深い悲しみに思いをいたすと、誠に痛恨の極みであり、哀惜の念に堪えない。

本委員会の目的は、盛土造成にかかる事業者の行為及び一連の行政手続きに係る静岡県、熱海市の行政対応について、県及び市が整理した事実関係を元に、公正・中立な立場で検証・評価を行い、このような災害が繰り返されることのないようにするため、何をなすべきかを提言することである。

検証にあたって県土採取等規制条例及び県風致地区条例、森林法等に基づき一連の行政対応の事実に基づき、論点整理を行い、その対応についての個別の検証と総合的な検証を行い、その対応が適切なものであったかを明らかにすることとした。

これらの検証をもとに今後の行政機関の連携、協力関係を密にすることにより、二度と本件のような災害がおこらぬよう、発生防止に寄与することになれば幸いである。

令和4年5月13日

逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会  
委員長 青島 伸雄

## 目 次

	頁
1 委員会設置趣意	1
2 委員会の概要	2
(1) 委員名簿	2
(2) 規約	2
(3) 委員会等開催状況	3
3 逢初川土石流災害の被害状況及び土地改変行為に 対する行政対応の概要	4
(1) 逢初川土石流災害の被害状況	4
(2) 土地改変行為に対する行政対応の概要	5
4 検証の進め方	8
5 検証結果	9
(1) 個別の検証	10
① 県土採取等規制条例及び県風致地区条例関係	10
② 森林法関係	38
③ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律関係	51
④ 河川砂防関係法令関係	55
(2) 総合的な検証	63
① 県・市の当該土地改変箇所の危険性の認識	63
② 事業者に対する県・市担当者の認識	70
③ 県・市の連携・協力体制	71
④ 既存の根拠法令等の問題点	75
(3) 総括	79
6 委員会からの提言	84
(1) 届出書・申請書の取扱いの厳格化	84
(2) 処分基準の設定と専門家との連携	84
(3) 県と市の行政姿勢・県と市の連携	85
(4) 県から市への一部権限移譲事務の点検	85
(5) 行政の公文書管理のあり方	86
別冊 【参考資料】	
ア 位置図・写真	
イ 事実関係整理表	
ウ 関係者ヒアリング結果の概要	
・ 県	
・ 市	
エ 関係法規集	

## 1 委員会設置趣意

### ○逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会設置趣意書

令和3年7月3日に熱海市伊豆山地区の逢初川で発生した土石流については、逢初川源頭部に造成された盛土が崩壊し、大量の土砂が下流域へ流下したことにより、被害を甚大化させたと推定されている。

犠牲となられた方々の恐怖や無念、御遺族や関係者の方々の深い悲しみに思いを致すと、誠に痛恨の極みであり、哀惜の念に堪えない。

静岡県及び熱海市は、盛土造成に係る行政手続きの経緯、事実関係を確認するため、事業者の行為及び行政対応の経緯等について、整理したところである。

一連の行政手続きに係る県や熱海市の対応については、第三者による公正・中立な検証・評価が必要である。さらにこの検証・評価を踏まえて、このような災害が繰り返されることのないよう、行政は何をなすべきかの提言をいただくこととした。このため、弁護士2名、学識経験者2名（行政法分野1名、土木技術分野1名）の4名による「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会」を設置する。

## 2 委員会の概要

### (1) 委員名簿

令和3年12月1日現在

五十音順

委員名	分野	所属等	備考
あおしま のぶお 青島 伸雄	法律	まどか法律事務所 弁護士	委員長
いずいし みのる 出石 稔	行政法	関東学院大学副学長	令和4年4月 から法学部長
うえまつ まき 植松 真樹	法律	静岡法律事務所 弁護士	
こだか たけし 小高 猛司	土木技術	名城大学理工学部教授	

### (2) 規約

#### ○逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会規約

(名称)

第1条 本会は「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会」（以下「委員会」と称する。

(目的)

第2条 委員会は、熱海市伊豆山地区土石流災害に係る行政対応について、県及び熱海市が整理した事実関係を基に、公正・中立な立場で検証・評価を行うことを目的とする。

(構成等)

第3条 委員会は、別に掲げる委員により構成する。※別表省略

(事務局)

第4条 委員会の事務を行うため委員会に事務局を置く。

(2) 事務局は、委員の検証に関して必要な事務を行う。

(運営)

第5条 委員会は、事務局の要請又は委員の合意により開催する。

(情報公開)

第6条 委員会は、原則非公開とする。

(庶務)

第7条 静岡県経営管理部総務課は委員会の庶務を処理する。

(雑則)

第8条 この規約に定めなき事項については、必要に応じて委員会の承認を得て定める。

(附則)

第9条 この規約は、令和3年12月1日から施行する。

(3) 委員会等開催状況

令和4年5月現在

回	期 日	場 所	会議の概要
1	令和3年 12月22日(水)	県庁東館5階 特別会議室	<ul style="list-style-type: none"><li>・委員長の選任</li><li>・検証委員会設置の趣旨</li><li>・検証委員会規約承認</li><li>・検証体制・検証の進め方</li><li>・被害の状況、盛土の造成状況、事業者に対する行政対応の経緯(説明)</li><li>・意見交換</li></ul>
2	令和4年 2月2日(水)	県庁東館5階 特別会議室	<ul style="list-style-type: none"><li>・検証等の進め方</li><li>・行政対応等の論点整理</li><li>・意見交換</li></ul>
3	令和4年 2月9日(水)、 2月18日(金)	熱海市 逢初川源頭 部、中流、伊 豆山港	<ul style="list-style-type: none"><li>・現地調査(委員:3名) 被害状況、現在の状況</li></ul> ※委員4名全員が現地調査を実施
4	令和4年 3月28日(月)	県庁東館5階 特別会議室	<ul style="list-style-type: none"><li>・中間報告書公表</li><li>・熱海市のスケジュール確認</li></ul>
5	令和4年 5月13日(金)	県庁東館5階 特別会議室	<ul style="list-style-type: none"><li>・最終報告書公表</li></ul>

※ 委員間の意見交換・調整は随時実施

### 3 逢初川土石流災害の被害状況及び土地改変行為に対する行政対応の概要

#### (1) 逢初川土石流災害の被害状況

##### ① 被害の状況

2021.7.3、熱海市伊豆山地区において発生した土石流は、逢初川の源頭部（海岸から約2km上流、標高約400m地点）から逢初川に沿って流下した。この土石流により被災した範囲は、延長約1km、最大幅約120mにわたっており、多くの人的・物的被害が発生した。

##### ② 人的被害・建物被害

消防庁報告（2022年3月1日現在）

市町名	人的被害(人)					建物被害(棟)				
	死者	行方不明	負傷者		計	住家			※非住家	計
			重傷	軽傷		全壊	半壊	一部破損		
熱海市	27(1)	1	1	3	32(1)	53	11	34	38	136

(注) 住宅被害の内、床上浸水、床下浸水については該当無いため省略。

死者数の( )内は災害関連死者数であり、死者数の内数。

※非住家棟数は、熱海市の災害報告による。

##### ③ 避難所の状況

- ・避難所開設（7月3日）：伊豆山小学校ほか 264人
- ・避難所移動（7月4日～）：市内ホテル（ピーク時582人）
- ・避難所閉鎖（10月21日）：避難者全員が退所

##### ④ 避難者の帰宅又は応急的な住まいの確保の状況

- ・自宅への帰宅：346人（※）
- ・応急的な住まいへの入居  
公営住宅：53人（32戸）、民間賃貸住宅：141人（72戸）  
合計：194人（104戸）
- ・その他（親類・知人宅）：42人（※）

※2022年3月1日時点で熱海市が把握している人数

##### ⑤ 生業への影響

- ・飲食業や建設業、製造業など38事業者が、建物損壊、機械・車両損傷などの被害を受けた。
- ・水産業では、4事業者の漁船6隻が損傷、漁協のダイビング施設等が全壊したほか、継続する濁りや薄く堆積した土砂の影響により一部のイセエビ漁場が利用できなくなった。

## (2) 土地改変行為に対する行政対応の概要（発災までの経緯含む）

### ① 当初計画（2006.9.21～2007.4.9）

- ・2006.9.21、A社が約35万坪の土地を購入。内、最初に8万坪を宅地として造成する計画。逢初川源頭部付近では、標高300～400mまで大規模盛土して宅地造成する計画。
- ・第1期として、その基盤となる大規模ロックフィル（岩石積）の堰堤と盛土を造成する計画。
- ・2007.3.9、A社が市に県土採取等規制条例に基づく「土の採取等計画届出書」を提出。（工期限：12ヶ月（予定）、面積0.9446ha、盛土量36,276 m<sup>3</sup>）
- ・2007.4.9、市が土の採取計画届出書を受付・受理したことによって、盛土が可能となった。

### ② 林地開発許可違反等により盛土造成ができなかった期間 （2007.4.10～2008.8.7）

- ・A社は直ちに工事を開始したが、2007.4.27、林地開発許可違反行為（無許可の1ha以上の開発行為）が行われていることが県、市に現認され、森林法に基づき、県の行政指導等により土地改変行為の中止、森林の現状復旧が必要となった。
- ・地山や盛りこぼした土砂の流出を防ぐため、沢の下端に転石積土留と丸太土留柵を設置。
- ・2008.8.7、林地開発許可違反の是正措置が終了。

### ③ 当初計画を変更し、残土処理場として利用を計画 （2008.8.12～2009.12.9）

- ・2008.8.12、A社は残土処理場としての利用計画を県、市に説明した。
- ・2008.4.8で、土採取計画の工期は切れていたため、工期延長が必要。また、開発行為が1haを超える場合は、林地開発許可が必要となる。A社は逢初川源頭部を1ha未満で残土処理場として利用することに計画変更したものと推定される。
- ・2009.1.21、市は土採取計画の工期延長を決定。
- ・2009.6.24、県と市が以下を確認。  
届出の土採取計画では、盛土下端には大規模ロックフィル堤体を設置する計画となっている。その計画で工期延長を受けたにも関わらず、ロックフィル堤体を設置せず、林地開発違反の是正のため設置した小規模の転石積土留と丸太土留柵をそのまま利用して残土を上部に搬入。
- ・2009.7.20、A社は0.58haで森林法の伐採届を提出。



- ・その後、伐採届の 0.58ha を超える 1 ha 前後の伐採が確認されたため、県、市が A 社を指導。
- ・その後も土砂の搬入が続いた。
- ・2009.11.13、市が、A 社に対し、県土採取等規制条例に基づく文書指導。
- ・2009.12.9、A 社は、市へ、「土の採取等変更届書」を提出。

(届出内容)

盛土量 36,640 m<sup>2</sup>、工期限 2008.4.8→2010.4.8

ロックフィル→土堰堤

(注)

この変更届出書の内容は実際の現場とは大きく異なった虚偽申請の疑いのあるものだったと推定される（確度の高い推定）。届出書では盛土は 365～380m までとされていたが、実際にはそれより高い高さまで造成されている。届出の盛土量は 36,640 m<sup>3</sup>となっているが、地形図から県が算定すると 365～380m の高さでは約 6,000～8,500 m<sup>3</sup>しか入らないことが判明した（2021 年 9 月の算定）。

**④ 偽りとの疑いのある土採取計画のまま、さらに計画とは異なる高さまで盛土を造成（2009. 12. 10～2011. 2. 25）**

- ・実際に行われた盛土（残土処分）は届出と異なり、高さ 365～400m までの間、及び道路を挟んでその上部にまで盛り土がされている。総盛土量は 7 万 m<sup>3</sup>以上と推定される。
- ・その後も、複数関係者により残土や廃棄物（木くず）が搬入された。
- ・転圧されず、ゆるい状態で盛り土され、地中及び表面に有効な排水設備がないことなどから、盛り土の小規模な崩落が何度も発生していた。
- ・このような状態にあるにもかかわらず、2010.11.4、A 社と D 社は市を訪問し、もっと土砂を入れたい旨を述べている。これに対し、市は認めないこととした。

**⑤ 土地所有者が A 社から C 者へ変更（2011 年 2 月 25 日以降）**

- ・C 者へは土採取等の行為の届出の地位は承継されていない。
- ・新たな大量の残土搬入はなく、盛り土の整形や緑化等が行われた。C 者以外の者が残土の搬入を続けていた可能性がある。
- ・2011.3.4～3.17、県と市が協議。土砂の流出、崩壊等の危険があるため、緊急の是正を行わせる必要があることを確認。
- ・2011 年 8 月頃、D 社が斜面整形、水路拡張、調整池の設置を実施。

(2011.8.30 D社が市に工事写真帳を提出)

- ・ C者は、A社が何ら対応しないため、現土地所有者として、逢初川源流上部土地崩落現場の修繕工事などの問題案件処理に善意をもって解決する覚悟を書面をもって示した(2013.1.9付け)が、現在まで、その問題解決は行われていない。

#### ⑥ 全体として

前土地所有者はA社、現土地所有者はC者であるが、残土や廃棄物の搬入には、A社、B社、D社、E社、F社、G社、H社、J社などが関係している。とりわけ、2009.12.10以降は、県、市が、誰が実施責任者かと問うても「私ではありません」という答えであり、現場の状況の改善が進まない状態であった。

#### 関係者一覧

関係者	関係者の説明
A社	前土地所有者
B社	盛土造成実行行為者 (B社の名刺を有する者)
C者	現土地所有者
D社	土採取等規制条例届出書 現責任者 (2007.4.9～) O氏：D社社員 ※隣接区域の林地開発許可の施工者等
E社	土採取等規制条例届出書 現場責任者 (2009.12.10～)
F社	木くず混じりの土砂の搬入者
G社	土砂の搬出元の一人
H社	赤井谷出入り業者
J社	前土地所有者へ解体工事費用を貸し付けた者

## 4 検証の進め方

### (1) 検証対象

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対する県・市の行政対応

### (2) 対象地域

逢初川源頭部の土地改変箇所（土石流発生起点）及びその周辺地域

### (3) 対象期間

対象地域で土地改変行為が本格的に開始された2006年から土石流災害が発生した2021年7月まで

### (4) 検証に当たっての立場

今回の土石流災害の主たる発生責任は逢初川源頭部で、悪質な一連の土地改変行為を繰り返したA社等にあることは自明である。

当委員会はこのことを所与として、この一連の土地改変行為に対する熱海市及び静岡県行政対応に焦点を絞って検証するものである。

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うものであり、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。

### (5) 検証するにあたっての根拠・資料

- ・ 県・市において保管されていた公文書の写し（メモ含む）
- ・ 県・市の当時関係した職員からの事情聴取（ヒアリング）結果

### (6) その他

関係当事者の個人情報保護のため、企業、行政関係者の特定につながらないように、個別の名前や名称による表記は避けてアルファベットによる表示により記述した。

## 5 検証結果

本項では、本件にとって重要性が高いと思われる事実を取り上げ、静岡県及び熱海市（以下「県・市」という。）がとった行政対応について、根拠法令等ごとに、時系列に従って個別に検証（以下、「個別の検証」という。）する。

また、本件は様々な要素が複合的に絡み合っていて発生したと思われるので、総合的な論点からの検証（以下、「総合的な検証」という。）も行う。

さらに、個別の検証と総合的な検証をもとに総括を行う。

### ○ 個別の検証における論点

- ・静岡県土採取等規制条例・静岡県風致地区条例（当時、風致地区条例は2014年度末にて県が廃止した後は市町にて条例制定。伊豆山地区は風致地区の指定を受けているので、土採取等の土地改変行為に先立ち、風致地区内行為許可を受けなければならないことから、当報告書では両条例に基づく行政対応を一体で取り扱う。）、森林法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、河川法等河川砂防関係法令等（以下「根拠法令等」という。）に基づく届出の受付・受理、許認可をするにあたり、根拠法令等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。
- ・根拠法令等に違反する各種行為について、県・市の事実認識は妥当なものであったのか。また、違反行為に対する県・市の指導監督（行政指導・行政処分）の内容及び時期は適切であったのか。

### ○ 総合的な検証における論点

- ・県・市が当該土地改変箇所の危険性についてどのように認識していたのか。
- ・事業者に対する認識はどうであったか。
- ・既存の法令等自体に問題点はなかったのか。
- ・行政対応にあたり、県・市の連携や協力は適切であったのか。

なお、当該検証において評価を示す用語は次のとおりとする。

用語	内容
認められる	公文書（メモ含む）・関係者からのヒアリング結果が一致しており事実として認められる。
可能性が高い・推測される	公文書（メモ含む）・関係者からのヒアリング結果を総合的に評価した結果、事実として存在する可能性が高い。あるいは、評価として角度が高い。
思われる・考えられる	
不適切である	違法性は問わないものの、不当であったと認められる。
問題である	

## 関係者一覧

関係者	関係者の説明
A社	前土地所有者 A氏：A社代表取締役
B社Q氏	盛土造成実行行為者（B社の名刺を有する者）
C者	現土地所有者
D社	土採取等規制条例届出書 現場責任者（2007. 4. 9～） O氏：D社社員 ※隣接区域の林地開発許可の施工者等
E社 Q氏	土採取等規制条例届出書 現場責任者（2009. 12. 10～） ※E社Q氏は、B社の名刺を有するが、Q氏がB社の支配下にあつたかどうかは不明。
F社	木くず混じりの土砂の搬入者
G社	土砂の搬出元の一人
H社	赤井谷出入り業者
I社	隣接の宅地造成区域の開発者
J社	前土地所有者へ解体工事費用を貸し付けた者
K社	現土地所有者が経営するグループ会社
L社	現土地所有者が経営する建設部門のグループ会社
T者	不動産業者
U者	現土地所有者の代理人

### 【記載上の注意】

行政機関を列記する場合は、会議等において主催者が明確な場合は主催者を筆頭に記載し、県機関については県の建制順に記載した。

### (1) 個別の検証

#### ① 県土採取等規制条例・県風致地区条例関係

##### 【事実関係・論点】

2006. 9.21 A社が逢初川源頭部を含む約 35 万坪の土地を購入・所有。

2006. 10.2 A社が市に県風致地区条例に基づく風致地区内行為許可申請書（その1）を提出。

（面積 0.9446ha 行為の種類 土地の形質変更、木竹の伐採）

2007. 3. 9 A社が市に県土採取等規制条例に基づく土の採取等計画届出書提出。

（工期限：12ヶ月（予定）＜2008. 4. 9＞

面積 0.9446ha 盛土量 36,276 m<sup>3</sup>）

(注)面積 1ha 未満 → 市町長に届出 (条例第 3 条)

2007. 3.23 A社が市に県風致地区条例に基づく風致地区内行為許可申請 (その 2) を提出。 ※地区内の別の土地

(面積 0.9297ha 行為の種類 土地の形質変更、木竹の伐採)

2007. 4. 9 市がA社の土の採取等計画届出書を附帯条件付きで受付・受理。  
附帯条件

土砂の崩壊、流出等により災害が発生する恐れがあるときは、建設課と協議をし、災害を防止するための必要な措置をとること。また、土砂の崩壊、流出により災害が発生した際は、早急に対策を講ずるとともに、被災の補償を行うこと。

<論点>

- ・ A社からの 2007. 3. 9 届出書について、「6 土の採取等に伴う災害防止のための方法及び施設に関する事項」が空欄になっているなど、未記載の事項が多い。また、「3 土の採取等に関する土の数量」については手書き修正となっている。このような不備な届出書を受付・受理したのは適正であったか。
- ・ 市が県風致地区条例に基づく風致地区内行為許可を出す前に、県土採取等規制条例に基づく土の採取等計画届出書を受付・受理したのは適正であったか。
- ・ 届出書について、「土採取等に関する技術基準」に基づく確認は行われたのか。特にロックフィル堤体のみで 15m 以上の高さであり、その堤体に堆積する埋土を含めると相当な高さの盛土となることの認識はあったのか。また「埋土又は盛土を行う場所」の土の数量について、現場で実施可能かどうか現場調査や図面等で確認したのか。

2007. 4.11 市は、逢初川源頭部での土砂の盛りこぼしを現認。  
(「仮置き」として処理)

2007. 4.12 市は、A社に対し、県風致地区条例に基づく風致地区内行為について許可 (その 1) (その 2) を通知。

2007. 5. 11 A社が市に県風致地区条例に基づく風致地区内行為許可申請書 (その 3) を提出。 ※砂防堰堤建設に伴う土砂等の仮置き場として使うため。

(面積 : 5,065.04 m<sup>2</sup> 工期 : 2007. 6. 4~2008. 6. 4

行為の種類 : 土石の堆積)

2007. 5. 17 市が、県熱海土木事務所都市計画課に対し、A社との対応記録及びA社から提出の残土改良証明などの記録を送付。
2007. 5. 22 県東部農林事務所、市が、A社に対し、林地開発違反の疑いに係る現地調査・現地指導を実施。
2007. 5. 31 県東部農林事務所は、A社に対し、「森林法第10条の2に抵触するおそれがあると判断されるので、開発行為に相当する作業の中止と土地の形質変更面積の求積等を行う」よう通知。  
**※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. 6. 4 市は、A社に対し、県風致地区条例に基づく風致地区内行為について許可（その3）を通知。

<論点>

- ・ 2007. 6. 4の時点では、森林法第10条の2に抵触するおそれがあるとして、2007.5.31に県東部農林事務所がA社に対し、作業中止要請を指導しているにもかかわらず、市が、県風地区条例に基づく風致地区内行為を許可したことは適切であったのか。
- ・ 県風致地区条例に基づく風致地区内行為についての許可（その3）は、源頭部での残土盛りこぼしの行為を正当化させることになりかねず、適切な対応だったのか。
- ・ 近接した3件の風致地区内行為への対応は適切であったのか。（3件一体として見るべきでなかったのか。）

2008. 4. 9 県土採取等規制条例の届出の工事の期限到来。
- 2009.1. 14 A社が市に県風致地区条例に基づく風致地区内行為変更許可申請書（その1）を提出。  
 （工期変更：着手 2008. 4. 12 完了予定 2010. 4. 12）
- 2009.1. 23 市は、A社に対し、県風致地区条例に基づく風致地区内行為について変更許可を通知。

許可条件

- ・ 工事着手にあたり、着手届を提出すること。
  - ・ 植栽計画を遵守すること。
  - ・ 工事完了後は、速やかに完了届を提出し完了検査を受けること。
  - ・ 設計を変更しようとするとき、又は許可事項と異なる施行の必要が生じたときには、あらかじめ熱海市長に協議すること。
2009. 6. 24 県東部農林事務所、市が現地調査を実施。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。

(沢へ降りる作業道が拡張されており、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。)

(その後、市がA社に対し伐採届出書を提出するよう指導し、2009.7.21 提出あり。)

(注) 復命書添付の写真から、源頭部上部から残土を谷に落とし込んでいた様子が見られる。

2009. 6. 25 市が、A社に対し、1ha 超は林地開発許可申請が必要である旨、再度通告。加えて工法変更の図面作成を指示。

2009. 7. 2 A社、県熱海土木事務所、県東部農林事務所、市が盛土計画について協議。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未滿をいくつも)やっていくしかない」と発言。これに対して、県東部農林事務所は「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」と県東部農林事務所を確認し、県東部農林事務所は「隣接や第三者の判断はその時に判断する」と回答。

#### <論点>

- ・ 県土採取等規制条例に基づく届出書中の工期限は、2008.4.9 までとなっていたにもかかわらず、県風致地区条例に基づく許可行為の工期等の変更を許可したのは適切であったか。
- ・ 残土搬入を確認した時点で、盛土下端部の流出防止工等の施工状態を確認すべきではなかったか。

2009.10. 9 県熱海土木事務所は、2009.10.8 の伊豆山港及び逢初川河口部の濁り調査を受け、逢初川源頭部の状況を調査。雨水により、開発地の転圧不足の土砂が流れ出ていることを確認した。以後、数回にわたり県熱海土木事務所、県東部農林事務所、市が、残土処理場について今後の対策を協議した。

2009.11.4 市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所との協議等内容

#### 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  
言う点について問題提起し、「県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、県東部農林事務所治山課から、市まちづくり課土地利用対策室へ、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指導（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。

- ・ 市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所とも「現在の危険な状態を行政として放置しておくことは許されない。業者に対し至急何らかの措置を命ずる必要がある」という認識で一致（状況認識：降雨により崩壊してもおかしくない状況。伊豆山港に土砂流出のおそれがある。市は土地改変面積が1haを超えているように見えるとの見解を示す。）。
- ・ 明日にでも停止するような気持で対応すべき。「危険な状態」なら、勧告→措置命令→停止という手順をとらなくても停止命令ができる。
- ・ 県土採取等規制条例については届出の期限が切れている。当初届出の下流に土砂流出防止のためロックフィルダムを造るという方法を変更しているにもかかわらず、変更届出もせずに上流部から土砂を捨てているというずさんな状態。
- ・ 現地の改変面積が1haを超えている可能性があり、面積の算出のための測量も市から指導する。
- ・ 県土採取等規制条例上の規制として、土砂搬入の中止、防災措置の変更計画等を市から指導する。その結果をもって、県も対応する。
- ・ 防災工事（沈砂地、土堰堤等）ができなければ工事を止める。

（協議後の現地調査での熱海市まちづくり課担当者の見解）  
 (注)同行した県東部健康福祉センター職員が受けた印象  
 現地が整然と整地されていること、河川への土砂の流入が全て当該残土処分場が原因であると特定しがたいことから、土砂搬入の禁止命令を発出するのは難しいのではないかと。

※2009.11.10 起案県東部健康福祉センターの口頭記録より

2009.11.6 県東部健康福祉センターと市で残土処分地の現地確認を実施。

### 県資料の内容

- ・特に廃棄物の搬入をうかがわせる状況はなかった。立入時にダンプ1台の搬入があったが、廃棄物はなし。
- ・また、整地がきれいになされており、直ちに土砂の崩壊等が発生するような状況には見受けられなかった。

### (市の見解)

この時点での現場の状況は、土が盛りこぼされている状況で川や港が濁るということも起きていたことから、土砂搬入について県と市で問題意識を持っていた。他方、危険性の認識については、2009年11月時点の土量では、仮に崩れたとしても人身災害につながるような崩落をするものではない、と当時の市職員は認識していた。

※当時の県及び市の職員の認識については、その当事者や時期によってばらつきがあることに留意。

2009.11.6 県東部農林事務所から県森林計画室（現・森林保全課）に2009.11.4 打合せの内容を報告。

### 内容

- ・ 改変面積の確定については、市が事業者に区域の実測を指導する。
- ・ 改変面積が1haを超えた場合、林地の復旧指導の方法について再検討する必要がある。（通常の指導では無許可伐採を繰り返すことが予想され、実効性のある対応が必要と思われる。）

2009.11.11 県土地対策室と市が打合せ後の対策等の論点整理。

- ・ 市は県土採取等規制条例第6条による措置命令を検討している。
- ・ 開発面積1ha以下として、県東部農林事務所に伐採届が提出された。しかし、現状では開発面積が1haを超えているようにも見える。
- ・ 泥水の海への流出を問題視して、県熱海土木事務所も対応策を協議中。
- ・ 県土採取等規制条例による規制が弱いため、(適用となるなら)河川法又は森林法による対応が効果的との認識で、県土地対策室と市で一致。
- ・ 下流域に与える影響が深刻であり、また、事業者の資力信用が不十分なため、最終的には行政代執行により安全上の措置がとられることも考えられる。
- ・ 県熱海土木事務所、県東部農林事務所及び市による協議が継

続していくことと思われるが、要請があれば県土地対策室（当時）としても参加する。

<論点>

- ずさんな施工方法を現認した上での初動対応として適切であったか。（他の法令による対応が必要ではなかったのか。）
- 届出とは異なる工事（たとえばロックフィル堤体の工事を行っていない）を行っている時点で行為を停止できなかつたか。  
（注：2009.11.4 及び 2009.11.6 県・市の関係者協議の記録中にも指摘あり。）
- 施工面積が 1ha 超えると、林地開発許可（県の権限）となり、県土採取等規制条例については、県、市の両方が権限を有することになる。1ha 超か否かについて、どのような確認行為と判断がなされたのか。また、その判断や取扱いは適切であったのか。
- 県熱海土木事務所は河川管理上の問題を現認した河川管理者としての対応は適切であったか。
- 県土採取等規制条例を所管する県土地対策室として、問題解決のために、より積極的に関与すべきではなかったのか。

2009.11.13 市がA社に、県土採取等規制条例に基づき土の採取等計画届出書（2007.4.9 付け）に関し文書指導。（工期及び工法の変更手続き、附帯条件に付した災害防止措置、行為面積の確定の実施）

2009.11.17 市がA社を訪問し、2009.11.13 の指導事項である工期及び工法についての変更の手続きを 2009.11.30 までに行うこと、災害防災上の措置を取ること、土採取行為面積を確定することを指導。

現実性のある工法での申請を指示。

改良材で補強した土堰堤及び沈砂池の施工を約束。（おそらくA社からの提案。）

2009.12.1 県熱海土木事務所、県東部農林事務所、市が、残土処理場について今後の対策を協議。

- 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

- 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。

2009.12.10 A社が市に「土の採取等変更届出書」(第1回)を提出。  
(面積・盛土量の増量、工期限：2008. 4. 8→2010. 4. 8、  
工法：ロックフィル→土堰堤、現場責任者：D社→E社)

#### 市担当職員ヒアリング結果

- ・ 盛土量については、断面図と地形との間に齟齬があり、3.6万m<sup>3</sup>もの盛土を行うことはできず、半分も入らないと考えていた。土量に関する確認については、A社に対し繰り返し指導を行い、15mを超える盛り土は行わない旨A社から言質を得ていたが、最終的に書類を差し替える手続きはとられていなかった。
- ・ 平面図に表面排水施設を追加した上で、差し替えるようA社に求めたが、結果としてA社は市の補正指示に応じなかった。
- ・ その他、未記載事項については、図面や現場で確認していたとのこと。

2009.12.10 市が同届出書を受付・受理。  
※土砂の搬入が続いていることを現認している可能性あり。  
(図面に不備あり、盛土高さを15m以内にするよう2009.12.11に指示、2009.12.24に図面差替え完了)

#### <論点>

- ・ 市は、A社に対し、県土採取等規制条例に基づく土採取等の変更届出を出すよう指導しているが、この指導は適切であったのか。(この段階からは正指導や措置を視野に入れる必要があったのではないか。)
- ・ 変更届出書の受付は、「土採取等に関する技術基準」に照らし適正であったか。(この時点で、技術基準に照らして、不適切な工法がとられており、土砂の撤去等が必要な状態だったのではないか。)
- ・ 変更届の図面は、盛土の東西の代表断面の高さは15mであるが、南北方向への傾斜があるため、盛土全体として相当な高低差となるが、この図面は差し替え完了したものではないのか。
- ・ 県土採取等規制条例に基づく、届出書(2007.3.9)の工事の期限が2008.4.9であったことから、2007.3.9の届出書にもとづく行

為に対して適切な措置をとるべきだったのではないか。

- ・ 県土採取等規制条例第5条には、変更届出があった場合において、土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあると認められるときは、当該届出をした者に対し、計画変更の勧告をすることができることとされ、それに従わないときは措置命令（第6条）や停止命令（第7条）ができることとされている。何故、この段階でこれらの手続きに進まなかったのか。

2010. 3.23 A社が市に「土の採取等変更届出書」（第2回）を提出。

（工期限：2010. 4. 8→2010. 7. 8）

同日付で市が同届出書を受付・受理。

<論点>

- ・ 工期の延長を認めることは適正であったか。
- ・ 変更届出書の受付は、「土採取等に関する技術基準」に照らし、適正であったか。
- ・ 第1回の変更で施工することを約束していた改良土による土堰堤や沈砂池が、この段階で施工されていることを確認したのか。施工されていない段階で、延長を認めたのは適正であったか。

2010. 7. 8 土の採取等変更届出の工期終了。

2010. 9.17 市がA社に県土採取等規制条例に係る要請文書を発出。

要請内容

- ・ 土砂崩壊が発生すると逢初川水域の住民の生命と財産に危険を及ぼす可能性があるため、土砂の搬入をしないこと。  
（注：工期限は2010. 7. 8で既に過ぎていた。）
- ・ 完了届を提出して検査を受けるよう要望。

2010.10. 8 市がA社に対し、土砂搬入の中止を要請する文書を発出。

要請内容

- ・ 2010. 9.17 付けの要請を無視して残土の搬入が行われており、土砂崩壊が発生すると逢初川水域の住民の生命と財産に危険を及ぼす可能性があるため、即刻土砂の搬入中止を要請。

<論点>

- ・ 届出書と異なる施工である場合、完了届出を提出させることは適正な手続きか。(変更届と異なる施工かどうかの確認は、完了届出が提出されなくてもできるのではないか)。

2010.11.10 A社から、市に、さらなる残土処理と道路開設の相談がなされたことを受け、県東部農林事務所、県東部健康福祉センター、県熱海土木事務所、市が、A社関係の開発行為に係る対策会議を開催。

内容

- ・ 現在、1ha未満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未満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。  
→県東部農林事務所が持ち帰り検討する。

<論点>

- ・ 「土砂崩壊が発生すると逢初川水域の住民の生命と財産に危険を及ぼす可能性がある」との認識がありながら、「要請」でよかったのか(県土採取等規制条例の規定による停止命令等の措置を執るべきではなかったか)。
- ・ 届出書とは異なる施工が行われているのは明らかなことから、土砂搬入中止要請ではなく、盛土の撤去を含め、是正措置を指導すべきだったのではないか。
- ・ 県熱海土木事務所は逢初川の管理者として対応を検討すべきだったのではないか。

2011. 2.25 土地所有者変更 (A社→C者)  
A社等とC者との間で同日付けで覚書締結。

(当該地内のコンクリートコン（原文ママ）と木片等の場外への撤去、当該地の境界杭復元、本契約上の市が使用しているポンプ室脇のゴミ等の片付け、本契約上にある堰堤の法面成形を行い、市への完了届出提出、これらの事項について2011.3.31までにA社等の責任において完了すること。これらの事項の期限までの履行がなければ土地売買残代金の支払いを留保)

(注)

県土採取等規制条例は土採取等を行う者に対して条例の義務を課すものであり、土地所有者に義務は課していない。

土採取等の承継は条例上に規定がなく、届出行為のA社からC者へ承継された事実は、その後も含め確認されていない。

2011. 3. 4 県森林計画課、県東部農林事務所、市が残土処理場についての現地調査実施。

#### 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. 3.17 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し、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。

(注) 県土地対策課作成の協議記録に以下の記述あり。

※逢初川源頭部の対応のみ記載。

#### 現状の確認

- ・ 2010.7.8に県土採取等規制条例に基づく届出の完了期限を迎えたが、出来形に関する是正、廃棄物の処理及び清掃に関する法律による指導が行われているうちに中断し、放置されてしまった。
- ・ 沈砂池は設置されているものの、盛土面の植栽・緑地や排水の不備により、法面からの土砂流出が生じている。

#### 熱海市

- ・ 市としては、当初計画のとおりに残りの防災工事を完了させ、盛土部分を緑化させたいところであるが、指導経過後、

事業者と連絡が取れなくなり、土地の所有権も移動したようである。

- ・ 事業者との連絡が困難になり、さらに、土地の所有権も移動したことを踏まえた、現実的な対応として、防災工事を完了させることよりも、直ちに土の搬入を中止させることのほうがより重要であると考えている。
- ・ 土採取面積が 1ha 超となれば別途林地開発許可が必要となることもあり、県森林部局との間で調整を重ねてきたが、結局、森林部局の方針として、仮に 1ha 超であっても下流河川の流下能力不足等の要因により林地開発対象には出来ず(注参照)、1ha 以内に現況復旧させることとなったため、今後は県土採取等規制条例による(市の)単独の対応となる。

(注) 県森林部局(当時)の見解等：

当該地域の下流河川の 1/1 流下能力の確保が出来ないのでそのような地域で開発行為をすることは出来ない。

(市注) 市(当時)の見解等：

- ・ 森林法による対応については、2010年11月10日の会議で県が持ち帰ることとなったが、県の方針として、最終的には仮に 1ha を超えていたとしても林地開発許可違反とすることは難しいとの見解が示され、土採取等規制条例で対応するよう指導された。熱海市は、2007年の時のように、県に林地開発許可違反を前提とした対応を期待していたが、県との協議の場でも意見具申したものの、受け入れてもらえなかった。(当時の担当職員からの聴き取り結果)

#### 県土地対策課

- ・ 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どうかは不明であるが、県側参加者（森林計画課）の当該協議の記録（県公文書）に「対応」として以下の記述。

[対応] …基本的に市対応

- ・ 土砂の流失・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。
- ・ 会社の実態から是正指導に従うことは考えにくい。
- ・ 期限を区切って文書指導、続いて停止（中止）命令。
- ・ （当該土地の）所有権が移動しているため、新所有者へも違法状態が是正されていないことを伝達。
- ・ 関係する法令、機関を再度確認し調整を行いながら場合によっては警察にも相談して対応していく。

### <論点>

- ・ 「基本的には熱海市の対応」としたことが、適切であったか。
- ・ 県は土採取等規制条例に基づく技術的助言だけではなく、もっと積極的に関与すべきではなかったか。
- ・ 事業者が是正指導に従わないことを認識していたのであれば、その後の県と市の事務は、関連する法令等を再度確認するなどにより適正に行われたのか。
- ・ 民法第 199 条の妨害予防請求など、他法令によって現土地所有者に対応を求めることができたのではないか。

(注) 民法第 199 条 占有保全の訴え（妨害予防請求権）

占有者がその占有を妨害されるおそれがあるときは、占有保全の訴えにより、その妨害の予防又は損害賠償の担保を請求することができる。

(注) 前土地所有者と現土地所有者との覚書において、前土地所有者は 2011.3.31 までに堰堤の法面整形を行い、市に完了届を提出することとされている。

2011. 3.25 市が A 社に対し報告要求書を発出。

2009.1.23 で市が変更許可した風致地区内行為についての報告

を求める。

**報告を求める内容**

- ・許可した時の図面と現状が相違している理由
- ・許可書等に記載のない、切土又は盛土を行った範囲を示した図面
- ・その他、許可書等に記載の無い工事を行っている場合は、その工種及び施工範囲を示した図面
- ・報告期限 2011.4.15 → 報告要求に対するA社からの返答は無かった。

2011. 4.27 市が、A社・E社に県土採取等規制条例第13条に基づき報告書提出を指導（文書指導）。※報告期限：2011.5.13

2011.4.28 県熱海土木事務所が、県東部農林事務所に森林法での規制の可否について協議。2010年11月10日に県東部農林事務所は、森林法における対応を検討すると持ち帰っていたところ、その後の整理について確認。

<県熱海土木事務所>

森林法第十条の2で、森林の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがある時には林地開発を許可しないことも可能のように読めるが森林法によって事業者の開発行為を規制することは可能か。

<県東部農林事務所>

森林法で規制するのは難しい。

2011. 5.19 県くらし・環境部廃棄物リサイクル課、県熱海土木事務所と市が、前土地所有者、現土地所有者等と面談。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。

2011. 6. 2 市は、県土地対策課と協議の上、「今後の処理を下記により行いたい」として、市長に報告（市長決裁）。

**内容** (原文ママ)

1. 弁明の機会の付与通知 6月中旬 (提出期限 6月下旬)
2. 弁明書の提出がない場合、条例第 6 条に基づく措置命令  
7月中旬

現時点では県土地対策課と相談しながら 1~2 までの処理、今後の対策について検討していきたい (今後の対策については、現所有者である C 者とも協議の必要があると思われる。)

(注) 市の起案文書の中には、県土採取等規制条例第 6 条に基づく「是正措置の命令」、同第 7 条第 1 項に基づく「事業停止の命令」や市行政手続条例第 26 条の規定に基づく「弁明の機会の付与通知書」について、それぞれ県の案、市の案が添付されている。県の行政文書には、「県の案」を含め、措置命令等についての協議に関する記録は残っていない。

2011.6.13 市が A 社代表に来庁要請

(注) この来庁要請の際に、A 社代表に措置命令発出の予定である旨の事前告知を行った。

2011.6.20 市、県廃棄物リサイクル課、県東部健康福祉センター、A 社、D 社、不動産仲介会社が集まり赤井谷関係者協議。

**内容**

・赤井谷残土については、7 月 8 日までに現況図及び施工計画を提出する。

2011. 6.24 市の公文書に以下の記録あり。(起案：6.23、決裁：6.24)

**内容**

2011.5.13(5.31)をもって届出期限となっていた条例に基づく報告については、2011.6.20 に届出者と協議した内容 (変更届の提出の約束等) により、一時保留とし、今回の約束期限である 2011.7.8 までに提出が行われなかった場合に報告。

届出の未提出として措置命令、停止命令を行うこととしたい。

2011. 6.24 市が A 社に対し、関係書類の提出依頼を文書通知。(市建設課長名、事務連絡) (注) 2021.6.27 付け郵便物等配達証明書あり。

6 月 20 日の協議で求めた土採取等規制条例の変更届の提出について文書でも求めたもの。

**内容**

2011.5.13(5.31)をもって届出期限となっていた条例に基づく報告については、2011.6.20 に届出者と協議した内容 (変更届の提出の約束等) により、一時保留とし、今回の約束期限である 2011.7.8

までに提出が行われなかった場合に、届出の未提出として措置命令、停止命令を行う方針。

**通知内容** ※原文ママ

静岡県土採取等規制条例に基づく届出事業については、先日、打合せを行い、関係書類の提出を求めたところではありますが提出にあたっては、下記事項に留意し作成、提出をお願いするもの。

今後、現在の状況が続くと土砂崩壊が発生し、逢初川下流水域の住民に危険を及ぼす可能性もありますので、約束された期日までに下記による関係書類を提出し、事業の完成を強く望むもの。

記

- 1 条例に基づく変更届
  - ① 工法の変更
    - ア 区域平面図
    - イ 断面図 (2箇所)
    - ウ 計画変更平面図
  - ② 現場責任者の変更
  - ③ 施工期間の変更
- 2 提出期限 (約束された期日) 平成 23 年 7 月 8 日
- 3 連絡・提出先 ※省略

**参考** 留意点

計画図作成においては下記の事項に留意願います。(主要事項)

1. 現在法面崩壊している部分の復旧対策
2. 土砂流出防止対策及び排水対策  
法面の法肩線及び小段排水溝をもうけ、縦排水溝の集排水施設で排水できるよう措置すること
3. 緑化対策  
法面に植生工を施し、法面崩壊の防止をするよう措置すること

2011. 7.12 市建設課・まちづくり課がA社、C者代理人(不動産業者T者)と現場で工法を確認。

**確認書内容**

- ①沈砂池対策  
沈砂池に堆積している土砂を除去すること。掘込み式の頑固な構造で補強すること。
- ②土砂流出防止対策及び排水対策

法面の小段毎に小段排水溝を設け縦排水溝等の集排水施設で排水できるように措置すること。

③法面崩壊対策

最下部から3段小段部までの法面勾配を修正し中間検査を受けること。確認後、最上段部まで施工協議を行い、法面崩壊を防止するよう措置すること。

2011. 7.12 A社が市に「土の採取等変更届出書」(第3回)を提出。  
(工期:2010. 4. 8~2010. 7. 8→2011. 7. 13~2011. 8. 15、  
現場責任者:E社→A社)

(注)

2022.4.2の新聞報道によれば、当該変更届に「別紙計画図の通り」との記載があったものの、計画図そのものが添付されていなかったこと、さらには市がこの計画図が添付されていなかった変更届書を受付・受理していたことが判明している。受付・受理の理由については、市のヒアリング結果によれば、台風シーズンの到来前に、できる限り早急に防災措置を講じさせることが最重要と考え、図面の提出は後に求めることとし、審査を行ったとのこと。

2011. 7.14 市建設課がA社に連絡表を発出。

**記載事項**

○現場での協議事項

1. 沈砂池の土砂の除去について

- ①熱海側から重機を入れて除去してください。
- ②沈砂池の土砂を乾燥してから流用すること。

2. 沈砂池の周辺の手直し

- ①付近の石を利用して直すこと。
- ②沈砂池から水が流れる幅を作ること。

3. 排水工について

(D社O氏から提案)

- ①神奈川側の縦排水工を木柵で作りたい。小段のところは、集水枡を使用。

↓

(回答)市からの条件

- (イ) 土地所有者と話し合い了承を得ること。
- (ロ) 使用する木を切る場合は土地所有者の同意を得ること。
- (ハ) 維持管理を行うこと。
- ②熱海側の縦排水工は、半割の配水管を入れる。

2011. 7.19 市が同届出書を受付・受理。

(注) 市が同届出書を受付・受理したことについて、県の公文書等には記録がない。

<論点>

- ・ 市長決裁を得た弃明の機会の付与、措置命令を執行しなかった理由は何か。また、その判断は適正であったか。
- ・ 市が措置命令等を実施しなかった理由として「A社等との協議により、A社が一定の防災対策を行うこと（注：土砂の撤去等抜本的な防災対策ではない。）で合意したため、市はその内容で土の採取等変更届出書を提出させることを優先した」ということでよいか。
- ・ その後、措置命令等が実施されなかったことについて、県土採取等規制条例を所管している県として、市に対し措置命令等の実施を助言するなど、もっと積極的に関与すべきであったのではないか。
- ・ 県土採取等規制条例第3条に定める土の採取等計画の手続きに関し、面積1ha未満の届出に関する事務は、条例制定時においては県からの委理事務であったが、2000年度から県事務処理特例条例により熱海市を含む市町に権限移譲されている。市は「行政庁」として、措置命令等の処分基準を整備していたのか。
- ・ 県土地対策課は処分基準の例示をするなど、処分基準に対し技術的助言をしたのか。
- ・ 工期の延長を認めることは適正であったか。
- ・ 2011.7.19に受付した届出書の内容はどのような内容だったのか。（注：届出書の内容について、県・市の公文書に記録なし。）
- ・ 変更届出書が提出される前に、市建設課長名での文書において具体的な留意事項を示したり、市職員が業者と現場で協議した内容を確認書として示したりしているが、それらの内容は適切かつ十分でだったか。
- ・ 変更届出書の受付は、「土採取等に関する技術基準」に照らし適正であったか。たとえば、盛土高は原則15mまでだが、2011.7.19時点では45～50mの盛土高になっている。（本来は、違反行為の是正をさせるべきところを不十分な内容の変更届出を提出させるとともに、それを受付・受理したことで、結果的に市がA社の違反行為を容認したことにならないか。）

- ・ 市が同意書を受理したことについて、県には記録がない。  
この頃から、県の本件について、廃棄物行政に係る関与を除き、土木・森林部局の関与が見られなくなっている。この理由は何か。関与が薄れたことは適切だったか。

2011. 7.21 市まちづくり課が、A社に対し市長名にて風致地区内行為について指示書を発出。

**指示内容**

2011.3.25 付け通知の風致地区内行為報告要求書の報告期限(2011.4.15)を過ぎているため、(①2009.1.23 付けで許可を受けた図面と現状が相違している理由、②許可書等に記載のない切土又は盛土を行った範囲を示した図面(平面図・断面図)、③その他許可書等に記載のない工事を行っている場合には、その工種及び施工範囲を示した図面について文書による報告を) 早急に提出すること。

2011. 8.30 D社から市建設課に伊豆山赤井谷(注:逢初川源頭部の字名)法面補修工事の工事写真帳の提出。(市の公文書として編綴)

・ 工期: 2011.8.1 ~ 8.30

・ 次の工事箇所に着工前、完了の写真あり。

(下流沈砂池、縦排水口の下端から下流沈砂池への横断管(φ250×3)、木製縦排水路、上段沈砂池、法面等)

(注)上段沈砂池、下流沈砂池、法面等に湧水がある写真あり。

2011.10.19 市まちづくり課がA社に対し、文書を発出。

**内容**

A社及び関連会社が市内で行っている赤井谷等7箇所の開発事業の今後の対応について協議したいので来庁を依頼。

2011.11.18 市が、現土地所有者のC者等と協議。C者らの行う事業内容(事業地北側法面の下に大型土嚢を設置し、法面整地、排水工の幅の拡大、沈砂池の土砂の除去と拡大、事業箇所全体の整備、緑化、土採取条例に基づく書面の提出)を確認。

2011.12.1 市とC者側が、承継手続きについて協議。

C者側から市に対し、独自に動く方針であることが示され、土採取等規制条例などに関する手続について確認があった。

市から県土地対策課へ承継について相談。県土地対策課からは、市の職権において事業の廃止をしてC者から新事業として届出を出してもらったらどうかとの提案があった。

2011.12.14 市、県東部健康福祉センター、C者代理人で協議。

**経緯**

市は前所有者であるA社に対し再三の口頭・文書による指導をしているが、現状長期間放置されていた。2011年2月にC者に所有権が移転後、現所有者とも何度か立ち会いを行い協議した結果について確認。

**内容**

2011.11.18 市建設課が確認書を作成

(確認書の内容)

○市による事業

- ・市道七尾本宮線への横断側溝設置（工事出入口上）
- ・事業地入口へのバリケード設置（工事出入口付近）

○届出者及び土地所有者による事業

- ・事業地北側法面の下に大型土嚢を設置し法面整地を実施
- ・排水工（北側）をW=1.0m からW=1.5m～2.0m に変更
- ・沈砂池の土砂の除去及び沈砂池の拡大
- ・事業箇所全体の整備、緑化（種子及び植栽）
- ・土採取条例(原文ママ)に基づく書面の提出

○事業工期 2012年1月末

※当該「確認書」の内容で、市がA社、C者側と合意したのかどうかは公文書上では記録がなく確認できない。

2012.1.25 市による赤井谷の門扉設置工事が完了。

2012.1.26 市が、C者代理人U者と承継と施工について協議。

承継についてはC者代理人U者に土採取届の現場責任者の変更について確認したところ、了解は得られなかった。

C者からは施工についてC者が積極的に行う行為ではなく、行政からの指導として行う行為という位置づけとして欲しいとの話があった。

2012.1.27 市が、県庁土地対策課に対し、26日の方針を共有。これを踏まえた手続について相談したところ、最終的に書類が整っていれば良いとの返答があった。

2012. 2. 3 C者が市に対し、2012年6月を目途に安全対策工事を完了する旨を約束。

2012. 2. 7 市は、C者に対し、安全対策工事施工の要請文書を発出。

※2012.1.26のC者代理人K者の要望により発出したもの(2012.2.8に手交)



2012. 4. 6 県東部農林事務所が現場確認（確認日 2012.4.5）。

**確認内容**

- ・完了にあわせて種子吹き付けにて緑化が実施されており、徐々に緑化は進みつつある。
- ・盛土法面の浸食が進みつつあり、経過観察する必要がある。
- ・C者関連会社は、市に対し、今までの行為地及び残置された廃棄物の処理について「善良に対応していく」と話している。

(注)

この2012.4.6の県東部農林事務所の公文書以降、県の公文書には、本現場について、県東部健康福祉センターによる廃棄物移動の監視記録を除いて、県熱海土木事務所、県東部農林事務所の行動記録が残されていない。

2012. 9.19 C者の代理人から電話連絡。C者は防災工事をしなくてはならないと思っているとの発言あり。

2012.10.19 C者から、県廃棄物リサイクル課、県東部健康福祉センター、市に対し、赤井谷地区における今後の修復計画について説明がなされる。

赤井谷の土砂流出防止工事、市水道施設上部土砂流出防止工事等を順次行いたいと発言。

2013. 1. 9 C者から県東部健康福祉センター所長あてに書面が提出。

※ 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。

**内容**

- ・A社が赤井谷地内に投棄した廃棄物の撤去及び同社が放置している逢初川源流上部土地崩落現場の修復工事について、現土地所有者として問題案件処理に善意をもって解決する覚悟。
- ・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。

2016.11.29 市が県東部健康福祉センターに「A社関連経過及び問題点」を資料提供。(熱海市 HP 公開資料より)

・「法面及び崩落部は放置されたままであるが緑化が進み見た目は問題ない。(崩落する可能性はあるが・・・)」と記載。

(市注) 当該崩落地に関する内容は、2012年11月時点のものと考えられる。なお、崩落する可能性については、人身災害につながるような崩落を意図しているものではなく、何度か発生した表土の流出を想定しているもの。

### <論点>

- ・ 市は、A社に対して厳格な是正を求めることなく、簡易な防災工事を実施することでよしとしたが、そのような判断に至った理由はなにか。
- ・ 防災工事は一部行われたもののA社と途中で連絡が取れなくなった。そのため、法的義務のないC者に頼ることになったという理解でよいか。
- ・ C者には法的義務はないものの、実施を言明したが実行されなかった。安全対策工事の実施をさせる手段はなかったのか。さらに、県又は市は、現所有者が行う事業内容が実施されるよう努力を行ったのか。
- ・ 県は、2012.4.6以降、廃棄物行政を除いて本件への関与が見られない。その理由は何か。それは適切であったか。
- ・ 市には、2012.9.19以降、前所有者、現所有者に対し安全対策工事の要請をした記録が残っていない。その理由は何か。記録上は確認できないが要請は行ったのか。
- ・ 市は、継続的に赤井谷（逢初川源頭部）の崩落危険性について認識し、県と情報共有してきたのではないか。

### 【検証】

#### ○ 届出書の取扱い

2007. 3. 9にA社が、「隣接地の土砂を盛土するため」静岡県土採取等規制条例第3条に定める「土の採取等計画届出書」を市に届け出た際、届出書中の「土の採取等に伴う災害防止のための方法及び施設に関する事項」、「土の採取等に係る土の運搬の方法及び土の搬入先又はその他土の運搬に関する事項」、「土の採取等に係る跡地の整備に関する事項」の3項目について記載がなかった。

市が担当職員へヒアリングした結果によれば、当時から届出書が提出された場合は、無届や無許可の行為の発生を抑止するため、未記載事項があったとしてもそのまま受け取り、届出後の指導の中で改善を図っていたとのこと。ただし、その際の「改善指導」等の記録については公文書からは確認できない。

届出について、行政手続法第三十七条では「届出が届出書の記載事項に不備がないこと、届出書に必要な書類が添付されていることその他の法令に定められた届出の形式上の要件に適合している場合は、当

該届出の提出先とされている機関の事務所に到達したときに、当該届出をすべき手続き上の義務が履行されたものとする」とある。当該届出書に不記載であった3項目については、いずれも災害防止や残土処理の状況を把握するための重要事項であるため、これらの項目が未記載なのは明らかに「不備」であり、このままでは要件に適合しているかどうかの判断ができないため、未記載のまま受付・受理するのは適切でなく、受付にあたり届出者に未記載項目があった場合には、その記載を求めるなどの補正を指導すべきであった。補正に応じない場合は、当該届出書を受け付けるべきでなかった。さらに補正に応じず、工事等を行った場合は、同条例第5条及び第10上に基づく勧告、勧告にも従わない場合には各種措置命令の発出を考えるべきである。

なお、静岡県が県土採取等規制条例の施行に併せて、当時の県内市町村に発出した「静岡県土採取等規制条例の施行について」（昭和51年4月1日付け都市住宅部長通知）の「4 届出の受理等」(1)にも、「この条例は、届出主義を採用しているため、条例及び規則で定める要件を形式的に具備していれば、届出書を受け付けることとなるが、受理書の交付に先立って土の採取等の計画の審査を行い、必要により計画の再検討等の指導を行うこと」としている。

届出から1ヶ月後の2007.4.9に、市は附帯条件付きで受付・受理しているが、市の当時の公文書によれば、A社に対しての指導は堰堤安定計算の確認と土の数量の補正のみであり、前述の3項目については未記載のままであった。市職員ヒアリング結果によれば未記載事項については、いずれも平面図や現場で状況や今後の計画を確認していたとの証言があり、確認できていたとしたら届出書への記載を求めるべきであり、不適切な対応であったと思われる。

また、届出受付後の審査においては「土の採取等に関する技術基準」に基づく計画書の内容チェックが重要であるが、市の届出受付から受理までの間の届出書記載事項や技術基準に関するチェック状況の記録(注参照)が公文書として保存されていないため、適正に実施されたか確認出来ない。

(注)

前述の「静岡県土採取等規制条例の施行について」（昭和51年4月1日付け都市住宅部長通知）においては、土の採取等計画届出書（様式第1）受理チェックシートを示しており、届出書類有無の確認、土の採取等の目的、期間、採取等の方法及び設備その他の施設に関する事項について記載状況をチェック出来るよう便宜を図っている。

届出書に記載の盛土高さは15mであるが、添付の図にはロックフィル堤体のみで15mあり、その堤体に堆積する埋土を含めると相当な高さの盛土が示されていた。市の担当者は、第1回変更届出の段階から既に盛土量を懸念していた旨の証言がある。その形状が最終的にA社が放置した盛土の形状に近いことを考慮すれば、最初の届出の段階でそのような盛土量及び形状は受け入れられないことをA社に強く指導すべきであったと思われる。

さらに、その後の2011.7.19の変更届出書（第3回）の受付・受理にあたっては、市がA社に指示した条例に定められた計画図が添付されていない届出書を受け付けている。A社による不適切な土地改変行為が続き、同社の不誠実な態度を確認していたにもかかわらず、市が再びこのような「不備」な届出の受付・受理を繰り返したことは経緯や理由の如何を問わず、不適切な行政対応であったと認められる。

#### ○ 「届出書」の内容と異なる施工方法等への対応

土の採取等計画届出書に記載の内容と異なる工法、数量により施工されている事実を2009.10.8には現認し、土砂の流出等関連の被害が出ていたにもかかわらず、市は届出書の変更又は中止要請等の行政指導で対処していた。また、届出書記載の工期は守られず、現状に合わせるため工期延長の変更届出を繰り返していた。同条例の主な目的である開発行為等に伴う災害の防止の観点から、行政処分である同条例第5条による計画変更の勧告、第6条による措置命令、第7条による停止命令の発出を早期に検討すべきであったと思われる。

当初届出書記載のロックフィルダムを施工していないA社に対して、現実性のある工法で届出変更を指示したのは、不適切な工法によって作られた盛土を容認することにつながりかねない。さらにその工法変更の届出の受付・受理に際して、「土の採取等に関する技術基準」に照らして適正な工法への変更であったかどうかを確認した記録を残しておくべきであった。

また、行政手続法第十二条に「行政庁は、処分基準を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない」（努力義務）とあるため、行政処分を発出するか否かの基準を定めておく必要があった。県土採取等規制条例では、同条例第5条及び第10条に定める勧告については「土の採取等に関する技術基準」によることとし、その他の措置命令については同条例第6条、第7条及び第9条に定める措置命令・停止命令・土の採取等の跡地に係る措置命令を発出する要件について

は、当該条文の記載の例示によるとしている。また、処分基準の公表については、県では「静岡県土採取等規制条例の施行について」（昭和51年4月1日付け都市住宅部長通知）の「3土の採取等に関する技術基準」に、公表の方法としては届出の窓口「土の採取等に関する技術基準」を備えておくことで足りるとしていたが、同法では行政庁ごとの基準の設定を求めており、県・市とも条例の条文の援用では、処分基準を設定していたとは認められない。

#### ○ 土採取等規制条例第6条に基づく措置命令の発出を見合わせた理由と経緯

市は、2010年9月及び10月においてA社に対し土砂搬入の中止を要請したが、その後、現場の改善は図られなかったことから、県土採取等規制条例を所管する県土地対策課と協議の上、A社に対し同条例第6条に基づく行政処分である措置命令を発出することを市長に報告し了解（決裁）を得ていたにもかかわらず、実行されなかった。

市の説明によれば、市がA社側に市の是正指導に応じない場合、今後、所要の手続きを経てA社に対し措置命令を発出する旨を告知したところ、A社は変更届出書を提出し、安全対策を講じる姿勢を見せた。その後、2011年7月にA社関係会社のD社が本件届出地（赤井谷地区）に重機を搬入し、法面整形工事及び浸透排水処理のための排水路と沈砂池の築造工事を同年8月末頃までに実施し、D社は上記工事の完了後、市に対して上記工事の作業内容を撮影した写真を提出した。

その後、市は、D社施工の防災工事による地盤安定化の効果を確認し、A社に対して法面整形工事等の追加工事を要請したところ、D社が実施した。

このような経緯を踏まえ、市は、同年11月頃、概ね本件届出地（赤井谷地区）の地盤の安定化が図られたと判断して、引き続きA社に対し、赤井谷地区にかかる安全対策を講じることを前提に、県土採取等規制条例に基づく措置命令の発出を見合わせることにしたものと思われる。

ただし、市がこの防災工事の出来上がりをどのように検査したのかについての記録が公文書として残されていないため、判断の適否について確認できなかった。

また、県による当時の県職員へのヒアリング結果によれば、市から県熱海土木事務所幹部に対し是正措置等の発出見合わせについての説明があったが「市の判断だから仕方がない」との判断で市に再考等を促さ

なかったものの、市関係者に対して「防災工事や対策をしっかりとさせること」を助言したとの発言があった。

市長に対する報告（弁明の機会の付与・是正措置命令発出）の起案・決裁については公文書として保管されているが、これらの措置命令を見合わせることにした意思形成や経緯に関する文書は保管されておらず、記録が存在するのか不明である。

実施に関する起案・決裁文書と同様に措置命令を見合わせる理由や経緯を明示した文書を公文書として保管すべきであった。

## ○ 県と市との連携・協力体制

県土採取等規制条例では土地改変面積 1ha 以上が県、未満が市の管轄となることから、A社は届出当初から県の規制を免れるため、精度のある求積図を添付せず、対象面積を曖昧にしたまま開発を推し進めようとしたものと推測される。当該事案のように規制等の関係法令が多岐にわたる案件については、関係する県の機関、市の機関も複数にわたることとなる。さらに、法令によっては県土採取等規制条例のように届出面積により担当する行政庁が違ってくことから、A社及び当該事案に関与した企業、個人（以下「企業等」という。）については、このような複雑な関係を利用し、意図的に行政の各種規制を免れようとしたものと推測される。このような企業等に対して行政側も関係機関同士の連携や協力を密にして対応すべきであったと思われる。

ただし、届出面積により担当する行政庁が違っていても指導する目的や内容は変わらない。この面積による区分は、行政による運用に際し便宜的に定めているものであり、この区分が逆に行政の足かせになるということでは条例の趣旨にあわない。本件についても、仮に届出面積が 1ha 前後であったとしても、厳密に面積によって権限が区分されるわけではないから、県と市との間でどちらが対応するか合意されればよいものとしている。本件に関しては、県関係機関と市との協議の場で、「当面は熱海市が対応する」との方針が確認されている。

県では、このようなケースを想定し、従来より、県の「土採取等規制制度新任研修会」の使用テキストの「参考 2 違反案件の対応 ○法律相談の結果」において、次のように説明している。

- ・ 当初 1 ha未満で市町案件であったものが、（違反の中で）1 ha以上（超）となった場合でも、当初の市町権限はそのまま継続し、これに県の権限がオーバーラップすることになる。

- ・ この場合において、市町の対応が第一優先となるだろうが、市町が適切な処理を行わなかった場合、県は県独自の責任と判断において対応を行う義務があり、(当初の責任は市町であったとしても)適切な対応を行わなかった場合は問題となる。

(注) 上記「県の権限がオーバーラップ」とあるのは、県と市(町)とが共同で指導することを意味している。(2001.7.7 県顧問弁護士法律相談結果より)

この説明を当該事案にあてはめれば、面積が1ha未満か超か云々は前述のように所管する行政庁の切り分けの目安でしかないので、届出者に対し安全対策を確実に実施させるためには、早い段階で県・市が協調して共同で対処することが必要であったと思われる。

特に、県熱海土木事務所については、当面市が対応するにしても、根拠法令等を取り扱う県関係機関の中で唯一熱海市に所在する事務所であり、県土採取等規制条例や河川砂防法令の所管であることから、現場からの土砂流出等を現認した段階から当該事案に積極的かつ継続的に関与すべきであったと考えられる。

## ○ 開発行為等中断後の現場の放置

2011年以降、A社及びC者による開発行為等が中断していたが、県東部健康福祉センターによる当該区域における産業廃棄物不法投棄の監視を除き、県・市による現場の調査や把握がなされていなかった。

(注)

県東部健康福祉センターによる産業廃棄物不法投棄の監視については、後述の廃棄物の処理及び清掃に関する法律関連の検証の項に記載のとおり、逢初川源頭部奥の産業廃棄物の「野積み」を監視していたのであって、逢初川源頭部は監視の際の通路にあたり、さらに、かつて木くず混じりの土砂が搬入されていた経緯があった箇所であったので併せて監視していたとのこと。また、廃棄物の処理及び清掃に関する法律では、土砂自体は撤去等の措置対象とはならない。

特にC者がA社から譲渡された当該区域に関し、法面等の改良に加え、2012年には安全対策の施工について行政側(県東部健康福祉センター)に文書にて確約したにもかかわらず、その後も未履行であった。

県土採取等規制条例に基づき届出した事業者の義務は、A社からC者には承継されていないことから、県土採取等規制条例ではC者の法

的責任は問えない。また、C者が安全対策の施工について、県東部健康福祉センターに確約したことについて、県熱海土木事務所や本庁の関係各課が承知していたのかについては記録がない。一方、市でもC者に対して、さらなる防災措置を講じるよう要請を行い、C者から2012年6月を目途に逢初川源頭部を含む赤井谷地区の追加防災工事を完了する旨の約束を取り付けたが、結局、実施されなかった。

さらには、当該区域に関して、2009年10月には県・市ともに危険性を認識し、行政代執行による盛土等の撤去をも視野に入れていたにもかかわらず、開発行為等中断後は、当該区域の危険性への認識が薄れるとともに、関係者の人事異動の際の当該区域の危険性に関する引き継ぎが十分に行われていなかったこと等により、追加の行政対応が行われることなく、問題がほぼ放置されてしまっていた。

少なくとも中断状態において、県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等、県風致地区条例（当時）にあつては同条例第8条に基づき市が現場の盛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、土石流被害を軽減できた可能性があったと思われる。

なお、市職員へのヒアリング結果によれば、市は県熱海土木事務所用地管理課に対し、2012年に入っても「赤井谷の件についてこれまでの経過を情報共有するとともに、現時点の懸案事項について相談し、引き継ぎの協力を依頼していた」とのことであるが、県側の公文書にはこのことに関する記録は無かった。2012年の市公文書によれば土木事務所に単発的に協議した事実は確認できたものの、継続的に相談や協議した記録の確認はできなかった。

## ○ 法令等に基づく行政対応のあり方

本件事案の場合、残土処理の地域が風致地区内にあるため、県土採取等規制条例に基づく届出に先立ち、県風致地区条例に基づく行為許可を申請しなければならない等、一体的な対応を目指す必要があった。特に県風致地区条例による許可申請は、届出制の県土採取等規制条例よりも規制力が強いので、一体的に運用すればそれなりの抑止効果を得られていた可能性がある。

市は森林法の林地開発制度に基づく県主導の厳しい規制を望んでいたが、一方で、A社に対し県土採取等規制条例及び県風致地区条例（当時）に基づく土地改変行為等を認めていたこと、さらにはA社に対し風致地区内変更許可（工期延長）を2009.1.23付けで認めるなど、県と市



の行政対応の足並みが揃っていなかった。かかる行政対応の不整合をつかれて不適切な開発行為が進められてしまったものと思われる。

また、県土採取等規制条例が事前届出の制度であり、県風致地区条例は許可申請制度をとっていることから、事前に届出・申請があった内容と事後の行為に乖離があった場合、工法変更など土地改変箇所の安全性に直結するような重要な事項については慎重な対応が必要であり、行政指導にとどめるのではなく、命令を検討する必要があったものと思われる。

## ② 森林法関係

### 【事実関係・論点】

#### <違反の疑いの発端>

2007.4.27 市から東部農林事務所へ、A社が森林法第10条の2（林地開発許可）の許可を得ないで1haを超える開発行為が行われている旨の通報。

2007.5.2 県東部農林事務所が、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。2007年2月から県土地対策課に相談。林地開発許可への準備として自然保護室と環境影響評価調査も実施。これらを受けて、県東部農林事務所が、A社に対し、2基目のダム（堰堤）を加えて1haを超えれば林地開発許可が必要となることを指摘。

2007.5.17 市が、県熱海土木事務所都市計画課に対し、A社との応対記録及びA社から提出の残土改良証明などの記録を送付。

2007.5.22 県東部農林事務所、市がA社に対し、林地開発許可違反の疑い（森林法第10条の2違反）に係る現地調査、現地指導を実施。

#### 指導等内容

- ・森林改変面積が概算で1haを超えていることを確認
- ・土の搬入の中止、改変区域の求積を指導し、面積1ha超であれば県に復旧計画を提出するよう口頭指導

#### <林地開発違反の確定の事実>

2007.5.31 県東部農林事務所がA社に対し、文書による行政指導。

#### 指導等内容

- ・当該森林内での開発行為に相当する作業の中止
- ・土地の改変変更面積を実測し求積図を提出
- ・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

・書類の提出期限：2007. 6.25

2007. 6.5 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市が、A社による無断開発地の現地調査。以後、数回現地調査を実施。

※ 以後、求積図や復旧計画書の修正をめぐり、A社とやりとり

2007.11.26 市が、県東部農林事務所、県森林計画室に対し、A社の宅地造成計画（事業面積約8ha）については、認めない方針である旨を報告。県東部農林事務所からも県土地対策室と情報を共有。

2008. 2.26 A社が県東部農林事務所に、宅地造成計画（11～13ha）について相談。県東部農林事務所からは、無断開発地の処理が済んでいないため、認めない旨回答。

2008. 4.30 A社の復旧計画書を県東部農林事務所が受理（日付けは2008. 4.28）。

< A社、復旧工事の実施 >

2008. 7.28 A社、復旧工事完了報告を県東部農林事務所に提出（日付けは2008. 7.25）。

2008. 8. 5 県東部農林事務所が市、A社立ち会いの下、復旧工事完了報告書に基づき完了確認。

2008. 8. 7 県東部農林事務所が、A社に復旧工事完了報告書の受理を通知

< 論点 >

- ・ 森林法に基づく一連の事務は適切であったか。
- ・ 森林伐採のみならず、左岸側には相当量の土が搬入されていたと推察されるが、復旧工事の内容は適切であったか。

2008.8. 12 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市がA社に対し、新たな開発行為について聴き取り、県東部農林事務所から指導。

A社

小田原の現場で生じた残土約1万m<sup>3</sup>を赤井谷で処理したい。1ha未満にする。蛇籠と沈砂池を設置する。将来的に宅地として販売する。

県東部農林事務所からの指導：

- ・ 1haを超える開発であれば、林地開発許可が必要。
- ・ 逢初川の流下能力の問題を解決し全体計画で考えて欲しい。

2009. 1.14 市まちづくり課から、A社の逢初川源頭部（伊豆山赤井谷）における動向に関する情報を得たことに伴い県東部農林事務所と電話で打合せ。

## 内容

A社は赤井谷に小田原の開発に伴う土砂でなく、別のところから約50万 $\text{m}^3$ にのぼる土砂を搬入したいとのこと。

A社は残土処分を請け負って資金を得ようとしているものと考えられる。

また、熱海市内の別の開発箇所でコンクリート構造物を解体しており、そこで出たコンクリートガラを赤井谷のロックフィルダムの材料に使いたいとの意向を示したが、市としては「産廃となるので、それは出来ない」と回答。

これらの状況を踏まえ、(県東部農林事務所としては)市と連携し、(A社に)変な動きがあれば牽制していくこととした。

2009.1.19 A社から県東部農林事務所に対し、「赤井谷への工事に着手することになった」旨の報告

2009.1.21 A社、県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市が今後の残土処理について協議

## 内容

当該計画地は、2008.8.7に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、A社は工期の延長を熱海市に申請している。

- ・ **県東部農林事務所**: 違反行為があった場所ではある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。
- ・ **県熱海土木事務所**: 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 $\text{m}^3$ 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 m<sup>3</sup>～5,000 m<sup>3</sup>程度」と回答

2009. 1. 23 市は県に相談し、A社に対し風致地区内行為変更許可を通知。  
(工期限:当初2008.4.12を2010.4.12に変更)

<論点>

- ・ A社の新たな開発行為に対する県・市の初動は適切だったのか。
- ・ 県土採取等規制条例の届出の工法とは異なる不適切な工法で残土を搬入し続けることが推察される事案として、一連の対応は適切だったのか。
- ・ 市が工期延長を認めたことは適切だったか。
- ・ A社に対し伐採届の提出など、必要な行政手続きについて助言・指導をしたのか。

2009. 6. 24 県東部農林事務所、市が現地調査を実施(2009.6.19に、市まちづくり課から県東部農林事務所に対し、残土搬入の動きがあるとの情報提供があったため)。

**内容**

- ・ 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張されており、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。)
- ・ 県東部農林事務所から市に対し、現時点では、1ha未滿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

(注)

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。

2009. 6. 25 市が、A社に対し、1ha超は林地開発許可申請が必要である旨、再度通告。加えて工法変更の図面作成を指示。

2009. 7. 2 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市が伐採届出書を出すこと、1haを超えないようにすることをA社及びB社Q氏に指導。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、県東部農林事務所は、「小分けは認めない」と発言。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」と県東部農林事務所に確認し、県東部農林事務所は、「隣接や第三者の判断は、その時に判断する」と回答。

#### 事業者の反応

- ・ A社、B社は了解。
  - ・ B社から「盛土下にはコルゲート管を埋設する。土砂が下流域に流出しないよう対策を講じる。」との説明。
2009. 7. 21 A社が、市に森林法に基づく伐採届出書を提出(面積0.58ha)。
- 2009.10.9 県熱海土木事務所が伊豆山港の濁り調査を受け、逢初川源頭部の状況を調査(詳細については前述「① 県土採取等規制条例・県風致地区条例関係」【事実関係・論点】の2009.10.9の項を参照のこと)。
- 2009.11.4 市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所が協議(詳細については前述「① 県土採取等規制条例・県風致地区条例関係」【事実関係・論点】の2009.11.4の項を参照のこと)。

#### 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  
言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」と口頭で依頼。
  - ・ 会議の終了後、県東部農林事務所治山課から、市まちづくり課土地利用対策室へ、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依頼し、市は了解した。(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。
- 2009.11.6 市と県廃棄物リサイクル室が協議。

#### 内容

- ・ 1haを超える開発との確認がなされていないため、森林法の無断開発としての適用は出来ない。
- ・ 市上層部には、措置命令を发出せよ、との考えもあったが、いきなり法令に基づく命令を出すことについては更に検討

を要すると考えている。市の担当とすれば命令発出の前に弁明の機会を与えることになるが、その期間内に大量の土砂搬入をされてしまい、却って逆効果になるのではと危惧。  
・土留め工事をロックフィル方式で行う届出については、現状、実現可能性が低いため、他の工法を検討し届け出るよう指導している。

(協議後の現地調査での熱海市まちづくり課担当者の見解)

(注)同行した県東部健康福祉センター職員が受けた印象

現地が整然と整地されていること、河川への土砂の流入が全て当該残土処分場が原因であると特定しがたいことから、土砂搬入の禁止命令を発出するのは難しいのではないかと。

※2009.11.10 起案県東部健康福祉センターの口頭記録より

<再掲>

- 2009.11.13 市がA社に対し、森林法の規定による伐採及び伐採後の造林届出書(2009.7.20付け)の補正又は再提出を文書にて要請。  
市がA社に対し、土の採取等計画届出書(2009.3.9付け)に関し文書指導(工期及び工法の変更手続き、附帯条件に付した災害防止措置、行為面積の確定の実施)。
- 2009.11.30 A社は盛土面積12,218㎡の求積図(2009.11.27作成)を市に提出(FAX送信記録)。
- 2009.12.1 県熱海土木事務所、県東部農林事務所、市が、残土処理場について今後の対策を協議。
- ・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。

※「①県土採取等規制条例・県風致地区条例関係」再掲

参考

上記の盛土面積12,218㎡の求積について、当時の県東部農林事務所担当者から対応等について聴取した結果(2022.2.16)

・A社の求積図には12,218㎡と記載されていたが、当該求積図には森林の改変がされていない部分(是正指導により自然復旧した部

分) が含まれていた。このため、A社が作成した求積図が誤っており、県は森林改変面積は1haを超えていないと判断した。

・他方、熱海市の担当者ヒアリングでは、「2009年夏以降に、2008年8月に是正措置により復旧した進入路入口付近の土地の改変行為が行われており、このエリアを含めると1haを超えているのではないかと認識していた。」との発言があった。

・2009.12.2に市は、A社から提出された盛土面積12,218㎡の求積図について、「非公式にFAXされ、会社としての公文書としては取り扱わない」と回答した。

#### <論点>

- ・市が林地開発面積が1haを超えているとした判断は適切だったのか。
- ・林地開発許可違反として是正措置をとることができたのではないのか。
- ・森林法に基づく指導等を行っているが、土採取条例の届出とは異なる内容で残土の搬入を行っていることに対する是正指導として適切であったか。
- ・県・市の取扱いの判断基準となる土地改変面積の取扱いについて当時の県・市の認識に相違があった可能性があるものの、県・市の連携や協力を密にして対応すべきだったか。

2010.7.1 県東部農林事務所、県東部健康福祉センター、市が、残土処分及びコンクリートガラ撤去についてD社に事情聴取。

D社が「残地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。

これに対し、県東部健康福祉センターは「管轄外なので、適法に処分すれば構わない。」と回答。

県東部農林事務所は「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。詳細な計画を見なが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、熱海市が総合的に判断し関係部署に連絡することとなった。

2010.7.9 県東部健康福祉センターが、市に前述(2010.7.1)のD社提案に

対する市の回答を確認。

- ・市からD社には、E社Q氏が造成中の施工箇所が終了しないと新規の土砂搬入は認めない旨通告。

2010.7.20 県東部農林事務所と森林計画課で協議。新たな届出が提出された場合、今までの届出面積との合計が1haを超えている場合は、林地開発許可申請を行わせる必要がある(一体性ありと判断する)と整理。

2010.11.10 県東部農林事務所、県東部健康福祉センター、県熱海土木事務所、市がA社関係の開発行為に係る対策会議を開催。

#### 主な内容

##### 熱海市

- ・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あり。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。
- ・1ha未満で県土採取規制条例により工事しているが、届出期間を過ぎても工事しており、廃材も捨てられている。
- ・既に工区面積が県の林地開発許可が必要となる1ha面積を超えている(注:1haを超えているかについては測量されていないので未確定。)
- ・A社から、市へ現在の工事を完了させた上で、別企業による新たな1ha未満の届出をすることについて提案あり。
- ・合計で1ha超となると思われるので、森林法の林地開発許可や他の法令で規制できないか。

##### 県東部農林事務所

- ・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(県東部農林事務所)(注参照)
- ・森林法の林地開発許可や他の法律で規制できないかについては県東部農林事務所が持ち帰り検討する。
- ・県も熱海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。
- ・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。(県熱海土木事務所)



(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である。

2010. 11.11 県東部農林事務所が、県森林計画課に対し、2010.11.10の関係機関打合せ会議の内容を情報提供

(注)

その後、県東部農林事務所は、林地開発許可違反として扱うことができないことを以下の理由で判断した。

- ①森林改変面積が把握できていなかったこと。(県と市の協議で、市が事業者に対し測量を指導することで合意したが、測量結果は示されなかった。)
- ②複数の業者が出入りしており、誰が、どの範囲の盛土を行っていたか特定できなかったこと。
- ③開発行為の一体性を判断する際に必要となる複数の業者間の関係性が特定できなかったこと。

(当時の県担当職員からの聴き取り結果)

(市注)

・土地改変面積について、第1回土の採取等変更届出書(2009年12月)の面積である0.9696haと2009年夏以降に進入路入口付近の土地の改変行為を行った土地の面積を合計すると既に1haを超えていると考えていた。そして、これに加え、2010年5月から11月頃にかけては進入路上部についても形質変更が行われており、これらを合計すると形質変更の面積は1haを超えているのではないかと考えられることや事業者が事業主体を変えて1haの要件を回避しようとしている話も示唆していたことから森林法で規制できないかという点について県に問題提起を行った。

・市が事業者に測量を指導することに合意したタイミングは、2009.11.4であり、その後、市から事業者に働きかけた結果、事業者から1.2haの求積図が出されたが、県からの指導を受け、最初は市で県土採取等規制条例に基づき対応することになった。しかし、その後も現場の土地改変行為が続き、県に問題意識を伝えていたが、2007年の時のように動いていただけなかった。

(県注)

・当時、県東部農林事務所が是正措置したのは違反箇所のみ

積が 1ha 超であったため、行政庁として対応した。

**内容**

- ・ A社とB社による残土処理は、ほぼ計画どおりに完了し、緑化を残すだけとなっていた。
- ・ 市は事業者に（工事）期間をズルズルと引き延ばされ、残土の搬入が継続されることを防ぐため、許認可期間（注：2010.7.8）をもって完了扱いとしていた。
- ・ ここに別会社であるD社が無許可で残土を搬入している。
- ・ (A社・B社の開発地) + (D社の開発地) > 1ha となっている。(実際に 1ha を超えているかどうかについては測量されていないので未確定。)
- ・ 市は、A社から、現在の埋立を完了（部分若しくは全部）させた上で、別企業による新たな 1ha の開発許可を得ることはできないかとの照会を受けている。

（課題）

D社とA社の関係の確認による林地開発許可の必要性の把握

（対応）

- ・ 別企業による新たな 1ha の開発については、所有者が同一の土地で複数の事業者が行為を行う場合の一体性（流域、時期、行為者の一体性）の判断について確認する。(土地所有者の一体性をもって判断出来るかどうか。)
- ・ 原則 1ha を超える部分については、現状復旧することが必要。(注：2011.11.10 の(注)と同じ)
- ・ 現状復旧の指示については、施主でなく工事の実施者に出すこと。
- ・ それが実行されれば 1ha を超える林地開発の許可を検討できるが、事業者が逢初川の降雨確率 1/1 を確保する必要があるため、直ちに許可を出すことができない。

**<論点>**

- ・ 林地開発許可違反として取扱い、是正措置をとるべきであったか。

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

**内容**

- ・（県土採取等規制条例の届出に関し）2010年8月に完了期限を迎えたが、出来形に関する是正、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）による指導が行われているうちに中断し、放置されてしまった。
- ・沈砂池は設置されているものの、盛土面の植栽・緑化や排水の不備により、法面からの土砂流出が生じている。

**<以下、森林法に関する県森林計画課見解等>**

- ・無届伐採として是正を指導し、植栽の完了をもって違法状態が解消されたとして扱っていた。
- ・その後、1ha未満の残土処分を行いたいと「伐採届」が提出され、権限を移譲されている熱海市が受理し指導している。
- ・この「伐採届」に基づいて、森林法でも森林を健全に維持するための「植栽の勧告」等を行える。

（対応）

- ・基本的には市が対応
- ・土砂の流失、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。
- ・まずは期限を区切って文書指導を行い、続いて停止（中止）命令を行っていくことになるが、土砂流出量の低減のためには、届出の受理者である市が、播種等の代執行は行う必要があるかもしれない。→（市内の）他の場所でA社が行っている開発行為にも影響するので慎重に対応したい。
- ・所有権が移転しているため、新たな所有者へも違法状態が是正されていないことを伝達し、是正されない限り、新たな開発は行えないことを伝える。

2011. 3.25 市の公文書に、2011.3.17 県との打合せ記録として以下の記述あり。

**県**：県土採取等規制条例のみによる措置では効果が弱いと思う。他の法令（例えば産廃関係等）と合わせた中で行っていくのが望ましいが。

**市**：他法令により関係しているものはない。

2011. 4.28 県熱海土木事務所の電話口頭記録簿に、以下の記述あり。

**内容**

- ・A社への対応について、2010.11.10 に関係各所で検討したと

ころであるが、その会議で森林法での規制の可否について出席していた県東部農林事務所担当者に訊ねたところ、持ち帰り検討するとのことであった。

- ・そこで、県東部農林事務所の別の担当者に電話にて照会したところ、以下のとおり回答を得た。

- （県熱海土木事務所）森林法においてA社の開発行為を規制することは可能か。

- （県東部農林事務所）森林法でA社を規制することは難しい。

#### 参考

#### 2011. 4. 28 時点の県東部農林事務所担当者への聴取結果

（聴取記録をもとに文章化）

次のことから林地開発許可違反として指導することは出来ないと判断した。

1. 森林改変面積が把握できなかったこと。（県と市と協議し、県土採取等規制条例に基づき、市から事業者に対して測量を指導することで合意していた。）
2. 誰が、どの範囲の盛土をしているのか特定出来なかったこと。
3. 仮に、複数の事業者による森林改変面積が 1ha を超えていたとしても、盛土のみならず産業廃棄物の投棄もあり、盛土に関係する事業者を特定することや、複数の事業者の関係を把握し、その「人格」に一体性ありとの証明ができなかったこと。

なお、当時、県の林地担当職員に「林地開発許可違反に係る復旧工事の完了後、次に行われた森林改変面積が 1ha を超えていた」（2010.11.10 の打合せ記録）という認識はなかった。

（注）

森林改変面積が 1ha を超えていることが確認できない中で、前述のとおり 2011.3.17 に、市、県森林計画課及び県土地対策課が協議した結果、基本的には市が県土採取等規制条例で対応することになった。

その後も引き続き、市は業者に対し、県土採取等規制条例に定める権限に基づき指導していた。

（市注）市（当時）の見解等

- ・森林法で規制による対応については、2010.11.10 の会議

で県が持ち帰ることとなったが、県の方針として、最終的には仮に 1ha を超えていたとしても林地開発許可違反とすることは難しいとの見解が示され、土採取等規則条例で対応するよう指導された。熱海市は、2007 年の時のように、県に林地開発許可違反を前提とした対応を期待していたが、県との協議の場でも意見具申したものの、受け入れてもらえなかった。(当時の担当職員からの聞き取り結果)

#### 県土地対策課

- ・ 県土採取等規則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。

#### <論点>

- ・ 県東部農林事務所が、A社の行為を林地開発許可違反ではない(よって森林法によりA社を規制するのは難しい)と判断したのは適切だったのか。

#### 【検 証】

##### ○ 森林法に基づく一連の行政対応

2007 年 4 月、市からの通報に基づき、5 月、県・市が共同で現地調査をして、林地開発違反の事実を確認し、A社に対し森林法に基づき土地改変行為の中止、土地の形質変更面積の実測、求積図の提出、復旧計画書の提出を求めたことは、県市の対応は適切なものであった。この時点で県市は違反行為をしたA社に対する共同の監視態勢を整えるべきであったと思われる。

しかし、市は、A社の森林法違反による復旧計画による工事中のなか、県風致地区条例に基づく風致地区内行為について、許可をA社に発出している。これは、県、市との連携がとれていないことをA社に明らかにしてしまったものと思われる。

また、その後の林地開発許可違反疑いへの対応に関しては、土地改変面積が 1 ha を超えていたか否かの客観的な証拠はないが、いずれにしてもこれは行政の運営上の便宜的な区分であり、県関係機関と市との協議の場で、「当面は熱海市が対応する」との方針にしたこと自体は問題がない。

しかし、A社等の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ため、行政庁の裁量の範囲内において、より踏み込んだ判断として、所有者の同一性に着目して、一連の土地改変面積が1haを超えると見なすことも可能だったのではないかと。林地開発許可の申請を求め、審査・調査を行い、審査基準（行政手続法第5条）に照らし不許可とするか、「林地開発許可違反の疑いあり」（無許可行為）として、是正措置など法的対応の可能性を追求することもあり得たと思われる。本件について、県森林当局として、林地開発許可対象にできない案件だから森林法の埒外であるとする考え方は妥当でないと考える。

また、2007年の森林法違反行為に対する是正措置が、左岸斜面に盛りこぼした土砂を完全撤去させるなど、届け出に反する土砂搬入に対してより厳しいものであれば、その後のA社の不適切な行為をわずかでも抑止する効果もあったと考えられる。

### ③ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）関係

#### 【事実関係・論点】

- 2010. 8.31 県東部健康福祉センターが、木くず等が混ざった土砂が搬入されているとの情報を受け現地調査。盛土内に木くずの混入を確認。
- 2010. 9. 9 県東部健康福祉センターが、A社に廃棄物処理法（第16条不法投棄）に基づく指導票を交付。
- 2010.10. 7 県東部健康福祉センター職員の面前でH社が廃棄物混じりの土砂をダンプカーから下ろしたため、運転手から聴取。現場進入路に敷かれたガラ4検体を収去し、同がれきの石綿の含有検査を実施したが検出されなかった。
- 2010.10.20 D社の依頼を受けた重機オペレーターが、木くずの掘り起こし作業を実施。
- 2010.10.25 県東部健康福祉センターが、2010.10.7にH社が現場に運んだ廃棄物混じりの土砂の搬出元G社を立入検査。
- 2010.11. 8 県東部健康福祉センターが、2010.10.7の廃棄物混じりの土砂を搬入した業者H社を立入調査。
- 2010.11.17 F社の従業員が、2010.10.20に掘り起こした木くずの北側隣接区域の現場に移動させる作業を開始。
- 2010.11.19 F社が2010.10.20に掘り起こした木くずの移動を行い、同作業が完了。現場進入路に敷かれたがれき類等はF社が運び込んだことを認めたため、廃棄物の撤去に関する指導票を交付。

2011. 1. 21 県廃棄物リサイクル課と県東部健康福祉センターが熱海市日金町、逢初川源頭部の奥に隣接する工区に残存する廃棄物の対応について打合せ。※逢初川源頭部外の廃棄物に関する協議

内容

- ・ 措置命令を前提に事務を進めたい。
- ・ 関係者が多い上に各々の主張が異なり收拾がつかない。
- ・ 措置命令を出す相手は誰になるかが、まず問題。廃棄物処理法第 18 条報告により、情報を収集し、整合しない点があればさらに追加の報告を求め、十分な証拠が揃った段階で措置命令を発出する。

2011. 2.25 土地所有者変更（A社→C者）※県土採取等規制条例と共通

2011. 3. 2 県東部健康福祉センターが、逢初川起点上流 50m の標識付近の砂防ダム出口で河川水を収去。（検査のため）

2011. 5.19 市、県熱海土木事務所、県東部健康福祉センター、県廃棄物リサイクル課、A社、C者の代理人U者、土地仲介人T者が、今後の対応を協議。（A社がC者に土地を売却したため）

2011. 6.20 A社から、残土搬入地（逢初川源頭部）ほかの箇所に関する廃棄物処理法第 18 条に基づく報告徴収

2013. 1. 9 C者から県東部健康福祉センター所長あてに書面が提出。

※ 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。

内容

- ・ A社が赤井谷地内に投棄した廃棄物の撤去及び同社が放置している逢初川源流上部土地崩落現場の修復工事について、現土地所有者として問題案件処理に善意をもって解決する覚悟
- ・ 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

<論点>

- ・ 廃棄物処理法に基づくA社等への行政対応は適切であったか。
- ・ 2013.1.9 東部健康福祉センターへの書状の内容について、C者はそれを実行したのか。実行したのであれば、施行結果を確認したのか。実行されなかったのであれば、実施を継続的に要請したのか。

※ 以降、近隣の産業廃棄物不法投棄現場の現地調査（がれきの撤去について口頭指導含む）と併せて、当該現場の監視活動

を継続（最終 2021. 6.30）

書面提出後、現在に至るまで当該現場の修復なし。

（注）

- ・ A社は産業廃棄物の排出事業者であり、廃棄物処理法に基づき自ら排出した産業廃棄物を適正に処理する義務がある。
- ・ 産業廃棄物の処理義務は廃棄物の処理業者及び排出事業者にあるため、A社から所有権を取得した現土地所有者C者には、廃棄物を撤去しなければならないという廃棄物処理法上の義務はない。ただし、土地所有者には、廃棄物処理法上の清掃保持義務が課される。



## 【検 証】

### ○ 廃棄物処理法に基づく行政対応

2010年8月に確認された逢初川源頭部に搬入されていた木くずが混入した土砂については、県東部健康福祉センターの指導により、同年11月に移動済みであり、適切に対応している。

A社等が逢初川源頭部を除く伊豆山地区内及び他の熱海市内で行っていた産業廃棄物等の「野積み」について、2011年1月において県関係機関により廃棄物処理法に基づく措置命令の発出の可否が検討されたが、行為者の特定が困難である等、発出に向けての要件を満たしていなかったため、措置命令に至らなかったものと認められる。

### ○ 現地の産廃不法投棄の定期監視

県東部健康福祉センターでは、2011年以降も伊豆山地区の産廃不法投棄の有無について、逢初川源頭部を含めておおむね1ヶ月に1回程度、定期的に監視していたが、状況に大きな進展は見られなかったこともあり、県の他の関係機関との情報共有等はなされていなかった。

なお、逢初川源頭部の監視を継続していた理由については、源頭部奥の廃棄物野積み状況監視の道すがらであり、かつて木くず混入の土砂が運び込まれた経緯があったことから監視をしていたとのこと

また、盛られた土砂そのものについては廃棄物処理法の規制対象外で、定期監視中に逢初川源頭部に産業廃棄物が持ち込まれていた記録や具体的な証拠もないため、当該地域において廃棄物処理法による措置命令は出せない。

#### ④ 河川砂防関係法令（土砂災害防止法、砂防法、河川法）関係

##### ④-1 土砂災害防止法関連

###### 【事実関係・論点】

2005 年度 土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域指定に係る基礎調査を伊豆山地区においては、「逢初川」を含む 4 箇所にて着手。以後、地区全体の調査は 2011 年度に完了。「伊豆山地区」を対象に地元説明会を開催

2012. 3. 30 土砂災害警戒区域の指定

(注) 位置については、別添「砂防指定地、土砂災害警戒区域位置図(R3.7.3 時点)」参照のこと

< 調査着手から完了までの間、2006 年度から 2011 年度において逢初川源頭部を中心に A 社等による土地改変行為が進行 >

(注) 土砂災害防止法による規制については、同法第 9 条の規定による特定開発行為の制限、同法第 19 条の規定による建築物の構造規制があるが、いずれも土砂災害特別警戒区域内での制限であり、逢初川源頭部は区域外であるため同法による規制は行われなかった。

###### <この間の経緯等>

- ・基礎調査は、県熱海土木事務所が実施している。土砂災害警戒区域指定時（2012 年 1 月）の現地確認では、流域内全体の調査はせず、指定範囲の地形改変や指定範囲上流の人家の有無を確認した上で、2005 年調査当時のまま指定手続きを進めた。
- ・県熱海土木事務所は、逢初川上流において 2007 年度から 2010 年度にかけて行われた開発行為が適切に施工されていないことを同所企画検査課、工事課の一部の職員しか認識していなかった。
- ・土砂災害警戒区域の指定手続きに基づく、市長への意見照会では市から区域指定に対する意見は出なかった。また、県河川砂防局には、当時、本件に関する相談を受けた記録はない。

###### <伊豆山地区住民への土砂災害の危険性等の周知状況>

- ・県熱海土木事務所では、土砂災害警戒区域の指定にあたっての地元説明会案内時に、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へ郵送し、対象住民に全戸配布している。指定後は、ホームページに区域図や「静岡県 GIS」に掲載し、位置や範囲の明示をしている。
- ・市は、土砂災害警戒区域の指定後、2015 年に土砂災害ハザードマップを作成し、逢初川下流の住民等に対し土砂災害の危険性を周知した。
- ・市では、伊豆山地区を対象に 2016 年（参加 83 名）と、2019 年（参加者 115 名）に土砂災害に関する避難訓練を実施し、実効性のある避難行動を確保するよう取組んだ。

<論点>

- ・ 基礎調査実施から指定までに結果的に6年を要した。逢初川流域において盛り土工事に伴う被害が出ていた状況を踏まえ、指定作業を早める必要があったのではないか。
- ・ 基礎調査後に開発行為が行われていた事実があるが、2012.3.30の土砂災害警戒区域の指定は適切であったか。
- ・ 逢初川流域の住民に対して、土砂災害警戒区域の周知をしていたのか。

【検 証】

○ 土砂災害防止法に基づく基礎調査着手から区域指定までのプロセス

伊豆山地区における基礎調査着手から指定までに6年を要したが、これは地区内の「逢初川」を含む該当の7箇所について、順次、調査を進めていったことによるものである。また、本来、伊豆山地区については、泉地区に先行して地区指定をする予定であったが、泉地区には県境にまたがる区域があり、隣接県の神奈川県と同時指定をする必要があったことから、伊豆山地区より先に指定することとしたものである。

土砂災害防止法に基づいた手続きに関して、全体としては瑕疵はないものの、逢初川源頭部の盛土工事が調査実施中に実施されており、基礎調査を担当していた県熱海土木事務所において当該箇所の危険性を2009年10月には把握していたため、事務所内の情報共有が出来ていれば「逢初川」区域内の早期指定並びにより緊急性が高いとして、より積極的な住民周知なども検討できた可能性があると思われる。

○ 基礎調査後に開発行為が行われた地域への対応

土砂災害防止法第2条「定義」についての解説（注1）において、本法が自然現象を対象としているという解釈から、当時の県熱海土木事務所としては人工物である盛り土については、仮に盛土の存在を認識していたとしても流出土砂量の対象に入れなかった可能性が高いのではないかと推測される。

しかし、土砂災害警戒区域の指定をする上流域においても、調査から6年が経過し、その間、逢初川の濁り等が発生していることを踏まえると、溪床に堆積している土砂の確認など、あらためて調査する必要があったと思われる。

いずれにしても、県熱海土木事務所がこのような判断、対応をした背景

には事務所内各部門の情報共有が十分に行われなかったことがあるように思われる。

(注1：出典「土砂災害防止法令の解説」P.41「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、本法の対象外である」、P.42「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」より)

### ○ 2012. 3. 30 の土砂災害警戒区域の指定

土砂災害警戒区域の設定の詳細な説明は省略するが、逢初川のような自然現象による想定崩壊土砂等が小さい流域においては、区域の設定は土砂が到達する下流域の地形条件が支配的なものになる。これにより上流から発生する土砂量と下流に流下する土砂量は必ずしも一対一の対応ではなく、下流の地形条件により、土砂の氾濫範囲を広くとることになる。

このことにより、結果として設定された警戒区域はより大きな流下土砂量を想定したものとなった。

今回の災害により土砂が氾濫した範囲は、概ね土砂災害警戒区域内に収まっており、結果として土砂災害警戒区域が危険を過小に評価した指定にはなっていなかった。

### ○ 逢初川流域住民への土砂災害警戒区域の周知

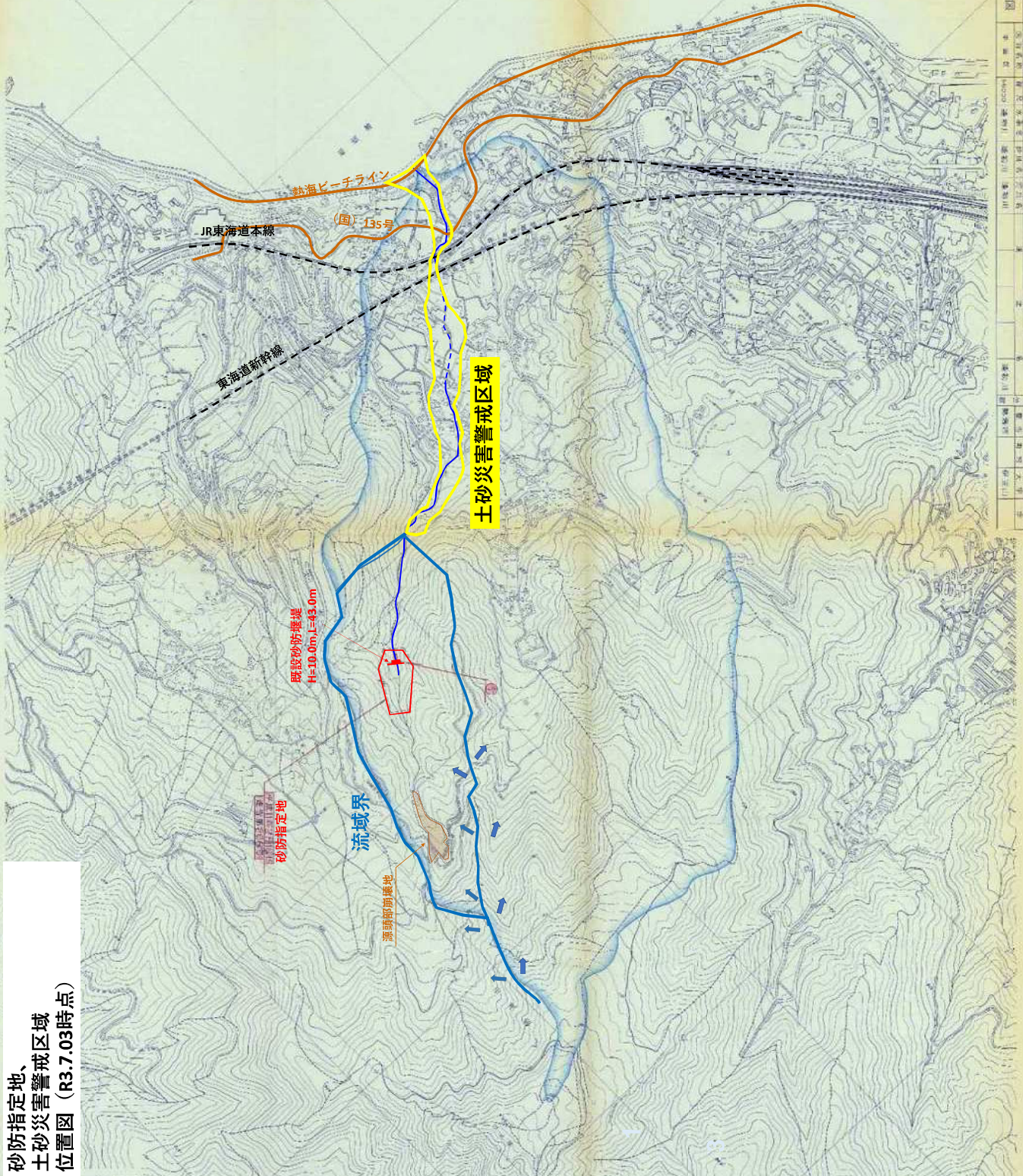
県及び市は、当時考えられる手法で住民に対し土砂災害発生の危険性を周知していたと認められる。ただし、当該区域の住民に危険性がどの程度理解されていたのかを、今後、県において検証していく必要があると思われる。

さらに、源頭部の盛土については、指定区域外であるためか、その存在と危険性については、住民に周知されていない。これについては、県において追加検証が必要である。

現時点での推測としては、逢初川の河川幅に対し、設定された土砂災害区域の範囲が広いため、住民が警戒区域の範囲を現実感をもって認知できなかったのではないと思われる。

砂防指定地、土砂災害警戒区域位置図 (R3.7.03時点)

項目	説明
①	砂防指定地
②	土砂災害警戒区域
③	流域界
④	源頭部前線地
⑤	既設砂防堰堤
⑥	JR東海道本線
⑦	東海道新幹線
⑧	熱海ビーチライン
⑨	国道135号
⑩	市道
⑪	町道
⑫	河川
⑬	等高線
⑭	境界線
⑮	地味
⑯	建物
⑰	森林
⑱	公園
⑲	学校
㉑	神社
㉒	寺
㉓	公共施設
㉔	その他



砂防指定地、土砂災害警戒区域位置図 (R3.7.03時点)  
 国土地理院 国土情報センター  
 国土情報センター 国土情報課  
 〒100-8394 東京都千代田区千代田1-1-1  
 TEL: 03-3542-1111  
 FAX: 03-3542-1112  
 E-MAIL: info@gein.go.jp

#### ④-2 砂防法関係

##### 【事実関係・論点】

1999年2月 砂防指定地は県熱海土木事務所が管理しており、逢初川における砂防指定は、砂防堰堤の設置計画にあわせて、砂防設備と堆砂域を対象にして指定。

(注)

位置については、別添「砂防指定地、土砂災害警戒区域位置図 (R3.7.3 時点)」参照のこと。

＜ 指定後、流域上部で盛り土が設置されたが、砂防指定地の区域変更は行わなかった。 ＞

2009年10月 伊豆山港に土砂が流出していると漁業関係者から連絡があり、県熱海土木事務所職員が開発地の土砂が流れ出ていることを現地で確認しており、砂防指定地の上流で不適切な開発行為が行われたことを認識していた。(注) 県土採取等規制条例等関連の事実関係と同一。

(注)

砂防法に基づく規制は、同法及び静岡県砂防指定地管理条例第3条に基づく土地の掘削、開墾、盛り土その他土地の形状を変更する行為等を行う場合は知事の許可を必要とするが、砂防指定地の区域外には及ばないことから、事業者に対し、砂防法の規定に基づく直接の行為規制は行っていなかった。

##### ＜論点＞

- ・ 砂防指定地の指定は適切であったのか。
- ・ 指定後、流域上部で盛り土が設置されたのに、砂防指定地の区域変更が行われなかった理由は何か。
- ・ 2009年当時、逢初川上流において土石流発生のおそれのある開発が行われていたことに対し、砂防指定地管理者としての認識はどのようなものであったのか。

##### 【検 証】

##### ○ 砂防指定地の指定及び区域変更

指定範囲の根拠について、当時の県熱海土木事務所からの進達調書(1999年2月)では「地権者の同意が得られていないため」「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る」との記載

がある。

砂防堰堤等の砂防設備の設置に伴い、新規に砂防指定地を指定する溪流においては、原則として指定する必要がある上流域を面的に指定する。指定した当時（1999年2月）は上流が管理された植林地帯であったので、要設備地（砂防堰堤の設置箇所）を指定の範囲としたのは砂防法の解釈としては妥当であったと考えられる。

砂防指定地の指定後、流域上部で盛り土が設置されたものの砂防指定地の区域変更を行わなかったが、これは他法令により管理していると認められる範囲がある場合は、土地利用上、所管する法律が対応すべきであると考え、砂防指定地の区域を変えるべき問題ではないと判断したものである。

また、仮に砂防指定地の区域変更を行おうとしたとしても、既に実施されていた行為には規制が及ばないため、砂防指定地にすることによって問題の解決が図られることはなかったと思われる。しかしながら、県は砂防設備である砂防堰堤の管理者として、砂防堰堤の捕捉容量を超える盛土量が上流に存在することについて、危機感を持つべきであった。

#### ○ 逢初川上流において土石流発生のおそれのある開発が行われていたことに対する砂防指定地管理者としての認識

2009年10月、伊豆山港に土砂が流出していると漁業関係者から連絡があり、県熱海土木事務所の職員は、開発地の土砂が流れ出ていることを現地で確認しており、砂防指定地の上流で不適切な開発行為が行われたことを認識していたが、砂防法においては、砂防指定地外に対する指導や関与することについては規定がない。

不適切な開発行為により、土砂流出が実際に発生していることを踏まえれば、砂防指定地、砂防設備、さらには下流域に被害を及ぼすおそれが高いとの認識を持ち、関係する部署と連携し対応すべき問題であったと考えられる。

#### ④-3 河川法関係

##### 【事実関係・論点】

2009. 1.21 A社、県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市との打合せで、逢初川への土砂流出を心配し、A社に万全の防災工事を依頼。
- 2009.10.9 伊豆山港に土砂が流出しているとの苦情があり、開発地の転圧不足の土砂が流れ出ていることを現地調査で確認。
- 2009.11.4 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市との協議で、大雨が降ると斜面に亀裂が生じて崩壊してもおかしくないことを認識。
- 2011.11.10 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市がA社関係の盛土工事に係る対応を協議する会議を開催。

##### 県熱海土木事務所

- ・ 河川法第二十九条第2項に規定される条例は、本県では制定されていないので同法による指導は難しい。
- ・ 都市計画法に基づく河川改修の指導については、工事に関する協議が行われていないため、A社を指導することは難しい。
- ・ 土砂災害防止法による指導は、当該地が区域指定されていないため不可能。
- ・ 県土採取等規制条例による指導については本課（県土地対策課）と協議する。

(注) 河川法第二十九条に規定される条例：

河川法第二十九条第2項の二級河川については前項に規定する行為で政令に定めるもの（注：河川の流水の方向、清潔、流量、幅員又は深淺等について、河川管理上支障を及ぼすおそれのある行為）について、都道府県の条例でこれを禁止し、若しくは制限し、又は河川管理者の許可を受けさせることができる。

- 2011年4月 県東部農林事務所との電話で、「森林法の適用で規制をすることは難しく、当土木事務所としてかかわるのは都市計画法第32条協議」との記録。

<その後、都市計画法に基づく河川管理者としての具体の協議や指導の記録は確認できていない。>

(注) 河川法に基づく規制は、河川区域内の行為に対して制限することはできるが、同区域外の盛り土等の行為に対する処分を行う規定がないため、同法による直接の行為規制は行っていない。

##### <論点>

- ・ 土石流災害や洪水氾濫リスク増大のおそれがある上流の盛り土などの開発行為に対して、二級河川逢初川の河川管理者として適切な対応であったのか。



## 【検 証】

### ○ 二級河川逢初川の河川管理者としての対応

河川法第二十九条には、河川の流水等について河川管理上支障を及ぼすおそれのある行為の禁止、制限又は許可についての規定があり、これは、河川区域内の土地に土石等が投棄され、累積することにより洪水の流下が妨げられるに至るおそれのある行為の禁止などを規定したものである。

今回の逢初川源頭部における盛り土は、河川管理上支障を及ぼすおそれのある行為に繋がる可能性があったと思われる。

しかし、河川法では河川区域内の行為に対する禁止はできるものの、河川区域外の盛り土などの行為に対する処分を行う規定がないことから、結果的に河川法での対応は行われなかった。逢初川は、二級河川として県が管理する区間は、現在の県砂防堰堤先の起点（左岸：熱海市伊豆山赤井谷 1079 番の 23 地先 右岸：熱海市伊豆山赤井谷 1076 番地先）から河口までである。この河川区間より上流部は、市は「野溪」として扱い、河川法に定める「河川」として取り扱ってはならず、熱海市普通河川条例も適用されない。このため、逢初川源頭部は河川法上は行政側の行為規制がかけられない区域であった。これを理由に、河川管理者としての権限の範囲にとどまるという消極的な対応を行ったものと推定される。

しかし、逢初川源頭部の盛り土が撤去されずに支障が残ったことに対して、河川管理者である逢初川の河川管理上の問題があるとして、県及び市の関係する部署と連携し、もっと積極的に対応すべき問題であったと考えられる。

## (2) 総合的な検証

### ① 県・市の当該土地改変箇所の危険性の認識

#### 【事実関係・論点】

2009.10.9 県熱海土木事務所が、伊豆山から逢初川河口部にかけての濁り調査結果を受け、源頭部（以下、逢初川源頭部の盛土等土地改変行為の実施箇所を「現場」という。）を調査。ずさんな方法による谷の埋め立てを確認。以後、数回にわたり県熱海土木事務所、県東部農林事務所、市が残土処理について今後の対策を協議。

#### 協議内容 ※危険性の認識関連のみ記載

- ・市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所とも「現在の危険な状態を行政として放置することは許されない。業者（A社）に対し至急何らかの措置を命ずる必要がある」という認識で一致（最悪のことを考えて、行政代執行の用意をしたほうがいいのでは、との意見）。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。
  - ・防災工事（沈砂池、土堰堤等）ができなければ工事を止める。
- 2009.11.4 A社盛土対策協議会にて県熱海土木事務所より報告。
- ・10月の台風の時に現場に立ち入って調査を行ったが、斜面の土砂の崩壊があった。濁水処理も行われておらず、ずさんな状態である。砂防堰堤下の逢初川も土砂により閉塞し、市道への土砂の流出が見られた。
- 2010.10.8 市が、A社に対し、土砂搬入の中止文書を発出。
- #### 理由
- 2010.9.17 付けの要請を無視して、残土の搬入が行われており、土砂崩壊が発生すると逢初川水域の住民の生命と財産に危険を及ぼす可能性があるため、即刻土砂の搬入中止を要請する。
- 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。
- #### （確認事項）
- ・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
- 2011.6.2 市はA社に対し弁明の機会を付与した上で、県土採取等規制条例第6条に基づく措置命令を発出する方針を決定するが、

市は、その後、A社が市の指導に従う姿勢を見せ、いくつかの防災対策工事も関連会社D社に実施させた。結果として工事実施後、当該地域の地盤の安定化に効果があったと市が確認したため、A社に対する弁明の機会の付与及びそれに続く措置命令の発出を見合わせた。

<論点>

- ・ 県・市ともに逢初川流域の住民の生命と財産に危険性を及ぼす可能性を認識していたと思われるが、どの程度の危険性を認識していたのか。
- ・ D社による簡易な防災対策工事によって回避できる程度の危険性と認識していたのか。
- ・ 2009年から2010年にかけて市及び県関係機関の職員は、当該地域の災害発生の危険性を認識し、行政代執行をも視野にいれ、県土採取等規制条例第6条に基づく措置命令の発出を検討した経緯があった。それにもかかわらず、2011年以降行政側の対応が低調になった。県・市関係機関における当該地域の危険性の認識に変化があったのか。

2014. 8. 1 県東部健康福祉センターに、D社O氏が情報提供として来所。

内容

- ・ 伊豆山の現場は、これまで3,000 m<sup>3</sup>が2回土砂すべりを起こしており、現場は下にホテルがあるので、また崩れたら大変なことになる。
- ・ この関係で、2014.7.30 県庁の砂防課へも電話した。

2015. 4.16 県東部健康福祉センターに、報道機関の記者が来訪。

内容

- ・ 現場を見た限り土砂崩落の危険は否定できない。もしも災害が発生した場合、それは自然災害でなく人災である。

2016. 2.15 県東部健康福祉センターへ、D社O氏から電話あり。

内容

- ・ (熱海市) 日金町と伊豆山については、いつか崩落する恐れはある。過去に自分が崩落を食い止める工事を行ったことがあるが、崩落までは時間の問題。現場が崩落すれば「指導を行った」、「現場確認を行った」だけでは済まない。

<論点>

- ・ 2016年の工事関係業者及び報道機関記者による現場の危険

性に関する一連の通報に関し、県の組織内で情報共有や市へ照会するなどにより、災害発生の危険性について確認すべきではなかったか。

※ その他、事実関係の詳細については、(1)個別対応①静岡県土採取等規制条例・県風致地区条例の項を参照のこと

#### 【当時の関係職員ヒアリング結果】

##### ○ 県職員

(注) 当該ヒアリング結果は2021年11月において、2007年度以降、本件に関わり合いがあった退職者を含む県職員39人にヒアリングした結果の内、検証の参考となるものについてまとめたものである。

##### ア 当初計画（土の採取等計画届出）から林地開発許可違反等に対する期間（2007.3.9～2008.8.7）

- (7) 県森林部局（県東部農林事務所、県建設部森林計画室）職員証言等
- ・ 危険の予見について、「現場は見たことがないものの、危険性は感じ無かった。今回の崩落にとっても驚いている。」
- (4) 県土木部局（県熱海土木事務所、県建設部土地対策室）職員証言等
- ・ 当時、現場を下流から歩いた職員からは、「崩落の危険性は感じなかった。」

##### イ 土の採取等計画の変更計画と異なる高さの盛土の造成に対する期間

###### \* 土地所有者の変更まで（2008.8.8～2011.2.25）

- (7) 県森林部局（県東部農林事務所、県建設部森林計画室）職員証言等
- ・ 危険の予見については、「現場は荒れていた。雨が降れば、にごり水や小崩落はあると思った。」との証言あり。森林計画室も「現場が危険であると聞いていなかった。」との認識であった。
- (4) 県土木部局（県熱海土木事務所、県建設部土地対策室）職員証言等
- ・ 2010.11.10に開催した会議において、「行政代執行」とあるのは、行政代執行を見据えて対応していくということ。（県熱海土木事務所）
  - ・ 情報共有については、「歴代の所長に経緯を説明した。2009年と2010年には県熱海土木事務所管内視察の一部として本庁局長を、2011年には本庁部長を現場に案内した。」との証言があった一方、「事務所としては、本件は事務所の中では最重要案件ではなかった。」「重要案件という認識であれば本庁部長に報告していたが、この案件はさほど重要でないと考えたと思う。」との証言が多数であった。
  - ・ 危険の予見については、「盛土全体の崩落を想像することはなかつ

た。」「にぎり水の発生は覚えているが、まさかこれほどの大崩落が起こるとは考えもしなかった。」との認識であった。

(ウ) 県廃棄物部局（県東部健康福祉センター、県くらし・環境部廃棄物リサイクル課）職員証言等

- ・ 「(2010年度)当時、代執行案件が2件あり、それらに比べてこの件を重要視していなかった」との証言があった。
- ・ 組織内の情報共有については、「センター内、部長までの報告は行ったが、センター長までは報告していない。」との証言があった。
- ・ 盛土について、「地面がグズグズしていたので、流れるのではないかと思っていた。その後、大雨で崩れたが、種子吹きつけを行っていたので、それなりの対策をしていると認識していた。」との証言があった。

ウ 土地所有者が変更となった以降の期間

(2011. 2. 25 以降)

(ア) 県森林部局（県東部農林事務所、県建設部森林計画室）職員証言等

- ・ 現場に行った職員からは、「定期的に現場に行ったが、このような大災害が起こるとは思っていなかった。」「当時、伊豆山地区の危険性の認識がなかった。」との証言があった。

(イ) 県土木部局（県熱海土木事務所、県建設部土地対策室）職員証言等

- ・ 当時の県熱海土木事務所職員の一人は、「本件について危惧するとともに、機会あるごとに、市に対して、(行政)指導にとどまるのではなく、強制措置をとる必要があることを助言した。」との証言があった。

また、市が措置命令を中止したことについて、「当時の市の管理職から県熱海土木事務所長に対し、命令を取り下げること、あとは市に任せて欲しいとの話があったが、措置命令が中止に至った詳細は承知していない」との証言があった。

- ・ 2014. 8. 1の本件現場に関わった者からの情報提供について、当時の県砂防課職員からは「電話があったことを課内で情報を共有した記憶はない。」「重要度が高い場合、上司に報告したはずである。」との証言があった。
- ・ 情報共有に関しては、「県熱海土木事務所としては、本件について、市に助言した覚えはあるが、本庁部長等に報告する案件とは考えていなかった。」「2010年から2011年（注参照）、2011年から2012年にかけて、本件について新旧の県熱海土木事務所長間での引き継ぎはなかった。」などの証言があった。

(注)

2010年度から2011年度への所長引継事項の電子データ中に、用地企画課案件として、逢初川上流域においてA社が盛土を行っており、河川管理者として河川への影響に注意していく必要あり」として掲載されているのを確認済み。

- ・ 現場の危険性については、「適切な排水処理を行えば解消できると考えており、大規模崩落が発生するという認識はなかった。」、また、「当時、大きな台風があったが、当該地区は流されなかったので、安全性を危惧したことはなかった」との証言があった。

(ウ) 県廃棄物部局（県東部健康福祉センター、県くらし・環境部廃棄物リサイクル課）職員証言等

- ・ 2014.8.1の本件現場に関わった者からの情報提供について、「（県東部健康福祉センターとしては）所管する廃棄物の情報に注視しており、『県砂防課にも電話した』とのことであったため、盛土の安全性等については所管部局で対応するものと判断した。」との証言があった。また、（情報提供者については）「自己の利益のための情報提供ではないか、との認識であった。」との証言があった。
- ・ 現場の様子として、「木が伐採されているとは思ったが、盛土の認識はなかった。」、「盛土は、担当部局がそれなりに対応すると思っていたが、崩れるとは思っていなかった。」との証言があった。

○ 市職員

（注） 当該ヒアリング結果は2021年12月以降、2007年度以降本件に関わり合いがあった退職者を含む市職員17人にヒアリングした結果の内、検証として参照すべき部分をまとめたものである。

ア 当初計画（土の採取等計画届出）から林地開発許可違反等に対する期間（2007.3.9～2008.8.7）

- ・ この時点で、現場を見る限り、崩落の危険性は認められなかった。

イ 2008年8月の復旧工事完了から土地の所有者が変更するまでの期間

※2009年11月頃における現場状況や危険性の認識

- ・ この時点での現場の状況は、土砂が盛りこぼされている中、法面の整形はなされていない段階であり、川や港が濁るということも起きていたが、土砂搬入による崩落の危険性があるとまでは認識していなかった。
- ・ 危険性の認識については、この時点での土量では、仮に崩れたとしても人身災害につながるような崩落をするものではないと当時の県・市職員は認識していたと思う。このため、県とも協議をしながら、土採取

等規制条約における対応としては、命令の発出ではなく、適切な防災措置を講じるよう指導をしていく方針となっていた。

**ウ 土地所有者が変更となった以降から措置命令発出見送りまでの期間  
(2011. 2. 25～2011. 8. 30 ごろ)**

- ・ 土砂の量が増えていたが、人身災害につながるような崩落の危険性があるとは考えていなかった。しかし、小崩落や川や港のより大きな濁りについての危機感が高まっており、災害発生危険性を肯定する状況にあると認識し、措置命令を視野にいたした対応を行わざるを得ないという認識だった。
- ・ 市は、A社が実施した防災措置で一定の安定性が確保できていると判断し、その後の対応を現場パトロールを中心とした。台風等による大雨等においては崩落の発生の可能性があることを踏まえ、このような場合における監視を継続した。ただし、当該届出地が隣地から距離があること、流域が小さく盛土崩落の可能性は低いこと等から、人身災害につながる崩落が生じるとは予想していなかった。
- ・ 市役所内における情報共有については、門扉設置後、新たな残土の搬入がなくなる中で、現場について一定の安定性を確認し、大型台風にも対応できているという認識が共有されていた。
- ・ 2012年以降の危険性の認識については、盛土法面の一定の安定性を確認できていたことや緑化による表土流出のおそれが現象したこと、度重なる台風などにもいおうできていたことから、仮に、表土が崩れて川に流れることはあっても、このような人身災害につながるような崩落事故が起こるとは全く予想できなかった。
- ・ 直近の2019年の函南町で多大な被害が出た台風19号が直撃した際に、今回の災害発生箇所である赤井谷地区では土砂の崩落が確認されなかったことから、今回のような人身災害につながる崩落が起こるといった危険性を認識することは困難であった。

**【検証】**

**○ 当時の行政関係職員の現場に対する危険性の認識**

2009年から2010年頃までの市及び県関係機関の担当職員については、会議記録等の公文書からすると現場の土砂崩落の危険性を認識していたと認められる。ただし、県ヒアリング結果によれば今回のような大規模崩落を予見していた者はいなかった。県熱海土木事務所の技術吏員の中には、一時、本庁との情報共有を図ろうとする動きがあり、実際に事務所内で危険性を指摘する職員がいたものの、結果的には土木事務所内部のみならず県機関同士の情報共有がなされなかったことが認められ

る。

一方、市職員においても、崩落の危険性については2009年11月頃から認識していたが、人身災害になるような崩落までは予見していなかった。また、措置命令発出見送りの理由となったA社による防災措置完了後、盛土法面の一定の安定性を確認し、表面の緑化も進み、台風被害も出ていなかったため、今回のような人身災害につながるような崩落事故が起こることは予想できなかった。

総括すると、A社等による現場での土地改変行為開始の初期には、そのずさんな施工状況等を現認し、実際に被害も発生したこともあって市・県関係機関ともに崩落の危険性等に関し共通認識を持っていたが、県・市とも今回のような大規模崩落を予想した関係者はほとんどいなかった。

このような認識であったことから、現場の土地所有権が2011年2月に現所有者に移転し、土地改変行為も一段落したことに伴い、県においては現場の監視が県廃棄物担当部局のみとなってしまったこと及び現場の地表の緑化が進行し、地表の状況を目視しにくくなっていたことに加え、これらの状況から担当職員の人事異動の際に、現場についてのこれまでの対応経緯や崩落への懸念等について後任者への引き継ぎがなされていなかった。(例：県熱海土木事務所では2011年度から所長引継項目から落ちていた。)

これらのことから、県関係機関の現場に注視する姿勢が薄れてしまったと推測される。市においても、監視パトロールを継続していたものの、地表の緑化のさらなる進行や台風被害が発生していなかったことから、危機感は薄れていったものと推測される。

しかしながら、各種の届出前からすでに相当量の残土が投棄されていたこと、届出後も当初に届け出た工法や、受理した届出変更後の工法についても実施されておらず、「仮置き」と称して盛りこぼしされた残土がそのまま放置された状況の現場において、大規模崩落の危険性を想像できなかったことは誠に残念である。

## ○ 現場の土砂崩落の危険性指摘等への対応

県東部健康福祉センターの2014. 8. 1のD社O氏による情報提供及び2015. 4.16の報道機関記者の取材について、D社O氏は、現場で工事をしていただ本人であり、一連の不適切な行為の実施者であることから、本来は、前土地所有者及び現土地所有者に本人が働きかけるべきものである。



通報を受けた同センターの職員は、「D社O氏がA社等との交渉を有利にするため、県関係機関の巻き込みを図ったもの」と推測し、県東部健康福祉センターは、両者に対して慎重に対応したものである。

なお、D社O氏は同様の趣旨を電話で県砂防課に通報したと主張していたが、県砂防課の当時在籍職員にヒアリングにおいて確認したが、そのような通報はなかったとの証言あり。

しかし、仮に、D社O氏等の意図がそのようなものであったとしても、危険性がある可能性を認識し、今回の現場の危険性に対する指摘を、市や県熱海土木事務所、県東部農林事務所と共有し、その対応を確認する必要があったものと思われる。ただし、2011年の段階から、県・市ともに大規模崩壊を予見できていなかった事情を考慮すれば、情報共有を図ったとしても、同じ対応であった可能性は高いと考えられる。

## ② 事業者に対する県・市担当者等の認識

### 【経緯（ヒアリング結果等）・論点】

A社代表者については、当初の段階から市職員や県職員に対し大きな声を出すなど高圧的に怒鳴る姿勢が見受けられ、県職員に対して開発予定地における貴重動植物調査に要した経費の損害賠償請求の訴訟提起をほのめかすなどしていた。また、県職員に対し、河川内の温泉管等を撤去するよう恫喝まがいの要望があった。企業としての同社に対しても関係行政機関としては「事務所全体としては信用してはいけない」との認識があり、「指導に従う意思がない」との印象を持っていたことがうかがわれる。また、行政機関からは「つきあいたくない相手」、「元々残土処理が目的で宅地開発は時間稼ぎ」との認識をもたれていた。さらには、各種交渉や指導の過程において「A社やD社はのりくらりとした業者であり、会議を欠席するなど、全く相手にならなかった。」「市は大変だったと思う。身に危険が及ぶ相手と聞いたことがある。たとえ措置命令を出しても従うような相手ではなかった。」との証言あり。（以上、県土木部局職員証言）

市の証言によれば、県と接するときと同様の対応をしていたとともに、A社は伊豆山地区の開発を巡る一連の市との交渉のなかで市水道施設の撤去要求を持ち出すなど折りに触れて訴訟を起こすことをちらつかせていたが、実際に県や市と訴訟に至ったケースはなかった。

#### <論点>

- ・ A社等から脅迫的な行為はなかったのか。また、高圧的な

態度により、行政対応がゆがめられることはなかったのか。

【検 証】

○ A社に対する行政対応への影響

A社等から市・県の行政職員への高圧的な言動・恫喝の類いの発言及び訴訟提起のほのめかしや会議出席の直前の取りやめ、さらには報告期限を遵守しない等の不誠実な対応はあったものの、公文書やヒアリング結果によれば行政職員に対する脅迫的な行為は認められなかった。

また、市の行政対応についても、県土採取等規制条例に基づくA社への対応が行政指導にとどまり、停止命令等の行政処分までいかなかったことに関しては、このような不誠実な態度をとり続ける業者への対応として疑問があるものの、市の「命令よりも指導で業者にしっかりした施設をつくらせる」といった方針に基づく対応であり、適切であったかどうかは別として不作為にはあたらないと思われる。

以上の事実や証言から、総合的に勘案すれば、A社等の行政に対する高圧的な言動及び訴訟提起のほのめかしや不誠実な態度は確認できるものの、県・市の行政対応に大きな影響はなかったものと思われる。

③ 県・市の連携・協力体制

【事実関係・論点】

前提

- ・ 熱海市逢初川源頭部において適用される具体的な法的規制の状況については、次のとおり。

＜県土採取等規制条例＞

第3条（土の採取等の計画の届出）

法令の対象とならない小規模な開発行為や建設工事を行う場合の届出

※面積要件：1,000 m<sup>2</sup>以上

権限：1 ha 以上→県、1 ha 未満→市

＜森林法＞

第十条の二（林地開発許可）

地域森林計画の対象となる民有林において開発を行う場合の許可

※面積要件：1ha 超

注：同法第十条の二の許可を受けたものの内、面積1ha 以下は伐採届が不要となる。

第十条の八、第十五条（伐採届）

地域森林計画の対象となる民有林の立木を伐採する場合の届出

(権限は熱海市)

<廃棄物の処理及び清掃に関する法律>

産業廃棄物の適正処理を指導 (権限は県)

<県風致地区条例 (当時) >

第2条

風致地区内において宅地の造成等をする場合の許可申請

(権限は熱海市)

<土砂災害防止法等河川砂防関連法令>

逢初川源頭部は、砂防法、土砂災害防止法、河川法とも指定区域外或いは管理区域外のため、源頭部での戸近い変更委に対して、これらの法に基づく行為制限はできない。

さらに逢初川の起点から源頭部までは、河川法上の河川扱いはしていないので、熱海市普通河川条例も適用外である。

(権限は県)

【事実関係】

この項では、市と県関係機関との横断的な連携・協力状況について整理する。

2007. 6. 5 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市が、A社による林地の無断開発地の現地調査。
- 2008.1.21 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市が、A社関係者から自社敷地内の盛土事業に関する説明を受けるとともに、行政側は逢初川への土砂流出の懸念を伝える。(県熱海土木事務所から「台風時の土石流の発生が心配」との発言)
2008. 8.12 県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市がA社に対し、新たな開発行為について聴き取り。  
県東部農林事務所から、①1haを超える開発であれば、林地開発許可が必要であること、②逢初川の流下能力の問題を解決し全体計画で考えて欲しい旨を指導。
2009. 1. 21 A社、市、県東部農林事務所、県熱海土木事務所が今後の残土処理について協議
2009. 2. 5 県東部健康福祉センターと市による伊豆山赤井谷にD社が野積みしていたコンクリートガラ等(産業廃棄物)についての合同調査に県東部農林事務所も同行。
2009. 2.13 市が県東部健康福祉センター、県東部農林事務所、県熱海土木事務所とともにA社担当者から今後の対応について聴取。併せて県機関からA社に助言・指導。

2009. 7. 2 伊豆山（A社所有地）盛土打合せ。  
市、県東部農林事務所、県熱海土木事務所が、A社と盛土造成工事を担当しているB社から説明を受けるとともに指導。
- 2009.11.4 残土処理問題について、市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所が協議。引き続き 2009.12.1 に市、県熱海土木事務所、県東部農林事務所が、残土処理場の今後の対策を協議。
- 2010.11.10 市、県東部農林事務所、県東部健康福祉センター、県熱海土木事務所がA社関係の開発行為に係る対策会議を開催
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し、基本的に熱海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。
2011. 5.19 県（県くらし・環境部廃棄物リサイクル課、県熱海土木事務所）と市が、前土地所有者、現土地所有者等と面談。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1 ha 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。

<論点>

- ・ 2007年から2011年前半までは、個別法による行政対応だけでなく、行政機関同士の情報や認識の共有、さらには協力関係があったにもかかわらず、以後、個別法対応（廃棄物の処理及び清掃に関する法律）のみとなってしまったのは何故か。
- ・ 本件に関しては、根拠法令等が複数あり、関連して根拠法令等に基づく権限を行使する行政機関も市にとどまらず複数の県機関にまたがる複合的な案件であった。このような案件を扱う場合、総合調整する機関が必要であるがどのようであったか。

【検 証】

○ 2011年6月以降、行政機関の連携・協力関係の希薄化

2011年6月以降、県・市とも公文書がほとんど残されていないが、背景として、市が、2011年7月中旬にも実行する予定であった県土採取等規制条例に基づく是正措置の発出を見送った影響が大きかったものと推測される。

1 ha 未満の土採取等の計画を受付・受理した以上、法的には市が行政庁として同条例の権限者となるため、まずは市が行政指導・措置を行うべきものであり、県の関係行政機関は、県土採取等規制条例に基づく是正措置を市の判断に任せたことになり、結果的に県としても、市と連携して他の根拠法令等に基づく行政指導や措置を行う機会を逸してしまった可能性が高い。

市は、市の是正措置の発出見送り後の対応について、県の関係機関と早い段階で協議して、方針等を定めておくべきであったと思われる。さらに、県も市に対して是正措置の発出見送りの経緯と理由について確認すべきであった。当時の県職員へのヒアリングにおいて、幹部職員レベルで市から県出先機関幹部職員に報告があったとの証言があるが、公文書の記録は残っていない。このような重要事項は口頭かつ個人レベルの対応で無く、県・市ともに公文書に記録を残すべきであったと思われる。

#### ○ 本件の行政対応の総合調整の場

この項の前提に掲載したように、本件に関する行政対応の根拠法令等は多岐にわたるとともに、制限を受ける行為も面積要件の違いにより担当する行政庁が違うことから、各機関の行政対応を調整する場が必要であったと思われる。

各機関が合同協議した事例としては、2009.11.4に、逢初川源頭部からの土砂流出に伴い県熱海土木事務所が主となり市及び県関係機関で打ち合わせを行っている。この打ち合わせでは、熱海土木事務所長が各機関の行政対応の状況や現状の課題等をヒアリングする形で進め今後の対応の方向性を示された。また、2010.11.10に、熱海市建設課が主となり、市及び県関係機関との打ち合わせを行い、土採取等規制条例及びその他の関係法令による対応状況や課題の情報共有を行ったことが挙げられる。しかし、これ以後、このような内容の調整会議は開催されなかった。

砂防法関係の検証でふれたが、行政機関においては、一般的に「土地利用上、他法令により管理していると認められる範囲がある場合は、所管する法律が対応すべきである」との考え方が根強いので、様々な根拠法令が絡みあう本件のようなケースの場合、各機関の見解や対応を総合的に調整する場が必要であった。

残土処理が本格化する前から、このような調整の場を定期的に設けていれば、各機関の行政対応の整合を図るとともに、各機関が協同して対応する体制が早期に確立できた可能性が高かったと思われる。

また、県においては、本件への対応協議が本庁各課の課長止まりとなっ

ていた。総合的な判断を行うことが期待される局長、部長等へ情報が上がっていなかったこと、さらには副知事、知事に情報が一切あがらなかったことが、本件に対する総合的かつ組織的な対応が行われなかった原因の一つと考えられる。

#### ④ 既存の根拠法令等の問題点

##### 【事実関係・論点】

この項においては、県条例である静岡県土採取等規制条例について考察する。なお、静岡県風致地区条例については2014年度末をもって廃止され、以後、市町にて条例を制定しているため考察しない。

#### ○近隣県の土地改変行為（埋立て、盛土、切土、掘削等）規制条例との比較

県名	土砂等の埋立て、盛土その他の土地への土砂の堆積を規制する条例					土砂等の採取、切土、土地の掘削等を規制する条例					
	条例の名称	面積要件	種類	罰則	施行年	備考	条例の名称	種類	罰則	施行年	備考
神奈川県	神奈川県土砂の適正処理に関する条例	2,000㎡以上	許可	2年以下の懲役 又は 100万円以下の罰金	1999	申請は県に提出	神奈川県土採取規制条例	届出	10万円以下の罰金	1972	県に届出
山梨県	山梨県土砂の埋立て等の規制に関する条例	3,000㎡以上	許可	2年以下の懲役 又は 100万円以下の罰金	2008	申請は県に提出	山梨県土採取規制条例	認可	50万円以下の罰金	1975	申請は県に提出
静岡県	静岡県土採取等規制条例	1,000㎡以上	届出	20万円以下の罰金	1976	・権限委譲により現行、1ha未満の届出は市町へ ・新条例を策定中	同左	同左	同左	同左	同左
長野県	県条例なし(個別法等で対応)						県条例なし(個別法等で対応)				
愛知県	県条例なし(個別法等で対応)						県条例なし(個別法等で対応)				
											新条例制定予定
											新条例制定予定

(愛知県環境審議会資料から事務局が抜粋して作成)

上記の比較表によれば、本県の隣接県である神奈川県、山梨県とも盛土等の土地改変行為に対しては許可制としており、行政対応も市町村に権限移譲することなく県が直接対応している。また、違反行為に対する罰則に関しては、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金を課すことと規定している。さらに、逢初川源頭部（伊豆山赤井谷）にて届出量以上の盛土等を行うなどの不適切な土地改変行為を行ったA社は、神奈川県に所在する企業であるので、本県条例と神奈川県条例との規制内容を対比させると次のとおりとなる。

神奈川県 (神奈川県土砂の適正処理に関する条例)	静岡県 (静岡県土採取等規制条例)
○対象 2,000㎡以上	○対象 面積1,000㎡以上で、かつ土量2,000㎡以上
○許可制(原則禁止) ※要件、条件は次のとおり ■土地所有者の同意取得 ■住民への周知(住民説明会) ■許可の基準 ・資力、信用の確認	○届出制(禁止されていない)

<ul style="list-style-type: none"> <li>・欠格要件（許可取消等から3年未経過の者）</li> <li>■許可を受けた者の義務</li> <li>・3ヶ月ごと搬入土砂数量の報告</li> <li>■許可の取消</li> <li>・不正手段による許可取得、許可条件違反、無許可変更等</li> <li>■完了時の県の確認</li> <li>・許可内容どおりでない場合は必要な措置を命ずることができる。</li> <li>○土地所有者への義務づけ</li> <li>・3月に1回、施工状況の確認。許可の内容と異なる場合には知事に報告。</li> <li>・義務を行った場合には、土地所有者に必要な措置を勧告、命令することができる。</li> <li>○停止命令、措置命令</li> <li>○土砂搬入禁止区域の指定(注)</li> <li>○違反等の公表</li> <li>・無許可や命令を受けた者は氏名、違反の事実等を公表できる。</li> <li>○厳しい罰則 2年以下の懲役 又は100万円以下の罰金</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■完了時、届出のみ</li> <li>○停止命令、措置命令</li> <li>○緩い罰則 20万円以下の罰金</li> </ul>
--	--

(注) 土砂搬入禁止区域の指定

土砂埋立行為が行われている土地の区域及びその周辺の土地の区域で土砂埋立行為を継続することにより、人の生命、身体又は財産を害するおそれがあると認められる土地の区域を、6月を超えない範囲で期間を定めて土砂の搬入を禁止する区域として指定することができる。

なお、本県では、県土採取等規制条例に基づく届出等の事務を人口10万人以上を有する11市には全部、施行区域が1ha未満の土採取等の事務を全市町（人口10万人以上の市を除く。）に権限移譲している。さらに、2021年度現在、東部地域の次表に掲げる8市町においては、当該市町の区域内における土の採取等について、県条例より規制の態様及び違反行為に対する処罰の程度を強化した条例を施行している。（熱海市については、市独自の条例を制定していない。）

市・町 条例名	施行日
御殿場市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	1997. 4.1
裾野市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	1997. 4.1
小山町土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	1997. 4.1
富士宮市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	1997.10.1
函南町土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	1999. 4.1
沼津市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	2010. 7.1
富士市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	2011. 1.1
三島市土砂等による土地の埋め立て等の規制に関する条例	2014. 7.1

#### <論点>

- ・ 当該条例のような取締条例においては、隣接する自治体との規制のレベルを合わせる必要があったのではないか。
- ・ 山梨県、神奈川県と比較し、本県のみ条例の一部事務を市町に権限委譲しているが規制業務に支障が無かったのか。
- ・ 届出制であっても立入検査や中間検査等義務づけることはできなかったのか。

#### 【検 証】

##### ○ 根拠法令等の規制・罰則レベルの調整

本県については、神奈川県の上採取や盛土等土地改変行為の規制条例と比べて明らかに規制が緩く、罰則が甘かった、これが他県の問題業者の行為を誘引してしまった要因となったことが推測される。また、県東部地域の8市町においては、市町独自の規制条例を制定し、県条例より厳しい対応をしている。

これらの状況から見ると、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。

また、本県では1ha未満の届出に関する事務を2000.4.1付けで静岡県事務処理特例に関する条例により全市町に移譲している。しかし、本条例については、届出受理にあたって技術面に関しチェックを要する事項が多く、この面で熱海市が十分対応できていたのかどうかを今後検証して行く必要がある。これに関しては、所管する県土木事務所の技術的支援を受けられる体制が必要であったと思われる。

さらに、届出が提出されている工事について、中間検査や立入検査を積極的に実施することは、現行の県土採取等規制条例第13条第2項で対応可



能であったと思われる。よって、市はその実施を検討すべきであり、県はその実施を促すべきであったと思われる。ただし、同条項には「この条例の施行に必要な限度において」とあるが、県はこの「必要な限度」について具体例や考え方を市町に対し示す必要があったと考えられる。

[追記]

一般に個々の行政対応については、その根底にあるいわゆる「組織文化」が影響する。このため、県・市の行政対応の検証にあたっては、県・市の組織文化についても検証すべきとの意見も委員からあった。しかし、県組織内部の情報共有・伝達についての検証ニーズがあるものの、当委員会の検証対象は、「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対する県・市の行政対応」である。例えば県組織内部の情報共有・伝達等に関しては、行政対応の根底にある県の「組織文化」に関する事項であり、当委員会による事実関係に基づく検証にはなじまないことから、当報告書では取り上げないこととした。

### (3) 総括

#### ア はじめに

本件は、複数の事業者による不法かつ不適切な盛り土（残土処分）行為に対し、行政として根拠法令等に基づき対応したものの、業者側の規制や行政指導を逃れるための悪質な行動にうまく対処できず、結果として、大量の盛り土が残置され、大雨により、盛り土が崩壊し、多大な人的・物的被害を生じさせたものである。個々の行政対応の適否については、前述の個別の対応に記載したとおりである。本件への行政対応の過程において、行政が事業者の行為を止め、適切な処置を行う機会は何度もあったと考えられる。本件は、適切な対応がとられていたならば、被害の発生防止や軽減が可能であったにもかかわらず、結果として成功していない。よって本件における行政対応は「失敗であった」と言える。

今回の行政対応は、被害が発生する恐れのある事案に対し、事前に適切に対処する「(事前の) 危機管理」あるいは「リスクマネジメント」の観点からすれば、リスクマネジメントに失敗した事案であったと考えられる。

何故、失敗したのかについては、「個々の事象に行政がどう対応したか」を検証すると同時に、そのような「失敗が生じた本質が何処にあるのか」を見る必要がある。

#### イ 失敗の本質の所在

危機管理の原則は

- ・ 最悪の事態の想定
- ・ 初動全力（戦力の逐次投入をしない）

であると言われている。

よって、これらの視点等から、次のとおり失敗の本質を分析する。

##### (7) 最悪の事態の想定 of 失敗

本件の事業者は 2007 年頃、当該災害箇所以外にも多数の法令違反行為を行っていた。したがって、当該者に対し適切な対応を行わない場合は、どのような「最悪の事態」が生じるかを県・市とも想定・想像すべきであった。特に、「盛り土」が崩壊した場合に、どのような「最悪の事態」が生じるかを想定すべきであった。

##### (4) 初動全力の失敗

2007 年 4 月頃～2009 年 11 月頃までの初動対応について検証する。

2007 年 4 月（市の受付印 2007.4.10 付け）に出された当該事業者の県土採取等規制条例に基づく届出書には、記載上の不備が多数あるにもかかわらず、市はこれを受け付けている。

その直後の 2007 年 4 月末には事業者による違法行為（森林法の開発許可

違反)が確認されている。

この段階でこの事案に対して適切に対応しなければ、不適切な対応の帰結としてどのような最悪の事態が発生するのかを想像すべきであった。

しかし、適切な行政対応を行わなかったため、事業者による累次の違法、不適切行為に対し、その時々で対処するという(戦力の逐次投入であり、受け身の)対応となった。これにより事業者の行為に振り回されることとなり、適切な対処を行うことが出来なかった。「盛土の全体崩壊」という最悪の事態の想定ではなく、盛土の部分崩壊を想定してしまったことが、一連の不十分な対応につながっていると思われる。

#### (ウ) 断固たる措置をとらなかった行政姿勢の失敗

一連の行政対応に関し、失敗であったと考えられる事項は次のとおり。

##### ○ 市への届出書の取扱い

A社等による一連の土地改変行為の行政対応の発端は、A社から市に提出された、県風致地区条例に基づく風致地区内行為許可申請(2006.10.2)及び県土採取等規制条例に基づく土の採取等計画届出(2007.3.9)である。特に、県土地採取等規制条例に基づく土の採取等計画届出については、「土の採取等に伴う災害防止のための方法及び施設に関する事項」等の重要事項が未記載のものを受け付け、届出者は市からの補正指導に応じなかったにもかかわらず、災害防止のため必要な措置をとること等の附帯条件をつけて2007.4.9付で受理している。

県土採取等規制条例では届出主義を採用している以上、この届出の受付がその後の行政対応の出発点や根拠となる。よって、この届出の受付にあたっては、受付機関は届出内容を十分に審査した上で内容に不備等あれば、それらの事項を補正させる等の指導をする必要があった。「静岡県土採取等規制条例の施行について」(昭和51年4月1日付け都市住宅部長通知)4届出の受理等(1)この点において、市の届出書の受付に係る審査は「甘かった」、あるいは「緩かった」と認めざるを得ない。さらに、このような不備のある届出を受け付けたため、その後の行政指導や是正措置が行いにくくなった面は否めない。

市は、このような不備のある届出を受け付けた理由として、届出を受け付けることで当該届出者を行政の監視下におき無断開発を防止するためとしているが、当該届出者は市の指導に対して不誠実な対応を繰り返しており、さしたる監視効果はなかった。

また、A社については風致地区、土採取等の許可申請や届出に先立ち、2006.8.11に市に伊豆山地区内の約35万坪の買収計画を示していることから、当該地区における開発行為に意欲を持っていたことは明らかであった。

当該地区は、景観を守るべき風致地区であり、森林法において森林整備保全上重要な民有林（5条森林）があり、さらに下流に土砂災害警戒区域もあることから、当該地区においてスプロール（虫食い）的な開発が展開されないよう、開発関連の届出や許可申請に対しては、慎重に対応すべきであったものと思われる。

## ○ 市のA社に対する措置命令の発出見送り

2011.6.2市は、県関係機関と協議の上、A社に対して弁明の機会を与えた上で、措置命令を発出する方針を決定したものの、A社が市のこれまでの指導事項に従う意向を示し、さらに防災工事の実施も確認されたことから、措置命令発出に係る一連の手続きは実行されなかった。

市は防災工事の実施を確認したとしているが、防災工事の履行確認の根拠となるべき計画図の添付がないまま変更届を受け付けてしまっている。さらに、この措置命令の発出見送りにあたり、市が県と事前に十分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。

これ以降、措置命令の発出に向けて連携していた市と県の関係行政機関との連携・協力体制が薄れてしまったものと推測される。以後は廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく県廃棄物担当部局（県東部健康福祉センター）の行政対応のみとなった。

県土採取等規制条例第3条第1項に基づく1ha未満の届出の受付の行政庁（権限者）は市であるため、市の判断で対応すること自体、当然であるものの、今まで県関係機関と協議や相談を重ねて対応してきた経緯を踏まえれば、発出見送りとするにあたり、県関係機関と事前に協議・相談することが望ましかったものと思われる。

また、県関係機関においても、市が発出見送りとした理由やその後の経過を確認するなど、より積極的な関与を行うべきであった。

措置命令発出見送り後の行政対応のあり方についても、問題解決まで定期的・継続的に県と市は関係機関と協議する必要があったが、これも行われていない。

措置命令発出を見送った後に、市が県土採取等規制条例に基づく

行政対応を行った形跡は、市公文書等には見受けられない。

## (I) 組織的な対応の失敗

### a 初動期(2007. 3. 9～2008. 8. 7)

この初動期において、県関係機関については所管する法令等に基づく行政対応に、不作為や法令等から逸脱した対応は見られなかった。しかし、当該事業者が県による規制を逃れるため、市が行政庁となる 1ha 未満の小規模の開発行為に仕立てて、各根拠法令の間隙をつくような行為を繰り返していたことを踏まえれば、市と県関係機関（県東部農林事務所、県熱海土木事務所、県東部健康福祉センター等）が早期に連携・協力体制を構築し、不適切な開発が進展しないよう情報共有や監視・取締の方法を検討する必要があったものと考えられる。

特に、県土採取等規制条例に関し、行政指導等が難しい案件であれば、市は県熱海土木事務所との共同調査、さらに届出書の内容審査に対する技術支援について、早い段階において、県に要請すべきであったのではないか。この時期において、市と県機関との組織、所管法令を超えた対応が不十分であったと思われる。

また、市及び県関係機関が情報交換、協議を行うことは重要であるが、総合的な判断を行い、総合的な調整を行う司令塔をおき、また必要に応じて専門的な知見を有する各種の専門家に調査や助言を求めべきであったと考えられる

### b 中期(2008. 8. 7～2011. 6. 2)

県東部農林事務所がA社に対して指示した林地無断開発に係る復旧工事が 2008.8.7 に完了したことを受け、A社が新たな開発行為を計画をしたことから、2007.8.12 から数回にわたり県東部農林事務所、県熱海土木事務所、市がA社から事情を聴取するとともに指導をしている。

市は森林法の林地開発制度に基づく県主導の厳しい規制を望んでいたが、一方で、A社に対し県土採取等規制条例及び県風致地区条例（当時）に基づく土地改変行為等を認めていたこと、さらにはA社に対し風致地区内変更許可（工期延長）を 2009.1.21 付けで認めるなど、県と市の行政対応の足並みが揃っていなかった。かかる行政対応の不整合をつかれて不適切な開発行為が進められてしまったものと思われる。

県関係機関及び市は、本件の行政対応において対象面積が 1 ha 超か否か、即ち担当行政庁がどこになるのかが問題ではなく、森林法、県土採取等規制条例及び県風致地区条例の目的や本旨に立ち返り、無秩序

な開発を防止する有効な手立てを県熱海土木事務所・県東部農林事務所並びに県本庁関係各課を交えて検討すべきであったと考えられる。

### c 2011.6.2以降から現在

県は2011.6.2に熱海市が是正措置命令等の強制措置を実施することを決定（結果的に実施見送り）した以降、廃棄物行政を除いて、本件についての積極的な関与が見られない。

盛り土は撤去されたわけではなく、また、特段の防災工事は実施されていなかったことから、盛り土の崩落等についての危険性に改善は見られなかった。それにもかかわらず、現場確認を含め積極的な関与を行わなかったことには疑問が残る。

一旦、組織としての関心が薄れてしまったことにより、現場が「問題箇所」であることが、組織内の後任者に引き継がれなくなり、2013年以降は、廃棄物行政部局（県東部健康福祉センター）を除き、現場の盛り土の存在すら忘れられた状態になっていたものと思われる。

一方、県の砂防部局は2012.3.30に土砂災害警戒区域を指定している。

土砂災害防止法による規制については、土砂災害警戒区域内の開発行為の行為規制が中心であり、砂防法の砂防指定地の範囲も砂防堰堤周辺に限られ、行為規制は砂防指定地の外部には及ばない。また、河川法の河川区域の範囲には逢初川源頭部は含まれていない。

たとえ、以上のような法の規制が及ぶ範囲の外の行為であったとしても河川等からの土石流の発生を防護することを使命とする県の河川砂防担当部局は、逢初川源頭部の盛り土等の危険性を認識し、その除去について、熱海市や県の関係部局と連携し、積極的な対応をすべきであったと考えられる。

当時、本件については「基本的には熱海市が対処すべき問題」としてしまったことが、結果的に県関係機関において行政権限の範囲外ととらえ問題解決のために積極的に関与していこうという認識を持てなかった原因と思われる。

## 6 委員会からの提言

本項において、当委員会が県・市の今回の一連の行政対応を検証した結果から教訓として導き出されること及び災害発生を抑止や行政対応の改善に向けて必要と思われる事項について、次のとおり提言する。

なお、検証結果の中で触れた「既存の根拠法令の問題点」及び「行政対応の総合調整の場」については、国においては宅地造成等規制法の一部を改正する法律案（盛土規制法案）の国会での審議、県においては県土採取等規制条例の改正（届出制から許可制への移行、罰則強化等）及び盛土対策を総括する県盛土対策課の設置と本庁・出先機関における連絡・総合調整の場の創設が2022年度において実現されることとなり、これらについては当委員会での検証結果と方向性が一致すると考えられることから提言対象から除くこととした。

### (1) 届出書・申請書の取扱いの厳格化

今回の行政対応の失敗は、その出発点であった市における届出書の受付や許可申請書の審査における対応が不十分であったことが最大の要因であったと思われる。届出書や許可申請書の記載内容が、その後の行政指導や処分等の行政対応の根拠になるため、受付段階において、届出あるいは申請した内容が根拠法令等に照らし合わせて要件を満たしているか否かを慎重に確認することが求められる。届出や許可申請の受付にあたっては、厳格な審査や現地調査を実施して、添付すべき書類の確認、必要事項の記載の確認を行い、不備な点や要件を満たさない事項については、図面等必要な書類の添付、内容の補正や変更を求めるべきであったことを踏まえ、県土採取等規制条例など指導監督の行政対応における届出や許可申請時の厳格な対応の徹底を提言する。併せて、本件のような大規模災害が発生したケースにおいては行政対応が妥当であったかどうか検証する必要があるため、適宜、添付書類の有無、記載内容が根拠法令に定められた要件をみたしているかどうか、チェックリストを用いてチェックし記録に残すべきである。

また、本件のような指導監督行政において、受付時に届出や許可申請の要件の確認を十分に行わず、事業者の行為を許容してしまったことによる弊害が生じた事実を鑑み、県及び市町の届出や許可申請受付担当職員に対して、制度説明だけではなく、より実務的な研修を実施し、資質や審査能力の向上を図る必要があると思われる。

### (2) 処分基準の設定と専門家との連携

本件は、県土採取等規制条例の各種措置命令（不利益処分）について、

市行政手続条例に基づく処分基準を行政庁として設定していなかったために、違法な行為に対して、計画的に適切な対応を進めることができなかつたと考えられる。本来であれば、同条例の最終的な目標（違法状態の是正）と期限を設定し、そこから遡って、指導、措置命令、代執行と、淡々と手続きを進めていけたと考えられるが、最終的には、市が A 社に措置命令の発出の告知まではしたものの、発出を見合わせたまま現在に至っている。今後、同様の対応を防ぐためには、行政庁が対応に迷うことのないよう、明確な処分基準を設定することが必要である。ただし、同条例の措置命令に関する処分基準は、権限移譲前の件においても設定しておらず、その状態を市に引き継いでいたことも県・市ともに行政手続きの適正化の視点から問題といえる。なお、処分基準を公開することにより、かえって違法な行為を誘発する恐れがある場合は、処分基準の公開は要しないことを申し添える。

また一方で、本件のような複雑な事案では、行政職員のみでの知見では、事案の深刻度の認識や対応に苦慮することも予想されるため、市や県が違法状態を認識した時点で速やかに、例えば本件のような盛り土の問題であれば土木・地盤の専門家に現地調査を依頼し、災害発生の危険性について確認したり、法律・行政学の専門家に行政対応の助言を求めるなど、専門家と早期に連携できる体制を整えることが望ましい。

### (3) 県と市の行政姿勢・県と市の連携

5 検証結果(3)総括(ウ)で述べたように、問題の本質は、事業者の悪質な行動に対し、県と市が連携し、断固たる措置を執らなかつた行政姿勢にあったと言える。

静岡県と熱海市は、二度とこのような災害が起きないように、県・市それぞれの行政姿勢を見直し、県・市の連携を強化し、適切な行政対応ができるよう不断の改善努力を行うことに努められたい。

### (4) 県から市への一部権限移譲事務の点検

県事務処理の特例に関する条例に基づき 2000 年 4 月に県から市へ県土採取等規制条例の一部事務（1 ha 未満の土採取等に係わる事務）の権限移譲が行われた。併せて 2006 年には都市計画法に基づく都市計画区域での開発行為の許可等も熱海市に権限移譲されている。この開発行為の許可関連の権限移譲があつた 2006 年から A 社等の市での土地改変行為が本格化している。あくまで推測ではあるが指導監督権限が一部または全部の権限移譲により、県から市に移って指導監督体制が弱まることを見越しての



進出であった可能性もありえる。

静岡県の場合、地方分権型社会への対応や県と市町との役割分担の明確化等を目的に 1998 年から県から市への権限移譲に積極的に取り組んできた。今までの県から市町への移譲対象法律件数の累計が 130 本近くにのぼり全国トップレベルであり、移譲した事務数も法律、施行令、施行規則、条例分をあわせ 2,840 件数近くとなっている。(2021.4.1 現在)

しかし、本件のような不適切な土地改変行為への行政対応の経緯をみると、権限移譲された市町が適確に当該事務を執行できていたか疑問である。特に土木・建築等技術面での指導監督が必要な事務への対応ができているのかを点検する必要がある。さらに、今回のような一部権限移譲の場合は、行政庁の管轄の境界を狙ってくる可能性が高いので、どのような問題点があるのか整理し、具体的な対策を示す必要がある。

また、地方分権や行政改革のもと、地域に身近な行政をできるだけ市町に委ねる方向性は妥当であるが、市町の規模・能力により対応困難な場合も考えられる。今後は、県内市町に対して一律に権限移譲を推進するのみではなく、市町の同意を求めたり、市町の手挙げ方式を検討するなど、市町の実情や要望に基づいた権限移譲のあり方を模索していただきたい。加えて、専門性の高い事務を市町に移譲する場合は、必要に応じて県と市町が共同で権限を担うような制度設計も検討できるのでないか。

なお、今回の県土採取等規制条例の改正においては、届出制から県知事による許可制とし、取り扱いを県に一元化している。

#### (5) 行政の記録管理のあり方

熱海市の本件行政対応関係の記録には、組織としての意思決定の過程の記録や会議参加に関する復命が断片的にしか残されておらず、全体的に記録性や証拠としての信頼性に乏しかった。特に会議の開催に関する記録は、当時配付されていた資料がほとんどであり、市側がどのように受け止めていたのか、または会議結果を踏まえどのような対策をとったのかが不明なケースが多かった。

一方、県管理の記録についても、一部記録性に欠けている部分があった。

今回の行政対応の検証にあたり、事実関係を公文書や関係職員へのヒアリング結果に基づいてトレースバック（遡及）する必要があったが、一部の記録が断片的で記録性や証拠としての信頼性に乏しかったため、推論にとどまらざるを得ない部分があった。今後は、県民・市民の「知る権利」を保障する意味でも、記録性の向上に取り組むなどしてトレーサビリティ（追跡可能性）の向上に努め、常に検証可能なものとしていただきたい。