

静 岡 県 議 会

逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会

報 告 書

令和5年2月14日

# 目 次

1	調査の概要	1
2	委員会の運営方針	1
3	調査の観点	1
4	本県における対応（行政対応）	2
5	本県における取組状況（被災者支援）	9
6	参考人の意見	1 3
7	提言	3 3

## 【資料編】

・ 委員会の活動状況	別表 1	4 1
・ 委員名簿	別表 2	4 2

## 1 調査の概要

当委員会は、「熱海市伊豆山地区の逢初川土石流災害に係る行政対応に関する事項」を付託調査事項として令和4年9月26日に設置されて以来、別表1「委員会の活動状況」に記載のとおり、8回にわたり委員会を開催してきた。

委員会では、現在執行部が行っている関係施策等について調査を行ったほか、地質学や土木技術の専門家、被災者支援などに取り組む関係者を参考人として委員会に招致し、県の行政対応に関する意見や、被災者支援に関する現状や課題などを聴取した。

## 2 委員会の運営方針

第1回委員会において、次の2点を運営の方針として設定した。

- ・ 執行機関に対する調査に偏ることなく、委員間討議や参考人の意見聴取等を積極的に実施する。
- ・ 調査結果は、委員会の提言等として報告書にまとめ速やかに議長に提出する。また、直近の本会議で報告書を議場配付し、委員長報告を行う。

## 3 調査の観点

令和3年7月3日、熱海市伊豆山地区において発生した大規模な土石流は、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もたらした。

逢初川上流山間部に造成されていた盛土の崩壊が、土石流の原因もしくは被害を甚大化したものと推定されており、このような災害が再び発生することがないように、この盛土造成にかかる県の行政対応について慎重に検証を行なう必要がある。

静岡県は、中立な立場から検証・評価を行なう第三者委員会として、弁護士2名、学識経験者2名からなる「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会」を設置し、令和4年5月に同委員会が最終報告書をまとめたことから、その内容を検証し、県の行政対応の妥当性を評価するとともに、事故の再発を防止し、被災者が安心して生活できる環境の構築、被災者の支援に向けた調査、提言を行う。

なお、調査に当たっては、以下の点に着目した。

- ・ 県の行政対応の妥当性について、調査検証する。
- ・ 市との連携について、調査検証する。
- ・ 行政記録の在り方について、調査検証する。
- ・ 復興に向けた被災者支援策について、調査検討する。

#### 4 本県における対応（行政対応）

当委員会では、執行部から各法令及び行政対応に関する説明を受けるとともに、質疑を行った。委員会において、執行部から説明のあったもののうち主なものを掲げる。

##### （1）静岡県理事（リニア中央新幹線・熱海土石流災害担当）

###### （行政対応検証委員会の検証結果についての県の基本認識）

- ・ 砂防、河川、森林等の行政に関わるものは、逢初川源頭部の盛土の危険性を軽減、除去するためにもっとできることがあった。
- ・ 盛土の崩壊による災害の発生を防ぐことができなかつたのは、行政対応の失敗であり、これを深く受け止め、大いに反省し、二度とこのようなことを起こさないよう、行政運営の根底からの改善に努めなければならない。

###### （行政対応検証委員会の検証結果に関する一部報道等との見解の相違）

- ・ 砂防法に関する検証、上流域の開発行為に関する検証、土石流の発生原因が地下水の湧水を主因としていることへの疑問など、県の見解と一部報道等との見解がかみ合っていない、あるいは深刻な見解の相違が発生している。この原因として考えられるものが3つあり、1つは、双方間で認知バイアスが発生していないかということ。2つ目は、同じ基準、同じ土俵の上で議論をしているのかということ。それから3つ目は、検証結果には正解があり、かつ、それは1つとっていないかということ。
- ・ 土石流発生の予見に関する認知バイアスについて、土石流発生前の時点では、認知の前提として、行政関係者は盛土のほぼ全体の崩壊、その土石流の発生映像を見ていない。また、事業者は行政指導をしても適切に対応していないという事実がある。そうすると行政関係者には、恐らく盛土の全体は崩壊しないだろう、表層には草も生えていて安定しているように見える、盛土のほぼ全部の撤去命令をしても撤去はしないだろうという認知バイアスが発生しやすい。こういったことから、このまま残置しても大きな災害は起こらないだろうというふうに思いがちになってしまう。
- ・ 土石流発生後の認知の前提となる状況は、既に盛土のほぼ全体が崩壊し、かつ水分を含んだ土石流について、SNS等で出てくる映像を見ていることから、あのような場所に盛土をすれば、土石流が発生することは専門家は予見できるはずだというものであり、今となっては我々もほぼそう思っている。それはあの映像を見た後だからそう思うのであって、2010年頃の時点で同じように予見できたかということとは違う。
- ・ 同じ基準の上で議論をしているのかという点について、県の考えとしては、土採取等規制条例の届出があり、森林法も規模によっては適用可能であった。現に規制できる法令があったのだから、比例原則の基準に立って、なぜその法令による規制が機能しなかったかということを重視して検証、議

論しようとした。一方で、土採取等規制条例と森林法による規制は機能しておらず、他に規制をかける法令があったのに、なぜその法令による規制をかけなかったのかという基準に立つ考え方もある。この2つは同じ基準に立っていないため、議論してもほぼかみ合わない。

- ・ 検証結果には正解、正しい検証結果があり、それが1つとっていないかということについて、正しい検証結果というものは存在しない。法的問題においても裁判の一審と二審で判決が異なることがあり、法律の専門家が行う判断においても正解があるとは限らない。したがって正しい検証結果というものはなく、その時点の情報量に基づく検証を行ったことによる1つの判断としての検証結果があり、それとは違う検証があり得るということにすぎない。検証結果が報告書として提出された後に、その判断の一部に不十分あるいは不適切な点があると考えれば、その一部を何らかの方法で再検証すればいい。検証を行った者に再検証を求めることもあれば、他者が検証を行うなど様々な方法が考えられる。

#### (法令適用の比例原則)

- ・ 達成されるべき目的と、そのためにとられる手段としての権利・利益の制約の間に均衡を要求するという、法令適用における比例原則というものがある。分かりやすいのが警察比例の原則で、警察権の発動に際して、目的達成のために幾つかの手段が考える場合に、国民にとって最も温和で侵害的でない手段を選択しなければならないというもので、素手の相手にピストルは用いないというのが1つの例といえる。
- ・ 何でも規制をかければいいというものではなく、その規制をかけなければ目的が達成できない場合に規制をかけるべきであって、何重にも規制をかければいいというものではないということ。今回の件でいうと、この場所では既に土採取等規制条例及び森林法が、機能したか機能しないかは別にして適用されていた。1ヘクタールを超える開発行為には、森林法の開発規制がかかっており、1,000平方メートル以上または2,000立方メートル以上の切盛土については、土採取等規制条例によって管理されていた。この2つの法令で規制されないのは、1,000平方メートル未満かつ2,000立方メートル未満の盛土になるが、2,000立方メートルの盛土については、仮に崩壊しても、下にある砂防堰堤で捕捉でき、災害は防ぐことができる。したがって、比例原則の観点から、他の法令により管理可能であることから、砂防法による規制はしなくてもよいという結論が導かれる。

#### (源頭部の周辺上部における過去の開発行為の影響)

- ・ 周辺開発行為に関する意見があるが、重要なことは、逢初川源頭部の盛土の形成及び崩壊を行政対応によって防ぐことができたかということであり、上部域の開発時期と源頭部盛土の形成時期の関係が重要になる。崩壊地よ

りもさらに上部域の開発時期は、源頭部の盛土の形成時期より早く、その既にあった条件の基で、源頭部での盛土の形成に行政は対応すればいいのであって、それを以前にやった上部域の開発のせいにしては、適正な議論はできないと考える。

#### (土石流の発生原因としての表流水について)

- 土石流の発生原因として、表流水が盛土崩壊へ影響を与えたのではないか、周辺開発により表流水の流れが変わり、それが盛土崩壊の主要因となったのではないかという意見があるが、表流水が盛土に大量に流入した明確な痕跡は見当たらない。また、表流水は、時間雨量の影響が非常に大きく出るが、源頭部が崩壊した7月3日の最大時間雨量である時間24ミリと比較して、2021年8月15日には1時間47.5ミリと倍の雨量があった。表面地形は7月3日と8月15日は変わらず、47.5ミリもの雨が降り表流水として逢初川源頭部に大量に流れ込んでくれば、それが観測されているはずのところ、県の職員が源頭部に常駐していたが、そのような現象はなかった。また、中下流域では、7月3日以上逢初川の流量が増えていたはずだが、そういった状況はなかった。
- 盛土造成後における時間雨量の最大値は、2016年7月20日の63ミリであるが、その際も逢初川下流域で洪水が発生したといった状況は記録がなく、地形が変わったことによって、表流水がそんなに逢初川には流れていないというのは、観測した事実から見られる。
- 盛土は水で壊れるのではなくて、水と土の連動した動きによって壊れる。水と土が一緒になったときにその塊がどういう現象を起こすかというのは力学で検証しないといけない。県としては、土質力学とか地盤工学の観点から検証してこういう考えになっている。

#### (再発防止について)

- 認知バイアス、正常性バイアスが働きやすいということを意識しておかないといけない。この盛土は崩壊しないだろうという、さらに言うと、これに対応すると面倒くさそうだなという意識でいると、そこに認知バイアスが発生して、まあ大丈夫だろうとなってしまう。そうならないといけないということを研修等で徹底的に意識付けすることが必要となる。
- 初動に全力を挙げることが重要となる。後々になってどんどん盛土がされてくると、撤去させるとお金がかかるなど、後の対応が大変になってきて、それを避けるようになる。したがって、初動全力をとにかく心がけ、最初の段階で盛土がされたときにすぐ対応するというのが極めて大事になる。
- 自分が所管する法令の射程内での対応ではなくて、行政として何ができるかという観点で問題の解決・解消に努める意識が必要となる。
- 行政はその地域の人たちの安全のために仕事をしているわけで、行政組織

の射程というのは、自分の法律の射程になかったら、ほかの法律は何か適用できないか、もっと何かできることはないだろうかということを働きかけていかないといけない。

#### (危険性の認識について)

- 2011年以降、県のできることはなかった。それは危険性を認識していなかったことによる。怠慢等ではなく、あの盛土は崩壊しないと思っていたため、それ以上現場を見に行くこともなかった。
- 最悪の事態が発生するというのを誰も予見しておらず、2011年以降、廃棄物行政を除けば県の対応はゼロになっている。これは熱海市がやる仕事ということで整理をされ、熱海土木事務所の関心がなくなったため。関心がなく何もしていないというのが事実で、書類が残っていないというものではなく、何もしていないから書類がないというのが事実。
- 土採取等規制条例での対応に任せるのではなく、砂防法による指定区域の変更についても検討することはあり得たと思うが、砂防の担当者は危険性の認識がないためそういう検討には至ることはなかったと思われる。

#### (土砂災害警戒区域の指定について)

- 警戒区域の指定は盛土があることを前提にするのではなく、自然斜面の状態で崩壊するかどうかで検討する。盛土を規制するとか、盛土があるからそれを防ぐために対策をするという法の趣旨にはなっていない。
- 警戒区域の指定は7年程度調査を行った上で指定されることが多い。
- 4,000立方メートル程度の土砂が落ちてくることを考慮して砂防堰堤を造っており、それ以上のものが落ちてくる可能性もあるということで土砂災害警戒区域を設定している。
- 指定に当たり調査を実施しているが、それは盛土崩落の危険性を認識していたということではなく、自然斜面が崩壊すればある程度のものが落ちてくるであろうという認識によるものである。

#### (林地開発について)

- 林地開発に関する検証結果に対し、県の見解がないのは、1ヘクタールを超えていたかどうかを現時点で確認できないため。
- 2か所の林地開発を一体として判断し、1ヘクタールを超えるから林地開発許可の対象とした場合、相手方は一体とは認めないので裁判になるおそれがある。一体であるという証明は県がする必要があるが、それは困難であるため、既に適用できる法令があるならそれに対応するのが合理性があると考えられる。

#### (県が設置した第三者による行政対応検証委員会について)

- 検証結果が偏っているという意見があるが、委員会は全体を見て議論している。森林法や土採取等規制条例、河川法、砂防法など、それぞれの法令

がどのように適用されるべきかということを考え、その上でどの法令で対応するのが適切であったかという視点で見ている。

- ・ 全体の議論をした上で、土採取等規制条例で対応が可能だった、あるいは森林法でも対応できる可能性があった。それらをしっかりやっていないのが問題ではないかとしている。全法令を見た上で、これをやるべきだったのではないかという視点で検証しているので、検証の範囲が狭いということはないと考える。
- ・ ヒアリングを検証委員会独自で実施すべきであったという意見があるが、県でヒアリングを十分にしているのと、公文書が全部開示されていることで、そこから読み取ることによって対応できると委員会では考えたのではないか。
- ・ 検証委員会の構成は、弁護士会から推薦された法律の専門家である弁護士2名と土木の専門家、行政法の専門家で構成されており、必ずしも全員が自然災害問題に詳しいというわけではない。
- ・ 知事から3月までに報告書をまとめるよう要望があったが、熱海市からの資料の提出ができていない部分があるなど、最終報告として出せる状況になかったことから中間報告という形になった。
- ・ 中間報告の段階では、熱海市の見解が遅れていたこともあり、県の見解に基づいた少し偏ったものになっているかもしれない。

## **(2) 経営管理部**

### **<総務局>**

(行政対応検証委員会の事務局について)

- ・ 事務局職員は、県がホームページで2名公募し、応募のあった2名を任用した。2名とも県職員OBである。県の臨時的任用職員として、事務局と委員の間で委員会の運営等を行った。
- ・ 検証委員会の記録としては、報告書と、第1回から第4回までの委員会資料、議事録が残っており、事務局職員と各委員との打合せ記録やメールの内容等は残っていない。

## **(3) くらし・環境部**

### **<環境局 廃棄物リサイクル課>**

(源頭部付近の廃棄物)

- ・ 土砂は廃棄物処理法の対象とはならない。2010年8月に土砂とともに木くずの混入があり、指導の結果、木くずは取り除かれた。その後もパトロールや監視は継続して実施したが、それ以外の廃棄物の投棄を確認したという記録はなく不明である。
- ・ 廃棄物を投棄した行為者について、前土地所有者が関係している複数の事

業者が関わっていることは分かっているものの、あくまで推定であり、行政処分を行うレベルまでの事実関係を認定できなかった。

- ・ 行為者が不明ということで、土地所有者に対し措置命令をすることはできないと考えている。土地所有者に措置命令をした事例については、廃棄物の上に土地所有者が土を載せた、そういった行為に関わったということで措置命令を出したというもの。

#### **(4) 経済産業部**

##### **<森林・林業局 森林保全課>**

###### **(林地開発における面積の認識)**

- ・ 1ヘクタールを越える面積で提出された最初の図面には、既に森林法による是正がなされた区域が含まれていたり、改変されていない区域も含まれていたことから信憑性に欠けると判断した。その後、指導を重ねて業者から提出された図面が1ヘクタールを切るものであったことから、それが正しいものとして市も受領したと認識している。
- ・ 開発を行う上で、森林を改変して道路を造ったという場合には、その道路面積も含めて開発面積とするのが一般的な考え方である。

#### **(5) 交通基盤部**

##### **<河川砂防局 砂防課>**

###### **(土砂災害警戒区域の指定の流れ)**

- ・ 2005年に熱海土木事務所が基礎調査により範囲を設定し、2012年に砂防課が指定している。範囲が広く時間を掛けざるを得なかった。
- ・ 指定をされると土地の価値にも影響があることから、指定の際には地元の理解を得るのに時間が掛かってしまう。
- ・ 指定に関する調査では、現地の状況からどのくらいの土砂が流れてくる可能性があるかを調べる。逢初川の場合、下に砂防堰堤もあったため、流れてくる土砂はそこで受け止められるという計算結果になっている。
- ・ 平成8年当時、面指定をするようにという指導が国からあった。しかし、当時のこの区域は、開発される前は適正に管理された植林地であったことから、私権に制限を掛けてまで指定すべきところではないと判断した。

##### **<都市局 土地対策課>**

###### **(権限移譲後の技術的助言)**

- ・ 権限を移譲すると、県と市は指導する、指導されるという関係ではなく、基本的には対等の関係となる。
- ・ 技術的助言については、県と市が対等という立場であることから、県から

積極的に行うというのではなく、各市町からの問合せや相談があった際に対応している。

## 5 本県における取組状況（被災者支援）

当委員会では、執行部から事業の取組状況等の説明を受けるとともに、質疑を行った。委員会において、執行部から説明のあった本県の取組のうち主なものを掲げる。

### （1）知事直轄組織

#### ＜知事戦略局 広聴広報課＞

##### （支援策の情報発信）

- ・被災者生活再建支援法の適用や、県税の納期限延長・減免、住宅に関するお知らせをホームページに掲載するとともに、県民だよりにおいて被災者支援策を一面にまとめ紹介した。
- ・県民の声も多く寄せられ、不安に感じることや、盛土に関する情報等を関係部局につないだ。
- ・義援金について、その趣旨を広く伝えられるよう県外へもプレスリリースを行った。

### （2）経営管理部

#### ＜財務局 税務課＞

##### （県税の減免等負担軽減措置）

- ・個人事業税、法人事業税、法人県民税、不動産取得税、自動車税等の申告・納付等の期限を延長し、併せて負担軽減措置の周知と減免等の相談対応を行った。
- ・期限延長を含む負担軽減措置について、県のホームページ、県民だよりに掲載するとともに、ポスターやチラシを作成し、避難先のホテルや熱海市の相談窓口等、被災者の目にとまりやすい場所に配架、掲示をした。
- ・この災害に関連した課税、納税の相談が令和4年10月末現在で55件、減免等は、本税の減免が17件、65万4000円、延滞金の減免が2件、23万2000円、また分割納付が2件となっている。

### （3）くらし・環境部

#### ＜建築住宅局 住まいづくり課＞

##### （被災者への住宅支援）

- ・発災直後から市と連携し、被災者の応急的な住宅として、県・市の公営住宅のほか、民間賃貸住宅を確保し提供した。
- ・応急的な住まいの入居状況は、全壊または半壊の88世帯のほか、警戒区域内の74世帯、このうち132世帯235人の方が避難生活を送っている。内訳は、公営住宅に29世帯、民間賃貸住宅に71世帯、自力避難の32世帯となっており、自力避難世帯には、親戚宅等に仮住まいしている世帯や、既に新築、

購入されるなど自立再建した世帯も含んでいる。

#### (恒久的な住まいの確保に向けた取組)

- ・警戒区域が令和5年の夏の終わり頃に解除の見込みで、国、県、市が連携して実施する砂防、河川、宅地等の整備が、令和7年度末までかかる予定となっている。応急的な住まいは、災害救助法適用期間の2年間で終了となるため、恒久的な住まいの確保が可能となる時期までこれを延長する必要がある。
- ・市は民間賃貸住宅の家賃補助をするとともに、市営住宅の家賃無料を延長する予定となっており、県としても県営住宅の家賃無料期間を延長するよう検討している。
- ・被災地に戻らない方には、県営住宅七尾団地整備を1年前倒しして、令和6年6月入居を目指し事業を進めている。また、公営住宅への正式入居にも対応する。
- ・被災地に戻る方には、国の補助制度を活用した復興事業として、市が基盤整備や宅地造成を行う。宅地造成等の事業区域外では、警戒区域が解除される令和5年夏以降、被災地域の自宅を修繕して戻ることができ、事業区域内については、宅地造成が完成する令和7年度頃から自宅を再建することができるようになる。

### (4) スポーツ・文化観光部

#### <観光交流局 観光振興課>

##### (観光産業の復興支援)

- ・県内観光促進事業に併せて、熱海市内に宿泊する方には、熱海応援クーポンと銘打ち、地域クーポンを2倍にして観光需要の喚起に取り組んだ。
- ・熱海応援クーポンは、熱海市内の宿泊施設を利用する静岡県民が対象で、令和3年10月18日から12月27日まで配布した。熱海市内の宿泊施設145施設に協力をいただき、実績として12万3927枚の利用があった。
- ・令和3年12月の熱海市の宿泊客数は21万4000人余で、前年同月を18%上回るなど一定の効果はあったと考えている。

### (5) 健康福祉部

#### <政策管理局 企画政策課>

##### (避難所等での支援)

- ・発災当日より、医療面での支援のためDMA Tが現地入りし、救助者への医療支援や、避難者の健康状態の確認を行った。その後もJMA T、DPA T、DWA T等が現地入りし、避難者の健康管理、精神面でのケア、相談対応等を行った。

- ・ 県及び市の保健師については、被災者への保健指導や受療状況の確認、感染症対策に関する助言・指導を行うなど、最も長期間支援活動に従事した。

#### **(被災者への各支援制度)**

- ・ 避難所としてのホテルの借り上げ費用や食品の供与費、借り上げ型応急仮設住宅の経費など、県と市が実施した応急救助、被災者支援に係る経費について、災害救助費負担金等事業として令和3年度に2億5400万円余を執行した。
- ・ 住家被害に遭った被災者への支援金として、138世帯に1億3500万円を被災者生活再建支援制度により支給した。
- ・ 災害援護資金貸付金として、被災者の生活再建支援のため1世帯に150万円の貸付けを行った。
- ・ 災害弔慰金等支給事業費助成により、災害で亡くなられた方の御遺族、計21名に対し、市を通じて弔慰金を支払った。

### **<福祉長寿局 福祉長寿政策課>**

#### **(災害ボランティアへの活動支援)**

- ・ 県の社会福祉協議会、ボランティア協会の協力を得て、静岡県災害ボランティア推進本部・情報センターを設置して、被災地におけるボランティア活動を支援した。
- ・ センターの役割としては、市の災害ボランティアセンターをバックアップする位置付けとなっており、スタッフの派遣等によるセンターの運営支援、市町間あるいは県外機関との調整等を行った。

#### **(被災者への相談支援)**

- ・ 被災者の孤立防止のための見守り支援や、日常生活の相談対応、関係する支援機関へのつなぎ等の支援体制を構築し、被災者の生活支援を行った。
- ・ 県の社会福祉協議会に委託して静岡県熱海地域支え合い支援センターを設置し、統括生活支援相談員を1人配置し、関係機関による情報共有のための連絡会等の開催、被災者のメンタルヘルスに関する勉強会の開催、市の相談員に同行した訪問支援等を行った。

## **(6) 経済産業部**

### **<商工業局 商工振興課>**

#### **(被災した中小企業への復旧支援)**

- ・ 被災中小企業復旧支援事業費助成により、被害を受けた小規模事業者が行う事業用の施設、設備、車両等の修理や購入に要する経費に加え、事業所の移転や撤去等に要する経費の4分の3を助成する。
- ・ 令和3年度は、被害規模が比較的小さかった事業者を中心として、9事業

者を対象に補助金額ベースで約1000万円を助成した。

- ・ 令和4年度分については、2月末が事業者の事業完了期限となっている。事業者の責に帰さない事情等により、期限までに事業が完了できない事業者については、予算の繰越しを認めてもらえるよう国と協議する。

## ＜商工業局 商工金融課＞

### （被災した中小企業への県融資制度）

- ・ 豪雨や地震等の災害により災害救助法の適用があった際に発動する中小企業災害対策資金により、最大10年間、金利の0.47%を補助する。直接被害を受けて制度利用する場合は、信用保証料を県が全額負担する。
- ・ 事業所への浸水により水没した機械設備の買換えなどの直接被害のほか、停電や断水等による操業停止に伴う運転資金の確保などの間接被害にも活用することが可能。
- ・ 利用実績は、中小企業災害対策資金そのものが17件、1億7455万円で、うち熱海市分が5件、1,950万円となっている。

## ＜水産・海洋局 水産振興課＞

### （水産事業者への支援）

- ・ 休業については既存の県の融資制度があり、運転資金の利子補給のための準備をしたが、漁業者からの要望がなかった。また、農業、林業については被害そのものがなかった。
- ・ 港湾内に土砂が流入したため、交通基盤部の事業として堆積土砂のしゅんせつを行った。
- ・ 土砂に埋没して使用できなくなった漁船が6隻あったことから、被災漁船復旧支援事業費助成の準備をし、1件、約300万円を助成した。
- ・ 定置網に土石流で発生した流木が絡まる、流入するといった事態に対応するため、既存の水産業活性化総合対策事業費助成により対応した。
- ・ 泥の流入により漁場に濁りが出るといった事態に対応するため、既存の水産共同施設整備費助成により対応した。内容としては濁りの調査に加え、災害の復旧作業で生じた大きな岩を伊豆山港の北側、水深28メートルのところに敷設して魚礁として活用した。
- ・ 漁協の附帯施設であるダイビング施設が全損被害を受けたが、商工振興課の助成制度を活用し、令和5年2月に新たな施設が完成する予定となっている。

## 6 参考人の意見

当委員会では、有識者9名を参考人として招致し、意見聴取を行った。

### (1) 熱海市副市長 金井 慎一郎 氏

#### (県が設置した行政対応検証委員会による報告書への所感)

- ・ 熱海市として反省すべき点は真摯に受け止め、再発防止につなげていく必要があると感じているが、検証報告には疑義もある。
- ・ 報告書では、土採取等規制条例の検証に多数のページを割いた記述がされているが、県が所管する森林法、砂防法及び廃掃法などに関する論点については、検証の量が少なく簡潔な記載にとどまっており、これらの法令における重要論点に踏み込んでいないなど、検証のバランスに欠けている。
- ・ 検証のバランスが偏っている理由の1つとして、検証委員会の会見において、時間が足りなかったからという趣旨の発言をされていたことは非常に残念に思う。
- ・ 発災当初から土採取等規制条例の届出に係る手続に注目が集まっていたが、問題の本質はこうしたシンプルな構造ではなく、事業者が当初から大規模開発を念頭に置いて、県や熱海市に接触してきている中で、土砂災害防止等に関連する様々な法令のそれぞれに大きな論点があり、こうした問題が複雑に絡み合っただけで発生した総合的な問題であったと考えている。
- ・ 県と熱海市の連携について、報告書において双方向で連携が取れていないのではないかと読み取れるような記載がされているが、市としては積極的に県との連携をお願いしており、県と市の連携が取れなかった背景として当初から1ヘクタールの面積要件が県の関与を消極的にさせる主な要因になっていた点について総括の中で触れられていないことは疑問である。

#### (土採取等規制条例について)

- ・ 盛土を全国的に規制する法令について、国レベルでの議論はなされていたものの制定されない状況が続いてきた。
- ・ 静岡県は、近隣県と比較して規制が緩かったことから、盛土を行う問題業者が流入しやすい環境にあり、1990年代ぐらいから土地が広く、土砂等の投棄を行いやすい自治体に問題業者の流入が進んでいた。
- ・ 今回の災害を契機として行われた盛土による災害防止に向けた総点検では、静岡県内で193か所の問題箇所があることが発覚しており、1990年代のタイミングで県として問題意識を持ち、規制強化を行っていただければ県内への問題業者の流入を阻止できていた可能性が高いのではないかと感じる。
- ・ 記載に不備がある届出を受理したことは、条例の規制力が弱い中で行政の指導を無視して開発を行う相手に対し、いかにして市の指導に従わせるかという対話を重視した理由があったにせよ、手続的な観点から反省すべき点があることは否定できず、再発防止に努める必要があると考えている。

- ・ 条例に規定する罰金が上限 20 万円という抑止力のない状態で、土地所有者の変更にも対応できない条例の立てつけであったことや、仮に措置命令が発令されていた場合や、届出の空欄等に明確に記載させていた場合に今回の災害を回避することが可能であったのかという点について検証がされていない。

#### (森林法について)

- ・ 森林法の領域における県と市の連携について、双方向で連携が取れていないといった印象での記載がなされているが、市としては何度も県に主体的な対応や連携をお願いしてきた。
- ・ 2007 年 4 月末の段階で、市は現場状況を踏まえて 1 ヘクタールを超えている状況にあると考えられたことから、県に森林法の林地開発許可規制に違反している状態ではないかと問題提起し、県はすぐに共同調査を行い、事業者の是正指導に入り、その結果 2008 年 8 月に原状復旧がなされた。しかし 2009 年の夏以降ぐらいから状況が変わり、土地の改変が続いて、事業者の林地開発許可の再度の違反が疑われる中で、急に県の主体的な協力が得られなくなった。
- ・ 土地改変行為はその後進み、2010 年 8 月頃には廃棄物混じりの土砂も混入された。そのため 2010 年 11 月に県市共同の打合せの場を設け、現場が既に 1 ヘクタールを超えているように見えることから、県において森林法などで事業者を規制できないか検討を依頼したものの、県としては積極的に面積測量をせず、1 ヘクタール未満の小規模林地開発の範疇であるとして、林地開発許可違反の指導に向けた行動を取ってもらえなかった。
- ・ 事業者は林地開発許可の対象にならないように、複数の事業者で 1 ヘクタール未満の開発を繰り返していたことから、一体性の要件で規制していくべきではないのかという問題意識を提起しても、県からは積極的な関与をしてもらえなかった。
- ・ 県森林当局は当時 1 ヘクタールの面積を超えていても、林地開発許可対象にできない案件だから森林法による規制は行えないため、市が対応すべきという見解を示している。これは、裁量の範囲を超えた不適切な解釈であるとする。

#### (砂防法について)

- ・ 逢初川で 1999 年に砂防ダムが整備された際、盛土などの規制区域の指定が求められる土石流危険溪流だった上流全域について、県は地権者等との関係を踏まえ指定を見送り、指定範囲をダム付近に限定した。その後、上流域全域に区域を広げる方針を示したものの約 20 年間対応していないと報道機関等により指摘されている。
- ・ 地権者同意は規制区域指定の法的要件とはなっておらず、当時の県の砂防

担当者が、地権者が変更するタイミングで、指定範囲を広げる必要性について地権者に説明し、同意確認を行っていたのか。また、私権の制限とエリアの安全性の比較衡量に係る当時の判断が妥当であったのか、こうした点などについて、検証委員会では検証がなされていない。

- ・ 県は、上流域については、森林法の林地開発許可が必要となる場所であり、森林法による行為規制が可能であるため、砂防指定地としないことについては問題ないと説明しているが、森林法の適用に関しては許可の規制がかかるのは1ヘクタール以上の開発であり、県はそれに消極的であったことから、砂防法による規制をしなかったことが妥当かどうかは大いに疑問であり、検証すべきであったと考える。

#### (廃棄物の処理及び清掃に関する法律について)

- ・ 検証委員会の報告書では、源頭部に搬入されていた木くず混じりの土砂について適切に対応しているとし、源頭部を除く伊豆山地区の廃棄物処理については、措置命令を検討したが発令しなかった理由について、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出されていたが、ここでも措置命令の論点がある。
- ・ 現在落ち残った盛土について、赤井谷の源頭部周辺などに廃棄物があることが判明しており、当時源頭部を含めその周辺についても廃棄物に関する十分な指導・対応がなされていたのかという点について検証がされていない。
- ・ 行為者の特定が困難であるという論点については、代替手段による検討が十分に行われていたのかという点などについて検証がされておらず、当時の公文書を見ても土地所有者に措置命令を発令するなどの代替手段が検討された形跡はない。県内他市の事例では、行為者が特定できなくても廃掃法によって土地所有者に措置命令を発出している事例もあり、当時、この問題事業者を止めるために廃棄物部局があらゆる観点から検討を行っていたのかについては疑問が残る。

#### (その他の法律について)

- ・ 市としては、より大きな要因として、土採取等規制条例、森林法、砂防法、廃掃法を挙げさせてもらったが、土砂災害防止法や河川法についても行政対応の妥当性の検証において論点となってくる部分だと考える。

#### (被災者支援について ①ホテル避難所の開設)

- ・ 発災直後、市の指定避難所となっていた伊豆山小学校に90名が避難したが、土石流災害の影響によって、小学校が停電、断水となったことから、神奈川県との県境にある泉地区のホテルを避難所として借り上げ、全員バスに乗って避難移動した。
- ・ その後、伊豆山小学校以外の指定避難所をはじめとして、伊豆山地区のホ

テルや地区公民館などに避難者が押し寄せたことから、市内中心部のホテルをバイキング形式の食事つきで1棟借り上げ、市の避難所として開設した。これは、体育館などの避難所では、コロナ対策や、食事をはじめとした避難者の体調管理を行うことが難しいと判断したため、ホテルは避難所運営が行いやすいよう1棟全部借り上げることとし、ピーク時には582人が避難した。コロナ対策のため、ホテルの各部屋は世帯ごとの割り当てとして、入り口受付には市の職員が常駐することで、避難者以外の入館を禁止するなどの対応を行った。

- ・ 熱海保健所や県看護協会などの協力によりホテル内に健康相談窓口を開設し、県の災害派遣医療チームDMATなどの協力によって、健康相談や健康体操を行い、子供の居場所づくり事業としてキッズルームを確保することで児童の精神的なケアにも取り組んだ。
- ・ ホテル避難所は、帰宅可能エリアの拡大や応急仮設住宅等の提供などによる避難者数の減少に合わせて、段階的に収容人数の少ないホテルに移行し、最終的には令和3年10月21日に閉鎖した。

#### (被災者支援について ②住宅支援)

- ・ 県の住宅局と協力し、被災者向けの住宅相談窓口を開設した。災害救助法では、罹災証明に基づく全壊、また半壊以上で住むことができない方が応急仮設住宅の申込み対象となるが、市が、8月16日に災害対策基本法第63条に基づく警戒区域を設定したことから、住宅の被害程度にかかわらず、警戒区域内に住む被災者全員が応急仮設住宅の申込み対象となった。
- ・ 応急的仮設住まいの入居の状況は、令和4年9月現在で市営住宅への入居者が15世帯24人、県営住宅への入居者が14世帯25人、民間アパート借り上げ型応急住宅への入居者が71世帯140人、その他自主避難の方々が32世帯46人の合計132世帯235人となっている。

#### (被災者支援について ③警戒区域の解除と帰還時期)

- ・ 警戒区域の解除に関しては、逢初川流域の安全が確保されることが大前提となる。国による新設砂防堰堤が令和5年3月末までに完成予定であり、県による逢初川源頭部の不安定土砂の撤去が令和5年の出水期までに終了予定であることから、これらの工事が予定どおり進んだ場合、令和5年の夏の終わりまでには警戒区域を解除できるのではないかと考えている。
- ・ 警戒区域が解除されたとしても全ての被災者の方々がすぐに帰還できる状態にはならない。これは、帰還可能となる時期については、被災者のそれぞれの状況により異なり、ライフラインが復旧することによって戻れる方、河川、道路が復旧することによって戻れる方、または市が行う宅地整備が整った後に自宅を再建して戻れる方など様々な事例がある。
- ・ 警戒区域の境界線によって生じる支援の差については市でも認識してい

るが、非常に難しい問題であり、現場の職員が個々に話を聞いて何かできることがないか検討している。

#### (被災者支援について ④生活再建支援策)

- ・ 生活再建支援策については、大きく分けて、被災地域の社会基盤の整備、次に被災された方に対する支援、そして、被災された事業者に対する支援の3点を基本として講じていく。
- ・ 被災地域の社会基盤の整備として、被災者向け住宅の建設、地域コミュニティの維持と住民間の交流のためのコミュニティセンターの建設、地域の安全・安心の柱である消防団詰所の再建、被災エリアをはじめとした地域全体の避難路整備などを行う。
- ・ 被災された方に対する支援については、警戒区域が解除となり恒久的な住まいでの生活を始めることができる状況になるまでの間、現在の応急的住まいでの生活を続けられるよう支援を行っていくとともに、恒久的な住まいへの引っ越しにかかる費用についても支援を行いたいと考えている。
- ・ 被災された事業者に対する支援として、静岡県被災中小企業復旧支援事業費補助金と小規模事業者持続化補助金、この交付決定を受けた被災事業者の自己負担分の2分の1を市が上乘せして補助する。また、小規模事業者持続化補助金については遡及適用する。
- ・ 復興計画の策定や補償制度の設計が遅れると、住民が元の場所に戻ってこないといったケースも考えられるため、迅速な対応をする必要があるが、一方で被災された方の話をしっかり聞いて進めないといけないという面もあるため、市としても悩みながら進めている。

#### (被災者支援について ⑤その他の支援)

- ・ 現在警戒区域内の固定資産税について、令和4年度分は全額課税免除措置を行っている。令和5年1月1日においても引き続き警戒区域が設定されている場合は、令和5年課税についても基本的に全額課税免除措置を継続していく方針である。
- ・ 家屋の公費解体については、災害廃棄物処理事業費補助金では、制度的には全壊家屋のみが対象となるが、市において対象範囲を拡大して、半壊以上の家屋を対象とした。

#### (被災者支援について ⑥国や県への要望)

- ・ 民間アパート借り上げ型の応急住宅は、県が家主と賃貸契約をし、被災者が使用しているが、災害救助法は支援期間が2年間と決められているため、2年で契約が切れてしまい、以降は被災者が自分で家賃を支払う必要性が生じてしまう。この対応として災害救助法の2年間という支援期間の延長を、県から国に要望してほしい。
- ・ 支援期間の延長が認められない場合、市としては、市営住宅入居者への支

援として恒久的な住まいに移るまでの間、無償で貸与するなど市営住宅の弾力的な運用を検討している。県営住宅の入居者についても同様に弾力的な運用について検討してほしい。

- ・ 民間アパート借り上げ型の応急住宅の入居者に対しては、市では家賃補助を検討しており、補助を実施する場合には、県、国に財政的支援をお願いしたい。

## **(2) 元 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会 委員**

**まどか法律事務所 弁護士 青島 伸雄 氏**

**静岡法律事務所 弁護士 植松 真樹 氏**

**名城大学理工学部社会基盤デザイン工学科 教授 小高 猛司 氏**

### **<青島 伸雄 氏>**

#### **(行政対応検証委員会委員の選任)**

- ・ 県から静岡県弁護士会に検証委員会の委員として弁護士2名の推薦要請があり、弁護士会で選考委員会を開いた上で、2名の弁護士が選任された。

#### **(災害に対応した経験)**

- ・ 静岡県弁護士会の災害対策委員長を務めており、災害発生後すぐに対策本部を立ち上げ、被災者の相談業務を行った。

#### **(行政対応検証委員会での役割分担)**

- ・ 検証委員会は、県及び熱海市が整理した事実関係を基に、その行政対応が妥当であったかどうかを検証するという役割になっていた。委員の中にこの分野の担当といったものはなく、出てきた事実について、それぞれが資料を調べ何が問題点かを整理し、それを持ち寄って検討した。

#### **(検証の進め方)**

- ・ 検証において重視した箇所といったものはない。公文書で出てきた事実関係を検証し、どこに行政の事務上の問題があったのか、大量の資料の中から出てきた事実関係、客観的な事実に基づき検証を行った。

#### **(検証期間)**

- ・ 第1回目の委員会で当初3月末までというスケジュールを決めた。ただ、どの程度の資料が出てくるかということはその時点では分からず、12月末になって大量の資料が送付されてきた。
- ・ 資料が大量であることや、熱海市の資料提出や整理が遅れていることから、中間発表はせずに最終的なものをまとめるべきと考えたが、県の意向で3月に中間報告をすることとなった。
- ・ 検証の期間は短かったと感じるが、委員から期間を延ばすといった意見は出なかった。ここまででやってくれと言われれば、委員会としては任務としてやらざるを得ないという感覚でいた。

#### (事務局の役割)

- ・ 事務局がボリュームの大きい事実関係の整理をし、その事実関係について、委員が問題点を指摘した。その指摘事項を再度整理し文章化するという作業も事務局が行った。
- ・ 事務局が書面化したものを各委員に送付し、それを委員それぞれが検討し、意見があれば事務局にフィードバックして意見の付け足しをしてもらう。事務局にはその意見についても各委員に連絡し調整してもらった。

#### (検証した公文書)

- ・ 県及び市から提供された資料に基づいて検証を行った。委員会から、それ以外の資料を求めたり聞き取りをしたことはない。

#### (議事録の公開がない会議)

- ・ 議事録に残っている部分が4回あり、それ以外に2回行っている。5月中に仕上げなければいけない状況で、4月20日に熱海市から意見が提出されたことから、その内容について検討するため4月28日と5月11日に県庁に集まって、出席できない委員はウェブで参加し協議をした。
- ・ そこで協議された内容は、熱海市からの意見が出てこない状況でまとめた原案に対し、ここが抜けているのではないか、これを付け足してほしいといった意見が市から出てきたことから、その意見を採用するかどうかといった対応についての協議を行った。

#### (砂防法に関する検証)

- ・ 検証委員会としては、砂防法は論点外だと考えている。検証委員会の検証は、土採取等規制条例の届出を出発点としている。結論でも書いてあるとおり、砂防法云々ではなく、土採取等規制条例の手続をきっちりやっておけば十分に対応ができたはずであったと考える。
- ・ 熱海市からも一方的だといった意見が出ているが、そもそもこの委員会の検証の仕方がそういう立てつけでできている。
- ・ 砂防法を適用して指定区域とした場合、開発に制限が掛かるなど私的所有権が制限されることになる。そのため、その手続をするにはある程度の科学的根拠に基づいて、地権者に対しこの地域を指定しますので同意してくださいという説明をする必要がある。それだけの危険性の認識をもっていたという事実関係がないというのが検証委員会としての認識。
- ・ 検証委員会のテーマは、条例に基づく届出が出された時点からの行政対応の検証であり、その前の段階で砂防法について国がどういう指示をしているか、県がどういう対応をしたのかというのは検証の範囲ではないと考えている。

#### (森林法に関する検証)

- ・ 県が開発面積を1ヘクタール未満と判断したことについて、検証委員会では

は実測しているわけでもなく、その判断が間違っていたかどうかは言えない。そのため報告書でもその点は触れていない。

- ・ 市から県に相談があり、面積が1ヘクタールを超えていた可能性はあるかもしれないが、その判断ができない以上、検証としては、森林法の部分より、最初の手続から瑕疵があった土採取等規制条例の方がメインになる。

#### (関係者へのヒアリング)

- ・ 県及び市でヒアリングは行っている。検証委員会においてそれ以上のことを聞く必要性はないと考えた。
- ・ ヒアリングした結果のほとんどが、危険性を認識していなかったというものであり、その人たちを呼んで再度ヒアリングするという意識はなかった。

#### (検証を通しての所感)

- ・ 県と市の連携が全くできていないのが一番の原因ではないか。やはりマンパワーの問題があり、市に権限があるとしても県と協働しなければ市だけでは何もできない。
- ・ 土採取等規制条例の届出があり、定められた事項が記載されていないのに受付をしてしまったこと、森林法違反で県と市の指導により1年間工事が止まっていた間に、市が風致地区条例の許可を出してしまったこと、措置命令についてわざわざ県と市が協議してやりましょうという結論になったのに発令しなかったこと、これら3つの点が大きな原因だと考える。

### <植松 真樹 氏>

#### (災害に対応した経験)

- ・ 静岡県弁護士会の災害対策委員会副委員長を務めている。災害対策委員会は、日頃から、災害が発生した際に、弁護士会としてどんな活動ができるかを検討し、被災者支援のために活動している。今回の熱海や台風15号などの被災者支援に関し、県弁護士会全体として支援に当たっている。

#### (検証期間)

- ・ 資料の量に対してかなり短い期間であったとは感じるが、当初の期限がある中での委員会であったことから、それを延長してほしいといった発想はなかった。

#### (関係者へのヒアリング)

- ・ 検証委員会では裁判所が判断するような法的な責任追及ができるかどうかという視点では見ていない。
- ・ ヒアリング結果で一部の職員に危険認識があったとしても、最終的に結果に結びつかなかったというところを重視している。

#### (検証のタイミング)

- ・ 県と市ではマンパワーの違いがあり、市は被災者対応を行う部署と検証を

行う部署が恐らく同一で、すべての業務をやらなければいけないために、検証委員会への資料の提出も遅れたのではないか。もう少し落ち着いた段階で検証すべきではなかったかと感じる。

#### (再度の検証について)

- ・ 自分たちの検証委員会は、不備のある届出を受け付けてしまったところからスタートして、この段階でもう少し対応できたのではないかという点に議論を尽くし、それが発災の防止に寄与できたのではないかという視点で検証した。全ての法令、全ての部署が、後からこういうことやああいうことができたのではないかという視点では見ていない。そこが必要だということであれば、しかるべき機関で検討すればいいと思う。

### <小高 猛司 氏>

#### (災害に対応した経験)

- ・ 専門は地盤工学で、公益社団法人地盤工学会の副会長であり、その中で災害連絡会議の座長を務めている。職業柄、災害の調査については各地で経験を積んでいる。また、静岡県のもう1つの土石流の発生原因調査委員会の構成員にもなっている。

#### (検証期間)

- ・ 検証する時間が短いという意味で決定的に足りなかったのは市からの情報だった。その情報が最終報告の直前に出てきたが、内容を見る限り、それまであった公文書からかなり進んでいるものはなかったことから、5月末の最終報告で十分検証ができているという判断だった。

#### (逢初川源頭部の盛土の危険性)

- ・ 盛土をしないのが一番いいのは確かだが、あのぐらいの谷に盛土が造られるという事例は日本全国にあり、あそこだけが非常に危険な谷だったかと断定するのは難しい。盛土規制法というものができたが、それも基本的に造っては駄目というものではなく、しっかりと管理しながら造らせるというものになっており、そのために技術的な基準もある。県の土採取等規制条例についても技術基準があり、それに従って造っていれば、恐らくは崩壊しなかったと思われる。

#### (土採取等規制条例の効果)

- ・ 条例による規制が十分かどうかは分からないが、十分でないから新しい法令、条例がつけられていると理解している。
- ・ 検証委員会では、やるべきことをやったのかという観点で見ているが、条例の中でやるべきことを本当にやっていたのか。罰金20万円だからといって、本当に止めようとしていたのかということに関し、公文書を見る限り我々にはそれが感じられなかった。

### (森林法に関する検証)

- ・ 1ヘクタールを超えるかどうかの話があったが、公文書を見る限り、そこは話し合いの中で措置命令を出しましょうと決まっている。それを防災工事をやったからという理由で出さなかった。写真を見たら分かるが、防災工事と言えるものではなく、あの工事をしたから措置命令を取りやめますという言い訳はとても成り立たない。そういう一連の流れをずっと見ていけば、森林法はどうだとかそういう話ではなく、まず最初にアクションがあった土採取等規制条例でしっかり対応したのかどうかを見極めなければいけない。

### (廃棄物の処理及び清掃に関する法律に関する検証)

- ・ 盛土全体に廃棄物が埋まっていれば、もしかしたら措置命令を出して撤去させることもできるかもしれないが、廃掃法はあくまで廃棄物に対するものなので、その時点で判明した部分について措置命令を出して撤去することになる。廃棄物を扱う部署は、危険性を認識していなかったと思われ、崩壊する直前まで見回りをしているが、それは廃棄物が不法投棄されているかどうかの観点であり、廃掃法で盛土全てが撤去できたのではないかという考えは、全く論点が違う話なので、そこを深掘りしても、この災害が起きなかったかどうかには結びつかないのではないかと。
- ・ 県庁内で情報共有がされており、なんとか盛土を撤去させようとする意識が全体としてあって、廃掃法を伝家の宝刀として使うという意識があったとすれば撤去はできたのかもしれないが、情報共有がなされていない状況で、廃掃法を使っても撤去には結びつかなかったという判断から、報告書のような記載になっている。

### (土砂災害防止法による警戒区域の指定)

- ・ 土砂災害防止法の調査には非常に時間が掛かる。調査が終わり、危険があると分かっても、土地所有者の意見を聞いた上で判断することになる。このぐらいの期間がかかってしまうのはどの都道府県でも同様であり、結果として警戒区域の指定がされているため問題はなかったのではないかと。

### (砂防法に関する検証)

- ・ 砂防法による指定をしなかったことは妥当と思われる。国がどう指示していたかや、県職員がどう受け止めていたかは検証していないので分からないが、国が指定について指示してきたからといって、そのまま指定するという判断にならないのは全国の都道府県どこにでもある。それが悪いことだったかどうかは分からないし、なかなか難しい判断ではないかと。
- ・ 砂防法は禁止する法律ではなく、そこで適切に工事させるという趣旨であることから、もし砂防法による対応をしていれば、このようなずさんな工事はされなかった可能性はあると思うが、そこはこの検証委員会に与えら

れた仕事ではないという認識でいる。

- ・ 盛土を本気で撤去しようと考えていたなら、砂防法だけでなく森林法などあらゆるものを適用し総動員で撤去させるということはあったかもしれない。しかし措置命令すら出さないという判断を現場がした中で、砂防法なら止められただろう、森林法なら止められただろうという議論自体、そもそも措置命令を見送ったことに比べれば大きな論点ではないと考える。

#### (危険性の認識)

- ・ 危険の予知ができたかどうかという問題は非常に難しい。どういう工事がされたか、どんな土が入ったのかが分からなければ、あの形状を見ただけでは即座に危険なものかどうかは判断できない。
- ・ 職員の1人が危険だと考えていたようだが、だからといって今回のような土石流が起こるとまで考えていたかどうか分からない。ヒアリングをして聞けばよかったのかもしれないが、恐らくそんなことは考えていなかったのではないか。
- ・ 盛土されたところに芝生が生えてきて、通常の防災工事で行う表面緑化のような形になって、なんとなく安定しているように見えてしまっている。この状況で全体が崩落する危険性を感じる人はいないのではないか。

### <経営管理部 総務局>

#### (議事録について)

- ・ 当初は自由闊達な意見交換をするため非公開という扱いにしていた。しかし、検証の過程を明らかにすべきという知事の意向もあり、委員会に相談の上、最終報告が出た後にそれまでの議事録を公開することとした。
- ・ 議事録以外の公開されていない協議内容については、記録が残っていないため開示できるものがない。その協議に関する議事録も作成されていない。

### (3) 工学博士 塩坂 邦雄 氏

C-Tech株式会社 代表取締役社長 清水 浩 氏

#### <塩坂 邦雄 氏>

#### (土石流発生の原因)

- ・ 県の報告では地下水が原因とされているが、草が倒れていたり、水が流れたガリと言われる溝があるといった現場の状況から、表流水が原因であると考えるのが自然ではないか。
- ・ 県は地下水にこだわり過ぎていて、表流水をかたくなに拒否しているように見える。水というのはもう少し広域的に見ないといけない。
- ・ 排水管をしっかりと入れていない、小段を造っていないなど、盛土の施工に問題はあるが、10年間崩れなかったという事実がある。そう考えると、土

- 石流の発生について、別のエネルギーを考えないとつじつまが合わない。
- 盛土の中にも水が入るが、県の報告書の中に透水係数というものがあり、それを見ると1秒間に0.0005センチしか動かない。1日に換算して10センチ、1年間でも3.6メートルしか動かない。10年間災害が発生しなかったのは、地下水の流動スピードが遅いためである。これが滑ってしまったなら、地下水もあるので、もっと大量に出ていないとおかしい。
  - 県の報告書では、逢初川上流の分水嶺を越えて、道路から水が入ってきた痕跡はなかったとしているが、水が流れたことで下に崖を造っている箇所があるなど、水が流れ込んだ痕跡と思われるものがある。
  - 県は、過去の時間降雨のデータを用い、強い雨が降った時に水が流れ込んだ記録がないことから表流水が原因ではないと説明しているが、時間降雨というのはシャワーを強く浴びるようなもので、問題となるのは総雨量であり、こちらはいわばお風呂全体の水のイメージと言える。発災時は、20から21万平方メートルという広い鳴沢川の上流域に500ミリもの総雨量の雨が降っており、とても比べることはできない。
  - 第一波は、ほとんどが表流水と思われ、谷底の水が流れた程度の量であったため大したことはなかった。
  - 第二波は、映像を見ると先端の部分が黒く、これは油分を含んだ、廃棄物ではないかと思われる。また、映像を見ると分かるように、最初の土石流が来て、それが一旦止まったところに、後から大量の水が流れてきて、水の力でブルドーザーのように押し出していることが分かる。
  - 第二波として盛土の中の水と地下水だけが流れていったのであれば、そこで終わり第三波は来ないはず。
  - 土石流の中に灰色の土があったことは地下水が存在した証明と言える。土粒子の間を水が移動すると、その中の酸素を取ってしまう。それにより土がアルカリ性になり灰色になる。
  - 谷の入口の作業用道路をダンプが通ることにより粘土化が進み、地下に粘土のダムができてしまった。そこに水がたまり、第二波はそこから発生し、その後、そのエリアの表流水が流れ込んだと考えられる。時系列的にはそういう流れではないか。
  - 自分も表流水だけで滑ったとは言っておらず、10年間の間に、透水性は悪いものの、じわじわと盛土の中に地下水が入っていったと考える。土が灰色に見えることから地下水が存在していたことは間違いなく、長い年月をかけて盛土の中に地下水が入っていったことは事実と言える。ただ、10年間滑らなかったものがなぜ滑ったのか、そのきっかけを考えると、盛土の一番下のところを表流水が削ったことで、バランスが悪かったところを押さえていた下の部分がなくなったことから全体が滑ったのではないか。

- 地質学の視点からいくと、盛土がされたのは谷の上流部で、あそこに盛っただけでは滑らないだろうと思われる。県は盛土が滑ったメカニズムに集中して、流域から水が入っているという視点が欠けていたのではないか。
- 県の発生原因を究明する委員会には、地質、水利地質の専門家がおらず、電気探査をするなど調査は行っているが、それを解析する能力に欠けていたのではないか。
- 鳴沢川周辺の宅地造成は随時変わっており、上流側の水が逢初川の方に入ってきている。そういう人為的な変化を経年的に調べる必要があるのではないか。
- 落ち残った盛土が、前回起きたような土石流災害を引き起こす可能性は非常に低い。不安になる被災者の気持ちは分かるが、行政のポーズのように感じてしまう。原因はそこではなく、他流域で行われた開発行為にあり、それを是正しない限り根本的な問題解決にはならないのではないか。

## <清水 浩 氏>

### (開発行為の一体性)

- 土採取等規制条例で届け出た工事と、上流の宅地造成の工事は、当時の航空写真などを見ても、一体的に行われていたと考えられる。協議の内容を見ても、造成地が出た土を運び込んでおり、一体的な工事として捉えるべきではないか。一体性を考えて、森林法や都市計画法といった許可制の対象としておけばもっと違った規制ができたと思われる。
- 土採取等規制条例で届け出ている工事で、ロックフィルダムの設置があるが、民間事業者がこういったロックフィルダムを造ることに疑問がある。この目的は濁水の防止であると考えられ、結局この上流部の宅地造成の水をこちら側の沢に流す工事をするために、ここにロックフィルダムを造ったのではないかと考えられ、そういう意味からもこの工事は一体であったと考えるのが妥当ではないか。

### (検証委員会の報告について)

- 発生原因究明委員会の検証報告書の中に曖昧な表現が多く、行為があったのか、なかったかといったことが不明瞭になっている。そういったことを解明していくのが、原因究明の委員会の役割ではないか。
- 周辺で行われた過去の宅地造成により水の流れが変わっており、開発行為に関することが検証内容に含まれていないのは不十分ではないか。土採取等規制条例をスタート地点にするのではなく、もっと以前の宅地造成についても検証を行うべきと考える。
- 発生原因について、県は地下水としているが、深層を水が抜けてきたのではなく、表流水が浸透し、もともとの切土と盛土の境目を水が走ったと考

えるのが自然なのではないかと思う。そしてその表流水の流れを変えたのは、過去の宅地造成によるものではないかと考える。

#### (行政対応について)

- ・ 土採取等規制条例に基づく命令を見送ったことについて、この命令を実行しても罰金は20万円で、それを払ってしまうと、市にとってはそれ以上の手段がなくなってしまう可能性がある。命令より前の段階で、森林法に基づく是正により土を持ち込ませないといった対応が必要だったのではないか。
- ・ 違法状態があり、森林法に基づく指導をしている期間中に、宅地造成等規制法や風致地区条例の書類が受理されていることには疑問がある。
- ・ 森林法の適用には県の裁量権があるが、県の説明では、1ヘクタールを超えない範囲で盛土を行い、完了後にすぐ横でまた新たな許可を取ることが可能としている。開発行為の一体性については、厳密に扱われるべき部分であり、都道府県によっては2年間、もしくは3年間空けるといったガイドラインを設けている。それらと比較すると静岡県の基準は甘く、裁量を見直すべきではないか。

#### (現地の危険性について)

- ・ 過去に行われた宅地造成の開発行為により設置された擁壁が、非常に不安定な状態で残置されていると思われる。市は業者と協議中と説明しているが、地域の盛土とその危険性が取り除かれていないのは非常に問題ではないかと感じる。
- ・ 県は行政代執行により、落ち残った土砂のうち不安定な箇所を撤去するとしているが、かなりの部分の土砂が残置されることになる。残りの土砂については安定していると県は説明しているが、土砂の下に粘性土があるという話があり、長雨が続いたときの安全性は定かではないと思われる。

#### (4) 静岡県弁護士会 災害対策委員会 委員

中央法律事務所 弁護士 永野 海 氏

熱海市復興検討委員会 委員 中島 秀人 氏

#### <永野 海 氏>

##### (専門士業による被災地支援)

- ・ 弁護士、司法書士、建築士、税理士といった専門士業が、チームとなって被災地に入り、被災者からの相談対応、被災した家屋等の現地調査、各種支援情報の提供など、復興まで被災者に寄り添う支援を行っている。
- ・ 7月26日から9月11日までは毎日、土日祝日も含め朝から夕方まで熱海に入り支援を行った。その後も頻度は下がるが1年間継続し、現地相談239件、電話相談50件という相談に対応した。

- ・ 台風 15 号においても、既に 2 か月で 1,000 件以上の相談を受けており、延べ 500 名から 1,000 名の専門士業が現地に入っている。大地震のような特定非常災害特措法が適用される災害であればともかく、水害でこれだけの専門士を現地に出せるのは間違いなく静岡県だけである。これは静岡県の特異な財産であり、これを自治体の職員、議員にも知ってもらい、ぜひ活用していただきたいと思う。
- ・ 相談対応のために、支援情報をわかりやすく伝えるためのツールとして、被災者支援カードというものを使っている。支援制度は、もらった罹災証明の種類により大きく異なるが、そのカードを見れば、自分がもらった罹災証明で使える支援制度がどれなのかすぐに分かるようになっている。
- ・ 自治体で総合的な支援窓口を設置するのが望ましいが、各種支援制度の知識が足りていないこともあり、発災直後のパニック状況や、想定外の業務対応等により難しいのが実情。そのため自治体の代わりに専門士業が支援制度全体の情報提供、被害実態の把握、傾聴支援、不満の受け皿といった窓口機能を果たし、それを行政にフィードバックしている。

#### (日本の支援制度の特徴)

- ・ 罹災証明の判定に全壊とか半壊といった判定があるが、全壊の方に比べて、一部損壊の方には支援が非常に少ないというのが、日本の支援制度の特徴で、改善すべき点が大いにあると思う。しかし、被災者はもちろん、自治体職員にもそれを分かっている人がいない。

#### (大規模災害に備えた体制整備)

- ・ 熱海の災害や台風 15 号と同様の相談体制を、南海トラフ等の大規模災害時にできるかという点、間違いなくできない。相談者の数が桁違いな上、複数の市町で同時に被害が発生する。自分たち専門士業自身も被災者となることが予想される。このままでは誰も行けなくなってしまう。そのため何をすべきか今から対応していく必要がある。
- ・ 支援制度の全体像、各制度の利点や注意点、活用例などの支援制度に関する研修を毎年職員向けに開催すべきである。また、総合支援窓口を統括し、全体を指揮できる支援のプロフェッショナルな職員を養成すべきである。
- ・ 南海トラフのような大規模災害時でも、全市町をつないでオンラインで被災者相談や支援制度説明会といったものが開催できるような体制、具体的には、機材や場所、人員、マニュアル等を整備すべきである。
- ・ 災害時には様々な問題が発生し、支援に携われる人員が不足することが予想される。その対策として、基本的な支援制度の情報提供は、LINEなどを活用した AI チャットボットで可能となるようシステムを開発すべきである。

- ・ 罹災証明書の判定や、住所、家族構成、所得等の情報を入力すれば、対象になる可能性のある制度や内容、その申請窓口などが分かりやすく表示されるといったアプリを開発し、静岡県の防災アプリに組み込んではいかがでしょうか。人的資源は、そういったアプリを使えない災害弱者への情報提供や支援業務に集中すべきである。

## ＜中島 秀人 氏＞

### （被災地の状況と支援要望）

- ・ ライフラインのうち上下水道の整備は、市が対応することになっているが、市が対応するのは公道までとなっている。また、被災者としては、水道に限らず、ガスや電気、浄化槽などもどうなっているか分からない状態にいる。被災者は元の生活に戻るのが基本なので、市の対応と被災者の思いにはギャップがあると感じる。
- ・ 罹災証明の判定が一部損壊や準半壊の場合、支援が非常に少ない。公費解体もできないことから、建物を壊すことができず移転もできない。土地も売れず、警戒区域解除までその地区を離れられず、新しい生活を始めることができない。
- ・ 警戒区域解除後、自宅に戻った際に、電化製品等の買換えが必要になる可能性がある。また、ほとんどの場合リフォームが必要になると思われる。半壊以下の被災者にとって、これらに必要となるお金は非常に大きな問題であるため、行政の支援をお願いしたい。また、元の建物に戻らないことを選択した場合には、公費解体を認める制度を検討してほしい。
- ・ 市が行う小規模住宅地区改良事業について、建物が全壊した被災者は、まず土地を市に売却し、市はそこを宅地として整備し直して、元の持ち主に売却することになる。その際に土地の造成整備費が上乘せされて、高額になるおそれがある。被災者は元のところに戻るだけなのに高い費用を負担するということがないようにお願いしたい。また、土地を売買することになるので、不動産取得税が課税されることになるが、この減免についても検討してもらいたい。
- ・ 被災した事業者への支援制度はあるが、被災者はできれば元の場所で事業を再開したいと思っている。しかし、現在の制度上、支援を申請できる期間が限られているため、警戒区域が解除されて元の場所に戻れるようになった頃には、もうその制度は終了してしまっている。事業者が元の場所に戻った段階で活用できる支援制度を検討してほしい。
- ・ 移転して事業を再開した場合も、移転先の設備等への補助はあるが、元の場所にあった設備等を廃棄するための補助制度はないため、そこへの支援もあると助かる。

## **(5) 元 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会 委員**

**関東学院大学法学部長 出石 稔 氏**

### **(議事録の存在しない会議の内容)**

- ・ 検証委員会としての最終報告書の作成に向けて、原案から最終版にどう取りまとめるかを議論した。
- ・ 議事録関係はプライバシーに関すること以外はすべて公開すべきと思う。非公式の会議の記録等が破棄されていることは妥当ではないと感じる。
- ・ 独立した機関だからといって、事務局としての文書が県の文書として残っていないというのは、情報公開や文書管理の観点から疑問がある。

### **(検証委員会の位置づけ)**

- ・ 県の中に事務局が置かれて、知事の要請により第三者委員会で議論していること自体が、独立しているとは言えないのではないか。
- ・ 委員会の議論の進め方が、ある程度事務局あるいは県の流れを受けたものであること自体は、やむを得ないというか、厳然たる事実だと思う。
- ・ 国のいろいろな検証委員会でも同様の議論がされているが、当事者の中に置いたら、どうしてもそこ主導になってしまう。そうならないようにするならば、議会に置くとか、県と市の共同で設置するという方法もあり得る。

### **(検証期間)**

- ・ 知事から年度内に報告書を出せと言われれば、できるだけそれに沿うよう検討するのが委員会の役割だと思う。ただ、年度内というのは、熱海市から資料が出てきていないこともあり、あまりに拙速だと委員全員が感じた。ただ、災害から1年以内に報告を出さなければならないとは、自分たちも思っていた。
- ・ 中間報告の段階では、熱海市からは資料が出てきていなかったため、ほとんど県の資料を基にしていた。その中間報告に、その後市から出てくる資料や意見等の内容をまとめて最終報告を出すということにしていた。

### **(関係者へのヒアリング)**

- ・ 検証委員会で独自に関係者にヒアリングするといった議論はしていないと思う。期間が限られている中で、当局が実施した聞き取り以上のことを、自分たちがする時間はないだろうと思っていた。
- ・ 身内が聞き取りをしたからといって、そこで何かを隠すとか、手心を加えるといったことはないと思う。自分自身の経験からも、自治体の行政はそういうところはしっかりしていると考える。そういう意味からも、検証委員会で新たにヒアリングすることによって、何か新しい事実が出てくるとは思わなかったし、その必然性も感じなかった。
- ・ 県職員の認識が、本件を重要とっていなかったということは承知してお

り、議論もした。全体として危険性を感じておらず、時間が空いて、草も生え、目視で危険性が分からないのでなし崩し的になってしまった。そういったことから、危険性を認識していた職員が存在し、それが報告されていたとしても、その人にヒアリングをしようという検討はしていない。

#### (危険性の認識)

- ・ 自己保身といったことではなく、あの現場は崩れないだろうという正常性バイアスが掛かっていた。想像になってしまうが、多くの職員が、あんなに大規模に崩れるとは思わなかったというのは、正直なところではないかと思う。最悪を想定できなかつたということに尽きる。

#### (報告書について)

- ・ 原案は事務局が作成している。その案に対し、非公式の会議も含めて、委員が意見を出し合って修正・追加している。主導権を委員会が執れなかつたというのはあると思う。
- ・ 報告書自体は適切にできていると思っている。行政対応というのは、基本的には個別に対応していく。法律や条例を当てはめ、その案件を法令の目的に合うようコントロールしていくというのが、行政の本来の在り方であり、その流れからすると、事務局が原案を書いたかどうかはともかくとして、報告書でまとめた検証の流れというのは、委員会の考え方として適正なものだと考えている。
- ・ 組織文化や砂防法について意見があるが、組織文化をどう検証できるのか自分には分からないが、砂防法の指定などに問題があつたのではないかということであれば、別の検証があつてもいいと思う。
- ・ 条例に比重が偏っているという意見があるが、条例については届出というアクションがあつた。なので、それに続く行政の対応があり、措置命令を出す弁明の機会までいってるのに、命令を出さなかつたといった事実がある。一方で、森林法は議論はされているが、適用されていないのでアクションがない。そのため適用を検討すべきだつたということ是可以するが、適用していたらどうなつたかなど、それ以上のことは議論のしようがない。砂防法なども同じであり、事実に基づき検証すれば、どうしてもああいうボリュームにならざるを得ない。

#### (砂防法について)

- ・ 当初から砂防指定をすべきだつたのではないかという指摘があるが、行政というのはそこまで思い至らない。砂防法というのは面的規制でエリアで指定する。そもそもそこにエリア指定がされておらず、条例も含め個別法がある場合、行政は一般的に点で管理し、個別案件として管理・対応する。
- ・ 今回の事例であれば、土砂の投入について森林法があり、土採取等規制条例がある。したがって、これにより適正な行為をさせるというのが行政の

考え方であり、開発を行うと下流域が危険だから、そのエリアを砂防指定しようという考え方は、静岡県に限らず、一般の行政はそういう考え方をしない。

#### (森林法について)

- ・ 1ヘクタールを超えているとして森林法の対象となった場合に、申請を出されても不許可になるから許可申請を受けないというのは論外。出してきたものが基準を満たしていなければ不許可にすればいいし、無許可でやっていれば森林法で処罰の対象となる。
- ・ 報告書原案で1ヘクタールを超えているかどうか県は実測しているとなっていたが、熱海市からの意見を受け、委員会で実測したか否かの確認を取っていないが、委員全員の同意で実測についての記述を削除した。

#### (土採取等規制条例について)

- ・ 報道や熱海市などから、条例の罰則が20万円で規制が弱いという意見が出ているが、それには疑問がある。罰則はそうかもしれないが、停止命令があり、措置命令については代替的作為義務といって代執行が可能で、当てもそれはできた。代執行はまさに実力行使であり、これ以上ない強制力といえる。
- ・ 内容に不備があるのに届出を受理したという話があるが、届出には受理という概念はなく、届け出ればそれでいい。届け出た内容に問題があれば、是正指示、勧告、命令と次のステップに進めばいい。命令をもっと早い段階で出さなければいけなかったというのが問題だと思う。
- ・ 条例制定権は県にも市にもあるので、必要であったならもっと厳しい条例を制定することもできた。
- ・ 今回の災害の発生によりこうした検証がなされているが、当時措置命令を出していたら、恐らく訴訟になっていて、絶対に行政が勝つとは限らない。行政はそれも考慮せざるを得ないということも念頭に置かなければいけないと思う。

#### (廃棄物の処理及び清掃に関する法律について)

- ・ 廃掃法に基づく命令を出すべきであったかどうかという議論は検証委員会ではしていない。廃棄物処理法というのは廃棄物の適正処理というのが目的であり、同じ行為であったとしても、法の目的が違えば、法律の適用や所管も変わってくる。全ての法律を投入していればあの行為を止められたのではないかとといった観点から検証を行うスキームではなかった。

#### (発生原因について)

- ・ 災害の発生原因が、県が最初に発表した地下水の滞留ではなかったならば、もっと別の関係法令の検証も必要だったのではないか。
- ・ 検証委員会は、行政対応の妥当性に関する検証をその目的としており、発

生原因についての議論はしていない。

**(再発防止について)**

- 県は既に取り組んでいると思う。条例改正により、許可制にして、県が自ら行政庁として対応し、命令、代執行につなげたのは確実な前進であると感じる。
- やはり初動が大事で、早い段階で行政がしっかり対応していく。昔から行政は実力行使の命令というのはやらないものだが、県民の生命や財産を守るために行政は取り組んでいく必要があると思う。

## 7 提 言

以上の調査結果を踏まえ、当委員会として次のとおり提言する。

### 提言1 行政対応に関する再検証作業の実施

逢初川土石流災害に係る行政対応について、県は第三者委員会を設置し、その妥当性について検証を行ったが、その内容は、複数の法令に土石流災害防止に係る論点が存在するにもかかわらず、土採取等規制条例に基づく届出の記載内容に不備がある状況で提出された時期を起点として、当該条例が適正に運用されていれば土石流災害は発生しなかったのではないかという点に観点を絞った内容であった。県と市の行政対応を検証するという第三者委員会の目的を踏まえると、森林法、砂防法、廃掃法といった県所管の法令等が適正に運用されていれば、土石流災害は発生しなかったのではないかという観点からの行政対応については、ほとんど深掘りされておらず、十分な検証がなされたものであるとは言えない。

また、土採取等規制条例は、罰則は上限20万円と抑止力が大きいものとはいえないこと、土地所有者が変更した場合に対応できないこと、盛土を行った業者が悪質であったことなどから、仮に適正に当該条例が運用されていたとしても、土石流災害が本当に回避できたかどうかという点に疑問が残る。

さらに、委員会の進め方については、取りまとめのプロセスにおける検証時間の短さや、議事録を公表する方針としている一方での議事録のない会議の存在、委員の公文書の確認状況も本委員会での参考人質疑における聴取内容を踏まえると、各所管法令に係る事実関係について把握されていない点も多く、十分に精査されているとは言えず、結論として公正・中立な手法により検証されているとは言い難い。

また、県は発生原因を地下水とし、それに基づいた検証をしているが、表流水が原因であり、周辺の開発行為についても検証すべきとする専門家もいる。発生原因が特定できていないことから、様々な観点からの調査を行うべきであったと考える。

それに加え、県が危険箇所として把握した箇所以外の盛土の崩落が、台風などにより今なお発生しており、十分な再発防止策を導くことができているとは言い難い。

上記を踏まえると、地域の安全を守るために、それぞれが所管する法令等で

できる限りの対応をしていたのかという観点からの検証は十分とは言えないことから、以下の項目に留意し、再発を防止するために、公正・中立な立場から改めて再検証が行われるべきである。

### (1) 行政対応検証委員会のスキーム

県が設置した逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会は、公正・中立な立場から行政対応を検証・評価するために設置されたにもかかわらず、委員会に提供された資料は不十分であったと思われ、それにより検証の対象となる範囲や期間が狭まったと考えられること、事務局を県職員OBが担っていること、委員会は原則非公開とされ、議事録についても作成されていないものがあること、検証期間が短かった点を委員も認めていること、関連法令に係る事実関係について把握していない点が多いことなど、真に公正・中立な立場で十分な検証が行われる環境が整っていたのかについては疑問がある。

### (2) 砂防法

逢初川源頭部及びその上流域の砂防指定地の指定について、国は流域全体を指定する面指定を通知しているにもかかわらず県は面指定の申請をしなかった。治水上砂防の観点から申請の必要性が認められないというのが県の主張であるが、地権者の私権制限とエリアの安全性とを比較考量して、その判断が妥当であったといえるのか疑問がある。

また、県が主張するように法令適用における比例原則により、砂防法による行為制限を行わなかったことは適切な判断であったといえるのか。開発面積等の理由から許可規制の網に入っていない状況であったことや、行政と規制の対象となる者との関係だけではなく、規制することにより利益を受ける者（本件では下流域の住民の安全利益）の存在を踏まえ、安全規制等の領域においては過小な禁止が問題とされることもあり得る。行政対応の失敗で片付けるには大きすぎる被害であったことを踏まえると、規制できる部分については規制を行う必要があったのではないかと考える。

### (3) 森林法

県と市の主張に隔たりがあるが、少なくとも県が規制に消極的な姿勢であったことは否めないと考える。

森林法に係る業務を市の所管業務であると主張するのであれば、県は本来1

ヘクタール以下であることを合理的に認定できる根拠を市に示す必要があったと思われる。

事業者は2009年11月、市に対して土採取等規制条例に係る届出地の開発面積が12,218平方メートルであるという求積図を提出していることから、県は本件の開発地域の土地改変面積が1ヘクタールを超えているか否かについて積極的に調査・確認を行うべきであり、その結果、本件の開発面積が1ヘクタールを超えていることが確認できれば、森林法上の規制に基づく県の権限行使により事業者の盛土行為を防止できたのではないかと考える。

また、林地開発許可における一体性の判断は非常に難しい問題であることは理解できるが、業者の悪質性、行為の連続性から、県民の安全を守るためにより踏み込んだ判断が必要だったのではないかと考える。

それに加え、逢初川源頭部北側の宅地造成工事では、宅地造成等規制法に基づき市が許可していた事業計画が森林区域に拡大した結果、森林法における無許可開発の状態となった。その後、違反は是正され、改めて林地開発の許可がされているが、防災工事が完了しないまま工事が中断してしまっている。業者に対する指導等、県の対応は適正に行われていたか。また、防災工事が完了していないことによる危険性について確認を行うべきである。

#### (4) 土砂災害防止法

土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域の指定について、2005年に基礎調査を行っているが、実際に指定されたのは2012年と、7年もの期間を要している。区域に指定されると当該区域の不動産価値は著しく低下することから、地権者との調整がかなり困難であることは理解できるが、指定までに要した期間内に問題の会社が土地を取得し、盛土行為が行われてしまったことを鑑みると、やはり時間がかかりすぎたと言わざるを得ない。区域指定までの地権者との調整及び手続は、その期間も含め適正であったか検証すべきである。

#### (5) 都市計画法

逢初川源頭部北側に、開発許可がおりたものの未完了で、防災工事の一部完了していないと思われる区域がある。県に許可権限がある段階では、無許可で開発が行われており、その後市に権限移譲された後に許可されているが、業者に対する県の対応、権限移譲後の市への技術的助言等は適切に行われていたか検証すべきである。

## (6) 土採取等規制条例

他県と比較して規制が緩かったことから、問題業者による県内への土砂の流入を招いたおそれがある。今回の事件を契機に条例の見直しを行っているが、もっと早期に条例の見直しを行うべきではなかったのか。条例による規制効果の検証や条例改正の必要性の判断も含め、適切な対応が行われていたか検証すべきである。

## (7) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律

逢初川源頭部北西側区域に持ち込まれた廃棄物が、源頭部及び源頭部進入路への木くずやがれきくずが混じった土砂の搬入を誘発した可能性があるが、これらの廃棄物に対する県の指導は適切に行われたのか確認する必要がある。

また、源頭部の木くず混じりの土砂については、源頭部からの撤去は確認されているが源頭部北西側区域への移動であり、移動後は適正に処理がなされたのかは確認されていない。行為者を特定するための十分な調査や、現在の土地所有者が廃棄物の投棄に関わっていたかどうかの調査など、適切な対応が行われていたか検証すべきである。

## 提言2 関係組織間における連携

### (1) 県の部局間の連携

法令適用における比例原則を主張するのであれば、部局間での情報共有・連携は必須であったと思われるが、懸案事項の引継ぎも十分にされていなかった案件が部局間で連携できるとは思えず、問題の情報共有がどこまでできていたのか疑問がある。

また一方で、職員へのヒアリング結果によると、一部の職員は危険性を認識しそれを指摘していたことがわかるが、その意見は取り上げられず、結果問題意識の共有がなされなかった。

問題がある案件や懸案事項について関係部局間で協議する場を定期的に設け、情報の共有を徹底すべきである。なお、悪質な業者への対応を踏まえ、協議の場には警察関係者も加えるべきである。

それに加え、現場の声に耳を傾けるとともに、問題がある案件を報告しやすい雰囲気醸成し、初動段階で適切に対応するといった職員の意識改革を図るべきである。

## (2) 市との連携

土採取等規制条例及び森林法などの法令に 1 ヘクタールという面積要件が存在したことにより、県の対応が消極的となっていたことは否定できず、市との関係において十分な連携が取れていなかったのではないかと。悪質な事業者の行為から県民・市民を守らなければならないという視点に欠けていたと言わざるを得ない。

市との連携を密にし、情報の共有を図るとともに、県と市それぞれの職員が、県民・市民の奉仕者であるという原点に立ち帰るため、研修会を実施するなどして職員の意識改革を図るべきである。

## 提言 3 行政記録の在り方

法令適用における比例原則により、砂防法による規制をしなくても、土採取等規制条例及び森林法など他法令による対応が可能であったというのが県の主張であるが、十分な対応がなされず被害が発生してしまったことは大変遺憾である。

問題案件に対応するに当たり、複数部署がそれぞれ所管する法令等により成果を上げるためには、部局間の連携が不可欠であり、記録文書の存在はその前提条件といえる。

危険性を認識していた職員の問題提起に対する議論の記録や、県と市の協議記録などが不足しており、公文書を作成しなかったのか、廃棄したのかも定かではなく、それらが存在しないことから、それ以上の検証をすることができず、危険性の認識がなかったと結論づけられているのではないかとこの疑念がある。

また、県の行政対応の妥当性を検証し、県民や被災者に明らかにするために設置した第三者委員会の議論の記録を、第三者機関であって県ではないという理由から廃棄してしまうという行為には疑問を感じざるを得ない。

県民の知る権利を保障するという観点からも、公文書の範囲、保存のルールを徹底する必要がある。公文書に関する研修会を実施するなど、職員の意識改革を図るための取組を実施すべきである。

## 提言4 復興に向けた被災者支援策

逢初川土石流災害による被災者は、自らの責によるものではないにもかかわらず、生命・財産に甚大な被害を被り、その心中は察するに余りある。

県は市と連携し、被災者一人ひとりに寄り添い、それぞれが抱える悩みや不安に真摯に耳を傾け、法に規定されたものに限ることなく、一日でも早く被災者が元の生活に戻り、安心して生活することができるようできる限りの支援を行う必要がある。

また、この災害における被災者支援から学んだ経験を、今後発生が予想される地震や津波などの大規模災害時の被災者支援に生かすべく、必要な体制づくりに取り組むとともに、被災住民目線での中長期にわたる支援体制を構築すべきである。

### (1) 住宅支援

災害救助法の適用から2年が経過すると、民間アパートを借上げて避難生活をしている被災者への支援期間が終了し、被災者自身が家賃を支払う必要が生じる。被災者にとっては、被災地の復興計画を見極めないと、元の場所に戻るか否かの判断をすることは難しいことから、県は災害救助法による支援期間の延長を国に要望するとともに、それが認められない場合には、被災者が恒久的な住まいに移るまでの間、無償又は安価で県営住宅に入居できるようにするなど弾力的な運用を検討すべきである。また、引き続き民間アパートで避難生活を希望される被災者に対し、市と連携して家賃補助を行うなどの支援策を検討すべきである。

### (2) 各種支援制度の期間延長

被災者生活再建支援制度や被災中小企業復旧支援事業費助成制度、税金の減免措置などの各種支援制度には申請期限が定められている。しかし、被災者が元の生活に戻るには時間が必要であり、現行制度のままでは救済されないおそれがある。その場合、被災者は元の場所へ戻ることを諦め、新たな場所での生活を選択する可能性もある。希望する者全てが元の場所に戻り、地域のコミュニティが再構築され、安心して生活することができるようになって初めて真の

意味での復興といえる。県は各種支援制度の期間延長を国に要望するとともに、認められない場合には市と連携して支援を行うことも検討すべきである。

### （３）支援対象の拡充

罹災証明の判定により、無償での公費解体ができない、被災者生活再建支援金の対象外になってしまうなど支援がかなり減ってしまう。市の制度創設により半壊以上の家屋は対象となったものの、準半壊以下の家屋であっても、元の状態に戻すのは困難なため解体せざるを得ないものや、解体しなくてよいもののかかなりのリフォーム費用が発生してしまうケースが考えられる。準半壊以下であっても解体を希望する被災者には公費解体できる制度、あるいは解体費用の助成制度、リフォームを行う被災者にはその費用を助成する制度について検討すべきである。

### （４）水産業、観光業への継続支援

水産業については、堆積土砂のしゅんせつ、漁船の復旧支援、流木除去や転石を魚礁として投入するなど各種支援を実施しているが、現在でも濁りが発生するといった状況から、今後も継続した調査を実施し、必要な支援策を講じるべきである。

また、観光業についても、県内観光促進事業に合わせ、熱海市内への宿泊者には熱海応援クーポンを付与するなど観光需要の喚起に取り組んでいるが、コロナ禍の影響もあり比較が難しいものの、災害発生前の状況に戻ったとまではいえないことから、観光支援としての情報発信を継続して実施していくべきである。

## 提言５ 大規模災害に備えた被災者支援体制の整備

### （１）職員の支援能力向上と専門的知識や技能を有する団体との協力体制の構築

事業者か個人か、持家か借家かなど被災者それぞれの置かれた環境により、求められる支援も異なってくるが、各種支援制度を熟知している職員がいない。大規模災害に備えるためにも、支援制度の全体像、各制度の利点や注意点、活

用例といった被災者支援に関する研修を毎年実施し、職員の支援能力向上を図るとともに、総合支援窓口を統括し担当者を指揮できる支援のプロフェッショナルとなる職員を養成すべきである。

また、被災者にもっとも身近な市町職員の支援能力の向上は必須であることから、上記研修を市町職員も対象とすることを含め、市町が実施する支援能力向上施策に支援を行うべきである。

それに加え、被災者支援においては、弁護士や建築士、精神科医等の専門的知識や技能を有する団体からの支援が欠かせない。それら団体と連携し、発災直後から中長期にわたり継続して効果的な支援を行うことができるよう協力体制を構築すべきである。

## (2) デジタル技術を活用した支援体制の構築

### ア オンライン相談・説明会の実施体制の整備

被災者支援はできるだけ迅速に、被災された方の近くで実際に話を聞きながら実施することが望ましいが、大規模災害等で交通網が遮断されるなど、現地に入ることが困難となるケースも考えられる。そういう場合であっても、被災者相談や支援制度説明会ができるよう、全市町をつなぐオンライン相談・説明会の実施体制を整備すべきである。

### イ AIチャットボットや支援制度に係るアプリの開発導入

大規模災害時には、様々な業務が錯綜し、被災者支援に配置することができる職員数にも限度があると思われる。災害時の人手不足に対応するとともに、インターネット等が使えない災害弱者への支援に人的資源を投入できるよう、基本的な支援制度の情報提供は、LINEなどを活用したAIチャットボットで対応できるようなシステムを構築するとともに、自分が利用できる支援制度を、被災者自身が簡単に調べることができる機能を静岡県防災アプリに追加するなど、被災者に支援情報を提供するために有効なシステムを開発導入すべきである。

## 委員会の活動状況

回数等	開催日	調査の概要
第1回	4.10.3	委員協議（調査運営方針、年間スケジュール等）
第2回	4.10.14	委員協議（調査内容の検討等）
第3回	4.10.28	参考人招致 ・熱海市副市長 金井 慎一郎 氏 調査事項に関する関係部局からの説明と質疑応答 委員協議（参考人等）
第4回	4.11.11	参考人招致 ・弁護士 青島 伸雄 氏 （元 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会委員長） ・弁護士 植松 真樹 氏 （元 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会委員） ・名城大学理工学部社会基盤デザイン工学科 教授 小高 猛司 氏 （元 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会委員） ・工学博士 塩坂 邦雄 氏 ・C-Tech株式会社 代表取締役社長 土木設計エンジニア 清水 浩 氏 委員間討議等（報告書作成に向けた討議等）
第5回	4.12.2	調査事項に関する関係部局からの説明と質疑応答 参考人招致 ・静岡県弁護士会災害対策委員会委員 弁護士 永野 海 氏 ・熱海市復興検討委員会委員 中島 秀人 氏 委員間討議等（報告書作成に向けた討議等）
第6回	4.12.13	参考人招致 ・関東学院大学法学部長 教授 出石 稔 氏 （元 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会委員）
第7回	4.12.20	報告書作成に向けた委員間討議
第8回	5.1.26	報告書作成に向けた委員間討議

## 逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会委員名簿

職 名	委 員 名	所 属
委 員 長	竹内 良訓	自民改革会議
副委員長	相坂 撰治	自民改革会議
副委員長	阿部 卓也	ふじのくに県民クラブ
委 員	藤曲 敬宏	自民改革会議
委 員	西原 明美	自民改革会議
委 員	河原崎 聖	自民改革会議
委 員	廣田 直美	ふじのくに県民クラブ
委 員	蓮池 章平	公明党静岡県議団
委 員	桜井 勝郎	無所属