

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会

報 告 書

2024（令和6）年2月

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会

# 庁内検証委員会報告書 目次

## I 逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会の概要

1	検証の目的	1
2	検証の対象	1
3	検証の対象期間、対象区域	1
4	検証の進め方	2
5	庁内検証委員会の構成員	2
6	逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会 提言（抜粋）	3
7	庁内検証委員会設置要綱	6
8	会議等の開催状況	7

## II 逢初川源頭部及びその周辺区域における土地改変行為等の概要

1	各区域における土地改変行為等の概要	10
2	各区域における土地改変行為等が行われた時期の対比	11
3	各区域における土地改変行為等に係る主な事実関係	12
4	関係者一覧	14

## III 庁内検証委員会による検証結果の概要

1	個別法令に係る行政対応についての検証結果	16
2	総括	22

## IV 検証対象の法令に係る県の行政対応についての検証結果

### i 砂防法

1	逢初川流域における砂防指定地の概要	27
2	砂防指定地の指定に関する制度の概要	27
3	逢初川流域における砂防指定地の指定に係る事実関係の整理	31
4	事実関係を踏まえた論点と考察	37
5	考察を踏まえた再発防止に向けた対策	45

### ii 森林法

1	逢初川源頭部北側区域（④区域・D工区）における土地改変行為の概要	47
2	林地開発許可制度の概要	48
3	当該土地改変行為への行政対応に係る事実関係の整理	50
4	事実関係を踏まえた論点と考察	63
5	考察を踏まえた再発防止に向けた対策	67

<b>iii 土砂災害防止法</b>	
1 逢初川流域における土砂災害警戒区域等の概要	69
2 土砂災害警戒区域等の指定に関する制度の概要	69
3 警戒区域等の指定に係る事実関係の整理	74
4 事実関係を踏まえた論点と考察	82
5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策	84
<b>iv 都市計画法</b>	
1 逢初川源頭部北側区域（④区域・C工区ほか）における土地改変行為の概要	87
2 開発行為許可制度の概要	89
3 当該土地改変行為への行政対応に係る事実関係の整理	91
4 事実関係を踏まえた論点と考察	104
5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策	109
<b>v 静岡県土採取等規制条例</b>	
1 逢初川源頭部（①区域）における盛土行為に係る本条例による手続等の概要	111
2 静岡県土採取等規制条例の概要	111
3 本条例の制定、一部改正等に係る事実関係の整理	113
4 事実関係を踏まえた論点と考察	115
5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策	118
<b>vi 廃棄物処理法</b>	
1 逢初川源頭部（①区域）、源頭部北西側区域（⑥区域）で行われた行為の概要	120
2 廃棄物処理法の概要	122
3 当該行為への行政対応に係る事実関係の整理	129
4 事実関係を踏まえた論点と考察	140
5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策	147

## 【凡例】

### (逢初川源頭部及びその周辺区域の表記)

区 域	本報告書における左記区域の表記	左記区域における土地改変行為等
逢初川源頭部	①区域	土砂盛土 木くず混じりの土砂搬入
逢初川源頭部北東側区域	⑤区域	宅地造成
逢初川源頭部北側区域 (無許可開発区域)	④無許可開発区域※	無許可による開発行為 (都市計画法違反)
逢初川源頭部北側区域 (C工区、D工区、E工区)	④区域・工区名	宅地造成
逢初川源頭部北西側区域	⑥区域	産業廃棄物の搬入

※ 当該無許可開発の区域の一部は④区域に含まれ、一部は④区域外であるが、本報告書では「④無許可開発区域」と表記する。

### (本件に関する県組織の名称及び熱海市の表記)

県組織等の名称	本報告書における左記の表記
県廃棄物リサイクル課 (室)	県廃リ課 (室)
県東部健康福祉センター	県東部健福
県東部農林事務所	県東部農林
県熱海土木事務所	県熱海土木
熱海市 (地方公共団体)	市

### (法律名の表記)

法 律 名	本報告書における左記の表記
都市計画法	都計法
宅地造成等規制法	宅造法
廃棄物処理法 (廃棄物の処理及び清掃に関する法律)	廃掃法

## I 逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会の概要

### 1 検証の目的

2022(R4)年度に静岡県議会に設置された逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会（以下「特別委員会」という。）からの「行政対応に関する再検証作業の実施」についての提言を受け、逢初川土石流災害に係る県の行政対応について、県として改めて検証を行うため、逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会（以下「庁内検証委員会」という。）を設置したものである。

本委員会は、現存する公文書等からできる限り事実関係を確認し、これに基づき当時の行政対応の妥当性を検証するとともに、その結果を踏まえ、再発防止に向けた取組を検討することを目的としている（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検証を行うものではない。）。

### 2 検証の対象

庁内検証委員会では、特別委員会の提言により提起された「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会（2021(R3)年12月設置）」で取り扱われていない新たな論点（下表のとおり）について、公文書等から整理した事実関係等を基に検証を行うものである。

対象法令	提言による新たな論点（概要）
砂防法	砂防指定地の面指定に関する判断、行為制限を行わなかった判断の妥当性
森林法	地下水以外の原因を想定した逢初川源頭部北側宅地開発への指導の妥当性
土砂災害防止法	土砂災害警戒区域の指定の手続きの妥当性 (指定まで時間がかかりすぎたのではないか)
都計法	地下水以外の原因を想定した逢初川源頭部北側宅地開発への指導の妥当性、権限移譲後の市への技術的助言など支援の適切性
土採取等規制条例	県における早期の条例見直し検討の状況 (もっと早期に条例の見直しを行うべきでなかったか)
廃掃法	逢初川源頭部北西側区域における廃棄物処理（源頭部から北西側区域に移動された木くず混じりの土砂を含む）への指導状況

### 3 検証の対象期間、対象区域

対象法令	対象期間の始期	対象区域ほか
砂防法※1	砂防指定地の指定進達に係る国ヒアリングが行われた1998(H10)年9月以降	—

## 【 I 庁内検証委員会の概要 】

対象法令	対象期間の始期	対象区域ほか
森林法※ <sub>1</sub>	④区域・D工区における林地開発許可違反（無許可）を確認した2008(H20)年4月以降	④区域・D工区 宅地造成
土砂災害防止法※ <sub>2</sub>	静岡県土砂災害防止法指定基本計画を策定した2004(H16)年4月以降	—
都計法※ <sub>1</sub>	④無許可開発区域における開発行為許可違反（無許可）を確認した2003(H15)年2月以降	④無許可開発区域 ④区域・C工区 宅地造成
土採取等規制条例※ <sub>1</sub>	土採取等規制条例が施行された1976(S51)年4月以降	—
廃掃法※ <sub>1</sub>	⑥区域への産業廃棄物の搬入を確認した2009(H21)年2月以降	⑥区域 産業廃棄物の搬入
	①区域への木くず混じりの土砂の搬入を確認した2010(H22)年8月以降	①区域 木くず混じりの土砂 の搬入

※<sub>1</sub> 土石流災害が発生した2021(R3)年7月までが検証の対象期間

※<sub>2</sub> 土砂災害警戒区域等の指定に係る一連の手續の完了までが検証の対象期間

### 4 検証の進め方

- (1) 公文書等から県の行政対応に係る事実関係等を整理（公文書だけでは事実関係を確認できないものについて、当時の担当職員への聴き取り調査を実施）
- (2) (1) を踏まえた法令ごとの検証に当たっての論点の精査
- (3) 県の行政対応の妥当性等の検証
- (4) (3) の検証を踏まえた再発防止策の検討

### 5 庁内検証委員会の構成員

部 局 名	職 名	備 考
経 営 管 理 部	総務局長	委員長
〃	総務局参事	
くらし・環境部	廃棄物リサイクル課長	廃掃法所管課長
〃	盛土対策課長	
経 済 産 業 部	森林保全課長	森林法所管課長
交 通 基 盤 部	砂防課長	砂防法、土砂災害防止法所管課長
〃	土地対策課長	都計法、土採取等規制条例所管課長

## 6 逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会 提言（抜粋）

### 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るわけではないことから、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の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

## 【 I 庁内検証委員会の概要 】

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、防災工事も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。

## 【 I 庁内検証委員会の概要 】

### 7 庁内検証委員会設置要綱

(設置)

第1条 令和4年度に静岡県議会に設置された逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会（以下「特別委員会」という。）の提言を受け、逢初川土石流災害に係る県の行政対応について、県として改めて検証を行うため、逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会（以下「庁内検証委員会」という。）を設置する。

(基本姿勢)

第2条 庁内検証委員会においては、特別委員会からの提言を踏まえ、事実関係を明らかにし、当時の行政対応を検証するとともに、再発防止に向けて、県として何かできることはなかったのかとの観点で検証を行うものとする。

2 庁内検証委員会の検証結果については、検証の過程も含めて公表するものとする。

(検証の対象)

第3条 庁内検証委員会では、特別委員会の提言により提起された「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会（令和3年12月設置）」で取り扱われていない論点について、公文書等から整理した事実関係等を基に検証を行うものとする。

(組織)

第4条 庁内検証委員会は、別表に掲げる職にある者をもって組織する。

2 委員長は、経営管理部総務局長をもって充てる。

3 委員長は、必要があると認めるときは、構成員以外の者の意見等を聴くことができる。

(会議)

第5条 庁内検証委員会は、委員長が必要に応じて招集し、主宰する。

2 庁内検証委員会は、原則非公開とする。

3 庁内検証委員会においては、議事録を作成する。

(庶務)

第6条 庁内検証委員会の庶務については、経営管理部総務局において処理する。

(その他)

第7条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、委員長が別に定める。

附 則

この要綱は、令和5年7月19日から施行する。

※ 別表省略

## 8 会議等の開催状況

回	期 日	会議等の概要
1	2023 (R5) 年 7月19日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県の行政対応の再検証作業の実施の経緯等の説明</li> <li>・ 県の行政対応の再検証に当たって基本姿勢の説明</li> <li>・ 庁内検証委員会設置要綱の承認</li> <li>・ 特別委員会から提起された新たな論点の説明</li> <li>・ 検証の進め方等の説明</li> </ul>
2	7月26日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各法令に係る県の行政対応に関する事実関係等の説明 (廃掃法を除く5法令)</li> </ul>
3	8月9日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各法令に係る県の行政対応の事実関係等に関する意見交換① (砂防法、都計法)</li> </ul>
4	8月16日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各法令に係る県の行政対応の事実関係等に関する意見交換② (森林法)</li> </ul>
5	8月18日 (金)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各法令に係る県の行政対応の事実関係等に関する意見交換③ (土砂災害防止法、土採取等規制条例)</li> <li>・ 各法令に係る県の行政対応に関する事実関係等の説明 (廃掃法)</li> </ul>
6	8月23日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各法令に係る県の行政対応の事実関係等に関する意見交換④ (廃掃法)</li> </ul>
7	8月30日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各法令に係る県の行政対応の検証に当たっての論点に関する意見交換① (6法令)</li> </ul>
8	9月5日 (火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各法令に係る県の行政対応の検証に当たっての論点に関する意見交換② (6法令)</li> </ul>
9	9月14日 (木)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当時の担当職員への聴き取り事項等についての意見交換</li> </ul>
10	9月19日 (火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当時の担当職員への聴き取り事項の確認 (最終)</li> </ul>
—	9月27日 (水) ～ 10月12日 (木)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当時の担当職員への聴き取り調査 (対象: 25人) 土砂災害防止法: 4人、森林法: 7人、都計法: 7人、 廃掃法: 4人、伊豆山港の濁り関係: 4人</li> </ul>
11	10月17日 (火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政対応の検証・評価に当たり必要な情報の共有 (土採取等規制条例を除く5法令)</li> <li>・ 庁内検証委員会報告書の構成(素案)に関する意見交換</li> </ul>

## 【 I 庁内検証委員会の概要 】

回	期 日	会議等の概要
12	2023 (R5) 年 10月26日(木)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換①(土砂災害防止法①、森林法①、都計法①)
13	11月2日(木)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換②(土採取等規制条例①、廃掃法①)
14	11月6日(月)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換③(廃掃法①(つづき)、砂防法①)
15	11月9日(木)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換④(土砂災害防止法②)
16	11月14日(火)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑤(森林法②、都計法②)
17	11月20日(月)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑥(都計法②(つづき)、土採取等規制条例②)
18	11月29日(水)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑦(廃掃法②)
—	12月4日(月)	・当時の担当職員への追加の聴き取り調査 都市計画法：1人
19	12月6日(水)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑧(廃掃法②つづき)
—	12月7日(木)	・当時の担当職員への追加の聴き取り調査 森林法：2人、都計法：1人
20	12月8日(金)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑨(砂防法②、森林法③)
21	12月11日(月)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑩(都市計画法③、土砂災害防止法③)
22	12月19日(火)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑪(土採取等規制条例③、廃掃法③)
23	12月20日(水)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑫(砂防法③、土砂災害防止法④、森林法④)
24	12月27日(水)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑬(都計法④、土採取等規制条例④、廃掃法④)
25	12月28日(木)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑭(廃掃法④つづき)

【 I 庁内検証委員会の概要 】

回	期 日	会議等の概要
26	2024 (R6) 年 1月5日 (金)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑮ (全般的な論点 (素案) の説明)
27	1月9日 (火)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑯ (全般的な論点①、砂防法④、都計法⑤)
28	1月10日 (水)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑰ (森林法⑤、土採取等規制条例⑤、土砂災害防止法⑤、全般的な論点②)
29	1月18日 (木)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑱ (砂防法、森林法、土砂災害防止法、土採取等規制条例 (いずれも最終))
30	1月19日 (金)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑲ (都計法、(仮題) 行政対応の相互関係 (いずれも最終))
31	1月22日 (月)	・各法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換⑳ (廃掃法 (最終))
32	1月26日 (金)	・検証報告書 (素案) についての意見交換 (関係部局における部長協議結果の共有ほか)
33	2月16日 (金)	・検証報告書 (別冊を含む) の決定

## 【 II 土地改変行為等の概要 】

### II 逢初川源頭部及びその周辺区域における土地改変行為等の概要

#### 1 各区域における土地改変行為等の概要

逢初川源頭部とその周辺区域で行われた盛土行為や宅地造成などの土地改変行為等の概要は下表のとおり。

区域・土地改変行為等	土地改変行為等の概要
①区域 【土砂盛土】 【木くず混じりの土砂等の搬入】	(土の採取等計画届出書等の内容) ・面積：0.9446ha、盛土量：36,276 m <sup>3</sup> 、木竹の伐採 (①区域に確認されたもの) ・木くず混じりの土砂(4トナ車64台分を⑥区域に移動) ・瓦くず、陶器くず等が混じった土砂(①区域の入口付近)
⑤区域 【宅地造成(A、B工区)】	・面積：19,378.59 m <sup>2</sup> ・予定建築物の用途：専用住宅
④無許可開発区域 【開発行為の許可を得ず造成等を実施】	・面積：不明 ・木の伐採や芝生広場(建築予定地)の造成、当該区域の地目を「宅地」に変更する等の開発行為
④区域 【宅地造成(C、D、E工区)】	・C工区 面積：16,593.11 m <sup>2</sup> 、予定建築物の用途：専用住宅 ・D工区 面積：20,991.16 m <sup>2</sup> ・E工区 面積：12,266.19 m <sup>2</sup> ・④区域 計：49,850.46 m <sup>2</sup>
⑥区域 【産業廃棄物の搬入】	(⑥区域に搬入されたもの) ・熱海市内の建築物の解体工事現場で生じたと思われるがれき類、繊維くずなど ・①区域から移動された木くず混じりの土砂



逢初川源頭部及びその周辺区域における土地改変行為等の区域の位置図

2 各区域における土地改変行為等が行われた時期の対比

逢初川源頭部とその周辺区域における土地改変行為等が行われた期間は、それぞれ概ね下表のとおり。

区分	2002 H14	2003 H15	2004 H16	2005 H17	2006 H18	2007 H19	2008 H20	2009 H21	2010 H22	2011 H23	2012 H24	2013 H25	2014 H26	2015 H27	2016 H28	2017 H29	2018 H30	2019 H31 R1	2020 R2	2021 R3		
①区域 盛土行為						—————→																
①区域 木くず 混じり土砂									→													
⑤区域 A・B工区	—————→																					
④無許可 開発区域	—————→																					
④区域 C工区					→																	
④区域 D工区						—————→																
④区域 E工区					→																	
⑥区域								—————→														
土砂災害警戒 区域の指定				—————→																		

注) 破線：事業完了していないものの、実質的に現場の動きが止まっていた期間

(各区域の土地改変行為等の始期、終期)

区 分	行為の始期	行為の終期	備 考
①区域 盛土行為	土の採取等計画届出書の受付(市) 2007(H19). 4. 9	(完了届未提出)	出入口付近への門扉設置(市) 2012(H24). 1. 25
①区域 木くず混じり土砂	木くず混じりの土砂の確認(県) 2010(H22). 8. 31	木くず混じりの土砂の移動※ 2010(H22). 11. 19	※ ⑥区域に移動
⑤区域 A、B工区	開発行為の許可(県) 2002(H14). 12. 26	開発行為の完了(県) 2006(H18). 3. 24	命令発出2003(H15). 2. 28(県) 命令解除2005(H17). 8. 25(県)
④無許可 開発区域	無許可開発の確認(県) 2003(H15). 2. 6	命令解除(県) 2005(H17). 6. 20	命令発出(県) 2003(H15). 2. 21
④区域 C工区	開発行為許可申請書受付(県) 2006(H18). 3. 17	開発行為の完了(市) 2006(H18). 11. 27	開発行為の許可(市) 2006(H18). 4. 11
④区域 D工区	開発行為の許可(市) 2006(H18). 10. 18	(事業未完了) (2011.3 事業者所在不明を確認)	林地開発の許可(県) 2008(H20). 7. 8
④区域 E工区	開発行為の許可(市) 2006(H18). 10. 18	開発行為の完了(市) 2007(H19). 7. 31	
⑥区域	廃棄物搬入の確認(県) 2009(H21). 2. 5	(是正未完了)	
土砂災害警戒 区域の指定	基礎調査の開始(県) 2005(H17)年度	土砂災害警戒区域の指定(県) 2012(H24). 3. 30	左記は伊豆山地区の指 定

注) 2011(H23). 2. 25に①区域、④区域(C、D、E工区)、⑥区域の土地所有権は移転

## 【 II 土地改変行為等の概要 】

### 3 各区域における土地改変行為等に係る主な事実関係

年月日	区域	主な事実関係ほか
2002(H14). 12. 26	⑤区域	開発行為の許可（県⇒P社）
2003(H15). 2. 6	④無許可 開発区域	P社による無許可での開発行為を確認（県）
2003. 2. 21	④無許可 開発区域	都計法違反（無許可）による開発行為の停止命令、土砂流出 防止措置命令（県⇒P社）
2003. 2. 28	⑤区域	開発許可条件違反による開発行為の停止命令、土砂流出防止 措置命令（県）
2005(H17)年度	—	土砂災害防止法に基づく基礎調査（土石流）（県） （伊豆山地区：逢初川、寺山沢、吾妻沢、伊豆山沢）
2005. 6. 20	④無許可 開発区域	都計法違反（無許可）による開発行為に係る命令の解除（県）
2005. 8. 25	⑤区域	開発許可条件違反による開発行為に係る命令の解除（県） 開発行為許可の地位の承継（P社⇒X社）
2006(H18). 3. 17	④区域・ C工区	開発行為の許可申請書の提出（I社⇒県）
2006. 3. 24	⑤区域	X社による開発行為の完了（県が完了検査等を実施）
2006. 4. 1	—	県から市への「開発行為の許可」等の権限の移譲
2006. 4. 11	④区域・ C工区	開発行為の許可（市⇒I社）
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. 18	④区域・ D・E工区	開発行為の変更許可（市⇒I社）
2006. 11. 27	④区域・ C工区	I社による開発行為の完了（市が完了検査等を実施）
2007(H19)年度	—	土砂災害防止法に基づく基礎調査（土石流）（県） （伊豆山地区：奥鳴沢）
2007. 4. 9	①区域	土の採取等計画届出書の受付・受理（A社⇒市）
2007. 4. 25	伊豆山港	逢初川からの泥水による港内の濁りの確認（県）
	①区域 ④区域	逢初川上流部の現地確認（広範囲に宅地造成、泥水の発生源は造成地 内の谷部分、山肌が露出しているため降雨により泥水が流出する状況）（県）
2007. 5. 31	①区域	林地開発許可違反（無許可）に係る文書指導（県⇒A社） ※林地開発違反の是正完了(2008.8.7)まで、A社は盛土等の工事はできなかった
2007. 7. 31	④区域・ E工区	I社による開発行為の完了（市が完了検査等を実施）
2008(H20). 5. 1	④区域・ D工区	林地開発許可違反（無許可）に係る文書指導（県⇒I社）

【 II 土地改変行為等の概要 】

年月日	区域	主な事実関係ほか
2008. 5. 30	④区域・D工区	I社による林地開発許可違反に係る復旧工事の完了 林地開発許可申請書の提出（I社⇒県）
2008. 7. 8	④区域・D工区	林地開発の許可（県⇒I社）
2008. 8. 7	①区域	A社による林地開発許可違反に係る復旧工事の完了
2008. 10. 20	④区域・D工区	I社の経営状況悪化との情報（市⇒県）
2009(H21). 2. 5	⑥区域	がれき類等の野積みを確認（県）
2009. 10. 8	伊豆山港	逢初川からの濁流による港内の濁りの確認（県）
2009. 10. 9	①区域	伊豆山港の濁りの確認を受けた現地確認（雨水により、開発地の転圧不足の土砂が流れ出している）（県）
2009. 10. 23	④区域	I社の林地開発許可に係る工期切れ（D工区）
2009. 11. 4	—	県熱海土木、県東部農林、市が10.8、9の現地確認の状況を踏まえ①区域の今後の対応を協議（県・市）
2010(H22). 8. 31	①区域	木くず混じりの土砂の搬入を確認（県）
2010. 11. 17	①区域	木くず混じりの土砂の撤去作業（①区域から⑥区域への移動） （4トン車31台分）
2010. 11. 19	①区域	木くず混じりの土砂の撤去作業（①区域から⑥区域への移動） （4トン車33台分）
2011(H23). 2. 25	—	土地所有権の移転（A社⇒C者）
2011. 3. 4	④区域	D工区、I社所在地等の現地確認（県） （I社は登記簿上存続するも所在地に会社は不存在）
2011年度	—	土砂災害防止法に基づく基礎調査（土石流）（県） （伊豆山地区：鳴沢、猪洞沢）
2012(H24). 1. 25	①区域	出入口付近への門扉の設置（市）
2012. 3. 30	—	土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域の指定（県） （逢初川を含む伊豆山地区の土石流7区域※を指定） ※土砂災害警戒区域：7区域、土砂災害特別警戒区域：4区域
2013(H25). 2. 7	⑥区域	C者がA社が放置した廃棄物の撤去作業等を善意をもって解決する覚悟である旨の文書を提出
2013. 4. 16	⑥区域	敷地内はがれき類の山一つ残し、周辺は整地されていることを確認（県）
2013. 5. 8	⑥区域	敷地内が整地された経緯等をC者代理人に確認（県） （土中にがれき類を埋立）

注）都計法による「開発行為の許可」権限については、2006(H18)年4月に県から市に移譲されている。このため、⑤区域の宅地造成に係る開発行為の許可は県が、④区域（C、D、E工区）の宅地造成に係る開発行為の許可は市が行っている。（ただし、C工区に係る開発行為の許可申請については、2006年3月に県に提出され、県でも審査を行った上で、市に引き継いでいる。）

## 【 II 土地改変行為等の概要 】

### 4 関係者一覧

#### (1) 区域別

区 域	関係者	左記区域における関係
①区域 【土砂盛土】 【木くず混じりの土砂等の搬入】	A社【A氏】	・①区域の前土地所有者 ・土の採取等計画届出書の届出者
	D社【O氏】	・①区域の現場責任者（施工者） （2007. 3. 9～2009（H21）. 12. 8）
	E社【Q氏】	・①区域の現場責任者（施工者） （2009. 12. 9～）
	F社【Y氏】	・①区域の現場作業者
⑤区域 （A、B工区） 【宅地造成】	P社	・⑤区域の旧土地所有者 ・⑤区域の開発行為の許可を受けた者 （～2005（H17）. 8. 24）
	X社	・P社からの開発行為許可等の地位承継者 （2005. 8. 25～）
	C者	・⑤区域の現土地所有者 （宅地として譲渡された区画を除く）
④無許可開発区域 【都計法違反による開発行為（無許可）】	P社	・④無許可開発区域の旧土地所有者 ・④区域の旧土地所有者 ・④無許可開発区域で無許可で開発行為を実施した者
	C者	・④無許可開発区域の現土地所有者
④区域 （C、D、E工区） 【宅地造成】	I社	・④区域の全工区の開発行為の許可を受けた者 ・④区域・D工区の林地開発許可を受けた者
	Q社	・I社が社名変更
	D社【O氏】	・④区域・D工区への土砂搬入の責任者
	F社【Y氏】	・④区域・D工区への残土搬入を行った者
	C者	・④区域の現土地所有者
⑥区域 【産業廃棄物、木くず混じりの土砂等の搬入の搬入】	A社【A氏】	・⑥区域の旧土地所有者 ・熱海市日金の解体工事の元請業者と思われた者
	J社	・熱海市日金の解体建築物の登記名義人 ・A社への解体工事資金の貸付者
	D社【O氏】	・熱海市日金の解体工事の実施者 （⑥区域にがれき類等を搬入したと思われる者）
	F社【Y氏】	・木くず混じりの土砂を⑥区域へ移動させた者
	C者	・⑥区域にがれき類等を埋立した者 （現土地所有者）

## (2) 関係者別（複数の区域に関係する者）

関係者	区 域	左記区域における関係
A社 【A氏】	①	<ul style="list-style-type: none"> <li>・①区域の前土地所有者</li> <li>・土の採取等計画届出書の届出者</li> </ul>
	⑥	<ul style="list-style-type: none"> <li>・⑥区域の旧土地所有者</li> <li>・熱海市日金の解体工事の元請業者と思われた者</li> </ul>
D社 【O氏】	①	<ul style="list-style-type: none"> <li>・①区域の現場責任者（施工者） (2007(H19). 3. 9～2009(H21). 12. 8)</li> </ul>
	④	<ul style="list-style-type: none"> <li>・④区域・D工区への土砂搬入の責任者</li> </ul>
	⑥	<ul style="list-style-type: none"> <li>・熱海市日金の解体工事の実施者 (⑥区域にがれき類等を搬入したと思われる者)</li> </ul>
F社 【Y氏】	①	<ul style="list-style-type: none"> <li>・①区域の現場作業者</li> </ul>
	④	<ul style="list-style-type: none"> <li>・④区域・D工区への残土搬入を行った者</li> </ul>
	⑥	<ul style="list-style-type: none"> <li>・木くず混じりの土砂を⑥区域へ移動させた者</li> </ul>
P社	④無	<ul style="list-style-type: none"> <li>・④無許可開発区域の旧土地所有者</li> <li>・④区域の旧土地所有者</li> <li>・④無許可開発区域で無許可で開発行為を実施した者</li> </ul>
	⑤	<ul style="list-style-type: none"> <li>・⑤区域の旧土地所有者</li> <li>・⑤区域の(A、B工区)の開発行為の許可を受けた者 (～2005(H17). 8. 24)</li> </ul>
C者	④無	<ul style="list-style-type: none"> <li>・④無許可開発区域の現土地所有者</li> </ul>
	④	<ul style="list-style-type: none"> <li>・④区域の現土地所有者</li> </ul>
	⑤	<ul style="list-style-type: none"> <li>・⑤区域の現土地所有者 (宅地として譲渡された区画を除く)</li> </ul>
	⑥	<ul style="list-style-type: none"> <li>・⑥区域にがれき類等を埋立した者（現土地所有者）</li> </ul>

## 【Ⅲ 検証結果の概要】

### Ⅲ 庁内検証委員会による検証結果の概要

#### 1 個別法令に係る行政対応についての検証結果

##### (1) 砂防法

###### 【特別委員会提言の概要】

- ・逢初川源頭部及びその上流域の砂防指定地について、県は、治水上砂防の観点から面指定の必要性が認められないとの主張だが、地権者の私権制限とエリアの安全性を比較考量して、その判断が妥当であったと言えるのか疑問である。
- ・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言えるのか。
- ・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、規制できる部分は規制を行う必要があったのではないかと考える。

###### 【主な考察の概要】

- ・砂防指定地の指定範囲は、いずれの溪流においても、流域を面的に指定することが可能か検討していたが、土地所有者の同意等が得られない場合は、流域全域の指定に時間をかけるよりも、必要範囲を早急に指定し、砂防堰堤の速やかな整備による地域の安全確保を重視し、指定範囲を流域の一部にとどめ、流域全域の面指定は今後の状況に応じて進めるとした。
- ・1998(H10)年の砂防指定地の指定当時、森林の管理状況等を個別具体的に検討し、「流域内の荒廃状況は、下流に砂防堰堤を設置すれば、上流域の私権を制限しなくても治水上砂防の目的は達成可能」との状態であり、「流域全体の面指定は不要」と判断したものと思われ、現時点で評価しても、同一時期に指定した他溪流と比較しても、行政裁量として認められる範囲内と考える。
- ・一方、2009(H21)年当時の上流部は、不適切な土地改変行為により自然斜面からの土砂発生のおそれがあったが、砂防堰堤までは支障が及んでいない状況、また、県・市が、当該行為に対し、森林法や土採取等規制条例により是正指導していた状況から、それら法令による対応強化を考えたことは、行政裁量として認められる範囲内と考える。
- ・砂防指定地の追加指定は、既に行われている土地改変行為への即効的な効果は小さいが、伊豆山港の濁りの原因が上流部の土地改変行為にあることを確認した段階で、上流部の追加指定を検討する余地もあったと考える。

###### 【主な再発防止に向けた対策の概要】

- ・不適切な土地改変行為を未然に防ぐため、指定要綱の「開発が予想される区域」の判断にあたり、砂防指定地の指定時に他法令の所管部局や市町から指定範囲について意見を聴取するなど、指定手続を改善する。

- ・指定範囲の見直しが必要な土地利用状況の変化等の早期把握のため、指定地への影響が想定される地域での不適切な土地改変行為等の情報を関係部局や市町と定期的に共有する仕組みを構築する。
- ・砂防指定地内での不適切な行為を抑制するため、県砂防指定地管理条例等を改正し、罰則の強化、監督処分内容の拡充等を行う。

## (2) 森林法

### 【特別委員会提言の概要】

- ・県は、森林法に係る業務を市の所管と主張するのであれば、市に1 ha以下であることを合理的に認定できる根拠を示す必要があった。本件の開発面積が1 ha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。※1
- ・林地開発許可における一体性の判断について、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。※1
- ・**逢初川源頭部北側の防災工事が完了しないまま中断した宅地造成工事について、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。**

※1 「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会（2021(R3)年12月設置）」で検証されており、また、損害賠償請求訴訟の論点のため庁内検証委員会では検証対象としていない。

### 【主な考察の概要】

- ・2006(H18)年から宅地造成が進められた④区域・D工区については、事業者が2011(H23)年頃から所在不明となったため、防災工事が未完了なまま放置された。県は、事業者の経営状態が不安定なことを認識していたので、現場の工事が中断し、先方が電話に出ない等の状況を認識した段階で、事業所への訪問など、電話以外の接触手段を講じる余地もあったと考える。
- ・また、D工区については、県東部農林が求めた防災工事が完了していないのは、適正な状態ではないことから、問題のある箇所として引き継ぎを行うべきであった。
- ・危険性の確認については、土石流災害の発生後、県東部農林が隔週で④区域・D工区の現地を調査している。土石流災害発生時はもとより、この工区においてはこれまで土砂の流出や擁壁の変状は見られず、自然緑化も進行しているため、切迫した危険性はないと考える。また、現土地所有者に対し、現況図を基に基準に適合していない箇所の是正工事を指導している。なお、当該工区の表流水が①区域には流れないことは確認している。

### 【主な再発防止に向けた対策の概要】

- ・開発事業が中断し、さらに事業者と連絡が取れなくなる等により今後の開発の

### 【Ⅲ 検証結果の概要】

意向を確認できない場合は、その後の占有者や所有者、新たな事業者による無秩序な開発の未然防止のため、必ず中止命令を発出する。

- ・衛星写真の差分解析により抽出した森林の消失箇所と伐採造林届の箇所の突合システムを整備し、違法開発の早期発見と、開発範囲の拡大前に事業者を指導する体制の整備を検討する。

#### (3) 土砂災害防止法

##### 【特別委員会提言の概要】

- ・土砂災害警戒区域※<sub>2</sub>を指定するまでの間に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と言わざるを得ず、**区域指定までの地権者との調整及び手続きは、その期間も含め適正であったのか検証すべきである。**

※<sub>2</sub> 以下、土砂災害警戒区域を「警戒区域」、土砂災害特別警戒区域を「特別警戒区域」、両区域を総称して「警戒区域等」という。

##### 【主な考察の概要】

- ・2005(H17)年度に基礎調査を開始し、2012(H24)年に7溪流を一括指定しているが、当該地域の地形的特徴により他溪流の警戒区域と区域が重複する状況から、警戒区域内の住民等への説明や警戒避難体制の整備の効率化のため、逢初川を含む伊豆山地区の7溪流の基礎調査の完了後に一括指定したことは、行政裁量として認められる範囲内と考える。
- ・伊豆山地区の溪流の基礎調査に優先し、神奈川県と隣接する泉地区の基礎調査・指定の手続きを行っているが、これは、同県との連携によるものであり、両県による住民等への説明や警戒避難体制の整備の効率化の観点からも、当該地区を優先したことは、行政裁量として認められる範囲内と考える。
- ・逢初川上流部における不適切な土地改変行為を県熱海土木全体で情報共有できていれば、警戒区域等の指定に係る説明会において①区域における盛土の存在を下流域の住民に周知できた可能性もあった。

##### 【主な再発防止に向けた対策の概要】

- ・本県では、2020(R2)年3月までに全指定対象区域の警戒区域等の指定を完了している。現在は、年2回、県・市町等から土地改変行為に関する情報を収集し、指定範囲に影響を及ぼす場合は、警戒区域を見直している。
- ・指定範囲の見直しが必要な土地利用状況の変化等の早期把握のため、警戒区域等への影響が想定される地域での開发行為等の情報について、関係部局や市町と定期的に共有する仕組みを構築する。
- ・指定区域内及び溪流の上流部やこれらに近接する不適切盛土の現地確認等を通じ、土砂災害の危険性の早期発見に努めるとともに、職員によるパトロール結果等も

含め、関係部局や市町と危険情報を共有し、市町と共に住民への危険性の周知を図っていく。

#### (4) 都市計画法

##### 【特別委員会提言の概要】

- ・ 逢初川源頭部北側の開発許可がおりたものの未完了で、防災工事も一部完了していないと思われる区域について、**業者に対する県の対応や権限移譲後、市への技術的助言等が適切に行われていたのか検証すべきである。**

##### 【主な考察の概要】

- ・ 2003(H15)年当時に確認された④無許可開発区域での都計法違反(無許可)による開発行為に関しては、命令に基づき2005(H17)年に防災工事が完了している。公文書上、県熱海土木等は無許可開発の確認後、是正に向け、事業者に毅然とした姿勢で臨み、速やかに必要な指導や都計法による命令を発出していたと思われ、適切な初動対応であったと考える。
- ・ 2006(H18)年3月に県に申請があり、権限移譲後の同年4月に市が許可を行った④区域・C工区の宅地造成に係る開発行為に関しては、許可申請書類を現時点で確認・審査しても、書類に不足や記載漏れ等はない。また、本件申請に係る排水計画も排水施設全体の設計上、計画降雨量及び排水施設の流下能力の算定ともに問題はなく、技術基準に適合するものであった。ただし、算定に用いられている数値に、根拠資料の添付がないものがあるため、審査が妥当であったとまでは言うことができない。
- ・ 2006年4月に市に権限を移譲した後、当時の県熱海土木には、市からの移譲事務の執行等に関する相談に対応可能な体制が整えられていた。しかし、市においては、当時、県からの回答は「市で判断すべきもの」との内容が中心であったと受け止めていることが見受けられた。移譲事務の円滑な執行との観点からの助言等については、権限移譲の趣旨に反するものではないことから、より市に寄り添う姿勢が重要であると考ええる。

##### 【主な再発防止に向けた対策の概要】

- ・ 2024(R6)年1月に策定した本県の新たな権限移譲方針で、事務ごとに相談窓口を設置する方針を示していることから、引き続き都計法に関する窓口を開設していく。また、市町から寄せられた開発許可制度の運用等に係る困難事案に関する相談に対しては、困難事案支援チームと連携しながら、市町と共に解決策を検討していく。

### 【Ⅲ 検証結果の概要】

#### (5) 静岡県土採取等規制条例

##### 【特別委員会提言の概要】

- ・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。

##### 【主な考察の概要】

- ・条例の見直しについては、1996(H8)年、1997(H9)年の県議会において議論されている。この際、県は、「建設残土が搬入される地域に限られること」、「強い規制を行う場合、適正な土採取等の実施者にも、一律に過重な負担を強いるため地域を限定すべき」等の考えから、「地域の特殊事情に係る規制は市町村の独自条例に委ねる」との方針であった。しかし、「地域限定の規制強化により、規制が緩い地域への残土搬入を誘引する可能性もある」ことや、1999(H11)年に神奈川県、2008(H20)年に山梨県が規制を強化していることを考えると、県下一律の規制を検討する余地があったと考える。
- ・一方、県条例は「届出制」であるものの、「届出に係る土の採取等に伴い、土砂の崩壊、流出等による災害発生のおそれがあると認めるときは、期限を定め、当該土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による災害防止のための必要な措置をとるべきことを命じられること」、また、当該命令に従わない場合には、行政代執行法による代執行も行い得るため、必ずしも県条例の規制力が弱いことはなかったと考える。

##### 【主な再発防止に向けた対策の概要】

- ・2022(R4)年7月、盛土行為への規制を強化した「盛土等規制条例」を施行し、また、2025(R7)年5月までには、本県で「宅地造成及び特定盛土等規制法」を適用見込みであり、法令上で、県下一律での規制の強化が図られる。

#### (6) 廃棄物処理法

##### 【特別委員会提言の概要】

ア 逢初川源頭部北西側区域（⑥区域）に持ち込まれた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。

イ 源頭部（①区域）から源頭部北西側区域に移動された木くず混じりの土砂については、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、現土地所有者の廃棄物投棄への関与の有無についての調査など、適切な対応が行われていたか検証すべきである。

##### 【主な考察の概要】

(ア関係)

- ・2009(H21)年2月に市から通報のあった⑥区域のがれき類等に関しては、排出場所と推測される土地や建物の権利関係のほか、関係者からの請負契約内容の

### 【Ⅲ 検証結果の概要】

聴取や廃掃法 18 条による報告徴収により「排出事業者」を特定しようとした調査手法は適切であったが、報告内容を裏付ける契約書等の書証が確認できず、解体工事の発注元や関係者の供述等に食い違いが見られたため、排出事業者を断定しきれなかった。

- ・⑥区域へのがれき類の埋立行為は廃掃法違反が疑われるため、埋立した現土地所有者に当該がれき類の掘り出しと適正処理を指導したことは適切であった。当該者に指導を重ねたものの、年一回程度であり、厳格な指導を継続していたとは言えない。当該がれき類の埋立行為は命令の要件となる「廃棄物の処分行為」の可能性があったことから、将来的に生活環境保全上の支障が生じるおそれについて専門家に助言を求め、措置命令の発出に向けた検討を行う選択肢もあったと言えるが、当時の対応は、行政裁量として認められる範囲内であったと考える。

#### (イ関係)

- ・2010(H22)年8月に市から通報のあった①区域の木くず混じりの土砂に関しては、現場責任者や残土処分に関わっていた者の主張は食い違い、旧土地所有者が現場責任者任せであったことから、当該土砂を搬入した記録がなく、また、搬入現場の目撃情報もなかったため、当該土砂の運搬者から直接聴取できず、木くずの由来や流入経路を特定できなかったと考える。
- ・当時、現土地所有者の木くず混入への関与は、調査していない。現土地所有者が①区域に関与できるのは、当該者が当該土地を取得した「2011(H23)年2月」以降と思われ、①区域へ木くず混じりの土砂を確認した時期は「2010年8月」であることを踏まえると、調査していないことは問題ないと考える。

#### 【主な再発防止に向けた対策の概要】

- ・解決が困難な事案については、関係各健康福祉センターと県廃り課との間で事案を共有の上、対処方法を検討するとともに、時期を逸することなく廃棄物処理に詳しい専門家に積極的に相談するなど、今後も継続して組織的に対応していく。
- ・今後は、地上監視だけでなく、衛星写真や三次元点群データによる地形変化、AIを活用した先回り監視パトロールの実施を検討する。

## 【Ⅲ 検証結果の概要】

### 2 総括

#### 【特別委員会提言の概要】

- ・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。
- ・地域の安全を守るために、それぞれが所管する法令等の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※3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。

※3 砂防法、森林法、土砂災害防止法、都市計画法、土採取等規制条例、廃棄物処理法の「特別委員会提言の概要」に記載

#### (1) 各法令の検証結果を踏まえた総括

##### (砂防法)

- ・砂防指定地について、砂防堰堤を早急に整備する必要性や、逢初川上流部の森林の管理状況等から、1998(H10)年の当初指定時に「流域全域の面指定の必要はない」と判断したことは、行政裁量として認められる範囲内と考える。
- ・2009(H21)年に①区域の盛土行為に起因する伊豆山港の濁りを認識した際には、砂防指定地の追加指定を検討する余地もあったものの、法律不遑及の原則から、既に行われている土地改変行為を直ちに規制することはできず、当面は、防災工事の施工等の行政指導にとどまらざるを得ないことから、追加指定の効果は限定的であったと考える。

##### (森林法)

- ・今回の検証の論点である④区域・D工区については、①区域から物理的に離れていることから、この工区における土地改変行為に対する本法に基づく行政対応により、①区域の盛土行為を抑制することはできないと考える。
- ・なお、特別委員会の場において、参考人から④区域における土地改変行為に関し、「32ha 上流部の（表流）水が全部、（逢初川）源頭部（①区域）側に集まることになった」との発言があったが、少なくともD工区の表流水が①区域に流れないことを確認している。

##### (土砂災害防止法)

- ・本法の土砂災害警戒区域等は、土砂災害による被害を受けるおそれのある土地に対し、その被害を軽減するため警戒避難体制の整備等の措置を講じる趣旨から溪流の下流域を指定するものであり、源頭部での土地改変行為等は規制できないため、本法により、今回の土石流の発生は抑止できなかったと考える。

##### (都市計画法)

- ・⑤区域の土地改変行為は2006(H18)年3月に、④区域（C工区・E工区）の土地

### 【Ⅲ 検証結果の概要】

改変行為は2006年11月及び2007(H19)7月と、2007年4月の①区域の盛土行為(2007年5月末から2008年8月上旬まで盛土行為は中断(林地開発許可違反の是正))の着手前にほぼ完了しているため、これらの行為に係る行政対応の際には、この盛土行為への影響を予見することはできない。

- ・むしろ、①区域の盛土行為の実施に当たっては、④区域、⑤区域における土地改変行為を前提条件として施工すべきであったと考える。

#### (静岡県土採取等規制条例)

- ・本条例については、市町独自条例による地域を限定した規制強化では、規制の弱い地域への残土搬入を誘引する可能性があるため、県下一律での規制を検討する余地はあったが、本条例には、不適正な行為に対する措置命令の規定があり、この命令については、行政代執行法による代執行を行い得るものであるため、規制力が弱いことはなかったと考える。

#### (廃棄物処理法)

- ・廃掃法に基づく対応については当時、⑥区域に搬入された廃棄物の排出事業者、①区域に搬入された土砂に木くずを混ぜた者を特定するため、関係者への聴取や報告徴収等を行ったが、特定には至らなかった。また、廃棄物の埋立行為に対しては、措置命令の発出など、より踏み込んだ対応を検討する選択肢もあったと考える。
- ・廃掃法は、存在を確認した廃棄物そのものを適正処理し、生活環境を保全することを目的としていることから、廃棄物混じりの土砂が確認された場合も、法の規制対象となるのは廃棄物そのものに限られることから、本法により①区域の盛土全体の是正を図ることは難しいと考える。

#### (総括)

- ・以上のことから、いずれの法令においても、当時の個別の行政対応については、改善すべき点があるものの、これらの法令により、今回の土石流災害の発生を抑止することは難しかったと考える。
- ・今回の土石流災害の最大の原因は、①区域で不適切な盛土行為がされたことであることから、県・市による不適切盛土への厳格な行政対応が重要であったと考える。
- ・一方で、伊豆山港の濁りは①区域の盛土行為に起因するとの情報が、当該行為の初期の段階から各法令の担当者などに適切に共有されていれば、関係者の連携による効果的な対応を行い得た可能性もあったと考える。

#### 【対策】

- ・許認可等が関係する事案に当たっては、例えば、許認可申請の対象の場所だけに

### 【Ⅲ 検証結果の概要】

着目するのではなく、その周辺において、「過去に何が行われていたか」、「現在何が行われているか」等について、関係者に情報提供を求める仕組みを構築する。

#### (2) 情報共有・連携の重要性

- ・2009(H21)年10月に発生した伊豆山港の濁りと、その後の逢初川上流部の現地調査の結果については、調査を行った県熱海土木のみならず、関係する県東部農林や市にも情報が共有され、関係者により①区域の盛土行為への対応が協議されている。
- ・一方、2007(H19)年4月に伊豆山港の濁りが発生した際には、逢初川上流部の現地調査を実施しているものの、2009年10月の時のような関係機関間での情報共有や、その後の対応協議等はされていない。
- ・当時、逢初川源頭部とその周辺区域における開発行為については、問題が多いとの認識を持っていたことが見受けられる。2007年4月は、①区域における盛土行為の着手直後であり、問題が多いとの認識を持っていたのであれば、この段階で伊豆山港の濁りの原因となった逢初川源頭部の開発行為の状況等について、関係者間で情報共有し、事業者に対し連携して対応する余地もあったと考える。

#### 【対策】

- ・県内各地域の不適切盛土等については、県盛土等対策会議において、また、水源保全地域内における開発行為等については、県水循環保全本部において、関係者間で情報共有し、連携する仕組みが設けられている。これらに限らず、年度当初等の一定の時期に、本庁内の関係課間や同一管内の関係出先機関間で、各々が抱える懸案事項を共有する場を設置するなど、情報共有・連携の仕組みを構築する。
- ・上記による情報共有により、複数の法令が関係する事案を確認した場合には、関係者が連携した対応が求められる。このことから、関係部局間、あるいは、関係出先機関間で迅速、かつ、円滑に連携体制を築くことができるよう、初動のルール等を整備しておく必要がある。

#### (3) 公文書管理の改善

- ・今回の検証においては、県熱海土木に④無許可開発区域、④区域・C工区及び⑤区域での宅地造成等に関する公文書が残存しておらず、当時の県熱海土木から本庁担当課に提供された副本や、当時の担当職員からの聴き取り調査に基づき検証を行わざるを得なかった。
- ・県熱海土木では、公文書の保存期間の経過により上記公文書を廃棄したものと考えられるが、本庁担当課においては、④無許可開発区域や⑤区域における開発行為が、「措置命令を行った貴重な事例であり、将来同様の事例が発生した場合の参考とする」という理由で一部の公文書が残存していたことを鑑みると、県熱海土木においても同様に保存期間の延長を検討する余地があったと考えられる。

【対策】

- ・ 県の意思決定に至る過程等が検証できる形で公文書を作成・保存するとともに、現在、各所属長の判断で実施している文書の廃棄について、外部有識者で構成される審査会の意見を聴取の上、決定する仕組みに改めるといった内容を含む「静岡県公文書等の管理に関する条例」を制定し、適正な公文書管理を行っていく。

(4) 今後の権限移譲

- ・ ④区域・C工区の宅地造成については、県から市へ開発行為の許可等に関する権限が移譲されてまもなく、市においては、当該造成に係る開発行為の許可申請の審査を行うこととなり、当該権限の執行に不慣れな状態で難しい案件を処理せざるを得なかったと思われる。
- ・ 当時、熱海市への権限移譲に当たっては、移譲前年度に人事交流による実務研修やマニュアルの提供を行い、移譲後には、県熱海土木に市からの相談に対応できる体制を整えるなど、市において円滑に移譲事務を執行できるよう支援策を講じていた。しかし、これらの支援が機能したとしても、当該事務の執行に必要な専門的知識を有する職員の配置など、市においては、円滑な事務の執行との観点で課題を抱えていたようにも見受けられた。
- ・ 行政対応検証委員会からの「市町が適確に権限移譲事務を執行できていたか疑問」との指摘を踏まえ、移譲事務の点検を実施した結果、一部の事務において不適切な処理が確認されたこともあり、市町における適正な移譲事務の執行に向けた更なる支援の強化が必要な状況にある。

【対策】

- ・ 本年1月に策定した新たな権限移譲方針は、こうした状況も踏まえつつ、今後の権限移譲の基本的な考え方を整理したものである。この方針に基づき、市町における移譲事務の適確かつ円滑な執行に資するよう「移譲事務ごとの県の相談窓口の設置」、「事務処理マニュアルの作成や更新」など積極的な支援を行っていく。また、継続的に権限移譲事務の点検を実施するとともに、必要に応じ事務の返還も検討するなど、市町の実情を踏まえ柔軟に対応していく。

3 検証作業を通じて講じた対策

- ・ 今回、特別委員会から提起された論点について、関係各課を交え、改めて検証したことにより、各法令に係る当時の行政対応の実情が明らかとなり、今後の業務における改善点も確認された。
- ・ 今回の検証作業を通じて、関係各課で共有した改善点については、的確に対応していくことで、今回のような災害が二度と発生することのないよう、安全・安心な地域づくりに努めていく。

### 【 Ⅲ 検証結果の概要 】

・なお、検証を通じ、新たに講じることとした具体的な対策は次のとおり。

- 不適切な土地改変行為の未然防止のため、砂防指定地の指定時に他法令の所管部局や市町から「指定範囲」についての意見聴取を行うよう指定手続を改善
- 砂防指定地や土砂災害警戒区域への影響が想定される地域での不適切な土地改変行為等の情報を関係部局や市町と定期的に情報共有できる仕組みを構築
- 林地開発許可に係る開発事業が中断し、かつ、事業者の今後の開発の意向が確認できない場合は、必ず中止命令を発出
- ドローン、衛星写真、三次元点群データを活用した地形把握による監視の実施（砂防指定地を定量的に監視、廃棄物の先回り監視パトロールの実施）

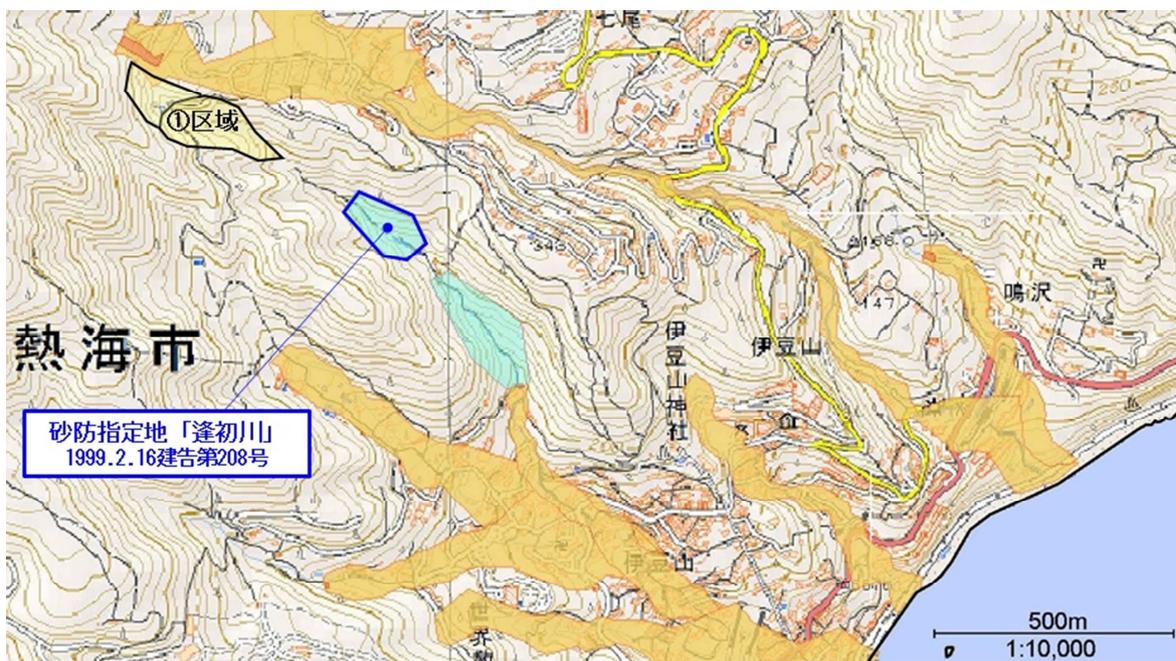
## IV 検証対象の法令に係る県の行政対応についての検証結果

### i 砂防法

#### 1 逢初川流域における砂防指定地の概要

- ・逢初川流域における、本法に基づく砂防指定地の指定の範囲は中流域の砂防設備と堆砂域であり、①区域は含まれてない。
- ・砂防指定地に指定後、①区域で土地改変行為があったが、この区域を砂防指定地へ追加していない。

逢初川流域における砂防指定地の位置



(出典：国土地理院地図)

#### 2 砂防指定地の指定に関する制度の概要

##### (1) 指定する土地

- ・砂防指定地は、治水上砂防※1のため砂防設備を要する土地又は一定の行為を禁止若しくは制限すべき土地である。(砂防法第2条)

##### ※1 治水上砂防とは

土砂の生産は、山地の斜面が降雨等による表面侵食等によって削り取られ、また、溪床や溪岸が流水により縦横侵食を起こすことによって絶えず行われており、これにより生産された土砂も不断に下流の河川へと流送され、あるいは台風や梅雨等による異常降雨時には土石流等となって莫大な量の土砂を流出させる。これら土砂の生産及び流出は、河状を常に変化させ、また、河床上昇等の現象を生じさせ、水害の主要な原因を形成するとともに、土石流等による生命、身体、財産等への被害を引き起こす土砂災害を生ぜしめる。このような**土砂※2の生産を抑制し、流送土砂を扞止※3調節すること**

## 【 砂防法 】

によって災害を防止することが「治水上砂防」とされている。(行政手続法の施行に伴う河川法等における処分の運用等について(抄)1994年9月30日 建設省砂防課長等通達より抜粋)

※2 土砂…山地斜面の表面侵食等や溪床・溪岸の縦横侵食で発生する土砂(自然斜面や天然河岸で発生する土砂を指す)

※3 扞止(かんし)…せき止めること

### (2) 指定手続き

・本法に基づく砂防指定地の指定手続きは以下のとおりである。

(砂防指定地指定要綱 1989(H1)年9月12日 建設省河川局長通達)

指定手続き		内 容
①	指定範囲の設定	現地の状況等を踏まえ、県が指定基準及び指定方法※4に基づき、指定範囲を設定する。
②	指定の進達	県知事は国土交通大臣に指定を進達する。
③	指定の告示	国土交通大臣が指定を行い官報告示された場合、国砂防主管課長は県砂防担当部局長に告示通知する。
④	指定区域の閲覧	県知事は指定告示後、関係土木事務所等において関係図書を閲覧に供する。

※4 指定基準及び指定方法は次のとおり。

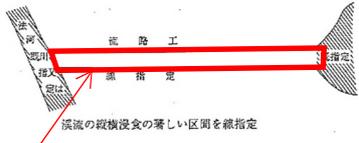
(指定基準)

土砂等の生産、流送、堆積により、溪流、河川若しくはその流域に著しい被害を及ぼす区域で下表に掲げる区域(逢初川は基準4に該当)

1	溪流若しくは河川の縦横侵食又は山腹の崩壊等により土砂等の生産、流送若しくは堆積が顕著であり、又は顕著となるおそれのある区域
2	風水害、震災等により、溪流等に土砂等の流出又は堆積が顕著であり、砂防設備の設置が必要と認められる区域
3	火山泥流等により著しい被害を受け、又は受けるおそれがある区域で砂防設備の設置が必要と認められる区域、火山地及び火山麓地
4	<b>土石流危険溪流等による土石流の発生のおそれのある区域又は土石流の氾濫に対処するため砂防設備の設置が必要と認められる区域</b>
5	地すべり防止区域で治水上砂防のため、溪流、河川に砂防設備の設置が必要と認められる区域
6	開発が行われ又は予想される区域で、その土地の形質を変更した場合、溪流等への土砂流出等により、治水上砂防に著しい影響を及ぼすおそれのある区域
7	その他公共施設又は人家等の保全のため、砂防設備の設置又は一定の行為の禁止若しくは制限が必要と認められる区域

(指定方法)

指定基準を勘案して、下記のうち適切な指定方法による(組み合わせも可)  
**(逢初川は標柱指定に該当)**

<p>線指定</p>	<p>溪流、河川沿いの土地を指定する場合は、起終点を定め、溪流又は河川の中心線から左右各岸〇メートルまでの土地の区域</p>	 <p>〇〇川の中心線から左右各岸〇mまでの土地の区域</p>
<p>標柱指定</p>	<p>国有林野、市街地等の土地を指定する場合は、林班、地番内の標柱によって囲まれた土地の区域</p>	 <p>標柱第〇号から第〇号に囲まれた土地の区域</p>
<p>面指定</p>	<p>山腹等を指定する場合は、字又は地番表示による土地の区域</p>	 <p>〇〇市××111番地、112番地、…</p>

(指定実績)

砂防指定地指定要綱制定以降から現在まで(1989(H1)年9月12日～2023(R5)年4月7日)の県内における指定方法別の指定箇所数は以下のとおり。

指定方法	指定区域数	指定面積
線指定	26区域	262.7ha
標柱指定	436区域	960.6ha
面指定	129区域	1,821.4ha
合計	591区域	3,044.7ha

**(3) 規制・管理**

- ・静岡県砂防指定地管理条例(2003(H15)年3月20日条例第35号)に基づき、下記のとおり砂防指定地内における行為の制限、違反等があった場合の対応をとる。

<p>行為の制限 第3条</p>	<p>砂防指定地内で工作物の新設や竹木の伐採、土地の掘削・盛土等の形状変更、土石等の採取などの行為をしようとする者は、知事の許可を受けなければならない。                  知事は、許可申請の内容が基準に適合する場合は許可しなければならない。</p>
----------------------	--

## 【 砂防法 】

監督処分 第 13 条	<p>条例の規定又はこれに基づく処分に違反した者等について、許可の取り消し、許可条件の変更、行為の中止や原状回復を命ずることができる。</p> <p>また、治水上砂防のため著しい支障等が生じたときには許可を受けた者に対して必要な措置を命ずることができる。</p>
罰 則 第 15 条	<p>指定地内行為の許可（又は変更）の規定に違反した者、監督処分として命令した内容に違反した者等は、1 年以下の懲役又は 2 万円以下の罰金に処する。</p>

- ・静岡県砂防指定地管理条例に基づく行為制限は、静岡県砂防指定地管理条例施行規則(2003(H15)年3月28日規則第25号)に規定する下記の行為が適用除外となる。

砂防指定地 内行為の適 用除外 第 3 条	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地の区画形質の変更を伴わない施設又は工作物、並びに高さ 1m 以下の擁壁、深さ 50cm 以下の側溝(素堀側溝を除く。)の新築、改築、移転又は除却</li> <li>・竹木の伐採（間伐等竹木の保育や面積 1ha 未満の植林並びに自家の生活の用を目的としたもの、枯損又は危険な竹木を対象とするもの、適用除外行為に係る測量調査又は施設保守の支障となるもの）</li> <li>・竹木の伐採に係る当該竹木の滑り降ろし又は地引き運搬</li> <li>・張替え又は植替えのためにする芝草の掘取り</li> </ul> <p>ただし、砂防設備及び河川区域等並びに砂防設備及び河川区域等の境界から 10m 以内の区域における行為はこの限りでない。</p>
--------------------------------	--

### (4) 運用に関する通達等

- ・砂防指定地の指定の運用等に関する通達等は以下のとおり。

1989. 9. 12 砂防指定地指定要綱について（国通達）

(H1) 内容

- ・指定の基準、手続き等を明確化するための要綱策定

1989. 9. 13 砂防指定地指定要綱の取扱いについて（国通達）

内容

- ・砂防指定地の指定は、砂防設備を要する土地に限らず、治水上砂防のため一定の行為を禁止又は制限すべき土地についても行う特に土石流危険溪流等についての指定の促進を図る
- ・その他、要綱の取扱いに関する通達

1989. 12. 10 砂防指定地指定実務要領発行（建設省砂防部監修）

内容

- ・砂防指定地指定要綱の解説
- ・進達書類の内容説明
- ・告示文例
- ・Q & A

1993. 12. 8 砂防指定地の指定等に係る進達について（国通達）

(H5) 内容

- ・開発行為等一定の行為を禁止又は制限する砂防指定地には、有害土砂の発生流下を抑制することから治水上砂防の効果が極めて大きい
- ・このため特に土石流危険渓流について指定促進を図ることとしているが、今後とも防災意識の高揚を図ること等により指定に係る土地所有者等の協力が得られるよう一層の努力を行うよう通達

1994. 9. 30 行政手続法の施行に伴う河川法等における処分の審査基準の策定等について（国通達）

内容

- ・地方公共団体の長が処分庁となる場合の審査基準等の作成の指針となるべき準則を示したもの
- ・砂防指定地内における一定行為の制限に関する審査基準として、土地の形質の変更等により、砂防設備の設置・機能の維持に支障を生じさせ、土砂の生産・流出を発生若しくは増幅させ、又は竹木の伐採等により竹木が有する土砂崩壊防止等の機能を減少させる等、治水上砂防に悪影響を及ぼすものでない場合は許可するものとする

1995. 10. 11 砂防指定地の指定について（国通達）

(H7) 内容

- ・砂防指定地の指定範囲について、砂防工事施行箇所及びその近傍のみを対象にしている事例が見受けられ、治水上砂防の観点により必要とされる土地が指定されていないことを受け、治水上砂防の観点より必要とされる土地を「面的」に指定するよう通達

2001. 1. 30 砂防指定地実務ハンドブック発行（国土交通省砂防部監修）

(H13) 内容

- ・砂防法制定以来蓄積された指定に関する運用を整理し、砂防指定地指定実務要領の後継実務ハンドブックとして刊行
- ・指定の意義や基準等の根幹部分は概ね実務要領と同じであるが、調書の編集方法やQ & A等の実務について内容の更新

### 3 逢初川流域における砂防指定地の指定に係る事実関係の整理

#### (1) 逢初川流域における砂防指定地の指定手続きに係る事実関係

1998. 9. 2 **国の砂防指定地進達ヒアリングにおいて、県砂防課は流域全域を面指定することについて再検討を求められる**

(H10)

内容

- ・建設省砂防課管理係から、指定範囲を流域全域の面指定とするこ

## 【 砂防法 】

とについて再検討を求めるコメントを受ける(1998. 10. 28 付け県砂防課文書 (sab002) により上記事実を確認)

### 1998. 10. 28 県砂防課が砂防指定地の進達に先立ち、流域全域の面指定を再検討するも次の理由で見送る (sab002)

#### 理由

- ・流域の上部は管理された植林帯であり、また、上水道関連施設等の公共施設があり管理されている箇所であるため、流域全域を砂防指定地として指定する緊急性は比較的小さいと考えられる
- ・現状は、流域の大部分を占める土地が県外在住の共有地となっており、同意が得られる見通しが立たない

#### 当時の担当職員への聴き取り結果

公文書に「早急に指定地に編入する必要がある、しかし、前述のとおり、流域全域の指定は困難」という手書きメモが記載されており、これについて、当該文書を起案・決裁した県砂防課職員への聴き取り結果は以下のとおり

- ・公文書の起案者、決裁者とも記載内容、メモ書きについて記憶がなかった
- ・当時、部分的な指定はよくあることであった
- ・荒廃した溪流への砂防堰堤整備を進捗させるため、流域全体の指定に時間を要する場合には、事業に必要な範囲のみを早急に指定することを重視していた

### 1998. 10. 28 県砂防課が砂防指定地の指定を国に進達する (sab001)

#### 逢初川の指定方法・今後の方針

- ・地権者の同意が得られないため、今回は事業実施(砂防堰堤の設置)に必要な区域のみを標柱にて指定進達する
- ・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り、今後、山腹崩壊等流域の状況と地権者との協議状況により、流域全域の面指定を進めたい

### 1999. 2. 16 県砂防課の進達どおり国が砂防指定地を指定する (sab003)

(H11)

#### 内容

- ・県の進達どおりに標柱指定が告示される(1999. 2. 16 付けの国告示通知書及び官報により上記事実を確認)

### 1999. 11. 30 県熱海土木が建設した砂防堰堤が竣工する

#### 内容

- ・以降、静岡県砂防指定地等監視員による巡回が開始される(根拠: 静岡県砂防指定地等監視員設置要綱)
- ・竣工した堰堤は、高さ 10.0m、長さ 43.0m、計画貯砂量 3,980 m<sup>3</sup>、計画流出土砂量 5,700 m<sup>3</sup>(整備率 69.82%) (逢初川砂防設備台帳 (sab003) から砂防堰堤の竣工の事実を確認)

2007. 4. 25 県熱海土木が「逢初川から泥水が流れ込み伊豆山港内が広範囲に汚濁している」との通報を受け、逢初川上流部を現地確認する (A283)  
(H19)

現地の状況

- ・ 広範囲に宅地造成が行われている
- ・ 泥水の発生源は造成地内の谷部分、山肌が露出しているため降雨により泥水が流出する状況

当時の職員への聴き取り結果

当該文書を起案・決裁した県熱海土木職員に聴き取り調査を実施した結果、当時の状況や対応は以下のとおり

- ・ 公文書の起案者、決裁者とも記載内容、撮影された写真について記憶がなかった
- ・ 決裁者は上流の開発が森林法に違反していることを認識していたが、現地を見た際には土地改変行為は行われておらず、危険性の判断まではできなかったと記憶していた

2009. 10. 8 県熱海土木が「伊豆山港の濁りがすごいからすぐに見に来てほしい」との通報を受け、伊豆山港を現地確認する (A073)  
(H21)

県担当者の認識

- ・ 港外の濁りの様子から逢初川からの濁流の影響が大きいと考えられる
- ・ 逢初川の濁りの発生源は、上流部の土地改変行為によるものと思われる

2009. 10. 9 県熱海土木が 10. 8 の伊豆山港の現地確認の結果を踏まえ、逢初川上流部を現地確認する (A074)

現地の状況

- ・ 雨水により、開発地の転圧不足の土砂が流れ出していることが確認された（現地の土砂は長靴がはまると抜けなくなるような軟弱な状態）

県担当者の認識

- ・ 河川区域の上流であるが、当該地の土砂が逢初川に流入していることは確実とみられ、河口部の港湾利用者からの苦情もあるため、何らかの形で開発者に対して指導が必要と考えられる

当時の職員への聴き取り結果

当該文書を起案・決裁した県熱海土木職員に聴き取り調査を実施した結果、当時の状況や対応は以下のとおり

(現地の状況について)

- ・ 公文書の起案者、決裁者とも記載内容及び現地の状況を記憶していた
- ・ 現地は通常の盛土工事では考えられないような転圧不足、かつ軟弱な土質で、降雨の影響もあり非常にぬかるんでいたことを記憶していた

- ・調整池や地下排水工などの防災措置は確認できず、必要な安全対策が設けられていないという疑念を持っていた
- ・砂防堰堤の具体的な状況を記憶していなかったが、施設が切迫した状況であるという認識はなかった

**(現地確認後の対応について)**

- ・崩壊が拡大する危険性を感じたが、下端部の盛土はそれほど多くなく、当時の状況であれば、対策を講じれば何とかなるとも考えていた
- ・当時、砂防指定の追加が検討されなかったのは、既存法（土採取等規制条例）で対応するのが当然であるとの認識であり、砂防設備にも異常がなかったので、砂防指定を追加する必要はなかったと考えていた

2009. 11. 4 **県熱海土木及び県東部農林と市で逢初川上流部の盛土について対策会議を開催し、市が土採取等規制条例に基づき指導することを確認する** (A076, A077)

**内容**

- ・現状の法的規制は、風致地区条例と土採取等規制条例で、土採取等規制条例の届出については期限が切れている
- ・申請にあった防災措置が取られていない状態で盛土がされている
- ・このため、市が土採取等規制条例に基づき指導する

2016. 4 以降 **砂防指定地等監視員の業務報告書が残存する 2016 年 4 月以降は、逢初川の砂防指定地等については、「崩壊・損壊箇所なし」と報告されている** (sab005)

**巡回内容及び記録**

- ・逢初川は年 6～7 回の頻度で巡視
- ・2016 (H28). 3 月以前の業務報告書は残存していない

**当時の監視員への聴き取り結果**

2007 (H19) 年度から 2022 (R4) 年度に担当した監視員に聴き取り調査を実施した結果、当時の監視状況は以下のとおり

**(監視方法について)**

- ・監視頻度は月 2 回程度
- ・監視方法、監視範囲は、県熱海土木から具体的な指示や前任者からの引継ぎがなく、監視員によって差異があった（毎回砂防堰堤まで監視又は下流河川で濁り等があった場合には堰堤を監視、必要に応じ写真を撮影）
- ・指定地より上流は監視対象外であり、土地改変行為は監視していなかった

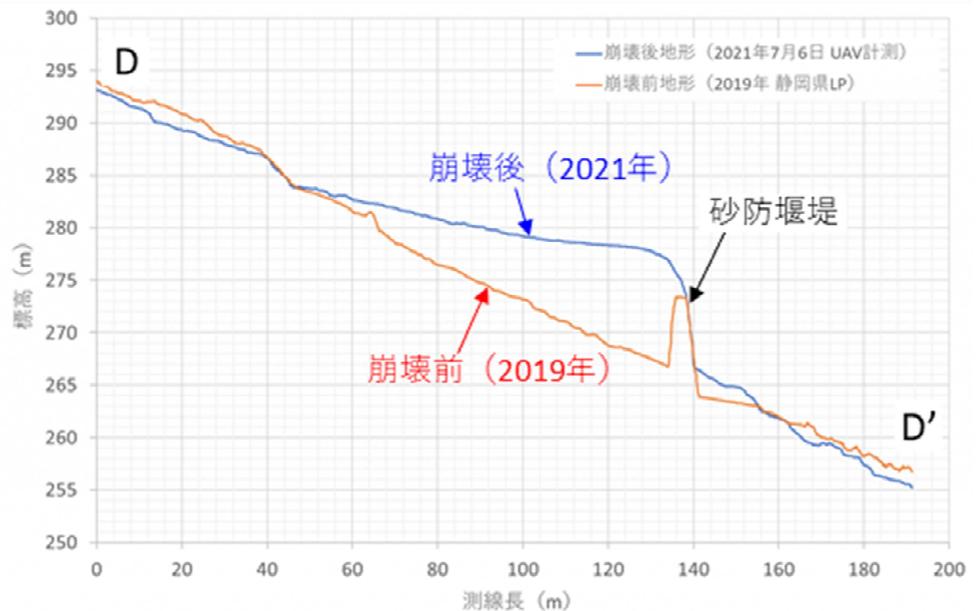
**(逢初川砂防堰堤の状況について)**

- ・砂防堰堤の状況は、2007～2012 (H19～H24) 年度の監視員の記憶では堰堤に土砂が堆積していたとのことであったが、2013

～2022 (H25～R4) 年度の監視員の記憶では、災害発生前の監視の際には土砂の堆積はなかった※とのことであった

※砂防堰堤の堆積状況は、2019 (R1) 年に県が取得した三次元点群データの解析結果により、下記のとおり崩壊前は土砂が堆積していない事実を確認した

砂防堰堤周辺の縦断面図



砂防堰堤上流側の横断面図



## 【 砂防法 】

### (2) 事実関係を補足する聴き取り調査結果

- ・1998(H10). 10. 28 に砂防指定地の指定を国に進達した際、逢初川について「今後、山腹崩壊等流域の状況と地権者との協議状況により流域全域の面指定を進めたい」とした方針への対応について、当時の担当職員から聴き取りを行い、以下の状況であったことを確認している

○実施期間

2022(R4). 6. 14～ 7. 15

○対象者

県砂防課（14名）及び県熱海土木企画検査課（12名）の砂防担当者

○聴き取り内容

- ①流域の荒廃状況を認識していたか
- ②面指定に向けて地権者と接触していたか
- ③逢初川に関する引継ぎ事項があったか

当時の職員への聴き取り結果

- ・1998(H10)年度の担当は、調書の作成や国とヒアリングを実施したことは覚えていますが、内容については覚えていなかった
- ・いずれも、逢初川に関する記憶は無く、地権者とのヒアリングや引継ぎについての記憶は無かった

### 【特別委員会提言の概要】

- ・逢初川源頭部及びその上流域の砂防指定地について、県は、治水上砂防の観点から面指定の必要性が認められないとの主張だが、**地権者の私権制限とエリアの安全性を比較考量して、その判断が妥当であったと言えるのか疑問である。**
- ・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言えるのか。**
- ・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、**規制できる部分は規制を行う必要があったのではないかと考える。**

### 【論点】

- (1) 逢初川と同時に指定がされた溪流と比較して指定範囲の考え方は妥当であったか
- (2) 地権者の私権制限とエリアの安全性を比較考量してその判断が妥当であったか
- (3) 伊豆山港の濁りの原因が逢初川上流部の土地改変行為（①区域）にあることを確認した後の対応は妥当であったか（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か）
- (4) 砂防指定地等監視員等による監視は当初の指定進達時の方針に照らし適切であったか

## 4 事実関係を踏まえた論点と考察

## (1) 逢初川と同時に指定がされた溪流と比較して指定範囲の考え方は妥当であったか

## 【確認・判明した事実関係】

- ・1998(H10)年10月28日に砂防指定を進達した全7溪流のうち、5溪流で「面指定」を行っているが、うち3溪流（志津摩川、長尾川左支川、タルノ沢）は流域の一部を「面指定」したものであり、「標柱指定」した逢初川と同様に要設備地を中心とした事業に必要な範囲を指定していた（※別表1参照）。
- ・流域の一部を面指定した3溪流は、指定進達調書において流域面積が大きく土地所有者が多いこと、又は地権者と協議中であることを理由に流域の一部のみを指定進達したと記録されており、指定範囲の検討において、逢初川と同様に砂防堰堤の迅速な整備や私権制限の考慮がされていた（※別表2参照）。
- ・逢初川以外の溪流では、当時の現地状況写真が残存していないため、治水上砂防の観点から必要範囲として流域の一部又は全部を指定したものであったのか公文書により確認することができなかった。
- ・他法令の制限状況は、進達した全7溪流で流域内に5条森林が存在していたが、指定進達した範囲に5条森林が含まれているものと含まれていないものが混在（※別表1参照）しており、他法令の制限があれば一律に砂防指定地から除外していた事実は確認できなかった。

※別表1 同一時期に指定進達された溪流の状況（指定範囲、他法令の状況等）

溪流名	指定方法	指定範囲	他法令の状況	
			流域内に存する他法令の制限	左記のうち砂防指定地内の重複状況
あいぞめ 逢初川	標柱	流域の一部 流域面積 15ha 指定面積 1.28ha	5条森林 宅造規制区域 第1種風致地区	指定地の一部が重複 指定地全域が重複 指定地全域が重複
しづま 志津摩川	面	流域の一部 流域面積 130ha 指定面積 0.79ha	5条森林 宅造規制区域	重複しない 指定地全域が重複
しんきょう 神橋沢	面	流域のほぼ全部 流域面積 5ha 指定面積 5.65ha	5条森林	指定地の一部が重複
ながお 長尾川左支川	面	流域の一部 流域面積 8ha 指定面積 2.77ha	5条森林	指定地の一部が重複

## 【 砂防法 】

かたのかみや 方ノ上谷川	面	流域のほぼ全部 流域面積 4ha 指定面積 3.37ha	5 条森林	指定地の一部が重複
タルノ沢	面	流域の一部 流域面積 33ha 指定面積 8.18ha	5 条森林	指定地全域が重複
みやこだ 都田川	標柱	河川護岸のみ 流域面積 115ha 指定面積 1.04ha	5 条森林	重複しない

※別表 2 同一時期に指定進達された溪流の状況（指定方法の理由等）

溪流名	指定方法の理由	今後の進達方針
逢初川	地権者の同意が得られないため、今回は事業実施に必要な区域のみを標柱にて指定進達する。	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り、今後、山腹崩壊等流域の状況と地権者との協議状況により、流域全域の面指定を進めたい。
志津摩川	流域面積が大きく、土地所有者も多いため、事業実施に必要な範囲を地番にて指定進達する。	今後、流域を分割して計画的に面指定を進める。
神橋沢	堰堤上流の流域全体を地番にて指定進達する。	堰堤下流は河川事業で整備済であり、当面指定進達の予定なし。
長尾川左支川	地権者と協議中であり、現時点では一定の範囲を地番にて指定進達する。	残りの流域は、地権者と協議が整い次第、進達したい。
方ノ上谷川	堰堤上流の流域全体を地番にて指定進達する。	堰堤下流は河川事業で整備済であり、当面指定進達の予定なし。
タルノ沢	流域面積が大きく、土地所有者も多いため、事業実施に必要な範囲を地番にて指定進達する。	今後、流域を分割して計画的に面指定を進める。堰堤下流は河川事業で整備済であり、当面指定進達の予定なし。
都田川	早急に護岸工事が必要と考えられる範囲を標柱にて指定する。	今後、溪流の荒廃状況により、必要に応じて上下流を指定進達したい。

- ・1998(H10)年10月28日の流域全体を面指定とすることに対する再検討結果において、「早急に指定地に編入する必要がある、しかし、前述のとおり、流域全

域の指定は困難」という手書きメモが記載されており、これについて文書作成時の関係者に聴き取りを行ったが、いずれも内容について記憶がないとのことであった。しかし、当時の指定の考え方は、荒廃した溪流への砂防堰堤整備を進捗させるため、流域全体の指定に時間を要する場合には、事業に必要な範囲のみを早急に指定することを重視していたことを確認した。

## 【考察】

- ・砂防指定地の指定範囲は、当時、国の通達により、いずれの溪流においても、流域を面的に指定することが可能であるか検討していたが、土地所有者の同意等が得られない場合は、逢初川に限らず指定範囲を流域の一部にとどめ、流域全域の面指定は今後の状況に応じて進めるとした。このことは、流域全域の指定に時間をかけるよりも、必要範囲を早急に指定して砂防堰堤を速やかに整備し、地域の安全を確保することを重視したものである。
- ・当該指定範囲が治水上砂防の観点により必要とされる土地であったかについては、当時の流域の状況を写真で確認できなかったものの、他法令の制限があれば一律に砂防指定地から除外していた事実は確認できなかったことから、逢初川も含め、本県の砂防指定は、溪流毎に現地の状況に応じて必要な範囲が検討され、砂防指定地を進達していたと考えられる。
- ・以上のことから、逢初川と同時に指定された溪流と比較して、指定範囲の設定過程に大きな違いは見られず、適切に検討されていたと考えられる。

## (2) 地権者の私権制限とエリアの安全性を比較考量してその判断が妥当であったか【確認・判明した事実関係】

- ・地権者の私権制限について、逐条砂防法の解説※1によれば、砂防指定は、その土地の所有者等の権利に重大な関係があり、みだりにこの指定をすべきではない。したがって、この指定は、治水上砂防のためにのみなし得るとされている。
- ・しかし、治水上砂防の目的のため指定する限りにおいては、その必要の程度等は、主務大臣等の自由な認定、裁量に任されている。行政上、他の公益、私益との比較その他の価値判断を要しないという意味ではなく、「スヘキ土地」という趣旨からしても、公益裁量の立場から限定的に解し、必要最小限度に止めるべきとされている。

※1 逐条砂防法 第二条（指定土地） 一 砂防指定地の指定の意義等

(3) 本条による指定は、主務大臣である建設大臣が、砂防設備又は行為の禁止制限の必要を認める場合にすることができるが、この指定は、その土地の所有者等の権利に重大な関係があり、みだりにこの指定をすべきではない。したがって、この指定は、治水上砂防のためにのみなし得るものであり、観光や一定物保存等の目的で、土地の形状変更を禁ずるため指定することは許されない。

しかし、治水上砂防の目的のため指定する限りにおいては、その必要の程度等は、主務大臣の自由な認定、裁量に任されている。このことは、

## 【 砂防法 】

立法当時の官治行政という時代的背景を考えれば、おのずから明らかなことであるが、法律の規定上はともかく、**行政上、他の公益、私益との比較その他の価値判断を要しない**という意味ではなく、「スヘキ土地」という趣旨からしても、**公益裁量の立場から限定的に解し、必要最小限度に止めるべき**であろう。

- ・当該区域の指定当時の安全性について、地形的には、源流部の地山（自然地形）の溪流部分は荒廃が進んでいるものの、上流域は所有者による管理された植林地帯であり、山腹の崩壊は特段認められていないため、下流部に砂防堰堤を設置すれば、その捕捉量を考慮すると、治水上砂防の大きな問題が起きるような状態ではなく、流域全域を砂防指定地として指定する緊急性は低いと判断していた。

## 【考察】

- ・逢初川における砂防指定地の指定に当たっては、当時の森林の管理状況等を個別具体的に検討し、「当時の流域内の荒廃状況は、下流に砂防施設（砂防堰堤）を設置すれば、上流域を砂防法による行為規制という私権の制限を行わなくても、治水上砂防の目的は達成できる」という状態であり、「流域全体の面指定の必要性はない」と判断したものである。これは、私権制限と安全性を比較考量した結果であり、現時点において評価しても、また、同一時期に指定した他溪流と比較しても、行政裁量として認められる範囲内であったと考える。
- ・当該区域は、法的には他法令により規制・管理<sup>※2</sup>されている区域であり、他法令で規制・管理されない規模の土地の改変行為であれば、この行為により土石流等が発生したとしても、逢初川で整備される砂防堰堤により治水上砂防の目的（災害発生の防止）を達成できる状況であり、当時、荒廃が進んでいなかった上流部について行為制限を目的に砂防指定地として指定する緊急性も低かったと考える。

### ※2 他法令による土地改変行為に係る規制・管理

法令	所管	内容
森林法	県	林地開発許可：1 ha 超の森林の開発行為
宅地造成等規制法 <sup>※3</sup>	市	宅地造成に関する工事許可： ・切土高 2m 超、盛土高 1 m 超、切盛土高 2m 超のがけを生ずる宅地造成 ・切土又は盛土する土地が 500 m <sup>2</sup> 超の宅地造成
静岡県風致地区条例 <sup>※4</sup>	市	風致地区内行為許可： 10 m <sup>2</sup> 超又は高さ 1.5 m 超の法面が生じる土地の形質変更

静岡県土採取等規制条例	県 (1ha 以上) 市 (1ha 未満)	土の採取等計画届： 1,000 m <sup>3</sup> 以上又は 2,000 m <sup>3</sup> 以上の盛土等
-------------	--------------------------------	--

※3 2022(R4)年5月から「宅地造成及び特定盛土等規制法」に改正

※4 2006(H18)年4月に市へ権限移譲、2015(H27)年4月以降は、熱海市風致地区条例が施行

- ・しかし、砂防指定後に他法令により規制・管理されていた区域において不適切に土地改変された事実を踏まえると、治水上砂防の観点から直ちに指定の必要がないと判断した土地であっても、その後、将来にわたって適正に管理されるよう、他法令の所管課や市と土地改変行為の情報の共有を図るなど現地の状況を継続的に把握することが重要であったと考える。

**(3) 伊豆山港の濁りの原因が逢初川上流部の土地改変行為(①区域)にあることを確認した後の対応は妥当であったか(法令適用の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か)**

**【確認・判明した事実関係】**

- ・2007(H19)年に発生した濁りについて、当時、現地調査を行った関係職員に聴き取りを行ったが、上流部の土地改変行為の詳細な状況やその後の対応を確認することができなかった。
- ・2009(H21)年に発生した濁りについては、現地調査を行った当時の関係職員に聴き取りの結果、逢初川上流部の土地改変行為は防災対策が講じられておらず、放置すれば下流への土砂流出のおそれがあると考えていたが、当時の状況であれば、対策を講じれば何とかなるとも考えていたことを確認した。
- ・2009年の現地調査の際に、逢初川の砂防堰堤も調査しており、当時の堰堤の状況は、土砂堆積や施設の異常はなかったと記憶していたことを確認した。
- ・土地改変行為への対応については、当時の関係職員は、既に指導を行っていた所管法令(森林法、土採取等規制条例)での対応を強化すべきであるとの認識をもっており、県と市で対策を協議した結果、土採取等規制条例による指導を強化することとなった。この時点では、砂防法で行為制限をするために砂防指定地を追加することは考えていなかったことを確認した。
- ・行為制限を目的とした砂防指定地の指定は、指定基準<sup>※1</sup>によると、土砂等の生産、流送若しくは堆積により、溪流等に著しい被害を及ぼす区域であり、かつ、土地の形質の変更等が起因となって既存の砂防設備の機能に支障を及ぼしたり、自然斜面や天然河岸からの土砂の発生・流送が誘発・助長されたり、竹木が有する土砂崩壊防止等の機能が減少する等、治水上砂防に著しい影響のおそれ<sup>※2</sup>がある場合に行うものとされている。

## 【 砂防法 】

### ※1 砂防指定地指定要綱の取扱いについて（1989(H1)． 9.12 国通達）

#### 第二（指定基準）

砂防指定地の指定は、土砂等の生産、流送若しくは堆積により、溪流、河川若しくはその流域（以下「溪流等」という。）に著しい被害を及ぼす区域で、次に掲げる区域について行うものとする。

- 六 開発が行われ又は予想される区域で、その**土地の形質を変更した場合、溪流等への土砂流出等により、治水上砂防に著しい影響のおそれのある区域**

### ※2 行政手続法の施行に伴う河川法等における処分の審査基準の策定等について（1994(H6)． 9.30 国通達）

#### 五 申請に対する処分に係る審査基準及び標準処理期間について

- 2 砂防法の規定による申請に対する処分に係る審査基準及び標準処理期間は、それぞれ次のとおりである。

##### （1）第四条第一項（砂防指定地内における一定行為の制限）

##### （1）審査基準について

砂防指定地内における行為について許可に係らしめられている場合には、以下の基準により審査するものとする。

申請された行為の内容が、当該土地の砂防指定地に指定された理由及び現況から判断して、**土地の形質の変更等により砂防設備の設置、機能の維持に支障を生じさせ、土砂の生産・流出を発生若しくは増幅させ、又は竹木の伐採等により竹木が有する土砂崩壊防止等の機能を減少させる等、治水上砂防に悪影響を及ぼすものでない場合**は許可するものとする。（後略）

- ・既に開発が行われている区域を砂防指定地とした場合、砂防指定地実務ハンドブック※3によれば、法律不遡及の原則により、開発を直ちに規制することはできないものの、防災工事を行うよう指導することは可能であり、相当期間が経過しても指導に応じない場合には工事命令又は費用負担命令も可能であるとされている。

### ※3 砂防指定地実務ハンドブック（P56）

#### 問6

既に開発が行われている区域を指定した場合、従前の開発又は継続中の行為に対して、どのように対処したらよいか。

#### 答

**法律不遡及の原則により、質問のような行為を直ちに規制することはできない。**都道府県規則中に「権原に基づき許可を要する行為を行っている者は、従前と同様の条件により、当該行為について許可を受けたものとみなす。」との規定を置くことが望ましいが、規定がなくても、そのように取り扱うべきである。（ただし、指定告示後新たに追加計画された行為については要許可となる。）

しかし治水上砂防の見地から必要と判断される場合には指定後防災工事を行うよう指導することとされたい。この場合、相当の期間が経過しても開発行為者において適切な防災工事等を施行しない場合は許可後の事情変更があったと解して、砂防法第8条又は第16条の規定による工事命令又は費用負担命令を出すことも可能であろう。

いずれにしても治水上砂防の見地から規制が必要と思われる開発が予想される区域については早期に指定の調書を提出するようにされたい。

### 【考察】

- ・2009(H21)年当時の逢初川上流部の状況は、不適切な土地改変行為により、自然斜面からの土砂の発生が助長されたり、土砂崩壊防止機能が減少するおそれがある状況であったが、砂防堰堤までは支障が及んでいない状況であった。既に県及び市が、不適切な土地改変行為に対して、森林法や土採取等規制条例による是正指導を行っていた状況を踏まえ、当該法令の違反に対して、法的な強制力のある行為の中止や原状回復等の命令など、当該法令による対応を強化しようと考えたことは、行政裁量として認められる範囲内であったと考える。
- ・仮に所管法令が機能していないことを理由に、既に土地改変行為が行われている区域を砂防指定地に追加指定したとしても、法律不遡及の原則から、既に行われている土地改変行為については、直ちに規制することはできず、当面は、防災工事の施工を行政指導するに留まらざるを得ないことから、追加指定の効果は限定的であったと考える。
- ・しかしながら、砂防指定地の追加指定については、既に行われている土地改変行為に対する即効的な効果は小さいものの、伊豆山港の濁りの原因が逢初川上流部の土地改変行為にあることを確認した段階において、不適切な土地改変行為に対し砂防法として関与するため、逢初川上流部について砂防指定地への追加指定を検討する余地もあったのではないかと考える。
- ・当該行為への対応は所管法令（森林法、土採取等規制条例）関係者で進められたが、所管法令に基づく許可や届出の初期段階から、砂防法担当にも情報提供して治水上砂防に悪影響を及ぼす行為への対応等について意見を求めるなど、職員間で問題意識をもって情報共有を図るべきであった。

### （４）砂防指定地等監視員等による監視は当初の指定進達時の方針に照らし適切であったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・砂防指定地等監視員による監視範囲は、砂防指定地等監視業務実施要領※に基づき指定地内を監視するものとされており、逢初川上流の指定地外の行為まで監視する義務を負っていなかった。

## 【 砂防法 】

※静岡県砂防指定地等監視業務実施要領（2000（H12）年4月1日）

第3 監視員は、担当砂防指定地等の区域を巡視するに当たっては、次の事項に留意するものとし、必要な場合は直ちに土木事務所長に連絡するとともに、その指示を受けるように努めなければならない。

- (1) 砂防指定地等の**区域内での行為**が許可済みであるかどうかの確認
- (2) 許可済みの行為について、許可を受けた内容どおり施行されているかどうかの確認
- (3) 無許可の行為を発見した場合は、その施行者に直ちにその行為を中止するよう注意する。
- (4) **山腹崩壊若しくは、県施工の施設等の災害箇所**の有無
- (5) 特に急傾斜地崩壊危険区域及び地すべり防止区域において、住家が危険となっている箇所の有無
- (6) 県が設置した**砂防指定地等の標示杭及び立看板**の損傷の有無
- (7) その他、砂防指定地等の管理上措置する必要があると思われる事項

第4 要綱第8に定める緊急措置を要する事態とは、次の場合をいうものとする。

- (1) 無許可の行為を発見した場合
- (2) 山腹崩壊若しくは護岸及び堰堤等の施設に災害箇所を発見した場合
- (3) 急傾斜地崩壊危険区域及び地すべり防止区域で、住家が危険となっている場合

第5 土木事務所長は、監視員が巡視するに当たって必要とする行為の許可内容、砂防指定地等の区域図、砂防施設等の設置箇所、その他参考となる事項を、監視員に交付しなければならない。

第6 要綱9に定める**巡視回数は月2回以上**とし、報酬の額は次のとおりとする。

- ・当時の監視員からの聴き取り結果から、2007（H19）年及び2009（H21）年に発生した伊豆山港の濁りや逢初川上流部での開発について、その事実を知らなかったことが確認できた。
- ・また、逢初川に設置された砂防堰堤には、特段の異常はなかったことを確認できたが、県熱海土木からは監視に当たり、統一的な監視方法や異常と判断する具体的な基準までは示されておらず、監視員の裁量に任されていたことも判明した。

## 【考察】

- ・逢初川における砂防指定地の指定進達時の今後の方針については「今後、山腹崩壊等流域の状況と地権者との協議状況により、流域全域の面指定を進めたい」との内容であった。しかしながら、砂防指定地等監視員の監視範囲は砂防指定地に限定されており、指定地内に流入する土砂や砂防堰堤下流の荒廃状況及び土砂流出状況は確認していたものの、砂防指定地の区域外の山腹崩壊等は監視対象外であったことから、「今後の方針」を踏まえれば、当時、監視員の監視内容を改善する余地はあったと考える。

- ・監視員による監視において砂防堰堤の異常は確認されていないが、県熱海土木は、砂防堰堤における土砂の堆積状況を定量的に監視できるよう具体的な方法を示すなど、砂防指定地の区域の上流から流出する土砂の異常を的確に把握できるようにすべきであったと考える。また、指定地の上流で他法令による届出等があった場合には、当該届出等に係る行為が及ぼす影響について監視を強化できるように、監視員にその情報を提供すべきであったと考える。
- ・また、砂防指定地の指定後に、他法令により規制・管理されていた土地において不適切な土地改変行為が行われた事実を踏まえると、砂防指定地の上流で当該法令による届出がされた段階において、県熱海土木においても当該行為が砂防指定地に及ぼす影響等を監視できるように、担当者間、関係課間で情報共有を図り、管内の砂防堰堤パトロールや河川パトロール等に取り組むとともに、地域住民等からも幅広く情報収集に努めるべきであったと考える。

## 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

### (1) 砂防指定地の指定手続の改善等

#### 〔逢初川土石流災害後の新たな取組〕

- ・今回のように、指定時点では他法令により規制・管理され、かつ、現地の状況が治水上砂防の観点から直ちに指定する必要性がない土地であっても、不適切な土地改変行為が行われた場合には、砂防設備や下流域に被害を及ぼすおそれが生じる。
- ・今後も砂防指定地の指定は、治水上砂防の観点から必要な箇所を面的に指定していくが、不適切な土地改変行為を未然に防ぐため、砂防指定地指定要綱で規定する「開発が予想される区域」の判断に当たり、指定時に他法令の所管部局や市町から指定範囲について意見を聴取するなど指定手続の改善を図る。
- ・砂防指定地内での不適切な行為を抑制するため、静岡県砂防指定地管理条例及び同施行規則について罰則の強化等の改正を行う（2024(R6). 4. 1 施行予定）。

条例の改正内容

項目	改正内容	備考
制限行為完了後の 検査実施【追加】	完了等の届出後、 <b>2 ha 以上の土地の形状変更等の場合は、現地調査を実施</b>	条例 規則
監督処分内容の 拡充【変更】	許可の取消しや行為の中止命令、原状回復命令等に加え、 <b>応急措置等の必要な措置を命じることを可能とした</b>	条例
公表規定の追加 【追加】	<b>監督処分を行った際に、その内容を公表できる規定を追加</b>	条例

## 【 砂防法 】

罰則の強化【変更】	地方自治法の上限まで引上げ 1年以下の懲役又は2万円以下の罰金 → <b>2年以下の懲役又は100万円以下の罰金</b>	条例
-----------	--	----

### 〔今後対応する取組〕

- ・指定範囲の見直しが必要な土地利用状況の変化等の早期把握のため、砂防指定地内に限らず、指定地への影響が想定される地域で行われる開発行為や不適切な土地改変行為等の情報について、当該行為を規制・管理する所管部局や市町の担当者と定期的に情報共有できる仕組みを構築していく。

## (2) 砂防指定地の監視の徹底

### 〔逢初川土石流災害前からの取組を徹底〕

- ・砂防指定地の監視に当たっては、砂防指定地等監視員による監視のほか、2019(H31)年3月の「静岡県砂防施設長寿命化計画」策定以降、職員による施設の健全度に応じた定期点検が行われており、施設の異常だけでなく、土砂堆積状況や施設に影響を与える周辺地域の状況等も調査している。
- ・砂防指定地等監視員が的確に監視できるよう、研修会の開催や資料等の提供など育成・指導の徹底を図るほか、土砂災害警戒区域等の監視活動に協力する地域の防災リーダー「防災連絡員」の育成及び住民等からの通報を受け付ける「土砂災害110番」制度の普及等を通じて、指定地内の不適切な土地改変行為等を、行政と地域が一体となって早期発見できる体制づくりに取り組んでいく。

### 〔逢初川土石流災害後の新たな取組〕

- ・職員による指定地の監視をより定量的に行うことができるよう、ドローンや衛星による地形把握を積極的に導入していくことで、砂防指定地の上流や隣接地など指定地外の変状についても早期発見できるよう取り組んでいく。

## ii 森林法

### 1 逢初川源頭部北側区域（④区域・D工区）における土地改変行為の概要

- ・当該箇所は、崩壊した逢初川源頭部（①区域）の北側に隣接して行われていた宅地造成（④区域）のうち、通称「D工区」と呼ばれているエリアである。
- ・D工区と①区域との間には、通称「C工区」「E工区」と呼ばれるエリアがある。このため、D工区は、①区域から直線距離で約200m離れており、逢初川流域ではなく、鳴沢川支流の上流に位置している。



④区域・D工区と①、⑤区域の位置関係

- ・I社は、2006(H18)年4月、C工区において、市から都計法の許可を受けて宅地造成に着手し、2006年10月、D、E工区に拡大する変更許可を市から受けている。
- ・D工区には5条森林※1が含まれていたが、市にはその認識が無く、I社は森林法に基づく林地開発許可の申請をせず、無許可で林地開発を行っていた。

※1 森林法第5条に基づき地域森林計画の対象とする森林で、1ha（R5.4～太陽光発電施設を設置する場合は0.5ha）を超える開発を行う場合は林地開発許可が必要

[森林法に基づく行政対応の経緯]

#### ① 無許可開発の発覚と復旧指導（2008(H20).4.10～2008.5.30）

- ・2008年4月、県東部農林は、D工区に森林区域が含まれていることを認識。
- ・県東部農林は、本来、森林法(第10条の2)の林地開発許可を要する1haを超える森林の土地の改変行為が無許可で行われていることを確認したため、同年5月1日、I社に対し、行為の中止及び復旧を文書指導。

## 【 森林法 】

- ・ 2008 (H20) 年 5 月 30 日、県東部農林は、復旧工事の完了を確認。

### ② 林地開発許可と造成工事の中断 (2008. 5. 30～2014 (H26). 4. 16)

- ・ I 社は、当該地について、森林法に基づく林地開発許可申請を行い、県東部農林は、2008 年 7 月 8 日にこれを許可。
- ・ 林地開発許可以降、I 社による工事が実施されたが、2008 年 10 月頃から I 社の経営悪化により事業が停滞。
- ・ 2010 (H22) 年 7 月、I 社の林地開発許可地に D 社 (I 社の工事施工者) が残土搬入。

### ③ 造成工事の中断期間 (2014. 4. 17～2020 (R2). 1. 9)

- ・ 2014 年 4 月、Q 社 (2012 (H24) 年 12 月に I 社が社名変更) が解散。
- ・ 宅地造成工事は中断。自然緑化が進む。

### ④ 地位承継による事業再開 (2020. 1. 10～2021 (R3). 7. 3)

- ・ 2020 年 1 月、C 者が林地開発行為の地位を承継。工事再開には至っていない。

## 2 林地開発許可制度の概要

### (1) 目的

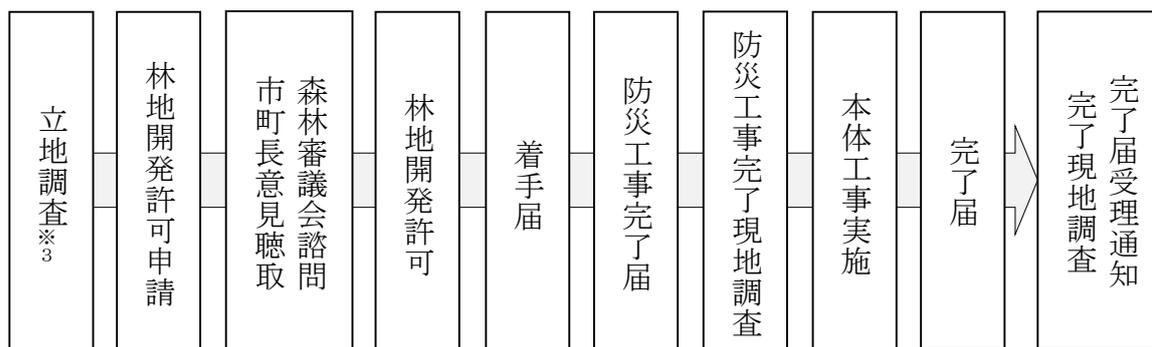
土砂災害の防止や水源のかん養等の公益的機能を有する森林を無秩序な開発から守り、森林の適切な利用を図ること。

### (2) 対象

森林関連施策の方向や森林整備及び保全の目標等を定める地域森林計画の対象となる民有林において、土地の形質変更 (土地の形状を変更する行為) 面積が 1 ha (R5. 4～太陽光発電施設を設置する場合は 0. 5ha) を超える開発を行う場合は、知事又は権限移譲市長※2の許可を受けなければならない。

※2 静岡市、浜松市、沼津市、富士市、磐田市、焼津市、藤枝市

(3) 林地開発許可の主な流れ



※3 開発箇所における森林法に係る規制状況等の調査

(4) 林地開発許可申請の手続き

許可を受けようとする者は、申請書に次に掲げる書類を添え、知事に提出しなければならない（森林法施行規則第4条）。

- 一 開発行為に係る森林の位置図及び区域図
- 二 開発行為に関する計画書
- 三 開発行為に係る森林について当該開発行為の施行の妨げとなる権利を有する者の相当数の同意を得ていることを証する書類
- 四 登記事項証明書等
- 五 他の行政庁の免許、許可、認可その他の処分に係る申請の状況を記載した書類
- 六 開発行為を行うために必要な資力及び信用があることを証する書類
- 七 その他都道府県知事が必要と認める書類

(5) 林地開発許可の基準等

- ・知事又は権限移譲市長は、事業者の開発計画を審査し、災害の防止・水害の防止・水の確保・環境の保全に著しい支障を及ぼすおそれがないと認めるときは、これを許可しなければならない。

審査基準	主な審査内容
災害の防止	切土・盛土の勾配、擁壁の設置、沈砂池の設置
水害の防止	洪水調整池等の設置
水の確保	貯水池等の設置
環境の保全	森林の配置、森林率の確保

- ・審査時に開発計画に不備等があった場合には、計画の見直し、関係者との調整、関係書類の提出等を指導する。
- ・許可に当たり、県森林審議会及び関係市町長の意見を聞かなければならない。これらの意見への対応については許可要件ではないが、四つの審査基準に該当す

## 【 森林法 】

る意見については、事業者に対応を指導している。

### (6) 林地開発許可の条件として一般的に付されるもの

- ・ 開発行為は、申請書及び添付図書の内容に従って行うこと。
- ・ 防災工事を先行し、施行区域外へ土砂が流出しないよう十分配慮して工事を実施すること。
- ・ 開発行為の途中において災害等が発生した場合は、適切な措置を講ずるとともに遅滞なく知事に届け出ること。
- ・ 残置森林等の維持管理を適切に行うこと。 等

### (7) 無許可開発及び許可条件に違反した開発があった場合

事業者に対し事業の中止・原形復旧又は林地開発許可審査基準を満たすように指導・命令する。

## 3 当該土地改変行為への行政対応に係る事実関係の整理

2008. 4. 10 県東部農林が、逢初川源頭部の無断開発箇所の現地確認の際、隣接地で  
(H20) 行われている宅地造成工事等に不審な点が見られたため現地を調査する  
(D082)

#### 現地の状況

- ・ 既に伐採が完了し、造成工事もかなり進行していた

#### 県担当者の認識ほか

- ・ 開発区域は5条森林区域にかかっていると思われる（その後の市の確認により、林地開発許可違反であることが判明（2010(H22). 4. 15付け復命書により確認））
- ・ I社の開発行為は、市の都計法等の許可を得て行われており、林地開発許可の要不要をどのように判断したのか早急に確認する必要があることから、市に関係資料の提供を依頼
- ・ 今後は伊豆山の開発行為に対し、関係者が連携して対応していくことを確認

2008. 4. 15 市が、県東部農林に対し、市の土地利用対策委員会等の審査の経緯を確認した結果を説明する(D083)

#### 市の説明

- ・ 森林区域を見落としていたことが判明した
- ・ 改めて確認したところ、明らかに森林区域を超えて開発していることを確認した

2008. 4. 16 市が、県東部農林に対し、市の土地利用対策委員会等の審査の関係資料を提供し説明する(D084)

市の説明

- ・この流域(鳴沢川)は河川改修されており、直接放流を認めている
- ・従って調整池は無い(下流の河川は、改修により十分な流下能力を有していることから、都計法の許可では、調整池を設置しない計画となっている)
- ・風致地区で緑地を30%確保している(当該地区は風致地区であることから、都計法の許可では、緑地を30%確保する計画となっている)
- ・開発事業が中止されると大変困る

県の回答

- ・下流の流下能力が十分にあるならば、調整池は不要となるが、今後確認したい
- ・森林率(緑地を含む)が、林地開発許可基準を上回っているので安心した
- ・通常は、直ちに行為の中止を指導するが、本庁と相談しながら判断する

2008. 4. 21 県東部農林と県森林計画室が、今後の対応について検討する(D085)

検討の内容

- ・防災施設については、都計法、宅造法により審査されており、森林率については、森林法の基準以上に確保されている
- ・現状のままで中止し、放置されると防災上の懸念が増大する
- ・早急に林地開発の許可申請をするよう指導する
- ・許可申請の図面は、都計法、宅造法等の申請に使用したものを活用すればよい
- ・工事の中止は求めないが、工事が完了すると所有権が移転する可能性があるため、速やかに許可申請するよう指導する

2008. 4. 22 県森林計画室が、県東部農林に対して指示する(D086)

指示の内容

- ・工事の中止を求めないとしていたが、事業者に5条森林を転用している事実を知らせ、工事を中止させること
- ・事業者に復旧計画を作成させ、必要な対策を速やかに行わせること

2008. 4. 24 県東部農林と県森林計画室が、事業者の指導に当たり調整をする(D087)

調整の内容

- ・まずは、事業者に対し5条森林を転用している事実を知らせ、中止させることが大切である
- ・文書による行政指導はやむを得ない
- ・都計法等が認めている防災計画までは、応急対策として行っても構わない

## 【 森林法 】

- ・道路の舗装等は、開発が完了する可能性があるため着手を認めない
- ・平坦地に植栽を指導する

2008. 4. 30 市が、県東部農林に対し顛末書を提出する (D088)

### 顛末書の内容

- ・当初申請区域 (C工区) については、森林区域に該当していなかった
- ・変更申請が出され、D、E工区に拡大した際に、森林法担当課による森林区域の確認が適切に行われなかったと思われる

2008. 5. 1 県東部農林が、I社に対し林地開発許可違反に係る文書指導を行う (D089)

### 指導の内容

- ・標記森林(D工区)内での開発行為に相当する作業は、中止してください
- ・土地の形質変更面積を実測し、求積図を平成20年5月30日までに提出してください
- ・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、その復旧計画書を平成20年5月30日までに提出してください

2008. 5. 1 県東部農林、市、I社が、今後の対応について協議する (D090)

### 協議の内容

- ・災害防止のため、都計法等の許可を得ている防災施設等を早急に仕上げる
- ・法面には種子吹付、平坦地には植栽する
- ・復旧工事を5月中に完了するように進め、完了次第、林地開発許可申請を行い、6月の森林審議会に間に合うようにする (I社の意向)
- ・林地開発許可申請に当たっては、都計法の許可を得ている図面を活用し、矛盾がないようにする

### I社の発言

- ・県の指導に従う
- ・宅地分譲について、6月中に引き渡さなければ違約金が発生する
- ・行政の指導には従っており、林地開発許可が必要と分かれば申請していた
- ・今回の件は、市に非があると思っている

2008. 5. 2 I社が、県森林計画室に電話する (D091)

### I社の発言

- ・なぜ当社が指導を受けるのか納得がいかない

- ・ 2年前に都計法の許可を受けており、無許可開発ではない
- ・ 市と県の連携の問題である

県の回答

- ・ 事前に立地調査を行うのは事業者の責任である
- ・ 開発に係る行政間の情報交換は緊密にしていきたい

2008. 5. 8 県東部農林と市が、I社に対して指導する (D092)

県の指導

- ・ 都計法、宅造法の申請時の図面と現状が異なっている
- ・ 変更後の図面が、両法律の許可が得られる内容でないと、林地開発の許可を出せない
- ・ 面積の確認のため、平面図の最終形が必要

市の指導

- ・ 法面が計画どおりに整形されていない
- ・ 法面の最終形状を示す断面図を出すよう、何度もお願いしている
- ・ 都計法の変更許可にも30日はかかる
- ・ 6月末の完成予定で書類は間に合うのか

I社の回答

- ・ 現在は法面の勾配が基準よりも立っているが、最終的には指導どおりにする
- ・ 最終図面は、道路ができてからでないと作れない
- ・ 現地を実測し、5月14日までに平面図、縦断図、横断図を作成する

今後の処理方針

- ・ 林地開発許可が6月の森林審議会に間に合わない場合、I社は、既に契約済みの区画があり、9月の森林審議会まで待てない
- ・ その場合、森林への復旧工事後の完了後、森林以外に転用する区域が1ha未滿となる計画にさせること等を選択肢として検討したい

2008. 5. 20 県東部農林と市が、今後の対応について検討する (D096)

林地開発許可申請について

- ・ 市は、I社が新たに作成した土地利用計画図等について、宅造法の基準を満たしていることを確認した
- ・ 森林審議会に必要な資料、調書等については、(5月)23日までに完成させる
- ・ 林地開発許可申請書の準備状況を、県東部農林、市の双方で確認し、内容の不備、不足資料等を明らかにし、I社を指導する

復旧計画について

- ・ 緑化計画は、法面と平地を区分して整理する
- ・ 早期緑化を図るため、法面は種子吹付を行う

## 【 森林法 】

- ・平地は、緑化を確実にを行うため、種子吹付と植栽を併用する
- ・完了確認の際は、県東部農林と市が立ち会う

2008. 5. 23 I 社が、県東部農林に復旧計画書を提出する (D097)

### 復旧計画の内容

- ・復旧面積 20,202 m<sup>2</sup>
  - └ 種子吹付工…5297.46 m<sup>2</sup>
  - └ 緑化工(植栽・吹付)…14,905.27 m<sup>2</sup>

### 当時の担当職員への聴き取り結果

#### 【復旧計画の内容について】

- ・土工事がほぼ終盤で、ブロック積擁壁も施工されており、原形復旧だと擁壁を壊すことにもなることから、合理的ではないと判断した
- ・森林法は、森林に復旧することが大事

2008. 5. 30 県東部農林が、現地に赴き復旧工事の完了を確認する (D100, 101)

2008. 5. 30 I 社が、県東部農林に林地開発許可申請書を提出する (D102)

### 申請の内容

- ・開発行為に係る森林の形質変更面積 1.9384 ha
- ・開発行為の完了予定年月日 2008年10月23日

2008. 7. 8 県東部農林が、I 社に対し林地開発許可を行う (D107)

### 主な許可条件

- ・開発行為は、申請書及び添付図書の内容に従って行うこと
- ・防災工事を先行し、施行区域外に土砂が流出しないように十分に配慮すること

### 当時の担当職員への聴き取り結果

#### 【林地開発許可申請の当時の審査状況等について】

- ・森林法と都計法が重複する区域で用いる審査基準は、都計法の審査基準によることになっており、都計法の審査基準による項目については、市に事業者を指導してもらい、森林率など森林法の審査基準による項目については、県が審査した
- ・市が指導した項目については、県は、審査に係るチェックリストを埋められる資料があるか確認した
- ・既に許可を受けていた市の都計法の許可内容と整合を取るよう指導していた
- ・排水の放流先については、都計法の許可を受けており、また、河川管理者である市が問題ないとしていることから、大きな問題があるとは認識していない

2008. 7. 10 I 社が、県東部農林に林地開発行為着手届を提出する (D108)

2008. 8. 1 I 社が、県東部農林に林地開発許可条件に基づく防災工事（工事施工中の2箇所仮設沈砂池）の完了届を提出する (D110)

2008. 8. 5 **県東部農林が、防災工事の完了を確認するための現地調査を行う** (D111)

**調査結果**

- ・ 沈砂池が図面どおりに施工されていない箇所があった
- ・ 水路については問題なし

**事業者への指摘ほか**

- ・ （沈砂池の）寸法が不足し、計画容量を満たしていないので、早急に是正すること
- ・ （是正後に）再度現地の確認を行う

2008. 10. 15 I 社が、2008. 8. 5 の現地調査による指摘を踏まえ、県に改めて林地開発許可防災工事完了届を提出する (D116)

2008. 10. 20 市が、県東部農林に情報提供する (D118)

**内容**

- ・ 事業者の経営状態が急激に悪化し、現場がストップしている
- ・ 現場に作業員がおらず、事業者担当も融資関係で奔走しているので、防災工事の完了確認への立会いは困難な状況と思われる

2008. 10. 20 I 社が、県東部農林に林地開発変更届を提出し、工期を延長する (2008. 10. 23⇒2009 (H21). 10. 23) (D119)

2008. 12. 5 **県東部農林と市が、今後の対応について打合せを行う** (D123)

**打合せの内容**

- ・ 世界的な金融危機により I 社の経営が急激に悪化している
- ・ 現状のままでは防災上危険であるため、仮設沈砂池を早急に整備させ防災工事を完了させる
- ・ （宅地造成の）工事の完了が困難であるならば、中止届を提出させる
- ・ 早急に I 社の代理人（窓口）を確認する

**当時の担当職員への聴き取り結果**

**【防災上最低限必要な工事について】**

- ・ 一番の問題は土砂が流出することなので、仮設沈砂池は最低限施工する必要があると考えていた

## 【 森林法 】

2008. 12. 24 **県東部農林と市が、現地で進捗状況及び防災工事を確認するとともに、I社と今後の施工計画について打合せを行う** (D124)

### 現地状況

- ・法面には種子が吹き付けられており（緑化は確認できず）、植栽も行われている（根付いていることを確認）
- ・仮設沈砂池は、ほぼ当初計画箇所に容量を満足する規模の沈砂池形状の素掘りがあることを確認

### 事業者代理人の発言

- ・資金繰りが悪化しており、着工している数箇所の現場のうち、早期完成が見込まれる箇所から順次工事を行っている
- ・当箇所については、（2009年）1月中には防災工事先行で再開する計画

2009. 1. 19 I社が、県東部農林に対し連絡する (D126)  
(H21)

### 内容

- ・赤井谷（①区域のこと）を請負う業者がD工区の排水施設工事を行う予定

2009. 1. 28 **県東部農林が、I社に対し防災工事の進捗状況を確認する** (D127)

### 事業者代理人の発言

- ・資金繰りが思わしくなく作業の手を確保できない、2月中旬以降着手になる見込みである

### 県の指導内容

- ・防災工事だけは早急な対応をお願いする

2009. 3. 9 市が、県東部農林に情報提供する (D129)

### 内容

- ・先週、現地を確認したところ若干であるが工事が進んでいた

2009. 4. 3 **県東部農林が、現場の進捗状況を確認する** (D131)

### 現地状況

- ・横断排水溝が完成されている等、若干の工事進行が見られた

2009. 6. 24 **県東部農林が、現場の進捗状況を確認する** (D139)

### 現地状況

- ・入口付近の切土法面にブロック積を施工中
- ・仮設沈砂池形状の素掘りを確認
- ・植栽（マツ）は良好に根付いている、法面緑化は不良

当時の担当職員への聴き取り結果

【防災上最低限必要な工事について】

- ・ 工事が中断する可能性が出てきたことから、当初の計画場所とは異なるが、応急的に切土の下に容量を満たす沈砂池を設置するよう指導した

2009. 10. 20 県東部農林が、I社に今後の手続等を確認する (D143)

事業者代理人の発言

- ・ (県の「中止届を出すことも検討した方がよいのでは」との問いに対し) 工事は中止せず工期延長でお願いしたいと考えている
- ・ 資金の目途がつきそうである
- ・ 社長に確認し連絡する

2009. 10. 23 林地開発許可申請に係る工期が切れる

2009. 11. 2 県東部農林が、I社に対し今後の対応について指導する (D144)

県の指導内容

- ・ 2009. 10. 20 に、今後の方針について早急に回答するとのことであったが、現在まで回答がない
- ・ 工期が 2009. 10. 23 までなので、至急対応をお願いする

事業者代理人の回答

- ・ 今日中に社長に確認して連絡する

2009. 12. 2 県東部農林が、I社に今後の対応を確認する (D147)

事業者代理人の発言

- ・ 今後の方針 (工期延長又は事業中止) を社長と打合せできない状況なので、しばらく待つてほしい

2010. 7. 22 県東部農林と市が、現地確認を実施する (D151)

(H22)

現地の状況

- ・ I社から工事の施工を委託されたD社による土砂搬入を確認する

県の認識

- ・ (現場の) 現況地盤は、計画地盤より 1 ~ 2 m程度低いいため、計画地盤の高さとするための土砂搬入であれば、目的外工事とはいえない
- ・ 単なる残土処理であれば、(林地開発の)変更許可が必要となる
- ・ (土砂搬入が)造成工事に伴うものか、残土処分なのかの確認等を行う

## 【 森林法 】

### 当時の担当職員への聴き取り結果

#### 【D工区への土砂搬入について】

- ・ D社から、造成が粗かったなので、地盤が低くて、土砂を入れたいという相談があった
- ・ その後、地盤高の確認はしていない

### 2010. 7. 26 県東部健福と市が、現地調査を実施する (D152)

#### 現地の状況

- ・ 現地調査中にダンプが6台くらい残土を搬入した

#### 県の指導内容

- ・ 現場にいたF社（Y氏）に対し、廃棄物の搬入をしないよう指導

### 2010. 7. 27 市が、県東部健福にD社及びA社から聴き取った内容を情報提供する (D153)

#### 聴き取った内容

- ・ 造成地の道路の状態が悪く、直すための残土搬入で、造成計画に沿った造成を行う
- ・ 工事はお盆の頃までに終わる

### 2011. 3. 4 県東部農林と県森林計画課が、林地開発許可案件の定期査察により現地を確認する (D168) (H23)

#### 現地の状況など

- ・ 事業者は登記簿上存続しているものの、所在地に会社は不存在
- ・ リーマンショック以降工事は中断している
- ・ 施工状況は粗悪で、掘削途中の切土面、倒壊したブロック積みが放置されている
- ・ 沈砂池が設置されているものの、高さ・位置が悪く、土砂が流入しない状況である
- ・ 現状での過伐採や土砂の流出は見られない
- ・ 盛土用の土砂らしきものが最近も搬入されている

### 2011. 3. 17 県森林計画課と県土地対策課、市が、今後の対応を協議する (D173)

#### 県の対応

- ・ (2011年)3月中に、I社に対し、県東部農林事務所長名にて配達証明郵便などで文書指導を行う予定
- ・ 指導に従わない又は到達しない場合は、中止命令を行う予定
- ・ 法に基づく命令等の処分は、占有者、所有者にも承継されるため、命令を行っておくことが違法行為への抑止効果を持つと考える

当時の担当職員への聴き取り結果

【指導文書が到達しなかった後の対応について】

- ・土地の所有権がC者に移り、C者に開発を再開する動きが見られなかったことから、中止命令を発出しなかった

2011. 3. 25 県東部農林が、I社に対し林地開発許可条件違反の是正に関する指導文書を発出する（⇒後日、宛先不明で返戻）(D175)

指導内容

- ・下流へ土砂が流出しない位置に沈砂池を設置し、防災工事の完了確認を受けること
- ・掘削法面勾配を是正し、早期緑化を図ること
- ・盛土材料の木片等の異物を除去すること

2012. 4. 5 県東部農林が、現地調査を実施する(D198)

(H24)

現地状況

- ・工事の進捗なし
- ・切土面、盛土面から土砂の流出の形跡なし
- ・徐々に自然緑化が進行

今後の対応

- ・定期的に現地調査を実施する

当時の担当職員への聴き取り結果

【県担当者の引継及び現地確認について】

- ・開発が止まって樹林化がかなり進み、土砂が流出する感じは見受けられず、問題がある箇所との認識はなかった。
- ・市と情報交換は行っていたが、現地確認は記録に残っている程度しか行っていない。

2014. 4. 16 Q社（I社が商号を変更）が解散する

(H26)

（2020. 3. 17 に提出された林地開発行為地位承継届に添付された事業者の法人登記簿から上記事実を確認）

2019. 11. 6 C者の代理人が、県東部農林に来所する(D217)

(R1)

地位承継について

- ・C者個人で承継する計画
- ・地位承継する前に、（許可されている）計画内容を確認したい
- ・地位承継に必要な資料を揃えれば、（林地開発許可申請書）を見せてもらえないか

## 【 森林法 】

### 今後の計画

- ・住宅団地を現在の時点で終わらせ、新たに太陽光パネルを設置する

### 当時の担当職員への聴き取り結果

#### 【C者への中止命令について】

- ・代理人が図面を持って来所し協議を行った
- ・現場に重機が搬入されておらず、勝手に開発する感じはなかった

2019. 12. 5 県東部農林が、C者の代理人に地位承継に必要な書類と今後の手続の流れを回答する(D220、D221)

2020. 3. 17 C者が、県東部農林に林地開発許可の地位承継届を提出する(R2) (地位承継日：2020. 1. 10) (D227)

2021. 2. 2 県東部農林が、C者に現況図を作成するよう指示する(D237) (R3)

#### 【特別委員会提言の概要】

- ・県は、森林法に係る業務を市の所管と主張するのであれば、市に1 ha以下であることを合理的に認定できる根拠を示す必要があった。本件の開発面積が1 ha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。※4
- ・林地開発許可における一体性の判断について、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。※4
- ・逢初川源頭部北側の防災工事が完了しないまま中断した宅地造成工事について、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 「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会（2021(R3)年12月設置）」で検証されており、また、損害賠償請求訴訟の論点のため庁内検証委員会では検証対象としていない。

#### 【論点】

- (1) 無許可開発への対応とその後の林地開発許可申請への対応は適切であったか
- (2) 防災工事（仮設沈砂池）の完了検査の実施に係る事業者への対応は適切であったか
- (3) D工区への土砂搬入を容認したことは妥当であったか
- (4) 指導文書が返戻されて以降の事業者への対応は適切であったか
- (5) 地位承継された際に、承継者に対し、当該林地開発許可の中止命令を行う必要はなかったか

【新聞に掲載された「第三の盛り土」について】

【第三の盛り土（2023(R5)年5月13日付け新聞記事関係）】※5

○記事からの抜粋

- ・10年以上前に擁壁が崩れ、土砂流出も発生しながら放置されていた
- ・崩壊した擁壁や高さ10mを超える盛り土が残されたまま緑化が進んでいた
- ・2008(H20)年5月に近くの道路に土砂が流れ、近隣住民から市に苦情が寄せられた

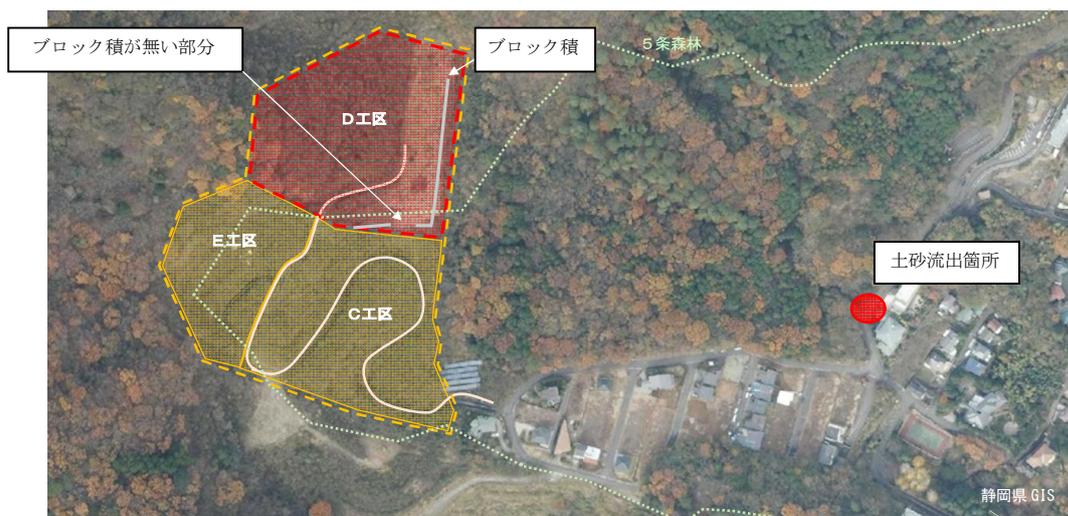
新聞に掲載された内容について、公文書で確認できなかったことから、当時の担当職員に聴き取り調査を行った。

（擁壁の倒壊等の状況について）

- ・復旧工事の完了確認を行った際（2008年5月）に、ブロック積擁壁が倒壊していた記憶はない
- ・完了確認に行った担当からは、問題は無かったと報告を受けている
- ・倒壊したとされるブロック積擁壁の部分は、5条森林外で市の都計法の許可の範囲である
- ・林地開発の許可後に、ブロック積擁壁が壊れたという報告も受けていない

（盛り土からの土砂流出等について）

- ・七尾地区の道路への土砂流出については、泥水が出たことを市から口頭で聞いたような記憶はある
- ・市が対応しており、県に対応を依頼された記憶はない
- ・10mを超える盛り土の記憶はない。D工区南側のブロック積擁壁は、地山を切り崩して設置したものと認識している



D工区とブロック積擁壁、土砂流出箇所の位置関係

※5 2023(R5)年5月13日付け静岡新聞（朝刊）

## 【 森林法 】

### 【県議会特別委員会で指摘された「表流水の流れ」について】

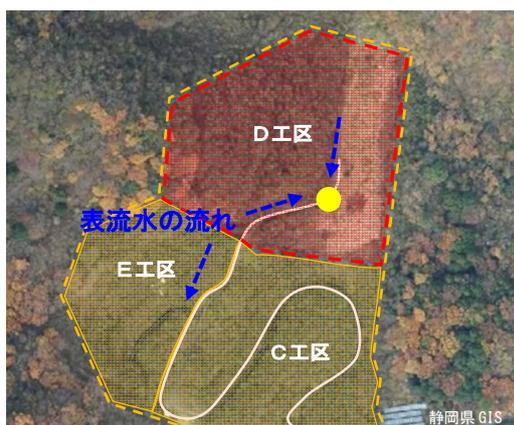
#### 【④区域の表流水（2022(R4)年11月11日静岡県議会逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会関係）】

##### ○参考人の発言の抜粋

- ・④区域の宅地造成は、最初にC工区が許可になり、D、E工区に拡大された
- ・その後、部分完了しているが、2系統の排水の片方しか設置されていない
- ・32haの上流部の水が、全部、源頭部側に集まることになった

県議会特別委員会における参考人の指摘を踏まえ、2023(R5)年6月2日の台風2号豪雨時に、現地で表流水の流れを確認した。

- ・累加雨量 243 mm、最大時間雨量 35 mm（観測地点：熱海市伊豆山）
- ・D工区に降った雨水は、工区内で集水した後、C工区の東側を迂回して、⑤区域の北側の道路側溝に接続する計画であった
- ・排水施設は完成していないが、集水する計画であった箇所の地盤は低くなっており、現在、D工区内の雨水はそこに集まり、C、E工区（逢初川源頭部側）への表流水の流れは見られない



写真撮影位置



道路がE工区からD工区に向かって下り勾配になっており、D工区内に水たまりができています

#### 4 事実関係を踏まえた論点と考察

##### (1) 無許可開発への対応とその後の林地開発許可申請への対応は適切であったか

###### 【確認・判明した事実関係】

- ・ I 社は、2006 (H18) 年 4 月に、逢初川源頭部の北側に隣接するエリア (C 工区) において、都計法に基づく市の許可を受けて宅地造成に着手し、その後、同年 10 月に D、E 工区に拡大する変更許可を受け、宅地造成を進めていた。
- ・ 県東部農林は、2008 (H20) 年 4 月に、D 工区で 5 条森林が 1 ha を超えて改変されており、森林法に基づく林地開発許可違反であることを認識した。
- ・ 県東部農林は、直ちに I 社に対し、「開発行為の中止」、「土地の形質変更面積の実測及び提出」、「復旧計画書の提出」を指導した。
- ・ 2008 年 5 月に、I 社から県東部農林に復旧計画書が提出され、その内容は「平坦部への植栽」及び「法面への種子吹付」であったが、県は、土工事 (敷地造成) が終盤まで進んでおり、原形復旧には盛土をしなければならず、また、擁壁を壊すことにもなり合理的ではないとの判断から、これを受け付けた。
- ・ 同月、I 社による復旧工事が完了し、県東部農林は、現地で復旧工事の完了を確認した。
- ・ 同月、I 社は、林地開発許可申請書を県東部農林に提出した。
- ・ 林地開発許可の規定では、森林法と都計法で審査基準の項目が重複するものは都計法の基準によるものとされており、森林法だけの項目については森林法の基準によるものとされている。県東部農林は、市が都計法に基づき審査した部分は、林地開発許可の審査項目のチェックリストを埋められる資料があるかを確認したとのことであるが、申請内容の根拠となる資料が残っておらず確認できなかった。
- ・ 県東部農林は、2008 年 7 月に、D 工区の林地開発を許可した。

###### 【考察】

- ・ 県東部農林は、D 工区の土工事が相当進行してから同工区の林地開発許可違反を認識しているが、これは、事業者から同工区に係る都計法による開発行為の変更許可申請がされた際、許可権者である市から県東部農林に対し、当該申請に係る森林区域に関する情報提供や相談がなかったことによるものであることから、やむを得なかったと考える。

## 【 森林法 】

- ・林地開発許可違反を認識後、直ちに「開発行為の中止」、「土地の形質変更面積の実測及び提出」、「復旧計画書の提出」を指導したことについては、一般的な対応であり、適切であったと考える。
- ・林地開発許可違反により開発された森林の復旧については、国通知において「復旧に必要な行為」とは原形に復旧することのほか、造林その他の措置により当該森林が従前有していた公益的機能を復旧することを含むものとされていることから、県が「原形復旧（開発前の元の状態に戻すこと）は合理的ではない」と判断したことは、行政裁量として認められる範囲内であったと考える。
- ・違反をした I 社に対する林地開発の許可については、植栽等による森林への復旧工事を完了させた上で、審査基準に適合していることを確認しており、森林法では審査基準に合致していれば許可しなければならないことから、それ自体に問題はない。
- ・I 社による林地開発許可申請書の内容については、切土、盛土の勾配や擁壁の構造、森林率等は林地開発許可の審査基準に適合していることを確認した。しかしながら、都計法による開発行為の許可申請において、市が審査した部分の詳細な資料が残っていない。市が審査した部分についても、後で内容を確認できるよう、根拠資料を残すべきであったと考える。

### **(2) 防災工事（仮設沈砂池）の完了検査の実施に係る事業者への対応は適切であったか【確認・判明した事実関係】**

- ・県東部農林は、2008(H20)年8月に、現地で防災工事の完了を確認したが、沈砂池の寸法が不足していたことから、是正を指導した。
- ・県東部農林は、2008年10月に、市から I 社の経営状況が悪化し、現場が止まっているとの情報を得た。
- ・県東部農林と市は、2008年12月に、今後の対応について打合せを行い、土工事の途中で工事が停止すると防災上非常に危険であり、仮設沈砂池を早急に整備させ、防災工事を完了させる方針を確認した。
- ・県東部農林は、現地調査や I 社への指導を繰り返し、横断排水溝の完成や入口付近の切土法面へのブロック積の施工、仮設沈砂池形状の素掘りを確認した。
- ・県東部農林は、2009(H21)年10月に、林地開発許可の工期が切れたので、I 社に対し、変更届(工期延長)か中止届を提出するよう指示したが、I 社の代理人は、同年12月に、社長と今後の方針を打合せできていないとして提出しなかった。

## 【 森林法 】

- ・ 県東部農林は、2010（H22）年7月に、現地調査を行った。
- ・ その後、県東部農林は、事業者に連絡を試みたものの連絡が取れなかった。
- ・ 県東部農林は、2011（H23）年3月に、現地調査を行い、掘削途中の切土法面が放置されていることや、沈砂池が設置されていること等を確認した。
- ・ 県東部農林は、2012（H24）年4月に、現地調査を行い、工事の進捗がないこと、土砂の流出がないこと、自然緑化が進行していることを確認した。
- ・ 2021（R3）年2月、県東部農林はC者に対し、今後の事業計画の確認に必要なD工区の現況図を作成するよう指示した。

### 【考察】

- ・ I社の経営状況が悪化したとの情報を受け、土工事の途中で工事が中断すると防災上危険であるとの認識のもと、応急処置として、切土法面の下部に仮設沈砂池を設置させているが、土砂流出防止機能を発揮していたことを確認できないことから、県が、仮設沈砂池の是正指導の段階で、効果的な位置を具体的に示すこともできたのではないかと考える。
- ・ 2011年頃、I社が所在不明となったため、結果として、D工区については、防災工事が未完了のままとなった。県東部農林は、同社の経営状態が不安定であることを認識していたことから、現場で工事が中断し、同社と連絡が取れない（先方が電話に出ない）状況を認識した段階において、事業所を直接訪問するなど、電話以外にも事業者と接触する手段を講じる余地もあったと考える。
- ・ D工区については、逢初川土石流災害後は、県東部農林が隔週で現地調査を行っており、これまで土砂の流出や擁壁の変状は見られず、自然緑化も進行していることから、切迫した危険性はないと考える。また、県東部農林は、C者に対し、現況図を基に基準に適合していない箇所は是正工事について指導している。

### （3）D工区への土砂搬入を容認したことは妥当であったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・ 県東部農林は、2010（H22）年7月に、I社の林地開発許可地にD社が残土を搬入しているとの情報があり、現地調査を行った。
- ・ 県東部農林は、計画より低い地盤高を計画まで上げるための土砂搬入であれば、目的外工事とはいえない、また、D社は、I社の工事施工者として申請されており、I社の指示であれば問題ないとした。

## 【 森林法 】

### 【考察】

- ・ 県東部農林は、「D工区の地盤の高さが林地開発の許可を受けた計画よりも低いこと」、また「土砂を搬入したD社が林地開発許可申請における工事施工者であること」の2点から、当該土砂の搬入について、問題ないと判断したように思われる。しかしながら、当該土砂搬入の目的が異なる、また、必要以上の土砂が搬入される可能性もあることから、土砂の搬入を指示した者を確認する、現地の地盤高を測定するなどの裏付け作業を行う必要があったと考える。

### (4) 指導文書が返戻されて以降の事業者への対応は適切であったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・ 2011 (H23) 年3月、県東部農林は、I社に対して許可条件違反で文書指導を行い、指導に従わない又は文書が到達しない場合は、中止命令を行うこととしていた。
- ・ これは、法に基づく命令等の処分は、占有者、所有者にも承継されることから、中止命令を発出しておくことにより、今後、違法行為が行われることがないよう抑止効果を期待したものであった。
- ・ しかしながら、林地開発許可を受けた土地の所有権がC者に移り、かつ、C者に開発を再開する動きが見られなかったこと、また、当該土地の自然緑化が進行していたことから、中止命令を発出しなかった。
- ・ 県東部農林では、D工区についても中断している林地開発箇所の一つとの認識であり、同工区の担当者間において、特に問題がある箇所としての引き継ぎや、事業者への対応が行われた記録は残っていない。

### 【考察】

- ・ 市から県東部農林に事業承継に係る相談があった2019 (R1) 年10月まで、D工区を含む土地の新所有者であるC者には、開発を再開する動きは見られなかったものの、それまでの間にC者から他者に所有権が移り、その者が開発を再開する可能性もあったことから、防災工事の未完了による災害の発生という最悪の事態を想定し、防災工事の先行実施等の許可条件を徹底させるには、中止命令を発出することで万全を期すことができたと考ええる。
- ・ D工区について特に問題のある箇所として引き継ぎ等が行われていなかったことについては、開発工事が中断していたことや同工区の自然緑化が進行していた状況からやむを得ない面はあるものの、県東部農林が求めた防災工事が完了していないのは適正な状態ではないことから、問題のある箇所として引き継ぎを行うべきであったと考える。

**(5) 地位承継された際に、承継者に対し、当該林地開発許可の中止命令を行う必要はなかったか**

**【確認・判明した事実関係】**

- ・2019（R1）年11月、C者の代理人から県東部農林に対し、事業承継等の手続の確認があり、2019年12月、県東部農林は、当該代理人に対し、地位承継に必要な書類及び今後の手続について回答した。
- ・2020（R2）年3月、C者から県東部農林に対し、林地開発行為地位承継届が提出された。
- ・2021（R3）年2月、県東部農林はC者に対し、今後の事業計画の確認に必要なD工区の現況図を作成するよう指示した。

**【考察】**

- ・C者の代理人が図面を持参の上、県東部農林に対し、地位承継や林地開発許可の変更に必要な手続等の確認を行うなど、森林法にのっとり対応する姿勢を示していたこと、また、承継後、県東部農林と協議している段階において、現場に重機が搬入されていなかった事実を踏まえると、C者が必要な手続を経ず、許可内容と異なる開発を行う可能性は低いと判断できることから、中止命令を発出する必要はなかったと考える。

**5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策**

**(1) 開発事業の中断に対する対応**

**〔逢初川土石流災害前からの取組を徹底〕**

- ・林地開発許可に当たり、法面の崩壊や土砂の流出等の災害が発生しないよう、防災工事の先行を許可条件に付しているが、さらに、開発事業が途中で中断するおそれがある場合は、最低限必要な施設を確実に施工するよう事業者を指導する。
- ・開発事業が中断している箇所については、定期的に巡視等を行い、開発が進んでいないか、土砂の流出は見られないか等を確認するとともに、中断に至った経緯や現在の状況等について、後任に確実に引き継ぎがなされるよう組織的に対応する。

**〔逢初川土石流災害後の新たな取組〕**

- ・デジタル技術を活用した測量機器を整備し、事業者を指導する際に、職員が自ら開発地の現況を簡易に把握できるようにした。

**〔今後対応する取組〕**

- ・開発事業が中断し、さらに事業者と連絡が取れなくなる等により今後の開発の意

## 【 森林法 】

向が確認できない場合は、その後における占有者や所有者、新たな事業者による無秩序な開発を未然に防止するため、必ず中止命令を発出する。

### (2) 最悪の事態を想定した対応

#### 〔逢初川土石流災害前からの取組を徹底〕

- ・規定の面積以下で林地開発許可の対象とならない開発行為においても、開発範囲の無秩序な拡大や不適切な盛土等を未然に防止するため、「小規模林地開発に係る対応の手引き」を改正し、小規模林地開発調書による県と市町の情報共有の方法や、0.9haを超える（太陽光発電施設の設置の場合は0.45haを超える）開発行為においては、市町が行う現地調査に県が同行する規定等を定め、林地開発許可を所管する県と伐採造林届を所管する市町が、開発の初期から連携して対応することとしている。
- ・林地開発許可申請書の審査や開発中の事業者の指導等において、実際に事業者の指導等にあたる職員の技術力向上のため、県と権限移譲市の林地開発許可業務担当職員を対象に、林地開発許可制度の解説や許可申請書の審査の実習等を行う研修を年2回に拡充し実施している。あわせて、小規模林地開発においても、県と市町の円滑な連携のため、県及び市町職員向けの研修に「小規模林地開発に係る対応の手引き」の内容を盛り込んだ。

#### 〔逢初川土石流災害後の新たな取組〕

- ・各農林事務所が抱えている懸案箇所について、本庁と農林事務所では対応状況の確認と共有、対応方針の検討等を行う「保安林・林地開発制度適正運用検討会議」を四半期ごとに開催するとともに、悪質な違法開発や、対応困難な事例の情報共有として「林地開発許可違反對事例集」等を作成した。
- ・市町が抱えている森林法に係る違反案件や懸案事項について、大きな問題となる前に迅速に対応するため、市町担当者がワンストップで県に相談や意見交換ができる「森林法よろず相談会」を、令和4年度から新たに開始した。年2回開催し、市町が所管している伐採造林届の手续や開発事業者への指導についてアドバイスをしている。

#### 〔今後対応する取組〕

- ・衛星写真の差分解析により抽出した森林が消失した箇所と、市町が受け付けた伐採造林届の箇所を突き合わせるシステムにより、違法な開発を早期に発見し、開発範囲が拡大する前に事業者に対して指導する体制を整えることを検討している。

### iii 土砂災害防止法

#### 1 逢初川流域における土砂災害警戒区域等の概要

- ・本法に基づく指定の範囲は、逢初川の下流域で、土石流が発生した場合に住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれのある土地を土砂災害警戒区域等に指定している。
- ・本法は土砂災害の被害を受ける区域に着目した法律であるため、**土砂が生産される範囲は本法の指定の対象とならない。**

逢初川流域における土砂災害警戒区域等の位置



(出典：国土地理院地図)

#### 2 土砂災害警戒区域等の指定に関する制度の概要

##### (1) 目的

- ・本法は、土砂災害が発生するおそれがある土地の区域※1を明らかにし、警戒避難体制の整備※2を図るとともに、著しい土砂災害が発生するおそれのある土地の区域において一定の開発行為の制限等を行うものである。(土砂災害防止法第1条)

## 【土砂災害防止法】

### ※1 土砂災害が発生するおそれがある土地の区域について

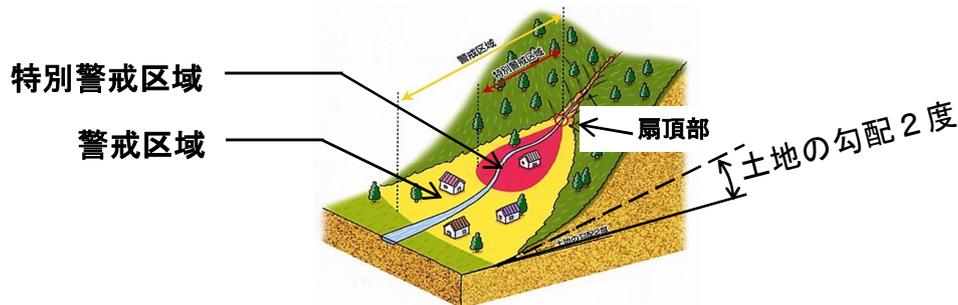
土砂災害警戒区域（以下、「警戒区域」とする。）

扇頂部（土石流が扇状地形に流入する地点）から下流で土地の勾配が2度以上の区域

土砂災害特別警戒区域（以下、「特別警戒区域」とする。）

土砂災害警戒区域のうち、想定される土石流の力と通常の建築物が土石流に対して住民等の生命・身体に著しい危害が生ずることなく耐えうる力を比較し、土石流の力が上回る区域

（区域のイメージ）



### ※2 警戒避難体制の整備

市町は、自らの地域防災計画へ、警戒区域ごとに土砂災害に関する情報収集・伝達、警報等の発令・伝達、避難場所や避難経路、土砂災害に係る避難訓練の実施、利用者の円滑かつ迅速な避難が必要な要配慮者利用施設の名称等を定め、これらを記載した印刷物の配布等により住民に周知すること。

## （2）対象とする土砂災害

- ・本法で規定する「土砂災害」とは、自然現象として発生するものを想定しており、土石流の場合は、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（堆積する）土石等を対象としている（土砂災害防止法第2条※3、逐条解説※4、土砂災害防止対策基本指針※5）。

### ※3 土砂災害防止法

#### 第2条（定義）

この法律において「土砂災害」とは、急傾斜地の崩壊（傾斜度が三十度以上である土地が崩壊する自然現象をいう。）、土石流（山腹が崩壊して生じた土石等又は溪流の土石等が水と一体となって流下する自然現象をいう。第二十七条第二項及び第二十八条第一項において同じ。）若しくは地滑り（土地の一部が地下水等に起因して滑る自然現象又はこれに伴って移動する自然現象をいう。同項において同じ。）（以下「急傾斜地の崩壊等」と総称する。）又は河道閉塞による湛たん水（土石等が河道を閉塞したことによって水がたまる自然現象をいう。第七条第一項及び第二十八条第一項において同じ。）を発生原因として国民の生命又は身体に生ずる被害をいう。

※4 土砂災害防止法令の解説

第2条解説

I 土砂災害の定義

(前略)

本法で対象とする「急傾斜地の崩壊」、「土石流」及び「地滑り」については、既存の砂防三法により、土砂災害防止のための事業の推進等に努めてきている。その成果としての**災害の実態データ等の蓄積により、これらの自然現象に起因する「土砂災害」が生ずるおそれがあると認められる土地の区域等の設定が可能となる科学的知見が得られ、本法の制定が可能となったものである。**

(後略)

II 自然現象に限定していること

いわゆる人工斜面であっても、**急傾斜地の崩壊等が自然現象として発生した場合には本法の対象に含まれるが、例えば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となる。**

IV 土石流の定義

土石流は、長雨や集中豪雨等により、山腹斜面が崩壊して生じた土石等や山間の溪流に存在する土石等が水と一体となって移動する現象である。

土石流は、一般に、溪流周辺の山腹斜面の表層崩壊に起因した土石等が土石流となるタイプのもの、山腹の深層崩壊により土石等が流動化し、土石流となるタイプのものに区分される。後者のタイプの土石流は、発生頻度が極めて少なく、現在の科学的知見では、崩壊範囲、土石等の量及び流下速度等を必ずしも予見できない。国民の生命及び身体を土砂災害から保護することを目的としている**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。**このことは、急傾斜地の崩壊と同様、法第7条及び法第9条の規定において「おそれがあると認められる」を表現しているところから導かれるものである。

なお、本条でいう「土石等」の「等」とは、礫、砂、木片など水と一体となって流下する「土石」以外のものを広く指している。

※5 土砂災害防止対策基本指針

三 法第7条第1項の土砂災害警戒区域及び法第9条第1項の土砂災害特別警戒区域の指定について指針となるべき事項

(前略)また、斜面の深層崩壊、山体の崩壊、想定をはるかに超える規模の土石流等については、予知・予測が困難であることから、**土砂災害警戒区域等の指定の範囲の特定に当たっては、技術的に予知・予測が可能である表層崩壊等による土砂災害が発生するおそれがある土地の区域**について指定を行う。(後略)

## 【 土砂災害防止法 】

### (3) 指定手続き

- ・本法に基づく**警戒区域等の指定に係る手続き**は以下のとおりである。

指定手続き		内 容
①	基礎調査の実施※6 (土砂災害防止法第4条)	土石流のおそれがある土地に関する地形、地質、降水等の状況及び土砂災害の発生のおそれがある土地の利用状況等を調査し、警戒区域等を設定
②	基礎調査結果の通知 (土砂災害防止法第4条)	基礎調査結果を市町村長へ通知(2015年1月の土砂災害防止法改正以後は調査結果も公表)
③	市町村長への意見聴取 (土砂災害防止法第7条、第9条)	知事は区域を指定しようとするときは、あらかじめ関係市町村長の意見を聴取
④	区域の指定・公示等 (土砂災害防止法第7条、第9条)	知事は区域を指定するときは、指定の区域及び土砂災害の発生原因となる自然現象の種類を公示するとともに関係市町村長への公示図書を送付、市町村長は公示図書を縦覧(特別警戒区域の場合)

#### ※6 基礎調査の項目

(静岡県基礎調査マニュアル共通編、土石流編より抜粋)

- ・区域設定のための調査  
地形、地質、対策施設の状況、過去の災害実績等の調査
- ・危害のおそれのある土地の設定  
土石流による土石等の量、土石流の流下する幅、土石流の力の大きさ等を算出し、警戒区域及び特別警戒区域の範囲を設定
- ・危害のおそれのある土地の調査  
土地利用状況、人家や公共施設等の状況、警戒避難体制の状況、関係法令の指定状況、開発動向等の調査

### (4) 規制・管理

- ・指定区域内における主な義務等は以下のとおりである。

項 目		内 容
①	警戒避難体制の整備 (土砂災害防止法第8条)	市町は、地域防災計画に土砂災害に対する警戒避難に関する事項※7を定め、住民等へ周知させるため、これらの事項を記載した印刷物(ハザードマップ)を配布しなければならない。
②	要配慮者利用施設管理者の避難確保計画作成、訓練の実施 (土砂災害防止法第8条の2)	市町の地域防災計画に位置付けられた警戒区域内の要配慮者利用施設の管理者は、土砂災害から利用者の円滑かつ迅速な避難を確保するために必要な措置等に関する計画を作成し、訓練を行わなければならない。
③	特定開発行為の制限 (土砂災害防止法第10条)	特別警戒区域内で分譲住宅や要配慮者利用施設の建築のための開発行為は知事の許可を受けなければならない。

④	宅地建物取引における説明 (宅地建物取引業法第35条)	警戒区域内の宅地又は建物の売買や賃借等に係る取引において、当該宅地、建物が区域指定されていることを説明しなければならない。
---	--------------------------------	---

※7 警戒避難に関する事項

- ・ 土砂災害に関する情報の収集・伝達に関する事項
- ・ 土砂災害に関する予報・警報の発令及び伝達に関する事項
- ・ 避難施設や避難場所及び避難路や避難経路に関する事項
- ・ 市町長が行う土砂災害に係る避難訓練の実施に関する事項
- ・ 警戒区域内で円滑かつ迅速な避難を確保する必要がある要配慮者利用施設の名称及び所在地
- ・ 救助に関する事項
- ・ その他、土砂災害の防止のために必要な警戒や避難の体制に関する事項

(5) 運用に関する法令等

- ・ 警戒区域等の指定の運用に関する法令等については以下のとおり。

2000. 5. 8 土砂災害防止法の制定  
(H12)

2001. 4. 8 土砂災害防止法の施行  
(H13)

2001. 7. 9 土砂災害防止対策基本指針（以下、「**国指針**」という。）の告示  
内容（抜粋）

一 土砂災害防止対策基本指針の位置付け

3 その他基本的事項（抜粋）

（前略）法の施行に当たっては、国民の生命及び身体の保護に万全を期するとともに、その**運用が適正かつ公平**であることが重要である。

また、対策を講ずるに当たっては、その**手続きの透明性、検討体制の専門性、信頼性等の確保を図る**ことが重要である。

二 基礎調査の実施について指針となるべき事項

1 （前略）基礎調査の実施に当たっては、土砂災害が発生するおそれがある土地のうち、**過去に土砂災害が発生した土地及びその周辺の土地、地域開発が活発で住宅、社会福祉施設等の立地が予想される土地等について優先的に調査**を行うなど、計画的な調査の実施に努める。（後略）

三 土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域の指定について指針となるべき事項

（前略）土砂災害警戒区域等の指定要件に**該当する区域が相当数に上る**場合には、基礎調査の結果を踏まえ、**過去の土砂災害の実態、居**

## 【土砂災害防止法】

室を有する建築物の多寡、開発の進展の見込み等を勘案して、逐次土砂災害警戒区域等を指定することが望ましい。(後略)

### 3 警戒区域等の指定に係る事実関係の整理

#### (1) 本県における警戒区域等の指定に係る運用体制の構築

- ・本県では区域指定に先立ち、国基本指針に基づき、適正かつ公平に本法の運用を図るため、以下のとおり検討体制を確立し、計画、手引き等を作成した。

(本法と県の運用体制の関係は※1のとおり)

2002. 9. 20 県砂防課が静岡県土砂災害防止法指定検討委員会（以下、「県検討委員会」という。）第1回委員会を開催し、指定の優先順位等について検討を始める (dos001)

#### 県検討委員会の目的

- ・適正かつ公平な本法の運用、手続きの透明性、検討体制の専門性等を図るため専門家等の意見を聴取

#### 検討項目

- ・指定の優先順位
- ・基礎調査マニュアル及び特定開発行為の許可基準等に関する技術的事項
- ・指定の公示及び管理方法や指定手続方法等の運用に関する事項

2003. 11. 26 県砂防課が警戒区域等指定の手引き等（以下、「県実務関係手引き等」という。）を策定し、土木事務所職員等へ説明する (dos004)

#### 内容

- ・土砂災害防止法の運用に係る県独自の各種手引きを策定し、土木事務所や市町村の担当者向けの説明会を開催する

#### 策定した県実務関係手引き等の種類

- ・基礎調査マニュアル
- ・区域指定の手引き
- ・警戒避難体制ガイドライン
- ・特定開発行為等の手引き

2004. 2. 12 県砂防課が県検討委員会第5回委員会を開催し、自主防災会単位で調査・指定を進めることについて報告する (dos002)

#### 内容

- ・基本計画に基づいた指定を円滑に進めるため、優先度の高い危険箇所が多い自主防災会単位で実施計画を策定することについて報告

#### 実施計画策定の経緯

- ・県基本計画では、同一の優先度となる危険箇所が相当数にのぼる場合、土砂災害の危険性が高い箇所や住宅の新規立地が高い箇所

を絞り込むことが困難であるため、基本計画に基づいた指定を円滑に進めるための具体的な実施計画をまとめる必要がある

**実施計画の策定単位**

- ・危険箇所単位で指定を進めるよりも、自主防災会単位で指定を進める方が、地元住民に同時期に一括して説明できる点、指定後の警戒避難体制整備において既存の組織（自主防災会）を活用しやすい点、対象箇所が近接しており調査が効率的である（早期完了が見込める）点から、自主防災会単位で実施計画を策定する

**実施計画策定の方法**

- ・自主防災会の選定は、自主防災会内の危険箇所について個別に土砂災害の危険性、住宅の新規立地の観点から評価する
- ・市町村と協議の上、優先度が高い危険箇所を多く有する自主防災会から指定を優先する計画を策定する

2004. 4. 13 **県砂防課が国の土砂災害対策基本指針に基づき「静岡県土砂災害防止法指定基本計画」（以下、「県基本計画」という。）を策定する**  
(dos005)

**基本計画の内容**

- ・国指針に基づき、指定の優先方針、基礎調査実施方針、指定手続における住民等への周知・説明方針を県検討委員会の意見・助言を踏まえて策定（詳細は下記※2のとおり）

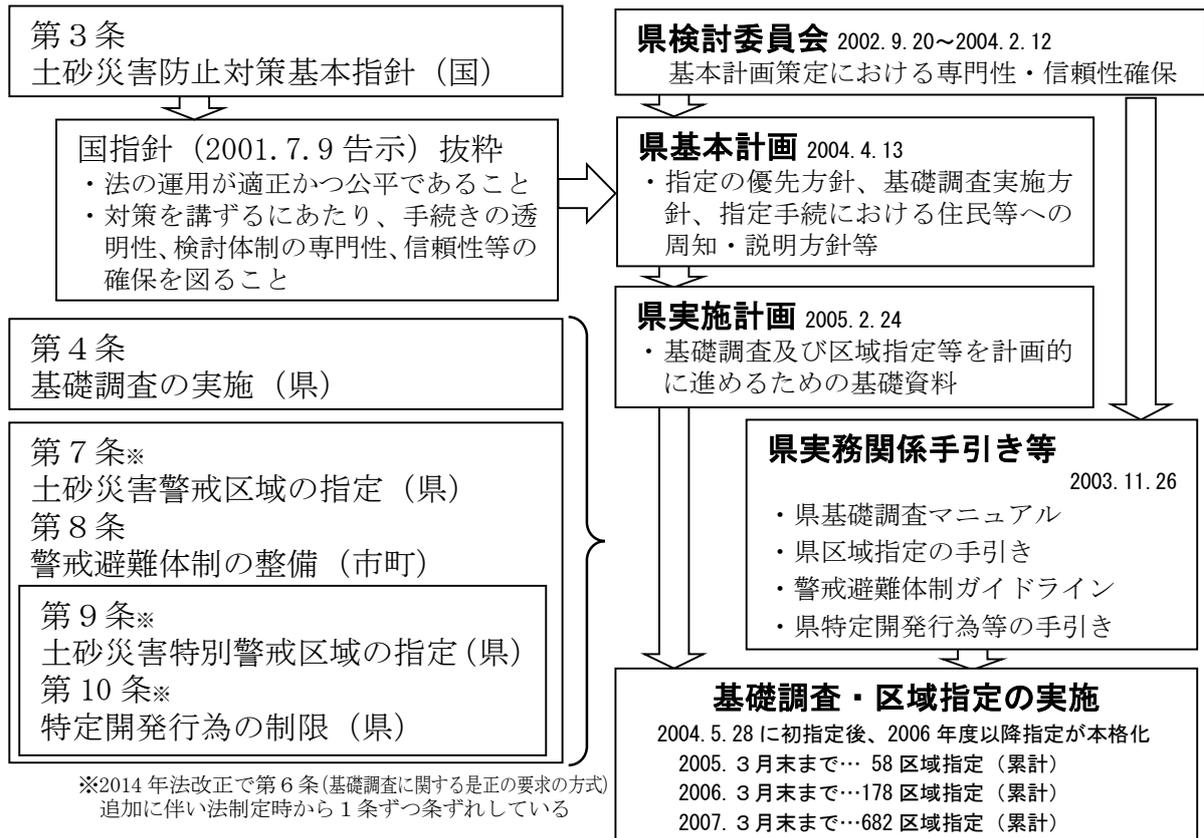
2005. 2. 24 **県砂防課が県基本計画を基に、県及び関係市町村が基礎調査、区域指定、警戒避難体制等の準備・調整等を進めるための「静岡県土砂災害防止法指定実施計画」（以下、「県実施計画」という。）を策定する**  
(H17) (dos006)

**実施計画の内容**

- ・県基本計画に基づき、土砂災害の危険性や住宅の新規立地の可能性などを危険箇所毎に評価
- ・同一自主防災会内の危険箇所を一括して調査することを基本に、優先度の高い危険箇所の多寡で自主防災会毎の優先度を評価
- ・2011年度までに、自主防災会単位で約 15,000 か所の調査を実施する計画

## 【土砂災害防止法】

※1 本法と本県の運用体制の関係は以下のとおり



※2 本県の区域指定は以下のとおり行うものとしている。

基本計画	<p>○優先方針 「開発の進展の見込み」、「過去の土砂災害の実態」、「居室を有する建築物の多寡」の3点を踏まえて地域及び箇所を選定</p> <p>○優先方法</p> <p>イ. 地域による優先区分（開発の進展の見込みの観点から区分）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・第1優先区域…市街化区域、非線引き都市計画区域</li> <li>・第2優先区域…市街化調整区域</li> <li>・第3優先区域…都市計画区域外</li> </ul> <p>※同一優先区域内は、住宅の新規立地が著しい市町村を優先</p> <p>ロ. 個別の優先区分（土砂災害の実態、建築物の多寡の観点から区分） 同一の優先区域かつ同一市町村内のうち、土砂災害の危険性の高い箇所、住宅の新規立地が予想される箇所を優先</p> <p>ハ. 上記とは別に優先できる箇所 優先区分が下位であっても、以下の箇所については規模や危険性を勘案して、関係市町村と協議の上、優先することが可能</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害発生箇所では早急な対策が必要な箇所</li> <li>・要配慮者関連施設を含む箇所</li> <li>・早急に開発を抑制すべき箇所等で市町村長が必要と認める箇所</li> <li>・行政界をまたぐ危険箇所では早急な対策が必要な箇所</li> </ul>
実施計画	<p>「個別の優先区分」に準じて<b>優先度の高い危険箇所が多い自主防災会から優先的に基礎調査・指定を進める</b></p>

指定手続における住民等への周知・説明方針は以下のとおり

5. 指定手続における住民等への周知・説明方針

基礎調査・指定を進める過程において、公平かつ透明性のある手続を行うために、対象住民への周知・説明方法について、指定検討委員会における意見等を踏まえ、県の統一的な方針となるべき事項をとりまとめた。

(1) 土砂災害防止法に関する一般的な周知・啓発

- ・ 県及び市町村は、法の概要及び指定対象箇所となる土砂災害危険箇所の周知に努める。
- ・ 土砂災害特別警戒区域内では特定開発行為許可申請等が伴うため、地域住民のみではなく、開発関連業者等に対しても広く周知を行うものとした。

(2) 基礎調査（現地調査）着手前の住民説明

- ・ 法では、調査にあたって他人の占有する土地に立ち入ろうとするものは、あらかじめその旨を占有者に通知し、立ち入りの際に、その旨を告げることを定めているため（法第5条）、基礎調査の着手前に、関係する住民等に対して調査の理由及び方法、区域指定等の説明を行うものとした。

(3) 土砂災害警戒区域等の指定前の住民説明

- ・ 法では、指定に関する住民等への説明について定めていないが、調査の透明性を確保するため、関係住民等に対して対象となる土砂災害の現象、指定する区域の範囲、指定に伴って生じる制限行為等について説明を行うものとした。
- ・ 指定に対する関係住民等の理解を得るよう努めるため、説明は必要に応じて複数回実施するものとした。

(2) 伊豆山地区の区域指定に係る事実関係

2005. 2. 24 県砂防課が県基本計画を基に、県及び関係市町村が基礎調査、区域指定、警戒避難体制等の準備・調整等を進めるための県実施計画を策定する (dos006)

熱海市の実施計画

- ・ 熱海市内の土石流の対象箇所は 98 渓流あり、2008 (H20) 年度までに基礎調査を実施する計画、うち、伊豆山地区は 2008 年度までに全 7 渓流を実施する計画
- ・ 県基本計画における熱海市の優先度は、第 1 優先区域の第 2 優先市町村群
- ・ 土石流、地すべり、急傾斜地の崩壊を含めた熱海市内の危険箇所は 266 箇所
- ・ 伊豆山地区の計画は以下のとおり

自主防災会	基礎調査 実施年度	対象箇所数 (土石流・地すべり・急傾斜)	
			うち土石流
伊豆山浜町	2001-2008 (H13-H20)	8	奥鳴沢
仲道町	2001-2008 (H13-H20)	11	逢初川、寺山沢、吾妻沢、伊豆山沢
岸谷町	2007-2008 (H19-H20)	6	猪洞川

## 【 土砂災害防止法 】

七尾・七尾団地町	2002-2005 (H14-H17)	4	鳴沢
稲村町	2008 (H20)	2	なし

2005 年度 **県熱海土木が伊豆山地区の土石流危険渓流の基礎調査を実施する**  
(dos008)

### 熱海市内の調査箇所（土石流）

- ・下多賀、熱海、網代、西山町、伊豆山の 5 地区で 23 渓流を実施
- ・うち伊豆山地区は、**逢初川、寺山沢、吾妻沢、伊豆山沢**の 4 渓流を実施（**太字は逢初川と指定対象区域が一部重複する渓流**）

### 逢初川の基礎調査区域調書（dos009）の内容

- ・調査時（2005（H17）. 12. 8）には上流部の土地改変行為なし
- ・既設堰堤上流区間に堆積している土砂 2, 129 m<sup>3</sup>に対して既設堰堤の効果量は 4, 200 m<sup>3</sup>あることから、既設堰堤上流の土砂は全て捕捉可能
- ・既設堰堤下流からの土砂 943 m<sup>3</sup>（1, 000 m<sup>3</sup>に切り上げ）に対する警戒区域等を設定

2006 年度 **県熱海土木が伊豆山地区以外の土石流危険渓流の基礎調査を実施する**  
(H18) (dos008)

### 熱海市内の調査箇所（土石流）

- ・上多賀地区のみ 2 渓流を実施

2007 年度 **県熱海土木が伊豆山地区の土石流危険渓流の基礎調査を実施する**  
(H19) (dos008)

### 熱海市内の調査箇所（土石流）

- ・伊豆山、網代の 2 地区で 2 渓流を実施
- ・うち伊豆山地区は、奥鳴沢の 1 渓流を実施

2008 年度 **県熱海土木が伊豆山地区以外の土石流危険渓流の基礎調査を実施する**  
(H20) (dos008)

### 熱海市内の調査箇所（土石流）

- ・紅葉ガ丘町、上多賀、泉、熱海、梅花町の 5 地区で 13 渓流を実施

2009 年度 **県熱海土木が神奈川県小田原土木事務所から相談を受け、県境を接する泉地区の調査を優先するよう計画を変更する**（聴き取り調査による）  
(H21)

### 聴き取り調査で判明した計画変更の経緯

- ・神奈川県から、県境を接する地域（神奈川県湯河原町と熱海市泉地区）について、基礎調査や区域指定の関係者（居住者や土地所有者）が重複する箇所が多いため同時期に調査・指定を進めたい

と打診される（相談時期は不明）

- ・神奈川県からの打診を受けて、泉地区の調査を優先するよう計画を変更する

2009 年度 県熱海土木が伊豆山地区以外の土石流危険渓流の基礎調査を実施する（dos008）

熱海市内の調査箇所（土石流）

- ・泉地区のみ 26 渓流を実施

2010 年度 土石流危険渓流の基礎調査の実績なし（dos008）

(H22) 熱海市内の調査箇所（土石流）

- ・土石流は未調査（急傾斜地の崩壊は泉地区のみ 18 箇所を実施）

2011. 3. 29 県砂防課が伊豆山地区以外で土石流の警戒区域等を指定する

(H23) (dos008)

熱海市内の指定区域（土石流）

- ・泉地区のみ 21 渓流を指定

2011 年度 県熱海土木が伊豆山地区の土石流危険渓流の基礎調査を実施する

(H23) (dos008)

熱海市内の調査箇所（土石流）

- ・伊豆山、熱海の 2 地区の 7 渓流を実施
  - ・うち伊豆山地区は、鳴沢、猪洞沢の 2 渓流を実施
- （太字は逢初川と指定対象区域が一部重複する渓流）

2012. 2. 5 県熱海土木が伊豆山地区の土石流の警戒区域等となる土地の所有者、居住者を対象に区域指定に関する地元説明会を開催する

(H24)

（2012. 1. 20 付け地元説明会開催通知（dos008）より類推）

説明会開催通知の内容

- ・警戒区域等となる土地の所有者及び居住者を対象に説明会の開催を通知（同日に 4 回説明会を開催）
- ・説明会開催通知には案内文のほか、指定範囲を明示した図面及び土砂災害防止法のパンフレットを同封

2012. 2. 29 県砂防課が伊豆山地区の土石流の警戒区域等の指定に当たり、市へ意見照会する（dos011）

内容

- ・土砂災害防止法第 7 条第 3 項（当時は第 6 条第 1 項）及び第 9 条第 3 項（当時は第 8 条第 1 項）の規定に基づく市町長への意見照会

## 【土砂災害防止法】

2012. 3. 15 市が県からの意見照会に回答する (dos012)

(H24)

内容

- ・逢初川を含め、2012. 2. 29 付けで意見照会のあった箇所について、「特に意見なし」と回答

2012. 3. 30 県砂防課が伊豆山地区の土石流の警戒区域等を指定する

(dos013, dos014)

内容

- ・逢初川を含む伊豆山地区の土石流の警戒区域等について以下のとおり 7 区域を指定

警戒区域 7 区域	逢初川、寺山沢、吾妻沢、猪洞沢、 奥鳴沢、鳴沢、伊豆山沢
特別警戒区域 4 区域	逢初川、吾妻沢、奥鳴沢、鳴沢

2013. 3 月 市が地域防災計画を更新し、本法に基づく警戒避難体制に関する事項を規定する (H25)

2016. 3 月 市が本法第 8 条第 3 項に基づき土砂災害ハザードマップを作成・公表し、全戸配布する (市危機管理課に事実を確認)

※ 2020 (R2). 3 月に改訂版 (時点更新) を作成し、2020. 5 月に全戸配布

2016. 6. 5 県熱海土木・市が土砂災害防災訓練(伊豆山地区)を実施する

(平成 28 年度「土砂災害・全国防災訓練」の実施結果 (dos015) により事実を確認)

訓練内容

- ・住民避難、土砂災害に関する講話、緊急速報メールの配信等を実施、83 人参加

2019. 6. 2 県熱海土木・市が土砂災害防災訓練(伊豆山地区)を実施する

(R1)

(令和元年度「土砂災害・全国防災訓練」の実施結果 (dos015) により事実を確認)

訓練内容

- ・住民避難、情報伝達、要配慮者受け入れ訓練等を実施、115 人参加

### (3) 事実関係を補足する聴き取り調査の結果

- ・基礎調査の実施から指定までに要した期間の経緯及び住民への周知内容を確認できる公文書が存在しないため、当時の県熱海土木の担当職員から聴き取りを行い、次の状況であったことを確認した。

**土砂災害防止法担当者（2003～2013（H15～H25）年度）への聴き取り結果**

**【基礎調査の実施から指定までに要した期間の経緯】**

- ・伊豆山地区における基礎調査から区域指定にまでに時間を要したことについて、個別の問題等は確認されなかった。
- ・県熱海土木管内における全般的な課題として、別荘など県外在住の土地所有者が多いことから、基礎調査において土地への立ち入りに時間を要していた点や、区域指定に係る地元説明において「指定されることで地価が下がる」など指定への理解が進まず、当初の実実施計画よりも遅れが生じていた。
- ・当該地域の地形的特徴として、急勾配の土地が山地から海岸まで続くため、土石流の警戒区域の指定要件である土地の勾配2度以上の地域が海岸付近まで広がり、他の区域とも重複しやすいため、どのように指定を進めていくか課題を持っていた。
- ・このため、指定を効率的に進められるよう、自主防災会単位よりも広範な地域を一括して指定しようとしていた。
- ・2009（H21）年度に神奈川県から、県境を接する地域（湯河原町と熱海市泉地区）では基礎調査や区域指定の関係者（居住者や土地所有者）が重複する箇所が多いため歩調を合わせて実施したい旨の相談を受け、2009年度から2010（H22）年度にかけて泉地区の基礎調査、区域指定を優先して行った。

**【住民への周知】**

- ・区域指定に係る説明会は、県熱海土木企画検査課や工事課の指定担当者のほか、県熱海土木建築担当者、市危機管理部門の担当者、基礎調査受託業者が参加し、基礎調査結果の説明、指定された場合の制限行為や警戒避難に関する事項といった、区域指定に係る一般的な説明を行っていた。
- ・当時の土砂災害防止法の担当者は、逢初川上流部の不適切な開発への対応には関わっておらず、この開発自体を認識していなかった。
- ・このため、伊豆山地区の説明会で逢初川上流部の不適切な開発について周知していなかった。また、説明会に参加した市担当者からも開発に関する情報提供はなく、説明会に参加した県熱海土木・市職員の中に開発の事実を認識している者はいなかった。

**【特別委員会提言の概要】**

- ・土砂災害警戒区域を指定するまでの間に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と言わざるを得ず、**区域指定までの地権者との調整及び手続きは、その期間も含め適正であったのか検証すべきである。**

**【論点】**

- (1) 伊豆山地区について基礎調査の開始から指定までの間の対応は適切であったか
- (2) 上流部で行われていた不適切な土地改変行為の情報や当該行為による被害のおそれ等の周知は適切に行われていたか

## 【土砂災害防止法】

### 4 事実関係を踏まえた論点と考察

#### (1) 伊豆山地区について基礎調査の開始から指定までの間の対応は適切であったか

##### 【確認・判明した事実関係】

- ・県では、2001(H13)年4月の土砂災害防止法の施行を受け、国が策定した指針を踏まえ、2004(H16)年度に警戒区域等の指定に係る県基本計画及び県実施計画を策定した。
- ・県実施計画では、熱海市は第1優先区域の第2優先市町村群に位置付けられており、2008(H20)年度までに266の危険箇所（うち土石流危険渓流98箇所）について、自主防災会単位で基礎調査、区域指定を実施する計画であった。
- ・熱海市には、別荘など県外在住の土地所有者が多く、調査に当たっての土地への立ち入りの調整に時間を要したり、また、当時は制度導入から間もない時期であったため、説明会等で住民から「警戒区域に指定されることで地価が下がる」といった意見が出るなど、指定への理解が進みにくい状況にあり、県実施計画に遅れが生じていた。なお、逢初川については、2005(H17)年度末に基礎調査が完了していた。
- ・また、熱海市は急勾配の土地が海岸まで続くため、土石流の警戒区域の範囲が下流まで広がり、他の区域とも重複しやすいため、どのように指定を進めるのかという課題があった。
- ・こうした状況から、警戒区域等の指定を効率的に進めることができるよう、自主防災会よりも広範囲の地域単位で一括して区域指定することとしていた。
- ・神奈川県からの「県境を接する地域における基礎調査や区域指定の実施に当たり、歩調を合わせて進めたい」との相談を受け、2009(H21)年度から2010(H22)年度まで、神奈川県と隣接する泉地区の基礎調査、区域指定を優先して進めることとした。

##### 【考察】

- ・逢初川については、2005(H17)年度末に基礎調査が完了しており、この時点で区域指定を行うことも可能であったが、当該地域の地形的特徴から他の渓流の警戒区域と区域が重複する状況もあった。このことから、警戒区域内の住民等の関係者への説明や警戒避難体制の整備の効率化を図るため、逢初川を含む伊豆山地区の7渓流の基礎調査が完了するのを待って一括で指定したことは、行政裁量として認められる範囲内であったと考える。
- ・また、泉地区における基礎調査、区域指定の手続きを優先したために、伊豆山地区の渓流の基礎調査の実施が後ろ倒しされる結果となったが、これは、神奈川県との連携によるものであり、両県による住民等の関係者への説明や警戒避難体制の整備の効率化を図る観点からも、泉地区の基礎調査と区域指定を優先したこと

は、行政裁量として認められる範囲内であったと考える。

- ・加えて、この取り扱いについては、県基本計画の「地域の優先区分とは別に優先できる箇所」とされている「行政界をまたぐ危険箇所、早急な対応が必要な箇所」に該当することから、県基本計画に沿うものであったと考える。
- ・なお、本法による警戒区域等については、土砂災害による被害を受けるおそれのある土地に対して、その被害を軽減するため警戒避難体制の整備等の措置を講じる趣旨から溪流の下流域を指定するものである。このため、逢初川下流域における当該区域の指定が早まったとしても、源頭部における土地改変行為等を規制することはできないため、今回の災害の発生を抑止することはできなかったと考える。
- ・ただし、本法で対処できない区域で生じた不適切な土地改変行為等を把握した場合には、速やかに当該行為を所管する法令で対処するよう、関係法令の担当と情報共有に努めるべきであったと考える。

## **(2) 上流部で行われていた不適切な土地改変行為の情報や当該行為による被害のおそれ等の周知は適切に行われていたか**

### **【確認・判明した事実関係】**

- ・本法により、県は指定の公示及び市町への公示図書の送付（2015(H27)年1月の法改正以後は調査結果の公表が追加）、市町は公示図書の縦覧及び地域防災計画に定めた土砂災害に対する警戒避難に関する事項を記載した印刷物（土砂災害ハザードマップ）等の配布による住民への周知が義務付けられている。
- ・また、県基本計画により、県は、区域指定前に関係住民に対して、対象となる土砂災害の現象、指定する区域の範囲、指定に伴い制限される行為等について説明を行うこととしている。
- ・県では本法及び県基本計画に基づき、指定区域をホームページで公表するとともに、県基本計画に基づき区域指定に係る住民説明会を開催しており、説明会の案内において、土砂災害防止法パンフレットとともに航空写真と指定予定区域を重ねた図面を対象土地所有者及び住民に配布するなど、説明会不参加者に対しても情報提供に努めていた。
- ・市では、本法に基づき、逢初川が区域指定された翌年の2013(H25)年度の地域防災計画の改訂において、当該区域の警戒避難に関する必要事項を規定し、2015(H27)年度末には当該区域が記載された土砂災害ハザードマップを作成・配布し、必要な周知を行っていた。
- ・市では2016(H28)年、2019(R1)年に伊豆山地区を対象とした土砂災害避難訓練を実施しており、訓練参加者に対する防災講習会や要配慮者利用施設と連携した訓

## 【土砂災害防止法】

練等を行っており、指定後も継続して住民への周知啓発に努めていた。

- ・伊豆山地区において基礎調査が実施されていた2007(H19)年5月及び2009(H21)年10月に、伊豆山港に濁りが発生し、県熱海土木による現地調査の結果、この濁りの原因が逢初川上流部における土地改変行為であることを確認している。しかしながら、県熱海土木内でこの情報が共有されておらず、土砂災害防止法の担当はこの事実を認識していなかった（市の土砂災害防止法担当も認識していなかった。）。
- ・2012(H24)年2月に開催した伊豆山地区の区域指定に係る地元説明会では、逢初川上流部における土地改変行為の情報は周知されていない。

## 【考察】

- ・本法の対象となる「土砂災害」は、技術的に予知・予測が可能な表層崩壊等の自然現象である。県と市においては、溪流内の自然地形から発生するおそれがある土石流を対象として、その危険性について、本法に基づく周知手続を行っていることから、この観点では双方の対応は適切であったと考える。
- ・一方で、逢初川上流部における不適切な土地改変行為の情報を県熱海土木全体で共有できていれば、区域指定に係る説明会で逢初川源頭部における盛土の存在を下流域の住民に周知できた可能性もあった。
- ・県熱海土木全体で情報共有されなかったのは、盛土等の人工構造物が崩壊して人的被害や財産へ影響を及ぼすとの認識が低く、不適切な開発が及ぼす影響について最悪の事態を想定し、幅広く関係職員で問題を共有する意識が不足していたことによると考える。
- ・このことから、県熱海土木職員の間で問題意識をもって情報共有を図り、市とも連携し、不適切盛土の存在を確認した上で、住民への周知を行うなど、警戒避難体制を徹底すべきであった。

## 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

### (1) 速やかな区域の指定及び見直し

#### 〔逢初川土石流災害前からの取組を徹底〕

- ・本県では、2020(R2)年3月に県内全ての指定対象区域について、警戒区域等の指定を終えている。現在は、県及び市町等の関係機関から年2回、官民の事業による土地改変行為に関する情報を収集し、指定区域の範囲に影響を及ぼすものがあった場合には、警戒区域等の見直しを行っており、今後もこの取組を継続していく。

#### 〔逢初川土石流災害後の新たな取組〕

- ・他法令の規制や届出の対象外となる規模の土地改変行為又は無許可や無届等の不

適切な土地改変行為については、その事実を把握できない場合もあることから、他都道府県における指定区域の見直し手法について情報収集し、有効な手法があれば積極的に採用する。

- ・航空レーザ測量による高精度地図（2021(R3)年度完成）を用いて、新たに警戒区域の指定が必要な箇所を抽出し、順次追加指定していく。追加指定に向けては、対象箇所が相当数に上ることが見込まれるため、市町のまちづくり計画を踏まえ、県基本計画の優先方法を見直すなど、円滑に基礎調査、区域指定を進めることができるよう手続きの改善を図っていく。
- ・追加指定に係る基礎調査に当たっては、土石等の発生源となる流域や斜面に人工構造物がある場合には、その状況を把握するよう調査内容の見直しを図るとともに、当該構造物に問題等があった場合には、速やかに土木事務所内だけでなく、県関係部局や市町にもその情報を共有し、是正を指導していく。

### 〔今後対応する取組〕

- ・指定範囲の見直しが必要となる土地利用状況の変化等を早期に把握するため、警戒区域等への影響が想定される地域で行われる開発行為や不適切な土地改変行為等の情報について、当該行為を規制・管理する部局や市町の担当者と定期的に情報共有できる仕組みを構築していく。

## （２）住民への危険性の周知及び早期避難の啓発

### 〔逢初川土石流災害前からの取組を徹底〕

- ・現在は、本法に基づき、基礎調査の完了後速やかにその結果を公表することで、土砂災害の危険性について住民への早期の周知を図っている。
- ・区域指定時の地元説明会での周知に加え、毎年、土砂災害防止月間（6月）を中心に市町と連携して、様々な機会・媒体を活用した広報・啓発や指定区域を対象とした住民避難訓練に取り組んでいる。
- ・今後は、警戒区域等の監視活動に協力する地域の防災リーダーとなる「防災連絡員」の育成や、住民等から土砂災害情報等の通報を受け付ける「土砂災害110番」制度の普及を図っていく。

### 〔逢初川土石流災害後の新たな取組〕

- ・指定区域内及び溪流の上流部やこれらに近接する不適切盛土の現地確認等を通じて、土砂災害の危険性の早期把握に努めるとともに、土木事務所職員によるパトロール結果等も含め、関係部局や市町と危険情報を共有し、市町と共に住民への危険性の周知を図っていく。
- ・定期的な避難訓練の実施や個々の住民による「わたしの避難計画」の策定を推進し、住民一人ひとりが地域の災害リスクを理解して主体的に避難できるよう啓発

## 【 土砂災害防止法 】

していく。

- ・2023(R5)年4月に公表した不適切な盛土情報をもとに、危険な盛土について市町防災部局における避難計画の作成や、避難行動に資する対策の徹底を要請していることから、危険な盛土の影響がある警戒区域等において早期避難を啓発していく。

iv 都市計画法

1 逢初川源頭部北側区域（④区域・C工区ほか）における土地改変行為の概要

（1）場所・位置関係

県による都計法に基づく開発行為の処分の対象となるのは、崩壊した①区域の北側に位置する④区域のうち通称「C工区」と呼ばれているエリアと、①区域の北東側に位置する⑤区域及び④区域と⑤区域に挟まれたエリアである。

<④無許可開発区域及び④区域・C工区 位置図>



区域		行為者	時期	面積
⑤区域	A・B工区	P社 ⇒ X社	2002(H14). 12. 26 開発許可 2005(H17). 8. 25 地位承継 2006(H18). 3. 24 完了検査	19,379.64㎡
④区域	無許可開発	P社	2003(H15). 2. 6 現地調査 2003(H15). 2. 21 措置命令 2005(H17). 6. 20 措置命令解除	8,191.00㎡
	C工区	I社	2006(H18). 3. 17 申請受付 2006(H18). 4. 11 開発許可(市)	19,992.84㎡

（2）行為の内容など

ア ④無許可開発区域

- ・ P社が都計法に基づく開発行為の許可を申請せず、樹木の伐採や芝生広場(建築予定地)の造成、モニュメントの設置及び当該区域の登記地目を「宅地」に変更する等の開発行為を行った。

## 【 都市計画法 】

- ・④無許可開発区域の正確な場所、面積は不明であるが、当該無許可開発に対する措置命令書では、11筆の地番が挙げられている。
- ・⑤区域における宅地造成のための盛土材として④無許可開発区域の土を採取していたが、県熱海土木に静岡県土採取等規制条例に基づく届出はされていない。

### イ ④区域・C工区

I社が都計法に基づく開発行為の許可（許可権者：市）を受け、宅地造成（面積：当初申請時）：19,992.84㎡、予定建築物の用途：専用住宅）を行った。

[都計法等に基づく行政対応の経緯]

#### ① 無許可開発行為の確認と措置命令（2002(H14).6～2005(H17).6.20)

- ・2002年6月、県熱海土木はP社による当該区域での道路の築造行為に対し、静岡県風致地区条例に基づく「土地の形質の変更」の風致地区内行為の許可申請を指導し、同年9月に許可
- ・県熱海土木は、2003(H15)年2月6日より前に実施した現地調査により、本件無許可開発を確認
- ・2003年2月21日、県熱海土木は、当該無許可開発に対し、都計法第81条に基づく措置命令を発出し、工事の停止及び区域外への土砂の流出防止措置の実施を命令
- ・2005年6月14日、県熱海土木が、防災工事完了届を受け付け（完了検査日は不明）
- ・2005年6月20日、防災工事の完了に伴い、県熱海土木は、上記措置命令を解除

#### ② ④区域・C工区に係る開発行為の許可申請と市への権限移譲

(2006(H18).3.17～2006.4.1)

- ・2006年3月17日、I社が、市を経由して、県熱海土木に対し④区域・C工区に係る開発行為の許可申請書を提出
- ・2006年4月1日、県が市に都計法第29条による開発行為の許可等の権限を移譲

#### ③ 市による開発行為の許可等の権限の執行（2006.4.1～）

- ・2006年4月11日、市が、I社に対し④区域・C工区に係る開発行為を許可
- ・2006年11月27日、市が、④区域・C工区に係る開発行為の完了を確認

## 2 開発行為許可制度の概要

### (1) 目的

一定規模以上の開発行為※1について、公共施設や排水設備等必要な施設の整備を義務付け、良質な宅地水準を確保すること

※1 「開発行為」とは（都計法第4条）

主として、建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更をいい、具体的には、道路、生垣等の設置による物理的状況の区分の変更である「区画の変更」、切土・盛土等による物理的な行為を加える「形状の変更」、宅地以外の土地を宅地として利用する「性質の変更」が該当する。

参考 (宅造法の許可の対象となる宅地造成工事との主な違い)

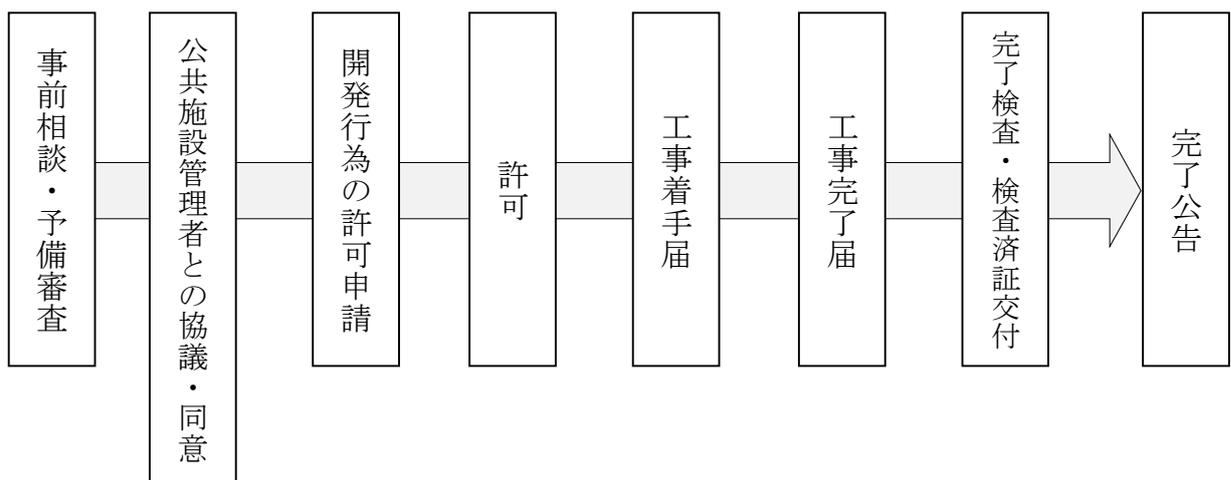
- ・宅造法では、宅地造成に伴う災害の防止のため、熱海市など6市3町にて指定されている「宅地造成工事規制区域」内における土地の形質の変更（切土又は盛土）を規制の対象としており、都計法の開発行為とは、規制の目的、並びに、許可対象となる区域、行為、及び規模が異なる。

### (2) 許可対象となる開発行為の規模（都計法第29条、施行令第19条・第22条の2）

都市計画区域			準都市計画区域	左記以外の区域
市街化区域	市街化調整区域	非線引き区域		
1,000 m <sup>2</sup> 以上	原則全て	3,000 m <sup>2</sup> 以上	3,000 m <sup>2</sup> 以上	10,000 m <sup>2</sup> 以上

- ・熱海市は、非線引き都市計画区域に区分される。

### (3) 開発行為の許可手続の流れ（非線引き都市計画区域の場合）



(許可申請に必要な内容) (都計法第30条、施行規則第15条)

- ・申請書には、「開発区域の位置」、「区域及び規模」、「開発区域内において予定される建築物等の用途」、「開発行為に関する設計」、「工事施工者」、「工事の着手予定年月日及び完了予定年月日」、「居住の用に供するもの、業務の用に供するもの、その他の別」、「資金計画」を記載することとされている。

## 【 都市計画法 】

### (4) 開発行為の許可基準（技術基準）（都計法第 33 条）

本件開発行為に係る基準のみ抜粋

号	内 容	左記基準の趣旨
2	接続先の道路、開発区域内の道路、公園等が基準に適合していること	道路、公園、緑地等の公共空地の確保
3	開発区域の規模、地形、予定建築物の用途及び降雨量等から想定される汚水及び雨水を有効に排出しうる排水施設が計画されていること	排水施設の適正配置
4	給水施設が基準に適合していること	給水施設の適正配置
6	公共施設、学校等の共益的施設の敷地等が適切に配分されるよう設計されていること	公益的施設の配置
7	宅地の安全性（地盤の改良、擁壁の設置等）が確保されていること	宅地の防災、安全措置
8	開発行為を行うのに適当でない区域内の土地を含まないこと	災害危険区域等の除外
9	開発区域における植物の生育上必要な樹木の保存、表土の保全等必要な措置を講ずること	樹木の保存、表土の保全等（1 ha 以上）
10	騒音、振動等による環境の悪化防止上必要な緑地等が配置されるよう設計が定められていること	緩衝帯の配置（1 ha 以上）
12	申請者に当該開発行為を完成させるために必要な資力及び信用があること	申請者の資力及び信用
13	工事施工者に設計どおり工事を完成させる能力があること	工事施工者の能力
14	開発区域内にある土地等について、所有権者等の同意を得ること	関係権利者の同意

（許可の条件）（都計法第 79 条）

- ・特に必要がないと認める場合を除き、少なくとも、工事施工中の防災措置、開発行為の着手及び完了の時期、その他開発行為の適正な施行を確保するために必要な条件を具体的に附すことが望ましい。

### (5) 違反開発行為への対応

無許可開発や許可条件に違反した開発行為があった場合には、違反者に対し、当該開発行為の停止、当該違反の是正に必要な措置を講じることや、許可条件を満たすよう指導や命令を行うことができる（都計法第 81 条）。

また、本県では、違反者（行政処分を受けた者）は、都計法第 33 条第 1 項第 12 号で定める開発行為を行うために必要な資力及び信用を持たないと解されるため、新たに宅地分譲や共同住宅などを目的とした開発許可を受けることができなくなる（2003(H15)年 12 月 28 日付け・土地対策室長通知）。

3 当該土地改変行為への行政対応に係る事実関係の整理

2002. 6 県熱海土木が、④無許可開発区域の現地調査の際、P社による土採取  
(H14) 行為を発見、静岡県風致地区条例に基づく許可申請を指導する (D081)

P社の説明

- ・市に寄付予定の道路築造のための土採取であり、宅地利用はしない

2003. 2. 6 県土地対策室及び県熱海土木が、⑤区域の開発許可を受けた宅地造成  
(H15) 工事の現地確認の際、④無許可開発区域において、以下の開発行為を確認する (D001)

開発行為の内容

- ・巨石を並べて道を作り、芝生広場、建築予定地を平らに造成
- ・入り口付近には、モニュメントや「ペンション建設予定地（平成 15 年 6 月 30 日オープン）」との看板があった

県の認識

- ・明らかに開発行為であるため、工事の停止等の命令の前段階として弁明書の提出を求める

2003. 2. 13 県熱海土木が、P社に対し、都計法第 81 条第 1 項に基づく措置命令を  
前提として弁明の機会を付与する (D005)

不利益処分の原因となる事実

- ・都計法第 29 条に違反し、開発許可を受けずに開発行為が行われた

予定される不利益処分の内容

- ・開発行為を直ちに停止し、建築行為を行わないこと
- ・区域外への土砂の流出防止措置計画を立て、県熱海土木の承認を受け、実施すること

2003. 2. 18 P社が、県熱海土木に対し、都計法第 81 条第 1 項に基づく措置命令に  
係る弁明書を提出する (D009)

弁明の内容

- ・開発行為と捉えられるような造成は中止し、建築行為は行わない
- ・当該地区の区域外への土砂の流出は現在起こっておらず、(土砂流出の) 防止措置は、(県の) 指導のもとに行う
- ・⑤区域の工事費捻出のための融資における担保用地とするため(④無許可開発区域の土地の) 地目を「宅地」に変更した

2003. 2. 21 県熱海土木が、P社に対し、都計法第 81 条第 1 項に基づく措置命令を  
発出する (D015)

命令の内容

- ・開発行為を直ちに中止し、建築行為を行わないこと
- ・土砂の流出を防止する措置の計画書を、2003 年 3 月 10 日までに県熱海土木に提出し、その承認を受けた上で当該措置を実施すること

## 【 都市計画法 】

2003. 2. 26 **県熱海土木が、都計法第 81 条第 3 項に基づき、現地に違反標識看板を設置するとともに、P 社代表取締役と面談する** (D020、D023、D024、D025)

### 内容

- ・前回現地調査時 (2003. 2. 10) に比べ、更に造成が行われていた
- ・「ペンション建設予定地」等の看板は取り外されていた
- ・P 社代表取締役から、「命令書が届くのが早すぎる、どんな弁明をしても出すつもりだったのではないか」との発言があった

2003. 2. 26 **県建築安全推進室が、県土地対策室及び県熱海土木から提供された情報 (P 社への対応経緯、位置・区域図、措置命令書等) を回覧する** (D027)

### 県建築安全推進室の方針

- ・宅造法についても都計法と足並みを揃え、協働した対応を図っていく

2003. 2. 27 P 社代表取締役が、県熱海土木を訪れる (D029)

### 発言内容

- ・これから、(④無許可開発区域の土地の) 地目を宅地から山林とする (元の地目に戻す) 変更登記の手続きを行う

2003. 2. 27 A 社代表取締役の A 氏が、県熱海土木に電話する (D030)

### 発言内容

- ・上段の造成 (無許可による開発行為のこと) はカムフラージュ (融資の担保用地の条件を満たすための意) であり、いきなり処分とは納得できない

2003. 3. 3 P 社代表取締役ほか、今後の対応を確認するため県土地対策室を訪れる (D037)

### 県の指摘

- ・P 社は、(都計法に) 違反して命令されているので、(今後、無許可開発地について開発許可の申請をされたとしても) 許可はできない
- ・(P 社による宅地造成地の販売の動き等について) 宅地建物取引業法上の問題もある
- ・(④無許可開発区域から土を採取するには) 土採取等規制条例の届出が必要である

2003. 3. 10 P 社が、県熱海土木に対し防災工事計画書 (土砂の流出を防止する措置の計画書) の提出期限の延長を依頼する (D046)

2003. 3. 19 **県建築安全推進室、県土地対策室及び県熱海土木が④無許可開発区域の現地を確認する** (D055)

**現地の状況**

- ・ 整地され、巨石で装飾されている
- ・ 仮防災施設とみられる溝が掘られていたが、雨の影響で一部がけが崩れている箇所があった
- ・ 谷状の箇所に倒木が集められ、このまま埋められてしまう可能性がある

2003. 5. 29 **県熱海土木が、県土地対策室に対しP社に防災工事計画書の提出を求める文書を発出することを報告する**（文書の発出日は不明）(D064)

2003. 7. 30 P社が、県熱海土木に対し防災工事承認申請書を提出する (D065)

**申請の内容**

- ・ 工事着手予定：2003年8月10日
  - ・ 工事完了予定：2003年9月25日又は工事承認後45日間
- ⇒申請書の添付書類からは沈砂池の設置場所等は分からない

2003. 9. 5 **県熱海土木が、防災工事について下記の条件を付して承認する** (D067)

**承認の条件**

- ・ 着手届を提出すること
- ・ 工事完了後速やかに完了届を提出し、県熱海土木の検査を受けること
- ・ 都計法の開発行為に準じ、工事の施行状況を示す写真及び図書を整備し、完了届に添付すること

2005. 6. 14 **県熱海土木が、無許可開発に対する措置命令に係るP社からの防災工事完了届を受け付ける**（土地の所有権の移転後の対応についての県建築安全推進課、県熱海土木、市との打ち合せについてのメモの記載からの類推）(D081)

2005. 6. 20 **無許可開発に対する措置命令に係るP社による防災工事（土砂流出防止措置）の完了に伴い、県熱海土木が同社への措置命令を解除する**（土地の所有権の移転後の対応についての県建築安全推進課、県熱海土木、市との打ち合せについてのメモの記載からの類推）(D081)

2006. 3. 17 I社が、市を経由して、県熱海土木に対し、都計法第29条による④区域・C工区に係る開発行為の許可申請書を提出する (D245)

**申請の内容**

- ・ 予定建築物の用途：専用住宅
- ・ 開発区域の面積：19,992.84 m<sup>2</sup>
- ・ 工事完了予定：着手日から12か月

## 【 都市計画法 】

2006. 3. 27 県熱海土木が、I社に対し④区域・C工区に係る開発行為の許可申請書の内容について、68項目の質疑・修正事項を指摘する(D245)
2006. 4. 1 県が、市に対し都計法第29条による開発行為の許可権限等に移譲する
2006. 4. 11 市が、I社に対し④区域・C工区に係る開発行為を許可する（宅地面積：19,992.84 m<sup>2</sup>）(D246)
- 2016～2017 土地所有権が個人に移転(土地登記事項証明書)  
(H28～H29) 所有権移転日：2016年6月29日、2017年10月25日
2020. 3. 26 Q社（I社が名称変更）より開発行為の許可の地位を承継したC者が、  
(R2) 市に地位承継承認申請書を提出する（地位承継日：2020年1月10日）  
(D247)

**事実関係を補足する当時の担当職員への聴き取り調査の結果**

無許可開発区域及び④区域・C工区における都計法に係る行政対応に関する事実関係のうち、公文書が残存していないこと等から把握できない事実関係について、当時の状況等を確認するため、当時の担当職員に対する聴き取り調査を行った。

**【無許可開発への対応関係：2002(H14)年度】**

**(無許可開発を確認した時期について)**

- ・現地において必要以上に木が切られていたことから、2003(H15)年2月6日の現地調査(D001)の前にも、県土地対策室と県熱海土木の職員が現地を見に行っている。

**(④無許可開発区域の位置について)**

- ・⑤区域の上から④区域・C工区(当時は④区域・C工区はなかった)の一部にかけてであった。

**(⑤区域に投棄された廃棄物への対応について)**

- ・⑤区域に投棄されていた廃棄物については、県熱海保健所に相談し、対応を依頼していた。

**(④無許可開発区域に係る措置命令について)**

- ・原状回復までは必要ないと考え、現場での工事を中止させ、防災工事を命じた。
- ・④無許可開発区域から土砂が流れても、⑤区域・AB工区に流れる地形であったため、防災措置については、沈砂池の施工程度で十分と考え、土砂流出防止措置(=防災工事)を命じるにとどめた。

**(④無許可開発区域からの土の採取に係る届出について)**

- ・P社は、⑤区域における都計法や宅造法の許可を取ることを優先し、県土採取等規制条例による(土の採取等の)届出は後回しにしていたと思われる(P社からの土の採取等の届出への対応に関し記憶している職員はいなかった)。

**【事業者による措置命令への対応関係など：2003年2月から2005(H17)年6月の間】**

**(④無許可開発区域の是正後の開発許可について)**

- ・(P社による無許可開発区域の是正後における当該区域の開発行為の許可については)P社と全く関係を持たない第三者であれば、当該区域の開発行為の許可の対象となることをP社には伝えていた。

**(④無許可開発区域の防災工事の完了が2005年度となった理由について)**

- ・防災工事の承認後、2003年、2004(H16)年とP社に動きがなかった。
- ・P社に動きがなかったのは、防災工事を請け負ってくれる業者を手配できなかったためと思われる。

**(防災工事の完了検査について)**

- ・P社から提出された「防災工事完了届」に基づき、沈砂池を確認するなど完了検査を実施し、防災工事が問題なく施工されていたことを確認した記憶がある。

## 【 都市計画法 】

### (県熱海土木の職員等への事業者の態度について)

- ・2004(H16)年度から2005(H17)年度までの間、P社などの事業者が、打合せのため度々県熱海土木に来ていた。(その中で、A社代表取締役の)A氏も数回来ており、高圧的な態度をとることも何度かあった。

### (県熱海土木とP社との対応記録について)

- ・2004～2005年度の間、P社の来所記録を作成しており、その都度、県土地対策室には内容を伝えていたが、口頭のみで済ませた時もあったようである。

## 【④区域・C工区に係るI社の開発行為の許可申請への対応関係：2006(H18)年3月】

### (I社の第三者性について)

- ・県熱海土木等の職員は、I社とP社が、(A社社長の)A氏を通じて関係していることを薄々感じていたが、法人登記簿上、事務所所在地が同一でなく、かつ、役員にも重複する者がいないことなど、公式文書において両社の関係を証明するに至らなかったため、「I社には第三者性がある」と判断した。

### (I社の資力及び信用について)

- ・県土地対策室において、信用調査会社にI社の資力及び信用について調査委託し、調べたが、特段の問題はなかった。

### (I社の開発行為の許可申請書の審査について)

- ・I社からの許可申請書については、権限移譲前に県熱海土木の熱海市担当の職員が審査した。

## 【開発行為の許可権限の移譲に伴う市への引き継ぎ関係：2005、2006年度】

### (市への関係公文書の引き継ぎルールについて)

- ・完了済の案件に関する公文書については、市に引き継がないこととしていた。市にP社による無許可開発に係る公文書が引き継がれていないのは、当該案件は2005年度に完了した案件との整理であったためと思われる。
- ・P社(後に開発行為の許可の地位をX社に承継)による⑤区域における宅地造成に係る開発行為の許可関係の公文書については、事業完了に係る手続きを市に引き継ぐこととなったため、書類も市に引き継いでいる。

## 【開発行為の許可権限等の移譲後の市に対する県の支援関係：2006年4月以降】

### (県熱海土木の支援体制について(県職員の認識))

- ・権限移譲後、市から県熱海土木に対し、開発行為の許可等に関する相談が寄せられたことは無かったが、市から相談されれば応じられる体制にはなっていた。

**(県の支援体制について (市職員の認識))**

- ・ 開発行為の許可権限等が市に移譲された 2006 (H18) 年 4 月、県熱海土木では、都市計画課と建築住宅課を統合する組織改正が行われ、かつ、年度変わりの人事異動の結果、市にとって県熱海土木は相談しにくい体制となった。また、県に相談しても「(最終的には) 市で判断を」と回答されることがあった。

**本件における都計法に係る行政対応等に関する公文書の保存状況**

- ・ 本件の「無許可開発行為への行政対応 (2002 (H14) 年度から 2005 (H17) 年度まで)」及び「④区域・C工区に係る開発行為の許可申請等への行政対応 (2005 年度)」に係る公文書 (以下これらを「本件公文書」という) については、82 文書が保存されていた。

年度	保存文書数
2002 (H14)	58 文書
2003 (H15)	10 文書
2004 (H16)	保存なし
2005 (H17)	14 文書

- ・ うち 81 文書は、県土地対策室又は県建築安全推進室に保存されていたもので、そのほとんどが、県熱海土木で作成された公文書の副本である。
- ・ 本件を所管していた県熱海土木には、本件公文書が保存されていない。これは、当時、県熱海土木が文書の保存期間をどのように設定していたかは不明であるが、現在、各土木事務所では、開発許可関係文書の保存期間を 5 年又は 10 年と設定していることから、長くとも 10 年であったと推定され、「無許可開発行為への行政対応に係る公文書」については、保存期間の経過により廃棄されたものと考えられる。
- ・ また、「④区域・C工区に係る開発行為の許可申請等への行政対応」に関する公文書については、2006 年 4 月の開発行為の許可権限等の移譲に伴い、市に引き継がれたものである (市に確認済。また、市に引き継がれた公文書については、④区域・C工区の事業完了から一定年度が経過したため、市において廃棄済であることも確認)。
- ・ なお、県土地対策室及び県建築安全推進室に当時の公文書が保存されていたのは、本件が都計法及び宅造法に係る県内での希少な措置命令事案であることによる (将来への参考事例として保存) と考えられる。

**【特別委員会提言の概要】**

- ・逢初川源頭部北側の開発許可がおりたものの未完了で、防災工事も一部完了していないと思われる区域について、業者に対する県の対応や権限移譲後、市への技術的助言等が適切に行われていたのか検証すべきである。

**【論点】**

- (1) 無許可開発に対する是正措置への対応は適切であったか
- (2) 無許可開発事業者を当該開発から排除したことは適切であったか
- (3) 「埋められてしまう可能性がある」との認識を持っていた、谷状の箇所に集められていた倒木について、適切に対応したのか
- (4) 別事業者による開発許可申請の審査等は適切であったか
- (5) 県に提出された開発許可申請について、県から市への引き継ぎは適切であったか
- (6) 権限移譲に係る県から市への支援は適切であったか

## 新聞報道で問題提起された事項についての事実関係など

### 【新聞に掲載された「20年前の土砂崩れ」について】

#### 【乱開発で20年前土砂崩れ（2023(R5)年7月2日付け新聞記事関係）】※2

##### ○記事からの抜粋

- ・逢初川源頭部左岸の土石流起点で20年前に乱開発が理由とみられる土砂崩れが発生していた
- ・土砂崩れ箇所にはその後、崩落した盛り土が造成され、この部分の崩落が下流域の多くの住民を巻き込んだとみられる土石流最大波のきっかけとなった可能性がある
- ・土砂崩れの範囲が記載されていたのは03年5月の県の文書（D064）

##### ○記事で取り上げられた公文書(D064)について確認・判明した事実

- ・当該公文書は、「崩壊箇所」と「写真の撮影位置」との記載と、崩壊箇所と思われる箇所に囲みを施した「地形図」とその現場と思われる写真が添付されたものである。
- ・ただし、「いつ」、「どこで」、「どのような事象があったか」、「現地確認を誰が行ったのか」等が分かる復命書等は存在しない。

##### ○2003(H15)年度の県熱海土木（都市計画課）の在籍職員への聴き取り調査の結果

- ・2003年度の在籍職員には、当該公文書そのものを記憶している者はおらず、また、当該公文書の作成目的や写真の撮影時期、現地確認を行った者を記憶している者もいなかった。
- ・写真に写っている人物を特定できる者はおらず、また、写真に写っている者が着用している作業着などから、当時の県熱海土木及び市の職員ではないと思われるとのことであった。
- ・写真に写っている現地についての記憶が残っている者が1人おり、その記憶によれば、現地の状況は土砂崩れや崩壊ではなく、雨水が流れた跡との印象であるとのことであった。

##### ○逢初川土石流の発生原因調査検証委員会の委員の見解

- ・2023(R5)年7月及び8月、逢初川土石流の発生原因調査検証委員会の3人の委員に対し、当該記事及び公文書を示し、20年前の土砂崩れ箇所と2021(R3)年7月に逢初川で発生した土石流との関連について意見を求めた。
- ・委員からは、「この崩壊箇所は盛り土全体を見た場合、小規模で、盛り土上端部に位置するため、ここをきっかけに盛り土全体が崩れるメカニズムは考えづらい」との見解が示された。

※2 2023(R5)年7月2日付け静岡新聞（朝刊）

【新聞に掲載された「崩落地そばの集水用穴」について】

【崩落地そばに集水用穴（2023(R5)年11月9日付け新聞の記事関係）】※3

○記事からの抜粋

- ・約20年前の無許可開発時、盛り土崩落地のそばに雨水を地下に浸透させる集水用の穴が設置されていた
- ・専門家は、分水嶺付近に穴を掘るなどの乱開発で逢初川源頭部は隣の流域から水が集まる場所になったとし、当時、源頭部で盛り土を強く規制しなかった県の対応を問題視した

○ ④無許可開発区域内の「穴」に関し、公文書から確認・判明した事実

(記事で取り上げられた「穴」に関するものかどうかの確認はない)

- ・2003(H15)年3月7日、P社から県熱海土木に対し、④無許可開発区域から行き止まりの市道側溝への必要以上の雨水や土砂の流入を防ぐため、緊急防災工事として調整池がわりの穴(10トンダンプ2～3台くらいの土を取る)を掘りたいとの申し出がある(D044、D047)。
- ・県熱海土木は、当該申し出に対し、「どうしても必要なもの(工事)であれば、その(工事)必要性とともに、それ(工事)を行いたい旨を文書にして提出してもらった方がよい」旨を伝える(D044)。
- ・同日、P社から県熱海土木に対し、当該緊急防災工事の内容のイメージ図がFAXされ、県熱海土木の職員は当該FAXの内容を確認した。P社からは、押印した文書を同日発送するか、翌営業日に持参するとの話があった(D044)。
- ・県に残存している公文書の中には、上記P社の押印のある文書は存在しない(穴の位置図、設計図等に相当するものがない)ことから、現時点で、当該穴の正確な位置や構造を把握することはできない。
- ・なお、2003年3月26日の時点で、県熱海土木は、現地で穴が掘られていることを確認している(D058)。

○ 県熱海土木(都市計画課)の在籍職員への聴き取り調査の結果

- ・2002(H14)年度の在籍職員からは、穴の位置は④無許可開発区域の東南部であり、形状は、深さ1m程度の素掘りの穴で、掘削土が隣に積まれていたこと、浸透枘のような機能はないとの認識であること、また、記事中の公文書(D055)の「仮沈砂状況」との写真に映っている穴が、当時確認した穴と同一のものかどうかは分からないことを確認した。
- ・また、2005(H17)年度の在籍職員からは、当該穴を現地で見た記憶がないことを確認した。

※3 2023(R5)年11月9日付け静岡新聞(朝刊)

【新聞に掲載された「集水穴」、「分水嶺開発」について】

【崩落地そばに集水用穴（2023(R5)年11月9日付け新聞記事関係）】※4

○記事からの抜粋

- ・ 開発行為に伴う水（表流水と地下水）の流入が盛り土崩落に影響を与えた可能性がある

【分水嶺開発で集水域拡大（2023年11月9日付け新聞記事関係）】※4

○記事からの抜粋

- ・ 県が鳴沢川を埋める開発（無許可開発区域の下流側）を認めたことが根本的な問題で、川筋が埋まり水の行き場がなくなった

○ ⑤区域における開発行為に関し、公文書から確認・判明した事実

当該開発行為に係る許可申請から事業完了までの行政対応に関する事実関係等は下表のとおり

年月日	事実関係など
2001. 8. 14 (H13)	県熱海土木が、県外の開発事業者（設計者：P社）に対し宅造法の許可を行う（D027、E021） 2002(H14). 6. 19：本件許可の廃止届を受け付ける（D027、E021）
2002. 8. 1 (H14)	県熱海土木が、P社に対し宅造法の許可を行う（D027、E021） 2002. 12. 13：本件許可の廃止届を受け付ける（D027、E021）
2002. 10. 29	P社が、市を経由して、県熱海土木に公共用財産用途廃止申請書を提出する（E048）
2002. 12. 9	P社が、市を経由して、県熱海土木に都計法第29条の開発許可申請書を提出する（E001）
2002. 12. 26	県熱海土木が、P社に対しAB工区に係る開発行為を許可する（E002）
2003. 2. 28 (H15)	県熱海土木が、P社に対し都計法第81条第1項に基づく措置命令を発出する（E018）
2003. 7. 30	P社が、県熱海土木に防災工事承認申請書を提出する（E041） ・ 工事着手予定：2003年8月10日 ・ 工事完了予定：2003年9月25日又は工事承認後45日間
2003. 9. 5	県熱海土木が、P社の防災工事に条件を附して承認（E043）
2005. 6. 14 (H17)	P社が、県熱海土木に都計法の措置命令に係る防災工事完了届を提出する（別件公文書からの推定）（D081）
2005. 8. 9	X社が、県熱海土木へ都計法に係る地位の承継を申請（別件公文書からの推定）（D081）
2005. 8. 25	・ 県熱海土木が、X社に対し都市計画法に係る地位承継を承認 ・ 県熱海土木が、都計法の開発行為に係る命令を解除（D081）
2006. 3. 24 (H18)	県熱海土木が、都計法の開発許可の完了検査を行い、検査済証を交付する（熱海市保有公文書より）

※4 2023(R5)年11月9日付け静岡新聞（朝刊）

## 【 都市計画法 】

- ・本件に係る開発行為の許可通知、措置命令書、防災工事承認申請書など、一部の公文書については残存しているものの、開発行為の許可申請書類一式、防災工事完了に関する書類一式及び開発行為の完了に関する書類一式などの公文書は残存していない。
- ・このため、当該区域において、実際にどのような開発行為が実施されたのか、公文書上で確認することはできない。

### 当時の担当職員への聴き取り結果

#### (排水計画の内容)

- ・雨水などの表流水に関しては、放流先河川（鳴沢川）に排水能力があるため、調整池を設けず、道路側溝から河川に排出する計画であった。

- ・P社が区域内の水路の払い下げを受けるため、県熱海土木に提出した公共用財産用途廃止申請書に添付された写真によれば、区域最下部の擁壁には、水抜き穴のほかに、暗渠排水の流末と見られる排水口の存在を確認することができる。また、別の写真からは、当時、区域内に造成工事が広範囲に進行していたことと、沢地形が存在していないことが確認できる。

### 当時の担当職員への聴き取り結果

#### (⑤区域における鳴沢川の沢筋の状況)

- ・申請時点で、計画地内には土砂が入っており、沢があったとの記憶がない。また、更に上流部でも沢筋は見た覚えがない。

#### (A B工区の透水管について)

- ・暗渠排水工に関し、A工区では見ていないが、2005(H17)年度、B工区において、透水管が埋設されている工事を見ている。

- ・一方、措置命令に基づく是正工事計画の作成をP社から依頼された業者と県熱海土木職員との打合せ記録の中で、「P社に対し、暗渠を入れた方がよいと助言したが、施工されなかった」とのやりとりがある。

### 当時の担当職員への聴き取り結果

#### (暗渠工の施工指導)

- ・P社には、地下水への対応として、暗渠排水工の施工を指導していた。

- ・2002(H14)年に管轄法務局で謄写された公図では、鳴沢川が存在するのは、現在の⑤区域の途中までであり、その上流部では存在していない。

- ・④区域・C工区から④無許可開発区域にかけての土地の所有権移転に係る国土利用計画法の届出についての公文書に、⑤区域内に伐採木や産業廃棄物が大量に埋まっているなどの記載が見られた。

当時の担当職員への聴き取り結果

**(⑤区域に埋められた廃棄物の確認)**

- ・区域内に廃棄物が埋設されているとの情報提供があったことから、3箇所ボーリング調査を行ったが、廃棄物は出なかった。

## 【 都市計画法 】

### 4 事実関係を踏まえた論点と考察

#### (1) 無許可開発に対する是正措置への対応は適切であったか

##### 【確認・判明した事実関係】

- ・当該区域における無許可開発の開始時期は不明であるが、県熱海土木及び県土地対策室では、現地調査の記録が残存する 2003 (H15) 年 2 月よりも以前に、当該区域での無許可開発の事実を確認していた。
- ・2003 年 2 月の現地調査後、熱海土木は、行政手続法に基づく所要の手続を経て、速やかに当該無許可開発の停止を命じるとともに、区域外への土砂の流出を防止する措置の実施を命じた。
- ・県熱海土木では、周辺地形や無許可開発区域の工事の状況等から、災害防止策としては沈砂池の施工程度で十分との認識であったため、原形復旧でなく、土砂の流出を防止する措置の実施を命じた。
- ・防災工事承認申請書の添付書類として、排水施設の数量計算書は残存するものの、当該施設の位置図や設計図などが残存しないため、公文書上、当該計画の妥当性の確認ができないが、当時の担当職員の記憶では、申請時は各種図書が添付されており、審査の結果適切な計画と判断したとのことであった。
- ・また、防災工事の承認（2003 年 9 月）から当該工事の完了（2005 (H17) 年 6 月）まで 2 年弱の期間を要しているが、これは具体的な理由は不明だが、P 社側の事情によるものであり、2004 (H16) 年度中も動きはなかったとのことであった。
- ・防災工事完了届等の公文書が残存しておらず、公文書上、防災工事の施工状況は確認できないが、完了検査を実施し、沈砂池が問題なく設置されていることを確認したとのことであった。

##### 【考察】

- ・残存する公文書を確認する限り、県熱海土木及び県土地対策室等は、無許可開発を確認した後に速やかに当該無許可開発の是正に向け、事業者に対し毅然とした姿勢で臨みつつ、速やかに必要な指導や都計法に基づく停止命令、措置命令を発出していたことが窺えることから、適切な初動対応がなされたと考える。
- ・また、措置命令に基づく防災工事については、当時の担当職員への聴き取り調査の結果を踏まえれば、沈砂池が適切に設置されたと思われるが、公文書がほとんど残存しておらず、防災工事の承認以降の 2 年弱の期間の対応が適切であったのかも含め、検証は困難であった。

#### (2) 無許可開発事業者を当該開発から排除したことは適切であったか

##### 【確認・判明した事実関係】

- ・開発行為の許可基準の一つに、「申請者に当該開発行為を行うために必要な資力及び

信用があること」(都計法第 33 条第 1 項第 12 号)との定めがある。「必要な資力」とは「事業を完遂するための資金的能力があること」であり、「必要な信用」とは、「着実に許可条件等を遵守して事業を遂行していくことができること」とされている。

- ・ 県熱海土木及び県土地対策室が、当該無許可開発の事実を確認した当時、P社は、次のような状況にあった。
  - 都計法第 29 条に違反し、④無許可開発区域において、開発行為の許可を受けず開発を行い、同法第 81 条第 1 項第 1 号による命令を受けたこと。
  - ⑤区域における開発行為について、開発行為の許可を受けていたものの、許可条件で整備することとされている工事の施工状況を示す適切な資料の提出がないなど、許可条件に違反していることが認められたこと。
  - ⑤区域における開発行為に係る資金の融資を受けるため、④無許可開発区域の土地の地目を「宅地」に変更したとの説明(無許可開発についての弁明の内容)から、⑤区域における開発行為の実施に必要な資力を欠いていると認められたこと。
- ・ 県熱海土木及び県土地対策室では、上記の状況を踏まえ、「開発行為を行うために必要な資力及び信用があること」との許可基準に適合しないと判断し、P社に対し、伊豆山における開発行為については、変更許可も含め許可できないとの認識を示していた(この認識を踏まえ、是正工事完了後、同社は伊豆山の開発から撤退した。)
- ・ なお、本件を踏まえてのこととなるが、2004(H16)年12月に「都計法違反の開発行為が行われた場合、違反者は、同法第 33 条第 1 項第 12 号により、県内で宅地分譲や共同住宅などを目的とした開発許可を受ける資格を失うこと」を県土木事務所長、市町村長に通知している。

**【考察】**

- ・ 資力及び信用については、資金調達能力に対する不安、過去に誠実に事業を遂行しなかった前歴等の事実関係を基準として判断することから、少なくとも当時の伊豆山地区における開発に関し、県熱海土木等がP社は開発行為許可申請における許可基準の一つに合致しないと認識していたことは、妥当な判断であったと考える。

## 【 都市計画法 】

(3) 「埋められてしまう可能性がある」との認識を持っていた、谷状の箇所を集められていた倒木について、適切に対応したのか

【2023 (R5) 年 7 月 27 日付け「谷に倒木埋めた可能性」との新聞記事関係】※5

### ○記事からの抜粋

- ・大規模土石流の起点で、20 年前に無許可開発していた業者が大量の倒木を谷に埋めた疑いがある
- ・20 年前に土砂崩れが起きた箇所とみられるが、県が業者に木を除去させた記録は文書がなく、そのまま盛り土が造成された可能性がある
- ・県が倒木に関してどのように業者を指導したのかという対応は他の文書にも記されず、盛り土を補強させた記録もない

### 【確認・判明した事実関係】

- ・2003 (H15) 年 3 月 19 日に④無許可開発区域の現地を確認した際の復命書に添付された写真からは、④無許可開発区域内に倒木が放置されている状況を確認できる。
- ・公文書上、この倒木が放置された位置を特定する情報はなく、この倒木の処分に関する記録も確認できなかった。また、当時の担当職員の中で、この倒木の放置位置や処分の状況等について具体的に記憶している者はいなかった。
- ・県熱海土木及び県土地対策室では、⑤区域の開発行為の許可に際し、「盛土の施工に当たり樹木等の有機物が混入しないよう留意すること」を許可条件に盛り込んでいた。また、2003 年 2 月、3 月における P 社との協議において「樹木を除去しないで造成すると、すべる原因になりかねない」(D013)、「盛土地盤に擁壁をつくる際には、表土、樹木の根を除去し、段切りを行い～(以下略)」(D037)等を伝えるなど、再三にわたり盛土材に樹木を混入することのないよう指導していた。
- ・また、2003 年 3 月の県熱海土木における対応記録からは、⑤区域について、伐採木が適切に処理されているかどうか確認するため、マニフェストの提出を求めるなど、伐採した樹木の処理状況を確認していた(マニフェストの提出は確認できなかった。)
- ・県熱海土木では、⑤区域に廃棄されたガラスくず入りの袋やスクラップ等について、県熱海保健所に通報し、処分等に関し相談していたとのことであった。

### 【考察】

- ・④無許可開発区域に放置された倒木が適切に処理されたかについては、当時の県熱海土木及び県土地対策室が、P 社に対し再三にわたり盛土材に樹木を混入することのないよう指導していたこと、⑤区域における開発行為の許可に当たり、「盛土への樹木等の有機物が混入することのないよう」との条件を附していた事実を踏まえると、無許可開発区域に倒木が放置されている状況を確認したのであれば、その状況に対応した措置を講じたものと考えられるが、公文書や当時の担当職員への聴き取り調査からは確認できなかった。

※5 2023 (R5) 年 7 月 27 日付け静岡新聞(朝刊)

- ・また、⑤区域に廃棄されたガラスくず入りの袋やスクラップ等について、県熱海保健所に通報し、処分等に関し相談していた事実を踏まえると、④無許可開発区域に放置された倒木についても、同様に通報し、処分等に関する相談等をしていたものと考えられるが、公文書や当時の担当職員への聴き取り調査からは確認できなかった。

**(4) 別事業者による開発許可申請の審査等は適切であったか**

**【2023(R5)年2月9日付け「県技術検証結果にも疑念」との新聞記事関係】※6**

**○記事からの抜粋**

- ・分水嶺付近の排水施設に不備があった

**【確認・判明した事実関係】**

- ・本件開発行為の許可申請書を見ると、県熱海土木では、市に本事案を引き継ぐ前の3月27日に、I社に対し68項目の質疑・修正事項を指摘していることが確認できる。
- ・I社とP社の関係（無許可開発事業者であるP社との関係がないこと）については、法人登記簿を確認した結果、役員の重複がなく、また、法人所在地も異なるとの事実から、第三者性があると判断したとのことであった。
- ・また、同社の資力及び信用（都計法第33条第1項第12号）については、県土地対策室の経営状況調査委託事業により、業況の推移・見通し、取引関係、金融機関取引きの状況、決算状況及び主要財務比率などを調査した結果、「支障なし」と判断したとのことであった。

**【考察】**

- ・本件開発行為の許可申請書類を現時点で確認してみても、必要書類に不足はなく、かつ、記載漏れ等もないことから、当時の県熱海土木や市における申請書類の形式的審査は適正であったと考える。
- ・また、本件開発行為の許可申請に係る排水計画に関する当時の申請図書について、現・県土地対策課（都計法所管）で確認・審査したところ、排水施設全体の設計上、計画降雨量（5年確率降雨強度）及び排水施設の流下能力の算定ともに問題はなく、都計法に規定される技術基準に適合するものであった。ただし、算定に用いられている数値に、根拠となる資料の添付がないものがあることから、審査が妥当であったとまでは言うことはできない。
- ・I社のP社に対する第三者性については、法人登記簿から両社の関係を証する事項が確認できなかったこと、また、I社の資力及び信用については、通常の審査に加え、追加の経営状況調査により、資力及び信用に許可上の支障がないことを確認していることから、当時の審査は妥当なものであったと考える。

※6 2023(R5)年2月9日付け静岡新聞（朝刊）

## 【 都市計画法 】

- ・なお、当時の県熱海土木の職員等は、P社とI社は、A社代表取締役のA氏と関係のある業者ではないかと推測していたことから、両社の関係性の確認手法について、法人登記簿の確認で必要十分であるか等について、より詳細な検討を行う余地もあったのではないかと考える。

### （５）県に提出された開発許可申請について、県から市への引き継ぎは適切であったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・県熱海土木では、当該申請を、2006（H18）年3月17日に受け付け、同年4月1日の開発許可権限の移譲に伴い、市に引き継いでいる（引継日不明）。
- ・2006年3月当時、都計法による開発行為の許可申請に係る標準処理期間は、「30日」であった（静岡県許認可事務処理規程より）。
- ・公文書上、県熱海土木では、当該申請の受け付け10日後の3月27日に、I社に対し68項目の質疑・修正事項の指摘を行う等の対応をしていたことが確認された。
- ・当該申請については、市からの人事交流職員が主担当として審査していた。また、当該職員は、県から市に開発行為の許可権限等が移譲された2006年度に市に帰任し、引き続き、当該申請を処理しており、市では、2006年4月11日付けで当該申請による開発行為を許可している。

#### 【考察】

- ・標準処理期間を踏まえると、当該申請を県熱海土木が受け付けた段階で、本件申請に係る許可の可否については、市が判断することになると想定していたと思われる。県熱海土木では、このことを踏まえ、権限移譲前に申請者に対し68項目の質疑・修正事項を指摘していると思われることから、市に事案を引き継ぐ前の対応としては適切であったと考える。
- ・市から県熱海土木への人事交流職員を当該申請の審査の主担当とし、本件が市に引き継がれて以降も、同一職員が主担当として処理していることから、円滑な引き継ぎがなされたものと考えられる。

### （６）権限移譲に係る県から市への支援は適切であったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・2006年4月の開発許可権限等の移譲に向け、移譲前年の2005（H17）年度に市からの要望により、県熱海土木（管轄：熱海市、伊東市）の都市計画課に市からの人事交流職員1人を受け入れ、実務研修を実施している。また、2006年4月の権限移譲に際し、マニュアル等の資料を市に提供している。（公文書や聴き取り調査からは、これ以上の具体的な支援を行った事実は確認できなかった。）
- ・2006年4月の熱海市及び伊東市への開発許可権限等の移譲に伴い、県熱海土木では、都市計画課（4人）と建築住宅課（4人）が統合され、6人の都市計画課となり、ま

た、年度変わりの人事異動等もあり、前年度からの都市計画課の職員は1人（土木職）を残すのみであった。

- ・この点、2005(H17)年度の人事交流職員から、移譲初年度の2006年度の時点で、交流で築いた人脈を活かすことができず、また、市に土木職が配置されていなかったこともあり、開発許可権限等の運用等に関する技術的な相談をしにくく、実際に相談しても「市で判断すべきもの」との回答が中心となる状況であったとのことであった。
- ・公文書からは、市からの開発許可権限の運用等に関する相談等に対し、県が技術的な助言等を行った記録は確認できなかった。また、市にも開発許可権限の運用等に関する県への相談記録等の有無を確認したが、存在していなかった。

### 【考察】

- ・市への権限移譲前においては、「静岡県第3次権限移譲推進計画」に基づき、人事交流による実務研修を行うなど、適切な支援が行われていたと思われる。
- ・2006年4月の県熱海土木の都市計画課と建築住宅課の統合は、開発許可権限等の移譲等によるものと推測される。2005年度の人事交流職員においては、この統合と年度変わりの人事異動に伴う人員配置の関係から、心理的に相談しにくい状況が生じたと思われる。しかし、当時の県熱海土木在籍職員への聴き取り調査の結果からは、県熱海土木としては、市から相談等が寄せられれば対応できる体制を整えていたと考える。
- ・ただ、当時の県からの回答が「市で判断すべきもの」との内容が中心であったとすれば、これは、市への開発許可権限等の移譲により、県からは当該権限等が失われたこと、また、市町の自主性、自立性を高めるという権限移譲の趣旨を厳格に解釈したことによるものと思われるが、市における移譲事務の円滑な執行との観点からの助言等については、この趣旨に反するものではないことから、より市に寄り添うことも必要であったと考える。
- ・なお、当時の県熱海土木の職員等は、P社とI社は、A社代表取締役のA氏と関係のある業者ではないかと推測していたこと、また、I社は開発行為の範囲を拡大し、その後経営破綻して開発地を放置するなど、結果として不適切な事案となったことから、権限移譲後においても、市にその後の状況を確認するなど、積極的に関与する余地もあったと考える。

## 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

### (1) 開発許可制度の厳格な運用

#### 〔逢初川土石流災害前からの取組を徹底〕

- ・都計法の規定に違反した事業者に対しては、迅速かつ、適確に当該違反を是正させるだけでなく、その後においても厳格な措置が求められる。このため、本県では、当該事例を踏まえ、都計法違反による開発行為が行われた場合、当該違反事業者については、独自の運用として、宅地分譲や共同住宅などを目的とする開発行為の許

## 【 都市計画法 】

可申請において、「信用を欠く」（都計法第 33 条第 1 項第 12 号による要件を欠く）として、許可を受けることができない取り扱いとしている。今後もこの取り扱いを継続し、開発許可制度の厳格な運用を図っていく。

### （２）開発許可制度の運用に係る市町への支援の強化

- ・本件については、開発行為の許可権限の移譲後における市への支援が不足していたとの指摘は否めないことから、今後、本件と同様の事態を招くことのないよう次の取組を実施していく。

#### 〔逢初川土石流災害前からの取組を徹底〕

- ・近年は、市町等から県土地対策課に対し、開発許可制度の解釈・運用等に関し、多数の相談・質問が寄せられている（R3：120 件、R4：153 件、R5：127 件（2023（R5）年 12 月 1 日現在））。本県の新たな権限移譲方針において、事務ごとに相談窓口を設置する方針を示していることから、引き続き都計法に関する窓口を開設していく。

#### 〔今後対応する取組〕

- ・市町等から寄せられた開発許可制度の運用等に係る困難な事案に対しては、場合によっては、困難事案支援チームにも相談しながら、県としても市町等と一緒にその解決策を考えていく。また、複数の市町に共通する課題が生じた場合には、開発許可連絡協議会などの場において情報を共有し、関係市町による協議の場を設けるなど、県と市町が連携し、迅速かつ効果的な課題解決を図る。

#### 〔今後対応する取組〕

- ・市町の開発許可制度担当職員の制度への理解を深め、事案への対応能力向上を図るため、年度当初に実施している新任者研修会や市町を構成員とする開発許可連絡協議会などの機会を活用し、市町から県に頻繁に寄せられる相談や過去の許可事案など具体的な事例を用いた事例研究を行うなど、実務的な研修の実施に取り組んでいく。

## V 静岡県土採取等規制条例

### 1 逢初川源頭部（①区域）における盛土行為に係る本条例による手続等の概要

- ①区域での盛土行為が開始された 2007（H19）年当時、本県で「土の採取等（盛土、切土など）」を行う場合には、本条例により、当該土の採取等に着手する 30 日前までに土の採取等を行う場所ごと、土の採取等の計画※1を定め、届け出※2なければならないこととされていた。

※1	（計画の記載内容） 土の採取等の目的、土の採取等を行う場所の区域（面積）、土の採取等に係る土の量、土の採取等を行う期間、土の採取等の方法及び設備その他の施設に関する事項、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、土の採取等に係る跡地の整備に関する事項、現場責任者 など
※2	（届出先） 1 ha 以上：知事※3、1 ha 未満：市町長※3

※3 静岡市、浜松市、沼津市、富士市は、面積にかかわらず届出先は「市長」

- ①区域の盛土行為については、A社から下表の届出がされていた。

2007(H19). 3. 9 (当初届出)	(目的) 隣接地の土砂を盛土するため (面積) 9,446 m <sup>2</sup> (土の量) 切土：2,253 m <sup>3</sup> 、盛土：36,276 m <sup>3</sup> (期間) 許可日(2007. 4. 9)から12ヶ月 (盛土の高さ) 最大15m (盛土の方法) ロックフィル (現場責任者) D社 (災害防止のための方法・施設) 記載なし
2009(H21). 12. 10 (変更届出1回目)	(面積) 9,446 m <sup>2</sup> ⇒ 9,696 m <sup>2</sup> (土の量) 盛土：36,276 m <sup>3</sup> ⇒ 36,640 m <sup>3</sup> (期間) 工期限：2008. 4. 8 ⇒ 2010. 4. 8 (盛土の方法) ロックフィル ⇒ 土堰堤 (現場責任者) D社 ⇒ E社
2010(H22). 3. 23 (変更届出2回目)	(期間) 工期限：2010. 4. 8 ⇒ 2010. 7. 8 ※4
2011(H23). 7. 12 (変更届出3回目)	(期間) 工期限：2010. 7. 8 ⇒ 2011. 8. 15 (現場責任者) E社 ⇒ A社

※4 当該期限が過ぎても①区域への土砂の搬入が継続していたため、市がA社に対し、土砂搬入の中止を要請する文書を発出（2010.9.17、10.8）している。

- 2011年6月、市が、本条例第6条に基づく措置命令の発出を検討するも、実施には至らなかった。

### 2 静岡県土採取等規制条例の概要

#### (1) 目的（条例第1条）

都計法、森林法などの法令の対象とならない小規模な開発行為や建設工事の中には、防災上の配慮を怠ったため災害が生じたり、あるいは跡地を放置し環境破壊を招く事例がある。

## 【 静岡県土採取等規制条例 】

このため、これらの行為に伴う土砂の崩壊、流出等による災害を防止するとともに、跡地の緑化等の整備を図るため、土の採取等を行う者に対し必要な規制をすることを目的として、「静岡県土採取等規制条例」が定められている。

### (2) 規制の対象となる行為（条例第2条）（2022年3月29日改正前）

条例の規制対象となる行為は「切土、床掘その他の土地の掘さくを行う行為」と「埋土又は盛土をする行為」となっており、これらの行為により土を採取し他へ搬出する場合のほか、**土地の形状を変更する行為を全て含む。**

### (3) 市町単独条例との関係（条例第14条第2項）

市町が、当該市町の区域内における土の採取等について、県条例の規制に比べ、その規制の態様及び違反行為に対する処罰の程度を強化する条例を施行した場合には、当該条例の施行日以後当該条例の規定の適用を受ける土の採取等については、**県条例の規定を適用しない。**

< 県条例の適用除外となる8市町の単独条例 >

条 例 名	施 行 日
御殿場市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	1997(H9)年4月1日
裾野市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	〃
小山町土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	〃
富士宮市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	1997(H9)年10月1日
函南町土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	1999(H11)年4月1日
沼津市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	2010(H22)年7月1日
富士市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	2011(H23)年1月1日
三島市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	2014(H26)年7月1日

### (4) 措置命令（条例第6条）

土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあると認めるときは、災害を防止するための必要な措置を命ずることができる。

### (5) 停止命令（条例第7条）

措置命令に従わないとき、又は災害の防止のため緊急の必要があると認めるときは、土の採取等の停止を命ずることができる。

### (6) 完了等の届出（条例第8条）

土の採取等を完了し、又は廃止したときは、遅滞なく届け出なければならない。

### (7) 罰則（条例第16～18条）

- ① 20万円以下の罰金－措置命令、停止命令違反
- ② 10万円以下の罰金－届出懈怠、虚偽届出、跡地に係る措置命令違反
- ③ 3万円以下の罰金－変更届出懈怠、虚偽変更届出、標識設置懈怠、報告徴収懈怠、虚偽報告立入検査拒否等

### 3 本条例の制定、一部改正等に係る事実関係の整理

1976. 4. 1 静岡県土採取等規制条例が施行される (tsu001)

(S51) 条例制定の背景・経緯

- ・砂利採取法等の法令の対象とならない土の採取が増加しており、これらは、市街地周辺の里山地域で行われる場合が多く、長期にわたるため、災害の発生や環境の破壊を招く場合が少なくなく、市町村など関係方面から強く規制の要望がされてきたことから、土の採取及び盛土、埋土等を対象とする土採取等規制条例を制定した
- ・土の採取等が極めて日常的な行為であることから、届出制とした

1992. 5. 1 静岡県土採取等規制条例の一部改正条例が施行される (罰金の額の変更)  
(H4) (tsu002)

改正理由

- ・罰金の額等の引上げのための刑法等の一部を改正する法律の施行に伴う改正
  - 措置命令、停止命令違反(第16条) 10万円→20万円
  - 無届、跡地の措置命令違反(第17条) 5万円→10万円
  - 虚偽の届出、標識の掲示義務違反、報告義務違反、立入検査の妨害等(第18条) 1万円→3万円

1996. 7. 4 平成8年6月県議会一般質問 (tsu003)

(H8) 質問内容

- ・神奈川県から北駿地域への建設残土の搬入を規制するため、土採取等規制条例を見直し、指導を強めるべきではないか

部長答弁内容

- ・神奈川・山梨両県では、県境の12市町村で県条例よりも厳しい独自条例を制定し、北駿地域の市町でも隣県の市町村と同レベルの条例の制定作業を進めている。残土が搬入される地域に限られるため、市町による条例制定を積極的に指導していく

1997. 4. 1 静岡県土採取等規制条例の一部改正条例が施行される (適用除外規  
(H9) の追加) (tsu004)

改正理由

- ・北駿地域の2市1町(御殿場市、裾野市、小山町)が、悪質な盛土等の行為の増加に伴い、規制内容を強化した独自の条例を制定し、1997年4月から施行することを受け、地域の特殊事情に係る規制は市町村独自の条例に委ねることとし、県条例と抵触が生じないようにするため、県条例に適用除外の規定を追加

改正内容

- ・市町村が地域の特殊事情による盛土等の行為を規制するため、県条例に比べて強い規制を行う条例を制定・施行した場合は、県条例の適用を除外する旨の規定を追加

## 【 静岡県土採取等規制条例 】

1997. 7. 23 平成9年6月県議会一般質問 (tsu005)

### 質問内容

- ・富士山麓への土の不法投棄拡大のおそれがあるため、県条例の厳格化、または、市町村全体を指導していくことが必要ではないか

### 部長答弁内容

- ・規制強化も検討したが、土の採取等は強い規制になじまず、強い規制を行う場合、適正に土採取等を行っている者にも一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定する必要があること、地域の課題は市町村が自ら解決することがふさわしいとの判断から、市町村が許可制、罰則の強化など独自の条例を定められるよう、県条例に適用除外規定を設け対応した

1999. 10. 1 神奈川県土砂の適正処理に関する条例が施行される

(H11)

- ・神奈川県では、事業者・土地所有者に対する規制強化や適切な土砂埋立行為の遂行の確保を目的として、条例を制定・施行した

### 規制内容

- ・500 m<sup>3</sup>以上の土砂の搬出は、知事への届出
- ・2,000 m<sup>3</sup>以上の土砂埋立行為は知事の許可
- ・違反者は、最大2年以下の懲役又は100万円以下の罰金

2008. 1. 1 山梨県土砂の埋め立て等の規制に関する条例が施行される

(H20)

### 規制内容

- ・3,000 m<sup>3</sup>以上の土砂埋立行為は知事の許可
- ・違反者は、最大2年以下の懲役又は100万円以下の罰金

2020. 10. 21 関東知事会において国への法整備の要望が決議される (tsu006)

(R2)

### 要望の内容

- ・全国知事会・関東知事会を通じ、国に対して、土砂等の適正管理のための法制度の整備（土砂搬入・埋立て等の許可制、国民生活の安全を確保できる許可基準を定めること等）を要望

2021. 1. 29 大阪府主催の「残土等にかかる土砂問題対策全国ネットワーク会議」

(R3)

に参加する (tsu007)

### 内容

- ・土砂等の不適正な埋立てへの対応事例(茨城県)、土砂等の埋立て等による災害発生の防止に関する条例の制定(佐賀県)、土砂問題に係るアンケート調査結果など、参加各県で情報共有を行う大阪府主催の会議に、本県がオブザーバーとして参加

2021. 6. 29 「静岡県土採取等行為における不適正処理防止連絡会議」を開催する

(tsu008)

内容

- ・ 県市町が、土砂の不法投棄や不適正処理を防止するため連携して対応する連絡会議を設置
- ・ 県土採取等規制条例のあり方についての検討 ほか

2022. 3. 29 静岡県土採取等規制条例の一部改正

(R4)

内容

- ・ 静岡県盛土等の規制に関する条例の施行に伴う改正
- ・ 「静岡県盛土等の規制に関する条例」の施行に伴い、埋土又は盛土をする行為に係る規定を削除

【特別委員会提言の概要】

- ・ 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。

【論点】

- (1) 県議会において、土採取等規制条例による規制の強化等に関する質問がされた時期における県条例の改正に関する考え方は適切であったか
- (2) 神奈川県、山梨県で県条例による規制が強化された際の対応は適切であったか

4 事実関係を踏まえた論点と考察

- (1) 県議会において、土採取等規制条例による規制の強化等に関する質問がされた時期における県条例の改正に関する考え方は適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・ 1996(H8)年6月県議会において、県は「神奈川県から北駿地域への建設残土の搬入を規制するための県(土採取等規制)条例(以下「県条例」という。)の見直し」についての質問に対し、「神奈川・山梨両県では、県境の12市町村で県条例よりも厳しい独自条例を制定している状況」、「北駿地域の2市1町(御殿場市、裾野市、小山町)でも両県の市町村と同レベルの条例の制定作業を進めている状況」及び「本県では残土が搬入される地域に限られる状況」を踏まえ、「市町による条例制定を積極的に指導していく」との方針を示した。
- ・ 1997(H9)年4月には、「問題となっている悪質な土砂の搬入・埋立てが2市1町に限られるので、このような地域の特殊事情に係る規制は市町村の独自条例に委ね、この場合に県条例との抵触の疑義を生じることのないよう」との考えにより、県内市町村が県条例よりも厳しい規制を内容とする条例を定めている場合、当該市町村においては県条例を適用除外とする改正を行った。

## 【 静岡県土採取等規制条例 】

- ・1997年6月県議会において、県は、「富士山麓への土の不法投棄拡大のおそれに伴う県条例の規制強化等」についての質問に対し、「土の採取等（盛土を含む）は、（日常的な経済活動と捉えているため）強い規制になじまないこと」、「仮に（県内一律に）強い規制を行う場合には、適正に土採取等を行っている者にも、一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定する必要があること」、「地域の課題は、市町村が自ら解決することがふさわしいとの判断したこと」を踏まえ、「（県条例による規制強化でなく）市町村が独自条例を制定できるよう県条例の適用除外規定を設ける対応とした」との考えを示した。

### 【考察】

- ・本県では、制度改正の検討等に当たり、隣接県等における同種の制度の状況を踏まえることは一般的である。このことから、県条例による規制の見直しについて、隣接する神奈川・山梨両県の12市町村における独自条例の制定状況や、北駿地域2市1町における独自条例の制定作業の状況等を踏まえ、県条例に適用除外の規定を設ける改正を行ったことは、適切な対応であったと考える。
- ・一方で、「建設残土が搬入される地域が限られること」、「強い規制を行う場合には、適正に土の採取等を行っている者にまで、一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定すべきであること」、「地域の課題は、地元市町村が自ら解決するのがふさわしい」との県の考え方については、次の3点の視点もあったと考える。
- ・一つ目は、地域を限定して規制を強化することにより、県内の規制の緩い地域への建設残土の搬入を誘引する可能性も否定できないことから、県下一律での規制を検討する余地もあったと思われる。
- ・二つ目は、「強い規制を行う場合には、適正に土の採取等を行っている者にまで、一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定すべきである」との考えであるが、確かに県条例は「届出制」であったが、「土の採取等に伴い、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るときは、土砂の流出、崩壊等による災害を防止するための措置命令を行える」ものであったこと、さらに、措置命令に従わない場合は、「届出に係る土の採取等の全部又は一部の停止命令」を行い得るもので、許可制に近い側面もあったと思われることから、仮に許可制にしたとしても過重な負担となったかについては、一考の余地がある。
- ・三つ目は、「地域の課題は、地元市町村が自ら解決するのがふさわしい」との考えであるが、これは、「建設残土が搬入される事案への対応は県の問題ではない」と同義と思われる。しかしながら、地域を限定した規制の強化により、県内の規制の緩い地域への建設残土の搬入を誘引する可能性があること等を踏まえると、県の問題として考える余地もあったと考える。

- ・なお、県条例は「届出制」であったものの、「当該届出に係る土の採取等に伴い、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るときは、期限を定めて、当該土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による災害を防止するための必要な措置をとるべきことを命ずることができること」、また、当該命令に従わない場合には、行政代執行法による代執行を行い得ることから、県条例の規制力は弱いということにはなかつたと考える。このことについては、県議会の逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会において、行政対応検証委員会（2021（R3）年12月設置）の委員であった出石氏（関東学院大学法学部長・教授）が同様の趣旨の見解<sup>※5</sup>を示されている。
- ・また、悪質な事案に対し、県条例に基づく措置命令等を行うことにより、都計法など他法令による許可等の手続において、当該命令等を受けていることを理由に「不許可」等の取り扱いとする可能性もあつたと考えられるため、代執行まで見据え、県条例の措置命令等の規定の積極的な適用を検討するべきであつたと考える。

**※5 【出石氏の見解（特別委員会報告書からの抜粋）】**

- ・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、当時もそれはできた。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。届出だからできないということではない。

**（2）神奈川県、山梨県で県条例による規制が強化された際の対応は適切であつたか【確認・判明した事実関係】**

- ・神奈川県は、1999（H11）年10月に「2,000㎡以上の土砂埋立行為を許可制」とする条例を、山梨県は、2008（H20）年1月に「3,000㎡以上の土砂埋立行為を許可制」とする条例を施行（いずれの条例も罰則は、地方自治法の上限である「2年以下の懲役又は100万円以下の罰金」を規定）した<sup>※6</sup>。

※6 当時、本県が両県における規制強化の事実を認知していたかは不明

- ・県内市町においては、1997（H9）年4月から2014（H26）年7月までの間に、富士宮市、函南町、沼津市、富士市、三島市が独自条例を制定・施行した。
- ・2009（H21）年11月、県土地対策室と熱海市との「逢初川源頭部の盛土」への対応の協議において、同室は「県土採取等規制条例の規制が弱いため、河川法又は森林法による対応が効果的と思われる」との認識を示していた（D145）。
- ・2020（R2）年には、関東地方知事会が「土砂搬入・埋立て等の許可制」など、土砂等の適正管理のための法制度の整備を国に要望（静岡、神奈川、山梨とも本要望に賛同）した。

## 【 静岡県土採取等規制条例 】

### 【考察】

- ・神奈川県において規制を強化した条例が施行された時期と、県議会において「本県への建設残土の搬入問題」が指摘された時期は近接している。また、この時期には、北駿地域2市1町に加え、富士宮市、函南町でも独自条例が施行されるなど、県内で建設残土が搬入される地域が拡大していたことが窺える。これらを踏まえると、この時期に神奈川県の条例改正の状況を把握していれば、県条例の規制強化を検討する余地があったと考える。
- ・山梨県において規制を強化した条例が施行された時期は、熱海市が逢初川源頭部における盛土行為に対し、県条例に基づく是正指導を行っていた時期と重なる。また、この時期に近接して、沼津市、富士市においても独自条例が施行されるなど、本県で建設残土が搬入される地域が更に拡大していたことが窺える。これらを踏まえると、この時期に山梨県の状況を把握していれば、県条例の規制強化を検討する余地があったと考える。
- ・さらに、2009(H21)年11月に、県土地対策室が「県土採取等規制条例の規制が弱いため、河川法又は森林法による対応が効果的と思われる」との認識を示していたことを踏まえると、悪質な事業者と対峙するために、罰則の強化や、許可制への移行等の必要性を認識し、県条例の規制強化を検討する余地があったのではないかと考える。
- ・2020(R2)年の関東地方知事会の「土砂等の適正管理のための法制度の整備」に関する要望に本県が賛同していたことを踏まえると、この時期には本県は、「全国一律の土砂等の適正管理のため規制」の必要性を認識していたと思われる。また、この要望には、神奈川・山梨両県も賛同していることから、この時点では本県は、両県の規制の状況を把握していたと思われる。これらを踏まえると、全国一律の規制が実現するまでの間の対応として、県内一律の規制強化を検討する余地があったと考える。

## 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

### (1) 静岡県盛土等の規制に関する条例、宅地造成及び特定盛土等規制法の施行

#### 〔今後対応する取組〕

- ・本県における盛土行為に対する規制を強化した新たな「静岡県盛土等の規制に関する条例」を2022(R4)年7月に施行しており、また、2025(R7)年5月までには、本県において、「宅地造成及び特定盛土等規制法」が適用される見込みである。このことから、法令上は、県内一律で盛土行為に対する規制の強化が図られることとなる。

### (2) 盛土行為を規制する法令の適切な運用

- ・これら法令を十分に機能させるためには、現場において、適切に運用する必要があるが、本県では、静岡県盛土等の規制に関する条例の施行に伴い、「規制強化」と「監視強化・効率化」を両輪として、不適切盛土の防止を図っている。具体的

には次のとおりである。

**〔逢初川土石流災害後の新たな取組〕**

- 静岡県盛土等の規制に関する条例の施行に合わせ、市町に移譲していた静岡県土採取等規制条例に係る権限を県に引き上げ、県盛土対策課が一元的に盛土対策を所管することとし、対応の統一化・迅速化を図っている。
- 県盛土対策課の職員が計画的に盛土の監視を行い、不適切な盛土の発生防止、是正を図るため、出先機関の約 240 人の職員を同課兼務職員とし、県内の不適切盛土を定期的に巡回監視する体制を整備している。
- 通報制度「盛り土 110 番」を設置し、県民などから幅広く不適切な盛土の情報を得て、通報のあった盛土に迅速な対応している。
- 既存の不適切盛土について、盛土の変状、災害防止措置の有無、保全対象との離隔などを客観的に評価し、対応の緊急性の判断を行い、盛土緊急対策事業(国庫補助事業)による安全性把握調査や応急対策等を行っている。

**(3) 関係機関との連携**

**〔逢初川土石流災害後の新たな取組〕**

- ・県・市町・警察が横断的に情報共有し連携を図るため、静岡県盛土等対策会議を設置するとともに、その下部組織として現場レベルの地域部会を各地域に設置し、違法な盛土等に関する事案に対して、初期段階から情報を共有して指導方針を策定し、課題解決を図っている。

## 【 廃棄物処理法 】

### vi 廃棄物処理法

#### 1 逢初川源頭部（①区域）、源頭部北西側区域（⑥区域）で行われた行為の概要

##### （1）廃棄物が搬入されたことが確認された区域

逢初川源頭部とその周辺区域に廃棄物が搬入されたことが確認された区域は、下表のとおり。

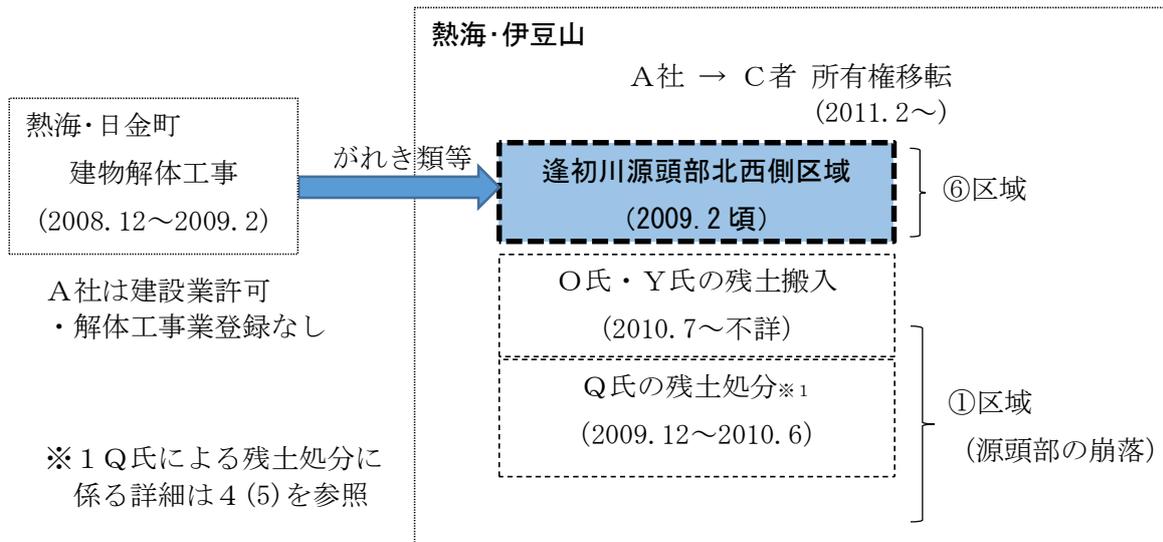
場 所	搬入又は確認された廃棄物
⑥区域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2009（H21）年2月頃 熱海市内の建物解体工事現場で生じたと思しきがれき類、繊維くず(布団、毛布等)など</li> <li>・2010（H22）年10～11月 ①区域から移動した木くず混じりの土砂</li> </ul>
①区域 (残土処分場)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2010（H22）年7～8月 木くず混じりの土砂</li> <li>・2010（H22）年10月 瓦くず、陶磁器くず等が混じった土砂</li> </ul>

搬入又は確認された廃棄物の位置関係



(11ページの位置図を一部拡大)

< ⑥区域と①区域の位置関係の概略図 >



(2) 廃掃法に基づく行政対応の経緯

ア ⑥区域に搬入された廃棄物への行政対応

① 廃棄物の確認から土地の所有権移転前まで

- ・2009 (H21) 年2月頃から、熱海市日金町におけるA社が関わる建物解体で生じたと思しきがれき類等が、当時、同社が所有する①区域から北西側に100メートル程離れた⑥区域に野積みしたまま放置された。
- ・県東部健福は、廃掃法に基づき、A社に対し、がれき類等の撤去を求めたが、同社のA社長は“自社利用のため”と釈明し、撤去することを拒んだ。

② 土地の所有権移転後（廃棄物の埋立前）

- ・2011 (H23) 年2月、産業廃棄物が放置された土地をC者（個人）が購入した。C者は土地の購入に当たり、覚書で産業廃棄物の撤去をA社に求めていたが、同社は撤去しなかった。
- ・県東部健福は、2013 (H25) 年1月に、C者名義で、全ての廃棄物を自身の責任で処理する旨が記載された書面とがれき類を再利用したい旨の申し出書面を受領した。がれき類等を現実的に処理する選択肢として、土地所有者による速やかな撤去も考えられたため、県東部健福はこの申し出を、がれきの分別・破碎（自ら利用）を条件に容認することとした。

③ 土地の所有権移転後（廃棄物の埋立後）

- ・C者による具体的な撤去作業計画を確認するため、県東部健福が2013 (H25) 年4月に立入検査を行ったところ、がれき類が地中に埋められたことが判明した。
- ・C者の指示によるがれき類の埋立行為は、命令の要件となる「廃棄物の処分

## 【 廃棄物処理法 】

行為」の可能性があったものの、県東部健福の指導を受け入れて埋めた産業廃棄物を撤去する意思を示した。県東部健福は、これらを掘り起こして適正に処理するよう廃掃法に基づいて指導を継続している。

### イ ①区域に確認された木くず混じりの土砂への行政対応

- ・2010（H22）年8月に県東部健福は、①区域の上流部に搬入された土砂に混じって木くずを確認した。このため、O氏（A社の工事部門を引き受けていたと考えられる者）及びY氏（O氏の指示を受けて①区域の上流部に残土処分を行っていた者）に対し、当該木くずを取り除くよう指導した。
- ・同年10～11月に県東部健福は、Y氏らが当該木くず混じりの土砂を⑥区域に移動したことを確認した。

## 2 廃棄物処理法の概要

### （1）法律の目的

廃棄物の排出を抑制しつつ、その適正な処理を通じて生活環境の保全を図る（廃掃法第1条関係）。

### （2）廃棄物とは

廃棄物の定義は、**ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のものをいう**（廃掃法第2条関係）。

廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で売却することができないために不要になった物をいい、これに該当するか否かは占有者の意思、その性状等を総合的に勘案すべきものであって排出された時点で客観的に廃棄物として観念できるものではない（『廃棄物処理法の解説（2009（H21）年版・廃棄物処理法編集委員会編著）』より）。

#### 補足

・最高裁判例では「**廃棄物とは…（中略）…、物の性状、排出の状況、通常  
の取扱い形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案して判断  
すべきもの**」とされており、廃棄物であるか否かは個別の事案に即して判断する必要がある。

### （3）廃掃法の対象となる廃棄物でないもの

廃掃法の対象となる廃棄物でないもの（1971（S46）年厚生省通知）は、以下のとおり。

- ア 港湾、河川等のしゅんせつに伴って生じる土砂その他これに類するもの
- イ 漁業活動に伴って漁網にかかった水産動植物等であって、当該漁業活動を行なった現場附近において排出したもの
- ウ **土砂及びもっぱら土地造成の目的となる土砂に準ずるもの**※2

※2 一般に土地造成の材料として使用されている有用物であり、廃棄物として客観的に観念することは困難とされている。ただし、土砂等がごみ、又はがれき類等の中に混在しており、その混合物がごみ、がれき類等として観念できる場合には、不要となった土砂等は当然廃棄物の範囲に含まれていると考えられる。

補足

- ・廃掃法の対象となる廃棄物ではない「土砂」と、明らかに「廃棄物」であるものが混然一体となり容易に分別できない状態の場合、どの程度の努力で分別できない状態か、その割合がどの程度か、現実問題として統一的規則性を示すことは困難であるため、従来、**総体的に価値があれば有価物（＝売買の対象）とする解釈が一般的である。**
- ・「工作物の新築、改築又は除去に伴って生じた根株、伐採木及び末木枝条の取扱いについて」（1999（H11）年厚生省通知）では、「森林内の工事現場において、生活環境保全上支障のない形態で根株等を自然還元利用することは、1971（S46）年厚生省環境衛生局環境整備課長通知でいう「自ら利用」に該当するものであり、当該根株等は、廃棄物として規制する必要のないものである」とされている。

（4）事業者の責務

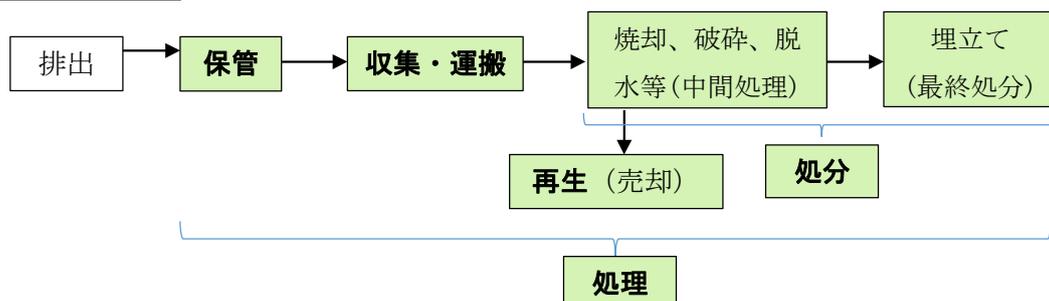
事業者は、「その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない（廃掃法第3条）」、「その産業廃棄物を自ら処理しなければならない（廃掃法第11条）」とされている。

産業廃棄物	事業活動に伴って生じた廃棄物、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物
一般廃棄物	産業廃棄物以外の廃棄物

（5）事業者による処理

事業者は、「自らその産業廃棄物の運搬又は処分を行う場合には、政令で定める産業廃棄物の**収集、運搬及び処分に関する基準に従わなければならない**」とされている（廃掃法第12条関係）。

産業廃棄物の処理



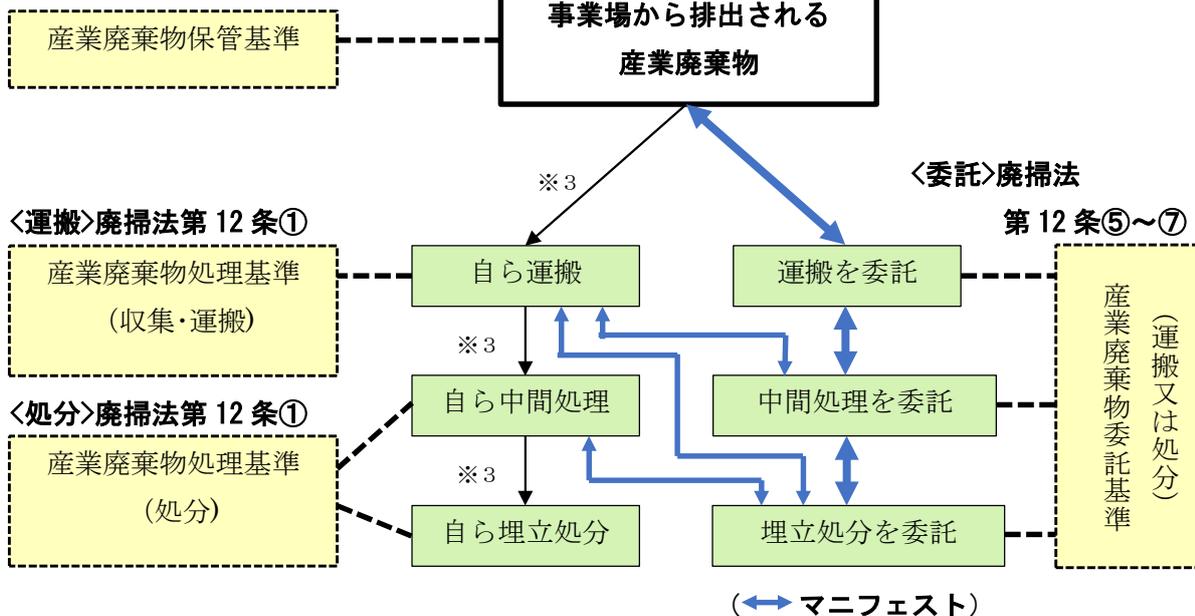
## 【 廃棄物処理法 】

### 補足

- ・ 廃棄物を再生利用するには、他人に有償売却できる性状のもの（有価物相当）であり、利用用途に応じた品質を確保するために適切な管理下に置かれていなければならない。他人に有償で売却できないものを排出事業者が使用することは「自ら利用」に該当しない。

### 産業廃棄物の処理の流れ

#### ＜排出＞廃掃法第 12 条②



※ 3 「自ら運搬」「自ら中間処理・埋立処分」する場合にマニフェスト交付は不要

産業廃棄物保管基準	<p>現場内の保管と同様に、現場外においても表示板、囲い等の基準に従って保管しなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 積替えのための保管：7日分の搬出量を超えない量</li> <li>・ 処分のための保管：14日分の処理能力を超えない量</li> </ul>
産業廃棄物処理基準	<p>排出事業者のみならず産業廃棄物処理業者は、基準に従って収集・運搬又は処分を行わなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 産業廃棄物処理施設の設置許可</li> <li>・ 現場外における中間処理 など</li> </ul>
産業廃棄物委託基準	<p>産業廃棄物の処理を受託できる許可業者に委託する場合には、基準に従わなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 委託契約の書面による契約</li> <li>・ マニフェストの交付、5年間の帳簿等の保存 など</li> </ul>

(6) 土地の占有者等の努力義務

土地を所有、占有又は管理する者は「その占有し、又は管理する土地又は建物の清潔を保つように努めなければならない（廃掃法第5条）」とし、静岡県産業廃棄物の適正な処理に関する条例第18条において「土地所有者等は、その所有地等を他人に使用させる場合で、当該所有地等に産業廃棄物が搬入され、又は長期に保管されることが予想されるときは、産業廃棄物の不適正な処理が行われないうようにするため、あらかじめその使用の方法を確認するとともに、定期的にその使用の状況を確認しなければならない」としている。

(7) 建設工事に伴い生じる廃棄物の処理に関する例外

ア 建設工事における排出事業者

建設工事においては工事の発注者、元請業者、下請負人等関係者が複数いるため、廃棄物の処理についての責任の所在があいまいになるケースがある。こうしたことから、1994（H6）年厚生省通知は、建設工事から生じる産業廃棄物（建設廃棄物）の処理に関して“原則として、元請業者を排出事業者”としている。

なお、2010（H22）年改正法の施行により、建設廃棄物については、実際の工事の施工は下請負人が行っている場合であっても、発注者から直接工事を請け負った元請業者を排出事業者とし、処理責任を負わせている（廃掃法第21条の3第1項）。

イ 建設廃棄物の分類

建設工事に伴い生ずる廃棄物は「産業廃棄物」「事業系一般廃棄物」に分類することができる。

<p><b>産業廃棄物</b></p>	<p>建設現場など直接工事から発生する廃棄物で、<b>がれき類等</b>の安定型物、汚泥、木くず（工作物の新築、改築又は除去に伴って生じたもの）、紙くず、繊維くず、廃油</p>
<p><b>事業系一般廃棄物</b></p>	<p>現場事務所等から排出されるごみのほか、建設工事で刈られて不要になった草や、単なる土地造成のために伐採された木を含む。</p>

補足

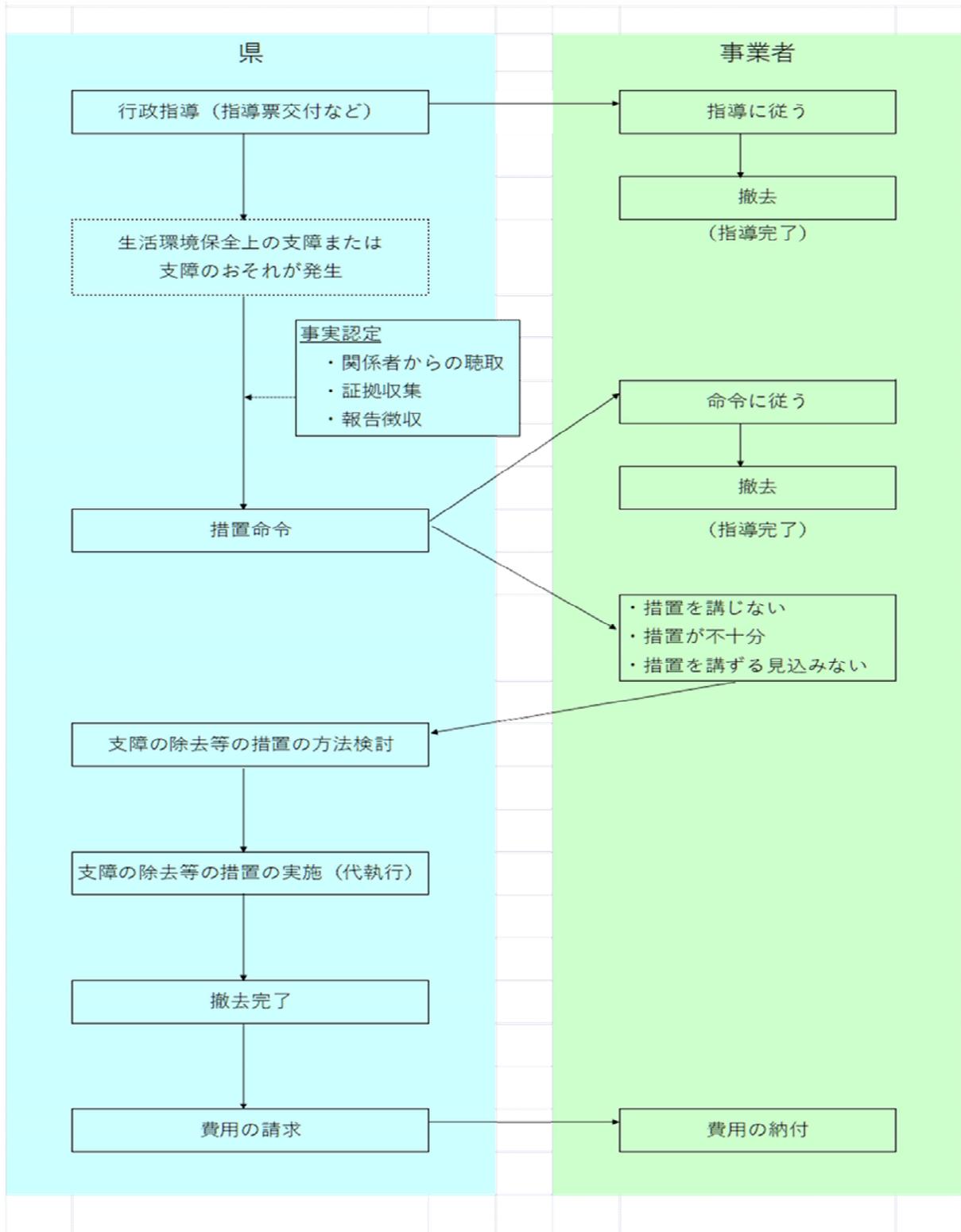
- ・コンクリートの破片その他これに類する不要物である「がれき類」は一般的に再利用される割合が高い産業廃棄物であるため、自社処理と称して投棄したり、不適正処理をする悪質な業者もいる。このため、「廃棄物の処理か」「盛土材（有価物）といえるか」を検討するためには詳細な調査を要する。

## 【 廃棄物処理法 】

### (8) 産業廃棄物の不適正処理事案への対応

ア 一般的な行政対応の流れ

廃掃法に基づく一般的な行政対応の流れは、次のとおり。



イ 廃掃法に基づく行政指導

行政指導は“**生活環境の保全と公衆衛生の向上**”のためであり、廃掃法の範囲内において廃棄物の適正処理を求めるものである。

行政指導には口頭指導のほか、違反等の事実を確認した場合には是正事項を明示し、受領者に署名させる文書指導がある。

ウ 措置命令に向けた事実認定

違反行為の事実を行政庁として客観的に認定すれば足りるもの（環境省『行政処分の指針（2005（H17）年）』第1の4(1)抜粋）とされている。

一方、行政事件訴訟法第30条では「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合に限り、裁判所はその処分を取り消すことができる」とされ、事実誤認により「全く事実の基礎を欠く」又は「重要な事実の基礎を欠く」と評価された場合、同条に基づく裁量権の逸脱、あるいは濫用と判断されることがある。

したがって、仮に行行為者の供述や自白では信用性に問題がある状況において、行政処分を行うには、関係者に廃掃法第18条に基づいて報告（以下「18条報告」という。）を求め、帳簿書類等を廃掃法第19条に基づいて検査し、行政庁として違反行為の事実を客観的、かつ合理的に認定する必要がある。

エ 基準に適合しない産業廃棄物の処理に対する措置命令

(ア) 2010（H22）年改正法の施行前の措置命令の要件など

廃掃法第19条の5は、既に行われた**廃棄物の違法な「処分」に起因する環境汚染を防除するために必要な措置を処分者等に対して命じる**ことができる旨を定めている。同条に基づく「措置命令」の発出要件は、次のとおり。

- ① **処理基準に適合しない「処分」が行われたこと**
- ② **生活環境の保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがあること**

補足

- ・ 2010（H22）年改正法の施行により、廃棄物の処理基準等に適合しない「処分」に加え「保管」「収集」「運搬」が行われた場合が追加された。これによる経過措置はないため、2011（H23）年4月1日以前に行われた行為であっても、同日以後に現に生活環境保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがあれば、命令対象。
- ・ 生活環境の保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがあるとは、人の生活に密接な関係がある環境に何らかの支障が現に生じ、又は社会通念上そのおそれがあると思料するに相当な状態が生ずることをいい、例えば、最終処分場以外の場所に埋め立てられた場合なども当然に対象となる（環境省『行政処分の指針（2005（H17）年）』第8の2(2)③抜粋）とされている。

## 【 廃棄物処理法 】

(イ) 2010 (H22) 年改正法の施行前の措置命令の対象となる者

- ① **当該処分を行った者**※4のほか、委託基準に違反する委託により当該処分が行われた時は、当該委託をした者
- ② 事業者による処理責任原則の範囲内で委託し、帰責事由のある排出事業者
- ③ 当該処分等をすることを要求し、依頼し、若しくは唆し、又はこれらの者が**当該処分等をするのを助けた者**※5

### ※4 当該処分を行った者とは

まず第一に実際に不適正処分を行った個人をいい、不適正処分を直接行った従業者等は勿論、不適正処分を指示し、あるいはこれを黙認するなどの帰責性の存する個人事業主等も当然含まれること。また、法人の場合は、不適正処分を指示した役員、不適正処分が行われていることを知りながらそれを阻止する措置を講じなかった役員、取締役会で不適正処分に係る決議に賛成又は異議をとどめない取締役等、**不適正処分への関与が認められる役員等**がこれに該当すること。次に、例えば、特定の役員に会社業務一切を任せきりにし、その者による業務執行になんら注意を払わず、その結果それらの者による不適正処分を見逃すに至った場合の代表取締役のように、その職務を行うにつき悪意又は重過失があり、そのために不適正処分を招いたものと認められる取締役、監査役等の役員も「処分を行った者」として命令の対象となり得ること。したがって、不適正処分が法人又は個人事業者の業務として行われた場合には、不適正処分を行った個人（従業者のほか、上記のとおり責任が認められる法人の役員等を含む）と、法人又はその個人事業主の双方に命令が行い得ること。なお、法人又は個人事業主の業務として行われた場合とは、**従業者の行為が事業主の本来の業務内容の一部をなす場合のほか、その行為の経過、状況、その行為がもたらす効果、従業者の意思、地位などの諸事情に照らし、その行為が事業主の業務活動の一環として行われた**と判断される場合をいう（環境省『行政処分の指針（2005（H17）年）』第8の2(1)②抜粋）とされている。

### ※5 当該処分等をするのを助けた者とは

不法投棄などの斡旋又は仲介したブローカーやこれを知りつつ土地を提供するなどした土地所有者、無許可業者の事業場まで廃棄物を運搬した者、無許可業者に対して資金提供を行っていた者など、他人の不適正処分に関与した者が広く含まれる（環境省『行政処分の指針（2005（H17）年）』第8の2(1)④抜粋）としている。

### 3 当該行為への行政対応に係る事実関係の整理

#### (1) ⑥区域に搬入された廃棄物に係る事実関係の整理

2009. 2. 5 県東部健福が、市から、「A社が解体廃棄物を同社が所有する伊豆山の土地に不適正保管している」との通報を受け、現地を確認する (H21) (F005)

##### 現地の状況

- ・がれき類(熱海市日金町の建物解体工事現場から搬入されたものと推測)、繊維くず(布団、毛布等)が野積みの状況
- ・また、別の箇所には大量の木くずが放置され、更に奥側にも伐採木が野積みされている状況

##### 市、東部農林からの情報

- ・当該業者はこれまでも廃棄物の不適正保管を繰り返していたが、2008年末までは、これほどひどい状況ではなく、年明け以降急激に廃棄物の量が増えた
- ・大量の木くずは、市と県東部農林の指導により、ようやくまとめたものである
- ・奥側に山積みされた伐採木は最近のもので、把握していない

2009. 2. 13 県東部健福が、A社から状況を聴取し、搬入された廃棄物の処理を指導する (F007)

##### 聴取内容

- ・廃棄物の処理についてはどのような措置が必要かよく分かっている
- ・解体工事現場は日数が限定され時間がないため、一旦伊豆山の自社所有地に運搬している
- ・廃棄物については、資材と産廃に分けて保管し、鉄くずは業者に出している
- ・コンクリートのがれきは再生骨材にしたいと考えている

##### 指導内容

- ・解体工事現場から出た廃棄物の処理計画書を県東部健福、市に提出すること
- ・廃棄物の保管場所に囲いと表示を設置すること など

2009. 4. 3 A社が、県東部健福に対し、搬入された廃棄物に係る廃棄物処理計画書を提出する (F010)

##### 計画の内容

- ・再生利用(コンクリート塊)、業者への売却(鉄くず)、一般ゴミ等処理施設へ運搬(木材、繊維くず、廃プラ、紙くず)
- ・解体工事現場での保管場所の確保が困難なため、近接地である伊豆山に仮置きしている
- ・囲いについては、一時的な仮置きのため、必要最小限でできるだけ設置する

## 【 廃棄物処理法 】

2009. 4. 8 **県東部健福が、A社に対し、搬入された廃棄物に係る廃棄物処理計画書の内容等を電話で確認する**(F010)

### 処理計画書について確認した内容

- ・廃棄物の撤去時期は未定、なるべく早くするが現時点では予定時期も分からない
- ・(廃棄物は) 分別することで、(一般廃棄物は) 一般廃棄物として出したい
- ・それ以外は産廃業者を探し処理する

2009. 8. 27 **県東部健福が、A社、J社(解体届の届出者)、D社に対し、解体工事の元請業者に関して18条報告を求める**※6 (F030)

### 報告を求めた内容

- ・廃棄物の排出事業者(=処理責任者)は誰か

※6 3者間で口頭ではA社が排出事業者であることは一致しているが、それを文書で確認するため報告を求めたもの

2009. 8. 27 **県東部健福が、搬入された廃棄物に関し、A社を指導する**(F030)

### 指導内容

- ・8.27現在、解体工事現場等に存するがれき類等は不適正な処分と認められるので、早急かつ適切に処理すること
- ・当該廃棄物を処理する予定がある場合には、処理方法、処理量、スケジュール等処理計画を作成し、県東部健福に報告すること(期限:2009.9.30)

2009. 9. 8※7 解体工事の関係者であるJ社、D社が、県東部健福に対し、搬入された廃棄物に係る8.27の報告の求めに係る報告書(①9.4付け、②10.16付け)を提出する(F031、F035)

### 報告の内容

- ・解体工事現場のがれき類等の排出事業者は、A社である

※7 2009.11.12も同様

2009.12.8 A社が、県東部健福に対し、搬入された廃棄物に係る8.27の報告の求めに係る報告書(日付なし)を提出する(F040)

### 報告の内容

- ・解体工事現場のがれき類等の排出事業者は、自社である

2010. 1. 13 **県東部健福が、A社に対し、搬入されたがれき類等の排出事業者に関する説明と当該説明の内容を証する書類の提出を求める**(F044)

(H22)

### 書類の提出を求める理由

- ・法律上、廃棄物処理の責任者を断定するために必要とA社に説明

2010. 6. 14※<sup>8</sup> 県廃リ課と県東部健福が、A社に対し、搬入された廃棄物の排出事業者に関する追加の報告を求める方針を固める(県廃リ課が県東部健福に方針を伝達) (F052、F074)

報告を求める内容

- ・ 工事の発注・受注関係、届出関係等など客観的な事実のみ照会
- ・ 事実関係については、契約書の写しなど証拠となる書類の提出を求める

※8 2010. 9. 16も同様

2010. 11. 17※<sup>9</sup>①区域の残土処分場から木くず混じりの土砂(4トン車31台分)が移動される(木くず以外にもウレタン、金属くず、毛布など様々な廃棄物が混ざっていた) (F076)

※9 2010. 11. 19も同様(4トン車33台分)

2011. 1. 21 県東部健福が、⑥区域の廃棄物について措置命令を前提に事務を進める方針を決定する(H23)(18条報告を重ね、十分な証拠がそろった段階で措置命令の発出を検討) (F095、F096)

2011. 2. 25 土地所有権の移転(A社 ⇒ C者)

2011. 3. 10 県東部健福が、搬入された廃棄物に関し、関係7者(法人・個人)に対し18条報告を求める(報告期限:2011. 3. 31) (A162、F101~F102)

解体工事に関し報告を求めた事項

- ・ 工事発注者、元請業者、工事代金の支払者、移動した廃棄物の種類、量など

⑥区域の廃棄物に関し報告を求めた事項

- ・ 廃棄物の種類、量、排出場所(廃棄物の発生場所)、排出者、運搬者

2011. 5. 19 県東部健福が、3. 10付けの搬入された廃棄物に係る18条報告の求めに対し、報告書を提出していないA社に対し、文書で報告を催告する(報告期限:2011. 5. 31(口頭伝達)) (A178、F111)

2011. 6. 20 A社が、搬入された廃棄物に係る18条報告の求めに対し、県東部健福に事実申立書を提出する(A183、F118)

解体工事に関する申立内容

- ・ 解体工事現場のガラを⑥区域に搬出した
- ・ 搬出量は⑥区域の廃棄物のほぼ全ての量
- ・ 地元で解体工事現場での分別を反対されたため⑥区域に搬出した

⑥区域の廃棄物に関する申立内容

- ・ ガラは神奈川県業者に、廃プラは御殿場市の業者に処分等を委託する

## 【 廃棄物処理法 】

2011. 10. 4 ○氏が、県東部健福に対し、廃棄物に係る事実申立書を提出する (F136)

### 申立内容

- ・解体工事の元請業者はA社である
- ・⑥区域へ廃棄物を運搬したのはA社である

2011. 12. 14 C者代理人から県東部健福に対し、搬入された廃棄物に関する依頼がある (F141)

### 依頼の背景、内容

- ・廃棄物の撤去作業について、再三A社に要求したが、作業を行う見込みがない
- ・このため、自身で撤去作業を行いたい、問題点があるか検討してほしい

### 県東部健福の回答：2012. 1. 25 F A X回答

- ・廃棄物処理については前所有者に通告すること
- ・撤去の際は、廃棄物の種類に応じた産廃処理許可業者と契約し、処理に際してはマニフェストを交付すること

2012. 10. 19 **県東部健福が、C者から土地の修復計画を聴取する** (F153)

(H24)

### 聴取内容

- ・A社により廃棄物が撤去されなかったため、自己が管理する廃棄物として、廃プラ、木くずは業者に処分を委託し、がれき類は、①区域の盛土箇所の修復工事等でできる限り有効活用したい (11月末には計画を提示)

2012. 12. 14 **県東部健福が、○氏に対し、搬入された廃棄物について18条報告を求める** (⇒郵送するも返戻されたため、2013. 1. 11に○氏に手交) (F157)

### 解体工事に関し報告を求めた事項

- ・工事発注者、元請業者、土地所有者等から解体工事への指示があった場合はその指示者、解体工事で発生したガレキ類の量、運搬業者、処分業者、処分先など

### 廃棄物に関し報告を求めた事項

- ・廃棄物の受入れ確認、整地等を行った業者、廃棄物の撤去作業を行った場合、運搬業者、処分業者、処分先など

2013. 1. 21 ⑥区域のC者代理人が、県東部健福に対し、事業計画案を提示する

(H25)

(F162)

### 計画案の内容

- ・産廃を岩石とその他廃棄物に分別
- ・コンクリートがらは「40-0ミリ」に破碎し、敷地内で処分する
- ・岩石等は土留め等に再利用する など

2013. 2. 7 C者が、県東部健福に対し、A社が放置した廃棄物の撤去作業等を善

意をもって解決する覚悟である旨の文書を提出する  
(2013. 1. 9付け) (A211、F159)

**文書のその他記述**

- ・ 県、市と調整し関係法令を遵守し施工するが、敷地内処分について現地主判断で処理することに理解を求めたくお願いします
- ・ 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の土砂崩壊による二次被害防止の安全対策工事を施工する
- ・ その他伊豆山地区における工事計画の概要、廃棄物の処理計画(1.21提示案)も記載

(注) 県がC者から聴取(2021(R3). 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

2013. 2. 12 **県東部健福が、⑥区域の現地を調査する** (F163)

**現地状況**

- ・ がれきの分別・破碎作業等が行われ、がれきの山は幾分減少し、代わりに碎石、鉄筋の山が大きくなっていた

2013. 3. 21 O氏が、県東部健福に対し、搬入された廃棄物に係る2012. 12. 14の18条報告の求めに対する報告書を提出する (F164)

**報告の内容**

- ・ 解体工事の発注者、元請業者、下請業者、解体工事への指示者、廃棄物の受入れ確認、整地等を行った業者を報告

2013. 3. 22 **県東部健福が、県廃リ課にC者から提出された産廃の自社利用計画の取扱いを文書協議する** (F165)

**協議内容**

- ・ 県東部健福は「条件を付して自社利用計画に同意する」との考え

2013. 4. 16 **県東部健福が、⑥区域の現地を調査する** (F168)

**現地状況**

- ・ 敷地内は入口にがれき類の山一つ残してあるのみで、周辺は整地されていた

2013. 5. 8 **県東部健福が、⑥区域が整地された経緯等をC者代理人から聴取する** (F169)

**聴取内容**

- ・ がれき類は、当該敷地奥の造成に伴い埋立した
- ・ 1,000立法メートルのがれき類を30メートル×70メートルにならず、ガラ厚20センチメートル程度
- ・ C者は自分の土地だからどう使おうがよいではないかとの考え

## 【 廃棄物処理法 】

2013. 7. 10 県廃り課が、県東部健福からの文書協議（2013. 3. 22）に回答する  
(F173)

### 回答

- ・県東部健福の「条件を付して自社利用計画に同意する」との考えのとおり

2013. 7. 19 県東部健福が、⑥区域のC者を文書指導する (F177)

### 指導内容

- ・埋立したがれき類の掘り出し、速やかに撤去作業を実施すること
- ・撤去作業の実施に当たり、県東部健福に撤去計画書を提出すること  
(撤去期限：2013. 8. 19)

2013. 8. 9※10 県東部健福が、⑥区域の現地を調査する (F178、F179、F180)

### 現地の状況

- ・変化なし ※10 2013. 8. 28及び2013. 12. 30も同様

2014. 1. 9※11 県東部健福が、⑥区域の現地を調査するとともに、C者（又はその  
(H26) 代理人) を指導する (F181、F182、F183)

### 現地の状況

- ・変化なし ※11 2014. 2. 21及び2014. 2. 28も同様

### 指導内容

- ・埋立したがれき類を掘り起こし、「40-0ミリ」相当の造成に係る再生材として、⑥区域で使用する

2014. 6. 23 県東部健福が、⑥区域の現地を調査するとともに、C者代理人に状況を聴取する (F185)

### 現地の状況

- ・変化なし

### 聴取内容

- ・がれき類の掘り起こしは、現場の造成と平行して進めたいと考えているので、現段階では進んでいない
- ・がれき類の掘り起こしは、C者の考え次第なので、(C者に) 直接指導されたい
- ・C者は、当該地の廃棄物について、「A社や、A社をしっかり指導しなかった県に責任があるが、そう言ってばかりでは、廃棄物は片付かないので、ボランティアとして撤去に協力する」と考えている

2017. 1. 20 県東部健福が、埋立した廃棄物の撤去について、C者に対応を聴取し、  
(H29) 文書指導する (F218)

### 聴取内容

- ・埋まっている産業廃棄物は必ず処理することを約束する
- ・私個人だけの約束ではなく、会社として撤去することを約束する

指導内容

- ・埋立したがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2018. 1. 26 県東部健福が、埋立した廃棄物の撤去について、C者に対応を聴取し、  
(H30) 文書指導する (F229)

聴取内容

- ・未だに廃棄物が埋まっていることは承知している
- ・埋まっている廃棄物は今後必ず撤去するので、もう少し待ってほしいなど

指導内容

- ・埋立したがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2019. 3. 8 県東部健福が、埋立した廃棄物の撤去について、C者に対応を聴取し、  
(H31) 文書指導する (F239)

聴取内容

- ・廃棄物の撤去についての指導は覚えている
- ・廃棄物は今後必ず撤去するので、もう少し待ってほしい
- ・撤去作業は早くても2020年と思う

指導内容

- ・埋立したがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2020. 3. 12 県東部健福が、埋立した廃棄物の撤去について、C者に対応を聴取し、  
(R2) 文書指導する (F248)

聴取内容

- ・埋まっている廃棄物については、当社の責任において撤去しなければならぬものと認識している

指導内容

- ・埋立したがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2020. 6. 19 県東部健福が、埋立した廃棄物の撤去について、C者に対応を聴取し、  
指導する (F252)

聴取内容

- ・人の道に背くようなことをするつもりはない
- ・時期は約束できないが必ず撤去作業を行うので待っていてほしい

指導内容

- ・埋立したがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2021. 6. 30 県東部健福が、⑥区域の現地を調査する (A281、F260)  
(R3) 現地の状況

- ・変化なし

注) 県東部健福は、災害発生直前の2021. 6. 30まで、⑥区域に新たな廃棄物が搬入されてないか、定期的に現地の確認を行っていた (状況の変化なし)

## 【 廃棄物処理法 】

### (2) ①区域に確認された木くず混じりの土砂に係る事実関係の整理

2010. 8. 31 県東部健福が、市から、「残土処分場で木くず等が混じった土砂が混入されている」との報告を受け、現地を確認する (A106)

#### 現地の状況

- ・残土処分場の上部から3分の1辺りまでの土中に木くず（解体工事から発生したと思われる20～30センチメートル程度の木片）がかなりの量で混ざっている

2010. 9. 2 県東部健福が、木くず混じりの土砂に関し、Q氏に事情を聴取する (A107)

#### 聴取内容

- ・木くずを混入した行為に私は関与していない。他者の責任で行われている
- ・木くずを積んだトラックが2日間で約40台来て、伊豆山の別の工区に入らなかった土砂と木くずを混ぜて残土処分場に入れた

2010. 9. 9 県東部健福が、木くず混じりの土砂に関し、土地所有者であるA社に事情を聴取し、指導票を交付する (A110)

#### 聴取内容

- ・（土と）鉄、木くず、プラの分別は60日くらい前にお願い（「現場の作業者に」との意か）した。多少の木くずが混ざっていてもいいと言った。無垢材なら問題ないだろう
- ・そうは言っても混ぜているのは問題というなら指示に従い撤去させる

#### 指導内容

- ・木くずを土砂に混ぜ、造成することは廃掃法に違反する
- ・①区域の工事の実施者に対し、この行為を直ちに止めさせ、埋まっている木くずは取り除き、適正に処理するよう指示すること

2010. 9. 24 県東部健福が、①区域の現地を確認する (A113)

#### 現地の状況

- ・残土処分場は上部まで整形され、木くずの存在は見受けられない

#### 市からの情報

- ・一時、木くずを回収して山になっていたが、木くずがどう処分されたかは不明

2010. 10. 7 県東部健福が、①区域の現地を確認するとともに、現場の作業員から木くずの状況を聴取する (A115. 1)

#### 聴取内容

- ・集めたのは大きめの木くずで、量はそれほど多くない
- ・拾い集めて置いた場所に後から沢山の土砂が搬入されたので、埋まって見えなくなった

- ・土砂をどけたら木くずを取り出しておく

**現地の状況**

- ・残土処分場から拾い上げたと思われる木くずは目視では依然として不明

2010. 10. 7 相模ナンバーのダンプ車両が①区域の進入路に「土、砕かれたかわら、陶器類で粒度がふぞろいのもの、ガラスくず、鉄筋、廃プラが混ざったもの」を下ろす(A115. 1)

**運転手からの聴取内容**

- ・神奈川県に所在する業者の置き場から持ってきた

2010. 10. 20 **県東部健福が、木くずの掘り起こしに立会う** (A123)

**掘り起こしの状況**

- ・10. 7に確認した木くずのある場所と異なる場所を掘っていたので、その旨を立会者の一人に伝えるも、この場所であるとのこと
- ・掘り進めると、拾い集めて仮置きした木くずとは別のものと思われる木くずが出現、木くずが埋まっていないと思われるところまで掘り、目視で木くずがないことを確認し、作業を終了
- ・集めた木くずは、①区域に仮置き後、⑥区域に移動し、他のごみと一緒に搬出するとのこと

2010. 10. 25 **県東部健福が、10. 7に①区域の残土処分場進入路に瓦くず、陶器くず等が混じった土砂を下ろしたダンプ車両の運転手から聴取した神奈川県内の業者の立入検査を行う** (A124)

**立入検査の状況**

- ・当該業者の社長は、10. 7に①区域に下ろされた瓦くず、陶器くず等が混じった土砂が、同社の置場から運んだものであることを認めた

2010. 11. 2 **県東部健福が、①区域の現地を確認する** (A129)

**現地の状況**

- ・10. 20に掘り起こし、仮置きした木くずの山には変化なし
- ・仮置きした木くずの下側の土砂が雨で崩落し、その崩落面から別の木くずが埋まっていることを確認

2010. 11. 8 **県東部健福が、10. 7に①区域の残土処分場進入路に瓦くず、陶器くず等が混じった土砂を下ろした業者の社長を聴取する** (A134)

**聴取内容**

- ・従業員からは（伊豆山への瓦くず、陶器くず等が混じった土砂の搬入については）、（私が）伊豆山の現場の施主だと思っていたF社から頼まれたと聞いている

## 【 廃棄物処理法 】

2010. 11. 17 県東部健福が、木くず混じりの土砂の撤去作業(⑥区域への移動)に立ち会う(A141)

### 撤去作業の状況

- ・ 10. 20に掘り起こした木くず混じりの土砂4トン車31台分を、残土処分場から⑥区域へ搬出(全ての土砂の搬出はできなかった)
- ・ ⑥区域に搬入された土砂を観察すると、木くず以外にもウレタン、金属くず、毛布など様々な廃棄物が混ざっていた

2010. 11. 19 県東部健福が、木くず混じりの土砂の撤去作業(⑥区域への移動)に立ち会う(11. 17の残りの土砂)(A143)

### 撤去作業等の状況

- ・ 撤去作業前に11. 2に確認した木くず混じりの土砂について、木くずを確認できる範囲で掘り起こしを行った
- ・ 11. 19に掘り起こしたものも含め、4トン車33台分の木くず混じりの土砂を残土処分場から搬出

### 当時の担当職員への聴き取り調査結果

(木くずの処理状況について)

- ・ 処理状況を確認するなどの対応を行った覚えがない。

2010. 11. 19 県東部健福が、「10. 7に①区域の残土処分場進入路に下ろされた瓦くず、陶器くず等が混じった土砂」について、F社の取締役を聴取したところ、当該者が指示したことを認めたため、文書指導する(A143)

### 指導内容

- ・ 瓦くず、陶器くず等は産業廃棄物なので、速やかに現場から撤去の上、産廃処理業者に委託するなど、適正に処理すること

### 当時の担当職員への聴き取り調査結果

(廃棄物の処理状況の確認の有無等について)

- ・ 指導後に残土処分場を確認した際に瓦くず、陶器くずらしき廃棄物は確認できず、これらが適正に処理されたかは不明。Y氏に対して報告を求めるなどの対応について、覚えてない。

2011. 2. 25 土地所有権の移転(A社⇒C者)  
(H23)

2011. 3. 10 県東部健福が、関係法人及び個人5者に対し、木くずに関して18条報告を求める(報告期限:2011. 3. 31)(A162、F102)

### “木くず”に関し報告を求めた事項

- ・ 木くずの搬入指示者、排出場所、排出者、運搬者など  
⇒ 期限内に5者中4者から「関与していない」「関係ない」「責任はない」旨の回答

2011. 3. 25 県東部健福が、市から、①区域に関する情報提供を受ける (A168)

市からの情報

- ・ D工区（源頭部北側区域）の土砂がいっぱいになったため、再び残土処分場に土砂が搬入されている
- ・ 土砂には竹くずが混入している

2011. 4. 11 県東部健福が、①区域の現地を確認する (A171)

現地の状況

- ・ 残土処分場の入口付近に竹が混じった土砂が搬入されていた

2011. 4. 20 県東部健福が、①区域の現地を確認する (A172)

現地の状況

- ・ 4. 11に確認された竹が混じった土砂とがれきが混ぜられていた

2011. 5. 19 県東部健福が、3. 10付けの木くずに係る18条報告の求めに対し、報告書を提出していないA社に対し、文書で報告を催告する（報告期限：2011. 5. 31（口頭伝達））(A178、F111)

2011. 6. 20 18条報告の求め（3. 10付け）に対し報告書を提出していなかったA社が県東部健福に対し、事実申立書を提出する (F118)

申立書の内容

- ・ 残土処分場に確認された木くずの排出場所、運搬者

2011. 10. 24 県東部健福が、①区域の現地を確認する (A198)

現地の状況

- ・ 残土処分場（どの辺りか公文書からははっきりしない）に一般廃棄物と思われる家電等（1 m<sup>3</sup>）が投棄されていた

注) 県東部健福は、災害発生直前の2011. 6. 30まで、①区域に新たな廃棄物が搬入されてないか、定期的に現地の確認を行っていた（状況の変化なし）

【廃掃法に係る記録等とその保存状況】

- ・ ⑥区域に搬入された廃棄物に係る行政対応については、熱海市日金町の対応にあわせて、現地の確認を定期的に行うなど確認の結果や、関係者との対応を復命書や対応記録等に残し、長期間に渡って保存されていた。
- ・ 上記は、廃掃法に基づく行政指導の性質上、遵法意識の低い者や、虚言を吐く者などと対峙することがあり、その行政対応等に当たっては、任意の指導等の段階から、その先の行政処分や刑事告発を念頭に置いた対応が求められることによるものである。

## 【 廃棄物処理法 】

### 【特別委員会提言の概要】

- ・ 逢初川源頭部北西側区域（⑥区域）に持ち込まれた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。
- ・ 源頭部（①区域）から源頭部北西側区域に移動された木くず混じりの土砂については、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、現土地所有者の廃棄物投棄への関与の有無についての調査など、適切な対応が行われていたか検証すべきである。

### 【論点】

#### ⑥区域に搬入された廃棄物関係

- (1) 解体工事現場の廃棄物の排出事業者を特定するための調査及び当該調査結果の取り扱い等は適切であったか
- (2) 土地所有者（旧所有者）など源頭部北西側区域に搬入された廃棄物の関係者への対応は適切だったか
- (3) 所有権の移転以降、現所有者による廃棄物の処理を優先したことは適切（結果として、施工者等への指導等が下火になった）であったか
- (4) 現所有者が源頭部北西側区域に搬入・放置されていた廃棄物を当該地に埋め立て、整地して以降の当該者に対する指導等の対応は適切であったか

#### ①区域に搬入された木くず混じりの土砂等関係

- (5) 木くず混じりの土砂について、木くずを混ぜた行為者の特定に係る対応は適切であったか
- (6) 源頭部北西側区域に移動された木くず混じりの土砂への対応は適切であったか
- (7) 残土処分場への進入路付近に搬入された廃棄物への対応は適切であったか

## 4 事実関係を踏まえた論点と考察

- (1) 解体工事現場の廃棄物の排出事業者を特定するための調査及び当該調査結果の取り扱い等は適切であったか

### 【確認・判明した事実関係】

- ・ 県東部健福は2009（H21）年2月に、⑥区域に建物解体に伴うがれき類、繊維くず等が搬入され、野積みされている状況を目視で確認した。
- ・ 県東部健福にA社は「解体工事現場の（土地）所有者はJ社であり、建設リサイクル法に基づく解体届も同社が県熱海土木に提出している」「解体工事現場からの廃棄物を一旦伊豆山の自社所有地に運搬している」旨を申し立てた。
- ・ 県東部健福は、工事に関連するA社、J社、D社の三者から廃棄物の処理責任に関して18条報告を求め、いずれからもA社が排出事業者との報告を受けた。

- ・ 県東部健福は、2011（H23）年3月にA社による「自社利用のための仮置き」の主張について、A社、J社、D社の三者に加え、F社、O氏ほか四者に対しても解体工事現場、⑥区域の廃棄物の野積み現場等に関して18条報告を求めた。  
（⇒D社、O氏、J社、F社ほか六者は「責任はない」「関係ない」旨を報告していた。県東部健福の催告にA社は「発注者はJ社、解体工事の実施者はD社、現場のガラを⑥区域に移動したのはA社、排出量は⑥区域に搬入されたほぼ全量」である旨が報告された。）
- ・ 県東部健福は、同年10月にO氏に面談を求めた。O氏は「発注者はJ社、元請業者はA社、発生したがれき類を⑥区域に運搬したのはA社」である旨を申立てた。
- ・ 県東部健福は、2012（H24）年4月にもO氏から18条報告を求めた。O氏は工事の発注者、元請業者、下請業者、⑥区域へのがれき類の搬入作業におけるO氏の立場、役割等の報告を行った。
- ・ 県東部健福は関係者の供述内容を裏付ける産業廃棄物の処分契約書などを確認できず、A社による「自社利用のための仮置き」「O氏はA社の社員」であることを否定する事実を見いだすことができなかった。
- ・ 県東部健福は、早期に熱海市日金町に残存するがれき類の処理と合わせ、⑥区域のがれき類等の処理を促すため、2009（H21）年2月以降A社長を含むA社の関係者に聴取・行政指導を重ねた（2009年5回、2010年5回、2011年3回、2012年1回、2013年2回、2014年2回の面談指導が行われている）。

### 【考察】

- ・ 県東部健福は、⑥区域に野積みされたがれき類等が、その性状等から熱海市日金町のA社に関連する工事現場から生じた産業廃棄物であると推測し、土地建物の権利関係のほか、工事に関係した者から請負契約内容の聴取や、18条報告を求めて「排出事業者」を特定しようとした調査手法は適切であったと考えられる。
- ・ 排出事業者の特定以外に、⑥区域に産業廃棄物の処分等を行った者を特定するためには、工事における請負契約の状況から下請構造を把握し、その産業廃棄物の処分契約や、廃棄物の処分に係る具体的な指示の有無を調査する必要がある。県東部健福はA社、J社、D社の三者の供述から、元請業者がA社であると推認し、発注元を含めた工事関係者を聴き取り、実際に当該がれき類の処分等を行った者を調査し、処分等を行った者の把握に努めた対応は妥当であった。
- ・ 一般的に18条報告は違反行為の疑いのある者に求めるケースが多く、示し合わせたり、誤認識等により報告内容自体が必ずしも正しい事実関係とは限らない。県東部健福は、関係者から報告内容を裏付ける産業廃棄物処分委託契約書など

## 【 廃棄物処理法 】

の書証が確認できず、発注元やA社の関係者の供述と取引実態との間に食い違いが見られ、A社が排出事業者であることを断定しきれなかった。

### (2) 土地所有者（旧所有者）など源頭部北西側区域に搬入された廃棄物の関係者への対応は適切だったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・ A社のA社長は、県東部健福にがれき類は「自社利用のための仮置き」であることを主張した。このため、がれき類等の処理責任を有する排出事業者の特定に力点を置きながら、同社による「自社利用のための仮置き」の事実を確かめるため、同社に関係する者からの聴取だけでなく、18条報告を求めてがれき類の処理に関する指示の内容や帳簿等の存在を把握するため調査を行った。
- ・ 県東部健福は、元請業者はA社であると推測して現場責任者であったO氏に加え、18条報告を行う対象を重機作業員や、当時①区域で残土処分を行っていた工事関係者にも広げ、当該がれき類等の処分に関わっていた者がいないか調査を進めた。
- ・ しかし、産業廃棄物処分委託契約書や廃棄物の「処分」に係る指示事項の有無など事実関係につながる新たな客観的証拠が乏しく、A社長の供述内容を否定する事実を見いだせなかった。

#### 【考察】

- ・ ⑥区域がA社の開発エリアの一画であったことから、県東部健福は、A社がO氏に同社社員を名乗らせることで脱法的にがれき類等を「処分」する意図があると推認した。その意図を確認するため、報告を求める対象を重機作業員や①区域で残土処分を行ったQ氏にも広げた結果、元請業者はA社で、同社が委託基準に違反して許可のない者に収集・運搬させ、保管基準に適合しない産業廃棄物の「保管」に関わっていたと推認できたと考えられる。
- ・ A社の関係者に聴取し、18条報告を求めて全容把握に努めた対応自体は、国の指針に基づいて事実関係を認定する上で一定の妥当性はあったと言えるが、当該がれき類等の排出事業者の特定には至らなかった。
- ・ 18条報告を求める対象者を広げても、⑥区域にがれき類等を運搬した者がA社である証拠もなかったことから、⑥区域における原状回復を図るために、土地所有者であったA社に対してがれき類等の処理計画書の履行を求めるより他に手法はなかったと考えられる。
- ・ しかし、A社は自ら利用する考えを釈明し、県東部健福の指導に従わずに改善がなかったことを踏まえると、同社が当該がれき類等を残置したまま産業廃棄物の「保管」行為が継続していた可能性がある。これによる生活環境保全上の観点から技術的な専門家の助言のみならず、弁護士にも相談し、2010（H22）年

改正法をもとに行政処分を行うことで事案解消を図るという選択肢もあったと言えるが、当時の対応は、行政裁量として認められる範囲内であったと考える。

- ・措置命令をA社に発出した場合、A社が釈明した自ら利用する考えを真実にするために、A社が命令に従って当該がれき類等を再生利用する動機付けになった可能性はあったと考える。

**(3) 所有権の移転以降、現所有者による廃棄物の処理を優先したことは適切（結果として、施工者への指導等が下火になった）であったか**

**【確認・判明した事実関係】**

- ・⑥区域の所有権が2011（H23）年2月にC者に移転した際、A社は残存するがれき類等を撤去する旨の覚書を交わしたが、これを反故にし履行しなかった。
- ・県東部健福は、がれき類等が残置されていることを知りながら当該土地をC者が取得したので、当該がれき類等の管理責任は免れないと考え、土地所有者の責務について説明し、廃掃法第5条に基づく土地の清潔保持の履行を同氏に求めた。
- ・県東部健福は2013（H25）年1月にC者名義で、全ての廃棄物を自身の責任で処理する旨が記載された書面を受け取った。C者から廃棄物であるがれき類を再利用したい旨の申し出の書面もあった。C者による撤去が現実的かつ速やかな事案の解決であるとも考え、A社に対し指導するとともに、C者への撤去要請を進めた。

**【考察】**

- ・A社との覚書によりC者に廃棄物の保管責任が移転し、かつ、土地の売買価格に保管費用が見込まれていたとは解せないことから、当該がれき類等の処理責任がC者に移転したとは考えられない。したがって、廃掃法の解釈上、新たに所有権を取得したC者には、所有権移転を理由に当該がれき類等を処理する義務はなかったと考える。
- ・県東部健福は、土地所有者の変更という状況変化は新たな土地所有者たるC者による撤去が現実的かつ速やかな事案の解決であるとも考え、同氏が当該がれき類等を処理する意向を示し、残置された産業廃棄物を撤去する旨の誓約文書を提出したことから、C者に清潔保持（廃掃法第5条関係）を要請することに力点を置いたと考えられる。行為者不明のまま不法投棄された廃棄物に対する行政対応として、実際に廃掃法第5条の規定に基づき土地所有者に解決を求めるケースがあることから、C者への撤去要請により解決を図ろうとし、厳格な法解釈よりも現実的な処理を優先させたことには合理性があると考えられる。
- ・県東部健福は、当該がれき類等の運搬にA社が関わっていたと推測し、同社に対し当該がれき類等を適正に処理するよう、所有権移転後も、2011（H23）年6

## 【 廃棄物処理法 】

月に同社のA社長に直接面談を行って、その後も電話連絡により⑥区域や熱海市日金町における進捗状況の確認を重ねていた対応は適切であったと言える。

### (4) 現所有者が源頭部北西側区域に搬入・放置されていた廃棄物を当該地に埋め立て、整地して以降の当該者に対する指導等の対応は適切であったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・ 県東部健福は、2013 (H25) 年1月頃から、⑥区域においてC者のグループ会社の社員により鉄筋の除去、木くずの分別等の作業が行われていたこと、加えて、C者による土地造成工事において当該がれき類を破砕して再利用したい旨の利用計画の提示があったことから、破砕したがれき類が廃棄物に該当しないかどうかについて、事前に県東部健福の確認を受けることを条件に、これを容認する意向をC者に回答した。また、がれき類以外の廃棄物の撤去計画を提出するよう任意の要請を繰り返しながら、事案の解決に当たった。
- ・ しかし、県東部健福が現場を立入検査した際に、C者の指示で2013 (H25) 年5月までに当該がれき類は砕かれ、その場に埋立した事実を確認した。県東部健福は、C者が指導に従い当該がれき類を掘り起こして撤去する意思を示したため、適正に処理するよう指導した。
- ・ 県東部健福は当該がれき類を速やかに掘り起こさせて解決を促すべく、C者に撤去計画の作成を求め、具体的な協議を行うよう重ねて指導した (2013年面談1回 (指導票交付)、2014(H26)年面談2回、2017(H29)年面談1回 (指導票交付)、2018(H30)年面談1回 (指導票交付)、2019(H31)年面談1回 (指導票交付)、2020(R2)年面談1回 (指導票交付))。

#### 【考察】

- ・ ⑥区域の土地造成工事において当該がれき類を破砕して再利用したい旨のC者からの申し出に対し、破砕したがれき類が廃棄物に該当しないかどうか事前に確認を受けるよう条件を付けて再利用を許容した対応は、再資源化率が高いがれき類にあって、リサイクル品として一定の品質を保って有効利用を図る指導であり一定の妥当性がある。
- ・ がれき類の再利用の条件を満たさずにC者の指示でがれき類を地中に埋立した行為は法律上、産業廃棄物処理施設の無許可設置 (廃掃法第15条違反) が疑われることから、法令に基づき、がれき類を掘り出して適正に処理するよう指導したことは適切であったと考えられる。加えて、「みだりに廃棄物を捨ててはならない」 (廃掃法第16条違反) が疑われることから、刑事罰の適用を視野に、この行為を刑事告発する余地もあったと言える。
- ・ しかし、C者が埋立したがれき類を撤去する意思を示していたため、C者の言質に期待して速やかな解決に向けて指導を重ねたと考えられる。県東部健福による指導がその後、年一回程度の頻度での指導になっていたことは、厳格な指

導が続いていたとは言えない。

- ・ C者はがれき類を埋立した理由を説明せず、その意図が不明であったが、埋立行為は「廃棄物の処分行為」である可能性があったことから、将来的に生活環境保全上の支障が生じるおそれを廃棄物処理の知見を有する専門家に助言を求め、国の指針に基づき措置命令の発出に向け、さらに検討する選択肢もあったと言える。しかし、当時の対応は、行政裁量として認められる範囲内であったと考える。

**(5) 木くず混じりの土砂について、木くずを混ぜた行為者の特定に係る対応は適切であったか**

**【確認・判明した事実関係】**

- ・ 県東部健福は2010（H22）年8月に、市からの通報を受け、①区域の上流部に搬入された残土の一部が崩落した箇所において、その法面を修復していた作業現場の残土の中に木くずが混じっていることを確認した。
- ・ 県東部健福は、①区域の残土処分に関わっていたQ氏（“E社”を名乗り、A社のA社長の依頼を受けて2009（H21）年12月頃から翌年6月末頃まで①区域で残土処分を行ったと供述していた者）、同社の開発エリアで残土搬入を行っていた現場責任者のO氏、さらにはO氏の指示で土砂搬入（2010（H22）年7月頃から終期は不詳）を行っていたY氏から現場で聴取した。各々の主張は食い違い、搬入された残土に混じっていた木くず混入の経緯は判明しなかった。
- ・ 県東部健福は、木くず混入に係る事情等を知っていると思われる土地所有者のA社にも報告を求める指導票を交付したが、木くずの「処分」を行った者は特定できなかった。

**【考察】**

- ・ 源頭部に木くず混じりの残土を搬入した記録や目撃した情報はなく、その運搬者から直接聴取することができないため、木くずの由来や流入経路を特定することはできなかった。
- ・ 当時、現土地所有者の廃棄物投棄への関与は、調査していない。現土地所有者が①区域に関与できるのは、同者が当該土地を取得した「2011（H23）2月」以降と思われ、①区域への木くず混じりの土砂を確認した時期は「2010（H22）年8月」であることを踏まえると、調査しなかったことは問題ないと考える。

**(6) 源頭部北西側区域に移動された木くず混じりの土砂への対応は適切であったか**

**【確認・判明した事実関係】**

- ・ 県東部健福は、①区域の上流部における法面修復を作業していたO氏、Y氏によって、2010（H22）年10月19日までに木くず混じりの土砂が⑥区域に移動されたことを確認した。

## 【 廃棄物処理法 】

- ・木くずが適正に処理されたか当時の担当職員へ聴き取りしたが、処理状況を確認した覚えはなかった。

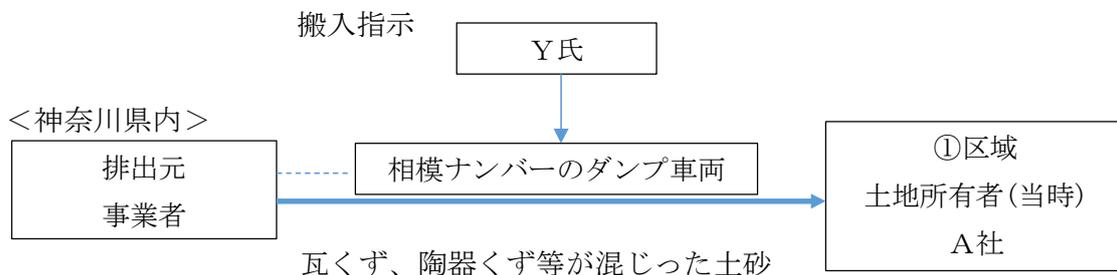
### 【考察】

- ・①区域の法面に木くずが露出した状態は、飛散や流出が懸念されるため、O氏やY氏に処理する義務があるとは言えない中で、木くずを撤去させ、⑥区域へ移動させたことは、行政指導の成果の一つであったと言える。
- ・最終的に当該木くずが適正に処理されたかどうかは分からない。木くず混じりの土砂の⑥区域への移動については、土砂から木くずを分別するための暫定的な措置であったと言えるので、他の指導事例と同様に、県東部健福が移動後の木くずの処理状況を確認していたと考えられるが、公文書からは確認することができない。

## (7) 残土処分場への進入路付近に搬入された廃棄物への対応は適切であったか

### 【確認・判明した事実関係】

- ・県東部健福は2010（H22）年10月に、①区域進入路付近でダンプ車両が廃棄物と思しき瓦くず、陶器くず等が混じった土砂を下ろしたため、運転手を聴取し、当該土砂が神奈川県内に排出元があることを把握した。



- ・県東部健福は土砂の排出元を立入検査し、その代表者から聴取し、Y氏の搬入指示によるものであることが判明したとともに、①区域進入路付近に下ろされた瓦くず、陶器くず等が混じった土砂と同じ性状の土砂であることを確認した。
- ・県東部健福は、これらが残土処分のための敷石材として使用される有用物であるとは言えないため、Y氏に対し、当該瓦くず、陶器くず等を適正に処理するよう指導した。
- ・当時の担当職員へ聴き取りしたが、指導後に現場を確認した際、①区域に廃棄物は確認できず、適正に処理されたかは不明。Y氏に報告を求めるなどの対応は覚えていなかった。

### 【考察】

- ・県東部健福は瓦くず、陶器くず等の排出元である事業者を立入検査して、当該

瓦くず、陶器くず等が廃棄物であると認定し、①区域進入路付近に搬入を指示して廃棄物を「処分」しようとしたY氏に対し、廃棄物を適正に処理するよう指導した対応は適切であったと考える。

- ・当該廃棄物が適正に処理されたかどうかは分からない。指導後に①区域の現場から廃棄物がなくなっていれば、他の指導事例と同様に、Y氏による処理状況を確認したと考えられるが、公文書からは確認することができない。

## 5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

### (1) 廃棄物混じり土砂への対応

#### 〔逢初川土石流災害前からの取組を徹底〕

- ・今回の①区域の盛土行為において、残土処分場の中に木くずがあるとの市から通報や、残土処分場入口進入路の敷石として瓦くずが混じった土砂が車両から下ろされた現場での事案に対して現地で残土処分に関わった者に対し、廃掃法に基づき適正に処理するよう指導を行った。

#### 〔逢初川土石流災害後の新たな取組〕

- ・こうした廃棄物混じり土砂に対する不法投棄や不適正処理事案の通報や事案への対応は、今後も増加することが予想されることから、次の取組を行っている。

○不適切な盛土行為を監視・指導する『盛土対策課』（2022(R4)年度設置）に、産業廃棄物の不法投棄を監視・指導する兼務職員を配置して、廃掃法と盛土規制法（県盛土条例を含む。）が連携し、効果的・効率的な監視・指導に当たっている。

○不適切な盛土等に関する情報を関係法令を所管する部局間で共有し、対処する体制の確立を目指して設置された「盛土等対策会議」に参画し、情報の共有、連携した監視・指導に取り組んでいる。

○関係法令業務に関わる担当職員が廃掃法の基礎知識を持ちながら連携した指導ができるよう、令和5年度から年度当初に研修を実施している。

#### 〔今後対応する取組〕

- ・今後は、地上監視だけでなく、衛星写真や三次元点群データによる地形の変状に関する情報をもとに、AIを活用した先回り監視パトロールの実施を検討する。

### (2) 廃掃法の的確な運用

#### 〔逢初川土石流災害前からの取組を徹底〕

- ・不法投棄等の未然防止や事案の拡大を防止するため、不法投棄通報のあった現場の確認・調査や、監視パトロール、事業場の立入検査、関係者への行政指導などを実施してきた。引き続き、こうした取組を徹底し実施していく。

- ・解決が困難な事案については、賀茂、東部、中部、西部の各健康福祉センターと

## 【 廃棄物処理法 】

県廃り課の担当職員間で事案を共有し、対処方法を検討する会議を開催するとともに、廃棄物処理に詳しい専門家へ相談を実施するなど、今後も継続して組織的に対応していく。

### 〔逢初川土石流災害後の新たな取組〕

- ・事案が複雑化する中、行政指導を繰り返しても、これに従わない者や、法の抜け道や関係法令の隙間を突いて規制をかいくぐろうとする者に対しては、廃掃法や国の行政処分の指針に則り、厳格に対処していく。また、次の取組を実施していく。
  - 職員が行政指導に従わない者や業者にひるむことなく対峙して指導できるよう、過去に発生した事案への対応事例を教訓に、廃掃法の知識を深めて経験を積み、さらなる指導技術の錬磨に努める。
  - 対応が困難な事案については、時期を逸することなく法律家への相談を行うほか、困難事案支援チームへ相談するなど、解決に向けて取り組む。
  - また、廃掃法には直罰規定があることから、罰則の適用を相談するなど捜査機関との連携を強化していく。