

# 逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第16回会議次第

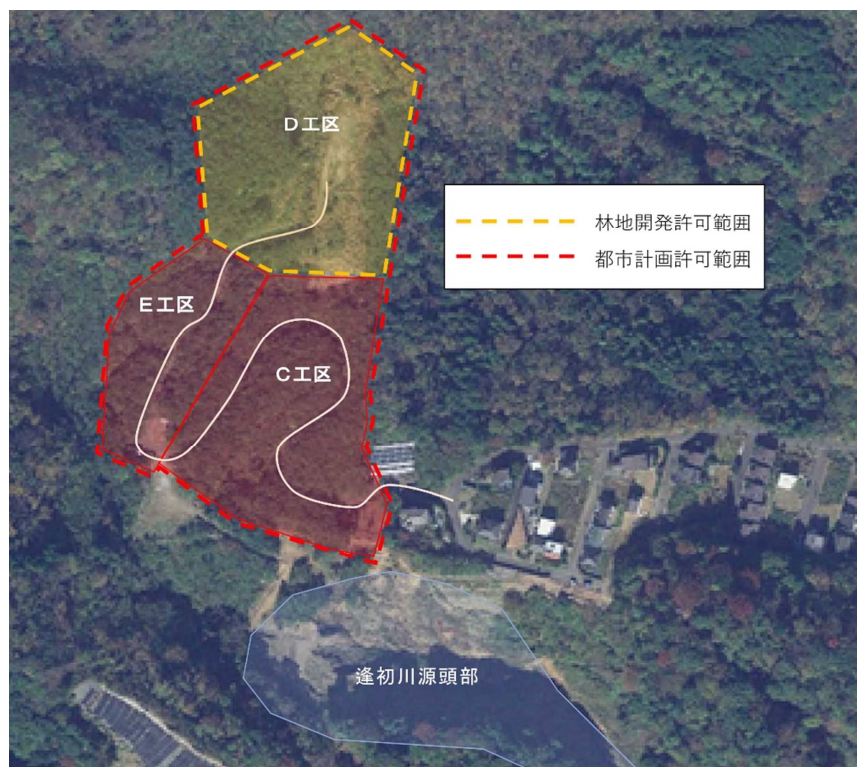
令和5年11月14日（火）  
県庁別館2階第3会議室A

- 1 検証対象の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 その他
- 3 次回の会議について

◎ 森林法

1 検証の対象である区域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、鳴沢川の上流に位置している。
- ・■■■■は、2006年4月、C工区において、市から都市計画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条森林が含まれていたが、市にはその認識が無く、■■■■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おこなっていた。
- ・2008年4月に、東部農林が林地開発許可違反を確認し、工事の中止と復旧をさせた。その後、新たに申請を受け、2008年7月に林地開発の許可をしている。
- ・D工区に降った雨水は、工区内で集水した後、C、E工区の東側を迂回して、⑤宅地造成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工区への表流水の流れは見られない。



[土地改変の経緯]

① 無許可開発の発覚と復旧指導 (2008. 4. 10~2008. 5. 30)

- 2008年4月、県東部農林事務所は、D工区に森林区域が含まれていることを認知。
- 県東部農林事務所は、本来、森林法(第10条の2)の林地開発許可を要する1ヘクタール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、■■■■■に対し、行為の中止及び復旧を文書指導。
- 2008年5月30日、県東部農林事務所は、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. 4. 16)

- ■■■■■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、県東部農林事務所は、2008年7月8日にこれを許可。
- 林地開発許可以降、■■■■■による工事が実施されたが、2008年10月頃から■■■■■の経営悪化により事業が停滞。
- 2010年7月、■■■■■の林地開発許可地に■■■■■ (■■■■■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. 1. 9)

- 2014年4月、■■■■■ (2012年12月に■■■■■が社名変更) が解散した。
- 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. 7. 3)

- 2020年、■■■■■氏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。

関係者一覧

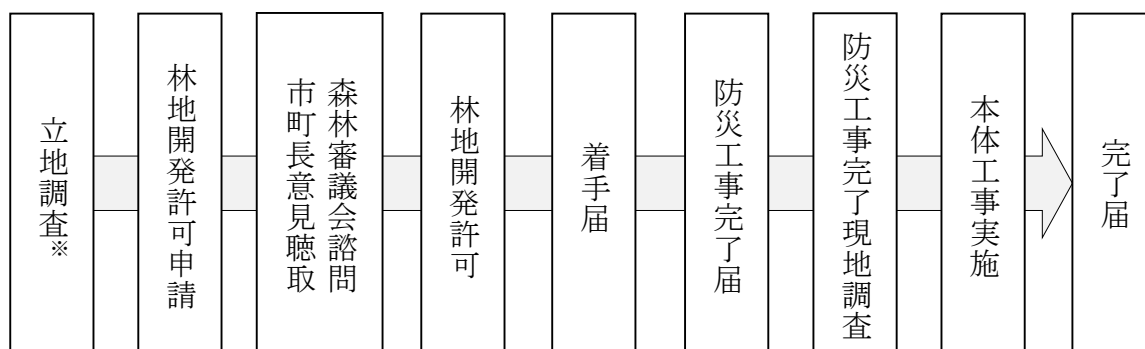
関係者	関係者の説明
■■■■■	開発者
■■■■■	林地開発許可申請における当該開発の施工者 逢初川源頭部の現場責任者
■■■■■	木くず混じりの土砂の搬入者
■■■■■	開発者(■■■■■が社名変更)
■■■■■氏	現土地所有者、開発社(■■■■■から承継)

## 2 林地開発許可制度の概要

- 林地開発許可制度は、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を目的としている。
- 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、県知事または権限移譲市長（※）の許可を受けなければならない。
- ※静岡市、浜松市、沼津市、富士市、磐田市、焼津市、藤枝市
- 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。（法令違反（違法開発）の是正をした者は許可しない規程はない）

許可基準	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。
- 許可にあたり、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、4項目に該当する場合、事業者意見への対応を指導している。
- 無許可開発及び許可条件に違反した開発があった場合には、事業者に対し事業の中止・原型復旧または林地開発許可審査基準を満たすように指導・命令する。
- 林地開発許可の主な流れ



※開発箇所における森林法に係る規制状況等の調査

### 3 当該土地改変行為における事実関係の整理（時系列）

2008. 4. 10 県東部農林事務所が現地調査を実施。(D82)

(H20) 内容

- ・森林区域と思われる箇所において、既に伐採が完了し、造成工事がかなり進んでいることを確認。
- ・XXXXXXXXXXの開発行為は、市の都市計画法に基づく変更許可を得ており、林地開発許可の要不要をどのように判断したのか、早急に確認するよう市に依頼。

2008. 4. 15 市が県東部農林事務所に対し、「（変更許可時）今回の箇所について森林区域に該当するとは思わなかった。改めて確認したところ、明らかに森林を超えて開発していることを確認した。」旨の説明。(D83)

2008. 4. 16 市が県東部農林事務所に対し、市の土地利用承認に関する関係資料を提出し説明。(D84)

市

- ・開発事業が中止されると大変困る。
- ・この流域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、都市計画法の許可では、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、都市計画法の許可では、緑地を30%確保する計画となっている。）

県東部農林事務所

- ・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 県東部農林事務所と県森林計画室が、今後の対応について検討。(D85)

内容

- ・防災施設については、都市計画法、宅地造成等規制法により審査されており、森林率については県風致地区条例により、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。
- ・図面は、都市計画法、宅地造成等規制法等の申請に使用したものを活用する。
- ・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 県森林計画室から県東部農林事務所に対し指示。(D86)

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 県東部農林事務所と県森林計画室が、事業者の指導について調整。  
(D87)

内容

- ・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。
- ・都市計画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。
- ・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 市が県東部農林事務所に対し下記内容の顛末書を提出。(D88)

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 県東部農林事務所が■■■■■に対し、森林法第10条の2(林地開発許可)違反に係る文書指導。(D89)

内容

- ・標記森林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(金)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(金)までに提出してください。

2008. 5. 1 県東部農林事務所、市、■■■■■が、今後の対応について協議。(D90)

内容

- ・■■■■■は、県の指導に従うことを表明。
- ・災害防止のため、都市計画法等の許可を得ている防災施設を早急に仕上げること。
- ・法面に種子吹付、平坦地に植栽すること。
- ・復旧工事を5月中に完了するように進めること。

- ・復旧工事が完了次第、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こと。
- ・林地開発許可申請にあたっては、都市計画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こと。

- ・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わかれば申請していた。
- ・今回の件は、熱海市に非があると思っている。

2008. 5. 2 [ ] から県森林計画室に電話。(D91)

- ・なぜ当社が指導を受けるのか納得がいかない。
- ・2年前に都市計画法の許可を受けており、無許可開発ではない。
- ・熱海市と県の連携の問題である。

県

- ・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 県東部農林事務所と市が、[ ] に対して指導。(D92)

県

- ・都市計画法、宅地造成等規制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

- ・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。
- ・都市計画法の変更許可にも30日はかかる。6月末の完成予定で書類は間に合うのか。

- ・現在は法面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。

今後の対応

- ・林地開発許可が6月の森林審議会に間に合わない場合、■■■■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、森林への復旧工事の完了後、森林以外に転用する区域が1 ha 未満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 県東部農林事務所と市が、今後の対応について検討。(D96)

内容

- ・市は、■■■■が新たに作成した土地利用計画図等について、宅地造成等規制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、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、県東部農林事務所、市の双方で確認し、内容の不備、不足資料等について■■■■を指導する。

2008. 5. 23 ■■■■が、復旧計画書を県東部農林事務所に提出。(D97)

内容

- ・復旧面積 20,202 m<sup>2</sup>
- 〔種子吹付工…5296.46 m<sup>2</sup>
- 〔緑化工(植栽・吹付)…14,905.27 m<sup>2</sup>

2008. 5. 30 県東部農林事務所が、復旧工事の完了を確認。(D100, 101)

■■■■が県東部農林事務所に林地開発許可申請書を提出。(D102)

2008. 7. 8 県東部農林事務所が、■■■■に対し森林法に基づく林地開発を許可。(林地開発許可面積：1.9384ha) (D107)

2008. 7. 10 ■■■■が県東部農林事務所に林地開発行為着手届を提出。(D108)

2008. 8. 1 ■■■■が、県東部農林事務所に林地開発行為防災工事完了届(仮設沈砂池2箇所)を提出。(D110)

2008. 8. 5 県東部農林事務所が、防災工事の完了確認を行い、沈砂池の寸法不足のため是正を指示。(D111)

2008. 10. 15 ■■■■は、県東部農林事務所に林地開発行為防災工事完了届(2008年8月5日の是正対応)を提出。(D116)

2008. 10. 20 県東部農林事務所が、市に防災工事完了確認調査の立会を依頼した。市から県東部農林事務所に、■■■■の経営状況が悪化し現場が止まっており、立会を求めるのは困難な状況との情報提供。(D118)

2008. 10. 20 ■■■■が、県東部農林事務所に林地開発変更届を提出。(D119)  
(工期の延長：2008. 10. 23→2009. 10. 23)

2008. 12. 5 県東部農林事務所と市が、今後の対応について打合せ。(D123)

内容

- ・世界的な金融危機により■■■■の経営が急激に悪化している。



- ・現在、土工事の途中で、このまま工事が停止すると防災上非常に危険。
  - ・仮設沈砂池を早急に整備させ、防災工事を完了させる。
  - ・工事完了が困難であれば中止届を提出させる。
  - ・早急に■■■■の代理人（窓口）を確認する。
2008. 12. 24 県東部農林事務所、市が、現状で工事が中断した場合を想定し現地調査を実施。(D124)
- 内容
- ・法面には種子が吹き付けられており、植栽も行われている。
  - ・仮設沈砂池も、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。
2009. 1. 19 県東部農林事務所が、■■■■代理人に対し状況を確認。(D126)  
(H21)
- 内容
- ・赤井谷を請負う業者がD工区の排水施設工事を行う予定。
2009. 1. 28 県東部農林事務所が、■■■■代理人に対し防災工事の進捗状況を確認。(D127)
- 内容
- ・資金繰りが思わしくなく作業の手が確保できていない。
  - ・工事の再開は2月中旬以降になる見込み。
2009. 3. 9 市から県東部農林事務所に情報提供。(D129)
- 内容
- ・先週、現地にて若干ではあるものの工事が進んでいることを確認。
2009. 4. 3 県東部農林事務所が、現場の進捗状況を確認。(D131)
- 内容
- ・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 県東部農林事務所が、現場の進捗状況を確認。(D139)
- 内容
- ・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)の活着良好、法面緑化は不良。
2009. 10. 20 県東部農林事務所が、■■■■代理人に林地開発許可の工期及び今後の手続きについて確認。(D143)
- 内容
- ・工事は中止せず工期延長（変更届）としたい。
  - ・再着手についても資金の目途がつきそうである。
2009. 10. 23 ■■■■の工期(2009年10月23日)が切れる。

2009. 11. 2 県東部農林事務所が、[REDACTED]代理人に対し、工期切れに対する対応を口頭指導。(D144)

[REDACTED]

- ・今日中に社長に確認して連絡する。

2009. 12. 2 県東部農林事務所が[REDACTED]代理人にから聞き取り。(D147)

内容

- ・変更届(工期延長)か中止届を提出するようにとの話であったが、今後の方針を社長と打合せできない状況なので、しばらく待つて欲しい。

2010. 7. 22 [REDACTED]の林地開発許可地に[REDACTED]が残土搬入していると情報が(H22)あり、市、県東部農林事務所が現地調査を実施。(D151)

内容

- ・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。
- ・[REDACTED]は、[REDACTED]の工事施工者として申請されており、[REDACTED]の指示であれば問題ない。

2010. 7. 26 県東部健康福祉センターと熱海市が現地調査を実施。(D152)

内容

- ・現地調査中にダンプが6台くらい残土を搬入した。
- ・現場にいた[REDACTED] ([REDACTED])に対し、廃棄物の搬入をしないよう指導。

2010. 7. 27 熱海市から東部健康福祉センターに[REDACTED]及び[REDACTED]から聞き取った内容の情報提供(D153)

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 [REDACTED]が、申請時の所在場所になく、電話が不通状態。(H23) 県東部農林事務所、県森林計画課が現地を調査。(D168)

内容

- ・掘削途中の切土法面が放置されている。
- ・沈砂池が設置されているが、位置が不適切で土砂が流入しない。
- ・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運搬されている。

2011. 3. 17 市、県土地対策課、県森林計画課が、現状の確認と今後の対応について協議。(D173)

内容

- ・ 県東部農林事務所が ████████ に対し、配達証明郵便で文書指導を行う。
  - ・ 指導に従わない場合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。
2011. 3. 25 県東部農林事務所が、 ████████ に対し許可条件違反について是正措置をとるよう通知。（後日、宛先不明で返送された。） (D175)

**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 県東部農林事務所が、現地確認を実施。(D198)

(H24)

**内容**

- ・ 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。
- ・ 今後も定期的に現地調査を実施する。

2014. 4. 16 ████████ ( ████████ が商号を変更) が解散。

(H26)

2019. 11. 6 ████████ 氏の代理人が、県東部農林事務所に来所し地位承継に係る打合せ

(R 元) (D217)

**内容**

- ・ 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。

2019. 12. 5 県東部農林事務所が、 ████████ 氏の代理人に、地位承継に必要な書類と今後の手続の流れを回答。(D220、D221)

2020. 3. 17 ████████ 氏が、県東部農林事務所林地開発許可の地位承継届(森林法施行細則第9条)を提出(2020. 1. 10 承継)。(D227)

(R2)

2021. 2. 2 県東部農林事務所が、 ████████ 氏に対し現況図を作成するよう指示。

(R3) (D237)

**【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

#### 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】

- ・ ████████ 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、都市計画法に基づく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。
- ・ 県東部農林事務所 (以下「県東部農林」という) は、2008 (H20) 年4月に、D工区で5条森林が1ha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知した。
- ・ 県東部農林は、直ちに ████████ 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、██████ 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、土工が終盤まで進んでおり、原型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、これを受理した。
- ・ 同月、██████ 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。
- ・ ████████ は、林地開発許可申請書を県東部農林に提出した。
- ・ 林地開発許可の規程では、森林法と都市計画法で審査基準の項目が重複するものは都市計画法の基準によるものとされており、森林法のみ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、市が都市計画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。
- ・ 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】

- ・ 林地開発許可違反に対して、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」を指導することは一般的な対応であり、適切であったと考えられる。
- ・ 林地開発許可違反に対する復旧については、国の通知で「復旧に必要な行為」とは原型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であり、(以下略)」とされており、原型復旧が合理的ではないという県の判断は、裁量の範囲であったと考えられる。

- ・違反をした██████に対する林地開発の許可については、森林法では違反した業者を不許可とする規定は無いこと、及び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。
- ・林地開発許可申請の審査にあたっては、市が審査した部分についても、念には念を入れて県で改めて内容を確認すべきであったと考えられる。

## (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、是正指導をした。
- ・県東部農林は、2008年10月に、市から██████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██████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、██████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、██████の代理人は、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。
- ・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とれなかった。
- ・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が位置が不適切で土砂が流入しないこと等を確認した。
- ・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。

### 【考察】

- ・██████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、位置が不適切で、土砂流出防止機能を十分に発揮しているとは言えない状況であった。その後の現地調査では、自然緑化が進行して土砂の流出は発生していないことを確認しているものの、仮設沈砂池の是正指導の

段階で、県が、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られる。

### (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、■■■■の林地開発許可地に■■■■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、■■■■は、■■■■の工事施工者として申請されており、■■■■の指示であれば問題ないとした。

#### 【考察】

- ・県東部農林は、■■■■に対して■■■■へ土砂の搬入を指示したかを聞き取る、現地の地盤の高さが計画より低いのか測定するなどの裏付けを行っておらず、必要以上の土砂の搬入が起こりえた可能性も否定できないことから、慎重に対応すべきであった。

### (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】

- ・県東部農林は、2011（H23）年3月に、■■■■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。
- ・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に抑止効果を期待したものであったが、県東部農林は、土地の所有権が■■■■氏に移り、■■■■氏に開発を再開する動きが見られなかったことや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。
- ・D工区に係る担当者間の引継については、中断している林地開発箇所の一つという認識で、特別問題がある箇所としての引継や、事業者への対応が行われた記録は残っていない。

#### 【考察】

- ・新たに土地を所有した■■■■氏は、2019（R元）年10月に市から事業承継に係る相談があるまで開発を再開する動きは見られなかったが、■■■■氏からさらに所有権が移り、違法開発が行われる可能性もあることから、最悪の事態を想定し、中止命令を発出しておいた方が万全を期すことができたと考えられる。

- ・ D工区に係る担当者間の引継については、工事が止まっていたことや自然緑化が進行していたものの、最悪の事態を想定した担当者間の引継をすべきであったと考えられる。

(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】

- ・ 〇〇〇氏の代理人が、2019（R元）年11月に、県東部農林に来所し、事業承継等の手続の確認を行った。
- ・ 県東部農林は、2019年12月に、〇〇〇氏の代理人に対し、地位承継に必要な書類及び今後の手続について回答を行った。
- ・ 2020（R2）年3月に、〇〇〇氏から県東部農林に林地開発行為地位承継届が提出され、県東部農林は、これを受理した。
- ・ 県東部農林は、2021（R3）年2月に、〇〇〇氏に対し現況図を作成するよう指示した。

【考察】

- ・ 〇〇〇氏の代理人が、図面を持参して県東部農林を訪問し、地位承継や林地開発許可の変更に必要な手続を確認するなど、法令に則り対応する姿勢を示していたことや、現場に重機が搬入されていなかったことから、許可の内容と異なる開発を無断で行うおそれは低く、中止命令を発出する必要はなかったと考えられる。

## 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

- ・ 開発事業が途中で中断するおそれがある場合は、法面の崩壊や土砂の流出などの災害が発生しないよう、防災上最低限必要な施設を早急に施工させるよう事業者を指導する。事業者の指導にあたり、職員が自ら簡易に開発地の現況を把握できるよう、デジタル技術を活用した測量機器を整備する。
- ・ 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向が確認できない場合は、その後、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ようにする。
- ・ 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引継を行う。

### (2) 最悪の事態を想定した職員の意識改革

- ・逢初川の土石流災害をふまえ、林地開発許可違反への対応として、各農林事務所が抱えている懸案箇所について、本庁と農林事務所に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「林地開発許可違反对応事例集」等を作成した。
- ・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当たる職員の技術力向上のため、林地開発許可業務担当職員向けの研修を拡充した。
- ・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、伐採造林届を所管している市町と開発の初期から連携して適切に対応するよう「小規模林地開発に係る対応の手引き」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、県の森林法関係部局の横連携により、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」を開催している。
- ・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ため、盛土対策課と連携し、衛星写真の差分解析による森林が消失した箇所の抽出と、市町が受理した伐採造林届とを突き合わせるシステムを整備する。



## ◎ 都市計画法

### 1 検証の対象である区域における土地改変行為の概要

(1) 逢初川源頭部における当該区域の位置関係

逢初川源頭部北側の④区域と⑤区域に挟まれた区域及び④区域の東端部分

(2) 誰が、どのような土地改変行為を行っていたのか

(7) 開発事業者（無許可）

神奈川県小田原市 ■■■■■ ■■■■■ ・代表取締役・ ■■■■■

(イ) 土地改変行為の内容

○事業者は、都市計画法第 29 条第 1 項に違反し、開発許可を受けないまま、次のとおり、開発行為を行った。(D001)

- ・現地から出た巨石を並べ道を作り、芝生広場・建築予定地の造成を行った。
- ・入口付近に、モニュメントや「ペットと泊まれる森のホテル・■■■■■ペンション建築予定地」との看板を設置した。

○事業者の行為は、無許可、無届けであり、正確な区域・面積は不明であるが、措置命令書では、以下の土地が挙げられている。

熱海市伊豆山字嶽ヶ ■■■■■

同 字水立 ■■■■■ 計 11 筆

○熱海土木では、2002 年 6 月、事業者による本件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」の許可申請を指導し、2002 年 9 月、風致地区内行為を許可している。(D81)

○事業者は、2002 年 12 月 26 日付けで開発許可を受けた宅地分譲地（⑤区域：熱海市伊豆山字嶽ヶ ■■■■■ 外）の盛土材として本件区域の土を採取していたが、熱海土木に土採取等規制条例に基づく届出はされていない。

(3) 当該土地改変行為に係る所管法令上の手続など

都市計画法第 29 条第 1 項に規定する開発行為の許可

(4) 当該土地改変行為に係る関係法令（所管法令を除く）

森林法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、静岡県土採取等規制条例、静岡県風致地区条例

(5) 土地改変行為がされた期間

(7) 着手時期

- ・2003 年 2 月 6 日の現地視察により、初めて違法開発行為を確認した。
- ・無許可・無届けの開発であり、正確な時期は不明である。

(イ) 工事停止時期

2003 年 2 月 21 日付けで、都市計画法第 81 条に基づく措置命令を発出、工事の停止などを命じた。

(ウ) 防災工事の完了

2003 年 9 月 5 日、防災工事を承認、2005 年 6 月 14 日、完了届を受理。

## 2 都市計画法に規定する開発許可制度の概要

### (1) 目的

一定規模以上の開発行為について、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

### (2) 対象

#### (7) 「開発行為」とは（法第4条第12項）

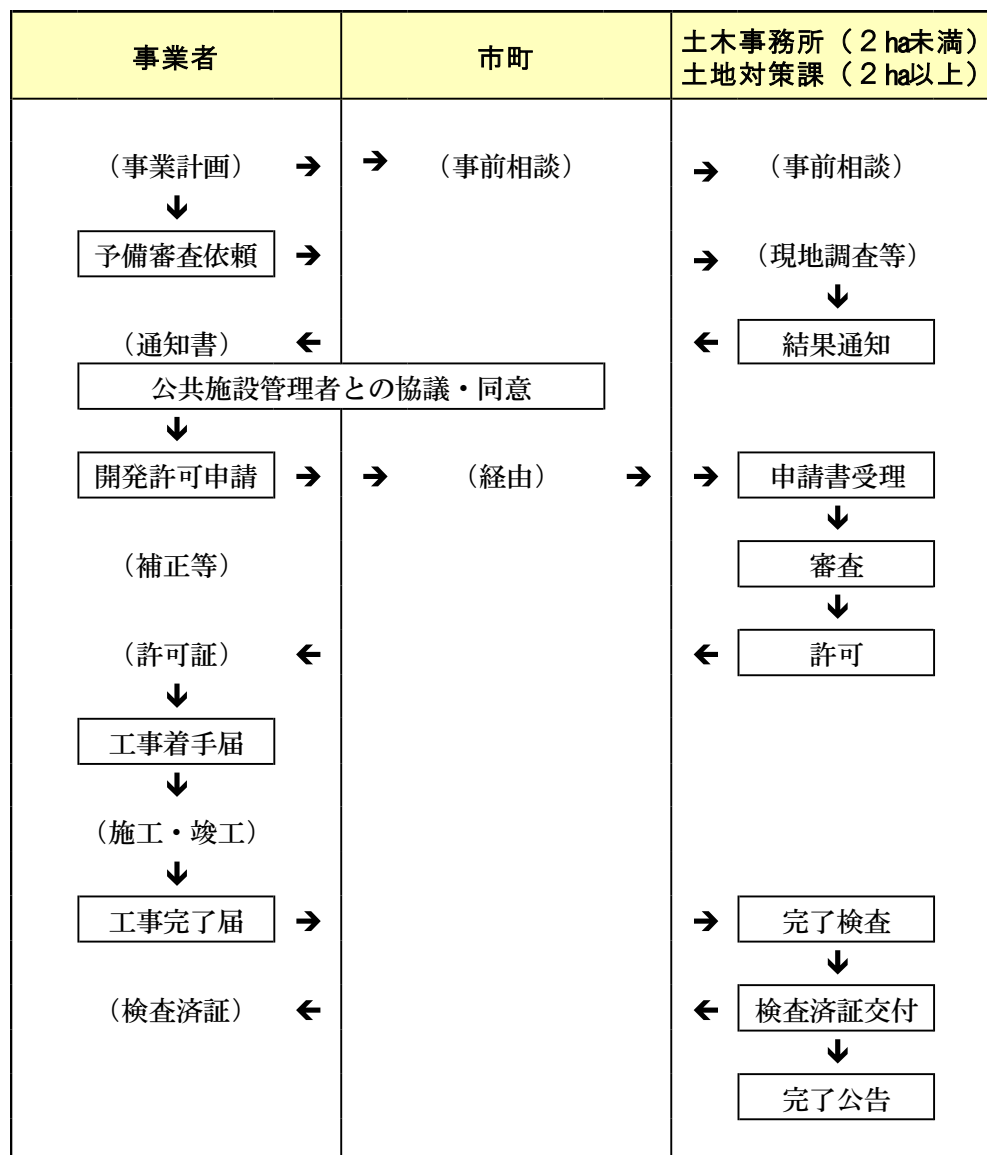
主として、建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更をいい、具体的には、道路、生垣等の設置による物理的状況の区分の変更である「区画の変更」、切土・盛土等による物理的な行為を加える「形状の変更」、宅地以外の土地を宅地として利用する「性質の変更」が該当する。

#### (イ) 開発許可の対象となる規模

市街化区域	市街化調整区域	非線引都市計画区域 及び準都市計画区域	都市計画区域及び 準都市計画区域外
1,000 m <sup>2</sup> 以上	全て必要	3,000 m <sup>2</sup> 以上	10,000 m <sup>2</sup> 以上

※ 熱海市は、非線引都市計画区域に区分される。

### (3) 開発許可手続の一般的な流れ（非線引き都市計画区域の場合（権限移譲前））



#### (4) 開発許可申請の手続き

許可を受けようとする者は、次の事項を記載した申請書を知事に提出しなければならない。(法第30条)(省令第15条)

- 一 開発区域の位置、区域及び規模
- 二 開発区域内において予定される建築物等の用途
- 三 開発行為に関する設計
- 四 工事施工者
- 五 その他
  - ・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

#### (5) 開発許可の基準(技術基準)(法第33条) ※関係条項を抜粋

号	趣 旨	内 容
2	道路、公園、緑地等の公共空地の確保	開発区域内の道路、接続先道路、公園等が基準に適合していること。
3	排水施設の適正配置	開発区域内の下水の有効排出と開発による溢水被害の防止
4	給水施設の適正配置	給水施設が基準に適合していること。
6	公益的施設の配置	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。
7	宅地の防災、安全措置	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。
8	災害危険区域等の除外	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。
9	樹木の保全、表土の保全等	(1ha以上)
10	緩衝帯の配置	(1ha以上)
12	申請者の資力信用	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。
13	工事施工者の能力	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。
14	関係権利者の同意	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。

#### (6) 許可等の条件(法第79条)

特に必要がないと認める場合を除き、次の条件を具体的に明記すべきである。

- ① 工事施工中の防災措置
- ② 開発行為の適正な施行を確保するために必要な条件
- ③ 当該開発行為を廃止する場合に工事によって損なわれた公共施設の機能を回復し、及び工事によって生じる災害を防止するために必要な条件 ほか

(7) 都市計画法違反があった場合の一般的な対応

開発許可済み	無許可開発
<p data-bbox="204 309 750 344">報告要求 (80 条)・立入検査 (82 条)</p> <p data-bbox="319 389 638 425">↓</p> <p data-bbox="319 389 638 425">&lt; 報告内容が不適切 &gt;</p> <p data-bbox="470 436 486 459">↓</p> <p data-bbox="236 468 721 504">弁明の機会の付与 (行政手続法)</p> <p data-bbox="470 515 486 537">↓</p> <p data-bbox="319 548 638 584">&lt; 弁明内容が不適切 &gt;</p> <p data-bbox="470 595 486 618">↓</p> <p data-bbox="311 627 646 663">措置命令ほか (81 条)</p>	<p data-bbox="826 309 1311 344">弁明の機会の付与 (行政手続法)</p> <p data-bbox="1061 356 1077 378">↓</p> <p data-bbox="909 389 1228 425">&lt; 弁明内容が不適切 &gt;</p> <p data-bbox="1061 436 1077 459">↓</p> <p data-bbox="868 468 1273 504">措置命令ほか (法第 81 条)</p>

### 3 当該土地改変行為における事実関係の整理

#### (1) 事実関係を確認するための公文書の存否について

##### ○ 公表中の公文書の状況

- ・ ████████ による無許可開発に対する行政対応の開始（2002年度）から完了（2005年度）までの間の公文書として、2021.10.18に81件の公文書を公表した。
- ・ 当該81文書は、下表のとおり、年度ごとの偏在が著しく、2002年度は2月から3月の2ヶ月間だけで58文書が存在する一方、2004年度は公文書が全く存在していない。

##### <公文書の公表状況>

年度	公文書	件数
2002（H14）年度	D001（2003.2.7）～D058（2003.3.26）	58文書
2003（H15）年度	D059（2003.4.不明）～D068（2003.9.5）	10文書
2004（H16）年度	不存在	不存在
2005（H17）年度	D069（2005.4.25）～D081（2005.10.24）	13文書

- ・ また、これらの公文書の中には、作成時には添付されていた公函などの書類が欠けているなど、不完全な状態のものが散見される。

##### ○ 公文書の不存在の経緯等

- ・ 熱海土木事務所（都市計画課）からは、本件に係る公文書が見つからない。文書管理規則に定められた保存年限の満了により、廃棄されたものと思われる。
- ・ また、開発許可権限の移譲に伴い、熱海市に引き継がれたものではないことを、県市双方で確認している。権限移譲に伴う県から市への文書の引継ぎでは、完了案件の文書は引き継がないこととなっていたためと考えられる。
- ・ 現在公表している81文書は、全て本庁の土地対策室又は建築安全推進室に保存されていた文書であり、一部の本庁職員の記録以外は、熱海土木から送付された文書で、本庁においては、稀少な措置命令事案として文書が引き継がれたものと考えられる。

以上のとおり、該当する公文書の原本が存在していないこと、ほとんどが熱海土木から本庁に送付された文書であることなどから、年度ごとの偏在、一部書類の欠落が生じたものである。

## (2) 土地改変行為の経緯

2003. 2. 6 土地対策室及び熱海土木事務所都市計画課（以下「熱海土木」という。）  
 (H15) が、XXXXXXXXXXが、逢初川源頭部北側で開発許可を得て実施している宅地造成工事の現場を視察。開発許可地外の土地において、次の無許可の開発を確認。工事停止命令の前段階として、弁明書の提出を求めることとした。

### 【D001】

- ・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「XXXXXXXXXX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。

2003. 2. 13 熱海土木が、XXXXXXXXXXに対し、行政手続法第30条に基づき、都市計画法第81条第1項に基づく措置命令への弁明の機会の付与を通知。【D005】

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、熱海土木の承認を受け、実施すること。
不利益処分の原因となる事実	都市計画法第29条に違反し、開発許可を受けずに開発行為が行われた。

2003. 2. 18 XXXXXXXXXXが、熱海土木に対し、都市計画法に基づく措置命令に係る弁明書を提出。【D009】

- ・道路整備等の行為は、風致許可区域内における土砂搬出のためであり、10トンダンプ通行のための緩い勾配と強固な路盤整備を行った。
- ・地目の宅地への変更は、開発許可地の工事費の融資を受けるための担保用地の条件であった。
- ・開発行為と捉えられるような造成は中止、建築行為は行わない。
- ・土砂流出防止措置は指導に従う。

2003. 2. 21 熱海土木が、XXXXXXXXXXに対し、都市計画法第81条第1項に基づく命令を発出。【D015】

命令する理由	都市計画法第29条第1項に違反し、開発許可を受けずに開発行為を行った。
命令する内容	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2003年3月10日までに熱海土木に提出、承認を受けたいうえで、実施すること。

2003. 2. 26 熱海土木が、都市計画法第 81 条第 3 項に基づき、違反標識看板を設置。現地において、■■■■■■■■■■代表と面談。【D020、D023～025】
- ・前回現地調査時（H15. 2. 10）に比べ、更に造成が行われていた。
  - ・看板は取り外されていた。
  - ・■■■■■■■■■■代表から、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 建築安全推進室が、土地対策室及び熱海土木・建築住宅課からの情報提供（■■■■■■■■■■への対応経緯、位置・区域図、措置命令書、知事報告（標識設置）等）を回覧。【D027】
- ・都市計画法と足並みを揃え、協働した対応を図っていく。
2003. 2. 27 熱海土木に■■■■■■■■■■代表が来所。【D029】
- ・地目変更登記（宅地⇒山林）を行うとの報告があった。
2003. 2. 28 熱海土木に■■■■■■■■■■氏から電話。【D030】
2003. 3. 3 土地対策室に、■■■■■■■■■■代表ほか来室。【D037】
- ・先方から、登記申請手続き中であるとの発言があった。
  - ・県からは、不動産業者のチラシなどを示し、宅地建物取引業法上の問題もあったこと、土採取等規制条例の届出がされていないと聞いていることを指摘した。
- 熱海土木に、■■■■■■■■■■代表ほか来所。【D038】
- ・開発したいとの要望があったが、具体的な指導はできないと回答した。
2003. 3. 10 ■■■■■■■■■■が、熱海土木に、防災工事計画書の提出期限の延長を依頼。【D046】
- ・防災工事計画書の作成を他社に委託しており、正式な提出時期は未定。
2003. 3. 24 2003 年 3 月 19 日に建築安全推進室、土地対策室及び熱海土木が現地を視察し、以下のようなことを確認した。【D055】
- ・整地され、巨石で装飾されている。
  - ・モニュメントや温泉掘削機械などが設置されている。
  - ・雨水により、一部がけが崩れている箇所あり。
  - ・谷状の箇所に倒木が集められ、そのまま埋められてしまう可能性がある。
2003. 5. 29 熱海土木が、■■■■■■■■■■に対し、防災工事計画書の提出を求める通知を作成。（※通知日は不明）【D064】
- 造成地の崩壊箇所の位置図及び画像（年月日、職員氏名、現場状況等一切の記録なし）
2003. 7. 30 ■■■■■■■■■■が、熱海土木に、防災工事承認申請書を提出。【D065】
- ・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 熱海土木が、■■■■■■の防災工事承認申請に下記の条件を附して承認。  
【D067】
- ・工事実施箇所は自己所有地のみとすること。
  - ・着手届を提出すること。
  - ・完了届を速やかに提出し、熱海土木の検査を受けること。
  - ・都市計画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。
  - ・工事実施中に立入検査を実施することがあること。
2005. 6. 14 熱海土木が、■■■■■■から提出された都市計画法の措置命令に係る防  
(H17) 災工事完了届を受理。(別件公文書からの推定)【D081】
2005. 6. 20 熱海土木が、■■■■■■に対し、都市計画法の措置命令を解除。(別件公  
文書からの推定)【D081】
2006. 3. 17 ■■■■■■が、都市計画法第 29 条の開発許可申請書を、熱海市を經由  
(H18) し、熱海土木に提出。【熱海市保有公文書より】
2006. 4. 1 県が熱海市に開発許可権限を移譲
2006. 4. 11 熱海市が、■■■■■■に都市計画法第 29 条の開発行為を許可。(宅地面  
積：19,992.84 m<sup>2</sup>)【熱海市保有公文書より】
- 2016～2017 土地所有権の移転(前所有者⇒■■■■■■氏)【土地登記事項証明書】  
(H28～H29)
2020. 1. 10 熱海市が開発許可に基づく地位の承継を承認。(代表清算人・■■■■■■氏→  
(R2) ■■■■■■氏)【熱海市保有公文書より】



### (3) 事実関係を補足する職員への聴き取り調査の結果

前述のとおり、公文書に年度ごとの偏在や一部書類の欠落があり、行政対応に関する事実関係の把握に支障が生じていることから、当時の担当職員に聴き取りを行い、以下のとおり確認した。

#### ○ 無許可開発への対応：2002

- ・現地において必要以上に木が切られていたことから、2003年2月6日（D001）の現地調査の前にも、土地対策室と熱海土木の職員が現地を見に行っている。
- ・無許可開発区域の位置は、④区域内ではなく、⑤区域の上からC工区の一部にかけてであった。
- ・事業者は、都市計画法や宅造法の許可の方を優先して、土採取等規制条例の届出は後回しにしていたと思われ、                    からの届出に関して記憶している職員はいなかった。

#### ○ 静岡新聞に掲載された「20年前の土砂崩れ」の実体：2003

- ・2003年度の在籍職員の中に、D64文書の実事関係（出張者、時期、目的）及び当該文書そのものに関して、記憶している職員はいなかった。
- ・画像に写っている人物を特定できる職員はおらず、作業着などから、2003年度当時の熱海土木事務所及び熱海市の職員ではなかったと思われる。
- ・現地に行った覚えがある職員が1名おり、現地の様子に関しては、土砂崩れや崩壊ではなく、雨水が流れた跡との印象をもっていた。
- ・また、当該職員には、放置された倒木、伐採木に関して、事業者に撤去・処分を指導した記憶はなかった。

#### ○ 事業者への措置命令後の対応：2003～2005

- ・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。
- ・                    には、関係を持たない第三者に対してであれば許可ができることは伝えている。
- ・工事承認後、事業者の動きがなく、2004（H16）年度中も特に動きがなかった。
- ・職員全員が、完了届の提出及び完了検査の実施を記憶しており、完了検査に関しては、沈砂池を見に行ったこと、問題なく施行されていたことを覚えていた。
- ・2004～2005年度、事業者は打合せのために度々事務所に来ている。                    氏も数回来ており、高圧的な態度であったことも何度かある。

## ○ 開発許可権限の移譲に伴う熱海市への引き継ぎ：2005～2006

- 2004（H16）～2005（H17）の間、■■■■の来所記録はとっており、その都度、土地対策室には内容を伝えていたが、記録を送付せず、口頭のみで済ませた時もあった可能性もある。
- 市への引継文書に関し、完了済みの案件は引き継がないこととしており、■■■■の無許可開発に関する書類は、熱海市には引き継がれていない。平成17年度に完了した案件のためという整理であったと思われる。
- なお、⑤区域に関する■■■■（■■■■に事業承継）の開発許可関係文書は、市に引き継がれている。
- 職員は、■■■■が、■■■■氏を通じて、■■■■と関係していることは承知していたが、役員が重なっていない、所在地が一緒でないことなどを確認したうえで、問題なしと判断した。
- ■■■■の資力・信用に関しては、土地対策室において、信用調査会社に調査委託を行い、調べた結果問題は見つからなかった。
- ■■■■の申請書の審査は、熱海市担当の職員が1名で行っていた。
- 権限移譲後、熱海市から熱海土木に相談が来たことは無かったが、相談に来れば応じられる体制にはなっていた。
- 権限移譲後の2006年度、熱海土木は都市計画課と建築住宅課が統合され、職員も異動した結果、市にとって、相談しにくい体制となった。また、県に相談すると、市で判断してと言われることがあった。

### 事実関係を踏まえた論点

- 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
- 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
- 「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
- 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
- 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
- 権限移譲に係る県から熱海市への支援は適切であったか

#### 4 事実関係を踏まえた論点に対する考察

(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】

・都市計画法に基づく措置命令の発出後、無許可開発事業者・**■■■■**（以下「**■■■■**」という。）の行う是正措置に、以下のとおり対応した。

年月日	事項	公文書ほか
2003. 2. 21	都市計画法第 81 条第 1 項に基づく措置命令を発出	D15
2003. 3. 10	<b>■■■■</b> から防災工事計画書の提出期限延長の依頼	D46
不明	<b>■■■■</b> に対し計画書の提出を求める通知を発出（※ 1）	D64
2003. 7. 30	<b>■■■■</b> が防災工事承認申請書を提出	D65
2003. 9. 5	防災工事承認申請を承認	D67
2005. 6. 14	防災工事完了届を受理（※ 2）	D81（推定）
不明	防災工事完了検査を実施（※ 3）	職員聞き取り

※ 1 県保有公文書（以下「公文書」という。）から確認できるのは、通知書案のみであり、発出日不明

※ 2 公文書不存在であり、他の公文書の記載からの推定

※ 3 公文書不存在であり、2005 年在籍職員からの聞き取りにより確認

・是正措置の内容（土砂の流出防止措置の計画及び実施）は、周辺地形などから、本件工事に伴い、区域外に危険が及ぶ可能性は低いと判断し、命じたものである。（職員聞き取り調査）

・**■■■■**からは、区域内への沈砂池の設置の計画が示され、承認しており、当該工事に係る完了届受理後には、完了検査を実施し、計画通りの施設であることを確認した。

##### 【考察】

措置命令の発出から工事完了までに 2 年超もの期間を要した理由は、**■■■■**が計画書の作成及び工事の施工に手間取ったためである。

**■■■■**に命じた措置命令に対し、必要な指導及び手続きを速やかに実施しており、対応は適切であったと考える。

(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】

(開発許可の基準)

法第 33 条 都道府県知事は、開発許可の申請があった場合において、当該申請に係る開発行為が、次に掲げる基準（省略）に適合しており、かつ、その申請の手続がこの法律又はこの法律に基づく命令の規定に違反していないと認めるときは、開発許可をしなければならない。

第 1 号～第 11 号 （省略）

第 12 号 主として、自己の居住の用に供する住宅の建築の用に供する目的で行う開発行為又は住宅以外の建築物若しくは特定工作物で自己の業務の用に供するものの建築若しくは建設の用に供する目的で行う開発行為（当該開発行為の中断により当該開発区域及びその周辺の地域に出水、崖崩れ、土砂の流出等による被害が生じるおそれがあることを考慮して政令で定める規模以上のものを除く。）以外の開発行為にあつては、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。

- ・■■■■には、開発行為を行うために必要な資力及び信用に関し、次のような問題点が存しており、法第 33 条第 1 項第 12 号の要件を欠いていた。  
(信用) 熱海市伊豆山字嶽ヶ■■■■外の土地において、都市計画法に規定する許可を受けないまま開発行為を行った。(D15 弁明の機会の付与通知書)  
(信用) 平成 14 年 12 月 26 日付け熱土第 62-2 号で許可した開発行為に関し、工事の施工状況を示す資料の提出がなく、許可条件に違反する。  
(資力) 2003 (H15) .2.20 土地対策室と■■■■との協議記録 (D37)  
(無許可開発は) 融資を受けるためには宅地として登記を受けなければならなかった。  
(許可申請の資金計画書は) それは建前で開発行為の資金が必要であった。
- ・土地対策室から、■■■■に対し、次のとおり、当該区域の開発からの排除に関し、口頭により告げた。(2003 (H15) .3.3 土地対策室と■■■■との協議記録 (D37))
  - ・■■■■さんには許可はできませんよ。違反して命令されたわけですから。
  - ・■■■■さんは、信用が欠けてしまったし、資金的にも困っているとのことであり、工事施工能力も欠いていることが判明しましたので、(略)
  - ・■■■■さんは、変更許可すらできなくなりました。

- ・この後、熱海土木事務所は、事業者に対し、土地対策室の示したこの結論に沿った指導を行い、また、事業者は、概ね県の指導に従い、是正工事の完了後、当該区域の開発から撤退した。
- ・なお、新たな事業者・■■■■■（以下「■■■■■」という。）が現れ、当該区域を一部含む隣接区域で、宅地造成を目的とする開発行為の許可を受け、事業を行った。

### 【考察】

- ・土地対策室では、2004年（H16）12月28日付けの室長通知により、都市計画法違反の開発行為が行われた場合、違反者は、都市計画法第33条第1項第12号により、静岡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、土木事務所長、市町村長宛に知らせている。本件違反以降の通知ではあるが、時期が極めて近接しており、本件違反時の県の対応方針として考えることができる。
- ・■■■■■が、資力・信用に加え、工事施工能力を欠く状態であったことは明らかであり、開発行為に関する工事の完遂能力が認められないことから、本件区域での宅地造成工事から排除したことは、適切であったと考える。

- (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

### 【確認・判明した事実関係】

- ・措置命令発出後の無許可開発区域内の状況について、公文書に添付されている画像から、倒木・伐採木が、乱雑に放置されている様子が認められる。(D55、D64)
- ・一方、倒木等に関し、掲載されている内容は、「谷状になっている箇所に倒木が集められており、このまま埋められてしまう可能性がある。」との一文があるほかは、画像の添付のみであり、放置箇所の位置を特定できる資料はなく、また、倒木等の処分に関する記録もない。以上の点につき、具体的に記憶している職員は、当時の在籍職員の中にはいなかった。(D55、D64、職員聞き取り調査)
- ・隣接の開発許可済地（⑤区域）の廃棄物についてはあるが、熱海保健所に通報し、処分に関し相談していた。(職員聞き取り調査)
- ・土地対策室及び熱海土木では、██████に対し、再三、盛土材に樹木を混入させないように指導していた。
  - 【D001】 2002（H14）.12.26 付け・開発行為許可証・許可条件 4  
盛土の施工にあたっては、盛土材に雑草・樹木の根・有機物を含む表土・雑物等が混入しないよう留意すること
  - 【D013】 2003（H15）.2.20 土地対策室と██████との協議記録  
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。
  - 【D037】 2003（H15）.3.3 土地対策室と██████との協議記録  
有機物の除去とは表土に含まれる草木・枯葉等を除去すること…  
盛土地盤に擁壁を作る際には、表土、樹木の根を除去し、…

### 【考察】

- ・D55 及び D64 文書に掲載されている倒木等に関し、その位置や、どのような対応を行ったかに関しては、公文書に記録がなく、記憶している職員もいないことから、正確に把握することはできないが、当時の熱海土木職員の一般的な対応として、保健所に通報していることから、その可能性が高いと考える。
- ・隣接の開発許可済地の関係で、██████に対し、再三盛土施工時の樹木等の除去を指導しており、無許可開発区域であっても、開発区域内に倒木等があれば、██████が、直ちに除去すべきであると考え。

- (4)ー 1 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
- (4)ー 2 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

### 【確認・判明した事実関係】

- ・ ████████ による是正措置の完了後、██████ (神奈川県小田原 ████████) より、熱海市伊豆山字嶽ヶ ████████ ████████ ・ 19,992.84 m<sup>2</sup> (現C工区) を開発区域とする、2006. 3. 6 付けの開発行為の許可申請書が提出され、熱海市を經由し、2006. 3. 17 付けで熱海土木が受理した。(熱海市保有公文書)
- ・ H18 (2006) 年度の開発許可権限の移譲に伴い、当該申請は、熱海市に引き継がれ、2006. 4. 11 付けで、熱海市から許可の通知を受けている。(熱海市保有公文書)
- ・ 熱海土木では、██████ による許可申請の審査において、██████ との関係性について、法人の役員名簿や事務所所在地などを調査のうえ、問題なしと判断したうえで、加えて、同法人の資力・信用に関して、土地対策室の経営状況調査委託事業を利用し、(株)帝国データバンクに調査委託を行ったうえで、支障なしと判断した。(職員聞き取り調査)

### 【考察】

- ・ ████████ の開発行為の許可申請に対する審査に関し、2006. 3. 17 に受理し、3月末日 (引継日不明) まで行っていたと思われる。この間、申請者との間では、3. 22 に土地登記事項証明書を受領し、3. 27 には 68 項目の補正を求めたことが確認されており、必要な審査及び指導を進めていたことが分かる。(熱海市保有公文書・██████ 開発許可申請書)

※また、土地対策課において、排水計画に関する関係書類の審査を行い、法に規定する技術基準に適合する計画であることを確認した。

- ・ ████████ の資力・信用の有無及び██████ との関連性につき、調査を行ったが、許可上の支障は見つからなかったことから、申請を受領し、市に引き継いだものであり、やむを得ない措置であったと思われる。
- ・ 実質的には、██████ と██████ とは関係性があることを、県の職員は承知していたこと、市の許可後、██████ は、林地開発許可違反を行い、その後、経営破綻して事業を中断し、許可地を荒廃させるなど、結果として失敗事例となったことから、権限移譲後も、県は積極的に当案件に関与すべきであったと考える。

## (5) 権限移譲に係る県から熱海市への支援は適切であったか

### 【確認・判明した事実関係】

- ・2006(H18)年4月の開発許可権限等の移譲に向け、移譲前年の2005(H17)年度に熱海市からの要望により、熱海土木事務所（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名を受け入れ、実務研修を実施した。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た。（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、熱海土木事務所では、都市計画課（4名）と建築住宅課（4名）が統合され、6名の都市計画課となり、人事異動等もあり、前年度からの都市計画課の職員は1名（土木職）を残すのみであった。
- ・このため、2005年度の人事交流職員においては、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、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、熱海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月の熱海土木事務所の都市計画課と建築住宅課の統合については、管内の全市に開発許可権限等が移譲されたことによるものと思われるが、権限移譲市における円滑な移譲事務の執行の支援という面では、マイナス要因となったと思われる。
- ・また、「市で判断すべきもの」との回答が中心であったとすれば、県は、熱海市への権限移譲にあたり、地域の自主性及び自立性を高めるという権限移譲の目的を厳格に捉えたことによると考えられるが、円滑な移譲事務の執行の支援という観点からは、市に寄り添うことも必要であったと思われる。



## 5 再発防止に向けた対策

開発許可権限の移譲に伴い、市への支援が不足していたという点は否めない。  
その反省を踏まえ、以下の取り組みに努める。

- ・ 未完了のまま■■■■■に放置されたD工区の安全措置の計画・実施等に関し、森林法を所管する静岡県東部農林事務所及び都市計画法を所管する熱海市が、事業承継者兼土地所有者である■■■■■氏と協議を続けているが、区域内に存する公共施設の移管の問題が協議の支障となっている。当課は、あくまで技術的助言の範囲内となるが、当該協議に参加し、都市計画法に関する市への助言を行っていく。
- ・ 縣市町を構成員とする開発許可連絡協議会や、年度当初に実施している開発許可制度新任者研修会などの機会を活用し、市町職員の開発許可制度に対する理解を深めるとともに、関係機関との連携の必要性を認識させる
- ・ また、土地対策課及び土木事務所では、市町からの開発許可事務の運用等に関する相談に対し、引き続き、気軽に相談できる雰囲気窓口の設置に取り組んでいく。
- ・ 前述の開発許可制度連絡協議会などにおいて、開発許可権限の運用における課題等について、市町から吸い上げる機会を設ける。

また、行政対応上の反省点ではないが、当時の公文書の原本が存在していないことが、事実関係を把握するうえで大きな支障となったことから、公文書の管理に関し、以下の改善が必要と考える。

- ・ 公文書の紙からデジタルへの電子化を進め、公文書の作成、保存、移管又は廃棄といった工程を電子的に管理し、過去の公文書の状態確認や検索を容易にする。