

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第20回会議次第

令和5年12月8日（金）

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
（砂防法②、森林法③、都市計画法③）
- 2 その他
- 3 次回の会議について

◎ 砂防法

R5.12.8 砂防課 案

赤字:第14回委員会(11/6)からの修正箇所

1 逢初川流域における砂防指定地の概要

- ・ 検証の対象区域（逢初川上流部の土地改変行為：①区域）に対し、本法に基づく指定の範囲は中流域の砂防設備と堆砂域を砂防指定地に指定しており、検証対象の区域は含まれてない。
- ・ 砂防指定地に指定後、検証対象の区域（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なかった。

2 砂防指定地の指定に関する制度の概要

- ・ 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。（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

- ・ 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。

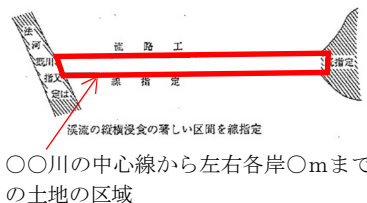
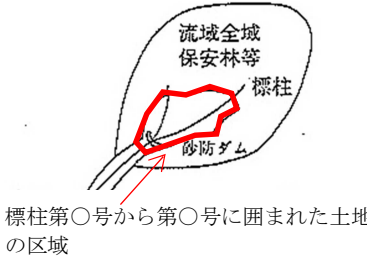
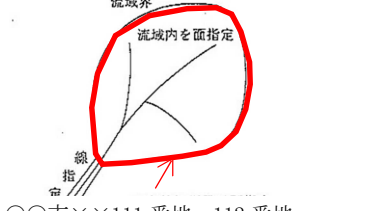
(指定基準)

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浸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	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
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**）

線指定	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	 〇〇川の中心線から左右各岸〇mまでの土地の区域
標柱指定	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	 標柱第〇号から第〇号に囲まれた土地の区域
面指定	山腹を指定する場合は、字又は地番表示による土地の区域	 〇〇市××111番地、112番地、…

(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

- ・静岡県砂防指定地管理条例（2003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。

行為の制限 第3条	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。
監督処分 第13条	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。 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。
罰則 第15条	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。

- ・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、手続き等の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。
特に土石流危険渓流等についての指定の促進を図る。
- ・その他等、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）

(H6)

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手続きにおける事実関係の整理

- ・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は以下のとおり。

1998. 9. 2 砂防指定地進達ヒアリング

(H10)

内容

- ・本省砂防課管理係から、指定範囲を流域全域の面指定することについて再検討を求めるコメントを受ける。

1998. 10. 28 砂防指定地の指定について（進達）

内容

（指定方法及び理由）

- ・標柱指定
- ・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。

（今後の方針）

- ・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。

1998. 10. 28 流域全体を面指定とすることに対する再検討結果

内容

（現状）

- ・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。

（面指定の要否）

- ・流域の上部は管理された植林地帯であり、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ことから、流域全体を砂防指定地として指定する緊急性は比較的小さい。

（対応方針）

- ・指定進達のとおり

1999. 2. 16 砂防指定地の指定について（通知）

(H11)

内容

- ・県の進達どおりに標柱指定

1999. 11. 30 砂防堰堤竣工

内容

- ・高さ 10.0m、長さ 43.0m、計画貯砂量 3,980 m³
計画流出土砂量 5,700 m³（整備率 69.82%）

（開始時期不明）砂防指定地等監視員による巡回

根拠法令

- ・静岡県砂防指定地等監視員設置要綱 1971(S46). 4. 1 施行

巡回内容及び記録

- ・2016(H28). 4 月以降の記録が残存、巡回結果は異常なし。
- ・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。

- ・監視頻度は月2回程度
- ・監視方法、監視範囲は、土木事務所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堰堤を監視、目視のみ又は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。
- ・砂防堰堤の状況は、2007～2012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。

2007. 4. 25 県が「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(H19) する」との通報を受け、逢初川上流部を現地確認する。

内容

- ・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。

2009. 10. 8 県が「伊豆山港の濁りがすごいからすぐに見に来て欲しい」との通報を受け、伊豆山港を現地確認する。

内容

- ・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 県が伊豆山港及び逢初川河口部の濁り調査を受けて、逢初川上流を現地確認する。

内容

- ・雨水により、開発地の転圧不足の土砂が流れ出している。
- ・流出土砂のうち、濁りの原因となる細粒成分の多くは、河川内で堆積することなく、そのまま海水中に流出する。
- ・何らかの形で開発者に対して指導が必要と考えられる。

2009. 11. 4 県と熱海市で逢初川上流部の盛土について対策会議を開催する。

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、熱海市が土採取等規制条例に基づき指導する。

2022. 6. 14～ 7. 15 砂防指定地担当職員へのヒアリング

(R4)

内容

- ・砂防指定地に指定後、上流域の追加指定に関する記録がないため、令和4年6月14日から7月15日にかけて平成10年度以降の砂防課（14名）及び熱海土木事務所企画検査課（12名）の砂防担当者に対し以下の内容についてヒアリングを実施した。
- ・ヒアリング内容
 - 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

結果

- ・平成10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るが、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。

【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開発行為にあることを認識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資料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
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 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な」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たことは、流域全体の土地所有者から理解を得るために時間をかけるよりも、砂防堰堤の速やかな整備により地域の安全を確保し、必要範囲を早急に指定することを重視していた。
- ・指定範囲を流域の一部にとどめた場合、その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、治水上砂防に必要な範囲を面的に指定するという目的に対して、妥当な検討がされていたといえる。

（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、治水上砂防の目的のために指定する限りにおいては主務大臣の自由裁量に任されるものの、土地所有者等の権利に重大な関係があることから、指定は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している。

※ 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して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、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森林の経営的な管理がされた植林地帯であり、下流部に砂防堰堤（捕捉量 4,000 m³程度）を設

置すれば、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かった。

- ・当該区域は、法的には他法令により規制管理※₂ がされている地域であり、他法令で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。

※2 他法令による土地改変行為に係る規制管理

森林法	林地開発許可：1 ha 超の森林伐採等の開発行為
静岡県風致地区条例※ ₃	風致地区内行為許可： 10 m ² 超又は高さ1.5m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	土の採取等計画届： 1,000 m ³ 以上又は2,000 m ³ 以上の盛土等

※3 2015(H27)年4月以降は熱海市風致地区条例

【考察】

- ・逢初川では、当時の管理状況等を個別具体的に検討し、私権制限と安全性を比較考量した結果、「当時の流域内の荒廃状況は、要設備地を砂防指定地に指定して砂防堰堤を設置すれば、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不要」としたことについては、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いえる。
- ・しかし、砂防指定後に他法令により規制管理されていた土地が不適切に地形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ことが重要であったといえる。

(3) 伊豆山港の濁りの原因が上流部の土地改変行為（①区域）にあることを認識した後の対応は妥当であったか（法令適用の比例原則から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状況やその後の対応の詳細を確認することができなかった。
- ・2009年に発生した濁りについては、当時、現地調査を行った関係職員に聴き取

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。**
- ・行為制限を目的とした砂防指定地の指定基準※1の適用については、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※2がある場合に指定できるとされている。

※1 砂防指定地指定要綱の取扱いについて（1989. 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. 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処分に係る審査基準及び標準処理期間は、次のとおりとする。

（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 砂防指定地実施ハンドブック (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進達を行うようにされたい。

【考察】

- ・2009年当時の逢初川上流部の状況は、砂防設備に支障が及んでいないものの、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恐れがある状況であったことから、行為制限を目的とした砂防指定の基準に該当するものであったと考えられる。
- ・当時、県及び市関係職員が、不適切な土地改変行為に対して、既に森林法や土採取等規制条例による指導を行っていることから、所管法令の違反に対して、その法令による対応を強化しようと考えていたことは妥当な判断であった。
- ・所管法令が機能していないことを理由に砂防指定地に追加指定したとしても、法律不遡及の原則であることから、直ちに土地改変行為を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ことになるが、**当該土地改変の行為者は既存法令による行政指導を遵守していない状況の中で、他法令と重複し**

て砂防指定地を追加指定して行政指導を行うよりも、既存法令に基づく行為の中止や原状回復等の命令といった直ちに強制力のある対応が有効と考えたことは妥当な判断であった。

- ・当該行為への対応は所管法令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。

※静岡県砂防指定地等監視業務実施要領（平成12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では、2007 年及び 2009 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、土木事務所からは監視にあたり、統一的な監視方法や異常判断する具体的な基準まで示されておらず、監視員の裁量に任されていたことも判明した。

【考察】

- ・逢初川の指定進達時の方針は「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。」としていたが、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、指定区域外の山腹崩壊等を監視する責任はなかった。
- ・監視員による監視において砂防堰堤の異常は確認されなかったが、土木事務所は、砂防堰堤の土砂堆積状況を定量的に報告できるよう具体的な監視方法を示すなど、指定区域上流から発生する土砂の異常を的確に発見できるよう指導に努めるとともに、指定地の^{上流}で所管法令による届出があった場合には、当該行為が及ぼす影響について監視を強化できるよう、監視員にその情報を提供すべきであった。
- ・また、砂防指定後に他法令により規制管理されていた土地が不適切に地形改変された事実を踏まえると、^{日ごろから管内の砂防堰堤パトロールや河川パトロール等において違法行為等の早期発見に努めるとともに、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。}

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

- ・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^{判断にあたり}、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。
- ・また、土地改変行為等を規制管理する法令所管課に対し、当該行為の下流域に

砂防指定地がある場合には、砂防部局に意見照会するよう手続きの見直し等を要請する。

- ・さらに、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。

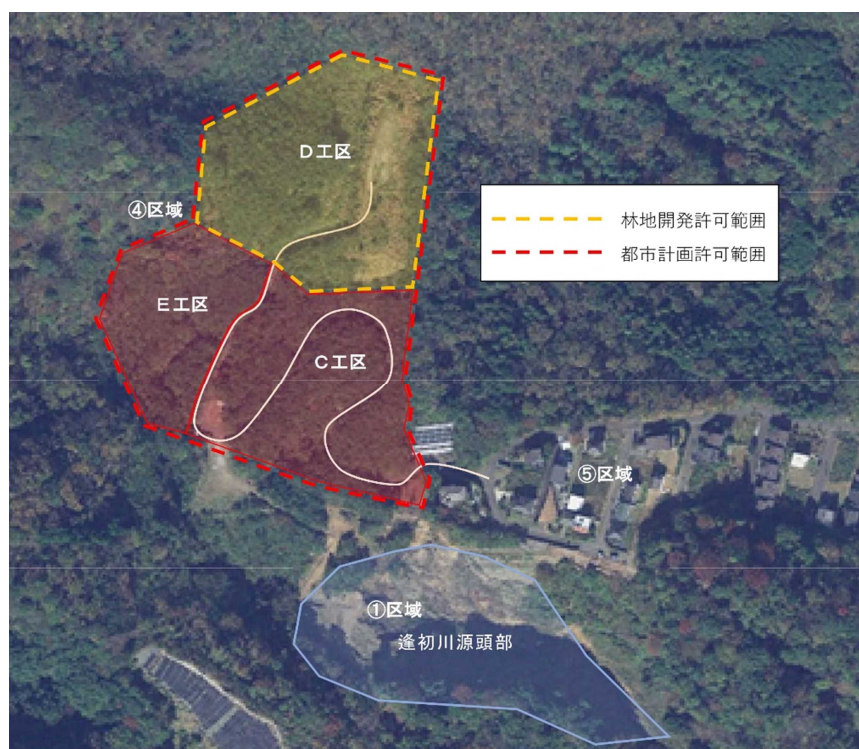
（２）砂防指定地の監視の徹底

- ・砂防指定地の監視にあたっては、砂防指定地等監視員による監視のほか、2019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。
- ・今後は、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。
- ・また、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。

◎ 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。

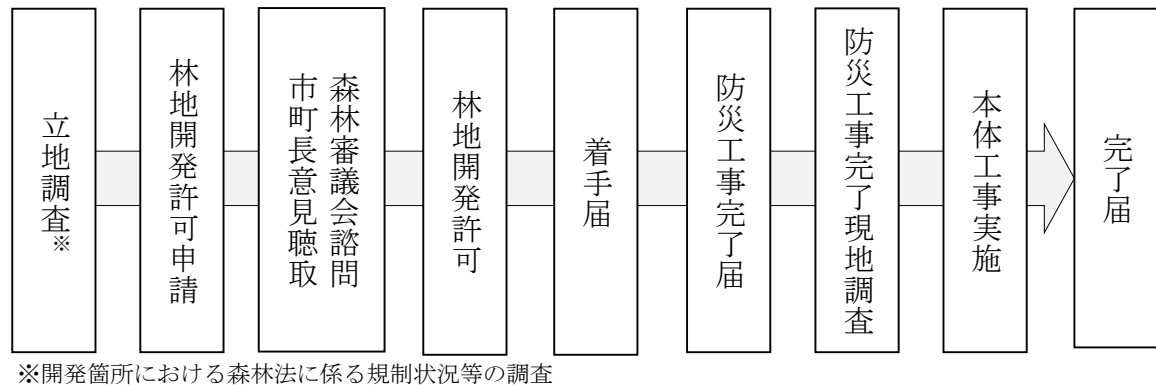
④ 地位承継による事業再開（2020. 1. 10～2021. 7. 3）

- ・ 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

・ 林地開発許可の主な流れ



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。
- ・ 〇〇〇〇の開発行為は、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、事業者により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。
- ・事業者により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。
- ・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1ha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 m²
 - 〔種子吹付工…5296.46 m²
 - 〔緑化工(植栽・吹付)…14,905.27 m²

県職員へのヒアリング

- ・土工事がほぼ終盤で、ブロック積擁壁も施工されており、原型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)

県職員へのヒアリング (R5. 5. 13 新聞報道を受けて)

- ・復旧工事の完了確認を行った際に、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。
- ・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。
- ・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。

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)

県職員へのヒアリング

- ・森林法と都市計画法が重複する区域で用いる審査基準は、都市計画法の審査基準によることになっており、都市計画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市計画法の許可内容と整合を取るよう指導していた。
- ・河川管理者も市であることから、都市計画法の許可内容に大きな問題があるとは思っていない。

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)

県職員へのヒアリング (R5. 5. 13 新聞報道を受けて)

- ・ブロック積擁壁は、市の都市計画法の許可の範囲であり、県は、沈砂池の完了確認を行った。
- ・ブロック積が倒壊して土砂が流出した記憶はない。
- ・10mを超える盛土の記憶はない。ブロック積擁壁の上部は、地山を切り崩した法面ではないか。

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。

県職員へのヒアリング

- ・森林の機能を代替するものとして、仮設沈砂池は最低限施工する必要があると考えていた。

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、[REDACTED] 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、[REDACTED] 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。

県職員へのヒアリング

- ・工事が中断する可能性が出てきたことから、本来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。
- ・指導は 1 基であったが、現地に確認しに行ったら 2 基できていた。

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、■■■■■代理人に対し、工期切れに対する対応を口頭指導。(D144)

■■■■■

- ・ 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■■■■■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 ■■■■■の林地開発許可地に■■■■■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。
- ・ ■■■■■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。

県職員へのヒアリング

- ・ 土砂を入れたいという相談があった。
- ・ 地盤高の確認には行っていない。

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■■■■■(■■■■■)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■■■■■及び■■■■■
■■■■■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 ■■■■■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。

県職員へのヒアリング

- ・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から、中止命令を発出しなかった。

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は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。

県職員へのヒアリング

- ・開発が止まっており、土砂の流出も見られなかったことから、特別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 (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。

県職員へのヒアリング

- ・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
- ③D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】

- ・ 〇〇〇は、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熱海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、直ちに〇〇〇に対し、「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、〇〇〇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、〇〇〇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、〇〇〇は、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、森林法のため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】

- ・県東部農林が、D工区の林地開発許可違反を認知したのは、土工事がかなり進んでからであったが、都市計画法の許可権者である熱海市が、事業者から変更許可の申請があった際に、森林区域に係る県東部農林への情報提供や相談が無かったことから、開発行為を知り得ずやむを得なかったと考えられる。
- ・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対応

- ・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、本庁と農林事務所で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「林地開発許可違反対応事例集」等を作成した。
- ・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、「小規模林地開発に係る対応の手引き」を作成し、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適切に対応する制度を整理した。
- ・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、県と権限委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に「小規模林地開発に係る対応の手引き」の内容の理解促進を図る研修を行っている。
- ・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、市町担当者がワラント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。
- ・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区域の一部

(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・ []

(4) 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、D081)

- ・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。
- ・登記地目が宅地に変更されており、その面積は開発行為の許可を要する面積を上回っていた。

○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。(D015)

熱海市伊豆山字嶽ヶ []
同 字水立 [] 計 11 筆

[] による無許可開発エリア ※2005 年 11 月国土地理院航空写真との重ね図



○熱海土木では、2002（H14）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、同年9月、風致地区内行為を許可している。（D081）

○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を目的とする開発行為（⑤区域：熱海市伊豆山字嶽ヶ 1172-87 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。（D001、D037、D081）

(3) 当該土地改変行為に関係す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

(ア) 着手時期

- ・無許可・無届けの開発であり、正確な着手時期は不明である。
- ・2003（H15）年1月から2月にかけての現地視察の中で、無許可開発行為を確認した。

(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（H17）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）

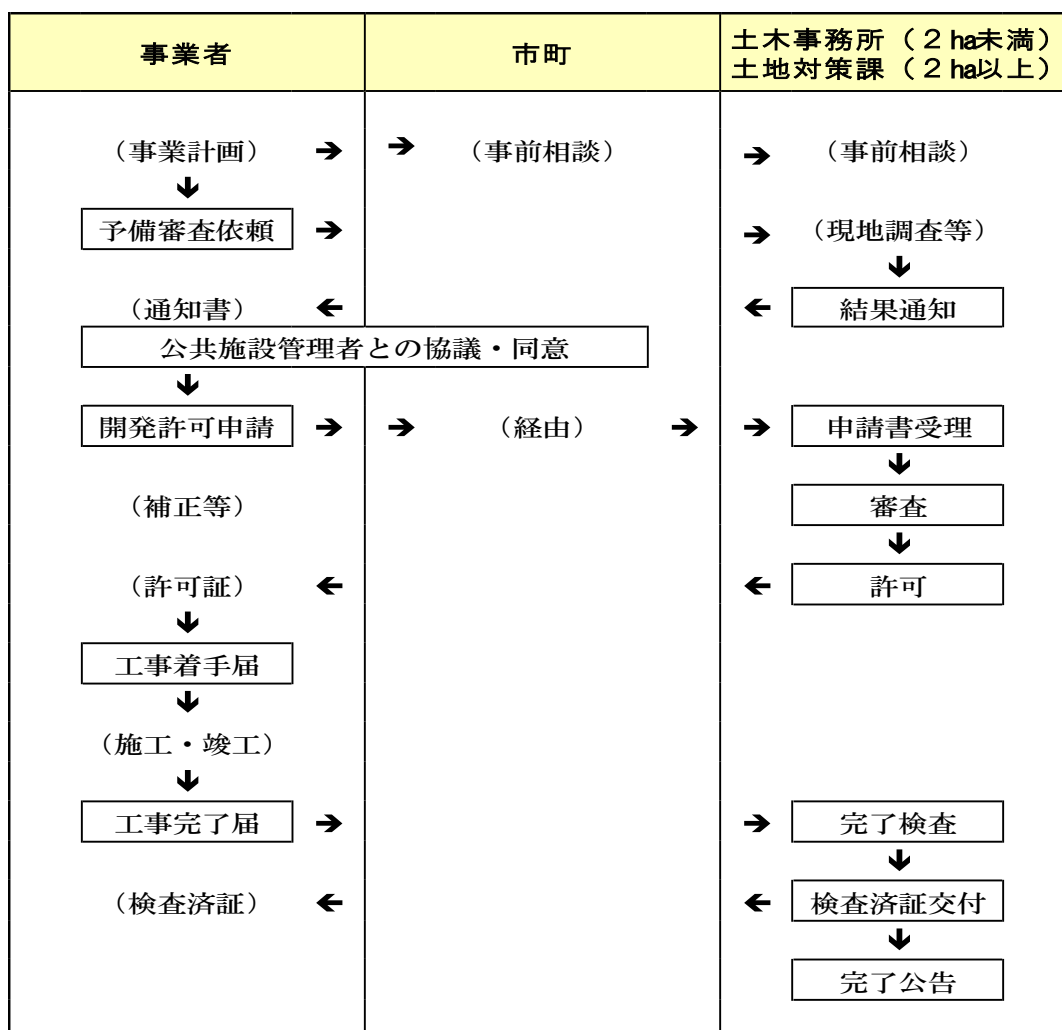
主として、建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更をいい、具体的には、道路、生垣等の設置による物理的状況の区分の変更である「区画の変更」、切土・盛土等による物理的な行為を加える「形状の変更」、宅地以外の土地を宅地として利用する「性質の変更」が該当する。

(4) 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 ² 以上	原則全て	3,000 m ² 以上	10,000 m ² 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	樹木の保存、表土の保全等（1 ha 以上）	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
10	緩衝帯の配置（1 ha 以上）	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
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
報告要求（80 条）・立入検査（82 条） ↓ < 報告内容が不適切 > ↓ 弁明の機会の付与（行政手続法） ↓ < 弁明内容が不適切 > ↓ 措置命令ほか（81 条）	弁明の機会の付与（行政手続法） ↓ < 弁明内容が不適切 > ↓ 措置命令ほか（法第 81 条）

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について

○ 保存している公文書の状況

- ・土石流災害を受け、逢初川源頭部周辺の土地改変行為を調査した結果、当該土地改変行為を含む7つを抽出、関係する行政対応公文書の収集・整理を行った。
- ・本件土地改変行為の行政対応の開始（2002年度）から完了（2005年度）までに係る公文書として、82文書が保存されていた。
- ・うち81文書は、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、そのほとんどが、熱海土木事務所で作成された文書の副本である。
- ・また、年度別に見ると、下表のとおり、2002年度は58文書が存在する一方、2004年度は全く存在していないなど、年度ごとの偏在が著しく、また、本来あるはずの添付書類が欠けているなど、不完全な状態の文書が散見される。
- ・そのため、事実関係の検証が困難な行政対応が発生している。

<公文書の状況>

年度	公文書	件数
2002 (H14)	D001 (2003. 2. 7) ～D058 (2003. 3. 26)	58 文書
2003 (H15)	D059 (2003. 4. 不明) ～D068 (2003. 9. 5)	10 文書
2004 (H16)	不存在	不存在
2005 (H17)	D069 (2005. 4. 25) ～D081 (2005. 10. 24)、D244 (2006. 3. 28)	14 文書

○ 当該土地改変行為に係る公文書の原本の所在

- ・当該土地改変行為を所管していた熱海土木（都市計画課）に、公文書の原本が存在していない。また、当該文書の引継ぎや廃棄に関する文書も存在していないことから、当該文書の動きを確認することができない。
- ・開発許可権限の移譲に伴い、熱海市に引き継いだ可能性も考え、市に照会したところ、保存されていないとの回答を受けた。
- ・なお、本庁においては、稀少な措置命令事案として、本件に係る文書を保管していたものと考えられる。

(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、[REDACTED]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「[REDACTED]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、[REDACTED]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 [REDACTED]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、[REDACTED]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、[REDACTED]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。
- ・[REDACTED]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、こ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、XXXXXXXXXX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、XXXXXXXXXX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 XXXXXXXXXX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. 3. 27 熱海土木が、XXXXXXXXXXの開発許可申請に対し、68 項目の質疑・修正事項を指摘。【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、XXXXXXXXXXに都市計画法第 29 条の開発行為を許可。(宅地面積：19,992.84 m²)【熱海市保有公文書より】

2016～2017 土地所有権の移転（前所有者⇒XXXXXXXXXX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・XXXXXXXXXX氏→
(R2) XXXXXXXXXX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日の現地調査（D001）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。
- ・廃棄物に関しては、熱海土木が熱海保健所に相談し、対応を依頼していた。
- ・土砂が流れても、AB工区に向かう地形であった。沈砂池の施工程度で十分と考え、土砂流出防止措置を命じるにとどめた。
- ・事業者は、都市計画法や宅造法の許可を優先し、土採取等規制条例の届出は後回しにしていたと思われ、[REDACTED]からの届出への対応に関して記憶している職員は、用地管理課も含めいなかった。

【静岡新聞に掲載された「20年前の土砂崩れ」の内容：2003】

- ・2003年度の熱海土木在籍職員の中に、D064文書の事実関係（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、また、作業着などから、当時の熱海土木事務所及び熱海市の職員ではないことが分かった。
- ・現地について記憶している職員が1名おり、その様子に関し、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、D055文書も示したが、放置された倒木、伐採木に関して、事業者に撤去・処分を指導したなどの記憶はなかった。

<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年7月、「逢初川土石流の発生原因調査検証委員会」の委員に対し、静岡新聞記事（令和5年7月12日）及び公文書を示し、20年前の土砂崩れ箇所と土石流との関連について意見を求めたところ、委員から、「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」との回答を受けている。

【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。
- ・[REDACTED]に対し、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た。

- ・工事承認はしたものの、■■■■の動きがなかった。また、2004（H16）年度になっても動きがないままであった。
- ・完了届の提出及び完了検査の実施に関し、明確に記憶されていた。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、高圧的な態度をとることも何度かあった。

【開発許可権限の移譲に伴う熱海市への引き継ぎ：2005～2006】

- ・2004～2005 年度の間、■■■■の来所記録を作成しており、その都度、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。
- ・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いた。■■■■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のは、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を承知していたが、役員が重なっていない、事務所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を発出した後、無許可開発事業者・■■■■■（以下「■■■■■」という。）の是正措置に対し、以下のとおり対応した。

2003. 2. 21 ■■■■■に対し、都市計画法第 81 条第 1 項に基づき、開発行為の即時停止及び土砂流出防止措置の計画・実施を命令。(D015)

2003. 3. 10 ■■■■■から、防災工事計画書の提出期限の延長を依頼された。(D046)
(不 明) ■■■■■に対し、防災工事計画書の速やかな提出を求めた。(D064)

2003. 7. 30 ■■■■■が、防災工事承認申請書を提出。(D065)

2003. 9. 5 ■■■■■から提出された防災工事承認申請を承認した。(D067)

2005. 6. 14 防災工事完了届受理。(推定) (D081)

(不 明) 防災工事の完了検査を実施。(職員聴き取り調査)

- ・熱海土木では、周辺地形などから、本件工事に伴い、区域外に土砂の崩壊・流出等の危険が及ぶ可能性は低いと認識していたが、慎重を期し、■■■■■に対し、土砂の流出防止措置の計画及び実施を命じたものである。(職員聴き取り調査)

- ・■■■■■から、土砂流出防止措置の計画書が期限経過後も提出されなかったため、文書により提出を求めた。その後、■■■■■から、沈砂池の設置計画が示されたことから、審査し、承認した。(D064、D065、D067)

- ・工事完了後、完了届を受理し、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。(職員聴き取り調査)

【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ているが、■■■■■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。
- ・■■■■■の是正措置の計画・実施が滞りがちであったが、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】

- ・[]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。

＜都市計画法＞

第33条第1項第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（省略）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。

＜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。(D015)

＜信用＞

- ・2002（H14）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。(D015)

＜資力＞

- ・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。(D013)
- ・（資金計画書の内容は）それは建前で開発行為の資金が必要であった。(D037)
- ・土地対策室から、[]に対し、当該区域の開発から排除する旨を、次のとおり、口頭により告げた。(D037)

「[]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話であり、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ってしまった。」

- ・この後、熱海土木においても、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。
- ・[]に代わり、新たな事業者・[]（以下「[]」という。）が、当該区域を一部含む④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】

- ・ ████████ は、当該区域において、無許可で開発行為を行ったこと、隣接の⑤区域で許可条件違反の開発行為を行ったこと、及び工事を行うための資金を有していないことから、資力・信用とも欠く状態であり、また、不適切な盛土工事を行うなど工事施工者としての能力を欠くなど、都市計画法違反の内容が悪質であった。
- ・ 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、市町村長宛に周知している。この通知の時期が、本件措置命令の直後であることから、本件事案を反映した通知と考えられ、本件違反時の静岡県の対応方針であったと考えられる。
- ・ ████████ には、開発行為に関する工事の完遂能力が認められないこと、また、都市計画法違反者に対する県の対応方針から、██████ を本件区域での開発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】

- ・ 公文書に添付された画像から、措置命令発出後の無許可開発区域内に、倒木・伐採木が、乱雑に放置されている様子が確認できる。(D055、D064)
- ・ D055 文書に、「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、倒木等に関し、位置を特定できる情報はなく、処分に関する記録もない。また、当時の在籍職員の中には、以上の点に関し、具体的に記憶している職員はいなかった。
- ・ 隣接の開発許可済地（⑤区域）には、ガラスくず入りの袋やスクラップなどが廃棄されていたため、熱海土木では、熱海保健所に通報し、処分に関し相談していた。（職員聴き取り調査）
- ・ 土地対策室及び熱海土木では、██████ に対し、盛土材への有機物の混入はすべる原因となるため、造成時には、草木等の除去に留意するよう、再三にわたり注意していた。(D001、D013、D037)
- ・ また、隣接の開発許可済地（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、マニフェストなどの資料の提出を指導したが、御殿場の業者に依頼して処理したと述べていながら、結局資料は提出されなかった。(D047、D058)

【考察】

- ・当時の熱海土木では、[]による伐採木の処分に対し、注意を払っており、また、廃棄物の不法投棄を発見した場合、熱海保健所に通報していたことから、記録等は存在していないが、本件区域内において、倒木等の放置を発見すれば、保健所に通報し、[]への指導を依頼したものと考える。
- ・土地対策室及び熱海土木では、[]に対し、度々、盛土施工の際の樹木等の除去を指導しており、また、伐採木の処分等に関し資料の提出を求めていたことから、県では、開発区域内の倒木等に関して、適切な対応を講じていたと考える。

(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

【確認・判明した事実関係】

- ・[]による是正措置の完了後、[]（神奈川県小田原市[]）より、熱海市伊豆山字嶽ヶ[]外 25 筆・19,992.84 m²（現C工区）を開発区域とする、2006（H18）年 3 月 6 日付けの開発行為許可申請書が、熱海市を經由して熱海土木に提出された。（熱海市保有公文書）
- ・熱海土木では、本件許可申請を、2006 年 3 月 17 日に受け付け、3 月 22 日に不足書類の提出を受け、3 月 27 日には[]に 68 項目の質疑・修正事項への対応を求めるなど、2006 年 4 月 1 日の開発許可権限の移譲に伴い、熱海市に引き継ぐまでの間、審査に努めた。（熱海市保有公文書）
- ・[]と[]との関係性については、法人の役員名簿や事務所所在地などを調べた結果、関連会社とは認められなかったことから、問題なしと判断した。（職員聴き取り調査）
- ・また、[]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、[]に調査を委託し、その結果支障なしと判断した。（職員聴き取り調査）

【考察】

- ・3 月 17 日に申請書類を受け付け、3 月 27 日には、[]に 68 項目の補正を命じるなど、迅速に審査に着手し、必要な指導を行っていたことが分かる。
- ※なお、本件許可申請に係る排水計画に関しては、土地対策課において、関係書類を審査したところ、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。
- ・[]と[]との関係性及び[]の資力・信用については、通常の審査に加え、特別な調査を実施し、許可上の支障がないことを確認しており、適切な審査を行っていた。

(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】

- ・熱海土木では、当該申請書を、2006（H18）年 3 月 17 日に受け付け、2006 年 4 月 1 日の開発許可権限の移譲に伴い、熱海市に引き継いだ。（引継日不明）（熱海市保有公文書）
- ・熱海土木では、この間、書類審査に従事し、3 月 27 日に、[REDACTED] に対し、質疑・修正事項 68 項目を示し、対応を求めている。（熱海市保有公文書）
- ・本件許可申請の審査は、熱海市からの人事交流職員が主担当として、対応していた。また、当該職員は、開発許可権限の移譲後、熱海市において、引き続き、本件許可申請を処理した。
- ・熱海市では、本件許可申請を、2006 年 4 月 11 日付けで許可している。（熱海市保有公文書）

【考察】

- ・熱海土木では、本件許可申請に対し、迅速に審査に着手し、申請者に対し、必要な指導を行ったうえで、熱海市に引き継いだ。また、熱海市では、権限移譲後、速やかに許可していることから、県から市への引継ぎが適切であったと考える。
- ・2005（H17）年度に、熱海市からの人事交流職員を受け入れ、当該職員が、本件許可申請の審査を担当し、2006（H18）年度には、熱海市において、同事務の許可を担当したことから、引継ぎが円滑に進んだものと思われる。
- ・なお、市の許可後、[REDACTED] は、林地開発許可違反を犯し、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、権限移譲に伴う事務引き継ぎ後、県は積極的に当案件に関与すべきであったと考える。

(6) 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後、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。

- ・ 土地対策課に対し、市町等から、開発許可制度の解釈・運用等に関する相談が多数（R3：120件、R4：153件、R5：127件（令和5年12月1日現在））寄せられており、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。
- ・ 市町の開発許可制度担当職員の能力向上を図り、年度当初に実施している開発許可制度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に時間を割くなど、実務的な研修の実施に取り組む。
- ・ 市町が抱える開発許可制度の運用に伴う課題に関し、相談を受けた際には、県市町が参加する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、県が主導し、迅速かつ効果的な課題解決を図る。

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。