

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第 21 回会議次第

令和 5 年 12 月 11 日（月）

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
（都市計画法③、土砂災害防止法③、土採取等規制条例③）
- 2 その他
- 3 次回の会議について

◎ 土砂災害防止法

R5.12.11 砂防課 案

赤字:第15回委員会(11/9)からの修正箇所

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法指定の対象とならない。

2 土砂災害警戒区域等の指定に関する制度の概要

- ・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。(法第1条)

※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

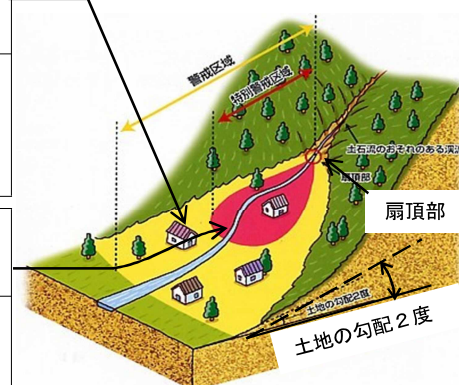
(以下、「警戒区域」とする。)

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る力を比較し、土石流の力が上回る区域



※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、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。

- ・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。(法第2条※3、逐条解説※4、土砂災害防止対策基

※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と、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あたっては、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。

・本法に基づく土砂災害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 (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、土砂災害警戒区域等を設定
②	基礎調査結果の通知 (法第4条)	基礎調査結果を市町村長へ通知(2015年1月の法改正以後は調査結果も公表)
③	市町長への意見聴取 (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長の意見を聴取
④	区域の指定・公示等 (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長への公示図書を送付、市町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

・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 (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 (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 (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

- ・土砂災害警戒区域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)

※土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律

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。

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）計画的な基礎調査の実施に当たっては、土砂災害が発生す

るおそれのある土地のうち、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 土砂災害警戒区域等の指定に係る事実関係の整理

(1) 本県における土砂災害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 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**」とする。）第1回委員会の開催
(H14)

目的

- ・適正かつ公平な法の運用、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 土砂災害警戒区域等指定の手引き等（以下、「**県実務関係手引き等**」とする。）の策定
(H15)

内容

- ・土砂災害防止法の運用に係る県独自の各種手引きの策定

県実務関係手引き等の種類

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

2004. 2. 12 静岡県土砂災害防止法指定検討委員会第5回委員会の開催
(H16)

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（自主防災組織）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より指定を優先する計画を策定する。

2004. 4. 13 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。）の策定

内容

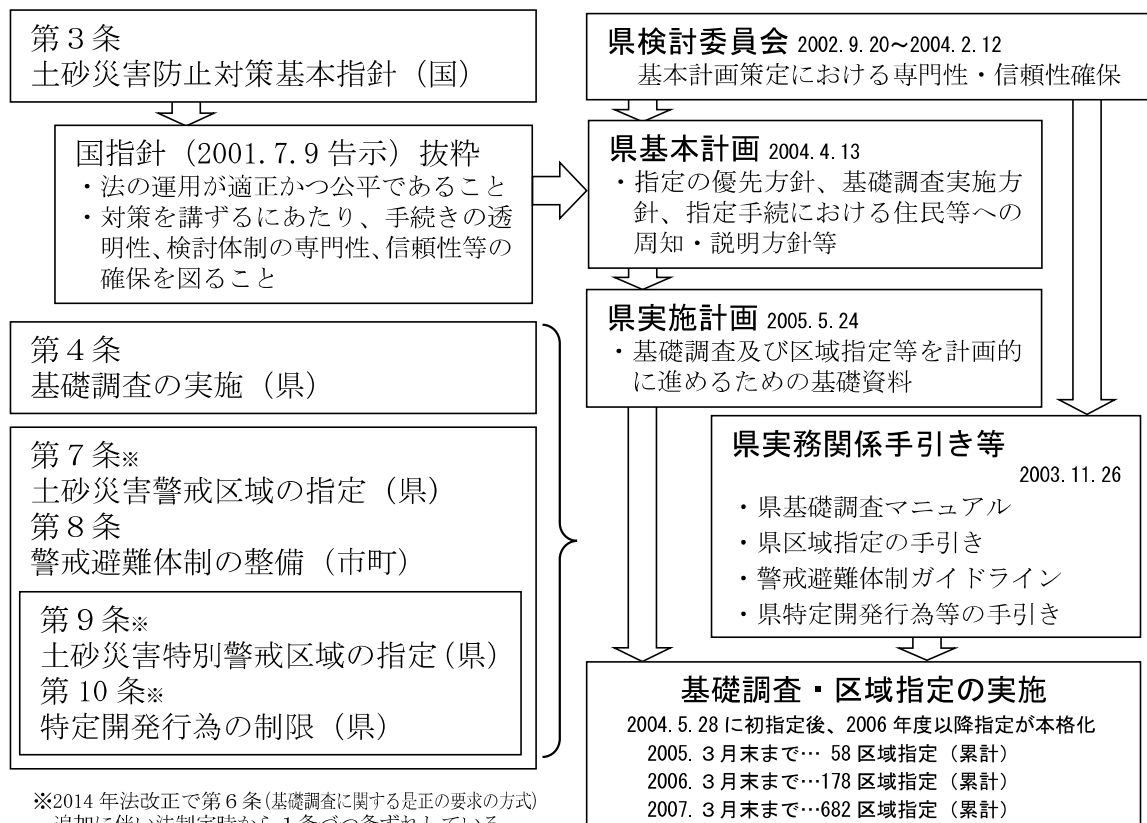
- ・国指針に基づき、指定の優先方針、基礎調査実施方針、指定手続における住民等への周知・説明方針を県検討委員会の意見・助言を踏まえて策定（詳細は下記※2のとおり）

2005. 2. 24 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。）の策定

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年度までの基礎調査完了を目標に、自主防災会単位で基礎調査の実施計画を策定

※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	○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 ○優先方法 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） ・第1優先区域…市街化区域、非線引き都市計画区域 ・第2優先区域…市街化調整区域 ・第3優先区域…都市計画区域外 ※同一優先区域内は、住宅の新規立地が著しい市町を優先 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 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、関係市町と協議の上、優先することが可能 ・災害発生箇所では早急な対策が必要な箇所 ・要配慮者関連施設を含む箇所 ・早急に開発を抑制すべき箇所等で市町長が必要と認める箇所 ・行政界をまたぐ危険箇所では早急な対策が必要な箇所
実施計画	実施計画は「個別の優先区分」に準じて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

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) 当該地区の区域指定に係る事実関係

2005. 2. 24 県実施計画の策定

(H17) 熱海市の実施計画

- ・熱海市の優先度…第1優先区域の第2優先市町村群
- ・基礎調査…2001～2008年度までに全266危険箇所（うち、土石流は98渓流）を実施
- ・伊豆山地区の計画

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
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 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施

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）

逢初川の調査結果

- ・調査時（2005. 12. 8）には上流部の地形改変なし
- ・既設堰堤上流区間に堆積している土砂 2, 129 m³に対して既設堰堤の効果量は 4, 200 m³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 m³（1, 000 m³に切り上げ）に対する土砂災害警戒区域等を設定した。

2006 年度 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施

(H18) 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 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施

(H19) 熱海市内の調査箇所（土石流）

- ・伊豆山、網代地区で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 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
(H20) 熱海市内の調査箇所（土石流）
・紅葉ガ丘町、上多賀、泉、熱海、梅花町の地区で 13 渓流を実施
- 2009 年度 神奈川県小田原土木事務所から電話相談※（時期不明）
(H21) ※当時の担当職員からの聴き取りに結果（後述）による
内容
・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
・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
- 2009 年度 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
(H21) 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 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
(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 土砂災害防止法に基づく区域指定
(H23) 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 土砂災害防止法に基づく基礎調査の実施
(H23) 熱海市内の調査箇所（土石流）
・伊豆山、熱海地区の 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 区域指定に関する地元説明会の開催（伊豆山地区）
(H24) 内容
・土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域となる土地の所有者及び居住者を対象に区域指定について説明
・伊豆山地区の出席者 82 名
2012. 2. 29 土砂災害警戒区域等の指定に係る市長への意見照会
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

2012. 3. 15 土砂災害警戒区域等の指定に係る意見照会の回答

内容

- ・逢初川を含め、2012. 2. 29 付意見照会の箇所について、特に意見なし

2012. 3. 30 土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域の指定

内容

- ・逢初川を含む伊豆山地区の土石流7区域を指定

2013. 3 月 熱海市地域防災計画（一般対策編）更新

(H25)

内容

- ・土砂災害防止法第8条第1項（当時は第7条第1項）に基づく警戒避難体制に関する事項を規定

2016. 3 月 熱海市土砂災害ハザードマップの公表

(H28)

内容

- ・土砂災害防止法第8条第3項に基づき土砂災害ハザードマップを作成し、全戸配布
- ・2020(R2). 3月に改訂版（時点更新）作成し、2020. 5月に全戸配布

2016. 6. 5 土砂災害防災訓練（伊豆山地区）の実施

内容

- ・住民参加型の避難訓練及び県・市職員による土砂災害に関する講話を実施、83人参加

2019. 6. 2 土砂災害防災訓練（伊豆山地区）の実施

(R1)

内容

- ・住民参加型の避難訓練及び情報伝達訓練を実施、115人参加

（3）事実関係を補足する聴き取り調査結果

- ・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ていないため、当時の土木事務所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た。

土砂災害防止法担当者（2003～2013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。
- ・熱海土木事務所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、当初の実施計画よりも遅れが生じていた。

- ・このため、指定を効率的に進めるよう、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年度にかけて泉地区の基礎調査及び区域指定を優先して行った。
- ・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、土石流の土砂災害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達して区域が下流まで広がり他の区域とも重複しやすく、どのように指定を進めていくか課題を持っていた。

【住民への周知】

- ・区域指定に係る説明会は、土木事務所の指定担当者のほか、土木事務所建築担当者、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の対応に関わっておらず、不適切な開発自体を認知していなかった。
- ・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関する周知は行っていなかった。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・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。

【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上流域で行われていた不適切な開発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

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年度までに266の危険箇所（うち土石流危険渓流98）について、自主防災会単位で基礎調査・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、土石流の土砂災害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の課題があった。
- ・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規定を実施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指定の実施に当たり、本県と歩調を合わせて進めたい」との相談を受け、2009年度から2010年度まで、神奈川県と隣接する泉地区の基礎調査・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については合理性があり、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・指定の手続を優先したために、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指定を優先したことについては合理性があり、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、源頭部における開発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る。

(2) 上流域で行われていた不適切な開発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】

- ・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 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（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、指定に伴って生じる制限行為等について説明を行うこととしている。
- ・県では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、航空写真と指定予定区域を重ねた図面を、土砂災害防止法パンフレットとともに対象土地所有者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。
- ・熱海市では、法に基づき、逢初川が区域指定された翌年の 2013 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 年度末には当該区域が記載されたハザードマップを作成・配布し、必要な周知を行っていた。

- ・熱海市では2016年、2019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年5月及び2009年10月に、伊豆山港に濁りが発生し、土木事務所による現地調査の結果、この濁りは逢初川上流域における開発行為が原因であることを確認している。しかしながら、土木事務所内で情報共有されておらず、土砂災害防止法の担当はこの事実を認知していなかった。（市の土砂災害防止法担当も認知していなかった。）
- ・このため、2012年2月に開催した伊豆山地区の指定に係る地元説明会では、逢初川上流域における開発行為の情報は周知されなかった。

【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、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、熱海土木の土砂災害防止法の担当が逢初川上流部における不適切な開発行為を認知していたならば、逢初川源頭部における盛り土の存在を下流域の住民に周知できた可能性もあることから、事務所内で情報共有すべきであった。
- ・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いう認識が低く、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、幅広く関係する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。
- ・職員間で問題意識をもって情報共有を図り、熱海市とも連携して不適切盛土の存在事実を認識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

- ・本県では、2020(R2)年3月に全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、官民の事業による地形改変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、警戒区域の見直しを行っているので、この取り組みを継続していく。
- ・上記に加えて、随時、情報収集できるよう、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土砂災害警戒区域がある場合には、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。

- ・なお、他法令の規制や届出の対象外や不適切な地形改変など、その事実を見逃す場合もあることから、他都道府県における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な採用に努めていく。
- ・また、航空レーザ測量による高精度地図（令和3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のぼることが見込まれるため、速やかに調査・指定を進めることができるよう、これまでに県が作成した基本計画や実施計画、手引き等を見直し、手続きの改善を図る。
- ・さらに、追加指定に係る基礎調査にあたっては、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で情報共有するとともに、県関係部局及び市町が連携して是正を指導していく。

（２）住民への危険性の周知及び早期避難の啓発

- ・現在は、法に基づき、基礎調査が完了次第、その結果を速やかに公表することで、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。
- ・このほか、区域指定時における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、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となる「防災連絡員」の育成や、住民等から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、また、盛土対策課と連携した指定区域内及び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、関係市町と危険情報を共有し、市町による住民への危険性の周知を積極的に支援していく。
- ・さらに、危機管理部とも連携し、定期的な避難訓練の実施や住民個人ごとの避難計画「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に努めていく。
- ・また、盛土対策課では、令和5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土砂災害警戒区域では、同課とも連携して早期避難を啓発していく。

都市計画法に係る考察等についての意見

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・XXXXXXXXXX（以下「XXXXXXXXXX」という。）の是正措置に対し、以下のとおり対応した。

2003. 2. 21 XXXXXXXXXX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 XXXXXXXXXX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) XXXXXXXXXX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 XXXXXXXXXXが、防災工事承認申請書を提出。(D065)

2003. 9. 5 XXXXXXXXXX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)



- 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 年 2 月よりも以前に、当該区域での無許可開発の事実を認知し、現地調査を実施していた。

- 2003 年 2 月の現地調査後、県熱海土木は、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。

- ・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、XXXXXXXXXX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)



(聴き取り結果には、「A B 工区に向かう地形であり、沈砂地程度の施工程度で十分」とあるが、この事実から「区域外に土砂の崩壊・流出等の危険が及ぶ可能性は低い」と書けるか？このように書くには、聴き取り調査の結果をもう少し詳細に書いた方がよいのではないか) (「原状回復までは必要ないとの考え」が、2002 年と 2003 年に分散している。)

- 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地の施工程度で十分との認識であったため、原型復旧でなく、土砂の流出を防止する措置の実施を命じたものである。

- ・XXXXXXXXXX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、XXXXXXXXXX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)



- 防災工事承認申請書の添付書類として、排水施設の設計は残存するものの、当該排水施設の設置位置図は残存しないため、公文書上、当該計画が適正かの確認はできないが、当時の担当職員の記憶では、〇〇との内容で適切な計画であったとのことであった。

- また、防災工事の承認（平成 15 年 9 月）から当該工事の完了（平成 17 年 6 月）まで 2 年弱の期間を要しているが、これは〇〇によるとのことであり、平成 16 年度中も動きはなかったとのことであった。

- ・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）



- 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、沈砂地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】

- ・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。



- 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、無許可開発を認知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市計画法に基づく停止命令、措置命令を発出していたことがうかがえることから、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対策工事については、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かの検証・評価はできないが、結果として、沈砂地が適切に設置されたと思われることから、県熱海土木等の対応に特段の不備はなかったと思われる。

(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。



- 開発行為許可申請における許可基準の1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」との基準がある。「必要な資力」とは「〇〇があること」とであり、「必要な信用」とは、「〇〇があること」とされている。

- ・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りました。」
- ・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。



- 県熱海土木、県土地対策室が当該無許可開発の事実を認知した当時、事業者である
[]については、次のような状況にあった。

- ・都市計画法第29条に違反し、熱海市伊豆山字嶽ヶ等の土地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。

- ・当該無許可開発区域に隣接する区域（以下「⑤区域」という。）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、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を実施に必要な資力を欠いていると思われたこと。

- 県熱海土木及び県土地対策室では、上記の状況を踏まえ、[] は「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、同社に対し、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。）

【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。



- 「〇〇がある」との必要な資力の要件、「〇〇がある」との必要な信用の要件を踏まえると、少なくとも当時の伊豆山地域における開発に関し、県熱海土木等が [] は開発行為許可申請における許可基準の1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。

(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

【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）

↓
●〇年〇月に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、無許可開発区域内に倒木が放置されている状況が確認できる。

- ・D055 文書に、「谷状になっている箇所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。

↓
●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。

- ・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）

↓
（判明した事実関係の一番最後に持っていく）

●県熱海土木では、無許可開発区域に隣接する開発行為許可区域（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。

- ・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）

↓
●県熱海土木及び県土地対策室では、無許可開発区域に隣接する区域の開発行為許可に際し、「盛り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██████との協議において「樹木を除去しないで～」、「盛り土地盤に擁壁～」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、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）

↓
●また、2003年3月の建築安全推進課や県熱海土木における対応記録からは、どの箇所か不明であるものの（⑤区域？）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。

【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する。

- ・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ものとする。

↓

- 公文書や当時の担当職員への聴き取り調査からは、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は確認できないが、当時の県熱海土木、県土地対策室が**■■■■■**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事実や、⑤区域における開発行為の許可に当たり、「盛り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認知していたのであれば、何らかの対応はしていたものと考えられる。

- 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、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。

(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）

↓

- 逢初川源頭部北側区域における開発行為の許可申請（現C工区、開発面積 19,992.84 m²）については、**■■■■■**による無許可開発区域の是正措置の完了後、**■■■■■**により県熱海土木に提出された。

- ・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）

↓

- 県熱海土木では、2003年3月17日の本件申請の受け付け後、**■■■■■**に対し、15の不足書類等の提出を求めるとともに、68項目の質疑や修正依頼を行うなど、2006年4月に熱海市に事案の引き継ぐまでの間、審査していたことが公文書上確認できた。

- ・**■■■■■**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）



- 開発許可申請者の■■■■の第三者性（無許可開発事業者である■■■■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。

- ・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、(株)帝国データバンクに調査を委託し、その結果支障なしと判断した。（職員聴き取り調査）



- また、同社の資力、信用（都市計画法第 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、〇〇や〇〇、〇〇を調査した結果、「支障なし」と判断した。

【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。