

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第27回会議次第

令和6年1月9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
（全般的な論点①、砂防法④、都市計画法⑤）
- 2 その他
- 3 次回の会議について

◎ 砂防法

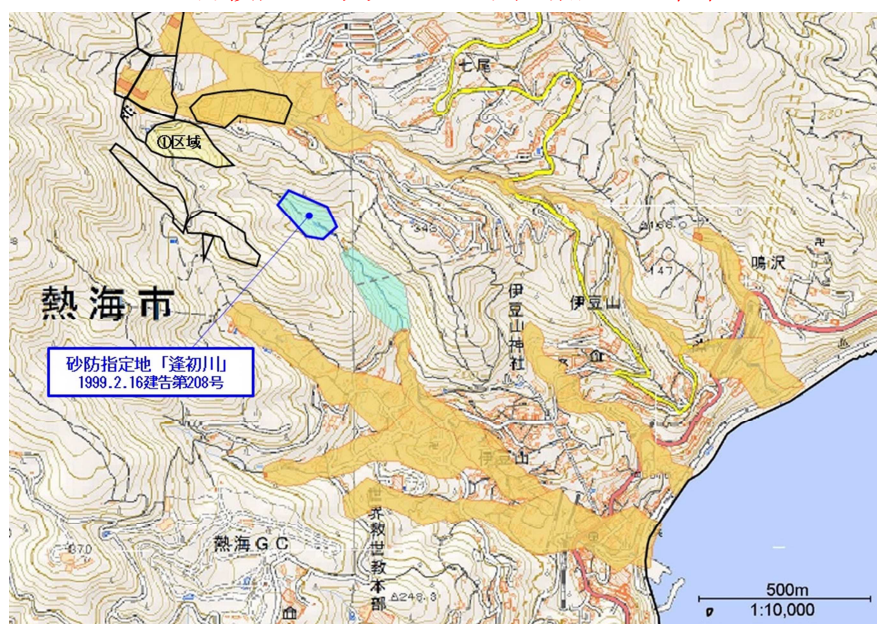
R5.12.27 砂防課 案

赤字:第23回委員会(12/20)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ていない。

再検証の対象となる砂防指定地の位置



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…山地斜面の表面浸食等や溪床・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 杆止（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	
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	
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	

(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。
---------------	--

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

砂防指定地 内行為の適 用除外 第 3 条	・土地の区画形質の変更を伴わない施設又は工作物、並びに高さ 1m 以下の擁壁、深さ 50cm 以下の側溝（素堀側溝を除く。）の新築、改築、移転又は除却 ・竹木の伐採（間伐等竹木の保育や面積 1ha 未満の植林並びに自家の生活の用を目的としたもの、枯損又は危険な竹木を対象とするもの、適用除外行為に係る測量調査又は施設保守の支障となるもの） ・竹木の伐採に係る当該竹木の滑り降ろし又は地引き運搬 ・張替え又は植替えのためにする芝草の掘取り ただし、砂防設備及び河川区域等並びに砂防設備及び河川区域等の境界から 10m 以内の区域における行為はこの限りでない。
--------------------------------	--

- ・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
(H6) 等について（国通達）

内容

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

1995. 10. 11 砂防指定地の指定について（国通達）
(H7)

内容

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

2001. 1. 30 砂防指定地実務ハンドブック発行（国土交通省砂防部監修）
(H13)

内容

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

3 逢初川流域における砂防指定地の指定手続きにおける事実関係の整理

（１）逢初川流域における砂防指定地の指定手続きに係る事実関係

1998. 9. 2 国の砂防指定地進達ヒアリングにおいて、県砂防課は流域全域を面
(H10) 指定することについて再検討を求められる

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 付け砂防課文書（sab002）により上記事実を確認）

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

内容

(公文書に記載された理由)

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

当時の担当職員への聴き取り結果

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

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

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

内容

(指定方法(標柱指定)等について、進達書には、次のとおり記載されている)

- ・地権者の同意が得られないため、今回は事業実施(砂防堰堤の設置)に必要な区域のみを標柱にて指定進達する。
- ・溪流の荒廃は進んでいるものの、流域上部は管理された植林地帯であり、今後、山腹崩壊等流域の状況と地権者との協議状況により、流域全域の面指定を進めたい。

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

(H11)

内容

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

1999. 11. 30 県熱海土木が建設した砂防堰堤が竣工する

内容

- ・以降、静岡県砂防指定地等監視員による巡回が開始される(根拠: 静岡県砂防指定地等監視員設置要綱)
- ・竣工した堰堤は、高さ 10.0m、長さ 43.0m、計画貯砂量 3,980 m³

計画流出土砂量 5,700 m³（整備率 69.82%）
（逢初川砂防設備台帳（sab003）から砂防堰堤の竣工の事実を確認）

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

内容

（公文書に記載された現地の状況）

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

当時の職員への聴き取り結果

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

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

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

内容

（公文書に記載された県担当者の認識）

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

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

内容

（公文書に記載された現地の状況）

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

（公文書に記載された県担当者の認識）

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

当時の職員への聴き取り結果

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

(現地の状況について)

- ・公文書の起案者、決裁者とも記載内容及び現地の状況を記憶していた。
- ・現地は通常の盛土工事では考えられないような転圧不足、かつ軟弱な土質で、降雨の影響もあり非常にぬかるんでいたことを記憶していた。
- ・調整池や地下排水工などの防災措置は確認できず、必要な安全対策が設けられていないという疑念を持っていた。
- ・砂防堰堤の具体的な状況を記憶していなかったが、施設が切迫した状況であるという認識はなかった。

(現地確認後の対応について)

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

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

内容

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

2016. 4 以降 砂防指定地等監視員の業務報告書が残存する 2016 年 4 月以降は、
(H28) 逢初川の砂防指定地等については、砂防指定地等監視員からは、「崩壊・損壊箇所なし」と報告されている (sab005)

巡回内容及び記録

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

当時の監視員への聴き取り結果

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

(監視方法について)

- ・監視頻度は月 2 回程度
- ・監視方法、監視範囲は、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は

堰堤を監視、必要に応じ写真を撮影)

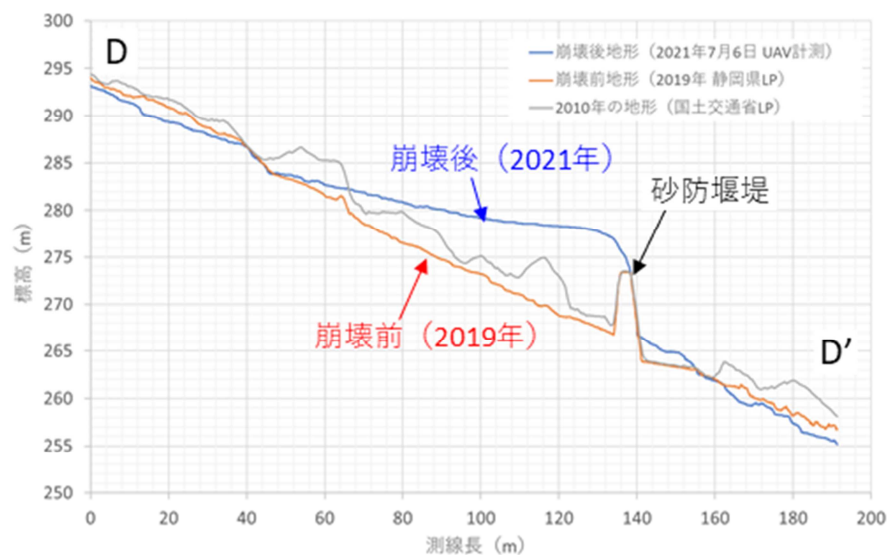
- ・指定地より上流は監視対象外であり、土地改変行為は監視していなかった。

(逢初川砂防堰堤の状況について)

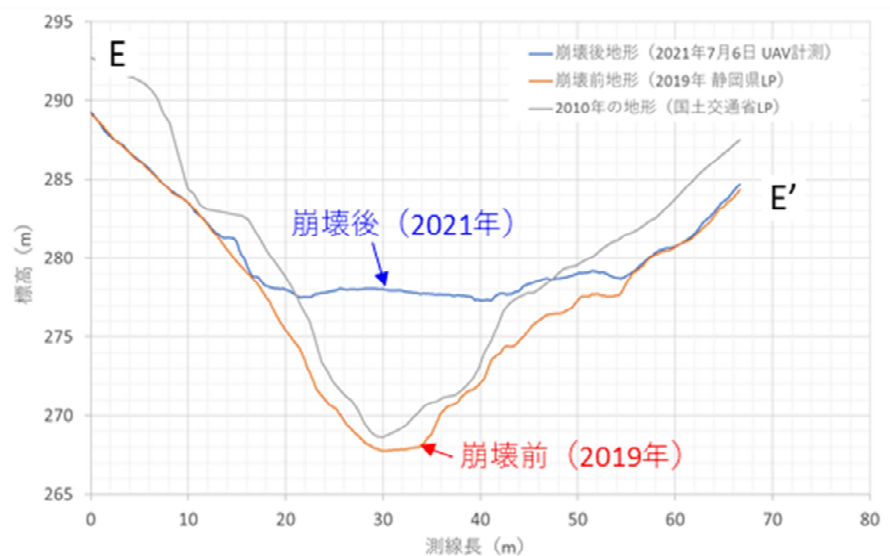
- ・砂防堰堤の状況は、2007～2012 年度の監視員の記憶では堰堤に土砂が堆積していたとのことであったが、2013～2022 年度の監視員の記憶では、災害発生前の監視の際には土砂の堆積はなかった※とのことであった。

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

砂防堰堤周辺の縦断面図



砂防堰堤上流側の横断面図



(2) 事実関係を補足する聴き取り調査結果

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

- ・実施期間

2022. 6. 14～ 7. 15

- ・対象者

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

- ・聴き取り内容

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

当時の職員への聴き取り結果

- ・1998 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	指定地の一部が重複
			宅造規制区域	指定地全域が重複
			第 1 種風致地区	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	重複しない
			宅造規制区域	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みであり、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みであり、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みであり、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だった」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、流域全域の面指定は今後の状況に応じて進めるとしたことは、流域全域の指定に時間をかけるよりも、必要範囲を早急に指定して砂防堰堤を速やかに整備し、地域の安全を確保することを重視していた。

- ・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、砂防指定は、その土地の所有者等の権利に重大な関係があり、みだりにこの指定をすべきではない。したがって、この指定は、治水上砂防のためにのみなし得るとしている。

しかし、治水上砂防の目的のため指定する限りにおいては、その必要の程度等は、主務大臣等の自由な認定、裁量に任されている。行政上、他の公益、私益との比較その他の価値判断を要しないという意味ではなく、「スヘキ土地」という趣旨からしても、公益裁量の立場から限定的に解し、必要最小限度に止めるべきとしている。

※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行うことができるが、この指定は、その土地の所有者等の権利に重大な関係があり、みだりにこの指定をすべきではない。したがって、この指定は、治水上砂防のためにのみなし得るものであり、観光や一定物保存等の目的で、土地の形状変更を禁ずるため指定することは許されない。

しかし、治水上砂防の目的のため指定する限りにおいては、その必要の程度等は、主務大臣の自由な認定、裁量に任されている。このことは、立法当時の官治行政という時代的背景を考えれば、おのずから明らかなことであるが、法律の規定上はともかく、行政上、他の公益、私益との比較その他の価値判断を要しないという意味ではなく、「スヘキ土地」という趣旨からしても、公益裁量の立場から限定的に解し、必要最小限度に止めるべきであろう。

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

【考察】

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

※2 他法令による土地改変行為に係る規制管理

法 令	所 管	内 容
森林法	県	林地開発許可：1 ha 超の森林の開発行為
静岡県風致地区条例※3	市	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	県(1ha 以上) 市(1ha 未満)	土の採取等計画届： 1,000 m ² 以上又は2,000 m ² 以上の盛土等

※3 2006(H18)年4月に熱海市へ権限移譲、2015(H27)年4月以降は、熱海市風致地区条例が施行

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

(3) 伊豆山港の濁りの原因が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、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。
- ・しかし、砂防堰堤までは支障が及んでいない状況であったこと、また、既に県及び市が、不適切な土地改変行為に対して、森林法や土採取等規制条例による是正指導を行っていた状況を踏まえ、所管法令の違反に対して、当該法令による対応を強化しようと考えたことは、行政裁量として認められる範囲であったと考える。

- ・仮に所管法令が機能していないことを理由に、既に土地改変行為が行われている区域を砂防指定地に追加指定したとしても、法律不遑及の原則から、既に行われている土地改変行為については、直ちに規制することはできず、当面は、防災工事の施工を行政指導するに留まらざるを得ないことから、追加指定の効果は限定的であったと思われる。
- ・このことから、当時この不適切な土地改変行為に対し、当該行為の中止や原状回復等の命令など、法的な強制力のある対応を行うためには、既存法令によるほかなかったと考える。
- ・しかしながら、砂防指定地の追加指定については、既に行われている土地改変行為に対する即効的な効果は小さいものの、伊豆山港の濁りの原因が逢初川上流部の土地改変行為にあることを認識した段階において、逢初川上流部について砂防指定地への追加指定を検討する余地もあったのではないかと考える。
- ・当該行為への対応は所管法令（森林法、土採取等規制条例）関係者で進められたが、所管法令に基づく許可や届出の初期段階から、砂防法担当にも情報提供して治水上砂防に悪影響を及ぼす行為への対応等について意見を求めるなど、職員間で問題意識をもって情報共有を図るべきであった。

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

【確認・判明した事実関係】

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

※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長に連絡するとともに、その指示を受けるように努めなければならない。

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

第4 要綱第8に定める緊急措置を要する事態とは、次の場合をいうものとする。

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

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

第6 要綱9に定める巡視回数は月2回以上とし、報酬の額は次のとおりとする。

- ・ 当時の監視員からの聴き取り結果では、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と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】

- ・ 逢初川における砂防指定地の指定進達時の今後の方針については「今後、山腹崩壊等流域の状況と地権者との協議状況により、流域全域の面指定を進めたい」との内容であった。しかしながら、砂防指定地等監視員の監視範囲は砂防指定地に限定されており、指定地内に流入する土砂や砂防堰堤下流の荒廃状況及び土砂流出状況は確認していたものの、砂防指定地の区域外の山腹崩壊等は監視対象外であったことから、今後の方針を踏まえれば、当時、監視員の監視内容を改善する余地はあったと考える。
- ・ 監視員による監視において砂防堰堤の異常は確認されていないが、土木事務所は、砂防堰堤における土砂の堆積状況を定量的に監視できるよう具体的な方法を示すなど、砂防指定地の区域の上流から流出する土砂の異常を的確に把握できるようにすべきであったと考える。また、指定地の上流で所管法令による届出等があった場合には、当該届出等に係る行為が及ぼす影響について監視を強化できるよう、監視員にその情報を提供すべきであったと考える。
- ・ また、砂防指定地の指定後に、他法令により規制・管理されていた土地において不適切な地形改変が行われた事実を踏まえると、砂防指定地の上流で所管法令による届出がされた段階において、土木事務所においても当該行為が砂防指定地に及ぼす影響等を監視できるよう、担当者間、関係課間で情報共有を図り、

管内の砂防堰堤パトロールや河川パトロール等に取り組むとともに、地域住民等からも幅広く情報収集に努めるべきであったと考える。

5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

(1) 砂防指定地の指定手続の改善等

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

◎ 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（C工区）

＜土地改変行為に係る区域図＞



(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

- ・ ④区域と⑤区域に挟まれた区域及び④区域の一部を無許可開発した事業者

[redacted] [redacted] ・代表取締役・ [redacted]

- ・ ④区域の一部（C工区）の開発行為の許可申請を行った事業者

[redacted] [redacted] ・代表取締役・ [redacted]

(イ) 土地改変行為の内容

- 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。
- 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■■■■■■■■■■
- 県熱海土木事務所（以下「熱海土木」という。）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)
- 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■■■■■■■■）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 月の間に実施した現地視察において、無許可開発行為を発見した。

(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) 防災工事の施工・完了

2003 年 9 月 5 日、防災工事を承認、2005（H17）年 6 月 14 日、完了届を受け付けた。

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）

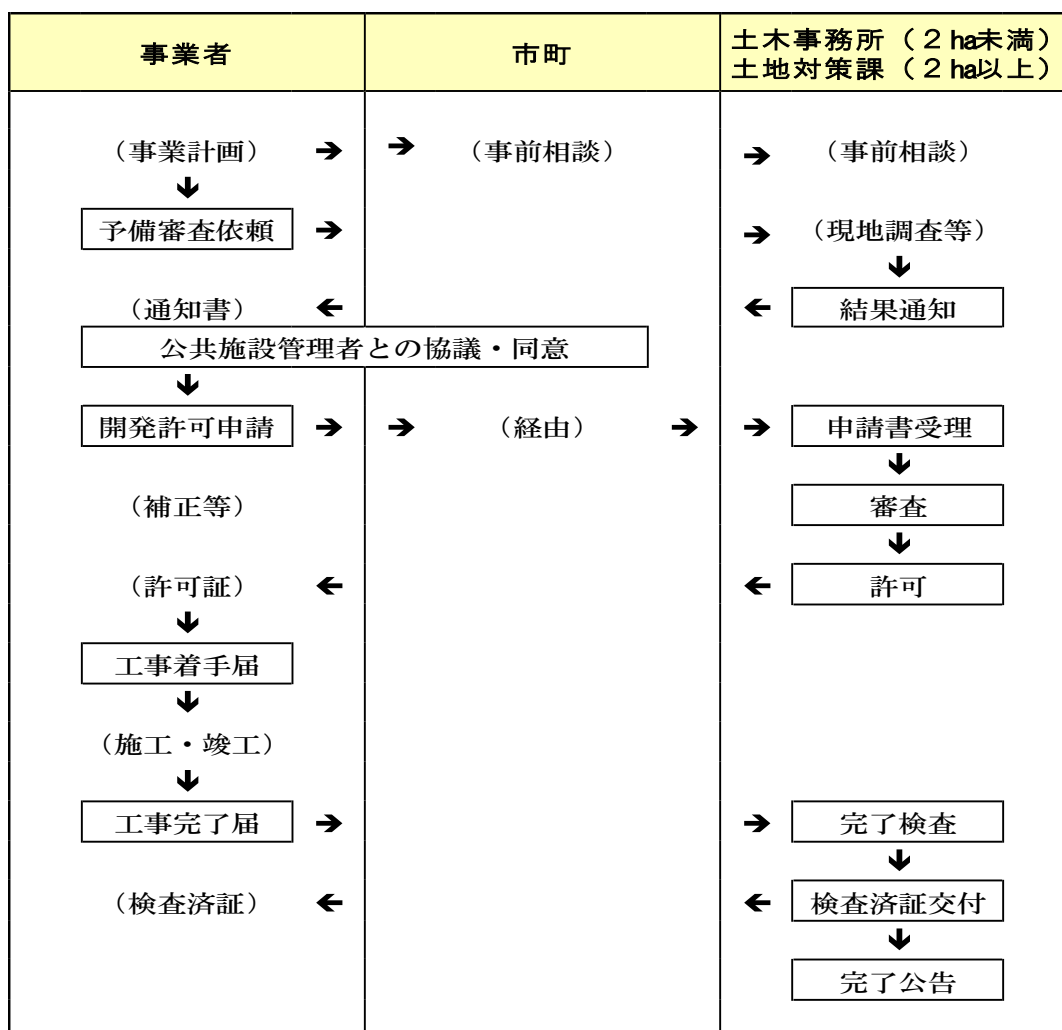
主として、建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更をいい、具体的には、道路、生垣等の設置による物理的状況の区分の変更である「区画の変更」、切土・盛土等による物理的な行為を加える「形状の変更」、宅地以外の土地を宅地として利用する「性質の変更」が該当する。

(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・保管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。当時、当該文書の保存期間を、熱海土木がどのように設定していたかは不明であるが、現在、各土木事務所では、開発許可関係文書の保存期間を5年又は10年と設定していることから、長くとも10年であったと推定され、現在までに、文書管理規則に基づき、廃棄した可能性が高い。
- ・なお、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。
- ・また、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 県土地対策室及び熱海土木が、逢初川源頭部北東側区域の開発許可を受け
(H15) た宅地造成工事の現地確認の際、隣接する北側区域において、以下の開発
行為を確認する。【D001】

開発行為の内容

- ・巨石を並べて道を作り、芝生広場、建築予定地を平らに造成。
- ・入り口付近には、モニュメントや「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。

県の認識

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

2003. 2. 13 熱海土木が、XXXXXXXXXXに対し、都市計画法第 81 条第 1 項による措置命令
を前提として弁明の機会を付与する。【D005】

不利益処分の原因となる事実

都市計画法第 29 条に違反し、開発許可を受けずに開発行為が行われた。

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。

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
書を提出する。【D009】

弁明の内容

- ・開発行為と捉えられるような造成は中止し、建築行為は行わない。
- ・当該地区の区域外への土砂の流出は現在起こっておらず、（土砂流出の）防止措置は、（県の）指導の基に行う。

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

命令の内容

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

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す
る際、現地において、XXXXXXXXXX・XXXXXXXXXX代表と面談。【D020、D023～025】

内容

- ・前回現地調査時（2003. 2. 10）に比べ、更に造成が行われていた。
- ・「ペンション建設予定地」等の看板は取り外されていた。
- ・XXXXXXXXXX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 県建築安全推進室が、県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）を回覧する。【D027】
県建築安全推進室の方針
・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 ・ 代表が来所する。【D029】
発言内容
・これから、地目変更登記（宅地⇒山林）の手続きを行う。
2003. 2. 27 熱海土木に 氏から電話がある。【D030】
発言内容
・上段の造成はカムフラージュであり、処分とは納得できない。
2003. 3. 3 県土地対策室に、 ・ 代表ほかが来室。【D037】
県の指摘
・違反して命令されており、許可はできない
・宅地建物取引業法上の問題もある。
・土採取等規制条例の届出が必要である。
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する。
【D046】（事業者から防災措置計画書が提出された記録なし）
2003. 3. 24 県建築安全推進室、県土地対策室及び熱海土木が現地を確認する。【D055】
現地の状況
・整地され、巨石で装飾されている。
・仮防災施設とみられる溝が掘られていたが、雨の影響で一部がけが崩れている箇所があった。
・谷状の箇所に倒木が集められ、このまま埋められてしまう可能性がある。
2003. 5. 29 熱海土木から県土地対策室に対し、 に防災措置計画書の提出を求める通知を発出する旨の報告がある。（※通知発出日は不明）【D064】
2003. 7. 30 が、熱海土木に、防災工事承認申請書を提出する。【D065】
申請の内容
・工事着手予定：2003 年 8 月 10 日
・工事完了予定：2003 年 9 月 25 日又は工事承認後 45 日間
⇒申請書の添付書類からは沈砂地の設置場所等が分からない。

2003. 9. 5 熱海土木が防災工事について、下記の条件を附して承認する。【D067】
承認の条件
・ 着手届を提出すること。
・ 工事完了後は速やかに完了届を提出し、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。
2005. 6. 14 熱海土木が、XXXXXXXXXXからの都市計画法の措置命令に係る防災工事完了
(H17) 届を受理した。(土地の所有権の移転後の対応についての建築安全推進課、熱海土木、熱海市との打ち合わせについての打ち合わせメモの記載からの類推) 【D081】
2005. 6. 20 土砂流出防止措置の完了に伴い、熱海土木がXXXXXXXXXXに対する措置命令
を解除した。(土地の所有権の移転後の対応についての建築安全推進課、熱海土木、市との打ち合わせについての打ち合わせメモの記載からの類推)
【D081】
2006. 3. 17 XXXXXXXXXXが、市を経由して、熱海土木に都市計画法第 29 条の開発許可
(H18) 申請書を提出する。【熱海市保有公文書より】
申請の内容
・ 予定建築物の用途：専用住宅
・ 開発区域の面積：19,992.84 m²
・ 工事完了予定：着手日から 12 ヶ月
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する。
2006. 4. 11 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 土地所有権が個人に移転。【土地登記事項証明書】
(H28～H29)
2020. 3. 26 XXXXXXXXXX (XXXXXXXXXXが名称変更) から開発行為の地位を承継
(R2) した者が、市に地位承継承認申請書を提出する。(地位承継日：2020 年 1 月 10 日) 【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

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調査を行った。

【無許可開発への対応：2002(H14)年度】

○無許可開発行為の把握の経緯

- ・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。
- ・無許可開発が行われていた区域は、⑤区域の西側から④区域(C工区)の一部にかけてであった。
- ・(当該区域での土地改変行為に関し、) ■■■■■ は、都計法や宅造法の許可申請を優先し、土採取等規制条例の届出は後回しにしていたと思われ、■■■■■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、存在しない。

○着手把握後の対応の内容

- ・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。
- ・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。
- ・現地に放置されていた廃棄物に関しては、熱海保健所に相談し、対応を依頼した。

【静岡新聞に掲載された「20年前の土砂崩れ」の内容：2003(H15)年度】

【乱開発で20年前土砂崩れ（2023年7月2日付け静岡新聞朝刊関係）】

○記事からの抜粋

- ・「逢初川源頭部左岸の土石流起点で20年前に乱開発が理由と見られる土砂崩れが発生していた」
- ・「土砂崩れ箇所には、その後、崩落した盛土が造成され、この部分の崩落が下流域の多くの住民を巻き込んだと見られる土石流最大波のきっかけとなった可能性がある。」
- ・「土砂崩れの範囲が記載されていたのは03年5月の県の文書(D64)。」

- ・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が、現地について記憶している職員が1名おり、現地の様子に関し、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。
- ・D064の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。
- ・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、■■■■■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 (H17) 年度】

○防災工事の承認・施工に関すること

- ・ ████████ が、緊急防災措置として掘った穴は、無許可開発区域の東南部にあった。浸透枡のような機能はなく、深さ 1 m くらいの素掘りの穴で、隣に掘削土が詰まっていたことを記憶している。D055 の写真のものかどうかは分からない。
- ・ 2005 年度の在籍職員によれば、無許可開発区域の東南部には、緊急防災措置による穴は無くなっていた。
- ・ 防災工事の承認はしたものの、██████ 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。
- ・ 2005 年度の在籍職員は、防災工事の完了届の提出及び完了検査の実施に関し、明確に記憶していた。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。

○ ████████ との対話の状況

- ・ ████████ 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。
- ・ 2004～2005 年度、██████ 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 (H18) 年度】

○公文書の引継ぎに関すること

- ・ 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、2005 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。

○■■■■の開発許可申請に対する審査

- ・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。

○権限移譲後の支援の状況

- ・熱海土木では、権限移譲後、熱海市から相談があれば応じられる体制になっていたが、市から相談が来たことは無かった。
- ・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てしまった。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

- (1) 無許可開発に対する是正措置への対応は適切であったか
- (2) 無許可開発事業者を当該開発から排除したことは適切であったか
- (3) 「埋められてしまう可能性がある」との認識を持っていた、谷状の箇所を集められていた倒木について、適切に対応したのか
- (4) 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
- (5) 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
- (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

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】

- ・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、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、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。
- ・防災工事承認申請書の添付書類として、排水施設の数量計算書は残存するものの、当該施設の位置図や設計図などが残存しないため、公文書上、当該計画の妥当性の確認ができないが、当時の担当職員の記憶では、申請時は各種図書が添付されており、審査の結果適切な計画と判断したとのことであった。
- ・また、防災工事の承認（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、これは具体的な理由は不明だが、 側の事情によるものであり、平成 16 年度中も動きはなかったとのことであった。
- ・防災工事完了届等の公文書が残存しておらず、公文書上、防災工事の施工状況は確認できないが、完了検査を実施し、沈砂池が問題なく設置されていることを確認したとのことであった。

【考察】

- ・残存する公文書を確認する限り、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。

○無許可開発事業者による緊急防災措置工事への対応について

【崩落地そばに集水用穴（2023 年 11 月 9 日付け静岡新聞朝刊関係）】

○記事からの抜粋

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

【確認・判明した事実関係】

- ・ ████████ は、措置命令により命じられた土砂流出防止措置に先行して、2003 (H15) 年 3 月、無許可開発区域内において、緊急防災措置を計画・施工した。
- ・ ████████ の行った緊急防災措置は、次のとおりであった。
 - ・ 2003 年 3 月 12 日、██████ の ████████ 代表から、熱海土木に対し、行き止まりの市道側溝（⑤区域）への必要以上の雨水、土砂の流入を防ぐため、無許可開発地内に穴を掘ろうとしていることが伝えられている。（D047）
なお、この計画の内容に関しては、2003 年 3 月 7 日、██████ より電話及びファックスで示されており、熱海土木では承知していた。（D044）
 - ・ 2003 年 3 月 26 日の時点で、熱海土木では、既に穴が掘られていることを、現地で確認している。（D058）
 - ・ なお、県が保有する公文書中に、位置図、設計図、画像とも存在しないことから、現時点では、正確な位置・構造を把握することができない。
 - ・ 2002 (H14) 年度の在籍職員に聴き取りを行い、穴の位置は、無許可開発区域内の東南部であり、形状は、深さ 1 m 程度の素掘りの穴で、掘削土が隣りに積まれていたこと、浸透枘のような機能はないこと、D055 公文書中の写真（仮沈砂状況）が、本件かどうかは分からないとの内容を確認している。
- ・ 2005 (H17) 年度の在籍職員が、現地で見た記憶がなく、また、2005 年 10 月頃に現地を撮影した画像には写っていないことから、**2005 年度には消失している。**（D081）

【考察】

- ・ **深さ 1 m 程度の素掘りの穴であり、浸透枘としての構造・機能を備えておらず、仮設沈砂池であったと考えられる。**
- ・ 市道の側溝が、当該区域から流入した土砂で詰まっており、緊急的な対策が必要であったこと、対策の内容は、土砂流出防止措置であり、措置命令で命じた内容と同じであることから、熱海土木では、事前に計画を確認し、造成工事との誤認を招かないよう ████████ に指導したうえで、認めており、その対応に問題はない。

(2) 無許可開発事業者を当該開発から排除したことは適切であったか

【確認・判明した事実関係】

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

- ・熱海土木及び土地対策室が、当該無許可開発の事実を認知した当時、XXXXXXXXXX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認められたこと。

- ・熱海土木及び県土地対策室では、上記の状況を踏まえ、XXXXXXXXXX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。)
- ・なお、本件を踏まえてのこととなるが、2004(H16)年12月に「都市計画法違反の開発行為が行われた場合、違反者は、同法第33条第1項第12号により、県内で宅地分譲や共同住宅などを目的とした開発許可を受ける資格を失うこと」を土木事務所長、市町村長に通知している。

【考察】

- ・資力及び信用については、資金調達能力に対する不安、過去に誠実に事業を遂行しなかった前歴等の事実関係を基準として判断することから、少なくとも当時の伊豆山地域における開発に関し、熱海土木等がXXXXXXXXXX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、谷状の箇所を集められていた倒木について、適切に対応したのか

【谷に倒木埋めた可能性（2023年7月27日付け静岡新聞朝刊関係）】

○記事からの抜粋

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

【確認・判明した事実関係】

- ・2023年3月19日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。
- ・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。
- ・熱海土木及び土地対策室では、無許可開発区域に隣接する⑤区域の開発行為の許可に際し、「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、2003年3月の熱海土木における対応記録からは、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。
- ・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、熱海保健所に通報し、処分等に関し相談していたとのことであった。

【考察】

- ・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たのであれば、その状況に対応した措置を講じたものと考えられる。

- ・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、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】

- ・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、■■■■■（■■■■■）により熱海土木に提出された。
- ・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件の不足書類等の提出を求めるとともに、68項目の質疑・修正事項の指摘を行うなど、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（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、同社の資力、信用（法第33条第1項第12号）については、土地対策室の経営状況調査委託事業により、業況の推移・見通し、取引関係、金融機関取引きの状況、決算状況及び主要財務比率などを調査した結果、「支障なし」と判断した。

【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。
- ・■■■■■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。

【県技術検証結果にも疑念（2023年2月9日付け静岡新聞朝刊関係）】

- ・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、当時の申請図書を審査し、排水施設の設計上、計画雨水量（5年確率降雨強度）及び排水施設の流下能力の算定ともに問題はなく、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ており、熱海土木の審査が妥当なものであることを確認している。

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

【確認・判明した事実関係】

- ・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、 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、 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

- 都市計画法の規定に違反した事業者に対しては、迅速かつ正確に対応することに加え、厳格な措置が求められる。静岡県では、本件事例を受け、独自の運用として、都市計画法違反の開発行為が行われた場合、違反事業者は、法第33条第1項第12号の要件を欠き、宅地分譲や共同住宅などを目的とした開発許可を受けることができなくなることとした。引き続き、当該運用の適切な執行に取り組んでいく。
- 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ことから、その反省を踏まえ、以下の取り組みを実施する。
 - ・ 近年では、開発許可制度の解釈・運用等に関し、土地対策課に対する市町等からの相談が多数（R3：120件、R4：153件、R5：127件（令和5年12月1日現在））寄せられているところではあるが、引き続き、気軽に相談できる雰囲気窓口の開設に取り組んでいく。
 - ・ 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。
 - ・ 県では、行政対応検証委員会から、「権限移譲された市町が特に土木・建築等技術面での指導監督が必要な事務を適確に執行できていたか点検する必要がある」との提言を受け、市町に権限移譲した事務について点検を実施している。都市計画法に関しては、事務の施行に関する問題はなかったものの、多くの市町から、人員配置に関し、問題が生じている、又は、生じるおそれがあるとの声が挙がったことから、県市町行財政課が作成する「権限移譲推進方針」に基づく対応を行うほか、上記のとおり、相談窓口の開設や研修の充実による市町の円滑な事務執行への支援に取り組んでいく。

【崩落地そばに集水用穴（2023 年 11 月 9 日付け静岡新聞朝刊関係）】
【分水嶺開発で集水域拡大（2023 年 11 月 9 日付け静岡新聞朝刊関係）】

- (1) 土地改変行為が行われた区域
逢初川源頭部北東側の⑤区域（ＡＢ工区）
- (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

2006(H18)年3月24日、完了検査、[REDACTED]に検査済証を交付

2 当該土地改変行為における事実関係の整理

(1) 関係する公文書の保存・保管の状況

- ・当該土地改変行為に係る公文書は、2006 年の開発許可権限の移譲に伴い、熱海市に引き継いでおり、その後、市が、廃棄している。(廃棄年月日不明)
- ・そのため、当該土地改変行為を所管する熱海土木事務所（都市計画課）（以下「熱海土木」という。）には、行政対応公文書の原本が保存されていない。
- ・現在、県が保有している公文書のほとんどは、県建築安全推進室及び県土地対策室が保管していたものであり、熱海土木が作成した文書の副本である。
- ・当該土地改変行為に係る行政対応公文書が不存在又は不足しており、事実関係の検証が困難となっている。

(2) 土地改変行為の経緯（時系列）

2001. 8. 14 ■■■■■（法人情報不明）が、熱海土木から宅地造成等規制法（H13）の許可を受ける。（設計者：■■■■■）【D027、E021】
- 許可の内容
所在地：熱海市伊豆山■■■■■
造成面積：941.65 m²
2002. 6. 19 2001 年 8 月 14 日付けの許可の廃止届【D027、E021】（H14）
2002. 8. 1 ■■■■■が、熱海土木から宅地造成等規制法の許可を受ける。【D027、E021】
- 許可の内容
所在地：熱海市伊豆山■■■■■ ■■■■■
造成面積：640.14 m²
2002. 10. 29 ■■■■■が、熱海市を經由して、熱海土木に公共用財産用途廃止申請書を提出する。【E048】
- 財産の内容
財産の所在地：熱海市伊豆山■■■■■
種類及び面積：水路敷 152.87 m²
2002. 12. 9 ■■■■■が、市を經由して、熱海土木に法第 29 条の開発許可申請書を提出する。【E001】
- 申請の内容
開発区域の面積：19,379.64 m²
予定建築物の用途：専用住宅 50 戸
2002. 12. 12 ■■■■■より申請のあった公共用財産の用途を廃止し、財務省へ引継ぐ。【E049】
2002. 12. 13 2002 年 8 月 1 日付けの許可の廃止届【D027、E021】
2002. 12. 26 熱海土木が、■■■■■に法第 29 条の開発行為を許可。【E002】

2003. 2. 6 県土地対策室及び熱海土木が、開発許可を受けた宅地造成工事の現地確認の際、以下の開発行為を確認する。【E003】

開発行為の内容

- ・土砂を入れ始めているが、現況地盤面に樹木がそのまま残っており、段切りされている様子もない。
- ・市道脇に、ガラスチップの袋、プレスされた乗用車の車体、トラックの荷室が置かれ、埋められるおそれがある。
- ・盛土は、水平に行い、層ごとに転圧されている様子はなく、擁壁の裏込めもないようであった。

県の対応

- ・法第 80 条第 1 項に基づき、工事の施工状況等について、文書報告を求める。

2003. 2. 13 熱海土木が、XXXXXXXXXXに対し、法第 80 条に基づく資料の提出及び報告を求める。【E004】

資料及び報告の内容

- ・現在までの工事の施工（雑草・樹木の根等の除去状況、段切り、転圧の施工状況等）に関する写真及び資料
- ・申請区域内に存在する廃棄物（ガラス破砕屑、ナンバープレートのない自動車）の処理方針

2003. 2. 18 XXXXXXXXXXが、熱海土木に法第 80 条に基づく資料及び報告書を提出する。【E008】

報告の内容

- ・雑草・樹木の根は燃やした。
- ・土砂以外は土中に埋めていない。
- ・ガラス破砕屑は遊歩道の下地材として使用する。
- ・車両は湯河原町の処理業者に処理を依頼した。

2003. 2. 21 熱海土木が、XXXXXXXXXXに対し、都市計画法による措置命令を前提として弁明の機会を付与を通知する。【E012. 2】

不利益処分の原因となる事実

- ・法第 80 条第 1 項に基づき、資料の提出を求めたが、適切な資料の提出がなく、許可条件に違反していると認められる。
- ・法第 29 条第 1 項に違反して開発行為を行い、法第 33 条第 1 項第 12 号に規定する、開発行為を行うために必要な信用を欠くに至った。

予定される不利益処分の内容

- ・開発行為を直ちに停止すること。
- ・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。

2003. 2. 27 ■■■■■が、熱海土木に弁明書を提出する。【E016】
弁明の内容
 ・擁壁が許可基準通りに施工されている写真を撮影した。
 ・盛土の転圧状況に関し、2箇所ボーリング調査を行い、結果待ちである。
2003. 2. 28 熱海土木が、■■■■■に対し、法第81条第1項に基づく措置命令を発出する。【E018】
命令の内容
 ・開発行為を直ちに停止すること。
 ・土砂の流出防止等の措置の計画書を熱海土木に提出し、その承認を受け、実施すること。
2003. 3. 3 ■■■■■が来庁し、県土地対策室と面談する。【E020】
指導の内容
 ・資力、信用、工事施工能力を欠いており、変更許可すらできない。
 ・第三者が開発許可申請をすれば、許可できないわけではない。
2003. 3. 3 熱海土木に、■■■■■の■■■■■代表ほか来所する。【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する。【E025】
 ・他社に計画書の作成を委託しており、提出時期は明確には分らない。
2003. 3. 19 県建築安全推進室、県土地対策室及び熱海土木が、現地を確認する。【E030】
現地の状況
 ・擁壁背面に裏込め材が確認されない。
 ・ガラス屑、医療廃棄物、車両が放置されている。
 ・盛土部に未転圧箇所がある。
2003. 7. 30 ■■■■■が、熱海土木に、防災工事承認申請書を提出する。【E041】
 ・工事着手予定：2003年8月10日
 ・工事完了予定：2003年9月25日又は工事承認後45日間
2003. 9. 5 熱海土木が、■■■■■の防災工事に下記の条件を附して承認。【E043】
承認の条件
 ・着手届を提出すること。
 ・工事完了後は速やかに完了届を提出し、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。
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災(H17)工事完了届を受理。(別件公文書からの推定)【D081】
2005. 8. 9 ■■■■■が、熱海土木へ都市計画法に係る地位の承継を申請(別件公文書からの推定)【D081】

2005. 8. 25 熱海土木が、[REDACTED]に対し都市計画法に係る地位承継を承認
2005. 8. 25 熱海土木が、都市計画法開発行為に係る命令を解除
2006. 3. 24 熱海土木が、都市計画法開発許可の完了検査を行い、検査済証を交付す
(H18) る。【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する。

(3) 職員への聴き取り調査結果（要約）

⑤区域で計画・実施された開発行為の内容については、開発許可申請書や工事完了関係書類が存在しないことから、公文書からの検証が困難である。

そのため、当時の担当職員に対し、排水計画・工事の内容を中心に、聴き取りを行い、以下のとおり、確認している。

【A B工区の排水計画の内容】

- ・雨水などの表流水に関しては、放流先河川（鳴沢川）に排水容量があるため、調整池を設けず、道路側溝から河川に排出する計画であった。
- ・[REDACTED]には、地下水への対応として、暗渠排水工の施工を指導していた。
- ・申請時点で、計画地内には土砂が入っており、沢があったとの記憶がない。また、更に上流部でも沢筋は見た覚えがない。

【許可後の施工の状況】

- ・暗渠排水工に関し、A工区では見ていないが、H17年度、B工区において、透水管が埋設されているのを確認している。

【その他】

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

3 当該土地改変行為に対する考察

○ 鳴沢川上流部の川筋を埋める開発計画・工事への対応は適切であったか

【崩落地そばに集水用穴（2023 年 11 月 9 日付け静岡新聞朝刊関係）】

○新聞記事からの抜粋

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

【分水嶺開発で集水域拡大（2023 年 11 月 9 日付け静岡新聞朝刊関係）】

○新聞記事からの抜粋

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

<⑤区域（A B工区）位置図>



(1) 認定された事実関係の内容

○鳴沢川の河川法上の区分

- ・鳴沢川は、最上流部の一部が普通河川（位置図破線部分）、残りは準用河川（位置図実線部分）に区分され、市の管理河川である。なお、造成前の⑤区域には、図面上、普通河川として存在していた。（H4 熱海市河川水路網図）

○河川としての形状・機能について

- ・公図上、鳴沢川が存在するのは、現在の⑤区域の途中までであり、その上流部では消失している。
- ・⑤区域に存在していた河川敷地を取得するための手続きとして、■■■■■が、2002(H14)年10月29日付けで、用途廃止申請書を、熱海市を經由し、熱海土木に提出した。熱海土木では、当該箇所に関し、河川としての機能を喪失しており、廃止による支障はないと判断し、2002年12月12日付けで東海財務局に当該財産を引き継いだ。
- ・用途廃止申請書に添付された画像では、現在の⑤区域の東側部分には、造成工事が施工されており、地内に河川や沢の地形は全く見当たらない。
- ・■■■■■による開発許可申請時、⑤区域内には、河川や沢と呼べるほどの地形は存在せず、更に上流側にも、沢筋の存在は確認されていない。(職員聴き取り調査)
- ・県保有公文書が存在するのは、2002年以降のものであり、2001年以前の⑤区域の土地利用状況や鳴沢川上流部の形状に関しては、公文書が存在しないため、状況は把握できない。

○工事計画への対応

- ・都市計画法第29条に規定する開発許可申請書が、2002年12月9日付けで、熱海市を經由して提出され、2002年12月26日付けで許可している。
- ・本件申請における排水計画に関し、雨水などの表流水は、道路側溝を經由して鳴沢川に放流する計画で、側溝及び河川とも十分な容量があり、また、地下水に対しては、暗渠の設置を指導しており、表流水、地下水とも、技術基準に沿った指導をしている。

○排水工への対応

- ・暗渠排水工に関し、A工区では確認できていないが、B工区では、職員が地中への管の埋設工事を確認している。

(2) 認定された事実関係への考察

- ・県では、■■■■■の排水計画に対し、必要な審査・指導を行った結果、開発行為を許可しており、次のとおり、鳴沢川を埋める計画を認めた判断に問題はなかった。
- ・開発許可申請の時点において、鳴沢川は、⑤区域からその上流部にかけて、図面上は存在していたものの、河川としての形態は見られず、当時、⑤区域東側部分に関し、国県市が、廃することによる影響はないとの見解を示していた公文書が存在することからも、適切な開発行為であれば、排水上の問題は生じないと判断したことは、妥当と考える。

- ・審査において、表流水に関しては、放流先となる道路側溝及び下流河川の容量が技術基準に適合することを確認し、また、地下水に関しても、暗渠排水工の施工を指導するなど配慮していた。
- ・職員が、B工区の施工中、現地において、排水管の埋設工事を確認しており、A B工区にかけて暗渠排水工が施工されているものと推定される。
- ・⑤区域の排水施設に関しては、県の指導に基づき、法の基準に適合した排水工が施工されていることから、⑤区域からの排水が周辺に影響を与える可能性は極めて低いと考える。

◎ 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



(上記(1)の対案)

(1) 場所・位置関係

県による都市計画法（以下「都計法」という）に基づく開発行為の許可の対象となるのは、崩壊した逢初川源頭部（①区域）の北側区域で行われていた宅地造成（④区域）のうち、通称「C工区」と呼ばれているエリアと、当該エリアと①区域の北東側区域で行われていた宅地造成（⑤区域）に挟まれたエリア（C工区の一部を含む）（以下「無許可開発区域」という）である。

(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）

・代表取締役・

(イ) 土地改変行為の内容

- 〇〇〇〇**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・**〇〇〇〇**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。
- 〇〇〇〇**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



(上記(2)の対案)

（２）行為の内容など

ア 無許可開発区域

- ・[REDACTED]が都計法に基づく開発行為の許可を申請せず、無許可で樹木の伐採や芝生広場(建築予定地)の造成、モニュメントの設置及び当該区域の登記地目を「宅地」に変更する等の開発行為を行った。
- ・無許可開発区域の正確な場所、面積は不明であるが、当該無許可開発に対する措置命令書では、次の地番が挙げられている。(計 11 筆)

熱海市伊豆山字嶽ヶ	
同 字水立	

- ・⑤区域における宅地造成のための盛土材として当該区域の土を採取していたが、県熱海土木事務所（以下「県熱海土木」という）に静岡県土採取等規制条例に基づく届出はされていない。（D001、D037、D081）

イ ④区域・C工区

が都計法に基づく開発行為の許可（許可権者：熱海市）を受け、宅地造成（面積：約2ha、予定建築物の用途：専用住宅）を行った。

（以下の図のタイトルは「による無許可開発エリア」ではなく、「無許可開発及び④区域・C工区のエリア」に修正）



○県熱海土木事務所（以下「熱海土木」という。）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）

~~(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

- ・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月の間に実施した現地視察において、無許可開発行為を発見した。

(4) 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) 防災工事の実施

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。



(上記(5)の対案) (森林法と同様のイメージ)

(都計法等に基づく行政対応の経緯)

①無許可開発行為の発覚と措置命令（2002. 6～2005. 6. 14）

- ・2002年6月、県熱海土木は[]による当該区域での道路の築造行為に対し、静岡県風致地区条例に基づく「土地の形質の変更」の風致地区内行為の許可申請を指導し、同年9月に許可
- ・県熱海土木は、2003年1月から2月の間に実施した現地調査により、本件無許可開発を認知
- ・2002年2月21日、県熱海土木は当該無許可開発に対し、都計法第81条に基づく措置命令を発出し、工事の停止及び区域外への土砂の流出防止措置の実施を命令
- ・2005年6月20日、県熱海土木は、上記措置命令を解除

②C工区に係る開発行為の許可申請と市への権限移譲（2006. 3. 17～2006. 4. 1）

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

③市による開発行為の許可等の権限の執行（2006. 4. 1～）

- ・2006年4月11日、市が[]に対し、C工区に係る開発行為を許可
- ・〇年〇月、市がC工区に係る開発行為の完了を確認

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。



(上記 2 (1) の対案)

2 都計法による開発行為許可制度の概要

(1) 目的 (都計法第〇条)

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

※ 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

(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 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。



(上記 (2) の対案)

(2) 許可対象となる開発行為の規模 (都計法第〇条)

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。

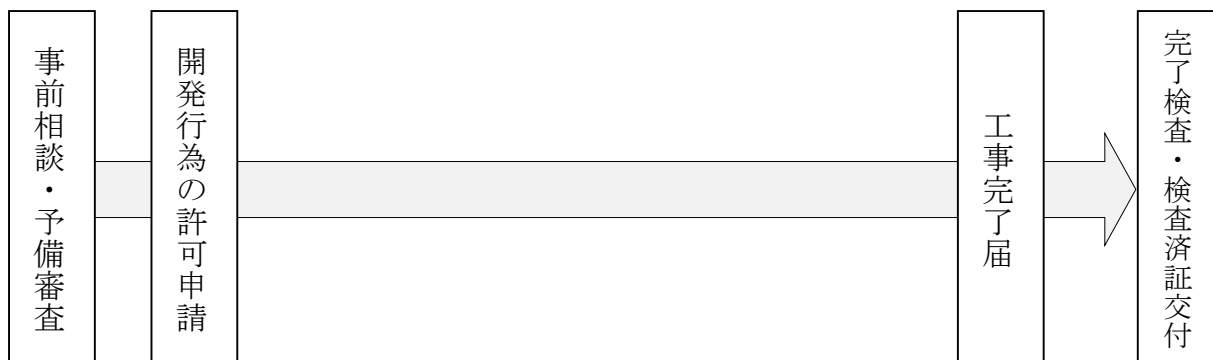
(3) 開発許可手続の一般的な流れ (非線引き都市計画区域の場合 (権限移譲前))

事業者	市町	土木事務所 (2 ha未満) 土地対策課 (2 ha以上)
(事業計画) →	→ (事前相談)	→ (事前相談)
↓		
予備審査依頼 →		→ (現地調査等)
		↓
(通知書) ←		← 結果通知
↓		
公共施設管理者との協議・同意		
↓		
開発許可申請 →	4 → (経由) →	→ 申請書受理
		↓



(上記(3)の対案)

(3) 開発行為の許可手続の流れ (森林法と同様のイメージ)



(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



(上記(4)の対案) (カッコ立てせず、手続の一部として記載)

(許可申請に必要な内容) (都計法第30条、省令第15条)

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

(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洪水被害の防止
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、学校等の公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、所有者等の同意を得ること



（上記（5）の表の対案）（基準の内容が先に目に入った方が分かり易いと思い）

（４）開発行為の許可基準（技術基準）（都計法第 33 条）

熱海市内における開発行為に関する基準は下表のとおり

号	基準の内容	左記基準の趣旨
2	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	道路、公園、緑地等の公共空地の確保
	（以下同様に）	（以下同様に）

（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



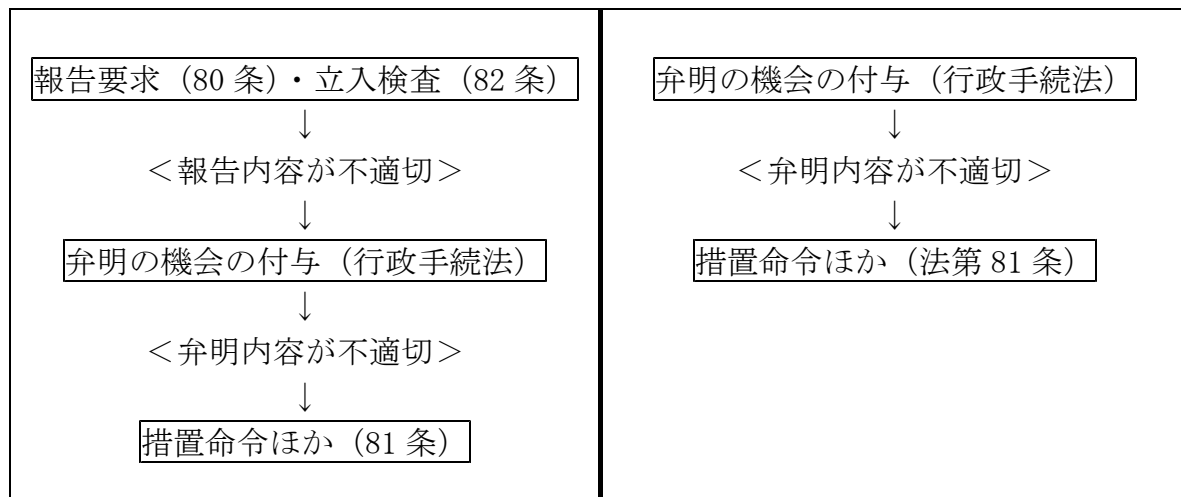
（上記（6）の対案）（カッコ立てせず、審査基準の一部として記載）

（許可の条件）（都計法第 79 条）

- ・特に必要がないと認める場合を除き、「工事施工中の防災措置」、「〇〇、〇〇など、開発行為の適正な施行を確保するために必要な条件」等の条件を具体的に附すこととされている。（③は分かりにくくないか？）

（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
--------	-------



（上記（7）の対案）（森林法と同様のイメージ）

（6）開発行為許可違反への対応

無許可開発や開発行為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、当該開発行為の中止、当該違反の是正に必要な措置を講じることや、許可条件を満たすよう指導や命令を行う。（←表現として妥当？）

3 当該土地改変行為における事実関係の整理

（1）の文書の保管状況 → 事実関係（聴き取り調査）の一番最後に別枠として記載

~~（2）土地改変行為の経緯~~

（事実関係の記載の体裁の統一）

事実関係の記述からは全て「。」をとる、機関等の名称には「県」を入れる

1 文字空ける



- 2003. 2. 6 県土地対策室及び県熱海土木が、逢初川源頭部北東側区域の開発許可
 （H15） 受けた宅地造成工事の現地確認の際、隣接する北側区域において、以下の開発行為を確認する（D001）←【】でなく（）に修正

開発行為の内容

- ・ 巨石を並べて道を作り、芝生広場、建築予定地を平らに造成
- ・ 入り口付近には、モニュメントや「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

県の認識

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

2003. 2. 13 熱海土木が、XXXXXXXXXXに対し、都市計画法第 81 条第 1 項による措置命令を前提として弁明の機会を付与する。【D005】

不利益処分の原因となる事実

- ・ 都計法第 29 条に違反し、開発許可を受けずに開発行為が行われた

予定される不利益処分の内容

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

2003. 2. 18 ■■■■■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する。【D009】

弁明の内容

- ・開発行為と捉えられるような造成は中止し、建築行為は行わない。
- ・当該地区の区域外への土砂の流出は現在起こっておらず、(土砂流出の)防止措置は、(県の)指導の基に行う。

(ポツの追記)

- ・⑤区域の完了検査に向けての工事費捻出のための融資における担保用地の条件として、(無許可開発区域の土地の)地目を「宅地」に変更した

2003. 2. 21 熱海土木が、■■■■■に対し、都市計画法第 81 条第 1 項に基づく措置命令を発出する。【D015】

命令の内容

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

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する際、現地において、■■■■■・■■■■■代表と面談。【D020、D023～025】



2003. 2. 26 県熱海土木が、都計法第 81 条第 3 項に基づき、現地に違反標識看板を設置するとともに、■■■■■代表取締役の■■■■■氏と面談する (D020、D023、D024、025)

内容

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

2003. 2. 26 県建築安全推進室が、県土地対策室及び熱海土木 (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) を回覧する。【D027】

県建築安全推進室の方針

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

県建築安全推進室の方針

- ・宅地造成等規制法についても都計法と足並みを揃え、協働した対応を図っていく。

2003. 2. 27 熱海土木に■■■■・■■■■代表が来所する。【D029】

発言内容

- ・これから、地目変更登記（宅地⇒山林）の手続きを行う。



2003. 2. 27 ■■■■代表取締役の■■■■氏が、県熱海土木を訪れる(D029)

発言内容

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

2003. 2. 27 熱海土木に■■■■氏から電話がある。【D030】

発言内容

- ・上段の造成はカムフラージュであり、処分とは納得できない。



2003. 2. 27 ■■■■海土木に電話する(D030)

発言内容

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

2003. 3. 3 県土地対策室に、■■■■・■■■■代表ほか来室。【D037】

県の指摘

- ・違反して命令されており、許可はできない
- ・宅地建物取引業法上の問題もある。
- ・土採取等規制条例の届出が必要である。



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

県の指摘

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

2003. 3. 10 ■■■■が、熱海土木に、防災工事計画書の提出期限の延長を依頼する。
【D046】（事業者から防災措置計画書が提出された記録なし）



2003. 3. 10 〇〇〇〇が県熱海土木に対し、防災工事計画書（土砂の流出を防止する措置の計画書）の提出期限の延長を依頼する(D046)

2003. 3. 24 県建築安全推進室、県土地対策室及び熱海土木が現地を確認する。【D055】

現地の状況

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

2003. 5. 29 熱海土木から県土地対策室に対し、〇〇〇〇に防災措置計画書の提出を求める通知を発出する旨の報告がある。（※通知発出日は不明）【D064】



2003. 5. 29 県熱海土木から県土地対策室に対し、〇〇〇〇に防災工事計画書の提出を求める文書を発出することを報告する（文書の発出日は不明）(D064)

2003. 7. 30 〇〇〇〇が、熱海土木に、防災工事承認申請書を提出する。【D065】

申請の内容

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



2003. 7. 30 〇〇〇〇が県熱海土木に対し、防災工事承認申請書を提出する(D065)

申請の内容

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

2003. 9. 5 熱海土木が防災工事について、下記の条件を附して承認する。【D067】

承認の条件

- ・着手届を提出すること。
- ・工事完了後は速やかに完了届を提出し、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。

2005. 6. 14 熱海土木が、〇〇〇〇からの都市計画法の措置命令に係る防災工事完了届(H17)を受理した。（土地の所有権の移転後の対応についての建築安全推進課、熱海土木、熱海市との打ち合わせについての打ち合わせメモの記載からの類推）【D081】



2005. 6. 14 県熱海土木が無許可開発に対する措置命令に係る〇〇〇〇からの防災工事完了届を受理する（土地の所有権の移転後の対応についての県建

築安全推進課、県熱海土木、市との打ち合せについてのメモの記載からの類推) (D081)

2005. 6. 20 土砂流出防止措置の完了に伴い、熱海土木が[]に対する措置命令を解除した。(土地の所有権の移転後の対応についての建築安全推進課、熱海土木、市との打ち合せについての打ち合せメモの記載からの類推)【D081】

↓

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

2006. 3. 17 []が、市を経由して、熱海土木に都市計画法第 29 条の開発許可(H18) 申請書を提出する。【熱海市保有公文書より】

申請の内容

- ・ 予定建築物の用途：専用住宅
- ・ 開発区域の面積：19,992.84 m²
- ・ 工事完了予定：着手日から 12 ヶ月

↓

2006. 3. 17 []が県熱海土木に対し、都計法第 29 条による C 工区に係る開発行為の許可申請書を提出する(D・・・)←新たな文書番号を採番

申請の内容

- ・ 予定建築物の用途：専用住宅
- ・ 開発区域の面積：19,992.84 m²
- ・ 工事完了予定：着手日から 12 ヶ月

2006. 3. 27 熱海土木が、[]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. 3. 27 県熱海土木が[]に対し、C 工区に係る開発行為の許可申請書の内容について、68 項目の質疑・修正事項を指摘する(D・・・)←新たな文書番号を採番

2006. 4. 1 県が熱海市に開発許可権限を移譲する。

↓

2006. 4. 1 県が熱海市に対し、都計法第 29 条による開発行為の許可権限等を移譲する

2006. 4. 11 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 m²)【熱海市保有公文書より】

↓

2006. 4. 11 市が■■■■■に対し、C工区に係る開発行為を許可する（宅地面積：19,992.84 m²）（D・・・）←新たな文書番号を採番

2016～2017 土地所有権が個人に移転。【土地登記事項証明書】
（H28～H29）



（都市計画法に係る行政対応に関する土地ごと、■■■■■（?）、■■■■■（?）から■■■■■氏への所有権の移転のタイミングが分かるようであれば、個別に記載した方が分かりやすいと思われます）（⑤区域、④区域、無許可開発区域）

2020. 3. 26 ■■■■■（■■■■■が名称変更）から開発行為の地位を承継
（R2）した者が、市に地位承継承認申請書を提出する。（地位承継日：2020年1月10日）【熱海市保有公文書より】



2020. 3. 26 ■■■■■（■■■■■が名称変更）より開発行為の許可の地位
（R2）を承継した■■■■■氏が市に対し、地位承継承認申請書を提出する（地位承継日：2020年1月10日）（D・・・）←新たな文書番号を採番

（3）事実関係を補足する職員への聴き取り調査の結果



（上記（3）の対案）（カッコ立てせず、事実関係の一部として記載）

事実関係を補足する当時の担当職員への聴き取り調査の結果

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調査を行った。



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

【無許可開発への対応：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、 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】

【乱開発で20年前土砂崩れ（2023年7月2日付け静岡新聞朝刊関係）】

- ・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。
- ・ 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。



（上記囲み内の記載の対案）

（作業の効率の都合上、枠を取り払って対案を作成しています）

【無許可開発への対応関係：2002年1月から2月までの間】

(無許可開発を認知した時期について)

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

(無許可開発区域の位置について)

- ・~~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（当時はC工区はなかった）の一部にかけてであった。

(〇〇に持ち込まれた廃棄物への対応について)

- ・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。



(上記ポツの対案)

- ・⑤区域(?)に投棄されそうになっていた廃棄物(?)については、**県熱海保健所**に相談し、対応を依頼していた。

(無許可開発区域に係る措置命令について)

(移動)

- ・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。

- ・土砂が流れても、A B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。



(上記ポツの対案)

- ・無許可開発区域から土砂が流れても、A B工区に流れる地形であったため、防災措置については、沈砂池の施工程度で十分と考え、土砂流出防止措置(=防災工事)を命じるにとどめた。

(無許可開発区域からの土の採取に係る届出について)

- ・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、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。



(上記ポツの対案)

- ・は、都計法や宅造法の許可を優先し、**県土採取等規制条例**による(土の採取等の)届出は後回しにしていたと思われる。(からの土の採取等の届出への対応に関し記憶している職員はいなかった)

【事業者への措置命令後の対応：2003～2005】



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

- ・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。

↓

「無許可開発への対応：2002」へ移動

(無許可開発区域の是正後の開発許可について)

- ・[]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。

↓

(上記ポツの対案)

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

(無許可開発区域の防災工事の完了が 2005 (H17) 年度となった理由について)

- ・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。

↓

(上記ポツの対案)

- ・防災工事の承認後、2003 年、2006 (H16) 年と []に動きがなかった。
- ・[]に動きがなかったのは、防災工事を請け負ってくれる業者を手配できなかったためと思われる。(←合ってる?)

(防災工事の完了検査について)

- ・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。

↓

(上記ポツの対案)

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

(県熱海土木の職員等への事業者の態度について)

- ・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。

↓

(上記ポツの対案)

- ・2004 年度から 2005 年度までの間、[]など事業者は打合せのため、度々県 []に来ていた。(その中で、[]社長の) []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。

(移動) (以下のポツはどこに置くのが適当か要検討)

(県熱海土木と []との対応記録について)

- ・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。

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

(■■■■の第三者性について)

- ・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。



(上記ポツの対案)

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

(■■■■の資力・信用について)

- ・■■■■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。



(上記ポツの対案)

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

(■■■■の開発行為の許可申請書の審査について)

- ・■■■■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。



(上記ポツの対案)

- ・■■■■からの許可申請書については、県熱海土木の熱海市担当の職員1人（熱海市からの人事交流職員）が審査した。

【開発許可権限の移譲に伴う熱海市への引き継ぎ：2006年3月】



【開発行為の許可権限の移譲に伴う熱海市への引き継ぎ関係：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。



(「事業者による措置命令への対応関係など：2003～2005」に移動)



どこに置くのが正しい？

(熱海市への関係公文書の引き継ぎルールについて)

- ・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。



(上記ポツの対案)

- ・完了済の案件に関する公文書については、市に引き継がないこととしていた。市に■■■■■による無許可開発に係る公文書が市に引き継がれていないのは、当該案件は平成 17 年度に完了した案件との整理であったためと思われる。
- ・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。



(上記ポツの対案)

- ・■■■■■ (後に開発行為の許可の地位を■■■■■に承継) による⑤区域における宅地造成に係る開発行為の許可関係の公文書については、市に引き継いでいる。
- ・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。



(上記 3 ポツは「④区域・C 工区に係る■■■■■の開発行為の許可申請への対応関係」に移動)

(項目追加)

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

(県熱海土木の支援体制について (県職員の認識))

- ・権限移譲後、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。



(上記ポツの対案)

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

(県の支援体制について (市職員の認識))

- ・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。



(上記ポツの対案)

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

終的には) 市で判断を」と回答されることがあった。

(1) 事実関係を確認するための公文書について

○ 保存・保管している公文書の状況



本件における都計法に係る行政対応等に関する公文書の保存状況

~~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。

(上記 8 ポツと表を次のとおり修正)



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

年度	保存文書数
2002 (H14)	58 文書

2003 (H15)	10 文書
2004 (H16)	保存なし
2005 (H17)	14 文書

- ・うち 81 文書は、県土地対策室又は県建築安全推進室に保存されていたもので、そのほとんどが、県熱海土木で作成された公文書の副本である。←残り 1 文書はどこに保存されていたもの？)
- ・本件を所管していた県熱海土木には、本件公文書が保存されていないが、これは、現時点での県熱海土木における許可等案件に係る文書の保存年限が「事業完了後〇年」であることを踏まえると、「無許可開発行為への行政対応に係る公文書」については、この保存年限の経過により廃棄されたものと考えられる。
- ・また、「C工区に係る開発行為の許可申請等への行政対応」に関する公文書については、2006 年 4 月の開発行為の許可権限等の移譲に伴い、市に引き継がれたものである。(市に確認済。また、市に引き継がれた公文書については、C工区の事業完了から一定年度が経過したため、市において廃棄済であることも確認)
- ・なお、県土地対策室及び県建築安全推進室において、当時の公文書が保存されていたのは、本件が都計法及び宅造法に係る県内での希少な措置命令事案であることによる（将来への参考事例として保存）と考えられる。

都市計画法に関する特別委員会提言の概要
(9 月常任委員会資料から転載)

【事実関係を踏まえた論点】

- (1) 無許可開発に対する是正措置への対応は適切であったか
- (2) 無許可開発事業者を当該開発から排除したことは適切であったか
- (3) 「埋められてしまう可能性がある」との認識を持っていた、谷状の箇所を集められていた倒木について、適切に対応したのか
- (4) 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
- (5) 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
- (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

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】

- ・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、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、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。
- ・防災工事承認申請書の添付書類として、排水施設の数量計算書は残存するものの、当該施設の位置図や設計図などが残存しないため、公文書上、当該計画の妥当性の確認ができないが、当時の担当職員の記憶では、当時は各種図書が添付されており、審査の結果適切な計画と判断したとのことであった。
- ・また、防災工事の承認（2003(H15)年 9 月）から当該工事の完了（2005(H17)年 6 月）まで 2 年弱の期間を要しているが、これは具体的な理由は不明だが、 側の事情によるものであり、2004(H16)年度中も動きはなかったとのことであった。
- ・防災工事完了届等の公文書が残存しておらず、公文書上、防災工事の施工状況は確認できないが、完了検査を実施し、沈砂池が問題なく設置されていることを確認したとのことであった。

【考察】

- ・残存する公文書を確認する限り、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、沈砂池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】

- ・開発行為の許可基準の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」(都計法第33条第1項第12号)との定めがある。「必要な資力」とは「事業を完遂するための資金的能力があること」であり、「必要な信用」とは、「着実に許可条件等を遵守して事業を遂行していくことができること」とされている。
- ・県熱海土木及び県土地対策室が、当該無許可開発の事実を認知した当時、■■■■■は、次のような状況にあった。

○都計法第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認められたこと。

- ・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。)
- ・なお、本件を踏まえてのこととなるが、2004(H16)年12月に「都市計画法違反の開発行為が行われた場合、違反者は、同法第33条第1項第12号により、県内で宅地分譲や共同住宅などを目的とした開発許可を受ける資格を失うこと」を土木事務所長、市町村長に通知している。

【考察】

- ・資力及び信用については、資金調達能力に対する不安、過去に誠実に事業を遂行しなかった前歴等の事実関係を基準として判断することから、少なくとも当時の伊豆山地域における開発に関し、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、谷状の箇所を集められていた倒木について、適切に対応したのか【2023年7月2日付け静岡新聞(朝刊)の「谷に倒木埋めた可能性」との記事関係】

~~【谷に倒木埋めた可能性(2023年7月27日付け静岡新聞朝刊関係)】~~

【記事の趣旨（概要？）】

-
-
-

【確認・判明した事実関係】

- ・ 2023 年 3 月 19 日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。
- ・ 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。
- ・ 熱海土木及び土地対策室では、無許可開発区域に隣接する⑤区域の開発行為の許可に際し、「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、2003 年 3 月の熱海土木における対応記録からは、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。
- ・ 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、熱海保健所に通報し、処分等に関し相談していたとのことであった。

【考察】

- ・ 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たのであれば、その状況に対応した措置を講じたものと考えられる。
- ・ 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、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) 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】

(一部修正)

- ・ 県熱海土木では、当該申請書~~を~~を 2006 (H18) 年 3 月 17 日に受け付け、同 ~~2006~~ 年 4 月 1 日の開発許可権限の移譲に伴い、熱海市に引き継いでいる~~だ~~。(引継日不明)~~＝(熱海市保有公文書)~~

(追加)

- ・ 2006 年 3 月当時、都計法による開発行為の許可申請に係る標準処理期間は、「30 日」であった。(静岡県許認可事務処理規程より)
- ・ 熱海土木では、この間、書類審査に従事し、3 月 27 日に、 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)



(上記ポツの対案)

- ・ 公文書上、県熱海土木では、当該申請の受け付け 10 日後の 3 月 27 日に に対し、15 件の不足書類等の提出を求めるとともに、68 項目の質疑・修正事項の指摘を行う等の対応をしていたことが確認された。
- ・ 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)



(上記 2 ポツの対案)

- ・ 当該申請については、熱海市からの人事交流職員が主担当として審査していた。また、当該職員は、県から市に開発行為の許可権限等が移譲された 2006 年度に市に帰任し、引き続き、当該申請を処理しており、市では、2006 年 4 月 11 日付けで当該申請による開発行為を許可している。

【考察】

- ・ 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。



(上記ポツの対案)

- ・ 標準処理期間を踏まえると、当該申請を県熱海土木が受け付けた段階で、本件については、市において許可の適否を判断することは自明であったと思われる。県熱海土木では、このことを踏まえ、権限移譲前に申請者に対し、15 件の不足書類等の提出を求め、かつ、68 項目の質疑・修正事項の指摘していると思われることから、市に事案を引き継ぐ前の対応としては適切であったと考える。

- ・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。



（上記ポツの対案）

- ・市から県熱海土木への人事交流職員を当該申請の審査の主担当とし、本件が市に引き継がれて以降も、同一職員が主担当として処理していることから、円滑な引き継ぎがなされたものとする。

- ・なお、市の許可後、■■■■■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。



（この考察は市への支援策のところの方がそりが合うので、そちらに移動）

（４）別事業者による開発許可申請の審査等は適切であったか【2023年2月9日付け静岡新聞（朝刊）の「県技術検証結果にも疑念」との記事関係】

【記事の趣旨】

○

○

○

【確認・判明した事実関係】

- ・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、■■■■■（神奈川県小田原市■■■■■）により県熱海土木に提出された。



（上記ポツ目の対案）（提出された事実だけでは審査等が適切であったかの判断材料にはならないので）

- ・■■■■■による無許可開発区域の防災工事の完了後、■■■■■から県熱海土木に提出された④区域（C工区）における宅地造成に係る開発行為の許可申請については、申請書等に記載漏れ等なく、また、申請に必要な書類も全て添付されている。

（↑上記のとおり言えるか？）

- ・熱海土木では、2006年3月17日の本件申請の受け付け後、■■■■■に対し、15件の不足書類等の提出を求めるとともに、68項目の質疑・修正事項の指摘を行うなど、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。



（上記ポツの対案）

- ・県熱海土木では、市に本事案を引き継ぐ前の3月27日に■■■■■に対し、15件の

不足書類等の提出を求め、かつ、68 項目の質疑・修正事項を指摘している。

(一部修正) (聴き取り調査の結果のため)

- ・ 〇〇〇と〇〇〇との関係（無許可開発事業者である〇〇〇との関係がないこと）については、法人登記簿を確認した結果、役員の重複がなく、また、法人所在地も異なるとの事実から、第三者性があると判断したとのことであった。

(一部修正) (聴き取り調査の結果のため)

- ・ また、同社の資力、信用（都計法第 33 条第 1 項第 12 号）については、県土地対策室の経営状況調査委託事業により、業況の推移・見通し、取引関係、金融機関取引きの状況、決算状況及び主要財務比率などを調査した結果、「支障なし」と判断したとのことであった。

【考察】

- ・ 3 月 17 日に申請書類を受け付け、3 月 27 日には、〇〇〇に 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。



(上記ポツの対案)

- ・ 本件開発行為の許可申請書類を現時点で確認してみても、必要書類に不足はなく、かつ、記載漏れ等もないことから、当時の県熱海土木や市における申請書類の審査は適正であったと考える。

(移動)

~~【県技術検証結果にも疑念（2023 年 2 月 9 日付け静岡新聞朝刊関係）】~~

- ・ 本件許可申請に係る排水計画に関し、土地対策課において、当時の申請図書を確認・審査したところ、区域内東南端に直角に設計された側溝があり、当該施設の実際の排水状況の予測は困難であるものの、排水施設全体の設計上、計画降雨量（5 年確率降雨強度）及び排水施設の流下能力の算定ともに問題はなく、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ており、熱海土木の審査は妥当なものであった。



(上記ポツの対案)

- ・ また、本件開発行為の許可申請に係る排水計画に関する当時の申請図書について、現・県土地対策課（都計法所管）で確認・審査したところ、C 工区内の東南端に直角に設計された側溝があるが、当該側溝の実際の排水状況の予測は困難であるものの、排水施設全体の設計上、計画降雨量（5 年確率降雨強度）及び排水施設の流下能力の算定ともに問題はなく、都計法に規定される技術基準に適合するものであった。このことから、本件に係る排水計画についての、県熱海土木（及び市）の審査は妥当なものであったと考える。
- ・ 〇〇〇と〇〇〇との関係性及び〇〇〇の資力・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。



(上記ポツの対案)

- ・ 〇〇の〇〇に対する第三者性については、法人登記簿から両社の関係を証する事項が確認できなかったこと、また、〇〇の資力・信用については、通常の審査に加え、追加の経営状況調査により、資力・信用に許可上の支障がないことを確認していることから、当時の審査は妥当なものであったと考える。
- ・ なお、当時の県熱海土木の職員等には、〇〇と〇〇は「〇〇社長の〇〇氏を通し関係のある業者」との認識があったことがうかがえることから、両社の関係性の確認手法について、法人登記簿の確認で必要十分であるか等について、法律相談等を行う余地もあったのではないかと考える。

(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】

(一部修正)

- ・ 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、**県熱海土木**(管轄：熱海市、伊東市)の都市計画課に市からの人事交流職員1名を受け入れ、実務研修を実施している。また、2006年4月の権限移譲に際し、マニュアル等の資料を市に提供している。(公文書や聴き取り調査からは、これ以上の具体的な支援を行った事実は確認できなかった。)

(一部修正)

- ・ 2006年4月の熱海市及び伊東市への開発許可権限等の移譲に伴い、**県熱海土木**では、都市計画課(4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、**また、年度変わりの**人事異動等もあり、前年度からの都市計画課の職員は1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。

(移動)

- ・なお、市の許可後、■■■■■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。



(上記ポツの対案)

- ・なお、当時の県熱海土木の職員等には、■■■■■と■■■■■は「■■■■■社長の■■■■■氏を通し関係のある業者」との認識があったことがうかがえること、また、■■■■■は開発行為の範囲を拡大し、その後経営破綻して開発地を放置するなど、結果として不適切な事案となったことから、権限移譲後においても、市にその後の状況を確認するなど、積極的に関与する余地もあったと考える。

4 都計法に係る行政対応等に関し新聞報道で問題提起された事項についての事実関係など
【静岡新聞に掲載された「20 年前の土砂崩れ」の内容：2003】

【乱開発で 20 年前土砂崩れ（2023 年 7 月 2 日付け静岡新聞朝刊関係）】



(上記記載の対案)

(1) 「乱開発で 20 年前の土砂崩れ」（2023 年 7 月 2 日付け静岡新聞(朝刊)の記事)

【記事の趣旨（概要？）】

○

○

(追加)

ア 記事で取り上げられた公文書(D064)について確認・判明した事実

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

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

- ・2003 年度の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。



(上記ポツの対案)

- ・ 2003 年度の在籍職員には、当該公文書そのものを記憶している者はおらず、また、当該公文書の作成目的や写真の撮影時期、現地確認を行った者を記憶している者もいなかった。
- ・ 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。



(上記ポツの対案)

- ・ また、写真に写っている人物を特定できる者はおらず、また、写真に写っている者が着用してる作業着などから、当時の県熱海土木及び熱海市の職員ではないと思われるとのことであった。
- ・ 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。



(上記ポツの対案)

- ・ (当該公文書の添付写真を撮影した日かどうかは不明だが←合ってる?) 写真に写っている現地についての記憶が残っている者が 1 名おり、その記憶によれば、現地の状況は土砂崩れや崩壊ではなく、雨水が流れた跡との印象であるとのことであった。

~~・ 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、事業者へ撤去・処分を指導したなどの記憶はなかった。~~



(7 月 2 日の記事とは直接関係しない内容と思われるためなくてもよいのでは?)

(記載の修正)

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

○無許可開発事業者による緊急防災措置工事への対応について

【崩落地そばに集水用穴（2023 年 11 月 9 日付け静岡新聞朝刊関係）】



（上記記載の対案）

（2）「崩落地そばに集水用穴」（2023 年 11 月 9 日付け静岡新聞（朝刊）の記事）

【記事の趣旨（概要？）】

○

○

【確認・判明した事実関係】



（上記記載の対案）

ア 無許可開発区域内の「穴」に関し、公文書から確認・判明した事実

（記事で取り上げられた「穴」に関するものかどうかの確証はない） ←合ってる？

- ・ 〇〇〇〇は、措置命令により命じられた土砂流出防止措置に先行して、2003（H15）年 3 月、無許可開発区域内において、緊急防災措置を計画・施工した。
- ・ 〇〇〇〇の行った緊急防災措置は、次のとおりであった。
- ・ 2003 年 3 月 12 日、〇〇〇〇の〇〇〇〇代表から、熱海土木に対し、行き止まりの市道側溝（⑤区域）への必要以上の雨水、土砂の流入を防ぐため、無許可開発地内に穴を掘ろうとしていることが伝えられた。（D047）
なお、この計画の内容に関しては、2003 年 3 月 7 日、電話及びファックスで示されており、熱海土木では承知していた。（D044）
- ・ 2003 年 3 月 26 日の時点で、熱海土木では、既に穴が掘られていることを、現地で確認している。（D058）
- ・ なお、県が保有している公文書中に、位置図、設計図、画像はなく、現時点で、正確な位置や構造を把握することはできない。



（上記 5 ポツの対案）

- ・ 2003（H15）年 3 月 7 日、〇〇〇〇から県熱海土木に対し、無許可開発区域から行き止まりの市道側溝への必要以上の雨水や土砂の流入を防ぐため、緊急防災工事として調整池がわりの穴（10 トンダンプ 2～3 台くらいの土を取る）を掘りたいとの申し出がある。（D044、D047）
- ・ 県熱海土木は当該申し出に対し、「どうしても必要なもの（工事）であれば、その（工事）必要性とともに、それ（工事）を行いたい旨を文書にして提出してもらった方がよい」旨を伝える。（D044）
- ・ 同日、〇〇〇〇から県熱海土木に対し、当該緊急防災工事の内容のイメージ図が F A X され、県熱海土木の職員は当該 F A X の内容を確認しており、〇〇〇〇からは、押印した文書を同日発送するか、翌営業日に持参するとの話がある。（044）

- ・県に残存している公文書の中には、上記■■■■の押印のある文書は存在しない（穴の位置図、設計図等に相当するものがない）ことから、現時点で、当該穴の正確な位置や構造を把握することはできない。
- ・なお、2003年3月26日の時点で、県熱海土木は、現地で既に穴が掘られていることを確認している。（D058）

（項目の追加）

イ 県熱海土木（都市計画課）の在籍職員への聴き取り調査の結果

- ・2002（H14）年度の在籍職員に聴き取りを行い、穴の位置は、無許可開発区域内の東南部であり、形状は、深さ1 m程度の素掘りの穴で、掘削土が隣りに積まれていたこと、浸透枡のような機能はないこと、D055 公文書中の写真（仮沈砂状況）が、本件かどうかは分からないとの内容を確認した。



（上記ポツの対案）

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

- ・なお、2005（H17）年度の在籍職員には、現地で見た記憶がなく、また、D081 公文書に添付された画像によれば、2005年10月頃の時点で既に消失している。



（上記ポツの対案）

- ・また、2005（H17）年度の在籍職員からは、当該穴を現地で見た記憶がないことを確認した。D081 公文書に添付された画像によれば、2005年10月頃の時点で既に消失している。

（当時、県熱海土木が確認した穴の正確な位置が分からないのに、消失していると断定することはできないと思われるので、D081 文書のくだりは、削除した方がよいと思われる）

【考察】

- ・市道の側溝が、当該区域から流入した土砂で詰まり、緊急的な対策が必要であったこと、対策の内容は、土砂流出防止措置であり、措置命令で命じていたものであることから、熱海土木では、事前に計画を確認し、造成工事との誤認を招かないよう■■■■に指導したうえで、認めており、その対応に問題はない。
- ・深さ1 m程度の、いわゆる仮設沈砂池が、長くとも2年程度の期間存在したことにより、地下水などの周辺環境に影響を及ぼすことは考えられない。



（削除した方がよいのではないかと）

(理由)

手続的には手順を踏んでいるように見受けられるが、肝心の穴の位置等を示す公文書がなく、穴を掘り、その穴に水が導かれることの影響等を勘案しているかが不明なこと、かつ、当該公文書の穴が記事で取り上げている穴と同一か判然としないことから、考察するのは難しいのではないかと。公文書、聴き取りにより把握した事実の記載にとどめた方がよいのではないかと。

(別ペーパーからの移動)

(あくまでも新聞記事を受けての事実関係の確認なので、当初案のように詳細に触れなくてもよいのではないかと？また、開発行為の施工状況については、公文書では確認できず、専ら聴き取り調査の結果によらざるを得ないことから、考察はなくてもよいのではないかと)

(3)「県が鳴沢川を埋める開発行為を認めたことが根本的な問題」(2023 年 11 月 9 日 付け静岡新聞(朝刊)の記事)

【記事の趣旨 (概要?)】
☐
☐

- ア 逢初川源頭部北東側区域 (⑤区域) における開発行為に関し、公文書から確認・判明した事実
- ・当該開発行為に係る許可申請から事業完了までの行政対応に関する事実関係等は下表のとおり

年月日	事実関係など
	宅造法許可① (+廃止) (D・・・) (以下同様に文書番号を入れる)
	宅造法許可② (+廃止)
	水路敷の用途廃止
	開発行為の許可申請 (開発行為の概要も記載)
	開発行為の許可
	措置命令 (命令の概要も記載)
	防災工事承認申請
	防災工事の承認
	防災工事完了届の提出
	開発行為の許可の地位の承認申請
	開発行為の地位の承継、措置 (停止?) 命令の解除
	開発行為の完了確認・検査済証の交付

- ・本件に係る開発行為の許可通知、措置命令書、防災工事承認申請書など、一部の公文書については残存しているものの、開発行為の許可申請書類一式、防災工事完了に関する書類一式及び開発行為の完了に関する書類一式などの公文書は残存していない。

- ・このため、当該区域において、実際にどのような開発行為が実施されたのか、公文書上で確認することはできない。
- ・（水路？の用途廃止に関する公文書に添付された写真から、⑤区域の下の擁壁に水路（暗渠？）と思われるものが確認されること）（沢筋について写真から確認できることも記載）
- ・（一方で他の公文書では「暗渠を入れた方がよい」と助言したのに「暗渠が入れられていない」とのやり取りがあったこと）←上記ポツと暗渠の話しの整合はどう考えればよい？
- ・（公図の話しも入れた方がよい？）
- ・（ からの文書には⑤区域廃棄物が埋められているとの記載があること）

イ 県熱海土木（都市計画課）の在籍職員への聴き取り調査の結果

- ・（⑤区域における鳴沢川の沢筋の状況）
- ・（排水計画の内容）
- ・（暗渠工の施工指導）
- ・（B工区の透水管について、A工区の透水管に関する事業者の発言について）
- ・（⑤区域に埋め立てられた廃棄物の確認）

5 再発防止に向けた対策

- 都市計画法の規定に違反した事業者に対しては、迅速かつ正確に対応することに加え、厳格な措置が求められる。静岡県では、本件事例を受け、独自の運用として、都市計画法違反の開発行為が行われた場合、違反事業者は、法第33条第1項第12号の要件を欠き、宅地分譲や共同住宅などを目的とした開発許可を受けることができなくなることとした。引き続き、当該運用の適切な執行に取り組んでいく。



（上記ポツの対案＋記載の統一）

- ・都計法の規定に違反した事業者に対しては、迅速かつ、適確に当該違反を是正させるだけでなく、その後においても厳格な措置が求められる。このため、本県では、当該事例を踏まえ、都計法違反による開発行為が行われた場合、当該違反事業者については、独自の運用として、宅地分譲や共同住宅などを目的とする開発行為の許可申請において、「信用を欠く」（都計法第33条第1項第12号による要件を欠く）ため、許可を受けることができない取り扱いとしている。今後もこの取り

扱いを継続し、開発行為許可制度の厳格な運用を図っていく。(←県でも開発許可してる?)

- 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ことから、その反省を踏まえ、以下の取り組みを実施する。



(上記ポツの対案+記載の統一)

- ・本件については、開発行為の許可権限の移譲後における市への支援が不足していたとの指摘は否めないことから、今後、本件と同様の事態を招くことのないよう次の取り組みを実施していく。(森林法と同様に、既に実施しているもの、今後実施するもの等の分けができるか?)

- ・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開設に取り組んでいく。



(上記ポツの対案)

- 近年は、市町等から県土地対策課に対し、開発行為の許可制度の解釈・運用等に関し、多数の相談・質問が寄せられている(R3:120件、R4:153件、R5:127件(令和5年12月1日現在))。本県が新たに策定した権限移譲方針においても、事務ごと相談窓口を設置する方針を提示していることから、引き続き、気軽に相談できる雰囲気窓口の開設に取り組んでいく。

- ・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。



(上記ポツの対案、3ポツ目とする)

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

- ・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。



(上記ポツの対案)

- (2ポツ目の取り組みとダブリ感があるので、このポツを2ポツ目とした上で(上記2ポツ目を3ポツ目に)、次の記載としてはどうか?)(主導とすると県が丸抱え

するようにも取れてしまうので、「連携」ではどうでしょうか)

○市町等寄せられた開発行為許可制度の運用等に係る困難な事案に対しては、場合によっては、県法務課の困難事案支援チームにも相談しながら、県としても市町等と一緒にその解決策を考えていく。また、複数の市町に共通する課題が生じた場合には、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、県と市町が連携し、迅速かつ効果的な課題解決を図る。