

熱海市伊豆山土石流災害に係る
熱海市の見解及び対応

令和4年11月16日

熱海市

目次

はじめに	4
第1 届出地の盛土問題に関する本市の行政対応等に関する事実関係	5
1 本市の当初届出書の受付	5
2 森林法を所管する県が、A社による本件開発行為は森林法上の林地開発許可違反にあたるとして、A社に対し、A社が届出地の土地改変行為を中止するよう文書指導を行ったこと等について	7
3 A社による届出地における土採取等の再開	7
4 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第1回）の提出	9
5 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第2回）の提出	9
6 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第2回）の提出後の本市の対応等	11
7 A社による本件土地の売却後、本市がA社に対する措置命令発出の内部決裁を得るまでの間の状況等	13
8 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第3回）の提出までの間の状況等	14
9 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第3回）の提出	15
10 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第3回）の提出後の本市の対応等	16
11 2011年11月18日、本市は、A社及びC者との間で、届出地の追加防災措置に関する確認書を取り交わし、A社及びC者が、本市との間で、届出地の追加防災工事を実施すること、本市の予算で届出地の入口への門扉の設置工事等を行うことについて、A社及びC者の了解が得られたことにより、届出地への更なる土砂搬入の可能性が大幅に減少すること等から、A社に対する措置命令の発出を見送る方針を決定したこと等	17
12 本市が、C者に本件追加防災工事を実施させる必要があると判断し、C者に土採取等条例の「届出者」となることを要請したが、C者から、土採取等条例上の「届出者」となることを拒否された状況等	18
13 第2回確認書に基づき本市が実施した工事の状況等	19
14 本件追加防災工事の実施に関するA社及びC者の対応状況等	19
第2 届出地の盛土問題に関する本市の行政対応上の問題点	22
1 当初届出書及び変更届書（第3回）の受付にかかる本市の行政対応上の問題点	22

2	A社に対する措置命令発出の見送りについての本市の行政対応上の問題点	23
3	本市による措置命令発出見送り方針決定後の本市の行政対応上の問題点	23
4	公文書の作成に関する本市の行政対応上の問題点	24
5	組織体制・情報共有に関する本市の対応上の問題点	25
第3	避難指示に関する本市の行政対応等に関する事実関係	26
1	令和3年7月1日から同月3日の気象状況等	26
(1)	令和3年7月1日から同月3日の気象状況の特徴	26
(2)	令和3年7月1日から同月3日の雨量等	26
(3)	本市に対する気象庁からの情報等	26
(4)	土砂災害の前兆現象と本市の状況	29
(5)	本市の対応状況	30
(6)	本市近隣自治体の対応状況	34
2	避難情報発令の前提となる基準及び体制等	36
(1)	国や都道府県（気象庁）から発表される防災気象情報と市町村が発令する避難情報との関係	36
(2)	パトロール体制と実施状況	39
(3)	消防団の活動状況	39
3	避難情報に関する住民周知の状況	40
(1)	基礎的防災情報に係る周知	40
(2)	各種防災訓練	40
(3)	本市による避難情報の発令基準見直しに係る周知	41
第4	避難指示に関する本市の行政対応上の問題点	42
第5	本市の行政対応の改善策（再発防止策）等	44
(1)	土採取等条例及び関係法令の改正等と本市の行政対応の改善点	44
(2)	事業者による盛土の実施状況等に対する監視体制の強化等	45
(3)	職員研修の強化等による本市の行政対応能力の向上	45
(4)	組織体制・情報共有の強化	46
(5)	県等の所管法令にかかる改善・要望事項	47
(6)	避難指示に関する今後の対応策	49

関係者一覧

関係者	関係者の説明
A社	前土地所有者
B社	盛土造成実行行為者 土採取等条例届出書 現場責任者 (H21. 12. 10～H22. 7. 8)
C者	現土地所有者
D社	土採取等条例届出書 現場責任者 (H19. 4. 9～H20. 4. 8) O氏：D社社員
F社	A社から土砂搬入を委託されていたと考えられる業者 ※逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会（以下「検証委員会」という。）報告書では「木くず混じりの土砂の搬入者」とされている。

はじめに

令和3年7月3日に熱海市伊豆山地区で発生した土石流災害（以下「本件災害」という。）により、かけがえのない多数の命が奪われたことは、誠に痛恨の極みであり、哀惜の念に堪えません。

本書面においては、本件災害に至る事実経過、これを踏まえた熱海市（以下「本市」という。）の行政対応上の問題点及び問題点解消に向けた再発防止策について報告します。

第1 届出地の盛土問題に関する本市の行政対応等に関する事実関係

1 本市の当初届出書の受付

A社は、2007年3月9日、本市に静岡県土採取等規制条例（昭和50年静岡県条例第42号。以下「土採取等条例」という。）第3条第1項の規定に基づく土の採取等計画届出書（以下「当初届出書」という。）を提出した。本市は、同年4月9日、当初届出書を受け付けた。

【補足説明】

(1) 当初届出書には、「土の採取等を行う場所の区域」として、「熱海市伊豆山赤井谷1076-3」「面積：0.9446ha」（以下「届出地」という。）、「土の数量」として、「掘削2,253^m 盛土（搬入36,276^m）」、「土の採取等を行う期間」として、「届出受理日から12か月（予定）」、「盛土工法」として、「高さ最大15m 小段高さ最大10m 小段幅最小5m ロックフィル」等（以下「盛土の高さ等」という。）と記載されていた。もっとも、当初届出書には、前記のとおり、「盛土工法」として、「高さ最大15m 小段高さ最大10m 小段幅最小5m ロックフィル」等と記載される一方、当初届出書に添付された図面には、盛土の高さが15mを超える可能性があることを示す記載が認められた。本市は、当初届出書受付後、静岡県（以下「県」という。）に対して、当初届出書を送付し、県においても、A社の当初届出書の内容を認識していた。

なお、静岡県事務処理の特例に関する条例（平成11年静岡県条例第56号）別表第1の135

(1)は、土の採取等を行う場所の区域の面積（以下「土採取等面積」という。）が1ヘクタール未満の土の採取等に係る土採取等条例第3条第1項の届出の受付は、その土地の所在する市町が行う旨規定していた。

(2) 本市は、A社が提出した当初届出書に、「土の採取等計画届出書」の必要的記載事項である①「土の採取等に係る土の運搬の方法及び土の搬入先又はその他土の運搬に関する事項」②「土の採取等に係る跡地の整備に関する事項」及び③「土の採取等に伴う災害防止のための方法及び施設に関する事項」の3項目に未記載部分があること等を認識しつつ、以下の措置を講じて、2007年4月9日、当初届出書を受け付けた。

(3) 本市が、A社提出の当初届出書に上記不備があることを認識しつつ、当初届出書を受付する際に考慮した事情及び講じた措置は、以下のとおりである。

① 本市は、A社が当初届出書を本市に提出した時点で、当初届出書の記載に不備があることを認識し、A社担当者に対して、未記載部分の追記及び不正確な内容の修正をよう繰り返し指導したが、A社担当者は修正に応じる旨の発言を行いながらも、その修正を行わなかった。

② 本市は、県の担当部局から、A社が、届出地を含む本件地域において大規模な開発を予定している旨の情報を得ていた中、本市が、当初届出書の上記未記載を理由に当初届出書を受け付けなかった場合、上記①の事情に加え、本市がA社に対して権限を行使し得る法令は、実質的に土採取等条例に限られており、本市が、土採取等条例に基づき、A社が本市による当初届出書受付前に土採取等に着手したことをA社の「無届出」と評

価して、A社に対する罰則の適用を求めたとしても、その法定刑は、10万円以下の罰金（同条例第17条）に過ぎなかったことなどから、A社が、当初届出書を本市に提出済みであると主張して、本件土採取等を含む開発行為（以下「本件開発行為」という場合がある。）を本市の指導に従わないで着工するおそれがあると強く懸念した。

③ そこで、本市は、当初届出書の受付前に、A社が本件開発行為を予定している届出地に本市担当者を赴かせ、現地での確認を行うことによって、A社が意図している本件開発行為の内容を把握するとともに、A社に対する指導を行い、現地において、A社担当者に対し、本件届出書の未記載事項等について以下のとおり確認を行った。

ア 当初届出書の①「土の採取等に係る土の運搬の方法及び土の搬入先又はその他土の運搬に関する事項」については、「土の採取等の目的」欄に「隣接地の土砂を盛土するため」と記載されていたところ、現地には、当時、盛土らしい盛土はなされていなかった中で、A社担当者は、「現地において、本件開発行為に際し、隣接地において掘削した土砂を届出地に盛土することを目的としている。」旨述べた。

イ 当初届出書の②「土の採取等に係る跡地の整備に関する事項」については、本市担当者が、A社提出の平面図を参照しつつ、現地においてA社担当者から聴取りを行い、「土の採取等を行う期間」にかかる工程表についても、A社担当者から、前述のとおり、当初届出書に基づくA社の土の採取等にかかる行為は、隣接地からの土砂搬入に要する期間であって、その期間は、当初届出書に「採取等の期間」として記載された「届出受理日から12か月（予定）」である旨の説明を受けた。

ウ 本市は、このような経緯を踏まえ、上記①及び②については、本市の現地踏査やA社関係者からの聴取り等により、当初届出書の未記載を理由に本市が当初届出書の受付を拒絶することは困難と判断する一方、当初届出書の③「土の採取等に伴う災害防止のための方法及び施設に関する事項」について、本市は、異例ではあるものの、A社に対し、「当該届出に係る土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等により災害が発生するおそれがあるときは、建設課と協議をし、災害を防止するための必要な措置をとること、土砂の崩壊、流出により災害が発生した際は、早急に対策を講じるとともに、被災の補償を行うこと」を「受理書」に附帯条件として記載し、A社が、本市との協議に基づき防災措置を講じることが、A社が、当初届出書に基づき本件土採取等を行うこと的前提条件とすることを明示した。

また、本市は、本市担当者が、A社提出の当初届出書添付の届出図面や本市職員によるA社関係者からの聴取りの結果、前述のとおり、A社が実際に行う土採取等において、本件盛土の高さが15mを超える工事を行う可能性があることと判断したことから、A社による本件土採取等は、県が土採取等条例に関し策定していた「技術基準」のみでは、その安全性を確認することが困難であると判断し、A社による本件土採取等の安全性に関し、「道路土工/のり面工・斜面安定工指針」等の文献を参照しつつ、確認作業を行った。

④ 本市は、同年4月11日、届出地の上記現地踏査の結果等を本市内の担当各部署に報告

し、本市全体として情報共有を行った。

2 森林法を所管する県が、A社による本件開発行為は森林法上の林地開発許可違反にあたるとして、A社に対し、A社が届出地の土地改変行為（森林法第10条の2にいう土地改変行為とは、「土石又は樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為」をいい、土採取等条例上の土採取等より広い概念である。）を中止するよう文書指導を行ったこと等について

本市は、2007年4月22日、住民からの通報を受け、同月23日、本市関係部署により、届出地の状況確認の合同調査を実施したところ、届出地からの土砂流出が原因と思われる逢初川の濁りが確認されたため、同月25日、現地において、A社担当者に対し、仮設防災工事を実施するよう指導し、同月27日、県に対し、A社による届出地の土地改変面積が1haを超えていると考えられる旨通報を行った。

これに対し、県は、A社の土地改変面積が1haを超えていると判断した上、A社に対し、森林法（昭和26年法律第249号）第10条の2第1項及び森林法施行令第2条の3に基づき、土地改変行為の中止及び森林復旧を文書指導した。A社は、上記指導を受けて、2008年8月7日までの間、届出地における土地改変行為（土砂の搬入等を含む。）を中止した。

3 A社による届出地における土採取等の再開

A社は、2009年1月21日、本市担当者に対し、林地開発許可違反の是正が終了したことを理由に、届出地への土砂搬入行為を再開したい旨の意向を示し、同年3月19日、本市担当者は、A社担当者からA社が届出地への土砂搬入を再開した旨の連絡を受けた。そこで、本市担当者は、現地踏査を行った上、A社担当者及びA社から委託を受けて本件開発行為に従事していたB社担当者を本市に呼び、A社担当者らに対し、土採取等条例にかかる変更届を提出すること及び届出地からの逢初川下流域への土砂流出が生じないように、防災措置を先行して行うよう強く指導した。なお、土採取等条例における変更届不提出の罰則は、3万円以下の罰金であった。

これに対し、A社は、口頭では、本市の指導に従うとの発言を行いながら、実際には、変更届の提出も、防災工事の着手も行わなかった。また、本市担当者が現地踏査を行った結果、県が、A社に対し、森林法に基づく林地開発許可違反を理由に是正措置を指導し、A社が、植栽等を行って原状復旧を行った進入路入口付近の土地について、その改変行為が行われた事実が確認されたこと等から、本市担当者は、A社の届出地における土地改変行為が1haを超えていると認識した。

【補足説明】

- (1) 本市担当者が、2009年7月2日のA社担当者との協議の際、同担当者が、1ha未満の開発行為を小分けにして行う等の発言を行ったこと、その後、本市担当者が現地踏査を行った結果、前述のとおり、県が、A社に対し、森林法に基づく林地開発許可違反を理由に是正措置を指導し、A社が、植栽等を行って原状復旧を行った進入路入口付近の土地について、

その改変行為が行われた事実が確認されたこと、同年10月、届出地からの土砂流出が原因と推測される逢初川及び伊豆山港の濁りが確認されたこと等から、本市は、同年11月4日、県担当部局との間で協議を行った。この段階での届出地の状況は、適切な防災措置が講じられないまま盛土がなされたことにより、土砂の流出が発生している可能性が高いと判断される状況にあったことから、事業者が防災措置に着手するまでは土砂の搬入を行わせるべきではないとの本市の意見を県に伝え、その問題意識を県と共有した。もともと、県は、県との上記協議の際、A社に対する森林法に基づく林地開発許可違反を改めて問題とすることに難色を示した。また、県との上記協議の際、土採取等条例に基づく措置命令発出の要否等についても検討されたが、同年11月6日に現場を確認したところ、整地がされており、直ちに土砂の崩落等が発生する状況にはなく、同条例第6条の要件を充足するとは認められなかったこと、その後の県との協議の結果、県から、直ちに措置命令等を発令するのはいかなるものかとの指摘がなされたこと等を踏まえ、この段階で措置命令等の発出は行わず、事業者に対し、土砂搬入を中止させ、適切な防災措置を講じるよう指導を行っていく方針となった。

- (2) 本市担当者は、土採取等条例による本市の権限では、A社に対して、適切な対応を求めてもA社がこれに応じるとは考えにくく、他法令によるA社に対する規制の必要性があると認識していたところ、A社が搬入した土砂に産業廃棄物が含まれている疑いがあったことから、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃掃法」という。）による罰則適用の可否を念頭に、熱海警察署に廃掃法の罰則適用の可否を相談した。これに対し、熱海警察署は、搬入されている土砂について産業廃棄物の疑いがあるのであれば、まずは廃掃法の手続に従って行為者に指導を行う必要があり、その結果、事件性があれば警察が動くことになるという見解を示した。

そこで、本市が、同年11月6日に県東部健康福祉センターと協議を行ったところ、同センター担当者は、現時点でA社が搬入した土砂に産業廃棄物が含まれているとの確たる証拠がない以上、A社に対し、廃掃法による指導は行えないという見解を示した。

- (3) また、本市はA社による土地改変行為は再度1haを超えている可能性が高いと認識し、森林法に基づけば、土採取等条例とは異なり、事業者が無許可で土地改変行為を行った場合、同法第10条の3により、事業者の開発行為の中止を命じ、又は期間を定めて復旧に必要な行為をすべき旨命じることができるため、同年11月4日、県に対して、A社に対する林地開発許可違反による是正を見据え、県市合同で面積調査を行うべきではないかと進言したが、県は、本市に対し、森林法の手続に則り業者に測量を指導すると時間がかかってしまうとの理由により、まずは、本市において事業者に測量させるよう指導した。
- (4) 本市は、県からの上記指導を踏まえ、同年11月13日、A社に対し、同年11月30日までに逢初川及び伊豆山港への土砂流出対策を実施すること、土砂流出対策の計画案を事前に本市に提出することに加え、工期及び工法等について変更の手続きを行うこと、土採取等の対象面積を確定すること等を文書で指導した。
- (5) A社は、本市の指導に基づき、同年11月30日、届出地の施工区域が12,218㎡である旨の求積図を本市に提出した。そこで、本市は、県に対し、翌12月1日、A社から1haを超える

求積図の提出があった旨報告するとともに、県と協議を行ったが、県の本市に対する指導は、A社から提出された図面は図上求積であり、信憑性にも欠け、正式文書でないため、森林法上の1haを超える土地改変行為を行ったとまでは言えないとして、県が、森林法の手続に則り業者に測量を指導することはできないとの見解を示し、当面は土採取等条例に基づき本市においてA社の指導を行うよう求めるものであった。

- (6) 同年12月2日、本市担当者は、A社を訪問し、A社担当者に対し、同年11月30日を提出期限とする変更届の提出がなされていないことを指摘し、土砂流出対策の計画案及び変更届を速やかに提出するよう、強く指導した。

4 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第1回）の提出

A社は、2009年12月9日、本市からの再三にわたる口頭及び文書による指導を受け、本市に対し「土の採取等変更届出書」（第1回）を提出した。また、本市担当者が、現地踏査を行い、A社が、同日、沈砂池及び土堰堤の施工に着手していることを確認し、本市は、翌日、A社からの上記変更届出書（第1回）を受け付けた。

【補足説明】

- (1) A社が提出した変更届（第1回）における変更内容は、当初届出の「面積：0.9446ha」の「0.969589ha」への変更、防災措置の工法を「ロックフィル」から「土堰堤」とする変更、「土の採取等を行う期間」については、その工期を「2007年4月9日から2010年4月8日」に変更するものであった。なお、盛土の「土の数量」については、当初届出の「盛土（搬入36,276m³）」との記載からの変更はなく、盛土の高さ等については、ロックフィルが土堰堤に変更されたが、「高さ最大15m 小段高さ最大10m 小段幅最小5m」の記載に変更はなかった。
- (2) 本市担当者は、2009年12月9日から翌2010年1月19日までの間に数回にわたり現地踏査を行い、A社による沈砂池の施工、土堰堤については、盛土の最下部と一体的となっているため、現地踏査において目視での確認は困難であったものの、現地へ土堰堤を施工するための固化材の搬入が行われたこと等を確認した。なお、本市に防災措置の実施状況を報告するため本市を訪れたB社担当者は、本市担当者に対し、同年2月末までに法面を整形して植樹する予定である旨発言した。
- (3) 本市担当者が、同年3月4日、現地踏査を行い、土堰堤の形状を見分し、土堰堤の高さが、変更届出書（第1回）に記載されているとおり、約3mであることを確認した。

5 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第2回）の提出

A社は、2010年3月23日、本市に対し、土の採取等変更届出書（第2回）を提出した。変更届出書の内容は、天候不良により事業が遅れたことから、工期を同年7月8日まで延長するというものであり、同日、本市は、A社提出の変更届（第2回）を受け付けた。

B社担当者は、同年5月12日、本市を訪問し、本市担当者に対し、同年6月末までに土砂の搬入及び防災措置を完了させる旨言明した。同年6月4日、本市担当者が現地踏査を行い、沈砂池及び土堰堤の工事が完了していることを確認した。

【補足説明】

(1) 2010年6月30日、B社担当者が、本市に来庁した際、本市担当者に対し、土砂の搬入を中止する旨言明した。そこで、本市担当者は、B社担当者に、盛土の上段部の土砂が盛り溢された状態にあることを指摘し、その法面整形を行うよう指導するとともに、工期限（7月8日）までに上記法面整形を含む防災措置を終了させ、完了届を提出するよう指導したが、A社は工期限までに完了届を提出しなかった。

(2) 同年7月1日、D社担当者が、新たに届出地に土砂を搬入したい旨本市と県に申入れを行った。その際、D社担当者は1haの要件回避を示唆していたところ、県東部農林事務所は現時点（当時）ではA社による土地改変面積は1ha未満の範疇であると整理し、本市が意見具申した森林法上の一体性判断は県森林計画課と相談して判断したいと回答した。その後、本市は、庁内対策会議を開催し、その結果を踏まえ、同月9日に上記申入れを認めない旨A社に回答した。本市が、上記申入れを認めなかった理由は、変更届出（第2回）の工期を徒過していたこと、届出地への土砂搬入（盛土）は、既に届出書記載の高さである15mにほぼ達しており、これ以上、A社による届出地への土砂搬入を認めれば、盛土の高さが、A社が本市に届け出た15mを確実に超えると認識したことなどがその理由であった。

本市が、県に対し、森林法上の一体性判断について意見具申を行ったのは、森林法第10条の2の規定により、地域森林計画の対象となっている民有林において1haを超える規模の開発（土地改変行為）をしようとする者は、都道府県知事の許可（林地開発許可）を要するところ、林地開発許可が必要とされる面積要件である1haの判断について、森林法を所管する林野庁の治山課を中心に組織された森林保全研究会を著者とする「林地開発許可制度の解説」に「林地開発行為の規模は、地域森林計画の対象森林における土地の形質を変更する行為で、人格・時期・実施箇所の相違にかかわらず一体性を有するものの規模を意味しており、その開発行為の計画が相互に関連があるかどうかにより、林地開発許可を必要とする開発行為に該当するか否かが判断される」との解説がなされていたことによる。

(3) 同年8月20日、本市担当者が現地踏査を行ったところ、新たに土砂搬入が進んでおり、本市として、完了検査を実施できる状況になかったため、本市は、この問題についてA社と協議を行うため、協議依頼文書をA社に発出したが、A社は本市の協議依頼に応答しなかった。

(4) 同月25日、本市担当者が、現地踏査を行った結果、届出地に搬入された土砂に産業廃棄物の疑いがある木屑の混入が認められたため、廃掃法を所管する県にその旨を通報するとともに、A社に対し、その除去を要請した。

(5) 本市担当者は、同年9月9日、A社本社事務所を往訪し、A社担当者に対し、必要な防災措置の実施を速やかに行う旨記載した書面を本市に提出するよう指導した。

6 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第2回）の提出後の本市の対応等

本市担当者が、2010年8月中に数回にわたり現地踏査を行った結果、届出地に土砂が新たに搬入され、本件盛土の高さが40m～45mに達していることを確認した。本市は、盛土の搬入者は、A社又はA社から委託を受けるなどしたA社関係者である、B社、D社又はF社（以下B社以下を「B社等」という。）である可能性が高いと判断したものの、その搬入者を特定するに足りるまでの具体的証拠はなく、これまでのA社の対応から、A社は、A社による届出地への土砂搬入を否認し、その詳細は不明であると主張する可能性が高いと考えていた。

そこで、本市は、A社又はB社等にこれ以上の届出地への土砂搬入を行わせない手法として、土採取等条例の届出者であるA社に対し文書による通知を行うことも一定の効果があると考え、同年9月17日、A社に対し、①変更届出書（第2回）に基づく工期限は同年7月8日であることから、届出地への工期限経過後の土砂搬入を行わないこと、②防災措置を実施後、本市に完了届を提出して本市の検査を受けることを要請する文書をA社宛てに送付した。

しかし、同年9月17日以降も、届出地進入路上部への土砂搬入が継続されたため、本市は、土砂搬入の行為者を特定できないまま、同年10月8日、再度A社に対し土砂搬入の中止を指導する文書を発出した。しかし、A社は、上記文書指導に対する回答すら行わなかった。本市は、このように、A社が土採取等条例に基づく本市の指導に応じない中、現場の土地改変行為の面積が既に1haを超えていると認識していたことから、改めて、同年11月10日の県との協議において、県に対し、土採取等条例と比べて、より事業者に対する規制力の強い森林法等の他法令による規制を行う必要があるとの意見具申を行った。

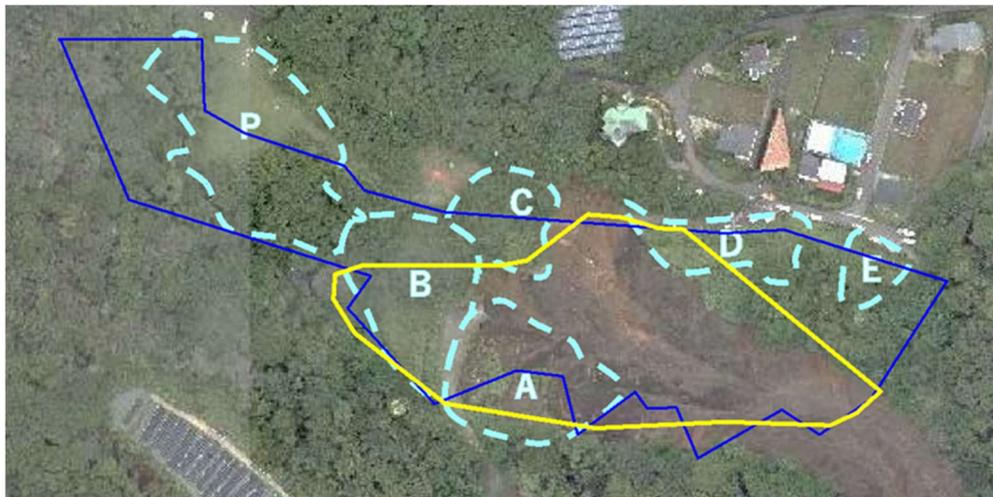
【補足説明】

- (1) 本市は、本件盛土の安定性に関する収集資料の検討・確認結果から、適切な防災措置が講じられれば、災害発生のおそれがあるとまでは言えないと判断したことから、本件盛土の安全性を確保するにあたっては、A社又はB社等による更なる土砂の搬入を行わせないことが重要である旨本市の見解を県に伝えたところ、県は異議を述べなかった。
- (2) また、本市は、土砂への産業廃棄物の混入は、土質強度を低下させる懸念があるため、当該産業廃棄物が混入されている土砂を早急に撤去させる必要があると考え、県に働きかけを行いながら、A社に対し、当該産業廃棄物が混入されている土砂の撤去作業を行わせる準備を開始した。その後、本市の懸念どおり、廃棄物が混入されている盛土付近の小崩落が確認されたが、本市は、2010年11月19日、当該土砂の大部分が撤去されたことを確認した。併せて、本市は、前述のとおり、同年9月及び10月に土採取等条例の届出者であるA社に対し土採取等条例に基づく土砂搬入の中止について文書指導を行った。
- (3) 本市は、前述のとおり、2010年8月以降、繰り返し、届出地への土砂搬入の中止及び盛土本体の整形等の完了を口頭及び文書で指導したにもかかわらず、A社が本市の指導に従わないため、その対応に苦慮していた。土採取等条例は、完了届の不提出を処罰する規定がなく、本市は、土採取等条例に基づくA社に対する指導及び規制に限界を感じており、よ

り規制力の強い土砂災害防止に関連する他法令での対応が必要と考えていた。こうした中、現場の状況は、土地改変面積の合計が1haを超えている可能性が高いと考えていた2009年からさらに土地改変行為が進んでおり、この段階で、A社らによる土地改変面積の合計が1haを超えていると認識したことから、県がA社に対し森林法の林地開発許可規制の再犯として指導を行うこと等が、最も根本的な解決が期待できる方法であると考えた。そこで、本市は、2010年11月10日、県の関係部局との間で協議を行い、土採取等条例と比べ、より規制力の強い森林法や廃掃法等によりA社に対する規制を行うよう進言した。これに対し、県は、本市の直面しているA社への対応の困難さに理解を示し、持ち帰って検討する旨述べた。

- (4) 本市は、前述の森林法上の一体性判断を前提に、本件の土地改変面積を判断した場合、A社が、その所有する届出地及びその周辺において行っていた開発行為の範囲は、A社が、当初届出書において、「土の採取等を行う場所の区域」の面積を「面積：0.9446ha」と当初届出時点からほぼ1haであると記載していること、本市において土地改変面積の合計が1haを超えている可能性が高いと考えていた2009年からさらに土地改変行為が進んでいたことなどから、A社の届出地及びその周辺における、森林法上の土地改変面積は1haを超えていると判断したものである（図1参照。）。

【図1 令和4年5月17日県記者会見資料及び土の採取等変更届出書の計画範囲】



注 水色枠部分：崩落地周辺のA社所有地における盛土の範囲、黄色枠部分：変更届出書（第1回）添付の土採取等を行う範囲、青色枠部分：林地開発許可違反によりA社が2008年8月7日までに現状復旧を行った範囲

- (5) A社代表者は、2011年1月6日、本市との協議の際、本市担当者に対し、届出地の土地（以下「本件土地」という。）を第三者に売却する意向を示した。
- ① 本市担当者は、A社が、同年1月28日付本件土地売買契約書の特約条項を、その期限までに履行しなかったことから、C者が、同年2月25日、A社との間で、A社が同年3月31日までに堰堤の法面整形を行い、本市に完了届を提出すること等を内容とする覚書を締結していた事実を把握した。
- ② 本市は、①の事実から、C者が、届出地の盛土の存在を認識し、かつ、本件土地から

の土砂流出を防止するためには、防災措置を講じる必要があることを前提にA社から本件土地を取得したと判断した。

7 A社による本件土地の売却後、本市がA社に対する措置命令発出の内部決裁を得るまでの間の状況等

後述のとおり、県から、2011年3月、A社に対し、森林法等による措置を講じることはできないため、土採取等条例において対応するよう指導があったこと、本市が再三にわたり、A社に対し、口頭及び文書により、届出地への土砂搬入を中止するよう要請したにもかかわらず、A社が、これに応答しなかったこと等から、同月25日、A社に対し、本市と協議を行うよう、改めて文書をもって要請した。しかし、A社は、この要請に応じなかった。

本市は、前述のとおり、2010年8月以降の届出地への土砂搬入の行為者の特定等について、具体的証拠を把握するに至っていなかったことから、2011年4月27日、本件開発行為の届出者であるA社及び届出書において現場責任者とされているB社に対し、文書で、土砂搬入行為の停止を要請するとともに、同年5月13日を期限とし土採取等条例第13条第1項に基づき、①土採取等事業の現況（搬入した土量、搬入元、実施時期等の記載）、②現況に至った経緯、③今後行う具体的な安全対策と実施日程等を明らかにした報告書の提出を求めた。しかし、A社及びB社から回答はなく、報告書は提出されなかった。

そこで、本市は、同年5月19日、本市担当者、県、A社社員、C者代理人と協議を行い、再度A社に対し、①土採取等行為を完了すること、②上記報告書を同年5月31日までに提出するよう指導を行った。本市は、その時点で、A社から報告書の提出が同年5月31日までになされない場合には、県土地対策課と協議を行った上、本市が、A社に対し、土採取等条例に基づく措置命令等の発出を行わざるを得ないと判断した。しかし、A社は指導事項を遵守せず、報告書の提出を行わなかった。

このため、本市担当者は、同年6月2日、A社に対し、土採取等条例第6条に基づく措置命令により、土砂搬入の停止と防災措置の実施を命じるとともに、熱海市行政手続条例に基づくA社に対する弁明の機会の付与を行うこと等を記載した措置命令案を起案し、上記について市長に報告し、市長の決裁を得た。なお、本市は、本市がA社に対し上記行政措置を講じることにについて県土地対策課の了解を得た。

本市は、2010年9月以降、届出地の盛土形状に変化が認められず、これまでの資料を前提に盛土の安定性に変化がないと判断していたことに加え、土採取等条例に基づく権限行使の限界を踏まえつつ、本件盛土に起因する災害の発生を防止するためには、A社に届出地へのこれ以上の土砂搬入を行わせないことが肝要であると判断し、①A社に対し届出地への更なる土砂搬入を停止させること、②A社に防災措置として、土砂流出防止対策及び排水対策を講じさせることをA社に対する措置命令の内容とする文書を起案した。もっとも、A社に対する措置命令の発出にかかる市長決裁を受けるにあたり、市長には、2010年8月以降の届出地への土砂搬入の行為者の特定が困難であることを説明し、A社に対しては、本市が措置命令を発出する意向を固めた

旨事前に告知し、仮に、A社が、本市の指導に従って、届出地への更なる土砂搬入を停止し、防災措置を講じた場合には、措置命令の発出を見送る場合がある旨も説明し、市長の了解を得た。

【補足説明】

本市は、このように措置命令の発出にかかる内部決裁を了するまでの間に県の担当部局とこの問題について繰り返し協議を行った。これらの協議において、県森林計画課は、2010年11月10日の会議で県が持ち帰って検討するとしていた森林法等による対応について、「森林部局の方針として、仮に1ha超であっても下流河川の流下能力不足などの要因により林地開発の許可対象にはできず、1ha以内に現況復旧させることとなったため、今後は土採取条例による単独の対応となる。」との見解を示し、本市が、土採取等条例に基づき対応するよう指導した。また、県土地対策課は、「土採取等条例にも報告の要請や措置命令など監督処分等に関する規定があるものの、本来が届出制度であることもあり、土採取等条例のみでは、事業者に対する規制の効果が弱く、森林法など個別法による対応を軸に指導することが望ましいが、県森林計画課の上記見解を踏まえると、土採取等条例の規制効果に問題があるにしても、当該条例による所要の手段をとるほかはない。」との見解を示した。本市は、県の上記指導を踏まえ、本件について土採取等条例に基づきA社に対する行政措置を講ぜざるを得ないと判断した。

8 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第3回）の提出までの間の状況等

本件において、本市が土採取等条例に基づき措置命令を発出できる対象者は、「土の採取等を行っている者」に限られるところ、本件土地がA社からC者に譲渡されたこと、変更届出書の工期が徒過した後にA社、B社等又はC者関連会社のいずれかにより土砂の搬入が行われた可能性を否定できず、その行為者を特定するに足りる具体的証拠がなかったこと等から、本市は、本市による措置命令の発出にあたり、A社が「土の採取等を行っている者」に該当するかについて認定上の問題が生じることを懸念していた。

そこで、本市担当者は、2011年6月13日、A社代表者に対し、本市がA社に対し措置命令を発出する意向を固めた旨の事前告知を行った。A社代表者は、本市担当者に対し、本市の想定どおり、A社による届出地への土砂搬入を否認し、その詳細は不明であるとの回答を行ったため、本市担当者は、A社代表者に対し来庁要請を行い、後日協議を行うこととし、同年6月20日、A社代表者と協議を行った。A社代表者は、本市担当者に対し「事業主体はB社であると認識しており、仮に、届出地に土砂搬入が行われていたとすれば、それはB社によるものである。」旨回答した。

本市担当者が、A社代表者の上記回答を受け、A社代表者に対し、仮に、2010年8月以降、A社が、届出地への土砂搬入を行っていないとしても、届出地の土地所有者は当時A社であり、かつ、A社が、それまでに、届出地への土砂搬入を行ったことは疑いがなく、本件開発行為にかかる土採取等条例にかかる届出者はA社であり、A社が本件開発行為の完了届を提出していない等の事実を指摘したところ、A社代表者は、本市に対し、届出地に更なる土砂搬入を行わないこと及びA社において届出地

からの土砂流出を防止するための防災措置等を講じる旨約束した。これを受け、本市は、A社に対し、2011年6月24日、同年7月8日を提出期限として、土採取等変更届の提出を行うよう書面により改めて要請した。

その後、A社が届出地の防災工事に着手したことから、本市は、措置命令の発出の要否等について、今後のA社の対応状況を踏まえて判断することとした。

【補足説明】

- (1) 2011年7月7日、本市担当者が、A社社員に防災措置の内容を記載した図面及び変更届の提出を再度指導したところ、A社社員から、A社に図面を作成する能力のある社員がおらず、市の要求する図面の提出は難しいとの回答があった。そして、同月11日、A社社員及びD社O氏から、早期の図面の提出は困難であるため、図面の提出前に本市担当者に、現場において、A社が検討中の防災措置の内容を説明し、それを踏まえて、本市と協議を行い、その後、防災措置の内容を記載した図面の提出をしたい旨の申し出があり、翌12日に本市と協議を行うこととなった。
- (2) 同月12日、本市担当者は、A社社員等と協議を行い、防災工事について、①沈砂池対策として沈砂池に堆積している土砂を除去すること、②土砂流出防止対策として、盛土法面の小段毎に小段排水溝を設けるとともに、縦排水溝等の集排水施設を設置して、盛土部分の排水設備にかかる措置を講じること、③盛土の法面崩壊対策として、最下部から3段小段部までの法面勾配を修正し、本市の中間検査を受けること、④中間検査による確認後、最上段部までの法面整形にかかる施工協議を本市と行い、法面崩壊を防止する措置を講じること等を指導した。これに対し、A社は、上記防災措置をA社において実施することを約束する旨の確認書（以下「第1回確認書」という。）を本市との間で取り交わすことを合意し、本市とA社は、同日付けで第1回確認書を取り交わした。

9 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第3回）の提出

A社は、2011年7月12日における本市からの指導及び同日、本市とA社との間で、届出地の防災措置に関する第1回確認書を取り交わしたことを踏まえ、本市に対し、土の採取等変更届出書（第3回）を提出した。同月19日、本市は、A社提出の変更届（第3回）を受け付けた。

【補足説明】

- (1) A社が提出した変更届出書（第3回）は、「土の採取等を行う期間」について、その工期を「2011年7月13日から2011年8月15日」とし、現場責任者をB社からA社社員に変更し、変更届出書（第1回）に添付された防災措置に関する図面を変更するものであった。
本市は、このように、A社が変更届出書（第1回）に添付した防災措置に関する図面について、第1回確認書により、A社が講じる予定の防災措置に変更が生じたことから、その内容を図面に反映させる必要があると判断し、A社に対し、変更届出書（第3回）に防災措置に関する図面を添付して提出するよう、繰り返し求めたが、A社は、変更届出書（第3回）の添付図書である図面を提出しなかった。

(2) しかし、本市は、A社が、第1回確認書に基づき防災工事に着手したこと、台風シーズンが迫っており、A社に早急に防災措置を講じさせる必要があったこと等から、A社との間で第1回確認書を取り交わしたことをもって、変更届出書（第3回）に添付する図面の提出を受けたとみなし、A社による変更届出書（第3回）を受け付けた。

10 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第3回）の提出後の本市の対応等

A社（D社〇氏）は、2011年8月19日、本市に対し「谷についてはほぼ終了と考えており、板柵水路（縦方向）及び沈砂池の施工も終了した。」と報告した。そこで、本市担当者が、A社（D社〇氏）が実施した防災工事について現地踏査を行い、同月下旬までにA社が実施した防災工事（以下「A社による8月の防災工事」という場合がある。）により、届出地から逢初川下流域への土砂流出の危険性が減少したと判断した。

もっとも、本市は、A社による防災工事によって、届出地から逢初川下流域への土砂流出の可能性がなくなったとまで判断したわけではなく、後述の理由から、A社だけでなく、届出地の土地をA社から取得したC者に対しても、引き続き防災措置を講じさせるべく、粘り強く対応することとした。

【補足説明】

(1) 本市が、届出地から逢初川下流域への土砂流出の危険性が減少したと判断した理由は以下のとおりである。

- ① 当初届出書において実施すると記載されていた「段切り施工」については、現地踏査の結果、当初届出書記載のとおり、表層を除去し段切り施工が行われていたことを一部確認していた。
- ② 転圧施工については、バックホウ（0.7m³級）と整地用重機であるブルドーザー（15t級）を使用した作業を確認していたため、転圧されたものと判断した。また、盛土小段に重機が乗って法面を整形する作業を行っている状況を現地で確認した際、盛土小段は沈下しなかったことから転圧効果が認められると判断した。
- ③ 上流域から届出地の盛土部分へ流れ込む雨水については、現地踏査の結果、進入路の谷側に小堤が築造され、傾斜も盛土側に流れることを防ぐ構造となっており、盛土部分への雨水等の流入防止措置が講じられていると判断した。また、盛土部分に直接降った雨水対策については、盛土小段ごとに設けた小堤や土側溝と、縦排水溝の措置が講じられていることを確認した。なお、2011年8月24日の大雨により小段排水が埋塞した箇所の修繕が必要であり、この点については、今後補修を行うことについて確認した。
- ④ 盛土内部の排水対策については、開発以前より、現場では湧水が確認されていなかったものの、当初届出書の添付図面に記載のある暗渠排水管（寸法φ200mm）の設置を一部確認した。
- ⑤ 盛土全体における盛土勾配については、現場で1:2.0以下であること、また、小段の幅は2.5m以上あることを確認した。

⑥ 沈砂池については、現地踏査の結果、沈砂池に半分程度堆積していた土砂が除去され、沈砂池の容量確保がなされたことを確認し、また、沈砂池が、現場にあった土石を利用し補強されていることを確認した。

(2) 2011年9月上旬の台風により、七尾本宮線終点付近の土砂が崩落する事態が発生したが、届出地からの土砂流出は認められなかった。一方、七尾本宮線終点付近が崩落したことにより届出地に土砂が流入し、法面及び縦排水溝の損傷が確認されたことを受け、本市は、A社に対し、できる限り早急に復旧工事を行うよう指導し、同年9月下旬、D社O氏が、届出地における復旧工事に着手し、縦排水溝の補修、左岸側法面の補修を実施した。もっとも、本市は、A社による第1回確認書に基づく防災工事は、法面の整形が行われたものの、種子吹付等の法面緑化は行っておらず、自然緑化には一定の期間を要するため、法面の表土流出防止の観点から、種子吹付工等により、早期の緑化が必要である等の認識を有しており、届出地からの土砂流出を防止するに足りる防災工事としては十分ではないと考えていた。

(3) 同年10月下旬、本市は、前述のとおり、A社に対し、更なる防災措置を講じさせる必要があると判断する一方、これまでの資料等を前提に改めて本件盛土の安定性を確認した。

11 2011年11月18日、本市は、A社及びC者との間で、届出地の追加防災措置に関する確認書（以下「第2回確認書」という。）を取り交わし、A社及びC者が、本市との間で、届出地の追加防災工事（以下「本件追加防災工事」という。）を実施すること、本市の予算で届出地の入口への門扉の設置工事等（以下「本件門扉設置工事」という。）を行うことについて、A社及びC者の了解が得られたことにより、届出地への更なる土砂搬入の可能性が大幅に減少すること等から、A社に対する措置命令の発出を見送る方針を決定したこと等

本市は、2011年11月18日、A社及びC者と、届出地の防災措置について協議を行い、第2回確認書を取り交わした。第2回確認書のうち、届出地に関連する事項は、① A社提出の変更届出書（第3回）の工期が2011年8月15日に期限切れとなっていることから、A社は、再度、本市に変更届出書を提出すること、②届出者（A社）及び土地所有者（C者）による事業として、縦排水溝をW=1.0mからW=1.5~2.0mに変更すること、③沈砂池の土砂の除去及び沈砂池を拡大する防災工事及び届出地の緑化（種子吹付工及び植栽）作業を実施すること、④本市において実施する事業として、市道七尾本宮線の上部（届出地の入口上部付近）の横断側溝の設置（以下「本件横断側溝設置工事」という。）及び本件門扉設置工事を行うこと、⑤上記④について、A社及びC者が了解すること等であった。なお、本件門扉設置工事は、2012年1月25日完了した。

本市が実施する市道七尾本宮線の上部の本件横断側溝設置工事は、前述のとおり、同地区において土砂崩落が生じた事実等を踏まえ、市道七尾本宮線から届出地への雨水の流入を防止することを目的としたものであり、本件門扉設置工事は、届出地への新たな土砂搬入を防止することを目的とするものであった。

なお、本件門扉設置工事は、A社及びC者による本件追加防災措置の実施に影響を与えるものではなかった。

本市は、上記のとおり、本件追加防災工事に関し、A社及びC者が、第2回確認書に基づき、その実施を約束したことに加え、第1回確認書に基づくA社による防災工事の完了、本市予算による本件門扉設置工事の実施等を踏まえ、本市市長にその旨を報告し、A社に対する措置命令の発出を見送る方針を決定するとともに、引き続き、届出地における本件追加防災工事の実施等を指導していく方針を決定した。

12 本市が、C者に本件追加防災工事を実施させる必要があると判断し、C者に土採取等条例の「届出者」となることを要請したが、C者から、土採取等条例上の「届出者」となることを拒否された状況等

2011年12月1日、C者代理人が本市に来庁し、本市担当者に対し、A社の経営状況等から、A社が今後実施することとされている本件追加防災工事について、その資金を拠出する余裕があるとは考えにくく、届出地の防災措置は、C者において行わざるを得ないと認識していること、C者は、届出地の防災工事を実施するにあたっては、土採取等条例に基づく対応を行う旨言明した。

また、C者は、前述のとおり、A社から本件土地の譲渡を受けるにあたり、届出地の盛土の存在を認識し、A社との間で、A社による届出地の防災工事の実施に関する覚書を締結していたことに加え、本市との間で第2回確認書を取り交わし、本件追加防災工事を実施する旨約束していたことから、今後、本市は、A社に対し、本件追加防災工事の実施を指導する一方、C者を土採取等条例上の「届出者」として、本件追加防災工事の実施主体とすることが必要と判断した。

そこで、本市は、C者に土採取等条例上の規制を及ぼす方策を検討したが、土採取等条例上、C者が土地の所有者であることを理由に、届出者であるA社の義務をC者に承継させる規定が存在せず（本件災害発生後、県は、土採取等行為について、土地所有者に対しても条例上の規制を及ぼすことを可能とする条例制定を行った。）、本市担当者は、本市が、C者に土採取等条例上の行政規制を及ぼすためには、本件追加防災工事を新たな土採取等行為として、C者に土採取等条例上の届出を提出させる以外に適切な方法はないと判断し、C者代理人が来庁した2011年12月1日当日に、土採取等条例の解釈権限を有する県に照会を行ったところ、県は、本市が、職権でA社の事業を廃止することにより、C者から新事業として土採取等条例上の届出を出させることが可能ではないかとの回答（以下「県からの当初回答」という。）を得た。

一方、同月13日、D社O氏が、本市に来庁し、本市担当者に対し、第2回確認書に基づく本件追加防災工事の作業準備を行っていたが、重機の損料、労務費等をC者負担とするようA社から指示があったことなどを説明し、D社O氏自身、同年10月初め頃、A社の役員を辞任したこと等を言明した。本市は、D社O氏の上記説明を受けて、A社の経営状況等に関するC者代理人の発言が裏付けられたこと等から、A社に、A社の費用で本件追加防災工事を行わせることは困難ではないかとの懸念を抱いた。

本市は、同年12月14日、C者と本件追加防災工事に関する協議を行った。

本市は、県からの当初回答を受けて、C者に対し、C者が本件追加防災工事を実施するにあたり、本市に対し、新たに土採取等条例上の届出書を提出するよう要請したが、C者は、C者が、本市に新たに届出書を提出した場合、本来、本件追加防災工事を行うべき義務があるA社がその責任を免れ、C者において、その責任を負担することとなる旨述べて、本市の要請を拒否した。もっとも、C者は、本件追加防災工事をC者が行うこと自体については、「A社はあてにならないことがよくわかった。今後はC者側で行ってもよい。」と言明した。本市は、C者の上記発言を受けて、C者は、土採取等条例上の義務を負う意思はないものの、届出地の土地所有者として、届出地からの土砂流出が生じた場合、C者が民事上の責任を負う立場にあることを自覚していると認識し、引き続き、C者に対し、本件追加防災工事の実施を要請することとした。

【補足説明】

しかし、県は、2012年1月上旬、県からの当初回答を撤回し、県によるその後の検討の結果、本市がA社の届出を職権で廃棄・抹消することは困難であるとの結論となった旨回答した。そこで、本市は、A社及びC者の双方に対し、本件追加防災工事の実施を繰り返し要請することとした。

13 第2回確認書に基づき本市が実施した工事の状況等

本市が、第2回確認書に基づき、A社及びC者の同意を得て、届出地への更なる土砂搬入を防止する目的で、同地区の入口に設置することとした本件門扉設置工事は、2012年1月25日完了した。また、市道七尾本宮線側溝から届出地への雨水の流入を防止する目的で、本市の費用により本市が設置した本件横断側溝工事は、同年2月2日完了した。

本市が、本市の費用で、本件門扉設置工事を施工したのは、第1回確認書に基づくA社による防災工事により、届出地から逢初川下流域への土砂流出の危険性が減少したと判断し、今後、A社らに届出地への土砂搬入を行わせない措置を講じることにより、台風等の影響で、届出地の土砂が逢初川下流域に流出したとしても、その程度は、逢初川等に濁り等を生じさせるに止まると判断したことによる。

14 本件追加防災工事の実施に関するA社及びC者の対応状況等

本市は、A社に対して、第2回確認書に基づく届出地の本件追加防災工事を速やかに実施するよう繰り返し指導を行ったが、A社は、A社の経営難及びA社が第1回確認書に基づく防災措置を実施したこと等を理由に、第2回確認書に基づく届出地の本件追加防災工事を講じること終始消極的な姿勢を示した。

また、本市は、C者に対して、第2回確認書に基づく届出地の本件追加防災工事を速やかに実施するよう要請したところ、C者は、2012年2月3日、本市に来庁し、同年6月を目途に本件追加防災工事を完了させる予定であること、本件追加防災工事の施工予定等の詳細は、C者代理人に任せているので、C者代理人と協議するよう言明し

た。

そこで、本市は、同年2月8日、C者に「熱海市伊豆山字赤井谷における安全対策について（依頼）」と題する書面を发出し、同書面において、C者に対し、本件追加防災工事の実施と同工事着工前の本市との協議を要請したが、C者からの回答はなく、C者が本件追加防災工事に着手した形跡も認められなかった。

本市担当者は、その後もC者代理人に来庁を要請し、同年9月19日、C者代理人と協議し、C者代理人から、C者が届出地から逢初川下流域等への土砂流出を防止するための防災工事の必要性を認識している旨報告を受けた。また、C者は、2013年1月9日付けで県に发出した「熱海市伊豆山字赤井谷地内産廃処理について」と題する書面に「善意をもって解決する覚悟」である旨記載していた。

本市は、届出地の盛土の状況等を確認するため、定期的に届出地のパトロールを実施していたところ、同年8月28日、本市担当者が現地確認を行った結果、届出地の進入路に面した上方3段の盛土について、重機による転圧作業が実施されていることが確認された。

一方、C者は、2014年1月14日、C者代理人を通じ、届出地の盛土法面が安定しているとして、現状以上に本件追加防災工事を実施しない旨言明した。もっとも、同年1月17日、本市担当者が現地確認を行ったところ、届出地の進入路に面した上方3段について、法面整形が実施されていることが確認された。また、2015年5月頃には届出地の一部に植栽がなされていることも確認された。

本市は、C者が実施した可能性のある上記防災工事は、第2回確認書によってC者がA社と連帯して行うこととされていた工事としては不十分であると認識しつつも、土採取等条例第9条は「当該土の採取等の完了の日又は廃止の日から2年間に限り」土の採取等を行った者に対し措置命令を命ずることができる」と規定しており、本市が本件門扉設置工事を完了した2012年1月25日以降、届出地への土砂搬入は困難と考えられたことから、本件門扉設置工事完了後2年を経過した2014年1月25日時点で、土採取等条例による規制をA社に及ぼすことは困難と判断した。もっとも、本市は、A社及びC者に対し、引き続き、本件追加工事の実施・完了を要請しつつ、前述のとおり、届出地の盛土等の状況を定期的に確認し、異変が生じた場合に速やかに対応できるよう対処することとしていた。

【補足説明】

(1) 本市は、届出地の盛土の安定性等について、パトロール等によって確認する作業を継続したが、2013年以降、届出地は緑化も進み、2021年の届出地の土石流災害までに、本市は何度も台風や豪雨に見舞われ、市内の各所において、200mmから300mm程度の雨量で土砂崩れ等が発生することがあったものの、届出地において、届出地からの土砂流出による逢初川の濁りや土砂の崩落等は認められなかった。

- ① 2014年10月の台風18号の際は、3日間の累計雨量が307mm（1時間最大雨量が33mm）となり、多賀中学校通学路の法面が崩落（2014年10月6日午前8時25分から11時27分にかけて全9回崩壊）した事象が発生し、同日、エコプラント姫の沢付近のがけ崩れも発生した。しかし、この際に届出地の盛土については異常が見られなかった。

- ② 2015年9月の台風18号の際は、4日間の累計雨量が232mm（1時間最大雨量が36.5mm）となり、上多賀曾我浦付近の法面が土砂流出した事象が発生した。しかし、この際にも届出地の盛土については異常がみられなかった。
- ③ 狩野川台風並の規模であると注目された2019年の台風19号の際には、県内で373箇所のがけ崩れが発生しており、このうちの一つである函南町では土砂崩れが発生し、これに起因する断水災害が発生（本市内も断水）した。本市においても、3日間の累計雨量は248mm（1時間最大雨量が28.5mm）となっていたが、この際にも、届出地の盛土については異常がみられなかった。

このような2013年以降の大量の降雨の際の届出地の状況、すなわち、届出地からの土砂流出に起因すると認められる逢初川の濁りも土砂流出も認められなかったことから、本市担当者は、本件盛土に起因した災害が発生する危険性はないとの認識を固めていった。

(2) 県の公文書等における事実関係に対する市の認識について

県が公開している公文書等や注釈の記載には、県の部局間において認識が異なる内容や、客観的事実に反する内容が散見され、本市は、県の公文書の信用性について、疑問を禁じ得ない。

具体例は以下のとおりである。

- ① 2009年11月初旬の現場認識において、県の熱海土木事務所の資料では「降雨により崩壊してもおかしくない状況。」と記載されている一方、県東部健康福祉センター廃棄物課の資料では「整地がきれいになされており、直ちに土砂の崩落等が発生するような状況には見受けられなかった」と記載されており、県の部局間における現場認識は正反対であった。
- ② 2021年10月18日県会見資料において、「2011.10.4県東部健康福祉センターが現地調査。D社O氏が斜面崩落部分の修復作業を行っていた。残土処理場の周囲に大きな崩落があり、処理場内に土砂が流入していた。（県の注）2011.9.18-2011.10.4までの熱海観測所の期間雨量は合計で3mmとカラカラの状態であったにもかかわらず、斜面に大きな崩落があった。」との記載がなされている。しかし、2011年9月21日には台風が本市に接近し、大量の降雨があり、網代観測所の同日の1日雨量のデータは176mmであった。また、静岡県に熱海観測所における雨量を確認したところ、2011.9.18-2011.10.4までの期間の雨量は、243mmであった。こうした事実を踏まえると、上記（県の注）は客観的事実に反した内容であると考えられる。

以上の具体例を踏まえれば、県の公文書の記載の信用性に疑義があることは明らかである。

第2 届出地の盛土問題に関する本市の行政対応上の問題点

1 当初届出書及び変更届書（第3回）の受付にかかる本市の行政対応上の問題点

本市は、前述のとおり、2007年3月9日、A社が本市に提出した土採取等条例第3条第1項に基づく当初届出書に3項目の必要的記載事項に未記載部分があったにもかかわらず、同年4月9日、A社に対し「受理書」を交付し、また、2011年7月12日、A社が本市に提出した土採取等条例第4条第1項に基づく変更届出書（第3回）（以下「第3回変更届出書」という。）について、A社が実施する防災工事の図面が添付されていなかったにもかかわらず、同月19日、当該届出書を受け付けており、このような、本市の上記各届出書（以下「本件各届出書」という。）の受付行為が、土採取等条例等の規定にそぐわない旨指摘を受けていることを承知している。本市は、上記指摘を重く受け止め、今後、同様の問題が生じないように、後述のとおり、再発防止を行う。

この点について、当時の本市担当者は、本件各届出書を受け付けた理由について、本市担当者が再三にわたり当初届出書の不備を指摘し、その修正を求めたものの、A社担当者がこれに応じなかったことが、その要因であることを指摘しつつ、前記第1「1 本市の当初届出書の受付」「補足説明(3)③」及び「9 A社による土採取等条例にかかる変更届出書（第3回）の提出」「補足説明(2)」記載の事情を説明した。

土採取等条例が、届出者に対し、本件各届出書に土採取等条例上の必要的記載事項の記載ないし図面の添付を求めている趣旨は、土採取等条例に基づき届出者に行政措置を講じる立場にある行政機関（本件では、本市）に届出者が行おうとする土採取等の開発行為の内容（防災措置を含む。）を把握させることにあると考えられることからすると、本市担当者が、前述のとおり、本市による本件各届出書の受付にあたり、現地を確認するなどして、A社による届出地における土採取等行為の内容を把握していたのであるから、本市がA社に本件各届出書の不備を修正・補充させていれば、本市がその後A社に対し行った土採取等条例に基づく行政上の措置をより実効性をもって行えたとは考えにくい。

また、当時の本市担当者は、土採取等条例上の土採取等にかかる行政上の規制は、届出制であり、A社が、当初届出を提出せずに、土採取等の開発行為を行ったとしても、A社に対して課しうる罰則は、10万円以下の罰金にすぎなかったこと（本市が、第3回変更届出における添付図面の不提出をもって、A社の変更届の不提出とみなしたとしても、A社に対して課しうる罰則は、3万円以下の罰金にすぎなかった。）や、第3回変更届出書の受付については、当時、台風シーズンが迫っており、A社に早急に防災措置を講じさせる必要があったことも、本市がA社の本件各届出書を受付した理由である旨土採取等条例の当時の規制内容の問題点を指摘した。

もっとも、本市は、本市が、当時、本件各届出書を受付せざるを得なかった事情には、上記のとおり、一定の合理性を認めることができるものの、本市が、本件各届出書を、その記載内容等に不備があることを認識しながら受付した経緯について、公文書の形式でその経緯を記載した書面を残していないことは、当時の本市の対応上の問題と考えており、今後、このようなことが生じないように、本市職員に対し、その趣旨を徹底し、再発を防止する必要があると考えている。

2 A社に対する措置命令発出の見送りについての本市の行政対応上の問題点

本書面の「第1 届出地の盛土問題に関する本市の行政対応等に関する事実関係」において記載したとおり、2010年8月頃から、本市において土砂搬入の行為者を特定するには至っていなかったものの、届出地への土砂搬入が繰り返し行われていたことから、本市が、再三にわたってA社らに対し土砂搬入の中止要請や土砂搬入の行為者にかかる報告の要請を行ったにもかかわらず、A社らがこれに応じず、土砂搬入を継続したため、本市は、引き続き届出地に土砂の搬入が行われた場合には、土砂崩落発生のおそれがあると判断したことなどから、2011年6月、本市において、土採取等条例上の権限を行使して、A社に対し更なる土砂搬入の停止及び防災措置の実施を命じる措置命令の発出の内部決裁を了した。

土採取等条例に基づき措置命令を発出できる対象者は、土採取等条例上、「当該土の採取等を行っている者」に限られていたところ、本市は、前述のとおり、A社が、本市の報告の要請に応じないため、土砂搬入の行為者を特定するに至っていなかったこともあって、同月、A社代表者に対し、本市がA社に措置命令を発出する意向を固めた旨事前告知を行った。

これに対し、A社代表者が、同月20日、本市に対し、届出地への更なる土砂搬入の停止及び防災措置を講じる旨約束し、同年7月12日、A社は、変更届出書（第3回）を提出するとともに、本市との間で届出地の防災措置に関する第1回確認書を取り交わし、その後、A社が、第1回確認書に基づく防災工事を実施したことを本市において確認した。本市は、A社が第1回確認書に基づく防災措置を完了したことにより、届出地から逢初川下流域への土砂流出の危険性が減少したと判断した。

もっとも、本市は、前述のとおり、A社による第1回確認書に基づく防災措置によって、届出地からの逢初川下流域への土砂流出の可能性がなくなったと判断していたわけではなく、本件土地がA社からC者に譲渡されたこと等から、A社及びC者の両者との間で第2回確認書を取り交わし、A社に対しては、引き続き、土採取等条例に基づき本件追加防災工事を実施するよう指導を行う方針であり、現に、繰り返し、その指導を行っていた。

加えて、本市は、本市の費用で、本件門扉設置工事を実施したことにより、更なる土砂搬入の可能性が大幅に減少し、本件盛土の安定性が確保できると判断した。

本市は、これらの事実を踏まえ、本市が、A社に対し土採取等条例に基づく措置命令の発出を見送ったことが、その裁量権を逸脱した、行政権限の不行使にはあたらないと考えている（最終的には、本市の上記見解の是非は、司法の判断に委ねられることになる。）。

3 本市による措置命令発出見送り方針決定後の本市の行政対応上の問題点

本市は、2011年11月下旬に、A社に対する措置命令の発出を見送る方針を決定して以降、届出地からの土砂流出に起因すると認められる逢初川の濁りが確認されていな

かったこと、2011年11月下旬以降、届出地への新たな土砂搬入がなされた事実が確認されておらず、前述のとおり、2012年1月、本件門扉設置工事を完了したことから、本件門扉設置工事完了後に、届出地への新たな土砂搬入を行うことは客観的に困難と判断していたことなどから、それまでの間、届出地からの土砂流出による災害発生の危険性を裏付けていた事象が大幅に解消されたと判断していた。

本市は、このような、本市によるA社に対する措置命令発出見送り方針決定後の届出地の状況を踏まえつつも、A社及びC者が、本市との間で取り交わした第2回確認書に基づき、A社及びC者において実施することとされていた本件追加防災工事をA社又はC者に実施させることが、届出地から逢初川下流域への土砂流出の可能性を払拭する上で重要と判断し、本市は、A社及びC者に対し、再三にわたり、本件追加防災工事の実施を要請した。

しかし、前述のとおり、A社は、本市からの協議要請に対しこれに応じる旨言明しながら、実際には本件追加防災工事を一切行わず、C者は、本件追加防災工事を実施する旨言明しながら、実際には、本件追加防災工事のごく一部しか実施しなかった。

2011年11月下旬以降、届出地への土砂搬入の事実が認められず、また、届出地からの土砂流出に起因する逢初川の濁り等を確認できなかったことから、本市は、A社に対し土採取等条例上の措置命令を改めて発出することは困難であると判断する一方、C者が、第2回確認書において本件追加防災工事を実施することを約束し、かつ、その後も本件追加工事を実施する旨言明していたことから、C者との間で、本件追加防災工事の実施にかかる交渉を行い、C者に本件追加防災工事を実施させることが、現実的な対応と判断した。そこで、本市は、C者に対して、本件追加防災工事の実施を要請したが、C者は、前述のとおり、第2回確認書において合意した本件追加防災工事について、その一部を実施するに止まった。

本市は、前述のとおり、C者を土採取等条例上の「届出者」とする方策を模索したが、土採取等条例上、土地所有者への事業承継を認める規定はなく、この点も、C者が、本市の要請に応じなかった要因であると考えている。

本市は、その後も粘り強くC者に対し本件追加防災工事の実施を要請したが、C者は、2014年1月、C者代理人を通じ、届出地の盛土法面が安定しているとして、現状以上に本件追加防災工事を実施しない旨言明した。

このような、本市によるA社に対する措置命令発出見送り方針決定後の本市の対応状況を踏まえると、本市が有する土採取等条例上の行政権限に基づき、新たにA社又はC者に対し本件追加防災工事の実施等を命じることは困難であったと考えられる。

4 公文書の作成に関する本市の行政対応上の問題点

本件災害に係る一連の行政対応における本市の検証において、「改善指導」等の記録や「意思形成や経緯に関する文書」が公文書の形式で作成・保管されていないものが少なくないことから、今後、本市職員に対し、その趣旨を徹底する必要がある。

5 組織体制・情報共有に関する本市の対応上の問題点

人事異動に伴う業務の引継ぎについては、本市は技術職員の総数が少なく、当時の担当者が継続的に同一又は関連部署において執務を行っている現状にあることから、本市担当者間での情報の断絶や引継ぎ上の問題はなかったと考えられる。

担当者間における情報共有については、当時、事業者との協議に関連部署で臨んでいることなどを踏まえると、一定程度情報共有は図られていたと考えられる一方で、当時の市担当者へのヒアリングの結果、届出地の盛土問題について、事業者の対応状況や県との協議状況の詳細を市長に報告していなかったことについて、「市長へ報告すべき事案であるとは考えていなかった」、「大きな異常が確認できなかったため、市長には報告していない」等の供述を得ており、本市市長への報告が十分でなかったことが判明している。今後、本市は、本市職員に対し、本件のように、県と市の権限が交錯する中、本市の指導に従わない事業者に対応しなければならない案件については、早期かつ継続的に市長に報告するよう指導を徹底する必要があると考えている。

第3 避難指示に関する本市の行政対応等に関する事実関係

1 令和3年7月1日から同月3日の気象状況等

(1) 令和3年7月1日から同月3日の気象状況の特徴

今回の本市における一連の長雨は、台風のように強風を伴う強い雨が短時間に集中して降るといった特徴や、線状降水帯のように長雨の中でも一定の時間に強い雨が集中して降るといった特徴ではなく、梅雨前線の北上に伴い温かく湿った空気が南から次々と流れ込むことで、降雨が強弱を繰り返しながら、3日間にわたり継続して降り続き、その降雨量は、後述のとおり、記録的な雨量となったものであった。

一般的に、台風のような強風を伴う雨や線状降水帯のような事例は、短時間に危険度が急に高まる恐れがある等の特徴があることから、雨雲の動き等から避難情報を発令すべきタイミングを特定することができる場合が多いと認められる。他方、今回の本市における一連の長雨は、弱い雨が継続する中で、時には止み直後に再び降り出すといった特徴であったため、降雨のピークが不明瞭であり、こうした気象状況が避難情報発令に係る判断のタイミングを難しくさせる大きな要因となった。

(2) 令和3年7月1日から同月3日の雨量等

総雨量データ（アメダス）¹によると、7月1日午前0時過ぎに降り始めた雨は、同日午前9時までは時間雨量10mm前後の雨量で推移し、同日午前9時から7月2日午前3時までにかけては時間雨量1mmから5mm程度の雨量に弱まった。

その後、7月2日午前3時から同日午後2時までにかけては、時間雨量10mmから15mm程度となり若干雨量が増加したが、同日午後2時から7月3日午前5時までにかけては、時折時間雨量が5mmを超えることもあったが、基本的に時間雨量5mm以下の弱い雨となった。

7月3日午前6時以降から土石流が発生するまでの間、10mmから20mm程度の雨量に増加し、その後、同日正午以降徐々に雨は小康状態となり、同日午後4時以降は、1mm以下の雨量となって、7月4日午前1時に降り止んだ。

3日間の総雨量は411.5mmで、1974年観測開始以来、2003年8月に記録した422mm（72時間雨量）に次ぐ記録となった。7月1日から3日の72時間中、1時間雨量10mm以上～20mm未満の「やや強い雨」となった時間帯は15時間であり、1時間雨量20mm以上～30mm未満の「強い雨」となった時間帯は2時間に限られていた。

(3) 本市に対する気象庁からの情報等

① 7月1日午前3時55分に気象庁から大雨注意報が発表された。注意報の内容は以下のとおり。

「静岡県では、土砂災害や竜巻などの激しい突風、落雷に注意してください。伊豆、東部では、低い土地の浸水に注意してください。伊豆では、強風に注意してください。」

¹ 総雨量データ（アメダス）とは、日本国内約1,300か所の気象観測所で観測された、都道府県レベルの気象現象を把握することができる降水量、気温、日照時間、風向・風速などのデータであり、本市には網代に当該観測所が設置されている。

- ② 7月2日午前6時29分に気象庁から大雨警報が発表された。警報の内容は以下のとおり。
「静岡県では、2日夜遅くまで土砂災害に警戒してください。東部では、2日昼過ぎまで低い土地の浸水に警戒してください。」
- ③ 7月2日午前7時40分に気象庁からホットライン²（1回目）で気象情報に関する情報提供がなされた。ホットラインの内容は以下のとおり。
「警戒レベル4相当の状況に近づいてきている、現在静岡県西部にかかっている雨が、これから東部にもかかってくる。今後急激に危険度が上昇し、土砂災害警戒情報を発表する可能性があるので、キキクル³も確認しながら、避難情報などを検討してください。」
- ④ 7月2日午後0時29分に気象庁からホットライン（2回目）で気象情報に関する情報提供がなされた。ホットラインの内容は以下のとおり。
「もう間もなく土砂災害警戒情報を発表します。警戒レベルが高まり警戒レベル4相当の状況。今後紀伊半島付近や四国沖の雨雲が今夜にかけて静岡県に入ってくる見込み。キキクルも確認して厳重な警戒をお願いします。自治体からの避難情報などを検討ください。」
- ⑤ 7月2日午後0時30分に、気象庁から土砂災害警戒情報が発表された。警戒情報の内容は以下のとおり。
「降り続く大雨のため、土砂災害警戒区域等では命に危険が及ぶ土砂災害がいつ発生してもおかしくない非常に危険な状況です。避難が必要となる危険な状況となっています【警戒レベル4相当情報[土砂災害]】崖の近くや谷の出口など土砂災害警戒区域等にお住まいの方は、市町から発令される避難指示などの情報に留意し、少しでも安全な場所への速やかな避難を心がけてください。」
- ⑥ 7月3日午前3時に気象庁から気象情報に関する情報提供がなされた。情報提供の内容は以下のとおり。
「静岡県では、大雨となっています。3日朝にかけて雷を伴い非常に激しい雨が降るため、土砂災害や浸水の危険度が更に高まる見込みです。土砂災害、低い土地の浸水に厳重に警戒し、河川の増水や氾濫に警戒してください。」
- ⑦ 7月3日午前9時4分に気象庁からホットライン（3回目）で気象情報に関する情報提供がなされた。気象情報の内容は以下のとおり。
「今後の見込みについて、現在雨雲は県内を東進し西側からは雨が弱まってきている、現

² ホットラインとは、気象状況等の切迫性を伝え、積極的な防災対応を促すために気象台長等と首長等との間で行われる電話連絡のこと。

³ キキクルとは、大雨による土砂災害発生の危険度の高まりを示すデータで、気象庁のホームページ上で提供されているもの。地図上で1km四方の領域（メッシュ）ごとに、危険度に応じて5段階に色分け（発災当時は濃い紫「極めて危険」・うす紫「非常に危険」・赤「警戒」・黄「注意」・無色「今後の情報等に留意」、令和4年6月から黒「災害切迫」・紫「危険」・赤「警戒」・黄「注意」・無色「今後の情報等に留意」）されている。一覧性があるため、大雨警報（土砂災害）や土砂災害警戒情報等が発表されたときには、どの地域で危険度が高まっているかを把握することができる。

在かかっている雨雲が東に抜ければ、いったんは小康状態になる見込み。キキクルで紫色が消えれば、土砂災害警戒情報を一旦解除し警報に下げる可能性もあるが、今夜日界以降は再び雨が降る予想で、解除できたとしても再発表する可能性はある。既にこれまでの大雨により土砂災害の危険性は高い状況であり、今後再び雨が降る予想であることから、引き続き厳重な警戒をしてください。」

(参考) 過去本市に土砂災害警戒情報が発表された履歴

気象庁による土砂災害警戒情報の運用開始は2008年3月からであり、2014年10月の台風18号の際に本市で初めて土砂災害警戒情報が発表された。以降、2021年の伊豆山土石流災害までの間に合計7回土砂災害警戒情報が発表されている。このうち市内で小規模の土砂崩落は見られるが、人身災害に及ぶような土砂災害は発生していない。なお、土砂災害警戒情報の適中率は、日本全国で、2019年までの10年間で4.7%となっており、「空振り」の多さが課題となっている。

<本市において土砂災害警戒情報が発表された過去の事象>

- ① 2014年10月台風18号
- ② 2015年9月台風18号
- ③ 2016年8月台風9号
- ④ 2017年10月台風21号
- ⑤ 2018年9月台風21号
- ⑥ 2019年9月台風15号
- ⑦ 2019年10月台風19号

(4) 土砂災害の前兆現象と本市の状況

土砂災害の前兆現象の事例については、内閣府の避難情報に関するガイドラインにおいて、以下のとおり記載されている。

なお、避難情報の発令の可否を協議した最終のタイミングである7月3日午前9時頃までに、本市への通報、各所管課による現場パトロール、そして現場の状況に詳しい消防団などから、伊豆山における土石流の前兆現象についての情報がもたらされることはなかった。

【土砂災害の前兆現象】

五感	移動主体	土石流	がけ崩れ	地すべり
視覚	山・斜面・がけ	<ul style="list-style-type: none"> ・溪流付近の斜面が崩れだす ・落石が生じる 	<ul style="list-style-type: none"> ・がけに割れ目が見える ・がけからは小石がパラパラと落ちる ・斜面がはらみだす 	<ul style="list-style-type: none"> ・地面にひび割れができる ・地面の一部が落ち込んだり盛り上がったたりする
	水	<ul style="list-style-type: none"> ・川の水が異常に濁る ・雨が降り続けているのに川の水位が下がる ・土砂の流出 	<ul style="list-style-type: none"> ・表面流が生じる ・がけから水が噴出する ・湧水が濁りだす 	<ul style="list-style-type: none"> ・沢や井戸の水が濁る ・斜面から水が噴き出す ・池や沼の水かさが急減する
	樹木	<ul style="list-style-type: none"> ・濁水に流木が混じりだす 	<ul style="list-style-type: none"> ・樹木が傾く 	<ul style="list-style-type: none"> ・樹木が傾く
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・溪流内の火花 		<ul style="list-style-type: none"> ・家や擁壁に亀裂が入る ・擁壁や電柱が傾く
聴覚		<ul style="list-style-type: none"> ・地鳴りがする ・山鳴りがする ・転石のぶつかり合う音 	<ul style="list-style-type: none"> ・樹木の根が切れる音がする ・樹木の揺れる音がする ・地鳴りがする 	<ul style="list-style-type: none"> ・樹木の根が切れる音がする
嗅覚		<ul style="list-style-type: none"> ・腐った土の臭いがする 		

(出典) 内閣府の避難情報に関するガイドライン

(5) 本市の対応状況

本市は、避難情報の発令において、熱海市避難指示等の判断・伝達マニュアル（以下「本市マニュアル」という。）を踏まえ、気象分析を専門とする気象庁から発表される防災気象情報だけでなく、今後の天気予報、市民からの通報やパトロールなどによる現場確認の情報を考慮しながら、総合的に判断していくことを基本方針として検討を行っている。本市の7月1日から3日までの主な対応状況については以下のとおり。

① 7月1日午前11時頃の協議状況

本市は、7月1日午前3時55分に気象庁から大雨注意報が発表されたことを踏まえ、同日午前11時に市長、副市長及び消防長が、本市危機管理課から、大雨注意報が発表されたこと、ナウキャスト⁴や降雨予測データ（サイポスレーダー）⁵の状況は雨量が増えていく傾向にあること、県内東部19市町における避難情報の発令状況は、1市1町で避難指示が、2町で高齢者等避難が発令されている状況であることなどについて報告を受け、協議を行ったが、この段階では、今後の状況を注視し、同日午後に再度協議を実施することとした。

② 7月1日午後3時頃の協議状況

本市は、7月1日午後3時に市長、副市長及び消防長が、本市危機管理課から、引き続き大雨注意報が発表されていること、現在は弱い雨が降り続けている状況だが、2日の昼頃に雨が強まる予報がでていること、県内東部19市町における避難情報の発令状況は、1市1町で避難指示が、2町で高齢者等避難が発令されている状況であることなどについて報告を受け、協議を行った。その結果、翌7月2日に避難所を開設する方針を決定し、7月1日午後3時30分に本市臨時部長会議を開催して、避難所開設に向けた対応協議を行った。

③ 7月1日午後8時10分頃の対応状況

7月1日午後8時12分に網代で小規模な土砂崩れが発生したとの通報があり、担当課にて現地確認を行った。住宅の裏手にある県による治山事業により崩落等防止策が取られている法面で、担当課の評価は、小規模な表層的な崩落であり、これ以上の崩落はないと見込んでいたが、近隣住民に自主避難を呼びかけた。また、治山事業管理の法面であることから県東部農林事務所に情報提供を行い、今後の対応を引き継ぐこととし、本市は、現場の見回りを継続して行うこととした。

④ 7月2日午前6時30分頃の対応状況

⁴ ナウキャストとは、気象レーダーの観測データを利用した5分毎の降水の強さを1kmメッシュごとに予報する情報で、気象庁のホームページ上で提供されているもの。1時間先の雨雲の動きを確認することができる。

⁵ 降雨予測データ（サイポスレーダー）とは、県が運営する防災サイトで、36時間先（1時間毎）までの天気予報、降水量、気温、風速等を確認することができ、降水量については、静岡県、気象庁及び国土交通省が設置した雨量計の時間雨量、累加雨量が確認できるもの

本市は、7月2日午前6時29分に大雨警報が発表されたことを受けて、事前配備体制（災害対策本部の設置条件に満たない場合で、気象や雨量の予測を元に道路等の情報収集活動を行う必要があるときに、災害の発生に備えるため配備される体制）に移行するとともに、同日午前6時47分に大雨警報が発表された旨のメールマガジンを発信した。

⑤ 7月2日午前8時45分頃の協議状況

本市は、7月2日午前7時40分に気象庁からホットライン（1回目）を受け、同日午前8時45分に市長、副市長及び消防長が、本市危機管理課から、同日午前6時29分に気象庁から大雨警報が発表されたこと、同日午前7時40分に気象庁からホットライン（1回目）で「土砂災害警戒情報を出す可能性がある」との連絡があったこと、キキクルの状況は、基本的に赤「警戒」となっており、南熱海の一部で黄「注意」となっていること、県内東部19市町における避難情報の発令状況は、2市1町で避難指示が、1市3町で高齢者等避難が発令されている状況であること、網代の小規模土砂崩れの状況などについて報告を受け協議を行った。その結果、大雨警報が発表されている中で、引き続きやや強い雨が降り続く状況を踏まえ、高齢者等避難（レベル3）を発令するとともに避難所開設の方針を決定した。

⑥ 7月2日午前10時頃の対応状況

本市は、7月2日午前10時に高齢者等避難（レベル3）を発令するとともに、避難所を3箇所開設したことを同報無線、メールマガジン、ホームページ及びSNSで発信し、避難の呼びかけを行った。同日午前10時30分に本市臨時部長会議を開催し、高齢者等避難の発令と避難所の開設や熱海ビーチライン（道路）が通行止めとなっていることなどを共有し、今後、土砂災害警戒情報が発出された場合における、避難指示の検討や他の避難所の開設などの方針について議論を行った。

⑦ 7月2日午前11時頃の対応状況

7月2日午前11時頃に泉門川の熱海ライフクリーン(株)付近の法面が崩落した。熱海ビーチラインへの土砂の崩落はなく、人的・物的被害が生じていないことを確認した。

⑧ 7月2日午前11時30分頃の対応状況

7月2日午前11時30分に小山臨海公園前のJR伊東線法面で土砂崩れが発生したとの通報があり、担当課が現場に急行した。崩落は小規模であり、原因は、線路敷の排水設備が詰まり、排水できなくなったことが原因であった。JRが復旧作業を行い翌日の始発電車から運行を再開した。

⑨ 7月2日午後1時頃の対応状況

本市は、7月2日午後0時30分に、気象庁から土砂災害警戒情報が発表されたことを受けて、同日午後1時に市長、副市長及び消防長が、本市危機管理課から同日午後0時29分に気象庁からホットライン（2回目）で「まもなく土砂災害警戒情報を発表する。避難情報を検討ください」と連絡があり、同日午後0時30分に気象庁から、土砂災害警戒情報が発表されたこと、天候状況は、現在が、一番雨量が多いタイ

ミングであり、夕刻からは雨量が少なくなっていくという予報がでていること、キキクルの状況は基本的に赤「警戒」となっており、本市東部の泉地区（以下「泉」という。）の一部で濃い紫「極めて危険」となっていること、県内東部19市町における避難情報の発令状況は、4市1町で避難指示が発令され、4町で高齢者等避難が発令されている状況であること等について報告を受け協議を行った。この時点での情報を踏まえると、土砂災害警戒情報が発表されている状況ではあるものの、今後、同日午後7時以降は3mm以下の微弱な雨が継続していく傾向にあることなどから、引き続き、高齢者等避難の状況を維持し、市民には引き続き注意喚起の呼びかけを行いながら状況を注視することとなった。これを踏まえ、同日午後2時11分にメールマガジンを発信し、土砂災害に対する注意喚起を行った。

⑩ 7月2日午後4時頃の対応状況

本市は、7月2日午後4時に市長、副市長及び消防長が、本市危機管理課から、土砂災害警戒情報が継続中であること、現状の天候は、雨量がピークを越え、少ない状況に変化している傾向であり、今後の天候状況は、引き続き、少ない雨量が続いていく予報がでていること、キキクルの状況は基本的に赤「警戒」となっており、泉の一部が濃い紫「極めて危険」となっていること、県内東部19市町における避難情報の発令状況は、4市3町で避難指示が、3町で高齢者等避難が発令されている状況であること等について報告を受け協議を行った。この時点での情報を踏まえると、土砂災害警戒情報が発表されている状況ではあるものの、今後、引き続き弱い雨が継続して降る予想がなされていることなどから、引き続き、高齢者等避難の状況を維持し、7月3日朝の状況変化を踏まえ、避難指示の発令について判断をする方針となった。

⑪ 7月3日午前3時頃の対応状況

7月3日午前3時に気象庁から、県内行政機関に一斉送信される県内全般の気象情報として、「静岡県では、大雨となっています。3日朝にかけて雷を伴い非常に激しい雨が降るため、土砂災害や浸水の危険度が更に高まる見込みです。土砂災害、低い土地の浸水に厳重に警戒し、河川の増水や氾濫に警戒してください。」という情報が入った。この段階でキキクルを確認したところ、泉、伊豆山、熱海市街の一部に濃い紫「極めて危険」となっている状況であった。

他方、泉、伊豆山地区においては、過去の経緯を踏まえても、過去の台風等の大雨において濃い紫「極めて危険」となっている状況であっても、倒木等の被害は認められたものの、土石流の発生等人身災害に繋がる被害は確認されていないことなどを踏まえ、危機管理課は、朝の段階で市長に判断を仰ぐこととした。

⑫ 7月3日午前6時30分頃の協議状況

本市は、出勤時間帯前の7月3日午前6時30分頃に、危機管理監が、消防長、担当副市長、市長に、土砂災害警戒情報が継続中であること、キキクルの状況は、泉から市内中心部くらいまで濃い紫「極めて危険」、網代が赤「警戒」となっていること、現状の天候状況は、やや強い雨が降っているが、今後の天候状況は、午前中で雨雲の塊は抜けて、午後に雨がやみ、夕方から小雨が降り出す状況との予報がでて

いること、県内東部19市町における避難情報の発令状況は、6市5町で避難指示が、1町で高齢者等避難が発令されている状況で、このうち、本市の近隣の自治体である伊東市は避難指示を発令、函南町は高齢者等避難を発令、伊豆の国市は発令なしという状況であること等について、取り急ぎ、電話で伝えるとともに今後の方針について協議を行った。

⑬ 7月3日午前6時30分頃の協議の結果

電話協議の中で、引き続き、土砂災害警戒情報が発表されている状況で、キキクルは、泉から市内中心部くらいまで濃い紫「極めて危険」、網代が赤「警戒」となっている状況であるが、既に高齢者等避難を発令しており、避難に時間のかかる高齢者等やその他の事情がある人について避難を呼びかけ、また、避難に時間を要する人以外について自主的な避難を促していること、日中は避難行動がとりやすい中で、今後、午前中で最後の雨雲の塊が抜けて、午後には雨がやむという予報がでていたこと、本市の近隣の自治体でも避難情報の発令の判断が分かれるような状況であったことなどの状況を踏まえ、いつでも避難指示に移行できる準備を整えつつ、引き続き、高齢者等避難の状況を維持し、状況を注視する方針となった。

⑭ 7月3日午前9時15分頃の協議状況

本市は、7月3日午前9時4分に気象庁からホットライン（3回目）で「今後の見込みについて、現在雨雲は県内を東進し西側からは雨が弱まってきている、現在かかっている雨雲が東に抜ければ、いったんは小康状態になる見込み。キキクルで紫色が消えれば、土砂災害警戒情報を一旦解除し警報に下げる可能性もあるが、今夜日界以降は再び雨が降る予想で、解除できたとしても再発表する可能性はある。既にこれまでの大雨により土砂災害の危険性は高い状況であり、今後再び雨が降る予想であることから、引き続き厳重な警戒をしてください。」との連絡を受けた。同日午前9時15分頃に、危機管理監が、消防長、担当副市長、市長にホットライン（3回目）の内容、土砂災害警戒情報が継続中であること、キキクルの状況は、下多賀の一部、網代を除いて広く濃い紫「極めて危険」となっていること、県内東部19市町における避難情報の発令状況は、6市7町で避難指示が、1市1町で高齢者等避難が発令されている状況で、本市の近隣の自治体である伊東市は避難指示を発令し、伊豆の国市と函南町は高齢者等避難を発令している状況であること、空振りによる避難率低下の懸念などについて、取り急ぎ、電話で伝えるとともに今後の方針について協議を行った。

⑮ 7月3日午前9時15分頃の協議の結果

電話による協議の中で、引き続き、土砂災害警戒情報が発表されている状況で、キキクルは、下多賀の一部、網代を除いて広く濃い紫「極めて危険」となっている状況であるが、既に高齢者等避難を発令しており、避難に時間のかかる高齢者等やその他の事情がある人について避難を呼びかけ、また、避難に時間を要する人以外について自主的な避難を促していること、日中は避難行動がとりやすい中で、気象庁から今後、現在かかっている雨雲が東に抜ければ、いったんは小康状態になる情報がホットラインに入ったことや、天気予報を確認しても、午前中で最後の雨雲の

塊は抜けて、午後に雨がやむという予報がでていたこと、本市の近隣の自治体でも判断が分かれるような状況であったこと（伊東市は避難指示を出しているが、伊豆の国市や2年前土砂崩れで断水していた函南町については避難指示ではなく高齢者等避難で対応していたこと）、空振りによる避難率低下の懸念などを踏まえ、引き続き、高齢者等避難の状況を維持しながら、いつでも避難指示に移行できる準備を整え、午前中に予報どおりの改善がなければ速やかに参集し、避難指示の発令について判断するという方針となった。

⑯ 7月3日午前10時30分頃の対応状況

7月3日午前10時28分に市民から消防通信指令室に、伊豆山の小杉造園付近において、民家が流されたとする内容の119番通報が入り※、その直後、消防から危機管理課に情報共有がなされ、併せて消防長から市長、副市長に災害発生の報告を行った。その後、消防通信指令室で、同報無線によるサイレン吹鳴と避難の呼びかけ（同日午前10時52分、同日午前11時9分、同日午前11時21分、同日午前11時25分、同日午前11時30分）を行い、同日午前11時5分に危機管理課から「緊急安全確保」（レベル5）を発令し、緊急速報メール等で避難情報を発信した。

※伊豆山地区を管轄する消防団第4分団員は、土砂が分団詰所付近に流れ出ていることを発災直後に覚知し、詰所のモーターサイレンを同日午前10時50分頃吹鳴し、住民に危険を知らせるとともに、避難誘導を行い、消防署と情報共有を行った。

⑰ 7月3日午前11時35分頃の協議状況

7月3日午前11時35分に、市長が登庁し、市長、副市長及び消防長が、今後の活動方針を協議し、以下のとおり決定した。その後、同日正午頃、市長から知事へ自衛隊の災害派遣を要請した。

ア 人命救助最優先に応急対策にあたる。

イ 消防本部、消防署は人命救助を行い、危機管理課は被害状況の把握に努めるとともに住民の安全確保にあたる。

ウ 自衛隊の災害派遣を知事に要請する。

⑱ 7月3日午後0時35分頃第1回災害対策本部会議を開催

本市は、第1回災害対策本部会議を開催して、伊豆山土石流災害の発生と災害対応に関する活動方針（人命救助最優先に情報収集にあたること。）を幹部職員に伝え、各部署の対応を指示した。

(6) 本市近隣自治体の対応状況

避難情報の発令（高齢者等避難や避難指示等）を検討する際には、本市と気象条件の近い県内隣接地域の状況も参考の一つとしている。前述のとおり、当該情報の発令タイミングは、県内の近隣自治体でも判断が分かれていた。

① 伊豆の国市

ア 7月2日午前6時29分に気象庁から大雨警報、同日午前7時20分に洪水警報が発表された。

- イ 7月3日午前6時25分に土砂災害警戒情報が発表された。
- ウ 7月3日午前8時に高齢者等避難を発令し、3箇所の避難所を開設した。

② 函南町

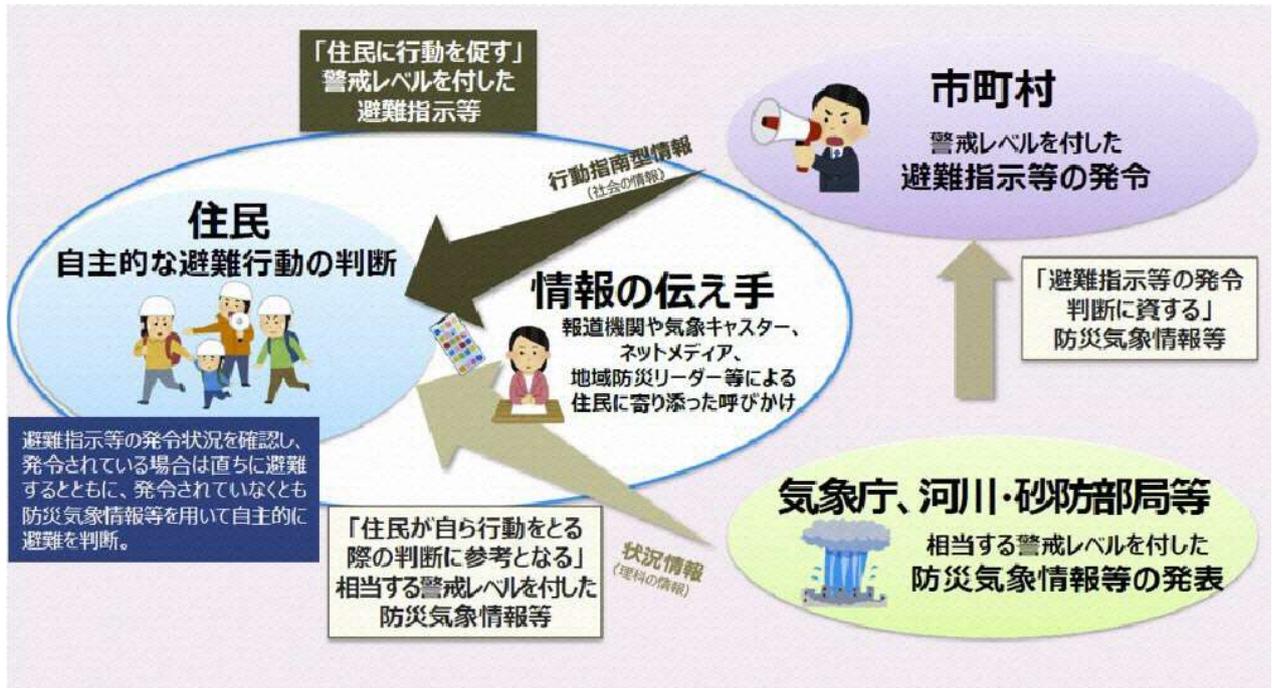
- ア 7月2日午前6時29分に気象庁から大雨警報及び洪水注意報が発表された。
- イ 7月2日午後6時5分に気象庁から土砂災害警戒情報が発表された。
- ウ その後、雨が強くなり、冠水や大雨により道路が通行止めになる事象が発生してきたため、7月2日午後8時30分に高齢者等避難を町内全域に発令し、3箇所の避難所を開設した。

③ 伊東市

- ア 7月1日午前5時43分に気象庁から大雨警報が発表された。
- イ その後、7月1日午後5時30分に高齢者等避難を発令した。避難所の開設については、5箇所を開設した。
- ウ 7月2日午前8時20分に気象庁から土砂災害警戒情報が発表され、同日午前8時45分に避難指示を発令した。

2 避難情報発令の前提となる基準及び体制等

- (1) 国や都道府県（気象庁）から発表される防災気象情報と市町村が発令する避難情報との関係



(官邸HP)

① 防災気象情報の役割

国や都道府県等は、注意報、警報※、特別警報、土砂災害警戒情報※、指定河川洪水予報等、様々な防災気象情報を段階的に発表する。この防災気象情報には、市町村の避難情報の発令判断を支援する役割と、住民が主体的に避難行動をとるための参考となる「状況情報」の役割がある。大雨等の際には、市町村からの避難情報の発令に留意するとともに、避難情報が発令されていなくとも、防災気象情報等を用いて自ら避難を判断し、適切な避難行動をとる必要があることについて周知されている（官邸HP）。

※警報・注意報は基準に到達すると予想した場合に発表される。危険度がさらに高まった時に、市町村長が避難指示を発令する際の判断や住民の自主避難の参考となるよう、都道府県の防災機関とも協議し、災害発生時に匹敵する現象の強さの目安（注意報基準、警報基準）を作成し、気象庁で発表する防災情報。

※土砂災害警戒情報は、大雨警報（土砂災害）が発表されている状態で、大雨による土砂災害発生の危険度がさらに高まった時に、市町村長が避難指示を発令する際の判断や住民の自主避難の参考となるよう、都道府県と気象庁が共同で発表する防災情報。

② 避難情報の役割

避難情報は、河川氾濫、土砂災害、高潮、津波、火山噴火等から住民の適切な避難を促すために発令されるものである。災害対策基本法（昭和36年法律第223号）上、避難情報（高齢者等避難、避難指示、緊急安全確保）を発令する権限は、現場

に近い市町村長に付与されている。避難情報の発令基準については、内閣府の避難情報に関するガイドラインに沿って作成された本市マニュアルに記載されており、気象庁からの防災気象情報や今後の天候予測、現地状況等を含めて総合的に判断することとされている。警戒レベル別の内容は、以下のとおりである。

<p>警戒レベル3 高齢者等避難</p>	<p>1～3のいずれか1つに該当する場合に、高齢者等避難の発令を検討し、他の事象と併せて総合的に判断する。</p> <p>1：大雨警報（土砂災害）（警戒レベル3相当情報「土砂災害」）が発表され、かつ、土砂災害の危険度分布が「警戒（赤）」（警戒レベル3相当情報「土砂災害」）となった場合</p> <p>2：数時間後に避難経路等の事前通行規制等の基準値に達することが予想される場合</p> <p>3：警戒レベル3高齢者等避難の発令が必要となるような強い降雨を伴う前線や台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合（大雨注意報が発表され、当該注意報の中で、夜間～翌日早朝に大雨警報（土砂災害）（警戒レベル3相当情報「土砂災害」）に切り替える可能性が高い旨に言及されている場合など）（夕刻時点での判断）</p> <p>※2、3で、避難指示の発令もあり得る。</p>
<p>警戒レベル4 避難指示</p>	<p>1～5のいずれか1つに該当する場合に、避難指示の発令を検討し、他の事象と併せて総合的に判断する。</p> <p>1：土砂災害警戒情報（警戒レベル4相当情報「土砂災害」）が発表された場合</p> <p>2：土砂災害の危険度分布で「非常に危険（うす紫）」（警戒レベル4相当情報「土砂災害」）となった場合</p> <p>3：警戒レベル4避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う前線や台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合（立ち退き避難中に暴風が吹き始めることがないよう暴風警報の発表後速やかに発令）</p> <p>4：警戒レベル4避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、立ち退き避難困難となる暴風を伴い接近・通過することが予想される場合（立ち退き避難中に暴風が吹き始めることがないよう暴風警報の発表後速やかに発令）</p> <p>5：土砂災害の前兆現象（山鳴り、湧き水・地下水の濁り、溪流の水量の変化等）が発見された場合</p>
<p>警戒レベル5 緊急安全確保</p>	<p>1～2のいずれか1つに該当する場合に、緊急安全確保の発令を検討し、他の事象と併せて総合的に判断する。</p> <p>（災害が切迫）</p> <p>1：大雨特別警報（土砂災害）（警戒レベル5相当情報「土砂災害」）が発表された場合</p> <p>（災害発生を確認）</p> <p>2：土砂災害の発生が確認された場合</p> <p>※上記1を理由に警戒レベル5緊急安全確保を発令済の場合、上記2の災害発生を確認しても、同一の居住者等に対し警戒レベル5緊急安全確保を再度発令しない。</p>

ア 警戒レベル3「高齢者等避難」について

高齢者等避難は、災害対策基本法第56条第2項を根拠としており、災害のおそれがある場合において避難に時間を要する人（高齢の方、障がいのある方、妊産婦・乳幼児等）とその支援者が安全な場所に避難（立退き避難）することを促すために発令するものである。

※災害対策基本法第56条

市町村長は、法令の規定により災害に関する予報若しくは警報の通知を受けたとき、自ら災害に関する予報若しくは警報を知ったとき、法令の規定により自ら災害に関する警報をしたとき、又は前条の通知を受けたときは、地域防災計画の定めるところにより、当該予報若しくは警報又は通知に係る事項を関係機関及び住民その他関係のある公私の団体に伝達しなければならない。この場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、住民その他関係のある公私の団体に対し、予想される災害の事態及びこれに対してとるべき避難のための立退きの準備その他の措置について、必要な通知又は警告をすることができる。

2 市町村長は、前項の規定により必要な通知又は警告をするにあたっては、要配慮者に対して、その円滑かつ迅速な避難の確保が図られるよう必要な情報の提供その他の必要な配慮をするものとする。

イ 警戒レベル4「避難指示」について

避難指示は災害対策基本法第60条第1項を根拠としており、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において速やかに安全な場所に避難することを促すために発令するものである。

※災害対策基本法第60条

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し、避難のための立退きを指示することができる。

ウ 高齢者等避難と避難指示の異同について

高齢者等避難は避難に時間を要する人に対し発令するものではあるが、避難に時間を要する人以外も必要に応じ避難の準備を始め、自主的に避難をすることを促すタイミングとしての意味がある。これに対し、避難指示は全ての居住者等に対し立退き避難することを促すために発令するものである。ただし、避難指示を発令するタイミングにおいては災害が発生し、又は発生するおそれがある場合であることから高齢者等避難を発令するタイミングより緊急性が高い。よって、気象等の状況に応じて立退き避難ではなく、自宅内でより安全な場所に避難（垂直避難）することも想定される。

エ 避難情報発令における総合的判断について

内閣府の「平成17年3月集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」における「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン6. 避難勧告等の発令の判断基準（具体的な考え方）」によると、「判断基準については、できるだけ

け具体化を図りつつも、自然現象を対象とするため、想定以上又は想定外の事態も発生しうるので、総合的な判断を行うものとする。」とされている。

また、当該ガイドライン<運用上の注意事項>においても「想定を超える規模の災害が発生することや、想定外の事象が発生することもあることから、堤防の異常や土砂災害の前兆現象等、巡視等により自ら収集する現地情報、レーダー観測でとらえた強い雨の地域、避難行動の難易度（夜間や暴風の中での避難）等、必ずしも数値等で明確にできないものも含めて、総合的な判断を行うこと。」とされている。

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」については、平成17年以降大規模災害が起こる度に見直され、都度改正が行われているところ、この「総合的な判断を行うこと」の部分についてはこれまで変更がなく、現在も市町が策定するマニュアルにおける考え方には、この「総合的判断」の考え方が推奨されている。

(2) パトロール体制と実施状況

本市は、台風や豪雨など避難情報が発令される状況において、各々の所管で通報等を踏まえ市内のパトロールを実施し、現場対応や土砂災害に関する予兆の探知等に努めている。特に、消防や道路等のインフラを管理している都市整備課においては、避難情報が発令された際には、宿直によるローテーション方式で対応している。

パトロール担当課は、パトロールや通報内容において、危機管理課に報告すべき重要な案件（人的・物的被害を伴う案件、倒木、土砂崩落等に伴い交通規制を伴うような案件等）については、現場から直接、または帰庁後に現場写真等の資料を添えて、危機管理課に報告することとなっている。また、パトロールなどで人員が不足する場合は、危機管理課から担当課にサポートで入ることもあり、7月3日の朝は危機管理課の職員が都市整備課にサポートに入りながら現場状況を危機管理課と共有していた。

(3) 消防団の活動状況

消防団は、消防組織法（昭和22年法律第226号）に基づいて市に設置される非常備の消防機関であり、非常勤特別職の公務員としての位置づけを持っている。消防本部や消防署と同様、消防組織法に基づき、それぞれの市町村に設置される消防機関で、地域における消防防災のリーダーとして、平常時・非常時を問わずその地域に密着し、住民の安全と安心を守るという役割を担っている。避難情報が発令される状況においては、巡回広報、現場対応や土砂災害に関する予兆の探知等に努めている。土石流災害が発生した7月3日については、土石流災害を自己覚知した消防団員から、午前10時43分に第4分団員に対し市道伊豆山神社線へ土砂が流出している状況について共有され、その後、速やかに詰所のモーターサイレンを午前10時50分頃吹鳴し、住民に危険を知らせるとともに、避難誘導を行い、消防署と情報共有を行っている。

なお、伊豆山地区を所管する消防団第4分団又は消防署から、土石流災害が発生するまでの間、伊豆山地区における災害発生の予兆等の異常現象について情報提供を受けたことはなかった。

3 避難情報に関する住民周知の状況

(1) 基礎的防災情報に係る周知

本市は平成28年3月に「熱海市防災ガイドブック」（以下、「防災ガイドブック」という。）を作成している。内容として、地震、津波、風水害、土砂災害、火山活動に関する基本的な知識や災害発生時の対処法をまとめており、かつ、地震、津波、土砂災害については、市内で危険性の高い地域を確認できるハザードマップも掲載している。

防災ガイドブックは、災害対策基本法の改正等のタイミングで改訂を繰り返しており、直近では、令和2年3月に改訂し、同年5月の町内会長連合会定例会において町内会長に対し説明を行うとともに、町内会経由で各家庭へ配布を実施し、新たに本市に転入してきた住民に対しては、転入届の受付とともに「防災ガイドブック」を手渡している。

(2) 各種防災訓練

本市においては、土砂災害防災訓練、総合防災訓練、津波避難訓練を毎年度実施している。各々の防災訓練の目的及び回数は以下の表のとおりである。

また、各種防災訓練では希望する団体に対して危機管理課による防災出前講座も実施している。内容は、主に「防災ガイドブック」を活用し、平常時における災害への備えとして、情報入手手段、非常持ち出し品、備蓄品、備蓄食料等の紹介とともに、その地域におけるハザードマップを確認しながら、危険箇所を把握し、それぞれの地域における避難経路の確認、災害時における家族間、地域住民との連絡手段等、より一層、平常時及び災害時の住民に対しての防災意識の向上を図っている。

訓練名	目的及び内容	対象者	回数
土砂災害防災訓練	近年頻発化・激甚化している土砂災害に備えるべく、土砂災害警戒区域等における住民参加による実践的な訓練を行うことで、土砂災害に対する避難体制の強化と防災意識の向上を図ることを目的とする。	土砂災害警戒区域の住民（全住民）	年1回 (6月) ※毎年度モデル地区を選定
総合防災訓練	相模トラフ沿いで発生が予想される大規模地震を想定し、国・県・市・防災機関・自主防災会等が緊密かつ有機的な連携を図り、地震発生により予想される津波や土砂災害からの避難誘導、被災者の避難場所での避難生活、ライフライン等の災害応急復旧など一連の対応が真に機能するとともに、より実践的になるよう地域分散型の地震防災訓練を実施し防災関係機関の連携強化、地域の防災体制の確立及び市民の	全住民	年1回 (9月)

	防災意識の向上を図ることを目的とする。		
津波避難訓練	静岡県第4次地震被害想定による相模トラフ沿いで発生が予想される大規模地震の可能性も指摘されていることから、東日本大震災の教訓を踏まえ、住民、防災関係機関等と一体となって津波に対する正しい知識の普及等を図るとともに、実践的な津波避難訓練を実施し、命を守る避難計画に反映させることを目的とする。	全住民（津波浸水想定区域内の住民）	年1回 (3月)

(3) 本市による避難情報の発令基準見直しに係る周知

令和3年5月、国は、「効果的な避難のタイミングを住民に伝えるには、勧告と指示（緊急）の違いが分かりにくい」との問題意識から、避難情報の発令基準の見直しを行い、「避難勧告」と「避難指示（緊急）」を統合し「避難指示」とした。この発令基準の見直しにより、本市マニュアルも変更され、警戒レベル4に位置付けていた「避難勧告」と「避難指示（緊急）」を統合して「避難指示」とし、「避難準備・高齢者等避難開始」は、「高齢者等避難」に名称を変更するとともに、その内容について以下の方法で周知を行った。

① 広報あたみによる周知

同年6月号に避難情報の発令基準の見直しに関する情報を掲載し、同年6月10日に各町内会に対し配布を行い、その後各町内会を通じて市民に配布を行った。

② ホームページによる周知

同年5月20日から市のホームページで、広報あたみと同様の内容を掲載している。

③ コミュニティラジオ（エフエム熱海湯河原）による周知

同年6月から8月までの3か月間、広報あたみと同様の内容を、エフエム熱海湯河原にて1日1回～4回の放送を延べ61日間行った。

第4 避難指示に関する本市の行政対応上の問題点

本市は7月1日時点から避難情報発令や避難所開設について方針のすり合わせを行い、2日の朝に大雨警報が発表されたことを受けて、同日午前10時に速やかに避難所を開設して、高齢者等避難を発令し、避難に時間のかかる高齢者等やその他の事情がある人について避難を呼びかけ、また、避難に時間を要する人以外について自主的な避難を促した。

その後、同日午後0時30分に土砂災害警戒情報が発表されたが、夕方の打ち合わせの時点で、今後の降雨は、ピークを越えて少ない雨量が続いていく予報が出ていたことなどから、この時点では翌朝の状況を踏まえ再度避難指示の発令について検討することとなった。

同日夜時点でも弱い雨が継続するという予報が出ていたが、7月3日午前3時頃から天候状況に変化が生じ始めた。同日午前6時30分の市長報告の段階において、引き続き土砂災害警戒情報が発表されている状況であったが、既に高齢者等避難を発令しており避難に時間のかかる高齢者等やその他の事情がある人について避難を呼びかけ、また、避難に時間を要する人以外について自主的な避難を促していること、午前中に雨雲の塊が抜けて、午後には雲がなくなり雨がやむ見込みであるという予報がでていたこと、本市と隣接する周辺自治体の判断も伊東市は避難指示を発令していたが、函南町は高齢者等避難の発令、伊豆の国市は避難情報を発令しない対応としており、判断が分かれていたことなどを踏まえ、引き続き警戒を続けながら、必要な場合は速やかに避難指示を発令する形で状況を見定めていく方針となった。

こうした中、同日午前9時4分に気象庁のホットラインで「今後の見込みについて、現在雨雲は県内を東進し西側からは雨が弱まってきている、現在かかっている雨雲が東に抜ければ、いったんは小康状態になる見込み。キキクルで紫色が消えれば、土砂災害警戒情報を一旦解除し警報に下げる可能性もあるが、今夜日界以降は再び雨が降る予想で、解除できたとしても再発表する可能性はある。既にこれまでの大雨により土砂災害の危険性は高い状況であり、今後再び雨が降る予想であることから、引き続き厳重な警戒をしてください。」との連絡があった。

この時点において、キキクルは、下多賀の一部、網代を除いて広く濃い紫「極めて危険」となっている状況であるが、ホットラインの内容や天気予報による情報から天候状況がより改善に向かっていること、近隣市町の対応状況や空振りによる避難率低下の懸念などを踏まえ、引き続き、高齢者等避難の状況を維持しながら、いつでも避難指示に移行できる準備を整え、午前中に予報どおりの改善がなければ速やかに参集し、避難指示の発令について判断するという方針となった。このような一連の経緯を振り返ると、最も重要な判断のタイミングは、降雨量が増加した7月3日朝のタイミングであったと考えられる。

避難指示に関しては、本市マニュアルの項目確認を行うとともに、最終的には他の事象と併せて総合的に判断を行う発令基準となっている。避難情報の発令における本市の基本的な対応方針は、気象分析を専門とする気象庁から発表される防災気象情報を参考としながら、今後の天気予報や市民からの通報やパトロールなどによる現場確認の情報

などを踏まえ、総合的に判断していくことであった。このうち、制度設計そのものが現場の市町村長の権限となっている趣旨に鑑みても現場確認の情報については特に重要であり、総合的な判断をする際には当該情報を重視していた。

7月3日朝の時点で、本市マニュアルの項目では、避難指示発令の要件である「1：土砂災害警戒情報（警戒レベル4相当情報「土砂災害」）が発表された場合」及び「2：土砂災害の危険度分布で「非常に危険（うす紫）」（警戒レベル4相当情報「土砂災害」）となった場合」の各要件が充足されていたと認められるが、他方、本市は、前述のとおり、既に高齢者等避難を発令し、避難に時間のかかる高齢者等やその他の事情がある人について避難を呼びかけ、また、避難に時間を要する人以外について自主的な避難を促していたこと、本市の天候状況についての気象庁の当時の予報は、7月3日午前中に雨雲の塊が抜けて、午後には雲がなくなり雨がやむというものであったこと、天候状況が酷似していると認められる、本市と隣接する県内自治体のうち、伊東市は、避難指示を発令しているものの、函南町と伊豆の国市は高齢者等避難を発令するに止まっていたことなどを総合考慮し、避難指示の発令を見送ったものである。なお、伊豆山の災害発生箇所の盛土崩落の危険性については、前述のとおり、本件盛土に起因した災害が発生する危険性はないとの認識を有していた。以上を踏まえ、本市は、このような総合判断による、本市の避難指示発令の見送りが裁量権を逸脱した行政権限の不行使にあたることまでは言えないと考えている。

第5 本市の行政対応の改善策（再発防止策）等

本市は、届出地の盛土問題を踏まえた本市の行政対応の改善策（再発防止策）等について、以下のとおり実施することとする。

(1) 土採取等条例及び関係法令の改正等と本市の行政対応の改善点

本市は、前述のとおり、土採取等条例の規制力が弱く、A社及びC者に対して適切な行政措置を行うことが困難であったと認識していたことから、本件災害を契機に国や県に対し、盛土に関する規制を強化するよう要望を行った。

これに対し、国は、宅地造成等規制法の一部を改正する法律（令和4年法律第55号）を令和4年5月27日に公布（公布の日から1年を超えない範囲内で政令で定める日から施行）し、都道府県知事等に対し、盛土等により人家等に被害を及ぼしうる区域を規制区域として指定する権限が新たに創設され、規制区域内で行われる盛土等は、都道府県知事等の許可の対象とされた。罰則については、最大で、3年以下の懲役又は1,000万円以下の罰金とされ、また、事業者に対し、施工状況の定期報告、施工中の中間検査、工事完了時の完了検査の義務等が新たに課せられることとなった。これにより、事業者の責任の所在が明確化され、盛土の搬入者の特定の困難さ等本市が経験した、土採取等条例上の行政規制の問題点がほぼ解消されることとなったと考えている。

また、県は、静岡県盛土等の規制に関する条例（令和4年静岡県条例第20号。以下「新盛土条例」という。）を制定し、同条例を同年7月1日に施行した。土採取等条例と比較し、盛土等に対する規制が大幅に強化され、盛土等（盛土、埋立てその他の土地への土砂等の堆積）を行う土地の区域が1,000平方メートル以上又は盛土等に用いられる土砂等の量が1,000立方メートル以上である盛土等を行う場合には知事の許可が必要となったこと、罰則については最大で2年以下の懲役又は100万円以下の罰金とされたこと、措置命令等の行政規制の対象が行為者（盛土等を行おうとする者）だけでなく、土地所有者に対しても及ぶことが明文で規定され、行政機関は、土地所有者に対して土砂等の撤去その他の措置を講ずるよう勧告することができ、土地所有者が当該勧告に従わないときは、措置を講ずべきことを命令することができること等が規定されたことから、新盛土条例により、上記法律による規制を受けない区域（宅地造成等規制法の一部を改正する法律の規定する規制区域以外の区域）においても、盛土等に関する行政規制を行うことが可能となった。

国及び県による法令の改正・施行により、本市が、届出地への土砂搬入に関し経験した、行政規制上の主要な問題点は、ほぼ解消されたと考えているが、これらの事実からも明らかなおおりに、本市による届出地の盛土に関する行政対応上の問題点の本質は、土採取等条例の規制力の弱さ及び不備に基づくものであると認められる。

とはいえ、本市が、土採取等条例等の不備を理由に、国及び県に対し法令等の改正を要請したのは、本件災害後のことであり、本市は、今後、既存の法令に不備等があることを認識した場合には、本市の要望が叶えられるか否かにかかわらず、速やかに積極的に国及び県に要望を行うこととしたい。

(2) 事業者による盛土の実施状況等に対する監視体制の強化等

本市が、A社らによる土砂搬入に対し、迅速な対応を行うことができなかった背景には、本市が、A社らにより行われた土砂搬入の時期の確認（変更届出書の工期との関係）や土砂搬入を行った行為者の特定に難航した側面がある。

本市の職員数、特に技術系職員の人数が極めて限られていることからすれば、当時、本市担当者に事業者による違法行為の監視体制を十分に行わせることまで要求できたかは、疑問はあるものの、A社らによる前述の対応状況を踏まえると、本市において、A社らによる土砂搬入についての監視体制等を、他の案件以上に強化すべきであったことは否定できない。

前述のとおり、盛土規制に関する法令の改正により、本市は、よりスムーズに事業者の情報等を取得できるようになったと考えられるが、本市として、以下の改善策を講じ、事業者による盛土の実施状況等に対する監視体制の強化を図る必要があると考えている。

ア パトロール体制の強化

危険箇所又は法令違反の疑い若しくはおそれのある箇所においては、定期的なパトロールを実施するとともに、大雨、台風等の異常気象時には、パトロールの回数を増やすこととし、パトロールの強化を図り、早期の異常発見に努めるものとする。

また、パトロールの報告にあたっては、写真を用いるなど、現場の状況が詳細に記録された報告書の作成を徹底し、記録性の確保に努めるものとする。

イ 監視カメラ等の導入

人目につかない、かつ、災害発生のおそれのある区域については、無届（当初届出を超える土砂の搬入等を含む。以下同じ。）による土砂の搬入や開発行為の防止を図るため、土日、深夜早朝等における監視体制の強化を目的とした監視カメラ等の導入を検討する。

ウ 情報収集及び情報共有の徹底

無届による土砂の搬入や土地改変行為についての情報をできる限り早期に収集するため、地域住民からの情報収集に力をいれた取組を行っていくこととする。

具体的には、地域住民からの通報を待つだけでなく、町内会長連合会などの会合に積極的に参加し、地域の状況についての情報を積極的に収集するよう努めるとともに、地域住民に、県が新たに創設した通報制度である「盛土110番」の活用を促していくこととする。

収集した情報については、本市関係部署や部内・管理職間における情報共有のみならず、県に新たに設置された盛土対策課など、関係部署・機関における情報の共有に努めることとする。

(3) 職員研修の強化等による本市の行政対応能力の向上

前述のとおり、本市担当者は、A社及びC者に対し、繰り返し指導等を行っていたものの、当該指導等による効果は限られていたと認められる上、A社らが指導に

従っていない状況を認識しながら、A社らの対応の問題点を公文書の形式で作成・保管することの重要性に対する認識が不十分であったと言わざるを得ない。

そこで、本市は、以下のとおり、職員研修の強化等により、本市の行政対応能力の向上を図ることとする。

ア 届出等の行政手続に係るリスク管理・職員研修の強化

本市は、職員一人ひとりがコンプライアンスの意識を高く持ち、「熱海市民の福祉の増進」という職員としての使命を果たしていくことを目的として、熱海市職員コンプライアンス基本方針を平成29年10月に定め、職員の法令遵守意識の涵養に努めているところであるが、今回の案件において、事業者からの届出書の受付にあたって、前述のような事情があったとはいえ、記載事項の不備や添付図書の未提出があったにもかかわらず届出書を受付するという行政対応上の問題があることから、本市は、職員研修等を通じて、検証委員会において指摘された「改善指導」等の記録や「意思形成や経緯に関する文書」を公文書の形式で作成・保管する重要性を本市職員に徹底することとする。

また、本市は、研修への参加を本市職員に奨励しているところではあるものの、今後は、より一層、実務的な研修への積極的な参加を促し、本市職員に法的対応に関する知識の修得や法令、基準、ガイドラインの再確認等に努めさせることとする。

特に、本市が違反・是正指導等の行政処分を行う際の行政対応能力の向上は、喫緊の課題であると認識しており、他の自治体との人事交流等を通じて、高度かつ実践的な知識の修得を本市職員に行わせることを検討する。

イ 本市担当者への助言を可能とする顧問制度の導入

前述のとおり、本市の技術系職員の人数は極めて限られているため、本市担当者は、技術系の問題に疑義が生じた場合、多数の技術系職員を擁し、技術的知見にも優れた県の担当部署に相談するなどして対処してきた。しかし、今回の案件の経緯等を踏まえると、本市においても、技術系（本件においては土木系）の問題に対する疑義に対して、専門的な助言・指導を求めることができる体制を構築する必要があると考えられるため、技術系専門家の顧問制度の導入を検討することとする。

なお、本市は、法律顧問制度を導入済みであるが、今回の事案のように、土砂の搬入者の特定が困難な中で、措置命令等の行政処分を行う必要があり、かつ、土地所有者が変更されている等の複雑な事案については、その初期段階から法律顧問に相談するよう職員に徹底する。

(4) 組織体制・情報共有の強化

今回の事案のように、複数の法令の適用が問題となる事案については、部署を横断した行政対応のあり方について見直す必要がある。

担当者間における情報共有については、前述のとおり、事業者との協議に関連部署で臨んでいることなどを踏まえると、一定程度の情報共有はできていたと考えられるものの、本件事案において、本市に設置されている副市長をトップとする土地

利用対策委員会等における協議が行われた回数は限られており、本件事案において、本市全体で十分な情報共有が図られていたとまではいえないと認められる。本件事案のような複雑かつ困難な事案については、本市全体での情報共有の強化を図る必要がある。

また、前述のとおり、本件事案については、本市市長への報告が不十分であり、本件事案のような重要案件については、その進捗状況等について、本市市長に対し、文書による決裁だけでなく、口頭での報告も含め、随時情報共有をする意識改革を本市職員に図ることを徹底する。

(5) 県等の所管法令にかかる改善・要望事項

届出地の盛土問題について、本市は、事業者が当初から大規模開発を念頭において県や本市に接触している中で、土砂災害防止等に関連する様々な法令のそれぞれに大きな論点があり、当該論点が複雑に絡み合って発生した総合的な問題であったと考えている。このため、今後再発防止を図っていくうえでは、土採取等条例における防止策のみではその目的を果たすことができず、県が所管する土砂災害防止等に関連する様々な法令において再発防止に向けた対応が必要であると認識している。こうした問題意識を踏まえ、再発防止の観点から本市が、県等に対し要望したい事項は、以下のとおりである。

ア 森林法について

前述のとおり、林地開発許可が必要とされる面積要件である 1ha の判断については、「一体性の判断」が重要である。

一体性の判断については基準が曖昧であり、解釈の幅が大きいと認められるところ、県は、一体性の判断について指針を整備していると承知しているものの、県内の市町に上記指針は配布されていない。県内の市町において、県への通報等の初動対応として、一体性の判断が必要となる場面があり、本市のみならず、他市町においても、一体性の判断に苦慮していると考えられることから、県に対し、一体性判断における県の指針及びケーススタディ事例について市町と共有するよう要望したい。県の知見を市町が共有することにより、市町による速やかな初動対応が行われ、早急な問題解決につながると思われるからである。

また、一連の経緯を踏まえると、1ha が許可制度と届出制度の境界線となっており、ここで事業者の規制回避行為が発生しやすい実態を踏まえると、開発行為の内容、規模、時期等にかかわらず、開発行為の計画当初から都道府県が、一貫して申請、届出について関与し、強い指導を行うことで、不適切な開発行為が行われないよう関与しやすい制度設計が望ましいと考える。このため、林野庁には森林法第 10 条の 8（伐採及び伐採後の造林の届出等）による市町村長への届出を、都道府県知事への届出とし、小規模林地開発による届出を都道府県の権限により行使することとする法改正を要望したい。

イ 砂防法について

砂防法（明治 30 年法律第 29 号）における砂防指定地の指定について、国は「砂防指定地の指定は砂防設備を要する土地に限らず治水上砂防のため一定の行

為を禁止又は制限すべき土地についても行う。特に土石流危険溪流等についての指定の促進を図ることとする。」と示し、土石流発生のある「土石流危険溪流」では規制範囲をダム付近に限定しないよう 1989 年から促していた。

砂防法の運用にあたっては、砂防指定地の指定について、県は森林法により管理された区域であったことなどを理由に指定区域を限定しており、検証委員会報告書においては、森林法による行為規制が可能であり、砂防指定地としないことについて問題はなかったと結論づけている。なお、当該検証については、検証委員会後の記者会見において、検証委員会の委員長が「時間がなかった」という趣旨の発言をされており、十分な検証が行われていない中で出された結論であったことについては留意が必要である。

森林法による行為規制が適切に働いていたのかという観点からは、図らずも今回の事案で明らかになったとおり、現状では 1ha 以下の開発行為は森林法による伐採届出となり、開発行為に対しては規制が及ばないところ、今後、この区域において引き続き開発行為が行われる可能性がある。本市が地元関係者、被災者代表及び学識経験者とともに議論を重ね策定した「熱海市伊豆山復興まちづくり計画（令和 4 年 9 月 2 日策定）」においてもこうした問題意識等を踏まえ、砂防指定地の指定の必要性について記載されている。以上の理由から、県に対して、土石流危険溪流区域における砂防指定地の指定の再検討をお願いし、本件地域について、砂防指定地の拡大を要望したい。

ウ 廃掃法について

今回の盛土に関する事案では、届出地周辺に廃棄物が不適正に保管され、届出地には木屑混じりの土砂の混入や、進入路へがれき屑が搬入されていることが確認されており、盛土と廃棄物投棄の関係は密接不可分な関係にある。

県は、今回の事案に関連し、排出事業者の特定が困難であるとして、届出地周辺に違法投棄された産業廃棄物に関し、A 社への廃掃法に基づく措置命令の発出を見送ったが、本市は、違法な廃棄物投棄に対しては、排出事業者の特定が困難であったとしても、土地所有者への措置命令等の代替手段を検討するなど、あらゆる観点からの検討を行い、厳正なる対応を行う必要があると考えている。

廃掃法は、法改正により、届出地周辺でも問題となった廃棄物の保管にかかる許可制度も含め、規制強化の措置が講じられており、迅速かつ的確な行政処分を実施することが可能となっている。

そこで、県に対しては、違法な産業廃棄物の処理について、積極的な法解釈による厳正な行政処分の実施と産業廃棄物の取締りに向けたパトロールの強化を要望したい。

また、廃棄物処理については、当時から何を廃棄物とみなすかの認定や、廃棄物処理の指導に係る判断について裁量の余地が多いことが課題としてあるところ、市町において適切な初動対応を行うことができるよう、県としての対応指針や様々なケーススタディの事例集を作成し、当該指針や事例集を市町と共有することを検討するよう要望したい。

(6) 避難指示に関する今後の対応策

本市は、今回の事案を振り返り、今後の対応策として、昨今の気候変動により、天気の動向がこれまで以上に予測困難となっている状況において、総合的判断の余地を残しつつも、本件のような、発令すべきか否か判断が難しい案件については、避難情報の発令に関する運用をより積極的に行う必要があると考えている。そのためには、日頃から静岡地方気象台とのコミュニケーションを強化するとともに、静岡地方気象台等の協力を得て、本市職員に対する気象防災に関する研修等を実施することで、行政対応能力の向上を図ることも重要であると考えている。

また、仮に、本市による避難指示が、空振りに終わる事態が続いたとしても、住民の皆様には、本市が避難指示等の避難情報を出した際には適切な避難行動をとるよう理解を求める必要があると考えられる。

今後、本市は、市民の防災意識と避難意識の向上を図るため、町内会や自主防災会等との連携を深めながら、地域防災力の向上及び充実強化に努めることが重要であると考えている。

以上

