

# 熱海市伊豆山土石流災害に係る熱海市の 見解及び対応（概要）

令和4年11月16日

熱 海 市

# 1. 届出地の盛土問題に関する事実関係及び本市の行政対応上の問題点

## (1) 土採取等条例の規定にそぐわない届出書の受付について

### 当初届出書の受付に関する事実関係について

- 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ること等を認識しつつ、同年4月9日、当初届出書を受け付けた。
- 本市は、当初届出書の不備を認識し、その修正をするよう繰り返し指導したが、A社担当者はその修正を行わなかった。
- 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、A社が、当初届出書の受付前に、土採取等に着手したとしても、A社に対して課しうる罰則は、10万円以下の罰金に過ぎず、A社が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。
- 本市は、当初届出書の受付前に、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、A社担当者に対し当初届出書の未記載事項等についての確認を行った。

### 変更届出書（第1回）の受付に関する事実関係について

- 2009年12月9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1回）について、本市担当者が現地踏査を行い、A社が沈砂池及び土堰堤の施工に着手していることを確認し、翌日当該届出書を受け付けた。
- 当初届出書の「盛土（搬入36,276m<sup>3</sup>）」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。

### 変更届出書（第3回）の受付に関する事実関係について

- 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）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いことを認識しつつ、同月19日、当該届出書を受け付けた。
- 本市は、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。
- 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。

# 1. 届出地の盛土問題に関する事実関係及び本市の行政対応上の問題点

## (1) 土採取等条例の規定にそぐわない届出書の受付について

### 届出書等の受付にかかる本市の行政対応上の問題点

- 本市は、A社が本市に提出した土採取等条例に基づく届出書等において、必要的記載事項に未記載部分があったことや、図面が添付されていなかったにもかかわらず、受け付けており、このような、本市の各届出書の受付行為は、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。

### 届出書等の受付に係る主な理由

- 当初届出書については、届出書の不備を認識し、その修正をするよう繰り返し指導したが、A社担当者がこれに応じなかったことから、本市は、届出書の受付前に、届出地の現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、A社担当者に対し届出書の未記載事項等についての確認を行った。
- 変更届出書（第3回）については、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。
- 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い。また、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。

### 上記行政対応についての本市の見解

- 土採取等条例が届出制である趣旨からすると、現地を確認するなどして、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社に各届出書の不備を修正・補充させていれば、その後A社に対し行った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く、当時、本件各届出書を受付せざるを得なかった事情には、一定の合理性を認めることができるものの、この点については重く受け止め、今後、同様の問題が生じないように、再発防止を行う。
- また、本市が、各届出書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。

# 1. 届出地の盛土問題に関する事実関係及び本市の行政対応上の問題点

## (2) 措置命令発出の見送りについて

### 主な事実関係

2010. 8

- 数回にわたり現地踏査を行った結果、届出地へ土砂が搬入され、盛土の高さが約40m～45mに達していることを確認した。
- 8月末頃、届出地に搬入された土砂に産業廃棄物（木屑）の混入を確認した。

2010. 9・10

- 当時の現場状況などを踏まえると、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と判断した。これを踏まえ、本市は2010年9月及び10月にA社に対し、土砂搬入の中止を要請する文書を送付した。
- 一方で、本市は、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、11月19日に大部分の撤去を確認した。

2010. 11. 10

- 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。

2011. 2～5

- ・ 2011年2月 A社が本件土地をC者に売却。
- ・ 2011年3月 県から森林法等による対応は難しく土採取等条例による単独の対応となるとの見解が示されたため、A社に対し、本市と協議を行うよう文書要請。
- ・ 2011年4月 土砂搬入の行為者等が不明のため、A社及びB社に対し報告書の提出を要請。
- ・ 2011年5月 再度A社に対し報告書の提出を要請したが、A社は報告書の提出を行わなかった。

2011. 6月上旬

- これまでの状況を踏まえると、届出地への更なる土砂搬入を中止させることが肝要であると判断し、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、①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、等を記載した措置命令案を起案し、市長に報告し、市長の決裁を得た。なお、本内容については県土地対策課の了解を得ていた。

2011. 6中旬

- 土砂搬入の行為者について認定上の問題が生じることを踏まえ、A社に措置命令を発出する意向を固めた旨事前に告知を行ったところ、A社代表者は、本市に対し、土砂の搬入については一部否定したが、最終的に、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。

# 1. 届出地の盛土問題に関する事実関係及び本市の行政対応上の問題点

## (2) 措置命令発出の見送りについて

### 主な事実関係

2011. 7中旬

- 本市担当者は、A社社員等と協議を行い、防災工事について指導した。これに対し、A社は、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を取り交わすことを合意し、本市とA社は、第1回確認書を取り交わした。
- A社は、本市からの指導及び本市と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、本市は、A社提出の変更届（第3回）を受け付けた。
- 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。

2011. 8下旬

- A社が、実施した防災工事について現地踏査を行い、本市は、2011年8月下旬までにA社が実施した防災工事により、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た。
- もともと、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、A社だけでなく、届出地の土地をA社から取得したC者の両者に対し、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。

2011. 11下旬

- 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。
- 本市は、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、届出地における追加防災工事の実施等を指導していく方針を決定した。

### 上記行政対応についての本市の見解

- 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。

# 1. 届出地の盛土問題に関する事実関係及び本市の行政対応上の問題点

## (3) 措置命令発出見送り方針決定後について

### 事実関係について

- 措置命令の発出を見送る方針を決定して以降、第2回確認書においてA社及びC者が実施することとされていた追加防災工事をA社又はC者に実施させることが重要であると判断し、両者に追加防災工事の実施を要請していた。
- 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、2021年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。

### A社への対応状況

- A社に対して、第2回確認書に基づく届出地の追加防災措置を速やかに実施するよう繰り返し指導を行った。
- 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追加防災措置を講じることに終始消極的な姿勢を示した。
- 門扉の設置工事の完了後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であると考えていた\*。

### C者への対応状況

- C者が、第2回確認書において追加防災工事を実施する旨を約束していたことから、今後、本市は、A社に対し、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、追加防災工事の実施主体とすることが必要と判断した。
- 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、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、C者に土採取等条例上の行政規制を及ぼすためには、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たものの、C者は、本市の要請を拒否した。
- 本市は、C者に対して、追加防災工事の実施を要請したが、C者は、追加防災工事のごく一部しか実施しなかった。

\*土採取等条例第9条（土の採取等の完了の日又は廃止の日から2年に限り（中略）必要な措置をとるべきことを命ずることができる）

### 上記行政対応についての本市の見解

- 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や現場状況を踏まえると、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ている。

# 1. 届出地の盛土問題に関する事実関係及び本市の行政対応上の問題点

## (4) 公文書について

### 公文書の作成に関する本市の行政対応上の問題点及び見解

- 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く、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・情報共有について

### 組織体制・情報共有に関する本市の対応上の問題点及び見解

- 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。

## 2. 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) 天候の特徴について

- 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極めて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湿った空気が南から流れ込み、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くことで、記録的な雨量（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）となった特殊な事例であった。

### (2) 本市の対応状況について

#### ①7月1日の対応状況

- 午前3時55分に気象庁から大雨注意報が発表。1日の天候状況は、弱い雨が継続して降り続けている状況。
- 今後の天候状況は、翌7月2日の昼頃に雨が強まる予報がでている状況であることから、7月2日に避難所を開設する方針を決定。

#### ②7月2日の対応状況

- 午前6時29分に気象庁から大雨警報が発表。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」との連絡を受ける。
- 午前10時に高齢者等避難を発令するとともに、避難所を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。
- 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」との連絡を受ける。午後0時30分に気象庁から土砂災害警戒情報が発表。
- 夕方の協議の時点で、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、今後は、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ったことから、この時点では、高齢者等避難の状況を維持し、翌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。



## 2. 避難指示に関する本市の行政対応等に関する事実関係

### (2) 本市の対応状況について

#### ③7月3日の対応状況

- 午前6時30分の市長報告の段階において、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」となっていたが、既に高齢者等避難を発令しており、高齢者その他の避難に時間を要する市民に向けて避難を促していること、午前中で雨雲の塊が抜けて、午後には雨がやむ見込みであるという予報がでていたこと、本市の近隣自治体である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を発令し、伊豆の国市は避難情報を発令しないという状況であること等を踏まえ、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。
- 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。」との連絡を受ける。
- 第3回ホットラインを受けて協議。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、高齢者その他の避難に時間を要する市民に向けて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。
- 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等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を行い、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。
- 午前11時35分に市長らと今後の活動方針を協議し、「①人命救助最優先に応急対策にあたる。②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。③自衛隊の災害派遣を知事に依頼する。」を決定した。
- 午後0時35分に第1回災害対策本部会議を開催した。

### 3. 避難指示に関する本市の行政対応上の問題点

#### 最終的な判断のポイントについて

- 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は明確であることが多い。他方、今回の本市における事例のように、降雨のピークが不明瞭であるといった特徴を持つ長雨は、避難情報発令のタイミングを図ることが困難な事例であった。
- 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、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ところ、7月3日朝の時点で、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、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。

#### 上記行政対応についての本市の見解

- 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までとは言えないのではないかと考えている。

## 4. 本市の行政対応の改善策（再発防止策）等

### (1) 前記1. (1)～(3)の問題点についての改善策（再発防止策）等

#### 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、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。その後、以下のとおり法令改正がなされ、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。

#### ①宅地造成等規制法の一部を改正する法律

##### 【主な改正内容】

##### ア 規制について（許可制）

●都道府県知事等が、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。

##### イ 安全性の確保について

●許可基準に沿って安全対策が行われているかどうかを確認するため、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を実施。

##### ウ 罰則の強化

●条例による罰則の上限より高い水準に強化（最大で懲役3年以下・罰金1,000万円以下）。

●法人に対しても抑止力として十分機能するよう、法人重科を措置（最大で罰金3億円以下）。

#### ②静岡県盛土等の規制に関する条例

【変更点】	改正前	改正後
規制の対象	面積1,000㎡以上又は土量2,000㎡以上	面積1,000㎡以上又は土量1,000㎡以上
手続	届出制	許可制
措置命令の対象者	土の採取等を行っている者	許可を受けた者、盛土等を行った者、土地の所有者
罰則	最大20万円以下の罰金	最大2年以下の懲役又は100万円以下の罰金

#### 【その他静岡県盛土等の規制に関する条例により新たに盛り込まれた主な内容】

##### ア 許可の申請を行おうとする者に対する義務

- ・土地の所有者の同意
- ・周辺住民に対し、内容を周知させるための説明会の開催
- ・土砂等の搬入の報告

##### イ 土地の所有者の義務

- ・毎月1回以上の定期的な盛土等の状況の確認

##### ウ 盛土等を行った者等に対し措置命令・停止命令を行った旨及びその内容の公表

## 4. 本市の行政対応の改善策（再発防止策）等

### (1) 前記1. (1)～(3)の問題点についての改善策（再発防止策）等

#### 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。
- 本市の技術系職員の人数が極めて限られていることから、当時、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社らによる対応状況を踏まえると、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。
- 盛土規制に関する法令の改正により、本市は、当時よりも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。

#### ①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ける定期的なパトロールを実施し、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。
- 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。

#### ②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。

#### ③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う。町内会長連合会などの会合に積極的に参加し、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、「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、本市における情報共有のみならず、県盛土対策課など、関係部署・機関における情報の共有に努める。

## 4. 本市の行政対応の改善策（再発防止策）等

### (2) 前記1. (4)の問題点についての改善策（再発防止策）等

#### 職員研修の強化等による本市の行政対応能力の向上

- 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社らの悪質性を認識しながら、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。

#### ①届出等の行政手続に係るリスク管理・職員研修の強化

- 届出書の受付にあたって、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、「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。
- 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。
- 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、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行わせることを検討する。

#### ②本市担当者への助言を可能とする顧問制度の導入

- 本市の技術系職員の人数は極めて限られており、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。
- 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. 本市の行政対応の改善策（再発防止策）等

### (3) 前記1.(5)の問題点についての改善策（再発防止策）等

#### 組織体制・情報共有の強化

- 担当者間における情報共有については、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る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。
- 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。

## 4. 本市の行政対応の改善策（再発防止策）等

### (4) 前記1. (1)～(3)の改善策を実施する上で、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発生した総合的な問題であったと考えている。
- 今後、再発防止を図っていくうえでは、県土採取等規制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、静岡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。

#### ①森林法について

背景	問題点	改善要望
<ul style="list-style-type: none"> <li>●森林法においては、1haを超える規模の開発行為を行う場合には都道府県知事の許可（林地開発許可）が必要となる。</li> <li>●悪質な業者は、開発行為を小分けにすることや行為者を異ならせること等によって当該規制を回避しようとする傾向があり、本件でも事業者はこのような回避行為を行っていた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●林地開発許可が必要とされる面積要件である1haの「一体性の判断」の基準が曖昧で解釈の幅が大きいため、当該判断を行っている間に現場の土地改変が進んでしまう。</li> <li>●面積要件で県と市の所管が分かれていると、規制回避行為が発生しやすい領域で、許可規制を持つ県の積極的な対応に影響が生じやすい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●一体性の判断における県の指針及びケーススタディの事例について市町と共有するよう要望。</li> <li>●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、都道府県が、一連の行政対応について関与しやすい制度設計が望ましい。このため、1ha以下の立木を伐採（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。</li> </ul>

## 4. 本市の行政対応の改善策（再発防止策）等

### (4) 前記3. (1)～(3)の改善策を実施する上で、県等に要望したい事項

#### ②砂防法について

背景	問題点	改善要望
<p>●砂防指定地について、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、土石流発生の恐れがある「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。</p>	<p>●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いるが、現状において、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。</p>	<p>●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及び本件地域について、砂防指定地（開発行為に対し許可制で対応）の拡大を要望。</p>

#### ③廃掃法について

背景	問題点	改善要望
<p>●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いる。</p> <p>●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。</p>	<p>●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、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ったと考えられる。</p> <p>●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。</p>	<p>●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。</p> <p>●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。</p>



## 4. 本市の行政対応の改善策（再発防止策）等

### (5) 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。