

静岡県議会
逢初川土石流災害検証・被災者支援
特別委員会報告書
(令和5年2月14日)

提言抜粋

7 提 言

以上の調査結果を踏まえ、当委員会として次のとおり提言する。

提言1 行政対応に関する再検証作業の実施

逢初川土石流災害に係る行政対応について、県は第三者委員会を設置し、その妥当性について検証を行ったが、その内容は、複数の法令に土石流災害防止に係る論点が存在するにもかかわらず、土採取等規制条例に基づく届出の記載内容に不備がある状況で提出された時期を起点として、当該条例が適正に運用されていれば土石流災害は発生しなかったのではないかという点に観点を絞った内容であった。県と市の行政対応を検証するという第三者委員会の目的を踏まえると、森林法、砂防法、廃掃法といった県所管の法令等が適正に運用されていれば、土石流災害は発生しなかったのではないかという観点からの行政対応については、ほとんど深掘りされておらず、十分な検証がなされたものであるとは言えない。

また、土採取等規制条例は、罰則は上限20万円と抑止力が大きいものとはいえないこと、土地所有者が変更した場合に対応できないこと、盛土を行った業者が悪質であったことなどから、仮に適正に当該条例が運用されていたとしても、土石流災害が本当に回避できたかどうかという点に疑問が残る。

さらに、委員会の進め方については、取りまとめのプロセスにおける検証時間の短さや、議事録を公表する方針としている一方での議事録のない会議の存在、委員の公文書の確認状況も本委員会での参考人質疑における聴取内容を踏まえると、各所管法令に係る事実関係について把握されていない点も多く、十分に精査されているとは言えず、結論として公正・中立な手法により検証されているとは言い難い。

また、県は発生原因を地下水とし、それに基づいた検証をしているが、表流水が原因であり、周辺の開発行為についても検証すべきとする専門家もいる。発生原因が特定できているわけではないことから、様々な観点からの調査を行うべきであったと考える。

それに加え、県が危険箇所として把握した箇所以外の盛土の崩落が、台風などにより今なお発生しており、十分な再発防止策を導くことができているとは言い難い。

上記を踏まえると、地域の安全を守るために、それぞれが所管する法令等で

できる限りの対応をしていたのかという観点からの検証は十分とは言えないことから、以下の項目に留意し、再発を防止するために、公正・中立な立場から改めて再検証が行われるべきである。

(1) 行政対応検証委員会のスキーム

県が設置した逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会は、公正・中立な立場から行政対応を検証・評価するために設置されたにもかかわらず、委員会に提供された資料は不十分であったと思われ、それにより検証の対象となる範囲や期間が狭まったと考えられること、事務局を県職員OBが担っていること、委員会は原則非公開とされ、議事録についても作成されていないものがあること、検証期間が短かった点を委員も認めていること、関連法令に係る事実関係について把握していない点が多いことなど、真に公正・中立な立場で十分な検証が行われる環境が整っていたのかについては疑問がある。

(2) 砂防法

逢初川源頭部及びその上流域の砂防指定地の指定について、国は流域全体を指定する面指定を通知しているにもかかわらず県は面指定の申請をしなかった。治水上砂防の観点から申請の必要性が認められないというのが県の主張であるが、地権者の私権制限とエリアの安全性とを比較考量して、その判断が妥当であったといえるのか疑問がある。

また、県が主張するように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といえるのか。開発面積等の理由から許可規制の網に入っていない状況であったことや、行政と規制の対象となる者との関係だけではなく、規制することにより利益を受ける者（本件では下流域の住民の安全利益）の存在を踏まえ、安全規制等の領域においては過小な禁止が問題とされることもあり得る。行政対応の失敗で片付けるには大きすぎる被害であったことを踏まえると、規制できる部分については規制を行う必要があったのではないかと考える。

(3) 森林法

県と市の主張に隔たりがあるが、少なくとも県が規制に消極的な姿勢であったことは否めないと考える。

森林法に係る業務を市の所管業務であると主張するのであれば、県は本来1

ヘクタール以下であることを合理的に認定できる根拠を市に示す必要があったと思われる。

事業者は2009年11月、市に対して土採取等規制条例に係る届出地の開発面積が12,218平方メートルであるという求積図を提出していることから、県は本件の開発地域の土地改変面積が1ヘクタールを超えているか否かについて積極的に調査・確認を行うべきであり、その結果、本件の開発面積が1ヘクタールを超えていることが確認できれば、森林法上の規制に基づく県の権限行使により事業者の盛土行為を防止できたのではないかと考える。

また、林地開発許可における一体性の判断は非常に難しい問題であることは理解できるが、業者の悪質性、行為の連続性から、県民の安全を守るためにより踏み込んだ判断が必要だったのではないかと考える。

それに加え、逢初川源頭部北側の宅地造成工事では、宅地造成等規制法に基づき市が許可していた事業計画が森林区域に拡大した結果、森林法における無許可開発の状態となった。その後、違反は是正され、改めて林地開発の許可がされているが、防災工事が完了しないまま工事が中断してしまっている。業者に対する指導等、県の対応は適正に行われていたか。また、防災工事が完了していないことによる危険性について確認を行うべきである。

(4) 土砂災害防止法

土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域の指定について、2005年に基礎調査を行っているが、実際に指定されたのは2012年と、7年もの期間を要している。区域に指定されると当該区域の不動産価値は著しく低下することから、地権者との調整がかなり困難であることは理解できるが、指定までに要した期間内に問題の会社が土地を取得し、盛土行為が行われてしまったことを鑑みると、やはり時間がかかりすぎたと言わざるを得ない。区域指定までの地権者との調整及び手続は、その期間も含め適正であったか検証すべきである。

(5) 都市計画法

逢初川源頭部北側に、開発許可がおりたものの未完了で、防災工事も一部完了していないと思われる区域がある。県に許可権限がある段階では、無許可で開発が行われており、その後市に権限移譲された後に許可されているが、業者に対する県の対応、権限移譲後の市への技術的助言等は適切に行われていたか検証すべきである。

(6) 土採取等規制条例

他県と比較して規制が緩かったことから、問題業者による県内への土砂の流入を招いたおそれがある。今回の事件を契機に条例の見直しを行っているが、もっと早期に条例の見直しを行うべきではなかったのか。条例による規制効果の検証や条例改正の必要性の判断も含め、適切な対応が行われていたか検証すべきである。

(7) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律

逢初川源頭部北西側区域に持ち込まれた廃棄物が、源頭部及び源頭部進入路への木くずやがれきくずが混じった土砂の搬入を誘発した可能性があるが、これらの廃棄物に対する県の指導は適切に行われたのか確認する必要がある。

また、源頭部の木くず混じりの土砂については、源頭部からの撤去は確認されているが源頭部北西側区域への移動であり、移動後は適正に処理がなされたのかは確認されていない。行為者を特定するための十分な調査や、現在の土地所有者が廃棄物の投棄に関わっていたかどうかの調査など、適切な対応が行われていたか検証すべきである。

提言2 関係組織間における連携

(1) 県の部局間の連携

法令適用における比例原則を主張するのであれば、部局間での情報共有・連携は必須であったと思われるが、懸案事項の引継ぎも十分にされていなかった案件が部局間で連携できるとは思えず、問題の情報共有がどこまでできていたのか疑問がある。

また一方で、職員へのヒアリング結果によると、一部の職員は危険性を認識しそれを指摘していたことがわかるが、その意見は取り上げられず、結果問題意識の共有がなされなかった。

問題がある案件や懸案事項について関係部局間で協議する場を定期的に設け、情報の共有を徹底すべきである。なお、悪質な業者への対応を踏まえ、協議の場には警察関係者も加えるべきである。

それに加え、現場の声に耳を傾けるとともに、問題がある案件を報告しやすい雰囲気醸成し、初動段階で適切に対応するといった職員の意識改革を図るべきである。

(2) 市との連携

土採取等規制条例及び森林法などの法令に1ヘクタールという面積要件が存在したことにより、県の対応が消極的となっていたことは否定できず、市との関係において十分な連携が取れていなかったのではないかと懸念される。悪質な事業者の行為から県民・市民を守らなければならないという視点に欠けていたと言わざるを得ない。

市との連携を密にし、情報の共有を図るとともに、県と市それぞれの職員が、県民・市民の奉仕者であるという原点に立ち帰るため、研修会を実施するなどして職員の意識改革を図るべきである。

提言3 行政記録の在り方

法令適用における比例原則により、砂防法による規制をしなくても、土採取等規制条例及び森林法など他法令による対応が可能であったというのが県の主張であるが、十分な対応がなされず被害が発生してしまったことは大変遺憾である。

問題案件に対応するに当たり、複数部署がそれぞれ所管する法令等により成果を上げるためには、部局間の連携が不可欠であり、記録文書の存在はその前提条件といえる。

危険性を認識していた職員の問題提起に対する議論の記録や、県と市の協議記録などが不足しており、公文書を作成しなかったのか、廃棄したのかも定かではなく、それらが存在しないことから、それ以上の検証をすることができず、危険性の認識がなかったと結論づけられているのではないかと懸念がある。

また、県の行政対応の妥当性を検証し、県民や被災者に明らかにするために設置した第三者委員会の議論の記録を、第三者機関であって県ではないという理由から廃棄してしまうという行為には疑問を感じざるを得ない。

県民の知る権利を保障するという観点からも、公文書の範囲、保存のルールを徹底する必要がある。公文書に関する研修会を実施するなど、職員の意識改革を図るための取組を実施すべきである。

提言4 復興に向けた被災者支援策

逢初川土石流災害による被災者は、自らの責によるものではないにもかかわらず、生命・財産に甚大な被害を被り、その心中は察するに余りある。

県は市と連携し、被災者一人ひとりに寄り添い、それぞれが抱える悩みや不安に真摯に耳を傾け、法に規定されたものに限ることなく、一日でも早く被災者が元の生活に戻り、安心して生活することができるようにできる限りの支援を行う必要がある。

また、この災害における被災者支援から学んだ経験を、今後発生が予想される地震や津波などの大規模災害時の被災者支援に生かすべく、必要な体制づくりに取り組むとともに、被災住民目線での中長期にわたる支援体制を構築すべきである。

(1) 住宅支援

災害救助法の適用から2年が経過すると、民間アパートを借上げて避難生活をしている被災者への支援期間が終了し、被災者自身が家賃を支払う必要が生じる。被災者にとっては、被災地の復興計画を見極めないと、元の場所に戻るか否かの判断をすることは難しいことから、県は災害救助法による支援期間の延長を国に要望するとともに、それが認められない場合には、被災者が恒久的な住まいに移るまでの間、無償又は安価で県営住宅に入居できるようにするなど弾力的な運用を検討すべきである。また、引き続き民間アパートで避難生活を希望される被災者に対し、市と連携して家賃補助を行うなどの支援策を検討すべきである。

(2) 各種支援制度の期間延長

被災者生活再建支援制度や被災中小企業復旧支援事業費助成制度、税金の減免措置などの各種支援制度には申請期限が定められている。しかし、被災者が元の生活に戻るには時間が必要であり、現行制度のままでは救済されないおそれがある。その場合、被災者は元の場所へ戻ることを諦め、新たな場所での生活を選択する可能性もある。希望する者全てが元の場所に戻り、地域のコミュニティが再構築され、安心して生活することができるようになって初めて真の

意味での復興といえる。県は各種支援制度の期間延長を国に要望するとともに、認められない場合には市と連携して支援を行うことも検討すべきである。

(3) 支援対象の拡充

罹災証明の判定により、無償での公費解体ができない、被災者生活再建支援金の対象外になってしまうなど支援がかなり減ってしまう。市の制度創設により半壊以上の家屋は対象となったものの、準半壊以下の家屋であっても、元の状態に戻すのは困難なため解体せざるを得ないものや、解体しなくてよいもののかんりのリフォーム費用が発生してしまうケースが考えられる。準半壊以下であっても解体を希望する被災者には公費解体できる制度、あるいは解体費用の助成制度、リフォームを行う被災者にはその費用を助成する制度について検討すべきである。

(4) 水産業、観光業への継続支援

水産業については、堆積土砂のしゅんせつ、漁船の復旧支援、流木除去や転石を魚礁として投入するなど各種支援を実施しているが、現在でも濁りが発生するといった状況から、今後も継続した調査を実施し、必要な支援策を講じるべきである。

また、観光業についても、県内観光促進事業に合わせ、熱海市内への宿泊者には熱海応援クーポンを付与するなど観光需要の喚起に取り組んでいるが、コロナ禍の影響もあり比較が難しいものの、災害発生前の状況に戻ったとまではいえないことから、観光支援としての情報発信を継続して実施していくべきである。

提言5 大規模災害に備えた被災者支援体制の整備

(1) 職員の支援能力向上と専門的知識や技能を有する団体との協力体制の構築

事業者か個人か、持家か借家かなど被災者それぞれの置かれた環境により、求められる支援も異なってくるが、各種支援制度を熟知している職員がいない。大規模災害に備えるためにも、支援制度の全体像、各制度の利点や注意点、活

用例といった被災者支援に関する研修を毎年実施し、職員の支援能力向上を図るとともに、総合支援窓口を統括し担当者を指揮できる支援のプロフェッショナルとなる職員を養成すべきである。

また、被災者にもっとも身近な市町職員の支援能力の向上は必須であることから、上記研修を市町職員も対象とすることを含め、市町が実施する支援能力向上施策に支援を行うべきである。

それに加え、被災者支援においては、弁護士や建築士、精神科医等の専門的知識や技能を有する団体からの支援が欠かせない。それら団体と連携し、発災直後から中長期にわたり継続して効果的な支援を行うことができるよう協力体制を構築すべきである。

(2) デジタル技術を活用した支援体制の構築

ア オンライン相談・説明会の実施体制の整備

被災者支援はできるだけ迅速に、被災された方の近くで実際に話を聞きながら実施することが望ましいが、大規模災害等で交通網が遮断されるなど、現地に入ることが困難となるケースも考えられる。そういう場合であっても、被災者相談や支援制度説明会ができるよう、全市町をつなぐオンライン相談・説明会の実施体制を整備すべきである。

イ AIチャットボットや支援制度に係るアプリの開発導入

大規模災害時には、様々な業務が錯綜し、被災者支援に配置することができる職員数にも限度があると思われる。災害時の人手不足に対応するとともに、インターネット等が使えない災害弱者への支援に人的資源を投入できるよう、基本的な支援制度の情報提供は、LINEなどを活用したAIチャットボットで対応できるようなシステムを構築するとともに、自分が利用できる支援制度を、被災者自身が簡単に調べることができる機能を静岡県防災アプリに追加するなど、被災者に支援情報を提供するために有効なシステムを開発導入すべきである。

委員会の活動状況

回数等	開催日	調査の概要
第1回	4.10.3	委員協議（調査運営方針、年間スケジュール等）
第2回	4.10.14	委員協議（調査内容の検討等）
第3回	4.10.28	参考人招致 ・熱海市副市長 金井 慎一郎 氏 調査事項に関する関係部局からの説明と質疑応答 委員協議（参考人等）
第4回	4.11.11	参考人招致 ・弁護士 青島 伸雄 氏 （元 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会委員長） ・弁護士 植松 真樹 氏 （元 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会委員） ・名城大学理工学部社会基盤デザイン工学科 教授 小高 猛司 氏 （元 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会委員） ・工学博士 塩坂 邦雄 氏 ・C-Tech株式会社 代表取締役社長 土木設計エンジニア 清水 浩 氏 委員間討議等（報告書作成に向けた討議等）
第5回	4.12.2	調査事項に関する関係部局からの説明と質疑応答 参考人招致 ・静岡県弁護士会災害対策委員会委員 弁護士 永野 海 氏 ・熱海市復興検討委員会委員 中島 秀人 氏 委員間討議等（報告書作成に向けた討議等）
第6回	4.12.13	参考人招致 ・関東学院大学法学部長 教授 出石 稔 氏 （元 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会委員）
第7回	4.12.20	報告書作成に向けた委員間討議
第8回	5.1.26	報告書作成に向けた委員間討議

逢初川土石流災害検証・被災者支援特別委員会委員名簿

職 名	委 員 名	所 属
委 員 長	竹内 良訓	自民改革会議
副委員長	相坂 摂治	自民改革会議
副委員長	阿部 卓也	ふじのくに県民クラブ
委 員	藤曲 敬宏	自民改革会議
委 員	西原 明美	自民改革会議
委 員	河原崎 聖	自民改革会議
委 員	廣田 直美	ふじのくに県民クラブ
委 員	蓮池 章平	公明党静岡県議団
委 員	桜井 勝郎	無所属