

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第24回会議次第

令和5年12月27日（水）

県庁別館2階第3会議室A

- 1 検証対象の法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換
（都市計画法④、土採取等規制条例④、廃棄物処理法④）
- 2 その他
- 3 次回の会議について

○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■■■■■外）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

(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。

(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。

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）

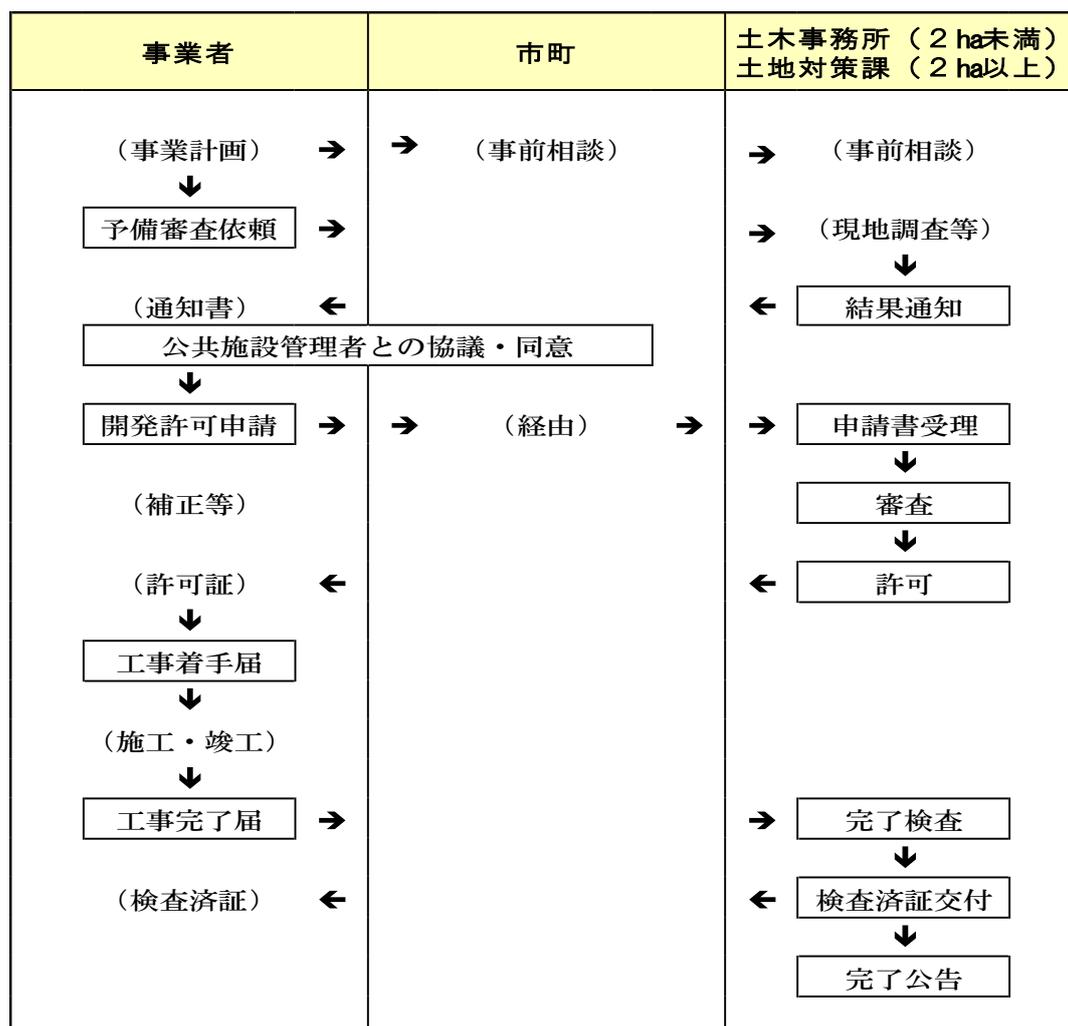
主として、建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更をいい、具体的には、道路、生垣等の設置による物理的状況の区分の変更である「区画の変更」、切土・盛土等による物理的な行為を加える「形状の変更」、宅地以外の土地を宅地として利用する「性質の変更」が該当する。

(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（1ha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（1ha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
<p data-bbox="204 613 750 651">報告要求（80 条）・立入検査（82 条）</p> <p data-bbox="320 707 633 745">↓</p> <p data-bbox="320 707 633 745">< 報告内容が不適切 ></p> <p data-bbox="469 757 485 786">↓</p> <p data-bbox="236 797 719 835">弁明の機会の付与（行政手続法）</p> <p data-bbox="469 846 485 875">↓</p> <p data-bbox="320 887 633 925">< 弁明内容が不適切 ></p> <p data-bbox="469 936 485 965">↓</p> <p data-bbox="312 976 641 1014">措置命令ほか（81 条）</p>	<p data-bbox="828 613 1313 651">弁明の機会の付与（行政手続法）</p> <p data-bbox="1056 663 1072 692">↓</p> <p data-bbox="911 707 1224 745">< 弁明内容が不適切 ></p> <p data-bbox="1056 757 1072 786">↓</p> <p data-bbox="868 797 1273 835">措置命令ほか（法第 81 条）</p>

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。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。

(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「 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、 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 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、 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】

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。
- ・ 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さ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、熱海市との打ち合せについての打ち合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、市との打ち合せについての打ち合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】

- ・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。

事実関係を踏まえた論点

- 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
- 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
- 「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
- 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
- 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
- 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（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。

○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）】

【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、現地を確認している。(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。
 - ・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1m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た。
 - ・なお、2005(H17)年度の在籍職員には、現地で見たと記憶がなく、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。

【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1m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。

(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、 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 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、谷状の箇所に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）】

【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を確認できる。
- ・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だろうと考えられる。

(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、██████（神奈川県小田原市██████）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、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。

(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。
 - ・ 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。
 - ・ 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。

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。
- ・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）
- ・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の
(H13) 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■■■■■の一部
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■■■■■の一部、同■■■■■、■■■■■の
一部
造成面積：640.14 m²
2002. 10. 29 ■■■■■が、熱海市を経由して、熱海土木に公共用財産用途廃止申請書を
提出する。【E047】
財産の内容
財産の所在地：熱海市伊豆山■■■■■、■■■■■地先
種類及び面積：水路敷 152.87 m²
2002. 12. 9 ■■■■■が、市を経由して、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。
【E048】
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 (H15) 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 XXXXXXXXXX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发出する。【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くなった。
 ・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からない。
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工事完了届を受理。(別件公文書からの推定)【D081】(H17)
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、██████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、検査済証を交付する。【熱海市保有公文書より】(H18)
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、道路側溝に排出する計画であった。
- ・地下水への対応として、 には、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。

【許可後の施工内容】

- ・排水管に関し、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箇所ボーリング調査を行った結果、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

<⑤区域（AB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、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）

○河川としての形状について

- ・公図上では、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区域途中まで存在していた水路敷地を取得するため、XXXXXXXXXX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、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、地内に沢状の地形は全く見られない。
- ・XXXXXXXXXX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）

○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た。

○施工への対応

- ・排水管の設置に関し、A 工区では確認できていないが、B 工区では施工時に地中への埋設工事を確認した。

(2) 認定された事実関係への考察

- ・開発許可申請時点における鳴沢川は、当該区域から上流にかけて、図面上は存在していたものの、河川としての形状はなく、機能も失われていた。
- ・⑤区域内の鳴沢川は、普通河川に区分され、開発行爲に際し、河川法上の手続きは要しない。
- ・区域内に、公図上の水路敷が存在し、 の用途廃止申請に基づき、法定外公共財産として、東海財務局に引き継いだ。この手続きの中で、河川としての形態及び機能ともなく、廃することによる影響はないことを、国縣市とも認めている。
- ・開発許可申請前の時点で、鳴沢川が河川としての機能を喪失していたことは、関係者間で共有されていた。
- ・排水計画に対し、表流水に関しては、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、地下水に関しては、暗渠の設置を指導しており、必要な審査・指導を行った。
- ・B 工区の施工中、現地において、排水管の設置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思われる。
- ・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と考える。

◎ 静岡県土採取等規制条例

1 土採取等規制条例の概要

(1) 目的（条例第1条）

都市計画法、森林法などの法令の対象とならない小規模な開発行為や建設工事の中には、防災上の配慮を怠ったため災害が生じたり、あるいは跡地を放置し環境破壊を招く事例がある。

このため、これらの行為に伴う土砂の崩壊、流出等による災害を防止するとともに、跡地の緑化等の整備を図るため、土の採取等を行う者に対し必要な規制をすることを目的として、「静岡県土採取等規制条例」が定められている。

(2) 規制の対象となる行為（2022年3月29日改正前）（条例第2条）

条例の規制対象となる行為は「切土、床堀その他の土地の掘さくを行う行為」と「埋土又は盛土をする行為」となっており、これらの行為により土を採取し他へ搬出する場合のほか、土地の形状を変更する行為を全て含む。

(3) 市町単独条例との関係（条例第14条第2項）

市町が、当該市町の区域内における土の採取等について、県条例の規制に比べ、その規制の態様及び違反行為に対する処罰の程度を強化する条例を施行した場合には、当該条例の施行日以後当該条例の規定の適用を受ける土の採取等については、県条例の規定を適用しない。

<県条例の適用除外となる8市町の単独条例>

条 例 名	施 行 日
御殿場市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成9年4月1日
裾野市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成9年4月1日
小山町土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成9年4月1日
富士宮市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成9年10月1日
函南町土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成11年4月1日
沼津市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成22年7月1日
富士市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成23年1月1日
三島市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成26年7月1日

(4) 罰則（条例第16～18条）

- ① 20万円以下の罰金—措置命令、停止命令違反
- ② 10万円以下の罰金—届出懈怠、虚偽届出、跡地に係る措置命令違反
- ③ 3万円以下の罰金—変更届出懈怠、虚偽変更届出、標識設置懈怠、報告徴収懈怠、虚偽報告立入検査拒否等

2 条例の一部改正等に関する事実関係

1976. 4. 1 静岡県土採取等規制条例が施行される 【tsu001】

(S51) 条例制定の背景・経緯

- ・砂利採取法等の法令の対象とならない土の採取が増加しており、これらは、市街地周辺の里山地域で行われる場合が多く、長期にわたるため、災害の発生や環境の破壊を招く場合が少なくなく、市町村など関係方面から強く規制の要望がされてきたことから、土の採取及び盛土、埋土等を対象とする土の採取等の規制条例を制定した。
- ・土の採取等が極めて日常的な行為であることから、届け出制とした。

1992. 5. 1 静岡県土採取等規制条例の一部改正が施行される（罰金の額の変更）【tsu002】

- (H4)
- ・措置命令、停止命令違反(第16条) 10万円→20万円
 - ・無届、跡地の措置命令違反(第17条) 5万円→10万円
 - ・虚偽の届出、標識の掲示義務違反、報告義務違反、立入検査の妨害等(第18条) 1万円→3万円

1996. 7. 4 平成8年6月県議会一般質問（込山正秀県議：御殿場小山）【tsu003】

(H8) 質問内容

- ・神奈川県から北駿地方への建設残土の搬入を規制するため、土採取等規制条例を見直し、指導を強めるべきではないか。

部長答弁内容

- ・神奈川・山梨両県では、県境の12市町村で県条例よりも厳しい独自条例を制定し、北駿地域の市町でも隣県の市町村と同レベルの条例の制定作業を進めている。残土が搬入される地域に限られるため、市町による条例制定を積極的に指導していく。

1997. 4. 1 静岡県土採取等規制条例の一部改正が施行される（適用除外規定の追加）【tsu004】

(H9) 条例改正の経緯

- ・東部の一部市町で悪質な盛土等の行為が増加したこと。

改正内容

- ・市町村が地域の特殊事情による盛土等の行為を規制するため、県条例に比べて強い規制を行う条例を制定・施行した場合は、県条例の適用を除外する旨の規定を追加。

1997. 7. 23 平成9年6月県議会一般質問（秋鹿博県議：富士宮市）【tsu005】

質問内容

- ・富士山麓への土の不法投棄拡大のおそれがあるため、県条例の厳格化、または、市町村全体を指導していくことが必要ではないか。

部長答弁内容

- ・規制強化も検討したが、土の採取等は強い規制になじまず、強い規制を行う場合、適正に土採取等を行っている者にも一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定する必要があること、地域の課題は市町村が自ら解決することがふさわしいとの判断から、市町村が許可制、罰則の強化など独自の条例を定められるよう、県条例に適用除外規定を設け対応した。

1999. 10. 1 「神奈川県土砂の適正処理に関する条例」が施行される【tsu006】

(H11)

- ・神奈川県では、事業者・土地所有者に対する規制強化や適切な土砂埋立行為の遂行の確保を目的として、条例を制定・施行した。

規制内容

- ・500 m³以上の土砂の搬出は、知事への届出。
- ・2,000 m³以上の土砂埋立行為は知事の許可。
- ・違反者は、最大2年以下の懲役又は100万円以下の罰金

2001. 4. 1 静岡県土採取等規制条例の一部改正条例が施行される【tsu007】

(H13)

- ・土の採取等に係る届出をした者の地位の承継ができる場合として、法人の分割の場合を加える。（商法の改正に伴う「商法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係条例の整備に関する条例」の中で改正）

2007. 3. 20 静岡県土採取等規制条例の一部改正が施行される【tsu008】

(H19)

- ・市町村合併に伴い村が廃止されたことによる改正。

2008. 1. 1 「山梨県土砂の埋め立て等の規制に関する条例」が施行される【tsu009】

(H20)

規制内容

- ・3,000 m³以上の土砂埋立行為は知事の許可。
- ・違反者は、最大2年以下の懲役又は100万円以下の罰金。

2020. 10. 21 関東知事会において国への法整備の要望が決議される 【tsu010】

(R2)

要望の内容

- ・全国知事会・関東知事会を通じ、国に対して、土砂等の適正管理のための法制度の整備（土砂搬入・埋立て等の許可制、国民生活の安全を確保できる許可基準を定めること等）を要望。

2021. 1. 29 大阪府主催の「残土等にかかる土砂問題対策全国ネットワーク会議」に参加する 【tsu011】

(R3)

内容

- ・土砂等の不適正な埋立てへの対応事例(茨城県)、土砂等の埋立て等による災害発生の防止に関する条例の制定(佐賀県)、土砂問題に係るアンケート調査結果など、参加各県で情報共有を行う大阪府主催の会議に、静岡県がオブザーバーとして参加。

2021. 6. 29 「静岡県土採取等行為における不適正処理防止連絡会議」を開催する 【tsu012】

(R3)

内容

- ・県市町が、土砂の不法投棄や不適正処理を防止するため連携して対応する連絡会議を設置。
- ・県土採取等規制条例のあり方についての検討ほか。

2022. 3. 29 静岡県土採取等規制条例の一部改正 【tsu013】

(R4)

内容

- ・静岡県盛土等の規制に関する条例の施行に伴う改正。
- ・「静岡県盛土等の規制に関する条例」の施行に伴い、埋土又は盛土をする行為に係る規定を削除。

【論点】

- (1)県議会において、土採取等規制条例による規制の強化等に関する質問がされた時期における県条例の改正に関する考え方は適切であったか。
- (2)神奈川県、山梨県で県条例による規制が強化された際の対応は適切であったか。

3 事実関係を踏まえた論点と考察

(1) 県議会において、土採取等規制条例による規制の強化等に関する質問がされた時期における県条例の改正に関する考え方は適切であったか。

【確認・判明した事実関係】

- ・1996年(平成8年)6月県議会において、県は「神奈川県から北駿地域への建設残土の搬入を規制するための県(土採取等規制)条例(以下「県条例」という。)の見直し」についての質問に対し、「神奈川・山梨両県では、県境の12市町村で県条例よりも厳しい独自条例を制定している状況」、「北駿地域の2市1町でも両県の市町村と同レベルの条例の制定作業を進めている状況」及び「本県では残土が搬入される地域が限られる状況」を踏まえ、「市町による条例制定を積極的に指導していく」との方針を示した。
- ・1997年4月には、「問題となっている悪質な土砂の搬入・埋立てが2市1町に限られるので、このような地域の特殊事情に係る規制は市町村の独自条例に委ね、この場合に県条例との抵触の疑義を生じることのないよう」との考えにより、県内市町村が県条例よりも厳しい規制を内容とする条例を定めている場合、当該市町村においては県条例を適用除外とする改正を行った。
- ・1997年(平成9年)6月県議会において、県は、「富士山麓への土の不法投棄拡大のおそれに伴う県条例の規制強化等」についての質問に対し、「土の採取等(盛り土を含む)は、(日常的な経済活動と捉えているため)強い規制になじまないこと」、「仮に(県内一律に)強い規制を行う場合には、適正に土採取等を行っている者にも、一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定する必要があること」、「地域の課題は、市町村が自ら解決することがふさわしいとの判断したこと」を踏まえ、「(県条例による規制強化でなく)市町村が独自条例を制定できるよう県条例の適用除外規定を設ける対応とした」との考えを示した。

【考察】

- ・本県では、制度改正の検討等に当たり、隣接県等における同種の制度の状況を踏まえることは一般的である。このことから、県条例による規制の見直しについて、隣接する神奈川・山梨両県の12市町村における独自条例の制定状況や、北駿地域2市1町における独自条例の制定作業の状況等を踏まえ、県条例に適用除外の規定を設ける改正を行ったことは、適切な対応であったと考える。
- ・一方で、「建設残土が搬入される地域が限られること」、「強い規制を行う場合には、適正に土の採取等を行っている者にまで、一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定すべきであること」、「地域の課題は、地元市町村が自ら解決するのがふさわしい」との県の考え方については、次の3点の視点もあったと考える。

- ・ 1つ目は、地域を限定して規制を強化することにより、県内の規制の緩い地域への建設残土の搬入を誘引する可能性も否定できないことから、県下一律での規制を検討する余地もあったと思われる。
- ・ 2つ目は、「強い規制を行う場合には、適正に土の採取等を行っている者にまで、一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定すべきである」との考えであるが、確かに県条例は「届出制」であったが、「土の採取等に伴い、土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあると認めるときは、土砂の流出、崩壊等による災害を防止するための措置命令を行える」ものであったこと、さらに、措置命令に従わない場合は、「届出に係る土の採取等の全部又は一部の停止命令」を行い得るもので、許可制に近い側面もあったと思われることから、仮に許可制にしたとしても過重な負担となったかについては、一考の余地がある。
- ・ 3つ目は、「地域の課題は、地元市町村が自ら解決するのがふさわしい」との考えであるが、これは、「建設残土が搬入される事案への対応は県の問題ではない」と同義と思われる。しかしながら、地域を限定した規制の強化により、県内の規制の緩い地域への建設残土の搬入を誘引する可能性があること等を踏まえると、県の問題として考える余地もあったと考える。
- ・ なお、県条例は「届出制」であったものの、「当該届出に係る土の採取等に伴い、土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあると認めるときは、期限を定めて、当該土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による災害を防止するための必要な措置をとるべきことを命ずることができること」、また、当該命令に従わない場合には、行政代執行法による代執行を行い得ることから、県条例の規制力は弱いということにはなかったと考える。被災者支援特別委員会・第6回委員会において、関東学院大学法学部長・出石教授も同様な趣旨の発言をされていた。

【関東学院大学法学部長・出石教授の発言内容（抜粋）】

条例について、規制が弱いとの主張がされているが、疑問ではない。罰則はそうかもしれないが、そもそも条例6条の措置命令は代替的作為義務といって、そのとき代執行ができる。代執行というのは、まさに実力行使で、要は元に戻せる。それと同じことが当時できた。こんな強制力あるものはない。届出だからできないということではない。

- ・ また、悪質な事案に対し、県条例に基づく措置命令等を行うことにより、都市計画法など他法令による許可等の手続において、当該命令等を受けていることを理由に「不許可」等の取り扱いとする可能性もあったと考えられるため、代執行まで見据え、県条例の措置命令等の規定の積極的な適用を検討すべきであったと考える。

(2) 神奈川県、山梨県で県条例による規制が強化された際の対応は適切であったか。

【確認・判明した事実関係】

- ・ 神奈川県は、1999(H11)年10月に「2,000 m²以上の土砂埋立行為を許可制」とする条例を、山梨県は、2008(H20)1月に「3,000 m²以上の土砂埋立行為を許可制」とする条例を施行（いずれの条例も罰則は、地方自治法上の上限である「2年以下の懲役又は100万円以下の罰金」を規定）した(※)
 - ※ 当時、本県が両県における規制強化の事実を認知していたかは不明
- ・ 県内市町においては、1999年10月から2014(H26)年7月までの間に、富士宮市、函南町、沼津市、富士市、三島市が独自条例を制定・施行した。
- ・ 2009(H21)年11月、県土地対策室と熱海市との「逢初川源頭部の盛土」への対応の協議において、同室は「県土採取等規制条例の規制が弱いため、河川法又は森林法による対応が効果的と思われる」との認識を示していた。(D145)
- ・ 2020(R2)年には、関東地方知事会が「土砂搬入・埋立て等の許可制」など、土砂等の適正管理のための法制度の整備を国に要望(静岡、神奈川、山梨とも本要望に賛同)した。

【考察】

- ・ 神奈川県において規制を強化した条例が施行された時期と、県議会において「本県への建設残土の搬入問題」が指摘された時期は近接している。また、この時期には、北駿地域2市1町に加え、富士宮市、函南町でも独自条例が施行されるなど、県内で建設残土が搬入される地域が拡大していたことが窺える。これらを踏まえると、この時期に神奈川県の条例改正の状況を把握していれば、県条例の規制強化を検討する余地があったと考える。
- ・ 山梨県においてが規制を強化した条例が施行された時期は、熱海市が逢初川源頭部における盛土行為に対し、県条例に基づく是正指導を行っていた時期と重なる。また、この時期に近接して、沼津市、富士市においても独自条例が施行されるなど、本県で建設残土が搬入される地域が更に拡大していたことが窺える。これらを踏まえると、この時期に山梨県の状況を把握していれば、県条例の規制強化を検討する余地があったと考える。
- ・ さらに、2009(H21)年11月に、県土地対策室が「県土採取等規制条例の規制が弱いため、河川法又は森林法による対応が効果的と思われる」との認識を示していたことを踏まえると、悪質な事業者と対峙するために、罰則の強化や、許可制への移行等の必要性を認識し、県条例の規制強化を検討する余地があったのではないかと考える。

- ・2020(R2)年の関東地方知事会の「土砂等の適正管理のための法制度の整備」に関する要望に本県が賛同していたことを踏まえると、この時期には本県は、「全国一律の土砂等の適正管理のため規制」の必要性を認識していたと思われる。また、この要望には、神奈川・山梨両県も賛同していることから、この時点では本県は、両県の規制の状況を把握していたと思われる。これらを踏まえると、全国一律の規制が実現するまでの間の対応として、県内一律の規制強化を検討する余地があったと考える。

4 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

- ・本県における盛土行為に対する規制を強化した新たな「静岡県盛土等規制条例」を2022(R4)年7月に施行しており、また、2025(R7)年5月までには、本県において盛土規制法が適用される見込みである。このことから、法令上は、県内一律で盛土行為に対する規制の強化が図られることとなる。
- ・しかしながら、これら法令を十分に機能させるためには、現場においてこれら法令を適切に運用する必要があることから、具体的に次の事項に取り組んでいく。
- ・なお、静岡県盛土規制条例の施行に伴い、静岡県では「規制強化」と「監視強化・効率化」を両輪として、不適切盛土の防止を図っている。具体的には次のとおりである。
 - 静岡県盛土等の規制に関する条例の施行に合わせ、市町に移譲していた静岡県土採取等規制条例に係る権限を県に引き上げ、県の盛土対策課が一元的に盛土対策を所管することとし、対応の統一化・迅速化を図った。
 - 盛土対策課の職員が計画的に盛土の監視を行い、不適切な盛土の発生防止、是正を図るため、出先機関の約240人の職員を兼務職員とし、県内の不適切盛土を定期的に巡回監視する体制を整備した。
 - 通報制度「盛り土110番」を設置し、県民などから幅広く不適切な盛土の情報を得て、通報のあった盛土への迅速な対応を図った。
 - 既存の不適切盛土について、盛土の変状、災害防止措置の有無、保全対象との離隔などを客観的に評価し、対応の緊急性の判断を行い、盛土緊急対策事業(国庫補助事業)による安全性把握調査や応急対策等を行った。

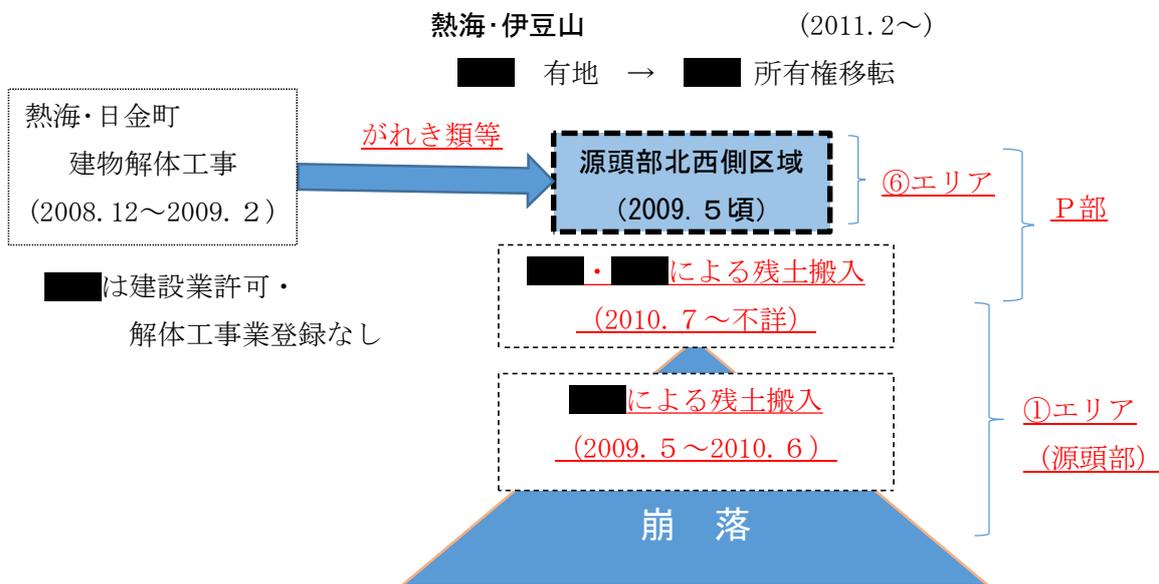
- 合わせて、県・市町・警察が横断的に情報共有し連携を図るため、静岡県盛土等対策会議を設置するとともに、その下部組織として現場レベルの地域部会を各地に設置し、違法な盛土等に関する事案に対して、初期段階から情報を共有して指導方針を策定し、課題解決を図っている。
- 今後、盛土規制法の規制が開始し、全国一律で規制が強化されるが、引き続き関係機関と連携し、監視の強化・効率化を図っていく。

◎ 廃棄物処理法

1 検証の対象である源頭部北西側区域における土地改変行為の概要

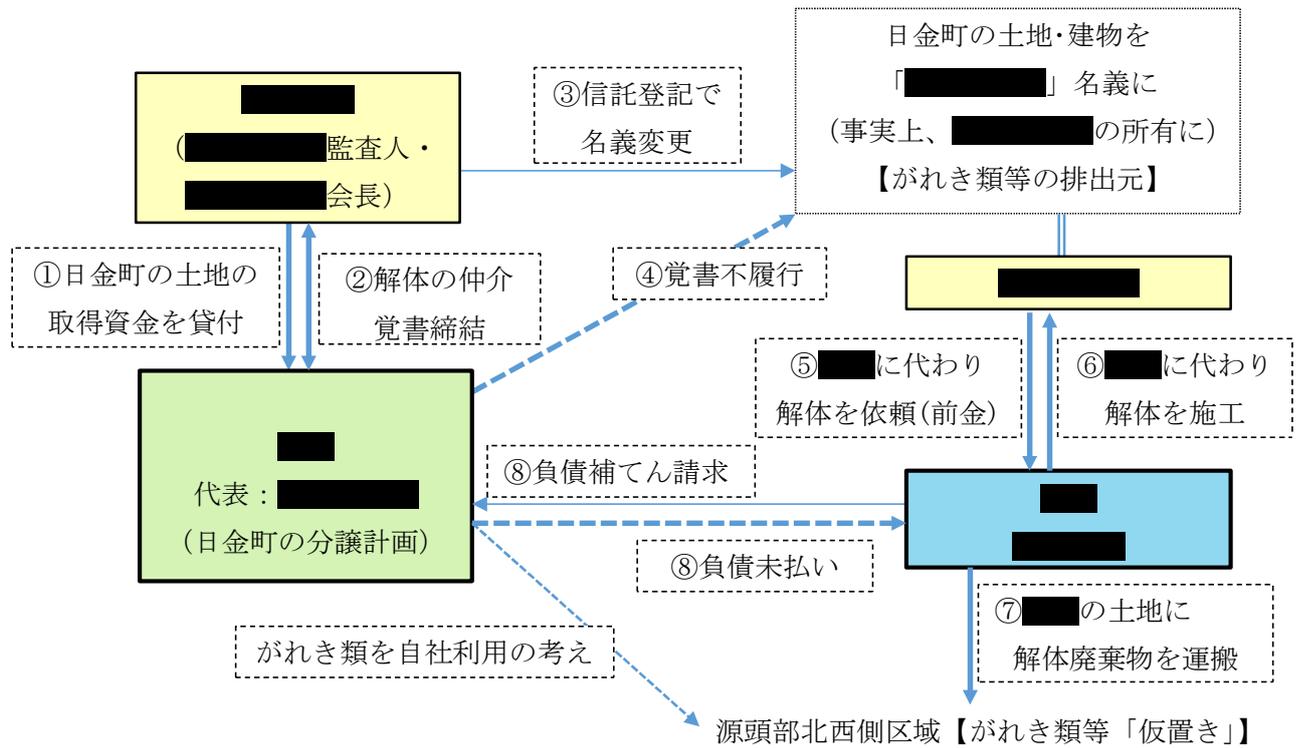
- ・ 2009（平成21）年2月頃から、熱海市日金町における []（以下「 [] 」という。）が関わる建物解体で生じたと思しき産業廃棄物であるがれき類等が、当時、同社が所有する熱海市伊豆山分譲地付近で残土搬入が行われた区域（土石流災害の発生元になった源頭部区域・赤井谷 []）から北西側約100メートル程離れた区域・水立 []（以下「源頭部北西側区域」という。）に野積みしたまま、放置された。
- ・ 県東部健康福祉センター（以下「東部健福」という。）は、廃棄物処理法（以下「法」という。）に基づき、源頭部北西側区域の土地所有者である [] の [] 社長（ [] 会長を名乗る者）に対し、がれき類等の撤去を求めたが同氏は自社利用のためと釈明し、自らは撤去することを拒んだ。
- ・ 2010（平成22）年8月に東部健福は、源頭部区域と源頭部北西側区域の間に搬入された残土の法面を修復していた土砂に混じって“木くず”が確認されたため、 []^{※1} 及び []^{※2} に対し、法に基づいて当該“木くず”を取り除くよう指導した。
 - ※1 []（以下「 [] 」という。）の代表者で、日金町解体現場の責任者。 [] 社長と同じく [] に関係し、 [] の取締役で、同者工事部門を引き受けていたと考えられる者。
 - ※2 []（以下「 [] 」という。）の代表者。 [] 社長の指示を受け、源頭部区域と源頭部北西側区域の間に残土搬入を行っていた者。
- ・ 同年10月に東部健福は、 [] らが当該“木くず”混じりの土砂を源頭部北西側区域に移動したことを確認した。
- ・ 2011（平成23）年2月、産業廃棄物が放置された土地を含む一帯の土地は []（個人）の所有となった。 [] は土地の購入に当たり、産業廃棄物の撤去を [] に求めていたが、 [] が産業廃棄物を撤去することはなかった。
- ・ 東部健福は、2013（平成25）年1月に [] 名義で、全ての廃棄物を当社の責任で処理する旨が記載された書面と [] から廃棄物であるがれき類を再利用したい旨の申し出書面を受領した。廃棄物を現実的に処理する選択肢として、土地所有者による速やかな撤去も考えられたため、東部健福はこの申し出を、がれきの分別・破碎（自ら利用）を条件に容認することとした。
- ・ しかし、東部健福が、 [] による具体的な撤去作業計画を確認するため、同年4月に立入検査を行ったところ、がれき類が地中に埋められていたことが判明した。
- ・ [] の指示により、がれき類を埋めた行為は“廃棄物の処分行為”に該当すると考えられたが、東部健福の指導を受け入れて埋めたがれき類を撤去する意思を示したことから、東部健福は廃棄物を掘り起こして適正に処理するよう法に基づいて指導を継続している。

<位置関係の概略図>



【参考】源頭部北西側区域にがれき類等を持ち込んだ関係者の人物等相関図

<関係者の供述による>



解体廃棄物の処理責任はか。か。
関係者の供述から特定することはできなかった。

当時の土地所有者：
現土地所有者：(個人)

2 源頭部北西側区域に関連する廃棄物処理法の概要

○ 法律の目的

廃棄物の排出を抑制しつつ、その適正な処理を通じて生活環境の保全を図る（法第1条関係）

○ 建設廃棄物の分類

建設工事に伴い生ずる廃棄物は「産業廃棄物」「特別管理産業廃棄物」「事業系一般廃棄物」に分類することができる。

産業廃棄物	建設現場など直接工事から発生する廃棄物で、 <u>がれき類等の安定型物、汚泥、木くず（工作物の新築、改築又は除去に伴って生じたもの）、紙くず、繊維くず、廃油</u>
特別管理産業廃棄物	建設現場など直接工事から発生する <u>廃石綿等、揮発油類など</u>
事業系一般廃棄物	現場事務所等から排出されるごみのほか、 <u>建設工事で刈られて不要になった草や、単なる土地造成のために伐採された木を含む。</u>

○ 建設廃棄物に係る排出事業者の考え方

建設工事においては工事の発注者、元請業者、下請負人等関係者が複数いるため、廃棄物の処理についての責任の所在があいまいになるケースがある。このため、平成6年厚生省通知^{*}では、建設工事から生じる産業廃棄物（建設廃棄物）の処理に関して、**原則として、元請業者を排出事業者としている。**

なお、平成22年改正法の施行により、建設廃棄物については、実際の工事の施工は下請負人が行っている場合であっても、発注者から直接工事を請け負った元請業者を排出事業者とし、元請業者に処理責任を負わせることとしている（法第21条の3第1項）。

※ 平成6年厚生省通知に基づく建設工事における排出事業者とは

元請業者が当該工事の全部、又は建設工事のうち明確に区分される期間に施工される工事を下請負人に一括して請け負わせる場合において、元請業者が総合的に企画、調整及び指導を行っていないと認められるときは、下請負人が排出事業者になる場合もあるとの解釈が示されてきた（『建設廃棄物処理指針（平成22年度版）』2.解説(1)抜粋）。

○ 建設廃棄物の再生利用について

建設廃棄物を再生利用するには、他人に有償売却できる性状のもの（有価物相当）であり、利用用途に応じた品質を確保するために適切な管理下に置かれていなければならない。他人に有償で売却できないものを排出事業者が使用することは「自ら利用」に該当しない。

○ 土砂や伐採木の取扱について

一般に土地造成の材料として使用されている土砂は有用物であって、廃棄物として客観的に観念することは困難である。

法の対象となる廃棄物ではない“土砂[※]”と、明らかに“廃棄物”であるものが混然一体として分別できない状態になっている場合がある。どの程度の努力で分別できない状態か、その割合がどの程度か、現実問題として統一的規則性を示すことは困難であることから従来、**総体的に価値があれば有価物（価値のある物＝売買の対象）とするのが一般的な見解**である。

※ 法の対象となる廃棄物でない“土砂”とは

「港湾、河川等のしゅんせつに伴って生ずる土砂その他これに類するもの」「土砂及びもっぱら土地造成の目的となる土砂に準ずるもの」は廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではない（昭和46年厚生省通知）。

土砂等がごみ、又は産業廃棄物のがれき類等の中に混在しており、その混合物がごみ、がれき類等として観念できる場合には、条文上の明示がなくても、不要となった土砂等は当然廃棄物の範囲に含まれていると考えられる。（『廃棄物処理法の解説』定義抜粋）

なお、剪定などで生じた**根株、伐採木及び末木枝条**（以下「根株等」という。）を現場外に排出する場合、これらが建築物その他の工作物の全部又は一部の解体に伴って生じた場合は産業廃棄物「木くず」とし、それ以外の場合は**一般廃棄物**として取り扱う。

法令上、森林内における建設工事等に伴い生ずる根株等を含めた剥ぎ取り表土[※]を盛土材として利用する場合は規制されていない。

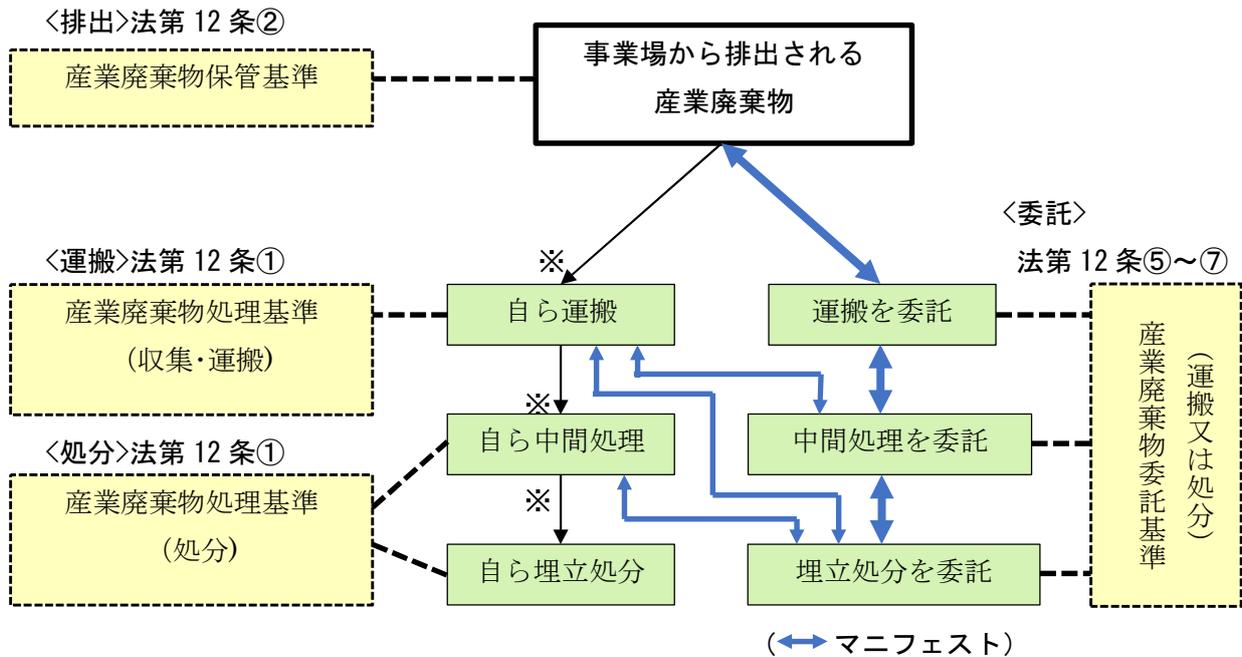
※ 根株等を含む剥ぎ取り表土とは

森林内の工事現場において、生活環境保全上支障のない形態で根株等を自然還元利用することは、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の施行について」（昭和46年10月25日付け環整第45号厚生省環境衛生局環境整備課長通知）の記第1の1でいう「自ら利用」に該当するものであり、当該根株等は廃棄物として規制する必要のないものである。（「工作物の新築、改築又は除去に伴って生じた根株、伐採木及び末木枝条の取扱いについて」平成11年11月10日付け厚生省通知抜粋）。

○ 産業廃棄物の排出事業者の責任

排出事業者は、「その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない（法第3条）」、「その産業廃棄物を自ら処理しなければならない（法第11条）」。

また、産業廃棄物を処理する事業者にかかる基準には、「保管基準」「処理基準」「委託基準」*がある。



* 「自ら運搬」「自ら中間処理・埋立処分」する場合にマニフェスト交付は不要。

- ・ 契約書なしで産業廃棄物を処理委託した場合…
 - ⇒ 最高刑で、懲役3年罰金300万円（法第26条）。
- ・ 契約書なしで委託した産業廃棄物が不法投棄された場合…
 - ⇒ 排出事業者に過失があると認められる場合、連帯責任。排出事業者に過失がなくても、排出事業者に対する措置命令（法第19条の6）が適用されることがある。

* 「保管基準」「処理基準」「委託基準」とは

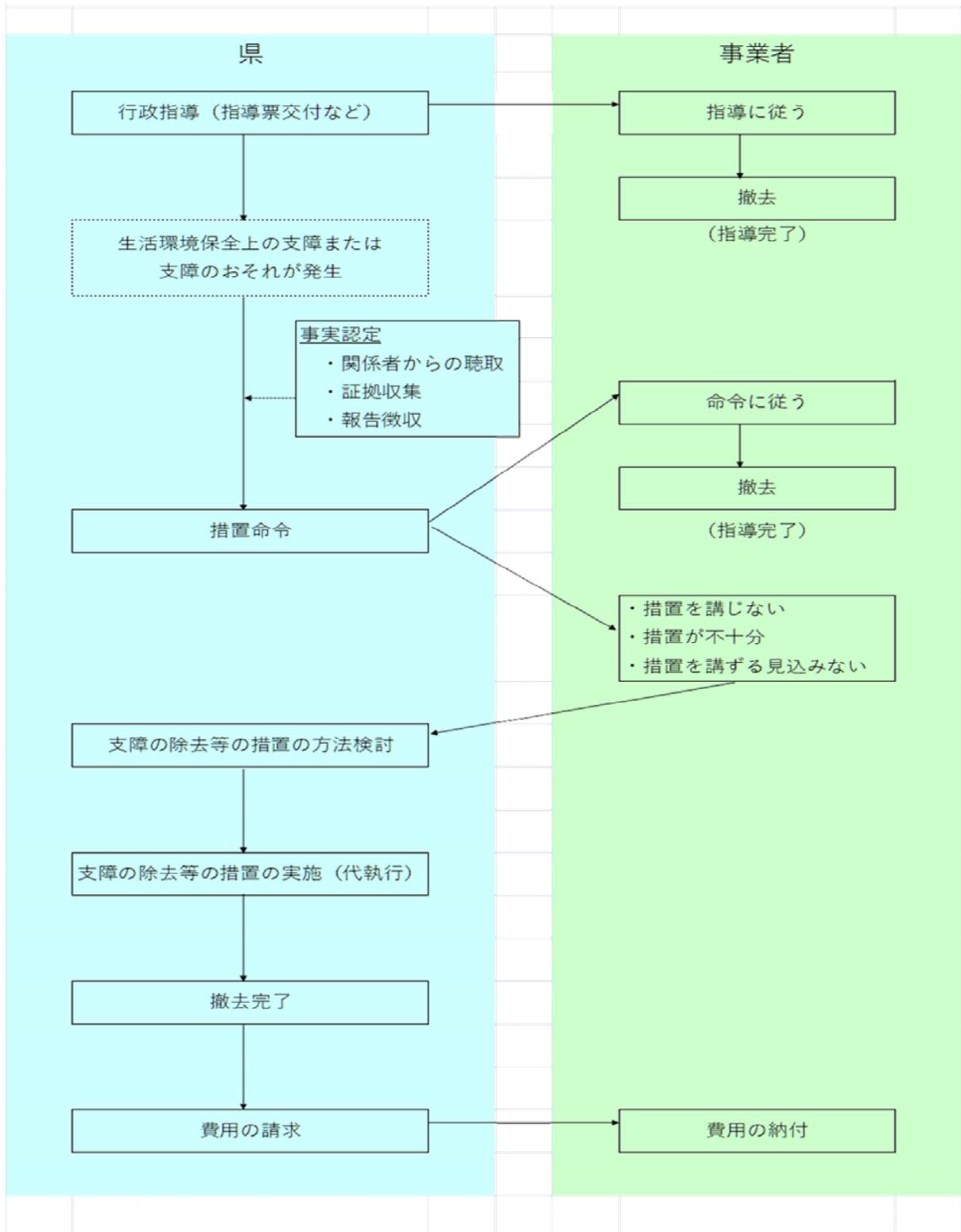
排出事業者は、当該産業廃棄物が運搬されるまでの間、「保管基準」に従って生活環境の保全上支障がないように保管しなければならない（法施行規則第8条関係）。

排出事業者のみならず産業廃棄物処理業者は、当該産業廃棄物の収集・運搬又は処分を行う場合には、「処理基準」に従わなければならない（法施行令第6条関係）。

当該産業廃棄物の処理を受託できる許可業者に委託する場合には、「委託基準」に従わなければならない（法施行令第6条の2）。当該産業廃棄物の運搬や処分を委託した排出事業者の責務は、その産業廃棄物が最終処分されるまで続く（法第12条⑦）。

○ 行政対応の流れ

廃棄物処理法に基づく一般的な行政対応の流れは、次のとおり。

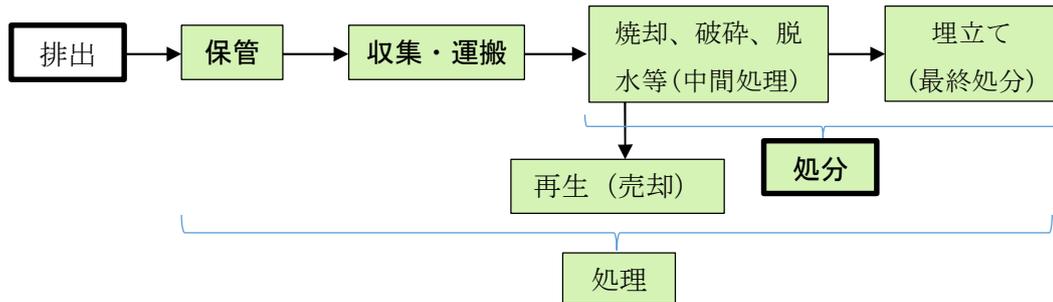


○ 廃棄物の違法な処分に対する「措置命令」

法第19条の5は、既に行われた廃棄物の違法な「処分」に起因する環境汚染を防除するために必要な措置を処分者等に対して命じることができる旨を定めている。同条に基づく「措置命令」の発出要件は、次のとおり。

- ① 処理基準に適合しない「処分」が行われたこと
- ② 生活環境の保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがある※こと

廃棄物の処理・処分



なお、平成22年改正法の施行により、廃棄物の処理基準等に適合しない「保管」「収集」「運搬」が行われた場合も上記①の要件に加わった。これによる経過措置はないため、平成23年4月1日以前に行われた行為であっても、同日以後に現に生活環境保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがあれば、命令対象となる。

※ 生活環境の保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがあるとは

人の生活に密接な関係がある環境に何らかの支障が現に生じ、又は社会通念上そのおそれがあると思料するに相当な状態が生ずることをいい、例えば…、最終処分場以外の場所に埋め立てられた場合なども当然に対象となる（環境省『行政処分の指針（平17）』第8の2(2)③抜粋）とされている。

○ 法に基づく指導（措置命令）の対象

- ① 当該処分を行った者*のほか、委託基準に違反する委託により当該処分が行われた時は、当該委託をした者

※ 当該処分を行った者とは

まず第一に実際に不適正処分を行った個人をいい、不適正処分を直接行った従業者等は勿論、不適正処分を指示し、あるいはこれを黙認するなどの帰責性の存する個人事業主等も当然含まれること。また、法人の場合は、不適正処分を指示した役員、不適正処分が行われていることを知りながらそれを阻止する措置を講じなかった役員、取締役会で不適正処分に係る決議に賛成又は異議をとどめない取締役等、**不適正処分への関与が認められる役員等**がこれに該当すること。次に、例えば、特定の役員に会社業務一切を任せきりにし、その者による業務執行になんら注意を払わず、その結果それらの者による不適正処分を見逃ごすに至った場合の代表取締役のように、その職務を行うにつき悪意又は重過失があり、そのために不適正処分を招いたものと認められる取締役、監査役等の役員も「処分を行った者」として命令の対象となり得ること。したがって、不適正処分が法人又は個人事業者の業務として行われた場合には、不適正処分を行った個人（従業者のほか、上記のとおり責任が認められる法人の役員等を含む）と、法人又はその個人事業主の双方に命令が行い得ること。なお、法人又は個人事業者の業務として行われた場合とは、**従業者の行為が事業主の本来の業務内容の一部をなす場合のほか、その行為の経過、状況、その行為がもたらす効果、従業者の意思、地位などの諸事情に照らし、その行為が事業主の業務活動の一環として行われたと判断される場合をいう**（環境省『行政処分の指針（平17）』第8の2(1)②抜粋）とされている。

- ② その事業活動に伴い当該産業廃棄物を生じた事業者（排出事業者*）

※ 排出事業者とは

事業者はその事業活動に伴って生じた廃棄物を自ら適正に処分するものとする「排出事業者の処理責任」を負っており（法第3条第1項及び第11条第1項）、その処理を許可業者等に委託したとしても、その処理責任は免じられるものではなく、これを踏まえ、事業者が産業廃棄物の発生から最終処分に至るまでの一連の処理の行程における処理が適正に行われるために必要な措置を講ずるとの注意義務に違反した場合には、委託基準や管理票に係る義務等に何ら違反しない場合にあっても一定の条件の下に事業者を措置命令の対象とする（環境省『行政処分の指針（平17）』第9の1抜粋）とされている。

③ 当該処分等を行うことを要求し、依頼し、若しくは唆し、又はこれらの者が当該処分等を行うことを助けた者*

※ 当該処分等を行うことを助けた者とは

不法投棄などの斡旋又は仲介したブローカーやこれを知りつつ土地を提供するなどした土地所有者、無許可業者の事業場まで廃棄物を運搬した者、無許可業者に対して資金提供を行っていた者など、他人の不適正処分に関与した者が広く含まれる（環境省『行政処分の指針（平17）』第8の2(1)④抜粋）としている。

○ 措置命令を行うための事実認定*

仮に行行為者の供述や自白では信用性に問題がある状況において、法的効果を有する行政処分を行うためには、県は、法に基づく**立入検査***や**報告徴収***などを活用して違反行為の事実を把握することに最大限努め、違反行為の事実を客観的、かつ合理的に正しい事実を推認して認定する。

※ 事実認定とは

違反行為の事実を行政庁として客観的に認定すれば足りるもの（環境省『行政処分の指針（平17）』第1の4(1)抜粋）とされている。

一方、行政事件訴訟法第30条では「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り、裁判所はその処分を取り消すことができる」とされ、事実誤認により「全く事実の基礎を欠く」又は「重要な事実の基礎を欠く」と評価された場合、同条に基づく裁量権の逸脱、あるいは濫用と判断されることがある。

※ 立入検査とは

事実関係や現場の実態を把握するための手段で、立ち入る場所は、行政処分等を行う上で必要がある箇所を広く含み、県内に限らない（法第19条関係）。

※ 報告徴収とは

「18条報告」と言われ、法の規定に照らして適正（又は法違反）か否かを判断するため、物の排出や性状、取り扱い状況、契約書・マニフェストの交付状況等を、当該物の処分等に関わった者に対し、期限を定めて必要な報告を求める手段（法第18条）。

○ 法に基づく行政指導

行政指導は“生活環境の保全と公衆衛生の向上”のためであり、廃棄物[※]に該当するものについて、法の範囲内において廃棄物の適正処理を求めるものである。

行政指導には口頭指導のほか、違反等の事実を確認した場合には是正事項を明示し、受領者に署名させる文書指導がある。

最高裁判例によれば「**廃棄物とは…（中略）…、物の性状、排出の状況、通常の取扱い形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案して判断すべきもの**」とされており、廃棄物であるか否かはケースバイケースで判断する必要がある。

「がれき類」は長距離輸送に不向きで、一般的に再利用される割合が高い産業廃棄物であるため、自社処理と称して投棄したり、不適正処理をする悪質な業者もいる。このため、「廃棄物の処理か」「盛土材（有価物）といえるか」を検討するには詳細な調査を要する。

※ 廃棄物とは

廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で売却することができないため不要になった物をいい、これに該当するか否かは占有者の意思、その性状等を総合的に勘案して判断するもの（『廃棄物処理法の解説』定義抜粋）

○ 土地所有者等の講ずべき措置[※]

土地を所有、占有又は管理する者は「**その占有し、又は管理する土地又は建物の清潔を保つように努めなければならない**（法第5条第1項）」としている。

また、県条例では、産業廃棄物の不適正な処理が行われないようにするため、所有地等の使用の方法を確認し、必要な措置を講じる義務があるとしている。

※ 土地所有者等の講ずべき措置とは

土地所有者等は、その所有地等を他人に使用させる場合であって、当該所有地等に産業廃棄物が搬入され、又は長期に保管されることが予想されるときは、産業廃棄物の不適正な処理が行われないようにするため、あらかじめその使用の方法を確認するとともに、定期的にその使用の状況を確認しなければならない。（静岡県産業廃棄物の適正な処理に関する条例第18条）。

土地所有者等は、その所有地等において産業廃棄物の不適正な処理が行われたことを知ったときは、速やかに、その旨を知事に通報するとともに、生活環境の保全上の支障の除去又は発生の防止のために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。（同条例第19条）

3 源頭部北西側区域における事実関係の整理

【①源頭部北西側区域に持ち込まれた廃棄物に対する行政対応】

2009. 2. 5 (H21) **東部健福**が熱海市からの「ホテル従業員寮の解体工事の施工業者が解体廃棄物を自社が所有する伊豆山の土地に不適正保管している」との通報により、現地を確認する
(現地の状況)
- がれき類(熱海市日金の建物解体工事現場から搬入)、繊維くず(布団、毛布等)が山積みの状況
 - また、別の箇所に大量の木くずが放置され、更に奥側にも伐採木が山積みされている状況
(熱海市、東部農林からの情報)
 - 当該業者はこれまでも廃棄物の不適正保管を繰り返していたが、2008年末までは、これほどひどい状況ではなく、年明け以降急激に廃棄物の量が増えた
 - 大量の木くずは、熱海市と東部農林の指導により、ようやくまとめたものである
 - 奥側に山積みされている伐採木は最近のもので、把握していない
2009. 2. 13 **東部健福**が解体工事現場の施工者から状況を聴くとともに指導する
(聴取内容)
- 廃棄物の処理については、どのような措置が必要かよく分かっている
 - 解体工事現場は日数が限定され時間がないため、一旦伊豆山の自社所有地に運搬している
 - 廃棄物については、資材と産廃に分けて保管し、鉄くずは業者に出している
 - コンクリートのがれきは再生骨材にしたいと考えている
(指導内容)
 - 解体工事現場から出た廃棄物の処理計画書を東部健福、熱海市に提出すること
 - 廃棄物の保管場所に囲いと表示を設置することなど
2009. 4. 3 施工業者が東部健福に廃棄物処理計画書を提出する
(計画の内容)
- 再生利用(コンクリート塊)、業者への売却(鉄くず)、一般ゴミ等

- 処理施設へ運搬（木材、繊維くず、廃プラ、紙くず）
- 解体工事現場での保管場所の確保が困難なため、近接地である伊豆山に仮置きしている
- 囲いについては、一時的な仮置きのため、必要最小限で出来るだけ設置する

2009. 4. 8 **東部健福が**施工者に処理計画書の内容等を電話で確認する
(聴取内容)

- 廃棄物の撤去時期は未定、なるべく早くするが現時点では予定時期も分からない
- (廃棄物は) 分別することで、(一般廃棄物は) 一般廃棄物として出したい
- それ以外は産廃業者を探し処理する

2009. 8. 27 **東部健福が**解体工事の施工者、関係者（2人）に対し、廃棄物の排出事業者に関する報告を求める（法第18条による）※
(報告を求めた内容)

- 廃棄物の排出事業者（=処理責任者）は誰か
※ 関係者間での口頭では施工者が排出事業者であることは一致しているが、それを文書で確認するため報告を求めたもの

2009. 8. 27 **東部健福が**解体工事の施工者を指導する
(指導内容)

- 8. 27現在、解体工事現場等に存するがれき類等は不適正な処分と認められるので、早急かつ適切に処理すること
- 当該廃棄物を処理する予定がある場合には、処理方法、処理量、スケジュール等処理計画を作成し、東部健福に報告すること(期限：2009. 9. 30)

2009. 9. 8 解体工事の関係者①、関係者②が東部健福に8. 27の報告の求めに係る報告書(①9. 4付け、②10. 16付け)を提出する
11. 12 (報告の内容)

- 解体工事現場のがれき類等の排出事業者は、当該現場の施工者である

2009. 12. 8 解体工事現場の施工者が東部健福に8. 27の報告の求めに係る報告書(日付なし)を提出する
(報告の内容)

- 解体工事現場のがれき類等の排出事業者は、自社である

2010. 1. 13 **東部健福が解体工事現場の施工者に対し、がれき類等の排出事業者**
(H22) **に関する説明と当該説明の内容を証する書類の提出を求める**
(書類の提出を求める理由)
○ 法律上、廃棄物処理の責任者を確定させるために必要と施工者に説明
2010. 6. 14 **廃棄物リサイクル課(以下「廃リ課」という。)**と**東部健福が解体工**
9. 16 **事の施工者等に対し、廃棄物の排出事業者に関する追加の報告を求め**
る方針を固める(廃リ課が東部健福に方針を伝達)
(報告を求める内容)
○ 工事の発注・受注関係、届出関係等など客観的な事実のみ照会
○ 事実関係については、契約書の写しなど証拠となる書類の提出を
求める
2010. 11. 17 残土処分場から源頭部北西側区域に木くず混じりの土砂※が11. 19
搬入される
※ 搬入された土砂(4トントラック64台分)を観察すると、木く
ず以外にもウレタン、金属くず、毛布など様々な廃棄物が混ざっ
ていた
2011. 1. 21 **東部健福が源頭部北西側区域に残された廃棄物について措置命令**
(H23) **を前提に事務を進める方針を決定する(18条報告を重ね、十分な証拠**
が揃った段階で措置命令を发出)
2011. 2. 25 **土地所有権の移転(前所有者⇒現所有者)**
2011. 3. 10 **東部健福が源頭部北西側区域に搬入された廃棄物に関し、関係7者**
(法人・個人)に対し18条報告を求める(報告期限:2011. 3. 31)
(解体工事に関し報告を求めた事項)
○ 工事発注者、元請事業者、工事代金の支払者、移動した廃棄物の種
類、量など
(源頭部北西側区域の廃棄物に関し報告を求めた事項)
○ 廃棄物の種類、量、排出場所(廃棄物の発生場所)、排出者、運搬
者
2011. 5. 19 **東部健福が3. 10付けの18条報告の求めに対し、報告書を提出して**
いない1者(施工者)に対し、文書で報告を催告する(報告期限:2011.
5. 31(口頭伝達))

2011. 6. 20 施工者が18条報告の求めに対し、東部健福に事実申立書を提出する
(解体工事に関する申立内容)
- 解体工事現場のガラを源頭部北西側区域に搬出した
 - 搬出量は源頭部北西側区域の廃棄物のほぼ全ての量
 - 解体工事現場の地元で当地での分別を反対されたため源頭部北西側区域に搬出した
(源頭部北西側区域の廃棄物に関する申立内容)
 - ガラは神奈川の業者に、廃プラは御殿場の業者に処分等を委託する
2011. 10. 4 解体工事の関係者が東部健福に事実申立書を提出する
(申立内容)
- 解体工事の元請事業者は施工者である
 - 源頭部北西側区域へ廃棄物を運搬したのは施工者である
2011. 12. 14 源頭部北西側区域の現所有者代理人からの依頼
(依頼の背景、内容)
- 廃棄物の撤去作業について、再三前所有者に要求したが、作業を行う見込みがない
 - このため、現所有者で撤去作業を行いたい、問題点があるか検討して欲しい
(東部健福の回答：2012. 1. 25 F A X回答)
 - 廃棄物処理については前所有者に通告すること
 - 撤去の際は、廃棄物の種類に応じた産廃処理許可業者と契約し、処理に際しては、マニフェストを交付すること
2012. 10. 19 **東部健福が現所有者から土地の修復計画を聴く**
(聴取内容)
- (H24) ○ 前所有者により廃棄物が撤去されなかったため、自己が管理する廃棄物として、廃プラ、木くずは業者に処分を委託し、がれき類は、源頭部の盛土箇所の修復工事等でできる限り有効活用したい (11月末には計画を提示)
2012. 12. 14 **東部健福が源頭部北西側区域に搬入された廃棄物に関し、関係者1人に対し18条報告を求める** (2011. 3. 10に報告を求めた者と同一者)
(⇒郵送するも返戻されたため、2013. 1. 11に本人に手交)
(解体工事に関し報告を求めた事項)
- 工事発注者、元請事業者、土地所有者等から解体工事への指示が

あった場合はその指示者、解体工事で発生したがれき類の量、運搬業者、処分業者、処分先など
(廃棄物に関し報告を求めた事項)

- 廃棄物の受け入れ確認、整地等を行った業者、廃棄物の撤去作業を行った場合、運搬業者、処分業者、処分先など

2013. 1. 21 現所有者代理人が東部健福に事業計画案を提示する
(計画案の内容)

(H25)

- 産廃を岩石とその他廃棄物に分別
- コンクリートがらは「40-0mm」に破碎し、敷地内で処分する
- 岩石等は土留め等に再利用する など

2013. 2. 7 現所有者が東部健福に前所有者が放置した廃棄物の撤去作業等を善意を持って解決する覚悟である旨の文書を提出する(2013. 1. 9付け)

(文書のその他記述)

- 県、市と調整し関係法令を遵守し施工するが、敷地内処分について現地主判断で処理することに理解を求めたくお願いします
- その他伊豆山地区における工事計画の概要、廃棄物の処理計画(1.21提示案)も記載

2013. 2. 12 **東部健福が**現地を調査する

(現地の状況)

- がれきの分別・破碎作業等が行われ、がれきの山は幾分減少し、代わりに碎石、鉄筋の山が大きくなっていた

2013. 3. 21 解体工事の関係者が東部健福に2012. 12. 14の18条報告の求めに対する報告書を提出する

(報告の内容)

- 解体工事の発注者、元請業者、下請業者、解体工事への指示者、源頭部北西側区域で廃棄物の受入確認、整地等を行った業者を報告

2013. 3. 22 **東部健福が**廃り課に現所有者から提出された産廃の自社利用計画の取り扱いを文書協議する

(協議内容)

- 東部健福は「条件を附して自社利用計画に同意する」との考え

2013. 4. 16 **東部健福が**現地を調査する

(現地の状況)

- 敷地内は入口にがれき類の山一つ残してあるのみで、周辺は整地されていた
- 2013. 5. 8 **東部健福が現所有者代理人に現地が整地された経緯等を聴く**
(聴取内容)
 - 現地にあったがれき類は、当該敷地奥の造成に伴い埋立てした
 - 1000m³のがれき類を30m×70mにならず、ガラ厚20cm程度
 - 現所有者は自分の土地だからどう使おうがよいではないかとの考え
- 2013. 7. 10 **廃り課が東部健福からの文書協議（2013. 3. 22）に回答する**
(回答)
 - 東部健福の「条件を附して自社利用計画に同意する」との考えのとおり
- 2013. 7. 19 **東部健福が現所有者を文書指導する**
(指導内容)
 - 埋め立てたがれき類の掘り出し、速やかに撤去作業を実施すること
 - 撤去作業の実施に当たり、東部健福に撤去計画書を提出すること
(撤去期限：2013. 8. 19)
- 2013. 8. 9 **東部健福が現地を調査する**
 - 8. 28 (現地の状況)
 - 12. 30 ○ 変化なし
- 2014. 1. 9 **東部健福が現地を調査するとともに、現所有者（又はその代理人）に指導する**
(H26)
 - 2. 21 (現地の状況)
 - 2. 26 ○ 変化なし
(指導内容)
 - 埋立てたがれき類を掘り起こし、「40-0mm」相当の造成に係る再生材として、当該現地で使用すること
- 2014. 6. 23 **東部健福が現地を調査するとともに、現所有者代理人に状況を聴く**
(現地の状況)
 - 変化なし
(聴取内容)
 - がれき類の掘り起こしは、現場の造成と平行して進めたいと考え

ているので、現段階では進んでいない

- がれき類の掘り起こしは、現所有者の考え次第なので、(現所有者に) 直接指導されたい
- 現所有者は、当該地の廃棄物については、「旧所有者や、旧所有者をしっかりと指導しなかった県に責任があるが、そう言ってばかりでは、廃棄物は片付かないので、ボランティアとして撤去に協力する」と考えている

2017. 1. 20 **東部健福が埋立てられた廃棄物の撤去について、現所有者に対応を聴くとともに文書指導する**

(H29)

(聴取内容)

- 埋まっている産業廃棄物は必ず処理することを約束する
- 私個人だけの約束ではなく、会社として撤去することを約束する

(指導内容)

- 地中に埋め立てしたがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2018. 1. 26 **東部健福が埋立てられた廃棄物の撤去について、現所有者に対応を聴くとともに、文書指導する**

(H30)

(聴取内容)

- 未だに廃棄物が埋まっていることは承知している
- 埋まっている廃棄物は、今後必ず撤去するのでもう少し待つて欲しい など

(指導内容)

- 地中に埋め立てしたがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2019. 3. 8 **東部健福が埋立てられた廃棄物の撤去について、現所有者に対応を聴くとともに、文書指導する**

(R元)

(聴取内容)

- 廃棄物を撤去についての指導は覚えている
- 廃棄物は今後必ず撤去するので、もう少し待つて欲しい
- 撤去作業は早くても2020年と思う

(指導内容)

- 地中に埋め立てしたがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2020. 3. 12 **東部健福が埋立てられた廃棄物の撤去について、現所有者に対応を聴くとともに、文書指導する**

(R2)

(聴取内容)

- 埋まっている廃棄物については、当社の責任において撤去し

なければならぬものと認識している

(指導内容)

- 地中に埋め立てたがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2020. 6. 19 **東部健福が埋立てられた廃棄物の撤去について、現所有者に対応を聴くとともに指導する**

(聴取内容)

- 人の道に背くようなことをするつもりはない
- 時期は約束できないが必ず撤去作業を行うので待っていて欲しい

(指導内容)

- 地中に埋め立てたがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2021. 6. 30 **東部健福が現地を調査する**

(R3) (現地の状況)

- 変化なし

注) 東部健福は民間パトロールも含め定期的に現地の確認を実施していた(状況の変化なし)

【②源頭部に持ち込まれた木くず混じりの土砂に対する対応】

2010. 8. 31 **東部健福が熱海市からの「伊豆山の残土処分場(＝源頭部の盛土、以下同じ)で木くず等が混ざった土砂が混入されている」との報告を受け現地確認を行う**

(現地の状況)

- 残土処分場の上部から3分の1あたりまでの土中に木くず(解体工事から発生したと思われる20～30cm程度の木片)がかなりの量で混ざっている

(東部健福の認識)

- 上部から3分の1より下の部分には木くずが混じっていないので、崩れたとされる最近搬入された土砂にのみ木くずが混じっていたと思われる
- 木くず混じりの土砂の搬入は不法投棄等の可能性が非常に高い
- 土砂を当該地に持ち込んだ者について、確固たる証拠がない、また、排出先(元)を特定する材料もない

2010. 9. 2 **東部健福が**木くず混じりの土砂に関し、残土処分場の現場施工者に事情を聴く

(聴取内容)

- 木くずを混入した行為に私は関与していない、他者の責任で行われている
- 木くずを積んだトラックが2日間で約40台来て、伊豆山の別の工区に入らなかった土砂と木くずを混ぜて残土処分場に入れた

(東部健福の認識)

- 上記の主張を立証する明確な証拠はない
- 今後、関係者への聞き取り作業等を行う

2010. 9. 9 **東部健福が**残土処分場の木くず混じりの土砂に関し、土地所有者に事情を聴くとともに指導票を交付する

(聴取内容)

- (土と) 鉄、木くず、プラの分別は60日くらい前にお願い(「現場の作業者に」との意か)した、多少の木くずが混ざっていてもいいと言った、無垢材なら問題ないだろう
- そうは言っても(木くずを)混ぜているのは問題というなら指示に従い撤去させる

(指導内容)

- 許可なく廃棄物である木くずを土砂に混ぜ、造成することは廃棄物処理法に違反する
- 現地の工事の実施者に対し、この行為を直ちに止めさせ、埋まっている木くずは取り除き、適正に処理するよう指示すること

2010. 9. 24 **東部健福が**現地を確認する

(現地の状況)

- 残土処分場は上部まで整形され、木くずの存在は見受けられない

(熱海市からの情報)

- 一時木くずを回収して山になっていたが、その木くずがどう処分されたかは不明

2010. 10. 7 **東部健福が**現地を確認するとともに、作業員から木くずの状況を聴く

(聴取内容)

- 集めたのは大きめの木くずで、量はそれほど多くない
- 拾い集めて置いた場所に後から沢山の土砂が搬入されたので、

埋まって見えなくなった

- 土砂をどけたら木くずを取り出しておく

(現地状況)

- 残土処分場から拾い上げたと思われる木くずは目視では依然不明

2010. 10. 7 相模ナンバーの土砂運搬等トラックが残土処分場の進入路に「土、砕かれたかわら、陶器類で粒度が不揃いのもの、ガラスくず、鉄筋、廃プラが混ざったもの」を降ろす

(東部健福の認識)

- 敷石にするには問題があると思われる状態のものである

2010. 10. 20 **東部健福が残土処分場の木くずの掘り起こしに立会う**

(掘り起こしの状況)

- 10. 7に確認した木くずのある場所と異なる場所を掘っていたので、その旨を立会者の1人に伝えるも、この場所であるとのこと
- 掘り進めると、拾い集めて仮置きした木くずとは別のものと思われる木くずが出現、木くずが埋まっていないと思われるところまで掘り、目視で木くずがないことを確認し、作業を終了
- 集めた木くずは源頭部に仮置き後、源頭部北西側区域のがれき置場に移動し、他のごみと一緒に搬出するとのこと

(東部健福の認識)

- 今回発見した木くずを埋めた時期、方法、行為者等は不明
- 関係者の主張が食い違い、誰かの言動を信頼するだけの根拠がない

2010. 11. 2 **東部健福が現地を確認する**

(現地状況)

- 10. 20に掘り起こし、仮置きした木くずの山には変化なし
- 仮置きした木くずの下側の土砂が雨で崩落し、その崩落面から別の木くずが埋まっていることを確認

2010. 11. 17 **東部健福が残土処分場に仮置きしていた木くず混じりの土砂の撤去作業に立会う**

(撤去作業の状況)

- 10. 20に掘り起こした木くず混じりの土砂4トン車31台分を、残土処分場から源頭部北西側区域のがれき置場へ搬出(全ての土砂の搬出はできなかった)
- がいき置場に搬入された土砂を観察すると、木くず以外にもウ

レタン、金属くず、毛布など様々な廃棄物が混ざっていた

2010. 11. 19 **東部健福**が残土処分場に仮置きしていた木くず混じりの土砂の撤去作業に立会う(11. 17の残りの土砂)
(撤去作業等の状況)
- 撤去作業前に11. 2に確認した木くず混じりの土砂について、木くずの確認できる範囲で掘り起こしを行った
 - 11. 19に掘り起こしたものも含め、4トン車33台分の木くず混じりの土砂を、残土処分場から源頭部北西側区域のがれき置場へ搬出
2010. 11. 19 **東部健福**が残土処分場への進入路に、「がれき類、廃プラ、金属くず」等を搬入することを指示した者に対し、当該がれき類等の撤去と適正処理を指導する(進入路にがれき類等が敷かれたことは、10. 22、23に確認)
2011. 1. 21 **東部健福**が残土処分場に残された廃棄物について措置命令を前提に事務を進める方針を決定する(18条報告を重ね、十分な証拠が揃った段階で措置命令を発出)
2011. 2. 25 土地所有権の移転(前所有者⇒現所有者)
2011. 3. 2 **東部健福**が残土処分場から下流約300mで逢初川の河川水を収去(検査)する
2011. 3. 10 **東部健福**が残土処分場に搬入された木くず等に関し、関係7者(法人・個人)に対し、18条報告を求める(報告期限: 2011. 3. 31)
(木くずに関し報告を求めた事項)
- 木くずの搬入指示者、搬入量、排出場所(発生場所)、排出者、搬入年月日など
 - ⇒ 期限内に7者中6者から「関与していない」「関係ない」「責任はない」旨の回答
2011. 3. 25 熱海市から残土処分場に関する情報提供がある
(熱海市からの情報)
- D工区(源頭部北側区域)の土砂がいっぱいになったため、再び残土処分場に土砂が搬入されている
 - 土砂には竹くずが混入している

2011. 4. 11 **東部健福が**現地を確認する
(現地の状況)
○ 残土処分場の入口付近に木くず(竹)混じりの土砂が搬入されていた
2011. 4. 20 **東部健福が**現地を確認する
(現地の状況)
○ 4. 11に確認した木くず混じりの土砂とがれきが混ぜられていた
2011. 5. 19 **東部健福が**3. 10付けの18条報告の要求に対し、報告書を提出していない1者に対し、文書で報告を催告する(報告期限:2011. 5. 31(口頭伝達))
2011. 6. 20 18条報告の要求(3. 10付け)に対し報告書を提出していなかった者が東部健福に事実申立書を提出する
(申立書の内容)
○ 残土処分場に搬入された木くずの排出場所と運搬者を申立て
2011. 10. 24 **東部健福が**現地を確認する
(現地の状況)
○ 残土処分場(どの辺りか公文書からははっきりしない)に一般廃棄物と思われる家電等(1 m³)が投棄されていた
2021. 6. 30まで(**東部健福は**災害発生直前の2021. 6. 30まで、源頭部に新たな廃棄物が持ち込まれていないか、定期的に現地の確認を実施していた(状況の変化なし))

< 提言の概要（論点） >

- 逢初川源頭部北西側区域に持ち込まれた廃棄物に対する県の指導は適切に行われていたのか確認する必要がある。
- 源頭部から源頭部北西側区域に移動された木くず混じりの土砂については、移動後は適正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、現土地所有者の廃棄物投棄への関与の有無についての調査など、適切な対応が行われていたか検証すべきである。

< 論点に対する考察事項 >

- (1) 解体工事現場の廃棄物の排出事業者を特定するための調査及び当該調査結果の取り扱い等は適切であったか
- (2) 土地所有者（旧所有者）など源頭部北西側区域に搬入された廃棄物の関係者への対応は適切だったか
- (3) 所有権の移転以降、現所有者による廃棄物の処理を優先したことは適切（結果として、施工者等への指導等が下火になった）であったか
- (4) 現所有者が源頭部北西側区域に搬入・放置されていた廃棄物を当該地に埋め立て、整地して以降の当該者に対する指導等の対応は適切であったか
- (5) 木くず混じりの土砂について、木くずを混ぜた行為者の特定に係る対応は適切であったか
- (6) 源頭部北西側区域に移動された木くず混じりの土砂への対応は適切であったか
- (7) 残土処分場への進入路付近に搬入された廃棄物への対応は適切であったか

4 事実関係を踏まえた論点と考察

(1) 解体工事現場の廃棄物の排出事業者を特定するための調査及び当該調査結果の取り扱い等は適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・ 2009(平成21)年2月に東部健福が源頭部北西側区域に建物解体に伴うがれき類、繊維くず等が搬入され、山積みされている状況を目視で確認した。
- ・ ■■■が「解体工事現場の(土地)所有者は■■■■であり、建設リサイクル法に基づく解体届も同社が県熱海土木に提出している」「解体工事現場からの廃棄物を一旦伊豆山の自社所有地に運搬している」旨を供述した。
- ・ 東部健福は、解体工事に関係していた■■■、■■■、■■■の三者から廃

棄物の処理責任に関する18条報告を求め、いずれも■■■■が排出事業者との報告を受けた。

- ・ 2011(平成23)年3月に東部健福は、■■■■が「自社利用のための仮置き」の主張について、その真偽を確かめるため■■■■、■■■■、■■■■の三者に加え、■■■■、■■■■、■■■■の■■■■、■■■■に対しても解体工事現場、源頭部北西側区域の廃棄物の野積み現場等に関して18条報告を求めた。(⇒■■■■、■■■■、■■■■、■■■■、■■■■からは報告を求められた件に「責任はない」「関係ない」旨が報告された。東部健福の催告に■■■■は「解体工事の発注者は■■■■、建物の解体工事の実施者は■■■■、解体工事現場のガラを源頭部北西側区域に移動したのは■■■■、排出量は源頭部北西側区域に搬入されたほぼ全量」である旨が報告された。)
- ・ 同年10月に■■■■は「解体工事の発注者は■■■■、元請業者は■■■■、解体工事から発生したがれき類を源頭部北西側区域に運搬したのは■■■■」である旨を供述した。
- ・ 東部健福は、報告を求める対象を重機作業員や源頭部で残土処分を行っていた者にも広げ、解体工事の発注者、元請業者、下請業者、源頭部北西側区域へのがれき類の搬入作業における■■■■の立場、役割等についても18条報告を求めた。
- ・ 東部健福は関係者が供述する内容を裏付ける産業廃棄物の処分契約などの文書を確認できず、■■■■による「自社利用のための仮置き」「■■■■は■■■■の社員」であることを否定する事実を見いだすことができなかった。このため、早期に熱海市日金町に残存するがれき類を適正に処理させるため、現場の責任者を名乗った■■■■に対して行政指導を重ねた。また、源頭部北西側区域のがれき類等は、土地所有者である■■■■に土地の清潔保持義務を履行を求めることとした。

当時の担当職員への聞き取り調査結果

【当時の■■■■への指導状況について】

- ・ 清潔保持義務の履行を求める指導しか手段が見いだせなかったと思う。

【考察】

- ・ 排出事業者を特定に当たって、建設工事現場から排出される産業廃棄物の処理は多重下請構造で行われるため、その処理責任があいまいになるケースがある。このため、土地・建物の権利関係や工事請負契約内容をもとに、法律上、当該工事現場から排出される産業廃棄物の排出事業者を特定する必要が

ある。源頭部北西側区域に野積みされたがれき類等は、その性状等から熱海市日金町の■■■■に関連する解体工事現場から生じた産業廃棄物であると推測し、当該解体工事の関係者から任意の聞き取りを進めた対応は適切であったと考えられる。

- ・ 排出事業者の特定以外に、実際ががれき類等の処分者等を特定するに当たって、当該土地・建物の権利関係や工事請負契約の状況から法第3条に基づく事業者の責務を根拠に排出事業者を指導するとともに、どのような下請構造であったか、産業廃棄物処分に当たってどのような契約や指示内容があったのかを調査する必要がある。解体工事に関係していた三者の供述から、当該工事の元請が■■■■であると推認し、工事発注元を含む工事関係者から粘り強く聴取して当該がれき類の処分者等を調査し、事実関係の把握に努めた対応は妥当であったと考えられる。
- ・ 一般的に18条報告は違反行為の疑いのある者に求めるケースが多く、報告を求めた者が記述した内容をもって事実関係の真偽を断定することはできないため、その内容を裏付ける書証の提出を求める。本件についても、関係者の報告内容を裏付ける書証の提出はなく、工事発注元や■■■■の関係者の供述内容から、その真偽を断定することができなかつたと考えられる。また、立入検査によるも、■■■■が解体工事の元請業者であったことを断定できる資料は確認できなかったことから、事実関係の把握は困難であったと考えられる。

(2) 土地所有者（旧所有者）など源頭部北西側区域に搬入された廃棄物の関係者への対応は適切だったか

【確認・判明した事実関係】

- ・ ■■■■の■■■■社長は、がれき類は「自社利用のための仮置き」であることを主張した。東部健福は、がれき類等の処理責任を有する排出事業者の特定に重点を置きながら、■■■■による「自社利用のための仮置き」の真偽を確かめるため、■■■■社長や■■■■に対し、聞き取り調査だけでなく18条報告を求めてがれき類の処理に関する指示の内容やカネの流れを把握するため調査を行った。
- ・ 東部健福は、熱海市日金町の解体工事の元請業者は■■■■であると推測し、■■■■や■■■■社長の供述に加え、報告徴収を行う対象を重機作業員や、当時源頭部で残土処分を行っていた工事関係者にも広げ、当該がれき類等の処分に関わっていた者がいないか調査を進めた。
- ・ しかし、産業廃棄物の委託契約書や■■■■の指示内容など事実関係につながる新たな客観的証拠が乏しく、■■■■社長の供述内容を否定する事実を見いだせ

なかった。

【考察】

- ・ 源頭部北西側区域が■■■■が所有する開発エリアの一画であったことから、県は当時、■■■■が■■■■を同社社員と称し、脱法的にがれき類等を処分する意図があると推認し、報告を求める対象を重機作業員や源頭部で残土処分を行った■■■■にも広げた結果、解体工事の元請が■■■■で、■■■■は委託基準に違反して許可のない者に収集・運搬させ、■■■■が保管基準に適合しない産業廃棄物の「保管」行為に関わっていることは推認していたと考えられる。平成22年改正法の施行により廃棄物の「保管」行為についても、法に基づく措置命令の対象になったことから、行政処分をする方針を検討するという選択肢もあり得たと考えられる。
- ・ 東部健福は、当該がれき類等の排出事業者の特定には至らなかったが、■■■■ら処分者等に面談し、法に基づく18条報告を求めて粘り強く全容把握に努めていた。これと並行し、土地所有者たる■■■■に対しては、清潔保持の義務を履行を求めた対応に妥当性はあったと考えられる（仮に、法に基づく措置命令を発出していたら、■■■■が供述した「自ら利用」が本当であれば、■■■■がこれに従い当該がれき類等の再生利用による適正処理する動機付けになった可能性は考えられる）。
- ・ 18条報告を求める対象者を広げても、源頭部北西側区域にがれき類等を運搬した者が■■■■である証拠もなかったことから、源頭部北西側区域における原状回復を図るために、土地所有者でなくなった■■■■に対し、がれき類等の処理計画書の提出を求める他に手法はないと考えたと思われる。
- ・ しかし、■■■■が自ら利用を釈明し、資金難であることを理由に「■■■■にやらせる」としてはぐらかして事実上、県の指導を拒み続けた。東部健福の指導に従わずに改善が見られなかったことを踏まえ、同社が当該がれき類等を残置したままの状態が保管基準に適合しない産業廃棄物の“保管”行為が継続し、これによる生活環境保全上の観点から技術的な専門家の助言のみならず、弁護士にも相談し、平成22年改正法をもとに行政処分を行うことで事案解消を図るという手法もあったと考えられる。

(3) 所有権の移転以降、現所有者による廃棄物の処理を優先したことは適切（結果として、施工者への指導等が下火になった）であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・ 源頭部北西側区域の所有権が2011（平成23）年2月に■■■■に移転した際、■■■■

■は残存するがれき類等を撤去する旨の覚書を交わしたが、これを反故し履行しなかった。

- ・ 東部健福は、がれき類等が残置されていることを知りながら当該土地を■が取得したので、これらの管理責任は免れないと考えて、土地所有者の責務について説明し、清潔保持義務の履行を促した。
- ・ 東部健福は2013（平成25）年1月に■名義で、全ての廃棄物を当社の責任で処理する旨が記載された書面を受け取った。■から廃棄物であるがれき類を再利用したい旨の申し出の書面もあった。■による撤去が現実的かつ速やかな事案の解決であるとも考え、■に対し指導するとともに、■への撤去要請を進めた。

【考察】

- ・ ■との覚書により■に廃棄物の保管責任が移転し、かつ、土地の売買価格に保管費用が見込まれていたとは解せないことから、当該がれき類等の処理責任が■に移転したとは考えられない。従って、法の解釈上、新たに所有権を取得した■には、所有権移転を理由に当該がれき類等を処理する責任はなかったと考える。
- ・ 東部健福は土地所有者の変更という状況変化は新たな土地所有者たる■による撤去が現実的かつ速やかな事案の解決であるとも考え、同氏が当該がれき類等を処理する意向を示し、残置された産業廃棄物を撤去する旨の誓約文書が提出したことから、同氏に清潔の保持等の努力（法第5条関係）を要請することに力点を置いたと考えられる。行為者不明のままの不法投棄された廃棄物に対する行政対応として実際に、法第5条の規定に基づき土地所有者に対し、その解決を求めるケースがあることから、■への撤去を要請して解決を図ろうとしたこと自体には合理性があると言える。
- ・ 東部健福は、熱海市日金町における土地・建物の権利関係や請負業者の関係性に係る調査や関係者との面談をもとに、■以外にも指導対象となる者が他にもないかを調査していたと考えられる。これとあわせ、当該がれき類等の運搬に■が関わっていたと推測し、■に対し当該がれき類等を適正に処理するよう2009（平成21）年から、所有権が移転後の2013（平成25）年11月までに不定期に■の■社長に二十回以上の電話連絡し、■社長に直接面談し毎年、指導を繰り返していたことから、■等への指導等が下火になっていたという指摘は当たらない。

(4) 現所有者が源頭部北西側区域に搬入・放置されていた廃棄物を当該地に埋め立て、整地して以降の当該者に対する指導等の対応は適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・ 東部健福は、2013(平成23)年1月頃から、源頭部北西側区域において■■■による鉄筋の除去、木くずの分別等の作業が行われていたこと、加えて、■■■による土地造成工事において当該がれき類を破砕して再利用したい旨の利用計画の提示があったことから、破砕したがれき類が廃棄物に該当しないかどうかについて、事前に東部健福の確認を受けることを条件に、これを容認する意向を■■■に回答した。また、がれき類以外の廃棄物の撤去計画を提出するよう任意の要請を繰り返しながら、事案の解決に当たった。
- ・ しかし、東部健福が後日に現場を立入検査した際に、■■■の指示で2013(平成25)年5月までに当該がれき類は砕かれ、その場に埋め立てられた事実を確認した。東部健福は、■■■が指導に従い当該がれき類を掘り起こして撤去する意思を示したため、適正に処理するよう指導した。
- ・ 東部健福は当該がれき類を速やかに掘り起こさせて解決を促すべく、■■■に撤去計画の作成を求め、具体的な協議を行うよう重ねて指導した(指導票交付5回。面会指導7回)。

【考察】

- ・ 源頭部北西側区域における土地造成工事において当該がれき類を破砕して再利用したい旨の■■■からの申し出に対し、東部健福は■■■による善意を期待し、破砕したがれき類が廃棄物に該当しないかどうか事前に確認を受けるよう条件を付けて許容した指導対応は、法に規定する再生利用の目的からは一定の妥当性がある。
- ・ がれき類の再利用に条件を付したにも関わらず、■■■の指示でがれき類を土中に埋め立てた行為は法律上、産業廃棄物処理施設の無許可設置行為(法第15条違反)が疑われることから、法令に基づき、がれき類を掘り出して適正に処理するよう指導したことは適切であったと考えられる。加えて、「みだりに廃棄物を捨ててはならない」(法第16条違反)が疑われることから、刑事罰を適用を視野に、この行為を刑事告発する余地があったと言える。
- ・ しかし、■■■が埋め立てたがれき類を撤去する意思を示したため、■■■に不法投棄しようとする悪質性があることまでは疑わず、■■■の言質に期待して速やかな解決に向けて指導を重ねたと考えられる。東部健福による指導がその後、年一回程度の形式的な指導になっていったことは当時、厳格な指導が

続いていたとは言えない。

- ・ ■によってがれき類が土中に埋められた行為が法律上、その処理基準に適合した状況で埋め立てた廃棄物の“処分”行為であるとは言えないため、これによる将来的な支障のおそれを廃棄物処理の知見を有する専門家に助言を求め、措置命令の発出に向け、さらに検討する必要があると言える。

(5) 木くず混じりの土砂について、木くずを混ぜた行為者の特定に係る対応は適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・ 東部健福は2010(平成22)年8月に、熱海市からの通報を受け、源頭部に持ち込まれた残土の一部が崩落した法面を修復している作業現場において、土中に“木くず”混入を確認した。
- ・ 東部健福は、源頭部の残土搬入に関わっていた■(■社長から依頼で“■”を名乗り、2009(平成21)年5月頃から2010(平成22)年6月末頃まで源頭部で残土処分を行ったと供述する者)、残土搬入を行っていた現場責任者の■、さらには■の指示で土砂搬入(2010(平成22)年7月頃から終期は不詳)を行っていた現場作業員から現場で聴取を行った。各々主張が食い違い、持ち込まれた残土に混じていた木くず混入の経緯は判明しなかった。
- ・ 東部健福は“木くず”の処分者等を特定できなかったが、“木くず”混入の事情等を知っていると思われる土地所有者の■にも報告を求める指導票を交付した。

【考察】

- ・ 残土処分場に“木くず”混じりの残土が持ち込んだ状況を目撃した記録はなく、その運搬者が分からず直接聞き取りをすることができないため、“木くず”の流入経路を特定することはできなかったと考えられる。
- ・ 東部健福は当該“木くず”を適正に処理するべく、次善の策として当時、残土処分を行っていた残土処分場の責任者であった■と、残土処分を行っていた■に任意の指導を行った対応は概ね適切であったと考えられる。
- ・ “現土地所有者の廃棄物投棄への関与”については、東部健福が源頭部に持ち込まれた残土の中に“木くず”を確認した時期が2010(平成22)年8月31日である。一方、現所有者である■が関与するならば、■から土地を取得

した2011(平成23)年2月以降と考えられるので、持ち込まれた当該“木くず”に■■■■が関わっているとは考え難い。

(6) 源頭部北西側区域に移動された木くず混じりの土砂への対応は適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・ 東部健福は、源頭部法面の修復作業責任者を名乗った■■■■、■■■■らによって、当該“木くず”混じりの土砂は源頭部北西側区域に移動された。2010(平成22)年10月19日に当該作業の完了を確認しているが、移動した当該“木くず”の処理状況の確認を行った東部健福の記録はない。

当時の担当職員への聞き取り調査結果

【当時の処理状況の確認について】

- ・ ■■■■や■■■■に対して処理状況を確認するなどの対応を行った記憶はなく、当該廃棄物が適正に処理されたかを確認することはできなかった。

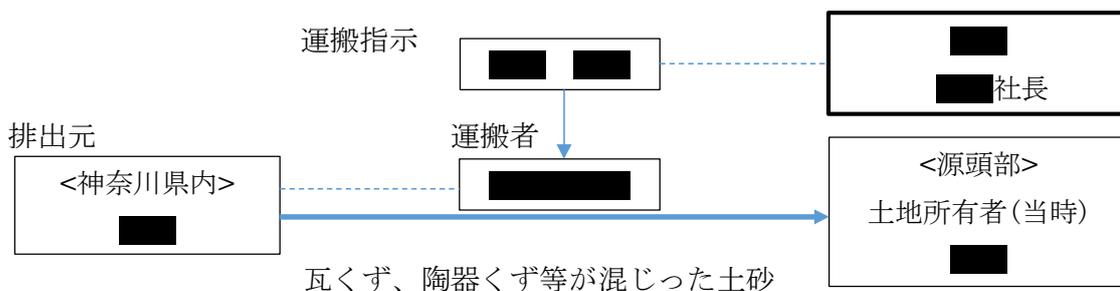
【考察】

- ・ 移動した木くず混じりの土砂について、公文書記録にも当該“木くず”がどのように処理されたかを■■■■や■■■■に追求した記録はなく、適正に処理されたかどうか、その処理状況は確認できない。
- ・ 源頭部北西側区域への移動は“木くず”の分別作業のための暫定的な措置であったと考えられる。これらを移動した■■■■や■■■■に処理計画を報告させる指導が取られたと考えられるが、そうした指導記録や確認記録が残されていない点では、適切とは言えない。

(7) 残土処分場への進入路付近に搬入された廃棄物への対応は適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・ 東部健福は2010(平成22)年10月に、源頭部進入路付近で■■■■のダンプ車両が廃棄物と考えられる瓦くず、陶器くず等が混じった土砂を下ろしたため、運転手を聴取し、当該土砂の排出元が神奈川県内の■■■■(以下「■■■■」という。)であることを把握した。



- ・ 東部健福は土砂の排出元であった神奈川県内の■■■■を立入検査し、代表者から聴取により、土砂搬入の指示が■■■■の■■■■の指示であることが判明するとともに、源頭部進入路付近に下ろされた土砂への瓦くず、陶器くず等の廃棄物と同じ性状の土砂であることを確認した。
- ・ 東部健福は■■■■に対し、当該瓦くず、陶器くず等の廃棄物を適正に処理するよう指導したが、当該廃棄物にどのように処理されたかを確認した記録はない。

当時の担当職員へのヒアリング結果

【当時の対応について】

- ・ ■■■■に対して報告を求めるなどの対応を行った記憶はなく、当該廃棄物が適正に処理されたかはわからない。

【考察】

- ・ 東部健福は残土処分場の進入路付近に搬入された瓦くず、陶器くず等の排出元を立入検査して当該瓦くず、陶器くず等が廃棄物であると特定し、■■■■に対し、これを適正に処理するよう行政指導した対応は適切であると考えられる。
- ・ 公文書記録には、後日の現場確認の実施の有無や、■■■■がどのように処理したのか等を追求した記録はなく、東部健福の行政指導に基づいて当該廃棄物が適正に処理されたかは確認できない。当時は当該廃棄物の処理先等を■■■■に報告させる確認作業が対応として考えられるが、そうした記録が残されていない点は適切とは言えない。

5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

- ・ 源頭部北西側区域にがれき類等が山積みになっていたことが、源頭部に残土と一緒に廃棄物が持ち込まれる呼び水となる状況があった可能性はある。しかし、源頭部北西側区域に埋められたがれき類は崩落していないことから、今般の考

察においても、源頭部の崩落との因果関係は明らかではない。

- ・ 産業廃棄物への規制は、度重なる法改正により排出事業者責任の徹底や罰則の強化が行われてきたが、有価物と称して処分するなど巧妙化・潜在化する傾向がある。
- ・ 産業廃棄物の不適正処理や不法投棄では、法の抜け道や行政が指導しにくい間隙を縫って行われるケースがある。時には指導を聞かないことを自ら吹聴する者や、黒幕にいる者を恐れて関係者などの情報を黙秘し保身を図る者、担当職員を恫喝する者もあり、廃棄物行政に携わる職員は、こうした相手と向かい、法に基づく権限を駆使して事実関係の把握に時間と多くの労力を費やすことから、その対応には知識の蓄積だけでなく、指導経験の蓄積が必要である。
- ・ あらためて産業廃棄物の不法投棄を撲滅する視点に立ち、組織として断固たる姿勢で臨んだか、指針に基づく厳格な対応であったか、戒めとする必要がある。この点を踏まえ、組織内で目指すべき取組を共有し、知識・経験を積んだ職員を育成し、他の法令所管部部署と連携した取組を進める。

(1) これまで不法投棄対策

不法投棄を未然に防止するため、巡回パトロールや監視カメラの設置などのほか、事業場の立入検査や関係者への行政指導などを実施している。また、「不法投棄 110 番」情報をもとに不法投棄を発見した場合には、不法投棄現場や周辺状況の調査、現場に残された証拠資料の収集や分析などにより、その行為者や排出元など関係者の特定等行っている。さらに、行為者等に対する行政指導や措置命令、代執行による生活環境の保全を図っている。

(2) 今般の事案に基づく対策の実施

残土と称して廃棄物が捨てられる事案が発生していることから、令和4年度から県に盛土対策課が設置され、不法投棄パトロールを兼務する職員を増員し、兼務職員に対しても監視・指導の研修を行っている。

これまで行政指導が形式化し、長期化していた反省を踏まえ、監視活動を強化し、行政の不十分な対応により不法投棄が継続、拡大することがないよう職員の知識や経験を蓄積し、指導技術の習得に努めている。

(3) 今後に向けて実施していく取組

- ・ 監視・指導の手法に関する事例集の作成
- ・ 衛星写真や三次元点群データによる地形変化の把握
- ・ IT技術を活用した先回り監視パトロール
- ・ 組織的な不法投棄を行うなど悪質事案に対する警察との連携

森林法に係る考察等についての意見

(1) 無許可開発への対応とその後の林地開発許可申請への対応は適切であったか 【考察】

(1 ポツ目)

- ・ 県東部農林が、D工区の林地開発許可違反を認知したのは、土工事がかなり進んでからであったが、都市計画法の許可権者である熱海市が、事業者から変更許可の申請があった際に、森林区域に係る県東部農林への情報提供や相談が無かったことから、開発行為を知り得ずやむを得なかったと考えられる。



(1 ポツ目の対案)

- ・ 県東部農林は、D工区の土工事（※）がかなり進んでから同工区の林地開発許可違反を認知しているが、これは、事業者から同工区に係る都市計画法による開発行為の変更許可申請がされた際、許可権者ある熱海市から県東部農林に対し、当該申請に係る森林区域に関する情報提供や相談がされなかったことによるものであることから、やむを得なかったと考える。

※ （土工事がどんなものか分からないので簡単な説明を入れる）

(2 ポツ目)

- ・ 林地開発許可違反に対して、直ちに「開発行為の中止」、「土地の形質変更面積の実測及び提出」、「復旧計画書の提出」を指導することは一般的な対応であり、適切であったと考えられる。



(2 ポツ目の対案)

- ・ 林地開発許可違反の認知後、直ちに「開発行為の中止」、「土地の形質変更面積の実測及び提出」、「復旧計画書の提出」を指導したことについては、一般的な対応であり、適切であったと考える。

(3 ポツ目)

- ・ 林地開発許可違反に対する復旧については、国の通知で「復旧に必要な行為」とは原型に復旧することのほか造林その他の措置により当該森林が従前有していた公益的機能を復旧することを含むものであり、(以下略)」とされており、原型復旧が合理的ではないという県の判断は、裁量の範囲であったと考えられる。



(3 ポツ目の修正案)

- ・ 林地開発許可違反により開発された土地（森林？）の復旧については、国通知において「復旧に必要な行為」とは原型に復旧することのほか造林その他の措置により当該森林が従前有していた公益的機能を復旧することを含むもの」とされていることから、県が「原型復旧（開発前の元の状態に戻すこと）は合理的ではない」と判断したことは、行政裁量として認められる範囲内であったと考える。

(4 ポツ目)

- ・違反をした[]に対する林地開発の許可については、森林法では違反した業者を不許可とする規定は無いこと、及び審査基準に適合していることを確認しており、森林法では審査基準に合致していれば許可しなければならないことから、それ自体に問題はない。



(4 ポツ目の対案)

- ・林地開発許可違反により開発された土地(森林?)の復旧後、当該違反をした[]による林地開発を許可したことについては、次の2つの理由から法令に基づくものであり、それ自体に問題はないと考える。

- ①森林法では、林地開発許可申請の内容が審査基準に適合している(森林法第10条の2第2項の各号に該当しない)場合は、「許可しなければならない」とされており、[]の申請内容はこの基準に適合していたこと
- ②森林法では、林地開発許可申請において「林地開発許可違反をした者」を「不許可とする」との規定は存在しないこと

(念のための確認)

- ・都市計画法による開発行為の許可については、法第33条第1項第12号、第13号に「必要な信用があること」、「工事を完成するために必要な能力があること」等の許可基準が規定されているが、森林法上の林地開発許可の基準は、法第10条の2第2項に規定されるのみ(施行令等には許可基準に関する規定はない)で、「申請者の信用性」を定めているのは、県が定めた「審査基準及び一般的事項」に一般的事項として定められているのみである。(「審査基準及び一般的事項」の内容は県独自のもの?それとも法に基づくものとして、何かで定められている?)

(5 ポツ目の修正案)

- ・[]による林地開発許可申請の内容については、切土、盛土の勾配や擁壁の構造、森林率等は林地開発許可の審査基準に適合していることを確認した。しかしながら、都市計画法による開発行為の許可申請において、市が審査した部分の詳細な資料が残っていない。市が審査した部分についても、後で内容を確認できるよう、根拠資料を残すべきであったと考えられる。

(2) 防災工事(仮設沈砂池)の完了検査の実施に係る事業者への対応は適切であったか

【考察】

(1 ポツ目)

- ・[]の経営状況が悪化したとの情報を受け、土工事の途中で工事が中断すると防災上危険であるとの認識のもと、応急処置として、切土法面の下部に仮設沈砂池を設置させているが、土砂流出防止機能を発揮していたかは確認できていない。その後の現地調査では、自然緑化が進行して土砂の流出は発生していないことを確認しているものの、仮設沈砂池の是正指導の段階で、県が、効果的な位置を具体的に示すこともできたのではないかと考えられる。



(1 ポツ目の対案)

- ・ ████████ の経営状況が悪化したとの情報を受け、土工事の途中で工事が中断すると防災上危険であるとの認識のもと、応急処置として、切土法面の下部に仮設沈砂池を設置させているが、位置が不適切で土砂が流入しない状況であったことから、県が、仮設沈砂池の是正指導の段階で、効果的な位置を具体的に示すこともできたのではないかと考える。

(2 ポツ目)

- ・ 現場で工事が中断し、事業者と電話で連絡が取れなくなった際に、██████ の事務所を直接訪問するなど、電話以外にも事業者と接触する手段を検討する余地もあったと考えられる。

↓

(2 ポツ目の対案)

- ・ ████████ が所在不明となったため、結果として、D工区については、防災工事が未完了なまま放置されることとなった。県東部農林は、同社の経営状態が不安定であることを認知していたことから、現場で工事が中断し、同社と連絡が取れない（先方が電話に出ない）状況を認識した段階において、事業所を直接訪問するなど、電話以外にも事業者と接触する手段を講じる余地もあったと考える。

(3) D工区への土砂搬入を容認したことは妥当であったか

【考察】

(1 ポツ目)

- ・ 県東部農林は、██████ に対して ████████ へ土砂の搬入を指示したかを聞き取る、現地の地盤の高さが計画より低いのか測定するなどの裏付けを行っておらず、必要以上の土砂の搬入が起りえた可能性も否定できないことから、慎重に対応すべきであった。

↓

(1 ポツ目の対案)

- ・ 県東部農林は、「D工区の地盤の高さが林地開発の許可を受けた計画よりも低いこと」、また「土砂を搬入した ████████ が林地開発許可申請における工事施工者であること」の2点の状況証拠から、当該土砂の搬入について、問題ないと判断したように思われる。しかしながら、当該土砂搬入の目的が異なる、また、必要以上の土砂が搬入される可能性もあることから、土砂の搬入を指示した者を確認する、現地の地盤高を測定するなどの裏付け作業を行うべきであったと考える。

(4) 指導文書が返戻されて以降の事業者への対応は適切であったか

【確認・判明した事実関係】

(1 ポツ目)

- ・ 県東部農林は、2011 (H23) 年3月に、██████ に対して許可条件違反で文書指導を行い、指導に従わない又は文書が到達しない場合は、中止命令を行うこととしていた。

(2 ポツ目)

- ・法に基づく命令等の処分は、占有者、所有者にも承継されることから、中止命令を発出しておくことにより、今後、違法行為が行われることがないよう抑止効果を期待したものであったが、県東部農林は、土地の所有権が■■■■氏に移り、■■■■氏に開発を再開する動きが見られなかったことや自然緑化が進行していたことから、中止命令を発出しなかった。

↓

(1 ポツ目、2 ポツ目の対案)

- ・2011 (H23) 年3月、県東部農林は、■■■■に対して許可条件違反で文書指導を行い、指導に従わない又は文書が到達しない場合は、中止命令を行うこととしていた。
- ・これは、法に基づく命令等の処分は、占有者、所有者にも承継されることから、中止命令を発出しておくことにより、今後、違法行為が行われることがないよう抑止効果を期待したものであった。
- ・しかしながら、林地開発許可を受けた土地の所有権が■■■■氏に移り、かつ、■■■■氏に開発を再開する動きが見られなかったこと、また、当該土地の自然緑化が進行していたことから、中止命令を発出しなかった。

(3 ポツ目)

- ・D工区に係る担当者間の引継については、中断している林地開発箇所の一つという認識で、特別問題がある箇所としての引継や、事業者への対応が行われた記録は残っていない。

↓

(3 ポツ目の対案)

- ・林地開発の中断は通常起こり得るものであることから、県東部農林では、D工区についても中断している林地開発箇所の1つとの認識であり、同工区の担当者間において、特別問題がある箇所としての引き継ぎや、事業者への対応が行われた記録は残っていない。

【考察】

(1 ポツ目)

- ・新たに土地を所有した■■■■氏は、2019 (R元) 年10月に市から事業承継に係る相談があるまで開発を再開する動きは見られなかったが、■■■■氏からさらに所有権が移り、違法開発が行われる可能性もあることから、最悪の事態を想定し、中止命令を発出しておいた方が万全を期すことができたと考えられる。

↓

(1 ポツ目の対案)

(「想定される最悪の事態の例示」「中止命令を行うことによる効果」も記載した方が分かりやすいと思われる)

- ・市から県東部農林に事業承継に係る相談があった2019 (R元) 年10月まで、D工区を含む土地の新所有者である■■■■氏には、開発を再開する動きは見られなかったものの、それまでの間に■■■■氏から他者に所有権が移り、その者が開

発を再開する可能性もあったことから、（開発に伴う区域外への土砂流出など？）最悪の事態を想定し、（防災工事の確実な実施等を担保するために？※）中止命令を発出することで万全を期すことができたと考える。

※ 中止命令を解除するためには、何をする必要がある？（防災工事を実施する必要がある？）

（2 ポツ目）

- ・ D工区に係る担当者間の引継については、工事が止まっていたことや自然緑化が進行していたものの、最悪の事態を想定した担当者間の引継をすべきであったと考えられる。

↓

（2 ポツ目の対案）

- ・ D工区について特別問題のある箇所として引き継ぎ等が行われていなかったことについては、開発工事が中断していたことや同工区の自然緑化が進行していた状況からやむを得ないと思われる面はあるものの、県東部農林が実施を求めた防災工事が未完了なまま放置されたことは適正な状態ではないことから、問題のある箇所として引き継ぎを行うべきであったと考える。

（5）地位承継された際に、承継者に対し、当該林地開発許可の中止命令を行う必要はなかったか

【確認・判明した事実関係】

（1 ポツ目）

- ・ ■■■氏の代理人が、2019（R元）年11月に、県東部農林に来所し、事業承継等の手続の確認を行った。

（2 ポツ目）

- ・ 県東部農林は、2019年12月に、■■■氏の代理人に対し、地位承継に必要な書類及び今後の手続について回答を行った。

↓

（1、2 ポツ目の対案）

- ・ 2019（R元）年11月、■■■氏の代理人から県東部農林に対し、事業承継等の手続の確認があり、2019年12月、県東部農林は、当該代理人に対し、地位承継に必要な書類及び今後の手続について回答した。

（3 ポツ目）

- ・ 2020（R2）年3月に、■■■氏から県東部農林に林地開発行為地位承継届が提出され、県東部農林は、これを受理した。

↓

（3 ポツ目の修正案）

- ・ 2020（R2）年3月、■■■氏から県東部農林に対し、林地開発行為地位承継届が提出された。

(4 ポツ目)

- ・県東部農林は、2021 (R3) 年 2 月に、■■■■氏に対し現況図を作成するよう指示した。

↓

(4 ポツ目の修正案)

- ・2021 (R3) 年 2 月、県東部農林は■■■■氏に対し、**今後の事業計画の確認に必要なとなるD工区**の現況図を作成するよう指示した。

【考察】

(1 ポツ目)

- ・■■■■氏の代理人が、図面を持参して県東部農林を訪問し、地位承継や林地開発許可の変更に必要な手続きを確認するなど、法令に則り対応する姿勢を示していたことや、現場に重機が搬入されていなかったことから、許可の内容と異なる開発を無断で行うおそれは低く、中止命令を発出する必要はなかったと考えられる。

↓

(1 ポツ目の対案)

- ・■■■■氏の代理人が図面を持参の上、県東部農林に対し、地位承継や林地開発許可の変更に必要な手続き等の確認を行うなど、森林法に則り対応する姿勢を示していたこと、また、承継後、県東部農林と協議している段階において、現場に重機が搬入されていなかった事実を踏まえると、■■■■氏が必要な手続きを経ず、許可内容と異なる開発を行う可能性は低いと思われることから、中止命令を発出する必要はなかったと考える。

5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

(1) 開発事業の中断に対する対応

(3 ポツ目の修正案)

- ・開発事業が中断し、さらに事業者と連絡が取れなくなる等により今後の開発の意向が確認できない場合は、その後**における**占有者や所有者、新たな事業者による無秩序な開発を未然に防止するため、必ず中止命令を発出するようにする。

(2) 最悪の事態を想定した対応

(2 ポツ目の修正案)

- ・規定の面積以下で林地開発許可の対象とならない開発行為においても、開発範囲の無秩序な拡大や不適切な盛土等を未然に防止するため、「小規模林地開発に係る対応の手引き」を改正し、小規模林地開発調書による県と市町の情報共有の方法や、0.9ha を超える（太陽光発電施設の設置の場合は 0.45ha を超える）開発行為においては、市町が行う現地調査に県が同行する規定等を定め、林地開発許可を所管する県と伐採造林届を所管する市町が、開発の初期から連携して**(適切に) 対応すること**としている。

(3 ポツ目の修正案)

- ・林地開発許可申請書の審査や開発中の事業者の指導等において、実際に事業者の指導等にあたる職員の技術力向上のため、県と**権限移譲市**の林地開発許可業

務担当職員を対象に、林地開発許可制度の解説や許可申請書の審査の実習等を行う研修を年2回に拡充し実施している。あわせて、小規模林地開発においても、県と市町の円滑な連携のため、県及び市町職員向けに「小規模林地開発に係る対応の手引き」の内容の理解促進を図る研修を行っている。