

建設発生土規制をめぐる自治体の対応と 今後の課題に関する調査研究

令和6年3月

一般財団法人 地方自治研究機構

はじめに

令和3年7月に発生した、熱海市土石流災害をきっかけに、令和4年5月、宅地造成等規制法が改正され、「宅地造成及び特定盛土規制法」（盛土規制法）が制定されました。令和5年5月には、同法の施行とともに政省令やガイドラインが制定され、各地方自治体が、危険な盛土等の問題に適切に対処するための土台が整備されました。この新たな法律が効果的なものとなるために、具体的には、規制区域の指定、安全な盛土等の造成、盛土等を安全に保つ責務、実効性のある罰則が、規定されました。ここには、規制区域及び対象、必要な手続等、自治体、土地所有者、工事関係者が守るべき事項について、細部に渡って挙げられています。

これを受けて、全国の自治体は、条例の改正や制定に動いています。新たな条例の下で盛土等の問題への対応を始めた自治体も見られます。不適切な盛土の処理や大規模災害の発生は後を絶たず、現在も、住民の生命、財産、生活環境等に影響が及んでいます。このことから、盛土規制法をめぐる今後の動向が注目されます。

そこで、本調査研究では、令和4年度の調査研究の成果を念頭に、盛土規制法制定後の地方自治体の具体的な対応、規制区域指定の在り方、ガイドラインを踏まえた制度運用や違反対応等について、調査・検討を行いました。

本調査研究の企画及び実施に当たりましては、研究委員会の委員長及び委員を始め、関係者の皆様から多くの御指導と御協力をいただきました。

また、本調査研究は、一般財団法人 全国市町村振興協会の助成金を受けて、当機構が行ったものであり、ここに謝意を表する次第です。

本報告書が広く地方自治体の施策展開の一助となれば大変幸いです。

令和6年3月

一般財団法人 地方自治研究機構
理事長 **三輪 和夫**

目次

はじめに

一般財団法人 地方自治研究機構 理事長 三輪 和夫

調査研究にあたって

上智大学 法学部教授 北村 喜宣……………1

第1章

特定盛土等規制法の規制区域のあり方

静岡産業大学 経営学部教授 小泉 祐一郎……………3

- 1 規制対象である開発型盛土と処分型盛土の違い……………5
- 2 規制区域はどうあるべきか……………5
- 3 旧宅地造成等規制法による規制の状況……………6
- 4 特定盛土等規制法による規制の導入……………18
- 5 宅地造成等規制区域と特定盛土等規制区域の
規制の違い……………22
- 6 計画変更命令付き届出制の特性と盛土規制への
適用上の限界……………24
- 7 特定盛土等規制法に基づく規制区域の指定に関する
国の考え方……………29
- 8 基本方針と技術的助言の役割分担の必要性……………32
- 9 規制区域の指定の合理性と争訟の可能性……………34
- 10 開発型盛土と処分型盛土の違いを踏まえた
規制区域の検討……………35
- 11 中心市街地等及び中心市街地等に準じた
新興住宅地への規制の必要性の検討……………40
- 12 法律の条文の規定、国の基本方針及び技術的助言と
自治体の対応……………43
- 13 特定盛土等規制区域の指定……………45
- 14 特定盛土等規制区域における規制行為の裾出し……………46
- 15 既存の宅地造成工事規制区域の取扱い……………47
- 16 自治体における規制区域の指定の取組……………48
- 17 法律と条例の関係……………48
- 18 必要最小限の規制とするための方法と今後の展望……………54
- 19 憲法第29条の財産権の保障と公共の福祉による
規制との関係……………56
- 20 規制境界線と規制種別線の線引き……………58
- 21 規制区域の線引きの見直し……………60
- 22 おわりに……………62

第2章

盛土規制の実効性確保と刑事的手法

—「不法・危険盛土等への対処方策ガイドライン」を
題材に—

- 立命館大学 法学部教授 田中 良弘……………65
- 1 本稿の目的と構成……………67
 - 2 盛土規制法の罰則の概要……………69
 - 3 刑事手続の流れと自治体職員の役割……………71
 - 4 刑事実務の観点からのポイント……………79
 - 5 本ガイドラインの意義と今後の課題……………86

第3章

盛土規制法の実施をめぐる行政学的考察

～「準備段階」に主な焦点を当てて～

- 九州大学大学院 法学研究院教授 嶋田 暁文……………89
- はじめに……………91
- 1 福岡県・久留米市・福岡市・北九州市における
盛土規制法の実施状況～広島県との対比で……………92
 - 2 若干の考察……………99
- おわりに……………109

第4章

盛土規制法の施行後の残土条例のすがた

—鳥取県と広島県の条例対応から—

- 関東学院大学 法学部講師 鈿持 麻衣……………111
- 1 残土条例と盛土規制法……………113
 - 2 鳥取県盛土条例……………115
 - 3 広島県の2つの条例……………120
 - 4 今後の残土条例の展望……………125
- 参考資料 鳥取県盛土等に係る斜面の安全確保に
関する条例……………127
- 広島県土砂の適正処理に関する条例……………140
- 広島県宅地造成及び特定盛土等
規制法施行条例……………154

資料

- 盛土規制法の運用がスタート！……………155

調査研究委員会名簿……………191

調査研究にあたって

「宅地造成及び特定盛土等規制法」（以下「盛土規制法」という。）は、2023年5月26日に施行された。地方自治研究機構に設置された「建設発生土規制をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究」研究委員会は、令和4年度に引き続き、事務の実施を義務づけられる自治体の立場を踏まえて、盛土規制法に関する研究を継続した。本報告書は、その成果をとりまとめたものである。

昨年度の研究は、制定された法律のみを対象にしたものであった。内容としては、盛土規制法制定以前の自治体の条例対応の分析、同法制定の直接の背景となった熱海土石流災害と静岡県行政対応検証委員会の検証、同法の制定によって既存条例がどのような影響を受けるかの検討を行った。また、元建設会社社員から、建設発生土の取扱いについてのヒアリングも実施した。

その後、盛土規制法の施行にあわせて、政省令が制定され、ガイドラインが作成された。本年度は、それらを踏まえて、同法の内容およびその施行を受けてなされた条例対応を検討した。

同法の施行を受けて、都道府県や政令市は、実施のための作業を進めた。施行日に間に合わせるべく、それぞれの自治体の特性を踏まえた対応がされている。実施準備過程についての行政学的分析を含んでいるのが、今年度の研究の大きな特徴である。同じ法律の実施ではあるものの、比較対象にされた自治体によって違いが観察されているのは興味深い。

鳥取県および広島県は、先駆的に条例対応をした。鳥取県は、盛土規制法以前から独自条例を制定していた。その対策を後退させることなく、また、同法が予定する条例を制定した。広島県も、同様の対応をしている。広島県は独自条例を制定していたが、残土規制条例を制定する県内自治体があった。県条例のもとでは、それらとの調整がなされていた。盛土規制法は、政令指定市および中核市以外の市町村には事務を義務づけていないことから、規制の適用を改めて調整する必要がある。こうした対応について、それぞれの地域特性を踏まえた取組状況が紹介される。

本法のもとで規制区域をどのように定めるかは、実施にあたって大きな意味を持つ。同区域は、盛土規制法の前身である宅地造成等規制法を継承するものである。そこで、盛土規制法の前史を検討し、そこで規定された宅地造成規制区域制度の分析を行い、それとの関係で本法のもとでの宅地造成等規制区域を検討した。

国土交通省は、本法の施行にあわせて、「不法・危険盛土等への対処方策ガイドライン」（令和5年5月）を作成した。作成過程に参加した自治体（奈良県、横浜市）等の要望を受けて、相当に詳細な内容となっている。特徴的なのは、悪質な行為者がなお存在することを前提にして、都道府県警察との連携についての記述が多い点である。そこで、自治体職員を念頭に、刑事法手続についての解説も行った。

盛土規制法の実施にあたる自治体の職員におかれては、令和4年度および令和5年度の報告書を参考にしていただければ幸いです。巻末には、調査にご協力いただいた国土交通省から、関係資料のご提供を受けた。ご厚意に対して御礼申し上げたい。

令和6年3月

上智大学 法学部教授
北村 喜宣

第1章

特定盛土等規制法の規制区域のあり方

静岡産業大学 経営学部教授 小泉 祐一郎

特定盛土等規制法の規制区域のあり方

静岡産業大学 経営学部教授 **小泉 祐一郎**

1 規制対象である開発型盛土と処分型盛土の違い

2021年7月3日に静岡県熱海市伊豆山地区で発生した土石流災害（以下「熱海土石流災害」という。）の以前は、都市計画法の開発行為の許可制度や農地法の農地転用許可制度、森林法の林地開発許可制度など、何らかの土地利用を目的とした盛土（以下「開発型盛土」という。）を想定した法律による規制は存在したが、熱海土石流災害に象徴される土砂の処分を目的とした盛土（以下「処分型盛土」という。）を想定した法律による規制は存在しなかった。自然公園や砂防指定地など土地の現況を保全すべき地域として指定された場合には、結果的に開発型盛土と処分型盛土の両方が法律による規制の対象となっていた。

一部の自治体は、盛土、埋土、土砂の堆積等の行為を規制する条例（以下「盛土等規制条例」という。）を制定していたが、熱海土石流災害を契機として、2022年5月に宅地造成等規制法が宅地造成及び特定盛土等規制法（以下「特定盛土等規制法」という。）に改正され、全国的な法制度として開発型盛土と処分型盛土の両方を想定した規制が導入された。

開発型盛土と処分型盛土は、盛土の目的が異なるだけでなく、土質に差があることに留意する必要がある。宅地造成において外部から搬入される開発型盛土の土砂は、不等沈下を防止するための転圧がしやすいように、土質が均一で、かつ、締固めがしやすい土砂が用いられることが一般的である。一方、農地、森林等において土砂の処分（土捨て）を目的に持ち込まれる処分型盛土の土砂は、土質が均一でなく、かつ、締固めがしにくい粘性土や泥土を含む場合がみられる。

本稿では、特定盛土等規制法の規制の対象行為である土地の形質の変更のうちの盛土行為に焦点を当て、切土行為や一時的な行為である土石の堆積行為は検討の対象としない。なお、本稿の土砂及び泥土は、汚泥等の汚染物を含まないものをいう。

2 規制区域はどうあるべきか

特定盛土等規制法は、盛土等規制条例のように自治体の全域を規制対象区域とするのではなく、都道府県、政令市及び中核市（以下「都道府県等」という。）が規制区域（宅地造成等工事規制区域、特定盛土等規制区域）を指定する方式を採用しているため、同法の施行に伴い規制区域の指定に向けた検討が全国的に行われている。広島県等では既に規制区域の指定が行われているが、多くの都道府県等では区域指定の検討の途上であり、令和7年中には全

国的に指定が行われるものと見込まれる。

本稿は、特定盛土等規制法による新たな規制が適用される規制区域のあり方について、主として処分型盛土の規制の実効性の確保の観点から考察するものである。検討にあつては、旧宅地造成等規制法による規制の状況を整理し、同法の施行の段階で規制区域に関する法律の規定ぶりや運用の実態の間に乖離が生じたこと及び同法が改正された特定盛土等規制法によって規制の対象となる行為や規制区域がどのように変化したのかを踏まえたうえで、規制区域のあり方を論ずることとする。

③ 旧宅地造成等規制法による規制の状況

(1) 旧宅地造成等規制法の制定の意義

旧宅地造成等規制法による規制は、都市計画法の開発行為の許可、農地法の農地転用許可、森林法の林地開発許可に比べて、知名度が低い状況にあると思われる。この原因は、規制区域が極めて限定されていること、都市計画法の開発行為の許可を受ければ旧宅地造成等規制法の工事の許可は不要となるため都市計画法の開発許可を要しない小規模な工事が対象となる場合が多いことによるものと考えられる。また、今日では、特定盛土等規制法に改正されたため、旧宅地造成等規制法の規制に対する関心はさらに弱まっているようにみられる。

しかしながら、旧宅地造成等規制法による規制の現状を十分に検討しないまま、特定盛土等規制法の規制について検討することは適当でないと考えられる。なぜならば、法律の目的、規制の枠組み、技術基準の主な項目などの基本的な枠組みの多くは特定盛土等規制法に引き継がれているからである。また、旧宅地造成等規制法の宅地造成工事規制区域については、同法の立法過程（本件の場合は内閣が法案を国会に提出した段階）における想定と旧建設大臣による指定との間に後述するように乖離が見られるが、特定盛土等規制法においても類似の現象が想定されるからである。

1961年に制定された旧宅地造成等規制法は、土地利用規制の先駆けとしての存在意義を有している。1950年代後半になると大都市周辺地域を中心に開発圧力が急激に増大し、下流部の中小河川の氾濫や土地等の浸水、土砂の流出、造成地の擁壁や法面の崩壊などの問題が発生した。旧宅地造成等規制法は、宅地造成に伴い崖崩れや土砂の流出のおそれが著しい市街地又は市街地になろうとする土地の区域を対象に宅地造成工事規制区域に指定し、当該区域内における宅地造成に関する工事を許可制とし、宅地造成の許可の基準として地盤、擁壁、造成地内の雨水の排水施設等の技術基準を旧宅地造成等規制法施行令（政令）で定めた。

旧宅地造成等規制法は、宅地造成に対する我が国初めての本格的な法的規制であり、許可制度を導入した意義は大きい。特に、技術基準が法令で定められたことは、その後の土地利用規制のモデルになったと言えよう。

(2) 旧宅地造成等規制法の制定の経緯

1950年代後半には「狭い国土のしかも限られた地域に宅地需要が集中するので、いきおい丘陵地帯あるいは山麓において宅地造成が行われ」たことより、「がけ崩れ又は土砂の流出による災害」がひき起こされた。丘陵地帯や山麓における宅地造成が盛んに行われるようになったのは、地価が比較的安かったことが大きい。平坦地は農地転用許可の規制がされていたことも影響していたものと考えられる。災害発生の原因は、「造成された宅地の中にはがけ崩れ等に対する防災措置が不完全なものがあつたため」であつた¹。

国の法整備に先行して、神戸市（1960年4月制定）、鹿児島市（1960年7月制定）、横浜市（1961年3月制定）、姫路市（1961年8月制定）において、傾斜地における土木工事を規制するための条例が制定されていた。そこでは、届出制ではあるが条例で定める工事の基準に適合せず、かつ、条例の目的の達成のために支障があると認められる場合の命令、罰則が規定されていた²。

宅地造成に対する法律による規制の導入については、「旧建設省内部での研究は重ねられていた」とのことであるが、「昭和36年6月に梅雨の集中豪雨が全国を襲い」、「特に神奈川県、兵庫県の丘陵地などで、集中豪雨の結果、がけ崩れ、土砂の流出等が起り、生命財産に多大な損害を与えるに至つた」こと、「しかも、この災害が造成工事が行われて間もないところや現に行われているところに多く発生した」ことが、旧宅地造成等規制法制定の契機となつたとみられる³。

(3) 法目的の限定

宅地造成が行われる場合には、土砂の流出等の災害の防止を図るだけでなく、都市の基盤が適切に形成されるように実施されなければならない。新たな都市基盤を形成する場合には、土地利用の目的や規模に応じて、その周辺地域に必要な幅員を有する道路や必要な排水能力のある河川等の都市施設が既に整備されていることが前提条件であり、これらの周辺の都市施設と造成地内の道路や排水路が適切に接続する必要がある。

旧宅地造成等規制法（第1条）は、宅地造成に伴う「がけ崩れや土砂の流出による災害の防止」すなわち土砂災害の防止を目的としており、適切な都市基盤の形成を図るという目的は有していない。このため、同法の政令には、道路や排水先についての基準が定められていなかった。1968年に制定された都市計画法の開発許可制度においては、同法第33条及びこれに基づく政令で道路や排水先に関する基準が規定された。特に、政令第26条によって、開

¹ 建設省建設経済局民間宅地指導室監修『宅地造成等規制法の解説（改訂第3版）』（社団法人日本建築士会連合会、1994年）7～8頁参照。

² 前掲1、18～19頁参照。

³ 前掲1、8～9頁参照。

発区域内の下水（雨水及び汚水）は、排水能力のある河川又は下水道等に接続して放流すること及び放流先の河川等の排水能力が不足する場合には雨水貯留施設（調整池等）を設置して時間当たりの放流量を調整して放流することが義務づけられている。

また、災害が土砂災害に限定されていたため、水害の発生の防止は目的とされなかった。これについては、「宅地造成に伴う災害だけを考えた場合、人命にまでかかわるものは、がけくずれと土砂の流出だけであろうと考えられ」るからとされている⁴。水害の防止を目的としなかった理由としては、砂防法との棲み分けが必要であったことも影響していたものと考えられる。元内務省の砂防技術者で当時は全国砂防治水協会常務理事であった赤木正雄氏は、国会における参考人として次のとおり述べている。「かりに治水にも影響すると、(中略)あえてこの法律を作らなくても、砂防法でも同じような取り締まりができるという感じがします。(中略)砂防法というものは治水に関係がございしますが、この宅地を作る場所は全部治水に係るとは言えない。その観点から砂防法もどの場合にも適用するということは言えません。その意味ならばこの法律の方が宅地造成についてはすっきりするような気がいたします。しかしくれぐれも申しますが、宅地造成は宅地だけに關係しますが、それ以外の大きな被害を及ぼすというものについては、やはり今日の砂防法をいま一そう各関係者が適用することが、この宅地造成と関連して必要のように考えます。」⁵。

(4) 広く設定された「宅地造成」の定義

旧宅地造成等規制法の規制対象の行為は宅地造成である。宅地造成は、一般的には、建築物の敷地とするための土地の造成をイメージするが、旧宅地造成等規制法では「宅地造成」の定義が広く設定されている。

同法第2条第2号で、宅地造成とは「宅地以外の土地を宅地にするため又は宅地において行う土地の形質の変更で政令で定めるもの（宅地を宅地以外の土地にするために行うものを除く。）をいう。」とされていた。旧宅地造成等規制法施行令第3条は、政令で定める土地の形質の変更として、①切土で2mを超える崖を生ずるもの、②盛土で1mを超える崖を生ずるもの、③切土及び盛土によって2mを超える崖を生ずるもの、④切土又は盛土をする土地の面積が500㎡を超えるもの、のいずれかに該当するものと規定していた。また、旧宅地造成等規制法施行令第1条で、崖とは、地表面が水平面に対し30度を超える角度をなす土地で硬岩盤（風化の著しいものを除く。）以外のものをいうと規定されていた。そして、同条第1号で、宅地とは「農地、採草放牧地又は森林並びに道路、河川その他政令で定める公共の用に供する施設の用に供されている土地以外の土地をいう。」とされていた。

⁴前掲1、9頁参照。

⁵第39回国会、参議院建設委員会議事録（1961年10月24日）

この結果、建築物の敷地だけでなく、建築物を建築しない駐車場、屋外型の資材置場、ゴルフ場やテニスコートなどを目的とした土地の形質変更も「宅地造成」に該当することになり、規制が及ぶことになった。近年では、いわゆるメガソーラーの設置のための土地の形質変更も「宅地造成」として許可を要する行為となっている。「宅地造成」の定義が広く設定されたことは、土砂災害の防止という法目的からすれば合理的な理由があるとも考えられる。もっとも、次にみるように自ずと限界はある。

(5) 建設残土の処分のための盛土への旧宅地造成等規制法の適用の可能性

旧宅地造成等規制法の宅地の定義は広いため、目的の如何を問わず農地造成事業や造林事業、公共事業以外の一定規模の土地の形質の変更は全て規制対象であると解釈した場合には、建設残土を処分するための盛土も旧宅地造成等規制法の許可を要することになる⁶。

これを特定盛土等規制法の制定の契機となった熱海土石流災害の事案に適用すれば、次のようになる。熱海土石流災害があった熱海市伊豆山の一带は、宅地造成工事規制区域に指定されている。熱海市は、静岡県事務処理の特例に関する条例により、旧静岡県土採取等規制条例に基づく1 ha 未満の切土又は盛土の届出等に関する権限、旧宅地造成等規制法に基づく工事の許可等に関する権限及び都市計画法に基づく開発行為の許可等に関する権限を有していた。2007年3月にA社は逢初川源頭部の谷間に盛土を行うため、旧静岡県土採取等規制条例に基づく届出を熱海市に行った。届出書の「土の採取等の目的」の欄には、「隣接地の土砂を盛土するため」と記載されていた。一方、隣接地では、2006年4月にA社と関連のあるB社が都市計画法の開発許可と旧宅地造成等規制法の宅地造成工事の許可を熱海市から受けて工事に着手していた。許可申請書には残土の処分方法として、「隣接の自己所有地に搬出する」と記載されていた。A社の届出の土砂の搬入とB社の許可申請書の土砂の搬出は、文言からは一体の行為であるとみることができる。仮に、A社の盛土行為が旧宅地造成等規制法の許可を要する行為である場合には、旧静岡県土採取等規制条例第14条及び同条例施行規則第8条第2項第19号の規定により、同条例は適用除外となる。

旧宅地造成等規制法の制定当時は、丘陵地や山麓等の傾斜地における宅地分譲のための造

6 広島地裁判決（平成24年9月26日）では、宅地及び宅地造成の定義が争点となり、産業廃棄物処分場が建設途中で頓挫した土地を購入した業者による建設残土の搬入・埋立行為は宅地造成に該当するとした。判決では「本件土砂崩壊地は、(中略)『農地、採草放牧地及び森林並びに道路、公園、河川その他政令で定める公共の用に供する施設の用に供されている土地以外の土地』であったといえるから、宅地造成法2条1号にいう「宅地」であったと認められる。」(中略)「本件土砂の搬入は、当初から、産業廃棄物処理場用に開発されていた本件土砂崩壊地全面に土砂を搬入する目的でされていたことも明らかである。これらのことからすれば、本件土砂の搬入は、少なくとも宅地造成等規制法施行令3条4号所定の「土地の形質の変更」(中略)に当たるといふべきである。」とされた。被告の広島県及び東広島市は、「(前略)本件土砂の搬入は、単に、土砂を搬入しているだけであるから、明らかに宅地であると判断することはできない。これらの事情を総合すると、本件土砂の搬入は、農地にする(農地造成)目的であることを否定し難く、宅地にする(宅地造成)目的を有しているとはいえないから、宅地造成には当たらない。」と主張していた。

成工事の防災措置が不十分であったことが問題となっていたが、土砂の処分を目的とした処分型盛土は問題とはなっていなかった。同法の制定当時は、山を削って土砂を搬出する切土と、何らかの土地利用を目的とした開発型盛土による土地の形質の変更が問題であった。1972年3月に神奈川県及び富山県が土採取規制条例を制定し、同年10月に岐阜県、1973年3月に福井県、同年12月に新潟県、1974年3月に埼玉県、千葉県及び奈良県が同条例を制定した。

処分型盛土の問題が社会問題として顕在化するのには、最も早いとみられる千葉県でも1975年頃である。1960年代から1970年代は、農地等を埋め立てる宅地開発が盛んに行われた時代であり、それに用いられる土砂は商品であった⁷。また、1980年頃までは東京湾をはじめとする臨海地帯で沿岸の埋立が盛んに行われており、宅地造成には不向きな粘性土や泥土の処分先が存在していた。

宅地造成工事規制区域内における残土処分場については、林地においては最終的に造林するのであれば旧宅地造成等規制法の許可は不要としている事例がある。また、林地以外においては残土の受け入れの終了後の利用を想定して、残土処分場ではなく資材置場等を目的として許可を申請するように指導している事例がある。

前述のように、旧宅地造成等規制法の宅地の定義は広い。宅地とは土地を何らかの目的で利用するための土地であり、造成とは使用できるように作り上げることである。土地を何らかの利用に供するための手段として行われる土地の形質の変更が規制の対象行為とされているものと考えられる。「宅地造成」は、農地造成事業や造林事業、公共事業以外の何らかの土地利用を目的とした「造成」としての土地の形質の変更であり、土砂を処分するために土砂を盛る行為まで規制していると解するのは無理がある。

したがって、旧宅地造成等規制法の規制対象とする宅地造成とは、本稿でいう開発型盛土に限られ、処分型盛土は規制の対象外であったと考えられる⁸。

⁷1965年から建設会社で切土・盛土を伴う宅地開発事業や公共事業に携わった吉川宏一工学博士のヒアリングによれば、昭和の時代は土砂の売却先があり、山を買うことが競争であったという。例えば、静岡市内で1960年頃から1980年頃まで行われた丘陵地の宅地造成では、丘陵地を切土して宅地にするために発生した約40万㎡の土砂を水田を埋土する土地区画整理事業用地に搬入したという。当時土砂を搬入する場合の1㎡当たりの単価は1500円から2000円が相場であったが、原価が無料の土砂であったので、1㎡当たり1000円（積み込み150円、市内運搬650円、搬入・整地200円）、総額約4億円で土砂を搬入し整地したとのことである。

⁸前掲6の事件の控訴審において、広島高裁判決（平成25年12月19日）は、「上記状況に照らすと、埋め立て後の土地の利用目的を想定することは難しく、しいて言えば果樹を植えるなどして農地として利用することが想定される程度であり、これ以外の利用方法をうかがうことはできない」（中略）、「本件埋立地への建設残土の搬入、埋立ては、土地を購入した業者の意図や客観的状況に照らすと、山林である本件埋立地を農地にするための造成工事ということができ、農地にするとは認められないとしても、山林である土地の形質の変更としかいえず、少なくとも、山林を宅地にするためのものということとはできない。」として広島地裁の判決を取消した。広島高裁判決は、宅地造成等規制法の「宅地造成」の解釈を直接は述べていないが、本件埋立行為が農地造成に当たらないとしても、宅地造成にも当たらないとしていることは、広島地裁のように農地造成や森林造成、公共用地の造成以外は、全て宅地造成になると解釈しているものではないとの法解釈を前提に述べているものと考えられる。

(6) 都市計画法の開発許可との手続きの重複

1960年代後半には土地利用を目的とした開発行為に対する法的規制の必要性が強く認識され、1968年に現行都市計画法、1969年に農業振興地域の整備に関する法律が制定された。現行都市計画法では、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に線引きして区分する都市計画制度及び開発許可制度が導入され、線引きされた都市計画区域には開発許可制度が適用された。同制度では、旧宅地造成等規制法の政令では規定されていなかった道路や排水先に関する基準（許可要件）が都市計画法第33条に規定され、政省令で具体的な基準が規定された⁹。

1970年代には、無秩序な土地利用がさらに問題となり、1974年の第72回国会において森林法に林地開発許可制度が創設されるとともに、都市計画法の開発許可制度の適用が線引きされていない都市計画区域にも拡大され、3,000㎡以上の開発行為は都道府県知事の許可を要することとされた。また、許可を要する開発行為の範囲が、従来の建築物の建築を目的とした開発行為だけでなく、ゴルフ場等（1ha以上）の大規模な工作物やコンクリートプラント等の特定工作物の建設を目的としたものにも拡大された。2000年の都市計画法の改正では、都市計画区域外における一定規模（1ha、準都市計画区域では3000㎡）以上の開発行為も許可を要することとされた¹⁰。

都市計画法の開発許可制度が導入され、その適用範囲が拡大したことで、旧宅地造成等規制法の宅地造成許可制度の対象とする造成工事は、都市計画法の開発許可と手続きが重複するケースが多くなった。このため、2006年の旧宅地造成等規制法の改正（第8条第1項ただし書）では、都市計画法第29条の開発行為の許可を受けて行われる工事については、旧宅地造成規制法の許可は不要とされた。

(7) 旧宅地造成等規制法の専属的な規制対象

都市計画法（第4条）は、建築物の建築又は特定工作物の建設を目的として行う土地の区画形質の変更を開発行為と定義し、許可を要する開発行為の規模として、市街化調整区域は全て、市街化区域は1,000㎡以上、非線引き都市計画区域及び準都市計画区域は3,000㎡以上、都市計画区域外は1ha（10,000㎡）以上と規定している（第29条第1項第1号）。

これらの結果、都市計画法の開発許可制度の適用がなく、かつ、旧宅地造成等規制法の造成工事の許可を要するものは、切土、盛土又は造成面積が旧宅地造成等規制法施行令第3条で定める土地の形質の変更に該当し、かつ、次のいずれかに該当する場合であった。

①建築物の建築や特定工作物の建設を目的としない造成（例えば、平面駐車場、資材置場若

⁹ 小泉祐一郎『土地利用・開発許可制度の解説』（ぎょうせい、2010年）165～265頁参照。

¹⁰ 小泉祐一郎「第5章 都市と計画」武藤博己監修、南島和久・堀内匠編著『自治体政策学』（法律文化社、2024年）59～62頁参照。

しくはテニスコートの建設、又はメガソーラーの設置を目的)

- ②市街化区域における1,000㎡未満の造成（主として単独の戸建て専用住宅用地）
- ③非線引き都市計画区域又は準都市計画区域における3,000㎡未満の造成（小規模な宅地分譲地や単独の戸建て専用住宅用地、コンビニエンスストアや作業所の事業用地など）
- ④都市計画区域外における1ha（10,000㎡）未満の造成（住宅や別荘の分譲地など）

（8）法律における規制の対象地域の限定

宅地造成工事規制区域は、同法の制定時には、「宅地造成に伴う崖崩れや土砂の流出のおそれ著しい市街地又は市街地になろうとする土地の区域」と規定されていた。同法が区域を限って規制するのは、「がけくずれ又は土砂の流出による災害が発生するおそれがあるのは、傾斜地等の特殊の地形又は特殊の地質の区域である」ためと、「私権の制限とそれによって保護される公共の利益との均衡を十分に考慮する必要がある」ためとされている¹¹。「本来、宅地造成工事規制区域の指定は、本法の目的を達成するために必要最小限度のものでなければならぬので、宅地造成に伴うがけくずれ又は土砂の流出による災害の起こるおそれのない土地の区域はできるだけ除いて指定しなければならず」とされていた¹²。比例原則の厳格な適用である。

「市街地又は市街地になろうとする区域」に限っているのは、「本法が保護しようとしているのは、災害からの人の生命、身体、財産の保護であるが、それは宅地造成を行う者や造成された宅地を利用する者というよりはむしろその周辺に居住する第三者の生命、身体、財産であって、第三者への危険即ち公益の侵害が起こることを防止することに主たる目的がある」ためとされている¹³。

「市街地」とは、一般的には建物が立ち並んでいる又は家屋等が密集している土地の区域をいうものとされているが、旧宅地造成等規制法における「市街地」については、「『市街地』とは、家屋、施設等が連たんしている土地の総称」とされ、「『市街地になろうとする土地』とは、現在は市街地といえるほど家屋、施設等が連たんしていないが、近い将来市街地として開発される計画のある土地又は周囲の状況あるいは社会情勢に照らしてみても、近い将来おのずから市街地として発展することが十分予想される土地をいう。」とされていた¹⁴。

以上のように、旧宅地造成等規制法の該当条文の規定から見る限りでは、宅地造成工事規制区域は、「市街地又は市街地になろうとする土地の区域」に限定されていた。

¹¹ 前掲1、43頁参照。

¹² 前掲1、55頁参照。

¹³ 前掲1、9頁参照。

¹⁴ 前掲1、54頁参照。

(9) 国会審議における「市街地になろうとする土地の区域」の法解釈の変更

旧宅地造成等規制法の法案は1961年の第38回国会及び第39回国会において審議され成立している。1961年10月17日の衆議院建設委員会では、宅地造成工事規制区域の定義のうち、第3条第1項に規定する「市街地になろうとする土地の区域」に関する政府の説明に対し、3名の委員から異論が述べられている¹⁵。

当時の建設省住宅局長は「『市街地になろうとする土地』の『なろう』の意味でございますが、(中略)近い将来市街地になっていくであろう、いわゆる家屋施設が連檐していくであろうというようなことを、いろいろな条件から想定することができるような土地ということでございまして、これが無制限に広がっていくことはあり得ないと考えております。」「神戸につきましては(中略)標高500m程度までが現在でも規制の対象になるであろう。500m以上になりますと、やはり市街地になろうというような見込みが現在のところない。」「市条例を制定して(中略)500m程度のところまで規制すればいいであろう、(中略)横浜市の場合におきましては、150m以下というような条例の規定をしておるわけでございます、(中略)道路がついておりますと、道路の中心線を境界といたしますとか、(中略)ただ、500mで一線に切るというようなことには相ならないと思います。」と答弁している¹⁶。

石川次夫委員は「あの六甲山ろく地帯は、私は全部あぶないような気がする。(中略)それこそ市街地になりません。一軒ずつくくらい出てきておる。しかし、今度集中豪雨があったら、あそこも危ないと私は思うのです。」「兵庫県の神戸のがけくずれを見まして、これは市街地には当然なりませんし、なる見込みもないような非常に高いところ、(中略)そういうところも対象にしなければ、私は、どうしてもいかぬ、不適切な法律だと思います。」、木村守江委員は「宅地を造成する場所が非常に危険なところだが、それに対して危険を防除するような工事をすれば、宅地にしてもいいというのが、私はこの法律のねらいだと思うのです。(中略)例えば、今の六甲山のことで、非常に答弁が変です。(中略)花崗岩の非常にもろい、古い地層だったら、そこが全部危ないと思うのです。」、瀬戸山三男委員は「この地域を指定する場合に、あまりに市街地ということにとられると、おかしい結果が生ずる。(中略)神戸のような山腹にあるところは、ほとんど全域を指定しておかないと、指定区域外の人のために指定区域が非常に荒らされる、損害を生ずる。その方がむしろ多いのではないかと気がするので、ただ市街地が続く可能性のあるところだけを問題にしておると、非常に困るのではないか。」と政府の説明に異論を述べている。

10月20日の衆議院建設委員会では、岡本隆一委員が「今まで森林だったところ、傾斜地

¹⁵ 第39回国会、衆議院建設委員会議事録（1961年10月17日）

¹⁶ 当時の神戸市条例や横浜市条例が区域を限定して規制していたのは、1970年頃までは条例で財産権を規制する場合には、計画変更命令付届出制であっても区域を限定する必要があるとの行政実務上の認識があったためと推測する。区域の限定は、1972年に先駆的に制定された神奈川県、富山県、岐阜県の土採取規制条例にも見られる。

を宅地化していくという限りにおいては、たとえ一人でもそういうふうな犠牲にあう人がいることは好ましいことではございませんから、はっきりとした規制をしていくべき」と質したところ、当時の建設省住宅局長は「市街地となろうとする土地を考えます場合におきましては、(中略)現状がいかに森林であり、あるいは農地でありましても、これが宅地化されるであろうという推定がつく場合におきましては、積極的に指定をしてみたい」と答弁している¹⁷。

国会審議の段階で「積極的な指定」をして市街地になりそうもない森林や農地も宅地造成の可能性があると判断すれば「市街地になろうとする土地」として指定できることになり、「市街地になろうとする土地の区域」の法解釈が変更されている。

(10) 旧建設省の通達による区域指定の運用

同法の施行の直後の1962年2月20日に発せられた旧建設省の通達¹⁸では、宅地造成工事規制区域指定(第3条第1項)について、新たな方針が示された。通達では、「宅地造成工事規制区域指定は、都市計画区域又は都市計画区域として予定されている区域であって、現に宅地造成が行われているか、又は今後宅地造成が行われると予想される地域(必要に応じて宅地造成が行われた地域を含む。)であって、勾配が15度をこえる傾斜地が過半を占める区域、火山灰台地、風化の進行が著しい台地又は地盤の軟弱な台地が過半を占める区域のいずれかに該当する区域について、行うこと。」とされた。

当該通達では、宅地造成工事規制区域は、①都市計画区域又は都市計画区域として予定されている区域であること、②現に宅地造成が行われているか、又は今後宅地造成が行われると予想される地域(必要に応じて宅地造成が行われた地域を含む。)であること、③勾配が15度をこえる傾斜地が過半を占める区域、火山灰台地、風化の進行が著しい台地又は地盤の軟弱な台地が過半を占める区域のいずれかに該当する区域であること、という①～③の全てを満たす土地の区域を指定することとされている。そして、指定の検討の段階として、①、②、③と順次絞り込みが行われるようにしている点に特徴がある。

①については、都市計画区域には、建物が連たんしている市街地だけでなく郊外の農村地域や森林地域なども含まれるため、「都市計画区域又は都市計画区域として予定されている区域」の方が「市街地又は市街地になろうとする土地の区域」に比べればより広く指定できることになる。

②については、「必要に応じて宅地造成が行われた地域を含む。」としているように、建物が建ち並んでいる旧来からの市街地や宅地造成が行われた新興住宅地は、新たな宅地造成が

¹⁷ 第39回国会、衆議院建設委員会議事録(1961年10月20日)

¹⁸ 宅地造成等規制法の運用について(通達)(昭和37年2月20日付け住発第40号、建設省住宅局長通達)

行われる可能性が低いことから、指定区域の対象から原則として除外されるということであろう。

③については、②に該当する土地、すなわち宅地造成が現に行われ、又は、今後行われる可能性のある土地のうち、危険性の高い土地の区域に限定されることになる。

以上のように、当該通達では、宅地造成工事規制区域の指定の検討の第1段階の①では、旧宅地造成等規制法の該当条文で規定する「市街地又は市街地になろうとする土地の区域」よりも広い「都市計画区域又は都市計画区域として予定されている区域」に拡大されているが、検討の第2段階である②、第3段階である③と進むに従って、同法の該当条文で規定する「宅地造成に伴う崖崩れや土砂の流出のおそれ著しい」土地の区域に絞り込むようにしている。

宅地造成工事規制区域は、規制区域に関する該当条文の規定を文字通りに捉えれば、建物が多く建ち並んでいる市街地と今後市街地になる可能性のある地域をイメージするが、後述するように指定された地域は、丘陵地帯や山麓地域などの傾斜地が多く指定されている。規制区域に関する該当条文の規定ぶりと指定の実態との間には乖離が生じているが、土砂災害から国民の生命、身体、財産を守るという法制度の目的からすれば、実質的にはその目的に最も合致するように指定の検討が行われたものと考えられる。

1960年代は、市街地や市街地周辺だけでなく、丘陵地等での住宅地開発や、郊外の農村等での虫食いの宅地開発、比較的大きな山の山麓での別荘分譲地開発やゴルフ場開発が行われ、様々な問題が顕在化した過渡期の時代であった。

(11) 宅地造成工事規制区域の指定の状況

宅地造成工事規制区域は、1991年の旧宅地造成等規制法の改正によって建設大臣から都道府県知事に機関委任されるまでは、都道府県の申出に基づいて建設大臣が指定していた。都道府県の申出に当たっては、市町村の意見を聴いており、実際は、都道府県の求めに応じて市町村が都道府県に指定の申し出をした資料も存在している。

1962年6月に兵庫県川西市等、同年7月に神奈川県川崎市、小田原市等、同年8月に横浜市、11月に姫路市が指定され、1976年までには現在の指定区域のほとんどが全国的に指定されている。

静岡県を例に宅地造成工事規制区域の指定地域の状況をみてみよう。1964年に指定された熱海市、1965年及び1971年に指定された伊東市では、平坦地の市街地や港の周辺の漁村集落は指定されておらず、山の傾斜地が広大に指定されている。1970年に宅地造成工事規制区域に指定された御殿場市では市街地は指定されておらず、箱根西麓の傾斜地が指定されており、同年に指定された旧韮山町（現：伊豆の国市）では、市街地は指定されておらず天城連山の西斜面が指定されている。なお、御殿場市と旧韮山町の宅地造成工事規制区域は、その後、都市計画法に基づく市街化区域と市街化調整区域の線引きがされた際には全域が市街化

調整区域に指定されている。1972年に宅地造成工事規制区域に指定された浜松市では、平坦な中心市街地や三方ヶ原台地の平坦部、海岸近くの平坦部は概ね指定されておらず、三方ヶ原台地の斜面地を中心に指定がされている。1975年に宅地造成工事規制区域に指定された下田市、東伊豆町、河津町、南伊豆町では、平坦な市街地や海辺の漁村集落は指定されておらず、山の斜面地を中心に指定がされている。また、静岡市、沼津市、富士市、三島市、掛川市など多くの市町村には宅地造成工事規制区域が存在しない。

静岡県内の宅地造成工事規制区域の指定は、「傾斜地」が中心である点は旧宅地造成規制法の土砂災害の防止の目的に合致しているものの、該当条文で規定する「市街地又は市街地になろうとする土地の区域」とは言い難い地域が多く含まれている。

(12) 旧宅地造成等規制法が有していた課題

旧宅地造成等規制法は、土地利用規制の先駆けとしての存在意義を有していたが、先駆けであるが故に規制としては不十分な面があった。

①目的が土砂災害の防止に限定されていたこと。

前述したとおり、水害の防止の目的を有しないため、造成区域内の排水の河川等への接続の義務付け、放流先の河川等の排水能力が不十分な場合に調整池（雨水貯留施設）等を設けるなどして河川等に急激な負荷がかからないようにする水害対策の義務付けが法的にされなかった¹⁹。

②規制区域の指定要件が極めて限定されていたこと。

前述したとおり、旧宅地造成等規制法（第3条第1項）の宅地造成工事規制区域は、制定時には「宅地造成に伴う崖崩れや土砂の流出のおそれ著しい」と規定され、運用においても規制区域の指定が斜面地等を含む地域に絞られ、長年にわたって指定の対象区域が限定された。「著しい」という規定は、2006年の旧宅地造成工事規制法の改正で「大きい」に改正されたが、宅地造成の規制の主役は都市計画法の開発許可制度が担っており、旧宅地造成工事規制法の宅地造成工事の許可制度の積極的な活用には至らなかった。

③実際の規制区域の指定が法律の該当条文の規定ぶりと整合しなかったこと。

前述したとおり、旧宅地造成等規制法（第3条第1項）では、「市街地又は市街地になろう

19 造成区域内の雨水を放流することによって、造成区域外においてがけ崩れや土砂の流出、溪流や河川の氾濫による土石流が発生するおそれがある場合には、都道府県等の規則で、水害の防止ではなく土砂災害の防止のために、排水能力のある河川に接続して放流すること、放流先の河川の排水能力が不足している場合は雨水貯留施設（調整池）等を設けて河川に急激に負荷がかからないように調整して放流することを義務づけることは可能であったと解される。また、許可をする際に条件として義務づける方法もあったと解される。

とする土地の区域」と規定されていたが、指定の段階では市街地やその周辺ではなく、郊外の丘陵地や山麓等のうち、不適切な宅地造成が行われた場合に特に問題が大きい土地の区域を中心に指定されたものとみられる。

④ 処分型盛土の規制は想定されていなかったこと

前述したとおり、旧宅地造成等規制法の規制対象とされた「宅地造成」は処分型盛土を想定していなかったため、処分型盛土を規制対象とするには無理があり、また、当然のことながら規制対象となる盛土の基準や許可要件、技術基準は開発型盛土を想定した基準となっていた。

(13) 旧宅地造成等規制法の改正の経緯

1980年頃までは土砂は売却できた時代であったため土砂の処分の問題は社会問題となっていなかったが、1980年頃から農地や沢や山林等への土砂の投棄や埋土が問題となり、千葉県、東京都西部、神奈川県、静岡県東部というように次第に土砂の処分の問題が広がっていった。なお、本稿で言う土砂及び泥土には汚泥等の汚染されたものを含んでいないため、汚泥等は検討の対象外ではあるが、自治体が条例を制定した背景には、環境部門が条例を所管している自治体があるように土壌汚染の問題があったことに留意する必要がある²⁰。

このため千葉県市川市をはじめ市町村が盛土等規制条例を制定し、その後、千葉県、神奈川県も盛土等規制条例を制定した。静岡県は1975年に土地利用の規制を想定した土採取等規制条例を制定していたが土砂の処分を想定しておらず、切土及び盛土の届出制（計画変更命令付き届出制）としていた²¹。面積1ha未満の行為の届出は条例の制定時には市町村長に機関委任し、第1次地方分権改革後は地方自治法の事務処理特例制度によって市町村に権限委譲していた。1997年以降、静岡県東部の市町村は順次、盛土等規制条例を制定して盛土行為等を許可制で規制していたが、静岡県及び熱海市は土砂の処分を想定した条例を制定していなかった。

2021年7月に熱海土石流災害が発生した。熱海市には事業者から静岡県土採取等規制条例に基づく盛土の届出がされていたが、届出の計画の規模を大きく逸脱した不適切な盛土を阻止できなかったことから、熱海市や静岡県の行政対応の問題が注目されただけでなく、法律による規制の導入と罰則の強化の必要性が広く認識され、我が国で初めて土砂の処分（処

²⁰ 小泉祐一郎「熱海土砂災害の法制的研究—土砂の移動に関する規制の変遷と展望」『静岡産業大学情報学部研究紀要NO.24』（静岡産業大学情報学部、2022年）125～127頁参照。

²¹ 静岡県の当時の担当課は、岡山県土保全条例をモデルとして、静岡県土地利用指導要綱を条例化し、土地利用に許可制を導入することを検討していたが、自治省に相談したところ、後述する17（1）②の見解が示されたため許可制ではなく届出制となり、都市計画法の規制対象である開發行爲ではなく、盛土行為と切土行為を規制対象として条例で規定することになった。前掲20、120～124頁参照。

分型盛土)を想定した法律による規制が導入されることになった。

4 特定盛土等規制法による規制の導入

(1) 旧宅地造成等規制法の改正

特定盛土等規制法は、宅地造成等規制法の題名に「特定盛土等」を加え、目的規定を改正して規制の対象に「特定盛土等又は土石の堆積に伴う」を加え、用語の定義に「特定盛土等」や「土石の堆積」を加えた。さらに、従来の「宅地造成工事規制区域」に関する内容を抜本的に改め、「特定盛土等規制区域」を新設し、「特定盛土等規制区域内における特定盛土等又は土石の堆積に関する工事等の規制」を新設し、罰則については「1年以下の懲役又は50万円以下の罰金」から「3年以下の懲役又は1,000万円以下の罰金」に引き上げるとともに、法人に関する両罰規定を「3億円以下の罰金刑」とするなど、宅地造成等規制法を全面的に改正した。

(2) 法目的

旧宅地造成等規制法の第1条に規定されていた「がけ崩れや土砂の流出による災害の防止のため必要な規制を行うことにより、国民の生命及び財産の保護」という法の直接の目的、「公共の福祉に寄与する」という法の究極の目的は改正されていない。

ただし、特定盛土等規制区域においては、国民の生命及び身体は保護法益とされているが、国民の財産は保護法益とはされていないことに留意する必要がある。

(3) 規制区域と規制対象行為

特定盛土等規制法では、宅地造成工事等規制区域（以下「宅地造成等規制区域」という。）と特定盛土等規制区域の2つの規制区域が定められた。宅地造成等規制区域においては、宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積の3つが規制対象行為であり、特定盛土等規制区域においては、特定盛土等又は土石の堆積の2つが規制対象行為である。

(4) 規制対象行為の定義

旧宅地造成等規制法（第8条第1項）は規制の対象を「宅地造成」としていたが、特定盛土等規制法は第2条で「宅地造成」の定義を変更した上で、第12条で「特定盛土等」及び「土石の堆積」も規制の対象とした。

「特定盛土等」には、後述するように開発型盛土と処分型盛土の両方が該当する。「土石の堆積」については、一定期間経過後に当該土石を除却するものに限定しており、一時的な盛土行為も規制の対象としている。本稿では、土石の堆積については検討の対象としない。

図表 1-1 旧宅地造成等規制法と特定盛土等規制法の規制対象行為の比較

規制対象行為	旧宅地造成等規制法第2条	特定盛土等規制法第2条
宅地造成	<ul style="list-style-type: none"> ・宅地以外の土地を宅地にするために行う土地の形質の変更 ・宅地において行う土地の形質の変更 	<ul style="list-style-type: none"> ・宅地以外の土地を宅地にするために行う土地の形質の変更
特定盛土等		<ul style="list-style-type: none"> ・宅地又は農地等において行う土地の形質の変更

旧宅地造成等規制法の「宅地造成」と特定盛土等規制法の「宅地造成及び特定盛土等」については、いずれも政令で具体的な要件が定められている。旧宅地造成等規制法施行令（政令第3条）で定める「宅地造成」は、①切土の場合においては2m超の崖、②盛土の場合においては1m超の崖、③切土と盛土を同時にする場合においては2m超の崖、が生ずる場合及び④切土又は盛土をする土地の面積が500㎡を超える場合、のいずれかに該当するものとされていた。

特定盛土等規制法の「宅地造成」と「特定盛土等」は、図表1-1のとおり同法で定める定義は異なるものの、政令（第3条）で定める土地の形質の変更の規定は全く同一である。政令で定める「宅地造成及び特定盛土等」は、旧宅地造成規制法の「宅地造成」の①、②、③、④に、「⑤高さが2mを超える盛土」が新たに追加された。⑤が追加された理由は、宅地造成以外の盛土については崖を生じない場合も想定されることから、崖が生じなくとも高さが一定程度を超える盛土を規制の対象とするためとされている。

（5）宅地造成の定義の変更と特定盛土等の新設の意義

開発型盛土と処分型盛土の違いを踏まえて規制対象行為を検討すると、旧宅地造成等規制法の「宅地造成」には開発型盛土は該当していたが処分型盛土は該当していなかったため、特定盛土等規制法では、「特定盛土等」という開発型盛土と処分型盛土の両方を包含する盛土行為を規制対象として新たに規定したものとすることができよう。そして、処分型盛土の場合には、擁壁等の設置がされずに盛土がされて崖が生じない場合があるため、新たに崖の高さだけではなく、盛土の高さについても規定した。

特定盛土等規制法では、旧宅地造成等規制法で「宅地造成」の定義に含まれていた「宅地において行う土地の形質の変更」が「特定盛土等」に包含され、「宅地造成」の定義からは除外され、特定盛土等規制法の「宅地造成」は、「宅地以外の土地を宅地にするために行う盛土その他の土地の形質の変更」に限定された。この結果、旧来の市街地や住宅団地、集落内の家屋の敷地等における盛土等の土地の形質の変更は、宅地造成ではなく特定盛土等に該当することになった。

しかも、農地等における土地の形質の変更について、農地等を宅地にして利用する目的で

行う場合を特定盛土等から除外していないから、結果的には、特定盛土等の概念は宅地造成の概念を包含するものと言えよう。特定盛土等の概念は、行為の目的を限定していないため、宅地造成のように土地の形質の変更が土地利用の手段であるものはもとより、土砂の処分（土捨）のように土地の形質の変更によって目的を達成するものも規制の対象行為となる。特定盛土等規制法においては、この点が最も重要なことの一つであると言えよう。

（6）都市計画法の開発許可や森林法の林地開発許可との連携

特定盛土等規制法（第15条第2項、第34条第2項）では、都市計画法第29条の開発行為の許可を受けたときは、宅地造成等規制区域内にあっては宅地造成及び特定盛土等に関する工事の許可を、特定盛土等規制区域内にあっては特定盛土等に関する工事の許可を、受けたものとみなすとされている。

ただし、宅地造成等規制区域や特定盛土等規制区域に指定された場合には、都市計画法の開発行為の許可を要しない規模の土地の形質の変更なども、特定盛土等規制法の規制の対象となることに留意する必要がある。

例えば、都市計画法のもとでは、市街化区域では1,000㎡未満の開発行為、非線引きの都市計画区域や準都市計画区域では3,000㎡未満の開発行為、都市計画区域外では10,000㎡未満の開発行為は許可を要しないが、特定盛土等規制法では、500㎡以上の土地の形質の変更は、許可又は届出を要することになる。また、都市計画法の開発行為の許可不要とされている土地区画整理法に基づく土地区画整理事業、市街地再開発法に基づく第一種市街地再開発事業等の都市基盤整備事業等も、特定盛土等規制法の工事の許可を要することとされている（権利者の同意は適用除外）。さらに、都市計画法の開発行為に該当しない土地の形質の変更（メガソーラーや風力発電施設等の設置を目的としたもの）も、特定盛土等規制法の工事の許可又は届出を要することになる。

また、森林法の林地開発許可制度では、面積1ha以下の開発行為は許可不要とされ伐採届によって規制がされているが、面積1ha以下の林地開発行為に対する規制の強化が検討課題とされてきた。林野庁の検討会の報告書²²によれば、「太陽光発電が設置された箇所において災害が発生している事例の大半は、1ha以下の小規模な林地開発の箇所であり、（中略）1ha以下の小規模な林地開発についても開発行為」の対象とすることが検討課題とされた。

このため、特定盛土等規制法の規制区域の検討の段階から、都市計画法の開発許可や森林法の林地開発許可を担当する部門と情報を共有し、区域指定後を見据えた連携の強化を図っていく必要がある。

²² 林野庁「太陽光発電に係る林地開発許可基準の在り方に関する検討会報告書」（2019年9月）16頁参照。

(7) 工事の許可制度及び工事の届出制度の整備

特定盛土等規制法では、①宅地造成等規制区域における宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積（以下「宅地造成等」という。）に関する工事の許可制度（第12条）、並びに②特定盛土等規制区域内における特定盛土等又は土石の堆積に関する工事の許可制度（第30条）及び届出制度（第27条）の2つが整備された。

(8) 工事の許可制度における技術基準の強化及び許可要件の追加

許可制度における許可の要件については、旧宅地造成等規制法で定めていた工事計画が適合しなければならない技術基準の政令の定めが強化されるとともに、新たに、工事主の資力・信用要件、工事施行者の能力要件、土地所有者等の権利者の同意要件が追加された。

今回の旧宅地造成等規制法の改正は、調査研究等の準備期間がなく行われたためやむを得なかったが、旧宅地造成等規制法及び同法施行令の技術基準の定め方は古いタイプのものであり、将来的には抜本的に規定の仕方を改めるべきである。古いタイプの技術基準は仕様だけが規定されており、求める性能が規定されていない。都市計画法では、同法第33条及び同法施行令で求める性能が規定され、同法施行令及び施行規則で仕様が規定されている。法令の技術基準で仕様のみが規定された場合、何のための基準であるのかが不明であり、法令で仕様が規定されていない場合は法令の基準がないことになり、法令で規定されている仕様とは別の仕様で必要な性能を確保する方法を採用するためには型式認定のような仕組みが必要となる。旧宅地造成等規制法施行令は、マニュアルが十分整備されていなかった時代のものであるため、政令で規定する仕様の中にはマニュアルレベルの内容が混在している。特定盛土等規制法の技術上の指針（地方自治法上の技術的助言）として、「盛土等防災マニュアル」（令和5年5月26日国官参宅12号・5農振第605号・5林整治第244号）が通知されている。同マニュアルで規定されている内容の中には、特定盛土等規制法施行令で規定する技術基準に根拠を求めることができない行政指導的な位置づけのものが含まれていることに留意する必要がある。

特定盛土等規制法施行令（第20条第2項）は、都道府県等の規則で技術的基準を強化し、又は必要な技術的基準を付加することができることとされている。この規定は、授權規定ではなく確認規定であると解される。都道府県等は、規則で仕様を規定するだけでなく、条例又は規則で求める性能を規定することを検討すべきである。

(9) 災害の発生のおそれがないと認められる許可及び届出が不要の工事の新設

特定盛土等規制法では、宅地造成等に関する工事の許可（第12条）、特定盛土等若しくは土石の堆積に関する工事の許可（第30条）又はこれらの届出（第27条）を要しないものを定める許可不要の規定が新設され、災害の発生のおそれがないと認められる工事が政令及び

省令で具体的に定められた。政令（第5条）では、鉱山保安法、鉱業法、採石法、砂利採取法の手続をした者が行う当該手続に係る工事等が規定された。省令（第8条）では、土地改良法に基づく土地改良事業及びこれに準ずる事業、土壤汚染対策法の手続をした者が行う当該手続に係る工事等のほか、「高さが2m以下であって、盛土又は切土をする前後の地盤面の標高の差が30cm（都道府県が規則で別に定める場合にあっては、その値）を超えない盛土又は切土をするもの」（以下「超低造成」という。）が規定された。

超低造成を許可不要とすることは、旧宅地造成等規制法の宅地造成工事の許可や都市計画法の開発行為の許可の運用において実務上は行われてきたものであり、その基準は自治体によって異なっている。例えば、静岡県では従来から30cm以下で運用されてきた。特定盛土等規制法施行規則で超低造成の場合の規定が定められたことは、許可不要となる超低造成の基準を法令で明確化したという意義がある。この場合は盛土の高さが2m以下とされているため、勾配の緩い土地における場合に限り超低造成は許可及び届出が不要となる。

5 宅地造成等規制区域と特定盛土等規制区域の規制の違い

規制区域の指定に当たっては、宅地造成等規制区域と特定盛土等規制区域の規制の違いを確認しておく必要がある。特定盛土等規制法（第10条第1項）は、市街地若しくは市街地になろうとする土地の区域又は集落の地域（これらの区域に隣接し、又は近接する土地の区域を含む）を「市街地等区域」と定義している。

宅地造成等規制区域は、市街地等区域における盛土等の行為が、市街地等区域で人的、財産的被害を生じさせることを防止することを想定した区域であると解される。市街地等区域において人的、財産的被害を及ぼすおそれ大きい（盛土等がされる）地域を指定して盛土行為等を規制するものである（第10条）。宅地造成等規制区域においては、①切土の場合は高さ2mを超える崖を生ずるもの、②盛土の場合は高さ1mを超える崖を生ずるもの、③切土と盛土を合わせて行う場合は高さ2mを超える崖を生ずるもの、④盛土の高さが2mを超えるもの、⑤切土又は盛土の面積が500㎡を超えるもの、のいずれかに該当する土地の形質の変更は許可を要することとされており、小規模な盛土行為であっても許可を要することとされている（第12条、政令第3条）。

特定盛土等規制区域は、市街地等区域以外の区域における盛土等の行為が、市街地等区域及び市街地等区域以外の区域で人的被害を生じさせることを防止することを想定した区域であると解される。具体的には、盛土等が崩壊し、土石流となった土砂が溪流等を流下し、下方の市街地等区域若しくは市街地等区域以外の地域の居住者その他の者に人的被害を及ぼすこと、又は盛土等の崩落により土砂が流出することによって隣接・近接する居住者その他の者に人的被害を及ぼすこと、が生ずるおそれが特に大きい（盛土等がされる）地域を指定し

て盛土行為等を規制するものである（第26条）。特定盛土等規制区域においては、⑥切土の場合は高さ5mを超える崖を生ずるもの、⑦盛土の場合は高さ2mを超える崖を生ずるもの、⑧切土と盛土を合わせて行う場合は高さ5mを超える崖を生ずるもの、⑨盛土の高さが5mを超えるもの、⑩切土又は盛土の面積が3,000㎡を超えるもの、のいずれかに該当する土地の形質の変更は許可を要することとされている（法第30条、政令第28条）。

特定盛土等規制区域においては、⑥～⑩のいずれにも該当しないために許可を要しない場合であっても、前述した宅地造成等規制区域における許可を要する行為である①～⑤のいずれかに該当する場合は、工事主は工事に着手する日の30日前に特定盛土等の工事の計画を都道府県知事等に届出なければならない（第27条、政令第3条）。都道府県知事等は届出があった場合において、災害の防止のため必要があると認めるときは、受理した日から30日以内に限り、当該届出をした者に対し、当該工事の変更その他必要な措置を勧告することができ、正当な理由がなく当該勧告に係る措置をとらない場合は、相当の期間を定めて、当該勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができるとされている。

以上のように、宅地造成等規制区域と特定盛土等規制区域における規制の対象となる土地の形質の変更の規模等は同一である。宅地造成等規制区域においては規制対象となる行為は全て許可を要するとされているが、特定盛土等規制区域においては、規制対象となる行為のうち、一定規模以下の行為は届出が義務付けられ、一定規模を超える行為は許可を要することとされている。

図表1-2 宅地造成等規制区域と特定盛土等規制区域の規制対象行為と許可・届出

規制対象となる行為	宅地造成等規制区域	特定盛土等規制区域
【次のいずれかに該当する場合】 ・切土の場合は高さ2m超5m以下の崖を生ずるもの ・盛土の場合は高さ1m超2m以下の崖を生ずるもの ・切土と盛土を合わせて行う場合は高さ2m超5m以下の崖を生ずるもの ・盛土の高さが2m超5m以下のもの ・切土又は盛土の面積が500㎡超3000㎡以下のもの	許可を要する	届出を要する
【次のいずれかに該当する場合】 ・切土の場合は高さ5mを超える崖を生ずるもの ・盛土の場合は高さ2mを超える崖を生ずるもの ・切土と盛土を合わせて行う場合は高さ5mを超える崖を生ずるもの ・盛土の高さが5mを超えるもの ・切土又は盛土の面積が3000㎡を超えるもの	許可を要する	許可を要する

⑥ 計画変更命令付き届出制の特性と盛土規制への適用上の限界

ここでは、特定盛土等規制区域における届出制について、届出制の特性と盛土規制への適用上の限界について検討する。

(1) 届出制の特性

行政手続法第2条第7号では、届出とは「行政庁に対し一定の事項の通知をする行為（申請に該当するものを除く。）であって、法令により直接に当該通知が義務付けられているもの（自己の期待する一定の法律上の効果を発生させるためには当該通知をすべきこととされているものを含む。）をいう。」とされている。また、同法第37条では、「届出が届出書の記載事項に不備がないこと、届出書に必要な書類が添付されていることその他の法令に定められた形式上の要件に適合している場合には、当該届出が法令により当該届出の提出先とされている機関の事務所に到達したときに、当該届出をすべき手続上の義務が履行されたものとする。」とされている。本条については「『届出が法令に定められた届出の形式上の要件に適合しているときは、届出義務者が法令上なすべき当該通知行為は行政庁の意思や判断に関わりなく、到達時に完了する。』という届出本来の法的性格を明らかにすることにより、届出に関する行政庁の不適切な扱いを防止し、その適正な処理の確保を図ることとした。」とされている²³。また、「『到達したとき』とは、（中略）機関の事務所（文書受付業務を担当する部局）に物理的に到達し、了知可能な状態に置かれるすなわち届出が当該部局の支配圏内に置かれた時点であり、受付印の押印等当該事務所（部局）が受領した旨の意思が表示されることを要しない。」とされている²⁴。宇賀克也は「実定法上、届出の『受理』という文言が使用されることがあるが（中略）、これは一般的には届出の到達の意味に解すべきである。」としている²⁵。

行政手続法は届出者の法的な義務の履行に着目しているため、個別法上の届出の法的な効果については関知していない。個別法上の法的な効果の観点からは、計画変更命令付き届出制では、形式的な要件を満たした届出（真正な届出者によって届出書に形式上必要な記載事項が全て記載され、必要な添付資料その他の届出の要件を満たしているもの）が行政庁に到達したことによって、行政庁には計画の内容を審査する法的な義務が発生し、届出者は一定の期間、実施が制限される。また、計画変更命令付き届出制の届出をした行為を法的に廃止するためには、法律又は条例で定める廃止届等の法的な手続が必要である。届出は法律行為であって事実行為ではない。例えば、土地の形質の変更という行為を止めて土地を第三者に売

²³ 総務庁行政管理局編『逐解説行政手続法（第12版）』（ぎょうせい、1996年）227～228頁参照。

²⁴ 前掲23、229頁参照。

²⁵ 宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論（第7版）』（有斐閣、2020年）465頁参照。同書（第8版）（有斐閣、2023年）478頁は、申請の受理について同様に述べている。

却し廃業したとしても、これは事実行為としての廃止であって、廃止の届出が適法にされてはじめて法的に廃止されたことになるものと解される。

(2) 計画変更命令付き届出制の特性

北村喜宣は届出制について「行政法学においては、届出制は、事業者が一定内容を届け出ることによって完了する行為でありこれに対する行政の判断は予定されていないと説明されることがある。(中略)一方、届け出られた内容に対して行政庁が何らかの判断をすることが予定されているものがある。これを、計画変更命令付き届出制という。」としている²⁶。計画変更命令付き届出制には、次のような特性があるものと考えられる。

①届出する行為に対する遵守を義務付ける法的な基準が必要である。

許可制は、本来は自由な行為を一般的に禁止したうえで申請があったものを個別に審査して許可を受けたものに限り禁止を解除するものであるが、計画変更命令付き届出制は、自由な行為について一定の規律の遵守を求めるものであると考えられる。行為者にとっては、遵守すべき規律が事前に示されていることが必要であり、行政庁の自由裁量で不意打ち的に計画の変更を求めることは許されるべきものではない。行政庁は事前に法的に示された規律に反する場合に限り計画の変更を求めることができるというのが本来の姿であると言えよう。例えば、水質汚濁防止法では排水基準が定められた上で特定施設等の設置等について、また、浄化槽法では浄化槽の構造や浄化槽工事の基準が定められた上で浄化槽の設置等について、計画変更命令付き届出制が適用されている。

②届出から一定の期間は行為に着手できないために許可申請と類似する場合がある。

計画変更命令付き届出制においては、行政庁が届出の内容の適否を審査し、計画の変更が必要な場合には届出があった行為の着手前に勧告、命令ができるようにするため、届出から一定の期間は、行為に着手することが制限されている。例えば、水質汚濁防止法では受理された日から60日、浄化槽法では受理された日から21日とされている。これらの届出においては、これらの期間の以前であっても行政庁から届出の内容が相当である旨の通知がされた場合には着手が可能になる。この結果、届出後に早期に着手する必要がある届出者は、届出の内容が適法である旨の通知が早期にされるように行政庁と事前に調整したものを届出することになる。

²⁶ 北村喜宣『環境法第5版』（弘文堂、2020年）153～154頁参照。

③悪質な事業者や口利きを業とするブローカーのペースになり得ること。

許可申請の場合は、申請の内容に疑義がある場合には、申請書の補正や説明資料の提出を求めることができ、申請の内容を確認した上で審査をすることができる。一方、届出の場合は、届出書の記載事項の各欄に形式上必要な記載がされており、形式上必要な図面等が添付されていれば届出の義務は履行されたことになる。提出された内容に災害対策上の疑義があった場合、許可申請の場合は行政庁から求められた記載内容の補正・追加や説明資料の補正・追加をしなければ許可を受けることができないが、届出の場合は変更等の命令を受けない限り、実施制限期間が経過すれば行為に着手できてしまう。悪質な事業者や口利きを業とするブローカーにとっては、行政庁からの追加資料等の求めに不十分な対応をしているだけで時間をかせぐことができる。許可の場合は行政側に主導権があるが、届出の場合は届出者側に主導権を握られるおそれがある。

また、届出の計画に変更の必要があったとしても、①の法的な基準に適合していないことが明白である場合でなければ法的に変更が必須なのかどうかは争う余地があり、行政庁が変更命令を出す場合には当該届出の計画のままでは法益を害することを説明できなければならない。警察が摘発する場合においても、無許可であれば違法であることを認定しやすいが、計画の内容に変更を要するか否かについては違法性の判断に専門的な知見が必要となる。北村喜宣は「不許可処分と計画変更命令を比較すれば、後者の発出の判断の方が実質的には難しいだろう。」としている²⁷。

許可制の場合は、事前の相談や申請後の補正の段階において申請者の情報や申請の内容を確認する中で、申請者の情報の虚偽²⁸や申請内容の虚偽に気が付く可能性がある。しかし届出制では許可制に比べ虚偽の届出を見破ることは困難になる。

(3) 計画変更命令付き届出制を盛土規制に適用した場合の限界

計画変更命令付き届出制を盛土規制に適用する場合には、次のような限界がある。

①届出する行為に対する遵守を義務付ける法的な基準がない。

特定盛土等規制法では、特定盛土等の許可に関する技術基準は法定されているが、届出については同基準の適用はない。実務上は、許可に関する技術基準を参照して届出された計画を審査するための基準を定め届出の内容を審査することになるであろう。その場合、許可の

²⁷ 北村喜宣『環境法第6版』（弘文堂、2023年）156頁参照。

²⁸ 筆者が実務で関わった申請者の情報の虚偽の事例では、都市計画法の開発許可申請において、申請者が別人の名義を無断で使用していたもの（有印私文書偽造罪で警察が捜査）や、自然公園法の国立公園内の工事の許可の申請において、東京都にある会社の所在地のマンションが6階建てであるのに部屋が906号室であったもの、既に死んでいた者が許可を申請したものなどがあった。

場合は、法令で定める技術基準に適合しなければ不許可となるが、届出の場合は許可の基準が適用されるわけではないので、当該届出の計画が崖崩れ又は土砂の流出による災害の発生のおそれがある計画であると行政の側で説明できなければならない。

②完了検査等の規定が適用されない。

特定盛土等規制法の特定盛土等の許可では完了検査が義務付けられているが、届出には適用がないため、届出した計画どおりに工事が実施されているか、工事の内容や方法が適切であったかどうか等について検査を受けることが義務づけられていない。完了検査を受ける必要がある場合は、工事写真や転圧の結果等の資料を作成し保管しておく必要があるが、土木技術上は常識であることが届出では法的に担保されない。そもそも同法では行為を完了させることまでは義務付けられていない。このため、行政側が工事主等に報告を求めるとともに、必要に応じて現地で防災上の問題があるかどうかを行政側が調査する必要がある。

③工事主の資力・信用が審査の対象外である。

特定盛土等規制法の特定盛土等の許可においては工事主の資力・信用が許可要件となっているが、届出の場合は資力・信用は審査されない。このため、必要な安全対策を講ずるだけの資金が確保できるのかどうか、過去に違法な盛土をしたことはないのか等は審査されない。

④工事施行者の能力が審査の対象外である。

特定盛土等規制法の特定盛土等の許可においては工事施行者の能力が許可要件となっているが、届出の場合は工事施行者の能力は審査されない。このため、必要な安全対策を適切に実施できるだけの施工実績や必要な技術者の状況等は審査されない。

⑤土地所有者等の権利者の同意が審査の対象外である。

特定盛土等規制法の特定盛土等の許可においては土地所有者等の権利者の同意が許可要件となっているが、届出の場合は土地所有者等の権利者の同意は審査されない。このため、土地に関する権利者の状況の確認ができず、防災対策のための擁壁等の設置に必要な土地の使用が確実にできるのか、土地の権利者とのトラブルによって工事が途中で中断するおそれがないのか等は審査されない。

⑥防災対策を施工した上で土砂を搬入することを条件にできない。

許可の場合は、許可の条件で、擁壁や排水設備等の防災対策を施工した上での土砂搬入を義務づけることができる。一方、届出の受理には条件を付することはできない。

⑦悪質な業者側に主導権を握られるおそれがある。

大規模な盛土の崩壊が起こった事案では森林法の適用がある場合があり、森林の伐採の面積が1 ha 以下の場合は市町村にあらかじめ伐採届を提出することが義務付けられている。森林法の伐採届は、森林地域において盛土行為が行われる前の森林の伐採の段階で行政が関わる端緒となるものである。伐採届は1962年の森林法の改正で許可制から計画変更命令付届出制に変更されたものである。

森林地域における大規模な盛土の崩壊が起こった事案では、伐採届の内容とは大きく異なる面積の伐採がされたことや命令がされなかったことは注目されていない²⁹。熱海土石流災害の場合は、森林法の伐採届だけでなく、静岡県土採取等規制条例の手続も計画変更命令付き届出制であった。

特定盛土等規制法では災害の防止のため必要があると認めるときは、届出された計画の変更その他の措置を勧告、命令ができるとされているが、届出された計画に災害対策上の疑義がある場合には、計画の変更等を勧告する前に、計画の内容をより詳細に確認しなければならない場合がある。特に、悪質な業者の場合は、計画の内容の確認の段階で十分な説明を書面でしないようにして時間稼ぎをされてしまうおそれがある。悪質業者側に主導権を握られないようにするためには、期限を定めて必要な書類の提出及び説明をするよう勧告し、期限までに必要な書類の提出及び説明がない場合には、迅速に弁明の機会を付与した上で工事の着手の停止を命ずるなど、悪質な業者向けの対応方策を検討しておく必要がある。

⑧無届けの行為や届出とは異なる行為に関する立入検査、措置命令の規定がない。

計画変更命令付き届出制を導入している法律や条例の多くは、無届けの行為や届出とは異なる行為に対応するため、立入検査や停止命令等の措置命令について規定している。特定盛土等規制法は、特定盛土等規制区域内の届出を要する土地の形質の変更行為について、無届けの場合や届出とは異なる行為がされた場合の立入検査や措置命令について規定していない。同法第42条は土地の所有者等に対する改善命令を規定しているが、災害のおそれ大きい場合の規定であり、悪質な事業者への初動対応には発動できない。悪質な事業者に対応するためには、早期の段階で行為を停止させることが極めて重要である。悪質な事業者が改善命令を受けた場合、経費がかかるため早期に是正がされないことが少なくない。災害が発生するおそれがない段階で止めなければ、後手に回って悪質な事業者の既成事実が先行し、最終的には代執行が必要となってしまうこともある。

このため、特定盛土等規制法に無届けの行為や届出とは異なる行為に関する立入検査や措

²⁹ 2014年2月に大阪府豊能町で発生した土砂崩落では、2012年11月に森林法に基づく伐採届が行為面積0.056 haとして豊能町に提出されていた。熱海土石流災害の盛土の現場については、2009年7月に盛土をした行為者から熱海市に森林法に基づく伐採届が行為面積0.58 haとして提出されていた。

置命令の根拠規定及びこれらに従わない場合の罰則規定を設けるべきである。また、都道府県等においては、これらの規定を法律実施条例で定めることを検討すべきである。

7 特定盛土等規制法に基づく規制区域の指定に関する国の考え方

特定盛土等規制法に基づく、宅地造成等規制区域及び特定盛土等規制区域の指定に関しては、国の基本方針及び技術的助言の通知によって、国の考え方が示されている。

図表1-3 旧宅地造成等規制法と特定盛土等規制法の規制区域の法律の規定の比較

	旧宅地造成等規制法	特定盛土等規制法
宅地造成等規制区域※	① 宅地造成に伴う ② 崖崩れや土砂の流出のおそれ大きい ③ 市街地又は市街地になろうとする土地の区域	① 宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積に伴い ② 災害が生ずるおそれ大きい土地の区域 ③ 市街地又は市街地になろうとする土地の区域 ④ 集落の区域 ⑤ ③及び④に隣接し、又は近接する土地の区域
特定盛土等規制区域		① 特定盛土等又は土石の堆積に伴い ② 災害により生命、身体に危害を生ずるおそれが特に大きい区域 ③ 次の2つの条件から見て ・土地の傾斜度、溪流の位置その他の自然的条件 ・周辺における土地利用の状況その他の社会的条件 ④ 宅地造成等規制区域以外の土地の区域

※旧宅地造成等規制法における名称は「宅地造成工事規制区域」

(1) 宅地造成等規制区域

旧宅地造成等規制法（第3条）では宅地造成工事規制区域は「市街地又は市街地になろうとする土地の区域」と規定されていたが、特定盛土等規制法（第10条）では、宅地造成等規制区域は「市街地若しくは市街地になろうとする区域又は集落の区域（これらの区域に隣接し、又は近接する土地の区域を含む。）」（＝市街地等区域という。）と規定された。「集落」は農林水産省の所管のエリアの用語であり、「集落の区域（これらの区域に隣接し、又は近接する土地の区域を含む。）」が宅地造成等規制区域として規定されたことは、特定盛土等規制法が国土交通省と農林水産省の共管法となったことが反映しているものである。

国の基本方針では、宅地造成等規制区域は、市街地等区域を地形等を踏まえて抽出し、「盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない区域を除外」して区域を指定することとされている³⁰。特定盛土等規制法では、災害を生ずるおそれが「大きい」ところを宅地造成等規制区域とするように規定しているのに対し、基本方針では「盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない

³⁰「宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積に伴う災害の防止に関する基本的な方針」（令和5年5月29日農林水産省、国土交通省告示第5号）10～11頁参照。

区域を除く区域とする。」として広く指定するようにしている。

基本方針では、市街地等区域については、①市街地の土地の区域、②市街地になろうとする土地の区域、③集落の区域、④①～③に隣接・近接する土地の区域で当該区域における盛土等が崩落した場合に隣接・近接する①～③の人家等に危害を及ぼすおそれがある区域、としており、特定盛土等規制法の宅地造成等規制区域に関する該当条文の規定と同じ内容になっている。

一方、国の技術的助言である「基礎調査実施要領」では、市街地等区域は、①都市計画区域、②準都市計画区域、③地域開発計画等策定区域、④現に開発行為が行われている区域又は今後開発行為が行われると予想される区域（必要に応じ開発行為が行われた区域を含む。）、⑤集落の区域、⑥その他関係地方公共団体の長が必要と認める区域、⑦①から⑥の区域に隣接・近接する土地の区域、のいずれかに該当する区域とされている³¹。

基本方針と技術的助言を比較すると、基本方針の「市街地の土地の区域」及び「市街地になろうとする土地の区域」は、技術的助言では「都市計画区域」及び「準都市計画区域」になっており、市街地等区域の定義が拡大されている。また、基本方針の「市街地になろうとする土地の区域」には、技術的助言では「地域開発計画等策定区域」及び「現に開発行為が行われている区域又は今後開発行為が行われると予想される区域（必要に応じ開発行為が行われた区域を含む。）」が追加されており、都市計画区域や準都市計画区域の中はもとより、これらの区域外の土地であっても、市街地等区域とすることが可能とされている。

旧宅地造成等規制法の宅地造成工事規制区域の該当条文の「市街地又は市街地になろうとする土地の区域」が、通達³²によって「都市計画区域又は都市計画区域として予定されている区域」に読み替えられて規制対象となり得る土地が拡大されたことと類似のことが、特定盛土等規制法の技術的助言によっても行われたものと言えよう。

旧宅地造成等規制法の通達と特定盛土等規制法の技術的助言で大きく異なるのは、次の2点である。一つは、拡張と絞り込みがセットで行われた旧宅地造成等規制法と、絞り込みがなく拡張だけが行われた特定盛土等規制法の違いである。すなわち、旧宅地造成等規制法の通達では、3（10）で述べたとおり、第1段階で「都市計画区域又は都市計画区域として予定されている区域」を対象とし、第2段階で第1段階の対象区域のうち「現に宅地造成が行われているか、又は今後宅地造成が行われると予想される地域」に絞り込み、第3段階で第2段階の対象区域のうち、「勾配が15度をこえる傾斜地が過半を占める区域等」に絞り込むという3段階での絞り込みが行われている。一方で特定盛土等規制法の技術的助言では逆に、「都市計画区域又は都市計画区域として予定されている区域」でなくとも、「地域開発計画等

³¹「宅地造成及び特定盛土等規制法の施行に当たっての留意事項について（技術的助言）」（令和5年5月26日、国土交通省都市局長、農林水産省農村振興局長、林野庁長官通知）の添付資料である「基礎調査実施要領」。

³²前掲18。

策定区域」及び「現に開発行為が行われている区域又は今後開発行為が行われると予想される区域」を対象に加えるという拡張がされていることである。

もう一つは、旧宅地造成等規制法の通達では、同法の「災害が生ずるおそれが著しい」という規定どおり傾斜地等に限定して指定するとしている一方、特定盛土等規制法の技術的助言では、特定盛土等規制法が災害を生ずるおそれが「大きい」と規定しているのに対し「盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない区域を除く区域とする。」として広く指定するようにしていることである。

(2) 特定盛土等規制区域

特定盛土等規制法（第26条）では、特定盛土等規制区域は、災害による危害の対象が生命、身体に限定されており、財産は除外されている。また、区域指定は、生命、身体に危害が生ずるおそれが「特に大きい」ところに限定されている。生命、身体に危害が生ずるおそれが特に大きいかどうかは、土地の傾斜度、溪流の位置その他の自然的条件と、周辺における土地利用の状況その他の社会的条件の2つの条件からみることとされている。

国の基本方針では、特定盛土等規制区域は、①盛土等に伴う災害により居住者等の生命又は身体に危害を生ずるおそれが特に大きいと認められる区域を抽出し、②盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない区域を除外する、とされている。

①については、(ア) 盛土等の崩落により流出した土砂が、土石流となって谷筋等を流下し、保全対象の存する土地の区域に到達することが想定される溪流等の上流域、(イ) (ア) で抽出した区域のほか、土砂災害発生危険性を有する区域、過去に大災害が発生した区域等、を抽出することとされた。

国の技術的助言である「基礎調査実施要領」では、特定盛土等規制区域は、(A) 盛土等の崩落により流出した土砂が、土石流となって谷筋等を流下し、保全対象の存する土地の区域に到達することが想定される溪流等の上流域、(B) 盛土等の崩落により隣接・近接する保全対象の存する土地の区域に土砂の流出が想定される区域、(C) (A) (B) で抽出した区域のほか、土砂災害発生危険性を有する区域、過去に大災害が発生した区域等、を抽出することとされた。技術的助言では、基本方針では明示されていなかった(B)が追加された。これは、特定盛土等規制法（第26条）の規定上は(B)を対象としていることから、当然の内容を明記したものと言える。

②については、特定盛土等規制法の該当条文では、生命、身体に危害が生ずるおそれが「特に大きい」ところを特定盛土等規制区域とするように規定されているが、基本方針及び基礎調査実施要領では「盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない区域を除く区域とする。」として広く指定するものとされている。

基本方針と技術的助言を比較すると、基本方針では、宅地造成等規制区域の対象となる市

街地等区域は「市街地、市街地になろうとする土地及び集落並びにこれらの近隣のエリア」、特定盛土等規制区域は市街地等区域に土石流が到達して人的被害を及ぼす「市街地等区域の上流の山のエリア」を想定しているようにみえる。一方、技術的助言では、宅地造成等規制区域の対象となる市街地等区域は「都市計画区域内全域及び都市計画区域外の集落とその近隣のエリア」、特定盛土等規制区域は「都市計画区域外の土地（主として山間地）のうち、集落の上流並びに一軒家等の保全対象の周辺及び上流のエリア」を想定しているようにみえる。熱海土石流災害の原因となった盛土の土地は、市街地からは1 km 程度上流に位置し、都市計画法上は都市計画区域内であり、旧宅地造成等規制法上は宅地造成工事規制区域に指定されている。この土地は、基本方針によれば特定盛土等規制区域になり、技術的助言によれば宅地造成等規制区域になると思われる。

8 基本方針と技術的助言の役割分担の必要性

筆者は、第1次地方分権改革を推進した総理府地方分権推進委員会事務局で旧建設省を担当した。旧建設省は、第1次地方分権改革におけるキーパーソンの存在であった。旧建設省の中でも都市局は、全国市長会等の要請を受け止めて、地方分権改革に特に前向きに取り組んだところの一つであったと承知している。旧建設省で第1次地方分権改革に関わった方の多くは退官され、第1次地方分権改革を知るのは当時大臣官房文書課の審査第一係長であった塩見英之氏（現：不動産・建設経済局長）をはじめ幹部職員の方々に限られるようになった³³。

地方自治法では、国が自治体の事務処理に関与する場合のルールを定めている。現在の地方自治法で定める国の関与のルールは、第1次地方分権改革によって地方自治法が改正されて整備されたものである。地方自治法では、国が自治体の事務処理に関する運用上の指針等を示す場合については、自治事務と法定受託事務で差異を設け、自治事務については技術的助言、法定受託事務については技術的助言又は処理基準によることされている。国の技術的助言については、自治体は参考にはするもののこれに従う法的な義務はないものとされており、処理基準については自治体が「よるべき基準」とされている。

近年、法律で国が基本方針を定めるとされている場合に、基本方針が自治体の事務処理の運用段階に国が関与するための手段として利用される場面が見受けられる。これは第1次地方分権改革の成果である国の関与のルールを侵害する大きな問題であると言えよう³⁴。第1次

³³ 小泉祐一郎「都市計画制度の改革とその意義」小早川光郎編『分権改革と地域空間管理』（2000年、ぎょうせい）94～104頁参照。

³⁴ 小泉祐一郎「コロナ禍の国・都道府県・市町村関係と自治体組織」『月刊ガバナンス 2021年8月号』（ぎょうせい、2021年）17～19頁参照。

地方分権改革の最大の意義は、機関委任事務制度を廃止して自治体の長が国の機関として事務を執行する仕組みを廃止し、従前の機関委任事務のうち引き続き自治体が処理する事務を自治事務と法定受託事務に区分し、それぞれに応じて国の関与のルールを地方自治法で定めたことである。機関委任事務制度の廃止によって、条例制定の対象外であった従前の機関委任事務が条例制定の対象になるとともに、地方自治法に規定されていた機関委任事務の処理に関する国の自治体（国の機関である長）への指揮監督権限（通達による一律的な指示権限や個別案件の処理に関する個別的な指示権限）が廃止された³⁵。第1次地方分権改革では475本の法律がいわゆる地方分権一括法等で改正された。自治体の事務処理を運用のレベルで国がコントロールする旧機関委任事務制度（旧通達行政）の弊害を復活させるようなことになってはならない³⁶。

国の基本方針は、本来、自治体の事務処理の指針を示すものではなく、国の政策の方向性を明らかにするものである。基本方針の主語は「国」であって「自治体」ではない。政策の基本方針と事務処理の運用指針（マニュアル）は別ものである。国の基本方針で国の政策の基本的な考え方、方向性、方策の概要及びこれらの根拠となるエビデンスが示されることにより、国の関係機関や自治体、民間事業者、国民が協力して目指すべき方向や連携して取り組むべき方策が明確になるのである。

特定盛土等規制法では、第3条で主務大臣は、宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積に伴う災害の防止に関する基本的な方針を定めなければならないこととされている。基本方針で定める事項は、①特定盛土等規制法に基づき行われる宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積に伴う災害の防止に関する基本的な事項、②基礎調査の実施について指針となるべき事項、③宅地造成等規制区域、特定盛土等規制区域及び造成宅地防災区域の指定について指針となるべき事項、④①～③のほか、宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積に伴う災害の防止に関する重要事項、の4つとされている。

国の基本方針を示した「宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積に伴う災害の防止に関する基本的な方針」（令和5年5月29日農林水産省、国土交通省告示第5号）では、特定盛土等規制法の基本的な考え方や災害の防止に向けて何が必要か等がわかりやすく示されている。

一方、この基本方針を地方自治法の国の関与のルールに照らしてみた場合、本来は技術的助言で示すべき内容が基本方針の中に混在しているものが見受けられる。本稿のテーマである規制区域の指定やそのベースとなる基礎調査については、基本的考え方だけでなくやり方まで基本方針で示しているのは、基本方針と技術的助言の役割分担ができていないものである。規制区域の指定のための調査の方法等については、「宅地造成及び特定盛土等規制法の施

³⁵ 小泉祐一郎「地方公共団体の事務の区分と自治立法権」北村喜宣編『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践』（第一法規、2022年）112～114頁参照。

³⁶ 小泉祐一郎『国と自治体の分担・相互関係』（敬文堂、2016年）197～214頁参照。

行に当たっての留意事項について（技術的助言）」（令和5年5月26日、国土交通省都市局長、農林水産省農村振興局長、林野庁長官通知）やその添付資料である「基礎調査実施要領」で示されているのであるから、基本方針で記載すべき内容ではない。

9 規制区域の指定の合理性と争訟の可能性

特定盛土等規制法に関する争訟については、規制区域の指定そのものは処分性を欠くため、行政不服審査法及び行政事件訴訟法の争訟の対象とはならないとも考えられる。

規制区域の指定が争訟において争点になるとすれば、一つは、規制区域外における土地の形質の変更によって災害が発生した場合に、都道府県等の規制区域の指定の違法を理由として国家賠償法に基づく損害賠償請求をする場合が考えられる³⁷。もう一つは、規制区域内において土地の形質の変更の許可申請を不許可とされた者、土地の形質の変更の停止や改善等の命令を受けた者、行政代執行の通知を受けた者、行政代執行の経費の求償を請求された者が、規制区域の指定が違法であることを理由として、これらの処分等の取消を求め、又は、特定盛土等規制法の規定に違反したとして刑事訴追をされた者が刑事訴追の違法性を抗弁する場合が考えられる。

これらの争訟においては、基礎調査の合理性が争点となることも想定される。特定盛土等規制法（第10条）では、都道府県知事は基礎方針に基づき、基礎調査の結果を踏まえ、宅地造成等規制区域及び特定盛土等規制区域を指定することとされている。同条については基礎調査の結果と規制区域の指定との関係、すなわち同条が基礎調査の結果のみを考慮して規制区域の指定を行うことを規定したものか、基礎調査の結果以外の事項も併せて考慮して規制区域を定めることを規定したものかが論点となる。

同条が、基礎調査の結果のみを考慮して規制区域の指定を行うことを規定しているとすると、仮に、基礎調査の内容に合理性を欠く事実が認定され、当該合理性を欠く事実を依拠して当該争訟の対象となった土地を規制区域内又は規制区域外とする決定がされた場合には、当該規制区域の指定には合理性がなく違法ということになる。

一方、基礎調査の結果以外の事項も考慮して規制区域を定めることを規定しているものとする、基礎調査の内容に合理性を欠く事実が認定されたとしても、当該土地を規制区域内又は規制区域外とすることに別途合理的な理由があったのかどうかによって結論は異なる³⁸。

なお、争訟において都道府県等が行った基礎調査の合理性が争点となった場合には、国の基本方針や技術的助言で示された基礎調査の方法の合理性も争点となり得るが、国の基本方

³⁷ 小泉祐一郎「都市計画と訴訟」『Planners53号』（日本都市計画家協会、2007年）8頁参照。

³⁸ 小泉祐一郎「行政事件訴訟の検証による制度改革 ―都市計画道路伊東大仁線訴訟を事例として」（静岡産業大学情報学部研究紀要 NO.23、2021年）94～96頁、104～105頁参照。

針や技術的助言は法令ではないので、これらに従ったからといって都道府県等が責任を免れるものではないことは言うまでもない。

特定盛土等規制法は基礎調査の結果を「踏まえ」としており、都市計画法は都市計画基礎調査の結果に「基づき」と規定している。「踏まえる」とは考慮するという意味であるが、行政法学の観点からは、法制度の目的を達成するために必要な別の事項を併せて考慮することを排除する趣旨ではないと解される。また、公共政策学の観点からは、政策的な判断においては、当該基礎調査の調査事項以外の知見も勘案しなければならず、また、基礎調査による個別の調査事項の集積という帰納法的な手法だけで政策目的を達成するために必要な規制区域という面的な広がりのあるエリアの政策決定ができるものではないと言えよう。

10 開発型盛土と処分型盛土の違いを踏まえた規制区域の検討

規制区域の指定に当たっては、規制区域の指定の必要性を検討する必要がある。この検討においては、土砂災害の発生を防止するために必要なエリアに規制の網がかかっているかという観点と、必要な限度を超えて規制の網がかかっていないかという観点の2つが重要である。

このためには、エリアの属性に応じて規制対象行為が行われる可能性の有無及び程度を検討した上で、規制対象行為が行われる可能性が一定程度のあるエリアについては、規制対象行為が行われた場合の土砂災害の発生の可能性の有無及び程度を検討する必要がある。

土地は立地条件と土地の現況によって、想定される盛土の目的や内容は異なってくる。特に、土地は立地条件によって利用の可能性が大きく異なることに留意する必要がある。そこで、特定盛土等規制法の「宅地造成」と「特定盛土等」について、中心市街地等、新興住宅地、集落、農業地域・森林地域というエリアの属性ごとに、開発型盛土又は処分型盛土がされる可能性と土砂災害発生の可能性を以下のとおり検討する。

(1) 宅地造成がされる場所

特定盛土等規制法の「宅地造成」は、前述したとおり宅地における土地の形質の変更を除外しており、農地又は森林において、農地又は森林を宅地にする目的で行う土地の形質の変更が該当する。したがって、「宅地造成」を規制する地域は、農地や森林が存在する地域である。

① 中心市街地等

都市機能が充実した中心市街地やその周辺の生活の利便性が特に高い住宅地（以下「中心市街地等」という。）は、農地又は森林が存在しないため「宅地造成」はされ得ない。

②郊外の新興住宅地

郊外の新興住宅地（高度経済成長以降に開発された住宅団地等）については、公共交通機関の利便性や生活の利便性が高い地域であるか否か、平坦地であるか否か、土地区画整理事業や民間の宅地開発によって大規模な一団の宅地として整備された地域であるか否かによって、宅地造成がされる可能性は異なる。

ア. 中心市街地等に準じた新興住宅地

郊外であっても鉄道やバス等の公共交通機関の利便性が高く、かつ周辺に商業施設が立地している生活の利便性の高い新興住宅地は、中心市街地等と同様に建築物が立ち並んでおり、空地は駐車場として利用されている。また、土地区画整理事業や民間の宅地開発によって大規模な一団の宅地として整備された地域は、住宅用地やコンビニエンスストア等の事業用地としての需要が高く、平坦な土地で利用しやすいため地価も一定の高いレベルとなっている。

こうした公共交通及び生活の利便性が高く、かつ、建物が立ち並んでいる平坦で大規模な一団の新興住宅地（以下「中心市街地等に準じた新興住宅地」という。）は農地又は森林が存在しないため「宅地造成」はされ得ない。

イ. ア以外の新興住宅地

ア以外の新興住宅地では、大規模な一団の宅地開発がされていないために農地の一部が宅地開発の対象とならず、その後も公共交通や生活の利便性が高くないために宅地化されずに生産緑地等になっている場合がある。また、林地の傾斜地が開発された場合は、法面等に森林が残置森林として残されている場合がある。このため「宅地造成」がされる可能性はある。

③集落内の地域

郊外の集落内の地域は、建物が連たんしていると言っても市街地のように建物が立ち並んでいるのではなく、建築物の敷地の間は空いている場合が多い。静岡県では、市街化調整区域における既存集落内の土地の利用については、建築物の間の距離が50m以内の場合を連たんとして一定の条件の下で開発許可等を行っている。集落内には、農業を営む居住者が自宅の周辺にも農地を所有している場合があり、地形の関係で森林が介在している場合もあることから「宅地造成」がされる可能性は十分にある。

④農業地域・森林地域

農業地域や森林地域では「宅地造成」が行われる可能性があり、特に、中心市街地等、新興住宅地、集落の地域の周辺においては、その可能性は高い。

(2) 特定盛土等がされる場所

特定盛土等規制法の「特定盛土等」は、宅地、農地又は森林における土地の形質の変更を対象としており、目的の如何を問わない。

① 中心市街地等

中心市街地等では、平坦地における水害時の浸水の防止や津波対策のために行う土地の嵩上げなどの低造成の開発型盛土が想定される。一方、筆者の知る限り中心市街地等では処分型盛土の問題は見られない。土地利用の需要が高く土地の地価も高いレベルにあるため、土砂の処分という処分型盛土の特性からして今後もその可能性は無いに等しい。

② 郊外の新興住宅地

ア. 中心市街地等に準じた新興住宅地

中心市街地等に準じた新興住宅地（公共交通及び生活の利便性が高く、かつ、建物が立ち並んでいる平坦で大規模な一団の新興住宅地）は、かつての水田等の農地が宅地開発された平坦地であるため浸水のおそれがある場合に土地の嵩上げなどの低造成の開発型盛土が想定される。一方、筆者の知る限りでは中心市街地等に準じた新興住宅地では処分型盛土の問題は見られない。土地利用の需要が高く土地の地価も一定のレベルにあるため、土砂の処分という処分型盛土の特性からして今後もその可能性は無いに等しい。

イ. ア以外の新興住宅地

ア以外の新興住宅地では、前述のとおり生産緑地等の農地が介在している場合には開発型盛土の可能性はある。また、かつての水田等の農地が宅地開発された平坦地の新興住宅地では浸水のおそれがある場合に土地の嵩上げなどの低造成の開発型盛土が想定される。利便性が低い新興住宅地では、建築物の敷地であった土地が空き地となって建物の建ち並びがなくなる場合があり、地価が安く駐車場等の土地利用の可能性が限られる場合があるため、処分型盛土の可能性は低いものあり得る。

また、丘陵地や山麓等の林地の傾斜地が宅地開発された地域においては残置森林や農地が介在している場合があり、開発型盛土がされる可能性があり、処分型盛土がされる可能性も低いものあり得る。また、開発時には土地の形質の変更が予定されていなかった法面や緑地において処分型盛土がされる可能性は低いものあり得る。

③ 集落内の地域

農地や森林を宅地にするための土地の形質の変更は宅地造成に該当するが、特定盛土等にも該当する。前述したとおり、集落内の地域には農地や森林が介在しているため、開発型盛

土がされる可能性が十分にあり、処分型盛土の可能性もあり得る。

盛土がされるかどうかは、土地の立地条件による違いが大きいと考えられるが、当該土地の利用状況によっても違いがある。特定盛土等規制法上は同じ「宅地」であっても、建築物の敷地として利用されている「宅地」と、それ以外の資材置場、駐車場、メガソーラー用地などの建築物の敷地として利用されていない「宅地」がある。後者の宅地は集落の辺縁部に存在する場合が多い。後者の宅地は、前者の宅地よりも土地利用の可能性が限られる場合があるため、処分型盛土の可能性は後者の宅地の方が前者に比べ高くなる。

④農業地域、森林地域

農業地域や森林地域は、開発型盛土だけでなく処分型盛土が行われてきた経緯があり、大規模な盛土がされる可能性もある。また、集落の辺縁部の農地・森林においては、神奈川県で最初に土砂の堆積を規制する条例を制定した旧津久井町のように、処分型盛土がされる可能性がある。

また、農業地域や森林地域では、農地造成や造林、資材置場等を名目にして開発され、実質的には残土の処分を受け入れていた土地が見られる。土砂の搬入が一旦終わっている場合であっても、将来的に土砂の受け入れを再開して盛土される可能性はある。

図表1-4 土地の立地条件による開発型盛土・処分型盛土の可能性

立地条件		開発型盛土	処分型盛土
中心市街地等		△又は○	×
新興住宅地	① 公共交通及び生活の利便性が高く平坦で大規模な一団の新興住宅地	△又は○	×
	② ①以外の新興住宅地	○	△
集落内		◎	○
農業地域・森林地域	中心市街地等又は新興住宅地の周辺	◎	◎
	集落の周辺	◎	◎
	集落の遠方	○	◎

※◎ = 可能性大、○ = 可能性有、△ = 可能性小、× = 可能性は無いに等しい

(3) 土砂災害の発生のおそれがある場所

特定盛土等規制法の目的は、盛土の発生の防止ではなく、土砂災害の発生の防止であるから、土砂災害の発生のおそれがない盛土行為まで規制することはできない。宅地造成等規制区域及び特定盛土等規制区域における土砂災害の発生のおそれがある場所とは、災害の発生源となる盛土がされるおそれのある場所であって、土砂が流入して被災するおそれがある場所は当該規制の対象区域ではない。

盛土が土砂災害を発生させる条件としては、盛土の高さ、勾配、土質、締固めの程度、擁

壁の安全性、排水設備の状況などの盛土本体の条件と、盛土の立地条件の2つがあると考えられるが、規制区域の指定においては、盛土の立地条件が論点となる。

①中心市街地等

中心市街地等は、前述したとおり処分型盛土がされる可能性は無いに等しく、また、開発型盛土については土地の嵩上げが行われる可能性はあるが、建物が立ち並んでいる中心市街地等では大規模な土地の形質の変更は物理的に難しく、土地利用を図るうえでも前面の道路と敷地との段差には限界がある。

旧宅地造成等規制法の宅地造成工事規制区域の指定において、中心市街地等や住宅が密集している漁村集落、整備完了済みの開発地が基本的に指定されていなかったように、中心市街地等における開発型盛土が土砂災害を発生させるおそれは無いに等しい。

②郊外の新興住宅地

ア. 中心市街地等に準じた新興住宅地

中心市街地等に準じた新興住宅地（公共交通及び生活の利便性が高く、かつ、建物が立ち並んでいる平坦で大規模な一団の新興住宅地）は、処分型盛土がされる可能性は無いに等しい。また、浸水対策として土地を嵩上げするとしても周辺に建物が立ち並んでいるために大規模な土地の形質の変更は物理的に難しく、土地利用を図るうえでも前面の道路と土地との段差には限界がある。また、平坦な土地であるため、建築物の敷地の嵩上げがされたとしても災害の発生に至る可能性は無いに等しい。

イ. ア以外の新興住宅地

平坦地の新興住宅地では、浸水対策のために土地を嵩上げする開発型盛土は災害の発生に至る可能性は無いに等しい。また、生産緑地等の介在する農地における開発型盛土は、災害発生の可能性は低い。空き地となった宅地に処分型盛土がされる可能性は低いものの盛土がされた場合には災害発生のおそれはある。

また、丘陵地や山麓等を開発した新興住宅地の場合は、介在する残置森林や農地、法面や緑地において、開発型盛土や処分型盛土がされる可能性があり、これらの土地の形状を変更することは土砂災害の発生のおそれがある。また、丘陵地等の傾斜地がひな壇状に造成された宅地では、法面の上側の宅地に開発型盛土又は処分型盛土がされた場合に、法面の下の宅地に土砂が崩落して災害が発生するおそれはある。

③集落内の地域

集落内の地域には、資材置場などの建築されていない土地があり、農地や森林も介在して

いるため、開発型盛土や処分型盛土がされて災害が発生するおそれはある。

④農業地域・森林地域

農業地域や森林地域は、相当の規模の開発型盛土及び処分型盛土がされる可能性があり、災害が発生するおそれは十分にあり。

図表1-5 土地の立地条件による開発型盛土・処分型盛土がされた場合の土砂災害の可能性

立地条件		開発型盛土	処分型盛土
中心市街地等		×	—
新興住宅地	① 公共交通及び生活の利便性が高く平坦で大規模な一団の新興住宅地	×	—
	② ①以外の新興住宅地	△又は○	○
集落内		○	○
農業地域・森林地域	中心市街地等又は新興住宅地の周辺	◎	◎
	集落の周辺	◎	◎
	集落の遠方	◎	◎

※◎ = 可能性大、○ = 可能性有、△ = 可能性小、× = 可能性は無いに等しい

11 中心市街地等及び中心市街地等に準じた新興住宅地への規制の必要性の検討

中心市街地等（都市機能が充実した中心市街地やその周辺の生活の利便性が特に高い住宅地）及び市街地等に準じた新興住宅地（公共交通及び生活の利便性が高く、かつ、建物が立ち並んでいる平坦で大規模な一団の新興住宅地）について、宅地造成等規制区域に指定して規制の網をかける必要性を検討する。

（1）盛土発生と災害発生の可能性

①盛土がされる可能性

中心市街地等及び中心市街地等に準じた新興住宅地は、10（2）で述べたとおり、平坦地において浸水対策のために土地を嵩上げる低造成の開発型盛土がされる可能性はあるが、処分型盛土がされる可能性は無いに等しい。

②盛土がされた場合の災害発生の可能性

中心市街地等及び中心市街地等に準じた新興住宅地は、前述のとおり処分型盛土の可能性は無いに等しく、また、10（3）で述べたとおり、開発型盛土がされたとしても、低造成の

ため災害発生の可能性は無いに等しい。

(2) 特定盛土等規制法との整合性

特定盛土等規制法は、宅地造成等規制区域の指定の要件として、「市街地若しくは市街地になろうとする土地の区域又は集落の区域（これらの区域に隣接し、又は近接する土地の区域を含む。）」と規定されている。この規定ぶりからすると、「市街地」は宅地造成等規制区域の中心地のようにもみえる。しかしながら、規制の対象区域は、土砂災害の原因となる盛土がされる土地であって、崩れた盛土の土砂が流入して被害を受ける土地ではない。

特定盛土等規制法の「宅地造成」は、前述したとおり宅地における土地の形質の変更を除外しており、農地や森林が存在しない中心市街地等や市街地等に準じた新興住宅地では同法の「宅地造成」は発生しない。「宅地造成」の中心地は、農地や森林が存在する集落内又は市街地や集落に隣接し又は近接する土地の区域である。

宅地造成等規制区域では、宅地造成だけでなく特定盛土等も規制されている。特定盛土等が新たに規制対象とされたのは、熱海土石流災害に象徴される処分型盛土を規制することが主な目的であると言っても過言ではなかろう。処分型盛土は、農地造成、造林、資材置場などの名目で行われることが珍しくないことから、盛土の目的を問わず規制対象とする必要がある。処分型盛土がされる可能性が無いに等しい中心市街地等及び中心市街地等に準じた新興住宅地において、特定盛土等の規制をかける必要性があるとは考え難い。

特定盛土等規制法は、「災害の発生のおそれ大きい」ところを対象に宅地造成等規制区域に指定するよう規定しており、中心市街地等及び中心市街地等に準じた新興住宅地を指定しないことは、むしろ法律との整合性が図られるものと考えられる。

(3) 政策的な妥当性

規制区域の指定に当たっては、災害発生の可能性や法律との整合性を検討するとともに、政策的な妥当性も考慮する必要がある。

①規制の空白域が生ずるリスク

処分型盛土は規制の空白域において行われやすいことから、規制の空白域が生ずるリスクを考慮する必要がある。中心市街地等及び中心市街地等に準じた新興住宅地については、前述したとおり、処分型盛土の可能性は無いに等しいことから、リスクは生じない。空白域のリスクは処分型盛土がされる可能性のある地域において生ずることから、建物が立ち並んでいない地域を対象としている特定盛土等規制区域の指定においては重要な考慮事項である。

② 中心市街地等及び中心市街地等に準じた新興住宅地への規制強化の妥当性

特定盛土等は開発型盛土も該当するため、宅地造成等規制区域に指定された場合には、都市計画法の開発行為の許可を要しなかった規模の土地の形質の変更にまでが広く許可を要する行為となり、処分型盛土の適正化を主な目的として改正された特定盛土等規制法によって、許可を要する開発型盛土が拡大することとなる。

中心市街地等及び中心市街地等に準じた新興住宅地における盛土行為としては、水害や津波の浸水想定地域において既存の宅地における土地の嵩上げが行われることが想定される。例えば500㎡超の宅地において30cm超の盛土をする場合や、面積にかかわらず1m超の盛土をするために擁壁を設ける場合は許可を要することになり、申請のための図面の作成等の手続きの費用が必要となり、周辺の住民への説明も必要となる。中心市街地等及び中心市街地等に準じた新興住宅地では、土砂災害の問題ではなく、浸水の被害の問題が大きいことから、防災政策の観点からも政策的な妥当性を検討する必要がある。

また、1980年代になって市街地や土地区画整理事業等の計画的な開発が行われた区域における二次的な開発行為＝「再開発型開発行為」が活発化し、新たな市街地の形成を想定した開発許可制度を再開発型開発行為に厳格に適用することに不都合が生じた。このため、旧建設省は通達で都市計画法の開発許可の運用の規制緩和を通知した。その理由は「開発行為と建築行為が時間的にも計画的にもきわめて密接な関係を有して行われること、開発行為が行われる区域の周辺において一定水準の公共施設が整備されている場合も多いこと等、都市近郊において新市街地の形成を図る開発行為とは異なっている。」としている³⁹。中心市街地等及び中心市街地等に準じた新興住宅地を宅地造成等規制区域として指定することは、宅地の再開発の規制となることから、コンパクト&ネットワークによる都市の再生を図る観点からも政策的な妥当性を検討する必要がある。

(4) 行政対応能力

処分型盛土の適正化を図るためには、法律や条例による規制の実効性を確保する必要がある。処分型盛土の問題は、中心市街地等や中心市街地等に準じた新興住宅地ではなく、郊外の空き地や農地・森林、山間地域の山や沢、山麓等で発生しているのであり、特に森林や山間地域では盛土が大規模化する可能性がある。こうした地域に重点的にマンパワーを投入しなければ、人員が限られる中で規制の実効性を確保することは困難である。中心市街地等や中心市街地等に準じた新興住宅地における小規模な開発型盛土の規制のための事前相談、許可申請の審査、完了検査等の事務に人手が割かれることは、森林、沢、原野、耕作放棄地等における土捨て等の無許可行為や許可を受けた内容とは異なる危険な盛土の監視、土砂の搬

³⁹ 再開発型開発行為に関する開発許可制度の運用の適正化について（昭和62年8月18日建設省経民発第31号建設省建設経済局長通達）

入の停止措置、危険な盛土の是正措置など、重点的に取り組むべき事案に対する行政対応能力の低下を招くおそれがある。

12 法律の条文の規定、国の基本方針及び技術的助言と自治体の対応

特定盛土等規制法第4条で、都道府県等は基本方針に基づき基礎調査を行うこととされている。また、同法第10条では、都道府県知事は基礎方針に基づき、基礎調査の結果を踏まえ、宅地造成等規制区域及び特定盛土等規制区域を指定することとされている。これらで規定する「基本方針」とは基本方針のうちの基礎調査や規制区域の指定に関する直接的な記載事項だけではなく、基本方針の全体をいうものと解すべきであろう。

7で述べたように、特定盛土等規制法の宅地造成等規制区域及び特定盛土等規制区域の指定に関する同法の該当条文の規定ぶり、国の基本方針、技術的助言の間には、乖離が生じている。特に、宅地造成等規制区域の指定については、該当条文や基本方針の「市街地又は市街地になろうとする土地の区域」を、技術的助言のように拡張して解釈すべきかどうか、都道府県等は判断に迷うところもあろう。

地方自治法上、国の技術的助言については、自治体は参考にするとしても、これに従う法的な義務はない。当然のことながら該当条文には法的に従う義務がある。一般的には、該当条文の規定ぶりの方が技術的助言に優先することは言うまでもない。しかしながら、筆者は、次のように考えることが法制度の目的に合致した該当条文の解釈になると考えるのである。

(1) 旧宅地造成規制法における法律の該当条文の規定ぶりと運用の実態との間の乖離

3(10)(11)で述べたとおり、旧宅地造成等規制法の宅地造成工事規制区域については、法律の該当条文の規定ぶりと運用の実態との間に乖離が生じた。該当条文の「市街地又は市街地になろうとする土地の区域」は、通達で「都市計画区域又は都市計画区域として予定されている区域」に読み替えられている。通達の運用は、該当条文の規定ぶりには合っていないように見えるが、法制度の目的には適合しており、むしろ、該当条文の規定を文言どおりに解釈することは、法制度の目的に適合しないことになると考えられる。

したがって、法制度の目的を達成するために最も合理的な手段を選択するという観点から合目的に法解釈をすれば、該当条文の規定を通達のように解釈して運用することは法の趣旨に合致しているものと考えられるのである。なお、国会審議の段階で、市街地になろうとする土地の区域とは感じられないような農地や森林の地域も区域指定の対象にできる旨の答弁がされていたことは3(9)で述べたとおりである。

ただし、3(10)(11)で述べたとおり、旧宅地造成等規制法の通達は、都市計画区域の全域を規制区域とするというのではなく、既成の市街地や宅地開発が行われた土地を除外し、

さらに傾斜地等に限定するという3段階での絞り込みを行うこととしており、その第1段階で規制の検討の対象を広く設定するために市街地に限定していない点に留意する必要がある。

(2) 特定盛土等規制法の宅地造成等規制区域の指定の考え方

特定盛土等規制法の規制区域の指定においては、法制度の目的を達成するために最も合理的な方法を検討したうえで、規制区域の指定に関する法律の規定や国の基本方針、技術的助言を法制度の目的適合的に解釈して判断する必要がある。

規制区域のあり方を法制度の目的適合的に考えるならば、宅地造成等規制区域については、該当条文の「市街地又は市街地になろうとする土地の区域」を「都市計画区域」や「準都市計画区域」に拡大解釈することは法の趣旨に適合しているものと考えられる。都市計画区域の中には市街地だけでなく、郊外の住宅地、集落、農村地域、森林地域等があるので違和感はあるが、旧宅地造成規制法の施行以来、約50年にわたって行われてきた運用であり、行政実務上の支障もないものと考えられる。

(3) 市街化調整区域についての考え方

都市計画法の市街化調整区域は、市街化が抑制されている区域であり、市街地でもなければ、多くの場合は市街地になろうとする土地の区域でもない。都市計画法に都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する線引き制度が創設されたのは、宅地造成等規制法の制定後のことである。

都市計画区域には、線引きがされている線引き都市計画区域と線引きされていない非線引き都市計画区域があるが、線引き都市計画区域は、大都市圏や拠点都市及びこれらの地域の周辺の開発圧力の高い（高かった）地域である。市街化調整区域は、乱開発のおそれがある（あった）地域であり、面積にかかわらず開発行為には許可が必要であり、しかも、都市計画法第34条で許可できる開発行為の目的は一定の目的のものに限定されている。

市街化調整区域は、開発行為を規制する必要性が高い地域であり、また、開発行為の許可を要しない土地利用がされやすい地域でもある。さらに、処分型盛土をするための農地や森林、原野等が存在し、市街地がある市街化区域の周辺の地域であって、処分型盛土がされた場合には、市街化調整区域内の既存の集落だけでなく、近接・隣接する市街地にも影響を及ぼすおそれがある地域でもある。

以上のように、市街化調整区域は宅地造成等規制区域として指定することがふさわしい地域であり得る。なお、市街化調整区域は、大都市圏等の影響をうけやすい地域であり、立地上、処分型盛土が搬入されるおそれがある地域であることも留意する必要がある。

(4) 中心市街地等及び中心市街地等に準じた新興住宅地についての考え方

法制度の目的適合的に該当条文を解釈するならば、中心市街地等や中心市街地等に準じた新興住宅地を、宅地造成等規制区域として指定しないという判断があり得る。また、中心市街地等及び中心市街地に準じた新興住宅地は、国の基本方針や技術的助言の「盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない区域」に該当すると言っても過言ではない。

13 特定盛土等規制区域の指定

特定盛土等規制区域に関しては、土砂災害による危害の対象が生命、身体に限定されており、財産は除外されている。また、区域指定は、生命、身体に危害が生ずるおそれが「特に大きい」ところに限定されている。生命、身体に危害が生ずるおそれが特に大きいかどうかは、土地の傾斜度、溪流の位置その他の自然的条件と、周辺における土地利用の状況その他の社会的条件の2つの条件からみることとされている（26条）。具体的には、保全対象となるものの存在と被災の可能性が主な論点となるが、特定盛土等規制地域の指定において、一律の基準を適用することは困難である。

特定盛土等規制区域の保全対象は、生命・身体に限定されているものの、盛土の土砂が流下して被害を及ぼす被災地域は、同法において市街地や集落地域には限定されていない。中山間地域に点在する人家や農作業小屋、道路、農道、林道、登山道、ハイキングコースなどの道、農業や林業、畜産業、特用林産物の栽培、狩猟、内水面漁業等が営まれている土地、キャンプ、花見、山菜・キノコ・タケノコ採り、昆虫採集、釣り等の自然体験型レジャーの場にも人はいるのである。生命、身体に危害が生ずるおそれが「特に大きい」とは、被災する人数の大小ではなく、当該土地に盛土がされた場合に、生命、身体に危害が生ずるおそれが特に大きいことをいうものと解される。

特に山などの傾斜地においては、その上部のごく一部が崩壊したことが契機となって、大雨の際に下部の森林がドミノ倒しのように倒木し、土石流が発生して麓にまで土砂や倒木が達することがある。また、倒木は自然のダムとなって大雨の際に鉄砲水と呼ばれる土石流を発生させることが知られている。山などに降った水が浸透した地下水は、流域を超えて地下を流れる場合があるとされており、熱海土石流災害の検証においてはこれが土石流災害の要因の一つとされている。水のある沢に土砂を搬入することは土砂が下流部に流れる危険性が特に高いと考えられるが、山などの斜面に盛土をした土砂が沢に流下することもある。このように、山間部では盛土された土砂が直接被害を及ぼすだけでなく、森林の倒壊、土砂崩れ、土石流などを誘発するおそれがあることも考慮する必要がある。

平坦地においても、農地等に相当の高さの盛土が不適切にされることは、大雨の際やその後において、周辺の人家の居住者や農地で耕作する人に被害を及ぼすおそれがあり、特に、大

雨で盛土の土砂が河川や農業用の水路等に流れ込んだ場合には、土石流と浸水が同時に発生することも危惧される。

以上のように、特定盛土等規制区域は、該当条文の規定ぶりから受けるイメージでは限定的に区域指定がされるようにみえるけれども、人的被害のおそれを具体的に検討してみると、現実的には広範な区域指定をせざるを得ない。

農業地域や森林地域は、大規模な処分型盛土がされる可能性が高い地域であることから、特定盛土等規制区域の指定において、農業地域や森林地域に空白域が生ずることは、不適正な盛土行為を誘発するリスクがあることに留意する必要がある。

特定盛土等規制法の規制区域の指定においては、法制度の目的を達成するために最も合理的な方法を検討したうえで、規制区域の指定に関する該当条文の規定や国の基本方針、技術的助言を法制度の目的適合的に解釈して判断する必要がある。

規制区域のあり方を法制度の目的適合的に考えるならば、特定盛土等規制区域については、法律の該当条文の区域限定的な書きぶりからは違和感があるとしても、人的被害のおそれの可能性を現地の具体的な状況に即して検討したものであれば法制度の目的に適合する規制区域であると認められる。このため、結果として広範な区域を指定することになったとしても、法制度上の整合性は図られるものと考えられる。

14 特定盛土等規制区域における規制行為の裾出し

特定盛土等規制法では、特定盛土等規制区域における許可を要する土地の形質の変更の規模について、政令で定める規模未満にするよう条例で定めることができることとされた（第32条）。条例による裾出しを許容するこの規定は、法律で定める許可を要する範囲を拡大するものであるから、法律から条例への授権規定であると解される⁴⁰。

条例による裾出しに当たっては、各地域の降雨量・降雪量、土質や土地の傾斜度、河川や溪流の状況等の自然的条件、土砂の搬入に適した交通手段の有無、処分型盛土の分布状況、周辺における土地利用の状況等の社会的条件を踏まえた検討がされることになろう。

また、6（3）で述べたように、計画変更命令付き届出制を盛土規制に適用する場合には限界があることから、地域の状況によっては、裾出しによって届出制の対象を縮小し許可制の対象を拡大する必要があるだろう。

裾出しをする場合、都道府県等の地域の状況によっては、特定盛土等規制区域の全域で裾出しをするのではなく、特定の地域に限って裾出しをすることも考えられる。例えば、崩壊しやすい土質の地盤が存在する地域、一定の傾斜度以上の土地がある流域の地域、市街地や

⁴⁰ 小泉祐一郎「法令と条例・規則の機能分担と相互関係」北村喜宣編『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践』（第一法規、2022年）183～184、222頁参照。

集落から一定の距離の地域、山間地の道路や林道等から一定の距離の地域、溪流の地域、当該都道府県等の区域外から建設残土の搬入がされやすい山麓の地域などに限って掘出しする方法もあり得る。

15 既存の宅地造成工事規制区域の取扱い

旧宅地造成等規制法に基づく宅地造成工事規制区域が指定されている自治体においては、同区域を特定盛土等規制法の宅地造成等規制区域と特定盛土等規制区域のいずれにするかを検討する必要がある。前述のとおり、旧宅地造成規制法の宅地造成工事規制区域は、「市街地又は市街地になろうとする土地の区域」という法律の該当条文の規定には合わないような郊外の山麓の傾斜地や起伏のある丘陵地等が多く指定された。規制区域の指定から50年程度経過しているため、大都市圏の都市の郊外や地方拠点都市の郊外では、交通基盤の整備や宅地開発が行われ、市街地になった区域がみられる⁴¹。

一方で、大都市圏や拠点都市以外の地域においては、区域指定がされた郊外の山麓や丘陵地が農林業やメガソーラー等に利用されている場合はあるものの、市街地や集落を形成するには至っていない地域がみられる。こうした地域は、特定盛土等規制法の規制区域の指定においては、宅地造成等規制区域ではなく、特定盛土等規制区域に指定されることも考えられる。旧宅地造成等規制法に基づく宅地造成工事規制区域が特定盛土等規制法の特定盛土等規制区域に変更された場合には、5で述べたとおり従来は許可を要した行為の一部が届出を要する行為に変更になる。ただし、盛土の高さが5m超の場合は許可を要する⁴²。

前述したとおり、旧宅地造成等規制法の宅地造成工事規制区域の指定は、通達で「勾配が15度をこえる傾斜地が過半を占める区域、火山灰台地、風化の進行が著しい台地又は地盤の軟弱な台地が過半を占める区域のいずれかに該当する区域について、行うこと。」とされており、土砂災害の危険性が「著しい」という法律の規定を意識した指定がされている。また、建設大臣に都道府県等が指定を申し出るに当たっては、都道府県からの依頼を受けて市町村から都道府県に指定の申し出がされている地域がある。当時の市町村の資料の中には地域の地形や地質の特性が述べられているものがあり、国や都道府県の画一的な見方とは異なる地域の実情を知ることができる。旧宅地造成等規制法の宅地造成工事規制区域の指定は、当時建設大臣の権限ではあったが、都道府県の申し出による方式であり、都道府県も市町村から地域の実情を十分に聴取したうえで国に申し出を行ったものと推測する。

⁴¹ 丘陵地が大規模に開発されて概ね平坦な宅地が広大に形成され、鉄道駅や商業施設ができるなど中心市街地に準じた新興住宅地になった場合には、前述したとおり、特定盛土等規制法の規制区域とする必要性はない場合があるものと考えられる。

⁴² 傾斜地の等高線に沿って横長に盛土をする場合は、高さ5m以下でも相当の量の土砂を搬入することが可能となる場合がある。

旧宅地造成等規制法に基づく既存の宅地造成工事規制区域については、区域指定から50年程度経過していることから都市基盤整備や土地利用の状況等の現状に即した検討を行うとともに、区域指定の当時と大きく変化していない場合には、過去の区域指定の経緯等を十分に勘案した上で、特定盛土等規制法の規制区域の指定の判断することが必要となる。

16 自治体における規制区域の指定の取組

都道府県等が特定盛土等規制法の規制区域を指定するに当たっては、国の基本方針や技術的助言で示された事項だけを検討すれば事足りるわけではなく、自治体の当然の責務として地域の実情に十分に目を向け、専門分野の外部人材だけでなく、市町村や地域住民が有する知見や情報を十分に生かす必要がある。また、森林地域や農業地域における規制区域の設定については、都道府県や市町村の森林部門や農地部門の知見や情報を十分に生かすよう留意する必要がある⁴³。

都道府県等は、基礎調査と並行して、こうした知見や情報、都道府県や市町村の防災政策、土地利用政策⁴⁴との整合性等も勘案し、規制区域の指定の方針を定め、この方針に基づいて規制区域の指定をすべきである。

また、特定盛土等規制法では、市町村は規制区域について都道府県に申し出ができることとされている。地域の土地利用の適正化や災害の防止、生活環境の保全の責務を担う市町村は、規制区域の指定やその後の都道府県との連携について、都道府県任せにせず主体性を持って関与すべきである。規制区域の指定の段階での連携が区域指定後の連携に繋がるよう、組織間、担当者間のネットワークの形成が重要になるとと思われる。

17 法律と条例の関係

土砂の埋立、盛土又は堆積等を規制する盛土等規制条例が制定されている自治体においては、特定盛土等規制法と盛土等規制条例との関係が今後の検討課題となっている。昨年度の当研究会の報告書で述べたとおり、特定盛土等規制法の規制と盛土等規制条例の規制が両方

⁴³ 2019年に農業用ため池の管理及び保全に関する法律が制定され、ため池の決壊を防止するための管理・保全が強化された。ため池の決壊は下流の集落に甚大な影響を与えるおそれがあることから、ため池の上流域における土地の形質の変更が土石流を発生させ、ため池の決壊を招くことのないようにする必要がある。筆者が実務で関わった事例では、台地の上の平坦地が宅地開発されたことに伴い台地の中腹に建設された調整池の堰堤の底が長年の雨で洗堀され、豪雨を契機に調整池の堰堤が倒壊し、土石流が台地の下の茶畑をなぎ倒して下流のため池に流入し、ため池の水が溢れたことがあった。農業用のため池の約半数は瀬戸内地域にあり、全国には17万か所あるとされている。

⁴⁴ 特定盛土等規制法の規制は、4（6）で述べたように都市計画法の開発行為の許可を要しない目的や規模の土地の形質の変更も規制対象となる場合があることに留意する必要がある。

適用されたとしても、条例の規定が憲法違反として無効となるものではないと考えられる⁴⁵。

特定盛土等規制法の許可権限を有する都道府県等の中には、憲法上は許容されるとしても、政策的な観点から、特定盛土等規制法と盛土等規制条例との関係について、何らかの役割分担をする方向で条例の改正を検討しているところがみられる。

まずは、土地利用規制に関する法律と条例との関係について、行政実務における実態の観点からその変遷の状況を簡単に整理したうえで、特定盛土等規制法と盛土規制条例との関係について検討する。なお、行政実務の変遷は、当時の学説の状況とは一致しない。

(1) 土地利用規制に関する法律と条例の関係の変遷

①財産権に対して条例で許可制度を設けることは不可能とされた時代

旧宅地造成等規制法の制定当時は、憲法第29条第2項の「財産権の内容は公共の福祉に適合するやうに法律でこれを定める」という規定を根拠として、土地利用に関して条例で許可制度を設けて規制することはできないとの解釈が国の省庁から示されていた。旧宅地造成規制法の制定の理由の一つとして、条例では届出制が限界である旨の解釈が建設省から示されている⁴⁶。都道府県立自然公園が条例に基づいて設置されていたにもかかわらず、自然公園法に都道府県立自然公園の設置及び公用制限等の規定が設けられたのも同様の理由とされている⁴⁷。この時期は、法律の規定の有無とは関係なく、条例ではいわゆる警察許可（営業許可等）は可能であるが、財産権を制約するには届出制による規制が限界とされていた。また、法律で許可制度が定められた場合には、法律の規制対象に対して、届出制であっても条例を適用することはできないものと解されていた。旧宅地造成規制法の制定当時、建設省からは「宅地造成工事規制区域に指定されると、同区域内で本法の適用を受けるものは、条例の適用はされなくなるので、条例を改正する必要がある」として、3（2）で述べた既存の条例の届出制が適用され得るのは法律の規制対象区域外に限られるとの見解が示されていた⁴⁸。

45 小泉祐一郎「第2章 処分型盛土の特性と規制のあり方」『建設発生土規制をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究』（一般財団法人地方自治研究機構、2023年）55頁参照。

46 前掲1、19～20頁は、「条例による規制は、（中略）その先達としての役割がひいては本法の今日あるをもたらしたものであり、率先してこの困難な問題と取り組んだ意気と決意は並々ならぬものがあつたことと、ひとえに敬服するものである。しかしながら、条例による規制には、私権の制限の問題に触れておのずからその限界がある。（中略）憲法第29条第2項に『財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに法律でこれを定める』とあることにかんがみ問題がある。こういったことから、条例では届出制とこれに伴う監督規定をおくことの程度が限界と思われ」としている。

47 今日では自然公園法の都道府県立公園の条例に関する規定は授権規定ではなく確認規定であり、市町村立自然公園を条例で定めて公用制限をすることは可能であると解されている。小泉祐一郎『国と自治体の分担・相互関係』（敬文堂、2016年）116頁参照。

48 前掲1、21頁参照。

②条例で公用制限をすることは不可能とされた時代

憲法 29 条第 2 項の解釈については、財産権を内容と行使に区分し、内容を定めるには法律によらなければならないが、生命財産の保全に必要な範囲で、行使を規制することは条例において許されるとする折衷説が 1970 年代後半には行政実務において主流になったものとみられる。この結果、憲法第 29 条第 2 項との関係では、土地利用の許可制度を条例で定めることは可能と解釈されるようになった。

一方で、第 1 次地方分権改革前の地方自治法第 2 条第 3 項第 18 号は、建築物の構造等住民の業態等に基づく地域等の制限（いわゆる公用制限）について「法律で定めるところにより」と規定していたため、公用制限は法律に基づかなければならず、条例ではできないとの政府の解釈が内閣法制局の前身組織から法制意見として示されていた⁴⁹。1983 年の逐条地方自治法（第 10 次改訂新版）では、「第 18 号、第 19 号及び第 20 号において『法律の定めるところにより、』と規定しているのは、これらの事務は、いずれも、法律の定めるところによってのみ処理し得ることを表したものと解されている（行実昭和 23.10.30）。」と記載されていた⁵⁰。

こうした中で、土地利用の規制については先駆的な条例が制定された。都市計画法の規制対象区域（線引き都市計画区域）以外を規制対象区域として工事の設計の確認を義務付けた千葉県宅地開発事業の基準に関する条例（昭和 44 年条例第 50 号）、都市計画法の規制対象区域内における都市計画法の規制対象行為ではない土地の区画形質の変更及び都市計画法の規制対象区域外における土地の区画形質の変更を許可制度の対象とした岡山県土保全条例（昭和 48 年条例第 35 号）は、法律の規制対象外を条例の許可制度で規制した先駆的な事例である。

③第 1 次地方分権改革による事務の例示規定の削除

1993 年の逐条地方自治法（第 11 次改定新版）では従来の記載が改められ、法制意見と行政実例の見解を紹介したうえで、「もっともこの点については異論も少なくない。」とした⁵¹。1993 年の段階で、自治省の法律先占論的な解釈が揺らいでいたものと言えよう。

第 1 次地方分権改革による地方自治法の改正（2000 年 4 月 1 日施行）により、同法第 2 条第 3 項で規定していた自治体の事務の例示が廃止された。この改正により、「法律で定めるところにより」と規定されていた公用制限の法律先占の論拠が失われた。一連の変化を岩橋健定は「領域先占論から規範抵触論へ」と述べている⁵²。この結果、憲法及び法律の規定に抵触

⁴⁹ 内閣法制局監修『昭和 24 年 3 月 24 日法務調査意見回答』「法制意見総覧」（帝国行政学会、1957 年）1290～1292 頁参照

⁵⁰ 長野士郎『逐条地方自治法（第 10 次改訂新版）』（学陽書房、1983 年）40 頁参照。

⁵¹ 長野士郎『逐条地方自治法（第 11 次改訂新版）』（学陽書房、1993 年）42 頁参照。

⁵² 岩橋健定「条例制定の限界」小早川光郎・宇賀克也編『行政法の発展と変革（下巻）』（有斐閣、2001 年）375 頁参照。

しない限り、公用制限に当たる土地利用の許可制度を条例で定めることを制約するものはなくなった。

新たな条例を制定する場合には、既存の条例の類似の規定を参考にすることがあるが、第1次地方分権改革前と今日では条例制定の可能性に大きな違いがあることに留意する必要がある。また、条例制定の可能性が広がったにもかかわらず、旧態依然とした条例の規定を見直すことをしないで日常業務にばかり注力することのないようにすべきである。

(2) 法律と自治体の独立条例の棲み分けの方法

土地利用に関する規制において法律と自治体の独立条例を棲み分ける場合の方法としては、主として次の3つがみられる。

①規制制度の目的と規制対象行為が同じ場合における規制区域による棲み分け

法律と条例で規制制度の目的と規制対象行為が同じである場合には、法律の規制区域を条例の規制区域から除外する方法が用いられる場合がある。前述の千葉県宅地開発事業の基準に関する条例は、都市計画法の規制区域外を規制区域とした先駆的な事例である。

②規制制度の目的が同じ場合における規制対象行為による棲み分け

法律と条例で規制制度の目的が同じである場合には、法律の規制対象行為以外の行為を条例の規制対象行為とする方法が用いられることがある。前述の岡山県土保全条例の内容のうち、都市計画法の規制対象区域内における都市計画法の規制対象行為ではない土地の区画形質の変更を条例で許可制度の規制対象行為としたことは、法律の規制対象外の行為を条例の許可制度で規制した先駆的な事例である。

③規制対象行為が同じで規制目的が同一ではない場合における許可不要による棲み分け

法律と条例で規制対象行為が同じで規制目的が同一ではない場合には、法律の規定に基づく許可を受けた行為を条例の許可不要行為とする方法が用いられることがある。法律に基づく許可制度との手続の重複を避けるという政策的な判断と法律に基づいて安全性が確保され得るという実質的な判断によるものと考えられる。特定盛土等規制法施行令においてもこの方法が用いられており、鉱山保安法、鉱業法、採石法、砂利採取法の規定による届出をした者又は認可を受けた者が行う当該届け出又は当該認可に係る行為を許可不要行為として定めている。

(3) 特定盛土等規制法と盛土等規制条例との関係

盛土等規制条例には、災害の防止だけでなく生活環境の保全も併せて目的としている場合

が多くみられるが、本稿では盛土等規制条例が災害の防止のみを目的としている前提で述べることにする。このため、生活環境の保全の目的を併有する盛土等規制条例については、以下で述べる内容がそのままではマッチしないことをお断りしておく。

①都道府県等の場合

特定盛土等規制法の権限を有する都道府県等においては、政策的な見地から法律と条例の手続の重複を避けるための検討がされているところがみられる。

特定盛土等規制法の宅地造成等規制区域における工事の許可及び特定盛土等規制区域における工事の許可と盛土等規制条例の盛土等の行為の許可は、制度の目的が同一ではないため、前記（2）③の方法により、特定盛土等規制法の許可を受けた者が、当該許可に係る行為をする場合には、盛土等規制条例の許可を不要とする方法が考えられる。

図表 1-6 特定盛土等規制法と盛土等規制条例の規制制度の比較

	特定盛土等規制法		盛土等規制条例
規制制度	宅地造成等規制区域における工事の許可制度	特定盛土等規制区域における工事の許可制度	盛土行為等の許可制度
規制目的	土砂災害の防止	土砂災害の防止	災害（土砂災害以外の水害等も対象）の防止
保全対象	生命、身体、財産	生命、身体	生命、身体、財産
規制区域の要件	土砂災害発生のおそれ大きい地域	生命、身体に危害が生ずるおそれが特に大きい地域	災害発生のおそれがある地域（自治体全域）

②一般の市町村の場合

特定盛土等規制法の権限を有しない一般の市町村においては、法律だけでなく目的を同じくする都道府県条例との棲み分けを検討する場合もあることから、都道府県条例の対応によっても異なるが、前記（3）①の方法のほか、前記（2）②の方法により規制行為の規模で棲み分ける方法も考えられる。

（4）埋土行為に対する規制

道路に囲まれた水田に土砂を搬入して全面的に道路の高さまで嵩上げする場合のように、周囲よりも低い土地を埋めて周囲と同じ高さにする「純然たる埋土行為」は、特定盛土等規制法の規制対象である宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積としての「盛土行為」には該当しないものと解される。なお、建築物の建築又は特定工作物の建設を目的としている場合には、都市計画法の規制対象である開発行為には該当する。なお、谷間に人工の堰堤（江戸時代からある農業用ため池等を含む）がある場合に堰堤と山に囲まれた窪地に土砂を搬入する行為

は盛土行為に該当するものと言えよう。

残土処分場によっては、山麓や丘陵地に穴を掘って良質な土や砂利、石材を搬出して売却し、その穴に建設残土や浚渫土等を搬入しているものがある。また、静岡県東部地域や伊豆地域では、従来から山の中の林道から入った土地に穴が掘られて土砂等が搬入されて埋められることがあり、中には穴をコンクリートで蓋をするため山の中に丸い蓋が斑状に存在する土地もある。盛土に対する規制が強化される中で、こうした穴埋め方式の土砂の処分が増加することも考えられる。

特定盛土等規制法が純然たる埋土行為を規制対象としていないのは、崖崩れや土砂の流出による土砂災害のおそれが大きくないためであると考えられる。盛土等規制条例は、土砂災害以外の災害の防止も目的としており、また、災害の発生のおそれが大きくなるとも可能性があれば規制している。また、災害の発生防止だけでなく生活環境の保全の目的も有し、埋土条例とも呼ばれるように、埋土行為も規制の対象としている条例が多くみられる。埋土行為については、特定盛土等規制法が適用にならない場合もあり得ることから、盛土等規制条例による規制のみが適用される場合があることに留意する必要がある。

なお、切土行為は本稿の検討の対象ではないが、穴を掘って土砂を搬出し、その穴に外部から土砂を搬入して周囲の土地の高さに穴を埋め戻す行為については、盛土行為に該当しない場合であっても、特定盛土等規制法の規制対象である切土行為に該当するかどうかについては別途検討する必要がある。穴を掘る段階で穴の中に切土の崖のような形状が生ずるが、穴の壁面が崩れて周辺の土砂が穴に入ることがあったとしても崖崩れや土砂の流出のおそれがある行為として特定盛土等規制法の規制対象となる切土の崖を生じさせたものに該当すると言えるかどうかは疑問がある。少なくとも、小規模でその日のうちに埋め戻されるような穴を掘る行為、例えば、宅地に深さ2mを超える穴を掘って浄化槽及び排水管を埋設する行為は切土行為とは言えないであろう⁵³。

(5) 法律実施条例や分任（委任）条例の活用

法律と自治体の独立条例の関係においては、両者の棲み分けをするかしないか、する場合にはどのようにするかが論点となるが、法律と自治体の法律実施条例⁵⁴や分任（委任）条例⁵⁵

⁵³ 特定盛土等規制法の規制対象となる切土行為については、傾斜地で建物を解体撤去した跡に生ずる崖、市街地でビルを解体撤去する際に建物の地下部分を掘り出すために生じた穴の崖などが同法の規制対象となる切土に該当するかどうかといった論点もある。

また、関係法令の手続きを経た採石や砂利の採取は特定盛土等規制法の許可不要行為とされているが、土の採取は同法の許可又は届出を要する場合があるため、都道府県等の土採取規制条例と同法との関係についても検討が必要となる。

⁵⁴ 北村喜宣『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018年）8頁、97～107参照。北村喜宣『自治体環境行政法第9版』（第一法規、2021年）35～45頁参照。本稿の法律実施条例は北村条例論という法律実施条例である。

⁵⁵ 北村喜宣『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018年）45～63頁参照。

との関係においては、棲み分けではなく、法律を条例でいかに補完・補充し、又は、強化するかが論点となる⁵⁶。独立条例である盛土等規制条例を改正するか否かという検討だけでなく、法律実施条例や分任（委任）条例の活用についても検討をする必要がある。

旧宅地造成規制法第8条に基づく工事の許可については、地位の承継届、工事着手届、中止届、廃止届、現地の標識設置などの規定が同法にはなかったことから、許可等の権限を機関委任されていた都道府県知事等は、これらの規定を規則で定めた。

第1次地方分権改革後は機関委任事務制度が廃止され、届出等を義務付ける規定は条例で定めるべきものとされたことから、改正地方自治法が施行された2000年4月以降、旧機関委任事務に関する規則による義務付け規定は、順次、条例化が全国的に進められた。そうした中で旧宅地造成等規制法関係の規則による義務付け規定は、条例化がされないまま今日に至っているところが見受けられる。特定盛土等規制法の法律実施条例では、規則による義務付け規定の条例化が進むものと考えられる。

特定盛土等規制法によって新たに規制対象となった処分型盛土は、造成完了後の土地利用を目的とした開発型盛土とは異なり、事業者にとっては工事を計画どおり完成させるインセンティブがないことから、事業者は完了させるのではなく、廃止又は中止したまま放置するおそれがある。筆者が静岡県の開発許可の担当者として制定に携わった静岡県開発行為等の規制に関する条例（平成17年条例第32号）では、都市計画法第38条の規定により工事の廃止をしようとする開発許可を受けた者（廃止予定者）は、廃止に伴い必要となる安全上の措置を講じなければならないこととし、廃止予定者は、あらかじめ、規則で定める様式により、安全上の措置に関する計画書を作成し、知事の承認を受けなければならないこととした。特定盛土等規制法の法律実施条例では、処分型盛土の特例を踏まえた対応を検討する必要がある。

18 必要最小限の規制とするための方法と今後の展望

旧宅地造成等規制法（第3条）と同法の改正後の特定盛土等規制法（第10条、第26条）は、いずれも規制区域を指定する方式を採用しており、両法律とも区域の指定は「この法律の目的を達成するため必要な最小限度のものでなければならない。」と規定している。

特定盛土等規制法の制定の過程においては、旧宅地造成等規制法の制定過程で言われた「規制区域を最小限にしてその代わりに強力で規制しようとする趣旨」⁵⁷と同様の発想が強く意識

⁵⁶ 小泉祐一郎「法令と条例・規則の機能分担と相互関係」北村喜宣編『法令解釈権と条例制定権の可能性と限界—分権社会における条例の現代的課題と実践』（第一法規、2022年）219～224頁参照。

⁵⁷ 前掲1、27頁参照。

されていたものと思われる⁵⁸。

法律に基づく規制の内容は、法律の目的の達成にとって合理的な手段である必要があり、法律の目的との関係で合理性を欠くものであってはならないことは憲法上の要請であり、規制の制度化やその運用において十分に留意しなければならない⁵⁹。

必要最小限度の規制にする方法としては、①規制の網をかける対象行為を限定する方法、②規制の網をかける区域を限定する方法、③規制の網がかかる規制対象行為のうち、一定のものを許可不要行為として規制から除外する方法、④規制の基準を必要最小限度に止める方法、⑤許可制ではなく計画変更命令付き届出制とする方法、などがあると考えられる。

一般的には①、③、④の3つの方法を併せて用いることが行われており、②の区域限定をする方法が用いられる場合は限られている。②の区域限定をする方法は、自然公園、保安林、森林計画の対象森林、農地、砂防指定地のように土地の現況を保全するための規制が典型的である。土地の現況の保全が目的の場合は、区域限定は必須のものである。

一方、盛土や切土のような行為が適切に行われるように規制する場合は、行為を規律する基準が必須であって、行為が行われる場所の定めは必須ではない。例えば、盛土行為は、傾斜地で行う場合は斜度によっては高さが低く規模が小さくとも危険性が高くなる場合があるが、平坦地であっても盛土の高さや規模によっては危険性が高くなる場合がある。要は、盛土行為を安全に行う基準が肝なのである。

行為の適正を図る場合に、不適切な行為がどこで行われるのかを想定するのは難易度が高く、②の区域限定をする方法で規制を必要最小限度とすることは一定の限界がある。強いて区域限定をするとすれば、a) 行為の規模や内容に関係なく行為が行われた場合に危険性が特に高い土地の区域に限定する方法、b) 不適切な行為をすることが物理的に困難な土地以外を全て指定する方法、のいずれかにならざるを得ないものと考えられる。

a) の方法は理論的には優れているが、現実的には有効に機能できないおそれがある。不適切な行為は規制の空白域で起こりやすいものであり、また、安全対策に経費をかけないで行為をした方が利益になるため危険性が高くない場所においても常識を逸脱したような不適切な行為が行われてしまうことがあるからである。

旧宅地造成等規制法の宅地造成工事規制区域は、規制区域を斜面地等に限定して区域指定が行われたため、一見すると a) の方法による必要最小限度の規制によって法目的を実現できていたかのように見える。しかし、実際には、後から制度ができた都市計画法の開発許可制度がなければ、規制区域を拡大せざるを得なかったはずである。制度創設時の規制区域が

⁵⁸ 特定盛土等規制法の制定過程における国土交通省の担当者のヒアリングから受けた印象では、規制の強化だけでなく罰則を強化するためにも、規制区域の限定（特定盛土等規制区域で人的被害のおそれが特に大きい区域に限定するなど）が必要と認識されていたものとみられる。

⁵⁹ 小泉祐一郎「分権改革に伴う規制行政における自治体の裁量権の拡大と比例原則」内山忠明・池村正道編『自治行政と争訟—関哲夫先生古稀記念論集』（ぎょうせい、2003年）40～43頁参照。

維持されてきたのは、都市計画法の開発許可制度が土地利用を目的とする造成工事の規制の機能を果たしたからであると考えられる。

都市計画法の開発許可制度は、当初は線引きされた都市計画区域のみに適用されたが、その後線引きされていない都市計画区域にまで適用が拡大され、さらには都市計画区域外にまで適用が拡大された結果、日本全土に適用されるに至った。都市計画法の開発許可制度においては、必要最小限度の規制とする方法を、規制区域を限定する②の方式から、規制対象の行為の規模を地域の区分ごとに差異を設けて限定する①の方法に変更されている。

将来的には、特定盛土等規制法の規制制度においても、都市計画法の開発許可制度が変更されたことと同様に、規制区域を限定する②の方式から規制対象の行為の規模を地域の区分ごとに差異を設けて限定する①の方法に移行することを検討する意味はあると思われる^{60,61}。

また、③については、都道府県等の条例で許可不要行為を追加できるようにすることが考えられる⁶²。鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律第29条第7項は都道府県知事の規則で許可不要行為を追加できるとしているが、旧機関委任事務制度が廃止された今日では、条例で定めるものとするべきである。

19 憲法第29条の財産権の保障と公共の福祉による規制との関係

旧宅地造成等規制法の制定過程では、規制区域を限定する理由として「規制区域を最小限にしてその代わりに強力で規制しようとする」⁶³という説明がなされたが、実際には、行為を禁止する区域を定めるわけではなく、規制の内容も必要以上に強力な規制がされているわけではない。「強力で規制」とは、これまでは法律では規制されていなかった行為に新たに規制をかけるという意味であろう。このような論理の根底には、土地という財産権に対して法律で新たな規制をすることに必要以上の抑制的な考え方があったものと思われる。

「財産権は、これを侵してはならない。」とする憲法第29条第1項の規定は、フランス人権宣言第17条に始まり大日本帝国憲法第27条に規定された所有権の神聖・不可侵性という近代資本主義社会の理念を基礎としている。「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」とする憲法第29条第2項の規定は、ワイマール憲法第153条に見ら

⁶⁰ 例えば、都市計画法の開発行為の許可のように、土地の区域の違いによって、許可を要する行為の規模に差異を設ける方法がある。

⁶¹ 例えば将来的には特定盛土等規制法を改正して、都市計画法の市街化区域等の用途の定めのある地域、都市計画区域内の用途の定めのない地域、都市計画区域外の地域の3つに区分し、それぞれの地域区分ごとに、法律で規制対象行為に該当する基準の標準を定め、都道府県等の条例で一定の範囲内で規制対象行為に該当する基準を強化又は緩和できるようにすることも考えられる。

⁶² 例えば、都道府県知事等が指定した土地の区域における一定の高さの土地の高上げを条例で許可不要行為とし、届出制とする方法が考えられる。

⁶³ 前掲1、27頁参照。

れるように、資本主義が発達した現代資本主義社会における国家による政策的関与の必然性を基礎としている。財産権に対する規制の合憲性は、憲法第29条の第1項の「財産権の保障」と第2項の「公共の福祉」のいずれに重点を置くかによって結論が異なってくる⁶⁴。

旧宅地造成等規制法が制定された1961年当時は、55年体制と呼ばれる保守と革新が対立する政治状況の隆盛期であり、自由主義＝資本主義を理念とする自由民主党、社会主義を理念とする社会党、共産主義を理念とする共産党が、イデオロギーで対立する時代であった。与党の自由民主党の理念は、自由主義経済の発展の基礎となる財産権の保障や経済活動の自由を重視するため憲法第29条第1項に親和的であり、社会党や共産党の理念は、資本主義経済の弊害の是正を重視するため同条第2項に親和的であった。

1961年7月13日には、奈良県ため池の保全に関する条例違反事件について、大阪高等裁判所は財産権の内容を条例で規制することは憲法第29条第2項に違反し、また、損失補償がなければ憲法第29条第3項に違反するとの判決をした⁶⁵。この判決について山田幸男は、「憲法第29条第2項に『…法律でこれを定める』とする表現につられた形式論理主義的解釈に墮するものと評するほかはないであろう。(中略)私有地に公用制限を課することは、行政事務条例でできる」と述べている⁶⁶。

1961年6月に発生した集中豪雨による土砂災害を契機として同年11月に第39回国会で成立した旧宅地造成等規制法は、こうした政治状況と司法判断の下で法案が作成された。奈良県ため池の保全に関する条例違反事件については、1963年6月26日に最高裁判所は、ため池の堤とう（土手）の使用を「憲法、民法の保障する財産権の行使の埒外にあるもの」として条例による規制を合憲とする判決をした。判決文では「財産権の行使を殆ど全面的に禁止することになるが、それは災害を未然に防止するという社会生活上のやむを得ない必要から来ることであって、(中略)当然これを受忍しなければならない責務を負う」としている。ため池の土手の使用は憲法の保障の範囲外との理由ではあるものの、条例による規制が合憲とされた影響は大きかった。

1960年代に日本は高度経済成長による資本主義経済の飛躍的な発展を遂げる一方で、公害問題や土地の乱開発等の社会問題が顕在化し、自由主義経済の歪の是正が政治的な課題となった。1970年代になると、土地利用に対する規制の強化が社会的な要請となり、現行の都市計画法や農業振興地域の整備に関する法律、国土利用計画法が制定され、森林法に林地開発許

64 佐藤功『日本国憲法概説(全訂第2版)』(学陽書房、1980年)205～206頁参照。

65 大阪高裁は「私有財産権の内容に制限を加えるには、それが公共のためとはいえ、法律によらなければならないことは、憲法第29条第2項に明定されているとおりであり、(中略)そのみならず、私有財産を公共のために用いるには、正当な補償をすべきことは、憲法第29条第3項の要請することであり」としている。

66 山田幸男「宅地造成規制法案をめぐる諸問題」(1961年、有斐閣)ジュリスト234号6～10頁参照。山田は自由権と財産権の制約を対比して「行政事務条例の制定権の限界は、一般的にいて、自由権については厳格にすべきであるが、財産権については緩やかに解してよい」と述べている。

可制度が創設された。これらの規制の導入は、憲法第29条との関係においては、第1項の「財産権の保障」よりも第2項の「公共の福祉」に重点を置く傾向が強まったものと言えよう。1989年に制定された土地基本法（第2条）は、「土地については、公共の福祉を優先させるものとする。」と規定し、憲法第29条第2項の公共の福祉に重点を置くことが土地に関する基本法で明記された。

憲法第29条第2項で規定する「公共の福祉」は、財産権の内在的な制約と政策的な制約を意味するものとされている。旧宅地造成等規制法及び特定盛土等規制法による土砂災害の防止のための規制は、生命、身体、財産等の権利の保護を目的としているため、財産権の内在的な制約としての性格が強い。一方、都市計画法による土地利用規制は、政策的な制約としての性格が強い。近年は、適正な土地利用だけでなく、土地の管理の適正化や低未利用地の有効活用が社会的な要請となっている。2020年の土地基本法の改正により規定された土地の適正な管理の責務規定は、内在的な制約が明確化されたものと解される。一方、2018年に制定された所有者不明土地の利用の円滑化に関する特別措置法は、内在的な制約と政策的な制約としての性格を併有しているものと言えよう。

20 規制境界線と規制種別線の線引き

規制区域の指定においては、土地の区域を画定するために線を引く必要があるため、線引きについて述べておきたい。線引きには、大別して規制される区域と規制されない区域を区分する線（以下「規制境界線」という。）を引く場合と、規制される区域内をさらに地域に区分して異なる規制の内容とする線（以下「規制種別線」という。）を引く場合がある⁶⁷。

（1）線引きの判断材料

規制境界線や規制種別線は、土地の現況に着目して客観的に線を引く場合と国や自治体の政策的な意図（構想・計画等）に基づいて主観的に線を引く場合があり、これらの両方が複合する場合もある。一方で、民間によって宅地開発が行われるかどうか、といった行政以外の者の活動を想定した線引きには限界がある。行政が都市計画で定める「都市計画区域として予定されている区域」は線を引く根拠を行政が有しているが、民間の宅地開発を想定した「市街地になろうとする土地の区域」の線を引くための根拠を行政は有しておらず、根拠のない推定になってしまうのである。規制境界線や規制種別線は、土地の現況に着目するか、行政の構想や計画に基づくか、又は、これらの複合によるべきものである。

⁶⁷ 筆者が静岡県開発行為等の規制に関する条例の制定を担当した際に制度化した市街化調整区域の大規模既存集落制度においては、「大規模既存集落の区域指定」という規制境界線と「拠点地区の区域指定」という規制種別線の2つを引けるようにした。

(2) 規制境界線と規制種別線の意味の違い

規制境界線は規制の「有無」を区分するものである。規制の「有無」の線引きは、規制の必要性の有無であって、規制の必要性の程度の問題ではないから、法目的で防止しようとする問題が発生するおそれの有無によって線が引かれることになる。また、規制種別線は、規制の内容に差異を設けるためのものであるから、保全の必要性の程度や危険性の程度などによって規制対象行為の規模や規制の基準の強度が異なる種別を定め、種別の境界に線が引かれることになる。

(3) 線の定め方

規制境界線及び規制種別線は、広域的なゾーニングのレベルの線引きとなるのが一般的であり、ある程度広い範囲を一体として画定することになる。線を引く場合には、認知されやすいように稜線や流域などの地形や道路、鉄道などの地物、字界などの明確な方法による必要がある⁶⁸。ただし、正式な線の定め方と周知方法が異なる場合があり、自然公園の場合は、正式には道路の名称等の文言で規制境界線及び規制種別線が定められているが、周知の方法は文言による指定と図面が合わせて行われるため、図面で指定がされているようにみえている。

(4) 規制境界線と規制種別線の線引きの違い

規制境界線と規制種別線で異なるのは線の明確さである。規制境界線は規制の有無を画定させるものであるため、行政界、旧町村界、大字界、流域界、稜線や鉄道、道路、河川、などの認知しやすい地形・地物で線を引くことが望ましい。保全対象物が稜線であれば稜線からの一定の距離の範囲、道路の周辺の土地を保全する場合には道路から一定の距離の範囲とする場合もある。

規制種別線は、規制区域内での区分であるため、規制境界線のような明確な線を引くことが困難な場合があり、農道、林道、登山道、森林の林班界、普通河川や沢、山際の等高線などを用いざるを得ない場合がある。

特定盛土等規制法の宅地造成等規制区域と特定盛土等規制区域の指定は、両区域が接する線は規制種別線であり、それ以外の線は規制境界線である。

(5) 特定盛土等規制法の線引きの将来展望

将来、特定盛土等規制法を見直す場合には、宅地造成等規制区域と特定盛土等規制区域を

68 筆者が静岡県立自然公園の新たな区域の指定及び既存の区域の見直しを担当した際には、変更する規制境界線は従来の「見透線界」といった認知しにくい方法を極力避けるようにした。また、前掲67の大規模既存集落の境界線は、市町村道や農道、普通河川、農業用水路、字界等を用いる場合が多かった。

一体的に捉えた土地の形質変更の規制区域を設けて規制境界線で画定し、この規制区域内において規制の内容に差異を設ける規制の種別を設け、規制種別線で分けすることも考えられる。

21 規制区域の線引きの見直し

特定盛土等規制法（第4条）では、都道府県等はおおむね5年ごとに基礎調査を実施することが義務付けられている。現在進められている区域指定に当たっては、おおむね5年ごとに行う基礎調査についても想定しておく必要がある。おおむね5年ごとの基礎調査は、規制区域の線引きの見直しを行うためのものである。線引きの見直しについて筆者の実務経験を踏まえて述べておきたい。規制区域の線引きの見直しには、規制区域の変更の場合と微修正の場合がある。

（1）規制区域の変更

規制区域が変更される場合は、社会状況の変化や法制度の改正といった要因による場合が多い。また、法制度の改正は社会状況の変化と関係している場合が多い。

①都市計画区域の見直しの事例

都市計画法の都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する線引きは、1968年の現行都市計画法の制定時には、全ての都市計画区域で行う方針であったため、線引きしていない都市計画区域は「未線引き都市計画区域」と呼ばれていた。平成の時代になると地方における都市化の開発圧力が低下したため、2000年の都市計画法の改正で全ての都市計画区域において線引きをする必要はないとする方針に転換され、線引きしていない都市計画区域は「非線引き都市計画区域」と呼ばれるようになった。この改正を受けて、静岡県で都市計画法の開発許可を担当していた筆者は、伊豆の田方郡の田方広域都市計画区域の南端にある旧修善寺町を線引き都市計画区域から非線引き都市計画区域に変更する必要があると考え、旧修善寺町と相談し、静岡県の都市計画決定の担当者に検討を要請した。その後、旧修善寺町は合併して伊豆市となったが、現在では伊豆市は非線引きの都市計画区域となっている。この変更は、社会状況の変化に伴う法改正を受けた事例である。

②県立自然公園の線引きの見直しの事例

自然公園の山間部では山の稜線を中心に区域指定が行われてきたため、静岡県立自然公園においても山の稜線部を中心に区域が指定されていた。静岡県で自然公園の総括担当をしていた筆者が静岡県内の国立公園、国定公園、県立自然公園の現地を確認したところ、奥大井

県立自然公園の安倍川上流域については、山の稜線部の周辺には人工林の地域が多く、むしろ、自然公園の区域に入っていない中腹部の谷間に天然林の群生地があることがわかった。このため、専門業者が依頼した各分野の専門家とともに自然環境調査を行い、希少な野生動植物の存在を確認したうえで、天然林の土地の所有者である林野庁及び個人に説明し、新たに県立自然公園の区域に編入した。この変更は、2009年の自然公園法の改正で同法第1条の目的に「生物多様性の確保」が追加され、自然公園政策が自然の風景地の保護だけでなく、希少な野生動植物の保護にも重点を置くようになったことを受けたものである。

(2) 規制区域の微修正

規制区域の微修正がされる場合は、地域の状況の変化や地域の状況の新たな把握といった要因による場合が多い。

規制区域の新規指定の際は、広域的な地域を一体として指定する必要があるため、マクロの視点に立って地域の状況をみながら網をかけることになる。このため、ミクロの視点で現地を確認すると、線引きの微修正が必要となる場合がある。筆者が静岡県で自然公園の総括担当をしていた当時は、県内の1つの国定公園と4つの県立自然公園のうちの一つを毎年調査し、翌年に規制区域の変更や微修正を行うということを順に繰り返していた。自然公園の区域指定の担当者と委託した専門業者との間で見直しの対象となる線引きの現地調査の候補地を選定し、筆者も現地調査に同行した。現地調査に当たっては、ダム管理道などを通してダムの管理区域に入る必要があるため、国土交通省や電力会社の担当者にも同行いただいた。現地に行ってみると、都道府県道を基準に線を引いていたところの一部にトンネルができた箇所や、都道府県道ではなく市町村道を基準に線を引いた方が適切な箇所、見透線界といった現地では確認に苦労する箇所があり、これらについては線引きの微修正を行うこととした。この線引きの見直しは、地域の状況の変化及び地域の状況の把握を受けた事例である。

特定盛土等規制法に基づく規制区域の指定の直後は、線引きの変更ではなく線引きの微修正がされることになるものと考えられる。線引きの変更の作業は新規の指定の作業と類似しているが、線引きの微修正の作業は新規の指定の作業とは異なる点があることに留意する必要がある。また、線引きの微修正は、基礎調査を5年ごとに一括して行うのではなく、前述したように対象範囲を分割して毎年調査を行い、調査の結果を基に翌年に微修正をする方がスムーズにできる。基礎調査及び線引きの微修正の事務量と委託調査の予算が年度間で平準化されるとともに、基礎調査及び線引きの微修正のノウハウがスタッフの中で共有され、担当者の引継ぎもスムーズに行うことができる。また、基礎調査を行った担当者が翌年に区域指定の変更を行うようにしないと、現地調査をした意味がなくなってしまう場合がある。

現地調査を行ってみると、数十年以上前に建設された治山事業や砂防事業の成果である堰堤等をみることができる。おおむね5年ごとの基礎調査は、専門業者への委託や机上の検討

だけで進めるのではなく、見直しの候補地を関係職員が現地調査をすることで、現状を把握する絶好の機会となる。現地調査には、必要に応じて担当者だけでなく幹部職員も同行することにより、担当者レベルの事務的な検討だけでなく幹部職員の日で見た大局的な検討も可能となる。

22 おわりに

天災ではなく人災と言うべき熱海土石流災害の衝撃は、非常に大きなものであった。同様の事態が再び起こらないようにするためには、発生した要因と防止できなかった要因を分けて検討する必要がある。熱海土石流災害は、異常な降雨量があったとは言え、人災なのであるから、人災という観点から、発生した要因と防止できなかった要因の両方を検討する必要がある。

人によって起こされる事件や事故、不正行為、不具合の問題が明らかになると、なぜ発生したのかよりも、なぜ、防止できなかったのかに焦点が当たる傾向がある。これを心理学では「対応バイアス」と呼ぶそうであるが、担当者の対応が悪かったことが主な要因とされ、複数の担当者が二重に確認する、上司が確認するといった、対応の見直しがされることが多い。このため、事件や事故、不正行為、不具合を生み出だす発生要因は探求されないまま検証が終了することが少なくない。

熱海土石流災害の検証においても、行政対応の検証は行われているが、処分型盛土の土砂がなぜ発生し、なぜ伊豆山の山中に運搬され、なぜ不適切な盛土がされたのかという業者側の要因は検証されていない⁶⁹。こうした検証がないまま、土砂の処分の適正化の取組がされているが、土砂の処分の社会的なニーズや悪質な事業者のビジネスの実態を捉えた検討が必要である。

近年では、自然災害の土砂を処分する場所にも困っているところが見られる。盛土の規制の強化によって土砂の最終処分の段階を厳しくすることは、災害の防止の観点から当然必要なことである。こうした規制の強化は、正直な事業者の負担を増やし、土捨てを行う悪質な業者が活躍する機会を増やすおそれがあることに留意する必要がある。土捨ては、個人事業主で行うことができるものであり、特定盛土等規制法の規制対象とはならない小規模な盛土行為は、個人事業主の活躍しやすい領域である。土砂災害の防止は一定規模以上の盛土を規

⁶⁹ 熱海土石流災害で崩れずに残った盛土は行政代執行により撤去されたが、撤去前に静岡県が行ったボーリング調査によれば箇所によっては十数メートルものシルトを中心とした軟弱な層であった。また、撤去された土砂・泥土には汚染されたものが含まれていた。盛土の実態は、事業者が熱海市に届け出た隣接地の土砂の処分とは大きく異なり、外部から盛土に適さない土質の土砂、泥土、汚泥が大量に搬入されたことになる。本件は、盛土の構造上の安全性だけを問題とすべき事案ではない。行政対応の検証だけでなく事業者の活動の実態の検証が必要である。

制することになるが、土壌汚染の防止は小規模な埋土や盛土でも問題があり、生活環境の悪化を招くおそれがある。

悪質な事業者を業界から排除し、良質な事業者が活躍できるようにするためには、土砂の最終処分を行う場所の選定や、そのための防災対策や環境対策の実施について、自治体としての取組を強化する必要がある。1991年に静岡市では、建設業界の要請を受けた市長が土木部土木管理課に建設残土対策室を設置し、市内で土砂の処分が可能な場所の選定を指示し、民間による処分場の建設を誘導するとともに、市が管理する漁港の海岸部の埋立を行うなどの取組みを行った。自治体は、自然災害による土砂の処分場所の確保も含め、民間事業者が地域内の土砂を適切に処分できるよう処分場所の確保を支援していく必要がある。

また、国や都道府県は、土砂の受け入れができる公共事業のやり方を検討するなど、土砂を活用する機会を増やす必要がある。筆者が在籍した静岡県港湾局では港湾の整備に中部横断自動車道の建設発生土や自然災害で発生した土砂などを活用している。

本稿の執筆に当たっては、国土交通省や静岡県内及び他県の自治体の方々等にヒアリング等でご協力いただいた。本稿が不十分ながらも形が整ったのは、こうした皆様のご協力と、北村喜宣座長をはじめとする研究会の委員の方々のご助言、地方自治研究機構の方々の御支援のおかげであり、改めて感謝を申し上げたい。

第2章

盛土規制の実効性確保と刑事的手法

—「不法・危険盛土等への対処方策ガイドライン」を題材に—

立命館大学 法学部教授 田中 良弘

盛土規制の実効性確保と刑事的手法 —「不法・危険盛土等への対処方策ガイドライン」を題材に—

立命館大学 法学部教授 田中 良弘

1 本稿の目的と構成

2022（令和4）年5月に改正された「宅地造成及び特定盛土等規制法」（旧・宅地造成等規制法から改題。以下「盛土規制法」という。）は、2021（令和3）年7月に静岡県熱海市伊豆山地区において発生した土石流災害において、逢初川上流に造成された盛土が崩壊し大量の土砂が下流域へ流下したことにより被害が甚大化したこと¹を受け、危険な盛土等を全国一律の基準で包括的に規制するとともに、監督処分（20条1ないし4項、39条1ないし4項）や改善命令（23条、42条）、行政代執行（20条5項、39条5項）等の行政的手法を定めるほか、違反行為について法律で罰則を定めることとした上で²、従前に比べて重い法定刑を定めることにより、盛土規制法に基づく規制の実効性の確保を図っている³。

しかしながら、盛土規制の実効性を確保するには、上記のような実効性確保のための仕組みを法定するだけでは足りず⁴、実際に、違法性または危険性のある盛土等（以下「不法・危険盛土等」という。）を早期に発見し、速やかに上記の各行政的手法を用いて違法状態の是正を図るとともに、悪質性の高い事案について刑事告発（刑事訴訟法239条）をすることにより違反行為に対する刑罰の適確な執行を促すことで、違反行為の抑止を図る必要がある⁵。このような観点から、2023（令和5年）年5月に国土交通省が取りまとめた「不法・危険盛土等への対処方策ガイドライン」（以下、「本ガイドライン」という。）は、不法・危険盛土等の早期発見のための行政対応について記載した上で（第2編）、不法・危険盛土等を発見した後の対応（第3編）として、緊急対応（同編第3章）、監督処分（同編第4章）、改善命令等（同編第5章）、行政代執行（同編第6章）の行政的手法のほか、刑事告発（同編第7章）についても、基本的考え方や留意事項等を具体的に記載している（図表2-1参照）。

¹ 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会報告書」1頁参照。

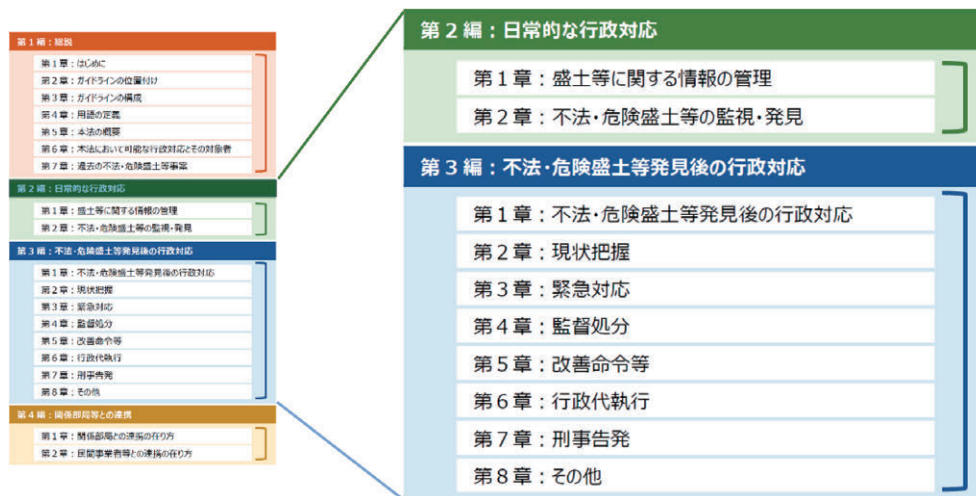
² 令和4年改正前の旧宅地造成等規制法は、盛土規制そのものについての規定や罰則を設けておらず、これらについては各地方公共団体の定める条例に委ねられていた（本文2（1）および図表2-2参照）。

³ 国土交通省「不法・危険盛土等への対処方策ガイドライン（令和5年5月）」1-7頁。

⁴ わが国の行政の実効性確保手段が十分に機能していないことは、多くの先行研究によって指摘されている。行政的手法につき、高橋滋編著『行政の実効性確保法制の整備に向けて：統一法案策定の試み』（民事法研究会、2023年）5頁、刑事的手法につき、田中良弘『行政上の処罰概念と法治国家』（弘文堂、2017年）9頁参照。このような問題意識を含め行政法規の実施過程研究の重要性を指摘するものとして、北村喜宣「企画の趣旨と全体の概要—特集：行政法の実施過程研究—」行政法研究53号（2023年）67-68頁。

⁵ 現実に執行されない刑罰規定については、その威嚇力に疑問が呈されているほか、執行されない刑罰規定の存在が刑罰全体の威嚇力を損なうという指摘もなされている（田中・前掲注（4）14頁参照）。

図表2-1 本ガイドラインの構成（第2編および第3編）



出所：本ガイドライン1-3頁（図3.1）

本ガイドラインは、盛土規制の現場を担う自治体職員等に向けて、盛土規制法の定める各種の実効性確保手段について詳述するものであり、同法に基づく規制の実効性を確保する上で極めて有益なものと考えられる。中でも刑事告発に関しては、基本的考え方や留意事項に加えて犯罪成立要件や収集すべき証拠等が具体的に記載されており、機能不全が指摘されるわが国の行政刑罰の改善という観点からも、高く評価することができる。

他方、不法・危険盛土等について監督処分や改善命令、行政代執行等の行政的手法を適正に実施するには、盛土規制法や関連法令（条例を含む。以下、同じ。）のみならず、行政手続法や行政代執行法等のいわゆる行政通則法や、現場における運用や課題等の行政実務に関する知見が求められるところ、刑事的手法の適正な実施にあたっては、刑法や刑事訴訟法（以下「刑訴法」という。）の知識に加え、犯罪捜査および公判活動等の刑事実務に関する知見が不可欠である。しかしながら、本ガイドラインは、その性格上、これらについては詳述しておらず、刑事法や刑事実務について十分な知見を有していない自治体職員にとっては、一読してその内容を理解することが困難な箇所もあるように思われる。

そこで、本稿においては、刑事的手法に焦点を当てて、本ガイドラインの内容を踏まえつつ、盛土規制の実効性確保の観点から、刑事告発に関する刑事法および刑事実務について解説を行うこととしたい。以下、盛土規制法の罰則の概要について整理した上で（後述2）、刑事手続の基本的な流れと盛土規制法違反に対する刑罰規定の適用にあたっての自治体職員の役割について確認し（後述3）、本ガイドライン第3篇第7章の記載のうち、刑事法や刑事実務の観点から重要と考えられるポイントについて解説を加え（後述4）、最後に、本ガイドラインの意義と今後の課題について若干のコメントをする（後述5）。

② 盛土規制法の罰則の概要

(1) 熱海市伊豆山地区土砂災害当時

盛土規制法施行前は、旧・宅地造成等規制法をはじめとする法律に違法盛土に関する罰則は設けられておらず、各地方公共団体の定める土砂条例等に委ねられていた。

静岡県が設置した逢初川土石流災害に係る検証委員会報告書⁶（以下「検証報告書」という。）によると、災害発生当時、近隣県である神奈川県および山梨県においては、条例⁷により一定規模以上の土砂等の埋立てや盛土について許可制を採用し、違反行為（無許可盛土等）に対して、条例における法定刑の上限（地方自治法14条3項）である2年以下の懲役または100万円以下の罰金を定めていた。

これに対し、静岡県土採取等規制条例（当時）においては、許可制を採用せず、面積1,000平方メートル以上で、かつ、土量2,000立方メートル以上の土地改変行為について届出制を採用した上で、届出義務違反について20万円以下の罰金を定めるにとどまっていた（3条、16条）⁸。また、長野県および愛知県においては、当時、土砂の盛土等に関する県条例は定められていなかった（図表2-2参照）。

このように、盛土規制法施行前は、自治体ごとに盛土規制に対する考え方が異なっており、違反行為に対する罰則についても、神奈川県や山梨県のように地方自治法14条3項の定める上限の法定刑を条例で定める自治体から、盛土規制に関する条例自体が存在しない（当然罰則も存在しない）自治体まで、様々であった。

図表2-2 静岡県および近隣県における盛土等の規制に関する条例（2021年7月当時）

	面積要件	種類	罰則	施行年
神奈川県	2,000㎡以上	許可制	2年以下の懲役または 100万円以下の罰金	1999年
山梨県	3,000㎡以上			2008年
静岡県	1,000㎡以上	届出制	20万円以下の罰金	1976年
長野県	県条例なし（個別法で対応）			
愛知県				

出所：検証報告書75頁の表をもとに筆者作成

⁶ 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会「逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会報告書（令和4年5月）」〈https://www.pref.shizuoka.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/011/641/01saisyuuhoukoku.pdf〉（2024年2月1日閲覧。以下、URLについて同じ。）75頁参照。

⁷ 神奈川県土砂の適正処理に関する条例、山梨県土砂の埋立て等の規制に関する条例。

⁸ ちなみに、当時、静岡県内の8市町においては、静岡県条例より規制の態様や違反行為に対する罰則を強化した条例を施行していたが、熱海市では、市の独自条例は制定されていなかった（検証報告書76頁）。

ところで、静岡県土採取等規制条例（当時）は、第1条において、「この条例は、土の採取等について必要な規制を行うことにより、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とともに、土の採取等の跡地の緑化等の整備を図り、もって県民の生命、身体および財産の安全の保持と環境の保全に資することを目的とする。」と規定しており、県において、不適切な土の採取等（これには盛土が含まれる。同条例2条2号参照）が土砂の崩壊や流出等といった災害を引き起こし、ひいては住民の生命、身体、財産に被害を及ぼすおそれがあることを認識していたといえる。それにもかかわらず、同条例が届出制を定めるにとどまり、違反行為に対し20万円以下の罰金という軽い法定刑しか決めていなかったことは、行為の危険性とのバランスを欠くものであったと言わざるを得ないように思われる⁹。

（2）盛土規制法施行後

上述のような旧・宅地造成等規制法下の反省から、盛土規制法は、違反行為について法律で一律に罰則を定めることとした上で、従前に比べて重い法定刑を定めることにより、盛土規制法に基づく規制の実効性確保を図っている¹⁰。例えば、無許可盛土（12条1項違反、30条1項違反等）や安全基準違反（13条1項違反、31条1項違反）については、3年以下の懲役または1,000万円以下の罰金の直罰規定¹¹が設けられており（55条1項1、2号、同条2項）、また、災害防止措置命令（20条2、3項、39条2、3項）に従わなかった場合についても、同様の法定刑が定められている（55条1項4号）。さらに、これらの罪については、3億円以下の罰金という法人処罰規定も設けられている（60条1号）。

図表2-3 盛土規制法の主要な刑罰規定

違反行為	主体	法定刑
無許可盛土等	造成主	3年以下の懲役または1,000万円以下の罰金 ※法人は3億円以下の罰金
安全基準違反	設計者等	
災害防止措置命令違反	造成主、土地所有者	
工事中止命令違反	工事施工者	
無検査盛土等	造成主	1年以下の懲役または300万円以下の罰金

出所：国土交通省資料¹²をもとに筆者作成

⁹ 検証報告書においても、当時の静岡県土採取等規制条例について、「当該条例のような取締条例においては、隣接する自治体との規制のレベルを合わせる必要があったのではないか」という問題意識を示した上で、「本県については、神奈川県土採取や盛土等土地改変行為の規制条例と比べて明らかに規制が緩く、罰則が甘かった、これが他県の問題業者の行為を誘引してしまった要因となったことが推測される」と評価している（検証報告書77頁）。

¹⁰ 本ガイドライン1-7頁。

¹¹ 行政罰には、違反行為に対して、行政命令を発した上で命令に従わない場合に制裁を科す類型と、行政命令を介することなく直接に制裁を科す類型とがあり、後者を定める罰則を直罰規定と呼ぶ。

¹² 国土交通省「盛土規制法の概要」〈<https://www.mlit.go.jp/toshi/web/content/001490955.pdf>〉9頁。

ところで、盛土規制法の罰則は、従前と比べて強化されたものの、現在でも、最高で3年以下の懲役または1,000万円以下の罰金という法定刑が定められているにとどまる。これに対し、環境犯罪と呼ばれる犯罪類型の中には、廃棄物の不法投棄（廃棄物処理法25条1項14号・16条）や国内希少野生動植物の捕獲（種の保存法57条の2第1号・9条）のように、最高で5年の懲役刑を定めているものも存在する¹³。これらは、生活環境（廃棄物処理法1条参照）や自然環境（種の保存法1条参照）に悪影響を及ぼすものであるものの、盛土規制法上の無許可盛土や安全基準違反と比べ、人の生命や身体に直接的な危害を及ぼすおそれが明らかに大きいということは困難であろう。このような観点からは、盛土規制法上の各種の規制に違反する行為についても、典型的に人の生命や身体に対する危険性が大きいと認められるものや、現実に危険性が発生したと認められるものについては、現在の最高で3年の懲役刑という法定刑よりさらに重い刑罰を定めることも、立法政策として許容されると考えられる。この点については、盛土規制法の施行状況を踏まえつつ、あらためて検討する必要があると思われる¹⁴。

③ 刑事手続の流れと自治体職員の役割

（1）刑事手続の目的と全体像

違反行為について法律や条例に刑罰が定められている場合であっても、違反者に対して刑罰を科すには、刑事訴訟法等の定める慎重な手続を経なければならない（憲法31条）。この刑事手続は、大きく「捜査」と「公判」に分けられる。このうち、捜査手続は、犯人と疑われる者（被疑者）を特定するとともに、犯罪に関する証拠を収集することを目的として行われるものである。これに対し、公判手続は、起訴された者（被告人）が犯人であり、かつ、被告人の行為が犯罪構成要件に該当するといえるかについて、刑事裁判所が証拠に基づき判断するための手続である。捜査と公判は一体となって「事案の真相を明らかにし、刑罰法令を適正且つ迅速に適用実現する」（刑訴法1条）ものであり、捜査機関は、公判において犯罪を立証することができるかという観点から捜査活動を行う¹⁵。

¹³「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（廃棄物処理法）25条1項は、同項各号違反につき5年以下の懲役もしくは1,000万円以下の罰金またはその併科という法定刑を、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（種の保存法）57条の2は、同条各号違反につき5年以下の懲役もしくは500万円以下の罰金またはその併科という法定刑を定めている。

¹⁴旧・宅地造成等規制法を改正し盛土規制法に改題した「宅地造成等規制法の一部を改正する法律」（令和4年法第55号）附則5条は、盛土規制法の施行後5年以内に、同法の施行状況等を勘案し、盛土等に関する規制のあり方について検討を加え、必要に応じ所要の措置を講ずる旨を規定している（いわゆる5年後見直し規定）。

¹⁵土本武司＝岡本貴幸『刑法 特別法 犯罪事実記載例集〔10訂版〕』（東京法令出版、2023年）「10訂版にあたって」〔岡本〕。なお、捜査段階において、被疑者が犯人であり、かつ、犯罪が成立することを証明するに足りる証拠を収集することができなかった場合には不起訴（嫌疑不十分）となるのは当然であるが、捜査活動が公判廷における立証を見据えて行われることに変わりはない。

刑事手続の基本的な流れは、①捜査の端緒、②捜査、③検察官送致、④補充捜査、⑤検察終局処分、⑥刑事裁判所による審理、⑦判決である。このうち、①捜査の端緒から⑤検察終局処分までが捜査手続であり、⑥刑事裁判所による審理および⑦判決が公判手続である。なお、行政法規上の犯罪類型（行政犯）に関する刑事手続において自治体職員が果たすべき役割は捜査段階におけるものが中心であり、本ガイドラインにも公判段階に関する記載は少ないが、事案によっては、担当職員が証人として出廷するなど公判に協力する必要があることに留意が必要である。

（2）捜査手続

捜査は、警察官等の司法警察職員¹⁶が「犯罪があると思料するとき」に行われる（刑訴法189条）。検察官および検察事務官も捜査権限を有しているが（同法191条）、盛土規制法違反を含む一般的な刑事事件については、検察官や検察事務官による捜査はあくまで補充的なものと位置づけられる¹⁷。以下、警察官による捜査を前提に、盛土規制法違反に関する捜査手続における自治体職員の役割等について説明する。

①捜査の端緒（刑事告発等）

犯罪が発生しても、その嫌疑を捜査機関が認知しなければ「犯罪があると思料するとき」に該当せず、捜査は開始されない。捜査機関が犯罪の発生を疑い、捜査を開始するに至るきっかけのことを「捜査の端緒」という。捜査の端緒には、刑事訴訟法に規定のある現行犯（213条）、検視（229条）、告訴（230条）、告発（239条）、自首（245条）のほか、同法に規定のないマスコミの報道等も含まれる。本ガイドライン第3編第7章の刑事告発とは捜査の端緒としての「告発」を意味し、盛土規制法違反の罪（同法55～60条）について、告発以外のきっかけにより捜査が開始されることは考えにくいことから、刑事告発は、違法盛土に関する刑事手続の入口として、極めて重要な意義を有している。なお、告発は、司法警察員だけでなく検察官に対してもすることができ、かつ口頭で行うこともできるが（刑訴法241条）、本稿では、司法警察員である警察官に書面で告発するケースを想定して説明する¹⁸。

¹⁶ 警察官以外の司法警察職員（特別司法警察職員）の例として、海上保安官や麻薬取締官、労働基準監督官、漁業監督公務員のうち農林水産大臣または都道府県知事によって指名された者等が挙げられるが（海上保安庁法31条、麻薬取締法54条5項、労働基準法102条、漁業法128条5項参照）、盛土規制法にはこのような規定は存在しないため、警察官のみが司法警察職員としての捜査権限を有する。

¹⁷ 刑訴法189条2項は、「司法警察員は、犯罪があると思料するときは、犯人及び証拠を捜査するものとする」と規定し、司法警察員に「犯罪があると思料するとき」に捜査を行うことを義務付けるのに対し、同法191条1項は、「検察官は、必要と認めるときは、自ら犯罪を捜査することができる」と規定するにとどまり、犯罪捜査の実施について検察官の裁量を認めている。なお、同条2項は「検察事務官は、検察官の指揮を受け、捜査をしなければならない」と規定する。

¹⁸ 本ガイドライン3-97頁「告発は、書面又は口頭で検察官や司法警察員に行うこととされて……いるが、告発の意思や内容を明確にするためにも書面で行うことが望ましい」。

告発とは、犯人や告訴権者、捜査機関以外の者が、捜査機関に対し、犯罪事実を申告して、犯人の処罰（訴追）を求める意思表示をいう¹⁹。したがって、犯罪事実の申告のない単なる相談や、犯罪事実の申告があっても犯人の処罰を求める意思表示がないものについては「告発」に該当しない。行政犯については、自治体職員から「告発をしても警察がなかなか受け付けてくれない」といった悩みを聞くことがあるが、実際には、犯罪事実が曖昧で処罰を求める対象が判別できないものや、捜査はして欲しいが処罰までは求めないといったような、告発の要件を充たしていないケースも散見される²⁰。

図表2-4 告発状のイメージ

告 発 状	
	令和〇年〇月〇日
△△△警察署長 司法警察員 警視 〇〇 〇〇 殿	△△県知事 〇〇 〇〇
被告発人	
住所 . . .	
氏名 . . .	
第1 告発の要旨	
第2 罪名及び適用法令	
宅地造成及び特定盛土等規制法第12条第1項、第55条第1項第1号	
第3 告発事実	
被告発人〇〇は、△△県知事の許可を受けないで、かつ、法定の除外事由がないのに、〇年〇月〇日から〇年△月△日までの間、宅地造成等工事規制区域である△△県〇市〇町〇番において、合計約〇〇平方メートルの土地に盛土を行い、もって無許可で面積が500平方メートルを超える土地に盛土を行ったものである。	
第4 告発に至った経緯	
1 事案発覚の端緒	
2 違反内容の確認状況	
3 違反内容に対する行政指導、行政処分等の状況	
4 被告発人の言動等	
第5 告発人意見	
1 告発の理由	
2 処罰を求める意見	
第6 事実関係を証明する資料	

出所：本ガイドライン巻末資料²¹をもとに筆者作成

¹⁹ 最判昭和36年12月26日刑集15巻12号2058頁。本ガイドライン3-96頁参照。なお、犯人による犯罪事実の申告は自首（刑法245条）に、告訴権者が捜査機関に犯罪事実を告げて処罰を求めることは告訴（同法230条）に該当する。

²⁰ 犯罪捜査規範63条は、「司法警察員たる警察官は、告訴、告発または自首をする者があったときは、管轄区域内の事件であるかどうかを問わず、この節に定めるところにより、これを受理しなければならない」と規定して警察官の告発受理義務を定めているが、犯罪事実が極めて曖昧である場合や犯人の処罰を求める意思表示がされていないものについては告発に該当しないことから、同条は適用されない。

²¹ 本ガイドライン巻末資料9「文書ひな形（告発状）【無許可盛土】」。

犯罪事実とは、犯罪構成要件に該当する具体的事実をいい、①誰が（犯罪の主体）、②いつ（犯罪の日時）、③どこで（犯罪の場所）、④何（誰）に（犯罪の客体）、⑤どのような方法で（犯罪の方法）、⑥何をしたか（犯罪行為および結果）を特定して記載する必要がある（「6何の原則」と呼ばれる。）。これらに、⑦誰と共に（共犯）、⑧どのような理由で（動機）を加えて「8何の原則」と呼ぶこともある²²。これらのうち、②③⑤⑧は犯罪構成要件でないことも多いが²³、その場合であっても、捜査範囲の画定や被疑者の防御の観点から、できる限り特定して記載する必要がある²⁴。

犯罪事実は、起訴状に記載される「公訴事実」（刑訴法 256 条 2 項 2 号）や、有罪判決の言渡しにあたって示される「罪となるべき事実」（同法 335 条 1 項）の前提となるものであり、捜査活動の基礎となるだけでなく、刑事手続全体を通じて極めて重要な機能を有している²⁵。そのため、告発にあたっては、事前に警察や検察と協議するなどして、犯罪事実を十分に検討しておくことが肝要である²⁶。

「罪となるべき事実」の具体例

旧・宅地造成等規制法下の事例であるが、大阪地判昭和 46 年 9 月 25 日刑集 28 卷 10 号 837 頁は、無許可工事の罪（同法 24 条 3 号・8 条 1 項）の罪となるべき事実として、「被告人は、……大阪府知事の許可を受けずに、昭和 41 年 6 月ごろから昭和 42 年 6 月ごろまでの間、宅地造成工事規制区域として指定されている大阪府三島郡島本町大字桜井四番地所在の山林のうち、別紙（第 1）記載の A、B、C の各点を順次結んだ範囲内の区域を宅地に造成する工事をした……ものである」と記載し、さらに、別紙において、A、B、C の各点につき、それぞれ「大阪府三島郡島本町大字桜井四番地の宅地造成区域西端におけるコンクリート擁壁角（神内 11 号電柱の北西 11.3 メートルの地点）」「右造成区域北西地点にある貯水槽南東角の部分から北東へ 9.8 メートル延長した線と、同区域北西部分における桜井四番地の境界線上のコンクリート擁壁とが交わる地点」「右造成区域の中央やや西寄りに存するコンクリート擁壁の南端から北西へ 21.6 メートル延長した線と、右擁壁西側に存する 2 段目の宅地障壁の南面西端から南東へ 19 メートル延長した線とが交わる地点」と記載しており、盛土規制法の犯罪事実を検討する上で参考になる。

犯罪事実が特定されている場合であっても、それを裏付ける資料が存在しない場合、「犯罪があると思料するとき」（刑訴法 189 条 2 項）に該当せず捜査が開始されない可能性がある。そこで、告発にあたっては、あらかじめ犯罪事実の裏付けとなる資料を収集し、捜査機関に

²² 土本＝岡本・前掲注（15）3頁。

²³ 何が犯罪構成要件に該当するかは、犯罪類型によって異なる。刑法犯では、殺人罪（刑法 199 条）や窃盗罪（同法 235 条）のように犯罪の日時や場所が犯罪構成要件要素となっていないものが多いが、行政犯の中には、禁漁期間や禁止区域における密漁のように、日時や場所が犯罪構成要件要素となっているものも少なくない。

²⁴ 犯罪事実についての規定ではないが、刑訴法 256 条 3 項は、「公訴事実は、訴因を明示してこれを記載しなければならない。訴因を明示するには、できる限り日時、場所及び方法を以て罪となるべき事実を特定してこれをしなければならない」と定めている。

²⁵ 土本＝岡本・前掲注（15）2頁。

²⁶ 本ガイドライン 3-97 頁「都道府県等の職員は、違反と疑われる行為を発見した段階で警察に一報し、違法性が判明次第、早めに告発に向けて警察に相談する」。

提出することが重要である²⁷。なお、被疑者不明のケースのように、告発の段階で犯罪事実のすべてが特定できていないことは十分にあり得ることであり、そのような場合には犯罪事実の一部が不明のまま告発することも可能であるが、そのような場合であっても、捜査により犯罪事実を明らかにするための手掛かりとなる資料等を収集し提出することが求められる。

ちなみに、刑訴法 239 条 2 項は、「官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない」として、公務員の告発義務を定めている。同項の趣旨は、刑事司法の適正な運用と行政の機能の効果的な発揮にあり、単なる訓示規定ではないものの、公務員は、「その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは」であっても、告発による行政運営への支障が告発をしないことによる不利益を上回る場合には、告発をしなくても同項の定める義務に違反することにはならないと解されている²⁸。しかしながら、盛土規制法違反に関しては、静岡県熱海市伊豆山地区で発生した土石流災害によって顕在化したように、違反行為を放置すると国民の生命や身体が害される危険性が高い一方で、告発によって行政運営に重大な支障が生じることは考えにくいことから、悪質性の高い違反行為を認知した公務員は、同項に基づく具体的な告発義務を負うと解すべきであろう²⁹。

②捜査

前述のように、捜査活動は、被疑者を特定するとともに犯罪に関する証拠を収集することを目的として行われるものであるが、行政犯については、犯罪の成否を判断するにあたって犯罪構成要件を定める行政法規の解釈や運用等に関する専門的・技術的知見が不可欠であることから、自治体職員においては、刑事告発が受理された後の捜査活動においても、捜査機関の要請に協力するとともに³⁰、必要に応じて盛土規制法の解釈・運用に関する情報や知見を積極的に捜査機関に提供することが求められる³¹。

捜査活動における自治体職員の主な役割は、①取調べ（事情聴取）への協力、②客観的証拠の収集への協力、③行政法規の解釈・運用等に関する情報提供である。

①取調べ（刑事実務上は、被疑者以外の者に対するものであっても「取調べ」と呼ぶ）は、

²⁷ 本ガイドライン 3-96 頁「告発の対象となる違反行為について、違反者の氏名又は名称、行為の日時・内容等を裏付ける客観的資料を可能な限り収集し、捜査機関に提出することが重要である」。

²⁸ 松尾浩也ほか『条解 刑事訴訟法〔第5版〕』（弘文堂、2022年）507頁。

²⁹ 本ガイドライン 3-97 頁「公務員は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない旨規定されている趣旨を踏まえ、悪質性の高い違反行為については速やかに告発の検討を開始しなければならない」。

³⁰ 本ガイドライン 4-10 頁「捜査に当たっては、これまでの行政指導、立入検査等の実績やその内容が非常に重要であることから、適切に証拠資料を提出する必要がある。また、捜査に当たって、同行を求められた場合、必要に応じて協力する」。

³¹ 本ガイドライン 3-96 頁「告発が受理されて警察や検察官の刑事手続が進んだとしても、都道府県等は傍観してはならない。したがって、証拠書類等の提出等、警察や検察官との連携を密にし、捜査に可能な限り協力する必要がある」。

警察官や検察官が関係者に事件に関して事情を聴取することを言い、多くの場合、最終的に聴取（供述）した内容を録取した書面（供述調書）を作成することとなる。

⑥客観的証拠とは、犯罪事実や関連する事実に関する供述以外の証拠を言い、犯行に用いられた物件や現場の写真、図面などが典型である³²。対象となる犯罪類型が無許可工事の場合、被疑者が許可を受けていないことについても、許可権限を有する者が作成した資料等の客観的証拠が必要となることがある。

さらに、行政法規の中には、その解釈が捜査機関にとって一義的でないものが多く存在し、また、違反行為の個人や社会に与える悪影響が捜査機関（特に、起訴・不起訴を判断する検察官）にとって明らかでないものも少なくない。したがって、告発が受理された後においても、③行政法規の解釈・運用や、違反行為の危険性や悪質性について、積極的に捜査機関に情報提供することが重要である³³。

③検察官送致

警察による捜査が一段落すると、事件が検察官へ送致される（いわゆる書類送検。刑訴法246条）。なお、警察が被疑者を逮捕した場合は原則として逮捕から48時間以内に被疑者の身柄を検察官に送致しなければならないが、行政犯については逮捕に至らない事件が多数を占めることから、本稿では書類送検の事案を前提に説明する。

公訴の提起（起訴）は、原則として検察官が行う（起訴独占主義。刑訴法247条）。日本では、犯罪が成立するときであっても検察官の判断により公訴を提起しないことができるため（起訴便宜主義。同法248条）、証拠から犯罪が成立すると認めることができない場合はもちろん、犯罪が成立すると認められる場合であっても「犯人の性格、年齢及び境遇、犯罪の軽重及び情状並びに犯罪後の状況により訴追を必要としないとき」（同条）は、公訴が提起されないことがある。

したがって、上述したように、警察の捜査段階において、犯罪事実を証明するための証拠や行為の危険性・悪質性を示す証拠の収集に協力するとともに、検察官に対しても、必要に応じて、違反行為の危険性や悪質性を説明することが重要である。なお、行政機関側から検察官に連絡を取ることに躊躇を覚える自治体職員もいるかもしれないが、検察官が起訴・不起訴の判断をする上で考慮すべき事実関係を積極的に提供することは、「事案の真相を明らかにし、刑罰法令を適正且つ迅速に適用実現する」という刑訴法の目的（1条）や上述した公務員の告発義務を定める刑訴法239条2項の趣旨に沿うものであり、かつ、公務の公正性に

³² 本ガイドライン3-100、101頁には、盛土規制法違反の主要な犯罪類型についての要件と必要な証拠書類等が記載されており、写真や図面のほか各種の客観資料が記載されている。

³³ 本ガイドライン3-100、101頁にも、「その他状況に応じて必要な資料」として「悪質性を示す情報」が記載されている。

反することにもならない。本ガイドラインが、検察官に対しても、連携を密にして可能な限り積極的に捜査に協力することが必要である旨を記載しているのも³⁴、このような趣旨であると考えられる。

④補充捜査

警察から送致されてきた資料のみでは起訴・不起訴の判断ができない場合、検察官は、警察にさらなる捜査を求め、または自ら捜査を行う（刑訴法 191、193 条参照）。このような捜査を補充捜査と呼ぶことがある³⁵。この補充捜査は、検察官が犯罪の成否を判断し、起訴・不起訴を決定する上で必要と考えられる事実関係を明らかにするためのものであるから、刑事実務上、極めて重要な意味を有している³⁶。

ちなみに、複雑な事件については、被害者等の重要な事件関係者について警察による取調べが行われ供述調書が作成されている場合であっても、補充捜査として、検察官があらためて法律家の視点から取調べを行うことが一般的である。盛土規制法違反の罪については十分な事例の蓄積がなく、検察官において、起訴・不起訴の判断にあたって慎重を期すことが想定されることから、自治体職員においても、検察官からあらためて事情を聴かれることを、あらかじめ想定しておく必要があると思われる。

⑤検察終局処分

検察官が、事件について必要な捜査を遂げた後、公訴を提起するか否かを最終的に決定することを検察終局処分という（単に「終局処分」と呼ぶこともある）。検察終局処分は、大きく起訴と不起訴に分かれ、起訴には、公判請求のほか、略式命令請求（刑訴法 461 条参照）や即決裁判請求（同法 350 条の 16）がある。不起訴には、①証拠から犯罪の成立を認めることができなかつた場合（嫌疑不十分）や、②犯罪の成立は認められるものの情状により訴追を必要としない場合（起訴猶予）のほか、③犯罪の嫌疑がないことが明らかとなった場合（人違いであることが証拠から判明したなど）、④訴訟条件を欠く場合（公訴時効が完成したときや被疑者が死亡したときなど）、⑤被疑事件が罪とならない場合（犯行時に被疑者が 14 歳未満であったときなど）がある。

このうち、盛土規制法違反について問題となり得るのは、公訴時効（刑訴法 250 条）である。前述のように、盛土規制法違反の罪は最高で 3 年以下の懲役または 1,000 万円以下の罰

³⁴ 本ガイドライン 3-99 頁「告発が受理されて警察や検察官の刑事手続が進んだとしても、都道府県等は傍観することなく、証拠資料の提出等により、警察や検察官と連携を密にし、可能な限り積極的に捜査に協力する」。

³⁵ 公訴提起後も必要に応じて補充捜査が行われることがあるが、あくまで例外的のものであり、本稿では取り上げない。

³⁶ 本ガイドライン 3-99 頁「告発が受理されて警察や検察官の刑事手続が進んだとしても、都道府県等は傍観することなく、証拠資料の提出等により、警察や検察官と連携を密にし、可能な限り積極的に捜査に協力する」。

金という法定刑が定められているにとどまり、その公訴時効は、犯罪行為が終わった時から3年である（刑訴法250条2項6号、253条1項）。この公訴時効は、公訴を提起するまでの期間であるから、犯行終了時から3年以内に告発をすればよいというわけではなく、前述した警察による捜査や検察官送致、補充捜査を経て検察官が起訴するまでの期間が3年以内であることを留意が必要である。したがって、違反行為を発見した場合には速やかに告発を念頭に置いた対応を開始し、捜査機関に相談するなどして、告発について検討すべきである³⁷。

なお、⑥起訴猶予に関連して、検察官が安易に起訴を猶予することのないよう、事案に応じて違反行為の危険性や悪質性について積極的に説明をする必要があることは、既に述べたとおりである。

（3）公判手続

公判は、公訴提起から判決に至るまでの刑事裁判における一連の手続をいう（広義の公判）。狭い意味では、刑事裁判の期日において公判廷で行われる審理のことを意味することもあるが（狭義の公判）、ここでは、公判廷における審理と判決について説明する。

⑥審理

公判廷における審理は、①冒頭手続、②証拠調べ手続、③弁論手続の順に行われる。まず、①冒頭手続には、被告人³⁸が検察官により起訴された者に間違いがないかを確認する「人定質問」、検察官が公訴事実や罪名・罰条を読み上げて審理の対象を明らかにする「起訴状朗読」、裁判官が被告人に対して黙秘権その他の権利について告知する「権利告知」（「黙秘権告知」と呼ぶことも多い。）、被告人と弁護人に対し公訴事実の認否を確認する「罪状認否」がある。次に、②証拠調べ手続は、検察官が公訴事実や情状等を証拠によって証明するための手続をいう。刑事裁判においては、検察官が立証責任を負うため、弁護人が無罪であることを証拠によって立証する必要はなく、検察官が証拠によって公訴事実を「合理的な疑いを超える」程度に証明できなければ、被告人は無罪となる。主な証拠調べとしては、証拠書類の朗読（刑訴法305条）や証拠物の展示（同法306条）などのほか、争いがある事件については、証人尋問（同法304条）や鑑定（同法165条）が行われることとなる。また、③弁論手続は、証

³⁷ 本ガイドライン3-99頁「告発すべき犯罪の嫌疑を把握したときは、公訴の時効を念頭に置いて、速やかに捜査機関へ相談するとともに、告発の準備を開始すべきである。……事案ごとに弁護士や有識者に相談の上、捜査機関とも適宜連携を取りながら、告発の時期を適切に検討されたい」。同4-10頁「告発を行うに当たっては、告発対象となる違反行為の内容等について警察と十分に協議する必要がある。告発から送致（付）されるまでに時間を要する場合が多いことから、時効とならないよう余裕をもって告発するため、違反と疑われる行為を発見した段階で警察に一報し、違法性が判明次第、早めに警察に相談する」。

³⁸ 刑訴法は、捜査段階において犯人と疑われる者を「被疑者」、公訴を提起され公判において犯人であるかを審理される者を「被告人」と呼んで区別する。

証拠調べ手続の後に行われる当事者による意見の陳述を言い、検察官による論告・求刑、弁護人による弁論、被告人の最終陳述の順に行われる。これらが終わると結審となり、通常は1か月程度の期間を開けて、判決が言い渡される。

上記のうち、自治体職員が関与する可能性があるのは⑥証拠調べ手続であるが、検察官が証拠によって証明しようとする事実について被告人や弁護人が争わない場合、証拠調べは主に書証（証拠書類の朗読）によることとなるため（刑訴法326条参照）、実際に自治体職員が公判廷に出廷することは想定されない。しかし、公訴事実について争いがある場合や、被告人や弁護人が公訴事実を争わないが重要な情状事実を争うような場合（例えば、有罪であることは認めつつ、悪質ではないとして懲役刑ではなく罰金刑を主張するようなケース）には、書証による証拠調べに必要な同意が得られず、原則として自治体職員の供述調書を証拠とすることができないため（同法320条1項）、当該職員が公判廷に出廷し、証人尋問の方法で証拠調べをする必要が生じる。証人尋問では、資料等を見ずに記憶に従って証言することから、事前に資料をしっかりと確認し、記憶を喚起しておく必要がある。また、刑事裁判に出廷した経験を有しない場合、当日に過度に緊張することのないよう、事前に他の刑事裁判を傍聴するなどして、公判廷の雰囲気を経験しておくことも有益である。

⑦判決

判決は、刑事裁判所が証拠から被告人の無罪・有罪を判断し、有罪である場合には罪に応じた刑を言い渡す手続である。これにより公判手続は終了するが、控訴や上告がされた場合には、控訴審や上告審において審理が行われることとなる。

（4）盛土規制法違反の刑事手続における自治体職員の役割

上述のように、盛土規制法違反の刑事手続においては、捜査の端緒としての自治体職員による告発（刑事告発）が極めて重要であり、本ガイドラインも、「無許可の盛土等や命令違反など、悪質性の高い違反行為に該当する場合には、速やかに刑事告発の検討を行う」ことを明記した上で、刑事告発の意義や告発に向けた基本的考え方、告発の手順、留意事項等を具体的に記載している。盛土規制に関わる自治体職員においては、本ガイドラインの趣旨を踏まえ、悪質な違反行為については適確に刑事告発を検討・実施するとともに、その後の捜査・公判手続においても、盛土規制法の刑罰規定の適正な適用（執行）に向けて、捜査機関への協力や公判廷における検察官の立証活動に積極的に協力することが望まれる。

④ 刑事実務の観点からのポイント

これまで述べてきたように、本ガイドラインは、盛土規制法違反に関する刑事手続につい

て、刑事告発を中心に、基本的考え方や手順を記載している。加えて、本ガイドラインは、行政犯についての刑事実務を念頭に、盛土規制法違反の刑事告発にあたっての留意事項を具体的に列挙している。以下、これらの留意事項を踏まえ、刑事実務の観点からのポイントを指摘することとしたい。

(1) 刑事告発の留意事項

本ガイドラインは、刑事告発の留意事項として、概要、①客観的資料の収集と事前協議の重要性、②資料収集の際に重要となる事項、③弁護士や有識者等との連携、④命令違反の罪に固有の留意事項、⑤公訴時効を意識した告発時期の検討、⑥捜査への協力を挙げる。このうち、いくつかの点については既に言及したが、前述した刑事手続の流れと自治体職員の役割を踏まえつつ、あらためて刑事実務上の観点からこれらの留意事項について解説する。

①客観的資料の収集と事前協議の重要性

告発の受理及びその後の捜査を円滑にするため、違反者の氏名又は名称、周辺住民からの事情聴取、過去の行政指導の状況、違反行為を確認した日時、違反行為の内容などについて、できる限り客観的資料によって明らかにし、告発を行う前に告発対象となる違反行為の内容等について、捜査機関と十分に協議することが重要である。(本ガイドライン3-99頁・留意事項(1))

●「告発の受理及びその後の捜査を円滑にするため」

告発とは、犯罪事実を申告して処罰を求める意思表示をいい、犯罪事実が曖昧で処罰を求める対象が判別できない場合、告発の要件を充たさず受理されないことがあり得る。また、告発状に記載される犯罪事実(告発事実)は、その後の捜査活動の基礎となるものであり、できる限り特定しておく必要がある(前述3(2)①)。

自治体職員としては、犯罪事実の特定や証拠収集を捜査機関に丸投げするのではなく、告発に先立ちできる限り犯罪事実を特定し、それを裏付けるための資料を収集しておくことが、捜査機関による告発の受理やその後の円滑な捜査のために肝要である。

●「違反者の氏名又は名称、周辺住民からの事情聴取、過去の行政指導の状況、違反行為を確認した日時、違反行為の内容などについて」

犯罪事実とは、犯罪構成要件に該当する具体的事実をいい、犯罪の主体、日時・場所、客体、方法、犯罪行為および結果を、できる限り特定する必要がある(6何の原則。前述3(2)①)。また、盛土規制法違反については、その危険性や悪質性が捜査機関にとって必ずしも明らかではないことから、違反行為の危険性や悪質性についても、できる限り明らかにしておく必要がある(前述3(2)②③)。

そのため、自治体職員においては、告発に先立ち、違反者の氏名や名称(犯罪の主体)や、

違反行為を確認した日時（犯罪の日時）、違反行為の内容（犯罪行為および結果）についてはもちろん、周辺住民からの事情聴取や過去の行政指導の状況等によって、被告発者の故意や犯行態様、悪質性等を明らかにしておくことが重要である。

●「できる限り客観的資料によって明らかにし」

捜査機関は、公判において犯罪を立証することができるかという観点から捜査活動を行う（前述3（1））。このような観点からは、告発前であっても、犯罪事実や犯罪事実に関連する事実について、できる限り写真や図面などの客観的資料によって明らかにしておくことが重要である。また、犯行状況について写真や動画などの客観的資料を収集しておくことは、捜査機関に違反行為の危険性や悪質性を視覚的に伝える上でも有益である（前述3（2）②③参照）。

●「告発を行う前に告発対象となる違反行為の内容等について、捜査機関と十分に協議することが重要である」

犯罪事実は、捜査活動の基礎となるなど刑事手続全体を通じて極めて重要な機能を有している（前述3（2）①）。加えて、盛土規制法違反については、公訴時効が3年間と短く、告発の検討に時間を要し、その後に証拠収集を開始したのでは、検察官による終局処分に至る前に公訴時効が完成し、公訴を提起することができなくなる可能性がある（前述3（2）⑤）。

そのため、自治体職員においては、違反が疑われる行為を発見した段階で捜査機関に相談し、速やかに告発に向けた協議を開始することが重要である。

②資料収集の際に重要となる事項

資料の収集については、違反状況が一見して分かるように可能な限り写真や動画を撮影する。写真を撮影する場合は、撮影日時がわかるようタイムスタンプ（日時）を入れ、盛土等の状態、工事の施行状況等が分かるよう様々な角度や距離から複数枚撮影することが望ましい。盛土の規模や状態等を記録する場合はスケールが分かるようポールやメジャー等を活用して正確な数値を把握することが重要である。被告発人の言動等を証拠書類とする場合は、発言内容等を記録できるよう複数人で対応することが望ましい。（本ガイドライン3-99頁・留意事項（2））

●「資料の収集については、違反状況が一見して分かるように可能な限り写真や動画を撮影する」

違反行為に関する写真等の客観的資料の重要性は前述のとおりである。

●「写真を撮影する場合は、撮影日時がわかるようタイムスタンプ（日時）を入れ、盛土等の状態、工事の施行状況等が分かるよう様々な角度や距離から複数枚撮影することが望ましい。盛土の規模や状態等を記録する場合はスケールが分かるようポールやメジャー等を活用して正確な数値を把握することが重要である。」

写真は違反事実を裏付ける重要な客観的資料であるが、漫然と撮影したのでは犯罪事実を

証明できないことがあるため、「6何の原則」(前述3(2)①)を意識しつつ、写真から犯罪事実を裏付けることができるよう撮影を行う必要がある。

例えば、写真のみからは日時を特定できないおそれがあるため、撮影日時を特定できるようタイムスタンプを入れることが重要である。なお、単にデジタルカメラ等の機能で日時を記録するだけでは、その正確性や信用性に疑義が生じるおそれがあることから、写真に記録された日時が正確であり事後的な改変ができないことを何らかの形で担保しておくことが望ましい³⁹。

また、写真から盛土の規模や状態、工事の施行状況等が判然としないことがあるため、様々な角度や距離からできる限り多くの写真を撮影するとともに、ポールやメジャー等を写しこむことで、写真そのものから犯行の状況や結果が明らかになるよう工夫する必要がある。

●「被告発人の言動等を証拠書類とする場合は、発言内容等を記録できるよう複数人で対応することが望ましい。」

被告発人の言動等について動画や録音データを残しておくことが困難である場合には、被告発人の言動等を直接見聞きした者がその内容を書面に記録しておくことが考えられる。

しかし、人の記憶は曖昧であることから、そのような書面については、刑事裁判において証拠として用いることが許される場合であっても⁴⁰、証拠としての価値が低いと判断される可能性がある。そのような事態を避けるには、被告発人の言動等を複数人で記録し、その内容を互いに担保することが考えられる。なお、複数人による対応が難しい場合には、現場においてメモを取った上で、できる限り速やかに証拠書類を作成し、それらについてタイムスタンプを入れることにより、信用性を高めることが考えられる。

③弁護士や有識者等との連携

犯罪の成否の判断にあたっては、法律の専門知識や盛土等についての技術的な知見も要することから、告発を検討する際は、弁護士や有識者等とも連携することが極めて有効である。(本ガイドライン3-99頁・留意事項(3))

●「犯罪の成否の判断にあたっては、法律の専門知識や盛土等についての技術的な知見も要す

³⁹ タイムスタンプとは、「ある時刻にその電子データが存在していたことと、それ以降改ざんされていないことを証明する技術」のことをいう(総務省ウェブサイト「タイムスタンプとは?」〈https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/cybersecurity/kokumin/basic/basic_structure_05.html〉)。デジタルデータについて電子的に証明することを意味することが多いが、それが困難な場合には、第三者に撮影日時に間違いがないことを確認してもらうなどのアナログ的な方法によることも考えられる。

⁴⁰ 人が体験した事実が記載された書面は、原則として証拠とすることができない(刑訴法321条1項前段)。ただし、同法321条ないし328条に該当する場合には例外的に証拠能力が認められる。なお、被告発人の言動等を直接見聞きした者が証人として証言した場合、同法321条1項前段には該当しないが、同項後段により証拠能力が否定される可能性がある。また、証言の証拠能力が肯定される場合であっても、その信用性が否定される可能性があることは、書面を証拠とする場合と同様である。

ることから」

盛土規制法違反の罪の成否を判断するにあたっては、同法に関する知識に加えて、刑事法や刑事実務に関する専門的知見（例えば刑法上の違法性阻却事由や責任阻却事由に関する知識や、これまでに指摘してきた刑事訴訟法・刑事実務に関する知見）が必要となる。

また、災害防止措置命令違反（盛土規制法 55 条 1 項 4 号）や改善命令違反（同法 56 条 3 号）等については、違反の事実に加えて、その前提となる災害防止措置命令（同法 20 条 2、3 項、39 条 2、3 項）や改善命令（同法 23 条 1、2 項、27 条 4 項、42 条 1、2 項、47 条 1、2 項）等の正当性を表す資料も必要となる（後述④参照）。

さらに、盛土規制法違反に関しては、複数の許可対象規模未満の盛土等の一体性が問題となるケースや、「盛土」と「土石の堆積」に判別が困難であるケースのように、自治体の担当職員においても違反の有無や危険性の程度の評価が難しく、犯罪の成否の判断にあたり高度の専門的・技術的知見が必要となる場合がある（本ガイドライン第3編第8章参照）。

●「告発を検討する際は、弁護士や有識者等とも連携することが極めて有効である」

上記のような犯罪の成否の判断にあたり必要となるそれぞれの専門的・技術的知見を補完するため、告発を検討する際には、捜査機関に相談することに加えて、刑事法や行政法の専門家（弁護士や研究者）や、盛土に関する高度の技術的知見を有する有識者または国土交通省の担当者と連携することが有益である。

④命令違反の罪に固有の留意事項

命令違反の罪については、命令の正当性（盛土等の危険性が命令の判断基準に適合しているかどうか、命令する災害防止措置が災害の防止のために必要かつ合理的な内容・範囲であるかどうか、猶予期限は相当であるかなど、命令の内容が合理的であることを裏付ける事実）及び履行期限内に命令事項が履行されなかった事実を明確にしなければならない。例えば、工事施行停止命令等の不作為義務命令の場合に現に工事が継続されている場合などは、警察が捜査を開始した時点で違反状況を現認することが可能であるが、他方で、捜査開始時に違反状況を現認できない場合もあることから、客観的証拠により違反事実の存在を特定する必要がある。（本ガイドライン 3-99 頁・留意事項（4））

●「命令違反の罪については、命令の正当性（盛土等の危険性が命令の判断基準に適合しているかどうか、命令する災害防止措置が災害の防止のために必要かつ合理的な内容・範囲であるかどうか、猶予期限は相当であるかなど、命令の内容が合理的であることを裏付ける事実）及び履行期限内に命令事項が履行されなかった事実を明確にしなければならない」

命令違反の罪について適正に処理するには、被告発者が命令に違反した事実（履行期限内に命令事項が履行されなかった事実）に加えて、当該命令の適法性および妥当性について明

らかにすることが不可欠である⁴¹。

そのため、自治体職員においては、命令違反の罪について刑事告発をするにあたって、命令の相手方において履行期限内に義務を履行しなかった事実に加えて、当該命令の処分基準適合性や、履行のための猶予期限が相当であったかなど、命令の内容が合理的であることを確認した上で、その判断を資料によって裏付ける必要がある。

●「例えば、工事施行停止命令等の不作為義務命令の場合に現に工事が継続されている場合などは、警察が捜査を開始した時点で違反状況を現認することが可能であるが、他方で、捜査開始時に違反状況を現認できない場合もあることから、客観的証拠により違反事実の存在を特定する必要がある」

命令違反の罪は、履行期限内に義務を履行しなかった場合に成立するが、告発前に不履行の事実が存在しても、告発後に義務が履行されたときは、捜査開始後に命令違反の事実が確認できず、犯罪事実を証明することができなくなる可能性がある。

そのため、自治体職員においては、告発に先立ち、ある特定の時点において命令違反の罪が成立した事実を写真や図面等の客観的証拠によって証明できるようにしておく必要がある。

⑤公訴時効を意識した告発時期の検討

告発すべき犯罪の嫌疑を把握したときは、公訴の時効を念頭に置いて、速やかに捜査機関へ相談をするとともに、告発の準備を開始するべきである。命令違反の罪のうち作為義務命令違反にかかる犯罪は、命令の内容が履行されないまま履行期限を経過した時点で成立する。また、履行期限経過前であっても、命令書において定めた「履行条件」に従わない場合には命令違反とみなす旨記載したにもかかわらず、これを根拠なく怠った場合には、履行期限までに履行する見込みのないことが客観的に明らかであるとして、履行期限の経過を待たずに、履行条件に違反した時点をもって犯罪が成立することもある。命令書において定める「履行条件」の具体例としては、具体的な着手期限と同期間までに着手すべき行為（工事計画書及び着手届の提出等）や、工事計画書等に定められた工程を遵守し、工事の進捗・施行状況の報告を求められたときは速やかにこれに応じることを明示するとともに、これらの履行条件に従わない場合には命令違反とみなす旨記載することが挙げられる。事案ごとに弁護士や有識者に相談の上、捜査機関とも適宜連携を取りながら、告発の時期を適切に検討されたい。したがって、作為義務の命令に当たっては、履行期限だけでなく、積極的に着手期限も明示するとともに、対象者の履行が見込めないと判断される場合は、対象者の履行の意思を確認し、その回答を記録・保存しておくことが肝要である。（本ガイドライン3-99頁・留意事項（5））

●「告発すべき犯罪の嫌疑を把握したときは、公訴の時効を念頭に置いて、速やかに捜査機関

⁴¹ 行政行為の瑕疵が命令違反の罪の成否にいかなる影響を及ぼすかは、罰則を定める行政法規の趣旨や行政過程における当該行政行為の位置付けを考慮した上で、犯罪構成要件の解釈として検討されるべきである（塩野宏『行政過程とその統制』（有斐閣、1989年）126頁、田中良弘「行政行為と刑事罰」『行政判例百選I〔第8版〕』135頁等）。盛土規制法上の命令違反の罪についてどう考えるかは判例・学説の蓄積を待つ必要があるが、仮に命令の瑕疵が犯罪の成否そのものに影響しないとしても、刑罰の適正な適用という観点からは、前提となる命令に瑕疵があるか否かは、検察官が起訴・不起訴を判断するにあたって重要な考慮要素であり、自治体職員が告発の要否を検討するにあたって、この点についてできる限り明らかにしておくことが必要であると思われる。

へ相談をするとともに、告発の準備を開始するべきである」

盛土規制法違反の罪につき公訴時効を念頭においた対応が必要であることは、前述のとおりである。

- 「命令違反の罪のうち作為義務命令違反にかかる犯罪は、命令の内容が履行されないまま履行期限を経過した時点で成立する。また、履行期限経過前であっても、命令書において定めた『履行条件』に従わない場合には命令違反とみなす旨記載したにもかかわらず、これを根拠なく怠った場合には、履行期限までに履行する見込みのないことが客観的に明らかであるとして、履行期限の経過を待たずに、履行条件に違反した時点をもって犯罪が成立することもある…〔具体例略〕…。事案ごとに弁護士や有識者に相談の上、捜査機関とも適宜連携を取りながら、告発の時期を適切に検討されたい。」

命令違反の罪については、命令違反の事実が継続している限り、公訴時効の期間は開始しないと解される⁴²。とはいえ、命令違反の罪の成立時期（既遂時期）を確認しておくことは、迅速な告発の検討のために有益である。上記の記載は、作為義務命令違反の罪について、命令の内容が履行されないまま履行期限を経過した時点で犯罪が成立することを確認するとともに、履行期限の経過を待たずに犯罪が成立する可能性があることを明記することによって、悪質性が高いと考えられる命令違反の罪について、犯罪成立後速やかに告発することを促すものと考えられる⁴³。

- 「したがって、作為義務の命令に当たっては、履行期限だけでなく、積極的に着手期限も明示するとともに、対象者の履行が見込めないと判断されるときは、対象者の履行の意思を確認し、その回答を記録・保存しておくことが肝要である」

上述のように、作為義務命令については、履行期限経過前であっても、履行条件に違反するときは、命令違反の罪が成立することがある。したがって、作為義務命令を発する際には、刑事的手法による速やかな対応を可能とするため、履行条件として着手期限を明示するとともに、犯罪成立時期を特定するため、対象者の履行の意思を確認し、その回答を記録しておくことが望ましい。なお、この場合の記録は複数人で対応すべきことについては上記②で述べたとおりである。

⁴² 不法盛土への対処方策検討ワーキンググループ（以下「検討WG」という）「不法・危険盛土等への対処方策ガイドライン（中間案）」（2022年12月16日）〈<https://www.mlit.go.jp/toshi/web/content/001580354.pdf>〉42頁参照。

⁴³ 検討WGの第5回議事概要においても、「盛土規制法における犯罪の既遂時期の解釈を検討し、整理することが望ましい」旨の発言が確認できる。〈<https://www.mlit.go.jp/toshi/web/content/001580354.pdf>〉。

⑥捜査への協力

刑事手続が進んだとしても、都道府県等は傍観することなく、証拠資料の提出等により、警察や検察官と連携を密にし、可能な限り積極的に捜査に協力する。(本ガイドライン3-99頁・留意事項(6))

●「刑事手続が進んだとしても、都道府県等は傍観することなく、証拠資料の提出等により、警察や検察官と連携を密にし、可能な限り積極的に捜査に協力する」

警察や検察官との連携や協力の必要性については、上記3において繰り返し指摘したとおりである。

⑤ 本ガイドラインの意義と今後の課題

最後に、本ガイドラインの意義について、行政の実効性確保の観点から、若干のコメントをすることとしたい。

冒頭において指摘したように、本ガイドラインは、盛土規制の現場を担う自治体職員等に向けて、盛土規制法の定める各種の実効性確保手段について具体的かつ詳細に記載しており、同法に基づく規制の実効性を確保する上で極めて有益なものであるといえる。中でも、刑事告発に関する記載は、告発の基本的考え方や留意事項について詳述した上で、盛土規制法上の主要な罪について、その成立要件や収集すべき証拠等を具体的に示しており(文末資料参照)、機能不全が指摘されるわが国の行政刑罰の改善という観点からも、高く評価することができる。

他方、本ガイドラインは、「悪質性の高い違反行為については速やかに告発の検討を開始しなければならない」と記載するにとどまり、さらに踏み込んで「告発をすべき事案」について明記することはしていない。この点について、近年における告発件数の増加を含む「脱・インフォーマル志向」⁴⁴が指摘される消防法の執行に関しては、消防庁の作成した「違反処理標準マニュアル」において、「告発をもって措置すべきと認められる事案」として、命令違反を前提とする刑罰規定に関する事案のうち6類型と、直罰規定に関する事案のうち6類型の計12類型が明示されている⁴⁵。

⁴⁴ 近年における消防法違反についての告発件数の増加傾向と消防法の執行に関する「脱・インフォーマル志向」につき、釧持麻衣「消防法の執行過程と実効性分析—特集：行政法の実施過程研究—」行政法研究53号(2023年)280-283頁。

⁴⁵ 同マニュアルが列举する「告発をもって措置すべきと認められる事案」は、次のとおりである。㉑防火対象物使用禁止等命令違反(消防法5条の2第1項違反)、㉒防火管理者選任命令違反(同法8条3項違反)、㉓屋内消火栓設備設置維持命令違反(同法17条の4第1項違反)、㉔スプリンクラー設備設置維持命令違反(同法17条の4第1項違反)、㉕自動火災報知設備設置維持命令違反(同法17条の4第1項違反)、㉖その他命令違反の内容が重大なもの(以上、命令違反を前提とする刑罰規定に関する事案)、(以下、命令違反を前提とする刑罰規定に関する事案)㉗立入検査の拒否(同法4条1項違反)の繰り返し、㉘防火対象物点検報告の未報告(同法8条の2の

この点については、既に一定の告発事例の蓄積のある消防法違反の罪と、施行直後であり告発事例の蓄積のない盛土規制法違反の罪との違いがあるものの、災害防止措置命令違反や改善命令違反のように悪質性が高く災害発生のおそれもある違反行為については、自治体職員が躊躇することなく刑事告発をすることを容易にする観点から「告発をもって措置すべき」事案として明示することも考えられる。この点については、刑事告発がなされた事例の蓄積を踏まえつつ、本ガイドラインの改訂の際にあらためて検討されるべきであろう。

加えて、刑事的手法に関するガイドラインとしてのさらなる充実の観点から、本ガイドラインに違反行為についての要件や告発にあたって必要となる資料が掲載されている主要な違反類型（無許可工事、監督処分・改善命令違反、立入検査拒否、報告義務違反）以外の罪についても犯罪成立要件や告発の際に必要な資料等を整理するとともに、これらを含めた盛土規制法違反の各罪について、犯罪事実の記載例や犯罪構成要件に関する重要な判例・学説、捜査上の留意点等について検討し取りまとめることが、刑事的手法による盛土規制の実効性確保の観点から重要であると思われる⁴⁶。

2第1項違反）の繰り返し、①消防用設備等又は特殊消防用設備等点検報告の未報告（同法17条の3の3）の繰り返し、②無資格者による消防用設備等工事（同法17条の5第1号違反）、③防災管理点検報告未報告（同法36条第1項において準用する同法8条の2の2第1項）、④その他違反内容が悪質なものを。

⁴⁶ 刑法犯や一部の特別法犯については、既に多くの刑事実務家による犯罪事実記載例集や犯罪捜査ハンドブックが刊行されている。特別法犯に関する犯罪事実記載例や解説を掲載したものとして、土本＝岡本・前掲注（15）、加藤俊治編著『警察官のための充実・犯罪事実記載例—特別法犯—〔第5版〕』（立花書房、2021年）、高森高德編著『新 刑法犯・特別法犯 犯罪事実記載要領〔改訂第5版〕』（立花書房、2018年）、荒川洋二ほか『〔4訂版〕犯罪事実記載の実務—特別法犯—』（近代警察社、2013年）。

資料 盛土規制法の主要な罰則規定の要件と告発に必要な証拠書類

違反行為	要件と補足	違法性を示す必要な資料	その他状況に応じて必要な資料
無許可工事 (法第55条第1項第1号、第2号)	①-1 (宅地造成等工事規制区域) 許可規定に違反して宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積に関する工事をしたとき ①-2 (特定盛土等規制区域) 許可規定に違反して特定盛土等又は土石の堆積に関する工事をしたとき	■無許可で盛土工事をした事実 ●規制対象の該当性を示す資料 : 盛土等が行われた場所 ・規制区域であること[公表資料、位置図] ・区域指定後の造成着手を示す資料 [盛土行為経過状況] ・盛土等の規模(高さ、面積) [測量結果] ・行為類型(宅地造成、特定盛土等、土石の堆積)[対応記録] ・適用除外対象行為に該当しないこと ●違反者特定のための資料 [土砂搬入状況]	■基礎情報 ●土地情報 [土地登記簿謄本、公図、地積測量図] ●被告発人に関する情報 [[法人]履歴事項全部証明書 【個人】戸籍謄本、住民票] ■悪質性を示す情報 ●被告発人への行政対応に関する情報 [対応・指導記録、指導時の記録写真・動画]
監督処分もしくは改善命令違反 (法第55条第1項第4号、第56条第3号)	監督処分又は改善命令に違反したとき <補足> 「命令に違反したとき」: 作為義務命令の場合 命令の内容が履行されないまま履行期限を経過したとき 履行期限経過後であっても履行条件に違反したとき(履行期限までに履行する見込みのないことが客観的に明らかである場合) 不作為義務命令の場合 期限を設けた場合: 当該期限以降に工事等を実施したとき 期限を設けていない場合: 命令書が到達した以降に工事等を実施していたとき	■命令の正当性を表す事実 ●規制対象の該当性を示す資料※1 : 盛土等が行われた場所 ・規制区域であること[公表資料、位置図] ・造成着手時期※2 [盛土行為経過状況] ・盛土等の規模(高さ、面積)※2 [測量結果] ・行為類型※2(宅地造成、特定盛土等、土石の堆積)[許可・届出資料、対応記録] ●行政処分の相手方であること示す資料※1 [土砂搬入状況] ●命令根拠 [違反内容、盛土等の危険性] ■命令違反をした事実 ●行政処分に係る書類 [命令書、弁明通知書等] ●期限経過後の現況、履行状況 [土地・施行状況、記録写真・動画、対応記録]	■基礎情報 ●土地情報 [土地登記簿謄本、公図、地積測量図] ●被告発人に関する情報 [[法人]履歴事項全部証明書 【個人】戸籍謄本、住民票] ■悪質性を示す情報 ●被告発人への行政対応に関する情報 [対応・指導記録、指導時の記録写真・動画]
立入検査拒否 (法第56条第4号)	立入検査を拒み、妨げ、又は忌避したとき。 <補足> 「拒み、妨げ」: 言語又は動作等の積極的な行為により実質的に立入検査ができない状態を生じさせた場合に該当 「忌避」: 直接に検査を拒否・妨害する以外の方法により、検査が実際に行われてもその意味を失わせてしまうような状態を作出すること(例: 関係資料の隠蔽、改ざん等)	■立入検査の正当性を示す事実 ●規制対象の該当性を示す資料※1 : 盛土等が行われた場所 ・規制区域であること[公表資料、位置図] ・造成着手時期※2 [盛土行為経過状況] ・盛土等の規模(高さ、面積)※2 [測量結果] ・行為類型※2(宅地造成、特定盛土等、土石の堆積)[許可・届出資料、対応記録] ・立入検査の必要性を示す資料 [施行状況、許可・届出・検査書類] ■拒み、妨げ又は忌避した事実 ●立入検査時の状況を示す資料 [被告発人の対応、記録写真・動画]	■基礎情報 ●土地情報 [土地登記簿謄本、公図、地積測量図] ●被告発人に関する情報 [[法人]履歴事項全部証明書 【個人】戸籍謄本、住民票] ■悪質性を示す情報 ●被告発人への行政対応に関する情報 [対応・指導記録、指導時の記録写真・動画]
報告徴取に対する無報告・虚偽報告 (法第58条第5号)	報告をしなかったとき又は虚偽の報告をしたとき <補足> 「報告をしなかったとき」: 報告内容に著しい報告漏れがある場合でも該当 「虚偽」: 客観的に判断して真実又は真正ではないことについて主観的認識があること	■報告徴取の正当性を表す事実 ●報告徴取対象の該当性を示す資料※1 [報告徴取した場所] ・報告徴取の必要性を示す資料 [土地の状況、報告徴取の目的] ●被告発人が報告の徴取の対象者と示す資料 [土地登記簿、搬入状況] ■報告しなかった、虚偽した事実 ●報告を求めた事実を示す書類 [報告徴取書類] ●被告発人の提出資料(虚偽の場合)	■基礎情報 ●土地情報 [土地登記簿謄本、公図、地積測量図] ●被告発人に関する情報 [[法人]履歴事項全部証明書 【個人】戸籍謄本、住民票] ■悪質性を示す情報 ●被告発人への行政対応に関する情報 [対応・指導記録、指導時の記録写真・動画]

出所: 本ガイドライン3-100頁表7.1から引用

第3章

盛土規制法の実施をめぐる行政学的考察 ～「準備段階」に主な焦点を当てて～

九州大学大学院 法学研究院教授 嶋田 暁文

盛土規制法の実施をめぐる行政学的考察 ～「準備段階」に主な焦点を当てて～

九州大学大学院 法学研究院教授 嶋田 暁文

はじめに

宅地造成及び特定盛土等規制法（以下、「盛土規制法」と呼ぶ）の実施は、大きく分けて、①「準備段階」と②「運用段階」とに分類することができる。それぞれの段階では、以下のような取り組みが行われる。

まず、①「準備段階」では、(A) 規制区域の設定と、(B) 「許可を要する特定盛土等又は土石の堆積の規模」（以下、「許可を要する規模」と呼ぶ）の条例による変更（ただし、任意）がその主な取り組みとして求められる。

規制区域は、「宅地造成等工事規制区域」（市街地や集落、その周辺など、人家等がまとまって存在するエリアについて、森林、農地を含めて広く指定するもの。以下、「宅造区域」と呼ぶ）と、「特定盛土等規制区域」（市街地や集落等からは離れているものの、地形等の条件から人家等に被害を及ぼし得るエリアを指定するもの。以下、「特盛区域」と呼ぶ）とからなる。都道府県、政令市、中核市がその指定を行う。国のマニュアルによれば、規制区域を指定するに当たっては、まず基礎調査として、管内の地形、地質の状況や土地利用の状況等を調査する。その後、宅造区域、特盛区域それぞれについて対象区域を抽出し、抽出した区域から、盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない区域を除外する。地形的条件等を勘案して両区域の境界を設定し、候補区域を設定する。基礎調査実施後、都道府県知事等は、基礎調査の結果を関係市町村長等に通知するとともに公表する。そして、関係市町村長等への意見聴取を経て、規制区域が指定される。

また、「許可を要する規模」の条例による変更とは、災害を防止するために必要があると認める場合において、許可を要する特定盛土等または土石の堆積の規模につき、政令で定められた規模よりも小さな規模とすることを、条例で独自に定めること（＝上乗せ条例を制定すること）を指す¹。

一方、②「運用段階」では、(イ) 許可およびその関連の業務と、(ロ) 監視およびそれに基づく諸対応とが主な取り組みとして求められる。

許可およびその関連の業務とは、盛土等を行うエリアの地形・地質等に応じて災害防止のために必要な技術的基準に基づき、都道府県知事等が盛土等の許可を行い、また、許可後に

¹たとえば、特盛区域では、法律上、「面積が3000㎡を超える盛土又は切土」しか許可の対象となっていないが、条例でこの「3000㎡」を「500㎡」に切り下げることによって、許可の対象を広げるといったのが、その具体例となる。

において、許可基準に沿って安全対策が行われていることを確認するため、工事の施工状況を3ヵ月以内の期間毎に報告することを求めるほか、工事完了後には確認が困難となる工程について、施行中の中間検査等により確認することを指す。

また、監視およびそれに基づく諸対応とは、不法あるいは違法な盛土がなされていないかを監視し、発見した場合には調査し、許可の取り消しなどの監督処分や改善命令を出したり、場合によっては、代執行を行うことで崩落を防止したりすることなどを指す。

本稿では、以上のうち、①の「準備段階」に主な焦点を当て、いくつかの自治体の取り組み状況を明らかにした上で、行政学視点に基づき、そこから見出すことができるメカニズムや興味深い知見・ポイントを仮説的に抽出することを目的とする。

① 福岡県・久留米市・福岡市・北九州市における盛土規制法の実施状況～広島県との対比で

まずは、盛土規制法に基づく区域指定を中心に、その権限を有する県、政令市、中核市がどのような体制のもと、どのようなスケジュールで取り組もうとしているのか（取り組んだのか）、その実態を明らかにすることから始めることにしたい。なお、広島県を取り上げるのは、全国でいち早く区域指定等の準備段階を終えて運用段階に入っているからであり、福岡県・久留米市・福岡市・北九州市を取り上げるのは、調査を行う上での便宜上の問題のほか、県内に政令市・中核市が揃っているという点で参照価値が高いと思われるからである。

（1）福岡県

①担当部局

福岡県の担当部局は、建築都市部都市計画課盛土規制係である。係長を含め3名が担当している（土木2名、林業職1名）。運用段階での担当部局は決まっておらず、本係は、区域指定等の担当部局という位置づけで業務を担当しているという。

②庁内推進体制

庁内の連携体制としては、「盛土による災害防止のための庁内連絡会」を設けている。メンバーは、事務局を務める建築都市部都市計画課盛土規制係のほか、総務部防災危機管理局消防防災指導課、環境部自然環境課、環境部監視指導課、農林水産部農山漁村振興課、水田農業振興課、県土整備部企画課、砂防課である。年に2～3回程度の頻度で情報共有等を行っているという。

③区域指定に向けたタイムスケジュール

福岡市、北九州市の両政令市は、旧・宅地造成等規制法に基づく宅地造成工事規制区域を

有しているため、その経過措置期間（2年間）が切れる前（＝2025年5月まで）に、新たな規制区域を指定しなければならないというタイムリミットがある。これに対し、福岡県（および中核市である久留米市）は、旧宅造法の規制区域を区域内に有していないため、5年以内の2027年度内までに区域指定を行うこととなっている。そこで2023年度中に方針を定め、2024年度に県内市町村の意見聴取を行い、丁寧に調整を進め、2025年度末までに区域指定するというタイムスケジュールを考えているという。

④政令市・中核市との調整

政令市である福岡市、北九州市および中核市である久留米市が盛土規制法に基づく権限を独自に有しているため、県としては、これらの自治体と一定の調整を行う必要がある。そのため、「盛土規制法に基づく連絡調整会議」という場を設けているという。同会議は、これまで（2023年末現在）計2回ほど開催されたとのことである（5月と8月）。そこでの調整内容は、区域の境界（行政界）で齟齬が生じないようにするための、区域指定の考え方のすり合わせが中心であるという。区域指定のタイミングについては、特段の調整が行われているわけではない。

⑤他県との調整

区域指定のすり合わせは、他県との間でも必要である。そのため、隣接する佐賀県、熊本県、大分県とは個別に打ち合わせをしている。これまで1回ずつ行ったという。そのほか、九州全体で担当者会議が存在しており、そこでも一定の情報交換が行われている。

⑥上乗せ条例

福岡県では、建設残土の処分等の埋立てや盛土に伴う、土砂の崩壊や流出による災害の発生を防止するため、2002年7月に「福岡県土砂埋立て等による災害の発生防止に関する条例」を制定している。条例の対象地は、森林地域のみならず、他法令の規制を受けない区域であり、土砂埋立て等を行う土地の面積が3000㎡を超える場合を許可対象としてきた。そのため、県全体としてみた場合、盛土規制についての一定のノウハウが蓄積されているものと思われる。今回の盛土規制法の区域指定に合わせて、特盛区域における「許可を要する規模」の条例による変更（上乗せ条例の制定）を行うかどうかについては未定のようなものである。

⑦規制区域の指定に向けた手続き

区域指定に向けた手続きとしては、パブリックコメントは必要と考えられているようだが、審議会の設置の有無も含め、現段階では未定であるという。

(2) 久留米市

①担当部局

中核市である久留米市では、宅地造成等規制法（以下、「旧・宅造法」と呼ぶ）の所管部局²として、都市建設部都市計画課が事務を担っていたが、盛土規制法施行に伴う所管は、明確には定まっていない。いずれにせよ、区域指定に向けた事務ならびに今後の運用についても、農政部と都市建設部で連携しながら取り組んでいくことになるものと思われる。

②区域指定に向けたタイムスケジュール

区域指定のスケジュールは、福岡県と歩調を合わせ、2025年度末までに行う予定である。そのため、県と合同で業務委託する形で、区域指定のための方針を2023年度末に策定予定である。（より具体的には、県が発注している4工区のうちの第3工区に久留米市が含まれているため、その委託費の一部を久留米市が分担する形をとっている。）

県が方針を決めた上で、各市町の意見を聴くのに2024年度一年間をかけるのに対し、久留米市は、既存の盛土（2000年以前+前回調査以降のもの）についての調査を並行して進めながら、区域指定に取り組む予定である。

③なぜ県との合同による形をとったのか？

久留米市はなぜ福岡県と合同で進める形を選んだのであろうか。その最大の理由は、行政界での規制区域の考え方や基準の違いを極力少なくするためである。運用開始時点において、隣接する市町で基準の違いがある場合には、当然規制の緩い区域に盛土がなされることが想定される。そうした事態の回避が意図されたのである。

また、土砂埋立て等による災害発生の防止については県が条例により取り組んできていることや、森林法上の開発許可権限も県にあること、そして、独自に森林区域における盛土規制対応が可能な技術職員の確保を行うことが容易ではないことから、盛土規制法の運用に際しては、県との連携が不可欠とのことであった。

こうした背景がある以上、方針策定の段階から県と一緒に取り組むことで、コミュニケーションをとっておいた方が、運用段階における県との連携もスムーズになると考えられたのである。

④上乗せ条例

「許可を要する規模」の条例による変更（上乗せ条例の制定）については未定であるが、基

²ただし、実際には規制区域が設定されていなかったため事務は発生していなかった。なお、旧・宅造法の運用を含む開発関連業務は、元々は建築指導課の所管であった。これが、2023年4月から都市計画課に移管された。

本的には、県と歩調を合わせる形になるものと思われる。ただ、これまで旧・宅造法に基づく規制区域を有しておらず、かつ、独自の土砂条例も持っていなかったことから、どの程度の規制レベルでどの程度の申請業務および許可業務に伴う負担が生じるのかが推測できない。それが検討に際しての不安材料となっているという。

⑤区域指定に向けた手続き

区域指定については、県主催の審議会において決定した内容を参考に市で定める予定とのことであった。その上で、少なくとも特盛区域における「許可を要する規模」の条例による変更（上乘せ条例の制定）を行う場合には、パブリックコメントを行うであろうとのことであった。

(3) 福岡市

①担当部局

政令市である福岡市の担当部局は、住宅都市局建築指導部盛土指導課である。2022年11月に準備段階として係長1名を配置し、2023年度より専担の課を設置した。課長+2名の係長（うち1名は他課との兼務）+係員1名の4名体制（土木1名、建築3名）をとっている。

②専門委員会と関係部局の連携体制

福岡市では、規制区域の指定及び関係条例の制定等に向けた検討等を行うため、「盛土に関する専門委員会」を設置している。メンバーは、防災工学、地盤工学、都市計画、森林保全学の大学教員と、弁護士である。2023年末現在、7月と11月に計2回開催されている。

ここには、農林水産局総務農林部長、総務農林部森づくり推進課長、市民局防災・危機管理部防災推進課長、住宅都市局建築指導部長、都市計画部都市計画課長、建築指導部開発・建築調整課長、建築指導部盛土指導課長も出席している。専門委員会への出席を通じて、部局横断的に、課題認識の共有と連携が図られているのである。これは、国レベルにおける「審議会の合同設置による政策調整」（手塚2022）とやや類似した仕掛けだと評価することができる。

③スケジュール等

すでに述べた通り、旧・宅造法に基づく宅地造成工事規制区域を有している自治体では、その経過措置期間（2年間）が切れる前（＝2025年5月まで）に、新たな規制区域を指定しなければならないというタイムリミットがある。そのため、福岡市では、2024年度中に区域指定をし、2025年度から運用開始予定である。なお、区域指定に際しては、パブリックコメントを予定しているとのことであった。

④上乗せ条例

「許可を要する規模」の条例による変更（上乗せ条例の制定）を行うかどうかについては、専門委員会の審議次第のところもあり、未定である。なお、現行条例では、1000㎡以下で土砂埋立て等を行う高さ5m超の場合又は1000㎡超で土砂埋立て等を行う高さ1m以上を規制している。

第1回の専門委員会では、事務局より、「市の土砂条例は市域全体が対象ですが、盛土規制法は、区域指定という概念が新たに入っており、盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のないところを指定区域から外すという考えがあります。指定区域外は、土砂条例の対象となりますので、今後、区域指定や許可基準の検討に合わせて、土砂条例との整合も図りながら、見直しをしたいと考えています」とのコメントがなされたところである。しかし、今後の委員会審議次第では、全域指定がなされる場合もありうる。その場合、特盛区域について現行条例よりも許可を要する規模の基準が緩くなると想定されることから、特盛区域について何らかの上乗せ条例が制定される可能性が高いように思われる。

⑤独自の土砂条例の存在とその意義

福岡県においては、森林法に基づく開発許可権限など、盛土規制法の運用に際して、情報入手の端緒になりうる諸権限が県にあり、事務処理特例制度に基づく権限移譲はなされていない。そのため、久留米市においては県の農林部局との連携の必要性が認識されていたのであった。この点、福岡市では、同様に森林法等の開発許可権限等は有していないものの、従前から福岡市独自に土砂条例を運用してきた経緯があり、農林部局が一定のノウハウを有しており、久留米市の場合とは少し事情が異なっているようである。

(4) 北九州市

①担当部局と推進体制

北九州市の担当部局は、建築都市局計画部開発指導課調整係である。係長、係員2名の3名体制である。いずれも土木職である。庁内推進体制としては、関係課長連絡会議を1度開催したとのことであるが、特段、名称を付した推進体制が公式に構築されているわけではない。

②専門会議とスケジュール

専門家による会議について北九州市の取り組みはまだ緒に就いたばかりであり、2024年1月10日に「盛土に関する専門会議」が設置された。この場で区域のあり方について専門家の意見を聴取し、それをもとに区域指定に取り組むという。規制区域については全域指定も視野にあるようであるが、今後の検討次第とのことである。

福岡市と同様、2024年度中に区域指定をし、2025年度から運用開始というスケジュールとなっている。なお、専門会議には、事務局である開発指導課調整係以外に、農林部局も同席している。

③上乗せ条例等

北九州市の場合も、久留米市と同様、森林法の許可権限等も有しておらず、かつ、独自の土砂条例も有していない。そのため、盛土規制法の運用段階における県の農林部局との連携の必要性についても、久留米市の場合と同様にあると思われる。

北九州市では、今のところ、上乗せ条例の制定やパブリックコメントの実施は想定されていないという。

(5) 広島県の場合

①担当部局および庁内推進体制

ここで、以上見てきた自治体と対比すべく、全国で最も早く盛土規制法に基づく区域指定を行った広島県のケースをみることにしたい。

まず、広島県の担当部局は、土木建築局都市環境整備課盛土対策グループである。担当監(課長職)1名、グループメンバー3名の4名体制であり、土木職3人、建築職1名(別に警察職1名2023年7月から併任)からなる。

庁内推進体制については、特段の公式上の仕組みがあるわけではないが、農林部局、廃棄物担当部局、農地担当部局とは、週に1、2回は必ずコミュニケーションをとっているとのことであった。

②区域指定までのスケジュール

広島県の動きは極めて迅速であり、盛土規制法施行前の2022年4月には早くも動き始め、夏くらいに区域指定につき、コンサル発注を行っている。

自治体への説明会も10回ほど行われており、そこでは、現行の土砂条例による規制状況より緩和されることのないようにして欲しいという要望があったという。

2022年の冬からは、条例改正に向けた動きが始まった。実際の条例改正作業は、2023年4月を中心に行われた(6月議会で成立)。その後、細則・規則・手引き・事務処理要領の作成が同年5～8月に行われた。

県内には、政令市である広島市、中核市である福山市、呉市が盛土規制法の権限主体であるが、これらの自治体が本格的に動き出す前であったので、広島県の区域指定等に関する情報を適宜提供し調整を図ったが、結果として、広島市等は本格的に動き出す前であり、特段の意見はなかったという。

最終的に、2023年9月28日に、県内全域（広島市、呉市、福山市を除く）が規制区域に指定された。

③規制区域の指定に向けた手続き

規制区域指定に至るまでの手続きとしてはパブリックコメントが行われた。審議会を設けての検討はなされていない。これは、国の示すガイドラインに基づき、区域案を策定した結果、県内全域が規制区域となり、審議会を設置して議論する実益が相対的に小さく、それよりもむしろ、できるだけ早く区域指定を終えて規制をスタートさせることで、不適切な盛土から県土を防御する方が重要だと認識されたためだと考えられる。

④なぜこれだけ早く積極的な取り組みがなされたのか？

それはともかく、広島県はなぜこれだけ迅速に区域指定にまでこぎつけたのであろうか。その理由は、大きく分けて以下の四つだと考えられる。

第1に、元々、日本一の広さの旧・宅造法の規制区域（県土面積の約3割にあたる2395km²）を有していたことが挙げられる。そのため、問題意識を早い段階から持つこととなった。

第2に、土砂条例（広島県土砂の適正処理に関する条例（2004年9月施行））を制定し、県全域で土砂埋立区域の面積2000m²以上については許可制の対象としていたことが挙げられる。

第3に、県民の土砂災害に対する意識が非常に高かったことが挙げられる。広島県は土砂災害が多いところであり、2014年、2018年にも大きな被害を受けたことが要因と考えられる。

第4に、以上の背景から、広島県として組織を挙げてチーム一丸となって盛土による災害防止に向けた取り組みが進められることになったという組織的要因が考えられる。

⑤上乗せ条例による規制レベルの画一化とその効果

広島県では、特盛区域につき、500m²超を許可制とする上乗せ条例を制定した。元々、県内の4市町が厳しい条例を設けていたため³、上乗せ条例を制定しないと、それらの地域では規制レベルが現状よりも緩やかになってしまうという事情がその背景にあった。

上乗せ条例の制定は、宅造区域と特盛区域の規制レベルの画一化をもたらした。その結果、意図的であったかどうかはともかく、次のような効果が生じたことは特筆すべき点である。

第1に、調査の詳細化に伴う負担の軽減である。全域を区域指定し、かつ、宅造区域と特盛区域の規制レベルを同一にするのであれば、両者を区分するための詳細な調査の必然性が低下することとなり、その負担は最小限のものとなる。（逆に言えば、全域を区域指定したと

³ 県土砂条例をより厳格化する形で、広島市、三原市及び東広島市では500m²以上を、大崎上島町では1000m²以上を市町独自条例により許可制としていた。

しても、両区域の規制レベルが異なるのであれば、それぞれの区域指定の合理的根拠を構築する必要があるため、詳細な調査が必要となる。）

第2に、県民に分かりやすい制度となったことである。両区域で規制レベルに差を設けず、かつ、全域指定をしてしまえば、すべて同じ条件となるため、一部だけの区域の所有者のみに負荷がかかる（財産的価値に影響が及ぶ等）などといったことも生じなくなる。その分、説明責任は実質的に軽減される。

⑥市町への権限移譲

なお、事務処理特例条例（地方自治法 252 条の 17 の 2）により、11 市町に盛土規制法の権限を移譲している。同法の権限主体となっている政令市、中核市を除けば、広島県内自治体の市町村数は 20 であるので、11 / 20 ということになる。元々、旧・宅造法に関して 6 市に、土砂条例に関して 12 市町に権限移譲を行っていたことから、盛土規制法の実施に際しても、権限移譲を行うという流れとなったという。土砂条例時代を通じて一定のノウハウを有していたことから、地域に身近なレベルで当事者意識をもって盛土問題に取り組んでもらう方が良いと考えられたのである。

権限移譲を行った場合、当該市町と、県の農林部局などの関係部局との意識的な連携が求められるようにも思われるが、業務を遂行するために当然必要なことであるため、そのような必要性は特に意識されていないようである。

⑦運用状況

しかし、全域において盛土等の面積が 500㎡超のものを許可制にした場合、その申請に対する対応業務が増大することが考えられる。前述の通り、久留米市においては、その不安が大きいうであった。この点、広島県では、そのような不安はなかったのだろうか。

実はこの点、広島県では、土砂条例で県全域において土砂埋立区域の面積 2000㎡以上について許可制をとってきたため、ある程度の予測が可能であり、そうした不安は大きくなかった。具体的には、多くても倍くらいの業務量になるのではないかという推測がなされていたという。

実際、2023 年 9 月 28 日からの運行開始から 2024 年 1 月中旬までの 4 カ月で、許可件数は県内 5 件程度であり、土砂条例の時と比較しても変わらないとのことであった。

② 若干の考察

以上の状況を踏まえ、以下では、行政学視点に基づき、これらの事例から見出すことができるメカニズムや興味深い知見・ポイントを仮説的に抽出してみたい。

(1) 全域指定への傾向性

まず指摘したいのが、いずれの自治体においても、全域への規制区域指定が志向されている点である。盛土規制法10条3項が「この法律の目的を達成するため必要な最小限度のものでなければならない」と規定していることからして、規制区域の指定は斑状になる（＝規制区域に指定されない区域が入り混じる）ことが想定されるにもかかわらずである。これはなぜであろうか。大きく分けて、次の三つの理由が考えられる。

第1に、規制区域から特定の区域を外した場合に当該区域に建設残土が持ち込まれ、盛土が集中するリスクが生じるため、そのことへの懸念が働くためである。区域指定権限を有する隣接自治体が全域を規制区域に指定した場合には、このリスクが一層高まる。仮に実際に何らかの問題が生じた場合、行政としては弁明が困難である。そのため、念のために、広く区域指定をする誘因が働くことになる。

第2に、実務上の手間・コストとの兼ね合いである。全域を規制区域にしてしまえば、あとは、宅造区域と特盛区域の境界を指定すればよい。ところが、真に「必要な最小限度」を求めて規制区域を指定した場合、その区域は斑状となり、その境界線は無数になってしまう。問題は、その境界線の合理性を担保するために、非常に緻密な調査と根拠づけ作業が必要となり、コストも膨大なものになってしまう点である⁴。

また、規制区域とそうでない規制区域外を設けた場合、規制区域についてはなぜ指定したのか、規制区域外についてはなぜ規制区域としなかったのかについて、住民等に対する説明を丁寧に行う必要性が高くなる。少ない人員でそれをこなすことは相当困難であろう。

第3に、タイムリミットがあるためである。旧・宅造法に基づく規制区域を有している自治体では、その経過措置期間（2年間）が切れる前（＝2025年5月まで）に指定しなければならないし、そうでない自治体であっても、できるだけ早い規制区域の指定が求められている以上、悠長に構えてはられない。そうした場合に、上記のような手間・コストをかけるという選択肢は採りにくいのである。

もっとも、以上は、あくまで全域指定の傾向性が生じやすいという話にとどまる。全域指定しない自治体も当然あるであろう。たとえば、行政区域内に高い標高の山や船での移動が困難な島がある自治体の場合、山頂付近やそうした島までを規制区域とする可能性は低いかもしれない。また、法律の規定に忠実であろうとする意識が高く、比例原則に可能な限り従うべきと考える自治体の場合、手間・コストをかけてでも、「必要な最小限度」の規制区域指定を追求するかもしれない。ただし、その場合でも、あまりに緻密に斑状の区域指定を行うことは不可能であり、境界線の数をある程度限定化する形での大まかな区域区分にとどまらざるを得ないであろう。

⁴この点は、小泉祐一郎・静岡産業大学教授よりご教示を受けた。記して感謝申し上げたい。

(2) 全域指定に伴う監視コスト増大への対応～パトロール型と火災報知器型

一方で、全域を区域指定した場合には、運用段階で苦勞する可能性がある。規制区域においては、盛土等を監視しなければならず、そこには相応のコストが伴うと考えられるからである。

たとえば、静岡県は、2022年4月1日から「盛土監視機動班」（6名）を設け、通報に基づく現場確認、巡回監視、不適切な盛土に対する指導を行っているが（土木2名・行政4名（うち警察2名））、「緊急度」（規模や状況に応じた区分）に基づき巡回の頻度を指定し、管内を定期的に巡回している点が注目される。建設残土等の不法投棄を行っている者を追跡するなどの行動もとるようである。また、巡回が難しい現場やダンプカーの進入路等には遠隔監視カメラ（10台程度確保）を設置し、盛土監視機動班及び関係市町等が定期的に確認する体制をとっているという。さらに、廃棄物担当部局が実施するパトロール等で不明な盛土を発見した場合は、盛土対策課と情報共有をしているという（吉田2022）。

このように定期的に巡回する「パトロール型」の監視方式に期待されているのは、不適切な盛土の発見効果だけではない。すなわち、不法投棄をしようとする者に対する「威嚇」効果をも期待されている。静岡県の場合、林道付近の山林に建設残土の不法投棄等がなされやすい富士山麓を抱えているため、こうした取り組みが必要不可欠なのである。

しかし、こうした「パトロール型」の監視は、コストが大きく、建設残土等の不法投棄がなされやすい地域ではともかく、そうでなければ、費用対効果の面で必ずしも得策でないように思える。定期的かつ無作為にパトロールを行っても、違法あるいは不法な盛土を発見できるのは稀であろうからである。むしろ、許可した盛土がきちんと適正に行われているかを確認したり、通報されたところを監視したりすることを考える方がよいであろう。県であれば、出先機関の土木職員に日常的に意識してもらい、怪しいところがあれば、その情報を提供してもらうなどの方策も考えられる。土木職員は、一定の専門性を有するため、おかしなことが行われている場合に気づきやすいからである。

このように、自ら巡回するのではなく、通報を受けて監視するあり方は、「火災報知器型」の監視方式と呼ばれる（McCubbins and Schwartz 1984）。実は、静岡県の場合も、県民、事業者等からの盛土に関する問合せを一元的に受ける窓口として「盛り土110番」を設置しており（2022年7月1日運用開始）、「パトロール型」だけでなく、「火災報知型」を併用している。

おそらく、全域を規制区域に指定する場合、監視対象範囲が広大なものとなるため、基本的に「火災報知器型」に依拠せざるを得ない。その上で、静岡県のように、建設残土等の不法投棄がなされやすい区域を包摂する自治体では、「パトロール型」をプラスアルファで展開する必要があるということであろう。

なお、「火災報知器型」の監視を有効に展開する上では、「複数部局間」や「出先機関との

連携」や「市町村と都道府県間」での情報共有も大切だが、最も重要なのは、住民との情報共有である。この点、盛土規制法で、①盛土などの許可工事について申請がなされた場合に、許可を申請した事業者は周辺住民に対して説明会を開催しなければならない（11条、29条）、②行政庁が許可を出す場合に、申請者への通知にとどまらず、許可を出した旨を公表しなければならない（12条4項、30条4項）、③対象事業地において、同法に基づく許可が与えられた旨を見やすい場所に掲示しなければならない（49条）といった規定が設けられたことの意義は小さくない。「近くの山林に搬入されている土砂は果たして適法なのか？」など、疑問を抱えていた住民に正確な知識が与えられることで、住民からの通報可能性が高まるからである。また、建設業団体、タクシー協会、電力会社、農協、森林組合、漁協、土地改良事業団体、猟友会、警備業協会、解体工事団体、測量設計業界、航空協会、産業資源循環協会といった地域におけるさまざまな団体と行政とが協定を結ぶことも有効である（大橋 2023：9-10）。

（3）準備段階を司る組織と運用を司る組織の暫定的切り分けの合理性をめぐって

自治体の中には、担当部局が、あくまで「区域指定等を行う組織」として動き出しているところが少なくない。そうした自治体では、当該担当部局は、運用段階を司る組織とは別建てとなる可能性を残しながら、区域指定等のための業務を行っている。こうしたあり方をどのように評価すべきであろうか。

この点、まず、「運用段階」と言っても、冒頭で述べたように、大きく分けて、（イ）許可およびその関連の業務（以下、「許可等業務」と呼ぶ）と、（ロ）監視およびそれに基づく諸対応（以下、「監視等業務」と呼ぶ）とに分けられる。すなわち、この問題は、準備段階における業務（区域指定+「許可を要する規模」の条例による変更）と運用段階における許可等業務および監視等業務の三つをどのような組織体制で行うべきかという問題であり、前者を司る組織と後二者を司る組織を暫定的に切り分けることの合理性がここでの問題の焦点である。

この点、許可等業務にせよ、監視等業務にせよ、現場を把握していることがより良い業務遂行に結びつくという意味で言えば、これら三つを一つの担当部局で持つことの方が合理的であるようにも思える。

しかしながら、準備段階を司る組織が監視等業務を同時に持つことにすると、監視コストへの考慮が働き、過少な区域指定につながる可能性がないわけではない。

逆に言えば、「運用段階を司る組織とは別建てとなる可能性を残しながら、準備段階の業務を行う」というあり方のもとでは、運用段階でのコストは相対的に重視されにくくなり、もっぱら住民生活の安全性の確保を念頭に区域指定が行われる可能性が高まる。先に述べた「全域指定への傾向性」がそこに加わることで、過少な区域指定が行われる可能性は限りなく縮

減される。つまり、区域指定等の業務と、監視等業務とをいったん切り分けて、さしあたり前者のみ所管するという位置づけで担当部局を置くことには、一定の合理性があるように思われる。もっとも、「監視コストを考慮して過少な区域設定につながるなどということはない」というのが実態であれば、話は別である。その意味で、あくまで上記の議論は、理論上の可能性にとどまる。

一方、許可等業務との兼ね合いでは、「許可を要する規模」の条例による変更（上乘せ条例の制定）を行うことは、許可等業務を増加させることにつながるため、人員確保が容易でない状況では、「規制強化と業務量増加のジレンマ」に悩まざるを得ない。そのことが上乘せ規制を行うことへの不安や躊躇につながる可能性もある。しかし、いったん、二つの業務を切り分けて、担当部局を（少なくとも現時点においては）準備段階のみを担う組織だと位置づければ、そうした不安等がある程度緩和できるかもしれない。これについても、あくまで理論上の可能性にとどまるが、一定の合理性を見出すことが可能なのである。

さらに、最終的に、「別建てとはならない（＝準備段階を司る組織がそのまま運用段階も担当する）」という可能性もあるわけであり、そうなった場合には、区域指定段階で得られた現場情報を踏まえつつ、許可等業務等を行うことも可能となる。つまり、区域指定等の業務と、許可等業務および監視等業務とを「いったん」切り分けて、さしあたり前者のみ所管するという位置づけで担当部局を置くことは、「いいとこどり」になる可能性を秘めている。

おそらく、準備段階（区域指定等業務）を司る組織と許可等業務や監視等業務を司る組織との暫定的切り分けが行われたのは、運用段階での業務負担まで背負いたくないという担当部局の忌避感への配慮、あるいは、新たな任務が生じた場合における「部局間の押し付け合い」の中で引き受けてもらうための方便であった可能性が高いように思われる。しかし、その意図とは無関係に、以上のように（あくまで理論上の可能性にとどまるものの）それなりに積極的な評価することも可能だというのが、筆者の考えである。

最後に、監視等業務と許可等業務を、同一部局で併せ持つべきかどうかについても一言述べておこう。監視等の結果次第では許可の取り消しにもつながるのであり、両業務が深くつながっていることは言うまでもない。しかし、自前で監視等業務を完結させることは困難である。許可担当部局が監視等業務をも併せ持つこと自体は良いことだとしても、都道府県の関係部局間、出先機関と本庁の間、市町村と都道府県の間、各種団体との間での連携、そして、何よりも住民からの通報を中心とする「火災報知器型」の監視体制を整えることをしなければ、監視等業務を有効に行うことはできないことに十分留意すべきである。

（４）経路依存性と経路断絶性

各自治体の実際の取り組みがかなり経路依存的に規定されている点も、注目に値する。それは、旧・宅造法の規制区域を有しているか否かで、区域指定のスケジュールが規定される

といった法律上の話に限定されない。

第1に、盛土規制法に基づく特盛区域に該当する区域につき、従前から許可を要する面積につき「3000㎡以上」よりも厳しい土砂条例を有していたかどうかで、上乘せ条例を制定するかどうか規定される面がある。そこでは、「規制レベルを緩めてはいけない」という意識が働くからである。

第2に、土砂条例を有していると、①許可等業務や監視等業務に関する一定のノウハウの蓄積があるだけでなく、②特盛区域について「許可を要する規模」の条例による変更（上乘せ条例の制定）を行った場合に許可等業務の負担がどの程度のものになるのかについて、ある程度の予測が可能となる。言い換えれば、上乘せ規制をした場合の業務負担に対する不安感が相対的に軽減され、上乘せ条例の制定へのハードルが相対的に下がることになる。

しかし、他方で、盛土規制法の実施に伴い、元々土砂条例を有していた自治体において一定の経路断絶性が生じること、それに伴い気を付けておくべき点が生じることについても、留意する必要がある。

すなわち、従前の土砂条例の時代においては、農林部局が当該条例を所管することが少なくなく、かつ、（都市部については土木建築系の部局が条例運用の中心であるとしても、）森林部分については農林部局が条例運用の中心的な役割を担うというスタイルが一般的であったものと思われる。こうした場合において、盛土規制法について、農林部局以外の部局（土木建築系や都市計画系など）が所管するケース——それが一般的であると思われる——では、農林部局が森林の盛土問題に対する当事者意識⁵を希薄化させてしまう可能性がある。

たとえば、森林法の開発許可制度の対象の一つである「土地の形質を変更する行為」には盛土や切土も含まれているのであり（大橋 2022a : 67）、盛土規制法が施行されようとも、盛土問題に取り組む責務は当然に農林部局に引き続き残る。実際、盛土に起因する崩落案件は、多くの場合、人目につきにくい森林で発生してきたのである。しかし、森林法では、当該開発許可を要する開発行為の規模は1ha（1万㎡）を超えるものであるため（森林法10条の2第1項、同法施行令2条の3）、盛土規制法に基づく対応の方が先行することが多くなるものと思われる。なぜなら、盛土規制法のもとでは、特定盛土等または土石の堆積の規模につき、

⁵ もっとも、農林部局に盛土問題についての当事者意識がそもそもどこまであったのかという疑問もあるかもしれない。たとえば、2021年7月3日に静岡県熱海市伊豆山地区で発生した土砂災害に関して、「林地開発案件ではない」として県の農林事務所が消極的な対応に終始した点が問題となったことが想起される。当該案件をめぐっては、逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会が、「所有者の同一性に着目して、一連の土地改変面積が1haを超えると見なすことも可能だったのではないかと。林地開発許可の申請を求め、審査・調査を行い、審査基準（行政手続法第5条）に照らし不許可とするか、『林地開発許可違反の疑いあり』（無許可行為）として、是正措置など法的対応の可能性を追求することもあり得たと思われる。本件について、県森林当局として、林地開発許可対象にできない案件だから森林法の埒外であるとする考え方は妥当でない」（逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会 2022 : 51）と指摘している。当事者意識が高くない農林部局が少なからず存在してきたことは否定できないようである。

3000㎡（あるいは上乗せ条例を制定した場合にはより小さな面積）以上の場合でも許可を要するからである。そのため、農林部局において、「盛土問題への対応は、盛土規制法の所管部局の仕事である。森林法の開発許可は、森林の保全等の観点から行えばよい」という認識が強まる可能性があるのである。

しかしながら、（善意もしくは悪意で）盛土規制法に基づく許可をとらずに森林での盛土等を行っている場合などにおいては、森林法上の開発許可がその事実を知る端緒になりうる。また、いずれにせよ、森林現場での盛土対応には、農林部局との連携は不可欠である。それゆえ、農林部局の当事者意識が低下しないように、意識的に認識共有を図っていく必要性があるろう。

（5）権限主体間の調整

すでに触れた通り、特盛区域での「許可を要する規模」の条例による変更（上乗せ条例の制定）を行った場合、3000㎡以下（たとえば、500㎡）の規模での盛土等でも許可を要することになるため、行政から見れば、対応業務が増大する可能性がある。これを懸念する声が現場にあることはすでに触れた通りである。

しかしながら、上乗せ規制を行った場合に、対応業務が増大するというのは自明ではない。むしろ、上乗せ規制を行わない場合よりも減少する可能性もある。というのも、当該自治体の規制レベルよりも、周辺自治体（都道府県にとっての政令市および中核市、政令市および中核市にとっての都道府県を含む）の規制レベルが低い場合、そうした、より規制の弱い周辺自治体に許可申請が流れると考えられるからである。

もっとも、そうなれば、周辺自治体は、自分たちのところに盛土が集中しないよう、規制を強化するであろう。すると、当該自治体への申請はやはり増えてしまう。そこで、規制をさらに強化するというインセンティブが当該自治体に働くことになる。しかし、当該自治体が規制を強化した場合、周辺自治体も規制をさらに強化するであろう。そうなれば、「いちごっこ」状態である。

盛土規制法の権限主体が都道府県および政令市、中核市に設定されたのは、土木建築の専門職やノウハウが一般市町村では十分ではないといった理由のほか、このような「いちごっこ」およびそれに伴うエネルギーの浪費の回避という点にも見出せるのかもしれない。権限主体が小規模で、その数が多数になればなるほど、小競り合い的に「いちごっこ」の発生可能性が高まるからである。

それはともかく、自らの行政区域に盛土が集中しないようにしながら、同時に、「いちごっこ」を回避するには、盛土規制法の権限主体間で、規制レベルについて調整し、全く同一ではなくとも、ある程度歩調を合わせるべきであろう。その調整の方法は、権限主体間での丁寧な対話に限定されない。広島県のように、周辺自治体が本格的な検討を行う前に厳し

い基準を指定してしまえば、結果的に、周辺自治体は、これにある程度歩調を合わせざるを得なくなる⁶。しかし、こうした調整スタイルを採るためには、周辺自治体に相当程度先んじて検討を進め、いち早く区域指定等を終える必要があるため、盛土規制法が施行されてそれなりの時間が経ち、各自治体が本格的に動き出してしまっている現在においては採りえないスタイルと言えよう。

権限主体間の調整は、福岡県の場合のように、県が音頭をとる形で自発的に行われる場合もあるが、国の出先機関が音頭をとる形で行われる場合もある。たとえば、中部地方整備局では、2022年8月に「盛土による災害防止のための中部連絡調整会議」を立ち上げ、盛土規制法の施行にむけた各自治体の準備状況や土砂条例などの規則の制定・改正、違法盛土等に対する対応状況などについて、情報共有・意見交換を行い、近隣自治体の施行状況の把握、自治体の抱える疑問点の解消や、連携体制の構築を図っているという。盛土等に関する取り組み状況の把握を行うために、中部管内の自治体（4県3政令市、5中核市）に対してヒアリングを実施した際（2022年6月16日～7月4日）に、自治体側から、連携・情報共有をすすめる会議の設置を要望する声が複数挙げられたことから立ち上げられたとのことである（白石2023）。

また、2023年4月19日には、中部地方整備局および近畿地方整備局管内で、隣接する府県を対象とした連絡会議（参加自治体＝福井県・岐阜県・三重県・滋賀県・京都府・奈良県・和歌山県）をWEB開催し、区域指定の予定を把握したり、県境付近で規制強度の差を出さないための調整の必要性を確認したりしたという。さらに、2023年8月には、関東地方整備局および北陸地方整備局とも連携する形で、四つの地方整備局管内の自治体意見交換会も開催されたようである（白石2023）。

（6）部局間連携

すでに森林法の開発許可制度については触れたが、ほかにも農地法、農業振興地域整備法、自然公園法、砂防法、廃棄物処理法など、盛土問題への対応、盛土規制法の実効的な運用に際して、連携を図るべき法律は少なくない。そこで、盛土規制法所管部局は、これら各法律を所管する各部局との連携を図る必要がある。

そのための代表的な方策は、福岡県のように、庁内推進体制を構築するというものである。もっとも、こうした体制を形だけ構築しても機能するとは限らない。逆に、広島県のように、日常的に部局間のコミュニケーションが活性化し、異なる部局のメンバー同士が日々苦労を共にするような、非公式な信頼関係に基づく関係性ができあがってしまえば、公式的な体制

⁶ 土砂条例をめぐることは、条例が制定され、規制が強化されると、事業者は当該自治体以外で候補地を求めるようになり、それに対抗する形で条例制定の範囲も周辺に拡大していくという傾向が見られた（大橋2022a：80）。やはり、周辺自治体が厳しい規制をした場合、それに歩調を合わせざるを得ないのである。

構築などは不要となる。理想としては、部局間の関係が、公式的な庁内推進体制に基づく関係性から、非公式的な信頼関係に基づく関係性へと展開していくのが、理想であろう。

しかし、「体制を構築しさえすれば、あとは自ずとそうした展開が期待できる」というわけではない。それゆえ、もう一工夫が欲しいところである。

この点、たとえば、福岡市のように、審議会の場を部局間の課題認識の共有や連携のための舞台装置とする方法がある。また、「人事を通じた課題認識の共有」という方法もある。実は、福岡県では、農林部局で土砂条例の運用に関わっていた職員が盛土規制係に異動となり、盛土規制法を担当している。意図的にそうした人事が行われたかどうかは、定かではない。しかし、この職員は、「自分が農林部局との橋渡し役となって、連携を推進したい」という趣旨の発言をしていた。まさにあるべき姿であろう。

(7) 市町村・都道府県間連携

もっとも盛土規制法の所管部局と、関係法律の権限を有している部局の政府レベルが異なる場合もありうる。

たとえば、森林法の開発許可権限を例にとれば、当該権限は、都道府県の権限とされているが、福岡県では、事務処理特例制度による権限移譲を行っていないため、政令市（福岡市、北九州市）や中核市（久留米市）はこの権限を有していない。当該開発許可の申請はあくまで福岡県に対してなされることになる。そのため、福岡県の農林部局の姿勢次第では、盛土問題につながる端緒情報が、盛土規制法の権限を有する政令市および中核市に行き届かない可能性がある。それゆえ、政令市および中核市の盛土規制担当部局は、都道府県の農林部局との連携を図る必要がある。特に、土砂条例を従前から持っていたところとはともかく、そうでない政令市、中核市の場合、森林での盛土への対応ノウハウを有していないため、一層、都道府県の関係部局との連携が求められると言えよう。

もっとも、そうであれば、森林法等の諸権限を政令市、中核市に権限移譲し、一元化を図るという方策も考えられるように思われる。その方が連携しやすいのではないか。

しかし、久留米市へのヒアリングでは、そうした権限移譲に対応できるだけの人的体制を確保することは相当困難であるとのことであった。だからこそ、久留米市では、方針策定・区域指定の段階から、福岡県と歩調を合わせて一緒に取り組むことで、県との関係性を構築しようとしてきたのである。実情を踏まえた対応だと言えよう。

なお、以上は、盛土規制法の権限主体である政令市および中核市が都道府県の関係部局と連携するという話であったが、同法の権限主体である都道府県が一般市町村の農林部局との連携を図ることも有効であると思われる。というのも、盛土行為の端緒となりうる森林で立木伐採については、事前に伐採及び伐採後の造林の計画の届出を市町村に対して行うことが義務づけられているからである（森林法10条の8）。その情報を都道府県と共有することが、

盛土規制法の実効的な運用にとっては重要である⁷。

そのことに関連してさらに付言すれば、広島県のように、逆に盛土規制法の権限を一般市町村に事務処理特例制度を用いて移譲して、市町村で一元的に部局間連携を図ることも考えられる。ただし、すでに述べたように、これを受けられるだけの体制整備が市町村側でできるかどうかの問題であろう。広島県の場合には、従前から旧・宅造法に関する権限移譲や土砂条例に関する権限移譲を行っていたのであり、一定のノウハウ等がすでに市町村側に存在していたことが大きかったと考えられる。

(8) 画一化と説明責任

最後に、「全域指定を行い、かつ、宅造区域と特盛区域の規制レベルを同一化する」という画一化の効果について改めて触れておきたい。

こうした画一化は、説明責任を軽減する面がある。「なぜ違う扱いにするのか？」は問題にされやすいが、「なぜ同じ扱いをするのか？」は問題にされにくいからである。あるいは、問題とされても、「元々、厳しいところに合わせました」などという説明で比較的容易にクリアできるからである。

逆に言えば、差異を設ける（①全域指定ではなく、一部区域を指定する、②宅造区域と特盛区域の規制レベルの差を維持する）場合には、合理的な説明（をしうる権威）とそれなりの手続きが必要となると考えられる。たとえば、市街地の一部のみが宅造区域に指定された場合、宅地の売買価格が敏感に反応する可能性も考えられるからである（花堂 2023：90）。

実際に、審議会・専門委員会等を設けて審議を行うかどうか、パブリックコメントや住民説明会を行うのかどうかは、「迅速な区域指定をどの程度重視するのか」といった他の考慮事項も絡んでくるため、そう単純には決まらないであろう。しかし、基本的には、差異を設けることは、審議会・専門委員会等を通じた合理的な説明の確保と、情報公開や住民参加等の手続きの必要性を高めると考えられる。

関連して、これは全くの余談となるが、「説明が容易である」「相手を説得しやすい」という効用は、自治体では非常に重宝されるがゆえに、（今回の盛土規制法をめぐる広島県のケースは、熟慮の上で画一化を図っているので問題はないが、）あらゆる政策分野において、安易に画一化で物事を処理しようとする傾向が生じがちであることについては、十分に留意しておいた方が良好だろう。また、規制改革やデジタル化の流れなどを受けて、標準化・画一化の流れが強まりつつあるが、それによって丁寧な説明がなされなくなったり、手続きが軽視されたりすることにつながらないように注視しなければならない。

⁷この点も、小泉祐一郎・静岡産業大学教授よりご教示を受けた。記して感謝申し上げたい。

おわりに

本章では、盛土規制法の実施、特に準備段階に主な焦点を当て、いくつかの自治体の取り組み実態を概観した上で、そこから見いだせるメカニズムや興味深い知見・ポイントを仮説的に抽出した。ごく限られた事例からの導出であるがゆえに、それらを直ちに一般化することは許されない。しかしながら、それらのメカニズムや知見・ポイントは、論理的な妥当性を有しており、他の自治体においても十分参考になりうるのではないと思われる。

もっとも、考察事例をもっと増やすことで、今回の分析では抽出できなかったメカニズムや知見・ポイントを新たに見出せる可能性も高い。引き続き、研究を深めていければと考えている。

【参考文献】

- 逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会（2022）『逢初川土石流災害に係る行政対応検証委員会報告書』。
大橋洋一（2022a）「土砂災害と法」大橋洋一編『災害法』有斐閣。
大橋洋一（2022b）「盛土規制法の特質と執行上の諸課題」『区画整理』65巻11号。
大橋洋一（2023）「不法・危険盛土等の対処におけるポイント」『新都市』77巻8号。
岡田浩実（2023）「広島県の盛土規制法の規制区域の指定に向けた取組み」『新都市』77巻8号。
国土交通省都市局都市安全課（2023a）「規制区域について」『新都市』77巻8号。
国土交通省都市局都市安全課（2023b）「盛土規制法の施行のための対応—技術基準について」『新都市』77巻8号。
国土交通省都市局都市安全課（2023c）「既存盛土等調査について」『新都市』77巻8号。
国土交通省都市局都市安全課（2023d）「不法・危険盛土等への対応について」『新都市』77巻8号。
白石竜児（2023）「盛土規制法に関する自治体連携と情報発信」（令和5年度 中部地方整備局管内事業研究発表会）。
手塚洋輔（2022）「審議会の合同設置による政策調整」『公共政策研究』22号。
農林水産省農村振興局農村政策部農村計画課、林野庁森林整備部治山課保安林・盛土対策室（2023）「農地・森林における盛土等の安全対策の留意点について」『新都市』77巻8号。
花堂在啓（2023）「盛土規制法による規制区域の指定と土地の評価への反映」『地方税』74巻8号。
吉田信博（国土交通省大臣官房参事官）（2022）「宅地造成及び特定盛土等規制法（盛土規制法）について～危険な盛土等を全国一律の基準で包括的に規制～」（建設発生土研究会・第3回（2022年10月21日）報告資料）。
Mathew D. McCubbins and Thomas Schwartz (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1.

第4章

盛土規制法の施行後の残土条例のすがた —鳥取県と広島県の条例対応から—

関東学院大学 法学部講師 鈿持 麻衣

盛土規制法の施行後の残土条例のすがた —鳥取県と広島県の条例対応から—

関東学院大学 法学部講師 鈕持 麻衣

1 残土条例と盛土規制法

(1) 残土条例を有する自治体の対応の必要性

「宅地造成及び特定盛土等規制法」（以下「盛土規制法」という。）が、2022年5月に成立した¹。盛土行為および危険な盛土に対する、全国一律、かつ、土地の用途に関わらないスキマのない規制枠組みが整備されたとされる。同法が成立する以前は、森林法をはじめとする既存法令が適用される場合があったほか、自治体が独自に盛土行為や建設発生土の移動を規制する、いわゆる残土条例などを制定していた。2021年11月時点で、残土条例等を制定済みの自治体の数は、26都府県および419市町村にも達した²。

残土条例等を有する自治体は、盛土規制法の施行に伴い、過剰な二重規制等を回避するための既存条例の見直し、さらには、同法に設けられた条例への委任（分任）規定の活用を検討に迫られることとなった。そこで本稿では、盛土規制法の成立までに残土条例等を制定しており、同法の成立を受けていち早く条例改正などの動きをみせた鳥取県と広島県の対応を紹介する³。

(2) 盛土規制法の対象行為と条例への委任

盛土規制法の対象となる行為は、「宅地造成」、「特定盛土等」および「土石の堆積」であり（以下「宅地造成等」と総称する。）、後2者が今般の改正で新たに追加された行為類型である。盛土または切土をする土地の面積が500㎡を超える宅地造成等を宅地造成等工事規制区域で行う場合、あるいは、当該面積が3,000㎡を超える特定盛土等または土石の堆積を特定盛土等規制区域で行う場合、工事主は、都道府県知事または政令指定都市・中核市の長（以下「都道府県知事等」という。）の許可を得なければならない（図表4-1参照）。

¹ 正確には、「宅地造成等規制法の一部を改正する法律」が成立し、既存の宅地造成等規制法の法律名が盛土規制法に改められるに至った。盛土規制法の制定経緯等については、小泉祐一郎「処分型盛土の特性と規制のあり方」地方自治研究機構『建設発生土規制をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究』（2023年3月）21頁以下・45-53頁、北村喜宣「残土条例、盛土規制法、そして、残土規制条例改正 後発的法定事務創設に伴う既存条例の適応」同書61頁以下・69-77頁を参照。

² 盛土による災害の防止に関する検討会「盛り土による災害の防止に関する検討会 提言」（2021年12月24日）10頁。

³ 本稿の執筆にあたり、鳥取県生活環境部くらしの安心局まちづくり課および広島県土木建築局都市環境整備課の担当者にヒアリング調査を実施した。盛土規制法の施行に向けて多忙を極めるなか、ご対応いただいた皆様には、記して深謝申し上げる。なお、本稿に含まれる誤りは、すべて筆者の責に帰する。

宅地造成等工事規制区域および特定盛土等規制区域の指定は、主務大臣が定める基本方針に基づき、かつ、基礎調査の結果を踏まえて、都道府県知事等が行う。そのため、盛土規制法は2023年5月26日に施行されているが、実際に同法のもとでの許可制等の運用が開始されるのは、都道府県知事等が基礎調査を完了し、宅地造成等工事規制区域および特定盛土等規制区域の指定を行ってからとなる。

図表4-1 盛土規制法の規制対象行為

許可対象となる盛土等の規模 赤字 宅地造成等工事規制区域 青文字 特定盛土等規制区域

<土地の形質の変更(盛土・切土)>

例えば… ●宅地を造成するための盛土・切土 ●残土処分場における盛土・切土 ●太陽光発電施設の設置のための盛土・切土 等

要件	①盛土で高さが 1m超 2m超 の崖を生ずるもの	②切土で高さが 2m超 5m超 の崖を生ずるもの	③盛土と切土を同時に行い、高さが 2m超 5m超 の崖を生ずるもの(①、②を除く)	④盛土で高さが 2m超 5m超 となるもの(③を除く)	⑤盛土又は切土をする土地の面積が 500㎡超 3,000㎡超 となるもの(①～④を除く)
イメージ図					

※「崖」とは、地表面が水平面に対し30度を超える角度をなす土地で、硬岩盤(風化の著しいものを除く)以外のものをいいます。

<一時的な土石の堆積>

例えば… ●土石のストックヤードにおける仮置き 等

要件	⑥最大時に堆積する高さが 2m超 5m超 かつ面積が 300㎡超 1,500㎡超 となるもの	⑦最大時に堆積する面積が 500㎡超 3,000㎡超 となるもの
イメージ図		

出所：国土交通省「盛土規制法パンフレット（事業者用）」3頁。

盛土に関する全国一律の規制を目指して制定された盛土規制法であるが、自治体によっては残土条例等に基づく対応が先行していた点に鑑み、条例による上乘せ・横出し規制が明示的に規定されている。具体的には、都道府県知事等の許可が必要な特定盛土等規制区域内での特定盛土等または土石の堆積の規模要件の引下げ（32条）、中間検査および定期報告の対象規模の引下げ（18条4項、19条2項、37条4項、38条2項）、中間検査を行う特定工程の追加（18条4項、37条4項）、定期報告の期間の短縮（19条2項、38条2項）、定期報告の事項の追加（19条2項、38条2項）である。これらの事項については、盛土規制法および同法の施行令・施行規則が第一次的な内容決定を行っており、条例の制定はあくまでも任意である。しかし、残土条例等を有していた自治体においては、盛土に関する規制を盛土規制法に一元化しつつも、従前の規制水準を維持するために、条例規定を活用することが検討されるだろう。

② 鳥取県盛土条例

2021年7月に発生した熱海市土石流災害をきっかけに、鳥取県は不適切な盛土を防止するための条例を独自に制定することを検討し、同年12月24日に「鳥取県盛土等に係る斜面の安全確保に関する条例」（以下「鳥取県盛土条例」という。）を公布した（2022年5月1日施行）。本節では、制定当初と盛土規制法の施行を受けて一部改正された後の条例内容等を紹介する。

（1）制定当初の鳥取県盛土条例

鳥取県盛土条例の目的は、「盛土及び切土の施工、斜面地の工作物の設置並びに建設発生土の搬出の適正化に関して必要な事項を定めることにより、斜面の安全の確保、災害発生の防止並びに良好な自然環境及び生活環境の保全を図り、もって県土の秩序ある利用並びに県民の生活の安全及び安心を確保すること」である（旧1条）。同条例は、県内全域を対象に、盛土等に係る許可制度と建設発生土の搬出に係る許可制度を設ける⁴。

鳥取県が条例制定についての検討を開始し、条例案を県議会に上程した2021年11月には、国レベルでも全国一律の法制度の整備の必要性が論じられていた。しかし、その具体的な内容等はまだ明らかにされていなかったため、同県としては県民生活の安全安心の確保にいち早く取り組むべきであり、法律の制定または改正に応じて条例の改正等を行う必要が生じうることを前提に、盛土条例の制定に踏み切った。なお、新たな規制を伴う条例については、施行までに6ヵ月程度の周知期間を設けるのが通例であるが、土砂災害リスクが高まる出水期との関係で、翌年5月1日を施行日とした。

①盛土等に係る許可制度

鳥取県盛土条例に基づく規制の対象となる「特定盛土」は、面積2,000㎡以上かつ高さ1m以上、あるいは、面積に関わらず高さ5m以上となる盛土等を指す（旧2条2号）。特定盛土に係る工事の発注者や当該工事を自ら行う者（以下「事業者」という。）は、あらかじめ、知事の許可を得る必要がある（旧7条1項）。事業者には、許可申請に先立ち、「生活環境に著しい影響を受けるおそれがある者」⁵に対する説明会の開催等が義務づけられている（6条1

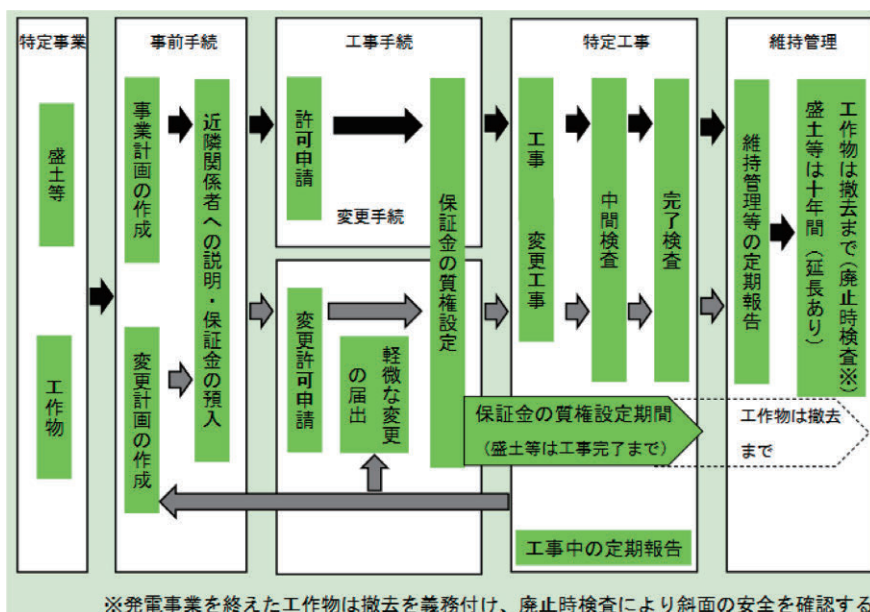
⁴ 従来の残土条例が盛土行為や建設発生土の移動のみに焦点を当ててきたのに対し、鳥取県盛土条例は一定の工作物を斜面地に設置する行為をも対象としているのが特徴的である。これは、盛土問題に加えて、その建設に伴う土砂災害リスクの増大等が懸念されるメガソーラー問題への対応を同時に図ったためである。鳥取県「盛土等に係る斜面の安全確保に関する条例ガイドライン」（2022年5月）5頁参照。

⁵ 具体的には、隣接する土地の所有者等、当該土地にある建築物の所有者等、当該土地に係る地元自治会に所属する者などを指す（条例施行規則5条）。

項)。許可の基準としては、事業計画の技術基準への適合のほか、保証金の預入⁶、現場責任者の常駐が定められており（8条1項）、知事は、「斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全を図るために必要な条件」を許可に付しうる（同条2項）。預け入れるべき保証金の額は、工事費の総額の5%相当か1ha当たり200万円を乗じたもののいずれか高い額であり（18条2項）、同条例または「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理法」という。）に基づく措置命令を事業者が遵守せず、県が行政代執行を実施した場合の費用に充てられる（20条1項、同条2項）。

許可を受けた事業者に対しては、特定盛土の施工期間中の標識掲示、着手の届出、中間検査および完了検査の受検、定期報告が義務づけられている（旧10条～13条、15条）。また、特定盛土を事業の用に供しないこととする場合または特定盛土に係る盛土等を撤去する場合には、斜面の安全確保、災害発生の防止または良好な自然環境・生活環境の保全のために必要な措置を講じなければならず、当該措置が適切に実施されているかにつき、遅滞なく廃止時検査を受ける必要がある（旧17条）。

図表4-2 鳥取県盛土条例のもとでの盛土等に係る規制



出所：鳥取県「盛土等に係る斜面の安全確保に関する条例ガイドライン」（2022年5月）18頁。

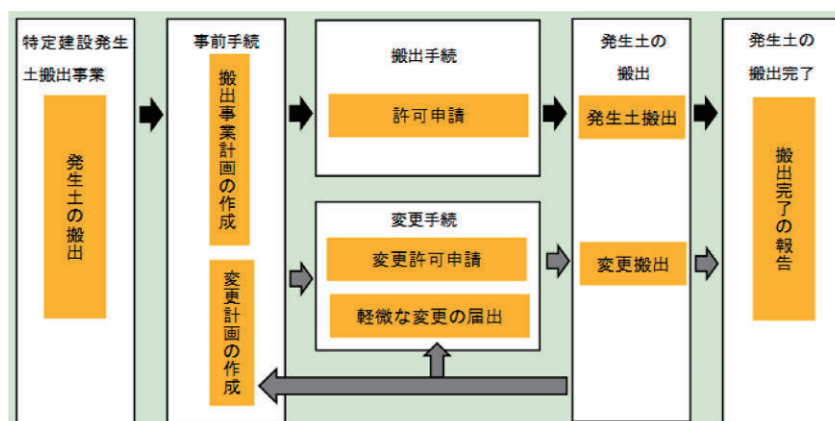
②建設発生土の搬出に係る許可制度

鳥取県盛土条例は、県内での盛土等に係る工事に加え、その前段階である建設発生土を建

⁶ただし、保証金の預託の義務づけ対象を斜面地での盛土等に限定することで（旧18条1号）、盛土等が行われる区域を斜面地から平坦地に誘導する狙いがあった。

設工事の区域から搬出する行為についても規制を及ぼす。500m³以上の建設発生土の搬出（以下「特定建設発生土搬出」という。）を伴う事業の発注者は、あらかじめ、知事の許可を得なければならない（23条1項）。知事は、搬出される土砂の処分または仮置きする土地の区域が、同条例に基づく盛土等に係る許可を受けている、あるいは、土地所有者等の承諾を得ているなどの基準を満たすと認められなければ、許可をしてはならない（同条3項旧2号）。許可を受けた事業者は、特定建設発生土搬出を完了または廃止したときは、その旨を知事に報告するものとされる（25条）。

図表4-3 鳥取県盛土条例のもとでの建設発生土の搬出に係る規制



出所：鳥取県「盛土等に係る斜面の安全確保に関する条例ガイドライン」（2022年5月）67頁。

③実効性確保の仕組み

違反等を是正する仕組みとして、鳥取県盛土条例は、指導・助言、勧告、命令を規定する（29条～31条）。また、条例の執行に必要な情報の収集等を行うため、報告の徴収および立入調査に係る権限（28条1項）とともに、巡視活動に関する明文規定（27条）が置かれているのは、本条例の特徴といえる。

鳥取県盛土条例に基づく命令に違反した者につき、知事は、その氏名等を公表するものとされる（31条6項）。さらに、無許可で特定盛土等を行った者や正当な理由なく命令に従わなかった者等に対しては、条例で規定できる上限の2年以下の懲役または100万円以下の罰金などの罰則が定められている（35条以下）。

（2）2023年7月改正後の鳥取県盛土条例

盛土規制法が2023年5月26日に施行され、県内で二重規制が発生することが予想された。そこでこれを回避するため、鳥取県は同年7月7日に鳥取県盛土条例を改正した⁷。改正によ

⁷後述のとおり、改正内容の大部分は公布日と同日に施行されたが、盛土等の規制を廃止する部分は「公布の日か

り、第1条の目的規定には、「宅地造成及び特定盛土等規制法…の施行並びに」の文言が追加されている。従前は独立条例であった同条例が、盛土規制法の法律実施条例としての機能を併せ持つこととなった。

①法律実施条例としての規定

盛土規制法が条例による上乘せ・横出しを明示的に許容している事項について、鳥取県盛土条例は定めを置いている。具体的には、中間検査、定期報告および許可を要する規模要件を3,000㎡超から2,000㎡超に引き下げる（5条の2～5条の4）。また、定期報告の事項についても、土砂を搬入した者の氏名等、搬入した土砂の数量および土砂の搬出元の所在地などを追加する（5条の3第3項）。条例に基づく規制から法律に基づく規制に移行した結果、規制水準の後退が生じないようにするため、規模要件の引下げおよび定期報告事項の付加が行われた⁸。

一方で、鳥取県盛土条例の目的規定には「良好な自然環境の保全及び生活環境の保全」も含まれており⁹、災害防止のみを掲げる盛土規制法との間で、対象とする保護法益の範囲に差異があるように見える。鳥取県盛土条例が防止しようとする自然環境や生活環境の破壊は、盛土行為それ自体が引き起こすものではなく、盛土の崩落等に起因して発生するものが念頭に置かれていた。そのため、災害防止の観点から、盛土の崩落等を防ぐために必要な措置が講じられていれば、盛土の崩落等によって自然環境・生活環境の保全にも支障が生じないと鳥取県は整理し、自然環境・生活環境の保全という独立した観点から、独自に盛土規制法の上乗せまたは横出しを行うことは検討されなかった。

②独立条例としての規定

改正された鳥取県盛土条例は、その公布日である2023年7月7日に一部施行され、改正前の「特定盛土」の語は「県特定盛土」に改められたものの（旧2条2号）、近隣関係者への説明の義務づけや知事による許可制等の規定は存置された。ただし、盛土規制法上の規制区域（宅地造成等工事規制区域・特定盛土等規制区域）内で行われる盛土等については、これらの規定の適用を除外する規定が置かれた（旧5条の5）。

~~~~~  
ら起算して1年を超えない範囲内において規則で定める日から施行する」ものとされ、実際には2024年1月1日に全面施行されるに至った。

<sup>8</sup>あわせて、盛土等に関する工事の技術的基準に関しても、盛土規制法施行令20条2項の委任を受けて、規則による付加が行われている（〔鳥取県〕宅地造成及び特定盛土等規制法等施行規則4条の2）。なお、盛土規制法施行令20条2項の法的性格については、創設規定ではなく、確認規定であると解しうると指摘される（小泉・前掲註（1）論文50頁）。

<sup>9</sup>盛土等に係る技術基準のひとつに、「事業区域及びその周辺地域における良好な自然環境及び生活環境の保全に関する事項」（旧4条2項3号）があり、具体的には、一定割合以上の森林等の確保や緑化による法面の修景などが規定されていた（旧施行規則別表第1）。

条例改正後、鳥取県および県内の中核市で盛土規制法上の事務権限を有する鳥取市<sup>10</sup>は、2023年末までに基礎調査を終え、2024年1月1日より県内全域を盛土規制法上の規制区域に指定している<sup>11</sup>。この指定に合わせて、鳥取県盛土条例のうち、「県特定盛土」の定義、および、県特定盛土に係る許可制度などの盛土等の規制に関する条項を削除する条例改正が施行された。したがって、盛土規制法の規模要件の引下げ、県内全域の規制区域への指定、および、盛土等に係る県独自の規制を廃止する条例改正を通じて、鳥取県内での盛土等に係る規制は盛土規制法に一元化されることとなった。

盛土規制法への一元化に伴い、鳥取県盛土条例が独自に義務づけてきた、保証金の預託や工事完了から10年間の定期報告、廃止時検査は、盛土等に対して適用されない。その意味では、規制水準の後退が生じているようにみえるが、盛土規制法の罰則規定および報告徴収・立入調査権限により補完されると捉えられている。そもそも、鳥取県が保証金の預託を義務化したのは、地方自治法14条3項が条例で規定できる罰則につき、2年以下の懲役または100万円以下の罰金という上限を設けているところ、鳥取県盛土条例はこの上限で罰則を規定したものの、違法な盛土等に対する抑止力としては十分ではないと考えられたためである。この点、盛土規制法は、3年以下の懲役または1,000万円以下の罰金へと罰則を引き上げ、かつ、最大3億円の法人重科も規定していることから、鳥取県は十分な抑止力が担保されたとして、横出的な規制は行わなかった<sup>12</sup>。工事完了後の定期報告および廃止時検査については、報告徴収・立入調査権限の行使や鳥取県盛土条例に基づく巡視活動により、同等の効果を発揮しうると考えられているようである。

そのほか、建設発生土の搬出に係る許可制度や実効性確保のための巡視活動等は継続して、鳥取県盛土条例のもとで行われている。改正された点としては、許可が得られる建設発生土の搬出先に、盛土規制法上の許可を受けた区域または届出をした区域、「斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全がなされているものとして規則で定める区域」<sup>13</sup>が加えられた（23条3項2号ア）。

なお、鳥取市が2023年12月22日に、鳥取県盛土条例と同様の内容を有する「鳥取市盛土

10 鳥取市も条例を制定し、鳥取県と同様に、盛土規制法に基づく許可等の規模要件を引き下げている（鳥取市盛土等に係る斜面の安全確保に関する条例6条～8条）。

11 鳥取県 HP「盛土規制法の規制区域」<https://www.pref.tottori.lg.jp/313438.htm>、鳥取市 HP「盛土規制法に基づく規制区域の指定について」<https://www.city.tottori.lg.jp/www/contents/1697184790512/index.html>（いずれも2024年1月12日最終閲覧）参照。鳥取県盛土条例のもとで、鳥取市域も含めて盛土等に係る許可制度を先行して運用してきた鳥取県に、専門的知見やノウハウ等が蓄積していたことから、鳥取市は区域指定のための基礎調査の事務を同県に委託し、鳥取県が一括して県内全域を対象とする基礎調査を実施したという。

12 また、盛土規制法が明示的に許容している事項以外の事項について、条例による付加はできないとの見解を盛土規制法に係る説明会で国土交通省が示したという。

13 条例施行規則23条は、採石法や砂利採取法、廃棄物処理法に基づく許可を得ている区域、開発許可を受けた区域、周囲との高低差が1m未満となる盛土等が行われている区域などを定める。

等に係る斜面の安全確保に関する条例」を制定したため、県側も同月に条例改正を行い、鳥取市についての適用除外規定（33条の2）を新設した。

### （3）条例施行後の運用状況

鳥取県盛土条例を所管するのは、都市計画部局に相当する生活環境部くらしの安心局まちづくり課であるが、技術基準の策定にあたっては、県土整備部技術企画課の協力を得ている。条例の施行から約1年半が経過し、盛土等については3件、建設発生土の搬出については24件の許可が発出されている。また、許可申請がなされる前の段階での行政指導等により、事業者が盛土等を伴う事業を中止した事例が8件あるという。

巡視活動については、県警OBの1名を専任の盛土巡視員として採用し、日常的なパトロールにより、土砂の不法投棄や無許可での盛土等の監視を行っている。このパトロールは、法令違反を覚知し、不利益処分や刑事告発等を行うための情報の収集よりも、盛土等の実施状況を行政が日々監視しているとの印象を被規制者に与え、違反行為に対する抑止力として機能することに重点を置いたものである。実際に不適切な盛土等に対する抑止効果が発揮されているため、今後、専任の盛土巡視員を増員する予定である。

## ③ 広島県の2つの条例

これまでに何度も大きな土砂災害を経験してきた広島県<sup>14</sup>は、熱海市土石流災害が発生するよりも20年近く前から、「広島県土砂の適正処理に関する条例」（以下「広島県土砂条例」という。）を制定し、盛土問題に取り組んできた。そして、盛土規制法の施行を受け、同県は2023年7月10日に広島県土砂条例を一部改正するとともに、同法の法律施行条例として、「広島県宅地造成及び特定盛土等規制法施行条例」（以下「広島県法施行条例」という。）を新たに制定している。

### （1）広島県土砂条例

2004年3月26日に制定された広島県土砂条例は、「土砂の搬出、搬入、埋立て等について必要な規制を行うことにより、土砂の適正な処理を推進し、もって県土の秩序ある利用を図るとともに、県民の生活の安全を確保すること」を目的とする（1条）。盛土規制法の目的規定との文言の一致はみられないものの、災害の防止という趣旨は共通しているとして、今回の改正での文言の変更等は行われなかった。同条例は、土砂の搬出に係る届出制度と盛土等

<sup>14</sup> 脆く崩れやすい花崗岩類が県土の半数近くを占める広島県では、直近10年で1,760件の土砂災害が発生しており、全国的にみても群を抜いて多い地域である（広島県提供資料）。

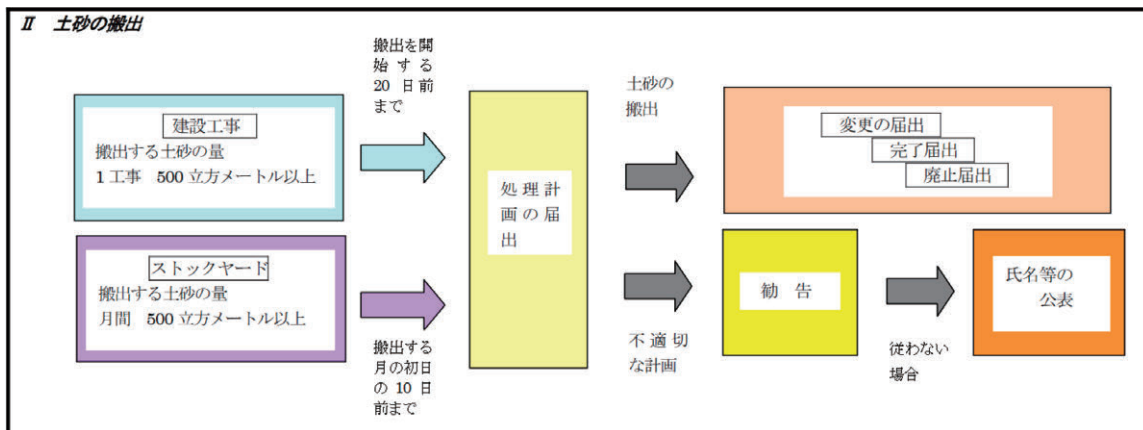
に係る許可制度などを規定する。なお、この条例を所管しているのは、農林水産局森林保全課である<sup>15</sup>。

### ①土砂の搬出に係る届出制度

広島県土砂条例は、500m<sup>3</sup>以上の建設発生土を建設工事の区域から搬出する場合、処理計画の届出を元請負人に対して義務づける（8条）。建設工事の発注者ではなく、元請負人に届出義務を課したのは、処理計画に記載すべき建設発生土の数量等をより正確に把握しうると期待されるからである。処理計画の届出を受けた知事は、その内容を発注者に通知するものとされ（13条）、また、土砂の適正な処理をする上で適当でないと認めるときは、届出をした元請負人およびその発注者に対して勧告することができる（14条1項）。元請負人と発注者の間に知事が位置するという特徴的な構成である。勧告に従わなかった者の氏名等の公表措置も、同条例は規定している（同条2項）。

盛土規制法は土砂の搬出について何ら規制を設けていないが、不適切な盛土等の防止には、建設発生土の搬出段階から規制を及ぼすのが有効であるとの認識のもと、広島県は同法施行後も広島県土砂条例に基づく土砂の搬出に係る届出制度を存置した。

図表4-4 広島県土砂条例のもとでの土砂の搬出に係る規制



出所：広島県「広島県土砂の適正処理に関する条例のしくみ」

### ②盛土等に係る許可制度

広島県土砂条例に基づく規制の対象は、面積2,000m<sup>2</sup>以上の盛土等である（16条1号）。盛土等を行おうとする者は、あらかじめ、知事の許可を受けなければならない（同条本文）、許可

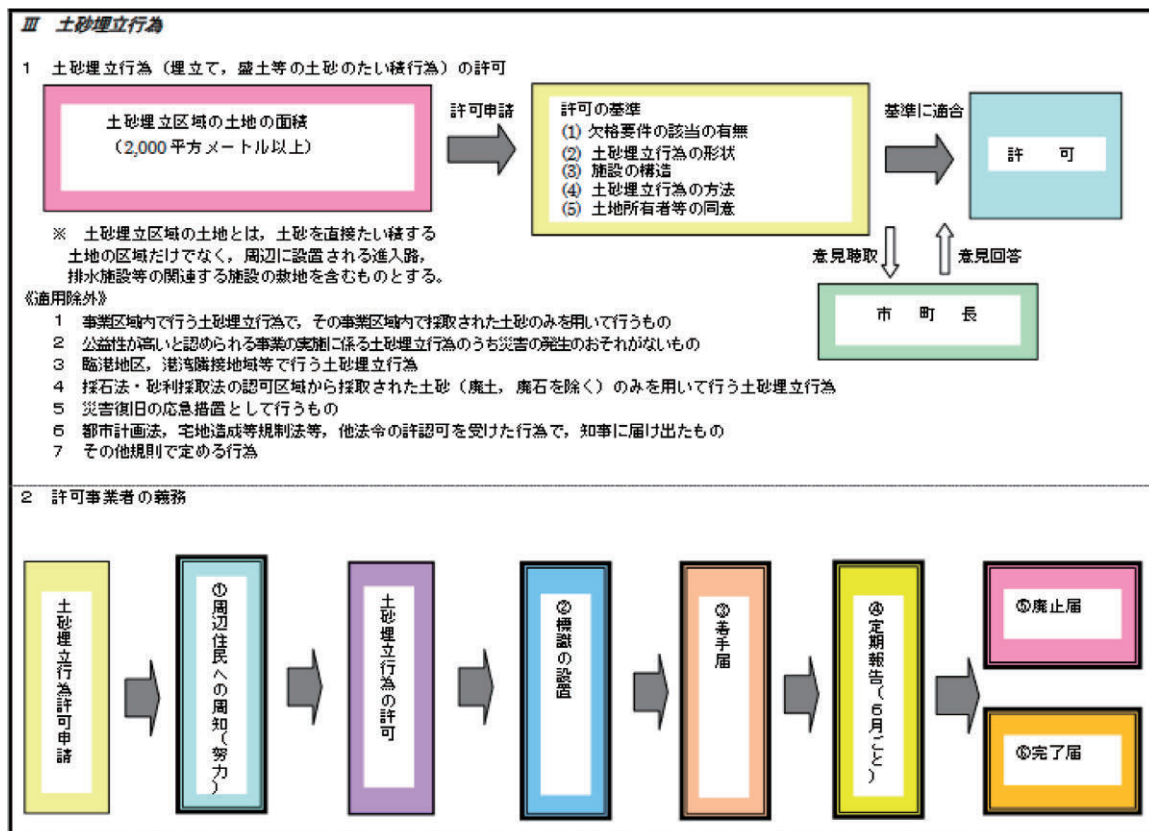
<sup>15</sup> 森林保全課が広島県土砂条例の所管課になったのは、同条例が制定される契機となった県内で発生した危険な盛土につき、森林法に基づく復旧命令の発出および同命令違反を理由とする行政代執行が行われるなど、森林地域での不適切な盛土が問題視されたためである。

申請にあたっては、土地所有者等の同意を得る必要がある（18条）<sup>16</sup>。許可の基準としては、現場管理責任者の配置、技術的基準等への適合などが定められており（19条1項）、許可を行う場合には盛土等が行われる区域を管轄する市町長の意見を知事は聴くものとされる（同条3項）。

許可を受けた事業者に対しては、盛土等の施工期間中の標識掲示、着手の届出、関係書類等の閲覧、定期報告、完了時の届出等が義務づけられている（23条～27条）。無許可等で行われた盛土等について、知事は、措置命令等の発出および氏名等の公表を行うことができる（31条）。広島県土砂条例または同条例に基づく命令に違反した者に対しては、1年以下の懲役または100万円以下の罰金などの罰則が科される（44条以下）。

また、危険な盛土等によって、「人の生命、身体又は財産を害するおそれがあると認められる場合」には、知事は、6ヶ月を超えない範囲で期間を定めて、「土砂搬入禁止区域」を指定できる（33条）。土砂搬入禁止区域の指定はあくまでも、危険な盛土等が行われた場合に事後的になされる対応であり、未然防止的発想に基づく盛土規制法上の規制区域とは性質を異にする。広島県土砂条例の制定から約20年が経過しているが、土砂搬入禁止区域の指定実績は現在までないという。

図表4-5 広島県土砂条例のもとでの盛土等に係る規制



出所：広島県「広島県土砂の適正処理に関する条例のしくみ」

<sup>16</sup> 周辺住民への周知は、努力義務となっている（22条）。



盛土規制法および広島県法施行条例の施行を踏まえて、今回の改正では、広島県土砂条例のもとで知事の許可を受けるべき盛土等の対象から、盛土規制法上の許可を得て行われる行為が除外された（16条6号）。これにより、広島県内での盛土等に関する規制は、原則として盛土規制法に一元化されることとなった。ただし、盛土規制法上の事務権限を有する広島市、呉市および福山市は、同法に基づく規制区域の指定が完了していないため<sup>17</sup>、同法に基づく措置は開始されず、指定されるまでの間は広島県土砂条例に基づく規制が継続して適用される状況である<sup>18</sup>。

## （2）広島県法施行条例

広島県法施行条例は、盛土規制法32条の条例規定を受けて、特定盛土等規制区域内で許可を要する盛土等の規模要件を3,000㎡超から500㎡超などに引き下げる（4条）<sup>19</sup>。引下げ後の規模要件を、広島県土砂条例のもとで規制対象とされてきた2,000㎡ではなく、500㎡と定めたのは、同規模以上の盛土等について県内市町の一部が土砂条例を制定し<sup>20</sup>、各市町長の許可にかからしめてきたためである。したがって、広島県土砂条例および各市町の条例に基づき、実質的には500㎡以上の盛土等を行う者につき、知事または市町長による許可制<sup>21</sup>を設けていた従前の規制水準の維持が図られている（図表4-6参照）。

<sup>17</sup> なお、呉市および福山市は、2024年4月1日付で規制区域を指定する予定である。呉市 HP「宅地造成及び特定盛土等規制法に基づく規制区域の指定 基礎調査結果（規制区域（案））の公表について」<https://www.city.kure.lg.jp/soshiki/49/soshiki100.html>、福山市 HP「宅地造成及び特定盛土等規制法に係る規制についてのお知らせ」<https://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/soshiki/kaihatsu/317212.html>（いずれも2024年1月12日最終閲覧）参照。

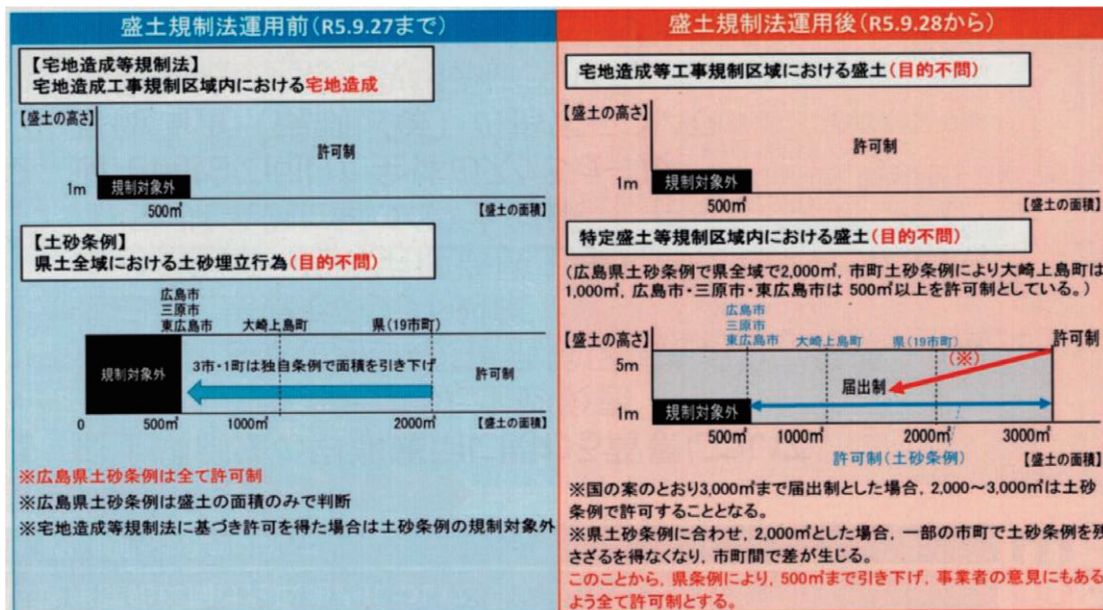
<sup>18</sup> 広島市域内で行われる盛土等については、同市が盛土規制法に基づく規制区域を指定するまでの間、2,000㎡以上の場合は広島県土砂条例が、500㎡以上2,000㎡未満の場合は広島市土砂堆積等規制条例が、それぞれ適用される。

<sup>19</sup> あわせて、盛土等に関する工事の技術的基準についても、盛土規制法施行令20条2項の委任を受けて、規則による付加が行われている（〔広島県〕宅地造成及び特定盛土規制法施行細則12条）。盛土規制法施行令20条2項の性格については、脚注（8）参照。

<sup>20</sup> 具体的には、広島市土砂堆積等規制条例（2004年3月30日制定）、東広島市小規模土砂埋立行為に関する条例（2013年12月27日制定）、三原市小規模土砂埋立行為に関する条例（2014年12月26日制定）がある。500㎡という数値は、旧宅地造成等規制法の規模要件に合わせたものである。なお、広島県法施行条例の制定を受けて、東広島市は2023年8月に、三原市は同年9月にそれぞれ条例を廃止している。また、1,000㎡以上の盛土等に係る許可制度を設けていた「大崎上島町土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例」（2006年6月26日制定）についても、9月に廃止されている。

<sup>21</sup> 事務処理特例条例（地方自治法252条の17の2）により、広島県土砂条例に基づく許可権限は、10市4町（呉市、三原市、尾道市、福山市、府中市、三次市、庄原市、東広島市、廿日市市、江田島市、安芸太田町、北広島町、世羅町、神石高原町）に移譲されている。

図表4-6 広島県法施行条例による規模要件の引下げの考え方



出所：広島県提供資料

さらに、広島県法施行条例は、工事期間が3ヵ月未満である特定盛土等について、定期報告の期間を3ヵ月から45日に短縮する(3条)。広島県土砂条例に基づく定期報告は6ヵ月ごとと定められており(広島県土砂条例26条)、盛土規制法の施行に伴う規制水準の低下は生じない。しかし、盛土等に関する工事が行われている期間内に少なくとも一度は報告を求めるとの趣旨から、短期間で行われる盛土等を対象に、定期報告の期間を短縮する規定が盛り込まれた。

広島県は、盛土規制法に基づく規制区域の指定を2023年9月28日付けで行い、同日より広島県法施行条例も施行された。旧宅地造成等規制法の所管課は、土木建築局都市環境整備課であったことから、引き続き都市環境整備課が盛土規制法および広島県法施行条例を所管している。そのため、広島県土砂条例と盛土規制法および広島県法施行条例をそれぞれ所管する部署は異なるが、森林保全課と都市環境整備課、さらには関係する産業廃棄物対策課や就農支援課、土木建築局技術企画課、県内市町の担当部署などとは日常的に情報交換等を行い、密に連携を図っているという。

なお、広島県は事務処理特例条例により、面積10,000㎡未満の盛土等につき、盛土規制法に基づく許可権限等を8市3町(竹原市、三原市、尾道市、三次市、大竹市、東広島市、廿日市市、安芸高田市、熊野町、坂町、神石高原町)に移譲している。これらの市町は、旧宅地造成等規制法や広島県土砂条例に基づく許可事務などについて権限移譲を受けていたことから、盛土規制法上の事務権限を担うと考えられた。

## 4 今後の残土条例の展望

### (1) 残土条例が引き続き担う役割

以上のように、盛土規制法の制定前から残土条例を有していた鳥取県と広島県の対応は、同法の施行および同法に基づく規制区域の指定に合わせて、既存条例の改正や法律実施条例の制定を行うことで、従前の規制水準を維持しつつ、盛土等に係る規制を盛土規制法に一元化した点で共通する。一方で、独立条例の盛土等に関する規定の扱いについては、両者の対応が異なる<sup>22</sup>。広島県は、同県の土砂条例に基づく許可をすでに受けて着工し、完了に至っていない盛土等があり、これに引き続き対応する必要があるため、盛土等に関する条例規定を存置させたという。すなわち、盛土規制法が施行された後も存置されている盛土等に関する残土条例の規定は、同条例に基づく許可を得て施工中の盛土等に対応するという役割を負うにとどまる。

新たに計画される盛土等への規制は、盛土規制法に一元化するとしても、建設発生土を建設工事の区域から搬出する段階につき、許可制または届出制を独自に設ける点では、盛土規制法の施行後も残土条例に重要な役割があると考えられる。建設発生土の搬出に係る規制により、盛土に使用される建設発生土の動きを早い段階から自治体が把握し、その搬出先が盛土規制法などの許可を得た残土処分場等であることを担保しうる<sup>23</sup>。ただし、規制根拠が条例にある以上、建設発生土が自治体の区域を越えて移動する場合には、搬出段階での規制の有無は、搬出元が所在する自治体が建設発生土の搬出に係る規制を含む残土条例を制定しているか否かに依る。本稿で紹介した鳥取県と広島県はいずれも、建設発生土の搬出段階で残土条例に基づく規制を及ぼしていたが、当該自治体の区域外から建設発生土が搬入される傾向にある自治体においては、盛土規制法のもとの盛土に係る許可制に加えて、残土条例で建設発生土の搬入に係る届出制<sup>24</sup>を設けることを検討する余地があるだろう<sup>25</sup>。

盛土規制法の施行後の残土条例については、同法が目的としていない生活環境や自然環境

<sup>22</sup> 本稿で紹介した自治体以外に目を向けても、大阪府や同府内の羽曳野市、河南町が残土条例を廃止したのに対し、岡山県や山梨県などが残土条例または同条例施行規則の改正により、適用除外規定を設ける形で残土条例を存置している。

<sup>23</sup> なお、国土交通省は、2022年9月に「建設業に属する事業を行う者の指定副産物に係る再生資源の利用の促進に関する判断の基準となるべき事項を定める省令」を改正し（2023年1月1日施行）、元請建設工事事業者等に対し、建設発生土の搬出先等を記した再生資源利用促進計画を工事現場において公衆の見やすい場所に掲示することを義務づけている（8条8項）。

<sup>24</sup> 建設発生土の搬入に係る届出制を定める残土条例の実例として、「千葉県土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生防止に関する条例」15条がある。この条例は、土砂等の埋立てや盛土等による災害の防止と並んで、土壌汚染の防止も目的としているため、土砂等の埋立てや盛土等に使用される土砂等の安全基準の遵守を担保する仕組みとして、土砂等の搬入に係る届出制を規定したと考えられる。

<sup>25</sup> なお、鳥取県は前述のとおり、事前の届出ではないが、盛土規制法に基づく定期報告の事項として、土砂の搬入者や搬入した土砂の数量および搬出元の所在地を追加している。

の保全の観点から、盛土等に対する独自の規制を及ぼす可能性も指摘されてきたが<sup>26</sup>、現時点では管見の限り、そのような対応を選択した自治体は見受けられない。しかしながら、災害防止と生活環境・自然環境の保全とで法目的が異なる点に鑑みれば、徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁）の判断枠組みに照らしても、独立条例において盛土等に対する独自の規制を行いうる。その意味では、盛土規制法が掲げる災害防止とは異なる観点から盛土等を規制する役割が、残土条例には残されているといえる。

## （2）政令指定都市・中核市以外の市町村による条例

盛土規制法は、同法上の規制区域の指定や盛土等に係る許可などに関する権限を都道府県知事および政令指定都市・中核市の長に付与する。しかし、同法が施行されるまでに残土条例を制定していた自治体は、都道府県、政令指定都市および中核市に必ずしも限定されない。盛土規制法の施行を受けて、同法に基づく事務権限を有さないが、残土条例を制定済みであった市町村がいかなる対応をとるかは、注目される点である。

この点、広島県内の3市町はいずれも、残土条例を廃止している。これは、広島県が、3市町を含む県内全域を盛土規制法上の規制区域に指定し、かつ、各市町の残土条例のもとの規模要件と同等あるいはより厳格な水準まで、同法の許可等に係る規模要件を引き下げたことで、残土条例に基づく規制が盛土規制法に基づく規制で代替できるようになったためと考えられる。さらに、三原市と東広島市は、事務処理特例制度を通じて、盛土規制法上の許可権限等を県から移譲され、自身が当該権限を行使できる状況が継続している。

このように、残土条例による規制内容が盛土規制法のもとで実現しうるならば、政令指定都市・中核市以外の市町村は、過剰な二重規制を回避するため、残土条例を廃止する、あるいは、少なくとも適用除外規定を設けるのが望ましい。盛土規制法は、規制区域の指定につき、都道府県知事に関係市町村長の意見聴取（10条2項、26条2項）を義務づけるとともに、市町村長による特定盛土等規制区域の指定の申出を許容する（26条5項）。市町村としては、これらの規定を活用し、また、盛土規制法の条例規定や事務処理特例制度の活用方針などを都道府県と調整しながら、既存の残土条例の取扱いに関する検討を進めることになるだろう。建設発生土の搬出に係る規制や生活環境・自然環境の保全を目的とする規制が、もともとの残土条例に規定されていた場合には、引き続きこの規制を及ぼすため、残土条例を存続させることも十分に考えられる。

<sup>26</sup> 北村・前掲註（1）論文88-89頁を参照。

参考資料

鳥取県盛土等に係る斜面の安全確保に関する条例

令和3年12月24日条例第43号

改正 令和5年7月7日条例第30号

令和5年12月26日条例第55号

鳥取県盛土等に係る斜面の安全確保に関する条例をここに公布する。

鳥取県盛土等に係る斜面の安全確保に関する条例

目次

第1章 総則（第1条—第5条）

第2章 宅地造成等に関する工事の規制（第5条の2—第5条の4）

第3章 特定事業の許可等（第6条—第21条）

第4章 特定建設発生土搬出の許可等（第22条—第26条）

第5章 雑則（第27条—第34条）

第6章 罰則（第35条—第38条）

附則

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、宅地造成及び特定盛土等規制法（昭和36年法律第191号。以下「法」という。）の施行並びに盛土及び切土の施工、斜面地の工作物の設置並びに建設発生土の搬出の適正化に関して必要な事項を定めることにより、斜面の安全の確保、災害発生の防止並びに良好な自然環境及び生活環境の保全を図り、もって県土の秩序ある利用並びに県民の生活の安全及び安心を確保することを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- （1）土砂 土、砂又はこれらに類するものであって、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。）第2条第1項に規定する廃棄物以外のものをいう。
- （2）特定工作物 斜面地（地盤面の最も低い地点と地盤面の最も高い地点の標高の差が5メートルを超え、かつ、傾斜度が水平面に対し15度を超える土地を含む一団の区域をいう。以下同じ。）及び当該斜面地の周辺の土地として規則で定める土地に設置する工作物であって、その工作物の水平投影面積の合計が300平方メートル以上又は高さが15メートル以上となるものをいう。
- （3）特定事業 特定工作物に係る工事（以下「特定工事」という。）を行う事業その他規則で定める事業をいう。
- （4）事業区域 特定事業を行う一団の土地の区域をいう。
- （5）建設発生土 建設工事に伴い副次的に得られる土砂をいう。
- （6）特定建設発生土搬出 建設発生土を当該建設工事の区域から搬出する行為（土砂を利用することを目

的として、土砂を一時的に搬出し、又はたい積させる行為（以下「仮置き」という。）を含む。）であつて、その土砂の体積が500立方メートル以上となるものをいう。

(7) 事業者 特定工事又は建設工事の発注者（他の者から請け負った特定工事又は建設工事の発注者を除く。以下同じ。）、請負契約によらないで、特定工事又は建設工事を自ら行う者その他規則で定める者をいう。

(8) 所有者等 特定事業を行う土地の所有者、管理者、占有者、地上権又は賃借権を有する者その他の当該土地の使用、収益、管理又は処分に関する権限を有する者をいう。

2 前項に定めるもののほか、この条例において使用する用語の意義は、法及び宅地造成及び特定盛土等規制法施行令（昭和37年政令第16号）で使用する用語の例による。

（県の責務及び市町村との連携）

第3条 県は、第1条の目的を達成するため、必要な措置を適切かつ円滑に講ずるものとする。

2 県は、前項の措置を講ずるに当たり、市町村と連携を図るものとする。

（事業者及び所有者等の責務）

第4条 事業者及び所有者等は、特定事業の実施に当たっては、次項及び第3項に定めるもののほか、関係法令を遵守するとともに、斜面の安全の確保、災害発生の防止並びに良好な自然環境及び生活環境を保全するために必要な措置を講じなければならない。

2 事業者は、特定事業の実施に当たっては、次に掲げる事項について規則で定める基準（以下「技術基準」という。）に従わなければならない。

(1) 事業区域及びその周辺区域における斜面の安全の確保その他災害の発生の防止に関する事項

(2) 特定工作物の構造の安全性に関する事項

(3) 事業区域及びその周辺地域における良好な自然環境及び生活環境の保全に関する事項

(4) 特定工作物の維持管理に関する事項

(5) 前各号に掲げるもののほか、第1条の目的を達成するために必要と認められる事項

3 事業者及び所有者等は、計画的な資金の積立てその他の方法により、次に掲げる費用を確保しなければならない。

(1) 特定工作物の維持管理に要する費用

(2) 特定工作物の撤去、原状回復その他斜面の安全の確保、災害の発生並びに良好な自然環境及び生活環境の保全を図るために講ずる措置並びにこれに伴い発生する建設発生土及び廃棄物の処分に要する費用

（土地の所有者、管理者等の責務）

第5条 土地の所有者、管理者、占有者、地上権又は賃借権を有する者その他の当該土地の使用、収益、管理又は処分に関する権限を有する者は、斜面の安全を損ない、災害発生を助長し、又は良好な自然環境若しくは生活環境を損なうおそれのある事業者に対して、当該土地を使用させ、又は管理させることのないよう努めなければならない。

## 第2章 宅地造成等に関する工事の規制

（中間検査を要する宅地造成又は特定盛土等の規模）

第5条の2 法第18条第4項の条例で定める規模の宅地造成又は特定盛土等は、次に掲げるものとする。

(1) 盛土であつて、当該盛土をした土地の部分に高さが2メートルを超える崖を生ずることとなるもの

- (2) 切土であって、当該切土をした土地の部分に高さが5メートルを超える崖を生ずることとなるもの
- (3) 盛土と切土とを同時にする場合において、当該盛土及び切土をした土地の部分に高さが5メートルを超える崖を生ずることとなるときにおける当該盛土及び切土（前2号に該当する盛土等を除く。）
- (4) 第1号又は前号に該当しない盛土であって、高さが5メートルを超えるもの
- (5) 前各号のいずれにも該当しない盛土又は切土（以下「盛土等」という。）であって、当該盛土等をすする土地の面積が2,000平方メートルを超えるもの

（定期報告を要する宅地造成等の規模等）

第5条の3 法第19条第2項の条例で定める規模の宅地造成又は特定盛土等は、前条各号に掲げるものとする。

2 法第19条第2項の条例で定める規模の土石の堆積は、次に掲げるものとする。

- (1) 高さが5メートルを超える土石の堆積であって、当該土石の堆積を行う土地の面積が1,500平方メートルを超えるもの
- (2) 前号に該当しない土石の堆積であって、当該土石の堆積を行う土地の面積が2,000平方メートルを超えるもの

3 法第19条第2項の条例で付加する事項は、次に掲げる事項とする。

- (1) 土砂を搬入させた者の氏名及び住所（法人にあっては、名称及び代表者の氏名並びに主たる事務所の所在地）
- (2) 搬入した土砂の数量及び土砂の搬出元の土地の住所又は所在地
- (3) 災害発生の防止のための必要な措置
- (4) 盛土に用いた土砂の土質
- (5) 搬入された土砂の状況

（許可を要する特定盛土等又は土石の堆積の規模等）

第5条の4 法第32条、第37条第4項及び第38条第2項の条例で定める規模の特定盛土等は、第5条の2各号に掲げるものとする。

2 法第32条及び第38条第2項の条例で定める規模の土石の堆積は、前条第2項各号に掲げるものとする。

3 法第38条第2項の条例で付加する事項は、前条第3項各号に掲げる事項とする。

### 第3章 特定事業の許可等

（近隣関係者への説明）

第6条 事業者は、次に掲げる申請を行う前に、生活環境に著しい影響を受けるおそれがある者として規則で定める者（以下「近隣関係者」という。）に対し、実施しようとする特定事業に係る計画（以下「事業計画」という。）の内容について、説明会の開催その他の方法により説明を行わなければならない。

- (1) 次条第1項の規定に基づく特定事業の実施に係る許可の申請
- (2) 第9条第1項の規定に基づく事業計画の変更に係る許可の申請

2 前項の説明を行うに当たっては、事業者は、事業計画の内容について近隣関係者の理解が得られるよう努めなければならない。

(特定事業の実施に係る許可)

第7条 特定事業を実施しようとする事業者(新たな特定工作物の設置その他の事由により、当該事業が特定事業に該当することとなった場合における当該事業者を含む。)は、特定工事に着手する前に、知事の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる特定事業の実施については、この限りでない。

- (1) 国、地方公共団体が行う特定事業
- (2) その他規則で定める特定事業

2 前項の許可を受けようとする者は、事業計画を記載した書類(以下「事業計画書」という。)その他規則で定める書類を添付した許可申請書を知事に提出しなければならない。

3 事業計画書には、次に掲げる事項を記載しなければならない。

- (1) 事業者の氏名及び住所(法人にあっては、名称及び代表者の氏名並びに主たる事務所の所在地)
- (2) 特定事業の実施予定日及び完了予定日
- (3) 事業区域の所在地及び面積
- (4) 特定事業の実施に係る工事費の総額
- (5) 前各号に掲げるもののほか、規則で定める事項

(許可の基準等)

第8条 知事は、前条第2項の許可申請書の提出があった場合において、当該申請に係る特定事業が次の各号のいずれにも該当していると認めるときでなければ、前条第1項の許可をしてはならない。

- (1) 事業計画の内容が技術基準に適合していること。
- (2) 第18条第1項の規定による保証金の預入が必要な場合にあっては、保証金の預入がされ、並びに同条第3項の規定により県との質権設定契約が締結され、及び当該質権の設定について県に民法(明治29年法律第89号)第364条の規定による対抗要件(以下単に「対抗要件」という。)を備えさせていること。
- (3) 事業区域又はこれに近接する土地に特定工事を管理するための事務所を設置し、当該事務所に現場責任者を常駐させること。
- (4) 許可を受けようとする者が次のいずれにも該当しないこと。

ア 第14条の規定により許可を取り消され、その取消の日から5年を経過しない者(当該許可を取り消された者が法人である場合においては、当該取消の日前30日以内に当該法人の役員又はこれらに準ずる者であった者で当該取消の日から5年を経過しないものを含む。)

イ 鳥取県暴力団排除条例(平成23年鳥取県条例第3号)第2条第3号に規定する暴力団員等(以下「暴力団員等」という。)又は暴力団員等を役員、代理人、支配人その他の使用人としている法人若しくは個人

2 知事は、前条第1項の許可に、斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全を図るために必要な条件を付することができる。

3 知事は、前条第1項の許可の申請に対して、許可をし、又はしないこととしたときは、その旨を当該申請を行った者に通知するものとする。

(事業計画の変更の許可等)

第9条 第7条第1項の許可を受けた者(以下「許可事業者」という。)は、当該許可に係る事業計画を変更しようとするときは、当該変更に係る工事に着手する前に、規則で定めるところにより、知事の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる変更をしようとするときは、この限りでない。



- (1) 特定事業に係る規則で定める軽微な変更
  - (2) 特定工作物の維持管理に係る規則で定める軽微な変更
- 2 許可事業者は、前項ただし書に規定する変更をしたときは、遅滞なく、規則で定めるところにより、知事に届け出なければならない。
- 3 第7条第2項及び第3項並びに前条の規定は、第1項の許可について準用する。

(標識の掲示)

- 第10条 許可事業者は、当該事業区域内の公衆の見やすい場所に、当該許可に係る特定事業を行っている間、氏名又は名称その他規則で定める事項を記載した標識を掲示しなければならない。
- 2 許可事業者は、前項の標識に記載した事項に変更が生じた場合には、遅滞なく、当該標識を書き換えなければならない。
- 3 許可事業者は、第14条の規定により許可を取り消されたとき、又は当該特定事業を完了し、若しくは廃止したときは、速やかに標識を撤去しなければならない。

(着手届)

- 第11条 許可事業者は、当該許可に係る特定工事に着手しようとするときは、着手する日の前日までに、その旨を知事に届け出るとともに、当該特定事業を行う土地の所有者等に対して、規則で定めるところにより通知しなければならない。

(特定事業の中間検査)

- 第12条 許可事業者は、特定工事（第9条第1項の変更に係る工事を含む。）に次の各号に掲げる工程（以下「特定工程」という。）を含む場合において、当該特定工程に係る工事を終えたときは、その都度、規則で定めるところにより、その特定工事が許可を受けた事業計画の内容に適合しているかどうかについて、遅滞なく、知事の検査（以下「中間検査」という。）を受けなければならない。
- (1) 特定工事を行う地盤の状態を確認する工程のうち規則で定める工程
  - (2) 特定工作物の基礎を設置する工程のうち規則で定める工程
- 2 知事は、中間検査の結果、特定工程が許可を受けた事業計画の内容に適合していると認め、又は適合していないと認めたときは、許可事業者に通知するものとする。
- 3 許可事業者は、前項の規定による特定工程が許可を受けた事業計画の内容に適合していると認める旨の通知を受けた後でなければ、特定工程後の工程の工事をしてはならない。

(特定事業の完了検査)

- 第13条 許可事業者は、特定工事を完了し、又は廃止したときは、規則で定めるところにより、その特定事業が許可を受けた事業計画の内容に適合しているかどうかについて、遅滞なく、知事の検査（以下「完了検査」という。）を受けなければならない。
- 2 知事は、完了検査の結果、特定事業が許可を受けた事業計画の内容に適合していると認め、又は適合していないと認めたときは、許可事業者に通知するものとする。
- 3 許可事業者は、前項の規定による特定事業が許可を受けた事業計画の内容に適合していると認める旨の通知を受ける前に許可に係る工作物を事業の用に供し、又は供させてはならない。

(許可の取消し)

第14条 知事は、許可事業者が次のいずれかに該当するときは、第7条第1項及び第9条第1項の許可を取り消すことができる。

- (1) 偽りその他不正の手段により、第7条第1項又は第9条第1項の許可を受けたとき。
- (2) 第7条第1項又は第9条第1項の許可に付した条件に違反したとき。
- (3) 第7条第1項又は第9条第1項の許可に係る事業計画に違反して特定事業を実施したとき。
- (4) 第7条第1項又は第9条第1項の許可を受けた日から起算して1年を経過した日までに特定工事に着手せず、又は1年以上特定工事を中断しているとき。
- (5) 第7条第2項(第9条第3項において準用する場合を含む。)に規定する事業計画書に示された特定事業の完了予定日の翌日から起算して14日を経過する日までに完了検査を受けなかったとき。
- (6) 第12条第1項の規定による中間検査を受けずに、又は同条第2項の規定による特定工程が許可を受けた事業計画の内容に適合していると認める旨の通知を受けずに特定工程後の工程の工事に着手したとき。
- (7) 前条第1項の規定による完了検査を受けずに、又は同条第2項の規定による特定事業が許可を受けた事業計画の内容に適合していると認める旨の通知を受けずに許可に係る工作物を事業の用に供し、又は供させたとき。
- (8) 次条の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をしたとき。
- (9) 第18条第1項の規定による保証金の預入が必要な場合において、保証金の預入をせず、又は同条第3項の規定による質権設定契約の締結をせず、若しくは当該質権の設定について県に対抗要件を備えさせずに特定事業を実施したとき。
- (10) 第31条第1項、第2項、第4項又は第5項の規定による命令に違反したとき。

(定期的な報告)

第15条 許可事業者は、特定工事に着手した日から特定工事を完了し、又は廃止する日までの間において、6月ごとの当該期間における特定工事の状況について、当該期間を経過した日から起算して20日以内に、次に掲げる事項を記載した書面に、規則で定める書類を添えて、知事に報告しなければならない。

- (1) 許可事業者の氏名及び住所(法人にあっては、名称及び代表者の氏名並びに主たる事務所の所在地)
- (2) 特定事業の許可年月日及び許可番号
- (3) 特定事業を行う区域及び位置
- (4) 報告の対象となる期間
- (5) 前号の期間中における次に掲げる事項

ア 特定工事の進捗状況

イ 事業区域における災害発生の防止のための必要な措置

- (6) その他規則で定める事項

2 許可事業者は、規則で定める場合を除き、当該特定事業の完了又は廃止の日から当該特定工作物を撤去するまでの間(当該特定工作物の撤去後に第2号又は第3号に掲げる措置に異変又は不備が生じていると知事が認めた場合にあつては、当該異変又は不備が改善されるまでの間)、1年ごとの当該期間における事業の状況について、当該期間を経過した日から起算して20日以内に、次に掲げる事項を記載した書面に、規則で定める書類を添えて、知事に報告しなければならない。

- (1) 許可事業者の氏名及び住所(法人にあっては、名称及び代表者の氏名並びに主たる事務所の所在地)
- (2) 報告の対象となる期間の特定工作物に係る維持管理の状況

- (3) 事業区域において報告の対象となる期間に実施した災害発生の防止のための必要な措置
- (4) 第4条第3項各号に掲げる費用その他事業者の義務の履行の確保のための費用（以下「防災・環境保全費用」という。）を確保している状況
- (5) その他規則で定める事項

（特定事業の承継）

第16条 許可事業者から特定事業の全部を譲り受けた者は、当該許可事業者のこの条例の規定による地位を承継する。

- 2 許可事業者について相続、合併又は分割（特定事業の全部を承継させるものに限る。）があったときは、相続人（相続人が2人以上ある場合において、その全員の同意により承継すべき相続人を選定したときは、その者）、合併後存続する法人若しくは合併により設立した法人又は分割により特定事業の全部を承継した法人は、当該事業者のこの条例の規定による地位を承継する。
- 3 前2項の規定により許可事業者の地位を承継した者は、遅滞なく、規則で定めるところにより、その旨を知事に届け出るとともに、所有者等に通知しなければならない。

（特定工作物の撤去等）

第17条 許可事業者（前条第1項又は第2項の規定に基づき許可事業者の地位を承継した者を含む。以下この条において同じ。）は、第7条第1項の許可を受けた特定事業に係る特定工作物を事業の用に供しないこととする場合又は廃止する場合においては、当該特定工作物の撤去その他の斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全のために必要な措置を講じなければならない。

- 2 前項の場合において、許可事業者は、規則で定めるところにより、同項の措置が適切に実施されているかどうかについて、遅滞なく、知事の検査（以下「廃止時検査」という。）を受けなければならない。
- 3 知事は、廃止時検査の結果、当該事業区域及びその周辺の土地の区域において、斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全がなされていると認め、又はなされていないと認めるときは、許可事業者及び所有者等に通知するものとする。

（特定事業に係る保証金の預入）

第18条 事業者（第16条第1項又は第2項の規定に基づき許可事業者の地位を承継した者を含む。以下この条から第21条までにおいて同じ。）は、特定事業の実施に係る第7条第1項又は第9条第1項の許可の申請に当たっては、規則で定めるところにより、あらかじめ防災・環境保全費用に係る現金（以下「保証金」という。）を事業者が知事と協議して定める金融機関に預入しなければならない。この場合において、金融機関への預入は、日本国内において開設される預金口座に入金されるものでなければならない。

- 2 保証金の額は、次に掲げる額のうちいずれか高い額（その額に1万円未満の端数があるときは、その端数を切り捨てた額）とする。
  - (1) 事業者が実施しようとする特定事業に係る工事費の総額の100分の5に相当する額
  - (2) 事業区域の面積に1ヘクタール当たり200万円を乗じて算定した額
- 3 第1項の規定により保証金を預入した者は、第7条第1項の規定に基づく知事の許可を受けるまでに、当該保証金に係る預金債権について県を質権者とする質権を設定するため、県と質権設定契約を締結するとともに、当該質権の設定につき、県に対抗要件を備えさせなければならない。
- 4 第16条第1項又は第2項の規定に基づき許可事業者の地位を承継した者に係る前項の規定の適用については、同項中「第7条第1項の規定に基づく知事の許可を受けるまでに」とあるのは、「第16条第1項又は

第2項の規定により許可事業者の地位を承継した際に、特定工事に着手していない場合にあっては特定工事に着手するまでに、特定工事に着手している場合にあっては第16条第3項の規定に基づく知事への届出を行った後直ちに」と読み替えるものとする。

- 5 第1項から第3項までの規定は、既に特定事業を実施している事業者が新たに事業計画の変更（第9条第1項ただし書に規定する変更を含む。）をすることにより預入をすべき保証金の額が増加する場合の当該増加する額の預入について準用する。

（特定事業に係る保証金の公表）

第19条 知事は、前条の規定に基づき事業者が保証金の預入をしたときは、当該預入をした旨及び当該保証金の額を公表するものとする。

（保証金の使途）

第20条 知事は、事業者が第31条第1項、第2項、第4項又は第5項に基づく命令を受けたにもかかわらず、当該命令に係る措置の全部又は一部を履行しなかったことにより、斜面の安全の確保、災害の発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全に支障が生じると認める場合は、当該事業者の預入した保証金を県が行政代執行法（昭和23年法律第43号）第2条又は第3条第3項の規定により斜面の安全の確保、災害の発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全をするために講ずる措置に要する費用に充てることができる。

- 2 前項に規定する場合のほか、知事は、事業者が廃掃法第19条の5第1項又は第19条の6第1項の規定に基づく命令を受けたにもかかわらず、当該命令に係る措置の全部又は一部を履行しなかったことにより、生活環境の保全上の支障が生じ、又は生じるおそれがあり、かつ、廃掃法第19条の8第1項第1号、第3号又は第4号のいずれかに該当すると認める場合は、当該事業者の預入した保証金を県が同項の規定により講ずる支障の除去等の措置に要する費用に充てることができる。
- 3 知事は、前2項の措置を講じた場合において、保証金の額が当該措置に要した費用の額より少ないときは、その差額を事業者に負担させることができる。
- 4 前項の規定により負担させる費用の徴収については、行政代執行法又は廃掃法第19条の8第5項において準用する行政代執行法の規定の例によるものとする。

（質権設定契約の解除等）

第21条 知事は、次に掲げる場合には、第18条第3項の規定により締結した質権設定契約を解除するものとする。

- (1) 第8条第3項（第9条第3項において準用する場合を含む。）の規定に基づき、許可の申請に対して許可をしないこととし、その旨を通知したとき（既に特定工事に着手している場合を除く。）。
- (2) 第9条第1項の規定に基づく事業計画の変更により、変更後の事業が特定事業に該当しないこととなったとき（斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全のために必要な措置が講じられていると知事が認めるときに限る。）。
- (3) 第14条の規定に基づき、特定事業の実施に係る許可を取り消したとき（既に特定工事に着手している場合を除く。）。
- (4) 第16条第1項又は第2項の規定による事業者の地位の承継があった場合において、事業者の地位を承継した者と新たに第18条第4項の規定により読み替えて適用する同条第3項の規定に基づく質権設定契約を締結し、及び当該質権の設定につき県に対抗要件を備えさせたとき。

- (5) 事業者が廃止時検査の結果に係る通知（斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全がなされていると認める旨の通知に限る。）を受けたとき。
- (6) 前各号に掲げる場合のほか、知事が質権設定契約を解除することが適当と認めるとき。
- 2 事業者は、第9条第1項の規定に基づく事業計画の変更により預入をすべき保証金の額が減少するときその他相当の理由があるときは、第18条第1項の規定により預入した保証金の減額を知事に申し入れることができる。
- 3 前項の規定による申入れがあった場合において、知事は、保証金の減額を行っても適切に斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全がなされると認めるときは、保証金の減額を行うことができる。
- 4 知事及び事業者は、前項の規定により保証金の減額を行う場合は、第18条第3項の規定により締結した質権設定契約に係る手続その他当該保証金の減額に伴い必要となる手続を行うものとする。

#### 第4章 特定建設発生土搬出の許可等

（建設工事の注文に当たっての発注者の指示）

第22条 発注者は、建設工事を注文するに当たり、元請負人に対して当該建設工事に伴って生じる土砂の適正な処理を指示するよう努めなければならない。

（特定建設発生土搬出の許可等）

第23条 発注者（請負契約によらないで自ら特定建設発生土搬出を行う者を含む。以下この条において同じ。）は、特定建設発生土搬出を行う事業（事業規模の拡大その他事業着手後に生じた事情の変更により特定建設発生土搬出に当たることとなった行為を行う事業を含む。）を実施するときは、当該特定建設発生土搬出を実施する日までに、知事の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる土砂の搬出については、この限りでない。

- (1) 災害復旧のために必要な応急措置として行う土砂の搬出
  - (2) 国、地方公共団体その他規則で定める公共的団体が行う土砂の搬出
  - (3) その他規則で定める土砂の搬出
- 2 前項の許可を受けようとする者は、当該建設工事の区域ごとに次に掲げる事項を記載した特定建設発生土搬出を行う事業に係る計画（以下「搬出事業計画」という。）及び規則で定める書類を添付した許可申請書を知事に提出しなければならない。
- (1) 発注者の氏名及び住所（法人にあっては、名称及び代表者の氏名並びに主たる事務所の所在地）
  - (2) 建設工事の名称及び内容
  - (3) 建設工事の位置及び区域
  - (4) 搬出する土砂の数量
  - (5) 土砂を搬出する期間
  - (6) 土砂を処分し、又は仮置きする土地の位置及びその土地の所有者、管理者、占有者又は地上権若しくは借地権を有する者（次項において「土砂処分地所有者等」という。）の氏名及び住所（法人にあっては、名称及び代表者の氏名並びに主たる事務所の所在地）
  - (7) その他規則で定める事項
- 3 知事は、前項の許可申請書の提出があった場合において、当該申請に係る事業が次の各号のいずれにも該当していると認めるときでなければ、第1項の許可をしてはならない。
- (1) 搬出事業計画に記載された内容が適切であること。

(2) 搬出事業計画に定める土砂の処分又は仮置きをする土地が次に掲げるものであること。

ア 土砂を処分する場合にあっては、当該土砂を処分する土地の区域が、法第12条第1項、第16条第1項、第30条第1項若しくは第35条第1項の許可を受けた工事又は法第21条第1項若しくは第40条第1項の届出を行った工事を現に行っている区域その他斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全がなされているものとして規則で定める区域であること。

イ 土砂を仮置きする場合にあっては、当該土砂を仮置きする土地の土砂処分地所有者等の承諾が得られていること。

ウ 土砂を処分する土地の所在地が鳥取県内でないものにあつては、当該土砂を処分する土地の土砂処分地所有者等の承諾が得られていること。

4 知事は、第1項の許可の申請に対して、許可をし、又はしないこととしたときは、その旨を当該申請を行った者に通知するものとする。

5 発注者又は元請負人が建設発生土の適正処理の促進のためのトレーサビリティシステム（建設発生土の有効利用の推進を目的とし、情報通信技術を活用して、土砂の発生元から搬出先までの流通を正確に把握することができるシステムをいう。以下同じ。）について、利用者としての登録をしたときは、第2項に規定する搬出事業計画を策定したものとみなす。

（搬出事業計画の変更等）

第24条 前条第1項の許可を受けた者（以下「搬出許可事業者」という。）は、同条第2項各号（第1号を除く。）に掲げる事項の変更をしようとするときは、当該変更に係る土砂の搬出の前に、規則で定めるところにより、知事の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる変更をしようとするときは、この限りでない。

- (1) 搬出する土砂の数量の2割以内の減少
- (2) 土砂を搬出する期間の3月以内の延長
- (3) トレーサビリティシステムにおける登録事項の変更
- (4) その他規則で定める事項

2 搬出許可事業者は、前項ただし書に規定する変更をしたときは、規則で定めるところにより、遅滞なく、知事に届け出なければならない。

3 前条第2項から第5項までの規定は、第1項の許可について準用する。

（建設発生土搬出完了等の報告）

第25条 搬出許可事業者は、当該許可に係る特定建設発生土搬出を完了し、又は廃止したときは、完了又は廃止の日から起算して20日以内にその旨を知事に報告しなければならない。

（搬出許可の取消し）

第26条 知事は、搬出許可事業者が次のいずれかに該当するときは、第23条第1項又は第24条第1項の許可を取り消すことができる。

- (1) 偽りその他不正の手段により、第23条第1項又は第24条第1項の許可を受けたとき。
- (2) 第23条第1項又は第24条第1項の許可に係る搬出事業計画に違反して特定建設発生土搬出を行ったとき。
- (3) 前条の報告をせず、又は虚偽の報告を行ったとき。
- (4) 第31条第3項から第5項までの命令に違反したとき。

## 第5章 雑則

### (巡視活動)

第27条 知事は、不適切な盛土等の施工、工作物の設置及び建設発生土の搬出を防止し、斜面の安全の確保を図るために必要な巡視活動を行うものとする。

### (報告の徴収及び立入調査)

第28条 知事は、この条例の施行に必要な限度において、事業者に対して報告若しくは資料の提出を求め、又は職員に事業者の事業所、事業区域若しくは土砂を搬出し、処分し、若しくは仮置きする土地に立ち入らせて必要な調査をさせることができる。

2 前項の規定により立入調査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。

3 第1項の規定による立入調査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

### (指導及び助言)

第29条 知事は、斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全を図るため必要があると認めるときは、事業者に対して必要な指導又は助言をすることができる。

### (勧告)

第30条 知事は、斜面地の工作物の設置及び建設発生土の搬出の適正化を図るため、許可事業者又は搬出許可事業者に対し、斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全のために必要な措置を講ずるよう勧告することができる。

### (命令)

第31条 知事は、許可事業者（第14条の規定により許可を取り消された者を含む。以下同じ。）が第4条第2項の規定に違反し、特定事業を実施したと認めるときは、当該許可事業者に対し、当該特定事業を中止すること及び期限を定めて当該特定事業に係る工作物の撤去、原状回復その他斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全のために必要な措置を講ずべきことを命ずることができる。

2 知事は、第7条第1項又は第9条第1項の規定に違反し、許可を受けずに特定事業を実施した者（第14条の規定により許可を取り消された者を含む。）に対し、当該特定事業を中止すること及び期限を定めて当該特定事業に係る工作物の撤去、原状回復その他斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全のために必要な措置を講ずべきことを命ずることができる。

3 知事は、第23条第1項又は第24条第1項の規定に違反し、許可を受けずに特定建設発生土搬出を実施した者（第26条の規定により許可を取り消された者を含む。）に対し、当該建設発生土の搬出を中止すること及び期限を定めて当該建設発生土の撤去その他斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全のために必要な措置を講ずべきことを命ずることができる。

4 知事は、前3項の規定によるほか、前条の規定による勧告をした場合において、特定事業又は特定建設発生土搬出の実施により、斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全に重大な支障が生じるおそれがあると認めるときは、許可事業者又は搬出許可事業者（第14条又は第26条の規定により許可を取り消された者を含む。）に対し、期限を定めて必要な措置を講ずべきことを命ずること

ができる。

- 5 知事は、前各項の規定によるほか、斜面の安全の確保、災害発生の防止又は良好な自然環境若しくは生活環境の保全に急迫かつ著しい支障が生じるおそれがあると認めるときは、特定事業又は特定建設発生土搬出を実施している者（第14条又は第26条の規定により許可を取り消された者を含む。）に対し、期限を定めて必要な措置を講ずべきことを命ずることができる。
- 6 知事は、前各項の規定による命令を受けた者が当該命令に従わないときは、その旨及び命令に従わない者の氏名又は名称を公表するものとする。

（許可台帳）

第32条 知事は、規則で定めるところにより、この条例の規定による処分、報告その他の事項に係る台帳を整備し、保管するものとする。

（手数料）

第33条 別表の区分欄に掲げる行為を求める者は、それぞれ同表の金額欄に定める額の手数料を納付しなければならない。

- 2 既に納付した手数料は、還付しない。ただし、知事が特に必要と認めた場合は、この限りでない。

（適用除外）

第33条の2 鳥取市の区域については、この条例の規定は、適用しない。

（規則への委任）

第34条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

## 第6章 罰則

第35条 次の各号のいずれかに該当する者は、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。

- (1) 第7条第1項又は第9条第1項の規定に違反して、許可を受けないで、特定事業を行った者
- (2) 偽りその他不正の手段により第7条第1項又は第9条第1項の規定による許可を受けた者
- (3) 正当な理由がなく第31条第1項から第5項までの規定による命令に違反した者

第36条 次の各号のいずれかに該当する者は、50万円以下の罰金に処する。

- (1) 第10条第1項の規定に違反して標識を掲示しなかった者
- (2) 第12条第3項の規定に違反して、中間検査の結果に係る通知（特定工程が許可を受けた事業計画の内容に適合していると認める旨の通知に限る。）を受けずに特定工程後の工程の工事をした者
- (3) 第13条第3項の規定に違反して、完了検査の結果に係る通知（特定事業が許可を受けた事業計画の内容に適合していると認める旨の通知に限る。）を受けずに許可に係る工作物を事業の用に供し、又は供させた者
- (4) 第15条第1項又は第2項の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者
- (5) 第23条第1項又は第24条第1項の規定に違反して、許可を受けないで、特定建設発生土搬出を行った者
- (6) 偽りその他不正の手段により、第23条第1項又は第24条第1項の規定による許可を受けた者
- (7) 第28条第1項の規定による報告若しくは資料の提出をせず、若しくは虚偽の報告若しくは資料の提



出をし、又は同項の規定による立入調査を拒み、妨げ、忌避し、若しくは虚偽の答弁をした者

第37条 第25条の規定に違反して報告をせず、又は虚偽の報告をした者は、30万円以下の罰金に処する。

第38条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して前3条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して各本条の罰金刑を科する。

附 則（抄）

（施行期日）

第1条 この条例は、令和4年5月1日から施行する。

附 則（令和5年条例第30号）

この条例は、公布の日から施行する。ただし、第2条の規定は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。

広島県土砂の適正処理に関する条例

平成16年3月26日条例第1号

改正 平成17年7月6日条例第37号  
平成20年7月14日条例第27号  
平成22年6月28日条例第33号  
平成23年12月26日条例第53号  
平成24年10月10日条例第59号  
平成26年3月26日条例第29号  
令和元年10月8日条例第21号  
令和5年7月10日条例第29号

目次

- 第1章 総則（第1条—第7条）
- 第2章 土砂の搬出（第8条—第15条）
- 第3章 土砂埋立行為（第16条—第32条）
- 第4章 土砂搬入禁止区域（第33条—第35条）
- 第5章 雑則（第36条—第43条）
- 第6章 罰則（第44条—第48条）
- 附則

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、土砂の搬出、搬入、埋立て等について必要な規制を行うことにより、土砂の適正な処理を推進し、もって県土の秩序ある利用を図るとともに、県民の生活の安全を確保することを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- （1）建設工事 建設業法（昭和24年法律第100号）第2条第1項に規定する建設工事をいう。
- （2）発注者 建設工事（他の者から請け負ったものを除く。）の注文者をいう。
- （3）元請負人 発注者から建設工事を直接請け負った者又は請負契約によらないで自ら建設工事を行う者をいう。
- （4）土砂 土地の埋立て、盛土その他の土地へのたい積の用に供する土、砂、破碎石又はこれらに類するものであって、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）第2条第1項に規定する廃棄物、土壤汚染対策法施行規則（平成14年環境省令第29号）第31条第1項又は第2項に定める基準に適合しない土壤その他の規則で定めるもの以外のものをいう。
- （5）土砂埋立行為 土砂による土地の埋立て、盛土その他の土地への土砂のたい積（製品の製造又は加工のための原材料である土砂のたい積を除く。）をいう。
- （6）土砂埋立区域 土砂埋立行為の用に供する土地の区域（宅地造成その他事業の工程の一部において土砂埋立行為が行われる土地の区域を含む。）をいい、進入路敷地、排水施設敷地その他の土砂埋立行為に関連する土地の区域を含む。

(発注者の責務)

第3条 発注者は、建設工事を注文するに当たり、当該建設工事の元請負人に対して当該建設工事に伴って発生する土砂の適正な処理を指示するよう努めるものとする。

(元請負人の責務)

第4条 元請負人は、請負契約等の内容を踏まえて、建設工事の施工方法等を工夫することにより、建設工事に伴って発生する土砂の搬出量の抑制に努めるとともに、土砂と他の物との分別その他必要な措置を講じることにより、土砂の適正な処理に努めるものとする。

2 元請負人は、土砂の搬出を自ら行う場合には交通量等を勘案した最適な搬出経路を選択し、及び運搬中の土砂の飛散や落下の防止に10分配慮することにより、土砂の搬出を運搬業者に委託して行う場合にはこれらのことを当該運搬業者に周知徹底することにより、搬出経路の周辺の生活の安全及び生活環境の保全に努めるものとする。

(土砂埋立行為を行う者の責務)

第5条 土砂埋立行為を行う者は、当該土砂埋立行為を行うに当たり、土砂の崩落、飛散、流出その他の災害(以下「土砂の崩落等」という。)の発生を防止するために必要な措置を講じるとともに、土砂埋立区域の周辺の生活環境の保全に配慮しなければならない。

(土地所有者の責務)

第6条 土地の所有者は、土砂埋立行為を行う者に対して土地を使用させようとする場合には、当該土砂埋立行為による土砂の崩落等が発生するおそれがないことを確認し、そのおそれがあると認めるときには、当該土砂埋立行為を行う者に対して当該土地を使用させることのないよう努めるものとする。

(県の責務)

第7条 県は、無秩序な土砂埋立行為を防止するため、必要な施策を総合的に推進するとともに、市町が行う施策の総合調整を行うものとする。

2 県は、無秩序な土砂埋立行為を防止するため、市町と連携して土砂埋立行為を監視する体制の整備に努めるものとする。

## 第2章 土砂の搬出

(土砂の搬出の届出)

第8条 元請負人は、建設工事に伴って発生する土砂を当該建設工事の区域以外の区域に搬出するときは、当該建設工事の区域ごとに土砂の搬出に係る計画(以下「処理計画」という。)を定め、当該土砂の搬出を開始する日から起算して20日前までに、知事に届け出なければならない。ただし、次に掲げる土砂の搬出については、この限りでない。

- (1) 搬出する土砂の数量の合計が500立方メートル未満の土砂の搬出
- (2) 採石法(昭和25年法律第291号)又は砂利採取法(昭和43年法律第74号)の認可に係る土地の区域において採取された土砂(岩石又は砂利の採取のために除去した土砂を除く。次条第1項第2号及び第16条第5号において同じ。)の搬出
- (3) 災害復旧のために必要な応急措置として行う土砂の搬出
- (4) 法令若しくは条例又はこれらに基づく処分による義務の履行に伴う土砂の搬出

- (5) その他規則で定める土砂の搬出
- 2 前項の処理計画には、次に掲げる事項を記載しなければならない。
- (1) 氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名
  - (2) 建設工事の名称及び内容
  - (3) 発注者の氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名（発注者がいる場合に限る。）
  - (4) 建設工事の区域の所在及び面積
  - (5) 建設工事に伴って発生する土砂の数量
  - (6) 建設工事に伴って発生する土砂の利用等の計画
  - (7) 搬出する土砂の数量の合計
  - (8) 搬出する期間
  - (9) 搬出先とする土地の所在
  - (10) その他規則で定める事項
- 3 第1項の規定による届出には、当該届出に係る建設工事の区域を示す図面その他規則で定める書類及び図面を添付しなければならない。

(一時たい積した土砂の搬出の届出)

第9条 他の土地の区域への搬出を目的として一時的に行う土砂埋立行為（以下「一時たい積行為」という。）を行う者は、一時たい積行為に係る土砂が当該他の土地の区域に搬出されるとき（前条第1項の建設工事の区域から当該建設工事に伴って発生する土砂が搬出されるときを除く。）は、月の初日（当該土砂の搬出を開始する日が月の中途の日の場合にあっては、その日。以下この項及び第12条第1項において同じ。）から末日までの間の土砂の搬出に係る計画を定め、当該計画に係る月の初日の10日前までに、知事に届け出なければならない。ただし、次に掲げる土砂の搬出については、この限りでない。

- (1) 月の初日から末日までの間に搬出する土砂の数量の合計が500立方メートル未満の土砂の搬出
  - (2) 採石法又は砂利採取法の認可に係る土地の区域において採取された土砂のみによる一時たい積行為に伴う土砂の搬出
  - (3) 災害復旧のために必要な応急措置として行う土砂の搬出
  - (4) 法令若しくは条例又はこれらに基づく処分による義務の履行に伴う土砂の搬出
  - (5) その他規則で定める土砂の搬出
- 2 前項の土砂の搬出に係る計画には、次に掲げる事項を記載しなければならない。
- (1) 氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名
  - (2) 一時たい積行為を行う土地の区域の所在及び面積
  - (3) 搬出する土砂の数量の合計
  - (4) 搬出先とする土地の所在
  - (5) その他規則で定める事項
- 3 第1項の規定による届出には、当該届出に係る一時たい積行為を行う土地の区域を示す図面その他規則で定める書類及び図面を添付しなければならない。

(変更の届出)

第10条 第8条第1項の規定による届出をした者は、同条第2項第1号又は第3号に掲げる事項に変更があったときはその変更があった日から30日以内に、同項第4号から第10号までに掲げる事項の変更をしようと

するときはあらかじめ、その旨を知事に届け出なければならない。ただし、規則で定める軽微な変更をしようとするときは、この限りでない。

- 2 前項の規定は、前条第1項の規定による届出をした者について準用する。この場合において、前項中「第8条第1項」とあるのは「前条第1項」と、「同条第2項第1号又は第3号」とあるのは「同条第2項第1号」と、「同項第4号から第10号まで」とあるのは「同項第2号から第5号まで」と読み替えるものとする。

(状況の変更による届出)

第11条 元請負人は、第8条第1項第1号に該当するものとして同項の規定による届出をしなかった場合で、搬出する土砂の数量の合計が500立方メートル以上となるときは、その土砂の数量の合計が500立方メートルとなる日の前日までに、同条第2項各号に掲げる事項を知事に届け出なければならない。

- 2 第8条第3項の規定は前項の規定による届出について、前条第1項の規定は前項の規定による届出をした者について準用する。

(一時たい積行為に係る状況の変更による届出)

第12条 一時たい積行為を行う者は、第9条第1項第1号に該当するものとして同項の規定による届出をしなかった場合で、月の初日から末日までの間に搬出する土砂の数量の合計が500立方メートル以上となるときは、その土砂の数量の合計が500立方メートルとなる日の前日までに、同条第2項各号に掲げる事項を知事に届け出なければならない。

- 2 第9条第3項の規定は前項の規定による届出について、第10条第2項において準用する同条第1項の規定は前項の規定による届出をした者について準用する。

(届出の内容の通知)

第13条 知事は、第8条第1項、第10条第1項（第11条第2項において準用する場合を含む。）又は第11条第1項の規定による届出があった場合において、これらの届出に係る建設工事に発注者がいるときは、当該発注者に、これらの届出の内容を通知するものとする。

(土砂の搬出計画等に関する勧告等)

第14条 知事は、この章の規定による届出（次条の規定による届出を除く。）があった場合において、当該届出の内容が土砂の適正な処理をする上で適当でないとき、当該届出をした者（当該届出に係る建設工事に発注者がいる場合は、発注者を含む。）に対し、必要な措置を採るべきことを勧告することができる。

- 2 知事は、前項の規定による勧告を受けた者が当該勧告に従わなかった場合において、必要があると認めるときは、当該勧告に従わなかった者の氏名その他の規則で定める事項を公表することができる。
- 3 知事は、前項の規定により公表しようとする場合は、当該勧告に従わなかった者に対し、意見を述べる機会を与えるものとする。

(完了等の届出)

第15条 第8条第1項、第9条第1項、第11条第1項又は第12条第1項の規定による届出をした者は、これらの届出に係る土砂の搬出を完了したときは、完了した日から起算して20日以内に、その旨を知事に届け出なければならない。これらの届出に係る土砂の搬出を廃止した場合も、同様とする。

### 第3章 土砂埋立行為

#### (土砂埋立行為の許可)

第16条 土砂埋立行為を行おうとする者は、土砂埋立区域ごとに知事の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる土砂埋立行為については、この限りでない。

- (1) 土砂埋立区域（土砂埋立行為が一団の土地の区域において行われる場合は、当該一団の土地の区域）の面積が2000平方メートル未満の土砂埋立行為
- (2) 土地の造成その他事業の区域において行う土砂埋立行為で当該事業の区域において採取された土砂のみによるもの
- (3) 公益性が高いと認められる事業の実施に係る土砂埋立行為のうち土砂の崩落等の発生のおそれがないものとして規則で定めるもの
- (4) 港湾法（昭和25年法律第218号）第2条第4項に規定する臨港地区若しくは同法第37条第1項に規定する港湾隣接地域又は漁港漁場整備法（昭和25年法律第137号）第2条に規定する漁港の区域（水域を除く。）において行う土砂埋立行為
- (5) 採石法又は砂利採取法の認可に係る土地の区域において採取された土砂のみによる土砂埋立行為
- (6) 宅地造成及び特定盛土等規制法（昭和36年法律第191号）第12条第1項本文又は第30条第1項本文の規定による許可（同法第15条第1項又は第34条第1項の規定により許可があったものとみなされる協議の成立を含む。）を受けて行う土砂埋立行為
- (7) 災害復旧のために必要な応急措置として行う土砂埋立行為
- (8) 法令等の許可、認可その他これらに相当する行為で規則で定めるものを受けて行う土砂埋立行為であって、あらかじめ知事に届け出たもの
- (9) その他規則で定める土砂埋立行為

#### (許可の申請)

第17条 前条の規定による許可を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した申請書に、次条に規定する同意を得たことを証する書面その他規則で定める書類及び図面を添えて、知事に提出しなければならない。

- (1) 氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名
  - (2) 土砂埋立区域の所在及び面積
  - (3) 現場事務所その他土砂埋立行為の用に供する施設の設置計画及び位置
  - (4) 排水施設その他の土砂の崩落等の発生を防止するための施設の計画
  - (5) 土砂埋立行為の完了時の土砂の数量及び土地の形状
  - (6) 土砂埋立行為を行っている間における土砂の崩落等の発生を防止するための措置
  - (7) 土砂埋立行為を行う期間
  - (8) その他規則で定める事項
- 2 前条の規定による許可を受けようとする土砂埋立行為が一時たい積行為である場合には、当該許可を受けようとする者は、前項の規定にかかわらず、次に掲げる事項を記載した申請書に、次条に規定する同意を得たことを証する書面その他規則で定める書類及び図面を添えて、知事に提出しなければならない。
- (1) 前項第1号から第4号まで、第6号及び第7号に掲げる事項
  - (2) 最大たい積時の土砂の数量及び土地の形状
  - (3) 土砂埋立行為に使用される土砂の搬入及び搬出の年間予定量

(4) その他規則で定める事項

(土砂埋立行為に係る土地所有者等の同意)

第18条 第16条の規定による許可の申請をしようとする者は、あらかじめ規則で定めるところにより、当該申請に係る土砂埋立区域内の土地の所有者に対し、当該申請が前条第1項の規定によるものである場合にあっては同項各号に掲げる事項を、同条第2項の規定によるものである場合にあっては同項各号に掲げる事項を説明し、その同意を得なければならない。

2 前項に定めるもののほか、第16条の規定による許可の申請をしようとする者は、あらかじめ規則で定めるところにより、当該申請に係る土砂埋立区域内の土地につき、当該土砂埋立行為の妨げとなる権利を有する者(同項に規定する土地の所有者を除く。以下同じ。)に対し、当該土砂埋立行為の概要を説明し、その同意を得なければならない。

(許可の基準等)

第19条 知事は、許可の申請が第17条第1項の規定によるものである場合には、当該申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、第16条の規定による許可をしてはならない。

(1) 申請者が次のイからヌまでのいずれにも該当しないこと。

イ 心身の故障により土砂埋立行為を適正に行うことができない者として規則で定める者又は破産手続開始の決定を受けて復権を得ない者

ロ 禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から5年を経過しない者

ハ 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律(平成3年法律第77号。第32条の3第7項を除く。)の規定に違反し、又は刑法(明治40年法律第45号)第204条、第206条、第208条、第208条の2、第222条若しくは第247条の罪若しくは暴力行為等処罰ニ関スル法律(大正15年法律第60号)の罪を犯し、罰金の刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から5年を経過しない者

ニ 第27条第3項(第28条において準用する場合を含む。)、第31条第1項(同条第2項において準用する場合を含む。)又は第32条第3項の規定による必要な措置を講じない者

ホ 第32条第1項(第2号及び第3号を除く。)の規定により許可を取り消され、その取消の日から5年を経過しない者(当該許可を取り消された者が法人である場合においては、当該取消の処分に係る広島県行政手続条例(平成7年広島県条例第1号)第15条の規定による通知があった日前60日以内に当該法人の役員(業務を執行する社員、取締役、執行役又はこれらに準じる者をいい、相談役、顧問その他いかなる名称を有する者であるかを問わず、法人に対し業務を執行する社員、取締役、執行役又はこれらに準じる者と同等以上の支配力を有するものと認められる者を含む。以下同じ。)又は規則で定める使用人であった者で当該取消の日から5年を経過しないものを含む。)

ヘ 第31条第1項(同条第2項において準用する場合を含む。)の規定により土砂埋立行為の停止を命じられ、その停止の期間が経過しない者

ト 土砂埋立行為に関し不正又は不誠実な行為をするおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者

チ 営業に関し成年者と同一の能力を有しない未成年者でその法定代理人(法定代理人が法人である場合においては、その役員を含む。)がイからトまでのいずれかに該当するもの

リ 法人である場合においては、その役員又は規則で定める使用人のうちにイからトまでのいずれかに該当する者のあるもの

ヌ 個人である場合においては、規則で定める使用人のうちにイからトまでのいずれかに該当する者のあるもの

(2) 前条に規定する同意を得ていること。

(3) 現場事務所を設置し、かつ、当該現場事務所に現場管理責任者を置くこと。

(4) 土砂埋立行為の事業計画が、規則で定める土砂埋立行為に係る一般的基準に適合するものであること。

(5) 土砂埋立行為が完了した場合において、当該土砂埋立行為に使用された土砂のたい積の構造が、土砂の崩落等が発生するおそれがないものとして規則で定める構造上の基準に適合するものであること。

(6) 土砂埋立行為が行われている間において、土砂の崩落等の発生を防止するために必要な措置が講じられること。

2 知事は、許可の申請が第17条第2項の規定によるものである場合には、前項の規定にかかわらず、当該申請が同項第1号から第4号まで及び第6号に適合していると認めるときでなければ、第16条の規定による許可をしてはならない。

3 知事は、第16条の規定による許可を行う場合は、当該許可に係る土砂埋立区域を管轄する市町長の意見を聴くものとする。

(変更の許可等)

第20条 第16条の規定による許可を受けた者（以下「許可事業者」という。）は、第17条第1項各号又は第2項各号に掲げる事項の変更をしようとするときは、知事の許可を受けなければならない。ただし、規則で定める軽微な変更をしようとするときは、この限りでない。

2 許可事業者が、第31条第2項において準用する同条第1項の規定による命令に従って当該許可に係る第17条第1項各号又は第2項各号に掲げる事項を変更しようとする場合は、前項の規定は適用しない。

3 第1項の規定による許可を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した申請書に、次項において準用する第18条に規定する同意を得たことを証する書面その他規則で定める書類及び図面を添えて、知事に提出しなければならない。

(1) 氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名

(2) 変更の内容及びその理由

(3) その他規則で定める事項

4 第18条の規定は第1項の規定による許可について、前条の規定は第1項の規定による許可の基準について準用する。

5 許可事業者は、第1項ただし書の規則で定める軽微な変更をしたとき又は第2項の規定により変更をしたときは、遅滞なくその旨を知事に届け出るとともに、第18条（前項及び第30条第1項において準用する場合を含む。）の規定により同意を得た土地の所有者及び当該土砂埋立行為の妨げとなる権利を有する者に当該変更の概要を通知しなければならない。

(許可の条件)

第21条 知事は、第16条の規定による許可（前条第1項及び第30条第1項の規定による許可を含む。次条及び第27条第2項において同じ。）には、この条例の目的を達成するために必要な範囲内で、条件を付することができる。



(関係者への周知)

第22条 第16条の規定による許可の申請をした者は、当該申請に係る土砂埋立区域の周辺の住民に対して、規則で定める方法により当該土砂埋立行為の概要を周知するよう努めなければならない。

(標識の掲示)

第23条 許可事業者は、当該許可に係る土砂埋立区域内の公衆の見やすい場所に、当該許可に係る土砂埋立行為（第20条第1項の規定により第17条第1項各号又は第2項各号に掲げる事項の変更の許可を受けた場合にあっては当該変更後のものをいい、土砂埋立行為に伴い土砂の崩落等の発生を防止するための措置を講じる場合にあっては当該措置を含む。次条から第32条まで、第38条及び第46条において同じ。）を行っている間、氏名又は名称その他規則で定める事項を記載した標識を掲示しなければならない。

2 前項の標識を掲示した者は、当該標識に掲示した事項に変更が生じた場合には、遅滞なく当該掲示した事項を書き換えなければならない。

3 第1項の標識を掲示した者は、第32条第1項の規定により許可を取り消されたとき又は当該土砂埋立行為を完了し、若しくは廃止したときは、速やかに当該標識を撤去しなければならない。

(土砂埋立行為の着手の届出)

第24条 許可事業者は、当該許可に係る土砂埋立行為に着手したときは、着手した日から起算して10日以内に、その旨を知事に届け出なければならない。

(関係書類等の閲覧)

第25条 許可事業者は、規則で定めるところにより、当該許可に係る土砂埋立行為を行っている間、当該土砂埋立行為に関し、この条例の規定により知事に提出した書類及び図面の写しで規則で定めるものを、当該土砂埋立区域の近隣の住民その他当該土砂埋立行為について利害関係を有する者の求めに応じ、閲覧させなければならない。

(定期的な報告)

第26条 許可事業者は、当該許可に係る土砂埋立行為に着手した日から6月ごとに区分した各期間（当該期間内に土砂埋立行為を廃止し、又は完了したときは、当該期間の初日から廃止又は完了の日までの間）ごとに、当該期間における土砂埋立行為の状況について、当該6月を経過した日（土砂埋立行為を廃止し、又は完了したときは、廃止又は完了の日）から起算して20日以内に、次に掲げる事項を記載した書面に、規則で定める書類及び図面を添えて、知事に報告しなければならない。

(1) 氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名

(2) 土砂埋立行為の許可年月日及び許可番号

(3) 土砂埋立区域の所在及び面積

(4) 報告に係る期間

(5) 前号の期間中に当該土砂埋立区域に搬入した土砂の数量

(6) 搬入元に関する事項

(7) その他規則で定める事項

(土砂埋立行為の完了)

第27条 許可事業者は、当該許可に係る土砂埋立行為を完了したときは、当該土砂埋立行為を完了した日か

ら起算して10日以内に、その旨を知事に届け出なければならない。

- 2 知事は、前項の規定による届出があったときは、速やかに、当該届出に係る土砂埋立行為が第16条の規定による許可の内容及び第21条の規定により付された条件に適合しているかどうかの確認を行うものとする。
- 3 知事は、前項の規定による確認を行った場合において、当該届出に係る土砂埋立行為について、土砂の崩落等の発生を防止するための措置を講じる必要があると認めるときは、当該届出をした者に対し、相当の期限を定めて、土砂の除却その他必要な措置を講じるよう命じることができる。

(土砂埋立行為の廃止)

第28条 前条の規定は、当該土砂埋立行為を廃止したときに準用する。

(地位の承継)

第29条 許可事業者について、相続、合併又は分割（当該許可に係る土砂埋立行為の全部を承継させるものに限る。）があったときは、相続人（相続人が2人以上ある場合において、その全員の同意により承継すべき相続人を選定したときは、その者）、合併後存続する法人若しくは合併により設立した法人又は分割により当該許可に係る土砂埋立行為を承継した法人は、当該許可事業者のこの条例による地位を承継する。

- 2 前項の規定により許可事業者の地位を承継した者は、その承継があった日から30日以内に、その事実を証する書面を添えて、その旨を知事に届け出るとともに、第18条（第20条第4項及び次条第1項において準用する場合を含む。）の規定により同意を得た土地の所有者及び当該土砂埋立行為の妨げとなる権利を有する者に当該承継の事実を通知しなければならない。

(譲渡)

第30条 許可事業者から当該許可に係る土砂埋立行為の全部を譲り受けようとする者は、知事の許可を受けなければならない。この場合においては、第18条の規定を準用する。

- 2 前項の規定による許可を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した申請書に、同項において準用する第18条に規定する同意を得たことを証する書面その他規則で定める書類及び図面を添えて、知事に提出しなければならない。
  - (1) 氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名
  - (2) 譲受けの相手方の氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名
  - (3) 申請者が第19条第1項第1号チに規定する未成年者である場合には、その法定代理人の氏名及び住所
  - (4) その他規則で定める事項
- 3 第1項の規定による許可の基準については、第19条（第1項第1号及び第2号に限る。）の規定を準用する。
- 4 第1項の規定による許可を受けて土砂埋立行為の全部を譲り受けた者は、当該土砂埋立行為に係る許可事業者のこの条例の規定による地位を承継する。

(措置命令等)

第31条 知事は、第16条又は第20条第1項の規定による許可を受けずに土砂埋立行為を行った者又は当該土砂埋立行為に係る工事を請け負った者（請負工事の下請負人を含む。）に対し、当該土砂埋立行為その他の行為の停止を命じ、又は相当の期限を定めて、土砂の除却その他必要な措置を講じるよう命じることができる。

- 2 前項の規定は、第21条に規定する許可の条件に違反して土砂埋立行為を行った者について準用する。
- 3 知事は、必要があると認めるときは、次の各号のいずれかに該当する者の氏名、違反の事実その他の規則で定める事項を公表することができる。
  - (1) 第16条又は第20条第1項の規定に違反して土砂埋立行為を行った者
  - (2) 第21条に規定する許可の条件に違反して土砂埋立行為を行った者
  - (3) 第27条第3項（第28条において準用する場合を含む。）の命令に従わなかった者
  - (4) 次条第3項の命令に従わなかった者
- 4 知事は、前項の規定により公表しようとする場合は、その者に対し、意見を述べる機会を与えるものとする。

（許可の取消し等）

- 第32条 知事は、許可事業者が次の各号のいずれかに該当するときは、当該許可を取り消すことができる。
- (1) 偽りその他の不正な手段により第16条、第20条第1項又は第30条第1項の規定による許可を受けたとき。
  - (2) 第16条の規定による許可を受けた日から起算して3年を経過した日までに当該土砂埋立行為に着手しないとき。
  - (3) 第16条の規定による許可に係る土砂埋立行為に着手した日後1年以上引き続き当該土砂埋立行為を行わないとき。
  - (4) 第19条第1項第1号イからヌまでのいずれかに該当するに至ったとき。
  - (5) 第20条第1項の規定に違反して変更したとき。
  - (6) 第21条に規定する許可の条件に違反したとき。
  - (7) 第29条第1項の規定により許可事業者の地位を承継した者が当該地位を承継した際、第19条第1項第1号イからヌまでのいずれかに該当するとき。
- 2 知事は、第20条第1項の規定による許可を受けた者が当該許可を受けた日から起算して3年以内に当該許可に係る変更に着手せず、又は当該許可に係る変更に着手した日後1年以上引き続き当該変更を中断しているときは、同項の許可を取り消すことができる。
  - 3 知事は、前2項の規定により許可を取り消した場合において、当該許可の取消しに係る土砂埋立行為について、土砂の崩落等の発生を防止するための措置を講じる必要があると認めるときは、当該許可の取消しを受けた者に対し、相当の期限を定めて、土砂の除却その他必要な措置を講じるよう命じることができる。

#### 第4章 土砂搬入禁止区域

（土砂搬入禁止区域の指定）

- 第33条 知事は、土砂埋立区域（2000平方メートル未満のものを除く。）及びその周辺の土地の区域（以下この項及び次項において「土砂埋立区域等」という。）において土砂埋立行為を継続することにより、人の生命、身体又は財産を害するおそれがあると認められる場合であって、この条例の目的を達成するため必要があると認めるときは、土砂埋立区域等を、6月を超えない範囲で期間を定めて、土砂の搬入を禁止する区域（以下「土砂搬入禁止区域」という。）として指定することができる。
- 2 知事は、前項の規定による土砂搬入禁止区域の指定の期間が満了する場合において、指定の事由が消滅していないと認めるときは、土砂搬入禁止区域として指定された土砂埋立区域等を管轄する市町長の意見を聴いて、当該土砂埋立区域等を再び土砂搬入禁止区域として指定することができる。
  - 3 知事は、第1項の規定による指定をしたときは、規則で定めるところにより、その旨を公示するものとする。

- 4 第1項の規定による指定は、前項の公示をもって効力を生じる。
- 5 知事は、第1項の規定による指定の準備をするため必要がある場合においては、その職員に、他人の土地に立ち入り、測量させ、又は調査させることができる。
- 6 知事は、第1項の規定による指定をしたときは、その職員に、他人の土地に立ち入り、土砂搬入禁止区域であることを明示する措置を講じさせることができる。
- 7 前2項の規定により他人の土地に立ち入ろうとする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなければならない。
- 8 知事は、第1項の規定による指定をしたときは、規則で定めるところにより、その旨を周知させるために必要な措置を講じるものとする。

(土砂の搬入の禁止)

第34条 何人も、土砂搬入禁止区域に土砂を搬入してはならない。

- 2 知事は、必要があると認めるときは、前項の規定に違反して土砂搬入禁止区域に土砂を搬入した者の氏名その他の規則で定める事項を公表することができる。
- 3 知事は、前項の規定により公表しようとする場合は、当該土砂搬入禁止区域に土砂を搬入した者に対し、意見を述べる機会を与えるものとする。

(土砂搬入禁止区域の解除)

第35条 知事は、土砂搬入禁止区域の指定の事由が消滅したと認めるときは、速やかに当該土砂搬入禁止区域の指定の解除をするものとする。

- 2 第33条第3項及び第4項の規定は、前項の指定の解除について準用する。

第5章 雑則

(報告の徴収)

第36条 知事は、この条例の施行に必要な限度において、元請負人又は土砂埋立行為を行った者若しくは当該土砂埋立行為に係る工事を請け負った者（請負工事の下請負人を含む。次条において同じ。）に対し、相当の期限を定めて、必要な事項について報告又は資料の提出を求めることができる。

(立入検査)

第37条 知事は、この条例の施行に必要な限度において、その職員に、元請負人又は土砂埋立行為を行った者若しくは土砂埋立行為に係る工事を請け負った者の事務所、土砂埋立区域その他その業務を行う場所に立ち入り、工事その他の行為の状況、施設、帳簿、書類その他の物件を検査させ、関係人に質問させ、又は検査のために必要な限度において土砂等無償で収去させることができる。

- 2 第33条第7項の規定は、前項の職員について準用する。
- 3 第1項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

(関係書類の保存)

第38条 許可事業者は、当該許可に係る土砂埋立行為について、第27条第1項の規定による完了の届出若しくは第28条の規定による廃止の届出をした日又は第32条第1項及び第2項の規定による許可の取消しを受けた日から5年間、当該土砂埋立行為に関しこの条例の規定により知事に提出した書類及び図面の写しを保存しなければならない。

(現場管理責任者の義務等)

第39条 現場管理責任者は、土砂埋立行為に伴う土砂の崩落等の発生の防止に関し、規則で定める職務を誠実に履行しなければならない。

2 土砂埋立行為に従事する者は、現場管理責任者が前項の職務を行うために必要があると認めて行う指示に従わなければならない。

(土砂埋立行為に係る土地所有者の義務)

第40条 土地の所有者は、第18条第1項(第20条第4項及び第30条第1項において準用する場合を含む。以下この条において同じ。)の同意をしようとするときは、当該同意に係る土砂埋立行為が一時たい積行為以外である場合にあっては当該土砂埋立行為が完了した後の土地利用計画を踏まえて第17条第1項各号に掲げる事項を、当該土砂埋立行為が一時たい積行為である場合にあっては同条第2項各号に掲げる事項を確認しなければならない。

2 第18条第1項の同意をした土地の所有者は、当該同意に係る土砂埋立行為による土砂の崩落等の発生を防止するため、当該土砂埋立行為が行われている間、当該土砂埋立行為の状況を把握するよう努めるものとする。

3 第18条第1項の同意をした土地の所有者は、当該同意に係る土砂埋立行為により、土砂の崩落等が発生し、又はそのおそれがあることを知ったときは、直ちに、当該土砂埋立行為を行う者に対し当該土砂埋立行為の中止又は原状回復その他の必要な措置を講じることを求めるとともに、その旨を関係機関に通報しなければならない。

(土地所有者等に対する指導)

第41条 知事は、土砂埋立行為が行われることにより、土砂の崩落等が発生するおそれがあると認めるときは、土地の所有者及び当該土砂埋立行為の妨げとなる権利を有する者に対し、必要な指導又は助言をすることができる。

(市町との関係)

第42条 この条例の規定は、市町が地域の自然的社会的条件に応じて、土砂の適正な処理を推進するため、この条例で定める事項以外の事項に関し、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない。

2 市町が土砂の適正な処理を推進するために制定する条例の土砂埋立行為に関する規定の内容が、この条例の趣旨に則したものであるとして知事が認め、規則で定めるところにより公示したときは、当該市町の区域には、この条例の規定のうち知事が認める事項に係るものは、適用しない。

3 前項の規定により、この条例の規定が適用されなくなった市町の区域において現に第16条、第20条第1項又は第30条第1項の規定により許可を受けて行われている土砂埋立行為については、前項の規定にかかわらず、この条例の規定の適用を受けるものとする。

(委任)

第43条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

## 第6章 罰則

第44条 次の各号のいずれかに該当する者は、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。

(1) 第16条又は第20条第1項の規定に違反して土砂埋立行為を行った者

(2) 第31条第1項の命令に違反した者

第45条 次の各号のいずれかに該当する者は、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。

- (1) 第27条第3項(第28条において準用する場合を含む。)の命令に違反した者
- (2) 第31条第2項において準用する同条第1項又は第32条第3項の命令に違反した者
- (3) 第34条第1項の規定に違反して土砂を搬入した者

第46条 次の各号のいずれかに該当する者は、50万円以下の罰金に処する。

- (1) 第8条第1項、第9条第1項、第11条第1項又は第12条第1項の規定に違反して届出をせず、又は虚偽の届出をした者
- (2) 第23条第1項の規定に違反して標識を掲示せずに土砂埋立行為を行った者
- (3) 第26条又は第36条の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者
- (4) 第37条第1項の規定による立入検査を拒み、妨げ、忌避し、又は虚偽の答弁をした者

第47条 第10条第1項(同条第2項、第11条第2項及び第12条第2項において準用する場合を含む。)、第15条又は第29条第2項の規定に違反して届出をせず、又は虚偽の届出をした者は、30万円以下の罰金に処する。

第48条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務又は財産に関して第44条から前条までの違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して各本条の罰金刑を科する。

#### 附 則

(施行期日)

- 1 この条例は、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。(平成16年7月規則第52号で、同16年9月25日から施行)

(経過措置)

- 2 第8条及び第11条の規定は、この条例の施行前に締結された請負契約に係る建設工事又はこの条例の施行の際現に着手している建設工事については適用しない。
- 3 第9条及び第12条の規定は、この条例の施行の日から起算して1月を経過する日以後の土砂の搬出から適用する。
- 4 この条例の施行の際現に土砂埋立行為を行っている者は、この条例の施行の日から起算して3月を経過する日までの間は、第16条の規定は適用しない。その者がその期間内に同条の許可の申請をした場合において、許可又は不許可の処分があるまでの間についても、同様とする。

(適用除外)

- 5 第16条及び第34条の規定は、宅地造成及び特定盛土等規制法第10条第4項又は第26条第4項の規定に基づく公示がされた区域における土砂埋立行為(第16条の許可を受けた土砂埋立行為であって、当該公示がされた際現に当該許可に係る土砂埋立行為が完了していないものを除く。)及び土砂の搬入については、適用しない。

附 則（平成17年7月6日条例第37号）

この条例は、公布の日から施行する。

附 則（平成20年7月14日条例第27号）

この条例は、公布の日から施行する。

附 則（平成22年6月28日条例第33号）

この条例は、公布の日から施行する。

附 則（平成23年12月26日条例第53号）

この条例は、民法等の一部を改正する法律（平成23年法律第61号）附則第1条に規定する政令で定める日から施行する。

附 則（平成24年10月10日条例第59号）

この条例は、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の一部を改正する法律（平成24年法律第53号）附則第1条本文に規定する政令で定める日又はこの条例の公布の日のいずれか遅い日から施行する。

附 則（平成26年3月26日条例第29号）

この条例は、自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律（平成25年法律第86号）附則第1条に規定する政令で定める日又はこの条例の公布の日のいずれか遅い日から施行する。

附 則（令和元年10月8日条例第21号）

この条例は、令和元年12月14日から施行する。

附 則（令和5年7月10日条例第29号）

この条例は、公布の日から起算して3月を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。  
（令和5年9月規則第58号で、同5年9月28日から施行）

広島県宅地造成及び特定盛土等規制法施行条例

令和5年7月10日条例第21号

広島県宅地造成及び特定盛土等規制法施行条例

(趣旨)

第1条 この条例は、宅地造成及び特定盛土等規制法（昭和36年法律第191号。以下「法」という。）第19条第2項、第32条及び第38条第2項の規定に基づき、宅地造成等に関する工事に係る定期の報告の期間、許可を要する特定盛土等又は土石の堆積の規模及び特定盛土等又は土石の堆積に関する工事に係る定期の報告の期間について必要な事項を定めるものとする。

(用語の定義)

第2条 この条例において使用する用語は、法において使用する用語の例による。

(宅地造成等に関する工事に係る定期の報告の期間)

第3条 法第19条第2項の規定に基づき、条例で定める期間は、宅地造成等に関する工事の期間が3月未満のものに限り、45日とする。

(許可を要する特定盛土等又は土石の堆積の規模)

第4条 法第32条の規定に基づき、条例で定める規模の特定盛土等は、次に掲げるものとする。

- (1) 盛土であって、当該盛土をした土地の部分に高さが1メートルを超える崖を生ずることとなるもの
- (2) 切土であって、当該切土をした土地の部分に高さが2メートルを超える崖を生ずることとなるもの
- (3) 盛土と切土とを同時にする場合において、当該盛土及び切土をした土地の部分に高さが2メートルを超える崖を生ずることとなるときにおける当該盛土及び切土（前2号に該当する盛土又は切土を除く。）
- (4) 第1号又は前号に該当しない盛土であって、高さが2メートルを超えるもの
- (5) 前各号のいずれにも該当しない盛土又は切土であって、当該盛土又は切土をする土地の面積が500平方メートルを超えるもの

2 法第32条の規定に基づき、条例で定める規模の土石の堆積は、次に掲げるものとする。

- (1) 高さが2メートルを超える土石の堆積
- (2) 前号に該当しない土石の堆積であって、当該土石の堆積を行う土地の面積が500平方メートルを超えるもの

(特定盛土等又は土石の堆積に関する工事に係る定期の報告の期間)

第5条 法第38条第2項の規定に基づき、条例で定める期間は、特定盛土等又は土石の堆積に関する工事の期間が3月未満のものに限り、第3条に規定する期間とする。

(委任)

第6条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、知事が定める。

附 則

この条例は、公布の日から起算して3月を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。

(令和5年9月規則第58号で、同5年9月28日から施行)



## 資 料

---

**資料** 盛土規制法の運用がスタート！



# 盛土規制法の運用がスタート！

国土交通省大臣官房参事官  
吉田 信博

令和5年8月4日

## 目次

1. 盛土規制法の概要
2. 基礎調査の概要とポイント
3. 許可制度運用のポイント（ガイドラインの解説）
4. 違反对応のポイント（ガイドラインの解説）
5. 条例対応、事務処理特例制度による権限移譲について

# 1. 盛土規制法の概要

## 背景・必要性

### 盛土をめぐる現状

- 静岡県熱海市で大雨に伴って盛土が崩落し、土石流が発生  
→ **甚大な人的・物的被害** (令和3年7月)
- 盛土の総点検において、**全国で約3.6万箇所を目視等により点検** (令和4年3月)



### 制度上の課題

- 宅地の安全確保、森林機能の確保、農地の保全等を目的とした各法律により、開発を規制  
→ 各法律の目的の限界等から、**盛土等の規制が必ずしも十分でないエリアが存在**  
(一部の地方公共団体では、条例を制定して対応)
- 【参考】熱海市伊豆山地区の土石流発生箇所  
→ 森林法の許可、静岡県土採取等規制条例の届出の対象 / 廃棄物処理法による廃棄物投棄禁止

**危険な盛土等を全国一律の基準で包括的に規制する法制度が必要**

※ 全国知事会等からも法制化による全国統一の基準・規制を設けることについて要望あり

- ◆ 盛土等による災害から国民の生命・身体を守るため、「**宅地造成等規制法**」を法律名・目的も含めて**抜本的に改正**し、土地の用途（宅地、森林、農地等）にかかわらず、危険な盛土等を**全国一律の基準で包括的に規制**
  - ※ 法律名を「宅地造成及び特定盛土等規制法」に改正。通称“**盛土規制法**”
  - ※ **国土交通省・農林水産省による共管法**とし、両省が緊密に連携して対応
- ◆ **国土交通大臣及び農林水産大臣**が盛土等に伴う災害の防止に関する**基本方針を策定**し、その方針の下、都道府県知事等が規制を実施

## 1. スキマのない規制

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>規制区域</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○都道府県知事等が、<b>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</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ <b>宅地造成等工事規制区域</b>：市街地や集落、その周辺など、人家等が存在するエリアについて、森林や農地を含めて広く指定</li> <li>➢ <b>特定盛土等規制区域</b>：市街地や集落等からは離れているものの、地形等の条件から人家等に被害を及ぼしうるエリア（斜面地等）も指定</li> </ul> </li> <li>※「都道府県知事等」とは、都道府県知事、指定都市・中核市の長</li> <li>○区域指定に<b>市町村が関与</b>できる仕組みを導入（指定の際の市町村への意見聴取、市町村からの指定の申出）</li> <li>○都道府県等は、定期的に、規制区域の指定や盛土等による災害防止のための対策に必要な<b>基礎調査</b>を実施</li> </ul> |
| <b>規制対象</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○規制区域内で行われる盛土等を<b>都道府県知事等の許可</b>の対象とする</li> <li>○宅地造成等の際に行われる盛土だけでなく、<b>単なる土捨て行為や一時的な堆積についても規制</b></li> <li>※ 許可された盛土等については、①所在地等の一覧を公表するとともに、②現場での標識掲出を義務化し、無許可行為の早期の摘発につなげる。</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                 |

### (参考) 改正前の宅地造成工事規制区域

**【規制対象】**

- 宅地を造成するための盛土・切土

➡ **【区域指定のイメージ】**

主に、丘陵地にある市街地（又は今後市街地になりうる土地）の区域を指定



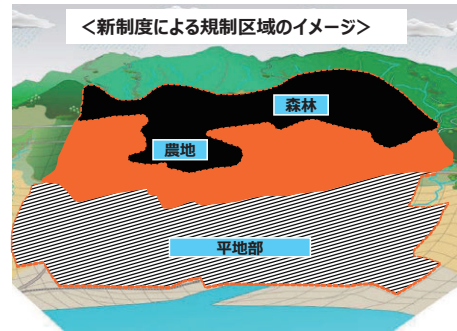
### 新制度による規制区域

**【規制対象】** ※（下線部）：規制を強化する部分

- 土地（森林・農地を含む）**を造成するための盛土・切土
- 土捨て行為や一時的な堆積**

➡ **【区域指定のイメージ】**

改正前の宅地造成工事規制区域に加えて、**土砂流出等により人家等に被害を及ぼしうる、森林、農地、平地部の土地を広く指定**



4

## 2. 盛土等の安全性の確保

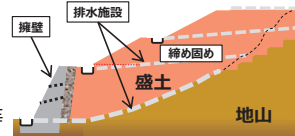
|                      |                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>許可基準・手続</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>○盛土等を行うエリアの地形・地質等に応じて、<b>災害防止のために必要な許可基準を設定</b></li> <li>※ 許可に当たっては、工事主の資力・信用、工事施工者の能力についても審査</li> <li>○許可に当たって、<b>土地所有者等の同意</b> 及び <b>周辺住民への事前周知（説明会の開催等）</b>を要件化</li> </ul>           |
| <b>中間検査<br/>完了検査</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○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、</li> <li>①<b>施工状況の定期報告</b>、②<b>施工中の中間検査</b>及び③<b>工事完了時の完了検査</b>を実施</li> <li>※ 地域の実情に応じ、条例で、許可基準の強化のほか、定期報告の頻度や内容、中間検査の対象項目等の上乗せができる旨の規定を措置。</li> </ul> |

### ■ 災害防止のための安全基準の設定

#### <盛土・切土>

（主な安全基準）

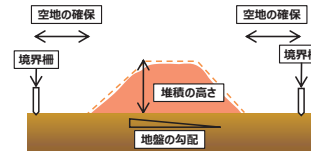
- ✓ 擁壁の設置
- ✓ 排水施設の設置
- ✓ 盛土の締め固め 等



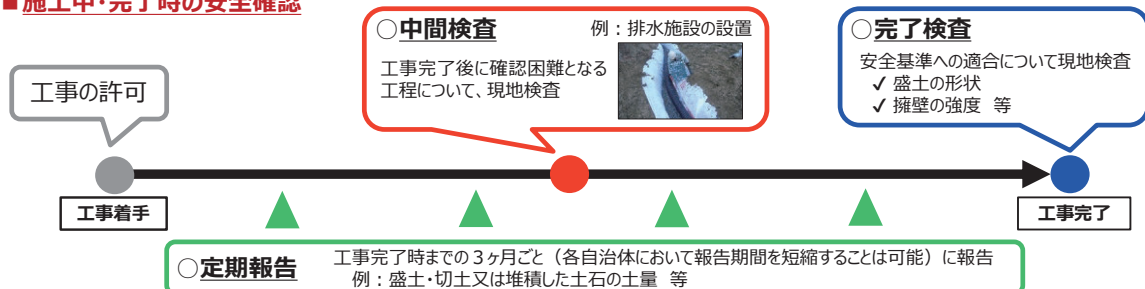
#### <一時的な堆積>

（主な安全基準）

- ✓ 地盤の勾配
- ✓ 堆積の高さ
- ✓ 空地の確保 等



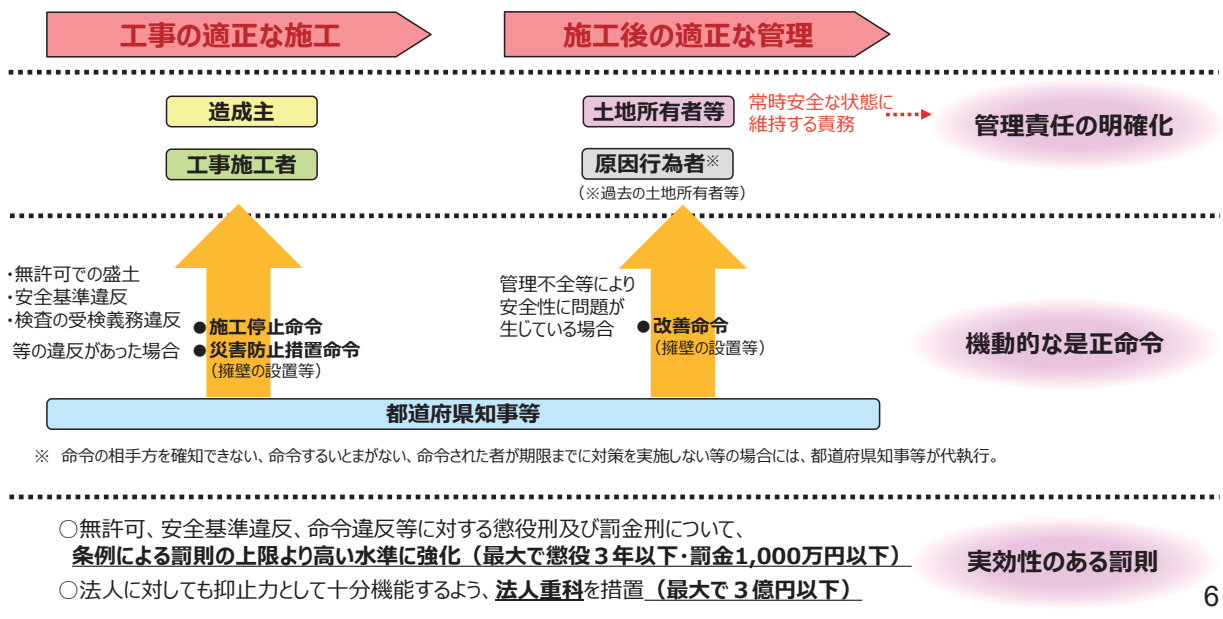
### ■ 施工中・完了時の安全確認



5

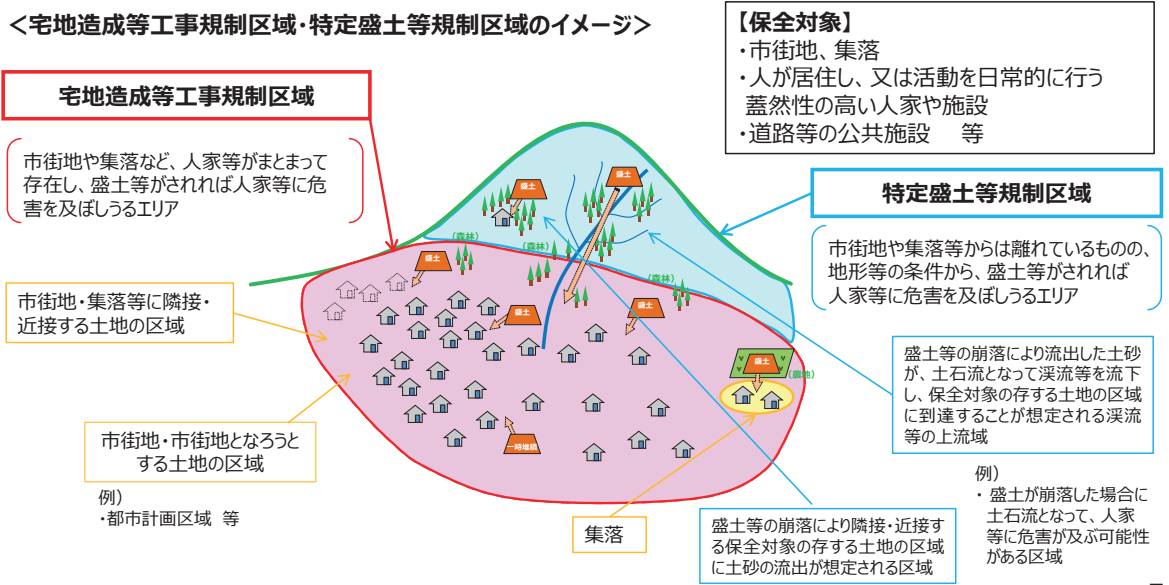
### 3. 責任の所在の明確化 / 4. 実効性のある罰則

- 管理責任** ○盛土等が行われた土地について、**土地所有者等が常時安全な状態に維持する責務**を有することを明確化  
※ 「土地所有者等」とは、土地の所有者、管理者、占有者。土地が譲渡等された場合でも、その時点での土地所有者等に責務が発生。
- 監督処分** ○災害防止のため必要なときは、**土地所有者等だけでなく、原因行為者に対しても、是正措置等を命令**  
※ 当該盛土等を行った造成主や工事施工者、過去の土地所有者等も、原因行為者として命令の対象になり得る。
- 罰則** ○罰則が抑止力として十分機能するよう、無許可行為や命令違反等に対する懲役刑及び罰金刑について、**条例による罰則の上限より高い水準に強化**



### 盛土規制法における規制区域のイメージ

- 盛土規制法は、盛土等に伴う災害から人命を守るという目的のため、盛土等の崩落により人家等に被害を及ぼしうるエリアを規制区域として指定することとしている。
- 都道府県等においては、本法の趣旨を踏まえ、盛土等に伴う災害から人命を守るため、リスクのあるエリアは、できる限り広く、規制区域に指定することが重要。



## 盛土規制法に基づく基本方針

### 概要

- 盛土規制法においては、国が、国土全体にわたる盛土対策の総括的な考え方や基礎調査の実施方法、規制区域の指定の考え方等について示すことで、各地方公共団体が適確に法律の運用を行えるよう、主務大臣（国土交通大臣、農林水産大臣）が盛土等に伴う災害の防止に関する基本方針を策定することとしている。
- 本基本方針は、今後、必要な見直しを加えた上で、社会資本整備審議会、食料・農業・農村政策審議会及び林政審議会の意見を聴いて定めることとなる。

### 策定までの経過

- 令和4年  
5月27日 盛土規制法公布  
6～9月 有識者検討会における審議  
9月末 地方公共団体に基本方針(案)を公表
- 令和5年  
5月26日 盛土規制法施行  
社会資本整備審議会等の意見聴取  
5月29日 基本方針の告示・施行

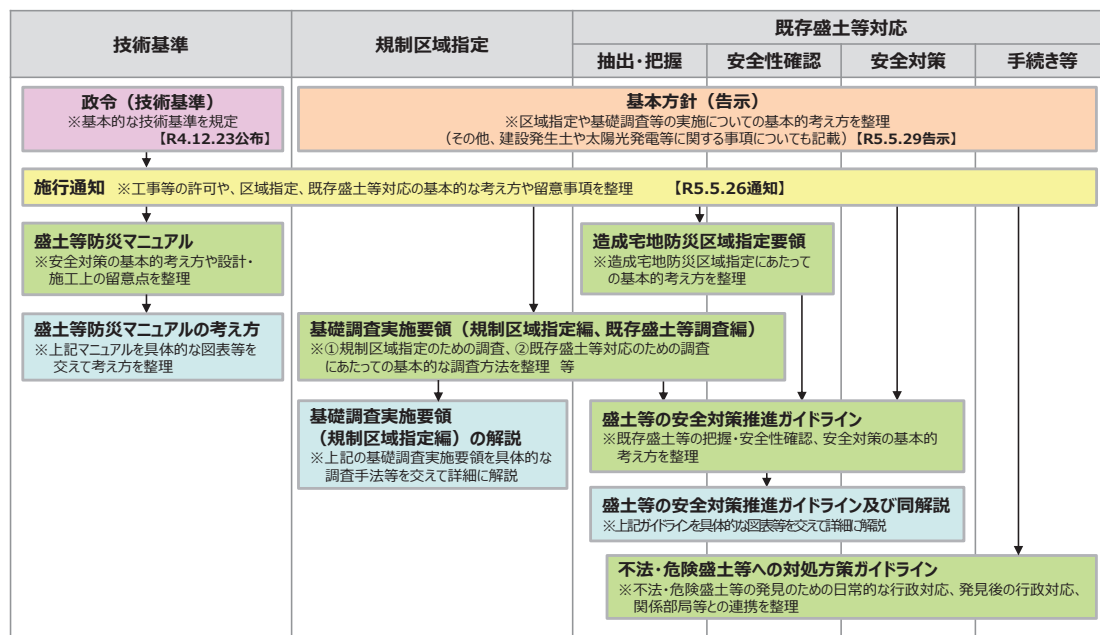
### 基本方針の内容

- 一 この法律に基づき行われる盛土等に伴う災害の防止に関する基本的な事項
- 1 盛土等に伴う災害の防止に関する基本的な方針の位置付け
  - 2 盛土等に伴う災害の防止の考え方について
- 二 基礎調査の実施について指針となるべき事項
- 1 基礎調査の実施に当たっての基本的考え方
  - 2 宅地造成等工事規制区域の指定及び特定盛土等規制区域の指定のために必要な調査
  - 3 造成宅地防災区域の指定のために必要な調査
  - 4 盛土等に伴う災害の防止のための調査
- 三 宅地造成等工事規制区域の指定、特定盛土等規制区域の指定及び造成宅地防災区域の指定について指針となるべき事項
- 1 宅地造成等工事規制区域及び特定盛土等規制区域の指定について指針となるべき事項
  - 2 造成宅地防災区域の指定について指針となるべき事項
- 四 その他盛土等に伴う災害の防止に関する重要事項
- 1 建設工事から発生する土の搬出先の明確化等
  - 2 廃棄物混じり盛土の発生防止等
  - 3 盛土等の土壌汚染等に係る対応
  - 4 太陽光発電に係る対応

8

## 盛土規制法施行時に発出するガイドライン等の全体像

- 盛土規制法の施行にあたっては、地方公共団体が円滑に基礎調査や不法・危険盛土対策等の事務を実施することができるよう、国が各種のガイドライン等を整備



【凡例】 ■政令 ■告示 ■通知 ■通知別添 ■解説書等

9

## 要領・ガイドライン等の公表・通知

| 要領・ガイドライン等                              | 内容                                                                                           | 公表・通知等                    |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| 基本方針（告示）                                | 宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積に伴う災害の防止に関する <b>基本的な方針</b>                                                  | 告示：R5.5.29                |
| 施行通知                                    | 許可や、区域指定、既存盛土対応等を行うにあたっての <b>基本的な考え方や留意事項をまとめた通知</b>                                         | 通知：R5.5.26                |
| 政令（技術的基準等）                              | 許可が必要な盛土等の対象規模、許可に係る <b>技術的基準</b>                                                            | 公布：R4.12.31<br>施行：R5.5.26 |
| 基礎調査実施要領<br>規制区域指定のための基礎調査実施要領<br>の解説   | 区域を指定するために実施する調査や、既存盛土への対応のために実施する調査にあたっての <b>調査方法を整理した要領</b>                                | 通知：R5.5.26（要領）            |
| 造成宅地防災区域指定要領                            | 造成宅地防災区域指定にあたっての <b>基本的考え方を整理した要領</b>                                                        | 通知：R5.5.26（要領）            |
| 不法・危険盛土等への対処方策ガイドライン                    | 違法性の疑いのある盛土等を発見した際の違法性や安全性等に関する <b>現認方法</b> や、その後の対応のために <b>必要な法的手続きや安全対策等について整理したガイドライン</b> | 通知：R5.5.26                |
| 盛土等防災マニュアル<br>盛土等防災マニュアルの解説             | 申請者（行為者）が行う盛土等の設計や施工、行政職員が実施する審査および検査を行う上で参考となる盛土の <b>設計及び施工の方法、留意点等について取りまとめた運用マニュアル</b>    | 通知：R5.5.26（ガイドライン）        |
| 盛土等の安全対策推進ガイドライン<br>盛土等の安全対策推進ガイドラインの解説 | 既存盛土に対する <b>安全対策の進め方や手法等について取りまとめた運用ガイドライン</b>                                               | 通知：R5.5.26（ガイドライン）        |

10

## 2. 基礎調査の概要とポイント

- (1) 規制区域指定について
- (2) 既存盛土調査について

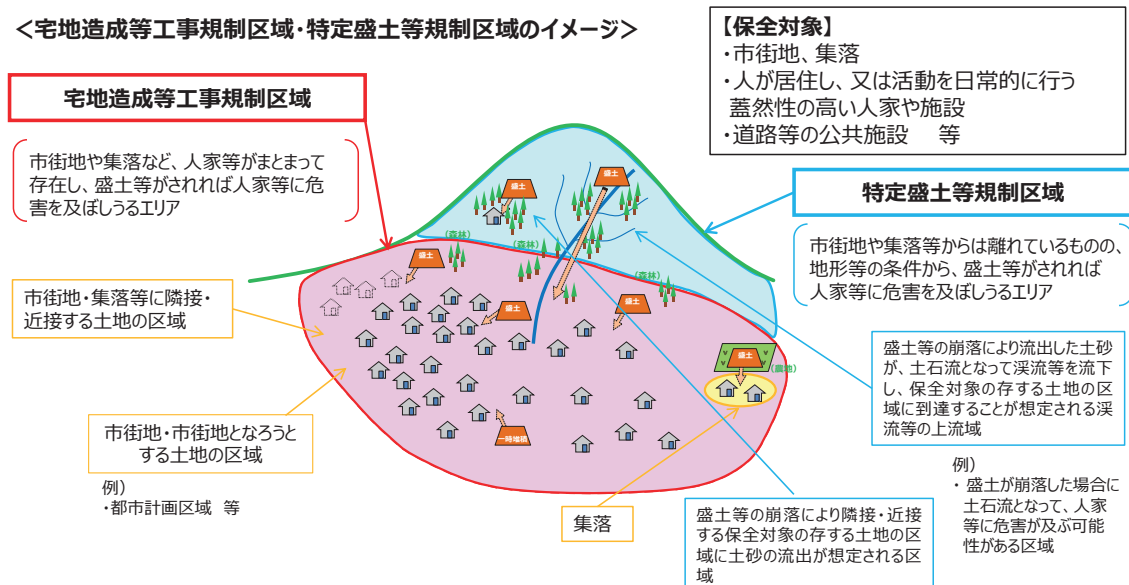


## (1) 規制区域指定について

### 盛土規制法における規制区域のイメージ

- 盛土規制法は、盛土等に伴う災害から人命を守るという目的のため、盛土等の崩落により人家等に被害を及ぼしうるエリアを規制区域として指定することとしている。
- 都道府県等においては、本法の趣旨を踏まえ、盛土等に伴う災害から人命を守るため、リスクのあるエリアは、できる限り広く、規制区域に指定することが重要。

#### <宅地造成等工事規制区域・特定盛土等規制区域のイメージ>



## 規制区域のイメージ

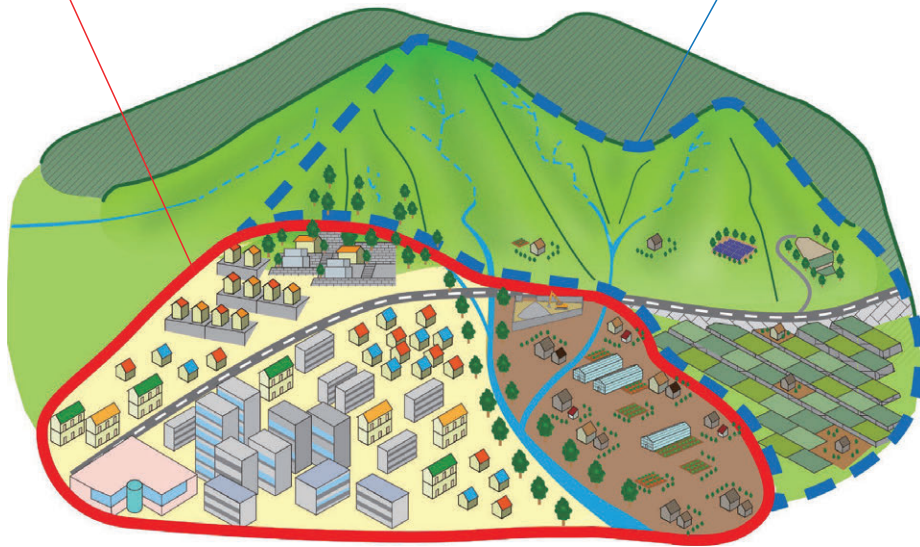
盛土等に伴う災害から人命を守るため、都道府県知事等は、危険な盛土等を規制する区域を指定できるようになりました。

### 宅地造成等工事規制区域

市街地や集落、その周辺など、盛土等が行われれば人家等に危害を及ぼしうるエリアを指定

### 特定盛土等規制区域

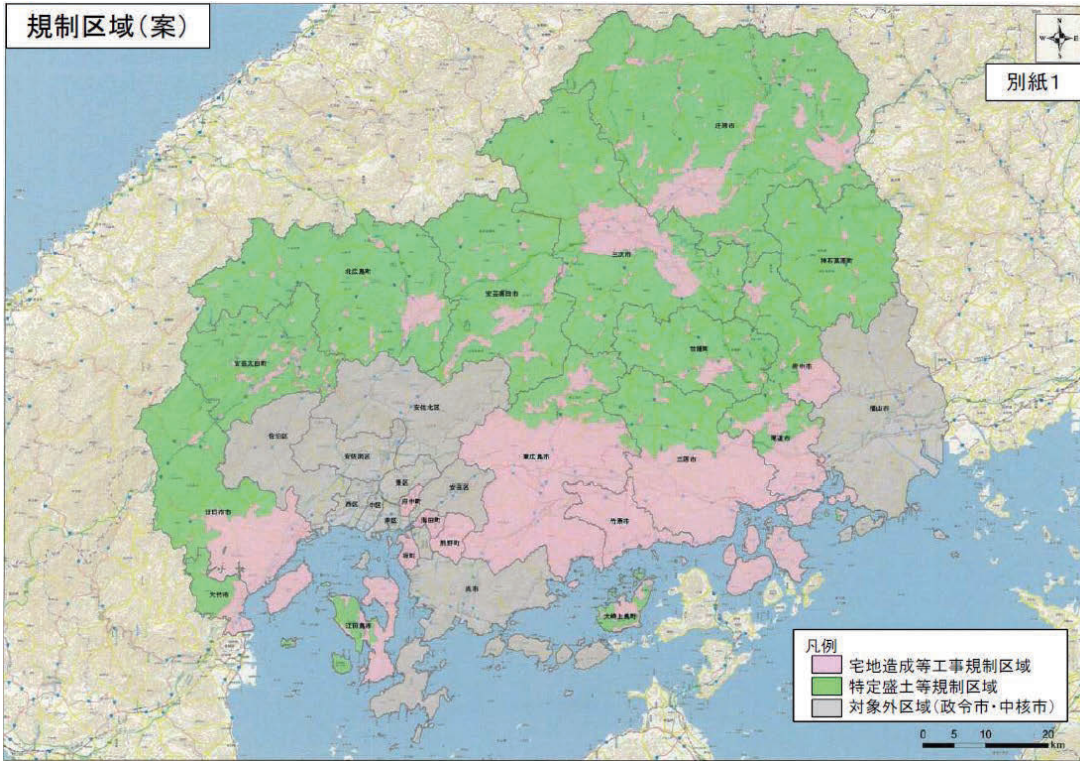
市街地や集落などから離れているものの、地形等の条件から、盛土等が行われれば人家等に危害を及ぼしうるエリア等を指定



14

## ケーススタディ 広島県の事例

## 規制区域の事例（広島県パブリックコメント案）



16

### 3 基礎調査(規制区域)の指定について

#### 規制区域の指定

#### 特定盛土等規制区域の検討

#### (7)その他の検討

その他の区域の検討方針を下記のとおり整理した。

| 設定項目    | 本検討時の留意点                                                                                                                          | 方針                                                                                                                                          |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ⑦その他の区域 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・(5)、(6)で検討した以外に、既往資料から土砂災害が発生した箇所(土石流、がけ崩れ、地すべり等)を追加するか</li> <li>・他に追加する区域はあるか</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>土砂災害警戒区域</b>(土石流、急傾斜地、地すべり)</li> <li>・<b>山地災害危険箇所</b></li> <li>・<b>土砂災害発生箇所</b>(参考程度)</li> </ul> |

#### 凡例

- 災害発生箇所\_clip
- 崩壊土砂流出危険地区
- 山腹崩壊危険地区
- 崩壊土砂流出影響範囲
- 崩壊土砂流出集水区域
- 土砂災害警戒区域**
- 土石流、急傾斜、地すべり**
- 土砂災害警戒区域(指定済)
- 土砂災害特別警戒区域(指定済)
- 市町村界



17

### 3 基礎調査(規制区域)の指定について

#### 規制区域の指定

#### 特定盛土等規制区域の候補

##### (8) 特盛区域候補

A市の**特盛区域の候補は、これまでに検討した区域を重ねたところ、白地の区域を生じた。**

**広島県の地形的特性から災害発生の蓋然性がない区域は存在しないため、現地を確認して特盛区域とする方針とした。**

##### 設定条件

###### <④特盛区域の保全対象>

- ・家屋(建物ポリゴン全て)
- ・道路(2500数値地図に記載の道路全て)≒基盤地図情報 道路線すべて
- ・レジャー施設(スキー場、ゴルフ場等を範囲設定)

###### <⑤流出した土砂が土石流化するおそれのある区域>

- ・2度以上の勾配を持つ流域を対象
- ・(2度以上の渓床勾配を持つラインの作成)
- ・砂防施設や貯水施設など土砂移動を抑制する対策施設に関係なく設定する

###### <⑥隣接・近接する保全対象の存在する土地の区域に土砂の流出が想定される区域>

- 【50mバッファをかける場合】
- ・市街地・集落が平地と重複する場合
- ・市街地・集落が平地及び平地以外と重複する場合

###### 【250mバッファをかける場合】

- ・市街地・集落が平地以外(傾斜地)のみ重複する場合

###### <⑦その他の区域>

- ・土砂災害警戒区域(土石流、急傾斜地、地すべり)
- ・山地災害危険箇所
- ・農業地域
- ・大規模盛土造成地
- ・土砂災害発生箇所(参考程度)
- ・盛土可能性箇所
- ・R3地理院抽出箇所調査成果
- ・大規模盛土造成地可能性箇所
- ・R3地理院抽出箇所調査成果



18



### 3 基礎調査(規制区域)の指定について

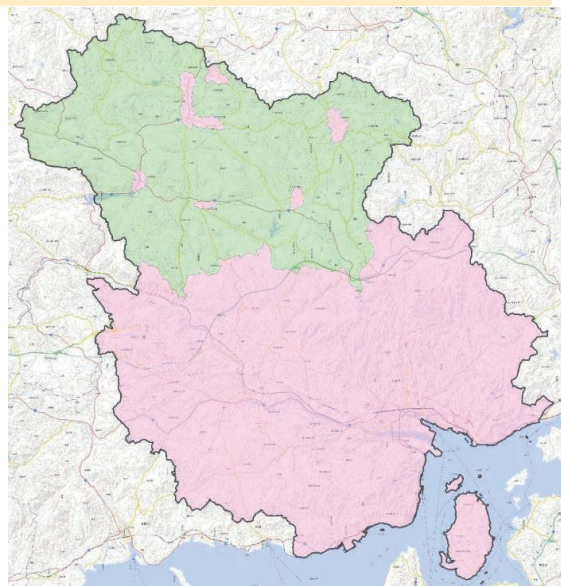
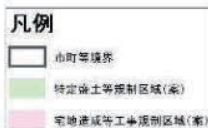
#### 規制区域の指定

#### 規制区域の確定

##### (9) 規制区域の候補区域の設定

**宅造区域の候補区域を優先して**そのまま宅造区域の候補区域として設定し、**それ以外の区域を特盛区域として設定した。**

| 設定項目          | 本検討時の留意点                                                                                                                                                 | 検討方針                                                                                                                                                                          |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ⑨規制区域の候補区域の設定 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・特盛区域の候補区域が宅地造成等工事規制区域の候補区域に含まれる場合は、宅地造成等工事規制区域と設定することで良いか</li> <li>・宅造区域が集落から尾根を越えて反対の地形まで到達する可能性がある。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・宅造区域と特盛区域が重なった場合は宅造区域とし、宅造区域以外を特盛区域として設定した。</li> <li>・宅造区域が集落から尾根を越えて反対の地形まで到達する場合でも、尾根を越えて開発されることもありうるため、境界の修正は行わないものとする。</li> </ul> |



19



### 3 基礎調査(規制区域)の指定について

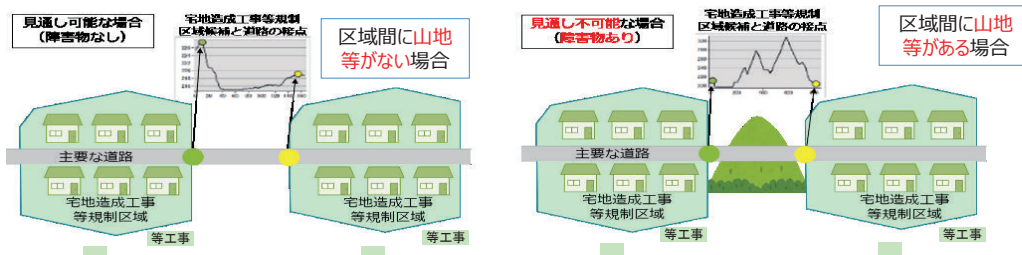
#### 規制区域の指定

#### 規制区域の確定

#### (10)規制区域(案)の確定



| 設定項目     | 本検討時の留意点                                                                                                                           | 検討方針                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ⑩規制区域の確定 | <ul style="list-style-type: none"> <li>地形・地物の条件をどのように設定し、宅地造成等工事規制区域の境界を設定するか</li> <li>宅地造成等工事規制区域が離れている場合に統合する条件をどうするか</li> </ul> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>土砂の流出に着目し、高低差、距離、区域のつながりについて留意</b>する必要がある。</li> <li>2) <b>盛土等の位置から両側に流出した場合の移動範囲を想定し、それらの区域を統合する</b>。なお、区域間に山地があるなど、盛土等が流出する区域・方向が限定されている場合には、その対象となる区域についてのみ統合する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>平地の場合:100m(50m×両側)</li> <li>傾斜地の場合:500m(250m×両側)</li> </ul> </li> <li>3) <b>統合は、宅造区域の候補地の外郭同士を結合</b></li> <li>4) <b>宅造区域内の隙間がある場合は宅造区域に閉合</b><br/>※宅造区域、特盛区域共通事項</li> <li>5) <b>地物・地形を勘案した区域境界の作成</b><br/>平地での宅造区域候補の境界は1/25000地形図を基に、統合した区域の外郭の外側に存在する道路、河川、橋梁、市町等境界を優先して設定する。</li> <li>6) 設定した<b>宅造区域以外の区域を特定盛土規制区域として設定</b>する</li> <li>7) 設定した宅造区域が<b>市町境界を越えて設定される場合は、隣接する市町と調整</b>の上設定する。</li> </ol> |



20

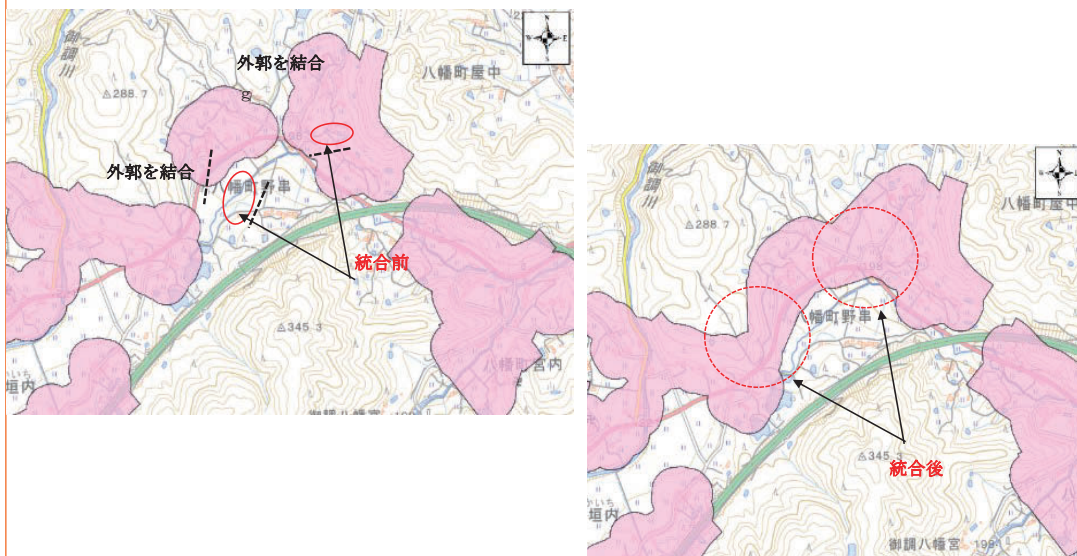
### 3 基礎調査(規制区域)の指定について

#### 規制区域の指定

#### 規制区域の確定

#### (10)規制区域(案)の確定

・宅造区域の候補地は、候補地の外郭同士を結合する方針とした。



21

### 3 基礎調査(規制区域)の指定について



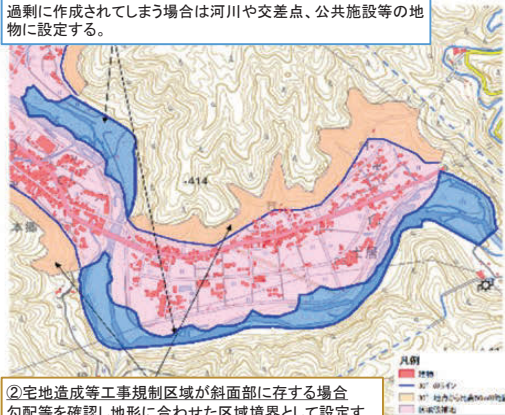
#### 規制区域の指定

#### 規制区域の確定

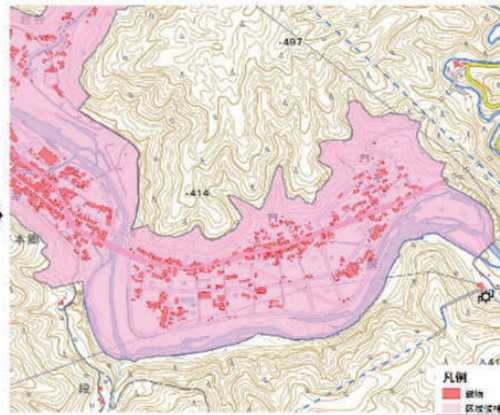
##### (10) 規制区域(案)の確定

- ・平地での宅造区域候補の境界は1/25000地形図を基に、統合した区域の外郭の外側に存在する**道路、河川、橋梁、市町等境界を優先して設定**することとした。
- ・道路や河川等が外郭付近に存在しない場合は、**稜線や建物、交差点等の位置情報が取得しやすい地点に境界を設定**
- ・**山間地に設定されている部分については、勾配30度地点から比高50mの範囲を区域境界として設定**

①宅地造成等工事規制区域が市街地(平地部)に存する場合  
基本方針として1/25,000地形図に表示される道路を通るような境界を作成する。道路がない場合や道路を境界とすると区域が過剰に作成されてしまう場合は河川や交差点、公共施設等の地物に設定する。



②宅地造成等工事規制区域が斜面部に存する場合  
勾配等を確認し地形に合わせた区域境界として設定する。



### 4 運用開始に向けた取組みについて



#### 4-3 より厳格な基準へ(上乘せ条例の制定)

#### 広島県土砂条例と盛土規制法の関係

- 盛土規制法は「**災害の防止**」を目的とし、人命を守るためにリスクのある区域において盛土等を規制するもの。
- 広島県土砂条例は、土砂の適正な処理を推進し、もって**県土の秩序ある利用**を図るとともに、**県民の生活の安全の確保(災害の防止)**を図ることを目的としている。
- 災害の防止を目的とする観点**については、**盛土規制法に一本化を図ることとする。**

| 項目   | 広島県土砂条例                                                                   | 盛土規制法                                                |
|------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 目的   | 土砂の適正処理の推進<br>→ <b>県民の生活の安全の確保(災害の防止)</b><br>→ <b>県土の秩序ある利用(不法投棄等の防止)</b> | <b>災害の防止</b><br>(国民の生命及び財産の保護)                       |
| 規制区域 | 規制区域の指定なし(県土全域を規制)                                                        | 「宅地造成等工事規制区域」<br>「特定盛土等規制区域」<br>の指定により県土全域を規制することとなる |
| 規制   | <b>行為の許可, 改善命令, 行政処分</b><br><b>土砂搬出の届出</b>                                | <b>行為の許可, 届出, 改善命令, 行政処分</b>                         |

災害の防止以外の観点

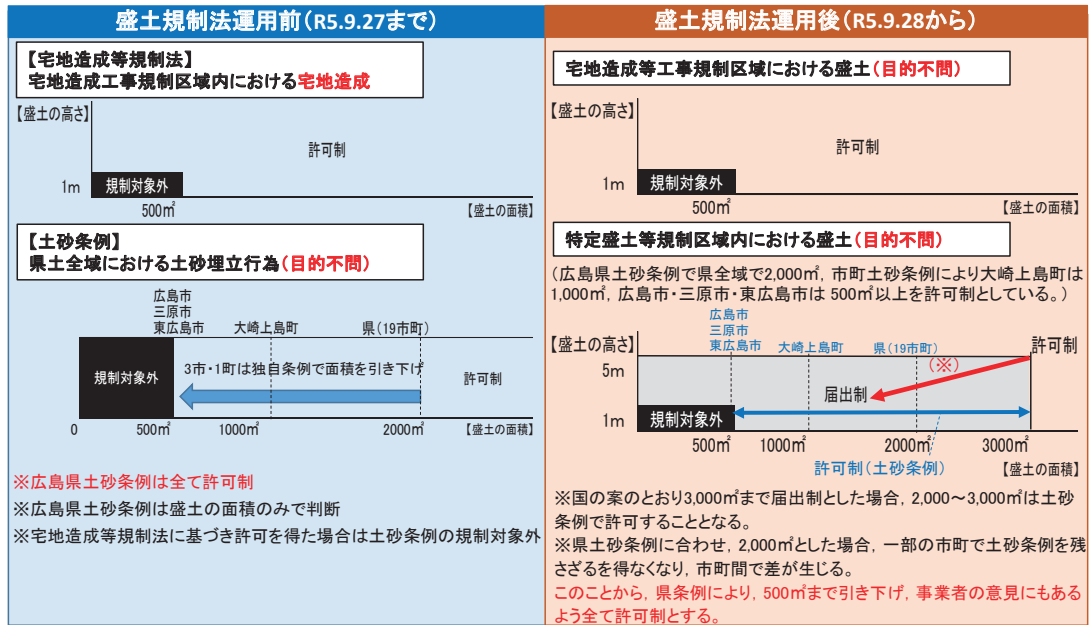
## 4 運用開始に向けた取組みについて

### 4-3 より厳格な基準へ(上乘せ条例の制定)



#### 盛土規制法運用前後における規制対象規模の比較

盛土規制法第32条では、特盛区域における許可対象の範囲を都道府県が条例で定めることができることとなっている。広島県では広島土砂条例による規制状況等を鑑み、**現状よりも規制が緩くならないよう上乘せ条例を制定**した。



24

## (2) 既存盛土調査について

## 盛土等に伴う災害の防止のための調査（既存盛土等調査）のイメージ

- 規制区域内にある既存の盛土等で、災害が発生するおそれのあるものについては、勧告・命令等を行い、安全対策を実施することが求められる。

＜既存盛土等調査の流れ（全体像）＞



26

## 既存盛土等分布調査

### 【調査内容】

#### (1) 基礎資料収集

- 造成前後の地形データや衛星データ等を収集する。必要に応じて、既往の調査結果や法令許可等の状況、パトロール、通報等の情報も収集する。

#### (2) 盛土等の抽出

- 収集した地形データや衛星データ等をもとに、机上で盛土等の造成前後の画像の色調や標高等を比較して、盛土等を抽出する。

① 数値標高差分から盛土可能性箇所を抽出する方法  
 数値標高 (DEM) の差分から比較する。盛土可能性箇所について、地形標高の有意な変化箇所を抽出する。

② 画像の色調や反射性状の変化から盛土可能性箇所を抽出する方法  
 衛星光学画像比較解析により、地被状況の変化箇所を抽出する。

- DEM差分図抽出箇所と誤差や数値データ読み取り不具合箇所や、衛星光学画像比較抽出箇所と、植生等地被状況変化箇所について、盛土であるか確認するため、個別判読を行う。個別判読は盛土前後の空中写真や衛星写真から確認する（建屋、駐車場など盛土外の施設が建設されたなど）。

※必要に応じて公道等からの現地確認を行う。

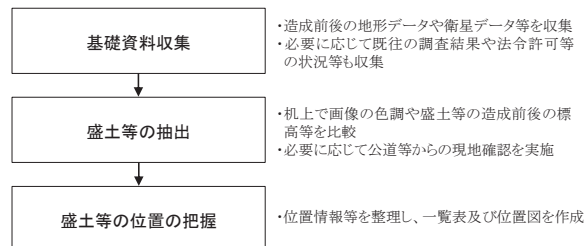
※既存調査結果、法令の許可、パトロール、通報等の情報を追加。

#### (3) 盛土等の位置の把握

- 抽出した盛土等の位置情報等を整理し、一覧表及び位置図を作成する。



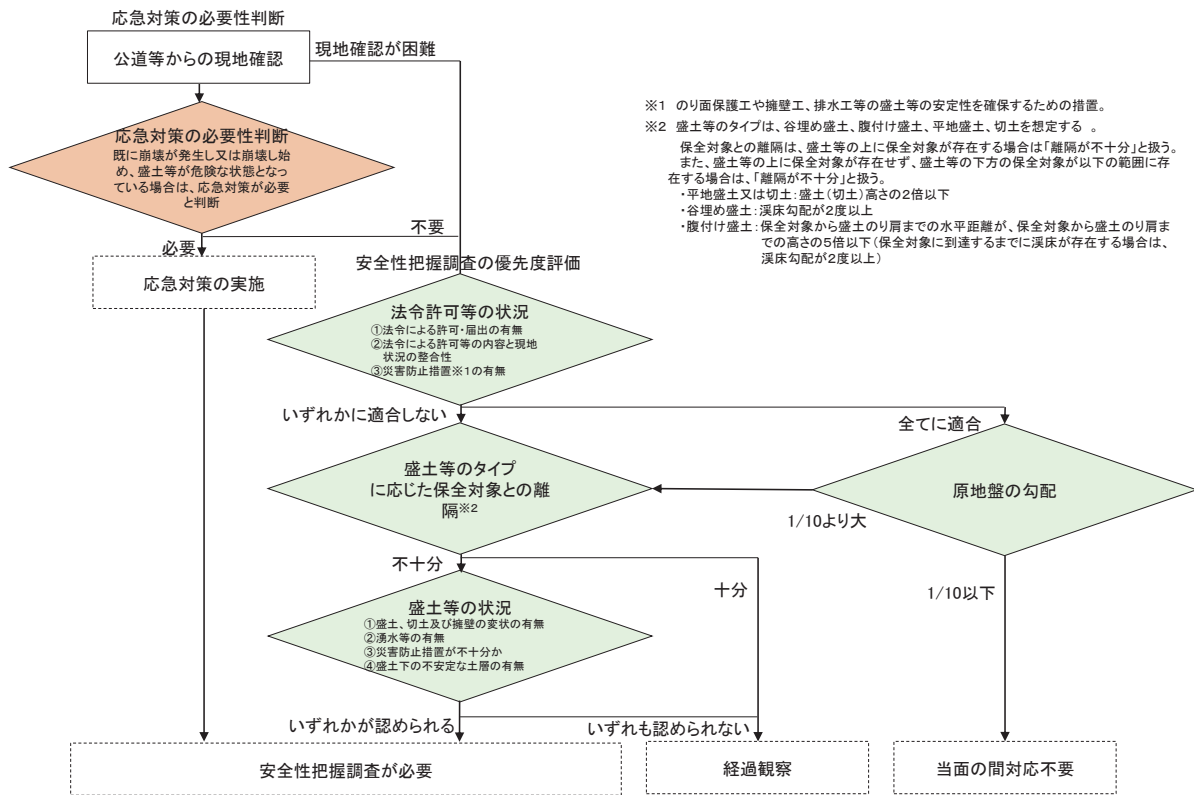
既存盛土等分布調査



27



## 安全性把握調査の優先度評価



28

## I 編 6. 安全性把握調査の優先度評価

表6.2 盛土等のタイプに応じた保全対象との離隔の目安

| 分類※   | 保全対象との離隔が不十分                                                                                                                                                                                                                                               |     | 土砂流出のイメージ |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----------|
|       | 断面図                                                                                                                                                                                                                                                        | 平面図 |           |
| 平地盛土  | <p><math>L \leq 2H</math> 程度</p> <p>保全対象との離隔 L</p> <p>盛土高 H</p> <p>原地盤勾配 1/10以下</p>                                                                                                                                                                        |     |           |
| 谷埋め盛土 | <p>溪床勾配 <math>\geq 2</math> 度の区間</p> <p>2度 (溪床勾配)</p>                                                                                                                                                                                                      |     |           |
| 腹付け盛土 | <p><math>l \leq 5h</math> 程度 (保全対象との離隔 (保全対象から盛土のり肩までの水平距離) l)</p> <p>約11度</p> <p>保全対象から盛土のり肩までの高さ h</p> <p><math>l \leq 5h</math> 程度 (lの範囲に溪床が存在する場合は、溪床勾配 <math>\geq 2</math> 度の区間)</p> <p>保全対象との離隔 (保全対象から盛土のり肩までの水平距離) l</p> <p>h 保全対象から盛土のり肩までの高さ</p> |     |           |
| 切土    | <p><math>L \leq 2H</math> 程度</p> <p>保全対象との離隔 L</p> <p>切土高 H</p>                                                                                                                                                                                            |     |           |

※平地盛土は勾配が1/10以下の土地において行われた盛土とし、谷埋め盛土は谷や沢を埋めて行われた盛土、腹付け盛土は傾斜地(勾配が1/10より大きい土地)において行われた盛土とする。なお、谷や沢を埋めてはいないが、溪流等で谷壁斜面において行われた盛土の離隔は、谷埋め盛土と同様とする。  
※目安を示したものであるが、特に地形等の条件が特殊な場合は、個別に判断することが望ましい。

29

表6.4 既に崩壊が発生し又は崩壊し始めている盛土の例（既に崩壊が発生している場合）

| イメージ                                                                                                           |                                                                                                                                                                        | 盛土等の状態                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <br>(大規模盛土造成地のように宅地利用されている場合) | <br> | ・盛土のり面に崩壊が発生し、盛土頭部や中腹において土砂が不安定化している。二次災害の発生や被害の拡大のおそれがある危険な状態である。 |
| <br>(大規模盛土造成地のように宅地利用されている場合) | <br> | ・擁壁の倒壊や道路の大規模な陥没・隆起等、盛土の崩壊が発生している。二次災害の発生や被害の拡大のおそれがある危険な状態である。    |

表6.5 既に崩壊が発生し又は崩壊し始めている盛土の例（崩壊し始めている場合）

| イメージ                                                                                                            |                                                                                                                                                                          | 盛土等の状態                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>(大規模盛土造成地のように宅地利用されている場合)  | <br>   | ・盛土のり面に部分的な崩壊や、のり肩に大規模な亀裂・明瞭な段差が生じる等、崩壊し始めている（崩れかけている）。<br>・崩壊には至っていないが、亀裂や段差が連続し、明らかに崩壊ブロックとして移動し始めており、放置すると崩壊の拡大のおそれがあり、危険な状態である。  |
| <br>(大規模盛土造成地のように宅地利用されている場合) | <br> | ・盛土のり肩に大規模な亀裂・明瞭な段差が生じ、擁壁が大きくハミ出している等、崩壊し始めている（崩れかけている）。<br>・崩壊には至っていないが、亀裂や段差が連続し、明らかに崩壊ブロックとして移動し始めており、放置すると崩壊の拡大のおそれがあり、危険な状態である。 |

### 3. 許可制度運用のポイント（ガイドラインの解説）

- (1) 規制対象となる盛土等について
- (2) 技術的基準について

## (1) 規制対象となる盛土等について

32

### 規制対象

#### 許可対象となる盛土等の規模

赤文字 宅地造成等工事規制区域 青文字 特定盛土等規制区域

<土地の形質の変更(盛土・切土)>

例えば… ●宅地を造成するための盛土・切土 ●残土処分場における盛土・切土 ●太陽光発電施設の設置のための盛土・切土 等

| 要件    | ①盛土で高さが<br>1m超 2m超<br>の崖※を生ずるもの | ②切土で高さが<br>2m超 5m超<br>の崖※を生ずるもの | ③盛土と切土を同時に行い、高さが<br>2m超 5m超<br>の崖※を生ずるもの(①、②を除く) | ④盛土で高さが<br>2m超 5m超<br>となるもの(①、③を除く) | ⑤盛土又は切土をする土地の面積が<br>500㎡超 3,000㎡超<br>となるもの(①～④を除く) |
|-------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------|
| イメージ図 |                                 |                                 |                                                  |                                     |                                                    |

※「崖」とは、地表面が水平面に対し30度を超える角度をなす土地で、硬岩盤(風化の著しいものを除く)以外のものをいいます。

<一時的な土石の堆積>

例えば… ●土石のストックヤードにおける仮置き 等

| 要件    | ⑥最大時に堆積する高さが 2m超 5m超<br>かつ面積が 300㎡超 1,500㎡超 となるもの | ⑦最大時に堆積する面積が<br>500㎡超 3,000㎡超 となるもの |
|-------|---------------------------------------------------|-------------------------------------|
| イメージ図 |                                                   |                                     |

\*各都道府県等の条例により規制対象規模が異なる場合があります。具体的には各都道府県等にご確認ください。

33

### 盛土等の許可・届出・検査・報告の対象行為の規模

| 区域   | 行為       | 届出                                                                                                          | 許可                                                                                                            | 中間検査                                                                                                          | 定期報告                                  | 完了検査    |
|------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------|
| 宅造区域 | 宅地造成     | -                                                                                                           | ①盛土で高さ1m超の崖<br>②切土で高さ2m超の崖<br>③盛土と切土を同時に行って、高さ2m超の崖（①、②を除く）<br>④盛土で高さ2m超（①、③を除く）<br>⑤盛土又は切土の面積500㎡超（①～④を除く）   | ①盛土で高さ2m超の崖<br>②切土で高さ5m超の崖<br>③盛土と切土を同時に行って、高さ5m超の崖（①、②を除く）<br>④盛土で高さ5m超（①、③を除く）<br>⑤盛土又は切土の面積3,000㎡超（①～④を除く） | 同左                                    | 許可対象すべて |
|      | 特定盛土等    |                                                                                                             |                                                                                                               |                                                                                                               |                                       |         |
|      | 土石の堆積    | -                                                                                                           | ①堆積の高さ2m超かつ面積300㎡超<br>②堆積の面積500㎡超                                                                             | -<br>(事後の確認が可能のため対象外)                                                                                         | ①堆積の高さ5m超かつ面積1,500㎡超<br>②堆積の面積3,000㎡超 | 許可対象すべて |
| 特盛区域 | 特定盛土等 ※2 | ①盛土で高さ1m超の崖<br>②切土で高さ2m超の崖<br>③盛土と切土を同時に行って、高さ2m超の崖（①、②を除く）<br>④盛土で高さ2m超（①、③を除く）<br>⑤盛土又は切土の面積500㎡超（①～④を除く） | ①盛土で高さ2m超の崖<br>②切土で高さ5m超の崖<br>③盛土と切土を同時に行って、高さ5m超の崖（①、②を除く）<br>④盛土で高さ5m超（①、③を除く）<br>⑤盛土又は切土の面積3,000㎡超（①～④を除く） | 許可対象すべて                                                                                                       | 許可対象すべて                               | 許可対象すべて |
|      | 土石の堆積    | ①堆積の高さ2m超かつ面積300㎡超<br>②堆積の面積500㎡超                                                                           | ①堆積の高さ5m超かつ面積1,500㎡超<br>②堆積の面積3,000㎡超                                                                         | -<br>(事後の確認が可能のため対象外)                                                                                         | 許可対象すべて                               | 許可対象すべて |

※ 1 工事の施工状況について3ヶ月ごとに報告が必要となります。  
 ※ 2 特定盛土等は宅地造成を包含するものであるため、特盛区域においても宅地造成は規制対象となります。

### 災害の発生するおそれがないと認められる工事について(許可不要工事)

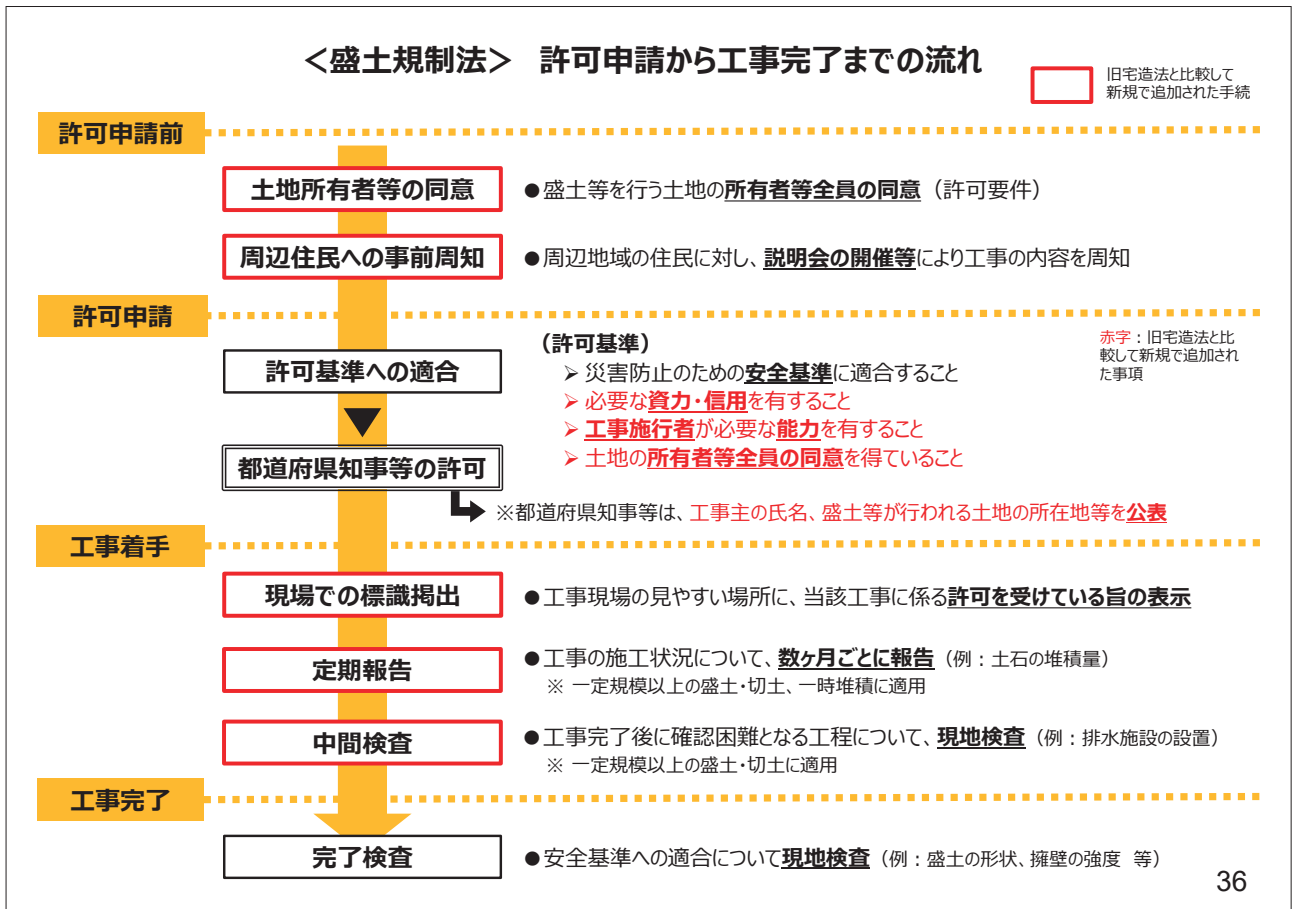
盛土規制法においては、「災害の発生のおそれがないと認められる工事」（届出又は許可が不要となる工事）として、以下の工事が政令で規定されているほか、以下の工事を省令で規定。

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 政令 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 鉱山保安法：鉱物の採取（鉱業上使用する特定施設の設置の工事等）</li> <li>○ 鉱業法：鉱物の採取（認可を受けた施業案の実施に係る工事）</li> <li>○ 採石法：岩石の採取（認可を受けた採取計画に係る工事）</li> <li>○ 砂利採取法：砂利の採取（認可を受けた採取計画に係る工事）</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 省令 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 土地改良法：土地改良事業(農業用排水施設の新設等)等</li> <li>● 火薬類取締法：火薬類の製造施設の周囲に設置する土堤の設置等</li> <li>● 家畜伝染病予防法：家畜の死体等の埋却</li> <li>● 廃棄物の処理及び清掃に関する法律：廃棄物の処分等</li> <li>● 土壌汚染対策法：汚染土壌の搬出又は処理等</li> <li>● 平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法：廃棄物又は除去土壌の保管又は処分</li> <li>● 森林の施業を実施するために必要な作業路網の整備に関する工事</li> <li>● 国、地方公共団体、一定の国みなし法人が非常災害のために必要な応急措置として行う工事</li> <li>● 高さ2m以下かつ面積500㎡超の盛土又は切土であって、盛土又は切土をする厚さが30cm（都道府県等が規則で別に定める場合はその値）を超えないものを行う工事</li> <li>● 土石の堆積を行う土地の面積が300㎡を超えないもの</li> <li>● 工事の施行に付随して行われるものであって、当該工事に使用する土石又は当該工事で発生した土石を当該工事の現場又はその付近に堆積するもの</li> </ul> |

なお、盛土規制法においては、道路、公園、河川等の公共施設用地（※）については、届出・許可を含め、法の適用除外となる。

※ 道路、公園、河川のほか、以下の施設が公共施設に該当する。

- ・砂防設備、地すべり防止施設、海岸保全施設、津波防護施設、港湾施設、漁港施設、飛行場、航空保安施設、鉄道、軌道、索道又は無軌条電車の用に供する施設 等
- ・国又は地方公共団体が管理する学校、運動場、墓地 等



## 工事内容の周辺住民への周知措置

### 【周辺住民への周知措置（法11条・29条関係）】

規制区域内における宅地造成等に関する工事の**工事主は、当該工事の許可の申請をするときは、あらかじめ、主務省令で定めるところにより、当該工事の施行に係る土地の周辺地域の住民に対し、説明会の開催その他の当該工事の内容を周知させるため必要な措置を講じなければならないこととした。**

工事の内容を周辺住民に周知させるための措置の方法は、次に該当する場合、①を必須とする。該当しない場合は、①～④から選択する。

- ・ 改正政令7条2項2号に規定する土地（溪流等）において**高さ15mを超える盛土**をする場合
- ・ 都道府県等の判断により**条例又は規則**で定める場合

- ① 宅地造成等に関する工事の内容に関する**説明会**を開催すること
- ② 宅地造成等に関する工事の内容を記載した**書面**を、当該土地の**周辺地域の住民に配布**すること
- ③ 宅地造成等に関する工事の内容を当該工事の施行に係る**土地又はその周辺の適当な場所に掲示**するとともに、当該内容を**インターネットを利用して住民の閲覧**に供すること
- ④ 都道府県等の**条例又は規則**で定める措置

#### 【周辺住民の範囲について】

盛土等の規模や地形等から判断される影響の想定される範囲とするが、その具体的な運用は、既存制度での運用や保全対象との離隔の考え方等も参考に、各都道府県等が許可基準等において示すことを想定。

#### 【周知する工事の内容について】

工事主・施行者の氏名又は名称、所在地、着手・完了予定日、盛土等の高さ・面積・土量を想定。

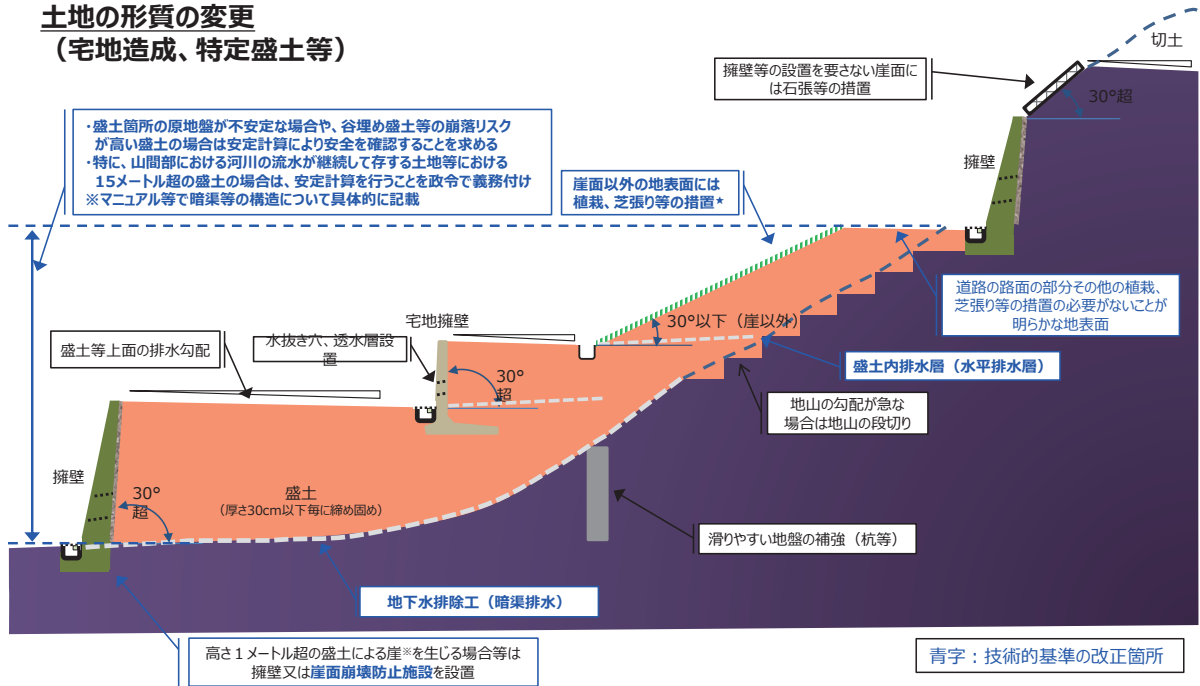
## (2) 技術的基準について

### 土地の形質の変更に係る技術的基準（政令）

|               | 概要                           | 規定<br>(青字：新たに規定する内容)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 施設            | 擁壁、排水施設、<br>その他の施設           | ・擁壁、崖面崩壊防止施設、排水施設若しくは地滑り抑止ぐい又はグラウンドアンカーその他の土留                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 施設の設置その他必要な措置 | 地盤について<br>講ずる措置              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・盛土をする場合に、地表水等の浸透による緩み等が生じない措置（盛土の締め固め、盛土内に浸透した地表水等を排除するための透水層の設置、地滑り抑止ぐい設置等）</li> <li>・急傾斜地で盛土をする場合に、地山の段切り等の措置</li> <li>・盛土又は切土の上面の排水勾配</li> <li>・山間部における河川の流水が継続して存する土地その他の宅地造成に伴い災害が生ずるおそれが特に大きいものとして、特に、山間部における河川の流水が継続して存する土地等における高さ15メートル超の盛土をする場合は、土質試験その他の調査又は試験に基づく地盤の安定計算により盛土後の地盤の安定が保たれることを確認</li> <li>・切土をする場合に、滑りやすい地盤の補強</li> </ul> |
|               | 擁壁等の設置                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・高さ1メートル超の盛土による崖を生じる場合等は、擁壁を設置</li> <li>※ただし、擁壁の設置を要さない条件は次のとおり</li> <li>(イ) 切土した土地の地質・勾配が一定条件を満たす場合</li> <li>(ロ) 安定計算により擁壁を要さないことを確認した場合</li> <li>(ハ) イ、ロ以外の崖面で、崖面崩壊防止施設が設置された崖面</li> <li>・擁壁は構造計算等により設計</li> <li>・擁壁には水抜き穴等を設置</li> </ul>                                                                                                         |
|               | 崖面及びその他の<br>地表面について<br>講ずる措置 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・擁壁又は崖面崩壊防止施設の設置を要さない崖面には石張り等の措置</li> <li>・崖面以外の地表面には植栽、芝張り等の措置</li> <li>※ただし、植栽、芝張り等の設置を要さない地表面は次のとおり</li> <li>(イ) 排水勾配を付した盛土又は切土の上面</li> <li>(ロ) 道路の路面の部分その他当該措置の必要がないことが明らかな地表面</li> <li>(ハ) 農地等で植物の生育が確保される地表面*（例）畑等の利用が想定される土地</li> </ul>                                                                                                      |
|               | 排水施設の設置                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・盛土又は切土において設置する地表水等を適切に排除する管渠等について、構造等を規定<br/>（例）管渠の勾配及び断面積が、その排除すべき地表水等を支障なく流下させることができるものであること等</li> <li>・盛土において、盛土をする前の地表面から盛土内へ地下水が浸入するおそれがある場合に、地下水を排除する排水施設の配置・構造を規定</li> </ul>                                                                                                                                                                |

## 土地の形質の変更に係る技術的基準（政令）全般の概念図

### 土地の形質の変更 （宅地造成、特定盛土等）



※「崖」とは、地表面が水平面に対し30度を超える角度をなす土地で、硬岩盤（風化の著しいものを除く）以外のものをいう。  
★ 宅地造成、特定盛土等のそれぞれについて、植栽、芝張り等の措置が不要な条件を規定。

## 盛土等防災マニュアルの主な改正概要と考え方

### V 盛土

盛土等防災マニュアル 3～7ページ

#### 【考え方】

#### 5. 溪流等における盛土の基本的な考え方（新規）

- 溪流等における盛土は、**慎重な計画が必要であり、極力避ける必要がある。**やむを得ず、溪流等において盛土を行う場合には、**次頁の措置を必要とする。**
- ここでいう「溪流等」が指す範囲は、下記(1)及び(2)の範囲を基本とする。
- 現地に湧水や地下水の影響が懸念される場合は**溪流等に該当するものとして取扱うこと**、また、現地の状況に応じてその**範囲を拡大・縮小することも可能である。**

- (1) 溪床勾配10度以上の勾配を呈し、0次谷※1を含む一連の谷地形※2の底部の中心線（上端は谷地形の最上部まで含む）
- (2) (1)からの距離が25メートル以内の範囲
- (3) 自治体は、地形・地質条件に応じて溪流等の範囲を拡大・縮小することが可能
- (4) 自治体は、開発事業者等に対し、範囲設定の考え方を明確にすることが必要

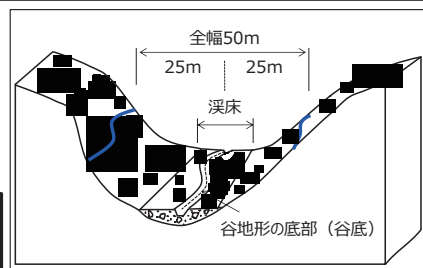
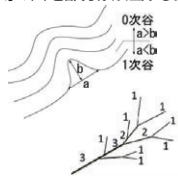


図 溪流等の概念図

※1 0次谷：

常時流水のないものを含めた谷型の地形のうち、地形図の等高線の凹み具合から、等高線群の間口よりも奥行が小さくなる地形をいう。谷地形の源頭部や谷壁斜面等の凹地部分が該当する。



※2 一連の谷地形：  
上流から下流へ下流経路が連続する一続きの谷地形をいう。

(1) 溪床勾配10度以上の勾配を呈す一連の谷地形の抽出



(2) (1)からの距離が25メートル以内の範囲の設定

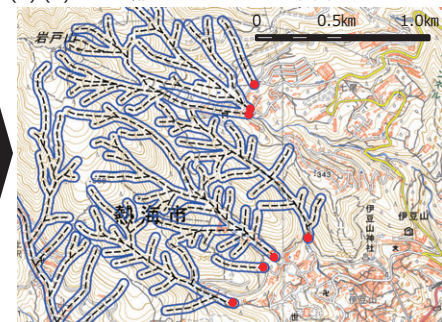


図 地形図をもとにした溪流等の範囲の設定事例  
（地理院地図（1/25,000地形図）を基に作成）

- 等高線間隔から抽出した溪床勾配10度の境界
- 谷地形の底部の中心線
- 谷地形の底部の中心線からの距離が25m以内の範囲

## 盛土等防災マニュアルの主な改正概要と考え方

### V 盛土

盛土等防災マニュアル 3～7ページ

表 渓流等における盛土に講ずる追加措置

| 措置の対象         | 措置の内容                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 盛土の安定性の検討方法   | <p>盛土高さ15メートル以下</p> <p>「V・3・2 盛土のり面の安定性の検討」に示す安定計算方法に準じて盛土の安定性を検討する。また、大規模盛土造成地に該当する場合は「V・4 盛土全体の安定性の検討」に示す安定計算方法に準じて安定性を検討する。</p> <p>盛土高さ15メートル超で盛土量5万立方メートル以下</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>盛土高さ15メートル以下の盛土と同様の方法で安定性を検討するが、<b>間げき水圧を考慮した安定計算を実施することを標準とする。</b></li> <li>地震時の間げき水圧の上昇及び繰り返し载荷による盛土の強度低下の有無を判定し、強度低下が生じると判定された場合は、<b>盛土の強度低下を考慮した安定計算を行う。</b></li> <li>盛土基礎地盤及び周辺斜面を対象とした一般的な調査（地質調査、盛土材料調査、土質試験等）に加え、<b>盛土の上下流域を含めた詳細な地質調査・盛土材料調査等の実施が望ましい。</b></li> </ul> <p>盛土高さ15メートル超で盛土量5万立方メートル超</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>上記に示した安定性の検討を基本とするが、盛土規模が大きく数多くのリスク要因（地盤・地下水・地震動等）が盛土の安定性に大きな影響を与えることになるため、<b>三次元解析（変形解析や浸透流解析等）により二次元の安定計算モデルや計算結果（滑り面の発生位置等）の妥当性について検証する。</b></li> <li>三次元解析のための詳細な<b>地質調査及び水文調査を追加で実施する。</b></li> <li>三次元解析結果について、許可権者は<b>専門家に諮る</b>ことが望ましい。</li> <li>※二次元解析（変形解析や浸透流解析等）での評価が適当な場合には、<b>二次元解析を適用する。</b></li> </ul> |
| のり面処理         | <ul style="list-style-type: none"> <li>標準的なのり面保護工に加え、周辺の<b>湧水等の影響を検討し、必要に応じて擁壁等の構造物による保護を検討する。</b></li> <li>豪雨等に伴いのり面の末端に流水が存在する場合等は、想定される<b>水位高さまで構造物で保護する等の処理をしなければならぬ。</b></li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 排水施設          | <ul style="list-style-type: none"> <li>渓流等の流水は<b>地表水排除工及び排水路</b>により処理することを原則とし、地山からの伏流水が盛土の地表面に現れることが懸念されるため、<b>盛土と地山の境界にも地表水排除工</b>を設ける。</li> <li>湧水は<b>暗渠排水工</b>（本川、支川をとわず在来の渓床には必ず設置）にて処理する。</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 工事中及び工事完了後の防災 | <ul style="list-style-type: none"> <li>工事中には、用地外への土砂の流出を防止するために<b>防災ダム</b>を、河川汚濁を防止するために<b>沈泥池</b>をそれぞれ先行して設置する等、防災対策に十分留意しなければならない。</li> <li>防災ダムは、工事中に土砂の流出がなく、開発後の沈砂池の容量等の基準を満たす場合には、防災ダムを工事完了後の<b>沈砂池として利用</b>することが可能である。</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

42

## 盛土等防災マニュアルの主な改正概要と考え方

### V 盛土

盛土等防災マニュアル 3～7ページ

#### 【考え方】

#### 3.盛土のり面の検討

##### 3.1 盛土のり面の勾配

- 盛土のり面の勾配は30度以下を原則とし、のり面の安定性の検討が必要な条件として、「のり高が特に大きい場合」や「腹付け盛土となる場合」等のこれまでの規定に加え、「**締固め難しい材料を盛土に用いる場合**」を追加する。

##### 3.2 盛土のり面の安定性の検討

- 盛土のり面の安定性は、次図に示す安定検討フローを一般とし、**常時と地震時の安定計算を全応力法で行うことを標準とする。**このとき、豪雨による水位上昇の影響は、**規定の安全率（常時1.5・地震時1.0）を満足することで、考慮されていると考える。**
- 間げき水圧には、盛土内への浸透水等により形成される**静水圧**、液状化等により発生する**過剰間げき水圧**等がある。
- 盛土の締固め度は90%以上を基本とすること、また、浸透水等の地下水により崩壊が懸念される盛土においては、適切に地下水排除工及び盛土内排水層を設置することにより、**盛土内の間げき水圧や、地震時において盛土の強度に影響を及ぼすような過剰間げき水圧を発生させないようにすることが原則である。**
- ただし、**湧水や常時流水等が認められる傾斜地盤（渓流等を含む）**等、間げき水圧が上昇することが懸念される盛土は、盛土内等の間げき水圧を考慮した安定計算を実施することが望ましい。特に、**渓流等における高さ15メートル超の盛土は、間げき水圧を考慮した安定計算を実施することを標準とする。**
- この場合、**間げき水圧は静水圧を見込むものとし、宅地防災マニュアル策定後に造成された盛土で確認された地下水位は、おおむね盛土高の3分の1以下であることを踏まえ、設定水位は盛土高の3分の1とすることを基本とする。**なお、現場条件等により間げき水圧の上昇が大きいと想定される場合の設定水位は、**盛土高の2分の1とすることも考えられる。**
- 盛土の安定計算はフレノウス式を標準とするが、間げき水圧（静水圧）を考慮した安定計算を行う場合、摩擦抵抗力が負にならない**修正フレノウス式**を適用する。
- 地震時の安定計算は、**水平震度を作用させる震度法を標準とする。**また、平地部等の盛土で、**基礎地盤の液状化が懸念される場合は、基礎地盤の液状化による過剰間げき水圧の発生を考慮した安定計算もあわせて行うことが望ましい**（「道路土工－軟弱地盤対策工指針」を参照し、水平震度は作用させず、基礎地盤内において地震時に発生する過剰間げき水圧を考慮する）。
- 安定計算に用いる強度定数は、盛土材料の透水性等による排水条件の違いを考慮したせん断試験により求める。

43



## 盛土等防災マニュアルの主な改正概要と考え方

### IX 崖面崩壊防止施設（新規）

盛土等防災マニュアル 13ページ

#### 【改正概要】

- 崖面崩壊防止施設は、擁壁と異なり地盤の変形への追従性と適切な透水性に特徴付けられものであり、土地利用条件や保全対象との位置関係等により適用性があると判断される場合は、擁壁に代わる施設として崖面崩壊防止施設の適用が可能である。
- 崖面崩壊防止施設は工法により地盤の変形への追従性や透水性等が異なるため、崖面の特性に応じて適切な工法を選定する。




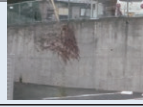
#### 【考え方】

##### 1. 崖面崩壊防止施設の基本的な考え方

- 湧水の影響等により長期的な支持力の確保等が課題となる箇所では、擁壁では地盤改良等の追加対策を講ずる必要が生じる場合もあるため、保全対象との位置関係等を総合的に判断し、地盤の変形を許容できる場合に限り、擁壁に代えて崖面崩壊防止施設が適用可能である。
- 崖面崩壊防止施設は、住宅地等の地盤の変形が許容されない土地には適用できない。また、崖面崩壊防止施設設置後に、土地利用方法が当該施設を適用できないものに変更される場合に報告すること等を、許可時にあわせて求めること等が重要である。
- 崖面崩壊防止施設は、擁壁と同様に土圧、水圧及び自重等により損壊、転倒、滑動又は沈下しない構造とする。

##### 2. 崖面崩壊防止施設の種類の選定

- 崖面崩壊防止施設は工種により地盤の変形への追従性や透水性が異なるため、崖面の特性に応じて適切な工種を選定する。

| 項目   |         | 崖面崩壊防止施設                                                                          |                                                                                   |                                                                                    | 擁壁                                                                                  |
|------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 代表工種 | 工種名     | 鋼製枠工                                                                              | 大型かご枠工                                                                            | ジオテキスタイル補強土壁工                                                                      | 鉄筋コンクリート擁壁 等                                                                        |
|      | イメージ写真  |  |  |  |  |
|      | 変形への追従性 | 中程度                                                                               | 高い                                                                                | 中程度                                                                                | 低い                                                                                  |
|      | 耐土圧性    | 相対的に小さい土圧                                                                         |                                                                                   |                                                                                    |                                                                                     |
|      | 透水性     | 高い（中詰め材を高透水性材料とすることで施設全面からの排水が可能）                                                 |                                                                                   | 中程度（一般に排水施設を設置する）                                                                  | —（水抜き等により排水）                                                                        |

##### 3. 崖面崩壊防止施設設計・施工上の留意事項

- 崖面崩壊防止施設自体の変形が過大となり安定性を損なったり近接する保全対象に影響を及ぼしたりしないよう留意する。
- 背面地盤からの土圧が小さい場合に適するため、周辺斜面の安定性が確保できていない場合は適用できない。
- ジオテキスタイル補強土壁工は、地下水の影響が大きい場合は、排水施設の機能を強化する必要がある。

44

## 土石の堆積に係る技術的基準（政令）

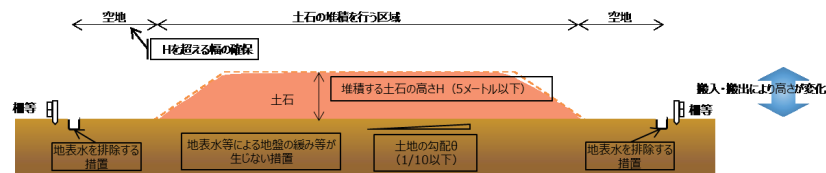
※全項目、新規に規定！

| 概要        | 規定                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 地盤の安全確保   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・堆積する土地の地盤の勾配は10分の1以下（堆積した土石の崩壊を防止するために必要な措置を講ずる場合を除く）</li> <li>・地表水等による地盤の緩み等が生じない措置</li> </ul>                                                                                                                    |
| 周辺の安全確保   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・次の(イ)(ロ) いずれかに該当する空地（勾配10分の1以下）の確保</li> <li>(イ) 堆積する土石の高さが5メートル以下の場合、当該高さを超える幅の空地</li> <li>(ロ) 堆積する土石の高さが5メートル超の場合、当該高さの2倍を超える幅の空地</li> <li>・堆積した土石の周囲への柵等の設置</li> <li>※ただし、堆積する土石の高さを超える鋼矢板を設置するもの等は除く</li> </ul> |
| 土石の崩壊防止措置 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・堆積した土石の崩壊を防止するため地表水を排除する措置</li> </ul>                                                                                                                                                                              |

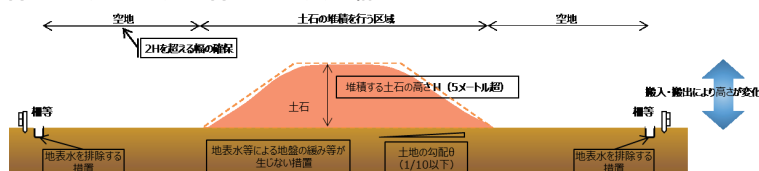
(注) 「土石の堆積」とは、一定期間を経過した後に搬出することを前提とした、土石を堆積する行為

### 【参考】土石の堆積の技術的基準（政令）全般の概念図

(イ) 堆積する土石の高さが5m以下の場合、当該高さを超える幅の空地の設置



(ロ) 堆積する土石の高さが5m超の場合、当該高さの2倍を超える幅の空地の設置



45

## 土石の堆積に関する技術的助言の概要と考え方

### XVI 土石の堆積（新規）

盛土等防災マニュアル 24～26ページ

#### 【改正概要】

- 土石の堆積の定義や基本的な考え方、設計・施工上の留意事項、定期報告について規定。
- 堆積した土石の崩壊やそれに伴う流出を防止する措置について規定。

#### 【考え方】

##### 1. 土石の堆積の定義

- 土石の堆積における土石とは、「土砂」若しくは「岩石」又はこれらの混合物を指すものとする。

##### ○ 土砂に該当するもの

- ・地盤を構成する材料のうち、粒径75ミリメートル未満の礫、砂、シルト及び粘土（以下「土」という）
- ・石を破碎すること等により土と同等の性状にしたもの
- ・土に性状改良材を混合等したもの
- ・有機物を含む土
- ・建設廃棄物を土と同等の性状にしたもの

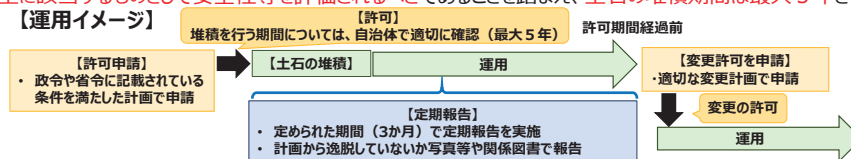
##### ○ 岩石に該当するもの

- ・地盤を構成する材料のうち、粒径75ミリメートル以上のもの（以下「石」という）
- ・建設廃棄物を石と同等の性状にしたもの

※廃棄物の処理及び清掃に関する法律に規定する廃棄物や産業副産物等については土石の堆積の対象外

- 土石の堆積は一定期間を経過した後に除却することを前提とした行為であり、ストックヤードにおける土石の堆積、工事現場外における建設発生土や盛土材料の仮置き、土石に該当する製品等の堆積等が該当する。
- 工場等については、原料の土石を堆積する場合であっても、土石の堆積の対象外とする。ただし、土石に該当する製品を主に製造する工場等（土質改良プラント等）については、原料を含めて土石の堆積の対象とする。
- 建設汚泥処理土については、自治体におけるリサイクル製品認定又は建設汚泥再生品等の有価物該当性に係る認証を受けた、品質が証明され、適正な利用が可能と判断される製品を用いることが望ましい。
- 既存盛土についておおむね5年ごとに基礎調査により分布等について調査を行うことから、5年以上にわたり除去されない土石の堆積については盛土に該当するものとして安全性等を評価されるべきであることを踏まえ、土石の堆積期間は最大5年とする。

#### 【運用イメージ】



46

## 土石の堆積に関する技術的助言の概要と考え方

### XVI 土石の堆積（新規）

盛土等防災マニュアル 24～26ページ

#### 【考え方】

##### 2. 土石の堆積の基本的な考え方

- 土石の堆積箇所の選定は、土石が崩壊した場合に周辺の土地に影響を及ぼさない箇所を選定することを基本とし、防災措置の観点から、土地の地盤の勾配を緩くすることや家屋等保全対象との隔離（空地）の確保が重要である。
- 雨水その他の地表水により堆積した土石が崩壊しないよう、堆積箇所の周辺に側溝を設置する等、適切な措置を検討する必要がある。

##### 3. 土石の堆積の設計・施工上の留意事項

- 土石の受け入れについて、堆積する土石の種類は第4種建設発生土以上相当とすることが望ましい。なお、第4種建設発生土相当の土石の割合が高い場合は堆積高さや勾配等に十分配慮し、土石の崩壊が発生しないような堆積計画が必要である。
- 泥土相当の土石を堆積する場合は、堆積地区外に流出しないようにする等、適切な措置が必要である。
- 堆積した土石の管理方法においては、土石の堆積時に濁水や飛砂による周辺環境への影響が発生しないように管理することや、土石の搬入元、搬出先、搬入土量、搬出土量、堆積した土石の種別について管理し、完了確認時まで保管する必要がある。

47

## 盛土等防災マニュアルの主な改正概要と考え方

### XVI 土石の堆積（新規）

盛土等防災マニュアル 24～26ページ

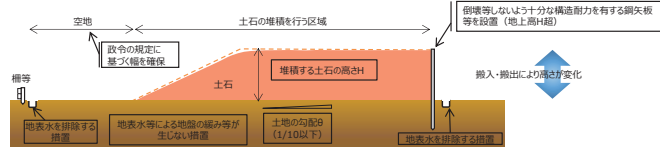
#### 【考え方】

#### 4. 堆積した土石の崩壊やそれに伴う流出を防止する措置

● 堆積した土石の崩壊やそれに伴う流出を防止する措置の代表的な種類及び設計方法は次のとおりである。

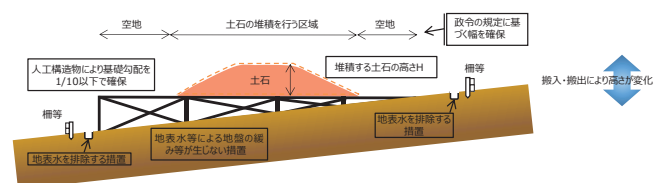
##### A) 鋼矢板等の設置

土石を堆積する高さを超える鋼矢板や擁壁に類する施設等を設置する。想定される最大堆積高さの際に発生する土圧、水圧、自重のほか、必要に応じて重機による積載荷重に耐えうる構造で設計する。



##### B) 構台等の設置

構台等の土石の堆積を行う面を有する堅固な構造物を設置する。土石を堆積する面（空地を含む）の勾配は10分の1以下を確保する。想定される最大堆積高さの際に発生する土圧、水圧、自重のほか、必要に応じて重機による積載荷重に耐えうる構造で設計する。



##### C) 堆積勾配の規制及び防水性のシート等による保護

堆積した土石の土質に応じた緩やかな勾配で土石を堆積し、降雨等による侵食を防ぐために堆積した土石を防水性のシート等で覆い表面を保護する。

なお、土石の堆積が盛土と異なり、十分に締固めが実施されないことが想定されるため、堆積勾配は安定性を確保するために1:2.0よりも緩くすることが望ましい。

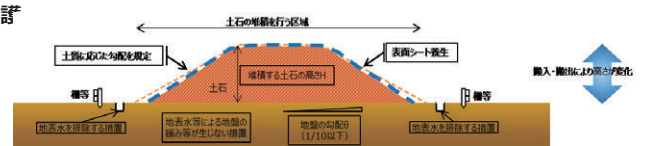


図 代表的な措置の概念図

※ 「柵等」は、地区内に人がみだりに立ち入らないようにする施設であり、ロープ等も適用可能  
「排水施設」は、地表水の流入を防止できるようにすれば素掘り側溝等の簡素な措置とすることも可能

## 4. 違反对応のポイント（ガイドラインの解説）

## 不法・危険盛土等への対処方策ガイドライン（骨子案）【概要】

### 第1編 総説

#### 1章 はじめに

- ◆ ガイドラインの位置づけ、理念、目的
- ◆ 行政として躊躇なく対応する姿勢

#### 2章 法の概要

- ◆ 盛土規制法の概要

#### 3章 用語の定義

- ◆ 法律やガイドラインで使用している用語の解説

#### 4章 不法・危険盛土等事案

- ◆ 主な不法・危険盛土等事案の傾向と課題

### 第2編 日常的な行政対応

#### 1章 盛土等に対する情報の管理

- 1.1 台帳による許可・届出等の情報整理
- 1.2 行政対応の記録の情報管理
- 1.3 関係部局間での情報の共有

- ◆ 整理記録する情報
- ◆ 適切な情報管理のあり方

#### 2章 不法・危険な盛土等の監視・発見

- 2.1 バトロールによる発見
- 2.2 関係部局等との連携による発見
- 2.3 地域住民による通報
- 2.4 衛星画像解析等を用いた盛土の監視・発見

- ◆ 早期発見のための方法
- ◆ 好事例紹介

### 第3編 不法・危険盛土等発見時の行政対応

#### 1章 不法・危険盛土等発見時の行政対応

- 1.1 不法・危険盛土等発見時からの行政対応フロー
- 1.2 盛土規制法における罰則行為

- ◆ 不法・危険盛土等対応の全体像
- ◆ 罰則が適用される行為の整理表

#### 2章 現状把握

- 2.1 現状把握の進め方
- 2.2 立入検査
- 2.3 報告の徴取
- 2.4 その他の方法

- ◆ 把握すべき事項と優先順位
- ◆ 具体的な調査方法とその後の対応
- ◆ 立入検査、報告の徴取の権限と実施可能な範囲

#### 3章 危険な盛土等の応急対応

- 3.1 周辺住民への周知
- 3.2 応急対応の実施

- ◆ 危険な盛土等の周辺住民への配慮とその対応

#### 4章 監督処分

- 4.1 監督処分の判断基準
- 4.2 監督処分の実施方法

- ◆ 監督処分の実施の判断方法
  - ・違法性の判断基準
  - ・処分の相手方の判断
  - ・命令内容の判断
- ◆ 監督処分の実施方法

50

## 不法・危険盛土等への対処方策ガイドライン（骨子案）【概要】

### 5章 勧告・改善命令

- 5.1 勧告・改善命令等の進め方
- 5.2 勧告
- 5.2 改善命令

- ◆ 勧告・改善命令の実施の判断方法
  - ・勧告・改善命令の要件
  - ・危険性の判断基準
  - ・勧告・改善命令の相手方の判断
  - ・勧告・改善命令内容の判断
- ◆ 勧告・改善命令に従わない場合の対応

### 6章 行政代執行

- 6.1 行政代執行の進め方
- 6.2 災害防止措置の実施
- 6.3 手続き
- 6.4 費用の徴収

- ◆ 行政代執行手続きフロー
- ◆ 代執行の対象とする要件および判断基準
- ◆ 調査の具体的な内容
- ◆ 費用の徴収方法

### 7章 刑事告発

- 7.1 告発の手順

- ◆ 告発に向けた基本的な考え方
- ◆ 警察との連携の必要性
- ◆ 事実認定に必要な事項

### 第4編 関係部局との連携

#### 1章 関係部局との連携体制の在り方

- 1.1 関係法令等所管部局間の連携
- 1.2 警察機関との連携が必要な範囲

- ◆ 平時における連携
- ◆ 不法・危険盛土等発見後の連携
- ◆ 好事例紹介

※ガイドラインの策定に併せ別途概要版を作成する  
 ※ガイドライン公表後も適宜見直しを実施する

51

## はじめに

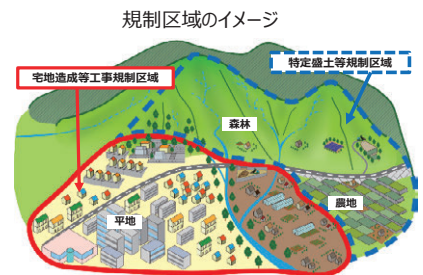
## 第1編

### ◆背景

- 令和3年7月に静岡県熱海市において盛土が崩落し、土石流災害が発生したことや、近年、全国各地で盛土による災害が発生したことを踏まえ、全国一律の基準で包括的に規制する盛土規制法を制定

### ◆法の概要

- 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**し、区域内の盛土等を幅広く規制
- 新たに造成される盛土等は、都道府県知事等による許可制度の対象**
  - 許可の際の技術的基準等への適合
  - 工事途中の中間検査、定期報告、工事後の完了検査による安全性の確保
  - 許可制度に違反した場合は監督処分の対象
- 盛土等が行われた土地の安全性の担保
  - 土地所有者等に土地の保全努力義務**を課す
  - 危険な場合には、土地所有者等だけでなく、原因行為者に対しても改善命令が可能
- 実効性のある罰則の措置
  - 無許可や技術的基準違反、命令違反等に対して高い水準の罰則**を措置（最大で懲役3年以下、罰金1,000万円以下）
  - 法人に対しては法人重科を措置（最大で3億円以下）
- その他
  - 行政処分等を判断するため立入検査や報告徴収が可能
  - 必要な場合に円滑に行政代執行ができるよう特例を措置



### 不法・危険盛土等への対処が適切に行われるようガイドラインを策定

- 平素からの監視や違反行為の早期発見、発見後の現状把握や行政処分等を関係部局と連携し実施することにより、**本法の実効性を確保することが重要**
- 過去の盛土等の崩落事例を踏まえ、違法性や危険性が認められる場合には、行政指導に頼らず、躊躇なく行政処分を実施する**行政の意識改革が重要**

52

## はじめに

## 第1編

### ◆過去の不法・危険盛土等事案

- 過去の不法・危険盛土等事案の傾向と課題
  - 人目のつかない山間部や、車両のアクセスが良く交通量が少ない高速道路や幹線道路沿いで、無許可や許可申請の内容と異なる盛土等が行われることが多く、**発見の遅れにより盛土等の崩落が発生している。**
  - 規模が拡大した盛土等は是正措置に時間や労力等を要するため、是正が困難になる傾向にある。**
  - 盛土等条例による規制は罰則が十分でなく、行政処分に関わらない場合が多いことも課題であった。
  - 地方公共団体も**行政指導を繰り返すにとどまり、結果、盛土等が崩落に至っている場合が多い。**
  - 行政処分を行った場合も、**行為者が従う意思を示しつつも是正が行われない場合や是正が不十分な場合に、行政代執行に躊躇し、結果として盛土等が崩落に至っている事例もある。**
  - 関係部局との連携や都道府県と市町村間の連携不足により適切な行政対応ができていない事例も散見される。**

### ○過去の事案を踏まえた教訓

- 平素から許可・届出情報等を整理・共有するとともに監視を行い、**早期発見に努めること。**
- 危険性が認められる場合は、いたずらに行政指導を繰り返さず、**躊躇なく行政処分を実施し、災害防止のため必要な場合は行政代執行を実施すること。**
- 違反行為が悪質な場合は、告発の検討をすること
- これらの対応について**関係部局等と連携体制を構築し、効果的な連携を行うこと。**



### ■ガイドラインの構成

|                                                           |
|-----------------------------------------------------------|
| <b>第1編：総説</b>                                             |
| 本ガイドラインの位置付け等について記載                                       |
| <b>第2編：日常的な行政対応</b>                                       |
| 不法・危険盛土等の早期発見、早期対応に向け行政が日常的に実施すべき事項について記載                 |
| <b>第3編：不法・危険盛土等発見後の行政対応</b>                               |
| 不法・危険盛土等を発見した後の、現状把握における事実認定の方法、緊急対応の方法、行政処分の要件と内容等について記載 |
| <b>第4編：関係部局等との連携</b>                                      |
| 各ステップにおける関係部局等との連携方法について記載                                |

53

## 日常的な行政対応

## 第2編

### ◆盛土等に関する情報の管理

#### 許可・届出等の情報整理

- 違法性・危険性が疑われる盛土等の発見時に、円滑な事実関係の確認ができるよう、許可・届出等の情報を適切に管理しておくことが重要

#### 行政対応の記録の情報管理

- 訴訟等となった場合に行政の対応の正当性を説明するために必要
- 告発する際に重要な証拠資料となるため、適切に記録・管理することが重要

#### 関係部局間の情報共有

- 不法・危険盛土等の早期発見に資するため、関係部局との許可・届出情報、発見情報等の共有が重要（定期的な連絡会議、メールや電話等）

### ◆不法・危険盛土等の監視・発見

- あらゆる方法により不法・危険盛土等の早期発見に努めることが重要

#### パトロールによる発見

- 不法・危険盛土等が行われやすい場所に重点的に実施するなど、ルートや頻度を決めて計画的に実施することが重要

#### 関係部局等との連携による発見

- 他の土地利用規制担当部局や公共施設管理担当部局、廃棄物規制担当部局、警察等が実施するパトロール等と連携して、効率的にパトロールを実施することが重要
- 民間団体等と協定を締結し、情報提供を求める取組も考えられる

#### 地域住民からの通報による発見

- 地域住民の相談先の明確化を図るなど、通報しやすい環境を整備することが重要

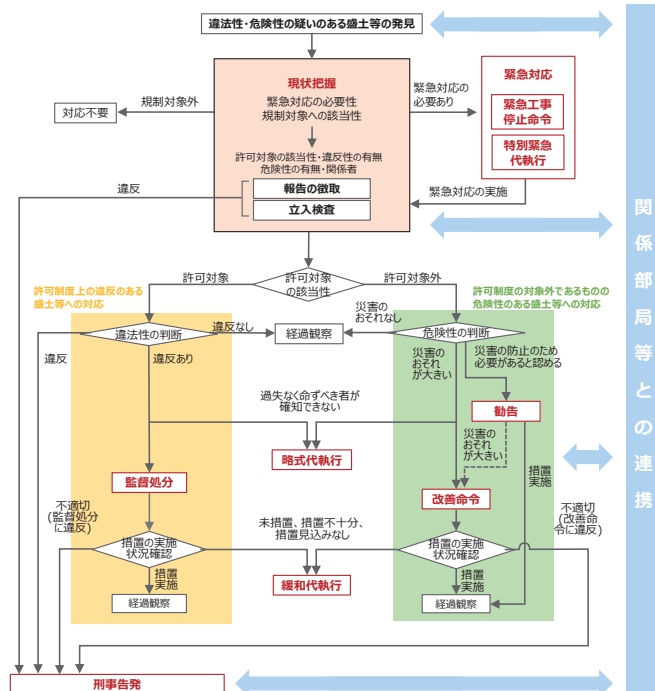
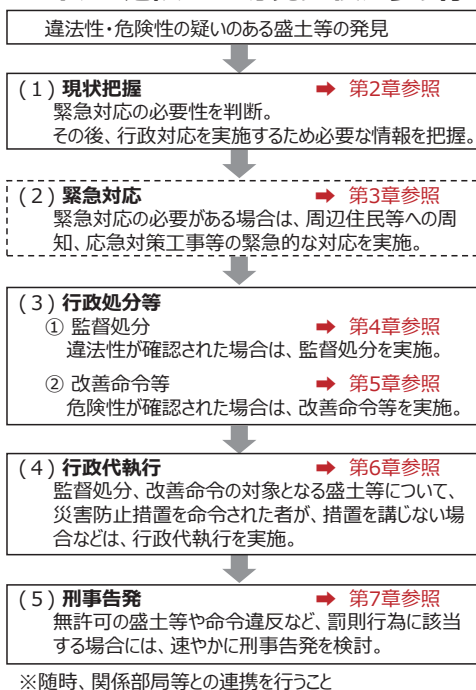
#### 衛星画像解析等を用いた盛土等の監視・発見

- 衛星画像や衛星データ等を活用した広域かつ網羅的な確認が有効
- ドローンによる上空からの確認も有効

## 不法・危険盛土等発見後の行政対応

## 第3編 第1章

### ◆不法・危険盛土等発見後からの行政対応フロー



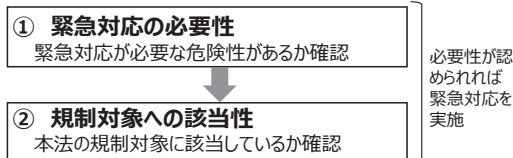
## (1) 現状把握

### 第3編 第2章

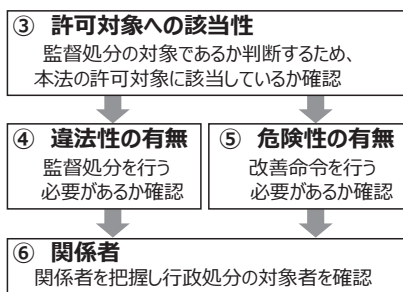
#### ◆現状把握の進め方

- 違法性・危険性の疑いのある盛土等を発見した場合は、まず、緊急対応の必要性を判断する。その後、行政対応を実施するために必要な情報を把握する。

#### (1) 緊急対応の必要性の検討



#### (2) 行政処分等の必要性判断



#### ◆現状把握の方法

- 具体的な現状把握の方法として、法に基づく立入検査、報告徴取やその他の方法がある。
- これらを積極的に活用し、客観的資料の収集に努めること。
- 他法令による規制がある場合は、当該関係法令担当部局と連携し、情報を共有し、効果的な場合には合同で立入検査を実施することも考えられる。

#### <立入検査>

- 法に基づき盛土等に関する工事が行われている土地へ立ち入り、当該土地や当該土地において行われている工事の状況を検査。
- 実施可能な検査は、測量、勾配等の検査、その他現況観察検査等のほか、ボーリングによる検査や掘削調査についても実施可能。

#### <報告徴取>

- 法に基づき当該土地又は当該土地で行われている工事の状況について、報告を求めることが可能であり、工事施行関係書類や工事請負契約書類等も徴取内容に含まれる。
- 報告徴取の相手方は土地の所有者、管理者、占有者。(例、工事施行中の場合、工事主、工事施行者も占有者に該当し、報告徴取が可能)

#### <その他の方法>

- 既存書類や衛星画像等を用いた机上調査
- 対象地周辺での聞き取り調査
- 監視カメラによる確認、ドローン調査等

56

## (2) 緊急対応

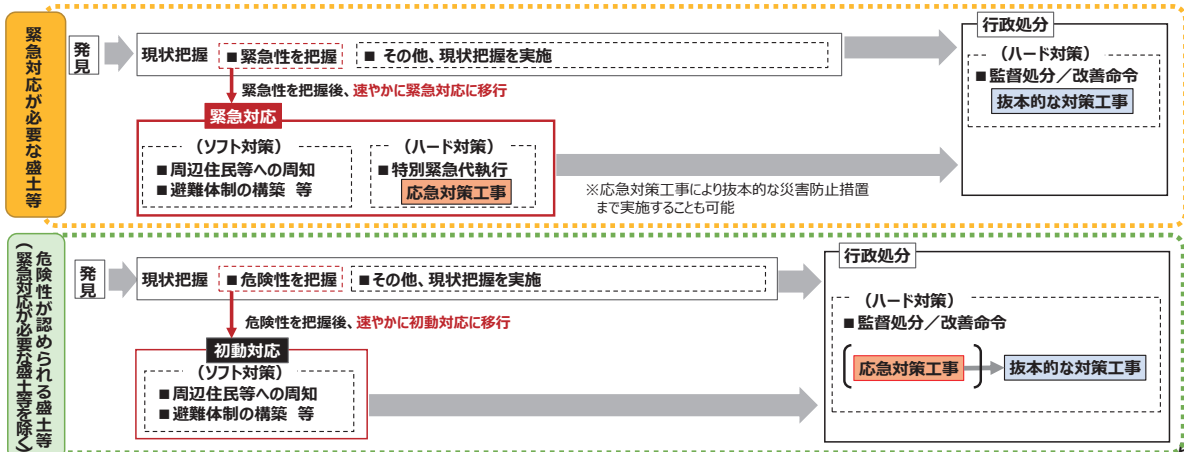
### 第3編 第3章

#### ◆「緊急対応」が必要な盛土等

- 一時的に崩壊等の被害を回避するため、まずはソフト対策（周辺住民等への周知等）とハード対策（応急対策工事等）による「緊急対応」を行った上で、その後の行政対応を行う。
- ただし必要な場合には、応急対策工事で抜本的な災害防止措置まで実施することも可能。

#### ◆危険性が認められる盛土等（「緊急対応」が必要な盛土等を除く）

- 速やかにソフト対策（周辺住民等への周知等）による「初動対応」を行う。
- また、その後の行政処分をする際に、必要に応じて、抜本的な対策工事だけでなく応急対策工事を命ずることも可能。



57

### (3) 行政処分等

第3編 第4・5章

#### ◆行政処分

- 本法では、不法・危険盛土等に対処する行政処分として、「監督処分」と「改善命令」の2種類の方法を規定。
- 「監督処分」は、許可制度上の違反がある盛土等が対象。
- 「改善命令」は、原則、許可制度の対象外であるものの、危険性のある盛土等が対象。

#### (1) 監督処分

- 違反内容や工事の進捗状況等を踏まえ、命令内容と命令可能な相手方を決定。
- 命令可能な相手方は、行為者のほか、工事後の場合は、土地所有者等に対しても命令が可能。

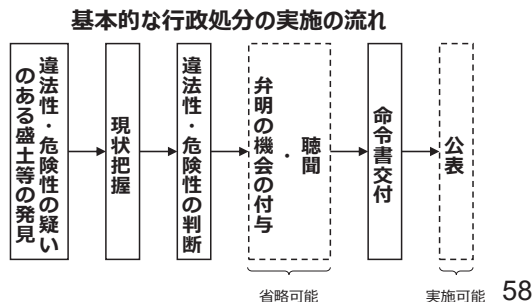
<発出可能な命令内容> 許可取消処分  
 工事施行停止命令/緊急工事施行停止命令（工事中の場合）  
 土地使用禁止・制限命令（工事後の場合）  
 災害防止措置命令

#### (2) 改善命令

- 改善命令が必要な危険性があるかどうか、「盛土等の状況」と「人的被害のおそれ」の双方から判断。
- 命令対象者は土地所有者等のほか、原因行為者がいる場合には、当該原因行為者に対しても改善命令が可能。

#### ◆手続の流れ

- 行政処分の内容や盛土等の状況により手続の省略が可能。
- 災害防止のため処分内容の公表が可能。



### (4) 行政代執行

第3編 第6章

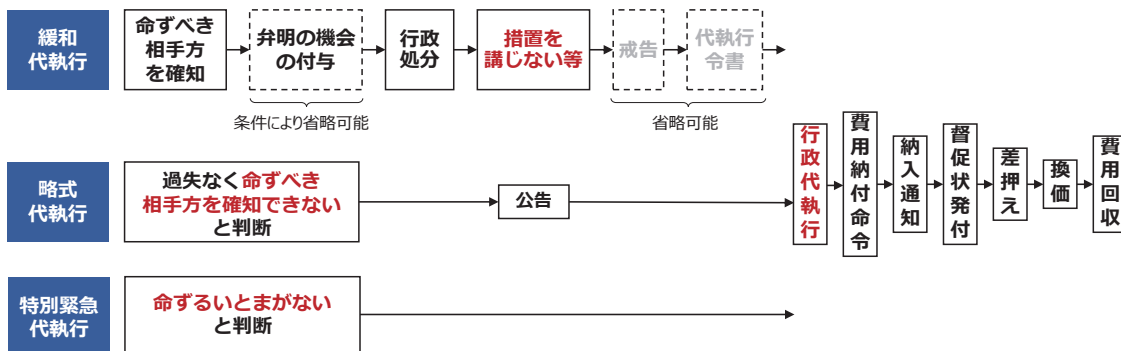
#### ◆行政代執行の進め方

- 監督処分、改善命令の対象となる盛土等について、災害防止措置を命令された者が、命令に応じない場合などは行政代執行を行う。
- 本法は、行政代執行法の特例として、緩和代執行、略式代執行及び特別緊急代執行を規定しており、簡易迅速な手続により代執行を行うことが可能であり、立法趣旨を尊重して必要な場合は躊躇なく特例を利用することが重要。

**緩和代執行** : 命令を受けた相手方が措置を講じない、講じても十分でない又は講ずる見込みがない場合に実施可能  
**略式代執行** : 命ずべき相手方が確知できない場合に実施可能  
**特別緊急代執行** : 命ずるいとまがない場合に実施可能

- 行政代執行に要した費用は、国税徴収法の例により徴収に努める。

#### 行政代執行の流れ



※略式代執行の場合、費用の徴収については相手方を確知できていないため事実上実施できない。略式代執行後、引き続き行為者等を調査することも考えられる。



## (5) 刑事告発

### 第3編 第7章

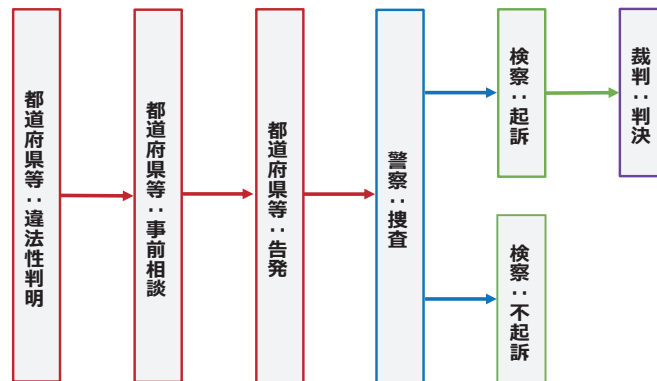
#### ◆基本的な考え方

- 悪質性の高い違反行為については速やかに告発の検討を開始するため、違反と疑われる行為を発見した段階で、早期に警察に報告し、その後の対応について相談する。

#### ◆留意事項

- 証拠資料の収集にあたっては、違反状況が一見して分かるよう可能な限り写真や動画を撮影すること。被告発人の言動を証拠書類とする場合は、発言内容等を記録できるよう複数人に対応することが望ましい。

告発から刑確定までの流れ



60

## 関係部局等との連携

### 第4編

#### ◆関係部局等との連携

##### (1) 関係法令担当部局等との連携

- 不法・危険盛土等に伴う災害の防止を効果的に図るためには、盛土規制法担当部局の体制を確立するだけでなく、関係部局との連携が不可欠。

|                                                                                                              |                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| <b>土地利用規制担当部局</b><br>許可・届出情報の共有、立入検査や行政処分の実施等、あらゆる点で連携                                                       | <b>資源有効利用促進法等担当部局</b><br>搬入元の建設業者や登録ストックヤード運営事業者の情報共有、盛土規制法に違反した場合の建設業法での処分等 |
| <b>公共施設管理担当部局</b><br>バトロール等により不法・危険盛土等が発見した場合の情報共有や公共施設に被害を及ぼすおそれのある場合の連携                                    | <b>貨物自動車運送事業等担当部局</b><br>土砂の運搬で過積載や不正改造車両の使用を発見した場合の車両の運行停止の処分等              |
| <b>環境担当部局</b><br><廃棄物規制担当部局> バトロールの協力による監視・発見や廃棄物混じり盛土等への対応における連携等<br><土壌汚染対策部局> 発見した不法・危険盛土等に土壌汚染が疑われる場合の連携 | <b>太陽光発電等担当部局</b><br>再エネ特措法の認定事業者が盛土規制法に違反している場合の連携                          |
|                                                                                                              | <b>その他部局</b><br>防災部局、消防部局、法務部局、税徴収担当部局との各種連携                                 |

##### (2) 都道府県等と市町村間の連携

- 基礎自治体である市町村は、地域の実情に精通していることから都道府県等と市町村との連携が重要。

##### (3) 都道府県等間の連携

- 行政境界を跨いで土砂が運び込まれ、違反行為となる場合があることから都道府県等間での情報共有が重要。

#### ◆警察との連携

- 定期的な連絡会議の開催や人事交流による連携体制の構築。
- 告発に向けた早期相談等

#### ◆民間事業者等との連携の在り方

- 不法・危険盛土等を早期に発見するため、関係業界団体等と連携することも有効。
- 必要に応じて、あらかじめ有識者やコンサルタント等に専門的な助言・指導を求めることができる体制を構築しておくことも重要。

61

## 5. 条例対応、事務処理特例制度による権限移譲について

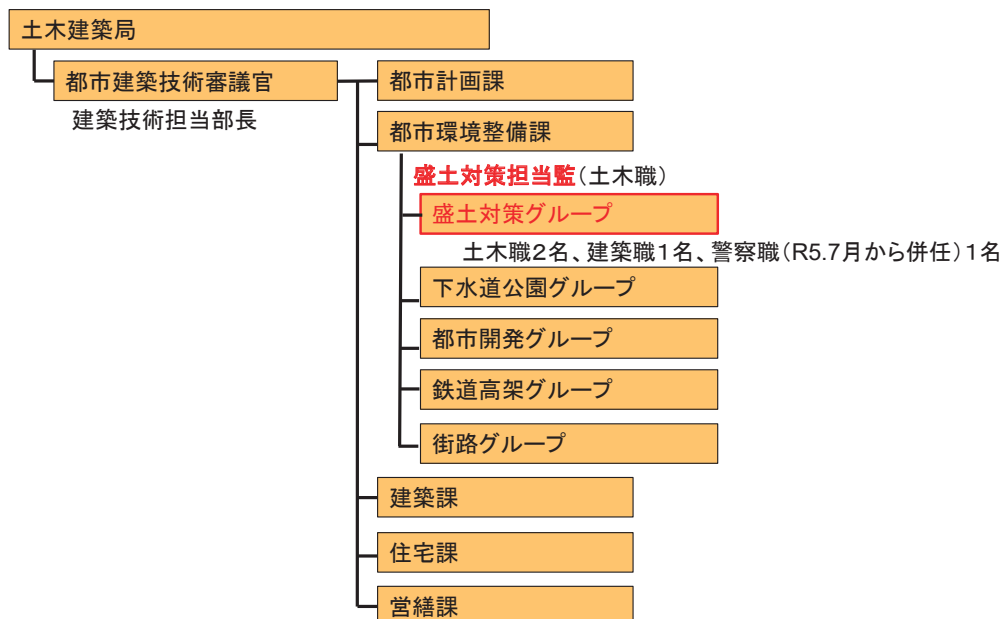
### 4 運用開始に向けた取組みについて

#### 4-1 広島県の盛土対策に係る組織体制



#### 広島県の盛土対策に係る組織体制

広島県では令和5年4月から盛土対策担当監、盛土対策グループを新設した。



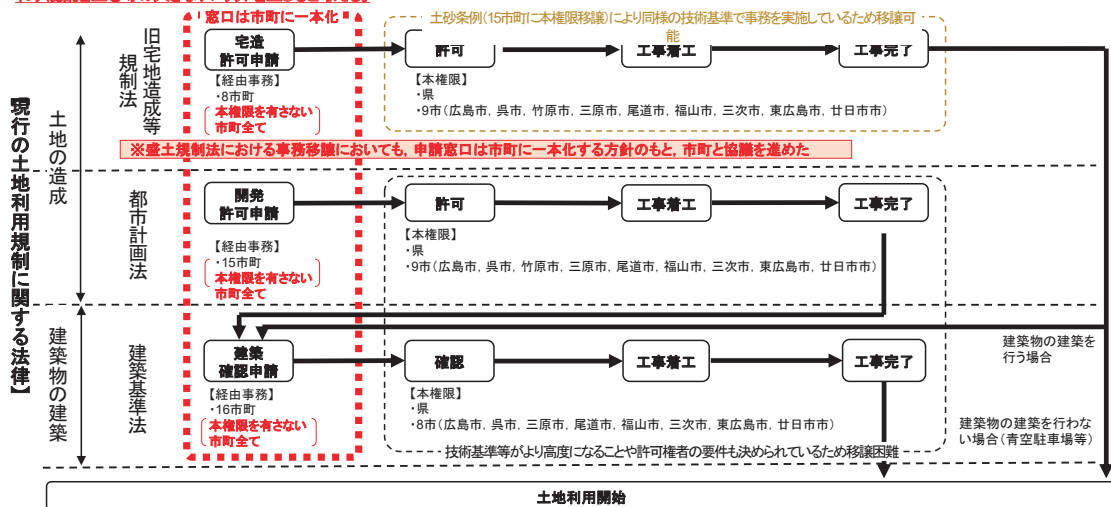
## 4 運用開始に向けた取組みについて



### 4-2 市町との連携への取組み(権限移譲)

#### 現行の土地利用規制に関する法律の市町への事務移譲について

- 土地利用規制に関する法律等(宅地造成等規制法・都市計画法・建築基準法)は、土地の造成から土地利用開始まで一連の流れの中で各段階において規制を行っている。
- これらの本権限は、**住民に身近な市町が担うべき、まちづくりに関する事務であるため、市町の規模・能力を勘案しながら、各法律セットで移譲が行われている。**
- また、これらの経由事務については、**市町で実施可能であることから、本権限を有しない市町は、昭和45年から一貫して全ての市町に移譲を行っており、申請窓口は市町に一本化されている。**(租税特別措置法に基づく優良宅地の造成認定に係る事務も同様一本化されている)
- 盛土規制法は、宅地造成等規制法が改正されたものであるから、引き続き**申請窓口は市町に一本化する方針のもと、市町と移譲協議を進めてきた。**
- なお、申請窓口を市町に一本化する移譲の考え方に反して、盛土規制法のみ経由事務を市町が行わないことに変える場合は、**市町が把握できない他、窓口が一元化されず混乱を生む等の大きなデメリットを生じると考える。**



## 4 運用開始に向けた取組みについて



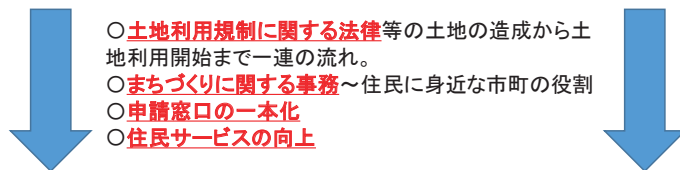
### 4-2 市町との連携への取組み(権限移譲)

#### オール広島県で盛土対策を推進

##### 一部事務の権限を市町に移譲

- ・盛土規制法に関する事務はまちづくりに必要な事務の一つであること、申請窓口の一本化や住民サービスの向上の観点から**全20市町において窓口事務を移譲**することした。
- ・旧宅造法に基づく許可を行っていたなど、一定の技術力を有し自らが対応可能と判断された**11市町については1ha未満の許可事務も委譲**した。

|                                                          |                                                      |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <b>宅地造成等規制法の権限委譲市町</b><br>窓口事務 14市町<br>許可事務 6市町 (対象14市町) | <b>土砂条例の権限委譲市町</b><br>窓口事務 0市町<br>許可権限 12市町 (対象20市町) |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|



|                                                        |
|--------------------------------------------------------|
| <b>盛土規制法の権限委譲市町</b><br>窓口事務 20市町<br>許可権限 11市町 (対象20市町) |
|--------------------------------------------------------|

## 土砂条例と盛土規制法の関係（想定）

- 盛土規制法は「災害の防止」を目的とし、人家等に被害を及ぼす区域において盛土等を規制するもの
- 都道府県が独自に制定している条例と比べると、条例では、
  - ・「環境の保全」や「土砂の適正処理の推進」等の「災害の防止」以外の目的を位置付けているものがある点や、
  - ・規制区域を設けず、全域を規制対象としている点
 などが、盛土規制法と異なっている
- 今後、盛土規制法に基づく規制を実施するにあたっては、条例と盛土規制法の法目的の違いに留意し、
  - ・既存の条例にある「災害の防止」以外の観点からの規制の取扱いや、
  - ・盛土規制法の規制区域以外の区域の取扱い
 等について、各地方公共団体において検討いただくこととなる

### <土砂条例と盛土規制法の比較>

|      | 土砂条例                                                               | 盛土規制法                                                               |
|------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 目的   | 災害の防止<br>環境の保全（土壌、水質等）<br>土砂の適正処理の推進<br>自然保護 等                     | 災害の防止<br>（国民の生命及び財産の保護）                                             |
| 規制区域 | 区域の指定無し                                                            | 「宅地造成等工事規制区域」<br>「特定盛土等規制区域」<br>を指定し、区域内の行為を規制<br>（区域指定のための基礎調査を実施） |
| 施策   | 行為の許可、届出、改善命令、行政処分<br>土砂搬出元の届出<br>水質保全、土対法に基づく調査結果の届出<br>緑化計画の届出 等 | 行為の許可、届出、改善命令、行政処分                                                  |

  : 災害の防止に関すること以外の事項
 ➡ 取扱いを各地方公共団体において検討

---

## 調査研究委員会名簿



令和5年度  
「建設発生土規制をめぐる自治体の対応と今後の課題に関する調査研究」  
研究会名簿

## 委員長

北村 喜宣 上智大学 法学部教授

## 委員

小泉 祐一郎 静岡産業大学 経営学部教授

嶋田 暁文 九州大学大学院 法学研究院教授

田中 良弘 立命館大学 法学部教授

鋌持 麻衣 関東学院大学 法学部講師

廣澤 英治 一般財団法人 地方自治研究機構 常務理事

三輪 和夫 一般財団法人 地方自治研究機構 理事長

## 事務局

日向 和史 一般財団法人 地方自治研究機構 調査研究部長 兼 総務部長

黒澤 友博 一般財団法人 地方自治研究機構 法制執務部長 兼 研修部長

本田 亜紗子 一般財団法人 地方自治研究機構 研究員

鮎川 良太 一般財団法人 地方自治研究機構 研究員

植田 暁子 株式会社ぎょうせい クリエイティブ事業部

(順不同)

建設発生土規制をめぐる自治体の対応と  
今後の課題に関する調査研究

－令和6年3月発行－

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061

東京都中央区銀座7-14-16 太陽銀座ビル2階

電話 03-5148-0661 (代表)



**リサイクル適性 (A)**

この印刷物は、印刷用の紙へ  
リサイクルできます。