

盛土による災害の防止に関する検討会
提言

令和3年12月24日

盛土による災害の防止に関する検討会

目次

はじめに	1
1. 盛土の総点検と関連する法制度の状況	2
(1) 盛土の総点検	
(2) 関連する法制度の状況	
(3) 静岡県熱海市の土石流発生箇所における土地利用規制等の状況	
2. 危険な盛土箇所に関する対策	15
(1) 基本的な考え方	
(2) 行為者等に対する法令上の措置の徹底	
(3) 危険箇所対策等	
(4) 危険箇所対策が完了するまでの間の措置	
3. 危険な盛土等の発生を防止するための仕組み	18
(1) 基本的な考え方	
(2) 危険な盛土等を規制するための新たな法制度の創設	
(3) 法施行体制・能力の強化	
(4) 建設工事から発生する土の搬出先の明確化等	
(5) 廃棄物混じり盛土の発生防止等	
(6) 盛土等の土壌汚染等に係る対応	
(7) 太陽光発電に係る対応	

はじめに

- ・ 令和3年7月1日からの大雨により、静岡県熱海市において土石流災害が発生し、多くの貴重な生命や財産が失われた。この災害については、盛土の崩落が被害の甚大化につながったとされている。
- ・ 自然災害が激甚化・頻発化し、土砂災害リスクがただでさえ高まっている中、人為的に行われる違法な盛土や不適切な工法の盛土により貴重な生命・財産が失われることは決してあってはならない。いづどこでも同様の事案が発生し得るという危機意識の下、今回の災害を教訓として、盛土による災害の防止に向けた対応にしっかりと取り組まなければならない。
- ・ このような中、令和3年9月30日に「盛土による災害の防止に関する検討会」が設置され、各分野の専門的な見地から、これまで4回にわたり議論を行ってきた。
- ・ これまでの議論や、政府において整理された盛土の総点検に関する状況を踏まえ、今回、危険な盛土箇所に関する対策の方向性や、今後、危険な盛土等の発生を防止するための仕組みの方向性について、提言を取りまとめた。
- ・ 盛土による災害の防止に向けては、各々の地方公共団体の自治事務による対応が不十分なものとならないよう、広域的な対応の観点から、国による関与が不可欠である。このため、今後は、この提言をもとに、政府において早急に、盛土による災害の防止に向けた対応を決定することを求める。また、盛土による災害の防止については、宅地・林地・農地などの土地利用行政、あるいは廃棄物行政など、多くの行政分野に及ぶことから、内閣官房に置かれる関係府省連絡会議の枠組みなども活用しつつ、関連する様々な省庁による緊密な連携の下、取り組んでいくことを求める。
- ・ また、地方公共団体が果たす役割も非常に大きい。盛土の総点検等により「災害危険性の高い盛土」とされた箇所については、住民への周知などが重要となってくるほか、安全性を確保するための一刻も早い対策が求められる。加えて、盛土造成を規制する諸制度が絵に描いた餅とならないよう、現場における強固な法執行体制が求められる。さらに、公共工事の発注者、すわなち建設発生土の発生原因者の立場として、しっかりと取り組むことが重要である。なお、盛土問題については、広域自治体である都道府県と、基礎自治体である市町村とが、適切な役割分担の下、緊密に連携し対処していくことが非常に重要である。
- ・ さらに、建設発生土の管理を行う建設業者や運送業者、廃棄物処理業者等をはじめとした、盛土に関する民間事業者についても、違法な盛土や不適切な工法の盛土の発生責任の一端を担っているとの意識の下、この提言を受けたより一層の取組を期待する。
- ・ このように、盛土に関連する主体は公共から民間まで多岐にわたっている。盛土による災害により、二度と尊い命が失われることのないよう、関係者一人一人が社会的な役割と責任を果たしていくことを切に希望する。

1. 盛土の総点検と関連する法制度の状況

(1) 盛土の総点検

- ・ 静岡県熱海市における土石流災害を教訓として、盛土による災害から国民の安全・安心を確保するためには、今後起こり得る局所的な豪雨等の発生を踏まえ、被害の発生を未然に抑える取組を進めることが必要である。
- ・ 盛土については、これまで全国の状況を網羅的に調査した事例はなく、その実態は必ずしも明らかになっていなかった。
- ・ このため、まずは人家等に影響のある盛土について、その実態を把握するとともに、危険と思われる箇所については早急に対策を講じる必要があることから、令和3年8月より、関係機関の連携の下、全国的な盛土の総点検が開始された。
- ・ 総点検の実施に当たっては、土地利用規制等¹や廃棄物の規制（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「廃棄物処理法」という。）を所管する各機関が、各々の規制区域及び規制事項の観点から、横断的に調整を図りつつ点検することが効果的であるため、令和3年8月11日に、農林水産省、林野庁、国土交通省、環境省の関係局長等による連名にて、都道府県知事に対し、総点検実施の依頼文書が発出されている。
- ・ これを受け、現在、各都道府県等において、各々の現場における目視での確認も含め、盛土の総点検が進められているところであるが、今回、関係府省において、現時点での点検状況の整理が以下のとおり行われた。

① 盛土の総点検の進め方について

<点検範囲>

- ・ 崩落等により人家等へ被害を及ぼす可能性の高い盛土を効果的・効率的に点検するため、重点的に点検すべきエリア及び箇所を以下のとおり設定。また、各都道府県等において点検が必要と考える箇所も対象。
 - 土砂災害警戒区域（土石流）の上流域及び区域内（地すべり、急傾斜）
 - 山地災害危険地区の集水区域（崩壊土砂流出）及び地区内（地すべり、山腹崩壊）
 - 大規模盛土造成地

<盛土の把握方法>

- ・ 盛土の把握に当たり、都道府県が有する知見や現場での取組の経験等を活かしつつ効果的・効率的に作業を進めるため、以下のような手法等により確認した盛土を点検箇所として抽出。
 - 許可・届出資料等から確認した盛土

¹ 宅地造成等規制法、都市計画法、砂防法、地すべり等防止法、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、森林法、自然公園法、自然環境保全法等

- 盛土可能性箇所データ（国土地理院提供）等から推定される盛土
 - その他、各都道府県等において点検が必要と考える盛土 等
- ・ 点検に当たっては、実際に法令等に基づく土地利用制限の権限を有し、かつ、現場の状況に関する一定の知見を有する各都道府県の各部局が、市町村等と連携しつつ、点検を実施。

<点検項目>

- ・ 抽出された点検箇所の危険性の確認について、実際の現場において、以下の点検事項に則って、目視による点検を実施。なお、必要に応じ、各都道府県等が、各々の創意工夫等により、点検手法の改善や必要と考える盛土の追加的な点検等を行うこととしている。
 - ① 許可・届出等の必要な手続きが行われているか
 - ② 手続き内容と現地の状況が一致しているか
 - ③ 災害防止の必要な措置がとられているか
 - ④ 禁止事項に関する確認

② 現時点における総点検の状況

(i) 抽出した点検箇所の総数は 36,226 箇所であり、重点点検エリア及び重点点検箇所等の土地利用規制等別箇所数（重複を含む。）は以下のとおりである。これまでに 28,152 箇所（約 8割）について、現場の目視等による点検が完了している（令和3年11月末時点）。

（箇所）

	土砂災害警戒区域			山地災害危険地区			大規模盛土造成地	左記以外の箇所	合計
	土石流上流域	地すべり	急傾斜	崩落土砂流出	地すべり	山腹崩落			
宅地造成等規制法	515	292	5,719	393	12	807	2,498	1,491	11,727
都市計画法	1,381	656	7,613	754	41	1,147	4,665	3,688	19,945
農地法、農振法	267	215	300	182	65	62	40	685	1,816
森林法	1,364	158	1,114	1,693	119	541	356	1,809	7,154
その他の法令等	2,065	439	1,984	1,255	86	404	1,969	4,139	12,341
合計	5,592	1,760	16,730	4,277	323	2,961	9,528	11,812	52,983 (重複除き 36,226)

- ・ 総点検では、盛土に関する現場状況及び法令手続きとの関係について、点検を行っている。
- (ii) 現場における状況として、(ア) 必要な災害防止措置が確認できなかった盛土が 657 箇所あった。また、(イ) 廃棄物の投棄等が確認された盛土が 137 箇所あった（令和 3 年 11 月末時点）。
- (iii) 法令手続きとの関係については、法令手続き上、(ウ) 許可・届出等の手続きがとられていなかった盛土が 743 箇所あった。また、(エ) 盛土規模が申請時の計画を超過する等、手続き内容と現地の状況に相違があった盛土が 660 箇所あった（令和 3 年 11 月末時点）。
- (iv) (ア) ～ (エ) のいずれかに該当する盛土は 1,375 箇所あった（重複除く。）（令和 3 年 11 月末時点）。

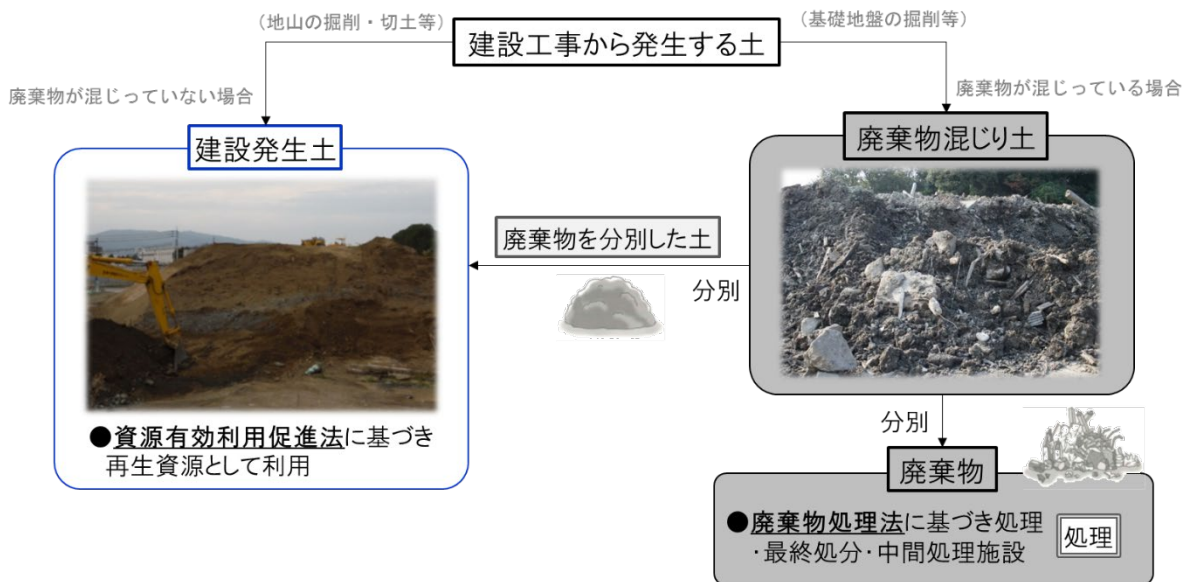
③ 今後の対応について

- ・ 多くの都道府県等において、概ね令和 3 年度内の点検完了が見込まれているが、全ての都道府県等においてできる限り早期に点検を完了する必要がある。その上で、必要な災害防止措置等の現地の状況や法令手続きとの関係を踏まえ、都道府県等において災害危険性の高い盛土を特定していくことが重要なプロセスとなる。
- ・ 必要な災害防止措置が確認できなかった箇所のうち、人家・公共施設等に直ちに被害を及ぼすおそれがあると判断されたものについては、速やかに応急対策をとることが重要である。また、詳細調査が必要とされた箇所についても、速やかにボーリング等の詳細調査を行い、必要な災害防止措置の有無等を明らかにする必要がある。その上で、優先的に安全対策を行う「災害危険性の高い盛土」を特定することが重要である。
- ・ 盛土の災害危険性については、その形状や土質、地形条件等によって各々の状況が異なることから、一律に定めることは困難である。このため、許可・届出内容、宅地造成等規制法（昭和 36 年法律第 191 号）等における既存の技術基準との整合、崩落した場合の人家、公共施設、農地等への影響及び現地の状況等を踏まえながら、最終的には現場において「災害危険性の高い盛土」を特定していくことが適当である。
- ・ また、法令に基づく適正な手続きがとられていない盛土については、当然ながら、各種法令に基づき必要な行政上の措置をとっていくことが求められる。

(2) 関連する法制度の状況

① 建設工事から発生する土と土地利用に関する法制度の概要

- ・ 建設工事から発生する土は、工事の状況等により、コンクリート塊等の廃棄物が混じっているものと、廃棄物が混じっていないものに大別される。
- ・ コンクリート塊等の廃棄物が混じっている土は、建設現場等において土と廃棄物にできるだけ分別した上で、廃棄物については廃棄物処理法に基づき適正に処理を行う必要がある。
- ・ 他方、廃棄物が混じっていない土（廃棄物と分別後のものも含む。）は、「資源の有効な利用の促進に関する法律」（平成3年法律第48号。以下「資源有効利用促進法」という。）及び同法施行令（平成3年政令第327号）において「指定副産物」に定められ、再生資源としての利用促進が特に必要なものとして位置付けられている。



- ・ また、盛土が行われる場合、当該盛土が行われる箇所における土地利用区分に応じ、それぞれ固有の目的を有する土地利用制度に基づいた規制がかけられている。土地利用区分については、次頁の表に示すとおり、都市地域・森林地域・農業地域などがあり、森林地域と農業地域、あるいは都市地域と農業地域など、重複していることが少なくない。それぞれの土地の利用区分に応じて、都市地域については宅地造成等規制法や都市計画法（昭和43年法律第100号）等、森林地域については森林法（昭和26年法律第249号）等、農業地域については農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号。以下「農振法」という。）などの土地利用制度が設けられている。他方、廃棄物については、その土地利用区分にかかわらず、廃棄物処理法に基づき、不法投棄が一律に禁止されている。

地域名 ※1	土地利用区域の名称 ※2	土地利用規制	廃棄物
都市地域 (約 30%)	宅地造成工事規制区域・都市計画区域	宅地造成等規制法・都市計画法	土地利用区分にかかわらず、不法投棄は禁止。
森林地域 (約 70%)	地域森林計画対象の民有林 (約 70%)	森林法	
	国有林 (約 30%)	国有林野管理経営法・森林法	
農業地域 (約 50%)	農用地区域 (約 30%)	農地法・農振法	
	農振白地地域 (約 70%)	農地法	
自然公園地域 (約 15%)	特別地域 (約 80%)	自然公園法	
	普通地域 (約 20%)	自然公園法	
自然保全地域 (約 0.3%)	原生自然環境保全地域・自然環境保全地域(特別地区) (約 85%)	自然環境保全法	
	自然環境保全地域(普通地区) (約 15%)	自然環境保全法	
上記以外 (約 1%)	ダム湛水地、無人島等		

※1：パーセントは、国土面積に占める各地域の面積の割合。重複しているものを含むため、合計は100%にならない。

※2：パーセントは、各地域内における各土地利用区域の面積の割合。ただし、自然公園地域、自然保全地域における各土地利用区域の面積の割合は、都道府県条例区域を含まない面積を元に算出。

- また、土地利用制度に基づく規制措置がかけられていない地域や規制措置が緩やかな地域については、一部の都道府県及び市町村において、各々の地域の実情に応じた独自の条例が制定されている。

② 土地利用区分と盛土に関する現行規制の状況

- ・ 都市地域、森林地域、農業地域、自然公園地域、自然保全地域の各地域に対する規制内容について、以下の観点から比較を行った。
 - 法目的、規制対象区域、規制対象行為、許可権者
 - 安全性確保のための許可基準・技術基準、施工中の安全性の確認方法、工事後の安全性の確認方法
 - 違反行為、命令の相手方、命令内容、保全義務
 - 罰則

＜法目的、規制対象区域、規制対象行為、許可権者＞（参考1参照）

- ・ 各法律において、それぞれの法目的に応じた適切な土地利用の観点から、開発行為を規制している。そのため、例えば、宅地造成等規制法は宅地造成に伴う災害の防止を目的としているため、500㎡以上の盛土等を行う場合に都道府県知事等の許可制としている一方で、森林法は森林の保続培養等を目的としているため、1ヘクタールを超える盛土等を行う場合に都道府県知事の許可制としているなど、規制内容に濃淡が存在する。
- ・ 過去の盛土の崩落事例を見ると、大都市近郊の森林地域、農業地域などのうち、人目につきにくい地域での崩落が発生していることが多い。

＜安全性確保のための許可基準・技術基準、施工中の安全性の確認方法、工事後の安全性の確認方法＞（参考2参照）

- ・ 各法律の目的に応じて、盛土等の安全性確保のための許可基準を設定している。また、宅地造成等規制法及び森林法では、法令等において具体的な技術基準を設定しているが、農地法（昭和27年法律第229号）や農振法、自然公園法（昭和32年法律第161号）、自然環境保全法（昭和47年法律第85号）では具体的な技術基準を設定していない。
- ・ また、宅地造成等規制法と森林法の技術基準については、宅地造成等規制法が法令に基づき基準を設定し、工事後に完了検査を実施している一方で、森林法は法律に要件を定め、通知において具体的な基準を設定し、工事後に完了検査を実施している点で異なるが、基準や検査の内容は概ね同水準となっている。

＜違反行為、命令の相手方、命令内容、保全義務＞（参考3参照）

- ・ 盛土等を行うことに際し、必要な許可手続きや安全基準に関する違反があった場合、実施主体等に対し、安全性確保のための措置命令等を発出している。
- ・ 宅地造成等規制法においては、法人である造成主等が倒産した場合や、工事完了後に土地が譲渡された場合にも、造成主等の役員・従業員であった個人や譲渡後の土地所有者等に

対して安全性確保のための措置命令等が可能となっている。また、造成された宅地の所有者等に対し、当該宅地を常時安全な状態に維持する責務を規定している。

- ・ 過去の盛土の崩落事例を見ると、盛土箇所付近は法律や条例による土地利用規制がかかっていたものの、これらに基づく改善命令等が発出された事案は限られており、行政指導のみの対応にとどまっていることが多い。

<罰則> (参考4参照)

- ・ 無許可で盛土等を行った場合や、都道府県知事等の命令に違反した場合、罰則を措置しているが、宅地造成等規制法では最大で懲役1年以下、罰金50万円以下なのに対し、森林法では懲役3年以下、罰金300万円以下、また農地法では懲役3年以下、罰金300万円以下、法人重科1億円以下となっているなど、各法令によって罰則の内容が異なっている。
- ・ 特に、後述するとおり、都道府県等が独自に盛土行為を規制する条例を制定しているが、その多くは地方自治法（昭和22年法律第67号）に定められた上限である懲役2年以下、罰金100万円以下としており、宅地造成等規制法や農振法（懲役1年以下、罰金50万円以下）、自然公園法（最大で懲役1年以下、罰金100万円以下）、自然環境保全法（懲役1年以下、罰金100万円以下）はそれよりも低い水準となっている。

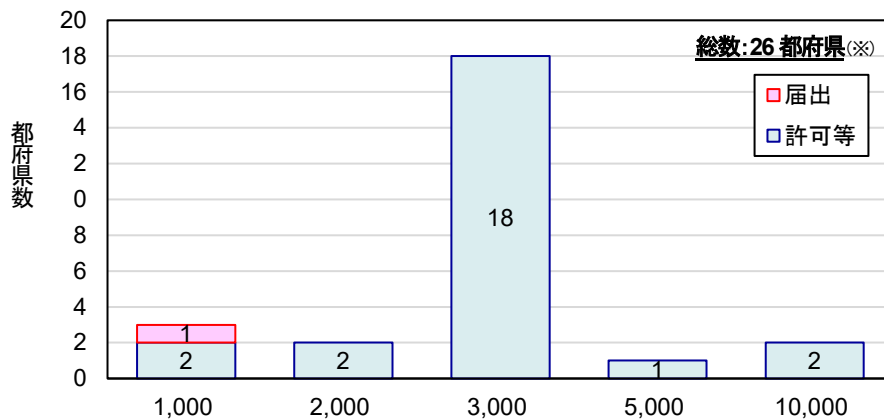
③ 盛土に関連する条例の状況

- ・ 盛土に関連する条例については、現在、26 の都府県で制定されている（令和3年 11 月時点）。
- ・ 高度経済成長期における無秩序な開発行為を規制する観点から、昭和 40 年代から 50 年代にかけて条例を制定した県が一部あるものの、大部分の都府県については、平成 10 年頃から、当時課題となっていた不適正な盛土による災害の防止等を図る観点から、条例を制定している。
- ・ これらの条例は全て、盛土行為を規制する法令の委任を受けているものではなく、都府県がそれぞれの地域の事情によって自主的に定めているものである。このため、条例の目的も都府県によって異なっており、土砂の埋立て等の規制を目的とするものや、自然の保護を目的とするもの、生活環境の保全を目的とするものがある。
- ・ 規制措置については、26 の都府県全てで、盛土造成等に対する許可又は届出、土地所有者の同意、工事の完了時の届出、違反時の措置命令等、罰則等を定めているが、その内容は都府県によって異なっている。
- ・ 例えば、盛土造成等に対する許可・届出の対象となる埋立て面積は 3,000 m²以上としている都府県が多く、それぞれ地域の実情に応じた面積設定がなされている。また、3,000 m²未満の盛土造成等に対し、市町村において独自に条例を制定している地域も見られる。400 を超える市町村において独自の条例が制定されており、そのうち 240 程度の市町村では、許可・届出の対象となる埋立て面積を 500 m²以上としている。
- ・ 違反時の措置命令等については、26 の都府県全てで、無許可の盛土造成等に対し、行為者に対する是正命令を設けており、そのうち、許可の取消しを規定している都府県は 23 となっている。また、土砂崩落等による災害防止の対応が必要な場合に、土地所有者に対する是正命令を規定している都府県もある。
- ・ 罰則については、地方自治法に定められた上限である、2 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金を定めている府県が多いが、懲役を 1 年以下、罰金を 50 万円以下としている都府県も一部見受けられる。

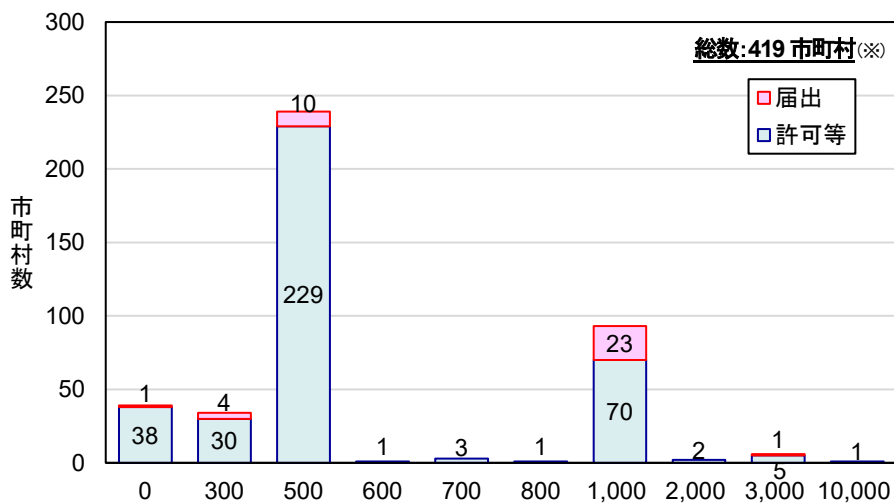
(主な規制内容)

規制内容	都府県数 (全26中)
盛土造成等に対する許可・届出 (※)	25 (知事許可等)、1 (届出)
土地所有者の同意	26
地元説明会の開催等	12
工事着手時等の届出	23
定期的な施工状況の報告	18
完了時の届出	26
措置命令等	26
罰則	26

(知事許可等・届出が必要となる面積の下限値 (㎡))



(市町村長許可等・届出が必要となる面積の下限値 (㎡))



※盛土造成等の際に、事前に知事・市町村長の許可等又は届出を必要とする条例を独自に制定・施行している都府県・市町村数を計上 (令和3年11月時点)。盛土の総点検の際に実施している地方公共団体への条例制定状況調べに基づき作成。

注1) 上記条例制定状況調べに対し地方公共団体から回答のあった条例のみ計上。

注2) 面積要件だけではなく、盛土の高さや体積など、面積以外の要件等も定めている条例がある。

注3) 面積の下限値は概数として整理している。

④ 廃棄物に関する現行の規制

- ・ 廃棄物は、不要であるために占有者の自由な処理に任せるとぞんざいに扱われるおそれがあり、生活環境の保全上の支障を生じる可能性を常に有していることから、廃棄物処理法に基づき厳格に規制されている。
- ・ 廃棄物が混じっている土については、建設現場等において判定を行い、土と廃棄物にできるだけ分別した上で、廃棄物については廃棄物処理法に基づき適正に処理を行う必要がある。
- ・ 廃棄物の不法投棄を行った場合、5年以下の懲役若しくは1,000万円以下の罰金、又はこれが併科されるとともに、法人に対しては3億円以下の罰金が併せて科される。
- ・ 廃棄物のうち、産業廃棄物については、排出事業者が処理責任を課するとともに、産業廃棄物の処理業者に対する事業の許可制度、産業廃棄物処理施設の設置等の許可制度を設け、都道府県等が指導・監視するなど、厳格な運用が行われている。
- ・ また、廃棄物処理法では、平成10年より全ての産業廃棄物の委託処理について、マニフェスト²の使用が義務付けられ、排出事業者が自ら排出した産業廃棄物について、排出から最終処分までの流れが一貫して把握・管理されており、産業廃棄物の不法投棄の減少について一定の効果が上げられている。また、近年は、電子マニフェスト³の普及を通じ、産業廃棄物の不適正処理の原因究明の迅速化等が図られている。
- ・ 建設工事においては、元請業者が排出事業者として位置付けられている。環境省が発出している「建設廃棄物処理指針」においては、排出事業者は建設廃棄物（建設工事に伴い生じる廃棄物）の発生抑制、再生利用等による減量化に努めなければならない、自らの責任において建設廃棄物を適正に処理しなければならないと定められている。

² 排出事業者が産業廃棄物の処理を委託する際に、種類・数量等を記載した産業廃棄物管理票（マニフェスト）を処理業者に交付し、処理終了後、処理業者よりその旨を記載したマニフェストの写しの送付を受ける仕組み。これにより、排出事業者が自ら排出した産業廃棄物について、排出から最終処分までの流れを一貫して把握・管理し、排出事業者としての処理責任を果たすための制度。

³ マニフェストの記載内容を電子データ化し、排出事業者、収集運搬業者、処分業者の3者が情報処理センターを介したネットワーク上でやりとりする仕組み。

⑤ 太陽光発電に関する現行の規制

- ・ 太陽光発電事業は、日当たりの良い立地であれば比較的導入しやすいため、特に、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」(平成23年法律第108号。以下「再エネ特措法」という。)に基づく固定価格買取制度が創設されて以来、全国的に導入が進んでいる。また、再生可能エネルギー発電事業者の適切な事業実施の確保等を図る観点から、平成28年6月に再エネ特措法が改正され、再生可能エネルギー発電事業計画を認定する新たな認定制度が創設されている。
- ・ また、出力50kW以上の太陽光発電設備を設置する場合、電気事業法(昭和39年法律第170号)に基づき、事業用電気工作物扱いとなり、設置者に対し、電気設備に関する技術基準を定める省令(平成9年通商産業省令第52号)及び発電用太陽電池設備に関する技術基準を定める省令(令和3年経済産業省令第29号)で定める技術基準への適合義務や経済産業大臣への電気主任技術者の選任・保安規程の届出が必要となる。また、出力50kW未満の場合については、届出等の手続きは不要であるが、設置者には技術基準への適合義務が生じる。
- ・ 電気設備に関する技術基準を定める省令で定める技術基準については、令和元年2月に斜面等に設置される太陽光発電設備について規定が設けられたが、具体的な設計・施工方法について令和3年11月にNEDO⁴において傾斜地設置型太陽光発電システム的设计・施工ガイドラインが策定された。
- ・ さらに、太陽光発電設置に際し、盛土等の土地造成が必要となる場合、①にて既述のとおり、当該盛土等が行われる箇所における土地利用区分に応じ、様々な土地利用制度に基づいた規制がかけられている。
- ・ 加えて、太陽光発電事業の実施に伴い、土砂災害や景観、水の濁り等の環境保全上の懸念が生じており、環境保全と両立した形で適正に太陽光発電を導入することが、地域の理解も得られ、結果的に太陽光発電事業の円滑な普及促進に貢献することとなることから、令和2年4月から新たに、太陽光発電事業が環境影響評価法(平成9年法律第81号)の対象事業として追加された。
- ・ 環境影響評価法の対象とならない規模⁵の太陽光発電事業についても、適切に環境配慮が講じられ、環境と調和した形で事業の実施が確保されることを目的として、ガイドライン⁶が示され、自主的な環境配慮の取組を実施する旨が周知されている。当該ガイドラインでは、盛土等を行う場合は、土地の安定性を確保するため、適切な対策を実施する必要があるとされている。

⁴ 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構

⁵ 出力3万kW未満

⁶ 太陽光発電の環境配慮ガイドライン(令和2年3月):環境省

(3) 静岡県熱海市の土石流発生箇所における土地利用規制等の状況

- 令和3年7月3日に静岡県熱海市において発生した土石流の発生箇所における土地利用規制等の状況や行政の対応等については、現在、静岡県と熱海市で調査中であり、詳細については今後公表することとされている。これまでの静岡県の発表資料等を基に事実関係を整理すると以下のとおり⁷。

(森林法)

- 当該箇所は地域森林計画対象の民有林であるため、1ヘクタールを超える盛土等の開発行為を行う場合、知事の許可が必要となるが、本事案では1ヘクタール未満の開発行為として静岡県条例に基づく届出が行われたため、許可が不要であった。
- 工事開始後、現地調査の結果、許可を受けないまま1ヘクタールを超えて開発行為が行われていることが確認されたことから、平成19年5月に、県から行為者に対し、土地改変行為の中止・森林復旧の文書指導がなされた。
- その後、平成20年8月に、行為者による是正措置が完了したとされている。

(宅地造成等規制法)

- 当該箇所は宅地造成工事規制区域の範囲内であり、宅地造成に関する工事を行う場合は、知事（熱海市の場合、権限移譲により市長）の許可が必要であるが、本事案は宅地造成に関する工事ではないため、許可は不要であった。

(静岡県条例)

- 当該箇所を含む静岡県全域において盛土等を行う場合は、条例に基づき知事への届出が必要とされている（1ヘクタール未満の盛土等を行う場合は、市長に権限が移譲されている。）。
- 本事案では、平成19年3月に条例に基づく届出が熱海市になされていたが、届出書に記載された面積と現場の面積が異なっていたことから、平成21年7月に、熱海市により行為者及び施工業者に対して指導が行われた。また、同年11月に、熱海市から行為者に対して、工期及び工法の変更手続き、災害防止措置及び施工面積の確定をするよう指導が行われた（平成21年12月に、行為者から変更届出書が提出された。）。
- また、平成22年9月に、熱海市から行為者に対し、工事中止と完了届の提出をするよう指導が行われた。行為者が指導に従わないことから、同年10月、行為者に対し、土砂搬入の中止を要請した。
- その後、平成23年2月に、土地所有者が行為者から他者に変更された。

⁷ 当該箇所の隣接地において太陽光発電施設が設置されたが、静岡県資料（令和3年10月18日）によれば、令和3年7月4日に県熱海土木事務所、県東部農林事務所が現地調査を実施し、太陽光発電施設地上の水の流れは、開発前に比べて、逢初川源頭部盛土の安定に影響を及ぼすことにはなっていないことが確認されている。

(廃棄物処理法)

- 廃棄物については、土地利用区分にかかわらず、廃棄物処理法に基づき、不法投棄が禁止されている。
- 本事案では、平成22年8月に盛土の中に木くずが混じっていることが発覚し、静岡県及び熱海市により撤去するよう指導が行われた。同年11月、静岡県の指導を受けて、関連会社が木くずを搬出したことの確認がなされた。

2. 危険な盛土箇所に関する対策

(1) 基本的な考え方

- ・ 盛土の総点検等で確認された「災害危険性の高い盛土」については、盛土の崩落等により人家、公共施設、農地等への影響が懸念され、国民の生活に重大な影響を及ぼす可能性があることから、安全性を確保するための対策を早期に実施する必要がある。
- ・ 対策は行為者等による是正措置が基本となる。このため、廃棄物担当部局と土地利用規制部局等が連携し廃棄物の有無を確認した上で、廃棄物が混入されていない盛土、混入されている盛土それぞれの場合に応じ、地方公共団体等から行為者等に対し、速やかに是正指導を行うべきである。
- ・ 他方、これまでの事例を踏まえると、行為者等が是正指導に従わない場合、又は存在しない、特定できない場合等、対策が円滑に進捗しないケースが見受けられるところである。また、行為者等による是正のみでは、対策までに大幅な時間を要し、安全確保に必要な対策を十分かつ機動的に実施できないことも十分懸念される。
- ・ このため、「災害危険性の高い盛土」については、行為者等による是正措置のみならず、対策の緊急性等を踏まえながら、地方公共団体等による対策も含め、実施する必要がある。国は、こうした地方公共団体等による安全対策に対し、必要に応じ長期間にわたって、ソフト・ハード面での継続的な支援を行うことが求められる。
- ・ また、安全対策が完了するまでの間、現地における監視体制の充実や緊急時の通報体制の構築などにより、盛土の崩落等による被害を未然に防止・軽減する取組を行うことも重要である。

(2) 行為者等に対する法令上の措置の徹底

<廃棄物が混入されていない盛土の場合>

- ・ 総点検の結果、法令上の手続きが適切にとられていない盛土については、地方公共団体（土地利用規制部局等）より、行為者に対し、撤去等の必要な是正措置をとるよう速やかに指導を行う必要がある。特に、「災害危険性の高い盛土」については、優先して重点的に指導することが求められる。行為者がこれに応じず、法令等に基づく行政指導や行政処分（以下「行政処分等」という。）の対象となる場合は、躊躇なくこれを行い、厳正に対処すべきである。
- ・ また、行為者が行政処分等に応じない場合や、行為者が確知できない場合で、法令等に基づき、土地所有者等に対して行政処分等が可能な場合は、地方公共団体（土地利用規制部局等）より土地所有者等に対しても、必要な是正措置をとるよう指導する必要がある。当該者がこれに応じない場合は、躊躇なく行政処分等を行うべきである。
- ・ 現行法令の規制が及んでいない土地にある既存の盛土についても、人家や公共施設等に危

害を生ずるおそれ大きいものについては、是正命令や行政代執行等による対応が可能となるよう、法制度を整備する必要がある（後述の「3.（2）危険な盛土等を規制するための新たな法制度の創設」を参照。）。

＜廃棄物が混入されている盛土の場合＞

- ・ 廃棄物が混入されていない盛土の場合における地方公共団体（土地利用規制部局等）の対応に加え、廃棄物担当部局より、行為者等に対し速やかに行政指導を行った上で、対象となる場合は躊躇なく廃棄物処理法に基づく措置命令等を行い、厳正に対処すべきである。
- ・ また、不法投棄を実施した者のみならず、斡旋又は仲介したブローカーや、これを知りつつ土地を提供するなどした土地所有者等も行政処分等の対象となり得ることから、事実関係を精査の上、厳正に対処する必要がある。

（3）危険箇所対策等

- ・ 点検等によって判明した「災害危険性の高い盛土」については、人家等への影響や現場状況（災害履歴、地質等）に応じて様々であり、そうした状況に応じて各種の危険箇所対策等を講じることが急務である。
- ・ 「災害危険性の高い盛土」については、抜本的な危険箇所対策（土砂の撤去、擁壁、堰堤等）、一時的に崩落等の被害を回避するための応急対策（土嚢設置等）、「災害危険性の高い盛土」か否か等を確認するための詳細調査（測量、ボーリング、監視等）を行うことが考えられる。
- ・ このため、「災害危険性の高い盛土」を対象に、法令等に基づく行政処分等を行ってもなお、行為者等による是正が困難であることが想定される場合、地方公共団体等が行為者等に代わり、速やかに危険箇所対策を行っていく必要がある。
- ・ また、地方公共団体を実施する危険箇所対策や応急対策、詳細調査については、国から地方公共団体に対し、行政代執行を含めた積極的対応を支援することが求められる。
- ・ 危険箇所対策については、行政代執行による手続きをとることを基本（緊急の場合には一部の手続きを経ないで代執行をすることを含む。）とし、事業に要した費用を行為者等に請求し、徴収に至った場合には、国からの支援に相当する費用について、国庫への返還を行うべきである。
- ・ また、混入している不法投棄された廃棄物の処理についても同様に、詳細調査や撤去・処分等について国から支援を行うとともに、例えば重量等に基づいて要した費用を按分する等、国の支援が省庁をまたがっても円滑に実施できる仕組みとすることが不可欠である。

(4) 危険箇所対策が完了するまでの間の措置

- ・ 「災害危険性の高い盛土」と特定された盛土については、各都道府県等において速やかにその内容を公表し、住民に周知等を図ることが望ましい。それとともに、緊急の通報体制の構築等により盛土の変状等の異常が発生した際や台風の接近等で大雨による土砂災害の発生が予想される場合に近隣の住民の迅速な避難につなげる情報を発信するなど、行政と住民の情報共有による被害の防止を図ることも重要である。盛土の点検結果等を踏まえ、市町村の地域防災計画や避難情報の発令基準等の見直しの検討が必要となった場合には、都道府県の関係部局が連携し、市町村等への適切な助言や支援を行うことが望ましい。
- ・ また、撤去等の措置により盛土の安全性が確保できるまでのソフト対策として、必要に応じ、監視カメラや定点観測等による現地状況の監視を行うことが重要であり、国による必要な支援が求められる。
- ・ 行政においては、撤去等の措置を実施する部局の対応のみではなく、危機管理部局や被害を生じるおそれがある公共施設の管理者、警察や消防など関係者が連携して対応するべきである。

3. 危険な盛土等の発生を防止するための仕組み

(1) 基本的な考え方

- ・ 建設工事から発生する土のうち、コンクリート塊等の廃棄物が混じっているものは、建設現場等において土と廃棄物にできるだけ分別した上で、廃棄物については廃棄物処理法に基づき適正に処理を行う必要がある。
- ・ 他方、廃棄物が混じっていない土（廃棄物と分別後のものも含む。）は、資源有効利用促進法及び同法施行令において「指定副産物」に定められ、再生資源としての利用促進が特に必要なものとして位置付けられている。
- ・ 廃棄物が混じっていない土は、水などと同様のどこにでもある自然由来のものであり、生活環境の保全上の支障を生じかねない廃棄物とは異なり、それ自体が生活環境の保全や公衆衛生上の支障を生じるものではなく、崩落等の安全性に配慮して、適切に活用あるいは自然に還していくべきものである。
- ・ このため、廃棄物が混じっていない土については、廃棄物と同一視して同様の規制の下に置くことは適当ではなく、現行法の考え方を維持しつつ、崩落により人家等に影響を与えないよう、盛土等の崩落危険性を解消するための規制を強化することが重要と考える。その際、一定の区域内において一律に盛土造成等を禁止することは、厳しい私権制限となるおそれがあることに留意する必要がある。また、民間事業者による自主規制・設計基準の適用を促すことも重要である。
- ・ 盛土等に対する規制については、これまで、各種土地利用制度により、それぞれ、当該地域での土地利用の目的に着目して規制する仕組みであったことに加え、都道府県や市町村で定める条例についても規制内容に差異があったため、結果として、規制の弱い地域に危険な盛土等が発生していたと考えられる。
- ・ このため、崩落による人家等への被害が生じないように、危険な盛土造成等を規制するための新たな法制度を創設するべきである。また、新たな制度を実効性のあるものとするため、法施行体制・能力を強化するとともに、制度を所管する関係部局間の緊密な連携が重要であることから、今般設置された関係府省連絡会議を継続して開催するなど、チェック体制を充実すべきである。また、当該会議において、制度を運用する地方公共団体からの相談内容を共有し、関係府省で連携して対応することも重要である。
- ・ また、建設現場から搬出される自然由来の土についても、搬出先の適正を確保するための方策を講じることも重要である。加えて、廃棄物混じり土の発生を防止するため、建設現場等における土と廃棄物の分別促進・適正処理の徹底も図っていく必要がある。
- ・ なお、盛土等に関連して土壌汚染の懸念がある場合等は、土壌汚染対策法（平成14年法律第53号）等に基づき、適切に対応していくことが肝要である。
- ・ 太陽光発電設備については、近年、導入に対して抑制的な条例等も制定されるなど、地域の懸念⁸が高まっており、このような懸念に向き合って適切に対応していくことが重要である。

⁸ 住民説明会の開催を義務化する等の条例はこの5年で約5倍となり、令和2年度末で134件となっている。

(2) 危険な盛土等を規制するための新たな法制度の創設

盛土等に伴う災害の発生を防止するため、以下の観点に留意しつつ、危険な盛土等を包括的に規制する法制度を構築すべきである。

① 国による基本方針の策定等

- ・ 盛土等に伴う災害の発生防止のための対応策は、土地利用規制、廃棄物処理等多くの行政分野に及ぶものであり、それらが相互に連携しながら取組を進めていくことが効果的であることから、国が危険な盛土等への対策に関して国土全体にわたる総括的な考え方を示すとともに、関連する対応策を総覧できる基本方針を策定し、その方針の下で、地方公共団体が規制等を円滑に実施できるようにすることが重要である。
- ・ 規制に関する事務の遂行においては、一定の専門的・技術的な知見や執行体制が必要であり、現在、宅地造成等規制法や都市計画法（開発許可制度）、森林法（林地開発許可制度）等の土地利用制度において主に都道府県知事が自治事務として処理していることも踏まえ、新たな法制度に基づく規制についても同様とすることが合理的である。その際、後述の規制対象区域の指定において市町村長からの意見の申出を可能とするなど、地域の実情を最も把握しやすい立場にある市町村と都道府県とが連携しながら事務を遂行する仕組みとすべきである。
- ・ 新たな法制度により全国的な規制を行うに当たっては、地方公共団体において不適正な盛土による災害の防止等を目的として定めている条例との関係について、整理する必要がある。

② 隙間のない規制

- ・ 危険な盛土等を隙間なく規制するため、宅地・森林・農地などの造成、土砂の投棄・一時的な堆積といった行為の目的や、都市地域・森林地域・農業地域といった土地の利用区分にかかわらず、人家等に被害を及ぼし得る盛土等を許可にかからしめるなどの措置を講ずる必要がある。
- ・ 規制に当たっては、それが過度な私権制限とならないよう、盛土等に伴う災害の発生防止の目的に照らして必要かつ十分な一定の対象区域を設定して行うことが適当である。区域の設定に当たっては、①盛土等に伴う土砂の流出等によって近隣の人家等に被害が生ずる蓋然性が高い市街地や集落のエリアのほか、②人家等から離れた場所であっても、地形等の条件から、盛土等が崩落した場合に土砂が流下して下方の人家等に危害を及ぼし得る斜面地のエリアなどについても、対象とする必要がある。
- ・ 地方公共団体が盛土等に伴う災害発生のリスクを正確に把握し、規制対象区域の設定や盛土等に伴う災害の防止のために必要な対策を的確かつ迅速に遂行できるよう、定期的に、包括的な基礎調査を行う仕組みを構築すべきである。

③ 盛土等の安全性の確保

- ・ 盛土等の規制に当たっては、災害の発生防止を目的として宅地造成のための盛土等を厳格に規制している宅地造成等規制法の安全基準などを参考に、盛土等が行われるエリアの地形・地質等に応じて、災害の発生防止のために必要かつ十分な安全基準を設定し、その安全性を確保する必要がある。特に、山間部の谷筋など地形・地質上危険度の高いエリアにおいては、それに応じた厳格な安全基準を設定し、安全対策に万全を期することが求められる。
- ・ 地方公共団体が制定している盛土等に関連する条例の規定のうち、盛土等の安全性の確保の観点から全国一律に措置することが適当であると考えられるものについては、法律において、全国一律のルールとして規定することも必要である。
- ・ 例えば、盛土等に係る安全基準は全国一律のものとし、法律において当該基準への適合を求めることが適当である。
- ・ また、盛土等の実施に当たっては、安全かつ適正な工事が円滑に行われるよう、土地所有者等の同意や周辺住民への事前周知（説明会の開催等）を求めることが適当である。
- ・ 安全基準に沿って安全対策が確実に実行されていることを確認するため、
 - 盛土等の施工状況の定期的な報告
 - 施工中の検査
 - 工事完了後の検査等により、工事期間全体を通じて安全対策をチェックする仕組みを設けるべきである。
- ・ 規制に当たっては、地方公共団体が地域の実情に応じて対応できるよう、条例等により、地質や気象条件などの地域の特殊性に応じて安全基準を強化したり、安全対策のチェック項目等を上乘せしたりできるようにすることが考えられる。

④ 責任の所在の明確化と危険性の確実な除去

- ・ 盛土等が行われた土地について工事完了後もその安全性が継続的に担保されるよう、土地の所有者等（盛土等の工事完了後に当該土地を譲渡等された所有者等を含む。）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することが重要である。
- ・ 災害防止のため必要なときは、土地の所有者等だけでなく、原因行為者に対しても、安全対策の実施を求めることを可能とすることも必要となる。
- ・ 土地所有者等によって危険な盛土等の安全対策が適切に講じられず、これを放置すると災害発生の危険性が高い場合には、土地所有者等に代わって、行政が自らその危険性を迅速に除去するための措置を講ずることを可能とするべきである。

⑤ 厳格な罰則

- ・ 現状では条例による罰則が抑止力として十分機能していないとの指摘を踏まえ、必要な許可等を取得せずに盛土等を行った者や安全基準に違反して盛土等を行った者等に対し、条例による罰則の上限を上回る水準を目安として、厳格な罰則を措置する必要がある。
- ・ 法人が違反行為に関与する場合については、法人に対しても十分な抑止力となる水準の罰金刑を科すことも重要である。

(3) 法施行体制・能力の強化

- ・ 過去の盛土の崩落事例では、法令に基づく改善命令等が行われたケースが必ずしも多くないことから、制度の運用に当たっては、ノウハウの共有や体制等を考慮していく必要がある。新たな法制度を実効性のあるものとするためには、違反行為に対する厳格な罰則を措置することに加え、衛星写真データなどの活用も含め平素からの監視や違反行為の早期発見、関係機関での情報共有や行為者等に対する迅速な行政処分等など、法の施行体制・能力を強化することが極めて重要である。
- ・ 特に、新たな法制度に基づく許可を受けていない土地で盛土等が作られた場合や、許可を受けたものの申請と異なる盛土等が作られた場合など、いわゆる不法盛土に対する対処体制をしっかりと確立する必要がある。
- ・ まずは、許認可権者である地方公共団体の体制を確立するとともに、新たな法制度所管部局と廃棄物担当部局や警察など関係部局間の連携を強化することが不可欠である。また、行政のみならず住民等も含め、地域一体となった不法盛土への監視体制を整えていくことも必要である。併せて、盛土行為や土砂の運搬等に関連する事業者への対応を強化することが重要である。
- ・ なお、地方公共団体は新たな法制度所管部局を決める必要があるが、国としても、地方公共団体の取組状況を把握し、情報提供や助言を行うなど、早期の執行体制の確立を促す必要がある。当該部局を決めるに当たっては、既存の法制度所管部局との整合性、規制当局としての専門性・中立性の確保、都市計画法・森林法・農地法・廃棄物処理法等の関連法令所管部局との連携体制の確保などに留意すべきである。

① 不法盛土発見時の現認方法、手続等のガイドラインの整備

- ・ 地方公共団体による不法盛土への対処が適切に行われるよう、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現認方法や、その後の対応のために必要な法的手続きや安全対策等について、ガイドラインを整備することが不可欠である。

② 地方公共団体における新たな法制度所管部局、廃棄物担当部局、警察等との連絡会議、人事交流等の実施

- ・ 不法盛土については、地方公共団体における新たな法制度所管部局だけでなく、廃棄物の不法投棄対策を行う廃棄物担当部局や、不法行為の取締りを行う警察等関係部局等と緊密に連携して対応する必要があるため、定期的に関係者による連絡会議を開催することが重要である。
- ・ また、必要に応じて、新たな法制度所管部局と廃棄物担当部局や警察等の関係部局の間で人事交流を行うなど、関係部局間の連携がより一層効果的になる取組を行うことが求められる。

③ 許可地一覧の公表、現地掲示と地方公共団体内の通報情報の共有

- ・ 3.(2)の新たな法制度に基づく許可を受けた盛土等について、地方公共団体による許可地一覧の公表や、建設現場等における許可を受けている旨の表示を求めることで、住民等が不法盛土を認識しやすい環境を整備するとともに、ワンストップの相談窓口を整備するなど、通報しやすい環境を整備することが重要である。
- ・ また、地方公共団体内の関係部局間において、入手した不法盛土に関する通報情報を共有することで、不法盛土の早期発見に努めるよう促すべきである。

④ 関連事業者への対応

- ・ 建設業法(昭和24年法律第100号)においては、建設業者が建設業法以外の法令に違反し、建設業者として不適当と認められる場合、当該建設業者に対して必要な指示及び営業の停止を命じることができる。建設業者が新たな法制度に違反した場合についても、この措置の対象に位置付けるべきである。
- ・ 建設現場等から土砂を搬出するトラック運送事業者については、搬出先が新たな法制度の許可等を受けているかどうかの確認を要請するとともに、許可地以外に運搬する等の悪質な行為を行った場合には、当該事業者を貨物自動車運送事業法(平成元年法律第83号)に基づく指導・処分の対象とするべきである。
- ・ 廃棄物処理法においては、廃棄物処理業者が廃棄物処理法以外の法令に違反し、廃棄物処理業者として廃棄物の適正な処理を確保することができないと認められる場合、当該廃棄物処理業者に対して事業の停止を命ずることができる。廃棄物処理業者が新たな法制度や貨物自動車運送事業法に違反した場合についても、適切に対処するべきである。

(4) 建設工事から発生する土の搬出先の明確化等

- ・ 建設工事から発生する土のうち、廃棄物が混じっていないもの（廃棄物と分別後のものも含む。）は、水などと同様のどこにでもある自然由来のものであり、生活環境の保全上の支障を生じかねない廃棄物とは異なり、それ自体が生活環境の保全や公衆衛生上の支障を生じるものではなく、崩落等の安全性に配慮して、適切に活用あるいは自然に還していくべきものである。既に、資源有効利用促進法等において位置付けられているところではあるが、引き続き、再生資源としての利用促進が特に必要なものである。
- ・ このため、このような自然由来のものである土自体を、廃棄物と同一視して同様の規制の下に置くことは、経済活動に対して過度な規制となるおそれがあり適当ではないが、不法盛土の発生を防止し、建設発生土の適正利用等を徹底する観点から、新たな法制度の創設と連携した建設発生土の発生側での取組等として、建設発生土の搬出先の明確化等を行う必要がある。
- ・ 建設発生土の搬出先の明確化等を行うに当たっては、専門的知見を持ち建設工事の施工全般に責任を持つ元請業者側による取組と、その元請業者に建設工事を注文する発注者側、特に公共工事の発注者側による取組とを、一体的に強化することが重要である。
- ・ また、発注者側における取組については、まずは国が率先して取り組むことはもとより、地方公共団体や民間発注者についても、これまで以上に積極的な役割を果たすことが求められる。

① 元請業者による建設発生土の搬出先の明確化等

<公共・民間工事での建設発生土の再生資源利用促進計画の徹底等>

- ・ 元請業者による建設発生土の搬出先の明確化に当たっては、搬出先の適正確保と資源としての有効活用を一体的に図っていくことが、建設発生土の不適正処理の防止に効果的であることから、現行の資源有効利用促進法等に基づく再生資源利用促進の仕組みを活用し、これを強化していくことが適切である。
- ・ 具体的には、建設発生土の搬出先が適正であり、また、当該搬出先に実際に搬出されたことを事後的にも確認できるよう、元請業者に対し、再生資源利用促進計画の作成等に際して、搬出先における3.(2)の新たな法制度の許可等の有無の確認や、搬出時に搬出先から交付される土砂受領書等の確認を新たに義務付けるべきである。
- ・ 加えて、再生資源利用促進計画の作成対象工事を拡大するとともに、これらの書類の保存期間を延長することも重要である。
- ・ 資源有効利用促進法に基づく立入検査や勧告・命令の対象事業者を拡大するとともに、再生資源利用促進計画の建設現場への掲示を義務付けることにより、建設発生土の不法盛土への悪用防止と適正な利用を徹底していくことが求められる。

- ・ 加えて、汚染された土壌の搬出防止を図るため、元請業者が再生資源利用促進計画を作成する際に、土壌汚染対策法に基づく土地の形質変更の届出の有無、土壌汚染状況調査の実施命令の有無、調査実施命令を受けた場合の基準超過の有無など、発注者等が行った土壌汚染対策法上の手続き結果を元請業者が確認するようにすべきである。
- ・ また、元請業者による適正な搬出先の選定に資するよう、新たな法制度に基づく盛土等の許可地一覧表について、元請業者等へ周知を行うべきである。
- ・ 発注者は建設工事の注文者として、自らの工事から発生する土砂とその適正処理について関心を持ち、必要な費用等を適切に負担することが求められる。
- ・ このため、発注者に対して、建設発生土の適正な処理が行えるよう、国から契約締結時における適切な費用負担や、予期せぬ費用増が生じた場合には追加負担について受注者と適切に協議することなどを改めて要請すべきである。
- ・ また、発注者が自らの建設工事から発生する土砂とその搬出先等について情報を得て、必要に応じてその変更等を求めることができるよう、元請業者は再生資源利用促進計画の建設現場への掲示に先立ち、その内容を発注者に報告・説明することが適当である。
- ・ さらに、継続的に大規模な建設工事を発注している民間発注者については、公共工事の発注者と同様に、工事の発注段階で建設発生土の搬出先を指定する、指定利用等の取組の実施や、それが困難な場合でも元請業者により適正処理が行われることを確認するなど、建設発生土の適正処理にこれまで以上の積極的な役割を果たすことが期待されることであり、とりわけ公益性の高い事業を行っている会社等は率先して取り組むことが求められる。この旨をガイドライン等で明確化すべきである。

② 公共工事の発注者による建設発生土の搬出先の明確化等

<指定利用等の徹底>

- ・ 公共工事においては、発注者が行政主体であることから、工事の発注段階で建設発生土の搬出先を指定する、指定利用等の取組を徹底していくことが重要である。公共工事のうち国発注工事においては、従前より指定利用等を適用しており、ほぼ全ての工事で指定利用等が図られている。引き続き、指定利用等の実施について全省庁で取組を徹底する必要がある。
- ・ 一方、地方公共団体の発注工事では、指定利用等の適用は一定程度進んでいるものの、国と比較すると、なお改善の余地がある。今般、盛土問題が地方公共団体共通の大きな課題となっていることを踏まえ、地方公共団体各々が自らの問題として、建設発生土の有効利用等について主体的かつ積極的に取り組んでいくことが強く求められている。そのため、地方公共団体は自らの発注工事において指定利用等の原則実施を目指すことが重要であり、国と地方の関係に留意しつつ、国から地方公共団体に要請すべきである。

- ・ また、指定利用等の促進に当たっては、発注者が工事の発注段階で建設発生土の運搬・処理費を適切に計上するなど、現場の関係者が円滑に対応できるような環境を整え、実効性を確保していくことが必要である。地方公共団体発注の公共工事については、各地方建設副産物対策連絡協議会を活用して、国から、指定利用等の徹底や、それに伴う適切な処理費の負担等について周知を行うことも重要である。
- ・ 国は、公共工事における指定利用等の実施状況について、定期的にフォローアップを実施するとともに、フォローアップの状況等を踏まえ、その結果を公表するなど、地方公共団体における指定利用等が促進される方策を検討すべきである。

③ 建設発生土の更なる有効利用に向けた取組

<建設発生土の工事間利用の促進>

- ・ 建設発生土を工事間で有効利用することは、建設発生土の需要を拡大し、不法盛土の発生の防止を図る上でも重要である。
- ・ このため、他工事等から建設発生土の搬入を行う工事の際に、あらかじめ元請業者が作成する再生資源利用計画の作成対象工事を拡大するとともに、再生資源利用計画の建設現場への掲示等を新たに義務付け、建設発生土の更なる有効利用を図るべきである。
- ・ また、各地方建設副産物対策連絡協議会において、建設発生土の需給状況や、新たな法制度に基づく盛土等の許可地一覧等について情報を共有し、工事間の利用調整を行う等、建設発生土の更なる有効利用を促進するための取組を講じることが重要である。
- ・ さらに、公共工事間はもとより、官民の工事間利用を促進するため、官民有効利用マッチングシステム⁹を積極的に活用するよう、国から各地方建設副産物対策連絡協議会を通じて、地方公共団体や建設業団体、民間発注者に対して継続的に依頼を行うことが求められる。また、工事間利用の好事例について共有することが望ましい。
- ・ 国では、必要に応じ、工期・土質等の異なる工事との利用調整のため、自らの事業用地等に一時的に建設発生土を保管する等の取組を行っている。地方公共団体発注の公共工事においても、工期・土質等の異なる工事間での利用のため、自らも同様の取組を行う必要がある。

<事業の計画・設計段階からの取組の推進>

- ・ 公共工事、特に国発注の公共工事においては、建設発生土の発生抑制や有効利用の取組推進等、事業の計画・設計段階から必要な対策を検討するよう率先して取り組むべきである。

⁹ 公共・民間工事間の建設発生土の工事間利用に係るマッチングを促進するためのオンライン情報交換システム。

＜建設発生土活用の優良事例の展開＞

- ・ 適切な土質改良が必要な建設発生土等の利用促進を図るため、国において建設発生土の利活用事例集を作成し、横展開を図ることが必要である。

(5) 廃棄物混じり盛土の発生防止等

- ・ 廃棄物が混じっている土については、建設現場等において土と廃棄物をできるだけ分別した上で、分別された廃棄物については、廃棄物処理法に基づき、適切な処理を行う必要がある。
- ・ 廃棄物の処理については既に厳格に規制されているところではあるが、廃棄物が混じった盛土の発生を防止するためには、建設現場等における遵守体制をさらに強化することが重要である。
- ・ また、これらの取組を行ってもなお廃棄物が混じった盛土が発生した場合の、早期発見及び迅速な行政処分等を可能とするための対処体制を確立することも不可欠である。

① マニフェスト管理等の強化

- ・ 建設現場への立入調査時に、排出事業者（元請業者）のマニフェスト交付を確認することなどで、産業廃棄物の適正処理を確保することが重要である。
- ・ 産業廃棄物の不法投棄（令和元年度新規判明分）のうち、投棄件数の8割以上、投棄量の半分以上が建設系廃棄物であり、不法投棄実行者の内訳を見ると産業廃棄物収集運搬業許可業者による投棄量が最も多いことから、建設工事における電子マニフェストの利用を促進することにより、産業廃棄物の不適正処理を防止することが求められる。

② 関連事業者の法令遵守体制の強化

<建設現場パトロールの強化>

- ・ 建設現場における廃棄物混じり土の分別促進・適正処理の徹底を図るため、地方公共団体の建設リサイクル担当部局、環境部局、労働基準監督署が連携し実施している建設現場パトロールの強化を図るべきである。
- ・ 具体的には、新たに「廃棄物混じり土」や「土壌汚染対策法の手続き結果の確認」を確認対象に追加し、法令遵守の指導や法令違反の疑いがある場合の関係部局への通報等を行うことが重要である。また、建築確認部局とも連携した現場の選定により建設現場パトロールの効果的な実施を図っていくことや、いわゆる抜き打ちによる確認も重要である。

<廃棄物処理法違反等に対するペナルティ強化>

- ・ 廃棄物混じり土の適正処理の徹底を図るため、建設業者に対して地方公共団体の廃棄物担当部局の担当窓口を再周知するとともに、建設業許可の更新時や建設業法に基づく立入検査の機会、建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（平成12年法律第104号）に基づく届出の機会を捉え、廃棄物混じり土の適正処理等について関係者に注意喚起を徹底すべきである。また、廃棄物処理法違反に対する建設業法に基づく建設業者へのペナルティを強化していくべきである。

＜地方公共団体との優良事例・対策の共有＞

- ・ 廃棄物の不適正処理事案への対応について、廃棄物担当部局と警察が密接に連携してきた経験を踏まえ、警察との連携等に関する優良事例を収集し、不法盛土対応に当たっても参考にできるよう、新たな法制度所管部局にも共有するべきである。
- ・ 地方公共団体の廃棄物担当部局、土壌汚染担当部局及び新たな法制度所管部局向けのセミナーを開催し、廃棄物混じり盛土事案への対応のポイントを説明・共有することなどにより、廃棄物混じり盛土の発生防止及び適切な対応を図ることが不可欠である。

③ 廃棄物混じり盛土等への対処体制の確立

- ・ 地方公共団体の関係部局間において、入手した不法盛土に関する通報情報を共有することで、不法盛土の早期発見に努めるよう促すとともに、関係法令に基づく行政処分等の迅速化と警察への積極的な告発等について周知徹底し、対処体制の確立を促すべきである。
- ・ 産業廃棄物の不法投棄等事案に対する専門家派遣による技術的助言を行う事業、及び国民からの通報を受け付ける不法投棄ホットライン（産廃 110 番）の取組で盛土関係事案の情報を入手した場合は、新たな法制度所管部局へ情報提供を行うなど、連携体制を確立することも重要である。

(6) 盛土等の土壤汚染等に係る対応

- ・ 盛土等の土壤汚染等対策については、まず、土壤汚染対策法に基づく調査や、土地所有者等による自主的な調査（以下「自主調査」という。）等の情報を幅広く活用して、汚染された土壤が盛土等に不適切に利用されることを防ぐことが重要であり、新たな法制度所管部局が土壤汚染等担当部局と連携し、情報共有等を図ることが不可欠である。
- ・ また、上記の調査の結果、盛土等の一部に汚染があることが判明した場合や改良材等に起因する土壤汚染の懸念が生じた場合に、土壤汚染対策法に基づく報告徴収・立入検査の実施や、状況に応じた調査命令の発出による早期の状況把握に努めるよう、国から地方公共団体に対し促すことが重要である。地方公共団体は、土壤汚染対策法に基づく区域指定等を行い、必要に応じて地下水等経由の摂取や直接摂取による人への影響を防止する合理的な措置をとることが重要である。
- ・ 加えて、汚染土壤の適切な管理を確保するため、国は、地方公共団体を通じ、区域指定の申請制度¹⁰の活用を土地所有者等に対して促すとともに、土壤汚染対策法に基づく区域指定がなされていない地域から汚染土壤を搬出・処理する場合であっても、土壤汚染対策法の規定に準じ適切に取り扱うよう、発注者等に対して促すことが求められる。

(7) 太陽光発電に係る対応

- ・ 再エネ特措法では、再生可能エネルギー発電事業計画を認定する際の基準の一つとして、関係法令遵守が位置付けられており、3.(2)の新たな法制度についても関係法令に新たに位置付けるとともに、新たな法制度や森林法、農地法等の関係法令に違反した場合には、再エネ特措法の規定に基づき、厳格に対処すべきである。また、法令のあり方や運用を間断なく検証し、必要な見直しを行うべきである。
- ・ また、盛土総点検に加えて太陽光発電設備の点検を実施している地方公共団体もあることから、再エネ特措法に基づく認定設備と盛土可能性箇所データ等を重ね合わせた情報の提供が国から地方公共団体に対して行われている。こうした取組に加え、地方公共団体を集めた連絡会なども活用し、地方公共団体との連携を強化していくべきである。
- ・ さらに、地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律(令和3年法律第54号)により、市町村は、地域の脱炭素化を促進する施策の一つとして、再生可能エネルギーを活用した事業（地域脱炭素化促進事業）の対象となる促進区域を定めるよう努めることとされる。促進区域設定の検討に当たっては、土砂災害の防止の観点から規制されているエリアについて、近年の土砂災害等の懸念を踏まえつつ、土地の安定性を含む環境保全の観点から十分に考慮すべきである。

¹⁰ 自主調査の結果、汚染が判明した場合に、都道府県知事等に対し区域指定を申請することができる制度。

- 発電用太陽電池設備に関する技術基準を定める省令で定める発電設備の技術基準については、具体的な技術仕様に関するガイドラインが策定されたところであり、これを設置者に適切に遵守させるため周知を徹底するとともに、必要に応じて電気事業法に基づく報告徴収・立入検査の実施等を行うべきである。

盛土による災害の防止に関する検討会

委員名簿

座長

中井 検裕 東京工業大学環境・社会理工学院教授

委員

池邊 このみ 千葉大学大学院園芸学研究院教授

内田 太郎 筑波大学生命環境系准教授

大関 崇 国立研究開発法人産業技術総合研究所再生可能エネルギー研究センター
太陽光システムチーム研究チーム長

大原 美保 国立研究開発法人土木研究所水災害・リスクマネジメント国際センター
主任研究員/政策研究大学院大学連携教授

勝見 武 京都大学大学院地球環境学堂教授

河野 俊嗣 宮崎県知事

阪本 真由美 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授

櫻井 敬子 学習院大学法学部法学科教授

執印 康裕 九州大学農学研究院教授

末松 則子 三重県鈴鹿市長

袖野 玲子 芝浦工業大学システム理工学部環境システム学科教授

武山 絵美 愛媛大学大学院農学研究科教授

中島 慶二 江戸川大学社会学部現代社会学科教授

山脇 敦 公益財団法人産業廃棄物処理事業振興財団再生品認証事業推進
チームリーダー

柚木 茂夫 一般社団法人全国農業会議所専務理事

若井 明彦 群馬大学大学院理工学府環境創生部門教授

(敬称略、座長以下 50 音順)

盛土による災害の防止に関する検討会 開催経過

第1回：令和3年9月30日（木）

- ・ 検討会の設置について
- ・ 熱海市における土石流災害について
- ・ 盛土の総点検について
- ・ 建設発生土に関する現状について
- ・ 盛土等に関する土地利用規制の現状等について
- ・ 産業廃棄物の不法投棄対策の概要について
- ・ ご議論いただきたい点について
- ・ 今後のスケジュール

第2回：令和3年10月29日（金）

- ・ 関係団体へのヒアリング
 - ① 一般社団法人全国農業会議所
 - ② 公益財団法人産業廃棄物処理事業振興財団
 - ③ 一般社団法人全国建設業協会
 - ④ 一般社団法人日本林業経営者協会
 - ⑤ 全国知事会
- ・ その他

第3回：令和3年12月10日（金）

- ・ 盛土の総点検に関する現在の状況
- ・ とりまとめの方向性
- ・ その他

第4回：令和3年12月20日（月）

- ・ 盛土の総点検に関する暫定とりまとめ
- ・ 盛土による災害の防止に関する検討会 提言（案）