

## 第2 調査結果

### 1 不適切な建設発生土の埋立て事案の実態

#### (1) 不適切な埋立て事案の発生状況

##### ア 不適切な埋立て事案と被害の状況

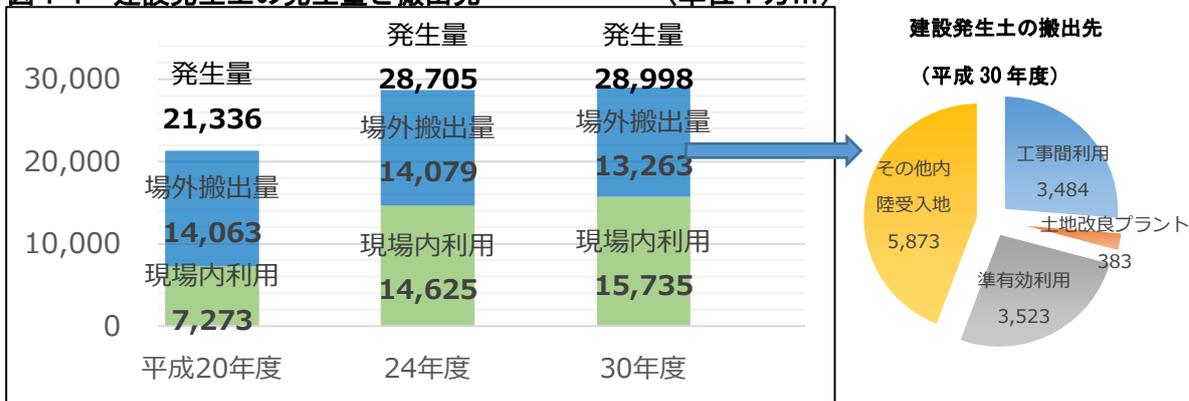
建設発生土は、昭和30年代後半からの高度成長期以降、新たな都市開発用の貴重な建設資材として、発生現場や他の建設工事等において、埋立て、土地造成、盛土等に利用されており、資源の有効な利用の促進に関する法律（平成3年法律第48号）及び同法に基づく省令※により、再生資源として利用の促進に取り組むこととされている。

※ 建設業に属する事業を行う者の再生資源の利用に関する判断の基準となるべき事項を定める省令（平成3年建設省令第19号。以下「建設業再生資源基準省令」という。）及び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（平成3年建設省令第20号。以下「建設業再生資源利用促進省令」という。）

その一方で、山林などへの不適切な埋立てにより崩落が発生し、令和3年7月には、静岡県熱海市において、盛土の不適切な処理が原因と考えられる土石流による甚大な被害が発生している。

建設発生土の発生量は、図1-1のとおり、平成30年度は2億8,998万 $\text{m}^3$ となっており、そのうち5,873万 $\text{m}^3$ が、現場内や他の工事現場で利用されることなく、土砂処分場などの内陸受入地に搬出されている。土砂処分場などの受入地は、土地の形質変更を規制する法律や土砂の埋立てを規制する条例（以下「土砂条例」という。）の許可を得た場所に搬出すべきであるが、中には、無許可で、あるいは許可条件に違反して受入地に搬出する場合もあり、これらが崩落等の被害発生の原因となっている場合がある。

図1-1 建設発生土の発生量と搬出先 (単位：万 $\text{m}^3$ )



- (注) 1 建設副産物実態調査（国土交通省）を基に当省が作成した。  
 2 計数はそれぞれ四捨五入しているため、合計は必ずしも一致しない。

これに対し、国土交通省は、平成 27 年 6 月に、環境省及び農林水産省が参画する「建設残土の崩落に関する関係省庁連絡会議」を立ち上げ、表 1-1 のとおり、平成 13 年以降の建設発生土の崩落事案を取りまとめた「建設発生土の取扱いに関わる実務担当者のための参考資料」（以下「建設発生土参考資料」という。）を 29 年 8 月に作成し、地方公共団体に周知している。

**表 1-1 建設発生土の崩落事案**

年月日	場所	被害状況
H26. 2. 25	大阪府豊能町	通行止め
24. 11. 16	埼玉県皆野町	住宅 2 棟が全壊、河道への流入、通行止め
24. 9. 25	滋賀県大津市	河道への流入
22. 7. 14	奈良県奈良市	通行止め
21. 7. 25	広島県東広島市	民家に流入し、1 名死亡、1 名負傷
21. 3. 9	山梨県上野原市	河道への流入、山林、農地への流入
19. 6. 5	茨城県鹿嶋市	農業用水水源地への流入、遊歩道の寸断
18. 11. 22	青森県八戸市	河道への流入、通行止め
18. 7. 27	広島県福山市	ため池へ流入、床下浸水 1 戸
18. 7. 26	山梨県上野原市	河道へ流入
16. 7. 31	岡山県岡山市	ため池へ流入
14. 9. 12	大阪府和泉市	農地への流入
13. 11～15. 9	千葉県市原市、木更津市	立木の破損
13. 2. 23	福岡県那珂川町	通行止め

(注) 建設発生土参考資料を基に当省が作成した。

また、静岡県熱海市の土石流災害を受け、令和 3 年 8 月、「盛土による災害防止のための関係府省連絡会議」が開催され、盛土の総点検と災害防止のための対応方策を政府として統一的に進め、地方公共団体における盛土の総点検や、危険箇所対策（盛土の撤去、対策工など）、詳細調査等の予算措置、土地利用規制など安全策を確保するための必要な対応策の検討を行うこととされた。

今回、当省が、令和 2 年 4 月 1 日時点で土砂条例を制定している 41 地方公共団体（12 都道府県、29 市町村）において、平成 27 年度以降、不適切な建設発生土の埋立て事案と認識しているものがあるかどうかを確認したところ、表 1-2 のとおり、都道府県では全て、市町村でも 7 割近くが「ある」としており、調査を実施した東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州のいずれの地域においてもみられ、その数は、調査日現在（令和 3 年 3 月 31 日。以下、特段の記述がない場合は同様）で 120 事案となっている。この 120 事案全てについて、不適切事案があるとしている 32 地方公共団体（12 都道府県、20 市町村）において、土砂条例に基づく措置命令等の対応を行

っている。

なお、国土交通省の出先機関である地方整備局は、公共事業等に伴い発生する建設発生土などの建設副産物の発生抑制、再利用、適正処理を推進するための建設副産物協議会※を設けているが、調査した6地方整備局全てが、把握は義務付けられていないとして、管内の建設発生土の不適切な埋立て事案を把握していない。

※ 「総合的な建設副産物対策の推進について」（平成3年3月29日付け建設省技調発第99号・建設省経事発第45号・建設省経建発第67号）に基づき、公共事業等に伴い発生する建設副産物の発生抑制、再利用、適正処理を推進するため、国の出先機関、都道府県、市町村、関係団体等を構成員として各地方整備局に設置されるもの

**表 1-2 不適切な建設発生土の埋立て事案の把握状況**

区分	調査対象機関数	把握事案数	
		不適切事案があるとしている機関数	
都道府県	12	12 (100%)	65
市町村	29	20 (69.0%)	55
計	41	32	120

(注) 1 当省の調査結果による。

2 把握事案のうち5事案は、都道府県と市町村の重複事案であり、重複計上している。

当省が不適切な建設発生土の埋立てとして把握した120事案について、地方公共団体が確認できた被害の発生状況をみると、表1-3のとおり、土砂流出などの被害が生じているものが45事案と4割近くあり、土砂流出などの被害のおそれがあるもの34事案と合わせると、不適切事案全体の7割近くに及んでいる。

**表 1-3 不適切な埋立て事案における被害の発生状況**

区分	事案数	主な被害及び被害のおそれ
被害あり	45 (37.5%)	・田、水路、道路、河川等への土砂流出34 ・騒音、振動、粉塵、道路汚れ、私有地埋立て11
被害のおそれ	34 (28.3%)	・土砂流出のおそれ26 ・土壌汚染、廃棄物による周辺への影響のおそれ9
被害なし・不明	41 (34.2%)	
計	120 (100%)	

(注) 1 当省の調査結果による。

2 主な被害及び被害のおそれについて重複するものがあるため、事案数と一致しない。

## イ 建設発生土への廃棄物及び汚染土壌の混入状況

建設発生土に混入された廃棄物は、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。）の「廃棄物」として処理されることとされている。また、含水率が高く粒子が微細な泥状のものについては、「建設廃棄物処理指針」（平成 23 年 3 月 30 日付け環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課長通知）において「建設汚泥」とされ、「廃棄物」として処理されることとなる（表 1-4）。

また、土壌汚染対策法（平成 14 年法律第 53 号）や土砂条例の基準を超える汚染が認められるもの（以下「汚染土壌」という。）は、同法や土砂条例により対応することとなる（表 1-4）。

表 1-4 廃棄物処理法、土壌汚染対策法、土砂条例の概要

法令等	制度の概要
廃棄物処理法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 廃棄物とは、固形状又は液状の不要のもの（建設発生土は対象外）</li> <li>・ 産業廃棄物を処理（分別、保管、収集、運搬、再生、処分等）する場合は、処理基準（保管基準、収集運搬基準、処分基準）を遵守</li> </ul>
土壌汚染対策法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地下水等経由の摂取リスクの観点から全ての特定有害物質について土壌溶出量基準、直接摂取リスクの観点から特定有害物質のうち 9 物質（鉛、砒素、ふっ素など）について土壌含有量基準が設定</li> <li>・ 土地の形質変更面積が 3,000 m<sup>2</sup>以上の場合は都道府県知事等に届け出、都道府県知事等が、土壌汚染のおそれがあると認めた場合や、健康被害を生じるおそれがあるとして調査を命じた場合、土地の所有者、管理者又は占有者（以下「土地所有者等」という。）は、「土壌汚染状況調査」を実施し、都道府県知事等に報告</li> <li>・ 土壌汚染状況調査の結果、健康被害のおそれがあると判断する場合は、都道府県知事等は「要措置区域」に指定</li> <li>・ 「要措置区域」に指定したときは、土地所有者等に対し相当の期限を定めて汚染の除去等を行うことを指示</li> <li>・ 「汚染土壌」を搬出する場合、事前の届出、運搬基準の遵守、管理票の交付、都道府県知事等の許可を得た「汚染土壌処理施設」への搬出などが義務付け</li> </ul>
土砂条例の例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 埋立て等に使用される土砂等の安全基準として、環境基本法（平成 5 年法律第 91 号）第 16 条第 1 項に規定する土壌の汚染に係る環境基準その他災害の発生の防止及び良好な生活環境の保全に係る基準（水素イオン濃度等が追加）を準用</li> <li>・ 安全基準に適合しない土砂の埋立ての禁止、措置命令、罰則の適用</li> </ul>

（注）当省において法令等を整理

今回、当省が不適切な建設発生土の埋立てとして把握した 120 事案について、廃棄物及び汚染土壌の混入状況をみると、表 1-5 のとおり、廃棄物が混入されていたものは 23 事案あり、混入されていた廃棄物には、がれき類、陶磁器くず、木くず、コンクリートくず、建設汚泥等が含まれている。

また、ふっ素、砒素などが含まれた汚染土壌が混入されていたものは 8 事案あり、2 事案については、廃棄物と汚染土壌の両方が混入されている。

**表 1-5 不適切な埋立て事案における産業廃棄物及び汚染土壌の混入状況**

区分	事案数	廃棄物の種類、汚染基準超過物質
廃棄物	23	がれき類 11、陶磁器くず 7、木くず 6、コンクリートくず 5、建設汚泥 3、廃プラスチック 3、ガラスくず 1、金属くず 1
汚染土壌	8	ふっ素 3、砒素 3、鉛 1、水素イオン濃度 3

(注) 1 当省の調査結果による。

2 2 事案は、廃棄物と汚染土壌の両方が混入されている。

3 廃棄物の種類、汚染基準超過物質について重複するものがあるため、事案数と一致しない。

## (2) 不適切な埋立て事案への対応状況

### ア 不適切な埋立て事案についての法令上の規制

建設発生土の埋立てについては、表 1-6 のとおり、農地法（昭和 27 年法律第 229 号）、森林法（昭和 26 年法律第 249 号）等により、盛土など土地の形質を変更する行為が規制されるほか、地方公共団体が土砂条例を制定し、一定規模以上の埋立て等の行為を規制している。

また、建設発生土に廃棄物が混入されている場合、当該混入されている廃棄物については廃棄物処理法により対応することとなる。

**表 1-6 土地の形質変更を規制する法令における規制の概要**

法令	区域名	盛土等に係る許可対象規模	違反者等への対応	
				罰則
急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和 44 年法律第 57 号）	急傾斜地崩壊危険区域	全て（ただし、急傾斜地の下端に隣接する急傾斜地以外の土地の区域では、高さ 2 m 以下の盛土は許可不要）	立入検査、報告徴収、措置命令、中止命令、改善命令	懲役 1 年又は罰金 10 万円
砂防法（明治 30 年法律第 29 号）	砂防指定地	全て	原状回復命令	懲役 1 年又は罰金 2 万円
自然環境保全法（昭和 47 年	原生自然環境保全地域	全て	立入検査、報告徴収、中止	懲役 1 年又は罰金 100 万円

法律第 85 号)	自然環境保全地域		命令、措置命令、原状回復命令	
自然公園法(昭和 32 年法律第 161 号)	自然公園のうち特別保護地区	全て	立入検査、報告徴収、中止命令、措置命令、原状回復命令	懲役 1 年又は罰金 100 万円
	自然公園のうち特別地域	高さ 1.5m 又は面積 10 m <sup>2</sup> 超		
	自然公園のうち普通地域	高さ 5m 又は面積 200 m <sup>2</sup> 超		
森林法	保安林	全て	立入調査、報告徴収、中止命令、復旧命令	懲役 3 年又は罰金 300 万円
	地域森林計画対象民有林	面積 1ha 超		
宅地造成等規制法(昭和 36 年法律第 191 号)	宅地造成工事規制区域	高さ 1m 又は面積 500 m <sup>2</sup> 超	立入検査、報告徴収、停止命令、措置命令、改善命令	懲役 1 年又は罰金 50 万円
地すべり等防止法(昭和 33 年法律第 30 号)	地すべり防止区域	載荷重 10t/m <sup>2</sup> 以上の土石等の集積等	中止命令、措置命令、原状回復命令	懲役 1 年又は罰金 10 万円
鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律(平成 14 年法律第 88 号)	鳥獣保護区のうち特別保護地区	工作物の新築を伴うもの	立入検査、報告徴収、中止命令、措置命令、原状回復命令	懲役 6 月又は罰金 50 万円
農業振興地域の整備に関する法律(昭和 44 年法律第 58 号)	農業振興地域のうち農用地区域	全て	中止命令、復旧命令	懲役 1 年又は罰金 50 万円
農地法	農地	全て	立入調査、停止命令、原状回復命令	懲役 3 年又は罰金 300 万円 (法人の場合 1 億円)

(注) 1 建設発生土参考資料を基に当省が作成した。

2 罰則は、懲役と罰金のそれぞれ最も重いものを記載している。

建設発生土の不適切な埋立て 120 事案について、その行為を規制する法令等を確認したところ、表 1-7 のとおり、土砂条例が 77 事案(64.2%)、農地法や森林法など土地の形質変更を規制する法令が 49 事案(40.8%)、廃棄物処理法が 23 事案(19.2%)、規制する法令等がなかったとするものが 18 事案(15.0%) などとなっている。

**表 1-7 不適切な埋立て行為を規制する法令等**

規制の対象となる法令等	事案数
土砂条例	77 (64.2%)
土地の形質変更を規制する法律 (農地法 26、森林法 17、砂防法 8、宅地造成等規制法 4)	49 (40.8%)
道路法 (昭和 27 年法律第 180 号)、河川法 (昭和 39 年法律第 167 号) (土砂流入)	3 (2.5%)
廃棄物処理法	23 (19.2%)
規制する法令等なし	18 (15.0%)

(注) 1 当省の調査結果による。

- 2 複数の法令等に該当する事案があるため、合計数は一致しない。
- 3 ( ) は 120 事案に対する割合
- 4 既に埋め立てられている土砂に廃棄物を投棄したものは「廃棄物処理法」に区分している。
- 5 廃棄物処理法は建設発生土に混入されている廃棄物について規制している。

規制する法令等がないとしている 18 事案のうち 14 事案は、土砂条例施行前に発生したもので、うち 7 事案は、不適切な埋立てが条例制定のきっかけとなっていた。

また、14 事案全てについて、土砂条例施行後は、許可申請の提出指導や、土砂の埋立て等の停止命令をするなど土砂条例に基づき対応しており、地方公共団体からは、「土砂条例の施行により、無許可の埋立てを禁止できる」などの意見も聴かれた。

一方、残りの 4 事案は、表 1-8 のとおり、埋立面積が土砂条例の許可を要する面積未満のため規制がかかっていないとしており、こうした事案について、「行為者は、許可を要する面積未満と分かって、規制を逃れようとしている」との認識を示した地方公共団体もある。この 4 事案では、土砂の流出・崩落やそのおそれに加えて、人的被害も発生しているが、地方公共団体は、強制力のある対応ができないため是正が困難としている。

**表 1-8 土砂条例の許可を要する面積未満のため規制がかかっていない 4 事案の対応状況**

事案	発生場所の地目	埋立面積 ※許可を要する面積	被害	対応状況	地方公共団体において対応に苦慮している理由
1	雑種地	2,994 m <sup>2</sup> ※3,000 m <sup>2</sup> 以上	崩れた土砂が河川に流出し、著しい泥汚れが発生	土砂条例の責務規定を根拠に文書による指導中	条例の許可面積未満であり、強制力のあ る対応ができない。

2	山林	2,900 m <sup>2</sup> ※3,000 m <sup>2</sup> 以上	崩落（人的被害）、道路通行止め、河川閉塞による浸水	指導により、現在、埋立ては休止中	森林法の林地開発許可、土砂条例の許可面積未満であり、強制力のある対応ができない。
3	雑種地	460 m <sup>2</sup> ※500 m <sup>2</sup> 以上	土砂崩落、調整池に流入するおそれ	現地パトロールを実施中	今後、災害が発生した場合、法令等による厳しい対応ができない。
4	山林	3,000 m <sup>2</sup> 未満 ※3,000 m <sup>2</sup> 以上	土砂崩落のおそれ	指導中	強制力のある対応ができない。

(注) 1 当省の調査結果による。

2 「埋立面積」欄の※は、土砂条例で許可を要する面積

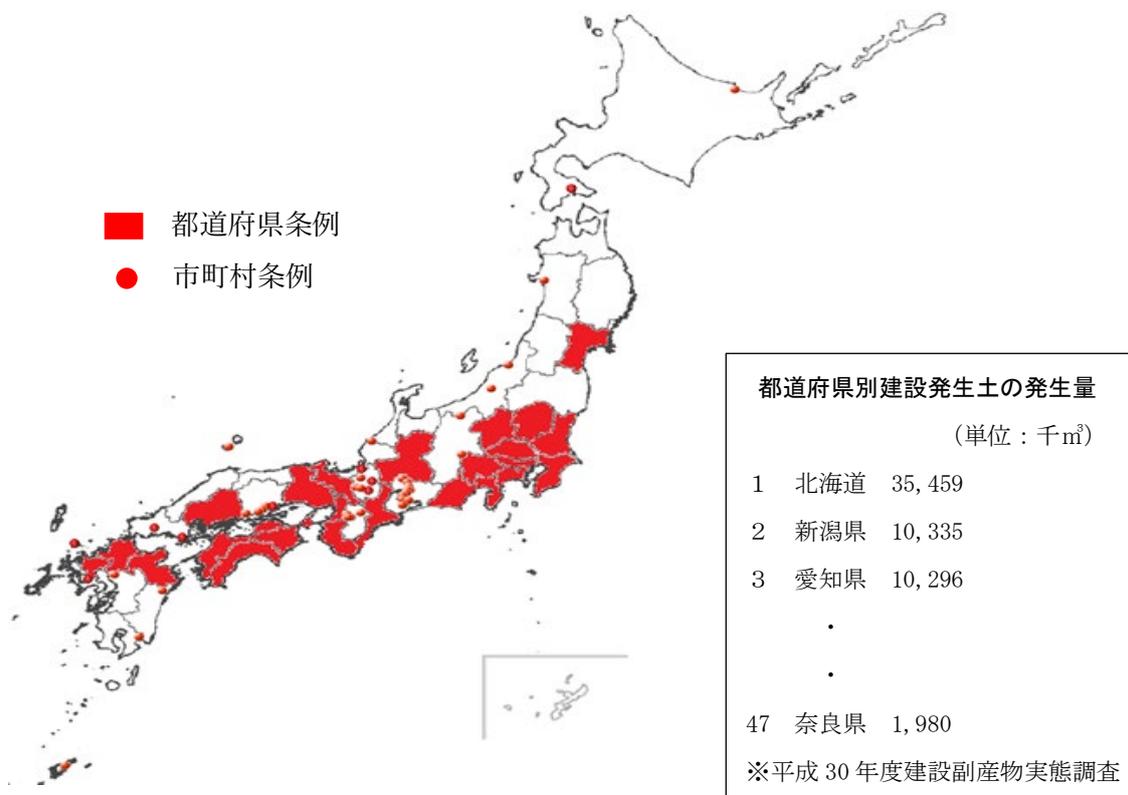
## イ 土砂条例による対応状況

### (7) 土砂条例の制定状況

上記のとおり、地方公共団体では、不適切な建設発生土の埋立て事案について、多くが土砂条例で対応している。各地方公共団体のホームページから、条例及び規則に土砂の埋立てや盛土の規定があるものを確認したところ、令和3年3月末現在、24都道府県で見られ、これに、この24都道府県以外の都道府県で条例及び規則に土砂の埋立てや盛土の規定がある市町村を加えると、図1-2のとおりとなる。

土砂の埋立てや盛土の規定がある条例や規則のない都道府県でも、建設発生土の発生量が多い愛知県や、発生量は多くないものの周辺府県で条例や規則のある奈良県などの市町村では、条例の制定が多くみられた。

図 1-2 土砂の埋立てや盛土などの規定のある条例及び規則のある地方公共団体



(注) 本図は、各地方公共団体のホームページから、条例及び規則に土砂の埋立てや盛土の規定があるものを抽出し、該当する都道府県は塗りつぶし、また、市町村は点で示したイメージ図であるため、市町村について、正確な位置を示すものではない。

令和 2 年 4 月 1 日時点で土砂条例を制定していた 12 都道府県及び 29 市町村について、制定理由をみたところ、表 1-9 のとおり、農地法や森林法など土地の形質変更を規制する既存の法令では、規制の範囲が限定されていること、土砂の安全性や搬入、防災について規制がないこと、規制がないために港湾を経由して都市圏から大量の土砂等が搬入されていたことなどが挙げられている。

さらに、土砂条例を制定した市町村がある都道府県が土砂条例を制定した理由としては、悪質な事業者への対応が市町村の能力を超えること、都道府県の土砂条例があるにもかかわらず市町村条例を制定した理由としては、都道府県条例の規制対象 (3,000 m<sup>2</sup>以上の土地) では発生した規模の事案に対応できなかったことが挙げられている。

表 1-9 土砂条例の制定理由（主なもの）

理由区分	具体的な理由
条例を制定した理由	<p>〈土地の形質変更を規制する既存の法令では、規制の範囲が限定されているため〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農地法や森林法等の既存法令による指導や命令を行っていたが、これらでは適用範囲や条件が限られていた。（都道府県）</li> <li>・土砂そのものを規制している法律がなく、県内で土砂処分を規制する市町村条例が制定されていなかった。（都道府県）</li> </ul> <p>〈土砂の安全性や搬入、防災について規制がないため〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・土砂の搬入そのものを中止させることや、土砂の発生から処理までの責任を明確にした法令がない。（都道府県）</li> <li>・建設発生土の処理について防災対策が不十分なこともあり、常に災害等の発生が懸念（市町村）</li> </ul> <p>〈規制がないために港湾を經由して都市圏から大量の土砂等が搬入されていたため〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・港湾を經由して都市圏から大量の土砂等が搬入され、山間部の谷地の埋立て等が行われており、中には無秩序に積み上げられる事案もみられた。また、埋立地の周辺においては、崩落事故の発生や有害物質の混入等による生活環境への影響について地域住民に不安が広がっていた。（都道府県）</li> </ul>
条例を制定した市町村があるにもかかわらず都道府県条例を制定した理由	<p>一部の市町村が県に先行して土砂条例を制定していたが、悪質な事業者への対応は市町村の能力を超えていた。（都道府県）</p>
都道府県条例があるにもかかわらず市町村条例を制定した理由	<p>森林や農地等への不適切な建設発生土の堆積により災害の原因となる事案が発生していたが、都道府県条例（3,000㎡超の土地を対象）など既存法令の規制対象でないため、規制できなかった。また、同様の問題が発生している周辺の市町村では、独自に条例を制定し規制していた。（市町村）</p>

（注）当省の調査結果による。

地方公共団体の土砂条例による規制の手法を大別すると、①土砂の埋立行為を規制するもの、②土砂の水質・土壌基準を規制するもの、③土砂の搬入を規制するもの、となっている。

①は、土砂の埋立行為について、一定の基準を定めて首長の許可や届出を必要とするもので、許可は 38 地方公共団体 39 条例（12 都道府県 12 条例、26 市町村 27 条例）、届出は 3 地方公共団体 3 条例（3 市町村 3 条例）となっており、許可又は届出を要する面積や土砂の基準などは表 1-10 のとおりとなっている。

表 1-10 土砂の埋立行為の規制等

事項	内容
許可・届出	都道府県：許可 (12) 市町村：許可 (27)、届出 (3)
規制の対象となる面積	都道府県：1,000 m <sup>2</sup> 以上 (1)、2,000 m <sup>2</sup> 以上 (2)、3,000 m <sup>2</sup> 以上 (9) 市町村：300 m <sup>2</sup> 以上 (1)、500 m <sup>2</sup> 以上 (19)、1,000 m <sup>2</sup> 以上 (7)、 2,000 m <sup>2</sup> 以上 (2)、3,000 m <sup>2</sup> 以上 (1)
土砂	改良土の禁止 (2)、発生元を都道府県内の土砂に限るもの (1)
埋立てを行う者の条件	法令・条例違反者以外 (27)、経済的基礎 (15)
土地所有者の義務	施工状況把握 (14)、災害発生時又は不適切な埋立て等の発見時の通報 (20)
埋立基準	〈構造〉 高さ (34)、法面の勾配 (40) 〈災害防止のための措置〉 擁壁 (40)、法面保護 (32)、土砂流出防止施設 (21)、排水施設 (41)、 調整池 (22)
許可の条件	〈同意・説明〉 土地所有者の同意 (36)、周辺住民への説明 (27) 〈搬入車両〉 運搬車両に許可番号の表示 (3)、書類 (受入先、責任者、車両番号、 運転者の氏名、事業所の名称、所在地) の携帯 (1) 〈埋立地の維持管理〉 着手 (35)、台帳の作成 (21)、水質検査 (16)、土壌検査 (26)、搬入 事前届 (17)、発生元証明書等の提出 (22)、使用土砂量等の報告 (29)
違反への措置	〈埋立てを行う者〉 報告徴収 (41)、立入検査 (42)、措置命令 (40)、罰則 (39)、違反者 の公表 (35) 〈土地所有者〉 措置命令 (20) 〈土砂搬入禁止区域〉 禁止区域の設定 (13)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 ( ) は、調査対象は 41 地方公共団体であるが、1 地方公共団体は二つの土砂条例があるため、総数 42 条例について、各事項に該当する土砂条例数を示している。

3 一般的な努力義務規定や、「土地所有者の義務」欄の「施工状況把握」、「災害発生時又は不適切な埋立て等の発見時の通報」、「許可の条件」欄の「土地所有者の同意」、「周辺住民への説明」についての努力義務規定は、該当条項として整理していない。

②は、土砂の埋立面積にかかわらず、土壌汚染対策法に定める特定有害物質や水素イオンの濃度など土砂の安全基準を定め、これに適合しない土砂を使用して埋め立ててはならないこととするものであり、環境基本法に基づく環境基準に準じ

た基準を規定しているものが 7 都道府県、水素イオン濃度の基準を規定しているものが 4 市町村ある。

③は、都道府県内の土砂の動きを把握するため、建設工事現場から 500 m<sup>3</sup>以上の土砂を搬出する場合に、毎月、土砂埋立区域ごとの数量や期間を明らかにした処理計画の提出を義務付けるもので、2 都道府県の条例で規定されている。ただし、都道府県外から土砂を持ち込む場合は、届出の対象とはなっていない。また、都道府県外に土砂を持ち出す事案について、搬出先に情報提供していないとしており、今回調査した地方公共団体の間で土砂の搬出入に関する情報交換をしている事案はみられなかった。

#### (イ) 不適切な埋立て事案への対応

120 の不適切な埋立て事案のうち土砂条例で規制される 77 事案の違反内容を見ると、表 1-11 のとおり、無許可埋立てが 58 事案 (75.3%)、許可区域を超える埋立てなど許可条件に違反したものが 18 事案 (23.4%)、土壌基準に違反したものが 1 事案 (1.3%) となっている。

表 1-11 土砂条例に違反した不適切な埋立て事案における違反の内容

違反	事案数	違反内容の詳細
無許可埋立て	58 (75.3%)	都道府県条例の許可が必要であったもの 38 市町村条例の許可が必要であったもの 30 (10 事案は都道府県と市町村両方の条例の許可が必要であったもの)
許可条件違反	18 (23.4%)	区域・土量・高さ・勾配の超過 15、土壌基準不適合（ふっ素、改良土混入） 2、許可期間の超過 2、土砂搬入届の未提出 1
土壌基準違反	1 (1.3%)	埋立規模が小さく許可は不要だが、土砂そのものが土壌基準を超過（砒素）
計	77 (100%)	

(注) 1 当省の調査結果による。

2 「許可条件違反」欄の「違反内容の詳細」については、複数の違反に該当するものがあるため、合計数は事案数と一致しない。

### (a) 無許可埋立て事案

無許可埋立てについて、地方公共団体から「人目につかない市街化調整区域の里山や山間部における、車両搬入がしやすい主要幹線道路沿いや少し脇道に入った場所で行われる傾向がある」との意見が聴かれた。

今回把握した無許可埋立ての 58 事案をみても、表 1-12 のとおり、最も多い地目は山林 (38 事案、65.5%) となっている。また、山林での埋立てについては、「埋立ての起点を把握することが困難である」、「目視では埋立範囲の特定が難しく、2 回以上の測量が必要な場合もあり、無許可行為の立証が困難なこともある」との意見が聴かれ、無許可埋立てであっても、範囲の特定が難しく条例違反か否か判断しにくい場合があることがうかがえる。

また、発生場所が山林である 38 事案について、埋立面積をみると、面積が把握できた 36 事案のうち 9 事案が 10,000 m<sup>2</sup>以上と、他の地目と比較すると規模が大きい。

表 1-12 は地目によって分類したが、実際には 58 事案のうち 12 事案は田、山林、宅地、雑種地など複数の地目にわたって埋め立てられており、そうした事案は規制がかかる法令等も異なることから、地方公共団体の対応を複雑にしている。

表 1-12 無許可埋立ての主な発生場所と面積・高さ

発生場所 (地目)	事案数	面積 (m <sup>2</sup> )				高さ (m)			
		~3,000 未満	3,000~ 10,000 未満	10,000 ~	計	~5 未満	5~10 未満	10 ~	計
		山林	38 (65.5%)	9	18	9	36	4	9
田畑	19 (32.8%)	9	5	1	15	8	5	2	15
宅地	4 (6.9%)	3	0	1	4	2	2	0	4

(注) 1 当省の調査結果による。

- 2 複数の地目にわたって埋め立てられている事案があるため、事案数の合計は 58 事案とならない。
- 3 面積・高さの事案数は、無許可埋立て事案数のうち把握できた事案数を記載している。このため、事案数と面積・高さの事案数は一致しない。

今回把握した 58 事案のうち、地方公共団体に搬入目的を聴いたところ、表 1-13 のとおり、搬入目的が推察できるものが 56 事案あり、そのうち、処分・廃棄

が目的ではないかとしているものが 37 事案 (66.1%) であった。さらに、37 事案について、地方公共団体に行為者等が土砂条例による規制を知っているかどうか聴いたところ、20 事案のうち 14 事案 (70.0%) では規制を知っていたのではないかとしており、土砂条例を遵守するつもりがなく違反に及んでいることがうかがえる。これについて、地方公共団体からは「許可手続のための費用や期間を省くためではないか」との意見も聴かれた。

**表 1-13 建設発生土の搬入目的と土砂条例による規制の認知状況**

搬入目的	事案数	規制の認知・不知が推察できる事案		
		規制を知っていたとしている事案	規制を知らなかったとしている事案	
処分・廃棄	37 (66.1%)	20 (100%)	14 (70.0%)	6 (30.0%)
建設資材	12 (21.4%)	10 (100%)	3 (30.0%)	7 (70.0%)
仮置き	7 (12.5%)	3 (100%)	0 (0%)	3 (100%)
計	56 (100%)	33	17	16

(注) 当省の調査結果による。

今回把握した 58 事案の建設発生土の搬出元については、行為者への確認から公共工事で発生したものが含まれていると判明したものが 2 事案ある。

また、4 事案は、都道府県域を越え広域的に持ち込まれたものが含まれているとしており、都道府県で土砂条例を制定していても、都道府県域を越える場所からの搬入については、都道府県でも、搬出元を十分捕捉できていない状況がみられる。

次に、今回把握した無許可埋立てによる被害状況が判明している 56 事案についてみると、表 1-14 のとおり、18 事案で田や水路などへの土砂流出がみられ、17 事案では、被害は発生していないもののそのおそれがあるとしている。

**表 1-14 無許可埋立てにおける主な被害状況**

区分	事案数	内容
被害あり	18	・ 田、水路、道路、河川等への土砂流出 14 ・ 騒音、振動、粉じん、道路汚れ、私有地埋立て 4
被害のおそれ	17	・ 土砂の流出のおそれ 14 ・ 土壌汚染、廃棄物による周辺への影響のおそれ 4
被害なし	21	
計	56	

(注) 1 当省の調査結果による。

2 内容について重複があるため、事案数と内容の合計数は一致しない。

被害が発生した 18 事案のうち、田や水路などへの土砂流出 14 事案について対応した法令等をみると、表 1-15 のとおり、土砂条例 14 事案、砂防法 3 事案、森林法 1 事案、河川法 1 事案となっている。

土砂流出の被害があった 14 事案における違反状態の是正状況をみると、森林法で対応した 1 事案を除き 13 事案は指導中となっている。

**表 1-15 土砂流出の被害があった 14 事案の対応状況**

対応法令等	対応事案数	対応内容
土砂条例	14	行政指導のみ 5 事案 措置命令 7 事案 告発 3 事案 罰則適用 4 事案
土地の形質変更 を規制する法律	砂防法	行政指導のみ 3 事案
	森林法	復旧命令 1 事案 ※是正
河川法	1	(河川に流出した土砂について代執行により除去 1 事案)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 ( ) は、流出した土砂を緊急に除去したもの

3 行政指導や措置命令など複数の方法で対応しているため、対応事案数と対応内容の合計は一致しない。

是正されていない 13 事案について、事案の発生又は発覚からの経過期間をみると、表 1-16 のとおり、3 年以上経過しているものが 8 事案と、6 割以上が長期化している。

**表 1-16 是正されていない 13 事案の経過期間**

経過期間	3 年未満	3 年以上 5 年未満	5 年以上	計
事案数	5	3	5	13

(注) 当省の調査結果による。

また、この 13 事案については、表 1-17 のとおり、パトロールの隙を狙って不法投棄する、指導に応じようとしない、是正のための資金繰りがつかない、建設発生土の上に工作物を設置し原状回復しにくくしているなど、地方公共団体が対応に苦慮している状況がみられる。このように、土砂条例や森林法など土地の形質変更を規制する法律を適用したとしても対応が難しいことがうかがえる。

**表 1-17 地方公共団体が事案対応に当たって苦慮している内容**

原因	事案対応に当たって苦慮している内容
現場の発見・特定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・警察とも連携し現場をパトロールしていたが、<u>職員や指導員の不在時（早朝や夜間）に不法投棄が行われた。</u></li> <li>・現場が<u>ストックヤードであることから、日々、土砂量や形態が変わるため、定期的な監視が不可欠であった。</u></li> </ul>
行為者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行為者が指導に応じない。</li> <li>・行為者に是正のための<u>資金繰りのめどがつかない。</u></li> <li>・<u>条例の罰金の最高額（100 万円）を超える利益を得ているため、罰則が抑止力として機能しない。</u></li> </ul>
現場の状態	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者が建設発生土の上に<u>太陽光パネルを設置したため、原状復帰しにくくなっている。</u></li> </ul>

(注) 当省の調査結果による。

**(b) 土砂条例の許可条件違反**

土砂条例の許可条件に違反した 18 事案をみると、表 1-18 のとおり、区域・土量・高さ・勾配を超過し、土砂流出などの被害をもたらしたものが 5 事案、被害のおそれのあるものが 2 事案みられた。

**表 1-18 許可条件違反の内容と主な被害**

違反内容	事案数	条例区分		被害あり	被害のおそれ
		都道府県	市町村		
区域・土量・高さ・勾配の超過	15	13	4	5 (水路、河川等への土砂流出 3、区域逸脱による侵害 2)	2 (土砂流出のおそれ 2)
土壌基準不適合	2	1	1	0	1 (蛍の生息地への影響)
許可期間の超過	2	2	1	0	0
土砂搬入届の未提出	1	1	0	0	0

(注) 1 当省の調査結果による。

2 事案数については、複数に該当するものがあるため、合計は 18 事案とならない。

このうち、被害発生又はそのおそれのある 8 事案への対応状況をみると、8 事案とも、許可条件のとおりの高さ、区域などとするよう口頭又は文書で行政指導がなされ、半数の 4 事案で是正されている。

#### ウ 土地の形質変更を規制する法律による対応状況

農地法、森林法など土地の形質変更を規制する法律による対応について、地方公共団体からは、表 1-19 のとおり、①森林法による地域森林計画の対象となっている民有林の開発許可は大規模 (1ha 超) でないと対応できず、厳しい規制がかからない場合があるとしており、また、②農地かどうかに関係なく規制の対象となるため土砂条例の方が対応しやすいとしている。

**表 1-19 土地の形質変更を規制する法律に対する地方公共団体の意見**

法律	意見
農地法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土砂条例の方が、農地かどうか関係なく規制の対象となるため対応しやすい。</li> <li>・農地法の市の窓口は農業委員会であっても許可権者は県で、県事務所が市外にあるため、事業者への対応の際の連携が困難</li> <li>・農地法第 4 条第 1 項の許可 (審査) 基準を満たしても土砂崩壊等災害発生の抑止にならない。</li> </ul>
森林法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民有林の開発許可の面積が 1ha 超であり、大規模でないと森林法による厳しい規制がかからない。</li> <li>・山間部での開発面積の正確な把握が困難なため、民有林の開発許可が必要な 1ha 以下の開発行為であると主張している業者への対応に苦慮</li> </ul>

(注) 当省の調査結果による。

土地の形質変更を規制する法律で規制される 49 の不適切な埋立て事案のうち、命令、勧告、指導や罰金を科している 20 事案をみると、表 1-20 のとおり、違法状態が是正されているのは、森林法で復旧命令をした 2 事案のみで、残りは、措置命令等を行ったものの、資金がないなど行為者が対応しないため、是正されていない。

**表 1-20 土地の形質変更を規制する法律による対応状況**

法律	事案数	対応内容	対応に苦慮している理由
森林法	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中止命令 1</li> <li>・復旧命令 5 ⇒ 2 事案是正</li> <li>・搬入停止指導 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行為者が立入りを拒み、現況の把握が困難</li> </ul>
農地法	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>・営農指導 3</li> <li>・盛土の撤去指導 3</li> <li>・農地復元命令 1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村が主体となって対応できないため苦勞</li> <li>・営農指導を行っても営農しない</li> </ul>
砂防法	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>・撤去指導 4</li> <li>・罰金 3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資金繰りのめどがつかず、現場の状況が改善されない</li> </ul>
宅地造成等規制法	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>・是正勧告 3</li> <li>・措置命令 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地管理者が遠方のため、是正工事請負業者や土の処分先を探すのに時間がかかった</li> </ul>

(注) 1 当省の調査結果による。

2 事案数については、複数法律に該当するものがあるため、合計は 20 事案とならない。

## エ 廃棄物処理法に基づく対応状況

環境省は、地方公共団体への技術的助言として、「行政処分の指針について（通知）」（令和 3 年 4 月 14 日付け環循規発第 2104141 号環境省環境再生・資源循環局廃棄物規制課長通知）において、廃棄物該当性については、その物の性状、排出の状況、通常の取扱い形態、取引価値の有無、占有者の意思等を総合的に勘案して判断すべきものとしている。廃棄物が混在された土については、表面上に廃棄物が見える場合は廃棄物として判断している裁判例もあるが、環境省によると、都道府県においてケースバイケースで把握し対応しているのではないかとしている。

今回把握した廃棄物が混入されていた 23 事案のうち、廃棄物処理法に基づき指導、報告徴収又は刑事告発を行っている 17 事案についてみると、地方公共団体では、廃棄物の不法投棄であれば、廃棄物が捨てられているという状況をもって違反を証明できるとして、9 事案では是正されている。

表 1-21 廃棄物が混入した不適切事案への対応状況

区分	事案数	対応状況	是正
建設汚泥	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政指導 2</li> <li>・廃棄物処理法第 18 条の規定に基づく報告徴収 2</li> </ul>	3 (撤去・原状回復)
がれき、木くずその他の廃棄物	15	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政指導 11</li> <li>・廃棄物処理法第 18 条の規定に基づく報告徴収 3</li> <li>・刑事告発 2</li> </ul>	7 (撤去・原状回復)
計	17		9

(注) 1 当省の調査結果による。

2 事案数については、「建設汚泥」と「がれき、木くずその他の廃棄物」について重複があるため、合計数は一致しない。

3 行政指導や報告徴収など複数の方法で対応しているため、対応状況と事案数は一致しない。