

静岡県熱海市における土石流被害の状況

盛土による災害の防止に関する
検討会(令和3年9月30日)
第2回資料 抜粋

- 梅雨前線による大雨に伴い、令和3年7月3日10時30分頃に静岡県熱海市伊豆山の逢初川で土石流が発生。
- 死者・行方不明者27名、家屋の被害128棟（135世帯）※1などの甚大な被害。
- このほか、国道135号の通行止めや東海道新幹線・JR東海道線の一時運休等、大きな社会的影響が生じた。

※1:「熱海伊豆山地区の土石流の発生について(第50報)」を参照

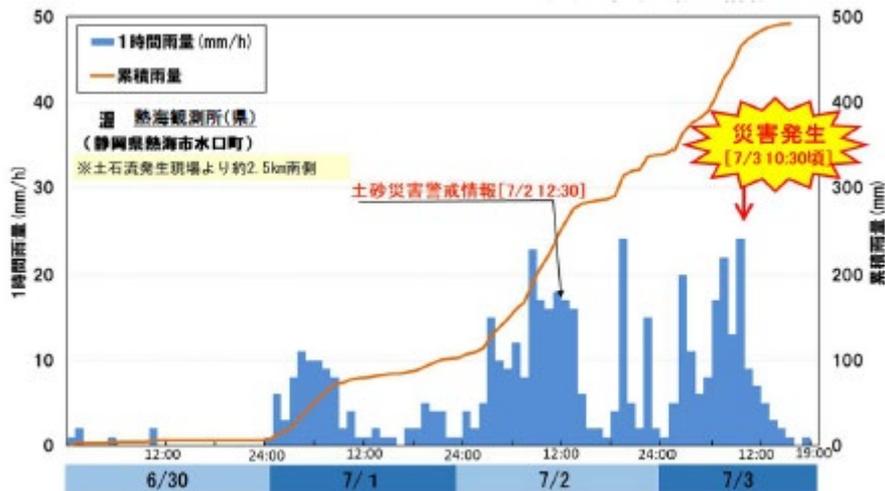
【位置図】



【土石流による被害状況等】



【土石流発生前後の降雨量】



家屋被災状況



国道被災状況

熱海土石流発生地域における土地利用規制等について

静岡県内全域（静岡県土採取等規制条例）

- ・ 盛土を含む土採取等に対して知事に届出が必要（1ha未満の土採取等については市長に権限移譲）
- ・ 本事案では、事業者は1ha未満の土採取等として市長に届出

凡例： 土砂災害警戒区域

- ・ 急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域

土砂災害特別警戒区域

- ・ 急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる区域

土石流起点

砂防指定地
(砂防法)

宅地造成工事規制区域（宅地造成等規制法）

- ・ 宅地造成に関する工事を行う場合には、知事等の許可が必要（熱海市においては市長に権限移譲）
- ・ 本事案では、宅地造成に該当しなかったため許可不要

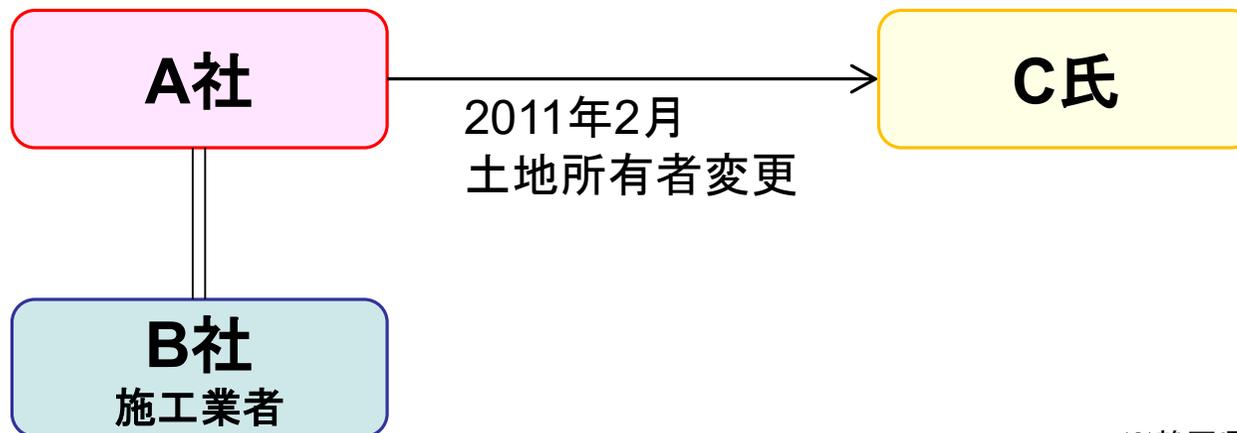
地域森林計画対象の民有林（森林法）

- ・ 盛土等の開発行為（1ha超）を行う場合は、知事の許可が必要
- ・ 本事案では、1ha以下のため許可不要

土石流の流れ
(逢初川)

熱海市土石流発生箇所付近における法令等に基づく指導等の経緯

時期	森林法	廃棄物処理法	県条例
2007年5月	県がA社(行為者)に対し土地 改変行為の中止・森林復旧を 文書指導		
2009年7月			届出書と現場の面積が異なるため、市 がA社・B社(施工業者)に対し変更届の 提出を指導
2009年11月			市がA社に対し災害防止措置等を指導
2010年8月		盛土の中に産業廃棄物が混じっ ていたため、市と県が撤去を指導	
2010年9月			市がA社に対し工事中止と完了届の提 出を指導
2010年10月			市がA社に対し土砂搬入の中止を要請



盛土の総点検について

盛土による災害防止のための関係府省
連絡会議幹事会(令和4年3月28日)
第4回資料 抜粋

- ・ 人家等に影響のある盛土について、土地利用関係各府省（国土交通省、農林水産省、林野庁、環境省）の連名で、都道府県に対し、以下のような作業を行っていただくことを8月11日に通知。
- ・ 都道府県の現場が混乱しないよう、関係府省が連携してサポート。

重点点検対象エリア及び重点点検箇所

- ① 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）
- ② 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）
- ③ 大規模盛土造成地 ※）各地方公共団体等において点検が必要と考える箇所も対象

盛土の把握

- ・ 各地方公共団体等が、許可・届出資料等から確認した盛土
- ・ 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、各地方公共団体等において点検が必要と考える盛土 等

土地利用制限の権限を有する各地方公共団体等がそれぞれの観点から点検

点検の観点（目視で点検）

- ① 災害防止に必要な措置がとられているか（水抜きの有無等）
- ② 禁止事項に関する確認（廃棄物の有無等）
- ③ 許可・届出等の必要な手続きが行われているか
- ④ 手続き内容と現地の状況が一致しているか（面積、土量等）

盛土の総点検のとりまとめについて（1）

- 令和4年3月末時点において、全国の総点検対象となる約 3.6万箇所のうち、ほぼ全ての盛土について目視等による点検完了の報告あり。
- 点検 4 項目のうち、いずれかの点検項目に該当する盛土は約 1,100箇所あった。

【盛土の総点検のとりまとめ結果（令和4年3月16日時点）】

- 総点検の対象箇所数 : 36,354 箇所
 - 上記のうち、点検完了箇所数 : 36,310 箇所（99.9%）
- 現場における状況について
 - ① 必要な災害防止措置が確認できなかった盛土 … 516 箇所 } 必要に応じ、詳細調査等を実施
 - ② 廃棄物の投棄等が確認された盛土 … 142 箇所 } 各法令に基づく行政上の措置が必要
- 法令手続きとの関係について
 - ③ 許可・届出等の手続きがとられていなかった盛土 … 728 箇所 } 各法令に基づく行政上の措置が必要
 - ④ 手続き内容と現地の状況に相違があった盛土 … 515 箇所 }
- ※ ①～④ は重複有り（重複を除くと、1,089箇所）

※上記箇所は令和3年8月から順次点検した時点の結果を集計したものであり、各々の点検実施後の状況の変化（是正措置の実施済のものが含まれることなど）については考慮していない。

盛土の総点検のとりまとめについて（２）

総点検の対象箇所数（土地利用規制等別の整理）

（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
	土石流上流部	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	605	305	5,598	406	12	850	3,663	1,549	12,988
都市計画法	1,305	703	7,376	716	45	1,061	5,488	3,897	20,591
農地法、農振法	282	203	312	192	68	63	38	754	1,912
森林法	1,285	202	1,009	1,605	119	513	376	1,695	6,804
その他の法令等	1,957	292	1,853	1,162	85	377	1,032	3,909	10,667
合計	5,434	1,705	16,148	4,081	329	2,864	10,597	11,804	52,962 (重複除き36,354)

1. 危険な盛土箇所に関する対策

【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、**安全性を確保するための対策を早期に実施**することが必要。
- 対策に当たっては、**行為者等による是正措置を基本**としつつ、対応が困難な場合は**地方公共団体等が危険箇所対策を実施**するとともに、**国は地方公共団体等に対して支援**していくべき。

【具体的な対応策】

(1) 行為者等に対する法令上の措置の徹底

- 不法盛土造成等の行為者・土地所有者等に対し法令等に基づく行政指導や行政処分を躊躇なく行い、厳正に対処すべき。

(2) 危険箇所対策等

- 「災害危険性の高い盛土」か否かを確認する必要がある盛土等については、詳細調査（測量、ボーリング等）を実施すべき。
- また、一時的に崩落等の被害を回避するための応急対策（土嚢の設置等）を実施すべき。
- 「災害危険性の高い盛土」については、対策の緊急性等を踏まえ、地方公共団体等による抜本的な危険箇所対策（土砂の撤去、擁壁、堰堤の設置等）を実施すべき。

(3) 危険箇所対策完了までの間の措置

- 「災害危険性の高い盛土」と特定された盛土は公表し、住民に周知等することが適切。緊急時の迅速な避難につなげることができるよう、緊急通報体制の構築等による情報発信も必要。
- ソフト対策（監視カメラ、定点観測等）による現地状況の監視が必要。

2. 危険な盛土等の発生を防止するための仕組み

【基本的な考え方】

- 崩落により人家等に影響を与えないよう、**危険な盛土造成等を規制するための全国一律のルール（新たな法制度）を創設**し、規制を強化していくべき。
- **廃棄物が混じっていない土**は、自然由来のものであり、**適切に活用し、又は自然に還していくべきもの**。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い（廃棄物混じり土については、廃棄物と土をできるだけ分別の上、廃棄物処理法に従って廃棄物进行处理）。
- また、新たな法制度を実効性のあるものとするためには、**法の施行体制・能力の強化**が必要。特に、不法盛土への対処体制をしっかりと確立すべき。
- さらに、新たな法制度の創設と併せ、建設現場から搬出される土についても**搬出先の適正を確保するための方策を講じる**ことが重要。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**を図っていく必要。

【具体的な対応策】

(1) 新たな法制度の創設

- ① 国による基本方針の策定（危険な盛土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、対応策を総覧できる基本方針を策定）
- ② スキマのない規制（土地の利用区分に関わらず、人家等に被害を及ぼし得る盛土行為を許可制に）
- ③ 盛土等の安全性の確保（十分な安全基準を設定、施工状況の定期的な報告や施工中・完了時の検査を実施、条例等により安全基準やチェック項目等の上乗せ可）
- ④ 責任の所在の明確化（土地所有者等が盛土を安全な状態に維持する責務を有することを明確化、原因行為者にも安全対策の実施を求めることを可能に）
- ⑤ 厳格な罰則（条例による罰則の上限（懲役2年以下、罰金100万円以下）を上回る水準に強化）

(2) 法施行体制・能力の強化

- 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
- ② 地方公共団体における関係部局間の連絡会議、人事交流等の実施
- 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
- ④ 関連事業者[※]の違反行為に対して各事業法による行政処分の実施

※：建設業者、貨物自動車運送事業者、廃棄物処理業者

(3) 建設工事から発生する土の搬出先の明確化等

- ① 元請業者による建設発生土の搬出先の明確化等（再生資源利用促進計画^{※1}の徹底等）
- 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^{※2}の徹底）
- ③ 建設発生土の更なる有効利用に向けた取組（工事間利用の促進、優良事例の展開）

※1：元請業者が土砂等の搬出先（他の工事現場、残土処理場等）等を記載した計画

※2：工事の発注段階で建設発生土の搬出先を指定することにより、土砂の有効利用や適正処理を促進

(4) 廃棄物混じり盛土の発生防止等

- ① マニフェスト管理等の強化（電子マニフェストの利用促進等）
- 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等）
- ③ 廃棄物混じり盛土等への対処体制の確立（通報情報の共有等）

(5) その他の対応

- ① 盛土等の土壌汚染等に係る対応（早期の状況把握等）
- ② 太陽光発電に係る対応（技術基準の遵守の徹底等）

既存の危険な盛土への対応について（1）

- 総点検で確認された人家・公共施設等に被害を及ぼすおそれのある盛土について、行為者による是正措置を基本としつつ、地方公共団体が行う安全性把握のための詳細調査や応急対策、抜本的な危険箇所対策（盛土の撤去や擁壁の設置等）について、関係省庁が予算措置により地方公共団体を支援。

1. 事業の関係省庁

国土交通省、農林水産省、林野庁、環境省

2. 事業内容

総点検を実施し、人家・公共施設等に被害を及ぼすおそれのある盛土への対策として、以下を実施。

- ① 安全性を確認するための詳細調査（ボーリング、監視等）
- ② 応急対策（土留工等）
- ③ 危険箇所対策（盛土の撤去、擁壁の設置等）
- ④ 廃棄物の不法投棄等の可能性がある盛土に対する詳細調査や廃棄物の撤去・処分等

<事業のイメージ>



詳細調査
(ボーリング)



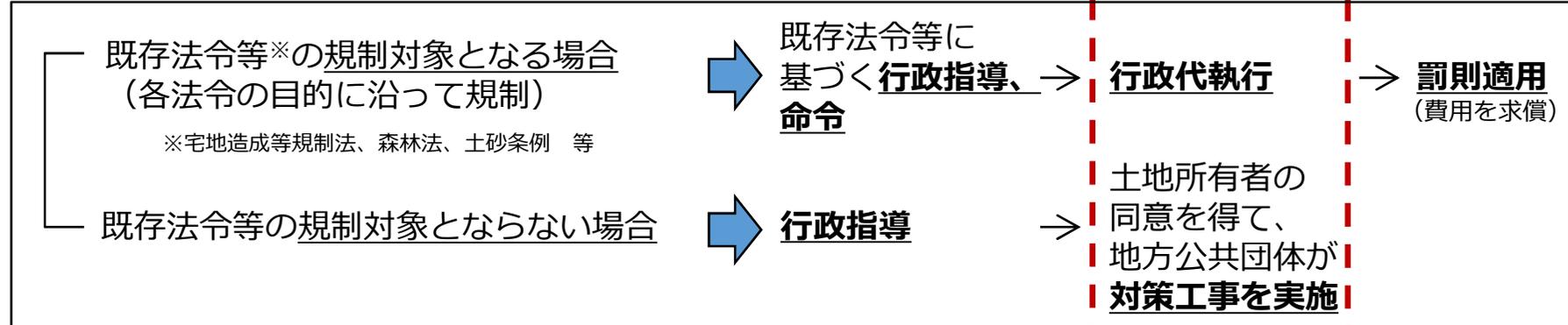
危険箇所対策
(土砂の撤去)

3. 事業主体

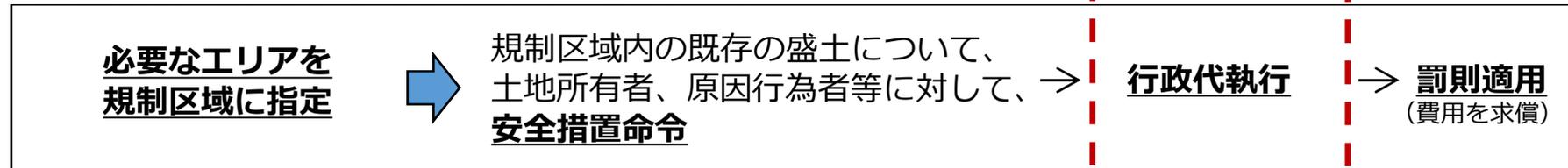
地方公共団体

既存の危険な盛土への対応について（2）

【現 行】



【盛土規制法案の施行後】（上記措置に加えて）



※廃棄物混じり土の場合は、併せて廃掃法により対応（盛土規制法案の施行前後で共通）

予算措置により地方公共団体を支援（盛土規制法案の施行前後に関わらず）

【令和3年度補正予算】

安全性把握のための詳細調査や、応急対策工事を支援：令和6年度実施分まで

【令和4年度当初予算】

抜本的な危険箇所対策（盛土の撤去や擁壁の設置等）を支援：令和7年度着手分まで

<国費率> 1/2（一定の要件を満たす緊急性が高い盛土については2/3※） ※詳細調査等の2/3は令和4年度実施分まで

盛土による災害の防止のための今後の取組について

- 盛土による災害の防止に向け、関係省庁と連携しながら、危険な盛土等を包括的に規制する法制度の構築や、建設工事から発生する土の搬出先の明確化等の取組を、順次実施していく。

【宅地造成及び特定盛土等規制法案（盛土規制法案）】

【建設発生土の計画制度の強化（公共・民間工事）】

<現行制度>

資源有効利用促進法により元請業者に対し、搬出先(他の工事現場、残土処分場等)等を記載した再生資源利用促進計画書の作成・保存を義務付け

- 搬出先の**新たな法制度の許可の事前確認**及び搬出後の**土砂受領書等の確認**を義務化
- 計画書の作成**対象工事の拡大**、**保存期間の延長**、
- 計画書の**発注者への報告**と**建設現場への掲示**を義務化

※ 併せて、事業所等への立入検査等の対象事業者を拡大し、チェック機能を強化

【指定利用等の徹底（公共工事）】

- **全ての公共工事発注者に、指定利用等※の原則実施**を要請

※ 工事の発注段階で建設発生土の搬出先を指定する等

- **処分費の積算への計上**を徹底

● 宅地造成等規制法の一部を改正する法律案

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、**点検が必要な箇所は約3.6万箇所** (11月末暫定集計)。



死者・行方不明者27名、家屋被害128棟

R3.7 静岡県熱海市

現行制度上の課題

- 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)



H21.7 広島県東広島市

R3.6 千葉県多古町



廃棄された土石の崩落
死者1名、重傷者1名、家屋被害1棟

廃棄された土石の崩落
軽傷者1名、県道通行止め

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

法案の概要

- 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は、盛土等に伴う災害の防止に関する基本方針を策定

1. スキマのない規制

- 規制区域** ◆ 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**
⇒ ・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
・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危害を及ぼしうるエリア(斜面地等)も指定
- 規制対象** ◆ 規制区域内で行われる盛土等を **都道府県知事等の許可の対象**に
※ 宅地造成等の際の盛土だけでなく、単なる土捨て行為や一時的な堆積についても規制

2. 盛土等の安全性の確保

- 許可基準** ◆ 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許可基準を設定**
- 中間検査
完了検査** ◆ 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、
①**施工状況の定期報告**、②**施工中の中間検査**及び③**工事完了時の完了検査**を実施

3. 責任の所在の明確化

- 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**
- 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。

4. 実効性のある罰則の措置

- 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(懲役2年以下、罰金100万円以下)より高い水準に強化**

【目標・効果】 危険な盛土等を包括的に規制し、盛土等に伴う災害を防止

(KPI) ○規制区域を指定する都道府県等(都道府県、政令市、中核市)の数 ⇒ 施行後5年以内に全都道府県等

盛土による災害防止に向けた総点検を踏まえた対応

背景

○令和3年7月1日からの大雨に伴い、令和3年7月3日に静岡県熱海市伊豆山で土石流が発生。

(死者・行方不明者27名、家屋の被害128棟※)

※「熱海伊豆山地区の土石流の発生について(第50報)」を参照

○令和3年8月11日から、盛土による災害防止に向けた総点検を実施。

(参考) 静岡県熱海市伊豆山の土石流の状況



地方財政措置における対応

○国土交通省等は、盛土の総点検を踏まえ、地方自治体による安全性把握のための詳細調査や擁壁設置等の対策工事について、国庫補助事業を創設し、支援を予定。

〔国庫補助率〕 ①通常の場合 国1/2 地方1/2

②一定規模の人家や重要な公共施設等に被害を及ぼすおそれがある場合等 国2/3 地方1/3

〔事業期間〕 (詳細調査)令和6年度まで (擁壁設置等の対策工事)令和7年度に着手した事業まで

○国庫補助事業に伴う地方負担について以下の地方財政措置を講じる。

	地方財政措置		(参考)国庫補助
	詳細調査	擁壁設置等の対策工事	
①通常の場合	特別交付税 ・交付税措置率 50%	公共事業等債 ・交付税措置率 20%	・国庫補助率 1/2
②一定規模の人家や重要な公共施設等に被害を及ぼすおそれがある場合等	特別交付税 ・交付税措置率 70%	公共事業等債(災害関連) ・交付税措置率 45%	・国庫補助率 2/3