

盛土による災害の防止に関する新たな法制度と自治体の課題

伊藤久雄（NPO まちぼっと理事）

都道府県の実施した盛り土総点検の暫定結果で、必要な災害防止措置を確認できなかった盛り土が全国に 657 カ所あることが明らかになった。政府が 2021 年 12 月 20 日に開いた有識者検討会で報告した。検討会は暫定結果を踏まえ、新たな法整備を提案。政府は 2022 年の通常国会に「宅地造成等規制法の一部を改正する法律（盛り土規制法）を提出。可決成立し、5 月 27 日に公布された（施行は公布から 1 年を超えない範囲とされている）。

1. 盛土による災害の防止に関する検討委員会提言

提言は「危険な盛土箇所に関する対策」と「危険な盛土等の発生を防止するための仕組み」に分けられる。「危険な盛土箇所に関する対策」には「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」だとしており、今後の具体的な自治体支援の内容が課題となる。

自治体の条例との関連で重要なのは「危険な盛土等の発生を防止するための仕組み」だと考えられる。そこでまず「危険な盛土等の発生を防止するための仕組み」に関する提言をみておきたい。

（1）危険な盛土等の発生を防止するための仕組み—新たな法制度の創設
新たな法制度の創設として次の 5 点をあげている。

- 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）条例による厳格な罰則の措置

提言では以下の 2 点が指摘されている。

・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、必要な許可等を取付せず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。

2. 法改正（盛り土規制法）の概要

法改正（盛り土規制法）の概要は以下のとおりである。

（1）スキマのない規制

都道府県知事等が、土地の用途にかかわらず、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指定。農地・森林の造成や土石の一時的な体積も含め、規制区域内で行う盛土等を許可の対象とする。

（2）盛土等の安全性の確保

・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。

・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、③工事完了時の完了検査を実施等。

（3）責任の所在の明確化

・盛土等が行われた土地について、土地所有者等が安全な状態に維持する責務を有することを明確化。

・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、是正命令できることとする等。

(4) 実効性のある罰則の措置

無許可行為や命令違反等に対する罰則について、条例による罰則の上限より高い水準に強化等（最大で懲役3年以下・罰金1,000万円以下・法人重科3億円以下）。

4. 盛土に関連する条例の状況

検討会の提言に、盛土に関連する条例の状況が報告されている。

盛土に関連する条例については、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、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㎡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㎡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。

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。

なお、（一社）地方自治研究機構の「条例の動き」（土砂埋立て等の規制に関する条例）には、2021年（令和3年）12月24日に公布され、今年（令和4年）5月1日に施行された「鳥取県盛土等に係る斜面の安全確保に関する条例」を加えて、27条例が収録されている。東京都の条例は「東京における自然の保護と回復に関する条例」であり、2001年（平成13年）4月1日に施行されたものである。

同じく（一社）地方自治研究機構によれば、市町村条例は2021年（令和3年）7月29日時点で施行されていることが確認できるものとして374条例をあげている。東京都においては6市町村7条例がある（「土砂埋立て等の規制に関する条例」のうち市町村の条例の制定状況参照）。

【東京都】 6市町（7条例）

- ・八王子市 八王子市土砂等の埋立て事業の適正化に関する条例
- ・八王子市 八王子市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例
- ・青梅市 青梅市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例
- ・町田市 町田市土砂等による埋立て等の規制に関する条例
- ・あきる野市 あきる野市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例
- ・日の出町 日の出町土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例
- ・奥多摩町 奥多摩町土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例

3. 今後の課題

前述のように（一社）地方自治研究機構によれば、都府県の条例もすべて盛土行為を規制する法令の委任を受けているものはない。

特に「東京における自然の保護と回復に関する条例」は、開発許可の対象として「土砂等(埋立て又は盛土の用に供する物で、廃棄物の処理及び清掃に関する法律による埋立て及び盛土をすること)」が規定されているが、国の新たな法規制を踏まえて、現行条例からは独立した新たな条例策定が課題になると思われる。

また市町村との連携も現行条例にも規定されているが、八王子市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例は、土砂等による土地の埋立て、盛土及び切土を行う事業で、①事業区域の面積が 500 平方メートル以上の場合、②現況地盤高から高さ 1 メートル以上の埋立て、盛土を行う場合を対象としている。また違反者に対しては次の処分や罰則が規定されている。

- ・許可の取消し
- ・工事の停止、原状回復等必要な改善の命令
- ・違反事実の公表
- ・2 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金

なお「東京における自然の保護と回復に関する条例」は目的が「自然の保護と回復」にあるためか、違反者に対する罰則は最大で 1 年以下の懲役又は 50 万円以下の罰金となっている。今期通常国会で改正された新たな法制度では、罰則が現在の地方自治法の上限である「2 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金」より強化された。したがって、八王子市などの市町村の対応が課題になる。また、東京都も新たな条例を策定するとすれば同様な対応が課題になる。

さらに、旧宅地造成等規制法では、地震によって宅地の滑動崩落（地盤が

滑って崩れる現象）が発生し、相当数の居住者に危害を生ずるおそれが多い一団の造成宅地を「造成宅地防災区域」として指定し、安全措置を講じるよう規定されている。最近では豪雨によるがけ崩れ等も都内もふくめ、全国で多発している。

東京都（都市計画局）は大規模盛土造成地（一定規模以上の形状の盛土）について、大規模盛土造成地のおおむねの位置と規模を調査し、大規模盛土造成地マップとして作成・公表している。先述のように、盛土による災害の防止に関する検討委員会は「危険な盛土箇所に関する対策」も提言している。本稿では割愛したが、最重要課題の 1 つである。東京都（建設局）は、土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域の市区町村別指定状況を公表している。指定箇所は島しょも含めて土砂災害警戒区域 15,491 箇所、土砂災害特別警戒区域 13,642 箇所に及ぶ。

盛土による災害防止は新たな法制度によって、東京都と市区町村、地域の自治会等との連携がきわめて重要な課題になる。改めてそれぞれの連携強化を図ることを目指すことが求められる。また、条例、制度を運用する土木職員等の人材確保も重要な課題である。

<参考資料>

- 盛土による災害の防止に関する検討委員会提言概要
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/moridosaiagai/pdf/teigen_gaiyou.pdf
- 盛土の総点検に関する暫定とりまとめ
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/moridosaiagai/pdf/dai4kai/siryo1.pdf>
- 「土砂埋立て等の規制に関する条例」のうち市町村の条例の制定状況（令和 3 年 7 月 2 9 日時点で確認できるもの）
<http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/PDF/%EF%BC%93%EF%BC%97/%E5%B8%82%E7%94%BA%E6%9D%91%E6%9D%A1%E4%BE%8B>

E4%B8%80%E8%A6%A7%EF%BC%88%E4%BB%A4%E5%92%8C%E
F%BC%93%E5%B9%B4%EF%BC%97%E6%9C%88%EF%BC%92%EF
%BC%99%E6%97%A5%EF%BC%89.pdf

東京都 大規模盛土造成地マップ

<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/takuzou/takuzou02.html>

東京都 土砂災害（特別）警戒区域の区市町村別指定状況

https://www.kensetsu.metro.tokyo.lg.jp/jigyo/river/dosha_saigai/map/kasenbu0102.html

改正法（盛り土規制法）国土交通省のHP アドレス

https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_tk_000076.html