

砂防指定地内制限行為等への対応に係る留意点

一般財団法人砂防フロンティア整備推進機構 ○千葉幹・戸貝直樹・西真佐人

1. はじめに

砂防指定地は、砂防法（明治30年3月30日法律第29号）に基づき、砂防設備を要する土地又は治水上砂防のために一定の行為を禁止若しくは制限すべき土地として国土交通大臣が指定した土地の区域である。砂防指定地として指定された土地は、治水上砂防のため、竹木の伐採や土石・砂礫の採取等、一定の行為について制限がなされる。砂防指定地の管理は、砂防法第5条に基づき都道府県知事が行うこととされているため、管理に関する規定は、砂防法施行規程（明治30年10月26日勅令第382号）第3条に基づき都道府県の条例等により定められている。砂防指定地内における行為制限の内容も都道府県の条例等に定められており、これらの行為を砂防指定地内で行おうとする場合は、都道府県の許可が必要である。

砂防指定地は、全国71,954箇所、53,808溪流で、計862,843.60haが指定されており、そのほとんどは山林地（公民有林526,351.99ha、国有林60,444.59ha）に位置する（令和4年度版砂防便覧）。また同便覧によれば、砂防指定地内の行為許可取扱件数は過去5年で増加しており、特に太陽光発電施設設置を含む「その他」は、平成28年度からの増加率が124%となっている。一方土石流のおそれのある土地での規制に関しては、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、盛土規制法という）が令和5年5月26日から施行されたことに伴い、危険な盛土等に対し、厳しい罰則を伴う措置が取られることとなった。

今後砂防指定地の管理もより一層強化する必要があると考えられることから、都道府県が砂防指定地管理に関し苦慮している事例等を紹介するとともに、有識者への意見聴取より得られた管理にあたっての留意点を報告する。

なお本論中の考察や意見等は、すべて報告者の個人的な見解であることを念のため申し添える。

2. 現状把握

各都道府県に対して実施されたアンケート調査結果から、砂防指定地内の違反行為への対応手順や、対応に関し苦慮している事例について把握した。調査は、令和6年5月に、国土交通省水管理・国土保全局砂防部砂防計画課砂防管理支援室から各都道府県砂防担当部局を対象に実施された。

(1) 違反行為等への対応事例

砂防指定地内における違反行為等に関する事例として28事例が提供された。主な内容は、次に示す内容であ

った。

- ・ 無許可の行為に対し、是正を指導していたが、途中で行為者と連絡がとれなくなった、死亡した等の理由で是正されない。
- ・ 砂防指定地であるとの認識がない、又は指定地ではないと誤解したまま工事が実施されていた。
- ・ 行為者が、原状回復ができない、是正命令に従わないため、県が代執行を実施した。

また具体的なケースをみると、是正命令等対応されたものの長期に渡り是正がなされず、変状が生じる事態となったため、代執行がなされた例があり、県により継続的に対応がなされているものの、結果として地元住民から通報があつてから、10年近い年月が経過していた。

主な課題は、次のようにとりまとめられる。まず行為者が是正をしない状況が長期間に渡って継続し、その間、危険な状況が続くほか、指導・監視が必要な期間も長期に及ぶことが大きな課題である。このため、目安となる期限を設定して対応することや、職員が費やす時間を軽減するため、行為者と連絡がとれないなどありがちなケースの対応方法を整理しておくことが重要だと考えられる。また砂防指定地とされている土地の区域、砂防指定地内での行為制限など、砂防指定地に関する情報が十分に周知されていないことが、違法行為の発生原因の一つとなっていることから、現地標識の設置・更新や、広報誌等活用した周知策が必要である。

(2) 対応の手順・方法等

砂防指定地内における行政指導や監督処分に関する手順や様式、砂防指定地の巡視点検方法に関するマニュアル等、12府県より回答が得られた。各都道府県の条例等のほか、一部の県では別途手順書等作成して対応している。

特徴的な記述は、以下のとおりであり、実際に現場で参考になる情報がとりまとめられていると考えられる。

- ・ 行政指導等の手順における処理時間の目安（「目標：○週間」など）
- ・ 行政指導等を行った際に記録を残すこと、及び記録すべき内容
- ・ 行政代執行法など砂防法以外の法令に基づいた対応が必要な場合は、それら法令の関係部分や解説
- ・ 必要な場合、他部局等へ情報提供するなごれ

3. 有識者の意見

前述した現状を踏まえ、砂防指定地管理に係る各分野（砂防・行政法・砂防行政）の有識者（表1）より、砂防指定地内の違反行為への対応方法について意見を伺っ

た。主な意見を示す。

表 1 意見を頂いた有識者

分野	所属	氏名
行政法	学習院大学教授	大橋 洋一
砂防	信州大学教授	堤 大三
砂防行政(国)	関西学院大学教授	渋谷 和久
砂防行政(県)	(一社)全国治水砂防協会 技術顧問	城ヶ崎 正人

敬称略、順不同

(1) 許可申請への対応

中間検査を実施するなど、施工途中の状況を確認することの重要性が指摘された。宅地造成及び特定盛土等規制法においても、許可基準に沿って安全対策が行われているかどうか確認するため、施工状況の定期報告や施工中の中間検査等が改正により盛り込まれている。ただし、これにより都道府県職員の負担増を懸念する意見もあった。

また申請が上がった段階（許可前）も含め、現場に近い市町村との情報共有が大切とされた。このとき、部局によって市町村への情報伝達経路が異なることが注意点として挙げられた。

その他、申請内容を審査する際は、現地調査や申請者のヒアリングをきちんと実施すべきであることが改めて確認された。

(2) 行政指導や監督処分、行政代執行等の対応

行政指導を行っても是正されない場合など、危険性があれば、躊躇なく監督処分や行政代執行等実施する必要性を指摘頂いた。さらに緊急的な対応が必要となる場合は、危険性の判断に関し、注意喚起が必要なレベル、経過観測を行うレベル等分かるとよいとされた。

また行政指導等を行う際には、指導等の内容をカルテなどとして記録として残すことや、現地調査などを通じて得られた現地の状況と関連付けて整理することが、その後の刑事告発等の対応を行う上でも重要であるとの指摘があった。

なお2で収集した事例でも複数あったように、相手方が行方不明になったりなどの場合であっても、そこで立ち止まることのないよう、公示による意思表示といった対応方法を記載することが必要とされた。

さらに行政代執行を行う際、砂防部局があまりなじみのない法律、例えば行政代執行法（昭和37年法律第161号）、国税徴収法（昭和34年法律第147号）等他法令が関わるため、そうした法令に基づく手順等について記載しておくこととされた。

その他抑止策に関し、砂防法に基づく罰金額は盛土規制法よりもかなり少額である。河井（2020）は、各都道府県の砂防指定地管理条例等を収集・分析し、1年以下の懲役もしくは禁固又は2年以下の罰金を規定している条例がほとんどであるが、2年以下の懲役、上限額100万円、50万円の罰金とする条例も少数ながら

見られるとしている。こうした罰金額を上げている例の紹介が提案された。

(3) 関係部局等との連携

市町村や他部局、警察など、砂防部局以外とは、情報共有等緊密な連携が必要とされた。関係部局等と、有する許認可情報や事実確認された事項等を共有するほか、住民、土地所有者の協力についても言及があった。

(4) 国の役割

砂防指定地における違反行為等への対応に関し、都道府県間で情報共有する機会があまりない可能性が指摘され、国から参考となる事例を示すのが良いとされた。また国の役割として、恒常的にバージョンアップできるような仕組みづくりが必要とされた。

4. まとめ

本報告では、砂防指定地内における違反行為への対応に関し、都道府県を対象としたアンケート調査を通じた実態把握を行った上、有識者の意見を伺い、留意点をとりまとめた。危険な行為に対しては、立ち止まることなく対応が必要であり、そのためには、有識者からも指摘のあった定期的な確認等や記録の作成、また市町村や他部局など関係機関との連携、住民や土地所有者の協力を得るなど、様々な取り組みが重要となる。また一方で指摘されたとおり、都道府県の負担についても考慮すべきである。

土砂災害警戒区域はハザードマップ等を通じて広く住民の理解を得ているが、それと比較して砂防指定地を知る人の割合は低いように思われる。しかしながら令和3年熱海市伊豆山で発生した土石流災害を契機に、違反行為に対する意識は高まっていると考えられ、各都道府県における砂防指定地管理体制の見直しや住民等の理解を得るための機会づくりなど、現行の管理体制を再確認することが望ましい。このとき、砂防指定地は面積が広く、アクセスが容易でない場合も多いことから、管理の負担は大きい可能性があり、情報収集等に当たっては、関係機関等との連携や現地の住民等との協力のほか、衛星画像等活用した効率的な監視技術も求められる。

今後検討が必要な課題は多いが、砂防指定地内行為の管理は人命に関わりうる事項であり、都道府県砂防担当部局が行う砂防指定地管理をより一層支援できるよう、引き続き調査研究に努めたい。

最後に本報告は、国土交通省水管理・国土保全局砂防部砂防計画課からの委託業務で収集した資料や意見を活用してとりまとめた。砂防管理支援室のご担当者各位、及びご意見を伺うことのできた有識者の先生方に御礼申し上げます。

参考文献:

砂防便覧 令和4年度版(令和5年2月23日発行)、(一社)全国治水砂防協会、p.564-568

河井睦朗(2020):砂防指定地管理条例の比較分析、Vol.73, No.2, p.24-33