

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	盛土規制法案（宅地造成等規制法改正案）の概要と論点 －盛土による災害の防止に向けた法整備－
著者 / 所属	大嶋 満・金重 鶴美 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	445号
刊行日	2022-4-28
頁	61-75
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220428.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

盛土規制法案（宅地造成等規制法改正案）の概要と論点

— 盛土による災害の防止に向けた法整備 —

大嶋 満

金重 鶴美

(国土交通委員会調査室)

1. 法律案提出の背景
2. 法律案の概要
3. 主な論点

1. 法律案提出の背景

(1) 熱海土石流災害（令和3年7月）の発生

令和3年7月1日からの大雨により、同3日、静岡県熱海市伊豆山地区において発生した土石流は、逢初川（あいぞめがわ）の源頭部（海岸から約2km上流、標高約390m地点）から同川に沿って流下した。この土石流により、延長約1km、最大幅約120mにわたり被害が発生し、死者27名（うち災害関連死1名）、行方不明者1名、住家被害98棟（全壊53、半壊11、一部破損34）（令和4年2月14日 消防庁報告）に上った¹（以下「熱海土石流災害」という。）。静岡県は、令和3年7月1日から同3日発災時点までの24時間雨量・期間雨量が、逢初川源頭部に盛土が既に形成されていたと推定される平成23年1月以降で最大となったことに加え、違法かつ不適切な工法により形成された当該盛土の崩落が被害の甚大化につながったと推測されとしている²。

(2) 建設発生土をめぐる状況

建設工事から発生する土は、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（建設発生土）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可能な限り分別した上で、廃棄物は、廃棄

¹ 静岡県「熱海市伊豆山地区土砂災害の被害と対応について（総括情報）」（令4.3.17）

² 静岡県「逢初川土石流の発生原因調査検証委員会」（第1回）（令3.9.7）資料。同検証委員会において現在、土石流の発生原因の検証が行われている。

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。）に基づく適正な処理を行う必要がある。他方で、建設発生土は、廃棄物処理法の廃棄物には相当せず、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、再生資源として利用を促進することとされている。

建設発生土については、再生資源として有効利用が図られている一方、その一部は利用先が見つからず、山間部等の受入地に搬入されている。受入地の多くは森林法（昭和26年法律第249号）や砂防法（明治30年法律第29号）等の法令により土地の形質変更について規制が行われている。一部の悪質な受入地では、無許可又は許可条件に違反した行為が行われ、崩落が起きるなどの事案が発生している³。こうした中、地方公共団体等では、法令に基づく指導・監督体制の強化に加え、土砂の埋立等の規制に関する条例（いわゆる残土条例、土砂条例、盛土条例）の制定により、再発防止等に向けた取組がなされている。

不適切に処理される建設発生土は、有効利用されなかった建設発生土の一部であると考えられることから、建設発生土の有効利用をより積極的に進めていくことが重要となる⁴。建設発生土の有効利用の状況は徐々に改善され、平成30年度の建設発生土有効利用率⁵は79.8%となっている⁶。

平成30年度の建設発生土の総量（約2億8,998万m³）のうち、場外搬出される量は約1億3,263万m³であり、このうち内陸受入地へ搬出されるものは約5,873万m³となっている。この中には、残土処分場に持ち込まれた土や工事での使用が未定の土等が含まれ、これらの土の一部が不適切に処理されている可能性が高く、適正な受入地等へ搬出する徹底した仕組みの構築や建設発生土のトレーサビリティの確保が課題となっている⁷。

また、平成30年度の建設発生土の総量のうち、公共土木工事が約2億4,425万m³と全体の8割以上を占める。公共工事では、現場から搬出される建設発生土は、搬出先を発注者が指定する「指定処分」が行われている。国発注工事では、ほぼ全ての工事で指定処分とされているが、地方公共団体発注工事では、指定処分されていない公共工事の割合は約14%（平成30年度）を占める。地方公共団体発注工事等での指定処分の拡大により、行き先が不明確な土等の発生を抑制することも課題となっている⁸。

（3）盛土に係る土地利用規制の状況

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なされている。例えば、①都市地域については宅地造成等規制法（昭和36年法律第191号）（以下「宅造法」という。）や都市計画

³ 国土交通省「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（国・地方公共団体等内部用）」（平成29.8）1頁

⁴ 国土交通省「建設リサイクル推進計画2020」（令2.9）12頁

⁵ 建設発生土有効利用率＝（現場内利用量＋工事間利用等＋適正に盛土された採石場跡地復旧や農地受入等を加えた有効利用量）／（建設発生土発生量）

⁶ 国土交通省「平成30年度建設副産物実態調査結果（確定値）」（令2.1.24）

⁷ 国土交通省「建設リサイクル推進計画2020」（令2.9）12～13頁

⁸ 国土交通省「建設リサイクル推進計画2020」（令2.9）12頁

法（昭和43年法律第100号）等、②森林地域については森林法等、③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）等の土地利用制度が設けられている。他方で、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（図表1）。

図表1 土地利用制度等の概要（規制対象・罰則）

	都市地域	森林地域	農業地域		自然公園地域	自然保全地域	産業廃棄物
	宅地造成等規制法	森林法	農地法	農業振興地域整備法	自然公園法	自然環境保全法	廃棄物処理法
法目的	宅地造成に伴う災害の防止	森林の保護培養、森林生産力の増進	耕作者の地位の安定、国内の農業生産の増大	農業の健全な発展	優れた自然の風景地の保護、利用の増進	自然環境の適正な保全	廃棄物の適正な処理等による生活環境の保全及び公衆衛生の向上
規制対象区域	宅地造成工事規制区域	地域森林計画の対象民有林（保安林以外）	（なし）	農用地区域	国立・国定公園内の特別保護地区、特別地域	原生自然環境保全地域、自然環境保全地域内の特別地区	（なし）
規制対象行為	宅地造成（盛土等の土地の形質の変更） ※1m以上の盛土、500m以上の盛土等が対象	土石の探掘等の土地の形質の変更（土石の集積を含む） ※1ha超が対象	農地を農地以外のものに転用	宅地の造成、土石の採取その他の土地の形質の変更等	土地の開墾等の土地の形状の変更、土石の集積	土地の開墾等の土地の形質の変更等	廃棄物の処理（不法投棄の禁止）
許可権者	都道府県知事等の許可	都道府県知事の許可	都道府県知事等の許可	都道府県知事等の許可	大臣、都道府県知事の許可	大臣の許可	処理業・施設設置は都道府県知事等の許可

	都市地域	森林地域	農業地域		自然公園地域	自然保全地域	産業廃棄物
	宅地造成等規制法	森林法	農地法	農業振興地域整備法	自然公園法	自然環境保全法	廃棄物処理法
対象者	無許可で宅地造成を行った造成主	無許可で開発行為を行った者	無許可で農地転用を行った者	無許可で開発行為を行った者	無許可で開発行為を行った者	無許可で開発行為を行った者	不法投棄、無許可営業： 懲役5年以下 罰金1,000万円以下 法人重課3億円以下 措置命令違反： 懲役5年以下 罰金1,000万円以下
無許可 法定刑	懲役6月以下 罰金30万円以下	懲役3年以下 罰金300万円以下	懲役3年以下 罰金300万円以下 法人重科1億円以下	懲役1年以下 罰金50万円以下	懲役6月以下 罰金50万円以下	【原生自然環境保全地域】 懲役1年以下 罰金100万円以下 【自然環境保全地域内の特別地区】 懲役6月以下 罰金50万円以下	
命令違反 対象者	災害防止措置命令等に違反した造成主、工事請負人、土地所有者等	中止復旧命令に違反した開発行為を行う者	違反是正命令等に違反した農地転用を行う者、工事請負人等	停止復旧命令に違反した開発行為を行う者	中止命令等の命令に違反した者	中止命令等の命令に違反した者	
命令違反 法定刑	懲役1年以下 罰金50万円以下	懲役3年以下 罰金300万円以下	懲役3年以下 罰金300万円以下 法人重科1億円以下	懲役1年以下 罰金50万円以下	懲役1年以下 罰金100万円以下	懲役1年以下 罰金100万円以下	

【参考】条例による罰則の上限は、懲役は2年以下、罰金は100万円以下。

（出所）盛土による災害の防止に関する検討会（第1回）（令3.9.30）資料

また、土地利用制度に基づく規制措置がない地域や規制措置が緩い地域では、一部の都道府県及び市町村により、各地域の実情に応じた独自の条例が制定されている。しかしながら、条例の内容に差異があることや、罰則について地方自治法（昭和22年法律第67号）にて上限が定められている⁹ことから、規制がより緩い地域に盛土の造成が集中するなど、

⁹ 地方自治法第14条第3項では、普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収

条例による規制には限界があるとされる。この点について、全国知事会は、多くの都道府県が盛土の対応に苦慮していることから、盛土規制の法制化による全国一律の対応を求めている。

熱海土石流災害について、当該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は図表2のとおりである。

図表2 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

- 土石流発生箇所は、宅地造成工事規制区域（宅造法）の範囲内であるとともに、地域森林計画（森林法）対象の民有林であったが、宅地造成に関する工事ではないこと、森林法上、知事の許可を必要としない1ha未満の開発行為として静岡県条例（注）に基づく届出がなされたことから、いずれの許可も要せず、法令手続がとられていなかった。
 - 工事開始後、現地調査の結果、許可を受けないまま1ha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、静岡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、翌20年8月に、行為者による是正措置が完了した。
 - 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、届出書に記載の面積と現場の面積が異なっていたことから、平成21年7月に同市により行為者及び施工業者に対し指導が行われるとともに、同11月には、同市から行為者に対し、工期・工法の変更手続、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、同12月に行為者から変更届出書が提出された。
 - 平成22年9月には、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が、行為者が指導に従わないことから、同10月、行為者に対し、土砂搬入の中止を要請したところ、翌23年2月、土地所有者が行為者から他者に変更された。
- （注）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、1ha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。

（出所）「盛土による災害の防止に関する検討会 提言」（令3.12.24）13頁を基に筆者作成

（4）盛土による災害の防止に向けた政府の対応

ア 盛土の総点検

政府の「令和3年7月1日からの大雨被災者生活・生業再建支援チーム」による「令和3年7月1日からの大雨に係る支援策とりまとめ」（令和3年7月30日）では、「国土交通省において盛土の可能性のある箇所を概略的に抽出し、抽出結果を関係省庁・地方公共団体に提供する。これを受け、危険な盛土の総点検を行うとともに、有識者会議・関係省庁連絡会議を立ち上げ、点検状況等を踏まえ、危険箇所への対応や土地利用規制など安全性を確保するために必要な対応策を検討する」こととされた。

令和3年8月から、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。抽出した総点検の対象箇所数は36,354か所であり、令和4年3月時点で36,130か所(99.9%)の点検が完了した。同時点で、①必要な災害防止措置が確認できなかった盛土が516か所、②廃棄物の投棄等が確認された盛土が142か所、③許可・届出等の手続がとられていなかった盛土が728か所、④手続内容と現地の状況に相違があった盛土が515か所確認され

の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができることとされている。

ている。①～④のいずれかに該当する盛土は、重複を除き、1,089か所となっている¹⁰。国土交通省は、令和3年度補正予算において、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の安全性把握のための詳細調査や応急対策工事の実施に関する予算（宅地耐震化推進事業・盛土緊急対策事業（防災・安全交付金17.4億円の内数））を計上するとともに、令和4年度予算では、行為者等による是正措置を基本としつつ、地方公共団体による安全性把握のための詳細調査や盛土の撤去、擁壁設置等の対策工事に対する支援を充実するとしている（同8,156億円の内数）。また、農林水産省は、令和4年度予算において、農山漁村地域整備交付金（784億円）を制度拡充し、総点検で確認された危険が想定される盛土の対策について、行為者等による是正措置を基本として、公共として切迫した危険性のある箇所の緊急的な対策等の実施を支援するとしている。なお、国土交通省は令和4年度において、大臣官房参事官（宅地・盛土防災担当）を設置するとともに、本省及び地方整備局等の定員を増員し、体制を強化している。

イ 関係府省連絡会議・検討会での議論

令和3年8月10日、「盛土による災害防止のための関係府省連絡会議」（以下「関係府省連絡会議」という。）が設置され、盛土による災害防止に向けた対策について議論が行われている。あわせて、同9月30日には、民間の有識者を構成員とした「盛土による災害の防止に関する検討会」が内閣府に設置され、各分野の専門的な見地から議論が行われた。令和3年12月24日、同検討会は、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、危険な盛土箇所に関する対策の方向性や、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（以下「検討会提言」という。）（図表3）。「盛土による災害の防止のための取組について」（令和3年12月27日 関係府省連絡会議申合せ）では、検討会提言を最大限尊重し、同提言に記載の全ての事項について、関係する府省においてその施策を速やかに具体化するものとしている。

図表3 検討会提言のうち、「危険な盛土等の発生を防止するための仕組み」に係る具体的な対応策の概要

<p>【新たな法制度の創設】</p> <p>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</p> <p>② スキマのない規制 >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行為を許可制に</p> <p>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乘せ可</p> <p>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</p> <p>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</p>
--

¹⁰ 盛土による災害防止のための関係府省連絡会議幹事会（第4回）（令4.3.28）資料

【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(注1)の違反行為に対して各事業法による行政処分の実施
(注1) 建設業者、貨物自動車運送事業者、廃棄物処理業者

【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(注2)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(注3)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
(注2) 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
(注3) 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

【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

(出所) 検討会提言(概要)を基に筆者作成

(5) 法律案の提出

以上の経緯等から、宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積による災害を防止し、国民の生命及び財産の保護を図るため、所要の措置を講ずることを内容とする「宅地造成等規制法の一部を改正する法律案」(閣法第45号)(以下「法律案」という。)が、令和4年3月1日、内閣から国会に提出された。

2. 法律案の概要

(1) 題名及び目的

宅造法は、宅地開発が進められた造成地において集中豪雨等により崖崩れ等の災害が頻発したことを踏まえ、昭和36年に制定された。同第1条では、「この法律は、宅地造成に伴う崖崩れ又は土砂の流出による災害の防止のため必要な規制を行うことにより、国民の生命及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉に寄与することを目的とする。」と規定されている(下線は筆者)。また、都道府県知事等¹¹は、関係市町村長の意見を聴き、宅地造成に伴い災害が生ずるおそれが大きい市街地等の区域であって、その工事について規制を行う必要があるものを、宅地造成工事規制区域として指定することができることとされている(同第3条第1項。下線は筆者)。宅地造成工事規制区域では、宅地造成のための盛土・切土が規制対象とされ、丘陵地にある市街地又は今後市街地になり得る土地の区域が主に指定されている。

法律案では、土地の用途にかかわらず、危険な盛土等を全国一律の基準で包括的に規制するため、現行宅造法を題名・目的を含め抜本的に改正し、①法律の題名を「宅地造成及び特定盛土等規制法」に、②目的規定を「この法律は、宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積に伴う崖崩れ又は土砂の流出による災害の防止のため必要な規制を行うことにより、

¹¹ 指定都市又は中核市の区域内の土地については、それぞれ指定都市又は中核市の長。以下同じ。

国民の生命及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉に寄与することを目的とする。」(法律案により改正される宅造法(以下「新宅造法」という。)第1条)に改めることとしている(下線は筆者)。

なお、「宅地造成」は、宅地以外の土地を宅地にするために行う盛土等(新宅造法第2条第2号)、「特定盛土等」は、宅地又は農地等において行う盛土等で、それらに隣接し、又は近接する宅地において災害を発生させるおそれ大きいもの(同第3号)、「土石の堆積」は、宅地又は農地等において行う土石の堆積(一定期間の経過後に当該土石を除却するものに限る。)(同第4号)とそれぞれ定義している。

(2) 基本方針

新宅造法第3条第1項では、主務大臣(国土交通大臣及び農林水産大臣)は、宅地造成、特定盛土等又は土石の堆積(以下「宅造等」という。)に伴う災害の防止に関する基本的な方針(基本方針)を定めなければならないこととしている。基本方針では、①宅造等に伴う災害の防止に関する基本的な事項、②基礎調査の実施について指針となるべき事項、③宅地造成等工事規制区域及び特定盛土等規制区域(後述)の指定等について指針となるべき事項等を定めるものとしている(同第2項)。

(3) 基礎調査

新宅造法第4条第1項では、都道府県等¹²は、基本方針に基づき、おおむね5年ごとに、宅地造成等工事規制区域及び特定盛土等規制区域の指定等に必要な基礎調査として、宅造等に伴う崖崩れ又は土砂の流出のおそれがある土地の地形、地質の状況等に関する調査(基礎調査)を行うものとしている。なお、同第9条において、国は、都道府県等の行う基礎調査に要する費用の一部を補助することができることとしている。

(4) 宅地造成等工事規制区域及び特定盛土等規制区域

ア 規制区域の指定

法律案では、宅地造成工事規制区域に係る現行宅造法の規定を改め、都道府県知事等は、基本方針に基づき、かつ、基礎調査の結果を踏まえ、宅造等に伴い災害が生ずるおそれ大きい市街地若しくは市街地となろうとする土地の区域又は集落の区域(以下「市街地等区域」という。)であって、その工事について規制を行う必要があるものを、**宅地造成等工事規制区域**(以下「宅造等区域」という。)として指定することができることとしている(新宅造法第10条第1項)。

また、宅造等区域以外の土地の区域で、土地の傾斜度、溪流の位置等及び周辺地域における土地利用の状況等からみて、当該区域内の土地において特定盛土等又は土石の堆積が行われた場合、これに伴う災害により市街地等区域等の居住者等の生命又は身体に危害を生ずるおそれが特に大きい区域を、**特定盛土等規制区域**(以下「特盛区域」とい

¹² 指定都市又は中核市の区域内の土地については、それぞれ指定都市又は中核市。以下同じ。

う。)として指定することができるとの規定(新宅造法第26条第1項)を新設することとしている。

イ 規制区域内での工事の許可

宅造等区域内での宅造等に関する工事については、一定の場合を除き、工事主は、工事の着手前に、都道府県知事等の許可を受けなければならないこととしている(新宅造法第12条第1項)。

特盛区域内での特定盛土等又は土石の堆積に関する工事については、一定の場合を除き、工事主は、工事に着手する日の30日前までに、工事の計画を都道府県知事等に届け出なければならないこととし(新宅造法第27条第1項)、同区域内での特定盛土等又は土石の堆積で「大規模な崖崩れ又は土砂の流出を生じさせるおそれ大きいものとして政令で定める規模のもの」に関する工事については、一定の場合を除き、工事主は、工事の着手前に、都道府県知事等の許可を受けなければならないこととしている(同第30条第1項)。なお、都道府県等は、当該政令で定める規模を、条例で定める規模とすることができることとし(同第32条)、政令で定める規模を下回る規模の特定盛土等又は土石の堆積についても、都道府県知事等の許可にかからしめることを可能としている。

新宅造法第12条第2項及び第30条第2項では、これらの許可基準に係る規定が定められており、政令で定める技術的基準¹³(同第13条第1項及び第31条第1項)への適合がその一つとされている。なお、技術的基準については、その政令で都道府県等の規則に委任した事項は、その事項を含むこととしている。

ウ 監督処分

新宅造法第20条第2項では、都道府県知事等は、宅造等区域内での宅造等に関する工事のうち、許可を受けないで施行する工事、技術的基準に適合していない工事等について、工事主又は工事の請負人(請負工事の下請人を含む。)若しくは現場管理者(以下「工事主等」という。)に対し、工事の施行の停止を命じ、又は相当の猶予期限を付け、擁壁等の設置等(災害防止措置)をとることを命ずることができることとしている。

また、新宅造法第20条第3項では、都道府県知事等は、宅造等区域内の土地のうち、宅造等に関する工事の許可を受けないで工事が施行された土地、完了検査(後述)を申請せず又はその結果、当該工事が政令で定める技術的基準に適合していない土地等について、土地の所有者、管理者若しくは占有者又は工事主(同第5項第1号及び第2号において「土地所有者等」という。)に対して、土地の使用を禁止し、若しくは制限し、又は相当の猶予期限を付けて、災害防止措置をとることを命ずることができることとしている。

さらに、新宅造法第20条第5項では、都道府県知事等は、次の①～③のいずれかに該当するときは、自ら災害防止措置の全部又は一部を講ずることができ、特に②に該当するときは、相当の期限を定め、同措置を講ずべき旨及びその期限までに同措置を講じないときは自ら同措置を講じ、同措置に要した費用を徴収することがある旨を、あらかじめ

¹³ 宅造法施行令(昭和37年政令第16号)第2章では、地盤、擁壁、崖面保護、排水施設に関する技術的基準が規定されている。

め公告しなければならないこととしている。

- ① 災害防止措置を講ずべきことを命ぜられた工事主等又は土地所有者等が、命令に係る期限までに命令に係る措置を講じないとき、講じても十分でないとき、又は講ずる見込みがないとき（第1号）
- ② 災害防止措置を講ずべきことを命じようとする場合において、過失がなく同措置を命ずべき工事主等又は土地所有者等を確知することができないとき（第2号）
- ③ 緊急に災害防止措置を講ずる必要がある場合において、同措置を講ずべきことを命ずるいとまがないとき（第3号）

特盛区域についても、新宅造法第39条において、これらと同様の規定が定められている。

（5）完了検査、中間検査、定期の報告

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、法律案では、宅地造成又は特定盛土等に関する工事の許可を受けた者に対し、工事完了時の完了検査を、宅造等に関する工事の許可を受けた者に対し、宅地造成又は特定盛土等（政令で定める規模のものに限る。）に関する工事が政令で定める工程を含む場合の中間検査を、それぞれ実施させることとしている（新宅造法第17条及び第18条）。加えて、宅造等に関する工事の許可（政令で定める規模の同工事に係るものに限る。）を受けた者に対し、施工状況の定期の報告を実施させることとしている（同第19条）。

特盛区域についても、新宅造法第36条～第38条において、同様の規定が定められている。

（6）土地の保全、勧告、改善命令

ア 土地の保全

宅造等区域内の土地の所有者、管理者又は占有者は、宅造等（宅造等区域の指定前に行われたものを含む。新宅造法第22条第2項及び第23条第1項において同じ。）に伴う災害が生じないように、その土地を常時安全な状態に維持するように努めなければならないこととしている（同第22条第1項）。

イ 勧告

都道府県知事等は、宅造等区域内の土地について、宅造等に伴う災害の防止のため必要がある場合、その土地の所有者、管理者、占有者、工事主又は工事施行者に対し、擁壁等の設置又は改造等の必要な措置をとることを勧告することができることとしている（新宅造法第22条第2項）。

ウ 改善命令

新宅造法第23条第1項では、都道府県知事等は、宅造等区域内の土地で、宅地造成若しくは特定盛土等に伴う災害の防止のため必要な擁壁等が設置されておらず、又は土石の堆積に伴う災害の防止のため必要な措置がとられていないこと等により、宅造等に伴う災害の発生のおそれ大きい場合、その災害の防止のため必要であり、かつ、土地の

利用状況等からみて相当の限度において、当該宅造等区域内の土地所有者等¹⁴に対し、相当の猶予期限を付け、擁壁等の設置・改造、地形・盛土の改良又は土石の除却のための工事を行うことを命ずることができることとしている。

また、新宅造法第23条第2項では、土地所有者等以外の者の宅造等に関する不完全な工事等によって同第1項の災害の発生のおそれが生じたことが明らかであり、その行為者に同第1項の工事の全部又は一部を行わせることが相当であり、かつ、これを行わせることについて土地所有者等に異議がないときは、都道府県知事等は、行為者に対し、工事の全部又は一部を行うことを命ずることができることとしている。

さらに、新宅造法第23条第3項では、第23条第1項及び第2項について、第20条第5項（前述）等の規定を準用することとし、行政代執行を可能としている。

特盛区域についても、新宅造法第41条及び第42条において、ア～ウと同様の規定が置かれている。

（7）標識の掲示、緊急時の指示、都道府県等への援助

ア 標識の掲示

新宅造法第49条では、宅造等に関する工事の許可（第12条第1項）若しくは特定盛土等又は土石の堆積に関する工事の許可（第30条第1項）を受けた工事主、又は、特定盛土等又は土石の堆積に関する工事の届出（第27条第1項）をした工事主は、当該許可又は届出に係る土地の見やすい場所に、氏名又は名称等を記載した標識を掲げなければならないこととしている。

イ 緊急時の指示

新宅造法第51条では、主務大臣は、宅造等に伴う災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、災害を防止し、又は軽減するため緊急の必要があるときは、都道府県知事等に対し、この法律の規定により都道府県知事等が行う事務のうち政令で定めるものに関し、必要な指示をすることができることとしている。

ウ 都道府県等への援助

新宅造法第52条では、主務大臣は、宅造等区域及び特盛区域の指定等その他この法律に基づく都道府県等が行う事務が適正かつ円滑に行われるよう、都道府県等に対する必要な助言、情報の提供等を行うよう努めなければならないこととしている。

（8）罰則

検討会提言では、条例による罰則の上限を上回る水準を目安として、厳格な罰則を定める必要があり、また、法人が違反行為に関与する場合は、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とされた¹⁵。

新宅造法第10章（第55条～第61条）に規定された罰則は、図表4のとおりである。

¹⁴ 土地又は擁壁等の所有者、管理者又は占有者をいう。新宅造法第23条第2項において同じ。

¹⁵ 検討会提言21頁

図表4 新宅造法の罰則

新宅造法		現行宅造法
○無許可での盛土等工事（第55条第1項第1号及び第2号）	懲役3年以下 罰金1,000万円以下 法人重科3億円以下	懲役6月以下 罰金30万円以下
○偽り等による許可の取得（第55条第1項第3号）		—
○監督処分に係る命令違反（第55条第1項第4号）		懲役1年以下 罰金50万円以下等
○技術的基準に違反した設計等（第55条第2項）		懲役6月以下 罰金30万円以下
○技術的基準に故意に違反した工事主等（第55条第3項）		—
○中間検査・完了検査等の無申請・虚偽申請（第56条第1号）	懲役1年以下 罰金300万円以下	—
○定期報告の無報告・虚偽報告（第56条第2号）		—
○改善命令違反（第56条第3号）	懲役1年以下 罰金300万円以下 法人重科1億円以下	懲役6月以下 罰金30万円以下
○特盛区域での届出工事に係る措置命令違反（第56条第3号）		—
○立入検査の拒否・妨害・忌避（第56条第4号）	懲役1年以下 罰金300万円以下	懲役6月以下 罰金30万円以下
○特盛区域での届出工事の無届出・虚偽届出（第57条）	懲役1年以下 罰金100万円以下	—
○報告徴取の無報告・虚偽報告（第58条第5号）	懲役6月以下 罰金30万円以下	罰金20万円以下
○標識掲示違反（第59条）	罰金50万円以下	—

(注) 一部罰則は記載を省略

(出所) 筆者作成

(9) 施行期日

法律案附則第1条では、この法律は、その施行に関し必要な経過措置を政令で定めるところとする旨の規定（同第4条）を除き、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしている。

3. 主な論点

(1) 規制及び罰則の実効性

ア 特盛区域における工事許可を要する盛土等の規模、技術的基準

令和3年11月時点で26の都府県において盛土に関連する条例が定められており、それらの多くは、盛土造成等に対する許可・届出の対象となる埋立面積を3,000㎡以上としている。3,000㎡未満の盛土に関しては、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、うち240程度の市町村は、許可・届出の対象となる埋立面積を500㎡以上としている¹⁶。

¹⁶ 検討会提言9頁

新宅造法第30条第1項は、特盛区域での特定盛土等又は土石の堆積で「大規模な崖崩れ又は土砂の流出を生じさせるおそれが大きいものとして政令で定める規模のもの」に関する工事について、都道府県知事等による事前の許可を要することとしている。この政令で定める規模については、私権制限の面に留意しつつも、各地方公共団体が定めている条例の規制対象の規模を十分に踏まえながら、実効性を確保する観点から、対象範囲をどのように定めるかが重要となろう。

検討会提言では、新たな法制度により全国的な規制を行うに当たり、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を整理する必要があるとされた¹⁷。新宅造法第32条では、政令で定める規模を下回る特定盛土等又は土石の堆積を、条例により、都道府県知事等の許可の対象にすることを可能としている。特盛区域での新宅造法と条例による規制の全体的な考え方や今後の具体的な方向性を明確にしておくことが求められよう。

他方で、宅造等区域及び特盛区域での宅造等に関する工事については、政令で定める技術的基準に従い必要な措置を講ずることとしており、特に特盛区域に関しては、山間部の谷筋など地形・地質上危険度の高いエリアでは、それに応じた厳格な基準を設定して安全対策に万全を期すことが求められている¹⁸。技術的基準については、近年の自然災害の頻発・激甚化の傾向を踏まえ、想定される被害規模等を考慮し、科学的根拠に基づき適切に定める必要がある。

イ 改善命令及び行政代執行

過去の盛土の崩落事例では、盛土箇所付近では法律や条例による土地利用規制がなされていたものの、これらに基づく改善命令等が発出された事案は限られ、行政指導のみの対応にとどまっていることが多いとされる¹⁹。熱海土石流災害の当該盛土に対する熱海市の対応でも、同市からは強制力のある命令は発出されなかったと報じられている²⁰（前掲図表2参照）。新宅造法に基づく改善命令が、必要な場合に的確に発出されるよう、国においては、発令の判断基準等を丁寧かつ明確に示すことが重要となろう。

また、盛土の撤去に係る行政代執行については、地方公共団体においてその有効性が認識されているものの、訴訟リスクや、費用に多額の税金が充当されることなどから、実施へのハードルが高いとされる²¹。

検討会提言では、地方公共団体が実施する危険箇所対策等については、国から地方公共団体に対し、行政代執行を含む積極的対応を支援することが求められるとした上で、危険箇所対策は、行政代執行による手続を基本とし、事業に要した費用を行為者等に請

¹⁷ 検討会提言19頁

¹⁸ 検討会提言20頁

¹⁹ 検討会提言8頁。なお、令和2年度では、現行宅造法第16条第2項に基づく勧告が123件、同第17条第1項に基づく改善命令が1件（擁壁関係）となっている（国土交通省都市局都市安全課都市防災対策企画室「宅地造成等規制法施行状況調査結果（調査対象：令和2年度）」）。

²⁰ 『朝日新聞デジタル』（令3.10.18）〈<https://www.asahi.com/articles/ASPBK6FV0PBKUTIL00C.html>〉（令4.4.6最終アクセス）

²¹ 『あなたの静岡新聞』（令3.8.11）〈<https://www.at-s.com/news/article/shizuoka/943276.html>〉、同（令3.8.25）〈<https://www.at-s.com/news/article/shizuoka/950366.html>〉（いずれも令4.4.6最終アクセス）

求し、徴収に至った場合は、国からの支援に相当する費用を国庫に返還すべきとしている²²。また、令和3年10月20日の関東地方知事会議で決議された「国の施策及び予算に関する提案・要望」（以下「関東知事会要望」という。）では、「土砂災害の防止に向けた法制度の整備」として、行政代執行を実施する地方公共団体の負担を軽減するための財政支援制度を創設することを求めている。

盛土等による災害の防止のため、地方公共団体において行政代執行が適時適切に実施されるよう、国による指針等の策定、財政面等からの継続的な支援が求められよう。

ウ 事業者等への周知、関係機関等との連携

新宅造法による宅造等に関する規制及び罰則の実効性確保のためには、発注者や工事施工者等に対して、それらの内容を適切かつ十分に周知する必要がある。

他方で、検討会提言では、新たな法制度を実効性のあるものとするためには、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とされた²³。違法・不法な盛土造成等がなされた場合、これに気付いた現地の住民が、地方公共団体等に速やかに情報提供を行える体制の整備や、国と地方公共団体との連携も重要となろう。

エ 罰則の実効性

法律案において見直される罰則について、十分に実効性が確保されたものとなっているのか、検証が欠かせない。

他方で、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必要な指示及び営業の停止を命じることができるとされ、検討会提言では、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としている²⁴。また、関東知事会要望では、「土砂災害の防止に向けた法制度の整備」として、新宅造法の規定違反につき、建設業法等の許可取消しの要件とすることを求めている。建設業法等による対応も検討されるべきであろう。

（2）宅造等区域及び特盛区域の指定の進め方

土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号）に基づく土砂災害特別警戒区域等のいわゆる災害レッドゾーン²⁵は、災害リスクが高い区域であり、開発行為等の規制がかけられている。

また、林野庁及び都道府県は、①山地に起因する山腹の崩壊、地すべり、崩壊土砂の流

²² 検討会提言16頁

²³ 検討会提言22頁

²⁴ 検討会提言23頁

²⁵ 土砂災害特別警戒区域は、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区域であり、特定の開発行為に係る規制（都道府県知事の許可）が講じられている。災害レッドゾーンは、土砂災害特別警戒区域のほか、災害危険区域（建築基準法（昭和25年法律第201号））、地すべり防止区域（地すべり等防止法（昭和33年法律第30号））、急傾斜地崩壊危険区域（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））、浸水被害防止区域（特定都市河川浸水被害対策法（平成15年法律第77号））を指す。

出の発生危険度が、地形・地質特性等からみて一定の基準以上のもので、②官公署、学校、病院、道路等の施設や人家等に直接被害を与えるおそれのある地区を、山地災害危険地区として把握している（国有林は林野庁、民有林は都道府県が調査・把握）。

災害レッドゾーンや山地災害危険地区は、基本的に盛土造成等を規制すべきエリアと考えられ、まずは、これらに関して、宅造等区域及び特盛区域の早期指定が求められよう。指定に先立ち、基礎調査を行うに当たっては、災害レッドゾーンや山地災害危険地区に係る既存のデータを活用することで、地方公共団体の負担を軽減できるのではないだろうか。

（３）地方公共団体の体制整備

盛土等に伴う災害の発生防止の観点から、法律が成立した場合は、速やかな施行が求められるところ、同法の全面施行までに、国における政省令等の整備や、地方公共団体や関係事業者への説明・周知、地方公共団体の体制整備等を図る必要がある。

地方公共団体の体制整備に関しては、各地方公共団体が円滑かつ的確に取り組めるよう、政府において、指針・マニュアル等を提示することなどが求められよう。また、検討会提言では、地方公共団体における新たな法制度所管部局の決定に当たっては、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としている²⁶。

他方で、国土交通省は、規制区域を指定する都道府県等の数を、新宅造法の施行後5年以内に全都道府県等とする目標を示している。盛土による災害の防止のためには、可能な限り早期に規制を講じていく必要があるが、盛土等の規制に関する知見やノウハウを十分に有していない地方公共団体が存在することも想像される。こうした地方公共団体に対しては、政府による特段のきめ細やかな支援が求められよう。また、新宅造法の全面施行を待たず、地方公共団体において、先行して同法の基礎調査に相当する調査を進めていくことも重要となる。政府においては、地方公共団体に適切に働きかけるとともに、財政面を含む適時適切な支援を講じていくべきであろう。

さらに、以上について、政府において、各地方公共団体の動向を丁寧に把握し、各地での取組の推進に向け、先進的な事例を取りまとめ、横展開を図ることも考えられる。

（４）関係省庁の連携

盛土に関係する省庁は、新宅造法の主務官庁となる国土交通省及び農林水産省に加え、違法な盛土については警察庁、廃棄物混じりの盛土については環境省など、多岐にわたる。新宅造法の運用に当たり、引き続き関係省庁の緊密な連携の下、適時適切な情報共有と対応が求められよう。関係府省連絡会議の活用を含め、政府一丸となった今後の取組姿勢が問われよう。

²⁶ 検討会提言22頁

（５）危険な盛土対策への国の関与

前述のとおり、盛土の総点検について、令和４年３月時点では、対象箇所数（36,354か所）のうち、36,310か所（99.9％）の点検が完了し、そのうち、必要な災害防止措置が確認できなかった盛土が516か所に上っており、早期の対策実施が求められている。

関東知事会要望では、「総点検により危険と判断された盛土の是正措置」について、当該盛土が関係法令及び条例の規制の対象外の場合、是正措置を行うべき者が不明確となることから、関係地方公共団体と調整の上、適切な役割分担を定めること等を求めている。

政府においては、関係地方公共団体との調整を適時適切に行うとともに、危険な盛土のうち、災害防止の観点から早急に是正措置を講ずる必要があるもので、地方公共団体の体制や予算が不十分であるために対応に時間を要するもの等は、その対応の一部又は全部を、国が代行することも検討すべきではないだろうか。

（６）建設発生土の適正処分

建設発生土については、前述のとおり、廃棄物処理法の廃棄物には相当せず、再生資源として利用を促進することとされており、その処分に係る規制はない。新宅造法においても、建設発生土の適正処分に対応する規定は置かれていない。

全国建設業協会は、民間工事では、残土の処分先を指定されない場合が多く、その処分地や数量が変更となった際に精算がなされないこともあるとし、適正な残土処分のためには、発注者の理解と協力、実態に合わせた適切な費用負担が必要としている²⁷。また、総務省は、同省行政評価局による建設残土対策に関する実態調査の結果²⁸を踏まえ、令和３年12月20日、不適切な建設発生土の埋立事案の発生を未然に防ぐため、①保管場所を把握・整理して工事間利用を進めること、②搬出先の指定を徹底すること、③搬出先が分かる書類の発注者への報告を義務付けること等を国土交通省に勧告している。

加えて、関東知事会要望では、「土砂災害の防止に向けた法制度の整備」として、土砂災害の防止に資するため、土砂等の発生者責任を明確にするとともに、その発生から処分に至る流れを管理し、地方公共団体においても情報を共有できる仕組みを設けることを求めている。

新宅造法による措置と併せて、建設発生土の適正処分に向けた取組を一層推進していくことが不可欠である。

(おおしま みちる、かねしげ つるみ)

²⁷ 盛土による災害の防止に関する検討会（第２回）（令3.10.29）資料

²⁸ 総務省行政評価局『建設残土対策に関する実態調査 結果報告書』（令3.12）