

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	盛土による災害の防止に向けた法整備 －盛土規制法案に関する国会論議－
著者 / 所属	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	449号
刊行日	2022-9-9
頁	93-107
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220909.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))。

盛土による災害の防止に向けた法整備

— 盛土規制法案に関する国会論議 —

金重 鶴美

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 参考人の意見陳述
3. 国会における主な論議
 - (1) 衆議院における修正案の検討
 - (2) 規制及び罰則の実効性
 - (3) 規制区域の指定の在り方
 - (4) 地方公共団体における体制整備
 - (5) 建設発生土の適正処分
 - (6) 関係省庁との連携
 - (7) 国によるその他の盛土対策等
4. おわりに

1. はじめに

第208回国会(常会)において、令和4年3月1日に内閣から提出された「盛土規制法案」(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「宅造法改正案」という。)は、日本維新の会から同月28日に提出された「特定土砂等の管理に関する法律案」(衆第18号。以下「特定土砂等管理法案」という。)及び「土砂等の置場の確保に関する法律案」(衆第19号。以下「土砂等置場確保法案」という。)とともに、衆議院において審議が進められ、4月21日の衆議院本会議において修正議決の上、参議院に送付された。参議院では、まず、国土交通委員会において、静岡県熱海市における令和3年7月1日から大雨による被害状況等を視察するとともに、参考人からの意見聴取、対政府質疑が行われ、5月19日に全会一致をもって可決すべきものと決定された。なお、宅造法改正案に対し、附帯決議が付

された¹。翌20日に参議院本会議で可決され、「宅地造成等規制法の一部を改正する法律」（令和4年法律第55号。以下「改正法」という。）²が成立した。同月27日に公布され、公布日から1年を超えない範囲内において政令で定める日より全面施行される。

宅造法改正案は、令和3年7月に静岡県熱海市において発生した土石流災害を契機として、盛土等による災害から国民の生命、身体を守る観点から、盛土等を行う土地の用途やその目的にかかわらず、危険な盛土等を全国一律の基準で包括的に規制する法制度を整備するために提出された。なお、詳細な宅造法改正案の提出の経緯及び概要については、大嶋満・金重鶴美「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—」（『立法と調査』第445号、61～75頁）を参照されたい。

本稿は、宅造法改正案に関する主な国会論議について、参議院における審議を中心に整理したものである。

2. 参考人の意見陳述

参議院においては、令和4年5月17日、蔵治光一郎参考人（東京大学大学院農学生命科学研究科教授）、大島伸生参考人（神奈川県県土整備局長）、高橋立顕参考人（全日本建設交通一般労働組合全国ダンプ部会部会長）の3名から意見を聴取した³。

蔵治参考人は、制度の実効性について、保安林及び砂防指定地等の既存の制度を活用し、特定盛土等規制区域（以下「特盛区域」という。）⁴に指定するエリアを考えなければならないとした。また、宅造法改正案では、規制区域内における工事の許可基準の一つとして科学的知見に基づいた技術的基準を作り、基準に適合した安全対策であるかを都道府県知事等が審査する⁵とされるが、審議会等の意見を聴く仕組みがなく、個別の現場を都道府県知事等が適切に判断できるかが危惧されるとした。さらに、住民側の意識を高めるため、特盛区域が指定された際に、工事主が当該土地に標識を立てる⁶だけでなく、その区域の下の住民が見える場所にも標識を立てた方がよいという考えを示した。

大島参考人は、まず、盛土等の規制の法制化については、国に対し、神奈川県として要望するとともに、全国知事会の危機管理・防災特別委員会委員長として黒岩神奈川県知事

¹ 衆議院においても宅造法改正案に対し、附帯決議が付されている。

² 改正法の成立に伴い、題名が「宅地造成及び特定盛土等規制法」に改められている。

³ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第13号（令4.5.17）。同会議録中、蔵治参考人の発言は1～3頁、大島参考人の発言は3～4頁、高橋参考人の発言は4～6頁等を参照されたい。

⁴ 改正法第26条第1項において、宅地造成等工事規制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の居住者等の生命及び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として都道府県知事等が指定することができることとされている。

⁵ 改正法第12条第2項（宅地造成等に関する工事の許可）及び第30条第2項（特定盛土等又は土石の堆積に関する工事の許可）では、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への適合がその一つとされている。

⁶ 改正法第49条では、宅地造成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。

からも要望がなされている旨述べた。また、盛土規制の取組について、同県では、平成11年10月、神奈川県土砂の適正処理に関する条例⁷を施行し、その後問題となった事例として、盛土の是正措置前に行為者が倒産した事例、無許可や許可内容と異なる行為等の違反行為に対して行為者が条例に基づく是正指導等に従わない事例を挙げた。また、更なる安全対策の推進に向けた取組を進めるため、国から地方公共団体への技術的、財政的支援が極めて重要と考えていると述べた。

高橋参考人は、民間ストックヤード⁸について、建設発生土⁹が適正に管理されていない処分場へ安く運搬されることがあり、その一部が危険な盛土になることを危惧し、第一に、建設発生土の排出者である発注者、元請業者がその現場から発生した土を最後まで管理すること、第二に、最終処分場までの業者や末端で働くダンプ労働者にまで適正な処分費用が支払われるようにすること、第三に、国と地方公共団体の責任で適正に管理された処分場を確保すること、第四に、民間ストックヤードの実態把握を国土交通省が行い、必要な措置を早急に講じること、以上4点が実現すれば、盛土問題は大きく改善されるとした。また、5年以内に必要な場合は法整備を行うとの修正議決が衆議院でなされたが、5年と言わずに早期に法整備を行うべきであると述べた。

3. 国会における主な論議

以下、主な質疑及び答弁を論点ごとに整理する。

(1) 衆議院における修正案の検討

ア 特定土砂等管理法案及び土砂等置場確保法案

特定土砂等管理法案及び土砂等置場確保法案を提出した理由について、法案提出者は、宅造法改正案を補完し、災害の防止及び生活環境の保全に資するため、特定土砂等¹⁰の管理の適正化を図るとともに、建設工事等により発生した土砂等の置場の確保について定める必要があったため、両法律案を提出したとしている¹¹。

特定土砂等管理法案については、大規模工事の発注者等が特定土砂等を他の者に引き渡す場合には、特定土砂等管理票を作成し交付しなければならないこととし、交付を受けた者等が特定土砂等を他の者に引き渡す場合についても同様の取組を義務付けるとともに、その他、特定土砂等管理票等の保存、罰則等について所要の規定を設けている。土砂等置場確保法案については、都道府県は、単独又は共同して、自然災害、大規模な

⁷ 本条例では、県内全域を対象区域とし、2,000㎡以上の区域に土砂の埋立てを行う場合は許可が必要であり、建設工事の現場から500㎡以上の土砂を搬出する場合は届出が必要である。また、罰則として、条例で規定できる上限の2年以下の懲役又は100万円以下の罰金が定められている。

⁸ 高橋参考人は、元請業者とは別の民間が運営する仮置場及び中間処理場を指すと説明している（第208回国会参議院国土交通委員会会議録第13号4頁（令4.5.17））。

⁹ 建設工事から発生する土のうち、コンクリート塊等の廃棄物が混じっていないものを指す。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。

¹⁰ 大規模工事から発生した土砂等（土、砂利（砂及び玉石を含む）、碎石等）をいう（特定土砂等管理法案第2条第3項）。

¹¹ 第208回国会衆議院本会議録第15号2頁（令4.3.29）

工事等により発生した土砂等の置場を確保するよう努めることとするとともに、国は財政上の援助をするよう努めなければならないこととしている¹²。なお、土砂等の置場について、法案提出者は、都道府県に一時的な置場と最終的な置場の両方の確保に関して努力義務を課しているとし、一時的な置場が事実上の最終処分場として扱われるような不適切な事例が生じないよう、両者を明確に区別して考える必要があるとした¹³。

イ 四会派共同提出の修正案

宅造法改正案に対しては、立憲民主党・無所属、日本共産党、有志の会及びれいわ新選組の四会派共同提案による修正案が提出された。その主な内容は、①宅地造成等に関する工事の許可の基準として、環境影響評価法（平成9年法律第81号）等に基づく環境影響評価の対象となる事業に係る工事である場合には、当該事業の環境影響評価等が適正に行われることを追加する、②宅地造成等に関する工事等の許可に当たり、審議会の意見聴取等を義務付ける、③特盛区域を設けないこととし、宅地造成等工事規制区域（以下「宅造等区域」という。）¹⁴以外の土地の区域内において行われる特定盛土等又は土砂の堆積に関する工事について、原則届出制とし、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は許可制とする、④政府は速やかに、建設発生土の処理の適正化を図るための方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする、というものである¹⁵。

審議会の意見聴取を義務付けるとした趣旨について、修正案提出者は、都道府県知事が審議会及び関係市町村長の意見を聴取する規定を盛り込むことで、技術的、専門的判断を適正に行うとともに、地域住民の意向を反映した適正な判断が行うことができるようになることを期待しているとした¹⁶。

建設発生土の最終的な受入地の確保及びその実施を担保する制度の在り方について、修正案提出者は、一時保管所や中間置場が事実上の最終的な置場として扱われる不適切な事例が起こらないよう、あらかじめ定めた適切な期間内の建設発生土の排出を義務化するなどにより、一時保管所は一時的なものであることを徹底し、別途、最終的な受入地の確保が実施されるべきという考え方を検討条項に盛り込んでいた¹⁷。

ウ 六会派共同提出の修正案

四会派共同提出の修正案を撤回した上で、立憲民主党・無所属、日本維新の会、国民民主党・無所属クラブ、日本共産党、有志の会及びれいわ新選組の六会派共同の修正案が提出され、与党の賛同も得て、全会一致で可決された。修正案の内容は、政府原案の検討条項¹⁸について、政府はこの法律の施行後5年以内に、宅造等区域及び特盛区域以外

¹² 前掲脚注11参照

¹³ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第9号12頁（令4.4.13）

¹⁴ 改正法第10条第1項において、宅地造成等に伴い災害が生じるおそれが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として都道府県知事等が指定することができることとされている。

¹⁵ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第9号1～2頁（令4.4.13）

¹⁶ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第9号4頁（令4.4.13）

¹⁷ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第9号5頁（令4.4.13）

¹⁸ 政府原案は「政府は、この法律の施行後五年を目途として、この法律による改正後の規定について、その施

の土地における盛土等の状況、改正後の規定の施行の状況等を勘案し、盛土等に関する工事、土砂の管理等に係る規制の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする旨に改めるものである。修正案提出者は、修正部分の趣旨について、宅造等区域及び特盛区域以外の土地における盛土等に関する工事、土砂の管理に係る規制の在り方を検討対象とするとともに、検討条項の期限を明確にするものであり、今後の効果的な規制につながると考えているとした¹⁹。

(2) 規制及び罰則の実効性

ア 中間処理場及び仮置場が宅造法改正案の抜け穴となる懸念

中間処理場や仮置場に建設発生土が放置されることや、中間処理場等の先の段階で不適切な場所に搬出されることなど、中間処理場等が宅造法改正案の抜け穴とならないのかが問われた。国土交通省は、最終的な利用先が既に決まっている場合に一時的に中間処理場や仮置場に置くときは、元請業者により最終的な搬出先の確認まで行うことが可能であるが、最終的な利用先が未定のまま中間処理場等に搬出されることもある。抜け穴とならないよう、中間処理場等の管理運営の実態把握に努め、その実態を踏まえ、適正な処理が担保されるよう、今後必要な対策を講じていきたいとした²⁰。

イ 不法投棄の未然防止に向けた対応

不法投棄の未然防止に向けた対応について、環境省は、同省の実態調査によると、10トン以上の産業廃棄物の不法投棄件数は、平成10年頃に1,000件を超えていたが、令和2年度には139件と減少しており、内訳は、建設系廃棄物が98件を占める。建設系廃棄物は、元請業者の責任の下、適切に処理を行うことが重要であり、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。）では、その担保のためにマニフェストを交付することを義務付け、排出から最終処分まで管理できる仕組みになっている。これらのやり取りを電子的に行う電子マニフェストについて現在普及を進めており、令和3年度の普及率は7割を超えている。国土交通省と連携し、建設業の電子マニフェストの利用を促進していきたいと答弁した²¹。

ウ 駆け込み盛土を防ぐ方策

改正法の施行前に行われる盛土等に関する工事、いわゆる駆け込み盛土を防ぐ方策について、国土交通大臣は、そのうち、現行の法律や条例等による規制を受けるものは、法律や条例等の適切な運用を通じて盛土等の安全性を確保することになる。宅造法改正案では、区域指定前に行われた既存の盛土についても、災害防止のため必要なときは土地所有者や行為者等に是正命令をできるとしており、盛土等に伴う災害の発生防止に取り組むたいと答えた²²。

行の状況等を勘案して検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」であった。

¹⁹ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号8～9頁（令4.5.19）

²⁰ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第12号5頁（令4.5.12）

²¹ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号7頁（令4.5.19）

²² 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第12号3頁（令4.5.12）

エ 建設現場パトロールの効果的な実施

建設現場パトロールの効果的な実施に向けて、国土交通大臣は、国土交通省、環境省及び厚生労働省が連携して地方公共団体に要請し、建設リサイクル担当部局、環境部局及び労働基準監督署が合同で、令和3年度は全国で約4,000件のパトロールを実施した（抜き打ちを含む）。今後、パトロールを強化し、建設現場における廃棄物の混じった土の分別や適正処理、再生資源利用促進計画²³の適切な現場掲示等の確認を予定している。国土交通省として、「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）（以下「資源有効利用促進法」という。）に基づく建設業者への立入検査等を実施し、再生資源利用促進計画の作成やその保存状況等を確認したいとした²⁴。

オ 規制に関する罰則逃れへの対応

意図的に責任を逃れようとする法人が現れた場合における制度的な担保について、国土交通省は、法人が違反行為に関与した場合における罰則について、その法人が解散などにより消滅している場合は、法人の代表者、役員、従業員などの自然人に対して懲役刑、罰金刑が科されることとなる。宅造法改正案において、自然人に対する罰則を抜本的に見直しており、例えば、無許可工事や安全基準違反について、現行の6か月以下の懲役、30万円以下の罰金から、3年以下の懲役、1,000万円以下の罰金にする、また、措置命令違反については、現行の1年以下の懲役、50万円以下の罰金から、3年以下の懲役、1,000万円以下の罰金にするなど、法定刑を大幅に引き上げることとしている。これらを違反行為に対する抑止力としつつ、実効性の高い規制となるよう、関係行政機関とも連携して取り組んでいきたいと答弁した²⁵。

また、計画倒産による求償逃れを回避する方法として、国土交通省は、行政代執行法（昭和23年法律第43号）第6条を準用することとしており、同条においては、国税滞納処分の例により行政代執行に要した費用を徴収することができることとされ、具体的には、差押え、質問、検査、捜査など強力な権限を行使することができることとなる旨を説明した。その上で、これらの権限を適切に行使することで、求償逃れをしようとする法人の財産の差押えや保全処分を速やかに講じていくことが考えられると答弁した²⁶。

国による財政支援の枠組みの必要性について、国土交通大臣は、総点検²⁷の対象となった盛土について、地方公共団体が盛土の撤去等を行政代執行等で実施する場合に、躊躇なく実行できるよう、国としてそれに要した費用の一部を令和4年度の予算より財政支援することとしていると述べた²⁸。

カ 命令及び代執行の発令基準を示す必要性

現行法で命令及び代執行に至らないままに放置されていたケースが多かったことを踏

²³ 元請業者が土砂等の搬出先（他の工事現場、残土処理場等）等を記載した計画を指す。

²⁴ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号7頁（令4.5.19）

²⁵ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号4頁（令4.5.19）

²⁶ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第12号4頁（令4.5.12）

²⁷ 令和3年8月、国土交通省、農林水産省、林野庁及び環境省の連名で、都道府県に対し通知を發出し、人家等に影響のある盛土について、目視等による点検を依頼した。

²⁸ 第208回国会衆議院国土交通委員会会議録第7号11頁（令4.4.6）

まえ、命令及び代執行の発令基準を示す必要性について問われた。国土交通省は、災害発生のおそれが大きい盛土等に対しては、都道府県知事等が躊躇なく適切に是正命令や代執行を行えるよう、当該盛土の安全性等に関する現認方法やその後の代執行等の対応のために必要な法的手続等に関して、参考となるガイドラインを整備するとしている。ガイドラインにおいて、できるだけ具体的に発令が判断できる基準を整備したいと考えている。また、地方整備局等からの職員派遣による個別サポートなどを通じ、行政代執行について躊躇なく適切に行われるよう、きめ細かく支援すると述べた²⁹。

(3) 規制区域の指定の在り方

ア 基本方針等における規制区域の全体像及び具体的な規定を早期に示す必要性

都道府県が円滑に規制区域を指定できるよう、規制区域の全体像及び具体的な規定を基本方針等において早期に示すことが必要なのではないかとの指摘に対して、国土交通省は、規制区域の指定に当たり、都道府県等が地形、地質の状況等について基礎調査³⁰を行い、客観的なリスク把握に基づき指定することとしている。国としては、人命を守るという法の目的に照らして必要かつ十分なエリアが指定されるよう、規制区域の指定の考え方等について基本方針の中で示すとともに、区域指定の方法等について具体例を示しつつ解説したガイドラインを作成し、都道府県等に示していく。また、都道府県等が法施行後速やかに区域の指定などを行うことができるよう、基本方針やガイドライン等について、施行日を待たずに案の段階でもできる限り速やかに都道府県等に示し、早期の基礎調査の実施や区域指定を支援したいと考えていると述べた³¹。

イ 人家等の定義

規制区域は、人家等に被害を及ぼし得る区域とされるが、人家等の定義について問われ、国土交通省は、人が居住し又は活動を日常的に行う蓋然性の高い人家や事業所のほか、これらの近傍にある公共施設などを意味するとした。区域指定に関しては、具体的なガイドラインを示すこととし、盛土等に伴う災害から人命を守るため、必要かつ十分なエリアについて規制区域が指定されるよう取り組みたいとした³²。

ウ 規制区域とならない白地が残る懸念

規制区域とならない白地が残る懸念について、国土交通省は、宅造法改正案では、盛土等に伴う崖崩れ等により近隣の人家等に被害が生ずる蓋然性が高い集落、市街地及び市街地になろうとするエリア、その近隣するエリアのほか、人家等から離れた場所であっても、地形等の条件から、盛土等が崩落した場合に土砂が流下して下方の人家等に危険を及ぼし得る斜面地のエリアを規制区域として広く指定することができることとする。これにより盛土等に伴う災害から人命を守るために十分な区域が指定されるものと考えている。また、おおむね5年ごとに基礎調査を行った上で指定することとし、市町村が

²⁹ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第12号3～4頁（令4.5.12）

³⁰ 改正法第4条第1項において、都道府県等は、基本方針に基づき、おおむね5年ごとに基礎調査を行うこととしている。

³¹ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号13頁（令4.5.19）

³² 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第12号3頁（令4.5.12）

ら申出が可能な制度も設けている。さらに、各部局が連携してパトロールを行い、その結果や住民の通報を生かして区域の設定を行うため、人命を守る目的を果たす上では十分に広くエリアが設定できる仕組みにしたと考えていると答弁した³³。

エ 山地災害危険地区³⁴・土砂災害警戒区域³⁵等を規制区域として指定する必要性

山地災害危険地区・土砂災害警戒区域等が規制区域に含まれるのかについて、国土交通大臣は、宅造等区域は、人家等がまとまって存在し、盛土等がされれば人家等に危害を及ぼし得るエリアであり、土砂災害警戒区域はこの区域に含まれ得るものと想定される。また、特盛区域は、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、盛土等がされた場合に人家等に危害を及ぼし得るエリアであり、土石流の発生等が起こりやすいとされる山地災害危険地区のうち、人家等に危害を及ぼし得るものについては、この区域に含まれ得るものと想定される。いずれにしても、都道府県等がこれらの区域についての既存の調査結果も活用しつつ、基礎調査を行い、これらの区域も含め、必要かつ十分な規制区域を指定することとなると答弁した³⁶。

オ 工事許可の申請前に住民説明会を義務化する趣旨

宅造等区域において、工事の許可申請前に住民説明会を義務化することとした趣旨について、国土交通省は、盛土等に関する工事に伴う周辺住民等とのトラブルの発生を防止し、工事の円滑な施行を確保する観点から、工事主は、許可の申請に先立ち、周辺地域の住民に対し、説明会の開催等により工事の内容を周知させるため必要な措置を講じなければならないこととしていると答弁した³⁷。

(4) 地方公共団体における体制整備

ア 地方公共団体における盛土の条例の制定件数及び内容

盛土の条例の制定件数及び内容について、国土交通省は、同省の調査によると、盛土に関する条例は、令和3年11月時点で26都府県と419市町村で制定されている。条例の目的については、災害の防止のほか自然保護や生活環境保全などがあり、規制の内容については、盛土造成等に対する許可又は届出、土地所有者の同意、工事完了時の届出、違反時の措置命令、罰則等が定められているが、具体的内容は各々の地域の実情に応じて異なると答弁した³⁸。

また、宅造法改正案と既存の条例との関係性について、国土交通省は、宅造法改正案

³³ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第7号8頁（令4.4.6）

³⁴ 治山事業の優先度の判断や、地域の防災対策の基礎情報として活用するため、山地における崩壊、地すべり、崩壊土砂の流出に伴う災害の危険性を把握することを目的とし、地形、地質等から見てその発生危険度が一定の基準以上のものであり、かつ、公共施設や人家等に直接被害を与えるおそれがある地区として都道府県が調査したものであり、全国で19万4,000か所あるとしている（第208回国会衆議院国土交通委員会議録第9号6頁（令4.4.13））。

³⁵ 「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）において、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とされる。

³⁶ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第7号18頁（令4.4.6）

³⁷ 第208回国会参議院国土交通委員会議録第12号7頁（令4.5.12）

³⁸ 第208回国会参議院国土交通委員会議録第12号13頁（令4.5.12）

は、全国知事会等の要望や都府県が定める土砂条例等の内容も踏まえた上で立案している。盛土による災害から人命を守る観点において、既存の条例による規制の趣旨を十分に包含しつつ、更に万全を期する内容となっていると考えている。国土交通省としては、宅造法改正案の内容を都道府県等に対し丁寧に説明し、積極的に相談に応じるなど、各地方公共団体が既存の条例との関係を適切に整理できるようサポートしたいとした³⁹。

イ 地方公共団体の発注する公共工事における指定利用⁴⁰

公共事業での指定利用等の取組状況について問われ、国土交通省は、同省の直轄工事においては、建設発生土の指定利用等を行い、それに応じた運搬費、処理費を積算し、予定価格に計上している。地方公共団体の発注する工事も同様の取組を実施するよう要請しているとした⁴¹。

なお、公共事業での指定利用等の取組状況は、都道府県で88%、政令市で77%、政令市を除く市町村で約69%となっている現状を受け、市町村の取組が特に進んでいないことについての見解を問われた国土交通省は、市町村における専門の技術者が不足しており、指定利用等を行う場合の設計図書などの作成に習熟していないこと、市町村において建設発生土の工事間の利用先や搬出先に関する情報や知見が不足していることなどによるものと考えているとした⁴²。

ウ 盛土の安全に関する技術的ノウハウの蓄積と人材育成

盛土の安全に関するノウハウの蓄積と人材育成について、国土交通大臣は、宅造法改正案の実効性を確保するためには、盛土の許可などの実務を担う地方公共団体において、必要なノウハウの獲得や人材育成等が重要であると考えている。国としては、ノウハウの不足する地方公共団体を支援するため、基礎調査や盛土の技術的審査、不法な盛土への対応等のガイドラインを示し、説明会の実施、地方整備局等への職員の派遣による個別的支持を行うこととしている。さらに、地方公共団体が行う調査を財政支援することにより、コンサルタント等の専門家の活用を支援するとともに、盛土の特性やリスク等に関する実務的な研修の実施などにより地方公共団体が的確に事務を行えるよう、きめ細かく支援すると述べた⁴³。

エ 関係都道府県の連携の在り方

被災する可能性のある市街地等は隣接する都道府県にまたがっている場合も想定されることから、関係都道府県の適切な連携の在り方に関してガイドライン等で具体的に示す必要性について、国土交通省は、国がガイドラインを策定の上、基礎調査や規制区域指定の具体的な方法等について都道府県等に示すこととしており、その中で、行政区域の境界における区域の指定等も互いに整合が図れるよう調整する等の的確な対応について示したい。運用に当たり、例えば他の都道府県における不法行為を認知した場合など

³⁹ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第7号3～4頁（令4.4.6）

⁴⁰ 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すること。

⁴¹ 第208回国会参議院国土交通委員会議録第12号4頁（令4.5.12）

⁴² 第208回国会参議院国土交通委員会議録第12号8～9頁（令4.5.12）

⁴³ 第208回国会参議院国土交通委員会議録第12号16頁（令4.5.12）

には、関係都道府県が情報を共有し、連携して対応するよう促していくと答弁した⁴⁴。

オ 都道府県と市町村の連携

規制区域を指定するに当たり、都道府県と市町村の具体的な役割分担及びリスク評価を行い得る体制を担保できているのかについて問われ、国土交通省は、規制区域については、指定時に都道府県知事等が市町村長の意見を聴取することに加え、市町村長側から都道府県知事等に対して規制区域指定の必要性を申し出ることができるとしており、住民に最も近く、地域の実情を熟知している市町村長が規制区域の指定に関与する仕組みを設けている。規制区域の指定後も、基礎調査の結果や、市町村長からの区域指定の申出の仕組み等を活用して随時規制区域の見直しを行い、規制区域以外の土地についても必要に応じて規制区域に取り込むことが可能である。これらにより、都道府県知事等が、地域の実情を的確に踏まえ、盛土等に伴う災害から人命を守るために必要かつ十分な区域を指定することができると考えていると述べた⁴⁵。

カ 地方公共団体が建設発生土の受入地の情報を把握・共有することの重要性

建設発生土の約9割が公共事業由来であるとのデータがあり、発注者である地方公共団体が、行き先の不透明な建設発生土の抑制や適切な処理を行う必要があることから、地方公共団体が建設発生土の受入地の情報を把握・共有することの重要性に関して問われた。国土交通省は、まずは事業の計画、設計段階からの工夫により建設発生土の発生抑制に努めるとともに、工事間での利用を図ることが重要だと考える。その上で、利用されない建設発生土についても、公共工事の発注者が発注段階で受入地を指定するため、発注者が受入地に関する情報を把握することが重要だと考えている。新たな法制度による許可地一覧の公表等により、法令上の基準を遵守した建設発生土の受入地が明確になるため、発注者が受入地に関する情報を的確に把握できるよう取り組んでいく。また、新たな法制度による許可地への搬出に対して適正な運搬費や処分費が支払われるようにすることを通じて、受入地の確保が進むよう努めると述べた⁴⁶。

キ 地方公共団体の盛土規制担当部局と警察等関係部局との連携

違法な盛土に対する規制の実効性を高めるための警察等関係部局との連携について、国土交通省は、地方公共団体の盛土規制担当部局は、廃棄物担当部局等の関係部局のほか、警察と緊密に連携し対応する必要があるとあり、具体的には、警察を含めた関係部局間で日頃から情報共有を密にするほか、連絡会議の定期的開催や、盛土規制担当部局と警察との人事交流などの取組を地方公共団体に促していく。また、違法盛土の発見は、住民通報がきっかけとなることも多いため、盛土許可地の公表や、工事現場での許可を受けた旨の掲示などにより、住民通報が行われやすい環境の整備も図るとした⁴⁷。

⁴⁴ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第12号12頁（令4.5.12）

⁴⁵ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号3～4頁（令4.5.19）

⁴⁶ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号16頁（令4.5.19）

⁴⁷ 第208回国会衆議院国土交通委員会会議録第7号4頁（令4.4.6）

(5) 建設発生土の適正処分

ア 中間処理業者の実態調査

中間処理業者は法律上、届出も許可も不要であり、実態把握が困難であることから、中間処理業者の実態調査の具体的な方法について問われた。国土交通省は、これまでは主に建設業者を通じて聞き取り等を行ってきたが、今後は、地方公共団体がリストアップしているストックヤード事業者、土質の改良プラント事業者、建設発生土に関わる事業者団体、その加盟の事業者等に対し、土砂の搬出、搬入の管理、記録の状況、土砂の保管状況などの管理運営の実態等についてアンケートやヒアリング等を行うことを考えており、ストックヤード事業者等とやり取りのある自治体の担当部署などからも広く意見を聴いていきたいと述べた⁴⁸。

イ 中間処理業者に対し適正処理を求める方策

中間処理業者に対し適正処理を求める具体的な方策について、国土交通省は、具体的な方策は中間処理場の実態の把握を行った上で検討したいが、中間処理場に搬出された後の処理場における土砂の管理及び記録の状況からその後の再利用又は最終処分の状況を確認することが可能であることなど、元請業者が安心して搬出先として選定することができる情報の提供を充実させることも一つの有効な方策だと考えている。また、既に中間処理業者の登録あるいは公表などを行っている地方公共団体に対し、その制度の内容や考え方、運用状況等について聴取し、どのような方策が効果的か、その可否も含めて今後検討していくことが考えられると答弁した⁴⁹。

ウ 建設発生土の処分について最終的に責任を負う主体

建設発生土の最終処分まで責任を負う主体について、国土交通大臣は、建設発生土については、専門的知識を持ち、建設工事の施行全体に責任を持つ元請業者に対し、搬出先の適正確保を図るための責任を負わせることが適切と考える。元請業者による搬出先の適正化等を図るため、宅造法改正案による規制と併せて再生資源利用促進計画制度を強化することとし、元請業者に対して搬出先が適正であることの事前確認や受領書等による搬出先の事後確認等を義務付けることを検討している。一方、建設工事の発注者も建設発生土の適正処理に関心を持ち、適正な費用負担を行う必要がある。行政が発注する公共工事については指定利用等を原則実施していくとともに、民間工事についても、継続的に大規模な建設工事を発注している民間発注者は公共工事と同様に指定利用等を行うなど、より積極的な役割を果たすことが求められると考えており、この旨をガイドライン等で明確化し、様々な機会に周知することとする。これらの取組の実用化等を図りながら建設発生土の適正処理の確保に取り組むたいとした⁵⁰。

エ 建設発生土のトレーサビリティの実効性の確保に対する期待

建設発生土の運搬先を追跡するトレーサビリティについて、国土交通大臣は、建設発生土の不適正処理の防止のため、宅造法改正案における規制と併せて再生資源利用促進

⁴⁸ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号2頁（令4.5.19）

⁴⁹ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号2～3頁（令4.5.19）

⁵⁰ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号18頁（令4.5.19）

計画制度の強化を図ることとしている。その中で、建設発生土の搬出を元請業者が受領書等で確認するとともに、これらの記録、保存により一定のトレーサビリティを確保する仕組みを構築したい。ICT技術を活用したトレーサビリティシステムの導入は、再生資源利用促進計画制度の適切な実施の確保や事務の効率化等に有効な手法と認識している。国土交通省直轄工事において、トラック運転手が現場の発着時にICカードをスマートフォンにかざすことにより、搬出元、搬出先、運搬業者等を記録するシステムについて試行しており、引き続き実用化に向けて試行を重ねたいとした⁵¹。

オ 建設発生土の官民有効利用マッチングシステムの強化

工事間での建設発生土の有効利用には、建設発生土の量、質、時期等が適合している必要があり、広域で発注機関のマッチングの可能性を検討することが重要とされる。現在、民間も含めて工事間の利用を促進するため、国土交通省では、建設発生土の官民有効利用マッチングシステムを設けている。建設発生土の官民有効利用マッチングシステムの強化について、国土交通省は、今後、工事間での利用を更に促進できるよう、国土交通省から地方公共団体や建設業団体などに対し継続的に参加を働きかけ、地方公共団体にできるだけ早期にマッチングの好事例を情報提供し、地方公共団体から具体の相談を聴くなどしてマッチングの取組を進めていく旨答弁した⁵²。

官民有効利用マッチングシステムの実績について、国土交通省は、令和3年度において、成約したものが10件、土量にすると約7.4万m³のマッチングが実現したと述べた⁵³。

カ 資源有効利用促進法の罰則による抑止効果

宅造法改正案が罰則を強化したことと比較すると、資源有効利用促進法の罰則が抑止効果に欠けるのではないかと問われ、国土交通省は、同法は、建設発生土の搬出先を明確化するなどの取組を強化し、元請業者に搬出先が適正であることの事前事後の確認などを義務付けている。例えば受領書等の添付忘れ、書類の確認の不備等の手続違反があった場合でも、危険な盛土行為や不法投棄などと同様の厳罰を科すことにはならないと考えている。しかし、実効性を担保する必要があるため、立入検査や現場パトロールの強化などに努めたいとした⁵⁴。

キ 資源有効利用促進法による計画書の作成対象工事を拡大する必要性

資源有効利用促進法による規制や土砂条例との関連に留意した上で、元請業者に対する搬出先等を記載した再生資源利用促進計画書の作成対象を拡大する必要性について、国土交通大臣は、建設発生土の不適正処理の防止のためには、宅造法改正案による規制と併せて適正な搬出先の確保が重要であり、資源有効利用促進法に基づく再生資源利用促進計画制度を強化していく。具体的には、元請業者に搬出先が適正であることの事前確認等を義務付けるとともに、計画の作成対象工事を、より小規模な工事まで拡大することを考えている。計画の作成対象工事の拡大に際しては、宅造法改正案による規制対

⁵¹ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号11頁（令4.5.19）

⁵² 第208回国会衆議院国土交通委員会会議録第7号6頁（令4.4.6）

⁵³ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第12号4～5頁（令4.5.12）

⁵⁴ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第12号4頁（令4.5.12）

象や土砂条例との関連に留意し、実効性が確保されるよう適切な規模に引き下げる必要があると考えている。具体的な規模は今後検討を行うが、地下階を有する比較的小規模な建築物（50坪程度）も対象としようとする場合、おおむね500m³以上の土砂搬出を対象とする必要があること、県の土砂条例において500m³以上の土砂搬出まで届出対象とする例が埼玉県、神奈川県、広島県にあること等を踏まえ検討を行っていききたいとした⁵⁵。

（6）関係省庁との連携

ア 国土交通省と農林水産省との連携方針

盛土規制に関する国土交通省及び農林水産省の連携方針について、国土交通大臣は、盛土については、これまで宅地造成等規制法（昭和36年法律第191号）のほか、森林法（昭和26年法律第249号）や農地法（昭和27年法律第229号）等の各法令等により規制してきたが、各法令等の目的に応じた規制であり、規制が十分でないエリアが存在する。危険な盛土等は、宅地や農地、森林等の土地の用途にかかわらず発生し得るものであり、これらを包括的に規制するため、宅造法改正案は、国土交通省と農林水産省の共管法とし、両省が一体的に対応することとする。その運用に当たり、両省が各々の所掌事務において蓄積した宅地や森林、農地に関する知見を合わせ、相互に緊密に情報を共有するなど連携を図り、各々が主体的かつ積極的に課題に対処するとした⁵⁶。

イ 警察による不法盛土の取締りの強化

不法盛土の取締りについて、警察庁は、違法な行為に対して、関係機関と連携し、法と証拠に基づいた厳格な取締りを行う必要がある。盛土による災害の防止に関する検討会⁵⁷の提言において、新たな法制度を実効性のあるものとするため、違反行為に対する厳格な罰則を措置し、違法行為の早期発見、関係機関での情報共有など、法の施行体制、能力を強化することが重要であるとされた。警察庁において、こうした役割を都道府県警察が積極的に果たすことができるよう、今後とも指導していくと答弁した⁵⁸。

ウ 建設発生土の適正処理のための環境省との連携強化

建設発生土の適正処理のために環境省との連携を強化することが重要であるとの指摘に対し、国土交通省は、建設現場における廃棄物混じり土の適正な分別、分別された廃棄物の廃棄物処理法に基づく適正処理等について、周知徹底や現場パトロールの強化を図っていくことを環境省とともに検討しており、引き続き適切に連携したいと述べた⁵⁹。

（7）国によるその他の盛土対策等

ア 盛土の総点検で見つかった既存の危険な盛土への対応

総点検により点検完了した36,310か所のうち、必要な災害防止措置が確認できていな

⁵⁵ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第12号9頁（令4.5.12）

⁵⁶ 第208回国会参議院本会議録第21号8頁（令4.5.11）

⁵⁷ 令和3年9月、内閣府（防災）に設置された。

⁵⁸ 第208回国会衆議院国土交通委員会会議録第7号6頁（令4.4.6）

⁵⁹ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第12号16頁（令4.5.12）

いなどの点検項目のいずれかに該当する盛土は1,089か所存在した⁶⁰。総点検で明らかとなった危険な盛土への対応に関して、国土交通省は、これらの盛土について、今回の目視等による点検結果のみでは、災害危険性の有無や程度が明確でないため、地方公共団体が必要に応じ詳細調査を実施し、それらを明確にしていく。災害危険性の高い盛土と特定された盛土は、地方公共団体が速やかに内容を公表し、住民に周知等を図るべきと答弁した⁶¹。

イ 出水期までの対策

出水期までに危険な盛土の近隣住民に避難行動の確認等を行うよう地方公共団体に要請する必要性について問われ、国土交通大臣は、令和4年4月、出水期を迎えるに当たり、明らかに災害危険性が高い盛土は出水期までに応急対策を完了すること、詳細調査が必要な盛土は速やかに着手し災害危険性の程度等を明らかにすること、応急対策が必要な盛土や災害の危険性が高いと特定された盛土は速やかに内容を公表することについて、国土交通省及び農林水産省が共同で都道府県に依頼したと述べた⁶²。

ウ 盛土等に関する技術的な基準

盛土等に関する技術的基準を科学的根拠に基づいて適切に定める必要性について、国土交通省は、技術的基準は今後地盤工学等の有識者検討会により検討することとなる。具体的には、恒久的に土地の形質を変更する盛土等は、盛土等を行う場所の地形や地質、地下水等の状況に応じ、擁壁や排水施設の適切な設置や地盤の締め固めなどの基準を検討の上定める。また、土石の一時的な堆積に関しては、堆積の高さや斜面の勾配、土石の周囲の保安帯などの基準について検討の上定めると答弁した⁶³。

宅造法改正案における規制区域内での工事の許可制度で審議会及び関係市町村長の意見聴取を義務付けない理由について、国土交通大臣は、宅造法改正案の第12条及び第30条の許可は、造成された盛土等が崩壊しないよう、政令で定める技術的基準に従い、擁壁や排水施設の設置等の安全対策が講じられるかどうかを審査する。この技術的基準は、科学的知見に基づき客観的に定められるものであり、都道府県知事等による許可の可否の判断は、第三者の意見に左右されるものではないと答弁した⁶⁴。

エ ハザードマップにおいて規制区域の表示を行う必要性

地方公共団体が作成するハザードマップに規制区域を表示するように指導してはどうかと問われ、国土交通省は、規制区域は、その区域に本来的に災害発生のリスクがあることを意味するものではなく、盛土等に伴う災害を防止するためのものであり、ハザード、すなわち危険なエリアには該当しないと考えている。特定盛土については、無許可などの危険な盛土が判明した場合、地方公共団体が速やかに内容を公表し住民に周知等を図るべきと考えているが、その際の周知方法は各地方公共団体の判断によるものと考え

⁶⁰ 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1

⁶¹ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第9号30頁（令4.4.13）

⁶² 第208回国会参議院国土交通委員会議録第12号2頁（令4.5.12）

⁶³ 第208回国会参議院国土交通委員会議録第12号11頁（令4.5.12）

⁶⁴ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第7号16～17頁（令4.4.6）

えていると答弁した⁶⁵。

オ 大規模盛土造成地における安全対策

大規模盛土造成地の安全対策について、国土交通大臣は、地方公共団体における大規模盛土造成地の安全対策を速やかに実施させるため、令和4年度までの時限で安全性把握調査に対する交付率を2分の1にかさ上げしている。地方公共団体との意見交換の場等で積極的に働きかけた効果もあり、令和3年度末時点で安全性把握調査に着手した地方公共団体は約10%まで増加した⁶⁶。また、既に約70%の地方公共団体が安全性把握調査の実施のための計画作成に着手している。引き続き、令和7年度の目標⁶⁷の達成に向けて地方公共団体への働きかけ等を行い、進捗状況等を踏まえ、必要な支援を検討する。また、大規模盛土造成地に対する滑動崩落防止工事について、地方公共団体等に対し丁寧に相談に応じるとともに、国費による支援を行いたいとした⁶⁸。

4. おわりに

宅造法改正案に対しては、衆参両院の国土交通委員会で附帯決議が付された。共通する内容は、基本方針や政省令等の案をできるだけ早く都道府県に示すこと、基礎調査の早期完了を目指すこと、基礎調査に必要な財政的支援及び技術的支援を検討すること、違法な盛土の取締りのための体制整備や関係機関との連携等を強化すること等が挙げられる。

改正法は成立したものの、本稿において整理したように、規制区域の指定の在り方、建設発生土の適正な処理、駆け込み盛土への対策等の課題は直ちに解決できるものではなく、課題の解決に向けて今後とも取組を注視していく必要がある。令和4年6月、国土交通省では、改正法に基づく制度の施行に向け、盛土等の安全基準のあり方等を検討することを目的として、盛土等防災対策検討会を設置し、基本方針やガイドライン等について検討を進めている。今後、盛土に起因する災害を防止するための各種施策が迅速に進んでいくことを期待したい。

(かねしげ つるみ)

⁶⁵ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第14号2頁（令4.5.19）

⁶⁶ 安全性把握調査に着手した市区町村は、令和元年度時点で4.1%であった（防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策（令2.12.11閣議決定））。

⁶⁷ 全国999市区町村に約5万か所ある大規模盛土造成地について、令和7年度末までに安全性把握調査に着手する市区町村を60%とする目標である（防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策（令2.12.11閣議決定））。

⁶⁸ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第12号10頁（令4.5.12）