

不法・危険盛土等への対処方策について

不法盛土への対処方策検討ワーキンググループ 委員名簿

委員長	大橋洋一	学習院大学法務研究科教授
委員	青木 淳	横浜市建築局建築監察部違反对策課長
	稲垣照哉	(一社) 全国農業会議所事務局長
	大森文彦	弁護士・東洋大学名誉教授
	岡島賢治	三重大学大学院生物資源学研究科教授
	北村喜宣	上智大学大学院法学研究科委員長
	鈴木道夫	弁護士・産業廃棄物適正処理推進センター運営協議会委員長
	堀川雅弘	奈良県県土マネジメント部砂防・災害対策課課長補佐
	若井明彦	群馬大学大学院理工学府環境創生部門教授

(委員は50音順、敬称略)

**不法・危険盛土等への対処方策ガイドライン
(中間案)**

概要版

目次（ガイドラインの構成）

第1編：総説

- 第1章：はじめに
- 第2章：法の概要
- 第3章：用語の定義
- 第4章：不法・危険盛土等事案

本ガイドラインの位置づけについて記載

第2編：日常的な行政対応

- 第1章：盛土等に対する情報の管理
- 第2章：不法・危険盛土等の監視・発見

不法・危険盛土等の早期発見、早期対応に向け行政が日常的に実施すべき事項について記載

第3編：不法・危険盛土等発見後の行政対応

- 第1章：不法・危険盛土等発見後の行政対応
- 第2章：現状把握
- 第3章：危険な盛土等の応急対応
- 第4章：監督処分
- 第5章：勧告・改善命令
- 第6章：行政代執行
- 第7章：刑事告発
- 第8章：その他

不法・危険盛土等を発見した後の、現状把握における事実認定の方法、応急対応方法、行政処分の要件と内容等について記載

第4編：関係部局等との連携

- 第1章：関係部局等との連携の在り方
- 第2章：民間事業者等との連携の在り方

各ステップにおける関係部局等との連携方法について記載

1章 はじめに

- ガイドライン策定の背景・目的
 - ・熱海の土石流災害や全国の盛土崩落事案等を踏まえた盛土規制法の制定
 - ・盛土規制法の実効性の確保の重要性
 - ・地方公共団体による不法・危険盛土等への対処が適切に行われるようガイドラインを整備すること
- 不法・危険盛土等への対処にあたっての基本的事項
 - ・行政指導に頼らず、躊躇なく行政処分を実施するという行政の意識改革の重要性
 - ・他の土地利用規制部局や廃棄物規制部局、警察等の関係部局と連携して対応することの重要性
- その他
 - ・ガイドラインについて、法施行後の執行事例等を踏まえ、適宜更新を行うこと

2章 法の概要

- ・盛土規制法の概要

3章 用語の定義

4章 不法・危険盛土等事案

- 過去の不法・危険盛土等事案の傾向と課題
 - ・人目のつかない山間部や、車両のアクセスが良く交通量が少ない高速道路や幹線道路沿いで、建設残土を処理するため盛土が行われる傾向がある
- 過去の不応・危険盛土等事案に対する行政対応の特徴
 - ・行政指導を繰り返し、結果として盛土の崩落を招いた事案が見られる
- 過去の事案を踏まえた教訓
 - ・いたずらに行政指導を繰り返さず、躊躇なく行政処分を実施すること
 - ・災害防止のため必要な場合は躊躇なく行政代執行を実施すること

1章 盛土等に対する情報の管理

- 1.1 台帳による許可・届出等の情報整理
- 1.2 行政対応の記録の情報管理
- 1.3 関係部局間での情報共有

2章 不法・危険盛土等の監視・発見

- 2.1 パトロールによる発見
- 2.2 関係部局等との連携による発見
- 2.3 地域住民による通報
- 2.4 衛星画像解析等を用いた盛土の監視・発見

1章 盛土等に対する情報の管理（概要）

1.1 台帳による許可・届出等の情報整理

- 盛土規制法に基づく許可・届出等について、台帳に整理すべき情報
- 台帳の作成例

1.2 行政対応の記録の情報管理

- 行政指導や処分、その後の是正等について記録・管理することの必要性
- 告発時に有効な行政指導等の記録のひな型

1.3 関係部局間での情報の共有

- 地方公共団体における盛土規制法所管部局と廃棄物担当部局や警察等の関係部局間で情報共有を図ることの必要性と事例

2章 不法・危険な盛土等の監視・発見（概要）

2.1 パトロールによる発見

- 地方公共団体職員によるパトロールの実施方法、体制、留意点
 - ・無許可で盛土等が行われやすい地域について重点的に対応するなど計画的に実施すること
 - ・パトロールの体制を構築しがたい場合などは業務委託することも考えられること
 - ・違法性・危険性が疑われる盛土等を発見した場合の対応方法を事前に決めておくこと

2.2 関係部局等との連携による発見

- 関係部局等と連携した方法、不法・危険な盛土等の監視・発見方法
 - ・他の土地利用規制部局等関連部局との盛土等の許可・届出情報の共有
 - ・他の土地利用規制部局や廃棄物担当部局、道路等の公共施設管理部局、警察等の関連部局が実施するパトロールルートを踏まえた効率的なパトロールの実施
 - ・他部局が実施するパトロールにより違法性・危険性が疑われる盛土等を発見した場合の情報共有

2.3 地域住民による通報

- 地域住民の通報を促す方法や取組み事例
 - ・盛土規制法における地域住民等が通報しやすい環境の整備（許可一覧の公表・許可を受けている旨の現地掲示）
 - ・地方公共団体における通報窓口の設置、通報アプリの導入

2.4 衛星画像解析等を用いた盛土の監視・発見

- ・2時期の衛星画像の差分解析による盛土等の地形変化の疑いがある箇所の抽出

1章 不法・危険盛土等発見後の行政対応

- 1.1 不法・危険盛土等発見後の行政対応
- 1.2 行政処分の対象となる不法・危険盛土等
- 1.3 行政指導の基本的考え方

2章 現状把握

- 2.1 現状把握の進め方
- 2.2 把握すべき事項
- 2.3 把握方法
- 2.4 立入検査
- 2.5 報告の徴取
- 2.6 その他の方法

3章 危険な盛土等の応急対応

- 3.1 応急対応が必要な盛土
- 3.2 周辺住民への周知等
- 3.3 応急対策方法
- 3.4 他部局との連携

4章 監督処分

- 4.1 趣旨
- 4.2 監督処分の要件及び命令可能な相手方
- 4.3 監督処分の実施方法
- 4.4 災害防止措置命令の内容
- 4.5 監督処分の期限

5章 勧告・改善命令

- 5.1 趣旨
- 5.2 勧告・改善命令の要件及び勧告命令可能な相手方
- 5.3 勧告・改善命令の実施方法
- 5.4 災害防止措置命令の内容
- 5.5 改善命令の期限
- 5.6 留意事項

6章 行政代執行

- 6.1 趣旨
- 6.2 行政代執行の要件
- 6.3 行政代執行の進め方
- 6.4 災害防止措置の実施
- 6.5 費用の徴収
- 6.6 代執行後の土地及び代執行において設置した工作物の管理

7章 刑事告発

- 7.1 趣旨
- 7.2 告発に向けた基本的な考え方
- 7.3 告発の手順
- 7.4 留意事項

8章 その他

- 8.1 法人が解散した場合の取り扱い

1章 不法・危険盛土等発見後の行政対応

1.1 不法・危険盛土等発見後の行政対応

◆不法・危険盛土等発見後からの行政対応フロー

(1)違法性・危険性の疑いがある盛土等の発見

(2) 現状把握 → 第2章参照

発見された盛土等については、まず、応急対応の必要性を判断する。また、その後の行政対応を実施するために必要な情報について、報告徴取や立入検査等により把握する。

(3) 危険な盛土等の応急対応 → 第3章参照

発見された盛土等について、応急対応の必要があると判断された場合は、周辺住民への周知、応急対策工事等の応急的な対応を行う。

(4) 行政処分等

① 監督処分 → 第4章参照

発見された盛土等について、違法性が確認された場合は、監督処分（工事停止命令、災害防止措置命令等）を行う。

② 勧告・改善命令 → 第5章参照

発見された盛土等について、危険性が確認された場合は、勧告・改善命令を行う。

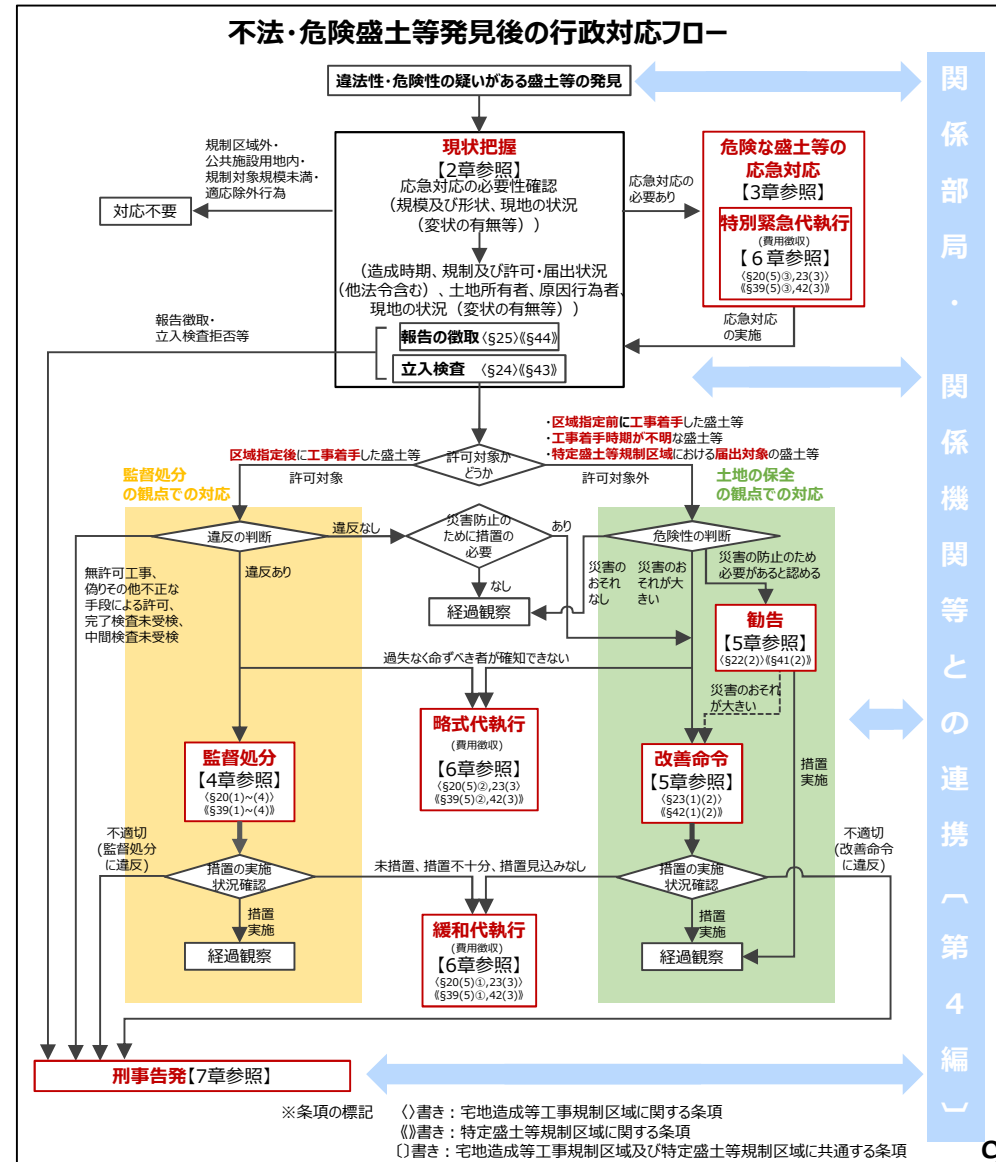
(5) 行政代執行 → 第6章参照

監督処分（災害防止措置命令）、改善命令の対象となる盛土等について、災害防止措置を命令された者が、命令に応じない場合などは、行政代執行を行う。

(6) 刑事告発 → 第7章参照

無許可の盛土等や命令違反など、罰則行為に該当する場合には、速やかに刑事告発の検討を行う。

※随時、関係部局や関係機関等との連携を行うこと



1章 不法・危険盛土等発見時の行政対応

1.2 行政処分の対象となる不法・危険盛土等

- 本法では、不法・危険盛土等に対する行政処分の方法として、「監督処分」と「改善命令」の2種類がある。
- 監督処分については、原則として、**許可制度上の違反がある盛土等が対象**となる
- 改善命令については、原則として、**許可制度上の違反はないものの、危険性のある盛土等が対象**となる。

不法盛土等

- ◆ 許可の対象だが、技術的基準や手続きに違反のある盛土等

— 無許可盛土等	: 許可を受けないで施行された盛土等
— 虚偽申請盛土等	: 偽りその他不正により許可を取得した盛土等
— 条件違反盛土等	: 許可に付した条件に違反した盛土等
— 技術基準違反盛土等	: 技術的基準に不適合な盛土等
— 検査未受検盛土等	: 中間検査や完了検査を未受検の盛土等



監督処分
の対象

危険盛土等

- ◆ 許可対象かどうか関係なく区域指定前からある盛土等も含め危険性のある盛土等



(勧告・)
改善命令
の対象

1.3 行政指導の基本的考え方

- 行政指導は、自治体に必要な手続きの負担が軽く、迅速に指導を行うことが可能となるため、**相手方が行政指導に従う場合には、行政指導を有効に活用**することも考えられる。
- ただし、行政指導はあくまでも事実行為であり、相手方の任意の協力を求めるものでしかないので、**相手方が行政指導に応じない場合で、緊急の場合及び必要な場合には、躊躇することなく行政処分**を行うこと。

2章 現状把握（概要）

2.1 現状把握の進め方

- 現状把握の重要性
 - ・発見された盛土等について適切に対応するために、現状を適切に把握することが重要
- 現状把握の進め方
 - ・まず第一に**応急対応の必要性を確認**
 - ・その後、**行政処分の対象となるかどうかや、行政処分等の相手方、その他必要な情報を確認**
- 現状把握により得た情報の取り扱い
 - ・行政処分等の根拠資料となるため、**情報の入手時期、入手方法等を確実に記録**することが重要

2.2 把握すべき事項

- **応急対応**の必要性
- **規制対象**への該当性
 - ・規制区域内かどうか
 - ・規制対象行為（行為類型・規模）に該当するかどうか
- **許可対象**への該当性
 - ・造成着手時期
 - ・許可対象行為（行為類型・規模）に該当するか
- **違反性**の有無
 - ・許可手続きの有無、技術的基準への適合状況等
- **危険性**の有無
 - ・盛土等の変状・湧水等の有無、下流の保全対象の状況等を踏まえ判断
- **関係者**（工事主、工事施工者、土地所有者等）

2.3 把握方法

- 立入検査、報告徴取、その他の方法

2章 現状把握（概要）

2.4 立入検査

- **立入検査の要件、立入検査の内容** ⇒ P.11（ガイドライン中間案での記載箇所、以下同）
 - ・立入検査は許可、行政処分等をするかどうか決定するために必要な場合に実施可能
 - ・土地の測量、土質検査、現況観察検査、ボーリングによる検査や掘削調査等について実施可能
- 立入検査に関する罰則規定
- **立入検査の同意及び通知の必要性** ⇒ P.11
 - ・「立入検査」を行う際、法律上は事前の通知や同意を必要としない
 - ・トラブル防止のため、土地所有者等へ事前の通知を行うことも考えられるが、災害防止のため必要な場合には、事前に通知を実施することなく立入検査を実施して差し支えない。
- 立入検査時の**写真動画撮影の可否** ⇒ P.11
- 立入検査等における**ドローン調査の可否** ⇒ P.12
- 立入検査における身分証明書の携帯 ⇒ P.12

2.5 報告の徴取

- **報告徴取の実施要件と徴取内容** ⇒ P.13
 - ・報告の徴取は、災害発生の防止のために必要と判断した場合に可能
 - ・盛土等が行われている土地や、その土地で行われている工事の状況について徴取可能
- **報告徴取可能な相手方** ⇒ P.13
 - ・報告の徴取が可能な相手方は「所有者、管理者又は占有者」と規定
 - ・工事施工中においては、「工事主」「工事施行者」も含め、盛土等の工事に関わる者が「占有者」に該当
 - ・工事施工後においては、土地所有者の同意を得ずに盛土等を行っている場合、放置することでその土地を無断で使用している「工事主」が「占有者」に該当
- 報告徴取に関する罰則規定

2.6 その他の方法

- **盛土規制法や他法令の許可・届出関係書類の確認**
- **航空写真や衛星画像、DEM等を活用した造成時期や造成範囲の確認**
- **周辺住民への聞き取りによる工事の施工状況や関係者の把握**

3章 危険な盛土等の応急対応（概要）

3.1 応急対応が必要な盛土

- すでに崩落が発生、ないし放置すればいつ崩落等が発生してもおかしくない著しい変状がみられ、災害が発生し人的被害が生じるおそれが切迫している盛土等は応急対応が必要と判断

3.2 周辺住民への周知等

- 危険性の高い盛土等の周辺住民への周知
- 盛土等の変状発生時や大雨による土砂災害の発生が予想される場合の避難体制の整備

3.3 応急対策方法

- 応急対策工法の選定（盛土のり面自体の安定に関する対策工、雨水や地下水に関する対策工、盛土崩壊や流出の防護に関する対策工等）
- 安全性が確保できるまでの間の監視カメラや定点観測等による現地状況の監視

3.4 他部局との連携

- 避難指示等を担当する危機管理部局や、被害を生じるおそれのある公共施設の管理者、その他警察や消防関係者等との連携

4章 監督処分（概要）

4.1 趣旨

4.2 監督処分の要件及び処分可能な相手方 ⇒ P.16

- 許可取り消し処分（工事主を処分）（法第20条第1項）
- 工事施行中止・災害防止措置命令（工事主・請負人・現場管理者に対して命令）（法第20条第2項）
- 土地使用制限・禁止命令、災害防止措置命令（工事主・土地所有者等に対して命令）（法第20条第3項）
- 緊急の工事停止命令（工事主・請負人・現場管理者・工事従事者に対して命令）（法第20条第4項）

<参考> ⇒ P.17

- ✓ 一つの現場に複数命令等を出すことが可能な者が存在する場合の対応
- ✓ 法20条第2項と3項の使い分け方
- ✓ 監督処分における土地所有者の扱い
- ✓ 緊急工事停止命令（法第20条第4項）の要件

4.3 監督処分の実施方法

- 実施の流れ（許可取消：聴聞→許可取消、命令：弁明の機会の付与→命令書交付）
- 命令書交付（命令書の記載案） ⇒ P.18
- 聴聞・弁明の機会の付与の通知、弁明の機会の期間 ⇒ P.19
- 監督処分の公表 ⇒ P.19

4.4 災害防止措置命令の内容 ⇒ P.20

- 技術的基準に適合させるための是正命令、撤去命令
- 技術的基準を踏まえた命令内容の決定、具体的な是正内容の決定（命令後の工事計画書の提出等）

4.5 監督処分の期限 ⇒ P.20

- 履行期限、着手期限の設定

5章 改善命令（概要）

5.1 趣旨

5.2 勧告・改善命令の要件及び勧告命令可能な相手方 ⇒ P.21、P.22

- **勧告の要件、勧告可能な相手方、判断方法**
 - ・技術的基準又はこれに準ずる水準（技術的基準が求める性能水準）に照らして不適切で、災害発生が懸念される場合、土地所有者等・工事主・工事施工者に対して、災害防止措置を勧告
- **改善命令の要件、命令可能な相手方、判断方法**
 - ・①災害防止措置がとられていない、又は著しく不完全で機能しておらず、②技術的観点から、当該盛土等が崩落し、災害発生のおそれ大きいと判断される場合、土地所有者等または原因行為者に対して、災害防止措置を命令

5.3 勧告・改善命令の実施方法

- **実施の流れ**（弁明の機会の付与→命令書交付）
- **弁明の機会の付与**（通知、期間）
- **命令書交付**（命令書の記載案） ⇒ P.24
- **勧告・改善命令の公表** ⇒ P.25

5.4 災害防止措置命令の内容 ⇒ P.26

- ・改善命令は監督処分とは異なり、区域指定前からある盛土等を含む、危険性のある盛土等が対象であり、命令の内容は、全ての技術的基準に適合させることを強制することはできず、**必要な最小限度の予防工事に限られる**

5.5 改善命令の期限 ⇒ P.27

- **履行期限、着手期限の設定**

5.6 留意事項 ⇒ P.27

- 改善命令における土地所有者の扱い

6章 行政代執行（概要）

6.1 趣旨

6.2 行政代執行の要件 ⇒ P.29～32

- 緩和代執行（要件、判断方法）
 - ・災害防止措置を命ぜられた者が、期限までに措置を講じない、講じても十分でない、講ずる見込みがない場合、代執行が可能
- 略式代執行（要件、判断方法、土地所有者等の調査方法）
 - ・災害防止措置を命ずべき者を確知できない場合、代執行が可能
- 特別緊急代執行（要件、判断方法）
 - ・緊急に災害防止措置を講ずる必要がある場合で、災害防止措置を命ずるとまがない場合、代執行が可能

6.3 行政代執行の進め方 ⇒ P.33～35

- 代執行の手続きフロー

6.4 災害防止措置の実施 ⇒ P.36

- 命令内容と行政代執行の内容の差異

6.5 費用の徴収 ⇒ P.37～39

- 国税滞納処分の例に従った費用徴収の手続きフロー
- 財産調査権
- 費用徴収の期間
- 代執行後に確知した者からの費用徴収

6.6 代執行後の土地及び代執行において設置した工作物の管理 ⇒ P.40

- 土地所有者等の代わりに自治体が工作物を設置した場合
- 土地所有者等以外の原因行為者の代わりに自治体が工作物を設置した場合

7.1 趣旨

7.2 告発に向けた基本的な考え方 ⇒ P.42

- 告発の姿勢

- ・公務員は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない旨規定されている趣旨を踏まえ、**悪質性の高い違反行為については告発を検討**すること。
- ・また、告発の受理を容易にすること、また、告発の受理を容易にするため、また告発から送致されるまでに時間を要するため、**違反と疑われる行為を発見した段階で警察に一報し、違反性が判明次第、早めに警察に相談**すること

- 法人処罰の考え方

- ・原因行為者のほか、事業主についても、併せて告発を行うことで事業主の責任を適切に問うこと

- 告発と行政処分の位置づけ

- ・告発や刑事処罰を理由として、行政処分を留保や控えることはせず、速やかに行政処分を実施すること

7.3 告発の手順 ⇒ P.43

- 告発から刑確定までの流れ

7.4 留意事項 ⇒ P.44、45

- 控訴できる期間、犯罪の成立時期
- 証拠書類

8.1 法人が解散した場合の取り扱い ⇒P.47～50

- **法人が存続する期間**
 - ・清算の終了または破産手続完了までは、当該法人に対して責任追及を行うことができる
- 法人が不法・危険盛土等を行った場合の**命令相手と罰則の適用**
- 法人が解散している場合の**命令・報告徴取の相手方**
 - ・命令すべき法人が解散している場合、実際に盛土を行った行為者（代表者等）に対して命令を行う
- 命令を行った法人が解散した場合の**行政代執行及び費用徴収**
 - ・予め費用徴収権を確保するため、法人に加えて、盛土を行った行為者（代表者等）に対しても命令を行うことが望ましい
 - ・行政代執行が終了し、費用納付命令を発出した法人が、清算手続きを開始した場合は、債権がある旨の届出を行い、費用徴収に努める

1章 関係部局との連携の在り方

1.1 関係法令等所管部局間の連携 ⇒ P.52

(1) 関係法令所管部局等間の連携

- ・定期的な連絡会議の開催等による情報共有
- ・関係部局間の人事交流による連携強化
- ・関係法令の許可・届出情報の共有
- ・関係部局が実施するパトロール等により、不法・危険盛土等を発見した場合の情報共有

(2) 都道府県と市町村間の連携

- ・定期的な連絡会議の開催等による情報共有
- ・不法・危険盛土等を発見した場合の情報共有

1.2 警察機関との連携が可能な事項と注意点 ⇒ P.53

- ・日常的な行政対応（連絡会議の開催、人事交流（警察からの出向者の配置等））
- ・不法・危険盛土等の監視・発見（違反性・危険性が高い事案の早期共有）
- ・立入検査・報告徴取・行政指導・行政処分（相手方からの危害が予想される場合、告発を念頭に置いた行政処分）
- ・刑事告発（警察との事前協議）

2章 民間事業者等との連携の在り方

- ・民間事業者等との連携方法