

「宅地造成及び特定盛土等規制法」 （盛土規制法）について

～危険な盛土等を全国一律の基準で包括的に規制～

国土交通省 大臣官房 参事官（宅地・盛土防災担当） 吉田 信博

1. はじめに

令和3年7月1日から大雨により、静岡県熱海市において土石流災害が発生し、甚大な人的・物的被害を引き起こした。盛土の崩落が被害の甚大化につながったといわれている。

自然災害が激甚化、頻発化し、土砂災害リスクが高まっている中、人為的に行われる違法な盛土や不適切な工法の盛土により貴重な生命・財産が失われることは決してあってはならず、盛土等に伴う災害の防止は国家的な政策課題である。

こうした認識の下、危険な盛土等を全国一律の基準で包括的に規制し、盛土等に伴う災害を防止するため、政府は、第208回国会に「宅地造成等規制法の一部を改正する法律案」を提出した。

本法案は衆参両院での審議を経て成立し、令和4年5月27日に公布されたところである。

2. 静岡県熱海市における災害の発生とその後の動き

静岡県熱海市における災害の概要

梅雨前線による大雨に伴い、2021年7月3日10時30分頃に静岡県熱海市伊豆山の逢初川で土石流（崩落土砂量約55,500m³）が発生し、

死者27名（災害関連死1名を含む）、行方不明者1名、住宅98棟の損壊などの甚大な被害が発生した。

また、東海道新幹線・JR東海道線の一時運休、関東と伊豆方面を結ぶ国道135号の一時通行止めなど、大きな社会的影響が生じた。

逢初川源頭部には、2007年以降に盛土が造成されたことが確認されており、静岡県に設置された「逢初川土石流の発生原因調査検証委員会」において、この盛土の崩落が被害の甚大化につながったと指摘されている。

盛土の総点検の実施

熱海市の土石流災害を受け、令和3年8月、土地利用関係各府省（国土交通省、農林水産省、林野庁、環境省）の連名で、都道府県知事に対し、盛土の総点検を依頼した。

令和4年3月16日時点において、全国で約3万6千箇所の盛土が抽出され、それらのほぼ全ての盛土について、目視等による点検が完了している。

その結果、

必要な災害防止措置が確認できなかった盛土

廃棄物の投棄等が確認された盛土

許可・届出等の手続がとられていなかった盛土

手続内容と現地の状況に相違があった盛土のいずれかの点検項目に該当する盛土が約

1,100箇所見つかっている。

必要な災害防止措置が確認できなかった盛土については、まずは行為者等により是正措置を行うことが基本であり、現行法令等に基づき、適切に行政指導や是正命令を行う必要がある。

是正措置が講じられない場合で、災害危険性が高いと判断された盛土については、地方公共団体が行政代執行等により災害防止措置を講じ、国として必要な支援を行うこととしている。

有識者検討会による検討

令和3年9月、内閣府に、各関係分野の有識者を委員とし、国土交通省、農林水産省、環境省等がオブザーバーとして参画する「盛土による災害の防止に関する検討会」(以下「有識者検討会」という。)が設置され、総点検で発見された危険な既存盛土への対策及び危険な盛土の発生を防止するための仕組みなどについて議論が行われた。

令和3年12月に提言が取りまとめられ、危険な盛土等の発生を防止するための仕組みとして、新たな法制度の創設が盛り込まれている。

地方公共団体からの要望

全国知事会をはじめ、地方自治体からも、法制化による全国統一の基準・規制を設けることなど、盛土による災害の防止に関する要望が国に対してなされている。

3. 有識者検討会における議論

令和3年9月30日に設置された有識者検討会においては、各関係分野の専門的な見地から、4回にわたり、盛土による災害の防止に

向けた議論がなされた。そして、令和3年12月に、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、今後、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がとりまとめられた。

その中では、危険な盛土等の発生を防止するための仕組みとして、新たな法制度の創設についても提言されている。

その内容として、盛土等に対する規制については、これまで、各種土地利用制度により、それぞれ、当該地域での土地利用規制の目的に着目して規制する仕組みであったことに加え、都道府県や市町村で定める条例についても規制内容に差異があったため、結果として、規制の弱い地域に危険な盛土等が発生したとの考えが示され、盛土等の崩落による人家等への被害が生じないように、危険な盛土造成等を規制するための新たな法制度を創設すべきであるとされた。

また、その際留意すべき観点として、国による基本方針等の策定、隙間のない規制、盛土等の安全性の確保、責任の所在の明確化と危険性の確実な除去、厳格な罰則の5点が示された。

なお、提言においては、過去の盛土の崩落事例では、法令に基づく改善命令等が行われたケースが必ずしも多くないことなどを踏まえ、新たな法制度を実効性のあるものとするために、法の施行体制・能力を強化することが重要であることなども、指摘されている。

4. 「宅地造成等規制法の一部を改正する法律案」の概要

有識者検討会での議論や全国知事会等からの要望などを踏まえ、盛土等に伴う災害から人命を守るという観点から、危険な盛土を包

括的に規制する法制度を構築することとした。

その際、現行の宅地造成等規制法が、

- ・盛土による災害の防止を直接の目的としていること
- ・規制区域の指定、工事の許可制、土地の所有者等の管理責任や都道府県知事等の勧告・命令など、盛土の安全性確保の観点から優れた規制手法を採用していること

から、新法ではなくこれの一部改正という形をとることとした。

ただし、今般の改正は、「宅地造成等規制法」を「宅地造成及び特定盛土等規制法」とするなど、法律の題名も含めて改正し、後述のとおり、危険な盛土を包括的かつ実効的に規制するために抜本的な対策を講ずるものである。

また、危険な盛土等は、宅地や農地・森林等の土地の用途に関わらず発生しうるものであり、これらを包括的に規制する必要があることから、改正後の盛土規制法は、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している。

盛土規制法の運用にあたっては、基本的には、両省が、それぞれの所掌事務について蓄積した知見に基づき、

- ・国土交通省においては、主に宅地に関する技術的基準や安全対策等を担当し、
- ・農林水産省においては、主に農地・森林に関する技術的基準や安全対策等を担当することを想定している。

以下、盛土規制法の概要について、有識者検討会の提言における5つのポイントに対応させて解説する。

国による基本方針の策定

盛土等に伴う災害防止のための対応策は、この法律をはじめとする土地利用規制、廃棄

物処理など、多くの行政分野に及ぶものであり、関係部局が相互に連携しながら円滑に規制を実施できるようする必要がある。また、盛土規制について、各自治体によって対応にばらつきが生じることの無いようにする必要がある。

こうしたことなどから、盛土規制法においては、主務大臣である国土交通大臣及び農林水産大臣が盛土等に伴う災害の防止に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を策定し、国土全体にわたる総括的な盛土対策についての基本的な考え方を示すこととしている。

具体的には、

- ・盛土等に伴う災害の防止に関する基本的な事項
- ・後述する基礎調査や区域指定の考え方など、この法律に基づく事務の遂行や運用に関して指針となるべき事項
- ・建設発生土の搬出先の明確化や廃棄物混じりの盛土、太陽光パネル設置に伴う盛土への対応等、盛土等に伴う災害の防止に関する重要事項

等について定める予定である。

なお、基本方針を定めるに当たっては、関係行政機関の長に協議するとともに、審議会の意見を聴くこととしている。

隙間のない規制

規制区域の指定

) 規制区域の考え方

盛土等に伴う災害から人命を守るとの法目的に沿って、都道府県知事等が、盛土等の崩落により人家等に被害を及ぼしうる区域を規制区域として指定することとしている。

具体的には、

- ・盛土等に伴う崖崩れ等によって近隣の人家等に被害が生ずる蓋然性が高い市街地や集

落のエリア（宅地造成等工事規制区域）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、下方の人家等に危害を及ぼしうる斜面地のエリア（特定盛土等規制区域）を指定できることとしている。

）基礎調査の実施

規制区域の指定について、客観的なリスク把握に基づき行えるよう、都道府県等がおおむね5年ごとに基礎調査を実施し、定期的に土地の利用状況を把握することとしている。

）関係市町村との連携

区域を指定するためには、それぞれの地域における土地利用の状況や地形等の自然的条件などの情報が必要となることから、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できるよう、

- ・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区域指定の必要制を申し出ることができることとしている。

規制対象行為

規制区域内で行われる盛土等の行為は、都道府県知事等の許可（特定盛土等規制区域内の一定規模以下のものは届出）の対象となる。

規制対象となる行為は、具体的には、現行の宅地造成等規制法で規制対象となっている宅地造成のほか、農地の造成・改良や森林の造成、土砂の恒久的な投棄などを目的とするものなど、盛土や切土全般が規制対象となるほか、土地の形質の変更には該当しない土石の一時的な堆積も規制対象となる。

盛土等の安全性の確保

許可基準

）許可基準の全体像

規制区域内において盛土等に関する工事の許可を受けようとする工事主は、許可申請に先立って、土地所有者等の全員の同意を得るとともに、周辺住民に対し、説明会の開催等により工事の内容を周知しなければならないこととしている。

都道府県知事は、許可申請があった場合、

- ・災害防止のための安全基準（技術的基準）に適合していること、
- ・工事主が必要な資力・信用を有すること
- ・工事施工者が必要な能力を有すること
- ・土地所有者等の全員の同意を得ていることを審査することとしている。

）災害防止のための安全基準（技術的基準）

災害防止のための安全基準（技術的基準）については、今後、地盤工学等の有識者による検討会により、検討することとなる。

具体的には、盛土等については、盛土を行う場所の地形や地質、地下水を含めた水の状況に応じて、擁壁や排水施設の適切な設置や、地盤の締め固めなど、盛土の安全性を確保するための基準について、有識者の知見をいただきながら検討していくこととしている。

また、土石の堆積については、堆積の高さや斜面の勾配、土石の周囲の保安帯の確保などについて、同様に有識者の知見をいただきながら検討していくこととしている。

）許可情報の公表

無許可等の不法な盛土については、住民通報が発見のきっかけになることも多いため、地元住民が地域で行われている盛土が許可をとったものかどうか適切に判断できるよう、都道府県知事等が許可を行った場合には許可

地を公表するとともに、許可を受けた工事主は工事現場に標識を掲示しなければならないこととしている。

定期報告、中間検査の新設

許可を受けた盛土等については、許可内容に従って適切に工事が実施されていることを確認するため、工事完了時の完了検査に加え、一定規模以上の盛土等について、施工中の中間検査及び施行状況の定期報告制度を設けている。

中間検査は、災害防止上重要であるにもかかわらず、工事完了時に土砂等に埋没し、外見上確認が困難な工程について確認するものであり、現時点においては盛土における排水施設（暗渠）の設置の工程を想定している。

定期報告は、工事中の盛土等の施行状況等を一定期間ごとに報告することで、例えば許可申請時に申請していた量を超える盛土等が行われ、事後の改善措置が困難となるといった事態を防ぐこととしている。

責任の所在の明確化

本法では、盛土工事が適正に施工されるよう、規制区域内での盛土について工事主に許可の取得を義務付けるとともに、無許可行為や安全基準違反があった場合には、工事主や工事施工者に対し、工事の施行停止や災害防止措置を命ずることができることとしている。

また、盛土が行われた後もその土地が適正に管理されるよう、土地所有者等が常時安全な状態に維持する努力義務を負うことを明確化し、安全性に問題が生じている場合には、その時点での土地所有者等だけでなく、例えば危険な盛土を行った者や過去の土地所有者など、安全性に問題を生じさせた原因行為者に対しても災害防止措置を命ずることができることとしている。

また、命令の相手方を確知できない、命令するいとまがない、命令された者が期限までに対策を実施しないなどの場合には、都道府県知事等による代執行を可能としている。

厳格な罰則

本法案では、規制の実効性を確保するため、現行法の罰則を抜本的に見直し、違反行為に対して厳格な罰則を措置することとしている。

例えば、現在、無許可工事や安全基準違反については「6か月以下の懲役、30万円以下の罰金」、措置命令違反については、「1年以下の懲役、50万円以下の罰金」としているところ、いずれも「3年以下の懲役、1,000万円以下の罰金」とするなど、法定刑を大幅に引き上げることとしている。

また、法人が関与する違反行為については、自然人に加えて法人にも罰金刑を科すこととし、重大な違反については、最大3億円以下の罰金刑が科されることとなる。

こうした罰則の強化と合わせ、警察と連携した取締りの強化等を図ること等により、規制の実効性が高いものとなるよう取り組むこととしている。

5 . おわりに

盛土規制法は、公布の日から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。

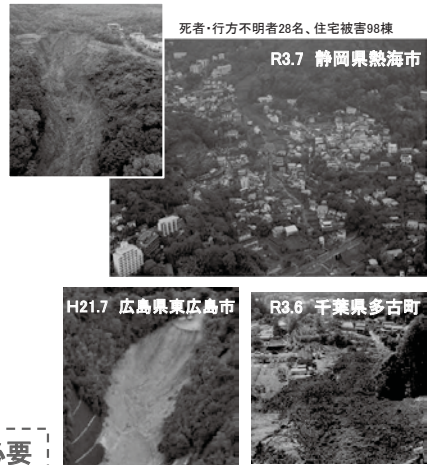
今後、国としては、基本方針の検討や、基礎調査及び区域指定、工事の許可、不法盛土への対応等に必要なガイドラインの検討などを進め、案の段階でもできるだけ速やかに都道府県等に示すことで、法施行後の都道府県等の速やかな事務の実施を促進してまいりたい。

● 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)

背景・必要性 【公布:R4.5.27 / 施行:公布の日から1年を超えない範囲内で政令で定める日】

盛土をめぐる現状

- 静岡県熱海市で大雨に伴って盛土が崩落し、土石流が発生
→ **甚大な人的・物的被害**(令和3年7月)
- 盛土の総点検において、**全国で約3.6万箇所を目視等により点検**(令和4年3月)



制度上の課題

- 宅地の安全確保、森林機能の確保、農地の保全等を目的とした各法律により、開発を規制
→各法律の目的の限界等から、**盛土等の規制が必ずしも十分でないエリアが存在**
(一部の地方公共団体では条例を制定して対応)

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が必要

※ 全国知事会等からも法制化による全国統一の基準・規制を設けることについて要望あり

法律の概要

- 盛土等による災害から国民の生命・身体を守るため、「**宅地造成等規制法**」を法律名・目的も含めて**抜本的に改正し**、土地の用途(宅地、森林、農地等)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**

※ 法律名を「宅地造成及び特定盛土等規制法」に改正。通称「**盛土規制法**」
※ **国土交通省・農林水産省による共管法**とし、両省が緊密に連携して対応

国土交通大臣及び農林水産大臣は、盛土等に伴う災害の防止に関する**基本方針**を策定

1. スキマのない規制

- 規制区域** ◆ 都道府県知事等が、**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て指定**
⇒ ・市街地や集落、その周辺など、人家等が存在するエリアについて、森林や農地を含めて広く指定
・市街地や集落等からは離れているものの、地形等の条件から人家等に危害を及ぼしうるエリア(斜面地等)も指定

- 規制対象** ◆ 規制区域内で行われる盛土等を **都道府県知事等の許可**の対象に
※ 宅地造成等の際の盛土だけでなく、単なる土捨て行為や一時的な堆積についても規制

2. 盛土等の安全性の確保

- 許可基準** ◆ 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**
- 中間検査完了検査** ◆ 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**及び③**工事完了時の完了検査**を実施

3. 責任の所在の明確化

- 管理責任** ◆ 盛土等が行われた土地について、**土地所有者等が常時安全な状態に維持する責務を有することを明確化**
- 監督処分** ◆ 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、是正措置等を命令**
※ 当該盛土等を行った造成主や工事施工者、過去の土地所有者等も、原因行為者として命令の対象になり得る

4. 実効性のある罰則の措置

- 罰則** ◆ 罰則が抑止力として十分機能するよう、無許可行為や命令違反等に対する懲役刑及び罰金刑について、**条例による罰則の上限より高い水準に強化**
※ 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

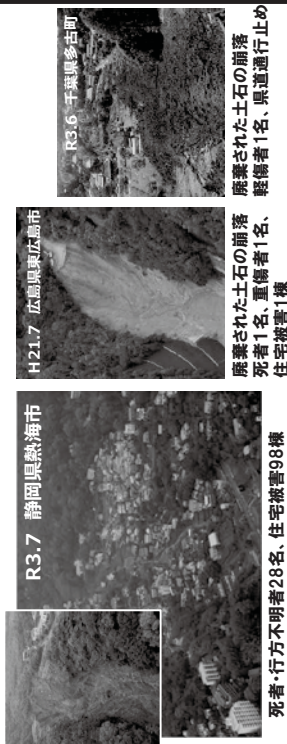
【目標・効果】 危険な盛土等を包括的に規制し、盛土等に伴う災害を防止

(KPI) ○規制区域を指定する都道府県等(都道府県、政令市、中核市)の数 ⇒ 施行後5年以内に全都道府県等

背景・必要性

盛土をめぐる現状

- 静岡県熱海市で大雨に伴って盛土が崩落し、土石流が発生
→ **甚大な人的・物的被害**（令和3年7月）
- 盛土の総点検において、**全国で約3.6万箇所を目視等により点検**（令和4年3月）



制度上の課題

- 宅地の安全確保、森林機能の確保、農地の保全等を目的とした各法律により、開発を規制
→ **各法律の目的の限界等から、盛土等の規制が必ずしも十分でないエリアが存在**
（一部の地方公共団体では、条例を制定して対応）

【参考】熱海市伊豆山地区の土石流発生箇所
→ 森林法の許可、静岡県土採取等規制条例の届出の対象 / 廃棄物処理法による廃棄物投棄禁止

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が必要

※ 全国知事会等からも法制化による全国統一の基準・規制を設けることについて要望あり

- ◆盛土等による災害から国民の生命・身体を守るため、「**宅地造成等規制法**」を法律名・目的も含めて**抜本的に改正**し、土地の用途（宅地、森林、農地等）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**
※ 法律名を「宅地造成及び特定盛土等規制法」に改正。通称“**盛土規制法**”
※ **国土交通省・農林水産省による共管法**とし、両省が緊密に連携して対応
- ◆**国土交通大臣及び農林水産大臣が盛土等に伴う災害の防止に関する基本方針を策定**し、その方針の下、都道府県知事等が規制を実施