

大阪府砂防指定地管理条例の今後の方針について

(答申)

平成27年1月

大阪府土砂災害対策審議会

1 現行の大阪府砂防指定地管理条例による規制

(1) 大阪府砂防指定地管理条例の根拠法

現行の大阪府砂防指定地管理条例（以下「砂防条例」という。）は、砂防法第4条及び砂防法施行規程第3条に基づき、平成15年に制定されているものである。

（砂防法）

第四条 第二条ニ依リ国土交通大臣ノ指定シタル土地ニ於テハ都道府県知事ハ治水上砂防ノ為一定ノ行為ヲ禁止若ハ制限スルコトヲ得
--

（砂防法施行規程）

第三条 砂防法第四条ニ依リ禁止若ハ制限スヘキ行為ハ同条第一項ノ場合ニ於テハ都道府県ノ条例ヲ以テ（中略）之ヲ定ム

(2) 規制概要

大阪府では、砂防条例にもとづき、砂防指定地における一定の行為を次のとおり禁止又は制限している。

ア 砂防条例の趣旨・目的

下流河川への土砂流出によって河床が上昇し、河川の氾濫等の災害が発生することを防ぐため、すなわち「治水上砂防」のため、砂防指定地における一定の行為を禁止又は制限するものである。

イ 規制対象区域

砂防条例による規制対象区域は、国土交通大臣により指定された「砂防指定地」であり、大阪府では、主として山間部や溪流を中心に、大阪府の面積の約17%にあたる32,200haが砂防指定地として指定されている。

ウ 規制対象行為

(ア) 禁止行為

砂防条例第3条により、砂防設備（砂防指定地に設置された治水上砂防のための施設）を損傷する行為を禁じている。

(イ) 制限行為

砂防条例第4条により、砂防指定地内において次の行為を行おうとするものは、許可（軽微な行為等は許可に代えて届出）を要することとしている。

- ・ 宅地の造成、土地の掘削、盛土、切土その他の土地の形質の変更
- ・ 土石（砂礫を含む。）の採取、鉱物の採掘又はこれらの集積若しくは投棄
- ・ 道路、橋梁その他の砂防設備以外の工作物の築造、改築及び除却

エ 規制遵守のための担保措置

現行の砂防条例では、条例の趣旨・目的が達成できるよう、条例の規定に違反する者に対する監督処分及び罰則を規定している。

（ア）監督処分

砂防条例第9条において、条例違反者に対して法的な権利義務関係を生じさせる監督処分を規定している。

監督処分の対象者は、条例の規定若しくは処分に違反した者、許可条件に違反した者又は偽りその他不正な手段により許可を受けた者であり、処分の内容として、知事は、上記の対象者に対して、許可の取り消し、許可の効力の停止又は許可条件の変更を行うことができるほか、行為の中止、行為によって生ずべき損害を防止するための施設の設置又は原状回復を命ずることができることとしている。

（イ）罰則

砂防条例第17条において、第3条の規定に違反した者（砂防設備を損傷した者）、第4条第1項の規定に違反した者（許可を得ずに制限行為を行った者）に対しては、1年以下の懲役若しくは禁錮又は2万円以下の罰金に処することとしている。

2 検討に当たっての基本的な考え方

- ・ 砂防条例では、大阪府内の砂防指定地において、治水上砂防に支障となる土地の形質変更（盛土・切土・工作物の新改築等）に規制を課しているところであるが、平成 26 年 2 月に、砂防指定地において条例違反行為が継続された結果、土砂の崩落事故が発生し、長期間に渡り府道が通行止めになるなどの事態が生じたことから、本府では、この事故を契機として、新たに、土砂の埋立て等の適正化を図ることにより災害防止や生活環境保全に資することを目的とした「大阪府土砂埋立て等の規制に関する条例（以下「土砂条例」という。）」が 12 月 26 日に制定された。
- ・ 土砂条例の制定に伴い、砂防指定地についても土砂条例の規制が及ぶことから、両条例の整合を図るとともに、砂防条例においても、条例の実効性を確保するため、治水砂防上、支障が生じる違法行為に対する規制を強化するよう条例を改正すべきである。

3 砂防条例改正の内容等に係る検討結果

（1）規制遵守のための担保措置

ア 公表制度の創設

- ・ 条例の規定を遵守させるため、現行の砂防条例には条例違反行為等に対する監督処分（許可取り消し・中止命令等）や罰則など、一定の担保措置を規定済であるが、監督処分の実効性をより確実なものとするとともに、違法行為者の取引先などの関係者に違法事実に係る情報を提供することにより、違法行為の拡大・助長を阻止するため、監督処分を行うときに、処分を受けた者の氏名等について公表することが効果的である。
- ・ 公表は事実行為であり処分行為にはあたらないが、被公表者に取引上の不利益等を生じさせるおそれがあることから、条例において公表に係る規定を明文化するとともに、被公表者への事前通知や弁明の機会の付与等、相応の行政手続も併せて整備すべきである。

イ 罰則規定の強化

- ・ 現行の砂防条例では次のとおり罰則を規定しているが、命令に違反

した者に対して罰則を課することができないなど、罰則対象行為が極めて限られている。

- また、豊能町の土砂崩落事案において明らかとなったように、違法行為によって府民の生命、財産が脅かされることとなった事態に比して、量刑が軽きに過ぎると言わざるを得ない。

(現行条例)

(罰則)

第十七条 次の各号の一各号のいずれかに該当する者は、一年以下の懲役若しくは禁錮又は二万円以下の罰金に処する。

- 一 第三条の規定に違反した者
- 二 第四条第一項の規定に違反した者

- このため、罰則対象行為について再検討するとともに、量刑についても、地方自治法の定める範囲を上限として見直すべきである。

(地方自治法)

第十四条

3 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、二年以下の懲役若しくは禁錮、百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

ウ 土地所有者の義務

- 現行の砂防条例及び大阪府砂防指定地管理規則では、行為者は許可申請を行う際に土地所有者の同意書を添付することを定めているが、土地所有者には特段の義務や責任は生じるものではないため、実態として安易な土地貸しが行われている事例が見受けられる。
- しかしながら、例えば、環境法令においては土地所有者は自らの土地が危険な状態とならないようコントロールする責任（状態責任）があると考えられており、砂防法においても、砂防指定地は、治水上砂防のため、一定の行為を禁止又は制限すべき土地として指定された土地であって、公用制限のかかる土地とされていることから、砂防指定地の土地所有者は、相応の管理責任があると解される。
- このため、自らの土地において、砂防条例で制限されている行為が行われることについて同意した土地所有者にあっても、当該土地の管

理を行為者任せにするのではなく、許可内容を遵守した適正な行為が行われるよう相応の役割を担ってもらう必要がある。

- 具体的には、同意をした土地所有者に、施工状況の定期的な確認や、不適正な行為があった場合の報告を求めることを検討するべきである。
- なお、砂防法における規制の趣旨は、一定の行為を制限又は禁止するという行為規制であることに鑑み、土地所有者へ課す義務は、行為規制の実効性を担保するための努力義務にとどめざるを得ないと解する。
- また、土地所有者に努力義務を課すためには、行為者がどのような許可を得て行為を行っているのかを土地所有者が把握できるような制度を設けることが必要であるため、行為者が許可申請にあたって土地所有者の同意を得る際には、土地所有者に対して行為内容を説明することを義務付けるとともに、行為者が許可を得た場合にはその旨を土地所有者に通知させるべきである。

(2) 条例制定事項と規則制定事項の見直し等

条例改正にあたっては、地方自治法の規定に照らし、府民に対し義務を課し、又は権利を制限する事項については、条例において制定すべきである。

(地方自治法)

第十四条

2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

ア 許可基準の条例化

- 行為者が制限を受ける行為については、条例において許可基準を明らかにすべきである。
- 従来、資力不足を理由に、基準に定められた所要の防災施設等を許可申請どおりに設置しないなどの事案が見受けられている。

このような治水上砂防に支障が生じる事態を未然に防ぐために、許可基準においては資力要件を設け、行為者が申請どおり行為を遂行するに足る資力があるかどうかについて審査することを検討すべきである。

イ 地位継承・権利譲渡の承認制

- ・ 条例に基づき得た許可について、相続や売買等により申請者の主体に変更が生じた場合には、現行の大阪府砂防指定地管理規則に基づき、地位継承又は権利譲渡の届出を要することとしている。

しかしながら、届出のみでは、許可受け者の地位を継承した行為者又は権利を譲り受けた行為者が、従前の許可申請どおりの行為を遂行できるか否かの担保が不十分であり、前述のとおり、資力不足を理由に、基準に定められた所要の防災施設等を許可申請どおりに設置しないなど、治水上砂防に支障が生じる事態を招くおそれがあることから、届出制から承認制へ改めることを検討すべきである。

ウ 届出対象範囲の見直し

現行条例では、非常災害のために必要な応急措置として行う行為や、治水上砂防のため支障を及ぼすおそれがないものとして規則で定められている行為については届出を要することとしているが、実態として、治水上砂防上、支障が生じる事例がないにもかかわらず、当該届出手続に係る行為者・行政の負担は少なくない。

このため、届出対象範囲を見直すことにより、治水上砂防のため支障を及ぼすことが確実な違法行為者への対応を強化すべきである。

エ 行為地（現地）での施工管理者の把握

現行条例では、行為の許可を得た後、実際に現地で誰が施工しているのかを把握する制度にはなっておらず、現地での指導や指示が有効に働かない事例が見受けられる。

このため、行為者が、現地での施工に係る管理者を別に置くときは、その者の氏名・連絡先等を把握できる制度を設けるべきである。

4 違法行為に対する対応方策（条例改正以外によるもの）

違法行為に対しては、条例や規則等の法令に基づき厳正に対応していくことが必要であることは言うまでもないが、運用面、ソフト面など、法令によらない対応も重要であるため、本審議会において出された次の意見についても留意すべきである

（1）違法行為のモニタリング

違法行為に対しては、早期に発見し、指導することが重要である。

しかし、砂防指定地は、その大半が山間部であり、人目に触れないところも多く、違法行為を住民からの通報やパトロールで全て把握することは容易ではない。

そのような場所では、違法行為を監視する手段としては、航空写真や人工衛星を活用することを検討するべきである。

(2) 関係機関との連携

違法行為者の中には、法律を熟知していながら、罰則を受けることもいとわず、違法行為を続ける者、繰り返す者がいる。

悪質な違法行為者に対しては、警察をはじめ、関係機関が連携して指導を行うことが重要である。

(3) 地域住民との連携

- ・ 地域でどのようなことが行われているか、違法行為のおそれがあるのではないかと、そのような地域の状況を熟知しているのは当然のことながら住民であるので、地域住民から情報を収集できるような仕組みづくりを検討すべきである。
- ・ また、違法行為の中には、法律を知らずに違法の認識もないまま行った行為により、事故が発生することがある。

地域住民に対して、どのような規制があるのか、違法行為の結果どのような事故を引き起こすことになるのか、教育の場やワークショップなどを通じて周知するなど、違法行為を未然に防ぐ対策を検討すべきである。

参 考

【大阪府土砂災害対策審議会 委員名簿】

氏 名	職 名	備 考
阿部 昌樹	大阪市立大学大学院 法学研究科 教授	
大久保 規子	大阪大学大学院 法学研究科 教授	
小杉 賢一郎	京都大学大学院 農学研究科 准教授	
千木良 雅弘	京都大学 防災研究所 教授	
深町 加津枝	京都大学大学院 地球環境学堂 准教授	
松村 和樹	京都府立大学大学院 生命環境科学研究科 教授	会長
矢守 克也	京都大学 防災研究所 巨大災害研究センター	

(五十音順・敬称略)

【「大阪府砂防指定地管理条例の今後の方針について」に係る審議経過】

平成26年 9 月 3 日	第 1 回大阪府土砂災害対策審議会 ・ 諮問 ・ 会長の指名について ・ 事務局から現行条例の課題報告及び各委員からの意見 陳述
平成26年10月16日	第 2 回大阪府土砂災害対策審議会 ・ 委員意見の取りまとめ及び質疑応答
平成27年 1 月 8 日	第 3 回大阪府土砂災害対策審議会 ・ 諮問に対する答申案の検討