

和歌山県監査公表第 1 1 号

地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号。以下「自治法」という。）第 2 4 2 条第 4 項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を次のとおり公表する。

平成 2 2 年 6 月 1 日

和歌山県監査委員 楠本 隆
和歌山県監査委員 足立 聖子
和歌山県監査委員 須川 倍行
和歌山県監査委員 角田 秀樹

和歌山県職員措置請求に係る監査結果

第 1 監査請求

1 請求人

省略

2 請求年月日

平成 2 2 年 3 月 3 1 日

3 請求の内容

請求人提出の「住民監査請求書」による請求の内容は、次のとおりである。

(1) 請求の趣旨

県では、がけ崩れ対策事業として特殊急傾斜地崩壊対策事業及び急傾斜地崩壊対策緊急整備事業他（以下「本件各事業」という。）を実施している。

平成 2 1 年度において、本件各事業費の合計 2 億 1, 3 0 0 万円他（別紙 1）は県の公金から支出された。

上記の本件各事業は、違法の理由（別紙 2）のとおり、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和 4 4 年法律第 5 7 号。以下「急傾斜地法」という。）等に反する違法があり、また、急傾斜地法が規定する急傾斜地崩壊危険区域内でその工事が実施されていないこと及び急傾斜地法の適用がなされていないことにより、県の公共事務とは関係のない個人を利得させる事業となっており、その事業費を公金から支出することは違法、不当である。

よって、監査委員は、知事に対し、公金の支出手続を担当した職員らに対し、支出額の返還をさせるなど、必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

また、県は平成 2 2 年度において、本件各事業費の合計 1 億 8, 8 0 0 万円他（別紙 1）は県の公金を支出し、契約を締結し、又は債務を負担しようとしている。

上記の本件各事業について、県が実施主体となり得る根拠法令は、執行差止め請求理由（別紙 3）のとおり、急傾斜地法以外にはない。

よって、監査委員は、知事に対し、本件各事業の実施根拠法令が急傾斜地法以外のものは執行の差止めをさせるなど必要な措置を講じるよう勧告することを併せて求める。

以上、自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定により、別紙事実証明書を添え必要な措置を請求する。

なお、平成 2 2 年度の本件各事業について、監査結果が出されるまでは知事に対し執行の停止を勧告されるよう上申する。

本件各事業費の内訳

1 平成 21 年度に係る本件各事業

- | | | |
|--------------------------|-------|------------|
| (1) 平成 21 年度特殊急傾斜地崩壊対策事業 | 45 箇所 | 131,000 千円 |
| 平成 21 年度急傾斜地崩壊対策緊急整備事業 | 27 箇所 | 82,000 千円 |
| 平成 21 年度計（ただし、皆減箇所を含む。） | 72 箇所 | 213,000 千円 |
- 以上は補正予算ベース

- (2) その他前年度からの繰越に係るもの及び本件各事業の目的に同時施行した箇所付け予算ではない砂防修繕費等

2 平成 22 年度に係る本件各事業

- | | | |
|--------------------------|-------|------------|
| (1) 平成 22 年度特殊急傾斜地崩壊対策事業 | 33 箇所 | 118,000 千円 |
| 平成 22 年度急傾斜地崩壊対策緊急整備事業 | 21 箇所 | 70,000 千円 |
| 平成 22 年度計 | 54 箇所 | 188,000 千円 |
- 以上は当初予算ベース

- (2) その他本年度からの繰越に係るもの及び本件各事業の目的に同時施行しようとする箇所付け予算ではない砂防修繕費等

違法の理由

1 急傾斜地法に反する違法

(1) 本件各事業の根拠法令

ア 本件各事業は、和歌山県行政組織規則（昭和63年規則第19号。以下「行政組織規則」という。）第27条に規定する県土整備部砂防課の所掌事務である「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）の施行に関すること。」に係る同課の所掌事務である。

イ すなわち、砂防課が所掌する本件各事業の根拠法令は急傾斜地法である。

ウ また、本件各事業の根拠法令が急傾斜地法であることにより、本件各事業が自治法第2条第2項に規定する県が処理する「地域における事務」と唯一なり得る。

(2) 本件各事業の急傾斜地法における位置づけ及び前提

ア 急傾斜地法に基づく本件各事業による工事は、急傾斜地法第3条第1項に規定する急傾斜地崩壊危険区域内において、急傾斜地法第2条第3項に規定する急傾斜地崩壊防止工事であり、そのうち急傾斜地法第12条第1項の規定により県が施行する急傾斜地崩壊防止工事である。

イ したがって、この規定に基づく本件各事業による工事の施行の前提は、県が急傾斜地崩壊危険区域の指定が事前に行われていることである。

ウ また、急傾斜地崩壊危険区域の指定は、急傾斜地法の効力を発動させ、その目的を達成させるための前提でもある。

(3) 急傾斜地法に反する違法

ところが、県は、本件各事業に係る事務事業評価調書の根拠法令欄の訂正前の「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」とあるべきところ、故意又は重大な過失により「固有する法律なし」と訂正し、すなわち、本件各事業は急傾斜地法に基づかないとし、急傾斜地崩壊危険区域の指定を怠り本件各事業を施行したのであるからその施行は急傾斜地法第12条第1項に反する違法である。

2 行政組織規則に反する違法

本件各事業は、前述のとおり、正しくは行政組織規則に規定する県土整備部砂防課の所掌事務である「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）の施行に関すること。」に係る急傾斜地法を根拠とするのであるから、県が「固有する法律なし」として急傾斜地法を適用せず施行した本件各事業は、行政組織規則に反する違法である。

また、本件各事業は、県が「固有する法律なし」とする意思で施行したのであるからその施行箇所が、結果的に過去に指定された急傾斜地崩壊危険区域内であったとしても、事後、これを理由に急傾斜地法が適用された事業であるとはできない。

すなわち、この場合でも、本件各事業は「固有する法律なし」の状態であり、急傾斜地法が適用され、自治法が規定する県が処理する「地域における事務」には成りえない。

3 改正実施要領に違反

県が通達した「県単独事業による急傾斜地崩壊対策事業の実施要領改正について」（平成20年7月8日付砂第413号。以下「改正実施要領」という。）によれば、平成21年度事業箇所から本件各事業について、急傾斜地法第3条第1項の規定に基づく急傾斜地崩壊危険区域の指定をその工事着手前に行うものとしている。すなわち、本件各事業の根拠法令は急傾斜地法であるとしている。それにもかかわらず、県が本件各事業の根拠法令を「固有する法律なし」などとした措置は同通達に違反しており不当である。

4 また、本件各事業には執行差止め理由（別紙3）3、4及び5のとおり、その他の違法若しくは不当がある。なお、砂防修繕費等を本件各事業の使途にするのは不当である。

5 がけ崩れ対策の措置を講じる者

(1) 建築基準法（昭和25年法律第201号）におけるがけ崩れ対策の規定

ア 建築基準法第19条第4項で、建築物ががけ崩れ等による被害を受けるおそれのある場合においては、当該建築物の敷地の安全を図るため、擁壁の設置その他安全上適

当な措置を講じなければならないと規定している。

イ この規定は、いわゆる建築基準法の単体規定と呼ばれる一つであり、個々の建築物の敷地に適用される。

ウ この措置を講じなければならない者は、第一義的に建築基準法第8条第1項で、建築物の所有者、管理者又は占有者（以下これらの者を「建築物の所有者等」という。）は、その建築物の敷地、構造及び建築設備を常時適法な状態に維持するように努めなければならないと規定する建築物の所有者等個人である。

エ なお、過去に指定された急傾斜地崩壊危険区域内でその後建築された建築物などに対するがけ崩れ対策の責任も当該建築物の所有者等個人である。

(2) 急傾斜地崩壊危険区域の指定を行わない場合若しくは急傾斜地法を適用しない場合、がけ崩れ対策の措置を講じる者

ア 県には急傾斜地法以外に県が建築物の所有者等に代替し、がけ崩れ対策工事の実施主体となり得る法律、条例等の根拠法令はない。

イ したがって、県ががけ崩れ対策工事に急傾斜地崩壊危険区域の指定を行わない場合若しくは急傾斜地法を適用しない場合、当該がけ崩れ対策の措置を講じなければならない者は上記のとおり建築基準法に基づく建築物の所有者等個人である。

6 結論

(1) 本件各事業による工事には、急傾斜地法等に反する違法や不当がある。

(2) 本件各事業による工事は急傾斜地法に反する違法があることから、また、急傾斜地法を適用しないのであるから、本来、建築物の所有者等個人が実施すべき工事であり、県が処理する公共事務とは何ら関係のない工事である。したがって、建築物の所有者等個人を単に利得させる私的事業に、県が公金を支出する理由などない。

執行差止め請求理由

1 本件各事業の根拠法令

本件各事業の根拠法令は、違法の理由（別紙 2）で述べたとおり急傾斜地法であり、これ以外に県が建築物の所有者等に代替し、がけ崩れ対策工事の実施主体となり得る法律、条例等の根拠法令はない。

2 急傾斜地法を根拠法令としない場合は違法若しくは不当

本件各事業が急傾斜地法を適用しない場合は、違法の理由（別紙 2）で述べたとおり、違法又は不当が発生する。

3 改正実施要領の違法若しくは不当

改正実施要領及び事業化までのフロー図等は急傾斜地法を踏まえ、本件各事業は急傾斜地法第 3 条第 1 項の規定に基づく急傾斜地崩壊危険区域の指定を前提としたものとなっている。

ただし、急傾斜地崩壊危険区域の指定に当たり、同項では次の要件を定めている。

- (1) この法律の目的を達成するために必要があると知事が認めるときであること。
- (2) 関係市町村長の意見をきくこと。
- (3) 崩壊するおそれがあること。

当核急傾斜地は、建築基準法の規定によりいったんは建築物ががけ崩れ等による被害を受けるおそれがないものとして建築物が建築されたのであるから、その後、単に急傾斜地法第 2 条で定義する急傾斜地であるというだけでは直ちに「崩壊するおそれ」があるとまではいえない。したがって、急傾斜地法第 4 条に規定する必要に応じた調査等をして崩壊するおそれの有無を見極め、当該区域指定を行わなければならない。

- (4) その崩壊により相当数の居住者その他の者に危害が生ずるおそれのあること。
- (5) 有害行為を制限する必要があること。

当該急傾斜地の崩壊が助長され、又は誘発されるおそれがないようにするためとはいえども、その区域が急傾斜地法第 7 条第 1 項各号に掲げる有害行為が現に行われる蓋然性が乏しければ、区域指定の要件とはならない。すなわち、当該急傾斜地が「崩壊するおそれ」が仮にあったとしても、行為制限をする必要の実態がなければ当該区域指定には値しない。

しかしながら、改正実施要領は上記の法要件をすべて踏まえたものとはなっていないので、この点、これによる本件各事業の施行は急傾斜地法に反する違法若しくは不当がある。

4 和歌山県建築基準法施行条例（平成 13 年条例第 23 号。以下「建築基準法施行条例」という。）に反する違法

建築基準法第 19 条第 4 項に必要な制限を附加した建築基準法施行条例第 4 条は、がけ付近の建築物について規定している。すなわち、この規定は、建築基準法第 8 条第 1 項に規定する建築物の敷地のがけ崩れからの安全の維持保全についても適用される。

本件各事業による工事の施行箇所のがけが自然斜面であり、そのがけの下に本件各事業で擁壁を設置するものの、残りの上部斜面に建築基準法施行条例第 4 条第 2 号ののり枠工法等が施行されない場合、その斜面は依然として「崩壊するおそれ」が放置されたままである。このような場合には、同条第 4 号のがけ下に建築物を建築する場合の規定を踏まえる必要がある。すなわち、本件各事業で設置される擁壁は、そのがけ崩れにより想定される衝撃が作用した場合においても、がけ下の建築物にはその崩壊土砂等が到達せず建築物に破壊を生じさせないような構造方法を用いなければならない。

つまり、県が国庫補助による急傾斜地崩壊対策事業で採用する当該衝撃力を外力とする擁壁の構造方法に準拠する必要がある。この点、本件各事業による擁壁の構造方法は当該衝撃力を考慮しないブロック積み等簡易なものとしているから、その構造方法は建築基準法施行条例の規定に反する違法である。同じ法の下で、同じ急傾斜地崩壊対策事業でありながら、国庫補助事業によるものだけが当該衝撃力を外力とする擁壁の構造方法を用い、単独事業である本件各事業による工事には用いないとする理由などない。急傾斜地法の適

用のいかに問わず、がけ崩れ対策工事は建築基準法令を満たさなければならない。

また、本件各事業に落石防護柵の設置等、落石対策の措置をしないのも違法である。

5 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。以下「土砂災害防止法」という。）を適用しない不当

土砂災害防止法第7条では、土砂災害防止法第6条の土砂災害警戒区域の指定があったときは、当該市町村防災会議は、市町村地域防災計画（災害対策基本法（昭和36年法律第223号）による市町村地域防災計画をいう。）において、当該警戒区域ごとに、土砂災害に関する情報の収集及び伝達、予報又は警報の発令及び伝達、避難、救助その他当該警戒区域における土砂災害を防止するために必要な警戒避難体制に関する事項について定めるものとしている。

この警戒避難体制の整備は、元々、改正前の急傾斜地法第20条に規定されていたが、土砂災害防止法制定時に発展的に急傾斜地法から削除がなされたものである。

すなわち、警戒避難体制の整備を行政が継続確保するため、急傾斜地法は土砂災害防止法制定後には同法と併せて施行されることが期待されている。

ところが、改正実施要領からすると、県は急傾斜地法に基づく本件各事業の工事箇所には土砂災害防止法を同時に適用するなどの措置を講じようとはしていない。

土砂災害防止法に基づく警戒避難体制の整備を始め危険の周知、住宅等の新規立地の抑制、既存住宅の移転促進等のソフト対策は土砂災害防止対策の主要な施策なのであるから、県は土砂災害防止法の施行を同時にしないのは不当である。

6 法令の遵守

したがって、平成22年度において本件各事業の実施に当たっては、県は法令を遵守し、急傾斜地法を正しく適用するもの以外の執行をしてはならない。

第2 住民監査請求書の受理

本件請求は、自治法第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、平成22年4月8日に受理を決定した。

第3 自治法第242条第3項の規定による勧告の要否

請求人は、監査結果の決定前において平成22年度の本件各事業の執行を停止する勧告を求めているため、その要否を検討したところ、自治法第242条第3項に定める「当該行為が違法であると思料するに足る相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要がある」場合に該当しないものと判断し、平成22年4月8日、同勧告はしないこととした。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

請求書及び請求人の陳述内容等を勘案し、本件各事業として平成21年度に実施した工事代金及び平成22年度に支出する予定の工事代金に関する公費負担について、自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金の支出と認められるのかを監査の対象とした。

2 監査対象機関

和歌山県県土整備部

3 請求人による証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成22年4月20日に証拠の提出及び陳述の機会を設け、同条第7項の規定に基づき、関係機関の職員の立会いを認めた。

請求人からは、平成21年4月13日付け監察査察監の記者発表資料（以下「監察査察監の記者発表資料」という。）が証拠書類として提出されるとともに、おおむね次のとおり陳述があった。

- (1) がけ崩れ防災工事等の措置は、まず建築基準法により「建築物の所有者等」個人の義務である。仮に、これらの建築物ががけ崩れの被害を受けるおそれがあるのに建築されたのであれば、建築基準法の違法建築物であり、その違法の解消義務は当該個人にある。

県は、建築基準法では、がけ崩れ対策工事等その措置を講じる主体のいかんを問うていないというが、「建築物の所有者等」個人にその実施義務を課しているのであり、この建築物の所有者等」個人に代理・代替し、県が直ちにその実施主体とはなり得ない。

急傾斜地法を適用しない場合、がけ崩れ対策の法的義務がある個人に代理・代替し、県がその主体となり得るためには条例化等法的措置が必要である。

- (2) 「事務事業評価調書（訂正前）」、「行政組織規則」、「監察査察監の記者発表資料」及び「改正実施要領」が示すとおり本件各事業の根拠法令は急傾斜地法なのであるから、県は急傾斜地法に基づき肅々と本件各事業を実施すればよいのであり、また、県はその義務を負う。

「監察査察監の記者発表資料」では本件各事業の根拠法令が急傾斜地法であるとし、その記述内容の「建設部に文書通知」の「改正実施要領」には急傾斜地法の記載こそないが、急傾斜地法第3条第1項の「急傾斜地崩壊危険区域の指定」等の記載からこれが急傾斜地法に由来することは明白である。

したがって、県は、「単独工事は実施要領に基づき実施する」というなら、それは急傾斜地法に基づき実施するということであり、県も本件各事業の根拠法令が急傾斜地法であることを自認していることになる。

本件各事業は急傾斜地法第3条第1項の区域の指定を行わず、急傾斜地法第12条第1項の急傾斜地崩壊防止工事を行ったのであるから急傾斜地法違反である。

「改正実施要領」で工事は急傾斜地法に基づくとしたにもかかわらず、それから僅か1年もしない間に、今度はその根拠法令が急傾斜地法ではないなどするのは支離滅裂である。

急傾斜地法に違反する区域指定外での県工事は、もともと建築基準法上、個人ががけ崩れ対策工事の実施義務に伴うべき工事なのであるから県が公金を支出する理由などない。単に、建築基準法上の違法な個人に不当利得をなすものである。

- (3) 本件各事業は、建築基準法上で規定された「個人の義務」を県が「免除」し、「代理・代替」するものであるから、かかる行政行為を伴う事業には根拠法令が必要である。したがって、本件各事業は違法である。また、急傾斜地法の違法が自治法上合法に転換する余地はな

い。

そもそも、根拠法令のない本件各事業は県の事務ではないのであり、知事の権限に属する事務ではないのであるから、根拠法令の解釈適用につき行政庁に許された判断の余地とされる行政裁量を知事が働かせることはできない。また、自治法は、地方公共団体の組織・運営に関する大綱なのであるから、大綱たる自治法自体をもって個別事業の根拠法令となし得ることはない。

急傾斜地法を適用しない場合、本件各事業は、もともと建築基準法上、個人が実施義務を負うべき工事なのであり、この義務を県が免除し、代替する余地はなく、県が公金を支出する理由などない。単に、建築基準法上の違法な個人に不当利得をなすものである。

第5 監査の結果

1 主文

平成21年度の本件各事業は、急傾斜地法及び建築基準法等に違反するので、その事業費を公金から支出することは違法又は不当であるとする請求人の主張には理由がないので棄却する。

また、平成22年度の本件各事業の執行差止め請求についても同様に理由がないので棄却する。

2 事実関係の確認

監査対象事項について、関係する法令等の照合、関係書類等の調査及び監査対象機関からの事情聴取等から次の事項について確認した。

(1) 急傾斜地法の概要

急傾斜地法は、急傾斜地の崩壊による災害から国民の生命を保護するため、急傾斜地の崩壊を防止するために必要な措置を講じ、もって民生の安定と国土の保全とに資することを目的とし、次のような事項を定めている。

ア 急傾斜地崩壊危険区域の指定（急傾斜地法第3条第1項及び第2項）

知事は、この法律の目的を達成するために必要があると認めるときは、関係市町村長の意見をきいて、崩壊するおそれのある急傾斜地（傾斜度が30度以上である土地をいう。以下同じ。）で、その崩壊により相当数の居住者等に危害が生ずるおそれのあるもの及びこれに隣接する土地のうち、急傾斜地の崩壊が助長され、又は誘発されるおそれがないようにするため、行為の制限をする必要のある土地を急傾斜地崩壊危険区域（以下「指定区域」という。）として指定することができる。ただし、指定は、この法律の目的を達成するために必要な最小限度のものでなければならない。

イ 指定区域内における行為の制限（急傾斜地法第7条第1項）

指定区域内においては、水の放流、工作物の設置又は改造、切土、掘さく、盛土、立木竹の伐採、土石の採取等の行為は、知事の許可を受けなければしてはならない。

ウ 都道府県の施行する急傾斜地崩壊防止工事（急傾斜地法第12条第1項）

「急傾斜地崩壊防止工事」とは、「指定区域内における擁壁等急傾斜地崩壊防止施設の設置又は改造その他急傾斜地崩壊危険区域内における崩壊防止工事」とであると急傾斜地法第2条第3項で定義されているが、都道府県は、急傾斜地崩壊防止工事のうち、第7条の制限行為に伴い必要が生じた工事以外の工事で、その急傾斜地の所有者、管理者、占有者又は急傾斜地の崩壊により被害を受けるおそれのある者が施行することが困難又は不適当なものを施行する。

エ 国の補助（急傾斜地法第21条）

国は、都道府県に対し、都道府県営工事に要する費用の1/2以内を補助することができる。

(2) 建築基準法の概要

建築基準法は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とし、次のような事項を定めている。

ア 維持保全（建築基準法第8条第1項）

建築物の所有者、管理者又は占有者は、その建築物の敷地、構造及び建築設備を常時適

法な状態に維持するように努めなければならない。

イ 敷地の衛生及び安全（建築基準法第19条第4項）

建築物ががけ崩れ等による被害を受けるおそれのある場合においては、擁壁の設置その他安全上適当な措置を講じなければならない。

ウ 地方公共団体の条例による制限の附加（建築基準法第40条）

地方公共団体は、その地方の気候若しくは風土の特殊性又は特殊建築物の用途若しくは規模に因り、この章の規定又はこれに基づく命令の規定のみによっては建築物の安全、防火又は衛生の目的を十分に達し難いと認める場合においては、条例で、建築物の敷地、構造又は建築設備に関して安全上、防火上又は衛生上必要な制限を附加することができる。

エ がけ付近の建築物（建築基準法施行条例第4条）

高さが2メートルを超えるがけ（地表面が水平面に対し30度を超える角度をなす土地で硬岩盤（風化の著しいものを除く。）以外のものをいう。以下同じ。）の上端からの水平距離がその下端方向に対して、又は当該がけの下端からの水平距離がその上端方向に対して、それぞれ当該がけの高さの2倍未満（がけの地表面が垂直である場合にあっては、当該がけからの水平距離が当該がけの高さの2倍未満）の土地の区域内においては、建築物を建築してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

（ア） がけが擁壁により構成されているため安全上支障のない場合

（イ） がけがのり枠工法等の工事が施行されているため安全上支障のない場合

（ウ） がけの形状及び土質によりがけ崩れのおそれのない場合

（エ） がけの下に建築物を建築する場合で、次のいずれかに該当するとき。

a 当該建築物の外壁及び構造耐力上主要な部分（がけ崩れによる衝撃が作用すると想定される部分に限る。以下この号において「外壁等」という。）の構造が、がけ崩れにより想定される衝撃が作用した場合においても破壊を生じない構造方法を用いるものであるとき。

b aに定める構造方法を用いる外壁等と同等以上の耐力を有する構造方法を用いている門又は塀を、がけ崩れにより当該建築物の外壁等に作用すると想定される衝撃を遮るように設けるとき。

（3） 土砂災害防止法の概要

土砂災害防止法は、土砂災害から国民の生命及び身体を保護するため、土砂災害が発生するおそれがある土地の区域を明らかにし、当該区域における警戒避難体制の整備を図るとともに、著しい土砂災害が発生するおそれがある土地の区域において一定の開発行為を制限するほか、建築物の構造の規制に関する所要の措置を定めること等により、土砂災害の防止のための対策の推進を図り、もって公共の福祉の確保に資することを目的とし、次のような事項を定めている。

ア 土砂災害防止対策基本指針（土砂災害防止法第3条第1項）

国土交通大臣は、土砂災害の防止のための対策の推進に関する基本的な指針（以下「基本指針」という。）を定めなければならない。

イ 土砂災害警戒区域（土砂災害防止法第6条第1項）

都道府県知事は、基本指針に基づき、急傾斜地の崩壊等が発生した場合には住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、当該区域における土砂災害を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域として政令で定める基準に該当するものを、土砂災害警戒区域（以下「警戒区域」という。）として指定することができる。

ウ 警戒避難体制の整備等（土砂災害防止法第7条第1項）

市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあっては、当該市町村の長。）は、警戒区域の指定があったときは、市町村地域防災計画において、当該警戒区域ごとに、土砂災害に関する情報の収集及び伝達、予報又は警報の発令及び伝達、避難、救助その他当該警戒区域における土砂災害を防止するために必要な警戒避難体制に関する事項について定めるものとする。

エ 土砂災害特別警戒区域（土砂災害防止法第8条第1項）

都道府県知事は、基本指針に基づき、警戒区域のうち、急傾斜地の崩壊等が発生した場合には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と認められる土地の区域で、一定の開発行為の制限及び居室を有する建築物の構造の規制をすべき土地の区域として政令で定める基準に該当するものを、土砂災害特別警戒区域（以下「特別警戒区域」という。）として指定することができる。

オ 特定開発行為の制限（土砂災害防止法第9条第1項）

特別警戒区域内において、都市計画法（昭和43年法律第100号）第4条第12項の開発行為で当該開発行為をする土地の区域内において建築が予定されている建築物（当該区域が特別警戒区域の内外にわたる場合においては、特別警戒区域外において建築が予定されている建築物を除く。）の用途が制限用途であるものをしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事の許可を受けなければならない。ただし、非常災害のために必要な応急措置として行う行為その他の政令で定める行為については、この限りでない。

(4) 平成21年度及び平成22年度の本件各事業の概要

ア 本件各事業は、次の改正実施要領及び各市町村長あての通知に基づき県単独事業として斜面の崩壊防止を目的に小規模な工事や緊急を要する工事を施行するものであり、新たに平成21年度から原則として急傾斜地崩壊危険区域の指定を工事着手前までに完了させることとした。

(ア) 特殊急傾斜地崩壊対策事業（特急斜）実施要領

a 和歌山県が施行する急傾斜地崩壊防止工事のうち、次の各号に該当する場合で原則として、当該急傾斜地崩壊防止工事によって被害が軽減される地域内において、土砂災害危険箇所の公表等の警戒避難態勢にかかわる措置がなされているもの。

(a) 急傾斜地の高さが5m以上の自然斜面であること。

(b) 移転適地がないこと。

(c) 人家おおむね5戸以上に倒壊等著しい被害を及ぼすおそれのあるもの。

ただし、官公署・学校・病院・駅・避難所・災害時要援護者関連施設等を有する急傾斜地の場合は、「5戸」を「1戸」に読み替えるものとする。

(d) 国庫補助事業の対象とならないもの。

b 市町村負担金

10%

c 備考

(a) 市町村からの事業要望時に急傾斜地指定申請書を添付してもらい、事業採択時に県により指定

(b) 平成14年6月3日付砂第190号にて通知している「地元協力体制の確認書」を事業要望時に提出

(イ) 急傾斜地崩壊対策緊急整備事業（急緊整）実施要領

a 和歌山県が施行する急傾斜地崩壊防止工事のうち、次の各号に該当する場合で原則として、当該急傾斜地崩壊防止工事によって被害が軽減される地域内において、土砂災害危険箇所の公表等の警戒避難態勢にかかわる措置がなされているもの。

(a) 急傾斜地の高さが5m以上の自然斜面であり、斜面崩壊等の前兆現象が確認されたもの。

(b) 移転適地がないこと。

(c) 人家おおむね3戸以上に倒壊等著しい被害を及ぼすおそれのあるもの。

ただし、官公署・学校・病院・駅・避難所・災害時要援護者関連施設等を有する急傾斜地の場合は、「3戸」を「1戸」に読み替えるものとする。

（ただし、災害時要援護者を抱える所帯については1戸以上）

(d) 国庫補助事業の対象とならないもの。

b 市町村負担金

10%

c 備考

(a) 市町村からの事業要望時に急傾斜地指定申請書を添付してもらい、事業採択時に

県により指定

- (b) 平成14年6月3日付砂第190号にて通知している「地元協力体制の確認書」を事業要望時に提出

- (ウ) 平成20年12月26日付け砂第979号和歌山県県土整備部河川・下水道局砂防課長通知（急傾斜地崩壊対策事業等の法指定について）

- a 平素より土砂災害を防止するための事業の推進に取り組んでいただき、誠にありがとうございます。
- b さて、急傾斜地法による区域指定の趣旨は、国民の生命を保護するため、区域指定地内における行為制限、防災措置勧告、改善命令、工事の実施等があります。
- c この趣旨に鑑み、急傾斜地崩壊対策事業を実施する場合、災害発生の緊急時等やむを得ない場合を除き、原則として区域指定を工事着手前までに完了させたいと考えております。
- d 県単独事業についても同様に法指定箇所での実施を考えております。つきましては県単独事業を要望される場合には、工事実施までに法指定を終えられるよう、区域指定に必要な書類を作成し、建設部に提出してください。また平成20年度工事完了箇所についても区域指定をしたいと考えておりますのでよろしくお願いします。
- e なお、このことにつきましては、本年6月27日に砂防担当者研修会で説明しておりますが、区域指定の趣旨をご理解の上、よろしくお願いします。

- イ 平成21年度における特殊急傾斜地崩壊対策事業にあつては45件、131,000千円、急傾斜地崩壊対策緊急整備事業にあつては27件、82,000千円で、合計で72件、213,000千円の予算を計上している。

なお、平成20年度から平成21年度への繰越事業費は、特殊急傾斜地崩壊対策事業で6件で9,000千円、急傾斜地崩壊対策緊急整備事業で1件、5,037千円となっている。

また、平成22年度における特殊急傾斜地崩壊対策事業にあつては33件、118,000千円、急傾斜地崩壊対策緊急整備事業にあつては21件、70,000千円で、合計で54件、188,000千円の予算を計上している。

- ウ 砂防修繕事業の工事請負費3,984,750円を特殊急傾斜地崩壊対策事業及び急傾斜地崩壊対策緊急整備事業7件に充当している。

また、特殊急傾斜地崩壊対策事業の工事請負費3,051,300円を災害緊急砂防事業1件に充当している。

なお、砂防修繕事業は、砂防設備等の維持修繕を行い、従前の機能を回復させ、災害を未然に防止するもので、災害緊急砂防事業は、国庫補助事業の採択基準に該当しない風水害、震災等による土砂の崩壊等、被災箇所について緊急的に施行し、再度の災害の防止を図るものである。

3 監査対象機関（県土整備部）の主張

- (1) 県では、がけ崩れから県民の生命を守るため、がけ崩れ防止対策を行っており、規模の大きいものについては、急傾斜地法に基づき国庫補助事業で実施し、規模の小さいものや緊急に対応する必要があるものについては、県単独事業により、県の施策として実施要領を定め、事業を実施している。

本県は、地形上、がけ崩れのおそれのある箇所が数多くあり、また、山間部では、人家もまばらに点在しているため、特に小規模な対策を行う県単独事業の必要性が高く、かつ、要望も数多く寄せられている。

- (2) 県単独工事は、急傾斜地法に基づき実施する補助事業の採択基準に合わない小規模なもの及び緊急を要するものについて実施するものであり、当該工事の実施には、急傾斜地法に規定する区域指定を要件としていない。一方、急傾斜地法は指定区域外での県単独工事の実施を妨げてはいない。このため、区域を指定せずに実施した県単独工事は、違法又は不当であるとの指摘は当たらない。

- (3) 行政組織規則第27条に規定する砂防課の任務は、土砂災害の防止及び砂防を行い、県土の保全及び県民の生命・財産の保護を図ることであるが、本件各事業は、所掌事務のうち同

条第3号の「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）の施行に関すること。」を根拠としているものではなく、第7号の「その他任務の達成に必要なこと。」を根拠にしている。したがって、本件各事業は、急傾斜地法に基づいていないため、事務事業評価調書に「固有する法律なし」と記載したものであり、急傾斜地法を適用せず本件各事業を実施するのは違法であるとの指摘は当たらない。

- (4) 改正実施要領は、備考欄に「事業採択時に県により指定」という事務手続上の注意事項を記載している。

これは、県単独事業における指定区域の指定について、県単独事業のような小規模な工事においても、急傾斜地崩壊危険区域指定基準を満足する箇所のうち、関係者間の利害の対立が予想され、崩壊の助長及び崩壊が誘発される行為を制限する必要があると認められる箇所など、必要に応じて事業効果がより一層得られる箇所を区域指定していくという趣旨であり、すべての県単独事業箇所を区域指定するという趣旨ではない。

また、平成20年12月26日付け砂第979号通知において、「原則として区域指定を工事着手までに完了させたいと考える」など、実際の事務作業で誤解が生じないように、通知したところである。

- (5) 建築基準法第19条第4項の規定は、建築物の敷地等の満たすべき状態の基準を定めるものであり、措置を講じる主体のいかんを問うておらず、措置を講ずる主体を建築物の所有者等に限定しているものではない。
- (6) 県単独工事である本件各事業は、小規模ながけを対象としており、事業箇所のがけの状況を踏まえ、必要な対策工法を選定しており、本件各事業により対策が実施されたがけは建築基準法施行条例第4条ただし書きの規定に該当するため、建築基準法施行条例に違反しているものではない。
- (7) 土砂災害防止法は、開発行為の制限や警戒避難体制の整備等のソフト対策を推進するための法律であり、対策工事を実施するに当たり、土砂災害防止法を同時に適用しなければならないという規定はなく、本件各事業箇所に土砂災害防止法を同時に適用しないのは不当であるとの指摘は当たらない。

第6 監査委員の判断

- 1 本件請求について、請求人は特に次の点を主張している。

- (1) 本件各事業の根拠法令は急傾斜地法であるが、事務事業評価調書で「固有する法律なし」と訂正し、すなわち、本件各事業は急傾斜地法に基づかないとし、指定区域の指定を怠り本件各事業を施行したのであるから急傾斜地法第12条第1項に違反する。
- (2) 本件各事業は、行政組織規則に規定する県土整備部砂防課の所掌事務である「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）の施行に関すること。」に係る急傾斜地法を根拠とするのであるから、県が「固有する法律なし」として急傾斜地法を適用せず施行した本件各事業は、行政組織規則に反する。
- (3) 県が通達した改正実施要領によれば、平成21年度事業箇所から本件各事業について、急傾斜地法第3条第1項の規定に基づく指定区域の指定をその工事着手前に行うものとしている。すなわち、本件各事業の根拠法令は急傾斜地法であるとしている。それにもかかわらず、県が本件各事業の根拠法令を「固有する法律なし」などとした措置は同通達に違反する。
- (4) 砂防修繕費等を本件各事業の使途にするのは不当である。
- (5) 県ががけ崩れ対策工事に指定区域の指定を行わない場合若しくは急傾斜地法を適用しない場合、当該がけ崩れ対策の措置を講じなければならない者は建築基準法に基づく建築物の所有者等個人であり、県が処理する公共事務とは関係がない。
- (6) 改正実施要領は急傾斜地法を踏まえ、本件各事業は急傾斜地法第3条第1項の規定に基づく指定区域の指定を前提としたものとなっているが、同項で定めている要件をすべて踏まえたものとはなっていないので、この点、改正実施要領による本件各事業の施行は急傾斜地法に違反する。
- (7) 本件各事業で設置される擁壁は、県が国庫補助による急傾斜地崩壊対策事業で採用する衝撃力を外力とする擁壁の構造方法に準拠する必要があるが、本件各事業による擁壁の構造方法は当該衝撃力を考慮しないブロック積み等簡易なものとしているから、その構造方法は建

建築基準法施行条例の規定に違反する。また、本件各事業に落石防護柵の設置等、落石対策の措置をしないのも違法である。

- (8) 警戒避難体制の整備を行政が継続確保するため、急傾斜地法は土砂災害防止法と併せて施行されることが期待されているが、改正実施要領からすると、県は急傾斜地法に基づく本件各事業の工事箇所には土砂災害防止法を同時に適用する措置を講じようとはしていない。

土砂災害防止法に基づく警戒避難体制の整備を始め危険の周知、住宅等の新規立地の抑制、既存住宅の移転促進等のソフト対策は土砂災害防止対策の主要な施策なのであるから、県は土砂災害防止法の施行を同時にしないのは不当である。

2 これらの点について、監査委員は次のとおり判断する。

(1)について、急傾斜地法の趣旨は、災害から国民の生命を保護することを目的とするものであるが、急傾斜地法で規定する工事は、必要最低限度なものを規定するにとどまり、それ以外の全ての工事を禁止又は排除する趣旨とは考えられない。

むしろ、各都道府県においては、地理的条件等にかんがみ、必要性もそれぞれ異なることから、県が県民の生命、財産等を守るという目的のため、県独自の判断により工事を実施することがより同法の趣旨に沿うものといえる。

本件各事業は、自治法第2条第2項の普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理するという規定に基づく地域における事務として、住民の福祉を増進するため、実施要領に基づき、県が独自の判断で県単独事業として実施したものである。

したがって、本件各事業は、何ら急傾斜地法第12条第1項に違反するものではない。

(2)について、行政組織規則第27条の規定によると、砂防課は、土砂災害の防止及び砂防を行い、県土の保全及び県民の生命・財産の保護を図ることを任務とし、次の事務を所掌するとあり、同条第3号で「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)の施行に関すること。」と規定されているが、第7号で「その他任務の達成に必要なこと。」と規定されており、本件各事業は、この第7号を根拠に県単独事業として実施するものであるから、行政組織規則に違反するものではない。

(3)について、そもそも本件各事業は、(1)で述べたとおり、自治法第2条第2項の規定に基づく地域における事務として、県単独事業を実施したものであるから、急傾斜地法に基づくものではない。

また、平成20年12月26日付け砂第979号において、「原則として区域指定を工事着手までに完了させたいと考える」と通知しており、すべての県単独事業箇所を区域指定するという趣旨ではないと考えられる。

(4)について、砂防修繕費等を本件各事業に充当することについては、最終的には事業遂行の必要性から知事の裁量に委ねられているものである。

なお、今後このような場合においても、本来の事業目的にかんがみ、緊急性のあるものなどやむを得ないものに限定するべきである。

(5)について、建築基準法は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めるものであり、建築基準法第19条第4項において、敷地の安全の基準として、建築物ががけ崩れ等による被害を受けるおそれのある場合においては、擁壁の設置その他安全上適当な措置を講じなければならないと規定されている。

建築物の敷地の安全対策は、土地の所有者等が自ら講じるのが原則であると考えられるが、同項の規定は、建築物の敷地の満たすべき状態の基準を定めているものであり、措置を講ずる主体を土地の所有者等に限定しているものではない。

(6)について、(1)と同様に本件各事業は、自治法第2条第2項の規定に基づく地域における事務として、単独事業を実施したものであり、急傾斜地法に違反するものではない。

(7)について、本件各事業は、事業箇所ごとにがけの状況を踏まえ、建築基準法施行条例第4条ただし書きの規定に該当する工事を実施したものであり、直ちに建築基準法施行条例に違反するとは認められない。

(8)について、土砂災害防止法は、開発行為の制限や警戒避難体制の整備等のソフト対策を推進するための法律であり、本件各事業を実施するに当たり、土砂災害防止法を同時に適用し

なければならないという規定はない。

したがって、本件各事業箇所には土砂災害防止法を同時に適用しないことは不当ではない。

第7 委員意見

本県には、がけ崩れのおそれのある箇所が多いという地形上の問題から、対策を講じなければならない箇所が多数存在する。工事箇所の選定については、知事の裁量に委ねられるべき事項であるが、その選定に当たっては、実施要領に基づく厳正な要件審査はもとよりのこと、危険度等客観的基準による優先順位の設定等、公平性の確保により一層努めるとともに、事業の執行に当たっては、「原則として区域指定を工事着手前までに完了させる」とした特殊急傾斜地崩壊対策事業実施要領、急傾斜地崩壊対策緊急整備事業実施要領及び平成20年12月26日付け「急傾斜地崩壊対策事業等の法指定について」に則り、より厳正な執行に努められたい。