

# 第1回 盛土のあり方検討会議 有識者検討会

日時：令和5年1月10日(火) 14時00分～  
場所：都庁第二本庁舎10階209会議室

## 次第

- 1 開会
- 2 挨拶
- 3 議事
  - 盛土規制法の概要
  - 基礎調査の概要
  - 東京都版基礎調査実施マニュアルの検討
  - 盛土規制法運用上の課題
- 4 閉会

# 有識者検討会委員

氏名	所属	役職	専門分野	主な経歴
こせき じゅんいち 古関 潤一	東京大学大学院工学系研究科 社会基盤学専攻 社会基盤防災・リスク管理学講座	教授	地盤工学	・(都)大規模盛土造成地優先度評価手法等検討会
あさの しほ 浅野 志穂	国立研究開発法人 森林研究・整備機構 森林総合研究所 森林防災研究領域	領域長	森林科学 防災工学	・(国)盛土等防災対策検討会
おく まみ 奥 真美	東京都立大学 都市環境学部 都市政策科学科 都市環境科学研究科 都市政策科学域	教授	環境法 行政法	・東京都環境影響評価審議会 ・東京都廃棄物処理施設の審査に係る専門家会議

# 本検討会で審議いただく内容

- 東京都版基礎調査実施マニュアルの策定  
(規制区域指定のための調査・既存盛土調査)
- 盛土規制法運用上の課題と対応策
- 都市計画法・盛土規制法に基づく許可の手引きの策定

# 盛土規制法の概要

## 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3.6万か所（東京都1,647か所）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)



[国土交通省HPより引用]

- 「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”）

## 法の主な改正点

- ① 規制区域の拡大  
(人家等がある又は危害を及ぼしうるエリアを網羅)
- ② 規制対象の追加  
(宅地造成以外の盛土や土捨て行為なども対象)
- ③ 許可手続きの追加  
(住民への事前周知や中間検査が追加)
- ④ 法目的・名称の変更  
(宅地造成等規制法⇒盛土規制法)

## 都としての対応

- ① 早期に基礎調査等を実施し、令和6年度に規制区域を設定
- ② 増加する業務に確実に対応できるよう、体制や連携を強化
- ③ 事務処理特例など、関係条例を改正

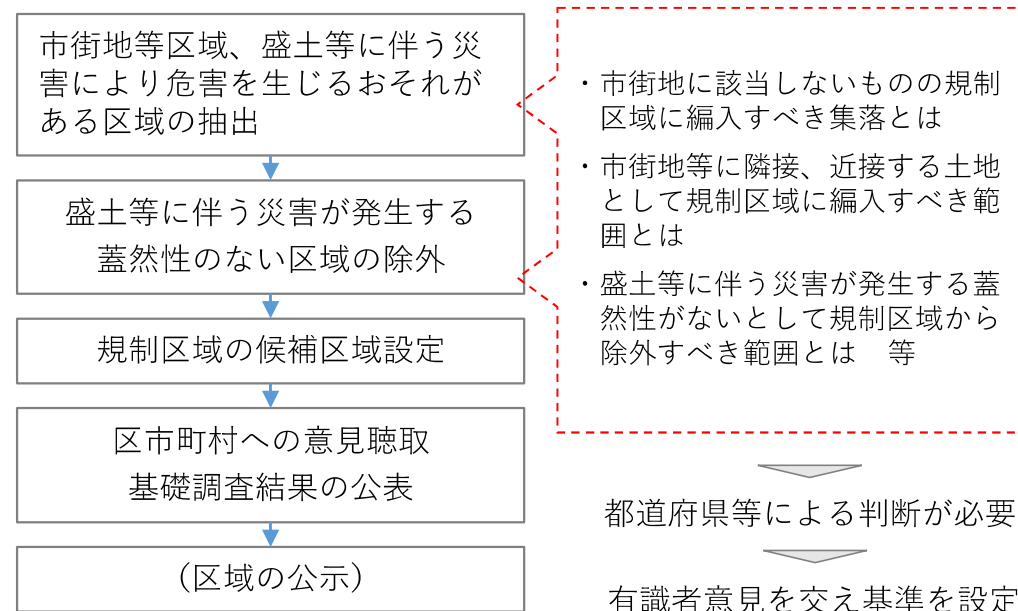
## 新制度による規制区域の迅速な設定

国の設定する経過措置期間（令和7年5月まで）内に、各規制区域を設定することが必要  
（経過措置終了後は、現行の宅地造成等規制法の規制が適用されなくなる）

⇒都民の安全確保のため、早期に基礎調査等を実施し、確実に各規制区域を設定

### 基礎調査の進め方

- ・実施要領等に基づきつつ、都道府県等が判断すべきとされている事項について、有識者からの意見を交えて基準を設定し、調査を実施
- ・中核市である八王子市と協定を締結し、効率的に市分も一括調査



実施要領に基づくフロー





# 今後の進め方

時期	項目
令和4年度	基礎調査に着手
	有識者検討会を設置
令和5年度	区市町村との調整を開始
	基礎調査を完了
令和6年度	規制区域を公示（新制度に移行）

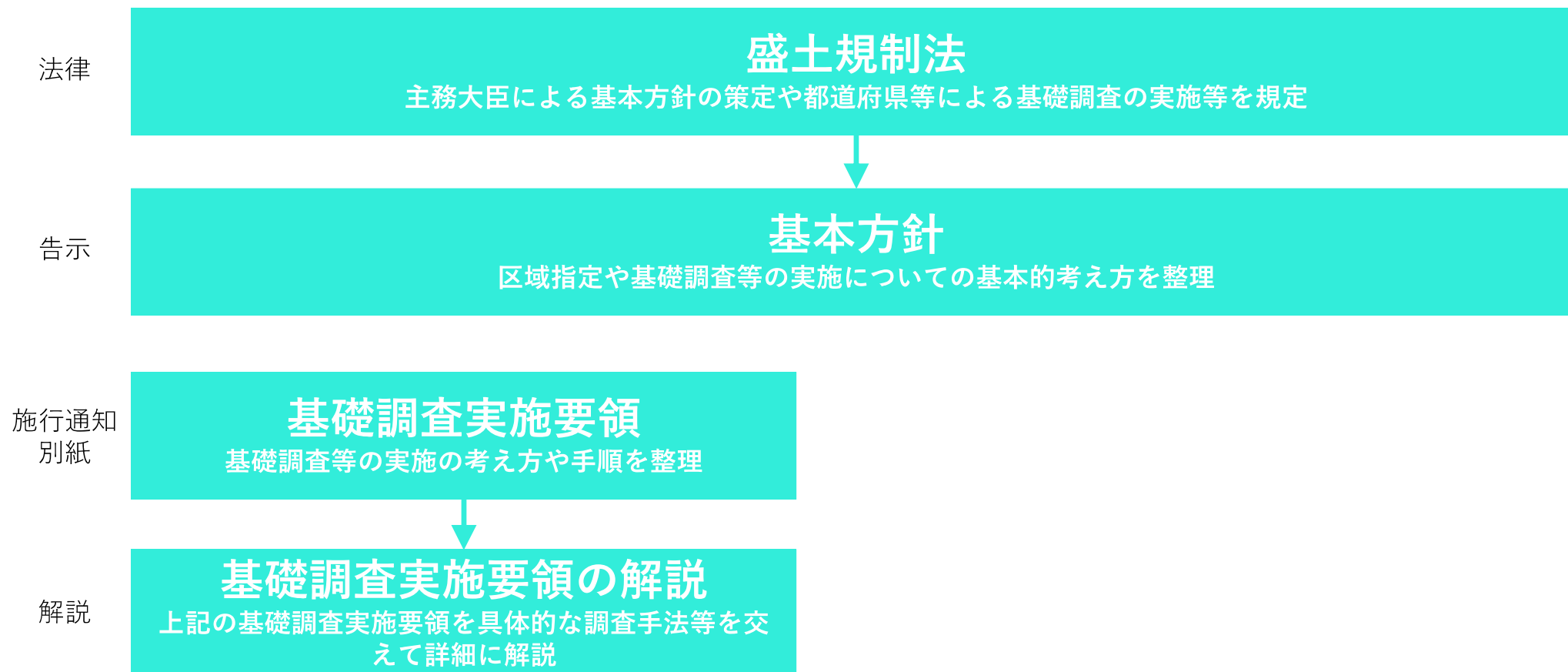
# 基礎調査の概要

□ 基礎調査実施要領（案）（規制区域指定編）

□ 基礎調査実施要領（規制区域指定編）の解説（案）

[引用元：国土交通省ウェブサイト ([https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_tobou\\_tk\\_000078.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_tk_000078.html))]

# 基礎調査実施に当たって準拠する基準類



# 規制区域指定に必要な基礎調査の手順

## 資料の収集整理

### 宅地造成等工事規制区域

(1) 市街地等区域の抽出

### 特定盛土等規制区域

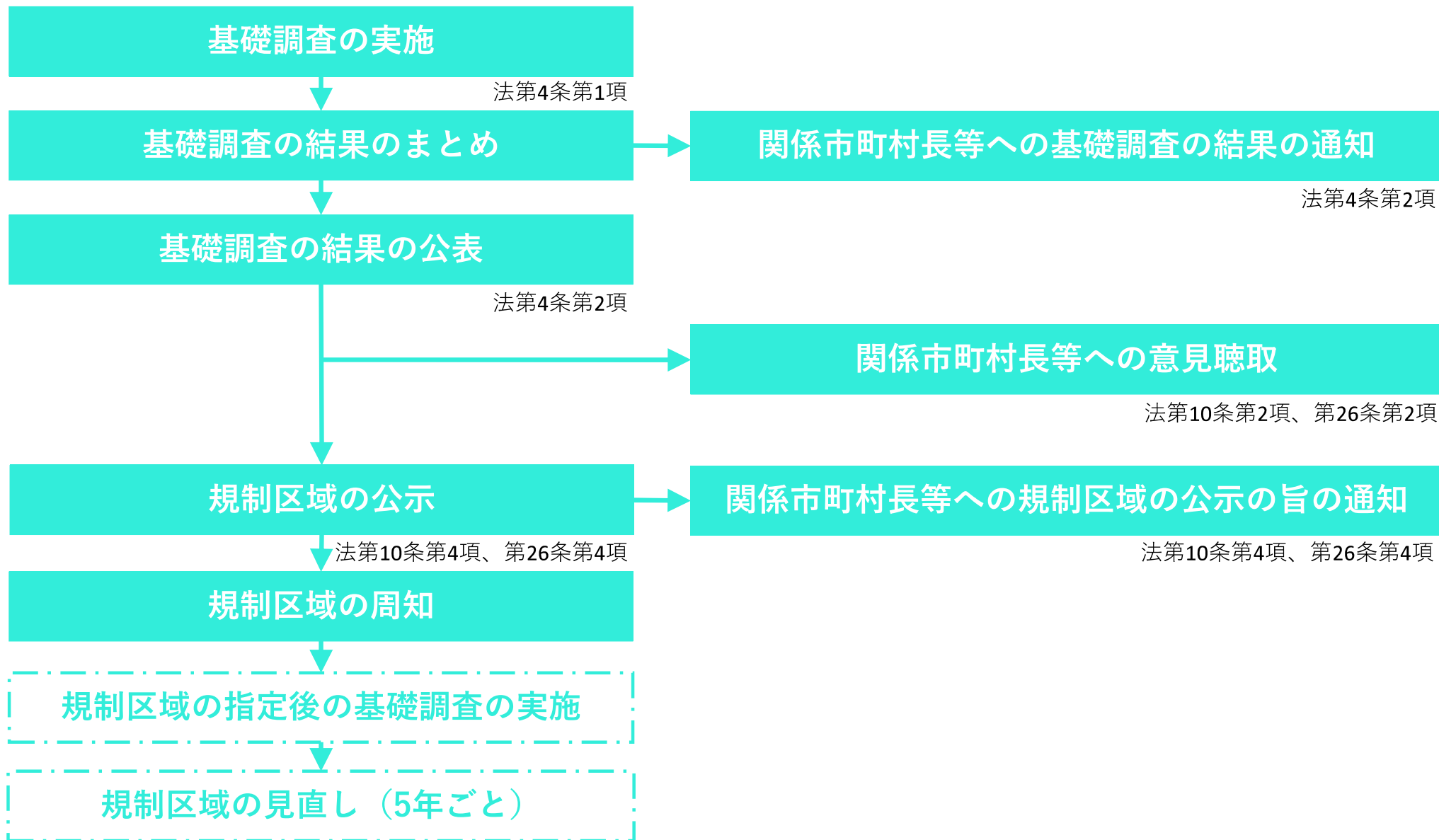
(1) 盛土等に伴う災害により居住者等の生命又は身体に危害を生ずるおそれと認められる区域の抽出

(2) (1) から、盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない区域の除外

(3) 地形的条件等を勘案した  
宅地造成等工事規制区域・特定盛土等規制区域の候補区域の設定  
(各候補区域を比較し、必要に応じて修正)

## 基礎調査の結果のまとめ

# 基礎調査実施後の流れ



## 基礎調査の実施に当たっての基本的な考え方

盛土等に伴う災害が発生するリスクのあるエリアは、できる限り広く、規制区域に指定することが重要であり、基礎調査に当たっては、人命を守るため必要十分なエリアが規制区域に指定されるよう留意することが重要

## 想定する災害

主として地震や降雨による盛土等の表層崩壊、大規模崩壊又は盛土等の崩落により流出した土砂が土石流化する現象。

基礎調査において想定する災害の形態や崩土の到達距離、規制区域との関係（一部抜粋）

分類	表層崩壊	大規模崩壊	盛土等の崩落により流出した土砂の土石流化
模式図例	<p>盛土のり面（崖面）の崩壊</p>	<p>盛土の全体又は一部が崩壊</p>	<p>崩落土砂が土石流化</p>
形態	盛土等ののり面表層部における比較的規模の小さな崩壊。崩土の到達距離は比較的短い。	盛土等の深部で発生する比較的規模の大きな崩壊。崩落土量が大きく、崩土の到達距離は中程度。	渓流部の盛土等が崩落し、流出した土砂等が水と一体となって流下する現象。崩土の到達距離は比較的長い。
崩土の到達距離※	比較的短い（～数十m程度）	中距離（～数百m程度）	遠距離（数百m～数km程度）
規制区域との関係	市街地・集落等に対する被害を防止するため、宅地造成等工事規制区域を指定する場合に主に想定		市街地・集落等に対する被害を防止するため、特定盛土等規制区域を指定する場合に主に想定
	市街地・集落等外の人家等に対する被害を防止するため、特定盛土等規制区域を指定する場合に主に想定		

※ 地方公共団体から聞き取った盛土の崩落事例のうち、生じたと想定される災害の形態に対し、被害写真や図面等から推定された崩土の到達距離を記載している。

## 規制区域の指定の考え方

規制区域は、次のいずれかに該当する区域のうち、盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない区域を除く区域

### □ 宅地造成等工事規制区域の範囲

- 都市計画区域又は準都市計画区域
- 地域開発計画等策定区域
- 現に開発行為が行われている区域又は今後開発行為が行われると予想される区域
- 集落の区域
- その他関係地方公共団体の長が必要と認める区域
- 上記の区域に隣接・近接する土地の区域

### □ 特定盛土等規制区域の範囲

宅地造成等工事規制区域以外の区域であって次のいずれかに該当する区域

- 盛土等の崩落により流出した土砂が、土石流となって溪流を流下し、保全対象の存する土地の区域に到達することが想定される溪流の上流域
- 盛土等の崩落により隣接・近接する保全対象の存する土地の区域に土砂の流出が想定される区域
- 土砂災害発生危険性を有する区域
- 過去に大災害が発生した区域
- その他関係地方公共団体の長が必要と認める区域

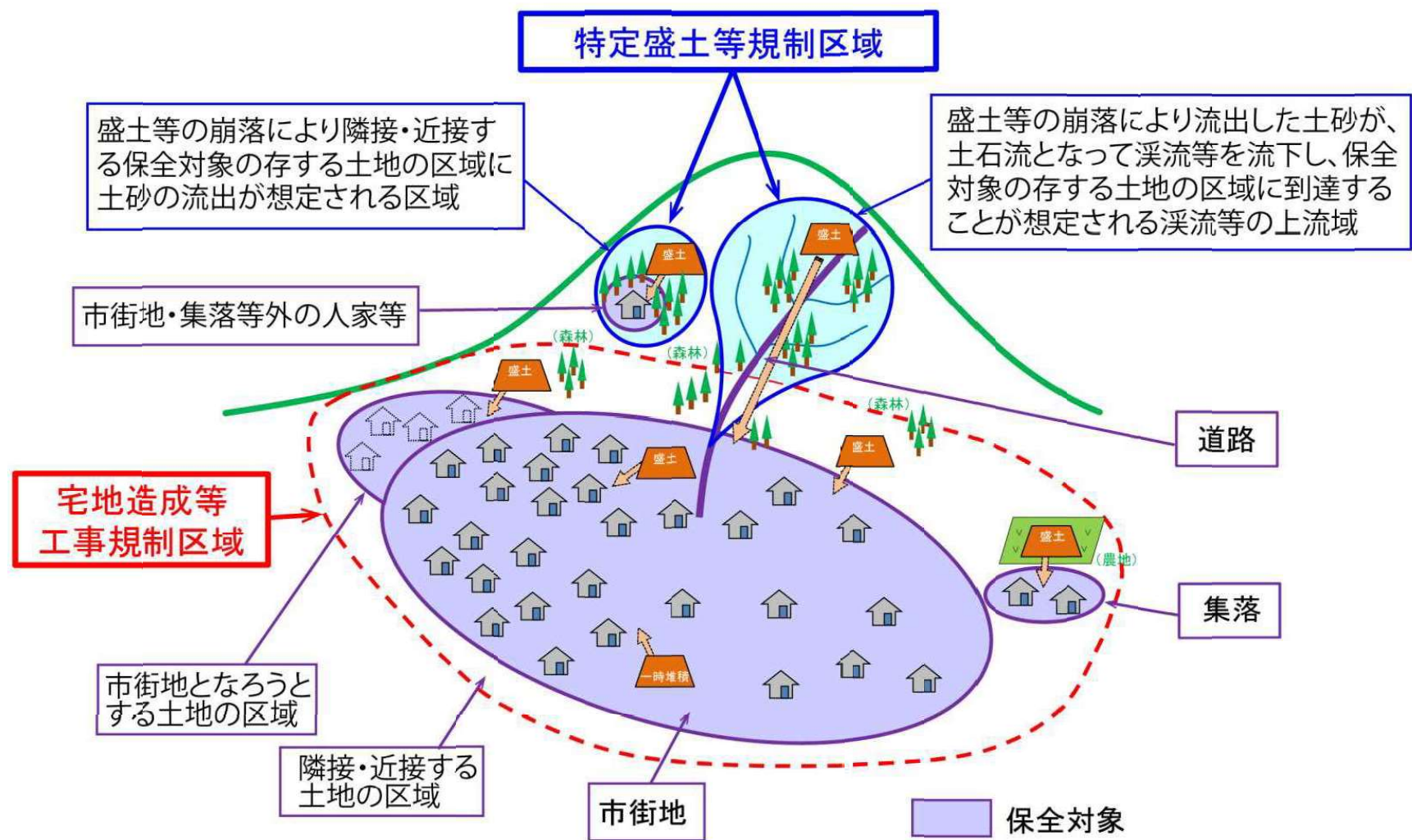


## 保全対象の考え方

両規制区域における保全対象の考え方

	宅地造成等工事規制区域	特定盛土等規制区域
規制区域	<ul style="list-style-type: none"><li>市街地・集落等</li><li>上記に隣接・近接する土地の区域</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>市街地・集落等から離れているものの、地形等の条件から人家等に危害を及ぼし得るエリア</li><li>市街地・集落等以外の区域の居住者等に危害を及ぼし得るエリア</li></ul>
保全対象	<ul style="list-style-type: none"><li>市街地・集落等</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>市街地・集落等 上記以外の</li><li>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施設などの存する土地</li><li>人が日常的に往来する蓋然性の高い道路等の公共施設</li><li>その他盛土等に伴う災害から人命を守るため保全する必要のあるもの</li></ul>

# 規制区域指定のための基礎調査



規制区域のイメージ

[基礎調査実施要領（案）（規制区域指定編） 参考資料の図を加工して作成]

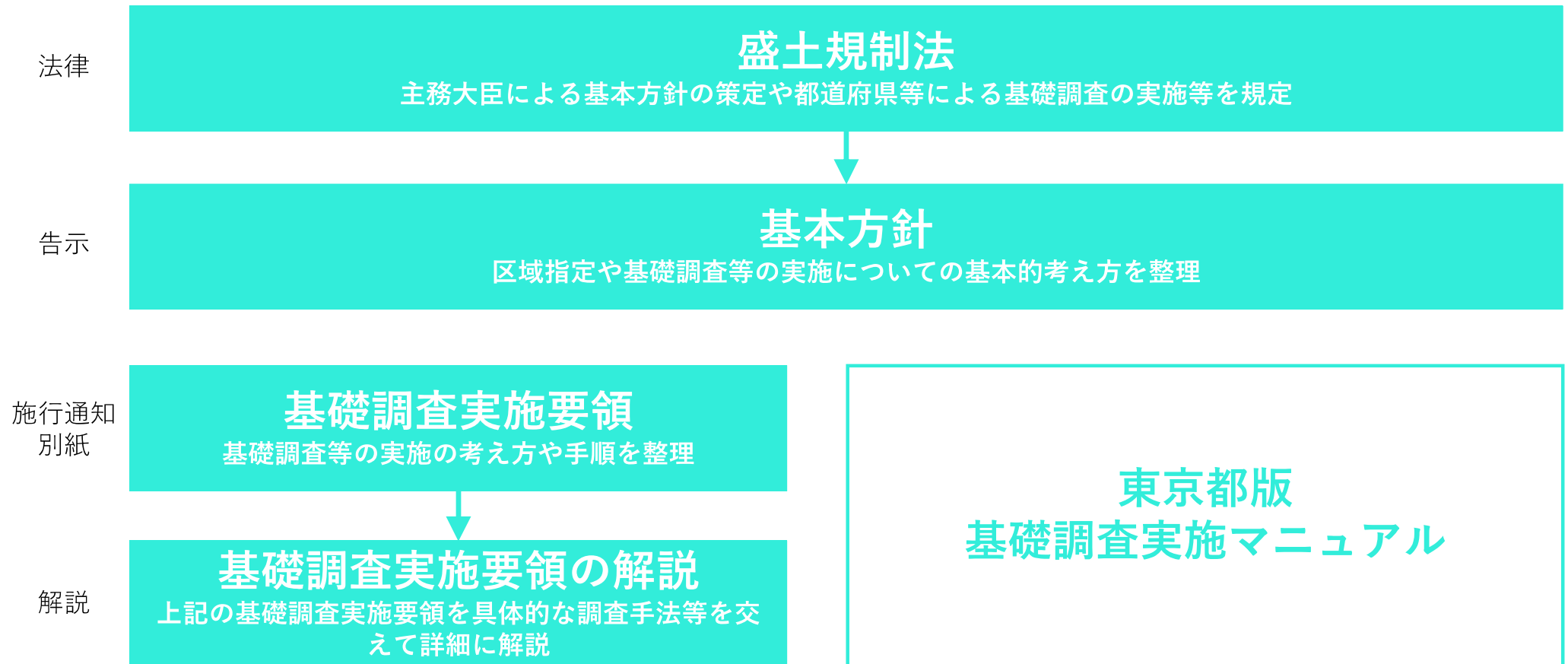
# 東京都版基礎調査実施 マニュアルの検討

□ 基礎調査実施要領（案）（規制区域指定編）

□ 基礎調査実施要領（規制区域指定編）の解説（案）

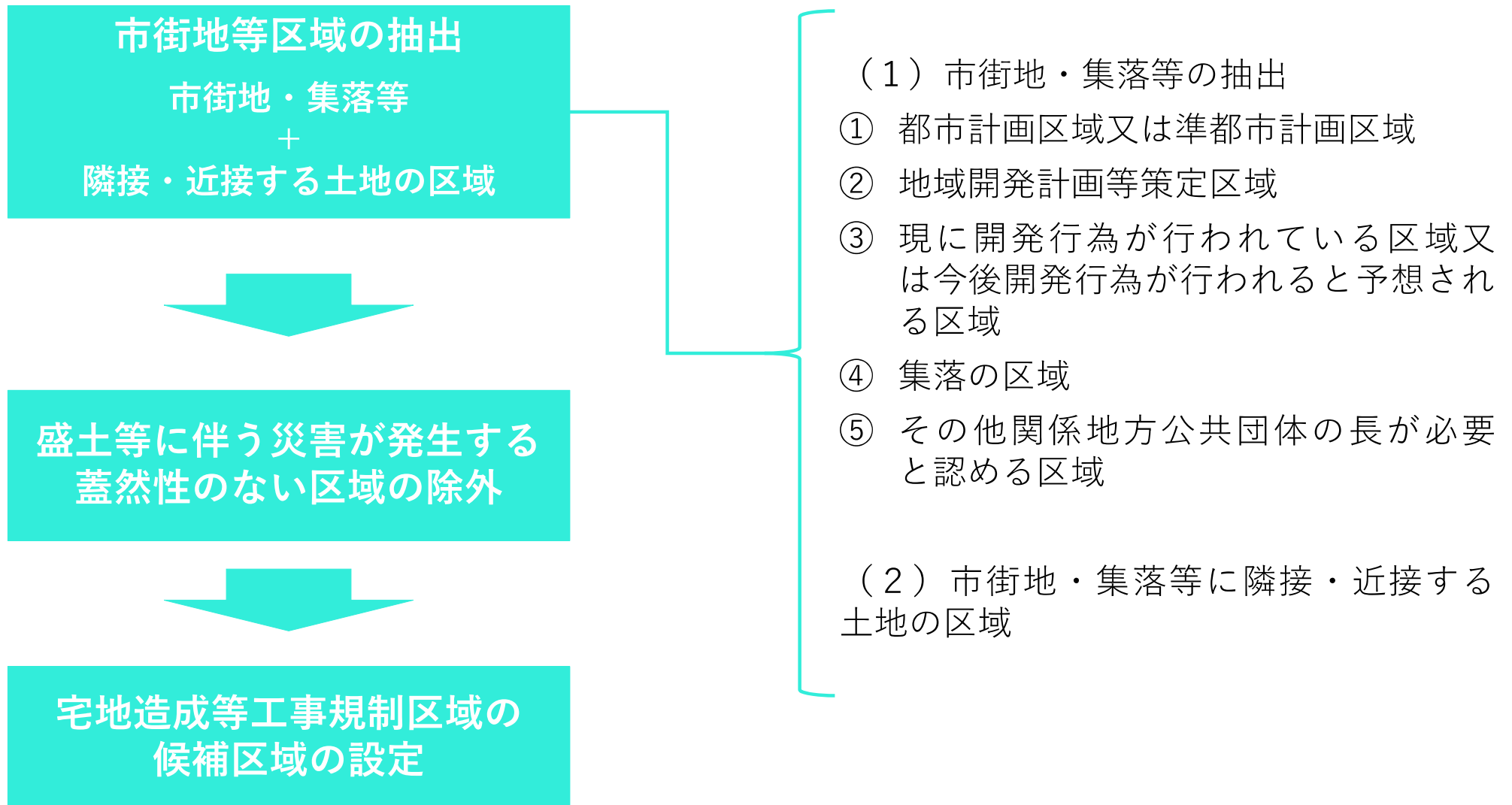
[引用元：国土交通省ウェブサイト ([https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_tobou\\_tk\\_000078.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_tk_000078.html))]

# 東京都版基礎調査実施マニュアルの位置づけ



➡ 都が今後、統一的に調査を実施するに当たり、都道府県等が判断すべきとされている事項について基準を定める

# 宅地造成等工事規制区域の設定



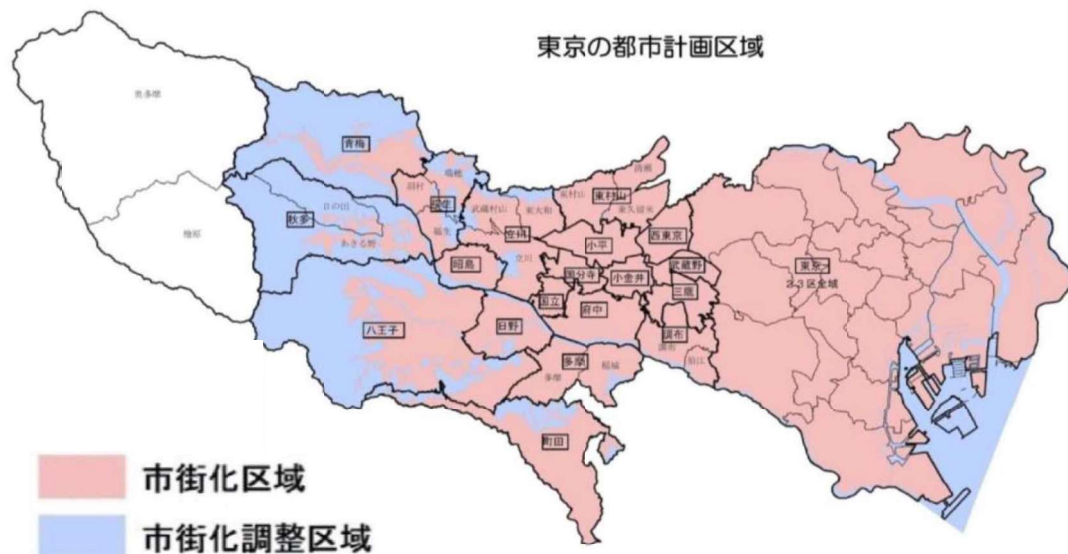
宅地造成工事規制区域の検討フロー

## ① 都市計画区域又は準都市計画区域

都市計画区域：都市計画法第五条第一項及び第二項の規定に基づき指定された区域・追加編入又は新たに区域指定が行われる予定の区域をいう。

準都市計画区域：都市計画法第五条の二第一項の規定に基づき指定された準都市計画区域及び追加編入又は新たに区域指定が行われる予定の区域をいう。

➡ 都では、奥多摩町、檜原村、島しょ部の一部を除き、都市計画区域として指定  
準都市計画区域の指定はなし



島しょ部都市計画区域	
大島都市計画区域	大島町
八丈都市計画区域	八丈島全域
三宅都市計画区域	三宅島全域
神津都市計画区域	神津島全域
新島都市計画区域	新島全域
小笠原都市計画区域	父島・母島

## ②地域開発計画等策定区域

法令等に基づいているか否かを問わず、地域の総合計画、開発計画等が策定されている区域をいう。

➡自治体へのヒアリングを通じて確認する。

## ③現に開発行為が行われている区域又は今後開発行為が行われると予想される区域

➡既存資料・データ、自治体へのヒアリングを通じて確認する。

## ④集落の区域

人家が一定程度連たんしている土地の区域をいう。

➡**検討事項：集落、連たん、距離（範囲）の定義 など**

## □ 参考1 集落地域整備法における集落の考え方

- 農地転用の不許可の例外規定の「集落」は、「相当数の家屋が連たんして集合している区域」とされており、家屋数や連たんの程度については、自治体ごとに判断している。

[参考：農林水産省構造改善局計画部地域計画課 監修，概説 集落地域整備法，昭和62年8月]

## □ 参考2 農地法における集落の考え方

- 「集落地域」は、「集落及びその周辺の農用地を含む一定の地域」であることを前提としており、狭義の集落（住居が集まって生活が展開されている場所。主として、住居、各種建造物道路等によって構成されている場所）のみを対象とするのではなく、広義の集落（農用地、森林をも含んだ地域的広がりを持つ）を対象としている。

[参考：農林水産省経営局、農村振興局，「農地法の運用について」の制定について，令和4年9月改正]

## □ 参考3 都市計画法における建築物の連たんの考え方

- 法第34条において、50以上の建築物が連たんしている地域のうち、開発行為が認められる場合の考えが示されている。

[参考：開発許可制度研究会，最新 開発許可制度の解説 第四次改訂版，令和3年12月]



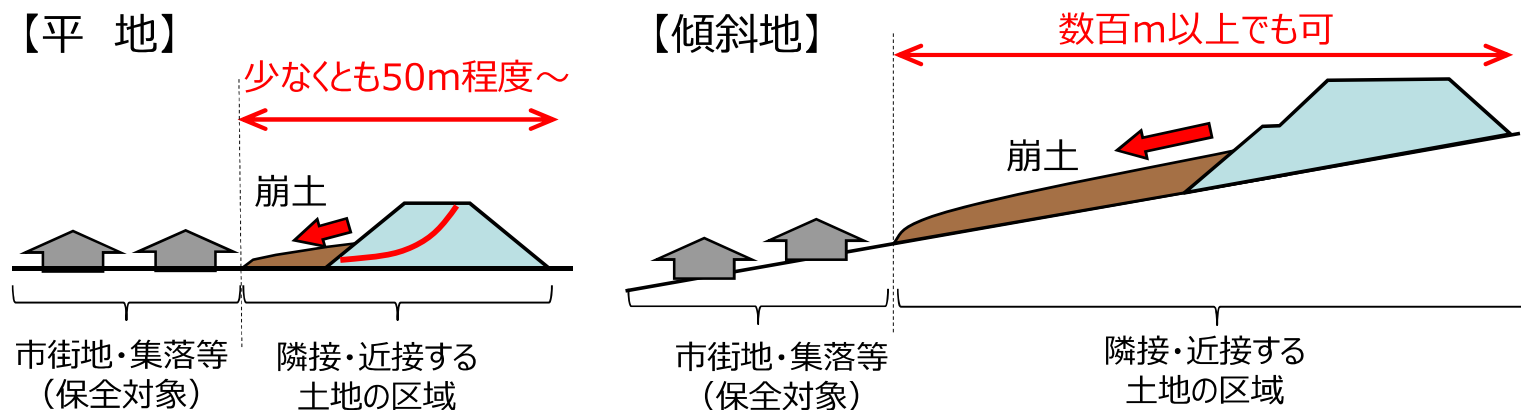
## ⑤ その他関係地方公共団体の長が必要と認める区域

①~④で抽出した区域のほか、温泉地、観光地、別荘地等の市街地がないか確認の上、その他関係地方公共団体の長が必要と認める区域を抽出する。

➡ **検討事項：都として含めるべき区域の有無**

## 市街地・集落等に隣接・近接する土地の区域

盛土等の崩落により流出した土砂が、隣接・近接する市街地・集落等の保全対象に危害を及ぼしうる土地の区域をいう。



市街地・集落等に隣接・近接する土地の区域の概念図

隣接・近接する土地の区域の範囲については、盛土の崩落事例や類似の土砂災害における土砂の流出距離に関する知見等を参考に、保全対象から少なくとも50m程度確保する（傾斜地においては、保全対象から数百m程度以上確保しても差し支えない。）こととし、都道府県等が地域の实情に応じて判断する。

➡ **検討事項：近接・隣接の範囲の考え方**

# 特定盛土等規制区域の設定

盛土等に伴う災害により居住者等の生命又は身体に危害を生ずるおそれ  
特に大きいと認められる区域の抽出



盛土等に伴う災害が発生する  
蓋然性のない区域の除外



地形的条件等を勘案した宅地造成等工事  
規制区域・特定盛土等工事規制区域の  
候補区域の設定

市街地・集落等のほか、市街地・集落等以外の保全対象を抽出の上、以下を実施

- (1) 盛土等の崩落により流出した土砂が、土石流となって溪流等を流下し、保全対象の存する土地の区域に到達することが想定される溪流等の上流域の抽出
- (2) 盛土等の崩落により隣接・近接する保全対象の存する土地の区域に土砂の流出が想定される区域の抽出
- (3) その他の区域の抽出  
土砂災害発生危険性を有する区域、過去に大災害が発生した区域等の抽出

特定盛土規制区域の検討フロー

## 盛土等の崩落により流出した土砂が、土石流となって溪流を流下し、保全対象の存する土地の区域に到達することが想定される溪流の上流域

市街地・集落等のほか、市街地・集落等以外の保全対象の存する土地の区域に対して、勾配二度以上で流入する溪流等の上流域※（盛土等の崩落により流出した土砂が、地形状況により保全対象に危害を及ぼさないと認められる区域を除く。）を抽出する。

※上流域：盛土等の崩落により流出した土砂が、土石流となって溪流等を流下し、保全対象の存する土地の区域に到達することが想定される溪流等の上流域

### ➡ 検討事項：勾配2度以上で流入する溪流等の抽出方法

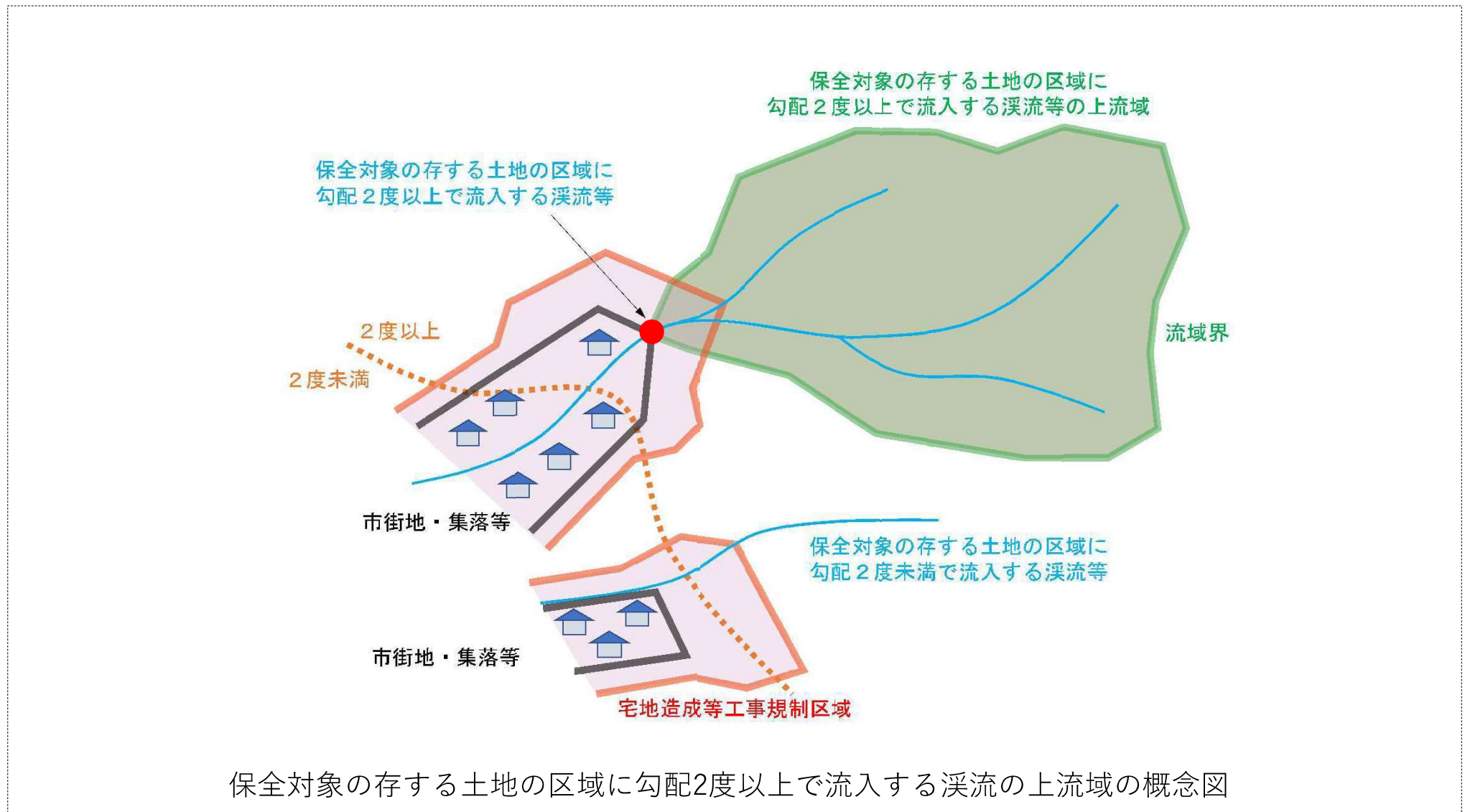
- 溪流の定義
- メッシュDEMデータで面的に勾配を算出する方法
- 勾配2度程度で流入する溪流の確認方法 など

#### DEM(Digital Elevation Model)

数値標高モデル。地表面を等間隔の正方形に区切り、それぞれの正方形に中心点の標高値を持たせたデータ。地形を立体的に把握することが可能。

# 特定盛土等規制区域の指定 | (1) 溪流等の上流域の抽出

- 保全対象の存する土地の区域に勾配2度以上で流入する溪流の上流域の抽出



### 盛土等の崩落により隣接・近接する保全対象の存する土地の区域に土砂の流出が想定される区域

保全対象の存する土地の区域に隣接・近接する土地の区域を抽出する。区域の抽出に当たっては、当該区域における盛土等が崩落した場合に隣接・近接する保全対象に危害を及ぼすおそれのある区域について、地形等を踏まえて抽出する。

➡ **検討事項：地形や勾配などを考慮した区域の設定方法**

## ① 土砂災害発生危険性を有する区域

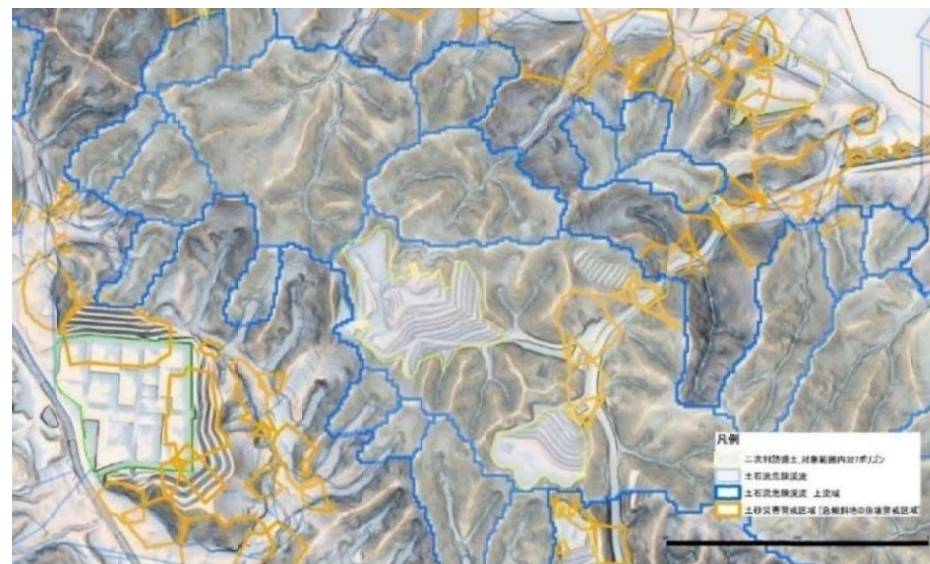
土砂災害警戒区域（土石流）の上流域、土砂災害警戒区域（地滑り、急傾斜地の崩壊）、保全対象に危害を及ぼすおそれのある山地災害危険地区（崩壊土砂流出危険地区の集水区域を含む）等の土砂災害に係る危険箇所が存在する区域

### ➔ GISを用いて抽出

#### □ GISを活用した抽出手順

必要な情報を重ね合わせて候補区域を抽出

- ・ 土砂災害警戒区域の上流域
  - ・ 土砂災害警戒区域
  - ・ 山地災害危険地区
- +
- ・ 保全対象
  - ・ 斜面の勾配



GISによる抽出作業イメージ

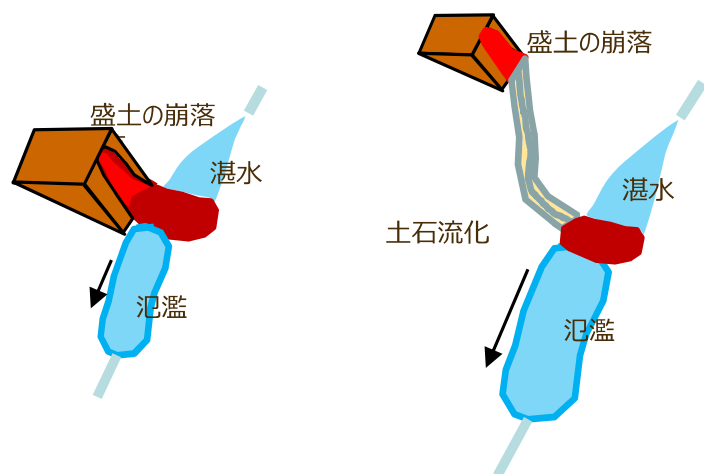
**GIS(Geographic Information System)** 地理情報システム。位置に関する様々な情報を持ったデータを電子的な地図上で扱う情報システム技術のこと。複数のデータを地図上で重ね合わせて高度な分析を行なうことが可能。



## ②過去に大災害が発生した区域

## ③その他関係地方公共団体の長が必要と認める区域

過去に発生した災害の状況等を踏まえ、①盛土等の崩落により斜面下方の河川がせき止められ、湛水や氾濫によって人家等に危害を及ぼす場合や、②盛土等の崩落により土砂・洪水氾濫が発生し、下流の人家等に危害を及ぼす場合等を、必要に応じて都道府県等において想定することができる。



盛土等の崩落による河川のせき止め、  
湛水・氾濫のイメージ



土砂・洪水氾濫のイメージ

参考：国土技術政策総合研究所，国総研資料第983号 深層崩壊に起因する大規模土砂災害被害想定手法 (<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryou/tnn/tnn0983pdf/ks0983.pdf>) をもとに作成，平成29年8月。

出典：国土交通省水管理・国土保全局砂防部砂防計画課，土砂・洪水氾濫のイメージ (<https://www.mlit.go.jp/common/001296657.pdf>) をもとに作成

➡ 検討事項：都として含めるべき区域の有無



## 盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない区域

既存盛土の分布状況や、今後の盛土等が行われる可能性、盛土等に伴う災害の発生状況等を踏まえ、災害を引き起こすような盛土等が行われる蓋然性がないと判断される区域をいう。

具体的には、土砂を運搬できる道路や建設工事等により土砂が発生する場所から相当程度離れていること等により土砂が持ち込まれる可能性がないエリアなどが想定される。

なお、調査時点では、蓋然性がないと判断されるエリアであっても、その後、状況が変わることがありうるため、除外する区域の抽出に当たっては、将来の状況の変化も見込みつつ、慎重に判断する必要がある。



盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない区域の概念図

参考：国土地理院 地理地図の3次元表示をもとに作成、  
<https://maps.gsi.go.jp/#5/36.104611/140.084556/&base=std&ls=std&disp=1&vs=c1g1j0h0k0l0u0t0z0r0s0m0f1>

➡ 検討事項：区域の対象（皇居、基地、湖、無人島など）

## 規制区域境界の設定について

宅地造成等工事規制区域や特定盛土等規制区域の境界は、規制区域界を明瞭に判断できるよう、尾根や傾斜変換点、河川、水路、道路、鉄道等の地形・地物により設定することを基本とする。

山間部の斜面中腹のように、明瞭な地形・地物がない場合は、同一の字や見通し線を活用して境界を設定することが可能か検討し、それらの活用も困難な場合は、GIS上で座標値を取得し、境界設定の参考とする方法を検討する。

➡ **検討事項：境界の設定方法**

# 検討事項一覧

検討項目	規制区域	詳細	検討方法	審議の目途
集落の区域	宅造区域	集落、連担、距離（範囲）の定義 など	GIS 上にデータを展開し 検討図により確認	第2回 ・ 第3回 検討会
関係地方公共団体の長が必要と認める区域		都として含めるべき区域の有無	他の方法により抽出した 区域外に温泉地、観光地、 別荘地等の市街地がない か確認	
市街地・集落等に隣接・近接する土地の区域		近接・隣接の範囲の考え方		
盛土等の崩落により流出した土砂が、土石流となって溪流を流下し、保全対象の存する土地の区域に到達することが想定される溪流の上流域	特盛区域	勾配2度以上で流入する溪流等の抽出方法	GIS 上にデータを展開し 検討図により確認	
盛土等の崩落により隣接・近接する保全対象の存する土地の区域に土砂の流出が想定される区域		溪流の定義/メッシュDEMデータで面的に勾配を算出する方法/勾配2度程度で流入する溪流に対する溪流の確認方法 など		
過去に大災害が発生した区域		地形や勾配などを考慮した区域の設定方法		
過去に大災害が発生した区域	両規制区域共通	都として含めるべき区域の有無	既往災害の実績などを調査	第4回 ・ 第5回 検討会
その他関係地方公共団体の長が必要と認める区域		都として含めるべき区域の有無		
盛土等に伴う災害が発生する蓋然性のない区域	両規制区域共通	区域の対象（皇居、基地、湖、無人島など）	検討図を作成し確認	
規制区域境界の設定		境界の設定方法		

# 盛土規制法運用上の 課題

# 条例・規則で規制強化ができる旨の規定一覧

	強化項目	法令での規定内容 (一部抜粋)	規制強化の必要性の検討方法
工事の許可	許可を要する規模要件の <u>切り下げ</u> (特盛区域のみ)	高さ5m超又は 3000㎡超の盛土	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 開発許可・宅地造成等の運用状況の確認・整理</li> <li>□ 他自治体の残土条例等の規制条例の整理</li> <li>□ 他自治体へのヒアリング               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 過去に発生した災害</li> <li>・ 今後懸念される災害</li> <li>・ 検査を必要とする項目など</li> </ul> </li> </ul>
	技術的基準の <u>強化</u> ・付加	地盤の安全確保、盛土等の形状、擁壁の設置	
中間検査	検査対象となる規模要件の <u>切り下げ</u>	高さ5m超又は 3000㎡超の盛土	
	検査項目の <u>追加</u>	暗渠排水施設の埋設	
定期報告	報告対象となる規模要件の <u>切り下げ</u>	高さ5m超又は 3000㎡超の盛土	
	報告項目の <u>追加</u>	盛土量、盛土の高さ、勾配、工事の実施状況	
	報告頻度の <u>増加</u>	3月ごとに報告	