

東京における自然の保護と回復に関する条例施行規則の改正について

答申

令和３年１月

東京都自然環境保全審議会

目 次

第 1 東京における自然の保護と回復に関する条例施行規則の改正に関する諮問及び審議の経緯	1
第 2 施行規則改正の必要性	1
第 3 主な改正事項の内容	
1 開発許可の基準の改正	2
(1) 全般的事項	2
(2) 造成地盤の改良	2
(3) 切土の安定	2
(4) 盛土の安定	3
(5) 切土・盛土をする場合の地下水の処理	3
(6) 崖面の保護	3
(7) 長大法 ^{ちょうだいのり}	3
(8) 一時的な土砂等の堆積 ^{たい}	4
(9) 擁壁 ^{よう}	4
(10) 堰堤 ^{えん}	4
(11) 排水施設	5
(12) 申請者の資力・信用	5
(13) 工事施行者の能力	6
2 緑地等管理計画書等の改正	6

第4 その他諮問事項に係る本制度に対する意見

- 1 審査基準の改正 7
- 2 許可条件の見直し 7
- 3 監視・指導指針の策定 7
- 4 住民説明会等の実施 8

参考1 諮問文

参考2 第24期東京都自然環境保全審議会委員名簿

参考3 審議の経緯

第1 東京における自然の保護と回復に関する条例施行規則の改正に関する諮問及び審議の経緯

東京における自然の保護と回復に関する条例（以下「自然保護条例」という。）に基づく開発許可制度（以下「本制度」という。）は、一定規模以上の自然地を含む土地において、土地の形質を変更することで自然環境に大きな影響を及ぼす開発行為を行う者に対し、あらかじめ知事の許可を求める制度である。

本制度は、昭和48年より運用を開始したが、平成13年には、建設残土の埋立て等による樹木の伐採等の自然破壊により、動植物の生息環境の消滅や災害発生のおそれなどが生じていることから、開発許可の対象行為に土砂等の埋立て及び盛土等を追加した。

平成29年10月の台風21号の影響で、開発許可案件の残土処分場において土砂崩落事故が発生したが、当該案件は、都市計画法等の他法令の適用を受けない案件であった。

この案件を契機に、都が本制度上の課題を検討したところ、これまでは、自然の保護と回復の視点が中心であり、都市計画法の開発許可等の基準に比べると、土砂災害未然防止等の視点で不十分であった。

このような背景から、当審議会は、令和元年10月に東京都知事から「東京における自然の保護と回復に関する条例施行規則の改正について」諮問を受け、計画部会及び規制部会において、専門的見地から検討を行ってきた。

これまでの議論をとりまとめ、「中間のまとめ」として報告する。

第2 施行規則改正の必要性

本制度においては、開発行為が、自然の保護と回復に関する条例施行規則（以下「施行規則」という。）に規定する緑地等の基準及び東京都環境局が定める「開発許可の手引」（以下「開発許可の手引」という。）に規定する審査基準（以下これらを「開発許可の基準」という。）に適合する必要がある。

開発許可の事業地からの土砂等の崩落、汚濁水の発生等（以下「土砂崩落等」という。）があった場合、事業地やその周辺における自然地の破壊や、事業終了時に確保されるべき植生の回復の遅延や不能といった自然の保護と回復における支障が生じるおそれがあるため、土砂崩落等を未然に防止する必要がある。

また、開発許可の事業地の近傍に住居、道路等が近隣にある場合には、土砂崩落等が住民、通行者等の生命・身体の安全を脅かすおそれがあるため、

土砂崩落等を未然に防止する必要がある。

そのため、これまでも、開発許可の基準には、土砂崩落等の未然防止に係る基準が規定されていた。

しかしながら、近年増大化する台風の影響等に鑑みると、人の生命・身体の安全や自然の保護と回復を図る上で、開発許可時に、土砂崩落等の未然防止について、これまで以上に配慮していかなばならない。

そのため、開発許可の基準のうち、切土・盛土の安定等に係る基準について、都市計画法等の規定を参考に、より明確かつ具体性のあるものに見直していく必要がある。

これにより、残土処分場のように、都市計画法等が適用されず自然保護条例のみの適用を受ける開発案件においても、土砂崩落等が未然に防止され、より一層、人の生命・身体の安全及び自然の保護と回復が図られることとなる。

第3 主な改正事項の内容

1 開発許可の基準の改正

本制度の開発許可の基準について、これまで以上に切土・盛土の安定等を図るため、主な事項として、次のとおり、施行規則を改正するべきである。

(1) 全般的事項

- 都市計画法の関係法令、東京都都市整備局が定める「「都市計画法」の規定に基づく開発行為の許可等に関する審査基準」（以下「都市計画法審査基準」という。）、森林法の関係法令及び審査基準等を参考に、施行規則を改正すること。
- 切土・盛土の安定等の基準は、都市計画法審査基準と同様に、切土又は盛土が1メートルを超える行為について適用すること。

(2) 造成地盤の改良

- 切土・盛土を行おうとする地盤が沈下し、又は開発区域外の地盤が隆起しないように、土の置き換え、水抜きその他の措置が講ぜられていることを規定すること。

(3) 切土の安定

- 切土後に地盤が滑りやすい土質の層がある場合、地滑り防止杭又は

グラウンドアンカーその他の土留めの設置、土の置換えその他の措置が講ぜられていることを規定すること。

(4) 盛土の安定

- 雨水又は地下水の浸透による盛土の崩壊等が生じないように、おおむね 30 センチメートルごとにローラー等で締め固めることを規定すること。
- 必要に応じて地滑り防止杭又はグラウンドアンカーその他の土留めの設置その他の措置が講ぜられていることを規定すること。
- 著しく傾斜している土地で盛土をする場合には、地盤の段切りその他の措置が講ぜられていることを規定すること。

(5) 切土・盛土をする場合の地下水の処理

- 地下水により、崖崩れ又は土砂等の流出が生じるおそれがあるときは、開発区域内の地下水を有効かつ適切に排出することができるように、排水施設の管渠の勾配及び断面積が、切土又は盛土をした土地及びその周辺の土地の地形から想定される集水地域の面積を用いて算定した計画地下水排水量を有効かつ適切に排出することができる排水施設が設置されていることを規定すること。

(6) 崖面の保護

- 開発行為によって生じた崖面が崩壊しないように、擁壁の設置、石張り、芝張り、モルタルの吹付けその他の保護措置が講ぜられていることを規定すること。
- 開発行為によって崖が生じる場合には、崖の上端に続く地盤面には、特別の事情がない限り、その崖の反対方向に雨水その他の地表水が流れるように勾配が付されており、当該地表水を適切に排除する措置が講ぜられていることを規定すること。

(7) ちょうだいのり 長大法

- 長大法については、都市計画法や森林法の法令等に規定はないが、土砂崩落等の未然防止に関し重要な事項であるため、長大法に関する主要事項については、規則で規定すること。
- 都市計画法審査基準と同様に、のりだか法高10メートルを超える切土又は法

高 9 メートルを超える盛土を長大法として定義し、土砂崩落等の未然防止により資する基準を設定すること。

- 長大法は、法高 30 メートル以下の切土又は法高 18 メートル以下の盛土を原則とするが、土砂崩落等による被害又は自然地の破壊が生じるおそれのないものであると知事が認める場合はこれを超えることを例外的に認める旨規定すること。なお、具体的にどのような場合に認めるかは、開発許可の手引等において、事業者が公的機関、学識経験者、専門家等知事が指定する複数の者の意見を聴いた上で計画を策定し、その計画が土砂崩落等による被害及び自然地の破壊が生じるおそれのないものであると知事が認める場合とする旨記載すること。

(8) 一時的な土砂等の堆積^{たい}

- 一時的な土砂等の堆積^{たい}については、都市計画法や森林法の法令等に規定はないが、現行の開発許可の手引に規定されており、土砂崩落等の未然防止に関し重要な事項であるため、一時的な土砂等の堆積に関する主要事項については、規則で規定すること。
- 一時的な土砂等の堆積とは、施工中において、1 年以内に土砂等を堆積する場合であることを規定することとし、1 年を超える場合には許可条件等に当該土砂等を撤去すること等を規定すること。
- 一時的な土砂等の堆積についても、盛土の基準等に準じて措置をとるべきであるが、法面保護のための緑化は行わないことができることを規定すること。

(9) 擁壁^{よう}

- 擁壁の構造については、構造計算、実験等により地盤の支持力に対する安定等に問題がなく、転倒や基礎の滑り等がないことが確認されたものであることを規定すること。
- 擁壁の裏面の裏込土の排水を良くするため、水抜き穴が設置されていること等を規定すること。

(10) 堰堤^{えん}

- 堰堤とは、土砂等や水を堰き止めるものである。
- 堰堤については、都市計画法の法令等に規定はないが、森林法の審

査基準や現行の開発許可の手引に規定されており、土砂崩落等の未然防止に関し重要な事項であるため、堰堤に関する主要事項については、規則で規定すること。

- 容量は流出土砂等を十分貯砂できるものであること、極力土砂等が流出する場所の近くに設置されていること、調整池や沈砂池よりも上部に設置されていること等を規定すること。

(11) 排水施設

- 排水路その他の排水施設は、全体として、堅固で耐久性を有する構造であることを規定すること。
- 管渠の勾配及び断面積は、一定の確率降雨強度値以上の降雨強度値で算定した計画雨水量並びに生活又は事業に起因し、又は付随する廃水量及び地下水量から算定した計画汚水量を有効に排出できるように定められていることを規定すること。
- 切土・盛土をした土地とその周辺の土地の地形から想定される集水地域の面積を用いて算定した計画地下水排水量を適切に排出できる排水施設とすることを規定すること。
- 崖崩れや土砂等の流出の防止上支障がない場合には、専ら雨水その他の地表水を排除すべき排水施設は、多孔管その他雨水を地下に浸透させる機能を有するものとして定めることができることを規定すること。
- 排水施設は、放流先の排水能力等を勘案して、開発区域内の下水を有効かつ適切に排出できるように下水道、河川等に接続していること。ただし、放流先の排水能力によりやむを得ないとき等には、開発区域内に雨水調整池、雨水浸透施設等を設置することを規定すること。
- 沈砂池については、都市計画法の法令等に規定はないが、森林法の審査基準や現行の開発許可の手引に規定されており、土砂崩落等の未然防止に関し重要な事項であるため、沈砂池に関する主要事項については、規則で規定すること。
- 沈砂池については、下流域の水質悪化を防止する必要がある場合に設置すること、堆積土砂をしゅんせつできる構造とすること、調整池と沈砂池とを別に設置することを原則とすること等を規定すること。

(12) 申請者の資力・信用

- 申請者に、開発行為を行うために必要な資力及び信用があることを規定すること。

- なお、許可後から工事完了前までに、許可を受けた者から当該開発行為に関する工事を施行する権原を取得した者に対しては、資力及び信用があること等を審査するため、改めて許可を受けさせるようにすること。

(13) 工事施行者の能力

- 工事施行者に、開発行為に関する工事を完成するために必要な能力があることを規定すること。
- なお、許可後から工事完了前までに、工事施行者を変更する場合には、変更後の工事施行者の工事を完成するために必要な能力等を審査するため、変更許可の対象とすること。

2 緑地等管理計画書等の改正

自然保護条例第 55 条により、開発許可を受けた者は、開発許可により確保された緑地等の維持その他の必要な管理に係る事項を記載した計画書（以下「緑地等管理計画書」という。）を提出し、原則として 1 年間、緑地等管理計画書に基づき緑地等を適切に管理し、管理状況について記載した報告書（以下「緑地等管理状況報告書」という。）を提出する義務がある。

当該義務は、事業者に緑地等管理計画書と緑地等管理状況報告書の提出を義務付けることで、事業者自ら、開発行為の完了後も、一定期間、開発許可により確保した植栽緑地、残留緑地等の緑地等について維持管理を行うことを促すものである。

当該緑地等には、切土・盛土の小段、法面等の保護工として行った緑地等も含まれるが、当該義務の趣旨からすると、当該緑地等の植生基盤となる切土・盛土の小段、法面等の安定性が保たなければならない。

そのため、緑地等管理計画書及び緑地等管理状況報告書において、緑地等の管理のうちに、切土・盛土の小段、法面等の安定性に係る管理も含めるべきである。

また、報告に当たっては、原則として、目視による確認と状況写真等の提出を求めることになるが、事業者において水準測量や仮杭等による定量的な観測が当該緑地等の植生基盤となる切土・盛土の小段、法面等の変化量の確認に有効であり、このことが切土・盛土の安定性の確保につながると判断した場合には、これを実施することが望ましいことを、開発許可の手引等において記載すべきである。

第4 その他諮問事項に関係する本制度に対する意見

1 審査基準の改正

開発許可の手引には、開発許可の審査基準が規定されているが、当該審査基準は、施行規則に規定する緑地等の基準と密接な関係にあるため、施行規則の改正に合わせて、当該審査基準も改正することが望ましい。

特に、切土・盛土の安定性を確保する上で、安定計算を行った上で安全な工法を検討することや軟弱地盤が予想される場合の地盤改良などが重要であるため、こうした内容について記載している、都市計画法審査基準等を参考に、必要かつ十分な規定をすることが望ましい。

また、次の点についても考慮することが望ましい。

- 土砂崩落等が生じるおそれがないときは、切土・盛土の小段等の在来種の樹木による緑化及び法面の在来種の種子吹付け又は事業地若しくはその周辺で採取した在来種の埋土種子を含む表土活用による緑化を行うこと等の規定をすること。
- 原則として許容される法高 30 メートルの切土又は法高 18 メートルの盛土を超える長大法が生じる場合においては、生命・身体の安全への一層の配慮から、事業地の近傍に住居、道路等があるときは、配置計画の見直しや防護工の実施などの安全対策を求めることがあること、ドローン、リモートセンシング等の新技術の導入や傾斜計、観測井等による工事中の監視を求めることがあること等の規定をすること。

2 許可条件の見直し

本制度における土砂崩落等の未然防止を、より実効性のあるものとするには、開発許可の基準を強化するだけでなく、自然の保護と回復を図る上で必要なものとして、例えば、残土の搬入により長大法を形成する事業等においては、切土・盛土の出来形、施工状況等を都に報告すること等を開発許可に許可条件として付することが望ましい。

なお、全ての事業に対し共通で適用できる標準的な許可条件については、開発許可の手引等に記載して事業者等に示すことで、事業実施の際にどのような行為が求められるかを申請段階において明らかにすることが望ましい。

3 監視・指導指針の策定

開発許可を受けずに開発行為を行った事業者や許可条件に違反した事業

者に対しては、自然保護条例第 54 条により、都は、中止命令、原状回復命令、原状回復に代わる措置命令の行政処分を課することができる。

土砂崩落等の未然防止を図るためには、事業地を定期的に監視するとともに、これらの違反事業者に対し、適時適切に、行政処分や行政指導を行う必要がある。

このため、新たに、(仮称) 開発許可に係る監視指導指針を策定し、計画的に監視・指導を行っていくことが望ましい。

4 住民説明会等の実施

残土の搬入により長大法を形成する事業等においては、その設置に当たって、防災上の観点等から地域住民が懸念する場合があるため、事業者は、開発許可の申請の前に、住民説明会の実施等地域住民の理解を得るための取組を実施することが望ましい。

そのため、開発許可の手引等に、事業者に対し、住民説明会等の実施を促す旨の記載をすることが望ましい。

なお、住民説明会等を実施していないことのみをもって開発許可を不許可とすることはできないことに留意すべきである。



参 考 1

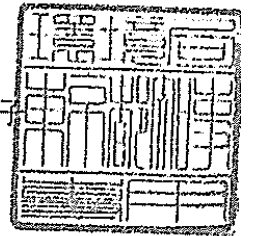
3 1 環 自 計 第 6 1 3 号

東京都自然環境保全審議会

下記の事項について、東京における自然の保護と回復に関する条例（平成12年東京都条例第216号）第12条第2項第7号の規定に基づき、諮問する。

令和元年10月21日

東京都知事 小 池 百 合 子



記

諮問第455号 「東京における自然の保護と回復に関する条例施行規則」
の改正について

1 諮問理由

東京における自然の保護と回復に関する条例に基づく開発許可制度について、自然の保護と回復のみならず、災害の未然防止にも一層配慮した制度とするには、東京における自然の保護と回復に関する条例施行規則等で定める許可基準を、土砂災害未然防止等の視点で見直す必要があるため。

2 主な検討事項

盛土の安定等の基準の見直し

第 24 期東京都自然環境保全審議会委員名簿

(敬称略)

区分	氏 名	役 職 名 等	備考
計画部会	部会長	鈴木 雅和	筑波大学名誉教授
	委員	荒井 歩	東京農業大学准教授
	部会長代理	佐伯 いく代	筑波大学准教授
	委員	尾中 信夫	都民委員
	委員	辻 誠治	都民委員
	臨時委員	一ノ瀬 友博	慶應義塾大学教授
	臨時委員	須田 真一	東京大学総合研究博物館研究事業協力者
規制部会	部会長	下村 彰男	国学院大学教授
	委員	田島 夏与	立教大学教授
	委員	佐藤 浩二	立川商工会議所会頭
	部会長代理	井本 郁子	慶應義塾大学 SFC 研究所上席所員
	委員	枝光 弘味	都民委員
	委員	山岸 信雄	都民委員
	臨時委員	小林 達明	千葉大学大学院教授
	臨時委員	竹下 祐二	岡山大学大学院教授
	臨時委員	山中 勤	筑波大学教授
鳥獣部会	部会長	山崎 晃司	東京農業大学教授
	部会長代理	高橋 恒彦	(公社)東京都獣医師会業務執行理事
	委員	葉山 政治	(公財)日本野鳥の会自然保護室長・理事
	委員	山崎 靖代	東京都森林組合理事
	臨時委員	相原 宏次	東京都農業会議事務局次長
	臨時委員	石井 信夫	東京女子大学名誉教授
	臨時委員	宮下 牧夫	(公社)東京都猟友会代表理事(会長)
温泉部会	部会長	益子 保	(公財)中央温泉研究元所長
	委員	木川田 喜一	上智大学教授
	部会長代理	窪田 ひろみ	(一財)電力中央研究所上席研究員
	委員	田中 正	筑波大学名誉教授
	委員	安川 香澄	(独)石油天然ガス・金属鉱物資源機構特命審議役
	臨時委員	石田 眞 ^{マサカミ}	東京都公衆浴場業生活衛生同業組合副理事長
	臨時委員	布山 裕一	流通経済大学法学部非常勤講師
部会に属さない委員	委員	佐野 いくお	東京都議会議員
	委員	森村 隆行	東京都議会議員
	委員	伊藤しょうこう	東京都議会議員
	委員	古城 まさお	東京都議会議員
	委員	里吉 ゆみ	東京都議会議員
	委員	保坂 展人	世田谷区長
	委員	藤野 勝	武蔵村山市長
	委員	河村 文夫	奥多摩町長
	委員	師岡 伸公	奥多摩町長

東京都自然環境保全審議会計画部会委員名簿

(敬称略)

	氏 名	役 職 名 等
部会長	鈴木 雅和	筑波大学名誉教授
委員	荒井 歩	東京農業大学准教授
部会長代理	佐伯 いく代	筑波大学准教授
委員	尾中 信夫	都民委員
委員	辻 誠治	都民委員
臨時委員	一ノ瀬 友博	慶應義塾大学教授
臨時委員	須田 真一	東京大学総合研究博物館研究事業協力者

東京都自然環境保全審議会規制部会委員名簿

(敬称略)

	氏 名	役 職 名 等
部会長	下村 彰男	国学院大学教授
委員	田島 夏与	立教大学教授
委員	佐藤 浩二	立川商工会議所会頭
部会長代理	井本 郁子	慶應義塾大学 SFC 研究所上席所員
委員	枝光 弘味	都民委員
委員	山岸 信雄	都民委員
臨時委員	小林 達明	千葉大学大学院教授
臨時委員	竹下 祐二	岡山大学大学院教授
臨時委員	山中 勤	筑波大学教授

審議の経緯

区 分	年 月 日	主な審議事項
審議会	令和元年 10 月 21 日	(諮問第 455 号) 東京における自然の保護と回復に関する 条例施行規則の改正について諮問
計画部会 (第 2 4 期第 2 回)	令和元年 11 月 20 日	東京における自然の保護と回復に関する 条例施行規則の改正に係る各検討事 項について
規制部会 (第 2 4 期第 2 回)	令和元年 11 月 22 日	東京における自然の保護と回復に関する 条例施行規則の改正に係る各検討事 項について
規制部会 (第 2 4 期第 3 回)	令和 2 年 2 月 13 日	東京における自然の保護と回復に関する 条例施行規則の改正の中間のまとめ (案) について
計画部会 (第 2 4 期第 5 回)	令和 2 年 2 月 28 日	東京における自然の保護と回復に関する 条例施行規則の改正の中間のまとめ (案) について
審議会 (第 1 4 5 回)	令和 2 年 9 月 3 日	東京における自然の保護と回復に関する 条例施行規則の改正について 中間のまとめについて
計画部会 (第 2 4 期第 7 回)	令和 2 年 11 月 27 日	東京における自然の保護と回復に関する 条例施行規則の改正の答申 (案) に ついて
審議会 (第 1 4 6 回)	令和 3 年 1 月 21 日	東京における自然の保護と回復に関する 条例施行規則の改正について 答申について