

2023/6/15 案

資料 1

(案)

浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る行政対応検証

報 告 書

令和 5 年 ● 月

浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る行政対応検証委員

本報告書における用語の定義

- (1) 本件土砂崩落 2022（令和4）年9月24日未明、台風第15号の影響により浜松市天竜区緑恵台において発生した土砂崩落をいう。
- (2) 本件災害 本件土砂崩落により、住宅3軒が被災を受け、住民3人が負傷した災害をいう。
- (3) 本件土地 浜松市天竜区緑恵台556-351の土地をいう。
- (4) 本件土地等 本件土地及びその隣接地（主として盛り土がされた範囲の土地）をいう。
- (5) 造成盛土 本件土地等において、1988（昭和63）年に完了した林地開発により造成された盛土をいう。
- (6) 本件盛り土 本件土地等において、1991（平成3）年から2022（令和4）年までに盛られた土砂又は土砂を盛る行為をいう。
- (7) 本件伐採 本件土地等において、法令の手続きを得ずに行われた立竹木の伐採をいう。
- (8) 本件投棄 本件土地等において、法令の手続きを得ずに行われた廃棄物の投棄をいう。
- (9) 本件改変行為 本件盛り土、本件伐採及び本件投棄をいう。

はじめに（記載案：第1回資料から転記。最終的には委員にご検討いただく）

令和4年9月24日未明、台風第15号の影響により、浜松市天竜区緑恵台において発生した土砂崩落については、雨水が集水しやすい沢状地形の斜面に盛られた盛り土が、近年稀にみる豪雨によりせん断抵抗力を失い崩落したものと推定され、その結果、住宅3軒が被害を受け、住民3人が負傷する被害を発生させた。

被災した住民の皆様におかれては、被災前の住環境を取り戻すまでの再建が進まず、今も大変な思いをされていることを思うと、哀惜の念に堪えない。

本検証会の目的は、本件土砂崩落が発生した原因究明の調査及び本件改変行為に対して市長が行った対応の事実関係を踏まえ、公正で中立的な観点から、市長の対応の適法性、妥当性の検証及び評価を行い、同様の災害の発生を防止するための今後のあり方について提言することである。

検証にあたっては、各法令等に基づく一連の行政対応の事実に基づき論点を整理することで、個別の検証及び総合的な検証を行い、その行政対応が適切なものであったかどうかを明らかにすることとした。

これらの検証をもとに今後の行政機関の連携や協力体制を密にすることにより、以後、本件のような災害が起こらないよう、発生防止に寄与することになれば幸いである。

令和5年●月●日

浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る行政対応検証委員

青田 良介

江間 吉洋

沢田 和秀

松田 達也

村越 啓悦

(五十音順)

目次

1. 検証委員設置趣意.....	1
2. 検証委員の概要.....	2
(1) 検証体制図.....	2
(2) 検証委員名簿.....	2
(3) 検証委員設置要領.....	3
(4) 検証会等開催状況.....	5
3. 浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る災害の概要.....	6
(1) 災害の概要.....	6
(2) 地質調査結果.....	7
(3) 災害発生メカニズム.....	7
4. 土砂崩落箇所に対する市の行政機関の対応の状況（事実関係）.....	8
(1) 市への通報・相談・情報提供の件数.....	8
(2) 市の行政機関の対応経緯（時系列）.....	8
5. 検証の進め方（内容について要検討）.....	14
(1) 検証の目的.....	14
(2) 検証の対象.....	14
(3) 検証の対象とする期間.....	15
(4) 検証の根拠となる資料（各検証会配布資料のうち、どの資料を添付するか要検討）.....	15
(5) 市長の対応の根拠法令（内容について要検討）.....	16
(6) 一連の行政対応の事実の確認と検証について（内容について要検討）.....	16
(7) その他（内容について要検討）.....	17
6. 検証結果.....	18
(1) 本改変行為に関する法令.....	20
(2) 行政機関の個別の対応（時系列）.....	27
(3) 総合的な検証.....	42
7. 委員からの提言（今後の対応）（各委員共通のものと個別のものを記載するか）.....	44
(1) 共通.....	44
(2) 青田委員.....	44
(3) 江間委員.....	44
(4) 沢田委員.....	44
(5) 松田委員.....	44
(6) 村越委員.....	44
別冊 【参考資料】（各検証会配布資料のうち、何を報告書に添付するか要検討）.....	44

2023/6/15 案

1. 検証委員設置趣意

浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る行政対応検証委員

設置趣意書

令和4年9月24日未明、台風第15号の影響により、浜松市天竜区緑恵台において土砂崩落が発生し、住宅3軒が被害を受け、住民3人が負傷した。

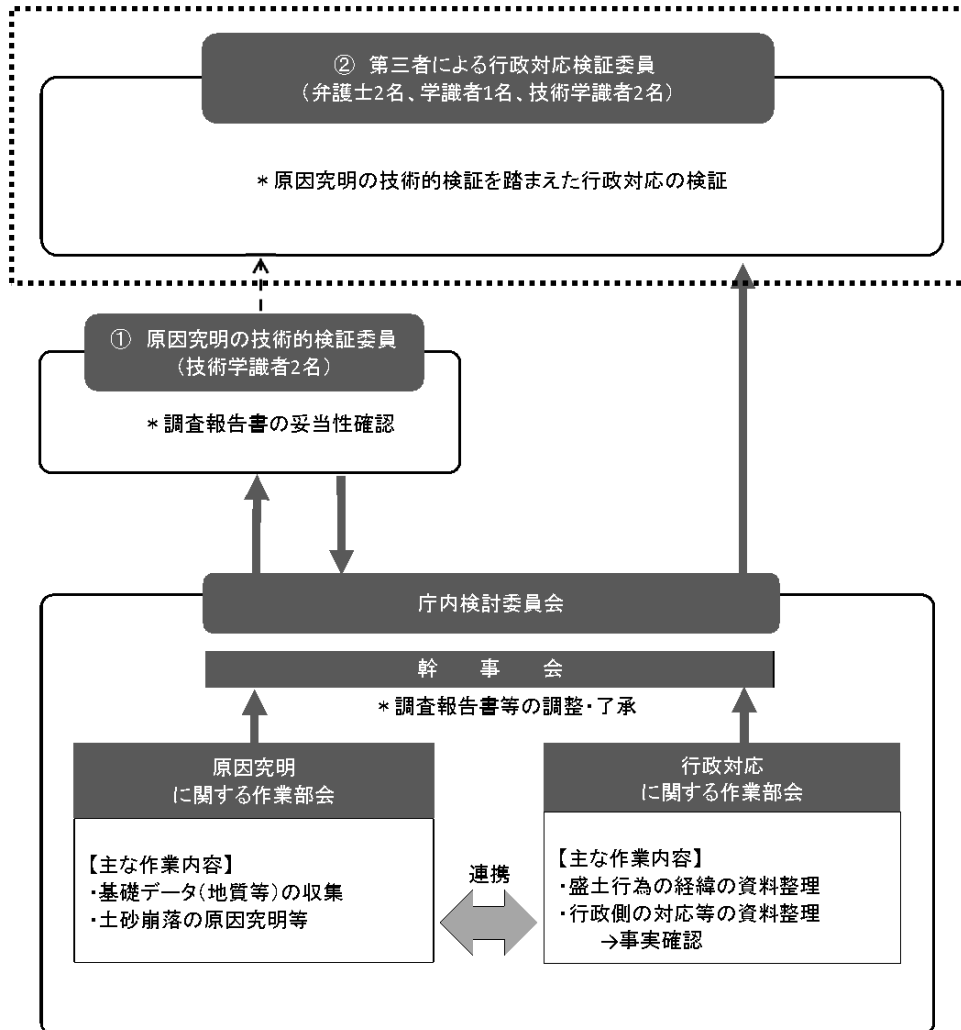
土砂崩落が発生した箇所については法的手続きを踏まずに盛り土がされた可能性があること、過去に市民等から盛り土に関する相談や通報があった事実が判明した。

そこで、浜松市では、土砂崩落に係る原因究明等の調査を進めるとともに、行政対応等の事実確認を行っており、土砂崩落の原因究明の結果を踏まえ、公正で中立な観点から行政対応の妥当性の評価及び検証を行っていただく必要がある。

このため、弁護士2名、学識経験者3名（行政学分野1名、土木技術分野2名）の5名による「浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る行政対応検証委員」を設置する。

2. 検証委員の概要

(1) 検証体制図



(2) 検証委員名簿

2023(令和5)年〇月〇日現在

(五十音順)

委員名	分野	所属等	備考
青田 良介 <small>あおた りょうすけ</small>	防災行政	兵庫県立大学 教授	
江間 吉洋 <small>えま よしひろ</small>	法律	杉山法律事務所 弁護士	
沢田 和秀 <small>さわだ かずひで</small>	地盤工学	岐阜大学 教授	
松田 達也 <small>まつだ たつや</small>	地盤工学	豊橋技術科学大学 准教授	
村越 啓悦 <small>むらこし ひろよし</small>	法律	村越法律事務所 弁護士	座長

(3) 検証委員設置要領

浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る行政対応検証委員設置要領

(設置)

第1条 市長は、浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る原因究明の技術的検証を踏まえた行政対応の検証を行うため、地方自治法（昭和22年法律第67号）第174条第1項の規定に基づき、浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る行政対応検証委員（以下「検証委員」という。）を置く。

(所掌事務)

第2条 検証委員は、庁内検討委員会が作成した土砂崩落の原因調査報告書及び行政対応の事実確認資料に基づき、法律、行政学及び土木技術による専門的知見並びに公正で中立な観点により行政対応の妥当性の評価及び検証を行う。

(選任)

第3条 検証委員は、次に掲げる分野から市長が選任する。

- (1) 法律に関する学識経験を有する者
- (2) 行政学に関する学識経験を有する者
- (3) 土木技術に関する学識経験を有する者

(検証委員の人数)

第4条 検証委員の人数は、5人以内とする。

(任期)

第5条 検証委員の任期は、第2条に規定する所掌事務を終える日までとする。

(報酬)

第6条 検証委員の報酬は、浜松市非常勤の特別職の報酬及び費用弁償並びにその支給条例（昭和31年浜松市条例第48号）第2条第1項第22号の定めるところによる。

(資料の提出等)

第7条 検証委員は、その所掌事務を遂行するため、必要があると認めるときは、市長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他の必要な協力を求めることができる。

- 2 検証委員は、その所掌事務を遂行するため特に必要があると認めるときは、市の機関以外のものに対しても必要な協力を依頼することができる。

(行政対応検証会)

第8条 市長は、必要に応じ、検証委員から意見聴取するために行政対応検証会を開催することができる。

- 2 市長は、本件の関係者に対し、行政対応検証会に出席し必要な説明を行うことを求めることができる。
- 3 行政対応検証会は、議題により専門部会を置くことができる。

(会議の公開)

第9条 行政対応検証会は、原則公開とする。ただし、風評、個人情報保護等に影響がある

場合は、非公開とすることができる。

(守秘義務)

第10条 検証委員は、その職務に関し知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする。

(事務局)

第11条 検証委員及び行政対応検証会の事務局は、浜松市都市整備部都市計画課及び総務部政策法務課経営推進担当に置く。

(雑則)

第12条 この要領に定めるもののほか、必要な事項は、検証委員の承認を得て定める。

附 則

- 1 この要領は、令和4年10月31日から施行する。
- 2 この要領は、第5条の規定により検証委員の任期が満了する日限り、その効力を失う。この場合において、失効前の第10条の規定は、なおその効力を有する。

(4) 検証会等開催状況

2023（令和5）年〇月〇日現在

回	期日	場所	会議等の概要
1	2022（令和4）年 12月6日（火）	市役所 本館8階 全員協議会室	<ul style="list-style-type: none"> 行政対応検証委員の設置 天竜区緑恵台の概要 土砂崩落の原因（天竜区緑恵台土砂崩落に係る技術的検証） 行政対応の経緯 今後の進め方
-	2023（令和5）年 1月5日（木）	天竜区緑恵台	<ul style="list-style-type: none"> 現場視察 青田委員、江間委員、村越委員 ※ 沢田委員、松田委員については、技術的検証会において別途実施
2	2023（令和5）年 1月23日（月）	市役所 本館8階 全員協議会室	<ul style="list-style-type: none"> 行政対応検証の進め方について
3	2023（令和5）年 3月13日（月）	市役所 本館8階 全員協議会室	<ul style="list-style-type: none"> 行政対応に係る論点整理及び検証について
4	2023（令和5）年 3月30日（木）	市役所 本館8階 全員協議会室	<ul style="list-style-type: none"> 行政対応に係る論点整理及び検証について
5	2023（令和5）年 4月19日（水）	市役所 本館8階 全員協議会室	<ul style="list-style-type: none"> 個別及び総合的な検証について
6	2023（令和5）年 6月28日（水）	市役所 本館8階 全員協議会室	<ul style="list-style-type: none"> 報告書取りまとめ
			<ul style="list-style-type: none">

3. 浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る災害の概要

※詳細は「天竜区緑恵台土砂災害原因調査報告書」を参照

(1) 災害の概要

台風第15号の影響により天竜区緑恵台において、2022（令和4）年9月24日未明、土砂崩れが発生し、住宅3軒が被害を受け、住民3人が負傷した。

今回の災害をもたらした降雨について、静岡県が設置している天竜観測所における時間最大雨量（正時時間雨量※）は、9月23日21時から22時までの60mmであり、23日0時の降り始めから24日3時の降り終わりまでの累積降雨量は、292mmであった。
※：毎時00分を起点にした雨量

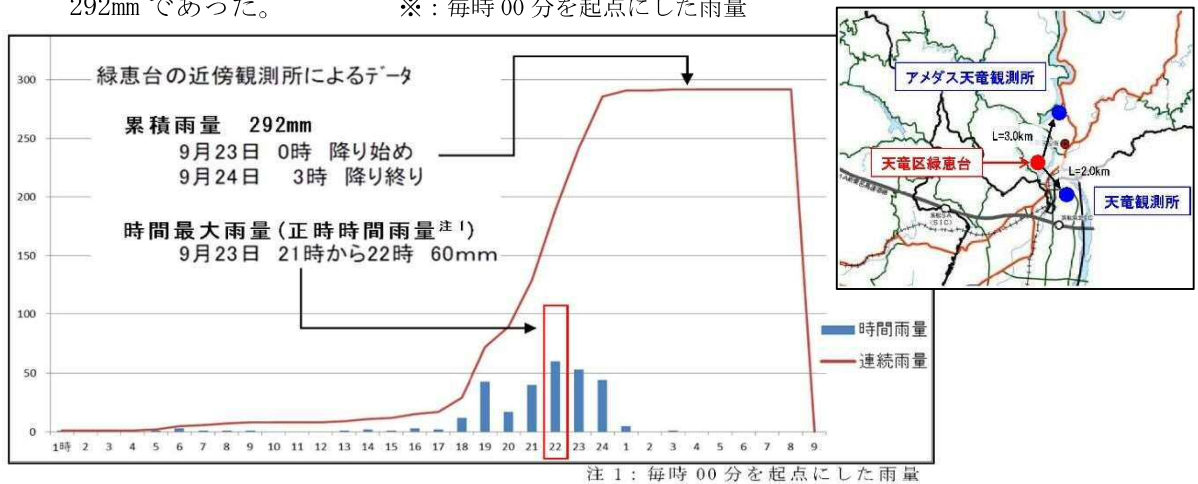


図 9月23～24日にかけての降雨量（天竜観測所）

また、気象庁のアメダス天竜観測所において観測された、2022（令和4）年9月23日の日降水量と日最大1時間降水量は、1976（昭和51）年観測開始以降で最も大きな値を示しており、近年稀にみる豪雨であった。

表 日降水量と日最大1時間降水量（アメダス天竜観測所）

林地開発前			林地開発後					
年	降水量		年	降水量		年	降水量	
	日最大 (mm)	1時間最大 (mm)		日最大 (mm)	1時間最大 (mm)		日最大 (mm)	1時間最大 (mm)
1976	170	44	1988	179	50	2005	123	40
1977	111	41	1989	141	33	2006	122	60
1978	99	46	1990	164	70	2007	130	69
1979	177	30	1991	225	35	2008	(88.5)	(69.5)
1980	155	54	1992	103	34	2009	73	29
1981	125	42	1993	113	48	2010	132	29
1982	185	43	1994	129	65	2011	171	57
1983	243	48	1995	105	29	2012	148	64.5
1984	99	45	1996	145	33	2013	146	52
1985	98	30	1997	134	29	2014	147	60
1986	103	24	1998	134	60	2015	142.5	33
1987	137	43	1999	173	24	2016	90	55.5
			2000	125	59	2017	185	49.5
			2001	158	45	2018	173.5	46.5
			2002	97	33	2019	158	51
			2003	176	47	2020	154.5	34.5
			2004	136	75	2021	231.5	46
						2022	264.5	81.5

※最大日雨量200mm以上と時間雨量70mm以上を赤字で表記
※2003年以降の時間雨量は正時時間雨量ではない
※()内の値は参考値

(2) 地質調査結果

- ・地質調査は、盛り土の層厚把握と土質確認を目的として、斜面上部で3箇所、下部で1箇所の計4箇所を実施
- ・盛り土 (B層) と造成盛土 (o-B層) の境界が判明、盛り土は2.6~3.2mの厚さがあり、シミュレーション結果と概ね一致
- ・崩落した土砂は、ほとんどが盛り土されたものと判明

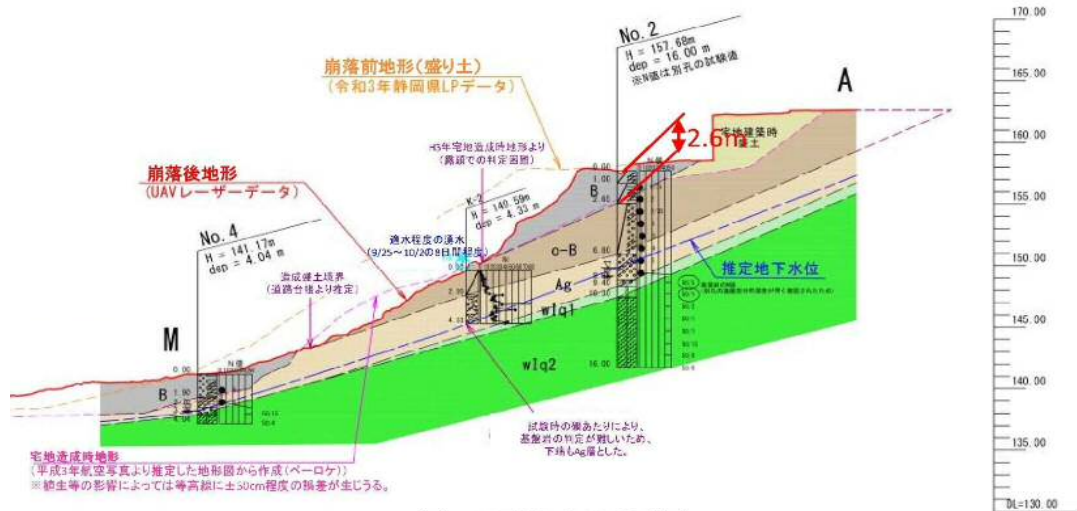


図 地層想定断面図

(3) 災害発生メカニズム

- ・盛り土は空隙が多く、水を吸収・貯留しやすい状態であり、排水施設もなかったものと推定される。
- ・台風第15号の大雨により、盛り土内の地下水位が上昇、盛り土土塊重量の増加が生じた。
- ・短時間での豪雨により、間隙水圧が上昇し、盛り土のせん断抵抗力が低下し、不安定な状態になる。
- ・飽和状態になり、せん断抵抗力を失った盛り土が崩落、流動性が高い状態であったため、下方の民家まで流下した。

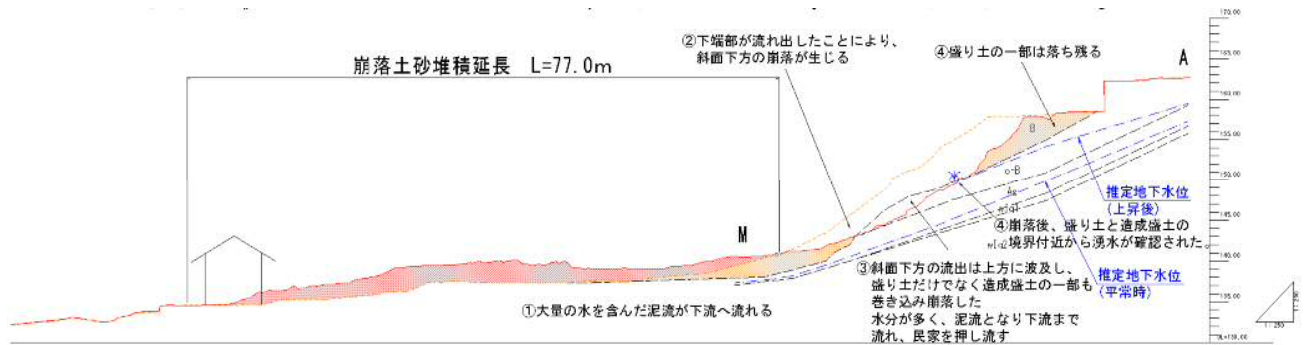


図 崩落後推定断面図

4. 土砂崩落箇所に対する市の行政機関の対応の状況（事実関係）

（1）市への通報・相談・情報提供の件数

2014（平成26）年から2022（令和4）年までに、通報・相談・情報提供の件数が、合わせて6件あった。内訳は、次のとおりである。

市民からの通報、相談件数：4件

①建築廃材等の搬入に係る通報：1件

②土砂の隣地越境に係る通報：2件

③土砂搬入箇所の安全性に係る相談：1件

職員による情報提供：2件

①不法投棄に係る情報提供：1件

②土砂の搬入に係る情報提供：1件（職員からの情報提供と推測）

（2）市の行政機関の対応経緯（時系列）

①不法投棄に係る情報提供

年月日：2014（平成26）年10月30日

情報提供者：天竜農林事務所 職員

内容：コンクリートがらや木の根が投棄されていることについて

窓口：産業廃棄物対策課（所管法令：廃棄物の処理及び清掃に関する法律）

対応状況：産業廃棄物業者への産業廃棄物撤去の指導

① 建築廃材等の搬入に係る通報

年月日：2014（平成26）年11月4日

通報者：市民A

内容：建築廃材及び土砂の搬入について

窓口：天竜区まちづくり推進課（所管法令：廃棄物の処理及び清掃に関する法律）

対応状況：関係課へ連絡

○産業廃棄物対策課（所管法令：廃棄物の処理及び清掃に関する法律）

- ・ 10月30日に情報を把握しており、すでに調査及び指導を開始
- ・ 12月26日に投棄に対する対応を完了

○天竜区まちづくり推進課（所管法令：廃棄物の処理及び清掃に関する法律）

○天竜土木整備事務所（所管法令：静岡県土採取等規制条例）

- ・ 天竜区まちづくり推進課及び天竜土木整備事務所職員が現地確認及び指導

○北部都市整備事務所（所管法令：静岡県建築条例）

- ・ 天竜区まちづくり推進課から電話相談

【内容詳細】

①不法投棄に係る情報提供

- 2014（平成 26）年 10 月 30 日、天竜農林事務所職員が、緑恵台の団地周辺で猿の被害調査をしていたところ、埋め立てをしている緑恵台内の斜面地にコンクリートがらや木の根が投棄されていたため、産業廃棄物対策課へ情報提供した
- 産業廃棄物対策課は、天竜警察署へ情報共有し、同日の現場立ち合いを依頼した
- 現場確認中、木の根が混じった土砂を積載したダンプが入ってきたため話をしたところ、本件土地所有者の依頼を受け、1、2年前から埋め立てており、ダンプはX社から借りていることがわかった
- その後、本件土地所有者と現場立ち合いしたところ、当該斜面は平成 10 年に購入したが草木の手入れに困り、平成 15 年頃から埋め立てを頼んでおり、自身所有の土地に何を埋めようと問題はないとの見解であった
- 産業廃棄物処理課及び天竜警察署職員は、本件土地所有者に対して自身所有の土地であっても何を捨てても良いわけではないことを指導したが、本件土地所有者は、納得できない様子であった
- 産業廃棄物処理課職員は、帰庁後にX社へ電話照会したところ、ダンプはX社のものだが、運転していた者はわからないとの回答であった

①建築廃材等の搬入に係る通報

- 2014（平成 26）年 11 月 4 日、天竜区まちづくり推進課は、市民Aから、本年 5 月頃から緑恵台内においてコンクリート片、竹材などの建築廃材のようなものを捨てていくトラックの行き来があり、現場には重機も置かれているとの通報を受けた
- 天竜区まちづくり推進課は、産業廃棄物対策課、天竜土木整備事務所及び北部都市整備事務所へこのことを連絡した

産業廃棄物対策課の対応

- 天竜区まちづくり推進課からの連絡を受け、11 月 5 日、産業廃棄物対策課職員が現場確認に行った
- 11 月 14 日、産業廃棄物対策課は、X社が投棄したものを搬出し、残材を分別後、処分場にて処分する旨の報告書を提出したため、受理をした
- 12 月 26 日、X社が、産業廃棄物対策課へ来庁し、12 月 7 日に投棄物を回収撤去した旨の報告（撤去写真・契約書・請求書・領収書）の提出があったため、投棄に対する対応を完了とした

天竜土木整備事務所の対応

- 天竜区まちづくり推進課からの連絡を受け、天竜土木整備事務所及び天竜区まちづくり推進課職員で現場確認（日付不明）に行った
- 現場の私有地では残土捨場の看板があり、土砂の搬入が確認できたが、本件土地所有者へ搬入業者等について聴取しても、「わしゃ知らん」の一点張りであったため、

時期、量、場所を特定するまで質問に至らず、搬入業者等を把握することもできなかった

- 静岡県土採取等規制条例に基づく届出が必要となる盛土量 2,000m³は、大型ダンプ（10 トン）で 300 台以上の土量であるが、それほど土量が多いと感じられないことから、本件土地所有者に対してこれ以上の土砂搬入を継続すると静岡県土採取等規制条例の違反も考えられるため、搬入をやめること、及び看板を撤去するように口頭指導し、了承を得た

北部都市整備事務所の対応

- 天竜区まちづくり推進課から緑恵台への建築廃材等の搬入について、建築及び都市計画関係規制の中で、制限や指導が必要となることはないかとの連絡があり、がけ条例等で全く関連が無いとは言い切れないが、一般的に所有する山などを削ったり、盛ったりする行為に対してすぐに建築の制限や指導を行うことは無いことを回答し、静岡県土採取等規制条例の制限の観点から、天竜土木整備事務所への連絡を案内した

②土砂の搬入に係る情報

年月日： 2015（平成 27）年 3 月 9 日

内容： 「残土捨場」と表記された看板について

対応： 産業廃棄物対策課（所管法令：廃棄物の処理及び清掃に関する法律）

対応状況： 職員がパトロール中に当該地にて「残土捨場」と表記された看板を発見

②土砂の搬入に係る情報（続報）

年月日： 2015（平成 27）年 3 月 18 日

通報者： 不明（ただし、事実確認を行ううえで産業廃棄物対策課職員から天竜土木整備事務所への情報提供と推測される）

内容： 引き続き土砂が搬入されていることについて

窓口： 天竜土木整備事務所（所管法令：静岡県土採取等規制条例）

対応状況： 天竜土木整備事務所職員（2 名）が現地確認（2 回目）

【内容詳細】

②土砂の搬入に係る情報

- 2015（平成 27）年 3 月 9 日、産業廃棄物対策課職員が緑恵台付近をパトロール中、以前不法投棄のあった現場を通過したところ、「残土捨場」と表示された看板を発見したため、静岡県土採取等規制条例の観点から天竜土木整備事務所へ連絡した

②土砂の搬入に係る情報（続報）

- 2015（平成 27）年 3 月 18 日、天竜土木整備事務所は、引き続き土砂が搬入されて

いるという情報を受け（地元か市内かは不明）、当該事務所職員が現場へ行き、本件土地所有者と話をした

- 本件土地所有者は、今は土砂を入れていないとの回答であったが、残土捨場の看板がそのままであり、立ち入りも自由な状態であるため、これ以上の土砂搬入の継続は、静岡県土採取等規制条例に基づく厳しい指導となることなど注意警告をするとともに、看板の撤去についても口頭指導し、本件土地所有者から了承を得た
 - ※ 元の地山の状況が分からなかったことから、実際の盛り土の量をその場で想定するのは困難であった
 - ※ 本件土地所有者は、「土を入れるように頼んだ」と言いながら、搬入業者を尋ねても「わしゃ知らん」の一点張りではぐらかされてしまい、時期、量、場所を特定するまで質問に至らず、搬入業者を聞き出すことができなかった
 - ※ 担当職員は、現場と地図上で確認したものの、1,000 m³には満たないと思った
 - ※ 担当職員は、事務所に戻った後、現場で撮った写真や地図で報告したと記憶しているものの、被災後に事務所内を探しても資料は保存されていなかった
 - ※ その後、担当職員が天竜土木整備事務所に在籍していた平成29年3月末までの間に苦情や通報はなかったため、搬入はされなくなったものと考え、事務の引継ぎもされなかった

②土砂の隣地越境（1件目の通報）

年月日： 2017（平成29）年11月15日（通報者から電話）
 通報者： 市民B
 内容： 隣地から土砂が越境していることについて
 窓口： 北部都市整備事務所（所管法令：浜松市建築協定条例、建築基準法）
 対応状況： 現地確認（2017（平成29）年11月21日）
 通報者へ電話回答（2017（平成29）年11月28日）

②土砂の隣地越境（2件目の通報）

年月日： 2018（平成30）年2月9日
 通報者： 市民B
 内容： 隣地から土砂が越境していること及びガラの混入について
 窓口： 北部都市整備事務所（所管法令：浜松市建築協定条例、建築基準法）
 対応状況： 関係課（市民生活課「くらしのセンター」、産業廃棄物対策課）を案内

【内容詳細】

②土砂の隣地越境（1件目の通報）

- 2017（平成29）年11月15日、北部都市整備事務所は、市民Bから、自己所有地の隣地において土砂の埋め立てがされているが、その土砂が市民Bの所有地に越

境してきているとの通報を受けた

- 北部都市整備事務所は、11月21日に現場を確認したうえで（敷地境界も不明確であり、明らかな問題は見受けられなかった）、11月28日に建築協定に抵触せず、土砂の越境については民事的な問題となるので、市では対応できない旨を伝えた
- ※ 盛り土箇所は、建築協定区域内ではあるが、建築敷地ではない「緑地又は法地」に当たり、土地の区画形質の変更などの項目において適用除外となる

②土砂の隣地越境（2件目の通報）

- 2018（平成30）年2月9日、北部都市整備事務所は、市民Bから、2017（平成29）年11月15日の通報内容の状況が続いていることと、土砂の中にコンクリートがらが混ざっているようであり、不法投棄になるのではとの通報を受けた
- 土砂（コンクリートがら含む）が越境していることに関しては、民事的な内容であり、市が直接的に対応することができないため、市民相談や法律相談の窓口として市民生活課の「くらしのセンター」を紹介するとともに、コンクリートがらは、産業廃棄物の処理としての違法性も考えられるため、産業廃棄物対策課を案内した
- いずれにしても建築行為等が絡む案件ではないため、北部都市整備事務所が所管する案件ではなく、民事的な内容となるので市では対応できない旨を伝えた
- ※ くらしのセンターへの連絡の有無は、当時の記録がないため不明

③土砂搬入箇所の安全性

年月日： 2021（令和3）年12月23日または24日（相談者が来庁）
 相談者： 市民C
 内容： 土砂搬入箇所の安全確認について
 窓口： 天竜土木整備事務所（所管法令：静岡県土採取等規制条例）
 対応状況： 相談者へ規制の考え方について口頭説明

③の続報（土地所有者の親族から相談）

年月日： 2022（令和4）年1月21日
 相談者： 土地所有者の親族
 内容： 搬入された土砂の対応の件について
 窓口： 天竜土木整備事務所（所管法令：静岡県土採取等規制条例）
 対応状況： 相談者へ県土採取等規制条例の制度について説明及び指導

【内容詳細】

③土砂搬入箇所の安全性

- 2021（令和3）年12月23日または24日、天竜土木整備事務所は、来庁した市民Cから、土砂の搬入箇所について最近搬入されていないようだが、本件土地所有者

が [REDACTED] のため、本件土地所有者の親族に市へ連絡するように伝えるので、一度確認をお願いしたい旨の相談を受けた

- 天竜土木整備事務所は、現地を確認するだけでは安全判断は難しいので、静岡県土採取等規制条例に明確に該当することが確認できれば、規制することは可能である旨を説明した

③の続報（本件土地所有者の親族から相談）

- 2022（令和4）年1月21日、天竜土木整備事務所は、本件土地所有者の親族から、土砂が搬入されていたことについて市民Cから天竜土木整備事務所に連絡するように話があったため、電話したとの連絡を受けた
- 天竜土木整備事務所は、本電話において「土の搬入に関して、面積が1,000m²以上、または土量が2,000m³以上である場合、静岡県土採取等規制条例の適用となり届出が必要となる」旨を説明し、併せて「土量の確認は簡単にはできないと思うが、面積の確認は業者等への依頼により、すぐに確認できる可能性がある所以对処いただき、面積が1,000m²を超える場合など、届出が必要となった場合は連絡をいただきたい」旨を念押しした
- また、合わせて、今以上の土砂搬入はしないでほしいこと、入口の進入路には入れないようにしてほしいことも口頭で指導した
- 本件土地所有者の親族からは、確認後、再度電話するとの回答であったが、その後連絡がなかったため、この条例の適用にならないものと考え、現場確認等の対応は行わなかった

5. 検証の進め方 **(内容について要検討)**

(1) 検証の目的

本件土砂崩落が発生した原因究明の調査及び本件改変行為に対して市長が行った対応の事実関係を踏まえ、公正で中立的な観点から、市長の対応の①適法性、②妥当性及び③同様の災害の発生を防止するための今後のあり方について検証及び評価(本報告書において単に「検証」という。)を行うことを目的とする。

なお、本検証は、本件災害に対する市の国家賠償責任その他の法的責任を明らかにするために行うものではない。

(2) 検証の対象

本件改変行為に対する行政庁又は行政機関としての市長¹の対応(対応しなかった不作為を含む。以下同じ。)を検証する。

具体的には、本件災害の原因となった本件土砂崩落の発生を未然に防止するため、市がどのような対応をとることができたか、及びとるべきであったかについての検証を行うことが最も求められている点を踏まえ、「本件改変行為に対する対応」を対象とする。

なお、避難指示等の災害対応及び本件災害発生後の対応(被災者支援、応急措置を含む。)については、直接本検証の対象としないものの、必要に応じ参照し、報告書としてとりまとめる。

1. 本件災害に関して適用する可能性のある法令を執行する市の権限を有するのは市長である。

(3) 検証の対象とする期間

ア 始期について

本件災害の原因となった本件土砂崩落の発生を未然に防止するため、市がどのような対応をとることができたか、及びとるべきであったかについて、対応しなかった不作為を含めて検証を行うことが求められている点を踏まえ、本件改変行為が開始された「本件伐採が開始されたと推定される 2001（平成 13）年頃²から」とする。

なお、市が本件改変行為に対して実際に対応を行ったのは、2014（平成 26）年 10 月 30 日以後に限られるため、検証の中心は、同日以後とした。

イ 終期について

検証の対象を「本件改変行為に対する対応」とするため「2022（令和 4）年 9 月 24 日（本件災害の発生前）まで」とする。

なお、市長が静岡県土採取等規制条例に基づく権限を有していたのは 2022（令和 4）年 6 月 30 日までであるため³、検討の中心は、同日までとした。

(4) 検証の根拠となる資料（各検証会配布資料のうち、どの資料を添付するか要検討）

ア 本件土砂崩落が発生した原因究明の調査結果

土木技術に関する学識経験を有する技術的検証委員による妥当性の確認を経て、庁内検討委員会が作成した天竜区緑恵台土砂崩落原因調査報告書（令和 5 年 ○月。以下「原因調査報告書」という。）による。

イ 市長が行った本件改変行為に対応その他本件改変行為に関する事実認定

- (ア) 対応を行った所管部局（産業廃棄物対策課、天竜区まちづくり推進課、天竜土木整備事務所、北部都市整備事務所）が作成した文書
- (イ) 対応を行った職員からの聴取調査の結果に基づく事実確認資料
- (ウ) 本件改変行為に関する周辺住民からの聴取調査の結果

2. 本件改変行為の開始時期の推定根拠は、第 1 回資料 7-3 による。

3. 静岡県土採取等規制条例（2022（令和 4）年 6 月 30 日までのもの）に基づく権限以外の法令に基づく権限は、市が権限を有していない又は、権限行使の前提となる規制区域の指定がされていないなどの理由により権限行使が困難であった。

(5) 市長の対応の根拠法令 (内容について要検討)

本件改変行為に対する対応の①適法性、②妥当性を検証する前提として、まず、本件災害の発生を防止するため、市長が行使すべき法令上の権限の有無、内容を確認する。

なお、市長が権限を有する場合には、下記 (i) (iii) から (vi) を行うことが考えられるが、市長が権限を有しない場合には、下記 (i) (ii) (v) のみが可能である。

- (i) 危険箇所、危険度の調査
- (ii) 区域指定の意見具申
- (iii) 区域指定
- (iv) 私人に対する規制権限
- (v) 危険情報の事前提供・周知徹底
- (vi) 警報、避難措置

また、市長に行使すべき権限がない場合には、①適法性は認められ、②妥当性や③今後のあり方の検証を行うことになる。

(6) 一連の行政対応の事実の確認と検証について (内容について要検討)

本件災害が発生するまでの間に、市長の補助機関(所管部局)が本件盛り土その他の本件改変行為に関して行った行政指導その他の対応の事実関係を時系列に従って確認するとともに、当該事実関係について、上記(5)の権限を適切に行使したといえるのか、ア「個々の対応の検証」とイ「総合的な検証」を行う。

なお、対応の①適法性、②妥当性を検証するにあたっては、本件災害が観測史上最大の豪雨を誘因として発生したものであること(原因調査報告書 5-2 から 5-4)、及び市が管理する公共用物ではなく私有地に堆積した盛り土が他の私有地内に崩落した事案であることを踏まえるとともに、市長の補助機関において、本件災害が生じる予見可能性(本件盛り土が崩落し、下方の住宅等に被害が発生する危険性を予見することができたかどうか)が問題となる。

この点を検討するにあたっては、以下の点について事実関係の確認が必要になると思われる。

- (a) 本件盛り土が、どの時点で、どのような状態であったのか。
 - 平成22年、25年、27年、令和2年の各地形データを分析し、各時点における盛り土の量を推定する。
- (b) 誰が、いつ、どのような方法、目的で本件盛り土をしたのか。
 - 事業者、土地所有者、周辺住民への聞き取り結果などから、届出の基準(1,000m²以上又は2,000m³以上)に該当する土砂を搬入した事業者は確認

されていない。また、応急措置により市が撤去した土砂等に含まれる廃棄物の量は、令和5年1月10日時点で約2,200m³中60m³（約2.7%）の割合であり、その主な種類は「がれき類」「木くず」「廃プラスチック類」「金属くず」である。

なお、「木くず」については、外部から投棄されたもの以外に、本件伐採により元々本件土地等に生育していた立竹木が風化したものを相当程度含むと推認される。

(c) 本件盛り土について、市は、いつ、どのような情報を得ていたのか。

(7) その他（内容について要検討）

個別の検証にあたっては、本件改変行為に対する対応（対応しなかった不作為を含む。以下同じ。）について、根拠法令等を踏まえ論点を整理した。その論点に対し、検証委員間で検証会において、十分に議論する論点や明らかに市の判断が適切であり、検証会で議論するまでは及ばない論点を洗い出す等して検証した。

なお、報告書においては、関係当事者の個人情報保護のため、所有者、事業者、行政関係者の特定につながらないよう、個別の名前や名称による表記は避けてアルファベットによる表示により記述した。

6. 検証結果

本項では、本件にとって重要性が高いと思われる事実を取り上げ、まず、(1) 本件盛り土に関する規制法令について検討する。次に問題となる法令との関係を中心に時系列に従って(2) 行政機関による個別の対応(4項参照)、及び、行政対応の不作為の妥当性について、評価及び検証を行い、(3) 総合的な検証を行う。

○ 規制法令の検討

- **1** 旧「静岡県土砂採取等規制条例」による規制等に基づく行政対応をすることができる案件ではなかったのか。
- **2** 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」による規制等に基づく行政対応をすることができる案件ではなかったのか。
- **3** 「建築基準法、静岡県建築条例」その他の法令による規制等に基づく行政対応をすることができる案件ではなかったのか。

○ 行政機関による個別の対応の検討

- **1** 平成26年10月までに本件改変行為を認識することができなかつたか。
- **2** 平成26年10月30日**①**不法投棄に係る情報提供に対する対応は妥当であったのか。
- **3-1**～**3-4** 平成26年11月4日**①**建築廃材等の搬入に係る通報に対する各関係部署の対応は妥当であったのか。
- **4-1**、**4-2** 平成27年3月**②**土砂の搬入に係る情報に対する各関係部署の対応は妥当であったのか。
- **5-1**、**5-2** 平成29年11月及び平成30年2月**②**土砂の隣地越境に係る通報に対する各関係部署の対応は妥当であったのか。
- **6-1**、**6-2** 令和3年12月及び令和4年1月**③**土砂搬入箇所の安全性に係る通報に対する各関係部署の対応(不作為を含む)は妥当であったのか。

○ 総合的な検証における論点

- 市民等の安全・安心の観点から市の取り組みが適切であったのか

関係者一覧

関係者	関係者の説明
市民A	2014(平成26)年11月4日の建築廃材及び土砂の搬入についての通報者
市民B	2017(平成29)年11月15日、2018(平成30)年2月9日の土砂の隣地越境についての通報者
市民C	2021(令和3)年12月23日または24日の土砂搬入箇所の安

	全確認についての相談者
X社	2014（平成 26）年に土砂搬入を確認した業者

(1) 本改変行為に関する法令

本件改変行為は私有地において行われた。私有地における行為は、原則、所有者・占有者の自由であって、本件改変行為を制約するには規制する法令の根拠が必要である（5（5）参照）。そこで、まず本件改変行為を規制することができた法令があるのかについて、浜松市の判断の妥当性を検討・検証する。

1 旧静岡県土採取等規制条例

【所管部署・関係法令】

- 土木部道路保全課・天竜土木整備事務所
（所管する法令）
 - 旧 静岡県土採取等規制条例（令和4年6月30日まで）
 - 第3条（土の採取等の計画の届出）
 - 第6条（措置命令）
 - 第7条（停止命令）
 - 第9条（土の採取等の跡地に係る措置命令）
 - 第14条（適用除外等）他、
 - 旧静岡県土採取等条例施行規則
 - 第8条3項3号（適用除外）
 - （所管するに至る経緯等）
- 昭和51年4月1日施行に伴い、静岡県から天竜市へ権限移譲
平成17年7月1日、天竜市は浜松市に編入合併し、浜松市が所管
現静岡県土砂等規制条例・現静岡県盛土等に関する条例が令和4年7月1日施行される前まで、浜松市が所管（所管部署：）
- 静岡県が所管する法令
 - 現 静岡県盛土等に関する条例（令和4年7月1日施行）

【関係法令等に係る所管課の判断】

[行] …行政対応時の判断 [現] …現時点での判断

- 旧静岡県土採取等規制条例（令和4年7月1日施行以前）
 - [行] (1) 条例による規制は、盛土をする行為者に対して適用されるものであり、本件土地所有者に対しては適用されない
 - [行] (2) 適用除外の範囲を超える盛土を行った事業者の存在は確認できていない
 - [現] (3) 複数の事業者が適用除外の範囲内の盛土を行った場合、この条例による規制は適用することができない
 - [行] (4) 本件土地等に「土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあると認める」ことができなかつたことから、本件土地所有者に対する行政指導にとどめた

- [現] (5)「土の採取等の跡地」については、措置命令を行い得る
- [現] (6)複数の事業者が適用除外の範囲内の盛土を行った場合、措置命令を行うことができない

【論点】

- 本件改変行為について、静岡県土採取等規制条例の規制が及ぶか
 - (1) 条例は「土の採取等」を行おうとする者、行っている者、及び行った者に対して適用されるものであり、本件土地所有者に対しては適用されないのか
 - (2) 本件土地等に適用除外（14条1項3号、規則8条3項3号）の範囲を超える盛土を行った事業者はいないのか
 - (3) ア 複数の事業者が同じ土地に適用除外の範囲内の盛土を行った場合、3条1項の届出義務はないのか
 - イ 措置命令（6条）、停止命令（7条）は複数の事業者が同じ土地に適用除外の範囲内の盛土を行った場合に適用することができるのか
 - (4) 本件土地等に「土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあると認める」（6条）ことができたのか、「土砂の崩壊、流出等による災害の防止のため緊急の必要があると認める」（7条1項）ことができたのか
 - (5) 措置命令（6条）をすることができるのか

検証

ア (1) 旧 静岡県土採取等規制条例は本件土地所有者に対しては適用されないのか～ 本件土地所有者は「土の採取等を行っている者」（同条例6条）に該当するのか
 浜松市道路保全課は、盛土をする行為者に対して条例が適用され、土地所有者というだけでは適用されないとしており、届出書類を作成するには専門的・技術的な知見が必要であるため一般の個人からの届け出の例はないとしている（第4回検証会会議録参照）。この解釈・運用は、盛土等を規制する条例の一般的な解釈であると考えられる。

「土の採取等を行っている者」について解釈するにあたり条例の目的を確認すると、旧 静岡県土採取等規制条例は「土の採取等について必要な規制を行うことにより、土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による災害を防止するとともに、土の採取等の跡地の緑化等の整備を図り、もって県民の生命、身体及び財産の安全の保持と環境の保全に資することを目的」（旧条例1条）としている。土木建設業等の事業者が土の採取等を行う場合と所有者が土の採取等を行う場合とで、土砂の崩壊等を防止して県民の生命、身体及び財産に対する安全を保持する必要性は変わらない。例えば土地所有者が複数の業者に依頼して規制される土の採取等を行った場合に、条例の規制が及ばないのであれば、条例の目的を達することはできない。所有者が「土の採取等を行っている」等と評価することができる場合、土地所有者に対して規制を行う必要がある。また条例は、文言上、規制の対象から所有者を排除していない。土の

採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあるにもかかわらず、各届出等（旧・静岡県土採取等規制条例第3条、第4条、第8条、第12条）の負担等を理由として、土地所有者は「土の採取等を行っている者」に該当しないという解釈・運用は妥当性に欠ける。

本件改変行為について、本件盛り土の土の総量は約 8100m³ であって少量ではなく、規制する必要性は高い。また、条例で規制されていた 2000m³ 以上の盛土を特定の土木建設業者が行っていた事実を認定するに足る資料はなく、2000m³ 以上の土を搬入していた本件土地所有者に対して規制する必要性がある。本件土地所有者は「平成 15 年ころから埋め立てを頼んでいる」と説明していること（第 1 回検証会 資料 11-1～11-2・A-1）、平成 26 年 10 月 30 日、本件土地に土砂を搬入していたダンプの運転手は「所有者から依頼を受けて 1～2 年前から埋め立てている」と説明していることなどの事情から、土地所有者は複数の業者に依頼して土砂を搬入していたと認められる。そして、平成 27 年 3 月、本件土地所有者は本件土地に設置された「残土捨場」という看板の撤去に自ら応じていること等から、本件土地所有者は自ら「残土捨場」という看板を設置して反復継続して土砂の搬入を行っていたと認められる。本件土地所有者は本件土砂崩落までに土量約 8,100m³ の盛り土を行い、本件土地に隣接する自宅側の土地にコンクリート擁壁及びグラウンドアンカー工を施して造成している（原因調査報告書(案)7-7）。このような工事を行っていた本件土地所有者が「土砂の崩壊、流出等による災害を防止するための必要な措置」（旧静岡県土採取等規制条例 6 条参照）をとることができないという合理的な理由はない。本件土地所有者が「土地の採取等を行っている者」に該当する、又は、少なくとも該当する可能性があったと考える。

イ (2)本件土地等に適用除外（14 条 1 項 3 号、規則 8 条 3 項 3 号）の範囲を超える盛土を行った事業者はいないのか

資料（第 2 回検証会 資料 6）によれば、平成 27 年 5 月までの本件土地等における盛り土の量は約 4,640m³ であって 2,000m³ 以上である。また本件盛り土が行われた部分の一部（第 2 回検証会 資料 6 の No.0～4）の面積は 2,768m² であって、盛り土が行われた地区の面積は 1,000m² 以上である。したがって、条例による規制の適用除外に該当しない（旧静岡県土採取等規制条例第 14 条第 1 項第 3 号・旧静岡県土採取等規制条例施行規則第 8 条第 3 項第 3 号）。

本件盛り土について、旧静岡県土採取等規制条例の適用除外の範囲を超える盛り土を行った建設・土木業者がいたのか否かは明らかではないものの、上記アのとおり、本件土地所有者は、条例による規制の適用除外の範囲を超える盛り土を行っていたと認められる。本件土地所有者について、規制が及ぶものとする。

ウ (3)ア複数の事業者が同じ土地に適用除外の範囲内の盛土を行った場合、3 条 1 項の届出義務はないのか、イ措置命令（6 条）停止命令（7 条）は複数の事業者が同じ土地に適用除外の範囲内の盛土を行った場合に適用することができるのか

上記ア、イのとおり、本件土地所有者が適用除外の範囲を超える盛り土を行ったと

認められるところ、本件土地所有者に届出義務があったと考える。また、本件土地所有者は、制度上措置命令や停止命令の名宛人になり得たと考える。

エ (4)本件土地等に「土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあると認める」(6条) ことができたのか

「土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがある」(6条) のかについては、客観的に判断される要件であると考ええる。

本件土地等を含む緑恵台建築協定の協定区域は、林地開発許可を受けて昭和 57 年から昭和 62 年にかけて山林等を住宅地にするために造成された区域である。緑恵台建築協定において、本件土地は「緑地又は法地」とされて、宅地として売り出されることはなく、法面に造成されていた。このように森林を開発するなどして造成された区域の法面は一般に安定こう配で造成される。安定こう配で造成された法面の上に、さらに土砂を盛れば崩壊する危険がある。本件土地についても、開発当初、安定こう配で造成され、この造成斜面に腹付けするような形で盛り土が行われていた。本件盛り土は大なり小なり崩壊するおそれがあったものと考えられる。

どの程度の土量が崩落するおそれがあったかについて、原因調査報告書(案)によれば、本件土砂崩落における盛り土の崩落量は約 3,400 m³ であって、本件土砂崩落後に更に崩落する可能性のある土量は約 1,600 m³ (崩落した場合の堆積土量約 2,000 m³) である。本件土砂崩落直前において、合計約 5,000m³分(=約 3,400 m³+約 1,600 m³) の土砂が崩落するおそれがあったと考えられる。

崩落によって災害が発生するおそれがあったのかについて、本件土砂崩落後、約 1,600 m³ の盛り土が更に崩落した場合に土砂が堆積すると想定される 12 世帯に避難指示がなされていた。上記本件土砂崩落直前に崩落するおそれがあった約 5,000m³ 分の土量は平成 25 年 12 月以降の増加土量約 4,990 m³ (第 2 回検証会 資料 6 参照) に相当すること、平成 25 年 12 月以降の増加量約 4,990 m³ のうち約 1,530 m³ が平成 25 年 12 月から平成 27 年 5 月までの間の増加であること (第 2 回検証会 資料 6 参照), 原因調査報告書(案)によれば盛り土の総量約 8,100 m³ のうち平成 22 年までの約 1,560 m³ 分の盛り土部分 (第 2 回検証会 資料 6 の No.5-1, No.5-2 部分) は「更に崩落する可能性のある箇所」に含まれていないこと、「盛り土は空隙が多く、水を吸収・貯蓄しやすい状態」であったこと、平成 2 年頃の地形は「沢状地形を呈しており、雨水が集水しやすい地形であった」こと等の事情 (原因調査報告書(案) 2-1、2-2、3-1、5-9、8-3) に鑑みると、平成 27 年 5 月頃には、本件改変行為に伴う「土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがある」(6条) あったと考えられる。

オ (5)措置命令 (条例 6 条) を発することができるのか否か

本件改変行為に至るまでの本件土地の形状、土砂の搬入量等は、本件土砂崩落後に行われた浜松市による詳細な調査によって判明した事実である。本件土砂崩落前、各所管部署は、土砂の搬入量等を示す資料を有していなかった。本件土砂崩落前、土砂崩落が発生するおそれがあることを立証するに足りる調査結果・分析結果を示す資料はなかったと認められる。そのため、浜松市は措置命令 (条例 6 条) を発すること

はできなかつたと考える。

また、土砂の埋め立て等に関する条例は多数の地方公共団体が制定しているところ、これらの規制は建設業者等の事業者に向け出義務等を課すものであって、土地所有者には適用しない運用実態が認められる。浜松市土木部道路保全課における条例の解釈運用はこの一般的な解釈に従った運用である。したがって、天竜土木整備事務所において、本件土地所有者に対する条例の規制は及ばないとして、本件土地所有者に対する指導にとどまった対応はやむを得ないという面がある。

カ その他 停止命令（条例7条）について

旧 静岡県土採取等規制条例第7条1項は「土砂の崩壊、流出等による災害の防止のため緊急の必要があると認めるときは」土の採取等の停止を命ずることができるとしている。本件土砂崩落が台風15号の大雨に起因する災害であって、近年の大雨・台風による降雨量に鑑みれば、客観的には、本件土砂崩落の前「土砂の崩壊、流出等による災害の防止のため緊急の必要」があったと認められるものとする。しかしながら、本件土地等から直線距離約3kmのアメダス天竜観測所における本件土砂崩落前日の日最大降水量及び1時間最大降水量は1976年観測開始以降最大であったこと、停止命令の要件に該当することを示す資料がないこと、などから令和3年以前に「緊急の必要」の要件を充足していたことは明らかとまではいえないし、そのように認識されてもいなかった。

また、令和3年以降に土砂が本件土地等に搬入されていた事情は見当たらず、本件土砂崩落を防止する観点から、停止命令（条例7条1項）は有効な手段でなかつたと考えられる。

2 廃棄物の処理及び清掃に関する法律

【所管部署・関係法令】

- 環境部産業廃棄物対策課、天竜区まちづくり推進課
（所管する法令）

○廃棄物の処理及び清掃に関する法律

- 第5条（清潔の保持等）
- 第16条（投棄禁止）

【関係法令等に係る所管課の判断】

○廃棄物の処理及び清掃に関する法律

- [行] (1) 廃棄物のみが法規制の対象であり、盛り土（自然土）は廃棄物に当たらない
- [行] (2) ア本件投棄行為は不法投棄に当たるため、投棄者に撤去させたが、それ以外の投棄行為は確認していない
- [行] (2) イ本件盛り土行為は廃棄物を捨てる行為に当たらない
- [行] (2) ウ土地所有者は、投棄者に当たらない
- [現] (3) 土地所有者の清潔保持等は努力義務に過ぎず違反に対する制

裁はない

【論点】

- 本件改変行為について、廃棄物処理法の規制が及ぶのか

検証

土砂は「廃棄物」に該当しない。廃棄物の処理及び清掃に関する法律の規制の対象は、本件盛り土のうち土砂と分別されたコンクリートがら等の「廃棄物」である。

本件土砂崩落後の応急措置により市が撤去した土砂等約 2,200m³ に含まれていた廃棄物の量は、令和 5 年 1 月 10 日時点で 60m³ (2.7%) であった。本件土地等に搬入された土砂に含まれる廃棄物の量は全体の 3 % 程であって、本件土砂崩落に対する影響はない、又は、僅かであったと考えられる。本件改変行為は廃棄物ではない土砂によるものであって、本件改変行為について、廃棄物の処理及び清掃に関する法律による規制は及ばない。

3 その他の法令

【所管部署・関係法令】

- 都市整備部北部都市整備事務所、土地政策課
(所管する法令)
 - 建築基準法
 - 第 39 条 (災害危険区域) ※ 区域指定：静岡県知事
 - 第 40 条 (地方公共団体の条例による制限の附加)
 - 静岡県建築条例
 - 第 3 条 (指定) ※ 第 3 条 1 項 1 号・2 号の区域指定：静岡県知事
 - 第 4 条 (建築の制限)
 - 第 10 条 (がけ付近の建築物)
 - 建築基準法
 - 第 69 条 (建築協定の目的)
 - 天竜市建築協定条例
 - 第 2 条 (協定事項)
 - 浜松市建築協定条例
 - 第 2 条 (協定事項)
 - 都市計画法
 - 第 4 条 (定義)
 - 第 29 条 (開発行為の許可)
 - 宅地造成等規制法
 - 第 2 条 (定義)
 - 第 3 条 (宅地造成工事規制区域)
 - 第 8 条 (宅地造成に関する工事の許可)

- 産業部林業振興課
(所管する法令)
- 森林法
 - 第 10 条の 2 (開発行為の許可)
 - 第 10 条の 8 (伐採及び伐採後の造林の計画の変更命令等)
- 森林法施行令
 - 第 2 条の 3 (開発行為の規模)

【関係法令等に係る所管課の判断】

- 建築基準法 第 39 条、第 40 条、静岡県建築条例
 - [現] (1)本件土地は、災害危険区域に指定されていないため、災害危険区域に関する規制が適用されない
 - [行] (2)本件改変行為は建築物を建築する行為ではない
- 建築基準法 第 69 条、天竜市建築協定条例、浜松市建築協定条例
 - [行] (3)本件土地は、緑恵台建築協定において緑地と位置付けられており、同協定で制限する盛土をする行為の適用がない区域である(7条6項、8項)
 - [行] (4)法は、市が建築協定条例を定めることができると及びその認可手続等を規定しているにすぎず、建築協定の違反について特定行政庁(市長)は監督処分権限を有しない
- 都市計画法
 - [行] (1)本件改変行為は、建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう造成ではなく開発行為に該当しない
- 宅地造成等規制法
 - [行] (1)本件改変行為は、宅地造成に該当するが、本件土地は、都市計画区域ではなく、市街地又は市街地となろうとする土地の区域ではないことから、宅地造成工事規制区域外であるため、工事の許可は不要である
- 森林法
 - 本件土地は、昭和 63 年当時の林地開発許可により地域森林計画から除外済みのため、地域森林計画の区域外である。
 - 本件改変行為の面積(開発行為の規模)は森林法 10 条の 2・森林法施行令第 2 条の 3 が規定する面積(1ヘクタールを超える)に満たない。

【論点】

- 本件改変行為について、建築基準法・静岡県建築条例、建築基準法・浜松市建築協定条例、都市計画法、宅地造成等規制法、森林法の規制が及ぶのか

検証

建築基準法・静岡県建築条例、建築基準法・浜松市建築協定条例、都市計画法、宅地

造成等規制法、森林法による規制は、本件改変行為に及ばない。浜松市担当課の各判断は適切な判断であったと認められる。

(2) 行政機関の個別の対応（時系列）

①②③…市民からの通報等 ①②…職員からの情報等

[行]…行政対応時の判断 [現]…現時点での判断

1 2001（平成13）年～2014（平成26）年10月29日・（不作為）

【行政対応の事実関係】

- 崩落箇所の改変行為が開始されたと推定される時から最初の情報提供の間

【論点】

- 最初の情報提供があった時まで、崩落箇所の改変行為について、市は認知していなかったか

検証

ア 2014（平成26）年10月30日より前の状況の確認

本件土地所有者は、平成10年10月12日、本件土地を購入し、平成26年10月30日、産業廃棄物対策課職員に対し「草木の手入れに困り、平成15年ころから埋め立てを頼んでいる」旨を回答していた。平成10年及び平成13年撮影の各航空写真（第1回検証会 資料7・7-3）によれば、平成13年に本件土地の一部に形状変化が認められる。

旧静岡県土採取等規制条例に関する市の権限について、昭和51年4月1日、同条例の施行に伴い、静岡県から市町村にその権限が委譲され、平成17年7月1日以降、合併に伴い天竜市から浜松市に権限が移行している。

イ 最初の情報提供があった時まで、崩落箇所の改変行為について、市は認知していなかったか

平成26年10月30日より前に市が本件改変行為に関して何らかの情報を受け付けたことを示す資料は見当たらない。平成13年頃から本件改変行為が始まっていたとしても、本件改変行為は私有地内での行為であって、平成13年頃から平成26年10月30日の前までの間に、市が本件改変行為を覚知する契機は見当たらない。平成26年10月30日より前に、市は本件改変行為を認知していなかったと認められる。

市において、平成26年10月30日より前に対応をしなかったことは、不適切な対応ではないと認められる。

2 2014（平成26）年10月30日・①不法投棄に係る情報提供

【行政対応の事実関係】

<産業廃棄物対策課の対応>

- 産業廃棄物対策課は、天竜農林事務所職員からコンクリートがらや木の根の投棄に係る情報提供を受け、天竜警察署と現場確認を実施
- 現場確認中、土砂を搬入してきたダンプ運転手に話を聞いたところ、土地所有者の依頼を受け、1、2年前から埋め立てており、ダンプはX社から借りていることが判明
- 土地所有者とも現場立ち合いし、土地所有者は自身所有の土地に何を埋めようと問題はないとの認識であったため、自身所有の土地でも何を捨てても良いわけではないことを指導

【関係法令等】

- 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（第2条、第5条、第16条）

【論点】

- 本件改変行為は、廃棄物処理法で規制することができなかつたのか
- 土砂の搬入を確認したことから、静岡県土採取等規制条例の観点で、土木への連絡を行う必要がなかつたか

検証

ア 本件改変行為は、廃棄物処理法で規制することができなかつたのか ～ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律に関する対応

上記（1）**2**のとおり、本件改変行為について、廃棄物の処理及び清掃に関する法律で規制することはできなかつたと認められる。

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に関する対応について、産業廃棄物対策課職員は、平成26年10月30日、本件土地所有者及び現場のダンプの運転手から事情を聴取し、その後、確認されたコンクリートがら等の産業廃棄物を投棄した業者を特定して、同事業者に対して投棄した廃棄物の搬出及び適正な処理を指導した。その後、産業廃棄物対策課職員は、同年11月28日及び同年12月22日、本件土地等において廃棄物が搬出されていることを確認するなどした。同年12月26日、投棄した事業者より、廃棄物を撤去・適正処分した旨の報告を受けている（第1回検証会資料11-9・A-2）。この廃棄物の処理及び清掃に関する法律に関する行政対応について、不適切な対応は見当たらない。

イ 旧静岡県土採取等規制条例の観点で、土木部道路保全課・天竜土木整備事務所への連携を行う必要がなかつたか

産業廃棄物対策課職員は、本件土地所有者が「平成15年ころから埋め立てを頼んでいる」こと、「木は今年（平成26年）4月ころ切った」ことを聴取していた。また、平成26年11月11日付苦情処理報告書添付の写真（第1回検証会資料11-3～11-7）によれば、当時、本件土地は相当程度急なこう配であって、斜面上部から下部に向かって土砂が投棄されたまま転圧等されず斜面として整地されていない様子が窺われる。本検証会にあたって新たに作成された資料（第2回検証会資料6）によれば、平成3年9月頃の安定こう配と比べて平成25年12月のこう配は明らかに急であって、平成27年5月には32度を超える急こう配であったことが認められる。

旧 静岡県土採取等規制条例は、「土の採取等について必要な規制を行うことにより、土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による災害を防止するとともに、土の採取等の跡地の緑化等の整備を図り、もつて県民の生命、身体及び財産の安全の保持と環境の保全に資することを目的とする」条例である。産業廃棄物対策課は、本件土地所有者が平成 15 年ころから埋め立てをして平成 26 年には木を伐採していたことを聞いていたのであるから、旧 静岡県土採取等規制条例による規制の必要性等について、確認をするため、同条例を所管する天竜土木整備事務所に対して情報提供する対応が求められていたといえる。

そして、本件土地所有者が平成 15 年頃から埋め立てをしていると説明していたことは、盛り土の土量・旧 静岡県土採取等規制条例第 3 条の届け出の要否に関わる情報である。産業廃棄物対策課は天竜土木整備事務所に対して土砂が搬入されていることを伝えるのみではなく、本件土地所有者の意向を確認して、天竜土木整備事務所に対して「平成 15 年ころから埋め立てを頼んでいる」ことについて情報提供することが望ましい対応であった。

3-1 2014（平成 26）年 11 月 4 日・①建築廃材等の搬入に係る通報

＜天竜区まちづくり推進課の対応＞

【行政対応の事実関係】

（来庁）

- 天竜区まちづくり推進課は、市民 A から、本年 5 月頃からコンクリート片、竹材などの建築廃材のようなものを捨てていくトラックの行き来があり、現場には重機も置かれているとの通報を受け、対応関係課となる産業廃棄物対策課、北部都市整備事務所及び天竜土木整備事務所へ連絡

【関係法令等】

-

【論点】

- 通報内容の共有（連絡）先は適切であったか

検証

ア 通報内容の共有（連絡）先は適切であったか他部署との連携

浜松市において作成された各資料（第 1 回検証会資料 11-23・B-1、同資料 11-33・D-1）によれば、天竜区まちづくり推進課は、平成 26 年 11 月 4 日、近隣住民（市民 A）から「本年 5 月くらいから現在まで土日関係なく・・・（中略）・・・建築廃材のようなものをすてていく」、「土砂が崩れれば危ないという」などと情報提供を受けた。そして、天竜区まちづくり推進課は、産業廃棄物対策課に情報提供するとともに、天竜土木整備事務所等に情報提供した。

天竜区まちづくり推進課職員が天竜土木整備事務所へ情報提供をした対応は、本件土地への土砂の搬入について旧 静岡県土採取等規制条例の許可の要否の調査等を求めた対応であると考えられる。不法投棄（産業廃棄物）に関する情報提供につい

て、不法投棄の所管部署である産業廃棄物対策課の他に旧静岡県土採取等規制条例を所管する天竜土木整備事務所に連絡したことは慎重な対応であって、適切であったと認められる。

なお、このとき、天竜区まちづくり推進課職員は北部都市整備事務所にも連絡している。この対応は、建築協定等の関係で所管部署による確認を求める趣旨であったものと考えられるところ、市民 A の相談等に対して、関係各部署に対応を求めた対応は適切であって評価することができるものとする。

3-2 2014（平成 26）年 11 月 4 日～12 月 26 日・①建築廃材等の搬入に係る通報
＜産業廃棄物対策課の対応＞

【行政対応の事実関係】

- 天竜区まちづくり推進課から、土砂内に伐根やコンクリートがらが含まれているようだと連絡を受け、11 月 5 日に現場確認を実施
- 11 月 14 日、X 社から、10 月 29 日、30 日の投棄物を搬出し残材を分別後、処分場にて処分する報告書の提出があり、受理
- 12 月 26 日、X 社から、12 月 7 日に投棄物を回収撤去した報告（撤去写真・契約書・請求書・領収書）の提出があり、投棄に対する対応を完了

【関係法令等】

- 廃棄物の処理及び清掃に関する法律

【論点】

- 2 日分の産業廃棄物の回収撤去及び 12 月 26 日の報告書受理をもって対応を完了としたことは適切だったか
- その後の継続的な現地確認を行う必要はなかったか

検証

ア 2 日分の産業廃棄物の回収撤去及び 12 月 26 日の報告書受理をもって対応を完了としたことは適切だったか

前記**2**アのとおり、産業廃棄物対策課の産業廃棄物の投棄に対する行政対応としては、不適切な対応は見当たらない。

イ その後の継続的な現地確認を行う必要はなかったか

産業廃棄物対策課の平成 26 年 10 月 30 日付苦情処理報告書にかかる不法投棄に関する対応は、職員による廃棄物が搬出されたこと（原状回復）の現地確認、及び、X 社による投棄物を回収撤去した旨の報告書の受領をもって完了した。その後、特に本件土地等において、同一業者による不法投棄が継続してなされる疑いは見当たらない。したがって、廃棄物の不法投棄との関係においては、産業廃棄物対策課が特に本件土地等について継続的な現地確認を行う必要はなかったと考える。ただし、旧静岡県土採取等規制条例との関係では後記**3-4**のとおりである。

3-3 2014（平成 26）年 11 月 4 日・①建築廃材等の搬入に係る通報

<北部都市整備事務所の対応>

【行政対応の事実関係】

- 天竜区まちづくり推進課から、土砂の廃棄が行われている現場の近くに住宅地があるが、建築及び都市計画関係規制の中で、制限や指導が必要となることはないかとの連絡を受け、がけ条例等で全く関連が無いとは言いきれないが、一般的に所有する山などを削ったり、盛ったりする行為に対してすぐに建築の制限や指導を行うことは無いことを回答
- 静岡県土採取等規制条例の制限の観点から、天竜土木整備事務所への連絡を案内

【関係法令等】

- 建築基準法（第39条、第40条）・静岡県建築条例（第3条、第4条、第10条）
- 都市計画法（第4条、第29条）
- 宅地造成等規制法（第2条、第3条、第8条）

【論点】

- 回答内容は適切であったか

検証

ア 建築基準法、都市計画法、宅地造成等規制法の関係の対応

建築基準法、都市計画法、宅地造成等規制法に関する行政対応としては、不適切な回答・対応は見当たらない。

イ 他部署・天竜土木整備事務所との連携 旧静岡県土採取等規制条例との関係

前記3-1の市民 A からの問合せに対して、天竜区まちづくり推進課から天竜土木整備事務所には直接情報提供されている。この対応とは別に、北部都市整備事務所職員は「静岡県土採取等規制条例の制限があると思われるので、天竜土木整備事務所へも連絡されるようお願い」した。天竜区まちづくり推進課において得た情報のほか、北部都市整備事務所において新たに取得した情報は見当たらない。このような状況において、北部都市整備事務所職員が天竜土木整備事務所に対して直接連絡していなかったとしても、市民 A に対して、天竜土木整備事務所に対して連絡することを案内した対応は不当ではない。

3-4 2014（平成26）年11月4日・①建築廃材等の搬入に係る通報

<天竜土木整備事務所の対応>

【行政対応の事実関係】

- 天竜土木整備事務所は、土砂の廃棄が行われているとの天竜区まちづくり推進課から連絡を受け、現場確認（日付不明）を実施
- 土砂搬入が確認できたが、それほど土量が多いと感じられないことから、本件土地所有者に対して、これ以上の土砂搬入は静岡県土採取等規制条

例の違反も考えられるため、搬入をやめるように口頭指導し、了承を得た

※ 元の地山の状況が分からず、実際の盛り土の量をその場で想定するのは困難であった

【関係法令等】

- 旧 静岡県土採取等規制条例（第 3 条、第 6 条、第 14 条）・静岡県土採取等規制条例施行規則（第 8 条）

【論点】

- 搬入された土量の確認や搬入業者の特定などをする必要はなかったか
- 本件土地所有者に対する口頭指導のみでよかったか
- その後の継続的な現地確認を行う必要はなかったか

検証

ア 平成 26 年 11 月頃の本件土地の状況について

資料（第 2 回検証会 資料 6）によれば、平成 3 年 9 月から平成 25 年 12 月までの盛り土の増加量は約 3,110 m³、平成 3 年 9 月から平成 27 年 5 月までの盛り土の増加量は約 4,640 m³であった。また、本件盛り土が行われていた地区の面積は 1,000 m²以上であったと考えられる。したがって、平成 26 年 11 月頃には旧静岡県土採取等規制条例で規制されていた面積 1,000 m²以上又は土の数量 2,000 m³以上の盛り土が行われていたと認められる。また、法面のこう配は 30 度程の急こう配（第 2 回検証会 資料 6、第 1 回検証会 資料 11-3～11-7、11-11～11-13 写真参照）であって、崩落の危険はあったと認められる。

イ 搬入された土量の確認や搬入業者の特定などをする必要はなかったか

天竜土木整備事務所担当者は、天竜区まちづくり推進課から土砂が搬入されている情報を受けて、旧静岡県土採取等規制条例 3 条の届出の要否等について確認するため、いつ頃から、誰が、どの程度の土量を搬入しているのか、土砂を搬入する前の地形、誰が「残土捨場」という看板を設置しているのか、その他の旧 静岡県土採取等規制条例による規制・届出の必要性や土砂崩落の危険性に関する事情について、任意の調査をする必要があったといえる。天竜土木整備事務所担当者は、現地の確認、本件土地所有者、本件土地に居合わせた土砂搬入業者、情報提供者市民 A 等に対する事情聴取、関係部署との情報共有をし、適宜、情報収集することが望ましかった。

各資料（第 1 回検証会 資料 11-29・C-1、「緑恵台担当職員への聴取事項

」）によれば、天竜土木整備事務所職員は、平成 26 年 11 月 4 日頃、現地調査を行い、本件土地所有者から事情を聴取した。これらの調査において、本件土地所有者が本件土地等への土砂の搬入を依頼していること、本件土地に「残土捨場」の看板が掲げられていることが確認された。「残土捨場」という看板が設置されて土砂が搬入されている事情から、搬入業者、搬入量、土砂の搬入範囲等を特定する必要性があったといえる。そして、天竜土木整備事務所職員は、本件土地所有者に対し土砂の搬入業者を質問したが、本件土地所有者は「わしゃ知らん」などと答え、回答を拒んでい

た。本件土地所有者に対する任意の聴取は困難であると思料されることから、天竜土木整備事務所職員は天竜区まちづくり推進課等の関係部署に協力を求めて本件土地に関する情報提供を受け、情報提供者市民 A に対する事情聴取をするなどの対応をすることが望ましかったといえる。

なお、土木部道路保全課作成の令和 4 年 9 月 28 日付「【報告】緑恵台の土砂災害発生前対応及び経過状況について」等（第 1 回検証会 資料 11-29・C-1、「緑恵台担当職員への聴取事項 []」）によれば、天竜土木整備事務所職員は「土量はそれほど多いとは感じられなかった」としている。しかし、本件土砂崩落後の調査によって、上記アの事情が判明している。「土量はそれほど多いとは感じられなかった」という感覚は客観的事実とは異なる。天竜土木整備事務所職員は「土量はそれほど多いとは感じられなかった」という主観的な感覚をもって土量等の調査の必要性がないと判断したといえる。天竜土木整備事務所の対応は適切であったとはいえない。

ウ 土地所有者に対する口頭指導のみでよかったか

「【報告】緑恵台の土砂災害発生前対応及び経過状況について」等（第 1 回検証会 資料 11-29・C-1、「緑恵台担当職員への聴取事項 []」）によれば、平成 26 年 11 月 4 日頃、天竜土木整備事務所職員は本件土地所有者に対して、「これ以上土砂の搬入を続けると条例違反になるので、やめるように指導し」、看板の撤去を求めたが、看板が撤去されたことを確認していない。

「残土捨場」という看板は、当該土地に反復・継続的に土砂が搬入されることを容認する表示である。看板が撤去されないかぎり、土砂が本件土地に搬入されるおそれがあったといえる。また、本件土地所有者は市職員に対して「自分（本件土地所有者）の土地に何をしようと自由。盛り土をして何が悪いのか」などと話し、回答可能な質問に対して「わしゃ知らん」などと対応し、非協力的であった。天竜土木整備事務所職員は土地所有者から口頭で「これ以上土を入れない」「看板を撤去する」という回答を受けただけでは足りない。看板が設置されている限り、土砂が搬入されるおそれがあることから、看板の撤去を確認するべきであった。

エ その後の継続的な現地確認を行う必要はなかったか

上記のとおり「残土捨場」という看板が撤去された事情はない。本件土地所有者が土砂を搬入しない旨を述べていたとしても、本件土地に土砂が搬入されるおそれがあったと認められる。天竜土木整備事務所において、継続的に本件土地に土砂が搬入されていないのかを確認する必要があるといえる。

4—1 2015（平成 27）年 3 月 9 日・②土砂の搬入に係る情報

＜産業廃棄物対策課の対応＞

【行政対応の事実関係】

- 産業廃棄物対策課職員が緑恵台付近をパトロール中、「残土捨場」と表示された看板を発見
- 静岡県土採取等規制条例の観点から天竜土木整備事務所へ連絡

【関係法令等】

- 旧 静岡県土採取等規制条例（第 3 条、第 6 条、第 14 条）・静岡県土採取等規制条例施行規則（第 8 条）

【論点】

- 通報内容の共有（連絡先）は適切であったか

検証

ア 通報内容の共有（連絡先）は適切であったか

産業廃棄物対策課職員は、平成 27 年 3 月 18 日、廃棄物の投棄等についてのパトロール中、本件土地に「残土捨場」という看板を発見し、同年 3 月 18 日、天竜土木整備事務所に連絡した。看板の設置は本件土地に土砂が継続的に搬入されていることを推認させる事実であって、旧 静岡県土採取等規制条例の規制について確認する必要があった。産業廃棄物対策課職員が、旧 静岡県土採取等規制条例を所管する天竜土木整備事務所に対して、「残土捨場」という看板に関して連絡した対応は適切である。

なお、上記②のとおり、産業廃棄物対策課は、平成 26 年 10 月 30 日、本件土地所有者より「平成 15 年ころから埋め立てを頼んでいる」こと等を聴取していた（平成 26 年 11 月 11 日付報告書・第 1 回検証会 資料 11-1・A-1）が、天竜土木整備事務所に対して土砂の搬入の事実については連絡したものの、平成 15 年頃から埋め立てを依頼しているという情報を提供していない。産業廃棄物対策課が天竜土木整備事務所から照会を受けることなく詳細に情報提供することは行政機関における個人情報の管理の在り方として困難な面もあると思料される。しかし、平成 15 年頃から埋め立てを頼んでいるという事情は、平成 15 年から平成 27 年までの 12 年間に相当量の土砂が搬入されたことを窺わせる事情である。産業廃棄物対策課としても、土砂災害に対してセンシティブであるべきであり、天竜土木整備事務所に対して情報提供することが望ましかった。

4-2 2015（平成 27）年 3 月 18 日・②土砂の搬入に係る情報（続報）

<天竜土木整備事務所の対応>

【行政対応の事実関係】

- 天竜土木整備事務所は、引き続き土砂が搬入されているという情報を受け、現場確認及び本件土地所有者への聞取りを実施
- 本件土地所有者へ、これ以上の土砂搬入の継続は静岡県土採取等規制条例に基づく厳しい指導となることなどを注意警告するとともに、看板の撤去についても口頭指導し、本件土地所有者から了承を得た
 - ※ 元の地山の状況が分からず、実際の盛り土の量をその場で想定するのは困難であった
 - ※ 搬入業者のことは、本件土地所有者もわからない旨を述べて、確認

できなかった

【関係法令等】

- ・ 旧 静岡県土採取等規制条例（第3条、第6条、第14条）・静岡県土採取等規制条例施行規則（第8条）

【論点】

- ・ 口頭での注意警告をしたこと及びその内容は適切であったか
- ・ その後の継続的な現地確認を行う必要はなかったか

検証

ア 平成27年3月の本件土地の状況について

上記(1) 1の検証エ、及び(2) 3-4の検証アのとおり、平成27年3月当時、盛り土が崩落する危険はあったと認められる。

資料（第2回検証会 資料6）によれば、平成25年12月から平成27年5月までの間の盛り土の増加量は約1,530 m³であった。盛り土は継続的に行われていたことが認められる。

イ 口頭での注意警告をしたこと及びその内容は適切であったか

令和4年9月28日付【報告】緑恵台の土砂災害発生前対応及び経過状況について」及びその他の資料（第1回検証会 資料11-29・C-1、資料11-21・A-3、資料11-23・B-1）によれば、平成27年3月18日、産業廃棄物対策課職員より廃棄物の投棄等についての情報を受けて、天竜土木整備事務所職員は現地確認をした。そして、天竜土木整備事務所職員は本件土地所有者から既に土砂の搬入を行っていないことを確認し、本件土地所有者に対して将来の土砂の搬入の禁止、及び、看板の撤去を口頭で指導した。土砂の搬入の禁止及び看板の撤去を指導したこと自体は適切である。

もっとも、搬入された土量や搬入していた業者について、天竜土木整備事務所職員は本件土地所有者から知らない旨の回答を受けたところ、この本件土地所有者に対する事情聴取以外の調査をしていない。上記3-4のとおり、天竜土木整備事務所は平成26年11月頃から「引き続き土砂が搬入されている」（第1回検証会 資料11-29・C-1）という情報を受けていたのであって、少なくとも4か月以上継続的に土砂が搬入されていた事実を認識していたといえる。天竜土木整備事務所は平成26年11月までに搬入されていた土砂に加えて更に土砂が搬入されたことを認識していたのであるから、本件土地等に搬入された土量や搬入業者を確認する必要がある。既に搬入された土量や搬入業者等を確認するため、過去に土砂ないし廃棄物を搬入していた業者等について、天竜土木整備事務所は産業廃棄物対策課等の他部署に対して情報共有を求めたり、平成26年11月4日の情報提供者市民Aに対して事情を聴取することが望ましかったといえる。また、搬入されていた土量等について、平成27年3月当時の状況と昭和63年の造成当時とを比較するため、静岡県に対して林地開発許可に基づく宅地造成当時の資料の提供を求めるなどして調査することが望ましかったといえる。

なお、【報告】緑恵台の土砂災害発生前対応及び経過状況について」及びその他の

資料（第1回検証会 資料 11-29・C-1）において、土木部道路保全課は「元の地山の状況がわからない状況であったことから確認できなかった」としている。しかし、状況が明らかでないため調査するのであって、調査しない理由にはならない。また、道路保全課は「搬入業者は、地主もわからない状況であったことから確認できなかった。」としている。しかし「残土捨場」という看板を設置して、本件土地の隣地に居住している土地所有者が土砂を搬入した業者を一切知らないというは不自然かつ不合理であって信用性に欠ける回答である。天竜土木整備事務所は継続的に相当期間土砂が搬入されている情報を受けていたのであるから、本件土地所有者に対する事情聴取のみではなく、本件土地所有者以外の者への事情聴取や関係部署等との情報共有を行うべきであったと考える。

ウ 継続的な現地確認を行う必要はなかったか

「【報告】緑恵台の土砂災害発生前対応及び経過状況について」及びその他の資料（第1回検証会 資料 11-29・C-1）によれば、天竜土木整備事務所において「残土捨場」という看板が撤去されたことを確認した事実はない。天竜区まちづくり推進課作成の平成27年3月18日付「不法投棄に関する苦情・情報受付票」（第1回検証会 資料 11-27・B-3）によれば、「看板は撤去した」とされているが、現地において市職員が確認したものであるのか否か明らかではない。平成29年11月21日撮影の写真（第1回検証会 資料 11-65・D-2）によれば、平成29年11月には「残土捨場」という看板が設置されていた。このような事情から、平成27年に看板は撤去されていなかった可能性が高い。天竜土木整備事務所は、本件土地において、「残土捨場」という看板が撤去されていることを確認すべきであったといえる。

また、平成27年3月18日以降、土砂が搬入されるおそれがあったものと認められる。したがって、天竜土木整備事務所は、本件土地に土砂が搬入されているのか否かについて、例えば6か月に1回現地を確認するなどして、継続的に現地確認を行うことがより適切な対応であったといえる。

5-1 2017（平成29）年11月15日～11月28日・②土砂の隣地越境（1件目の通報）（電話）

<北部都市整備事務所の対応>

【行政対応の事実関係】

- 北部都市整備事務所は、市民Bから、隣地で埋め立てされている土砂が、越境してきているとの通報を受け、現場確認を実施
- 敷地境界も不明確であり、明らかな問題は見受けられないため、通報者に建築協定に抵触せず、土砂の越境については民事的な問題となるので、市では対応できない旨を伝えた

【関係法令等】

- 建築基準法（第69条）・天竜市建築協定条例（第2条）・浜松市建築協定条例（第2条）

【論点】

- 本件改変行為は建築協定の対象なのか、特定行政庁は建築協定違反について監督処分をすることはできないのか
- 静岡県土採取等規制条例の観点から、天竜土木整備事務所への連絡の必要はなかったか
- 現場確認の際、土砂崩落の危険性を予見できなかったか

検証

ア 平成 29 年 11 月の本件土地の状況について

上記（１）**1**の**検証**エ、及び（２）**3-4**の**検証**アのとおり、平成 29 年 11 月当時、盛り土が崩落する危険はあったと認められる。

資料（第 2 回検証会 資料 6）によれば、平成 27 年 5 月 2 日から令和 2 年 1 月 2 日までの間の盛り土の増加量は約 1,880 m³であった。

イ 建築協定違反（建築基準法・天竜市建築協定条例・浜松市建築協定条例）について建築基準法第 69 条・天竜市建築協定条例第 2 条ないし浜松市建築協定条例第 2 条に関する北部都市整備事務所の対応について、建築協定違反は見当たらない。建築協定に関する対応について、不適正な対応は見当たらない。

ウ 天竜土木整備事務所への連絡の必要はなかったか

平成 29 年 11 月 15 日、北部都市整備事務所は、市民 B から、「南側隣地に盛土して自宅敷地内に流出していると思われる」等とする専ら民-民境界の越境の相談を受けた。北部都市整備事務所は、同月 21 日、現地調査を行い、同月 28 日、市民 B に対し、越境については民事的な内容であるため市では対応できないこと、緑恵台建築協定には抵触しないことを連絡したが、天竜土木整備事務所を案内することは行わず、また天竜土木整備事務所に情報提供をしていない（第 1 回検証会 資料 11-59、11-60）。

北部都市整備事務所が確認した緑恵台建築協定書等の資料（第 1 回検証会 資料 11-61、11-62、11-64）によれば、緑恵台建築協定当時「緑地又は法地」であった本件土地等のうち相当の部分が平成 29 年当時に「緑地又は法地」とは言い難い状態になっていること等から、土砂が本件土地等に搬入されていたことが窺われる。また、北部都市整備事務所は、平成 29 年 11 月 21 日、本件土地に「残土捨場」という看板が設置されていることを確認している。「残土捨場」という看板が設置されていることから、既に本件土地に相当量の土砂が搬入されていて、今後も土砂が搬入されるおそれがあったといえる。このような事情があることから、北部都市整備事務所は、市民 B の意向を聞き、旧 静岡県土採取等規制条例を所管する天竜土木整備事務所を案内するか、天竜土木整備事務所に情報提供をすることが適切であったといえる。

なお、北部都市整備事務所は、市民 B による通報について、本件土地の斜面上部西端付近に置かれた比較的少量の土砂（第 1 回検証会 資料 11-65 左段上から 1 枚目の写真のうち黒色の土砂 2 山分）に関する越境の相談であると認識していた。比較的少量の土砂が確認されたのみであったとしても、「残土捨場」という看板が設置されて

いて土砂が搬入されているおそれがあったのであるから、北部都市整備事務所は、旧静岡県土採取等規制条例の規制に関して天竜土木整備事務所を案内するなどの対応が望ましかったと認められる。

エ 現場確認の際、土砂崩落の危険性を予見できなかったか

前記ウのとおり、北部都市整備事務所職員は、平成 29 年 11 月 21 日の現地調査において、本件改変行為によって埋め立てられた地表に捨てられていた土砂に関して確認したにすぎない。同職員が確認した土量は多くともダンブ数台程度である（第 1 回検証会 資料 11-55 の写真左段最上部の写真及び左段上から 3 枚目の写真参照）。この土量であれば、土砂崩落の危険性はなく、現地確認において、同職員が土砂崩落の危険性を予見できなかったと考えられる。

もっとも、旧 静岡県土採取等規制条例による規制に関して、天竜土木整備事務所に対し情報提供する必要性を認識するに足りる程度の土砂崩落の危険性を認識することはできたといえる。

なお、一般に法的な過失責任における予見可能性の判断は行為者（北部都市整備事務所職員）が認識していた事実によって判断されるものではない。本検証は、過失責任の判断における予見可能性を検討するものではない。

5-2 2018（平成 30）年 2 月 9 日・②土砂の隣地越境（2 件目の通報）（電話）

<北部都市整備事務所の対応>

【行政対応の事実関係】

- 北部都市整備事務所は、市民 B から、土砂の隣地越境の状況が続いていることと、土砂の中に廃棄物があり、不法投棄ではとの通報を受けた
- 土砂（コンクリートがら含む）が越境していることに関しては、民事的な内容であり、市が直接的に対応することができないため、市民相談や法律相談の窓口として市民生活課の「くらしのセンター」を紹介
- コンクリートがらは、産業廃棄物の処理としての違法性も考えられるため、産業廃棄物対策課を案内し、いずれにしても建築行為等が絡む案件ではないため、北部都市整備事務所が所管する案件ではなく、民事的な内容となるので市では対応できない旨を伝えた

【関係法令等】

- —

【論点】

- 静岡県土採取等規制条例の観点から、天竜土木整備事務所への連絡は必要なかったか
- 現場確認の際、土砂崩落の危険性を予見できなかったか

検証

ア 天竜土木整備事務所への連絡は必要なかったか

平成 26 年 11 月 4 日、北部都市整備事務所は、土砂廃棄・埋め立てが行われてい

るという情報を得ていた（**3-3**参照）。

平成 30 年 2 月 9 日、北部都市整備事務所は、市民 B から、「隣地に土砂処分場（正式なものか不明）があり土砂の埋め立てがされているが、その土砂が自分の土地に越境してきている」、平成 29 年 11 月 15 日の相談（**5-1**参照）時から「同じ状況が続いている」、「コンクリートがら が混ざっているようであり、不法投棄になるのでは」との通報を受けた。北部都市整備事務所は市民 B に対して、越境については隣地間の問題として市民生活課における市民相談窓口を紹介し、不法投棄については産業廃棄物対策課を案内し、「土砂の埋め立てがされている」ことについては天竜土木整備事務所を案内することは行わず、また天竜土木整備事務所に情報提供をしていない（**第 1 回検証会 資料 11-59**）。

前記**5-1**の**検証ウ**のおとり、北部都市整備事務所が取得していた情報によっても土砂の埋め立てが継続的に行われていた疑いは認められる。また、「市民からの質疑処理カード」添付書類（**第 1 回検証会 資料 11-61、11-62、11-64**）によれば、「緑地又は法面」が造成されていたこと、相当量の土砂が本件土地等に搬入されていたことが窺われる。旧 静岡県土採取等規制条例違反の疑いがあることから、北部都市整備事務所は、天竜土木整備事務所に情報提供をすることが適切であったといえる。

イ 現場確認の際、土砂崩落の危険性を予見できなかったか

前記**5-1**の**検証エ**と同様、北部都市整備事務所は、市民 B からの質疑に対して対応したのみであって、土砂崩落の危険性を予見できなかったと考えられる。

6-1 2021（令和 3）年 12 月 23 日または 12 月 24 日・③土砂搬入箇所の安全性確認依頼（来庁）

<天竜土木整備事務所の対応>

【行政対応の事実関係】

- 天竜土木整備事務所は、来庁した市民 C から、最近土砂搬入されていないようだが、土地所有者の親族に市へ連絡するように伝えるので、一度確認をお願いしたい旨の相談を受けた
- 現地を確認するだけでは安全判断は難しいので、静岡県土採取等規制条例に明確に該当することが確認できれば、規制することは可能である旨を説明した

【関係法令等】

- 旧 静岡県土採取等規制条例（第 3 条、第 6 条、第 14 条）・静岡県土採取等規制条例施行規則（第 8 条）

【論点】

- 盛り土の土量や面積の確認、届出要否については、本件土地所有者からの情報提供待ちであったが、対応として適切であったか

検証

ア 令和 3 年 12 月当時の本件土地の状況等

本件土地等における平成3年から令和3年12月29日までの間の土量の増加量は約8,100m³（令和3年静岡県LPデータ）、盛り土が行われていた面積は2,768m²以上（第2回検証会資料6）であった。前記（1）①の検証のとおり、旧静岡県土採取等規制条例による規制が及ぶ盛り土が行われていたといえる。令和3年12月29日と本件土砂崩落直前とは同様の状況であったと考えられる。

また、令和3年7月1日からの大雨により、同月3日、静岡県熱海市伊豆山地区において土石流災害が発生し、甚大な被害が発生していた。この熱海市の土石流災害を踏まえ、各省庁から都道府県知事宛ての令和3年8月11日付「盛土による災害防止に向けた総点検について（依頼）」が発せられ、浜松市は静岡県から盛土箇所の抽出と点検の依頼を受けて抽出・点検を行い、令和3年9月3日までに静岡県に点検結果を報告していた。なお、点検対象について、浜松市は国から示された『盛土による災害防止のための総点検要領』にしたがい、「土砂災害をもたらすおそれのある地域内にある近年（概ね2000年以降で把握可能なもの）形成された盛土のうち、災害の危険性の有無について、土地利用規制に係る区域ごと及び大規模盛土造成地を対象として優先的に点検すべきものを抽出」している。本件土地は、国が重点的に点検すべきエリア及び箇所とした「土砂災害警戒区域（土石流）の上流域及び区域内（地すべり、傾斜地）」、「山地災害危険地区の集水区域（崩落土砂流出）及び区域内（地すべり、山腹崩壊）」、「大規模造成地」のいずれにも該当していなかったこと、「土砂災害をもたらすおそれのある地域内にある近年（概ね2000年以降で把握可能なもの）形成された盛土」にも該当しないことなどから点検対象とはならなかった。

イ 盛り土の土量や面積の確認、届出要否については、本件土地所有者からの情報提供待ちであったが、対応として適切であったか

令和3年12月23日頃、天竜土木整備事務所は、市民Cから「土砂が搬入されていた件で、最近ではロープで囲われて搬入されていないようだが、一度確認してもらえないか。」という要望を受けた。この要望に対して、天竜土木整備事務所職員は「現地を確認するだけでは安全判断は難しいので、『静岡県土採取等規制条例』に明確に該当することが確認できれば、規制することは可能」である旨を説明し、現地確認を行わず、また、その他の調査を行っていない。

現地確認を行う必要性について、上記の市民Cの要望は、当時、土砂の搬入がなかったにもかかわらず、安全性に対する漠然とした不安を述べるものであったと考えられること、市民Cは自治会長として要望しているのもあって、複数の近隣住民らが安全性に対する漠然とした不安を抱いていたことが窺われることから、現地確認を行う必要性はあった。もっとも、天竜土木整備事務所は市民Cから「（本件土地所有者は） のため、 には連絡取れるので市の方に連絡してもらおうように伝える」旨の情報を受けていた（第1回検証会資料C-1・11-30）。現地確認は任意の調査であって、本件土地に立ち入るためには、本件土地の管理者の承諾を要し、本件土地所有者に代わって本件土地を管理する親族等の了承を得る必要がある。現地に赴いたとしても管理者が不在であるため、本件土地に立ち入ることができなかつ

たとえられる。令和3年12月23日頃に市民Cから要望を受けた段階において、天竜土木整備事務所が直ちに現地確認を行うのではなく、本件土地所有者の親族からの連絡を待った対応は不適切ではないといえる。

なお、天竜土木整備事務所は、本件土地に立ち入らない態様での現地確認を行うことはできた。しかし、市民Cは親族からの連絡を待って対応することを求めていると考えられること、市民Cは「(本件土地に)最近はロープで囲われて搬入されていないよう」である旨を述べていたこと、道路等からの現地確認をしても得られる情報は乏しく現地確認をする実益に乏しいと思料されることなどから、天竜土木整備事務所が本件土地所有者の親族からの連絡を待たずに現地確認を行う必要性までは認められなかったと考える。

現地確認以外の調査について、日本国内において記録的な大雨・台風が毎年のように発生し、令和3年7月には熱海市の土石流災害が発生していたこと、同土石流災害後に市民Cは「土砂が搬入されていた件」について対応を要望していることに鑑みれば、天竜土木整備事務所は同部署内で本件土地への土砂搬入に関する従前の対応を確認し、また関連部署に対して資料を取り寄せるなどして本件土地等への土砂搬入の経緯（[3-1](#)～[5-2](#) 参照）、道路台帳地形図（第1回検証会 資料6-24、7-2 参照）を確認することが望ましかった。このような対応を行っていれば、天竜土木整備事務所は、緑恵台建築協定当時の本件土地等の状態と平成30年当時の状態とが異なること（第1回検証会 資料D-2・11-60～11-64 参照）、平成15年頃から埋め立てが行われていた可能性あること（第1回検証会 資料11・11-2 参照）、土砂崩落のおそれがあることを察知することができたと考えられる。

[6-2](#) 2022（令和4）年1月21日・③の続報（土地所有者の親族から相談）（電話）
＜天竜土木整備事務所の対応＞

【行政対応の事実関係】

- 天竜土木整備事務所は、土地所有者の親族からの電話を受けた
- 静岡県土採取等規制条例の説明をし、届出の要否判断のため、盛り土の土量や面積の確認を依頼
- 届出が必要となった場合は連絡するよう念押しし、今以上の土砂搬入はしないこと、入口の進入路には入れないようにすること、路面水が埋め土部分に流入しないように対処することも口頭指導
- 土地所有者の親族からは、確認後、再度電話するとの回答を得るが、その後連絡がなく、現場確認等の対応は未実施

【関係法令等】

- 旧 静岡県土採取等規制条例（第3条、第6条、第14条）・静岡県土採取等規制条例施行規則（第8条）

【論点】

- 盛り土の土量や面積の確認、届出要否については、本件土地所有者から

の情報提供待ちであったが、対応として適切であったか

- 土砂崩落までの8ヶ月、土地所有者の親族からの連絡がない中、市は何らかの対応をする必要はなかったか

検証

ア 盛り土の土量や面積の確認、届出要否については、本件土地所有者からの情報提供待ちであったが、対応として適切であったか

天竜土木整備事務所職員は令和4年1月21日に本件土地所有者の親族に対し、盛土を行う面積が1,000m²以上又は土量が2,000m³以上であれば旧静岡県土採取等規制条例の届出が必要である旨を説明し、また、「面積を確認するのは業者等に依頼して「届出が必要となった場合は連絡をいただきたい」などと念押ししたが、親族からの連絡はなかった。

天竜土木整備事務所が本件土地所有者の親族に対して確認の連絡をしなかった対応について、本件土地所有者の親族は「再度電話する」とのことであったのであるから、天竜土木整備事務所は「届出の必要」について確認するため連絡すべきであった。天竜土木整備事務所の対応は十分とはいえない。

イ 土砂崩落までの8ヶ月、土地所有者の親族からの連絡がない中、市は何らかの対応をする必要はなかったか

前記6-1の検証イと同様、天竜土木整備事務所は、本件土地に関して従前の対応等を確認することが望ましかった。そして、各部署から情報を取得する等して検討すれば、崩落するおそれのある盛り土が行われていた可能性を察知することができたと考えられる。日本国内において、平成27年頃以降、毎年のように、記録的な大雨・豪雨が観測されている。このような状況において、何ら対応をしていなかったことは、危機意識が薄いとわざるを得ず、適切とまではいえない。

(3) 総合的な検証

ア 本件土砂崩落の原因・本件改変行為について

原因調査報告書(案)によれば、台風15号の大雨により盛り土内の地下水位が上昇し、せん断抵抗力を失った盛り土が崩落し、本件土砂崩落が発生した。本件盛り土量約8,100m³のうち崩落した土量は約3,400m³(実測値の堆積土量約3,800m³)であって、落ち残った盛り土量約4,700m³のうち約1,600m³(崩落した場合の堆積土量約2,000m³)が更に崩落する可能性があると考えられた。したがって、崩落するおそれがあった盛り土は、本件盛り土量約8,100m³のうち約5,000m³であったと考えられる。

そして、平成3年9月から平成25年12月までの間の土の増加量約3,100m³のうち約1,890m³分(第2回検証会資料6のNo.4、5-1、5-2の箇所)については崩落する可能性がある箇所に含まれていない。

第2回検証会資料6によれば、平成25年12月から令和3年12月までの間の本件土地等における土の増加量は4,994m³程であるところ、平成25年12月以降の土砂

の搬入が本件土砂崩落の規模を拡大させた要因であったと考える。

イ 市民等の安全・安心の観点から市の取り組みが適切であったのか ～ 土砂崩落の危険性に対する認識・事実調査・部署間の連携の妥当性

平成 25 年 12 月以降、平成 26 年 11 月に市民 A（前記（2）3-1～3-4）、平成 29 年 11 月及び平成 30 年 2 月に市民 B（前記（2）5-1、5-2）からの相談は土砂が崩落するおそれについての相談ではなかった。しかし、令和 3 年 12 月に市民 C（自治会長。前記（2）6-1）から土砂搬入箇所の安全性に関する相談を受けていたところ、この安全性に関する相談には合理的な理由があったと考えられる。

浜松市は、土砂搬入や安全性に関する相談を受けて現地確認を行い、本件土地所有者から事情を聴取するなどしていたのみであって、平成 27 年 3 月に「今の状態であれば、多少の豪雨でもくずれの危険性は低い」と判断して（第 1 回検証会 資料 11-27・B-3）、それ以上の調査を行わず、本件土地所有者に対して、さらなる土の搬入を行わないように口頭で注意していた（第 1 回検証会 資料 11-22・A-3、11-27・B-3、11-29～11-30・C-1）にとどまる。令和 3 年 7 月の熱海市伊豆山地区において土石流災害が発生した後においても、対応は変わらなかった。

市民の安全・安心に関する判断は慎重に行われるべきである。前記の各職員が詳細に盛り土の経緯を調査することなく安全であると判断し、その後においても、さらなる調査・検討を行わなかったことは慎重さを欠く対応であったといえる。市民の安全・安心が害されるおそれに対する浜松市の意識は低かったと評価せざるを得ない。前記（2）の各検証結果のとおり、関係各部署における情報の共有、連絡は十分であったと評価することはできない。

本件改変行為に対する市の各対応は、各対応に加えて更に調査等を行う余地があったという点で、不十分なところがあったといえる。

ウ 市民等の安全・安心の観点から市の取り組みが適切であったのか ～ 第三者・専門家との連携

本件土地の各現地調査において、各職員は、盛り土が行われていた部分を本件改変以前に造成されていた地盤であると誤信していたことが窺われる。各職員は、必ずしも土砂災害、地盤工学に関する知識、経験を有している者ではない。重機が置かれてダンプが出入りしていた本件土地の地盤が盛り土であったことや、雨水が集水しやすい地形であることについて、対応した職員が疑いを持たなかったとしてもやむを得ない面がある。しかし、専門的知識・経験が十分でないことをもって、市民の安全・安心が害されることが許容されるものではない。

各部署に地盤工学等に関する知識・経験を有する職員を配属させることができないのであれば、災害ないし地盤工学等に関する専門家の協力を受ける体制を整えることができれば望ましかった。

7. 委員からの提言（今後の対応）（各委員共通のものと個別のものを記載するか）

（1）共通

今後、本件土砂崩落と同様の災害が発生しないため、各検証委員共通の見解として、次の提言を行う。

ア 各部署における連携

例えば、天竜区まちづくり推進課が平成 26 年 11 月に市民 A から情報提供を受けたときには、同推進課から各関係部署に連絡されていた。ところが、北部都市整備事務所が平成 29 年 11 月及び平成 30 年 2 月に市民 B から相談を受けたときには、「残土捨場」という看板を確認したにもかかわらず天竜土木整備事務所に情報提供していない。どの部署が初期対応を行った場合でも、連携することができる体制の整備が望まれる。

また、市の特定の部署が得ていた情報が他部署に効果的に伝わらないことによって、不十分な対応にとどまり、本件改変行為を中止させることができなかったことが悔やまれる。市民の安全・安心に関わる情報については、効果的に情報共有する体制の整備が望まれる。

さらに、認識した事態を記録化し、後に引き継げる体制づくりも必要である。そうすれば、令和 3 年 8 月の総点検の際、『住民からの通報等から把握した盛土等』として、点検の対象に加えられる余地もなくなかった。

各職員においても、市民の安全・安心に対する意識を高め、積極的な情報共有を行うことが求められる。

イ 静岡県との連携

静岡県土採取等規制条例及び静岡県盛土等の規制に関する条例について、令和 4 年 7 月 1 日から施行され、県が所管することになった。また、砂防法 4 条の制限、地すべり等防止法第 3 条の地すべり防止区域の指定、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第 3 条の急傾斜地崩壊危険区域の指定、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第 7 条の土砂災害警戒区域・第 9 条の土砂災害特別警戒区域の指定等について、静岡県が所管している。市民・県民の安全・安心に関する情報については、市に権限がないとしても、県との間の円滑な連絡、情報を提供する体制の整備が求められている。

ウ

（2）青田委員

（3）江間委員

（4）沢田委員

（5）松田委員

（6）村越委員

別冊 【参考資料】（各検証会配布資料のうち、何を報告書に添付するか要検討）

ア
イ
ウ
エ
オ