

## 浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る行政対応検証の進め方（案）

### 1 検証の目的、対象等について

#### （1）検証の目的

本件土砂崩落<sup>1</sup>が発生した原因究明の調査及び本件改変行為<sup>2</sup>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<sup>3</sup>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<sup>4</sup>の対応（対応しなかった不作為を含む。以下同じ。）

具体的には、

【案 1】本件改変行為に対する対応

【案 2】本件災害発生前までの対応（本件改変行為に対する対応（案 1）及び避難指示等の災害対応）

【案 3】本件災害発生前（案 2）及び発生後の対応（被災者支援、応急措置<sup>5</sup>を含む。）

#### 【市の方針】

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【案 1】を提案する。

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。

---

<sup>1</sup> 令和 4 年 9 月 2 4 日未明、台風第 1 5 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。

<sup>2</sup> 浜松市天竜区緑恵台 5 5 6 - 3 5 1 及びその隣接地（以下「本件土地」という。）において法令の手続を経ずに行われた盛り土（各文脈により盛られた土砂又は土砂を盛る行為を指す。以下「本件盛り土」という。）、立竹木樹木の伐採（以下「本件伐採」という。）、廃棄物の投棄（以下「本件投棄」という。）その他土地の改変行為をいう。

<sup>3</sup> 本件土砂崩落により、住宅 3 軒が被害を受け、住民 3 人が負傷した災害をいう。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 災害対策基本法 6 2 条 1 項に基づき市が実施する応急措置をいう。

### (3) 検証の対象とする期間

#### ア 始期について

【案1】本件土地改変行為が行われたことを市が認識した平成26年10月30日から

【案2】本件盛り土が開始されたと推定される平成15年頃<sup>6</sup>から

【案3】本件伐採が開始されたと推定される平成13年頃<sup>7</sup>から

#### 【市の方針】

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【案3】を提案する。

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、平成26年10月30日以後に限られるため、検証の中心は、同日以後になると思われる。

#### イ 終期について

【案1】令和4年9月24日（本件災害の発生前）まで

【案2】本件土砂崩落の応急措置の完了日（令和5年7月頃）まで

#### 【市の方針】

(2) 検証の対象を【案1】とするため【案1】を提案する。

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令和4年6月30日までであるため<sup>8</sup>、検討の中心は、同日までになると思われる。

### (4) 検証の根拠となる資料

#### 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年〇月。以下「原因調査報告書」という。）による。

技術的検証会（第2回）概要：資料2

#### イ 市長が行った本件改変行為に対する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

第1回資料11

<sup>6</sup> 本件盛り土行為の開始時期の推定根拠は、第1回資料7-4による。

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 静岡県土採取等規制条例（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。

(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

第1回資料10、行政対応検証の論点等整理表：資料3

(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 資料7

#### (5) 市長の対応の根拠法令

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、内容を確認する必要がある。

本件災害に関し適用の可能性がある関係法令の体系図：資料4

本件災害に関し適用の可能性がある関係法令等の一覧表：資料5

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)のみが可能であると考えられる。

- (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と考えられる。

#### (6) 一連の行政対応の事実の確認と検証について

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当たっては、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)が問題となると思われる。

この点を検討するに当たっては、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。

資料6

(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、複数の事業者が静岡県土採取等規制条例（令和4年7月1日以前のもの）に基づく届出の基準（1,000m<sup>3</sup>以上又は2,000m<sup>3</sup>以上）に満たない量の土砂等を搬入していたものと推認される。

周辺住民からの聞き取り情報：資料7

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2,200m<sup>3</sup>中60m<sup>3</sup>（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。

第1回資料10、第1回資料11、資料3、資料7

## 2 今後の検証の進め方について（第2回を含む。）

### (1) 市の法令上の権限の有無、内容の確認

本件改変行為に対する市長の対応の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。

資料4、資料5

### (2) 事実関係の確認

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。

第1回資料10、第1回資料11、資料3、資料7

### (3) (1)(2)を踏まえた個々の対応及び総合的な検証

確認した事実関係について、上記1(5)の権限を適切に行使したといえるのか、個々の対応の検証と、総合的な検証を行う。

### (4) 報告書とりまとめ

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（イメージ）

資料8