

(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] …検証時点での判断

1 2001（平成13）年～2014（平成26）年10月29日

【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（参考資料エ：第1回検証会 資料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ったのか
- 土砂の搬入を確認したことから、旧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ったか

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ったのか ～ 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） 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ったと認められる。

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（参考資料エ：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、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ったか

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（参考資料エ：第1回検証会資料11-3～11-7）によれば、当時、本件土地は30度程度のこう配であって、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（参考資料エ：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度を越える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 年頃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 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

浜松市において作成された各資料（参考資料エ：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捨てていく」、「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、産業廃棄物対策課及び天竜土木整備事務所に情報提供した。

天竜区まちづくり推進課職員が天竜土木整備事務所に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の連絡を受け、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

- 旧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）・静岡県建築基準条例（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適切ではない。

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旧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）・旧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（参考資料エ：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 3,110m³、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 4,640m³であった。また、本件盛り土が行われていた地区の面積は 1,000m²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 1,000m²以上又は土の数量 2,000m³以上の盛り土が行われていたと認められる。また、平成 26 年 11 月当時、法面のこう配は 30 度を超えており（参考資料エ：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）、転圧等の造成がされていないことも考慮すると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職員は、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職員は、現地の確認、本件土地所有者、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（参考資料エ：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、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（参考資料エ：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（参考資料エ：第1回検証会 資料 11-29・C-1）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うちに、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のが望ましい対応であった。

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
- 旧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）・旧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る。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（参考資料エ：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き取りを実施
- 本件土地所有者へ、これ以上の土砂搬入の継続は旧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）・旧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）の^エ、及び（2）³⁻⁴の^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（参考資料エ：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1,530m³であった。平成26年10月の情報提供や平成27年3月の時点でも看板が撤去されていなかったことも踏まえると、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（参考資料エ：第1回検証会 資料11-21・A-3、資料11-23・B-1、資料11-29・C-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「残土捨場」という看板があるという情報を受けて、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」（参考資料エ：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、少なくとも約4か月の間に2回土砂が搬入されているという情報を得ていたといえる。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ているという情報を得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したり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（参考資料エ：第1回検証会 資料11-29・C-1）において、道路保全課は「元の地山の状況が分からなかったことから、実際の盛り土量をその場で想定するのは困難であった」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本件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回答は不自然かつ不合理であって、本件土地所有者の回答は信用性に欠けるものである。天竜土木整備事務所は、約4か月の間に2回にわたり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（参考資料エ：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」（参考資料エ：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（参考資料エ：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（浜松市長）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
- 旧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）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 1,880m³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へ情報提供をしていない（参考資料エ：第 1 回検証会 資料 11-59・D-2、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（参考資料エ：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へ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（参考資料エ：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プ数台程度である（参考資料エ：第 1 回検証会 資料 11-65 左段上から 1 枚目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。

もともと、北部都市整備事務所職員は、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。

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】

- 旧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（参考資料エ：第1回検証会 資料11-59・D-2）。

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（参考資料エ：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、旧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）・旧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（参考資料エ：第 2 回検証会 資料 6）であった。前記（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 日又は 24 日、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、親族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（参考資料エ：第 1 回検証会 資料 11-30・C-1）。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。現地を訪れ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ったと考えられる。令和 3 年 12 月 23 日又は 24 日に市民 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様態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) 最近で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道路台帳地形図（参考資料エ：第 1 回検証会 資料 6-24、7-2 参照）を確認し、同部署内で本件土地への土砂搬入に関する従前の対応や、

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）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（参考資料エ：第1回検証会 資料 11-60～11-64・D-2 参照）、平成15年頃から埋め立てが行われていた可能性があること（参考資料エ：第1回検証会 資料 11-2・A-1 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
- 旧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）・旧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、盛り土を行う面積が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、危機意識が薄いといわざるを得ず、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、残存した盛り土量約 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 3,110m³のうち約 1,380m³分（参考資料エ：第 2 回検証会資料 6 の No. 5、6 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 4,990m³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（参考資料エ：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指導していた（参考資料エ：第 1 回検証会 資料 11-21・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。

エ 市民等の安全・安心の観点から市の取り組み ～ 発災後の対応について

本件土砂崩落は私有地内における土砂崩落であった。市は、私有地内での崩落であるが、市民等の生命又は身体に対する危険を防止するために必要であるとして、災害対策基本法第 62 条第 1 項に基づき次の対応を行った。

市は、令和 4 年 9 月 24 日未明の本件土砂崩落後、被災世帯及び近隣世帯に対して再度避難指示を発令するとともに、土砂崩落発生直後、残存した盛り土上部にブルーシートを設置して雨水を防止する対策を実施し、同年 10 月初めに地盤伸縮計等の計測器を設置して地盤の変位を観測し始め、同年 10 月上旬から崩落土砂の撤去を開始した。同年 10 月 31 日には技術的検証委員を設置し、同委員の意見を聴きながら、同年 11 月上旬には更に土砂崩落が発生した場合の二次災害を防止するために土のう（高さ約 3m）を配置し、同年 11 月 15 日、避難指示を解除した。その後、残存盛り土を除去した後の法面整形について、土質調査等を実施して工法の妥当性を確認して工事を進め、令和 5 年 6 月上旬、法面工事を完了させた。また、本件土砂崩落後から実施している降雨時のパトロールは、法面工事完了後も継続して実施している。水路の改修工事、土砂等の処分が一部残るものの、更に土砂が崩落して周辺住民らの財産・身体・生命に危険が及ぶおそれは除去されたものと考えられる。上記対応のうち発災直後の土のう（高さ約 3m）の配置による応急対応、避難指示の解除、残存盛り土を除去した後の法面整形の妥当性については、第三者である技術的検証委員の意見を受けて確認されて、各工事が進められていた。また、残存盛り土の除去・法面整形の工期は、令和 5 年の梅雨時の豪雨による二次災害が発生することを未然に防止するために平年の梅雨入り時期を目途に組まれていた。令和 5 年台風 2 号に伴う同年 6 月 2 日の大雨による本件土地法面の変状は見当たらなかったところ、同大雨による崩落が確認されなかったのは市による発災後の対応によるものと考えられる。

発災後に市が災害対策基本法第 62 条第 1 項に基づき市民等の生命又は身体に対する危険を防止するために行った上記の対応は、二次災害を防止するために迅速かつ適切な対応であったものとして評価することができると考える。

7. 委員からの提言（今後の対応）

今日豪雨災害が各地で発生するとともに、近い将来、南海トラフ地震等巨大災害が予測されていることに鑑み、安全・安心の観点から、以下の提言を行う。

（1）各部署における連携

安全・安心に伴う業務は、本来、市民の生命、身体、財産にかかわるものとして、全庁的に取り組むべきものであるが、何か起こらない限り主管部署で対処すれば十分と思われがちで、初期対応の重要性が十分に認識されていなかった感がある。

初期段階でどの部署が対応を行った場合でも、連携・情報共有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システムの整備及び人材の育成が望まれる。

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。

（2）静岡県との連携

現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7条の土砂災害警戒区域・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、現場により身近な基礎自治体から発信する等、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。

（3）今次災害教訓の継承

浜松市が行った災害発生後の応急措置については、二次災害が発生し住民にこれ以上の影響を及ぼさないよう真摯に取り組んでいたことに言及しておきたい。こうした事後の取り組みだけでなく、事前の対処も充実させることで、安全・安心に関する市民の信頼感が醸成される。これを教訓として、安全・安心な都市づくりにつながることを期待したい。

別冊 【参考資料】

- ア 論点・検証内容整理表（時系列）
- イ 各関係法令の関係概要ほか
- ウ 関係法令抜粋
- エ 事実確認資料