

※被告・関係当事者名は仮名に置き換え済み

令和3年(ワ)第378号 損害賠償請求事件(第1事件)

原告 ■■■■■ 外

被告 S社 外

令和4年(ワ)第354号 損害賠償請求事件(第2事件)

原告 ■■■■■ 外

被告 静岡県 外1名

準備書面(1)【短縮版】 (責任論)

本書面は令和6年5月14日付準備書面(1)が154頁に及ぶ大部なものであるため、当事者等、法律関係者以外の方の読みやすさ・わかりやすさを重視して、要約や法的議論の省略により全体を短縮するとともに、一部については元の書面の趣旨を変えない範囲で修正したものです。正式な文書は裁判所提出書面ですので、本書面からの引用は避けてください。また、公的情報とはいえ、個人名は加工しておりますが、取り扱いにはご注意願います。

令和6年5月14日

訴訟代理人弁護士	池田直樹
同	吉田理人
同	小島寛司
同	辻岡信也
同	杉田峻介
同	渡部貴志
同	中江友紀
訴訟複代理人弁護士	永田駿

目次

第1 発災原因論～地理的・歴史的経過を中心に.....	6
1 災害原因としての土砂・水・地形.....	6
2 逢初川流域論～前提としての潜在的リスク.....	6
3 周辺土地の開発の経過と水の流れ.....	6
(1) 前史および周辺土地の法規制の概要.....	6
(2) A B 工区の開発.....	7
(3) C D E 工区の開発.....	7
(4) C D E 工区の開発のその後の経過.....	8
(5) A B C D E 工区での土地改変と表流水・地下水への影響.....	8
4 周辺土地開発のための赤井谷の活用計画～2006年から2008年.....	9
(1) S社による2006年9月21日赤井谷の取得.....	9
(2) S社による土の採取等計画届出等と同社の意図.....	9
(3) 当初届出時の被告熱海市の対応.....	9
(4) 届出直後の土砂の「仮置き」にかかる事情等.....	10
(5) 県による森林法違反の認識.....	10
(6) 県による復旧指導と業者の抵抗.....	10
(7) 被告S社による「応急対策」.....	11
(8) 1076-3の森林法違反の復旧計画書の提出と復旧工事の完了.....	11
(9) 被告S社の開発計画の停滞と市の認識.....	11
(10) まとめ.....	11
5 残土処分場への変更と赤井谷の埋立～2009年1月から2010年6月.....	12
(1) 計画変更による危険なシグナルと県及び市によるその許容.....	12
(2) 土砂搬入と危険な兆候.....	12
(3) 赤井谷本体部分への土砂の搬入の本格化と行政の不作為.....	13
(4) その後の土砂の大量搬入.....	14
(5) 行政対応の必要性についての認識の一致.....	15

(6)	熱海市等の実際の対応～土の採取等条例の変更届の受理	16
(7)	防災工事の実施の遅れと土砂の搬入継続	19
(8)	まとめ	19
6	T社による残土処分 ～2010年7月から2011年4月～	20
(1)	土採取等届出書の期間満了	20
(2)	T社主導の廃棄物混じりの残土処分の開始	20
(3)	まとめ	20
7	残土処分場の危険に対する中途半端な行政対応～2011年4月から2013年1月まで	21
8	その後の現場の放置と処分場の部分崩落の連続および発災 ～2013年以降～	22
9	発災の原因となった各主体等の役割のまとめ	23
第2	他地域における建設残土問題の発生や土砂災害の頻発化	24
1	建設残土問題の発生	24
(1)	建設残土の問題点	24
(2)	建設残土の崩落事例の発生	24
2	土砂災害の頻発化	24
(1)	大雨の年間発生回数の増加	24
(2)	土砂災害の頻発化	24
3	小括 被告らは、建設残土による災害リスクを知り、あるいは知り得た。	24
第3	事業者らの法的責任論	24
1	被告S社及び同社役員らの責任（不法行為責任）	24
(1)	被告S社の責任（不法行為責任）	24
(2)	被告Aの責任（不法行為責任・会社法429条に基づく責任）	26
(3)	被告Nの責任（不法行為責任・会社法429条に基づく責任）	27
(4)	被告Sの責任（会社法429条に基づく責任）（略）	27
(5)	被告Iの責任（会社法429条に基づく責任）（略）	27

2	被告T社及び同社役員 の責任	27
	(1) 被告T社 の責任 （不法行為責任）	27
	(2) 被告T の責任 （会社法429条に基づく責任）（略）	28
	(3) 被告K の責任 （会社法429条に基づく責任）（略）	28
3	被告M の責任	28
	(1) 709条 の責任	28
	(2) 工作物 責任について	29
4	被告Y社 の責任 （略）	29
第4	行政 の法的責任総論	29
1	災害防止 に関する行政の責任	29
	(1) はじめに（略）	29
	(2) 災害対策基本法（略）	29
	(3) 防災 に関する各法 （略）	29
	(4) 盛土等 の規制に関する法令 （略）	29
	(5) 行政 の法的責任についての基本的な観点	29
2	国家賠償法 の要件解釈と災害規制法令との関係	30
	(1) 最判事案と本件との不作為違法 の要件についての前提となる状況の違い （略）	30
	(2) 最高裁 の事案 （略）	30
	(3) 本件において不作為違法 が問われる文脈	30
	(4) 事前差止規制と事後的是正規制 との関係	30
	(5) 本件における不作為違法 の要件について	31
第5	被告静岡県 の責任	31
1	森林法 の林地開発をめぐる法規制	31
	(1) 森林法 の規制の概要	31
	(2) 森林法 の適用のための開発規模要件とその解釈	32
	法第10条の2第1項、森林法施行令2条の3第3号 の林地許可の対象として の1ヘクタール要件は、事務次官通知（甲イA41）により、「一体性」を問題	

にしている。	32
(3) 森林法の（不）許可要件	32
(4) 森林法の監督処分要件	33
2 被告静岡県の規制権限不行使	33
(1) 赤井谷に対する土砂の堆積と森林法の適用～2009年3月以降	33
(2) 土採取等条例の県の共管について	39
第6 被告熱海市の責任	39
1 条例の趣旨、目的等	39
(1) 土砂条例の規定	39
(2) 適時かつ適切な規制権限の行使が求められること及び予見可能性の程度	40
(3) 規制権限の強さについて	40
2 規制権限が行使されるべきであった時期及び内容	40
3 被告熱海市の規制権限の不行使①	41
(1) 要件該当性	41
(2) 予見可能性	41
(3) 結果回避可能性及び因果関係	43
(4) 結語	43
3 被告熱海市の規制権限の不行使②	43
(1) 要件該当性	43
(2) 予見可能性	43
(3) 結果回避可能性及び因果関係	44
(4) 被告静岡県の規制権限との関係	45
(5) 結語	45
第7 まとめと今後の進行について	45

第1 発災原因論～地理的・歴史的経過を中心に

1 災害原因としての土砂・水・地形

伊豆山土石流災害は、大量の土砂（人為的原因）、水（自然および人為的原因）、地形（地理的・社会的要因）の複合によって発生した（下記図面参照）。

→ 時間の流れ →						
遭初川流域の地形（急勾配・風化による土石流の危険） 自然的条件						前提
遭初川近接地域における町の広がり（住宅地近接、高齢化、人口減少） 社会的条件						
土砂処分者	上流開発	開発のための利用	残土処分場化	暫定対策	放置	主要因 相互作用
		廃棄物混じりの土・廃棄物投棄		一部対策	放置	
新土地所有者				太陽光開発目的、一部形質変更	対策表明 後放置	
	県	都計許可	森林法規制→復旧	森林法不適用	廃棄物対策	
市		条例受理・風致許可	措置命令案→指導	暫定対策	放置	
開発者と承継者	周辺開発	開発者による管理不十分		承継者による放置(水の流れ)		
					↑	
					大雨	誘因

2 逢初川流域論～前提としての潜在的リスク

逢初川は、土石流危険溪流、中下流域は土石流防止法の土石流警戒区域（土石流）、約500m下流は砂防指定地で砂防ダム設置（計画貯砂量3980m³、崩落した土砂の7%強の貯砂量）、赤井谷は森林区域（森林法5条）であり、土石流の危険性から、厳格な対策なしに土砂を投棄、堆積できない場所であった。

逢初川の源頭部は、鳴沢川との流域界にあたるが、周辺の違法開発等により、鳴沢川の谷筋が埋められてしまい、逢初川流域と鳴沢川流域の変更（混合）が生じた。

3 周辺土地の開発の経過と水の流れ

(1) 前史および周辺土地の法規制の概要

2002年頃からW社がA工区（以下の図の⑤のエリア）、R社がCDE工区を開発し、被告S社が赤井谷の残土処分場①に土砂を、その上流⑥において廃棄物を捨てた（赤井谷1076-3）。



逢初川源頭部及びその周辺区域における土地改変行為等の区域の位置図

静岡県逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会

報告書（甲イC2）10頁から

(2) A B工区の開発

W社は2003年2月21日、許可区域外（④）で無許可開発行為により、静岡県から開発行為の停止命令・土砂流出防止措置命令を受けた。

(3) C D E工区の開発

2006年7月31日、被告S社は、熱海市伊豆山字嶽ヶ1172-2など35万坪の土地を取得した。R社は2006年10月18日、C工区の開発許可をもとにD E区まで広げた開発行為変更許可を得た。その際、市は、D工区内の森林法5条の森林区域を見落とし、森林法の許可なく都計法の開発許可を与えてしまった。

県は2007年5月1日、R社に対して森林法違反の開発行為の中止と森林の復旧計画書の提出を文書指導した。R社は5月23日に復旧計画書を提出し、

1週間で20,202㎡の復旧工事を行ったとされ、5月30日、県は復旧工事完了を確認し、7月8日に（事後追認的な）林地開発許可を与えた。

(4) CDE工区の開発のその後の経過

C工区（2006年11月27日）、E工区（2007年7月31日）の開発行為は市の検査等を経て完了。D工区については、事業未完了のままである。CDE工区の開発事業者の地位と大部分の土地所有権はMが承継した。

(5) ABCDE工区での土地改変と表流水・地下水への影響



2007年6月5日に撮影された空中写真

（甲イA12の角度を調整の上、代理人弁護士において説明を付記）

A～E工区の開発工事で鳴沢川の谷筋を埋めたことで、鳴沢川の上流域から流れてくる表流水は、全て、これらの開発地内に集まることとなった

ところが、排水計画の不備や施工不良、無断変更のまま、C E工区の開発完了が承認された。D工区に至っては、排水設備の設置や防災施設（仮排水路）の施工などが行われないまま管理も不十分なまま放置されている。

開発による流域変更に伴うC工区～E工区からの表流水の流入の可能性が外部の研究者等から指摘されており、被害拡大の要因となった可能性が高い。

4 周辺土地開発のための赤井谷の活用計画～2006年から2008年

- (1) S社による2006年9月21日赤井谷の取得
- (2) S社による土の採取等計画届出等と同社の意図

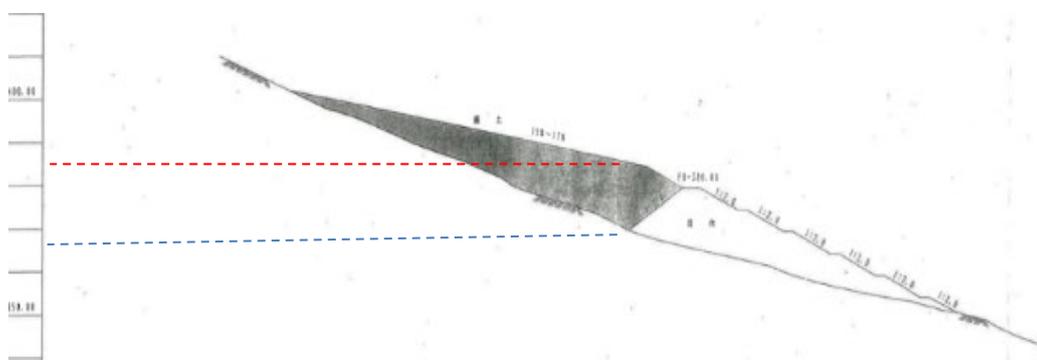
S社は2006年9月20日ころから、無許可や無届出で赤井谷の形質変更行為に着手していた。

2007年3月9日、S社は、1076-3を対象として熱海市に対して土の採取等計画届出書を提出し（己4）、赤井谷1076-2および3に第1堰堤と第2堰堤（ロックフィル構造）を築き、周辺開発行為で排出される土砂を捨てるとともに、R社が開発したC E工区から逢初川に流れ出る泥水を、2つの堰堤によってろ過する一挙両得を狙っていた。

- (3) 当初届出時の被告熱海市の対応

2007年4月9日、熱海市は、1076-3について土の採取等計画届出書を書類不備のまま異例の正式受理をした（己6）。

原則として15メートル以内の基準と提出された下記図面とを比較してみる。



注：横の目盛りは標高を表し10m単位
届出書で提出された図面（己4、第1堰堤盛土断面図）

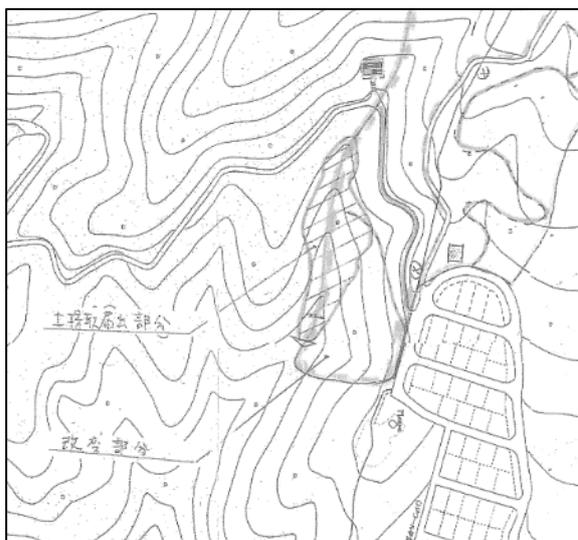
横の標高の目盛り（10m）からすると、盛土の最高の高さは約20mを示しており、計画図面においてすでに15m制限を超えている。ロックフィル式堰堤の安全性について、安定計算以外の検証が不明である。ロックフィルダムに必要な大量の大きな安山岩が現場で得られるという根拠も薄かった。

(4) 届出直後の土砂の「仮置き」にかかる事情等

2007年4月11日、被告S社は、左岸側道路側から斜面に沿って土砂を落としており（己7号証）、下流に相当の濁りをもたらした。

(5) 県による森林法違反の認識

赤井谷1076-3の土地全域に及ぶ森林法の無許可伐採と形質変更に関して、5月22日の現地調査に関して、県治山課係長は、「概略の形質変更面積は1.5～3haと思われる」等とした（添付図面の改変部分参照）。



甲B8-8から

同年5月31日、被告静岡県は、①森林内での開発行為の中止と、②土地の形質変更面積の求積図の提出を命じ（6月25日まで）、③土砂の流出防止等、防災措置の復旧計画書を提出するよう文書指導を行った（甲B8-12）。

目測を根拠として速やかに森林法を適用した県の通知によって、これ以降翌年8月7日まで約1年2カ月間、埋立工事は中断された。

(6) 県による復旧指導と業者の抵抗

復旧計画は期限までに提出されず、その後、県・市・S社との協議が続いた。
県は風致許可時の堰堤の構造（安全性）に問題があるとした。

(7) 被告S社による「応急対策」

2007年6月頃から翌2008年3月頃まで、上流区域の開発の意図を示しつつ（甲B8-16・3～22頁目）、S社により行われた森林法違反への対応は、沢末端部の転石積みの堰堤や、左岸の土砂を盛りこぼしていた法面の法尻に丸太柵工を施工、種子吹付けを施工する等で、現場の堰堤はロックフィル構造とは全く別物であった（甲B8-18～20）。



甲B8-18、4枚目の写真。「転石積みの堰堤」と思われる

(8) 1076-3の森林法違反の復旧計画書の提出と復旧工事の完了

2008年4月28日に復旧計画書が提出され、4月30日に受理され（甲B8-47）、現場に植栽等を行い、7月25日、復旧工事完了（己15）。

(9) 被告S社の開発計画の停滞と市の認識

2008年8月12日、Aから「小田原の現場で生じた残土約1万m³を至急、赤井谷で処理したい」などの発言があった（甲B8-52）。

その後、金主であったC社が破綻し、S社は資金難のもと、当初の隣接リゾート開発地関係の残土埋立から、他市町村で発生した残土を受け入れる残土処分場へと方針転換していった。

(10) まとめ

熱海市は許可や届出の受理を急ぎ、土の採取等届出の重要な不備を不問にし、

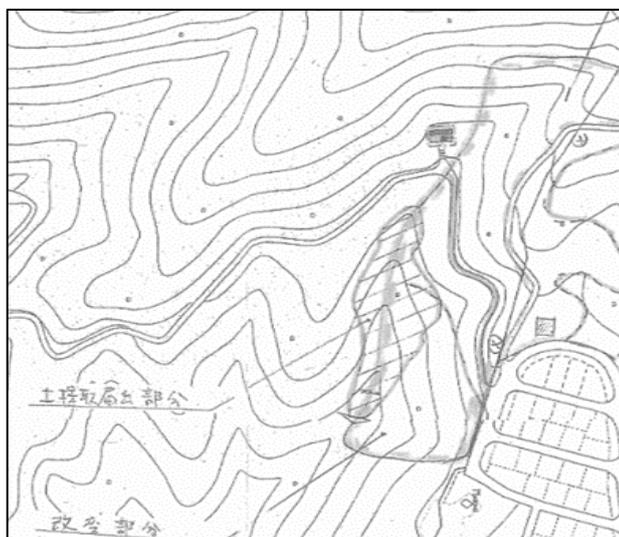
届出計画とかけ離れた土砂の埋立に対して、厳しく対応しなかった。県が赤井谷1076-3の森林法違反の復旧指導をしていた中、市は開発を認める風致条例許可を出し、県はロックフィル堰堤の強度に疑問を呈するなど、当初から両者の足並みは揃っていなかった。

5 残土処分場への変更と赤井谷の埋立～2009年1月から2010年6月

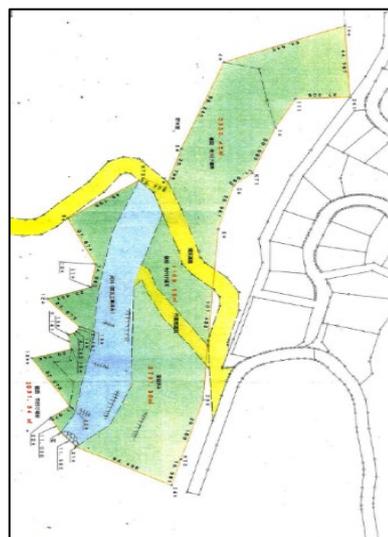
(1) 計画変更による危険なシグナルと県及び市によるその許容

2009年1月21日、S社(S、O)は、復旧工事の完了により森林法違反は解消して、残土処分が可能になったとし、面積1ha内の処分計画を述べた(甲B8-56、57)。市は(土砂埋立の)工期の延長を認め、県東部農林は、1076-3の土地について1haを超えたら森林法違反とみなす、と伝えている。

しかし、この時点で、ロックフィル堰堤工事もされておらず(右復旧図にわずかに石積みあり)、外部土砂の残土処分場として当初計画から大きく変化していたから、新規申請ないし内容自体の変更申請を前提にすべきであった。



森林法違反の改変部分 (B8-8)



復旧図 (己15・8頁)

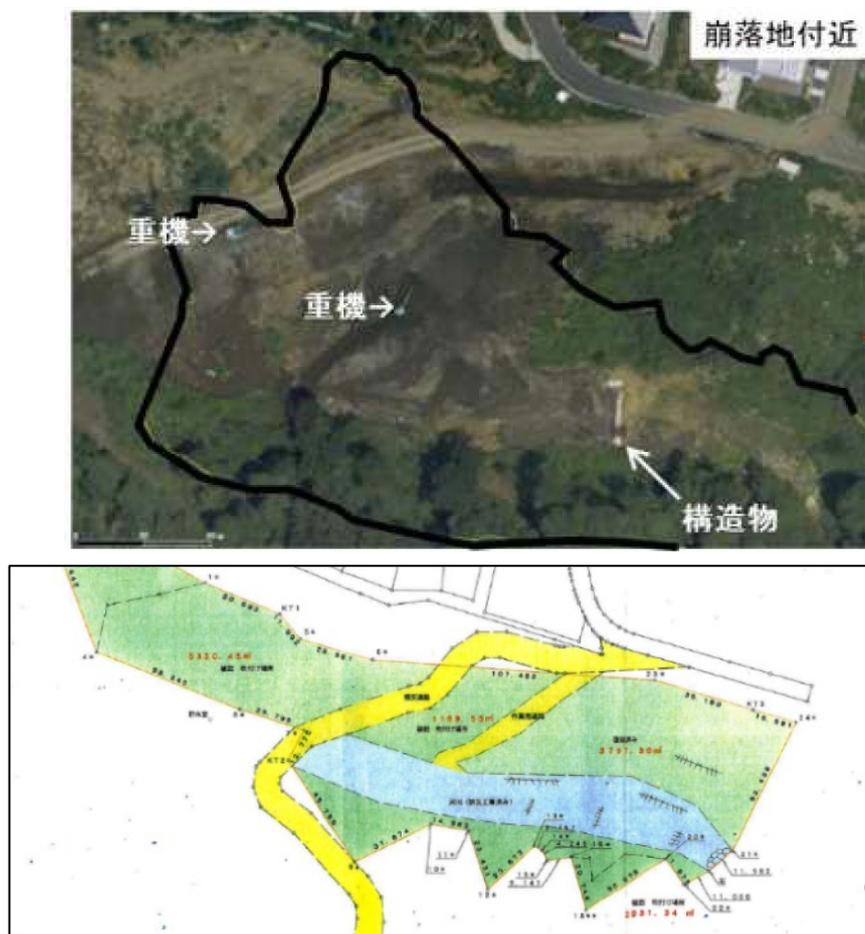
(2) 土砂搬入と危険な兆候

2009年2月5日、2月13日には、コンクリートがら等の廃棄物が持ち込まれ(甲B8-59、60)、3月19日から無届土砂搬入が始まった。

(3) 赤井谷本体部分への土砂の搬入の本格化と行政の不作為

ア 2009年6月24日、沢に下りる作業道が拡張され、重機3台が持ち込まれ、U社・Cが手配した外部残土の受け入れ処分場と化しつつあった（甲B8-67）。

イ 当時の状況（重機が入り、ロックフィルダムとは異なる工事が森林法の復旧場所において進んでいる）



上：県報告初拡大図 下：森林法復旧図面 己15の8頁から

ウ 同年7月2日、静岡県・市のC氏と面談（甲B8-69、70）では両者とも1haを超える工事になることに強い懸念を表明したが、計画と異なる工事について変更届や工事の中止を促すにとどまった。

エ 県も市も、第三者であるU社・Cによる残土受入れの運営実態を知りながら、届出計画を守らせるための具体的な措置はなかった。その後、伐採届と

小規模開発手続がされると（甲B8-71）、条例の届出がないにもかかわらず、大型ダンプによる土砂の大量投棄が一気に加速した。

(4) その後の土砂の大量搬入

ア 2009年9月4日には、大型ダンプによる土砂の大量搬入が確認されている（甲B8-72）。県の当時の関心は廃棄物の違法投棄の有無にあった。

イ 同年10月9日には河川・海の濁りから、県熱海土木事務所が現地調査をした（甲B8-74、甲B3・3-19頁～20頁）。

2009年10月9日

2009年10月9日撮影
（県熱海土木事務所現地調査）



雨水により、開発地の転圧不足の土砂が
流れ出ていることを確認。



2009年10月9日

2009年10月9日撮影
(県熱海土木事務所現地調査)



- 土木事務所は転圧不足の土砂流出にもっぱら関心があった(甲B8-74)。
- ウ 2009年10月16日の県森林保全課の現地調査では、「1ha以下(0.94ha)のため伐採届で処理」されてきたとし、市に対応を委ねている。計画図面と現地の対照図面もなく、埋立面積を推定しようともしていない。
- エ この間の熱海市の積極的対応は公開書類上確認できない。

(5) 行政対応の必要性についての認識の一致

- ア 2009年11月4日、県の熱海土木事務所、県東部事務所(森林)、熱海市との大規模な合同会議(17名出席)が開催された(甲B8-76)。
- ① 土採取条例の届出が期限切れ。
 - ② 防災工事の要であったロックフィルを造らない「ずさんな状態」。
 - ③ 現場の開発面積が1haを超えている可能性。
 - ④ 土砂が海まで流出し、下流の(砂防)堰堤がかなり埋まっていること
 - ⑤ 転圧せず雨が降ると崩落してもおかしくないなど危険な状態
 - ⑥ 1日に普通でダンプ20~30台、多いときには50台程度
 - ⑦ 業者は過去に1度指導を受けながら、届出内容を履行していないこと

しかし、会議の結論は「市で検討し対応を考えてもらいたい」であった。

- ① 土採取条例による土砂搬入の中止、防災措置の変更計画の提出等を熱海市から指導
- ② 3者（県土木、県森林、熱海市）協議を続ける
- ③ 1ha 超えの可能性のため面積の算出のための測量を指導する

イ 略

(6) 熱海市等の実際の対応～土の採取等条例の変更届の受理

ア 熱海市が2009年11月13日にS社に対して行った「熱海市伊豆山赤井谷における土の採取等について（通知）」は、①工期変更手続、②災害防止措置、③土採取行為面積の確定という行政指導にとどまり、搬入停止は含まれていない（甲B8-83）。また、11月17日の口頭指導においても届出の勧奨のみで工事停止には全く触れられなかった（己27）。

イ 2009年12月1日の三者の会議（己30、甲B8-89）では、県土木議事録では「防災工事に着手するまでは土の搬入はさせない」、森林の議事録では「防災工事（沈砂池、土堰堤等）ができなければ工事を止める。（これ以上土を入れさせない）」、市の議事録では「公文書による回答並びに現場の防災対策を再度求め、早急に行わなければ現在C氏が行っている土の搬入を停止させることとしたい。」と、搬入停止のニュアンスが徐々に後退している。12月2日、S社に「現場、書類共に出来なければ現在行っている土の搬入も止めざるを得ないことを説明」と記載され、搬入の継続は前提になっている（己30）。

ウ 12月2日、業者から埋立面積を12,200㎡とする書面が提出された（己30・5頁目）。県治山課は「図上求積であり、信憑性にもかけ正式の文書ではない」としてあくまで熱海市の問題としている。

エ 県土木事務所は、河川・港湾の安全性を管理する立場から代執行の可能性に触れ、「市としては危険性等現況を把握するため調査を行うことが必要である。また、専門家に見てもらうことも必要ではないか」と危機感を抱いていた。県東部森林事務所は、森林法違反の可能性に踏み込まず、市が対応すべ

きとして消極的であった。市は、まずは土採取条例の延長届の受理という行政の妥協と引き換えに、業者が受入れ可能な範囲での（簡易な）防災工事をさせようとしていた。県土木事務所が懸念していた災害に対する実効性についての検証はされなかった。

オ 市は12月10日、S社から申請された土採取条例に基づく土の採取等変更届（己31）を実質的安全審査も経ないまま受理した。

本変更届には、工事途中の変更届であるにもかかわらず、2009年12月段階での工事の進捗状況に関する現状報告（当時の現況図面、それまでの土砂埋立量の実績報告書など）が添付されていない。

施工区域の面積は当初の9446㎡から9695.89㎡に増えたが、1月27日作成の図面（己30）で示していた現況の施工面積12,200㎡からは減っている。



己30・盛土求積図 H21年11月27日 己31・盛土求積図 (同12月9日)

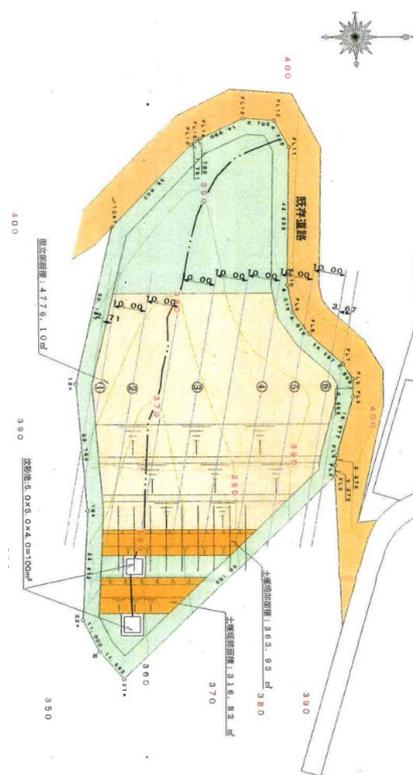
面積の減少は、右側図面の現場の北東部の斜面（左岸）が斜めに線引きされて除外されたことによる（黄色の進入道路入り口直下部分、以下三角地という）。

この赤井谷1076-8の部分は2007年4月に土砂が盛りこぼされた場所であり、熱海市「崩落地周辺のA社所有地における盛土の範囲」(乙1, 12頁)のD、E付近に対応する。

己4の当初の計画平面図と己31の変更届出書の平面図を比較してみる。



己4



己31

己31では現場を取り囲んでいる進入道路(茶色)の直下部分(処分場の上辺)を広く周辺緑地とし(緑部分)、埋立部分に含めていない。しかし、当時既に進入道路の直下から埋立が行われており(甲B3、3-31頁)、変更計画図面と埋立実態は大きく異なっていた。

また、ロックフィルダムから小規模な5mの高さの土堰堤(沈砂池付き2基計)に変更になったところ、土堰堤そのものの安全性の検証がされた形跡がない(市は濁水対策に重点を置いていたと思われる)。

盛土量は届出書欄外に「平面図より土量36,640.34」とメモされ、当初の計画と大きく変わっていない。しかし、土堰堤に許容される高さ15mまでの埋立では、現地の地形も考慮すると、6000m³から8500

m³しか搬入できないと県の検証結果はいう（甲B9の9頁における県の推測）。変更計画では当初より埋立量より大幅に減らなければならず、そうでなければ小規模な土堰堤は正当化できないが、市は盛土量を3.6万立米のまま変更届を受理した。

(7) 防災工事の実施の遅れと土砂の搬入継続

当時、U社・Cによる土堰堤築造の防災工事は12月9日に着手して21日の週には完成するという程度の工事であった（甲B8-91）。しかし、それすら遅延し続け、工事中も1日数台程度のダンプによる土砂の搬入が行われた（甲B8-93）。

2010年6月14日、防災対策工事終了（甲B8-97、法面整備を除く）。6月30日、Cは土砂の搬入を中止する旨言明し、市は工期限である7月8日までに法面整形を含む防災措置を終了させ、完了届を提出するよう指導したが、S社は提出しなかった（己1、10頁）。

6月末時点で残土処分場の土堰堤等の防災工事は完了したとされているが、残土処分場は変更届出通りの3段15mの高さ（己30、土堰堤、盛土計画断面図）ではなく、同年8月30日の写真では土堰堤から8～9段（40～45m）の高さに至っていた（甲B11、11頁写真6（1））。結局、変更計画図面の緑地部分に何の遠慮もなく山積みされたのである。大量の土砂が赤井谷の上流部分に搬入され、6月から8月頃にかけて谷の部分に移動されて段積みされたものと思われるが、この経過については不明な部分が残っている。

(8) まとめ

2009年2月の不法投棄から、夏以降の大型トラックによる大量搬入に対して、2009年11月4日になってようやく対策の必要性が確認された。しかし、工事停止を伴わないまま、熱海市は、土採取等条例の変更届によって小規模な土堰堤と沈砂池を2つ設け、高さ15mまでの残土処分場に設計変更をさせようとしたが、12月10日に受理した変更届による計画書には、土堰堤等への縮小計画とは矛盾する3.6万m³の埋立量が記載され、縮小された土堰堤で当初通りの大量の土砂を受ける危険な計画になっていたとも評価しうる。

赤井谷における土砂の埋立や形質変更は、1haを超えることを容易に知りえたが、県は森林法の適用には消極的であった。

対策工事は2010年6月までかかり、その間も搬入は断続的に続いた。

6 T社による残土処分 ～2010年7月から2011年4月～

(1) 土採取等届出書の期間満了

2010年7月1日、T社N氏の赤井谷での残土処分を希望に対し（甲B8-98、100）、市は認めないと回答した（甲B8-102）。

2010年7月8日、土の採取等届出書の工事期間が終了した。

(2) T社主導の廃棄物混じりの残土処分の開始

8月16日から8月25日、26日ころにかけて、T社N氏やZ氏により残土（廃棄物混じり）の搬入処分が続いた（甲B11、12頁以下甲B3、3-21、甲B11、14ページ写真右、甲B8-107、108、甲B8-115-2）。10月13日には残土処分場外にあたる「調圧槽手前に大量の土砂を確認」（甲B3、3-22）した。11月10日の市と県東部農林事務所、東部健康福祉センター（廃棄物担当）、熱海土木事務所の4者会議では、被告S社とU社、T社の開発面積をあわせると1haを超えることが報告され、共通認識となった（己44、甲B8-135、136）。廃棄物も確認され行政指導が行われた（甲B8-141）。

その間も12月10日（ダンプ1台）、12月14日（2～3台程度）、12月24日（C工区に4t1台程度）の投棄が続いた（己43、甲B8-146、147）。

2010年12月6日に撮影された航空写真（甲イA6）によって、上記の残土処分場内およびその上流への大量の土砂が投棄され、廃棄物が集積されている状況が確認できる。

その後も行政が廃掃法の処分や土採取等条例の措置命令等を協議している間に、2011年3月から5月にかけての残土等の処分が確認されている（己49、甲B8-168、甲B8-175）。

(3) まとめ

2010年7月8日の変更届出期間満了後、遅くとも2010年8月30日
までには、変更計画届と大幅に異なる土砂埋立となり、10月13日までには
七尾調圧槽付近にまで大量の残土が置かれる状態になった。

この間、11月11日に1ha超えを認識しつつ、熱海市は2度目の無届処
分を規制せず、県の森林部局の積極的動きはなかった。



2010年12月6日の航空写真（甲イA6）

7 残土処分場の危険に対する中途半端な行政対応～2011年4月から2013年1月まで

2011年4月27日、市はS社とCに対する土採取等条例に基づく文書報告
の徴収手続に入ったが（己52）、報告書が提出されないなど誠実な対応は得られ
なかった（己54）。

そこで、6月2日、市は条例による是正命令、事業停止の命令の実施準備に入った(己54)。しかし、S社が沈砂池対策等を行うことを確認したため、市は7月12日、土の採取等の変更届(第3回)を提出させて任意に対策工事をさせることで行政処分は無くなった(己63)。

しかし、T社が行った工事は斜面整地、水路拡張、調整池の設置等の防災対策であり、大量の残土そのものへの抜本的安全対策ではなかったうえ、2011年10月には重機を引き上げにより工事は中断した。現場では堰堤の崩落などが続いていた(己64、69、70、甲B8-195、196)。

2012年1月末までに、現場進入道路に門扉(バリケード替わり)を設置する工事が完了して現場は閉鎖され、新規搬入はようやく無くなった(バリケード設置計画について己74)。

より重要な課題である安全対策については、新所有者であるMとの協議事項となった。2012年2月3日にはMが来庁し、6月を目処に完了を考えているなどと表明した(己78)。しかし、実行されないまま、市は2012年10月19日にMと再度協議した。MからはC工区のガレキを赤井谷のロックフィルダムに使うなどの構想が示され、11月末には修復計画が提示されるとのことだったが実行されなかった(甲B8-210)。

2013年1月9日に、Mから「現土地所有者として、この2件の問題案件処理に善意を持って解決する覚悟でおります。」「土砂崩落による二次災害防止の安全対策工事を施工する」などの意思が表明された(甲B8-211-1)が、実行されないまま、指導も途切れがちになっていった。

8 その後の現場の放置と処分場の部分崩落の連続および発災 ～2013年以降～

2016年3月9日、「土地所有者M氏が自己負担で防災工事を準備中(本人は本年6月までには完成したいと明言)」との記載があるが、防災工事は実行されなかった(甲B8-240)。

時間の経過の中で、問題は忘却されていった。その間にも2017年8月9日の航空写真からは、盛り土小段上の湿りや左岸部の小崩落が観察されているし、

2019年12月11日の航空写真には、盛り土小段5か所の小崩落のほか、盛り土小段上の湿りが観察されている（甲B10、3-31～33）。特に後者については、2017年頃にM氏によって逢初川右岸の太陽光発電所工事のために赤井谷の進入道路の形質変更がされており、その影響も考えられる。

こうして現地の危険性が責任主体から忘れ去られた中で、2021年7月3日を迎えたのである。

9 発災の原因となった各主体等の役割のまとめ

人為的な要因としての土砂の事業者の大量埋立

①2007年4月前後からの被告S社の初期埋立と、2009年3月以降のCによる外部からの土砂の無届の搬入埋立

②変更工事が完了した2010年7月以後のT社が主導した廃棄物混じりの残土による赤井谷及びその周辺の埋立

人為的・組織的要因としての行政の無能力・怠慢

③度重なる届出義務違反の違法な土砂の埋立を知りつつ一度も搬入の停止命令を出さず、被告S社の埋立計画や変更計画の安全性や現場との整合性もチェックできなかった熱海市の無能力

④投棄現場の順次拡張により森林法の適用が可能になるとともに土採取等条例の共管主体になったにもかかわらず市に主たる対応をゆだね続けた県の無責任
人為的・組織的要因としての民間・行政の事後対応策機会の喪失と忘却

⑤危険性を認識しつつS社とT社は不完全な対策工事しか行わず放置。現場の所有権を承継したMも対策工事の自主施工を表明するだけで、安全対策の先延ばしを繰り返し、熱海市はそれを黙認

⑥時間の経過の中で現場の危険性について市も県も組織として忘却

付加的要因 廃棄物混じりの土砂の性状と処分場の不備

⑦現場に捨てられた土砂や廃棄物の性状と現場の残土処分場の排水設備が全く不備であったこと

付加的誘因 大雨と流域の雨水の集中

⑧折からの大雨という自然的誘因

⑨流域近辺に降った雨が周辺の管理不十分な開発地から赤井谷に集中したこと、あるいは水道管の破断

自然的社会的要因

⑩逢初川の急峻で狭隘な地形とそこに密着して居住していた中下流域の住民組織文化的要因

⑪土砂の廃棄主体はもちろんのこと、市や県においても、災害への危機感を科学的根拠を持って組織内および組織間で共有し、引き継いでいくという文化や仕組みを有していなかったこと

第2 他地域における建設残土問題の発生や土砂災害の頻発化

1 建設残土問題の発生

- (1) 建設残土の問題点
- (2) 建設残土の崩落事例の発生

国交省の調査によれば、不適切な建設発生土の埋立てを前提として、平成13年から15年間に、全国で14件の崩落事案が発生していた（一件には人的被害発生）（甲イB7・2頁以下）。この14件の崩落事案のうち10件は森林法等の法令・土砂条例の対象であった（甲イB8・3頁）。

2 土砂災害の頻発化

- (1) 大雨の年間発生回数の増加
- (2) 土砂災害の頻発化

3 小括 被告らは、建設残土による災害リスクを知り、あるいは知り得た。

第3 事業者らの法的責任論

1 被告S社及び同社役員らの責任（不法行為責任）

(1) 被告S社の責任（不法行為責任）

ア 加害行為

被告S社が、赤井谷に盛土を行った法的主体である。

イ 過失

（ア）不適切な対象地の選定

被告S社は、そもそも土石流の潜在的危険性を有する赤井谷に盛土を行うべきでなかったし、不適地に盛土を行うのであれば、万が一にも土石流が発生しないように、十分な安全対策を施す義務があったが、その義務を怠り、市の附帯条件（甲B8-3）も無視されている。

(イ) 過剰かつ基準に違反した土砂の投入

被告S社は、2007年3月9日、熱海市に土の採取等計画届出書（己4）を提出したが、計画していたロックフィルダムは作られず、2009年12月9日、土の採取等変更届出書を提出している。

同変更届出書については、盛土の高さが365mから380mとされているが、この範囲で盛土を行った場合、約6,000～8,500 m^3 しか土が入らないため、虚偽申請の疑いがあると指摘されている（甲B9、23頁）。また土堰堤そのものの安全性の検証も不十分である。

しかもS社は、熱海市に対して最終的に36,640 m^3 の量の盛土を行うという届出をしながら、実際には、約7万 m^3 に及ぶ量の土砂を赤井谷に投入しているのであり（甲B9、24頁）、過剰な土砂の投入があったことは明らかである。

さらに、静岡県土の採取等に関する技術基準では、「盛土の高さは、原則として15m以内」とするとされている。そして15mを超える場合には15mごとに独立した擁壁を設置しなければならない（甲G2）。

しかし本件においては、標高350m付近から405m付近まで標高差50mに及び土砂が投入されていたものであり、これらの基準で制限されている盛土高の実に3倍を超える高さで盛土が行われていた。もちろん十分な擁壁等は設置されていなかった。

(ウ) 産業廃棄物、木くず等の混入

さらに、被告S社が赤井谷へ投入した土砂には、木くずなどの廃棄物が混入していた（甲B10、2-9頁、甲B8-106）。

(エ) 不十分な安全対策

a 堰堤

2009年12月9日の計画書記載の土堰堤について、計画通り、施工されたことは確認できない（以下略）。

b 段切り

傾斜地への盛土であったにもかかわらず、被告S社が、盛土前に地盤の段切りをおこなった形跡はない（以下略）。

c 転圧

被告S社が、盛土の締固めを適切に行っていたことを示す証拠はない（以下略）。

d 排水対策

被告S社は適切な暗渠工を設けなかったほか、表流水の排水設備も全く施工しなかった（甲B10、3-38頁）（以下略）。

(オ) 小括

被告S社による盛土は、自らの計画はもとより法令・条例に違反するものであり、かつ同社はそれを認識していた上、上記注意義務を無視したものであることは明らかである。したがって、被告S社には重大な過失ないし「いつか災害が起こっても知ったことではない」という趣旨での未必の故意すら認められてもおかしくない。

ウ 因果関係

エ 損害

オ 被告S社の不法行為責任

(2) 被告Aの責任（不法行為責任・会社法429条に基づく責任）

ア 不法行為責任

被告Aは、被告S社の代表取締役であり、赤井谷の盛土行為を指揮していた者である。

被告Aは、被告S社の代表取締役として、赤井谷の盛土に関連する行政指導を度々受けていた。また、赤井谷の盛土に関する行政との打ち合わせにも直接参加している（甲B8-52、甲B8-110）。

被告Aは上記のとおり、赤井谷における杜撰な工事の実態を認識してい

たのであり、被告S社と同様の重過失及び未必の故意が認められる。

イ 会社法429条に基づく責任（略）

(3) 被告Nの責任（不法行為責任・会社法429条に基づく責任）

ア 不法行為責任

被告Nは、被告S社及び被告T社の取締役であり、赤井谷の現場を担当し常駐していた現場責任者である（甲B8-17）。

被告Nも、赤井谷の現場責任者として、赤井谷における杜撰な工事の実態を認識しつつ、具体的な安全対策を取ることもなく工事を継続していたものである。被告Nは、被告熱海市及び被告静岡県に対し、赤井谷の盛土現場が崩落の危険があることを再三指摘している（甲B8-205、212、231）。被告Nは赤井谷における杜撰な工事の実態を認識していたのであり、被告S社と同様の重過失及び未必の故意がみとめられる。

イ 会社法429条に基づく責任（略）

(4) 被告Sの責任（会社法429条に基づく責任）（略）

(5) 被告Iの責任（会社法429条に基づく責任）（略）

2 被告T社及び同社役員 of 責任

(1) 被告T社の責任（不法行為責任）

ア 加害行為

被告T社は、赤井谷の盛土について、2007年4月から現場責任者として、届出を行い、実際に盛土の造成を行っていた会社である。上記のとおり、同社取締役のNが、赤井谷への土砂投入当初より、現場を担当し、取り仕切っていた。2009年12月10日の土の採取等変更届出書では、現場責任者が、C工業に変更されている（己31）。しかし、2010年8月からの廃棄物混じりの土砂の投棄を実行している（甲B8-98、100参照）。

イ 過失（重過失）（略）

ウ 因果関係（略）

エ 被告T社の不法行為責任（略）

(2) 被告Tの責任（会社法429条に基づく責任）（略）

(3) 被告Kの責任（会社法429条に基づく責任）（略）

3 被告Mの責任

(1) 709条の責任

ア 被告Mの主張

被告Mは、本件盛土が存在すること及び崩壊する危険性や対策工事の必要性を認識しておらず、本件土石流を予見などできなかった、あるいは原因が解明されていないから因果関係を認定することはできないなどと主張し、民法709条の不法行為責任を否定している。

イ 被告Mの認識（予見可能性）

① 2011年9月16日～11月16日（己70）

赤井谷で9月3日～4日の間に150～200立米の土砂が流出したとされる現場に、2011年9月16日、被告Mも立ち合っている。被告Mは、「地滑りに危険性を危惧」「万が一下流域の住民に被害が出た場合責任が取れない。」と危惧していることが記載されている（以下略）。

② 2011年11月18日～2月14日（己74、77）（甲B8—200、202）

2012年2月3日には、被告Mが来庁し、市に対し、6月までの防災工事を完了するとの考えを示し、2012年2月7日には、熱海市が被告Mに対し安全対策を文書で依頼した（己77）。

③ 2017年1月12日（甲B—244）

被告M代理人であるY社E氏によれば、被告Mが赤井谷に産業廃棄物が埋設され、法面崩壊の危険があることを認識している。

④ 2020年3月12日（甲B—270）（略）

以上の事実から赤井谷について、被告Mに赤井谷の盛土自体の存在について認識がないという被告Mの主張は整合性がなく、崩壊等の危険性を認識していたことは明らかというべきである。

ウ 管理責任

平成28年3月9日時点の「S社間連経過及び問題点」と題する書面にて「C・E区の道路の移管（現地立会し補修箇所の確認済）及びC・E工区の水路の移管が未了である」（己82）とされている通り、CE工区の所有権移転後、その通路、排水施設は被告Mの所有であるが、所有者としての管理責任が果たされていないことが確認されている。

したがって、被告Mが本件盛土周辺の土地及び排水設備、水道管等を適切に管理していなかった点からも被告Mは不法行為責任を負う。

(2) 工作物責任について

被告Mが赤井谷を所有した以降も、本件盛土の状態は変化を続けていたものであり、赤井谷上の盛土が地盤と一体となっていたとは当然言えず、赤井谷における工作物である本件盛土が崩落している以上、盛土の安定性は認められず、本件盛土に瑕疵が認められることも明らかというべきである。

なお、本件発災当時、既に本件盛土が地盤と一体になり工作物性を失ったと主張するのであれば、地盤との一体性は被告Mが立証しなければならないが、被告Mはそのような立証をできていない。

4 被告Y社の責任（略）

第4 行政の法的責任総論

1 災害防止に関する行政の責任

- (1) はじめに（略）
- (2) 災害対策基本法（略）
- (3) 防災に関する各法（略）
- (4) 盛土等の規制に関する法令（略）
- (5) 行政の法的責任についての基本的な観点

災害対策基本法の基本理念（2条の2）のうち、

一 我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること。

二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携

協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

三 災害に備えるための措置を適切に組み合わせて一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること。

が重要である。

2 国家賠償法の要件解釈と災害規制法令との関係

- (1) 最判事案と本件との不作為違法の要件についての前提となる状況の違い(略)
- (2) 最高裁の事案（略）
- (3) 本件において不作為違法が問われる文脈

第一に、防災という文脈で行政が「知っていた」かどうかを問われるのは、「土砂災害を起こす原因になる事実」、特に危険な場所での危険な行為である。

次に、「(規制) できた」こととの関係では、一定の手續さえ踏めば迅速に権限を行使することができた点で、手続的負担の重い行政立法の場合とは異なる。

最後に、「(規制を) しなかった」ことについては、土砂埋立の初期段階で搬入等の停止をしなかったことと、埋め立てられてしまった残土処分場の安全対策の実施を命じなかったこととに分けられる。

- (4) 事前差止規制と事後的是正規制との関係

土砂の埋立のように、当該行為が典型的に一定程度危険な行為とされている場合には、土採取等条例では事前届出の強制（罰則付き）、届出違反に対する停止命令がセットとなり、埋立行為の自由を否定している。

森林法10条の2の開発許可制度と10条の3の監督処分とその違反に対する206条1号、2号の重い罰則からすれば、1haを超える森林開発については、森林開発の自由が制限されている。

無届出や無許可は直ちに違法であり、停止命令等の規制権限を行使でき、災害発生「具体的危険性」は権限発動要件ではない。

事前に停止が命じられれば、それ以上のリスクの増大が抑制できるから、災害発生回避の可能性は高くなり、かつ総コストは安い。

事後的是正措置は、すでに危険な状態が生じており、災害発生の予見可能性は高いが、対策立案の調査等に時間とコストがかかり、遵法意識や財政基盤が弱い業者が適切な調査や対策を講じる現実的可能性は低くなる。業者の責任を問わずして公費を投入することは困難であるから、渋る業者等をなだめすかしながら対策を進める結果、対策の実施は遅れがちで、「業者ができる範囲での対策」にとどまりがちである。つまり、災害発生の予見可能性は高まっているのに、災害の発生回避の具体的措置の実施の可能性は、社会的には低くなる。この点からも事前停止措置が優位である。

(5) 本件における不作為違法の要件について

危険の切迫性とその予見について、具体的な危険性までは必要でなく、法令上の典型的危険性（大量処分の意図を持った継続的無届の埋立処分による災害の一般的危険性）の予見で十分である。明日にも災害が起こるといった危険の切迫性を求めることは、災害の防止、最小限化という災害対策基本法の基本理念に反するからである。

結果回避可能性は、危険行為の事前の差止措置であればあるだけより実効的で有効な措置が可能となる。

補充性、期待可能性は災害の文脈では通常十分満たされる。

(6) 本準備書面における行政の法的責任論は、もっぱら事前差止措置による結果のより早い段階での回避可能性という観点から論じる。

第5 被告静岡県の責任

1 森林法の林地開発をめぐる法規制

(1) 森林法の規制の概要

森林法の10条の2第1号は災害防止機能、2号は水害防止機能を目的とし、10条の3の監督処分を定める。その下位に「事務次官通知」「林野庁長官通知」、「整備部長通知」があり、細則を定めている。

(2) 森林法の適用のための開発規模要件とその解釈

法第10条の2第1項、森林法施行令2条の3第3号の林地許可の対象としての1ヘクタール要件は、事務次官通知（甲イA41）により、「一体性」を問題にしている。

(3) 森林法の（不）許可要件

前述した森林法の林地開発の不許可要件については、前述のとおり「災害を発生させるおそれがあること」「水害を発生させるおそれがあること」など、抽象的であることから、事務次官通知、林野庁長官通知、整備局長通知が「おそれ」の判断するうえでの基準や考慮要素を詳細に定めている。

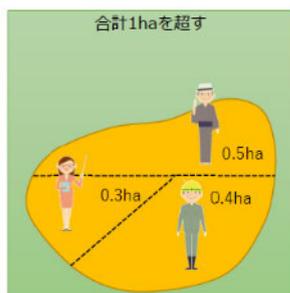
6. 一体性の取扱いについて

○ 農林水産事務次官依命通知第1の2

開発行為の規模は、この許可制の対象となる森林における土地の形質を変更する行為で、実施主体、実施時期又は実施個所の相異にかかわらず一体性を有するものの規模をいう。

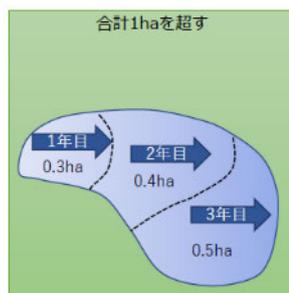
ケース①
共同で開発

森林所有者などが共同で開発を行う場合、それぞれの人の開発する森林の面積が1ha以下でも、全体の開発面積が1haを超える場合は林地開発許可が必要。



ケース②
少しずつ開発

何年にもわたって開発を行う場合、それぞれの年の開発面積が1ha以下でも、最終的な開発面積が1haを超える場合は林地開発許可が必要。



ケース③
集水区域が同じ

実施個所が異なっても地形、水の流れからみて集水区域を同じくする場合で合計の面積が1haを超える場合は、林地開発許可が必要。



令和4年1月27日 林野庁「林地開発許可制度について」

(林地開発許可制度に関する検討会、第1回資料4-2) (甲イA36)

静岡県「施設の設置等が必要となる場合の主な技術的基準」「静岡県林地開発許可基準」「静岡県林地開発許可審査基準及び一般的事項」の平成18年(2006年)4月1日以降適用分((甲イA第38号証の3以下)中には、盛土の高さを原則として15m以下とし、それを超える場合には15mごとに独立

した擁壁等の設置が求められているなどの技術基準がある。

(4) 森林法の監督処分要件

法10条の3の監督処分について、「速やかに対処することが必要である」としている（事務次官通知）。

2 被告静岡県の規制権限不行使

(1) 赤井谷に対する土砂の堆積と森林法の適用～2009年3月以降

森林法違反の復旧工事後、県東部森林は本件について、市の管轄領域の問題だとして傍観したが、2009年11月4日、県と市は1haを超えている可能性があることを把握し、実際、11月27日、被告S社自身が開発面積を12,200㎡と申告した。にもかかわらず県は傍観を続けた。

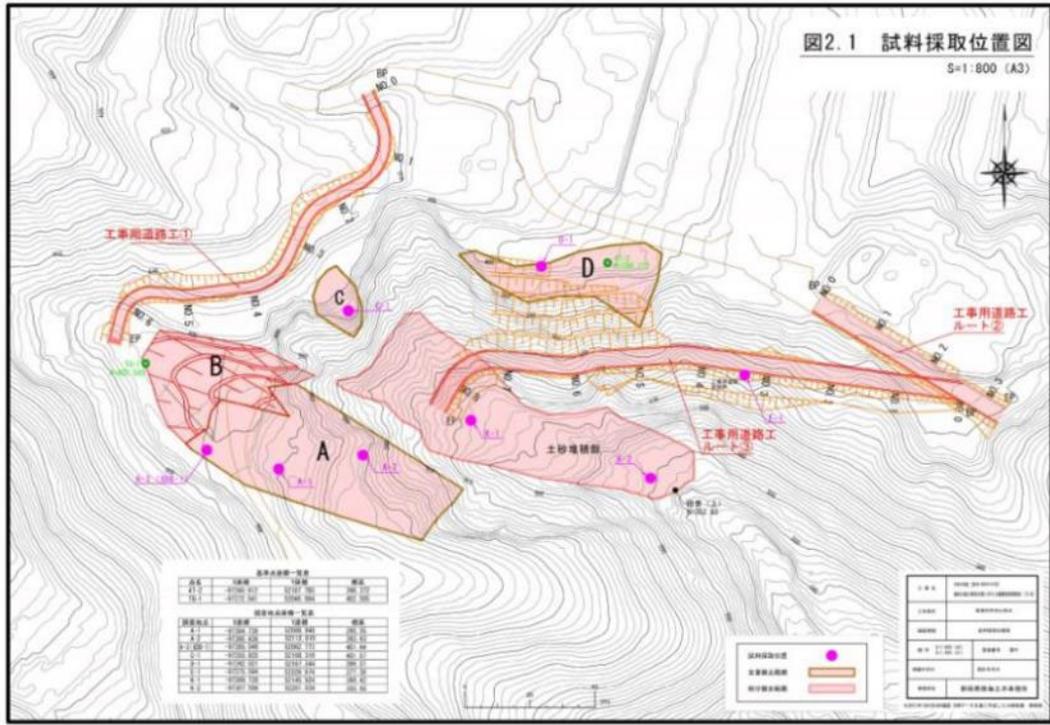
2009年12月10日の被告S社の土の採取等変更届（己31）の開発面積は9695.89㎡である。

しかし、第1に、この図面で計画面積からはずされた左岸斜面の1076-8とその周辺部分には土砂が埋め立てられていた（甲イB11のDのエリア）。

第2に、廃棄物の投棄により形質変更がされていたのは、1076-3の上流部にあたる⑥区域（2月5日について甲B8-59、2月13日について甲B8-60など）であり、5条森林にかかる部分（1076-3部分）は約600㎡である。

第3に、2009年度に撮影された航空写真で見ると、赤井谷の①から廃棄物の⑥に至る道路が造られており、長さを100mとしても最低でも400㎡の形質変更がされている。

第4に、2010年10月13日の現場付近の市による写真（甲B10、県・逢染川土石流の発生原因最終報告書3-22頁）では、残土処分場の谷の上部の周回道路の頂点直上にある七尾調圧槽付近に大量の残土が積み上げられていることが現認されている。



静岡県・令和4年度逢初川盛土緊急対策に伴う土壌調査業務委託報告書
(甲イB11) 5枚目から



逢初川源頭部及びその周辺区域における土地改変行為等の区域の位置図

前掲 県逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会報告書10頁より



逢初川土石流の災害発生原因調査最終報告書（静岡県）（3－17頁）より

2010年10月13日

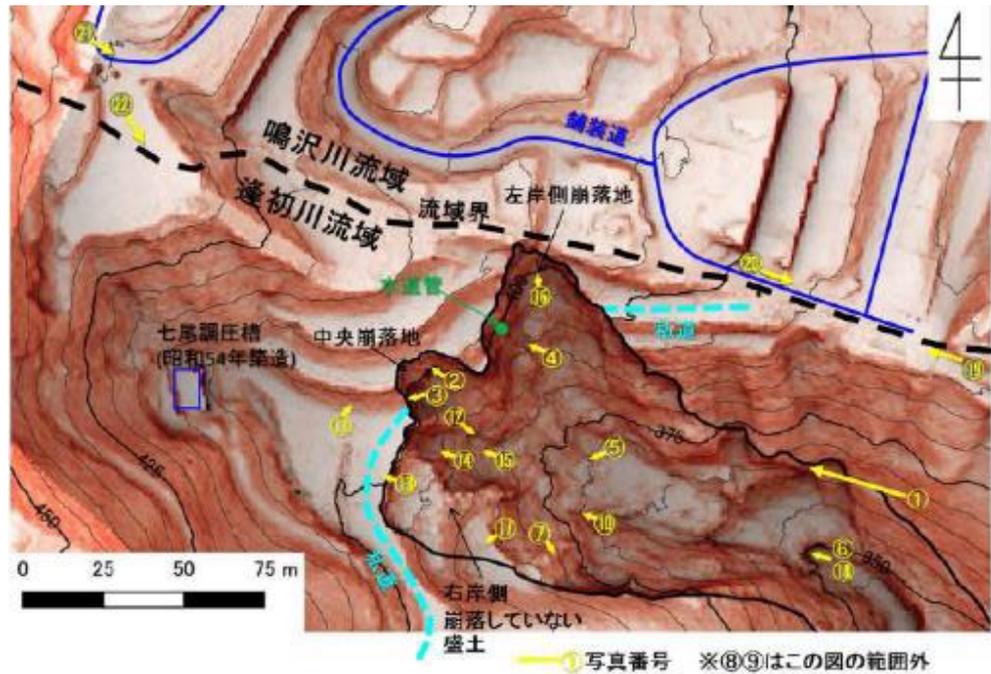
2010年10月13日撮影
（熱海市現地調査）

2010.10.13



写真4 2010(平成22)年10月13日 調圧機手前に大量の土砂を確認

発生原因最終報告書（甲B10）3－22頁



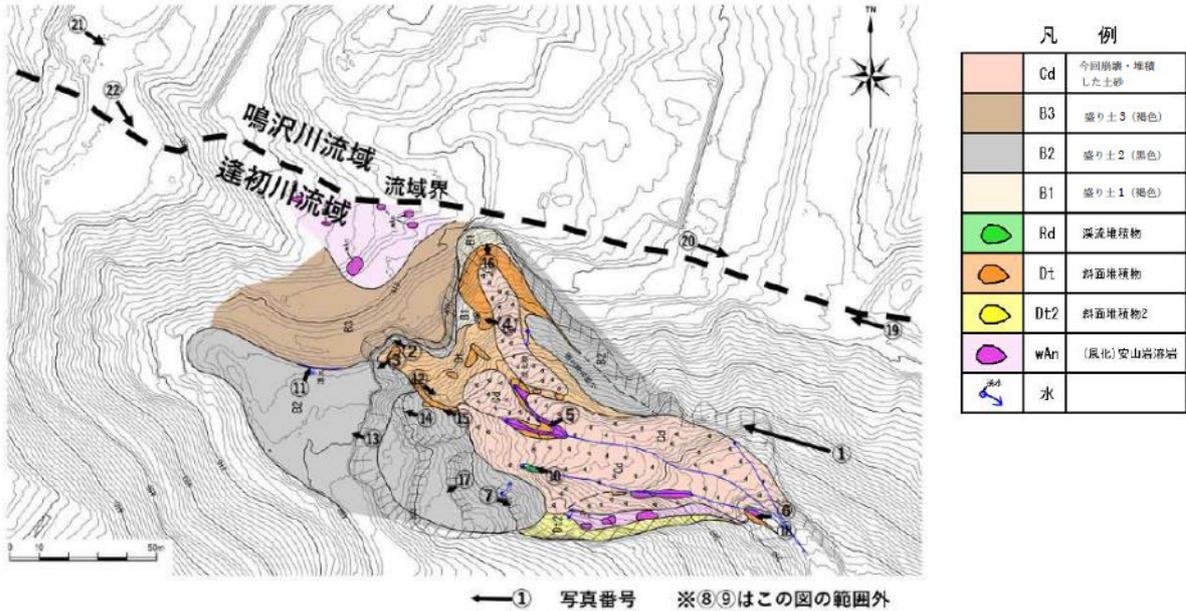
発生原因最終報告書（甲B10）2-3頁

2010年12月6日の航空写真（甲イA6）では、七尾調圧槽付近には盛土がなされ、重機の跡と思われる人工的なラインが複数刻まれている。後掲甲B10のB2の盛土がこの部分に該当する。また2010年の航空写真には甲B10のB3の部分の盛土も映っている。



2010年12月6日航空写真（甲イA6）

②付近の拡大



発生原因最終報告書（甲B10）2-4頁

七尾調圧槽付近から入り口道路方面まで一体に及んでいた大量の土砂（B2，B3）は、その後、上記周回道路付近の嵩上げ・埋立の形質変更に使われていた。その面積は甲B10で目算しても3000㎡を下らない。

2021年7月9日付静岡大学防災総合センター小山真人教授の「伊豆山逢初川土石流源頭部の崩落状況とその地質学的解釈（予備的調査報告2）」は、旧道の上に土砂が埋め立てられ新道が作られていることと崩壊崖にみられる土砂のほとんどが埋土・盛土であると結論づけた。

以上、2009年12月10日現在において、計画埋立面積（①）、1067-8付近の既存埋立面積、上流の廃棄物仮置き部分（⑥）、①から⑥に連なる作業用道路を加えると、1haを超えることは明らかであった。

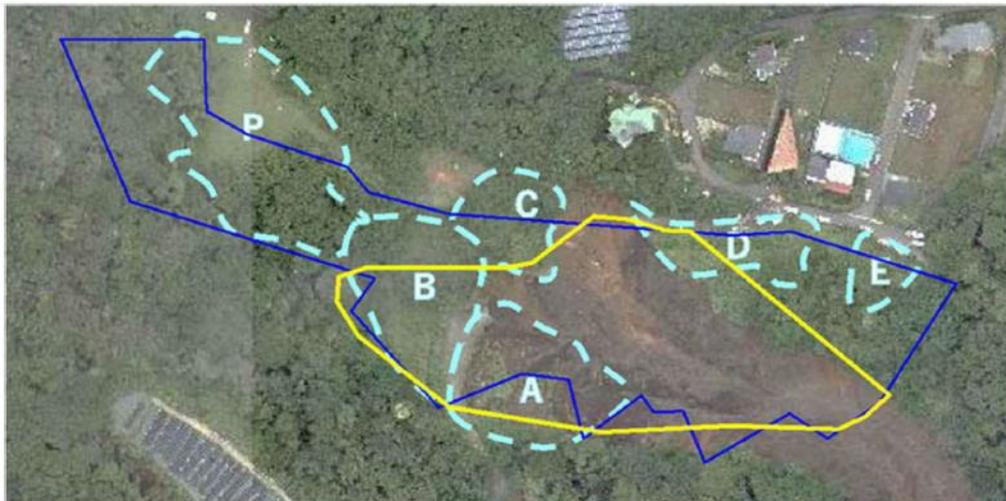
また、2010年8月以降、2010年10月13日までのどこかの地点において、被告S社は七尾貯水槽周辺から入り口道路付近までに大量の土砂を積み上げ、進入道路付近の埋立による形状変更で、1haをこえた開発面積はさらに拡大していった（「熱海市伊豆山土砂災害に係る熱海市の見解および対応」（令和4年11月16日）（己1）のB、C、P）。



図6 造成地につくられた新旧2つの道路。「新道」は今回崩壊した新道の推定路面位置。「旧道」は盛土に埋積された旧道の推定路面位置

静岡大学防災総合センター小山真人教授の「伊豆山逢初川土石流源頭部の崩落状況とその地質学的解釈（予備的調査報告2）」4頁から（甲イB12）

【図1 令和4年5月17日県記者会見資料及び土の採取等変更届出書の計画範囲】



注 水色枠部分：崩落地周辺のA社所有地における盛土の範囲、黄色枠部分：変更届出書（第1回）添付の土採取等を行う範囲、青色枠部分：林地開発許可違反によりA社が2008年8月7日までに現状復旧を行った範囲

「熱海市伊豆山土砂災害に係る熱海市の見解および対応」

（令和4年11月16日）12頁より

結論として、遅くとも土の採取等変更届が提出された2009年12月10

日時点において、1 ha を超えた開発を認定しえたから、県は森林法を適用すべき義務を負っていた。速やかに、森林法10条の3の監督処分の一環として、新規の土砂や廃棄物の赤井谷1076-3、1076-8への搬入の停止を命じ、現実の埋立量に応じた安全な是正計画を森林法の基準を適用して命じるべきであった。C工区のR社の森林法違反を合わせると3度目の違反事案であるうえ、水増しの土砂埋立計画を提出してきたのであるから、監督処分を行わないことは裁量権の行使として著しく不合理である。

しかも、大規模な土石流災害が生じうることは当時の埋立量をもってしても具体的に予見可能だったし、実際、2009年11月4日時点で県の土木部門はかかる認識を強く持っていた。

そして、遅くとも12月10日の時点において森林法を適用して停止命令およびそれに引き続いて回復のための復旧命令を出していれば、土砂の搬入を直ちに停止させることができ、仮に合理的期間内に復旧命令が履行されなければ、客観的調査と安全対策計画が策定されて、行政代執行等による対策が実施された可能性が極めて高い。

しかも、この時点において森林法を適用して停止命令を出していれば、2010年8月以降の木くずなどの廃棄物混じりの土砂等の大量搬入はなかったから、本件土石流による大災害を回避できた可能性が極めて高い。

(2) 土採取等条例の県の共管について

赤井谷1076-3と1076-8一帯での土砂埋立面積は2009年12月10日時点ないしは2010年10月13日前後において、10000㎡を超える土砂の埋立となり、土採取等条例は市と県との共管となった。

第6 被告熱海市の責任

1 条例の趣旨、目的等

(1) 土砂条例の規定

県土砂条例（戊1）は、「土砂の崩壊、流出等による災害を防止する」「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

とし、同第3条1項は、埋土・盛土等の行為についての届出義務、5条は知事による届出をした者に対する計画の全部または一部の変更勧告、6条は土砂の崩壊、流出等による災害を防止するための必要な措置命令、7条1項は措置命令に従わない場合、又は土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による災害の防止のため緊急の必要がある場合の当該土の採取等の全部又は一部の停止命令、同2項は届出の内容に違反して盛土等を行っている者に対し、当該土の採取等の全部又は一部の停止命令を規定する。第6条又は第7条第1項若しくは第2項違反には、罰金刑（17条）と両罰規定が定められている（19条）。

(2) 適時かつ適切な規制権限の行使が求められること及び予見可能性の程度

被告熱海市は当該条例に基づく規制権限を適時にかつ適切に行使すべき義務を負っていたのであって、広範な裁量が認められる余地はない。また、実質無届での埋立がなされていた事案であるという特殊性に鑑みれば、条例が想定している「土砂の崩壊、流出等による災害の発生」という類型的危険性の予見で十分であり、切迫性の予見までは必要とされないというべきである。

(3) 規制権限の強さについて

停止命令等は強力な命令であり、停止命令が発出されていることを毅然と伝えれば、あえて現場の事業者（関連業者を含む）が行政の命令に反してまで埋立等続けるとは考えにくい。また、あくまで事業者が命令に従わない場合には、法的には行政代執行法による代執行も行うことも可能である。

出石稔関東学院大学法学部長・教授は、「罰則はそうかもしれないが、停止命令があり、措置命令については代替的作為義務といって代執行が可能で、当時もそれはできた。代執行はまさに実力行使であり、これ以上ない強制力といえる。」

（甲イC1・31頁）と述べ（同旨、甲イC2・117頁）、北村喜宣上智大学大学院法学研究科長・教授も、同条例について「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とき」には措置命令や停止命令を発出できるというように、必要最低限の仕組みは具備している。問題は、それが的確に適用できるような体制になっているかである。」と述べている（甲イC7・46頁）。

2 規制権限が行使されるべきであった時期及び内容

被告熱海市は、①2009年7月頃までに、被告S社に対し、県土砂条例に基づく届出を新たに出させ直し、または同条例5条に基づく計画の変更をさせるべきであった。また、万一、新たな届出の適切性が確認されるまでの間に被告S社が土砂の搬入を行おうとする場合には、遅くとも同年7月末までの間に、同条例7条1項ないし2項に基づき、土砂の搬入を停止するよう命ずべきであったが、これをしなかった（以下、「被告熱海市の規制権限の不行使①」という）。

また、被告熱海市は、②2009年12月10日、被告S社から土の採取等変更届が提出された段階で、被告S社の予定土砂埋立量と計画されていた残土処分場の容量の食い違いや計画内容等について検討を行い、同条例5条に基づき、計画の変更を勧告し、同条例6条に基づき災害を防止するための必要な措置を命じ、これに被告S社が従わない場合には同条例7条1項に基づき、土砂の搬入を停止するよう命ずると共に、災害の発生を防止するために、土砂の撤去、原状回復等を命じる同条例6条に基づく措置命令を発出すべきであったが、これをしなかった（以下、「被告熱海市の規制権限の不行使②」という）。

3 被告熱海市の規制権限の不行使①

(1) 要件該当性

被告熱海市は①の時点で当初届出と土砂搬入の範囲が異なることを認識しており、届出の内容に届出者が違反しており、県土砂条例7条2項の要件にも該当することは明白であった。更に、当初届出の期間も経過しており、県土砂条例7条2項の要件にも該当することは明白であった。従って、県土砂条例7条2項の要件は満たしていたものといえる。

被告熱海市は当該条例に基づく規制権限を適時にかつ適切に行使すべき義務を負っていたのであって、そこには広範な裁量が認められる余地はない。そして、実質無届状態での埋立を放置する（停止を求めない）裁量は認められないというべきである。

(2) 予見可能性

ア 条例の制定（略）

イ 罰金10万円から20万円へ変更。

ウ 略

エ 1997年4月1日、県条例に比べ市町村がより強い規制条例を制定・施行する場合を適用除外とする県条例改正を行った（甲イC5・1～2頁）。

オ 略

カ 土石流の危険性等

全国的にも静岡県内においても独自条例を制定する自治体が増えていたが、被告熱海市は一貫して独自条例を制定しなかった。にもかかわらず、県土砂条例の規制力を問うのは矛盾している。

キ 異例の付帯条件は当該埋立が災害発生の危険の認識を示している。

ク 被告S社は、同年4月以降の届出直後から、計画違反の埋立を行い、下流（伊豆山港）において相当の濁りが生じていた。

ケ 森林法違反の復旧工事は、同条例に基づく規制権限に影響しない。

コ 2008年夏ころからの経営悪化により、被告S社の計画が危険な「残土処分」へと変化したことは被告熱海市もよく理解していた。

サ 2009年1月14日、被告S社が被告熱海市に対し、「約50万m³にのぼる土砂を搬入したい」などと発言（甲B8-54）。

シ 2009年2月、事業者の度重なる問題行動（甲B8-59～64）に、被市・県は不作為を問われかねないことについて認識（甲B8-64-1）。

ス 6月、市は沢に下りる作業道が拡張され、重機3台により、本格的に残土処分がされ、残土処分場化しつつあり、1haを超える危険を認識（甲B8-67、69）。県はC氏に対して、工事中止の行政指導をしたが、伐採届、小規模開発の手続を行う指導にとどまっている（甲B8-70）。

セ このような中途半端な行政指導の結果、届出期間外に当初届出の数量も、埋立の内容等も全く異なった大量の土砂の搬入を許すことになった。

ソ 2009年7月末頃には、建設残土の社会問題化や大雨による大規模な土石流災害が生じていたから、災害リスクの高い谷にこれ以上大量の土砂を搬入することにより下流に居住する住民の生命・身体を危険に晒すことになることは容易に予見できたというべきである。

タ 被告熱海市は、遅くとも2009年7月末時点において、土砂の搬入を停止させなければ、大量の盛土がされ、豪雨等によりそれが流下し、下流の市民らの生命・身体に危険を及ぼす可能性を認識し、又は認識しえた。

チ この時点でも、下流の濁りの頻発（己10・4頁目、己11、己23・9枚目）と確認砂防ダムの計画貯砂量（3980 m³）から、大量土砂搬入の類型的な危険の予見ができたことは疑いようがない。

(3) 結果回避可能性及び因果関係

被告熱海市がS社に対して、土砂の搬入の停止を命ずれば（条例7条1、2項）、土砂の搬入が中止された蓋然性は高い。被告S社の強硬な反発と脅し（D工区の林地許可の熱海市の失態の非難を含む）の可能性は、行政が考慮してはならない他事考慮要素である。

(4) よって、被告熱海市の規制権限の不行使①は、適時にかつ適切に行使すべき規制権限の行使を怠ったものとして違法というべきである。

3 被告熱海市の規制権限の不行使②

(1) 要件該当性

被告熱海市は、2009年12月10日、土の採取等変更届内容の問題性から、計画の全部又は一部の変更勧告ができた（5条）。当該勧告に被告S社が従わない場合、また、防災工事の不備から災害が発生するおそれがあると認めるときは対策工事や既存土砂の撤去などの措置命令ができる（6条）。措置命令に従わない場合、土砂の搬入停止命令（7条1項）ができる。

熱海市には、広範な裁量が認められる余地はないし、実質無届状態でなされた危険な埋立を放置する（撤去又は原状回復を求めない）裁量は認められない。

(2) 予見可能性

ア 2009年9月頃以降、大量の土砂が搬入された（甲B8-72、甲B8-74、甲B3・3-19頁～20頁）。1日にダンプ20～30台、多いときには50台程度（甲B8-77）、1台あたり平均4トンとすると、1日に80トン～120トン、多いときは200トン、1日48 m³～72 m³、多い時で120 m³（1トン0.6 m³計算）になる。仮に1日あたり60 m³・

一カ月あたり1800³mとして、下流の砂防ダムの計画貯砂量3980³mを2カ月程度で上回ってしまう。

イ 2009年11月4日、県（土木・農林）と市の合同会議（17名出席）では、危機的状況のもと至急の措置の必要性が共有された（甲B8-76）。

この時点で、届出の期限切れ、計画に違反したずさんな工事、海までの土砂流出、砂防堰堤がかなり埋まっていること、転圧不足、大雨に対する盛土の危険な状態を明確に認識している（己23、甲B8-76および77）。

ウ 被告熱海市は、遅くとも②の2009年12月10時点において、変更計画の危険性から、土砂の搬入の停止と抜本的対策が無ければ、下流の市民らの生命・身体に危険を及ぼす可能性を認識し、認識しえたというべきである。

(3) 結果回避可能性及び因果関係

ア 2009年12月2日、S社は12,200²mの求積図を提出しており、これは当時の現状を反映していた（己30・5頁目）。

イ しかし、12月9日付の土の採取等変更届（己31）は前述の「三角地」が己30から除外され「9,695.89²m」となったが、当該部分には土砂が既に搬入されていた（甲B3・3-19頁等参照）。また、前述のとおり標高400mを超える部分にも埋土・盛土がされていた箇所があった。

従って、被告熱海市としては届出書記載の面積について精査すべきであったが、実質的審査なしで受理し、計画の変更勧告を行わなかった。

ウ 変更届出書（己31）は、盛土量がほぼ変わらない不合理な偽装的なもので、変更届出書の記載の不備も相変わらずであり（己31）、ロックフィルから土堰堤への変更について、「土の採取等に関する技術基準」（甲G2）その他の技術基準に照らした安全性の検証もない。

エ 被告熱海市は面積以外の点について届出書記載の内容について何ら精査せず同届出を受理し、かつ計画の全部又は一部の変更勧告を行わなかった。

オ 被告熱海市が上記予見可能性を前提として、変更届が提出された段階で、その審査を行っていれば、計画変更の勧告、防災措置の命令、搬入の停止命令が下せた（5条、6条、7条1項）。かかる規制権限の行使と結果不発生の

間の相当因果関係も認められる。

(4) 被告静岡県の規制権限との関係

県の「土採取等規制制度の概要」(甲B8-77・5頁目以下)の「参考 違反案件への対応」によれば、埋立面積が当初の1ヘクタール未満から1ヘクタール以上となった場合、市町権限はそのまま継続し、これに県の権限がオーバーラップすることとされ、市の権限は残る。

(5) 結語 被告熱海市の規制権限の不行使②は、違法である。

第7 まとめと今後の進行について

行政は、正規の申請者より、手続を無視して指導にも容易に応じない事業者に対して厳格さを欠く対応に陥ることがある。正規の手続に乗せるために先行する違法行為を黙認し、本来の趣旨より甘い是正措置を許容する結果、事業者は違法行為を繰り返し、是正措置では追い付かないほどリスクが巨大化してしまう。そうすると今さら命令等を出せなくなり、災害防止の本旨を忘れて、実効性のない指導の繰り返しが自己目的化するのである。

本件における最大の責任者は、法令違反の行為を繰り返した被告S社と関係者、および危険な残土処分場を承継した現所有者である。

しかし、市も県も、災害対策基本法が2条の2の基本理念がうたう「災害の発生を想定」することと、科学的知見の収集と実効的な協調を怠った。市は2009年7月末に、市と県は2009年12月10日に、適時・適切な規制権限を行使しなかった点において著しく不合理と言わざるを得ない。

提訴から2年以上経過したが、責任原因の究明のため、いまだ解明されていない重要な関連事実や、関連する資料が開示されていないものが数多くある。

については、本準備書面に関して釈明を要する事項について別準備書面としてまとめたので、反論準備とともに、その回答ならびに開示を願いたい。

以上