

# 逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第22回会議次第

令和5年12月19日（火）

県庁別館2階第3会議室A

- 1 検証対象の法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換  
（土採取等規制条例③、廃棄物処理法③）
- 2 その他
- 3 次回の会議について

## ◎ 静岡県土採取等規制条例

### 1 土採取等規制条例の概要

#### (1) 目的（条例第1条）

都市計画法、森林法などの法令の対象とならない小規模な開発行為や建設工事の中には、防災上の配慮を怠ったため災害が生じたり、あるいは跡地を放置し環境破壊を招く事例がある。

このため、これらの行為に伴う土砂の崩壊、流出等による災害を防止するとともに、跡地の緑化等の整備を図るため、土の採取等を行う者に対し必要な規制をすることを目的として、「静岡県土採取等規制条例」が定められている。

#### (2) 規制の対象となる行為（2022年3月29日改正前）（条例第2条）

条例の規制対象となる行為は「切土、床堀その他の土地の掘さくを行う行為」と「埋土又は盛土をする行為」となっており、これらの行為により土を採取し他へ搬出する場合のほか、土地の形状を変更する行為を全て含む。

#### (3) 市町単独条例との関係（条例第14条第2項）

市町が、当該市町の区域内における土の採取等について、県条例の規制に比べ、その規制の態様及び違反行為に対する処罰の程度を強化する条例を施行した場合には、当該条例の施行日以後当該条例の規定の適用を受ける土の採取等については、県条例の規定を適用しない。

| 条 例 名                      | 施 行 日     |
|----------------------------|-----------|
| 御殿場市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例 | 平成9年4月1日  |
| 裾野市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例  | 平成9年4月1日  |
| 小山町土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例  | 平成9年4月1日  |
| 富士宮市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例 | 平成9年10月1日 |
| 函南町土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例  | 平成11年4月1日 |
| 沼津市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例  | 平成22年7月1日 |
| 富士市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例  | 平成23年1月1日 |
| 三島市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例  | 平成26年7月1日 |

#### (4) 罰則（条例第16～18条）

- ① 20万円以下の罰金－措置命令、停止命令違反
- ② 10万円以下の罰金－届出懈怠、虚偽届出、跡地に係る措置命令違反
- ③ 3万円以下の罰金－変更届出懈怠、虚偽変更届出、標識設置懈怠、報告徴収懈怠、虚偽報告立入検査拒否等

## 2 条例の一部改正等に関する事実関係

### 1976. 4. 1 静岡県土採取等規制条例が施行される 【資料1】

(S51) (条例制定の背景・経緯)

- ・砂利採取法等の法令の対象とならない土の採取の増加、これらの採取は、市街地周辺の里山地域で行われる場合が多く、長期にわたるため、災害の発生や環境の破壊を招く場合が少なくないことから、市町村など関係方面から強く規制の要望がされてきたことから、土の採取及び盛土、埋土等を対象とする土の採取等の規制条例を制定。

### 1992. 5. 1 静岡県土採取等規制条例の一部改正が施行される (罰金の額の変更)

【資料2】

- (H4)
- ・措置命令、停止命令違反(第16条) 10万円→20万円
  - ・無届、跡地の措置命令違反(第17条) 5万円→10万円
  - ・虚偽の届出、標識の掲示義務違反、報告義務違反、立入検査の妨害等(第18条) 1万円→3万円

### 1996. 7. 4 平成8年6月県議会一般質問 (込山正秀県議：御殿場小山) 【資料3】

(H8) (質問内容)

- ・神奈川県から北駿地方への建設残土の搬入を規制するため、土採取等規制条例を見直し、指導を強めるべきではないか。

(部長答弁内容)

- ・神奈川・山梨両県では、県境の12市町村で県条例よりも厳しい独自条例を制定し、北駿地域の市町でも隣県の市町村と同レベルの条例の制定作業を進めている。残土が搬入される地域に限られるため、市町による条例制定を積極的に指導していく。

### 1997. 4. 1 静岡県土採取等規制条例の一部改正が施行される (適用除外規定の追加) 【資料4】

(H9) (条例改正の経緯)

- ・東部の一部市町で悪質な盛土等の行為が増加したこと。

(改正内容)

- ・市町村が地域の特殊事情による盛土等の行為を規制するため、県条例に比べて強い規制を行う条例を制定・施行した場合は、県条例の適用を除外する旨の規定を追加。

### 1997. 7. 23 平成9年6月県議会一般質問 (秋鹿博県議：富士宮市) 【資料5】

(質問内容)

- ・富士山麓への土の不法投棄拡大のおそれがあるため、県条例の厳格化、

または、市町村全体を指導していくことが必要ではないか。

(部長答弁内容)

- ・規制強化も検討したが、土の採取等は強い規制になじまず、強い規制を行う場合、適正に土採取等を行っている者にも一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定する必要があること、地域の課題は市町村が自ら解決することがふさわしいとの判断から、市町村が許可制、罰則の強化など独自の条例を定められるよう、県条例に適用除外規定を設け対応した。

1999. 10. 1 「神奈川県土砂の適正処理に関する条例」が施行される【資料6】

(H11)

- ・神奈川県では、事業者・土地所有者に対する規制強化や適切な土砂埋立行為の遂行の確保を目的として、条例を制定・施行した。

(規制内容)

- ・500 m<sup>3</sup>以上の土砂の搬出は、知事への届出。
- ・2,000 m<sup>3</sup>以上の土砂埋立行為は知事の許可。
- ・違反者は、最大2年以下の懲役又は100万円以下の罰金

2001. 4. 1 静岡県土採取等規制条例の一部改正条例が施行される【資料7】

(H13)

- ・土の採取等に係る届出をした者の地位の承継ができる場合として、法人の分割の場合を加える。(商法の改正に伴う「商法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係条例の整備に関する条例」の中で改正)

2007. 3. 20 静岡県土採取等規制条例の一部改正が施行される【資料8】

(H19)

- ・市町村合併に伴い村が廃止されたことによる改正。

2008. 1. 1 「山梨県土砂の埋め立て等の規制に関する条例」が施行される【資料9】

(H20)

(規制内容)

- ・3,000 m<sup>3</sup>以上の土砂埋立行為は知事の許可。
- ・違反者は、最大2年以下の懲役又は100万円以下の罰金。

2020. 10. 21 関東知事会において国への法整備の要望が決議される【資料10】

(R2)

(要望の内容)

- ・全国知事会・関東知事会を通じ、国に対して、土砂等の適正管理のための法制度の整備(土砂搬入・埋立て等の許可制、国民生活の安全を確保できる許可基準を定めること等)を要望。

2021. 1. 29 大阪府主催の「残土等にかかる土砂問題対策全国ネットワーク会議」に

(R3) **参加する 【資料 11】**

- ・土砂等の不適正な埋立てへの対応事例(茨城県)、土砂等の埋立て等による災害発生の防止に関する条例の制定(佐賀県)、土砂問題に係るアンケート調査結果など、参加各県で情報共有を行う大阪府主催の会議に、静岡県がオブザーバーとして参加。

2021. 6. 29 「静岡県土採取等行為における不適正処理防止連絡会議」 **を開催する**  
**【資料 12】**

- ・県市町が、土砂の不法投棄や不適正処理を防止するため連携して対応する連絡会議を設置。
- ・県**土採取等規制**条例のあり方について検討**ほか**。

2022. 3. 29 静岡県土採取等規制条例の一部改正 **【資料 13】**

- (R4)
- ・静岡県盛土等の規制に関する条例の施行に伴う改正。
  - ・「静岡県盛土等の規制に関する条例」の施行に伴い、埋土又は盛土をする行為に係る規定を削除。

### 3 事実関係を踏まえた論点と考察

|  |
|--|
| <p>(1) 県議会において、土採取等規制条例による規制の強化等に関する質問がされた時期における県条例の改正に関する考え方は適切であったか。</p> |
|--|

#### (ア) 認定された事実関係

- ・1996年(平成8年)6月県議会において、込山県議(小山町選出)が、神奈川県から北駿地域への建設残土の搬入を規制するための県条例見直しについて質問した。これに対し、都市住宅部長は、神奈川・山梨両県では、県境の12市町村で県条例よりも厳しい独自条例を制定しており、北駿地域の市町でも隣県の市町村と同じレベルの条例の制定作業を進めており、残土が搬入される地域が限られているため、市町による条例制定を積極的に指導していく旨を答弁した。
- ・その後、1997年4月に、静岡県土採取等規制条例を一部改正し、市町村が県条例に比べ強い規制を行う条例を制定・施行した場合は、県条例の適用を除外する規定を追加した。改正理由として、「問題となっている悪質な土砂の搬入・埋立てが2市1町に限られていることから、このような地域の特殊事情に係る規制は市町村の独自条例に委ねることとし、県条例と抵触しないようにするために、県条例に適用除外規定を設ける。」とした。
- ・1997年(平成9年)6月県議会において、秋鹿県議(富士宮市選出)が、富士山麓への土の不法投棄拡大のおそれに伴う県条例の規制強化等について質問した。これに対し、都市住宅部長は、土の採取等は強い規制になじまない、強い規制を行う

場合、適正に土採取等を行っている者にも一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定する必要があること、地域の課題は市町村が自ら解決することがふさわしいとの判断から、市町村が独自条例を定めることができるよう県条例に適用除外規定を設け対応した旨を答弁した。

## (イ) 考察

- ・ 本県の条例は、制定当時は、土の採取等が極めて日常的な行為であることから、届け出制の緩やかな規制とした。届け出制ではあるが、土砂の流出等による災害発生のおそれがある場合は、その行為者に対し勧告や措置命令を行う規定が設けられているため、これを適切に適用することにより、災害の防止につなげことは可能であったと考える。
- ・ その後、1994年(平成6年)頃に首都圏からの悪質な土砂の搬入・盛土等が相次いだことを受け、市町が独自の条例を制定し規制を強化しようという動きがあり、これに合わせ、1997年(平成9年)4月に、県条例に適用除外の規定を設けた。このことは、適切な対応であったと考える。
- ・ なお、この条例改正起案文中「起案理由及び改正要旨」の中で「問題となっている悪質な土砂の搬入・埋立てが2市1町に限られている」と書いてあるが、実際は、2市1町以外にも、富士市、富士宮市、三島市、函南町においても条例施行に向け検討中であった。1997年6月には、富士宮市選出の県議が同内容の質問をしており、この時点で、首都圏からの土砂の搬入が北駿地域から西側の富士山麓地域にまで拡大し、問題化しつつあったことを、県は把握していたことになる。このため、不適切な盛土を限定地域の特殊事情とせず、今後の更なる拡大を想定し、県全域を対象としている県条例の規制強化を検討する余地があったと考える。
- ・ また、1997年6月県議会における部長答弁の中で「仮に強い規制を行った場合は、適正に土採取等を行っている者まで一律に過重な負担を強いることとなる」と述べているが、現行の届出制においても工事着手30日前に事業者へ届出書類を提出させるなど許可制と大差ない制度となっていることから、本当に事業者へ過重な負担を強いることとなったのかは疑問である。
- ・ 一方、県条例より規制の厳しい条例を制定した富士市において、条例施行後も違反事案が発生している状況（【資料12】会議資料P7～「土砂埋立て違反事業者に対する富士市の活動について」、富士市内の違反事業地23箇所）等を鑑みると、県条例の規制を早期に強化すれば、不適切な盛土を防ぐことができたとは必ずしも言えない。
- ・ なお、現行の条例には措置命令等の規定が設けられており、県条例の規制強化を行わなかったとしても、悪質な事案に対してこの規定を適用し措置命令等行っていれば、その後の都市計画法の開発行為許可等の審査の際に、資力信用の規定に抵触するとして、不許可とすることにつながった可能性も考えられるため、現行

の県条例の措置命令等の規定について、**代執行まで見据えた積極的な適用**を検討するべきであった。

## (2) 神奈川県、山梨県で県条例による規制が強化された際の対応は適切であったか。

### (ア) 認定された事実関係

- ・ 神奈川県土砂の適正処理に関する条例が施行（1999年10月1日）
  - 許可制に移行（対象：2,000 m<sup>3</sup>以上の土砂埋立行為）
  - 罰則は、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金（地方自治法上の上限の罰則）
- ・ 山梨県土砂の埋立て等の規制に関する条例が施行（2008年1月1日）
  - 許可制に移行（対象：3,000 m<sup>3</sup>以上の土砂埋立行為）
  - 罰則は、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金（地方自治法上の上限の罰則）

### (イ) 考察

- ・ 神奈川県が規制を強化した条例を施行したのは1999年(平成11年)10月であり、1996年、1997年と2年続けて県議会において、問題を指摘されてから日が浅い。この時、担当課が神奈川県の条例改正の状況を把握し、本県の条例も規制強化に向け検討することもあり得たのではないかと考える。
- ・ また、山梨県が規制を強化した条例を施行した2008年(平成20年)1月は、熱海市伊豆山地区において、XXXXXXXXXXが土採取等規制条例に基づく届出の規模を上回る盛土を行い、是正指導を行っていた時期と重なる。
- ・ おって、2009年(平成21年)11月の土地対策室の公文書D145（開発許可等で未完了のまま放置されている事案、土採取で施工不良により泥水が発生している事案に係る現地調査の復命書）の中に、「県土採取等規制条例の規制が弱いため、河川法または森林法による対応が効果的と思われる。」との記述があることから、悪質な事業者と対峙するために、罰則の強化や、許可制への移行等の必要性を認識し、現行条例の改正を検討する余地があったのではないかと考える。
- ・ 一方、2020年(令和2年)10月に開催された関東知事会（神奈川県、山梨県も会員となっている）において、国に対し、土砂等の適正処理に向けた法整備を要望しており、条例による対応ではなく、**全国一律の法律による対応が必要と考えていた**。
- ・ なお、**条例改正の時期は、結果的に条例改正は熱海土石流災害の発生後となってしまったものの**、本県において、条例の規制効果に問題意識を持ち、2021年(令和3年)6月に、県と市町を構成員とする「静岡県土採取等行為における不適正処理防止連絡会議」を設置し条例のあり方検討に着手していたこと、また、**同年7月の逢初川土石流災害発生後、速やかに規制内容を強化した盛土等規制条例を**

創り上げたことは評価できる。

#### 4 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

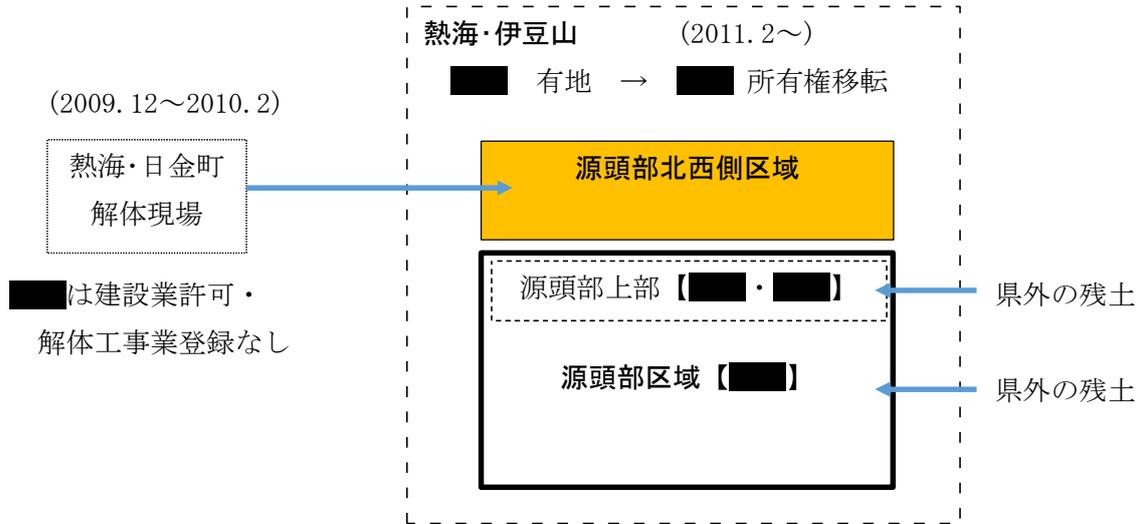
- ・盛土行為の規制については、2021年7月の熱海土石流災害を受け、規制内容を強化した法令の整備が進められ、2022年(令和4年)7月に静岡県盛土規制条例が施行され、2023年(令和5年)5月には国において盛土規制法が施行されており、不適切な盛土行為の事案が減少することが期待されている。
- ・しかし、これらの法令制度が十分に効果を発現するためには、現場において適正な運用がなされているか、継続的に確認し、制度管理していく必要がある。**このため、具体的に次の事項に取り組むこととする。**
  - 悪質な事案等に対しては、代執行まで見据えて規制制度を躊躇なく適用するなど高い意識を持って取り組む。
  - また、県及び市町担当者の研修会等において、単に制度の説明を行うだけでなく、実際の違反事例や処理困難事例を題材とした事例研究を行い、情報を共有するとともに、制度を運用するうえで問題点がないかなど検討を行う。
  - おって、県議会において**質問**等があった場合は、既存の制度を**見直す契機**と捉え、当初に法令が目的とした効果を発現できているか、改善を要する事項はないかについて、担当課だけでなく関係課や市町にも意見聴取のうえで対応する。

## ◎ 廃棄物処理法

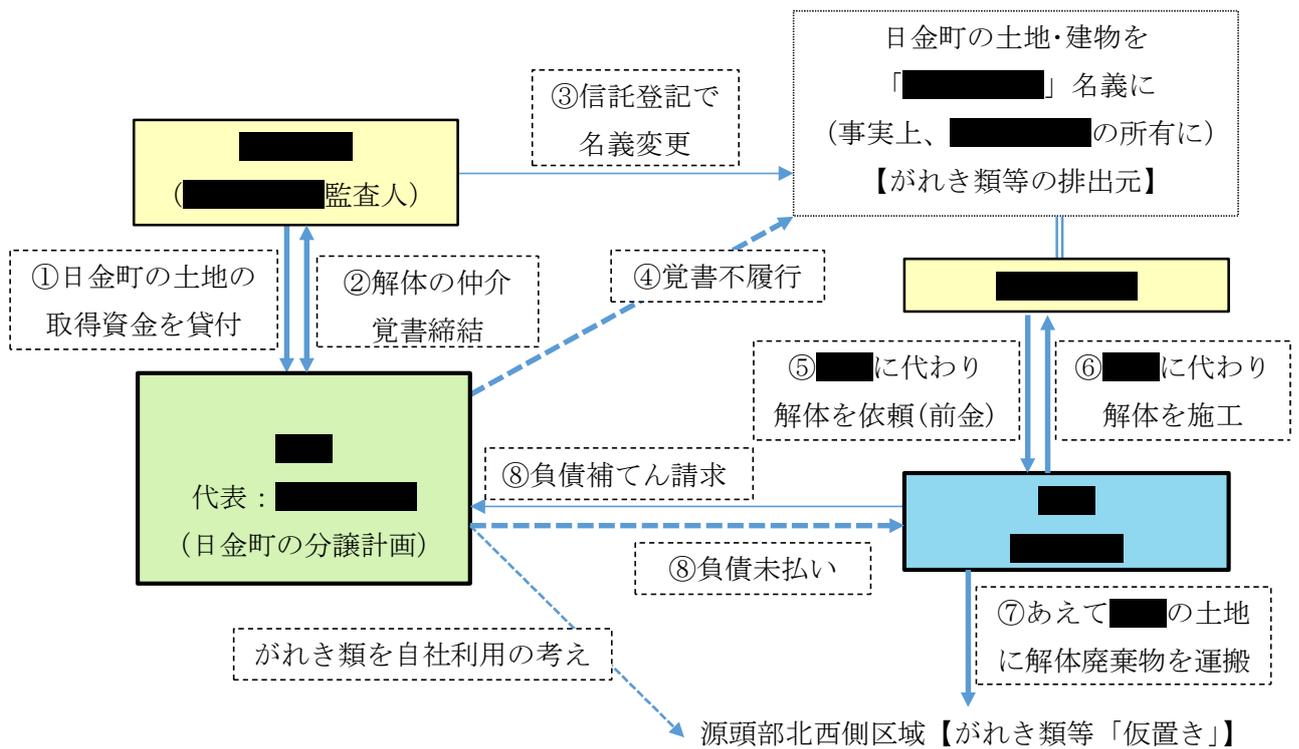
### 1 検証の対象である源頭部北西側区域における土地改変行為の概要

- ・ 2009（平成21）年2月頃から、熱海市日金町における [REDACTED]（以下「[REDACTED]」という。）が関わる建物解体で生じたと思しき産業廃棄物であるがれき類等が、当時、同社が所有する熱海市伊豆山分譲地付近で残土搬入が行われた区域（土石流災害の発生元になった源頭部区域・赤井谷 [REDACTED]）から北西側約100メートル程離れた区域・水立 [REDACTED]（以下「源頭部北西側区域」という。）に野積みしたまま、放置された。
- ・ 県は、源頭部北西側区域の土地所有者である [REDACTED] の [REDACTED] 社長（ [REDACTED] 会長を名乗る者。）に対し、がれき類等の撤去を求めたが、同氏は自社利用のためであり、資金難を理由に撤去を拒んだ。
- ・ 熱海市からの通報を受けた県は、源頭部上部に搬入された残土の法面を修復していた土砂に混じって「木くず」が確認されたため、 [REDACTED]<sup>\*1</sup> 及び [REDACTED]<sup>\*2</sup> に対し、木くずを取り除くよう指導した。
  - ※1 [REDACTED]（以下「[REDACTED]」という。）の代表者で、日金町解体現場の責任者。 [REDACTED] 社長と同じく [REDACTED] に関係し、 [REDACTED] の取締役で、同者工事部門を引き受けていたと考えられる現場の責任者。
  - ※2 [REDACTED]（以下「[REDACTED]」という。）の代表者。 [REDACTED] 社長の指示を受け、源頭部上部に残土搬入を行っていた者。
- ・ 県は、 [REDACTED] らが、当該「木くず」混じりの土砂を源頭部北西側区域に移動したことを確認した。
- ・ 2011（平成23）年2月、産業廃棄物が放置された土地を含む一帯の土地は [REDACTED]（個人）の所有となった。 [REDACTED] は土地の購入に当たり、産業廃棄物の撤去を [REDACTED] に求めていたが、 [REDACTED] が産業廃棄物を撤去することはなかった。
- ・ 県は2013（平成25）年1月に、 [REDACTED] 自ら撤去する旨の書面「熱海市伊豆山宇赤井谷地内産廃処理について」を受理した。撤去の方法として、廃棄物であるがれき類を再利用したい旨の申し出となっていた。廃棄物を現実的に処理する選択肢として、現所有者による速やかな撤去も考えられたため、県はこの申し出を、がれきの分別・破碎（自ら利用）を条件として認めることとした。
- ・ しかし、県が、 [REDACTED] による具体的な撤去作業計画を確認するため、2013年4月に立入検査を行ったところ、がれき類が地中に埋められていたことが判明した。
- ・ この廃棄物は、 [REDACTED] の指示によるものであり、埋めた行為は“廃棄物の処分行為”と考えられたが、 [REDACTED] が、県の指導を受け入れて撤去する意思を示したため、県は、がれき類を掘り起こして、適正に処理するよう指導を重ねた。

<場所概略図>



【参考】源頭部北西側区域にがれき類等が持ち込んだ関係者の人物等相関図  
 <関係者の供述による>



解体廃棄物の処理責任は■か。■か。  
 関係者の供述から特定することはできない。

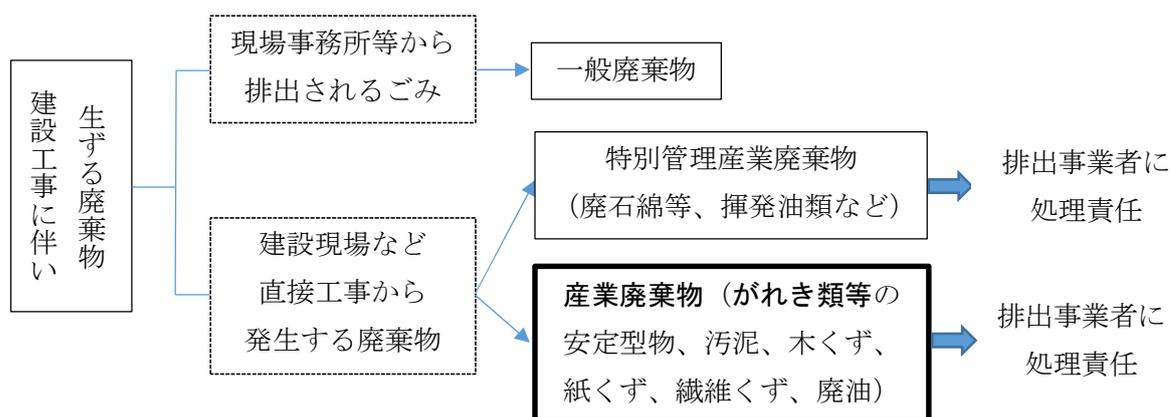
当時の土地所有者: ■  
 現土地所有者: ■ (個人)

## 2 源頭部北西側区域に関連する廃棄物処理法の概要

### ○ 法律の目的

廃棄物の排出を抑制しつつ、その適正な処理を通じて生活環境の保全を図る  
(法第1条関係)

### ○ 建設廃棄物の分類



### ○ 建設廃棄物に係る排出事業者の考え方

建設工事においては工事の発注者、元請業者、下請負人等関係者が複数いるため、廃棄物の処理についての責任の所在があいまいになるケースがある。このため、平成6年厚生省通知\*では、建設工事から生じる産業廃棄物（建設廃棄物）の処理に関して、**原則として、元請業者が排出事業者としている。**

なお、平成22年改正法の施行により、建設廃棄物については、実際の工事の施工は下請負人が行っている場合であっても、発注者から直接工事を請け負った元請業者を排出事業者とし、元請業者に処理責任を負わせることとしている(法第21条の3第1項)。

※ 平成6年厚生省通知に基づく建設工事における排出事業者とは

元請業者が当該工事の全部、又は建設工事のうち明確に区分される期間に施工される工事を下請負人に一括して請け負わせる場合において、元請業者が総合的に企画、調整及び指導を行っていないと認められるときは、下請負人が排出事業者になる場合もあるとの解釈が示されてきた（『建設廃棄物処理指針(平成22年度版)』2.解説(1)抜粋）。

### ○ 建設廃棄物の再生利用について

建設廃棄物を再生利用するには、他人に有償売却できる性状のもの（有価物相当）であり、利用用途に応じた品質を確保するために適切な管理下に置かれていなければならない。他人に有償で売却できないものを排出事業者が使用することは「自ら利用」に該当しない。

## ○ 土砂や伐採木の取扱について

一般に土地造成の材料として使用されている土砂は有用物であって、廃棄物として客観的に観念することは困難である。

法の対象となる廃棄物ではない「土砂」\*と、明らかに「廃棄物」であるものが混然一体として分別できない状態になっている場合がある。どの程度の努力で分別できない状態か、その割合がどの程度か、現実問題として統一的規則性を示すことは困難であることから従来、**総体的に価値があれば有価物（価値のある物=売買の対象）とするのが一般的な見解**である。

### ※ 法の対象となる廃棄物でない「土砂」とは

「港湾、河川等のしゅんせつに伴って生ずる土砂その他これに類するもの」「土砂及びもっぱら土地造成の目的となる土砂に準ずるもの」は廃棄物処理法の対象となる廃棄物ではない（昭和46年厚生省通知）。

土砂等がごみ、又は産業廃棄物のがれき類等の中に混在しており、その混合物がごみ、がれき類等として観念できる場合には、条文上の明示がなくても、不要となった土砂等は当然廃棄物の範囲に含まれていると考えられる。（『廃棄物処理法の解説』定義抜粋）

なお、剪定などで生じた**根株、伐採木及び末木枝条**（以下「根株等」という。）を現場外に排出する場合、これらが建築物その他の工作物の全部又は一部の解体に伴って生じた場合は産業廃棄物「木くず」とし、それ以外の場合は**一般廃棄物**として取り扱う。

法令上、森林内における建設工事等に伴い生ずる根株等を含めた剥ぎ取り表土\*を盛土材として利用する場合は規制されていない。

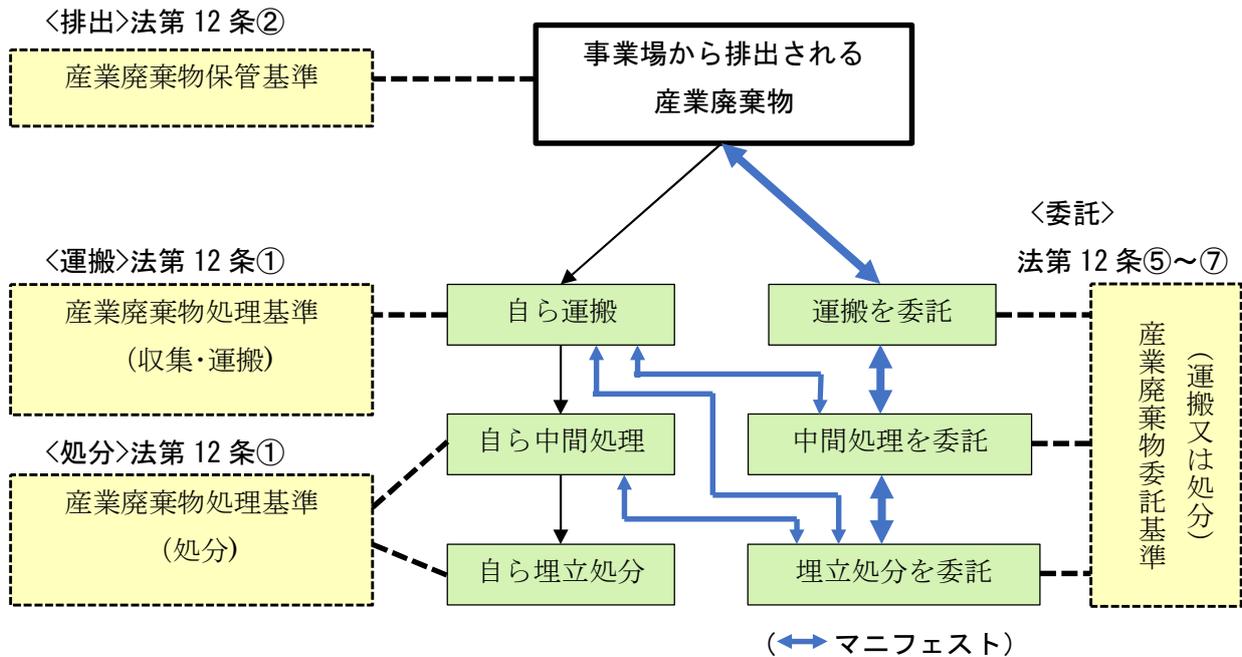
### ※ 根株等を含む剥ぎ取り表土とは

森林内の工事現場において、生活環境保全上支障のない形態で根株等を自然還元利用することは、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の施行について」（昭和46年10月25日付け環整第45号厚生省環境衛生局環境整備課長通知）の記第1の1でいう「自ら利用」に該当するものであり、当該根株等は廃棄物として規制する必要のないものである。（平成11年11月10日付け厚生省通知抜粋）。

○ 産業廃棄物の排出事業者の責任

事業者（廃棄物の排出者）は、「その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない（法第3条）」「その産業廃棄物を自ら処理しなければならない（法第11条）」

産業廃棄物を処理する事業者にかかる基準には、「保管基準」「処理基準」「委託基準」\*がある。



(注) 「自ら運搬」「自ら中間処理・埋立処分」する場合にマニフェスト交付は不要。

- ・ 契約書なしで産業廃棄物を処理委託した場合…
  - ⇒ 最高刑で、懲役3年罰金300万円（法第26条）。
- ・ 契約書なしで委託した産業廃棄物が不法投棄された場合…
  - ⇒ 事業者も命令対象。事業者に過失があると認められる場合、命令は連帯責任となる。また、事業者にも過失がなくとも、排出事業者に対する措置命令（法第19条の6）が適用されることがある。

※ 「保管基準」「処理基準」「委託基準」とは

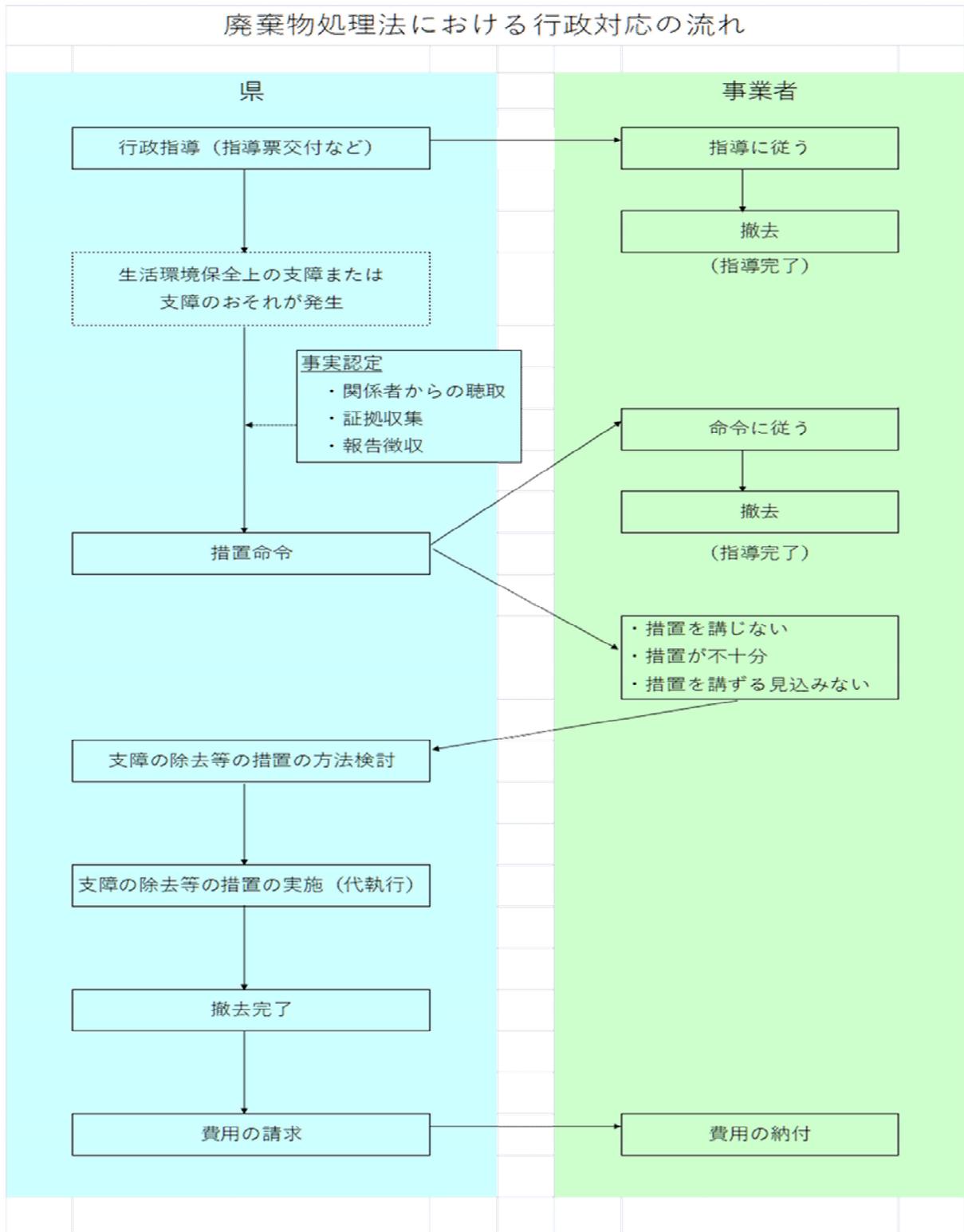
排出事業者は、当該産業廃棄物が運搬されるまでの間、「保管基準」に従って生活環境の保全上支障がないように保管しなければならない（法施行規則第8条関係）。

排出事業者のみならず産業廃棄物処理業者は、当該産業廃棄物の収集・運搬又は処分を行う場合には、「処理基準」に従わなければならない（法施行令第6条関係）。

当該産業廃棄物の処理を受託できる許可業者に委託する場合には、「委託基準」に従わなければならない（法施行令第6条の2）。当該産業廃棄物の運搬や処分を委託した排出事業者の責務は、その産業廃棄物が最終処分されるまで続く（法第12条⑦）。

○ 不適正処理事案への対応

廃棄物処理法に基づく一般的な調査の流れは、次のとおり。

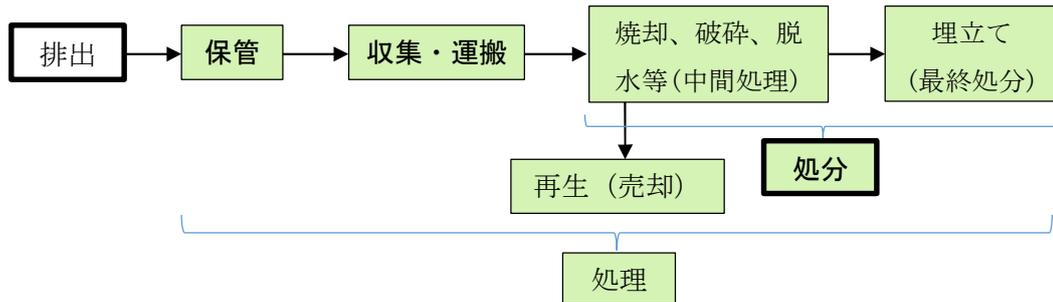


## ○ 不適正な処理に対する対応

法第19条の5は、産業廃棄物の既に行われた違法な「処分」に起因する環境汚染を防除するために必要な措置を処分者等に対して命じることができる旨を定めている。命令の発出要件は、以下のとおり。

- ① 処理基準に適合しない「処分」が行われたこと
- ② 生活環境の保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがある※こと

### 廃棄物の処理・処分



なお、平成22年改正により、廃棄物の処理基準等に適合しない「保管」「収集」「運搬」が行われた場合も上記①の要件に加わった。これによる経過措置はないことから、平成23年4月1日以前に行われた行為であっても、同日以後に現に生活環境保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがあれば、命令対象となる。

#### ※ 生活環境の保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがあるとは

人の生活に密接な関係がある環境に何らかの支障が現に生じ、又は社会通念上そのおそれがあると思料するに相当な状態が生ずることをいい、例えば…、最終処分場以外の場所に埋め立てられた場合なども当然に対象となる（環境省『行政処分の指針（平17）』第8の2(2)③抜粋）とされている。

## ○ 法に基づく指導（命令）の対象

- ① 当該処分を行った者\*のほか、委託基準に違反する委託により当該処分が行われた時は、当該委託をした者

### ※ 処分を行った者とは

まず第一に実際に不適正処分を行った個人をいい、不適正処分を直接行った従業者等は勿論、不適正処分を指示し、あるいはこれを黙認するなどの帰責性の存する個人事業主等も当然含まれること。また、法人の場合は、不適正処分を指示した役員、不適正処分が行われていることを知りながらそれを阻止する措置を講じなかった役員、取締役会で不適正処分に係る決議に賛成又は異議をとどめない取締役等、**不適正処分への関与が認められる役員等**がこれに該当すること。次に、例えば、特定の役員に会社業務一切を任せきりにし、その者による業務執行になんら注意を払わず、その結果それらの者による不適正処分を見逃ごすに至った場合の代表取締役のように、その職務を行うにつき悪意又は重過失があり、そのために不適正処分を招いたものと認められる取締役、監査役等の役員も「処分を行った者」として命令の対象となり得ること。したがって、不適正処分が法人又は個人事業者の業務として行われた場合には、不適正処分を行った個人（従業者のほか、上記のとおり責任が認められる法人の役員等を含む）と、法人又はその個人事業主の双方に命令が行い得ること。なお、法人又は個人事業者の業務として行われた場合とは、**従業者の行為が事業主の本来の業務内容の一部をなす場合のほか、その行為の経過、状況、その行為がもたらす効果、従業者の意思、地位などの諸事情に照らし、その行為が事業主の業務活動の一環として行われたと判断される場合をいう**（環境省『行政処分の指針(平17)』第8の2(1)②抜粋）とされている。

- ② その事業活動に伴い当該産業廃棄物を生じた事業者（排出事業者\*）

### ※ 排出事業者とは

事業者はその事業活動に伴って生じた廃棄物を自ら適正に処分するものとする「排出事業者の処理責任」を負っており（法第3条第1項及び第11条第1項）、その処理を許可業者等に委託したとしても、その処理責任は免じられるものではなく、これを踏まえ、事業者が産業廃棄物の発生から最終処分に至るまでの一連の処理の行程における処理が適正に行われるために必要な措置を講ずるとの注意義務に違反した場合には、委託基準や管理票に係る義務等に何ら違反しない場合にあっても一定の条件の下に事業者を措置命令の対象とする（環境省『行政処分の指針(平17)』第9の1抜粋）とされている。

③ 当該処分等をすることを要求し、依頼し、若しくは唆し、又はこれらの者が当該処分等をするのを助けた者\*

※ 当該処分等をするのを助けた者とは

不法投棄などの斡旋又は仲介したブローカーやこれを知りつつ土地を提供するなどした土地所有者、無許可業者の事業場まで廃棄物を運搬した者、無許可業者に対して資金提供を行っていた者など、他人の不適正処分に関与した者が広く含まれる（環境省『行政処分の指針（平17）』第8の2(1)④抜粋）としている。

### ○ 措置命令を行うための事実認定\*

仮に行為者の供述や自白では信用性に問題があっても、法的効果を有する行政処分を行うためには、県は、法に基づく**立入検査**\*や**報告徴収**\*などを活用して違反行為の事実を把握することに最大限努め、違反行為の事実を客観的、かつ合理的に正しい事実を推認して認定する。

※ 事実認定とは

違反行為の事実を行政庁として客観的に認定すれば足りるもの（環境省『行政処分の指針（平17）』第1の4(1)抜粋）とされている。

一方、行政事件訴訟法第30条には「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り、裁判所はその処分を取り消すことができる」とされ、事実誤認により「全く事実の基礎を欠く」又は「重要な事実の基礎を欠く」と評価される場合、同条に基づく裁量権の逸脱、あるいは濫用と判断される場合がある。

※ 立入検査とは

事実関係や現場の実態を把握するための手段で、立ち入る場所は、行政処分等を行う上で必要がある箇所を広く含み、県内に限らない（法第19条関係）。

※ 報告徴収とは

「18条報告」と言われ、法の規定に照らして適正（又は法違反）か否かを判断するため、物の排出や性状、取り扱い状況、契約書・マニフェストの交付状況等を、当該物の処分等に関わった者に対し、期限を定めて必要な報告を求める手段（法第18条）。

## ○ 法に基づく行政指導

健康福祉センターによる行政指導は、廃棄物<sup>※</sup>に該当するものについて、法の範囲内において廃棄物の適正処理を求めるものである。

行政指導には口頭指導のほか、違反等の事実を確認した場合には是正事項を明示し、受領者に署名させる文書指導がある。

最高裁判例によれば「**廃棄物とは…（中略）…、物の性状、排出の状況、通常**の取扱い形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案して判断すべきもの」され、廃棄物であるか否かはケースバイケースで判断する必要がある。

### ※ 廃棄物とは

廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で売却することができないため不要になった物をいい、これに該当するか否かは占有者の意思、その性状等を総合的に勘案して判断するもの（『廃棄物処理法の解説』定義抜粋）

特に、土木工事で生じた汚泥状の物質を自社処理する場合など、「廃棄物の処理か」「盛土材としての使用か」を検討するには詳細な調査を要する。

## ○ 土地所有者等の講ずべき措置<sup>※</sup>

土地を所有、占有又は管理する者は「**その占有し、又は管理する土地又は建物の清潔を保つように努め**（法第5条第1項）」、産業廃棄物の不適正な処理が行われないようにするため、所有地等の使用の方法を確認し、必要な措置を講じる義務がある。

### ※ 土地所有者等の講ずべき措置とは

土地所有者等は、その所有地等を他人に使用させる場合であって、当該所有地等に産業廃棄物が搬入され、又は長期に保管されることが予想されるときは、産業廃棄物の不適正な処理が行われないようにするため、あらかじめその使用の方法を確認するとともに、定期的にその使用の状況を確認しなければならない。（静岡県産業廃棄物の適正な処理に関する条例第18条）。

土地所有者等は、その所有地等において産業廃棄物の不適正な処理が行われたことを知ったときは、速やかに、その旨を知事に通報するとともに、生活環境の保全上の支障の除去又は発生の防止のために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。（同条例第19条）

### 3 源頭部北西側区域における事実関係の整理

#### 【①源頭部北西側区域に持ち込まれた廃棄物に対する行政対応】

2009. 2. 5 県が熱海市からの「ホテル従業員寮の解体工事の施工業者が解体  
(H21) 廃棄物を自社が所有する伊豆山の土地に不適正保管している」との  
通報により、現地を確認する  
(現地の状況)
- がれき類(熱海市日金の建物解体工事現場から搬入)、繊維くず  
(布団、毛布等)が山積みの状況
  - また、別の箇所に大量の木くずが放置され、更に奥側にも伐採  
木が山積みされている状況
- (熱海市、東部農林からの情報)
- 当該業者はこれまでも廃棄物の不適正保管を繰り返していたが、  
2008年末までは、これほどひどい状況ではなく、年明け以降急激  
に廃棄物の量が増えた
  - 大量の木くずは、市と東部農林の指導により、ようやくまとめ  
たものである
  - 奥側に山積みされている伐採木は最近のもので、把握していな  
い
2009. 2. 13 県が解体工事現場の施工者から状況を聴くとともに指導する  
(聴取内容)
- 廃棄物の処理については、どのような措置が必要かよく分かっ  
ている
  - 解体工事現場は日数が限定され時間がないため、一旦伊豆山の  
自社所有地に運搬している
  - 廃棄物については、資材と産廃に分けて保管し、鉄くずは業者  
に出している
  - コンクリートのがれきは再生骨材にしたいと考えている
- (指導内容)
- 解体工事現場から出た廃棄物の処理計画書を県、市に提出する  
こと
  - 廃棄物の保管場所に囲いと表示を設置することなど
2009. 4. 3 施工業者が県に廃棄物処理計画書を提出する  
(計画の内容)
- 再生利用(コンクリート塊)、業者への売却(鉄くず)、一般ゴミ  
等処理施設へ運搬(木材、繊維くず、廃プラ、紙くず)

- 解体工事現場での保管場所の確保が困難なため、近接地である伊豆山に仮置きしている
- 囲いについては、一時的な仮置きのため、必要最小限で出来るだけ設置する

2009. 4. 8      **県が施工者に処理計画書の内容等を電話で確認する**

(聴取内容)

- 廃棄物の撤去時期は未定、なるべく早くするが現時点では予定時期も分からない
- (廃棄物は) 分別することで、(一般廃棄物は) 一般廃棄物として出したい
- それ以外は産廃業者を探し処理する

2009. 8. 27      **県が解体工事の施工者、関係者(2人)に対し、廃棄物の排出事業者に関する報告を求める(法第18条による)\***

(報告を求めた内容)

- 廃棄物の排出事業者(=処理責任者)は誰か
- ※ 関係者間での口頭では施工者が排出事業者であることは一致しているが、それを文書で確認するため報告を求めたもの

2009. 8. 27      **県が解体工事の施工者を指導する**

(指導内容)

- 8.27現在、解体工事現場等に存するがれき類等は不適正な処分と認められるので、早急かつ適切に処理すること
- 当該廃棄物を処理する予定がある場合には、処理方法、処理量、スケジュール等処理計画を作成し、県に報告すること(期限: 2009. 9. 30)

2009. 9. 8      解体工事の関係者①、関係者②が県に8.27の報告の求めに

11.12 報告書(①9.4付け、②10.16付け)を提出する

(報告の内容)

- 解体工事現場のがれき類等の排出事業者は、当該現場の施工者である

2009. 12. 8      解体工事現場の施工者が県に8.27の報告の求めに係る報告書(日付なし)を提出する

(報告の内容)

- 解体工事現場のがれき類等の排出事業者は、自社である

2010. 1. 13 県が解体工事現場の施工者に対し、がれき類等の排出事業者に関する説明と当該説明の内容を証する書類の提出を求める  
(H22)  
(書類の提出を求める理由)  
○ 法律上、廃棄物処理の責任者を確定させるために必要と施工者に説明
2010. 6. 14 県が解体工事の施工者等に対し、廃棄物の排出事業者に関する  
9. 16 追加の報告を求める方針を固める  
(廃棄物リサイクル課が東部健康福祉センター（以下「廃り課」「東部健福」という）に方針を伝達  
(報告を求める内容)  
○ 工事の発注・受注関係、届出関係等など客観的な事実のみ照会  
○ 事実関係については、契約書の写しなど証拠となる書類の提出を求める
2010. 11. 17 残土処分場から源頭部北西側区域に木くず混じりの土砂※が  
11. 19 搬入される  
※ 搬入された土砂（4トントラック64台分）を観察すると、木くず以外にもウレタン、金属くず、毛布など様々な廃棄物が混ざっていた
2011. 1. 21 県が源頭部北西側区域に残された廃棄物について措置命令を前提に事務を進める方針を決定する（18条報告を重ね、十分な証拠が揃った段階で措置命令を発出）  
(H23)
2011. 2. 25 土地所有権の移転（前所有者⇒現所有者）
2011. 3. 10 県が源頭部北西側区域に搬入された廃棄物に関し、関係7者（法人・個人）に対し18条報告を求める（報告期限：2011. 3. 31）  
(解体工事に関し報告を求めた事項)  
○ 工事発注者、元請事業者、工事代金の支払者、移動した廃棄物の種類、量など  
(源頭部北西側区域の廃棄物に関し報告を求めた事項)  
○ 廃棄物の種類、量、排出場所（廃棄物の発生場所）、排出者、運搬者
2011. 5. 19 県が3. 10付けの18条報告の求めに対し、報告書を提出していない1者（施工者）に対し、文書で報告を催告する（報告期限：2011. 5. 31（口頭伝達）

2011. 6. 20 施工者が18条報告の求めに対し、県に事実申立書を提出する  
(解体工事に関する申立内容)
- 解体工事現場のガラを源頭部北西側区域に搬出した
  - 搬出量は源頭部北西側区域の廃棄物のほぼ全ての量
  - 解体工事現場の地元で当地での分別を反対されたため源頭部北西側区域に搬出した
- (源頭部北西側区域の廃棄物に関する申立内容)
- ガラは神奈川の業者に、廃プラは御殿場の業者に処分等を委託する
2011. 10. 4 解体工事の関係者が県に事実申立書を提出する  
(申立内容)
- 解体工事の元請事業者は施工者である
  - 源頭部北西側区域へ廃棄物を運搬したのは施工者である
2011. 12. 14 源頭部北西側区域の現所有者代理人からの依頼  
(依頼の背景、内容)
- 廃棄物の撤去作業について、再三前所有者に要求したが、作業を行う見込みがない
  - このため、現所有者で撤去作業を行いたいが、問題点があるか検討して欲しい
- (県の回答：2012. 1. 25 F A X回答)
- 廃棄物処理については前所有者に通告すること
  - 撤去の際は、廃棄物の種類に応じた産廃処理許可業者と契約し、処理に際しては、マニフェストを交付すること
2012. 10. 19 県が現所有者から土地の修復計画を聴く  
(聴取内容)
- (H24)
- 前所有者により廃棄物が撤去されなかったため、自己が管理する廃棄物として、廃プラ、木くずは業者に処分を委託し、がれき類は、源頭部の盛土箇所の修復工事等でできる限り有効活用したい(11月末には計画を提示)
2012. 12. 14 県が源頭部北西側区域に搬入された廃棄物に関し、関係者1人に対し18条報告を求める(2011. 3. 10に報告を求めた者と同一者)  
(⇒郵送するも返戻されたため、2013. 1. 11に本人に手交)  
(解体工事に関し報告を求めた事項)
- 工事発注者、元請事業者、土地所有者等から解体工事への指示

- があった場合はその指示者、解体工事で発生したがれき類の量、運搬業者、処分業者、処分先など  
(廃棄物に関し報告を求めた事項)  
○ 廃棄物の受け入れ確認、整地等を行った業者、廃棄物の撤去作業を行った場合、運搬業者、処分業者、処分先など
2013. 1. 21 現所有者代理人が県に事業計画案を提示する  
(計画案の内容)  
(H25)  
○ 産廃を岩石とその他廃棄物に分別  
○ コンクリートがらは「40-0mm」に破碎し、敷地内で処分する  
○ 岩石等は土留め等に再利用する など
2013. 2. 7 現所有者が県に前所有者が放置した廃棄物の撤去作業等を善意を持って解決する覚悟である旨の文書を提出する (2013. 1. 9 付け)  
(文書のその他記述)  
○ 県、市と調整し関係法令を遵守し施工するが、敷地内処分について現地主判断で処理することに理解を求めたくお願いします  
○ その他伊豆山地区における工事計画の概要、廃棄物の処理計画 (1. 21 提示案) も記載
2013. 2. 12 **県が現地を調査する**  
(現地の状況)  
○ がれきの分別・破碎作業等が行われ、がれきの山は幾分減少し、代わりに碎石、鉄筋の山が 大きくなっていた
2013. 3. 21 解体工事の関係者が県に2012. 12. 14の18条報告の求めに対する報告書を提出する  
(報告の内容)  
○ 解体工事の発注者、元請業者、下請業者、解体工事への指示者、源頭部北西側区域で廃棄物の受入確認、整地等を行った業者を報告
2013. 3. 22 **東部健福が廃り課に現所有者から提出された産廃の自社利用計画の取り扱いを文書協議する**  
(協議内容)  
○ 東部健福は「条件を附して自社利用計画に同意する」との考え
2013. 4. 16 **県が現地を調査する**  
(現地の状況)

○ 敷地内は入口にがれき類の山一つ残してあるのみで、周辺は整地されていた

2013. 5. 8 **県が現所有者代理人に現地が整地された経緯等を聴く**

(聴取内容)

- 現地にあったがれき類は、当該敷地奥の造成に伴い埋立てした
- 1000m<sup>3</sup>のがれき類を30m×70mにならす、ガラ厚20cm程度)
- 現所有者は自分の土地だからどう使おうがよいではないかとの考え

2013. 7. 10 **廃り課が東部健福からの文書協議（2013. 3. 22）に回答する**

(回答)

- 東部健福の「条件を附して自社利用計画に同意する」との考えのとおり

2013. 7. 19 **県が現所有者を文書指導する**

(指導内容)

- 埋め立てたがれき類の掘り出し、速やかに撤去作業を実施すること
- 撤去作業の実施に当たり、県に撤去計画書を提出すること（撤去期限：2013. 8. 19）

2013. 8. 9 **県が現地を調査する**

8. 28 (現地の状況)

12. 30 ○ 変化なし

2014. 1. 9 **県が現地を調査するとともに、現所有者（又はその代理人）に指導する**

(H26)

2. 21 (現地の状況)

2. 26 ○ 変化なし

(指導内容)

- 埋立てたがれき類を掘り起こし、「40-0mm」相当の造成に係る再生材として、当該現地で使用すること

2014. 6. 23 **県が現地を調査するとともに、現所有者代理人に状況を聴く**

(現地の状況)

- 変化なし

(聴取内容)

- がれき類の掘り起こしは、現場の造成と平行して進めたいと考えているので、現段階では進んでいない
- がれき類の掘り起こしは、現所有者の考え次第なので、(現所有者に)直接指導されたい
- 現所有者は、当該地の廃棄物については、「旧所有者や、旧所有者をしっかりと指導しなかった県に責任があるが、そう言ってばかりでは、廃棄物は片付かないので、ボランティアとして撤去に協力する」と考えている

2017. 1. 20 県が埋立てられた廃棄物の撤去について、現所有者に対応を聴くとともに文書指導する

(H29)

(聴取内容)

- 埋まっている産業廃棄物は必ず処理することを約束する
- 私個人だけの約束ではなく、会社として撤去することを約束する

(指導内容)

- 地中に埋め立てしたがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2018. 1. 26 県が埋立てられた廃棄物の撤去について、現所有者に対応を聴くとともに、文書指導する

(H30)

(聴取内容)

- 未だに廃棄物が埋まっていることは承知している
- 埋まっている廃棄物は、今後必ず撤去するのでもう少し待つて欲しい など

(指導内容)

- 地中に埋め立てしたがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2019. 3. 8 県が埋立てられた廃棄物の撤去について、現所有者に対応を聴くとともに、文書指導する

(R 元)

(聴取内容)

- 廃棄物を撤去についての指導は覚えている
- 廃棄物は今後必ず撤去するので、もう少し待つて欲しい
- 撤去作業は早くても2020年と思う

(指導内容)

- 地中に埋め立てしたがれき類を掘り起こし、適正に処理すること

2020. 3. 12 県が埋立てられた廃棄物の撤去について、現所有者に対応を聴く  
(R2) とともに、文書指導する  
(聴取内容)  
○ 埋まっている廃棄物については、当社の責任において撤去しなければならないものと認識している  
(指導内容)  
○ 地中に埋め立てしたがれき類を掘り起こし、適正に処理すること
2020. 6. 19 県が埋立てられた廃棄物の撤去について、現所有者に対応を聴く  
とともに指導する  
(聴取内容)  
○ 人の道に背くようなことをするつもりはない  
○ 時期は約束できないが必ず撤去作業を行うので待っていて欲しい  
(指導内容)  
○ 地中に埋め立てしたがれき類を掘り起こし、適正に処理すること
2021. 6. 30 県が現地を調査する  
(R3) (現地状況)  
○ 変化なし

注) 県は民間パトロールも含め定期的に現地の確認を実施していた  
(状況の変化なし)

【②源頭部に持ち込まれた木くず混じりの土砂に対する対応】

2010. 8. 31 県が熱海市からの「伊豆山の残土処分場(=源頭部の盛土、以下同じ)で木くず等が混ざった土砂が混入されている」との報告を受け現地確認を行う  
(現地状況)  
○ 残土処分場の上部から3分の1あたりまでの土中に木くず(解体工事から発生したと思われる20~30cm程度の木片)がかなりの量で混ざっている  
(県の認識)  
○ 上部から3分の1より下の部分には木くずが混じっていないので、崩れたとされる最近搬入された土砂にのみ木くずが混じって

いたと思われる

- 木くず混じりの土砂の搬入は不法投棄等の可能性が非常に高い
- 土砂を当該地に持ち込んだ者について、確固たる証拠がない、また、排出先(元)を特定する材料もない

2010. 9. 2 県が木くず混じりの土砂に関し、残土処分場の現場施工者に事情を聴く

(聴取内容)

- 木くずを混入した行為に私は関与していない、他者の責任で行われている
- 木くずを積んだトラックが2日間で約40台来て、伊豆山の別の工区に入らなかった土砂と木くずを混ぜて残土処分場に入れた

(県の認識)

- 上記の主張を立証する明確な証拠はない
- 今後、関係者への聞き取り作業等を行う

2010. 9. 9 県が残土処分場の木くず混じりの土砂に関し、土地所有者に事情を聴くとともに指導票を交付する

(聴取内容)

- (土と) 鉄、木くず、プラの分別は60日くらい前にお願い(「現場の作業者に」との意か)した、多少の木くずが混ざっていてもいいと言った、無垢材なら問題ないだろう
- そうは言っても(木くずを)混ぜているのは問題というなら指示に従い撤去させる

(指導内容)

- 許可なく廃棄物である木くずを土砂に混ぜ、造成することは廃棄物処理法に違反する
- 現地の工事の実施者に対し、この行為を直ちに止めさせ、埋まっている木くずは取り除き、適正に処理するよう指示すること

2010. 9. 24 県が現地を確認する

(現地の状況)

- 残土処分場は上部まで整形され、木くずの存在は見受けられない

(熱海市からの情報)

- 一時木くずを回収して山になっていたが、その木くずがどう処分されたかは不明

2010. 10. 7 県が現地を確認するとともに、作業員から木くずの状況を聴く

(聴取内容)

- 集めたのは大きめの木くずで、量はそれほど多くない
- 拾い集めて置いた場所に後から沢山の土砂が搬入されたので、埋まって見えなくなった
- 土砂をどけたら木くずを取り出しておく

(現地の状況)

- 残土処分場から拾い上げたと思われる木くずは目視では依然不明

2010. 10. 7 相模ナンバーの土砂運搬等トラックが残土処分場の進入路に「土、砕かれたかわら、陶器類で粒度が不揃いのもの、ガラスくず、鉄筋、廃プラが混ざったもの」を降ろす

(県の認識)

- 敷石にするには問題があると思われる状態のものである

2010. 10. 20 **県が残土処分場の木くずの掘り起こしに立会う**

(掘り起こしの状況)

- 10. 7に確認した木くずのある場所と異なる場所を掘っていたので、その旨を立会者の1人に伝えるも、この場所であるとのこと
- 掘り進めると、拾い集めて仮置きした木くずとは別のものと思われる木くずが出現、木くずが埋まっていないと思われるところまで掘り、目視で木くずがないことを確認し、作業を終了
- 集めた木くずは源頭部に仮置き後、源頭部北西側区域のがれき置場に移動し、他のごみと一緒に搬出するとのこと

(県の認識)

- 今回発見した木くずを埋めた時期、方法、行為者等は不明
- 関係者の主張が食い違い、誰かの言動を信頼するだけの根拠がない

2010. 11. 2 **県が現地を確認する**

(現地の状況)

- 10. 20に掘り起こし、仮置きした木くずの山には変化なし
- 仮置きした木くずの下側の土砂が雨で崩落し、その崩落面から別の木くずが埋まっていることを確認

2010. 11. 17 **県が残土処分場に仮置きしていた木くず混じりの土砂の撤去作業に立会う**

(撤去作業の状況)

- 10. 20に掘り起こした木くず混じりの土砂4トン車31台分を、残土処分場から源頭部北西側区域のがれき置場へ搬出(全ての土砂の搬出はできなかった)
- がいき置場に搬入された土砂を観察すると、木くず以外にもウレタン、金属くず、毛布など様々な廃棄物が混ざっていた

2010. 11. 19 県が残土処分場に仮置きしていた木くず混じりの土砂の撤去作業に立会う(11. 17の残りの土砂)

(撤去作業等の状況)

- 撤去作業前に11. 2に確認した木くず混じりの土砂について、木くずの確認できる範囲で掘り起こしを行った
- 11. 19に掘り起こしたものも含め、4トン車33台分の木くず混じりの土砂を、残土処分場から源頭部北西側区域のがれき置場へ搬出

2010. 11. 19 県が残土処分場への進入路に、「がいき類、廃プラ、金属くず」等を搬入することを指示した者に対し、当該がいき類等の撤去と適正処理を指導する(進入路にがいき類等が敷かれたことは、10. 22、23に確認)

2011. 1. 21 県が残土処分場に残された廃棄物について措置命令を前提に事務を進める方針を決定する(18条報告を重ね、十分な証拠が揃った段階で措置命令を発出)

2011. 2. 25 土地所有権の移転(前所有者⇒現所有者)

2011. 3. 2 県が残土処分場から下流約300mで逢初川の河川水を収去(検査)する

2011. 3. 10 県が残土処分場に搬入された木くず等に関し、関係7者(法人・個人)に対し、18条報告を求める(報告期限: 2011. 3. 31)

(木くずに関し報告を求めた事項)

- 木くずの搬入指示者、搬入量、排出場所(発生場所)、排出者、搬入年月日など
- ⇒ 期限内に7者中6者から「関与していない」「関係ない」「責任はない」旨の回答

2011. 3. 25 熱海市から残土処分場に関する情報提供がある(熱海市からの情報)

- D工区（源頭部北側区域）の土砂がいっぱいになったため、再び残土処分場に土砂が搬入されている
- 土砂には竹くずが混入している

2011. 4. 11 **県が現地を確認する**

（現地の状況）

- 残土処分場の入口付近に木くず(竹)混じりの土砂が搬入されていた

2011. 4. 20 **県が現地を確認する**

（現地の状況）

- 4. 11に確認した木くず混じりの土砂とがれきが混ぜられていた

2011. 5. 19 **県が3. 10付けの18条報告の要求に対し、報告書を提出していない1者に対し、文書で報告を催告する**（報告期限：2011. 5. 31（口頭伝達））

2011. 6. 20 18条報告の要求（3. 10付け）に対し報告書を提出していなかった者が県に事実申立書を提出する

（申立書の内容）

- 残土処分場に搬入された木くずの排出場所と運搬者を申立て

2011. 10. 24 **県が現地を確認する**

（現地の状況）

- 残土処分場（どの辺りか公文書からははっきりしない）に一般廃棄物と思われる家電等（1 m<sup>3</sup>）が投棄されていた

2021. 6. 30まで（県は災害発生直前の2021. 6. 30まで、源頭部に新たな廃棄物が持ち込まれていないか、定期的に現地の確認を実施していた（状況の変化なし））

#### 4 事実関係を踏まえた論点と考察

< 提言の概要（論点） >

- ① 逢初川源頭部北西側区域に持ち込まれた廃棄物に対する県の指導は適切に行われていたのか確認する必要がある。
- ② 源頭部から源頭部北西側区域に移動された木くず混じりの土砂については、移動後は適正処理がなされたのかは確認されていない。行為者を特定するための十分な調査や、現土地所有者の廃棄物投棄への関与の有無についての調査など、適切な対応が行われていたか検証すべきである。

#### (1) 解体工事現場の廃棄物の排出事業者を特定するための調査及び当該調査結果の取り扱い等は適切であったか

##### 【確認・判明した事実関係】

- ・ 県が熱海市からの通報により、源頭部北西側区域に建物解体がれき類、繊維くず等が搬入され、山積みされている状況を目視で確認した。
- ・ ■■■が「解体工事現場の所有者は■■■であり、建設リサイクル法に基づく解体届も同社が県熱海土木に提出していること」「解体工事現場からの廃棄物を一旦伊豆山の自社所有地に運搬していること」等を申し、県は廃棄物処理計画書を提出すること、廃棄物の運搬車両である旨を表示すること、保管場所の囲いと表示を設置すること、の三点を指導した。
- ・ 県は■■■から、日金町解体工事の産業廃棄物処理計画書（日金町は自主施工で、伊豆山まで自社運搬する。コンクリは再生利用する。一般廃棄物を分別し、処理は熱海市へ。伊豆山は仮置きした旨）を受理した。
- ・ 県は解体工事現場の関係している■■■、■■■、現場で解体工事を実施している■■■の3者に対し、当該解体工事現場の廃棄物の処理責任者に関する18条報告を求めた。県は当該3社から排出事業者は■■■である旨の報告を受理。
- ・ 本件における排出事業者に関し、財団法人日本環境衛生センターに相談したところ、■■■の解体工事資金を立て替え、解体届を届け出し、かつ、同届で（解体工事は）自社施工とされていることを踏まえると、本件の排出事業者は■■■と考える旨の助言があった。
- ・ 解体工事現場の関係者からの18条報告の内容に疑義があることを理由に、これらの者に追加の18条報告（解体工事に係る■■■と■■■の関係を示す

資料の提出、■■■と■■■、及び■■■■■■■■■■の関係を示す資料の提出)を求める方針を固めた。

- ・ 県は■■■社長が主張する“自社利用のための仮置き”の主張の真偽を確かめるため、■■■、■■■■■■■■■■、■■■の3社に加え、■■■■■■■■■■、■■■の2社及び■■■の前代表者の■■■及び■■■■■■■■■■の2個人に対し、解体工事現場、源頭部北西側区域の廃棄物の野積み現場等に関する18条報告を求めた。(期限は同月31日)  
(⇒■■■、■■■、■■■、■■■■■■■■■■、■■■■■■■■■■、■■■からは報告を求められた件については「責任はない」「関係ない」旨が報告された)
- ・ 県は■■■に文書で報告を催告し“解体工事の発注者は■■■■■■■■■■、建物の解体工事の実施者は■■■、解体工事現場のガラを源頭部北西側区域に移動したのは■■■、排出量は源頭部北西側区域に搬入されたほぼ全量である”等の報告を受けた。
- ・ ■■■は県に“解体工事の発注者は■■■■■■■■■■、元請業者は■■■、解体工事から発生したがれき類を源頭部北西側区域に運搬したのは■■■である”旨を申し立てた。
- ・ 県は当事者である■■■や■■■社長の供述に加え、報告徴収を行う対象を重機作業員や源頭部で残土処分を行っていた事業者にも広げ、解体工事の発注者、元請業者、下請業者、源頭部北西側区域へのがれき類の搬入作業における■■■の立場、役割等についての18条報告を求めた。
- ・ 県は■■■から、解体工事の発注者は■■■■■■■■■■、元請業者は■■■、下請業者は■■■工事部である等の報告を受けた。一方、産業廃棄物の処分に係る契約書などの文書は確認できず、■■■主張が主張する“自社利用のための仮置き”“■■■は■■■の社員”であることを否定する事実を見いだせなかった。

#### 【考察】

- ・ 解体工事現場から排出される産業廃棄物の処理は、多重下請構造で行われるため、処理責任があいまいになるケースがある。源頭部北西側区域に野積みされたがれき類等は、その性状等から熱海市日金町の■■■に関連する解体工事現場から生じた産業廃棄物であると推測された。県は排出事業者の処理責任(法第3条関係)を根拠に、指導対象者を特定するため、粘り強く■■■のほか工事発注元など関係者から聴取したが、産業廃棄物の委託契約やマニフェストは確認できなかった。

- ・処分者等を指導するために土地・建物の権利関係や請負契約の状況など全容把握や、排出事業者を特定するための調査をしたことは初期の対応としては、行政処分の指針に照らして、適切であったと考えられる。

## (2) 土地所有者（現：旧所有者）など源頭部北西側区域に搬入された廃棄物の関係者への対応は適切だったか

### 【確認・判明した事実関係】（作業中）

- ・源頭部北西側区域が■■■■が所有する開発エリアの一画であったことから、当時、■■■■が■■■■を同社社員と称し、脱法的にがれき類等を処分する意図があると推認されたため、県は■■■■による「自社利用のための仮置き」の真偽を確かめるため、■■■■社長や■■■■に対し任意調査だけでなく、罰則を伴う18条報告を徴収した。
- ・更に報告を求める対象を重機作業員や源頭部で残土処分を行った■■■■にも広げた。

・県は■■■■による「自社利用のための仮置き」の真偽を確かめるため、■■■■社長や■■■■に対し任意調査だけでなく、罰則を伴う18条報告を徴収したが、産業廃棄物の委託契約書や■■■■の指示内容など事実関係につながる新たな客観的証拠が乏しかった。

### 【考察】

- ・このため、報告を求める対象を重機作業員や源頭部で残土処分を行った■■■■にも広げた結果、解体工事の元請が■■■■で、■■■■は委託基準に違反して許可のない者に収集・運搬させ、■■■■が保管基準に適合しない産業廃棄物の「保管」行為に関わっていることは推認していたと考えられる（当時、廃棄物の「保管」行為については法に基づく措置命令の要件になっていない）。
- ・また、■■■■による「自社利用のための仮置き」であり、■■■■は■■■■の社員であることを否定する事実を見いだせなかった。
- ・県は、熱海市日金町における産業廃棄物の排出事業者の特定には至らなかったが、法の定める報告徴収を実施し■■■■ら処分者等と面談して粘り強く全容把握に努めていた対応と並行し、土地所有者たる■■■■に対しては当時、命令発出の要件に当たらないことから清潔保持の義務を履行を求め、がれき類等を適正に処理するよう行政指導を重ねた手法は、適切であったと考える。
- ・18条報告は違反行為の疑いのある者に求めるケースが多く、単に報告を求めた者が記述した内容だけで、その真偽は判別できない。そのため、その報告内容を裏付ける書証の提出を求めるのが一般的であるが、書証するものはなく■■■■の「自社利用のための仮置き」の真偽も確かめることができなかった。源頭部北西側区域にがれき類等を運搬した者が■■■■である証拠もなく、排出

事業者の特定に至らなかった（■■■■は産業廃棄物収集運搬業の許可を有していない。仮に■■■■自ら排出したがれき類等を運搬したとしても、自社の廃棄物の運搬に許可は不要）。しかし、県は技術的な専門家に相談しつつ、源頭部北西側区域における原状回復を図るために、土地の管理者である■■■■にがれき類等の処理計画書の提出を求めたことはやむを得ない対応であったと考えられる。

- ・ 源頭部北西側区域の所有権が■■■■に移転後、■■■■は残存するがれき類等を撤去する旨の覚書を交わすも、これを反故し履行しなかった。■■■■に対して継続して指導する必要があるものの、県は土地所有者の変更という状況変化は新たな土地所有者たる■■■■による撤去が現実的かつ速やかな事案の解決であるとも考え、■■■■への撤去要請を進めることに力点が置かれた。野積みされた廃棄物を現実的に処理させる方策を探ったこと自体は合理性があると考えられる。
- ・ 2013(平成23)年1月頃から、県は、源頭部北西側区域における土地造成工事において当該がれき類を破砕して再利用したい旨を■■■■から申し出があり、破砕したがれき類が廃棄物に該当しないかどうか事前に確認を受けるよう指導した対応は、再生利用により「適正な処理を通じて生活環境の保全を図る」とする法の目的からは一定の妥当性はある。

### (3) 所有権の移転以降、現所有者による廃棄物の処理を優先したことは適切（結果として、施工者への指導等が下火になった）であったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・ 源頭部北西側区域に山積みされたがれき類等は、その性状から熱海市日金町における解体工事現場から生じたものであると推測されたため、県は解体工事現場から排出される産業廃棄物処理の責任の所在が誰にあるのか全容把握に向けて調査した。
- ・ 県は、工事関係者などから聞き取りや18条報告を徴収して、がれき類等の処理責任を有する排出事業者の特定に力点を置きながら、当該がれき類の処分に■■■■が関わっていると考え、指導対象者の調査・指導を行った。
- ・ 県の調査に■■■■の■■■■社長は、がれき類は「自社利用のための仮置き」であることを主張した。このため、同氏に18条報告を求めるも、がれき類の処理に関して指示した内容やカネの流れなど、具体的な書証を確認することができなかった。

- ・現場責任者を名乗る■■■や■■■社長の供述に加え、報告徴収を行う対象を重機作業員や、当時源頭部で残土処分を行っていた工事関係者にも広げた結果、同町の排出事業者は■■■であると推測された。しかし、産業廃棄物の処分に係る契約書などの文書は確認できず、■■■社長による、がれき類等は自社物の一時仮置きであり、■■■は■■■の社員である旨を否定する事実を見いだせなかった。

#### 【考察】

- ・源頭部北西側区域にがれき類等を残置した前土地所有者の■■■社長に対し、一方で、土地の所有権移転を理由として法律上、■■■に当該がれき類等を処理する責任はない。しかし、同氏が当該がれき類等を処理する意向を示し、残置された産業廃棄物を撤去する旨の誓約文書が提出したため、■■■による撤去が現実的かつ速やかな事案の解決につながると考えて、同氏に清潔の保持等の努力（法第5条関係）を要請することに力点を置いた対応は、合理性があると考えられる。
- ・一方、がれき類等が残置されている状況について、その組成等を考慮すれば飛散・流出して周辺に悪影響を及ぼす危険性はなく、直ちに生活環境の保全上の支障はないと考え、がれき類の流出元になった熱海市日金町における土地・建物の権利関係や解体工事の請負関係について、県は関係者から任意の聞き取りを継続している。■■■が実質的な工事主体である（元請なのか）、■■■以外にも指導対象がないか調査を進めていたことから、必ずしも処分者等への指導等が下火になっていたとは言えない。
- ・しかし、資金難を理由として県の指導に従わず、■■■による改善が見られなかった状況を悪質であり、技術的な専門家への相談のみならず、同社ががれき類等を残置したままの状態が保管基準に適合しない産業廃棄物の“保管”行為が継続していると捉え、早期に弁護士に相談して行政処分の発出を視野に関係者を牽制することで、事案解消を図るという選択肢もあったと考えられる。

#### （４）現所有者が源頭部北西側区域に搬入・放置されていた廃棄物を当該地に埋め立て、整地して以降の当該者に対する指導等の対応は適切であったか

#### 【確認・判明した事実関係】

- ・県は、2013(平成23)年1月頃から、源頭部北西側区域において■■■による鉄筋の除去、木くずの分別等の作業が行われていたこと、加えて、■■■による土地造成工事において当該がれき類を破砕して再利用したい旨の利用計画の提示があったことから、破砕したがれき類が廃棄物に該当しないかどうかについて、事前に県の確認をうけることを条件に、これを容認する意向を■■■に回答した。また、がれき類以外の廃棄物の撤去計画を提出するよう任意

の要請を繰り返しながら、事案の解決に当たった。

- ・ しかし、県が後日に現場を立入検査した際に、■■■■の指示で2013(平成25)年5月までに当該がれき類は砕かれ、その場に埋め立てられた事実を確認したため、■■■■に対して埋め立てたがれき類を掘り起こして適正に処理するよう指導した。
- ・ ■■■■は県の指導に対し、当該がれき類を掘り起こして撤去する意思があることを示した。このため県は、■■■■がこれらを投棄しようとした悪質性はなく、さらには廃棄物を処分する意図はないと考え、命令の発出に必要な要件を満たす事実があったかどうか調査することには至らなかった。
- ・ 県は当該がれきを速やかに掘り起こさせて解決を促すべく、■■■■に撤去計画の作成を求め、県に具体的な協議を行うよう重ねて指導した(これまでの指導票交付5回。面会指導7回)。

#### 【考察】

- ・ 法律上、がれき類を土中に埋めて整地した行為は産業廃棄物処理施設の無許可設置行為(法第15条違反)が疑われ、これらを掘り出して適正に処理するよう指導したことは妥当であったと考えられる。
- ・ また、破碎したがれき類の再利用について県に事前の確認を受けるよう条件を示したにも関わらず、これに反してがれき類を埋め立てている状況は、その処理基準に適合した状況で埋め立てたとは言えないため、「みだりに廃棄物を捨ててはならない」(法第16条違反)を疑い、これを刑事告発する余地もあったと言える。
- ・ 県はこれまで■■■■の善意を期待して、野積みされた廃棄物を処理するよう撤去要請していたが、土地所有者である■■■■の指示で、がれき類は土中に埋めて整地した。この行為は廃棄物の「処分」であると考えられ、これによる将来的な支障のおそれを視野に入れて措置命令の発出に向け、命令の発出要件を認定し得るかどうか顧問弁護士に相談することも打開策の一つとして考える余地はあったと思われる。
- ・ ■■■■が撤去する意思を示したことから県は撤去計画の作成を求めたことは妥当であったと言える。しかし、速やかな解決に向け行政指導を重ねたが、結果として、■■■■の言質に期待し、■■■■との面談も年一回程度となるなど十分な行政指導が行われていたとは言えない。

- ・早期に行政処分をする方針をさらに入念に検討すべきだったという指摘はあり得る。

#### (5) 木くず混じりの土砂について、木くずを混ぜた行為者の特定に係る対応は適切であったか

##### 【確認・判明した事実関係】

- ・ 県は2010(平成22)年8月に、熱海市からの通報を受け、源頭部に持ち込まれた残土の一部が崩落した法面を修復している作業現場において、土中に「木くず」が混入していることを確認した。
- ・ 県は、源頭部の残土搬入に関わっていた■■■■ (■■■■社長から依頼で「■■■■」を名乗り、2009(平成21)年5月頃から2010(平成22)年6月末頃まで源頭部で残土処分を行ったと供述する者)、残土搬入を行っていた現場責任者の■■■■、さらには■■■■の指示で土砂搬入(2010(平成22)年7月頃から終期は不詳)を行っていた現場作業員に対し、現場で聴取を行った。しかし、各々主張が食い違い、持ち込まれた残土に混じっていた木くずが「どのような流入経路をたどったかについては、これら残土運搬関係者からの聴取では、特定することはできなかった」。このため、「木くず」混入の経緯は判明しなかった。
- ・ 県は「木くず」の処分者等を特定できなかったため、「木くず」混入の事情等を知っていると思われる■■■■に報告を求める指導票を交付した。

##### 【考察】

- ・ 残土処分場に「木くず」混じりの残土が持ち込んだ状況を目撃した記録はなく、その運搬者から直接聞取りをすることができないため、「木くず」がどのような流入経路を辿ったかを特定することはできなかったと考えられる。
- ・ 県は「木くず」を適正に処理するべく、次善の策として当時、残土処分を行っており、残土処分場の責任者であった■■■■と、■■■■へ任意の指導を行った対応は概ね適切であったと考えられる。
- ・ なお、提言にある「現土地所有者の廃棄物投棄への関与」について、県が源頭部に持ち込まれた残土の中に「木くず」を確認した時期が2010(平成22)年8月31日である。一方、現所有者である■■■■の関与は、■■■■から土地を取得した2011(平成23)年2月以降と考えられるので、持ち込まれた当該「木くず」に■■■■が関わっているとは考えにくい。

(6) 源頭部北西側区域に移動された木くず混じりの土砂への対応は適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・ 県は、源頭部法面の修復作業責任者を名乗った■■■■、■■■■らによって、当該「木くず」混じりの土砂は源頭部北西側区域に移動された。2010（平成 22）年 10 月 19 日に当該作業の完了を確認しているが、移動した「木くず」の処理状況の確認を行った県の記録はなく、適正に処理されたかは確認ができない。
- ・ 当時の事実関係を東部健福であった職員から聞き取りを行ったが、■■■■や■■■■に対して処理状況を確認するなどの対応を行った記憶はなく、当該廃棄物が適正に処理されたかを確認することはできなかった。

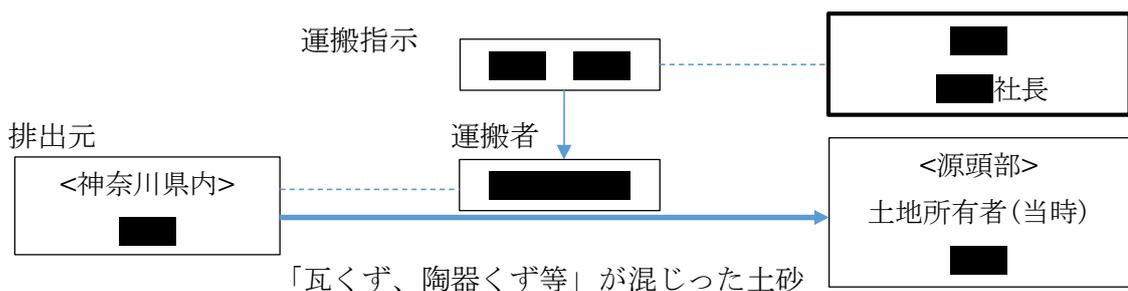
【考察】

- ・ 移動した木くず混じりの土砂について、公文書記録にも「木くず」がどのように処理されたかを■■■■や■■■■に追求した記録はなく、その処理状況は確認できない。
- ・ 源頭部北西側区域への移動は「木くず」分別作業のための暫定的な措置であったと考えられるが、県はこれを容認した際に、これらを移動した■■■■や■■■■に処理計画を報告させる指導が取られたと考えられるが、そうした指導記録が残されていない点は、適切とは言えない。

(7) 残土処分場への進入路付近に搬入された廃棄物への対応は適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・ 県は 2010(平成 22)年 10 月に、源頭部進入路付近で■■■■のダンプ車両が廃棄物と考えられる「瓦くず、陶器くず等」が混じった土砂を下ろしたため、運転手を聴取し、当該土砂の排出元が神奈川県内の■■■■（以下「■■■■」という。）であることを把握した。





処分者等の指導・監視方法を協議して対応した。

- ・廃棄物処理法は、度重なる改正により排出事業者責任の徹底や罰則の強化が行われてきたが、全国的な最終処分場のひっ迫を背景に県域外からの産業廃棄物の流入や、“土砂と称して廃棄物を処分する”など複雑・巧妙化する傾向がある。
- ・こうした産業廃棄物の不適正処理や不法投棄の根源は、それを行った処分者等にあり、法の抜け道や、行政が指導しにくい事情を知って、指導を聞かないことを自ら吹聴する者や、関係者などの情報を黙秘し、黒幕や関係者を恐れて身の保身を図る者や、関係を知られた担当職員を恫喝してくることもあり、廃棄物行政に関わる職員は事実関係の把握に多くの時間と労力を廃棄物処理法に基づく権限の範囲を駆使して対応に当たるが、研修や研鑽の蓄積が必要であると友に、経験者による知識・経験も必要である。
- ・源頭部北西側区域に持ち込まれたがれき類等への対応については、行政裁量として認められる範囲内であって、県の指導は適切であったと言える。しかし、**本人から「善意をもって撤去する」との言質に期待し、行政指導がいたずらに繰り返される運用が確認された。不適正処理に関与した者に対しては広く責任を追及するものとする法の趣旨に鑑み、こうした言質を悪質なものと捉え、悪性立証のため違反行為に関与しているもの（他人の不適正処理に関与した者を広く含む。）を特定し、処分者等に対しては措置命令を発出して原状回復義務を課すとともに、排出元の特定が困難であっても刑事告発を検討する。加えて、保管と称した廃棄物の放置等は、それが不法投棄であることを積極的に判断するなど積極的な行政指導に努める。**
- ・一方で、源頭部北西側区域は、崩落していないものの産業廃棄物が残置され、行政指導が継続中となっている。
- ・今般の土石流災害の再発防止の観点から最悪の事態を想定し、災害防止を目的とする他法令所管部署に情報提供・共有を迅速に判断するため、以下の取組を進めている。

#### (1) 廃棄物処理法令の厳正な運用

- ・法令に基づく指導を行う際には、処分者等へ指導内容の明確化、指導後の業務確認のため、文書による指導、記録保存に努める。
- ・また、現場の状況に改善が見られない場合には、法的効果を伴う行政処分を講じるため、過去の事例にとらわれることなく、環境省『行政処分の指針』の厳格運用に努め、速やかな違反行為の把握・事実認定に取り組む。
- ・速やかな違反行為の把握・事実認定に当たっては、関連する事例や参考と

なる判例を迅速に収集して専門機関や弁護士と連携しながら取り組むとともに、監視・指導の手法に反映する。

- ・また、国の研修へ参加するとともに、専門家による現地視察により技術的助言を受け、職員間の技術や知識を高める。
- ・なお、対応困難事例については、速やかに法務課に支援を要請する。

(2) DXを活用した監視・パトロール

- ・地上からの監視・パトロールだけでなく、デジタル技術を活用した衛星監視や3次元点群データなどDX（デジタルトランスフォーメーション）の活用する。

(3) “廃棄物混じり土”への対応

- ・“廃棄物混じりの土”が残土として捨てられるケースに対応するため、令和4年度から本庁の担当部署に盛土に係る専担組織が設置され、出先機関の監視、指導業務を兼務する職員の配置し、不法投棄対策に係る体制と監視行動の強化に取り組んでいる。

- ・令和5年度から、盛土対策課兼務職員に廃棄物処理法に関する研修を実施しており、人事異動のある年度当初に実施しており、継続していく。

(4) 関係機関との連携

- ・廃棄物の監視・指導に係る研修会に、監視指導の実務に関するカリキュラムを加えるなど、より実践的な内容へ見直す。

- ・残土は、建設工事現場から発生する。残土の約8割は公共工事から出ていることから、公共工事を発注する公共工事所管部局に対し、廃棄物と土砂の分別の徹底による廃棄物の適正処理を周知・啓発していく。

## 静岡県土採取等規制条例の考察等についての意見

### 3 事実関係を踏まえた論点と考察

#### (1) 県議会において、土採取等規制条例による規制の強化等に関する質問がされた時期における県条例の改正に関する考え方は適切であったか。

##### 【確認・判明した事実関係】

- ・1996年(平成8年)6月県議会において、込山県議(小山町選出)が、神奈川県から北駿地域への建設残土の搬入を規制するための県条例見直しについて質問した。これに対し、都市住宅部長は、神奈川・山梨両県では、県境の12市町村で県条例よりも厳しい独自条例を制定しており、北駿地域の市町でも隣県の市町村と同じレベルの条例の制定作業を進めており、残土が搬入される地域が限られているため、市町による条例制定を積極的に指導していく旨を答弁した。

↓

- ・1996年(平成8年)6月県議会において、県は「神奈川県から北駿地域への建設残土の搬入を規制するための県(土採取等規制)条例(以下「県条例」という。)の見直し」についての質問に対し、「神奈川・山梨両県では、県境の12市町村で県条例よりも厳しい独自条例を制定している状況」、「北駿地域の2市1町でも両県の市町村と同レベルの条例の制定作業を進めている状況」及び「本県では残土が搬入される地域が限られる状況」を踏まえ、「市町による条例制定を積極的に指導していく」との方針を示した。

- ・その後、1997年4月に、静岡県土採取等規制条例を一部改正し、市町村が県条例に比べ強い規制を行う条例を制定・施行した場合は、県条例の適用を除外する規定を追加した。改正理由として、「問題となっている悪質な土砂の搬入・埋立てが2市1町に限られていることから、このような地域の特殊事情に係る規制は市町村の独自条例に委ねることとし、県条例と抵触しないようにするために、県条例に適用除外規定を設ける。」とした。

↓

- ・1997年4月には、「問題となっている悪質な土砂の搬入・埋立てが2市1町に限られるので、このような地域の特殊事情に係る規制は市町村の独自条例に委ね、この場合に県条例との抵触の疑義を生じることのないよう」との考えにより、県内市町村が県条例よりも厳しい規制を内容とする条例を定めている場合、当該市町村においては県条例を適用除外とする改正を行った。

- ・1997年(平成9年)6月県議会において、秋鹿県議(富士宮市選出)が、富士山麓への土の不法投棄拡大のおそれに伴う県条例の規制強化等について質問した。これに対し、都市住宅部長は、土の採取等は強い規制になじまない、強い規制を行う場合、適正に土採取等を行っている者にも一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定する必要があること、地域の課題は市町村が自ら解決することがふさわしいとの判断から、市町村が独自条例を定めることができるよう県条例に適用除外規定を設け対応した旨を答弁した。

↓

- ・1997年(平成9年)6月県議会において、県は「富士山麓への土の不法投棄拡大のおそれに伴う県条例の規制強化等」についての質問に対し、「土の採取等(盛り土を含む)は、(日常的な経済活動と捉えているため)強い規制になじまないこと」、「仮に(県内一律に)強い規制を行う場合には、適正に土採取等を行っている者にも、一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定する必要があること」、「地域の課題は、市町村が自ら解決することがふさわしいとの判断したこと」を踏まえ、「(県条例による規制強化でなく)市町村が独自条例を制定できるよう県条例の適用除外規定を設ける対応とした」との考えを示した。

### 【考察】

- ・本県の条例は、制定当時は、土の採取等が極めて日常的な行為であることから、届け出制の緩やかな規制とした。届け出制ではあるが、土砂の流出等による災害発生のおそれがある場合は、その行為者に対し勧告や措置命令を行う規定が設けられているため、これを適切に適用することにより、災害の防止につなげことは可能であったと考える。



(最後から2つ目のポツとして)

- ・なお、県条例は「届出制」であったものの、「当該届出に係る土の採取等に伴い、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は、期限を定めて、当該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ための必要な措置をとるべきことを命ずることができること」、また、当該命令に従わない場合には、行政代執行法による代執行を行い得ることから、県条例の規制力は弱いということとはなかったと考える。

- ・その後、1994年(平成6年)頃に首都圏からの悪質な土砂の搬入・盛土等が相次いだことを受け、市町が独自の条例を制定し規制を強化しようという動きがあり、これに合わせ、1997年(平成9年)4月に、県条例に適用除外の規定を設けた。このことは、適切な対応であったと考える。



- ・本県では、制度改正の検討等に当たり、隣接県等における同種の制度の状況を踏まえることは一般的である。このことから、県条例による規制の見直しについて、隣接する神奈川・山梨両県の12市町村における独自条例の制定状況や、北駿地域2市1町における独自条例の制定作業の状況等を踏まえ、県条例に適用除外の規定を設ける改正を行ったことは、適切な対応であったと考える。

- ・なお、この条例改正起案文中「起案理由及び改正要旨」の中で「問題となっている悪質な土砂の搬入・埋立てが2市1町に限られている」と書いてあるが、実際は、2市1町以外にも、富士市、富士宮市、三島市、函南町においても条例施行に向け検討中であった。1997年6月には、富士宮市選出の県議が同内容の質問をしており、この時点で、首都圏からの土砂の搬入が北駿地域から西側の富士山麓地域にまで拡大し、問題化しつつあったことを、県は把握していたことになる。このため、不適切な盛土を限定地域の特殊事情とせず、今後の更なる拡大を想定

- し、県全域を対象としている県条例の規制強化を検討する余地があったと考える。
- また、1997年6月県議会における部長答弁の中で「仮に強い規制を行った場合は、適正に土採取等を行っている者まで一律に過重な負担を強いることとなる」と述べているが、現行の届出制においても工事着手30日前に事業者へ届出書類を提出させるなど許可制と大差ない制度となっていることから、本当に事業者へ過重な負担を強いることとなったのかは疑問である。



- 一方で、「建設残土が搬入される地域に限られること」、「強い規制を行う場合には、適正に土の採取等を行っている者にまで、一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定すべきであること」、「地域の課題は、地元市町村が自ら解決するのがふさわしい」との県の考え方については、次の3点の視点もあったと考える。
- 1つ目は、地域を限定して規制を強化することにより、県内の規制の緩い地域への建設残土の搬入を誘引する可能性も否定できないことから、県下一律での規制を検討する余地もあったと思われる。
- 2つ目は、「強い規制を行う場合には、適正に土の採取等を行っている者にまで、一律に過重な負担を強いることになるため地域を限定すべきである」との考えであるが、確かに県条例は「届出制」であったが、「土の採取等に伴い、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は、土砂の流出、崩壊等による災害を防止するための措置命令を行える」ものであったこと、さらに、措置命令に従わない場合は、「届出に係る土の採取等の全部又は一部の停止命令」を行い得るもので、許可制に近い側面もあったと思われることから、仮に許可制にしたとしても過重な負担となったかについては、一考の余地がある。
- 3つ目は、「地域の課題は、地元市町村が自ら解決するのがふさわしい」との考えであるが、これは、「建設残土が搬入される事案への対応は県の問題ではない」と同義と思われる。しかしながら、地域を限定した規制の強化により、県内の規制の緩い地域への建設残土の搬入を誘引する可能性があること等を踏まえると、県の問題として考える余地もあったと考える。
- 一方、県条例より規制の厳しい条例を制定した富士市において、条例施行後も違反事案が発生している状況（【資料12】会議資料P7～「土砂埋立て違反事業者に対する富士市の活動について」、富士市内の違反事業地23箇所）等を鑑みると、県条例の規制を早期に強化してれば、不適切な盛土を防ぐことができたとは必ずしも言えない。



(条例の適切な運用や条例による規制強化の必要性をを考慮すべきであり、本音を言えばその通りかもしれないが、事業者が県条例を守るかどうかは別の話なので、考察からは削除してもよいと思われる)

- ・なお、現行の条例には措置命令等の規定が設けられており、県条例の規制強化を行わなかったとしても、悪質な事案に対してこの規定を適用し措置命令等行っていれば、その後の都市計画法の開発行為許可等の審査の際に、資力信用の規定に抵触するとして、不許可とすることにつながった可能性も考えられるため、現行の県条例の措置命令等の規定について、代執行まで見据えた積極的な適用を検討するべきであった。



(最後のポツとして)

- ・また、悪質な事案に対し、県条例に基づく措置命令等を行うことにより、都市計画法など他法令による許可等の手続において、当該命令等を受けていることを理由に「不許可」等の取り扱いとする可能性もあったと考えられるため、代執行まで見据え、県条例の措置命令等の規定の積極的な適用を検討するべきであったと考える。

## (2) 神奈川県、山梨県で県条例による規制が強化された際の対応は適切であったか。

### 【確認・判明した事実関係】

- ・神奈川県土砂の適正処理に関する条例が施行（1999年10月1日）
  - 許可制に移行（対象：2,000 m<sup>3</sup>以上の土砂埋立行為）
  - 罰則は、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金（地方自治法上の上限の罰則）
- ・山梨県土砂の埋立て等の規制に関する条例が施行（2008年1月1日）
  - 許可制に移行（対象：3,000 m<sup>3</sup>以上の土砂埋立行為）
  - 罰則は、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金（地方自治法上の上限の罰則）



- ・神奈川県は、1999(H11)年10月に「2,000 m<sup>3</sup>以上の土砂埋立行為を許可制」とする条例を、山梨県は、2008(H20)1月に「3,000 m<sup>3</sup>以上の土砂埋立行為を許可制」とする条例を施行（いずれの条例も罰則は、地方自治法上の上限である「2年以下の懲役又は100万円以下の罰金」を規定）した(※)

※ 当時、本県が両県における規制強化の事実を認知していたかは不明

(以下は追記)

- ・県内市町においては、1999年10月から2014(H26)年7月までの間に、富士宮市、函南町、沼津市、富士市、三島市が独自条例を制定・施行した。
- ・2009(H21)年11月、県土地対策室と熱海市との「逢初川源頭部の盛土」への対応の協議において、同室は「県土採取等規制条例の規制が弱いため、河川法又は森林法による対応が効果的と思われる」との認識を示していた。(D145)
- ・2020(R2)年には、関東地方知事会が「土砂搬入・埋立て等の許可制」など、土砂等の適正管理のための法制度の整備を国に要望(静岡、神奈川、山梨とも本要望

に賛同)した。

### 【考察】

- ・神奈川県が規制を強化した条例を施行したのは1999年(平成11年)10月であり、1996年、1997年と2年続けて県議会において、問題を指摘されてから日が浅い。この時、担当課が神奈川県の条例改正の状況を把握し、本県の条例も規制強化に向け検討することもあり得たのではないかと考える。

↓

- ・神奈川県において規制を強化した条例が施行された時期と、県議会において「本県への建設残土の搬入問題」が指摘された時期は近接している。また、この時期には、北駿地域2市1町に加え、富士宮市、函南町でも独自条例が施行されるなど、県内で建設残土が搬入される地域が拡大していたことが窺える。これらを踏まえると、この時期に神奈川県の条例改正の状況を把握していれば、県条例の規制強化を検討する余地があったと考える。

- ・また、山梨県が規制を強化した条例を施行した2008年(平成20年)1月は、熱海市伊豆山地区において、XXXXXXXXXXが土採取等規制条例に基づく届出の規模を上回る盛土を行い、是正指導を行っていた時期と重なる。

↓

- ・山梨県においてが規制を強化した条例が施行された時期は、熱海市が逢初川源頭部における盛土行為に対し、県条例に基づく是正指導を行っていた時期と重なる。また、この時期に近接して、沼津市、富士市においても独自条例が施行されるなど、本県で建設残土が搬入される地域が更に拡大していたことが窺える。これらを踏まえると、この時期に山梨県の状況を把握していれば、県条例の規制強化を検討する余地があったと考える。

- ・おって、2009年(平成21年)11月の土地対策室の公文書D145(開発許可等で未完了のまま放置されている事案、土採取で施工不良により泥水が発生している事案に係る現地調査の復命書)の中に、「県土採取等規制条例の規制が弱いため、河川法または森林法による対応が効果的と思われる。」との記述があることから、悪質な事業者と対峙するために、罰則の強化や、許可制への移行等の必要性を認識し、現行条例の改正を検討する余地があったのではないかと考える。

↓

- ・さらに、2009(H21)年11月に、県土地対策室が「県土採取等規制条例の規制が弱いため、河川法又は森林法による対応が効果的と思われる」との認識を示していたことを踏まえると、悪質な事業者と対峙するために、罰則の強化や、許可制への移行等の必要性を認識し、県条例の規制強化を検討する余地があったのではないかと考える。

- ・一方、2020年(令和2年)10月に開催された関東知事会(神奈川県、山梨県も会員となっている)において、国に対し、土砂等の適正処理に向けた法整備を要望しており、条例による対応ではなく、全国一律の法律による対応が必要と考えていた。



- ・2020(R2)年の関東地方知事会の「土砂等の適正管理のための法制度の整備」に関する要望に本県が賛同していたことを踏まえると、この時期には本県は、「全国一律の土砂等の適正管理のため規制」の必要性を認識していたと思われる。また、この要望には、神奈川・山梨両県も賛同していることから、この時点では本県は、両県の規制の状況を把握していたと思われる。これらを踏まえると、全国一律の規制が実現するまでの間の対応として、県内一律の規制強化を検討する余地があったと考える。
- ・なお、条例改正の時期は、結果的に条例改正は熱海土石流災害の発生後となってしまったものの、本県において、条例の規制効果に問題意識を持ち、2021年(令和3年)6月に、県と市町を構成員とする「静岡県土採取等行為における不適正処理防止連絡会議」を設置し条例のあり方検討に着手していたこと、また、同年7月の逢初川土石流災害発生後、速やかに規制内容を強化した盛土等規制条例を創り上げたことは評価できる。



(盛土等規制条例の制定については、本検証において考察しなくてもよいのではないか。盛土等規制条例については、再発防止策で触れればよいのではないか)

#### 4 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

- ・盛土行為の規制については、2021年7月の熱海土石流災害を受け、規制内容を強化した法令の整備が進められ、2022年(令和4年)7月に静岡県盛土規制条例が施行され、2023年(令和5年)5月には国において盛土規制法が施行されており、不適切な盛土行為の事案が減少することが期待されている。



- ・本県における盛土行為に対する規制を強化した新たな「静岡県盛土等規制条例」を2022(R4)年7月に施行しており、また、○(R〇)年までには、本県において盛土規制法が適用される見込みである。このことから、法令上は、県内一律で盛土行為に対する規制の強化が図られることとなる。
- ・しかし、これらの法令制度が十分に効果を発現するためには、現場において適正な運用がなされているか、継続的に確認し、制度管理していく必要がある。このため、具体的に次の事項に取り組むこととする。

- 悪質な事案等に対しては、代執行まで見据えて規制制度を躊躇なく適用するなど高い意識を持って取り組む。
- また、県及び市町担当者の研修会等において、単に制度の説明を行うだけでなく、実際の違反事例や処理困難事例を題材とした事例研究を行い、情報を共有するとともに、制度を運用するうえで問題点がないかなど検討を行う。
- おって、県議会において質問等があった場合は、既存の制度を見直す契機と

捉え、当初に法令が目的とした効果を発現できているか、改善を要する事項はないかについて、担当課だけでなく関係課や市町にも意見聴取のうえで対応する。



- ・しかしながら、これら法令を十分に機能させるためには、現場においてこれら法令を適切に運用する必要があることから、具体的に次の事項に取り組んでいく。

- 市町との情報共有や盛土 110 番等の活用により、不適切な盛り土事案の把握に努める
- 盛土等対策会議（地域部会を含む）において、不適切な盛り土事案について、県関係部局（県警本部を含む）や県内市町等と情報共有するとともに、対策等を協議する（悪質な事案に対しては、代執行を見据え、法令に基づく命令を躊躇なく行う）
- 県・市町の担当者研修会等において、単に制度の説明を行うだけでなく、実際の違反事例や処理困難事例を題材とした事例研究を行うなど、事例を共有するとともに、制度を適切に運用する上での課題等の洗い出しと、その解決策の検討等を行う（制度改正が必要な場合は改正を行う）
- 神奈川・山梨両県をはじめ他都道府県におけるの盛土の規制等に関する動向について、積極的な情報収集に努める