

令和 8 年 3 月 1 8 日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和 4 年（行ウ）第 2 4 号 措置命令取消請求事件（以下「第 1 事件」という。）

令和 5 年（行ウ）第 1 1 号 措置命令無効確認等請求事件（以下「第 2 事件」という。）

5 令和 6 年（行ウ）第 1 0 号 納付命令取消請求事件（以下「第 3 事件」という。）

同第 1 7 号 納付命令取消請求事件（以下「第 4 事件」という。）

口頭弁論終結日 令和 7 年 1 1 月 2 1 日

判 決

主 文

10 1 本件訴えのうち、以下の部分をいずれも却下する。

(1) 熱海市長が令和 4 年 5 月 3 1 日付で原告に対してした静岡県土採取等規制
条例 6 条に基づく命令の取消しを求める部分

(2) 熱海市長が令和 4 年 5 月 3 1 日付で原告に対してした静岡県土採取等規制
条例 6 条に基づく命令が無効であることの確認を求める部分

15 (3) 静岡県知事が令和 4 年 8 月 1 日付で原告に対してした静岡県盛土等の規制
に関する条例 2 7 条 2 項の規定に基づく命令の取消しを求める部分

(4) 静岡県知事が令和 4 年 8 月 1 日付で原告に対してした静岡県盛土等の規制
に関する条例 2 7 条 2 項の規定に基づく命令が無効であることの確認を求め
る部分

20 (5) 静岡県知事が令和 4 年 9 月 7 日付で原告に対してした行政代執行法 3 条 1
項に基づく戒告の取消しを求める部分

(6) 静岡県知事が令和 4 年 9 月 7 日付で原告に対してした行政代執行法 3 条 1
項に基づく戒告が無効であることの確認を求める部分

25 (7) 静岡県知事が令和 4 年 9 月 3 0 日付で原告に対してした行政代執行法 3 条
2 項に基づく代執行令書の発付処分の取消しを求める部分

(8) 静岡県知事が令和 4 年 9 月 3 0 日付で原告に対してした行政代執行法 3 条

- 2 項に基づく代執行令書の発付処分が無効であることの確認を求める部分
- (9) 静岡県知事が原告に対してした令和 4 年 9 月 3 0 日付代執行令書による代執行の取消しを求める部分
- (10) 静岡県知事が原告に対してした令和 4 年 9 月 3 0 日付代執行令書による代執行が無効であることの確認を求める部分
- 2 静岡県知事が令和 5 年 1 1 月 8 日付で原告に対してした行政代執行法 5 条に基づく行政代執行費用の納付命令を取り消す。
- 3 静岡県知事が令和 6 年 3 月 1 8 日付で原告に対してした行政代執行法 5 条に基づく行政代執行費用の納付命令を取り消す。
- 4 原告のその余の請求をいずれも棄却する。
- 5 訴訟費用は被告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 請求の趣旨

- 1 熱海市長が令和 4 年 5 月 3 1 日付で原告に対してした静岡県土採取等規制条例 6 条に基づく命令（熱海市指令観都第 2 9 号）を取り消す。（第 1 事件関係）
- 2 熱海市長が令和 4 年 5 月 3 1 日付で原告に対してした静岡県土採取等規制条例 6 条に基づく命令（熱海市指令観都第 2 9 号）が無効であることを確認する。（第 2 事件関係）
- 3 静岡県知事が令和 4 年 8 月 1 日付で原告に対してした静岡県盛土等の規制に関する条例 2 7 条 2 項の規定に基づく命令（環盛第 4 3 号）を取り消す。（第 1 事件関係）
- 4 静岡県知事が令和 4 年 8 月 1 日付で原告に対してした静岡県盛土等の規制に関する条例 2 7 条 2 項の規定に基づく命令（環盛第 4 3 号）が無効であることを確認する。（第 2 事件関係）
- 5 静岡県知事が令和 4 年 9 月 7 日付で原告に対してした行政代執行法 3 条 1 項に基づく戒告（環盛第 5 2 号）を取り消す。（第 2 事件関係）

- 6 静岡県知事が令和4年9月7日付で原告に対してした行政代執行法3条1項に基づく戒告（環盛第52号）が無効であることを確認する。（第2事件関係）
- 7 静岡県知事が令和4年9月30日付で原告に対してした行政代執行法3条2項に基づく代執行令（環盛第57号）を取り消す。（第2事件関係）
- 5 8 静岡県知事が令和4年9月30日付で原告に対してした行政代執行法3条2項に基づく代執行令（環盛第57号）が無効であることを確認する。（第2事件関係）
- 9 静岡県知事が原告に対してした令和4年9月30日付代執行令書による代執行を取り消す。（第2事件関係）
- 10 10 静岡県知事が原告に対してした令和4年9月30日付代執行令書による代執行が無効であることを確認する。（第2事件関係）
- 11 静岡県知事が令和5年11月8日付で原告に対してした行政代執行法5条に基づく行政代執行費用の納付命令（環盛第112号）を取り消す。（第3事件関係）
- 15 12 静岡県知事が令和5年11月8日付で原告に対してした行政代執行法5条に基づく行政代執行費用の納付命令（環盛第112号）が無効であることを確認する。（第3事件関係）
- 13 静岡県知事が令和6年3月18日付で原告に対してした行政代執行法5条に基づく行政代執行費用の納付命令（環盛第193号）を取り消す。（第4事件関係）
- 20 14 静岡県知事が令和6年3月18日付で原告に対してした行政代執行法5条に基づく行政代執行費用の納付命令（環盛第193号）が無効であることを確認する。（第4事件関係）

第2 事案の概要等

- 25 1 原告は、平成19年に静岡県土採取等規制条例（以下「土採取条例」という。）3条1項に基づき、自身が所有する熱海市伊豆山の山林に土砂を盛土する工事

を実施する旨の届出（以下「本件届出」という。）を行った。

熱海市長は、令和４年５月３１日付で、原告に対し、土採取条例６条に基づき、土砂の崩壊、流出等による災害を防止するための安全対策の実施等を求める措置命令を発出した。静岡県知事は、令和４年８月１日付で、原告に対し、
5 静岡県盛土等の規制に関する条例（以下「盛土条例」という。）２７条２項に基づき、上記山林の土砂を撤去すること等を求める措置命令を発出した。その後、静岡県知事は、盛土条例に基づく措置命令で命じた措置が実施されていないとして、原告に対し戒告をした後、代執行令を発出して代執行を行い、行政代執行費用の納付命令を行った。

10 原告は、上記山林を売却しており、その後は盛土行為をしておらず、原告の盛土行為によって災害の危険が生じた事実はないと主張し、上記売却後に発出された上記各措置命令、戒告、代執行令、代執行及び納付命令はいずれも違法かつ無効であると主張して、上記各処分取消し及び無効確認を求めている。

2 関係法令の定め

15 別紙関係法令の定めに記載のとおりである。なお、土採取条例は、昭和５０年１０月２０日に公布及び施行され、盛土条例は、令和４年３月２９日に公布、令和４年７月１日に施行された。（乙１、１３）

3 前提事実（争いのない事実並びに各項掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

20 (1) 当事者及び関係機関

原告は、不動産の売買、賃貸、仲介及び管理や、建築設計、施工、管理、請負等を業務とする株式会社である。（甲２）

熱海市長は、静岡県知事からの委任を受けて、土の採取等を行う区域の面積が１ｈａ未満の場合における取り扱いの特例により、本件届出に係る土採取
25 条例による事務及び措置命令を行う立場にあった。（乙１２）

(2) 土地の所有権

原告は、平成18年9月21日、熱海市伊豆山赤井谷1076番1、1076番3、1076番4、1076番8の山林（以下、これらの土地全部またはその一部を「本件各土地」という。）を売買により取得した。（甲3）

原告は、平成23年1月28日（登記は2月25日付）、本件各土地をaに
5 売却した（以下「本件売買契約」という。）。（甲3、甲6の1）

(3) 原告による土の採取等の届出

ア 原告は、平成19年3月9日付で、熱海市長に対し、土採取条例3条1
項に基づき、工期を許可日から12か月の予定、現場責任者をトランスフ
ァー株式会社の代表取締役bとし、本件各土地のうち1076番3の土地、
10 面積9446㎡に隣接地の土砂を盛土する工事を実施する旨の土の採取等
計画の届出（本件届出）を行った。（甲4の1、乙27）

イ 原告は、平成21年12月9日付で、熱海市長に対し、土採取条例4条
1項、2項に基づき、工事の工期を平成22年4月8日まで、現場責任者
を千葉工業代表者cとするほか、工法、面積等を変更する旨の土の採取等
15 変更の届出（以下「本件変更届出①」という。）を行い、同月10日熱海市
長により受理された。（甲4の2、乙26）

ウ 原告は、平成22年3月23日付で、熱海市長に対し、土採取条例4条
1項、2項に基づき、天候不良で工期が伸びたため、工事の工期を「平成
22年4月8日まで」から「同日から同年7月8日まで」に変更する旨の
20 土の採取等変更の届出（以下「本件変更届出②」という。）を行い、同日熱
海市長により受理された。（甲4の3、54の1、2）

エ 原告は、平成23年7月12日、熱海市長に対し、土採取条例4条1項、
2項に基づき、工事の工期を「平成22年4月8日から同年7月8日まで」
から「平成23年7月13日から同年8月15日まで」に変更するほか、
25 現場責任者である千葉工業の代表者と連絡ができなくなったため、現場責
任者を「千葉工業代表者c」から「株式会社新幹線ビルディングd」に変

更する旨のする土の採取等変更の届出（以下「本件変更届出③」という。）
を行い、同年 7 月 19 日に熱海市長により受理された。（甲 4 の 4、55 の
1、2）

(4) 本件各土地を含む地域における災害の発生

5 令和 3 年 7 月 3 日、本件各土地を含む熱海市伊豆山逢初川源頭部付近の土
砂が崩落する土石流災害が発生し、家屋等が押し流され、死者 26 名、行方
不明者 1 名、全壊家屋 53 戸を含む住宅等被害数 136 戸という甚大な被害
が生じた（以下「本件災害」という。）。（甲 1、乙 2、24）

(5) 措置命令及び行政代執行

10 ア 熱海市長は、令和 4 年 5 月 31 日付で、原告に対し、土採取条例 6 条に
基づき、熱海市伊豆山逢初川源頭部付近に残存している盛土につき、土砂
の崩壊、流出等による災害を防止するために速やかに安全対策措置を実施
すること及び令和 4 年 6 月 30 日までに上記措置に係る実施計画書を提出
することを求める措置命令（熱海市指令観都第 29 号。以下「本件措置命
15 令 1」という。）を発出した。（甲 1 の 1、19）

イ 静岡県知事は、令和 4 年 8 月 1 日付で、原告に対し、盛土条例 27 条 2
項に基づき、令和 4 年 9 月 5 日までに熱海市伊豆山赤井谷 1076-3 及
び 1076-8 において行った盛土に関する不安定土砂の撤去に着手し、
令和 6 年 3 月 5 日までに完了すること、令和 4 年 8 月 15 日までに撤去に
20 あたり具体的な工事内容、工程及び資金計画を記載した計画書を作成し静
岡県知事に提出して承認を受けることを求める措置命令（環盛第 43 号。
以下「本件措置命令 2」という。）を発出した。（甲 1 の 2、20）

ウ 静岡県知事は、令和 4 年 9 月 7 日付で、原告に対し、行政代執行法 3 条
1 項に基づき、本件措置命令 2 で命じた措置が実施されていないとして、
25 令和 4 年 9 月 16 日までに計画書を静岡県知事に提出し、承認を受けた上
で、土砂の撤去に着手するよう戒告した（環盛第 52 号。以下「本件戒告」

という。。(甲 2 1)

エ 静岡県知事は、令和 4 年 9 月 3 0 日付で、原告に対し、行政代執行法 3 条 2 項に基づき、上記戒告で指定した期限までに計画書の提出及び土砂の撤去がされていないため、令和 4 年 1 0 月 1 1 日から令和 6 年 3 月 5 日までの期間、代執行により本件各土地の土砂の撤去を実施する旨を通知する代執行令書を送付した(環盛第 5 7 号。以下「本件令書発付処分」という。)。5

(甲 2 2)

オ 静岡県熱海土木事務所長は、上記エの代執行令書に基づき、(本件措置命令 2 で指摘した) 不安定土砂を撤去する工事を発注し、これを受注した大館建設株式会社が令和 4 年 1 0 月 1 日から令和 5 年 9 月 2 9 日までの工期で上記工事を実施し、同年 1 0 月 1 0 日に完成検査がされ、静岡県熱海土木事務所長から受注者に合格の検査結果が通知された(乙 4 4 ~ 4 6)。また、静岡県知事は、上記工事により撤去した土砂の運搬処理を発注し、これを受注した株式会社サンドテクノが令和 5 年 3 月 2 3 日から令和 6 年 2 月 2 9 日までの期間に土砂の運搬処理業務を実施し、完成検査の後、同月 1 4 日付で静岡県知事から受注者に合格の検査結果が通知された(以下「本件代執行」という。。(乙 4 7、4 9)10
15

カ 静岡県知事は、令和 5 年 1 1 月 8 日付で、原告に対して、行政代執行法 2 条、5 条に基づき、本件措置命令 2 において命じた措置について、静岡県知事が実施した土砂の撤去等に要した費用 4 億 6 2 5 8 万 3 0 0 0 円について、令和 5 年 1 1 月 2 4 日を納期限として、行政代執行費用の納付命令を行った(以下「本件納付命令 1」という。。(甲 6 5)20

キ 静岡県知事は、令和 6 年 3 月 1 8 日付で、原告に対して、行政代執行法 2 条、5 条に基づき、静岡県知事が実施した撤去した土砂の処理に要した費用 6 億 6 7 6 2 万 3 0 0 0 円について、令和 6 年 4 月 2 日を納期限として、行政代執行費用の納付命令を行った(以下「本件納付命令 2」といい、25

本件納付命令 1 と併せて「本件納付命令」という。）。(甲 6 6)

(6) 本件訴訟の提起

ア 原告は、令和 4 年 9 月 2 1 日、本件各措置命令の取消しを求める訴えを提起した(第 1 事件)。

5 なお、静岡県事務処理の特例に関する条例の改正により、土採取条例の事務について令和 4 年 7 月 1 日から被告が処理することとなり、本件各措置命令は、同日以降は静岡県知事がした処分とみなされることとなるため、令和 4 年 6 月 3 0 日までに訴えを提起する場合は熱海市を被告とし、令和 4 年 7 月 1 日以降に訴えを提起する場合は被告に対して取消しの訴えを
10 提起することになる。(甲 1 の 1 及び 2)

イ 原告は、令和 5 年 3 月 2 日、本件各措置命令の無効確認を求める訴え、本件戒告の取消し及び無効確認を求める訴え、本件令書発付処分の取消し及び無効確認を求める訴え、本件代執行の取消し及び無効確認を求める訴えを提起した(第 2 事件)。

15 ウ 原告は、令和 6 年 2 月 2 8 日、本件納付命令 1 の取消し及び無効確認を求める訴えを提起した(第 3 事件)。

エ 原告は、令和 6 年 6 月 2 6 日、本件納付命令 2 の取消し及び無効確認を求める訴えを提起した(第 4 事件)。

4 争点

- 20 (1) 本件各措置命令、本件戒告、本件令書発付処分及び本件代執行の取消し及び無効確認を求める訴えの利益(本案前の争点)
- (2) 本件措置命令 1 が違法又は無効であるか(第 1 事件・第 2 事件関係)
- (3) 本件措置命令 2 が違法又は無効であるか(第 1 事件・第 2 事件関係)
- (4) 本件戒告、本件令書発付処分、本件代執行及び本件納付命令が違法又は無
25 効であるか(第 2 事件・第 3 事件・第 4 事件関係)

5 争点に関する当事者の主張

(1) 争点(1) (本件各措置命令、本件戒告、本件令書発付処分及び本件代執行の取消し及び無効確認を求める訴えの利益) について

(原告の主張)

ア 本件各措置命令及び本件代執行の取消し及び無効確認を求める訴えの利益があること

納付命令は、代執行に要した費用の徴収として実行されるものであり、有効な代執行の存在が適法性の要件である。したがって、原告は、本件代執行の取消し又は無効確認の訴えによって、本件代執行に要した費用の徴収のためにされた本件納付命令の違法性を基礎づけることができ、本件納付命令による支払義務を免れることができる。

また、本件代執行は、本件措置命令 2 が有効に存在することを前提とし、本件措置命令 2 は、本件措置命令 1 が有効に存在することを前提としているから、原告は、本件各措置命令の取消し及び無効確認の訴えによって、本件代執行ひいては本件納付命令の違法性を基礎づけることができ、本件納付命令による支払義務を免れることができる。

よって、原告には、本件各措置命令及び本件代執行の取消し及び無効確認を求める訴えによって回復すべき法律上の利益がある。

イ 本件戒告及び本件令書発付処分の取消し及び無効確認を求める訴えの利益について

本件戒告及び本件令書発付処分が有効に存在することが本件納付命令の適法性の要件であるとすれば、本件戒告及び本件令書発付処分の取消し及び無効確認によって本件納付命令の違法性を基礎づけることができ、本件納付命令による支払義務を免れることができ、原告には、本件戒告及び本件令書発付処分の取消しによって回復すべき法律上の利益がある。

ウ 被告の主張について

仮に、本件代執行が終了したことにより本件各措置命令、本件戒告、本

件令書発付処分及び本件代執行の取消しの訴え及び無効確認の訴えの利益を否定し、本件納付命令の取消訴訟及び無効確認訴訟において上記各処分の違法性を審理できないこととなるとすれば、行政機関は、行政代執行を早期に完了させることで、先行する処分の違法性が争われる機会を恣意的に奪うこととなり、行政事件訴訟法が行政処分の取消訴訟を認めて手続保障を図った趣旨にそぐわない。

また、取消訴訟と無効確認訴訟が併合提起された場合であっても、無効確認訴訟の訴えの利益は失われないというべきである。

(被告の主張)

ア 本件各措置命令の取消しの訴え及び無効確認の訴えの利益について

本件各措置命令は、本件災害後なお残っていた土砂が崩壊又は流出すること等による災害の発生の危険があることから、その危険を除去するため、原告に対して安全対策措置を講ずることを命じたものである。そして、処分行政庁が本件代執行を実行して本件各土地の不安定土砂を撤去したことにより、本件各措置命令により原告に課されていた作為義務は消滅した。

よって、原告に本件各措置命令の取消し及び無効確認を求める訴えの利益は認められない。

イ 本件戒告の取消しの訴え及び無効確認の訴えの利益について

代執行手続における戒告は、行政代執行の前提となる手続であるが、行政代執行が行われた後に、国民に何らかの不利益を課することが法律上予定されているものではないから、代執行の完了によりその目的を達成し、その法的効果が消滅するというべきである。本件代執行は既に完了しているから、本件戒告はその目的を達成し、その法的効果が消滅しており、原告に本件戒告の取消し及び無効確認を求める訴えの利益は認められない。

ウ 本件令書発付処分の取消しの訴え及び無効確認の訴えの利益について

代執行令は、戒告に引き続いて行われる代執行の前提となる処分であり、

戒告と同様に代執行の完了によってその目的を達成し、その法的効果が消滅するというべきである。本件代執行は既に完了しているから、本件令書発付処分はその目的を達成し、その法的効果が消滅しており、原告に本件令書発付処分の取消し及び無効確認を求める訴えの利益は認められない。

5 エ 本件代執行の取消しの訴え及び無効確認の訴えの利益について

行政代執行は、義務者が行政上の代替的作為義務を履行しない場合に、一定の手続を履践した上で行政庁が自ら義務者のなすべき行為をし、又は第三者にこれをさせるという事実行為である。本件代執行は既に完了しており、原告がなお本件代執行の取消しによって回復すべき法律上の利益を有しているとは認められないから、原告に本件代執行の取消し及び無効確認を求める訴えの利益は認められない。

オ 無効確認の訴えについて

無効確認訴訟は、無効確認訴訟によらなければ目的を達することができない場合に限り許容されるものであるところ、原告は、本件各処分を現に取消訴訟により争っており、当該取消訴訟によって目的を達することが可能であるから、これらの訴えはいずれも不適法である。

(2) 争点(2) (本件措置命令 1 が違法又は無効であるか) について

(原告の主張)

ア 原告は土採取条例 6 条の「土の採取等を行っている者」に該当しない

20 (ア) 土採取条例 6 条の解釈

土採取条例 6 条は、「土の採取等を行っている者」に対する措置命令を規定しており、同条にいう「土の採取等」とは、切土、床掘、その他の土地の掘削をする行為及び埋土又は盛土をする行為であり（土採取条例 2 条）、土地の形状を変更する行為をいうものと解される。また、土採取条例 9 条が土の採取等の完了の日又は廃止の日から 2 年間に限定して措置命令の発出を認めていることに照らせば、土採取条例 6 条にいう「土

の採取等を行っている者」とは、措置命令の発出時点で現に土の採取等
を行っている者をいうというべきである。また、土採取条例８条の完了
届は、行政当局の都合により形式的に提出されるものにすぎず、当該届
出を行っていないことをもって、土の採取等を完了又は廃止しておらず、
5 「土の採取等を行っている者」にあたるとはいえない。

(イ) 原告は平成２１年７月２日以降本件各土地に盛土を行っていないこ
と

原告は、平成２１年７月２日以降、本件各土地において盛土その他の
土地の形状を変更する行為を行っておらず、平成２２年７月８日には原
10 告が提出していた土の採取等変更届出書に記載された工期が経過した。

原告から本件各土地を賃借し、原告に代わって本件各土地の盛土を行
っていた株式会社ソウメイ(以下、当事者以外の会社については、略称す
ることがある。)も、平成２２年６月までに熱海市から求められた防災工
事を完了し、遅くとも同年７月８日までに土採取等を完了させた。その
15 後、トランスファーが独自に熱海市と交渉して本件各土地内で盛土をし
たようであるが、原告の意向によるものではない。

(ウ) 原告が平成２３年２月２５日以降本件各土地の土採取等を行う権限
を失ったこと

原告は、平成２３年１月２８日、aとの間で本件売買契約を締結し、
20 同年２月２５日にaに本件各土地を引き渡して所有権移転登記手続をし
た。原告には、同日以降、本件各土地において土の採取等を行う権限は
なく、a及び同人が経営する会社が本件各土地を管理するようになった。

(エ) 原告が平成２３年８月３０日以降本件各土地の工事に関与していな
いこと

原告は、熱海市から本件各土地における防災措置に関して一定の指摘
を受けていたため、本件売買契約締結時の重要事項説明書において、a

において防災工事を行う旨を確約させた。その後、原告は a 及び外部業者である e と協議し、e が本件各土地の防災工事を施工することを合意した。e は、平成 23 年 7 月 12 日、熱海市との間で、本件各土地への防災工事について協議し、沈砂地対策、土砂流出防止対策及び排水対策、
5 法面崩落対策を実施することを確認したが、これらの措置は、上記重要事項説明書が想定した防災措置より広範なものであり、当該措置を包含するものであった。e は、平成 23 年 7 月 13 日には本件各土地の防災工事に着手し、同年 8 月 30 日には完了した。原告は、同日以降、本件各土地における一切の工事に関与していない。同日に防災工事が完了したことが熱海市に報告された時点で、原告の盛土行為について完了の意思が示されたというべきである。

10 (オ) 原告は、平成 23 年 12 月 14 日以降、熱海市から行政指導等を受けていないこと

熱海市は、遅くとも平成 23 年 12 月 14 日以降は、a との間で本件
15 各土地に関する協議を行うようになっており、本件措置命令 1 がされるまでの 10 年以上の間、原告に対して行政指導を行うことはなく、工事の完了及び廃止に関する届出を求めることもなかった。熱海市は、a が土採取等事業に関する地位を引き継いだことを前提とする対応をとっていた。

20 (カ) 原告は、平成 24 年 1 月 25 日以降、本件各土地に出入りすることが不可能となったこと

熱海市は、平成 24 年 1 月 25 日までに、原告に事前に何ら連絡することなく、本件各土地の入口付近の道路に高さ 1.5 m の金属製の門扉を設置し、南京錠で施錠して人及び車両の通行を全面的に封鎖した。同
25 門扉の鍵は熱海市及び a が管理しており、原告は本件各土地に出入りして盛土を行うことができない状態となった。

(キ) 小括

以上によれば、原告は、上記（イ）～（カ）のいずれかの時点、遅くとも平成24年1月25日の時点以降は、本件各土地の形状を変更するような行為に全く及んでおらず、そのような予定も権限もない状態となっていたのであるから、土の採取等を完了又は廃止したというべきであり、「土の採取等を行っている者」に該当しない。本件措置命令1は、原告が土の採取等を完了又は廃止してから既に2年が経過した後に発出されたものであり、土採取条例9条に違反するものである。

イ 原告の行った盛土によって土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれが生じたとはいえないこと

(ア) 原告は盛土行為によって何らかの危険を作出したことがないこと

原告は、平成19年3月9日に本件各土地の土の採取等計画届出書を提出した後、熱海市からの指導に応じて土の採取等変更届出書を提出し、本件各土地の防災工事を実施しており、適正に本件各土地の盛土を行っていた。

原告は、前記ア（イ）のとおり平成21年以降は本件各土地の盛土を行っておらず、同年以降盛土を行ったのは原告以外の者である。静岡大学f教授の研究によれば、本件各土地から採取された土砂のセシウムの検出状況から、本件各土地上部の表層2m部分は、平成23年3月中旬以降に盛土されたものであることが明らかであり、原告以外の者により相当の盛土がされたものといえる。

本件災害において、本件各土地の一部が崩落したが、その原因は、静岡県内における未曾有の豪雨に加えて、行政機関による道路上の排水管理が不十分であったことにより本件各土地付近の大量の表流水が本件各土地内に落下するように流れ込んだためである。熱海市は、継続的に本件各土地の盛土の状態を適宜調査しており、災害の危険がないとその都

度判断していた。

以上によれば、原告の盛土行為に伴って本件各土地に何らかの危険が生じたものとはいえない。

(イ) 本件措置命令 1 の発出時点で本件各土地に危険が生じていないこと

5 本件各土地に搬入された土砂は、本件災害によりそのほとんどが崩落しており、残されたわずかな土砂が崩落する危険性はないし、崩落したとしても人命や社会生活に影響を及ぼすような事態が生じることは想定されず、災害が発生するおそれがあるとはいえない。

ウ a が土の採取等の計画の届出をした者の地位を承継したこと

10 原告が平成 23 年 2 月 25 日に a に本件各土地を売却して引き渡したことにより、本件各土地を所有する a がその開発や造成工事を行うこととなった。原告が本件各土地について土の採取等の計画の届出をした者として何らかの地位を有していたとしても、その地位は原告と a の間の合意によって原告から a に承継された。したがって、原告は本件措置命令 1 の対象
15 とならない。

エ 本件措置命令 1 が禁反言の法理に反し許されないこと

 熱海市は、原告が土採取等を完了したことを認識したうえで、e による本件各土地の防災工事が完了した平成 23 年 8 月 30 日から本件措置命令 1 がされるまでの約 10 年間、原告に対しては一切の行政指導を行わなかった。そのため、原告は約 10 年間、本件各土地に関して自身に対する
20 行政処分等がされる可能性があるとは全く考えていなかった。

 それにもかかわらず、熱海市は、本件災害の発生後、従前の態度を翻意し、本件各土地を譲り受けた a ではなく原告を相手に本件措置命令 1 を講じ、原告に約 16 億円と試算される措置を強要しようとしたものであり、
25 これは被告の従前の態度に反して原告に著しい損失を課すもので、禁反言の法理に抵触し、信義則に反し許されない。

オ 結論

以上によれば、本件措置命令 1 には重大かつ明白な違法性があり、本件措置命令 1 は無効である。

(被告の主張)

5 ア 原告が土採取条例 6 条の「土の採取等を行っている者」に該当すること

(ア) 土採取条例の解釈

10 土採取条例は、盛土行為等の元々安定していた土地を改変し、積極的に危険を作出する行為について、その開始から完了までの一連の行為を把握して必要な規制を行うことにより、土砂の崩壊等による災害を防止し、跡地の緑化等の整備を図るものであり、行為者に事前の計画の届出や完了又は廃止した場合の届出を義務付ける等の規制をするものである。

15 また、土採取条例により上記の規制がされた以上、土採取等を行う者には、県民の生命、身体及び財産の安全を保持するという土採取条例の目的の達成に向けた行動が期待され、個別具体的な規定を待つまでもなく、条理上、土採取等の結果について、土砂の崩壊等による災害の防止及び跡地の緑化等の整備を図るといった防災上の配慮をすべき作為義務を負うものというべきである。

20 したがって、盛土行為を行う者が届け出た計画に沿って適正に盛土行為が行われたときにはじめて当該盛土行為は完了し、完了の届出がなされて知事がそれを確認することによって当該盛土行為は安全が確保されたものとして完結し、盛土行為を行う者は土採取条例の規制から離脱することとなる。

25 また、行為者が盛土行為を計画に沿って完了していない状態で終了する、すなわち廃止する場合においても、既に先行する盛土行為によって危険を作出しているから、知事にこれを廃止する旨の届出をしなければならない(土採取条例 8 条)。廃止するという盛土を行っている者の意思

は客観的に確認できるものではないから、上記届出がなされなければ廃止したとは認められない。また、条例の目的からして、必要な措置が講ぜられず放置され、盛土行為による危険が存する状態では、たとえ廃止届が提出されたとしても廃止とはなりえず、盛土行為が継続しているというべきである。

よって、盛土行為が計画に沿って行われていない状態や災害の恐れのある状態では、行為者によって作出された危険が解消していない以上、たとえ積極的な土砂の搬入等をやめたからといって完了又は廃止とはなりえず、放置という形でなお盛土行為が継続されている状態にあり、土採取条例6条の「当該土の採取等を行っている者」に該当するというべきである。

(イ) 原告の盛土行為が完了又は廃止しておらず、継続されていたこと

被告が行った地形改変状況調査によれば、平成21年から平成24年にかけて本件各土地の盛土が行われており、本件災害により本件各土地から崩落した土砂量は5万5500立法メートル、なお、現地に残っている土砂は2万1000立法メートルと推定されている。原告が熱海市にした届出においては、土砂量は3万6640立法メートルとされていたが、上記土砂量を踏まえると原告はその2倍以上の約75000立法メートルの盛土を行ったものといえる。

そして、原告は、熱海市から届出の範囲と実際の行為の範囲が異なっていることや、届出による工法が採られていないことの指摘を受け、土採取行為面積を確定することを求められるなどの行政指導を受けている。

以上より、原告は、届出における土の採取等の計画内容を大幅に超える量の盛土を行っており、熱海市から行政指導を受けていながら是正を行わず、自らが作出した危険な状態を放置して災害の危険を継続させており、土採取条例8条に基づく完了届や廃止届を提出することもしてい

ない。そのような状況で、原告が事実行為としての盛土行為を行わなくなったとしても、原告の盛土行為が完了又は廃止したものとは評価できず、放置という形で継続されていたものというべきである。

5 以上によれば、原告は土採取条例6条の「当該土の採取等を行っている者」に該当する。なお、前記のとおり、原告は土の採取等を完了し、又は廃止したものとはいえないから、土採取条例9条の対象とならないというべきである。

イ 原告の盛土行為に伴って土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれが生じたこと

10 (ア) 原告の盛土行為によって本件各土地に災害の危険が発生していること

前記アのとおり、原告は、届出における土の採取等の計画内容を大幅に超える量の盛土を行い、熱海市から行政指導を受けながら是正せず、災害の危険を生じさせた。その結果、本件災害により本件各土地の大規模な崩落が発生し、本件各土地になお大量の土砂が落ち残り、災害の危険が継続する状態になった。

15 原告は、ソウメイやトランスファーが行った本件各土地への盛土について、原告は無関係であると主張するようである。しかし、原告は、本件各土地において土の採取等を行うために土採取条例に基づく届出を提出し、本件各土地を平成23年2月まで所有していたのであるから、原告と無関係の者が本件各土地に盛土を行うことは考え難い。原告とソウメイやトランスファーとの関係は発注者と受注者、あるいは工事主と請負業者に相当する関係であって、原告と無関係に盛土を行ったものではない。

25 平成23年8月30日の本件各土地の状況は、およそ工事が完了したといえる状態ではなかった。本件各土地の現地調査の結果や熱海市議会

による伊豆山土石流災害に関する調査報告書をみても、本件各土地に適切な防災工事がされた形跡はない。

本件各土地において実施された地形改変状況調査によれば、本件各土地の盛土は平成21年から平成24年にかけて行われたものであるところ、原告は、その間に盛土行為に関与している。

(イ) 本件各土地に土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあること

被告が本件各土地において落ち残った盛土について安定性を評価したところ、降雨の状況によっては崩壊する可能性があるとの結果が出た。本件災害は甚大な被害をもたらした。崩落した土砂量は5万5500立法メートル、そのうち4万8000立法メートルが下流域に流下し、現地に落ち残った土砂は2万1000立法メートルと推定されている。したがって、本件各土地にはいまだ多量の土砂が残り、土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあることは明らかである。

ウ a が本件各土地の土の採取等の計画の届出をした者の地位を承継していないこと

土採取条例11条は、同3条1項又は3項の規定による届出をした者について相続、合併又は分割（当該届出に係る事業の全部を承継させるものに限る。）があったときは、相続人、合併後存続する法人若しくは合併により設立した法人又は分割により当該事業を承継した法人は、当該届出をした者の地位を承継すると規定する。

a は、原告の相続人ではなく、合併後存続する法人若しくは合併により設立した法人又は分割により当該事業を承継した法人でないことは明らかであり、原告の地位を承継することはない。

原告は、本件各土地の引き渡しに伴い、原告とa間の合意により、計画届出者の地位はaに承継された旨主張する。しかし、土採取条例には土地

の引き渡し等により計画届出者の地位を承継させる規定はなく、同条例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等の公益を目的として必要な規制を行うものであるから、私的自治の原則が妥当するものではなく、当事者間で土採取条例に基づく届出に係る何らかの合意があったとしても、あくまで当事者間で効力を有するのみであって、同条例に基づく公法上の義務又は責任を移転することは許容されるとは考えられない。

なお、土採取等の事業を引き継ぎたいのであれば、事業を譲渡する者が土採取等について適切に完了又は廃止したうえで、事業を譲り受けた者が新たに土採取等の計画を届け出ればよいだけであるが、原告が自身の土採取等について完了の届出をし、aが土の採取等を行うための計画の届出をしたという事情もない。

エ 信義則を適用すべきでないこと

原告は、土の採取等の計画を熱海市長に提出しながら、それに沿った盛土行為をせず、熱海市から行政指導を受けていたのであるから、行政処分がなされることがあり得ることは当然認識すべきである。仮に、ある時点から行政指導がなされなくなったとしても、従前行政指導を受けていたことに変わりはなく、行政指導がなされなくなったことを奇貨として放置するような不作為を信義則の適用により保護すべきではない。

また、熱海市は、原告に対して原告の盛土行為の完了や廃止を確認した旨や、原告の盛土行為が適正であることを認めた旨表示したことはなく、原告が熱海市の表示を信頼して行動したものともいえない。

したがって、本件措置命令1が信義則に違反するものではない。

オ 結論

以上より、本件措置命令1は、違法又は無効なものとは認められない。

(3) 争点(3) (本件措置命令2が違法又は無効であるか) について

(原告の主張)

ア 本件措置命令 2 は盛土条例を遡及して適用するものであり憲法 29 条 1 項及び 39 条に違反すること

5 本件措置命令 2 は、令和 4 年 7 月 1 日に施行された盛土条例を遡及的に適用して、原告が平成 22 年頃までに行った本件各土地の盛土について措置命令を行うものであり、事後法の禁止を定める憲法 39 条及び財産権の保障を定める憲法 29 条 1 項に違反するものである。特段の合理的理由ないし公共の福祉を実現するための必要性がある場合は、必要性の程度、侵害される権利の内容、侵害の程度等を総合的に考慮して遡及適用が許される場合もあり得るが、本件では措置命令により失われる原告の財産的利益は甚大であり、遡及適用することは許されないというべきである。

10 また、被告は、原告の盛土行為が届出の範囲内で行われていないことから、盛土条例附則 4 項の経過措置の対象とならず、盛土条例 4 章の規定がその施行日である令和 4 年 7 月 1 日から適用されると主張するが、原告は、熱海市との意見の対立はあったものの、協議の上問題を解決してきたのであり、届出の範囲を逸脱して違法に盛土行為を行ったとはいえない。

15 イ 原告は「盛土等を行おうとする者」及び「盛土等を行った者」に該当せず、本件措置命令 2 の対象とならないこと

20 盛土条例 9 条にいう「盛土等を行おうとする者」とは、これから盛土等の行為に着手しようとする者を指し、盛土等の行為を完了又は廃止して将来の盛土行為を全く予定していない者は該当しない。そして、原告は、前記(2)（原告の主張）アのとおり、本件措置命令 2 の発出時点でも、本件各土地に盛土を全く行っておらず、その予定もなく、盛土を行う権限もなかったのであるから、原告は盛土条例 9 条にいう盛土等を行おうとする者に該当しない。

25 被告は、原告が熱海市から再三の行政指導を受けているにもかかわらず、これに従わずに不適正な状態を放置したとして、原告が不作為により盛土

行為を継続していると主張する。しかし、原告が不適正な状態を放置したとしても、それは本件各土地の形状の変更等を伴うものではなく、盛土行為を継続しているとはいえない。また、原告は熱海市から指導を受けたと
5
おりに防災措置を講じ、熱海市もその措置の適正さを認めていたのであり、その後ソウメイ及びトランスファーが防災措置を講じて以降は、原告が熱海市から行政指導を受けたことはおろか、何らかの連絡を受けたことさえなく、原告が熱海市からの行政指導に従わずに不適正な状態を放置しているという事実はない。

ウ 原告は本件措置命令2で指摘される不安定土砂の盛土を行っていないこと
10

前記(2)（原告の主張）イのとおり、原告以外の者が本件各土地に土砂の搬入を行っており、特に、原告がaに本件各土地を売却して以降は、本件各土地の所有者であるa及び同人の関連会社が原告とは関係なく継続して本件各土地に土砂の搬入を行っている。よって、原告は本件措置命令2
15
で指摘される盛土を行った者ではない。

エ 結論

以上によれば、本件措置命令2には重大かつ明白な違法性があり、本件措置命令2は無効である。

（被告の主張）

20
以下のとおり、原告の盛土行為は盛土条例の規制の対象となる。

ア 盛土条例の規制

盛土条例は、本件災害を受けて、二度と同じような災害を発生させないために、盛土等に関する規制を強化し、土砂の崩壊等による災害の防止及び生活環境の保全を図り、もって県民の生命、身体及び財産を保護するため制定したものである。規制の対象となる「盛土等」は、「盛土、埋立てその他の土地への土砂等の堆積」をいい（盛土条例2条1号）、土採取条例2
25

条2号の行為に相当するものである。届出制の土採取条例が十分に機能しなかった反省の下、盛土条例においては許可制を採用し、一定規模以上の盛土等を行おうとする者は、あらかじめ知事の許可を受けなければならないこととし（盛土条例9条）、許可を受けないで盛土等を行った者に対し、
5 必要な措置又は盛土等の停止を命ずることができることとした（盛土条例27条2項）。

また、盛土条例の施行の際に継続している盛土等の行為については、一定の経過措置を設けることとし、盛土条例の施行の際現にされている許可等（盛土条例附則2項に掲げるものに限り、土採取条例に基づく土の採取
10 等の届出が含まれる。）に係る盛土等については、当該許可等の範囲内で行われる限り、当該許可等に係る期間が満了する日まで、盛土条例4章の規定（盛土条例9条から28条までの規定）は適用しないこととした（盛土条例附則4項）。

上記の経過措置は、これまで法令上必要とされる許可や届出等の手続を経て適法に行われた行為が盛土条例の施行と同時に違反状態となることを避けるため、一定の猶予期間を設ける趣旨のものであるが、法令上必要
15 とされる許可や届出等の手続を経ていなかったり、許可等の範囲を超えて実施されていたりする等の不適法な盛土行為は保護に値しないため、経過措置の対象とされていない。

20 イ 原告の盛土行為について盛土条例が適用されること

前記(2)（被告の主張）ア（イ）のとおり、原告は、従前の届出における土の採取等の計画内容を大幅に超える量の盛土を行い、熱海市から、届出の範囲と実際の行為の範囲が異なっていることや、届出による工法はとられていないことの指摘を受け、土採取行為面積を確定することを求められ
25 る等の行政指導を受けており、原告が届出の内容に従って盛土等を行っていないことが明らかである。さらに、原告は土採取条例8条に基づく

完了届や廃止届も提出していない。

したがって、原告の盛土行為は上記のとおり不適法なものであるから、盛土条例附則 4 項の経過措置の対象とならず、盛土条例 4 章の規定が適用される。そして、原告は不適正な状態を放置して災害の危険を継続させており、盛土条例の施行前から放置という形で盛土行為を継続しているといえるため、盛土条例の施行時点で原告は盛土条例 9 条の「盛土等を行おうとする者」に該当し、同条に違反して許可を受けないで盛土を行った者として、盛土条例 27 条 2 項の措置命令の対象となるというべきである。また、盛土条例の施行時点で現に存する盛土行為に盛土条例を適用するものであるから、遡及適用とはならない。

(4) 争点(4) (本件戒告、本件令書発付処分、本件代執行及び本件納付命令が違法又は無効であるか)

(原告の主張)

ア 本件戒告、本件令書発付処分、本件代執行及び本件納付命令が違法かつ無効であること

前記のとおり、本件措置命令 1 及び本件措置命令 2 は違法かつ無効であるから、これらの措置を前提に行われた本件戒告、本件令書発付処分及び本件代執行も重大かつ明白な違法性を有し、同様に無効である。また、本件納付命令 2 も、上記の処分を前提にしたもので、重大かつ明白な違法性を有し、同様に無効である。

イ 違法性の承継について

被告は、本件措置命令 1 及び本件措置命令 2 に違法性があつたとしても、その違法性は本件戒告、本件令書発付処分、本件代執行及び本件納付命令に承継されないと主張するが、この主張は失当である。

いわゆる違法性の承継の議論においては、先行する行政処分に固有の違法性があるが、先行する行政処分について出訴期間の経過により取消訴訟

を提起できなかった場合に、後続の行政処分の取消訴訟において先行処分が違法であることを理由に後続処分の取消を求めることが許容されるかが問題とされる。これを許容すると、出訴期間制限の目的である行政上の法関係の早期安定の要請を犠牲にすることとなるから、公定力・不可争力の観点から、先行する行政処分の違法性を後続の行政処分に承継させることを否定するという議論がある。

しかし、本件訴訟においては、本件措置命令 1 及び本件措置命令 2 について、それぞれ出訴期間内に適法に取消訴訟の提起がされている。したがって、本件各措置命令を前提としてされた後続の行政処分である本件戒告、本件令書発付処分、本件代執行及び本件納付命令の取消訴訟及び無効確認訴訟において、本件各措置命令の違法性を主張することができるというべきである。

また、先行処分である本件各措置命令が無効又は取り消されて有効に存在しなくなった場合は、上記の違法性の承継論を持ち出すまでもなく、後行処分に固有の違法性が認められる。そして、前記のとおり、本件各措置命令に取消事由又は無効事由が認められるから、これを前提とする本件代執行の有効性も否定され、本件代執行を前提とする本件納付命令も違法となる。

以上によれば、本件戒告、本件令書発付処分、本件代執行及び各納付命令が違法かつ無効であることが認められるというべきである。

(被告の主張)

前記のとおり、本件措置命令 1 及び本件措置命令 2 は適法である。

仮に、本件各措置命令が違法であったとしても、本件措置命令 1 及び本件措置命令 2 は別個の法令上の根拠に基づくものであり、その違法性は本件戒告、本件令書発付処分及び本件代執行に承継されるものではない。

さらに、本件戒告、本件令書発付処分及び本件代執行に違法性があつた

としても、これらの処分と本件納付命令 2 はそれぞれ別個の手続で別個の法律効果を目的とするものであり、先行行為と後行行為が同一の目的を達成する手段と目的の関係を成しこれらが相結合して 1 つの効果を完成する一連の行為となっているものではないから、本件納付命令がその違法性を承継するものではない。

第 3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実及び各項掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 関係者等

ア 原告の関係者

原告は、土木工事業等の建設業許可を受けておらず、土地造成を含む開発工事については、複数の外部の業者に委託していた。原告は、本件届出において現場責任者をトランスファーの代表取締役 b とし、本件届出に係る土採取等をトランスファーに委託していることとしていたが、本件変更届出①及び②においては現場責任者を千葉工業代表者 c とし、上記各届出に係る土採取等を千葉工業や c が代表取締役を務めるソウメイに委託していることとしていた。(甲 4 の 1 ～ 3、甲 5 4 ～ 5 5、6 9、乙 2 6、2 7、d 証人)

e は、トランスファーの代表取締役であり、平成 1 9 年 4 月 1 日から平成 2 3 年 1 0 月 3 日まで原告の取締役を務めており、平成 1 9 年頃、原告の本件各土地周辺の宅地造成事業の委託を受けていた。(甲 3 5、6 9、乙 2 8、d 証人)。

d は、原告の従業員であり、原告の賃貸物件の管理運用等の業務に従事していたが、平成 2 3 年 5 月頃から、原告の代表取締役に代わって熱海市と原告との協議に出席するようになった。(甲 6 9、d 証人)

a は、原告から本件各土地を購入した者であり、株式会社ユニホーや株式会社ZENホールディングスを含むaグループを統括し、ユニホーの業務について指示を行っていた。g は、ユニホーの従業員であり、ユニホーが運営する伊豆山研修センターの責任者を務めていた。(甲25、70)

5 イ 被告及び熱海市の関係者

本件届出に係る土の採取等を行う区域の面積は1ha未満であることから、静岡県知事の委任を受けて熱海市長が事務を取り扱っていた。しかしながら、後記のとおり、近隣において本件各土地からの土砂の流出等が問題となり、また、実際の採取等の面積が1haを超えると見込まれるなどしたことから、熱海市のみならず被告も本件各土地の状況を確認し、熱海市と協議しながら対策を検討し、原告らとも対応するようになった。被告においては、主として、東部農林事務所および東部健康福祉センターが対応を担っていた。

(2) 原告の土採取等の経緯（本件措置命令に至る経緯）

15 ア 本件届出から本件変更届出①までの経緯

(ア) 原告は、平成19年3月9日付で本件届出を行い、同年4月頃から本件各土地において土砂を搬入して盛土を行った。(甲4の1、乙27)

(イ) 平成19年5月31日、東部農林事務所は、原告に対し、本件各土地への残土の不法投棄の中止を求め、復旧計画を作成するよう指導した。

20 (甲27)

(ウ) 熱海市は、平成19年6月5日、原告及びeに対し、本件各土地内での開発行為を中止し、沢部の盛土及び盛りこぼした土砂の流出防止対策を検討し、転用面積を求積した上で、同月25日までに復旧計画書を提出すること等を指導した。(甲34)

25 (エ) 熱海市は、平成19年6月27日、本件各土地において防災施設設置工事施工中である現況を踏まえて、eに対し、期限を過ぎているため

早急に復旧計画書を提出するよう求め、防災対策を進めるために、法面の早期緑化を図るために種子吹付が効果的であること、転石積みで高さのある堰堤を設置するのは、崩壊した場合危険であり、転石積みの護岸を法尻に配置すれば、溪岸侵食の防止が図られること、沢本流に丸太等で土留工を設置することにより、不安定土砂の固定を図ること等の助言を行った。(甲 3 5)

(オ) 熱海市は、平成 1 9 年 7 月 1 3 日、本件各土地の現地確認を実施し、沢末端部に転石積みの堰堤施工中であり、土砂を盛りこぼしていた法面に種子吹付を施工し、沢本流・堰堤上部 2 か所に丸太積土留工を設置したこと、以前に比べ不安定土砂は少なくなり、石積堰堤の高さも上がっていることから、沢内部で緊急に対策を要する箇所はないという現況を確認した。(甲 3 6)

(カ) 熱海市は、平成 1 9 年 9 月 1 0 日、本件各土地の現地確認を実施し、7 月 1 3 日に現地確認した状況と大きな変化はなく、台風による被害もみられないこと、沢の左岸、盛りこぼししていた斜面法尻には丸太柵工を土留めとして施工済みであり、上部斜面は吹付により緑化が進みつつあり、流出の恐れは少なくなったこと、沢の内部には依然として土の堆積は見られるが、転石積みの堰堤や丸太柵工で固定しているため流出する危険は少ないとみられること、当該箇所上流部の斜面が一部崩落し崩土が熱海市管理の水道施設に達していること、原告が測量用に設置した道路の路肩から崩壊しているとみられること、熱海市は台風 4 号以降に発生したとして状況を承知していること、市水道担当部局から原告に復旧を指示していることなどの現況を確認し、原告に対しては、引き続き経過観察し、現状を反映した形の復旧計画図及び求積図を提出するよう

に指導する対応方針を確認した (甲 3 7)。

(キ) 原告は、平成 2 0 年 4 月 2 8 日付で、東部農林事務所に対し、本件

各土地において、区域外へ土砂が流出しないように木柵、堰堤等の土砂流出防止対策を実施したとし、平成２０年５月から同年６月までに植栽を行い早期に森林への復旧を図る旨の復旧計画書を提出した。（甲３８）

（ク）原告は、平成２０年７月２５日、東部農林事務所長に対し、前記（キ）の復旧計画についての復旧工事が完了した旨報告した。（甲３９）

（ケ）東部農林事務所は、平成２０年８月５日、原告から提出された復旧工事報告書に基づき完了確認を行い、施工範囲に植栽・種子吹付（緑化）が実施されていることを確認し、今後も適切な維持管理を行うよう指導した。東部農林事務所長は、同月７日、復旧工事完了報告書を受理した。

（甲４０、４１）

（コ）原告は、平成２０年８月１２日、熱海市役所で行われた本件各土地に関する打合せの際、本件各土地にさらに土砂を搬入したいなどと申し入れた（甲４２、乙３０）。

（サ）原告は、平成２１年に原告が借入れをしていた株式会社ＳＦＣＧが破産したことに伴い財務状況及び資金繰りが急激に悪化したことにより、断続的に賃貸物件の毎月の電気代や従業員の給与等の支払を遅滞するようになった。（甲３、５、６９、乙３０）

（シ）東部農林事務所は、平成２１年４月２１日、原告に対し、原告が建築廃材を本件各土地に搬入しているとして、その撤去を指示した。（甲２７）

（ス）東部農林事務所は、平成２１年５月２８日、原告に対し、本件各土地に建築廃材が搬入されているとして、その撤去を指示した。（甲２７）

（セ）東部健康福祉センターが解体業者（トランスファー）に、本件各土地に搬入した市街地の廃材を搬出するよう指導していたところ、熱海市は、平成２１年６月１９日、同センターに、産業廃棄物処分場への持込みを指導するように申し入れた（甲２７）。

(ソ) 平成21年6月21日、東部農林事務所の現地調査により本件各土地への残土の搬入が確認された(甲27)。

(タ) 平成21年6月24日、熱海市役所から本件各土地に残土搬入の動きがあるとの情報提供があり、東部農林事務所及び熱海市は、現地調査を実施した。重機が3台持ち込まれており、土が搬入されていることを確認した。土を搬入していた業者は小田原の業者であり、残土場として本件各土地を提供して処分料を受け取り、他の開発費用に回していると説明した。(甲27、乙18)

(チ) 熱海市は、平成21年7月2日、原告及びソウメイに対し、申請のあった範囲と実際が異なっているため変更の書類を提出するよう指導した。ソウメイは、土砂が下流域に流出しないよう対策を講ずる旨回答した。原告の担当者は、この程度の残土受け入れでは利益がほとんどないため、いずれは1haを超えて土砂の搬入を行いたい等述べた。東部農林事務所は、工事を中止し、伐採届、小規模林地開発の手続を行うよう指導した。(甲27、乙16)

(ツ) 熱海市は、平成21年10月9日頃、雨水により、本件各土地の転圧不足の土砂が流れ出していることを確認した。被告及び熱海市は、上記の報告を受けて、同年11月11日、その原因について本件届出において計画されていた土砂流出防止のための堰堤の築造がされていないため、泥水が流出したのではないかなどとし、行政代執行による安全上の措置を検討するなどした。(甲60、乙19)

(テ) 熱海市長は、平成21年11月13日付で、原告に対し、本件届出に係る土の採取等について、工期及び工法の変更の手続を行うこと、災害を防止するための必要な措置を取ること、土採取行為面積を確定することを指導し、期限を同月30日と定めた。(甲61、乙17)

(ト) 熱海市は、平成21年11月13日、ソウメイに対し、降雨時に本

件各土地からかなりの土砂が流出しているため、早急に土砂流出対策を行うよう求めた。ソウメイは、原告に状況を説明し、原告が対応しないようであればソウメイで対応する旨返答した。(甲 28、29)

5 (ナ) 東部農林事務所と熱海市は、平成 21 年 11 月 17 日、原告に土砂搬入の中止を指導すること、本件届出に係る計画に合わせて現場を補正させること等の対応をとることを確認した。(甲 29)

10 (ニ) 熱海市は、平成 21 年 12 月 1 日の被告との打合せを踏まえ、平成 21 年 12 月 2 日、原告及びソウメイに対し本件各土地の土砂について指導を行ったところ、12 月 7 日の週に最下流部にセメント安定処理により土えん堤を設置し、盛りこぼした土砂の流出防止のため整形する内容の防災措置を施工する旨の回答があった。(甲 43、44)

イ 本件変更届出①及び②から本件売買契約締結までの事情

15 (ア) 原告は、平成 21 年 12 月 9 日付で、熱海市長に対し、工期を平成 22 年 4 月 8 日までとし、現場責任者を千葉工業代表者 c に変更する本件変更届出①を提出した。(甲 4 の 2、乙 26)

(イ) ソウメイは、平成 21 年 12 月 9 日、本件各土地の防災工事に着手した。(甲 45)

20 (ウ) 原告は、平成 22 年 3 月 23 日付で、熱海市長に対し、工期を平成 22 年 7 月 8 日までに変更する本件変更届出②を提出した。(甲 4 の 3、54 の 1・2)

(エ) ソウメイは、平成 22 年 6 月 11 日時点で、熱海市の指示のとおり本件各土地の下流部に沈砂池を設ける等の防災工事を完了し、同月中に作業を終了することとなった。(甲 30、45)

25 (オ) 熱海市は、平成 22 年 7 月 1 日、本件各土地におけるトランスファーによる残土処分及びコンクリートガラ撤去計画について、e から聴取を行ったところ、e は、原告にもトランスファーにも資金的に余裕がな

いため、資金捻出のため本件各土地に土を入れたいなどと述べた。(甲 3 2)

(カ) 平成 22 年 9 月 7 日時点で、本件各土地上段部は、木くず交じりの土砂が撤去され、法面の転圧が実施されていることが確認できた (甲 6 8 の 2 別紙 2)

(キ) 熱海市長は、平成 22 年 9 月 17 日付で、原告に対し、本件変更届出②の工期が平成 22 年 4 月 8 日から同年 7 月 8 日までとなっており、協議において同年 8 月 10 日までに完成させ検査を受ける予定だとしていたが、完了届が提出されていないとして、本件各土地で土砂災害が発生すると逢初川水域の住民の生命と財産に危険を及ぼす可能性があるため、今後土砂の搬入をしないこと、完了届を提出して検査を受けることを要請した。(乙 5)

(ク) 熱海市長は、平成 22 年 10 月 8 日付で、原告に対し、上記の要請を無視して残土の搬入が行われており、土砂崩壊が発生するおそれがあるため、即時に土砂の搬入を中止するよう要請した。(乙 6)

(ケ) 監視員は、平成 22 年 10 月 13 日、現地調査を行い、神奈川県 of 業者により、残土が搬入されていることや数日前にも残土が搬入されたことを作業者から確認した。(乙 20)

(コ) 原告代表者と e は、平成 22 年 11 月 4 日、熱海市へ来所し、本件各土地に接続する道を作り、土砂をさらに搬入したい旨を申し入れたが、熱海市としてはこれ以上の本件各土地への土砂の搬入は認めない方針であった。(乙 21)

(サ) 熱海市と東部農林事務所は、平成 22 年 11 月 10 日に協議し、原告とソウメイによる本件各土地の残土処理はほぼ計画どおりに完了し、緑化を残すだけとなっていたこと、熱海市の判断で、事業者に期間を引き延ばされて残土の搬入が継続されることを防ぐため、許認可期間をも

って完了扱いとしていること、トランスファーが無許可で残土を搬入していることが確認され、トランスファーによる違法な残土処理への対応が課題であり、搬入された土砂の撤去を指導するといった対応を検討した。また、原告が市道と開発地を連絡する道路を開設し、その残土を本件各土地に搬出する計画があるようであるため、道路改変面積と残土処理改変面積が合計1haを超えないかを確認するとされた。(甲31)

ウ 本件売買契約に関する事情

(ア) 原告とaは、平成23年1月28日、本件売買契約を締結した。原告が本件各土地の引渡しまでに熱海市から本件届出に関して指摘された事項(沈砂池に対し、ヒナ段崩壊部分を整形し硬化剤にて固めること)に対応した防災工事を実施して完了届を提出すること等を合意した。(甲6)

(イ) 原告とaは、平成23年2月25日、原告により前記(ア)の履行がされていないため、原告による履行がされるまで、aが本件売買契約の代金のうち300万円の支払を留保することを合意した。(乙22)

エ 本件変更届出③及びeによる防災工事の実施までの事情

(ア) 熱海市長は、平成23年3月25日付で、原告に対し、本件届出に係る土の採取等について、変更届にある期日を大幅に超えており、届出による工法は取られておらず、付帯条件に記した災害防止措置もされていないとして、平成23年4月15日までに協議を行うことを要請した。

(乙7)

(イ) 平成23年3月25日、熱海市は、本件各土地に土砂が搬入されているとの情報提供を受け、監視員は、平成23年4月11日、本件各土地に廃棄物(竹)が混じった土砂が置かれていることを確認した。(甲15の1・2)

(ウ) 熱海市長は、平成23年4月27日、原告に対し、本件届出に係る土の採取等について、変更届にある期日を大幅に超えており、届出によ

る工法は取られておらず、付帯条件に記した災害防止措置もされておらず、再三にわたる要請にもかかわらず適切な対応がとられていないとして、土採取条例 13 条 1 項に基づき、平成 23 年 5 月 13 日までに、土採取等事業の現況（搬入した土量、搬入元、実施時期等）、現況に至った経緯、今後行う具体的な安全対策と実施日程について文書による報告を行うこと、報告がされるまでは本件各土地への土砂の搬入を中止することを要請した。（乙 8）

東部農林事務所は、平成 23 年 4 月 28 日時点において、森林改変面積が把握できなかったこと、だれがどの範囲の盛土をしているのか特定できなかったこと、盛土のみならず、産業廃棄物の投棄もあり、盛土に関係する事業者を特定することや複数の事業者の関係を把握し、その一体性を証明することは難しいと判断していた。また、森林改変面積が 1 ha を超えていると認識しておらず、隣地開発許可違反として指導は難しいと考えており、熱海市と協議し、熱海市において土採取条例に基づいて対応するものと認識していた。（甲 9）

（エ）熱海市は、平成 23 年 5 月 19 日、原告代表者の代わりに協議に出席した d に対し、（ウ）の要請に対応すること、原告が盛土を実施した本件各土地の法面が崩れてきており危険であるため、法面保護や排水対策を行うこと、土採取の届出がされていない区域に搬入した土砂は現場から搬出すること、すでに期限を過ぎているため、延長申請を行うとともに、同月 31 日までに計画書（報告書）を提出すること、搬入した廃棄物は被告の指導に基づき適正に処理すること等を指導した。（甲 62、69、72、乙 22）

（オ）熱海市建設課長は、平成 23 年 6 月 24 日付で、原告に対し、平成 23 年 7 月 8 日までに、法面が崩壊している部分の復旧対策、土砂流出防止対策、排水対策及び緑化対策についての計画図を作成し、現場責任

者、施工期間に係る変更届とともに提出するよう求めた。(甲 6 3)

(カ) 平成 23 年 7 月 12 日、本件各土地において熱海市の担当者と d、
e 及び a が同席して協議が行われた。熱海市が原告による本件各土地の
防災工事を求めたところ、d、e 及び a は、a が未だ原告に支払ってい
ない本件売買契約の代金の一部を e に支払って、e が本件各土地におけ
る防災工事を実施することを合意した。熱海市と d、e 及び a は、同防
災工事において、沈砂池対策として、沈砂池に堆積している土砂を除去
し、掘り込み式の頑固な構造で補強すること、土砂流出防止対策及び排
水対策として、法面の小段ごとに小段排水溝を設け縦排水溝等の集排水
施設で排水できるように措置すること、法面崩壊対策として、最下部か
ら三段小段部までの法面勾配を修正し中間検査を受けること、確認後、
最上段まで施工協議を行い、法面崩壊を防止するよう措置することを確認
した。

d は、熱海市からの指示を受けて、同日付で、原告として、e による
防災工事が実施されることを踏まえて、工期を上記防災工事の予定工期
である平成 23 年 7 月 13 日から同年 8 月 15 日までとし、現場責任者
を d に変更する本件変更届出③を提出した。d は、後日、上記の合意及
び本件変更届出③の提出について原告代表者から了承を得た。(甲 4 の 4、
7、55 の 1・2、56、69、d 証人)

(キ) e は、平成 23 年 8 月 1 日から同月 30 日に、本件各土地の防災工
事として、法面の整形、転圧を実施し、沈砂池の土砂を除去して沈砂池
を湧水状態とし、水路となる木柵側溝とこれに接続する縦排水溝と集水
柵を設置する工事を行った。(甲 8 の 1・2、甲 68 の 2 別紙 4・6～8)

以後、原告としての行為・届け出はされていない。他方、熱海市から
は、原告に対し、平成 23 年 10 月 19 日付で本件各土地の開発を含む
複数の事業に関して、今後の対応について協議したいと申し入れたが、

その後は、原告に対して、教義等を含め対応を求めたことはなかった。

(甲 50、乙 4)

オ e による防災工事後、本件災害発生までの事情

(ア) 平成 23 年 8 月 30 日、本件各土地の立入調査が行われ、降雨の影響か、本件各土地の一部に崩落があったこと、がれきの分別、搬出作業が行われていたことが確認され、排出事業者の特定作業を進めることとなった。(乙 3)

(イ) 平成 23 年 9 月 14 日、本件各土地の立入調査により、斜面の一部に崩落があるほか、上部残土の山が整地されていたことが確認された(甲 24 の 1)。

(ウ) 平成 23 年 10 月 4 日、本件各土地の立入調査により、e が斜面崩落部分の修復作業を行っていること、本件各土地に大きな崩落があり土砂が流入していることが確認された。e は、この崩落により、修復に 1 か月作業が必要となったと述べた。(乙 29)

(エ) 熱海市と a、g 及び e は、平成 23 年 11 月 18 日、本件各土地において協議し、本件届出に係る土採取について、熱海市が本件各土地の入口に門扉を設置すること、届出者及び土地所有者による事業として、e が本件各土地に大型土嚢の設置、法面の整地、沈砂池の土砂の除去及び沈砂池の拡大、本件各土地の整備、緑化等を実施し、土採取条例に基づく書面の提出を行うこと、e が上記の工事を実施し、a が e に工事費 300 万円を支払うことを確認した。上記協議の後、g が熱海市に連絡し、e が現場から外れ、a の関係会社であるユニホーが工事を行うことを伝えた。(甲 50、甲 68 の 1・24～25 頁、70、d 証人)

(オ) g は、平成 23 年 12 月 14 日、熱海市に対し、原告に本件各土地の作業を任せても進まないこと、e と施工方針が合わないことから、届出上の責任は原告にあることを前提に、土地所有者としてできる作業

を継続して進める旨述べ、被告や熱海市からの所有者に対する指示として対応してほしいと要望した。熱海市は、内部における検討において、土採取事業においては届出者、現場責任者の変更としてユニホーから変更届を提出してもらうことが望ましいが、原告の名前が消えてしまい、所有者の意図するところではなくなってしまうとし、所有者が自己敷地において、防災措置を事業とは関係ないものとして行うとして、申請や届出を行わない方法も考えられるが、原告に対しては何らかの処分をしていかなければならないなどと検討している。(甲 1 1、5 0、7 2、乙 2 3)

(カ) 熱海市は、平成 2 4 年 1 月 2 5 日頃までに、本件各土地の入口に門扉を設置した。同門扉の鍵は熱海市と a のみが所持しており、原告は所持していなかった。(甲 1 2、1 3、甲 6 8 の 1・2 4～2 5 頁、甲 6 8 の 2 別紙 9)

(キ) 熱海市は、平成 2 4 年 2 月 7 日、a に対し、本件各土地の安全対策工事の施工を依頼し、同年 4 月 5 日には、工事が完了し、本件各土地の緑化等が実施された。(甲 1 4、甲 5 8、乙 5 1)

(ク) a は、平成 2 4 年 9 月頃、e から防災工事の費用の請求を受けるが、支払わなかった。(甲 1 3、7 0)

(ケ) 熱海市は、平成 2 4 年 1 0 月 1 9 日、a に対し、本件各土地上の産業廃棄物の撤去を求め、同年 1 1 月頃以降、a は、ユニホーに作業を行わせるなどしたが、完全に撤去したわけではなく、埋め戻したものもあった。(甲 7 0)

(コ) 平成 2 5 年 4 月 1 6 日、監視員は、本件現場のがれきが一山を残して整地されていることを確認した。平成 2 7 年 7 月 5 日には、本件各土地の門扉の鍵が外され、中で重機による作業がされていることが確認された。(甲 1 5 の 3・4)

(サ) 平成27年7月14日、監視員は、現地確認を実施したところ、ユニホーからの委託により草刈りが実施されており、ユンボが持ち込まれており、現場に砂利を敷くためにユニホーが持ち込んだ旨の説明を受けた。(甲24の6)

5 (シ) 平成28年1月7日、監視員が本件各土地の現地確認を実施したところ、植林した樹木が順調に育っている様子であることが確認された。
(甲24の7)

(ス) 平成28年4月から6月にかけて、本件各土地において法面が崩壊するなどし、復旧作業や伐採が実施されていたが、無届であった。(甲1
10 5の5・9)

(セ) 平成29年1月10日、本件各土地内で重機による作業がされていることが確認された。同月12日には、監視員による現地の確認等がされ、廃棄物が埋められている旨の説明を受け、撤去の指導を行うこととした。監視員はその後令和3年4月までも継続的に現地の確認を行った
15 が、斜面の崩落等は確認されず、大きな状況の変化は見られなかった一方で、廃棄物の撤去はされず、指導を継続するにとどまった。(甲15の7、24の8から12)

(ソ) 令和3年6月11日、本件各土地に1日20台程度10トンダンプが土砂の搬入をしているとの情報提供があり、同月15日、本件各土地
20 において造成工事が施工されていることが確認された(甲15の9、16)。

(3) 本件災害についての検証等

ア 当時の観測状況

静岡県熱海雨量観測所では、令和3年6月28日の夜から7月3日にかけて断続的に雨が降り続き、同日午前10時までの72時間の総雨量は4
25 61mmに達しており、同観測所における1985年以降の48時間雨量、

7 2 時間雨量の最大値を上回る雨量となり、2 4 時間雨量についても盛土が造成された平成 2 1 年以降最大であった。(乙 2 4)

イ 被告による検証

(ア) 被告は、令和 4 年 3 月 2 9 日、本件災害時に本件各土地から崩落し
5 なかった盛土について安定性を評価したところ、降雨の状況によっては崩落する危険があり、盛土を撤去する等の安全対策を実施する必要性があると判断した。(甲 1 の 1、1 9)

(イ) 本件災害前(令和 2 年 1 月)及び災害後(令和 3 年 7 月)の地形差を解析した結果、本件災害による崩落により、源頭部の崩落土砂量は約
10 5 万 5 5 0 0 m³、源頭部から下流約 5 0 0 m に設置されていた砂防堰堤の捕捉土砂量は約 7 5 0 0 m³と試算され、その差の約 4 万 8 0 0 0 m³が砂防堰堤下流の市街地方面に氾濫流下したと推定され、砂防堰堤から下流の河道沿いの建物の多くが全半壊の被害を受けた。(乙 2 4)

国土地理院は、平成 2 1 年から平成 3 1 年(令和元年)の測量データの
15 比較から、同期間に形成された盛土の堆積を約 5 万 6 0 0 0 m³と算出し、被告はそのうち約 5 万 5 5 0 0 m³が崩壊したと推定した。(甲 5 2、乙 2 4)

ウ 本件災害に係る行政対応検証委員会の報告書

令和 4 年 5 月付で作成された、本件災害に係る行政対応検証委員会の報告書には、概要以下のとおりの記載がある(甲 9・乙 2)。
20

(ア)「A(原告)・B 社による残土処理はほぼ計画通りに完了し、緑化を残すだけとなっていた。市は事業者により工事期間をずるずると引き延ばされ、残土の搬入が継続されることを防ぐため、許認可期間(2 0 1 0. 7. 8)をもって完了扱いとしていた。別会社である D 社が無許可で残土を
25 搬入している。

2 0 1 1. 4. 2 8 時点で、誰がどの範囲の盛土をしているのか特定

できなかったことなどから、林地開発許可違反として指導することはできないと判断した。」

(イ) 原告の変更届出書では盛土は365m～380mまでとされていたが、実際にはそれより高い高さまで造成されており、届出の盛土量は3万6640m³となっているが、令和3年9月に地形図から被告が算定すると、365m～380mの高さでは約6000～8500m³しか入らないことが判明した。

平成21年12月10日から平成23年2月25日までに実際に行われた盛土は、届出とは異なり、高さ365m～400mまでの間、及び道路を挟んでその上部にまで盛土がされており、総盛土量は7万m³以上と推定される。その後も、複数関係者により、残土や廃棄物（木くず）が搬入された。

転圧されず、緩い状態で盛土され、地中及び表面に有効な排水設備がないこと等から、盛土の小規模な崩落が何度も発生しており、このような状態にあるにもかかわらず、平成22年11月4日には、A社（原告）とD社は市を訪問し、もっと土砂を入れたい旨述べているが、市は認めなかった。

エ 令和5年3月付の本件災害に関する熱海市議会調査特別委員会による本件災害に関する調査報告書（乙42）

上記報告書によれば、平成23年夏に実施された本件各土地の防災工事（前記(2)エ（キ）の工事）により安全性が担保されたとはいえない旨の指摘がされている。水路の側壁は丸太で水路底は土のままで機能性があるか疑問、沈砂池は重機で土を粗く削ったままであり、沈砂池の横断管は地表面に設置され、たまった雨水を盛土表面に放流しているだけに見受けられる、15mを超える盛土を撤去しておらず、盛土下部に設置すべき土堰堤が施工されていない等の理由による。

オ f 教授の研究結果（甲 5 2、7 1、f 証人）

f 教授は、本件災害の発生原因を解明することを目的とする研究を実施し、本件災害の土石流が発生した起点に残された未崩落の盛土のうち 4 地点から採取されたボーリングコア（地盤に削孔することで得られた土砂試料）の放射性セシウムの濃度を調査し、各土砂試料が形成された時期を推定した。推定の手法は、平成 23 年 3 月 11 日の福島第一原子力発電所の事故によって、大気中にセシウム 134 とセシウム 137 が概ね 1 : 1 の比率で放出されており、当時の土壌や堆積物の表面に吸着したと考えられるところ、セシウムは土壌内の粘土鉱物に吸着しやすく、一度吸着すると水に溶け出しにくいという性質を有すること、セシウム 134 が約 2 年で半減するのに対し、セシウム 137 は約 30 年で半減することから、土砂試料からセシウム 134 とセシウム 137 がともに検出され、それらの濃度を平成 23 年 3 月の値に補正した後の比率が概ね 1 : 1 となっている場合には、その土砂試料が、上記原発事故以降に採取地点又は別の場所において土壌や堆積物の表面にあり、大気と接していたこと（採取地点と別の場所にあった場合は、その後に採取地点に運び込まれたこと）が推測されるというものである。

調査の結果、4 地点のうち、崩落した土砂に最も近い地点のボーリングコア（甲 5 2 の No. 4 ボーリングコア）の深度 1.95 ～ 2.00 m の層と深度 0.47 ～ 0.52 m の層及び、同ボーリングコアから約 40 m 離れた地点のボーリングコア（甲 5 2 の No. 5 ボーリングコア）の深度 1.92 ～ 1.97 m の層から、上記福島の実験で放出されたとみて矛盾のない濃度のセシウム 134 とセシウム 137 が検出された。前者のボーリングコアについては、上位の層を平成 23 年 3 月の地表面と考えると、福島第一原子力発電所の事故後にその地表面を掘って下位の層の土砂を入れた上で土砂を埋め戻す作業がされたこととなり不自然であるから、よ

り下位の層である深度 1.95～2.00m の層が平成 23 年 3 月当時の
地表面だったと推測された。また、後者のボーリングコアの深度 1.92
～1.97m の層は平成 23 年 3 月の地表面と考えられ、そのセシウムの
比率が前者のボーリングコアの深度 1.95～2.00m のセシウムの比
率と近似しており、これらが連続して地表面を形成していたことが推測さ
れた。なお、その他の 2 地点のボーリングコアからはセシウム 134 は検
出されなかった。

f 教授は、以上の研究結果から、上記のセシウム 134 とセシウム 137
がともに検出された 2 地点においては、平成 23 年 3 月以降に人為的に
約 2m の土砂が盛られた可能性が高いと推測した。

2 争点(1) (本件各措置命令、本件戒告、本件令書発付処分及び本件代執行の取 消し及び無効確認を求める訴えの利益) について

(1) 本件各措置命令の取消し及び無効確認を求める訴えの利益について

本件措置命令 2 は、本件各土地の土砂が崩壊して河川に流出し災害が発生
する危険があったことから、災害の発生を防止することを目的として、原告
が本件各土地において行った盛土に係る土砂を撤去することを命じた行政処
分である。そして、静岡県熱海土木事務所長が本件代執行により本件措置命
令 2 により義務づけられた土砂の撤去を実行した結果、上記の災害の危険は
なくなり、本件措置命令 2 はその目的を達成した。また、本件措置命令 1 は、
原告に対し本件各土地で上記災害の発生を防止する何らかの安全対策措置を
命じるものであり、その安全対策措置の内容は土砂の撤去に限定されるもの
ではなかったが、静岡県熱海土木事務所長が本件代執行により本件各土地に
おいて崩壊のおそれのある土砂を撤去したことにより、上記災害を防止する
十分な安全対策措置が採られたものであり、結果として本件措置命令 1 の目
的もすでに達成されたというべきである。

したがって、本件各措置命令により原告に課されていた作為義務は、いず

れも、本件代執行が実行され、完了したことで消滅したといえるから、原告に本件各措置命令の取消し及び無効確認を求める訴えの利益は認められない。

よって、本件各措置命令の取消し及び無効確認を求める訴えはその利益を欠く不適法なものである。

5 (2) 本件戒告、本件令書発付処分及び本件代執行の取消し及び無効確認を求める訴えの利益について

行政代執行は、法令により直接に命ぜられ又は法令に基づき行政庁により命ぜられた行為について義務者がこれを履行しない場合に、当該行政庁が自らその行為をなし、又は第三者をしてこれをなさしめる行政上の義務の履行を確保する手段である。戒告及び代執行令書の発付処分は、代執行実施の前提要件であって、代執行の実施及び完了を終局の目的とする一連の手続を構成するものである。したがって、本件戒告及び本件令書発付処分は、いずれも代執行が完了した後はその目的を達し、法的効果が消滅したものと解されるため、本件戒告及び本件令書発付処分の取消し及び無効確認を求める訴えの利益は、本件代執行の完了によって消滅している。

さらに、上記のとおり本件代執行は既に完了しているところ、代執行により生じた結果としての事実状態が違法であって、回復されるべき事情があるとは認められず、判決によって本件代執行の取消し及び無効確認がされたとしても、行政庁が本件代執行の完了前の事実状態に原状回復すべき義務が生じるものでもない。したがって、本件代執行の取消し及び無効確認を求める訴えの利益も認められない。

以上によれば、本件戒告、本件令書発付処分及び本件代執行の取消し及び無効確認の訴えはその利益を欠く不適法なものである。

(3) 原告の主張について

25 原告は、上記各処分が有効に存在することが本件納付命令の適法性の要件となっているから、これらの取消し及び無効確認を求める訴えによって、本

件納付命令の違法性を基礎づけ、本件納付命令による支払義務を免れることができる利益がある旨主張する。

しかし、原告の主張する支払義務は、本件納付命令の効果によって生じるものであり、本件各措置命令並びに本件戒告、本件令書発付処分及び本件代執行によって直接に生じるものではないから、原告は本件納付命令自体の取消し及び無効確認を求めることによって上記支払義務を免れることができる。よって、原告の上記主張は失当である。

(4) 小括

以上によれば、本件各措置命令、本件戒告、本件令書発付処分、本件代執行の取消し及び無効確認を求める訴えは不適法である。よって、本件納付命令の取消し及び無効確認を求める訴えについてのみ本案の判断を行えばよいから、本案の争点としては、争点(4)のうち、本件納付命令が違法又は無効であるかについて検討することとする。

3 争点(4) (本件納付命令が違法又は無効であるか) について

(1) 本件各措置命令の違法事由を本件納付命令の違法事由として主張することの可否

原告は、本件各措置命令が違法又は無効であることを理由として、本件納付命令が違法又は無効であると主張しているため、当該主張の可否について検討する。

ア 本件措置命令2の違法事由又は無効事由の主張の可否

本件納付命令は、本件措置命令2の履行がされなかったために実施された本件代執行に要した費用を徴収することを目的として行われた処分である。したがって、そもそも本件措置命令2が無効である場合には、本件措置命令2の公定力が生じることはなく、これを前提とする本件納付命令も当然に瑕疵を有することになる。

本件措置命令2に取消事由が認められるが、無効の瑕疵までは認められ

ない場合には、本件措置命令 2 には公定力が認められ、取消判決等によって取り消されない限りは有効なものとして認められる。私人がその公定力を排除するためには、本来であれば出訴期間内に取消訴訟を提起して取消判決を得ることが必要となるが、前記のとおり、本件代執行の完了によって本件措置命令 2 は目的を達してその効果が消滅し、原告が提起した本件措置命令 2 の取消し及び無効確認を求める訴えはその利益を欠く不適法なものとなっており、原告が取消判決を得ることは既に不可能となっている。しかし、原告は、前記前提事実のとおり、本件措置命令 2 に加えて、それに引き続く本件戒告、本件令書発付処分及び本件代執行といった本件納付命令の前提となる一連の行政処分について、それぞれその出訴期間内に取消訴訟を提起しているのであり、本件代執行が完了する前に訴訟が終局していれば、原告が本件措置命令 2 の取消訴訟の訴えの利益を失うこともなかったのである。そうすると、原告が本件納付命令の取消訴訟又は無効確認訴訟において本件措置命令 2 の違法事由を主張できないこととなれば、原告は本件措置命令 2 の適法性を争う手段を尽くしているにもかかわらず、本件措置命令 2 の適法性を争う機会を得られないという不合理な結果を生じる。私人が行政処分の公定力を排除する機会を手続的に保障した行政事件訴訟法の趣旨に照らせば、原告に対して本件措置命令 2 の適法性を争う機会を手続的に保障すべきであるから、原告は、本件納付命令の取消訴訟において、本件措置命令 2 の違法事由又は無効事由を主張することができるといふべきである。

イ 本件措置命令 1 の違法事由又は無効事由の主張の可否

他方で、本件措置命令 1 に違法又は無効の瑕疵があったとしても、本件納付命令は、本件措置命令 2 により命ぜられた義務の履行を確保するためにされた本件代執行に引き続き、その費用の徴収のためにされた行政処分であり、本件措置命令 1 を前提とする処分ではないから、本来、本件措置

命令 1 の瑕疵を理由として本件納付命令に瑕疵が認められることにはなり得ないものと解される。

もともと、本件措置命令 1 と本件納付命令は法的には何ら関連性を有しないものの、前記のとおり、本件代執行により本件措置命令 1 で命ぜられた義務が事実上履行された状態となり、本件措置命令 1 の目的は達成されているのであり、本件措置命令 1 を前提として行政代執行やその費用の納付命令がされたのと同様の事実状態となっている。そうすると、仮に本件措置命令 2 に瑕疵がある場合においても、本件措置命令 1 が有効であれば、本件代執行や本件納付命令に実体的な瑕疵はなく、本件措置命令 1 を前提とする処分であることを示さなかったという手続的瑕疵のみが認められるとして、本件納付命令の有効性を認める余地がある。

(2) 本件措置命令 2 の違法事由又は無効事由の有無

ア 盛土条例による規制

盛土条例は、本件災害の発生を受けて、盛土等について必要な規制を定めることにより、土砂の崩壊等による災害の防止及び生活環境の保全を図り、県民の生命、身体及び財産を保護することを目的として制定され、令和 4 年 3 月 31 日に交付され、同年 7 月 1 日に施行された。

盛土条例において、盛土等、すなわち盛土、埋立てその他の土地への土砂の堆積（盛土条例 2 条）を行おうとする者は、盛土等を行う区域ごとに、あらかじめ知事の許可を受けなければならないものとされ、（盛土条例 9 条）、知事は、上記義務に違反して許可を受けないで盛土等を行った者に対し、相当の期限を定めて必要な措置を講ずべきことを命じ、又は相当の期間を定めて当該盛土の停止を命ずることができるとされる（盛土条例 27 条 2 項）。

また、盛土条例附則に規定された経過措置により、盛土条例の施行の際、現にされている土採取条例 3 条 1 項による届出に係る盛土等については、

当該届出の内容の範囲内で行われる限りにおいて、当該届出に係る期間が満了する日までの間は、盛土条例 9 条及び 27 条の規定は適用しないものとされる（盛土条例附則 4 項、盛土条例規則附則 2 項 20 号）。

イ 原告が盛土条例の施行時点において盛土条例 9 条に違反して許可を受けないで盛土等を行ったといえるかについて

被告は、原告が盛土条例の施行前から施行後にかけて放置という形で盛土行為を継続していたと評価できるから、原告は盛土条例の施行後に盛土条例 9 条の許可を受けないで盛土行為をしたものといえ、知事は盛土条例 27 条 2 項の適用により原告に対する措置命令ができること、原告は土採取条例に基づく届出の内容に従わずに不適法な盛土行為を行っていたものであるから、原告の盛土行為は盛土条例附則 4 項の経過措置の対象とならないことを主張する。そこで、以下では、原告が盛土条例の施行時点において盛土条例にいう盛土行為を継続していたといえるかについて検討する。

盛土条例においては、盛土等すなわち盛土、埋立てその他の土地への土砂等の堆積（盛土条例 2 条）が規制の対象とされ、盛土条例 9 条、10 条は、盛土等を行おうとする者に対し、盛土等の目的、盛土等に用いられる土砂等の量、盛土等を行う期間等を記載した申請書を知事に提出してその許可を受けることを義務付けている。これらの規定は、その規定内容に照らせば、知事の許可の後に新たに土砂を堆積させる行為がされることを前提としており、新たな土砂の堆積を予定していない者にまで上記許可を受けるための申請を義務付けるものではないと解される。そうすると、盛土条例の施行前に土地に土砂を堆積させる行為をし、盛土条例の施行後まで継続してその土砂を放置した者があるとしても、その者が盛土条例の施行後に新たに土地に土砂を堆積させる行為を予定していないのであれば、土砂を堆積させる行為がされた時点の法令に基づき規制を受け得るにとど

まり、その者に盛土条例 9 条、10 条に基づく知事の許可を得るべき義務が課せられることはないものといえる。

前記認定事実によれば、原告は、本件届出以降、本件各土地に土砂の搬入を行ってきたことが認められるが、熱海市が平成 24 年 1 月 25 日に本件各土地の出入口に門扉を設置した後は、熱海市と a のみがその門扉の鍵を所持しており、原告が本件各土地に新たに土砂を堆積させるなどの行為を行うことはできない状況であった。したがって、盛土条例が施行された令和 4 年 7 月 1 日の時点で、原告が盛土条例 9 条の許可を受けるべき盛土行為を行っていたとは認められない。

よって、本件措置命令 2 は、盛土条例 27 条 2 項の要件を満たさない違法なものであるから、本件措置命令 2 を前提とする本件納付命令は違法なものとして取り消されるべきものである。もっとも、本件措置命令 2 は、その処分当時から誤った認定に基づく処分であることが外形上客観的に明白であったとまではいえないから、無効であるとは認められず、本件納付命令も、無効であるとはまではいえない。

(3) 本件措置命令 1 の違法事由及び無効事由の有無

本件措置命令 2 が違法であるとしても、前記のとおり、本件納付命令が本件措置命令 1 を前提とするものとしてその瑕疵が治癒されると解する余地があるため、念のため本件措置命令 1 の違法事由及び無効事由の有無についても検討する。

ア 土採取条例について

(ア) 規制の内容

土採取条例において、土の採取等、すなわち切土、床堀その他の土地の掘さくをする行為、若しくは埋土又は盛土をする行為（土採取条例 2 条）を行おうとする者は、当該土の採取等を行う場所ごとに、土の採取等の計画を定め、知事に届け出なければならないものとされ（土採取条

例 3 条 1 項)、上記の届出をした者は、当該届出に係る土の採取等を完了し又は廃止したときは、遅滞なくその旨を知事に届け出なければならないとされる(土採取条例 8 条)。また、知事は、土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあると認めるときは、当該土の採取等を行っている者に対し、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(土採取条例 6 条)、土の採取等に係る跡地についても、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必要があると認めるときは、当該土の採取等の完了の日又は廃止の日から 2 年間に限り、当該土の採取等を行った者に対し、期限を定めて、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の必要な措置をとるべきことを命ずることができるとされる(土採取条例 9 条)。

(イ) 土採取条例 6 条の解釈

前記のとおり、土採取条例 6 条は、知事が「土の採取等を行っている者」に対して、土の採取等に伴う災害の発生のおそれがあると認めるときに必要な措置を命ずることができる旨規定している。

土採取条例においては、土の採取等は届出がされた計画に基づいて一定の期間実施することが予定されている(土採取条例 3 条 2 項)が、その期間中途切れることなく連続して土の採取等が実施される必要はなく、断続的であっても届出がされた計画における期間内かつ区域内において、計画された土の数量及び方法による土採取等の実施がされる限りは、届出の内容に違反するものではない(土採取条例 7 条 2 項参照)ものと考えられる。そうすると、土採取条例は、上記の届出によって、断続的であるとしても一連の土の採取等の行為全体について把握し、規制を及ぼすものであり、土の採取等の届出をした者がいったん土の採取等を休止しているとしても、届出がされた計画に基づく土の採取等の一連の行為

が全体として終了したといえなければ、土採取条例6条にいう「土の採取等を行っている者」として措置命令の対象となり得るというべきである。

また、土採取条例3条に基づく届出がされている場合であっても、知事は、届出者による土採取等の実施状況や対象となる土地の状況を恒常的に調査して正確に把握することは困難であり、届出者による届出やその他の申告の内容を基礎として現地を調査して上記の状況を把握せざるを得ないものであるから、土採取条例6条にいう「土の採取等を行っている者」といえるかどうかは、客観的な土採取等の実施状況のみならず、行為者からの届出及び申告の内容等をも考慮し、土の採取等の一連の行為が全体として終了したといえるかについて判断することが相当である。

イ 原告が土採取条例6条の「土の採取等を行っている者」に該当するか

(ア) 本件届出に基づく盛土行為の開始

原告は、平成19年3月9日付で熱海市長に提出した本件届出の計画に基づき、工期を12か月として平成19年4月頃から本件各土地において土砂の盛土を開始している。原告は、同年5月から6月頃にかけて、熱海市や東部農林事務所から盛土を中止し、土砂の流出防止対策を検討して復旧計画を提出するよう指導を受けたため、平成20年4月に復旧計画を提出した上、同年5月から6月頃に本件各土地の土砂の流出を防止する防災対策を実施し、同年8月に復旧工事の完了の確認を受けている。一方、上記復旧工事が完了した同月の時点で、本件届出の計画における工期は既に経過していたが、原告は、同月、熱海市に対して、本件各土地にさらに土砂を搬入したいと申し入れるなどし、平成21年4月及び5月には、東部農林事務所から本件各土地に搬入した廃材の撤去を指示され、同年7月から12月にかけて熱海市や東部農林事務所から、ソウメイを通じ、もしくはソウメイとともに、盛土の範囲等について指

摘を受け、本件届出の計画の工期等を変更する手続きを行い、必要な防災措置をとるよう指示されるなど継続して指導を受けていたことからすれば、原告は、同月頃までは本件届出に基づく盛土行為を断続的にであっても継続して実施していたものといえる。

5

(イ) 本件変更届出①及び②に基づく防災工事の実施

10

前記（ア）のとおり、原告は、平成21年7月から12月にかけて、ソウメイを通じて、もしくはソウメイとともに前記の指導を受けており、原告は平成21年12月9日付で熱海市長に対し、本件届出に基づく計画の工期を平成22年4月8日までとし、現場責任者をソウメイの代表取締役を務めていたc（記載は「千葉工業代表者c」）に変更する本件変更届出①を提出しており、実際に、ソウメイは平成21年12月9日から前記の指導に従った本件各土地の防災工事に着手している。その後、原告は平成22年3月23日付で熱海市長に対し、本件届出に基づく計画の工期を同年4月8日から同年7月8日までに変更する本件変更届出②を提出し、ソウメイは平成22年6月頃に上記の防災工事を終了している。以上の経緯に照らせば、原告は、平成21年7月頃から、本件届出の計画に係る盛土についてソウメイに工事を委託しており、ソウメイはこれに基づいて上記防災工事を実施したものと考えられる。

15

20

したがって、原告は、平成22年6月頃まで、本件変更届出①及び②に基づいて、ソウメイに委託することにより本件届出の計画に係る土採取等の工事を継続していたことが認められる。

(ウ) 本件変更届出②の工期経過後の盛土行為

25

原告は、熱海市長から、平成22年9月17日付で、本件変更届出②の工期が経過しているため、本件各土地に今後土砂の搬入をせず、完了届を提出して検査を受けるように要請された。また、原告は、同年10月8日付で、上記要請を無視して土砂の搬入が行われており、土砂の崩

壊が発生するおそれがあるため、即時に土砂の搬入を中止するよう要請されたが、同年11月4日に、熱海市に対し、本件各土地と市道を連絡する通路を開設するために、土砂をさらに搬入したいと申し入れている。したがって、原告は、本件変更届出②の工期の経過後も本件各土地への土砂の搬入を継続していたものであり、同月頃においても、完了届を提出するように求める熱海市の要請に応じず、本件届出の計画に基づきさらに土砂を搬入する意思を有していたのであり、この時点においても、本件届出に基づく盛土行為が終了したものとは認められない。

(エ) 本件売買契約締結後の本件変更届出③に基づく防災工事の実施

原告は、平成23年1月28日、本件売買契約により本件各土地をaに対して売却した。原告とaは、本件売買契約締結の際、原告が本件各土地の引き渡しまでに熱海市からの指摘事項に対応した防災工事を実施することを合意したが、同年2月25日には、上記合意の内容が履行されていなかったため、原告がこれを履行するまでaが本件売買契約の残代金300万円の支払を留保することを合意しており、本件届出の計画に基づき原告が行った盛土に関して、本件売買契約締結後も原告が本件各土地の土採取等を実施することが予定されていたものといえる。

原告は、同年3月から6月にかけて、熱海市から、本件変更届出②の工期を大幅に超えていることや届出による工法が採られていない等の指摘を受け、計画の訂正に係る手続を履践した上で本件各土地に必要な災害防止措置を実施するよう要請を受けた。そして、同年7月12日、熱海市の担当者と原告の従業員であるd、原告の取締役でありトランスファの代表取締役であるe及びaが本件各土地に立ち会い、熱海市が原告に対し本件各土地への防災工事を要請したところ、d、e及びaは、aが原告に支払っていない本件売買契約の代金の一部をeに支払い、eがその費用で本件各土地の防災工事を実施することを合意した。原告は、

熱海市からの指示を受け、熱海市に対し、同防災工事が実施されることを踏まえて、本件届出の計画の工期を変更し、現場責任者を d に変更する本件変更届出③を提出した。

5 以上の経緯を踏まえると、原告は、自身が受け取るべき本件売買契約の代金を e に支払うことにより、e に本件各土地の防災工事を委託し、本件届出の計画に係る土採取等の工事を実施したものである。よって、e が上記防災工事を実施した平成 23 年 8 月 30 日までは、原告は本件届出に係る土採取等を継続していたものと認められる。

(オ) 前記(エ)の防災工事以降の盛土行為

10 原告は、前記(エ)の防災工事の実施後から本件措置命令 1 が発出されるまでの間、熱海市から本件届出の計画に関して何らかの指導を受けることはなかった。熱海市は、原告の同席なく、平成 23 年 11 月 18 日に a や e らと協議して、e が本件各土地の防災工事を実施し、a が e に工事費 300 万円を支払うことを確認するなどしたが、最終的には、a
15 は、本件各土地の所有者として、a の関係会社であるユニホーにおいて工事を実施する旨を熱海市に伝えている。そして、以上の経緯に照らせば、a が自身の関連会社により防災工事を実施するに至ったことについて原告が関与していたことをうかがわせる事情はなく、原告が最終的に a の関連会社によって実施された上記防災工事に関与したものとは認め
20 られない。

また、熱海市は、原告が本件各土地に新たに土砂の搬入を行うことがないように、平成 24 年 1 月 25 日に本件各土地の入口に門扉を設置し、その鍵は熱海市と a のみが所持していたのであり、原告が、同日以降、本件各土地で土採取等を行うことは事実上不可能であった。そして、一
25 件記録によっても、その後、原告が実際に本件各土地において土採取等を行っていたことをうかがわせる事情はない。

そうすると、原告が本件届出に係る計画について完了届や廃止届を提出していないとしても、本件届出に係る計画の工期が経過しており、同日以降には原告が熱海市に対してさらに本件各土地における土採取等の予定や意向を申告することはしていないことに加え、上記のとおり、熱海市の対応により原告が本件各土地における土採取等を行うことが事実上不可能となったことを踏まえれば、同日の時点で、本件届出に係る計画に基づく一連の土の採取等の行為は終了したというべきである。

(カ) 小括

以上によれば、原告は、熱海市長に提出した本件届出の計画に基づき、平成19年4月頃から本件各土地において土採取等を開始したが、原告が本件届出③の工期を経過し、本件各土地での土採取等を行い得なくなった平成24年1月25日には、本件届出に基づく土採取等を終了したというべきである。したがって、原告は、本件措置命令1の発出時点において、土採取条例6条の「土の採取等を行っている者」に該当するとはいえない。

ウ 原告の土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出による災害が発生するおそれがあるか

知事が土採取条例6条に基づく措置命令をするためには、土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれが認められることが必要である。

前記認定事実によれば、原告は平成19年4月頃から平成23年頃まで本件各土地に土砂を搬入して盛土をしていたものと認められ、同年にeに委託して防災工事を実施させているが、本件災害に関する調査特別委員会による調査報告書によれば、上記防災工事は十分なものではなく、上記盛土が崩壊、流出する危険性が残存していたことを否定できない。そして、本件災害によって本件各土地の土砂が流出した後も、被告の調査において

本件各土地の盛土が崩落する危険性があるとされている。

しかし、被告は、そもそも、平成23年4月28日時点においても、森林改変面積を把握しておらず、だれがどの範囲の盛土をしているのか特定できていなかった。また、原告が本件各土地に土砂を搬入することができなくなった平成24年1月25日以降も、本件各土地に設置された門扉の鍵を所持するaやその関係会社によって継続して土砂が搬入されていた。また、本件災害後の本件各土地の盛土においてボーリングコアが採取された2地点においては、平成23年3月以降に人為的に2mの土砂が盛られた可能性が高いと推測されている。これらの事情に照らすと、本件措置命令1の発出時点において、本件各土地において原告がした盛土の範囲を特定することはできない。そうすると、本件措置命令1の発出時点において、本件各土地について土砂の崩壊、流出による災害が発生するおそれがあるとしても、原告がそのすべてを除去すべきであるとまで直ちに認めることはできない。

エ 被告の主張について

(ア) 被告は、土採取条例の解釈においては、土採取条例による規制がされた以上、土採取等を行う者には、同条例の目的の達成に向けた行動が期待され、個別具体的な規制を待つまでもなく、条理上、土採取等の結果について、土砂の崩壊等による災害の防止及び跡地の緑化等の整備を図るといった防災上の配慮をすべき作為義務が課せられ、先行する盛土行為によって危険を作出し、その危険を解消していない者は、積極的な土砂の搬入をやめたからといって完了又は廃止とはなりえず、放置という形で盛土行為を継続している状態にあると主張している。

しかし、土採取条例において、土採取条例3条の規定に違反して届出を行わずに土採取等を実施した者や、同条に基づく届出に違反して土採取等を実施した者に対して原状回復や防災措置工事等をすべき義務を定

める規定はない。また、上記規定の違反がされた場合に、土砂の崩壊、流出等による災害を防止するためにいかなる措置を採るべきかは、上記規定に違反した土採取等の具体的な態様や土地の状況等によって変わり得るのであり、上記規定の違反をした者が実施すべき具体的な措置の内容を適確に判断することは困難であることからすれば、知事による措置命令（土採取条例6条）がされることによってはじめて土採取条例に基づく具体的な義務が生じるものと解される。

本件の事情をみても、原告は本件届出の内容に違反した盛土を行い、再三の指導を受けていたことは認められるが、原告は熱海市からの指導を受けて要請された防災工事を一応は実施しており、平成23年8月30日に完了した防災工事以降は、熱海市から何らの指導も受けていなかった。しかも、原告は平成24年1月25日以降は本件各土地に立ち入ることができず、本件各土地に何らかの工事を施すことは事実上不可能でもあった。そうすると、原告が本件届出に係る計画に基づく一連の盛土行為によって本件各土地に災害の危険を生じさせていたとしても、同日から本件措置命令1が発出される前までの間に、土採取条例に基づき本件各土地に何らかの防災工事を実施すべき義務があったということとはできない。

(イ) 被告は、行為者が届け出た計画に沿って適正に盛土行為が行われ、完了の届出がなされて知事がそれを確認することによってはじめて当該盛土行為は安全が確保されたものとして完結し、盛土行為を行う者は土採取条例の規制から離脱すること、行為者が盛土行為を計画に沿って完了していない状態で終了する場合には、廃止する旨の届出をしなければならず、廃止する旨の届出があっても盛土行為による危険が存する場合は廃止されたものとは認められないと主張する。

確かに、土の採取等に伴う災害の防止のための方法や土の採取等に係

る跡地の整備（土採取条例3条2項）については、対象となる土地を計画に定めた一定の状態にして完成させることが土採取等の行為の完了のために必要であると考えられる。また、届出者による完了届や廃止届が提出されたかは、届出に基づく一連の土の採取等の行為が継続しているかどうかを判断するに当たり考慮すべき重要な一事情といえる。しかしながら、完了届又は廃止届の提出がされていないとの一事をもって土の採取等の行為が継続していると判断できるものとまではいえない。

前記認定事実によれば、原告は、熱海市からの指摘を受けて、原告の費用によりeに委託して上記指摘に対応する本件各土地の防災工事を実施させており、その後に熱海市から本件各土地の防災工事や整備について何らかの指導を受けることは全くなかったのであるから、本件届出に基づく災害の防止や跡地の整備に係る措置に関して求められたものについては、上記防災工事の時点で一応完了させたものと考えられる。原告は、本件届出に係る計画について、完了届又は廃止届を提出していないものの、本件変更届出③により上記防災工事の工期として届け出た期間を経過し、平成24年1月25日以降は、熱海市が門扉を設置したことにより、原告が本件各土地に土砂の搬入を行ったり何らかの工事を実施したりすることができなくなったことに照らせば、原告の本件届出に基づく一連の土採取等の行為は終了したというべきである。

オ 小括

以上によれば、本件措置命令1は違法なものであり、これを根拠として本件納付命令の適法性が認められるという余地も認められない。

第4 結論

以上によれば、本件各措置命令、本件戒告、本件令書発付処分及び本件代執行の各取消しを求める訴え並びにそれらの処分の無効確認を求める訴えは、不適法であるから、いずれも却下することとし、本件納付命令は違法であるから、

これを取り消すこととし、原告のその余の請求（本件納付命令の無効確認を求める部分）は、理由がないからいずれも棄却することとし、訴訟費用の負担について行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条、64条本文を適用して、主文のとおり判決する。

5 静岡地方裁判所民事第1部

裁判長裁判官 日 野 直 子

裁判官 酒 井 智 之

10

裁判官 牧 野 芙 美

(別紙) 関係法令の定め

1 静岡県土採取等規制条例

(目的)

- 5 第1条 この条例は、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。

(定義)

- 10 第2条 この条例において「土の採取等」とは、次に掲げる行為をいう。

- (1) 切土、床掘その他の土地の掘さくをする行為
- (2) 埋土又は盛土をする行為

(土の採取等の計画の届出)

第3条

- 15 1項 土の採取等を行おうとする者は、当該土の採取等に着手する日の30日前までに、規則で定めるところにより、当該土の採取等を行う場所ごとに、土の採取等の計画を定め、知事に届け出なければならない。ただし、非常災害のために土の採取等を緊急に行う必要がある場合は、この限りでない。

- 2項 前項の土の採取等の計画には、次に掲げる事項を記載しなければならない。

- 20 (1) 氏名（法人にあっては、名称及び代表者の氏名）及び住所
- (2) 現場責任者の氏名及び住所
- (3) 土の採取等を行う場所の区域
- (4) 土の採取等に係る土の数量
- (5) 土の採取等を行う期間
- 25 (6) 土の採取等の方法及び土の採取等のための設備その他の施設に関する事項
- (7) 土の採取等に伴う災害の防止のための方法及び施設に関する事項

(8) 土の採取等に係る跡地の整備に関する事項

(9) 前各号に掲げるもののほか、規則で定める事項

(計画変更の勧告)

第5条 知事は、第3条第1項若しくは第3項又は前条第2項の規定による届出があつた場合において、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、当該届出をした者に対し、当該土の採取等の計画の全部又は一部の変更を勧告することができる。

(措置命令)

第6条 知事は、前条の規定による勧告を受けた者がその勧告に従わないで土の採取等を行つており、かつ、当該土の採取等に伴う土砂の崩壊、流出等による災害が発生するおそれがあると認めるときは、当該土の採取等を行つている者に対し、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。

(停止命令)

第7条

1項 知事は、土の採取等を行つており、かつ、前条の規定による命令に従わないとき、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と認めるときは、当該土の採取等を行つている者に対し、当該土の採取等の全部又は一部の停止を命ずることができる。

2項 知事は、第3条第1項の規定に違反して届出をせず、又は同項若しくは第4条第2項の規定による届出に係る第3条第2項第3号から第9号までに掲げる事項の内容に違反して、土の採取等を行つており、かつ、当該土の採取等の全部又は一部の停止を命ずることができる。

(完了等の届出)

第8条 第3条第1項又は第3項の届出をした者は、当該届出に係る土の採取等を完了し、又は廃止したときは、遅滞なく、規則で定めるところにより、その

旨を知事に届け出なければならない。

(土の採取等の跡地に係る措置命令)

第 9 条 知事は、土の採取等に係る跡地について、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必要があると認めるときは、当該土の採取等の完了の日又は廃止の日から 2 年間に限り、当該土の採取等を行つた者に対し、期限を定めて、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の必要な措置をとるべきことを命ずることができる。

(土の採取等の跡地の緑化等の勧告)

第 10 条 知事は、土の採取等に係る跡地の周辺の環境の保全のため必要があると認めるときは、土の採取等を行つた者に対し、当該土の採取等に係る跡地について緑化等必要な措置をとるべきことを勧告することができる。

以上

2 静岡県盛土等の規制に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、盛土等について必要な規制を行うことにより、土砂等の崩壊、
飛散又は流出による災害の防止及び生活環境の保全を図り、もって県民の生
5 命、身体及び財産を保護することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 盛土等 盛土、埋立てその他の土地への土砂等の堆積をいう。

10 (2) 土砂等 土砂及び土砂に混入し、又は付着した物、改良土並びに再生土をいう。ただし、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）第2条第1項に規定する廃棄物及び土壤汚染対策法（平成14年法律第53号）第16条第1項に規定する汚染土壌を除く。

15 (3) 改良土 土砂をセメント、石灰その他の物により安定処理した物をいう。

(4) 再生土 廃棄物の処理及び清掃に関する法律第2条第4項に規定する産業廃棄物（建設工事により生じた汚泥その他規則で定めるものに限る。）の脱水、乾燥その他規則で定める処理により生じた物であって土砂と同様の形状のものをいう。

20 (5) 盛土等区域 盛土等を行う土地の区域をいう。

(省略)

(盛土等の許可)

第9条 盛土等を行おうとする者は、盛土等区域ごとに、あらかじめ、知事の許可を受けなければならない。ただし、次に掲げる盛土等については、この限り
25 でない。

(省略)

第 27 条

2 項 知事は、第 9 条又は第 15 条第 1 項の規定に違反して許可を受けないで盛土等を行った者に対し、相当の期限を定めて必要な措置を講ずべきことを命じ、又は相当の期間を定めて当該盛土等の停止を命ずることができる。

5

3 静岡県盛土等の規制に関する条例附則

3 項 この条例の施行の際現に盛土等を行っている者（当該盛土等を行うのに必要な法令又は条例の規定による許可等の処分を受けず、又は届出等の行為をしないで盛土等を行っている者及び次項の適用を受ける盛土等を行っている者を除く。）については、この条例の施行の日から起算して 9 月を経過する日までの間は、第 9 条の規定は、適用しない。その者がその期間内に同条の許可の申請をした場合において、その期間を経過したときは、その申請について許可又は不許可の処分があるまでの間も、同様とする。

10

4 項 この条例の施行の際現にされている法令又は条例の規定による許可等の処分又は届出等の行為であって規則で定めるもの（以下「許可等」という。）に係る盛土等については、当該許可等の内容（規則で定める変更の内容を含む。）の範囲内で行われる限りにおいて、当該許可等に係る期間が満了する日までの間は、第 4 章の規定は、適用しない。

15

4 静岡県盛土等の規制に関する条例施行規則附則

20

2 項 条例附則第 4 項に規定する規則で定める法令又は条例の規定による許可等の処分又は届出等の行為は、次に掲げるものとする。

（省略）

(20) 静岡県土採取等規制条例第 3 条第 1 項又は第 3 項の規定による届出

25

（省略）

以上