

平成 27 年 6 月 29 日

国土交通大臣 太田 昭宏 様
東日本高速道路株式会社
代表取締役社長 広瀬 博 様
横浜市長 林 文子 様

横浜環状道路（圏央道）対策連絡協議会（連協）

事前シミュレーションなしに盛土地帯に
トンネル掘削するのは法に反する（要請）

早速ながら現在事業者が計画している横浜環状南線（以下「南線」という。）の桂台トンネル掘削について、是非とも地元住民の声を聴いて頂きたくここに申し入れ致します。

桂台地区は東日本大震災で壊滅的な被害を蒙った東北各地の住宅造成地と同じ谷埋め盛土地帯であり、そこに 6 車線の大型トンネルを掘削すれば大地震時の被害は想像を絶するものになることは明らかです。従って、宅地は常時安全な状態に維持するように務めなければならないという宅地造成等規制法第 16 条の規定に則り、今回のような大規模トンネルの掘削は事前に徹底して検討するのが法を守る道です。その結果どうしても事業を進めようというのであれば、トンネル掘削による被害、とくに大地震時の被害について事前にシミュレーションを行い、その結果をみて法律に反しないことを確かめた上で事を進めるかどうかを判断すべきであり、地域住民の命と安全な生活を守るために私達はそのことを強く要請致します。

理由の詳細を以下 1~7 に述べます。

目 次

1. 盛土地帯に大型トンネルをいくつも掘削する南線計画
2. 住民との約束を反故にする盛土地帯のトンネル掘削強行
3. 盛土地帯は大地震で致命的な被害を蒙る
4. 桂台トンネル掘削の危険性
5. 宅地造成等規制法制定とその改正
6. トンネル掘削で現状を破損するのは宅造法違反
7. 桂台トンネル掘削の前にシミュレーション実施を強く求める

1. 盛土地帯に大型トンネルをいくつも掘削する南線計画

南線は横浜市栄区にトンネルを東西に貫通する計画であり、現在そこに居住する住民に生命、財産に関わる甚大な被害が想定される。とくに深刻なのは、これらの住宅地は昭和 40 年代から 50 年代にかけて丘陵地を谷埋め盛土して宅地開発したもので、住宅の大半は盛土の上に建てられていることである。

もともとこの地域は地質学的に脆弱な地盤であることから、宅地開発以前の昭和 37 年にすでに横浜市は栄区のほぼ全域を宅造法に基づき宅地造成工事規制区域に指定し、現在に至っている（資料 1 栄区域と南線は住民記入）。従って栄区の宅地開発は当然この工事規制に従って行われたものであるが、住宅がまだ建っていなかった昭和 37 年当時に比べて現在は盛土の上に住宅が密集して建てられている状況であり、上記の工事規制の意味は格段に大きく、当然それは厳しく守られなければならないことは言うまでもない。

2. 住民との約束を反故にする盛土地帯のトンネル掘削強行

南線は盛土地帯に建てられた住宅密集地に庄戸、桂台、公田、笠間の 4 つのトンネルを掘削する計画とされるが、事業者はこれらのうちまず桂台トンネル掘削を始めると発表し、平成 27 年 4 月 13 日に入札を行って施工業者を決定した。このトンネル掘削について住民は地盤沈下など生命、財産に関わる深刻な問題として強く反対したにも拘らず、事業者が一方的に話し合いを打ち切って工事着工の準備を進めている。しかしこれは平成 17 年 3 月に国交省事業評価監視委員会が南線を事業継続とした際に付した「事業を進めるに当たっては住民の理解を得ることが不可欠である」との付帯意見を無視し、住民との約束を反故にするものである。このような住民無視の一方的なやり方で今後庄戸、公田、笠間のトンネル掘削も強行する恐れがあり、それをさせないためにも私達は今回の桂台トンネル掘削の危険性と不当性を徹底的に追及することとする。

3. 盛土地帯は大地震で致命的な被害を蒙る

平成 23 年 3 月の東日本大震災では地震と津波により壊滅的な被害が発生したが、その中で本件に関わるものとして大地震そのものによる宅地開発地域の盛土地帯の住宅が想像を超える大きな被害を蒙ったことが知られている。例えば、昭和 50 年代に丘陵地に造成された仙台郊外の宅地では 31 ケ所の約 2,100 戸が被災し、ある町会では全 190 戸のうち 189 戸で地滑り被害が確認され、69 戸が全壊したという（資料 2）。地滑りなども地盤が動けばいくら住宅の耐震補強をしても家は傾くわけで、仙台市では 4,000 棟以上が地滑りに

遭ったという。もちろん、このような被害は宮城県だけでなく、国土交通省によると、地滑りや亀裂が生じた「危険」や「要注意」とされた宅地は岩手、福島両県を含む9県の3,610ヶ所に上るといふ。

また、東日本大震災では関東でも地滑り被害が発生しており、茨城県東海村の造成地のある南台団地は730戸の1割程度が被害を受け、これは谷埋め盛土の大部分が滑る滑動崩落が起こったことによるという。このような盛土地帯の造成地の被害対策をどうするかが大きな課題になっているが、いまのところ有効な対策はなく、例えば、東京都は多摩地区で直下型地震が起きた場合、造成地宅地の3,078棟が全壊すると推定しているという（資料3）。

以上のように、谷埋め盛土地帯の造成地は大地震に遭遇すると壊滅的な被害を受けることがわかったが、これらの多くは昭和50年代に造成して以来、住民はもちろん業者によっても地盤に影響を与えるような大規模な土木工事はなくまま大事に保全されてきたのである。それにも拘わらず盛土地帯に造成されたことによって甚大な被害を受けたのである。このことからみて、南線沿線の盛土地帯に造成されている方に及ぶ宅地も大地震が起きれば同じように甚大な被害を受けることは免れないに違いない。盛土地帯は地盤そのものが脆弱でいくら大事に保全していても一旦大地震が起きれば容易に壊れてしまうのがもともとの在り方であることを忘れてはならないのである。

以上に示したいくつかの例から、大地震が発生したとき盛土地帯が予想を超えた大きな被害を受けることがわかるが、全く同じことが本年3月のネパール大地震で起きていたことがわかった（資料4）。しかもこのような被害はネパールが神奈川県と地理的共通点を持っていることによるものである。とくに首都カトマンズの街は盆地の中の丘陵地に広がっており、これは丘陵地を切り崩した盛土の上に住宅が密集して建っている横浜と同じであり、このことが今回の被害の原因になっているという。現地調査に当たった小長井土木学会調査団長はこのように述べ、ネパール大地震は決して「対岸の火事ではない」と警鐘を鳴らしている（資料4）。

4. 桂台トンネル掘削の危険性

桂台地域は昭和40年代から50年代にかけて丘陵地を切り崩して谷埋め盛土して宅地開発したところであり、トンネル掘削により地盤に影響を受ける宅地は数千戸に及ぶ広大な地域である。横浜市はこれらの地域を含む市全域について盛土分布と断面図を作成しており、住民はこれらを開示請求により入手した。ただ、データは膨大なため、ここでは湘南桂台地区（約1,500戸）についてのデータを取り上げて示すこととする。この地区はトンネル掘削により地盤に最も大きな被害を蒙ると予想されるだけでなく、南線の6車線の

トンネルとその上に敷設される都市計画道路、上郷公田線 4 車線が住宅地の真中を貫いて走るため、街が分断されて今まで築き上げてきたコミュニティが壊されるという大きな打撃を受ける点でも極めて深刻である。

横浜市作成の湘南桂台地区の盛土の平面図（資料 5）を見ると典型的な盛土地帯の様相を示しており、盛土は 48%に達するという。さらに断面図によると、資料 5 の SA440 での盛土の厚さは 30m に及んでおり（資料 6）この上に密集して造成された宅地は文字通り砂上の楼閣であり、一旦大地震が起きれば土砂もろとも崩壊する危険な状況にある。

事業者は湘南桂台地区の道路予定地を中心に今までに 5 ケ所のボーリング調査を実施したが、その結果地表 4.5m から谷底までの約 20m が帯水層（地下水によって飽和されている透水層）になっていることがわかった。これはトンネル工事での水漏れによる地盤沈下、さらには大地震の際の宅地崩壊の危険性が心配される。また、地下水は地表 4~10m 下の位置にあることがわかったが、地下水がこのように地表に近い位置にあるのは大地震時に流動化現象で地滑りが起こりやすいといわれているので、この地区は大地震時に地滑りによる崩落の危険性に曝されていることになる。

大地震の予見ができない現在、大地震による盛土地帯の被害の恐ろしさを強調しても、事業者はそれに真剣に対応せず、またそれを自らの問題として深刻に受けとる住民も必ずしも多くないのが現状であるが、地震予知の可能性の如何に拘わらず、今後数年から 30 年以内に南関東に M7~M8 クラスの地震が起きることは誰も否定できない極めて現実性の高いことなのである。この意味で大地震時の危険、とくに盛土地帯の危険性については強調しても強調しすぎることはないのである。

5. 宅地造成等規制法制定とその改正

以上のように、事業者は住民の反対の声など一顧だにせず、大地震時に盛土地帯の宅地が壊滅的な被害を蒙る恐れのあることを知りながら強引に事を進めており、それはまさに「そこのけ、道路が通る」の言葉通り道路建設の前にはすべてがどいて道を開けるものと思っているかのようなものである。しかし、国民の命と安全な生活を守ることを第一の責務とすべき国民主権の民主国家でこのようなことがあるとすれば、それは憲法無視の暴挙として決して許されることではない。憲法第 13 条には「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と謳われている。ここで生命、自由及び幸福追求というのは命と安全、安心な生活の追求ということであり、これを実現するために立法、すなわち法律制定やその

他の国政の上で最大の尊重を必要とするとしている。立憲主義国家においては憲法の定めに従い法律が作られるべきであり、私達はわが国にそのような法律が存在しないはずはないと考え、そのような法律を求めた結果、まさにそのようなものとして「宅地造成等規制法」という法律が存在することを知った。そしてこれは道路独走を阻む最後の砦となる強力且つ有効な法律であることがわかった。この法律の制定と改正の経緯は以下の通りである。

昭和 36 年 6 月、梅雨前線による集中豪雨が各地を襲い、とくに宅地造成地でがけ崩れや土砂流出が多数発生して人命や財産に大きな被害をもたらした。このため翌 37 年 2 月に「宅地造成等規制法」（以下「宅造法」という。）が制定施行された。前記した横浜市が 37 年に「宅地造成工事規制区域」を指定したのはこの法律に基づくものである。

このような造成地における土砂流出防止に重点を置いた宅地防災対策は、平成 7 年の阪神・淡路大震災や平成 16 年の新潟県中越地震、平成 17 年の福岡西方沖地震などの経験を踏まえて、地震時の被害が大きな問題となり、これを軽減するための総合的な「地震災害」対策の強化とその推進の必要が生じ、従来十分な対策がなされていなかった谷埋め盛土に係る減災対策を中心に検討し、その上で平成 18 年に宅造法を改正した。

以上の経緯からみて、改正宅造法の目的は、とくに地震時の谷埋め盛土地帯の地震災害による生命、財産の被害をいかに減らすかということであり、これは現在事業者が桂台の盛土地帯にトンネル掘削を進めている計画に厳しい規制をかけるものである。すなわち、改正宅造法第 16 条には「宅地の保全」として次のように定めている。「宅地造成工事規制区域内の宅地の所有者、管理者又は占有者は、宅地造成に伴う災害が生じないように、その宅地を常時安全な状態に維持するように努めなければならない」。ここで所有者とは住宅地についてはそこに居住する住民であるが、住民が自らの土地について地盤に影響を与えるような大きな土木工事をするはずはなく、またそれは事実上不可能である。従って、ここで宅地を常時安全な状態で維持するように努める義務は規制区域内で今後大きな土木工事をを行う計画のある道路予定地の所有者ないし管理者を指すとみるべきであり、桂台トンネル掘削に関しては予定地の所有者である国交省及び予定地の管理者としてトンネル掘削工事をを行う東日本高速道路(株)である。

6. トンネル掘削で現状を破損するのは宅造法違反

宅造法第 16 条は「宅地造成工事規制区域内の宅地の所有者、管理者又は占有者は、宅地造成に伴う災害が生じないように、その宅地を常時安全な状態に維持するように努めなければならない」として関係者に義務を課しているが、

これは換言すれば、安全な状態にある宅地を破損なり破壊したりしてはならないということであり、もしそのようなことがなされた場合、それは法第 16 条に反する違法行為であると言っているのである。

桂台トンネル掘削を進めようとしている事業者はこの地区が宅造法に基づき昭和 37 年にすでに宅地造成工事規制区域に指定されている事実を知らず、そのため桂台トンネル掘削が法律違反に関わる重大な問題である認識がないのではないかと疑いたくなる。というのは、土地収用法によると、宅地造成工事区域で工事を行なう場合、利害関係を有する住民に対する事業説明会を開催することが義務付けられており、そこで宅地造成工事規制区域について法令規制地である旨を説明することになっているにも拘わらず、平成 26 年 3 月 18 日の説明会ではそのような説明は一切なく、また当日配布した資料にもそのことは一切記載されていないからである。さらに驚くべきことは、事業者は平成 26 年 8 月 27 日に認定庁に対して事業認定申請書を提出したが、この中にも宅地造成工事規制区域について一切記載していない。事業者にとって事業を進める上で最も重要な法的手続きの書類にこのような不備ないし瑕疵があるのは信じがたいことであり、これは事業者が宅地造成工事規制区域について何も知らないのではないかと疑われも仕方がないであろう。

ただ、事業の直接担当者の中には、自分達も宅造法や宅地造成工事規制区域について承知しているが、これらは宅地造成を行う場合に適用されるもので、自分たちはすでに宅地造成が終わった地域で工事を行うので、宅造法の適用範囲外であるかのような言い方をしている者がいる。しかしこれは身勝手に間違った法律の解釈である。宅地造成工事規制区域は横浜市全面積の 63% を占める膨大なものであり、造成可能な所は殆んど開発されているのが実状である。もし宅造法が新たに宅地造成の場合だけに適用するものだとすれば膨大な既設造成地は宅造法の適用外となり、大地震対策も法的に義務付けられないことになる。言うまでもなく、宅造法は新旧に関わらずすべての宅地造成地に適用され、そこに住む住民の安全を守るために制定されたものであり、一部だけ適用されるようなものではない。

7. 桂台トンネル掘削の前にシミュレーション実施を強く求める

桂台トンネル掘削が現実化しようとしている現在、住民が最も恐れ心配しているのは、このまま大工事を進めた場合、折角ここ数 10 年間安心安定な状態で日々生活してきたのに大きな被害発生でそれが一挙に失われるのではないかとこの恐れと心配である。これに対して事業者は工事についてはいろいろ手立てをしながら行うので心配はいらないとくり返しているが、それは確かな根拠に基づいて言っているのではなく、事業者自身の願望を観念的に述

べているに過ぎない。住民が知りたいのは、心配いらないというのは何を根拠にしているかということであり、それを具体的に示さない限り恐れと心配は増すばかりである。

もちろん、トンネル掘削によって地盤にどのように影響し、どんな被害が生ずるかを予見するのは容易なことではないことはわかるが、現時点で可能な限り確かな証拠に基づいて住民に説明して理解を得た上で事を進めるのが事業者としてなすべき義務であり、宅造法第 16 条に準ずることでもある。従ってこの法律に反しないために科学的に信頼できる方法によるシミュレーションを実施し、その結果を踏まえて事業を抜本的に見直すか、或は事業を進めるとして、どのような有効な対策があるかを徹底的に検討した上で最終的な判断をすべきである。シミュレーションで何を取り上げるかについてはいくつか考えられるが私達は以下の二つは是非必要だと考える。それらは①トンネル掘削のない場合に大地震が発生したときと②トンネル掘削をした場合に大地震が発生したときの二つである。これら二つのケースについてシミュレーションを行えばトンネル掘削が宅地の被害にどのように影響するかがわかるはずであり、私達はこれらを是非実施するように強く求める。これに応じて事業者と横浜市がシミュレーション実施を速やかに決定してその旨住民に回答されるよう求める。

終わるに当たり、事前シミュレーションもなくトンネル掘削を強行するのは重大な宅造法第 16 条違反であることを重ねて申し述べる。

以上

連絡先：連協会長 比留間 哲生

TEL&FAX 045-894-0052

Emailアドレス thiruma@concerto.plala.or.jp

添付資料

1. 横浜市の宅地造成工事規制区域図（昭和 37 年横浜市指定）
2. 平成 23 年 5 月 31 日読売新聞夕刊記事
3. 平成 24 年 7 月 20 日朝日新聞朝刊記事
4. 平成 27 年 6 月 26 日毎日新聞朝刊記事
5. 栄区桂台地区の盛土分布図（横浜市宅地造成状況調査による）
6. 資料 5 の SA-440（谷埋め）地点の盛土断面図

以上