

2018（平成30）年11月5日

大鹿村 村長  
柳 島 貞 康 様  
技術検討委員会  
委員長および委員の皆様

伊那谷・残土問題連絡協議会  
共同代表：桂川雅信  
連絡先：南信州地域問題研究所  
mail：nan-tike@dia.janis.or.jp  
電話：0265-52-5391

### 鳶ヶ巣沢環境対策事業に関する大鹿村および技術検討委員会への意見書

はじめに

J R 東海による半の沢の谷埋め盛土と鳶ヶ巣崩壊地の盛土については、これまでに地域住民から不安の声が多く寄せられていることから、私たちも他の下伊那地域における J R 東海の事業計画とあわせて検討を進めてきた経過があります。この中で明らかになったことは、J R 東海が地域住民と専門家の目を欺きつつ計画を押し進めようとしている危険な姿であります。

このような中で今般、県と大鹿村が第三者委員会に検討を委ねていることに鑑みて、私たち伊那谷残土問題協議会は、県や大鹿村が発注する検討会であるならば「県民の声の代弁者として本協議会の代表が第三者委員会に意見陳述し議論に加わる機会を与えるべきである」との要望書を県に提出してまいりましたが「書面での意見提出を」との回答でした。

そこで、以下にこれまで私たちが J R 東海の資料をもとに進めてきた検討結果を示しながら、大鹿村と J R 東海の盛土計画について意見を申し述べますので、技術検討委員会（第三者委員会）としての議論と結論のとりまとめ時には、私たちのこの意見書に対する見解も表明していただけるよう要望いたします。

#### 1. 鳶ヶ巣崩壊地の現状をどのように理解するか・・・「環境対策」とは何？

鳶ヶ巣沢は歴史的に見ても過去から続く崩壊地であり、この沢は流出物がなくなるまで未来に向かって継続する崩壊地です。これまでに施工された砂防事業も下流域への土砂流出を可能な限り抑制し、低減するための一つの工夫でした。

しかし、自然の営為を途中で完全に停止させることは困難です。そのため法律上の規定によってこの地域を含む小渋川流域は砂防指定地とし、対策工事を行い、災害を誘発する行為を制限してきたのです。

この砂防指定地とは砂防法に基づき、砂防設備を要する土地又はこの法律により

治水砂防上一定の行為を禁止もしくは制限すべき土地について、国土交通大臣が指定したものです。

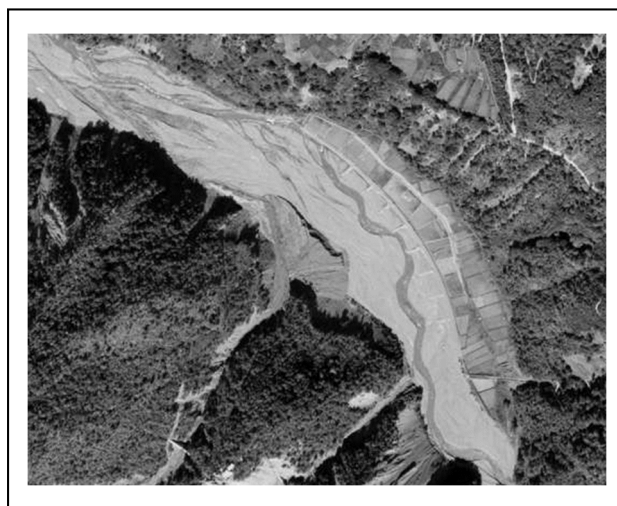
また、長野県砂防指定地管理条例第 3 条には以下の行為をするときは知事の許可が必要であると記しています。

- ・ 建築物、施設その他の工作物の新築、改築、増築、移転又は除去
- ・ 立木若しくは竹の伐採又はそれらの滑下若しくは地引による運搬
- ・ 切り取り、盛土、掘削その他の土地の形質を変更する行為
- ・ たん水又は水を放流し、若しくは浸透させる行為
- ・ 土石砂れきの採取、鉱物の採掘又はこれらの集積若しくは投棄
- ・ 樹根又は草根の採取
- ・ 牛馬その他の家畜の放牧

知事が上記の行為を許可する要件とは、国が法律上指定した「治水砂防上一定の行為を禁止もしくは制限すべき土地」の原因である土砂流出を緩和しあるいは大幅に改善されるものでなければならないはずです。

しかし、大鹿村と J R 東海の事業計画に記載されている事業目的は「環境対策」と記載しています。つまり「鳶ヶ巣沢の環境が未整備」だから「沢の最下部に盛土をして景観と環境を保全する」としているのですが、これが砂防指定地を解除する要件とならないことは当然のことです。

砂防指定地内で最も優先されるべきは、砂防対策工事を行い、災害を誘発する行為を制限することなのです。大鹿村と J R 東海はこれまでの砂防指定地内における砂防事業を理解していないと思わざるを得ません。



左の写真は昭和 22 年に米軍が撮影した鳶ヶ巣沢とその河口部で、右の写真は昭和 40 年の国土地理院の航空写真です。今回、盛土を計画している地点は、かつてはまだ小渋川の流路だったところですが、三六災害で一気に流路は北側に押しつけられて現在の姿となっていることがわかります。

鳶ヶ巣沢の土砂流出は降雨のたびに発生するため、対策工事により土砂流出量を抑制することはできても、完全に阻止することは（流出物が枯渇するまで）不可能なのであって、それがこの鳶ヶ巣沢の環境を形成しているのです。

事業計画は「鳶ヶ巣沢の環境が未整備」などと書いていますが、地域社会と住民からみれば現時点で最も大切なことは鳶ヶ巣の砂防対策を充実させることであって、環境整備や景観を改善することなどではありません。しかも、「環境整備」とは「公園整備」を目的としているようですが、今後も継続する鳶ヶ巣沢上部の崩壊と、盛土自体の崩壊の危険性を考えれば、この地点が住民が立ち寄ることもできない公園不適地である事は明らかです。

過去から未来に続く鳶ヶ巣沢の崩壊地としての性格をよく理解していれば、「環境整備」などとは無意味なこじつけに過ぎないことはすぐにわかるでしょう。

むしろ、鳶ヶ巣沢は砂防工学、地形学、地質学、環境学、防災学の世界から見れば自然界の営為を学ぶことができる重要な教育的な価値を持っており、災害の発生を最小限に抑制しつつ環境の変化や推移を見守ることができるようにしておく方が、その価値が高いといわざるを得ません。

とってつけたような「環境整備」を名目にした盛土は、砂防指定地内で行う工事としては不相当であり、許可申請そのものの要件を満たしていないのです。

## 2. 盛土によって土砂流出量は増えてしまう

鳶ヶ巣沢の盛土の計画地は、もともと鳶ヶ巣沢の上部から流出した土砂が徐々に堆積しながら緩傾斜を形成したところです。

このような場所ですから、本来砂防上の効果を発揮するのならばJRが計画している護岸工を設置だけすれば貯砂容量が拡大しますが、ここに盛土をしてなおかつ上部の斜面にまで盛土を這わせることになれば、これまでのように上部から流出する土砂は堆積する場を失い河川に流出せざるを得ません。

また、計画図面の横断図1では、盛土は新規崖錐堆積物（玉石混じり砂礫）の上部に沿わせて盛土するようになっています。この堆積物は地質断面図にあるように基盤岩である蛇紋岩の上部に堆積したものであって、これ自体が豪雨時や地震時に崩壊する可能性が十分に考えられるものです。

あわせて、横断図2では盛土はかつての河川水によって形成された堆積物（玉石混じり砂礫）の上に盛土をするようになっており、河川水位が上昇すれば盛土底部に浸水することは明らかです。逆に擁壁底部を地盤改良して遮水壁としてしまうと、盛土内に浸入した雨水は湛水状態となります。

護岸工は9.3mの高さですが天端から2.0mがH.W.L.ですから、当然護岸擁壁には水抜きなど設置できませんので、降雨時には盛土内は天端まで地下水が湛水するため危険な状態が継続することになります。

河川に隣接する砂防指定地内はもともと盛土などは不適の土地であり、強引に盛

土をしようとすれば必ず無理が生じるもので、結果的に災害を誘発するものになってしまいます。

盛土の安定性やジオテクスタイルの問題点については「半の沢谷埋め盛土に関する意見書」を参照してください。

### 3. 砂防指定地内の盛土と地下水の管理など誰もできない

これまで J R 東海は他地域でも残土処分を行った盛土の管理は自ら行うこととはしておりません。豊丘村本山では管理しても 20 年から 30 年程度という限定付きです。鳶ヶ巣沢では J R 東海は「長期的な盛土の安定性を確認するため、観測井の設置を検討する」としていますが、頻繁に湛水状態となる盛土の地下水管理など J R 東海はやるつもりはないでしょう。

盛土に観測井を設置して本気で地下水観測をやることになれば、永久に地下水位を低下させるためのポンプを作動させねばなりませんし、その管理は誰かが行わなければならないでしょう。

湛水状態で地震が発生すれば盛土自体が滑動する可能性もあり、このような危険な盛土を大鹿村が管理することもできないでしょう。

十分な管理もできないような盛土の築造を、砂防指定地を解除してまで施工しなければならない根拠はどこにもありません。

### 4. 盛土の崩壊と急激な土砂流出は地域を危険に陥れる

土木構造物は基準や指針どおりに築造しても 100%の安全は誰も保証できないのです。むしろ、砂防指定地の鳶ヶ巣沢では危険な側面が強いことは明らかです。

もともと大鹿村内の小渋川は土砂流出によって河床が上昇しており、大規模な土砂流出は降雨時の洪水や土石流災害の引き金になることも明らかです。



上の左の写真は 1976（昭和 51）年 9 月、右は 2007 年以降のものですが、三六災

害以降の大雨によって、土砂が堆積し小渋川流路が右岸側に押しつけられた状態となり、砂州に繁茂した河畔林が鳶ヶ巣沢からの流出土砂をさらに堆積させていることがよくわかります。大鹿村とJR東海が計画する盛土はこの堆積土砂の上に行うようとしているのです。しかも、その盛土材料は細粒分が相当量含まれる砂質土である可能性が高く、地下水位が高い状態の盛土が大雨時や地震時に崩壊する可能性は否定できないのです。

それらの崩壊土砂が小渋川に流出し、堰止め湖を形成して決壊した際には下流域に甚大な被害を及ぼすことは明らかです。



右の写真は旧小渋橋（標高 728m）と遠景に小学校（標高 720m）をとらえたものです。旧小渋橋下の河床高は標高約 721mです。

鳶ヶ巣沢の盛土計画地からわずか 1.9 km 下流の新旧小渋橋北側には、集落と小学校や福祉施設が存在しており、豪雨時や地震時に盛土が崩壊すれば、河床は 1m 以上昇して土石流・土砂流が、周辺地域を襲うことになるでしょう。

鳶ヶ巣沢下流の小渋川の河道は過去の流出土砂の堆積によって河床が上昇しており、豪雨時や地震時にこれ以上の土砂の急激な流出・堆積はこの地域に甚大な被害をもたらしてしまいます。

これらの現実があるので流域からの土砂流出を最小限に抑制することを目的に、これまで砂防工事などの施策を村は国や県とともに長期にわたって行ってきたはずですが、長く砂防事業に関わった関係者からみれば、砂防指定地にこのような形で盛土をすること自体「これまでの砂防事業は何のためにやったのかと」指摘されることになるでしょうし、今後の砂防事業継続へのマイナスイメージをつくってしまうことにもなりかねません。

大鹿村にとって砂防事業はいろいろな意味で生命線です。村とJR東海の無意味で危険な「環境対策工事」によって、地域社会と住民の生活を危機に陥れるような

盛土はしてはならないのです。

おわりに

私たちが現時点で到達している土木工学の世界は、経験値を基礎にした技術の世界であって、たとえ基準や指針が示す「安全率」の範囲内であっても土木構造物の100%の安全はだれも保証していません。近年の頻発する巨大地震と異常豪雨の実態は、現代の科学技術の到達点であっても自然界では限界のあることを改めて私たちに知らせてくれています。

このような視点から、伊那谷残土問題協議会はJ R東海が進めている残土処分計画について次のような見解を示しています。

**残土処分計画地の直下に集落、公共施設、河川、道路、鉄道等が存在する場合は処分地として不相当であり計画自体を中止・撤回すること。**

国土交通大臣は環境影響評価書への意見書（h26年7月28日）では次のように述べています。

「発生土置き場からの流出土砂による河床上昇や溪床への堆積に伴う災害危険度の増大、崩壊等に伴う土砂災害、濁水の発生に伴う河川環境への影響を最大限回避するよう、発生土置き場での発生土を適切に管理すること。」

国土交通大臣は「流出土砂による災害危険度を最大限回避するよう」求めています。重要なことは発生土置き場の管理の問題ではなく、置場の選定そのものが、災害危険度を最大限回避したものとなっているかという点にあります。

河川に隣接する砂防指定地に盛土をすることが、災害危険度を最大限回避したことにならないことは明らかでしょう。

鳶ヶ巣崩壊地と半の沢橋下流域は砂防法で定められた砂防指定地です。砂防指定地とは土砂災害が発生するおそれのある場所について、法律に基づく指定を行い、対策工事を行って、災害を誘発する行為を制限している地域のことです。

すでに見てまいりましたように、今回の大鹿村とJ R東海による事業計画は「災害を誘発する行為」そのものであると私たちは指摘しており、制限行為である盛土をすることは決して容認できないものです。

私たち伊那谷残土問題協議会は、J R東海の無謀な残土処分計画が遠い将来にわたって地域社会と地域住民に危険と不安を押しつけるものであると考えています。

J R東海は工事が終了すれば自分たちの責任は終了と考えているようですが、地域住民はこの地に遠い将来まで住み続けるのです。私たちは孫子の世代からもっと先までこの地をつないで生きていく責任があり、人為的な失敗によって地域社会を崩壊させるわけにはいかないのです。

すでにJ R東海は豊丘村や松川町で前述のような趣旨で反対を表明した地域に対して、計画の撤回を余儀なくされています。

国を挙げて「防災・減災」に取り組んでいるときに、安易に砂防指定地内への盛土を容認することは将来に禍根を残すものであります。

技術検討委員会が県民の暮らしと地域社会を守る視点から、伊那谷残土問題協議会の意見についてご賢察下さるよう強く要望するものです。