

危機管理・交通政策特別委員会

都市整備部都市計画課

土地政策課

土木部 道路保全課

## 天竜区緑恵台土砂崩落に係る行政対応検証について

### 1 検証委員設置の経緯（別紙：参考）

- ・令和4年9月24日未明、台風15号の影響により、浜松市天竜区緑恵台において土砂崩落が発生、住宅3軒が被害を受け、住民3人が負傷した。
- ・土砂崩落が発生した箇所は、法的手続きを踏まずに盛り土（約8,100 m<sup>3</sup>）がされた可能性があること、過去に市民等から盛り土に関する相談や通報があった事実が判明。崩落した土砂は、全体約8,100 m<sup>3</sup>のうち約3,400 m<sup>3</sup>。（参考、左下図・破線部）
- ・浜松市は、土砂崩落に係る原因究明等の調査を進めるとともに、土砂崩落の原因究明の結果を踏まえ、公正で中立な観点から行政対応の妥当性の評価及び検証を行う必要があると判断。弁護士、学識経験者5名による「浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る行政対応検証委員」を設置。庁内関係課で構成する「庁内検討委員会」との連携を密に検証を行った。

### 2 検証の実施

- ・検証は、個別の行政対応ごと、関係法令に即して整理する必要があるとともに、各々、市が権限を有していたかを確認する必要があるため、市事務局（都市計画課、政策法務課）から示した、様々な対応を時系列ごと関連法令と合わせ整理した論点を基に、行政対応の適法性、妥当性等について検証を行った。

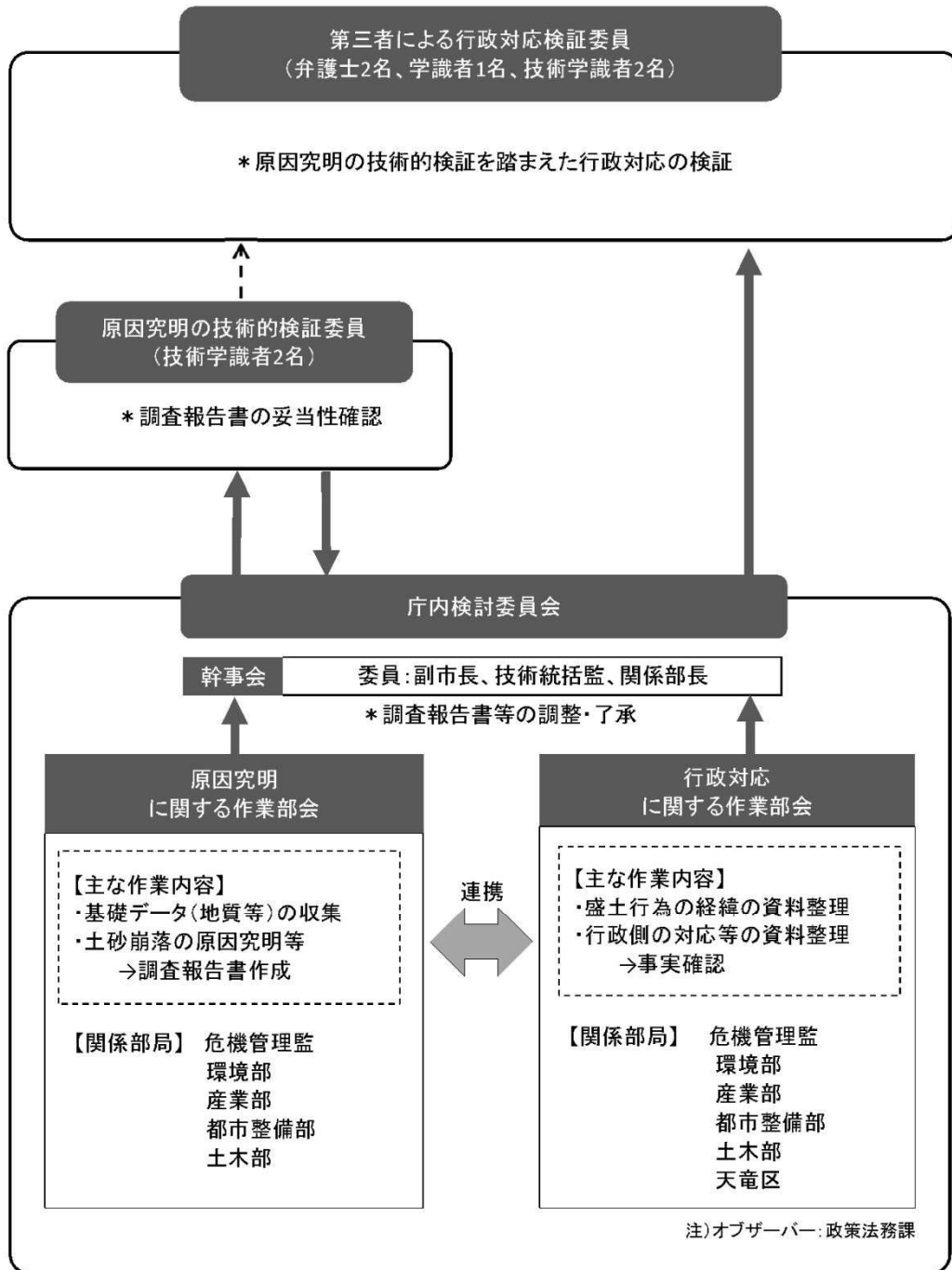
2022.12.06	第1回	検証委員設立、概要等の確認（2023.01.05 検証会委員による現場確認）
2023.01.23	第2回	検証の進め方、関係法令等の確認
2023.03.13	第3回	論点整理
2023.03.30	第4回	論点整理、個別の検証
2023.04.19	第5回	個別の検証、総合的検証
2023.06.28	第6回	報告書（案）のとりまとめ
2023.07.20	第7回	報告書（案）のとりまとめ

### 3 検証結果（別紙：報告書抜粋）

### 4 今後の対応

- ・行政対応検証報告書は、土砂崩落原因調査報告書とともに、速やかに浜松市ホームページに格納、公表する。
- ・検証委員からの提言に対する本市の対応方針は、内容の確認及び対応策等について、行政対応を実施した関係部署を主体に全庁的に協議調整を行ったのち、速やかに公表する。

天竜区緑恵台土砂崩落に係る第三者による検証 体制図



## 浜松市天竜区緑恵台土砂崩落に係る行政対応検証 報告書（抜粋）

## （３）総合的な検証

## ア 本件土砂崩落の原因・本件改変行為について

原因調査報告書によれば、台風 15 号の大雨により盛り土内の地下水位が上昇し、せん断抵抗力を失った盛り土が崩落し、本件土砂崩落が発生した。本件盛り土量約 8,100m<sup>3</sup>のうち崩落した土量は約 3,400m<sup>3</sup>（実測値の堆積土量約 3,800m<sup>3</sup>）であって、残存した盛り土量約 4,700m<sup>3</sup>のうち約 1,600m<sup>3</sup>（崩落した場合の堆積土量約 2,000m<sup>3</sup>）が更に崩落する可能性があると考えられた。したがって、崩落するおそれがあった盛り土は、本件盛り土量約 8,100m<sup>3</sup>のうち約 5,000m<sup>3</sup>であったと考えられる。

そして、平成 3 年 9 月から平成 25 年 12 月までの間の土の増加量約 3,110m<sup>3</sup>のうち約 1,380m<sup>3</sup>分（参考資料エ：第 2 回検証会資料 6 の No. 5、6 の箇所）については崩落する可能性がある箇所に含まれていない。

第 2 回検証会資料 6 によれば、平成 25 年 12 月から令和 3 年 12 月までの間の本件土地等における土の増加量は 4,990m<sup>3</sup>程であるところ、平成 25 年 12 月以降の土砂の搬入が本件土砂崩落の規模を拡大させた要因であったと考える。

## イ 市民等の安全・安心の観点から市の取り組みが適切であったのか ～ 土砂崩落の危険性に対する認識・事実調査・部署間の連携の妥当性

平成 25 年 12 月以降、平成 26 年 11 月に市民 A（前記（２）3-1～3-4）、平成 29 年 11 月及び平成 30 年 2 月に市民 B（前記（２）5-1、5-2）からの相談は土砂が崩落するおそれについての相談ではなかった。しかし、令和 3 年 12 月に市民 C（自治会長。前記（２）6-1）から土砂搬入箇所の安全性に関する相談を受けていたところ、この安全性に関する相談には合理的な理由があったと考えられる。

浜松市は、土砂搬入や安全性に関する相談を受けて現地確認を行い、本件土地所有者から事情を聴取するなどしていたのみであって、平成 27 年 3 月に「今の状態であれば、多少の豪雨でもくずれの危険性は低い」と判断して（参考資料エ：第 1 回検証会資料 11-27・B-3）、それ以上の調査を行わず、本件土地所有者に対して、さらなる土の搬入を行わないように口頭で指導していた（参考資料エ：第 1 回検証会資料 11-21・A-3、11-27・B-3、11-29～11-30・C-1）にとどまる。令和 3 年 7 月の熱海市伊豆山地区において土石流災害が発生した後においても、対応は変わらなかった。

市民の安全・安心に関する判断は慎重に行われるべきである。前記の各職員が詳細に盛り土の経緯を調査することなく安全であると判断し、その後においても、さらなる調査・検討を行わなかったことは慎重さを欠く対応であったといえる。市民の安全・安心が害されるおそれに対する浜松市の意識は低かったと評価せざるを得ない。前記（２）の各検証結果のとおり、関係各部署における情報の共有、連絡は十分であったと評価することはできない。

本件改変行為に対する市の各対応は、各対応に加えて更に調査等を行う余地があったという点で、不十分なところがあったといえる。

## ウ 市民等の安全・安心の観点から市の取り組みが適切であったのか ～ 第三者・専門家との連携

本件土地の各現地調査において、各職員は、盛り土が行われていた部分を本件改変

以前に造成されていた地盤であると誤信していたことが窺われる。各職員は、必ずしも土砂災害、地盤工学に関する知識、経験を有している者ではない。重機が置かれてダンプが出入りしていた本件土地の地盤が盛り土であったことや、雨水が集水しやすい地形であることについて、対応した職員が疑いを持たなかったとしてもやむを得ない面がある。しかし、専門的知識・経験が十分でないことをもって、市民の安全・安心が害されることが許容されるものではない。

各部署に地盤工学等に関する知識・経験を有する職員を配属させることができな  
いのであれば、災害ないし地盤工学等に関する専門家の協力を受ける体制を整える  
ことができれば望ましかった。

## エ 市民等の安全・安心の観点から市の取り組み ～ 発災後の対応について

本件土砂崩落は私有地内における土砂崩落であった。市は、私有地内での崩落であるが、市民等の生命又は身体に対する危険を防止するために必要であるとして、災害対策基本法第 62 条第 1 項に基づき次の対応を行った。

市は、令和 4 年 9 月 24 日未明の本件土砂崩落後、被災世帯及び近隣世帯に対して再度避難指示を発令するとともに、土砂崩落発生直後、残存した盛り土上部にブルーシートを設置して雨水を防止する対策を実施し、同年 10 月初めに地盤伸縮計等の計測器を設置して地盤の変位を観測し始め、同年 10 月上旬から崩落土砂の撤去を開始した。同年 10 月 31 日には技術的検証委員を設置し、同委員の意見を聴きながら、同年 11 月上旬には更に土砂崩落が発生した場合の二次災害を防止するために土のう（高さ約 3m）を配置し、同年 11 月 15 日、避難指示を解除した。その後、残存盛り土を除去した後の法面整形について、土質調査等を実施して工法の妥当性を確認して工事を進め、令和 5 年 6 月上旬、法面工事を完了させた。また、本件土砂崩落後から実施している降雨時のパトロールは、法面工事完了後も継続して実施している。水路の改修工事、土砂等の処分が一部残るものの、更に土砂が崩落して周辺住民らの財産・身体・生命に危険が及ぶおそれは除去されたものと考えられる。上記対応のうち発災直後の土のう（高さ約 3m）の配置による応急対応、避難指示の解除、残存盛り土を除去した後の法面整形の妥当性については、第三者である技術的検証委員の意見を受けて確認されて、各工事が進められていた。また、残存盛り土の除去・法面整形の工期は、令和 5 年の梅雨時の豪雨による二次災害が発生することを未然に防止するために平年の梅雨入り時期を目途に組まれていた。令和 5 年台風 2 号に伴う同年 6 月 2 日の大雨による本件土地法面の変状は見当たらなかったところ、同大雨による崩落が確認されなかったのは市による発災後の対応によるものであると考えられる。

発災後に市が災害対策基本法第 62 条第 1 項に基づき市民等の生命又は身体に対する危険を防止するために行った上記の対応は、二次災害を防止するために迅速かつ適切な対応であったものとして評価することができる。と考える。

## 7. 委員からの提言（今後の対応）

今日豪雨災害が各地で発生するとともに、近い将来、南海トラフ地震等巨大災害が予測されていることに鑑み、安全・安心の観点から、以下の提言を行う。

### （1）各部署における連携

安全・安心に伴う業務は、本来、市民の生命、身体、財産にかかわるものとして、全庁的に取り組むべきものであるが、何か起こらない限り主管部署で対処すれば十分と思われがちで、初期対応の重要性が十分に認識されていなかった感がある。

初期段階でどの部署が対応を行った場合でも、連携・情報共有することができる体制の整備が望まれる。

また、市の特定の部署が得ていた情報が他部署に効果的に伝わらないことによって、不十分な対応にとどまり、本件改変行為を中止させることができなかったことが悔やまれる。市民の安全・安心に関わる情報については、効果的に情報共有するシステムの整備及び人材の育成が望まれる。

さらに、認識した事態を記録化し、後に引き継げる体制づくりも必要である。そうすれば、令和3年8月の総点検の際、『住民からの通報等から把握した盛土等』として、点検の対象に加えられる余地もなくなかった。

各職員においても、市民の安全・安心に対する意識を高め、積極的な情報共有を行うことが求められる。

### （2）静岡県との連携

現静岡県土採取等規制条例及び静岡県盛土等の規制に関する条例について、令和4年7月1日から施行され、県が所管することになった。また、砂防法4条の制限、地すべり等防止法3条の地すべり防止区域の指定、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律3条の急傾斜地崩壊危険区域の指定、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律7条の土砂災害警戒区域・9条の土砂災害特別警戒区域の指定等について、静岡県が所管している。市民・県民の安全・安心に関する情報については、市に権限がないとしても、現場により身近な基礎自治体から発信する等、県との間の円滑な連絡、情報を提供する体制の整備が求められている。

### （3）今次災害教訓の継承

浜松市が行った災害発生後の応急措置については、二次災害が発生し住民にこれ以上の影響を及ぼさないよう真摯に取り組んでいたことに言及しておきたい。こうした事後の取り組みだけでなく、事前の対処も充実させることで、安全・安心に関する市民の信頼感が醸成される。これを教訓として、安全・安心な都市づくりにつながることを期待したい。