

熱海市伊豆山
復興まちづくり計画
改定案

令和5年9月
伊豆山復興検討委員会

第1章 復興まちづくり計画の概要（青字は加筆）

熱海市伊豆山復興まちづくり計画の趣旨や対象、計画の構成などの概要を示します。

1. 計画の趣旨

（1）計画の目的

令和3年7月3日に発生した大規模土砂災害（以下「伊豆山土石流災害」という。）では、大量の土砂が逢初川を流下し、死者28名（直接死27名、関連死1名）という人的被害をき起こし、142世帯・136棟の物的被害をもたらしました。被災者が1日も早く安全・安心な生活を取り戻し、地区の持続的な発展を、着実に、かつ創造的に進めていくとともに、このような災害が二度と起きないように、復興の理念や考え方、施策を示した復興基本計画を令和4年6月に策定したところです。復興まちづくり計画では、復興基本計画で示した基本理念や基本方針、今後取り組むべき施策を受け、まちづくりに関する分野の方針を明らかにするとともに、被災地の復旧・復興を迅速かつ計画的に推進することを目的とした計画にしていきます。

・安全性確保に向けた行政手続きの再検証。

・災害を乗り越え、地域社会の持続可能性につながる創造的な復興を踏まえた伊豆山地区の将来像の提示

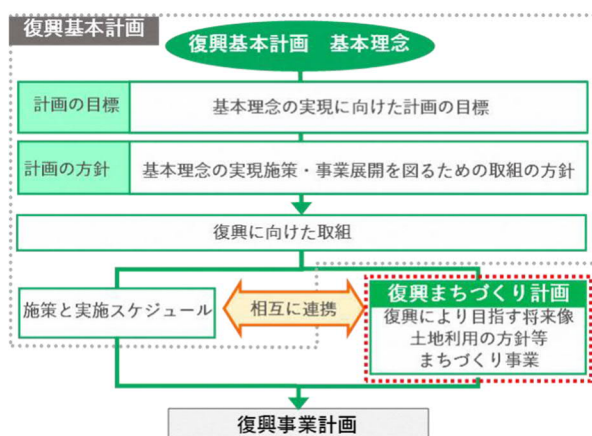
・一日も早い生活再建に向け地権者として要望を計画（案）としてまとめ、早急に実施すべき基盤施設整備と住宅再建に向けた取組への調整を行う。

・将来像のまちづくりの分野・要素への展開と実現に向けた取組

（2）計画の位置付け

本計画は、復興基本計画の基本目標や方針に基づいています。

被災市街地を対象とした将来の土地利用や公共施設、宅地の整備等の事業内容を具現化する計画として位置付けられます。本計画を指針として復興事業計画を作成し、関係機関との協議や事業化の手続き、各種復興事業などを実施していきます。



2. 計画の対象

(1) 復興まちづくり計画対象範囲

本計画により、地区の将来像や土地利用などのまちづくりの分野毎の方針を提示する対象は、復興基本計画に示された各種施策の実現化を図るため、復興基本計画の計画対象範囲を踏襲します。

ただし、復興まちづくりの必要条件となる安全・安心の確保については、広域的な視点で調整が必要となるため、逢初川の流域全体に加え鳴沢川流域の安全性についても検討に含めます。

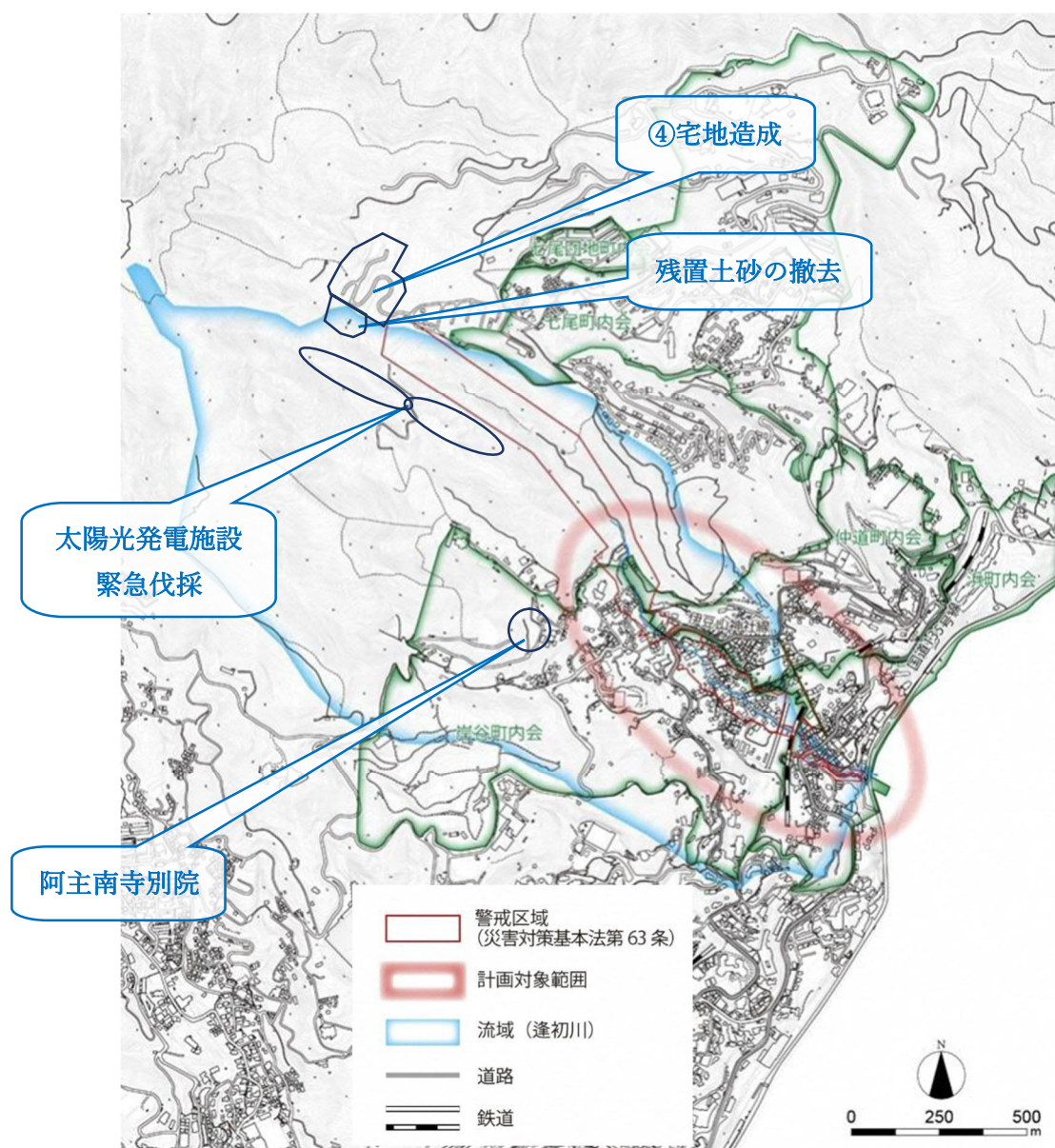


図 流域（逢初川）及び計画対象範囲

3. 検証項目追加の理由

3-1. 残置土砂の撤去

盛り土の全国一斉点検が行われてる中、発災地点上部の土砂が残置されるのは言語道断と言える。静岡県はこの土砂の存在の周知を遅らせ、未だ無対策であり、熱海市長は調査未了であるにもかかわらず、安全であると公表している。この認識こそが土石流災害を引き起こした要因であると認識すべきである。

当該盛り土については④宅地造成からの土砂であり、県の専門家が安定していると説明している。熱海市長も県の見解を引用して安全性について問題ないと説明している。

安全というのであれば、準備工として、伐開・伐根、暗渠排水、段切り、盛土の状況として層状転圧の写真を示すべきである。

下記は七尾貯水槽から上流側の写真になるが、転石や木々が混入している状況が見て取れる。この状況から、有機物や転石を全て除去して盛土を行ったとは考えにくいことから、行政は第三者の立会を元にまずは盛土の試掘を行い混入物がないことを確認すべき。



写真①

3-2. ④宅地造成・雨水排水処理

鳴沢川流域から逢初川流域への雨水流入の可能性については、熱海市議会令和4年5月定例会で、この質疑に対し流入の可能性が否定できなかったことから、既に議論済みである。原因究明を長引かせている元凶は、熱海市は④宅地造成の排水計算の再検討を行わないことにあり、2年経ってもその事実を無視するのは都市計画法に基づく開発行為を所管する行政としては職務放棄に近い状況にある。

都市計画法に基づく開発行為の必要書類である、排水計画平面図、及び排水計算書を確認すると、2年に一度程度の雨までは対応可能な状態であるが、設計基準の雨が降った場合、全く排水の能力が足りておらず、計算上鳴沢川流域から逢初川流域に雨水が流下することは明らかで、現に発災の2日後に撮られた写真でもその痕跡は確認されていて警察当局にも提出済みである。

地域住民に30ミリ/hrの雨が降っても問題が無かったと説明して問題ないと評価している人もいるようだが、当該地区の設計降雨強度は100ミリ/hrであり、設計が理解出来ないなら、不正確な説明は控えるべきと言える。

設計降雨強度の100ミリ/hrの雨が降った場合、 $5\text{m}^3/\text{s}$ 以上の雨水排水の流入があるとの計算結果になる。

3-3. 土砂災害（特別）警戒区域

④宅地造成区域内を起点とし、2か所の土砂災害（特別）警戒区域及び、土砂災害警戒区域が設定されている。これは設定の時期から見てもこの開発許可の工事が原因となり、広域に土砂災害警戒区域が設定されたことは明らかで、宅地造成区域内だけではなく、海に到達する広大なエリアが対象となっている。これも正計画を加味した変更申請の提出審査を行った上で工事の完了を目指すべきである。これも10年以上問題を放置した状態であり、発災後もこれに触れていない事は下流流域の住民への安全性を軽視していると言える。

④宅地造成・土石流災害（特別）警戒区域

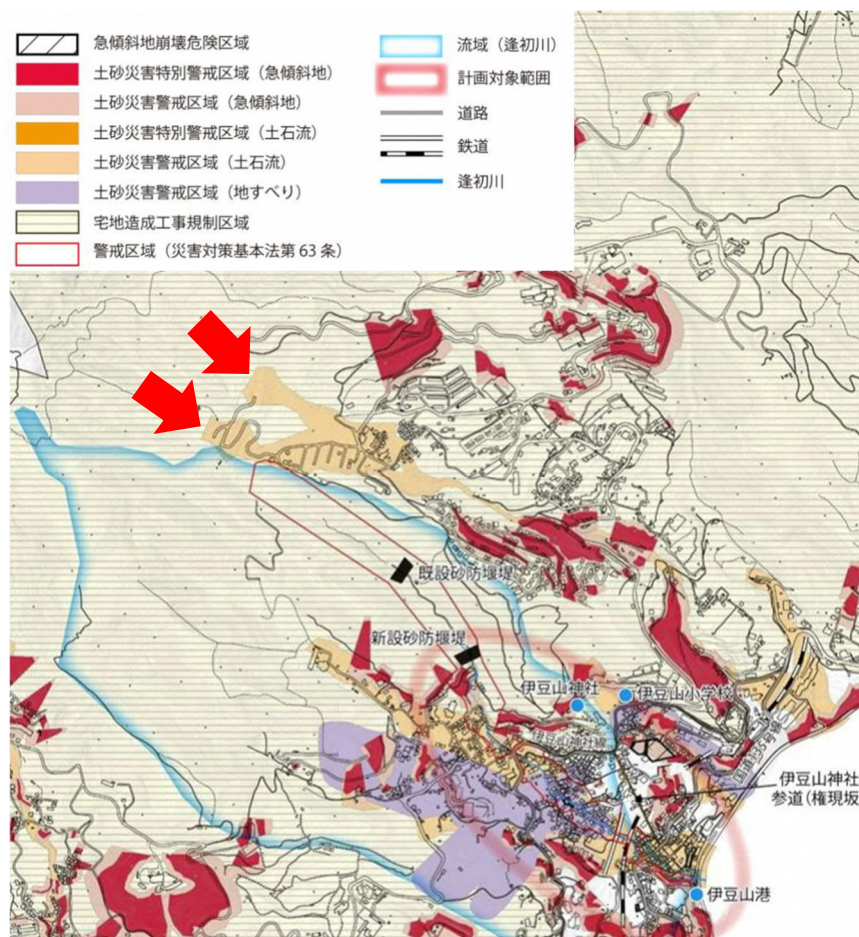


図 災害の防止に関する主な法規制（流域）

矢印の個所に 2 か所、土石流災害（特別）警戒区域が設定されている。報告書の修正が必要。

3-4. 太陽光発電施設・緊急伐採、阿主南寺別院

太陽光発電施設

宅地造成等規制法の完了検査が終わっていない。

直ちに災害を引き起こす可能性は低いとの意見があるが、設計と違う工事が行われ、完了審査も受けず、この状態を長期間是正できていない事自体が異常な状態であると認識すべきで、直ちに災害を起こす可能性が低いなどと言う発言は論点をずらしているに過ぎない。

明らかな違法状態が申請から継続して続いており、明らかに FIT 法認定取り消し案件である。

太陽光発電施設・緊急伐採・阿主南寺別院

無許可造成に加え、行政側が土地所有者に付度した行政手続きについては、熱海市議会令和 4 年 11 月定例会で質疑に上がっている。

質疑の内容は、緊急伐採では工事が先行し、工事後から報告書を出させており申請行為は行われていない。緊急伐採の理由は業者側からの申し入れではなく熱海市と静岡県が協議して決めたものだった事も公になっている。

端的に表現すると、「悪徳業者が法の目を巧みにかいくぐったのではなく行政が巧みに法の目をかい潜らせた」状態だったと言う事だ。

この太陽光と緊急伐採を一体としてみたとき、工事中の航空写真から計測した造成面積は約 2.6ha となる。

阿主南寺別院で 1.5ha、さらに阿主南寺別院から太陽光まで幅 10m の違法な道路を築造していることから、同一流域内での同一地権者による違法造成は 5.0ha 以上となる。

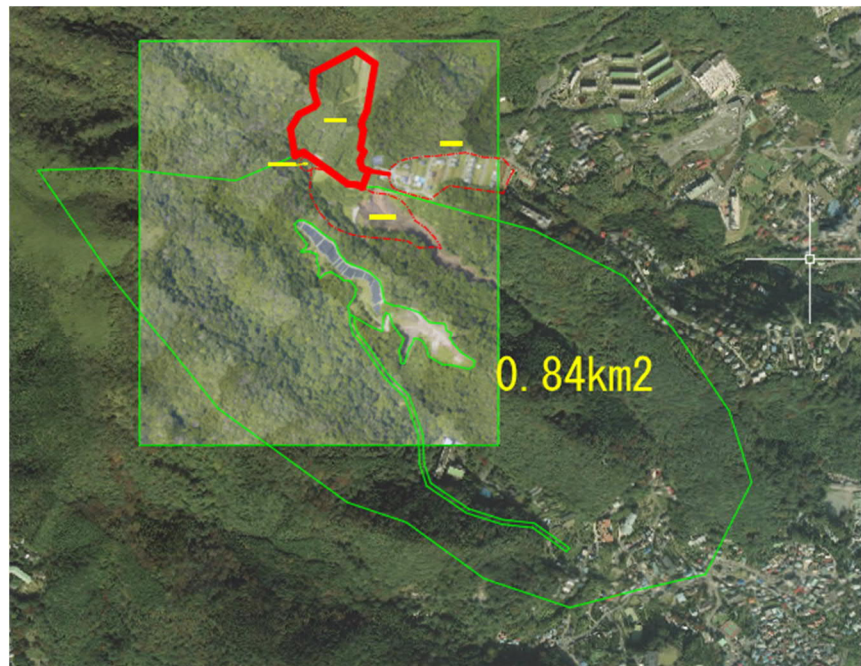


図 1

森林法では流域内で土地の形質変更で1%以上の雨水排水の流量が増加する場合、防災調整池の設置、もしくは下流流域の排水施設の整備が求められる。上記流域図（図1）により、太陽光発電施設、緊急伐採、阿主南寺別院、違法に築造された通路合わせると、約5.0ha=0.05 km²となる。流出係数の増加分は0.7→0.9となることから下流流域への雨水排水の増加率は下記の通りとなる。

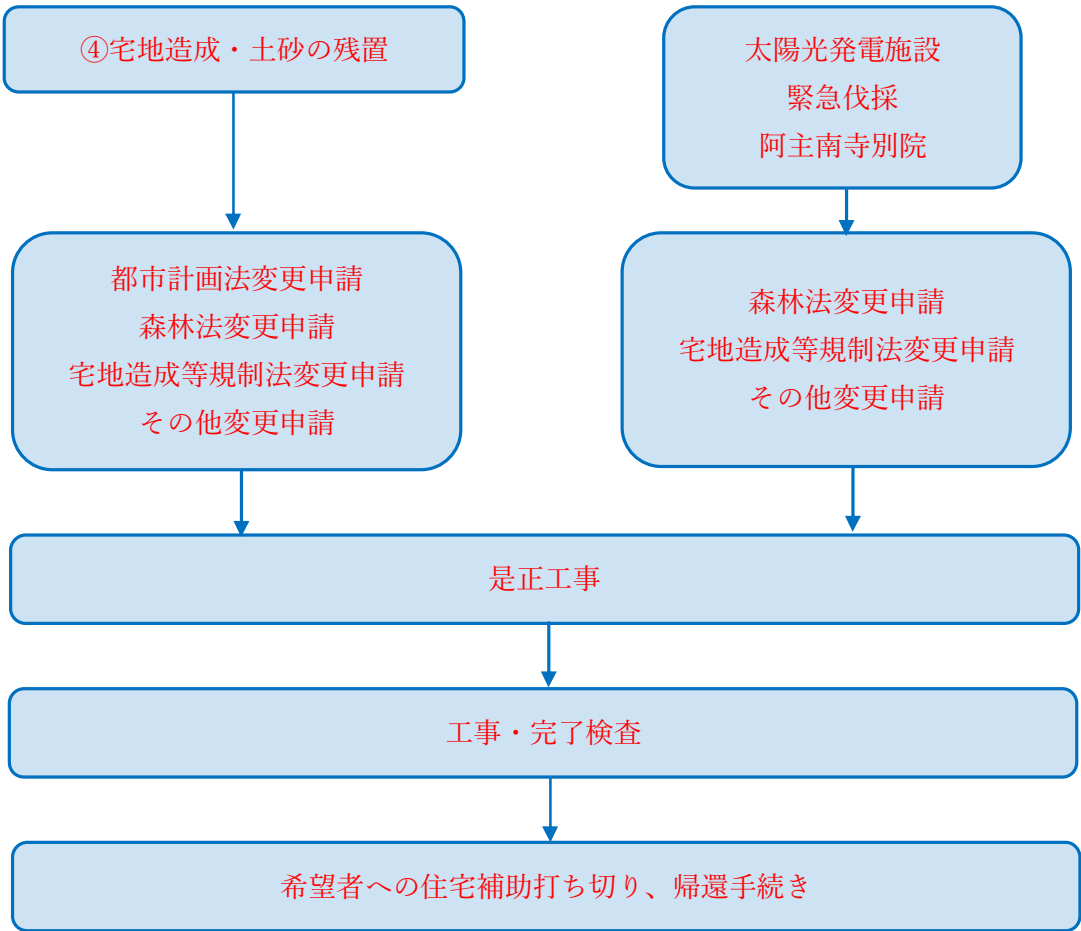
$$(0.9-0.7) \times 0.05 \div 0.7 \times (0.84-0.05) \div 0.016807 \div 1.6\%$$

1%を上回っていることから、防災調整池の設置を含めた森林法の是正の申請と調整池の設置、若しくは下流流域の排水路、河川の改修を求める必要がある。

④宅地造成と合わせて、これらの是正が完了して、初めて伊豆山地域の土砂災害、洪水の危険性の増加に対し対処したことになる。

確かに砂防堰堤、行政代執行による土砂の撤去が進んだ事で、ある一定の安全性は確保されたので、立ち入禁止区域解除は妥当と考えるが、対策が完全に進み、安全が確保されるまでは、希望する者に対し、住宅補助の継続を検討する必要がある。

3-5. 伊豆山地区の安全が確保される為の乱開発に対する是正フロー



4. 逢初川の河川改修

静岡県では、逢初川がおおむね 30 年に 1 度降る雨量を安全に流せるよう、河川改修を計画しています。鉄道周辺は暗渠（地中に埋設された川）となりますが、それ以外は開水路（上部が空いている川）とし、なるべく緩やかなカーブにした上で、川幅を拡幅する計画となっています。

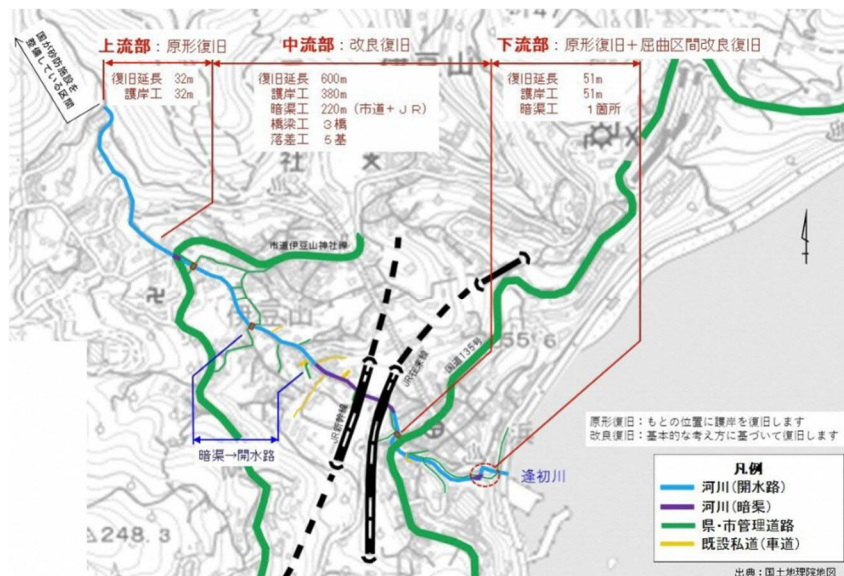
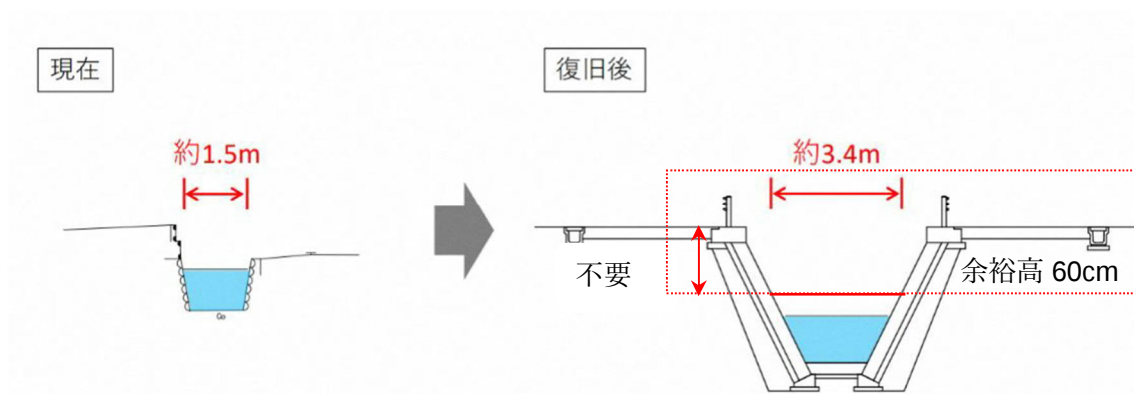


図 逢初川の河川改修の計画図



上記断面では場所により嵩上げが 2.0m 以上行われている箇所があり、帰還希望者の宅地を圧迫している原因になっている。トンネル河川、道路の張り出し、対面通行道路の採用で用地制約を緩和することとする。

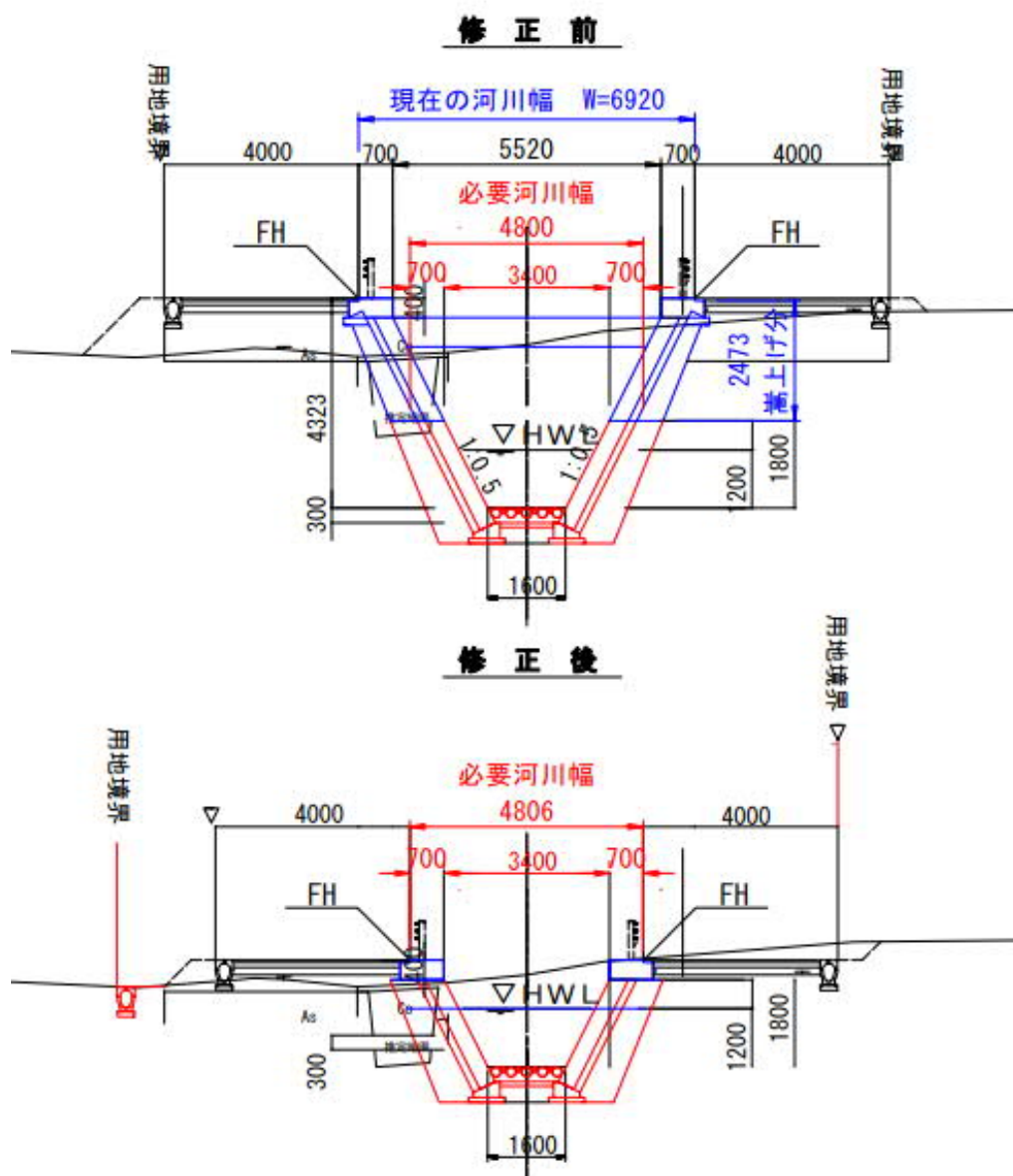
4-1. 標準断面の見直し

公共施設に必要な用地が広いとそれだけで、用地交渉のハードルが上がる。

計画では必要な河川断面＋余裕高 60 cmに加え平均 2 m程度の嵩上げが行われている。

これでは、地権者の理解も得にくく、そもそも過剰設計の疑いもある。

道路の平坦部分が必要なのは河川の両側の対面道路にした事も理由に挙げられることから両側道路についても見直しが必要となる。



5. 復興により目指す地区の将来像

これまでに整理した復興まちづくり計画の策定に向けた課題（復興基本計画の具体化の視点）や流域管理方針を踏まえ、伊豆山地区の目指す将来像を以下のよう
に示します。

砂防堰堤や逢初川の改修、避難路や避難動線の確保により、地区の安全性を高めていきます。また、逢初川沿いに公園・緑地を整備することで、快適性を高めていきます。既存の小学校や地域包括支援センターと地区内で検討を進めている集会所（交流施設等）を有機的に連携させ、ソフト・ハードの両面から生活環境を高めることで、高齢者や子育て世代にもやさしい居住環境を有する市街地を目指します。

また、被災者の生活再建を進めるとともに、新たな住民の定住促進にも取り組むことで、地域コミュニティの維持・再生につなげていきます。その上で、伊豆山神社の歴史・観光資源を活かした観光交流拠点・軸を形成し、交流人口の拡大を目指します。

下記の計画には住宅街に幹線道路を設置し通過交通が増加する懸念があり、見直す必要がある。

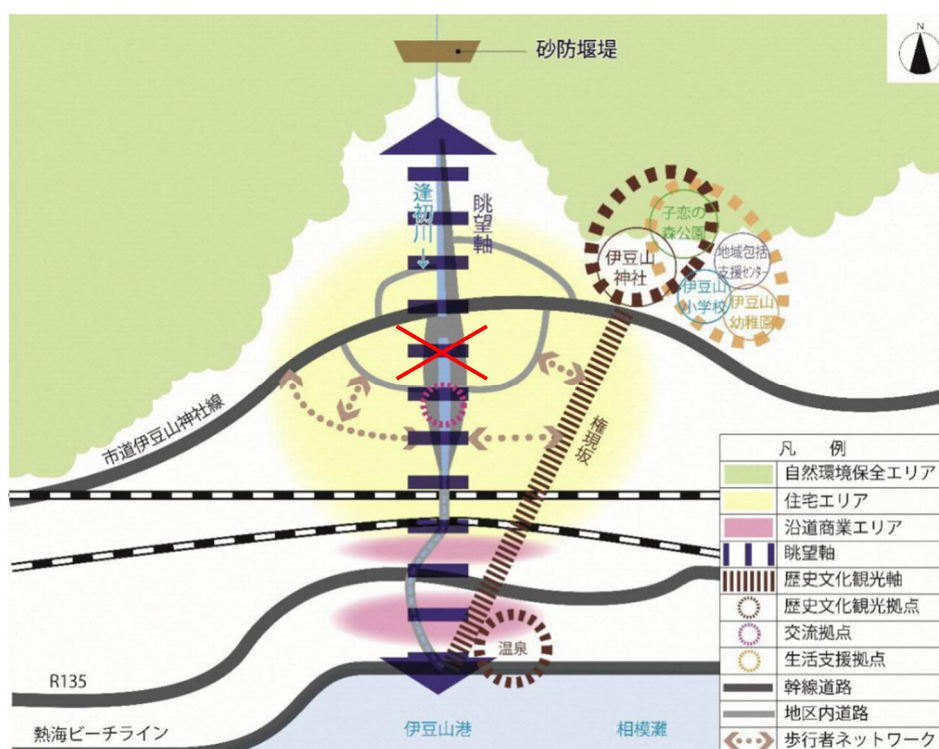
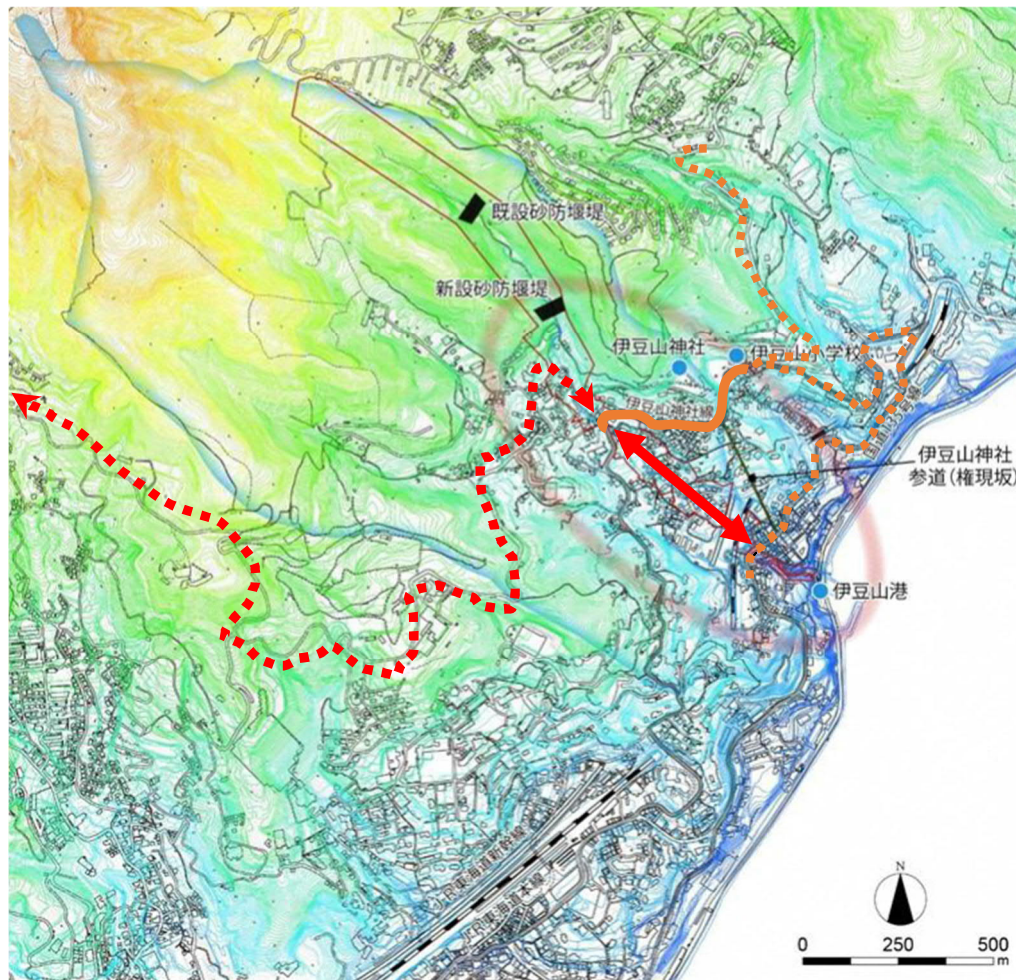


図 地区の将来像図

5-1. 通過交通の懸念

通過交通① 熱函道路へのパイパス道路として利用される懸念がある。

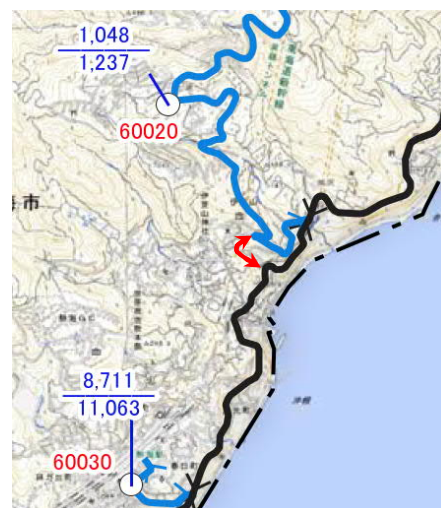
通過交通② 湯河原に抜ける一般県道のショートカットとなる懸念がある。



特に高齢化が進む住宅街において、通過交通の流入は控えるべきであり、歩者共存道路を目指す方が望ましいが現行の計画はそれに逆行している。

通過交通を減らし、走行速度を下げる工夫が求められる。

令和3年度 全国道路・街路交通情勢調査
静岡県交通量図 赤い→の方が距離が短縮されカーナビ等でも優先的に案内される可能性が出てくる。

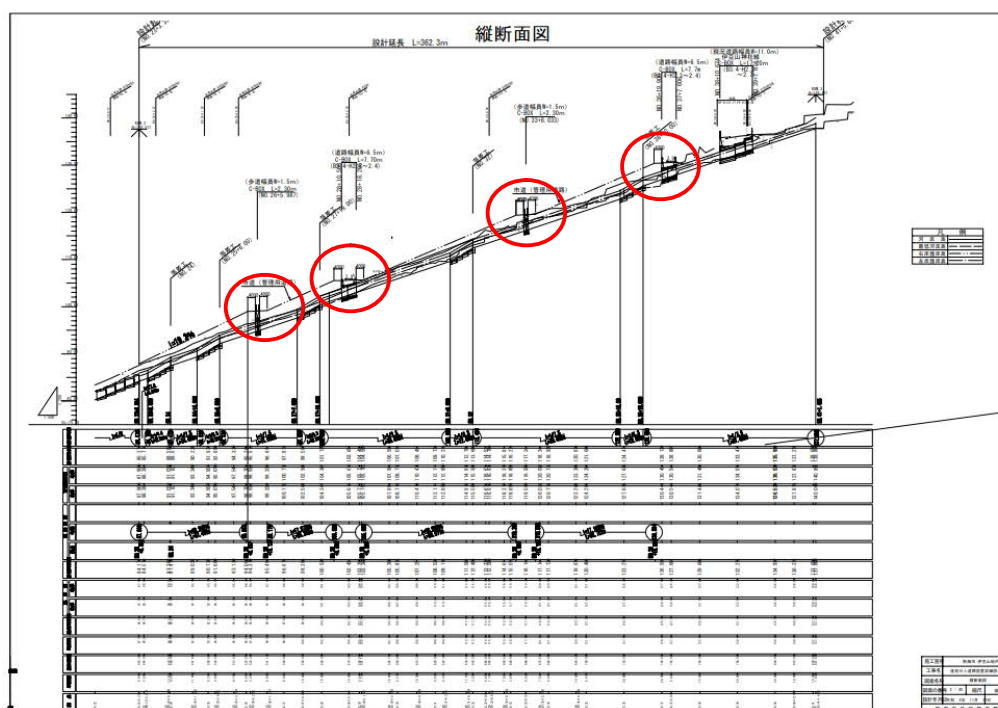


5-2. 視距の確保

下記は河川、道路縦断図になるが赤丸の個所に平坦部を設けている。

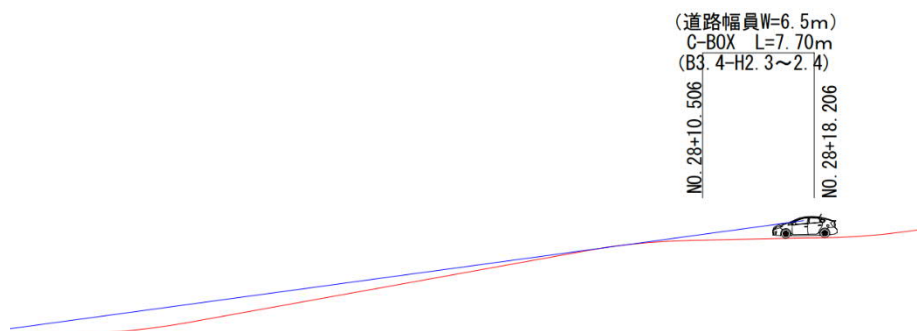
通常、市道は道路構造的に基づき設計を行うが、今回は道路構造令では成立しない要素が多々あるため、林道規定を用いて設計を行っている。

地形上やむを得ない部分があるのは理解するが、この平坦部での縦断曲線半径が小さい為、ドライバーの視点で先の見えない状態となってしまう懸念がある。



縦断図の縦横比を 1 : 1 に戻し、一般的な乗用車での視点の高さを図面に落とし込むと下記の図のようになる。

道路の湾曲が壁となり交差点部で先の見えない道路となっている事が理解できる。これはドライバーに恐怖心を与えるだけで無く、事故を引き起こす要因となってしまう可能性がある。道路も直線化され通過交通が流入するとさらに危険が高まると言える。



6. 事業スケジュール

公共の被災者向け賃貸住宅の整備や宅地整備については、令和4年度に調査・計画及び国との協議等を進め、令和5年度以降宅地・公共施設等の工事に着手、令和7年度中の分譲・住宅再建の開始を目指すものとします。



当初のスケジュールでは既に用地買収がほぼ完了している時期に来ている。実体的には3割台に留まり、これでは工事は出来ない。

用地交渉に関するヒアリング結果では、頻度、説明内容ともに少なく、ここに説明内容が違うなど、不信感を持っている住民も少なく無い。

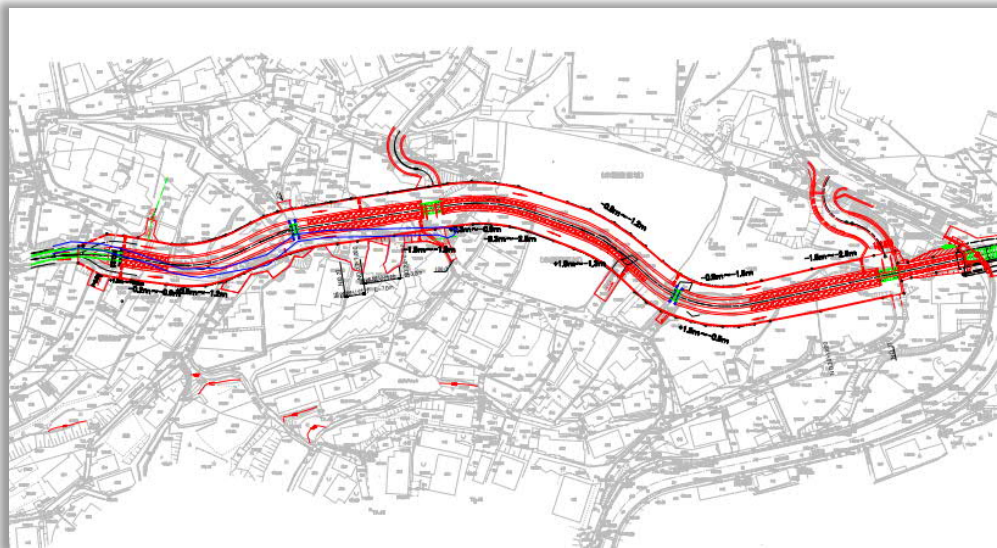
用地交渉が難航している原因はアンケート結果では下記の内容は元通りの生活を望む声が多かった。

8. 河川、道路整備等のインフラ整備のほかに何の整備をすることを望みますか。

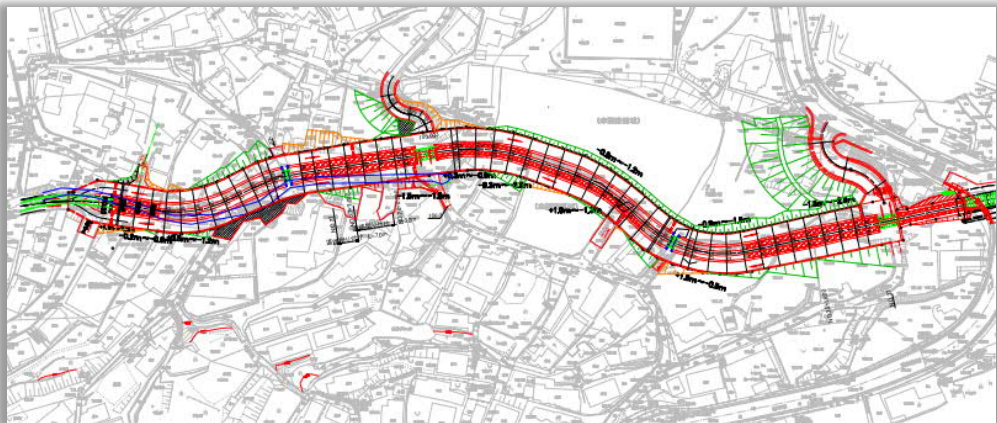
- ・元通りにすることは勿論ですが、今後の住民の利便性を考えた道路づくりをしてほしい
- ・負の遺産を子供たちに、そして未来に残してはいけないと思う
- ・生活の環境全体、高齢者への対応も重要
- ・元の伊豆山にしてもらえれば良い
- ・元通りで良く公園など不要
- ・元通りにもどしてくれれば良い

6-1. 9割補助の問題点

現行の計画平面図、これは小規模住改を前提にした計画案となっている。



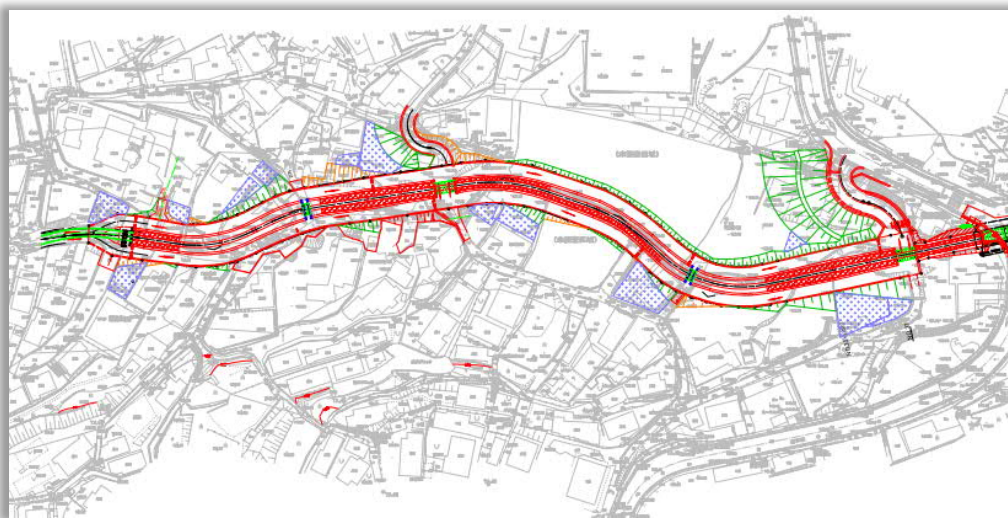
9割補助を前提とし場合、法面等も考慮した設計図書を元に用地交渉を進める
必要があり、場合によってはこれまで同意を得た住民への再確認も必要となる。



個々の宅地にかかるのり面所についても十分に配慮しなければならない。

6-2. 9割補助にした場合の帰還率

小規模住改では、一旦市が土地を買い上げ買い戻すことで、区画の整理が可能であった。9割補助になると土地の交渉を住民自ら行うことになり事実上区画の整理が不可能になる。公共施設用地として土地を提供しなければならない住民は、結果的に帰還の断念を迫られることになる。



紫色のハッチングは土地の一部を公共施設用地、高低差によるのり面により、宅地として機能しなくなる可能性の高い宅地となる。

被災した宅地の割合でみると、42 宅地中 20 宅地、約 50%が、宅地としての再利用が出来ず、緑地（未利用地）となってしまう可能性が高い。

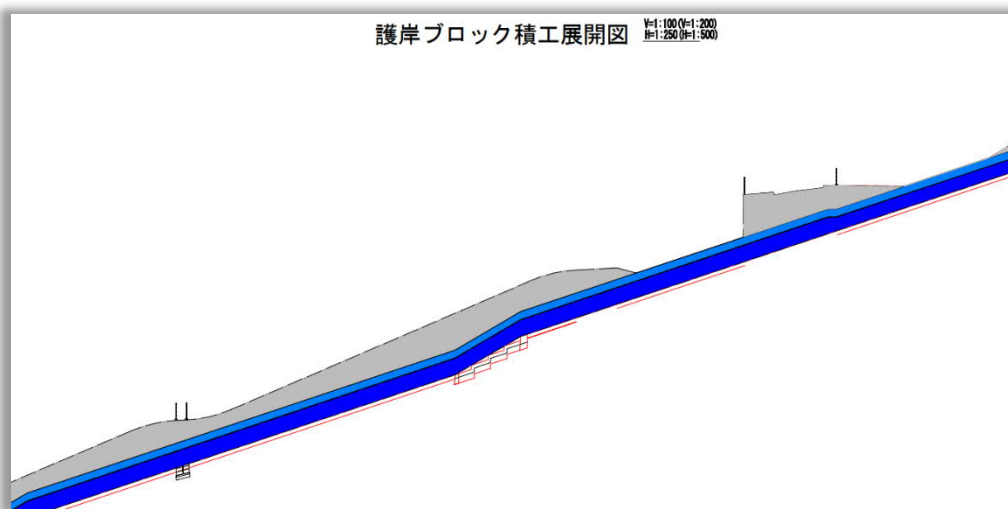
最も被害の大きかった被災者の半数が、この河川・道路の計画で帰還できない事となる。

6-3. 嵩上げ問題

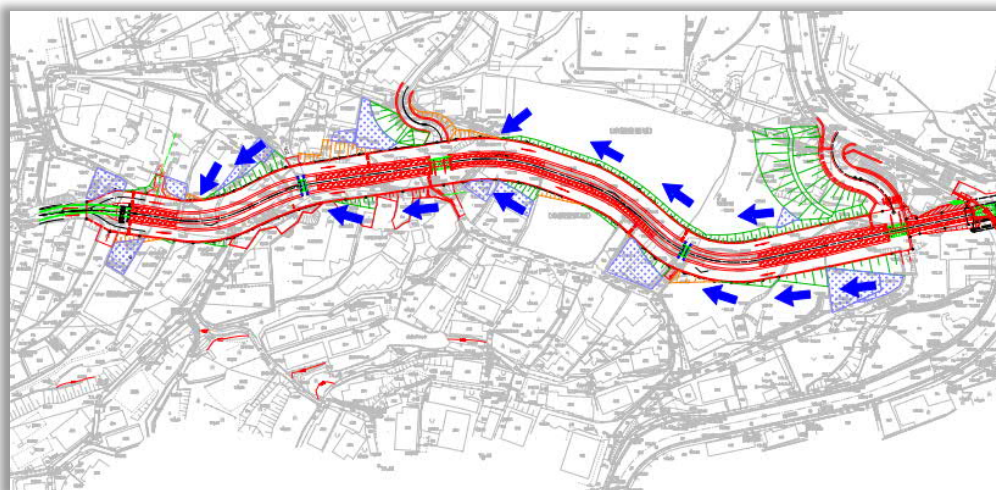
河川の護岸が嵩上げされている事により排水系統にも問題が生じている。

下の青い範囲が河川として必要な護岸高で、水色の部分が河川としての必要な余裕高となっている。

上のグレーの部分は全て嵩上げ分で、本来必要な河川を大きく上回る護岸が計画されていることになる。



この嵩上げの弊害として、周辺から流れてきた雨水排水が河川へ流入することが出来ず、民地内を流下し切土区間でようやく河川へ流入する状態となる。



また、道路の方が宅地より高くなる場合、宅地の嵩上げが必要となるが、この原因者は熱海市になり嵩上げ、嵩上げに伴う擁壁のやり直し等、熱海市が負担する必要がある。

嵩上げの必要な宅地は42宅地中15宅地ある。

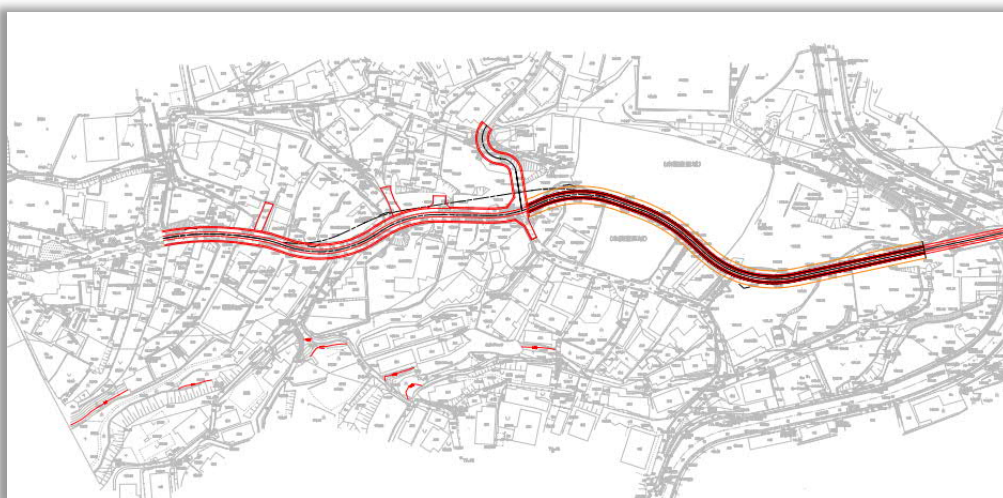
6-4. 修正案

J Rより岸谷2号線との交差点部までを6m道路とし、河川は暗渠とする。

交差点部から伊豆山神社線までは、通過交通となることを避ける目的と、用地買収が困難であることから、河川のみとし市道は計画しない。

管理用通路を両側1m計画しているが、必要に応じ片側、若しくは両側を省略することとする。

交差点部手前に回転スペースを設けることとする。



下記を標準断面とする。

