

平成26年第2回大阪府土砂災害対策審議会 議事要旨

日時：平成26年10月16日(水) 10:00~12:00

場所：大阪府公館

出席者：阿部委員、小杉委員、松村会長、矢守委員、計4名
(欠席：大久保委員、千木良委員、深町委員)

まとめ

(1)大阪府砂防指定地管理条例の今後の方針について

- ・砂防指定地管理条例と土砂条例の一本化は困難であることを了承。
- ・土砂条例だけでなく他法令とも連携を図り、違法行為へ対応されたい。
- ・公表規定は有効であり、適用範囲をさらに検討されたい。
- ・罰則の強化について異論はない。

(2)最近の土砂災害発生事例を踏まえた今後の方針について

- ・広島土砂災害では、建物があるために、土石流の流れが変わり、イエローの区域に土砂が流入した場所がある。レッドだけが危険で、その周りは大丈夫だというような簡単なものではないという認識を持つことが大事。
- ・土砂災害警戒情報が発令中に、人や住宅に被害が及ぶような事象が発生したのは4~5%程度。一方で、人や住宅に被害が及ぶような事象が発生した時に、土砂災害警戒情報が発令されていたのは約75%、つまり25%は発表されていなかった。自治体は、この25%を0%にしようと発令頻度を上げようとするだろうが、本質的には4~5%の確率を引き上げる方策が重要。
- ・住民は行政からの指示で避難して災害が発生しなければ無駄足感を感じる。自分の意思で避難すれば空振りとは感じないもの。自主的に避難しようとする仕組みづくりも重要。
- ・現行の土砂災害警戒情報の発令基準では、付近で土砂災害が発生した事例があると、同様の雨が降るたびに土警戒情報が発令されることになる。ここの斜面は、同様の雨でも崩れなかったという情報も蓄積し、警戒情報の発令につなげるべき。

概要：〔以下、○委員 ●事務局〕

(1)大阪府砂防指定地管理条例の今後の方針について

(土砂条例との関係)

○前回の審議会において、環農部局で検討中の「土砂条例」と「砂防指定地管理条例」を一本化できないかと意見したが、資料を見ると各条例の目的が異なるので一本化することは困難ということが理解できる。

(間接罰と直罰について)

○砂防指定地内行為許可の違反は、現行の砂防指定地管理条例においては直罰規定だが、改正後は間接罰になるのか？そうであれば、規制強化の方向性と整合しないのではないかと？

●罰則規定の書きぶりについては、豊能町の案件の際に警察から、「この規定であれば運用が難しい」とご指摘いただいた点。今回の資料では罰則規定の書きぶりまで触れていないが、この点についても改善を検討している。

(公表規定等について)

- 公表規定について異論はないが、許可を得た業者が許可条件に違反するような行為を行った場合のみならず、無許可行為についても行為者を公表できるような規定も整備すべきと考えるがどうか？
また、両罰規定に平仄を合わせるとするならば、事業者だけではなく、業者が法人の場合にはその代表者、あるいは実際にその行為を行った特定の事業者の公表制度についても検討してはどうか？
また、許可申請上の行為者の裏にいる実際の行為者の指名についても公表することが有効と考えるが如何？
- 公表範囲については、事務局において引き続き検討するが、公表による効果は、実際の行為者のみでなく、土砂の搬出者側のモラルにも影響を与えることができると考えており、背景のところまでを踏み込まなくても、公表制度では一定の効果があると認識している。
- 非常に悪質な業者になると、会社を作るのは非常に簡単であるため、会社を潰してまた別の会社を作るということも考えられる。そのため、業者の公表だけでなく、実質的な責任者の公表も検討されたい。
- 何の届出も許可もなく、行為を行った場合には、誰がやったかを把握する点において問題が生じる可能性があると考え、その対応をどう考えているか。
- 違法行為を発見した場合、まずは現地にて行為を行っている関係者等から直接聞き取り等を行い、相手方を明らかにしていくところから対応を進めていく。
- それで確認できた相手にも監督処分や公表という手順が適用できるような規定を制度化するというか？
- そのように考えている。
- 過去に違法行為を行って公表されている業者に、あえて依頼したような企業にも社会的責任が問われて然るべきだと考える。もちろん、この条例のスキームの中ではそこまで話持ってくるのは困難だが、将来的な課題として検討されては如何。
- まずは違法行為者の公表というところからスタートを切り、それでもなお、そういった課題が見えてくるようであれば、その先にはそういった広い範囲での公表というのも今後検討していくべきと考える。

(罰則強化について)

- 罰則の強化は「異論なし」であるが、具体的にはどのように強化するのか。
- 現行の罰則は「1年以下の懲役または2万円以下の罰金」である。それを地方自治法上の上限である「懲役2年、罰金が100万円以下」の範囲内で最も強化できるように、地方検察庁と協議を行っていきたいと考えている。

(他法令との関係)

- 土砂条例との連携については承知したが、森林法でも、土地の改変等の規制があるが、森林法との関係はどのように考えているか。
- 砂防指定地と森林保全のエリアは重なっている部分も多いが、あまりにも法令の目的が異なるので、今回の砂防指定地管理条例の改正にあたっては、森林法に関してはリンクしていない。
ただし、違反行為への対応においては、合同でパトロールを実施するなど、互い連携しながら監視する。
- 一つの行為が複数の法令に違反することは多々ある。
森林法だけでなく、搬入するものの性質によっては廃棄物処理法にも抵触する恐れがある。そこまで法令を一本化するというのは困難だが、縦割り行政の弊害に陥らないよう、部局間が連携して違法行為を取り締まっていくべき。

(2)最近の土砂災害発生事例を踏まえた今後の方針について

- 昨年発生した「伊豆大島の災害」、今年発生した「広島豪雨」のような想定を上回る豪雨等に対しては、施設整備である急傾斜のかけ崩れ対策や、土石流の砂防堰堤等では対応することが困難。
その中で、住民の迅速な避難につながる有効な方策などについて、ご助言等いただきたい

(「土砂災害防止法に基づく、災害リスク情報の早期共有手法」について)

- 10月14日に土砂災害防止法の一部改正案が閣議決定され、「基礎調査結果の公表」と「土砂災害警戒

情報の提供」が義務付けされたところ。

基礎調査結果を指定前に公表することによって、かけこみ開発等が懸念されるが、一方で避難行動が迅速に行われるという効果が期待されるため、大阪府としては、速やかに公表を行い、それと共に地区単位のハザードマップ作成、あるいはそれを活用した訓練を行うことによって、住民の避難行動につなぎたいと考える。この点、助言等いただきたい。

○ハザードマップについては、家や橋があることによって、今まで考えた地形に沿わずに土砂が流れるということもあり得る。つまり、家があることによって、その下流が助かることもあるし、反対に、家を迂回してほかのところに流れ込むこともある。また、流木が橋に詰まって思わぬところに土砂が流れることもある。レッド、イエローは地形だけで決めているが、実際の危険を想定するのは地形だけで判断するのは困難である。

また、砂防堰堤つくるならば、副堤に流木止めをつくるべき。流木をできるだけ下流に出さないという施策をやることによって少しは助かる可能性が上がる。

○広島でもいくつかの地区で非常に大きな災害が発生しているが、土石流がレッドのところだけでなく、イエローのほうに入ってきている場所もある。レッドだけが危険で、その周りは大丈夫だというような、そういう簡単なものではないという認識を持つことが大事。

○箕面市の地元 FM では「この道路よりも上」というような、地元の人によくわかる指示を出していた。大阪府主導で、そのような良い例を、市町村で共有できるようにすべき。

(「避難勧告等の発令基準の考え方」について)

●伊豆大島等の災害を踏まえ、内閣府作成の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」が改定され、避難行動のあり方について、災害事象ごとに避難の、避難場所の考え方などを提示されることなど整理されたところ。また、避難勧告等を判断するタイミングは、「土砂災害警戒情報の発表を使うべき」という改正がされている。

大阪府域の市町村においても、27年の出水期までに風水害全般的なマニュアルの改訂すべく、市町村と意見交換を進めているところ。この点、助言等いただきたい。

○2008年から4年間のデータで、「土砂災害警戒情報が出ている時に、人や住宅に被害が及ぶような事象が起こったパーセンテージは4~5%。つまり96%ぐらい外れているというデータがある。

一方で、同時期のデータで「人や住宅に被害が及ぶような事象が起こった時に土砂災害警戒情報が出たパーセンテージは約75%」つまり25%は出ていないというデータがある。

自治体としては、何かあったのに何も出してなかったということ避けるため、この25%を0にしたいという願望があると思う。それは安全に何でも出していけばやがて0になると思うが、しかし、それが本当に被害を減らすかという点で懐疑的。本質的には4%の引き上げを目指すべき。

(「タイムラインを活用した土砂災害警戒避難体制の強化」について)

●今までの大阪府の取組みとしては、住民と行政が協力した「地区単位のハザードマップ」の作成や、また、地区単位のハザードマップを活用した「避難訓練の実施」に取り組んでいる。

今後は、それらに併せて、「大きな災害が来る前のどのタイミングで、どう行動すべきか」という「タイムライン」を、住民参加のもとに双方の行動手順を作っていきたいと考えている。

この「タイムラインの作成」と「地区版のハザードマップの作成」、「避難訓練の実施」、この三つの輪を活用することで、土砂災害から人命を守るような施策とすべく考えるが、この点、助言等いただきたい。

○防災科学技術研究所が、GISの上で50年ほど前の航空写真と、今の航空写真と重ねて見られるような重ね合わせ地図図を使用して、新しい住宅地が昔どんな地形のところにあったということを示している。そのような情報も有効に活用してはどうか。

○数年前の佐用町の水害では、地震火山を想定して設定された避難場所に逃げる途中で、用水路で人が亡くなった。そのハザードの種類や状況に応じて複数の避難所、複数の避難路を想定するような訓練も重要。

(「土砂災害警戒情報発令に必要な基準の考え方」について)

- 現在、土砂災害警戒情報の発表の考え方は、「過去何ミリぐらい降った時にこのあたりで大きな災害が起こったのかという基準」、「土の中にしみ込んだ数値の基準」、この二つの条件が、その地域における災害リスクが高くなったという時に、土砂災害警戒情報を発表しているところである。

しかしながら、二つ基準があることで、判断が困難なことから、全国的な流れは、その二つの基準を一つにすべく議論されている。大阪府としても、最新の雨の情報や、災害情報を入れ、この基準の方式の見直しや、設定の見直し等について検証したいと考えているが、この点、助言等いただきたい。

- また、「前回、土砂災害が起きた」「ここを越えない時には土砂災害が起きなかった」というCLについては、過去の発生、非発生で決めているが、原理的にはおかしい。

あるところで雨を観測して、「今回の雨でこの斜面は崩れたけど、この斜面は崩れなかった」ということがあったときに、次にまた全く同じ条件で全く同じ雨が降ったときには、崩れなかった斜面は前回の雨で崩れなかったんで今回の雨でも崩れないはず。

今のCLの書き方だと、近くで土砂災害が起きてる事例があると、結局、同じ雨が繰り返されると、常にそこで警戒が出し続けられることになる。

「この斜面は前回の雨では崩れなかった」という情報も蓄積すべき。

(「土砂災害への警戒避難に関する監視・予測のあり方」について)

- 今の土砂災害警戒情報は、「2時間後にその災害発生のリスクが高くなった時に発表する」としている。

しかしながら、深夜帯の場合、2時間前に発表されても避難しづらいため、「72時間前の予測で、どの地域にどれくらい強い雨が降るのか」という解析などについて研究されているところ。

また、大阪府は監視する上で、雨量情報とレーダー、「今後どの地域に強い雨雲がいくのか」ということを用いて、危険な情報の判断をしているが、土の中にしみ込んでいる状況を監視、観測することによって、警戒避難情報の精度を上げることを各研究機関等で検討されている。これらについて、大阪府の警戒避難の精度を上げるために、何か取り組むべき項目等があれば、ご助言等いただきたい。

- 基準として、土壌雨量指数を用いることは、分かりやすいという面もあるが、実際には土壌雨量指数の計算には地質や地形、植生を考慮せず、全国一律の値を用いている指標であり、あくまでも目安でしかない。