

平成 27 年度 第 1 回 大阪府土砂災害対策審議会 議事要旨

日 時 : 平成 27 年 5 月 27 日 (水) 10:00~11:35

場 所 : 大阪赤十字会館 (401 会議室)

出席者 : 阿部委員、大久保委員、矢守委員、松村会長 計 4 名

(欠席 : 小杉委員、千木良委員、深町委員)

まとめ

第 1 回「議事概要」について

- ・住民の方にハザードマップを見ていただくことは非常に重要で、見ていただくための工夫が必要。ハザードマップには区域指定の情報だけではなく、避難のノウハウ、心得といったものをわかり易く記載すべき。

今後の土砂災害対策の進め方について

(1) 大阪府急傾斜地崩壊対策事業の実施に伴う受益者負担金徴収条例について

- ・急傾斜地対策事業の受益者負担金条例に関する切り出しを議論するのではなく、「今後の土砂災害対策の進め方」全体の施策をセットで示さないといけない。全体の施策が見えるようにフローチャートで示して、受益者負担金の徴収は、フローチャートのどの部分を指すものか、見せ方の工夫が必要。
- ・「防ぐ」施策は、「逃げる」「凌ぐ」施策と併せて進めていけば、公共事業で対策を講じるといのは最後の手段というようなことも理解していただけないか。
- ・急傾斜崩壊対策事業では、市町村から事業実施の要望があって、工事費の積算で受益者負担金の総額が決まり、個々の負担金の額の提示、負担金の前納、工事の着手、というフローチャートを示していただければわかり易い。

(2) 土砂災害防止法に基づく「地すべり」の区域指定方針について

- ・「地すべり」の区域指定にあたっては、調査の結果、土砂災害警戒区域等の指定がなされなかったとしても、完全な、過度な安心情報とならないような情報発信に留意していただきたい。
- ・土砂災害、特に土石流災害による影響範囲を表したマップとは、かなり精度が違うことをしっかり伝えないと、「1」「0」式で土砂災害警戒区域等の外にいるから絶対安心であるとか、区域の中にあるから地価が下がるとか、どうしてもそのような反応を 100% ストップできないので、少しでもそうした反応を低減できるような情報発信の手法が必要。

概 要 : [以下、○委員 ●事務局]

<第 1 回「議事概要」について>

- 住民の方にハザードマップを見ていただくことは非常に重要で、見ていただくための工夫が必要。ハザードマップには区域指定の情報だけではなく、避難のノウハウ、心得といったものをわかり易く記載すべき。

前回議事録の「ゲリラ豪雨」のところで、「避難することがかえって危険なこともある」との記載があるが、正確には「自宅外に避難する」「一旦外に出て避難する」ことが危険。

内閣府の言葉では「立ち退き避難」と言っているが、もっとシンプルに記載する方がよい。

避難にあたっては「土壇場の避難」と「余裕を持った避難」と二つのことを考えていただくことが必要で、「余裕を持った避難」をするのがベスト。

雨に伴うような土砂災害であれば、ある程度リードタイムがあるので、障がいをお持ちの方や高齢者の方を中心に「余裕を持った避難」をすること、その避難のノウハウや、避難のための情報をお知らせすることが必要。

また、あまり望ましくはないが、今般の広島や伊豆の災害で議論になっていた「土壇場の避難」、やらないよりは安全性を高める「垂直避難」や「ゼロ時避難」といったノウハウ。

これもわかりにくい言葉だと思うので、ハザードマップに記載するときには「1階よりも2階、3階に居た方がいい」「斜面側よりも斜面でない側の部屋に居た方がいい」「広い部屋よりはトイレに居た方がいい」「柱の多いところに居た方がまだいい」、そういうことをしっかりお知らせしていくとともに、市町村に働きかけていただければありがたい。

- 今の意見に関連して、広島 of 災害を見たときには、逃げない方がいいというのがある。

今回の広島の場合は、道路の勾配がかなり急で、土石流は道路を流れていて。山側の一列目と道路側の家屋が被災、ということは、ひとつ中に入ればあまり被災しないということがある。

そういう逃げ方の安全性、行政が言うと色々物議を醸しだすかもしれないが、地元でハザードマップを作成するときには、もう少し色々な場合を考慮して、ハザードマップに反映させていただきたい。

(1)大阪府急傾斜地崩壊対策事業の実施に伴う受益者負担金徴収条例について

- 府内の犠牲者ゼロの継続ということを大前提として、三つ目の対策の「防ぐ」施策の中で急傾斜崩壊対策の工事をし、受益者から負担金を徴収していく、そういう全体の構造は、論理的にはわかりやすいが、家屋の移転や補強の助成制度のように皆さんが利用したいと思う制度であっても、まだ実績がないという状況

受益者負担金を支払う、しかも前納制となればなおのこと、急傾斜地崩壊対策事業が事実上進まないという可能性が当然出てき得るというふうに思う。

そこで、一点目の質問として、他の都道府県における受益者負担金徴収条例の制定状況と、それらの条例の内容と比較した場合の府の条例の特色というのがあるのか。

二点目として、実際にこの対象事業になりそうな場所というのが、どの程度あるのか、府民全員が対象となるのか、府民の1、2%が対象となるのかで全然相場感というのが異なってきますのでお聞かせください。

- お答えが逆になりますが、二点目の対象事業になるような箇所の考え方ですが、現地の危険度、例えば崖の高さが非常に高い、斜面の角度が非常に急である、ポロポロポロポロともう崩壊が始まりそうだとというような危険度というところと、ひとたび崖崩れが発生した際に、その崖下の危険な区域に、例えば人家の家屋数、要配慮施設、官公署があるとか、重要公共施設があるなど、そういったところを評価しまして、点数の高い箇所から対策事業を行っているのが実態。

「今後の土砂災害対策の進め方」検討委員会からご提言いただいた中で、そうした評価点数で対象箇所を絞り込むべきということで、対象としている最優先箇所、もう少し精査が必要ですが、おおむね30箇所程度が大阪府内にあると考えている。

一点目の受益者負担金徴収条例の制定状況についてですが、受益者負担金に相当する部分を都道府県が肩代わりしているのは、大阪府をはじめ5、残る42は、受益者負担金に相当する部分を市町村から徴収しているというのが実態。

市町村は、受益者負担金ではなく建設事業負担金として支出しているが、これはおかしいのではないかと、市町村が建設事業負担金を負担するのであれば、都道府県が負担すべき

部分に充てられるべきで、受益者負担金の部分に充てられるべきでないとの総務省等の見解もある。

また、建設事業負担金として支出している市町村の中には、その一部を住民の方から徴収するとして、その徴収条例を市町村が定めているところがある。

一点目の質問につきましては、受益者負担金徴収条例をもっている都道府県はございません。

○ 先程の質問の中に、負担金徴収の制度をつくることによって事業の進捗が遅れるのではないかという点については、どのようにお考えか。

● 大阪府が最優先で対策事業をすべきところが30箇所と申し上げたが、今の国の交付金であったり、府の予算の状況でいくと、30箇所であれば30年程度でできるが、大阪府で対策事業をやってくださいという地元要望があって、これを延々続けると、やはり100年、200年のオーダーで時間が掛かってしまう。

今回、負担金徴収の制度を入れることによって、その危険な状況と、自ら守るべきというアクションがあることによって、命を守る方向では有効ではないかと、どちらを選択するのかという議論になるのではないかと考えている。

ですから、事業の進捗は遅れるといいますか、どちらかということと事業を実施しないところは薄れてしまうというのは実情かとは思いますが、命を守るということと考えると、負担金徴収条例を入れることの方が、メリットが大きいのではないかと判断になるでしょうか。

○ 事業進捗というものよりも、ソフト対策をメインに置いていくので、ハード対策は重要な箇所だけ実施してそこで一旦考えて、その頃になると、施設の長寿命化やメンテナンスでお金がかかるということですから、ハード対策一本と決めるのではなくて、ある程度、目処がついたところで一度立ち止まって考えるという方がいいのではないかと考える。

○ 負担金徴収条例だけを切り出してみると、やっぱりそういうことになってしまうので、全体の施策をセットで見えていかないといけない。

事業費の5%の受益負担金を徴収しても、事業に要する期間がどの程度縮むかということ、そんなに縮まないと思う。

ある意味啓発というか、きちんと自分たちの役割を認識してもらおうという意図も多分にある。

受益者負担金は、他の制度でもいくつか法律上はあるが、なかなか徴収できているものは少ない。それにはそれなりの理由があって、つくっても使われない制度をつくってもしょうがないので、よりプラスの公共サービスというよりは、基本的には「人命を守る」という、災害防止という危険防止の必要最低限のところですので、その負担の考え方というのをきちんとご理解いただいて、事業が進むようにもっていくことが重要であるという認識に立って進めていくことが必要。

急傾斜地法あるいは土砂災害防止法には、市町村の役割というものがあると思うが、受益者負担金徴収条例には市町村の役割を規定しないという趣旨は、府が工事自体を行うことになっていて、受益者負担金の徴収も基本的に府の条例で行うので、市町村の役割はない筈という理解でよいのか。

● 市町村の役割は、当然大きいものと認識しており、受益者負担金条例にも何かしら市町村の役割を規定したいと考えていたが、急傾斜地法には、市町村の役割に関して規定がないということで、根拠法令と条例との関係の中で、市町村の役割は規定できないとの結論に至ったもの。

○ 急傾斜地法だけを切り出してみると市町村の役割がないということになるが、災害対策基本法の観点からいえば、市町村の役割分担はある筈。

受益者負担金の徴収だけを捉えるとそのように見えるが、対策事業を行う際に住民の方

に説明するときや、ハザードマップを作成するときには、市町村との連携というのは当然ある筈なので、もう少し検討する余地があるのではないかと思う。

○ 受益者負担金の徴収だけを見ると、このような議論が確かに出てくるので、全体が見えるようにフローチャートのようなもので表して、ここを表しているというような見せ方の工夫が必要と思うので検討願いたい。

○ そもそも、急傾斜地については、自分の家のすぐ後ろに擁壁を造るとか、あるいは家を移転してしまうという方法がある訳で、その費用対効果の観点からみると、個々に擁壁をつくったり、移転ですら安くつく場合があるということ、公共事業として対策していくよりも、もっと少ない費用で同じ効果を上げるような方法は沢山あるというようなことをきちっと示していくべき。「逃げる」「凌ぐ」の施策と併せて進めていけば、公共事業で対策を講じるというのは最後の手段というようなことも、理解してもらえるのではないか。

確認だが、対象箇所30箇所では、受益者負担金徴収条例が制定されれば、受益者負担を求めても、負担しないと言われれば、優先順位が高くても対策事業は行わないということになるのか。

● そのようなになる。

○ 優先順位の考え方として以前、検討した危険度を点数化した客観的科学的見地から見た優先順位の高さと、受益者負担金を負担してでも対策事業を行ってほしいという住民の主観的優先順位の高さがずれてしまったときに、主観的優先順位の高さが非常に強く表れてしまう可能性はあるので、その調整というのが何か必要。

● 土砂災害対策の全体像を説明して、現地を調査して土砂災害警戒区域等に指定して、一義的には「逃げてください」というアプローチがあって、その次に、家屋の補強・移転の助成制度のツール、最終的にハード対策という三段構えで、どれを選択するのかということになると考えている。

○ 考え方はそれでいいと思うが、以前、優先順位の付け方議論した際に、急傾斜地の直ぐ下に福祉施設や家屋があれば、優先順位は高いと評価して点数を付けていった。

しかし、優先順位は高いが住民の合意が整わないときに、優先順位が低いところで合意が整ったときに逆転させていいのか、府としての方針を示しておく必要があるのではないか。

● 対象箇所30箇所、Aランクと呼んでいるが、基本的に同列と考えている。Bランク、Cランクは、すでに検討対象から外しているのだから、同列のAランクの30箇所のうち、どの箇所で事業をするのかというのが、府の施策と考えている。

○ Bランク以下の箇所が急に優先順位が上がることはないということか。

● ない。

○ 基本的に全員の同意がとれないと事業をしないと、急傾斜地法や受益者負担金徴収条例に規定されているのか。全員同意というのは、他の都市計画系でもすごい難しいわけで、受益者負担金条例では、全員の同意がなければ、負担金を全部全納されなければ、事業はやらないということを規定するのか。

● 今検討しているのは、一定のルールに基づいて分担額を地域に示すが、やはり負担できる、できないという意見や、余分に負担するといった色々な意見があると思うので、そこは地域合意を図っていただきたいと考えている。

○ これは気をつけないと、基本的に都道府県が対策工事を施工するのは、住民らが自ら施工することが困難若しくは不適當と認められる場合であって、全員同意や負担金を払う場合に都道府県が実施するとは規定されていない。

対策工事を都道府県が実施した場合に、著しく受益を受ける人から負担金を徴収できるという仕組みであって、それを違えるようなことをするように見えれば、問題ではないか

と思う。

住民らが自ら施工することが困難若しくは不適當という点で、優先順位をつけたうえで、全員同意が絶対的な要件という趣旨でいいのか。

- 全員同意というのは、必須にはしていない。5%~20%を受益者に負担していただき、全額前納していただくことを条件にしようと考えている。
- ちょっと議論が噛み合っていないような気が。
- ある意味ずるい方法。ようするに、受益者負担金の総額を決めて、敷地面積を基準にして、負担割合を決める。ただ、負担割合どおりに全員が負担するかは、府は一切関知しない、場合によっては、お一人が全額負担するとなっても、府はそれで了解するという、そのような条例にするということですね。
- はい。
- 対象箇所30箇所は、おそらく箇所分けされていると思うが、それ以外の箇所でも、市町村から事業実施の要望があって、工事費の積算、受益者負担金の総額、個々の負担金の額の提示、受益者負担金の前納、そして工事の着手というフローチャートを示していただければ、わかり易いと思うが。
- それはお示しさせていただく。
- 急傾斜地法は、昭和44年から存在する。その頃から指定していたのかというと、指定していないところが沢山ある。

指定してなくても、これまでは、受益者負担金を負担しなくても対策工事をやっていた。将来的に、それがそうではなくなる。

そんな危険なところであれば、今始まった話ではないのだから、何故最初から指定をしとかないのか。去年の人は、受益者負担金を負担しなくてよくて、何故今年から負担しなくてはならないのか、といったことが必ず出てくる。

例えば、経過的规定があって、2年以内は受益者負担なしや、軽減があるとか、段階的な経過措置を考えると、それは勿論普及とセットで、どういう意味でこのようなことを進めているのか理解していただくとか、何かソフトランディングを考えないと不公平感というのは拭えないのではないかと。

また、対象箇所30箇所は、優先順位が高いにも関わらず、10年経っても進んだところがほとんどないということも懸念される。

こうしたことに関しては、少なくともこのように考えたということが必要ではないか。

家屋移転の方がいい場合とは、公費との関係で考えたらそうだと思うが、移転する方は、補助金を除けば自己負担になり、移転前の残った土地もどの程度の値段で売却できるのかとの課題もある。何故、移転補助制度が使われないのか、制度を知らないからから使わなかっただけで、制度を知っていれば皆さん使ってくれるのか、原因分析も含めて、考えた方がいいのではないかと考える。

- 助成制度についてご説明させていただくと、助成制度は国の交付金要綱があり、基本的には市町村事業で、その市町村事業に大阪府が府費を投入して補助すると、国、大阪府、市町村の三者で実施する枠組み。大阪府の予算措置が平成27年4月からスタートと遅れたこともあって、市町村事業の足並みがまだ揃っておらず、まだ、一つの市町村で制度設計されて開始したのが実情。これから事業を実施する市町村が増えていくと考えている。

次に、受益者負担金徴収条例の経過措置については、3年程前に「今後の土砂災害対策のあり方検討会」から提言をいただいて以降、相当、市町村とも意見交換を重ねてきて、過年度からの継続事業をこれから5年程度引き続き工事をする箇所があるので、それらは、受益者負担金徴収条例は適用しないことで、ソフトランディング、経過措置として説明させていただいてきた。

- あくまで、新規に事業を着手する箇所に対して条例を適用するということで考えている。
- 基本的な考え方自体を不合理だと申し上げているわけではなく、急傾斜地法の本来の趣旨からすれば大変合理的。しかしながら、合理的であっても動かない政策というのはあまりよろしくない。
やはり、動く、実施される政策にすることを考えないといけない。
 - 本日、欠席の委員から事前にお伺いしたご意見をご紹介します。
受益者負担金の徴収により、負担金が納付されないために実施できないことも考えられ、急傾斜地崩壊対策の整備率を上げることが困難になる。それを補うだけの利点があること、例えば、ソフト対策に効果的に予算を回すことで人命を守れるという目的により近づくことができるなど、全体を通して記述があってもよいかもしれない。
また、急傾斜地崩壊対策事業実施箇所の優先順位づけとの関係を整理する必要があるのかもしれない。優先順位は高いが負担金が納付されないので、工事をしないという理由づけが可能と感じた。
ということで、本日、ご議論いただいている内容と同様のご意見。
 - 今回の意見を事務局で整理するというので、次回の審議会でお示しを。

(2) 土砂災害防止法に基づく「地すべり」の区域指定方針について

- 今、大阪府で「地すべり」の区域指定の調査対象箇所が何箇所くらいあって、そのうち人的な影響が大きそうな、緊急性を有するような箇所は何箇所くらいあるのか。
- 「地すべり」の区域指定の調査対象箇所が145箇所だが、実際に、現時点で地すべりが動いているというのが確認できるような箇所はないので、特に危険という箇所はないと判断。
過去に地すべりが発生して対策した箇所は13箇所、現在、対策工事中は、柏原市亀ノ瀬で1箇所あるが、国土交通省の直轄事業で事業を実施。
- 資料に「観測により変動が見られる場合」とあるが、観測を行っている箇所は、国土交通省が直轄で行っている1箇所か。
- 対策工事が終わって、その後の観測を続けているところはあるが、地すべり対策施設が何もされてなくて動いている箇所、観測をしている箇所はない。
- そういう意味では、他の都道府県と比べて、或いは急傾斜地や土石流と比べて、喫緊の課題というのは、この地すべりの区域指定に関しては、大阪府では低いのではないかと感じるので、区域指定の方法について、特に他の都道府県と変わった方針で指定しようとしているところはないことから、この方針で進めていただいているのではないかと。
一方で、警戒感や市町村の方、府民の方にも持っていただきたいという意味で、例えば、阪神淡路大震災のときには、関西学院大学の裏の百合野のところが崩壊したように、大雨だけでなく地震が引き金となるような地すべりが、現在監視しているところと全く関係のないところで起こる可能性というのは否定できないので、完全な安心情報とならないような情報発信、過度な安心情報にはならないように留意いただきたい。
- 資料9頁のランクDについて、地すべりブロックの輪郭が明確でないし、動いていないものをどのように地すべりと決めたのか。
それと、今、動いているから形が見える、過去に動いて止まっていて形が見える、で本当に怖い地すべりはもうわかっている。先程、委員からも意見があったように、地震プラス地すべりの「初生地すべり」は、我々は全然わからない。初生で動いて、大きな災害が起こるということがあるので、これはどこかに記載しておかないと、ほかのところは大丈

夫というふうに思われる。

- 例えば、急傾斜地の崩壊という事象に関しては、区域指定を行うのは長さ50メートル以上を対象とするとなっているが、実際には、45メートルであれば崖崩れが発生しないかということそうではない。やはりそういう箇所が密集するような山間部等で地区版のハザードマップを作成する際には、地域住民の方にそのような情報をお知らせしながらマップを作成したり、避難ルートを設定していただくなどの取組みをしているので、留意すべき点というのも踏まえながら住民の皆さんに周知していきたい。

- 法律どおりにどんどん区域指定をしていくとなると、例えば土地を買おうと思って色々な規制区域に指定されていないか調べていたのに、後から区域指定がされていると、せっかくリスク管理していたのにおかしいのではないかという感じがして、さらに工事をするときには受益者負担金という話しになってくると、すごく一生懸命考えた結果なのにということになると思う。

委員の皆さんからご意見があったように、指定されている箇所の意味と、指定されていない箇所の意味がちゃんと伝わるようにしていただければと思う。

- 事務局内でも議論しているが、地すべりの虞のある区域というのは一定の根拠をもってどのように説明できるのか悩ましい。

土石流であれば、谷筋があって、山の傾斜がどうかと、客観的な地形データに基づき一定の線引きをしている。

地すべりの場合は、動いている箇所であればわかるが、動いていないところを「地すべりの虞がある」というのをどのように説明するのか。

過去に地すべりがあったDランクは、おそらく過去の調査をもう一度調査し直して、除外していく方向になるのかと考えているが、そのあたりについてご意見を頂ければありがたい。

- 地すべりの場合は、かなり難しい。大阪周辺ではあまりないが、四国へ行くと山の中腹から上の方に人家が並んでいるところがある。何故、そのようなところに人家があるのかということ、そこには水があって地すべり地形になっている。そこはもう100年、200年動いていないので、おそらく動かないと思われる。

そういうところもある中で、どこを指定していくのか、技術的なところも詰めて、マニュアル的に、もうちょっと具体的な方法を考えていただきたい。

- 区域指定をされるのと。されないのとでは、大違いだと思うが、地すべりブロックの輪郭がよくわからないけれども、指定するとなるとどのように指定するのか。

- Bランクのように地すべりブロックが明らかなものに関しては指定し、また、地すべり対策施設が設置済みのところ、一度、滑っているところは、基本的に指定をすると今のところは考えている。

マニュアルの整備についても進めていこうと考えているので、またご意見ご助言をいただきたい。

- Cランクは指定するのか。

- Cランクは区域指定の対象だが、大阪府下で現に滑っているという事象はないので、実際にはないということ。

- 例えば、大阪府の津波のハザードマップでは、どうしても津波の範囲をラインでしか表現できないので、ラインの外側はまったく津波がこないようなイメージになるので、苦し紛れだったかもしれないが、矢印が記載されていて「さらに奥に津波がくることがある」としている。

地すべりにについても、同じような図で、このような精度での把握しか地すべりのリスクというのは把握できないものだと思う。少なくとも、土砂災害であるとか、特に土石流の

影響の範囲を表したマップとはかなり精度が違っているということをしっかり伝えないと、「1」「0」式でこの範囲の外にいるから絶対安心とか、中にいるから土地の値段が下がるとか、どうしてもそのような反応を100%ストップできないと思う。少しでも低減できるような情報発信の仕方をするほかないのではないかと感じた。

○ 地すべりの分布を見ると、ある特殊な地質とかに多分偏っていると思うので、指定はされていないけれども要注意と、一般的な知識として記載しておいた方がいい。

● 本日、欠席の委員から事前にお伺いしたご意見をご紹介します。

特別警戒区域の指定に必要な具体的内容が、まだちょっとわからないということだが、調査に経費をかけるよりも、活動状況のモニタリング、データがあるならそのデータの公開や、警報システムの整備を進めるほうが効果的かもしれないと感じた。

「指定のやり方自体に異論はない。」ということで、ゆっくり斜面が下方に移動する現象であるので、事前に立ち退かなくても、警報に基づいて避難するということで人命を守るという目的は達成できる可能性が高いこと、実際に地すべりが活動していれば建築規制をかけなくても新たに居住しようとする人はいないと考えられることから、特別警戒区域の指定については、必ずしも必要ないのではないかと感じた。とのご意見。

○ 今の意見に関して、かなり技術的な話になるが、地すべりはゆっくり動くというのを頭に入れてもらっても、あまりよくない。もっとも地すべりで大きな災害を起こしたのが長野県の善光寺で、そこでは老人ホームはもう一瞬でやられました。やはり、ゆっくり動く地すべりもあるし、何かの拍子に動いてしまうものがある。

普通、そう簡単に割り切れないというがあるので、どこまでそういうものに対してハザードマップをつくれるのかというのは大事。これはかなり技術的なもので難しいと思うが、「過去にこういう事例がいくつもある」というようなものを示しておいて、安心感を与えても駄目だし、危機感を煽ってもしようがないし、難しいところ。