

平成 27 年度 第 2 回 大阪府土砂災害対策審議会 議事要旨

日 時 : 平成 27 年 8 月 25 日 (火) 14:00~15:42
場 所 : 大阪府庁本館 第 3 委員会室
出席者 : 阿部委員、小杉委員、千木良委員、松村会長 計 4 名
(欠席 : 大久保委員、深町委員、矢守委員)

まとめ

今後の土砂災害対策の進め方について

(1) 急傾斜崩壊対策の実施に伴う受益者負担金の徴収について

- ・急傾斜崩壊対策事業を進めるうえで、受益者の範囲を決めるためにも危険区域を指定する手続きが必要。
- ・急傾斜地法の中には、立地規制や崖の保全義務の規定があるが、それらは土砂災害防止法の区域指定でクリアできるだろうと割り切って考えざるを得ない。
- ・負担金の割合は、国の交付要綱に基づき崖の高さ、規模等によって定められている。
- ・上記 3 点の大阪府の考え方、内容等について了承。

(2) 土砂災害防止法に基づく「地滑り」の区域指定方針について

- ・D 区分の輪郭の想定手法について、長さとの比率を 1 : 1 で決めてしまうのはどうか。長さがわかっていて幅を推測する場合に長さの 1.0 倍というのは過大であり、最小値になっていない。
- ・活動性の判定の際、変動量の定量的な指標を入れてはどうか。
- ・地滑りには全体の輪郭はわかっていて、その一部が別のブロックとしていくつか出てくることもあると考えられるが、そのような場合はどう考えるのか。

(3) 今後の土砂災害対策の進め方について

- ・土砂災害対策を進めるにあたっては、臨機応変に物事を考えてソフトを基本とした、避難場所、避難経路に対するハード対策に重点を置いていくべき。
- ・避難に関する情報を府民に発信する上で、一番困るのは判断する市町村。市町村に情報提供するのは大阪府の役割、情報発信のあり方、精度等について気象台や国土交通省と連携して取り組んでいただきたい。

概 要 : [以下、○委員 ●事務局]

(1) 急傾斜崩壊対策の実施に伴う受益者負担金の徴収について

- 急傾斜崩壊対策の「事業実施の主な流れ」のところで、地権者等から同意書が提出され、その後に急傾斜地崩壊危険区域を指定し、対策工事を実施するとなっている、急傾斜崩壊対策の工事することが決定したから、その箇所を危険区域に指定するというのは、論理が逆転しているような気がする。
急傾斜地法の危険区域の指定をしていない箇所は、危険ではないのかということ、そうではない。危険ではあるが、地権者の合意が得られていないから、急傾斜地対策工事が行われないということ。
土砂災害防止法の区域指定がされているから、それで十分と言えるような気もするが、急傾斜地法の危険区域の指定をするという趣旨がそうなのかというところが疑問。

- 急傾斜崩壊対策事業を進めるうえで、受益者の範囲を決めるために危険区域を指定する必要がある。この方が受益者であるとの特定が法律上できないので、区域の指定手続きが必要。

本来、急傾斜地法の中には、立地規制や崖の保全義務の規定があるが、それらは土砂災害防止法の区域指定でクリアできるだろうと割り切って考えざるを得ない。

要は、受益の範囲、受益者の特定のための手続きと、国の交付金の手続き上、必要になってくる。

- 「土砂災害発生の危険性の周知」について、区域指定の調査結果を公表して、区域指定を完了と記載されており、これを3カ月で出来るということだが、かなり短いと思うが大丈夫なのか。

- 土砂災害防止法の区域指定は、基礎調査を現在進めており、その基礎調査自体は約1年かけて行っている。平成28年6月迄に調査結果は公表はするが、その時点で指定のための必要な調書等が全て整っていて、そこから指定のための告示手続き等に3カ月の時間を要するという事。

- 指定の手続きで、地元の方に説明するといったことはないのか。

- 土砂災害防止法の指定をすれば、警戒避難体制、ハザードマップの整備、避難勧告を行うというのが市町村の責務になりますので、指定にあたっては、基本的に地元市町村に照会をさせていただき、支障ないといった文書のやりとりを行ってから、指定の告示をするということで、3カ月程度で期間で行っている。

- 急傾斜崩壊対策事業の受益者負担に関して、既存の急傾斜地崩壊対策施設を補修するときには、負担金の扱いはどうなるのか。

- まだ大規模な補修というのは事例がないが、施設の管理者・設置者は、あくまでも大阪府なので、維持補修については大阪府が行うことになるのではないかと考えている。

- これまで整備した施設は、受益者から負担をいただくずに整備してきたので、補修のために受益者負担を求めるのは難しいのではないかと考えている。

今後、受益者負担で整備する施設の補修に関しては、一定、受益者との関係があるので、今後の検討課題。

- 急傾斜地崩壊対策の工事が必要な箇所、全然違う場所であれば問題がないと思うが、連続的な斜面で、一方は古い施設があって、一方は全く手つかずであった場合、凄い不公平感が出るのではないかと懸念されるが。

- この点については、この審議会の前身の検討会から提言をいただいております、税の公平感という観点からは、特定の方にしか受益がないものについては、負担してもらうべきだろうと、3年かけて、市町村とも意見交換をさせていただいた。

隣り合う崖は、負担金をいただく新たな制度でいくのか、従来の枠組みでいくのか、かなり慎重な調整をやってきたが、一定、フォローできるものはフォローしようと考えている。

やはり、新規の箇所は、負担金をいただく新たな制度を適用するという事で、整理してきた。

- 私有地であっても一旦、施設を造ったら公物。その公物の管理責任はやはり大阪府にあって、その管理責任に瑕疵があるとなつて、万一、崩れれば当然、大阪府が責任を負うことになる。

施設を造るときは受益者負担にあつても、以後の維持管理に関しては、途端に大阪府が責任を負ってしまうという仕組みであるという認識が必要なんだろうと考える。

- ご指摘のとおりで、施設を造って3年後に何か不備があつたとなれば、大阪府が対応しなければならぬと思う。

ただ、50年、100年、一定の期間を経た老朽化等に関しては、再度の受益者負担というのも考えとしてあるのではないかと考えている。

- 負担金の支払い方法は、工事着手前の支払いではなく、工事完成後に完成分に見合った額を支払うということで、素直な方法という気はするが、一方で、当然、取り損ねる可能性がある。

「やっぱり私は支払わない」といった時に、どこまで請求するのか、考え方をお聞きたい。

- 負担金というものは、公債権にあたるので、極力未払いが発生しないよう、請求を続けていく、大阪府としてはその作業に労力を掛けるというふうに考えている。
- 公共事業の場合、時々見積りを低くみて、あとで額が大きくなるようなことがある。その場合、前納であれば前納の額で終わってしまうのか、増額分を追加で請求するのか、どのように考えているか。
- 年度毎に、一部ずつ負担金をいただくという方法になるので、年度末に今年度、予算をいくら要したということに対して負担額、分担額を決めていくことになるので、突然、額が減ったり増えたりすることはないと考えている。

ただ、大阪府として努力すべきなのは、まず、工事着手前に負担額が大体どの程度の額になるということを地元の方にお示しし、それが、一人200万円か400万円という結果になった、工事を進めていく中で、その額も変更が出てくる要素、想定外の要素もあるといったことについても丁寧な説明が必要になってくる。

そういったことにもご了解いただいたうえで、同意していただき、事業を行うべきものと考えている。

- そうしたことも条例に書き込むのか、それとも補足的なものに書き込むのか。
- 工事を進めていく過程で、変更が生じる可能性があった時には、当然、お伝えしなければならないと考えているので、それらの規定は、条例そのものではなく、規則や要綱で設けようと考えている。
- 負担金の割合は、5%から20%までであるが、これはどのように区別していくのか。
- 基本的に国の交付金要綱で定められている。崖の影響範囲の中に公共施設や避難所があるとか、崖の高さ、規模によって定められている。

- 急傾斜地崩壊対策事業の実施に伴う受益者負担金の徴収に関して、今、示された大阪府の考え方による負担金徴収条例を制定することについて、審議会も了承。

(2) 土砂災害防止法に基づく「地滑り」の区域指定方針について

- 地滑り危険箇所について、地滑りのブロックの判定というよりも、大体このあたりとして広くエリアを取っていると思うが、この決め方はどのように定めたのか。

- 基本的には地滑りブロックの下端部に縦、横2倍の面積を設定して、複数のブロックがあれば複合的にとらえるため広い範囲を設定することになる。

- この資料をみると、何倍というよりもこのあたりとして決めているように思える。なぜこのような質問かという、この名から地滑りブロックを想定して区域を指定するのであれば、それで残ったところが、まだ地滑りの危険性がありますよ。といったような情報を残すようなことを考えられているのであれば、そこまでしなくても過度の安全情報とは考えなくてもよいかと考える。

- 危険箇所の調査については、地滑り防止法に基づく調査手法で市街化区域で2ha、市街化調整区域で5ha以上の範囲をひとつの箇所としているので、範囲を大きく拾ってし

まっているのが実態となっている。

- 人家に影響があるところ、ないところを区域指定がされるかどうかの判断はどう考えるのか。
- 基本的には、危険箇所の調査時も人家もしくは開発見込み地があるような箇所を抽出しているが、調査の結果、山の方だけで人家や開発見込み地がないようなところであれば、指定の対象外という考えもあると思っている。
- 6ページにA～Dの区分の説明があり、7ページで明瞭性の定義がある。これは6ページの記載を7ページの区分分けに変えるということなのか。
- 6ページのD区分の判読は難しいと考えており、D区分でも7ページのような3方向が確認できれば想定でブロックを確定できないかというもの。
- BとDとでは2箇所か3箇所かで判断されることになると思うが、AとCについても同様に考えるのか。
- AとCについても同じ考え方としている。
- 7ページの判断基準を使用するのであれば、6ページの表現は紛らわしいので、7ページの定義に置き換えてもいいのでは。また、Cは活動しているけども明瞭性が低いケースだが、そういう場合もあり得るのか。
- おそらくCのケースはあまりないのかと思われるが、指標としてはCのケースも設定している。
- A、Cのような区分については、現地での兆候と変動がみられるとのことになるが、変動量みたいなものを定量的に指標に入れて判断すればいいのでは。
- 変動量だけを指標化して判断するという考えではなく、全体がどうなっているのかという意味では、変動量だけではなく実際の兆候の確認も必要と思われる。
- 活動しているのに、明瞭性が確認できない場合はCとなりイエローのみの指定になるが、それでよいのか。
- 活動が活発で滑落崖や側部、末端の隆起なども明瞭なものはAで、頭部の兆候はみられるが、末端部では兆候が確認できない場合もある。その場合はCでイエローでもよいのかと思う。
- 活動の観測指標について、大阪府マニュアル案には日当たり1mm以上の変動が連続日以上継続して観測と記載している。
- 輪郭がよくわからなくてCとした場合、真ん中の限られた部分を明らかに危険なためレッドを指定するという発想はないのか。
- レッドをかける場合はやはり範囲を確定する必要がある全体の範囲がわからな状態で一部分をレッドと指定するのは難しいと考える。
- 地滑りには全体の輪郭はわかっていて、その一部が別のブロックとしていくつか出てくることもあるのでは。またその一部のブロックのみが活動的であるということもあるが、全体としては活動的ではない場合もあり、そのようなケースではどう考えるのか。
- 大きい地滑りブロックがあり、その中に小さい地滑りブロックがあるような場合はどのように考えているのか。
- 複数のブロックが隣接しているケースの考え方についてはマニュアル案で整理を行っている。
- 複数のブロックが隣接する場合の想定として、考えられるパターンで区域設定の考え方を例示。
- こういうものを踏襲するということであればよいのではないか。
- 7ページに想定によりブロックを確定するものであるため、1.0倍と書かれているが、長さや幅が同じという想定をするということか。

1 : 1 と決めつけるのではなく、いろいろのケースがあるのではないか。

- 一般的に1～1.5倍とされているので、最小限となるよう1倍を想定できないかという考え。
- 3つの絵では、左の2つは想定できるというもので、こういうものであれば長さの比ではなく、このデータから想定できるのではないか。
- 先ほどの想定の数、長さかがわかっていて幅を推測する場合には、1倍というのは過大に推測することにならないか。最小限にはなっていない気がするが。
- できるだけこれに限らずに考えていきたいと思う。
- 地滑りはブロックの判読を行う人によってかなり違うことがある。ある程度統一した目で見ることが必要と考えられる。
- 最終的には我々が判定会議を行いたいと考えている。そこでの判断に迷うような場合は審議会にも相談させていただきたいと考えているので、その際にはよろしくお願ひしたい。
- 地滑りの区域指定の方針に関しては、若干修正が入る可能性もあるが、この方針を進めることで了解。

(3) 今後の土砂災害対策の進め方について

- 土砂災害対策は、ハードからソフトに重点が移っていくことになると思うが、ソフトに移っていけばいくほど、市町村の役割が重要になってくる。
大阪府は、どちらかということ市町村の取り組みを支援するという役割が、今後、重きを置かれることが見込まれるが、そういう理解でよいか。
- ソフトの方にウェイトを置くというのもあるが、やはり、施設の整備、特に土石流対策については、促進していく必要があると考えており、効果的に、ソフトとハードの両輪で進めていこうと考えている。
- この議論の中で、いつも、何故、ソフトに向かうのかということ、結局、予算的には間に合わない。土石流対策も30年で30箇所程度と全然進まない。30年も経てば、その場所に人がいるのかどうかもわからないというようなことも考えていくなれば、土砂災害対策を進めるにあたり臨機応変に物事を考えて、やはりソフトを基本とした、避難場所、避難経路に対するハード対策に重点を置いていくべき。
家そのものを守るのではなくて、逃げ方を支援するのが大阪府の役割で、市町村はソフト対策がメインになるのではないかと思う。
まだ、ハード対策に未練があるような気がするが、転換する必要があるのではないかと考えるが忌憚ない意見を聞かせていただきたい。
- 今の予算規模、事業規模がベースにあって、それが突然、5倍、10倍になることは現実的に無理。今の予算規模の中で、トータルで土砂災害から身を守ってもらうために、どういう組み立てがいいのか、方向感を持って進めていく必要がある。
ただし、4,361箇所の危険箇所というのを過去20年間公表して、ハード対策の進捗管理を行ってきた。
それが土砂災害防止法ができて、区域指定という新たな枠組みで、区域指定が進捗すると、指標の母数を置き換えていく必要があるのではないかと、効果的な進捗を表す指標をどのようにするのか、模索中という状況。
- 先日、ニュースで避難指示や避難勧告、待機命令、避難待機を山麓部ところで地区単位で出したという話を聞いて、やはり、同じ地区であっても、場所によって違うことがある。例えば、どの町内会、その場所によって「地区単位」を指定するというか、特定するというのは、市町村に負担をかけることになるので難しいと思うが、如何か。

- 市町村と意見交換を重ねていく中で、市町村として、地域を限定というか、対象を絞った形で避難勧告を出せるようなことを今まさに検討していただいているところ。
対象を絞り過ぎることにも議論の是非があるが、大阪府としてどこまで考え方を示して助言していけるのか、大阪府が持っているデータをどこまで活用していただけるのか、今後、検討する必要があると考えている。
- 土砂災害警戒情報の発令にあたっては、土壌雨量指数を使っているが、これは全国一律で使っており、あまりよろしくないと思っており、これを改良するような、例えば、ある程度データを揃えれば、大阪府の何々市や、何々村とか、そういうアプローチの仕方、これから開発だとは思いますが。さらに、リアルタイムで見ようとすれば「XバンドMPレーダ」というようなものもある、そういうものも使いながら予測をする、短時間降雨予測をして危ないところを予め2時間、3時間先を予測できればいいというような開発も。
基本的には、大阪府から市町村へそういう情報を提供し、それで市町村が判断すると思うので、そういう部分に対して、大阪府としてどのように取り組んでいこうと考えているか。
- 新たなシステムの開発は、気象台であったり、国であったり、誰がやるべき論になってしまって、あったらいいなあで終わってしまうきらいがある。
今、土砂災害警戒情報は、5kmメッシュで情報を出している。市町村単位で全域に避難勧告を出しても、全然関係のない人まで一律に避難勧告を出すことになる。行政はどうしても安全側で出してしまうので、空振りが多くなり過ぎると、当然、意識もレベルも下がってきしまう。
できれば、あるエリアを限定したような避難勧告が出せるような情報にならないだろうかというような方向で、議論をしており、土砂災害防止法の区域指定が来年の夏頃には終わるので、区域指定をベースに、その町名、地区で避難勧告を出していただくというミニマムなところへ落とし込むようなこと。
とはいえ、土砂災害防止法の急傾斜地の区域指定は、50m以上の幅の崖でないと区域指定をしないので、では45mの崖なら安全なのかという議論も出るので、もう少し幅広に捉えないといけないといった議論もし始めているところ。
- 土砂災害防止法で区域指定するところ以外でも、人が亡くなるような災害は発生している。そういうことを防ぐためには、やはり「あなたのところは危ないですよ」というのは、ハッキリ言っておいて、けど、「こういう方法で警戒情報を出しますからそれで動いてくださいよ」というような話しまで持っていけないと、「危ないよ」と言うだけで放っておいても、動きようがない。
やはり、避難に関する情報を府民に発信する上で一番困るのは判断する市町村。市町村にはそれほど専門家も沢山いない。
市町村に情報提供するのは大阪府の役割。新たな情報発信のあり方精度等について、気象台や国土交通省と連携して取り組んでいただきたい。
- 新たな指標というか、目標となる指標というので言うと、実際に避難勧告、避難指示を出した人数のうち、実際に何人避難したかというような数値。
実際計算すると、0.00何%とかいった数値になると思うが、それがどれだけ避難するという意識を高められたかということにもなるし、逆に、どれだけの確な対象の人に、適切なエリアに対して避難勧告、避難指示を出したかということにもなる。
その指標だけに固執すると変な方向にいくかもしれないが、一つの考え方と思う。
- 土砂災害防止法の区域指定が来年度、約9,000箇所の手続きが終わるのにあわせて、その成果や進捗をどういう指標でこれから進捗管理、説明していくのか、また案を作成してご相談させていただく。