

令和6年度 第6回大阪府建設事業評価審議会都市整備部会議事概要

日 時 令和6年11月25日(月) 10:30~11:45

場 所 ウェブ会議により実施

出席委員 内田部会長・荒木委員・兒山委員・高橋委員・中儀委員・横山委員(6名)

議 題 (1) 審議対象事業について
(2) その他

【議事概要】(◆部会長、事務局等の説明等、○委員の発言、⇒部局等の応答)

◆ [部会長]

本日の審議予定案件は再々評価案件、国道170号・高槻東道路道路改良事業1件である。前回の審議で、関連事業の枚方高槻線の進捗状況の補足が必要という結論となっていた。事務局より補足説明をお願いする。

(1) 審議対象事業について

道路事業

◆ [都市整備部 道路室 道路整備課]

資料2「追加説明資料(国道170号・高槻東道路道路改良事業)」に基づいて説明。

○荒木委員

評価調書を確認したい。事業の投資効果の項目で、B/CがH18の事前評価では7.31、前回評価時のR1では3.28、今回の再々評価のR6で1.98と大きく数字が変わっている理由は何か。

地元の被る不利益は、費用便益分析のコストに計上されるべきだと思うが、現状の費用便益計算の手法だと、計上されがたいところがあるかと思う。環境上の不利益、例えば日照阻害などが出た場合については、その部分についての補償費はコストとして計上していくことになるかという説明があった。基準をオーバーしたものを補償対象としており、環境被害を含む全体的な日常生活の不利益というものが十分にコストに計上されていない現状をどう考えていくのか。公共事業の補償基準は、一般的に地域にとって受益もある中でどこまで不利益を受忍するのかという形で作られているが、地元の不利益が集中するような公共事業の場合に、一般的な基準を用いて基準オーバーのところだけ要素ごとに補償を積み上げて、その部分を事業評価などに用いるコストに計上し、そのような手法でB/Cを算出するのが適切なのか。この辺りは審議の仕方に関わることなのでなかなか批判として言っても仕方ないところだと思うが、個人的な見解としては地域が被る不利益が

なかなかコストとして計上されない現状を、事務局としてどう考えているのか、地元説明などにおいてはやはり問われるのではと思うので、一言申し添えておきたい。

◆ [部会長]

2点目については、ご意見ということで、後ほど一通り質問等を受けた後で議論したい。

1点目の質問については、事業課より後ほど回答いただく。

○中儀委員

枚方高槻線がない場合のケースで、B/Cが低いのが気になった。

○兒山委員

全体 B/C が 1.98 で、残事業 B/C が 11.59 となっている。残事業の方が大きくなることはよくあることだが、今回はかなりの事業が残っており、相当なコストがかかるはずだが、数値として正しいのか説明していただきたい。

p.5で大阪府の認識、立場というのは十分にご説明があったが、地元の認識と違うことはないのか。府民意見等を注視していきたい。

p.6で関連事業の枚方高槻線がなければ、B/Cが1.11となるということで、かなり低い数字と思う。枚方高槻線がなくても十分にこの事業に意義があるかということとそこまで強く言えるものではない。言い換えれば、枚方高槻線と一体的に整備する必要性が強く示されているように見える。枚方高槻線との連動についての説明が資料としてあった方が良いと思い、枚方高槻線の都市計画決定がいつされたのかという経緯、特にいつ完成するのか。先ほどの説明では完成が、国道170号と同時期を目標としているとあったが、資料に記載することはできないのか。

◆ [部会長]

1点目として、残事業の B/C について、きちんと回答いただきたい。先ほどの荒木委員の質問と同じく後ほど回答いただく。

2点目は、地元の方々の認識されている状況と同じか、府民意見を見てから判断したい。

3点目は、p.3に枚方高槻線の進捗状況が示されているが、この辺りがもう少し詳細に記載できないのかというご指摘。特に完成時期について。枚方市域の方は、用地買収まで着手しているということで、よほどのことがない限りはということ。それに対して高槻市域については、今回の国道170号と並行して進んでいるが、これ以上はこの事業として記載しづらいのではというのが私の意見である。枚方高槻線と国道170号を同時期に完成を目指しているような記載が可能か。後ほど検討していただきたい。

同時の供用を目指しているとなれば、その受け取り方次第では、一体の事業として扱っているのではないかと、今回、何故事業を分けて評価しているのか。委員の皆さんとしては、一体評価が本来の姿だという意見が強いと思うが、行政上の取り扱いが別となっている経緯を踏まえると、記載するのが良いのか、事務局より判断していただきたい。

○高橋委員

追加の質問はない。

○横山委員

特になし。

<休憩>

◆ [部会長]

それでは担当課から前段の3点の内容についてご説明願いたい。

⇒ [都市整備部 道路室 道路整備課]

1点目、B/Cが下がっている点について、全体的に事業期間が伸びていることが一番大きなポイントである。費用便益比の変動要因として、事業費に関する経過としては、まず事前評価を実施した平成18年度から、直後の再評価となる平成28年度までの期間で、交差する新幹線を越えることとしていた高槻東道路の当初の道路構造、計画を見直したことにより、全体事業費が375億円に減額している。さらに、平成28年度から令和元年度の間には国道170号の平面構造による道路整備計画を立体構造の橋梁形式に変更したことにより事業費が増額したことが挙げられる。

また、令和元年度から今回評価に至るまでの増額要因は今回の資料 p.8 で説明した通りである。

◆ [部会長]

事前評価から再評価の段階で、事業費が構造変更により大きく減ったとの説明だが、B/Cの分母の値が小さくなったとするとB/Cは増大するはずである。これが減少しているということは、便益の方も大幅に減少しているということになるかと思う。この点いかがか。

⇒ [都市整備部 道路室 道路整備課]

今、全ての情報を持ち合わせておらず推測も含むが、将来交通量が平成18年度から平成28年度にかけて落ち込んだことが便益の減少要素として大きいと考える。それから事業費を見直したとはいえ当初評価から10年間ほど経った段階の評価になるので、B/Cの算定上はコストが大きく増え、値として大きく減少したと捉えている。

◆ [部会長]

社会的割引率はこの当ても4%かと思うが、大きな値で割り引かれるために、事業期間の延伸によってB/Cが信じられないほど悪くなるという典型例ともうかがえる。

ただ便益がどのように変化したかということについては、今は詳細に答えていただくのは難しいであろうから、次回、この点についてだけは詳細に説明いただければと考える。

荒木委員、このような整理でいかがか。

○荒木委員

合理的な説明ができるのであれば問題ない。

◆ [部会長]

ではB/Cに関連してもう一点、兒山委員からのご指摘、残事業B/Cが大きすぎないかという点をご説明いただきたい。

⇒ [都市整備部 道路室 道路整備課]

全体事業費が592.5億円に対し、既に整備済みの金額が411億円、残りが181.5億円。残事業部分が多いにもかかわらず、残事業B/Cが大きく出ているのではないかというご指摘に対しては、便益が発現するタイミングが今整備の方を進めている国道170号の完成・供用をもって初めて国道171号の方から交通転換が図られるタイミングとなるため残事業B/Cは大きく出る、という回答となる。

◆ [部会長]

再度確認。投資額については全体がいくらで、執行済み額がいくらか。

⇒ [都市整備部 道路室 道路整備課]

全体事業費が592.5億円、執行済みが411億円。

◆ [部会長]

7割程度はもう執行しているということで、委員は初めてこの点認識したというところ。兒山委員、担当課の説明についていかがか。

○兒山委員

内容は理解した。

◆ [部会長]

では次に、今回の具体の補足資料に関連事業のことをもっとはっきりと書いてもらいたいという点であるが、この取り扱いはどう考えるか。

⇒ [都市整備部 道路室 道路整備課]

我々としても非常に悩ましいところではあるが、記載の是非に関して考慮すべき要素があると考えている。その一つは枚方高槻線について、事前評価を令和元年度におこない、その際に完成目標を令和11年度と公表しているというところ。また、川を隔てて高槻市と枚方市とに跨るという位置関係で、この路線の整備に対して慎重になる部分と、早期整備を望む声と、それぞれの自治体や地域住民の思いがある中で、今回完成目標を、現段階で、これまでとは違った形で記載することについて、府と両市や地域住民との間でハレーションが生じることを憂慮している。とはいえ「目標ぐらいいは」という委員の皆様のご意見があればもう一度考える必要があり、記載する余地があるとも考えている。結論が出し切れず、どのように扱っていただけるものかと考えるところ。

◆ [部会長]

兒山委員、ご意見お願いしたい。

○兒山委員

書けないことを無理やり書くように求めるというわけにはいかないので、最終的には大阪府のご判断かと思う。ただ枚方高槻線もあって初めて大きな整備効果が出るということ踏まえてご判断いただければと考える。

◆ [部会長]

個人としての意見を述べると、このあたりを明確に記載することで、B/Cに響いてくるかといったということであるが、私はあまり「B/Cが1を超えているから事業をおこなってもよい」といった形式的な基準に従うというスタンスではないが、これが仮に前後逆になっても、それを何とかギリギリ維持しているということからすると、あまりこの件について深く、今回の審議案件として踏み込む必要はないと考える。関連する自治体が複数あるという複雑な状況、それから住民の方々と対話を重ねてきて、前へ進み始めている段階である、というような状況、諸々考えると、自治体が困るようなことを書くというのは少し難しかりょうというふうに思う。

そのあたり、次のステップである府民意見募集の資料としてどうすべきかという話と、最終的にこの審議会・部会としての判断であるこの事業継続の是非というのは、やはり別かと思う。この点、他の委員の方からもご意見いただければと思う。今の点に限らず、先ほど再度回答を得た部分へのさらなるご意見でも結構。

○中儀委員

私はB/Cが1.1の点が気になった程度。回答は分かりづらい部分もあったが、B/Cにこだわりすぎるのは良くないという点では理解する。

○高橋委員

現状のB/Cの1.1にこだわるかどうかはさておき、やはり数値として低いので事業期間が伸びたときにコストが増えるという認識であれば、ある程度の見通しは立てておかないと府民が心配になるのではないかと感じた。

○横山委員

色々なケースがこれからも出てくるだろうし、再三申し上げているが、時代の節目ということになると、考え方がやはり変わっていかないといけないということを前提にすべき、と常に思っている。

こういうケースが今重なっているということに対して、今後これを説明のつくようにするため、ルール作りに向けて議論、整備していくことが大事なのではないかと思う。今回挙げた課題に関して、B/Cも含め細かく追及する必要はないというふうに感じているところではあるが、これをそのまま放っておいてまた同じようなことが繰り返されることが懸念として残る。ケースバイケースというのは多少あるかと思うが、やはり制度

の見直しをして、それを基にいろいろな説明ができるような環境、資料作りをなされるのがいいのではないかと感じた次第。

◆ [部会長]

今回の補足資料ではなく、まず府民意見募集に向けて、前回用いた説明資料の方でこの対象事業である国道 170 号および東道路の、完成目標年次というのは明示されていたか。

⇒ [都市整備部 道路室 道路整備課]

資料 p.17 に令和 15 年を目標と記載している。

◆ [部会長]

現在の時点で、高槻東道路は令和 6 年度より工事着手、国道 170 号は令和 5 年度より現地測量に着手し、令和 15 年に完成というのが資料右上に書いてある、という状態。これに合うような形で、先ほどの関連事業についても追加説明資料で書かれていると良いというふうに私としては考えるところ。高槻市域の方を見ると、令和 5 年から 6 年度に現地測量、令和 6 年度より予備設計を実施中ということだが、このあたり荒木委員いかがか。

○荒木委員

枚方高槻線が令和 11 年で、今回審議の資料に令和 15 年と記載されている齟齬をどうするのかって言われたら、確かに少しややこしい問題もあることは承知した。ただ、先ほど他の委員もおっしゃられたように、仮に切り分けて今事業を府民意見募集するにあたって、高槻枚方線の方はあくまでも補足資料だということであれば、今事業については令和 15 年が完成目標年次であることからその想定で B/C が算出されているということをやはり書かないと問題であって、高槻枚方線の方をごまかすといったら過言であるが令和 11 年というのを書かないで済ませる程度が妥協点かといったところ。

◆ [部会長]

私も前回懸念として申し上げたのは、必ずしも両方が同時にできるわけがないため、本事業の方の B/C の計算ときには With-Without において Without で枚方高槻線はもう供用済みであるという Without になってましたから、それは本当かというところを指摘させていただいたところ。

今回補足において、若干とはいえ、こちらの枚方高槻線の方が枚方市域においては前に進んでいる。接続部の高槻市域において、この経緯を踏まえると、遅れることはなかろうという、このあたりは推察で考えるしかないというふうに思うところ。

あと、これまでも何度も出てきたが、事業をどこで分割するのかという問題。道路ネットワークとして、全体が繋がって初めて道路が機能するわけであるので、それをある区間で区切って事業評価をするということがやはり無理がある、という事象の例かとも思う。

今回再々評価の時点で、急に考え方を変えるというのもしがちなものかというところを踏まえると、最初の方の本事業の方ではっきり目標年、それから今の状況について書いているので、今回説明された内容はあくまでも補足だというようなことでそのまま生か

していくのがまとめの立場としては、妥当であると考えている。

また、残事業のB/Cについては、B/Cの経年変化と同じようなことかと考える。次の機会に、審議という形ではなくて、少なくとも委員がはっきりと理解できるようにご説明いただくということをお願いしたい。

最後に、地域が被る不利益をコストととらえる考え方について議論が残っている。B/Cの場合のコストというのは「コスト」という言葉を使ってること自体がそもそも誤解を与えていると考える。あくまでも建設投資という投資行為の効率性の指標がB/Cであり、ここで示されるCというのは、投入する資源を金銭換算したものと、いうことである。沿道の不利益といったものは、通常の扱いとしてはマイナスの便益として分子側で控除する、という扱いに理屈の上ではなろうかと思う。その一方で、沿道の被害を低減するために、防音壁であったり、緑化であったりといった例のようにはっきりと対策整備を打つとすると、それは通常Cの方に算入する扱いになるかと思う。このように、必ずしも理屈に合うような形で、国のガイドラインも定まっているわけではないというような状況にあるというのが私の認識である。これも今年度いろいろとご指摘いただいた事業評価のそもそものあり方の話であり、今後の扱いについては、次回、時間を取りたいと思う。

ここまでの内容を本日のとりまとめに向け一旦整理したい。

1 点目、B/Cの具体的な算出の仕方、今回なぜこのような値になっているのか、それから経年変化がどうなっているのかということについては、簡潔明瞭な資料を次回提示いただくこととする。

2 点目、個別事業の範疇を超えた事業評価根本の議論におよぶ話題については、次回予定されているこの会の仕組み等に関する意見交換の場的话题に追加する。

3 点目、補足説明、枚方高槻線の内容に関してはこの表現のまま府民意見募集にかけることとする。

以上内容を本日の取りまとめとしたい。

これについて委員の皆様からご意見、ご質問いただきたい。今申し上げた私のとりまとめの方向、それから考え方そのものに対してでも結構。他にも今までの担当課の説明で、やはり改めて疑問が残った疑問が生じた、ということがあればおっしゃっていただきたい。

○荒木委員

今おっしゃられた内容で特段異論はない。ただ、府民意見について実際どういう形で出てくるかということで、国道 170 号の疑問というのも出てくるだろうけれどもどうしても、実際問題として枚方高槻線に関連する意見の方がどうしても数としては多いのではないかと思うところがある。それを踏まえてどうするのかは意見が来てからしか決められないとは思いますが、あくまで今回資料が補足だということで、かえって意見が出にく

くなるとそれはそれでいかなものかというところの危惧はある。

○中儀委員

疑問点をわかりやすくまとめていただいた。この内容でお願いしたい。

○兒山委員

枚方高槻線の扱いが難しいが、やむを得ない判断として異論はない。

○高橋委員

私も異論ない。

○横山委員

いつも素晴らしく綺麗にわかりやすくまとめていただき感謝。ただ、今回一連の流れの中で、事前に整理をしておくということが後々問題を生じさせないと感じている。今後とも行政側もこういった考え方が、専門家である先生方や私のように一般的な視点を持っている者からすると映るということ前提に資料を作られると、府民意見を募集する際に何に注意するのかが共通して、もう少し準備ができるのではないかと思った次第。

◆ [部会長]

最後、横山委員におっしゃっていただいたことは、私も事務局との事前の打ち合わせのときなど、毎度申し上げてること。行政側それから国に対してという話もあるが、国で一定のガイドライン出してる中、大阪府として独自のものに若干改善なのか改悪なのか、いろいろと変えてやっているという経緯もある。市民、府民の方とコミュニケーションしていく前提としての資料をどう作っていくかというのは、この建設事業評価の話だけではなく、行政側の課題としてもご認識されていることかと思う。こういった毎回のものを積み上げていった結果として、徐々にあり方を変えていくというのが現実的なアプローチかと思う。今年度も締め近づいているが、改善に資するような資料としてきちんと整理していただくということをお考えいただけるとありがたいと思っている。

最後に、今回の事業評価の取りまとめをしたい。前回審議会でも仮の結論として、事業を継続することについて、諸手を挙げて賛成というわけではないが、事業自体を止めるようなものでない。とそういった認識である。今回は不明点があったため再度説明いただくということで、本日を迎えていて、同じく事業継続というような結論になろうかと思う。ただ、他の関連事業との関係もある。あまり明記できないとは思いますが、地元の方々とうまく話し合いのテーブルについた、まだそういったステージにたどり着いたという段階であって、これから先、具体的に事業を進めていく中においては、いろいろな問題、解決すべき課題も出てこようかと考える。先ほどB/Cの計算について、担当課の方もおっ

しゃられた事業期間が延伸したことが値の変化に影響しているといった事象が当然これからも懸念される。前回と同じような付帯意見をつける必要がある、というふうには感じているところ。前回の付帯意見そのままの文言ではなく、ともかくポイントとして、地元の方々と、適切なコミュニケーションを積み重ねて、確実に事業が進むようにしていただきたいというような趣旨のことを付け加えるような方向で考えたい。最終の文言の確定などは、府民意見募集が終わってからということになるが、このような方向で進めたく考える。各委員よろしいか。

それでは、府民意見の募集について具体的な段取りを事務局からご説明願う。

◆ [事務局]

国道 170 号・高槻東道路道路改良事業について、大阪府建設事業評価において透明性の向上として府民からの多様な意見を踏まえご審議していただくこととなっている。これに従い、府民意見および意見陳述募集の方を行わせていただく。今年度予定案件のうち当該 1 件について評価調書等、ホームページ上で 1 ヶ月間公開、府民意見と審議会の場で意見を述べていただく方の募集を行いたい。

◆ [部会長]

では、ひと月程度ということで、年が明けてからどのようなご意見をいただいたかを踏まえて最終の審議を行うということになるかと思う。改めて、各委員問題ないか。

○荒木委員

意見募集に先立って確認したい。評価調書はオープンにされる資料かと思うが、資料 3-1 の特記事項の記述に誤りはないか。「環境基準を満足」という文言がありながら、日照の項目で指標を超えている、とのことである。環境基準ではない別の指標は超えているということか。府民の方に誤解のないようにしていただけるといいかと思い、念のために確認したい。

◆ [部会長]

特記事項の大きな一つ目のくぐりの第 3 項。「日照障害については参考とする指標を一部超過しており、今後…」と記載のある箇所。これは、諸々の基準等との関係で、正しい表記かという確認。担当課いかがか。

⇒ [都市整備部 道路室 道路整備課]

こちらの表記については記載の通りで間違いはない。

◆ [部会長]

日照障害に関して、環境基準で定められたものはなかったか。

⇒ [都市整備部 道路室 道路整備課]

基準として定められたものとしては、大気、騒音、振動については、いわゆる環境基準

法の方で定めがあるということと、日照障害については、環境基準ではなく下に米印で書いてある、旧建設省や旧日本道路公団が定めた補償基準における指標があり、その指標を超えていれば金銭補償するという考え方に基づいている。

◆ [部会長]

環境基準には、明確に日照のことは書かれていないという説明であると理解する。荒木委員この説明で問題ないか。

○荒木委員

日照も重要な環境条件であるので、書かれている方が本来望ましいとは思いますが、事実明確な記載はないということで理解する。この書き方自体はミスリーディングといえませんが、間違っただけではないか、間違っただけではないか、間違っただけではないか。

大気質や騒音・振動、そちらの方は各種規制法の基準じゃなく、環境基準という言葉で間違いないか。

◆ [部会長]

これはおそらく、各規制法の数値は満たしてないところがあるのではないかと推察するが、事務局いかがか。

⇒ [都市整備部 道路室 道路整備課]

幹線道路沿いにおける基準があり、そちらを適用して「環境基準を満足」という記載をしている。誤りではないと考えている。

○荒木委員

この記述を見た際に、どの基準のことを指しているのかよくわからないということと、府民の方が誤解されて何か意見が出ると困るところがあるので、記載として問題ないかどうか確認したかった次第。

◆ [部会長]

ここに示されているのは一番満たしやすい数値を適用されているのではないかと考える。もちろん間違っただけではなく、いろいろ推奨的な値とか高い目標値というところは必ずしも満足してはいるわけではないけれども、絶対に満たさなければいけないものだけはちゃんと満足している、というのがこの第2項の読み方だと認識している。行政側の文言の使い方としては間違っていないということで、この内容で募集をかけるということによろしいか。

○各委員

(意見なし)

◆ [部会長]

それでは府民意見と意見陳述の募集プロセスに進むこととし、以上で本日の審議会は終了としたい。次回、府民意見、意見陳述を踏まえての審議、それから本日宿題が出たB/Cの計算の仕方。このあたりは次回説明いただくということで、よろしく願います。

以降の進行は事務局にお返しする。

◆ [事務局]

本日審議いただいた「国道 170 号・高槻東道路 道路改良事業」については府民意見募集を開始する。また、今回の審議の中で出た B/C の考え方、算出方法、根拠についてはまた次回確認いただく。

府民意見募集期間が終わった後の開催ということで年明けでの開催予定とする。

最後に、前回第 5 回審議会で審議していただいた事前評価案件「都市計画道路茨木寝屋川線 街路事業」についても府民意見等募集を 11 月 27 日より開始、30 日間受付予定である旨、併せて報告差し上げて、今回審議会を終了とする。

以上