

第1回 摂津市鳥飼まちづくりグランドデザイン策定委員会

議事要旨

日時：令和3年5月25日（火） 9：45～12：00

場所：摂津市役所本館3階301会議室

■ 出席者

- | | | |
|--------|--------|------------------------------|
| (1)委員 | 梅村 仁 | (大阪経済大学経済学部地域政策学科 教授) |
| | 紅谷 昇平 | (兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 准教授) |
| | 松本 邦彦 | (大阪大学大学院工学研究科環境エネルギー工学専攻 助教) |
| | 榎谷 佳純 | (摂津市社会福祉協議会会長) |
| | 島内 嘉紀 | (摂津市商工会事務局長) |
| | 溝口 重雄 | (摂津市自治連合会副会長) |
| | 吉田 政和 | (摂津市自治連合会副会長) |
| | 黒田 美幸 | (公募市民委員) |
| (2)事務局 | 福渡 隆 | (摂津市副市長) |
| | 大橋 徹之 | (摂津市市長公室長) |
| | 武井 義孝 | (摂津市建設部長) |
| | 辰巳 裕志 | (摂津市総務部理事) |
| | 川西 浩司 | (摂津市総務部防災危機管理課長) |
| | 湯原 正治 | (摂津市市長公室政策推進課参事鳥飼まちづくり構想担当) |
| | 細井 隆昭 | (摂津市市長公室政策推進課参事鳥飼まちづくり構想担当) |
| | 名古屋 幸祐 | (摂津市市長公室政策推進課参事鳥飼まちづくり構想担当) |
| | 井上 智之 | (摂津市市長公室政策推進課主幹鳥飼まちづくり構想担当) |

■ 欠席者

- | | | |
|-------|-------|----------|
| (1)委員 | 林 沙也加 | (公募市民委員) |
|-------|-------|----------|

(以上、敬称略)

■ 内容

1. 委嘱状交付式
2. 委員長及び副委員長の選任等
3. 諮問
4. 委員会の運営及びスケジュール案等について
5. 議事

■ 配布資料

- 【資料1】 摂津市鳥飼まちづくりグランドデザイン策定委員会
- 【資料2】 鳥飼地域の現況
- 【資料3】 「鳥飼まちづくりグランドデザインアンケート調査」報告書
- 【資料4】 地元懇談会、地域団体等へのヒアリングまとめ
- 【資料5】 摂津市の洪水被害想定概要
- 【資料6】 気候変動により激甚化する災害への対応
- 【資料7】 摂津市の洪水時に対応した避難のありかた
- 【資料8】 安全安心のまちづくり
- 【参考資料】 災害に強い首都「東京」形成ビジョン概要版

1. 委嘱状交付式

- 各委員の手元に委嘱状を置く形で委嘱状交付。
- 森山一正市長より開会の挨拶。
- 各委員自己紹介。

2. 委員長及び副委員長の選任等

- 委員会規則にもとづき、梅村委員を委員長に、榎谷委員を副委員長に選任。
- 梅村委員長及び榎谷副委員長より挨拶。

3. 諮問

- 森山市長から本委員会に諮問。

4. 委員会の運営及びスケジュール案について

- 事務局より本委員会の運営とスケジュール案について説明。

5. 議事

- 事務局より配布資料一式について説明。

委員長：事務局から資料について説明があった。

基本的なこととして、淀川及び安威川の治水レベルについて、何年に一度の大雨を想定しているのか。

事務局：淀川は、堤防の構造としては200年に1回レベルの大雨を想定し、安威川は、100年に1回レベルの大雨を想定している。

但し、ハザードマップにおいては、想定される範囲の中で、最大の雨が降った場合の浸水状況を示す必要があるため、淀川は1,000年に1回、安威川は200年に1回レベルの雨量による浸水状況を示している。

委員長：当委員会の使命は、安全安心を基盤に、鳥飼地域のランドデザインを策定していくことと認識している。まちづくりランドデザインの中では珍しい形と思われるが、鳥飼地域に対して市が注力していこうという姿勢の表れと認識している。それでは、資料に対するご質問・ご意見等を受けたい。

委員：今回策定する鳥飼まちづくりランドデザインと、市の諸計画との関係はどうなっているのか。この策定委員会で議論されたことが、市の諸計画に影響を及ぼしているのか、また、策定委員会で議論されたことが来年度以降実行されるような仕組みになっているのか、「絵にかいた餅」にならないのかを確認したい。

事務局：今回策定する鳥飼まちづくりランドデザインは、鳥飼地域に絞って、少子高齢化や道路交通の問題等を掘り下げて、鳥飼地域に特化した計画を策定することになる。当然ながら、他の諸計画と整合を図る必要があると考えている。

委員：「整合を図る」の主語は、他の諸計画の方で整合を図ることか。

事務局：そのように考えている。

委員：今後市の方で立地適正化計画の策定を検討していると伺ったが、本日の防災の話とリンクする所があるかと思うので、策定委員会が1年間かけて策定するランドデ

ザインが無駄にならないよう、立地適正化計画としっかり整合を図って頂きたい。

委員：ハザードマップの浸水想定は、安威川ダムの整備を想定した被害想定になっているのか。安威川ダムが完成したら被害は減少するのか。

事務局：現在のハザードマップは、安威川ダムの完成は見込んでいないが、安威川ダムが整備されて100年に1回レベルの大雨についてはダムによって守られることになる。ハザードマップは最も大きな被害を予想しているので、安威川ダムが整備されたとしてもその状況についてはほぼ変わらないと認識している。

委員：つまり、安威川ダムが完成してもハザードマップ自体は変わらないということか。

事務局：そのように考えている。

委員：地元住民として、私たちの子や孫が現在住んでいるところよりも、鳥飼地域に住みたいと思うのかどうか、甚だ疑問である。だからこそ、このランドデザイン策定に期待することが大きい。この場に参加している以上、自分の子や孫に鳥飼地域をどう残していけるかという思いで様々なことを勉強し、住民としての思いをこの策定委員会の場に出していければと思っている。

本日の資料2の人口推計を見ると、2017年時点のデータをベースに2050年度まで推計されており、鳥飼地区の小学校4校区とも、子育て世帯が減り、30代前後の家族連れの転出が超過しているという内容が書かれている。

一方で、鳥飼地域の一部では、ここ何年か宅地開発が何か所かで起こっており、私の地元でも10件の開発があった関係で家の前のちびっこ広場が子どもで埋まるという現象が生じている。

こうした現象をふまえた上で、将来を予測し、あるべきまちの姿を描いていく必要があるのではないか。現状がどういう状況なのかを常に振り返りながら、将来の絵姿を現実に行えるのかどうかといったことを確認する場がこの委員会だと期待している。

事務局：人口の現状について補足説明させて頂きたい。2019年3月に作成した資料になるが、年少人口0歳から14歳について、2017年をベースとして5年ごとに人口推計している。2017年の次が2022年になるため、実績値というものはないが、2022年の推計値は鳥飼小学校区では0歳から14歳が534名となっている。実際に、直近の令和3年4月1日では0歳から14歳の人口を調べると、533名となっている。同様に鳥飼西小学校区についても、若干差異はあるが、2022年の推計値では1,124名となっているところが、今年4月1日時点では1,132名となっている。

つまり、2017年時点の将来人口推計と現時点の実績がほぼ同じであり、少子高齢化は将来人口推計と同様の進行度合いである。

委員：傾向として2017年時点の将来人口推計と現状が一致していることが判明したことはありがたい。今後、鳥飼西小学校区において河川防災ステーションが整備された場合、安心材料が増えて、より住宅地としての人気が高まるということを意識していく必要があるのではないかと考えている。

委員長：現在はコロナ禍であり、この一年間の中でアフターコロナ、ウィズコロナという議論が出てきており、それがまちづくりに大きな影響を与えていると考えている。今回策定するランドデザインの中で、何かしらの記述が必要と思われるがいかがか。

事務局： アフターコロナ、ウィズコロナの観点についてはご指摘の通りであるので、事務局にて一旦検討させて頂きたい。

また、本日のテーマである防災の観点からも、災害時の避難所の考え方においてコロナを意識した運営方法等というのは今後検討が必要と思われる。

交通の問題においても、現在バス事業者の経営状況がコロナの影響でかなり苦しい状況となっている。アフターコロナにおいても、新しい生活様式ということでこれまでと異なる生活様式が主となり、コロナ禍前の利用者数に戻ることはないという見解をバス事業者は持っている。そうした状況も踏まえて、今後交通についても本委員会で検討していきたいと考えている。

委員： 安心安全のリスクというのは様々なレベルがあり、リスクというのは0にできない。どのくらいのリスクであれば受容できるのかというのが1つのポイントになる。

また、リスクを減らそうとして、リスクを減らす対策をしていくと、その対策によって新たなリスクが生まれることがある。防災対策を進めようとするとも費用がかかるというリスクに加えて、景観が阻害され、アメニティ等、様々なものが失われるリスクがある。

地元の方と話し合う機会があれば、地域の安全安心として、どのような目標、どのようなレベルのものを達成したいのかということについて、地元の方と行政の間で一定の合意を得ることが望ましい。

日本の場合、木造建築物の寿命は30年～50年で、人間の寿命が80年という中で、1,000年に一回というのはかなり稀なものである。それに対して完全な安心安全を実現しようすると、多大なコストや犠牲が発生する。今回示された高台まちづくりというものがどのような内容を意味しているのかはまだ分からないが、仮にスーパー堤防のようなものを整備すると地域の景観が変わるだけでなく、時間も要するという事になってしまう。それを防ぐためにも、安心安全のレベル感の目標を、地元の方と行政の間で話しあって頂くことが望ましい。

資料1の最終ページにまちづくりの方向性(案)というのがあるが、割と2、3、4、5は地域像が記載されているが、1の防災の所は行政の施策や具体の事業が記載されていると感じた。具体の施策や事業の前に、地域をどうしていきたいか、地域の安全安心としてこうなってほしいという地域像を挟んだ方が、地域像を実現するために堤防を強化するのか、避難体制を強化するのか等、ソフト・ハード様々な対策の検討が進められることになると思う。

次に、住民以外の安全安心をどのように確保するのかといった視点も重要になると思われる。鳥飼地域の地元企業の防災計画やBCP計画の策定も同時に進める必要があると感じた。

更に、水害以外の災害も想定する必要があると感じた。特に鳥飼地域の地震のリスクがどの程度あるのか教えて頂きたい。また、100年に1回レベルの大雨と200年に1回レベルの大雨の際の浸水被害の違いが分かるものも提示して頂ければ、より具体的な議論ができると感じた。

事務局： 防災のレベルとリスクのレベルをどこに設定するのかは非常に重要な視点と捉えており、そうした話も踏まえ、まずは避難計画を主眼に置きながら、そこを補完する形

で高台のまちづくりについて検討を進め、安全安心のまちづくりの方向性を庁内で定めていく予定である。

委員：高台のまちづくりについて首都圏の取組を例示されているが、首都圏は大深度地下の積極的な活用が進み、それをベースにした上で高台のまちづくりについて取り組んでいる。寝屋川市の方においても同様の取組が行われており、淀川と大和川に挟まれた地域においてもかなりの貯水池が存在する。ところが、鳥飼地域を含む淀川の右岸においては全くと言っていいほどそうした取組がなされてこなかった。ハザードマップを見ても、高槻市から大阪市淀川区にかけて真っ赤なエリアが広がっており、淀川沿川で最も危険な地域と言える。そうした状況を踏まえると、大深度地下の放水路計画の構想を何故進めないのか疑問である。

事務局：淀川と大和川に囲まれた地域は海拔0m地域が広がっており、そうした大深度地下の取組や貯水池の活用等が全て出来てやっとならば、100年に1回レベルの大雨に対する治水対策になる。一方、鳥飼地域（淀川右岸）については河道で降った雨を流すことを中心に考え、100年に1回レベルの大雨に対する治水対策となっている。つまり、計画（治水）レベルは同じであり、大深度地下に放水路等を整備することはないと思われる。

委員：高台のまちづくりについては、公共施設建替え時に嵩上げは可能であるが、地域全体を嵩上げすることは難しいのではないかと。避難所は整備できても、地域全体の生活を守ることは出来ないのではないかと。それを踏まえると、水に浸からない逃げ道や地域に水が滞留しない施設や水を捌けさせるシステムを作ることが望ましいのではないかと。

事務局：鳥飼地域は淀川と安威川に挟まれた地域であり、高槻市等他市で破堤しても土地が低い鳥飼地域は浸水してしまう。また、浸水量も多いため、ポンプでの排水も限界があり、閘門で水を抜こうにも、排出先の川へ大量の水が流入しており、限界がある。結局、鳥飼地域は堤防の高さまで浸水する可能性があり、河川の洪水に対しての対応策は限定的であり、地形上のリスクがあることをまず皆様と共有したかった。嵩上げについては、確かに地域全体を嵩上げすることは難しく現実的でないが、何かをしないとリスクは変わらないため、気候変動が激しい昨今の状況を踏まえると、リスクをなるべく回避する方法を検討する必要があると考えている。また、住民や企業の財産を全て救うことは出来ないが、少なくとも最低限人の命は守るべきと考えている。鳥飼地域でやれることを皆様の視点からご議論頂き、策定委員会のご意見を踏まえた上で地元住民と協議の上、それをまたこの場でフィードバックできればと考えている。

委員：土地の嵩上げに関連して、開発動向は都市計画の部署で把握することが可能と思うので、データできっちりと管理しておく必要がある。また、民間事業者へヒアリングすることで、鳥飼地域の実態がよく把握できると考えている。

防災については、安全に避難すること自体が最終目的になってしまっているかと思われる。そうではなく、災害後、地域をどのように再建していくのかという、復興にあたっての拠り所としてランドデザインを活用すべきであることから、より長い時間軸で内容を検討する必要があるのではないかと。レジリエンスや災害後の地域へ

の戻り方のデザインも含めて、そうした記載を方向性の所に入れて頂きたい。

また、資料1に「住みやすく」とあるが、これは「住む」だけに限定するのではなく、「住む」ことに加えて様々な都市機能が集積することで、選ばれるまちとなっていくという考え方になるのではないか。

最後に、嵩上げや高床式の避難施設等の話を踏まえると、建築基準法上災害危険区域という制度があり、一定区域を建築不可とする等が可能である。しかし、建築不可まで厳しい規制は鳥飼地域には馴染まないと考えているが、面ではなく個別に生じる新築建築物に対して、一階の床面までは嵩上げをして水に浸からないようにすることや、木造建築物については河川氾濫時に流されないような構造を検討することは同制度で対応可能である。コントロールしていくことで、鳥飼地域全体の嵩上げの実現を図っていくことも考えられるのではないか。

委員： 淀川については昭和28年に破堤し、鳥飼地域に甚大な被害があり、その後堤防の強靱化が進められた。ただし、それで水害対策が完了したと言えるのだろうか。鳥飼地域のみで堤防の強靱化を図っても、淀川は三川合流地点から始まっており、左岸の状況も影響してくることから、淀川については流域治水の観点から俯瞰的に検討する必要がある。淀川河川事務所として、どのように考えているのかお聞かせ頂きたい。

事務局： 一般論的な話であるが、200年に1回レベルの大雨への対応等、ある程度の目標を設定し、堤防やダムを整備する等、安全に水を流せるようにしている。確かに、全ての対策が実現しない限り200年に1回レベルの大雨に対応できないが、河川整備の課題として、一つのボトルネックを解消しても他の箇所が新たなボトルネックとなる可能性を有しており、流域全体で対応策を検討していく必要があるため、とても時間を要するということが挙げられる。地道ではあるが、国・府共にやれることをやり、少しでも安全性を高めていく努力をしている。

この度、安威川ダムが完成し、稼働することになると、降雨による災害リスクは減少すると思われるが、気候変動による100年に1回レベルの大雨等になると、ハザードマップに記載のとおり状況となる。そこで、地元としてはどこまでの対策を求めるのか、それに対して市はどこまで出来るのかということ議論しながら、合理的な判断、合意形成をして物事を決めていくことになると思われる。

一方で、今出来ることとして、避難計画や、より踏み込んだ土地の嵩上げについて検討を進める必要があると考えている。当然のことながら、土地の嵩上げにあたっては、住民の方々との合意形成が必要と考えている。トータルとして、どのような鳥飼地域を作り上げていくかを委員の皆様とご議論させて頂きたい。

委員： 高台まちづくりについて、民間施設に向けて国や府、あるいは市がどのように関わっていくのか教えて頂きたい。

事務局： 例えば、高層階に位置する企業に避難協定締結のお願い等をしていきたいと考えている。まずは水に浸からない垂直避難が可能ないように進めて参りたい。

高台まちづくりについては、まだ始まったばかりであるので、民間施設の建て替え時に高台まちづくりに向けた働きかけを行う等、その周知に努めていきたいと考えている。

委員： 商工会でも企業向けのBCPセミナーを実施予定であり、まずはその周知が重要と考

えている。昨年度に事業継続力強化支援計画を商工会と市から府へ提出しており、5年計画でBCP計画策定の向上を実現していく。現状では、BCP計画を策定している企業は10%程度と思われる。

地域が水に浸かってしまう現状だからこそ、他の地域よりもBCP策定率を高める必要があると考えており、それが結果として「BCPへの意識が高い」という地域のブランド構築にも繋がると思われる。

委員： 企業防災に関して、近年の水害で、製造業が所有する油による火災や水質汚染といった問題が発生している。油や危険物の管理においては、最大の被害想定下でも流出等の問題がないように保管して頂くことで、周辺住民の安心感が違うと思われる。

高台まちづくりにおいて垂直避難の話があったが、垂直避難だけでは到底間に合わないため、基本は水平避難が中心になると思われる。

立地適正化計画の話に関連して、茨木市は当初浸水想定5m以上の地区は居住誘導区域に含めないという話であったが、私はそうした地域を居住誘導区域に含めても大丈夫という話をした。実際の浸水被害の内、自宅で亡くなった方は全体の2割程度である。屋内で亡くなる例としては高齢者施設で亡くなるということと、大河川の近くで家ごと流されてしまった例が多い。何故浸水被害の際に屋内で亡くなる人が少ないかということ、大河川の近くである場合、大雨が降って浸水するまでに時間があり、避難できる時間が確保できることが理由として挙げられる。

茨木市においては、生活圏全ての安全性を見ないと屋内で亡くなる可能性が高くなることから、住む場所だけを制限しても意味がない旨を議論し、結果として、浸水想定5m以上の地区も居住誘導区域に含めることとなった。国交省が大河川の近くで、破堤時に木造住宅が流されるような所は居住誘導区域に含めるべきではない旨の話をしていただと思われるが、それに対して摂津市として鳥飼地域をどうするのかということはグランドデザインの中で検討していくべきではないかと考えている。

また、水害時の個人・企業財産については、水災保障をつけていれば、基本的には全額保険金が支払われる。まずは、しっかりと水害の保険に入ってもらおうというのが、最大の自助であると考えている。

委員： 様々な市民と話をしている中で、淀川河川公園をもっと活用できないかという話が出てくる。その際、鳥飼地域にある造園関係の会社社長が、淀川河川公園を面白くするために、淀川河川公園を舞台に設計コンペを実施してはどうかという話をしていた。コンペでアイデアを募って、地元の造園土木会社が施工し、市民ボランティアで管理をするというような話をしていた。

また、鳥飼地域は農園が残っており、家庭菜園を趣味にしている人が多い。そうした人が共通して困っているのが、作物を作りすぎてしまい、結果として生産量を減らし、農園が荒れてしまうという悪循環に陥っているという状況である。その作りすぎた作物を鳥飼地域内の子ども食堂へ提供することで、家庭菜園を趣味にする人・子ども食堂の双方にメリットがあるという話になった。

その流れで、その作物を誰が集め、誰がそのようなネットワークを構築するのかという話になったが、それを実現していく過程こそが、まちの活性化に繋がるのではないかという話になった。

このように、ある所では必要とされていないものが、ある所では必要とされているというような状況を吸い上げて、近々にできる物、10年後にできる物、30年後にできる物といった形で整理できるチャンスが今であると考えている。そのような観点で本日のスケジュールを見ると、あくまで官製の物であり、市民の考えや企業の考えが反映し切れていないと感じている。

また、自治会加入率の低下に対して、他市事例においてまちづくり協議会（自治会・NPO・地元企業等から構成）を組織して、住民主導でまちづくりを行い、それを市が応援するという仕組みがあるが、摂津市こそそうした組織や、その根拠となる条例が必要ではないか。やはり、まちづくりについて、参加しやすい場があり、同じ思いを持つ人が集まり、議論し、動いていくという仕組みが側面でないと、ランドデザインができていても効果が出ないのではないか。

そうしたことを踏まえて、出来上がったランドデザインを住民に示すだけでなく、住民がどう思っているのかを把握し、住民の声を集めて具体的にできることを計画として記載する形が望ましいのではないか。

たとえ施設を整備しても、それを使う住民の意思がないと、意味のない整備になってしまう。それを防ぐためにも、もっと住民の声を拾い上げ、ディスカッションする場が必要と感じている。多くの住民が様々なアイデアを持っているので、それを活かすシステムをご検討頂きたい。

委員長：

住民で作り上げるコミュニティの在り方、行政の情報公開や浸透については、どの国・地域でも大きな課題となっている。今回の策定委員会の中で議論された内容が、地域の発展に寄与できれば良いと考えている。

今回は鳥飼地域の現況と課題を認識することが目的であり、特に水害については深刻とのことで、そのことから「安全安心」をベースとしていくとのことであった。

各委員からの意見も踏まえ、次回の委員会開催までに、事務局で整理することとし、第1回鳥飼まちづくりランドデザイン策定委員会を閉会する。