

## 第2回 鳥飼まちづくりランドデザイン策定委員会

### 議事要旨

日時：令和3年6月17日（木） 10：00～12：30

場所：摂津市役所新館7階講堂

#### ■ 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)                     |
|        | 林 沙也加  | (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)  |

(以上、敬称略)

#### ■ 内容

1. 開会
2. 副市長挨拶
3. 委員挨拶
4. 委員長挨拶
5. 議事
  - (1) 前回委員会の振返り
  - (2) 鳥飼地域における災害リスクの整理
  - (3) 災害リスクへの対応策（高台まちづくりの考え方）

#### (4) その他

#### ■ 配布資料

【資料 1-1】 鳥飼地域のまちづくりの考え方

【資料 1-2】 自助共助公助の考え方

【資料 1-3】 前回委員会の振返り

【資料 2-1】 地震被害想定

【資料 2-2】 安威川リスク

【資料 2-3】 安威川ダムの効果

【資料 2-4】 淀川リスク

【資料 2-5】 地震避難の対応

【資料 2-6】 水害避難の対応

【資料 2-7】 水害時の避難行動に関する課題

【資料 3】 高台まちづくりの考え方

【資料 4】 R3 スケジュール案

【参考資料 1-1】 パイピング現象

【参考資料 1-2】 地形分類図

【参考資料 2-1】 気候変動の影響について

### 1. 開会

### 2. 副市長挨拶

○福渡隆副市長より開会の挨拶。

### 3. 委員挨拶

○前回欠席の林委員より自己紹介。

### 4. 委員長挨拶

○梅村委員長より挨拶。

### 5. 議事

#### (1) 前回委員会の振返り

○事務局より配布資料について説明後、質疑応答がなされた。

- 委員： グランドデザインに関して、数十年後の未来に向け中長期的な視点に立ったまちづくりを検討するとしておきながら、資料の一部に「百年後の未来を見据えてグランドデザインを検討」と記載されている。どちらが正しいのか。
- 事務局： 今回のグランドデザインについては、防災を基軸にまちづくりを考えていく中で、高台まちづくり等も想定している。概ね百年後の未来を目途に、短期・中期・長期というスパンで実現できることを分類し、鳥飼地域のまちづくりを検討してきたいと考えている。
- 委員： 野心的な目標と思われるが、承知した。
- 委員： 本日の次第を拝見すると、「高台まちづくり」が主軸になっているように思えてしまうが、「高台まちづくり」という事業について議論をすることがゴールなのであれば、それは「グランドデザイン」ではないと思う。防災は大事な話であり、「高台まちづくり」が「グランドデザイン」の一部であって良いと思うが、全体の計画として、「どこまで、何を定めるか」を示していただきたい。例えば、資料1-1に関しては、防災に関する説明は正しい内容と思われるが、グランドデザインの説明としては不十分と感じた。
- 事務局： グランドデザインの最終形としては、「鳥飼地域が住みやすく、選んでもらえるまち」になるということが理想であり、それを踏まえて取り組まなければならないことを検討していきたいと考えている。鳥飼地域の特性を踏まえた際に、まずは防災、特に水害のリスクを減らすことができないかと考えている。それを基軸に、鳥飼地域のまちづくりについて様々な課題（子育て環境、高齢者の生活支援、公共交通、コミュニティ、にぎわい等）について整理して考えていきたい。
- 委員： 策定委員会を第二回まで開催して、防災の話しかしていない。全体像を示した上で防災の話の議論しないと、グランドデザインが目指すところまで議論できるのか見通しが立たないので、改めて整理していただき、時間切れで防災以外の内容が議論できなかったということがないようにしていただきたい。
- 委員長： 次回以降、道路交通、コミュニティ等のテーマについて議論していくことが想定されるが、いただいたご指摘の通り、防災に留まらず、それぞれのテーマについて議論を深めていく必要があるということに事務局は留意いただきたい。
- 委員： 前回の委員会でも議論があったように、鳥飼地域は厳しい人口推計が想定されており、それがグランドデザイン策定にあたってのスタートであった。そこで、人口問題にかかわる市町村合併問題について、第32次地方制度調査会による「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」が令和元年に公表されたが、自身の感覚としては、摂津市自体はこれ以上の合併は必要ないという印象を持っている。しかし、国としては2040年問題を念頭に、市町村合併は今後も必要であるという認識だと思われる。それが、先程申し上げた答申や、市町村の合併の特例に関する法律を10年延長するという改正法が成立したという流れに繋がっている。そうした答申や法改正

を受けた市としての考えを是非お示しいただきたい。また、昨年、大阪都構想に関する住民投票が行われたが、仮に都構想が実現した場合、摂津市を含む周辺 10 市が特別区に移行できる規定がある。こうした場合も想定した上で、市の考えをお聞かせいただきたい。

もう一点、前回の議論にもあったように、コミュニティのあり方によって、大きな力が損なわれており、考えていかなければならない課題があると感じている。先程申し上げた第 3 2 次地方制度調査会による「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」内に、コミュニティのあり方に関して、「地縁法人制度の再構築」ということが挙げられている。現状では、市内自治会の組織率は概ね 50～70%程度と、約半数の方々が自治会に加入していない。これは、組織的に言えば、半数の人を対象に自治会の運営をしていかなければならない。しかし、行政の立場としては、納税者全体を対象に自治会の運営をしていかなければならない。そうした問題を検討する際に、「地縁法人制度の再構築」が参考になると思われる。

事務局： グランドデザインを今後検討していくにあたり、2057 年までの人口推計を算出したところ、特に鳥飼地域は過疎に近い状況に陥っている可能性が高いということが明らかになった。それを踏まえ、防災、コミュニティ、交通等の地域の課題を改めて議論し、どのようなまちづくりができるのか、あるいは、今後施策、課題を含めてどのように対応していくのかということ、を議論、検討していくために、グランドデザイン策定が始まった。先程いただいた合併の話は、基本的にはグランドデザインにリンクしていない。あくまでも摂津市鳥飼地域のグランドデザインであるが、鳥飼地域のことを考えるためには、摂津市全体を俯瞰した中で鳥飼地域のことを検討していく必要がある。鳥飼地域の課題を見つつ、摂津市全体も見て、鳥飼地域のあり方を議論していけたらと考えている。

コミュニティ等の話やグランドデザインの絵姿の話もいただいたが、市としては今後、都市計画マスタープランの見直しを想定している。併せて、立地適正化計画の作成も検討している。立地適正化計画を作成するにあたり、災害の危険性が高い場所に市民の居住を誘導する場合、災害リスクに対する市としての考え方を持った上で、市民の居住を誘導する必要があるため、今回のグランドデザイン策定にあたっては、あえて防災について先に議論させていただいた。次回以降の策定委員会では、コミュニティや道路の問題等を議論していただく予定であるので、第 1 回から第 4 回まで開催予定である策定委員会では、都市計画マスタープラン改定や立地適正化計画策定等も見据えた中で、鳥飼地域のあるべき姿を議論していただけたらと考えている。

委員長： グランドデザインを巡る環境が刻々と変わっており、国や府の動きの中で摂津市の状況をいかにグランドデザインに反映させていけるかという面もあるかと思われる。限られた時間の中で、どこまで深く議論できるかというところはあるが、各委員からのご発言について事務局は真摯に対応し、資料の提供等、お互いの理解を深めていただきたいと考えている。

委員： 資料 1-3 について、前回お話したように、官製の「官」が強いと思っている。市民

が中心に動かないと百年先のまちづくりは成り立たないと思っている。それゆえ、他市でも取り組んでいる市民参加のまちづくりを含めた条例が摂津市にも必要ではないかと申し上げた。市民が活動しようとしても、ボランティアが基本となるが、それには限界がある。さらには、個人が情報を得るには限界がある。したがって、市と一体になって市民が「こんなことをしたい」と言った時に、いろいろバックアップしていただける体制、それから、「可能な限りの情報を与えて、人間的にも資金的にもバックアップしますから、どうぞ皆さんでいろんなことを議論し、集まっていたきたい」という形を既にいくつかの市町村で条例として制定しているという事実があるので、それを参考にして速やかに摂津市においても同様の条例を採用していただけたらどうかということをお願いした。その条例やその他取組に対する市の考え方がこの資料1-3には欠落しているのではないと思われるので、その考え方について市のご意見を伺いたい。

事務局： 条例の話については、様々な市民や団体等からお話を伺っており、市の中でも自治連合会を含めて、議論をしていただいたという経緯があり、現時点でも条例という形が良いのかどうかという議論がある。条例で縛るよりも、市民の自発的な動きに対して行政側がフォローしていく形が望ましいかと事務局としてはイメージしている。自治振興課がそうしたお話に対応する課となるが、いわゆる他市にある「まちづくり協議会」等も想定した議論を進めているという話を聞いている。今後、市民参加と言っても、様々な段階・場面や市民参加のあり方があると思われ、単純に市民参加ということで議論することは難しいと思われるが、あくまで現時点の一定の市の考えとしては、いわゆる「まちづくり協議会」の形式が、今の摂津市にとってはふさわしいと考えている。決して条例の制定を否定するわけではなく、条例のことも含めて検討を進めていきたいと考えている。

委員長： 全国で、いわゆる「まちづくり条例」が制定されるようになり、時間が経過して様々な条例が出てくる中で、パッケージ化されてきているようである。結果的に、先進事例を参考に条例を制定し、全体会議を開催する等の流れができるようになったものの、形骸化しているという指摘も増えている。摂津市では現在検討中ということで、おそらく先進事例を参考にするかと思われるが、条例を制定すれば住民の気運も上がり、議論も出ることがあるものの、そもそも何のために条例を制定したのかというところで、多くの自治体が悩んでいるのが現状である。ただ、委員からの貴重なご意見であり、コミュニティについて議論する回で検討状況等をご報告していただければと考えている。

委員： 私は、吹田市、摂津市、高槻市、島本町、茨木市で親子向け防災講座やイベント等の活動をしている、「ほくせつ親子防災部」の摂津市代表を務めている。以前、市の防災危機管理課でお話を伺った際に、自治会が発行している防災マップ（子どもたちが見てもわかりやすい内容）の閲覧を、「自治会に加入していない人に見せるのはちょっと」と拒まれたことがある。私たちの世代は、マンション住まいのため、自治会がないところがある等、自治会未加入者が多い。そうした人たちは、情報がないことか

ら、自助にはすごく欠ける。個人的に摂津市は、古くから摂津市にいる人と新しく摂津市にきた人が入り混じっている場所と感じている。そして、既に存在するコミュニティの中に新しい人が入っていくことは難しいとも感じている。その中で、防災の話になると、市からの情報しか頼ることができない。そうした状況下で、先程申し上げた自治会が発行しているマップの情報が、自治会未加入者と共有できない問題が生じており、そうした人たちの情報の漏れを、自助が求められる中で、市がどのように繋いでいくべきかということを考えていた。

また、ランドデザインを策定するのであれば、高台まちづくり等は良いことだと思うが、まずはコミュニティや人の流れを踏まえた上で検討すべきではないかと思われる。防災の話を進めるにしても、人の流れを見ないまま、どこに高台を整備するか疑問である。人が入らない場所に高台を整備しても意味がない。個人的にはどの観点から議論を進めるべきかと考えている。

委員長： 旧来からの住民や地縁団体と、最近転入して来られた方、この辺りの情報共有がうまくいっていない。本来地域住民は一つのコミュニティに属しているはずであり、それをいかに繋げていくかということがポイントだと思われる。多くの自治体が繋ぐということに関して心配りをして取り組んでいるが、一足飛びにはいかない。私も自治会の班長を務めているが、新しく転入して来られた方になかなか自治会へ入っただけでない。しかし、自治会へ加入する・しないについては、良い・悪いという問題ではないので、回覧物を全ての家へ回すようにはしている。こうした内容については次回以降の策定委員会で議論することができればと考えている。

委員： 今回、ランドデザインの策定にあたり、防災という、ハード面のまちづくりの話からスタートしていることから、委員の方々にとって難しい部分があると感じている。まちづくり協議会の話で一番ネックとなるのは、自治会をベースにした地縁組織の場合、組織率が下がってくることである。つまり、人のつながりは必ずしも地縁組織を中心にしたつながりだけではなく、趣味でのつながりや、関心があることに特定されたつながり等、様々なネットワークができていく。そうしたつながりを同じように扱って、協働の価値観を一つの協議会の中で作るということが、おそらく一番大切な課題である。それを行政が率先して進めようとした場合、既存の組織をベースにしないと作りきれない。

協議会で予算を付けて、地域のことは地域で取り組む形を作っていこうという事例も数多くあるが、メインの受け皿になる組織が仕切られたところを超えて、広く住民のニーズを生かす仕組みになりきれない現状がある。今回提案されている高台のまちづくりや、内水をどうやって処理していくかという話についていえば、おそらく百年に一回の災害の可能性で河内地域も北摂地域も同じような整備計画を立てており、北摂地域については安威川ダムをベースにして河川管理をしていけば問題ない。しかし、結局のところ、地震や津波については最大限の被害を想定して計画を立て、ハード面を整備してきたものの、浸水被害については千年に一度の浸水を想定したハザードマップを市民に提供するようになった。そういった経過を踏まえると、そ

れに見合うハード整備の方向性を国は出すべきだと考えている。つまり、国の姿勢は市民の自助に任せるということであり、国は無責任だと思わざるをえない。議論のあり方として、資料の1-1にある進め方で、最後にコミュニティやにぎわいみたいな話をしようとしているが、ちょっと無理があるのではないか。百年先ではない、5年～10年というスパンで今暮らしている人々がどのような生活を享受したいのか、あるいは「このような姿になりたい」、「今の現実を踏まえてどうしたい」みたいなことをベースにしないと、例えば「高台まちづくりします」と言ったところで恐らく想像できないということが、この策定委員会の難しいところではないかと感じている。それを踏まえ、最後のまとめのところで少し振り返って議論をできるような物を考えながら進めないと、市民としてはそこまで必要性に迫られてこないのではないか。なかなかリンクしないところがあり、難しいかもしれないが、例えば、緊急避難所になるような高台のベースをいくつか整備して、それらをつなぐネットワークを整備していく話と、それを例えば子育てをする上での利便性に関する話や、あるいは立地適正化計画とのバランスで言えば、災害リスクのある鳥飼地域から人がいないほうがいい、みたいな議論を重ねつつ、鳥飼に暮らしながら、一定の営みを作っていく中で、人々がつながり、助け合い、住みたくなる、定住したくなるような街にしていこうという感じが、グランドデザインの言葉から受けるイメージとしてはある。

委員： 目的やそれを達成するための手段が何であれ、イメージが共有化されていれば、議論が横道に逸れることはない。今回のグランドデザインの目的は、子孫が楽しく生活がしっかりできる場所になるということではないか。それをできるだけ早期に達成するためには、防災という言葉をもっと有効活用しながらハード面を整えていく。ハード面を整備する手段をもって、住民がその恩恵を受けて、安心して生活できるということになると思っている。

6月15日付朝日新聞のデジタル版で「行きたくなる避難所」完成 豪雨災害教訓に快適さ追求」という記事が出ていた。3年前に土砂災害で10人が被害に遭われた広島県熊野町で、熊野東防災交流センターが完成し、一番の売りがペット専用の部屋が設置されているということである。また、災害時だけではなく町民が普段から気軽に集まる場所にしたいとのことであり、快適さをつくるのが防災の第一歩とのことで、同センターの整備にあたっては、2018年11月から住民とのワークショップを計6回開催し、子どもたちも学校で避難所のあり方について話し合い、最終的に公募で60近くの中からデザインを選んだ。最も参考になるのは、普段から行き慣れていない場所に避難しようと思わないという同センター長の言葉である。前回、高台まちづくりという言葉が初めて出たときにすぐイメージしたのは、JR千里丘東口駅前のフォルテ摂津である。駅舎からマンションまで連絡通路で繋がっており、食堂もあり、すぐに交通機関に乗ることができる。わざわざ土を盛らなくても、高層ビルの間を通してフロアを作ることも考えられるのではないか。例えば、鳥飼野々にあるUR都市機構の住宅団地に6～7階建ての建物がある。その建物の2階と3階をつな

いだ場合、広大なスペースができるのではないか。そこに店や福祉センターの集約施設があれば、UR 都市機構の建物のある一部では体の不自由な独居の高齢者が災害発生前から避難しておくことが可能となる。つまり、災害が発生したら逃げるのではなくて、災害が発生しそうな時にあらかじめ、ある程度集まってもらったら良いのではないかという発想もあって良いのではないか。そうした、あらかじめ避難をしておく場所に地域コミュニティがあり、子ども食堂や明石市が行っている給食センターを活用した高齢者への給食サービス等のためのスペースがあれば、それが災害時には避難民の食事の供給に使用できる。そうした観点で見れば、別に新しいものを整備しなくても、今あるものを用い、企業の協賛等を得ることで運営できるのではないかと考えている。

鳥飼には、昭和40年代に開発された長屋の木造家屋が多い。おそらくは空き家となっているところも多く、地震で倒壊する危険性もある。水害があれば垂直避難ができない。そのような災害時の危険地域は数多くある。そうした目線でいつも公共の地図を眺めているだけでも随分地域差があることが分かる。例えば、そうした長屋の木造家屋があるところや古い借家もしくは借地となっているところに、新しい3階建ての戸建てが整備されれば、安威川が氾濫したとしても垂直避難で十分対処できることになり、かつ、新しい戸建てであれば若い人が転入してくることもあり得る。先程、居住可能な場所を指定する・しないという話があったが、将来何とか手立てを打たなければならない地域も存在する。今申し上げた目線で、どの地域には何が必要だということを全て整理した上で、その手段としての防災設備を、実現のための「防災」というキーワードとして手段として整理しながら、日頃から住民が活用し平時も緊急時も有効に使えるという考えに基づいたまちづくりについて議論したいと考えている。

防災施設については普段使いができて、災害時にそのまま何も持たず避難したとしても、支援があり、公助があり、結果としていち早く逃げる自助が形成されるような施設が早く整備されればと思っている。やはり、ベースとなる目的、目標を共有しておかないと、議論が難しくなると考えている。だからこそ、ベースとなる目的、目標についての議論を重ね、並行して市民の様々な意見を制限なく吸い上げるようなシステム、考え方を誰かが作っていかねばならないと考えている。

委員長： 策定委員会において議論をさせていただいているが、詳細な市民の声等すべてが反映されているわけではない。こうして市民の代表として委員の方々に来ていただいてお話を聞かせていただいた結果、このグランドデザインについても地域住民への説明等が十分なされることになるかと思われる。摂津市は非常にそうした姿勢が強いと認識しているが、この策定委員会で作された様々な事例やご意見も踏まえて、グランドデザインに反映していただきたいと考えている。

委員： 資料1-3の4ページの(4)下から三行目に「まずはできるところからできる範囲で、ゆっくりでもよいので着実に望ましい都市空間を創造」とあるが、これは現実にはこのようになっていると思う。ただ、ちょっと距離を置いた立場から申し上げると、



やや緩慢な印象を受ける。摂津市が「水まちモデル都市」として選定を受け、国からは副市長をお迎えできたこのタイミングにおいて一気呵成に精力的に取り組まないと、絵に描いた餅という風に流れやすいと思っている。

高台まちづくりにおいては、時間もかかり相手がいる他、整備費用の問題等、様々な課題があるかと思う。そこで、まずは淀川の堤防天端と中段の幅員を改良すれば避難所として有効に利活用が可能となるのではないか。同様に安威川にも堤防がある。若干淀川堤防に比べて安威川堤防の幅員は狭いと思うが、淀川堤防より恵まれている点は、鳥飼八町や鳥飼八防等の集落が存在するものの、淀川堤防と比べて堤防内側の集落が比較的少ないことが挙げられる。淀川と比べると、安威川沿川においては利活用できるスペースが存在するのではないかと思われる。国有地等の活用も視野に、国と一体的に取り組めば、市の財源からの持ち出しも、そこまで発生しないのではないかと考えている。しかし、高台まちづくりについては、場所と面積等の条件によるかと思うが、国が半分整備費用を負担するという事にはならないのではないか。

千年に一度とか二百年に一度の水害と言われているが、今日の気候変動を見ていると、いつ発生してもおかしくないと思う。そこで、まずは堤防の有効活用が必要ではないか。河川防災ステーションの整備予定位置は鳥飼の中間に位置しているが、それは中央環状線に出るアクセス道路の確保を河川防災ステーションの整備と並行して進めていくべきと思っている。

この河川防災ステーションの整備が約10年先ということになると、脱炭素社会を目指した技術が進展し、エネルギー消費も年々減ってくることになると思われる。そうした将来を想定すると、河川防災ステーションから中央環状線へのアクセス道路について、一定の通行制限をかけたとしても交通容量的に問題ないと思われる。そこで、堤防敷については京都府大山崎町・八幡市の三川合流地点の背割堤の桜並木のような景観を創出するための堤防改修を同時に行うことで、桜の木の根が堤防に根付き、堤防の強靱化だけでなく、地域の景観づくりにも寄与すると地域の住民と議論としているので、是非そうした検討もお願いしたい。

委員：資料1-3、3の(4)のところで、発言内容の修正をお願いしたが、その内容が反映されていないため、正確な対応をお願いしたい。また、同資料1の(1)において、ランドデザインとその他市の計画との関係についての記載内容が、議事録と比べてトーンが下がっていると感じた。私は、今回のランドデザインと市のその他計画との整合性を取るのかどうかという確認をとったが、時系列としては後になる資料1-3の方における内容が今後記録としては残ることになると思うので、そのあたりのニュアンスをそろえて文章を記載していただきたい。

事務局：ご指摘いただいたとおり資料の修正をさせていただく。議事録は修正済みであったが、資料1-3の修正が未対応であった。

委員長：閉会后、事務局は修正内容を委員へ確認すること。

委員：自身の実家を建て替えようという話が進んでいる中、この策定委員会において高台まちづくりを進めていくという話を伺い、高台まちづくりや防災に絡めた建物に建

て替えをできないかなという話に代わりつつある。そこで、このような建物にすれば、あるいは、防災設備や備蓄倉庫を備えた建て替えをすれば、公的な補助金が出るというような仕組みがあるのか。また、今後そうした施策を進めていくお考えが市にあるのかどうか教えていただきたい。

先程別の委員のお話でもあったように、中高層の建物のワンフロアを平時はコミュニティの場として使えるようにしていただいて、災害時は屋上に緊急避難ができるようにしておき、例えば浸水して二週間以上水が引かない場合は、そのワンフロアを行政施設としても活用していくという形にしておけば、避難所として使っているのではないかと考えていた。都市計画の制限等や、決まってない部分が多いかもしれないが、一市民としてそのような考えがあることをお伝えしたい。

委員長： 次第3のところで、事務局から現在の検討状況についてご説明いただくこととした。

## (2) 鳥飼地域における災害リスクの整理及び(3) 災害リスクへの対応策(高台まちづくりの考え方)

○事務局より配布資料について説明後、質疑応答がなされた。

委員： 資料2-5の課題として「自治会ごとの避難先明示を検討中」と記載されているが、避難や防災において「自治会」単位というのは基本になるのか。以前、近くに住む方から「自治会未加入者は缶と瓶を出したらダメ」と言われているところがあると聞いた。そうした状況下で「自治会」単位で効果的な避難ができるのかどうか疑問がある。

事務局： 自治会は我々にとって重要であり、我々も市民の方々と距離の近い環境でコミュニケーションを取りたいと考えている中で、自主防災訓練や防災に関する出前講座活動や啓発等を行うにあたり、実際に小学校区単位の自治会の皆様とのやり取りが多い。自治会に加入していない場合の不利益については把握しきれていないが、一職員として市民の皆様は自治会へ加入していただきたいという思いはある。市民の方々に啓発をするにしても、何かしらのやり取りをするにしても、市民の方が一人で窓口に来て、それに対応してご説明する機会はたまにあるが、やはり、市民の方々に出前講座や啓発の形で説明させていただく等の機会としては自治会単位がありがたい。

委員長： 自治会については、本日課題が提示されたと思うので、また次回以降の策定委員会での議論としたい。

委員： 資料2-5及び2-6のシミュレーションが恐らく夜間人口で想定されていると思うが、摂津市、特に鳥飼は産業の街と聞いているので、日中に鳥飼で働いている方の動きも重要ではないかと思う。また、どこまでシミュレーションを正確にするのかどうかにもよるが、昨今のコロナ禍を踏まえると、場合によっては隔離用の別のスペースが必要となる、収容率がそのまま当てはまらないということもあり得る等、もう少し厳しい状況になるのではないかと感じている。

事務局： 本日の資料は住民基本台帳を基に設定していることから、ご指摘いただいたとおり、昼間人口は加味していない。コロナ禍前の避難所一人当たりの面積については、1.6

m<sup>2</sup>と定められていたが、本日ご提供した資料については、コロナ禍を踏まえて避難所一人当たりの面積を5.3 m<sup>2</sup>に設定しており、三密を避ける形にしている。

委員：これまでの学校における防災教育は、地震を前提にした取組であったと思われる。鳥飼地域において浸水被害をメインに今後取組を進めるのであれば、学校における防災教育は水害への対応についても考慮するべきではないか。

例えば、和歌山県の津波被害が想定される地域においては、津波の到達域を示すようなマークがいたるところに設置されていて、津波発生時の危険性を日常的に意識させる取り組みがなされている。それを踏まえると、この摂津市においても、浸水時の危険性について住民へ啓発するための同様の取組が、すぐに実施できるのではないかと思うが、市としての考えを教えていただきたい。

また、企業の事業継続計画(BCP)に関して、一般的に地震を前提にした事業継続計画はそれなりに検討されていると思うが、水害・浸水を前提にした検討は遅れているのではないかと感じている。社会福祉協議会では、データベース関連の機械を、従来一階に設置してあったものを三階に移す等、様々な取組を進めつつある。そうしたことを含めて、様々な浸水想定等も照らし合わせながら、企業からの協力も得つつ、進めるべき取組についての進捗状況等についても併せて教えていただきたい。

事務局：学校の防災訓練は、地震を想定したものが多くは事実である。小学校の生活科の授業では地震や水害といった枠に縛られずに、災害時の持ち出し品を考える話等があるが、水害時を想定した訓練については今後市の方で進めていきたいと考えている。

先程委員のお話にあった、和歌山の事例の話は把握しており、市内でも主な公共施設、特に鳥飼以南において、河川氾濫時の水位が一目で分かるものを貼り付けている。昨年には、一津屋交差点付近の電信柱に、関西電力の協力を得て、河川氾濫時の想定浸水水位を掲示している。

BCPについては、商工会の協力を得て、7月から出前講座を開催し、市内の災害リスクを企業役員の方に説明することから始めるという段取りになっている。今後も民間企業に働きかけてBCPの策定等に努めていきたいと考えている。

委員：7月13日にBCPに関するセミナーを開催する。ハザードマップについて周知をしたが、参加者はハザードマップを見ても全然内容が理解できない。今回、市に協力いただいて、浸水している街の写真等を掲載しているが、やはりビジュアル的に見せることによって危機感が伝わると思う。今回はセミナー形式であるが、今後は企業から避難のアイデアをいただいたり、施設同士の連携等に向けた場づくりができれば良いと考えている。

委員：小学校の備蓄場所を確認したが、直射日光の当たるところに水が置いてあった他、浸水想定の高さより下の二階に食糧がある等、市民として正直驚いたので、そのあたりから変えていかなければならないと思った。

委員：地震発生時の話についても触れさせていただいたので、分かりやすくなっていると感じた。ランドデザインについては、昨年から検討されていたと聞いていたので、事前

の意見交換がされていると思っていたが、本日の話を聞くとそうでもなかったと感じており、防災を考える前に地域の生活を考えないといけないと感じた。

ランドデザインの目標とする期間を百年先か数十年先にするのかということにもつながるが、本日の資料は現在の人口でコロナ禍を踏まえたシミュレーションをしているということで、まさに現在の課題に対して市がどう対応していくかという、現在を起点に近い将来をどうしていくか考えていくための資料と認識している。但し、百年先の将来のランドデザインを検討するのであれば、百年先を考えることができる資料を基に検討すべきではないか。その点で、ランドデザインは何年先を見越して、ビジョンに関しては何年後を想定、計画や施策に関しては当面何年間か先に行う内容を提言する等、ランドデザインの中で出てくるであろう、「目標」・「構想」・「計画」・「施策」・「アクションプラン」等、それぞれの言葉はどの程度の時間軸を想定しているのかを明確にしないと、全体像が見えてこないと感じた。

避難に関しては、特に淀川のような大きな河川の水位の上昇は比較的緩やかであり、氾濫危険水位から計画高に至るまで時間があると思われる。それを踏まえた、避難にかけることのできるリードタイムというのは、時代が変わってもあまり変化するものではないと思うので、その時間の中で例えば住民を全員避難させることができるのかどうか、それができないのであれば、要援護の方についてはこれくらいのタイミングで避難させなくてはならないというタイムラインが決まってくると思う。一方で、安威川の方は大きな河川ではないことから水面上昇も早いと想定されるため、あまり対策する間もなく氾濫する危険性があると考えられる。高台まちづくりを謳いつつも、市外への広域避難、早期の水平避難が基本である旨が資料に記載されているので、リードタイムを生かした早期水平避難と、水平避難をせずに地域内に残った方の緊急避難をどうするかという点が課題として出てくるのではないかと。その中で、高台まちづくりの定義が、図としては示されていたが、民間協定等を用いてどうしていくのか。仮に浸水後2週間避難所から動けない場合、その2週間の生活をどうしていくかということも検討しないといけない。今回はランドデザインを策定する一つの狙いとして、河川防災ステーションという具体的な事業を想定してという流れがあったが、河川防災ステーションを整備することによる可能性や限界についても示していただけると、議論しやすいのではないかと感じた。

鳥飼地域に関してポイントとなるのは、水害リスクを把握した上で、その対策を知ることである。それができれば充分生活していける地域である。安心安全という言葉があるが、安心というのは2種類あり、「知らないから何となく安心だと思っているという安心」と「しっかり対策を知っているから安心できるという安心」がある。前者の「何となく安心」の場合、油断していると災害が起きたときに危険なことになるので、「対策を知った安心感」を持って生活できるようにすることがランドデザインの目標になるのではないかと考えた。

委員：鳥飼地域は工業系の土地利用が多いことから、発災後に化学物質流出のリスク等がある。東日本大震災の際も、東京の工場から有機物質が出て死者が出るということが

あった。また、浸水してしまうと、化学物質が流出して、上水道に流れこむことがあり得る。大阪府の方で化学物質の届出情報を管理していると思うので、届出対象だけ見ると漏れがあるかもしれないが、規模は問わずリスクとなり得る候補を挙げておくことが、この地区の災害を考える上で重要な視点と思っている。

事務局：

本日は様々なご意見をいただきありがとうございました。

堤防については、淀川河川事務所に話を聞いたところ、摂津市内の淀川堤防について対策は終わっているとのことである。つまり、L1といわれている200年に1回の確率の洪水水位に対して堤防は問題ないとのことである。よって、現時点で堤防を盛ることやその整備等はないと考えている。但し、今回検討している河川防災ステーションのように、市と国が一緒に行う事業であり、かつ、堤防自体の整備が目的ではない形のハード整備は可能である。例えば、スーパー堤防のような事業も実施することは可能であるが、事業として国が主体となって行わないといけないことは基本的に摂津市内にはないというのが現状である。

UR都市機構の団地の話等であったように、様々な主体や関係者と一緒に協議をしながら取り組んでいくことになると考えており、個人宅のスキーム等については難しい物があり、今後検討させていただきたいと考えているが、それを含めて今後展開をしていく段階において、また改めてお話しさせていただきたいと考えている。

今回のランドデザイン策定委員会において、なぜ防災の話を先に進めたのかについて、まずは摂津市の地理的なリスクを委員の皆様と共有する必要があると考えていた。どれだけ災害リスクのある地域なのかということをお客様と共有・認識した上で、にぎわいや交通等を検討していかないと、せっかく良いものを作ろうとしている中で、常に「リスクがある・危ない」と思っている状態でまちづくりの検討を進めても良いものがないのではないかと懸念があり、先に防災をテーマに委員会を進めさせていただいた。前回及び今回と、様々な話を聞かせていただき、ご指摘もいただいたので、防災をテーマに集中的に取り扱うことは今回で終わりにするが、この後にご指摘いただいた点に関する返答や我々の考え方というのは引き続き市としてクローズアップしていきたいと考えている。

住民参加の話等についても、今後様々な検討を進めていかねばならないと考えており、そもそもの避難所の活用の話等は避けて通れない話と考えている。まず、リスクをどのように市と皆様の間で共有して、どのようにマネジメントしていくかという方向が決まり、その手段が決まった上で、どのようにそれを生かしていくかということがつながっていくようになって考えている。それを踏まえた住民参加の話については、市の描く将来像をお届けするようにしたいと考えており、お時間をいただきたい。

化学物質関連の話であるが、ご指摘のリスクは当然認識しており、工場等は様々な法に基づき管理をするようになっている。その法に基づいた管理が適正になされているという前提で議論を積み重ねていくしかないと思っている。一方、市民の立場になると、リスクがそこにあると知っている・知っていないというのは重要な問題である

ことから、市民との情報の共有方法については検討を進めていきたいと考えている。全国的な話になるが、「わがまちマップ」という、地域の周辺状況とリスクを自治会単位で調べて、災害時の避難経路等に活かすことができる地図情報とそれを活かした取組が存在する。こうした取組も、個別施策の話になった時には必要になる話と思っている。摂津市内には工場が多数存在し、工場を完全に否定して規制することはできないので、どのようにして工場の安全な状況を確保の上保全していくか、併せて、災害時に住民をいかに安全に逃がしていくかということを検討しなければならない。また、どのような形であれば、場所的・空間的に工場と住民のお互いが Win-Win なるのかということも、この委員会内で議論していくことができると考えている。BCP 策定にあたり、会社の視点だけではなく、個人やコミュニティとの関係も含めて検討していただきたいと思っている。コミュニティの話をする際に、企業と住民は別に検討するのではなく、一緒に検討すべきであると思われることから、コミュニティの話をする際に住民と企業がどのような関係でコミュニティを形成していくことが望ましいのかということも議論させていただければと考えている。

全ての課題が一気に解決するとは思っていないが、少しずつでいいから解決すべき物はその方向へ進んでいかないといけないと思っている。「少しずつ・ゆっくり」という言葉にご指摘をいただいたが、できるところまで、全てやり通す意思を持っている。また、防災については国の一丁目一番地の取り組みであることから、防災を中心にまちづくりに取り組むことで、国からの補助金が得やすいという面もある。そのベースとして、地域のリスクを正確にお伝えした上で議論を重ね、最終的には地域全体のにぎわい等に繋げていきたいと思っている。

委員： 今後の進め方について、資料4のスケジュール表において地域懇談会その他で、市民からの意見も抽出予定とのことであった。それから、前回と今回の委員会では事務局が準備した資料に基づいて会議を遂行しており、それに対して我々の考えを伝えるというやり方になっていると思う。しかし、鳥飼まちづくりに関するプロジェクトが始まって以降、私自身の考えも述べ、議論させていただいているが、そのあたりの内容が反映されていないと感じる。そうした状況を踏まえ、この委員会で、例えば私がこう考えているという資料を準備すれば、それをご説明する時間をいただけるのかどうか、お答えいただきたい。

過去の資料で防災に関しては、例えば、防災拠点としては防災ステーションの整備や高台まちづくりの推進等について記載されていた。こうした防災施設は、日常使いにおいては様々な方に使っていただけるコミュニティ施設としていただきたい。市民のアンケートの中で、「子どもの居場所」・「お年寄りの居場所」が地域にないという結果が共通しており、昨年第三回地域懇談会でその内容が発表されている。それを踏まえ、そうした居場所づくりと災害発生時の拠点をリンクさせるべきではないか。防災拠点だけを整備しても決して機能しない。

避難所の話に関して、市の防災計画を以前拝見する機会があり、その中に1週間以内に避難した人々の名簿を提出する必要がある旨が記載されていた。避難所の運営

は自治会を中心にした市民グループが自主運営をする文言もその当時はあった。その後防災計画がどのようなになったのかは聞いていないが、自治会が防災の中心という精神がそうした文言に現れていたと考えている。しかし、自治会そのものは弱体化している中で、自治会の維持すら難しいという意見は既に申し上げている。従って、例えば9月に設置されるデジタル庁が推進しようとしている、顔認証や指紋認証等の活用や、マイナンバーカードと連携させて、ビッグデータを取りながら、地域にいる人を把握できるのではないか。例えば、避難所に入った人を顔認証・指紋認証できれば、誰がどこにいるのかということが瞬時に判明するのではないか。そういうシステムもデジタル庁ができれば現実味が増すと考えて、既に申し上げている。

事務局： 資料を作っただけで、委員長と相談の上、発表していただく時間を確保したいと考えている。それから、居場所の話については、事務局としても同様のことを考えている。施設として、使われなければ意味がないということも承知している。ご指摘いただいた内容の考え方や目的は重々理解しているが、それを実現するための手段や方法については、今後様々な議論をさせていただきたいと考えている。

最後の顔認証・指紋認証の使い方については、個人情報の保護の話をはじめ、法律が絡んでくるため、ご提案いただいた内容は実現が難しいと思われる。但し、個人情報と関わりのない部分でデジタル化を推進することは重要だと考えており、多様な形で、どのレベルまでデジタル化を進めるかについては我々の方で整理させていただき、次回以降そうした観点も含めて議論できるようにしたいと考えている。

委員長： グランドデザインとして、百年先を見据えた上で5年後に見直しを行うとか、そのあたりの時間軸を明確にさせていただきたい。また、アクションプランを先に作成していくのか、あるいは立地適正化計画策定を見据えた内容となるのか等、グランドデザインの形を次回以降示していただくと、議論がしやすくなると思われる。

委員： 先ほどの工場と化学物質の話を出した私の意図は、今回淀川と安威川の氾濫をL2で想定しているのであれば、そのレベルで化学物質が流出するリスクがないのかどうかを検証していただきたいということである。おそらく、現段階でそこまでの想定はしていないと思われ、もっと被害が出るのではないかという意味で申し上げた。

#### (4) その他

○事務局より今後のスケジュール等について説明後、質疑応答がなされた。

事務局： 資料3の3ページ、高台まちづくりの考え方について、基本的には淀川の最大浸水深を見据え、施設や整備場所について市としての考え方を持って、高台まちづくりを進めていきたいと考えている。その部分で、もしご意見があればいただきたい。特に大きな異論等がなければ、この方向性で高台まちづくりについては検討を進めていきたいと考えている。

委員： 考え方としてはまとまっていると思うが、本当に実現できるのか。高台にしていくために、例えばコストがプラス何百万かかるということであれば、千年に一回の浸水であれば、被害があった後に住宅再建支援金等を支給するほうがコストを抑えること

になることもあり得る。現実的には、対策コストに対する方策として、例えば「このような補助金を活用する」等、具体の事業手法等を見据えて将来図を描かないと、本当に絵にかいた餅になってしまう。また、高床式というの、ハードルが高いと思われる。また気づいた点があればお伝えする。

委員：高台まちづくりの考え方には全面的に賛同をするが、物事には優先順位がある。民間を対象にする事業は時間を要するため、今回は避難ということを最優先に、国有地である堤防の有効利用を提言している訳である。

委員長：今回のランドデザインは、個人的には摂津市の地域性を踏まえた、非常に珍しい、独自の考え方だと認識している。覚悟をもってやっていくという強い姿勢を市が示していることに対して、私は賛同する。

委員：これまでの資料だけでは高台まちづくりの妥当性を判断できず、この委員会の構成員で高台まちづくりの考え方を承認することが果たして正しいことなのかどうか疑問に残る。客観的な分析を基に資料等を提示していただければ検討できるが、この策定委員会で承認されたという事実だけで高台まちづくりやランドデザインが形作られるようなことがないようにお願いしたい。

委員長：公である行政が高台まちづくりの考え方を基に走り出そうとしているが、その情報が明らかになれば、民である住民等の住宅の建て替え等に影響を与えることが予想されることから、行政は早急に考え方や計画を詰めていくことが求められる。そうした住民への影響も配慮して検討を進めていくことが求められる。

以上で、第2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。