

# 急傾斜地崩壊対策事業の合意形成について

岡 朱音

兵庫県 土木部 港湾課 (〒650-8567兵庫県神戸市中央区下山手通5-10-1)

急傾斜地崩壊対策事業は地元からの要望を受け、地権者等の同意・全面的協力を受けて行う事業である。しかし、様々な理由により住民からの理解を得られず、地元調整に長期間を要するケースや事業が途中で頓挫するケースが発生している。本論文では、宝塚土木事務所の事例をもとに、事業が進まない要因を分析し、その結果から得られた課題や考察を述べる。

キーワード 急傾斜地崩壊対策, 合意形成, 安全・安心

## 1. 急傾斜地崩壊対策事業の概要

### (1) 急傾斜地崩壊対策事業とは

急傾斜地崩壊対策事業（以下「急傾斜事業」という。）は、降雨や地震などに伴って発生するがけ崩れ災害に対し、1969年8月に施行された「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」に基づき、急傾斜地崩壊危険区域の指定を行ったうえで崩壊対策工事を実施する事業である。

### (2) 急傾斜事業の特徴

斜面の崩壊対策は、本来であれば土地所有者等が個々の責任において工事を行うものである。しかし、個人では、技術的または予算的に難しいため、急傾斜地崩壊対策事業では県が代わりに工事を行う。よって、河川や道路などの一般的な公共事業とは異なり、県が土地を買収することなく、無償で使用する契約を締結するといった特徴がある。

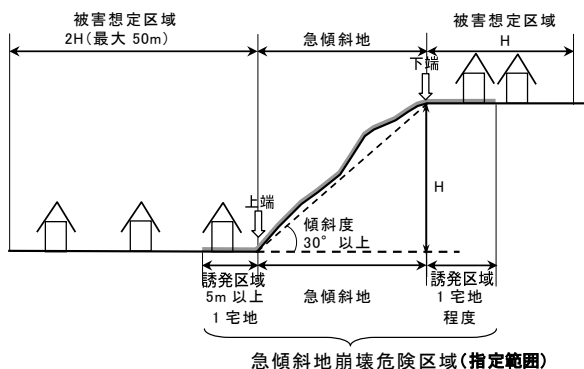


図-1 急傾斜地崩壊危険区域

また、事業着手にあたり、地権者全員から急傾斜地崩壊危険区域(図-1)の指定の同意、急傾斜地崩壊防止工事の着手の同意取得が必要となる。同意書の取り纏めは地元主体で行うことを基本としており、地元の協力が必須となる。

### (3) 急傾斜事業の流れ

事業の要望を受けてから工事着手までの流れを図-2に示す。

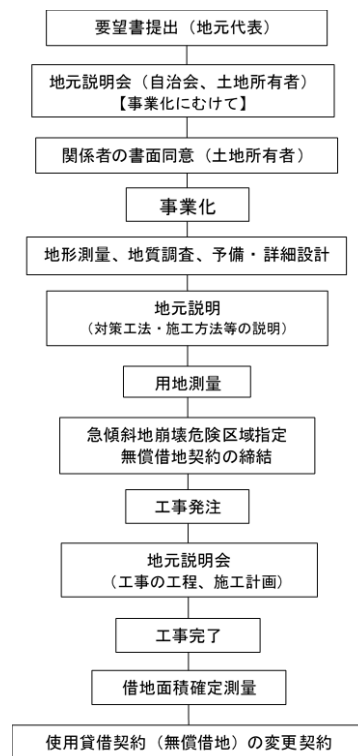


図-2 急傾斜事業フロー

## 2. 宝塚土木事務所の現状

### (1) 阪神北地域の特徴

阪神北地域は、東は大阪府、西は神戸に接する兵庫県の南東部に位置し、宝塚土木事務所では3市1町（伊丹市、宝塚市、川西市、猪名川町）を所管している。高度経済成長期以降、人口が急増し、山麓部等に急速に市街地が拡大し、地域全域が都市計画区域となっている。その一方、森林面積が総面積の約6割を占め、大阪、神戸に近接し成熟した「街」と、豊かな「自然」とが共存する地域である。

急傾斜事業を行う上で留意すべき阪神北地域の特徴として、以下の2点が挙げられる。①山間部で大規模な宅地造成が行われており、崖近くまで宅地開発が進んでいる。開発に伴う急傾斜が多いため、ニュータウン等の市街地に存在する急傾斜が多い。②公共事業に関心が高く、行政に対する要望・要求が強い市民が多い。自治会加入率が低く、個人での活動が多く、意見や要望が多様化している。また、他地域からの転入者や戸建て住宅所有者が多く、資産価値に敏感である。

### (2) 急傾斜地の状況（2024年6月28日時点）

宝塚土木事務所管内に土砂災害警戒区域（Y区域）は601箇所、土砂災害特別警戒区域（R区域）は410箇所指定されている。

### (3) 急傾斜事業の要望状況

宝塚土木事務所における直近5年の、急傾斜事業の相談数、要望数、事業化箇所数を表-1に示す。

表-1 急傾斜事業の要望等箇所数  
(2023年4月1日時点)

西暦(年)	相談件数	箇所数	
		要望書提出数	事業化
2019	11	7	1
2020	9	5	3
2021	3	4	2
2022	2	1	1
2023	2	1	1
合計	27	18	8

・相談件数は、市町経由と住民から直接相談の合計数。  
(議事録等日付の記録が残っているものをカウント)

合計の相談件数27箇所に対し、要望数は18箇所、事業化は8箇所となっている。相談を受けたが要望には至らなかった箇所の中には、事業要件を満たさない箇所や、用地調査の段階で地図混乱や地権者が不明と発覚し同意書を取得出来ないケースが多い。相談件数が減少傾向となっているのは、①2019年はR区域の指定を行ったため特に相談が多かったこと、②地権者が判明して地元同意取得が全員得られているような着しやすしい箇所は事業化済みであることが理由として挙げられる。

## 3. 事業が進まない要因

事業が進まない原因を特定するため、宝塚土木事務所での事業をもとに、事業が長期化・中止する要因を分類し、表-2にまとめた。

表-2 事業が長期化・中止する具体例と要因の分類

分類	具体例
① 工法選定に理解を得られない	法枠併用ツツル工・厚層基材吹付工等から、自然環境に配慮した工法に変更を求められる
	防護柵の位置変更を求められる
	対策工事により崖上の墓石が倒れる恐れがあることから地元の反対を受けた
② 地域住民がまとまらない	景観配慮の要望があり、地元合意に時間がかかった
	地権者代表が自治会に非加入。自治会の加入率も低い
③ 事業への不信感による反対	自治会内で事業賛成派と反対派が対立
	斜面工事を行い安全を確保してから、地権者が斜面下端のマンション開発を行い、儲けるために県と地権者が癒着していると疑われた
④ 急傾斜事業以外の対策要望	待受式工法がメインであるが自治会長の自宅裏だけ法枠工となり、自治会長と県で裏取引をしていると疑われた
	既存の宅地造成の安全性に懸念を持っている住民が急傾斜工事に合わせた宅地造成の安全対策を要望
⑤ 用地に問題がある	斜面排水対策の要望
	詳細設計段階で保安林があることが発覚し、事業範囲を縮小
	地図混乱による境界未確定 利害関係者（抵当権、根抵当権、仮登記等の権利者）の特定困難

4. 事業を円滑に進めるための留意事項 (提案)

事業が進まない要因毎に事業を円滑に進めるための解決策を表-3の通り提案する。

(1) 分類 1. 工法選定に理解を得られない

a) 要望初期段階での説明

阪神間の特徴として、資産価値に敏感であることから、確実にR区域が解除となる法枠工への要望が多い。要望を受けた段階で、工法は技術面、経済面等を考慮して県が最適であると選定した内容にて実施するということを説明する必要がある。現状、事業についての説明は主に急傾斜事業のパンフレットや事業フローを用いているが、工法選定についての記載は無い。事業着手時には口頭では説明しているが、今後はパンフレットに記載し、事業前から多くの方に周知していくのが望ましい。

b) 同意書様式へ工法選定に関する記載を追加

急傾斜事業では、事業の特性上地元が同意書の取り纏めを行うため、地元代表に詳細設計で県が最適な工法を決定すると説明しても、関係者に伝わっておらず、他工法を要求して反対する可能性がある。対策として、宝塚土木事務所では同意書に以下の一文を入れている。「対策工事は、技術面、経済面等を考慮して県が最適であると選定した内容にて実施することについて、同意します。」

c) 設計コンサルの地元説明会への協力

事業が長期化している箇所は、詳細設計段階の説明会で要望・疑問を受け、回答するため説明会を再度開催するという流れを何度も繰り返している。説明会の実施回数を削減するには、地元からの疑問点をあらかじめ想定

し、答えを用意することが必要である。また、なるべくその場で疑問点を解消することが望ましい。そのためには設計コンサルの協力が不可欠である。具体的には、説明会の資料作成、説明会への同席である。

特に、工法が場所によって異なる場合や、R 区域が残る場合には地元から理由を追求されることが想定される。質問が挙がってからその場で設計の考え方をかみ砕いて説明するのは難しいため、事前に来れる限り分かりやすい資料を作成する必要がある。宝塚土木事務所で行った具体例を挙げる。

当該箇所は図-4 の通り、R 区域が2箇所に分かれている。そのため、地元からは2箇所のR 区域の間に擁壁の設置を要望された。(自治会より要望書の提出あり。)

詳細設計で要望箇所が事業要件を満たすか確認したが、R 区域の間は事業要件を満たさないため、対策工は行わないこととし、地元への説明資料の作成をコンサルに依頼した。現地の斜面上端は学校であり、斜面の下端は学校のフェンスにより囲まれていることから、地元の方も斜面状況が見えにくい状況であった。そのため、資料は斜面状況が分かるような内容にした。

コンサルの作成した資料が図-5 である。2箇所の R 区域の間には、土堤があったため、土堤の位置を記載し、土堤が補足する想定土砂量を平面図に記載した。

表-3 事業を円滑に進めるための留意事項 (提案)

事業が進まない要因	留意事項
1 工法選定に理解を得られない	a. 要望初期段階での説明
	b. 同意書へ工法選定に関する記載を追加
	c. 設計コンサルの地元説明会への協力
2 地域住民がまとまらない	a. 市町の協力体制の強化
	b. 住民への受益者負担金の徴収
3 事業への不信感による反対	c. 市町の協力体制の強化
4 急傾斜事業以外の対策要望	a. 要望初期段階での説明
	b. 市町の協力体制の強化
	c. 住民への受益者負担金の徴収
5 用地に問題がある	a. 事前の用地調査



図-4 公示図書

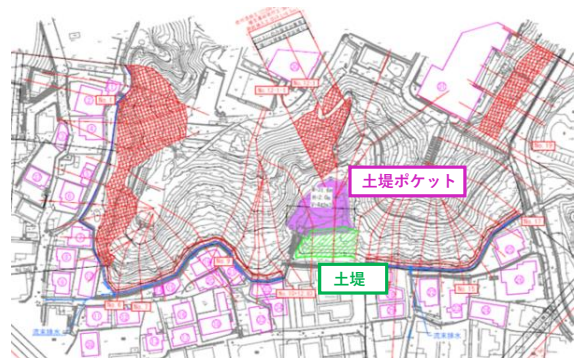


図-5 コンサル作成資料①

また、図-6の通り、断面図にも土堤と土堤の土砂補足量、そして斜面の状況写真を載せた。地元の関係地権者でも、土堤があることを知らない人もいたため、この資料による説明は有効的だったと思われる。

また、今までは、説明会で受けた要望・疑問を一度持ち帰りコンサルに確認し、再度説明会を開催し、回答していた。コンサルの同席により、説明会の場で要望について実現可能かどうかの判断が出来る。疑問点についてもその場で回答してもらい、地元住民に理解してもらえない場合でも、直接話すことで、伝わらない部分を押えて後日回答を作成することが出来る。要望の主旨を的確に理解し修正作業に反映できるというメリットもある。住民の要望をできる限り反映する作業が出てくるため、調査設計着手段階など詳細設計が固まりきる前に地元説明会を実施するのが望ましい。

**(2) 分類2. 地域住民がまとまらない**

急傾斜事業は、地元の協力が必要不可欠であり関係地権者の同意書の取り纏めや説明会の段取りなど、まずは自治会に依頼することが多い。しかし、近年自治会員の高齢化や、加入率の低下といった問題が生じている。今後更に自治会が機能していない地域が増える懸念もあり、自治会に頼りすぎないよう注意が必要である。

**a) 市町の協力体制の強化**

市町の役割は、主に事業開始前までの要望範囲の地権者調査等の事業要望者の支援と、県への事業要望である。要望者支援のどこまで携わるかは市町によって異なる。要望者支援として特に必要としているのは地権者調査及び地元説明会への参加である。

地権者調査については支援をしていない市町が多いが、事業化前の地元説明会で地元から行政への支援要望が一番多いのは地権者調査である。特に都市部では、開発残地のため斜面の所有者が近隣に住んでいない場合や、抵当権者等の利害関係人が複数いるため地権者が特定できないといった理由により、地元代表だけでは地権者を探すのが難しい場合が多い。事業化の要望を受け、同意書は地元代表が集めるが、地元の方は登記簿を見慣れてい

ない人が多く、地権者では無く、借家の住人に同意書の記入をお願いしているケースや、利害関係人の一部のみしか同意書を取得できていないといったことが多い。この段階で、地元支援として市町による用地調査の協力を得られれば、抜けなく地権者を把握することが出来、事業化出来る用地が見極めることが出来る。

また、遠方の地権者に同意を貰う際には事業説明が必要となるが、事業内容を正しく理解してもらい後のトラブルを避けるには市町から地権者に事業内容を説明して貰うことが望ましい。

また、詳細設計で事業範囲が拡大し、危険区域の指定範囲や同意書の取得範囲が広がる場合等、市町に関係ある内容は事業化後にも多数出てくる。事業化後も最低限、地元説明会への同席が必要であり、必要に応じて地元を支援することが望ましい。

**b) 住民への受益者負担金の徴収**

宝塚土木事務所管内の市町では、市町が受益者負担金を負担しているが、兵庫県内では、住民から受益者負担金を一部徴収している市町もある。本来、土地所有者の責任において行う工事を、地元要望により兵庫県が代わりに工事を行うという事業の趣旨を理解し、当事者意識を持ってもらうためには、最低限の費用負担を住民に求める方法もある。

**(3) 分類3. 事業への不信感による反対**

**a) 市町の協力体制の強化**

関係地権者や地元の協力が必要であるという事業の性格上、受益者が特定の住民であるという事業の特性上、勝手な憶測が生じやすい事業である。そのため、第三者である市町に事業開始前の地元調整、地元説明会等に協力頂くことで、事業への不信感による反対を防げるのではないかと考える。

**(4) 分類4. 急傾斜事業以外の対策要望**

地元説明会の質疑応答では、木の伐採や排水対策等の要望を受けることが多い。事業目的である斜面对策以外は出来ない伝えても納得してもらえないことが多々ある。困っていれば行政が対応するべきという住民の考え方にとって、急傾斜事業範囲外の要望は別の案件として切り離して対応せざる終えない行政の考え方は理解して貰えず、話し合いが平行線となってしまふ。

**a) 要望初期段階での説明**

事業化前の段階で、①急傾斜事業は斜面对策を行うことが目的である、②本来であれば斜面所有者が行うべきであるが、県が代わりに工事を行っている、ということを理解してもらうよう説明を行わなければならない。

**b) 市町の協力体制の強化**

急傾斜事業で対応出来ない要望は、市町へ事業メニューがあるか確認するといった対応しか出来ない。市町と連携し、素早い情報共有をすることが求められる。



図-6 コンサル作成資料②

c) 住民への受益者負担金の徴収

費用負担を住民に求めることで、追加費用のかかる急傾斜事業の範疇を超えた要求は軽減すると思われる。

(5) 分類5. 用地に問題がある

a) 事前の用地調査

事業が長期化した原因として、地図混乱や保安林の調整といった理由がある。事業化の相談を受けた段階で、登記簿の内容をしっかりと確認し、事業化できる用地なのか見極める必要がある。

また、詳細設計後に事業区域の範囲が広がる可能性や、追加で近隣のY・R区域の要望を受けることも考慮し、広めに用地調査を行っておくのが望ましい。

急傾斜事業で行うべき留意事項を以下の通り挙げる。

- ①要望初期段階での事業説明、②設計コンサルの協力、③崖地の管理者責任の周知、④市町担当との連携、⑤住民との丁寧な合意形成・コミュニケーション、⑥事前の用地調査

実際には複数の要因が重なり事業が長期化する。丁寧に対応し少しでも理解を得られると、事業全体が前に進む印象がある。住民に寄り添い、分かりやすい説明を心がけ、理解を得られるまで根気強く対応したい。

巻末

本論文は、従前の配属先（兵庫県阪神北県民局宝塚土木事務所河川砂防課）における所掌内容を課題として報告したものである。

5. おわりに