

第24期東京都自然環境保全審議会
第2回規制部会
速記録

令和元年11月22日（金）午前10時00分～
都庁第二本庁舎31階 特別会議室25

(午前10時00分開会)

○成澤計画課長 本日は、お忙しい中、朝早くからお集まりいただきまして誠にありがとうございます。私は環境局自然環境部計画課長の成澤でございます。どうぞよろしくお願いたします。

定刻となりましたので、ただいまから「第24期東京都自然環境保全審議会第2回規制部会」を開催させていただきます。

審議に先立ちまして、部会の定足数について御報告をいたします。本日は、委員9名中8名の委員の方に御出席をいただいておりますので、審議会規則第5条第1項の規定により、会議が成立しておりますことを御報告いたします。

以降の進行につきましては、下村部会長にお願いしたいと思います。

部会長、よろしくお願いたします。

○下村部会長 皆さん、おはようございます。

それでは、今年度は第2回目に当たりますけれども、規制部会を開催させていただきたいと思っております。

初めに、本日の部会には傍聴を希望されている方がおられますので、東京都自然環境保全審議会運営要領の第6の規定に基づきまして、傍聴を認めたいと思っております。

事務局は、傍聴人を入場させてください。

(傍聴人入室)

○下村部会長 それでは、早速審議に入って参りたいと思っております。

まずは事務局から、本日の資料の確認をお願いいたします。

○松岡緑環境課長 環境局自然環境部緑環境課長の松岡でございます。どうぞよろしくお願いたします。

本日の規制部会は、東京における自然の保護と回復に関する条例施行規則の改正について御審議いただきます。

本日の審議に当たりまして、委員の皆様には、資料「東京における自然の保護と回復に関する条例施行規則の改正について」と、参考資料2「開発許可に係る監視指導指針の策定について」を事前にお送りさせていただいておりますが、改めて机上に配付させていただいております。また、参考資料1として「開発許可の手引」も配付しております。

お手元でございますでしょうか。大丈夫ですね。

それでは、失礼します。

○下村部会長 きょうの審議はいつものような個別の案件ではなくて、条例そのものというか、施行規則の改定にかかわる議論ですので、また少し毛色の違った議論にはなりますけれども、御審議のほどよろしくお願ひいたします。

それでは、議題にありますとおり「東京における自然の保護と回復に関する条例施行規則の改正について」ということで、事務局より説明をお願ひいたします。

○松岡緑環境課長 それでは、資料に基づきまして御説明させていただきます。

まず、資料の1ページは「1 規則改正の必要性・方向性」です。自然保護条例の開発許可におきましては、一定規模以上の自然地を含む土地において開発行為を行う者は、あらかじめ知事の許可を受ける必要があります、許可を受けるためには、開発行為が自然保護条例施行規則等で定める開発許可の基準に適合している必要があります。

この制度は昭和48年から始まりまして、平成13年には土砂埋立事業等を対象に追加いたしました。一昨年10月に、土砂埋立事業に対する開発許可の事業地でありました残土処分場におきまして、台風の影響によって土砂崩落事故が発生いたしました。

この件を契機に制度の課題を検討したところ、現行の自然保護条例の開発許可制度は、自然の保護と回復の視点が中心であるために、開発許可の基準が都市計画法の開発許可等の基準に比べますと、土砂災害未然防止等の視点で十分ではないという課題がございました。

こうした課題に対応するために、開発許可の基準のうち盛土の安定等の基準につきまして、都市計画法等の関係規定を参考に見直していくという方向で御検討いただきたいと思います。

これによりまして、残土処分場のように、都市計画法等が適用されずに自然保護条例のみが適用されるといった開発案件に対しましても、土砂災害未然防止等が図られまして、災害の未然防止にも一層配慮した制度になっていくと考えてございます。

資料の1ページの下の図をご覧ください。

これは自然保護条例の開発許可の基準の改正のイメージ図でございまして、一番左の列に自然保護条例施行規則、開発許可の手引を記載してございます。

真ん中の列に見直し後のイメージを記載してございまして、一番右側の列には都市計画法と政省令、都市計画法の開発行為の許可等に関する審査基準を記載しています。開発許可の審査基準につきましては、都市計画法の場合は、東京都都市整備局で定めているものでございます。

現在、自然保護条例の開発許可につきましては、自然保護条例第47条に規定されておりますが、その基準はこのイメージ図にありますとおり、施行規則の52条で緑地等の基準という

形で定めてございます。

お手元の参考資料1「開発許可の手引」の53ページをごらんください。こちらには自然保護条例施行規則の条文を掲載させていただいておりますが、左の列の上から16行目が施行規則第52条の第2項第3号でございます。読み上げさせていただきますと「切土、盛土、一時的な土砂のたい積又は調整池等の排水施設、えん堤若しくはよう壁等の設置を行う場合は、それらが適正に行われ、土砂等の崩落、汚濁水の発生等による被害が生じるおそれのないものであること」とあります。今回はこの条文を中心に、都市計画法等の規定を参考にしながら、盛土の安全、安定等の基準を抜本的に見直すことを考えてございます。

改めて資料のイメージ図にお戻りいただければと思います。都市計画法は、第29条に開発行為の許可の規定がございまして、同じく法の33条に開発許可の基準を規定しているところでございます。

ただ、技術的な細目につきましては、政省令であります都市計画法施行令や施行規則といったものに定めているところでございまして、これらの規定を自然保護条例施行規則のほうに反映していくことを予定しているところでございます。

続きまして、破線の下でございませけれども、開発許可の基準におきましては、施行規則で定めていると御説明いたしました。より具体的な審査基準につきましては開発許可の手引に記載してございます。この審査基準につきましては、今回、直接諮問事項とはしておりませけれども、施行規則で定める基準と非常に密接であるために、本資料に掲載しているところでございます。

現行規定につきましては、開発許可の手引の18ページでございます。「(5)切土、盛土等について」の部分が先ほどの施行規則第52条の審査基準となっているところでございます。今回はこの部分を中心に、都市計画法の審査基準を反映する形で見直していくことを予定してございます。

先ほど申しましたとおり、この審査基準については今回、諮問事項とはしておりませけれども、施行規則と非常に密接であるということですので、この部分について先生方から御意見をいただいた場合には、参考にさせていただきたいと存じております。

なお、資料の1ページの右下に※印で書いてございますけれども、今回の改正に当たりまして都市計画法を参考に見直すことを予定しておりますが、都市計画法に記載のない項目もありまして、その場合には森林法などのほかの法令を参考にすることを予定しております。

それでは、資料の2ページをごらんください。「2 規則等の主な見直し項目・内容」で
ございます。この表は自然保護条例施行規則と審査基準の改正につきまして、新旧対照表の
ような形で具体的にお示しした資料となっております。

右上に凡例を記載してございますけれども、下線を引いたところは今回新たに追加したり
修正したりする部分です。また、※印の部分につきましては、都市計画法ではなくて森林法
の技術基準から引用したものでございます。★印の部分につきましては、都市計画法令等に
記載はないのですが、現行の手引にある規定を残しているというものでございます。

続きまして、表の御説明をさせていただきます。

一番左の列に適用行為とありますが、今回この基準を適用する行為の内容は、切土または
盛土が1メートルを超える行為を想定しています。これは都市計画法の対象に合わせている
ものでございます。

左から2番目の列には、改正する主な事項について記載してございまして、3番目の列に
は、施行規則の緑地等の基準の改正案、4番目の列には、開発許可の手引による審査基準の
改正案を記載しているところでございます。右の2列につきましては、現行の施行規則と手
引の内容を記載してございます。

最初の事項の「造成地盤の改良」をごらんください。これは現在、施行規則にも手引にも
明確な記載がないところでございますけれども、都市計画法令等には記載がありますので、
それを参考に新たに規定するものでございます。

1ポツ目にあるとおり、切土盛土を行おうとする地盤が沈下したり、開発区域外の地盤が
隆起しないように、土地の置きかえあるいは水抜きといった措置が必要だということを規定
しております。

2ポツ目にあるとおり、開発行為によって崖が生じるような場合、崖の反対方向に雨水そ
の他の地表水が流れるように勾配が付されているといったことを規定します。

手引のほうでございますけれども、1ポツ目にありますとおり、ボーリング調査等に基づ
いて軟弱地盤の存在が予想される場合におきましては、軟弱地盤等において、盛土端部の滑
り、あるいは圧縮沈下が起こった際の排水管の変形を防止するために、軟弱地盤対策を実施
する必要があるといったことを規定する予定です。

続きまして、「切土」でございますけれども、1ポツ目にありますとおり、切土後に地盤
が滑りやすい土質の層がある場合、地滑り防止杭あるいはグラウンドアンカー等といった土留
めの措置が必要であることを規定します。

2 ポツ目のとおり、地下水によって崖崩れあるいは土砂の流出が生じるおそれがあるときは、開発区域内の地下水を有効かつ適切に排出することができるように、排水施設を設置するということを規定いたします。

3 ポツ目のとおり、開発行為によって生じた崖面が崩壊しないように、よう壁の設置等の保護措置を講ずることを規定する予定です。

それから、手引でございますけれども、1 ポツ目のとおり、切土法面の安定性を分析した上で、適正な工法を検討すべきこと。

2 ポツ目以下でございますが、切土法面の勾配を、土の場合ですと原則35度以下、岩の場合ですと原則60度以下とすることや、あるいは一定の高さごとに小段を設けること。それから、表現保護工の種類、あるいは具体的な切土法面の排水工法について規定する予定です。

続いて、「盛土」でございます。1 ポツ目のとおり、雨水または地下水の浸透による盛土の崩壊等が生じないように、おおむね30センチメートルごとにローラー等で締め固めるといったことを規定します。

2 ポツ目のとおり、必要に応じて地滑り防止杭やグランドアンカー、その他の土留めの設置を規定します。

3 ポツ目のとおり、著しく傾斜している土地で盛土をする場合におきましては、地盤の段切り等の措置を規定します。

4 ポツ目、5 ポツ目は切土の場合と同様でございます。

手引でございますけれども、1 ポツ目のとおり、盛土高が9メートルを超える場合等には、盛土全体の安定性を検討するために、安定計算を行った上で適正な工法を検討すべきことを規定いたします。

また、2 ポツ目以下でございますけれども、盛土法面の勾配を原則30度以下とすること、あるいは一定の高さごとに小段を設けること、盛土表面保護工の種類、盛土材の材質として良質土を用いること、それから具体的な盛土内の地下水排除工について規定する予定でございます。

続きまして、「長大法」でございます。これは都市計画法や森林法の法令にも用語として規定はないのですが、都市計画法の審査基準には記載があるところでございます。

その審査基準におきましては、10メートルを超える切土、あるいは9メートルを超えるような盛土を長大法と定義しているところでございます。

今回の改正に当たりまして、現在のところ都市計画法の審査基準にあわせまして、同じく

条例の審査手順になってございます手引に記載することを予定しております。

長大法におきましては、さきに述べました切土や盛土の基準に加えまして、1ポツ目にあるとおり、よう壁の安定計算・構造計算を行った上で、よう壁の設計を行うこと。

それから、2ポツ目のとおり、法面に20～40メートルの間隔をあけて、縦の排水を設置するといったことを規定する予定です。

また、点線の下の部分でございますが、都市計画法の審査基準では、長大法というのは原則として切土30メートルまで、盛土18メートルまでとされているところでございますけれども、それを超えるような場合について、審査基準に特に明記されているものではないのでございますが、その関係で都市計画局の担当に私のほうから問い合わせいたしまして、その結果、そういった場合には、開発許可の申請者がみずから有識者等の指導を受けた上で申請書類を提出するといった運用が行われているということでございます。

続きまして、「一時的な土砂のたい積」でございます。これも都市計画法や森林法の法令等には具体的な規制は見当たらなかったところでございますが、現行の自然保護条例の手引には記載がございまして、その関係で引き続き記載しているといったものでございます。

1つ目の★印ですけれども、施工中におきまして、1年以内の土砂等をたい積する場合について適用させる基準であるといったことを規定します。

2つ目の★印ですが、法面勾配、排水施設といった災害防止上必要と考えられる事項につきましては、一時的な土砂等のたい積の場合であっても、盛土の基準等に準じて措置をとるべきといったことを規定する予定です。

3ページをごらんください。続きまして、「よう壁」でございますが、1ポツ目のとおり、構造につきましては構造計算や実験等によりまして、転倒や基礎の滑り等がないことを確認するというように規定する。

2ポツ目のとおり、よう壁の裏面の排水をよくするために、水抜き穴の設置等を規定する予定です。

手引のほうですが、1ポツ目のとおり、家屋等が隣接する場合のよう壁につきましては、安全の観点から、隣接地との高低差が3メートル未満となるように設置することを規定します。

2ポツ目のとおり、よう壁を設置する場所の土質が設計条件を満足するかを確認するために、地耐力とありますが、基礎の支持力の確認を行うことを規定します。

3ポツ目のとおり、よう壁基礎の地盤への根入れの深さを35センチメートル以上とするこ

とを規定します。

4ポツ目のとおり、よう壁の安定計算に当たりましては、安全率は1.5以上とするということの規定する予定です。

続きまして「えん堤」でございます。これも都市計画法令等に記載は見当たらなかったのですが、森林法の技術基準には記載があるところでございます。

えん堤は、水とともに流れる土砂をせきとめるものでございまして、その容量は1ポツ目にあるとおり、流出土砂を十分に貯砂できるものとする。そして、極力土砂が流出する場所の近くに設置すること。それから、調整池や沈砂池よりも上流側に設置すること。具体的な構造としては治山技術基準解説によることといったことを規定する予定でございます。

続きまして、「排水施設」でございます。これは排水管、調整池、沈砂池の総称でございます。1ポツ目のとおり、全体として堅固で耐久性を有する構造であることを規定します。

2ポツ目のとおり、排水管等の勾配と断面積につきましては、5年確率降雨強度以上で算定した計画雨水量及び、計画汚水量を有効に排出できるように定めることを規定します。

3ポツ目のとおり、切盛土をした土地とその周辺の土地から想定される集水地域の面積を用いて算定した計画地下水排水量を、適切に排出できる排水施設とすることを規定します。

4ポツ目のとおり、放流先の排水能力等を勘案いたしまして、開発区域内の地下水を有効かつ適切に排出できるように、下水道や河川等に接続していること。それから、放流先の排水能力によりやむを得ないときにおきましては、開発区域内に雨水調整池等を設置することを規定します。

手引ですが、排水管につきましては、具体的な排水管の勾配や断面積の算定の仕方を規定します。

調整池の容量につきましては、放流先と調整して決定するというように規定します。なお、調整池の容量につきましては、原則として30年確率降雨強度以上で算定することを規定する予定です。

また、森林法の技術基準にありますとおり、施工前のピーク容量以下に調整できるものであるといったことも規定する予定でございます。

それから、調整地の余水吐の能力は100年確率降雨強度以上で算定することといたしまして、こちらは都市計画法にはなく森林法にあるのですけれども、コンクリートダム等の余水吐はさらにその1.2倍以上で算定するといったことを規定する予定です。

沈砂池につきましては、現行の開発許可の手引にあるとおり、下流域の水質悪化を防止す

る必要がある場合に設置すること。それから、たい積土砂を浚渫できる構造とすること。調整池と沈砂池とを別に設置することを原則とすることを規定する予定です。

また、森林法の技術基準にありますとおり、沈砂池の必要面積につきましても規定する予定です。

続きまして、「雨水浸透」でございますが、1ポツ目にありますとおり、崖崩れや土砂の流出の防止上支障がない場合におきましては、雨水等を排除する排水施設は多孔管その他雨水を地下浸透する機能を有するものとする事ができるといったことを規定します。

手引のほうですが、浸透施設の種類や浸透施設の浸透能力、浸透施設の規模の算定方法といったものを規定する予定です。

続きまして「申請者の資力・信用」でございますが、1ポツ目にありますとおり、開発行為に必要な資力及び信用があるといったことを規定します。

手引のほうでは、申請者の提出書類といたしまして、資金計画書や事業経歴書、納税証明書といったものなどを提出することを規定します。これらの書類におきまして、事業費の見積もり額を残高が上回っているかどうか、あるいは税金の滞納がないかといったことなどを確認する予定でございます。

続きまして、「工事施行者の能力」でございますが、1ポツ目にありますとおり、開発行為に必要な工事を完成する能力があることを規定いたします。

手引のほうでは、申請者の提出書類といたしまして、事業経歴書や建設業許可書などを提出することを規定する予定です。これらの書類におきまして、同種・類似の事業経験があるか、あるいは建設業の許可を受けているかといったことなどを確認する予定でございます。

以上で資料についての御説明は終わります。

続きまして、参考資料2をごらんください。今回、参考といたしまして「開発許可に係る監視指導指針の策定について」といったものを掲げさせていただいております。今回の自然保護条例の施行規則の改正によりまして、盛土の安定等の基準を見直したとしましても、新たな基準が適用されるのは、今後、許可申請を行うものに対して適用することになります。

しかしながら、土砂災害の未然防止や早期の自然再生を図るためには、これまで既に許可を受けたもの、あるいは新たに許可を受けた者が許可後に実際に事業を行っている際に、許可条件に違反した場合、あるいはそもそも許可を受けずに開発行為を行っているといった場合に、行政処分や行政指導を行う必要があるといえます。

こうした行政措置を計画的に実施するために、仮称でございますが、新たに、「開発許可

に係る監視指導指針」を策定する必要があると考えてございます。

指針に定めます主な項目につきましては、ここに記載のとおりでございまして、①にありますとおり行政と事業者の役割分担や、②にありますとおり計画的に監視指導を行っていくといったことを規定する予定でございます。

それから、監視指導の実施の体制として、③にありますとおり巡視指導体制を強化していくとか、あるいは残土処分場等のある自治体と連携しながら実施していくといったことを規定する予定です。

立入検査ですけれども、④にありますとおり、監視指導に当たりまして、特に災害の未然防止に関して重きを置いて、土砂埋立事業を中心に監視指導を実施すること。

あるいは、⑤にありますとおり、立入検査時のポイントや、チェックシートによる確認が必要であること。それから、検査記録の保管が必要であるといったことなどを規定する予定でございます。

行政処分や行政指導につきましては、⑥の事項のようなものを記載する予定でございます。

以上で、私からの説明は終了させていただきます。

○下村部会長 どうもありがとうございました。

審議を進める前に、私のほうで確認しておきたいことが3点あります。

1つ目は、切土又は盛土が1メートルを超える行為に関する表なのですが、1メートルを超える行為というのはどこに規定してあるのかというか、規則の中にあるのか、今、見ても基準の中にはなくて、この18ページの表は5メートル以上などとなっていますね。1メートル以上というのがどこかということが1つ目。

それから、長大法のところ、都市計画法にも森林法にも記載がなくて、一方で、手引には、先ほど都市計画法にはそういう基準の中に長大法のことが書いてあると書いてありましたけれども、規則には書かなくて、基準だけで済ませるものがあるということですね。ですから、こういうことに関して言えば、今度、審議会にかけるかどうかなのですけれども、規則に何か記載をするかどうかを検討していただくことも課題ということですね。それが2つ目です。

3つ目は、先ほど説明いただいた監視指導指針ですけれども、これは審議会にかけるものではなくて、行政サイドのほうでつくられるもので、我々から専門の先生に参考意見を伺うということによろしいですか。

この3点を教えていただけますか。

○松岡緑環境課長 今の部会長からの御質問に対してお答えいたします。

まず、切土盛土が1メートルを超える行為でございますが、おっしゃるとおり、今、規則等にそういった記載はないものでございますから、規則等の規定でこの辺については規定していくことになろうと思います。

ちなみに、都市計画法の場合ですと、審査基準のほうに、形質の変更のうちの形の変更と質の変更とそれぞれ審査基準で分けているのですが、形の変更のところの中に、切土が1メートルを超える場合あるいは盛土が1メートルを超える場合という規定があるものですから、今回規則に書く必要があるか、それとも審査基準、手引の中で済ませるかといったことについても先生方から御議論、御提案をいただければと思ってございます。

それから、長大法につきましても同じでございますが、部会長がおっしゃるとおり、手引に書くものか、それとも規則のほうでしっかり規定していくものなのかといった点につきましても御意見をいただければと思ってございます。

監視指導指針もおっしゃるとおり、参考意見としていただいたら、我々のほうでその意見を反映する形で策定していきたいと思っているところでございます。

以上でございます。

○下村部会長 ありがとうございます。

先ほど長大法の事例を出しましたけれども、類似したものがほかにも一時的な土砂のたい積とか、現在、規制がないから要検討と書いているところもありますので、このあたりは規則に書き込むのか書き込まないのかというあたりも含めて、御意見をいただくことになろうかと思えます。

いずれにしましても、今回、審議会案件になれば専門の先生方がいらっしゃいますので、いろいろ議論していただけるわけですが、それ以外の案件もかなりあるということですから、この規則と手引で判断して十分なのかどうかということを御意見いただくということかと思えます。

いずれにしても、かなり細かい部分もあって、御専門の先生でないとわからないところもあると思いますが、今、私が伺ったようなどういふものを規則に載せ、基準にするのかとか、あるいは審議会案件の適用にするのかどうかとか、そんなことも含めてきょうは御意見をいただくということでよろしいですね。

そういうことですので、あとはいろいろ自由に御質問も含めて御意見をいただければと思います。いかがでしょうか。

○小林委員 こういうものは今回の改正とかかわるのかどうかということについてお聞きしたいのですけれども、メガソーラーみたいなものは関係するのでしょうか。

○松岡緑環境課長 太陽光パネルの設置ということだと思うのですけれども、それについては、その場に切土盛土が発生する場合にはもちろん対象となります。

○小林委員 中身の質問に入ってもよいですか。

切土盛土ということなのですけれども、ここの部会で対象にするとか、山地が多いと思うのですけれども、山というのはそもそも不安定な性質があって、自然にしていればいつか崩れるのが山というところがあるというのが1点。

あと、山の場合だと、木が生えている場合と伐採された場合、安定の状態が変わります。一般的には、伐採することによって根茎による安定効果がなくなりますので、安定性が落ちるので、そのところも考えないといけないのかなと思っています。

多分、残土を置くようなケースでは、伐採をして、残土を置いていくということになると思うので、それは考えないといけないかなと。要するに、置いたものの安定性だけではなくて、もとの地山の安定性も変わってしまうということです。

ただし、最初に言ったように山は不安定なもので、我々は自然の保護を考える部会なわけなのですけれども、そもそも山の自然は不安定な性質があるので、究極的なところを考えると、私もどうしたらいいかわからないところもあるのですが、伐採ということも考えるべきではないか。

逆に言えば、緑化をして、樹林が成立していくと安定していくということになるので、もしかすると例えば都市計画の規定は当然その後で樹林が成立するなどということは想定していないと思いますので、そういう時間軸を入れたような考え方ももしかすると必要かもしれないなと思いました。

○下村部会長 最初のソーラーの問題については、今回はとりあえず切り盛りの話なので、またそういうことを検討する必要があるかどうかは別の議題になってくるだろうと思います。

後者の問題については、事務局のほうから何かありますか。地山の安定性の問題、今、上に乗せるところだけの話をしていますけれども、乗せるときのもとの状態の話だとか、そういうこともどう考えるかということだと思います。

○松岡緑環境課長 最初に資料の2ページをごらんいただければと思います。

一番左の上の一番最初の行が、造成地盤の改良と書いてございますが、この中で土の置きかえや水抜き措置といった、要するに地山自体の安定性も含めてまず検討することになる

と考えられます。

今、おっしゃったようなことにつきましては、まずその部分が安定しているかどうかを最初に考えることになろうかと思えます。

○下村部会長 小林先生、そういうことでまずはよろしいですか。

○小林委員 そういうことかなと思うのですけれども、ちょっと意識しておかないと、参考にされているのは都計法だと思うので、そこで抜け落ちる可能性があるので、よく意識しておかないといけないかなと思えます。

○下村部会長 一方で、森林法も参考にされているわけですね。いずれにしても、この項目でいいかということは、地山の安定性についてもどこまで求めるかという話で、それについても、例えばもともと木があったところの切りぐあいをどうするかというのはありますね。根を残すとまずいのかどうかとかいうこともあるとは思いますが。そこも含めて、このところで御議論いただくということでよろしいですね。

ほかに何か御意見ありますでしょうか。

○田島委員 2点あるのですけれども、一つは、今の議論とも多少重なると思うのですが、今回、以前に事故があったところというのが、下の道路に影響を与えたということで、そうすると都市施設に直接影響を与えたようなものなので、そういう被害があってはならないということに頭が向くのは当然なのかなと思うのです。一方で、このような盛土が行われているところで、斜面の下が特に何も無いというときに、ここまでの安定性を求めるのかどうかというのは、ちょっと整理していく必要があるように思われました。

私も、どういうところで今後起きてくるのかとか、今、行われているのかということが把握できていないのですけれども、そういうことを考えたときに、例えば採石事業の自然の回復とか、そういうほうに似たようなケースもあるのかもしれないとかいうことはちょっと思ったところですので、コメントさせていただきます。

もう一つが、3ページの表の一番下の申請者の資力・信用というところは非常に大事かなと思って、事業が最後まで責任持って行われるということを何らかの形で確認しておかなければいけないと思うのです。

そのときに、資力などに加えて、これまで会社がやっていた事業に問題がなかったということを審査基準の中に何か入れておくことが必要かなと感じております。

最後、参考資料ということで、監視指導指針なのですけれども、こちらもちろん監視体制と事業者の役割分担ということなのですが、それに加えて、事業者が自分でモニタリング

するのだけれども、こういう状況があったら報告しなければいけないというような基準、例えば事業地の中で地滑りが起きているようなときに、それを事業者は知っているのだけれども、行政は知らないというようなことがあると困るので、そういった視点も入れていただきたいということです。

よろしく申し上げます。

○下村部会長 事務局、どうですか。

○松岡緑環境課長 まず、1点目でございますけれども、先日の計画部会の中でも同じような御意見がございまして、確かに道路に隣接しているところとか、そういうところがない場合についての基準、いろいろな細かい分けをするべきかどうかということをお願いしたところなのですが、正直、どういう場合にこの基準を厳しくして、どういう場合に甘くするといったところについての判定は難しいところもありますので、先生がおっしゃる御意見ももちろん今後の課題とはいたしますけれども、今のところ何となく難しいのかなとは思っているところでございます。ただ、いただいた御意見につきましては、改めて検討させていただきます。

続きまして、資力・信用でございますけれども、そもそも今まで我々の審査項目の中にこういったものがなかった関係もございまして、ただ、都市計画法の規定を見ますと、資力・信用についても規定があるということでございます。

今回、基本的に都市計画法の規定に倣って項目を追加しているということもございまして、都市計画法の審査の体制に合わせて、我々としても資力・信用について見ていきたいと思っているところでございます。

参考意見で、参考資料2の監視指導指針の中で、おっしゃるとおり事業者の事故があったら報告すべきであるということにつきましては、指針の中に入れるというのはもちろんあるのですけれども、もともと災害が起こったときには、我々に対して報告することに今もなっていて、それを改めて、場合によってはこの指針の中にも記載しておくことはあろうかと思えます。その辺につきましても参考にさせていただきたいと思えます。

○下村部会長 恐らく1番目の問題は、小林委員の御指摘と同時に、我々の自然保護条例に基づく規則で検討する場合には、前段の記載だとかなにかについて、より工夫が必要だろうということだと思うのです。

具体的に盛土・切土をどうするかということもさることながら、どういう立地でそういうものが行われるかということに関する記載を少し整合性があるようにしておく必要があるだ

ろうということだと思いますので、その点は御検討いただければと思います。

それから、2つ目の話に関しては、おっしゃるとおりでいいかと思うのですが、3つ目に関しては、結局、事業者自体のモニタリングに対する指導や監視という点がちゃんとできているかということかとは思いますが、その点も御検討いただければと思います。

○松岡緑環境課長 了解いたしました。

○下村部会長 ほかに何か。

どうぞ。

○小林委員 たびたび済みません。

今のことに関係するのですが、現在の条例の中でも、緑地等の管理の報告書は義務づけられているので、今のお話はその枠の中でカバーできそうな気がするのです。

それと同時に、できれば早期発見できることに越したことはないのですが、当然今はリモセンやドローンなどいろいろな技術が進んでいますので、そういう新しい技術を使って、開発全体を行政のほうでGISみたいなもので整理して、一定期間、わかるような情報の整理もあっていいのかなと思います。

こういう災害に絡むような情報に関しては、それを地域の住民の方も見られるという格好にしていれば、先ほど田島委員が言ったようなことも、要するにステークホルダーに状況がわかるようなモニタリングの仕方もあるのではないかと今、議論を聞きながら思いました。

○下村部会長 事業者もやればおしまいになっているところがあると思うので、それをもう少し事業者にとというのが田島委員の御意見ですが、行政のほうのモニタリングのあり方も、もう少しいろいろ新しい技術を入れたりというようなことかなと思います。

そのあたり、御検討いただければということだと思いますけれども、今の時点で何かございますか。

○松岡緑環境課長 この制度自体は、事業者が計画したことに対する規制ということでございますので、今、おっしゃったような意見も事業者のほうでモニタリング等を実施して我々に報告するといったことをあらかじめ行うといったことは考えられると思うのですが、我々が全ての現場を監視していくというのは、現実にはなかなか難しいのかなと思ってございます。いただいた御意見ですので検討はいたしますが、そういう方向になるのかなと思ってございます。

○下村部会長 技術的に関連性のある問題が出てきているということかなと思います。御検討をお願いします。

ほかに何かございますか。

どうぞ。

○井本委員 非常に難しい問題だとは思うのですけれども、一律に自然地の話なので、都市計画の造成地ではないということで、林野などの基準も参考にされて御検討されているのはわかるのですが、場合によっては、例えば地質とかその場所の森林の状況によって基準の内容は変わるのではないかと。もちろん軟弱地盤の場合などを考えておられるのはわかるのですけれども、例えばもろい岩盤なのか、かたい岩盤なのかとか、地質条件あるいはここら辺は真砂土はないと思うのですけれども、そういうものは非常に崩れやすいので、むしろ緩くすると流れるという場合もある。ないわけではないかもしれない。

そうすると、審査基準の中で、手引のようなものの中で、余りそこをはっきりと土は何度と書いてしまうよりは、そこも幅広くしておいたほうがいいのではないかという気がします。

あとは、敷地内で土砂の移動があるようなことも考えられますね。それを敷地外に出さないような形になっているかどうかとか、広い面積の場合は、そのようなこともあるのではないかという気がします。

以前、2年ぐらい前に岐阜県で、粘土かなにかの残土置き場が駅のほうへざっと流れたことがありましたね。自分たちの敷地内に要らないものを積んでいただけなのですけれども、そういうこともあるということを考えると、広範囲にシミュレーションする必要があるのではないか、適切かどうかわかりませんが、そんなことも考えていかなければいけないと思います。

○下村部会長 これは条件設定も含めて、むしろそろそろ専門の方にお伺いしたほうがいいのかもしれません。ちょっと細かいところに入ってください前に、今のような御議論に関して、竹下先生、山中先生、何か御意見がございましたら。

○山中委員 私も井本委員と同じことを考えておまして、とりあえず切土・盛土という形でタイプ分けして基準を設定するというのはそうだと思うのですけれども、同じ行為であっても、尾根部分を切盛するのか、あるいは谷地形を埋めるだけなのか、もう既に水流が発生しているような谷を埋めてしまうのかということによって、大分話が変わってくる。

そういう一律の基準を細かく規定してしまったために、それが免罪符となって、それをクリアしているのだからもうそれ以上のことは言ってくれるなというような流れになってしまうのは多分本末転倒なので、なるべくそういう状況に配慮した指導なり許可の決定ができるようにする仕組みが担保されている必要があると思うのです。

今のところ長大法に関しては、申請者が有識者に指導を受ける等の必要があるということが明記されているのですけれども、それ以外については特にそういうのがなくて、都の担当者の方が、自分自身の判断でそこをしていかなければいけないことになってしまうかと思うのですけれども、そのあたりはどうお考えでしょうか。

○下村部会長 審議会案件になるのは面積要件だけだけれども、例えば高さ要件で指導を受けることとか、相談をすることという話ができるかどうかですね。

○松岡緑環境課長 審議会にかけるかどうかについては今すぐお答えできないですが、先ほど申しましたとおり、都市整備局が都市計画をやるときには、超長大法の場合には専門家の意見を聞くということを書いているわけでございます。

今、山中先生がおっしゃったとおり、それよりもっと下の規模の小さいものについても意見を聞くといったことを求めていくということは、もしかしたらあるのかもしれませんが、それは先生方からの御意見に合わせていこうかなとは思っています。

ただ、それが過大な要求なのかというところももちろん検討していかなければいけないので、都市計画法のほうでは、超長大法というところで一定の線引きをして、求めるとか求めないという判断をされているのだと思いますが、それ未満のものについてもやはり意見を聞くべきだとか、そういったことにつきましては検討が必要なかなと思っているところでございます。

○山中委員 行政的には、なるべくグレーゾーンは少なくしたほうがいいと思うのですけれども、現実的にはどうしてもグレーゾーンが発生してしまうので、そこをこの文章の中にどう表現していくかというところが最終的に問われるのかなという気がいたします。

とりあえず以上です。

○竹下委員 今の部会長からのこの議事は、非常に本質的な、重要なポイントを指摘されていると思うのです。土とか地盤は必ずしも数値だけでは語れないような部分もあって、山中先生がおっしゃったように、例えば勾配が35度以下だから、1度でも下回っていたらいいのだという形に拘子定規に線を引いてしまうと、全体的なバランスを見て判断を誤るところもあるので、グレーゾーンというのがいい言葉かどうかわかりませんが、オフホワイトぐらいでみんなで考える。

要は、事業者の方が説得力のある調査報告書みたいなものを添付できるかどうかということにかかっていると思うのです。だから、今の地盤工学、土木工学的な技術でできる限りのことをやって、説得力のある資料が添付されているかどうかということも一つ判断基準

になるのかなと感じました。

そういった意味からも、参考資料2で説明されました監視指導の役割は今後非常に重要になっていく。多分、切土にしても盛土にしても、できたときが一番安全で、そこから緩やかに強度が低下していったり、外力を受けながら弱くなる。そのあたりのところ、実行可能性の高いモニタリング方法とか、行政としての監視システムをどのように事業者の方に説明して、定期的に経年変化というか、人間の健康診断で言うのであれば経過観察みたいなイメージで、定期的に前年度と比較してみて異常がないよねとか、ちょっと変化が見られるねというところも参考にしていかなければいけないのかなと思いました。

基本的には、都市計画法で実績のある技術的細目に従ったパラメータをここに引用されていることは全く問題ないと思うのですが、この審議会特有のいろいろな背景などもあると思いますから、そこを弾力的に運用できるように施行されてはどうかと感じました。

以上でございます。

○松岡緑環境課長 この開発許可につきましては、基本的には着工する前にまず事前審査をして、許可がおりれば着工します。その後、工事が終わって完了します。残土で言えば、残土が全部終了したという時点が完了になるわけでございますけれども、そこまでが基本的に我々が管理しているところでございます。

それを超えるとなると、また別の制度となってくるかと思うのですが、少なくとも工事中的ことにつきましては、この条例の枠の中で監視指導を行っていくこととなります。残土事業でありますと、残土が終了するまでは、我々が管理していくこととなります。

○下村部会長 ただ、アセスなどは事後の話ができますね。開発許可はそのあたりの性格づけは難しいのですか。

例えば、着工後2年ぐらいのときには一旦報告書を出すぐらいのことを事前項目にするとか、そういうあたりの検討はどうかのですか。

このあたりも、本当に行政的な検討の範囲にはなってくると思います。

○松岡緑環境課長 開発行為につきましては、我々も都市計画法やそういったところと同じように運用しているところでございますけれども、ただ、自然保護条例は特殊なものが一つありまして、第55条で緑地等の管理義務を置いております。これにつきましては、工事が完了した後についても1年間は管理していくことになってございますので、こちらのほうで通常行っているというところですが、ただ、残土といったものについてはこの対象になっていないので、それについては、今のところはまずは工事が完了するまでと想っているところ

でございます。

○下村部会長 委員から、その後も重要だという御意見は出ていますので、行政的に可能かどうかというあたりは御検討いただければありがたいと思います。

今の緑地管理のものを多少なりとも引用できないのかどうかとか、そこは行政にお任せするとか、我々技術的な知見を持っていませんので、ただ今、委員から御指摘があったとおり、徐々に安全性が壊れてきて、それが生態系の攪乱にも影響するというところでもあろうかと思っておりますので、御検討いただければと思います。

○井本委員 今の話を伺いながら、ちょっと心配になった点というのは、例えばダムとかですと、どんどん経年劣化していく。盛土とかも、えん堤とかよう壁でとめている限り、よう壁が劣化していつたりする可能性もないわけではない。法面でやっても、法面がだんだん壊れていくということもないわけではない。

都市計画法で管理しているような場所ですと、人の目があるとか、ある程度、ここは崩れてきたよねとか、膨らんできたよねというのを見ることができますね。ところが、山の中の自然地で盛土をされた場合には、その監視制度がないわけですから、例えば今、中山間地のため池が問題になっていますけれども、同じようなこと、もっと極端に言うと、誰も見ていないようなところでずるずると構造物が壊れていくとか、法面が壊れていくということがあるかもしれないわけです。そうすると、我々が考えるべき安定性というのは、都市計画とかが考える安定性よりももっと厳しくなければいけないのではないかという気がするのです。

要するにグリーンなもので、年月がたてば安定性が増していくような構造を指導していかなければいけないのではないかという気がしています。その辺も考えていく必要があるのではないかと思うのですが、いかがでしょうか。

○下村部会長 このあたりは議論が難しくなってきましたので、ここは一旦保留して、御検討いただくということにしましょうか。

ただ、最後に言っていた、ちゃんとグリーンの手当をすることによって、より構造強化ができるかどうかというのはチェック基準になってくることかと思っておりますので、それは技術的な側面として入れていければいいかなと思います。

いずれにしても、これを続けていると委員からの要求が過大になってくる可能性がありますので、これは御検討いただきたいということにしたいと思います。

今は割と枠組みの議論だったのですが、細部も結構ですので、何かございましたら、ぜひ

いろいろな御意見をいただきたいと思います。

○山中委員 まず、方向性についてなのですけれども、いろいろ意見を言わせていただきましたが、損なわれる自然を最小限にとどめるというのが大前提としてあって、そこに見通しの甘い開発行為がなされて、もしそれが崩れてしまったということになると、一種の二次的な災害を誘発したということにもなりますし、それによって自然の破壊が最小限ではなくなってしまうということにはなるので、仮にそういう事故が発生したとして、人的、物的な被害が発生しなかったとしても、自然環境の保全という意味で、こういった見直しをしていくことはすごく賛成です。

その上で、その趣旨が貫徹されるような文章に最終的に落ち着けばいいなと思っているのです。

1点、細かいところで気になったのが、2枚目の資料の一番上の事項で、造成地盤の改良とあります。ここの規則のところ、崖の反対方向への雨水等の排水勾配ということが書いてありまして、これは表面の勾配ということでしょうか。造成地面の上に降った雨が側溝などに集められて、その側溝などの勾配が崖の反対方向にということなのですね。

雨水が浸透すれば、それが地下水になって、地下水の流動する勾配というのは崖の方向になるので、雨水等の排水と言ってしまうと、地下水が崖側に流れることを完全に防ぐことはできなくて、防ぐには山の反対側にトンネルを掘らなければいけないみたいな話になってしまうので、ここの表現、私も何が適切かはちょっと思いつかないのですけれども、表層の排水勾配とか、深層での地下水の排水勾配が明確に区別できるような表現にしておいたほうがいいのかという気がいたしました。

以上です。

○松岡緑環境課長 都市計画法の審査基準には、表流水だとか地表水だとか記載があったかと思うのです。この資料でそこまで書いていなくて申しわけなかったのですが、その辺も含めてきちんとわかるようにしたいと思います。

○枝光委員 私も地質はすごく大事だと思います。それ次第で崩れ方も全然違ったりするので、そこは重要視しながら、切土・盛土について考えられたらすごくいいかなと思います。

あと、個人的に1つ気になったのが資料の2の2番、議題に出ていなかったのですけれども、法面種子の吹きつけについて、私にとってはすごく新しいなと思ひまして、今までそういった言葉を聞いたことがなかったので、少し御説明していただいてもよろしいでしょうか。

○事務局 今、御質問をいただきました法面種子の吹きつけのほうでございますけれども、

基本的には在来種の種子をまぜて、法面のほうに、その植生基盤になるような土壌とか、あとは安定性を図るような材質を入れて、吹きつけ等を行うという意味です。その混ぜる種子につきましては、東京都のほうで定めております在来種を基本に考えてまいります。安定性を図る上でさまざまな工法がございまして、先に外来種に根を張らせて、その後に在来種のほうに移行するとか、いろいろな方法がございすけれども、そういう考え方のものがございます。

○下村部会長 今の御説明でよろしいですか。

○枝光委員 はい。

○下村部会長 現行の手引の中には法面の吹きつけとか小段の樹木緑化がありますけれども、これは新しいものでは削除するのか。

○松岡緑環境課長 資料上、記載が十分でないということだけで、そういったものについても現行あるものにつきましては残していく予定でございます。

○下村部会長 基本的に今のは残して、追加のようなイメージですか。

○事務局 まずは盛土とかの安定性を至急に改正して検討する必要があるございましたので、そこに焦点を絞って資料をおつくりしておりますけれども、現行で既に法面の種子の吹きつけなどを書いております部分につきましては、そのまま記載する予定になっております。

○下村部会長 ほかに何かいかがでしょうか。

かなり技術的な側面もあるようです。竹下先生、いろいろと数字も出ておまして、私にはどのぐらい効果的かは実際わからないのですが。

○竹下委員 今回のよりどころになるのは、都市計画法の技術的な細目だと思いますし、これは都のほうで実績のあるものということなので、まずはこれを尊重して、引用をされるのがいいのかなと思います。

ただ、昨今の御時世ですから、見直しの時期も見ながら、従来の基準を少し厳し目にするとか、今回の資料の2ページ、3ページにも見られるのですけれども、何々以上とか、原則といった言葉で少し弾力性を持たされているのかなと思ったのですけれども、そのあたりの取り扱いは今後重要になってくると思われます。

ただ、なかなか難しいです。この技術的細目があれば絶対に安全性が担保できるかどうかというのは保障も難しいところなので、そのあたりのところは弾力的に考えていかなければいけないかなと考えられます。

○小林委員 今年台風で大雨が降りましたがけれども、例えば盛土だと30度が基準になってい

ますが、そういうところが本当にそれでいいのかどうかというのは、少なくとも今年の事例とかをよく見たほうがいいかなと思います。

私を知っている例でも、30度以下で崩れているところが今年がございますので、降水確率のほうもこれまでのものでいいのかどうかということがあると思うのですけれども、気候が変わっていますので、御留意いただきたいと思います。

○下村部会長 そのあたりは、まずは皆さんから出てくる御指摘かと思うのですけれども、何か事務局のほうでお考えのことはございますか。

○松岡緑環境課長 原則として、最初に申し上げたとおり、今、都市計画法は全国的なベースで考えて、基準を設定しているということでございますので、我々としてはそれを参考にして、今回、災害防止の観点でその規定をしていこうと思っているところでございます。

今、なかなかそれを上回る基準を我々のほうで設定できるかということ、ちょっと難しいのかなというところでございますので、我々としては基本的に今ある中で、当然、都市計画法とかそちらのほうでの改正の動向といったものも注視していきたいと思っているところでございます。

○下村部会長 今回、かなりいろいろな事例が出てきていると思うのです。むしろ学術の役割のほうかもしれませんし、そのあたりの調査をして、情報をストックする。それをまた行政に反映していただいてといういい循環ができればいいと思うのですけれども、先ほど言われた弾力的に捉えられる表現にして、できるだけ専門家にげたを預けるような方向をどこまで書き込めるかというのは表現の工夫かなと思います。

より柔軟に考えなければいけない時期に来ているのは間違いないとは思っていますので、そこは何か工夫ができることをしていただきたいと思います。

○松岡緑環境課長 ありがとうございます。

そういう方向で検討させていただきたいと思います。

○下村部会長 ほかはいかがでしょうか。

例えば、最初に確認をしました規則には書かないけれども、手引には書いておくというあたりはいかがですか。規則でも、少しでも触れたほうがいいのかどうかとか、そのあたりはどうですか。むしろ山中先生とか竹下先生にお伺いしたほうがよいかどうかわからないのですけれども、そういうところが結構あるのですよね。手引を見ていただかないとそこに到達しないというか、規則で規定しないところがあるということですね。

より規則で注意喚起をしておくとか、しっかりと規定をしておいて、手引を見ていた

だくように持っていかなければいけない部分とか、そういうのがもしあればということです。例えば長大法、一時的な土砂のたい積、えん堤の問題、沈砂地のあたりは、今のところ規則のほうには記載がないということなのです。そのあたりはいかがですか。

先ほど、少なくとも都市計画法や森林法ではなくて、基準のところだけの記載になっているということですが、このあたりはどうですか。

○山中委員 私の個人的な意見になってしまうかもしれないのですが、今まで検討していく中で、必要性があってこういうカテゴリーがある程度出てきたということは、今後、関係者全てに必要性のある概念だと思うので、どこまで具体的に書くかは別の問題として、それはやはり規則の中で記述したほうがいいのかなと思います。

○下村部会長 何らかの必要があって基準は出てきているので、弾力的な表現ができるかどうかだと思います。

○竹下委員 事業者の方にそういう意識を持っていただくためにも、今、部会長がおっしゃったとおり、何らかの規則には文言がないといけないのかなという感じがいたします。

要は事業者の中に盛土・切土を施工するときの安全性に対する配慮も必要なのだよという意識をしっかりと持っていただくというのも一つの目標だと思うので、それがわかるような表現にさせていただいたほうがいいかなと思います。

○下村部会長 行政的に難しいところがあるのかもしれませんが、委員としては今のうちに、必要があって基準に出てきたり、カテゴリーが生まれてきているということだろうと理解をすれば、規則でも何らかの表現があったほうがいいのではないかと思います。

○松岡緑環境課長 ありがとうございます。

委員のおっしゃる方向で検討させていただければと思います。

○下村部会長 ほかに何かございますでしょうか。

繰り返しになりますけれども、切り盛りが1メートルを超える行為はどのようなのですか。今後、規則にまでは行かない。規則ではもうちょっと柔軟な表現をしておいて、基準のほうにこの数字が出てくる。1メートルという数字が何らかの形で出てくるということですよ。そこは今、お考えはどのようなのですか。基準の中にとということ。

○松岡緑環境課長 そこにつきましても、改めて、もう少し検討させていただきたいと思います。

○下村部会長 ほかに何か。

きょうは全般にわたって幾つか御意見が出てきたと思います。特に都市計画による技術基

準ではなくて、自然への影響とか攪乱に対しての条例なので、行為の前の状況、地質の問題や過去の災害の問題とか、流路の状況といったものへの配慮をどのくらい柔軟性のある書き方ができるかというか、前提の部分ですよね。そのあたりを御検討いただくということとか、それから、整備が終わった後、なかなか技術的には難しいまでも、やれば終わりということではなくて、事業者のほうに多少なりとも求められる可能性があるかどうかということです。

安定性ということに対して、都市計画のほうではない、先ほどの緑地に関しての法面の吹き付けとか小段の緑化とか、もう少し緑化全体だとかを含めて、安全性に寄与するような可能性があるかどうか。これはもうちょっと技術的なところを先生方に聞いたほうがいいのかもしれないかもしれませんが、その可能性のことです。そのあたりは割と大きい課題として出てきたのではないかと。

あと、手引だけではなくて、何らかの形で規則にも書き込みができるかどうかということです。この部会からは、専門家の意見として懸念がある程度出てきたということで、行政的にどこまで可能かは我々のほうもここでは検討ができないので、御検討をお願いすることしかできないと思うのですけれども、そういう懸念にお答えができるような形で検討いただければと思います。

いかがですか。そんなところでよろしいですか。

それでは、ほかにないようですので、きょうの意見、あと計画部会のほうも20日に行われたようですから、そこで出た意見も踏まえまして、条例規則の改正の内容を再度検討していただいて、部会をまた招集させていただく。そこを経て審議会ということで進めさせていただきたいと思います。よろしいですね。

それでは、どうもありがとうございました。

連絡事項は何かございますか。

○成澤計画課長 連絡事項等は特にございません。

○下村部会長 それでは、以上をもちまして第2回の規制部会を閉会といたしたいと思いません。

どうもありがとうございました。

○成澤計画課長 事務的なお話をさせていただきますので、委員の皆様方はそのままの形で着席をお願いいたします。

傍聴の方、退席をお願いいたします。