

令和２年度 第２回大阪市建設事業評価有識者会議

日時：令和３年１月１４日

開会 午前１０時００分

開 会

○事務局（吉田大規模事業リスク担当課長）

それでは定刻となりましたので、ただいまより、令和２年度第２回建設事業評価有識者会議を開催させていただきます。

本日はお忙しい中ご出席を賜りまして、誠にありがとうございます。

私は、本日の進行役を務めさせていただきます、市政改革室大規模事業リスク管理担当課長の吉田でございます。

どうぞよろしく申し上げます。

また、本日は新型コロナウイルス感染症対策のため、座席の離隔幅をとり、マイクを使用して会議を行ってまいります。

加えて、マスクを着用いただきますよう、どうぞよろしくお願い申し上げます。

本日もご出席いただいております委員の皆様並びに本市出席者については、お手元の議事次第の裏面にある座席表のとおりでございますので、ご紹介は省略させていただきます。

続きまして、配付資料の確認をさせていただきます。

資料の右肩に資料番号を付けております。

【資料１】が、建設事業評価の今後の進め方についてです。

【資料２】が、事業再評価対象事業の一覧表、引き続きまして、【資料３－１から２】、３－１がパワーポイント資料、３－２が調書でございます。

以上４点が本日の資料でございます。

資料に不足等はございませんでしょうか。

それでは、会議の開始にあたりまして、まずは、事務局を代表しまして、市政改革室長の羽東より、本会議の趣旨などについて、一言ご挨拶を申し上げます。

○事務局（羽東市政改革室長）

市政改革室長の羽東でございます、今年もどうぞよろしくお願いいたします。

本日は、年始めの御多忙なおり、委員の皆様方には、本会議にお集まりいただきまして、誠にありがとうございます。

私の方から概要等について説明させていただきます。

昨日も大阪市の新型コロナウイルス対策会議が開催されましたが、緊急事態宣言下での会議ということで、十分な感染症対策を講じた上で、対面での開催とさせていただきます。

短い時間ではございますが、皆様のご協力をどうぞよろしくお願いいたします。

まずは、本日、ご議論いただく淀川左岸線（2期）事業につきましては、短期的には、2025年に夢洲で開かれる万博にとって、その成功に欠かすことのできないアクセス道路であるとともに、大阪の交通・物流機能を大きく向上させる都市計画道路でございます。

また、将来には更に東側の近畿道までつながる計画であり、延伸には東京での陥没事故の影響も想定されますものの、完成すれば環状ネットワークが形成されることによって、都心の通過交通を排除し、もって、まちをクルマから人中心へと作り替える、まさに、大阪のまちづくりの礎となる都市インフラでございます。

この事業の実施にあたっては、様々な観点からの検討・議論が必要な大規模な事業でございますが、昨年11月には、大幅な事業費の増加が見込まれるということで、大阪市会で議論され大きく注目されることとなりました。

一方で、淀川堤防と一体となる道路トンネルの安全性などの技術面については、技術検討委員会で審議しておりますし、事業費の考え方などについては、別途、大規模事業リスク管理会議で本市の費用負担の観点から議論することにしております。

その中で、本日については、建設事業に対する事業の再評価という観点から、ご議論いただくものでございます。

この建設事業評価につきましては、市が実施する公共事業に関し客観的に事業評価を行うことで、事業の効果や効率性等の向上を図るとともに、広く公表を行い透明性の確保を図ることを目的としたものであります。

つきましては、委員の皆様方に、ご議論いただきたい内容としまして、まず、この事業の評価に関して、国の補助対象事業であることから国の基準に基づく費用対効果について専門的な観点からご確認いただくとともに、貨幣換算が難しく費用対効果では表現できない「まちづくりへの効果」などについても、客観的・総合的な観点から、ご意見を頂戴頂ければと考えております。

また、本会議のもう一つの目的である市民への説明責任を果たすという意味では、ご議論の過程、結果をすべて公開してまいりますので、できましたら、市民の方々が疑問に思

うであろうことについて、簡単なことでも確認の意味を込めまして、改めてご質問を頂ければ、幸いです。

皆様お忙しい中、限られた時間ではございますが、活発かつ忌憚のないご議論をお願いいたしまして、冒頭の挨拶に代えさせていただきます。

どうぞよろしくお願い申し上げます。

内容（１）建設事業評価の今後の進め方について

○事務局（吉田大規模事業リスク担当課長）

それではただいまより、議事を開始したいと思います。

報道関係の皆様にお願ひでございます。

これ以降の写真撮影・録画・録音等につきましては、所定の位置でお願いします。

これからの議事進行につきましては座長であります北詰委員をお願いいたします。

○座長（北詰委員）

座長の北詰でございます。

では、議事を進行させていただきます。

この問題につきましては、多くの組織が色々な観点から議論しておりますので、改めて、この会議の役割を整理していただきました。

できるだけそれに沿った形で、ご議論いただければというふうに思っております。

ではまず、内容１「建設事業評価の今後の進め方について」、事務局より説明をお願いします。

○事務局（吉田大規模事業リスク担当課長）

事務局の吉田でございます。

お手元の【資料１】をご覧ください。

本日の対象事業は、淀川左岸線（２期）事業で、評価の種類としましては事業再評価でございます。

再評価に付する理由といたしましては、今般、大阪市の事業評価要綱におきまして、国庫補助事業において評価が必要なものにつきまして、大阪市として評価を実施することとしており、本事業につきましては、事業費の増額に伴う計画変更により、国庫補助事業として再評価が必要となったものでございます。

今後の進め方につきまして、本日、所管局からの事業説明を受け質疑応答や疑問点の意見聴取等を行い、その後、座長を中心に意見を取りまとめていただきます。

その後、そのご意見を公表するとともに、ご意見を踏まえた大阪市としての対応方針についても来年度予算に間に合うよう、2月上旬頃に公表していきたいと考えておりますので、どうぞご協力をよろしくお願い申し上げます。

事務局からの説明につきましては以上でございます。

○座長（北詰委員）

どうもありがとうございます。

ただいま説明があった内容に沿って進めて参りますが、この件についてご質問ございますか。

よろしいですか。

内容（2）事業再評価について

街路事業

ア 淀川左岸線（2期）事業

○座長（北詰委員）

それでは、内容2事業再評価のア「淀川左岸線（2期）事業」の説明をお願いします。よろしくをお願いします。

○所管局（建設局 上塚淀川左岸線2期建設事務所長）

建設局淀川左岸線2期建設事務所長の上塚でございます。

本日対象とさせていただきます淀川左岸線（2期）事業でございますが、羽東室長からも概要説明いただきましたが、近畿圏の高速道路ネットワークの強化を図り、大阪の成長に寄与する重要な道路であると認識しております。

また、加えまして、大阪・関西万博の会場となります夢洲と、大阪中心部の新大阪駅や大阪駅といったところをつなぐ、シャトルバスのアクセスルートとしての運用が、期待されている重要な道路であるということでございます。

万博の開催が平成30年11月に決まりまして以降、我々、この暫定利用に向け、鋭意、事業の前倒しに一生懸命取り組んでいるところでございますが、現地での調査を進め、また、順次、工事の方も発注し、本格化して参っております。

その中で、事業費の増額というものが明らかになって参ったところでございます。

今回、この大きな状況の変化に合わせ、事業費の方も見込んだもので新たな再評価を行って参りましたので、担当課長の方からお手元の資料に基づきご説明をさせていただきたいと思っておりますので、様々なご意見等をいただければと思っております。

どうぞよろしくお願いたします。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線 2期建設事務所設計課長）

建設局淀川左岸線 2期建設事務所設計課長をしております寺西と申します。

それでは私の方から資料に沿って説明をさせていただきます。

それでは委員お手元の【資料 2】事業一覧表、こちらをまず説明させていただきます。

今回、この事業の再評価理由につきましては①、下に①の解釈がございますが、国庫補助事業で、所管省庁である国土交通省の基準により、事業再評価が必要なものということで今回の再評価にあたっておるところでございます。

前回につきましては、平成 29 年度に事業評価を受けてございまして、その時の全体事業費につきましては、4,312 億円でございます。

今回は d 欄に記載のとおり、全体事業費の増減の有無が有ということで、4,312 億円の全体事業費が 5,070 億円に増額をするというものでございます。

完成年度につきましては、変更はございません。

それでは【資料 3-1】の 1 ページ目をご覧くださいと思います。

まず淀川左岸線について、下の図の左上に淀川左岸線の区間が書いてございます。

こちらは大阪都市再生環状道路という高速道路の環状道路の一区間をなすものでございまして、都心部の多数の慢性的な渋滞や沿線環境の悪化等を大幅に解消するとともに、その整備により誘導される新たな都市拠点の形成等を通じた都市構造の再編を促すものでございます。

続いて 2 ページ目でございます。

【資料 3-2】の 3 ページも併せてご覧くださいと思います。

事業区間といたしましては、図の左側から此花区の北港から右にかけまして北区の豊崎までの区間、延長にいたしますと、10 キロメートルでございます。

事業費につきましては 5,070 億円。

このうち、真ん中あたり、海老江ジャンクションまでの区間が、1 期区間の 5.6 キロメートル、海老江から豊崎にかけまして延長 4.4 キロメートル、こちらが 2 期区間でございます。

本日、再評価させていただきますのは、その2期区間の4.4キロメートルのうち、大阪市と阪神高速道路が共同で、合併施行で行っております4.3キロメートル、こちらが事業再評価の対象区間となっているところでございます。

続きまして3ページ目でございます。

大阪都市再生環状道路につきましては、政府の都市再生プロジェクトに位置付けられたものでございます。

近畿圏の広域高速道路ネットワークの強化を図るというものでございます。

続いて4ページ目でございます。

こちらは完成後のイメージ図となっております。

淀川の左岸に位置いたしますこの道路につきましては、淀川堤防と一体となった特殊な構造となっております。

堤防の一部を切り欠いて、道路トンネルが構築されるというものでございます。

図の中にもございますが、現況堤防ラインの破線のラインが現在の堤防でございまして、完成後にはトンネルができ上がり、その上面に、また土を盛って大きな堤防となるといった特殊な構造となっております。

全線にわたりまして、地下構造となっているものでございます。

5ページ目につきましては、その2期区間についての拡大した航空写真を挙げてございます。

左が海老江ジャンクション、ここで阪神高速の3号神戸線と接続をいたします。

ここから右に向かいますとちょうど中間あたりに大淀の出口・入口がございまして、右側の豊崎出入口で新御堂筋と接続をするものでございます。

続いて6ページ目でございます。

こちらは参考でございますが、今ご説明いたしました淀川左岸線の新御堂筋からさらに東側に向かい、門真の方に、淀川左岸線延伸部というものを、現在、別の事業で事業化をしておるところでございます。

こちらが繋がりますと、大阪都市再生環状道路が一周繋がるというものでございますので、参考に6ページ目にその概要を掲載しているところでございます。

続いて7ページ目でございます。

こちら、事業の必要性の説明でございます。

大阪市におきましては、当面 10 年間の都市計画道路の整備見通しを示しております都市計画道路の整備プログラムを平成 28 年に策定しております。

この中におきまして、下のプログラムの抜粋でございますが、左下に囲っておりますように、淀川左岸線（2 期）につきましては、大阪市の整備プログラムにおきまして、優先度の高い事業に位置付けられているところでございます。

その他には、密集市街地における防災骨格を形成する路線や他事業と連携して進めるべき路線、こういったものが優先度の高いものとなっております。

8 ページ目でございます。

8 ページ目の左側がプログラムの抜粋となっております。

その中で 11 番目、淀川左岸線（2 期）、こちらにつきましては、現在も事業継続でございますし、今後 10 年間事業継続していくということで優先度の高い事業と位置付けられている事業でございます。

その右側ですが、こちらが今年度に事業再評価にかけております路線、このうち 3 路線が該当しております、今回淀川左岸線（2 期）を再評価にかけていただいているところでございます。

続いて 9 ページ目にいかせていただきます。

こちらにつきましては事業効果の説明でございます。

まず、事業効果の 1 つ目といたしまして、都心部の交通混雑の緩和、市街地環境の改善がでございます。

都心部に流入いたします通過交通を、大阪都市再生環状道路に転換をいたしまして、交通の円滑化をすることにより、市街地の環境改善を図るというものでございます。

左にグラフがございますが、現在、大阪都心部を通過していく交通が 1 日 10 万台ございます。

これを 7 万台まで減らすという効果が見込まれているというものでございます。

続いて 10 ページ目でございます。

2 つ目の効果といたしましては、物流の効率化、企業立地の促進を想定しております。

大阪のベイエリア、阪神港には大型の物流施設が多数立地されております。

その臨海部と内陸部の連携強化に繋がるということで物流の効率化が進むことで、さらなる事業投資を誘発するという効果が見込まれます。

例えば、湾岸の舞洲から内陸部の物流拠点でございます枚方学研インターチェンジ。

現在 55 分かかるところが、淀川左岸線並びに淀川左岸線延伸部が繋がりますと 35 分に短縮できる効果が見込まれております。

続いて 11 ページ目でございます。

こちら 3 つ目の効果といたしまして、観光都市の広域的な連携を支援ということで、残念ながら、昨年から今年は、新型コロナウイルス感染症の影響を受けているところでございますが、近年は大阪府を訪れる外国人観光客が大幅に増加をしているという傾向でございます。

臨海部にはユニバーサルスタジオジャパンなどが立地をしております。

この淀川左岸線の整備によりまして、都心北部から、それら臨海部の観光施設へのアクセスが向上するというところで、右上に、こちら一つの例でございますが、新大阪駅から臨海部にあります夢洲まで、現在ですと 35 分かかるところが、約半分近くの短縮効果があり、19 分で結ぶことができるというものでございます。

続きまして 12 ページ目でございます。

こちら 4 つ目の効果ということで、事故が起こった場合や災害時などに対する迂回路の確保でございます。

既存の高速道路を接続するネットワークが構成されるということでリダンダンシーが向上いたします。

事故発生時や災害時におきまして、強いネットワークとなります。

現状につきましては、都心部と臨海部を結びます高速道路としては大阪港線 1 本のみとなっております。

こちらは事故が年間 400 件近く起きているという状況でございます。

こういった場合にも、淀川左岸線ができますと、迂回路が確保できるというものでございます。

続いて 13 ページ目でございます。

こちらは近年の社会経済情勢等の変化を示してございます。

周辺開発の状況といたしましては、都心北部におきましては、うめきた 2 期で新たな開発が進められていること、また臨海部では、ユニバーサルスタジオジャパンなどの集客施設や大規模な物流施設が多数立地をしてきています。

また、夢洲におきましては、2025 年の大阪・関西万博の会場として開催が決定をしているところでございます。

続きまして 14 ページ目でございます。

こちらは同じく大阪都市再生環状道路の一区間をなしております大和川線につきまして、昨年 3 月 29 日に全線開通をしたところでございます。

これによりまして、拠点間のアクセスの利便性が向上し、効率化が図られるといったことが期待されているところでございます。

続きまして 15 ページ目、こちらと同じく阪神高速道路ですが、西船場ジャンクションの信濃橋の渡り線が、これも昨年ですが、1 月に開通をしております。

これまで大阪港線を西から東に向かってきた車につきましては、左側の図にございますように、北に向かう場合は、環状線を半周回らないと北に上がって行けなかったのですが、渡り線の開通によりまして、直接、北に上がっていけるというもので、渋滞の解消や時間短縮効果が見込まれているところでございます。

続いて 16 ページ目でございます。

こちらは万博時の効果でございます。

現在、淀川左岸線（2 期）事業につきましては、工事の前倒し、早期整備を図ることによりまして、万博開催時には、新大阪駅や大阪駅などから万博会場であります夢洲に向かうシャトルバスに限定した通行を目指しているところでございます。

先ほども少しご紹介いたしましたですが、新大阪駅から夢洲までにつきましては、時間短縮効果が見込まれること、さらに現在、環状線や大阪港線といった日常的に渋滞の発生しているところを回避できるということで、定時性の向上、複数ルートの確保といった効果を見込んでいるところでございます。

続いて 17 ページの費用便益分析の説明の前に、20 ページ目以降の今回の増額についての説明を先にご覧いただきたいと思っております。

20 ページでございます。

これまでの経過でございますが、先ほど挨拶にもございましたが、万博の開催が平成 30 年度に決定して以降、2019 年度には博覧会協会などからの要請を受け、シャトルバスのアクセスルートとしての暫定利用に向けて事業の前倒しの取り組みを一層推進してきたところでございます。

また、現地での調査の進捗、さらに、平成 30 年度からは工事が本格化してきたということで、実際の現場条件と当初の想定との違いについて確認を進めてきたところでございます。

そうしたところ、実際の現場条件に基づく詳細な設計及び施工方法の見直しが、令和元年度末に完了したことによりまして、増額リスクが明らかになったものでございます。

事業費の増額として真ん中に掲載している事業費は2期区間のみの事業費でございます。

これまでの事業費1,162億円に対しまして、変更後、756円億円増の1,918億円となっております。

その項目、理由等につきましては下の表にありますように、まず項目の1つ目の「安全性の確保」につきましては、内容に書いてございます理由によりまして、144億円の増。

2つ目といたしまして「現地調査後に判明」、こちらが土壌汚染範囲の拡大などによりまして302億円の増。

労務費や資材単価の上昇による「工事費の高騰」によりまして270億円。

その他、トンネルの設備工事等につきまして114億円の増。

一方で「コストの減額」もございまして、トータル756億円の増となっております。

詳細につきましては21ページ目以降をご覧くださいと思います。

21ページ目でございます。

こちらは「安全性の確保」の主な増額の内容でございます。

上段が地盤改良の工法変更でございます。

現地には軟弱な土層がございますので、こちらは盛土の重さで圧縮をいたしまして、この土層につきまして、強固なものにしていくという工法をとってございますが、一部、鉄道や橋梁が近接しているところにつきましては、その工法による影響を考えまして、セメント系で固めるという地盤改良工法の変更を行ってございます。

また、下段には、トンネルを構築する際に必要な鋼矢板につきまして、トンネル構築後の盛土を考慮いたしまして、土留めの鋼矢板について詳細な設計をしたところ、鋼矢板の規格・延長が変更となっておりますところでございます。

続きまして22ページ目でございます。

こちらは「現地調査後に判明」したものでございますが、土壌汚染範囲の拡大とございます。

当初につきましては、上部に矢印で掲げておりますが、全体の約3分の1の延長1.3キロメートルの範囲が、当初、文献等により自然由来の土壌汚染があると見込んでいたところでございます。

その後、現地でのボーリング調査等を進めますと、3.9 キロメートル全線にわたり、自然由来の土壌汚染が地中にあることが判明したということで、その土壌汚染への対策、処分費用が増額となっているものでございます。

また、下段は、トンネルを構築する箇所でございます既設の下水管につきまして、地盤が想定以上に軟弱であったことにより、予定しておりました撤去工法を全旋回工法といたしまして、安全ですが費用のかかる工法に変更したものでございます。

こういったことから、トータル 302 億円の増額が発生してございます。

23 ページにつきましては、「工事費の高騰」ということで、近年、労務費や資材費が急激に上昇しており、また消費税の増税もございまして、平成 29 年度から昨年度にかけて 18% の上昇がありました。

今後、将来もこういった傾向が続くと想定をいたしますと、事業完成までに 12% の工事費の上昇が見込まれるというところでございます。

続いて 24 ページでございます。

こちらは「設備工事費の増額」でございます。

こちらにつきましては、笹子トンネルの天井板落下事故や大阪府北部地震を踏まえまして、基準等の見直しを行っております。

また、換気計画の見直しに伴いまして、増額として 114 億円発生しているというところでございます。

その一方で 25 ページにございますように、「コストの減額」として、トンネル構築ステップについて、元は 2 つのボックスを分割して構築する計画としておりましたが、施工ステップの見直しを行い、一括での施工が可能となり、効率化、コストの減額が図られたもので 74 億円の減額ができていますのでございます。

これらの増額内容を踏まえまして、17 ページに戻っていただき、今回の費用便益分析でございまして。

参考に 18 ページが、前回、平成 29 年度の費用便益分析となっております。

今回の増額を費用に反映して、B/C を算出しているものでございます。

今回につきましては、事業全体の B/C が 1.486、四捨五入いたしますと 1.5。

前回の B/C につきましては 18 ページ目をご覧くださいと 1.549 と、若干下がっている状況です。

残事業につきましては、今回は 2.1、前回、平成 29 年度は 2.6 となっているところでございます。

この B/C の算出に当たりましては、淀川左岸線（2 期）だけではなく、1 期も含めました全体 10 キロメートルでの費用便益を算出しているところでございます。

また、便益や費用につきましては、令和 2 年度を基準といたしまして、換算をして算出をしているところでございます。

19 ページをご覧ください。

今回、費用に増額を反映していますが、B/C にあまり差が出てきてない要因でございますが、前回、平成 29 年度に比べまして、今回は少し便益が上がっております。

この要因につきまして 19 ページに記載をしております。

まず 1 つは、交通流の推計ということでございます。

前回、平成 29 年度の評価につきましてはその時点での、最新の OD のデータでございました平成 17 年の交通センサスをベースに、2032 年の OD を推計して、交通量を入れております。

今回につきましては、平成 22 年の交通センサス、こちらの OD が最新となっておりますので、こちらのデータをベースに、同じく 2032 年の OD を推計しております。

その結果、表にもありますように、計画交通量が平成 29 年度の評価時に比べまして、3% ぐらい増えているという結果が出ております。

全体といたしまして将来交通量は減少傾向ですが、17 年センサスベースのものと 22 年センサスベースを比較すると、減少幅が鈍化、減少傾向が少し緩やかになっており、計画交通量の推計として数字が上がっているものでございます。

これが便益の増に繋がっているものでございます。

2 つ目、マニュアルの改定が行われております。

前回につきましては平成 20 年のマニュアルを採用しておりますが、今回はマニュアルの改定がございまして、平成 30 年のマニュアルを使ってございます。

その中で、便益に用います時間価値原単位が、主に、表で四角く囲っておりますように、貨物車につきましては、前回使用した原単位から上がっています。

他の乗用車・バス・乗車車類につきましては、ほぼ同じか少し下がっている状況ですが、貨物関係が大きく上がっておりまして、こちらが便益の増加に寄与しているものでございます。

結果、今回、B/Cは1.5となっております。

それでは調書の説明をさせていただきたいと思います。

【資料3-2】の1ページ目。

上段部分の「事業概要」から「3事業の必要性の視点」の①から④につきましては、これまで説明資料で説明させていただいた通りでございますので、割愛いたします。

「⑤事業の必要性の評価」を説明させていただきますと、大阪都市再生環状道路の整備は、産業・観光・物流分野の発展や都心部の渋滞緩和、市街地環境の改善、災害時のリダンダンシーの確保など、大阪の成長にとって非常に重要であり、その一区間を構成する淀川左岸線は必要性の高い事業である。

また、2025年の万博開催時にシャトルバスに限定したアクセスルートとして利用することにより、会場へのアクセス時間の短縮や定時性の向上、複数ルートの確保による渋滞緩和などに寄与するものであり、必要性の高い事業であるということで、評価の案としましては、A～Cとさせていただきます。

続きまして、裏面の2ページでございます。

前回評価時点が真ん中の表に書いてございます。

これが平成29年度の評価時点での数字でございます。

全体事業費の4,312億円が、今回評価時は5,070億円になっているところでございます。

その全体事業費の2つ下の段の進捗率でございますが、全体事業費に対しまして、既投資額を割った数字でございます。

前回の評価時点では4,312億円を母数に算出をし、進捗率は75パーセントでしたが、今回、5,070億円を母数に算出しますと69パーセントになってございます。

こちらの進捗率の変化につきまして同じ資料の6ページ目をご覧ください。

前回、平成29年度の時にお示しをしております進捗率の推移が、上のグラフでございます。

令和2年度のところで、折れておりますグラフが今回の進捗率の推移をお示ししているものでございまして、今回の進捗率のグラフにつきましては、令和元年度以前については、全体事業費を4,312億円に算出をしており、令和2年度以降につきましては、増額を反映した5,070億円に算出しているものでございます。

事業期間については変更しておりませんので、令和8年度に100パーセントになる予定でございます。

2 ページに戻っていただきまして、4 の「⑦事業の実現の見通しの評価」でございますが、工事の前倒しによる早期整備を図り、万博時のシャトルバス限定でのアクセスルートとしての利用をめざしてございます。

用地取得率につきましては令和元年度末時点で 99 パーセントまで進捗をしております。

当面の工事に支障のない状況となっておりますので、今後の事業進捗を踏まえた対応をとっていくということで、評価の案としては A としてございます。

「5 事業の優先度の視点の評価」でございますが、大阪都市再生環状道路の整備については、先ほど申し上げたところでございますが、その一区間を構成する淀川左岸線 2 期事業につきましては優先度の高い事業でございます。

また、万博時のシャトルバスのアクセスルートとしての利用をめざしているため優先度が高く、事業が遅れることによる影響につきましては、産業・観光・物流分野の発展や都心部の渋滞緩和、市街地環境の改善、災害時のリダンダンシーの確保などに遅れが生じますほか、関係機関との連携にも影響が出て参るということで、評価の案としては A としてございます。

最後、「7 対応方針（案）」でございますが、案といたしましては「事業継続 A」とさせていただきます。

理由につきましては、これまでの説明の通り、必要性及び優先度が高く、特に万博時のアクセスルートの活用に向けて、整備の前倒しを求められており、建設局運営方針におきましても、重点的に取り組む主な経営課題として位置づけている事業ですので、「事業継続 A」とさせていただきます。

今後の取組方針といたしましては、工程、事業費の管理に努めつつ、万博開催時のシャトルバス限定でのアクセスルートとしての活用及び早期供用に向けて事業を鋭意進めていくとしてございます。

資料の説明は以上でございます。

○座長（北詰委員）

どうもありがとうございました。

本事業は、事業再評価ということでございます。

再評価は長期間継続中の事業について、先ほどご説明いただきました必要性、実現の見通し、優先度の 3 つの視点による評価結果を踏まえ、事業所管所属から提案された対応方針の妥当性について判断するものです。

では、質疑応答に移ります。

どういった観点からでも結構でございますので、自由にご発言いただければと思います。

どなたからでも結構です。

いかがでしょうか。

○委員（織田澤委員）

ご説明ありがとうございます。

【資料2】の一覧表にて、全体事業費の増減ということで、今回4,315億円から5,070億円に増加したという報告がございました。

また、【資料3-1】17・18ページの費用便益分析では、事業全体の費用の項目のうち、事業費は7,468億円、前回は6,101億円となっています。

この数字が異なる理由を教えてくださいませんか。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線2期建設事務所設計課長）

5,070億円や前回の4,312億円は、実際に支出をいたします額面を単純に合計したものでございます。

一方、【資料3-1】の17・18ページに書いてございますB/Cの算出に用いております、例えば17ページで申し上げますと、費用が7,891億円、こちらは評価時点ということで、今回ですと令和2年度の価値に換算しているもので、物価の変動を、GDPデフレーターや社会的割引率を使って補正した値となっております。

○委員（織田澤委員）

既投資額については、割り増しで換算されていると理解してよろしいでしょうか。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線2期建設事務所設計課長）

そうです。

過去の部分については、割り増しになっています。

○委員（玉岡委員）

同じく【資料3-1】17ページについて、2期事業に限って、B/Cを算出するとどのような値になりますか。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線2期建設事務所設計課長）

1期につきましては完了していますので、残事業はこれからかかります2期の部分のコスト及び2期に限った便益により比較しております。

その結果、今回は2.1という値が出ているものでございます。

○委員（清水委員）

ご説明ありがとうございます。

私は1期と2期の区別が少しわかりづらいついていて、先ほどご説明いただきました全体事業費が5,070億になるというのは、1期と2期の合計額であると理解をしておりますが、よろしいでしょうか。

その上で、【資料3-1】20ページに記載されている、現計画1,162億円が1,918億円に増額となっている、これが2期に相当する金額であると理解しております。

2期に関して756億円の増額があり、そのために今回の会議が設けられているとしますと、そもそも、もともと4,312億円のうち2期の事業費が1,162億円ということから考えますと、1期で3,200億円近い事業費がかかっていることになるかと思うのですが、1期の事業費が3,200億円かかったことは想定内であったのか、全体事業費4,300億円の工事の中で、2期の事業費が1,162億円と見積られていたのであれば、工事区間のことを考えますと、かなり金額が少ないという気がしました。

まずは、1期において、想定外の増額があったのかということをお教えいただきたい。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線2期建設事務所設計課長）

5,070億円と申しますのは、委員ご指摘のように1期と2期を合わせた金額でございます。

1期が約3,000億円、2期が約2,000億円という振り分けになります。

もう1点、1期で増額があったのかという点につきましては、こちらも軟弱地盤への地盤改良が必要であったことや、1期区間につきましては、正蓮寺川という河川の中にトンネルを構築していく区間が大部分を占めていますが、正蓮寺川の河川内の汚染物質の対策の追加などによりまして、事業費が増加をしているといった経過がございます。

○委員（清水委員）

ありがとうございます。

今回の増額のうち、1期に影響されての増額があったのかということをお聞かせいただきました。

○座長（北詰委員）

それぞれ1期と2期のリスクは、独立したものであったというお答えでした。

○委員（綴木委員）

今回、万博へのアクセスについて、万博が開催されることを前提にして便益を計上されましたか。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線 2 期建設事務所設計課長）

万博につきましては、便益には考慮していません。

○委員（綴木委員）

わかりました。

756 億円の増額につきまして、【資料 3 - 1】20 ページの表を見せていただくと、増額の内容はわかるのですが、この 756 億円を、前提条件の変化によるものと、物価の上昇のように前提条件の変化によらないものに、具体的に分類していただいた方が、756 億円増額の正当性が、もう少し市民の方々に理解できるのではないかと思います。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線 2 期建設事務所設計課長）

20 ページに 756 億円の内訳を挙げておりますが、委員がおっしゃいましたように、そのうち 3 番目の「工事費の高騰」、こちらは、条件が変わった、現地で何かわかったからというものではなく、資材費等が上がったことによるものということで 270 億円を切り分けております。

現地に実際に入ってわかったものが 2 番目に書いています「現地調査後に判明」ということで、302 億円。

1 番目の「安全性の確保」というのが、基準が変わった、詳細に設計をして考え方を変えないといけなかったもので、144 億円ということで切り分けをしてございます。

○委員（綴木委員）

前提条件が変わらなくても、物価の高騰等により上昇する部分が 270 億円。

それ以外は汚染などに対応するための前提条件の変更による増加と考えてよろしいですか。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線 2 期建設事務所設計課長）

左様でございます。

○座長（北詰委員）

ありがとうございます。

【資料 3 - 1】20 ページの項目及び内容を、委員ご指摘の観点から整理していただきました。

○委員（山本委員）

事業費の増額について、現地調査で実際に判明することもあると思います。

また、事前の調査にあまりお金をかけられない事情はあるとは思いますが、事前にどれほどの調査をされているのでしょうか。

例えば、【資料3-1】21ページの「安全性の確保」のうち、下段の土留め矢板の長さ変更については、調査をするしないに関わらず、設計の仕方で変わってくる印象を受けたのですが、設計の時点でどの程度検討ができるのか、できないのであればどういった事情があるのか、これらについて教えていただければと思います。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線2期建設事務所設計課長）

計画時点におきましては、既存のボーリング調査のデータや文献等によって得られたデータをもとに、概略で設計をしております。

その後、事業が始まり、詳細な現地のボーリングデータの収集等によりまして、細かな状況の変化が判明するもので、今回、例えば【資料3-1】の22ページのようなものが、現地調査後にわかってきたものでございます。

【資料3-1】21ページの「安全性の確保」についても、そういった既存のデータをもとに、粗い設計で全体の計画を行っておりましたが、追加で出てきた細かなピッチでのデータをもとに、さらに詳細な設計を進め、その結果、矢板の長さについて、より詳細な計算により影響がわかりました。

また、地盤改良工法の変更につきましても、橋梁等に影響のある範囲が詳細な設計の中で判明し、どれだけの範囲で地盤改良の工法を変える必要があるのかを定めていくものでございます。

○委員（山本委員）

どうもありがとうございます。

今回は、事業費増額の割合が大きいと感じました。

詳細な設計を、最初の段階から行うのは、現実的に難しいとは思いますが、事前にある程度見ればという感想を抱きましたので質問させていただきました。

○座長（北詰委員）

ありがとうございます。

このあたりは市民の関心の高いところであると思われまますので、若干、技術論も入る部分ではございますが、あわせてご質問がある方はいらっしゃいますか。

○委員（清水委員）

この道路の必要性については十分ご説明いただきました。

1期区間が完成していることを考えますと、必要性に対しての疑問はないと思っております。

ただ、やはり、増額に関してはかなり金額的にもインパクトのあるもので、その要因については多くの方が気にされる場所であると思えます。

いろんな委員からご指摘がありました【資料3-1】の20ページで、項目を分けて、ご説明いただきましたが、それにしても、やはり、ある程度予測ができたものと全く想定外だったものを切り分けて、きちんと、わかりやすくご説明いただく必要があると思えます。

その中で、表の2番目の「現地調査後に判明」という、調査を実施してわかったことに関しては、市民の方や私のような素人からは、「事前にわかっていなかったのか」という気になってしまうところです。

もし可能であれば、特に2番目の302億円について、例えば、土壌汚染の中でも、もう少し詳細に、どの範囲でいくらの増額が必要であったということをご説明いただく方がいいのではと思えました。

土壌汚染に関しましては、自然由来の汚染であることをご説明いただきましたが、そうであれば、なぜそれを撤去しなくてはいけないのか。

自然由来であるが故の想定の高さなどのご説明も、可能であれば、していただいた方がいいと思えました。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線2期建設事務所設計課長）

計画時点で既存のデータだけではなく、もう少し積極的にデータを集めることによって、この事業にどれぐらいの費用がかかるかということをも早めに掴み、それを計画に反映させていくといったことが、実際にはあまりできておらず、非常に粗かったというところは真摯に反省しているところでございます。

土壌汚染に関しましては、自然界にもともとあったもので、これにつきましても、文献等でわかっている範囲については反映をしておりましたが、現地での調査を、早い段階で進めていけば、わかったものにもなるかと思えます。

また、自然由来であります。なぜ対策の必要があるのかというご質問につきまして、現時点ではまだ粗い調査の段階でございます。

実際に、現地において、掘削作業を行う前により詳細な調査を行う予定でございます。

これにより、実際に汚染されている土と汚染されていない土を明確に分けていくことが可能ですので、今後は、コスト縮減と並行して進めていきたいと考えており、そういったことを、今後は、より丁寧に、市民の方々に説明をしていく必要があると認識しているところでございます。

○委員（玉岡委員）

実現の可能性について、お聞きします。

費用の増分 756 億円について、一部、阪神高速道路株式会社が負担することと思いますが、大阪市として、どれだけ負担が増えるのか、また、その負担を如何に賄うのか。

昨今の税収の見込みが厳しい状況において、市民の方々は、そのコスト増分が自分たちの負担になるのではという懸念も生じかねません。

制度上、この費用増が、例えば住民税の増額に繋がるといったことはないと思いますが、他の事業あるいは他の政策などに対して、かなり影響が出るが見込まれます。

もちろん建設局の中では、重要な事業であると思いますが、税収が低下する中で、市政全体においても、やはりこの事業は優先度の高い事業であるのかを質問させていただきます。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線 2 期建設事務所設計課長）

この増額に対して、まず事業のスキームで申し上げますと、国の補助事業で行っておりますので、約半分については国費、残りは市費というもともとのスキームがございます。

万博までに整備を進めていかなければならず、優先度も高いため、事業費確保については、必要不可欠と考えており、これまでも国などに働きかけ、要望等も行っておりますし、これからも、国に引き続きの支援をお願いしていきたいと考えております。

この増額によって、他の市の事業に影響がないのかという点については、市全体の予算の中で、優先度をつけて、必要なところにはしっかり予算を配分しつつ、この事業についても進めていきます。

市全体の中で議論をし、進めていきたいと考えており、今のところ、他に影響を及ぼさない範囲で進めていくものと認識をしております。

○座長（北詰委員）

やはり増額の市の負担の部分は、他の事業に影響があることは間違いないが、ただ、それをできるだけ小さくするように、全体で吸収していきながら、市としては努力をされるという意味だと理解しました。

影響がないとは言い切れないと思います。

○委員（織田澤委員）

先ほどの山本委員のご意見と関連する話ですが、今回、全体事業費で見ますと、約 18 パーセントの増、2 期に限って言いますと 65 パーセントの増と、やはり看過できない数字だと思います。

これについて、基本的にはマニュアルに基づいて評価しているということですが、例えば、【資料 3 - 1】17・18 ページを見ますと、残事業に関する感度分析の表がございます。

この表の変動ベースにはそれぞれ、プラスマイナス 10 パーセントと書かれています。

そういった意味で、2 期に関しては、増額割合がそれを大きく上回ってることから鑑み、事前の調査をどれぐらいの精度で実施すべきかという問題が見えてくると考えます。

私自身は、この事業実施について、費用便益分析だけでは、価値が測りきれないと考えますし、非常に重要な道路ですので、この継続に関する方針としては、原案でお示しいただいたことに賛成ですが、制度の面から少し穿った見方をすれば、甘めに見積っておいて、事業をある程度進めたところで、残事業により再評価を行い、残事業で評価を実施すれば、事業継続の評価が受けられるといった形で、費用便益分析の制度が使われてしまうことを非常に危惧します。

まさにこういった事業を再評価して検証することが、この再評価制度の肝であると思っています。

そういった意図がないことは重々承知していますが、そういうことにならないように、例えば、先ほどの土壌汚染の可能性において単純にコストプラス 20、マイナス 20 という議論ではなく、もう少し技術論的に細かく積み上げて議論する必要があるように思います。

非常に先進的取り組みになり、かつ、大変な労力もかかるとは思います。そういったことも含めて、今後フィードバックされることが重要であると思います。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線 2 期建設事務所設計課長）

まさに委員ご指摘の通り、この 2 期の工事については、工事としての進捗率はそれほど高くありませんが、現時点で、現地を掘ってわかったものを全区間に展開し、今後想定される事業費を算出し、今回、756 億円増としました。

わかったものを小出しにせず、わかる範囲はすべて織り込んで、今後、大きくぶれることのないように、事業費の見直しをさせていただきましたので、そういった中で、感度分

析で行っておりますような、プラスマイナス 10 パーセントでのチェックが効いてくると思われます。

今後は、我々自身も、この事業に限らず、他の事業についても、そういった観点で、計画事業費を設定する必要があると考えているところでございます。

○座長（北詰委員）

今回、詳細に調査を実施してわかったリスクについては、以降の事業費にきちんと積み上げているということですね。

○事務局（吉田大規模事業リスク担当課長）

事務局から失礼いたします。

当事務局は、この会議以外に、「大規模事業リスク管理会議」の事務局をさせていただいております。

その会議は、規模が大きい、つまり、市の財政に与える影響が大きい事業に対して、その事業の財務リスクがどのようなものかを議論する場で、皆様ご指摘のように、事業途中で事業費が大きく増えますと、当然、大阪市の財政に負担をかけますので、そういったことがないようにするには、どうしていくべきかという議論をしていくこととなります。

当事業に対する会議はこれからですが、今まで内部で検討してきた中では、事業の途中で事業費が増えることが、大きな問題であると認識しております。

その原因といたしまして、例えば、文献調査でわかった土壌汚染の対策費は当初より事業費に計上していますが、確認ができていない、わからない部分に対する費用は計上していません。

このわからない部分を事業費に反映しないということが課題であり、今後は事業費計上の考え方として、わからないもの、確実でないものについても、相当程度顕在化する可能性が高いリスク相当額については事業費に計上するという概念を導入していきたい。

非常に難しい議論ではございますが、土壌汚染であれば、全部の区域が汚染されていると想定し、その中でどこまでを事業費と見込むのが適当かを検討すべきであるという方向性で議論を進めております。

本市の予算算定のルールや国の補助金のルールもございますので、すぐには難しいと思いますが、例えば、わからないリスクについては、過去の事例や類似事例から発生確率を考え、検討していきましようという議論を近日開催する「大規模事業リスク管理会議」で行う予定でございます。

ご意見いただいたところにつきましては、大阪市全体として改善していくべき点であり、取り組んでいきたいと思っておりますのでどうぞよろしくお願い致します。

○委員（清水委員）

【資料3-2】の調書を見せていただいております、1 ページ目の3 「⑤事業の必要性の評価」の2行目に「災害時のリダンダンシーの確保」と表現されていますが、【資料3-1】12 ページでは、ネットワークの冗長性が確保されると記載されていますが、これが果たして災害時だけだろうかということが、気になりました。

ネットワークのリダンダンシーの確保もでき、災害時でも有効であるといったように、わけて記載いただく方がいいと思います。

また、今回はトンネル事業ですが、川のそばのトンネルが、果たして水害の際に避難路として有効であるのかということ、気になりました。

○所管局（建設局 寺西淀川左岸線2期建設事務所設計課長）

確かに災害時だけではないです。

例えば、トンネルの特徴をいかして、他の高速道路ですと一般的に高架橋ですので、台風の風に弱いといった特徴がございますが、トンネルの中のためそういった弱点は逆に克服ができます。

水害の話もございましたが、例えば大きな地震が起こって、津波が発生した場合についても、きちんと評価してございます。

そういった意味では、一定災害には強いものとなってございます。

また、災害だけではない、事故・渋滞等を含めたリダンダンシーという意味合いもございます。

災害に限ったものではありませんので、ご意見を参考に修正させていただきたいと思っております。

○座長（北詰委員）

災害時に「など」を足して、先ほどのご意見を端的に表していただければ結構です。

事故はもちろん減って欲しいですが、やはり発生するでしょう。

また、まだ新しい道路ですが、いずれはメンテナンスが必要になり通行止めを行うことになれば、それもリダンダンシーの1つの効果ですので、そういったことを含め、今、申し上げたくらいの内容で記載していただいた方がいいと思います。

最後に、私の方から2点だけ申し上げます。

「大規模事業リスク管理会議」でもご検討いただいているということですが、色々な学問的蓄積、自治体や国のリスクに関するデータベースの蓄積、ノウハウの蓄積が増えてきました。

先ほどの事務局からの発言は、大阪市全体として、情報を共有しながら、事前にわかる情報を集め、それを踏まえたリスク対応をするということだと思います。

しかし、道路工事を行っているのは大阪市だけではありません。

大阪府、場合によっては全国、もっと言えば海外全体で、色々なそのリスクに対する情報やそれに対する工法の開発が行われていますので、先ほど織田澤委員が仰っていたように、大阪市が日本の中でもリーダーシップを取るつもりで、先進的な取り組みを行い、事前対応により想定外の費用増額をできるだけ少なくすることをめざしてほしいと思います。

1年、2年でできる話ではありませんが、中長期的には、全国の中で非常に優れた成果を挙げられるような取り組みをしていただければと思います。

2点目ですが、市民の方々のご関心が高い事業であり、市民目線で委員の方から質問をしていただきました。

行政として、市民からご質問があればお答えするという立ち位置で対応するだけではなく、市民の関心が高いと思われることに対しては、大阪市から積極的に情報発信を行っていただきたい。

土壤汚染のように、技術的、専門的で市民の方に理解が得られにくい事柄に対しても、少し踏み込んだ情報発信を行い、ご専門の知識をお持ちの市民の方々に評価していただくというアプローチもあり得ると思われましたので、ご検討ください。

内容等につきましては、各委員からご議論いただき、私自身は適切であると思っておりますので、判断等につきましては、私の方から質問はございません。

では、対応方針（案）としては、【資料3-1】の27ページに記載のとおり「事業継続A」で、淀川左岸線については、工程・事業費の管理に努めつつ、2025年大阪・関西万博開催時のシャトルバス限定でのアクセスルートとしての活用及び早期供用に向けて事業を鋭意進めていくという提案でよろしいでしょうか。

では、当事業の対応方針「事業継続A」を「妥当」と評価することといたします。

本日予定していた内容は以上でございます。

会議の円滑な進行にご協力いただきありがとうございました。

事務局より今後の予定につきまして連絡事項がありましたら、よろしく申し上げます。

○事務局（吉田大規模事業リスク担当課長）

事務局でございます。

今後の予定でございますが、冒頭に申しましたように、本日いただきました対応方針(案)に対して「妥当」と評価いただきましたご意見につきましては、事務局にて公表して参りたいと思います。

また、いただきましたその他のご意見につきましては会議録として公表し、今後の市政に反映していきたいと思っております。

どうぞよろしくお願ひ申し上げます。

連絡事項につきましては以上でございます。

長時間のご議論、まことにありがとうございました。

それでは以上をもちまして、第2回大阪市建設事業評価有識者会議を終了いたします。