

南海トラフ巨大地震を踏まえた「大阪府地域防災計画」の修正に向けて

－南海トラフ巨大地震災害対策等検討部会報告－

平成26年1月24日

大 阪 府 防 災 会 議  
南海トラフ巨大地震災害対策等検討部会

## 目 次

I	はじめに	1
II	基本的考え方	3
III	地域防災計画の修正に向けた方向性	
1	危機管理体制の再構築	4
2	自助・共助の充実	7
3	「逃げる」ための対策の総合化	10
4	被災者のQOLの向上（応急対応の最適化）	13
5	迅速な復旧・復興	17
6	大阪特有のリスクへの対応	19
IV	国に対する要請	24
V	附帯意見	26
	(参考)	
	委員名簿／審議経過	27

## I はじめに

- 南海トラフ巨大地震災害対策等検討部会（以下、「災害対策等検討部会」という。）は、南海トラフ巨大地震対策を検討するため、大阪府防災会議の下に、「土木構造物耐震対策検討部会（以下、「耐震対策検討部会」という。）」とともに設置された。

災害対策等検討部会では、これまで5回の会議を開催し、中央防災会議が示した南海トラフ巨大地震に係る被害想定や対策を踏まえ、府域の詳細な被害想定を明らかにした上で、その対策の方向性等について検討を重ね、今回、大阪府地域防災計画（以下、「地域防災計画」という。）の修正に向けた報告を取りまとめた。

- 地域防災計画は、災害対策基本法により、大阪府防災会議が防災基本計画に基づいて作成し、防災業務計画に抵触してはならないとされており、また、市町村地域防災計画は、市町村防災会議が防災基本計画に基づいて作成し、地域防災計画や防災業務計画に抵触してはならないとされている。これらの計画は、体系的かつ有機的に整合性をもって作成し、各防災機関は、それぞれの計画を踏まえて効果的・効率的な対策を実施していくこととされているが、それ以外にも、現行の法令・財源・広域調整等の国の仕組みには、さまざまな分野において規定があり、地域防災計画の修正等、地域が独自の防災対策を実施するにあたって、おのずと限界がある。

そのため、災害対策等検討部会では、地域防災計画の修正に向けた対策の検討とともに、国家的な観点から国が取り組むべきと考える課題、現行の法制度等、仕組みの見直しについても意見交換を行った。

- 南海トラフ巨大地震については、千年に一度あるいはそれよりもっと発生頻度が低いものの、仮に発生すれば、大阪においても、これまで想定しなかった甚大な被害をもたらすとともに、経済中枢機能が集積している大都市・大阪に対する打撃は、大阪だけの問題にとどまらず、日本全国、ひいては我が国の競争力を低下させ、国家としても大きな損失となることが、今回の被害想定の結果、明らかとなった。

- 対策の検討にあたっては、災害の発生を完全に防ぐことは不可能であることから、災害対策基本法で示された「災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図る」という『減災』の考え方を基本理念に据え、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ小さくなるよう、「Ⅰ命を守る」、「Ⅱ命をつなぐ」、「Ⅲ必要不可欠な行政機能の維持」、「Ⅳ経済活動の機能維持」、「Ⅴ迅速な復旧・復興」の5つを地域防災計画の基本方針に位置付け、論点整理を進めることとした。

その結果、6つの主要目標と17の課題に整理を行った上で、本報告では、主要目標ごとに、地域防災計画の修正に向けた方向性を示すこととする。

□ また、対策の実施にあたっては、災害対策基本法で示された「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力」の確保とともに、「住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動」の促進が重要であることから、災害対策等検討部会では、各主体の役割を明確にした上で、関係者が一体となって取り組めるよう留意して取りまとめを行った。

□ 今後、大阪府防災会議は、本報告を踏まえ、早急に地域防災計画の修正を行い、各防災機関は、地域防災計画の修正を踏まえ、具体的な対策を検討し、しっかりと取り組んで行く必要がある。また、計画的に対策を進めていくため、大阪府防災会議は、PDCAサイクルを適用して、絶えず災害対策の改善を図っていくこととする。

但し、緊急物資（公共備蓄）、複合災害、長周期地震動や船舶等津波漂流物による影響、余震や繰り返し発生する地震の影響等、国の対策との整合性を図る必要性があるものについては、国の動向等を踏まえ、大阪府防災会議は、引き続き検討を行い、今後、適宜修正を行っていくこととする。

なお、今回の報告は、南海トラフ巨大地震を前提に、現時点において取組みが可能な対策から順次修正していくこととしているため、南海トラフ巨大地震以外の直下型地震や、大規模な自然災害等、今回の修正に反映できなかった諸課題についても、大阪府防災会議は、引き続き検討を進め、適宜、地域防災計画の修正を行っていくこととする。

さらに、防災の取組みは、福祉や中小企業支援、まちづくり等、様々な分野と緊密に関係している。地域防災計画に基づく取組みはもとより、あらゆる施策分野において、日頃から、防災の観点を踏まえた取組みを展開することにより、相互に発展していくことを目指すことが重要である。

□ なお、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（以下、「国土強靱化法」という。）が成立し、『国家百年の計』として、いかなる災害が来ても「負けない」国をつくるため、国は国土強靱化基本計画を策定し、国・地方の他の計画にも反映させていくこととなった。地域防災計画は、一定規模の災害を想定し、減災を図ることを目的としたもので、国土強靱化法とは目的を異にするが、今後、国土強靱化基本計画に基づき防災基本計画が修正された場合、地域防災計画についても、所要の検討を行っていく必要があることを付記しておく。

（主な修正項目）

【防災の基本方針】

- 基本理念として「減災」へのパラダイムシフトを規定
- 基本方針として「5つの方針」を規定→Ⅰ命を守る、Ⅱ命をつなぐ、Ⅲ必要不可欠な行政機能の維持、Ⅳ経済活動の機能維持、Ⅴ迅速な復旧・復興
- 災害対策の実施にあたって「多様な主体の自発的な防災活動の推進」を規定

## II 基本的考え方

基本理念 『減災』（被害の最小化及びその迅速な回復を図る）

基本方針	主要目標	課 題	主な取組主体（行政除く）			
			個人	事業者	地域	ボランティア
I 命を守る	1 危機管理体制の再構築	① 地震による倒壊や火災から人命を守るとともに、被害を軽減する				
		② 津波や堤防破壊等による浸水から人命を守るとともに、被害を軽減する				
		③ 「逃げる」対策の総合化や充実・強化により、人命を守るとともに、被害を軽減する				
		④ 一人ひとりの主体的な行動により、自らの命を守るとともに、被害を軽減する				
		⑤ 地域防災力の向上により、人命を守るとともに、被害を軽減する				
II 命をつなぐ	2 自助・共助の充実	⑥ 要救助者等に対する迅速かつ適切な救助・救急、医療活動の実施により、人命を救うとともに、安全・安心を確保する				
		⑦ 避難行動要支援者の人命を守るとともに、安全・安心を確保する				
III 必要不可欠な行政機能の維持	3 「逃げる」ための対策の総合化	⑧ 帰宅困難者の人命を守るとともに、安全・安心を確保する				
		⑨ 食糧・物資等の確保・供給により、避難者（自宅避難含む）の安全・安心を確保する				
IV 経済活動の機能維持	4 被災者のQOLの向上 (応急対応の最適化)	⑩ 避難生活・被災地生活のQOLを向上させる				
		⑪ 必要不可欠な行政機能を維持する				
V 迅速な復旧・復興	5 迅速な復旧・復興	⑫ 近隣府県が同時被災した場合に備え、広域的防災体制をさらに拡大・強化する				
		⑬ 被災情報の一層迅速かつ正確な収集・共有・提供が可能となるよう体制を強化する				
		⑭ 府民の安全・安心の確保、迅速な復旧へつなげるため、二次災害を最大限防止する				
		⑮ 日本の経済活動の拠点の一つである「大都市・大阪」の経済活動を機能不全に陥れない				
		⑯ 生活・経済活動に必要な最低限のライフライン・交通施設等を確保し、早期復旧につなげる				
V 迅速な復旧・復興	6 大阪のリスクへの対応	⑰ 被災者の生活、被災したまちが迅速に再建・回復できるよう条件を整備する				

\* 対策の実施にあたっては、各主体がそれぞれの果たすべき役割を着実に取り組んでいくことが重要。行政はすべての対策の主体の一つとなることから、行政以外で主な取組の主体となるものを表示（但し、限定するものではない）

### Ⅲ 地域防災計画の修正に向けた方向性

#### 1 危機管理体制の再構築

現在、我が国の災害時における危機管理体制は、防災の第一次的責任を有する基礎的な地方公共団体である市町村が中心となって防災活動を実施し、市町村が事務を行うことが不可能となった場合に、広域的な地方公共団体である府、さらには国が支援、代行するといった垂直的な体制となっている。

しかし、南海トラフ巨大地震が発生すると、建物倒壊や津波等の被害が広範囲な地域にわたって一挙に及ぶため、一市町村はもとより、一都道府県だけでは対応することが困難となり、さらには近隣の自治体も同時に被災地域となれば、対口支援の取決めも十分に機能しないケースが想定される。

このような事態を防ぐため、国は、危機管理体制の広域連携を進めるため、遠方に所在する自治体間等の具体的な協力体制等を検討すべきである。また、府・市町村は、自らの防災機能や情報収集伝達体制を強化しつつ、平常時から各防災機関と緊密な連携を図ることにより、府域全体の防災体制を強化する一方、近隣地域にとどまらず、遠方地域にある各防災機関と広く横の連携を進めていくことが重要である。

そこで、府・市町村は、自らの防災機能を強化するため、地域防災会議への女性はじめ多様な主体の参画、南海トラフ巨大地震に対応したBCP（業務継続計画）の策定、防災に対する自治体職員の一層の意識啓発、災害応急対策従事者の安全確保等に取り組む必要がある。また、災害時の情報をどう集め、伝えるかが、人命を助け守る上で重要なファクターであることから、情報収集伝達体制の強化を図るため、府は、防災行政無線の強化をはじめとする情報収集伝達手段の多重化・多様化、指定行政機関等と連携したリエゾン（災害対策現地情報連絡員）の活用、市町村とともに情報のトリアージの導入の検討等を、市町村は、被災者の安否情報の提供体制の整備等に取り組んでいく必要がある。

さらに、府域全体の防災体制を強化するため、府と市町村間の意見交換を行う場の更なる活性化や、市町村が被災して機能不全に陥った場合に備え、市町村に対する災害応急対策の応援・応急措置等の支援体制を整備するほか、行政機関とともに防災対策の重要な担い手となるボランティアや事業者との連携強化を進め、行政機関と民間が連携した防災対策の構築を目指していく必要がある。

一方、近隣府県が同時に被災する大規模かつ広域的な災害にも対応できるよう、府は遠方に所在する自治体や同じ地域特性を有する自治体との防災協定の締結等、より広範な範囲での自治体間のアライアンスに取組み、広域的防災体制の一層の強化を図っていくべきである。

なお、我が国の成長を支える大都市・大阪が当然果たすべき役割として、府域の被害が比較的軽微な場合は、府・市町村とも自力での災害対応に最大限努めつつ、我が国全体の復旧・復興支援に寄与するため、被害の甚大な地域への支援を積極的に行っていくことを忘れてはならない。

(主な修正項目)

**【府・市町村の防災機能強化】** ≪府・市町村≫

- 地域防災会議への女性はじめ多様な主体の参画促進
- 南海トラフ巨大地震を想定したBCPの作成
- BCPの実行可能性等を検証する訓練の実施
- 幹部を含めた職員への防災教育の一層の充実
- 災害応急対策に従事する者の安全確保
- 自ら保有するコンピューターシステムやデータのバックアップ対策
- 内閣総理大臣が災害緊急事態の布告を行った場合の応急対策

**【情報収集伝達体制の強化】** ≪府・市町村≫

- 大阪府防災行政無線の強化
  - 災害拠点病院への防災行政無線の整備
- 緊急地震速報・津波警報の設定と情報伝達の整備
- 情報収集伝達手段の多重化・多様化
  - 地理空間情報、住民からの情報（おおさか減災プロジェクト、SNSの活用等）、かんさい生活情報ネットワーク
- 情報のトリアージの導入
  - 情報の重要度、発信者の属性等の観点からトリアージを行い、適切な応急対応を実施
- 被災者の安否情報等、住民等からの問い合わせ対応に向けた体制の整備
- 職員緊急連絡用携帯電話の災害時優先登録
- リエゾン（災害対策現地情報連絡員）の配置
  - 被災状況の迅速な把握、被害の発生及び拡大の防止、被災地の早期復旧その他災害応急対策に対して技術的に支援し、情報を共有

**【市町村への支援体制の強化】** ≪府・市町村≫

- 府内市町村への支援体制の整備
  - 市町村長から知事への災害応急対策の応援、応急措置の実施要請等
  - 知事から市町村長への災害応急対策・応急措置の応援・実施指示
  - 知事による市町村長が実施すべき応急措置の全部又は一部の代行等
- 市町村における情報収集伝達体制の強化
  - 府職員の市町村派遣体制の整備等
  - 府に報告できない場合の内閣総理大臣への報告

**【行政機関と民間が連携した防災体制の構築】** ≪府・市町村・事業者・ボランティア≫

- 府・市町村の基本的責務において「ボランティアとの連携」を規定
- ボランティアとの連携強化
  - 防災協定の締結推進

→行政によるコーディネート機能の強化、ボランティア活動支援《府・市町村》

○事業者との連携強化

→事業者の基本的責務において「災害応急対策等に必要な物資等の提供等を行う事業者の事業活動の継続及び防災に関する施策への協力」を規定

→民間事業者に委託可能な災害対策業務の協定締結の推進等

**【広域的防災体制等の強化】《国・府・市町村・関西広域連合》**

○府県間の応援システムの強化

→遠方所在自治体等との防災協定締結の推進等

→内閣総理大臣に対する応援の要求

○他府県との情報収集伝達体制の整備

○関西広域連合への応援要請内容の充実

→発災直後の緊急派遣（先遣隊）チームの派遣、広域避難の調整等

○指定行政機関等の長等に対する応援の要求

○災害発生自治体への支援体制の整備

→被害が比較的軽微な場合に被害の甚大な地域に対する積極的に支援を行う旨の規定

→他府県知事からの応援の要求に対する応諾

→内閣総理大臣からの応援の要求を踏まえた府内市町村長への応援依頼等



## 2 自助・共助の充実

防災力の向上にあたっては、行政の取り組みである「公助」とともに、住民や企業が自らの命・財産を自ら守る「自助」と、地域の住民・事業者・ボランティア団体等が協働して地域の安全を守る「共助」の取り組みを一層進め、地域防災力を強化していくことが極めて重要である。

大阪では、昭和30～40年代の高度成長期に、多くの人が集まり、郊外には住宅地等が次々と開発されるなど、人口増加にあわせて市街地が大きく拡がり、地域防災力も向上していったが、我が国が人口減少局面に入り、大阪においても、今後30年の間に、人口が大幅に減少することが予測されている。そして、人口構成も大きく様変わりし、高齢者が増加する半面、消防団や水防団、自主防災組織等の主な担い手となる若者の減少が危惧される中、昨今の地域コミュニティの希薄化とも相まって、これまで地域で行われてきた防災についての様々な仕組みが徐々に失われ、地域防災力が低下するという大変大きな課題に、我々は今、直面している。

こうした現状を踏まえ、国においては、「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」を策定し、住民の積極的な参加の下に、消防団を中核とした地域防災力の充実強化を通じた、住民の安全の確保を打ち出した。

災害対策等検討部会としても、本法の趣旨等を踏まえ、住民一人ひとりが防災に対する正しい知識と行動を身につけるとともに、自らが地域において果たす役割を認識し、たとえ自らが被災者になった場合でも、自身の安全を確保の上、応急対応等の防災活動に協力すること、そして、地域住民のみならず、消防団や水防団、自主防災組織、さらには地域に事業所を有する事業者、ボランティア、滞在者等が一体となって、地域の防災活動に取り組むことなど、これまで以上にソーシャルキャピタルを高めながら、信頼と互酬による地域防災力の向上とその継続・発展に向けた取り組みを進めていくべきと考える。

そこで、市町村は、住民及び当該地区に事業所を有する事業者の自発的な防災活動を推進し、その地域コミュニティが自ら計画的に防災活動に取り組む体制の整備を支援するため、災害対策基本法で位置づけられた「地区防災計画」の策定を推進していくとともに、同計画において地域防災力の充実強化に向けた具体的な事業計画を定めていく必要がある。あわせて、住民や事業者らに対して、普及・啓発活動や防災教育等を通じて、防災意識を高揚させるとともに、高齢者や女性、ボランティア等、多様な主体の防災活動への参画促進やNPO等の有償ボランティア活動との連携等による防災活動の担い手の増強、消防団や水防団、自主防災体制の一層の強化に取り組んでいくこととし、府は、市町村の取り組みに必要な支援を行う必要がある。

また、事業者は、災害時に事業継続ができるよう、平常時からBCP、BCM※（事業継続マネジメント）等の取り組みに努めるとともに、地域において積極的に防災活動に取り組むなど、自らの企業防災の取り組みを推進していく必要がある。

(主な修正項目)

**【地域防災力の向上と継続・発展】**

《府・市町村・個人・事業者・地域・ボランティア》

- 府・市町村の基本的責務において「地域防災力の強化」、「ボランティアとの連携」を規定
- 地域防災力の向上と継続・発展に資するため、地域コミュニティの活性化や消防団等との連携等を通じた自主防災体制の整備を規定
- 地域コミュニティを活性化するため、女性はじめ多様な主体の参画、ボランティアのネットワーク化等の推進
- 地区防災計画の策定
  - 多様な主体が参画した地区防災計画の策定、市町村地域防災計画への反映
  - 住民及び当該地区に事業所を有する事業者の自発的な防災活動の推進
- 市町村地域防災計画に地域防災力の充実強化に関する事項を、地区防災計画に具体的な事業計画の策定を規定
- ボランティアの活動環境の整備において「地域コミュニティ活性化への寄与」、「NPO等の有償ボランティア活動との連携」、「地域のボランティア活動の支援」等を規定

**【防災意識の高揚】《府・市町村・個人》**

- 住民の防災意識の高揚と災害初動対応スキルの習得に向けて、幼児期からその発達段階に応じ、学校教育及び社会教育等、あらゆる機会を通じた取組みを行うことを規定
- 住民の基本的責務において「食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄や防災訓練の参加等」、「過去の災害から得られた教訓の伝承」を規定
- 住民に対する普及啓発内容等の充実
  - 災害等の知識（過去の災害から得られた教訓の伝承、地域社会への貢献等）
  - 災害への備え（1週間分以上の日常備蓄の呼びかけ、家庭動物との同行避難や避難所での飼養の準備、地震保険等の加入促進）
  - 災害時の行動（自らの安全を確保した上での応急対応等の防災活動への参加、被害軽微時の生活物資提供、物資買占め自粛等の協力要請時の協力等）
  - 南海トラフ巨大地震の被害想定等、最新の知見等を反映した啓発コンテンツの作成

**【防災教育の充実】《府・市町村・地域・ボランティア》**

- 「学校における防災教育」の重要性を規定するとともに、「地域防災の主体を担い、防災活動に大きな役割を果たすことができる人材の育成」をめざすことを規定
- 学校における防災教育の内容等の充実
  - 内容において「地域社会の一員としての自覚の育成」を規定
  - 方法において「自主防災組織、ボランティア等との連携」を規定
  - 学校における防災教育の手引きの活用
- 教職員研修の充実

→災害に関する知識習得、各校の実践的な防災教育事例

○消防団による小学校等での防災教育の実施

### 【消防団・水防団の機能強化】《府・市町村・地域》

○消防団の活性化

→「消防団の強化」、「事業者や大学等への協力」を規定

→処遇改善、ライフジャケット等安全確保用装備や詰所の整備

→自主防災組織等との連携強化（教育訓練）

○消防団員の安全確保対策

○水防団の活性化

→「水防団の強化」を規定

→青年・女性等の団員への参加促進、処遇改善、多様な主体を水防協力団体として指定

→研修・訓練や水防活動の拠点施設の整備

○水防団員の安全確保対策

### 【企業防災の促進】《府・市町村・事業者》

○事業者の基本的責務において「災害応急対策等に必要な物資等の提供等を行う事業者の事業活動の継続及び防災に関する施策への協力」を規定【再掲】

○企業防災の促進にあたって「災害時に企業が果たす役割」を十分認識することを規定

→生命の安全確保、二次災害の防止、事業の継続、地域貢献・地域との共生

○事業者による自主防災体制の整備

→府及び市町村との間の地域貢献に関する協定締結の推進

○事業継続計画（BCP）とともに、事業継続マネジメント（BCM）の取組みの推進

### ※事業継続マネジメント（BCM）

BCP策定や維持・更新、事業継続を実現するための予算・資源の確保、対策の実施、取組みを浸透させるための教育・訓練の実施、点検、継続的な改善などを行う平常時からのマネジメント活動のこと。経営レベルの戦略的活動として位置付けられる。

### 3 「逃げる」ための対策の総合化

大阪府域の津波浸水面積（浸水深1cm以上）については、国が想定した約3千haを約3.6倍も上回る、約1万1千haとなり、その結果、早期避難率が低い場合、津波による死者数は約11万4千人、堤防沈下等による死者数は約1万9千人の計13万人以上に上ることが判明した。一方で、迅速な避難が行われれば、津波による死者数は0人となり、堤防沈下等による死者数も約8千人にまで減少することが明らかになった。

津波から「命を守る」ためには、防潮堤や河川護岸の整備・維持や民間建築物の耐震対策といった事前のハード対策をしっかりと講じておくことが重要であることは言うまでもなく、防潮堤等の津波浸水対策等については、「6 大阪特有のリスクへの対応」において後述するが、必要なハード対策を確実に実施しつつ、府と沿岸市町（津波浸水想定区域を管内に含む市町）は、「逃げる」ための対策について、しっかりと取り組む必要がある。

住民や観光客等が津波から迅速に「逃げる」ためには、日頃から、一人ひとりが、津波の有する特徴や浸水区域等に関する正しい知識を持つこと、府や沿岸市町が、迅速に情報を伝達できる体制を整備すること、そして、いざという時に落ち着いて行動できるよう、予め避難誘導體制の整備や防災訓練を実施しておくなど、「逃げる」ための対策を総合的に推進していくことが重要である。

そのため、府と沿岸市町は、「津波に強い地域づくり連絡会議」等の協議の場を活用して連携を図りつつ、住民参加型のワークショップ等を活用した津波ハザードマップの作成や防災教育等を通じた知識の普及・啓発、津波から迅速に逃げるために必要な情報伝達体制の強化、消防団や自主防災組織を中心に地域防災力を活用した避難誘導體制の強化、南海トラフ巨大地震を想定した防災訓練の実施等を通じて、住民への津波に対するリスクコミュニケーションを強化していく必要がある。なお、津波からの避難誘導とともに、100万人を超えると想定される津波被害に伴う要救助者（最大浸水深よりも高い階に残留する者）を安全に保護するための対策についても、避難誘導體制の整備とともに検討していく必要がある。

また、津波を含め、様々な自然災害から迅速に「逃げる」ことができるよう、市町村は、災害事象に応じた、避難計画の作成、防災マップの作成・配布等による住民等への周知徹底等、基礎自治体として住民の安全確保に向けた体制を強化していくこととし、府は、こうした市町村の取組みを支援していく必要がある。

さらに、自らの力だけでは避難が困難な高齢者や障がい者等の避難行動要支援者への支援体制を強化するため、市町村は、これまで災害時要援護者支援プランに基づいて取り組んできた取組みを発展させた「避難行動要支援者支援プラン（仮称）」を策定し、市町村地域防災計画の中で必要な対策を位置づけていく必要がある。また、市町村の取組みに加え、自治会や自主防災組織等においては、避難行動要支援者に対する避難支援を、社会福祉施設管理者等は、施設相互間の利用者受入れや他施設からの介護職員の派遣要請に対する協力体制を確保するなど、災害時において、地域の避難行動要支援者への支援強化に努める必要がある。府及び市町村はこれらの取組みをしっかりと支援していく必要がある。

(主な修正項目)

**【津波に対するリスクコミュニケーションの強化】**

《国・府・沿岸市町・事業者・地域・ボランティア》

○知識の普及・啓発の充実

- 津波に対する基本的事項として「避難した後、すぐに自宅に戻らないこと」等を規定
- 普及啓発方法に「啓発ポータルサイト等の活用」、「住民参加型のワークショップ等を活用した津波ハザードマップの作成」、「観光客への配慮」を規定
- 南海トラフ巨大地震に係る相談窓口の設置
- 《防災意識の高揚》《防災教育の充実》【再掲】

○情報伝達体制の強化

- 大阪府版避難勧告等の判断・伝達マニュアル（津波版）及び作成ガイドラインの策定
- 登録携帯へのメールや音声対応、テレビの文字放送等を活用した住民への周知
- 大津波警報の設定と情報伝達の整備【再掲】
- 安全性を確認した避難勧告の解除

○津波からの避難誘導體制の強化

- 津波から「逃げる」とともに、津波被害による要救助者を保護するための対策を取りまとめた津波避難等マニュアル及び作成ガイドラインの策定
- 水防活動に従事する者の安全確保、水防と河川管理の連携強化
- 学校・医療機関、大規模施設等の津波避難誘導體制の整備
- 学校単位の応急対策（避難方法、保護者への連絡等）の整備

○津波からの避難関連施設の整備

- 指定緊急避難場所や津波避難ビル等の指定要件の明確化等

○南海トラフ巨大地震を想定した防災訓練の実施

**【避難対策全般の強化】《府・市町村・事業者・地域・ボランティア》**

○避難誘導體制の強化

- 避難計画の作成、防災訓練の実施や防災マップの作成・配布等による住民等への周知徹底
- 不特定多数の者が利用する施設の管理者の避難誘導計画の作成等
- 学校における防災計画の作成等校内防災体制の確立
- 学校における保護者への引き渡しルールの作成
- 未就学児童の確実な避難に向けた施設と市町村、施設間の連携強化
- 《消防団・水防団の機能強化》【再掲】

○避難関連施設の整備

- 既存の避難場所、避難路の再点検
- 指定緊急避難場所の指定要件の明確化等

**【避難行動要支援者への支援体制の強化】《府・市町村・事業者・地域・ボランティア》**

- 避難行動要支援者支援プラン及び作成指針の策定
- 市町村地域防災計画に、避難行動要支援者の避難誘導、安否確認等を規定
- 全体計画・避難行動要支援者名簿・個別計画の策定
  - 避難行動要支援者名簿の共有と情報漏えい防止措置
  - 避難行動要支援者の情報把握等の強化
    - (民生委員・児童委員、福祉サービス事業者、ボランティア等の連携)
- 避難誘導や避難所生活支援に係る訓練の実施
- 避難行動要支援者に配慮した避難指示・避難勧告・避難誘導の実施、避難情報の周知
- 本人同意に関わらず避難行動要支援者名簿を活用した安否確認等
- 地域防災リーダー等、支援者の育成

**【社会福祉施設の機能強化】《府・市町村・事業者》**

- 社会福祉施設と同種施設等との施設利用者受入れに関する災害協定締結の推進等
- 社会福祉施設への派遣職員登録要請や職員派遣協力協定の締結等、災害時における介護職員の派遣体制の整備
- 社会福祉施設管理者による災害対策マニュアルの作成・避難訓練の実施

#### 4 被災者のQOL※の向上（応急対応の最適化）

大阪府内の避難者数については、発災1か月後に最大で約192万人（避難所避難者数及び避難所外避難者数の合計）に上るなど、多くの被災者が長期間にわたり不自由な避難生活を余儀なくされることが明らかとなった。

府・市町村は、助かった命をつないでいくことはもとより、被災者が元気を出し、自立に向けて自ら歩み出す気持ちを引き出せるよう、被災者のQOL向上に向けた応急対応に取り組むことが重要である。そのためには、一方的な支援を強いるのではなく、被災者の気持ちに寄り添い、もし自分が被災者であったらどうしてほしいかを考えた、きめ細かな支援を実施していくことが求められる。しかし、業務資源は限られており、被害が甚大かつ長期化するにつれ、府・市町村の取り組みだけでは十分な対応ができない可能性があることから、府・市町村は、ボランティアや事業者等、民間との連携強化、物資やボランティア活動等のミスマッチ解消等に向けたシステムの構築等を検討しつつ、長期間の災害応急対策が可能となるようなオペレーション体制の整備を早急に目指すべきである。

また、被災者のQOL向上の前提となる、避難所における生活環境について、市町村は、平常時から受入れ人員の確保、設置場所や施設構造等の改善、必要な設備の確保等を進めるとともに、避難行動要支援者に対する健康状態の把握や生活支援等、自治会や福祉サービス事業者等の協力体制を確保するなど、要配慮者に対する支援を充実させる必要がある。府は、避難所に滞在できない被災者も含めて、物資が安定的に供給できるよう、防災拠点の集配体制や関係機関との連携等を強化するほか、府内だけで被災者の支援をすることが困難な場合に備え、広域避難体制の整備、広域緊急交通路の沿道建物の耐震化や港湾機能の強化による緊急輸送路の確保等に取り組むとともに、避難所の早期解消を含めた避難所に滞する避難者の低減方法や、応急仮設住宅はもとより恒久住宅の早期供給に向けた検討を行う必要がある。なお、公共備蓄については、全国的な視点に立った検討が必要なため、国の動向等を踏まえ対応を検討していく。

さらに、被災地を含む地域社会の安定に向けて、府警本部は、自主防犯組織等と連携した警戒活動の強化を、市町村は、適正なし尿処理やごみ処理等の衛生状態の維持等に取り組み、府は、市町村をしっかりと支援していく必要がある。また、遺体の処理、火葬等について、市町村は適正に対処するとともに、府は広域火葬体制の確保に取り組むべきである。

他方、今回の被害想定の結果、揺れによる建物被害に伴う要救助者が最大で約4千人となり、負傷者数は最大で約9万1千人（内、重傷者数約2万5千人）、医療対応力の不足数は最大で約7万人となることなどが明らかになった。一人でも多くの命を救うためには、迅速かつ適切な医療救護が不可欠であり、府は市町村及び医療関係機関等と連携して、医療救護活動の組織体制や広域医療搬送拠点の整備、広域災害・救急医療に対応した情報システムや中長期にわたる医療救護活動の強化等、医療救護に係る体制の一層の強化に取り組む必要がある。

なお、地域防災計画において、「避難収容」という表現を用いているが、「収容」は、行政機関からの一方的な処分と誤解を与える恐れがあることから、「行動」や「受入れ」等、

分かりやすい表現に改めることが望ましいと考える。

(主な修正項目)

**【府・市町村のオペレーション機能の強化】《府・市町村》**

- 長期間の災害応急対策が可能なオペレーション体制の検討
  - ボランティアや民間企業との連携体制
  - 物資やボランティアのミスマッチ解消
  - 生存率が急激に低下するとされる発災後 **72** 時間までの対応とそれ以降の対応

**【避難所等における生活環境の向上等】《府・市町村・事業者・地域・ボランティア》**

- 良好な指定避難所の確保
  - 避難者等の発生規模と避難所や応急住宅の受入れ能力等の事前評価
  - 公的・民間施設の利用拡大、在宅避難への誘導等による受入れ能力の確保
  - 避難所の設置場所や施設構造等の要件改善、住民への周知徹底
  - 学校を指定避難所とする場合の配慮
- 安全で安心な避難生活
  - 避難所及び避難所に滞在できない被災者に対する物資の安定供給等
  - 避難所運営への女性の参画
  - 災害情報入手に資する機器等の整備
  - 巡回警備や防犯ブザーの配付等による避難所の安全確保
- 要配慮者への一層の配慮
  - 避難所での健康状態の把握、福祉施設職員等による応援
  - 応急仮設住宅への優先入居、高齢者・障がい者向け応急仮設住宅の設置、情報提供等
  - 災害ボランティアや通訳ボランティアの派遣
- 避難所の早期解消
  - 被災建築物応急危険度判定等の活用による早期帰宅の推進
  - 自宅へ戻った被災者に対する物資の安定供給
- 避難所に滞在する避難者の低減方策の検討
- 応急仮設住宅はもとより恒久住宅の早期供給に向けた検討

**【必要物資の供給体制の強化】《府・市町村・事業者》**

- 防災拠点における物資集配体制の強化
  - 民間事業者との連携による迅速かつ効率的な物資集配体制
- 市町村間での共同備蓄や相互融通体制の整備
- 備蓄項目に「簡易ベッド、間仕切り等」を追加
- 緊急物資の供給にあたって「要配慮者や男女のニーズの違い等への配慮」を規定
- 在宅避難者、応急仮設住宅で暮らす避難者、広域避難者への物資等供給
- 供給物資が不足した場合の調達体制の整備



- 府・市町村から国へ、市町村から府への要請体制
- 市町村からの要請を待たずとも、物資を確保し供給する府のプル型支援体制
- 指定公共機関等に対する物資等の運送要請
- 海外の自治体との地域レベルの支援受入れ等協力体制の検討

**【広域避難体制の整備】《府・市町村・事業者》**

- 広域一時滞在の体制整備
  - 他の府県との広域一時滞中に係る応援協定締結の推進
  - 発災時の具体的な避難・受入方法を含めた協議方法、手順の作成
  - 知事による代行協議の実施
  - 他の市町村からの被災者の受入れに向けた協議の方法、施設等の確保
- 指定公共機関等に対する被災者の運送要請等
  - 運送事業者である指定公共機関等に対する被災者の運送要請・指示、協定締結

**【緊急輸送路の確保】《府・市町村》**

- 広域緊急交通路沿道建物の耐震化促進
- 港湾機能の強化
  - 港湾相互間の広域的な連携による航路啓開等の港湾機能の維持・継続の対策検討
  - 緊急輸送の確保に関する広域的な体制の構築等
  - 港湾施設を管理する民間事業者等に対する施設の維持管理状況の報告等
- 公共施設等へのヘリサインの整備

**【社会環境の維持】《府・市町村・地域》**

- 警戒活動の強化
  - 被災地における府警本部と自主防犯組織等が連携したパトロール、生活安全に関する情報等の提供
  - 災害に便乗した犯罪の取締及び被害防止の強化
- 衛生状態の保持（適切なし尿処理やごみ処理）
  - 施設の耐震性等の配慮、応急対策に必要な資機材の備蓄や体制整備
  - し尿の収集処理見込み量及び仮設トイレの必要数について、事前の把握及び確保
  - ごみ処理に係る一時保管場所の候補地の事前の検討及び一時保管場所の衛生状態を保持するために必要な薬剤の備蓄確保
  - 広域的な処理体制の整備
- 遺体処理の適正化
  - 処理方法の適正化、民間と連携した資機材の確保、遺体保管・運搬体制等の整備
  - 火葬場の耐震化、耐浪化
  - 遺体安置所の設定
- 物価の安定

→災害緊急事態が布告された場合の生活必需品等の買い控え協力

**【医療救護体制の強化】《府・市町村・事業者》**

- 医療救護活動に関する組織体制の整備
  - 災害医療本部、DMAT 調整本部、DMAT・SCU 本部、地域災害医療本部
  - 「大阪府災害時医療救護活動マニュアル」の策定・運用
  - 災害拠点病院の機能強化（医療救護班の受入れ、DMAT 派遣）
- 病院災害対策マニュアルの充実
- 医療情報システムの強化
  - 災害拠点病院への防災行政無線の整備【再掲】
  - 広域災害・救急医療情報システム（EMIS）の充実等
- 広域医療搬送拠点の整備
  - 航空搬送拠点臨時医療施設（SCU）の設置
- 中長期にわたる医療救護活動の強化
  - 被災地外からの医療救護班の受入れや派遣についてのコーディネート
  - ドクターヘリや自衛隊機等を活用した被災地域外の医療機関への搬送
  - 災害医療コーディネーターを活用した医療救護班の受入れ・派遣調整
- 他府県が被災した場合に、被災地域への医療救護班の派遣や患者の受入れ

**※QOL (Quality of Life)**

『生活の質』と訳され、人間らしい生活や、満足した生活を送っているかどうかを尺度として評価する概念

## 5 迅速な復旧・復興

復旧・復興は、一刻も早く平穏な日常を取り戻し、活気のある地域の復活につなげたいという被災者や社会の願いであり、我が国が国際的な信頼を得ていくためにも最優先で取り組んでいかなければならない課題である。

今回の被害想定の結果、大阪府域の経済被害総額は、間接被害も含めて約 29 兆円にも上ることが明らかとなった。この額は、大阪の最新（22 年度）の実質 GDP 約 37 兆円に対して約 78%に該当するもので、大阪経済は言うに及ばず、我が国の国際競争力を著しく低下させ、国家としても大きな損失を与えることが危惧される。また、電力・ガス・水道等のライフライン等施設被害についても、極めて深刻な打撃を与えることも明らかとなり、復旧・復興に多くの時間と労力を要することが懸念される。

そのため、各防災機関は、災害による被害を少しでも軽減するため、国が「南海トラフ巨大地震対策特別措置法」に基づき策定予定の計画や対策、また耐震対策検討部会の検討結果等も踏まえ、各々の事業特性に応じた予防・応急対策の検討を行い、具体的対策に取り組む必要があり、大阪府防災会議は、それぞれの対策について、必要に応じ、順次、地域防災計画に反映させていくこととする。

一方、復旧・復興対策については、平常時から検討しておくことが重要であり、とりわけ、日常生活の回復をはじめ、事業活動の再開や経済活動にとって不可欠なライフラインや交通施設等については、より迅速な復旧・復興が求められることから、指定公共機関である事業者等は、被害想定の結果を踏まえ、早急に業務計画の修正に取り組み、対策を講じていく必要がある。また、地域防災計画においても、ライフライン等に関わる事業者の復旧活動を位置付けることとし、当該事業者は可能な限り地区別の復旧予定時期を明示した復旧計画を策定し、被災前の状態への復元に止まらず、将来の災害を予防するための施設等の復旧を目指す必要がある。

なお、復旧・復興において最優先すべきは被災者の気持ちである。被災者自身が復興に立ち向かうことができるように、被災者の気持ちに寄り添った支援に努めなければならない。

そのため、府・市町村は、復旧事業を進めるにあたり、住民の意向を尊重することはもとより、日常生活の回復に向け、市町村は、罹災証明書の交付手続きや被災者生活再建支援金の支給手続きの迅速化、きめ細かな生活支援を行うために必要な被災者台帳の作成等に取り組む必要がある。府は、早期の生活再建に必要となる各種許可証等の再交付等に係る手数料の減免措置を行うほか、市町村を支援するため、特定大規模災害が発生した場合に、府が市町村に代わって事業を行う体制等を整備する必要がある。

さらに、復興について、府・市町村は、復興体制の枠組みを整備しておくとともに、「大規模災害からの復興に関する法律」に基づき、基本方針や復興計画の策定手続き等を明確に位置づけるなど、いざという時に、速やかに対応ができるよう、平常時からしっかりと準備しておく必要がある。また、復興期における対策についても、今後、長期的な被災シナリオを描いた上で、慎重に検討を行い、予め用意しておくべきである。

(主な修正項目)

**【予防・応急対策の強化】《府・市町村・事業者》**

《上水道・工業用水道》

○津波による河川の塩分遡上への対応、自己水の活用によるバックアップ機能の強化

《電力》

○各種防災機関との連携・協力体制の確立、最大クラスの災害を想定した各種訓練の実施、災害時の情報通信手段の多様化等

《ガス》

○災害対策用資機材として導管材料備蓄の実施

《電気通信》

○電気通信設備等の建物内への浸水防止のため水防板、水防扉の更改

**【復旧対策の強化】《府・市町村・事業者・地域・ボランティア》**

○災害復旧対策にライフライン事業者等の復旧活動を規定

→可能な限り地区別の復旧予定時期を明示した復旧計画の策定、広報活動の実施等

→復旧計画の策定に当たっては、病院、官公庁等の公共機関、避難所等を原則優先

○復旧事業の実施にあたって「住民の意向の尊重」、「女性や要配慮者の参画促進」を規定

○自主防災組織の平常時の活動において「復旧・復興に関する知識の習得」を規定

○特定大規模災害からの復旧事業に係る府の代行

○被災者の日常生活回復に向けた対策の強化

→被災者の被害の状況や支援状況等を集約した被災者台帳の作成

→府の各種許可証等の再交付等手数料の減免措置

→家屋被害認定者の育成、被災者生活再建支援金の迅速な給付に向けた体制整備

→学校の敷地を応急仮設住宅の用地等として定める場合の教育活動の配慮

→これまで生活してきた地域コミュニティの維持に配慮した応急仮設住宅等への入居

→応急仮設住宅はもとより恒久住宅の早期供給に向けた検討【再掲】

**【復興体制の整備】《府・市町村・事業者・地域・ボランティア》**

○復興に向けた基本的な考え方を規定

→復興計画の策定及び復興事業の実施

○府における復興に向けた組織・体制の整備

→復興対策本部（状況に応じ現地復興対策本部）の設置、関係機関との調整等

○府における復興計画等の策定

→「大規模災害からの復興に関する法律」を踏まえた基本方針及び復興計画の策定

→復興計画の策定にあたって、有識者や地域住民の意見聴取等を規定

→復興計画の必要記載事項（目標年次、区域、推進方策等）を規定

○市町村における復興に向けた取組み

## 6 大阪特有のリスクへの対応

大阪は、平常時において都市の高度化を徹底的に追求し、人口や経済中枢機能が集積している分、災害発生時の被害が増大し、深刻な状況に陥る危険がある。また、地質や地形、これまでの発展の歴史の中で、大阪特有の課題を抱えている。

もともと、大阪の地盤は、軟弱な粘土層や未固結の砂層で形成された沖積低地が広く分布していたが、昭和初期から工業用水として多量の地下水を汲み上げたため、広域にわたって地盤沈下が起こり、現在、標高0m以下の地域が約 21 km<sup>2</sup>、また大阪湾の朔望平均満潮位以下の地域は約 41 km<sup>2</sup>に及ぶなど、海水面より低い地域、いわゆるゼロメートル地帯が、人口や産業の集積する西大阪地域一帯に広がっていった。

あわせて、大阪の地形は、大阪湾のいちばん奥に位置するため、台風による高潮被害が発生しやすい形状となっており、このゼロメートル地帯を中心に、高潮や津波による浸水が大きな災害につながる事が予測されることから、府・市町村は、これまで海岸や川岸に防潮堤を整備するなど、大阪府民の命を守るための取組みを進めてきた。

しかし、今回の被害想定の結果、防潮堤の沈下等により、津波浸水面積が大幅に広がり、甚大な人的被害・建物被害の発生、世界有数の規模を誇る大阪市内の地下空間への影響、大量の帰宅困難者の発生等、極めて深刻な事態が明らかとなった。

そのため、府・大阪市は、早急に防潮堤等の津波浸水対策を実施することとし、市町村は、国や府、関係機関と連携を図りつつ、現時点の知見で対応可能な地下空間対策や帰宅困難者対策についての検討を早急に進めていく必要がある。

また、大阪市内には、戦前からの市街地に、歴史的な町割りの木造長屋等を中心とする建物が多い地区がある一方、郊外へ向かう鉄道沿線等には、高度経済成長期に急激に人口が増え、田畑が短期間の内に市街地化した地域に、木造賃貸住宅が多く存在する地区があるなど、大阪府内には、依然として多くの木造住宅密集市街地が残っている。なかでも、地震時等に著しく危険な密集市街地は、7市11地区の計約2千2百haにも及び、全国の密集市街地の約4割を占めるワースト1の規模となるなど、看過できない状況といえる。

今回の被害想定でも、木造住宅密集市街地を中心に延焼が発生し、被害が拡大する傾向が明らかとなったことから、市町村は、木造住宅密集市街地の解消に向けて、耐震化対策も含めてしっかりと取組み、府は市町村の取組みを支援していく必要がある。

さらに、東日本大震災でも大きな課題となった大量の災害廃棄物等の処理や、二次災害のおそれがある管理化学物質の適切な管理、石油コンビナート災害への対応について、府、市町村、事業者が、それぞれの役割分担の下、必要な対策を講じていく必要がある。

## (1) 防潮堤等の津波浸水対策

大阪府域の津波面積（浸水深1 cm以上）については、液状化による防潮堤等の沈下を考慮し、水門・鉄扉を開放、越流した場合は破堤するとの条件において検討した結果、先述したとおり約1万1千 haにも及び、府内に多大な人的被害・建物被害、さらには経済的被害をもたらすことが明らかとなった。人口や経済中枢機能が高度に集積した大都市・大阪に対する打撃は、大阪だけの問題にとどまらず、日本全国、ひいては我が国の国際競争力を低下させ、国家として大きな損失につながる。

このように国家的な観点から見ても最重要の課題であることから、防潮堤等の沈下対策については、レベル1 +  $\alpha$ のハード対策に取り組むこととし、耐震対策検討部会において、具体的対策を検討して頂いた。その結果、大阪府では、これまで「第一線防潮堤（水門含む）」が高潮による被害を防御しており、南海トラフ巨大地震の津波に対しても概ね高さを確保していることから、液状化対策による既存防潮堤の機能保持により津波等の浸水被害を大幅に軽減することができるとの見解が示された。そこで、府・大阪市は、防潮堤等の対象施設を重点化し、優先順位の方針を明らかにした上で、具体的な沈下対策の実施計画を策定し、早急に取り組んでいくべきである。

また、津波が防潮堤を越えても直ぐには倒壊しない「粘り強い構造」に向けた補強対策を進めていくとともに、水門等の自動化・遠隔操作化並びに遠隔操作の伝送経路の信頼性確保、水門及び内水排除施設が速やかに機能復帰できるよう電気設備等の耐水機能の確保に努める必要がある。

なお、大阪市域のゼロメートル地帯では、防潮堤からの溢水により、長期間にわたり湛水する可能性があることから、府・関係市町は、防潮堤の仮締切、ポンプ場の機能確保やポンプ車による排水等、事前予防や復旧策について検討を進める必要がある。

## (2) 地下空間対策

今回の津波浸水想定では、人口が集積する大阪市内中心部にまで浸水が及ぶことが明らかとなったが、大阪市内中心部には、全国最大規模の地下街や多数の地下駅が存在するとともに、地下施設を有する大規模駅周辺ビル群が多く立地しており、津波に対する地下街、地下駅等の地下空間対策が大きな課題となる。

抜本的対策を講じるにあたっては、新たな知見に基づくことが前提となるが、現時点では新たな知見は明らかになっていない。そのため、知見が明らかになるまでの間、津波浸水想定区域における沿岸市町は、水防法に準拠し、津波に関する情報の伝達方法や地下街等の施設の名称及び所在地等を市町村地域防災計画に定め、住民に周知するとともに、地下街等の所有者又は管理者は、避難確保・浸水防止計画を作成し、避難誘導、浸水防止活動等の訓練を実施するなど、円滑かつ迅速な避難の確保に向けた取組みを行っていくべきである。あわせて、地下出入口における止水対策を進めていく必要がある。

なお、これらの具体的な対策については、国、府、市町村、事業者、関係機関が連携して検討を進める必要がある。

### (3) 帰宅困難者支援対策

帰宅困難者については、一斉に徒歩帰宅を開始した場合、混雑による集団転倒や火災、沿道建物からの落下物等により死傷する危険性があるとともに、救助・救急活動や緊急輸送活動など応急対策活動が妨げられるおそれもあることから、府は、市町村や関西広域連合と連携して、一斉帰宅の抑制を図るため、「むやみに移動を開始しない」という基本原則の下、取組みを進めている。

今回の被害想定の結果、最大で約146万人もの帰宅困難者が発生することが明らかとなったことから、現在の基本原則を維持しつつ、今後、より実効ある対策を講じていく必要がある。具体的な対策については、国、府、市町村、事業者、関係機関が連携して検討を進め、帰宅困難者支援のガイドラインを作成するなど、より一層取組みの強化を図る必要がある。

### (4) 木造住宅密集市街地対策等

揺れによる人的被害・建物被害については、計測震度が比較的大きく、**1980**年以前の木造建物が多い地域を中心に被害が顕著となった。また、地震火災による人的被害・建物被害については、それらの地域において不燃領域率が低く、延焼遮断帯の無いエリア、いわゆる木造住宅密集市街地を中心に延焼が発生し被害が拡大する傾向が明らかとなった。

そのため、木造住宅密集市街地については、平成**32**年度までに地震時等に著しく危険な密集市街地を解消し、燃えにくいまち、避難できるまちの形成を図るとともに、災害に強い都市構造を形成していくことを目指すべきである。府は、時間軸に応じた取組みの方向性を示し、市町村は、その方向性に基づき、具体的な実行計画の作成と適切な進捗管理を行い、火を出さない、燃え広がらないよう、規制誘導や耐震改修の強化、地域防災力の向上を図りつつ、老朽住宅の除却、延焼遮断や広域避難路の機能を持つ広幅員の道路等の整備等を強力に推進する必要がある。

また、木造住宅密集市街地を含む、民間建築物の耐震対策については、府と市町村が一体となり、地域密着型の「草の根」啓発活動や「まち」単位での耐震化に取り組む「まちまるごと耐震化支援事業」等、民間と連携した施策の展開等により、住民による木造住宅等の自主的な耐震化を支援していくほか、耐震改修促進法の改正を踏まえ、不特定多数が利用する大規模な建築物や府が指定する緊急輸送路の沿道建築物の耐震化をより一層促進していく必要がある。

なお、今回の被害想定の結果、府域における液状化可能性の範囲が大きく広がることも明らかとなり、液状化対策の強化が重要な課題である。耐震対策検討部会における土木構造物の液状化対策の検討結果や他府県の先行事例等を参考にしつつ、公共建築物については、建築基準法及び国等の定める液状化に関する設計基準等に基づく対応等、現在の取組みを引き続き実施することとし、民間建築物については、府民への液状化のおそれのある箇所の開示や対策工事の手法等の情報提供、建築関係団体との協力による相談窓口の設置等、効果的な普及・啓発を検討の上、実施していく必要がある。

## (5) 災害廃棄物対策等

発災後、数日後のステージで、災害廃棄物等をいかに適正に処理するかが、復旧活動はもとより、一刻も早い住民の日常生活の回復や事業者の活動再開といった復興を進めるにあたって、非常に重要な課題となる。今回の被害想定の結果、府域では最大で約2千2百万～2千4百万トンに及ぶ大量の災害廃棄物（津波堆積物含む）が出るということが明らかとなったことから、迅速な応急対策ができるよう、事前の予防対策を強化していくことが重要である。

そのため、市町村は、災害時における災害廃棄物等の被害想定等を勘案し、あらかじめ仮置き場の候補地、最終処分までの処理ルートを検討しておくとともに、仮置き場の衛生状態を保持するために必要な薬剤の備蓄、周辺市町村等との協力体制の整備に努める必要がある。また、府又は市町村は、災害廃棄物からのアスベスト等の飛散による環境汚染に備えて、あらかじめモニタリング体制を整備しておくべきである。

府は、廃棄物処理関係団体との協力体制、市町村相互の協力体制等による府域での処理が困難な場合に備えた広域的な協力体制の確保に努めておく必要がある。

## (6) 管理化学物質<sup>※</sup>対策

東日本大震災において、有害な化学物質の流出が確認されており、消防法や高圧ガス法で規制対象となっていない有害な化学物質が原因となる死亡事故が発生している。

大阪は多くの事業所が所在し、工場・事業場と住宅が混在している地域もあることから、事業所における有害な化学物質の管理の強化を促進するため、地域防災計画に管理化学物質災害対策を新たに規定することとし、府は、有害な化学物質の取扱事業者への管理体制の整備等に関する指導、意識啓発を行っていく必要がある。また、有害な化学物質の事故が発生した場合に備え、府・市町村・事業者の間での応急対応及び連絡通報体制を整備するなど、災害の未然防止・2次災害の拡大防止を図るべきである。

### ※管理化学物質

「大阪府生活環境の保全等に関する条例」に基づき、事業者による自主的な管理を促す対象として指定している有害な化学物質をいう（平成26年1月現在：602物質を指定）。消防法や高圧ガス法で対象とならない物質も含まれる。

## (7) 石油コンビナート災害対策

大阪では、石油コンビナート等災害防止法に基づき、大阪北港地区、堺泉北臨海地区、関西国際空港地区、岬地区の4地区が特別防災区域に指定されていることから、大阪府石油コンビナート等防災計画（以下、「コンビナート防災計画」という。）を策定し、災害の未然防止・拡大防止に向けた取組みを実施している。

これまでは、被害が特別防災区域に限定されるとの認識の下、個別事業者による災害対策が中心となり、経済被害までは十分に想定してこなかった。しかし、大阪府石油コンビナート等防災本部（以下、「防災本部」という。）に設置された地震・津波被害想定等検討



部会の第一次報告（平成 26 年 1 月 21 日）によれば、レベル 2 の地震・津波に対する被害想定について、最新の知見に基づき検討した結果、地震によるスロッシングによって、堺泉北地区で約 1 万 2 千 kl の石油類の溢流が、津波によるタンク移動によって、堺泉北臨海地区で約 5 千 kl、大阪北港地区で約 2 万 7 千 kl の石油類が流出することが明らかとなった。

また、火災や爆発が他の施設に連鎖し、複数の災害が複合して発生することが想定されることから、個別事業者の対応だけでは制御不能となり、被害が特別防災区域内に留まらず、周辺の地域にまで及ぶこと、さらには国の存立にかかわる経済被害をもたらす危険性があることなど、これまでの認識をパラダイムシフトする必要性を指摘している。

防災本部では、当該報告を踏まえ、コンビナート防災計画の修正を行い、順次、必要な対策を講じつつ、今後明らかになる新たな知見を踏まえ、引き続き、被害想定等の検討を実施し、コンビナート防災計画の更なる修正を行うこととしている。

地域防災計画としても、特別防災区域を超える周辺の地域住民に対して、リスクコミュニケーションのあり方や避難対策等について対策を講じていくことが重要であることから、コンビナート防災計画の見直しや、その対策との整合性を図りつつ、府、市町村、事業者、関係機関が連携して具体的な検討を進める必要がある。

## IV 国に対する要請

国会においては、南海トラフ巨大地震対策の加速化と抜本的な強化を図るため、「南海トラフ巨大地震対策特別措置法」が成立した。今後、各防災機関が一丸となり、スピード感をもって対策を進めていくためには、国等が策定する緊急対策推進基本計画や南海トラフ巨大地震対策大綱等の早期策定とともに、その内容が極めて重要となる。

首都圏とともに、我が国の成長を支える大都市・大阪の重要性をしっかりと認識した上で、国家的観点から必要な対策を講じていくことは、府域の被害軽減にとどまらず、国家としての発展を考える上で欠かせないものである。そのため、国は、緊急対策推進基本計画等の作成にあたって、災害対策等検討部会で明らかにした被害想定の結果等を十分に反映した内容とすべきである。

また、火災や地下施設を有する大規模駅周辺ビル群の浸水、宅地等の液状化、長期湛水等、新たな知見に基づく対策が必要とされる課題について、国は、引き続き積極的な検討を行い、防災機関に対して、適切な実施方法等を示すこととし、とりわけ、液状化による防潮堤や河川護岸の沈下対策、密集市街地対策等、急務の課題については、国費の拡充や地方債の特別措置、老朽空き家の除却に関する税制活用等の必要な措置を実施していくよう、強く求める。

なお、地域防災計画は、災害対策基本法により、防災基本計画に基づくとともに、防災業務計画との整合を図ることが規定されており、また、現行の法令・財源・広域調整等の国の仕組みにも、さまざまな分野において規定があるため、地域防災計画の修正等、地域が独自の取組みを進めるには、おのずと限界がある。

そのため、国は、危機管理体制の広域連携、応急対応時に阻害要因となる規制の特例措置等の適用、津波避難ビル等に係る民法717条（民間施設使用時の土地の工作物等の占有者及び所有者の責任）の適用除外等について、大阪府防災会議をはじめ各防災機関からの意見を聴くなどして、早急に検討を行い、必要な対応を実施すべきである。

（課題と考える主な国の仕組み）

### 【危機管理体制等】

- 危機管理体制における広域連携協力体制の具体化
- 災害緊急事態の布告に伴う判断基準や手続きの明確化
- 応急対応時に阻害要因となる規制の特例措置等の適用  
（一般車両の利用制限、道路啓開等における放置自動車やがれきの撤去〔私有財産処理の事後承諾〕等）
- 災害時における民間が有するビッグデータの活用
- 災害時における在住外国人の被災情報の収集や安否確認の方法の整備
- 復旧、復興時の公共事業等実施に備えた体制整備
- 長周期地震動に関する国の新たな知見の早期公表

### 【災害物資・避難等】

- 全国的な視点に立った災害物資の備蓄や輸送手段の確保策
- 津波避難ビル等に係る民法 717 条（民間施設使用時の土地の工作物等の占有者及び所有者の責任）の適用除外
- 東日本大震災の教訓を踏まえ、実態に即した災害救助法の見直し
  - 現金給付
  - 応急仮設住宅の着工期間延長
- 国際緊急援助の受入れ体制の整備
  - 平常時から、被災地域のニーズを把握し、人員や物資を配置するマッチングシステム
  - 災害救助犬の検疫・通関の簡素化

### 【事業者支援】

- 事業者が自ら行う防災投資の積極的支援
  - 不採算部門の防災投資に対して、民間事業者のインセンティブとなる支援策の検討
- 石油コンビナートに対する技術的・財政的支援

## V 附帯意見

災害対策等検討部会では、南海トラフ巨大地震対策の方向性を検討し、地域防災計画の修正に向けた意見を取りまとめたが、大規模災害は地震に限ったことではない。近年、我が国に大きな被害を与えている都市型豪雨や大型台風等の大規模な自然災害に対しても、早急に必要な対策を講じていくことが求められている。

これらの事象については、新たな知見に基づく対策が必要とされる課題であることから、その知見が明らかになった時点で詳細な検討を行い、地域防災計画、災害等応急対策実施要領等を修正していくべきではあるが、言うまでもなく、自然災害はいつ発生するか分からない。

そのため、新たな知見の結果を待つまでもなく、現在の知見に基づき対応が可能な対策から順次取り組んでいくことが重要であり、大阪府防災会議は、南海トラフ巨大地震対策を踏まえた今回の計画修正と合わせて、避難指示体制や水害減災対策の強化等について修正を行うこととし、各防災機関はしっかりと対策を講じていくよう、附帯意見を付記しておく。

(主な修正項目)

### 【避難指示体制の強化】《国・府・市町村》

- タイムライン等の最新の知見を参考にした大阪府版避難勧告等の判断・伝達マニュアル及び作成ガイドラインの改訂【再掲】
- 特別警報の設定と情報伝達の整備
- 市町村長による屋内での待避等の安全確保措置
- 市町村長から知事や指定行政機関の長への避難指示に係る助言要請
- 避難指示の迅速な助言を得られるよう連絡調整窓口等の事前準備
- 登録携帯へのメールや音声対応、テレビの文字放送等を活用した住民への周知【再掲】
- 安全性を確認した避難勧告の解除【再掲】

### 【水害減災対策等の強化】《府・市町村》

- 浸水想定区域における円滑かつ迅速な避難
  - 浸水想定区域内の大規模工場等の名称及び所在地の明示と住民への周知
  - 地下街等の所有者又は管理者による避難確保・浸水防止計画の策定等
- 水災に対する防災訓練の実施・指導
- 大規模盛土造成地の位置の把握、住民等への周知
- 「造成宅地防災区域」の指定等の検討

### 【竜巻注意情報】《府》

- ポータルサイト（おおさか防災ネット）のホームページやメールでの竜巻注意情報の提供

(参考)

《委員名簿》

【委員】

部会長 河田 惠昭（関西大学社会安全研究センター長 教授）  
井合 進（京都大学防災研究所 教授）

【専門委員】

岩田 知孝（京都大学防災研究所 教授）  
亀田 健二（関西大学政策創造学部 教授）  
近藤 民代（神戸大学大学院工学研究科 准教授）  
高橋 智幸（関西大学社会安全学部教授）  
矢守 克也（京都大学防災研究所教授）

《審議経過》

	開催日	主な検討事項
第1回	平成24年11月21日	(1)南海トラフ巨大地震に係る地震と津波の設定 (2)大阪府地域防災計画（課題整理①）
第2回	平成25年6月6日	(1)南海トラフ巨大地震による津波浸水想定等① (2)被害想定を検討手法 (3)大阪府地域防災計画（課題整理②）
第3回	平成25年8月8日	(1)南海トラフ巨大地震による津波浸水想定等② (2)府域の被害想定のお考え方①（人的被害・建物被害）
第4回	平成25年10月30日	(1)大阪府域の被害想定①（人的被害・建物被害） (2)府域の被害想定のお考え方② （ライフライン等施設被害・経済被害） (3)大阪府地域防災計画（基本方針等）
第5回	平成26年1月24日	(1)大阪府域の被害想定②（ライフライン等施設被害・経済被害） (2)大阪府地域防災計画（報告書取りまとめ）