

大阪市防災会議 会議録

日 時：平成23年1月31日(月) 10:30～12:00

場 所：大阪市中心公会堂 大会議室

議 題：(1)大阪市地域防災計画の修正について

(2)「大阪駅周辺における大規模災害時帰宅困難者対策」の報告

事務局(打明)

お待たせいたしました。ただいまから大阪市防災会議をはじめさせていただきます。わたくし、本日の司会を努めさせていただきます、大阪市危機管理室長の打明でございます。どうぞ、よろしくお願い申し上げます。

会議開催の前に、ご報告事項がございますのでご報告させていただきます。

まず、委員皆様の出席状況ですが、当会議は、「大阪市防災会議運営要綱」第2条第2項の規定により、会議の成立には過半数の委員の出席が必要となりますが、お手元の出席者名簿のとおり、委員総数49名のうち、現在47名のご出席をいただいておりますので、本防災会議は有効に成立しておりますことをご報告申し上げます。

次に、昨年10月1日付けで大阪市防災会議条例を改正し施行いたしました。

内容は、お手元の資料のとおり、大阪市防災会議条例第3条7号に「市長が防災上認めるもの」を追加しました。

阪神・淡路大震災以後、地域や事業所、各団体におかれましては、積極的に自主防災活動を展開されておられます。

この自主防災活動抜きでは、本市の防災体制は成り立たないものであり、本会議に参画していただき、御意見をいただくために、改正したものでございます。

この改正により、大阪市内部の委員5名が退任し、新たに地域、事業所、団体のご代表様にご就任いただいております。

ご紹介申し上げます。

大阪市自衛消防連合協議会会長の瓜生卓郎様でございます(同委員起立して一礼)。

大阪市地域振興会より此花区地域振興会会長の宮川晴美様でございます(同委員起立して一礼)。

社団法人大阪府看護協会会長の豊田百合子様でございます(同委員起立して一礼)。

近畿百貨店協会より株式会社大丸松坂屋百貨店・業務本部コスト構造改革推進部施設保安担当部長の三好茂様でございます(同委員起立して一礼)。

女性防火クラブ副会長の田宮清子様でございます(同委員起立して一礼)。

以上の皆様に新たに委員に就任いただき、今回よりご出席いただいておりますので、ご報告いたします。

委員にご就任いただいております皆様につきましては、お手元委員出席者名簿のとおり

でございます。名簿をもちましてご紹介とさせていただきますのでよろしくお願いいたします。

また、本日は3名の方が傍聴されておりますので、ご報告申し上げます。なお、本日の会議は「審議会等の設置及び運営に関する指針」に基づき、公開としており、報道関係機関の方が見えられております。

続きまして、お手元にお配りしている資料の確認をさせていただきます。

上から順に、

- ・大阪市防災会議条例改正 新旧対照表
- ・「議事次第」
- ・「委員名簿」、「出席者名簿」及び「配席図」
- ・「大阪市地域防災計画の修正（議案）」
- ・「大阪市地域防災計画の修正（報告）」
- ・「大阪市地域防災計画修正（案） 震災対策編 新旧対照表」
- ・「大阪市地域防災計画修正（案） 風水害等対策編 新旧対照表」
- ・「大阪市地域防災計画修正（案） 東南海・南海地震防災対策推進計画新旧対照表」
- ・大阪駅周辺における大規模災害時帰宅困難者対策検討会概要及び報告書 Ver.1、リーフレット2種類
- ・パワーポイント（印刷）

の14点でございます。

お手元の資料に不足はございませんでしょうか。不足がございましたら、事務局までお申しつけ下さい。

それでは、ただ今から、大阪市防災会議を開催いたします。開会に際しまして、大阪市防災会議会長であります、平松大阪市長よりご挨拶申し上げます。

平松会長

本当に寒い朝でございます。大阪は氷点下のようでございます。委員の皆様方にはお寒い中、御多用のところご出席いただきましたことを感謝いたしますとともに、平素から、大阪市の防災行政をはじめ市政の推進に、格別のご支援、ご協力賜り、心から厚くお礼申し上げます。

つい先日、大阪湾を震源とする震度3の地震がありました。お感じなった方がほとんどだと思います。私は大阪湾に面した南港にいましたので、揺れとともに阪神・淡路大震災を想起するという感覚もありました。

また、ご存知のとおり九州の新燃岳が噴火するということがございました。

行政としてこういった防災面でしっかりとした基準や方向性、さらには市民の協力をどうやって得られるのか、市民には住んでおられる方々だけでなく、勤めておられる方々も当然含まれるものだと思っております。

本市では、阪神・淡路大震災を教訓に平成9年度に地域防災計画の抜本的見直しを行いました。以降、6回の防災会議を開催し社会情勢の変化などに対応して防災計画の修正を行ってまいり、平成20年3月には、上町断層帯による地震の被害想定を見直しました。このように防災対策の充実・強化を図る地域防災計画「震災対策編」の修正を行うなど、弛むことなく災害に強いまちづくりに力を注いでおります。

本日の防災会議では、地域防災計画の改定として、市域に大きな揺れを伴わない地震や遠地地震による津波への対応等について、皆様にご審議いただきたいと思っております。また、この間、重点的に取り組んでまいりました災害時帰宅困難者対策の取組について報告いたしますとともに、これからの方向性等についてご意見を賜りたいと思っております。

これから皆様には、やはり災害は起こるという想定のもとで我々は対策をとる、いつ起こるか分からないことにどれだけ有効な対策を備えることができるのかということについて、忌憚のないご意見をよろしくお願いたします。

事務局（打明）

ありがとうございました。

それでは、大阪市防災会議の議長につきましては、「大阪市防災会議運営要綱」第2条第1項の規定によりまして、大阪市防災会議の会長が議長となると定められております。会長であります平松市長に、議長をお願いいたします。よろしくお願いたします。

平松会長

それでは、「防災会議運営要綱」に基づきまして、私がこの会議の進行役を務めさせていただきます。

ただいまから、議事に入らせていただきます。

本日は、災害対策基本法第42条第1項に基づき作成する「大阪市地域防災計画」の修正について、皆様にご審議いただきます。本案件につきましては、「災害対策基本法第42条」及び「大阪市防災会議条例第2条1項」の規定に基づき、議決案件となっております。それでは、事務局から説明させていただきます。

事務局（池上）

議案、「震度3以下の地震または遠地地震による津波発生時の対応」について説明いたします。

平成22年2月28日のチリ中部沿岸の地震による津波注意報が発表された際、本市では、現在の地域防災計画に、揺れを伴わず津波が発生する津波地震や遠地地震による津波への対応が明記されていないため、警戒本部を設置し全区で警戒にあたりました。この対応を踏まえ、今回、地域防災計画に、「震度3以下の地震または遠地地震による津波発生時

の本市の取るべき組織体制及び動員体制」について明確にしていきたいと思います。

議案資料の裏面に、「組織体制及び動員体制」の詳細について記載しておりますが、概略を説明いたします。「津波注意報発表時」には、情報連絡体制とし、関係6所属及び湾岸6区による体制といたします。「津波警報発表時」には、危機管理監を本部長とする警戒本部を設置し、全所属、湾岸及び河川に防潮堤のある区の10区による体制といたします。「大津波警報発表時」には、副市長を本部長とする緊急本部を設置し、全所属・全区により対応していきたいと思います。

計画の修正につきましては、「震災対策編」「風水害等対策編」「東南海、南海地震防災推進計画」に項目を追加していきたいと思います。

議案の説明は、以上です。

平松会長

それでは、本案件につきまして、ご質問、ご意見等がございましたら、お受けして参りたいと存じます。いかがでしょうか。

(発言なし)

無いようですので、原案どおりご承認いただくということで、よろしいでしょうか。

(「異議なし」の声)

本案件につきまして、原案どおりご承認とさせていただきます。

それでは、続きまして、「その他の修正事項」につきまして、事務局から報告いたします。

事務局(池上)

報告案件について、一括して説明します。

1ページの報告1「大阪市災害時要援護者支援計画策定に伴う修正」についてですが、災害時の要援護者への対応について、本市では、要援護者自身、自主防災組織、大阪市のそれぞれが担う事項をまとめ、平成21年11月に「大阪市災害時要援護者支援計画」を策定いたしました。

この災害時要援護者支援計画を推進するため、地域防災計画の「自主防災組織の育成」の項目に、「要援護者支援の取組を行うための具体的な組織体制の構築」について明記します。

その他の事項ですが、「収容・一時避難所の整備」の項目には、要援護者のための福祉避難所をあらかじめ指定しておくことを明記するとともに、「勧告・指示の伝達方法」「避難の誘導及び移送」及び「要援護者への対応」の項目には、自主防災組織や福祉関係団体、ボランティア組織などの協力を得ながら、災害発生時における要援護者の安否確認、救出、救護に関する体制づくりなどを行うこと及び本市の果たすべき役割について明記します。

次に、2ページの報告2「咲洲地区における東南海・南海地震津波浸水予測図の追加」についてですが、昨年、府市合同で咲洲地区の防災機能について確認したところ、津波の影響について詳細に検討することになりました。これを受け、航空測量により咲洲の地形

を詳細に把握した上、津波浸水シミュレーションを実施し、得られた浸水予測図及び対策案を昨年8月に公表しており、今回、地域防災計画に浸水予測図を追加いたします。

3ページに、浸水予測図を掲載しております。水色で示した箇所が津波による浸水の恐れのある箇所であります。

上段の図のとおり、現状では住宅地区への浸水はありませんが、道路の一部が冠水する恐れがあります。このため、下の図に示していますように、現在設計を進めている津波防護施設を設置することにより、道路への浸水を防ぎます。

4ページ上段の報告3「東除川の浸水想定区域図の追加」についてですが、「大阪府版 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を踏まえ避難勧告基準を設定しており、浸水想定区域図を地域防災計画の「風水害等対策編」に追記してまいります。

4ページ下段の報告4「緊急通報システムの本格稼動に伴う情報伝達系統の整理」についてですが、以前は、時間外における情報伝達は、電話連絡を基本としておりました。平成21年4月に気象庁の注意報・警報発表と連動したメールが所定の職員に対し、自動配信されるよう緊急通報システムを整備し、現在、迅速で正確な通報システムを確立・運用しております。今回、現状に沿うよう、地域防災計画の「市部署の参集情報の伝達系統」を修正するものであり、5ページに情報伝達系統図の修正の例を記載しております。

報告案件の主なものは、以上の4案件であります。

これ以外に、文言等の修正を行っており、お配りしている「大阪市地域防災計画」(案)の「震災対策編」「風水害等対策編」「東南海・南海地震防災対策推進計画」～新旧対照表～に記載しております。

組織改正などに伴う修正であり、個々の説明は省略させていただきますので、よろしくお願いたします。

報告案件の説明は以上であります。

平松会長

本件につきまして、何かご質問、ご意見等、ございますか。

(発言なし)

よろしいでしょうか。ご発言が無いようですので、「(1)大阪市地域防災計画の修正」についての報告を終わらせていただきます。

続きまして、大阪市が重点的に実施している「大阪駅周辺における大規模災害時帰宅困難者対策」につきまして、事務局からご報告させていただきます。

事務局(池上)

本市は、帰宅困難者の対策として、平成21年7月から「大阪駅周辺における大規模災害時帰宅困難者対策検討委員会」を設置し検討を進めてまいり、このたび取りまとめをいたしましたので、報告書の概要をもとに説明させていただきます。資料につきましては、A4、1枚の「大阪駅周辺における大規模災害時帰宅困難者対策検討会」報告書バージョ

ン1の概要およびA4、ヨコ綴じの「大阪駅周辺における大規模災害時帰宅困難者対策検討会報告書バージョン1」をお手元にお配りしております。なお、説明につきましては、パワーポイントでご説明させていただきます

まず、帰宅困難者の定義についてご説明いたします。大阪市内では、上町断層帯地震などの大地震が発生した場合、交通機関が運行を停止することにより、速やかに帰宅できない「帰宅困難者」が多数発生することが予想されます。本市の地域防災計画においては、この「帰宅困難者」を次のように定義しております。まず、帰宅距離が10キロメートル以内の方は、全員が徒歩で帰宅ができるとしてあります。また、帰宅距離が20キロメートル以上の方は、全員が徒歩で帰宅できないとしてあります。帰宅距離が10キロメートルから20キロメートルの方は、帰宅距離が1キロメートル増えるごとに1割ずつ徒歩帰宅できる方が減っていくとしてあります。

さきほどの定義をもとに、平日の昼間に上町断層帯地震が発生した場合を想定して計算いたしますと、大阪市内全体で、約90万人の帰宅困難者が発生することが想定されます。

大阪駅周辺における帰宅困難者については、検討会においてJR西日本、阪神電鉄、阪急電鉄、大阪市交通局のご協力を得て分析した結果、平日午後2時から3時の間が最大で約20万人と推計されました。内訳は、企業関係者が約11万人、買い物客等が約8万5千人、学生等が約5千人でありました。

この検討会には、国土交通省、大阪府、をはじめ行政関係11機関、鉄道事業者、大阪駅周辺の地下街、百貨店、大規模ビルなどの民間企業者14社のご参加を得てスタートしました。以後、本市の周辺都市のご意見も頂戴したく、尼崎市、伊丹市、高槻市、枚方市、豊中市、吹田市の6市にもオブザーバーとして参画していただきました。検討の進め方ですが、「とどまる」「ともに働く」「無事に帰す」「地域で保護」の4つをテーマとして、それぞれの課題抽出とその対応策を検討してまいり、帰宅困難者への対応計画として「報告書バージョン1」をとりまとめました。

それでは、検討会の報告書について、これら4つのキーワードに沿って、説明してまいります。まずは、1つ目のキーワードである「とどまる」であります。ここでは大地震が発生した直後において、特に民間企業のすべき対策についての啓発をおこなうとともに、従業員一人ひとりの日頃からの対策についても啓発をおこなうことを掲げてあります。大地震が発生した直後では、鉄道機関が運行を停止し、ターミナルなどでは大きな混乱が予想されます。この混乱を防ぐためには、「むやみに一斉帰宅をしない」ことが、何より重要になります。このため、民間企業等の各事業者では災害発生直後において、従業員を一斉に帰宅させないための備えとして、事業者としてすること、従業員それぞれがすることを日頃から研修などにより周知することが重要となります。各事業者においては従業員のための水や非常食、トイレなどの確保も必要となります。また、個人における対策として、家族の安否確認の方法や徒歩による帰宅のための情報・支援場所の確認、長距離の徒歩での帰宅に備えたスニーカーの用意、お菓子を机に置いておくなどすれば非常食代わりになるなど、日頃からの備えが大切となります。この検討会では、できることから実施に移し

ていくということで、いま述べました対策を啓発するために、企業で行うこと、個人で行うことを説明したリーフレットを作成配布しました。また、企業の集まる場を利用させていただき、研修会も開催し啓発に努めております。

2つめのキーワードは「ともに働く」であります。災害が発生した場合、多くの帰宅困難者が発生するため、迅速かつ的確な対応をする必要があることから、帰宅困難者対策を考えていくうえでは、民間企業の協力は不可欠であります。また、民間企業としては、それぞれの防災計画や事業継続計画（ビシーピー）を確認するとともに、帰宅困難者対策とあわせて、社員等への周知や研修を行う必要があります。さらに自己の会社の安全を図りつつ、一時滞留者や帰宅困難者に対し、できる範囲で人的や物的な支援を行うとともに、一時滞留スペースの提供、情報発信などに取組む必要があります。そこで「協議会」を平成23年度早期に立上げ、平時には防災計画や企業ごとにできる協力内容の確認などを行い、災害時には企業等が「できること」を実行していただくようにしてまいります。この検討会にご参加いただいた多くの企業関係者から、協議会への参加の意思を示していただいております。一例として、JR西日本からは一時滞留場所の提供を、百貨店からは食料の提供を申し出ていただいております。これら方々を核としまして、会員を増やしてまいり、組織的、継続的な活動を行っていくことを目指してまいります

3つ目のキーワードは「地域で保護」であります。ここで言います地域とは、よく使われます、小学校区や地域振興会の地域を指すものではなく、大阪駅周辺の地域を指しています。ここでは、観光や買い物で来られた方々で、全くの無防備な方々を保護することをメインに考えております。具体的には、協議会に参画していただいております企業の皆さんにご協力いただける、一時滞留スペースの提供、食料等の配布、誘導、交通情報の提供などの人的支援を実行することです。協議会のメンバーが中心となり帰宅困難者を支援する体制を構築します。大阪駅北地区においても、今後の開発に伴い、行政と周辺事業者が連携し、帰宅に必要な情報や食糧等を提供する支援場所を確保してまいります。また、高い安全性を有する屋内施設を一時滞留スペースとするとともに、今後、帰宅困難者も使用することができる下水道直結の仮設トイレを設置することを予定しております。

最後4つめのキーワードは「無事に帰す」であります。「無事に帰す」には、交通機関による帰宅と、徒歩による帰宅の2つに対する支援があります。鉄道が復旧するまでの代替輸送手段の確保を行うために、災害時に関係機関や関係団体と迅速な連絡をとり、円滑な調整を図ることができるよう、あらかじめ枠組みを構築しておくことが必要となります。基本は大阪港から、阪神間のできるだけ近い港で交通機関が動いている港をピストン輸送することとしております。距離が短かければ短いほど、輸送人員も増えるからです。また、淀川の航路ですが、毛馬閘門で水位調整し大川と淀川間を通行できるようになっておりますが、大震災時に毛馬閘門が機能すれば、大阪、枚方間の輸送も行うことができます。輸送を行う事業者は、「近畿旅客船協会」傘下の事業者となりますが、これら輸送を行っていただくこととしておりますのは、今のところ、株式会社キャプテンライン、一本松海運株式会社、大阪水上バス株式会社の3社であり、各社の絶大なご協力を得ていることを申し添

えます。

こちらは、検討会報告書の末尾に添付しております大阪府内での体制としての「船舶による災害時輸送の情報連絡系統図」です。災害時の船舶運航、特に臨時航路につきましては、航路の安全確認、港の岸壁の使用状況等を総合的に判断して決めなければなりません、輸送認可も含め早期に運航できるように国土交通省近畿運輸局の全面的支援をいただき、情報を一元管理し輸送指示していただくこととなりました。

これは神戸の船舶が大阪へ応援に来ていただく系統図です。大阪港から外へ出て神戸方面へ運行できる船は、大阪には数多くありません。そこでできる限り輸送能力を上げるために、神戸にある船舶が応援に来ていただける体制を構築しました。システムは先ほどの大阪港の系統に準じております。この取り組みに際し、神戸市、神戸旅客船協会、国土交通省神戸運輸管理部の皆さんに多大なるご協力を得たものであります。

これは、先ほどの神戸からの応援に対して逆の立場の場合大阪から神戸へ応援するものであります。

バスの輸送ですが、まず第一に、道路の被災状況の把握、復旧状況の把握が必要となります。そこで、大阪府警察や近畿運輸局自動車交通部、また、道路管理者である近畿地方整備局、大阪市建設局などと連絡を密にして行うこととしております。この情報をもとにバスによる代替輸送を行うこととしておりますが、大阪市交通局において大阪市内から井高野車庫、住吉車庫などの他市近隣の車庫への輸送と、可能であれば、市域を超えて他市のバスが乗降できる場所への輸送を考えております。

「無事に返す」では代替え輸送以外にも検討をしました。徒歩帰宅者への支援としましては、関西広域機構を通じて協定を結んでいるコンビニエンスストアなどにおいて飲料水やトイレの提供などの支援があり、その周知と震災時の帰宅方法などについて考える機会となるよう、今後とも大阪府と連携し広報、啓発に努めてまいります。また、周辺自治体において、上町断層帯から離れ被害が小さい場合には、徒歩帰宅者一時休憩場所の提供などの支援を行っていただくよう、大阪府や兵庫県を通じて要請を行っていくことにしております。ターミナルの混乱を防ぐとともに、滞留者の帰宅行動を支援するため、帰宅困難者に対して交通機関の情報を適切に発信していく必要があります、インターネット上の防災情報サイトである「おおさか防災ネット」と交通機関のホームページとリンクも念頭に、鉄道事業者やバス事業者と連絡を密にして、情報発信を行うこととしております。さらに、90万人の帰宅困難者は、大阪府下市町村、兵庫県、京都府、奈良県、和歌山県など広範囲の地域から来られています。平成21年度は大阪市内の企業にリーフレットを配布しましたが、22年度は駅ターミナルで大阪市へ来られる皆さんに、リーフレットを配布いたします。また、府、県を通じ、広く配布していくことも予定しております。このように検討会では、「とどまる」「ともに働く」「地域で保護」「無事に帰す」の4つのキーワードをもとに対応策をとりまとめ、報告書バージョン1としました。この秋には、この対応策に基づき訓練を実施し、その実効性を検証し、より効果的な対策をとりまとめまいります。また、帰宅困難者対策は広域的な対策であり、大阪市と大阪府だけでは困難な課題もあります。今

後4政令市と連絡を密にし、関西広域連合への提言や、この秋の訓練を合同で実施してまいりたいと考えております。

以上で、大阪駅周辺における大規模災害時の帰宅困難者対策検討会の報告書について、概要説明を終わらせていただきます。

平松会長

今、事務局からご報告いたしました件に関係しまして、先日京都で政令市による関西4都市市長会議の折に、この我々の帰宅困難者対策の取組をご説明申し上げたところ、すぐさま神戸市の矢田市長から、できるだけ早く、できればこの秋の訓練で、帰宅困難者のための訓練を4政令市で何らかの形で参加したいという前向きな発言がありました。

この間、大阪府域だけでなく関西で働いておられる方あるいは観光に来られている方についての対策というものを2年間かけ練り上げてまいりました。

この案件につきまして、ご質問、ご意見等がございましたら、お受けして参りたいと思います。いかがでございましょう。

(発言なし)

無いようございます。

本当にこの間、この報告書バージョン1を作るにあたりまして様々なご意見さらにはご提言、ご協力をいただいたことにお礼を申し上げますとともに、これをより広く周知徹底していく、何か起きたときにはこういう方法があるのですよということも含めて、我々は練り上げてきたつもりでございます。この秋にも訓練を予定しておりますが、これは大々的な訓練というよりも、まず一番集中するであろう大阪駅周辺という形で実施します。今後、4政令市の協力ということを踏まえ、訓練の形が変わる可能性もございます。その場合には皆様に周知させていただきたいと思っております。

ご質問、ご意見等ないようですので、報告を終わらせていただきます。

平松会長

以上をもちまして、本日の議題はすべて終了いたしました。

大阪市の防災対策全般につきまして、何かご質問、ご意見等、ございましたらお受けしたいと思っております。

ご発言が無いようですので、議事を終わらせていただきます。

防災関係機関の皆様方のご協力によりまして、防災会議を円滑に終了させていただくことができました。ありがとうございました。

今後も、防災関係機関の皆様方と連携し、市民の方々の生命や財産を災害から守ってまいりたいと思っております。引き続きご理解とご協力をお願いする次第でございます。

それでは、事務局にお返しいたします。

事務局(打明)

ありがとうございました。

皆様方におかれましては、今後も、引き続きお力添えを賜りますよう、お願い申し上げます。本日の会議を終了してまいりたいと存じます。

本日は、どうもありがとうございました。