

# 大阪市地域防災計画の修正案〔概要〕

## 【修正の背景】

東日本大震災の教訓と南海トラフ巨大地震の被害想定により明らかとなった公助の限界を踏まえ、防災対策の一層の強化・推進を図ることが必要

## 【修正の趣旨】

災害から自らを守るため、“個々の自立（自助）”、“個々が連携する体制（共助）”など、防災・減災につなげる仕組みの構築

「大阪市・市民・事業者等の責務と役割」を明確化し、それぞれが責務と役割を果たし、相互に連携を図りながら協力することにより、防災・減災対策を推進  
広域・甚大な災害に対するソフト・ハード両面を組み合わせた対策の推進

### 修正に際して考慮すべき、国等動向

#### 法改正等により考慮すべきポイント

- ・東日本大震災を踏まえた、災害対策基本法の改正（H25.6）  
「自助・共助・公助の促進」  
「被害の最小化、迅速な回復（減災）」を基本理念とする  
避難行動要支援者に対する避難支援体制の確保 など
- ・近年頻発する水害等を踏まえた、水防法の改正（H25.7）  
浸水想定区域内の地下街、高齢者等利用施設、大規模工場等における自主的な避難確保・浸水防止の取組促進 など
- ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（H25.12）  
避難場所や避難経路、津波からの防護、円滑な避難の確保、防災訓練に関する事項を定めた推進計画の作成 など

#### 「大阪府地域防災計画」の修正（H26.3）

##### 基本理念を「減災」と規定し、「命を守る・つなぐ」ことに重点

- ・危機管理体制の再構築
- ・自助・共助の充実
- ・「逃げる」ための対策の総合化
- ・迅速な復旧・復興
- ・大阪特有のリスクへの対応 など

#### 南海トラフ巨大地震による精緻な被害想定

##### 市内の広範囲での津波浸水、広域・甚大な人的・物的被害

- ・津波浸水域  
市域の約32%が津波により浸水
- ・人的・物的被害  
約12万人（早期避難率が低い場合）の死者（うち津波による死者11.9万人）  
約8万棟の全壊建物  
約82万人の避難所生活者  
約90万人の帰宅困難者
- ・ライフライン被害  
約267万人が断水（翌日には45%まで回復）  
約81万件が停電（翌日には15%まで回復）  
約500か所で道路被災

## 大阪市地域防災計画の修正（平成26年10月修正予定）

「大阪市地域防災計画」に位置付け、本市防災体制の更なる充実を図る。

南海トラフ巨大地震における被害想定結果等を踏まえた、本市の主な取組み

「公助の限界」が示されたことによる「自助・共助」の取組み強化

「多様な災害からの避難」を優先した取組みの強化

大阪市特有の災害リスク（帰宅困難者対策、地下空間浸水対策 等）への取組み強化

「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」に基づく、「推進計画」の作成

#### 自助・共助の取組みの促進

- 【充実】1. 区の特성에 応じた「区地域防災計画」の作成
- 【新規】2. 地域の特性に 応じた「地区防災計画」の作成支援
- 【充実】3. 自主防災組織の育成
- 【充実】4. 防災知識の普及・啓発、防災訓練の促進  
【充実】・地域防災リーダーの育成  
【充実】・地域防災活動アドバイザー等の派遣
- 【充実】5. 避難行動要支援者対策の促進 など

#### 避難体制の充実

- 【充実】1. 避難勧告基準の見直し等
- 【充実】2. 情報連絡体制の充実（災害情報、避難情報など）
- 【充実】3. 災害に 応じた安全な避難場所等の確保  
【新規】・避難場所・避難所の安全性の検証
- 【充実】4. 避難所運営における多様な主体の参画
- 【充実】5. 備蓄品目の充実 など

#### 本市防災体制の充実

- 【充実】1. 災害時動員体制の強化
- 【充実】2. 津波に対する防ぎよ実施体制の強化
- 【充実】3. 本市BCP（業務継続計画）の作成
- 【充実】4. 防災訓練（震災訓練・水防訓練等）の充実 など

#### ハード対策の推進【充実】

- 1. 防潮堤等の耐震化の推進 : 地域特性に 応じた事業計画の策定・実行
- 2. 民間施設の耐震化・密集市街地対策の促進 : 耐震診断義務化建築物の耐震化促進（耐震改修促進法）  
地域特性に 応じた密集住宅市街地整備の推進
- 3. 災害時の交通ネットワークの維持 : 地下鉄等の津波浸水対策設備の強化、地震・津波に対する橋梁の安全性確認
- 4. 市設建築物の耐震化推進 : 避難所等に指定された施設の吊り天井脱落対策
- 5. ライフライン施設の耐震化 : 共同溝、電線共同溝の整備、上下水道の耐震強化 など

#### 帰宅困難者対策の推進

- 【充実】1. 大阪・難波・天王寺駅等をはじめとする、市内主要ターミナル駅周辺における帰宅困難者対策の推進 など
- 【新規】・帰宅困難者対策支援センター派遣による、ターミナル駅周辺事業者による「帰宅困難者対策協議会」等の設立支援
- 【新規】・「帰宅困難者対応マニュアル」の作成・検証

#### 地下空間浸水対策等の推進

- 【充実】1. 地下街管理者等による耐震性の確保及び津波浸水も考慮した「避難確保計画」の作成
- 【新規】2. 地下街・地下駅・接続ビルが連携した浸水対策の促進 など
- 【新規】・地下街・地下鉄・接続ビルによる「地下空間浸水対策協議会」の設立
- 【新規】・地下街等からの避難を優先したガイドラインの作成
- 【新規】・地下街管理者等が連携した防災訓練の実施

#### 中高層建築物対策の促進

- 【新規】1. 非構造部材の脱落防止対策、エレベーター閉込め対策 など

# 「大阪市地域防災計画」の主な修正内容について

各欄(下段)の「>」は、平成26年度の主な防災関連事業・施策などの取組事例を記載

自助・共助の取組みの促進	
<b>1. 区の特성에応じた「区地域防災計画」の作成【充実】</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>区は、各区の地域特性及び実状に応じて、市民・事業者・行政の責務、役割を明確にした区地域防災計画を作成し、その進捗状況を把握・公表する。(震災対策編 P4)</li> </ul>
<b>2. 地域の特性に応じた「地区防災計画」の作成支援【新規】</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民及び事業者は、共同して自発的な防災活動の推進に努め、必要に応じて自発的な防災活動に関する計画を作成し、地区防災計画の素案として大阪市防災会議に提案できる。(震災対策編 P4)</li> </ul> <p>災害対策基本法の改正(H25.6.21)により新たに定められ、地区居住者等が共同して行う防災活動に関する計画であり、地域防災計画と相まって地域の防災力向上を図ろうとするもの。同法にて、地区居住者等が防災会議に提案することができることとされている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 自主防災組織力向上コーディネーター、地域防災活動アドバイザーを地域等へ派遣</li> </ul>
<b>3. 自主防災組織の育成【充実】</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>本市は、多様な災害時においても、市民が自主的な活動ができる体制を整備する。</li> <li>本市は、市民等が災害発生時に地域の人々と互いに協力しあい、助け合い、行動できるよう、自主防災組織の育成を図る。(震災対策編 P88)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 地域防災リーダーの育成</li> <li>&gt; 自主防災組織力向上コーディネーター、地域防災活動アドバイザーを地域等へ派遣</li> </ul>
<b>4. 防災知識の普及・啓発、防災訓練の促進【充実】</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市民等や事業者は、災害時に自ら積極的に災害情報の収集に努める。(震災対策編 P117)</li> <li>本市は、市民が各自1週間分以上の生活物資を備蓄するよう普及啓発に努める。(震災対策編 P153)</li> <li>本市は、学校教育及び社会教育等、あらゆる機会を通じて市民等の防災意識の高揚と災害初動対応スキルの習得に努める。(震災対策編 P151)</li> <li>本市は、津波に対する知識の普及啓発に努める。(震災対策編 P155)</li> <li>教育機関は、住んでいる地域の特徴や過去の津波の教訓等について継続的な防災教育に努める。(震災対策編 P155)</li> <li>南海トラフ巨大地震防災対策に係る相談窓口の設置(震災対策編 P156)</li> <li>事業所等は、事業継続計画(BCP)の作成・運用に努める。(震災対策編 P158)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 地域防災リーダーの育成</li> <li>&gt; 自主防災組織力向上コーディネーター、地域防災活動アドバイザーを地域等へ派遣</li> <li>&gt; 防災ハンドブック、ハザードマップの作成・配布</li> </ul>
<b>5. 避難行動要支援者対策の促進【充実】</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>本市は、地域における自主防災組織による避難行動要支援者の避難支援の取組みが効果的に進展するよう自主防災活動の支援を行う。</li> <li>自助・共助・公助の役割分担の整理、自主防災活動への支援強化による地域防災力の向上を通じ、地域における避難行動要支援者対策の取組みを促進すべく「大阪市災害時要援護者避難支援計画(全体計画)」を改訂(震災対策編 P90、P142)</li> </ul> <p>災害対策基本法の改正(H25.6.21)により、国が「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(H25.8)」を作成したことを受け、既存の「大阪市災害時要援護者避難支援計画(全体計画)(H21.11)」を改訂することとしている。 なお、「大阪市災害時要援護者避難支援計画(全体計画)(H21.11)」は、国の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン(H18.3)」を受け策定しており、この計画により従前から「大阪市災害時要援護者名簿」を作成している。 (法改正により作成が義務付けられ、名称を「大阪市避難行動要支援者名簿」に変更する。)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; コーディネーター等を派遣し、自主防災組織の「避難行動要支援者支援計画」の作成などを支援</li> <li>&gt; 「避難行動要支援者支援計画」を作成するなど避難行動要支援者支援の基盤が整った地域からの要請に応じて、自主防災組織へ避難行動要支援者情報(区役所作成の「大阪市避難行動要支援者名簿」記載の情報)を本人の同意を得て提供</li> <li>&gt; 大阪府が利用する保有個人情報の項目に電話番号その他の連絡先を追記</li> <li>&gt; 大阪市災害対策本部避難行動要支援者支援班の立ち上げと調整体制の整備を図る</li> </ul>

避難体制の充実	
<b>1. 避難勧告基準の見直し等【充実】</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>津波に対する避難勧告基準の見直し等(震災対策編 P122~124) <ul style="list-style-type: none"> <li>津波警報・大津波警報が発表された場合に、17区に対して避難指示を発令</li> <li>地震に伴う堤防沈下等による浸水から市民等が安全に避難するための避難計画の策定</li> </ul> </li> <li>各河川氾濫に対する避難勧告基準の見直し(風水害等対策編 P45~49) <ul style="list-style-type: none"> <li>淀川、大和川、神崎川、安威川、寝屋川流域等における基準水位、避難勧告区域の見直し(避難勧告等実施要領の修正)</li> </ul> </li> </ul>
<b>2. 情報連絡体制の充実(災害情報、避難情報など)【充実】</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>本市、防災関係機関は、直ちに被害状況の把握及び応急対策の実施のための情報収集及び伝達活動を行う。また、収集した情報の確度や必要とする内容の異同を勘案し、適切な応急対策を実施する。(震災対策編 P61)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; デジタルMCA無線機、緊急速報メール、ラジオ放送、ソーシャルネットワークサービス(SNS)、衛星電話などの各種ツールや、公共情報モンス、かんさい生活情報ネットワーク、など様々なシステムを利用した情報伝達の整備</li> <li>&gt; 同報系防災行政無線の調査検討</li> </ul>
<b>3. 災害に応じた安全な避難場所等の確保【充実】</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難場所については、下記の施設を指定する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>被災が想定されない安全区域内に立地する施設</li> <li>安全区域外に立地するが、災害に対して安全な“構造”、“避難者の受け入れ部分”、“避難経路”を有する施設</li> <li>災害発生時に迅速に避難場所の開設を行うことが可能な管理体制等を有する施設(震災対策編 P125~127)</li> </ul> </li> <li>避難所については、下記の施設を指定する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>被災者を滞在させるために必要となる適切な規模を有する施設</li> <li>速やかに被災者等を受け入れることが可能な構造又は設備を有する施設</li> <li>想定される災害による影響が比較的少なく、災害救援物資等の輸送が比較的容易な場所にある施設</li> </ul> </li> </ul> <p>上記に加え、福祉避難所については下記事項も勘案して指定する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>バリアフリー法等に基づいた施設の整備</li> <li>避難所生活に支障がない移動ルートの確保 など(震災対策編 P128~130)</li> </ul> <p>災害対策基本法改正の趣旨 改正前の災害対策基本法では、避難場所又は避難所の指定等に関して、津波や水害等の際、住民が災害想定区域内にある避難所に避難した結果、かえって危険が生じた事例があったことなどを踏まえ、安全面の観点から、それぞれの異常な現象の種類ごとに、当該災害の危険から緊急に逃れるための避難場所を指定し、これを住民等に周知することにより、より円滑かつ安全な避難を促進しようとするもの。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 想定される災害(地震火災、河川氾濫、津波浸水等)に対して、既存の避難場所(広域避難場所、一時避難場所、津波避難ビル、水害時避難ビル)、避難所(災害時避難所、福祉避難所)の安全性を検証・広報</li> <li>&gt; 南海トラフ巨大地震の津波浸水想定を踏まえ、17区において津波避難ビルを確保</li> </ul>
<b>4. 避難所運営における多様な主体の参画【充実】</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難所の運営において、男女共同参画を推進するとともに、高齢者、障がい者、男女のニーズの違い等、多様な視点に配慮する。(震災対策編 P133)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 「避難所運営マニュアル」の見直し</li> </ul>
<b>5. 備蓄品目の充実【充実】</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>南海トラフ巨大地震の被害想定を踏まえ、避難者に対する生活関連物資の備蓄や災害時の要配慮者へ配慮した備蓄計画について、大阪府など関係機関とともに連携し策定する。</li> <li>備蓄物資については、要配慮者や男女等のニーズの違いに配慮し、ニーズに応じた品目の拡大を図る。(震災対策編 P251)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 多様なニーズに配慮した備蓄品目の拡充</li> <li>&gt; 津波等にも配慮した備蓄物資の保管場所の見直し</li> </ul>



## 本市防災体制の充実

### 1. 災害時動員体制の強化【充実】

- ・震度5強時における動員体制を拡充 (震災対策編 P56)  
震度5強時においても、震度6弱以上時と同様に直近参集者の動員を行う。
- ・「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」における体制の充実 (震災対策編 P44)  
津波の避難勧告基準の見直しと同様に、津波警報時の動員体制を全区・全局とする。
- ・暴風警報時の動員体制の拡充 (風水害等対策編 P28)  
台風等事前に災害が予想できる場合及び暴風警報発表時の動員体制を整備
- ・特別警報発令時の動員体制の整備 (震災対策編 P44、P55)(風水害等対策編 P27)

### 2. 津波に対する防ぎょ実施体制の強化【充実】

- ・基本方針  
比較的発生頻度の高い一定程度の津波(レベル1:東南海・南海地震)に対しては、人命保護に加え、住民財産の保護、地域の経済活動の安定化、効率的な生産拠点の確保の観点から、防潮堤の整備等を進める。  
最大クラスの津波(レベル2:南海トラフ巨大地震)に対しては、住民等の生命を守ることを最優先として、住民等の避難を軸に総合的な対策を講じる。
- ・防潮扉等の津波防災施設の操作や避難誘導等、津波防ぎょ実施体制の充実 (震災対策編 P220~222)
  - 勤務時間外における防潮扉・水門閉鎖要員の確保
  - 集中監視システムによる防潮扉等開閉状況の監視

### 3. 本市BCP(業務継続計画)の作成【充実】

- ・業務継続計画(BCP)の作成、運用、検証訓練の実施 (震災対策編 P59~60)
  - 業務継続計画(BCP)の「全市版」「区・局版」の作成

### 4. 防災訓練(震災訓練・水防訓練等)の充実【充実】

- ・大阪府やその他の関係機関と協力した防災訓練をはじめ、市や区を中心とした防災訓練、自主防災組織を中心とした防災訓練の実施 (震災対策編 P161~164)
  - 大阪市総合防災訓練、大阪市震災総合訓練、区震災訓練、津波防災訓練、大阪880万人訓練 など

## 帰宅困難者対策の推進

### 1. 大阪・難波・天王寺駅等をはじめとする、市内主要ターミナル駅周辺における帰宅困難者対策の推進【充実】

- ・国、府、市町村、事業者、関係機関が連携して検討を行い、帰宅困難者支援のガイドラインを作成するなど、実効性のある帰宅困難者支援の仕組みづくりを行う。 (震災対策編 P138~141)
  - 帰宅困難者対策支援コーディネーター派遣により、ターミナル駅周辺事業者による「帰宅困難者対策協議会」等の設立を支援
  - 「帰宅困難者対応マニュアル」の作成・検証

## 地下空間浸水対策等の推進

### 1. 地下街管理者等による耐震性の確保及び津波浸水も考慮した「避難確保計画」の作成【充実】

- ・大都市特有の災害リスクとして、地下空間における耐震性の確保とともに浸水対策の推進を図る。
- ・上町台地より西側にある地下街・地下道・地下駅の管理者は、津波による浸水に備え、避難が可能な接続ビル(津波避難ビル等)と連携した避難確保計画を作成するとともに、避難訓練等を実施 (震災対策編 P135)

### 2. 地下街・地下駅・接続ビルが連携した浸水対策の促進【新規】

- ・地下街等の所有者又は管理者は、地下出入口への止水板の設置、止水扉の設置や電動化等のハード整備を進める。
- ・地下街等の所有者又は管理者は、単独で又は共同して、避難確保計画(「避難確保・浸水防止計画」)を作成する。 (震災対策編 P136~137)
  - 地下街・地下鉄・接続ビルによる「地下空間浸水対策協議会」の設立
  - 地下街等からの避難を優先したガイドラインの作成
  - 地下街管理者等が連携した防災訓練の実施

## 中高層建築物対策の推進

### 1. 非構造部材の脱落防止対策、エレベーター閉込め対策【新規】

- ・本市は、下記項目について、民間建築物への普及啓発を図る。
  - 天井等の非構造部材の脱落防止等の落下物対策
  - 屋内収容物の転倒対策
  - 屋外設置物の適切な維持管理
  - エレベーターの耐震対策、閉じ込め防止対策
  - エスカレーターの脱落防止措置 (震災対策編 P215)

## ハード対策の推進【充実】

### 1. 防潮堤等の耐震化の推進 (震災対策編 167、181~183、222)

- 南海トラフ巨大地震の津波浸水想定を踏まえた防潮堤等耐震化の実施計画の策定・推進 (堤防耐震化推進プロジェクトチーム) など

### 2. 民間施設の耐震化・密集市街地対策の促進 (震災対策編 P207~211、214~215)

- 耐震診断義務化建築物の耐震化促進(耐震改修促進法)
- 地域特性に応じた密集住宅市街地整備の推進(密集住宅市街地整備推進プロジェクトチーム)など

### 3. 災害時の交通ネットワークの維持 (震災対策編 P136、P167~P168)

- 地下鉄等の津波浸水対策設備の強化
- 地震・津波に対する橋梁の安全性確認 など

### 4. 市設建築物の耐震化推進 (震災対策編 P165)

- 市設建築物の耐震化
- 避難所等に指定された施設の吊り天井脱落対策 など

### 5. ライフライン施設の耐震化 (震災対策編 P134、167、184、188~190、212)

- 共同溝・電線共同溝の整備
- 上水道施設の耐震強化
- 下水道施設の耐震強化 など