

令和4年度

包括外部監査の結果報告書

大阪市包括外部監査人

弁護士 川下 清



# 目 次

第1部 監査の概要	1
第1章 監査の主体	1
第1 監査の種類	1
第2 包括外部監査人	1
第3 包括外部監査人補助者	1
第2章 監査の客体	1
第1 特定の事件	1
1 事件名	1
2 利害関係	1
第2 監査対象	1
1 対象とする事務事業	1
2 選定理由	2
3 対象部局	2
4 対象期間	2
第3章 監査の方法	3
1 基本方針	3
2 監査の視点	3
3 監査の手法	3
4 監査によって行う「指摘」と「意見」の意義	4
第2部 大阪市の防災事業の概要	5
第1章 大阪市の防災関連事業の概要	5
第1 大阪市防災・減災条例	5
第2 大阪市地域防災計画	5
第3 区地域防災計画	6
第4 地区防災計画	6
第5 大阪市強靱化地域計画	8
第6 大阪市地域防災アクションプラン	8
1 これまでの経緯	8
2 基本方針	8
3 アクション項目	11

第2章	大阪市の財政状況及び防災関連事業費	15
第1	大阪市の財政状況の概要	15
1	大阪市の一般会計	15
2	大阪市の予算編成	16
第2	大阪市の防災関連事業費	17
1	大阪市の総合的な計画等における防災関連事業の位置付け	17
2	大阪市の防災予算概要	18
3	大阪市地域防災アクションプランVer.2.0に関する予算	23
第3章	防災事業における各部局の役割	36
第1	危機管理室	36
第2	政策企画室	37
第3	市民局	37
第4	健康局	38
第5	経済戦略局	38
第6	環境局	38
第7	都市整備局	39
第8	建設局	39
第9	大阪港湾局	40
第10	消防局	40
第11	水道局	41
第12	教育委員会事務局	41
第3部	監査の結果 ～大阪市地域防災アクションプランを中心に	43
第1章	個別のアクションに関するもの	43
第1	【A P 1 業務継続体制及び災害復旧体制の整備】	43
1	アクションプランの概要	43
2	指摘及び意見	43
【意見1】	(A P 1 - 1) B C Pにおける策定チーム及び危機管理室の役割	43
【意見2】	(A P 1 - 1) 有効なB C Pの策定 (3 Eの視点)	46
【意見3】	(A P 1 - 1) B C Pのための備蓄物資 (3 Eの視点)	47
【意見4】	(A P 1 - 2) 受援シートの有効活用 (政策の統合・調整の視点)	48
【意見5】	(A P 1 - 1) B C Pのための代替施設の必要性 (3 Eの視点)	50
【意見6】	(A P 1 - 1) B C Pのための代替要員・受援体制の必要性 (3 Eの視点)	50
【意見7】	(A P 1 - 1) 有効なB C Pの策定 (3 Eの視点)	51
【意見8】	(A P 1 - 1) 有効なB C Pの策定 (3 Eの視点)	51
【意見9】	(A P 1 - 1) 有効なB C Pの策定 (3 Eの視点)	52

第2	【A P 2 災害情報の収集、分析、共有、伝達能力の強化】	53
1	アクションプランの概要	53
2	指摘及び意見	53
	【意見10】（A P 2 - 1）防災情報システムの不具合（3 E の視点）	53
第3	【A P 3 災害対策本部要員等の訓練・スキルアップ】	54
1	アクションプランの概要	54
2	指摘及び意見	54
	【意見11】（A P 3）要配慮者たる職員への配慮（多様性・要配慮者への合理的配慮の視点）	54
	【意見12】（A P 3）災害対策本部の設置訓練（3 E の視点）	55
第4	【A P 4 災害時医療体制の整備】	58
1	アクションプランの概要	58
2	指摘及び意見	58
	【意見13】（A P 4）災害拠点病院以外の病院の災害対応の検証（政策の統合・調整の視点）	58
	【意見14】（A P 4）災害拠点病院以外の病院への確認・助言（政策の統合・調整の視点）	58
	【意見15】（A P 4）三師会との連携強化（3 E の視点）	60
第5	【A P 6 被災者の巡回健康相談等の実施】	61
1	アクションプランの概要	61
2	指摘及び意見	61
	【意見16】（A P 6 - 2）巡回健康相談体制のあり方の整理（政策の統合・調整の視点）	61
第6	【A P 7 福祉避難所等の確保及び災害時における体制の充実】	63
1	アクションプランの概要	63
2	指摘及び意見	63
	【意見17】（A P 7 - 1）個別施策シートの目標値、実績値の記載方法（P D C A の視点）	63
	【意見18】（A P 7 - 1）福祉避難所の充足率の公表（市民への情報伝達の視点）	65
	【意見19】（A P 7 - 1）福祉避難所開設・運営訓練の実施（P D C A の視点）	66
	【意見20】（A P 7 - 2）個別施策シートの目標値、実績値の記載方法（P D C A の視点）	67
第7	【A P 9 地域防災力強化に向けた自主防災組織の活動支援】	69
1	アクションプランの概要	69
2	指摘及び意見	70
	【意見21】（A P 9 - 2）進捗管理指標に即した目標値設定の必要性（P D C A の視点）	70
	【意見22】（A P 9 - 2）有効な施策並びに進捗管理指標の必要性（P D C A の	

	視点)	70
	【意見23】 (A P 9 - 3) 地区防災計画の利便性 (市民への情報伝達の視点)	74
	【意見24】 (A P 9 - 3) 地区防災計画の内容 (市民への情報伝達の視点)	74
第8	【A P 10 「避難行動要支援者」支援の充実】	76
1	アクションプランの概要	76
2	指摘及び意見	77
	【意見25】 (A P 10 - 2) 進捗評価の誤り (P D C Aの視点)	77
	【意見26】 (A P 10 - 3) 適切な目標値の設定 (P D C Aの視点)	77
	【意見27】 (A P 10 - 3) 個別避難計画の策定 (合規性の視点)	78
	【意見28】 (A P 10 - 4) 要配慮者施設の登録率 (P D C Aの視点)	79
第9	【A P 12 避難施設の確保及び防災空間の整備】	81
1	アクションプランの概要	81
2	指摘及び意見	82
	【意見29】 避難施設の整備・拡充に関する周知 (市民に対する情報伝達の視点)	82
	【意見30】 (A P 12 - 1) 津波避難施設の確保に向けた目標の設定 (P D C Aの視点)	83
	【意見31】 (A P 12 - 2) 避難場所となる都市公園の整備・拡充に関する市民等への周知 (市民に対する情報伝達の視点)	83
	【意見32】 (A P 12 - 3) 避難路を担う都市計画道路の整備に関する情報提供 (P D C A / 市民に対する情報伝達の視点)	84
第10	【A P 13 災害時の市民等への広報体制の整備・充実】	86
1	アクションプランの概要	86
2	指摘及び意見	86
	【意見33】 (A P 13 - 1) 防災訓練時のラジオの活用 (市民に対する情報伝達の視点)	86
第11	【A P 14 災害ボランティアの充実と連携強化】	88
1	アクションプランの概要	88
2	指摘及び意見	88
	【意見34】 (A P 14 - 2) 防災訓練の充実 (P D C Aの視点)	88
第12	【A P 15 市設建築物の耐震化の推進】	90
1	アクションプランの概要	90
2	指摘及び意見	90
	【意見35】 (A P 15) 民間との合築施設の耐震化状況に関する情報提供 (市民に対する情報伝達の視点)	90
第13	【A P 16 広域緊急交通路等の通行機能確保】	91
1	アクションプランの概要	91
2	指摘及び意見	92
	【意見36】 (A P 16 - 1) 緊急交通路を担う都市計画道路の整備状況に関する情報提供 (P D C A / 市民に対する情報伝達の視点)	92

	【意見37】（A P 16- 2）緊急交通路における橋梁の耐震対策（P D C A、市民に対する情報伝達の視点）	93
第14	【A P 17 水道施設の耐震化等の推進】	95
1	アクションプランの概要	95
2	指摘及び意見	96
	【意見38】（A P 17- 2）事業計画の見直しに伴う新たな進捗管理指標の設定（P D C Aの視点）	96
	【意見39】（A P 17- 3）事業計画の見直しに伴う新たな進捗管理指標の設定（P D C Aの視点）	97
第15	【A P 19 都市施設の防災機能の強化】	99
1	アクションプランの概要	99
2	指摘及び意見	99
	【意見40】（A P 19）夢洲C12荷捌地の耐震改良、岸壁延伸の進捗評価（P D C Aの視点）	99
第16	【A P 21 市設建築物の応急対策】	101
1	アクションプランの概要	101
2	指摘及び意見	101
	【意見41】（A P 21- 1）安全確認カルテの作成支援（政策の統合・調整の視点）	101
	【意見42】（A P 21- 1、2）取組の推進、進捗管理指標の内容（P D C Aの視点）	103
	【意見43】（A P 21- 1）環境局に対する意見（P D C Aの視点）	104
	【意見44】市有財産の経済的合理性に基づく有効利用の検討（3 Eの視点）	106
	【意見45】（A P 21- 1）大阪港湾局に対する意見（P D C Aの視点）	110
	【指摘1】アクションプラン進捗評価の十分性及びアクションプラン開示の完全性（合規性の視点）	111
	【意見46】施設に関する情報の共有可能性の検討（3 Eの視点）	112
第17	【A P 23 的確な避難勧告等の実施・伝達】	113
1	アクションプランの概要	113
2	指摘及び意見	113
	【意見47】（A P 23- 1）対象河川の明示及び適切な目標値による取組継続（P D C Aの視点）	113
第18	【A P 24 地域防災力強化に向けた水防団等の充実・強化】	116
1	アクションプランの概要	116
2	指摘及び意見	116
	【意見48】（A P 24- 1）水防事務組合の高齢化、充足率を踏まえた水防団員募集への協力にかかる効果的な手法の検討（P D C Aの視点）	116
	【意見49】（A P 24- 2）水防活動の拠点となる施設の整備や水防資機材の充実などに向けた協力体制の確認・改善に関する個別施策及び進捗管理指	

	標の設定（P D C Aの視点）	118
第19	【A P 25 帰宅困難者対策の確立】	120
1	アクションプランの概要	120
2	指摘及び意見	120
	【意見50】（A P 25-1）事業者の報告義務等、市主導の対策（3 Eの視点）	120
	【意見51】（A P 25-1）市による適切な費用・責任負担（政策の統合・調整の観点）	121
	【意見52】（A P 25-2）進捗管理指標の改善（P D C Aの視点）	123
	【意見53】（A P 25-2）進捗状況の管理（P D C Aの視点）	125
第20	【A P 26 災害時の外国人への情報提供等】	126
1	アクションプランの概要	126
2	指摘及び意見	127
	【意見54】（A P 26-2）デジタルサイネージの有効利用（情報伝達／多様性・要配慮者への合理的配慮の視点）	127
	【意見55】（A P 26-3）進捗管理指標及び目標値の内容（P D C Aの視点）	131
第21	【A P 27 在住外国人への防災意識啓発活動の推進】	133
1	アクションプランの概要	133
2	指摘及び意見	133
	【意見56】（A P 27-1）他団体との連携強化（政策の統合・調整の視点）	133
第22	【A P 28 防災意識の啓発】	134
1	アクションプランの概要	134
2	指摘及び意見	134
	【意見57】（A P 28）「自助」の考え方の啓発（市民に対する情報伝達の視点）	134
	【意見58】（A P 28-1、2）進捗管理指標の改善（P D C Aの視点）	136
	【意見59】（A P 28-1）進捗管理指標の改善（P D C Aの視点）	136
	【意見60】（A P 28-2）防災マニュアルの積極的な配布（市民に対する情報伝達の視点）	137
	【意見61】（A P 28-2）効果的な情報発信のためのノウハウ集積・新規の啓発方法の検討（市民に対する情報伝達の視点）	138
	【意見62】（A P 28-2）市ホームページの利便性の向上（市民に対する情報伝達の視点）	138
第23	【A P 29 各部災害応急対策マニュアルの改訂と運用】	140
1	アクションプランの概要	140
2	指摘及び意見	140
	【意見63】（A P 29）進捗管理指標の見直し（P D C Aの視点）	140
第24	【A P 30 防潮堤等の耐震化および津波等浸水対策の推進】	141
1	アクションプランの概要	141
2	指摘及び意見	141

	【意見64】（A P 30－1）防潮堤等の耐震化及び津波等浸水対策の推進（政策の統合・調整の視点）	141
第25	【A P 31 民間住宅・建築物等の耐震化の促進】	143
	1 アクションプランの概要	143
	2 指摘及び意見	143
	【意見65】（A P 31－1）進捗管理指標及び目標値の設定（P D C Aの視点）	143
第26	【A P 32 市街地の浸水対策】	145
	1 アクションプランの概要	145
	2 指摘及び意見	145
	【意見66】（A P 32－2）浸水被害軽減対策の推進（政策の統合・調整の視点）	145
第27	【A P 33 河川・港湾施設等の災害予防・応急対策】	147
	1 アクションプランの概要	147
	2 指摘及び意見	147
	【意見67】事業の進捗評価（P D C Aの視点）	147
第28	【A P 38 防災空間の整備・拡大】	149
	1 アクションプランの概要	149
	2 指摘及び意見	149
	【意見68】（A P 38－1）防災協力農地についての情報発信、有効性（市民に対する情報伝達／3 Eの視点）	149
第29	【A P 39 長期湛水の早期解消】	158
	1 アクションプランの概要	158
	2 指摘及び意見	158
	【意見69】（A P 39）下水道B C Pの内容確認、精査、改定の早期実施（P D C Aの視点）	158
第30	【A P 44 愛護動物の救護】	159
	1 アクションプランの概要	159
	2 指摘及び意見	159
	【意見70】愛護動物の保護体制の整備（政策の統合・調整の視点）	159
	【意見71】動物の飼主に対する啓発・指導（市民に対する情報伝達の視点）	161
第31	【A P 45 遺体の適切な取扱】	163
	1 アクションプランの概要	163
	2 指摘及び意見	163
	【意見72】（A P 45－1）仮収容所の選定（政策の統合・調整の視点）	163
第32	【A P 46 被災者の要望対応に向けた体制の整備】	165
	1 アクションプランの概要	165
	2 指摘及び意見	165
	【意見73】（A P 46）マニュアル作成、体制整備の必要性（P D C Aの視点）	165
第33	【A P 48 被災者の住宅確保に向けた体制の整備】	168

1	アクションプランの概要	168
2	指摘及び意見	168
	【意見74】（A P 48－1）宅建業者団体との事前の協議の推進（政策の統合・調整の視点）	168
第2章	アクションプラン全体に対するもの	170
第1	【意見75】A Pにおける財政的視点の必要性（3 Eの視点）	170
第2	策定チームによる統括的役割と進捗管理（政策の統合・調整の視点）	170
1	【意見76】A Pにおける策定チーム及び危機管理室の統括的役割	170
2	【指摘2】適切な個別施策シートの確認と助言	171
3	【意見77】目標値の数値化の徹底	177
第3	【意見78】A Pの個別施策シートの「進捗評価」の利用（P D C Aの視点）	177
第4	【意見79】A P個別施策シートの「進捗評価」のあり方（P D C Aの視点）	177
第3章	アクションプラン以外に関するもの	178
第1	【指摘3】契約変更における変更理由の明確化（法規性の視点）	178
第2	【指摘4】磁気データファイルの保管場所に関する検査の履行（法規性の視点）	180
第3	【指摘5】再委託に関する制限（法規性の視点）	181
第4	【指摘6】暴力団排除誓約書の取得（法規性の視点）	182
第5	【意見】備蓄物資の保管（3 Eの視点）	182
1	【意見80】備蓄物資の保管（3 Eの視点）	182
2	【意見81】備蓄品配備基準の見直し	184
第6	【意見82】備蓄食料の多様化（多様性・要配慮者への合理的配慮の視点）	188
第7	【意見83】簡易トイレの充実（多様性・要配慮者への合理的配慮の視点）	192
第8	【意見84】（災害援護資金貸付金出納管理業務）債権放棄の検討（3 Eの視点）	193
第9	【意見85】（小災害対策等）債務免除による国への償還免除（3 Eの視点）	193
第10	【意見86】災害廃棄物の仮置き場（政策の統合・調整の視点）	194
第4部	総括意見	195

# 第1部 監査の概要

## 第1章 監査の主体

### 第1 監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第1項から第3項まで及び大阪市包括外部監査契約に基づく監査に関する条例（平成11年条例第6号）第2条の規定に基づく包括外部監査

### 第2 包括外部監査人

川下 清

弁護士：梅田総合法律事務所

地方自治法第252条の28第3項各号の欠格事由には該当しない。

### 第3 包括外部監査人補助者

包括外部監査人は、地方自治法第252条の32第1項に基づき、次の者を監査事務の補助にあたらせた。

氏名	資格	備考
和田義之	弁護士	(所属) 安富共同法律事務所
今田晋一	弁護士	(所属) 梅田総合法律事務所
足立朋子	弁護士 不動産鑑定士補	(所属) いまここ法律会計事務所
難波泰明	弁護士	(所属) 弁護士法人One Asia
沖山直之	弁護士	(所属) 梅田総合法律事務所
岡本志保子	弁護士	(所属) 梅田総合法律事務所
谷口悦子	公認会計士	(所属) 谷口悦子公認会計士事務所

## 第2章 監査の客体

### 第1 特定の事件

#### 1 事件名

「大阪市地域防災アクションプランVer.2.0」を中心とする防災に関する事務事業の検証

#### 2 利害関係

包括外部監査人と上記1記載の特定の事件の間に、地方自治法第252条の29に該当する利害関係はない。

### 第2 監査対象

#### 1 対象とする事務事業

「大阪市地域防災アクションプランVer.2.0」で定められたアクションプランについて、その具体的目標、取組及びその評価を全て対象とし、かつ、各アクションプランと関連する財務事務の執行及び経営に係る事業の管理を必要に応じて対象とする。

## 2 選定理由

大阪市は、地形・地質的条件や、都市の規模・構造などから、大規模な自然災害によって甚大な被害が生じる危険性が高いといわれている。とりわけ、マグニチュード8～9の南海トラフ巨大地震は今後30年以内の発生確率が70～80%にも上るとされ、防災体制の整備拡充は喫緊の課題であり、市民等の生命、身体、財産に直接関わるものとして、その関心も高い。

大阪市は、平成28年3月に策定された「大阪市人口ビジョン」で、人口減少への歯止め・活力維持のための基本的視点の1つとして「安全・安心の地域」を位置付け、これを踏まえた「大阪まち・ひと・しごと創生総合戦略」でも、そのための具体的施策として「災害に強い防災・減災のまちづくり」をあげている。

具体的には、大阪市は、平成23年3月の東日本大震災の教訓や、今後発生するとされる南海トラフ巨大地震の被害想定、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）等の各種法令改正等を踏まえ、平成26年10月に「大阪市地域防災計画」を修正し、さらなる対策強化の方向性を示すとともに、同年12月には、「大阪市地域防災計画」の実効性を高め、市民等の生命・身体・財産を災害から保護するため、「自助」・「共助」・「公助」の考え方にに基づき、大阪市、市民、事業者の主体的な取組と相互に連携協力を図ることを基本理念とする大阪市防災・減災条例（平成26年条例第139号）を公布した（平成27年2月1日施行）。その上で、平成27年9月には「大阪市地域防災計画」に基づく防災・減災対策をとりまとめた「大阪市地域防災アクションプラン」を策定して、取り組むべき施策と目標及びその取組期間を明確にし、さらに、大阪府北部地震や平成30年台風第21号で顕在化した教訓等を踏まえた令和元年度の「大阪市地域防災計画」の修正を受けて、令和2年6月に「大阪市地域防災アクションプランVer. 2.0」への改訂が行われた。

この「大阪市地域防災アクションプランVer. 2.0」でのアクションの立案及び推進にあたっては、市民、事業者等と「自助」「共助」「公助」の考え方を共有し、国、府、市、住民、事業者、地域、ボランティア等との適切な相互連携と役割分担を組み合わせた取組を立案・推進すること、実施主体による取組の精査と実効性ある提案によって効果的でニーズの高いアクションの提起を図ること、高齢者、障がい者、こども、女性、外国人等、様々な立場の方の視点を一層重視すること等に留意が行われている。そして、同プランに基づく各アクションについては、全庁横断的な検討体制である「大阪市地域防災アクションプラン策定チーム（リーダー：副市長、サブリーダー：危機管理監）」において、毎年度、進捗状況や目標達成度の評価を行って、その見直し、改善につなげ、同プランの着実な推進を図ることとされている。

このように、大規模災害により被害が拡大した場合の人的、経済的損失が大きく、かかる損失を予防するために防災事業の重要性が極めて大きいこと、市民等の関心の強さ、大阪市の政策の中での位置付け、従前の取組の経過、部局横断的な性質のほか、その予算規模や市民目線の必要性、また、大規模災害が発生する前に有用な報告、提言を行い、これを今後の事務事業の改善に繋げることができれば住民の福祉に大きく資するといえることを踏まえ、監査の対象とする特定の事件として選定した。

## 3 対象部局

「大阪市地域防災アクションプランVer. 2.0」で定められた各アクションの「関係所属」として、危機管理室、政策企画室、市民局、健康局、経済戦略局、環境局、都市整備局、建設局、大阪港湾局、消防局、水道局、教育委員会事務局、契約管財局及び各区を対象とした。

## 4 対象期間

令和3年度（令和3年4月1日～令和4年3月31日）を中心とし、必要に応じて前後の年度に及ぶものとする。

## 第3章 監査の方法

### 1 基本方針

適法性（地方自治法第2条第16項）、住民の福祉の増進（同条第14項）及び3E（経済性・効率性・有効性を意味する。同条第14項及び第15項）の観点からの監査を基本方針とする。

特に、住民の福祉の増進については、包括外部監査の趣旨にのっとり、市民目線からの監査を方針とし、また、3Eについては、弁護士及び公認会計士の専門性を生かし、立法趣旨、その基礎にある立法事実、大阪市における「安全・安心の地域」（「大阪市人口ビジョン」）及び「災害に強い防災・減災のまちづくり」（「大阪市まち・ひと・しごと創生総合戦略」）の観点、「大阪市地域防災アクションプランVer.2.0」の策定及び改訂の趣旨・策定の根拠となった事実からあるべき目的を考慮し、その目的を達成する手段としての3Eという観点から監査を行うよう心がけた。

### 2 監査の視点

#### (1) 合規性

事務の執行及び事業の管理が、法令、条例、規則、規程、要綱等に従って、適法かつ公正、公平に行われているか。

#### (2) 3E

事務の執行及び事業の管理に経済性、効率性、有効性が認められるか。

#### (3) PDCA

アクションプランの目的に即した適切な進捗管理指標が設定された上、適切に進捗の管理及び評価が行われているか。

#### (4) 政策の統合・調整

事務事業に係る部局や機関、団体との間で連携が適切にとれているか。

#### (5) 市民等に対する情報の伝達が適切に行われているか

市民等に対し、必要な情報が正確かつ分かりやすく提供されているか。

#### (6) 多様性・要配慮者への合理的配慮

高齢者、障がい者、子ども、女性、外国人等、様々な立場の人に対し、その特性に応じた合理的配慮がなされているか。

### 3 監査の手法

#### (1) 質問

それぞれの対象部局に対して必要な質問を行い、書面による回答を得るとともに、ヒアリングを実施した。

#### (2) 記録の確認

大阪市等が公表している資料や、対象部局に要請して提供を受けた書類を精査した。

#### (3) 現場の確認、意見聴取

可能な限り現地に足を運び、また、担当者や当事者の話を聞くことで、実情を正確に把握するよう努めた。

#### (4) 法令等の調査、検討

法令、条例、規則、国際基準等を調査し、行政内部のルールや事務の執行及び事業の管理がこれらに適合しているかを吟味した。その際には、単に法令、条例、規則等の条文に形式的に適合しているかをチェックするだけでなく、立法事実や立法趣旨も踏まえた実質的な検討を行った。

#### 4 監査によって行う「指摘」と「意見」の意義

##### (1) 指摘

適法性（法令、条例、規則、規程、要綱等）の観点から改善する必要がある事項を意味する。

##### (2) 意見

(1)にはあたらないが、地方自治法第2条第14項及び第15号の規定の趣旨、すなわち、住民福祉の増進や組織及び運営の合理化に資するという目的のもと、改善の必要があると認められる事項を意味する。

## 第2部 大阪市の防災事業の概要

### 第1章 大阪市の防災関連事業の概要

#### 第1 大阪市防災・減災条例

平成27年2月1日に施行された大阪市防災・減災条例は、大阪市における防災・減災の取組に関して、自らのことは自らが守る「自助」、地域において互いに助け合う「共助」、行政が市民等及び事業者の安全を確保する「公助」の考え方に基づいて、大阪市、市民及び事業者がそれぞれの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を基本理念とすることを定めている（第3条）。

この条例の特色は、①大阪市・市民・事業者の責務と役割の明確化と相互の連携協力、②自主防災組織の確立による地域防災力の向上、③大阪市の地域特性を踏まえた災害リスクへの対応、④ダイバーシティ推進の観点から多様な主体による参加・参画促進とされている。

#### 第2 大阪市地域防災計画

大阪府域における災害対策に関して総合的かつ基本的な性格を有する計画として、大阪市地域防災計画が定められている。

この計画は、災害対策基本法第42条の規定に基づいて、大阪市防災会議が作成し、その後も毎年検討が加えられ、必要に応じて修正が行われてきた。直近では令和4年4月に修正されている。

その目的、基本理念、構成は、次のとおりである。

##### 【計画の目的】

大阪府域における災害予防、災害応急対策及び災害復旧・復興に関する事項を定め、防災活動の総合的、計画的かつ効果的な実施を図り、大阪府域、並びに市民等の及び事業者の生命、身体、財産を保護することを目的とする。

##### 【基本理念】

災害の未然防止、災害が発生した場合の被害の拡大防止と最小化、並びに迅速な回復を図る「防災・減災」の考え方を基本理念とする。

その実現のため、自らのことは自らが守る「自助」の考え方、地域において助け合う「共助」の考え方及び行政が市民等及び事業者の安全を確保する「公助」の考え方に基づき、防災関係機関、市民及び事業者、そして地域における多様な主体がそれぞれの責務と役割を果たし、相互に連携を図りながら協力する。

##### 【計画の構成】

従前、「震災対策編」「風水害等対策編」「資料編」の3編で構成されていたが、「震災対策編」「風水害対策編」で内容が重複していたことなどから、一本化して重複の解消と整理を実施し、令和4年4月に「共通編」「対策編」「資料編」の3編構成に改められた。

「共通編」は「第1部 総則」「第2部 組織計画」で構成され、「第1部 総則」では計画の方針、市域の概況、災害想定・被害想定、市民・事業者・防災関係機関等の責務と役割が、「第2部 組織計画」では災害が発生又はそのおそれがある場合の市の組織体制、初動体制、その運用についての基本的事項がそれぞれ定められている。

「対策編」は「第1部 予防対策計画」「第2部 応急・復旧・復興対策計画」から成る。「第1部 予防対策計画」では、災害発生前において、災害予防対策の観点から災害の発生を未然に防止し、最小限度に止めるための事前措置などについての基本的事項

が定められている。また、「第2部 応急・復旧・復興対策計画」では、災害が発生直後、又は発生するおそれがある場合に、災害応急対策の観点から災害からの防御、災害の拡大防止及び災害発生に伴う被災者に対する応急的救助等の措置、並びに災害発生直後の応急救助等の措置が一定程度落ち着いた後の災害復旧、復興の実施について基本的事項が定められている。

### 第3 区地域防災計画

大阪市地域防災計画において、各区役所では、大阪市地域防災計画を元に、区における災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興対策にかかる防災計画の基本的な事項を検討し、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、各区の防災力の向上に努めることとされている。

現在は、大阪市の全24区につき区地域防災計画が作成されて、各区のホームページ等で公表されている。

### 第4 地区防災計画

大阪市地域防災計画において、一定地区内の市民等及び事業者は、当該地区の特性や想定される災害等に応じた防災計画を作成することで、地区における防災力の向上に努めることとされ、危機管理室及び区は、この地区防災計画の作成を支援することとされている。

大阪市域には概ね市立小学校の通学区域を範囲とする地区が全部で333存在し、令和2年3月までに全ての地区で地区防災計画が作成されている。そのうち、都島区、福島区、大正区、天王寺区、浪速区、西淀川区、淀川区、東淀川区、阿倍野区、東住吉区、西成区の地区のものは各区のホームページへの掲載が確認された。以下に全地区の一覧を示す。

北区	滝川、堀川、西天満、菅南、梅田東、北天満、済美、菅北、曾根崎、北野、堂島、中之島、豊仁、豊崎東、本庄、豊崎、中津、大淀東、大淀西 (全19地区)	東淀川区	井高野、東井高野、大隅東、大隅西、小松、大桐、大道南、豊里、豊里南、豊新、新庄、下新庄、菅原、東淡路、淡路、西淡路、啓発 (全17地区)
都島区	桜宮、中野、東都島、西都島、内代、高倉、友淵、淀川、大東 (全9地区)	東成区	東小橋、大成、今里、中道、北中道、中本、東中本、神路、深江、片江、宝栄 (全11地区)
福島区	上福島、福島、玉川、野田、吉野、新家、大開、鷺洲、海老江東、海老江西 (全10地区)	生野区	北鶴橋、鶴橋、御幸森、勝山、東桃谷、舍利寺、西生野、生野、田島、生野南、林寺、中川、東中川、小路、東小路、北巽、巽東、巽、巽南 (全19地区)
此花区	西九条、四貫島、梅香、春日出、伝法、高見、恩貴島、西島、島屋、桜島 (全10地区)	旭区	清水、新森、古市、太子橋、大宮、中宮、生江、城北、高殿、高殿南 (全10地区)

中央区	愛日、船場、久宝、集英、 汎愛、浪華、北大江、 中大江東、中大江西、 中大江東、中大江西、城南、 玉造、桃園、桃谷、東平、 金甌、渥美、芦池、御津、 大宝、精華、道仁、高津、河 原 (全25地区)	城東区	諏訪、中浜、森之宮、 東中浜、城東、鳴野、聖賢、 今福、放出、鯉江、鯉江東、 関目、関目東、葦、榎並、 成育 (全16地区)
西区	西船場、江戸堀、靱、明治、 広教、西六、堀江、高台、 日吉、千代崎、本田、九条東、 九条南、九条北 (全14地区)	鶴見区	緑、鶴見北、鶴見、榎本、 今津、茨田南、茨田、 茨田東、茨田北、焼野、 茨田西、横堤 (全12地区)
港区	波除、弁天、磯路、南市岡、 市岡、田中、三先、池島、 八幡屋、港晴、築港 (全11地区)	阿倍野区	高松、常盤、金塚、文の里、 王子、丸山、長池、阿倍野、 晴明丘、阪南 (全10地区)
大正区	三軒家西、三軒家東、泉尾東、 泉尾北、中泉尾、北恩加島、 小林、平尾、南恩加島、鶴町 (全10地区)	住之江区	安立、敷津浦、住之江、 住吉川、加賀屋、加賀屋東、 粉浜、新北島、平林、 南港緑、花の町、海の町、 太陽の町、清江 (全14地区)
天王寺区	天王寺、大江、聖和、五条、 桃丘、生魂、桃陽、味原、 真田山 (全9地区)	住吉区	墨江、清水丘、遠里小野、 東粉浜、住吉、長居、 南住吉、依羅、山之内、 苺田、苺田南、苺田北 (全12地区)
浪速区	難波元町、立葉、幸町、 塩草、浪速、大国、敷津、 恵美、新世界、日東、日本橋 (全11地区)	東住吉区	湯里、桑津、南百済、 南田辺、矢田東、北田辺、 田辺、鷹合、育和、今川、 東田辺、矢田北、矢田中、 矢田西 (全14地区)
西淀川区	柏里、野里、歌島、香簀、 竹島、佃、大和田、千舟、 姫里、姫島、福、大野百島、 川北、出来島 (全14地区)	平野区	平野、平野西、新平野西、 平野南、喜連、喜連西、 喜連東、喜連北、長吉東部、 長吉六反、長吉六反東、 長原東、長吉西部、 長吉出戸、瓜破、瓜破西、 瓜破東、瓜破北、加美、 加美南部、加美東、加美北 (全22地区)

淀川区	新東三国、東三国、北中島、宮原、西三国、三国、新高、西中島、木川、木川南、十三、野中、神津、新北野、塚本、田川、三津屋、加島 (全18地区)	西成区	弘治、長橋、萩之茶屋、今宮、橘、松之宮、梅南、玉出、岸里、千本、津守、南津守、北津守、山王、飛田、天下茶屋 (全16地区)
-----	---	-----	--

## 第5 大阪市強靱化地域計画

大阪市は、自然災害が発生しても致命的な被害を負わない強さと速やかに回復するしなやかさをもつ「強靱な大阪市」を構築するための施策を総合的・計画的に推進する指針として、大阪市強靱化地域計画を策定している。

この計画は、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（平成25年法律第95号）第13条に基づいて策定されたものであり、その内容は、先行して策定され取組が進められていた後述の大阪市地域防災アクションプランを柱とする。そして、今後、「経済成長」や「地方創成」、また「副首都・大阪」の取組等を考慮した地域の強靱化に資する新たな取組を計画に反映することとされている。

## 第6 大阪市地域防災アクションプラン

### 1 これまでの経緯

大阪市では、大規模地震や津波、風水害（豪雨による河川氾濫、内水氾濫、台風、高潮）など大阪市で想定される各種災害の被害軽減の実効性を図るため、平成27年9月に、取り組むべき施策と目標及びその取組期間を明確にした大阪市地域防災アクションプランが策定され、取組が行われてきた。

さらに、平成30年6月に発生した大阪北部地震や同年9月の平成30年台風第21号等により顕在化した教訓等を踏まえ、令和2年3月に大阪市地域防災計画が修正されるとともに、同年6月には大阪市地域防災アクションプランが「Ver.2.0」として修正され、令和6年度まで進捗評価を行いながら取組が進められていくこととされた。

現時点では、令和4年6月に策定された大阪市地域防災アクションプランVer.2.1に基づく取組が進められている。

### 2 基本方針

本年度の監査対象とした大阪市地域防災アクションプランVer.2.0に関し、基本方針は次のとおり説明されている。

#### 【取組目標】

- 各種災害に対し、ハード対策とソフト対策の適切な組み合わせにより、大阪府の被害軽減目標に留意し、人的被害及び経済被害を最小化することを取組目標とする。
  - ・人的被害（死者数）を限りなくゼロに近づける。
  - ・経済被害（被害額）を最小限に抑える。

#### 【取組期間】

- 令和2年度から令和6年度までの5年間とする。
  - ※令和元年度以前は、大阪市地域防災アクションプランVer.1.0に基づいて取組を行っている。

#### 【アクション】

- アクション項目・内容の設定
  - ・アクション内容は、大阪市地域防災計画に記載している内容から、アクションプ

ランとして各個に進捗管理を行うべきものを抽出・整理し設定する。

- ・全市的に取り組む事項、一部の所属が取り組む専門的な事項を必須アクション、所属が個別に取り組む事項を任意アクションとして取り扱う。

➤アクションごとの目標設定

- ・それぞれのアクションにおいて取組期間を「短期取組（令和2年度）」・中間取組（令和3～4年度）」・「最終取組（令和5～6年度）」に区分し、各期間中に目指すべき目標を設定する。

➤アクションの立案及び推進にあたっての留意点

- ・第一：人命保護、第二：しなやかさ（しなやかな機能回復等）の優先順位で、ハード対策とソフト対策の適切な組み合わせによる効果的な対策を検討する。
- ・大阪市地域防災計画や大阪市防災・減災条例に基づき、市民、事業者等と「自助」「共助」「公助」の考え方を共有し、国、府、市、住民、事業者、地域、ボランティア等との適切な相互連携と役割分担を組み合わせた取組を立案・推進する。
- ・既存資源の有効活用に努め、施設等の効率的かつ効果的な維持管理等によるランニングコストの縮減等、施策効果（コストパフォーマンス）の最大化を推進する。
- ・各アクションについては、大阪市ICT戦略に基づいて、ICTの活用を検討する。
- ・国家的な観点からの支援が必要な取組は、国費の拡充や現行交付金制度の弾力的な運用、地方債の特別措置、税制をはじめとする制度の改正等を国に積極的に提案、要請する。
- ・日常時の業務の延長として、非常時の対応を行うことで、速やかに防災・減災効果が発揮できるよう「対策の普段化」の視点を持って、取組の立案・推進を行う。
- ・大阪市地域防災計画において各項目の実施主体を明確化したことに伴い、各所属の防災・減災に係る取組の進捗状況を精査するとともに、各所属から実効性のある提案を頂くことで、より効果的でニーズの高いアクションの提起を図る。
- ・高齢者、障がい者、こども、女性、外国人等、様々な立場の方の視点を一層重視し、特に、外国人に対する支援として多言語支援センター運営マニュアルの更新や情報発信ツールを用いた多言語による情報提供の充実を図る。
- ・国や府の動向（水防法改正・大阪府地域防災計画修正等）を踏まえて、大阪市地域防災計画の修正の際に取り入れた事項について具体的な取組を検討する。

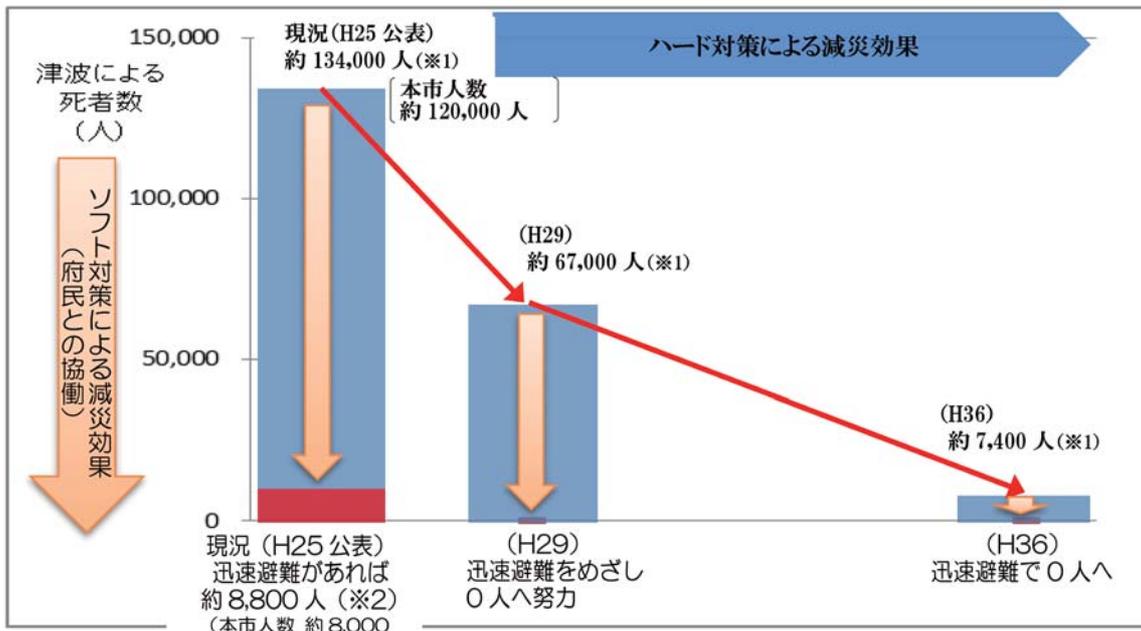
【プランの進捗管理】

- 各アクションは、全庁横断的な検討体制である大阪市地域防災アクションプラン策定チーム（リーダー：副市長、サブリーダー：危機管理監）において、毎年度、進捗状況や目標達成度の評価を行い、その見直し・改善につなげ、本アクションプランの着実な推進を図る。

【被害軽減目標】

- 大阪府が平成31年1月に定めた新・大阪府地震防災アクションプランで設定されている、大阪市において人的被害が最も大きい南海トラフ巨大地震における津波・浸水被害の軽減目標に留意し、本アクションプランを推進していく。
- 新・大阪府地震防災アクションプランで設定されている人的被害（死者数）
- ・防潮堤の津波浸水対策の推進、ハード対策により、令和6年度までに、平成25年度の被害想定からの『人的被害（死者数）9割減』を目指す。
  - ・加えて、府民に迅速かつ安全に避難してもらおう、いわゆる「逃げる」取組により、『人的被害（死者数）を限りなくゼロに近づけること』を目指す。
  - ・防潮堤の津波浸水対策等の緊急的取組により、令和6年度までに、『堤防沈下等による被害（地震の揺れによる防潮堤の沈下等により、津波到達前の潮位による浸水により想定される被害）をゼロに近づけること』を目指す。

## 【人的被害】



※1 … 「早期避難率低」の場合 (避難開始が発災 5 分後:20%、15 分後:50%、津波到達後あるいは避難しない:30%)

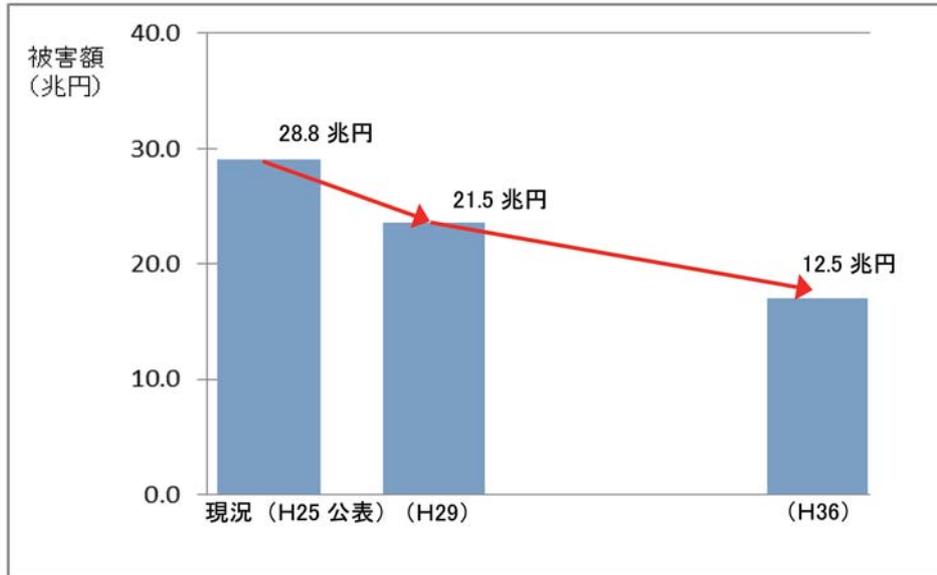
※2 … 「避難迅速化」の場合 (避難開始が発災 5 分後:100%)

(注) 冬 18 時の想定のため、避難開始をそれぞれ 5 分加算

(大阪市地域防災アクションプラン Ver. 2.0 から引用)

- 新・大阪府地震防災アクションプランで設定されている経済被害 (被害額)
  - ・ハード対策、ソフト対策の着実な推進により、『経済被害 (被害額) 5 割減』を目指す。
  - …これは、府内総生産 (GDP) の約 4 割に相当する府内経済損失の解消に寄与する。

【経済被害】 ※ 1



- ※ 1 経済被害は、「資産等の被害額」と「生産・サービスの低下による影響」を計上
- ・「資産等の被害額」：建物被害、ライフライン・インフラ施設被害、その他公共土木施設被害等
  - ・「生産・サービスの低下による影響」：民間資本ストック・労働力喪失による産業の生産低下等

(大阪市地域防災アクションプランVer. 2.0から引用)

### 3 アクション項目

大阪市地域防災アクションプランVer. 2.0では、大阪市地域防災計画に定める基本理念『減災』を基本目標として、5つのテーマ、19分野に分類した51のアクションを推進することとされている。

監査の結果として「指摘」や「意見」を述べるものについては第3部で詳細に紹介するが、全アクションの概要は次のとおりである。

#### 地域防災アクションプランのテーマ・分野別分類 (令和2年度以降)

テーマ	分野	No	アクション名	主担当
活動体制の整備	活動体制	1	業務継続体制及び災害復旧体制の整備	危機管理室
		2	災害情報の収集・分析・共有・伝達能力の強化	危機管理室
		3	災害対策本部要員等の訓練・スキルアップ	危機管理室
	協働・協力体制	4	災害時医療体制の整備	健康局
		5	医薬品、医療用資器材の確保	健康局
		6	被災者の巡回健康相談等の実施	健康局
		7	福祉避難所等の確保及び災害時における体制の充実	危機管理室
		8	避難所の空調設備の整備	危機管理室

	9	地域防災力強化に向けた自主防災組織の活動支援	危機管理室
	10	「避難行動要支援者」支援の充実	危機管理室
	11	要配慮者利用施設への避難確保計画の作成支援	危機管理室
	12	避難施設の確保及び防災空間の整備	建設局、該当区
	13	災害時の市民等への広報体制の整備・充実	政策企画室
	14	災害ボランティアの充実と連携強化	危機管理室、市民局
	3 (再掲)	災害対策本部要員等の訓練・スキルアップ	危機管理室
災害広報	13 (再掲)	災害時の市民等への広報体制の整備・充実	政策企画室
	26	災害時の外国人への情報提供等	経済戦略局
活動拠点等の確保	15	市設建築物の耐震化の推進	該当所属、都市整備局
	16	広域緊急交通路等の通行機能確保	建設局、大阪港湾局
	17	水道施設の耐震化等の推進	水道局
	18	迅速な道路啓開の実施	建設局
	19	都市施設の防災機能の強化	大阪港湾局
	20	生活再建、事業再開のための措置	危機管理室、市民局
	21	市設建築物の応急対策	危機管理室
避難・安全確保	22	地下空間対策の促進	危機管理室
	23	的確な避難勧告等の判断・伝達	危機管理室
	24	地域防災力強化に向けた水防団等の充実・強化	建設局
	25	帰宅困難者対策の確立	危機管理室、該当区
	26 (再掲)	災害時の外国人への情報提供等	経済戦略局
	27	在住外国人への防災意識啓発活動の推進	危機管理室
	6 (再掲)	被災者の巡回健康相談等の実施	健康局
	7 (再掲)	福祉避難所等の確保及び災害時における体制の充実	危機管理室
	10 (再掲)	「避難行動要支援者」支援の充実	危機管理室

		12 (再掲)	避難施設の確保及び防災空間の整備	建設局、該当区	
		13 (再掲)	災害時の市民等への広報体制の整備・充実	政策企画室	
予防応急対策	防災教育・訓練	28	防災意識の啓発	危機管理室	
		29	各部災害応急対策マニュアルの改訂と運用	危機管理室	
		1 (再掲)	業務継続体制及び災害復旧体制の整備	危機管理室	
		3 (再掲)	災害対策本部要員等の訓練・スキルアップ	危機管理室	
		22 (再掲)	地下空間対策の促進	危機管理室	
予防応急対策	社会基盤施設の耐震化等	30	防潮堤等の耐震化および津波等浸水対策の推進	建設局、大阪港湾局	
		31	民間住宅・建築物等の耐震化の促進	都市整備局	
		32	市街地の浸水対策	建設局	
		33	河川・港湾施設等の災害予防・応急対策	大阪港湾局	
		34	上水道施設被災時における消防用水の確保	建設局、消防局	
		35	水道の早期復旧及び飲用水、生活雑用水等の確保	建設局、水道局	
		36	災害時における下水道機能の確保	建設局	
		12 (再掲)	避難施設の確保及び防災空間の整備	建設局、該当区	
		15 (再掲)	市設建築物の耐震化の推進	該当所属、都市整備局	
		16 (再掲)	広域緊急交通路等の通行機能確保	建設局、大阪港湾局	
	17 (再掲)	水道施設の耐震化等の推進	水道局		
	28 (再掲)	防災意識の啓発	危機管理室		
	市街地の防災性向上		37	密集住宅市街地等の防災性向上	都市整備局、建設局
			38	防災空間の整備・拡大	経済戦略局
			12 (再掲)	避難施設の確保及び防災空間の整備	建設局、該当区

		31 (再掲)	民間住宅・建築物等の耐震化の促進	都市整備局
		32 (再掲)	市街地の浸水対策	建設局
津波対策		39	長期湛水の早期解消	建設局
		30 (再掲)	防潮堤等の耐震化および津波等浸水対策の推進	建設局、大阪港湾局
消防体制		40	緊急消防援助隊等の受け入れ体制の整備	消防局
		41	消防活動体制の充実	消防局
		9 (再掲)	地域防災力強化に向けた自主防災組織の活動支援	危機管理室
		15 (再掲)	市設建築物の耐震化の推進	該当所属、都市整備局
		24 (再掲)	地域防災力強化に向けた水防団等の充実・強化	建設局
		34 (再掲)	上水道施設被災時における消防用水の確保	建設局、消防局
社会環境の 確保	医療・救護	4 (再掲)	災害時医療体制の整備	健康局
		5 (再掲)	医薬品、医療用資機材の確保	健康局
		6 (再掲)	被災者の巡回健康相談等の実施	健康局
	衛生・廃棄物等	42	被災地域の食品衛生監視活動の実施	健康局
		43	被災地域の感染症予防等の防疫活動の実施	健康局
		44	愛護動物の救護	健康局
		34 (再掲)	上水道施設被災時における消防用水の確保	建設局、消防局
	生活物資	28 (再掲)	防災意識の啓発	危機管理室
		35 (再掲)	水道の早期復旧及び飲用水、生活雑用水等の確保	建設局、水道局

	行方不明者の捜索・遺体の処理・火葬	45	遺体の適切な取扱	危機管理室、環境局
被災者支援	広聴	46	被災者の要望対応に向けた体制の整備	危機管理室
	住宅	47	住宅関連情報の提供体制の整備	都市整備局
		48	被災者の住宅確保に向けた体制の整備	都市整備局
		49	建築物の応急危険度判定体制の整備	都市整備局
	義援金	20 (再掲)	生活再建、事業再開のための措置	危機管理室、市民局
	金融支援等	20 (再掲)	生活再建、事業再開のための措置	危機管理室、市民局
災害復旧・復興対策		50	復興計画策定マニュアルの作成	危機管理室
		51	災害復旧・復興に資する地図情報整備の推進	都市整備局、建設局
		1 (再掲)	業務継続体制及び災害復旧体制の整備	危機管理室

## 第2章 大阪市の財政状況及び防災関連事業費

監査を実施するにあたり、大阪市地域防災アクションプランにかかるコストが大阪市の予算全体のどの程度の割合となっているのか、また、防災にかかるコストを把握し、事務事業の効率的な実施、費用対効果などの検討が可能なのかなどを確認するにあたり、大阪市の財政状況（一般会計）を概観し、監査対象とした部局における当該アクションプランに係る予算について概観する。

### 第1 大阪市の財政状況の概要

#### 1 大阪市の一般会計

令和3年度を含む過去3年間の一般会計及び地方債残高の推移は以下のとおりである。

#### 【過去3年間の一般会計の状況】

(単位：百万円、%)

年度	歳入額 A			歳出額 B	形式収支 A - B	実質収支	一般会計 市債残高	左のうち 除く臨時財 政対策債	全会計 市債残高
	うち市税	構成比							
令和元	1,770,651	776,114	43.8	1,763,457	7,194	2,672	2,623,668	1,751,469	3,363,165
2	2,048,692	744,663	36.3	2,020,792	27,900	13,041	2,452,834	1,580,895	3,183,130
3	2,009,154	750,030	37.3	1,968,220	40,934	30,796	2,358,752	1,492,572	3,087,145

(注) 実質収支

当該年度に属すべき収入と支出との実質的な差額をみるもので、形式収支から、翌年度に繰り越すべき繰越明許費繰越（歳出予算の経費のうち、予算成立後の事由等により年度内に支出を終わらない見込みのものを、予算の定めるところにより翌年度に繰り越すこと。）等の財源を控除した額。

令和3年度の決算について、令和2年度に実施した特別定額給付金事業（全額国支出金）の減が大きく、歳出・歳入の規模はともに減少となった。その他、歳出は、扶助費や投資的経費に加え、収支改善分の財政調整基金への積立などが増加している。

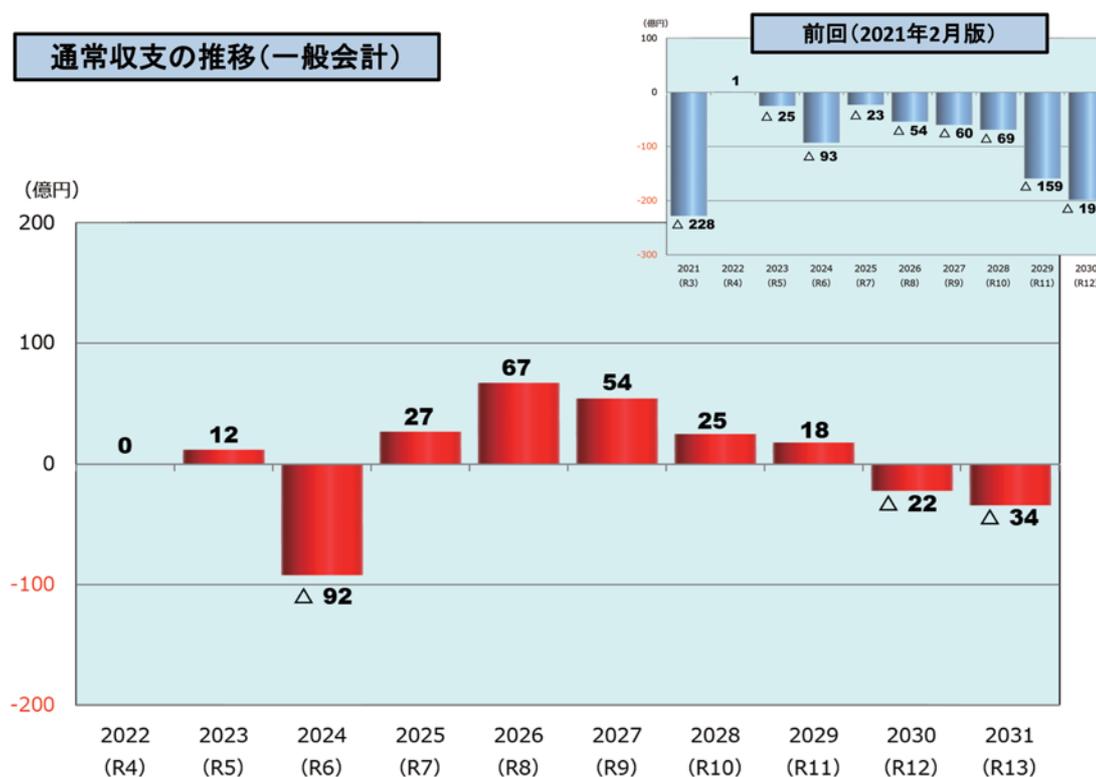
また、歳入は、市税の増加に加え、地方交付税・臨時財政対策債や譲与税・交付金が大きく増加している。その結果、実質収支については308億円の剰余となり、市債残高についても縮減を図ることができた。

なお、財政調整基金残高は2,131億円となり、前年度と比較し467億円の増加となっている。

## 2 大阪市の予算編成

大阪市の将来世代に負担を先送りしないため、「補填財源に依存」するのではなく、「収入の範囲内で予算を組む」ことを原則とし、行財政改革を徹底的に行い、「通常収支（補填財源（財政調整基金）を活用しない収支）の均衡」をめざすこととしており、このために必要となる収支改善の目安を一定の前提により試算し「今後の財政収支概算（粗い試算）」（以下、「粗い試算」という。）を公表している。

直近の粗い試算（令和4年2月版）では、「通常収支の推移」について前回の試算結果（令和3年2月版）と対比している。



(注) 今後の財政収支概算（粗い資産）より転載。

2024 (R6) は関西・大阪万博関連経費の増加により収支マイナスを見込んでいる。

粗い試算によれば、令和4年度の当初予算は通常収支は均衡しているものの、今後の財政運営については、税収、金利・物価等の不確定要素が収支に大きな影響を与える可能性がある中で、財政状況を以前に後戻りさせないことを念頭に、急激な環境変化にも

対応できるよう、引き続き市政改革に取り組み、持続可能な財政構造を構築する必要があると総括している。

なお、令和3年度を含む過去3年間の一般会計当初予算の通常収支額の推移は以下のとおりである。毎年通常収支不足額が認められるが、不用地等の売却代金及び財政調整基金が充てられている。令和3年度当初予算編成時における通常収支は、前回の粗い試算（2021年2月版）が示すように228億円の収支不足であった。

(単位：百万円)

通常収支不足額（歳入－歳出）	△ 10,459	△ 10,734	△ 22,792
----------------	----------	----------	----------

補填財源	10,459	10,734	22,792
不 用 地 等 売 却 代	2,511	1,656	7,774
財 政 調 整 基 金	7,948	9,078	15,018

## 第2 大阪市の防災関連事業費

「防災・減災」の考えを基本理念とした地域防災計画を実行するためには、大阪市は「行政が市民等及び事業者の安全を確保する「公助」の考え方」を踏まえた事務が求められる。それは「大阪市地域防災アクションプラン」として示され、各所属の業務の一環として実施されるものもあれば、それぞれの所属で個別具体的な事業とされるもの、もしくは、複数の所属が連携し推進されるものなどがある。

また、これらにかかる経費については、具体的な事業として予算化されるもの以外は、各所属の事務の一環として対応されることから、人件費や物件費など経常的に発生する経費として予算化される。

監査にあたっては、まず、大阪市全体の計画における防災事業の位置付けを確認し、令和3年度における防災関連予算を概観した上で、監査対象とした部局から提供された資料に基づきアクションプランとの関係を確認していくこととする。

### 1 大阪市の総合的な計画等における防災関連事業の位置付け

大阪市では、まち・ひと・しごと創生法（平成26年法律第136号）に基づき、平成28年3月に、人口の現状分析と将来展望を提示する「大阪市人口ビジョン」と、それを踏まえた5年間の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をとりまとめた「大阪市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、取り組んでいるところである。

「大阪市人口ビジョン」は状況の変化を踏まえ更新され（令和2年3月更新）、また、「大阪市まち・ひと・しごと創生総合戦略」については、令和元年度に計画期間の最終年を迎えたことにより、切れ目ない取り組みを進めるため当該戦略の総括を踏まえるとともに、国の総合戦略を勘案した新たな視点を追加した、「第2期大阪市まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、「総合戦略」という。）を策定している。

総合戦略の策定にあたっては政策分野ごとに5年後の目標と、それぞれ目指す姿に対する現状を測るものとして数値目標を設定し、具体的な施策・事業については、指標（重要業績評価指標（K P I）Key Performance Indicator）を設定して毎年度効果を検証し、必要に応じて総合戦略を改定することとしている。

当該総合戦略の計画期間は令和2年度から令和6年度までの5年間であり、その基本目標は以下のとおりである。

#### 【第2期大阪市まち・ひと・しごと創生総合戦略 基本目標】

- ・ 魅力と活力あふれる大阪をつくる
- ・ 誰もが活躍できる社会をつくる

・健康で安心して暮らし続けられる地域をつくる

防災・減災に係る取り組みについては、基本目標「健康で安心して暮らし続けられる地域をつくる」を達成するための施策と関連付けられ、具体的な事業が実施されており、総合戦略では以下のように記載されている。

【第2期大阪市まち・ひと・しごと創生総合戦略 市民生活の安全・安心の確保】

■市民生活の安全・安心の確保（つづき）

具体的な施策	KPI	目標値	主な事業
地域の安全に向けた取り組み	津波による人的被害想定（死者数）	約2,000人 （令和6年度末）	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域防災力の向上に向けたアドバイザー事業</li> <li>帰宅困難者対策への支援（事業者などへ支援）</li> <li>ICTを活用した防災力の向上</li> <li>地下街防災推進事業費補助</li> <li>大阪駅前地下道東広場の改築</li> <li>鉄道における南海トラフ地震対策促進事業</li> <li>密集住宅市街地重点整備事業</li> <li>密集市街地における防災・減災対策の推進に資する都市計画道路の整備</li> <li>南海トラフ巨大地震・津波に対する堤防・橋梁等の耐震対策</li> <li>平成30年台風第21号を踏まえた埋立地における浸水対策（伊勢湾台風級）</li> <li>同報系防災行政無線デジタル化</li> <li>津波による浸水区域外における災害時避難所等の確保に向けた区連携事業</li> <li>ブロック塀等撤去促進事業</li> <li>水害ハザードマップを活用した防災知識の周知・啓発事業</li> </ul>
	街頭犯罪等（自動車関連犯罪・子どもや女性への性犯罪）の認知件数【再掲】	現状値 （令和元年分：4,584件） 以下とする （毎年）	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害時避難所となる学校体育館への空調機設置</li> <li>要配慮者利用施設の避難確保計画作成等促進事業</li> <li>災害時避難所の非常用電源等の確保</li> <li>緊急交通路の無電柱化</li> <li>防犯カメラの適正な運用管理</li> <li>客引き行為等適正化指導員の配置等</li> <li>空家等の適正管理</li> <li>特定空家等の是正</li> </ul>
	特定空家等の件数抑制	件数増加を抑制 900件未満 （令和7年度）	
	特定空家等の是正件数	是正件数300件/年 以上 （毎年度）	

（注）令和3年9月改訂版。令和4年9月改訂版では、主な事業について更新されている。

2 大阪市の防災予算概要

令和3年度の予算において、防災・減災に係る取り組みは、主として「ポストコロナに向けた府市一体による大阪の成長」を促進させるものとして位置付けられており、具体的には「防災力の強化」に係る事業として予算化されている。

また、より地域の特性を踏まえた取り組みの必要性から各区においても防災に関連する経費が予算化されている。

以下、防災に関する主な事業の当初予算について、令和3年度予算案・説明書より抜粋した（文中、R2は令和2年度予算、R3は令和3年度予算）。

(1) ポストコロナに向けた府市一体による大阪の成長 – 防災力の強化

『防災体制のさらなる充実・震災対策の推進』

近年の大型台風や大規模地震等の災害から住民の生命・財産を守るための対策を推進する事業

(ア) 災害時避難所となる中学校体育館への空調機設置事業等

(R3 43億1,300万円、R2 28億5,900万円)

- 猛暑時の大規模災害にあっては、高齢者等のいわゆる災害弱者をはじめとする避難者の二次被害が想定され、こうした避難所での二次被害を防止するセーフティネットの観点から、市内全中学校体育館（128校）に空調機を設置し避難所生活の環境を確保

➤ また、体育館の空調機設置は、平時の教育現場における熱中症対策という観点においても効果的であることから、夏場に部活動での使用が多い中学校体育館へ設置

- ・ 各区1校（計24校）は災害弱者のセーフティネットのための拠点避難所として大規模地震発生時の都市ガス供給ストップ等の不測の事態に備え、プロパンガスと都市ガス切替方式とし、その他104校は都市ガス方式を採用

	令和2年度	令和3年度	令和4年度
実施設計	56校	—	—
設置工事	24校	102校	2校
設置済校	24校	126校	128校

(イ) 災害時避難所の非常用電源の確保（R3 2,500万円、R2 4,800万円）

➤ 災害時における地域本部・避難所等の情報収集のためカセットボンベ式の非常用発電機を避難所に確保

- ・ 避難所運営、情報収集・伝達に活用するスマートフォン等の充電が主目的
- ・ 令和2年度については小学校291か所に360台を設置済
- ・ 令和3年度は新型コロナ濃厚接触者の区指定避難所26か所を含むその他の避難所149か所に254台を設置（設置済施設及び体育館の空調機より電源確保が可能となっている中学校を除く）

北区	都島区	福島区	此花区	中央区	西区	港区	大正区
9台	8台	3台	8台	4台	4台	6台	10台
天王寺区	浪速区	西淀川区	淀川区	東淀川区	東成区	生野区	旭区
13台	2台	8台	10台	19台	4台	18台	7台
城東区	鶴見区	阿倍野区	住之江区	住吉区	東住吉区	平野区	西成区
10台	5台	22台	8台	33台	16台	10台	17台

(ウ) 要配慮者利用施設の避難確保計画作成等促進事業（R3 2,300万円、R2 2,400万円）

➤ 水防法に基づく要配慮者利用施設の令和3年度中の避難確保計画作成に向けた支援

- ・ 平成28年8月の台風10号での災害等を受け、平成29年に水防法が改正され、浸水区域内にある要配慮者利用施設に対し、避難確保計画の作成及び避難訓練の実施が義務化
- ・ 水防法改正後も大規模な水害は発生しており、避難確保計画の作成や避難訓練の実施を通じた要配慮者利用施設の防災力向上が必要
- ・ 令和3年度は、大阪府による浸水想定区域の見直しや高潮による新たな浸水想定区域の指定に伴い、新たに計画作成が義務付けられる施設数が約2,300施設、また、高潮への対策を追加する等の計画変更が必要な施設が約3,200施設あるため、それらの施設に対して計画作成を支援

(エ) 緊急交通路の無電柱化 (R 3 19億3,300万円、R 2 4億8,300万円)

- 平成28年12月に施行された「無電柱化の推進に関する法律」を踏まえ、平成31年3月に「大阪市無電柱化推進計画」を策定し、都市防災機能の向上、都市魅力の向上、歩行者空間の安全・快適性の向上を目的とした無電柱化を推進
  - また、この基本的な方針に基づき、令和10年度までに無電柱化を完了する整備路線を選定し、「大阪市無電柱化整備計画」を策定
  - 当該整備計画に基づき、都市防災機能の向上を目的とした無電柱化については、緊急交通路のうち、大阪府防災会議で防災上の重点路線に位置付けられている重点14路線の電線共同溝整備を推進
  - 近隣府県の各方面を結ぶ広域ネットワークの形成及び災害時のネットワークの多重性の確保の観点より、重点14路線のうち3路線を最優先に実施
  - 令和3年度実施内容
    - ・ 築港深江線、福島桜島線(桜島東野田線)、大阪生駒線の整備工事
- (参考) 地震により発生する道路陥没を防ぐため、重点14路線の無電柱化の推進と連携し、下水管きよの耐震化を実施

(オ) 埋立地における浸水対策

(R 3 12億3,900万円(うち、一般会計7億2,300万円)、R 2 2億8,700万円(うち、一般会計2億6,700万円))

- 平成30年台風第21号の高波等により、防潮堤内側での浸水被害はなかったものの、埋立地(咲洲・舞洲・夢洲)においては一部で浸水被害を受けたことを踏まえ、台風第21号を上回る過去最大規模の台風(伊勢湾台風級)を想定した浸水シミュレーションを実施
- 浸水シミュレーション結果をもとに、埋立地の浸水箇所において、既設コンクリート擁壁のかさ上げ等の浸水対策を2020(令和2)年度から2027(令和9)年度までに実施(対策総延長約20km)
- 令和3年度実施内容
  - ・ 浸水対策工事(約2.2km)(夢洲G・H護岸、咲洲ライナーふ頭背後等)、土質調査及び実施設計(5か所)、ゲート簡易監視システム開発

(カ) 大阪駅前地下道東広場の防災・減災対策 (R 3 13億5,200万円、R 2 15億9,500万円)

- 大規模地震時における防災力の向上を図るため、梅田エリアにおける重要な歩行者ネットワークの結節点である東広場において、老朽化が進行した構造物の改築・リニューアルを実施
- 令和3年度の実施内容
  - ・ 改築工事(開削工事により東広場躯体を再構築)

(参考)

- ・ 事業期間: 2017(平成29)年度~2024(令和6)年度
- ・ 総事業費: 約81.5億円

(キ) 南海トラフ巨大地震に対する耐震対策 (R3 69億2,500万円、R2 72億8,000万円)

➤ 堤防・橋梁等の耐震対策 (R3 68億8,900万円、R2 72億1,500万円)

＜堤防等の耐震対策＞ (62億2,900万円)

- ・ 南海トラフ巨大地震による津波浸水想定では、液状化に伴う堤防沈下により市域全体の約3分の1が浸水する結果となったため、「南海トラフ巨大地震対策の大きな柱」に堤防の液状化対策等を位置付け、2014(平成26)年度から2023(令和5)年度までの10年で府市の港湾・河川部局が連携して対策を実施
- ・ 堤防の耐震化の整備効果としては、市域の津波浸水面積は、約7,100haから約1,900ha(約7割減)、うち避難していない人が100%死亡すると仮定される浸水深1m以上の面積は、約4,300haから約500ha(約9割減)となる見込み

・ 令和3年度実施内容

大阪港湾局 (25億9,200万円)

耐震対策工事 (堤防:約0.5km (大正区鶴町5丁目等))

建設局 (36億3,700万円)

耐震対策工事 (堤防:約0.5km (道頓堀川、住吉川)、水門:3か所)

＜橋梁の耐震対策＞ (6億6,000万円)

- ・ 大阪府防災会議の検討部会の考え方にに基づき、災害時の緊急交通路及び避難路に架かる既存橋梁等について、南海トラフ巨大地震の特性に起因する地震動、津波などの影響に対して、2014(平成26)年度から検討を実施
- ・ 2016(平成28)年度より津波対策(浮き上がり防止)の工事、2019(令和元)年度より地震動対策の工事に着手しており、2024(令和6)年度に完了予定

・ 令和3年度実施内容

地震動対策の工事 (新木津川大橋)

➤ 鉄道における耐震対策 (R3 3,600万円、R2 6,500万円)

- ・ 鉄道利用者の安全確保や災害発生時における緊急応急活動に寄与することを目的に、民間鉄道事業者が行う高架橋や駅の耐震補強について、国や府と協調して補助を実施

・ 令和3年度実施内容

阪神なんば線 (高架橋(2か所))、近鉄大阪線 (高架橋)、近鉄南大阪線 (高架橋)、京阪本線 (高架橋)

(ク) 密集住宅市街地整備の推進 (R3 20億1,500万円、R2 18億6,200万円)

➤ 密集市街地整備の目標や取組を定めた新たな「密集住宅市街地整備プログラム」(令和3年3月策定予定)に基づき、老朽住宅の除却・建替え等への支援及び都市計画道路の整備を実施

＜市街地の不燃化の促進＞ (2億6,400万円)

- ・ 重点対策地区(約640ha)において、延焼危険性と避難困難性の早期改善に向け、老朽住宅の除却・建替えに対する補助制度について、補助率や補助限度額を上げるとともに、建替えを阻害する要因の一つである公図と現況のずれを解消するため、地籍整備型土地区画整理手法を活用した土地利用更新環境整備事業を実施