

発生時に、緊急かつ応急的に建物が「建物の崩壊などにより、建物内の滞在者や避難者等の生命や身体に危険が及ぶ状態か否か」を判断するための考え方、確認方法を取りまとめたものである。同指針において、安全確認カルテは、平常時において、建築物の事前確認項目を記入するとともに、図面等に安全確認を行う調査箇所（構造柱、耐力壁、梁等）を記入することにより、災害発生時の調査箇所を事前に把握することを目的として作成されるもので、建物等の状況は年々変化することから、年に1回程度カルテの更新を行うことが望ましいとされている。

その後、令和元年6月17日、18日に、実際の災害時に施設の点検等を行う実務担当者を対象にした「施設建築物安全確認研修会」が開催され、技術支援を担う都市整備局から説明が行われた上で、令和2年1月27日付で危機管理室の所属ポータルサイトに掲載され、各所属においてそれぞれの所管施設の安全確認カルテ・チェックシートの作成に取り掛かることとされた。

- イ 上述のとおり、安全確認カルテの書式は、内閣府（防災担当）が平成27年2月に策定した「大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針」で示されたものに沿っているが、この指針では、安全確認カルテは、建築の専門知識を持たない管理者等が、建築物の竣工図、構造計算書、増改築に伴う変更図面及び構造計算書などの資料を事前に準備した上で、建物の設計者、構造設計者、建築施工業者、建築部門の職員等の建築の専門家とともに作成すべきものとされている。

同指針によると、そもそも安全確認カルテの作成意義は、建築の専門知識を有しない管理者等は、一般に、安全確認を行う箇所、安全確認を行う際の基準等を熟知しておらず、事前の情報なしに建物の安全確認を行うことは不可能であるため、事前に安全確認カルテを作成して建築物の構造等を知ることにより、ひび割れや損傷など構造躯体の被害を調査すべき箇所を事前に把握することが可能になることなどにあるとされている。

すなわち、建築の専門知識を有しない管理者等は、ひび割れや損傷など構造躯体の被害を調査すべき箇所を自ら把握することは困難であることから、管理者が安全確認カルテを作成するにあたっては、必要な資料を準備した上で、建築の専門家とともにこれにあたるのが想定されているわけである。

- ウ しかし、大阪市における市設建築物の安全確認カルテの作成に関する取組については、令和2年1月27日付の関係所属への書式の提供の半年以上前（令和元年6月）に「施設建築物安全確認研修会」で説明が行われたほかは、技術支援を担う都市整備局に対して問合せがあったときに電話での対応が行われる程度とのことであった。

いうまでもなく、建築物の構造はそれぞれに異なるものであるから、安全確認カルテの作成を担う現場の管理者は、当該建築物の構造に応じた安全確認カルテを個別に作成しなければならない。発災に備えた平時からの準備として、管理者が作成を担うべきではあるが、他方で、建築の専門知識のない管理者が単独で災害時に被害を調査すべき箇所を選択して記録化することは通常期待しがたく、また、専門知識のない者だけで作成された安全確認カルテが果たして発災時の建物の安全性の確認のために十分なものといえるか疑問も拭えず（内容不十分な安全確認カルテに基づいて被害確認が行われた結果として誤った判断がされ、人命・人身に被害が生じてしまえば、取り返しがつかない。）、かかる作業を専ら管理者に委ねるのは、少々酷なようにも思われる。

- エ 実際に、安全確認カルテは、多くの区で作成されているものの、大正区、城東区、鶴見区においてはまだ作成がされていない。作成に時間を要している理由は以下のとおりである。

大正区：関係先との調整が難航しているため

城東区：建物構造の安全確認について専門知識が必要なため未実施

鶴見区：カルテ作成に向けた安全確認手法、指標、範囲の策定に時間を要して

いる

この点、大正区における関係先との調整の内容は定かではないが、城東区、鶴見区の理由を見るに、専門的知識が不足していることが理由としてあげられる。この点は他の区でも同様と思われ、専門的知見による助言が行われることが望ましい。城東区や鶴見区のほか、次の意見以降でも述べるように、取組が遅れている所属が散見され、これらの所属においては、所属長のマネジメントのもと、可及的速やかに作成を進められるべきではあるが、そもそも安全確認カルテ作成の目的は、発災時に緊急かつ応急的に「建物の崩壊などにより、建物内の滞在者や避難者等の生命や身体に危険が及ぶ状態か否か」を判断できる状態を整えることにあり、当然、作成される安全確認カルテの内容も非常に重要であって、安全確認カルテの作成自体が目的化することはあってはならない。

オ したがって、進捗が遅れている関係所属は安全確認カルテの作成を進めるとともに、本アクションの主担当である危機管理室は、関係所属の所管施設に関する安全確認カルテの作成につき、都市整備局と連携して、要請があれば建築の専門知識を有する職員を現地に派遣し、管理者とともに作成にあたることとし、こういった取り扱いを関係所属に案内するなど、本アクションの推進に向けた体制を強化することを検討されたい。

(2) 【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)

経済戦略局は、所管する市設建築物の安全確認カルテの作成を進め、施設の安全確認に関する訓練を実施するとともに、本アクションに基づく取組について、適切な進捗管理指標及び目標値を設定されたい。

(理由)

ア 経済戦略局は、文化関連施設、スポーツ施設、国際関連施設、商業施設を中心に70を超える数の市設建築物を所管しており、本アクションにて、それぞれについて安全確認カルテを作成し、これをもとに訓練を行うことが求められている。

もっとも、個別施策シートを見ると、後掲のとおり、令和2年度、令和3年度とも、安全確認カルテの作成及び安全確認に関する訓練という個別施策の進捗評価は「②」、目標に対する進捗率は「C」とされ、訓練ができていないのは訓練に必要な安全確認カルテが作成されていないからである旨の記載が存在している。

進捗評価										
取組期間	目標番号	施策番号	枝番	進捗管理指標	単位	目標値	実績値	取組結果	個別施策の進捗評価	目標に対する進捗評価
R 2	1	1	1	安全確認カルテの作成	回	1	0	作成完了せず	②	C
R 2	2	1	1	安全確認に関する訓練	回	1	0	未実施	②	C
考察(課題及び今後の対応方針を記載)										
取組期間	目標番号	施策番号	枝番	②となった理由	詳細の内容					
R 2	1	1	1	b: 想定以上に時間を要する状況となったため	カルテの作成にあたり各施設の調査に時間を要している。					
R 2	2	1	1	b: 想定以上に時間を要する状況となったため	カルテに基づく訓練となるため実施できず。					

(経済戦略局作成の令和2年度A P 21の個別施策シートから抜粋)

進捗評価										
取組期間	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	目標値	取組結果	実績値	個別施策の 進捗評価	目標に対する 進捗評価
R 3	1	1	1	安全確認カルテの作成	回	1	0	0	②	C
R 3	2	1	1	安全確認に関する訓練	回	1	0	0	②	C
考察（課題及び今後の対応方針を記載）										
取組期間	目標 番号	施策 番号	枝番	②となった理由	詳細の内容					
R 3	1	1	1	b：想定以上に時間を要する 状況となったため	カルテの作成にあたり各施設の調査に時間を要している。					
R 3	2	1	1	b：想定以上に時間を要する 状況となったため	カルテに基づく訓練となるため実施できず。					

（経済戦略局作成の令和３年度 A P 21 の個別施策シートから抜粋）

- 「②」「C」は、判定基準上、いずれも計画どおりに進んでおらず（未実施を含む。）、達成度60%未満を意味するとされているが、この点について令和４年７月27日の経済戦略局のヒアリングで尋ねたところ、所管施設についての安全確認カルテの作成は全くできていない（１つも作成されていない）とのことであった。
- イ 少なくとも、危機管理室によって令和２年１月下旬に庁内ポータルサイトに書式が掲載され、各所属において所管施設の安全確認カルテ等の作成に取り掛かるよう呼びかけられてから２年半以上の間、安全確認カルテは１つも作成されていないということであれば、アクションプランで必要とされている取組としてあまりに遅れているといわざるを得ず、経済戦略局においては、施設管理者（指定管理・運営・経営事業者）と連携して、早急に作成を進める必要がある。
- なお、作成にあたっては、多数の者の利用が見込まれる施設や災害時に重要な役割を担う施設といった優先度の高い建築物から作成を進めていくことが相当である。
- ウ また、経済戦略局は、本アクションの進捗管理指標を「安全確認カルテの作成」や「安全確認に関する訓練」の「回」数、目標値をそれぞれ「１」回と設定しているが、ヒアリング時の説明によると、所管施設全てで作成・実施されて「１」回としてカウントするので、取組結果や実績値も全ての施設で行われれば「１」回だが、そうでなければ「０」回とのことであった。
- しかし、このような取り扱いでは、70以上ある所管施設のうち現実にどの程度の数の施設で安全確認カルテの作成や訓練が実施されたのか把握することができず、進捗管理の方法として問題があると考えられる。進捗管理指標は、安全確認カルテの作成を行った、また、これを用いた訓練を実施した市設置建築物の「件」数として、実際の「件」数で目標値を設定し、これに基づいて取組結果、実績値を把握すべきである。

(3) 【意見43】（A P 21－１）環境局に対する意見（P D C A の視点）

環境局は所管している施設について、危機管理室から提供された様式の安全カルテを作成し、安全カルテの作成目的に沿った建物の安全確認を実施できるよう、指定管理者に対しても、普段の施設利用上の安全確認の視点とともに発災前後の比較検証による各施設の被害状況に応じた対応策や緊急度を確認するための視点をもって建物を確認できるよう指導し、安全カルテを有効利用できるよう訓練を実施すべきである。（理由）

首都直下地震や南海トラフ巨大地震等の大地震が発生した際には、老朽化したビル・マンションの倒壊や中間階の圧潰等の建物被害が懸念され、建物の所有者等は、建物内に滞在する者の安全を確保するため、早急に建物の安全を確認した上で、建

建物内の待機・建物からの退避を判断する必要がある。また、建物内の滞在者や被災者等の安全を確保する観点からは、限られた時間の中で建物の安全確認を行った上で、建物内での待機や被災者・帰宅困難者の受け入れを判断する体制を構築する必要がある。しかしながら、応急危険度判定士など建築の専門家がすぐに点検できないケースが想定される。

そこで、内閣府（防災担当）は、被災直後に応急危険度判定士など建築の専門家が到着する前に、建物管理者等が緊急かつ応急的に建物の使用の可否を短時間で判断するための体制整備、安全確認方法について取りまとめるものとして、「大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針」を策定した。

本指針で示すカルテやチェックシートは、大規模地震時に、緊急かつ応急的に建物が「建物の崩壊などにより、建物内の滞在者や避難者等の生命や身体に危険が及ぶ状態か否か」を判断するための考え方、確認方法を取りまとめたものである。

建築の専門知識を有しない建物管理者等は、一般に、安全確認を行う箇所、安全確認を行う際の基準等を熟知しておらず、事前の情報なしに建物の安全確認を行うことは不可能である。

そこで、市設建物管理者は、建物の設計者、構造設計者、建築施工業者、建築部門の職員等と事前にカルテを作成し、建物の事前確認項目を記入するとともに、図面等に安全確認を行う調査箇所（構造柱、耐力壁、梁等）を記入することによって建物の構造等を知ることにより、ひび割れや損傷など構造躯体の被害等調査すべき箇所を事前に把握することが可能となる。また、平常時のひびわれや建物のゆがみ等を知っておくことで、大規模地震による損傷と区別することができ、地震による建物の被害状況をより正確に判断することができることになる。なお、建物等の状況は年々変化することから、年に1回程度カルテの更新を行うことが望ましい。

このような観点から、市設建築物の応急対策のために、該当所属は、危機管理室から提供された内閣府指針にのっとったカルテを作成し、建物の特性に応じて安全確認を行う箇所をあらかじめ確認した上で、毎年更新し、発災時にチェックシートを用いて緊急点検を行うことで、あらゆる建物の緊急・応急的な安全確認が可能となるとして、AP-21は、施設ごとの安全確認カルテの作成・更新と安全確認に関する訓練の実施を5年間の目標としている。

環境局総務部施設管理課では、①此花屋内プール、②住之江屋内プール、③西淀川屋内プールの3施設の管理をしているが、個別施策シート及び開示資料によると、本指針に沿って作成された危機管理室指定の様式である安全確認カルテではなく、指定管理者が施設の開館時等に使用している「開館チェック表」を安全カルテとして代用して進捗評価を「①」「A」とされている。

しかしながら、プールの開館チェック表でチェックする内容は、確かにプール利用者の安全のための建物の状況の確認も一部含まれているが、水質に問題はないか、ごみは浮いていないか、床が滑りやすくなっていないか等の衛生面や平時の施設利用面での安全性のチェックが主眼となっている。

一方、本アクションプランで求められているチェック内容は視点が異なっており、「建物の崩壊などにより、建物内の滞在者や避難者等の生命や身体に危険が及ぶ状態か否か」を判断することが主眼であって、「開館チェック表」では、アクションプランのニーズを満たしていないと思われる。

したがって、本「施設カルテ」ではAP21が求めている安全確認カルテの代用にはならず、個別施策の進捗管理指標「施設カルテの更新」「建物の安全確認手順の確認」による進捗評価「①」「A」との判断は誤りである。

加えて、指定管理者は消防法に基づく避難誘導訓練、通報訓練等を毎年実施しており、本市職員としては施設巡視点検時に当該消防訓練通報書等の内容を書面で確認しているとのことであるが、指定管理者としても環境局総務部施設管理課においても、これまで本アクションの意図を正しく把握できていなかったように思われる。

ので、今後は、毎年実施している防災訓練においても、安全確認カルテを使って建物安全確認を行う訓練も併せて実施できるよう指定管理者に指導し、適切な訓練ができているかの検証も行う必要がある。

また、環境局環境施策課では、環境活動推進施設に関し「施設カルテ」を独自に作成し、環境局環境管理課交通騒音振動対策グループでは、施設管理者となっている8共同利用施設に関し「施設カルテ」を独自に作成し、各「施設カルテ」の作成をもって本アクションプランにおける「安全カルテ」の作成更新ができていると自己評価している。

いずれの「施設カルテ」も施設の維持管理上有用なものであり、引き続き継続して作成することが望まれるが、A P 21で作成を求められている必要な情報（構造柱、耐力壁、梁等の調査個所を記入した図面や平時の状況が確認できる写真等）が不足している。

したがって、本「施設カルテ」ではA P 21が求めている安全確認カルテの代用にはならず、個別施策の進捗管理指標「施設カルテの更新」「建物の安全確認手順の確認」による進捗評価「①」「A」との判断は誤りである。

そこで、環境局環境施策課及び環境局環境管理課交通騒音振動対策グループに対しては、被災直後に建物管理者等が緊急かつ応急的に建物の使用の可否を短時間で判断するための体制整備、安全確認方法としての安全確認カルテの目的を理解し、危機管理室から提供されている様式の安全確認カルテを作成すること及び建物の安全確認のために本カルテを有効利用できるよう指定管理者や警備業務委託者の訓練を実施し指導することが望まれる。

(4) 【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（3Eの視点）

環境局は、安全性を維持するために高額な維持管理費用を要する市有財産について、今後の利用方法を検討されたい。

(理由)

環境局環境管理課交通騒音振動対策グループが施設管理者となっている8つの共同利用施設とよばれている会館は、いずれも高度経済成長期に、大阪国際空港の拡張（滑走路の増設）、航空機の大型化、国際線の運航等により、騒音被害が深刻化したことを端緒に建設された。すなわち、国は空港周辺の住民の負担を鑑み、昭和42年に、「公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律」を制定して、周辺住民に騒音に対する補償を行うこととし、それら騒音補償の一環として、地域住民の集会等に応ずる「共同利用施設」を国や府の補助のもとで設置したものである。いずれの会館も既に築40年以上経過して老朽化が進んでおり、バリアフリー化がなされておらず機能性に問題のある施設もある。

また、いずれも地域住民の学習、集会、休養、保育等に無償で利用できる会館であるが、小学校校区ごとに設置されており、隣接する各施設は徒歩15分以内に存在し、共同利用施設以外のコミュニティセンター、普通会館等、機能が類似している施設も周囲に多数存在している。

共同利用施設の所在地



(8つの○印会館が共同利用施設)

このようなことから、令和3年度の各共同利用施設の稼働率は、3.5%・4.6%・5.3%・6.3%・8.5%・8.9%・11.3%・19.1%、と8施設のうち6施設が10%未満である。最も稼働率の高い施設でも20%以下と非常に低下しており、1年間の申込件数は131件・177件・238件・316件・336件・428件・723件であって、最も多い施設でも平均して1日2グループ、多くの施設では1日1グループの利用すらない状況である。

しかもアンケート調査によると、利用者も60代以上の高齢者に偏在している。

各施設の稼働状況について

(※各共同利用施設管理業務事業報告書に基づき環境局が作成した稼働状況一覧表より)

名称	H29年度	H30年度	R1年度	R2年度	R3年度
	利用人数	利用人数	利用人数	利用人数	利用人数
	申込件数	申込件数	申込件数	申込件数	申込件数
	稼働率	稼働率	稼働率	稼働率	稼働率
西三国センター	10,358	10,233	9,810	1,310	1,839
	670	546	441	104	131
		10.3%	9.4%	3.0%	3.5%
三国センター	17,452	18,538	10,339	7,222	7,766
	1,306	1,387	778	623	723
		26.4%	17.1%	13.6%	19.1%

東三国センター	13,025	13,054	11,214	2,901	3,168
	471	417	346	163	177
		7.9%	7.3%	4.0%	4.6%
北中島センター	10,612	6,534	6,064	2,716	2,298
	475	530	453	272	238
		8.4%	8.1%	5.2%	5.3%
西中島センター	9,319	8,402	6,776	1,853	2,661
	638	507	405	199	283
		8.0%	7.2%	4.2%	6.3%
宮原センター	5,412	5,558	5,474	3,494	3,173
	507	488	552	474	428
		9.2%	11.8%	8.9%	11.3%
啓発センター	7,215	7,482	6,178	2,548	3,098
	651	602	564	247	316
		12.0%	11.5%	6.4%	8.5%
柴島センター	6,822	6,900	6,300	1,923	2,059
	702	713	675	332	336
		13.5%	14.0%	5.2%	8.9%

60代以上の利用者の割合

(＊環境局作成各共同利用施設利用者満足度調査アンケート集計結果より)

令和３年度

西三国	三国	東三国	北中島	西中島	宮原	啓発	柴島
62.69%	71.27%	56.18%	96.92%	23.91%	88.89%	40.18%	46.99%

令和２年度

		西三国	三国	東三国	北中島	西中島	宮原	啓発	柴島	合計	割合
年齢	①20歳未満	0	133	0	7	6	12	39	13	210	41.3%
	②20歳代	0	23	23	8	21	6	17	21	119	23.4%
	③30歳代	5	12	9	27	11	0	15	7	86	16.9%
	④40歳代	17	0	27	0	4	0	4	29	81	15.9%
	⑤50歳代	2	0	1	0	0	2	0	8	13	2.6%
	⑥60歳代以上	91	168	60	42	42	2	0	8	413	81.1%

利用の頻度	①週1回	2	0	235	212	76	60	408	379	1372	49.5%
	②月1回	30	0	111	58	138	52	83	90	562	20.3%
	③月数回	36	0	98	102	118	41	107	110	612	22.1%
	④年数回	19	0	53	1	14	5	15	45	152	5.5%
	⑤はじめて	1	0	8	4	15	3	18	22	71	2.6%
回答件数（枚数）		96	169	59	48	42	20	80	80		

また、各共同利用施設は指定管理者（指定管理期間5年）を公募し、選定委員会で選ぶこととなっているが、過去3回の選定結果をみても明らかなように、応募する団体は毎年ほぼ同じ1団体で、（施設名）管理運営委員会と名乗っているのはいずれも地元住民団体であり、ほとんどの団体が共同利用施設が設置されたときと時を同じくして設立されている。

指定管理業者指定申請書の記載内容や共同利用施設の管理運営に関する事業計画書の内容も大差のないものとなっており、施設運営上の競争原理がほとんど機能していない状況にある。

指定管理業者申請者一覧

（＊大阪市立共同利用施設の指定管理者選定結果通知書より）

	共同利用施設名	応募業者・選定業者 指定管理期間（H24.4～H29.3）	応募業者・選定業者 指定管理期間（H29.4～H34.3）	応募業者・選定業者 指定管理期間（R4.4～R9.3）
1	大阪市立啓発センター	新大阪国際交流協会 啓発センター管理運営委員会	啓発センター管理運営委員会	啓発センター管理運営委員会
2	大阪市立柴島センター	×柴島センター管理運営委員会（開設当初から） ○新大阪国際交流協会一但し25年で辞退。柴島センター管理運営委員会が引継ぎ	柴島センター管理運営委員会	柴島センター管理運営委員会
3	大阪市立西三国センター	西三国センター管理運営委員会（S49開設当初から）	西三国センター管理運営委員会	西三国センター管理運営委員会
4	大阪市立三国センター	三国センター管理運営委員会	三国センター管理運営委員会	三国センター管理運営委員会
5	大阪市立東三国センター	東三国センター管理運営委員会	東三国センター管理運営委員会	東三国センター管理運営委員会
6	大阪市立北中島センター	北中島センター管理運営委員会	北中島センター管理運営委員会	北中島センター管理運営委員会
7	大阪市立西中島センター	○特定非営利活動法人あすかコミュニティ ×西中島センター管理運営委員会	特定非営利活動法人あすかコミュニティ	西中島センター管理運営委員会
8	大阪市立宮原センター	新大阪国際交流協会	○宮原センター運営委員会 ×宮原センター管理運営委員会	○宮原センター運営委員会

さらにこれまでも、施設の維持管理費は相当かかっていたが、環境局提供の修繕計画表によると、今後10年間で約4億1994万円の修繕費支払いが必要なことや、共同施設を維持管理するために実施する小修理による修繕費毎年500千円～700千円程度と8つの施設管理者に支払う1年間の報酬約1500万円等の支払いが必要となる。

平均稼働率が10%にも満たない施設にて、維持管理するだけで年2000万円近くかかる上に将来大規模修繕費が約4億2000万円もかかってしまうことになる。

これら共同利用施設は大阪国際空港着陸航路下における航空機騒音の緩和施設として、大阪市立共同利用施設設置条例に基づき、騒音補償の一環として小学校区単位で設置された施設であるという歴史的経緯があるが、市有財産は経済的に効率的に利用すべきであるという観点からすれば、騒音被害に対する補償施策を別途検討した上で、これらの

施設をこのまま継続利用するのではなく、利用廃止・転用・売却処分等も検討すべき時期にきているのではないかと考える。

(5) 【意見45】(A P21-1) 大阪港湾局に対する意見 (PDCAの視点)

大阪港湾局は、施設ごとの安全確認カルテの作成状況について、具体的な数値目標を設定するなどして、進捗管理を行うべきである。

(理由)

大阪港湾局は、本アクションプランの個別施策シートに、安全確認カルテの作成にかかる短期取組、中期取組を、いずれも「不特定多数の利用者がある施設及び災害時に重要な役割を担う施設から順次作成」と記載しており、進捗評価においても、令和3年度の目標値、取組結果、実績値ともに「不特定多数の利用者がある施設及び災害時に重要な役割を担う施設から順次作成」と記載している。これでは、安全確認カルテの作成がどの程度進んでいるのか、全く不明である。

大阪港湾局が管理する施設建築物は数百件に上ることであるから、具体的な数値目標を設定するなどして、進捗管理を行うべきである。

必須施策の 実施	目標 番号	施策 番号	個別施策（取組内容）							
	1	1	施設ごとの安全確認カルテの作成・更新							
	2	1	安全確認訓練の実施							
	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	短期取組 （R 2）	中間取組 （R 3 ～R 4）	最終取組 （R 5 ～R 6）		
	1	1	1	安全確認カルテの作成	－	不特定多数の利用者がある施設及び災害時に重要な役割を担う施設から順次作成		－		
	1	1	2	安全確認カルテの更新 （年 1 回）	回	－	－	2		
	2	1	1	安全確認訓練の実施 （年 1 回）	回	1	2	2		
進捗評価										
取組期間	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	目標値	取組結果	実績値	個別施策の 進捗評価	目標に対する 進捗評価
R 3	1	1	1	安全確認カルテの作成	－	不特定多数の利用者がある施設及び災害時に重要な役割を担う施設から順次作成	不特定多数の利用者がある施設及び災害時に重要な役割を担う施設から順次作成	不特定多数の利用者がある施設及び災害時に重要な役割を担う施設から順次作成	①	A
R 3	1	1	2	安全確認カルテの更新 （年 1 回）	回	－	－	－	①	A
R 3	2	1	1	安全確認訓練の実施 （年 1 回）	回	1	1	2	①	A

(大阪港湾局作成の令和3年度A P21個別施策シートより抜粋)

(6) 【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
(法規性の視点)

教育委員会事務局は、学校園で作成し保管すべき施設ごとの「安全確認カルテ」についてその作成及び更新が適時適切にされているか確認した上でアクションプランの進捗評価を行うべきである。また、対応すべきアクションプランが全て開示されているかの確認を十分にされたい。

(理由)

ア 各学校園では「子どもの安全を守るための防災・減災指導の手引き」(以下、「指導の手引き」という。)を踏まえて行動しており、「大阪市地域防災計画」の改訂に併せて内容を更新している。指導の手引き第4章には「災害時の学校園の役割」について記載されている。

第4章 災害時の学校園の役割

1. 大阪市地域防災計画
2. 「警備及び防災計画」について
3. 学校保健安全法(抜粋)
4. 非常変災時の措置について

イ これらのうち、「3.学校保健安全法(抜粋)」には、学校の設置者及び学校(校長)の役割を示すものとして、「学校安全」に関する以下の条項が抜粋されている。

第26条 学校安全に関する学校設置者の責務

第27条 学校安全計画の策定等

第28条 学校環境の安全の確保

第29条 危険等発生時対処要領等の作成等

第30条 地域の関係機関等との連携

これらは、児童生徒等の安全確保を図るための対応について定めており、学校の設置者の責務として、設置する学校において、事故、加害行為、災害等により児童生徒等に生ずる危険を防止し、及び事故等により児童生徒等に危険又は危害が現に生じた場合において適切に対処できるよう、当該学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講ずるよう努めることとされている(同法第26条)。

ウ AP 21は市設建築物の応急対策として、施設ごと安全確認カルテの作成・更新及び安全確認に関する訓練等の実施について定めており、学校もその対象になっている。

「安全確認カルテ」の作成については、「大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針」(平成27年2月内閣府(防災担当))において「建物の管理者、建築に関する専門知識を有さない者を対象として、緊急・応急的に建物(避難所や一時滞在施設となる施設を含む)の安全確認を行う際の参考となるよう、平常時に行うべき事前準備や被災時の建物の安全確認の具体的な方法等についてとりまとめたものである。」と記載されており、建築の専門知識を持たない管理者等が建築物の竣工図、構造計算書、増改築に伴う変更図面及び構造計算書などの資料を事前に準備した上で、建物の設計者、構造設計者、建築施工業者、建築部門の職員等の建築の専門家とともに作成すべきものとしている。

エ この点、教育委員会事務局から「学校施設に関する安全確認カルテの作成と点検方法の周知について(通知)」(令和元年12月25日)により各学校へ防災の取り組

みとして活用するよう通知しているものの、教育委員会事務局への提出までは求めている。また、学校園の全てが作成・保管されているかまでは確認していない。さらに、学校園への定期的な指導監督においても確認対象とされていない。

オ 安全確認カルテの作成に関しては、大阪市地域防災アクションプランの令和2年から6年までの5年間の目標として「施設ごとの安全確認カルテの作成・更新」を掲げている。

教育委員会事務局が危機管理室へ報告している「個別施策シート」では、個別施策の進捗評価は「①」、目標に対する進捗評価は「A」とされている。しかし、前述のとおり学校に関しては当該カルテの作成・更新に関して確認していないため、進捗評価の妥当性に疑問が残る。また、当該アクションプランでは、A P 21-2として「建物の安全確認に関する訓練の実施」が定められているが、教育委員会事務局では当該アクションプランの記載が失念されている。これについては、必要な訓練の実施はされている（学校保健安全法及び施行規則に基づく毎学期1回以上の施設・設備の安全点検を実施している）ものの、アクションプランとして必要十分な開示を行うべきであった。

なお、教育委員会事務局所管のその他の市有施設に関しては、当該カルテは作成し、それぞれの施設で保管されている。

必須施策の 実施	目標 番号	施策 番号	個別施策（取組内容）							
	1	1	学校施設に関する安全確認カルテ作成・更新							
	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	短期取組 （R 2）	中間取組 （R 3 ～R 4）	最終取組 （R 5 ～R 6）		
	1	1	1	安全 確 認 カ ル テ の 作 成 ・ 更 新	－	増改築等の状況に応じ てカルテを作成・更新	増改築等の状況に応じ てカルテを作成・更新	増改築等の状況に応じ てカルテを作成・更新		
進捗評価										
取組期間	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	目標値	取組結果	実績値	個別施策の 進捗評価	目標に対する 進捗評価
R 3	1	1	1	安全 確 認 カ ル テ の 作 成 ・ 更 新	－	増改築等 の状況に 応じてカ ルテを作 成・更新	増改築等 の状況に 応じてカ ルテを作 成・更新	増改築等 の状況に 応じてカ ルテを作 成・更新	①	A

（教育委員会事務局作成の令和3年度A P 21 個別施策シートより抜粋）

(7) 【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）

教育委員会事務局は、学校園で作成し保管すべき施設ごとの「安全確認カルテ」に記載すべき施設の構造などについては、システム管理している情報の共有可能性について検討されたい。

（理由）

施設ごとの安全確認カルテの作成にあたっては、施設の構造など詳細を把握する必要があり、日々の業務と並行してこれらの作業を行うことを考えると学校現場の教職員のみで対応するには相当の時間を要すると推察される。その点、「学校施設に関する安全確認カルテの作成と点検方法の周知について（通知）」（令和元年12月25日）においては、「建物の構造が不明な場合は、施設整備課保全グループに確認すること」と記載しており、学校園の要望により、建築に関して専門性の高い人員の協力を得る体制は整備されているといえる。

教育委員会事務局施設整備課では、学校園の施設の長寿命化、計画的修繕について対応するため施設をシステム管理しており、施設の情報の詳細を把握している。よって、各学校園での安全確認カルテの正確かつ効率的な作成のために、当該システムで管理している情報について各学校園への共有可能性について検討されたい。

第17【A P 23 的確な避難勧告等の実施・伝達】

1 アクションプランの概要

No.	23	的確な避難勧告等の実施・伝達	主担当	危機管理室
事業概要	A P 23は、発災時における的確な避難勧告等の判断・伝達に関するものである。 市民等や事業者、自主防災組織に対しては、あらかじめ避難場所、避難所及び避難経路等の確認や、応急措置に関する情報の収集手段の確保に努めるとともに、災害が発生したとき又は発生するおそれがあるときには、自ら積極的に情報の収集に努めるよう求めることとなる。 また、即時避難後の行動には、津波情報などが不可欠であることから、即時浸水区域を含む区は、津波からの避難の勧告、指示の伝達方法に加え、即時浸水地域への情報伝達を充実するための方法について検討を行うことを定めている。 A P 23は、これらの前提として、市民等や事業者、自主防災組織が自ら積極的に情報の収集が可能な環境の整備を完了することを要請するものである。			
枝番 1	目標	「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」や、浸水想定区域図、設定水位を確認するなど、避難勧告等の発令基準や対象区域の確認・改善		
	主な取組内容	浸水想定公表に合わせ、避難対象区域を定めるとともに、速やかに避難情報発令基準の運用を行う		
	取組所属	危機管理室		

2 指摘及び意見

【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）

危機管理室は、A P 23－ 1（的確な避難勧告等の実施・伝達）に関し、取組対象となる河川を明示し、洪水浸水想定区域がハザードマップに反映されていない河川の数に基づき目標を設定するなど、より具体的な数値等により進捗管理を行うべきである。（理由）

ア 従前の取り組み内容及び進捗①

令和2年度の個別施策シートの記載は次のとおりである。

実施	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	短期取組 (R 2)		中間取組 (R 3 ～R 4)	最終取組 (R 5 ～R 6)	
	1	1	1	避難情報発令基準の見直し	式	浸水想定見直しに係る河川管理者との調整(危険水位等再設定)		河川管理者の業務発注（危険水位等再設定）	避難情報発令基準の見直し	
進捗評価										
取組期間	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	目標値	実績値	取組結果	個別施策の 進捗評価	目標に対する 進捗評価
R 2	1	1	1	避難情報発令基準の見直し	式	浸水想定見直しに係る河川管理者との調整（危険水位等再設定）	浸水想定見直しに係る河川管理者との調整（危険水位等再設定）	浸水想定見直しに係る河川管理者との調整（危険水位等再設定）	①	A

令和3年度の個別施策シートの記載は次のとおりである。

実施	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	短期取組 (R 2)		中間取組 (R 3 ～R 4)		最終取組 (R 5 ～R 6)	
	1	1	1	避難情報発令基準の見直し	式	浸水想定見直しに係る河川管理者との調整(危険水位等再設定)		河川管理者の義務発注(危険水位等再設定)		避難情報発令基準の見直し	
進捗評価											
取組期間	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	目標値	取組結果	実績値	個別施策の 進捗評価	目標に対する 進捗評価	
R 3	1	1	1	避難情報発令基準の見直し	式	河川管理者の業務発注（危険水位等再設定）	河川管理者からの資料提供により、基準水位見直し等を行った。	河川管理者から速やかに資料提供があったため最終取組としていた発令基準の見直しを前倒しで行った。	①	A	

必須施策の実施における「最終取組(R5～R6)」は、「避難情報発令基準の見直し」であり、「中間取組(R3～R4)」は「河川管理者の業務発注(危険水位等再設定)」とされ、「短期取組(R2)」は、「浸水想定見直しに係る河川管理者との調整(危険水位等再設定)」となっている。

これらの記載の前提として、令和2年のAP策定当時、洪水浸水想定区域が唯一ハザードマップに反映されていなかった石川をAP23の対象として捉え、個別施策や進捗管理指標、最終取組までの評価を行っていた。石川については、令和3年1月に河川管理者より洪水浸水想定区域が指定されたため、令和5年以降の最終取組とされていた「避難情報発令基準の見直し」が令和3年度に完了している。

また、令和3年7月の水防法の改正では、これまで洪水浸水想定区域の指定対象であった洪水予報河川又は水位周知河川に加え、それ以外の一級・二級河川(洪水による災害の発生を警戒すべきものとして国土交通省令で定める基準に該当する河川(住宅等の防護対象のある河川))についても洪水浸水想定区域の指定対象とさ

れることとなったため、河川管理者から新たに洪水浸水想定が指定されたが、当該河川についても、避難情報発令基準の見直しを実施済みとのことである。

これらの河川について、浸水想定区域の指定後、速やかに避難情報発令基準の見直しが行われたことは、評価されるべきである。しかし、A P 2 3 - 1 の取組対象が石川のみであったことが個別施策シートから読み取れず、進捗管理の前提となる情報を欠いていた。そのため、A P 2 3 - 1 の進捗管理にあたっては、対象となる河川を明記することが必要である。

イ 今後の取り組み内容及び進捗

ハザードマップへの洪水浸水想定区域の反映が遅れていたために発災時の避難情報の発令時期が遅れたり、市民に周知されているハザードマップ記載内容が最新のものではなかった場合、訴訟等で市の情報提供義務違反が認められる可能性が高い。ハザードマップへの洪水浸水想定区域の迅速な反映は、市民への情報提供という観点だけでなく、訴訟リスクという点においても重要である。そのため、今後も河川管理者が洪水浸水想定区域を指定、あるいは変更した場合には直ちにハザードマップへの反映が行われるよう、取り組む必要がある。

仮に現時点では対象河川がなくとも、今後の水防法改正等で新たな対象河川が生じる可能性は否定できない。よって、新たな対象河川の有無の確認についても A P 2 3 - 1 における取組として掲げ、管理するべきである。

上記取組の進捗管理にあたっては、洪水浸水想定区域が拡大、変更されている河川の数や、洪水浸水想定区域がハザードマップへ反映されていない河川の数に基づき評価を行う方が、第三者の目線から客観的に分かりやすく、妥当である。

よって、上記のとおり意見する。

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】

1 アクションプランの概要

No.	24	地域防災力強化に向けた水防団等の充実・強化	主担当	建設局
事業概要		本アクションは、淀川・大和川流域の市町と共同し、水防団の訓練や水防活動の拠点となる施設の整備、水防資機材の充実などに向けた協力、水防活動の担い手確保、水防組織の強化を図るものであり、3つの細目（枝番）により構成される。 【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 【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 【A P 24－3】 水防事務組合が実施する水防訓練・防潮扉閉鎖訓練等への参加		
枝番1	目標	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		
	主な取組内容	【建設局】 募集啓発の実施（1回/年） 【該当区】 水防団員募集への協力（区広報紙への掲載等）		
	取組所属	建設局、該当区		
枝番2	目標	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		
	主な取組内容	【建設局】 個別施策シートに記載なし		
	取組所属	建設局		
枝番3	目標	水防事務組合が実施する水防訓練・防潮扉閉鎖訓練等への参加		
	主な取組内容	水防事務組合が実施する水防訓練・防潮堤閉鎖訓練等への参加		
	取組所属	建設局、該当区		

2 指摘及び意見

(1) 【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（PDCAの視点）

建設局及び該当区は、各水防事務組合と協力の上、水防団員の増員に向けてより効果的な手法を検討する等して、水防団の充実強化に努められたい。

（理由）

ア 水防法では、市町村がその区域における水防を十分に果すべき責任を有するとされているが、地形の状況により、市町村が単独で水防の責任を果たすことが著しく

困難又は不適當であると認められる場合には、関係市町村は、洪水、雨水出水、津波又は高潮による被害の共通性を勘案して、共同して水防を行う区域を定め、水防事務組合を設けなければならない（水防法第3条の2）。

水防事務組合は、地方自治法に規定する特別地方公共団体の一部事務組合であり、各組合に設置される水防協議会において水防計画を策定し、その計画に基づき、水防訓練の実施や資器材の整備など水防体制の強化に努め、河川・海岸の堤防などの防御施設の監視・警戒を行うなど、定められた区域の水防活動を行う。その経費は、水防活動により受益する地域の固定資産の評価額、人口、面積、防御施設の延長の割合を勘案して定められた分賦率に基づき、構成する市町村で負担している。

イ 大阪市では、淀川及び大和川流域の市町と共同し、淀川左岸、淀川右岸、大和川右岸の3水防事務組合を設置している。いずれの組合も大阪市長を管理者とし、3組合で総勢約9,400人（定員）の非常勤の水防団員で構成される水防団によって、総面積約335 k m²の水防活動を行っている。

淀川・大和川水防事務組合概要

令和4年4月現在

区 分	淀 川 左 岸 水防事務組合	淀 川 右 岸 水防事務組合	大和川右岸 水防事務組合	計
組 合 の 創 立	大正 8.11.8	大正15.6.21	昭和28. 5.1	
事務組合に改組	昭和33.12.1	昭和35.2.15	昭和33.12.1	
組 合 の 区 域	枚 方 市（一部） 寝屋川市（＼） 守 口 市（全部） 大 東 市（一部） 門 真 市（全部） 四條畷市（一部） 東大阪市（＼） 大 阪 市（＼）	島 本 町（一部） 高 槻 市（＼） 茨 木 市（＼） 摂 津 市（＼） 吹 田 市（＼） 豊 中 市（＼） 大 阪 市（＼）	柏 原 市（一部） 八 尾 市（＼） 東大阪市（＼） 松 原 市（＼） 藤井寺市（＼） 大 阪 市（＼）	
組合区域の面積	約190km ²	約64km ²	約81km ²	約335km ²
組 合 議 会 議 員	36人	31人	21人	88人
水防団員（定員）	4,959人	2,901人	1,568人	9,428人
組 合 職 員	9人	8人	8人	25人
事 務 所 所 在 地	枚方市三矢町 6-11	大阪市淀川区 新北野1-11-11	大阪市住吉区 遠里小野7-8-18	

（建設局作成の資料による）

上記の各水防事務組合においては、水防団員の高齢化と充足率の低下が課題となっている。令和4年7月1日現在の各水防事務組合における団員数と平均年齢は、下記のとおりである。

- ・淀川左岸水防事務組合 団員数：2,447名（充足率49.3％） 平均年齢：63歳
- ・淀川右岸水防事務組合 団員数：2,196名（充足率75.7％） 平均年齢：65.2歳
- ・大和川右岸水防事務組合 団員数：1,153名（充足率73.5％） 平均年齢：64.7歳

ウ 上記のとおり、水防事務組合においては、水防団員の確保と高齢化への対応が課題となっているが、水防団は地域における水防活動の重要な担い手であり、近年、全国各地で豪雨災害が頻発していることから、その重要性は高まっている。市民の防災意識の高まりに加え、リモートワークの促進や働き方の多様化からすれば、水防団の認知度を高め、若年者や女性の参加を推進する必要がある。

水防事務組合は、水防団員確保に向けた取組として、区民まつり等での広報活動、構成市等へのポスター掲示依頼、企業・団体への協力要請、小中学校での出前講座

などを行っており、建設局は、水防事務組合による水防団員募集に協力すべく、大阪メトロ各駅でのポスター掲示、水防団の広報動画を作成して官公庁施設での放映やYouTubeでの配信、ケーブルテレビでの放映、大学生への団員募集依頼等、様々なチャンネルでPRを行っているようであるが、若年者や女性の参加を促すには、より幅広いチャンネルでPRを行う必要がある（たとえば、PTAへの協力要請や、地上波テレビ局への取材要請、SNSによる情報発信など、より効果的な手法を検討する必要がある。）。また、団服のデザイン改良も行っているようだが、近年は、機能性とデザイン性を兼ね備えた作業服が若年層や女性の人気を集めている。その他、必要性の低い慣例の見直しなど、若年層や女性の参加を促進するための更なる創意工夫が求められる。

エ なお、建設局は、本アクションプランの個別施策シートにおいて、年1回の募集啓発の実施を必須施策及び進捗管理指標としているが、実際には上記の記載にもあるように様々な啓発を行っているとのことだった。書式上の兼ね合いで通年として1回と記入しているとのことだが、個別施策である募集啓発の内容については、取組内容を具体的に記入すべきと思われる。

該当区においても、個別施策シートに記載された個別施策及び進捗管理指標は、「水防団員募集について、広報紙掲載等により協力する／広報協力1回」（西淀川区）、「HP・SNSにおいて水防団の活動紹介を行うとともに、広報紙等で団員募集の告知を行う／告知回数1回」（北区）など、年1回の募集告知にとどまるものが多い。

建設局及び該当区は、各水防事務組合と協力の上、水防団員の増員に向けてより効果的な手法を検討する等して、水防団の充実強化に努められたい。

必須施策の 実施	目標 番号	施策 番号	個別施策（取組内容）							
	1	1	募集啓発の実施（1回/年）							
	2	1	水防事務組合が実施する水防訓練・防潮扉閉鎖訓練等への参加							
	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	短期取組 （R2）	中間取組 （R3～R4）	最終取組 （R5～R6）		
	1	1	1	募集啓発の実施	回	1	2	2		
	2	1	1	訓練後の有効性の確認 （協力体制等）	回	1	2	2		
① ② ③ ④ ⑤ ⑥ 進捗評価 ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪										
取組期間	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	目標値	取組結果	実績値	個別施策の 進捗評価	目標に対する 進捗評価
R3	1	1	1	募集啓発の実施	回	1	1	1	①	A
R3	2	1	1	訓練後の有効性の確認 （協力体制等）	回	1	1	1	①	A

（建設局作成の令和3年度AP24個別施策シートから抜粋）

(2) 【意見49】（AP24-2）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（PDCAの視点）

建設局は、AP24-2（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を設定し、本ア

クションプランにかかる継続的な取り組みを実行されたい。

(理由)

ア 本アクションは、淀川・大和川流域の市町と共同し、災害時における水防活動の拠点となる施設の整備、水防資機材の充実などにおいて協力することを内容とするものであり、建設局が関係所属とされているが、建設局の個別施策シートには、本アクションに関する個別施策及び進捗管理指標の記載がない。

イ この点に関し、建設局に個別施策の内容を問い合わせたところ、「拠点となる水防倉庫や資機材の更新について、水防事務組合の更新計画に遅れがでないよう、必要な予算確保を行っている。また、災害時には共に資機材などを貸し借りできるよう『水害時における相互の応援に関する基本協定』を締結しており、協力体制を敷いている」との回答であったが、具体的に、本アクションに関する個別施策や進捗管理指標は定めていない。

ウ 建設局によれば、水防事務組合からの予算要求は、毎年9月に行われ、10月のヒアリング及び財政局の確認を経て、2月頃に予算の内示を行う。予算要求調書に更新計画が添付されているため、それにより更新計画は把握しているが、議事録は存在しないとのことである。

しかし、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て、継続的な協力体制の確認や改善を図るためには、上記予算要求の場面に限らず、更新計画についての協議を行う等、本アクションプランの実現に向けた個別施策及び進捗管理指標を設定して、継続的な取り組みを行うことが必要と思われる。少なくとも、毎年の予算要求にかかるヒアリングの議事録を作成し、継続的な協力体制の確認、改善を図ることが望ましい。

第19【A P 25 帰宅困難者対策の確立】

1 アクションプランの概要

No.	25	帰宅困難者対策の確立	主担当	危機管理室
事業概要	A P 25は、帰宅困難者対策に関するものであり、3つの細目（枝番）により構成される。 A P 25－1 は、本市が、大阪府や関西広域連合、経済団体と連携して、市内の事業者に対して、一斉帰宅を抑制するために、企業・事業所などが従業員の保護・情報の収集・宿泊所の確保・食料の備蓄など、組織での対応に努めるよう、施設内待機等に係る計画を策定するための働きかけを行うことを定めたものである。また、発災時間帯別に企業・事業所などが従業員等にとるべき行動を示した計画の策定についても働きかけを行うこととしている。 A P 25－2 は、ターミナル駅周辺の企業・事業所等の施設管理者に対する滞留スペースの提供や滞在者への支援について協力要請することを求めるものである。 A P 25－3 は、検証に基づく帰宅困難者対策計画・マニュアルの改訂を要請するものである。			
枝番1	目標	市内の事業者に対する、施設内待機等に係る計画策定の働きかけ		
	主な取組内容	帰宅困難者対策（一斉帰宅の抑制）普及啓発のためのコーディネーターの派遣（企業への個別訪問等による相談支援）		
	取組所属	危機管理室		
枝番2	目標	ターミナル駅周辺の企業・事業所等に対し、滞留スペースの提供や滞在者への支援を求めるなど、帰宅困難者を支援できる環境づくりの検討		
	主な取組内容	【危機管理室】【該当区】 自助（一斉帰宅の抑制）・共助（一時滞在施設の確保）の取組の地域への展開		
	取組所属	危機管理室、該当区		
枝番3	目標	検証に基づく、帰宅困難者対策計画・マニュアルの改訂		
	主な取組内容	帰宅困難者対策計画・マニュアルを改訂		
	取組所属	危機管理室		

2 指摘及び意見

(1) 【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）

危機管理室は、A P 25－1（事業者の報告義務等、市主導の対策）に関し、事業者に対し、あらかじめ大規模災害の発生時における従業員の施設内での待機に係る方針や安全に帰宅させるための方針等を定めるよう求めるとともに、帰宅困難者対策の実施状況をヒアリング等により把握するなど、より積極的に帰宅困難者対策の確立を推進できる方策を検討すべきである。

（理由）

A P 25は、「帰宅困難者対策の確立」であり、A P 25－1 の「市内の事業者に対

する、施設内待機等に係る計画策定の働きかけ」については、危機管理室が取り組むこととされている。これを受け、危機管理室は、A P 25－1 について独立の予算を確保し、「ターミナル駅周辺（エリア別）対策への支援」として事業を執行している。

具体的には、帰宅困難者対策コーディネーターとして会計年度職員を任用することによるコーディネーター派遣経費、訓練等の業務委託経費、帰宅困難者対策経営トップセミナー等の経費が計上されている。

大規模災害が発生し、鉄道等の公共交通機関が停止した際、多くの人が一斉に帰宅を開始しようとすれば、火災や建物倒壊等により、自ら危険にさらされるだけでなく、発災後に優先して実施しなければならない救助・救援活動等に支障が生じる可能性がある。実際、東日本大震災において、鉄道等の運行停止により、多くの帰宅困難者が発生し、駅周辺や道路が混雑した。また、帰宅困難者は、災害時でなくとも、公共交通機関が何らかの理由で運行を停止した場合にも発生するのであり、「帰宅困難者対策の確立」ないし「市内の事業者に対する、施設内待機等に係る計画策定の働きかけ」について、危機管理室が一定の予算を確保して執行することは必要である。そして、予算を確保して行われる事業であれば、経済性、効率性・有効性のあるものであることが求められる。

ところが、危機管理室において帰宅困難者対策コーディネーターの派遣や訓練、セミナーの実施を行ってきたものの、実際にいくつかの事業者が帰宅困難者対策を講じているのかは、危機管理室にて確認できていない。「市内の事業者に対する、施設内待機等に係る計画策定の働きかけ」（A P 25－1）をより有効に行い、最終目標である「帰宅困難者対策の確立」（A P 25）を達成するには、事業者が実際に平時から帰宅困難者対策について計画を作成するなどの対策を講じていることを市が確認する必要がある。

大阪市防災・減災条例第25条（帰宅困難者対策）の第5項及び第6項においては、事業者に対し、発災時の安全確認や従業員への指示（第5項）や市、他の事業者等との連携（第6項）の努力義務のみを定めている。条例制定時には義務の内容等について一定の議論があったようであるが、この規定は、事業者において平時から帰宅困難者対策について計画等を策定して備えておくことは求めておらず、市が事業者に対し、対策の実施状況について報告を求めることができる旨の定めはない。

この点、東日本大震災で帰宅困難者の問題に直面した東京都においては、東京都帰宅困難者対策条例が、その第4条において、事業者に対し、あらかじめ「大規模災害の発生時における従業員の施設内での待機に係る方針、安全に帰宅させるための方針等について…事業者が防災のために作成する計画において明らかに」すること等を努力義務としてあげていることが参考になる。また、同条例の第5条では、知事に「帰宅困難者対策の実施状況を確認するため、事業者等に報告を求めることができる」と定められている。

大阪市の帰宅困難者対策にかかる条例は、東京都における帰宅困難者対策にかかる条例と異なるため、条例の改正なくして直ちに事業者に対して報告義務を課すことはできない。しかし、大阪市は、東京都同様複数のターミナル駅を抱え、鉄道等の運行停止時には東京都同様に大量の帰宅困難者が発生することは明らかである。そのため、東京都の帰宅困難者対策も参考にしつつ、事業者に対して大規模災害の発生時における従業員の施設内での待機に係る方針、安全に帰宅させるための方針等の策定を奨励するとともに、帰宅困難者対策の実施状況について、現実的な範囲でヒアリングやアンケートを行うなど、少なくとも事業者における対策の状況を確認することで、「帰宅困難者対策の確立」を目指すべきである。

よって上記のとおり意見する。

- (2) 【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）
危機管理室は、A P 25－1（事業者の報告義務等、市主導の対策）に関し、一時滞

在施設の確保に際して積極的に費用負担を行い、予想される一時滞在場所を必要とする帰宅困難者数に見合う一時滞在施設の確保を実現するべきである。

(理由)

ア ターミナル駅における帰宅困難者対策については、市内の各ターミナル駅主要ターミナル駅（大阪駅・梅田駅、難波駅、天王寺駅・阿倍野駅、上本町駅・谷町九丁目駅・鶴橋駅、京橋駅、新大阪駅）について帰宅困難者対策計画が策定、公表されている。これらの計画において、帰宅困難者とは、災害等が発生した場合において、公共交通機関の運行の停止等により、徒歩で容易に帰宅することができない者と定義される。帰宅困難者のうち、各施設内にいる者（従業員、来所者、生徒等）で、屋内に滞留する者（屋内滞留者）については、当該屋内に留まり、一斉帰宅を抑制することが基本的な考え方である。一方、帰宅困難者のうち、行き場がなく、屋外に滞留する屋外滞留者で、徒歩での帰宅が困難な者（徒歩帰宅不可能者）については、一時滞在スペースの確保が必要となる。

例えば、大阪・梅田駅周辺地区では、屋内滞留者は約15.3万人、屋外滞留者は約6.9万人発生し、そのうち徒歩帰宅不可能者は約2.6万人であると想定されている。つまり、大阪・梅田駅周辺地区においては約2.6万人が滞在できるだけの一時滞在スペースを確保する必要がある。しかし、実際にはこれだけの一時滞在スペースの確保はできていない。

危機管理室としては、継続して災害時における帰宅困難者の受け入れ等に関する協定締結施設を増やすべく交渉を継続しているものの、①滞在者に対する責任の所在や②備蓄品等の費用負担の点において、事業者側の理解を得られないことがあるという。

イ ①滞在者に対する責任の所在について

滞留者を受け入れた際、滞在者が怪我をした場合の責任の所在について明らかでないことが問題となっている。事業者側としては、滞留者の受け入れは、本来の施設の用途とは異なる使用方法であることから、過大な責任追及のおそれがあるのであれば、一時滞在スペースの提供には消極的になる。

この問題について、内閣府の公表している「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」では、滞留者の受け入れにあたり、「一時滞在施設は、災害時に共助の観点から善意で開設されたものであるため、施設内における事故等（建物・施設の瑕疵による事故を含む）については、施設管理者は故意又は重過失がない限り責任を負わないこと」や、「施設滞在者が自らの体調を崩したり、インフルエンザ等の感染症に感染する場合についても、施設管理者は故意又は重過失がない限り責任を負わないこと」を条件とすることが提案されている。危機管理室が協定締結に向けて交渉を行うにあたっては、引き続き、施設管理者が過大な責任を負うことはないよう受入条件を定める運用が可能であることを強調して、理解を得ることが必要となる。

ウ ②備蓄品等の費用負担について

受け入れのために必要となる備蓄品等の費用について、事後的に災害救助法が適用されない場合には事業者負担となることも、事業者が滞留者を受け入れることに積極的になれない理由の一つである。

この問題については、東京都において行われている「民間一時滞在施設備蓄品購入費用補助事業」が参考になる。この事業は、市と帰宅困難者受入協定を締結していることや一時滞在施設の運営について定めた事業継続計画を策定していることを条件に、補助対象備蓄品購入費用の大部分を補助するというものである。このような取り組みは、備蓄品の費用負担を理由に受入協定の締結に対して消極的であった事業者に対して有効である。

ところで、備蓄品等の費用負担については、府との間でも負担割合等の調整が必要になるターミナル駅で発生する帰宅困難者の多くは市外の地域や他府県からの来

訪者であると思われるものの、発災時に現に滞留による問題が生じるのは市内のターミナル駅周辺であること、これら来訪者により間接的には市が経済的恩恵を受けているとも考えられることから、市は、積極的に費用の負担を行うべきである。よって、以上のとおり意見する。

(3) 【意見52】（A P 25－ 2）進捗管理指標の改善（P D C Aの視点）

危機管理室は、A P 25－ 2（ターミナル駅周辺の企業・事業所等に対し、滞留スペースの提供や滞留者への支援を求めるなど、帰宅困難者を支援できる環境づくりの検討）に関する個別施策シートにおいて、個別施策に即した進捗管理指標を設定すべきである。

（理由）

ア 現在の進捗管理指標

A P 25－ 2 は、危機管理室の個別施策シートによれば、「ターミナル駅周辺の企業・事業所等の施設管理者に対する滞留スペースの提供や滞留者への支援について協力を求め、行政・企業等が帰宅困難者を支援できる環境づくりに努める。」ことが「令和2～6年度までの5年間の目標」となっている。この目標に対応する「個別施策（取組内容）」は、以下のとおりである。

必須施策の実施	目標 番号	施策 番号	個別施策（取組内容）					
	1	1	帰宅困難者対策（一斉帰宅の抑制）普及啓発のためのコーディネーターの派遣（企業への個別訪問等による相談支援）【危機管理室】					
	2	1	自助（一斉帰宅の抑制）・共助（一時滞在施設の確保）の取組の地域への展開【危機管理室、該当区】					
	3	1	帰宅困難者対策計画・マニュアルを改訂【危機管理室】					
	目標 番号	施策 番号	枝番	進捗管理指標	単位	短期取組 (R 2)	中間取組 (R 3 ～R 4)	最終取組 (R 5 ～R 6)
	1	1	1	コーディネーター訪問 事業所数	社	10	20	20
	2	1	1	自助（一斉帰宅の抑制）・共助（一時滞在施設の確保）の取組の地域への展開	－	地域への展開のあり方の検討	地域への展開及び目標値の設定・達成率の評価	地域への展開及び目標達成率の評価
	3	1	1	帰宅困難者対策計画・マニュアルの改訂	－	南海トラフ巨大地震を想定した計画・マニュアルの改訂	訓練の実施による計画・マニュアルの検証	検証に基づく計画・マニュアルの改訂

A P 25－ 2 の個別施策（取組内容）は「自助（一斉帰宅の抑制）・共助（一時滞在施設の確保）の取組の地域への展開」とされ、その進捗管理指標は、「自助（一斉帰宅の抑制）・共助（一時滞在施設の確保）の取組の地域への展開」とされている。

しかし、アクションプランに対するP D C Aの観点からすると、上記進捗管理指標は、取組状況をチェックするには抽象的に過ぎ、客観的な判断が困難であり不適切である。

また、短期取組（R 2）は「地域への展開のあり方の検討」、中間取組（R 3～R 4）は「地域への展開及び目標値の設定・達成率の評価」、最終取組（R 5～R 6）は「地域への展開及び目的達成率の評価」とされているが、これらの記載からは具体的な取組内容が明らかでない。

令和2年度のA P 25－ 2 の進捗評価欄は以下のとおりである。