

大阪市防災・減災条例
逐条解説

平成 26 年 12 月版

大阪市危機管理室

目 次

第 1 章 総則

| | | |
|-------|------|---|
| 第 1 条 | 目的等 | 1 |
| 第 2 条 | 定義 | 2 |
| 第 3 条 | 基本理念 | 3 |

第 2 章 本市の責務

| | | |
|-------|---------------|---|
| 第 4 条 | 本市の基本的責務 | 4 |
| 第 5 条 | 大阪市地域防災計画等の実施 | 5 |
| 第 6 条 | 業務継続計画 | 6 |
| 第 7 条 | 本市職員の責務 | 7 |

第 3 章 市民の責務

| | | |
|-------|-------|---|
| 第 8 条 | 市民の責務 | 8 |
|-------|-------|---|

第 4 章 事業者の責務

| | | |
|-------|--------|----|
| 第 9 条 | 事業者の責務 | 10 |
|-------|--------|----|

第 5 章 災害予防・応急対策

| | | |
|--------|----------------------|----|
| 第 10 条 | 発生が予想される災害の調査等 | 11 |
| 第 11 条 | 他の地方公共団体及び事業者との協定の締結 | 12 |
| 第 12 条 | 自主防災活動への支援 | 13 |
| 第 13 条 | ボランティア活動への支援 | 14 |
| 第 14 条 | 防災・減災に関する知識の普及等 | 15 |
| 第 15 条 | 防災訓練等の実施 | 16 |
| 第 16 条 | 建築物等の耐震性等の確保 | 18 |
| 第 17 条 | 広告塔等の落下等の防止 | 20 |
| 第 18 条 | 豪雨による浸水の防止 | 21 |
| 第 19 条 | 避難に関する情報の提供等 | 22 |
| 第 20 条 | 津波等による浸水からの避難対策 | 25 |
| 第 21 条 | 避難所の運営 | 27 |
| 第 22 条 | 要配慮者への支援 | 28 |
| 第 23 条 | 物資の確保 | 30 |
| 第 24 条 | 緊急輸送の確保 | 31 |
| 第 25 条 | 帰宅困難者対策 | 32 |

第 6 章 災害復旧・復興対策

| | | |
|--------|-----------|----|
| 第 26 条 | 災害復旧・復興対策 | 35 |
|--------|-----------|----|

第 7 章 雑則

| | | |
|--------|-------|----|
| 第 27 条 | 補償 | 36 |
| 第 28 条 | 功労者表彰 | 37 |
| 第 29 条 | 施行の細目 | 38 |

<参考>

- 1 大阪市防災・減災条例（平成 26 年大阪市条例第 139 号）

(目的等)

第1条 この条例は、市民等の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災・減災に関し、基本理念を定め、本市、市民及び事業者の責務を明らかにするとともに、災害予防・応急対策及び災害復旧・復興対策に関し必要な事項を定めることにより、総合的、計画的かつ効果的な防災・減災対策の推進を図り、もって災害に強いまちの実現に資することを目的とする。

2 防災・減災に関し、この条例に規定する事項について、法令又は他の条例に別段の定めがあるときは、その定めるところによる。

【趣旨】

本条は、市が推進する防災・減災対策の内容を総括的に示すとともに、本条例の目的等を明らかにしたものです。

【説明】

(第1項)

本市ではこれまでも、阪神・淡路大震災等を教訓に、防災・減災対策として、自主防災活動の促進などのソフト対策や、施設の耐震化などのハード対策に取り組んできましたが、今後発生が懸念される南海トラフ巨大地震等の大規模災害に対し、人的被害、物的被害を最小限にとどめるためには、本市のみで対処することには限界があります。

防災・減災対策を促進し、災害に強いまちを築いていくためには、本市による「公助」だけでなく、市民、事業者による「自助」「共助」による取組を訴求し、促進を図っていく必要があります。

よって、本条例の目的として、市民等の生命、身体及び財産を災害から保護するため、本市の防災・減災に対する基本的な考え方を踏まえた基本理念を定め、本市、市民及び事業者の責務を明確にし、それぞれが責務と役割を果たしながら、防災・減災対策の推進を図っていくことにより、災害に強いまちの実現に資することとしています。

(第2項)

本条例の各条文が他法令と抵触しないことを明らかにするため、本条例に規定する事項について、法令又は他の条例に特別の定めがある場合は、その定めるところによることとしています。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 災害 災害対策基本法（昭和36年法律第223号。以下「法」という。）第2条第1号に規定する災害をいう。
- (2) 防災・減災 災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び被害を最小限にとどめ、並びに災害の復旧を図ることをいう。
- (3) 市民等 市民及び本市の区域内（以下「市内」という。）に滞在し、又は市内を通過する者をいう。
- (4) 自主防災組織 法第2条の2第2号に規定する自主防災組織をいう。

【趣旨】

本条は、本条例で用いる用語の定義を定めたものです。

【説明】

(災害)

第1号は、本条例において使用する「災害」の範囲を定めたものです。災害対策基本法（以下「法」という。）では、「災害」とは、暴風、竜巻、豪雨、洪水、高潮、地震、津波その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他により生ずる被害をいうとしています。

(防災・減災)

第2号は、「防災・減災」について、法における「防災」の定義及び平成25年6月の法改正で明記された基本理念（第2条の2第1号）における減災の考え方をふまえ、定義したものです。

(市民等)

第3号は、「市民等」の範囲を定めたものです。本条例では、市民、市内に滞在する者（市内の事業所への通勤者、及び、市内の学校への通学者も含む。）及び市内を通過する者も「市民等」とし、これらには観光客や買物客なども含まれます。

(自主防災組織)

第4号は、「自主防災組織」について定義したものです。法第2条の2第2号では、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」と規定されています。

本市では、「自主防災組織」の構成等については、概ね次に掲げるとおりとしています。

- (1) 「自分たちのまちは自分たちで守る」という共通の目的に向かって活動を行うもので、概ね小学校区単位で整備され、地域活動協議会・連合振興町会等を中心とし、地域に居住又は勤務する広範囲な人員（社会福祉協議会、地域ネットワーク委員会、民生委員、女性会、PTA等及び地域住民を主要メンバーとし、マンション等管理組合、社会福祉施設、企業、NPO等を含む）で構成されるもの。
- (2) 災害時の安否確認、救護、初期消火、要配慮者支援、津波避難、警報情報等の収集・伝達等、自助、共助の取組を組織的に行うことが可能で、防災訓練などを実施し、その実行力を維持していること。

なお、本条では規定していませんが、本条例中「事業者」とは、市内で事業を営む法人、その他の団体、個人を含み、事業については、営利、非営利を問いません。

(基本理念)

第3条 防災・減災は、自らのことは自らが守るという自助の考え方、地域において互いに助け合うとい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という公助の考え方に基づき、本市、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して行われるものとする。

【趣旨】

本条は、防災・減災対策を推進するに当たって基本となる理念を定めたものです。

【説明】

川の氾濫堆積物と埋め立てにより大部分が形成された本市域には、天井川やゼロメートル地帯が多く、台風による高潮被害が繰り返されてきました。また上町断層をはじめとする活断層による直下型地震の危険性もあります。

国の地震調査委員会においては、南海トラフ地震の30年以内の発生確率が70%と公表（平成26年1月）されており、大規模な自然災害が発生することを想定して日頃から備えておくことは、自分や家族の命を守るうえで非常に大切なことです。

防災・減災対策を推進するに当たっては、本市が市民等及び事業者を災害から守るための対策を推進する「公助」はもとより、市民及び事業者が自己の責任により自らを災害から守る必要があることを認識し、自発的に防災・減災活動を行う「自助」や、これら市民及び事業者が地域において連携し、互いに助け合い、互いを災害から守るために自発的に防災・減災活動を行う「共助」なくしては、今後発生が懸念される南海トラフ巨大地震等の大規模災害に対処することには限界があります。

東日本大震災の教訓を踏まえた平成25年6月の法改正において、防災・減災対策を行ううえでの基本理念の一つとして同法第2条の2第2号の規定により「自助・共助・公助」による取組の促進が明確化されました。

このように、本市の防災・減災対策は、自らのことは自らが守るという「自助」、地域において互いに助け合うという「共助」、行政が市民等及び事業者の安全を確保するという「公助」の考え方をふまえて、本市、市民及び事業者がそれぞれの責務と役割を果たし、相互に連携及び協力することを「基本理念」として行う旨を定めたものです。

(本市の基本的責務)

- 第4条 本市は、前条の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、市民等の生命、身体及び財産を災害から保護するために必要な防災・減災対策を講ずるよう努めなければならない。
- 2 本市は、防災・減災対策の実施に当たっては、市民等、事業者、自主防災組織、国、他の地方公共団体及び公共的団体との連携及び協力に努めなければならない。
- 3 本市は、防災・減災対策の実施に当たっては、女性、高齢者、障がい者等の多様な主体の参画を促進するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。
- 4 本市は、防災・減災対策の実施に当たっては、法第8条第2項第15号に規定する要配慮者（以下「要配慮者」という。）に対して必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、防災・減災対策の推進における本市の基本的責務を定めたものです。

【説明】

(第1項)

市民等の生命、身体及び財産を災害から保護するため、本市が防災・減災対策を講ずることなどは、地方公共団体として当然の責務であり、本市の責務として確認的に挙げたものです。

(第2項)

本項は、今後発生が懸念される南海トラフ巨大地震等の大規模災害に対し、本市のみですべての災害応急対策を実施することは限界があることから、本市は、平時から市民等、事業者、自主防災組織、国、他の地方公共団体及び公共的団体との連携及び相互協力を努めなければならないことを定めたものです。

「公共的団体」とは、水防事務組合、農漁業協同組合、生活協同組合、商工会議所等の産業経済団体、社会福祉協議会等の公共的な活動を営む団体をいいます。

(第3項)

地区防災計画の作成や避難所の運営など様々な分野や局面において、女性や高齢者、障がい者、ボランティア団体等、多様な主体が参画するため、本市として参画を促進するよう働きかけに努めていく旨を定めています。

例えば、避難所の運営等において男女双方や高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児等の要配慮者に配慮した物資の充実を図るなど、個人個人を尊重した運営を図れるよう努めることが求められます。

(第4項)

平成25年6月の改正法第8条では、高齢者、障がい者、乳幼児その他の特に配慮を要する者を「要配慮者」として、防災・減災対策において、防災上必要な措置に関する事項の実施に努めなければならないとしています。

(大阪市地域防災計画等の実施)

第5条 本市は、法第42条第1項の規定により作成された大阪市地域防災計画（以下「大阪市地域防災計画」という。）を総合的、計画的かつ効果的に実施するとともに、その実施状況を公表するよう努めなければならない。

2 区長は、大阪市地域防災計画に基づき、各区の特性に応じた区地域防災計画（当該区の区域に係る防災・減災に関する計画をいう。以下同じ。）を作成し、計画的かつ効果的にこれを実施するとともに、その実施状況を公表するよう努めなければならない。

3 本市は、大阪市地域防災計画及び区地域防災計画を実施するため必要な財政上の措置を講ずるよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、本市の責務である防災・減災対策を講じるため、法の規定により大阪市地域防災計画を作成して、これを実施し、その実施状況を公表すること、また、区長は、大阪市地域防災計画に基づき、各区の特性に応じた区地域防災計画を作成して、これを実施し、その実施状況を公表することなどを定めたものです。

【説明】

(第1項関係・第2項関係)

市全体の防災・減災対策を推進するためには、大阪市地域防災計画と、各区の地域特性や実情に応じた防災・減災対策を定めた区地域防災計画を作成し、これらを実施することが必要です。

大阪市地域防災計画は、大阪市域全体の計画であるところから、各局・各区及び国、府、公益企業などと連携した総合的な計画となります。

一方、住民と身近である区の計画は、区域の災害想定・被害想定、地域特性を踏まえて、災害時の体制、予防対策、応急対策等、地域特性を反映したより具体的な計画であり、それぞれが役割分担することとなります。

特に区においては、直接市民と関わる最前線として、避難対策や避難所の運営、市民、事業者、自主防災組織の自助・共助の取組への支援など、市民等の救助・救援のため、災害発生時に、すみやかに実行できる体制づくりや、区内の企業、学校等の各施設との連携、避難所の確保、要支援者への支援、物資の備蓄、区民への啓発などの取組を、計画的に取り組んでいく必要があります。

計画を実施するにあたっては、計画項目を目標として設定し、可能な限り、事務・事業を定量化することにより進捗状況を把握できるようにして、実効性を高めることが重要です。そのために、PDCAサイクルを活用し、進捗について振り返りを行ったり、運営方針やアクションプランなどに盛り込んだりして進捗を図り、その結果をホームページなどで公表していくように努めなければなりません。

(第3項関係)

大阪市地域防災計画、区地域防災計画により防災・減災対策を実施するため、予算措置などの財政上の措置を行うよう努める必要があります。

(業務継続計画)

第6条 本市は、災害が発生した場合における市民生活の安定を図るため、業務継続計画（災害が発生した場合において優先されるべき業務の継続及び通常業務の早期の再開を図るために必要な手段、体制等を定める計画をいう。以下同じ。）を作成するとともに、当該業務継続計画に係る訓練等を実施し、その実施状況を検証し、当該業務継続計画の見直しを行うよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、本市が、災害発生後における市民生活の安定を図るため、業務継続計画（BCP）作成の義務について定めたものです。

【説明】

大規模な災害が発生した場合、本市は、災害応急対策活動及び災害復旧・復興活動の主体として重要な役割を担うことになる一方、市民生活の安定を図るため、災害時であっても限られた人員と資源の下で、一定の業務については継続して行わなければなりません。

このような状況に対応するため、本市は、あらかじめ業務継続計画（BCP）を作成し、大規模な災害の発生に際して、災害対応業務や優先度の高い通常業務を、災害発生直後から適切に実施できるようにしておくことが求められます。

また、必要に応じて、訓練（図上訓練、シミュレーションを含む。）や点検等を実施し、訓練等を通じた経験の蓄積や被害想定などの状況の変化等に応じた体制の見直し、業務継続計画の改訂を行う必要があります。

(本市職員の責務)

第7条 本市職員は、基本理念にのっとり、防災・減災対策に関する知識及び技術の習得に努め、災害が発生し、又は発生するおそれがあるときは、速やかに、防災・減災対策に関する必要な業務に従事し、市民等の生命、身体及び財産の保護に努めなければならない。

【趣旨】

本条は、防災・減災対策の推進における本市職員の責務を定めたものです。

【説明】

本市の職員は、本市の災害リスクを認識し、災害の未然防止や災害が発生した場合における被害の拡大防止により、被害を最小限にする防災・減災対策について、知識及び技術を習得するよう努めなければなりません。

また、災害時等は、大阪市地域防災計画や各所属であらかじめ定められた動員体制に基づき、速やかに、応急対策活動に従事し、市民等の生命、身体及び財産の保護に努めなければなりません。

具体的には、危機管理や災害対策に関する調査・研究に日頃から努めるとともに、職員に対する災害時の役割などを踏まえた実践的な教育・訓練の実施などを通して計画の習熟に努め、災害への対応能力を高めることなどが求められます。

(市民の責務)

第8条 市民は、基本理念にのっとり、その所有し、又は管理する施設及び設備の災害に対する安全性の確保、防災・減災に関する知識の習得その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練等への参加、災害時における相互の協力体制の構築のための自主防災組織の結成その他の防災・減災の取組を行うよう努めなければならない。

2 自主防災組織は、基本理念にのっとり、地域の特性に応じて当該地域に係る防災・減災に関する計画を作成するよう努めるとともに、防災訓練その他の自主防災活動の推進に努めなければならない。

3 市民及び自主防災組織は、本市の実施する防災・減災対策に積極的に協力するよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、防災・減災対策の推進における市民の責務を定めたものです。

【説明】

(第1項関係)

東日本大震災のように公助におけるハード対策では防ぎきれない規模の災害が起こりうるという教訓から、平成25年6月の法改正において、「自助」の観点から、住民の責務が明記され、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄や防災訓練への参加等が例示されました。

また、市民は、自助の理念にのっとり、災害、特に地震に備え、阪神・淡路大震災などの教訓を踏まえ、あらかじめ建築物の安全性を向上させるよう努めるとともに、地震災害以外の災害への対応も含めた防災・減災対策について、日頃から知識及び技術の習得などを行うよう努めなければなりません。

さらに、市民は、共助の理念にのっとり、互いに災害から守ることができるよう自主防災組織を結成し、災害時における相互の協力体制をあらかじめ築いておくよう努めることが必要です。

(第2項関係)

平成25年6月の法改正により、地域コミュニティにおける共助による防災活動の推進の観点から、一定の地区の市民や企業が行う防災活動に関する「地区防災計画」制度が創設されました。

自主防災組織は、基本理念にのっとり、地域における計画的かつ効率的な防災・減災対策を推進するため、地域の特性に応じた地区の防災・減災に関する計画を作成し、その計画に基づき、防災マップの作成、災害に応じた訓練の実施などの自主防災活動を行うよう努めることが求められます。

なお、地域の特性に応じて作成した地区の防災・減災に関する計画を素案として、大阪市地域防災計画に地区防災計画として位置付けるよう大阪市防災会議に提案することができます。(法第42条の2)

<参考>

○地区防災計画について(平成26年10月「大阪市地域防災計画」より)

本市内の一定の地区内の住民及び当該地区に事業所を有する事業者(以下、「地区居住者等」という。)は、当該地区における防災力の向上を図るため、共同して、防災訓練の実施、物資等の備蓄、高齢者等の避難支援体制の構築等、自発的な防災活動の推進に努める。この場合、必要に応じて、当該地区における自発的な防災活動に関する計画を作成し、これを地区防災計画の素案として大阪市防災会議に提案するなど、本市と連携した防災活動を行う。

本市は、大阪市地域防災計画に地区防災計画を位置付けるよう、地区居住者等から提案を受け、必要があると認めるときは、大阪市地域防災計画に地区防災計画を定めることとし、策定にあたっては、高齢者や障がい者、女性、ボランティア団体等、多様な主体の参画の促進に努める。

(第3項関係)

市民及び自主防災組織は、本条例の目的及び基本理念にのっとり、本市の実施する防災・減災対策に対し、積極的に協力するよう努めなければなりません。

(事業者の責務)

- 第9条 事業者は、基本理念にのっとり、その所有し、又は管理する施設及び設備の災害に対する安全性の確保、消火、救助等のための防災資機材の整備その他の災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練等への参加その他の防災・減災の取組を行うよう努めなければならない。
- 2 事業者は、基本理念にのっとり、防災・減災及び災害が発生した場合における事業の継続又は早期の再開に関する計画を作成するよう努めなければならない。
- 3 事業者は、本市の実施する防災・減災対策に積極的に協力するよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、防災・減災対策の推進における事業者の責務を定めたものです。

【説明】

(第1項関係)

事業者は、基本理念にのっとり、自らが所有、管理する建築物等の施設及び設備について、災害に対する安全性を確保し、消火、救出救助等を行うために防災資機材を整備するなどの防災・減災対策を行うよう努めるとともに、防災訓練等に参加するなど、防災・減災の取組を行うよう努めなければなりません。

(第2項関係)

事業者は、防災・減災対策の推進に関する計画及び災害発生後も事業を継続又は、早期に再開するための対策に関する計画(「事業継続計画」BCP)を作成し、その計画に基づき、対策を行うよう努めることが求められます。

計画については、事業者の実情に応じて、「事業の継続」と「事業の早期の再開」のどちらから一方または、その双方を作成する場合もあり得ます。

(第3項関係)

事業者は、本条例の目的及び基本理念にのっとり、本市の実施する防災・減災対策に対し、積極的に協力するよう努めなければなりません。

(発生が予想される災害の調査等)

第10条 本市は、市内において発生が予想される災害及び災害の防止に関する調査を行い、防災・減災対策に反映させるよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、本市が、市内で発生が予想される災害及び災害の防止に関し調査を行い、防災・減災対策に反映することについて定めたものです。

【説明】

本市は、大規模災害が発生した場合における災害から市民等及び事業者の生命、身体及び財産を守るため、総合的な観点から調査研究を行います。

地震等の災害については、突発的に発生し、広範囲において多大な被害が生じ、かつ様々な災害要因が複合することから、防災行政を担当する各所管部局において多様な調査研究を行い、本市の防災・減災対策に反映させ、その実施及び推進に活かしていくよう努めなければなりません。

(他の地方公共団体及び事業者との協定の締結)

第 11 条 本市は、災害の拡大を防止するため、あらかじめ、他の地方公共団体と相互応援に関する協定を締結するよう努めなければならない。

2 本市は、災害が発生した場合において、食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資の確保、緊急輸送等の確保並びに施設及び設備の応急の復旧が迅速かつ的確に行われるよう、あらかじめ、関係事業者の協力の確保に関する協定を締結するよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、本市が、災害の拡大を防止するため、あらかじめ他の地方公共団体との相互応援協定の締結に努めなければならないことを定めたものです。

また、災害時に、食糧等の生活関連物資や緊急輸送等の確保、施設・設備の応急復旧が的確に行われるために、あらかじめ関係事業者の協力が得られるよう協定の締結に努めなければならないことを定めています。

【説明】

(第 1 項関係)

本項は、法第 8 条第 2 項第 12 号に規定する「地方公共団体の相互応援に関する協定の締結」に関し、本市は、その実効性を担保し、災害時に迅速かつ的確に応援体制が確保できるよう、あらかじめ、物資や資機材の提供、給水、職員の派遣等について、他の地方公共団体と相互応援協定の締結に努めなければならないことを定めたものです。

本市では、「21 大都市災害時相互応援に関する協定」をはじめ、隣接市等との消防や給水の相互応援に関する協定等を締結しています。

(第 2 項関係)

法第 8 条第 2 項第 12 号は、地方公共団体の相互応援に関する協定の締結を定めていましたが、平成 25 年 6 月の法改正により、民間の団体の協力の確保に関する協定も加わりました。本項は、これらの趣旨を踏まえ、他の地方公共団体や事業者との協定について定めています。

本市は、災害時に食糧や衣料、医薬品、日用品、燃料などの生活関連物資を確保することや、それらを輸送するための車両、船舶等、緊急交通路やその他医療救護、災害情報の放送も含めた緊急輸送等を確保すること、また、施設や設備の応急復旧工事等が迅速かつ的確に行われるために、あらかじめ流通業や運送業等の関係事業者や団体の協力を得られるよう協定の締結に努めなければならないことを定めたものです。

(自主防災活動への支援)

第 12 条 本市は、市民、事業者及び自主防災組織の自主防災活動への支援を行うよう努めなければならない。

【趣旨】

大規模災害が発生した場合、本市の公助による対策には限界があることから、「自助」はもとより、地域における「共助」の防災活動が不可欠といえます。

本条は、基本理念にのっとり、市民や事業者、自主防災組織の行う自発的な自主防災活動に対し、本市が支援を行うよう努めなければならないことを定めています。

【説明】

大規模災害発生時には、本市が行う「公助」による対策には限界があり、災害時の対応が困難になることが予想されます。被害を最小限に止めるためには、「自助」はもとより地域における「共助」の防災活動が不可欠であることから、地域で想定される災害の特性を踏まえた地域防災活動が活発に展開されることが必要となります。

このため、本条は、基本理念にのっとり、自らのことは自らが守り、地域において互いに助け合うという、自発的な活動を推進するため、市民や事業者、自主防災組織の行う自主防災活動に対し、本市が支援を行うよう努めなければならないことを定めています

本市においては、地域防災活動アドバイザーが、区役所と連携しながら、地域が行う災害図上訓練や避難所開設訓練、ワークショップ等の地域防災活動に対して、地域や区役所の職員等に助言・指導を行うことによって、避難所の開設のための運営組織、災害時要援護者対策、家庭での防災対策、企業の防災活動への参加など、自主的な地域の防災活動の促進とその円滑化を図り、地域防災力の向上に努めているところです。

また、自主防災組織力向上コーディネーターが、区役所と連携しながら、地域が行う地区防災計画の策定、防災セミナー・情報交換会の実施、防災マップの作成・改定、避難行動要支援者の避難支援計画の作成の支援を行うことにより、地域の自主防災活動の向上を図っています。

(ボランティア活動への支援)

第 13 条 本市は、ボランティア活動を行う団体との連携を図るとともに、災害が発生した場合において、当該団体の活動が円滑に行われるよう、環境の整備に努めなければならない。

【趣旨】

本条は、本市が、ボランティア活動を行う団体との連携を図り、災害時にボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備に努めなければならないことを定めたものです。

【説明】

東日本大震災をはじめ、近年の災害時においては、多くのボランティアが活発な活動を行い、被災地内外で重要な役割を果たしたところであり、今後発生が懸念される南海トラフ巨大地震等の大規模災害時においては、ボランティアの役割はますます大きくなるが見込まれます。

このため、災害対策基本法第 5 条の 3 に規定する「地方公共団体とボランティアとの連携」に関し、本市は、平時から日本赤十字社大阪府支部、大阪市社会福祉協議会及び各区社会福祉協議会等のボランティア活動を行う団体との連携を図り、災害時にボランティア活動が円滑に行われるよう、全市レベル及び区レベルの活動拠点の整備等、ボランティア活動環境の整備に努めなければならないことを定めたものです。

本市では、日本赤十字社大阪府支部、大阪市社会福祉協議会及び各区社会福祉協議会と「災害時におけるボランティア活動支援に関する協定」の締結を行っています。

(防災・減災に関する知識の普及等)

第14条 本市は、市民及び事業者が防災・減災についての理解と関心を深めることができるよう、防災・減災に関する知識の普及及び啓発に努めなければならない。

2 本市は、市民及び事業者に対して、学校教育及び社会教育における防災・減災に関する教育の実施に努めなければならない。

【趣旨】

本条は、市民等及び事業者が防災・減災について理解と関心を深めるため、本市が、防災・減災に関する知識の普及・啓発に努めなければならないこと、また、本市が、学校教育や社会教育を通じて、防災・減災に関する教育を実施するよう努めなければならないことを定めたものです。

【説明】

(第1項関係)

南海トラフ巨大地震等の大規模災害時には、本市のみですべての災害応急対策を実施することには限界があることから、市民及び事業者並びに自主防災組織における自助、共助による自主的な防災・減災活動を日頃から促進させることが必要です。

そのためには、市民や事業者の防災・減災についての理解と関心を深めることができるよう、防災・減災に関する知識の普及と啓発が不可欠です。

本市においては、啓発冊子の配付や、防災学習施設（阿倍野防災センター）における体験学習、講演会・説明会の開催、本市・各区ホームページの活用等により、市民及び事業者並びに自主防災組織の防災・減災対策に関する知識の普及及び意識の向上に努めています。

(第2項関係)

東日本大震災に際し構造物だけで津波を防ぎきることはできなかったことを踏まえ、ハード対策のみならず、平素の防災教育や防災訓練等のソフト対策の必要性が法の基本理念（第2条の2第3号）となっています。

本項は、本市が、前項の防災・減災に関する知識の普及に努めることに加え、学校教育のほか、講演、展示、催しなど社会教育を通じ、防災・減災に関する教育の充実に努めなければならないことを定めたものです。

防災教育・学習にあたっては、防災・減災に関して市民の理解を深め、災害時に目の前の現実から確かな情報を得て、自ら優先順位を判断し、行動できる教養・知識・技能である「防災リテラシー」の向上を図ることが必要です。

そのためには、学校において、教育の内容や方法の整理、教職員等の研修、防災指導の手引きなどを通じて防災教育の充実に図り、児童・生徒の安全を守るとともに、今後、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を育成するよう、防災教育を実施しなければなりません。

また、子どもだけでなく、地域の住民や働く人々のための防災教育・学習も必要であり、市民セミナー、ワークショップ、自主防災組織等防災関係組織の活動などを活用した講演や展示、催しを開催するなど、社会教育の充実に必要です。

さらに、過去の災害時における教訓・伝承を後世に受け継ぎ、今後の災害対策に役立てるため、大災害に関する調査分析結果や映像を含めた各種資料を広く収集・整理し、適切に保存するとともに、広く一般に閲覧できるように公開に努めることや、災害に関する石碑やモニュメント等のもつ意味を正しく後世に伝えていくよう努めることなど、防災教育に広く活用することが望まれます。

(防災訓練等の実施)

第 15 条 市長等（市長その他の本市の執行機関をいう。以下同じ。）は、本市職員の防災・減災対策に関する能力の向上を図るため、本市職員に対する防災訓練、防災研修等を行うよう努めなければならない。

2 自主防災組織は、毎年 1 回以上、防災訓練を行うよう努めなければならない。

3 市民は、市長等又は自主防災組織が行う防災訓練に参加するよう努めなければならない。

4 事業者は、市長等又は自主防災組織が行う防災訓練に参加するよう努めるとともに、防災訓練を行うよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、本市職員の防災・減災対策に関する能力の向上を図るため、本市が職員に対して防災訓練等を実施するよう努めなければならないこと、また、自主防災組織や事業者も、防災訓練を行うよう努めなければならないことを定めたものです。

また、市民や事業者は、市長等や自主防災組織が実施する防災訓練に参加するよう努めなければならないことも定めています。

【説明】

(第 1 項関係)

防災知識や技術は、訓練の積み重ねによる実践によって災害時などの緊急時の効果が期待できることから、本市は、地域防災計画及び各種マニュアルの検証と防災力向上のため、防災訓練を行わなければならない。

本項は、本市が、地域防災計画に基づく体制や災害応急対策を災害時に実行できるよう、防災研修、防災訓練、研究会、講演会等により、平時から職員の防災・減災対策に関する能力の向上に努めなければならないことを定めています。

訓練を実施することにより、防災計画を熟知し、応急活動における技能を高め、関係機関その他の関係者との連絡体制を確立する等の実践的能力を養うことが期待されます。

本市においては、毎年 9 月 1 日の防災の日（関東大震災が発生した日）を中心に、市民の自主防災組織等も参加して「大阪市総合防災訓練」を実施しています。また、平成 24 年 6 月に制定された 11 月 5 日津波防災の日を中心として、主に湾岸エリアの区において津波避難訓練を、1 月 17 日の防災とボランティアの日（阪神・淡路大震災が発生した日）を中心に、職員の防災能力の向上を目指し、全市的な「大阪市震災総合訓練」を毎年実施しています。

(第 2 項関係)

防災訓練実施については、内閣府の地区防災計画ガイドライン（平成 26 年 3 月）において、地区居住者等が、災害時に実際に地区防災計画に規定された防災活動を実施できるように、市町村等と連携して、毎年防災訓練を行うことの重要性が明記されています。

本項は、自主防災組織が、災害時において、地域の特性に応じた防災・減災対策に関し作成した地区防災計画（本条例第 8 条）の実効性を検証するとともに、共助による避難場所への避難、避難所の円滑な開設及び運営などの習熟のため、地域における防災訓練を毎年 1 回以上行うよう努めなければならないことを定めています。

(第 3 項関係)

本項は、市民が、災害から自らの命を守る自助の取組及び助け合う共助の取組の必要性を認識するとともに、本市や自主防災組織が行う防災訓練に参加し、防災・減災対策に関する知識や技術の習得に努め、防災へ寄与することが求められます。

(第 4 項関係)

本項は、事業者においても、災害から従業員等の命を守る自助の取組だけでなく、地域住民等と

助け合う共助の取組の必要性を認識し、本市や自主防災組織が行う防災訓練に参加するとともに、防災訓練を行うよう努めなければならないことを定めています。

消防法第 36 条第 1 項、水防法第 15 条の 2 においても訓練を行う規定を置いていますが、地域防災計画においても、事業所において、地域社会の一員として、積極的に防災訓練を実施するよう求めています。

(建築物等の耐震性等の確保)

- 第16条 本市は、その所有し、又は管理する建築物、堤防、橋梁、上下水道その他の施設の地震に対する安全性を確保するため、当該施設について耐震診断（地震に対する安全性を評価することをいう。以下同じ。）を行うよう努めるとともに、必要に応じて耐震改修（地震に対する安全性の向上を目的として、増築、改築、修繕、模様替若しくは一部の除却又は敷地の整備をすることをいう。以下同じ。）等を行うよう努めなければならない。
- 2 本市は、建築物の地震に対する安全性を確保するため、市民及び事業者が行う建築物の耐震診断及び耐震改修を促進するための措置を講ずるよう努めなければならない。
 - 3 本市は、地震により火災が発生した場合における当該火災による被害の拡大を防止するため、建築物の不燃化その他の市街地の防災構造の改善に努めなければならない。
 - 4 市内の建築物を所有し、又は管理する市民、事業者等は、当該建築物、道路に沿って設けられている当該建築物の門、塀その他これらに類する工作物及び当該建築物内部におけるエレベーターその他の設備の地震に対する安全性を確保するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。
 - 5 市民、事業者等は、地震による家具等の転倒を防止するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、建築物等の施設の地震に対する安全性の確保や、地震による火災被害拡大を防止するため建築物の不燃化等に努めなければならないことを定めたものです。

また、過去の地震災害において顕著にあった被害を防止するため、ブロック塀等の倒壊防止やエレベーターの閉じ込め防止対策、家具等の地震による転倒の防止について定めています。

【説明】

(第1項関係)

本市が所有・管理する建築物などの施設について、大地震による被害を最小限にとどめるため、また、本市の行政機能を継続させるため、耐震診断・耐震改修、液状化対策を行うよう努めなければならないことや、堤防の液状化対策等、市民生活や事業者の事業継続等に必要な上下水道施設等の社会基盤施設についても、耐震化を図るよう努めなければならないことを定めています。

なお、本市では、「市設建築物耐震改修計画」に基づき、災害時に重要な役割を担う建築物（災害対策施設等）の耐震化を推進しています。建築物における液状化対策としては、新築時の基礎構造設計において、液状化の影響を考慮した検討が行われています。

(第2項関係)

阪神・淡路大震災では死因の約8割が、住宅等の建築物等の被害による「窒息・圧死」となっており、大阪市域においては、上町断層帯地震による死者数約8,500人のうち、約8,200人が建築物の被害によるものと想定しています。

建築物の耐震性を高めることは、死者数を減少させるための重要な地震対策といえます。

本項は、市民の生命と財産を守り、地震による被害の軽減を図るため、本市が、市民や事業者に対し、地震に対する安全性の確保に関する知識の普及や啓発、耐震診断・改修に係る補助金制度、事業者紹介等といった支援に幅広く努める必要があることを定めています。

本市の建築物の耐震化は全市を対象に促進しているものですが、特に、地震時等に大きな被害が想定される危険な密集市街地について、地域へ働きかけて防災性を向上させていくことが必要です。

(第3項関係)

大地震時には、住宅等の倒壊によって当該住民が危険にさらされるだけでなく、老朽住宅密集市

街地などでは、狭い道路が多く、道路がふさがり、避難行動や消火活動、救助活動を困難にする可能性があるほか、阪神・淡路大震災の教訓から、火災発生時に、防火性能の低い住宅等は、当該住宅をはじめ、近隣へ延焼し、被害が拡大する原因になると考えられます。市内では、JR大阪環状線外周部の戦火を免れた地域を中心に老朽木造住宅がなお多く存在しており、このような老朽住宅密集市街地において地震による火災被害を軽減するため、建築物の不燃化に加え、公園、道路等の都市基盤施設の整備を行うことにより、市街地の不燃化を図ることが特に必要となります。

本項では、本市が、地震を原因とする火災や建物の倒壊等による被害の拡大を防止するため、主要な道路の周辺等市街地において、災害に強い構造である防災構造化の促進に努めなければならないことを定めています。

(第4項関係)

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」においては、南海トラフ巨大地震が発生した場合、ブロック塀等の転倒や屋外落下物等のため、府下の死者数が最大11人、負傷者数が最大1,155人と想定されていることや、門や塀等の転倒により、避難や緊急車両の通行に支障が生ずることが懸念されます。

本項では、門や塀などこれらに類する工作物の安全性を確保するために必要な対策を講ずるよう努めなければならないことを定めています。

本市では、ブロック塀を生垣に変える場合に補助金を出す制度を設けています。

東日本大震災においては、エレベーター210台の閉じ込めが発生し、救出を必要としたとされています(国土交通省調べ)。また、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」において、南海トラフ巨大地震により、市内のエレベーター約43,000台のうち約6,600台(15%)が停止すると想定されています。

本項では、市内の建築物を所有・管理する市民や事業者、他市町村の住民も含め、自らの建築物の地震に対する安全性を確保するよう努めること、また、中高層建築物が多いという本市の特性から、地震発生時にエレベーター内に人が閉じ込められた場合の対策など安全性を確保するために必要な対策を講ずるよう努めなければならないことを定めています。

改修工事にとりかかることがやむを得ずできない場合には、閉じ込めが発生した場合に、救出できる体制や方法を準備しておくなど、必要な措置を行う必要があります。

(第5項関係)

阪神・淡路大震災における死因の約8割が、住宅等の建物等の被害による「窒息・圧死」となっており、このうちには家具等の転倒によるものが多く含まれているとされています。本市域においては、上町断層帯地震による死者数約8,500人のうち、約8,200人が建築物の被害によるものと想定しています。

これらを踏まえ、市内において家具等を所有・占有する市民等や事業者、他市町村の住民も含め、家具の転倒防止の努力義務を定めています。市民や事業者等が、背の高いタンス等の家具や、冷蔵庫等の家電製品、オフィス機器などを、地震によって転倒しないように努めることは、自ら災害に備える手段の一つといえます。

(広告塔等の落下等の防止)

第 17 条 市内の広告塔、広告板その他建築物の屋外に取り付けられている工作物（以下「広告塔等」という。）を所有し、又は管理する市民、事業者等は、地震、暴風等による当該広告塔等の落下及び倒壊を防止するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、地震、暴風時等における広告塔等の落下及び倒壊防止による被害等の防止について定めたものです。

【説明】

地震や暴風時等には、道路上への広告塔等が落下することにより、避難や緊急車両の通行に支障が生ずることが懸念されます。また、家庭において屋外に設置している日用品などが落下や飛来することより、負傷や被害の拡大が生じる場合もあります。

本項では、市内において広告塔や広告板など建築物の屋外に取り付けられている工作物を所有・管理する市民、事業者、他市町村の住民も含め、これらの屋外工作物の落下や倒壊を防止するために必要な対策を行うよう努力義務を課しています。

これら対象物の適切な維持管理（ボルト締め、錆びの状態、溶接止め等の目視点検等）を行うことにより、落下や倒壊を防止することが求められますが、各人がこのような対処を行うことにより、災害発生の未然防止や被害の拡大に寄与することとなります。

(豪雨による浸水の防止)

第 18 条 本市は、その所有し、又は管理する施設について、豪雨による河川氾濫による浸水及び豪雨による内水氾濫による浸水（下水道施設の処理能力を超える雨量のため生じる浸水をいう。）

（以下これらを「豪雨による浸水」という。）の被害を防止し、又は軽減するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

2 市内の施設を所有し、又は管理する市民、事業者等は、当該施設における豪雨による浸水の被害を防止し、又は軽減するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、豪雨による河川氾濫や内水氾濫による浸水の被害を防止、軽減するため、本市をはじめ、市内に施設を所有・管理する市民、事業者（他市町村の住民も含む）は、自らの施設の浸水防止対策を行うよう努めなければならないことを定めたものです。

【説明】

(第 1 項関係)

本市では、概ね 10 年に 1 回の大雨である 1 時間 60 ミリの雨を対象に下水道整備を進めてきていますが、近年、局所的な大雨によって大阪市内の各地で内水による浸水被害が発生しています。「内水」とは、ポンプによる排水がなければ、降雨を河川へ排水できない地域の雨水のことをいいます。

浸水の原因としては、雨水を集水し下水道への入り口となる「ます」や側溝の能力が一時的に不足したことや、口径の大きな下水管に雨水を導く「枝線」と呼ばれる比較的口径の小さな下水管の能力が不足したこと等が挙げられます。

このため、本項は、本市が、降雨に伴う内水による浸水（短時間で局所的な降雨により下水道の処理能力を超える雨量のため生じる浸水）を防止・軽減し、市民等の安全を確保するための下水道施設等の対策を講ずるよう努めなければならないことを定めたものです。

本市においては、局所的な大雨による被害の防止・軽減を目的に、次の対策等に取り組んでいます。

- (1) 雨水の下水道への入り口である「ます」や側溝の増設
- (2) 「枝線」管渠のネットワーク化
- (3) くぼ地等の周辺より低い土地への排水ポンプの設置

(第 2 項関係)

局地的な大雨はいつ、どこで降るか分からず、前項の規定による本市による下水道施設等の対策に加え、本項は、市内に施設を所有・管理する市民や事業者、他市町村の住民も含め、自らの施設の排水設備の清掃・点検、必要に応じて土のうや止水板の事前準備等、浸水被害を防止、軽減するための対策を行うよう努めなければならないことを定めたものです。

(避難に関する情報の提供等)

第 19 条 市長は、災害の発生に備え、市民等、事業者及び自主防災組織に対し、災害から身を守るために緊急に避難する場所として市長が指定する場所（以下「避難場所」という。）及び災害により自宅に留まる事ができない市民等が一時的に避難生活を行う場所として市長が指定する場所（以下「避難所」という。）の名称、位置その他避難するために必要な情報を提供するよう努めなければならない。

2 本市は、災害の発生に備え、迅速かつ的確に災害に関する情報、避難の指示等を市民等、事業者及び自主防災組織に提供し、又は伝達するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

3 市長は、法第 60 条第 1 項の規定に基づき、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、必要と認める市民等及び事業者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び息を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

4 本市は、災害が発生したときは、市内における被害の状況を速やかに把握するため、自主防災組織に対し、地域における被害の状況に関する情報の提供その他必要な協力を求めることができる。

5 市民、事業者及び自主防災組織は、あらかじめ、避難場所、避難所、避難経路等の確認に努めるとともに、災害に関する情報の収集手段の確保に努めなければならない。

6 市民、事業者及び自主防災組織は、災害が発生し、又は発生するおそれがあるときは、自ら積極的に災害に関する情報の収集に努めるものとする。

【趣旨】

本条は、本市は、災害の発生に備え、市民等や事業者、自主防災組織に対して、避難場所や避難所の名称、位置など避難するために必要な情報の提供を行うとともに、災害時に、災害に関する情報や、法において市長ができるとされている避難勧告、避難指示等を迅速かつ的確に提供、伝達する手段を講ずるよう努めるとともに、市内の被害状況等について自主防災組織に提供の協力を要請できることを定めたものです。

また、市民、事業者、自主防災組織は、あらかじめ、避難場所・避難所、避難経路等を確認するとともに災害情報等を収集するための手段を確保するよう努め、災害時にはその手段により、自ら積極的に情報収集に努める旨を定めています。

【説明】

(第 1 項関係)

本項は、災害の発生に備え、市長は避難場所及び避難所を指定し、市民等や事業者、自主防災組織に対し、避難場所・避難所の名称、位置、避難路等、避難するために必要な情報を提供するよう努めなければならないことを定めています。

避難場所については、平成 25 年 6 月の法改正において、同法第 49 条の 4 第 1 項の規定により「市町村長は、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、津波、洪水等の災害の種類ごとに指定避難場所として指定」すること、同法第 49 条の 7 第 1 項の規定により「市町村長は、被災者が一時的に避難生活を行う避難所を確保するため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定」することが義務付けられました。

本市では、津波から緊急に避難・退避するための避難場所として「津波避難ビル」、河川氾濫等から緊急に避難・退避するための避難場所として「水害時避難ビル」に加え、大規模火災が発生し人命に著しい被害を及ぼすと予測される場合の避難に適する大きな公園等を「広域避難場所」として、一時的に避難できる広場、公園、学校の校庭等を「一時避難場所」として指定しています。また、

指定した避難場所及び避難所については、津波、河川氾濫等の各浸水想定とともに、本市ホームページ上の「地図情報サイト マップナビおおさか」中の『防災情報マップ』等へ掲載するとともに、「防災マップ 津波・水害から命を守るために」を作成・配布し、周知を行っています。

今後、本市では、政令の基準に適合する指定避難場所と指定避難所を指定していきます。また、従来から指定している避難場所と避難所、及び、指定避難場所と指定避難所をそれぞれ明示して周知を行っていきます。

| 種別 | 名称 | 説明 |
|------|---------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 避難場所 | 津波避難ビル | 津波から緊急に避難・退避するための避難場所 |
| | 水害時避難ビル | 河川氾濫等から緊急に避難・退避するための避難場所 |
| | 広域避難場所 | 大規模火災が発生し人命に著しい被害を及ぼすと予測される場合の避難に適する大きな公園等 |
| | 一時避難場所 | 一時的に避難できる広場、公園、学校の校庭等 |
| | 指定避難場所 | 法第 49 条の 4 第 1 項の規定により、政令で定める基準に適合する、災害の種類ごとに指定する避難場所 |
| 避難所 | 避難所 | 災害により自宅に留まることができない市民等が一時的に避難生活を行うために指定された学校等の施設 |
| | 指定避難所 | 法第 49 条の 7 第 1 項の規定により市長が指定する、被災者が一時的に避難生活を行う避難所を確保するため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設 |

(第 2 項関係)

本市は、災害の発生に備えて、災害に関する情報や避難指示等を、市民等や事業者、自主防災組織に対して、迅速かつ的確に、提供・伝達する手段を講ずるよう努めなければなりません。

本項は、気象台が発表する特別警報、大津波警報、津波警報（気象業務法第 13 条）などの災害に関する情報の提供や、市長が発する避難の準備、勧告又は指示（法第 60 条）を伝達する手段を講ずるよう努めることを定めたものです。

本市においては、災害に関する情報等を提供するため、ラジオやテレビを通じた広報のほか、同報系防災行政無線（防災スピーカー）、広報車、大阪市ホームページ（災害時にはアクセス集中による負荷を軽減させるため、状況に応じて災害時用のホームページに切り替えます）、ツイッター、おおさか防災ネットによるメール配信、移動体通信事業者が提供する緊急速報メールサービスを利用した配信等、複数の伝達手段を整備しています。

(第 3 項関係)

法第 60 条において、必要があると認めるときは市長が避難のための立退きの勧告、指示をすることができる旨を定めています。「勧告」とは、その地域の居住者を拘束するものではないが、居住者等がその「勧告」を尊重することを期待して、避難のための立ち退きを勧め又は促す行為であり、「指示」とは、被害の危険が目前に切迫している場合に発せられ、「勧告」より拘束力が強く、居住者等を避難のため立ち退かせるためのものである、とされています。

市長が「勧告又は指示」をした場合、本市は、市民等や事業者、自主防災組織に対し、前項で定めた手段により、迅速かつ的確に伝達します。

(第 4 項関係)

災害時は、市民等の救出、救護等の応急対策のために、市内における被害の状況を速やかに把握

する必要があることから、本項は、本市が、被災地域における被害の状況に関する情報の提供や必要とされる応急対策の把握等について自主防災組織に協力を求めることができることを定めたものです。

(第5項・第6項関係)

本項は、市民や事業者、自主防災組織は、災害時において、自助、共助による避難等を迅速かつ的確に行う必要があることから、あらかじめ、避難場所、避難所、避難経路、避難手段等の確認に努めなければならない旨を定めたものです。

また、災害に関する情報を収集するための手段を確保するよう努めるとともに、災害時は、その手段により自ら積極的に災害の規模、継続時間、避難所の開設状況等必要な情報の収集に努めるものとしています。

(津波等による浸水からの避難対策)

第 20 条 市民及び自主防災組織は、避難場所のほか、地域の特性に応じ、施設を所有し、又は管理する事業者の協力を得て、あらかじめ、津波及び豪雨による河川氾濫による浸水から避難することができる場所の確保に努めなければならない。

2 津波等浸水想定区域（水防法（昭和 24 年法律第 193 号）第 14 条第 1 項の規定により指定された浸水想定区域又は津波防災地域づくりに関する法律（平成 23 年法律第 123 号）第 8 条第 1 項の規定により設定された津波があった場合に想定される浸水の区域をいう。以下同じ。）及びその周辺に事業所その他の施設を所有し、又は管理する事業者は、法第 60 条第 1 項の規定による勧告又は指示に基づき従業員等の避難が円滑かつ迅速に行われるよう、あらかじめ安全が確保できる場所の確保に努めなければならない。

3 津波等浸水想定区域及びその周辺に事業所その他の施設を所有し、又は管理する事業者は、津波及び豪雨による河川氾濫による浸水が発生し、又は発生するおそれがあるときは、前項の場所に避難者を受け入れるよう努めるものとする。

4 地下街等（地下街その他地下に設けられた不特定かつ多数の者が利用する施設をいう。以下同じ。）を所有し、又は管理する事業者は、避難訓練その他当該地下街等の利用者及び従業員の津波及び豪雨による浸水の発生時における円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な措置に関する計画（以下「避難確保計画」という。）を作成し、その計画に基づき必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、市民や自主防災組織が、地域の特性に応じ、あらかじめ津波や河川氾濫による浸水から避難することができる場所を確保するよう努めなければならないことを定めたものです。

また、浸水が想定される区域やその周辺の事業者については、避難勧告時等に従業員等が円滑かつ迅速に避難するため、あらかじめ安全な場所を確保するよう努めるとともに、浸水時は、避難者を受け入れるよう努めることを定めています。

さらに、不特定かつ多数の者が利用する地下街等を所有・管理する事業者は、津波等による浸水に備え、当該施設の利用者及び従業員の円滑かつ迅速な避難の確保に関する計画を作成し、対策を講ずるよう努めなければならないことを定めています。

【説明】

(第 1 項関係)

平成 25 年 6 月の法改正において、同法第 49 条の 4 第 1 項の規定により「市町村長は、津波、洪水等の災害の種類ごとに避難場所を指定」することが義務付けられました。また、平成 25 年 10 月に大阪府より公表された「大阪府域における南海トラフ巨大地震の人的被害想定」においては、津波から迅速に避難した場合は、被害が大きく軽減できるものとしています。

本項は、不特定かつ多数の者が避難できる施設が少なく、法の規定による本市における避難場所の指定が難しい地域においては、共助の取組として、市民及び自主防災組織が、自主防災組織を構成する事業者の所有施設等、当該地域の民間施設を所有又は管理する事業者の協力を得て、地域の特性に応じて、あらかじめ津波や河川氾濫等から少人数でも避難することができる場所を確保しておくことを推奨し、その確保に努めなければならないことを定めたものです。

(第 2 項・第 3 項関係)

本項は、津波や河川氾濫等により浸水すると想定される地域及びその周辺に事業所を設置している事業者は、避難の準備、勧告又は指示に基づいて避難が行われるよう、従業員や利用者が避難することができる場所の確保を図り、また、共助の取組として、やむを得ず避難してきた地域住民等

の避難者の受入れにも努めることを定めたものです。

浸水が想定される区域については、水防法（昭和 24 年法律第 193 号）第 14 条第 1 項の規定により指定された浸水想定区域と、津波防災地域づくりに関する法律（平成 23 年法律第 123 号）第 8 条第 1 項の規定により設定された津波があった場合に想定される浸水の区域があります。

水防法における浸水想定区域は、一定の河川について、降雨により氾濫した場合に浸水が想定される区域を浸水想定区域として指定するものです。津波防災地域づくりに関する法律における津波浸水想定は、知事が、津波があった場合の浸水想定を設定するもので、平成 25 年 8 月 20 日に発表しています。

<参考>

大阪府浸水想定区域図：<http://www.pref.osaka.lg.jp/kasenkankyo/boujyo/shinsui.html>

大阪府津波浸水想定：<http://www.pref.osaka.lg.jp/kikikanri/tsunamishinsuisoutei/index.html>

（第 4 項関係）

本市は、地下街や地下道、地下駅のほか、これらに接続する施設など、不特定かつ多数の者が利用する施設（以下「地下街等」という。）が発達しています。

これら地下街等の所有・管理者は、河川氾濫に関しては、淀川や大和川など河川管理者（国土交通大臣又は都道府県知事）より示された浸水想定区域内にある場合は、水防法第 15 条の 2 第 1 項の規定により、当該地下街等の利用者の洪水時の円滑かつ迅速な避難の確保及び洪水時の浸水の防止を図るために必要な訓練その他の措置に関する計画（「地下街等の利用者の避難の確保及び浸水の防止のための措置に関する計画」）を作成しなければなりません。

また、同計画に定めるべき事項として、同法施行規則第 5 条の規定により洪水時の防災体制、避難誘導、浸水防止計画、施設整備、防災教育・防災訓練の実施、自衛水防組織の設置等を掲げています。

津波に関しては、津波防災地域づくりに関する法律に基づき、都道府県知事が「津波災害警戒区域」を指定することができるかとされています。

大阪府における現時点での方針としては、「津波災害警戒区域」を指定せず、同法に基づく「津波浸水想定」に定める浸水の区域においては、津波による浸水に備え、水防法に準拠した取組を求めていることとしています。

このような状況を踏まえ、本項は、法令で義務付けられていない不特定かつ多数の者が利用する地下街等を所有・管理する事業者についても、河川氾濫による浸水想定区域内にある場合の対応に準じ、避難訓練など当該施設の利用者や従業員が津波発生時に円滑かつ迅速に避難するために必要な措置に関する計画（「避難確保計画」）を作成し、その計画に基づき対策を講ずるよう努めなければならないことを定めたものです。

(避難所の運営)

第 21 条 本市は、災害の発生に備え、避難所に防災資機材及び備蓄物資を配備し、その機能の充実に努めなければならない。

2 本市は、避難所の運営に関し、あらかじめ、避難所となる施設の管理者及び関係者、自主防災組織、事業者等との連携を図り、災害時の避難所の運営に係る協力体制を整備するよう努めなければならない。

3 市民等は、災害が発生したときは、避難所の運営に協力するよう努めるものとする。

【趣旨】

本条は、本市が、災害の発生に備え、避難所として指定した施設について、防災資機材及び備蓄物資の配備を推進しその機能の充実に努めるとともに、避難所の運営に関し、あらかじめ、避難所となる施設の管理者や関係者、自主防災組織、事業者等との連携を図り、災害時における協力体制を整備するよう努めなければならないことを定めたものです。

また、災害時に、市民等は避難所の運営に協力するよう努める旨を定めています。

【説明】

(第 1 項関係)

東日本大震災の教訓を踏まえた平成 25 年 6 月の法改正において、同法第 86 条の 6 の規定により市長村長等は、「避難所に滞在する被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とされ、これを受けて、同年 8 月には「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」が内閣府において策定されました。

本項は、本市が、避難所として指定した施設について、災害時の避難所運営に必要な防災資機材のほか、食糧や飲料水等の備蓄物資の配備を推進し、地域における防災拠点となる避難所の機能の充実に努めなければならないことを定めたものです。

(第 2 項関係)

本項は、本市が、災害時における避難所の運営が円滑に行うことができるよう、あらかじめ、避難所となる施設の管理者や関係者、自主防災組織、事業者、地域住民等との連携を図り、災害時の避難所の運営にかかる協力体制を整備するよう努めなければならないことを定めたものです。

避難所となる施設の管理者及び関係者には、学校長、教頭、教職員が含まれ、教育施設が避難所として開設されたときに、教職員は、自主防災組織とともに、避難所の運営に協力するよう努めなければなりません。

(第 3 項関係)

今後発生が懸念される南海トラフ巨大地震等の大規模災害時には、前項により整備した協力体制を補完する必要や避難所における生活が長期間にわたることも想定されることから、本項は、市民等は、避難所運営の協力を努めるものとするを定めたものです。

一人でも多くの市民等が避難所の運営に協力することにより、高齢者、障がい者、女性の視点等、避難者の様々なニーズを把握し、その運営に活かすことができるようになるとともに、「支援を受ける側」と想定される要配慮者が、自らの知識や経験に基づいて同じ立場の避難者に協力し「支援する側」になっていくことが期待されます。

(要配慮者への支援)

第 22 条 本市は、要配慮者のうち、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の支援に関する計画を作成しなければならない。

- 2 本市は、自主防災組織における避難行動要支援者に対する避難支援の取組が地域の特性に応じ効果的に行われるよう、自主防災組織に対し、必要な支援を行うよう努めなければならない。
- 3 本市は、福祉避難所（通常の避難所においては生活に支障を来す要配慮者のために、特別の配慮がなされた避難所をいう。）の指定を行うよう努めなければならない。
- 4 自主防災組織は、災害が発生した場合において、避難行動要支援者の安否の確認、救出及び救護を迅速に行うことができるよう、あらかじめ、避難行動要支援者との交流等による当該避難行動要支援者に関する情報の収集及び更新並びに避難行動要支援者の避難の支援に関する計画を作成し、その計画に基づき必要な措置を講ずるよう努めなければならない。
- 5 避難行動要支援者は、近隣住民との交流を行うよう努めるとともに、自主防災組織が行う前項の措置に協力し、又は参加するよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、本市が、避難行動要支援者の避難支援に関する計画を作成する義務があること、自主防災組織における避難行動要支援者の避難支援の取組が地域特性に応じて効果的に行われるよう必要な支援を行うよう努めること、また、福祉避難所の指定を行うよう努めなければならないことを定めたものです。

また、自主防災組織は、災害時に備えて、あらかじめ避難行動要支援者に関する情報の収集や更新、避難支援の方法等に関する計画を作成し、その計画に基づき取組を行うよう努めなければならないことを定めており、一方、避難行動要支援者も、平時から近隣住民との交流を図るよう努め、自主防災組織における取組に協力、参加するよう努めなければならないことを定めています。

【説明】

(第 1 項関係)

平成 25 年 6 月の法改正では、高齢者、障がい者、乳幼児その他の特に配慮を要する者を「要配慮者」とし、防災・減災対策において、必要な措置に関する事項の実施に努めなければならないとしています。

「避難行動要支援者」とは、要配慮者のうち、災害時に自ら避難することが困難な者で、円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するものをいいます。

なお、本市は、従来「災害時要援護者」と表現してきましたが、法改正に伴い、これを「避難行動要支援者」としたものです。

これまでの避難行動要援護者の支援対策に関しては、必ずしも十分に検討されていなかったため、過去の災害において様々な課題や問題が生じ、避難行動要支援者への情報伝達や避難誘導等に係る課題が顕在化することとなりました。

これらを踏まえ、国は平成 18 年 3 月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」をまとめ、大阪府は平成 19 年 3 月に「市町村における災害時要援護者支援プラン作成指針」を策定しました。

本市においても、災害時要援護者の支援策に係る基本的な考え方を定めるため、平成 21 年 11 月に「大阪市災害時要援護者避難支援計画」（平成 26 年 10 月「大阪市避難行動要支援者支援計画」に改訂）を策定し、「大阪市災害時要援護者名簿の作成」、「福祉避難所等の指定」等の取組を進めています。

同計画においては、大規模災害が発生した場合、本市職員も被災者となる可能性があるとともに、消火、救急、道路の確保等行政が行う対策は多岐にわたり、地域における避難行動要支援者の避難

支援の取組はもっぱら自主防災組織等によらざるを得ない状況となることが予想されることから、「要配慮者の自助」「地域（近隣）の共助」を基本とし、自主防災組織が非常に大きな役割を担うことが期待されています。

また、平成23年の東日本大震災では、被災地全体の死者数のうち65歳以上の高齢者の死者数は約6割であり、障がい者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍に上ったと推計されており、避難行動要援護者のうち、特に災害時に自力で迅速な避難行動をとることが困難な者に対する支援の強化が急務であることから、平成25年6月の法改正において、同法第49条の10第1項の規定により、市町村長に避難行動要援護者について避難行動支援等を実施するための基礎とする名簿の作成を義務付けたところです。

本市においては、同名簿の内容に相当するものを「大阪市災害時要援護者名簿」として、すでに作成し、毎年更新を行っています。

このため、本項は、「公助の取組」として、本市は、高齢者、障がい者、難病患者、妊産婦・乳幼児等、迅速な避難行動への支援や避難生活への配慮・支援を必要とする避難行動要支援者に対する支援を進めていく上での基本的な考え方を計画として策定することを定めたものです。

（第2項関係）

本項は、本市が、自主防災組織における避難行動要支援者の避難支援の取組が、地域の特性に応じ効果的に行われるよう、区役所と連携し自主防災組織力向上コーディネーター等を地域へ派遣する等、必要な支援を行うよう努めなければならないことを定めたものです。

（第3項関係）

本項は、本市が、通常の避難所においては生活に支障を来す要配慮者のために特別の配慮がなされた福祉避難所の指定に努めるよう定めたものです。

厚生労働省が平成20年6月に作成した「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」では、災害のため現に被害を受け、又は受けるおそれのある者については、応急的に避難所において保護する必要があるが、特に、高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、病弱者等については、一般的な避難所では生活に支障を来すため、福祉避難所において何らかの特別な配慮をする必要がある、としています。

本市は、現在、介護・高齢福祉施設、障がい児・者施設の協力により、福祉避難所等として使用することに関する協定の締結を進めています。本市が、福祉避難所の指定の協力の依頼をした施設を所有・管理する事業者は、本条例第9条第3項の規定により、施設の指定の受諾に協力するよう努めなければならないこととなります。

（第4項関係）

本項は、「共助の取組」として、自主防災組織は、災害時に避難行動要支援者の安否確認や救出、救護を迅速に行うことができるよう、あらかじめ避難行動要支援者に関する情報の収集や更新、収集した情報の管理方法、個別支援内容や支援者の選出方法など避難行動要支援者の避難支援に関する計画を作成し、その計画に基づき取組を行うよう努めなければなりません。

（第5項関係）

本項は、避難行動要支援者が近隣住民との交流に努めるとともに、避難行動要支援者が自主防災組織が行う取組や地域活動に協力、参加するよう努めなければならないことを定めたものです。

「自助の取組」として、避難行動要支援者は、自らの生命、身体を守るため、平時から身近な、いわゆるご近所さんを含めた地域におけるコミュニケーションを図るよう努めることを通じ、「自分でできること」「自分ではできないこと」など災害時の避難に必要な支援内容等について共有し、円滑かつ迅速な避難につなげていくことが必要です。

また、避難行動要支援者が自主防災組織における取組に参加することにより、「支援を受ける側」と想定される避難行動要支援者が、自らの知識や経験に基づいて同じ立場の避難者に協力し「支援する側」になっていくことも期待されます。

(物資の確保)

第 23 条 市長等は、災害の発生に備え、飲料水の供給のために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、食糧、毛布その他の生活関連物資の確保に努めなければならない。

2 市民及び事業者は、災害の発生に備え、食品、飲料水その他の生活必需物資を備蓄するよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、災害の発生に備え、市長等は、飲料水の供給のために必要な措置や、避難者に対する食糧、毛布などの生活関連物資の確保に努めなければならないことを定めたものです。

また、市民及び事業者においても、災害の発生に備え、食品や飲料水など各人が生活するために必要な物資を備蓄するよう努めなければならないことを定めています。

【説明】

(第 1 項関係)

東日本大震災において、道路の被災や通行規制により、被災地への物資の輸送が長期にわたり困難となった教訓から、大規模災害時に備えた物資の備蓄を充実させる必要があります。

また、平成 26 年 1 月に大阪府より公表された「大阪府域における南海トラフ巨大地震のライフライン等施設被害・経済被害等」によると、南海トラフ巨大地震による本市の避難所生活者想定数は 82 万人と公表されました。

本市においては、これまで、上町断層帯地震による避難所生活者想定数 34 万人に対する食糧等の物資の備蓄に努めてきましたが、想定者数の大幅な増加への対応が課題となっています。

このため、本項は、本市は、災害の発生に備え、水缶・水ボトルの備蓄や飲料用耐震性貯水槽の設置等飲料水の供給のために必要な対策を講ずるよう努めるとともに、食糧や毛布、日用品セット、防水シート等避難所生活者の生活関連物資の確保に努めなければならないことを定めたものです。

(第 2 項関係)

東日本大震災の教訓を踏まえた平成 25 年 6 月の法改正において、同法第 7 条第 3 項の規定により、地方公共団体の住民（法人を含むと解されています。）は、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるよう努めなければならないとされ、住民への責務の例示として、生活必需物資の備蓄が明記されました。

このため、本項は、災害の発生に備え、市民や事業者においても、「自助」の取組として、食品や飲料水、医薬品、衣類、日用品など各人が生活するのに必要な物資を備蓄するよう努めなければならないことを定めたものです。

なお、備蓄量については、国において、平成 25 年 5 月に中央防災会議がとりまとめた「南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）」では、「被災地域では、発災直後は特に行政からの支援の手が行き届かないことから、まずは地域で自活するという備えが必要であり、家庭備蓄を 1 週間分以上確保すること」が提唱されており、本市においても、平成 26 年 1 月に大阪市防災会議に設置した「自助・共助・公助のあり方検討部会」から「国の提唱にのっとり、市民等において 1 週間分程度の備蓄に努める必要がある。」との提言を受けています。

これらの提唱や提言を踏まえ、本市では、今後発生が懸念される南海トラフ巨大地震等の大規模災害に備え、市民、事業者においては、1 週間分程度の食品、飲料水、医薬品その他の生活必需物資の備蓄を推奨しています。

(緊急輸送の確保)

第 24 条 本市は、大阪府公安委員会が法第 76 条第 1 項の規定による通行の禁止又は制限(以下「通行禁止等」という。)を行ったときは、市民等、事業者及び自主防災組織に対し、通行禁止等に係る道路の区間(同項に規定する道路の区間をいう。)その他必要な事項を周知し、緊急輸送の確保に努めるものとする。

2 市民等、事業者及び自主防災組織は、災害が発生したときは、避難するためやむを得ない場合を除き車両を使用しないようにし、緊急輸送の確保に協力するよう努めるものとする。

【趣旨】

本条は、法第 76 条第 1 項の規定により、災害時に緊急輸送の確保のため、緊急交通路について緊急輸送等を行う車両以外の車両について交通規制が行われたときは、本市は、当該禁止又は制限に係る対象、道路の区間等を市民等、事業者及び自主防災組織に周知し、緊急輸送の確保に努めることを定めたものです。

また、市民等や事業者、自主防災組織は、災害が発生した場合において、避難するためやむを得ない場合を除き、自動車の使用を自粛する等、緊急輸送の確保等に協力するよう努めることを定めています。

【説明】

(第 1 項関係)

法第 76 条第 1 項の規定により、大阪府公安委員会(警察)は、災害応急対策が的確かつ円滑に行われるようにするため、広域的な道路網を主体に緊急交通路の指定想定路線を選定しており、災害時においては、その中から緊急交通路を指定し、緊急通行車両以外の車両の交通規制を行うことができます。

このため、本項は、あらかじめ指定された緊急交通路について、大阪府公安委員会により通行の禁止又は制限が行われたときは、本市は、当該禁止又は制限に係る対象道路の区間、期間及び理由を市民等や事業者、自主防災組織に周知することにより、緊急輸送の確保に努めるものとすることを定めたものです。

大阪府地域防災計画において、あらかじめ、次の道路が緊急交通路として指定されています。

国道 1 号、国道 2 号、国道 25 号、国道 26 号、国道 43 号、国道 163 号、国道 176 号、
国道 308 号、国道 423 号、府道大阪池田線、府道大阪生駒線、府道大阪和泉南線、
府道大阪高槻京都線、府道大阪中央環状線(平成 26 年 9 月現在)

(第 2 項関係)

災害時の交通渋滞によって、消防車や救急車、防潮扉閉鎖用車両などの到着の遅れ、また到着できずに致命的な損害をもたらすなど、自動車の使用が二次災害の原因となりえます。

本項は、市民等や事業者、自主防災組織は、前項の大阪府公安委員会による緊急交通路の規制の有無に関わらず、災害が発生した場合において、高齢者や障がい者等の要援護者の避難支援のために自動車が必要な場合等避難するためやむを得ない場合を除き、自動車の使用を自粛する等、緊急輸送の確保に協力するよう努めることを定めたものです。

(帰宅困難者対策)

第 25 条 本市は、災害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（以下「帰宅困難者」という。）が生じることによる混乱、事故の発生等を防止するため、あらかじめ、帰宅困難者対策を推進するための団体の結成及び当該団体の活動に対し、必要な支援を行うよう努めなければならない。

2 本市は、帰宅困難者が一斉に帰宅することを抑制するために、帰宅困難者に対する情報提供その他の必要な支援を行うよう努めるものとする。

3 帰宅困難者となるおそれがある者は、災害の発生に備え、あらかじめ、家族との連絡手段の確保、徒歩による帰宅経路の確認その他の必要な準備を行うよう努めなければならない。

4 帰宅困難者は、むやみに移動しないよう努めるとともに、本市及び事業者が行う帰宅困難者対策に協力するよう努めるものとする。

5 事業者は、災害が発生したときは、従業員等が一斉に帰宅することを抑制するため、その所有し、又は管理する事業所その他の施設の安全性及び周辺の状態を確認し、従業員等に対する当該施設内での待機の指示その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

6 事業者は、災害が発生したときは、その所有し、又は管理する事業所その他の施設の周辺において、多数の帰宅困難者が生じることによる混乱、事故の発生等を防止するため、本市及び他の事業者等との連携及び協力を努めるものとする。

7 鉄道事業者その他の公共交通事業者は、その管理する施設内において多数の帰宅困難者が生じたときは、その管理する施設の安全性及び周辺の状態を確認し、当該施設内での待機に係る案内その他公共交通機関の利用者の保護のために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

【趣旨】

本条は、災害時に帰宅困難者の発生による混乱及び事故の発生等を防止するため、本市が、あらかじめ帰宅困難者対策を推進するための団体の結成及びその活動に対し、必要な支援を行うよう努めなければならないこと、災害時には、帰宅困難者が一斉に帰宅することを抑制するために、帰宅困難者に対する情報提供等の必要な支援を行うよう努めるものとすることを定めています。

また、帰宅困難者となるおそれがある者は、あらかじめ家族との連絡手段の確保、徒歩による帰宅経路の確認等の必要な準備を行うよう努め、災害時にはむやみに移動を開始せず、本市や公共交通事業者など事業者が行う帰宅困難者対策に協力するよう努めることを定めています。

事業者については、災害時に従業員等が一斉に帰宅することを抑制するため、当該事業者の施設内に待機するよう指示等を行うよう努めるとともに、帰宅困難者による混乱等防止のため、本市や他の事業者等と連携、協力を努めることを定めています。

鉄道事業者などの公共交通事業者は、帰宅困難者が自らの施設内に待機するよう案内を行うなど、利用者保護のための必要な措置を行うよう努めることを定めています。

【説明】

(第 1 項関係)

東日本大震災では、公共交通機関の運行停止により、首都圏において約 515 万人(内閣府推計)もの帰宅困難者が発生したとされています。多くの人が一斉に徒歩で帰宅を開始したことから、徒歩による通行者が車道にもあふれ、危険な状況であったことや、車両の渋滞が発生し、緊急通行車両の通行が妨げられたことが教訓とされています。また、沿道の建築物が被災している場合には、落下物等による事故の危険性も伴います。

災害発生時に、徒歩で容易に帰宅することができない「帰宅困難者」が発生する状況としては、公共交通機関の運行停止のほか、津波により所在地周辺が浸水して帰宅できない場合や、道路交通の物理的な機能不全（橋梁の通行不能、広範囲の液状化）等により帰宅できない場合も想定されま

す。

本項は、災害が発生した場合に帰宅困難者の発生による混乱や事故の発生、救出、救護等の応急対策活動への支障等を防止するため、本市は、あらかじめ帰宅困難者対策を推進するためのターミナル駅周辺の各種事業者の連携による団体の結成及びマニュアル作成や訓練の実施等に関し、帰宅困難者対策コーディネーターを派遣するなどの必要な支援を行うよう努めなければならないことを定めたものです。

本市では、災害時に最も混乱が予想される大阪駅周辺をモデル地区とし、関係行政機関や民間企業等が参画した「大阪駅周辺地区帰宅困難者対策協議会」を平成 21 年に府と共同で設置し、駅ごとのマニュアルのひな型作成、訓練実施、その検証など鋭意検討を進め、順次、難波駅、天王寺駅及びその他の主要ターミナル駅へと対策を進めています。

(第 2 項関係)

本項は、災害が発生した場合において、帰宅困難者が一斉に帰宅することを抑制するために、本市は、関西広域連合や大阪府等と連携して、報道機関の協力も得ながら、帰宅困難者に対し「とどまる」ことを呼びかけ、一斉に帰宅することの抑制、災害の状況や公共交通機関の運行状況の正確な情報の発信等必要な支援を行うよう努める旨を定めたものです。

(第 3 項関係)

本市の特性として、平成 22 年国勢調査によると本市外から本市内への流入人口は約 111 万人（うち就業者が約 103 万人（93%）、通学者が約 8 万人（7%））であり、加えて買い物客等が流入、滞在していることから、大規模災害により交通機能等が停止した場合、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。

災害時においては、電話回線の制限、メール等通信手段の利用者増大による輻輳のため、家族との連絡が困難となることや、公共交通機関の運行停止時は、徒歩で帰宅しなければならないことも予想されます。

このため、帰宅困難者となるおそれのある者は、災害が発生した場合において安全に帰宅することができるよう、あらかじめ通信事業者が提供する災害用伝言板サービス等を利用するなど家族との連絡手段を確認し確保しておくとともに、徒歩で帰宅できるよう帰宅経路を確認する、日頃から鞆に非常食となるお菓子やペットボトル飲料、充電器や予備の電池を入れておくなどの準備をしておくよう努める必要があります。

(第 4 項関係)

本項は、災害が発生した場合において、帰宅困難者は、公共交通機関が運行を停止し、当分の間、その復旧の見通しが立たないときは、むやみに移動を開始しないよう努めるとともに、本市や事業者による指示に従うなど、本市及び事業者が行う帰宅困難者対策に協力するよう努めるものとするを定めたものです。

(第 5 項関係)

本項は、事業者は、災害の発生により公共交通機関が運行を停止し、当分の間、その復旧の見通しが立たないときは、従業員等が一斉に帰宅することを抑制するため、自らの施設の安全性や周囲の状況を確認のうえ、従業員や利用者に対し当該施設内で待機するよう指示するなど、その他必要な措置を行うよう努めるものとするを定めたものです。

(第 6 項関係)

事業者が自らの施設の周辺において、多数の帰宅困難者が発生することによる混乱や事故の発生等を防止するため、本市や他の事業者等との連携、協力に努める旨を定めたものです。

(第 7 項関係)

公共交通機関が運行を停止した場合は、駅などのターミナルにおいて、①運行状況の確認や情報を求める人 ②運行再開を待つ人 ③運行をあきらめて徒歩等で帰宅する人 のいわゆる「来る人」「待つ人」「出る人」で大混乱が想定されることから、混乱防止の観点から本項を定めることとしています。

本項は、鉄道事業者やバス等の公共交通事業者が、運行の停止等により管理する施設内において多数の帰宅困難者が生じた場合に、自らの施設や設備の安全性や周辺の状態を確認したうえで、当該施設内で帰宅困難者が待機するための案内やその他の安全な場所への誘導、災害の状態等の情報の収集・提供等、利用者の保護のために必要な措置を講ずるよう努める旨を定めたものです。

(災害復旧・復興対策)

第 26 条 市長等、道路管理者（道路法（昭和 27 年法律第 180 号）第 18 条第 1 項に規定する道路管理者をいう。）及び電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む事業者は、大阪市地域防災計画に定めるところにより、相互に連携して災害復旧を実施しなければならない。

2 事業者は、災害により甚大な被害を受けたときは、その所有し、又は管理する施設及び設備の早期の復旧並びに事業の早期の再開に努めるものとする。

3 本市、市民及び事業者は、災害により甚大な被害を受けたときは、相互に協力し、災害からの速やかな復興に努めなければならない。

【趣旨】

本条は、災害発生後、大阪市地域防災計画に基づき、本市及び事業者等が相互に連携し、上下水道や道路、電気、ガス等のライフライン等の復旧の実施義務を定めたものです。

また、事業者は、災害からの早期の復旧及び事業の早期の再開に努めるとともに、本市や市民、事業者が相互に連携し、災害からの速やかな復興に努めなければならないことを定めています。

【説明】

(第 1 項関係)

災害発生後における日常生活の回復、事業活動の再開や社会経済活動の回復を図るうえで、上下水道や道路、電気、ガス、輸送、通信、放送などのライフライン等の復旧が不可欠となります。

本項は、災害により甚大な被害を受けた場合に、本市、道路管理者及びライフライン等の公益的事業を営む事業者が相互に連携し、それぞれの組織及び機能を挙げて、社会基盤の災害からの復旧を図ることを定めたものです。

「道路管理者」は、道路の種類により異なり、道路法に定めるところにより「一般国道」は国土交通大臣、都府県又は政令市、「都道府県道」は都道府県又は政令市、「市長村道」は市町村となっています。

「公益的事業」とは、公衆の日常生活に欠くことができない事業をいい、「その他の公益的事業」としては、医療等が考えられます。

(第 2 項関係)

本項は、前項の規定による社会基盤の復旧のもと、民間の一般事業者においても、その組織及び機能を挙げて、自ら所有・管理する施設及び設備の早期の復旧、事業の早期の再開に努めることを定めたものです。

(第 3 項関係)

本項は、本市主導による復興の推進のみならず、市民や事業者においても、相互に協力し、自らその生活及び事業を速やかに再建するべく復興に努めなければならないことを定めたものです。

(補償)

第 27 条 本市は、第 11 条第 2 項の協定に係る業務に従事した者が、そのため死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり、又は障がいの状態となったときは、労働者災害補償保険法（昭和 22 年法律第 50 号）その他の法令の規定による補償が行われるときを除き、その者又はその者の遺族若しくは被扶養者に対し、消防協力者等損害補償条例（昭和 41 年大阪市条例第 31 号）に定める消防協力者等に対する損害補償の例により、補償を行うことができる。

【趣旨】

本条は、災害応急対策のため関係事業者等と締結した協定に係る業務の従事者への補償について定めたものです。

【説明】

本条は、労働者災害補償保険法や法第 84 条に基づいて補償される場合、その他の法令の規定による補償が行われる場合のほか、本条例第 11 条第 2 項に定める協定の業務に従事した者が、その業務により、死亡や負傷、疾病、障がいの状態となった場合に、本人又はその遺族もしくは被扶養者に対し、関係法令や本市関係条例に基づき補償を行うことができる旨を定めたものです。

本市条例による補償の場合は、消防協力者等損害補償条例及び同施行規則の規定により行われる損害補償の規定を包括的にあてはめて適用されます。

(功労者表彰)

第 28 条 市長は、防災・減災に従事したもので、防災・減災に関し著しい功労があったものを表彰することができる。

【趣旨】

本条は、防災・減災活動の功労者に対する市長による表彰について定めたものです。

【説明】

市長は、防災・減災活動に従事した者で、防災・減災に関し著しい功労があったものに対し、表彰を行うことができます。

表彰に必要な事項については、規則で定めます。

(施行の細目)

第 29 条 この条例の施行に関し必要な事項は、市規則で定める。

【趣旨】

本条は、本条例の施行に関し必要な事項を、市長が市規則で定めることを明らかにしたものです。

【説明】

本条は、本条例の施行の細目を市長に委任したものです。