

# 南海トラフ地震対応の強化策について (提言)



2019年(平成31年)1月

南海トラフ地震対応強化策検討委員会



はじめに

平成 30 年 6 月 18 日午前 7 時 58 分に発生した大阪府北部を震源とする地震は、大阪で観測開始以来初めてとなる震度 6 弱を観測し、府内では 6 名の方が亡くなり、369 名の方が負傷するなど、大変大きな被害をもたらしました。その後も、平成 30 年 7 月豪雨、台風第 21 号など、相次ぐ自然災害に見舞われ多大な被害が生じました。

大阪府では、これまで自然災害への取組みとして、河川改修や橋梁の耐震化などのインフラ整備や避難対策など、人命を守ることを最優先に、ハード・ソフト両面の対策に取り組んでられました。今回の平成 30 年台風第 21 号では、昭和 36 年の第 2 室戸台風を超える過去最高の潮位を観測しましたが、防潮堤や水門などの高潮施設の整備効果により、大阪の市街地では高潮による浸水被害は発生せず、大きな効果が表れたと考えています。

しかし、今後 30 年以内に 70～80%の発生確率とされている南海トラフ地震が、明日にでも起こるかもしれないという状況の中、多くの自然災害に見舞われた教訓を活かし、災害対応力をさらに強化していくことが必要と考えます。

大都市の出勤時間帯に発生した今回の地震は、被害は局地的でありましたが、ハード・ソフト両面において様々な課題が見受けられました。

本委員会においては、今回の地震を中心に、台風をはじめとする災害を通じて明らかになった課題だけでなく、南海トラフ地震の発生により想定されている被害や、既に研究されている事象なども考慮のうえ、行政の初動体制、出勤及び帰宅困難者への対応、訪日外国人等への対応、自助・共助などの行政対応を中心とした項目において、いかに早く日常の活動を復旧させるかといった視点で検討を重ね、この度、本提言をとりまとめました。

この提言が府のさらなる災害対応に活かされ、災害に強い大阪の実現に向けた取組みが進むよう期待します。

南海トラフ地震対応強化策検討委員会

委員長 河田 恵昭

## 目次

第1章 大阪府における災害の概要	1
1-1. 大阪府北部を震源とする地震	
1-2. 平成30年7月豪雨	
1-3. 台風第12号	
1-4. 台風第20号	
1-5. 台風第21号	
1-6. 台風第24号	
1-7. 過去の災害との比較	
1-8. 南海トラフ地震の被害想定(H25.8)	
第2章 大阪府の初動体制と市町村支援のあり方	13
2-1. 大阪府の初動体制	
2-2. 市町村における災害対応体制の強化	
2-3. 被災者への支援	
2-4. 多様な機関・団体との連携	
2-5. その他	
第3章 出勤及び帰宅困難者への対応	20
3-1. 発災時間帯別の対応について(現行ガイドラインの改正)	
3-2. 府域内企業における帰宅困難者対策の充実と災害対応力の強化	
3-3. 広域連携による帰宅困難者対策の推進	
3-4. 鉄道利用者への情報発信とターミナル駅等行き場のない帰宅困難者等への対応	
3-5. 学校等における対応	
第4章 訪日外国人等への対応	26
4-1. 関係機関との連携体制の強化	
4-2. SNS等を活用した訪日外国人等の視点に立った多言語対応による情報提供	
4-3. 多言語対応が可能な拠点や一時待機施設づくり	
4-4. 避難所における多言語対応の強化	
4-5. 関西国際空港での対応	
4-6. その他	
第5章 自助・共助の推進	32
5-1. 防災教育や訓練を通じた防災意識の醸成	
5-2. ボランティアとの連携	
5-3. その他	
第6章 その他	35
6-1. 台風第21号での暴風による課題を踏まえた対応	
南海トラフ地震対応強化策検討委員会について	36

## 第1章 大阪府における災害の概要

### 1-1. 大阪府北部を震源とする地震

#### (1)概要

- ・ 発生日時：平成30年6月18日（月）午前7時58分
- ・ 震源地：大阪府北部（北緯34.8度、東経135.6度）
- ・ 各地の震度：震度6弱 大阪市北区、高槻市、枚方市、茨木市、箕面市  
（暫定値） 震度5強 大阪市都島区、東淀川区、旭区、淀川区、豊中市、吹田市、寝屋川市、摂津市、交野市、島本町、京都府京都市中京区、伏見区、西京区、亀岡市、長岡京市、八幡市、大山崎町、久御山町
- ・ 深 さ：約13km（暫定値）
- ・ 規 模：マグニチュード6.1（暫定値）
- ・ 概 要：上記各地で震度5強以上を観測したほか、近畿地方を中心に、関東地方から九州地方の一部にかけて震度5弱～1を観測した。この地震は地殻内で発生した地震で、周辺には東西方向に延びる有馬・高槻断層帯及び南北方向に延びる生駒断層帯と上町断層帯などが存在している。

表1-1 大阪府北部を震源とする地震周辺で震度1以上を観測した地震の回数(6月18日～12月31日)

期間／震度	7	6強	6弱	5強	5弱	4	3	2	1	合計
6／18～6／30			1			1	4	11	25	42
7／1～7／31							1	3	9	13
8／1～8／31							1		2	3
9／1～9／30								1		1
10／1～10／31									5	5
11／1～11／30									2	2
12／1～12／31								1	3	4
合 計			1			1	6	16	46	70

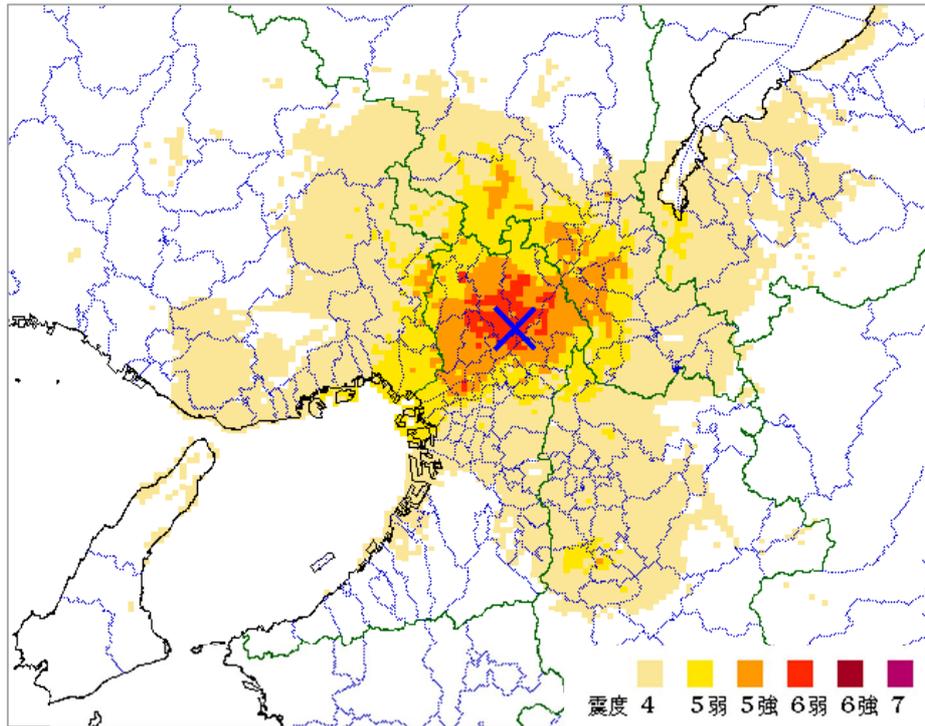


図 1-1 大阪府北部を震源とする地震の推計震度分布図（気象庁 HP を基に作成）

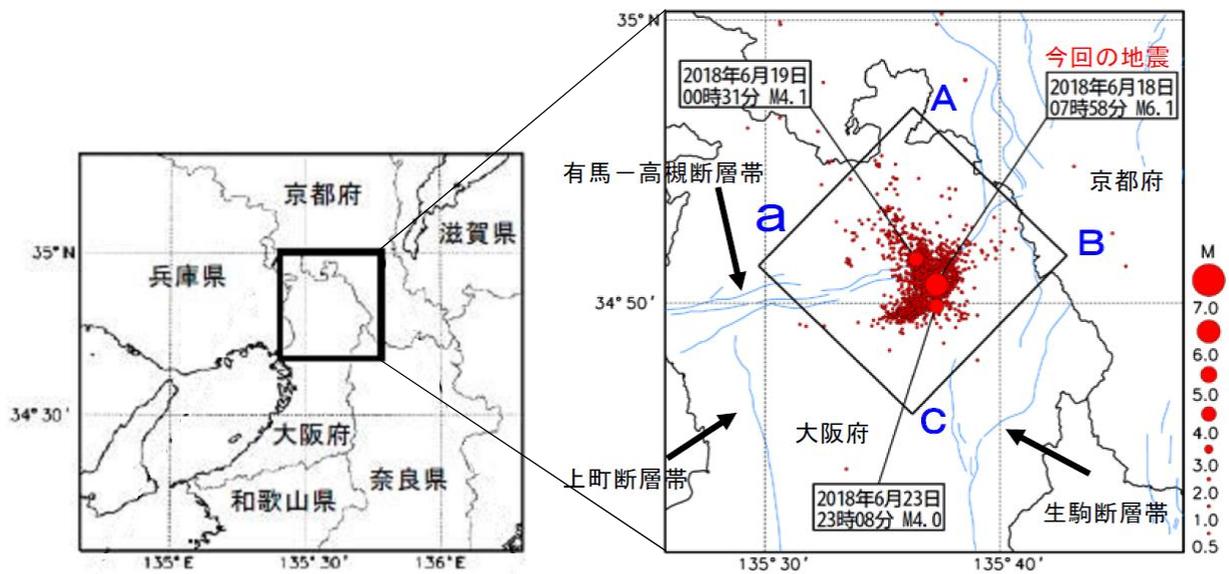


図 1-2 断層帯と震央分布図（気象庁 HP を基に作成）

（震央分布図は、2018 年6月 18～30 日の深さ0～20km、M0.5 以上の地震を示す。）

## (2)被害状況

表 1-2 大阪府北部を震源とする地震による被害状況(平成 30 年 11 月 2 日 12 時時点)

	人的被害 (人) ※			住家被害 (棟) ※			非住家 被害
	死者	負傷者	行方不明者	全壊数	半壊数	一部損壊	
合計	6	369	0	18	512	55,081	817

※死者数は災害関連死であるかどうか確認中のものあり。住家被害は集計中の市町あり。

## (3)避難所開設、避難者数

表 1-3 大阪府北部を震源とする地震による避難所開設数及び避難者数(最大時)

避難所開設 (箇所)	避難者総数 (人)		
571	2,397		
	避難指示 (人)	避難勧告 (人)	自主避難 (人)
	4	18	2,375

## (4)ライフラインの被災状況(ピーク時)

- ・ 電 気：停電約 172,370 軒 [6月18日午前中に復旧]
- ・ ガ ス：停止 111,951 戸 [6月24日に復旧]
- ・ 水 道：断水 3 市 [6月19日に解消]、漏水 10 市 [6月23日に解消]  
(約 213,000 人に影響)

## 1-2. 平成 30 年7月豪雨

### (1)概要

- ・ 年月日：平成 30 年 7 月 5 日（木）～ 7 月 8 日（日）
- ・ 雨量：最大総雨量 732mm（豊能町高山）  
最大 1 時間雨量 61 mm（能勢町宿野）

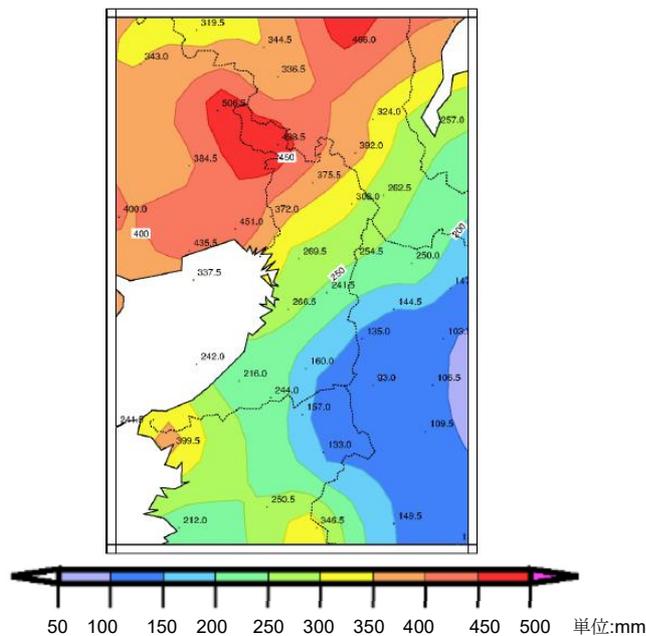


図 1-3 アメダス期間降水量 7/5 00 時～7/8 10 時（出典：気象庁 HP）

### (2)被害状況

表 1-4 平成 30 年7月豪雨による被害状況(平成 30 年 7 月 9 日 12 時時点)

	人的被害（人）			住家被害（棟）				
	死者	負傷者	行方不明者	全壊数	半壊数	一部損壊	床上浸水	床下浸水
合計	0	2	0	1	0	9	7	25

### (3)避難所開設、避難者数

表 1-5 平成 30 年7月豪雨による避難所開設数及び避難者数(最大時)

避難所開設（箇所）	避難者総数（人）		
314	2,075		
	避難指示（人）	避難勧告（人）	自主避難（人）
	559	787	729

### (4)ライフラインの被災状況

電 気：停電約 6,130 軒（のべ軒数）

### 1-3. 台風第12号

#### (1)概要

- ・ 年月日：平成30年7月28日（土）～7月29日（日）
- ・ 雨量：最大総雨量 121mm（千早赤阪村水分）  
最大1時間雨量 55mm（東大阪市鳴川峠）
- ・ 近畿付近での上陸位置：三重県伊勢市付近
- ・ 上陸直前の中心気圧：970hPa

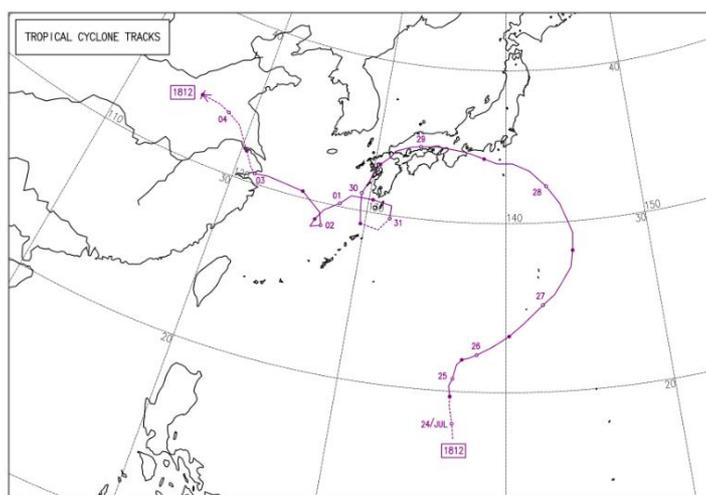


図1-4 台風第12号の進路経路図(出典:気象庁HP)

#### (2)被害状況

表1-6 台風第12号による被害状況(平成30年7月29日10時時点)

	人的被害（人）			住家被害（棟）				
	死者	負傷者	行方不明者	全壊数	半壊数	一部損壊	床上浸水	床下浸水
合計	0	2	0	0	0	4	0	0

#### (3)避難所開設、避難者数

表1-7 台風第12号による避難所開設数及び避難者数(最大時)

避難所開設（箇所）	避難者総数（人）		
	401	554	
避難指示（人）		避難勧告（人）	自主避難（人）
0		160	394

#### (4)ライフラインの被災状況

電気：停電約4,670軒（のべ軒数）

## 1-4. 台風第 20 号

### (1) 概要

- ・ 年月日：平成 30 年 8 月 23 日（金）～ 8 月 24 日（土）
- ・ 雨量：最大総雨量 169mm（能勢町）  
最大 1 時間雨量 110 mm（能勢町）
- ・ 近畿付近での上陸位置：兵庫県姫路市付近
- ・ 上陸直前の中心気圧：975hPa

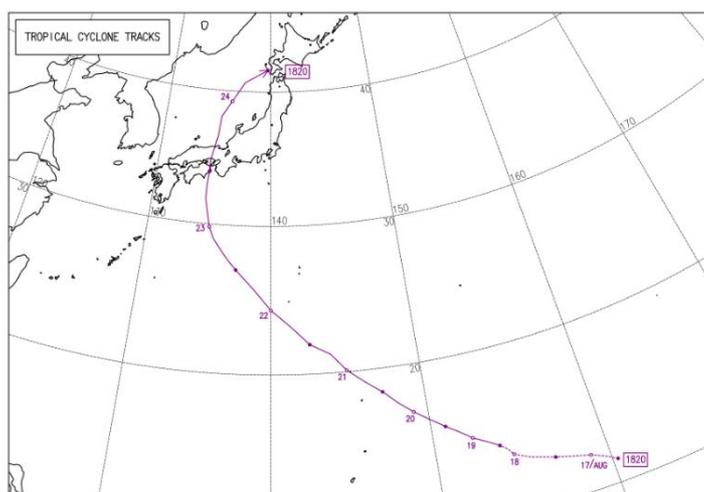


図 1-5 台風第 20 号の進路経路図(出典:気象庁 HP)

### (2) 被害状況

表 1-8 台風第 20 号による被害状況(平成 30 年 8 月 24 日 10 時時点)

	人的被害（人）			住家被害（棟）				
	死者	負傷者	行方不明者	全壊数	半壊数	一部損壊	床上浸水	床下浸水
合計	0	3	0	0	0	4	0	1

### (3) 避難所開設、避難者数

表 1-9 台風第 20 号による避難所開設数及び避難者数(最大時)

避難所開設（箇所）	避難者総数（人）		
373	716		
	避難指示（人）	避難勧告（人）	自主避難（人）
	50	0	666

### (4) ライフラインの被災状況

電 気：停電約 8,970 軒（のべ軒数）

## 1-5. 台風第 21 号

### (1) 概要

- ・ 年 月 日：平成 30 年 9 月 4 日（火）～ 9 月 5 日（水）
- ・ 雨 量：最大総雨量：122mm（富田林市）最大 1 時間雨量 73 mm（能勢町）
- ・ 最大瞬間風速：関西空港 58.1m/s（9 月 4 日 13 時 38 分）  
 気象庁設置のアメダス観測所 府内 8 か所にて観測史上 1 位を更新
- ・ 高 潮：大阪検潮所 O.P. +4.59m（9 月 4 日 14 時 18 分）  
 過去最高潮位 O.P. +4.12m（1961 年第 2 室戸台風）を更新
- ・ 近畿付近での上陸位置：兵庫県神戸市付近
- ・ 上陸直前の中心気圧：955hPa



図 1-6 台風第 21 号の進路経路図(出典:気象庁 HP)

### (2) 被害状況

表 1-10 台風第 21 号による被害状況(平成 30 年 12 月 25 日 11 時時点)

	人的被害（人）			住家被害（棟）				
	死者	負傷者	行方不明者	全壊数	半壊数	一部損壊	床上浸水	床下浸水
合計	8	493	0	30	445	65,932	0	0

### (3) 避難所開設、避難者数

表 1-11 台風第 21 号による避難所開設数及び避難者数(最大時)

避難所開設（箇所）	避難者総数（人）		
884	4,830		
	避難指示（人）	避難勧告（人）	自主避難（人）
	280	535	4,015

### (4) ライフラインの被災状況

電 気：停電約 1,054,000 軒（のべ軒数）

## 1-6. 台風第 24 号

### (1) 概要

- ・ 年月日：平成 30 年 9 月 30 日（日）～10 月 1 日（月）
- ・ 雨量：最大総雨量 119mm（能勢町）  
最大 1 時間雨量 28 mm（能勢町）
- ・ 近畿付近での上陸位置：和歌山県田辺市付近
- ・ 上陸直前の中心気圧：960hPa

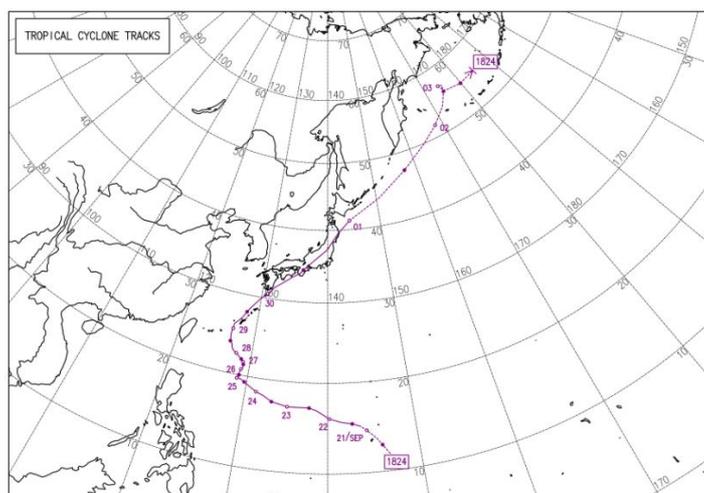


図 1-7 台風第 24 号の進路経路図(出典:気象庁 HP)

### (2) 被害状況

表 1-12 台風第 24 号による被害状況(平成 30 年 10 月 1 日 9 時時点)

	人的被害（人）			住家被害（棟）				
	死者	負傷者	行方不明者	全壊数	半壊数	一部損壊	床上浸水	床下浸水
合計	0	3	0	0	0	0	0	0

### (3) 避難所開設、避難者数

表 1-13 台風第 24 号による避難所開設数及び避難者数(最大時)

避難所開設（箇所）	避難者総数（人）		
1, 143	17, 925		
	避難指示（人）	避難勧告（人）	自主避難（人）
	318	1, 942	15, 665

### (4) ライフラインの被災状況(ピーク時)

電 気：停電約 9, 480 軒（のべ軒数）

# 1-7. 過去の災害との比較

表 1-14 過去の地震と大阪府北部を震源とする地震との比較

地震	年月日	震央	マグニチュード	大阪府内 最大震度	大阪府内の主な被害					
					人的被害		住家被害		住家被害	
					死者数	負傷者	全壊	半壊	一部損壊	非住家
昭和南海地震	S21.12.21	潮岬沖	8.0	震度 4	32	46	234	194		50
阪神・淡路大震災	H7.1.17	淡路島	7.3	震度 4	31	3,589	0	895	7,221	87,879
大阪府北部を震源とする地震	H30.6.18	大阪府北部	6.1 (暫定値)	震度 6 弱 (暫定値)	6	369	0	18	512	55,081

出典： 昭和南海地震 日本被害地震総覧 599-2012(東京大学出版会)  
阪神・淡路大震災 大阪府地域防災計画 関連資料集

表 1-15 過去の台風と平成 30 年の台風との比較

台風	年月日	近畿付近 上陸位置	上陸直前(正時) の中心気圧	大阪府		大阪府内の主な被害
				最低気圧	最大風速	
室戸台風	S9.9.21	兵庫県神戸市 和田岬付近	933hPa	42m/s	60.0m/s	大阪府 最高潮位 (OP+4.20m) 推定値 床上・床下浸水166,720戸 死者17,898人
ジェーン台風	S25.9.3	兵庫県神戸市 付近	960hPa	28.1m/s	44.7m/s	床上浸水45,406戸 床下浸水35,058戸 死者21,465人
第2室戸台風	S36.9.16	兵庫県尼崎市 と西宮市の間 付近	934hPa	33.3m/s	50.6m/s	床上浸水59,198戸 床下浸水37,782戸 死者2,165人
台風第12号	H30.7.29	三重県 伊勢市付近	970hPa	11.0m/s	23.5m/s	床上浸水0戸 床下浸水0戸 死者0人
台風第20号	H30.8.23	兵庫県 姫路市付近	975hPa	11.9m/s	21.3m/s	床上浸水0戸 床下浸水1戸 死者0人
台風第21号	H30.9.4	兵庫県 神戸市付近	955hPa	27.3m/s	47.4m/s	床上浸水0戸 床下浸水0戸 死者8人
台風第24号	H30.9.30	和歌山県 田辺市付近	960hPa	9.6m/s	17.5m/s	床上浸水0戸 床下浸水0戸 死者0人

## 1-8. 南海トラフ巨大地震の被害想定(H25.8)

### (1)被害想定

表 1-16 建物被害(全壊)

項 目 (単位：棟)		内閣府公表	大阪府公表
総数		344,300	179,153
	液状化	16,000	71,091
	揺れ	59,000	15,375
	津波	8,000	31,135
	地震火災	260,000	61,473
	急傾斜地	100	79
参考	大阪府建物総数		2,530,162

表 1-17 人的被害(死者)

項 目 (単位：人)		内閣府公表	大阪府公表	
総数	《早期避難率が低い場合》	9,800	133,891	
	《避難が迅速な場合》	5,900	8,806	
	揺れ [建物倒壊]	3,000	735	
	(内、屋内収用物移動・転倒・屋内落下物)	(200)	(136)	
	津波	早期避難率低 <sup>※1</sup>	4,500	132,967
		(内、堤防沈下等)	—	(18,976)
		(内、津波)	—	(113,991)
		避難迅速化 <sup>※2</sup>	—	7,882
		(内、堤防沈下等)	—	(7,882)
	(内、津波)	—	0	
地震火災	2,100	176		
急傾斜地	10	2		
ブロック塀、自動販売機等の転倒、屋外落下物	300	11		
参考	大阪府 夜間人口		8,865,245	
	大阪府 昼間人口		9,280,560	

※1. 早期避難率低：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：避難開始が発災5分後：100%

## (2)震度分布図

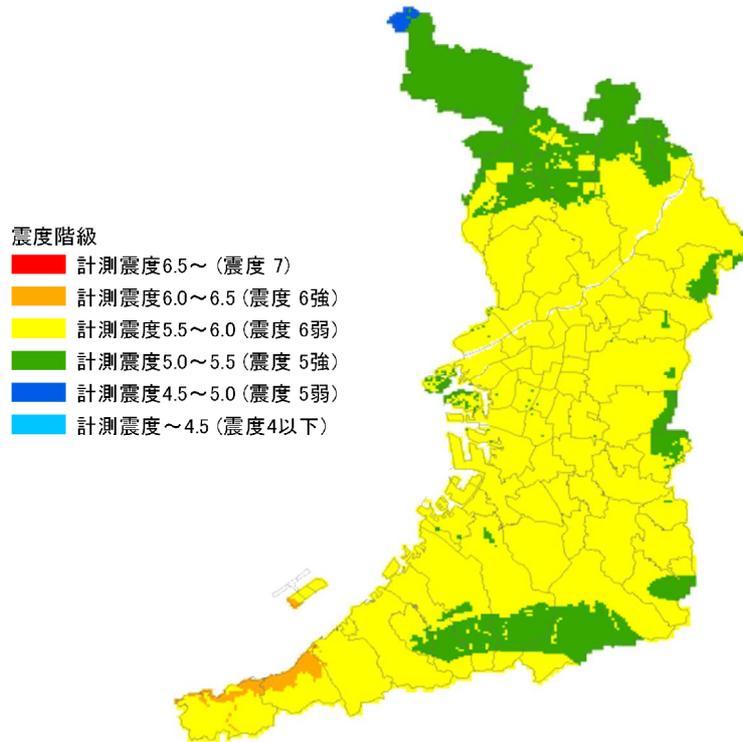


図 1-8 震度分布図

## (3)液状化の可能性図

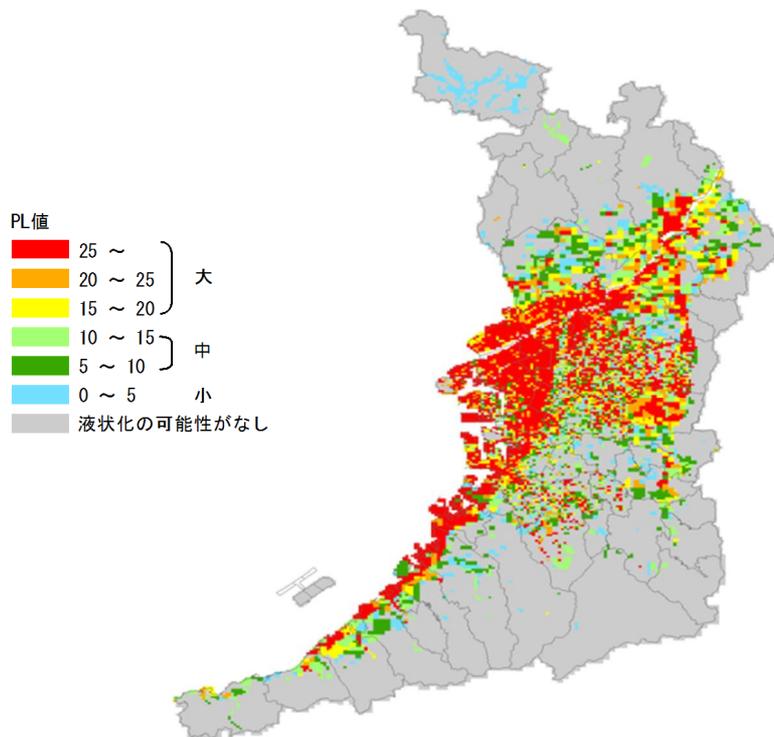


図 1-9 液状化の可能性図

(4)津波浸水想定図

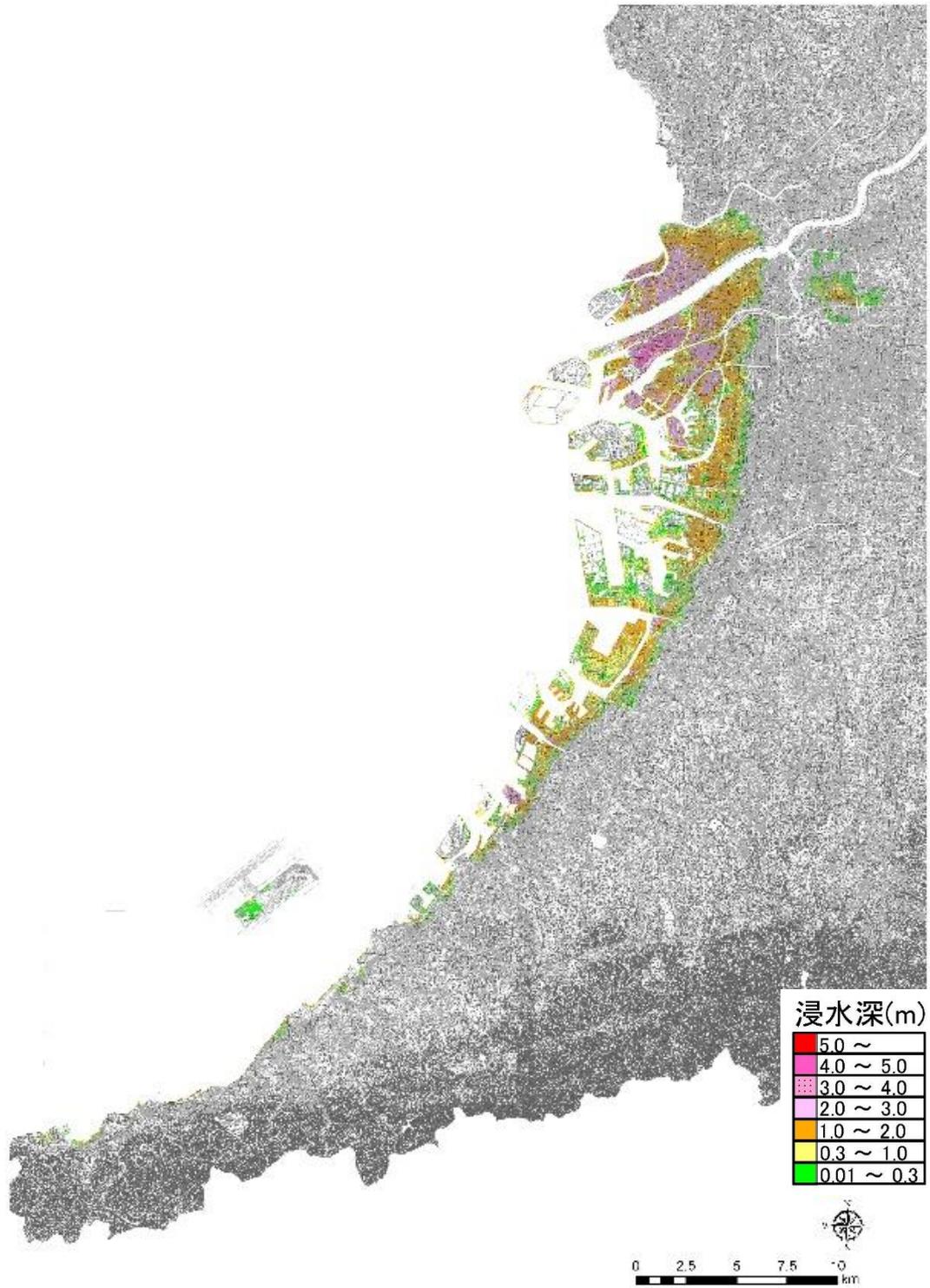


图 1-10 H25.8 浸水想定図

## 第2章 大阪府の初動体制と市町村支援のあり方

### 2-1. 大阪府の初動体制

大阪府北部を震源とする地震における、大阪府の初動体制（本庁）については、発災1時間後には498人が、3時間後には1,292人の職員が参集し、府庁業務継続計画※で定める各フェーズで必要とされる人員を上回る職員が確保できていた。

府は、市町村の被害状況を把握・支援を行うために、発災当日に先遣隊を派遣、その後も現地情報連絡員（リエゾン）の派遣など、迅速に人的支援を行った。

これは、市町村の災害対応への支援だけではなく、府職員が被災地で災害対応にあたっていることが見えることで、府民、住民の安心感にもつながると考えられる。そのためにも、様々な機関からの応援職員も災害対応にあたる中では、災害対応に従事する職員は防災服を着用するなど、応援職員や被災住民から判別しやすいようにする必要はある。

今回の地震は大阪府北部を中心としたものであったが、今後、南海トラフ地震のように大阪府全域で被害が発生し、交通機関の途絶や職員自身の被災などにより、参集が難しい職員が多数想定される場合にも備えた対応が求められる。

初動時の核となる職員確保の仕組みや、迅速な被害状況の収集など体制の強化に加え、災害時には危機管理部局だけでなく、全庁による災害対応体制がスムーズに取れるよう、あらかじめ職員に周知し職員が理解しておくことも必要である。

また、今後の災害に備え、府民自らが判断し、行動がとれるよう、災害情報を集約・整理を行い、様々な事業者と連携・協力のうえ SNS などあらゆるツールを活用して発信するような情報マネジメントの強化が必要である。



大阪府災害対策本部会議



大阪府災害対策本部事務局

※ 業務継続計画：災害時に行政自らも被災し、人、物、情報等利用できる資源に制約がある状況下において、優先的に実施すべき業務（非常時優先業務）を特定するとともに、業務の執行体制や対応手順、継続に必要な資源の確保等をあらかじめ定める計画

## 2-2. 市町村における災害対応体制の強化

### (1)市町村の災害対策本部体制の強化

被災規模の大きかった市町では、発災後の初期段階から通常業務と災害応急対策の両立を図ったため、全庁による応援体制がとれず、災害対応に従事する職員が不足する事態が生じていた。また、災害対策本部の拠点を設けず、危機管理の執務室内で災害対応業務を行ったため、外部からの問合せ対応に追われるなど、初動体制の構築、災害対策本部の運営に課題が見受けられた。このため、非常時優先業務の再整理、全庁による災害対応体制の整備、職員の対応力強化など、運営体制の強化に加え、災害対策本部のスムーズな運営を行うため、庁内各部局との情報共有を行う活動スペースをあらかじめ確保しておくことが重要である。



市役所の災害対策本部会議



市役所の災害対策本部事務局

災害対応の際は、市町村の災害対策本部長である首長のリーダーシップが非常に重要であるが、今回の地震では首長の対応は様々であった。応援職員の配置や外部支援の要請などの決断、判断を行うトップマネジメントは重要であり、災害対応の重要性をしっかりと理解してもらうために、セミナー等の開催が有効である。

また、首長をサポートする副首長、危機管理部局長のマネジメント力向上も重要であることから、災害マネジメント研修の実施や、対応にあたる職員のための被災地研修、先進事例の情報提供やブロック会議等による情報共有などが必要である。

## (2)市町村への人的支援

大阪府では、北部地震発災直後から市町村に対し、初動体制の支援、情報収集・連絡調整を行う緊急防災推進員<sup>※1</sup>や、リエゾン派遣などを実施した。

緊急防災推進員の派遣については、連携できた市とそうでなかった市があるなど効果に地域差が見られたことから、業務内容の再整理、活動時の業務内容チェックリストの作成、市町村への役割の周知、市町村訓練の参加による業務の習熟や、日頃から連携し顔の見える関係を築いておくなど、運用の改善が必要である。

リエゾン派遣については一定の効果が見られたが、南海トラフ地震のように府内の広域に被害が及ぶような場合を想定すると、リエゾン業務の強化が必要であり、被災状況把握、府と市町村間の連絡調整、市町村災害対策本部の運営支援など業務の整理を行っておく必要がある。また、各市町村に常駐するリエゾン派遣は困難が想定され、例えば複数の市町村を巡回するような仕組みなど、効率的、効果的なリエゾン派遣の仕組みの検討が必要である。

今回の地震では、被害程度が明らかになるにつれ、応急危険度判定や家屋被害認定調査などの専門性の高い要員が多数必要となった。しかし、市町村で専門分野の職員数の把握ができていなかったことなどから、他の自治体等から多数の専門職派遣が必要となった。このため大阪府では、市町村と応援要請手順の確認をはじめ、被災地応援経験者や技能を有する職員をリスト化し日頃より共有しておくこと、研修などによる専門分野の職員養成などに加え、専門知識を持ったNPOなど、民間との連携についても検討しておくべきである。

また、大阪府をはじめとする、他の自治体からの人的支援や物資支援を円滑に受け入れるためには、早期の受援計画策定が求められるが、平成30年12月現在、受援計画を策定している市町村は府内43市町村のうち2市に留まっている。

このことから、大阪府では市町村の受援体制強化に向け、先進的に策定した事例を紹介することや、あらかじめ府内市町村をグルーピングし、対口支援<sup>※2</sup>できるようペーリングをしておくなど、受援計画策定にあたっての支援を行う必要がある。

※1. 緊急防災推進員：勤務時間外に府域で震度5弱以上を観測したとき、自宅から府庁本庁舎、府民センタービル市町村庁舎等に徒歩又は自転車等で60分以内に参集可能な職員の中から知事があらかじめ指名した者。

※2. 対口支援：被災した自治体に特定の応援する自治体を割り当て、警察・消防・医療の派遣、支援物資の送付、避難者の受け入れなどの各種の支援を重点的かつ継続的に行う方式



市役所への大阪府職員による支援



市役所への大阪府職員による支援

表 2-1.大阪府北部を震源とする地震における人的支援状況

府の対応	派遣日及び派遣人数	支援内容
府全庁職員より緊急防災推進員を派遣	6/18 56名	初動対応支援
府危機管理室より先遣隊を派遣	6/18 2名	被災市町を巡回し、概括的被害を把握
府危機管理室よりリエゾンを配置	6/19 から高槻、茨木、箕面 (延べ 72 名)	情報収集 連絡調整 等
府全庁職員よりプッシュ型支援 <sup>※1</sup> の実施	6/20 から高槻、茨木 (延べ 150 名)	物資拠点開設
府内市町村からの派遣	6/25 から延べ 1,452 名	避難所対応
関西広域連合等からの派遣	6/18 から延べ 308 名	り災証明発行
府全庁職員よりプル型支援 <sup>※2</sup> を実施	6/23 から延べ 287 名	家屋被害認定調査 等
専門職を派遣	6/19 から延べ 974 名	こころのケア活動支援 被災建築物応急危険度判定等

## 2-3. 被災者への支援

### (1)避難所の運営

避難所の運営にあたっては、一部の市では自主防災組織等により円滑に運営されたが、多くの市では自主防災組織による運営の仕組みが未整備で、市職員により運営されていたことから、自主防災組織等との連携による運営体制を構築しておくことが必要である。

今回の地震では、避難所開設の長期化により、多数の市職員が運営に従事することとなり、他の災害対応業務要員が不足する事態が見受けられたことから、長期的な避難所運営を見据え、地域での自主的な運営や民間団体へ外部委託するなど運営方法の

※1. プッシュ型支援：被災市町村からの具体的な要請を待たずに必要と見込まれる人員を派遣

※2. プル型支援：被災市町村からの要請に応じた人員を派遣

検討のほか、運営の担い手と平時より顔の見える関係を構築するため、ボランティア団体、社会福祉協議会、日本赤十字社、専門知識を有するNPOなど、支援機関のネットワーク強化とさらなる連携を図るべきである。

また、台風第21号でも避難所へ行かない在宅避難者が数多くいたことから、避難所運営を中心とした被災者支援から、避難所を核とした地域全体を支援する被災者支援に視野を広げることも必要である。



避難所の状況



避難所の状況

さらに、大規模災害の時は指定避難所が避難者で溢れ、公共施設が避難所として利用せざるを得ない状況が想定されるが、全国的に公共施設の運営は指定管理者に委託していることが多い。指定管理者は、こうしたことを考慮し、避難者を受け入れる準備をしておくべきである。その際は、指定管理者にかかるコストや備蓄について、あらかじめ調整しておくことが必要である。

## (2)避難行動要支援者への支援

避難行動要支援者への支援について、各市町村が避難行動要支援者名簿を活用し、避難支援等関係者による安否確認が求められるが、今回の地震では、民生委員や社会福祉協議会が、避難行動要支援者名簿や独自名簿を活用し、安否確認を行っていた。

一部の市や地域では、避難支援等関係者への名簿提供の合意が得られていないことや、安否確認手順の認識の相違などから、迅速な安否確認の支障となっていた。

避難支援等関係者やボランティア団体等との連携による支援の充実や、あらかじめ「どこから(組織)」「誰が誰を」「どのように助けるか」など、具体的に決めておくことが望ましい。

また、阪神・淡路大震災以降、社会福祉協議会の職員が災害ボランティアセンター

の運営を行っているが、その運営を NPO 等に委託するなど、本来の社会福祉協議会の業務である避難行動要支援者の支援を行うべきである。

さらに、避難行動要支援者への災害情報の提供のあり方についても、市町村等と連携し検討しておくべきである。

### (3)被災者支援

今回の地震では、市町村において災害救助法にて規定される事務の範囲について府と市町村の間で共有されておらず、事務手続に戸惑いが見られたことから、災害救助法に基づく実費弁償の範囲や請求手続きなどを、あらかじめ府と市町村との間で決めておく必要がある。

また、国の支援対象とはならない一部損壊棟数が非常に多かったことから、府や市町村が事後に検討して独自に支援を行ったが、南海トラフ地震のような広域災害では、比喩にならないほどの被害額となり、公的機関はパンクするかもしれない。例えば、共済制度の導入など復旧・復興に係る資金についてもあらかじめ検討しておくべきである。

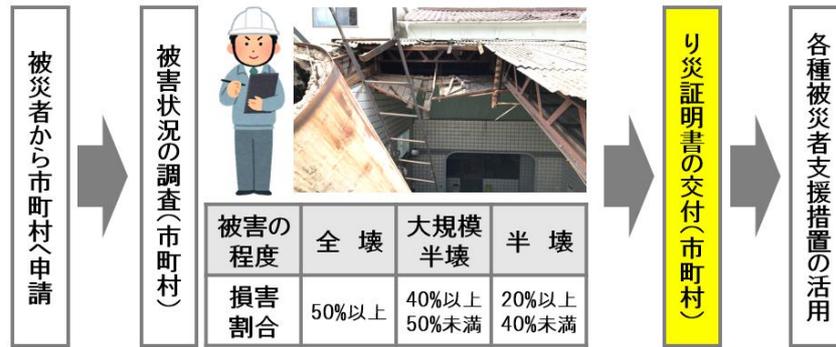
## 2-4. 多様な機関・団体との連携

大阪府は被災市町村による適切な災害応急対策を支援するため、多様な企業や団体との防災協定締結の促進のほか、国をはじめとした他の自治体、関西広域連合など広域支援に関する関係機関との連携体制の構築をはじめ、運営の担い手と平時より顔の見える関係を構築するため、ボランティア団体、社会福祉協議会、日本赤十字社、専門知識を有する NPO など、府も参画した支援機関のネットワーク強化とさらなる連携を図るべきである。

しかし、自治体職員が年 1% ずつ減少している現状や、南海トラフ地震のように広域に被害が及ぶ場合、地域での自主的な避難所運営や行政機関の広範囲な支援には限界がある。例えば、り災証明の発行業務、避難所の運営など、民間に委託できることを検討する必要がある。

なお、民間企業に委託する際は、企業が受託する判断をしやすいように有償・無償の範囲などを予め整理しておくことが必要である。

表 2-2.被災から罹災証明書交付までの流れ



避難所の運営支援



市役所の罹災証明交付会場



住家被害状況の調査

## 2-5. その他

府の業務継続計画については、北部地震や台風などで課題は顕在化しなかったが、南海トラフ地震を想定し、建物の確認や燃料の供給体制など、点検・確認しておくべきである。

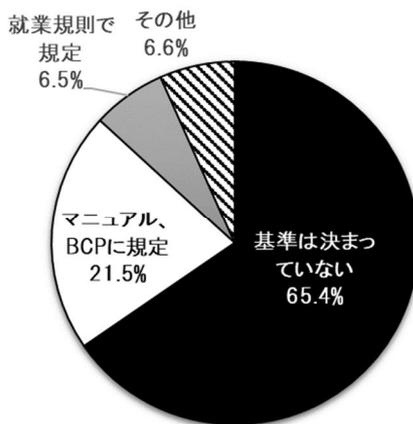
### 第3章 出勤及び帰宅困難者への対応

#### 3-1. 発災時間帯別の対応について(現行ガイドラインの改正)

今回の地震は出勤時間帯であったため、鉄道の中に閉じ込められたり、駅で足止めになるなど、多くの従業員が鉄道の運休や遅延に遭遇した。企業等においては、適切に指示を出した企業があった一方で、自宅待機など従業員任せの対応や社内ルールの周知が不十分で混乱が生じたなど、その対応も様々であり、企業が従業員に対し指示を出しやすいルール作りをしておく必要である。

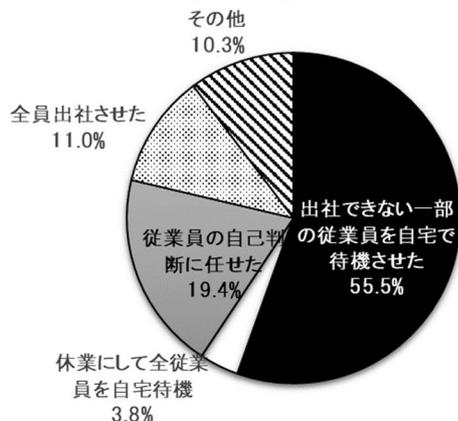
大阪府では、帰宅困難者対策として、むやみに移動を開始しない方針を示した「事業所における一斉帰宅の抑制対策ガイドライン」において、就業時間帯に発災した場合の対応は定めていたが、本地震の状況も踏まえ、発災時間帯別に応じた対応の基本方針を定め、ルール化しておくことが求められる。

図3-1.災害時における出社や帰宅に関する規定や基準の策定状況



有効回答数:2,319

図3-2.北部地震の際の従業員の出社状況



有効回答数:2,319

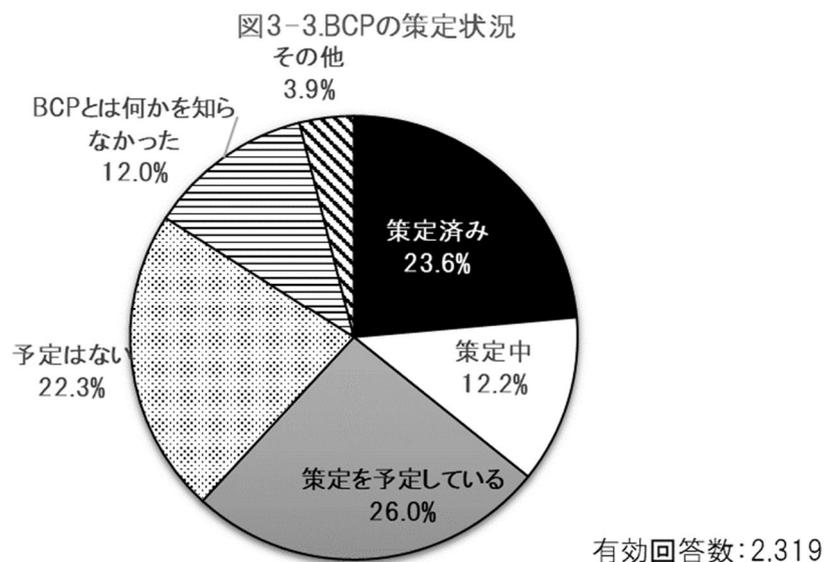
(大阪府:平成30年企業の事業継続及び防災の取組等に関する実態調査結果)

### 3-2. 府域内企業における帰宅困難者対策の充実と災害対応力の強化

南海トラフ地震に備え、府内企業における災害対応力の強化に、BCP<sup>※</sup>策定は重要であるが、アンケート調査結果をみると、府内企業の BCP 策定率は全国平均 38.2%に対し大阪府は 23.6%と低い状況にある。そのため、BCP の策定を、経済団体等との連携により、一層促進させることが必要である。

中小企業等では、BCP と言うと非常にハードルが高くなるため、例えば消防計画の内容に BCP の要素を盛り込むことや、社内の決め事に事業を続けるための内容を追加することで代えられることを、わかりやすい解説動画やパンフレットで企業等に紹介するなど、取り組みやすく見せるような工夫を行うことで、BCP 策定や帰宅困難者対策等の機運を醸成することが必要である。BCP を策定する際は、早期の事業再開の視点だけでなく、地域コミュニティの一員として、地域の復旧などにも関わるといった視点も盛り込んでおくことが大切である。

ただし、災害時に従業員全員を自宅待機させると、社会機能が維持できないことから、災害時であっても事業継続の必要な業態、業種など、企業の実情に応じて考えることも必要である。また、病院や福祉施設など、発災直後の災害対応に関係する施設では、職員が施設で家族と生活できるようにするなど、社会機能の維持と、職員確保のための仕組みも検討しておくべきである。



※ BCP：事業継続計画（英語：Business continuity planning, BCP）は、災害などの緊急事態が発生したときに、企業が損害を最小限に抑え、事業の継続や復旧を図るための計画

表 3-4.BCP を策定する予定がないと回答した理由(複数回答)

有効回答 516 社	件数	割合
人的余裕がない	277	53.7%
知識やノウハウがない	231	44.8%
資金的な余裕がない	139	26.9%
経営陣の関心が低い	102	19.8%
法令や規制等の縛りがない	67	13.0%

### 3-3. 広域連携による帰宅困難者対策の推進

大阪府には府県域を越えて多くの人々が通勤・通学し、鉄道の乗り入れもあることから、今回の地震ではその影響が広域に及んだ。国や関西広域連合をはじめ鉄道事業者など、広域連携による帰宅困難者対策の取組みが必要である。

また、混乱が落ち着いた段階でも広域にわたり鉄道が運休することを想定し、鉄道事業者の関連バス会社による代行バスの手配や、神戸方面、京都方面などへタクシーで相乗りするなど、効率的に帰宅させるような方法を検討することも必要である。

### 3-4. 鉄道利用者への情報発信とターミナル駅等行き場のない帰宅困難者等への対応

#### (1) 鉄道利用者への情報発信

今回の地震では鉄道事業者が、軒並み運行を見合わせ、駅間停車が発生した。一部鉄道においては利用者の避難誘導の完了まで長時間を要したほか、運転再開が深夜や翌日以降となった路線もあるなど、多数の利用者に影響を及ぼした。一方、9月4日の台風第21号では、鉄道事業者が台風上陸前日に、翌日の計画運休情報を提供することで、企業の臨時休業の判断につながり、また府民の計画運休に対する理解も進んだことから、帰宅困難者抑制の効果が見られた。

交通機関が運行を停止した際、不確定な情報では、企業が従業員に帰宅を促すなどの判断は困難であるので、運行停止状況や復旧の目途など、企業、利用者自らが次の行動につなげられるような、迅速・適切な情報提供が必要である。

また、北部地震では、鉄道の運行、復旧情報が事業者毎に様々であった。鉄道は広

域的なネットワークが形成されていることから、その情報を一元化して利用者視点に立った情報の発信をできるような新たな仕組みについて、鉄道事業者や関係機関等と十分調整を行うべきである。

さらに、災害時には多数の人がインターネット等で情報を収集することから、アクセスが集中し、システムダウンすることが考えられるため、情報の発信にあたっては、こうした事態に備えソフト、ハード両面から動作確認や検証をしておく必要がある。

表 3-5. 出社や帰宅を判断するための情報をどこから入手したか(複数回答)

調査対象 5,000 社 有効回答 2,319 社	件数	割合
テレビ	1,573	67.8%
民間の HP(鉄道会社等)	1,552	66.9%
電話・メール	986	42.5%
ラジオ	399	17.2%
自治体の防災情報メールサービス	310	13.4%
SNS	277	11.9%
自治体の HP	256	11.0%
近隣事業所、地域の方	87	3.8%
防災行政無線等の市町村広報	40	1.7%
情報を入手していない	23	1.0%

(大阪府:平成 30 年企業の事業継続及び防災の取組等に関する実態調査結果)



駅間停止により線路を歩く乗客

## (2)ターミナル駅等行き場のない帰宅困難者等への対応

今回の地震では、鉄道の運行停止状況や復旧の目途など、情報発信に支障が生じたことから、主要駅を中心に、利用者の滞留が見受けられた。そのため、ターミナル駅周辺の民間事業者に対し、帰宅行動に関する情報を提供する拠点の設置やその運営、さらに、一時滞在施設の確保などについて働きかけることが必要である。

大阪メトロでは運行を見合わせ、駅構内から乗客を出したため、梅田や難波の地下街が大勢の人で溢れた。南海トラフ地震では津波の発生が予想されているが、大阪府域外からの通勤・通学者は土地勘がなく、津波の浸水エリアや津波避難ビル<sup>※</sup>の場所などを把握していないため、事前周知や、避難誘導等の対応を考えておく必要がある。

また、津波避難ビル等を示すピクトグラムの看板が設置されているが、その意味を分からない人が多く、十分に浸透していないように思われる。こうした内容を、防災教育に取り入れることや、各市町村で作成するハザードマップに明記するなど、さらなる事前周知が必要である。



津波避難ビルのピクトグラム

一部の市町では、鉄道の運行見合わせにより、最寄り駅に降ろされた乗客が、運行再開までの間、近くの避難所に案内され溢れかえった事例などがあった。こうしたことも想定し、沿線自治体もしくは鉄道事業者などの民間事業者が、滞留者にどのように対応するのも併せて検討しておく必要がある。この場合、障がい者や高齢者などの避難行動要支援者への配慮も必要である。

※ 津波避難ビル：津波が押し寄せたとき、地域住民が一時的に避難するための緊急避難場所として市町村によって指定されたビル（建物）

### 3-5. 学校等における対応

今回の地震において学校では、保護者と連絡が取れず、児童・生徒が夕方まで学校で待機することとなったり、登下校中の児童・生徒と連絡がスムーズに取れないなどの課題が見受けられた。

南海トラフ地震では、丸一日程度で混乱が収束するようなものではなく、少なくとも3日間は停電、断水が続くなどライフラインの被害が大きくなり、学校、認定こども園等に預けた児童・生徒などの保護者が帰宅困難となれば迎えに行けないことも考えられる。

こうした場合を想定して、3日間程度の備蓄品を整備し、児童・生徒などを学校等で預かることができる仕組みの検討や、地震発生時に、保護者と児童・生徒などがSNS等を活用し連絡がつくよう、連絡体制の強化が必要である。

備蓄に関しては個人の事業者の自助努力を促すことも重要であるが、PTAや父母の会などの保護者の協力を得る共助努力も大切である。

また、介護施設などにおいても同様のことが考えられ、学校と同じ対策を講じておくべきである。

さらに、通学定期を持っている児童・生徒については、学校と鉄道事業者等との間で鉄道事業者が優先的に保護する協定を締結することや、鉄道の中で閉じ込められている児童・生徒は、家が近ければ家に帰らせるなど、災害時にいる場所に応じた基本ルールを作った方が混乱は少ないと思われる。

## 第4章 訪日外国人等への対応

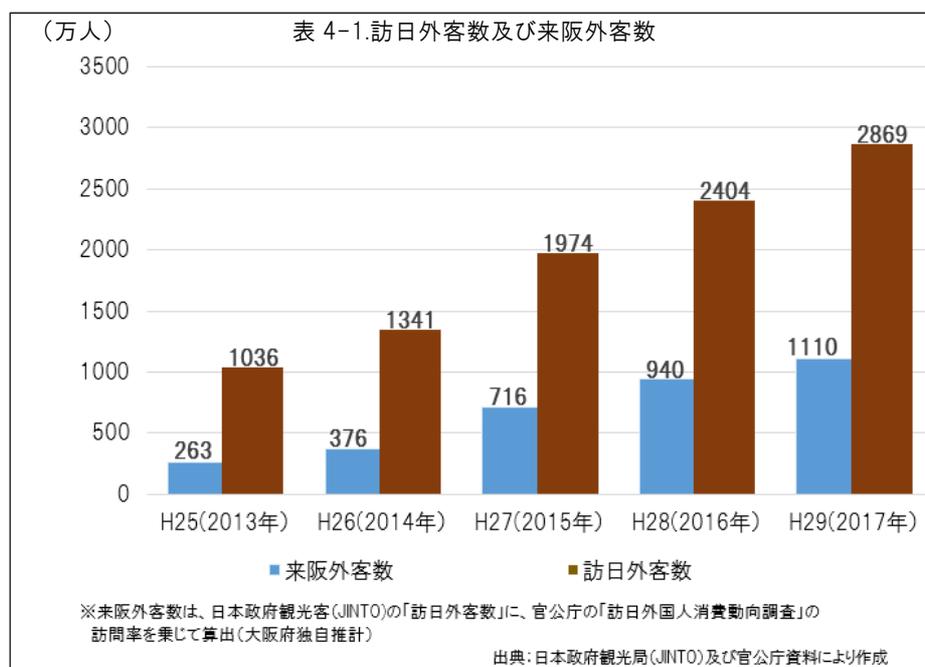
### 4-1. 関係機関との連携体制の強化

大阪府では、外国人観光客が2017年に1000万人を超えるなど、増加の一途にあるが、2019年の6月にG20、秋にラグビーワールドカップ、2025年には大阪万博の開催が決定しており、今後、これまで以上に多くの外国人が大阪を訪れることが想定される。このような状況を踏まえ、災害時における訪日外国人等への対応について、あらゆる角度から支援を行う必要がある。

また、訪日外国人等は観光等で府外へ移動することから、国や市町村との連携に加え、関西広域連合における広域的な取組みも必要であり、安否確認等の実施にあたっては外務省や在阪領事館等との連携も欠かせない。

訪日外国人等への対応に際して自治体の危機管理部局と観光、国際部局の連携・強化はもとより、外務省、在阪領事館、大阪観光局、大阪府国際交流財団（OFIX）、大阪国際交流センター、宿泊施設、観光施設、鉄道事業者のほか、外国人がよく利用するコンビニ、ドラッグストアなどの店舗、旅行代理店や地域FM局など、多様な機関が連携した官民協働体制により支援を行っていくべきである。

さらに、総務省の国際室では、災害時の対応に備え外国人支援情報コーディネーター<sup>\*</sup>を育成しており、こうした国や、他の自治体との連携も考えておくべきである。

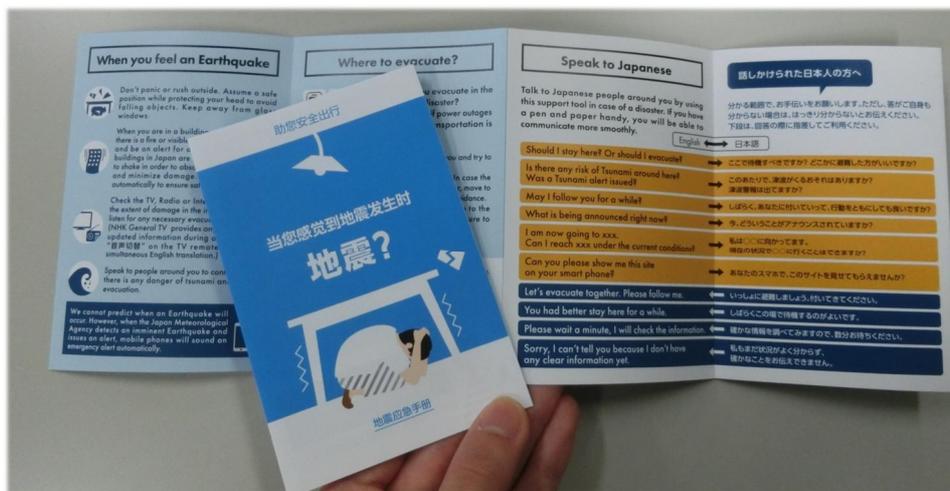


※ 外国人支援情報コーディネーター：災害発生時において、行政等から提供される多くの情報と、外国人被災者の多様なニーズをマッチングする支援員

## 4-2. SNS 等を活用した訪日外国人等の視点に立った多言語対応による情報提供

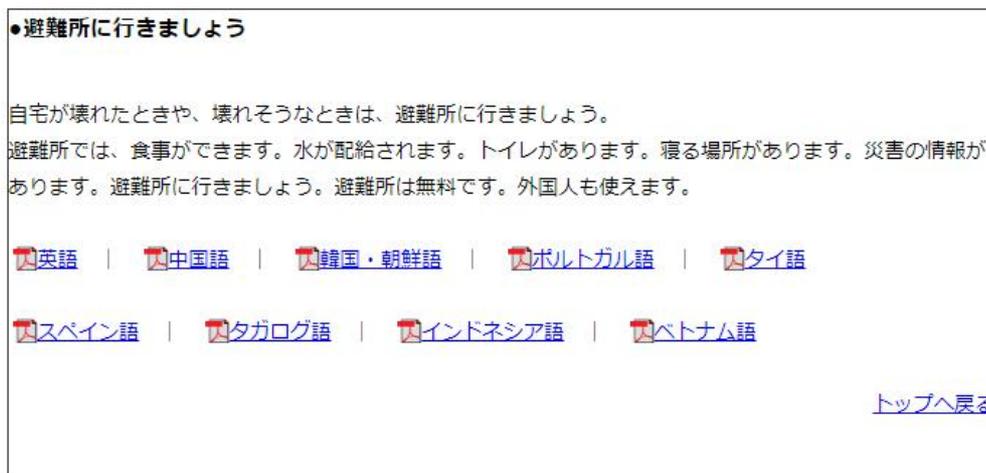
今回の地震では、日本語がわからないことに加え、災害に対する基礎知識・経験のない訪日外国人等が、災害情報等必要な情報を入手することができず混乱が生じ、鉄道事業者の多言語による情報発信にも課題が見られたことから、SNS 等様々なツールを活用し、発災時に必要となる災害に関する情報や、交通情報等の情報発信が必要である。

南海トラフ地震では、多数の訪日外国人等も避難することが想定されるが、出身国により、地震に関する知識に差異があることから、大阪を紹介する観光パンフレット等に「日本ではどこでも地震が発生する可能性がある」ことを明記することが必要である。また、外国では鉄道車内や駅構内に、緊急 (Emergency) に関するポスター (地震が起きたらどうするかなど) を日常的に掲示しておくことが常識となっている。日本も同様に災害に関する知識や、災害時に情報を入手する方法を平時から周知しておくことが必要である。



関西国際空港にて配布されたリーフレット

NTT ドコモのエリアメールでは、国際交流協会のワークショップの発案で、日本語がわからない外国人のために、緊急地震速報と津波警報のイラストが表示されるようになっていた。その他、自治体国際化協会では、東日本大震災直後に設置された「東北地方太平洋沖地震多言語支援センター」において、多言語で実際に配信された外国人向け災害支援情報から、今後の災害時にも有用な情報を抽出し、一般化して編集している。



多言語災害情報文例集(自治体国際化協会のホームページより)

災害時の多言語による SNS の発信においては、このような既存のものを活用することに加え、テレビ字幕の多言語化やデジタル放送機能の活用も検討していくことが必要である。

訪日外国人等に対しては、SNS 等の新たなツールによる情報発信や、観光パンフレットへの災害情報の記載など、考えられる情報発信は全て行い、必要な情報を選択してもらえらるようしておく必要がある。

また、在阪の外国人に対して、災害情報だけではなく、義援金や生活再建支援メニューなどについても多言語での情報発信や相談対応が必要である。

### 4-3. 多言語対応が可能な拠点や一時待機施設づくり

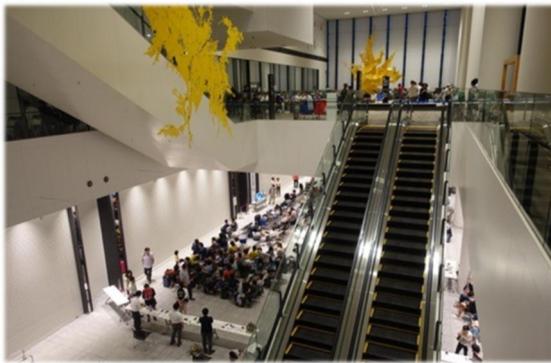
南海トラフ地震では発災の時間帯によって、訪日外国人等も被災地外への移動手段が閉ざされ、かつ、宿泊施設も確保できず、帰宅困難・帰国困難に陥るおそれがある。こうした外国人に対し、必要な物資提供場所や安全・安心な場所等について、ターミナル駅周辺等における多言語対応可能な情報提供拠点や観光案内所において発信するほか、宿泊施設を確保している場合でも、民泊施設等、従業員が常駐していない施設もあることから、こうした施設においても、必要な情報を提供できるような体制を構築する必要がある。

また、北海道胆振東部地震の際の、札幌市の訪日外国人を含む観光客向けの一時待機施設が有効に機能したことなど、他の自治体の取組み事例を参照し、設置基準や要綱を整備することが必要である。

## <事例>

### ◆ 北海道胆振東部地震における外国人観光客をはじめとする観光客向け避難所

- ・観光客用に6か所の避難所を開設。
- ・発災の時間帯が未明で一般の帰宅困難者はほとんどいなかったが、市内の指定避難所では多数の観光客が避難していたため、急遽、外国人を含む観光客向けに施設を開放。
- ・利用者数は2,840人で外国人が約6割。



避難している様子



避難している様子

### ◆ 災害時における外国人専用福祉避難所の開設

奈良県では、楽しい旅の途中で災害に遭っても安心して安全に過ごしてもらえるよう、災害時に奈良県外国人観光客交流館「猿沢イン」を外国人のための福祉避難所として開設することとなっている。



外観



災害時には共有スペースを開放

#### 4-4. 避難所における多言語対応の強化

災害時には、訪日外国人等が避難所へ避難してくることも考えられるため、避難所における対応の充実とともに、多言語対応や所在情報を把握する仕組みが必要である。

また、避難所において、日本語を話すことができる在住外国人(全国で外国人の42%が永住資格取得)、中長期に滞在する留学生や技能研修生などに、観光客等のサポート(災害時の担い手)をしてもらうような仕組みが必要である。

#### 4-5. 関西国際空港での対応

台風第21号では、強風による高波やタンカーの連絡橋への衝突などにより関西国際空港が孤立したが、南海トラフ地震のような大規模災害の際は、空港が長期にわたり使用できないことが想定される。そのため訪日外国人等の帰国方法など、必要な対応についてもあらかじめ考慮し、万全を期す必要がある。

関西国際空港を運営する関西エアポート株式会社においても、台風第21号での対応の検証が行われており、連携して取組みを進めることが必要である。

#### ＜参考＞関西エアポート株式会社における台風第21号での対応検証

ハード・ソフトの両面から、「予防」「減災・緊急対応」「早期復旧」の3つの観点で検討。

	ハード面	ソフト面
予防	<ul style="list-style-type: none"> <li>○島内に浸水させない対策               <ul style="list-style-type: none"> <li>・消波ブロックの設置</li> <li>・護岸嵩上げ</li> <li>・防潮壁嵩上げ</li> <li>・排水ポンプ浸水対策</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○日常オペレーションからの危機管理対応の強化               <ul style="list-style-type: none"> <li>・オペレーション・コントロール機能の強化</li> <li>・3空港の補完体制の整備</li> <li>・教育・訓練体制の充実</li> <li>・関係機関との情報共有強化及び従業員への情報発信</li> </ul> </li> </ul>
減災・緊急対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>○万一、浸水した場合の対策               <ul style="list-style-type: none"> <li>・止水板の設置</li> <li>・制御盤嵩上げ等</li> <li>・電気施設等浸水対策(水密化)</li> <li>・電気設備等の地上化</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○利用者への対応               <ul style="list-style-type: none"> <li>・利用者への案内・対応                   <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ディスプレイへの多言語による緊急情報配信システムの構築</li> <li>▶ 非常用多言語拡声装置の追加配備</li> </ul> </li> <li>・関係機関との連携強化                   <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 全ての緊急事態において、総合対策本部を設置するよう関係機関と調整</li> </ul> </li> <li>・地域との連携</li> <li>・外部への情報集約・発信の強化</li> <li>・機能喪失ごとの対応プランの策定                   <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 館内滞留者数の把握についてマニュアル化</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
早期復旧	<ul style="list-style-type: none"> <li>○早期復旧のための対策               <ul style="list-style-type: none"> <li>・大型排水ポンプ車の配備</li> <li>・小型排水ポンプの調達</li> <li>・非常用滑走路灯の調達</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○空港機能の回復               <ul style="list-style-type: none"> <li>・機能喪失ごとの早期復旧プランの策定</li> <li>・早期復旧のための資機材の確保</li> <li>・地域との連携</li> </ul> </li> </ul>

#### 4-6. その他

コンビニのような店舗や施設などにおいては、利用者だけでなく従業員として外国人が働いている場合も多いため、こうした企業については、防災計画等に外国人対応の視点も盛り込むよう促す必要がある。

## 第5章 自助・共助の推進

### 5-1. 防災教育や訓練を通じた防災意識の醸成

自助・共助の推進については、特効薬がないため、様々な取組みを積み重ねることが重要である。

これまで「大阪で地震は起こらない」などの認識が蔓延していたが、今回の地震で認識を新たにしたいと思われ、災害文化として根付かせることが重要であり、各論の前の大きな枠組み、長期的、戦略的にどう進めていくのか、大阪版の自助・共助のビジョンが見えるようなものなども必要である。

具体的な取組みとして、災害リスクを正確に伝えることや、自助・共助が進まなかったときのデメリットを伝えることに加え、自助・共助がどういうものなのか、エピソード集などでわかりやすくビジュアル化し周知していくことも考えるべきである。

また、高齢化が進む中、自主防災組織の活動も難しくなることが考えられ、学校教育において、防災知識や災害対策学習を必須項目として位置づけ、「自分たちの地域は自分たちで守る」という意識の醸成により、今後の大阪の防災を担う人材を育成していくことが大切である。

表 5-1. 防災活動の参加率(大阪府:平成 30 年府民意識調査)

サンプル: 府民 1000 名	H29	H30
防災活動に参加した	14.9%	10.4%
この1年間ではないが、それ以前に参加したことがある	24.7%	16.5%
参加したことはない	60.4%	73.1%

表 5-2. 自主防災組織の認知度(大阪府:平成 30 年府民意識調査)

サンプル: 府民 1000 名	H29	H30
あることを知っている	20.5%	18.2%
ないことを知っている	6.1%	5.4%
わからない	73.4%	76.4%

表 5-3.自主防災組織の年齢別認知度(大阪府:平成 30 年府民意識調査)

サンプル:府民 1000 名	18~29 歳	30 歳代	40 歳代	50 歳代	60 歳代以上
あることを知っている	10.8%	9.3%	16.0%	15.6%	27.3%
ないことを知っている	2.5%	7.0%	3.7%	5.5%	6.6%
わからない	86.7%	83.7%	80.2%	78.9%	66.1%

表 5-4.自主防災組織の活動の中で日頃感じること

サンプル:リーダー423 名	割合
高齢化している	70.2%
若い人が少ない	61.7%
活動(訓練)に参加する人がいつも決まっている	52.2%
発災時に活動できるか不安	46.6%
行政と連携ができていない	24.1%
活動が活発である	13.9%
組織内で知識の継承ができていない	8.7%

(平成 30 年自主防災組織リーダー育成研修アンケート)

さらに、防災に触れる機会が少ない会社員等の防災意識の向上のために、これまでの「安全な場所へ逃げる」という訓練ではなく、切迫した状況で身を守るような訓練の実施を大阪 880 万人訓練と組み合わせて実施することも考えられ、行政においても平時よりツイッターなど SNS を活用し防災啓発を行うなど、無理のない形で防災意識の醸成の取組みを継続することが重要である。

また、自助・共助を推進するための条例を検討するのであれば、特徴のあるものや旗印となるものが必要である。

その一つとして考えられるのが 2025 年大阪万博であり、開催期間も長く、立地場所も沿岸の埋立地であることから、例えば、津波に関する避難のテクノロジーの紹介など、外国人も多く訪れる万博に皆で迎え入れるという色合いを強く出し、自助・共助の推進を旗印にすることも考えられる。

その他に、南海トラフ地震に関連する情報(臨時)<sup>※</sup>への対応も考えられる。気象庁より臨時情報が発表された際に、避難ビルの上層階に逃げる場合のために、事前の備えとして、食料の備蓄等を行うなど、例え空振りに終わった場合でも、今後の南海

※ 南海トラフ地震に関連する情報(臨時): 南海トラフ全域を対象として、異常な現象が観測された場合や地震発生の可能性が相対的に高まっていると評価された場合等に気象庁より発表される情報。

トラフ地震に備え、貴重な訓練の機会や、備えを見直す絶好の機会として、自助・共助の備えを向上するために位置付けることも考えられる。

こうした自助・共助の取組みについては、押し付けるような内容は好ましくなく、形骸化させない工夫も必要である。

## 5-2. ボランティアとの連携

南海トラフ地震は、西日本の広範囲で大きな被害が想定され、府域外からのボランティアは期待できないことから、ボランティアを待つのではなく、被災地の中から、例えば高校や大学の生徒・学生など今まで参加することがなかった若手世代を加えることが有効である。

また、定年退職者や、自治体職員OB、シルバー人材センターなどのシニア世代などにも、ボランティアとして参画してもらうことが必要である。

災害ボランティアセンターの運営については、一般的に社会福祉協議会が担う流れがあるが、社会福祉協議会の職員は、要配慮者への支援など本来業務ができるような体制にすべきである。そのためには、ボランティアセンターの運営を民間に委託するなどの工夫が必要である。

また、行政とボランティアとの連携を深めるためにも平時から顔の見える関係を築いておくことも大切である。

## 5-3. その他

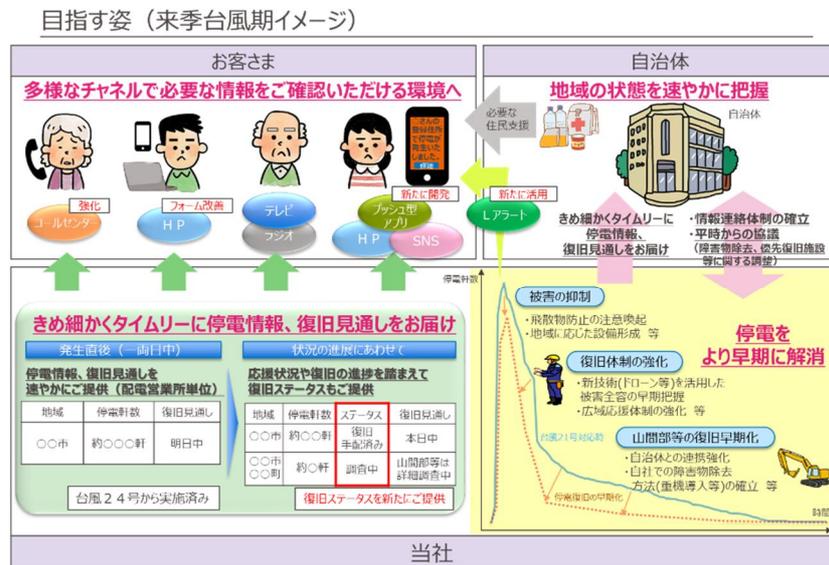
- ・ 企業等にBCP策定を普及させるためには、大阪府が実施する入札業務において、入札企業のBCP策定を加点評価することや、横浜市では地域を意識した経営、地域ボランティア活動などの社会的事業に取り組んでいる企業等を、一定の基準の下に「横浜型地域貢献企業」として認定する制度があるが、こうした制度を検討することも有効である。
- ・ 毎年、6月18日を北部地震が発生したことを思い出し、忘れないような取組みとして、例えば訓練等、防災に触れる機会を増やすことも必要である。
- ・ 自主防災組織の活動については法的な後ろ盾がないため、例えば自主防災組織の役員を消防団員として位置付けることも有効である。

## 第6章 その他

### 6-1. 台風第21号での暴風による課題を踏まえた対応

倒木・電柱折損・飛来物でのケーブル切断や停電等のため、電話やインターネット通信等が利用できない状況が続き、その問合せが市役所などに殺到し対応に追われることとなった。南海トラフ地震のような大規模災害に備え、ライフライン事業者、鉄道事業者など、関係する機関と調整し、ホットラインの構築や、優先的に復旧が必要となる施設について事前に調整しておくなど、情報共有や連絡体制を強化しておくべきである。

関西電力株式会社では、来季台風期までに、停電の早期復旧体制を整備するとともに、台風被害発生から一両日中に停電復旧見通しを公表し、復旧の進展に合わせて更新する仕組みを導入するほか、関係自治体と災害時の役割分担を明確にし、相互の連携・協力体制を強化することとされている。将来的には、災害に強い設備形成を進め、復旧のさらなる迅速化を図るとともに、リアルタイムで戸別単位の停電状況と復旧見通しを把握する等の取組みが検討されている。



（出典：関西電力株式会社「台風21号対応検証委員会報告」）

## 南海トラフ地震対応強化策検討委員会について

### (1)設置目的

大阪府では、これまで府の初動体制の整備をはじめ、防災関係機関との連携強化や建築物の耐震化など、上町断層帯地震や東南海・南海地震の被害想定を対象とした被害軽減対策に取り組んできた。

加えて、平成 27 年 3 月には、南海トラフ地震を想定した『新・大阪府地震防災アクションプラン』を策定し、防潮堤の液状化対策や 880 万人訓練など 100 のアクションを取りまとめ、ハード、ソフト両面での取組みを進めてきた。

この検討委員会は、平成 30 年 6 月 18 日に発生した、大阪府北部を震源とする地震における対応を踏まえ、南海トラフ地震を想定し、さらに強化すべき事項を検討のうえ、対策の推進に活かすことを目的に 7 月 11 日に設置されたものである。

なお、条例に基づく府の附属機関である大阪府防災会議の部会として設置された。

### (2)委員

氏名	役職等
河田 惠昭	関西大学社会安全学部 社会安全研究センター長 教授（専門：防災・減災） 大阪府防災会議委員 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長
明知 友紀	日本労働組合総連合会大阪府連合会 局長
田村 太郎	一般財団法人 ダイバーシティ研究所 代表理事
西村 和芳	関西経済連合会 地域連携部長
紅谷 昇平	兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科 准教授（専門：企業・自治体の災害対応）
矢守 克也	京都大学 防災研究所 教授（専門：防災心理学） 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専門委員
吉田 豊	大阪商工会議所 理事・総務広報部長

### (3)主な検討項目

- ・ 大阪府の初動体制
- ・ 市町村支援のあり方
- ・ 出勤及び帰宅困難者への対応
- ・ 訪日外国人等への対応
- ・ 自助・共助の推進 など

### (4)審議経過

- ・ 第1回検討委員会（7月18日）  
議事：(1)大阪府北部を震源とする地震の状況と課題について  
(2)その他
- ・ 第2回検討委員会（8月6日）  
議事：(1)市町村の災害応急対応と府等からの支援について  
(2)訪日外国人対応等の課題と今後の進め方について  
(3)発災時間帯に応じた帰宅困難者及び通勤通学困難者への対応について
- ・ 第3回検討委員会（8月31日）  
議事：(1)市町村支援のあり方について  
(2)出勤及び帰宅困難者対策について  
(3)訪日外国人対応等について
- ・ 第4回検討委員会（9月20日）  
議事：(1)中間とりまとめ（案）について  
(2)自助・共助の推進について
- ・ 第5回検討委員会（11月20日）  
議事：(1)度重なる災害を通じて指摘されている事項について  
(2)自助・共助の推進について
- ・ 第6回検討委員会（12月20日）  
議事：(1)南海トラフ地震対応の強化策について（提言案）