

令和4年度大阪府防災会議 議事録

○日時：令和4年12月22日（木）14：00～15：00

○場所：ホテルプリムローズ大阪2階 鳳凰

1. 開会

【事務局】

ただいまより、令和4年度大阪府防災会議を開催する。本日はお忙しいところ、ご出席いただき感謝。まず初めに会長の吉村知事より一言ご挨拶をお願いします。

【知事】

本日は年末の差し迫った時期に、防災会議へ出席いただき感謝。

また、本部の防災減災活動の推進、そして新型コロナ対策も含めて、府民の皆さんの生命・健康な暮らしを守る活動にご尽力をいただき感謝。災害はまさにいつ起きるかわからないと、そして日本は災害大国と言われている。まさに、今この瞬間に災害が起きてもおかしくないという状況。令和2年1月には、熊本県を中心とした集中豪雨があり、昨年7月には静岡県熱海市で大規模な土砂災害が発生し、非常に多くの大被害が生じ、尊い命も失われた。そして、今年1月には、南海トラフ巨大地震の40年以内の発生確率が80%～90%から、90%程度に引き上げられたところ。やはり、災害に対する備えというのは常にしていかなければならない。

まず、南海トラフ巨大地震を想定した時に、防潮堤の整備、耐震の強化、液状化対策、これが非常に重要。この間、大阪府そして大阪府が一体となって、この防潮堤の液状化対策というのを10年計画で取り組んできた。あともう少しで完了するところまで来ている。多くの方が亡くなるという想定もずいぶん減少したが、それでもゼロにはならない。そして、三大水門も台風21号の時も非常に有効に機能したが、老朽化しているので、更新に着手をしているところ。ハード整備、これは当然していかなければならない。

あわせて、ソフト対策というのが非常に重要だと思っている。平成30年に発生した大阪府北部地震、それから台風21号などの大災害を教訓とし、災害対応力の強化に向けて今年3月におおさか防災ネットをリニューアルした。新しいデジタル技術も活用しながら、よりわかりやすく、リアルタイムの主なものを提供しているという状況になっている。

また、熱海市の土砂災害をきっかけとして、昨年12月に災害時における安否不明者の氏名等公表のガイドラインを作成した。ただ、まだまだハードも含めて、大規模災害対策、防災減災対策、ここを強化していく必要がある。様々な取り組みをしていかなければならないと思っている。

本日はそうした災害対応のまさに根幹となる、大阪府地域防災計画の修正をご審議いただく。ぜひ皆様からの忌憚のないご意見をお願いしたい。そして、災害はなくならないが、

防災・減災対策を進めて、1人でも府民の命・健康な暮らしを守りたいと思うので、よろしくをお願いします。

【事務局（防災企画課長）】

会長の吉村知事は所用により退席。大阪府防災会議運営要綱第3条により、本日の議長は田中副知事が務める。以降の進行は議長をお願いします。

2. 議案（1）

【事務局（危機管理室長）】

－資料2-1、2-2に基づき、議案「大阪府地域防災計画の修正について」説明－

【副知事】

それでは議題1の大阪府地域防災計画の修正について、ご意見等をお願いします。

せっかくの機会なので、今年度新たにご就任いただいた委員を代表して、神戸大学大学院准教授の鍬田委員から一言頂戴したい。

【鍬田委員】

今回の修正案は、非常に多岐に渡り、検討され、修正されたと拝察する。

ただ、少し気になる点がある。非常時に避難所となる場所に再生可能エネルギーである太陽光パネルを整備していくのは、昨今の環境対策に配慮したものと考えられるが、本来、非常用電源設備というのは電力会社からの電力が停電したときに利用すべきものであって、自家発電設備のように非常時にも確実に安定した電力をバックアップするべきものだと考える。非常時の太陽光パネルはある意味不安定な電力になっており、これを非常時に利用できるのか、十分な電力を非常時に使えるものになっているのかという点が懸念される。

これまでたくさん自家発電設備は整備されており、それらのプラスアルファという形であれば十分活用できると考えられるが、太陽光パネルがそのベースとなるような形にならないよう少しご検討いただきたい。

【事務局（防災企画課長）】

委員ご指摘のとおり、あくまで今回、国の防災基本計画に追記された内容を反映しているが、非常時だけに活用するために太陽光パネルを活用するのではなく、元々、CO2の削減や省エネの普及の観点から、国においても避難所にもなりうる小中学校等への太陽光パネルの導入を推進すべきということで追記されており、府内でも既にいくつかの小中学校で整理が進められているところ。様々な対策も含めて対応していくと考えるので、よろしくお願ひしたい。

【河田委員】

南海トラフ巨大地震の対策について、様々な形で政府も進めており、大阪府でもそれに則りいろいろ提案をいただいているが、こういうことは少し知っていただきたい。

昭和の南海地震は、12月21日の朝4時19分に発災。真っ暗闇で地震が起こった。その後、津波がやってきたが、その当時の死亡率を計算すると、30代の女性が一番多く亡くなっている。今だと高齢者ほど、たくさん犠牲になることは、知っていると思うが、当時は30代の女性の死亡率が一番高い。

これを調べると、当時30代の女性には赤ちゃんがいたり、妊娠されている人が非常に多い。戦争が終わって、たくさんの男性が帰国してきて、赤ちゃんを産むということで、妊娠あるいは生まれた赤ちゃんを持っている女性が多く、避難するのが遅れた。

なぜかという、特に和歌山とか徳島では、あの時、彼女たちは仏壇の位牌とか大切なものを持って避難しなければならなくて、一番その避難が遅れたから犠牲になった。こういう特徴は時代が変わっても変わらないと思う。今高齢化社会になってきて、避難行動要支援者が増えて避難が大変だというのは、それは一般的に言えることだが、やはり女性は災害時にハンディキャップを持っているので、やっぱり特段注意をしなければならない。

例えば、病院の産婦人科の壁に避難のことを貼っていただく。今ここで述べたことはほとんど知られていない。災害が起こったらわかるが、事前に情報を病院で貼っていただくと検診に来る女性がそれに今気付くということがあるので、制度の改正だけではなく、やっぱり思い付いている大切なことはどんどん使うような社会にしないと同じことが繰り返される。特に女性が今社会で働くということがとても推奨されているが、やはり災害弱者の中に女性が入っているの、そういう配慮をぜひお願いしたい。

【事務局（危機管理室長）】

地域防災計画でも災害の伝承ということは記載しているが、それが計画倒れにならないようにしっかりと実行してまいりたい。関係機関の皆様も、ご協力をお願いしたい。

2. 議案（2）

【事務局（危機管理室長）】

—資料4に基づいて、議案2「市町村地域防災計画の修正について」報告—

【副知事】

それでは議案1の大阪府地域防災計画の修正および議案2の市町村地域防災計画の修正について、承認させていただいてよろしいか。

【委員一同】

異議なし。

【副知事】

それでは大阪府地域防災計画の修正および市町村地域防災計画の修正をこの大阪府防災会議として、承認させていただく。

3. 委員からの話題提供

【副知事】

昨今、障害のある方もない方も、また高齢者も幼い子どもも誰1人取り残さないをめざした防災の理念であるインクルーシブ防災が注目を集めている。本日は関係者にお集まりいただいた貴重な機会なので、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究所の阪本教授より、「誰一人取り残さないインクルーシブな防災」についてお話しいただきたい。

【阪本委員】

私からの話題提供として、「誰一人取り残さないインクルーシブな防災」について紹介したい。資料5をご覧ください。

現在、地球を挙げて取り組まなければならない課題として国連が提示しているのが、SDGs、持続可能な未来を目指すということである。これは国連が2030年にかけての開発目標として提示しているもので、17の目標が掲げられている。災害・防災は、この目標に含まれていないが、その理由は、防災は全ての目標と関わる横断的事項であり、全ての分野がこの課題に向けて取り組むことが求められているためである。災害が起きると、私達の生活は覆される。それまで取り組んでいたあらゆることがストップする。そのようななかで、復興に向けて働きかけていかなければならない。

災害による被害は、ジェンダー、あるいは年齢別の特性が見られる。先ほど河田委員から昭和の南海地震では30歳代の女性の被害が大きかったという話があった。こういう特定の性別・年代の人に被害が集中するのは、過去の災害の事例を見ても明らか。

例えば、資料の2ページで示しているが、左側が1995年阪神淡路大震災による死者を年代別、そして性別で見たもの。オレンジの棒グラフが女性で、青の棒グラフが男性となっている。死亡率はすべての年代において女性が高くなっている。これも先ほどの河田委員がおっしゃった理由と近いのではないかと思う。特に40歳代、50歳代の女性の死亡率が高いのは突然の地震の際に家族を守ろうと、自らが犠牲になった人がいたことが推察される。

一方、右側が2011年東日本大震災における死亡率を男女別、年代別で見たもの。こちらは男性の死亡率が各年代とも高くなっている。日中の津波災害で家族を助けに駆けつけた男性が多かったことが推察される。ただ、両方の災害を通して言えるのは、いずれの災害においても死亡者のうち65歳以上の高齢者が占める割合が高くなっている。現在、在宅で生活をしている障がい者のうちの65歳以上の方は、74.2%を占めている。

資料3ページは東日本大震災で亡くなられた人を障がい種別に見た図になる。東日本大震災では肢体不自由の人の死亡率が圧倒的に高かった状況がある。自分では逃げられない

方が避難できなかった。こういう課題を示している。

(4ページ) ここ数年で起きた災害を振り返っても、避難情報が出されても、避難しないという問題が指摘されている。防災の多くのアプローチは、避難情報が届いていないのではないか、あるいは地域の方が避難情報を理解していない、本当は逃げなければいけないのに逃げないのは、災害情報を理解していないから避難が進まないのではないかと考えている。そのため、あらゆる情報を使って避難情報を届けるための取り組みが行われている。ところが実態としては、情報を得ることができていない人がいる、あるいは自分だけでは避難を判断ができない人がいる、避難自体が難しい人がいることが考えられる。この赤枠で示したところ、これらに着目した取り組みは実はこれまでほとんど行われていない。

(5ページ) 例えば、避難に関する情報の多くは、音声情報。聴覚障がい者は音を介した情報を得ることが難しい。また、ここ数年は新型コロナウイルスの感染拡大もあり、マスクをして生活しているため、口元を見ることができずに口頭の情報が確認しにくい。

ハザードマップを配っているという話もよく聞く。ところがハザードマップは色で識別する情報。視覚障がい者には、どこにハザードリスクがあるかはわからない。こういう情報を得にくい人に対して情報提供が十分行われていないという課題もある。

(6ページ) 避難に影響を及ぼす能力は、三つあると考える。一つは情報を手に入れる能力。避難指示をどれだけ出したところで、受け手がその情報を得る力がなければ避難は難しい。また、情報を受けても自分が逃げなければならないかどうか、判断することが難しい人は避難ができない。また、肢体不自由というように身体に障害を負っていて、自分自身だけでは移動ができない人もいる。これらの情報取得能力、判断能力、身体能力を補完するようなアプローチが求められている。こういう実態を踏まえていろいろな対策が行われている。

(7ページ) その一つが、避難に支援が必要な人の情報を把握することである。東日本大震災の後に災害対策基本法が改定され、新しく「避難行動要支援者」という言葉が導入された。

避難行動要支援者は、1人では避難が難しく、外部からのサポートが必要な人のことをいう。避難行動要支援者については、名簿を作ることが努力義務化された。これを受けて全国の市町村で一斉に名簿の作成が行われ、現在の名簿の作成率はほぼ100%。これで被害が減ったのかというと、蓋を開けてみると減っているわけではない。

(8ページ) 近年起こっている豪雨災害でも、相変わらず高齢者、障がい者の死亡事例が後を絶たない。なぜ名簿を作るだけでは、難しいのか、一つは、この名簿が実効性のない名簿となっていること。住民台帳の中から特定の障害をお持ちの人、あるいは年代の人の情報を抽出して名簿を作っているだけ。名簿を作っている人をどのように支援をすれば良いのかという体制まで決められていないという課題がある。

(9ページ) そこで、昨年度、災害対策基本法の改正とともに、新たに導入された仕組みが個別避難計画。個別避難計画は、支援が必要な人、1人ずつに対して誰が支援をするのか、どこへ避難させるのか、そういう点もあわせて明確化した計画を作るというもの。現在、全

国で一斉に取り組みが進められ、大阪府もモデル地区として取り組んでいるところ。

また、これに合わせて避難先となる福祉避難所についてもあらかじめ公開をしていこうと、昨年度の地域防災計画の修正においても、この点が含まれている。

(10 ページ) 個別避難計画の策定対象者は全国で 80 万人以上いると言われている。これらの人にこれから先、5 年かけて個別避難計画を作ることになっているが、全員一斉に作ることは難しいので、優先順位をつけて作ることになっている。

まずはハザードリスクが高いところから、それから自身の身体の状態、障害の程度等、情報取得能力などの具合、そして居住形態、独居や社会的孤立、こういう状況も含めて計画を作ることになっている。ただ、これは口で言うのは簡単だが、大変難しい課題。

(11 ページ) 防災はこれまで防災部局を主体に進められてきた。一方、地域における障害をお持ちの方への支援というのは、福祉部局を中心に進められてきた。この防災と福祉が連携して、一体となった体制を作らなければならない。

ここ大阪府の市町村を見ても、できているところと、依然としてできていないところがある。これを実現するには、やはり主管するところのイニシアチブというのが求められる。また、行政だけではなく、地域においても防災関係者と福祉関係者の連携した取り組みが求められている。

(12 ページ) その中で、大阪府においても、個別避難計画の策定に先駆け取り組んでいた先駆的な事例があるので紹介したい。泉佐野保健所での取り組みで、泉佐野保健所管内では、台風 21 号で長期間の停電という問題に直面した。停電したことにより、在宅で人工呼吸器をつけている人の電源確保が大きな問題となった。泉佐野の保健所が把握していた在宅で人工呼吸器をつけている方の情報が当時 18 件。そのうち長期の停電を懸念して緊急搬送された方が 11 件に上った。その時まで、こういう方々が長期停電時にどう対応するのかということが具体的に考えられていなかったという課題があった。

これから先、南海トラフ地震のような大規模な停電が想定される災害に備えていくには、このような人の情報を把握するとともに、支援体制を考えていく必要があった。そこで、泉佐野保健所管内では在宅時、災害時在宅高度医療従事者支援ワーキンググループというのを平成 31 年に設置し、3 年かけてこの問題解決に向けた取り組みを進めている。これについても、福祉、医療、そして防災の方々が入って、さらに在宅看護などをサポートされている方々も入って、ワーキンググループを設置して取り組んできた。

(13 ページ) その結果、わかってきた課題もある。一つは、在宅酸素採択行動医療時者全員の情報が把握されていないという点。府が持っている情報と市町村が持っている情報が一体化されていない。支援が必要なのに把握されていない人がいる。避難行動要支援者名簿はあったが、名簿更新がきちんと行われておらず、形骸化しているということも、わかってきた。

さらに、これらの人に対して、誰がどうやって情報を届けばいいのか、どのような対策を考えていかなければならないかも具体的に検討されていなかった。停電時の電源供給と

か、あるいは避難所への移送方法も考えられていなかった。そのため、このワーキングでは、まず、市町村の担当窓口を明確化するというをやっていた。そして、支援者に対する情報を届ける方法を考える。避難行動要支援者の名簿は随時更新しなければならない。こういう気づきを踏まえた個別避難計画のモデル案を作成している。

この取り組みを通してよくわかるのは、行政と在宅者を担当する医療機関、訪問看護ステーションなど、医療関係機関をも巻き込んだ取り組みが必要だという点。個別避難計画は全国で一斉に進められているが、対象者が大変多く、段階を経て取り組む必要があると考える。

(14 ページ) 自分自身で避難が可能な人は、自分でセルフプランを作成し避難する。一方、地域が主体となって声掛けをして、それによって避難ができる方もいる。地域間の相互共助が重要になる人たち、こういう人たちについては地域の力を生かして、地区防災計画などとも連動した個別避難計画の策定が重要になる。

(15 ページ) 今回、紹介したのは、行政が主体となって、個別避難計画を作らなければならない事例。特に当事者だけの避難が難しい事例、医療関係者のサポートが必要な事例である。これらのものについては、専門職のサポートを得た個別避難計画の策定が求められている。こういう事例を通して考えられるのが、防災のアプローチ自体に転換が求められている点。

これまでの防災政策は、行政を中心として、行政がこういうことをやると良いという政策で地域に伝える、いわば防災の正解を行政が地域の人に伝えて、それで行動してもらうアウトリーチ型とも言える防災対策だったと言える。

これに対して、今日、紹介した個別避難計画、あるいは地区防災計画などは地域の方々の参画なくして策定が難しい。ただ、行政が1から10までサポートできるわけでは決してない。したがって、どうやったら地域の人々が参加して問題に向かい合って考えてくれるのか。地域の方々の参加を促すための方法論というのが求められている。

例えば、策定に当たって必要となるガイドラインやマニュアルを提示する地域の方々の聞き方、ワークショップの進め方などを考える、実際に訓練に参加してもらって考える、これらのアプローチは地域の方々に気づきを提供するきっかけを与える。これまでの一方的に行政から情報を流す防災対策のあり方というのは今後少し転換して、地域の方々の参画を促すアプローチっていうのも、もっと考えていく必要があるように思う。

個別避難計画についても、現在、大阪府ではガイドラインを策定するとともに、府内の市町村で取組んでいる様々な取り組みを反映させた事例集を作っていく予定と伺っている。これらの取り組みが大事なのは、私達が現在、直面している南海トラフ巨大地震に備える必要があること。南海トラフ地震の被害想定を見ると、最悪の被害想定、大阪府では地震から1週間後で150万人の人が避難すると想定されている。避難しない、できない人を防ぐためにも誰もが参加できる、そして誰1人取り残すことがない防災をめざしていく必要がある。

(16 ページ) 過去の南海トラフ地震の被害を刻む碑というのも、府内には複数ある。私にとって印象的なのは大正橋の横にある、安政の津波碑。この津波碑は、安政の南海地震津

波に直面した人で、その地域に住む町民の方々がこの災害の記憶を忘れないようにと建てられたもの。碑の最後には、「願わくは、心あらん人、年々文字よみ安きよう墨を入れ給うべし」と、毎年文字というのはどんどん薄れていくので、そこに墨を入れることによって語り継いでいってくださいと書かれている。この碑は今もなお地域の町内の方が管理していて、毎年8月には墨入れをし、安政の南海地震について語り継ぐという取り組みをやっていく。みんなで支え合って語り継いでいき、対策してきたのが大阪の文化だと思う。インクルーシブな防災をめざして、行政のみならず、地域一丸となって取り組めるよう、ぜひこれからも取り組みを進める必要がある。私自身も進めてまいりたい。皆様にも期待している。それでは終了させていただく。

4. 閉会

【副知事】

以上で本日の議題等は全て終了。

皆様には年末の大変忙しい中、集まりいただき、またご審議いただき感謝。大規模災害発生時に迅速かつ的確に対応するためには、平時から関係者の皆様がそれぞれの役割を認識の上、連携して取り組むことが必要。この防災会議をはじめ、様々な機会を通じ、連携体制をより強固なものにしていきたいと考えている。今後も大阪の大災害対応力の強化に向け、引き続きよろしく願います。

それでは、大阪府防災会議を終了する。