

大地震・巨大台風・集中豪雨に備え、安全な防災まちづくりへ

大阪府の防災対策の現状と課題

大阪府関係職員労働組合 執行委員長 有田洋明

1. はじめに

日本は「災害多発時代」を迎えようとしている…

南海トラフ型地震が 50 年以内に確率 90%、30 年以内に確率 70-80%

→1854 年 安政南海地震、1944 年 昭和東南海地震、46 年 昭和南海地震

気候変動の影響で巨大台風と豪雨が増えていく傾向

『減災』だけでなく『縮災』（被災後に早急に回復できる社会づくり）が重要

大阪府や市町村が果たすべき役割は何か？

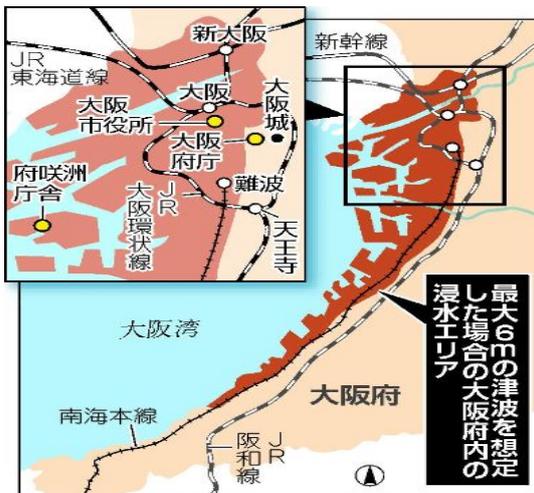
2. もし大阪で大地震が起こったら

(1) 自然災害に弱い私たちの住んでいる大阪

◎大阪特有の地震・風水災害を受けやすい…低水地や軟弱地盤

◎被害・帰宅困難者、液状化、脆弱な住宅等の崩壊、山間部の土砂崩れ

◎コンビナート等大型タンク火災、危険物の流失、液状化による甚大被害



【参考】津波時の浸水被害シミュレーション

(2) 大地震時における大阪府の被害想定

◎南海トラフ地震発生！大阪府の新たな津波被害（被害シミュレーション）

→津波高さが従来の2倍に！梅田や難波など都市部や湾岸の広い範囲で浸水被害

◎防災拠点になり得ない咲洲庁舎（旧WTCビル）

東日本大震災時「震度3」でエレベータ停止、360か所に内装や防火戸等が損傷
震度4以上で地下鉄運転停止、職員参集は不可能（勤務中でも陸の孤島で動けず）

◎大規模火災や倒壊等で避難困難になる木造住宅密集地

大阪府は全国最多の新重点密集市街地

生野区・阿倍野区・西成区・福島区、豊中、寝屋川、守口、堺、門真、東大阪

◎多くの高齢・障害・乳幼児施設の「避難計画」がほとんど未作成

2016年9月台風による岩手県高齢者施設9名死亡を受けて避難計画の作成指示
→3万余り施設のうち、716施設(2.3%)しか作成していない

※避難計画…避難誘導や情報収集の担当者指定、安全な避難先や避難路、誘導方法
など決定し、市町村に報告義務あり(今まで義務規定なし)

(3) 大災害に「いのちを守る」意識をもって、まず行動を～

◎「住民避難」を軸に総合的な対策が必要!

大阪特有の地形にどう対応するか

→臨海部や都心部の危険区域、液状化の恐れがある住宅地、土砂崩れの山間部など
海溝型の巨大地震だけでなく、直下型地震も想定して防災計画の見直しが必要

◎大地震でも風水害でも「いかに早く逃げるか」を最優先に!

避難所ルート確認、防災訓練の実施、仮設住宅の設置、復興計画の立案

東日本大震災でも産業基盤のインフラ整備(巨大防堤など)が先行

→住民の暮らしと安全を守る生活関連の復興事業は後手…

◎70年代の黒田革新大阪府政!暮らしと安全を第一の施策優先

財政難でも、大東水害等を教訓に全国初の治水緑地、全国初の広域下水道事業
地域に密着して対応できる「府立高校の建設」推進、各市町村にも「保健所の設置」

3. 維新府政による大阪の成長戦略では災害から命と生活を守れない!

(1) 脆弱な防災予算と職員体制

維新府政10年間の職員削減→松井知事「職員2700人絞った」と自慢!

→施設等の指定管理者制度、市場化テスト、業務の外注化、独法化など

災害等応急対策活動に府職員が従事(震度4・5・6以上、集中豪雨等など)

→災害対応は府職員しかできない!職員の大幅減で災害時に不十分な体制

(2) 防災施設の老朽化 技術の継承問題

◎交換の目安とされる設置後40年を迎える水門・ポンプ場など防災施設

→財政状況も厳しいため、点検時に機能低下した4割程度だけ更新や修繕を行う手法

◎団塊世代が大量退職、若手職員への技術継承がなかなか厳しい

→技術職員がいない市町村もあり、救援・復旧作業など十分な対策が不可能

(3) カジノより防災を! 巨大開発より暮らし最優先

カジノ万博誘致に「都構想」とセットで推進へ

・知事重点事業→水辺にぎわいライトアップ、御堂筋イルミネーション

・「道頓堀にプールを」「大阪城公園でモトクロス大会」思いつき事業…

・阪神高速淀川左岸線2期と延伸部、夢洲の会場と鉄道整備…莫大な建設費

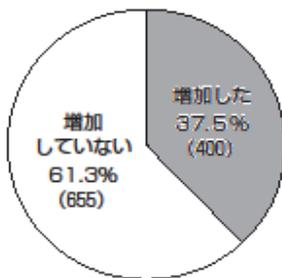
4. 参考

(1) 大阪府職労「災害時対応緊急アンケート」(1000人超回答集計)

アンケート結果では、回答者の約4割が今回の災害等によって時間外勤務が増加したと答えています(グラフ①)。また「今後、大きな災害が発生した場合、現在の職員数で対応できるか」の問いには、半数以上が「対応できない」と答えており、「十分に対応できる」と答えたのは6.5%に留まっています(グラフ②)。「大阪府が災害に強いと思うか」の問いには「思わない」が半数を超え、「思う」はわずか4.9%でした(グラフ⑤)。「思う」と回答した人は「非常時に最大限可能な方法で参集しようとする意識の高い職員が多い」「私たちがしっかり施設を保全している」「職員の危機管理に対する意識や使命感が強い」「少々大変でも仕事を投げ出す人がいない」「職員のみなさんが協力的」など、職員の懸命な努力なども多数寄せられています。一方で「思わない」と回答した人の理由では「災害時に庁舎そのものが使えない建物が多い」など、庁舎の老朽化や防災拠点にならない咲洲庁舎の問題点を指摘する意見が多数寄せられています。

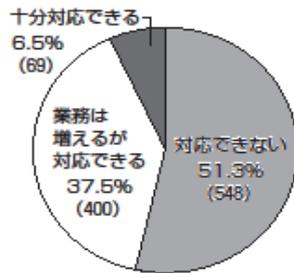
【グラフ①】

今回の災害等により
時間外勤務が増加したか



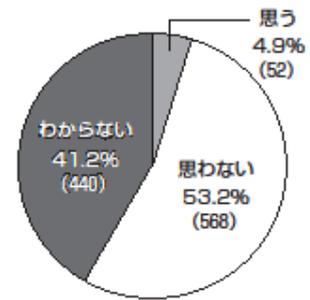
【グラフ②】

大きな災害が発生した場合、
あなたの職場は現在の職員数
で対応できるか



【グラフ⑤】

大阪府は災害に強い
自治体だと思いますか



(2) 大阪府北部地震時の対応

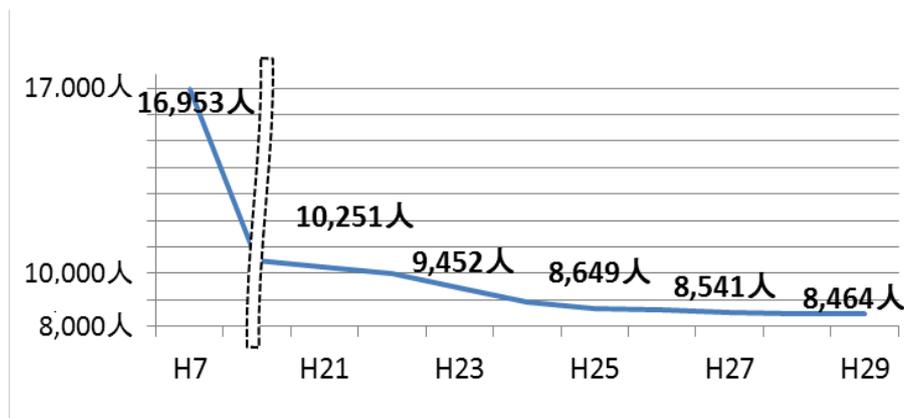
地震発生から大阪府災害対策本部会議までの流れ

時間	内容
7:58 (発災時)	震度6弱の地震発生による「大阪府災害対策本部」を自動設置
30分以内	当番副知事、危機管理監、危機管理室課長級以上等の災害対策待機要員が順次参集→災害対策本部事務局内の司令塔機能立ち上げ
9:00 (出勤時)	職員参集1,333名17%(うち大手前庁舎367名、咲洲庁舎131名) 危機管理Cへの緊急防災推進員15名(32名指名)
9:30	第1回災害対策本部会議を開催

(3) 脆弱な防災予算と職員体制～「大阪の成長戦略」では災害から命と生活を守れない！

①スリムな組織めざし減り続ける職員数

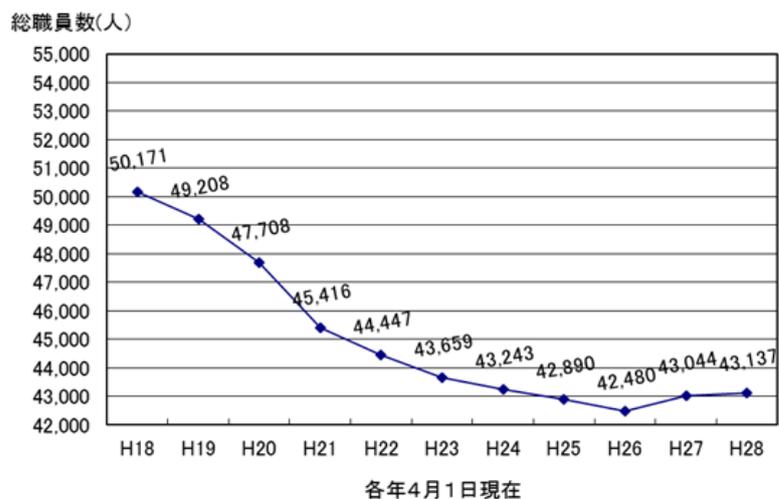
大阪府では、全国トップレベルのスリムな組織体制をめざし、「官から民へ」の流れをつくり、「独立行政法人化」「出先機関の統廃合」「指定管理者・大阪版市場化テストの導入」をすすめ、職員基本条例にもとづく職員削減計画（毎年一律2%削減）によって、徹底して大幅に職員を減らしています。また、副首都・大阪にふさわしい大都市制度の具体化に向けて、大阪だけでなく日本全体の成長に向け起爆剤となる2025万博誘致とカジノ（IR）を推進するため、必要な職員配置と予算を増やしています。しかし、大阪府の定める時間外上限規制の年間360時間を超える残業をした職員の割合は、2011年度以降に増加し続けて、2016年度で減少に転じたものの、依然として高水準で推移しています。そうした状況から健康を害して病気で休職する職員の割合も増加傾向になっています。



一般行政部門職員数の推移

③防災予算も職員数も不十分な市町村の実態

大阪府下の市町村では、集中改革プランにもとづく定員管理における数値目標をもとに、府内市町村の職員数は急激に減少しています。平成28年4月1日時点の職員数は43,137人であり、過去10年の減少率は14%（平成18年4月1日時点の職員数50,171人）。府内の多くの市町村では、団塊世代が大量退職しても、職員採用を抑制することにより、数値目標を達成させています。しかし、一律的な職員数の削減で行政サービスの低下に繋がっています。



府下の市町村職員数の推移

とりわけ、災害時には非常勤職員では対応できず、必要な職員数の確保が急務となっています。市区町村レベルでは、防災担当の職員が極めて少なく、災害時に十分な対応がで

きていないのが現状です。消防庁調査（2008年）では、防災の主管部局（課・室以上）は、「他の業務と兼任で防災担当」が80%で、うち総務課が79%を占めています。さらに、防災担当の人事ローテーションも早く、任期「2～3年」が47%、「4～5年」が46%です。また、防災担当研修は「定期的に実施」が12%、「不定期で実施」が34%とあわせても5割に満たない状況です。

このような状況で担当職員が専門性を高めて地域に見合う防災計画をつくることは厳しいと言わざるを得ません。防災予算があっても、ハザードマップ作製や防災計画を業者に丸投げすることになります。いざという時に「避難勧告・指示」の判断を誤り、避難の呼びかけが遅れる事例も少なくありません。専門的な知識と経験をもつ職員をきっちり配置させることが求められています。

④災害時に十分な機能と役割が発揮できる体制を

大阪府では、「公の施設」（公園や公共施設など）の維持管理を職員による直営業務から指定管理者制度や市場化テストに移行するなど、「官から民へ」の流れに拍車をかけています。

手つかずの河川整備や道路補修、更新の目安とされる設置後50年を超える水門・ポンプ場など防災施設も多く、財政状況が厳しいことを理由に、生活インフラ整備を先送りしてきたことは大問題です。さらに、ベテラン役員が退職するもとの、若手職員への技術継承もなかなか厳しい状況です。防災担当や技術職員のいない市町村もあり、救援・復旧作業など十分な対策が不可能です。

大地震と大津波、タンク火災、原発事故などの未曾有の被害を想定し、住民のいのちと暮らし、安心・安全なまちづくりが緊急の課題、国・都道府県・市町村の連携の強化が求められています。いつ地震が発生してもよいように万全な防災対策が重要です。最小限の被害に抑える減災対策や被災後の復旧や暮らしを守ることを最優先にし、その使命である自治体職員の体制強化が急務の課題です。

ある保健師のつぶやき

私たち保健師は、さまざまな災害やパンデミック、重大な健康問題が起きたとき、現場を支える力の一端を担っています。今までの事例からも明らかです。絶えず現場で判断し、動ける人材なしに、危機をどう乗り越えろというのでしょうか。マニュアルを積み上げても誰がそれを使うのですか。あと数年で、さらにベテラン職員は誰もいなくなります。40～50代の保健師は少なく、経験者の離職をくい止める努力は待ったなしです。仕事を整理し、優先順位をつけ、実施することは当たり前のことですが、さらに削ると質を落とすことになり、丁寧な仕事も阻害されます。その結果、失敗や事故につながります。タフな職場を維持し、常に新しい人材を育て続けられる職場を再構築するには、魅力のある職場が必要です。「身を切る改革」と称し府職員を減らすことは、地方自治体である大阪府としての自殺行為です。