

京都市の防災対策総点検

中間報告

平成23年8月29日

京都市防災対策総点検委員会

| 目                    | 次     | (ページ) |
|----------------------|-------|-------|
| 防災対策総点検委員会 中間報告に当たって | ----- | 1     |
| 1 防災対策総点検を行う経過及び視点   | ----- | 2     |
| 2 課題領域Ⅰ「ひと」          |       |       |
| (1) 避難所の開設・運営        | ----- | 4     |
| ア 避難所開設等に関する現況       |       |       |
| イ 諸課題と今後の取組方向        |       |       |
| ウ 具体的対処方法等           |       |       |
| エ 避難所運営に係る防災訓練       |       |       |
| (2) 観光客対策            | ----- | 7     |
| 3 課題領域Ⅱ「情報・手段」       |       |       |
| (1) 物資調達・輸送          | ----- | 9     |
| ア 物資調達               |       |       |
| イ 輸送                 |       |       |
| (2) 情報               | ----- | 10    |
| (3) 産業・就労            | ----- | 11    |
| ア 被災企業，事業者支援         |       |       |
| イ 被災者雇用対策            |       |       |
| ウ 観光産業振興             |       |       |
| エ 農林業対策              |       |       |
| 4 課題領域Ⅲ「もの」          |       |       |
| (1) 住宅・建築物等          | ----- | 14    |
| ア 住宅・建築物             |       |       |
| イ 市役所庁舎              |       |       |
| ウ 密集市街地・細街路          |       |       |
| エ 宅地対策               |       |       |
| (3) 道路・橋りょう・公園・排水機場  | ----- | 19    |
| (4) ライフライン           | ----- | 20    |
| ア 電気                 |       |       |

- イ ガス
- ウ 電話・通信
- エ 上下水道
- オ 市営地下鉄

|   |                     |       |    |
|---|---------------------|-------|----|
| 5 | 原子力発電所事故等に関する対応     |       |    |
|   | (1) 福島第一原子力発電所事故の影響 | ----- | 23 |
|   | (2) 今後京都市の採るべき対応    | ----- | 23 |
| 6 | 京都市第3次地震被害想定        | ----- | 25 |
| 7 | 今後の予定等              | ----- | 26 |
|   | 資料                  | ----- | 27 |

## 防災対策総点検委員会 中間報告に当たって

防災あるいは危機管理とは、想定値を超えるような被害等の発生をも想定して、その際にどういった対策を講じるか、さらにそれをどう実行するかを検討して備えておくことである——これが東日本大震災の発生を通じて得た重要な視点である。

さて、京都市における防災の取組は、未だ道半ばというのが今回の総点検の中間報告段階における我々の判断である。京都のまちは、ここ百数十年間大きな災害を経験していない。これはきわめて幸いなことだが、その結果として、非常時の備えも、市民の震災に対する意識も十分とは言い難い。戦前から存在する多くの木造家屋は、世界の人々を惹き付け、京都の優れた景観を構成する重要な要素であるが、防災の観点からは、きわめて大きなリスクを抱えており、その改善方策を探ることは、喫緊の課題だと言わねばならない。

その一方、京都市では、自主防災組織がすべての学区で結成されており、毎年多くの訓練や防災事業が各地域の実情に応じていろいろなかたちで取り組まれている。まさに京都の人間力と呼ぶにふさわしい底力がここには秘められている。平成15年に発表された「京都市第3次地震被害想定」も、発災後の時系列シナリオを各断層の地震別に取り入れるなどきわめて先進的な内容となっており、今日においてもその内容は妥当なものであると判断できる。

今年3月11日に発生した東日本大震災は、これまで疑うことのなかった多くの事柄を問い直すことの大切さを我々に示した。従来の価値観、判断基準、優先度など多くのことを、別の角度から見直すことが必要なのだと語っているようにも見える。数多くの尊い命、さらには地域や町のすべてを奪い去った状況から、新たな一步を踏み出さねばならない。それは、東北地方のみならず、今を生きる日本国民すべてに課せられた大きな課題である。

そしてその中で、京都市で今を生きる我々も、防災ということの大切さを改めて考え直し、多くの市民の命と暮らしが守られるまちを目指して、着実に一歩ずつ取組を進めなければならない。今回の検討作業はまだ始まったばかりで、議論を十分深める段階には至っていないが、今回の中間報告が、今後の京都市の防災施策を推進する上での一里塚となることを願う次第である。

平成23年8月

京都市防災対策総点検委員会

委員長 土岐 憲 三

副委員長 仲谷 善 雄

委員 清野 純 史

委員 牧 紀 男

委員 永松 伸 吾

## 1 防災対策総点検を行う経過及び視点

京都市の防災対策事業は、平成7年1月の阪神・淡路大震災を契機として、これまでの取組内容を全面的に見直し、その充実・強化が図られてきた。

特に、京都市域における活断層調査及び地下構造調査を経て平成15年に策定された京都市第3次地震被害想定は、3次元モデルによる被害予測を行い、時系列の被害予測等も織り込んだ当時としてきわめて先進的な内容であり、こうした被害想定を受けて、京都市地域防災計画が全面改定され、防災に関する取組が着実に推進されてきている。

こうした取組とともに、京都の町中の各所には赤い防火バケツが置かれ、市内の全学区には自主防災組織が組織されており、各町内版の地域防災計画である「市民防災行動計画」もほとんどの自主防災部ですでに策定されている。また、地域のさまざまな単位で防火・防災に関する取組が活発に行われている。

一方、京都市の財政状況の厳しさが深刻化する中で、市庁舎や重要橋りょう等の耐震化をはじめ、ハード面の諸事業の進ちょく度は十分とは言い難い。

こうした状況の下、今年3月11日の東日本大震災は、死者・行方不明者が2万人を超えるなど未曾有の被害をもたらした。同時に起こった福島第一原子力発電所の事故もあり、地震防災に関する市民の関心も高まっている。今日までの既成の価値観を揺るがすような、言わば文明史の転換点に我々は立っているとはいえ、その意味ではあらゆる既成概念を再度見直す必要が生じているとも言える。

京都市においては、東日本大震災の発生直後から、これまで実施してきた防災施策の総点検を行うとの姿勢が示され、京都市防災会議の中に、この防災対策総点検委員会が設置された。そして、総点検委員会内に設けた三つの検討部会（被災者支援第一検討部会、被災者支援第二検討部会、都市基盤検討部会）において、種々の検討を進めてきた。

具体的には、各種の防災施策を「ひと」、「情報・手段」、「もの」という観点から大別し、三つの検討部会において、市民委員、関係機関委員にも参画いただき、検討テーマとして、避難所の開設・運営、防災訓練、物資調達、情報、都市基盤施設の耐震化等の各課題に関する現状を把握するとともに、今後の方向性等について幅広く意見、提案等も行いながら検討を行ってきた。

また、今年7月には、防災に関して市民3,000人を対象にしたアンケートを実施し、その速報結果も参考にしながら検討を行った。

さらに、東日本大震災の発生以降、京都市は、仙台市をはじめとする被災地へ多くの職員を派遣しており、こうした被災地での職員の経験が、今後の京都市の防災施策を進めていくための大切な教訓ともなることから、その経験等を聴取することにも努めた。

しかし、検討すべき課題が多岐にわたる一方、時間の制約もあり、当初京都

市から提示された検討テーマの中には、具体的検討に至らなかったものもある。これらについては、今後も引き続き議論、検討を進めていくこととしたい。

一方、この防災という課題は、まさに市民一人一人の命にも関わるものであり、早急な対応が求められる事項であるため、中間報告を行うことにより、京都市において早期に取り組むべき事項について、迅速な着手を促す観点から、総点検委員会として、現段階における検討部会の意見をとりまとめることとした。

京都市におかれては、ここに掲げた防災に関する施策等について、早急に具体化、事業化への検討を進められることを要請する。

## 2 課題領域Ⅰ「ひと」

### (1) 避難所の開設・運営

#### ア 避難所開設等に関する現況

- ・ 避難所は、災害発生後においては、情報の拠点や救援物資の集約地となり、在宅被災者も含めすべての住民にとっての生活拠点となる。この避難所の運営に関して、行政が果たす役割とともに、地域住民がどういった役割を担うべきかについて検討する必要がある。
- ・ 幸いにも、京都市では、避難所を開設しなければならないような災害に見舞われたことがここ近年ほとんどない。そうしたこともあり、具体的に避難所を開設し、運営するための具体的検討なり準備があまりなされてこなかった。
- ・ 震災が発生しても、避難所へ被災した住民全員が避難してくるわけではなく、住民はまず地域の集合場所等に集まって安否確認を行うが、その後どれだけの人が避難所へ行くかは、その時の被害の状況による。
- ・ 各避難所に配置する職員について、地域防災計画では各区役所・支所の役割とされているが、誰が避難所となる学校の体育館等の鍵を開けるか、その鍵は誰が持っていて、どういった連絡網を整備しているか、行政側の職員は誰が担当するかなどが明確でない地域も少なくない。さらに、一部の学区において、避難所の運営マニュアルを整備している事例はあるものの、ほとんどの学区においてマニュアルは未整備であり、開設時に必要な物品等の備えもないというのが現状である。

平成23年7月に京都市民3,000人を対象に実施された「市政総合アンケート」結果では、避難所の運営に必要な事前準備として、「当面の食料や飲料水、寝具、暖房器具、ラジオなど避難所に必要な物品を備えておく」が66.8%、「避難所マニュアルを作成し、地域の人々に知らせておく」が63.9%、「避難所運営について日頃から行政と地域で協議しておく」が60.1%と多くなっている。

#### イ 諸課題と今後の取組方向

- ・ 避難所の開設・運営に関しては、災害発生時刻にもよるが、京都市職員が直接避難所の鍵を開けるのは困難であり、原則として地域住民による迅速な避難所の開設及び自主的運営を目指し、行政がそのサポートをするという方向で検討すべきである。
- ・ その際の行政の役割としては、避難所と災害対策本部等との情報伝達を中心であり、行政職員がそこに注力できるような地域住民との協力体制を構築する必要がある。また、避難所開設時に必要な物品、書類等を事前に配備するとともに、災害発生時に関係者が迅速に活用できるよう、訓練を

重ねておくことも大切である。

- ・ 学校の災害発生時における避難所としての役割と平常時の教育の場としての役割のバランスを考慮しながら、学校施設のどの範囲を避難所として使用するか、その期間はどうかなどについて、地域住民と学校等が事前に協議しておく必要がある。
- ・ 学校が避難所である場合は、子どもたちの教育に最大限配慮しつつ、学校教育の再開と避難所の運営が両立するよう協議、協力することを基本とすべきである。
- ・ 住居の倒壊やライフラインの停止等により自宅での生活が困難となった住民が避難所へ退避するのが基本であり、そうでない住民もすべて避難所に避難する必要はなく、その場合の避難所は情報や物資関係の拠点としての役割となる。
- ・ 京都市は大規模観光都市であり、災害時に利用可能な施設等も多くあることから、避難所での生活が長く続く場合等は、プライバシー確保の観点からも、一時的なホテルや旅館等の利用も検討することが望ましい。
- ・ 避難所の運営に際しては、女性からの視点が重要であり、運営組織等に女性が参画することを基本とすべきである。
- ・ 災害時要援護者については、基本としては医者、保健師、ケアマネージャー等の専門職と地域とが連携して対応することが望ましい。また、自閉症でパニックを起こす人など集団生活が苦手な人は、画一性が重視される避難所には居づらい状況があり、次の行き先を検討する必要がある。
- ・ 京都市は、学生のまちとして多くの学生等が居住しているが、一部には住民登録をしていない人もいるとみられる。学生以外の人々も含め、こうした人たちは災害発生時に安否等の把握が難しく、被災した場合の支援方法についてあらかじめ検討しておく必要がある。
- ・ また、学生は、京都市内の各大学等にいる時間に被災した場合、最寄りの避難所へその一部が移動すると想定され、避難所の運営に関してこうした事態も想定しておく必要がある。
- ・ 避難所運営の中でのボランティアについては、東日本大震災の被災地では、災害ボランティアセンターがその配置・調整等の役割を一元的に担い、各避難所へ行ってもらうという手法を採っており、ボランティア組織との連携を進めることが望ましい。学生が、住んでいる地域により一層なじむ方策を、今後、大学を主体に地域、行政が連携して検討していくことが望ましい。
- ・ 福祉避難所や救護所、遺体安置所等の機能について、各地域内の資源も含めて検討しておく必要がある。
- ・ 居宅における要援護者の支援についても、検討する必要がある。
- ・ 今後、「避難所運営マニュアル」等を作成するに当たっては、行政と学校、

地域住民それぞれの役割を明らかにしながら、基本事項等をまとめたマニュアルのひな型を京都市が作成し、その後、各地域の実情に応じた住民主体のマニュアル内容を検討し、まとめていくべきである。

- ・ 日頃から、地域コミュニティの中で要援護者を把握しておくことや地域と福祉避難所となる施設との連携が重要である。
- ・ また、こうした「避難所運営マニュアル」をまとめていく中で、各地域における協働意識の拡大やコミュニティの活性化につながることを期待できる。

## ウ 具体的対処方法等

- ・ 各地域には、専門の知識・技術等を持った人材（医師、看護師、建築士等）がおられることから、災害時にそうした人々の協力を得られるネットワークを構築し、各避難所等でこうした専門知識を生かせるような体制づくりを進めていくことが望ましい。
- ・ 避難所におけるプライバシーの問題に関連して、東日本大震災の際に使用された段ボール等を用いた仕切り板が話題になった。また、更衣室や洗濯物の干し場等の取扱い、避難所内の治安の維持についても課題となっており、住民同士のトラブルに関しては警察との連携も必要である。
- ・ 各避難所では、非常用電源の確保も重要であり、情報機器用や携帯電話の充電、夜間照明の確保等のため、今後その備えを拡充していく必要がある。
- ・ 避難所における仮設トイレの設置に関しては、し尿収集のためのバキュームカーの数が少ないこともあり、震災後の下水道の状況にもよるが、公共下水道を利用した災害用マンホール型の仮設トイレの整備を今後も進めていくべきである。
- ・ 生活用水の確保に関しては、災害時協力井戸や防災スクールウェルの拡充を図るとともに、公衆浴場等との連携も一層進めていくことが望ましい。

## エ 避難所運営に係る防災訓練

- ・ 防災訓練は、阪神・淡路大震災以降、京都市内でも、各区や学区等で行われる回数が増加している。また、多くの京都市民や市職員の参加の下に、京都市総合防災訓練（防災週間）や京都市災害対策本部運用訓練（防災とボランティア週間）等も毎年実施されている。

「市政総合アンケート」結果では、有効な防災訓練を行うために望ましいものとして、「子どものうちから防災意識を養うために、幼児教育や学校教育の中で積極的に防災訓練を取り入れる」が60.1%、「身近な災害危険を前提とした避難訓練を行う」が45.7%、「町内会単位など、より身近な規模での防災訓練の頻度を増やす」が42.5%と多くなっている。

- ・ その一方で、こうした訓練は、京都市のように実際に大きな災害を経験していない中では、どうしても真剣味に欠ける面がある。
- ・ 防災訓練は、その活動等が災害発生時にも本当にうまくいくのか点検するために行うものである。今後の訓練は、課題や問題点を抽出するとともに、関係住民の方々の教育・啓発の機会として行うべきである。
- ・ 今後、避難所の開設・運営が地域住民主体でスムーズに行えるようになるためには、避難所の解錠時点から避難者名簿の作成、避難所内の区割り作りなども含めた具体的な訓練を実施していく必要がある。

## (2) 観光客対策

- ・ 京都市は、1日平均約13万人、年間約5,000万人の観光客が訪れるわが国を代表する観光都市である。観光客数の特徴としては、関西圏等近隣在住、50歳台以上、女性の比率がそれぞれ高い。また、外国人観光客も年間100万人弱ある。
- ・ 災害発生時に観光客に対して、どのように災害関係の諸情報（被災状況のほか道路情報、交通機関情報等）を伝え、観光客にどういった行動を呼びかけるのかなどについて、十分な準備等ができていたとは言い難い。
- ・ まず、災害が発生したその時点で、京都市を訪れている観光客の数がどれくらいで、どういった地域におられるかを把握することが望ましい。観光客の所在データの把握が、今後の観光客対策のポイントになる。
- ・ 日帰り観光客については、宿泊客と違って災害発生時の対応拠点がないため、エリアメールの導入やツイッターの活用等、多様な情報提供手法について検討すべきである。
- ・ また、被災現場等の情報をどのように収集するかも重要であり、平常時からホテル、旅館や観光業界、商店街等との情報連絡体制を整備しておくことも重要である。
- ・ 京都市では、修学旅行生も多いことから、災害が発生すれば生徒の安否を心配する他地域からの問い合わせ等が殺到する可能性があり、修学旅行生用のホームページの活用も含め、こうした事態に備えた対応を行う準備をしておく必要がある。
- ・ 京都市は、周辺部に観光地が点在しており、災害発生時に観光客を周辺部からまちの中心部に誘導することは一層混乱を招くおそれがあるため、周辺部から中心部へ向かう途中に、情報提供や一時的滞在等のサポートを行う防災中継拠点の設置を検討すべきである。
- ・ こうした観光客がJR京都駅等へ徒歩で移動する場合、4時間以上かかる場合も想定され、トイレや飲料水、通行上の安全確保等の課題があり、コンビニエンスストアやガソリンスタンド、ホテル等のサポートが必要と考えら

れる。

- 避難所の運営に関しても、観光客が多く訪れている周辺部に対応できるような避難所のあり方について検討する必要がある。
- 観光都市・京都としては、災害時にも観光客を大切にし、やさしく受け入れるまちであるという姿勢を明確にし、災害時の観光客への対応に関する基本方針を持っておく必要がある。また、大阪等の近隣都市が被災して京都市へ住民が避難してくるという場合を想定した対応等についても検討すべきである。
- 東日本大震災の際に関東圏で発生した帰宅困難者の問題について、各企業内での待機方針等も含めて今後さらに分析を進め、今後の取組に生かしていくことが望まれる。

### 3 課題領域Ⅱ「情報・手段」

#### (1) 物資調達・輸送

##### ア 物資調達

- ・ 物資に関しては、平常時に備蓄しておくべきものに関する課題と、災害発生時に必要な物資をどのように調達し、いかに迅速に物資を必要とする住民等に輸送・配分するかという二つの面での課題がある。
- ・ 各家庭等で備蓄する物資については、東日本大震災の発生直後、その必要性についての意識が高まり、各店舗等では長期保存のできる食料品や生活必需品の品不足が話題となった。
- ・ 行政の備蓄物資については、東日本大震災の発生直後から、全国各地の自治体が備蓄していた物資を被災した自治体へ輸送し、今回のような広域災害の場合に、被災地への大きな支援となった。
- ・ 京都市の場合は、都市直下型地震への対応を考えることが基本であり、東日本大震災のような広域災害を想定して備蓄を増やすことはあまり現実的でない。
- ・ 阪神・淡路大震災時には避難者数のピークが発災後6日後であり、東日本大震災時には3日後であったことも踏まえ、京都市域における大地震発生時の最大避難者数の想定とともに、発災後の行政として備蓄すべき食料や飲料水等の量をどうとらえるか、検討が必要である。さらに、京都市では、避難所に避難してくる市民以外にも、観光客や住民登録をしていない学生等も見込む必要があり、公的備蓄の量は現在の29.5万食では不足することも想定される。
- ・ 地震発生時に被災者が予め決められた避難所へ行くとは限らず、京都市にまず求められるのは、避難者数を把握するための連絡体制の整備である。また、どんな場所でどういった物資が必要になっているかを把握することが、行政の役割として重要である。
- ・ 職員用の食料や飲料水等の確保が現在はなされていないが、これは必要である。外部の支援がすぐに得られない場合も想定して、ガソリンやバックアップ電源、各種の緊急用機材も含め、最低24時間分、できれば3日間は単独で活動できるような備えが必要である。
- ・ 市民には3日分の食料、飲料水の備蓄をお願いしているが、地震発生後にライフラインが機能しておれば、発災1日目は各家庭等の備蓄で対応し、2日目に公的備蓄、3日目以降は流通備蓄で対応するという考え方もできる。
- ・ なお、必要な食料や飲料水等全てを一自治体で備えておくのは難しく、災害時相互応援協定をベースに、たとえば名古屋市も含めた関西圏の各政令指定都市と分担して食料や飲料水等を備蓄する方法も考えられる。また、

企業や各種団体等に対して一層の備蓄を働き掛けることも必要である。

## イ 輸送

- ・ 物資の輸送は、専門の事業者に必要な場所、車両、機材等も含めて一元的に依頼するのが効率的である。
- ・ 被災地に救援物資を届けるためには、被災地内での輸送網である第2次輸送なりラストワンマイルが重要との教訓を得ている。
- ・ 京都市でも、全国レベルで事業展開を行っている輸送事業者に加えて、京都市内の交通事情に精通した事業者等とも協力関係を構築し、物資の集積地から各避難所等への迅速な輸送ができるよう、指揮命令系統の確立も含めて検討を進めていく必要がある。
- ・ 輸送方法については、自動車によるほか、地域によっては、ヘリコプターや自転車等の使用も想定しておく必要がある。
- ・ 災害発生時の個人からの義援物資については、特に京都市が被災地となった場合は、原則として断るという判断もあり得る。

## (2) 情報

- ・ 災害時の対策は、現場での正確な情報収集活動が基盤になる。
- ・ 防災情報システムについては、無線システムにより市役所、区役所・支所、消防署、避難所、関係機関等と情報交換を行う機能が中心である。
- ・ 多メディア一斉送信装置については、平成21年から運用開始している京都市水災情報システムの一部で、予め登録された方に対して、気象警報、土砂災害関係情報、避難情報等を一斉送信するもので、現在は自主防災組織、大規模地下施設・要配慮者利用施設関係者等に情報を送っている。

「市政総合アンケート」結果では、災害情報を得る効果的な手段として、「テレビやラジオ」が85.5%、「市の広報車や消防車などによる呼びかけ」が77.4%、「地域の自主防災会や消防団などを通じた呼びかけ」が67.0%と多くなっている。

- ・ 東日本大震災発生時は、阪神・淡路大震災時と違って、情報伝達手段として携帯電話による通話、電子メール、ホームページ閲覧等のデータ通信が多く使用されている。被災後は、固定電話、携帯電話とも輻輳してつながりにくくなった一方、通信可能なエリアでは、携帯電話のデータ通信はほとんど規制されなかったことから、今後、携帯電話のデータ通信を利用した情報提供の拡充を検討する必要がある。
- ・ また、地震等により通信手段に被害がなくても、停電により電源が止まると使用できなくなる場合がある。電源が止まると通信手段が途絶えてしまい、京都市としても災害対策等への支障が生じるため、自家用発電装置（燃料も含む）等バックアップ電源の備えが重要である。

- ・ 電源が途絶えた場合を想定して、その際にどういった対応が可能かなどについても検討しておく必要がある。停電が数日間も続くことになれば、それ自身が災害であり、停電時に復旧しなければならないものの優先順位を決めておくべきである。
- ・ 情報伝達に関しては、即時性、伝達範囲等の面からもマスメディアに期待する面も大きく、災害時の放送に関する協定も締結されているが、災害時の連携方法等について一層検討を深めることが望ましい。
- ・ 障害者、高齢者、外国籍の人等への情報伝達手法については、今後一層の検討が必要である。
- ・ 京都市には現在、防災に関するポータルサイトがないが、インターネットの普及に加えて、携帯情報端末の活用領域も急速に拡大しており、こうした面での情報提供を進めていくべきである。また、行政側の情報発信手段だけでなく、市民、関係機関等との情報の相互共有のための手段としても、その活用手法について検討することが望まれる。
- ・ 緊急速報「エリアメール」は、災害・避難情報等を特定エリアに一斉配信するサービスで、現在のところNTTドコモのみの対応であるが、多数の携帯電話に災害情報等の即時配信が可能であり、京都市においても、その導入を進めるべきである。

※「エリアメール」は平成23年8月10日から運用開始している。

### (3) 産業・就労

#### ア 被災企業、事業者支援

- ・ 東日本大震災の発生以降、京都市では、被災地企業への支援として、京都の企業OBを被災地に派遣して、被災地企業のニーズの把握とともに京都の経済団体・企業による支援につなげる「被災企業支援サポーター事業」や賃貸用オフィス・ラボの提供等が行われている。
- ・ また、本市企業の経済対策として、東日本大震災に関する特別相談窓口を設置したほか、震災の影響でさまざまな課題を抱える市内中小企業者に専門家チームを派遣して支援を行う「緊急震災対策フルサポート事業」や中小企業に対するBCP（事業継続計画）の策定支援を進めていく。
- ・ 融資制度に関しては、東日本大震災緊急融資を創設し、迅速な資金繰り支援を行っており、観光、伝統産業、建築関係の業種に多く利用されている。
- ・ 今回の大震災では、京都市が被災していなくても、経済面でかなりの影響を受けることが明らかになった。そこで京都市としては、国・府や経済団体等と連携して、中小企業等に対して災害発生後の経済活動の動向等に関する情報提供を進めることが必要である。
- ・ 業種ごとの組合等が、地域間の協定を結び、平常時から生産の代替等も

含めて共存共栄の方向を探ろうとする動きが出てきており、こうした取組に対する支援も検討することが望まれる。

## イ 被災者雇用対策

- ・ 東日本大震災発生後、京都市域で求職している被災者210人に対して、求人は1,143件あったが、実際に就職したのは63人だけで、求職と求人のミスマッチが起こっている。
- ・ 被災者の雇用対策問題は、発災直後は表面化しないが、住まい等の社会基盤や市民生活の再建が進むにつれて顕在化してくる。こうした時点で被災地の経済活動の復興は見込めないため、経済活動に依存しない迅速な雇用の場の創出・確保について、早い段階から取組を進める必要がある。
- ・ これは雇用対策として考えるのではなく、たとえば物資の運搬等については、被災者の仕事として位置付けることも可能であり、その管理等は外部委託したほうが効果を発揮すると考えられる。また、コールセンターの対応や被災者への情報伝達においても、被災者自身にこうした業務を依頼することにより、被災地・被災者に関する情報収集や円滑な伝達等が可能になる。

## ウ 観光産業振興

- ・ 東日本大震災で問題になったのは、日本に居住している外国人への情報提供であり、外国人は自国のメディア情報に頼って国外へ脱出したという面もあった。
- ・ 今回の震災後、京都市を訪れる観光客が大きく減少したことを受けて、国内外に向けて、京都は安全という情報発信を行っており、具体的には、世界各国からメディア、旅行会社等を招請して京都の実情を直接見ていただく取組を進めている。
- ・ 国内観光客対策としては、親子で一緒に楽しめる体験講座や自然にふれあえるメニューの提供等新たな観光需要を創出する「未来の日本・元気プロジェクト」等の各種イベント、キャンペーンを実施している。
- ・ 東日本大震災の被災地では、宿泊施設が少ないことがその後の対策のボトルネックになっている面があり、その面では、京都市域の宿泊施設の集積は大きな資源であり、近隣地域が被災した場合には、こうした施設を活用した取組を検討すべきである。
- ・ 歴史都市、観光都市としての京都市の災害発生後の復興方針については、現在のところ議論があまりなされていないが、災害が起こってから考えるのでは遅く、そうした検討を今後進めていく必要がある。

## エ 農林業対策

- ・ 東日本大震災の発生以降、京都市では、被災地支援の一環として、仮設住宅用資材（北山丸太を活用した基礎杭）の提供を行っている。
- ・ 農林業に関しては、京都は集約型の多品目少量生産が中心で、東北は機械化・大規模区画農業という違いがあり、被災者の雇用という面ではハードルが高い。
- ・ 京都市内の農家は、兼業農家が多いこともあり、震災等により生活に困るという人は少ないと考えられる。
- ・ 京都市内の農地は、震災発生時には、市街地内の貴重なオープンスペースとして活用できる可能性があり、こうした面からの検討も進めていくことが望ましい。

## 4 課題領域Ⅲ「もの」

### (1) 住宅・建築物等

#### ア 住宅・建築物

- 平成7年の阪神・淡路大震災で亡くなられた方の約90%は、家屋、家具等の倒壊による圧迫死であったと言われている。大きな被害を受けた住宅・建築物の多くは、昭和56年5月31日以前に着工された、いわゆる新耐震基準に適合していない住宅・建築物であった。
- 京都市は、花折断層をはじめとする数多くの活断層や、南海地震の影響等により、これまでに数多くの地震被害を受けてきた。さらに、古い木造住宅が多く存在する等、歴史都市特有の市街地特性により、地震発生時には甚大な被害が想定されることから、今般の東日本大震災や新潟県中越地震等の大規模な地震が頻発するなか、建築物の耐震化は喫緊の課題である。
- 京都市では、平成19年7月に「京都市建築物耐震改修促進計画」を策定し、耐震化の促進に取り組んできた。その結果、同計画に掲げる62施策全てについて実施済み、実施中又は一部着手している。

#### <耐震化の進ちょく状況（耐震化率）>

|                          | 計画策定時点       | 現状           |
|--------------------------|--------------|--------------|
| <b>住宅</b>                | <b>69.3%</b> | <b>75.7%</b> |
| 木造戸建住宅                   | 51.0%        | 57.4%        |
| その他住宅                    | 84.4%        | 89.2%        |
| <b>特定建築物</b>             | <b>82.1%</b> | <b>84.8%</b> |
| 防災活動拠点（病院、学校、避難所等）       | 70.3%        | 75.0%        |
| 要配慮者利用建築物（福祉施設等）         | 76.6%        | 80.2%        |
| 不特定多数利用建築物（映画館、ホテル、百貨店等） | 78.0%        | 78.7%        |
| 特定多数利用建築物（事務所、賃貸共同住宅等）   | 85.5%        | 89.1%        |
| 緊急輸送道路等の沿道建築物            | 83.5%        | 84.3%        |
| <b>市有建築物（市営住宅等を除く。）</b>  | <b>72.6%</b> | <b>91.4%</b> |
| 防災活動拠点                   | 73.2%        | 93.1%        |
| （学校施設（幼稚園を含まない。））        | 74.4%        | 96.0%        |
| （庁舎、病院、避難所等）             | 67.8%        | 80.3%        |
| 要配慮者利用建築物（福祉施設等）         | 72.5%        | 84.4%        |
| 不特定多数利用建築物（図書館、集会所等）     | 66.9%        | 80.5%        |
| <b>（参考）市営住宅</b>          |              | <b>57.1%</b> |

- 市営住宅に関しては、平成23年2月に策定された「京都市市営住宅ストック総合活用計画」において耐震化に係る目指すべき指標（平成32年度までに耐震化率90%（住戸割合））を設定し、同計画に基づいて耐震改修等を実施することとしている。

- ・ 計画の最終年度である平成27年度末までに耐震化率の目標値90%を達成するため、これまでの検証を踏まえた取組の充実が必要である。

### <計画に掲げる施策の検証と充実の方向性>

#### ① 市民が安心して耐震化に取り組める環境整備

|          |   |
|----------|---|
| 施策の検証    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 耐震診断から耐震改修まで一元的な相談窓口として「京都市すまい耐震支援窓口」を開設したが、耐震診断士派遣、耐震改修助成に関する相談及び事業の実施にとどまっている。</li> <li>○ アンケート調査※によれば、 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 工事の内容や費用に関する妥当性の判断が難しい。</li> <li>・ 耐震改修を誰に頼めばよいか分からない。耐震改修を依頼する事業者（建築士、工務店など）の選定に迷う。</li> <li>・ 具体的にどのように耐震化を進めればよいか分からない。</li> </ul> </li> <li>○ 耐震診断士の育成、認定、登録については成果を挙げているが、専門家や事業者による充実した相談対応といった市民ニーズには十分に応えられていない。</li> </ul> |
| 施策充実の方向性 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 耐震改修に当たって、工事内容は適切か、工事費用は適正か、どの業者に頼めばよいか、改修の効果はあるのかといった市民の不安を解消するため、情報提供及び相談体制の充実を行う。具体的には、公民一体となったネットワーク体制を構築し、 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 耐震改修の知識と経験があり、信頼できる事業者による相談体制の充実</li> <li>・ 安価で簡易にできる改修事例などの情報提供</li> </ul> </li> <li>○ などをを行うことにより、市民が耐震化に取り組みやすい環境を整える。</li> </ul>  |

※本市耐震診断士派遣事業の利用者を対象に実施

#### ② 市民の費用負担を軽減する支援制度

|          |   |
|----------|---|
| 施策の検証    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 必要な施策を講じ、制度改善を重ねてきたが、利用実績が伸び悩んでいる。</li> <li>○ アンケート調査※によれば、 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援制度の利用に手間と時間がかかる。手続きが面倒である。</li> <li>・ 一定の耐震基準を満たす必要があるなど支援制度の要件が厳しく、利用しにくい。</li> </ul> </li> <li>○ などの意見がある。</li> </ul> |
| 施策充実の方向性 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市民が利用しやすい支援制度となるよう制度の拡充と改善を行う。</li> <li>○ 完全な耐震に至らなくとも、耐震性能向上に寄与する補強工事を助成の対象とする。</li> <li>○ 建築等関係団体と連携を図りながら、他の政策課題（省エネ、バリアフリー）も融合させて新たな支援制度を創設する。</li> </ul>  |

※本市耐震診断士派遣事業の利用者を対象に実施

### ③ 市民の主体的な取組を促す普及啓発

|                 |   |
|-----------------|---|
| <p>施策の検証</p>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市民しんぶんやセミナーなどによる普及啓発は、有効な手法であるが、多くの市民が耐震改修に向けて一步を踏み出すまでには至っていない。</li> <li>○ 地域へ市職員が出向いて行う説明会や地域との連携によるチラシの戸別配布は効果が高いが、行政によるこれらの取組には限界がある。地域コミュニティのさらなる活性化を図るとともに、京都ならではの地域力を活かして、自主防災活動や要配慮者への支援と融合した取組を促進させる必要がある。</li> </ul> |
| <p>施策充実の方向性</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市民と事業者の双方に対し、耐震改修の普及啓発と支援制度の広報宣伝を徹底する。</li> <li>○ 地域の各種団体等による主体的な防災活動との連携の下、建築等関係団体と行政が協働して、説明会や戸別訪問等により、地域住民に直接的な働きかけを行う。</li> </ul>  |

### ④ 本市特有の市街地特性等を踏まえた取組

|                 |  |
|-----------------|--|
| <p>施策の検証</p>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 新重点密集市街地の設定、木造密集市街地対策の取組方針の策定及び細街路対策指針の策定に着手したところであり、木造住宅の耐震化の重点整備地区の設定と取組強化は実施できていない。</li> </ul>   |
| <p>施策充実の方向性</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 新重点密集市街地や細街路において、地域のまちづくりの取組と連携して、重点的かつ特別な対策を講じる。</li> <li>○ 細街路の特性に応じて、避難経路の確保、沿道建築物の防災性強化、3項道路の活用など、歴史都市に相応しい総合的な細街路対策を推進する。</li> </ul> |

### ⑤ 特定建築物の緊急性を踏まえた耐震化の取組

|                 |  |
|-----------------|--|
| <p>施策の検証</p>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 緊急輸送道路の沿道の特定建築物や地震時に防災活動拠点となる特定建築物の耐震化は緊急性が高く、耐震診断の支援制度を実施している。</li> <li>○ 耐震改修の支援制度については、京都府が防災活動拠点となる病院等を対象に実施している。要配慮者利用建築物については、国の補助制度等を活用し、耐震改修を実施している。</li> <li>○ 緊急輸送道路沿道の特定建築物について、耐震改修の支援制度が実施できていない。</li> </ul> |
| <p>施策充実の方向性</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 緊急輸送道路のうち優先的に耐震化を図るべき路線を選定し、重点的に普及啓発と支援を行う。</li> <li>○ 特に耐震化の緊急性が高い緊急輸送道路沿道の特定建築物の耐震改修の支援制度を国等へ要望しつつ創設する。</li> </ul>  |

### ⑥ 市有建築物の計画的な耐震化

|                 |  |
|-----------------|--|
| <p>施策の検証</p>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ これまで主に学校施設の耐震化を優先的かつ計画的に実施してきたが、その他の市有建築物の耐震化が遅れている。</li> </ul> |
| <p>施策充実の方向性</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平成27年度末までに施設区分ごとの耐震化率90%を達成するため、計画的に市有建築物の耐震改修を実施する。</li> </ul> |

- ・ なお、京都市では、本委員会での議論を踏まえ、「京都市建築物耐震改修促進計画の検証と今後の方向性について」をとりまとめ、先般公表が行われた。
- ・ これまでの取組の点検とともに、今後重点化すべき施策が掲げられているが、東日本大震災によって耐震化に向けた市民意識や社会的機運の高まっているこの機を逃さず、公民の連携の下、速やかに取り組んでいく必要がある。

＜耐震化推進のため重点化すべき施策＞

〔住宅の重点施策〕

- ・ 公民一体となったネットワーク体制の構築
- ・ 大地震による被害の減少を図るため、構造評点にこだわらない耐震補強の促進
- ・ 地域におけるローラー作戦等による市民等への普及啓発
- ・ 密集市街地や細街路での重点的な取組

〔特定建築物の重点施策〕

- ・ 特定建築物の耐震改修支援制度の創設
- ・ 特定建築物の所有者・管理者への普及啓発

〔市有建築物の耐震化対策〕

- ・ 防災活動拠点施設，要配慮者利用施設，不特定多数利用施設における計画的な耐震化の実施

- ・ また、市営住宅には、災害時に住生活の自力再建が困難な低所得者や高齢者が数多く居住していることから、指標の達成に向けて着実に取組を推進すべきである。

## イ 市役所庁舎

- ・ 防災活動拠点となる市有建築物の耐震化については、市民に身近な区役所総合庁舎や学校施設を先行して取り組んできたものの、地震等災害発生時には京都市災害対策本部が設置されるなど数多くの機能を担う市役所庁舎は、建設後すでに80年以上を経過しており、耐震性能の不足をはじめ、施設や設備の老朽化、狭あい化等が著しい。
- ・ この市役所庁舎が大地震等で倒壊等に至るような場合には、ここで勤務している多くの京都市職員が危険にさらされることはもとより、市職員による多くの災害応急活動等が困難となり、市民の命や暮らしにも重大な影響を及ぼすことになる。東日本大震災の際に岩手県大槌町庁舎が被災し、行政機能が完全に失われてしまったことも教訓としなければならない。
- ・ 京都市では、厳しい財政状況が続いており、市役所庁舎の整備は事実上見送られてきたが、庁舎整備は順調にいても10年以上はかかるとされており、東日本大震災を契機に、これ以上先送りにせず、早急に現庁舎の耐震改修等を進める必要がある。市役所庁舎の整備は職員のためではなく、災害発生時における京都市民の安心・安全を確保するために必

要である。

- ・ また、庁舎等の耐震化とともに、災害等の非常事態が発生した場合に、京都市の多岐にわたる業務の優先度を整理し、継続するための体制や職員配置等についても検討しておく必要がある。

#### ウ 密集市街地・細街路

- ・ 京都市は、市内中心部では昔からの町割りが残り、また郊外部では道路が十分に整備されないままスプロール的に開発されるなど、袋路等の細街路が市内各地に点在し、更に細街路が集中する木造密集市街地が数多く存在している。
- ・ こうした細街路は、京都らしい風情を醸し出す町並み景観を形成する重要な要素であり、また古くからの細やかなコミュニティが残っている。本市においては、他都市のような区画整理や道路拡幅等による整備ではなく、現在の町並みを継承しながら、都市の防災性を向上させるような取組が求められる。
- ・ 今後、京都らしさを維持しながら、住宅・住環境の安全性の確保に向けた取組として、細街路に関する実態調査を行い、細街路や地域の特性に応じて、沿道建築物の耐震・防火改修等ハード面の施策と、まちづくり活動の推進等ソフト面の施策を組み合わせ、より実効性の高い取組をまとめた基本方針を策定し、具体の取組を早急に進めていくべきである。

#### エ 宅地対策

- ・ 京都市域では、平坦地を中心に市街地が形成され、大規模な盛土造成による宅地は比較的少ないと考えられるものの、東日本大震災では、大規模な盛土造成が行われた宅地では地滑り被害が集中し、液状化による被害も多発したことから、大規模盛土造成地等の安全性確保が大きな課題となっている。
- ・ そのため、今後、国の補助事業も活用して、盛土造成地のうち、宅地造成等規制法に基づく一定条件の土地に関する調査を行うとともに、その結果をマップ等にまとめて市民に情報提供するなどの取組を進めていくことが望まれる。
- ・ また、京都市の防災マップ等には、こうした造成地の状況は記載されておらず、市の各部局で作成している地図も、統一的に各種情報が管理されていないことから、防災面での情報共有を進めるためにも、京都市で地図に関する共通のプラットフォーム等を整備し、こうした情報を市民にも提供できるよう検討していくべきである。

## (2) 道路・橋りょう・公園・排水機場

- ・ 道路・橋りょうは、災害時の避難・救援、その後の復旧・支援活動の要となる社会基盤施設であり、その役割は、極めて重要である。
- ・ 京都市の道路整備については、人員・物資輸送に大きな役割を果たす阪神高速道路京都線や第二外環状道路、国道162号栗尾バイパス等の道路整備が着実に進んでいる。
- ・ しかしながら、市内の橋りょうにおいては、緊急輸送道路上にある重要橋りょうの多くが、未だ耐震補強が完了しておらず、また、その他の橋りょうについても、多くが建設後50年以上経過し、老朽化が進んでいるなど、橋りょうの耐震補強、老朽化修繕は喫緊の課題となっている。
- ・ 橋りょうに関して被災地での例では、橋りょうの桁が落ちていなくても、橋台の盛土が沈下して段差が生じるといった場合が多くあったことから、こうした事例も想定し、復旧方法や手順等を検討しておくことが大切である。
- ・ また、京都市が管理する山間部の道路において、斜面崩壊等、災害発生の可能性のある箇所での点検を行い、危険度によるランク付け及び対策を行っているが、「要対策箇所」、「監視強化箇所」が依然多く残っている。こうした危険箇所の定期的な防災点検パトロール及び災害防除工事については、人的、財政的課題があり、十分に実施できていない。
- ・ これら道路・橋りょうの課題解決には、いずれも多額の費用を要することから、その進捗が必ずしも十分でなかったが、東日本大震災における被災状況を踏まえ、道路・橋りょうの防災対策は、スピードアップを図らなければならない。
- ・ 今後、取組を推進するに当たっては、緊急輸送道路の中でも他都市からの救援ルートや主要な防災拠点へのアクセスルート等、特に重要な路線を選定するなど、その優先順位を明確にするとともに、市民への説明を十分に行い、その理解と協力を得ながら、京都のまちのハード面での防災力を着実に高めていく必要がある。
- ・ 公園については、災害時の避難場所、その後の救援活動のためのオープンスペースとして重要であり、今後、マンホールトイレ等の防災機能を持った公園整備が必要である。
- ・ また、近年、多発するゲリラ豪雨等による浸水被害から都市を守るためには、排水機場の適切な維持管理が重要であるが、近い将来、耐用年数を迎える排水設備も多く、対策を図る必要がある。
- ・ 災害発生時における道路関係情報については、ライフライン関係機関からその提供・連絡が求められており、市民の方々へのこうした情報の周知等も含め、地図データを活用した情報提供のためのシステムづくりを今後、進めていくことが望ましい。

### (3) ライフライン

- ・ ライフラインとしての電気，ガス，電話・通信，上下水道等は，市民の命を守るためにいずれも非常に大切なものであり，災害発生時には特にその機能の早急な復旧が求められる。
- ・ 京都市は，災害発生時におけるライフライン各事業者間の調整役を果たしていくことが求められる。各事業者が復旧工事等を行う際には，道路状況に影響を受ける場合があり，各事業者の被害状況等を相互に知っておくことが，市民への説明等にも有用であると考えられることから，今後，京都市が中心となって，各事業者間の情報連絡手法について具体的検討を進めていくことが望まれる。

#### ア 電気

- ・ 阪神・淡路大震災時には，約260万軒が停電したが，切替送電や送変電設備・配電線の応急復旧等により，6日で応急送電が完了した。
- ・ 京都市第3次地震被害想定（花折断層地震）では，停電147,000戸（被害率23.7%）で，復旧に約6日間を要するとされている。
- ・ その後の各種地震対策の推進や建物の倒壊率の改善等により，停電世帯数や復旧に必要な日数等は改善している。

#### イ ガス

- ・ 阪神・淡路大震災時には，製造所・高圧幹線等の被害はなかったものの，低圧導管のねじ継手等で漏れが発生したため，約86万戸を供給停止し，復旧完了に85日を要した。
- ・ 京都市第3次地震被害想定（花折断層地震）では，供給停止687,500メーター（被害率100%）で，復旧に約50日間を要するとされている。
- ・ 東日本大震災では，仙台市のガス事業等に対して全日本ガス協会が支援の調整等を行っており，京都市域において大地震等が発生した場合にも，他地域のガス事業者からの応援がなされる見込みである。

#### ウ 電話・通信

- ・ 電話・通信については，近年の通信手段の多様化や災害発生時の使用規制の普及等もあり，阪神・淡路大震災時のような深刻な輻輳状況は改善されてきている。
- ・ 京都市第3次地震被害想定（花折断層地震）では，被災加入数76,000回線（被害率9.3%）で，復旧に約14日間を要するとされている。
- ・ 近年の情報伝達手段の変化により，東日本大震災発生後においてインターネットを通じた情報共有やツイッター等が有効に働くことが明らかにな

っており、エリアメールの有効活用等も含め、こうした面での検討を続けていくことが望ましい。

## エ 上下水道

- ・ 上水道については、第2疏水連絡トンネル建設による2系統化や、浄水施設等の耐震化を進めているが、今後も計画的な取組が必要である。また、配水管路の耐震化については、対象となる管路延長が長いことや更新工事に多大の経費を必要とすることから、未整備部分が現在も多く残っている。今後、老朽化した配水管路の更新率をアップさせ、耐震化を促進していく必要がある。
- ・ 京都市第3次地震被害想定（花折断層地震）では、断水戸数520,000戸（断水率75%）で、復旧に約45日間を要するとされている。
- ・ 応急給水活動は、他の政令指定都市等の支援も得ながら、運搬給水、拠点給水、仮設給水栓給水などの方法により、状況に応じた対応を行う必要がある。
- ・ 応急復旧活動は、被害の状況に応じて、取水・導水・浄水施設等の重要度の高い施設から実施するとともに、配水管路については、影響範囲の広いところから順次対応する必要がある。
- ・ 下水道については、幹線や基幹施設等の耐震化を進めているが、今後より一層、緊急輸送道路下や避難所等に連結する重要管路の耐震化を進めるとともに、新たな取組として、市内の主要な広域避難場所に公共下水道を利用した災害用マンホールトイレの整備を進めていく必要がある。
- ・ 大地震の発生によって下水処理機能に大きな支障が生じて、下水を市内に滞留させることなく排水できるように、応急的に処理することができるシステムを構築することが必要である。また、下水処理施設の被害を最小化するための取組を進め、大阪等下流域の水源を汚染させることのないよう取り組む必要がある。
- ・ 緊急時の対応については、リスクマネジメントを徹底するため、常に危機管理マニュアル等の点検・見直しを行い、危機レベルに応じた効率的・効果的な危機管理体制を構築し、より迅速かつ的確に対応できるよう取り組む必要がある。

## オ 市営地下鉄

- ・ 京都市営地下鉄に関しては、京都市第3次地震被害想定（花折断層地震）では、大きな被害はないとされている。また、地震発生時には、停電の発生も予想されるが、非常灯・自家発電設備により、避難に必要な最低限の照明は確保されている。
- ・ 東日本大震災発生時に仙台市地下鉄の地下部分は特に被害が発生してい

ないが、電気が通じない場合には運行が不可能となるため、電気供給の状況に留意する必要がある。

## 5 原子力発電所事故等に関する対応

今回の福島第一原子力発電所事故に伴う京都市の対応等については、平成23年7月13日（水）に開催した京都市防災会議専門家会議において議題として取り上げられ（京都市）、原子力関係専門家から意見等を伺った。

本案件については、今後も京都市防災会議専門家会議において、今後必要な対応等を含めて議論、検討が進められる予定であるが、放射性物質の飛散に関する市民の不安等も高いことから、この中間報告において、今後京都市が採るべき対応等について、次項に掲げる「京都市第3次地震被害想定」と併せ、概括的なとりまとめを行うこととした。

### （1）福島第一原子力発電所事故の影響

- ・ 東日本大震災の発生以降、福島第一原子力発電所においては、津波の浸水により非常用電源が失われ、水素爆発による建屋損傷等により、放射性物質の放出や汚染水の流出等甚大な影響が生じるに至った。
- ・ こうした状況を受けて、当発電所の半径20km圏内が災害対策基本法に基づく警戒区域に設定され、立入りが禁止されているほか、半径20km圏外の一部区域でも、放射線積算量が20ミリシーベルトに達すると予想される地域が計画的避難区域等に指定され、住民が圏外に避難している。
- ・ この放射性物質の放出により、農産物、畜産物、水産物等から基準値を超える放射性ヨウ素や放射性セシウムが検出され、出荷制限等を余儀なくされているほか、日本全国で目に見えない放射能に対する不安が高まっている。

### （2）今後京都市の採るべき対応

- ・ 京都市に近い原子力発電所としては、福井県に4箇所、計13基あり、このうち現在稼働中のものは4基である。
- ・ この発電所と京都市役所までの距離は60kmほどあるが、市域の久多、広河原の一部地域は、大飯発電所から30km圏内にある（居住者なし）。
- ・ 仮に若狭地域で原子力発電所の事故が起こった場合、緊急に避難すべき地域としては、京都府の「原子力発電所防災対策暫定計画」における対応と同様、EPZ（防災対策を重点的に実施すべき地域の範囲）としては20kmを考えておけばいいと考えられる。
- ・ 今後、京都市域で大規模地震が発生し、同時に若狭地域の原子力発電所で事故が起こって、福島第一原子力発電所で起こったような複合災害が起こるリスクはかなり少ないというのが、原子力の専門家の見方である。
- ・ しかし、同時に、想定を超えるような事態が起こっても、そうした事態に備えて的確に対応できるような準備をしておく必要がある。
- ・ 事故時の風況によっては放射性物質の飛散等に対する対応が必要となる場

合も考えられ、また、そうでない場合でも、風評被害の発生が予想される。これらのために京都市が採るべき対応としては、環境放射線、農産物、飲料水等のモニタリングをしっかりと行い、こうした情報を迅速かつ正確に市民に伝えるなど、不安を軽減するための取組を積極的に進めていくべきである。

- 環境放射線を継続的に測定するモニタリングポスト等を京都市北部に設置するなど、モニタリング体制を充実していく必要がある。
- 琵琶湖の水の放射性物質による汚染に関しては、仮に琵琶湖方面へ放射性物質が飛散したとしても、琵琶湖の水量が非常に多いため、水中で希釈される。さらに、水道原水の放射能測定を定期的を実施し、水道水として供給される前にろ過等の浄水処理を行っている。ただし、浄水処理により発生する汚泥への残留や淡水性魚類への蓄積等には注意を払う必要がある。
- 国、京都府、滋賀県等と連携し情報交換等を行うとともに、緊急時にはSPEED I（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）も含め、放射能に関する必要な情報を共有できる体制を整えていくべきである。

## 6 京都市第3次地震被害想定

京都市は、東南海・南海地震の震源域から離れていることもあり、こうした海溝型地震よりも都市直下型地震の方が危険である。

京都市第3次地震被害想定は、「1 防災対策総点検を行う経過及び視点」等でも少しふれているが、京都市域における活断層調査及び地下構造調査を経て平成15年に策定されたものである。

ここでは、京都盆地の地下構造の3次元モデルによる被害予測を行い、①花折断層、②桃山～鹿ヶ谷断層、③宇治川断層、④檜原～水尾断層、⑤光明寺～金ヶ原断層、⑥有馬・高槻断層系、⑦黄檗断層、⑧琵琶湖西岸断層系の各内陸直下型地震と南海・東南海地震を想定している。

この被害想定は、時系列の被害予測等も織り込んだ発災後のシナリオを各断層の地震別に取り入れるなど、きわめて先進的な内容であり、今日においてもその内容は妥当なものである。京都市もこの想定に基づいて地震への各種対策を進めてきており、地震被害想定に関する大きな見直しは必要ないと判断できる。

## 7 今後の予定等

この中間報告に続いて、本委員会としては、引き続き京都市の防災施策に関する検討を進め、今年12月に最終報告書を取りまとめる予定である。

しかしながら、防災関係施策は、今後も時間をかけて継続して進めていく必要のあるものが多く、また、京都市の財政状況との兼ね合いで、各年度において諸事業のレベル等をさらに再検討しなければならないといった面もある。

その一方で、たとえば情報ツールのように、社会経済状況の変化の中で、急速に変貌を遂げつつある分野もあり、より迅速かつフレキシブルな対応が求められる。

そのため、今後も京都市におかれては、今回当委員会で検討した視点や今後の方向性等を生かしつつ、さらに継続して検討を重ねられ、「安心都市・京都」の実現に向けて一層の取組を進められるよう期待する。



## 資 料

- 1 京都市防災対策総点検委員会委員名簿  
被災者支援第一検討部会委員名簿  
被災者支援第二検討部会委員名簿  
都市基盤検討部会委員名簿
- 2 京都市防災会議専門委員会委員名簿
- 3 各委員会の審議経過
- 4 各検討部会の検討課題
  - ・ 被災者支援第一検討部会
  - ・ 被災者支援第二検討部会
  - ・ 都市基盤検討部会

# 1 京都市防災対策総点検委員会委員名簿

(敬称略)

| 氏 名    | 職 名                         |
|--------|-----------------------------|
| ◎土岐 憲三 | 立命館大学教授，歴史都市防災研究センター長       |
| ○仲谷 善雄 | 立命館大学総合理工学院情報理工学部教授         |
| 清野 純史  | 京都大学大学院工学研究科教授（都市基盤検討部会長）   |
| 牧 紀男   | 京都大学防災研究所准教授（被災者支援第一検討部会長）  |
| 永松 伸吾  | 関西大学社会安全学部准教授（被災者支援第二検討部会長） |
| 松本 重雄  | 京都市環境政策局環境企画部長              |
| 藤井 宏一郎 | 京都市行財政局総務部長                 |
| 柴山 薫   | 京都市総合企画局政策企画室長              |
| 藤川 好寿  | 京都市文化市民局共同参画社会推進部長          |
| 山本 達夫  | 京都市産業観光局商工部長                |
| 浅野 信之  | 京都市保健福祉局保健福祉部長              |
| 山本 耕治  | 京都市都市計画局都市企画部長              |
| 西邑 昭裕  | 京都市建設局建設企画部長                |
| 松村 光洋  | 京都市防災担当当番区（南区）副区長           |
| 川渕 正和  | 京都市防災担当副当番区（西京区）副区長         |
| 荒木 俊晴  | 京都市消防局総務部長                  |
| 吉川 雅則  | 京都市交通局企画総務部長                |
| 山田 哲士  | 京都市上下水道局総務部長                |
| 中永 健史  | 京都市教育委員会事務局総務部長             |
| 下遠 秀樹  | 京都市消防局防災危機管理室長              |

◎：委員長      ○：副委員長

## 被災者支援第一検討部会委員名簿

(敬称略)

| 氏 名   | 職 名   |
|-------|---|
| 牧 紀男  | 京都大学防災研究所准教授 (部会長)  |
| 仲谷 善雄 | 立命館大学総合理工学院情報理工学部教授   |
| 白瀧 雅章 | 北区紫野学区自主防災会会長   |
| 中村 勝  | 中京区生祥学区自主防災会会長  |
| 土江田曜子 | 京都地方法務局人権擁護委員   |
| 小山 幸誠 | 京都市災害ボランティアセンター事務局長   |
|       | 京都市<br>総合企画局, 文化市民局, 産業観光局, 保健福祉局, 都市計画局,<br>区役所, 教育委員会, 消防局<br>関係課長等 |

## 被災者支援第二検討部会委員名簿

(敬称略)

| 氏 名   | 職 名  |
|-------|--|
| 永松 伸吾 | 関西大学社会安全学部准教授 (部会長)  |
| 仲谷 善雄 | 立命館大学総合理工学院情報理工学部教授  |
| 堀切 智  | 日本通運株式会社京都支店長  |
| 東田盛政治 | 西日本電信電話株式会社京都支店長   |
|       | 京都市<br>行財政局, 総合企画局, 文化市民局, 産業観光局, 保健福祉局,<br>区役所, 上下水道局, 消防局<br>関係課長等 |

## 都市基盤検討部会委員名簿

(敬称略)

| 氏 名   | 職 名   |
|-------|---|
| 清野 純史 | 京都大学大学院工学研究科教授 (部会長)                        |
| 東田盛政治 | 西日本電信電話株式会社京都支店長                            |
| 三津田有一 | 大阪ガス株式会社導管事業部京滋地区保安統括                       |
| 安部川 信 | 関西電力株式会社京都支店長                               |
|       | 京都市<br>都市計画局, 建設局, 上下水道局, 交通局, 消防局<br>関係課長等 |

## 2 京都市防災会議専門委員会委員名簿

(敬称略)

(京都市防災会議専門委員)

| 氏 名   | 職 名             |
|-------|-----------------|
| 木下 富雄 | (財) 国際高等研究所フェロー |
| 土岐 憲三 | 立命館大学理工学部教授     |
| 尾池 和夫 | (財) 国際高等研究所所長   |
| 林 春男  | 京都大学防災研究所教授     |
| 鈴木 祥之 | 立命館大学COE推進機構教授  |
| 井上 和也 | 京都大学名誉教授        |
| 椎葉 充晴 | 京都大学大学院工学研究科教授  |
| 千木良雅弘 | 京都大学防災研究所教授     |

(特別委員)

| 氏 名   | 職 名               |
|-------|-------------------|
| 三島嘉一郎 | 京都大学名誉教授 (原子炉工学)  |
| 古賀 妙子 | 元近畿大学教授 (放射線管理工学) |

### 3 各委員会の審議経過

| 実施日            | 会議名称          | 主な審議事項   |
|----------------|---------------|--|
| 平成23年<br>5月13日 | 第1回京都市防災会議    | ・ 京都市の防災対策の総点検                                 |
| 6月22日          | 第1回防災対策総点検委員会 | ・ 防災対策事業に係る各局の取組状況<br>・ 防災対策に関する検討事項及び今後の進め方   |
|                | 合同検討部会        | ・ 各部会の主要課題<br>・ 今後の検討日程及び進め方                   |
| 7月5日           | 被災者支援第二検討部会   | ・ 物資調達<br>・ 輸送                                 |
| 7月11日          | 被災者支援第一検討部会   | ・ 避難所対策①                                       |
| 7月13日          | 京都市防災会議専門委員会  | ・ 京都市第3次地震被害想定内容の点検<br>・ 原子力発電所事故等に伴う京都市としての対応 |
| 7月19日          | 都市基盤検討部会      | ・ ライフライン                                       |
| 7月22日          | 被災者支援第二検討部会   | ・ 情報通信手段                                       |
| 7月29日          | 被災者支援第一検討部会   | ・ 観光客対策  |
| 8月2日           | 都市基盤検討部会      | ・ 住宅・建築物<br>・ 道路・橋梁<br>・ 本市施設                  |
| 8月5日           | 被災者支援第二検討部会   | ・ 産業・就労対策                                      |
| 8月8日           | 被災者支援第一検討部会   | ・ 避難所対策②                                       |
| 8月29日          | 第2回防災対策総点検委員会 | ・ 防災対策総点検中間報告(案)とりまとめ                          |

## 防災対策総点検委員会

### 被災者支援第一検討部会

#### 検討課題

避難所運営に伴う諸問題，児童生徒及び要援護者のプライバシーと緊急時の支援対策，地域に根差した防災訓練のあり方等について点検し，検討する。

#### 1 避難所対策

- 1-1 避難所開設に必要なもの(食料，水，物品等)の用意がなされていない
- 1-2 避難所開設に当たっての行政と地元団体等との役割分担が明確でない
- 1-3 避難所の数，収容人員等が十分でない

#### 2 防災訓練

- 2-1 訓練の実施状況が地域によってまちまちである
- 2-2 訓練の方式，参加者等が固定化している
- 2-3 自らの命は自ら守るという認識を深めるための訓練の重要性

#### 3 要援護者対策

- 3-1 平常時の要援護者名簿の活用について具体的な取扱いが課題となっている
- 3-2 国のガイドラインにおいては，要援護者名簿を活用した「要援護者の個別避難計画」の策定が最終目標となっているが，社会環境の変化やプライバシーの問題等により，全国的に進ちよくしていない

#### 4 観光客対策

- 4-1 観光関連業界等との連絡網整備，対応マニュアル等が不十分
- 4-2 観光客への情報伝達手法の検討が必要
- 4-3 市内の主要ターミナル等での一時滞留場所に関する調査検討

#### 5 コミュニティ

- 5-1 ライフスタイルの変化等による地域組織の加入率低下
- 5-2 若い世代が活動にあまり参加していない
- 5-3 役員の高齢化，担い手の不足

#### 6 プライバシー

- 6-1 プライバシー意識の高まりによる平常時の個人情報把握の難しさ
- 6-2 行政が個々の住民の知られたくない面の情報も知ることへの不安

## 被災者支援第二検討部会

### 検討課題

災害情報の伝達，災害物資の調達及び輸送方法，燃料の確保，災害廃棄物処理，オープンスペースの調整等について検討する。

## 1 情報

- 1-1 災害時に活用可能な情報通信手段の検討（受け手側と発信側）
- 1-2 多メディア一斉送信システムの利用拡大
- 1-3 高齢者，障害者，外国人等への情報提供手法

## 2 広報・研修

- 2-1 全市レベル，区レベル，地域レベル等迅速な広報手法の検討
- 2-2 平常時からの広報・研修機会の充実
- 2-3 防災に関する職員研修の手法

## 3 物資調達・輸送

- 3-1 本市備蓄物資の一層の充実（数量・内容等）
- 3-2 燃料不足時の対処方策，生活必需品の買い占めへの対応
- 3-3 本市職員用の備蓄食料・飲料等の確保方策

## 4 廃棄物処理

- 4-1 災害廃棄物の仮置場，集積場所，処分地に関する具体的検討
- 4-2 災害廃棄物処理システムの運用
- 4-3 廃棄物収集・処理の際のアスベストの対処方法

## 5 オープンスペース

- 5-1 本市所有用地の限界（その多くは公園，学校用地等）
- 5-2 仮設住宅建設，物資・廃棄物集積等に必要な用地面積，条件等検討

## 6 産業・就労

- 6-1 災害被害を受けた企業等への融資制度の拡充，企業再建支援
- 6-2 風評被害対策を含めた観光産業の振興
- 6-3 基礎自治体としての被災者雇用確保に関する方策検討

## 7 医療・救護・衛生

- 7-1 救急医療機関等との連携体制
- 7-2 福祉避難所に関する検討
- 7-3 防疫活動等に関する具体的手法

## 防災対策総点検委員会

# 都市基盤検討部会

### 検討課題

都市基盤である建築物，上下水道施設，橋梁等の耐震化，都市の不燃化等ハード対策の状況を点検する。耐震化及び不燃化の道筋を示すと共に，整備が完了するまでの間の代替方策を検討する。

## 1 住宅・建築物

- 1-1 本市耐震関係各事業の一層の利用拡大のための方策
- 1-2 建築物耐震改修促進計画（27年度末：耐震化率90%）の今後の考え方
- 1-3 密集市街地細街路対策
- 1-4 大規模な盛土宅地等の調査，具体的対処の検討

## 2 道路・橋梁・公園

- 2-1 重要橋梁の今後の取組方向
- 2-2 街路・道路・河川の整備，緊急輸送道路の見直し
- 2-3 防災機能を持った公園の整備，公園内の下水処理機能整備

## 3 上下水道

- 3-1 災害時の応急給水体制の検討
- 3-2 災害後の水道・下水道施設等の復旧の見通し
- 3-3 広域災害時の相互応援体制のあり方

## 4 ライフライン

- 4-1 電力
  - 4-2 ガス
  - 4-3 電話・通信
- } 各公共機関の取組手法等

## 5 文化財

- 5-1 被害状況の把握体制等整備
- 5-2 防災対策マニュアル等の整備・拡充

## 6 本市施設

- 6-1 本市庁舎の耐震化の取組
- 6-2 災害対策本部等スペースの常設化に向けた方策
- 6-3 本市施設の今後の耐震化の取組

## 7 液状化対策

- 7-1 東日本大震災での状況を踏まえた対応検討
- 7-2 国レベルでの技術基準・対応策等の把握