

**「大阪府北部を震源とする地震」及び「平成30年7月豪雨」における
本市の災害対応に係る総括について**

平成30年9月

行財政局防災危機管理室

目 次

第1	はじめに	1
第2	大阪府北部地震における災害対応の総括	2
1	地震の概要	2
2	災害対応の状況	2
(1)	職員の参集	2
(2)	市災害対策本部の運営	2
(3)	市立学校の休校等の措置	3
(4)	関係機関との連携	3
(5)	京都市内の主な被害状況	3
3	今回の災害対応において効果を発揮できた点	5
(1)	メール等を活用した所属職員等との連絡調整	5
(2)	より効率的な被害状況調査	5
(3)	自主的な地域組織の活動	5
(4)	帰宅困難者対策	5
4	課題と対応策	6
(1)	ソフト対策	6
ア	市災害対策本部の活動体制	6
イ	区・支所災害対策本部の活動体制	6
ウ	職員の参集体制	6
エ	関係機関等との情報共有及び連携	7
オ	情報収集・伝達	7
カ	帰宅困難者対策	8
キ	観光客対策	8
ク	被害物件調査及びり災証明発行	9
ケ	被災者支援対策	9
コ	コンクリートブロック塀対応	9
サ	その他公共施設の安全対策	10
(2)	ハード対策	10
ア	都市交通	10
イ	ライフライン	10
ウ	道路	11
エ	河川	11

第3	平成30年7月豪雨における災害対応の総括	12
1	気象概要	12
2	災害対応の状況	12
(1)	職員の参集	12
(2)	市災害対策本部の運営	13
(3)	避難勧告等の発令及び市民周知	13
(4)	市立学校の休校等の措置	14
(5)	関係機関との連携	14
(6)	京都市内の主な被害状況	15
3	今回の災害対応において効果を発揮できた点	16
(1)	独自の基準や体制等を活用した災害対応	16
(2)	平成25年台風第18号の教訓を踏まえた取組	16
(3)	関係機関と連携した水防活動の実施等	17
(4)	自主的な地域活動	18
(5)	区・支所災害対策本部と自主防災会等との連携	18
4	課題と対応策	18
(1)	ソフト対策	18
ア	市災害対策本部の活動体制	18
イ	区・支所災害対策本部の活動体制	18
ウ	職員の参集体制	19
エ	関係機関等との情報共有及び連携	19
オ	被害等の情報収集	20
カ	災害対策本部への被害報告	20
キ	各部等の連携	20
ク	災害情報の伝達	21
ケ	指定緊急避難場所の開設	21
コ	被害物件調査及びり災証明発行	22
サ	被災者支援対策	22
シ	その他	23
(2)	ハード対策	23
ア	都市交通	23
イ	河川	23
ウ	土砂災害対策	23
(3)	その他	24
第4	まとめ	25

第1 はじめに

平成30年6月18日午前7時58分に大阪府北部を震源として発生した地震（以下「大阪府北部地震」という。）では、大阪市北区、大阪府高槻市、枚方市、茨木市及び箕面市の5市区で震度6弱を観測し、高槻市において、市立寿栄小学校のコンクリートブロック塀が倒壊し、小学4年生の児童が亡くなる等、多数の死傷者（死者4人、負傷者434人）が出たほか、各地の住家等にも大きな被害がもたらされた。

本市においては、平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災以来、23年ぶりに最大震度5強を観測し、とりわけ震源地に近い伏見区や西京区において住家等の被害が多く発生したが、負傷者は14人（重傷1人、軽傷9人、その他4人）と人的被害を最小限にとどめることができた。これは、京都が誇る優れた市民力が各地域で発揮され、それを支える公助が機能した結果であると考えられる。

しかし、外国人観光客への多言語による情報提供のほか、長時間に及ぶ鉄道各社の運行停止による本市職員の参集遅延や車両内傷病者の発生等、既存対策の更なる充実を求められる事象も発生している。とりわけ、高槻市立寿栄小学校での死亡事故を受け、コンクリートブロック塀の安全対策については、緊急的な対応が求められているところである。

一方、「平成30年7月豪雨」では、多くのアメダス観測点で48時間や72時間雨量の観測史上1位の記録を更新する等、西日本から東海地方を中心に広い範囲で記録的な大雨となり、平成に入って最悪と言われるとおり、死者219人、行方不明者10人、負傷者369人、全壊3,598棟、半壊3,127棟、一部破損1,898棟、床上浸水14,446棟、床下浸水20,839棟（台風第12号の上陸前の7月27日現在）等、全国で甚大な被害が発生した。

本市においては、消防団、水防団、自治会、自治連合会、自主防災会、社会福祉協議会の方々をはじめ、多くの市民の皆様と共に約3日間にわたり昼夜を分かたず懸命の災害対応に当たり、前例のない範囲と人数に対し避難勧告等を発令する事態に至ったにもかかわらず、死者を出すことなく、被害を最小限にとどめることができた。

これは、5年前に市域に甚大な被害をもたらした平成25年台風第18号による豪雨を受け、早期に本市の対策の検証を行うとともに、市民ぐるみで大雨に対する災害対応力の向上に努めてきたこと、そして何よりも京都が誇る地域力が発揮され、それを下支えする行政の取組が相まって、災害から尊い命を守り抜く大きな力となり、もたらされた結果であると考えられる。

しかしながら、本年5月15日に全戸配布した新たな京都市水害ハザードマップや、避難勧告等の発令基準等の周知が十分とは言えない状況であったことや、指定緊急避難場所の開設期間が数日間に及び、自主防災会等の皆様の負担も大きくなる等、引き続き取り組むべき課題も浮き彫りとなった。さらに、緊急速報メールにより伝達した災害情報の誤りや指定緊急避難場所の開設情報が実際とは異なる等、重大な問題も発生しており、改めて災害時の対応体制について、徹底的に検証を行う必要がある。

それらを踏まえ、「大阪府北部地震」及び「平成30年7月豪雨」に対する災害対応について、ソフト・ハードの両面から多角的に検証し、これまで本市が実施してきた防災諸施策の課題や問題点を明らかにしたうえで、今後の施策及び対策等に反映させていかなければならない。

とりわけ、「レジリエント・シティ」を目指す本市において「災害に強いまち」の実現は必須であり、今回の検証結果を踏まえた災害への備えは必要不可欠である。

2つの災害における教訓を今後に活かし、防災・減災の取組を一層推進するため、各局、区役所・支所等が連携し、スピード感を持って課題解決に向けて取り組んでいく。

第2 大阪府北部地震における災害対応の総括

1 地震の概要

- ・発生日時 平成30年6月18日午前7時58分頃
- ・震源地名 大阪府北部
- ・震源の深さ 約13km
- ・規模 マグニチュード6.1
- ・京都市内各地の震度

震度	観測地点
5 強	中京区河原町御池, 西京区大枝, 伏見区向島, 伏見区久我
5 弱	西京区槇原, 伏見区竹田, 伏見区醍醐, 伏見区淀
4	北区紫竹, 上京区藪ノ内町, 上京区今出川御前, 左京区田中, 中京区西ノ京, 東山区清水, 山科区安朱川向町, 山科区西野, 下京区河原町塩小路, 南区西九条, 右京区太秦, 右京区嵯峨, 右京区嵯峨嵯原, 右京区京北周山町
3	北区中川, 左京区鞍馬, 左京区花脊, 左京区岩倉, 左京区大原
2	左京区広河原能見町

- ・京都市外各地の震度 (最大震度6弱)

震度	観測地点
6 弱	大阪府: 大阪市北区, 高槻市, 枚方市, 茨木市, 箕面市

- ・最大震度別地震回数 (8月17日午前9時現在)

最大震度	1	2	3	4	5 弱	5 強	6 弱	合計
発生回数	36	14	5	1	0	0	1	57

2 災害対応の状況

(1) 職員の参集

今回の地震については、京都市域で震度5強を観測したことから、京都市地域防災計画に基づき、発災と同時に市災害対策本部を設置するとともに第3号体制とし、対象職員は連絡を待つことなく自主的に参集した。

[平成30年6月18日午前9時時点の職員の参集状況]

対象職員総数	第3号体制 動員計画 a	出勤人数 b	参集率 (b/a)
12,591 人	7,665 人	9,030 人	117.8%
うち課長級以上の職員 [1,098 人]	[1,098 人]	[877 人]	[79.9%]

(2) 市災害対策本部の運営

市災害対策本部事務局である防災危機管理室では、発災当日、午前9時までには職員25名中、22名が参集し、被害情報の収集等の対応を行った。

各局区等においては、管轄区域や所管施設等の被害状況等の把握に努め、午前9時、午

前 10 時，正午，午後 3 時，午後 5 時及び午後 11 時の計 6 回，それぞれの時点での被害状況を取りまとめ，公表した。被害状況の収集は，翌日以降も行き，発災から 1 箇月後の 7 月 17 日の第 23 報まで取りまとめ，公表した。

発災当日の 6 月 18 日午後 1 時 30 分からは，各局区等の庶務担当部長等で構成される防災危機管理室担当部長会（臨時）を開催し，また，6 月 20 日午前 9 時からは，局区長等連絡会議を開催して被害状況等を共有するとともに，対応方針の再確認等を行った。

(3) 市立学校の休校等の措置

発災当日の 6 月 18 日は，全 264 校（園）（幼稚園 15 園，小学校 159 校，中学校 67 校，小中学校 6 校，高等学校 9 校，総合支援学校 8 校）を休校（園）とした。

既に登校していた児童等については，各学校（園）のマニュアルに基づき，保護者による引取りを待って，帰宅させる措置を取った。

(4) 関係機関との連携

電気，ガス，鉄道等の各事業者から，本市内のライフラインに係る被害状況等について，適宜，情報収集，対応協議等を行うとともに，関西広域連合や指定都市市長会等の関連団体，他の政令指定都市，各種協定締結市町村等と，本市外の被害状況や支援の要否等についての情報を適宜共有した。

(5) 京都市内の主な被害状況

ア 人的被害

重傷者 1 名，軽傷者 9 名，その他（気分不良）4 名の被害が生じたが，人命に関わるような被害は発生しなかった。

なお，人的被害のうち，重軽傷者は全て屋内での負傷であり，また，その他の 4 名は全て地震により停車した電車内での気分不良であった。

イ 建物被害

(ア) 住家

瓦の落下，壁・屋根の破損等の一部破損が 395 件発生した。そのうち，伏見区が 314 件，西京区が 45 件と震源地に近い地域で被害が多数発生した。

(イ) 非住家

官公署や公民館等の公共建物等において，壁や天井等の一部破損が 28 件，その他の事業所の建物や倉庫等で 36 件の一部破損が発生した。

ウ 道路被害

(ア) 府道

道路上への民地の外壁倒壊や崩土等 6 件が発生した。

(イ) 市道

道路上への民家の瓦落下等 10 件が発生した。

(ウ) 里道

寺の境内での地割れ発生により，境内に接する里道の通行止め 1 件が発生した。

(エ) その他

駅自由通路でのガラス破損等 2 件が発生した。

エ ライフライン被害

(ア) 水道

震源地に近い伏見区及び西京区で配水管破損等が発生した。

(イ) 電気, ガス

停電, ガス供給停止等の被害は発生しなかった。

(ウ) 市バス

一部の系統で踏切の閉鎖に伴う迂回運行が発生した。

(エ) 市営地下鉄 (烏丸線, 東西線)

地震発生後に緊急停止した後, 安全確認のうえ, 徐行運行を開始し, 当日午前中には他線からの乗入れを除き, 通常ダイヤによる運行を再開した。東西線は, 午後から, 京阪京津線からの乗入れを含め, 全て通常運転を再開し, 烏丸線は, 夕方から, 近鉄京都線の乗入れを含め, 全て通常運転を再開した。

(オ) 鉄道各社

地震発生により, 全線, 安全確認のため運行を停止したが, 次のとおり, J R 嵯峨野線及び奈良線を除き, 当日中に運行が再開された。(括弧内は運行再開時刻)

叡山電鉄 (午前 8 時 03 分), 京福電気鉄道 (午前 8 時 06 分), 京阪電気鉄道 (午後 2 時 10 分), 阪急電鉄 (午後 10 時 35 分), 東海道新幹線 (午後 0 時 50 分), 近畿日本鉄道 (午後 1 時 10 分), J R 京都線等 (午後 10 時頃から順次)

※ J R 嵯峨野線及び奈良線については 6 月 19 日始発から運行再開

オ 文化財被害

重要文化財で 8 件, 国登録有形文化財, 国指定史跡, 府指定, 名勝, その他で各 2 件, 合計 18 件の損傷等が発生した。

カ 文教施設被害

次の各学校施設で外壁, 天井, ガラス破損等の一部破損が合計 129 件発生した。

(ア) 市立 (107 件)

幼稚園 7 件, 小学校 62 件, 中学校 20 件, 高等学校 5 件, 総合支援学校 5 件, 大学 1 件, 元学校 7 件

(イ) 府立 (10 件)

高等学校 9 件, 特別支援学校 1 件

(ウ) 私立 (8 件)

幼稚園 2 件, 小学校 1 件, 高等学校 2 件, 大学 1 件, 専修学校・各種学校 2 件

(エ) その他 (4 件)

青少年科学センター, 図書館 3 件

キ 医療施設被害

病院施設の内壁破損が 1 件発生した。

ク 福祉施設被害

児童福祉施設で 43 件, 高齢者福祉施設及び障害者福祉施設で各 1 件, 合計 45 件の壁,

天井、ガラス破損等の一部破損が発生した。

3 今回の災害対応において効果を発揮できた点

(1) メール等を活用した所属職員等との連絡調整

発災後、必要に応じて、職員の安否確認や参考連絡等を行う必要があったが、発災からしばらくの間、通信事業者による災害時優先通信実施のための通信制限により、固定電話や携帯電話がつながりにくい状況となった。そのため、市長や副市長をはじめ、事前に作成していた関係職員のメールリスト（緊急時連絡網）を活用し、利用可能なEメール等により必要な連絡調整を適切に実施することができた。

(2) より効率的な被害状況調査

ア 事前計画の作成

複数の所管施設を管理する一部の所属では、あらかじめ、施設ごとに担当職員を割り振り、被害調査を機能的に行うことで、効率的な活動が実施できた。

イ 「みっけ隊」アプリの活用

建設部において、発災後から適宜調査パトロールを実施し、被害情報の集約を行う中で、「みっけ隊」アプリを活用した、市民等からの情報提供に基づく情報収集及び情報発信を実施することで、より効率的な活動が可能となった。

(3) 自主的な地域組織の活動

自主防災会等の地域組織の各種役員等が連携を図り、担当学区内の被害調査を自主的に実施いただくなど、効果的な取組が行われた地域もあった。

防災行動マニュアル等の事前に定めた計画に基づき、これらの取組を実施いただくことは非常に有効であり、本市が阪神・淡路大震災以降進めてきた共助の取組の成果といえる。

引き続き、こうした地域による自主的な活動を支援し、公民が連携して、地域の防災力向上を図っていくことが重要である。

(4) 帰宅困難者※対策（※自宅までの距離が遠く、徒歩による帰宅が困難な人）

発災直後から、駅や観光地周辺に人が殺到する等の混乱はなかったが、適宜、職員による現場確認を行うとともに、関係部署（防災危機管理室、まち再生・創造推進室、観光MICE推進室等）と鉄道事業者間での情報共有を行った。

そして、JR京都線等の運行再開遅延により多数の帰宅困難者発生が予測される事態となった午後4時36分にJR西日本からの要請を受け、JR京都駅周辺での緊急避難広場及び一時滞在施設の開設準備を開始した。

しかしながら、午後10時頃から、JR嵯峨野線及び奈良線を除く各線の運行が順次再開され、終電時刻後に京都駅周辺に帰宅困難者が滞留していないことが確認できたため、結果的に緊急避難広場等の開設は行わなかった。

早期の情報収集に努めるとともに、関係部署間での情報共有を図りながら、事前対策が実施できたと評価できる。

4 課題と対応策

(1) ソフト対策

ア 市災害対策本部の活動体制

- 地域防災計画では、京都市域で震度 5 弱以上の地震が発生した場合は、市災害対策本部を設置するとともに、第 3 号体制を発令し、対象となる職員は連絡を待つことなく、自主的に速やかに職場に参集することを規定している。しかしながら、発災が午前 7 時 58 分と通勤時間帯であったことから、私鉄各線及び J R 在来線に乗車中の職員は、車両内に閉じ込められ、身動きが取れなくなった者が多数発生した。これにより、一部の所属においては、第 3 号体制に必要な人員の確保が遅延する事態が生じた。
- 市内の被害状況等や各部及び区・支所災害対策本部（以下「各部等」という。）の活動状況の取りまとめに際し、時間を要するケースが散見された。また、各部等が所管する災害対応業務において、国や府、関係機関等と連携が図れず、情報が共有されていないものも見受けられた。

(改善策)

- 公共交通機関の途絶等により、早期に参集できない場合など、所定の活動体制に必要な人員が不足する事態に対応した応援体制について、地域防災計画に定める運用を徹底するとともに、必要な訓練を実施する。
- BCP（業務継続計画）を検証し、必要な見直しを行うとともに、職員に対して再度、計画の徹底を図る。
- 全市で迅速かつ適確な情報の収集及び共有を行えるように訓練、研修等の充実に努める。

イ 区・支所災害対策本部の活動体制

- 市災害対策本部と同様に、発災時に私鉄各線及び J R 在来線に乗車中で、車両内に閉じ込められた職員も多く、一部の所属においては、第 3 号体制に必要な人員の確保が遅延する事態が生じた。
- 平日の発災であったことから、通常の窓口業務等を行いながら災害対応に当たる必要があったが、そのために、人員等が不足することがあり、業務の優先順位の判断が困難となるケースがあった。

(改善策) ※市災害対策本部と同様（再掲）

- 公共交通機関の途絶等により、早期に参集できない場合など、所定の活動体制に必要な人員が不足する事態に対応した応援体制について、地域防災計画に定める運用を徹底するとともに、必要な訓練を実施する。
- BCP（業務継続計画）を検証し、必要な見直しを行うとともに、職員に対して再度、計画の徹底を図る。

ウ 職員の参集体制

- 発災日午前 9 時時点では、職員の 71.7%に当たる 9,030 人が出勤しており、第 3 号体制の参集対象人員 7,665 人に対して、要員数は充足していたものの、対象である職

員の全てが参集できていたわけではなかった。

また、地震に伴い保育園や学校等が休園、休校となったことにより、育児を要する職員が、出勤後すぐに帰宅しなければならない事態も生じた。

(改善策)

- 公共交通機関の途絶等により、早期に参集できない場合など、所定の活動体制に必要な人員が不足する事態に対応した応援体制について、地域防災計画に定める運用を徹底するとともに、必要な訓練を実施する。
- 育児等、災害対応に当たり配慮が必要な事情を踏まえた対応体制に見直す。
- 近年、市内で頻発する災害状況を踏まえ、速やかに職員が参集できるよう、職員の市内居住の更なる促進に努める。

エ 関係機関等との情報共有及び連携

- 京都府との情報共有が十分に図れておらず、被害状況の公表内容等に齟齬が生じた。
- 一部の公共施設において、施設を管理・運営する指定管理者と災害時の対応体制について、事前に綿密な取決めが行えていなかったため、被害の有無や安全性の確認に時間を要する事態が生じた。

(改善策)

- 京都府とは、災害時に緊密に連携を図りながら対応を進めることはもちろんのこと、平常時から情報共有を図り、協調関係を高めていく。
- 各施設の所管局等において、施設の運営を委託している指定管理者と災害時の対応体制について、改めて協議・確認するとともに、訓練の実施等により、実効性を高めていく。

オ 情報収集・伝達

- 地震発生からしばらくの間、通信事業者による通信制限により、固定電話や携帯電話がつながりにくく、参集困難な職員等との電話連絡ができない状況が生じた。
- 被害状況の把握に当たっては、被害の発生件数が多く広範囲に及んだため、情報収集に多大な時間を要した。このため、各部等から市災害対策本部への報告に遅延が発生した。
- 被害の区分や認定基準等について、各部等間で共通認識の定着が図れておらず、事後に区分変更が生じる等、発災直後から正確な情報発信ができなかった。

(改善策)

- 平常時から、所属等ごとに、電話だけでなくメール等を含めた複数の連絡手段を確保し、周知を図る。
- 施設管理者や指定管理者、関係機関（京都府、国、自治連合会など）からの被害情報を収集する体制の強化を図る。
- 適切な被害情報の収集、共有が行えるよう、日頃から研修等を通じて、知識や技能を高めていく。

カ 帰宅困難者対策

- 鉄道各線のうち、終日運行を再開できなかったのは、JR嵯峨野線及び奈良線のみであったが、早くから周知されていたため、結果として、帰宅困難者は発生しなかった。しかしながら、帰宅困難者発生に備えた緊急避難広場等の開設依頼に対して、関係機関等の受入れ準備が円滑に整わず、また、運行再開情報が、鉄道会社により頻繁に変更される等、鉄道利用者への迅速かつ正確な情報提供に課題があった。

さらに、鉄道の運行再開まで長時間を要した状況から、駅周辺で長時間待機する要配慮者への対応が必要であった。

(改善策)

- 情報提供の場としての緊急避難広場の適宜開設等、協定締結先との相互連携の強化に努めるとともに、「帰宅困難観光客避難誘導計画」の柔軟な運用を行う。
- 鉄道事業者や観光地周辺の事業者と更なる協力、連携体制の強化を図り、鉄道の運行状況や近隣の店舗の開店状況等を随時、利用者に情報提供してもらうよう要請する。
- 駅周辺で、公共交通機関の運行再開まで、高齢者や障害のある方等を中心に、緊急避難広場以外の施設として受け入れることができる「一時待機スペース」の設置（確保）を検討する。

キ 観光客対策

- 多くの観光客が来訪する本市においては、災害時における観光客への対応も重要な課題である。

とりわけ、外国人観光客に対しては、事前の対策として、地震時の行動や緊急避難場所の地図等を記載した5箇国語表記の「災害時帰宅困難者ガイドマップ」を観光案内所やホテル等に配布して周知を図るとともに、今回の地震では、混乱を避けるため立ち上げなかったが、KYOTO Wi-Fi に接続しているスマートフォンに、5箇国語で地図情報による緊急避難場所への経路案内や交通機関の運行状況をお知らせする「京都市帰宅支援サイト」の運用を行っているところである。

今回の地震に際しては、加えて観光オフィシャルサイトのほか、Facebook や weibo といったSNSを活用して多言語による災害情報を発信したほか、京都駅ビル内にある「京都総合観光案内所」において、多言語による対応を開所時間を延長して実施する等の対応を行ったが、より効果的な情報発信手法について、改善すべき点があった。

(改善策)

- 関係機関と連携を図り、外国人観光客等に対する情報発信の充実を検討する。
- 鉄道事業者や観光地周辺の事業者と更なる協力、連携体制の強化を図り、鉄道の運行状況や近隣の店舗の開店状況等を随時、利用者に情報提供してもらうように要請する。

ク 被害物件調査及びり災証明発行

- り災証明書については、被災された方からの申請に基づいて、速やかに建物被害調査を行い、発行することが求められるが、今回の地震による被害が多く発生した伏見区や西京区において、申請が集中し、対応に時間を要する事態が生じたことから、新たに「自己判定方式」を導入して、り災証明書の速やかな発行に努めた。

(参考)

【大阪北部地震における本市のり災証明書発行件数】(平成30年8月21日現在)

- り災証明書申請件数 730件 / り災証明書発行件数 690件
(うち自己判定方式による申請件数 273件 / り災証明書発行件数 266件)

【上記のうち伏見区の発行件数】

- り災証明書申請件数 578件 / り災証明書発行件数 547件
(うち自己判定方式による申請件数 242件 / り災証明書発行件数 237件)

(改善策)

- 被災地域の偏在に対応した、柔軟な職員応援体制を構築する。
- 建物被害が一部損壊の場合に限り、現地での調査を省略し、被災者が撮影した写真等から判定を行う「自己判定方式」による調査を今後も積極的に活用して迅速な対応を進める。

ケ 被災者支援対策

- 被災者から本市が実施している被災者支援の内容が分かりにくいとの意見が寄せられた。
- 被害の多かった近隣自治体(高槻市、茨木市、八幡市等)では、建物被害を受けた方に対して、応急対応用ブルーシートの貸与等を行った。本市では他自治体に比べて建物被害が少なく、ブルーシートの備蓄も行っていなかったことから、実施しなかった。

(改善策)

- ホームページ等を活用した、迅速で分かりやすい制度周知等を実施する。
- 被災者への応急対応用ブルーシートの貸与等に係る実施体制及びルール等の整備を行う。

コ コンクリートブロック塀対応

- 高槻市立寿栄小学校でのコンクリートブロック塀の倒壊による死亡事故を受け、本市の公共施設に設置しているブロック塀について、緊急点検を実施した結果、設置している1,014箇所のうち、680箇所のブロック塀について、現行法令に適合していない等のため、対応が必要であることが判明した。(平成30年8月27日時点)

また、市内には、民間施設が設置するブロック塀も多数存在しており、それらへの対応も必要である。

(改善策)

- 危険性のある公共施設のブロック塀については、撤去を原則として、早急な対応を実施する。
- 民間施設等のブロック塀については、本市が創設した除却費用に対する助成制度等の積極的な活用を促す。

サ その他公共施設の安全対策

- 地震の揺れを感知し、所管施設のエレベーターやエスカレーターが緊急停止し、施設内移動に支障が生じた。
- 耐震性能が十分でない施設については、地震発生後の専門的見地からの安全性確認が不十分となり、余震に備えての施設の利用制限や利用者の避難判断が遅延した。

(改善策)

- エレベーターなどのバリアフリーに資する施設の障害発生時には、早急な復旧に努める。
- 公共施設耐震化事業の進捗を図ることはもちろんのこと、施設利用者に危険が及ばないよう安全対策に万全を期すため、事前に災害発生時の避難誘導や施設使用再開手順等を定める。

(2) ハード対策

ア 都市交通

- 市バス及び地下鉄については、事前に定められた災害時の手順に基づき、適切な対応がなされていた。

一方、私鉄各線及びJR在来線については、事前に定められた手順に従っているものの、通勤通学時間帯ということもあり、停止した車両内に多くの乗客が身動きのできないまま、拘束される結果となった。これにより、市内で4人が気分不良により救急搬送されたほか、出勤途上の本市職員も参集が遅れることとなった。

(改善策)

- 発災後、運転再開までの対応、利用者への情報提供、長時間遮断された踏切の解消など、鉄道事業者の対応状況等について情報共有を図るとともに、その検証を行い、今後の同様な事案についての対応の改善を図ることを目的として、平成30年6月29日に国土交通省において「大阪北部地震における運転再開等に係る対応に関する連絡会議」が開催された。今後、国主導により、鉄道事業者との協議が進む中、本市としてもその協議内容を注視するとともに、市域の鉄道事業者に対して、同連絡会議の結果を踏まえた改善策の早急な実施を求めていく。

イ ライフライン

- 本市内でライフラインに係る大きな被害は発生しなかったが、水道事業において、一部の地域でにごり水が発生し、一時的に飲み水として利用できない時間帯があった。

幸い大きな混乱はなく、早期の復旧がなされたところであるが、今後もライフライン被害発生時には、迅速な情報提供及び早期復旧に努める必要がある。

ウ 道路

- 府道・市道に係る直接的な被害は、地震の揺れに伴い宇治川の堤防上の道路において亀裂が1件発生したのみで、その他は全て道路に隣接する塀や壁、樹木の倒壊による通行障害である。これらによる大規模な渋滞等は発生していない。

エ 河川

- 国土交通省近畿地方整備局淀川河川管理事務所が管轄する淀川水系の河川においては、堤防天端の縦断亀裂等、14箇所被害が発生し、そのうち、本市市域内では、宇治川 38.2km（伏見区淀）の1箇所堤防天端の亀裂が発生した。

同事務所では、早急に応急対策が実施されたが、14箇所のうち、本市市域内の1箇所を含む11箇所が新たに淀川水系の重要水防箇所に追加された。

その他の国及び京都府管理河川、本市が維持管理を行う都市基盤河川等については、被害が発生していない。

（改善策）

- 被害が発生した伏見区淀の宇治川堤防は、新たに重要水防箇所に指定されたことから、河川の増水時などに実施しているパトロール箇所に追加する等、警戒態勢を関係機関等と共有する。また、河川管理者である国に対して、応急対策ではない、抜本的な補修等を早急に行うよう要請する。

第3 平成30年7月豪雨における災害対応の総括

1 気象概要

「平成30年7月豪雨」は、西日本から東海地方を中心に広範囲の多くの観測点で観測史上1位の雨量の記録を更新し、また、この期間（7月上旬）の降水量は、過去の豪雨災害時と比べて極めて大きなものであった。その要因は、東シナ海付近から流れ込む水蒸気及び太平洋高気圧を回り込む水蒸気が共に多量で、これらが合流した西日本付近で極めて多量の水蒸気が集中したこと、梅雨前線による上昇流が例年に比べ強く、かつ、長時間持続したこと、さらに、一部で線状降水帯が発生し、同じ地域で、継続的に大雨が降り続いたことによるものであった。

本市における気象警報・注意報については、下表のとおり。

発表日時		警報			注意報		本市の活動状況
		大雨 (浸水害)	大雨 (土砂災害)	洪水	大雨	洪水	
7月5日	1時11分				●	●	災害対策本部 (地震に伴う平常体制)
〃	1時49分	●	●			●	災害対策本部 (第1号体制)
〃	4時35分		●			●	
〃	7時05分		●	●			
〃	7時57分	●	●	●			
7月6日	16時10分		●	●			
7月7日	1時32分		●			●	
〃	10時20分	●	●			●	
〃	15時56分		●			●	
7月8日	4時10分		●				
〃	10時17分				●		
〃	15時44分		●				災害対策本部 (第1号体制)
〃	20時21分				●		災害対策本部 (地震に伴う平常体制)
7月9日	2時26分	全ての警報・注意報が解除					災害対策本部 (地震に伴う平常体制)

※ 地震に伴う平常体制とは、大阪府北部地震に伴い継続設置している災害対策本部のこと。

2 災害対応の状況

(1) 職員の参集

7月5日午前1時49分の大雨警報の発表に伴い、大雨に伴う災害対策本部を設置し、第1号体制による各部等の人員体制とした。

なお、大阪府北部地震とは異なり、自動的に職員が参集するものではなく、各部等の連絡員を通じた連絡網等により、対象職員に伝達した。

(2) 市災害対策本部の運営

災害対策本部事務局である防災危機管理室では、大雨警報発表に伴い、職員の半数を召集し、おおむね1時間後にその半数が、更に1時間後にほぼ全ての対象人員が出勤し、対応を行った。その後、同日午前8時45分の始業時刻からは、室全身体制で事務局対応を行った。

(3) 避難勧告等の発令及び市民周知

大雨警報発表前の7月5日午前0時台から急激に雨足が強まり、右京区京北では、同日午前4時台に時間雨量48.5mm/hを記録した。

断続的に強い雨が降る状況の中、7月5日午前5時25分に右京区京北の黒田学区への土砂災害に関する避難勧告の発令を皮切りに、7月8日までに水害及び土砂災害に関する避難勧告等を180学区、497,039世帯、1,027,408人に対して発令し、最大で2,337人が各指定緊急避難場所に避難した。

避難情報の発令に当たっては、緊急速報メール、防災ポータルサイト、テレビ、SNS（フェイスブック、ツイッター）、京都府防災・防犯メール、多メディア一斉送信システム（電話、FAXへ送信／対象：自主防災会役員、水防団、避難行動要支援者のうち希望者）により、順次発信し、市民への周知を図った。

○ 発令情報別

区 分	対象学区数	対象世帯数	対象人数
避難準備・高齢者等避難開始	99学区	279,957世帯	536,457人
避難勧告	7学区	1,622世帯	3,962人
避難指示（緊急）	74学区	215,460世帯	486,989人
計	180学区	497,039世帯	1,027,408人

※複数区分の避難情報を発令した学区は、緊急度の高い方の情報で計上

○ 対象災害別

区 分	対象学区数	対象世帯数	対象人数
水 害	140学区	450,464世帯	913,209人
土砂災害	74学区	82,360世帯	196,967人
水害・土砂災害の両方	34学区	35,785世帯	82,768人
計	180学区	497,039世帯	1,027,408人

※計は重複分（水害、土砂災害の両方で発令したもの）を減じた数

(参考) 避難情報の主な発令経過

- 5日の日中は、土壌雨量指数の上昇から、土砂災害に関する避難勧告等を順次発令したが、夜遅くになり、鴨川・高野川の水位が上昇し、「避難準備・高齢者等避難開始」の発令基準に達したため、対象学区の指定緊急避難場所（水害）開設の依頼を関係区等に対して行い、避難情報の発令準備を進めた。その間にも、土砂災害に関する避難勧告等を順次発

令した。

○ 6日には、桂川上流の日吉ダムの貯水位が飽和状態（異常洪水時防災操作開始水位）となり、同日午前4時03分には、ダムへの流入量と同量を放流する異常洪水時防災操作が開始された。その後、通常の放流量の約9倍相当の放流となり、桂川流域の危険性が高まるとの情報を市災害対策本部事務局にリエゾンとして派遣されていた近畿地方整備局職員から聞知するとともに、同日午後6時からの近畿地方整備局及び水資源機構の記者会見による同情報の発表を踏まえ、特例的に午後6時30分に桂川流域の関係学区に対して「避難指示(緊急)」を発令した。結果的に、日吉ダム上流域の降雨が小康状態であったことも幸いし、水位は顕著に上昇せず、越水や堤防決壊等の非常事態には至らなかった。

○ 7日になって、降雨が小康状態となり、河川の水位が低下し、避難勧告等の解除基準に達したため、該当学区に対して順次、避難勧告等の解除を発令した。

○ 8日には、降雨が観測されなかったことから、土砂災害の危険度レベルも低下し、加えて、同日午前3時40分に一部の行政区で、また、午前8時10分にはその他の行政区で土砂災害警戒情報が解除されたため、これに合わせて該当学区に対し、避難勧告等の解除を発令した。

(4) 市立学校の休校等の措置

大雨警報が発表された7月5日は、学区内に土砂災害警戒区域等を含むなど、避難勧告等の発令により影響のある小学校6校、中学校2校、夜間定時制高等学校2校を休校とし、また、小中学校2校について授業短縮の措置を行った。

7月6日は、前日の降雨状況や気象予報から、「大雨警報が発表された場合は、暴風警報が発表された場合と同様の取り扱いとする」旨を教育委員会事務局から市立校（園）に通知し、全264校（園）を休校（園）とした。（幼稚園15園、小学校159校、中学校67校、小中学校6校、高等学校9校、総合支援学校8校）

(5) 関係機関との連携

ア 水防活動の協力要請等

平成25年台風第18号に伴う豪雨により桂川が越水した経験を踏まえ、当時越水した箇所を対象に、水位上昇に合わせて、次のとおり、関係機関に対し、事前の水防活動について協力を要請した。

(ア) 陸上自衛隊

7月6日午前1時10分、京都府を通じて、自衛隊に対して、桂川右岸の久我橋下流部分での水防活動を要請。同日午前4時30分頃から、水防団等と連携して、積み土のう工法等の水防活動が実施された。

その後、桂川の水位は一旦低下したが、同日午前4時03分からの日吉ダムでの異常洪水時防災操作の開始により、本市域での水位が午後9時頃にピークを迎える可能性が伝えられたことから、再度、京都府を通じて派遣要請を行い、午後7時30分頃から、早朝の活動箇所からさらに下流となる部分での積み土のう工法等の水防活動が

実施された。結果として、いずれも越水等は発生しなかった。

(イ) 近畿地方整備局

6日午前4時03分からの日吉ダムの異常洪水時防災操作開始に伴い、水位上昇による渡月橋上流左岸における溢水に備え、2回目となる自衛隊への協力要請と合わせて、桂川の河川管理者である国土交通省近畿地方整備局に対し、水防活動の要請を行った。

同局において、重機を用いて大型土のうによる浸水防止活動が実施された。結果として、溢水等は発生したが、最小限の被害にとどめることができた。

イ その他関係機関との連携

(ア) 指定都市市長会等

7月9日付けで「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」を適用するとともに、総務省が今年度から運用を開始した「被災市区町村応援職員確保システム」の枠組みを活用した対口支援を実施する旨が決定された。主に広島県、岡山県及び愛媛県を対象として、現地調整本部を設置し、各市町村が計画に基づき、支援要員を派遣することを確認した。ただし、本市においては、被害が発生していることから、被災市区町村への早急な派遣は、現地調整本部において見送られた。

(イ) 淀川河川事務所等

淀川河川事務所から水防法に基づく「淀川管内水害に強い地域づくり協議会」の本市を含む構成市町村に対し、適宜、桂川の水位予測の情報提供を受けるとともに、水資源機構からも日吉ダムにおける異常洪水時防災操作の実施等の情報提供を受け、避難勧告等の発令時期の予測等に活用した。

(6) 京都市内の主な被害状況

ア 人的被害

避難中に気分不良により救急搬送された方が1名発生した。

イ 建物被害

(ア) 住家

一部破損14件、床上浸水5件、床下浸水8件、床下土砂堆積1件、その他1件の合計29件の被害が発生した。

(イ) 非住家

一部破損3件、床上浸水2件、床下浸水4件、その他3件の合計12件の被害が発生した。

ウ 道路被害

道路の通行止めは、雨量規制基準超過や崩土、倒木、路肩崩壊、冠水等により46件発生した。

エ 農林水産等被害

(ア) 農地

農地法面崩壊や農地への土砂流入等43件の被害が発生した。

(イ) 農業用施設

排水管路の破損や用水路への土砂流入等 61 件の被害が発生した。

(ウ) 林道等

路肩崩壊や路面の洗掘等 190 件の被害が発生した。

(エ) 山腹崩壊

山林斜面の崩壊等 13 件の被害が発生した。

オ 文化財被害

重要文化財での一部冠水、瓦脱落等 3 件の被害が発生した。

カ 福祉施設被害

児童福祉施設において、土間への浸水等 2 件の被害が発生した。

キ 公園施設被害

河川敷の運動公園等において、冠水による一部又は全部の施設の供用停止等の被害が 5 件発生した。

ク 停電

大雨警報発表期間中、延べ 13,094 軒の停電が発生した。

3 今回の災害対応において効果を発揮できた点

(1) 独自の基準や体制等を活用した災害対応

ア 職員体制の増強による指定緊急避難場所の運営支援

山科区、西京区、伏見区深草支所、醍醐支所災害対策本部等では、職員が開設中の指定緊急避難場所に常駐する等、独自に職員体制を増強して、自主防災会による運営を支援した。自主防災会と情報共有することにより、区・支所災害対策本部とのスムーズな連携にも寄与することができた。

イ 独自のマニュアル（手引き）に基づく水害対応

産業観光部においては、独自の「水害対策の手引き」を作成し、河川の水位が氾濫危険水位を超えた場合等の対応方針をあらかじめ職員間で共有することで、事前準備や対応を万全なものとすることができた。

ウ 独自の連絡システムの活用

教育部においては、独自に整備している緊急メール配信システムを活用して、気象状況や学校等の休校（園）措置等の連絡を迅速に行うことができた。

(2) 平成 25 年台風第 18 号の教訓を踏まえた取組

ア 活動体制の強化

土木事務所の応急対応を迅速・的確に実施するため、京都市災害活動体制第 1 号と 2 号の間に建設部の独自基準である「土木 2 号」を新設し、職員召集の前倒しや、土木事務所等への応援職員の派遣体制を構築した。

イ 浸水対策

有栖川の樋門において、流入する水路の排水不良から、梅津地域で大規模な浸水被害が生じたことから、排水ポンプを設置して浸水対策を実施した。

ウ 排水機場・雨水ポンプ場等の適切な運転管理

伏見区小栗栖排水機場で発生した人為的な操作ミスによるポンプ停止により、多数の浸水被害を発生させたことを教訓とし、排水機場ごとに水位及び運転監視体制を整備して、適切な運転管理を実施することにより、内水対策を推進した。

エ 訓練

土木 2 号応援職員の派遣訓練や、土木事務所から伝達された被害情報を本庁が取りまとめる災害対応訓練を出水期前に実施している。

また、本市と淀川流域の市町及び水防事務組合でこれまでから実施してきた水防訓練において、台風第 18 号による被害を受け、更なる水防体制の充実強化を目的として、水防機関、消防機関、河川管理者及び流域の市町がこれまで以上に連携した水防訓練を実施している。

(3) 関係機関と連携した水防活動の実施等

ア 消防団との連携

延べ 2,000 人の消防団員が参集し、桂川流域において、関係機関とともに積み土のう工法等の水防活動を実施した。消防部にあつては、部内で連携して土のう作成等に当たるとともに、消防署ごとに体制を強化し、被害が発生するおそれのある箇所に対して土のうを搬送する等、活動の支援も行った。

イ 水防団の活動

平成 25 年度に越水した堤防において、2 水防団（久我、下鳥羽）が事前に積み土のう工法等の水防活動を実施した。桂川右岸堤防（久我橋東詰）では、国土交通省淀川河川事務所から土のうの提供（1,200 袋）を受け、また鴨川左岸（下鳥羽地区）では、伏見土木事務所から土のうを提供する等、関係機関との連携により迅速な活動が実施できた。

また、京都市の 9 水防団全てが堤防巡視等の水防活動を実施し、堤防の安全と被害の事前防止に努めた。

ウ 自衛隊等との連携

平成 25 年台風第 18 号に伴う豪雨により越水等した桂川流域では、水位上昇によって同様の被害が発生することが予測された。

そのため、水位上昇に合わせて、早期に京都府を通じて自衛隊に協力を要請し、水防団や消防団等と連携した積み土のう工法等による迅速な水防活動が実施された。

また、同様に近畿地方整備局に対しても協力を要請し、重機を用いた大型土のうによる速やかな浸水防止活動が実施された。

エ リエゾンを紹介した情報共有等

陸上自衛隊及び近畿地方整備局から市災害対策本部事務局に、職員等がリエゾン（情報連絡員）として派遣され、常駐することにより、リエゾンを介して、各機関との情報共有や水防活動に係る調整等を適確に実施することができた。

オ 桂川の水位監視に伴う情報連携

近畿地方整備局淀川河川事務所から適宜、淀川水系の各河川（桂川、宇治川、木津川）の水位予測の情報提供を受けるとともに、水資源機構からも日吉ダムにおける異常洪水

時防災操作の実施等の情報提供を受け、予防的水防活動や避難勧告等の発令時期の予測等に活用することができた。

(4) 自主的な地域活動

多くの地域で指定緊急避難場所を開設したが、防災行動マニュアル等に基づく、自主的な運営が自主防災会等により行われた。各地域では、隣接する地域からの避難者の受入れ、要配慮者に対するデイサービスや病院への搬送の手配、避難勧告等発令情報の広報や各家庭への呼掛け等、積極的な対応が行われた。

(5) 区・支所災害対策本部と自主防災会等との連携

早い段階から区・支所災害対策本部と自主防災会等が連携し、指定緊急避難場所の開設等に向けた事前準備を順調に実施することができた。

4 課題と対応策

(1) ソフト対策

ア 市災害対策本部の活動体制

- 合計 100 万人を超える市民に対して避難勧告等を発令したが、対象エリアも広範囲に及んだため、市民や報道機関から電話による問合せが殺到した。これへの対応と避難勧告等の発令が重なり、事務局事務が一時停滞するという事態が生じた。
- 市災害対策本部の要員に関しては 24 時間体制で対応する必要があるが、実質的な交代要員を確保できていない部等が存在した。
- 7 月 5 日及び 6 日は平日であったことから、第 1 号体制による災害対応と並行して、通常業務も行う必要があったが、災害対応の繁忙時期に、一時的に通常業務に従事する人員が不足する事態が発生した。

(改善策)

- 市災害対策本部事務局への他の所属からの応援職員の派遣や、各部等における交代要員の確保等、対応体制の強化を図る。
- 災害対応の繁忙時期における通常業務の在り方等を整理し、災害対応と通常業務を両立できる体制を構築する。
- BCP（業務継続計画）を検証し、必要な見直しを行うとともに、職員に対して再度、計画の徹底を図る。

イ 区・支所災害対策本部の活動体制

- 山科区、西京区、伏見区深草支所、醍醐支所災害対策本部等では、職員が開設中の指定緊急避難場所に常駐する等、独自に職員体制を増強して、自主防災会による運営を支援した。しかし、その他の区・支所を含め、平日のため、災害対応業務と通常業務を並行して行う必要があり、区・支所災害対策本部の事務を統括する地域力推進室防災担当の負担が顕著なものとなった。
- 災害対応業務の地域力推進室防災担当への集中や、対応が長期に及んだ際の交代要

員の確保等が十分でない区・支所があった。

- 平日昼間における水防団の人員及び待機場所の確保が困難であった。

(改善策)

- 区・支所災害対策本部への他の所属からの応援職員や、交代要員の確保等、対応体制の強化を図る。
- 災害対応業務の繁忙時期における通常業務の在り方を整理し、災害対応と通常業務を両立でき、地域力推進室防災担当に業務が集中しない体制を構築する。
- BCP（業務継続計画）を検証し、必要な見直しを行うとともに、職員に対して再度、計画の徹底を図る。
- 水防団の人員及び待機場所に関しては、水防団長等の意見を踏まえ検討する。

ウ 職員の参集体制

- 7月5日午前1時49分の大雨警報発表に合わせて第1号体制とし、既定の人員の召集を発令したが、各部等の参集状況について、適宜把握できておらず、対応体制についても正確に把握できていなかった。
- 大雨の影響により、基準雨量が超過した道路の通行止めや公共交通機関の運行停止が発生し、とりわけ7月6日は、国道9号及び縦貫自動車道の通行止めとJR嵯峨野線の運行停止が重なったことにより、亀岡市や南丹市に居住する職員が出勤できない状況が発生した。

(改善策)

- 公共交通機関の途絶等により、早期に参集できない場合など、所定の活動体制に必要な人員が不足する事態に対応した応援体制について、地域防災計画に定める運用を徹底するとともに、必要な訓練を実施する。
- BCP（業務継続計画）を検証し、必要な見直しを行うとともに、職員に対して再度、計画の徹底を図る。

エ 関係機関等との情報共有及び連携

- 国管理河川である桂川については、適宜、河川管理者から市災害対策本部に対して、水位予測等の情報提供があり避難勧告等の発令の見通しに役立てることができた。一方、鴨川をはじめとする京都府管理河川については、同様の情報提供はなされなかった。特に、水位周知河川ではない中小河川については、急激な水位上昇による溢水等の危険性が高いことも想定されるため、積極的な情報共有が重要である。
- 関係機関が、本市及び京都府（以下「市府」という。）の双方に対し、同じ情報を提供したが、その提供時刻に最大で約1日の時間差が生じた。
- 一部の関係機関から市府それぞれに被害報告を行う際、双方の報告様式が異なることから、報告者側で記載内容に差異が発生し、市府の公表内容に齟齬が生じた。

(改善策)

- 避難勧告等の発令を適切に実施するため、京都府が管理する洪水予報河川及び水位周知河川についても、国（淀川河川事務所）と同様に水位予測の情報提供を求める。また、その他の中小河川についても、京都府において設置が検討されている「危機管理型水位計」の早期設置及び計測結果の積極的な公表を求めていく。
- 関係機関に対し、市府への被害状況等の報告の際には、報告時間に差異がないよう強く求めていく。
- 市府に対して、関係機関が迅速、正確に被害報告等を行えるように、報告様式の統一等、更なる連携強化に努め、再発防止を図る。

オ 被害等の情報収集

- 自主防災会やリエゾン職員との連携により、各部等間の情報収集は良好に実施できたが、国道の通行止めや雨量情報等、国や京都府からの災害関連情報の取得及び提供に時間を要し、市域の状況把握に遅延が見受けられた。

(改善策)

- 国や京都府に対し、積極的な情報提供を要請していくとともに、各部等において入手した災害関連情報については、速やかに全ての部等において共有できる体制を早急に構築する。

カ 災害対策本部への被害報告

- 関係団体等から収集した被害情報の取りまとめに多大な時間を要し、市災害対策本部事務局への報告が遅れる部等があった。
- 被害の区分や程度等、項目の定義が不明瞭なものがあり、各部等の集計結果に差異が生じた。

(改善策)

- 被害が多発している状況下においては、即時性を求められる情報や確実性を求められる情報等、あらゆる情報が錯綜する。日頃から正確な情報収集と早急な情報伝達を行うための訓練等を実施し、災害時の情報共有の在り方について、再点検を行う。
- 被害報告に当たっては、「災害の被害認定基準について（平成13年6月28日府政防第518号）」、「災害報告取扱要領（昭和45年4月10日消防防第246号）」等を参照し、適切に実施する必要があるため、平時から、これらの被害区分や認定基準について、研修等を通じて習熟を図るとともに、事例集を作成する等、より分かりやすく適切に取り扱えるように工夫していく。

キ 各部等の連携

- 市災害対策本部事務局と区・支所災害対策本部の双方が災害対応に追われ、取り扱う情報の錯誤等が発生した。特に、指定緊急避難場所の開設情報について、開設が完了していない学区に「避難準備・高齢者等避難開始」を発令するという事案があった。

(改善策)

- 市災害対策本部事務局と各区・支所災害対策本部との間での連絡体制をより確実なものとするため、市災害対策本部事務局に専任連絡員を配置する。

ク 災害情報の伝達

- 「避難勧告」などの言葉の意味が市民にとって分かりにくく、また、実施すべき避難行動についての周知不足や学区単位での発令では範囲が広すぎる等の実情から、市民の適切な避難行動に結び付いていない状況が生じている。
- 避難勧告等の発令に係る事務量が膨大で、発令判断から市民に情報が到達するまで、一定の時間を要している。また、発令が集中したため、市災害対策本部事務局職員が手を取られ、その間、京都市防災危機管理情報館（防災ポータルサイト）の更新が遅延し、指定緊急避難場所の開設状況等、リアルタイムでの適切な情報提供ができていない時間帯があった。
- 避難情報等を伝達するための緊急速報メールには、送信文字数に制限があり、一度に伝達可能な情報量に限界があるため、緊急速報メールの発信回数が増加し、発信業務量が膨大になっている。また、端末の音声読み上げ機能において、誤読が発生する等、情報が正確に伝わりにくい状況がある等の課題がある。（緊急速報メールの発信回数が増えることで、受信側で複数の情報を取捨しなければならず、また受信側の危機意識の低下をもたらし、適切な避難行動に結び付いていないことも推察される。）
- 外国人観光客等に対しては、観光オフィシャルサイトのほか、Facebook や weibo といったSNSを活用して情報発信したものの、効果的な情報発信手法について、改善すべき点があった。

(改善策)

- 適切な避難行動がとれるよう、分かりやすい言葉での避難情報の伝達について、国レベルでの議論が必要であるが、本市としても、より適切な情報伝達の方法について、検討していく。また、避難勧告等の発令判断の基準や発令の範囲を検証し、「京都市避難勧告等の判断・伝達マニュアル〔水害・土砂災害編〕」の見直しを行う。
- 輻輳する事務に起因するヒューマンエラー防止のため、必要なシステム改修を実施する。
- 情報伝達手段（緊急速報メール等）について、国及び通信事業者に対して、文字数制限の緩和及び端末の音声読み上げ機能の精度向上等の改善要望を行う。
- 関係機関と連携を図り、外国人観光客等に対する情報発信の充実を検討する。

ケ 指定緊急避難場所の開設

- 西京区大原野地域においては、指定緊急避難場所の変更について、市・区災害対策本部間で情報共有ができていなかったことや、地域への周知が不十分であったことにより、避難する市民に混乱を生じさせる事案が発生した。
- 夜間の指定緊急避難場所の開設や開設が長期間に及ぶ等、自主防災会役員等の負担

が大きくなった。

- 長期間に及ぶ避難場所開設となったため、避難者への食事の提供、ペット同行避難、地域外避難者への対応、テレビ等情報収集手段の不足等、市民対応面の課題が浮き彫りとなった。
- 車いす利用者等の配慮を要する方や観光客等の指定緊急避難場所への受入れについて、避難場所によって差異が生じた。
- 指定緊急避難場所の開設及び撤収に関する連絡体制について、区役所・支所から自主防災会及び施設管理者へ連絡がある場合と、自主防災会への連絡のみで施設管理者への連絡がない場合があり、避難場所によって対応に差異が生じた。

(改善策)

- 市・区災害対策本部の連携強化はもとより、地域との連携を強化するための方策を検討し、情報共有体制などの訓練を実施する。
- 地域による自主的な運営は確保しつつ、行政によるサポート体制を検証し、必要な体制を確立する。
- 地域防災計画における指定緊急避難場所の開設、運営に係る規定や防災行動マニュアル等の検証を行い、必要に応じて改訂し、訓練を通じて定着を図る。
- 指定緊急避難場所の開設及び撤収の連絡については、区・支所から自主防災会及び施設管理者の双方に対して行うことを徹底し、確実な連絡体制を確保する。

コ 被害物件調査及びり災証明発行

- 被害の認定に当たっては、「災害の被害認定基準について（平成13年6月28日府政防第518号）」に基づいて実施する必要があるが、区役所・支所の地域力推進室防災担当者以外の者が熟知していない場合がある。

(参考)

【平成30年7月豪雨における市全体のり災証明書発行件数】（平成30年8月21日時点）
り災証明書申請件数 27件 / り災証明書発行件数 25件
（うち自己判定方式による申請件数 4件 / り災証明書発行件数 4件）

(改善策)

- 被害物件調査に当たっては、「災害の被害認定基準について（平成13年6月28日府政防第518号）」などを参照し、適切に実施する必要があるため、平時から、これらの被害程度の認定基準について、研修等を通じて習熟を図る。
- 被害状況の的確な把握に努め、積極的に「自己判定方式」による調査を活用することで、り災証明書の迅速な発行を行う。

サ 被災者支援対策

- 被災者から、本市が実施している被災者支援の内容が分かりにくいとの意見が寄せられた。

(改善策)

- 災害発生時には、被災者への支援制度の一覧を速やかに市及び区役所ホームページのトップページに掲載するなど、被災者に対して、迅速に分かりやすく周知していく。

シ その他

- 山間部に所在する消防無線や防災無線の中継所へのアクセス道路が寸断された場合、停電時に使用する非常用発電設備の燃料補給ができない可能性がある。

(改善策)

- 道路状況を勘察し、停電時においても無線中継所の運用を継続できるよう、事前に燃料補給体制について検討し、災害時の対応体制を構築する。

(2) ハード対策

ア 都市交通

- 市バスにおいては、降雨による渡月橋の通行止めに伴う迂回運行や国道9号の通行止めによるダイヤの乱れが生じた。また、JRバスにおいては、大雨に伴い7月6日は運行中止となったが、翌日には、順次、運行が再開された。
- 京阪京津線の線路内への倒木による運転見合せに伴い、地下鉄東西線との直通運転(乗入れ)を中止した。

(改善策)

- 一部で降雨等を要因とするダイヤの乱れが生じたものの、事故等は発生せず、適切な対応であった。今後とも、状況に応じた適切な対応を実施する。

イ 河川

- 日吉ダムの貯水量が増加し、異常洪水時防災操作が実施されたことに伴い、桂川の久我橋下流部における積み土のう工法等の水防活動や、渡月橋上流左岸における重機を用いた大型土のうによる浸水防止活動が実施された。これらの箇所は、平成25年台風第18号の際にも越水等による被害が生じており、桂川のハード対策の更なる進捗が求められる。
- 京都府管理河川の鴨川において、三条大橋下流右岸で護岸が浸食する被害が発生した。右岸河川敷を通行止めにして仮復旧工事が実施され、7月14日には、同工事完了のうえ通行止めが解除された。

(改善策)

- 平成29年10月1日に開催された「淀川サミット」の宣言内容を踏まえ、改めて、国土交通省近畿地方整備局に対して、桂川流域の安全対策の推進を要請する。
- 京都府に対しても、同様に管理河川のより一層の安全対策の推進を要請する。

ウ 土砂災害対策

- 市域の急傾斜地等の土砂災害発生の可能性がある危険な地域においては、京都府等

において実施する抜本的なハード対策の更なる進捗が求められる。

- 伏見区小栗栖地域で発生した土砂災害については、早急な対策が必要である。

(改善策)

- 京都府等に対して、急傾斜地崩壊対策事業等のハード対策について、スピード感のある対応を要請する。
- 小栗栖地域の土砂災害については、造成行為者等に対する行政指導等の徹底と並行して、ハード・ソフト両面での緊急対策を講じるなど、関係局区等が連携して、早急な対策を実施する。また、土石流対策等のハード対策の実施について、京都府にも要請、協議を行っていく。

(3) その他

- 結果として被害は発生しなかったが、災害時における日吉ダムの放流については、引き続き適切な対応、実施が望まれる。
- 水害を想定した全庁的な訓練の必要性が認められる。
- 河川の越水や溢水を未然に防止するためには、河川改修等のハード対策はもとより、災害時の適切な状況把握と関係機関の連携による効果的な水防活動の実施が重要であり、一層推進する必要がある。

(改善策)

- 日吉ダムの適切な放流について、本市としても、機会を捉えて、国や京都府に対して要請していく。
- 震災対策だけでなく、豪雨を対象とした全庁的な訓練を積極的に実施する。
- 災害時には、重要水防箇所や過去に災害が発生した箇所を中心に定期的にパトロールを行う等、迅速な状況把握と情報共有に努めるとともに、消防団、水防団、消防局、土木事務所のほか、河川管理者（国及び京都府）や自衛隊等、あらゆる機関の連携による効果的な水防活動実施のため、平時から協議や検証、訓練等を積極的に実施し、連携強化を図る。

第4 まとめ

災害対応に 100%はない。今回総括した内容にとどまらず、今後も、引き続き必要な検討及び分析を進め、万全な対策を実施していかなければならない。

そのためには、行政による全庁を挙げた取組の推進はもとより、市民の皆様においても、今回の地震及び豪雨での経験を「自分ごと」として捉え、例えば、家具の転倒防止や家庭備蓄の推進等、災害への備えの重要性を再認識し、実践する契機としていただくことが重要である。

引き続き、行政と市民との緊密な連携の下、安心・安全なまちづくりを推進していく。