

門真市国土強靱化地域計画

令和2(2020)年12月

門真市

わが国は、四季によって彩の変わる美しい自然に恵まれた国ですが、一方で、地震や、大雨、台風などの災害が多い国でもあります。これまでも、阪神・淡路大震災、東日本大震災などの多くの大災害により甚大な被害を受けながらも、長期間をかけて復旧・復興を繰り返してきました。

将来、南海トラフ地震・首都直下地震等の巨大地震の発生など大規模な災害の発生が想定されるなか、本市が甚大な被害に見舞われたいとも言い切れません。

こうしたなかで重要なことは、災害が全国どこでも起こりうるとの認識のもと、災害発生の度に甚大な被害を受け、長期間をかけて復旧・復興といった事後対策の繰り返しではなく、いかなる自然災害が発生しようとも、最悪な事態に陥ることが避けられる「強さ」と、速やかに復旧・復興できる「しなやかさ」を持った、安全・安心なまちを平時から作り上げていくことです。

本市では、こうしたまちをつくり上げていくため、既存の地震対策や風水害対策を総点検し、これらの対策に関連する計画を基に、必要な個別施策を検討し、体系的に整理を行い、「門真市国土強靱化地域計画」として取りまとめました。

目次

第1章 門真市の特性	3
I 地域特性	3
II 災害の歴史	4
第2章 基本的な考え方	7
I 門真市が取り組む意義	7
II 基本的な方針	9
第3章 取組みにあたっての考え方	11
I 特に配慮すべき事項	11
II 施策の推進とPDCAサイクル	12
第4章 脆弱性評価	13
I 評価の枠組みと手順	13
II 評価の実施	15
第5章 具体的な取組みの推進	16
I 具体的な取組み	16

第1章 門真市の特性

I 地域特性

① 自然条件

本市は、大阪府の東北部に位置し、周囲に大阪市、守口市、寝屋川及び大東市が隣接しており、東西約4.9km、南北約4.3km、面積約12.30km²と市域は比較的小さく、大きな起伏が無い平坦な地形です。

人口は令和2年10月1日現在120,701人で、市全域がD I D地区（人口集中地区）であり、南海トラフ地震防災対策推進地域となっています。

本市は寝屋川流域に位置し、北方には一級河川である淀川が大阪湾方向に流下しており、東には飯盛・生駒の山脈、西には上町台地、南方に大和川があり、周りを高い土地に囲まれています。また、本市の中央には古川が南北を貫流しています。

寝屋川流域一帯は、標高5m以下の低くて平らな沖積平野であり、河川が高い位置にある「内水域」になっているため、ポンプにより川へ排水しています。また、寝屋川流域の中でも本市域は最も低湿な地域で、大部分は標高2m以下の低地が広がっています。

② 密集市街地

本市は、昭和30年代から40年代の高度経済成長期に、大阪都市圏に流入した人口の受け皿として急激に発展したことに伴い、まちの基盤となる道路等が整わないまま木造共同住宅が大量に建設されました。その結果「地震時等に著しく危険な密集市街地」が形成され、その面積は約137haとなっています。

③ 交通

本市には、北部を京阪電車が東西に通過するほか、地下鉄長堀鶴見緑地線、大阪モノレールの両線が市内に乗り入れ、主要道路には、京阪バス・近鉄バスによる路線バス網が張りめぐらされています。

幹線道路網としては、市内の中央部を国道163号が東西に横断し、西部を南北に府道大阪中央環状線や近畿自動車道が縦断、南部地域中央を第二京阪道路が通っており、本市の重要な交通網となっています。

II 災害の歴史

(1) 地震・津波

① 阪神・淡路大震災（平成 7（1995）年）

震度 7 の都市直下型の地震。神戸市を中心とした阪神地域および淡路島北部で甚大な被害が発生し、人的被害は、死者 6,434 名、行方不明者 3 名、負傷者 43,792 名に達し、死因の約 9 割は、家屋、家具類等の倒壊による圧死とされています。

都市施設においては、港湾埠頭の沈下や、鉄道高架橋や高速自動車道路等の倒壊・落橋等が発生しました。

また、ライフラインでは、水道で約 123 万戸の断水、下水道で 8 処理場の処理能力に影響が生じ、工業用水道で最大時に 289 社の受水企業の断水、地震直後に約 260 万戸の停電、都市ガスでは約 86 万戸の供給停止、電話においても停電による交換設備の停止により約 29 万件、家屋の倒壊、ケーブルの焼失等により約 19 万 3 千件の障害が発生しました。

本市内での被害として、人的被害は軽傷 13 名、建物被害は家屋の全壊・半壊は無いものの、屋根や外壁、塀などの一部損壊が 411 棟発生しました。

② 大阪北部地震（平成 30（2018）年）

大阪府北部を震源とした地震で、通勤・通学時間帯である午前 8 時頃に発生しました。

大阪市北区、高槻市、枚方市、茨木市、箕面市で震度 6 弱を観測し、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 強から震度 1 を観測。全国的な被害は、54,239 棟の住宅被害が発生し、5 名の死者が出ました。

本市において震度 4 を観測し、人的被害はなかったものの住宅の一部損壊 80 カ所、半壊 1 カ所、ブルーシートの貸し出しが 15 件発生しました。

(2) 風水害

① 台風

・平成 30 年台風第 21 号（平成 30（2018）年）

台風の接近に伴い、近畿・東海・北海道を中心に記録的な暴風となり、大阪市で観測した 47.4m/s の最大瞬間風速は半世紀ぶりの記録となりました。

本市においても、台風が接近した 9 月 4 日午後 3 時頃に、瞬間最大風速 44.6m を観測し、いたるところで屋根やフェンス、樹木が倒壊し、月出町では電柱がへし折れました。市内で 1 名の死者が発生しました。

② 豪雨

・平成 24 年 8 月 13 日～ 8 月 14 日豪雨

前線が日本海から西日本に南下し、この前線に向かって暖かく湿った空気が流れ込んだため、大気の状態が非常に不安定となりました。このため、14 日明け方から朝にかけて近畿地方の中部を中心に猛烈な雨が降りました。アメダスでは大阪府枚方市で 14 日 6 時 20 分までの 1 時間に 91.0 ミリを観測する

など、観測史上 1 位の値を更新しました。この豪雨により大阪府内で 1 名が死亡したほか、床上浸水、床下浸水などの被害が多数発生し、交通機関にも大きな影響が出ました。

本市においても、14 日 5 時 40 分から 6 時 40 分までの 1 時間に 91.5 ミリを観測し、329 棟の床上浸水、100 棟の床下浸水、28 地域において道路冠水が発生しました。

・平成 25 年 8 月 24 日～ 8 月 25 日豪雨

西日本をゆっくり南下した前線に向かって太平洋高気圧の縁を回って温かく湿った空気が流れ込んだため、大気の状態が非常に不安定となり、大阪府内で激しい雷雨となりました。特に、午前 2 時 30 分から午前 7 時 00 分と、午前 10 時 00 分から午前 11 時 30 分にかけて、大阪市と東部大阪及び北大阪の南部を中心に非常に激しい雨が降りました。アメダスでは、降り始めの 25 日 0 時から 16 時までの総雨量は、枚方で 112.5 ミリを観測し、交通機関にも大きな影響が出ました。

本市においても、総雨量は 124.5 ミリを観測し、7 棟の床下浸水被害が発生しました。

(※大阪府の被害状況等については大阪府強靱化地域計画から転載しています。)

第2章 基本的な考え方

I 門真市が取り組む意義

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災は、自然災害の脅威と、それに対する都市の脆弱性を再認識させ、本市においても様々な取り組みを進めてきました。

しかしながら、平成23年3月に発生した東日本大震災では、それまでの知見をはるかに超える被害が発生し、地震災害等に対する、わが国の社会システムがまだまだ脆弱であることが明らかになりました。

また、近年、全国的にも1時間降水量50ミリ以上（非常に激しい雨）や、80ミリ以上（猛烈な雨）の短時間強雨の観測頻度が増加しており、市内においても、計画規模を上回る豪雨により、浸水被害が発生するなど、気候変動に伴う災害リスクの増大が危惧されています。

国は、このような自然の猛威に正面から向き合い、大規模自然災害から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに国民生活及び国民経済を守るとして、平成25年12月に「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（以下「基本法」といいます。）」を公布・施行し、平成26年6月には、基本法に基づく「国土強靱化基本計画」（以下「基本計画」といいます。）が閣議決定されました。

地方公共団体においても、基本計画と調和する形で、基本法に基づく「国土強靱化地域計画」を策定することにより、大規模自然災害に備え、事前防災及び減災並びに迅速な復旧復興に資する施策等を総合的に推進することが推奨されています。

これまで、わが国では効率性を優先し、社会経済機能を都市部に集積させてきたため、ヒト・モノ・カネが集中している大都市で災害が発生した際には、混乱や被害が深刻な状況に陥ると懸念されています。

なかでも、本市は沖積低地が広がる地形、残存する密集市街地を有していることに加え、民間家屋、公共施設の老朽化などによる脆弱性を抱えています。こうした状況を踏まえ、災害に対する「強さ」と「しなやかさ」を併せ持ったまちづくりを考えていく必要があります。

いかなる事態が発生しても人命を守るとともに、都市・社会が機能不全に陥らないことを観点に、起きてはならない最悪の事態を想定のうえ、これらの事態を確実に回避するため、既存の地震や風水害対策を総点検し、漏れがないように体系的に整理を行いました。そのうえで、これらの取組を推進するため、門真市国土強靱化地域計画（以下「本計画」といいます。）として取りまとめることとしました。

II 基本的な方針

(1) 計画の位置づけ

本計画は、本市の強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、本計画以外の強靱化に関する本市の計画等の指針となるべきものとして策定します。

なお策定にあたっては、「門真市第6次総合計画（以下、「総合計画」といいます。）」と整合を図るものとします。

(2) 基本目標

いかなる自然災害が発生しようとも

- ① 人命の保護が最大限図られる
- ② 社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持される
- ③ 市民の財産及び公共施設に係る被害の最小化
- ④ 迅速な復旧復興

を基本目標とします。

(3) 対象とする災害（リスク）

本市に影響を及ぼす災害（リスク）としては、幅広い事象が想定されますが、南海トラフ地震が遠くない将来に発生する可能性があるとの予測や短時間強雨の観測頻度の増加等があります。

このことから、ひとたび大規模な自然災害が発生すれば、市域の広域な範囲に甚大な被害をもたらすこと、大阪府の計画が大規模自然災害を対象としていること及び本市の地域特性を踏まえ、本計画においては、大規模自然災害〔地震、風水害（台風、豪雨）〕を対象とします。

(4) 計画の期間

本計画は、総合計画との整合を図るとともに、強靱化の推進に関して中長期的な視野の下で施策の推進方針を明らかにするため、計画期間を概ね 10 年とし、令和 11（2029 年）年度までを見据えて策定します。また、今後の社会情勢に合わせて必要に応じて見直すものとします。

第3章 取組みにあたっての考え方

I 特に配慮すべき事項

第2章に掲げた4つの基本目標を達成し、本市の安全・安心を確保するため、以下の点について、特に配慮しながら取り組みます。

(1) 市民等の主体的な参画

市民、事業者等と、「自助」「共助」「公助」の考え方を共有し、国、府、市、市民、事業者、地域、ボランティア等との適切な連携と役割分担のもと、それぞれが主体的に行動し、取組みを推進します。

(2) 効率的・効果的な施策推進

基本目標に即し、優先度や費用対効果を考慮した上で、災害リスクや地域の状況等に応じて、「ハード対策」と「ソフト対策」を適切に組み合わせるなど、常に効率的・効果的な手法の検討を心がけます。

なお、災害時に防災・減災等の効果を発揮するだけでなく、景観への配慮や地域での利用など、平常時の有効活用の観点も可能な限り取り入れることとします。

(3) 的確な維持管理

高度経済成長期以降に建設された都市基盤施設をはじめ多くの公共施設等が、一斉に更新時期を迎えることもあり、中長期的な視点によりできるだけ費用軽減を図る観点から検討を進めます。

特に、人命に直結する可能性の高い都市基盤施設等については、点検の充実、予防保全の推進とレベルアップ、更新時期の見極め、日常的な維持管理の着実な実践により、効率的・効果的な維持管理を行っていきます。

(4) 広域連携の取組み

大阪府をはじめ、近隣市との応援協定、企業、自治体間の連携強化を進めます。

II 施策の推進とPDCA サイクル

限られた資源で効率的・効果的に強靱化の取組を進めるためには、施策の優先度を考慮しながら進める必要があります。本計画に位置づける個別の施策の推進は、基本目標及び特に配慮すべき事項を踏まえ、それぞれ関連付けられる計画に基づき、優先度を考慮し進めていきます。

個別の施策については、基本的にそれぞれ関連付けられる計画において、進捗管理、評価等（PDCA）を行うこととし、本計画については、それらの進捗状況を集約し、総合計画と合わせて概括的な評価を行うことにより、進捗管理を行っていきます。

なお、強靱化に関連する他の計画を見直す際には、本計画との整合性について留意するものとします。

第4章 脆弱性評価

I 評価の枠組みと手順

基本目標と本市の地域特性を踏まえ、内閣官房国土強靱化推進室策定の「国土強靱化地域計画策定ガイドライン（第7版）」（令和2年6月）に基づき、大規模自然災害〔地震、風水害（台風、豪雨）〕に対する脆弱性評価を行うこととし、基本計画を参考に、以下の7つの「事前に備えるべき目標」と、その妨げとなるものとして25の「起きてはならない最悪の事態」を設定しました。

基本目標	事前に備えるべき目標		起きてはならない最悪の事態	
①人命の保護が最大限図られる ②社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持される ③市民の財産及び公共施設に係る被害の最小化 ④迅速な復旧復興	1	直接死を最大限防ぐ	1-1	住宅・建物・交通施設等の複合的・大規模倒壊や不特定多数が集まる施設の倒壊による多数の死傷者の発生
			1-2	密集市街地や不特定多数が集まる施設における大規模火災による多数の死傷者の発生
			1-3	長期的な市街地等の浸水による多数の死傷者の発生
	2	救助・救急、医療活動が迅速に行われるとともに、被災者等の健康・避難生活環境を確実に確保する	2-1	被災地での食料・飲料水・燃料等、生命に関わる物資供給の長期停止
			2-2	自衛隊、警察、消防等の被災等による救助・救急活動等の絶対的不足
			2-3	想定を超える大量の帰宅困難者の発生、混乱
			2-4	医療施設及び関係者の絶対的不足・被災、支援ルートの途絶による医療機能の麻痺
			2-5	被災地における疫病・感染症等大規模発生
			2-6	劣悪な避難生活環境、不十分な健康管理による多数の被災者の健康状態の悪化・死者の発生
	3	必要不可欠な行政機能は確保する	3-1	被災による警察機能の大幅な低下による治安の悪化、社会の混乱
			3-2	市役所の機能不全
	4	必要不可欠な情報通信機能・情報サービスは確保する	4-1	防災・災害対応に必要な通信インフラの麻痺・機能停止
			4-2	テレビ・ラジオ放送の中断等により災害情報が必要な者に伝達できない事態
			4-3	災害時に活用する情報サービスが機能停止し、情報の収集・伝達ができず、避難行動や救助・支援が遅れる事態
	5	ライフライン、燃料供給関連施設、交通ネットワーク等の被害を最小限に留めるとともに、早期に復旧させる	5-1	電力供給ネットワーク（発電所、送配電設備）機能の停止
			5-2	上水道等の長期間にわたる供給停止
			5-3	汚水処理施設等の長期間にわたる機能停止
			5-4	基幹的交通から地域交通網の長期間にわたる機能停止
	6	制御不能な複合災害・二次災害を発生させない	6-1	地震に伴う市街地の大规模火災の発生による多数の死傷者の発生
			6-2	調節池の損壊・機能不全による多数の死傷者の発生
	7	社会・経済が迅速かつ従前より強靱な姿で復興できる条件を整備する	7-1	大量に発生する災害廃棄物の処理の停滞による復興が大幅に遅れる事態
			7-2	復興を支える人材等（専門家、コーディネーター、労働者、地域に精通した技術者等）の不足、より良い復興に向けたビジョンの欠如等により復興できなくなる事態
			7-3	広域地盤沈下等による広域・長期にわたる浸水被害の発生により復興が大幅に遅れる事態
			7-4	事業用地の確保、仮設住宅・仮店舗・仮事業所等の整備が進まず復興が大幅に遅れる事態
			7-5	国際的風評被害や信用不安、生産力の回復遅れ、大量の失業・倒産等による国家経済等への甚大な被害

II 評価の実施

「起きてはならない最悪の事態」ごとに、現在、各関連計画に位置づけられている施策・事業を精査し、
(巻末資料参照) 今後推進すべき取組みを分析しました。

今後推進すべき取組みは次章に記載します。