



調査報告

地域防災計画にみる地域特性に関する一試論 —大阪府北大阪地域を事例に—

Regional Characteristics of Local Disaster Management Plans
in the Northern Osaka Area, Osaka Prefecture

荒木 俊之

ARAKI Toshiyuki

(2018年12月20日受付 2019年1月16日受理)

本稿では、大阪府北部地域における7市（豊中市、池田市、吹田市、高槻市、茨木市、箕面市、摂津市）の地域防災計画を取り上げて、自然的、社会経済的な視点からみた地域特性が、予防対策や応急対策などの災害対策、被害想定や対策を行う想定地震などに考慮され、目次構成や想定災害に示されているかどうかを検討した。7市では、災害応急対策、中でも、事故災害に対する対策、そして、対策を行う想定地震に相違がみられた。想定地震の相違は、各市が想定する際の考え方の違いによるものであり、自然災害に対しては、自然的な視点からみた地域特性を踏まえて項目立てされている。事故災害に対する対策では、社会経済的な視点から類似性のある地域特性を有していても、各市の判断により、地域特性を考慮した項目立てがなされない場合がみられた。

This paper analyzes the local disaster management plans of seven cities in the northern Osaka area in Osaka prefecture (Toyonaka, Ikeda, Suita, Takatsuki, Ibaraki, Minoh, and Settsu). I investigated the regional characteristics from a natural and socioeconomic perspective and whether the estimated amount of damage from a severe earthquake had been taken into account when countermeasures such as disaster prevention and emergency control were planned. I also examined whether these regional characteristics were reflected in the table of contents and damage estimates of the cities' plans. Differences were found in the emergency disaster control measures, especially in the policies of the cities for dealing with accidents and fires. The cities also had differences in their policies for earthquakes, reflecting varying assumptions of the characteristics and severity of expected earthquakes. The estimates of damage due to natural disasters were based on postulated factors, taking into account the city's regional characteristics from a natural viewpoint. Some cities decided not to consider regional characteristics when deciding on key items even though those characteristics were similar from a socioeconomic perspective.

キーワード: 地域防災計画, 事故災害に対する対策, 地域特性, 大阪府北部地域

Key words: local disaster management plan, emergency disaster control measures for accidents and fires, regional characteristics, northern Osaka area, Osaka prefecture

Ⅰ はじめに

近年、地震、津波、風水害などの自然災害が日本各地を襲っている。地震や津波による災害では、直下型地震による1995年の阪神・淡路大震災、海溝型地震による2011年の東日本大震災、風水害では、関東地方を襲った2016年の台風第10号による大雨、西日本の広い地域を襲った2018年の平成30年7月豪雨、台風第21号による暴風・高潮などがあげられる。これらの自然災害では、死者・負傷者の人的被害とともに、建物や道路の損壊、河川やため池の破堤など物的被害

も生じており、自然災害が発生するごとに、その後の被害を少なくするための対策を繰り返し立て直している。

被害を少なくするための対策としては、防災計画を立てることが重要であり、国や地方自治体、指定公共機関¹⁾など多くの組織がそれぞれ防災計画を作成している。その中で、地域住民に最も身近な地方自治体である市町村では、災害対策基本法（以下、災対法）第42条に規定された「地域防災計画」を作成し、災害予防や災害応急対策、災害復旧・復興に備えている。

その地域防災計画に関する既存研究では、市町村連

携の視点から地域防災計画の課題を整理した事例をあげることができる。伊藤・川島（2014）は、災害時に市町村間の連携を難しくしている要因の一つとして、地域防災計画の記述の多様性を指摘している。地域防災計画は、国－都道府県－市町村の垂直的な関係の中で作成されることになっている。国が作成する「防災基本計画」の構成は、防災に対する基本方針などを記した「総則」、各災害に共通する災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興に関する取組みを示した「各災害に共通する対策編」の次に、災害別の個別対策（自然災害5編、事故災害8編）が並べられ、それぞれが一つの災害対策の指針として完結した内容になっている。各市町村は、それぞれの地域特性を踏まえて、防災基本計画の中から必要な対策を選択し、それに基づいて地域防災計画を作成していることが多様性を生じさせる要因の一つと指摘している。そして、防災基本計画の記述が抽象的であるとともに、具体的な内容は地域防災計画に委ねられていること、全体の構成や内容が防災基本計画から逸脱しなければ問題はなく、その書式や記述は市町村の裁量の範囲であることも多様性を促しているとしている。また、井上ほか（2018）も同様な視点から、熊本県内における各市町村の地域防災計画の目次構成を比較し、大きく3つのパターンが存在することを明らかにした。そして、県内で統一されていないこと、章節の数にばらつきがあり、相互の比較・確認に適していないことを指摘した。加えて、災害予防、災害復旧・復興を中心に、本来なら掲載することが望ましい項目が、市町村によっては記載されていない状況にあることを示した。

このように、地域防災計画は、防災基本計画や都道府県の地域防災計画と整合を図りながら、各市町村の地域特性などを踏まえて作成されている。しかし、これらの既存研究では、計画の作成過程や目次構成の違いなどには触れられているものの、地域特性についての言及はない。また、地理学で地域防災計画を取り上げた研究は少なく、地域防災計画における避難計画に基づいた、地震被害時の避難場所の収容能力に関する検証を行った川村・相馬（2002）、活断層対策を中心に防災型土地利用規制導入の先進事例を取り上げる際に、地域防災計画の作成状況等を全国の市区に対するアンケート調査にて整理した増田・村山（2001）など

に限られている。そこで本稿では、市町村作成の地域防災計画を取り上げて、その作成にあたって地域特性が考慮されているかどうかを考えてみたい。既存研究と同様に、目次構成に示された災害想定に対する予防対策や応急対策、被害想定や対策を行う想定地震などを取り上げて比較し、それぞれの地域防災計画に地域特性が考慮されて災害対策が想定されているかどうかを検討する。対象地域は、自然的、社会経済的な視点からみた地域特性に比較的類似性がみられる複数の自治体、本稿では、大阪府北大阪地域に位置する7つの市（豊中市、池田市、吹田市、高槻市、茨木市、箕面市、摂津市）を対象とする。北大阪地域は、大阪府の北部、大阪市の北側に位置し、大阪平野、淀川の右岸の低地部から北摂山系（北摂山地）の山地・丘陵地にかけて市街地が連担するなど、自然的、社会経済的な視点からみた地域特性に比較的類似性があると考えられる。前述のように、市町村は地域特性を踏まえて、防災基本計画の中から必要な対策を選択するとされていることから、目次構成等に示された対策を行う災害の種類、そして、対策を行う想定地震に、市町村の地域特性が現れるものとする。

II 地域防災計画とは

地域防災計画は、災対法第40条に規定される都道府県（正確には、災対法第14条に規定される都道府県防災会議）が作成する都道府県地域防災計画と災対法第42条に規定される市町村（正確には、災対法第16条に規定される市町村防災会議）が作成する市町村地域防災計画がある。また、国（正確には、災対法第11条に規定される中央防災会議）は、災対法第34条に規定される防災基本計画を作成する。

地域防災計画（以下、本稿では特に断りがない限り、市町村〔市町村防災会議〕が作成するものを指す）は、防災基本計画に基づき作成するとともに、毎年検討を加え、必要に応じて修正することとされている（災対法第42条第1項）。また、中央省庁が作成する防災業務計画や都道府県の地域防災計画に抵触してはならないこととされている（図1）。そして、地域防災計画を作成・修正した場合は、都道府県知事に報告し、その要旨を公表する必要がある（同条第5項）。なお、都道

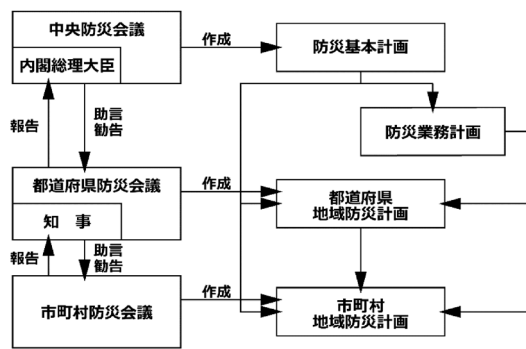


図1 地域防災計画の立案プロセス
(伊藤・川島 (2014) をもとに筆者作成)

府県知事は市町村の地域防災計画について報告を受けたときは、都道府県防災会議の意見を聴き、必要に応じて、市町村防災会議に対して必要な助言や勧告をすることができる（同条第6項）。

地域防災計画の作成・修正は、伊藤・川島（2014）によると、防災基本計画や都道府県の地域防災計画に依拠するとともに、既存計画を徐々に修正していくようなインクリメンタリズム（漸進主義）に基づいていることが特徴であるとされている²⁾。そして、前述のように、その書式や記述に関する地方自治体間の共通化は義務とされていないなどの点から、多様性が生じているとしている（伊藤・川島2014）。

地域防災計画が定める事項は、災対法第42条第2項に示されている。その内容は、大きく、市町村等が処理すべき事務や業務の大綱などを記載した総則、防災施設の新設・改良、防災のための調査研究、教育及び訓練などを記載した災害予防、情報の収集や伝達、災害に関する予報・警報の発令および伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生などを記載した災害応急対策、そして、災害復旧・復興に分けられ、それぞれの段階において講ずべき措置などである。

III 北大阪地域各市の地域防災計画における 地域特性

1. 北大阪地域の自然的、社会経済的な視点からみた地域の特徴

北大阪地域の北部には、丹波高地の南部に位置する北摂山系（北摂山地）が広がり、その南部には、淀川右岸の低地部（大阪平野）が広がっている。対象とす

る7市については、池田市、高槻市、茨木市、箕面市の4市の北部に標高200 m超の山地部がみられるが、その南側には標高100 m以下の低地部が広がっている（図2）。上記4市には山地部と低地部の境目あたりに有馬－高槻断層帯が、吹田市の低地部には上町断層帯（推定活断層）が、高槻市の低地部には生駒断層帯（推定活断層）が、それぞれみられる³⁾。

標高100 m以下の低地部には、北東から南西にかけて、淀川やそれから分岐した神崎川が流れており、それらに向かって高槻市や茨木市の山地部からは芥川や安威川が合流している。また、池田市や箕面市では、猪名川とその支流が流れている。これらはいずれも1級河川淀川水系である。低地部では、そのほとんどの範囲で人口集中地区（国勢調査、2015年）が設定されている。なお豊中市には、地震時等に著しく危険な密集市街地として、庄内・豊南町地区（246 ha）が位置付けられている⁴⁾。

交通網については、いずれの市も、JRや私鉄、高速道路など、主に大阪市に向かって放射状に通っており、高速道路にはインターチェンジの設置もみられる。豊中市と池田市には大阪国際空港が立地し、両市とともに、隣接する箕面市と吹田市には航空法により航空機が安全に離着陸するための制限表面が設定されている。

このように、大阪市に隣接する北大阪地域は、北部に山地部が広がるとともに、活断層帯がみられる。また、淀川右岸には低地部が広がっており、市街地化の進展や交通網の発達など、自然的、社会経済的な視点からみて、北大阪地域各市には比較的類似性があるといえる。

2. 防災基本計画と大阪府地域防災計画の災害想定等の比較

前述のように、市町村の地域防災計画は、国の防災基本計画、都道府県の地域防災計画との整合が求められる。各市町村は、作成にあたって防災基本計画の中から必要な対策を選択し、それぞれの地域特性を踏まえて地域防災計画を作成している（伊藤・川島2014）。そこで、地域防災計画がどのような災害を想定し、備えているかを整理したい。まずは、国の防災基本計画⁶⁾と大阪府の地域防災計画（以下、府計画⁷⁾）の目次構成

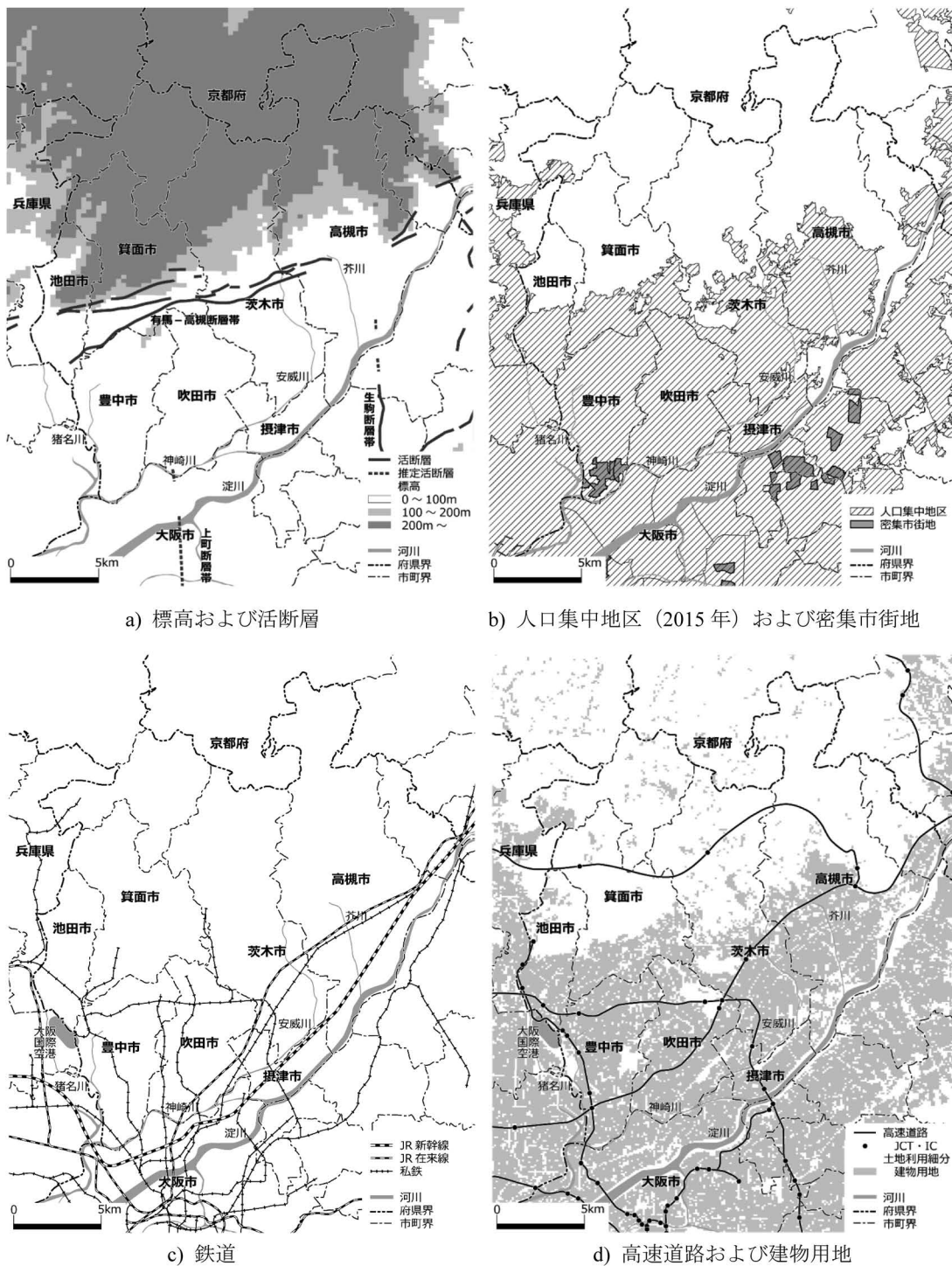


図2 北大阪地域7市における自然的、社会経済的な地域特性
(国土数値情報⁵⁾、地理院地図より作成)

の内容を比較し、対象としている災害を整理する。

防災基本計画の構成は、総則、各災害に共通する対策編の後に、地震、津波、風水害、火山、雪害の自然災害5編と、海上、航空、鉄道、道路、原子力、危険

物等、大規模火事、林野火災の事故災害8編がまとめられ、それぞれに、災害予防、災害応急対策、災害復旧（復興）が示されている（表1）。一方、府計画は、総則、災害予防対策、災害応急対策、事故等災害応急

表1 防災基本計画
(平成30〔2018〕年6月修正)の目次構成

編 章	項目
1	総則
1	本計画の目的と構成
2	防災の基本理念及び施策の概要
3	防災をめぐる社会構造の変化と対応
4	防災計画の効果的推進等
5	防災業務計画及び地域防災計画において重点を置くべき事項
2	各災害に共通する対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧・復興
3	地震災害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧・復興
4	津波災害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧・復興
5	風水害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧・復興
6	火山災害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧・復興
4	継続災害への対応方針
7	雪害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧・復興
8	海上災害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧
9	航空災害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
10	鉄道災害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧
11	道路災害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧
12	原子力災害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧
4	原子力艦の原子力災害
13	危険物等災害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧
14	大規模な火事災害対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧・復興
15	林野火災対策編
1	災害予防
2	災害応急対策
3	災害復旧

対策、災害復旧・復興対策の5項目と、付編1東海地震の警戒宣言に伴う対応、付編2南海トラフ地震防災対策推進計画、付編3南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合の当面の対応についての付編3つから構成されている（表2）。

防災基本計画と比較してみると、府計画では、災害予防対策に、第3章災害予防対策の推進として、地震、津波、水害、土砂災害、危険物等、火災の各災害予防対策が示されている。また、事故等災害応急対策に、海上、航空、鉄道、道路、危険物等、高層建築物・地下街・市街地、林野火災の各災害応急対策が示されている⁸⁾。そして、原子力については、原子力災害対策編が設けられている。府計画では、想定される災害は、防災基本計画に掲げられている自然災害5編のうち地震と津波、風水害の3つを、事故災害8編では大規模火事を除く7つを取り上げて整合を図っている。一方、府計画には、近隣に火山がないこと、温暖で雨の少ない瀬戸内海式気候に属していることから、火山と雪害を想定していない。

また、地震対策については、災害予防対策の第3章災害予防対策の推進にある第2節地震災害予防対策の推進に、別に実施された大規模地震の被害想定調査の結果（「平成18〔2006〕年度公表直下型及び東南海・南海」および「平成25〔2013〕年度公表海溝型」）に基づいて、対策を行う想定地震が示されている。そこでは、上町断層帯、生駒断層帯、有馬-高槻断層帯、中央構造線断層帯、東南海・南海地震、そして、南海トラフ地震が想定されている。すなわち、大阪府では、地震は府内に位置する3つの活断層のほか、和歌山県境付近の中央構造線断層、そして、海溝型の南海トラフに起因する大地震を対象としている。

このように、府計画では、火山と雪害を除く、防災基本計画に示された自然災害および事故災害を取り扱っており、対象とする災害は防災基本計画と大きな相違はない。また、想定する地震は、大阪府内に影響を及ぼすであろう活断層と南海トラフ地震を対象としていることがわかった。

3. 大阪府および各市の地域防災計画の災害想定等の比較

ここでは、前節で確認した府計画における自然災害

および事故災害の災害予防対策と災害応急対策、対策を行う想定地震をもとに、北大阪地域7市の地域防災計画がどのような災害を想定災害として扱っているかを確認する⁹⁾(表3, 4)。

まず、災害予防対策をみると、7市は大阪湾に面していないことから津波災害の想定はない。ただし、豊中市の一部(神崎川の以南にある飛び地的な一角)が、大阪府が想定した津波浸水想定区域にあたるが、災害予防対策に項目立てられていない¹⁰⁾。府計画に記載のない災害予防対策では、放射線災害が4市で項目立てられている。

災害応急対策では、池田市と箕面市を除く5市で風水害と地震災害を分けて項目立てられている。付編1～3については、各市はいずれかを項目立てているが、その内容は市によって異なる。東海地震対策については、2017年9月に、予知を前提に出される警戒宣言が凍結された¹¹⁾。一方で、南海トラフ地震対策として、南海トラフ地震防災対策推進地域(以下、推進地域)が定められ、北大阪地域7市も指定された¹²⁾。また、推進地域に指定されると、南海トラフ地震防災対策推進計画(以下、推進計画)を作成するよう努めなければならない(南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法第5条)。推進地域は2014年3月の中央防災会議にて指定されたものの¹³⁾、付編2, 3が府計画に記載されたのは、2017年3月修正からである¹⁴⁾。すなわち、茨木市と摂津市は、推進地域指定後、府計画に先んじて推進計画を作成したとみられる。一方で、修正年次が府計画の修正年次よりも以前である豊中市では、推進地域指定以後これまでに、推進計画を作成していないことが読み取れる。また、池田市と箕面市は、府計画修正後の修正であるが、推進計画が作成されていないことがわかり、各市の対応に違いが生じている。

事故等災害応急対策では、各市で項目立てする事故災害の種類に相違がみられる。7市はいずれも海上災害の想定はないが、それを除くと、箕面市は府計画と同一である。また、摂津市も林野災害を除けば、府計画とほぼ同一である。災害の種類別にみると、航空災害は、航空法の制限表面が設定されている豊中市、池田市、箕面市、吹田市(大規模交通災害)のほか、摂津市が想定している。鉄道災害は、いずれの市にも鉄

表2 大阪府地域防災計画【基本対策編】
(平成29〔2017〕年11月修正)の目次構成

編 章 節	項目
総則	
1	目的等 第1計画の目的 第2計画の構成 第3災害想定
2	防災の基本方針
3	防災関係機関の基本的責務と業務大綱
4	住民、事業者の基本的責務
5	計画の修正
災害予防対策	
1	防災体制の整備
1～11	略
2	地域防災力の向上
1～4	略
3	災害予防対策の推進
1	都市防災機能の強化
2	地震災害予防対策の推進
3	津波災害予防対策の推進
4	水害予防対策の推進
5	土砂災害予防対策の推進
6	危険物等災害予防対策の推進
7	火災予防対策の推進
災害応急対策	
1	活動体制の確立
1～4	略
2	情報収集伝達・警戒活動
1～5	略
3	消火、救助、救急、医療救護
1～2	略
4	避難行動
1～4	略
5	交通対策、緊急輸送活動
1～2	略
6	二次災害防止、ライフライン確保
1～4	略
7	被災者の生活支援
1～7	略
8	社会環境の確保
1～4	略
付編1	東海地震の警戒宣言に伴う対応
1	総則
2	東海地震注意情報発表時の措置
3	警戒宣言が発せられた時の対応措置
付編2	南海トラフ地震防災対策推進計画
1	総則
2	地震発生時の応急対策等
3	津波からの防護、円滑な避難の確保及び迅速な救助に関する事項
4	防災訓練、地震防災上必要な教育及び広報に関する事項
5	地震・津波防災上緊急に整備すべき施設等に関する事項
付編3	南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合の当面の対応について
1	対応方針
事故等災害応急対策	
1	海上災害応急対策
2	航空災害応急対策
3	鉄道災害応急対策
4	道路災害応急対策
5	危険物等応急対策
6	高層建築物、地下街、市街地災害応急対策
7	林野火災応急対策
災害復旧・復興対策	
1	災害復旧対策
1～5	略
2	災害復興対策
1～5	略

道が敷設されているが、池田市、高槻市で想定がみられない。道路災害は、いずれの市にも高速道路が通過し、インターチェンジの設置もあるが、豊中市、池田市、高槻市で想定がない。危険物等は、全ての市で想定がみられる一方で、林野火災は、高槻市と箕面市のみの項目立てとなっている。高層建築物・地下街・市街地災害では、いずれの市でも想定されているが、高層建築物・地下街・市街地災害の全てを想定しているのは、豊中市のみである。高層建築物は、吹田市を除く6市で、地下街は、千里中央地下街を有する豊中市とJR高槻駅前の地下飲食街を有する高槻市に項目立てがみられる。市街地は、池田市と高槻市を除く5市で項目立てされ、密集市街地の位置づけがある豊中市も想定されている。また、府計画で項目立てされていない事故災害では、放射線災害が4市、大規模火災が2市に想定がみられ、その他の災害は5市で項目立てられている。

対策を行う想定地震については、前述した大阪府の被害想定調査の結果をもとに、各市が想定地震を選定している。吹田市、高槻市、摂津市では、複数の活断層による地震の被害想定を考慮したうえで、吹田市は上町断層帯と南海トラフ地震を想定地震とし、高槻市と摂津市は最大震度を示す断層帯による地震を明示している。これら3市では、推進計画が作成されており、もちろん海溝型の南海トラフ地震も考慮している。箕面市は、大阪府南部の中央構造線断層を除く3つの断層帯による地震と南海トラフ地震を想定しているが、推進計画は作成していない。茨木市は、推進計画を作

成しているが、地震被害の想定が有馬－高槻断層帯が最も大きいため、この断層帯による地震を想定地震としている。推進計画を作成していない豊中市と池田市は、南海トラフ地震を想定地震としておらず、市内を横切る有馬－高槻断層帯と近接する上町断層帯を想定地震としている。

このように、7市の間では、災害予防対策に大きな相違はみられなかったが、災害応急対策、中でも、事故災害に対する対策、そして、対策を行う想定地震に相違が生じている。

4. 各市の地域防災計画における地域特性

ここでは、各市の地域防災計画における目次構成等の比較により明らかになった各市の相違について、自然的、社会経済的な視点からみた地域特性との関係について考えてみたい。

まず、自然的な視点からみた地域特性では、自然災害との関係が考えられる。7市では、いずれも風水害と地震災害の自然災害に対して災害予防対策および災害応急対策を項目立てしており、前者では、北大阪地域の低地部を流れる河川を起因とする水害や山地部などに起こる土砂災害を想定していると考えられる。摂津市については、同市に山地部がないことから、土砂災害対策はみられず、項目立てに各市間の差は生じていない¹⁵⁾。後者では、対策を行う想定地震に各市で相違がみられる。高槻市、茨木市、箕面市、摂津市は、南海トラフ地震を含む大阪府の被害想定調査に基づいて、被害が最大と予測される地震、もしくは、影響を

表4 大阪府と北大阪地域7市の地域防災計画における対策を行う想定地震

大阪府【基本対策編】 平成29 〔2017〕年11月	豊中市 平成27 〔2015〕年度	池田市 平成29 〔2017〕年度	吹田市 平成29 〔2017〕年3月	高槻市 平成30 〔2018〕年2月	茨木市 平成26 〔2014〕年度	箕面市 平成30 〔2018〕年2月	摂津市 平成27 〔2015〕年3月
対策を行う想定地震							
活断層							
上町断層帯	○	○	○	◇	×	○	①
生駒断層帯	×	×	◇	◇	×	○	◇
有馬－高槻断層帯	○	○	◇	①	○	○	◇
中央構造線断層帯	×	×	×	◇	×	×	◇
海溝型							
東南海・東南海地震	×	×	×	×	×	×	×
南海トラフ地震	×	×	○	◇	②	○	◇

注：○は想定地震として記載ありを、×は記載なしを、◇は検討対象とされた地震を示す。なお、①は高槻市と摂津市において最大震度を示す断層帯による地震が明記されていることを、②は茨木市において大阪府の被害想定調査の結果を引用するものと明記されていることを示す。

受けるであろう全ての地震を対象として想定地震を選定している。そのうえで、箕面市を除く3市で推進計画を作成している。一方、豊中市と池田市は、推進地域に指定されながら南海トラフ地震を想定せず、市内を横断する、もしくは近隣に位置する活断層による地震のみ想定している。これらをみると、各市は、少なくとも自市に最大の被害を起こすであろう地震を想定しており、自然的な視点からみた地域特性を踏まえて、項目立てしていると考えることもできる。

社会経済的な視点からみた地域特性では、事故等災害応急対策との関係が考えられるが、前述のように各市で相違がみられる。交通では、航空法の制限表面が設定されている4市とそれに近接する摂津市で、航空災害に関する項目立てがあり、航空機の離発着に対応した対策を講じていると考えられる。鉄道災害と道路災害は、池田市と高槻市では両方、豊中市では道路で項目立てがない¹⁶⁾。これら3市は他市同様に、鉄道（JR、私鉄）、道路（高速道路、国道など）ともに通っており、地域特性からみると項目立てても支障はないと考えられるが、3市では危険物等災害など他の事故災害を重視していると推測される。

高層建築物・地下街・市街地災害についても、各市で相違がみられた。地下街災害は、地下街を有する市で項目立てされ、地域特性が考慮された結果と考えられる。一方で、高層建築物と市街地災害では、地域特性が考慮されていないと推測される市がみられる。他市と同様に、吹田市にもいわゆるタワーマンション¹⁷⁾があり、また、密集市街地ではないが、人口集中地区が設定されている市街地が池田市と高槻市にも広がっている。これらの項目立てがみられないことは、これらの災害を重視していないとも推測される。山地部を有しながら林野災害の項目立てがない茨木市や池田市も、同様と推測される。

このように、事故等災害応急対策では、社会経済的な視点から類似性のある地域特性を有していても、各市の判断により、地域特性を考慮した項目立てがなされない想定災害の事例が確認された。

IV おわりに

本稿では、大阪府北部地域における7市の地域防災

計画を取り上げて、自然的、社会経済的な視点からみた地域特性が、予防対策や応急対策などの災害対策、被害想定や対策を行う想定地震などに考慮され、目次構成や想定災害に示されているかどうかを検討した。

7市では、災害応急対策、中でも、事故災害に対する対策、そして、対策を行う想定地震に相違がみられた。対策を行う想定地震の相違は、各市が想定する際の考え方の違いによるものであり、風水害を含む自然災害に対しては、各市とも自然的な視点からみた地域特性を踏まえて項目立てされているといえよう。事故災害に対する対策では、社会経済的な視点から類似性のある地域特性を有していても、各市の判断により、地域特性を考慮した項目立てがなされない場合がみられた。

事故災害に対する対策の各市の相違は、各市の防災会議における指摘や意見、大阪府からの助言や勧告がなく、前述したように、インクリメンタリズムに基づいて修正されていることから生じていると想像される。それは、風水害や地震災害などの自然災害と比して、地域防災計画の記載ページ数は非常に少なく、事故災害に対する対策が重要視されていないこともその要因の一つと考えられよう。しかし、2005年のJR福知山線脱線事故のような鉄道災害、2016年の糸魚川大規模火災のような市街地災害が今後も発生しないと限らない。それゆえ、計画修正の際に、周辺各市との比較等を通じて、自然的、社会経済的な地域特性を把握し、それに適した災害対策を講じる必要があろう。また、上位機関である都道府県が、同様に地域特性を踏まえたうえで、項目立てなどに助言や勧告を行うことも必要である。

地震災害については、推進計画を作成していない豊中市、池田市、箕面市は、南海トラフ地震による被害よりも活断層による直下型地震の被害が大きいのと考えて、想定地震としての設定や推進計画の作成を見合わせていると想像されるが、推進地域であることから推進計画の作成が望まれる。それは、南海トラフ地震の被災地域は広範囲に広がると想定されており、市町村間の連携も必ず必要であることから、既存研究で指摘されているように、推進計画作成の有無が、災害応急対策や災害復旧に負の影響を及ぼすことがないようにしなければならない。また、各市の地域防災計画の修

正時期が異なっていることも、推進計画の作成に至っていない理由の一つと想像される。災対法第42条にも示されているように、地域防災計画は毎年検討を加え、必要に応じて修正することが規定されており、都道府県は、地域防災計画の修正や推進計画の作成の指導を、積極的に行うことも必要であろう。

既存研究では、目次構成における項目の各市町村間の相違を指摘していたが、本稿では、各市の地域特性に対する考え方の違いが項目の相違として現れると示唆することができた。本稿は、自然的、社会経済的な地域特性に類似性がみられる一地域を取り上げて、既存研究と同様に、目次構成の比較などを通じて、地域防災計画に地域特性が考慮されているかどうかを検討する一試論であった。そのため、地域防災計画の記載内容に、地域特性がどのように考慮されているか検討することが今後の課題として残る。

注

- 1) 災害対策基本法第2条第5号に規定され、独立行政法人、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会その他の公共的機関および電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、内閣総理大臣が指定するものをいう。
- 2) 筆者も地域防災計画の修正に携わったことがあり、伊藤・川島（2014）の指摘のような方法で行った経験がある。
- 3) 活断層については、国土交通省国土地理院の活断層図（都市圏活断層図）整備一覧による（国土地理院ウェブサイト、<http://www.gsi.go.jp/bousaichiri/inspection.html>（2018年12月14日閲覧））。
- 4) 国土交通省報道発表資料「地震時等に著しく危険な密集市街地」についてによる（国土交通省ウェブサイト、http://www.mlit.go.jp/report/press/house06_hh_000102.html（2018年12月14日閲覧））。
- 5) 本稿では、国土数値情報ダウンロードサービスの標高・傾斜度5次メッシュ（標高）、人口集中地区、密集市街地、土地利用細分メッシュ（建物用地）の各データを用いて図2を作成している（国土交通省ウェブサイト、<http://nlftp.mlit.go.jp/ksj/index.html>（2019年1月17日閲覧））。
- 6) 防災基本計画は、平成30〔2018〕年6月修正のものを用いる（内閣府ウェブサイト、<http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/kihon.html#syusei>（2018年12月14日閲覧））。
- 7) 大阪府地域防災計画は、基本対策編と原子力災害対策編からなる。いずれも平成29〔2017〕年11月修正のものを用いる（大阪府ウェブサイト、http://www.pref.osaka.lg.jp/kikikanri/keikaku_higaisoutei/bousaikeikaku.html（2018年12月14日閲覧））。なお、地域防災計画の原子力災害対策編は、原子力災害対策特別措置法による原子力災害対策指針に基づき原子力災害対策重点区域を設定する都道府県と市町村において、地域防災計画の中で、当該区域の対象となる原子力事業所を明確にした原子力災害対策編を定めることとされている。7市は府計画の原子力災害対策編に示された原子力災害対策重点区域に含まれておらず、その作成が必要ではないため、本稿では、基本対策編を中心に議論する。
- 8) 総則の第1節目的等にある第3災害想定では、災害予防対策および災害応急対策に記載されている自然災害および事故災害のほかに、竜巻災害が想定されている。
- 9) 本稿では、各市の地域防災計画の目次に示された編・部・章・節およびその下位項目（第1、第2、第3、…）のタイトルを対象とした。ただし、タイトルに含まれていなくても、本文中に記載されていることも考えられるが、章節等に記載がないといった点から重要性が低いと考え、比較対象から除いている。
- 10) 津波浸水想定区域を示した豊中市の防災マップによる（豊中市ウェブサイト、https://www.city.toyonaka.osaka.jp/kurashi/bosai/bousai_kikikanri/hazardmap/saigainisonaete/bousaimap2016.files/H28bousaimap5-6.pdf（2018年12月14日閲覧））。
- 11) 毎日新聞（2017年9月27日）による。
- 12) 南海トラフ地震対策に関する内閣府防災情報のページによる（内閣府ウェブサイト、<http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/index.html>（2018年12月14日閲覧））。
- 13) 第34回中央防災会議による（内閣府ウェブサイト、<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/34/index>）。

html (2018年12月14日閲覧)).

- 14) 平成26〔2014〕年3月修正の大阪府地域防災計画との目次比較による(大阪府ウェブサイト, http://www.pref.osaka.lg.jp/kikikanri/keikaku_higai_soutei/bousaikeikaku2.html (2018年12月14日閲覧)).
- 15) 摂津市には, 土砂災害防止法による土砂災害警戒区域と土砂災害特別警戒区域の指定はない(大阪府ウェブサイト, http://www.pref.osaka.lg.jp/ibaraki_doboku/gaiyo/dosyahou_ibaragi.html (2018年12月14日閲覧)).
- 16) 各市の地域防災計画の内容を確認すると, 事故等災害応急対策のその他の災害の項目に, 鉄道災害および道路災害を含むものとされ, 災害応急対策や災害復旧・復興対策などを準用するものとされ

ている.

- 17) JR吹田駅前に, 100 mを超える高層マンションが立地している.

文 献

- 伊藤 潤・川島佑介 2014. 自治体間連携からみる地域防災計画. 名古屋大学法政論集259: 27-54.
- 井上雅志・福岡淳也・大西修平・沼田宗純・目黒公郎 2018. 熊本県内地域防災計画の構成と目次の比較分析. 生産研究70: 267-272.
- 川村真也・相馬絵美 2002. 地域防災計画の策定におけるGISの活用に関する研究——札幌市中心部を事例として. 北海道地理76: 9-23.
- 増田 聡・村山良之 2001. 地方自治体における防災対策と都市計画——防災型土地利用規制に向けて. 地学雑誌110: 980-990.

〈著者略歴〉

荒木 俊之(あらき としゆき)

1970年京都府生まれ. 京都大学大学院人間・環境学研究科修士課程修了. 現在, 株式会社ウエスコ(都市計画部門所属). 博士(人間・環境学). 商業地理学, 流通地理学, 都市計画を専門とする.