

## 第4章 防災ビジョン

大規模災害時は、市及び防災関係機関の活動だけでは限界があり、市民による自主的な防災活動が求められ、地域防災計画において行政と市民が一体となって防災体制を構築することが必要である。

そのため、市では、市民の参加を得て、「新地域防災計画策定検討委員会」を設置し、以下に示す防災ビジョン（「安全、安心、災害に強いまち豊中」平成8年3月）を策定した。

### 第1節 防災ビジョン

#### 第1 「防災ビジョン」の背景と目的

平成7年（1995年）1月17日（火）午前5時46分、淡路島北部を震源としたマグニチュード7.3、最大震度7の大地震が阪神・淡路地域を直撃した。

この大都市直下型地震は、阪神間を中心に尊い人命と市民の財産を一瞬にして奪い去り、当市にも甚大な被害をもたらした。その被害は市内全域におよび、死者9人、負傷者2,496人、建物被害35,614棟、65,854世帯（平成8年（1996年）12月末現在）に達し、多数の避難者がでるとともに、公共施設の損壊やライフラインの寸断など、これまで当市が経験したことのない未曾有の災害を生じた。

また、これに先立ち、平成6年（1994年）9月6日から7日にかけての集中豪雨が当市中北部を襲い、床上・床下浸水をあわせると、2,200余りの世帯に被害が及んだ。

これら2つの災害は、人や財産への被害をもたらしただけでなく、急速な都市化の過程で積み残された基盤面での問題や希薄化しつつある地域コミュニティのあり方など、様々な課題を我々に残した。

今後まちづくりを進めるにあたっては、このような経験を教訓に、防災機能を備えた安全性の高いまちを構築することは勿論のこと、ゆとりやうるおいが感じられる快適性も兼ね備えた都市空間の創出を図るとともに、そこで住み、働く市民一人ひとりが日頃から防災意識を持ちながら、地道な取り組みを行う必要がある。

このため「豊中市防災ビジョン」は、これまでの防災への取り組みを振り返りながら、市民・事業者・行政それぞれが、将来に向けて“災害に強いまちづくり”を総合的・計画的に推進するための基本的な方向を示すものとする。

#### 第2 「防災ビジョン」の視点

##### 1 阪神・淡路大震災などの経験を踏まえる

当市は、「豊中市地域防災計画」のもとに予防・応急対策・復旧計画を策定し、段階に応じて施策を講じてきたが、阪神・淡路大震災の初動期においては市民へ十分な対応ができない場面もあった。

ビジョンの提示にあたっては、集中豪雨や震災で得た教訓をもとに、災害時あるいは防災上の新たな課題の解決を目指すものとする。

## 2 地域特性を配慮する

当市は、大都市近郊の住宅都市として発展してきたが、現在では、市域のほぼ全域が市街化され、人口の増加も落ち着き都市として成熟期を迎えている。また、都市化の過程で、「千里ニュータウン」、「庄内地区」、「旧豊中（豊中駅から岡町駅周辺）」のように、3つの顔を持つ都市として発展してきた。これらの地域では、土地利用、まちの形態や機能、市民の意識もそれぞれ異なっている。

阪神・淡路大震災では、被災の形態にこの違いが反映していることから、検討に際しては、このような地域の特性を配慮して進める必要がある。

## 3 総合的・効果的な施策の展開

課題の解決にあたっては、単に災害や防災対策を個別領域の問題として捉えるのではなく、施設をはじめとするハード面の施策から地域活動などのソフトな取り組みまで、幅広く検討を加えるとともに、それらを相互に補完し支えるしくみ（システム）づくりが必要である。このため、施策を展開するにあたっては、多様な行政領域の取り組みを適切に組み合わせながら、効果的に実施する必要がある。

## 4 「市民参加」によるビジョンづくり

阪神・淡路大震災では、市民相互の助け合いやボランティア活動の重要性が改めて認識されるなど、日頃からの市民の自主的な取り組みの大切さが指摘されている。市民が「自らの生命は自ら守る」という防災の原点にたつて日頃から防災意識を培うことが、災害時におけるスムーズな救援・救護活動に繋がることとなる。

このビジョンは、策定段階から幅広い市民各層の参加をもとに意見を交換し、防災に対する認識の共有化を図るものとする。

### 第3 「防災ビジョン」の構成と役割

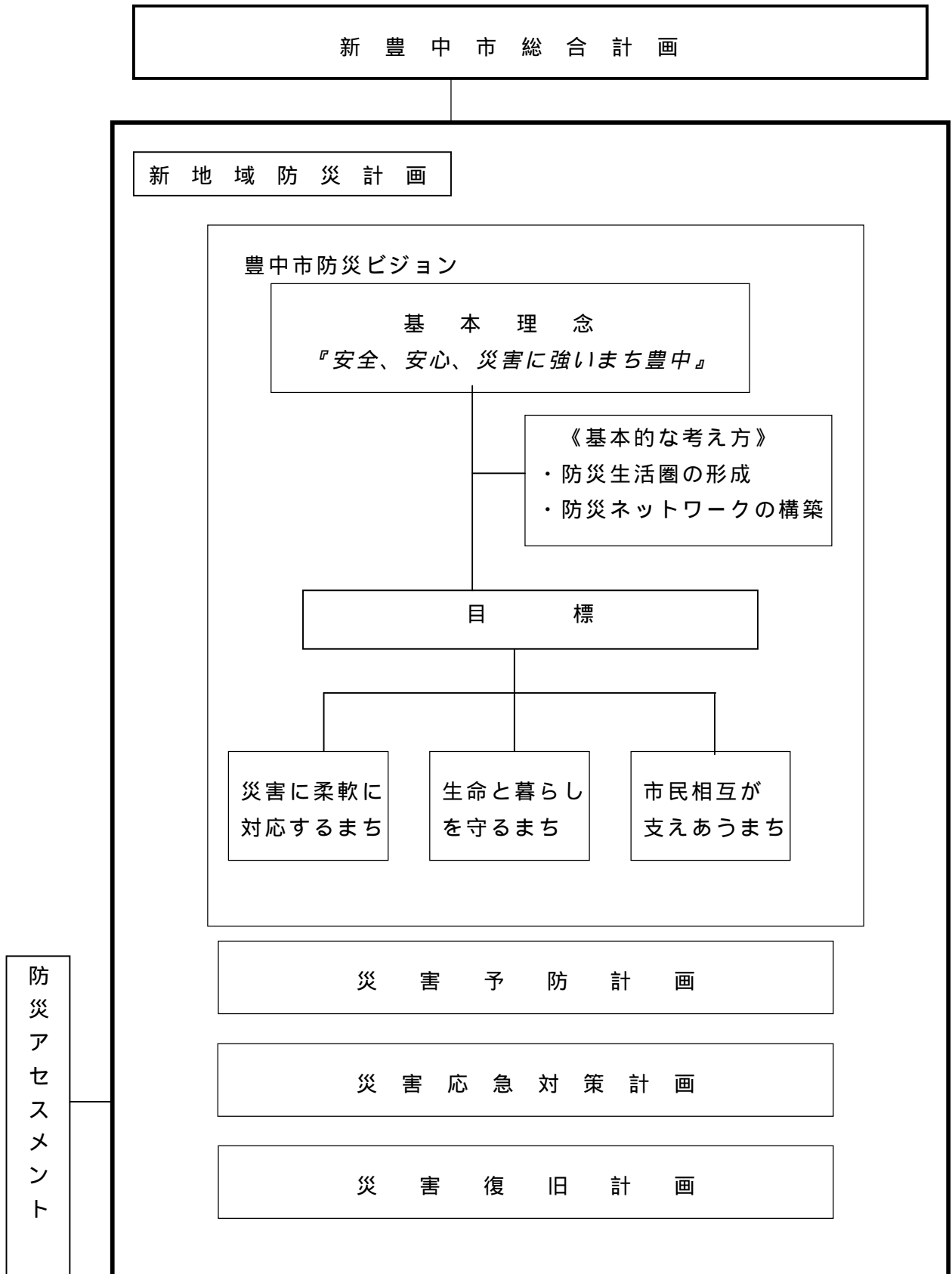
防災ビジョンは、大きく分けて「基本理念」と「目標」から構成する。

「基本理念」では、基本的な課題（第2節）を受けて、「新豊中市総合計画」で目指す「緑豊かな生活文化創造都市、豊中」の実現に向けて、防災の視点から補完し推進していくための理念を明らかにする。

また、「目標」は、取り組みの内容に応じて3つの目標を設定し、より具体的な施策に繋げていくこととする。

この防災ビジョンは、「新地域防災計画」の“基本方針（防災ビジョン）”として位置づけるとともに、この基本方針を受けて災害予防計画などの個別計画を策定していくこととする。

計画の構成と役割



## 第2節 基本的課題 ～災害からの教訓～

当市は都市化の進展も一段落し、まちとして成熟期の段階にあるといわれている一方で、急激な都市化の波に洗われた過程で積み残された問題を解決し、将来に向けたまちの基盤や骨格を形成するために、現在、まちの再整備や再編成が大きな課題となっている。

また、今後さらに進展していく高齢化・情報化・国際化社会、さらには、地球環境問題や自然との共生など、後世にまちを引き継いでいくための「持続可能な社会づくり」をはじめとした新たな社会潮流にどのように対応していくか、そのためのしくみづくりが求められようとしている。

このため、阪神・淡路大震災で得た教訓をこれらの課題に、いかに織り込みながらまちづくりを進めていくかが問われている。ビジョンの提示にあたっては、市民が安心して快適に日々の生活を送るため、このような課題と震災などで得た貴重な教訓を踏まえたものとする必要がある。

### 1 豊中市の都市構造と都市基盤

当市には、都市化の急激な発展に伴って、他都市に比較しても高密度な居住空間が多く形成されている。例えば市南部地区のような昭和30年代に無秩序に市街化された地区では、老朽化した木造賃貸住宅が密集し今回の災害時に大きな被害を受けた地域もある。また、空港や高架の高速道路、鉄軌道など、災害の発生やその影響を受けやすい施設も市内に擁している。このため、災害時の影響を最小限にとどめるような基盤整備を進めていく必要がある。さらに現代の都市は、生活を支える供給処理施設や交通基盤などのいわゆる「ライフライン」への依存が大きいという側面をもっている。阪神・淡路大震災では、当市のライフラインの復旧は比較的早い段階で完了したものの、市民生活が一時マヒ状態に陥ったことは事実である。このため、都市施設の防災化を進めるとともに、ライフラインが遮断されても、補完あるいは代替する機能を広域的な視点から検討していくことが求められる。

### 2 危機管理体制の充実

阪神・淡路大震災では、初動体制や情報の収集・発信体制が十分でなかったため、被害を受けた市民への対応が遅れるということがあった。このため日頃から、災害に備えた危機管理体制を充実し、災害時においても、スムーズに応急対応が実施できる体制を整えておく必要がある。

災害時において弱者となることが予測される人達（災害時要援護者）への対応のあり方も問われている。災害時において助けが必要になる、或いは災害に関する情報を理解できない人達にも十分配慮し、あらゆる人がどのような場面に出会っても安心できる体制づくりが求められている。

### 3 市民の自立・連帯

都市化の進展とともに市民の価値観は多様化し、一方で地域での連帯意識が希薄化している。阪神・淡路大震災においては、地域で相互に連携し協力し合うこと、市民

自らが自発的に行動することの大切さが改めて認識された。また救援・救護活動において、ボランティアをはじめとする市域を越えた人々の協力の重要性も見直されている。

今後は、自分たちのまちは自分たちで守るという地域ぐるみでの防災意識を醸成し、市民自らが積極的に防災活動を進めていくと同時に、ボランティア組織との連携体制の強化を図っていく必要がある。

## 第3節 基本理念

### 第1 基本理念

災害に強いまちづくりを進めるため、次の理念を設定する。

安全、安心、災害に強いまち豊中

まちづくりの基本は、市民が安心して日々の生活を営むために、災害に強い安全なまちづくりを推進することである。

阪神・淡路大震災では、大都市における災害の恐ろしさを痛感する一方で、都市における安全性の確保がいかに重要なものを改めて認識させられた。

一般的に、都市は急激な都市化に対応するため、ともすれば効率性を優先した結果、潜在的に災害の危険性が高くなっていると指摘されてきたが、今回の震災ではそれを証明することになってしまった。

今後、本市がまちづくりを進めるにあたり、できる限り災害からの被害を最小限にとどめるための取り組みが求められる。

その際、まちは、そこに住み、働き、学び、憩い、集う人々のための空間であることを踏まえ、これまで新豊中市総合計画のもとで進めてきた、“ゆとり”や“うるおい”を感じられる快適なまちづくりを進めていく中で、「安全、安心、災害に強いまち豊中」の実現を目指す必要がある。

### 第2 基本的な考え方

「安全、安心、災害に強いまち豊中」の実現にあたっては、日常における市民生活の基礎単位である生活圏単位での取り組みと、都市活動の単位となる都市圏単位での取り組みのそれぞれが重要であるとともに、これらを相互に連携させるしくみが重要である。

そこで、市民の日常生活圏や都市圏などで重層的に構成される「防災生活圏」(図-1)(図-2)を形成することを前提に、平常時、災害時において圏域ごとに求められる取り組みについて示す。

また、日常生活圏や都市圏単位での取り組みが相互に連携し、災害時においても都市活動が維持される「防災ネットワーク」をつくるものとし、交通や情報、ライフライン等ハード面での各種のネットワーク、或いは人と人、組織と組織のソフト面でのネットワークについて示す。

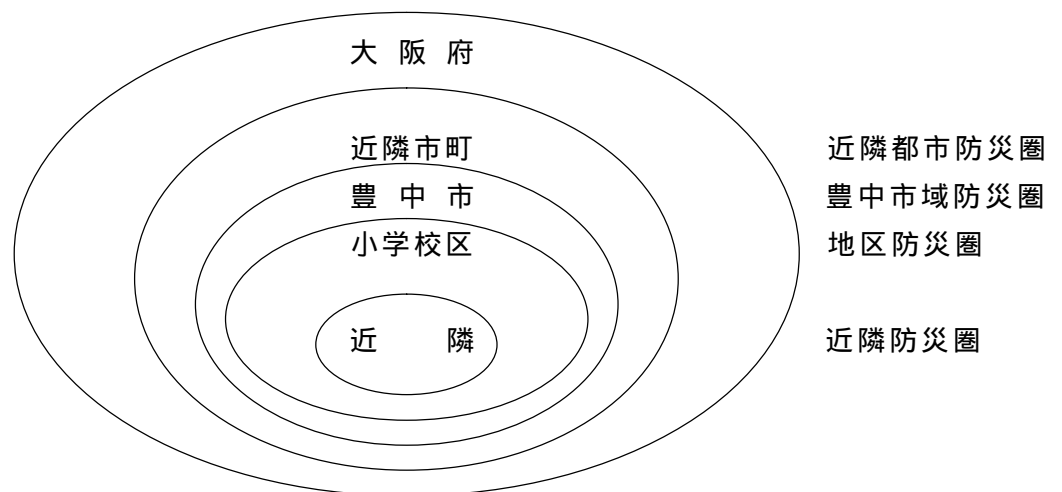
防災生活圏の形成

防災生活圏は、日常的な生活の場において市民相互が助け合い、支えあい、市民・事業者・行政のそれぞれが役割分担して防災機能を整備・強化するとともに、発災後の市民自らの安全確保、市民の自立支援、速やかな災害復旧等のしくみを構築する単位であると位置づける。

この防災生活圏は、隣近所の人々と支えあう「近隣防災圏（町内会程度）」を基礎単位として捉え、段階に応じて「地区防災圏（小学校区程度）」、当市の行政区域を対象にした「市域防災圏」、隣接する都市間で市域を越えて支えあう「近隣都市防災圏」からなる。

この考え方の基本は、生活圏の広がりに応じて防災機能や災害への対応システムを備えるものとし、機能的にも重層的な防災生活圏の形成を図るものである。

図 - 1 . 防災生活圏



#### （近隣防災圏）

近隣防災圏では、発災時にとりあえず自分自身や自分の家族等を安全を守るための避難空間を身近に確保しておく必要がある。例えば個人の庭を緊急避難空間として活用したり、避難路の生け垣化や路上駐車・駐輪の排除への取り組みが考えられる。また、ここでは、市民が主体となって活動する基礎的な単位として、市民相互が支え、助け合うしくみやそれを支援するしくみを構築し、地域の防災力を高めていく必要がある。

#### （地区防災圏）

地区防災圏では、災害により住まいの安全が脅かされたときのため、避難場所を確保するとともに、市民などの自主的な防災活動を支援する拠点を確保する必要がある。

そこで、おおむね小学校を地区防災拠点として位置づけ、平常時は市民の防災意識の高揚や防災コミュニティの育成の場として、災害時には自主防災活動の活動拠点などとして活用する必要がある。

#### （市域防災圏）

市域防災圏では、災害時に市災害対策本部を設置して、速やかに災害応急活動にあたるとともに、発災後の市民自らの自立を支援し、速やかな復旧を進めていかなければならない。

そこで、発災後の市民自らの自立を支援する拠点の整備や、速やかな応急・復旧活

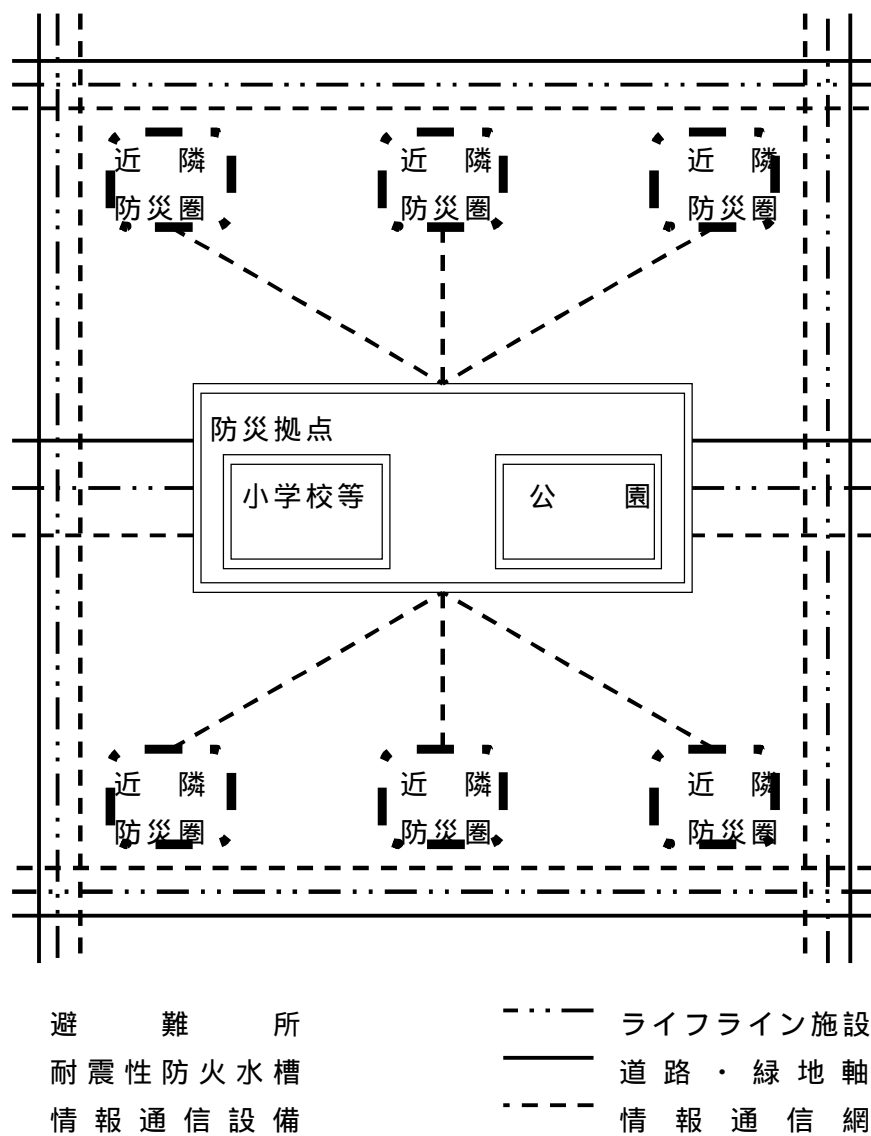
動に寄与する設備や体制の整備・充実を図る必要がある。

(近隣都市防災圏)

近隣都市防災圏では、災害時に、市内のライフラインが途絶えるなどした場合、近隣の都市の施設や物資によって代替・補完を図る。

したがって、速やかに都市活動が再開できるよう代替性のある広域幹線の整備や、市域を越えた防災拠点間のネットワーク化など、広域での防災体制の充実についても検討する必要がある。

図 - 2 . 地区防災圏、近隣防災圏のイメージ図



防災ネットワークの構築



多様な災害から市民の生命や財産を守り、迅速に復旧できる災害に強いまちづくりを進めるためには、防災拠点をはじめライフライン、幹線道路などの防災都市基盤はもちろんのこと、自主防災組織や保健・医療・福祉の分野における市民の助け合いなど、さまざまな分野での連携を図り、「防災ネットワーク」の形成に努めなければならない。

ハード面では、災害時においても都市活動を維持し、スムーズな避難や救援、復旧等の活動や広域的な支援を可能にするため、電気、ガス、水道、情報通信、交通等のネットワークの強化を図るとともに、これらが遮断された場合の補完・代替機能についてあらかじめ用意しなければならない。

一方、ソフトなネットワークとしては、ボランティアに代表されるように、市民相互が自主的に支えあうネットワークもあれば、自治体間で広域防災協定を結ぶ場合もある。

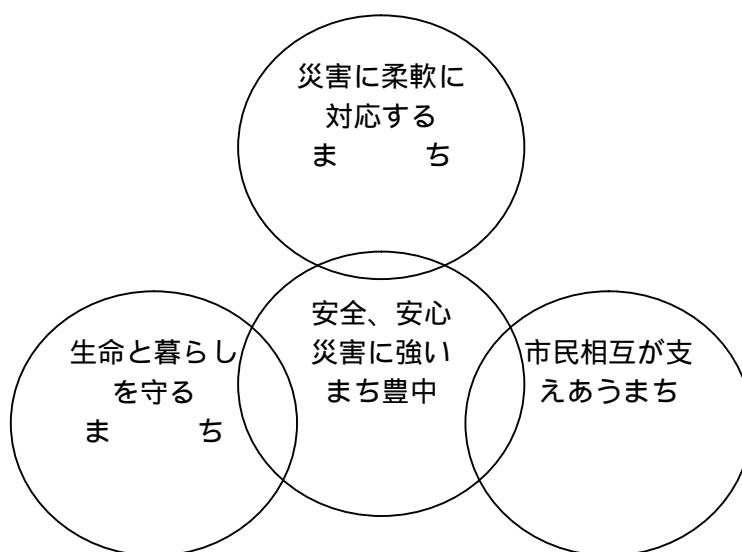
また、隣接都市との交流、さらには遠隔地にある都市や町との交流で結ばれるネットワークや、国境を越えて結ばれるネットワークなどがあり、このようなネットワークを、市民・事業者・行政それぞれが分担しながら構築していく必要がある。

### 第3 目 標

「基本理念」で示した「安全、安心、災害に強いまち豊中」の実現にあたっては、取り組みの内容に応じて以下に示す3つの目標にもとづき展開していく必要がある。

#### 目標

- (1) 災害に柔軟に対応するまち
- (2) 生命と暮らしを守るまち
- (3) 市民相互が支えあうまち



#### 1 災害に柔軟に対応するまち

災害から市民生活や都市活動を守るために、自然との共生を図りながら快適な都市

づくりを進め、未然に災害を防止するとともに、被災時においても迅速に復旧し、被害を軽減するまちづくりを進める必要がある。

このため、被害を最小限にとどめる強固さと、柔軟な都市構造、都市基盤の整備・充実を図り、市民が安心して暮らすことができるまちづくりを推進する必要がある。

## 2 生命と暮らしを守るまち

あらゆる災害に速やかに対応できる危機管理体制や応急対応体制の整備を進めるためには、これまでの発災時の初動体制や情報の受発信について再検討を行う必要がある。

また、日常時から、防災知識の普及や防災訓練の実施に努めるとともに、補完性・代替性のある情報ネットワークの形成や、広域的な応援体制、緊急医療の協力体制等の検討を進める必要がある。

## 3 市民相互が支えあうまち

平常時から、地域の連帯感を育むコミュニティ活動の活性化や、ボランティアなどと連携したバリアフリーのまちづくりを推進し、災害時においても、市民相互が助け合い、支えあって、「自分たちのまちは自分たちで守る」という風土の醸成を図る必要がある。

このため、防災意識の啓発や自主防災組織の育成に努め、市民や事業者の防災に対する自主的な取り組みが必要である。