

第1部 総則

第1節 計画の方針

1-1 計画の目的

この計画は、災害対策基本法（昭和36年法律第223。以下「基本法」という。）第42条の規定に基づき、大阪市防災会議※が作成する計画であり、本市域における災害予防、災害応急対策及び災害復旧・復興に関する事項を定め、防災活動の総合的、計画的かつ効果的な実施を図り、本市域、並びに市民等及び事業者の生命、身体、財産を保護することを目的とする。

※「大阪市防災会議」

市長を会長として、基本法第16条の規定に基づき組織され、その所掌事務は、大阪市地域防災計画の作成並びにその実施の推進を図るとともに、市域の防災に関する重要事項等について、市長の諮問に応じて調査、審議並びに意見を述べる。また、男女共同参画その他の多様な視点から女性委員の役割を高めることや、高齢者や障がい者、ボランティア団体等、多様な主体の参画促進に努める。

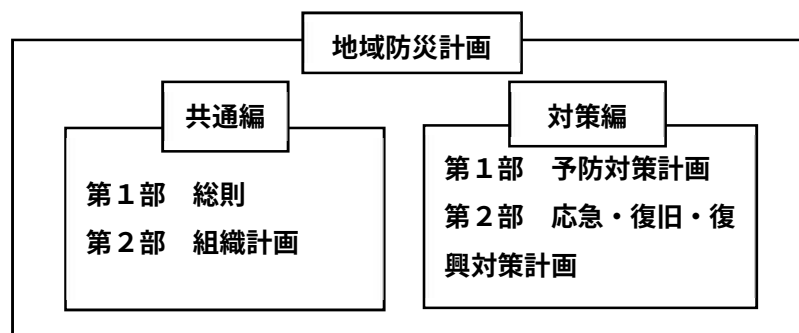
1-2 基本理念

この計画は、災害の未然防止、災害が発生した場合の被害の拡大防止と最小化、並びに迅速な回復を図る「防災・減災」の考え方を基本理念とする。

その実現のため、自らのことは自らが守る「自助」の考え方、地域において助け合う「共助」の考え方及び行政が市民等及び事業者の安全を確保する「公助」の考え方にに基づき、防災関係機関、市民及び事業者、そして地域における多様な主体がそれぞれの責務と役割を果たし、相互に連携を図りながら協力する。

1-3 計画の構成

本市域に発生することが予想される災害に備えるため、次の事項によりこの計画を構成する。



- (1) 総則
本計画の方針、市域の概況、災害想定・被害想定、市民・事業者・防災関係機関等の責務と役割について定める。
- (2) 組織計画
災害が発生又は、発生する恐れがある場合の市の組織体制、初動体制、その運用についての基本的事項を定める。
- (3) 予防対策計画
災害発生前において、災害予防対策の観点から災害の発生を未然に防止し、最小限度に止めるための事前措置などについての基本的事項を定める。

(4) 応急・復旧・復興対策計画

災害が発生直後、又は発生するおそれがある場合に、災害応急対策の観点から災害からの防御、災害の拡大防止及び災害発生に伴う被災者に対する応急的救助等の措置、並びに災害発生直後の応急救助等の措置が一定落ち着いた後の災害復旧、復興の実施について基本的事項を定める。

※内容上、応急・復旧・復興対策計画の記載中で、平常時における予防対策計画を記載するものもある。

1-4 区地域防災計画

各区役所においては、この計画を基に、区における災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興対策にかかる防災計画の基本的な事項を検討し、各区の地域特性及び実状に応じて、市民、事業者、行政の責務、役割を明確にした区地域防災計画を作成し、各区の防災力の向上に努める。

また、計画の進捗状況を把握するとともに、その結果を公表する。

1-5 地区防災計画

一定地区内の市民等及び事業者は、当該地区の特性や想定される災害等に応じた防災計画を作成することで、地区における防災力の向上に努める。

大阪市防災会議は地区居住者等から提案を受け、必要があると認めるときに、地区防災計画をこの計画に、その内容を位置づける。

また、当該区の特性や想定される災害等に応じ、区長は区地域防災計画に位置付ける。危機管理室及び区は、市民及び事業者による地区防災計画の作成を支援する。

1-6 用語等の定義

(1) 災害

基本法第2条第1号※に規定する災害をいう。

※「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。」

(2) 防災・減災

災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、被害を最小限にとどめ、及び災害の復旧を図ることをいう。

(3) 市民等

市民及び本市の区域内（以下「市内」という。）に滞在し、又は市内を通過する者をいう。

(4) 事業者

市内で事業を営む法人その他の団体又は個人をいう。

(5) 自主防災組織

基本法第2条の2第2号に規定する自主防災組織をいう。

(6) 自主防災活動

自助及び共助による自主的な防災・減災活動をいう。

(7) 避難場所

大規模火災又は津波等から身を守るために緊急に避難する場所をいう。

- (8) 避難所
災害により自宅に留まる事が出来ない市民等が一時的に避難生活を行う場所をいう。
- (9) 要配慮者
高齢者、障がい者、乳幼児、妊産婦、児童、傷病者、外国人など、特に配慮を要する者をいう。
- (10) 避難行動要支援者
要配慮者のうち、自ら避難することが困難な者であってその円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者をいう。

1-7 法令等との整合

この計画は、本市域における災害対策に関して総合的かつ基本的な性格を有するものである。その内容については、関係法令及び他の計画との整合性を図るものとする。

また、この計画は大阪府地域防災計画と一体をなすものであり、この計画に定めのない事項は大阪府地域防災計画に準ずる。

1-8 計画の修正

大阪市防災会議は、基本法第42条の規定に基づき、この計画に毎年検討を加え、必要があると認めるときは修正を行う。

また、女性、高齢者や障がい者、ボランティア団体等、多様な主体の参画促進に努める。各防災関係機関は、修正すべき事項がある場合には、計画修正案を大阪市防災会議に提出する。

なお、本市・指定公共機関等は、防災計画間の必要な調整、大阪府から本市に対する助言等を通じて、この計画及び防災業務計画が体系的かつ有機的に整合性をもって作成され、効果的・効率的な防災対策が実施されるよう努める。

1-9 計画の習熟及び推進

本市及び指定公共機関等は、不断に危機管理や災害対策に関する調査・研究に努めるとともに、所属職員に対する災害時の役割などを踏まえた実践的な教育・訓練の実施などを通してこの計画の習熟に努め、災害への対応能力を高める。

なお、市は地震防災対策特別措置法に基づき策定した、大阪府地震防災緊急事業五箇年計画に従い、事業の推進を図る。

また、本市は「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（平成25年12月27日）」に基づく「南海トラフ地震に係る防災対策推進地域」に指定（平成26年3月31日）されており、①避難場所、避難経路、消防用施設等の地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備に関する事項、②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、③防災訓練に関する事項などを定めた「南海トラフ地震対策推進計画」を作成し、これに基づき南海トラフ地震対策の推進を図るものとする。

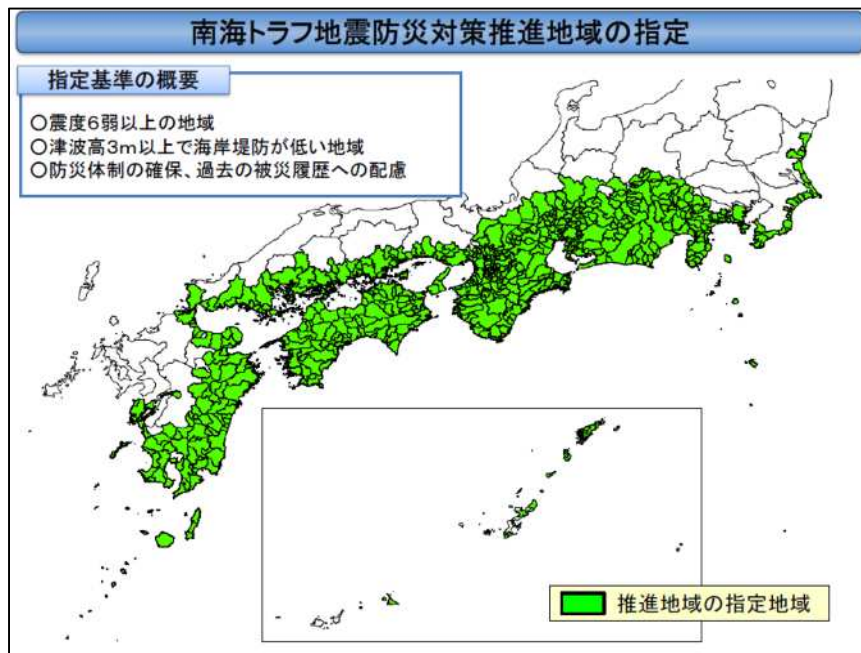


図 南海トラフ地震防災対策推進地域の指定（地図）

出典：内閣府「南海トラフ地震対策」平成26年3月28日

(<http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/>, 2017年4月11日最終閲覧) より

1-10 大阪市防災・減災条例

この計画の実効性を高め、市民等の生命・身体・財産を災害から保護するため、本市のすべきこと、市民・事業者の方々にしていただきたいことを責務として明文化した「大阪市防災・減災条例」（平成26年大阪市条例第139号）（平成27年2月1日施行）を制定した。

本市では、これまでも阪神・淡路大震災等を教訓に、防災・減災対策として、自主防災活動の促進などのソフト対策や、施設の耐震化などのハード対策に取り組んできているが、今後発生が懸念される南海トラフ巨大地震等の大規模災害に対し、人的被害、物的被害を最小限にとどめるためには、本市のみで対処することには限界がある。

防災・減災対策を促進し、災害に強いまちを築いていくためには、本市をはじめとした行政による「公助」だけでなく、市民、事業者、地域の関係者による「自助」「共助」による取組の訴求と促進を図っていく必要がある。

そのため、本条例では市民等の生命、身体及び財産を災害から保護するため、本市の防災・減災に対する基本的な考え方を踏まえた基本理念を定めたうえで、本市、市民及び事業者の責務を明確にし、それぞれが責務と役割を果たしながら、防災・減災対策の推進を図っていくことにより、災害に強いまちの実現に資することを目的としている。

1-11 大阪市地域防災アクションプラン

本市では、平成23年3月の東日本大震災の教訓や、今後発生するとされる南海トラフ巨大地震の被害想定、災害対策基本法等の各種法改正等を踏まえ、平成26年10月に「大阪市地域防災計画」を修正し、更なる対策強化の方向性を示してきた。

その後、修正した「大阪市地域防災計画」に基づき、大規模地震や津波、風水害（豪雨によ

る河川氾濫、内水氾濫、台風、高潮）など、本市で想定される各種災害の被害軽減の実効性を図るため、「大阪市地震防災アクションプラン」を一新して、取り組むべき施策と目標及びその取組期間を明確にした「大阪市地域防災アクションプラン」を平成27年9月に策定し、平成29年度までの3年間を「集中取組期間」とし、大阪市防災・減災条例第5条に基づき、全アクションの進捗状況の評価を行い、防災・減災対策を推進してきた。

さらに、平成30年6月に発生した大阪府北部地震や同年9月の平成30年台風第21号等により顕在化した教訓等をふまえて、令和2年3月には、「大阪市地域防災計画」を修正し、また、令和2年6月には、「大阪市地域防災アクションプラン」を「Ver.2.0」として修正し、令和6年度まで進捗評価を行いながら取組みを進めていくこととした。

1-12 被害軽減のための調査研究

(1) 基本方針

本市は、大地震や風水害等が発生した場合に、市民等及び事業者の生命、身体及び財産を守るため、総合的な観点から調査研究を行う。

地震や風水害等は、広範囲において多大な被害を生じさせ、かつ様々な要因が複合することから、防災行政を担当する各所管部局において、災害に関する多様な調査研究を行い、その結果を公表するとともに、総合的、計画的な防災・減災対策の実施、推進に活かしていく。

(2) 計画の内容

調査研究する事項は以下のとおりとする。

【地震】

ア 自然環境・社会環境に関する調査

本市の活断層などの地盤状況や地震観測等の自然条件に関するデータ、公共施設の耐震性や市民等の防災意識等の社会条件に関するデータ、及び他の震災事例等の収集、分析等の調査を行う。

イ 地震規模・地震被害に関する調査研究

地震規模の想定、被害想定等を総合的に実施するための調査研究を行う。

ウ 震災対策に関する調査研究

震災対策を総合的、効果的に推進するため、震災対策に関する調査研究を行う。

【風水害等】

ア 災害事例の収集・分析

風水害等に関する事例等の収集、分析等の調査を行う。

イ 災害対策に関する調査研究

風水害等に対して対策を総合的、効果的に推進するため、各種の災害対策に関する調査研究を行う。

第2節 市域の概況

2-1 地勢

本市は、東経 135 度 35 分 58 秒から 135 度 22 分 22 秒、北緯 34 度 35 分 11 秒から 34 度 46 分 08 秒に位置し、わが国のほぼ中央部にあり、面積は 225.30 km²（国土地理院：平成 30 年全国都道府県市区町村別面積調（平成 30 年 10 月 1 日時点））である。

西は大阪湾に面し、南は大和川で堺、松原の両市につづき、北は神崎川を隔てて尼崎、豊中、吹田、摂津の各市に連なり、東は守口、門真、大東、東大阪、八尾の各市に接し、いわゆる摂河泉の連山が起伏をめぐらす大阪平野の要地を占め、近畿地方の海陸交通の要衝をなしている。

本市の中央部からやや東寄りを南北に縦貫する上町台地は、南北 9 km、東西 2 km にわたる台地（最高 O.P._{※1}+25m）で、東側にゆるく、西側に急斜をなしているため、本市の東部は概して地盤が高く、西部にいくにしたがって低くなり、やがて海に連なっている。そのほとんどは、淀川、大和川などによって運ばれた土砂により形成されたため、概ね軟弱であり、また市街は概ね平地であり、そのうち O.P.+3 m 前後の低地（朔望平均満潮位_{※2}は O.P.+2.1 m（台風時は O.P.+2.2 m））が大部分を占めている。

また、本市は、「水の都」の名にふさわしく、大小多数の河川が市内を縦横に貫流しているが、その根幹をなす淀川は琵琶湖に源を発し、宇治川、桂川、木津川の三流を合して水量が豊かである。この淀川は、本市の東北部で分流して淀川本流、旧淀川（大川、堂島川、安治川）、土佐堀川、尻無川、木津川等となってそれぞれ大阪湾に注いでいる。

※1「O.P. (Osaka Peil)」

大阪湾最低潮位面の意。大阪湾の工事基準面を定めるため、明治 7 年の最低 潮位を O.P.±0.0m と定義。

大阪湾の海拔高度の基準となる高さ。（O.P.=T.P.+1.30m）（東京湾平均海面（Tokyo Peil: T.P.））

※2「朔望平均満潮位」

満月と新月の、大潮の際の満潮位の平均

2-2 地質

大阪平野は、約一千万年前には大阪湾の一部として瀬戸内海の東部に位置していたが、数百万年前から六甲、生駒、和泉山脈などの隆起や淀川及び旧大和川などによる堆積作用により現在の地形が形成された。

本市の地質としては、大阪府南部の泉北丘陵の北端である上町台地における砂礫層からなる古期洪積層と、その他の地域での粘土と砂の互層、海底粘土層及び砂層からなる沖積層とに分類される。

2-3 気候

本市は、その位置、地勢から気候は概ね温和で、いわゆる瀬戸内性気候に属し、気温は平年値（1991～2020）では年平均 17.1℃である。また、月平均では 8 月が最も高く 29.0℃であり、1 月～2 月が最低の 6℃前後である。

降水量は、梅雨期に最も多く、6 月の平年値（1991～2020）は 185.1 mm、7 月の平年値は 174.4 mm を示す。台風と秋の長雨を含む 9 月の平年値は 152.8 mm となっている。冬期（12～2 月）は 47.0～60.5 mm で最も少ない。なお、これまでの最大日降水量は 250.7 mm（1957 年 6 月 26 日）、最大 1 時間降水量は 77.5 mm（2011 年 8 月 27 日）を記録している。

風向は、冬期には西ないし北西の風がかなり吹くことがあるが、概して北東又は西の風が多く、風速は年平均 2.4 m/s 程度である。なお、日最大風速は 33.3 m/s（1961 年 9 月 16 日）、日最大瞬間風速では 60.0 m/s_(注)（1934 年 9 月 21 日）を記録している。

春と秋は、しばしば移動性高気圧におおわれて静穏な晴天の日が多いが、接地逆転層が形成されて霧や濃煙霧が発生することがある。また、8 月から 10 月中旬にかけて台風の影響を受けやすい。

(注) 1934 年 9 月 21 日の日最大瞬間風速は、使用した機器の測定範囲により、この値までは観測できたが、それ以上の観測値が得られなかった。

2-4 市域に影響を与える地震

本市域に影響を与える地震には、次の 2 つのタイプが考えられる。
一つは、駿河湾から遠州灘、熊野灘、紀伊半島の南側の海域及び土佐湾を経て日向灘沖までのフィリピン海プレート及びユーラシアプレートの境界で発生するタイプで、地震の規模（マグニチュード）が 8 を超える巨大地震である。昭和 19 年（1944 年）に発生した東南海地震や、昭和 21 年（1946 年）に発生した南海地震がこのタイプにあたり、この地震が発生したときの本市域での震度は 5 弱～6 弱程度で、大阪湾には津波が襲来すると想定される。（このタイプの地震は、その発生のメカニズムから、プレート間（海溝型）地震と呼ばれている。）

もう一つは、陸域で発生するタイプで、地震の規模（マグニチュード）は、7 を超えることもあり、「平成 7 年（1995 年）兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）」が、その代表的な例である。日本の内陸部の浅い地震は、プレート相互作用の影響を受けて大陸プレート内部で発生しており、内陸（地殻内の）地震と呼ばれている。

災害想定を行った活断層※等の位置は下図のとおりである。

※活断層：最近の地質時代に活動し、今後も活動する可能性のある断層

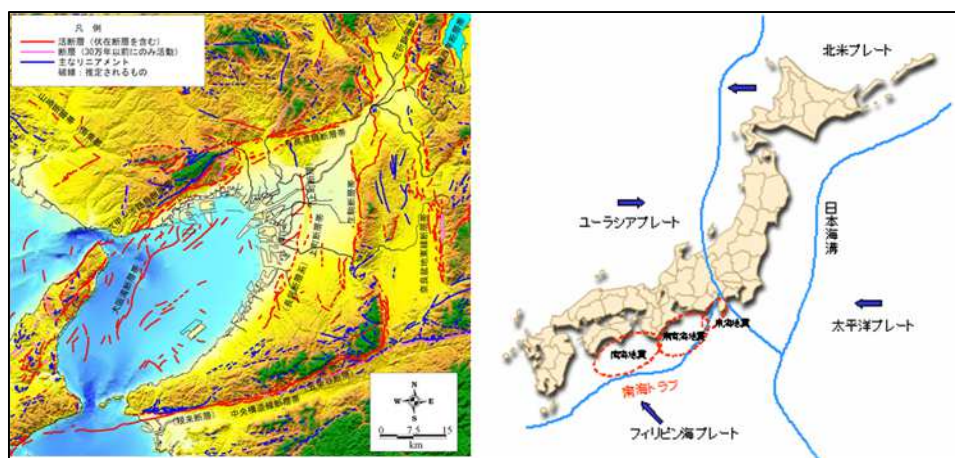


図 災害想定を行った活断層等

出典：大阪府地震被害想定調査（大阪府自然災害総合防災対策検討（地震被害想定）報告書）（平成 19 年 3 月）Ⅱ
ハザードの想定

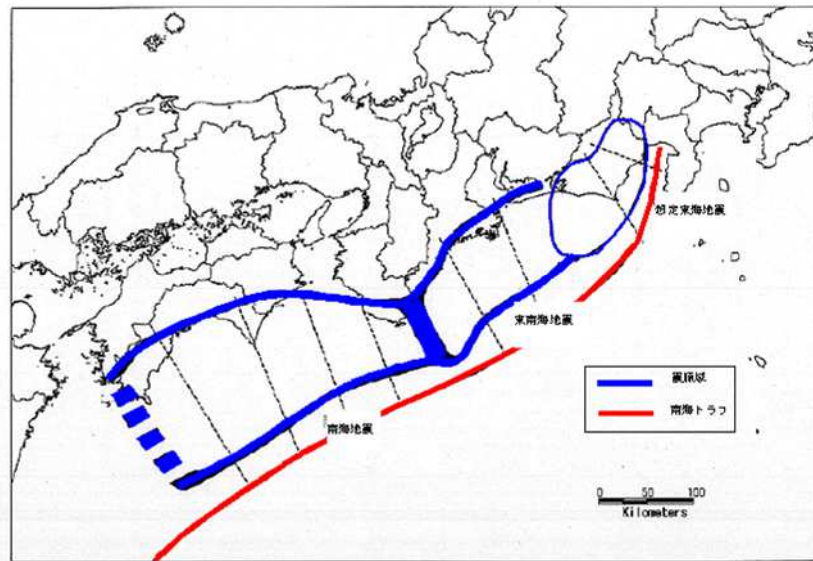


図 東海、東南海、南海地震の想定震源域

出典：内閣府「東南海・南海地震 対策の概要」P6 より一部加工

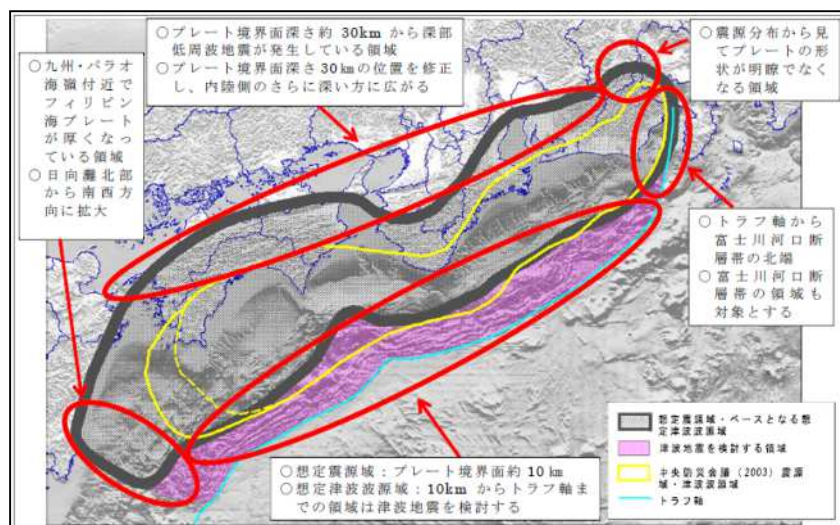


図 南海トラフ 新たな想定震源域・想定津波波源域

出典：内閣府「南海トラフの巨大地震モデル検討会について 中間とりまとめ」（平成23年12月27日）公表 P50

2-5 市域の活断層

本市域には、その地形的な特徴及び堆積している地層の変形より、地質学的に確認されている上町断層が都心部を南北に縦断するように存在しており、この断層より北上して豊中市に至っている佛念寺山断層及び市域南部より南下して岸和田市に至る坂本断層、久米田池断層、更に上町断層の東側に位置する長居断層及び西側に位置する汐見橋（桜川）撓曲、住之江撓曲を含めて上町断層帯と称している。

この断層系は、過去にボーリング等によりその位置等が調査されたが、断層上に厚く堆積している沖積層のために、断層の位置、長さ、過去の活動歴などについて、いまだに不明な点が多く残されている。

なお、市域の活断層は、次図のとおりである。これらの活断層以外に、見つかっていない活断層も多数存在する可能性があることに留意が必要である。



図 市域の活断層

出典：文部科学省 地震調査研究推進本部「上町断層帯」

2-6 市域の地盤高

本市域は、淀川や大和川等の大きな河川と海に囲まれており、平坦な低地が広がっている。
 そのため、本市域は水害に非常に弱く、大雨や台風、津波が発生した場合、河川氾濫や内水
 氾濫、高潮及び津波による浸水が起こることが想定されている。

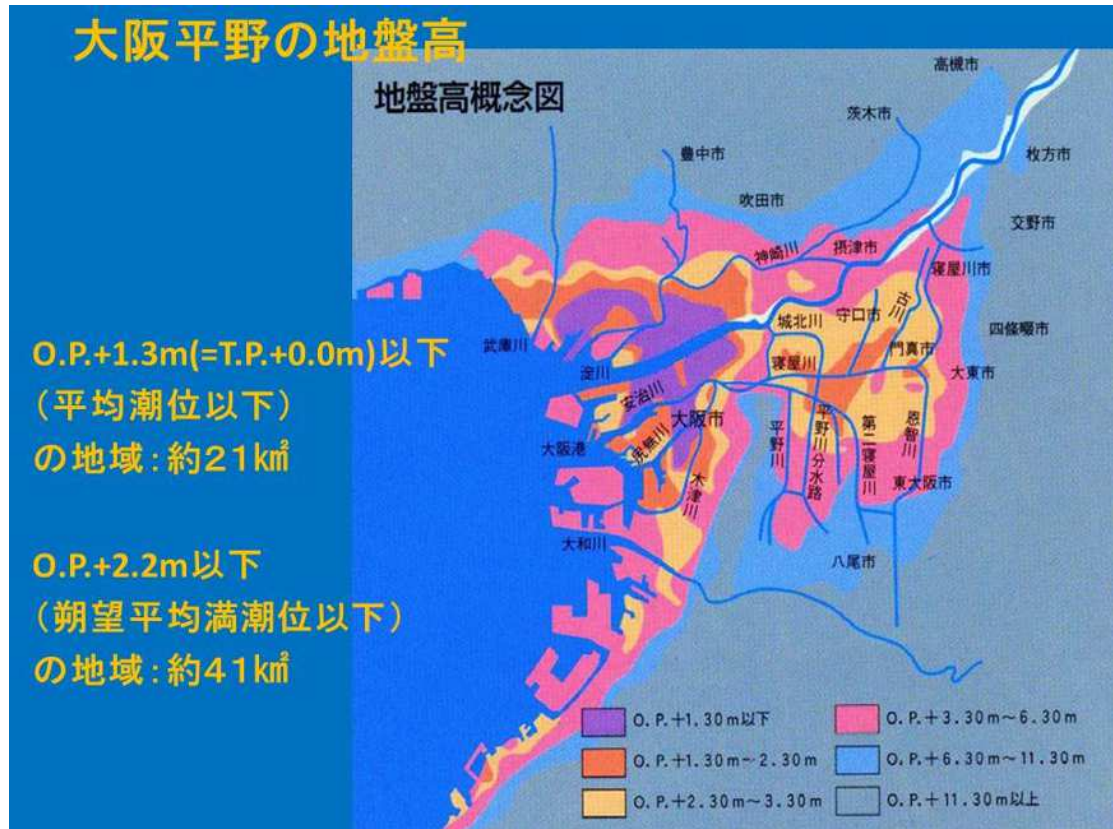


図 大阪平野の地盤高

出典：大阪府 「[津波・高潮ステーション]海より低いまち大阪」
 (<http://www.pref.osaka.lg.jp/nishiosaka/tsunami/tsuna-symbol.html>) より

第3節 地震規模、被害の想定

3-1 地震規模の想定

(1) 上町断層帯による震度分布

佛念寺山断層、上町断層、長居断層、坂本断層、久米田池断層のすべてが活動し、上町断層の北端部から破壊が開始すると仮定し、その最大級（マグニチュード7.8程度）の地震を想定した、本市域における地震動の強さは下図のとおりである。

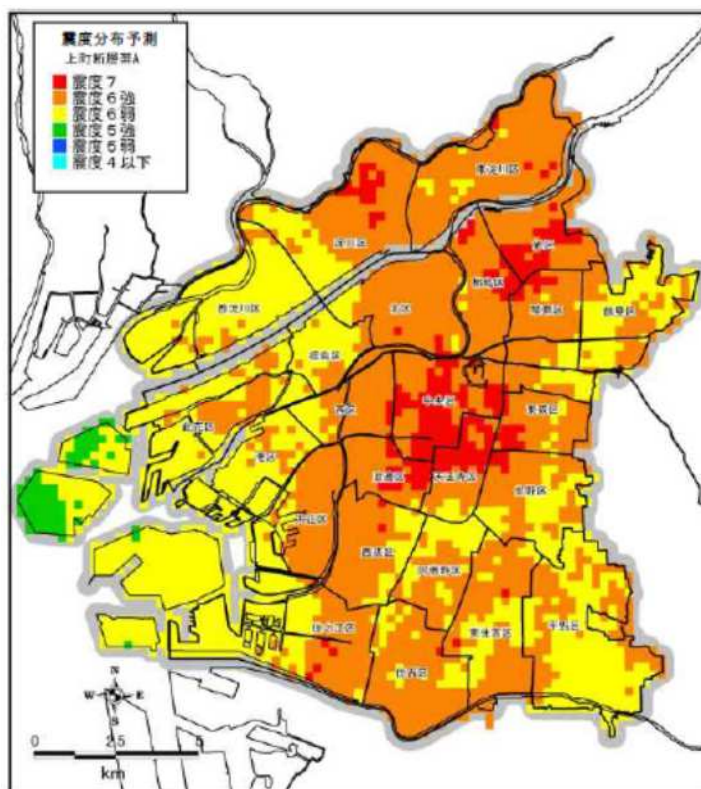


図 予測震度（上町断層帯地震）

出典：大阪府地震被害想定調査（大阪府自然災害総合防災対策検討（地震被害想定）報告書）（平成19年3月）「被害想定の見直し」

(2) 上町断層帯以外の断層等による震度分布

上町断層帯以外の断層等で、本市に影響を与えと考えられる生駒断層帯、有馬高槻断層帯、中央構造線断層帯及び海溝型の南海トラフの活動による東南海・南海地震、南海トラフ巨大地震を想定した、本市域における震度分布は下図のとおりである。

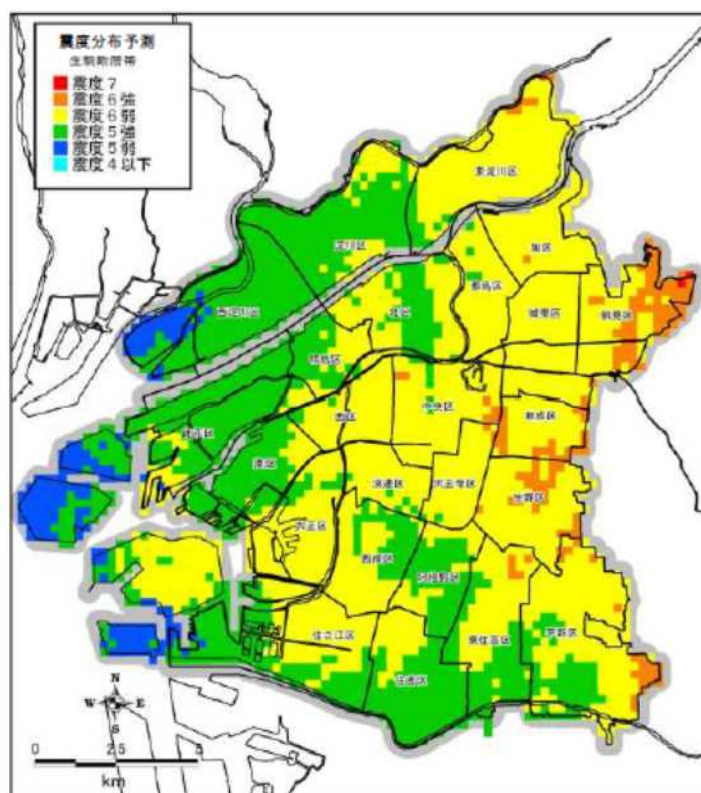


図 予測震度（生駒断層帯地震）

出典：大阪府地震被害想定調査（大阪府自然災害総合防災対策検討（地震被害想定）報告書）（平成19年3月）「被害
 想定の見直し」

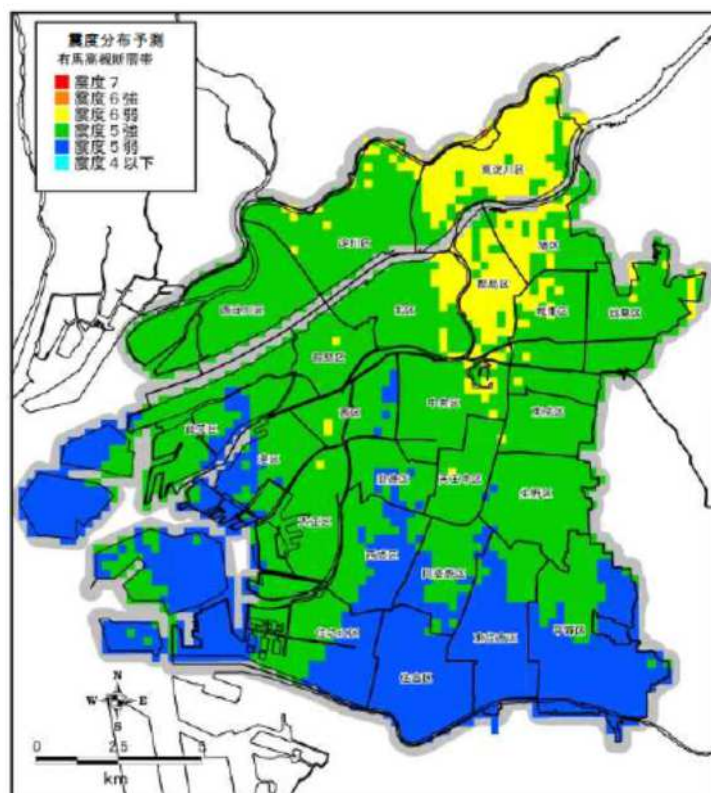


図 予測震度（有馬高槻断層帯地震）

出典：大阪府地震被害想定調査（大阪府自然災害総合防災対策検討（地震被害想定）報告書）（平成19年3月）
「被害想定の見直し」

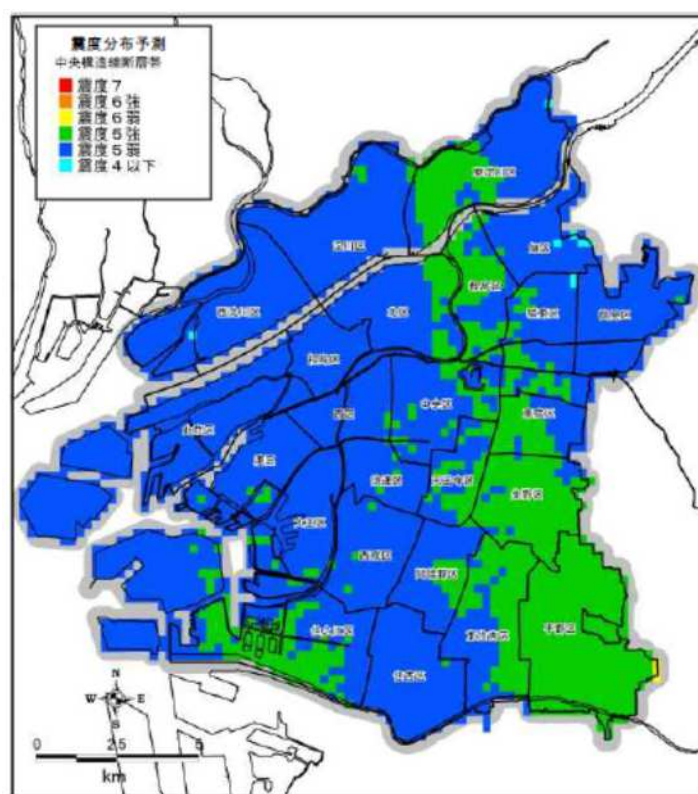


図 予測震度（中央構造線断層帯地震）

出典：大阪府地震被害想定調査（大阪府自然災害総合防災対策検討（地震被害想定）報告書）（平成19年3月）「被害
 想定の見直し」

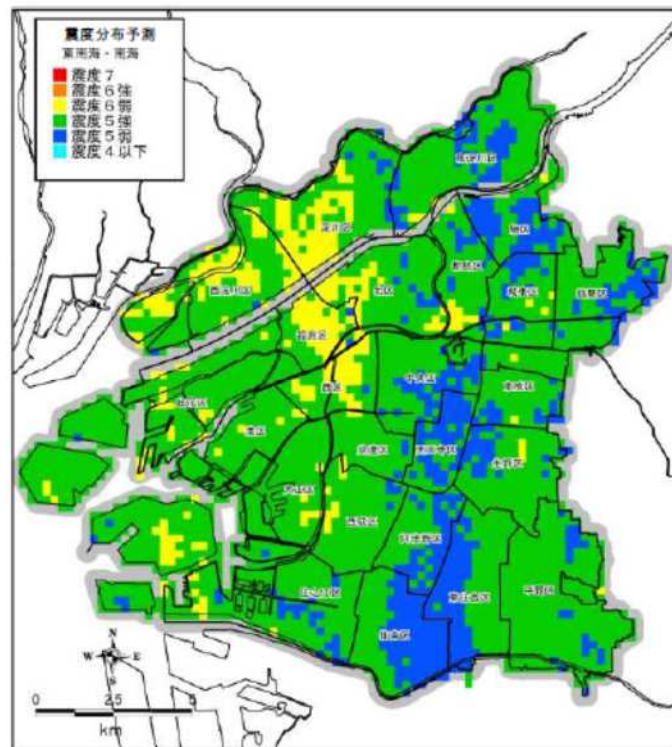


図 予測震度（東南海・南海地震）

出典：大阪府地震被害想定調査（大阪府自然災害総合防災対策検討（地震被害想定）報告書）（平成19年3月）「被害
想定の見直し」

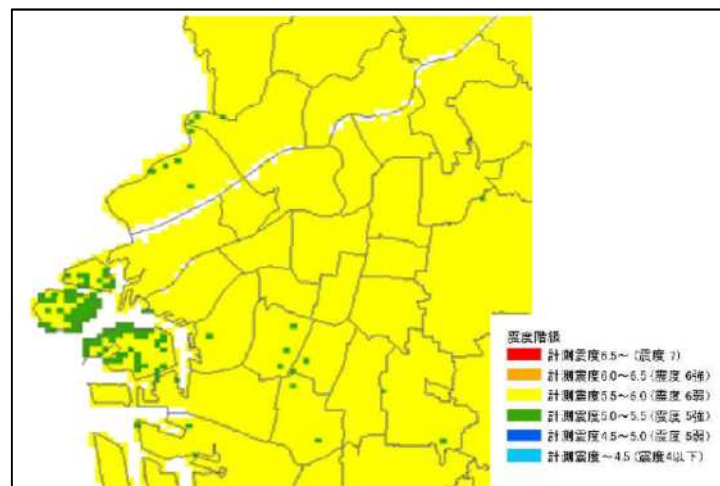


図 予測震度（南海トラフ巨大地震）

（出典：大阪府 南海トラフ巨大地震災害対策等検討部会（第3回：平成25年8月8日）資料「震度分布」）

（3）津波

科学的知見を踏まえ、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの津波を想定したうえで2つのレベルの津波に分ける。

ア 最大クラスの津波に比べても発生頻度が高く、津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波（レベル1）

イ 発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波（レベル2）

表 想定される津波の高さ(注)

	南海トラフ巨大地震 (H25.8) (レベル2) [海岸線から沖合約 30m 地点 における津波水位]	【参考】東南海・南海地震 (H19.3) (レベル1)	
		[海岸付近最大値]	[各区最大値]
此花区	0.P.+5.4m(T.P.+4.1m) <3.2m>	0.P.+4.1m(T.P.+2.8m) <2.0m>	0.P.+4.3m(T.P.+3.0m) <2.2m>
港区	0.P.+5.8m(T.P.+4.5m) <3.6m>	0.P.+4.5m(T.P.+3.2m) <2.4m>	0.P.+4.6m(T.P.+3.3m) <2.5m>
大正区	0.P.+5.9m(T.P.+4.6m) <3.7m>	0.P.+4.5m(T.P.+3.2m) <2.4m>	0.P.+5.0m(T.P.+3.7m) <2.9m>
西淀川区	0.P.+5.6m(T.P.+4.3m) <3.4m>	0.P.+4.1m(T.P.+2.8m) <2.0m>	0.P.+4.3m(T.P.+3.0m) <2.2m>
住之江区	0.P.+6.4m(T.P.+5.1m) <4.2m>	0.P.+4.5m(T.P.+3.2m) <2.4m>	0.P.+4.8m(T.P.+3.5m) <2.7m>

(注) 海岸に面している地区のみを公表(ただし想定場所は不明)、南海トラフ巨大地震(H25.8)と従来想定(H19.3)の場所は必ずしも同じではない。なお、<>内は満潮位からの高さ。(大阪市の満潮位 0.P.+2.2m)
※「0.P.」:大阪湾最低潮位、「T.P.」:東京湾平均海面(0.P.=T.P.+1.3m)

表 想定される津波到達時間(地震発生後到達時間(分))(注1)

	南海トラフ巨大地震 (H25.8) (注2) (レベル2)	【参考】 東南海・南海地震 (H19.3) (注3) (レベル1)
此花区	1 1 3	1 0 5
港区	1 1 4	1 1 5
大正区	1 1 7	1 1 5
西淀川区	1 1 6	1 1 5
住之江区	1 1 0	1 0 5

(注1) 地震の発生場所により、これよりも早く到達する可能性がある。
(注2) +1mの津波が襲来する時間。(なお、この時間より前にも、+1mより小さい津波は到達しており、津波による災害のおそれがある。)
(注3) 津波が来襲し、水位が静水面より正值になった時間