

第8章 防災指針

8-1 防災指針の基本的な考え方

近年の頻発・激甚化する自然災害に備えるため、防災の観点を取り入れたまちづくりが喫緊の課題となっています。2020年（令和2年）の都市再生特別措置法の改正（同年9月施行）において、都市のコンパクト化を推進する立地適正化計画に「居住や都市機能の誘導を図るうえで必要となる都市の防災に関する機能の確保を図るための指針」（以下、「防災指針」という。）を定めることが、新たに位置づけられました。

今後、コンパクトで安全なまちづくりを推進するにあたり、災害リスクの高い地域は新たな立地抑制を図るため居住誘導区域からの原則除外を徹底する必要があります。しかし、洪水、雨水出水（内水）、土砂災害等の災害ハザードエリアは広範囲に及び、全てを居住誘導区域から除外することは現実的に困難であるため、地区ごとの危険性に応じた災害対策とまちづくりが一体となった取組みを推進する必要があります。

そこで本市では、居住誘導区域等の安全性を高めるため、災害リスクをできる限り回避あるいは低減させるために必要な防災・減災対策を計画的に実施していくことを目的に、この防災指針を定めます。

この防災指針では、以下の検討フローに基づき分析した地区ごとの課題を踏まえて、まちづくりの将来像と取組方針を定め、ハード・ソフトの両面から災害リスクの回避、低減に必要な具体的な取組を位置づけることとします。なお、防災指針の計画期間は、立地適正化計画の計画期間と整合させることを原則としています。

《防災指針検討のフロー》

1 災害リスク分析と課題の抽出

- 1-(1) 災害ハザード情報等の整理（詳細はP93~97）
- 1-(2) 重ね合わせ分析（詳細はP98~110）

2 防災・減災まちづくりに向けた課題

3 防災まちづくりの将来像と取組方針

4 具体的な取組

次ページ
(P90~92)
参照

8-2 防災まちづくりの基本方針

近年、気候変動等に伴いこれまでに経験したことのないような豪雨等による水災害が頻発し、甚大な被害が生じています。本市では、市東部の小畑川周辺地域は、2つの一級河川の浸水想定区域となっているほか、市西部地域を中心として土砂災害特別警戒・警戒区域があり、いつ災害が発生し、人命や財産に危険が及ぶか分からないため、災害に対する日常の「構え」が必要となります。

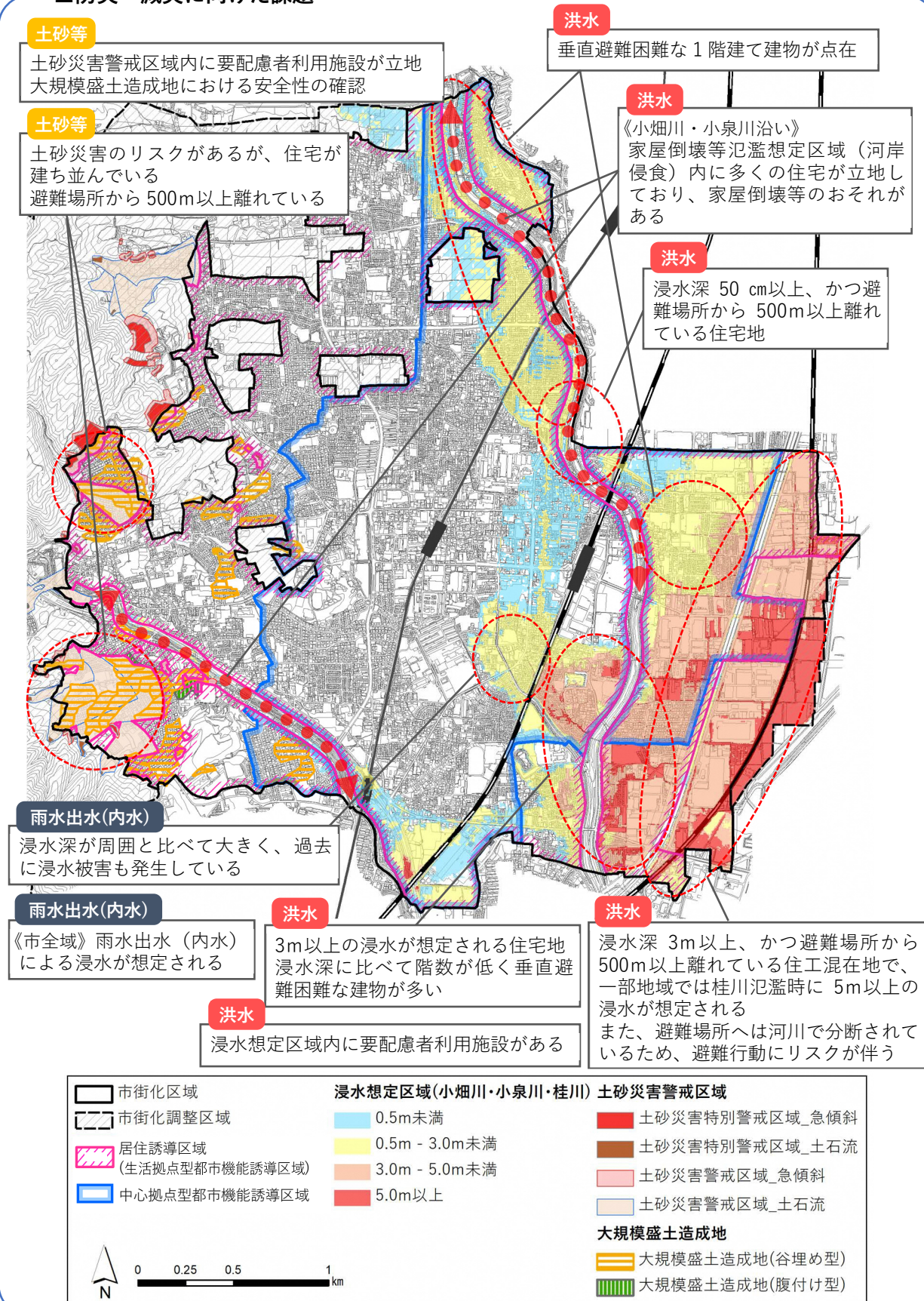
このことから、防災まちづくりに向けては、ハード整備によるまちの防災機能の強化とともに、市民と災害リスクを共有しながら、「自らの命は自らが守る、自分たちの地域は自分たちで守る」自助、共助、公助による防災・減災のためのソフトの取組も併せて行うことにより、安全・安心に暮らし続けることができる地域社会を構築していくことが重要です。

そこで、防災・減災まちづくりに向けた課題を整理し、防災まちづくりの将来像と取組方針、具体的な取組について、次のように定めます。

8-3 防災・減災まちづくりに向けた課題

様々な災害リスクが想定されていることを踏まえ、防災・減災まちづくりに向けた課題を以下のように整理します。

■防災・減災に向けた課題



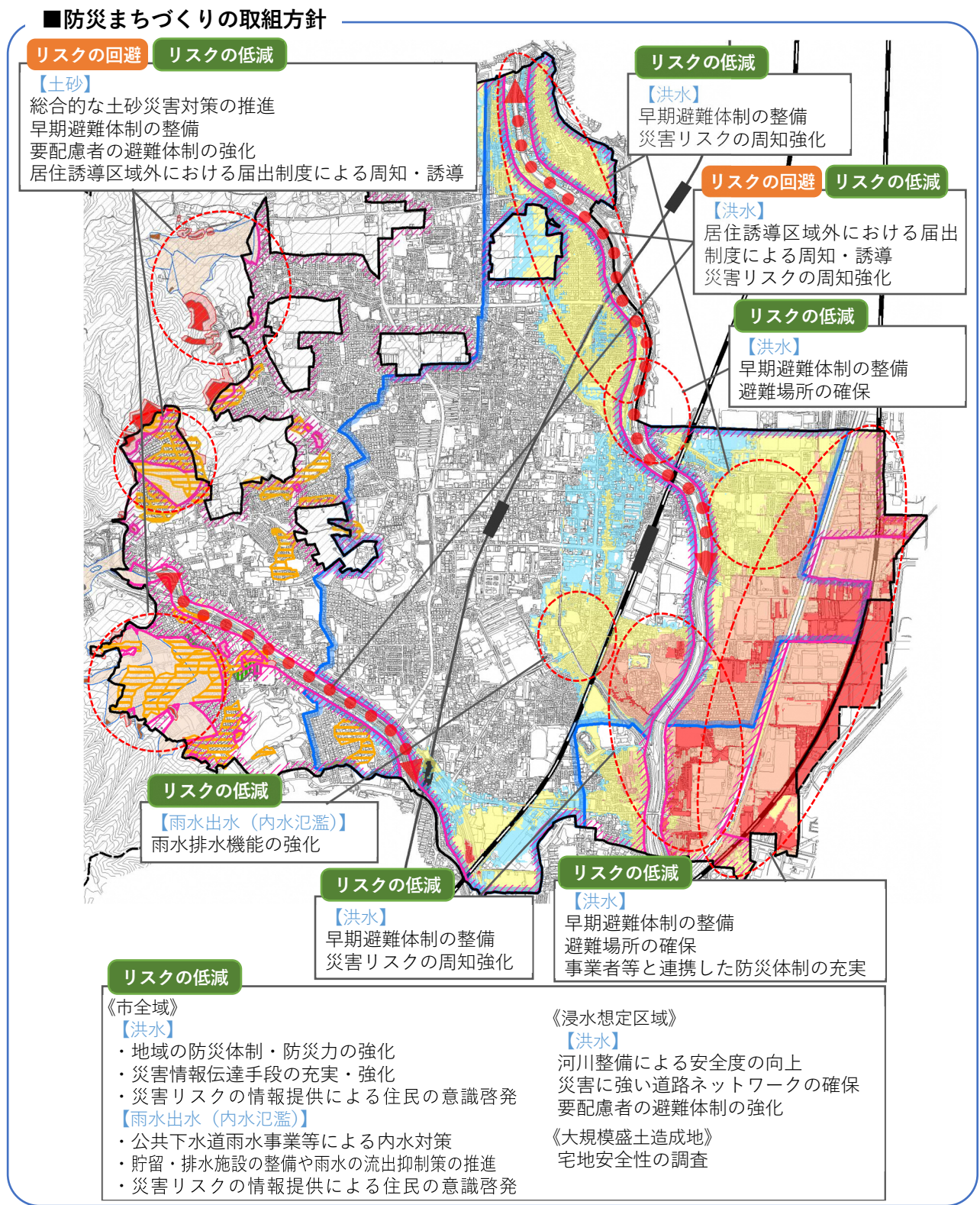
8-4 防災まちづくりの将来像と取組方針

(1) 防災まちづくりの将来像

『市街地の安全性を高め、自助・共助・公助の連携により人命が守られる防災まちづくり』

(2) 取組方針

防災まちづくりの将来像を実現していくためには、抽出された課題を踏まえ、災害リスクを回避・低減するための取組を総合的に展開していくことが重要です。このため、防災まちづくりの取組方針を以下のように定めます。



8-5 具体的な取組

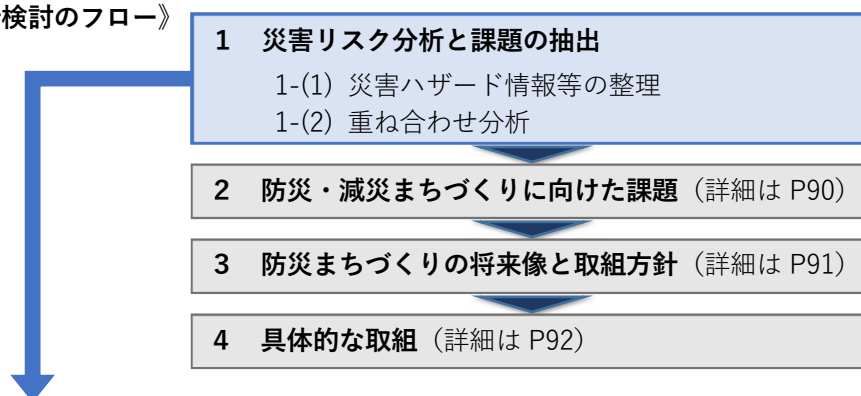
防災まちづくりの取組方針に基づき、ハード、ソフト両面から災害リスクの回避、低減に必要な具体的な取組とスケジュールを、次のとおりに設定します。

■取組内容とスケジュール

	取組内容	実施主体	実施時期の目標		
			短期 (5年)	中期 (10年)	長期 (20年)
リスク の回避	届出制度による周知・誘導	市・事業者			
	いろは呑龍トンネル南幹線（雨水幹線）・分水施設の整備	府・市			
リスク の低減 (ハード)	神足ポンプ場の改修及び貯留施設の整備	市			
	10年降雨確率に対する河川改修（市管理河川）	市			
	淀川水系の河川改修等（国・府管理河川）	国・府			
	防災重点農業用ため池の状態調査及び改修工事	市			
	地下道ポンプの自家発電機器の設置	市			
	緊急輸送路や避難路における橋梁の長寿命化	市			
	避難所（500人以上収容）における災害時用マンホールトイレの設置	市			
	大規模盛土造成地の安全対策の検討 （宅地耐震化推進事業、大規模盛土造成地マップの周知）	府・市・ 事業者・市民			
	府と連携した土石流対策施設、急傾斜地崩壊防止施設等の土砂災害防止施設の整備の推進	府・市			
	西山公園（第3期）整備推進計画に基づく公園施設の整備	市			
リスク の低減 (ソフト)	小学校区での防災訓練、防災出前講座の実施	市・市民			
	「防災情報お知らせメール」をはじめ、Jアラート受信機やFMおとくに、LINEなど様々な情報発信ツールを活用した災害情報伝達手段の充実・強化	市			
	各種ハザードマップを用いた避難体制の確保や防災意識の向上	市・市民			
	住宅等への雨水貯留タンク設置助成	市			
	水害時における一時避難場所としての使用に関する協定の推進	市・事業者			
	要配慮者の把握及び個別避難計画の策定、安否確認や避難支援を行う者の確保など、災害時要配慮者に対する地域での避難支援体制の整備	市・市民			
	避難確保計画の策定支援及び計画に基づく訓練実施の推進	市・事業者			
	浸水想定区域及び土砂災害警戒区域内の自主防災会へのタイムライン作成支援	市・市民			
	児童・生徒等を対象とした防災教育	市・市民			
	自主防災組織等の強化及び自主防災リーダーの育成の推進	市・市民			

8-6 災害リスク分析と課題の抽出

《防災指針検討のフロー》



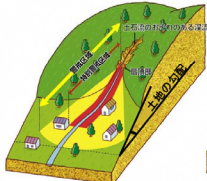
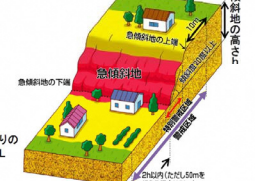
(1) 災害ハザード情報等の整理

災害リスク分析を行うにあたり、発生するおそれのある『災害ハザード情報』と建物分布等の『都市情報』を整理します。

- ①災害ハザード情報：洪水、雨水出水（内水）、土砂災害、大規模盛土造成地（府や市等で公表）
- ②都市情報：避難場所、建物分布、要配慮者利用施設の分布

① 災害ハザード情報＜一覧表＞

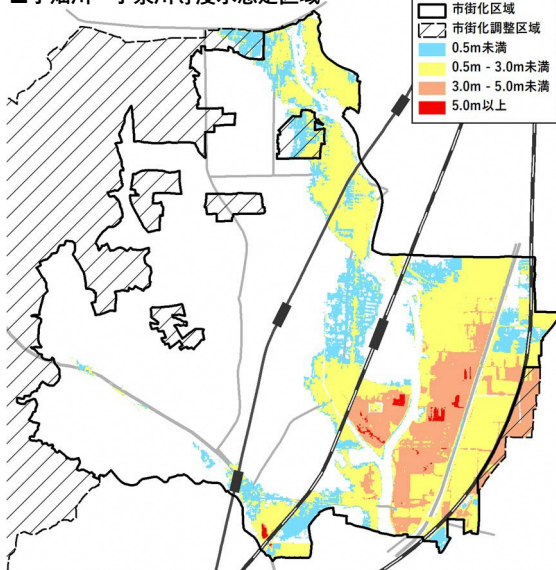
ハザード	区域等	概要
洪水	浸水想定区域 (想定最大規模)	水防法第 14 条に基づき、想定し得る最大規模の降雨（1000 年に 1 回程度）により河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域として指定されたもの。 ※2015 年（平成 27 年）に水防法が改正され、洪水浸水想定区域図の対象とする降雨が、「河川整備の目標とする降雨（100 年に 1 回程度）」から「想定し得る最大規模の降雨」に高められた。 《浸水深と人的被害のリスク》 出典：立地適正化計画作成の手引き（令和 3 年 10 月版）国土交通省
	家屋倒壊等 氾濫想定区域 (河岸侵食)	想定最大規模降雨時に、家屋倒壊等をもたらすような河岸侵食が発生するおそれが高い区域で、洪水時には避難指示等に従って安全な場所に確実に立ち退く必要がある。
雨水出水 (内水)	雨水出水 (内水) 氾濫浸水想定 区域	降雨により排水施設の排水能力を上回り、排水施設に雨を排除できなくなった場合、または放流先の河川の水位昇等に伴い排水施設から河川等に雨水を排除できなくなった場合に浸水が想定される区域。 《雨水出水（内水）による氾濫のイメージ》 出典：立地適正化計画作成の手引き（令和 3 年 10 月版）国土交通省
	過去の雨水 出水（内水） 被害場所	これまでに内水による浸水、冠水等の被害があった箇所。「令和元年度長岡京市都市計画基礎調査」のデータをもとに、2008 年（平成 20 年）から 2018 年（平成 30 年）までの内水被害状況を把握する。
土砂災害	土砂災害特別 警戒区域 (レッドゾーン)	土砂災害防止法に基づき、がけ崩れや土石流、地滑りなどの土砂災害の発生するおそれがある区域として指定されたもの。 ※土砂災害特別警戒区域：建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域。 ※土砂災害警戒区域：住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域。

土砂災害	土砂災害警戒区域 (ゾーン)	《土砂災害特別警戒区域・土砂災害警戒区域の指定範囲（イメージ）》 出典：立地適正化計画作成の手引き（令和3年10月版）国土交通省 土石流 ※山腹が崩壊して生じた土石等又は渓流の土石等が一体となって流下する自然現象  地滑り ※土地の一部が地下水等に起因して滑る自然現象又はこれに伴って移動する自然現象  急傾斜地の崩壊 ※傾斜度が30°以上である土地が崩壊する自然現象 
大規模盛土造成地	盛土造成地のうち、谷や沢を埋めた盛土の面積が 3,000 m²以上の造成地を「谷埋め型」、盛土する前の地山の角度が20度以上かつ盛土高さが5m以上の造成地を「腹付け型」。 ※大規模地震発生時において滑动崩落等の被害が発生した盛土造成地の実態を踏まえて、安全性を確認すべき盛土を示したものであって、直ちに危険性のある盛土造成地を示したものではない。	

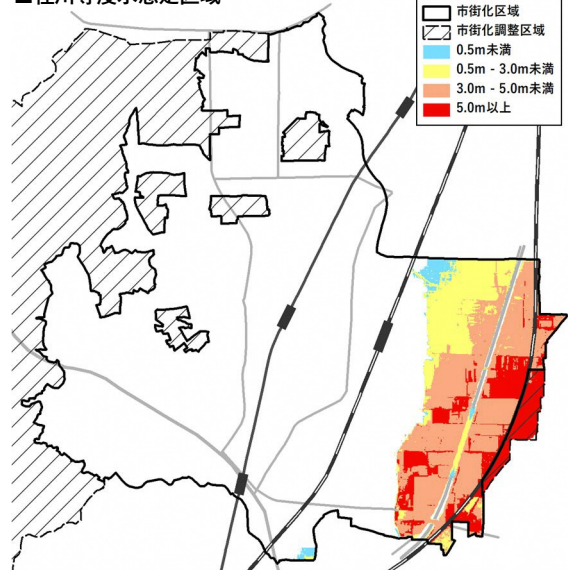
災害ハザード情報＜図＞

浸水想定区域（想定最大規模）

■小畑川・小泉川等浸水想定区域

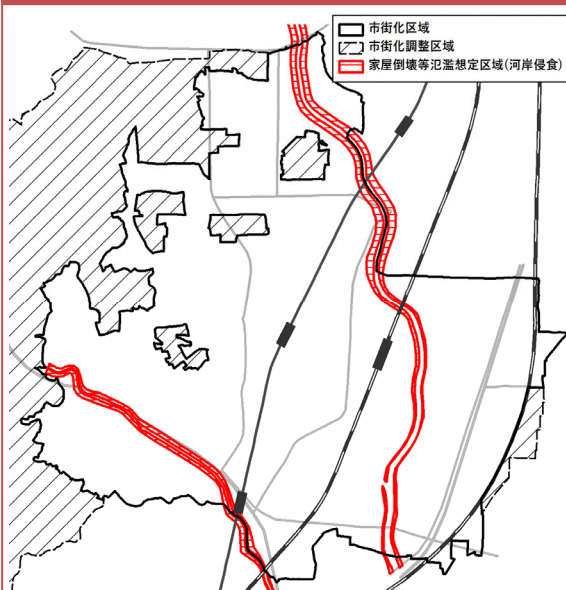


■桂川等浸水想定区域



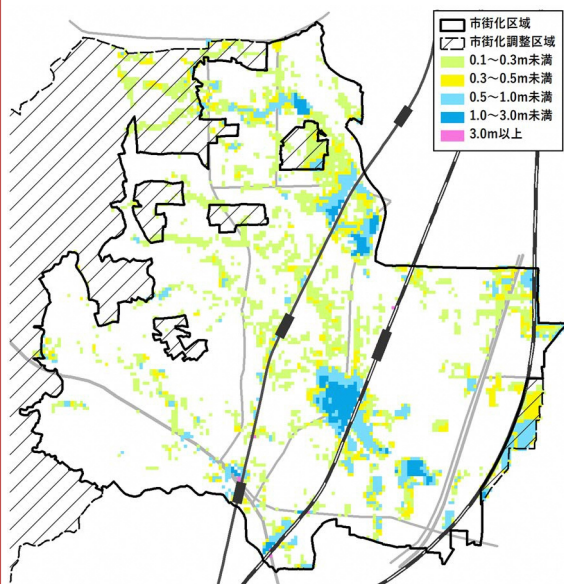
本市では、小畑川・小泉川、桂川の氾濫により、小畑川沿いと JR 東海道本線以東のほぼ全域で浸水が想定されており、特に小畑川と犬川合流部付近では 3.0m 以上（2 階床面以上）の浸水が想定されています。

家屋倒壊等氾濫想定区域（河岸侵食）



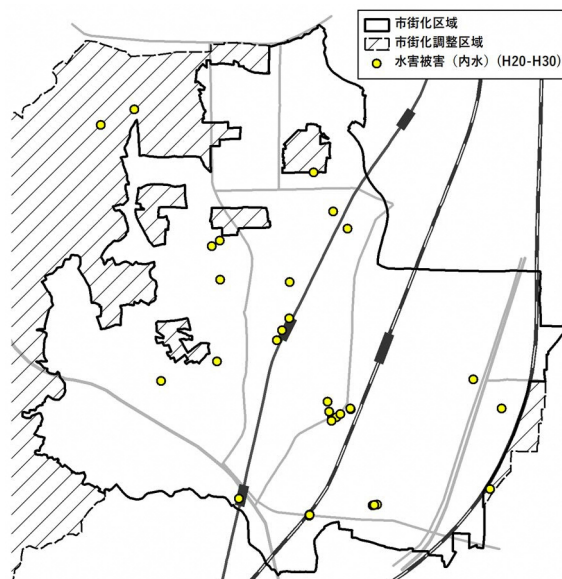
小畑川及び小泉川沿いに指定されています。

雨水出水（内水）氾濫浸水想定区域



広範囲で浸水が想定されており、一部の区域では、浸水想定 1.0m以上となっています。

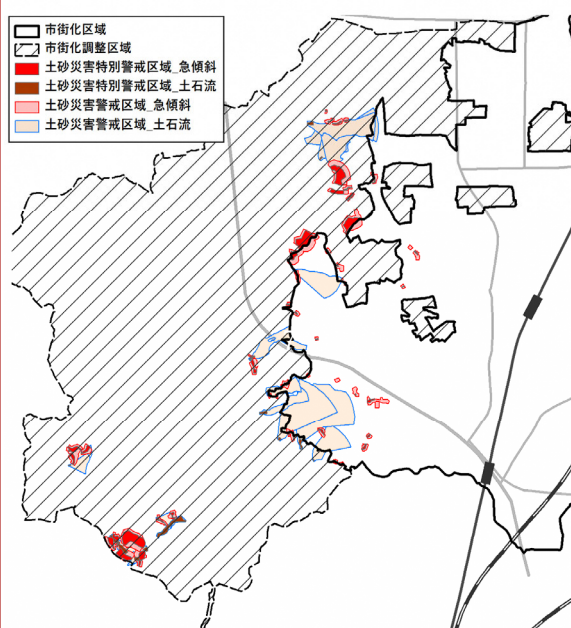
過去の雨水出水（内水）被害場所



※ 住所等で場所の特定ができた箇所のみ図示。

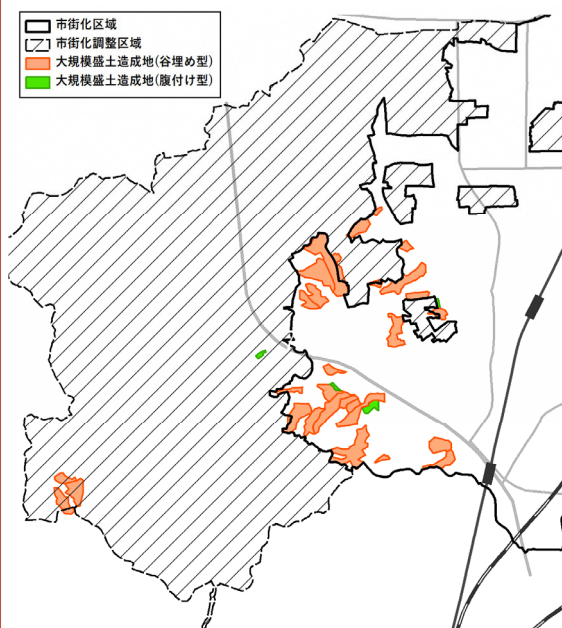
外水での被害はなく、雨水出水（内水）での被害が 2008 年（平成 20 年）から 2018 年（平成 30 年）で 45 件ありました。

土砂災害特別警戒区域・土砂災害警戒区域



市街地西部を中心に、4 地区 52 箇所を指定しています。

大規模盛土造成地



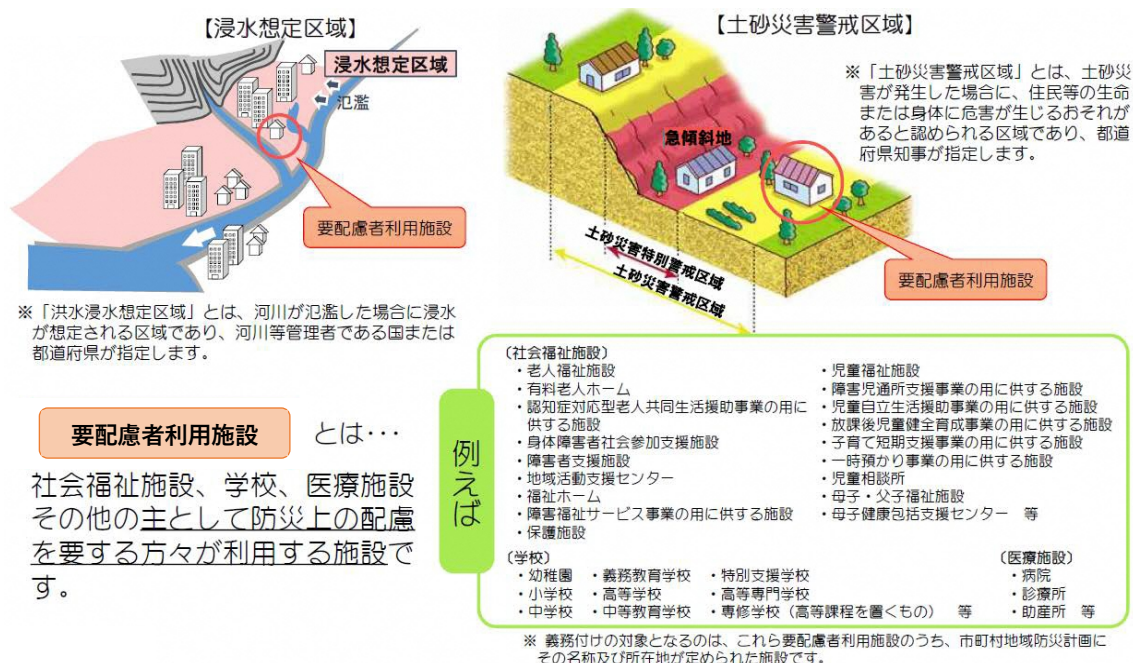
市街地西部を中心に 37 箇所が抽出されています（京都府大規模盛土造成地マップ（平成 29 年 3 月 15 日公表））。

② 都市情報＜一覧表＞

項目	内容	概要
都市機能	避難場所 (指定緊急避難場所・一時避難場所)	災害が発生し又は発生するおそれがある場合に、その危険から逃れるため緊急に避難する場所として市が指定した「指定緊急避難場所」、及び、緊急的に一時避難場所として利用することができる施設として所有者の協力を得て協定等を締結した「水害時における一時避難場所」の分布状況。 ※2021年（令和3年）6月末現在、指定緊急避難場所 27 箇所、水害時における一時避難場所 2 箇所
	建物分布 (階数)	「令和元年度長岡京市都市計画基礎調査」のデータより、建物の分布、および階数別建物の分布状況。
	要配慮者利用施設の分布	要配慮者利用施設（社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設）の分布状況。 ※要配慮者とは、災害対策基本法では、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」と記載されている（法第8条第2項15号）。

《参考：要配慮者利用施設について》

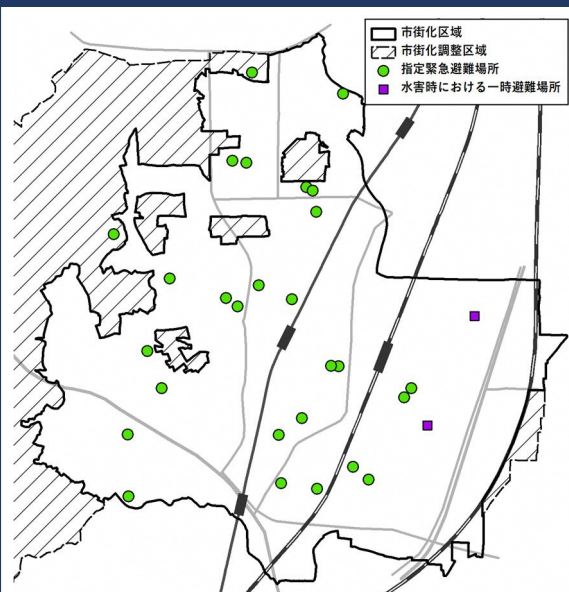
2017年（平成29年）6月に「水防法」及び「土砂災害防止法」が改正され、浸水想定区域内又は土砂災害警戒区域内に所在する、要配慮者利用施設の所有者又は管理者は、避難確保計画の作成、報告及び避難訓練の実施が義務づけられた。



出典：国土交通省資料（水防法・土砂災害防止法の改正について）

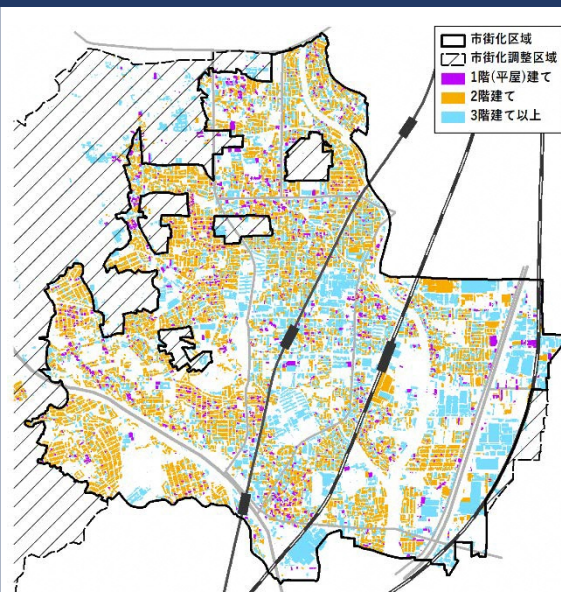
都市情報＜図＞

避難場所（指定緊急避難場所・一時避難場所）



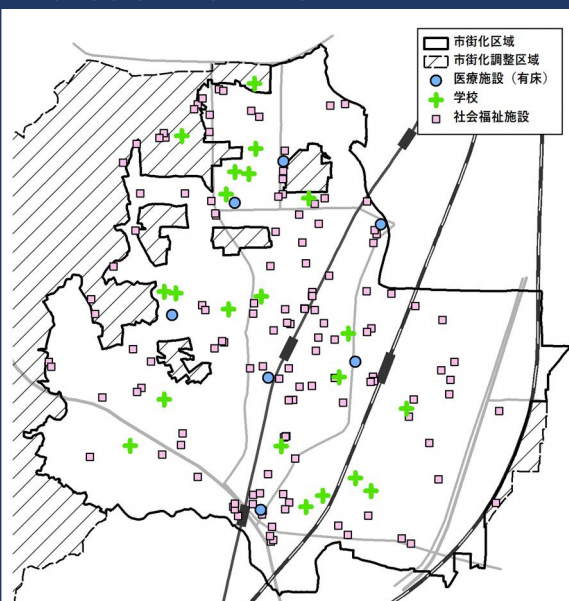
市街地全域に点在していますが、小畑川以東の一部地域には指定緊急避難場所がありません。

建物分布（階数）



建物階数は、1階建てが6.7%、2階建てが57.2%、3階建て以上が11.6%（不明24.5%）と2階建てが半数以上を占めています。

要配慮者利用施設の分布

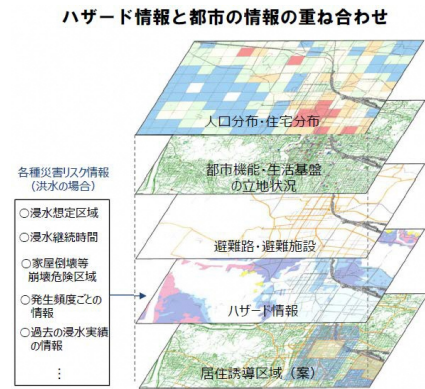


要配慮者利用施設 167 施設が市街地全域に点在しています。

(2) 重ね合わせ分析

前述の『災害ハザード情報』と、『都市情報』を重ね合わせて、下記のような災害リスクの分析を行い、課題を抽出します。

(①災害ハザード情報 × ②都市情報)



出典：立地適正化計画作成の手引き（令和3年10月版）国土交通省

重ね合わせる情報(ハザード情報)	重ね合わせる情報(都市の情報)	分析の視点
洪水浸水想定区域 (想定最大規模)	避難場所 建物分布 (階数) 要配慮者利用施設の分布	早期の避難が必要か 垂直避難で対応できるか 要配慮者に危険がないか
家屋倒壊等氾濫想定区域 (河岸侵食)	建物分布	家屋倒壊の危険性がないか
土砂災害警戒区域・ 土砂災害特別警戒区域	避難場所 要配慮者利用施設の分布	早期の避難が必要か 要配慮者に危険がないか
雨水出水 (内水) 氾濫 過去の雨水出水 (内水) 被害場所 大規模盛土造成地 各ハザードエリアの重ね合わせ		複合災害のおそれがないか

① 洪水のリスク

a) 浸水想定区域（想定最大規模）

浸水想定区域（想定最大規模）× 避難場所

- ・避難が困難となる浸水深 50 cm以上、かつ指定緊急避難場所までの距離が遠い（500m以上）住宅地があります。浸水発生後の避難には被災リスクが伴うことから、洪水時における早期の避難実施が求められます。
- ・JR 東海道本線以東のほぼ全域で浸水が想定されており、特に小畑川と犬川合流部付近や小畑川以東では浸水深 3m以上と想定されています。小畑川以東の一部地域では、浸水深が大きいことに加え、近くに指定緊急避難場所等がないため河川の氾濫に対して当該河川を超えた場所に位置する避難場所への避難が必要となるなど、避難行動にリスクが伴います。
- ・昼間の在勤者が多い JR 東海道本線以東の工業系用途が指定されている地域では、桂川等浸水想定区域で浸水深 5.0m以上が想定されている区域が大きく広がっています。
- ・一部の指定緊急避難場所は、浸水想定区域内に立地していますが、いずれも 2 階以上の使用が可能な施設となっています。

《避難場所 500m圏域の考え方》

指定緊急避難場所までの距離は、地域の生活圏域や高齢者等の歩行等を考慮して、500mを目安として設定しています。

出典：改訂都市防災実務ハンドブック震災に強い都市づくり・地区まちづくりの手引（H17.2 都市防災実務ハンドブック編集委員会（推薦：国土交通省都市・地域整備局都市防災対策室））

※一次避難地は誘致距離 500m程度とされています。

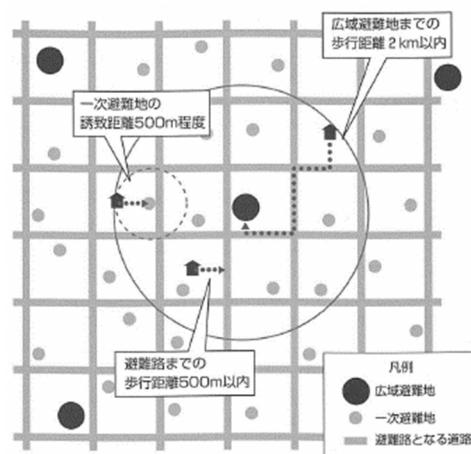
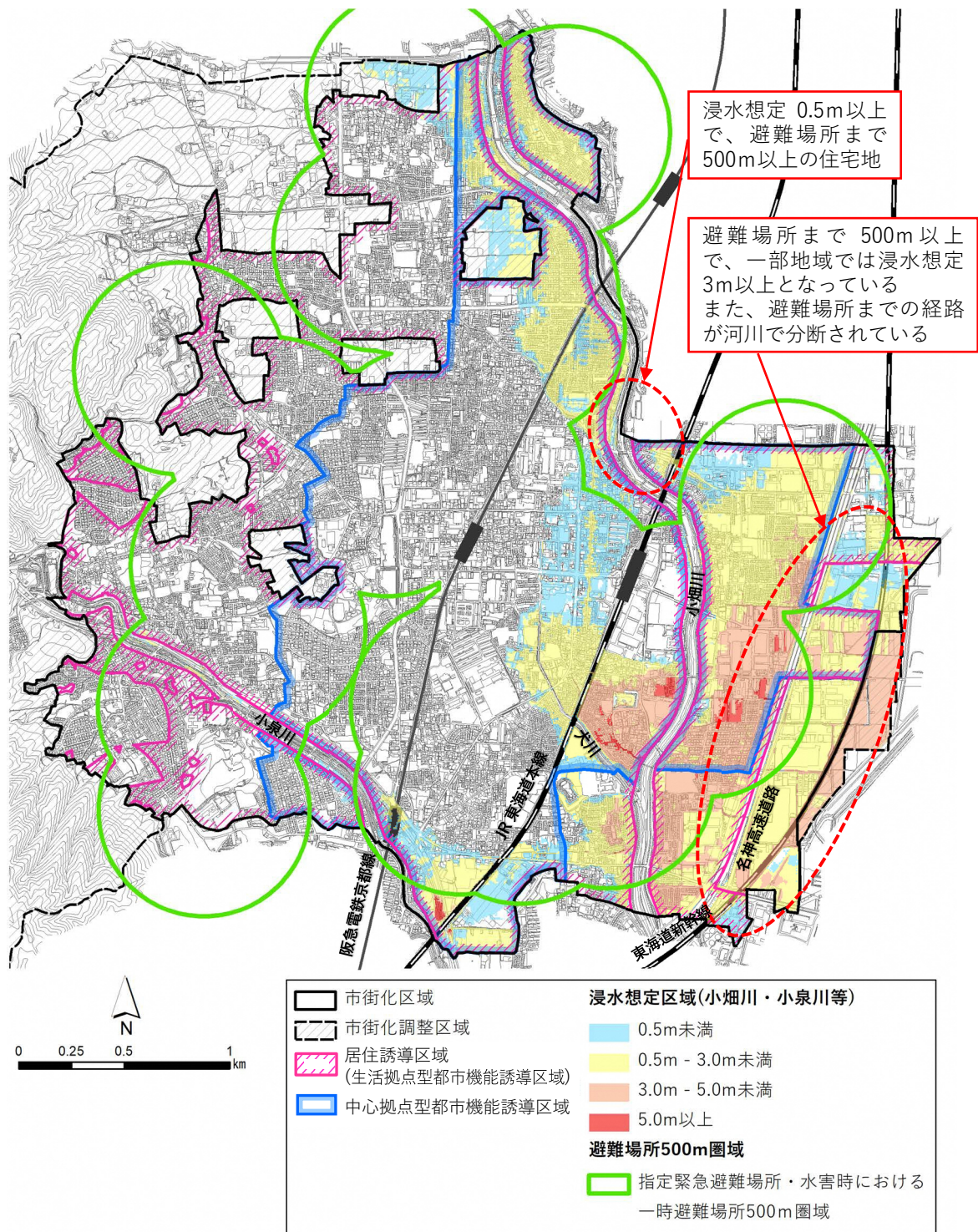


図1-3-1 避難地と避難路の配置の考え方

※また、「都市構造の評価に関するハンドブック（国土交通省 平成 26 年 8 月）」において、高齢者の一般的な徒歩圏は半径 500m と定義されています。

■小畑川・小泉川等浸水想定区域



※指定緊急避難場所：災害が発生し又は発生するおそれがある場合に、その危険から逃れるため緊急に避難する場所として市が指定したもの

※水害時における一時避難場所：水害が発生又は発生のおそれのある場合において、緊急的に一時避難場所として利用することができる施設として、所有者の協力を得て協定等を締結したもの

■桂川等浸水想定区域

