

6. 防災指針

6-1 災害リスクの分析

佐世保市内における災害リスクについては、『2-5 災害等のリスク』に掲げた内容となっており、ここでは、改めて土砂災害による災害リスクと浸水による災害リスクに大別して纏めます。

(1) 土砂災害リスク

土砂災害リスク（急傾斜、土石流、地すべり）については、以下の通りとなっています。

- **土砂災害警戒区域・特別警戒区域（土石流・急傾斜地）、急傾斜地崩壊危険区域は、市街化区域縁辺部の斜面市街地に広く分布。**

- 斜面が多いという地域特性から、危険な急傾斜地に近接した家屋が多く、事業採択後、事業着手までに年数を要している。

- **土砂災害警戒区域（地すべり）、地すべり防止区域は、市域全体の山間部に広く分布。**

- 地すべり防止区域については、市内の大半の区域において対策工事が完了している。
- 各種の観測機器を用いた観測手法により地すべりによる変動を検出可能とされており、時間をかけてすべるため、避難することが可能。

- 中心市街地を取り巻く周辺部には、**斜面住宅地が形成。**

- 佐世保湾を取り囲む斜面地等において急激に市街化が進み、地形的な条件から狭い坂道や階段沿いに無秩序な住宅開発が進んだため、公共施設（道路等）の整備が難しく、防災面や住環境上の課題が発生。（火災時の延焼防止、避難路の確保等）
- 斜面地は、生活インフラが構築されているが、空き家が増加し危険空家などの課題に繋がっている。

土砂災害警戒区域・特別警戒区域（土石流・急傾斜地）、急傾斜地崩壊危険区域は、市街化区域縁辺部の斜面市街地に広く分布。

土砂災害警戒区域（地すべり）、地すべり防止区域は、市域全体の山間部に広く分布



図 土砂災害のリスク分布

(2) 浸水リスク

浸水リスク（洪水浸水、津波浸水）については、以下の通りとなっています。

- **洪水浸水想定区域は、相浦川、佐世保川、早岐川、宮村川、江迎川の下流域に分布。**
 - 準用河川及び普通河川、県管理の二級河川については、河積不足や河川内の樹木等による断面阻害により、氾濫の危険性が危惧される箇所がある。
 - 近年多発する集中豪雨等により水害及び土石流災害の危険性が高い状況であり、整備の緊急性に基づき、準用河川及び普通河川の計画的な整備を行う必要がある。また、長寿命化計画に基づき、河川構造物（暗渠）の適切な維持補修を行う必要がある。
- **津波浸水想定区域は、江迎川、相浦川、日宇川の下流、江上の低平地において面的に広がって分布。**
 - 海岸保全区域内において津波や高潮等による海水の侵入や侵食から海岸を防護する施設が海岸保全施設であり、その施設の計画天端高は津波や高潮による浸水想定区域の指定時に設定される最高水位に基づくものであるが、高潮浸水想定区域の指定に至っていないため、早急に対応する必要がある。
 - 津波や高潮等の災害から陸上のインフラ施設の機能を守るとともに災害派遣医療チームが災害拠点病院に到達できるよう、海岸保全施設の災害対応力強化に向けた取組を推進する必要がある。

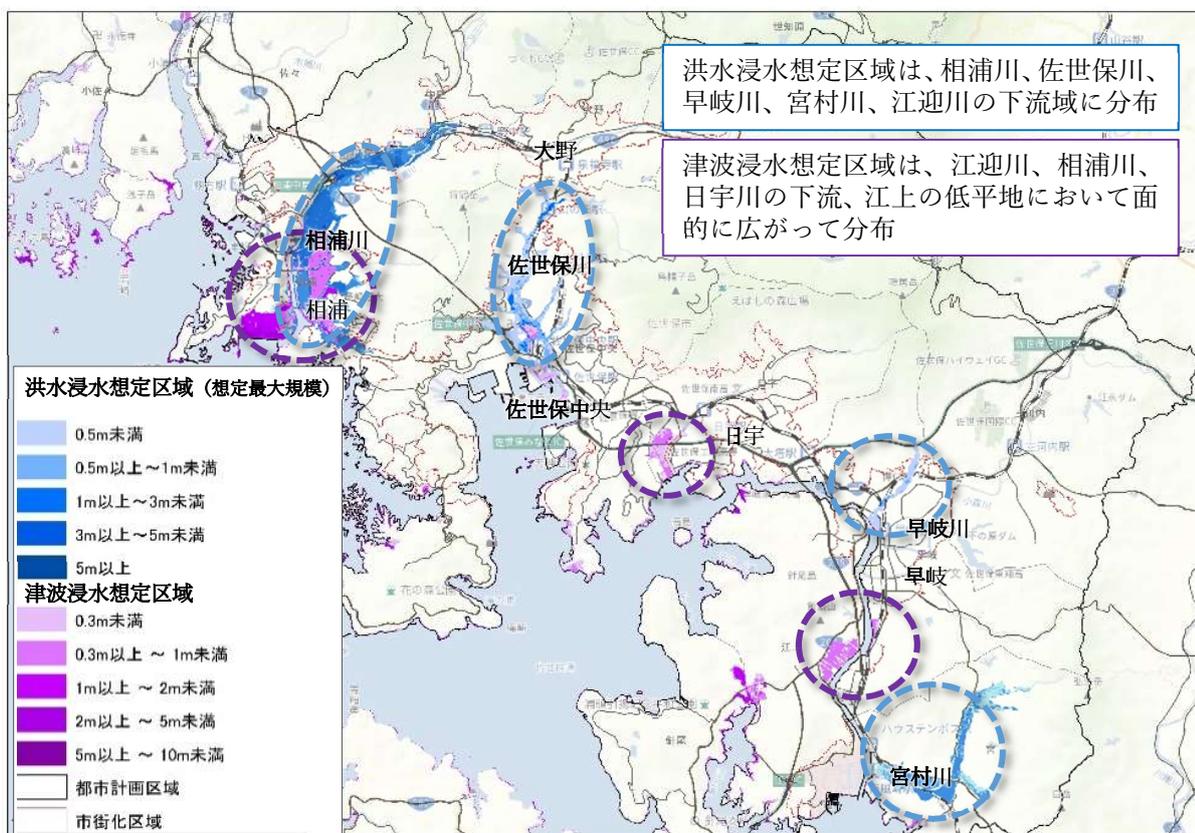


図 洪水浸水・津波浸水のリスク分布

6-2 居住誘導区域の設定における災害リスクの考慮

居住誘導区域を設定する際の災害リスクの捉え方としては、平時の生活と災害発生時のリスクのバランスを考慮し、法令等に基づく土地利用の制限や災害発生時の人命への影響等を考慮して、居住誘導区域に含まない災害リスク箇所やその条件等を以下のとおり整理しました。

なお、居住誘導区域のうち、一定の災害リスクが存在するものの、減災等の対応が可能と考えられる場合は、「居住誘導区域 B」として、考慮すべき災害リスクが現認の限り存在していない「居住誘導区域 A」と区分します。

■居住誘導区域の設定に際して考慮する災害リスクとその対応（再掲）

＜原則として居住誘導区域に含まないエリアについて＞

- 土砂災害特別警戒区域※（急傾斜地、土石流）、急傾斜地崩壊危険区域、については、土砂災害が発生した場合、建物等に損壊が生じ、住民の生命または身体に被害が及ぶ恐れがあると考えられることから、影響・被害の大きさを踏まえ、「原則として含まないエリア」とします。
- ※土砂災害特別警戒区域（地すべり）は市内には指定されていません。
- ただし、急傾斜地崩壊危険区域のうち、急傾斜地崩壊防止工事が完了している地区など、災害防止上必要な対策がなされている地区については、「居住誘導区域 B」に含めるものとします。
- 地すべり防止区域については、市内の大半の区域において対策工事等の対応がなされていることから、対策が行われている箇所は「居住誘導区域 B」に含めるものとします。

＜総合的に勘案して居住誘導区域に含まないエリアについて＞

- 土砂災害警戒区域（急傾斜地、土石流）については、災害発生時の被害や人命・身体への影響等を踏まえ、「居住誘導区域に含まないエリア」とします。
- ただし、土砂災害警戒区域（急傾斜地）のうち、当該イエローゾーンのバッファ元であるレッドゾーンに対応する急傾斜地崩壊危険区域について、対策済みの区域については、関係部局と協議の上、「居住誘導区域 B」に含めるものとします。
- 土砂災害警戒区域（地すべり）については、市域の広範囲に分布しており多くの可住地にかかること、予兆を検知し避難する対応が可能であることから、「居住誘導区域 B」に含めるものとします。
- 大規模盛土造成地については、危険度の判定等が進んでいないため、今回の居住誘導区域の設定においては考慮しないこととします。
- 計画規模の降雨による浸水想定区域（洪水）のうち想定浸水深が浅いエリア（0.5m 未満）については、避難等が可能であることから「居住誘導区域 B」に含めるものとします。なお、用途地域の「商業地域」については、1 階部分に商業機能など居室以外の利用が期待される区域であり、高度利用が可能のため、計画規模による想定浸水深が 3.0m 未満の区域を「居住誘導区域 B」に含めるものとします。
- 最大想定規模の降雨による浸水想定区域（洪水）については、都市核や地域核など安全な都市の再生が特に求められる地域においては、本市独自の「水災害対策強化促進区域」を設定し、災害発生時の対応を進めるとともに、水災害対策と連携した容積率の緩和や再開発事業等を促進するなど、民間活力を活かした施策の検討を進め、水災害に強い施設整備等を促進することとします。

- 津波災害警戒区域については、長崎県の津波浸水想定（第2版）によると、南海トラフ地震が発生した際に影響が始まる時間は地震発生後156分とされており、最大津波到達時間は地震発生後306分とされていることなどから、津波到達時間内に避難可能と考えられます。一方で、気象庁の「津波波高と被害程度」によると、木造家屋では浸水1m程度から部分破壊を起こし始め、2mで全面破壊に至るとされていることから、津波浸水想定2m以上は居住誘導区域に含まないこととし、2m未満については「居住誘導区域B」に含めるものとします。
- 災害危険区域については、急傾斜地崩壊危険区域を指定しています。急傾斜地崩壊防止工事が完了しているなど、災害防止上必要な対策がなされている箇所については、「居住誘導区域B」に含めるものとします。

居住誘導区域の設定における災害リスクの考慮について、下表にまとめます。

左端の欄は、都市計画運用指針に示された範囲指定の考え方
原則として含まない（運用指針 3-(3)-②-3）
災害リスク、警戒避難体制の整備状況、災害を防止し、又は軽減するための施設の整備状況や整備見込み等を総合的に
勘案し居住を誘導することが適当ではないと判断される場合は原則として含まないとすべき（運用指針 3-(3)-②-4）

指針	項目	概要	本市における状況	発生可能性・頻度	発生時の影響・被害の大きさ	対策の方向性	リスク発生時の避難の可否	総合評価
原則として含まない	土砂災害特別警戒区域	警戒区域のうち土砂災害が発生した場合、建築物に損壊が生じ住民の生命また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で、一定の開発行為の制限や居室を有する建築物の構造が規制される土地の区域	市域全体において広く点在して分布	大	大		避難指示・大雨警報が出た段階で避難は可能 発生後は避難までの時間的猶予がない	居住誘導エリアに原則として含まない 土砂災害が発生した場合、建築物に損壊が生じ住民の生命また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ことから、居住誘導エリアに指定することは妥当と見えない
	急傾斜地	崩壊するおそれのある急傾斜地（傾斜度が30度以上）で、その崩壊により相当数の居住者その他の者に被害のおそれのある土地、及び隣接する土地のうち、急傾斜地の崩壊が助長・誘発されるおそれがないようにするため、一定の行為制限の必要がある土地の区域	市域全体において広く点在して分布	大	大	対策工事は土砂三法（急傾斜地法、地すべり法、砂防法）による	避難指示・大雨警報が出た段階で避難は可能 発生後は避難までの時間的猶予がない	居住誘導エリアに原則として含まない
	土石流	都道府県の行う土砂災害危険箇所基礎調査によって、土石流が発生する恐れがあると認められた川や沢	市域全体において広く点在して分布	中	大		避難までの時間的猶予がない	居住誘導エリアに原則として含まない
	地すべり	危険箇所の周知や警戒避難体制の整備に資することを目的に調査の上、地すべりによる被害のおそれがあると判断された箇所	指定なし	中	大		時間をかけて滑るため避難することが可能	－（該当なし）
	地すべり防止区域	地すべり区域と隣接する地域の面積が一定規模以上のもので、河川、道路、官公署、学校などの公共建物、一定規模以上の人家、農地に被害を及ぼすおそれのあるものとして、国土交通大臣が指定した土地	柚木等の山間部を中心に市域全体の広範囲に分布	中	大	地すべり等防止法に基づく、地すべり防止工事	時間をかけて滑るため避難することが可能	対策を条件に居住誘導区域Bに指定 ※市内の大半の区域において対策工事が完了していることから、居住誘導区域に含める。 （ただし、未完子の大野、白岳は区域に含めない）
総合的に勘案し適当ではないと判断される場合は原則として含まないとすべき	土砂災害警戒区域	土砂災害が発生した場合、住民の生命また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で、警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域	市域全体において広く分布しており、多くの可住地にかかる	中	中		避難指示・大雨警報が出た段階で避難は可能 発生後は避難までの時間的猶予がない	居住誘導エリアに原則として含まない ただし、対策済みの区域を除く →区域B ※急傾斜地崩壊危険区域において、急傾斜地崩壊防止工事が完了している地区など、災害防止上必要な対策がなされている地区については、関係部局と協議の上、居住誘導区域とすることが考えられる。
	急傾斜地	崩壊するおそれのある急傾斜地（傾斜度が30度以上）で、その崩壊により相当数の居住者その他の者に被害のおそれのある土地、及び隣接する土地のうち、急傾斜地の崩壊が助長・誘発されるおそれがないようにするため、一定の行為制限の必要がある土地の区域	市域全体において広く点在して分布	大	大	（対策工事は土砂三法（急傾斜地法、地すべり法、砂防法）による）	避難指示・大雨警報が出た段階で避難は可能 発生後は避難までの時間的猶予がない	居住誘導エリアに原則として含まない ただし（当該イエローゾーンのバッファ元であるレッドゾーンに対応する急傾斜地崩壊危険区域について）対策済みの区域を除く →区域B 崩壊時に相当数の居住者その他の者に被害の恐れがある土地であることから、居住誘導エリアに指定することは妥当とは言えない。※ただし、急傾斜地崩壊危険区域において急傾斜地崩壊対策工事が完了している地区など、災害防止上必要な対策がなされている地区については、関係部局と協議の上、居住誘導区域とすることが考えられる。
	土石流	都道府県の行う土砂災害危険箇所基礎調査によって、土石流が発生する恐れがあると認められた川や沢	市域全体において広く点在して分布	中	大		避難までの時間的猶予がない	居住誘導エリアに原則として含まない 土石流発生時に甚大な被害が想定されることから、居住誘導エリアに指定することは妥当と見えない
	地すべり	危険箇所の周知や警戒避難体制の整備に資することを目的に調査の上、地すべりによる被害のおそれがあると判断された箇所	市域全体において広く分布しており、多くの可住地にかかる	中	大		時間をかけて滑るため避難することが可能	居住誘導区域Bに指定 市域の広範囲に分布しており、多くの可住地にかかること、予兆を検知し避難が可能であることから避難計画等の対策を条件に、居住誘導区域の指定を検討する
	大規模盛土造成地	谷や沢を大規模（3,000㎡以上）に埋めて造成した土地や、盛土前の傾斜が大きな地盤（20度以上）の上に高く（5m以上）盛土して造成した土地	※現時点で調査中（危険度未判定）	小	大	造成宅地防災区域を指定、滑動崩落防止事業	地震発生後、避難までの時間的猶予がない	－（現時点で調査中のため考慮不可）
	浸水想定区域（洪水）※計画規模	洪水予報河川及び水位周知河川に指定された河川において洪水が発生し、その洪水により万が一氾濫した場合の浸水が想定される区域	江迎川、相浦川、佐世保川、早岐川・小森川宮村川の河川流域 ※江迎川、宮村川は誘導区域対象外	中	大	・計画規模に応じた河川整備等 ・情報周知と避難誘導	避難指示・大雨警報が出た段階で避難は可能 発生後は避難までの時間的猶予がない	居住誘導エリアに原則として含まない →区域外 0.5m未満（商業地域は3.0m未満）は居住誘導区域Bに指定 洪水発生時に甚大な被害が想定されるため、居住誘導エリアに指定することは望ましくないが、浸水深0.5m未満については避難可能として、避難等を条件に居住誘導区域に指定する（商業地域は1階部分に居室等を設けないことを求めることとする。） ※水害ハザードマップ作成の手引き（国土交通省）において、「氾濫水の流れが緩やかであっても0.5m以上の水深があると大人でも歩行が困難となる」との記載を踏まえて0.5mを閾値と設定
	浸水想定区域（洪水）※想定最大規模	洪水予報河川及び水位周知河川に指定された河川において洪水が発生し、その洪水により万が一氾濫した場合の浸水が想定される区域		小	大	・情報周知と避難誘導 ・必要に応じて水災害対策強化促進区域を設定		水災害対策強化促進区域の設定を検討 誘導区域設定は計画規模による浸水想定に従うものの、都市核及び地域核など特に必要な地域においては、水災害対策強化促進区域を設定し、水災害対策と連携した容積率緩和や再開等により、水害に強い施設整備等を促進する。
津波災害警戒区域	津波が発生した場合に、住民等の生命・身体に危害が生ずるおそれがあり、津波災害を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき区域	江迎川や相浦川、佐世保川、日宇川の下流江上の低平地	小	大	・情報周知と避難誘導	地震発生後、津波到達までに避難することが可能 ・南海トラフ地震の影響開始時間 156分 ・最大津波到達時間 306分（※長崎県の津波浸水想定（第2版））	居住誘導エリアに原則として含まない →区域外 2m未満は避難を条件に居住誘導区域Bに指定 津波発生時に甚大な被害が想定されるため、居住誘導エリアに指定することは望ましくないが、津波到達時間内に避難可能として、避難等を条件に居住誘導区域に指定する ※気象庁「津波波高と被害程度（首藤（1993）を改変）」によると、木造家屋では浸水1m程度から部分破壊を起こし始め、2mで全面破壊に至るとされていることから、2mを閾値と設定	

6-3 防災・減災まちづくりの取組

(1) 防災・減災まちづくりの取組方針

「居住誘導区域にあっては住宅の、都市機能誘導区域にあっては誘導施設の立地及び立地の誘導を図るための都市の防災に関する機能の確保に関する指針（都市再生特別措置法第81条第2項第5号）」として、以下の5つの観点から防災まちづくりの取組方針を示します。

取組については、既に進めている具体的な事業もあれば、中長期的な取組を生み出すため、今後調査・検討を進めるものも含めて記載しています。

災害リスクを低減するハード対策の推進（土砂系の対策、河川整備等）

避難路・避難場所等の整備

リスクの周知・啓発、円滑な避難体制の整備（ソフト）

災害リスクを回避する土地利用の推進

災害に強い、防災・減災に資する建築物の誘導

(2) 具体的な取組

災害リスクを低減するハード対策の推進（土砂系の対策、河川整備等）

取組	取組内容	指標	目標値
急傾斜地崩壊対策事業（市）、急傾斜地区崩壊対策事業（県）、通常砂防事業（県）、地すべり対策事業（県）等	土砂災害リスクに対するハード整備の推進	急傾斜地崩壊対策事業により保全される人家戸数	現況 4,129 戸 目標 4,595 戸 (R7)
河川整備事業（市）、広域河川改修事業（県）、総合流域防災事業（県）	河川管理者による河川整備の促進（相浦川における河床掘削と堰の改良等）	河川構造物（暗渠）維持補修実施率	現況 2.5% 目標 90.1% (R7)
公共下水道（雨水渠）整備事業（市）	内水対策の推進	雨水渠整備実施率	現況 43.6% 目標 45.3% (R6)
津波浸水対策の推進	津波浸水対策の推進（海岸保全施設の整備等）	海岸保全施設の整備改良事業実施数	現況 0 事業 目標 2 事業 (R6)

避難路・避難場所等の整備

取組	取組内容	指標	目標値
3D 都市モデルを活用した避難検討	3D 都市モデルによる、地形等を踏まえたシミュレーションによる浸水時避難経路等の確認（相浦地区等）	実施箇所数	R6 年度までに 1 箇所
都市防災推進事業	災害リスクの回避が難しいエリア（洪水浸水及び津波浸水による想定浸水深が深いエリア等）における、避難路・避難場所の整備（相浦地域等）	避難困難地域の解消	上記を踏まえて対応を検討

リスクの周知・啓発、円滑な避難体制の整備（ソフト）

取組	取組内容	指標	目標値
3D 都市モデルを活用したシミュレーション	3D 都市モデルによる、地形等を踏まえた浸水時避難経路等のシミュレーション（相浦地区等）	実施箇所数	R6 年度までに 1 箇所
都市防災推進事業	周知河川以外の河川のハザードマップ整備	洪水ハザードマップ作成河川数	現況 1 件 目標 7 件 (R6)
自主防災組織育成事業（市）	自主防災組織の育成	自主防災組織の結成数	地域の意向に沿って検討
地区防災計画策定推進事業（市）	地区防災計画の作成	地区防災計画の作成数	地域の意向に沿って検討
要配慮者利用施設の避難確保計画作成	要配慮者利用施設の管理者等の避難確保計画の作成	要配慮者利用施設の避難確保計画策定率	現況 20% 目標 100% (R5)
防災行政無線整備事業（市）	防災行政無線等の戸別受信機の普及促進	防災行政無線による情報伝達の苦情（伝達）件数	現況 12 件 目標 0 件 (毎年度)
重要事項説明への水害ハザードの追加	宅建業法に基づく重要事項説明に水害ハザードを追加	重要事項説明への追加	令和 2 年度から実施中

災害リスクを回避する土地利用の推進

取組	取組内容	指標	目標値
災害リスクを踏まえた居住誘導区域の設定	災害リスクに応じて居住誘導区域から除外するとともに、居住誘導区域内においても、考慮すべき災害リスクが現認の限り存在しない「居住誘導区域 A」と、一定の災害リスクが存在するものの減災等の対応が可能と考えられる「居住誘導区域 B」に区分する。	立地適正化計画策定	(今回策定分)
土地区画整理事業（防災住宅建設区の特例の活用）	土地区画整理事業等による宅地の盛土・高上げ、防災措置が講じられた安全な土地への移転の促進【中長期】	防災住宅建設区の特例を活用した土地区画整理事業の施行	災害リスクや対応状況等も勘案し、地域の意向を含め総合的に検討
斜面密集市街地対策事業、住宅市街地総合整備事業、車みち整備事業等	斜面住宅地における防災性の向上と住宅地再生【中長期】	斜面市街地における住宅地再整備の取り組み	地域の意向に沿って検討
防災移転計画（居住誘導区域等権利設定等促進計画）	災害リスクが低いエリアへの移転の誘導（居住誘導区域等権利設定等促進計画、防災集団移転促進事業等の活用）【中長期】	防災移転計画を活用した防災集団移転	災害リスクや対応状況等も勘案し、地域の意向を含め総合的に検討
災害リスクが高いエリアからの移転促進	災害リスクが高いエリアからの移転の促進【中長期】 ・（土砂系）除却費及び移転費補助（居住誘導区域への移転に対するインセンティブ） ・（洪水浸水）家屋倒壊危険区域から福祉施設等が移転する際の補助等の支援実施 ・移転先の整備（既存市街地・住宅地の再生）	災害リスクが高いエリアからの移転	災害リスクや対応状況等も勘案し、地域の意向を含め総合的に検討
災害ハザードエリアにおける開発許可の厳格化	都市計画法改正等に伴う災害ハザードエリアにおける開発許可の厳格化について、条例改正等による制度構築と適切な運用	制度構築	対応済み

災害に強い、防災・減災に資する建築物の誘導

取組	取組内容	指標	目標値
水災害対策強化促進区域*の設定	「水災害対策強化促進区域」を設定し、防災性の高い建て方の誘導や避難路・緊急避難場所の整備等の防災・減災対策を促進する。	水災害対策強化促進区域の設定	(今回策定分)
水災害対策と連携した容積率緩和、市街地再開発事業等	水災害対策強化促進区域内の民間都市開発プロジェクト等に際し、垂直避難を可能とする、又は、周辺地域の防災・減災に資する施設整備を伴う場合には、容積率を緩和するなどの支援策を講じることや、再開発事業等における支援を検討する。【中長期】	防災性の高い建築物の立地	災害リスクや対応状況等も勘案し、地域の意向を含め総合的に検討
地区計画に基づく指導等	水災害対策強化促進区域内における浸水被害を低減する建築物の誘導等を図る。【中長期】		
市街地再開発事業や共同化	市街地再開発事業や共同化による防災性の高い建て方を誘導する。【中長期】		

※水災害対策強化促進区域については、「7. 誘導施策」の中で施策⑧として記載しています。

水災害対策強化促進区域について

佐世保市立地適正化計画では、災害リスクを極力避けた、より安全で利便性が高い場所を居住誘導区域として示し、区域内の都市的居住環境の向上や再生を図り、転居などの際に選ばれやすくしながら緩やかに区域内への居住をすすめていく考えです。

しかしながら、利便性や拠点性が高く、既に市街地が形成されている場所であっても、浸水リスクが高い場所が市内には存在しています。災害発生が予測される場合には、安全な地域に在る親戚、知人宅や避難所等に予め避難することが大前提ではありますが、万が一の場合に少しでも住民の生命を守るためのまちづくりを進めることも重要です。

そこで、洪水ハザードマップに記載された洪水浸水が想定される市街地について、特に拠点性が高い場所については、利便性が高く安心して生活できる環境を整えることが求められるため、必要性が高いと考えられる場所を水災害対策強化促進区域（佐世保市独自の区域設定）に指定し、都市開発プロジェクト（狭小敷地の集約等都市機能の更新や都市再生を目的として行われる各種開発事業）を行う際に、地域の浸水リスクの軽減に資する施設整備や周辺住民等の避難に資する対策を講じる事業に容積率の緩和等のインセンティブを付与することを検討します。なお、災害発生時に人命を守ることを第一とするため、この支援策を用いる場合は、浸水が想定される低層階には居室等を設けない等、被害の軽減に資する施設計画を求めることを検討します。

また、その対策の効果が高まるよう、浸水シミュレーションなどについて3D都市モデルを用いた可視化等を図り、実効性がある対策を検討しやすくします。

（水災害対策の促進に係る容積率緩和制度の活用の基本的な考え方については、施策⑧（P128）に記載します。）

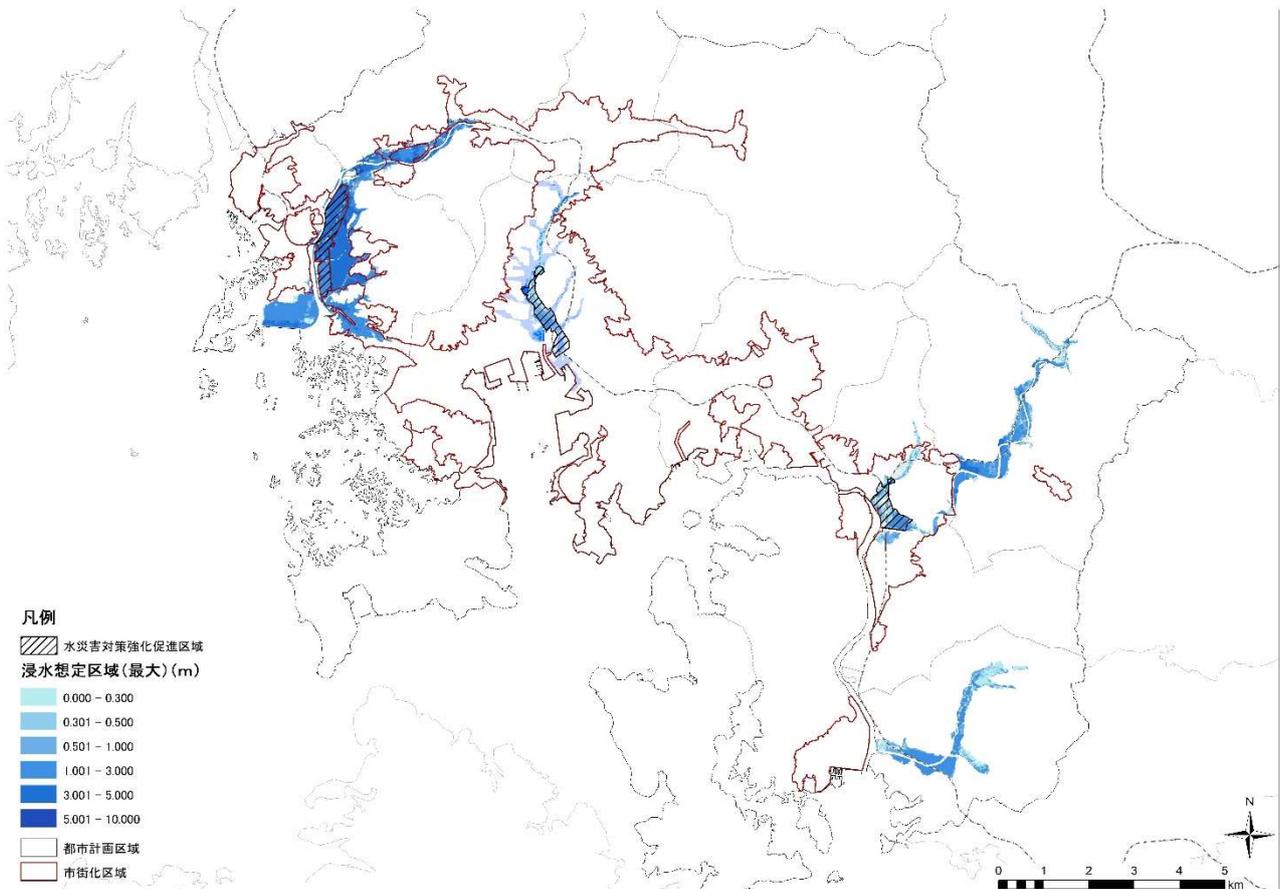


図 洪水浸水想定(最大規模)の分布と水災害対策強化促進区域