

東京都北区大規模水害を想定した避難行動の 基本方針策定に係る第3回検討委員会 議事要旨

1. 日時

令和元年12月17日（火）16:00～18:00

2. 場所

北とぴあ 7階 第1研修室

3. 出席者

別紙「出席者名簿」のとおり

4. 議事次第

1. 開会

- (1) 挨拶
- (2) 委員委嘱（席上配付）
- (3) 委員紹介
- (4) 検討委員会設置要綱について

2. 検討委員会の実施目的

- (1) 基本方針策定の背景・目的
- (2) 委員会スケジュールと審議の進め方

3. 【審議】基本方針（案）について

- (1) 事務局より、全体の構成や各章の記載内容の説明
- (2) 委員長からの補足説明後、意見聴取

4. その他

5. 閉会（挨拶）

【配付資料】

資料1：検討委員会委員名簿

資料2：検討委員会設置要綱

資料3：検討委員会の実施目的等

資料4：基本方針（案）

【出席者名簿】

表 1 検討委員会 委員

出席者		所属
委員長	かとう たかあき 加藤 孝明	東京大学 生産技術研究所 教授 社会科学研究所 特任教授
副委員長	せきや なおや 関谷 直也	東京大学大学院情報学環 総合防災情報研究センター准教授
委員	おおぬき しんいち 大貫 新一	王子町会自治会連合会会長
委員	はせがわ あきら 長谷川 顯	堀船町会自治会連合会会長
委員	さいとう くにひこ 齋藤 邦彦	志茂町会自治会連合会会長
委員	いちかわ みちこ 市川 満智子	浮間地区町自治会連合会会長
委員	よこた きいち 横田 喜市	西ヶ原東地区自治会連合会会長
委員	あらい ふじお 新井 富士雄	東田端連合自治会会長
委員	はしもと やよい 橋本 やよい	王子保育園園長
委員	まつだ のりあき 松田 訓明	浮間小学校PTA会長
委員	おおば えいさく 大場 栄作	北区ケアマネジャーの会代表
委員	ほり まさひろ 堀 雅洋	みずべの苑高齢者あんしんセンター センター長
委員	さいとう すみお 齋藤 澄男	赤羽消防団第三分団長
委員	こみやま しやういち 小宮山 庄一	危機管理室長
委員	いわた なおこ 岩田 直子	健康福祉部高齢福祉課長
委員	すぎと だいさく 杉戸 代作	土木部道路公園課長
委員	まつむら せいじ 松村 誠司	教育振興部教育政策課長
委員	たかぎ とししげ 高木 俊茂 <欠席>	子ども未来部保育課長

表 2 オブザーバーおよび事務局

出席者		所属
オブザーバー	荒川 泰二 (代理：知久 雅弘)	国土交通省 関東地方整備局 荒川下流河川事務所長
オブザーバー	秋谷 朋宏 <欠席>	国土交通省 関東地方整備局 荒川下流河川事務所 調査課 防災企画室 専門官
オブザーバー	荒川 晴夫	東京都総務局総合防災部 計画調整担当課長
オブザーバー	野元 秀美 <欠席>	東京都総務局総合防災部 防災計画課統括課長代理
オブザーバー	近藤 景子	王子消防署地域防災担当課長
事務局	伊藤 元司 <欠席>	危機管理室防災課長
事務局	田中 岳志	危機管理室防災課防災普及係主査
事務局	近藤 謙太	危機管理室防災課防災主査
事務局	橘田 卓也	危機管理室防災課防災普及係主事

5. 議事要旨

5.1. 検討委員会の実施目的

(1) 基本方針策定の背景・目的、委員会スケジュール

基本方針策定の背景・目的および委員会スケジュールについて、事務局より説明した。委員会のスケジュールは表 3 に示す通りである。

表 3 委員会スケジュール

第 1 回	第 2 回	第 3 回	第 4 回
検討委員会	検討委員会	検討委員会	検討委員会
8 月 28 日 (水)	11 月 14 日 (木)	12 月 17 日 (水) <今回>	2 月中旬

(2) 審議の進め方等について

事務局より、審議の進め方および会議の公開について以下の通り説明し、了承された。

■審議の進め方

- ・資料説明後、委員長の司会進行のもと審議を進行する。

■会議の公開

- ・検討委員会の発言は録音し、要旨を会議録として取りまとめる。
- ・会議録（要旨・記名なし）をホームページ等で公開する。
- ・検討委員会は非公開とし、傍聴者は参加しない形式とする。

5.2. 【審議】基本方針（案）について

今年度策定する「東京都北区 大規模水害を想定した避難行動の基本方針（案）」（以降、「基本方針（案）」と称する。）について、章の構成や各章における記載内容を事務局より説明した。事務局からの説明ののち、委員長の司会進行のもと、章ごとに意見聴取を実施した。基本方針（案）の章構成は以下の通りである。なお、以降では章ごとの意見聴取における議事要旨を取りまとめる。

表 4 基本方針（案）の章構成・内容

章番号	章のタイトル	記載内容
-	北区「大規模水害時の避難行動の基本方針」	・基本方針で区民に伝えたいメッセージを 8 つの文章にまとめた宣言文。 （※以降の各章のタイトルとなる）
-	基本方針の目的	・基本方針策定の背景や目的。
-	基本方針の構成	・基本方針の構成の説明。 ※このページ
1	北区で起こり得る災害について知りましょう。	【対象とする災害像】 ・北区で起こり得る最大の災害とは何か。 ・荒川の氾濫に至るまでに想定されるシナリオ。
2	水害が起こりそうなときは、原則高台へと避難してください。	【荒川が氾濫した時に北区で起こり得る状況】 ・荒川の氾濫が氾濫すると、北区でどのような事態が起こるか。 ・垂直避難の危険性。 ・北区内の避難者数と避難所の受入可能人数との比較検討。
3	自分の避難行動は自分自身で計画することが原則です。	・マイ・タイムライン作成の意義や留意点。
4	自動車による一斉避難は行わないようにしましょう。	・自動車避難の注意点。
5	避難するときは、ゆずり合い・助け合いが必要です。	・避難行動時や避難所でのゆずり合い・助け合いの大切さ。 ・避難するときのルール（物資・食料の持参）。
6	誰ひとり取り残されないために ・自力では避難が出来ない方々の存在を知りましょう。 ・周囲の人に手を差し伸べましょう。／手を差し伸べてもらえるようにしておきましょう。 ・北区は全庁をあげて支援を行います。	【セグメント区分、セグメントごとの課題や必要な支援内容】 ・「人の状態」や「居住地域」に基づくセグメント区分。 ・各セグメントの避難行動の方針や問題・課題。 ・各セグメントへの直接的・間接的な支援内容。
7	避難行動計画の策定に向けて	・来年度以降、北区の避難行動計画の策定に向けて検討すべき問題・課題。
8	用語説明	・用語の説明

(1) 基本方針（案）全体の説明を受けて

委員長：意見聴取に先立って、基本方針（案）が完成した後の取り扱われ方についてお教えいただきたい。

事務局：一般の区民向けには、基本方針（案）の頭に記載している宣言文及びその解説をまとめたものをリーフレットとして配布することを想定している。また、今回の検討委員会で提示している基本方針（案）そのものについては、全区民に配布するのではなく、いくつかの施設に冊子を用意して、閲覧可能にすることを予定している。

委員長：北区に住む全区民に、基本方針（案）の抜粋版が配布され、北区民やその他の方々が避難行動を考えるとときに活用されるということが良いか。なお、ダウンロード可能とする予定はあるか。

事務局：その通りである。ホームページでの公開も検討している。

委員長：了解した。この基本方針（案）を読めば、自分たちで避難行動計画を検討することができる、そのような資料を作成することを目標としているということが良いか。

事務局：仰る通りである。

委員長：前述の目標を踏まえた上で、基本方針として8つの項目が掲げられている。この項目を大まかに解釈すると、①災害に対する基礎知識、②避難先、③避難行動を計画する主体は自分自身だということ、④避難手段（自動車による一斉避難の危険性）、⑤避難するときの心得、⑥～⑧誰ひとり取り残されないようにするための方策という位置付けだと理解した。項目がこの8つで過不足がないかどうかは、各項目についての議論ののち、再度意見を聴取したいと考える。なお、基本方針（案）はまだ完成版ではなく、粗削り・たたき台の状態である。資料としての細かい部分は、委員会での議論を踏まえ、事務局の方で適宜修正を行っていただければと思う。今回の検討委員会においてはそういった細かい部分について話し合うのではなく、より大きい部分について意見を貰っておくべきだと考えているので、そのつもりでのご発言をお願いする。まずは、全体の説明を受けて意見はあるか。

委員：この基本方針（案）の想定を北区の住民に絞っているようだが、北区で昼間働きに来ている人は対象としていないのか。北区は、昼間と夜間とで人口に差があると思われる。

事務局：現状で想定しているのは北区民である。北区に働きに来られている方の避難行動は、この基本方針（案）には今のところ含まれていない。

委員長：働きに来られている人が見ても参考になる情報が多分に載っていると尚良い、ということか。

委員：資料としての作り方というよりも、受け入れ可能人数がだいぶ変わる（避難者数の想定が大きく変わる）のではないか、という懸念がある。

委員長：北区の昼夜間人口比はどの程度か。

事務局：現状では不明である。今後、調査を検討する。

委員：今回の委員会には、基本方針（案）の8つの項目のうち、6番目「自力では避難が出来ない方々の存在を知りましょう」という部分に主に関わりたく思い、参加した。ご自身で、または家族だけでは安全な場所に移動が出来ないような方々に向けた働きかけに関心を持っている。要配慮者に対する行政の支援方法はまだ検討中となっているが、いつ検討する予定か。現在「次年度以降に向けた課題」のページに記載されている「避難者の緊急輸送手段の確立」や「避難者を受け入れる側の役割分担」などに関連して、医療措置が必要な方々が多数いらっしゃることを検討に含めて欲しい。酸素療法が必要な方や、口から物を食べられない方が、しかも在宅でいらっしゃる。そういった方々の避難行動については今回の委員会や次回（2月中旬）の委員会で議論していくのか、次に策定する避難行動計画で対象とするのか、まだ分からない部分も

あると思うが予定が良いのでお教えいただきたい。

事務局：今回の避難行動の基本方針（案）についてはあくまで方針までを定めることを想定している。ひとつひとつのセグメントの避難行動や支援方法については、避難行動計画を策定する際に検討を進める。また、避難行動計画については、次年度以降と申し上げたが、令和3年度における策定を予定している。次年度（令和2年度）においてはまず基本方針（案）の普及促進活動に力を入れ、そこでの意見等を踏まえたうえで避難行動計画を策定しようと考えている。

委員長：基本方針（案）では、基本的な原則を立てるという理解でいる。個々の細かいルールや対策を決定する際の拠り所となるような情報を掲載していくというイメージではないだろうか。個々の細かいルールや対策を令和3年度の避難行動計画に掲載するという位置付けか。

事務局：仰る通りである。

委員：6章のタイトルにあるような「誰ひとり取り残されないため」の支援を実行するためには、相当の情報量を自治会（または行政）が握っておかなければ適切な行動がとれないと考えている。しかし、そこで問題となるのは「個人情報の公開を拒否する」という風潮である。実際に、このような支援策を実行しようと挑戦したことが何度かあるが、個人情報を開示しないという回答が多く、連絡体制が確立できなかった。そういう事情を踏まえると、漏れなく取り残さないということはどう捉えるかが肝要となる。

委員長：誰ひとり取り残されないためにみんなで考えよう、というのがこの章の趣旨だと思っている。実際に実行するととなると様々な課題があり、少なくとも今年度の検討の中では、解決しなければならない課題をきちんと委員会で共有することが重要だと思う。どのように解決するかという方策については、いまずぐ挙げられるものではないと思うので、次年度以降、詳細に検討を深めていくというステップが必要となる。

事務局：承知した。また、町会・自治会に対する行政からの早めの防災情報提供についても、今後の課題として捉えているところである。

委員：細かい話となってしまうが、低地の人は高台へ逃げなさいと記載があるが、東田端地区の人口1万3千人に対し、田端地区における避難所の受け入れ人数が4千人というように圧倒的に受け入れ人数が足りないということが各所で起こると想定される。これについてはどのように考えているのか。

事務局：各論に入ってしまうため、以降は1章から順に議論を進めていければと思う。

(2) 1章 北区で起こり得る災害について知りましょう

委員長：避難行動計画を考えるにあたって、まずは災害のメカニズムに関する正しい知識を得ましょう、というのが一つ目の指南である。何か、意見はあるか。

ワザンバー：「注意すべき情報①荒川の水位」というページについて、一点補足する。熊谷・治水橋・岩淵水門（上）の3つの水位観測所が記載されているが、北区が特に注意しなければならないのは治水橋と岩淵水門（上）の水位である。荒川堤防の破堤を想定した解析によると、北区近傍で破堤した場合のみならず、より上流で破堤した場合でも北区に氾濫水が到達する。ただし、熊谷で破堤した場合には氾濫水は到達しない。先の台風19号の際にも、荒川の支川である入間川の破堤が何か所かあったが、北区への影響がなかった。しかし、治水橋の付近などで荒川本川の右岸側が破堤すると、新河岸川を経由して北区へも影響が及ぶ。北区近傍の岩淵水門（上）水位観測所だけでなく上流の、特に治水橋水位観測所の情報も気にしていただきたいと考える。また、下流で破堤した場合の影響というのものもあるため、隅田川の水位が上がったときには注意をしていただきたい。

委員：台風19号の際に、岩淵水門（上）の閉鎖をどのように判断したのか。水門を閉めると下流での水位に影響すると思うが、閉鎖に関する情報が消防団には来ていなかった。

ワザンバー：岩淵水門（上）における荒川の水位が一定値を超えると閉鎖するように定められている。それは、荒川下流におけるタイムラインにも記載されている。また、ホームページでも記載されている。水防団・消防団の方々も見回っておられると考えられる。

委員：見回りの際に水門の閉鎖を確認していたが、その情報や避難所に関する情報が我々や北区の住民に提供されていなかったように思う。

委員：区から住民への情報提供については、今回の台風19号の際は、全ての情報を提供しきれなかったのが事実である。今後の検討課題とさせていただきたい。

委員長：流量が増加したら水門を閉めることは河川管理上当たり前の話だということが、一般の避難者に認識してもらえていないのが現状なのだろう。このようなことも含めて、「起こり得る災害について知りましょう」と区民に伝えることができるとなお良いと思う。

委員：「防災情報の入手方法」というページに関連して、台風19号の際にお問い合わせをいただいた中で「どこに相談できるのかが分からない」という声が多かった。このページには情報を入手する方法としてホームページ等の媒体が記載されているが、自分の行動を自分では判断できない場合もある。一方で、団地の住民同士で声をかけあって避難所に移った方がいらっしゃることから、最後の判断を自分で下さなければならないのではなく、地域での助け合いが大事になると考えている。先の台風の際に、情報が入っては来るけれど自分では判断できないというお問い合わせがあった時は、北区防災課の電話番号等を伝えただけで、「どこまで個別の行動についてご指示いただけるかは分からないから、できるかぎり近所の住民同士で相談し合って避難してください」とお伝えするようにしていた。災害が起こりそう、または起きた場合に、どこかに電話窓口を設けると対処不可能なくらい殺到してしまうとは思いますが、高齢者や障がい者が相談できる先があればいいのに、と感じた。

委員：今日お配りしているハザードマップ3種類（水害2種類・土砂災害1種類）および防災マップ1種類は全戸配布しているものであり、緊急時の連絡先も記載されている。また、台風19号の際も、区役所に多数のお問い合わせがあった。区役所に電話が来ると、宿直が受けたのち、すぐに防災課に転送する運用としている。防災課の電話が全部通話中の時以外は電話が通じるは

ずなので、今後も区役所に電話いただければと思う。

委員長：ただし、電話が鳴りっぱなしの状況が続き、本来の業務が実行できないという事態になりかねないと思われる。そうならないようにするためにも基本方針・避難行動計画の策定を進めていくべきである。

委員長：「北区で起こり得る災害について知りましょう」とあるが、学習を突き進めると膨大な量になってしまうのではないだろうか。理想としては災害メカニズムの全てを理解することが望ましいが、現実的には厳しい。基本方針（案）の読み手の中には災害に詳しい方から全く知らない方まで様々いらっしゃる事が想定される。初級者が読むべきコンテンツ（最低限ここだけは理解して欲しいという部分）と、上級者が読むべきコンテンツ（より詳細に記述してある部分）とが階層化して示されていると、より分かりやすい資料になると思う。表現上の工夫が必要になるかもしれない。たとえば、防災情報の入手方法の場合は、高齢者にあれやこれやと方法を提示するのではなく「テレビのデータ放送（d ボタン）を押すように」とだけ念を押しておく、などの工夫が思いつく。

副委員長：警戒レベルの話はどこかで記載されているか。

委員長：現状は記載していない。

副委員長：今年から、河川の情報と気象の情報と避難の情報を基にどう行動するかを分かりやすくするために警戒レベルというものが設定されている。基本方針（案）にも記載することが望ましい。また、河川の水位のグラフ（概念図）やリードタイムの考え方など、イメージがしづらい部分があるように思う。基本方針（案）ということであればこのままでも良いが、対象を一般の区民に設定するならば、もう少し分かりやすくする余地があると思う。

委員長：この基本方針（案）において、「いつ」避難行動を開始すべきかという情報があまり記載されていない、ということか。3章「自分の避難行動は自分自身で計画することが原則です」の後に「いつ」の情報として警戒レベルについても記載してはどうか。

副委員長：北区での大規模水害は、基本的には荒川の氾濫を想定するため、河川の水位を見て避難するかを判断すれば良いという、言わばイメージしやすい記載がされている。しかし、今回の台風 19 号の状況を見てもわかるように、荒川の水位が上がり始めるよりもっと前に、早め早めに避難しましょうというメッセージを伝えることがより重要である。避難するときのルール共有や、助け合いの大切さも大事だが、まずは自分で避難しましょうということを伝えることが一番重要である。「災害を知って、命を守る」ということを一番に記載し、それを原点として以降の話をするべきだと思う。

委員長：3章を1章の次に記載してはどうか、という提案でよいか。

副委員長：そうである。

(3) 2章 水害が起こりそうなときは、原則高台へと避難してください

委員長：2章の方針の意味としては、北区内の高台だけではキャパシティが足りないので、第一の方策としては縁故を頼ってより遠くの高台に避難する、第二に、北区内の高台に避難する、第三に、逃げ遅れてしまった場合に浸水域内の高い建物に垂直避難する、という3つの避難パターンがあるということだと考えている。3つのパターンのなかでも、北区外・北区内の高台に避難することを原則としている、というのが2章のメッセージである。

委員：2章ではいくつか避難所が記載されており、受け入れ可能人数が算出されているが、現在の状態というものが分かるようになってくるとより良い。たとえば、近傍に避難できる施設が複数あったとすると、まずは一番近い避難所に行くが混雑して入れない、次に行った避難所では直前まで空いていたがいまは混雑している、という風に、いろんな施設を回って避難に時間がかかる恐れがある。リアルタイムの情報提供までは望まないが、許容量に対してどの程度の人数が収容されているかという情報が分かると、二度手間・三度手間を防ぐことができる。

委員長：常総市での避難シミュレーションでは、避難所が満室となったことによって右往左往しているうちに浸水被害に巻き込まれるというケースもあった。これも検討課題のひとつだと思う。

委員：台風19号を受けて「垂直避難についても考えてくれ」という意見を議会等でもいただいた。今回の委員会には低地からもたくさん来られているので、原則高台避難ということに関して、この場を以ってオーソライズさせていただきたい。

委員長：垂直避難した先で3週間ほど籠城する自信がある人は、別に垂直避難をしてもかまわないのではないだろうか。自信がない人は原則高台へ、というメッセージなのでは、と思う。

副委員長：現状の基本方針（案）の記載では「北区内の低地から北区内の高台へ避難してください」という風に誤解されかねないと思う。本来であれば「西の方に移動してください」と伝えるべきである。避難所が開設されていて、空きがあるならば避難所に入れば良いが、混雑している場合は親戚の家等を頼ってより内陸の方や、豊島区の方へと移動してくださいと言わなければならない。さらに、数週間ここに留まるために避難所に入るのではなく、自分や家族の身を守るための移動を行ってください、ということが本義である。北区内の高台に逃げることや、避難所が不足するといったことを強調して書かない方が良い。北区の場合は、まずは高台に行けば命が助かる。基本方針なので、まずは西へ移動を、というイメージが伝われば良い。

委員：「垂直避難の危険性」というページについて、もっと強い言葉で推奨して欲しい。低地の人々のなかには、結局上階に逃げれば良いだろうと考えている人が多い。その考えが一番危険だとを伝えられるような、警戒心を持たせられるような表現にして欲しい。特に若い現役の子育て世代等は、2週間以上水が引かないといったことを認識していない場合が多い。

委員長：その点は工夫したいと思う。浸水域内に垂直避難できるような建物は少ないし、仮に逃げ込めたとしても苦しい思いをし、死に至る可能性もなくなはないということを伝えなければならない。また、基本方針（案）1章においても、水が引かないことをより強調しても良いかもしれない。

(4) 3章 自分の避難行動は自分自身で計画することが原則です

委員長：3章のメッセージは自分の置かれている環境に合わせて、自分自身で避難行動計画を考えなければならない、というものである。警戒レベルや区から出される避難指示等はあくまで一般的なものである。一方、個々の家庭事情等は千差万別であり、それに即した避難行動はやはり自分自身で決めておく必要がある。先ほど、副委員長の指摘にもあったが、自分自身で計画するための情報が基本方針（案）では不足しているの、それについては付加していくことが望ましい。

副委員長：「自分自身で計画することが原則です」というよりはむしろ、「事前に考えておいてください」ということを伝える方がより重要だと考える。ちゃんとあらかじめ考えておかないと避難できないからこそ「事前に」を強調するべきである。また、計画を立てる主体は自分自身だけではなく家族であっても良いと思うので、表現は工夫してほしい。

委員：台風19号以降、災害が起きた場合はどうしたら良いかを日頃から考えていらっしゃる高齢者や障がい者の方々が増えた。副委員長の仰る通り、避難行動を家族で考えるのも大切だと思うし、さらには、身近にいる相談できる人と一緒に考えましょうといった趣旨の記載もあると良いと思う。

委員：先ほどタイムラインの話があったが、是非とも基本方針（案）に載せていただきたいと考える。乳幼児等の弱者を抱えている場合は早めの避難を検討するが、どのタイミングで避難するべきかを判断することが重要となる。また、避難を判断した時点でどの避難施設が開設されているかが分かるようにしてほしい。早めに避難したにも関わらず避難施設が開設されていない、となると困る。保育園の場合は保育園同士での連携も取っているが、最低限地域の情報として必要だと思う。

委員長：仰る通り、行政（区役所）のタイムラインがあると良い。行政のタイムラインを参考としながら、自分たちのマイ・タイムラインを作成する、という手順が望ましい。

委員：台風19号の際に、浮間地区では100名以上の方が避難を行った。このときの一番の問題は避難する側と受け入れる側とで共通的な理解を持てていなかったことだと考えている。台風19号が接近する中、受け入れ側の区民に「なぜ避難してきたのか」、「避難して来たからには、来た側の責任で避難所の開設・運営を行ってください」と言われた事例があったようだ。この経験から、避難する側と受け入れる側とで普段から連携を取っておくことが非常に大切だと感じた。浮間地区は、川が流れている所の標高が私たちの住んでいる場所よりも高い、非常に危険な場所である。荒川堤防が破堤すると3階だけでなく5階まで泥水に浸かってしまう地域である。そのような地域にも関わらず、受け入れ側（避難先）の地区と何も接点を持っていなかったのが問題であった。今後の教訓としていきたいと考える。

副委員長：資料について一点補足する。マイ・タイムラインを作るための参考として示されている図の中に【台風】・【大雨】・【急激な豪雨】の3種類が示されているが、今回の基本方針（案）の対象は大規模水害なので、【台風】・【大雨】の2種類を作成する必要がある（急激な豪雨は大規模水害のトリガーとはならない可能性が高い）。

(5) 4章 自動車による一斉避難は行わないようにしましょう

委員長：4章のタイトルは「自動車による一斉避難は行わないようにしましょう」となっているが、一部の人は自動車を使ってもいいという意味合いか。

事務局：そうである。多くの人が同じタイミングで自動車での避難をしてしまうと、高台への避難経路において渋滞が起きてしまう可能性が高い。「一斉避難を避けるために、自動車を使用する場合は早めの避難を心掛けてください。」という意味合いであり、全ての自動車避難を否定するものではない。自力での避難が難しい方など、自動車が不可欠な方がいらっしゃることも認識している。

委員長：「自動車がなければ避難できない方は自動車で避難してください、ただし、早めに避難してください。それ以外の方は原則自動車を使わないでください。」というメッセージか。

事務局：仰る通りである。

委員長：承知した。全員が自動車を使ってしまうと、自動車がなければ避難できない人が避難できなくなってしまいう可能性があるためだと理解する。

副委員長：資料に関しては、（防災情報等の）状況と推奨行動とをセットで示すと良いのではと思う。例えば、避難準備情報が出た段階で、要援護者の方は自動車を使っても構わないから早めに避難し、そうでない方はこの段階では原則自動車を使わないなどと記載するのはどうか。要援護者など自動車がないと避難できない方に対して、「自動車を使っても良い」ということとセットで「早めに」を強調して伝えなければならない。

委員長：加えて、北区の場合は新河岸川の橋で交通がボトルネックとなる可能性が高い。橋や狭い道路は、普通の街中の道路と比べて、通過できる車の数が少ないためである。リードタイム（避難行動に費やす時間）を考慮すると、この箇所での渋滞によるタイムロスが影響する恐れがある。一般的な地区よりも、川向こうの地区での自動車数は抑えなければならないのではないだろうか。

委員：川向こうから新河岸川を越えて大通りへと向かう道路では、信号の点灯時間が短いため、いつも渋滞が発生している。そのため、信号の時間設定を変えることで渋滞がある程度緩和されるのではと思う（特に災害時）。警察等と連携する必要があると思われるが、検討していただきたい。

委員長：平常時であっても混雑しているような箇所、さらに車両数が増加すると短時間で大規模な渋滞が起きる可能性がある。自動車を使うことに危険が伴うことは重々承知だが、元々がこういった道路ネットワークであり、通過できる車両数が少ないという現状にある。いま委員の方が仰られたのは、通過できる車両数を増やす工夫をすることも防災対策・避難支援対策のひとつとして実施する必要があるかもしれない、というご意見だったと思う。

委員長：自動車による一斉避難禁止という考え方に対して、一般的には「自家用車という財産を手放したくないから、自動車を持って逃げたい」という意見も多い。過去に発展途上国で水害が起きた時、浸水から自動車を守るために我先にとオーバーパスに停車するケースが多く見られた。北区で同様のことが起きてしまうと大変な事態になるため、気を付けるべきである。このようなメッセージで区民の理解が得られるか、「そうは言っても車で避難したい」と言う人たちをどう説得できるか、ということが次の課題になる。

副委員長：必ずしも、自動車を浸水域に置き去りにして避難するだけが方策ではない。水害が起きるよ

りももっと事前に車を運んでおき財産を守る、という考え方もできるし、その考え方は良いと思う。ただし、この資料はあくまで基本方針であり、大規模水害を想定しているものなので、このようなメッセージが良いと思う。原則以外のことは書かない方が良いと思う。

委員長：仮に、「自動車を使う場合は早めに」等の文言を付加するならば、もう少し具体的に書く方が良いと思う。人によって「早め」の解釈が大きく異なるためである。水害の6時間前でも「早め」だと感じる人もいるかもしれない。ここで言う「早め」は2、3日前を想定している。誤解が生まれるような書き方を避ける方が良い。

(6) 5章 避難するときは、ゆずり合い・助け合いが必要です

委員長：5章は避難時・避難所での生活時など全てに通じる心得のようなメッセージだと理解する。4章の自動車避難と関連して、本当に自動車が必要な人のために自分は我慢するといったことも必要となる。また、避難所が定員オーバーにならないよう無理な要求はしないなども大切である。そういった意味でゆずり合い・助け合いが必要だというメッセージである。

もう少し別な表現だと、我慢の分かち合いとも言えると思う。水害時・避難時は誰もが我慢しなければならない・好き勝手には行動できない状況にある。その我慢を皆で分かち合おうというメッセージにも捉えることができる。

副委員長：資料における書き方の問題のようにも思うが、一点疑問がある。西側の高台へと避難したあとの食料等を自分で用意するように、といった記載があるが、仮に大規模水害が発生し、一部の地域が浸水したとしても、浸水していない地域は基本的に被災しない。そのため、内陸の方や豊島区の方では食料もあり、通常通りの生活が送れるはずである。食料を持参する等のルールも大事だが、それよりも自分や家族の身を守る行動を取ってくださいということを強調して示すべきではないだろうか。水害後の避難所生活等を意識しすぎて書かれているのかもしれない。地震による災害と違い、被害を受ける地域が限られるということもあり、被災後の生活は二の次でも良いのではと思う。

委員長：副委員長が言われたのは避難施設での生活のことだが、基本方針（案）に記載されているのは避難施設での生活に限ったことではない。避難手段の選択も含めて、避難一連における心得として、ゆずり合い・助け合いが大切だというメッセージを示しているのだと思う。ただ、ここでの書き方だと避難施設での生活に限定されていると捉えられかねないので、工夫して欲しい。

事務局：この章に記載している「自主避難施設と避難所の違い」や、「自主避難施設でのマナー・ルール（例）」は、台風19号の際に、区民の方に自主避難施設に関してご理解いただけてないと感じたため、書き加えた部分である。

委員長：たしかに、いま資料を見ただけだが、北区における自主避難施設の設定は少し分かりにくいと感じた。今日来られている地域委員の方は理解されているのだろうか。

委員：簡単に言うと自主避難施設とは、食料等の用意がない・命を守るために台風が過ぎるまで一時的に身を寄せる施設のことである。そのため、食料や水を自分で持っていくというルールは、私は既に理解している。

委員：ただし実際は、食料や水の備蓄があるため、ある程度提供はしている。なお、台風19号の際も自主避難施設（小学校）を開設した。過去の水害ではせいぜい床上浸水程度の被害しか起きなかったが、今回はテレビ等で荒川でも氾濫の危険性があると大きく報じられたため、多くの方々が自主避難施設に避難して来られた。そこで、2章における「垂直避難の危険性」の話に戻るが、北区には高台と低地があるが低地の方が多いだろうと思われる。低地から、高台にある飛鳥山へと登るにはかなりの時間がかかる。人によっては30分以上の時間がかかると思う。高齢者やハンディキャップを持った方等もいるので、垂直避難を全て否定するのはやめていただけないだろうか。基本方針（案）では「水害が起こりそうな時は原則高台へ」と書いているが、人間は大抵良い方に思考するものであり、水害が起こりそうだと考えないことが多い。垂直避難が必要なときもあるかもしれないので、もう少し曖昧な書き方にはしてもらえないだろうか。

委員長：垂直避難はダメ、という風に伝えているのではなく、命からがら垂直避難するしかない場合もあると認めていると思う。ただし、垂直避難できたとしても苦しい状況に陥る、ということも

記載してある。

委員：2週間以上エレベーターが止まったり水道が止まったりすることは理解した。だとしても、とりあえず命を守るための垂直避難が必要なときもあると思う。高台に逃げる途中で溺れてしまっただけでは元も子もない。

委員長：過去の水害や台風19号では避難途中で亡くなった方もおり、その多くの原因は逃げるタイミングが遅いことにあったと思う。実際に、逃げ遅れてしまった状態で、かつ風雨等がひどくなっている状況で水平避難をしようとしたところ、途中で巻き込まれて亡くなってしまった、というケースがあった。そういったケースを考えると、垂直避難して（短期的かもしれないが）命を守る、という行動は決して否定されるものではないと思う。

委員長：「自主避難施設でのマナー・ルール（例）」のなかにペットに関する記載がある。避難者の中には「ペットは家族なので一緒に部屋に入れて欲しい」というような要望をされる方もいるかもしれないが、そこはゆずり合いの心を持ち、昇降口などでの飼育をするように、といったルールだと理解した。皆で我慢を分かち合うことの一例だと思う。

事務局：避難施設として使われるのは小学校・中学校が多い。アレルギーを持っている児童・生徒等もおられるため施設内にペットを連れていくことは避けて欲しい。妥当な場所として昇降口等を提案させていただいた。

委員長：基本方針（案）に記載されている避難施設の収容人数の想定だと、一人あたり一畳前後の面積しか与えられない計算となっている。それでも避難者数の方が収容人数を上回るという結果になっている。全員が我慢することが必須だと思う。

委員：垂直避難と関連する話だが、現在の北区地域防災計画においては、自主避難施設として「高台に位置する北区立小・中学校を指定する」という記載がある。この記載に基づき、低地には自主避難施設を指定しない方向で現在検討を進めているところである。先ほど、委員の方から垂直避難も認めて欲しいといったようなご意見があったが、区としては、区民の方の誤解を生まないうえにも、基本方針（案）には原則の話しか書けないと思っている。このことについて、了解を得たい。

委員長：原則としては良いと思うが、次年度以降、詳細な避難行動計画を検討するときには、フェールセーフ（失敗してしまったときの次の方策）という考え方が重要だと思っている。仮に、浸水する低地に住まわれている方が大勢逃げ遅れてしまい、全員が高台に避難する時間的な余裕がない、かつ破堤や氾濫が差し迫っている、さらには近くのマンションも人がいっぱい入れない、という状況になった場合、フェールセーフとして、浸水域にある小・中学校の上層階（浸水しない階）を避難施設として開放するというのもひとつの方策かもしれない。もちろん、そういったことは基本方針（案）には書けないが、避難行動計画には盛り込んでいく必要があるのではと考える。

事務局：基本方針（案）または避難行動計画において、①浸水域から遠く離れた内陸へと移動すれば、通常時とほとんど変わらない生活ができる、②区内の高台に避難すれば、混雑して苦しいかもしれないが避難所での生活ができる、③垂直避難すれば、かなり厳しい状況に陥るが命は助かるかもしれない、というこの3つの避難パターンのイメージを周知したいと思う。そのうえで、あとは選択してもらえないかなあと思う。

委員長：そういったイメージは、基本方針（案）の2章「水害が起こりそうなときは、原則高台へ避難してください」に既に記載してあるように思う。より強調すべきであるなら、1章「北区で起こり得る災害について知りましょう」に書いておくのも良いかもしれない。

(7) 6章 誰ひとり取り残されないために

6 自力では避難が出来ない方々の存在を知りましょう。

7 周囲の人に手を差し伸べましょう。／手を差し伸べてもらえるようにしておきましょう。

8 北区は全庁をあげて支援を行います。

委員長：6番目の宣言文は弱者へと眼差しを向けましょうというメッセージ、7番目の宣言文は弱者へと手を差し伸べるのと同時に、受援力（他者からの支援を受ける力）を高めようというメッセージだと理解した。なお、この章では専門検討部会で議論した「セグメント」という言葉が使われているが、もう少し分かりやすい言葉に置き換えても良いかもしれない。この章で言っていることをまとめると、自力での避難が困難な方の中には様々な種類の困難さがあるため、丁寧に分析してきめ細かな支援を考える為の類型化を行った、ということである。分析にあたっては、人の状態と居住地の特性という二つの観点に基づいて行ったということである。

副委員長、いままでの水害において人的被害を受けた方々は、自力避難が困難な方が圧倒的に多いのだろうか。

副委員長：いくつかのパターンに分けられると思う。浸水災害の場合は、ゆっくりと浸水が広がっていくパターンか破堤により水が一気にやってくるパターンがある。後者の場合、川の近く、たとえば北区だと浮間船渡など荒川の近く・新河岸川の近くに住んでいる方のリスクが高いと思われる。川の近くの場合は、どのような人であっても（身体的なハンディキャップがあろうがなかろうが）、家屋が倒壊する恐れがあるため被災の危険性が高い。人の状態ごとのセグメント分類やその支援方法の検討はもちろん大事だが、川の近くという場所（居住地域）の特性に基づくセグメントを設定しても良いのではないかと思う。さらに言うと、過去の水害では、アパートの1階や平屋に住んでおられる高齢者が亡くなっている事例が最も多い。真備町での災害（平成30年7月豪雨）の場合は急激に浸水が広がったため、2階建ての家屋の1階部分で亡くなった方が多かったが、今回の台風19号の場合はどちらかというと、屋外で移動していた方と1階建ての家屋に居た方が亡くなっているケースが多かった。そのため、場所に加えて、居住形態もひとつのセグメントとして捉えた方がいいかもしれない。基本方針（案）ではそこまで踏み込むことは出来ないかもしれないが、お住まいの在り方によっても危険性が高まるという考え方を周知しておき、次年度以降避難行動計画の検討の際に、どのように把握・救助していくかを深めていければ良いと思う。

委員長：住宅の階層と浸水深の関係は非常に大きい。2階の屋根まで浸水してしまう所もあるが、2階の床下までの浸水で済んで、ぎりぎり生き延びられる所もある。

副委員長：浸水の規模にもよるが、北区の場合は2階・3階でも浸水する場合があるため、安心だとは言えない。平屋・1階が特に危険だという言い方をすべきだと思う。

委員長：その通りだと思う。さらに、真備町（平成30年7月豪雨）では、社会的に孤立している方が亡くなったという事例があった。周囲とのコミュニケーションを取っていなかったでせいで近所の人ですらその家に誰が住んでいたのか知らない、といった状況の方が亡くなっていた。また別の水害では、おばあちゃんが寝たきりのおじいちゃんをおぶって2階へと移動している途中で亡くなっていたというケースもある。一般の健常者よりも、何らかの事情を抱えているの方が水害によって亡くなっている割合が多いことは明らかである。基本方針（案）の6章までは、どちらかというと一般の方向けのメッセージが多かったが、この6章では要配慮者・弱者へときめ細かく目を向けて、人的被害を無くすためにどうすればいいかという検討を行っているのだと思う。それは、行政だけが主体となって実行するのではなく、社会全体をそういう風

潮にしていこうという考えが読み取れる。

この章に関しては、今年度内または次回の検討委員会においてもう少し詳細に掘り下げる予定としているか。

事務局：そうである。特に、「居住地区ごとの避難行動方針」については現在空欄としているので、このページについては付記したものを次回の検討委員会で示したいと考えている。

委員：先ほどの自主避難施設の話に戻るが、現状において、石神井川のすぐそばにある堀船小学校と柳田小学校が自主避難施設に指定されているのはなぜか。石神井川も氾濫の恐れがあるのではないか。震災時の避難施設としては適切だが、水害用の避難施設としては不適切ではないかとの意見が多くあがっているが、どのように検討される予定か。

事務局：自主避難施設を指定した当時は、石神井川の氾濫のみを対象とし、2・3階は浸水しないという想定から、それらの小学校を指定していたものと考え。今回の台風19号を受けて、石神井川だけでなく荒川の氾濫も対象とする必要があると考え、今後、自主避難施設の指定先や堀船小学校・柳田小学校の在り方についても再検討する予定である。

委員長：そのほか、事務局から意見を聞いておきたい部分等はあるか。

事務局：先ほど申し上げた「居住地区ごとの避難行動方針」の部分が特に意見聴取したい部分である。今回の基本方針（案）では浮間地区のみを例として、地域特性や避難行動時の問題点を書かせていただいているが、まとめ方に対してご意見があればお聞かせいただきたい。

委員長：このまとめ方の方針で大体良いのではと思う。あとは、副委員長が指摘されたような居住形態の話は別枠で付記できると良いと思う。

また、「人の状態のセグメント」のページにおいて、「(1)直接的な避難支援が必要なセグメント」と「(2)間接的な避難支援が必要なセグメント」を分類して、かつ厳選して書かれているように思えるのだが、ここに書かれている以外にも支援が必要な方がいるのではないか、という点と、直接／間接の分類が正しいだろうか、という点について、委員の意見を聴取したい。

委員：個別の事例を挙げていくとすると他にも支援が必要な方がいるかもしれないが、今回は基本方針（案）なので、まずは主要な所を抑えるのであれば、ここに書かれている程度で良いのではないかと思う。より詳細に読み込んで、新たな意見が生じた場合にはお伝えしたいと思う。

(8) 北区「大規模水害時の避難行動の基本方針」(8つの宣言文)について

事務局：特に地域委員の方にお聞きしたいのだが、基本方針(案)において提示している8文が多いと感じるかどうか、ご意見をいただければと思う。ひとつひとつの項目の中で述べていることは正しいと考えているが、ぱっと見たときに全てが伝わるのかどうかを懸念している。まとめる・または細かい所を省いた方が良いだろうか。

委員：8文めは区からの宣言なので、区民からすると実質7文だと思う。

委員長：私は、この8文は必要最低限の宣言だと思う。強いて言うなら6文めと7文めをひとまとめにしてもいいかもしれないが、全体数が6でも7でも人に与える印象にはあまり変化がない。であればこの数で良いと思う。というより、これ以上少ない数にすることは難しいと思う。ただし、原則という一般的なには3つか4つを想像するため、多めではある。

副委員長：3原則、といった言い方をよく耳にする。

委員長：とりあえずは原案通りの8文で次回の検討委員会も進めてみて、議論の途中で、もし多すぎるという意見が出れば集約を検討する形にしていきたいと思う。
全体を振り返って何か意見はあるか。

副委員長：最後の「セグメント区分の考え方」における居住地域の状態に基づくセグメントに関して、先ほどから話題になっている、橋を渡らないと避難できない地域に住んでいる方々について、一点補足する。現在、日本国内の様々な地域において、原子力発電所等に関連する広域避難について検討を進めているところである。原子力発電所の影響がある地域の場合は、他の地域と同時ではなく更に一段階早めに避難させる具体的な方策を考えている。北区の大規模水害を想定した避難行動も同様で、区から避難準備情報が出された時点で、準備でなく実際に避難を開始してもらうなど、住民に意識を持ってもらう以外の具体的な工夫を考えなければならない。そうしなければ避難が遅れると思う。基本方針(案)ではなく避難行動計画の段階になるかもしれないが、考えていただきたいと思う。

委員長：以上で審議を終了する。他にも意見や指摘があればどうすれば良いか。

事務局：方法は問わないので、直接ご連絡をいただければと思う。