

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4回検討委員会 議事要旨

1. 日時

令和2年2月10日（月）9:45～11:45

2. 場所

北とぴあ 7階 第2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) 委員紹介

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) 作成物について

3. 基本方針および解説章（案）について

- (1) 前回からの資料構成の変更について
- (2) 【審議】「大規模水害時の避難行動の基本方針」について
- (3) 【審議】「大規模水害時の避難行動の基本方針」解説章について

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：検討委員会の実施目的等

資料3：前回からの変更箇所

資料4：北区「大規模水害時の避難行動の基本方針」および概略説明

資料5：北区「大規模水害時の避難行動の基本方針」解説章

別紙：第3回検討委員会 議事要旨

【出席者名簿】

表 1 検討委員会 委員

出席者		所属
委員長	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	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	大貫 新一	王子町会自治会連合会会長
委員	長谷川 顯	堀船町会自治会連合会会長
委員	齋藤 邦彦 <欠席>	志茂町会自治会連合会会長
委員	市川 満智子	浮間地区町自治会連合会会長
委員	横田 喜市	西ヶ原東地区自治会連合会会長
委員	新井 富士雄	東田端連合自治会会長
委員	橋本 やよい	王子保育園園長
委員	松田 訓明 <欠席>	浮間小学校PTA会長
委員	大場 栄作	北区ケアマネジャーの会代表
委員	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	齋藤 澄男	赤羽消防団第三分団長
委員	小宮山 庄一	危機管理室長
委員	岩田 直子	健康福祉部高齢福祉課長
委員	杉戸 代侅	土木部道路公園課長
委員	松村 誠司	教育振興部教育政策課長
委員	高木 俊茂	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 <欠席>	王子消防署地域防災担当課長
事務局	伊藤 元司	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・目的等

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、事務局より資料2を基に説明した。委員会の実施日程は表3に示す通りである。

表3 委員会 実施日程

第1回	第2回	第3回	第4回
専門検討部会	専門検討部会	検討委員会	検討委員会
8月28日(水)	11月14日(木)	12月17日(火)	2月10日(月) <今回>

(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、確認をした。

■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。

(3) 作成物について

事務局より、作成物について説明をした。全4回の検討委員会での審議の結果をもとに、下記の資料の作成・公開を予定している。

表4 作成物

資料名	備考(配付資料番号)
北区「大規模水害時の避難行動の基本方針」宣言文	資料4
北区「大規模水害時の避難行動の基本方針」概略説明	資料4
北区「大規模水害時の避難行動の基本方針」解説章	資料5

5.2. 基本方針および解説章（案）について

今年度作成する表 4 に示した資料について、内容の説明を事務局より実施したのち、委員長の司会進行のもと審議を実施した。以降では、表 4 に示した資料をそれぞれ「宣言文」、「概略説明」、「解説章」と称する。

5.2.1. 前回からの資料構成の変更について

配付資料 3 に基づき、第 3 回検討委員会からの宣言文の変更及びそれに伴う解説章の構成等の変更について事務局より説明した。主な質問・意見と回答は以下の通りである。

<ご意見と回答>

委員長：宣言文 1～5 は北区民の宣言で、次の 1 文は北区役所からの宣言という位置付けだと説明があったが、どちらの宣言文にも、タイトルに「北区」とついているため、両者が混同するのではないかと思う。特に、北区民の宣言については、現状のタイトル（北区「大規模水害時の避難行動の基本方針」）だと北区役所から北区民への命令のように捉えられかねない。そうではなく、区民の方自身の避難行動の基本方針を表しているという理解で良いか。

事務局：そうである。

委員長：了解した。宣言文の具体内容等については、資料 4 の説明ののちに審議を行う。

5.2.2. 【審議】「大規模水害時の避難行動の基本方針」について

配付資料4に基づき、宣言文及び概略説明について事務局より説明した。主な質問・意見と回答は以下の通りである。

<ご意見と回答>

委員長：第3回委員会時より大幅に構成が変更されたが、順番の入れ替えや複数章の統合が主であり、記載内容は漏れなく網羅していることを確認した。次年度以降、今回の配布資料4（宣言文、概略説明）に該当するものが一般区民へと公開される予定であることを踏まえ、表現方法等を含めて審議を行いたいと考える。語尾を「べし」としたことなどを含めて、何か意見・質問はあるか。

ワザハバー：委員長から先ほど言われた通り、区民の宣言と行政の宣言の両方に「北区」と書かれていることに違和感がある。前者のタイトルは「北区民の皆さまへ」、後者のタイトルは「北区役所からの宣言」にするなど、分かりやすくした方が良いと思う。

事務局：区民の宣言について、タイトルの見直しを検討する。

委員：「べし」というのはどういったニュアンスを意図して使用しているのか？宣言文は様々な年代の方々が目にするため、中にはこういった言葉に馴染みのない方もいらっしゃるのではと思う。個人的な感覚としては、行政的な意味合いが強いように感じられる。

事務局：宣言文の言葉遣いは、事務局内でも非常に悩んだ部分である。区役所においても、通常はこういった言葉遣いを使用していない。しかし今回は、人の命に係る重要なメッセージであることに留意し、強い言葉で発した方が避難への強制力を持たせられるのではないかと考えた。防災行政無線の口調に対しても、区民の方から「逃げろ」という強い言葉、直接的な言葉で伝えてほしいというご意見を多々お聞きしている。そのため、敢えてこの言葉を選んだが、より相応しい言い方がないか、再度検討したいと考える。

委員長：たしかに、宣言文1～5を北区役所が区民に対する提言のように誤解してしまうと、口調がきついように感じられるが、北区に住んでいる人あるいは北区で働いている人は、全員がこういった防災意識を持つ必要があるということを示した文章だと捉えると「べし」でも適しているようにも思える。そのようなニュアンスが伝わるように検討を進めていただきたい。

委員：宣言文5「誰ひとり取り残されないようにするために」に関連して、現在各所で問題となっているのは、新しく北区のマンション等に引っ越してこられた方々の防災意識である。浮間地区でも最近約1,800世帯ほど増加しているが、その方々の多くは町会や自治会に所属していない。町会・自治会に所属していない方々には、浮間地区の水害の危険性を理解してもらったり、宣言文にあるような避難行動の基本方針を伝えたりする手段がない。こういった方々への働きかけについて、区ではどのように考えているか疑問に思っている。

事務局：宣言文にあるメッセージを伝えるために、まずは来年度の台風シーズンが到来する前に北区ニュースの防災特集号を作成して、北区に住む全世帯にお配りしたいと考えている。併せて、この基本方針を地域の方々にお伝えするために、シンポジウムの形式で説明をする場と、ワークショップの形式で学習していただく場とを複数回設ける予定である。北区ニュースと説明会の両方で、避難行動の基本方針について多くの方にご案内していくことを考えている。当然ながら、町会・自治会から各地域の方への情報伝達も必要なため、ご協力をお願いしたい。また、町会・自治会に所属していない方への情報伝達方法も今後の検討課題とする。

副委員長：この宣言文は命令ではなく、区民の義務という意味で記載しているのであれば、1・5で使われている「すべし」を「するべし」に改めた方が良い。ただ、私の感覚でも「べし」という語尾はどうなのだろうと思っている。子どもや外国人にも伝わるような表現の方が良いように思う。また、内容に関して、宣言文3「西の高台に逃げるべし」の概略説明において「垂直避難は危険」との記載があるが、垂直避難はやめてほしいだけで危険ではないと思うので、表現方法は検討してほしい。宣言文4「車避難は避けるべし」の概略説明において、車を使う場合は早めに避難を、といった記載があるが、原則論としては不要だと思う。宣言文5のみ、やや冗長なため「手を差し伸べるべし、手を差し伸べてもらえるようにすべし」の1文にする、または「お互いに助け合って逃げましょう」など、今の案よりもさらに簡易な表現で良いと思う。

委員長：垂直避難に関しては、ニュアンスとしては「垂直避難をすると苦しいです」といったものだろうか。「危険」だと少々意味合いが異なる。「相当苦しい」、「つらい」といった意味が伝わるような表現にされたい。車避難に関しては、「どうしても車を使いたい場合は、他の皆さんが避難する前に避難してください」というニュアンスで良いか。

事務局：基本的にはその通りである。また、車を使わないと移動ができない方々も事務局では想定している。

委員長：それが伝わるような書き方にしても良いと思う。

副委員長：現実的には、人を限定するのではなく、場所を限定するべきではないかと思う。場所によって車避難を行うと渋滞が発生してしまう地域とそうでない地域がある。渋滞が発生しやすい場所であれば、要援護者の方（車がないと避難できない方）に限定したとしてもやはり渋滞が発生すると思う。そうでない場所、たとえば高台に直ちに移動できるような場所であれば、車避難を限定しなくとも問題なく西や南方向へ避難可能である。人ではなく場所によるというニュアンスの方が、現実的には正しい。

委員長：車を使わないことは原則としながら、車でないと避難できない人は早めに車避難を、というメッセージが宣言文や概略説明の段階では伝われば良いと思う。

また、語尾の「べし」については、宣言文の主語が明らかになっていないことが問題ではないだろうか。「北区に住む人達は宣言文に書いてあることを常識として暮らしていく」というイメージなのであれば、今の案の「べし」も良いが、「私たちは～します」といった言い方も当てはまるかもしれない。（例：私たちは自立して避難します）

副委員長：「すべし」としてしまうと命令形の古語に聞こえるので、「～するべき」の方が今の義務の意味をよく表すと思う。どちらにしても、区民がどう感じるかを主眼において検討していただければと思う。

事務局：了解した。

委員：「垂直避難は危険」という記述が誤りではないかというご指摘があったが、ハザードマップを見ると分かるように、浮間地区や志茂地区は家屋倒壊の危険性がある場所もある。解説章の中でも、垂直避難の危険性について詳しく説明しているパートがあるので、この言い方で正しいと感じる。宣言文3「西の高台に逃げるべし」については、「西」という言葉だけで避難先が分かるのか、地元委員の方々意見をお聞きしたい。西にしか避難できないように感じられはしないか。また、宣言文5「誰ひとり取り残されないようにするために」について、今回の検討委員会ではよく「逃げ遅れがない」といったような言い方をしているので、そういった言い方に変えることも検討していただければと思う。

副委員長：垂直避難の危険性に関して、私はマンション等の垂直避難だと勘違いしていた。浮間地区、

志茂地区などを含めて家屋倒壊の可能性がある場所では、自宅の2階へと避難することは危険である。そのため、マンション等への垂直避難は「大変」、家屋倒壊の恐れがある場所などの低平地において自宅の2階などへ避難することは「きわめて危険」だと、きちんと書き分けるべきだと思う。

事務局：承知した。書き分けについて検討する。

委員長：宣言文3「西の高台に逃げるべし」に対する「西だけで分かるのか」という疑問について意見はあるか。

ワザハブ：私は「西」で良いと思う。と言うのは、荒川の左岸（北区がある方の対岸側）で破堤した場合、北区民に対して情報を出せないからである。そのため、避難するときは東側には行かないよう誘導し、「西側に避難すれば北区のサポートを受けられますよ」という情報を発信すればいいのではないかな。

委員長：縁故避難を含めて、大宮の台地に逃げるなど、避難先の考え方は大きく広がる。そのため、西という限定をするかどうかは考える余地がある。原則としては「西へ」と書いておいて、それ以外の方法もあるということを示唆するという方法もあるかもしれない。

委員：西、東といった方角が分からない方もいるのではないかな。ただ「高台」と書くだけではだめか。

委員長：「西の高台」だと東京都や北区の行政的なサポートがあるから、という理由でこの表現にしているのかな。

事務局：第3回検討委員会で示した案だと、「原則高台へと避難してください」としていた。しかし、「北区内の高台に留まっていればいい」という風に受け取られるのではないかな、という意見があった。北区としては、可能な限り遠方へ（北区の外へ）避難していただきたいという思いがあるため、「高台」ではなく「西の高台」に変更した。

委員長：「西の高台へ」は、すなわち「できるだけ遠くの高台へ」だということを理解した。そう考えると、ますます「西」という言葉だと足りなくなるかもしれない。

事務局：北区民の方々には「高台」と言われると「あの方向だ」とすぐにイメージができるかな。

委員：基本的にはすぐにイメージできると思う。

委員：浮間地区の場合は、「高台」というと堤防を想像してしまう。堤防に逃げると荒川に近づいてしまうので、それは危険だというのは分かるが、防災訓練でも高い所というときは堤防を指して言うことが多い。防災訓練の内容も変えていく必要がある。先日、桐ヶ丘地区にある中学校での避難訓練に行ってきた。浮間地区の場合は、全員が桐ヶ丘地区に避難するよう伝えられた。浮間地区は河川に囲まれた地域で、浸水被害の危険性がかなり高い地域である。「高台へ」というより「桐ヶ丘へ」と言っていた方が伝わりやすい。

委員長：次年度以降、各地区の細かい避難計画を策定すると思うので、その際にいまのご意見について検討されると良いと思う。今回の基本方針に関しては、「標高の高い地域」という言い方がより正しい。標高の高い地域であれば西や南といった方角の限定がなくなり、かつ「地域」という言葉を入れることで堤防の上は除外されるように思える。

事務局：「高台」＝「堤防」と受け取られる可能性があることに驚いている。台地に避難して欲しいので、堤防に避難されるのはミスリードとなってしまふ。委員長の意見も含めて検討する。

委員：浮間地区の堤防はかなり高い位置にある。

委員長：ポイント的に高い場所ではなく、面的に広がった高い場所に逃げなければならない。

副委員長：具体名を入れるのはだめか。桐ヶ丘、赤羽台など北区内の地区名を並べて書き入れると分かりやすいと思う。

委員長：さらに遠方の高台へと避難することが重要という点を考えると、あまり近場の地区名を具体的

に挙げない方が良いと思う。皆がその地区に避難してしまうかもしれない。

事務局：仰る通りである。崖を上ってすぐの場所で留まることは、避難施設の収容人数などから考えてもさけるべきだと考える。特定のエリアではなくより遠方へと避難していただきたい。

副委員長：であれば、「〇〇（具体的な地区名）よりも西」といった言い方はどうか。

委員長：「大宮台地まで」が適切か。基本方針（宣言文、概略説明）を検討する段階では抽象的な表現に留めておき、避難行動計画を策定する段階で個々の地域の特性を踏まえて具体的な避難先を検討し、名称を挙げるというステップで良いと思う。

事務局：具体名は記載しない形とするが、表現方法については再度検討する。

委員長：承知した。宣言文の語尾「べし」については、委員長と事務局とで話し合いたいと思う。誰がどういった意図でこのメッセージを出しているのかをもう少し明確にするよう留意する。基本的には、北区に住む人や働きに来ている人が常識として考えること、という位置付けとする。この位置付けにふさわしい表現とする。検討の流れはこれで良いか。

委員・事務局：了承した。

5.2.3. 【審議】「大規模水害時の避難行動の基本方針」解説章について

配布資料5に基づき、解説章について事務局より説明した。なお、意見聴取や質疑応答は章ごとに実施した。以降では、主な質問・意見と回答を章ごとに取りまとめる。

(1) 基本方針1「自立して避難すべし」

副委員長：水害前に区民が取るべき行動として、荒川氾濫の1日～2日以上前に避難するよう記載があるが、これは現実的には無理だと思う。先日の台風19号においても、12日に雨が降り始めたが、その2日前の10日に避難を呼びかけてはいなかったのではないかと。北区も呼びかけてはいないと思うが、国や都も同様である。ここは、少し災害種別の考え方が混同していると思われる。東京マイ・タイムラインにおいて「台風用」・「大雨用」の2種類を区別した理由は、河川氾濫と台風では話が異なるからである。荒川の場合は上流で降った雨が河川へと流入し、水位が上がることによって氾濫する可能性が高い。台風19号においては、12日に台風が通過し、13日に水位が上昇して中流・下流部で氾濫の危険性が高まった。新河岸川などの中小河川は12日の段階で氾濫する可能性も少なくないので、避難のタイミングは11日または12日と考えるなども有り得る。このページでここまではっきりと荒川氾濫の1、2日前に避難するよう書かれても区民の方々は困ると思う。原則論としては正しいかもしれないが、もう少し丁寧に記載すべきだと思う。また、北区民に伝わるように、具体的な河川名を挙げたり、上流で降った雨により荒川の水位が上昇するといった説明を加えたりする方が良いと思う。

事務局：避難すべきタイミング（原則）を1章で記述し、なぜそのタイミングで避難しなければならないかといった理由・根拠などの解説を2章「災害を知るべし」で記述するという資料構成としていた。また、1、2日前に避難するのは現実的には無理だという意見については、たしかに困難であることは承知している。どうやって実現するかは今後検討しなければならない課題だと考えている。しかし、北区民の中には、避難すべきタイミングを理解しておらず、水害が起こりそうなぎりに逃げることが当たり前だと考えている方が大勢いらっしゃるのではないかと懸念がある。そういった方々への防災意識の転換のため、すなわち水害直前に避難するのは危険だということを伝えるために、敢えて1、2日前という表現を選択している。

委員長：江東5区の検討では72時間前に避難準備情報、24時間前に避難勧告を出す計画にしている。それを踏まえた上で1、2日前という記載にしているということか。

事務局：そうである。先の台風19号の際も、風雨が強くなってから避難を始めるという方が多かった。ずぶぬれの状態でも避難施設に来られて、危ない思いをしたと言う方もいた。いかに早め早めの避難を促せるか、また避難行動が難しい方についてはさらに前に避難していただくか、ということが、中小河川の氾濫を伴いながら荒川が氾濫する恐れがある北区にとっての課題である。荒川だけを見て避難判断をしていては遅れが発生するというのを伝えたい。しかし、現実的にはご理解いただけない可能性があるとも思っている。

委員長：意識改革を喚起するために敢えて書いているということは理解した。

副委員長：江東5区の場合は、避難できなくなる可能性が高いので、そのような時間設定が妥当である。しかし北区の場合は、同様の状況にないで、再考した方が良いと思われる。たとえ浮間地区や荒川沿いの地区であっても、京浜東北線を超えて高台へ移動するまでに長くとも1日はかからないと思う。もちろん、風雨が強い中で避難するよりもその前に避難して欲しいという考え方は理解できる。また、浸水被害が発生する1、2日前なのか、台風が来る1、2日前なのかによっても意味が変わるので、混乱する表現である。加えて、荒川の浸水被害発生1、2日前はちょうど台風が来ているタイミングの場合も有り得る。解説章において1、2日前といったよ

うな定量的な表現を使うことは果たして正しいのだろうか。高台に逃げることを原則とするならば1、2日前は少しオーバー過ぎると考えられる。

事務局：了解した。どこの時点を捉えるか、ということが最も大事だと思う。○日前という言い方だと、台風が過ぎ去った後、水位がピークとなる時間から数えたら良いのか、台風が最接近しているタイミングから数えたら良いのかが分かりづらく、混乱を招く可能性がある。

副委員長：現状では、解説章に記載されている時間間隔と、東京マイ・タイムラインの中で使われている時間間隔とにずれがあるのではないか。本文中には「荒川氾濫などの大規模水害や浸水被害が発生するよりも1日～2日以上前」と書かれているが、p.3の図における1、2日前は雨の降り始めと合致していて、微妙なずれがあるように思う。こういった面でも、定量的な表現を使うことに対して、私は問題意識を感じる。

委員長：意識改革をすべきだという課題は、定量的な表現をせずとも解決が可能だと思う。加えて、定量的な表現をするのであれば、タイムライン上の時間ゼロをどのように取るかをもっと明確にするべきである。一般的には、浸水を時間ゼロとしてとり、タイムラインを作成しているか。

ワザハブ：荒川下流事務所では、岩淵水門（上）における荒川の水位が氾濫危険水位に達した時間をゼロとしてタイムラインを作成している。

副委員長：アメリカのタイムラインの場合はハリケーンの到達が0 hour だが、日本の場合は河川の氾濫を0 hour としている場合が多く、統一されているものではない。

委員長：高潮、台風、河川の氾濫など事象ごとに特性も異なるということである。河川の氾濫の場合は、基本的には台風が通過した後が時間ゼロになる。しかし、このページでそれらを理解するのは不可能だと思う。2章を読まないで理解できない。そう考えると、1章は自分自身で避難の行動計画を立てることや、避難するときは自己完結できる準備をきちんとした上で避難先へ移動することが重要だ、というメッセージに限定して記載した方が良いのではないか。2章において、河川氾濫を含む災害の様々なパターンなどを説明した後に、避難すべきタイミングを記載すべきだと思う。構成の入れ替えを検討していただきたい。

事務局：承知した。表現方法（定量的、定性的）と合わせて構成の入れ替えを検討する。

(2) 基本方針2「災害を知るべし」

ワザワザ：p. 11において垂直避難と水平避難の違いを挙げているが、水平避難を推奨しているので、水平避難の説明を上にした方が良いと思う。p. 12において3つの水位観測所の水位情報についての概念図があるが、岩淵水門（上）での水位が上がっていることを示す矢印などを書き加えた方が良いと思う。レベル4が最高点になっていることも若干違和感がある。また、このページの上部に荒川の流域図が載っているが、岩淵水門（上）の流域図の方が分かりやすいのではないか。荒川の流域図だと下流部まですべて含まれてしまう。岩淵水門（上）の流域図を示すと「この区域で雨が降ったら危ない」ということが直観的に分かるかもしれない。P. 13に雨のピークと川の水位のピークとの関係を示した概念図があるが、岩淵水門（上）で川の水位がピークとなるときは、恐らく晴れているのではないかと思う。いまの概念図では小雨になっているので、晴れにした方が危機感に繋がると思う。また、板橋区の舟渡地区で地域コミュニティの防災計画のお手伝いをしていたときに、地域の方が「新河岸川の水位が下がったから安心した」といったご発言をされた。新河岸川の水位が下がったということは岩淵水門を閉鎖したということの意味し、逆に言うと荒川の水位は上がることになる。そういったことを岩淵水門の説明部分に書き加えていただくとありがたい。なお、隅田川の場合は潮の満ち引きや合流支川などの関係で水位が上下するため、別途注意が必要である。

委員長：いずれも重要なご指摘だと感じた。垂直避難と水平避難の違いの説明欄に、「垂直避難すると大変ですよ」という案内はないが、どこに記載があるのか。

事務局：3章「西の高台へ逃げるべし」に記載している。

委員長：2章でも一言入れておくべきである。

ワザワザ：この図では「3階に垂直避難」というように見えるが、3階では不足する場合があるので、「ハザードマップに記載されている想定浸水深以上」という書き方をすべきである。マンションによっては1階が半地下になっている場合があり、3階であっても2.5階の高さになってしまう。その場合も含めて、ハザードマップを調べていただくのが重要と考える。

委員長：いまのご指摘を踏まえても、ハザードマップは2章に載せた方が理解しやすい。現状は3章に載っている。

事務局：承知した。

委員：垂直避難の説明イラストは1、2階部分に濁流が来ていて大変な状況が分かりやすい。水平避難の説明イラストについても同様に、高台にのぼることを表現し、低地側に氾濫水が来ているといったイラストにした方がイメージしやすいと思う。

委員長：たしかにそうだと思う。いまの説明イラストだと表現している時間帯が異なるのだと思う。垂直避難は既に洪水発生後、水平避難は洪水が発生するよりも前を表現している。

事務局：イラストの修正を検討する。

委員：概略説明では「垂直避難は危険です」とあるにも関わらず、p. 11では「緊急の場合に身を守るためには必要となる手段」と書いており、また3章では垂直避難の危険性についての詳細な説明がある。これでは読み手の誤解を招く可能性があるのでは、区からの方向性をしっかりと打ち出した方が良いのではないか。原則としては垂直避難をさけていただきながら、垂直避難する場合はどのような状況なのかケースバイケースで記載することはできないか。また、緊急的に避難する場合、命の危険性がある場合には、浸水域内にある避難所（小・中学校）の3階・4階に一時的に身を寄せることが有り得るのではないか。王子エリアだと、北とびあに避難される方も事実いらっしゃると思う。そういった面でも、垂直避難・水平避難は非常に重要な部分な

ので、書き方については再考をお願いしたい。また、足立区の新田地区からの避難者はすべて北区を通って避難する。新田地区の1丁目、2丁目は荒川の中州に位置し、避難経路がほとんどない。他区のことなので、ここで議論する必要はないが、懸念事項のひとつとして挙げた。

委員長：p. 11の垂直避難の説明文「緊急の場合に身を守るため～」については、逃げ遅れてしまったとき、どうしてもやむを得ないときだけはそういった手段もある、というニュアンスが伝わればよいと思う。新田地区については、スーパー堤防がある位置か。

委員：荒川と隅田川に挟まれる位置である。橋が二つしかなく、高台へ避難するためには王子を通過しなければならない。

委員：低地であり、水害の可能性は高いと思う。

委員長：新田は新田で避難行動を行っていただくのが望ましいが、情報収集だけ行うのが良いかと思う。

副委員長：水平避難・垂直避難と一時的な退避とが混ざってしまっているのではないかと思う。まずとらなければならない手段は指定緊急避難場所などの避難先への避難だが、つぎの手段として退避があり、これは高台へ移動する時間がないときに近隣にある堅牢な建物の上階への避難を意味する（堅牢な建物が自分の住むマンションの場合のみ垂直避難に該当する）。最終手段として、屋外に出ることすら危険な場合、屋内安全確保という形で自宅の2階以上へ避難するという手段を取るが、この手段のことを垂直避難という。解説章において、垂直避難という言葉で緊急的な退避と屋内安全確保の両方を指しているのではないか。丁寧に解説した方が良いかもしれない。

委員長：この部分の書き方について推敲する。

(3) 基本方針3「西の高台へ逃げるべし」

委員長：p. 23 に大規模水害時のライフラインの状況について記載があるが、ガスについては、先日調べたところ、ほぼ確実に停止するようだ。ガス管は、浸水深が約 20 cm 程度に達すると水圧が管内圧を上回り、水が中に入り込んでしまうため、供給を停止するらしい。この資料でも「停止し得る」ではなく「停止する」と書いた方が良い。また、p. 25～の避難所の受け入れ可能人数の概算方法は「(校舎+体育館) × 70%の面積に対し、3.3 m² : 2 人として算出」のため、廊下や理科室などもすべて含めた方がいいと思う。実際にはここで算出した人数よりも少ない人数しか入れない可能性があることを書き加えた方が良い。

副委員長：p. 23 のライフラインの状況について、上水道も同様に、電力が必要な給水方式の場合は給水が停止する可能性が高いと書かれているが、汲み上げ式でタンクが上にある場合でも電気が止まれば水道も止まるので、使用可能な水道がないと思う。ガスと同様に「停止し得る」ではなく「停止する」と書いた方が良い。なお、順番的には電気→ガス→水道の順番で停止すると思う(電気が止まることによってガスや水道が止まる)ので、その並びにした方が良い。電気・ガス・水道が停止し得るではなく止まるとはっきり書くことで、大変な籠城生活になるということが伝わりやすい。曖昧な表現よりストレートな方が良い。

事務局：ストレートな表現に書き換えることを検討する。

委員長：なお、病院やホテルなどに非常用発電装置がある場合は上水道も使えるだろうが、非常用発電装置が地下にある場合も多く、浸水すると使えなくなる。非常用発電装置を上階に置いている施設はごく稀である。

委員：p. 23 上部の吹き出し部に関連して、垂直避難について防災課の方とお話したときに、籠城している方々をゴムボートなどで救助するにはものすごく時間がかかり、とてもじゃないが全員を救助することは現実的ではないという話を聞いた。いまの資料は「すぐに救助が来るとは限らない」と書いているが、もう少し厳しい言葉で脅しておいた方が良くと思う。

ワグナー：他区の試算によると、逃げ遅れた方(垂直避難した方)の救助に 130 日か 140 日かかるという結果が出ている。それまでに水が引くのではないだろうか。さらに、北区内で荒川が破堤したと仮定すると、北区より下流にある地域もすべて浸水してしまうので、北区だけに救助隊が派遣されるわけでもない。また、田舎で水害が起こり、人口も二桁程度少ない地域であればヘリでの救助も可能かもしれないが、都内では不可能である。いつ助けてもらえるか分からないということを理解して欲しい。

委員長：垂直避難の危険性として、救助されるまでに時間がかかることを書き加えることとする。水害が起きるたびに、ヘリコプターで救助されるという絵になる映像をマスコミが流すので、あのイメージがついてしまっているのかもしれない。

委員：p. 19 の避難先の考え方について、表 5 の備考に「避難所の数やスペースが限られているため注意(3.3 参照)」といった書き方がされていたり、図 8 の標高陰影起伏図の中に「北区に留まらず、西の高台へ避難する」という書き込みがされていたりと、分かりづらいのでひとつの表に集約することはできないか。そもそも、3.3 章がどこのことなのか分からない。

委員長：表 5 の備考の中に、詳細をきちんと記述すれば、この表ひとつで分かるということか。

委員：そうである。この表さえ見れば納得できるという状態になる。

委員長：本文を読むよりは見やすい表で完結していた方が良いので、修正をお願いします。

事務局：承知した。なお、他の章・節へと誘導する場合はページ番号を記載するよう留意する。

委員長：p. 30 の北区における自主避難施設と避難所の違いについては、前回も話に挙がったが非常に分

かりづらい。これは先ほど参考として載せていると説明があったが、地域防災計画のなかでも見直そうという動きがあるのか。それとも、ここでしっかりと説明を行う必要があるということか。

事務局：地域防災計画の改定に先立って、自主避難施設の位置づけを変更し区民へと伝達し、そのあと地域防災計画を改定する予定である。

委員長：地域防災計画を見直す予定なのであれば、現状の自主避難施設の位置づけをここに記載する必要はないのではないか。

事務局：自主避難施設そのものは今後とも残っていくと思う。ただし、現状の自主避難施設は石神井川氾濫時のもの、土砂災害時のものしか設定がないので、台風そのものでも避難できる自主避難施設の設定も行いたいと考えている。

委員長：より複雑になるのではないか。

事務局：台風による風雨や台風そのものが怖いという区民が相当数いらっしゃるので、その不安を除くためにも避難先を設けたいと考える。

委員長：それは、洪水の恐れがないような強い台風が来たときに、自宅でじっと待っているのは怖いから避難したいという声に応えるのが自主避難施設の新たな位置付けであるという意味か。

事務局：というよりは、現状ではそもそも荒川氾濫を想定した自主避難施設を設けていないので、今後設定することを予定している。なお、それは自主避難施設に限らず、避難所においても同様である。

委員長：北区では大規模水害を想定した避難を相当早い段階で行うことを推奨している。とすると、自主避難施設は、相当早い段階で区民が避難するよりもさらに早い段階で開設される施設ということになる。そういったフェーズがあるかどうか分からない、もしかするとないかもしれない。全体の構成から判断すると、このページで「大規模水害を想定した自主避難施設」といった書き方をしてしまうと文脈が読み取りづらくなるように思う。書かない方が分かりやすい。

事務局：記載するか否かを含めて検討する。

(4) 基本方針4「車避難は避けるべし」

副委員長：区民が取るべき行動を示した概念図は、1章「自立して避難すべし」の概念図と同様で、若干時間軸がずれているように思う。計画運休のタイミングは、台風が最接近してきたタイミングに相当すると思う。電車は雨によって止まるのではなく、風によって止まるため、台風が近づかない限りは止まらないと思う。この概念図で計画運休が1日後ろにずれるので、車避難を許可する時間および徒歩での避難を原則とする時間ももう少しずれると思う。なお、先ほどと同様だが、3日前といった定量的な表現は気になる。また、高台に駐車できる車両数を算出し、浸水域内の保有台数と比較しているが、何が言いたいかわかりづらい。現実論として具体的な台数を記載したいのかもしれないが、「駐車スペースがいっぱいになってしまうと避難ができなくなる」ということをストレートに書いた方がいいと思う。

委員長：最近、計画運休は早めに行われることが多いのでは。台風が最接近するような時間（氾濫・浸水から数えて12時間前）だろうか。

副委員長：土日を挟むか挟まないかも考慮して運休しているので、一概には言えない。ただし、はっきりしているのは雨ではなく風で止まるため、風が強くなる前に運休するということである。雨が強くなるだけでは電車は止まらない。

委員長：これでいくと、荒川の水位上昇を時間ゼロと仮定すると、台風の最接近が12時間くらい前として、さらにその12時間前に計画運休するぐらいのイメージだろうか。時間帯にもよるが、図中の「雨風が強くなる」の次に「計画運休」を配置すると良い。また、健常者の行動の部分でどちらかというと「車での避難OK」の文字の方が目立ってしまっているので、避難準備情報が出たあと、要配慮者を優先させるため「車での避難禁止」をより強調してほしい。要配慮者については車での避難OKとなっているが、ここで言う要配慮者の定義はどこまで広げるのか。

事務局：基本的には、車でないと移動が困難な方に限定する。要配慮者であっても移動が可能な方がいらっしゃるのでは、注記を付ける必要があると考える。

委員長：たとえば、乳幼児を連れてくる家族は要配慮者だと考えて車避難を選択する方もいるかもしれない。要配慮者だと自認する方が区民の半分以上だということになると困るので、限定して書く方が良いと思う。また、さきほど副委員長の指摘とも通じるが、p.32で高台に駐車することができる車両数を書いてしまうと、「高台には4,200台もの車が止められるのか」、「早く行けば止められる」と誤解されるかもしれない。この数字も計算上出てきた数字であり、実際にはこれだけ止められないのではないかと。

事務局：校庭の面積を車の面積と駐車に使う面積（想定）の和で割っただけの概算値である。数字を出してしまうと誤解を受けるのであれば、出さない方が良くも思える。

委員：小・中学校の校庭は土であったり人工芝であったり様々な状況にある。また、スプリンクラーなどの障害物も多い。状況によって止められる台数も限られてくるので、ここではっきりと数字を出さない方が良くも思える。また、いざというときにやむを得ず停めるという考え方は分かるが、回復した後のことも考えなければならない。学校が始まったときのことも想定しなければならない。

委員長：要配慮者に対して、やむを得ず校庭への駐車を許可することはあっても、健常者は基本的には駐車できないという風に強いニュアンスを伝えるべきだろう。

委員：さいたま市役所に努めている友人から聞いた話だが、さいたま市では、台風19号の際、浸水想定エリアが広がったこともあり荒川近辺の地区の住民が高台に避難するためには歩いて行ける距離ではないので車避難を許容していたが、混乱・渋滞などはなかったようだ。さいたま市と北区とは道路事情が全く異なるためだとは思う。たとえば東日本大震災のときに津波が来

て車が浮き、ゴミになるという状況があった。後始末のことを考えると、車を持って逃げた方が世のためだ、という主張をされる方が一定数いた。そういった疑問には答えておいた方がいいのではないか。もちろん、全員が逃げ切れなくなることは最も避けるべきであり、車避難を奨励するものではない。

事務局：たしかに後始末という意味では、浸水エリア内に2万6千台の車があり、それがすべてゴミになるというのは考えものだが、人の命を最優先に考えるならば、逃げ切れなくて命が失われてしまう恐れがある以上、車避難は避けるようお伝えしていきたい。

委員長：途上国などでは立体交差の上に車を避難させておき、浸水被害を免れるといった行動がよく見られる。おそらく車を守りたいという意識は北区の方もあるとは思う。いま言われた意見を尊重するならば、避難準備情報が出る前に車を移動させておくことを奨励するしかない。それ以降であれば、都内の場合は人口密度が全く違うので、確実に渋滞が起きてしまうと思う。アメリカなども車で避難するが、人口密度はこの辺りの何十分の1程度だろう。

副委員長：先ほど言った意見の繰り返しになるが、車避難は人ではなく場所で考えるべきだと思う。車避難について詳細な検討を行っているのは中央防災会議により東日本大震災のあとに出された報告だが、そこには「自動車で避難し生存した者も多く存在したという状況を勘案すると、地震・津波発生時においては徒歩による避難を原則としつつも、各地域において、津波到達時間、避難場所までの距離や災害時要援護者の存在、避難路の状況等を踏まえて、やむを得ず自動車により避難せざるを得ない場合において、避難者が自動車で安全かつ確実に避難できる方策について、今後十分に検討する必要がある。」(H23.9.28、中央防災会議 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会)と書かれている。そのため、【各地域において】と【やむを得ず自動車により避難せざるを得ない場合において】という2つがポイントとなる。まずは地域ごとに地理的状況が違うのだから、車避難をしていい場合には許容することも必要ではないだろうか。もう一点は、車避難が便利だから、ということではなく、原則としてはやむを得ず車で避難しなければならない場合というものを考えようという話である。がれきや廃棄物になるから、という考え方も大事なのだろうけど、人命の尊重が最も大事なので、それを考えて自動車を使うべきか使わないべきかを判断する必要がある。また、それが可能な地域なのかどうか。この2つが大事だと思う。解説章の4章は、もう少し強い言葉で良いので制御した方が良いと思う。

委員長：基軸はこれまで通り「避けるべし」で構わないと思う。

事務局：承知した。

(5) 基本方針5「誰ひとり取り残されないようにするために」

副委員長：p. 36 に記載の「最も危険な居住形態・居住場所」について、冒頭でもご指摘があったように、北区の場合は平屋建て、またはアパートの一階だけでなく、戸建てやアパートの2階、3階も含めて避難先としては望ましくないという言い方をするのであれば、ここでも統一しておいた方が良くと思う。表現を変えることを検討いただきたい。

委員長：想定される浸水深との関係で考えるべきだということである。

委員：地区ごとに図面や避難行動様式を示しているページについて、地区名は書いてあるが、できれば何丁目から何丁目か該当しているのか書いた方が良い。読み仮名を振っているくらいなのでスペースはあると思う。例えば岩淵は赤羽地区に入るのか、など分からないこともある。p. 37 にまとめて書くパターンでも良い。また、浸水想定区域図を示した図面については、5.0-10.0 m と 10.0 m 以上の色の区別が付かない。凡例には 10.0 m 以上が書かれているが、実際には 10.0 m 浸水する地域がないという場合もあると思う。

事務局：仰る通り、凡例にはあるが、実際に 10.0 m を超える地域がない場合がほとんどである。凡例を修正する。

委員：10.0 m 程度浸水する恐れがあるのは浮間地区である。先の台風 19 号の時に、赤羽のゴルフ場の木がすべて水面より下になり、まったく見えない状況になった。それほどまでに水位が上昇したことを意味する。さらに、浮間地区は荒川よりも低い標高にある。荒川が破堤・氾濫してしまうと、10.0 m 程度、すなわちマンションの4階から5階までが浸水してしまうことになる。これは浮間地区独特だと思う。高台へ逃げ遅れてしまうと 10 階～20 階建てのマンションに逃げることもできない。消防団の方からは荒川が氾濫してしまうと 1 ヶ月は水が引かないという風に考えましようと言われている。防災訓練を行うときにもこれは意識すべきである。近年の異常気象などを考慮して、防災訓練の内容も変えていこうと考えている。区の防災課と相談しながら考えていきたい。

委員長：浮間地区は、いま仰られた通りの地形になっている。解説章 p. 38 では、家屋倒壊等氾濫想定区域のなかに 10.0 m 以上浸水するところが被っているのかもしれないと思うので、データを見てチェックを行い、10.0 m 以上浸水するところがないのであれば、凡例からも除くべきである。また、いま色々指摘された防災訓練の内容については、来年度以降しっかりと取り組んでいくという方針で良いか。

事務局：ご指摘の通り修正する。また、防災訓練の内容についても検討したいと考える。

委員長：地区別の状況ということで、地区ごとにおける避難行動時の問題点や避難行動様式が書かれているが、これは現時点において事務局ベースで書いたものであり、それぞれの地区の住民は違うことを考える可能性もある。それについては、基本方針の普及促進と合わせて、来年度以降精査していくという理解で良いか。

事務局：個々の地区別の記載については、基本方針の内容を踏まえた上でより具体的に議論をしなければならぬ部分だと認識している。

委員長：了解した。その旨を p. 37 の冒頭に記載しておけばよいと思う。

ワグザバー：資料を見させていただいて、非常に分かりやすく北区の打ち出しがまとめられていると感じた。一点少し気になったのは「避難」という言葉の意味についてだが、かなり今回は厳しいキャッチフレーズ（各章のタイトル）になっているので、大体の区民の方は、ちゃんと避難しなければいけないという風を感じると思う。一方で、たとえば p. 3 の図の中などに「氾濫の

1 日前までにすべての区民が避難」という記載があるが、これを読むと「全員がとにかく避難する」という風に捉えられてしまうのではないかと思った。p. 37「19 地区別の状況」では、具体的に避難が必要な地区を明示しているので、それ以外の地区の方は「ああ、なんだ避難しなくていいのか」と思うかもしれない。しっかりと資料を読み込まないと自分がどのような状況にいるのかが分かりづらいような印象を受けた。できれば、避難が必要な 11 地区の方々への説明と共に、浸水しない地区に住む区民は自宅にいることこそが最も安全だというような避難行動の方針を伝えてあげて欲しい。

委員長：そもそもの避難の対象が、もっと冒頭にあってもいいのかもしれない。

委員：図や絵が多用されていて、私としては分かりやすいと感じた。一方で、絵のイメージで捉え違いをされてしまう部分もあるのではないかと思う。たとえば、親が小さい子どもの手を引いて避難するようなイラストがいくつかあるが、イラストによってレインコートや防災頭巾に見えるようなものを着用していたり、水害時は長靴が危険だと言われているのに長靴を履いていた。細かい話だが、イラストがあると却って目につくので「こういった服装で避難してもいい」と思われかねない。誤認識に繋がらないようなイラストにしてほしい。

事務局：ご指摘を踏まえて修正する。

(6) 「避難行動の支援に向けて」および全体を通した審議

委員長：6章の説明も含めて、全体を通して何か言い残したことはあるか。

委員長：p. 51 の表 11 において避難行動時要支援者の抱えている様々な問題点と解決策が整理されているが、あくまでも例示に留まっていると思う。本文中にも「以下のように整理した」とあるが、整理というよりは「具体的な解決策を今後検討していかなければいけない」という言い方がより現状の段階に近いと考えられる。たとえば、避難行動時要支援者名簿にしても、自ら希望（手上げ）することができるような方は、危険性が低い場合がある。手を上げられる環境にいる方は、周りとのコミュニケーションも取れていて、いざというときに助けてくれる人もいるという場合が多いのではないか。手を上げられないような方こそ、社会的に孤立してしまっていて、水害時に取り残されてしまう恐れがある。そういう意味で、要支援者の避難行動や避難支援には課題が山積している。きめ細かな目で再度見ていく必要があると感じている。

副委員長：今回の資料に書き込む必要はないが、来年度以降検討していただければと思うことを述べる。

p. 51 の表 11 に書いている避難行動時の問題点やその分類は、自分では避難したいと考えているのに避難できない人が抱えている問題点だと思われるが、アンケートなどの様々な災害後の調査を分析していくと、いくら水害や避難に関する情報を与えても、細かいことや避難に関することについてあまりよく理解できないという人たちが大体 2 割程度いる。要するに、行政やテレビ、マスコミなどのいろいろな媒体から情報発信しても、そもそも避難するという認識や意識がない人達である。そういった方々は自分の意識として、表 11 にあるようなセグメントには入ってこないかもしれないが、行政が避難させなければならない対象として捉えた場合にはひとつのセグメントに該当する。そして、いくら言っても避難してくれない人をどう避難させるかというのは大規模水害において非常に大事なポイントになってくると思う。そういった人々を結局救助しなければならなくなるためである。今言ったようなことを資料に書き込むか否かの判断はお任せする。

事務局：いまいただいたご指摘に関連して、6章において避難行動支援計画の策定に向けて、北区の避難行動時要支援者名簿に載っていない方々の避難支援も課題として挙げている。今後とも検討していきたいと考える。

委員長：承知した。