

# 東京都北区大規模水害を想定した避難行動の基本方針 改定に係る検討委員会（第1回） 議事要旨

## 1. 日時

令和6年10月11日(金)10:00～12:00

## 2. 場所

北とぴあ 16階 1602会議室

## 3. 出席者

別紙「出席者名簿」のとおり

## 4. 議事次第

### 1. 開会

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

### 2. 検討委員会の実施目的（資料3）

- 2-1. 改定検討に至った経緯
- 2-2. 改定件委員会のスケジュール
- 2-3. 委員長・副委員長選出

### 3. 【審議】北区の実態に即した屋内安全確保可能な条件検討（資料4、5）

- 3-1. 事務局より、北区の実態の説明
- 3-2. 北区の実態に即した屋内安全確保の条件（案）の検討
- 3-3. 水害リスク診断書の活用と周知、避難者数の再検討について
- 3-4. 基本方針に屋内安全確保を追加するにあたっての個別検討事項
- 3-5. 基本方針の改定案（抜粋）と広報

### 4. 閉会（挨拶）

#### 【配付資料】

- 資料1：改定検討委員会委員名簿
- 資料2：改定検討委員会設置要綱
- 資料3-1：改定検討委員会の実施目的等
- 資料3-2：（抜粋）水害からの広域避難に関する基本的な考え方／広域避難計画策定支援ガイドライン
- 資料4-1：屋内安全確保の考え方（案）
- 資料4-2：「我が家の水害リスク診断書」様式

資料 5 : 大規模水害時基本方針改定案 (該当ページのみ抜粋)

参考 1 : 水害からの広域避難に関する基本的な考え方

参考 2 : 広域避難計画策定支援ガイドライン

参考 3 : 大規模水害時の避難の基本方針

参考 4 : 北区大規模水害避難行動支援計画

参考 5 : 「我が家の水害リスク診断書」実施ガイドライン

別紙【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
副委員長	まつだ ひでゆき 松田 秀行	危機管理室長
委員	たなべ ようさく 田名邊 要策	福祉部地域福祉課長
委員	あらい よしこ 新井 好子	福祉部高齢福祉課長
委員	なかた ゆうへい 中田 雄平	(子ども未来部子ども未来課長代理出席) 子ども未来部保育課長
委員	あらい かずや 荒井 和也	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事務取扱 教育振興部参事

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	すずき まさし 鈴木 雅史	国土交通省関東地方整備局 荒川下流河川事務所 総括地域防災調整官
事務局	みやじま ゆか 宮島 由香	危機管理室防災・危機管理課長
事務局	さいとう まき 斎藤 真紀	危機管理室防災・危機管理課主査
事務局	あらい さわこ 麓 佐和子	危機管理室防災・危機管理課主任
事務局	しむら としや 志村 敏也	危機管理室防災・危機管理課主事
事務局	かめだ たけし 亀田 剛史	危機管理室防災・危機管理課主事

## 5. 議事要旨

### 5.1. 検討委員会の実施目的

#### 基本方針改定検討に至った経緯・目的

事務局より、資料 3-1 に沿って説明を行った。説明事項は以下のとおりである。

- ・区では、令和 2 年 3 月に「北区大規模水害を想定した避難行動の基本方針」（以下、「基本方針」という。）を策定し、荒川の氾濫のおそれがある場合には区内浸水区域のすべての住民に高台への避難を推奨しているが、
  - ✓ 内閣府（防災担当）による「水害からの広域避難に関する基本的な考え方（令和 3 年 5 月）」
  - ✓ 首都圏における大規模水害広域避難検討会がとりまとめた「広域避難計画策定支援ガイドライン（令和 4 年 3 月）」

上記 2 種の資料（資料 3-2 により抜粋）において、災害から身の安全を確保するためには災害リスクのある区域からの立退き避難が最も望ましいが、洪水等については、住宅構造の高層化や浸水想定が明らかになっていること等から、分散避難の考え方にに基づき、一定の条件（以下①～③すべてを満たす場合）のもと、自宅等の災害リスクを事前に確認し、自宅等からの避難が必要ないと自ら判断する場合には、あえて外出せず、「屋内安全確保」で対応することの検討を示された。

①自宅・施設等が家屋倒壊等氾濫想定区域に存していないこと

②自宅・施設等に浸水しない居室があること

③自宅・施設等が一定期間浸水することにより生じる可能性がある支障（水、食料、薬等の確保が困難になるおそれや、電気、ガス、水道、トイレ等の使用ができなくなるおそれ）を許容できること  
上記③の目安としては、水・食料等の備蓄状況を勘案し、浸水継続時間 3 日程度が妥当ではないかとされている。

- ・浸水継続時間が短期間の地区であっても、周辺の浸水が長期間継続し孤立する場合等には、立退き避難の対象とすることも考えられるとされており、荒川の氾濫を想定した北区洪水ハザードマップ上でもそのような地区が存在する。
- ・平時から想定されている浸水継続時間に見合った備蓄を進めていくことの重要性を広く周知しておく必要があることも併せて示されている。
- ・首都圏における大規模水害広域避難検討会の「広域避難計画策定支援ガイドライン」では、行政が用意する避難先ですべての避難者を受け入れることが困難な場合も想定されることから、広域避難だけではなく、屋内安全確保や安全な親戚・知人宅やホテル等への自主避難など、複数の避難パターンを組み合わせた対策の検討が重要とされている。

こういった背景を踏まえ、本検討委員会において基本方針改定の検討を行うにあたり、以下の 2 つの目的を達成することを目指す。

#### ■基本方針改定の目的

- (1) 北区の実態に即した屋内安全確保が可能な条件を追加する。
- (2) 東京都による「我が家の水害リスク診断書」のスキームを活用し、浸水想定区域内の各戸の水害リスクデータを作成するとともに、そのデータを活用して、浸水想定区域の住民に対し水害リスクや適切な避難行動に関する理解促進を図る。

## スケジュール等

委員会スケジュールについて、事務局より資料 3-1 を基に以下のとおり説明した。

12 月頃に改定基本方針の原案を委員に確認依頼し、令和 7 年 2 月の第 2 回検討委員会で改定基本方針案及び詳細な水害リスクデータに基づき審議のうえ、改定の方角性を決定する予定である。その後、議会報告等を経て、令和 7 年度北区防災対策調整会議において改定を決定し、令和 7 年 6 月頃を目途に改定内容の周知と水害リスク診断書による戸別周知を行うというスケジュールで進める。

### (1) 委員長、副委員長選出

委員による互選により、加藤委員を委員長に、松田委員を副委員長に選出。

### (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とおり説明し、確認をした。

#### ■審議の進め方

- ・事務局より資料説明後、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。
- ・傍聴者の参加については、委員長から委員に諮ったうえで、傍聴なしの形式とすることに決定。

## 5.2. 議題【審議】

### 北区の実態の説明

事務局より、資料 4-1 を用いて説明を行った。説明事項は以下のとおりである。

- ✓ 荒川が氾濫した場合の北区の水害リスク
- ✓ 北区の立地的特徴
  - 多くの地域で 2 週間以上浸水が継続することが特徴で、浸水継続時間が 3 日未満の区域は主に J R 京浜東北線沿いの一部地域が該当。
  - 浸水継続時間が 3 日未満の区域であっても、浸水継続時間 2 週間以上の区域に囲まれている場合、浸水後の避難が不可能となり、孤立する可能性が高くなる。

### 北区の実態に即した屋内安全確保の条件（案）の検討

事務局より、資料 4-1 を用いて説明を行った。説明事項は以下のとおりである。

- ✓ 国の広域避難計画策定支援ガイドラインに示された基本条件
- ✓ 北区独自の要件を加えた事務局案の提示
  - 国の基本条件③について、区の条件では「浸水継続時間が 3 日未満」の区域を対象とするとともに、「自宅等が浸水継続時間 3 日未満の区域であっても、周囲を浸水継続時間 3 日以上区域に囲まれている場合を除く」という文言を追加する。

### 水害リスク診断書の活用と周知、避難者数の再検討について

事務局より、資料 4-1、資料 4-2、参考 5 を用いて説明を行った。説明事項は以下のとおりである。

- ✓ 他自治体先行事例：令和 5 年度における東京都による江東 5 区の約 47 万世帯にする「我が家の水害リスク診断書」の送付、令和 6 年度実施ガイドライン公表（参考 5）
- ✓ 水害リスク診断書の作成方法と掲載項目
- ✓ 水害リスク診断書の活用と周知方法（浸水想定区域内の全戸へプッシュ型で通知）
- ✓ 避難者数の再検討（屋内安全確保可能人数の算出・避難者数の整理）

### 基本方針に屋内安全確保を追加するにあたっての個別検討事項

事務局より、資料 4-1、資料 4-2、資料 5 を用いて説明を行った。説明事項は以下のとおりである。

- ✓ 避難確保計画について
  - 基本方針改定後における要配慮者利用施設への継続した原則、高台への避難推奨
- ✓ 個別避難計画について
  - 避難行動要支援者の慎重な屋内安全確保可否判断
  - 庁内調整会議による審議

### 基本方針の改定案（抜粋）と広報

事務局より、資料 4-1、資料 5 を用いて説明を行った。説明事項は以下のとおりである。

- ✓ 改定箇所を抜粋した基本方針改定案
- ✓ 改定後の基本方針の広報について（公開・配付先等）

## 5.3. <審議>

各資料に関連した主な審議内容は以下のとおりである。

#### 資料 3

##### ○改定検討に至った経緯について

令和 3 年 5 月に示された内閣府の基本的考え方は、洪水時に自治体全域が浸水するような地域も含めた全国的な考え方であり、その後、首都圏における大規模水害広域避難検討会により東京の低地帯を対象とした検討がなされ、地域に限定した広域避難計画策定支援ガイドラインとして、屋内安全確保の必要性が改めて示されたという流れを確認した。

また、ガイドライン策定の背景として、行政が準備可能な避難場所が不足するという一面と、大勢の住民が一斉に避難する場合の混乱等への配慮という両方の側面があると考えられるが、本検討会では、浸水リスクに応じて、立退き避難が必要な者と、それ以外の行動が可能な者を分けて考えていく方針であることを事務局より説明した。

##### ○方針改定の基本スタンスについて

委員長より、今後の議論や説明を行っていくうえで、区としての方針改定の基本スタンスを明確にする必要があるという提起があり、それに対し、以下の意見があった。

- ・区として、原則高台避難という考え方を大きく変えることは現時点では想定していない。リスクは依然としてあるため、屋内安全確保を可能とした地域について「区から安全だと言われている」と捉えられないようにしたい。
- ・在宅避難（屋内安全確保）は、立退き避難も含めた避難方法の選択肢の一つであり、対象区域の

住民が必ず行うことを求めるものではない。

- ・方針改定とあわせて、立退き避難が必要であるにもかかわらず避難の意識が低い住民に対して、タイムラインに基づく早期避難の必要性を改めて強く伝える必要がある。一方で、国や東京都の検討に基づく情報（屋内安全確保を一定条件のもと可能とするという考え方）についても区として伝える義務がある。
  - ・屋内安全確保の条件を設定することは、裏を返すと、それ以外の浸水区域は屋内では安全が絶対に確保できないという条件を明らかにすることであり、そのことが伝わる内容としたい。
  - ・発災時に高台避難するのは北区民だけではなく、江東5区の住民等も避難することを考慮すれば、避難場所が不足する可能性があるため、周囲が2週間以上の浸水継続時間に区域に囲まれて孤立する地域の住民に対しては、「2週間以上いられるようにしてください」というメッセージとすることもありえるか。
  - ・2週間以上孤立する地域での2階以上への避難は、周囲が水浸しの状態で孤立するという精神状態や、荒川氾濫による大規模水害で広範囲が被災して長期間救出が困難となり、救出できたとしてもどこへ運ぶのかということも含めて考えれば、2週間留まることを推奨するメッセージは出し難い。
- 基本スタンスは、次回、詳細な水害リスクデータ等を確認した上で決定することを全体で確認した。暫定の考え方として、これまで分散避難の避難先として在宅避難という選択肢は全くなかったが、浸水継続時間が3日未満の地域においては在宅避難という選択肢もあることを紹介すること、また一方では浸水区域で自宅に残ることができない区域を明示することにより、避難計画全体を整理するという考え方を確認した。

#### 資料4・資料5

- 「1 北区の実態」及び「2 北区の実態に即した屋内安全確保の条件（案）」について
- ・江東5区のように全域が浸水する区は、立退き避難を推奨すると避難先の不足が想定されるが、北区としては浸水継続時間2週間以上の区域に囲まれた浸水継続時間3日未満の区域について、立退き避難を推奨するのかという質問があった。これに対し事務局より、浸水により孤立が想定される区域は実質的に長期間救出が困難となるため、縁故避難や分散避難、あるいは高台の避難場所への避難を推奨する方針を原案としているが、検討会での議論を経て決定する旨を説明した。
  - ・屋内安全確保の条件を「浸水継続時間3日未満」とする根拠について質問があり、事務局より、国の考え方や首都圏における大規模水害広域避難検討会のガイドラインでひとつの目安として示されていること、また、北区のハザードマップ上、浸水継続時間が「3日以上1週間未満」や「1週間以上2週間未満」という区域はなく、「3日未満」の次は「2週間以上」となることから、明らかに被害の様相が異なり、「2週間以上」の区域は救出が困難となるため、「3日未満」で区切る案であることを説明した。
  - ・区民への伝え方が最も重要となるが、「他の避難者のため、自宅に留まることが可能な者については広域避難をしないでほしい」というニュアンスを含むのかという質問に対し、国や東京都などの協議体における机上の計算では、避難場所の収容人数と避難者数の考慮は一定程度あるかもしれないが、行政として安易に「ここは避難しなくても大丈夫」という情報発信はできないという意見があった。

○「3 水害リスク診断書の活用と周知、避難者数の再検討」について

- ・水害リスク診断書のスキームを活用した浸水想定区域の居住者数については、委託により調査し、第2回検討委員会までに示すことを事務局より説明した。
- ・住民の判断で在宅避難を選択した際の避難のイメージについて、マンションの上階にいる想定か、あるいは戸建ての2、3階にいるイメージなのかという質問があった。これに対し事務局より、文言としては「浸水しない居室があるか否か」だが、浸水深が50cmなのか3mなのか、また、家の構造によっても状況が異なるが、3mは2階軒下あたりまで浸水している状況であり、3階以上でないとは厳しい状況が見込まれると回答した。これに対し、対象区域内の建物のデータを見て検討したいという要望があったが、区では建物の床の高さ等のデータを保有しておらず、階数の把握程度となるため、事務局で提示可能なデータを検討し、次回検討会でそれを踏まえて詳細な条件を審議することとした。また、水害リスク診断書に盛り込むメッセージの中で、それぞれの家の構造等をあてはめ、自身で照会することを促すことが必要であるとの意見があった。
- ・水害リスク診断書の配付対象について質問があり、事務局より、昨年度東京都が江東5区の住民に配付した水害リスク診断書は、リスクの高い家屋倒壊等氾濫想定区域を対象としており、区域外への避難を促す内容であったが、北区は浸水想定区域全域へ配付を予定しており、リスクに応じた内容で作成することを説明し、浸水継続時間3日未満の区域の居住者に対しては、屋内安全確保が可能か適切に判断できるよう工夫が必要であることを確認した。また、浸水継続時間3日未満を対象に屋内安全確保が可能としたにもかかわらず、2週間以上の地域の住民が可能と考えて屋内安全確保を選択する者が多く出てしまうことが最悪のストーリーであるという意見があり、事務局より、今回の方針改定ではそれを避けるため、浸水想定区域の全住戸に対して診断書を送付し避難の必要性を改めて伝えることを目的としていることを説明した。
- ・東京都が昨年度配付した水害リスク診断書は、チャート形式で各家屋の水害リスクをもとに自身で適切な避難行動を判断するかたちとなっているが、各戸のリスクに基づき、取るべき避難行動を明確に示すべきという意見があった。診断書には各戸の水害リスク診断結果を数値と色分けで明示するためリスクは明確になるが、安全バイアスがかかり避難しなくても大丈夫と捉えてしまう住民に対しても避難を促す工夫をする必要があること、東京都の診断書は3日分の備蓄の周知と高台避難の両方を周知しているが、浸水継続時間2週間以上の地域住民に備蓄の周知を行うと屋内安全確保してもいいというミスリードにつながるのではないかなどの意見があり、誤解のないよう分かりやすい周知が重要であることを確認した。また、全員同じ様式で配付して住民が判断するかたちではなく、浸水継続時間3日未満と2週間以上で記載内容を分けて、2週間以上の診断書では屋内安全確保は不可とするなど、それぞれの避難行動を周知した方がいいという意見があり、今回のスキームの中で対応が可能か事務局で確認することとした。

○「4 基本方針に屋内安全確保を追加するにあたっての個別検討事項」について

- ・現状は浸水継続時間が短い高台付近のマンションの上階であっても高台避難を推奨する方針のため、避難行動要支援者の移動には一定の困難が伴うことから、個別避難計画の作成が進まない場合があったが、一定条件を満たす場合に屋内安全確保が可能になれば計画作成促進につながるという意見があった。ただし、ライフラインが使用不可となっても生活できる備えと必ずセットで考えるべきということを確認した。
- ・要配慮者等は、避難場所への移動が大変という理由や、避難場所での生活と自宅での生活の快適性等のみを比較し、リスクを考慮せずに在宅避難の判断を行ってしまうおそれがあり、また、ペット飼育者等も同様に、避難先でのペットの扱い等を考慮して在宅避難の判断をする者が出てく

と思われるため、トイレの問題や備蓄の必要性、緊急時にも外出が不可能となること等、しっかりとリスクを提示し、在宅避難の判断を適切に行えるようにする必要があるという意見があった。

- ・長距離移動が難しい子どもや高齢者等の利用施設では、本来高台避難が必要だが、現実的に難しいため緊急安全確保で垂直避難するという発想があり、方針改定について現場への周知が必要という意見があった。これに対し事務局より、荒川氾濫のおそれがある場合には、氾濫が想定される1日以上前には高齢者等避難を発令する想定のため、学校や保育園など通所施設の多くが休園となり、利用者は預からない想定であることから、避難確保計画に関してはこれまで通り、原則高台避難を推奨する方針案としていることを説明した。また、浸水継続時間3日未満の区域内の民間老人ホーム等の入所施設については、原則高台避難としているが、屋内安全確保に必要な備えが十分であると施設として判断する場合や、移動可能な利用者は水平避難で外へ避難させ、移動不可の利用者は備蓄により屋内安全確保とするなど、2段階の対応とする場合も考えられ、判断は職員体制や設備等を考慮し施設側に委ねるしかないという意見があった。また、リスクが明らかとなることは、水害時に備えて部屋の配置や設備の配置を検討するなど参考となるため施設運営の面でも有用であるという意見があった。

#### ○「5 基本方針の改定案（抜粋）と改定後の広報」について

- ・周辺の浸水が継続している間、浸水しない居室でライフラインが止まっても暮らせる備えがあるという判断を住民自身がする必要があり、判断の目安を分かりやすく周知する必要があるという意見があった。古い2階建てでトイレやキッチンが1階にあり、1mや2m浸水する住戸など、本来は在宅避難不可の住戸の住民が、自己判断で自宅に残るといった誤った選択肢を与えることにならないよう、建物の形状別の扱いを検討したうえで、方針の開設章にコラムや絵を入れるなど、しっかり伝わるような示し方も含めて検討することを確認した。また、マンション上層階でもトイレが使用できなくなった事例もあるため、階数に関わらずトイレは使用できない可能性があること、コンソートの高さまで浸水した場合には電気が使用できないことなどもコラム等で伝えられればという意見があった。
- ・浸水継続時間3日間未満の区域には急傾斜地が多く、高台への避難路が現実的に機能するかという点、また、鉄道やアンダーパスも避難を誘導する際に注意が必要なため、それらも踏まえて改めて検討する必要があるという意見があった。
- ・荒川の氾濫と石神井川の氾濫では、発災までの時間や浸水継続時間が異なるため対応も異なるが、その違いを住民が認識し判断するのは難しいため、どのような災害を想定したものかを住民に分かりやすく発信する必要があるという意見があった。また、荒川氾濫の際は避難時にはまだ雨が降っていない可能性が高いが、高潮の際は暴風雨となっている、石神井川の氾濫が想定されるゲリラ豪雨は外に出るのが危険である、というような違いを工夫して周知しなければならないという意見や、荒川氾濫が懸念された令和元年の台風第19号の際には、避難所にいた区民が、雨が上がったことを理由に帰宅してしまい、実際に水位がピークとなった頃には自宅に居るという状況となったため、このような情報もあわせて伝えるべきという意見があった。
- ・利根川の浸水想定区域の住民が、中小河川のハザードマップが非該当だったことに油断し、利根川氾濫の恐れがあった際に適切に避難しなかった事例があり、荒川のみを考慮でいいか確認が必要であるという意見があった。また、荒川の氾濫がなく隅田川のみが氾濫する可能性があるのかという質問に対し、水門による調節機能が効果を発揮していると考えられ、調整池や地下貯水施設等の対策も進められているが、それは別の話として危険をどのように周知し認識してもらうか

が重要であるという意見があった。また、ハザードマップが前提とする雨量は河川によって異なるため読み取り方が難しいが、堤防が低い利根川の中上流で利根川の増水により小河川の逆流や氾濫が起こる状況とは異なり、北区では荒川の増水時には水門を閉め、隅田川の水位が低いまま維持されるため、隅田川に排水している小河川は逆に流れやすくなり、小河川への逆流は想定されない等の意見があった。

#### ○総括

- ・副委員長：数値やデータを踏まえた議論は今後の検討となるが、基本的には国や東京都の考え方を一つの拠り所とし、足並みをそろえた対策を行うことは一つの考え方である。メッセージの伝え方についてのご意見も様々いただいた。水害リスク診断書の使い方としても、大切なものや備蓄物資を何階に置くなどの判断にも使用できるなど、一つの使い方に限定せず、うまく活用していく可能性もあると感じた。
- ・委員長：大きく3つの重要なポイントがあった。1つ目は、基本スタンスを検討委員会内で明確にした上で、共有した状態で動くことである。2つ目は、誤解なく今回のメッセージを伝える周知の方法であり、慎重に議論する必要がある。3つ目が対象である。浸水継続時間3日未満の区域に居住する住民全体に対して在宅避難が可能と周知するのか、その中の、さらに一定の条件を満たす場合のみ在宅避難が可能と周知するのか、対象をどうするかということは非常に重要と考える。

#### ○閉会

- ・事務局より、第2回検討委員会は来年2月開催予定である旨連絡