

**「水害対策（垂直避難・広域避難）の在り方」
及び
「災害時要配慮者の避難の在り方」
に関する調査報告書**

令和5年3月10日

墨田区議会災害対策特別委員会

はじめに

先般、10年ぶりに被害想定の見直しが行われた首都直下地震及び南海トラフ地震に加え集中豪雨及び大型台風による風水害等への対策は、本区にとって最重要かつ恒久的な課題となっている。

災害発生時には、区民等の命を守るための行動はもとより、避難所の運営、災害情報の把握及び発信、感染症対策等、総合的な対応が求められることから、日頃から区民、事業者及び各種団体等と緊密な連携を図っていくことが重要である。さらに、災害に強いまちづくりを推進するために、不燃化促進、耐震化促進事業等を強く押し進めていく必要がある。

今年度、本委員会では、これまでの議論を踏まえ、課題となっている「水害対策（垂直避難・広域避難等）の在り方」及び「災害時要配慮者避難の在り方」の2項目を中心に課題解決に向けた調査・検討を行い、調査活動の総括として、このたび、本書「『水害対策（垂直避難・広域避難）の在り方』及び『災害時要配慮者の避難の在り方』に関する調査報告書」を取りまとめた。

執行機関においては、本報告書の内容を十分に精査し、改めて議会とも意見を取り交わしながら、本区における災害対策のより一層の推進を図ることを要望する。

令和5年3月10日

墨田区議会災害対策特別委員会

1 令和4年度災害対策特別委員会活動概要

(1) 委員

委員長	高柳 東彦	
副委員長	藤崎 こうき	
	かんだ すなお	とも 宣子
	中村 あきひろ	高橋 正利
	あさの 清美	沖山 仁
	加藤 拓	田中 哲

(2) 開会実績

回数	開会日時	調査内容
第1回	令和4年 5月27日 13:36~13:43	1 副委員長の辞任許可について 2 副委員長の互選について 3 次回の委員会の開会日時について
第2回	6月15日 16:48~16:53	1 令和4年度災害対策特別委員会運営方針について 2 次回の委員会の開会日時について
第3回	7月21日 13:00~14:35	1 墨田区地域防災計画(令和3年度修正)の概要について 2 東京都の新たな被害想定~首都直下地震等による東京の被害想定~について 3 避難場所の指定見直しについて 4 行政調査について
行政調査	8月29日 12:00~17:11	1 「荒川の水害・治水対策」について【現地調査】
第4回	12月22日 15:00~15:52	1 地震に関する地域危険度測定調査(第9回)について 2 本委員会の今後の進め方について 3 水害対策(垂直避難・広域避難)の在り方について 4 災害時要配慮者の避難の在り方について (1)「要配慮者個別避難支援プラン」モデル事業の中間報告について 5 議会BCPの見直しについて
第5回	令和5年 1月27日 13:00~13:58	1 水害対策(垂直避難・広域避難)の在り方について 2 災害時要配慮者の避難の在り方について 3 議会BCPの見直しについて 4 次回の委員会の開会日時について
第6回	3月10日 14:15~14:37	1 「水害対策(垂直避難・広域避難)の在り方」及び「災害時要配慮者の避難の在り方」に関する調査報告書(案)について 2 議会BCPの見直しについて 3 次回の委員会の開会日時について

2 委員会の調査内容（概要）

本委員会では、「水害対策（垂直避難・広域避難）の在り方」及び「災害時要配慮者の避難の在り方」に関して、次のとおり調査を行った。

（１）第２回（Ｒ４．６．１５）

ア 令和４年度災害対策特別委員会運営方針について

令和４年度の本委員会の運営方針について協議した結果、調査テーマは、「水害対策（垂直避難・広域避難等）及び災害時要配慮者避難の在り方等に係る調査研究、政策提言等を通じて、区の災害対応力の更なる向上を目指す。」とすることとし、調査内容等について決定した。

（２）第３回（Ｒ４．７．２１）

ア 墨田区地域防災計画（令和３年度修正）の概要について

理事者から主な修正項目等について説明を聴取した後、質疑応答、意見交換を行った。

【主な意見等】

優先度が高い要配慮者の個別避難計画作成支援に関しては、できるかどうかではなく、できるようにしっかりと検証してほしい。

アレルギー食を更に備蓄するに当たっては、専門の管理栄養士の意見をしっかりと聴きながら、着実に進めていただきたい。

大規模災害時における国からの段ボールベッドの輸送について、区では、災害発生から３日、４日後の到着を想定しているが、１週間程度かかった自治体もあるので、そのような事例も調査するべきである。

現状の簡易トイレの備蓄状況では、数が少ないと思うので、想定外の事態が起きても災害対策本部の機能が麻ひしない程度の簡易トイレを備蓄していただきたい。

避難所に避難者用スマートフォン充電器を導入したことは進歩だと思うが、充電コードを避難者が自前で準備するということでは、充電器も自前で準備すれば済む話となってしまう。緊急時に使えないことがないよう、充電コードの備付けも是非検討してほしい。

イ 東京都の新たな被害想定～首都直下地震等による東京の被害想定～について

理事者から区の被害想定等について説明を聴取した後、質疑応答、意見交換を行った。

【主な意見等】

区内の一部地域で、震度7が想定されているが、それが区内のどの辺りなのかについては、区民の関心も高いと思うので、都と連絡を取り合って、把握に努めていただきたい。

閉じ込めにつながり得るエレベーターの数が増加している。既存不適格のエレベーターについて、管理組合がある分譲マンションだと整備が進むこともあると思うが、管理会社任せの賃貸の場合等は、進まないこともあると思うので、そういったところにも整備が徹底できるような施策の推進を是非お願いしたい。

区内の下水管の被害率が6.7%であると想定されているため、区では災害時も下水道が使えると考えているようだが、想定を超えた場合についての検討も必要である。下水管の被害率が区と同程度とされていた他自治体における災害時の状況等について、研究していただきたい。また、災害対策本部の下水管が被害に遭った場合でも、災害対策本部の機能が維持できるかについても研究していただきたい。

ウ 避難場所の指定見直しについて

理事者から本区における見直し内容等について説明を聴取し、次の項目について、質疑があった。

【質疑項目】

避難場所の見直しについての周知方法について
避難場所の区割りにおける区の考え方等について

(3) 行政調査 (R4.8.29)

防災対策に関する調査・検討の参考に資するため、「荒川の水害・治水対策」について、現地調査を行った。

【調査概要】

調査日時

令和4年8月29日 午後0時～午後5時11分

場所及び調査内容

- ・ 荒川第一調節池
- ・ 荒川知水資料館 (amo)
- ・ 荒川下流河川事務所
- ・ 新田地区高規格堤防
- ・ 小台一丁目地区高規格堤防

参考（視察風景）



（４）第４回（Ｒ４．１２．２２）

- ア 地震に関する地域危険度測定調査（第９回）について
理事者から調査結果の概要等について説明を聴取し、次の項目について、質疑があった。

【質疑項目】

調査結果に基づく今後の対応について
調査における評価指標及び今後の調査方針について
調査による都民の認識度合いに対する評価について
調査における困難係数の変動によるランクの違いに応じた取組について

- イ 本委員会の今後の進め方について
今後、水害対策（垂直避難・広域避難）の在り方について及び災害時要配慮者の避難の在り方について、調査・検討をすることとし、これらの項目については、課題等を整理した上で、調査報告書を取りまとめ、執行機関へ提出することと決定した。
- ウ 水害対策（垂直避難・広域避難）の在り方について
垂直避難及び荒川の治水対策については、次期において、引き続き検討するよう調査報告書に取りまとめることと決定した。
広域避難については、区民一人ひとりの避難方法及び広域避難場所の確保の視点を中心として今後、調査・検討をすることとし、課題整理シートを作成の上、改めて調査・検討することと決定した。

エ 災害時要配慮者の避難の在り方について

- (ア) 「要配慮者個別避難支援プラン」モデル事業の中間報告について
理事者から事業成果等について説明を聴取し、次の項目について、
質疑があった。なお、質疑で出された課題等については、調査報告書
を取りまとめるに当たり、改めて論点を整理することとした。

【質疑項目】

モデル事業対象地域の避難行動要支援者名簿登載者数及びプラン
作成率について

モデル事業対象外世帯におけるプラン作成数、プラン作成率等に
ついて

プラン作成に係る区のサポート体制について

避難時の自助・共助・公助の役割分担に係る区の認識について

サポート隊を増員するために必要な手法に係る区の認識について

サポート隊結成状況について

サポート隊の個別状況に応じた対策に係る区の見解について

サポート隊の機能強化に係る区の支援体制等について

(5) 第5回(R5.1.27)

ア 水害対策(垂直避難・広域避難)の在り方について

課題整理シートに基づき、各委員から意見を開陳した後、協議した結
果、各委員からの意見については、調査報告書に取りまとめることと決
定した。

イ 災害時要配慮者の避難の在り方について

前回の委員会において各委員から出された課題等を整理した資料につ
いて、副委員長から説明があり、協議した結果、説明のとおり、調査報
告書に取りまとめることと決定した。

(6) 第6回(R5.3.10)

ア 「水害対策(垂直避難・広域避難)の在り方」及び「災害時要配慮者
の避難の在り方」に関する調査報告書(案)について

本報告書(案)の内容について、副委員長から説明があり、協議した
結果、案のとおり決定した。

3 本委員会における取りまとめ

(1) 水害対策（垂直避難・広域避難）の在り方について

ア 垂直避難及び荒川の治水対策について

次期において、引き続き検討する必要がある。

イ 広域避難について

(ア) 区民一人ひとりの避難方法について

区として、広域避難先を確保する必要がある。
 広域避難の在り方、具体的な避難方法等、区民が自助で避難するために必要な情報を提供することが重要である。

【各委員から示された「課題」及び「課題解決に向けた考え方」】

委員名	課題	課題解決に向けた考え方
高柳委員長	区民一人ひとりが自力で、広域避難場所や避難方法を確保できるのか。	広域避難の在り方や具体的な方法等について、町会ごとに説明会を開くなど周知を徹底する。 具体的な避難方法等について、情報提供を行うとともに、宿泊費や移動費等の助成制度を検討する。 避難場所の確保や避難方法について、相談員を配置するなど相談体制を構築する。
藤崎副委員長 沖山委員	広域避難なのか垂直避難なのか、広域避難の場合はどこに避難するのか等、災害時の行動について、区民一人ひとりが把握していない。また、災害別の行動も変わってくるがその点についても不明確である。	まずは、広域避難先の確保が最優先と考える。それに加えて、各災害別の行動を明確化し、区民に知らせていく。

加藤委員	<p>避難先として縁故を頼る、民間の宿泊施設を予約する等の方法が考えられるが、あらかじめ用意しておく必要があり、大多数の区民は、用意しておくことが困難であると予想される。また、避難開始時期についての認識を周知しておくことも課題である。</p>	<p>江東5区における水害時でも被害の少ない地域を周知し、縁故や宿泊施設の目星を付けておくよう周知する。</p> <p>区が他の自治体や法人等と協定を結び、一定の避難先を確保する。</p> <p>公共交通機関が運休する前に避難するべきことを周知する。</p>
かんだ委員	<p>「公助」である行政からの区民一人ひとりに対する避難支援には、自ずと限界がある。</p> <p>「自助」の精神で、区民各自が広域避難・垂直避難の場所を有事の前に確保しておくことが第一義的な問題として肝要である。</p> <p>しかし、「自助」の精神が区民に徹底されていないというのが、肌実感である。災害が起こっても、行政が何とかしてくれるという考え方の人が多いように思われる。</p>	<p>区民各自による広域避難・垂直避難場所の確保の必要性(「自助」)について、更なる啓発・周知施策を徹底することが喫緊の課題であると考える。</p>
高橋委員	<p>テレビなどで事前に情報は入ると思うが、どこに行けばよいか、分からない方もいると思われる。水害時期の前にはマイ・タイムラインを活用してもらいように推進したいが、どのようにすればよい</p>	<p>マイ・タイムライン活用方法の周知を積極的に図るべき。葛飾区の自治町会と民間集合住宅との水害時の一時避難に関する協定について、墨田区における現況を適時、公表して水害時の一助になるよ</p>

	<p>のか、町会・自治会などで活用差が出てくると思われる。</p>	<p>うに取組強化を図るべき。</p>
とも委員	<p>広域避難の場合、全区民一律で示すことは難しく、自力での避難が可能な区民とできない区民などのグループ分け等が必要と考える。</p>	<p>自力での避難が可能な区民については、避難先も自ら決めておき、早い段階での避難の必要性を周知するなど、具体的な項目について、より詳細に検討する必要がある。</p>
中村委員	<p>大規模水害発生時の地域防災計画について、墨田区を含む基礎自治体では広域避難の計画策定が遅々として進んでいない。区民一人ひとりの避難方法は、原則、自主避難だが、自主避難できる人数、自主避難できない災害時要配慮者の人数及び支援者を把握することが前提になるので一次調査を実施する必要がある。</p>	<p>まずは、自主避難が可能な人数、災害時要配慮者の人数及び支援者を把握した上で、広域避難の計画策定に当たるべきである。</p>
田中(哲)委員	<p>いかに、自身の避難方法を想定しているのか、一人ひとりが自覚しているのか。多くの人は、考えていないということが最大の課題である。</p>	<p>一人ひとりが自覚することが、大事である。</p>
あさの委員	<p>正しく安全な避難場所の確保が必要である。</p>	<p>区民一人ひとりの避難場所の確保についての必要性の周知、それに合わせた避難方法を検討するためのサポートを充実させる。</p>

		避難先への移動・宿泊費などの負担の在り方についても検討する必要がある。
--	--	-------------------------------------

(イ) 広域避難場所の確保について

国や都への働き掛けだけではなく、近隣自治体との協定の締結等を行い、区独自で広域避難場所を確保する必要がある。
 広域避難と併せて、垂直避難の重要性についても区民に周知する必要がある。

【各委員から示された「課題」及び「課題解決に向けた考え方」】

委員名	課題	課題解決に向けた考え方
高柳委員長	広域避難場所の確保方針として、受入れ可能な都立施設を活用、国・民間の大規模施設を順次確保とされているが、必要な施設数が確保されていない。また、確保できる見込みもないのではないかと。	国や都任せにするのではなく、区として独自の調査もを行い、国や都に積極的な働き掛けを行う。 浸水のおそれの少ない近隣の自治体などと協議を行い、区独自に避難先を確保する。
藤崎副委員長 沖山委員	現在は広域避難といってもどこに行けばいいのかが不明確である。特に、河川の氾濫等による水害の場合、実際には時間的余裕があるため、災害時要支援者を含めた区民の避難先の確保が急務だと考える。	実際に、災害時要支援者約2万5,000人をはじめ、多くの区民が避難することを考えれば、避難先の規模も見えてくるので、収容人数に合った施設も限られると考える。したがって、収容人数に見合った施設との早期連携を図るべきである。
加藤委員	どの程度の規模の避難場所を確保する必要があるのか不明である。台風等の状況によっては選定した避難場所が被災することがあり	大規模水害で被災する可能性が低い地域で避難先を探した上で協定等の締結を目指す。

	<p>得る。</p> <p>避難場所とする自治体や法人等の理解を得る必要がある。</p>	
かんだ委員	<p>どうしても広域避難場所が確保できない区民に対し、墨田区として共同の広域避難場所を確保して明確に周知しておく必要がある。</p>	<p>比較的近くにある自治体に協力を仰ぎ、広域避難協定を結ぶ方向で考える。</p>
高橋委員	<p>都内や他県の避難場所を確保するにしても、被害状況等により変化が起きる可能性もある。相手が天災なので、前もって分かっている状態でも、計画運休などで移動ができない場合なども考えなければならない。</p>	<p>江東5区の災害対策に対する協議状況を把握し、更新情報の共有化も含めた連携を早急に図るべきである。</p>
とも委員	<p>大規模な場所の確保が必要となるが、区単独で確保することは、かなり困難だと思われる。</p>	<p>江東5区がしっかり足並みを揃えて、国や都に早急に考え方や検討を働き掛けるとともに、これまで本区と友好交流を結んできた都市など、区単独で広域避難場所として受入協定を結べる地域を少しでも増やす努力をするべきである。</p>
中村委員	<p>とりわけ江東5区においては近接自治体を含めて、避難人数が不透明であるので、どの程度の規模の広域避難場所を確保することが定まっていない。そもそも、全員が避難する</p>	<p>まずは、実態把握に努める必要があるので、避難人数を把握するために一次調査を実施する。</p>

	ことが可能なのか、人数や移動手段（公共交通機関等）を含めて検証できていない。	
田中(哲)委員	実際に広域避難する場所があるのか。	垂直避難の対応を図るべきである。
あさの委員	区民個人でも区でも限界がある。	区は、避難場所の確保の必要性を周知するとともに、他地域への協力を積極的に求める。

(2) 災害時要配慮者の避難の在り方について

ア 要配慮者個別避難支援プラン（以下「プラン」という。）作成の対象について

プランの作成率が5.5%という事業実績はあるが、「要配慮者個別避難支援プラン」モデル事業の対象である居住の状態（「木造住宅（1～2階）」）に限定した場合の作成率が把握されていない。

イ 災害時における「要配慮者個別避難支援プラン」作成支援マニュアルについて

区側の支援体制等が分かりづらい内容となっているため、要配慮者の募集時、プラン作成時等の各段階において、区の所管課が適宜サポートする体制となっていることを明記する必要がある。

町会・自治会における要配慮者サポート隊（以下「サポート隊」という。）の有無、活動の状況等を把握し、個別の事情に応じた対策が講じられるような内容とする必要がある。

ウ サポート隊の体制強化について

支援体制の拡充に関しては、民生委員との連携確認はもちろんのこと、ソーシャルビジネスに取り組んでいる団体等と連携する等、様々な手法を活用してサポート隊の増員を図ることが重要である。

災害時には「共助」が大きな役割を占めると考えられるが、サポート隊については、消防団、民生委員と異なり、支援に係る法整備等が十分ではない。「共助」の視点で、サポート隊を強化するような具体的な策を講ずる必要がある。