

東京都北区における荒川氾濫時の避難行動要支援者への支援について

(株)オリエンタルコンサルタンツ 正会員 ○遠藤彩夏 正会員 木村美瑛子 正会員 中尾毅
 東京大学生産技術研究所 正会員 加藤孝明
 東京都北区危機管理室防災危機・管理課 非会員 増渕陽介

1. 目的・背景

東京都北区は、概ね半分が低地部で、その中に約 20 万人が居住している。低地部は、一級河川荒川の氾濫による大規模水害の恐れがあるため、できるだけ遠くの高台への避難を区民の基本的な方針として掲げている¹⁾。しかし、区民の中には、自力での高台避難が難しい者（避難行動要支援者）が存在する。「誰ひとり取り残されない避難」を目指すには、避難行動要支援者への支援が必要である。

避難行動要支援者に関する国の動向としては、東日本大震災を踏まえた災害対策基本法改正（H25）により、避難行動要支援者名簿の作成が市町村の義務となった。近年では、令和元年東日本台風等の被害を踏まえた災害対策基本法改正（R3）により、避難行動要支援者ごとの個別避難計画作成が市町村の努力義務となった。

こうした国の動向も踏まえて、荒川氾濫時の避難行動要支援者への支援について検討した。

2. 個別避難計画の作成方針の検討

個別避難計画とは、災害対策基本法第四十九条の十四によると「避難行動要支援者について避難支援等を実施する計画」であり、避難行動要支援者に個別に避難支援の方針を検討する必要がある。

北区の避難行動要支援者名簿には、区が指定する登録者（区が定める基準以上の要介護度や障害を持つ者）と希望登録者が掲載されている。避難行動要支援者名簿掲載者は約 1 万 1 千人、荒川の浸水想定区域内に居住する者に限定すると約 6 千人である（R3.11 時点）。したがって、本検討の対象者は約 6 千人となる。ただし、個別避難計画については、関係者への計画情報の共有を前提としているため、実際に計画を作成するにあたっては、計画の作成や関係者への情報提供に同意することが必要である。

約 6 千人の対象者に対して、なるべく早期に個別避難計画作成を進めるため、避難行動要支援者の状況や、必要な支援の程度により優先度を整理し、優先度が高い者から個別避難計画の作成を進める方針を検討した。

優先度を検討する際の特に重要なポイントは、「自力で避難先に移動できるかどうか」及び「親族等の支援者

がいるかどうか」とした。自力で避難先に移動できない、かつ、親族等の支援者がいない場合は、要介護度や障害の重さに応じて優先度 A もしくは B として、優先的に個別避難計画を作成することとした。親族等の支援者がいないため、区職員や普段から関わりのある福祉専門職、医療関係者等、外部の関係者が協働して個別避難計画を作成する。（図 1）

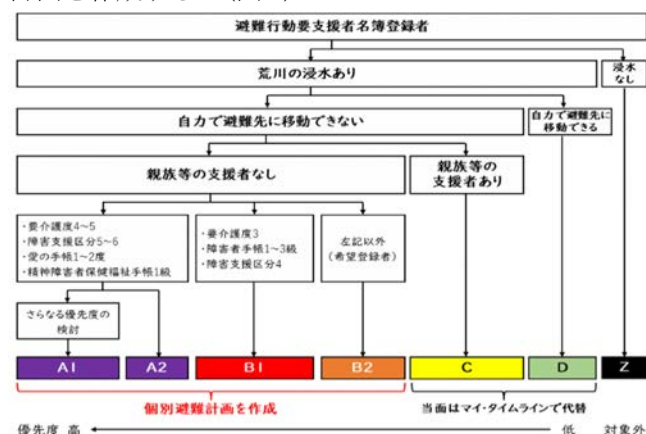


図1 個別避難計画作成の優先度の考え方

3. 避難行動要支援者への具体的な支援の検討

優先度 A や B の場合、福祉専門職等が水害時の支援を行う可能性が高い。親族ではなく、外部の福祉専門職等が支援者になる場合は、「いつ」「誰が」「何をする」かについて明確になっていることが、支援の実行性を確保するために重要となる。そこで、いつ、誰が、何をするかについて検討する際に参考になるものとして、避難支援のタイミング等の基本的な考え方を示す「北区避難支援タイムライン」を検討した。（図 2）

北区は、荒川下流タイムラインにおける関係機関となっており、荒川の水位や気象情報等に応じた区の防災行動は概ね定められている²⁾。したがって、北区避難支援タイムラインにおける荒川の水位や降雨の状況は荒川下流タイムラインの想定に合わせることにした。その他、令和元年東日本台風時の北区周辺や荒川の状況、東京都が検討している計画運休のタイミング等を北区避難支援タイムライン上に組み込み、各主体の行動開始タイミングを検討した。

行動開始タイミングの検討に資するよう、優先度 A や B の避難行動要支援者を、区内の福祉専門職等の支

キーワード 水害, 荒川, 避難行動要支援者, 個別避難計画, タイムライン

連絡先 〒151-0071 東京都渋谷区本町 3-12-1 住友不動産西新宿ビル 6 号館 (株)オリエンタルコンサルタンツ TEL 03(6311)7863

援者が避難先まで移動支援する場合に必要な時間をシミュレーションした。その結果、一人の移動支援に2時間（乗降に1時間、避難先までの移動に1時間の想定）かけて、支援者が9時間を移動支援に費やした場合に、優先度A・B全員を移動できる試算となった。（表1）

表1 移動支援のシミュレーション

支援者の分類	人数概算 (人)	移動支援可能な 職員の割合	移動支援可能な 職員の人数 (人)	支援可能な 時間(h)	1人あたりの 移動支援に 係る時間(h)	移動支援可能な 要支援者の人数 (人)
福祉専門職	240	45%	108	9	2	486
介護サービス提供事業者	500	50%	250	9	2	1,125
障害者福祉サービス提供事業者	120	80%	96	9	2	432
医療関係者	120	50%	60	9	2	270
避難支援等関係者	800	30%	240	9	2	1,080
合計	1,780	-	754	-	-	3,393
優先度A・Bの避難行動要支援者(人)						3,235

-11h 頃の台風最接近の時間帯に避難することは危険なため、その前に避難行動要支援者の避難が完了することが必要である。加えて、-20h 頃の計画運休開始までに避難支援が終了していれば、支援者の帰宅や避難に資するという考えから、北区避難支援タイムラインでは-30h 頃（岩淵水門の水位が水防団待機水位程度）から避難行動要支援者の避難行動を開始することとした。

避難行動要支援者へ避難行動を促す際に、内閣府が定める警戒レベル3相当の高齢者等避難を発令すると、避難行動要支援者ではない高齢者等も避難行動を開始し、混乱が生じることが想定される。したがって、北区では独自の「要支援者避難開始」情報を、高齢者等避難より早い段階における情報として新たに位置づけ、ス

ムーズな避難を目指すこととした。（表2）

表2 北区における避難情報

警戒レベル	状況	区民が取るべき行動	避難情報等	発令主体
5	災害発生または切迫	命の危険直ちに安全確保！	緊急安全確保	区
4	災害のおそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示	区
3	災害のおそれあり	危険な場所から高齢者等は避難	高齢者等避難	区
	災害のおそれあり	避難行動要支援者への避難の呼びかけ、避難行動要支援者への避難支援、要配慮者利用施設の避難行動の実施	要支援者避難開始	区（独自）
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報	気象庁
1	今後気象状況悪化のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報	気象庁

4. おわりに

北区は、これらの検討を踏まえて「北区大規模水害避難行動支援計画」(R4.12)を策定し、避難行動要支援者への避難支援の全体像を取りまとめた。

今後の課題は、避難行動要支援者及び支援者へ避難支援についての理解周知を図ること、膨大な個別避難計画の作成・更新や管理のDX化を進めること、個別避難計画を作成した後に計画に基づいた訓練の実施を促進すること、移動手段の提供についての枠組みを構築すること等、避難支援の実効性向上や高度化を図ることである。また、長期化する避難所生活等を見据えた復旧・復興期における支援についても、具体化していく必要がある。

参考文献

- 1) 北区、東京都北区 大規模水害を想定した避難行動の基本方針，2020.3
- 2) 荒川下流域を対象としたタイムライン（事前防災行動計画）専門部会，荒川下流タイムライン（拡大試行版）【2021年版】，2021

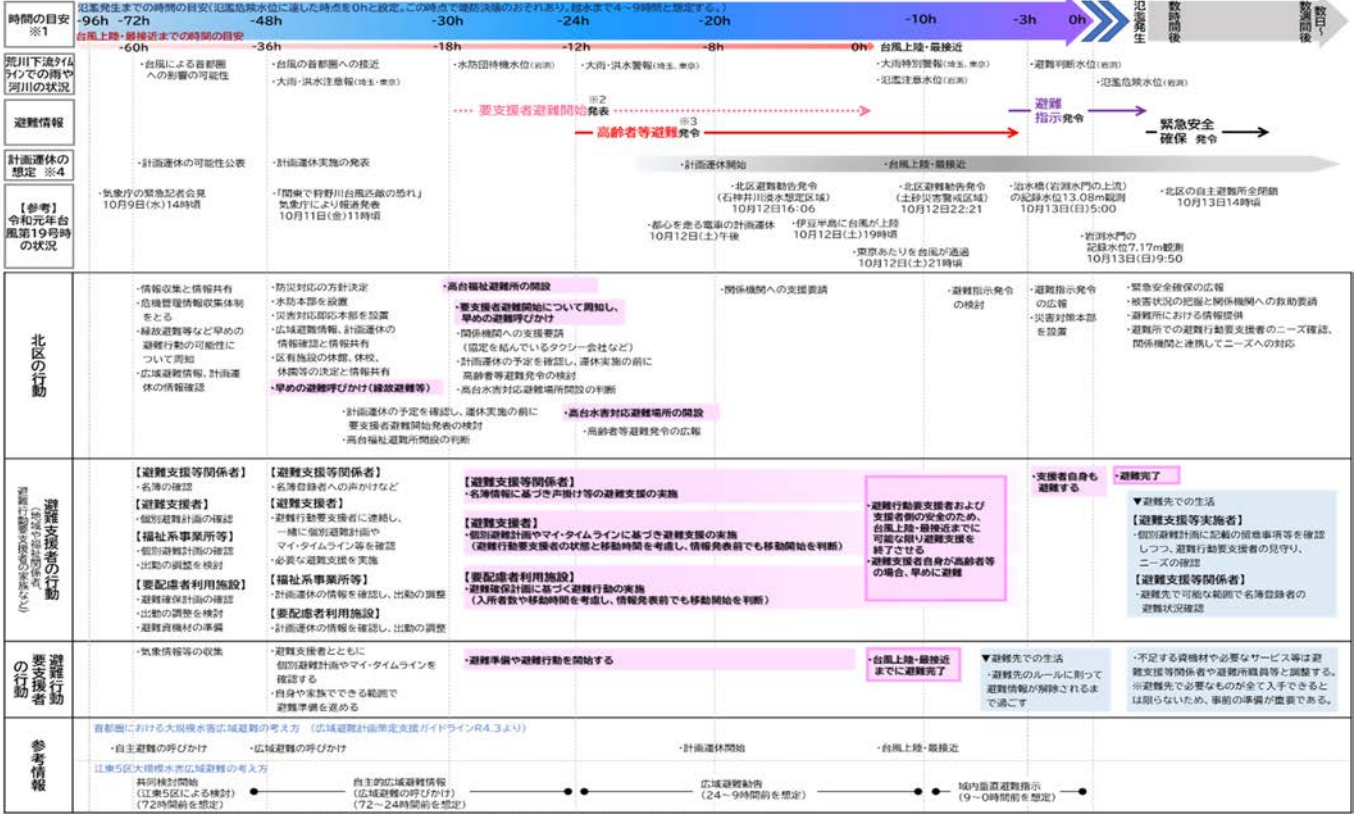


図2 北区避難支援タイムライン