

台東区風水害対応方針 (第3版)

令和4年7月

台東区

目 次

対応方針の目的	1
第1章 令和元年台風19号における風水害対応の課題	2
第2章 風水害時の庁内体制	3
第1節 水防本部及び水防情報連絡会議の設置	3
第2節 風水害時の災害対策本部体制の充実	4
第3節 災害対策本部体制の事後検証	5
第3章 情報収集・伝達方法	5
第1節 情報収集	5
第2節 情報伝達	10
第4章 区内避難となる風水害への対応	13
第1節 避難の基本的な考え方	13
第2節 避難方法	13
第3節 神田川氾濫	15
第4節 内水氾濫	17
第5節 土砂災害	19
第6節 高潮氾濫	21
第5章 広域避難となる荒川氾濫への対応	24
第1節 被害想定	24
第2節 避難方法等	25
第3節 荒川氾濫にかかる検討事項	28
第4節 避難情報の発令	31
第6章 避難場所の開設・運営	32
第1節 自主避難場所及び緊急避難場所として開設する施設	32
第2節 自主避難場所及び緊急避難場所の開設・運営	33
第7章 様々なニーズを持つ避難者への対応	36
第1節 路上生活者への配慮	36
第2節 避難行動要支援者	37
第3節 ペット同行避難への対応	38
第4節 外国人、障害者等への対応	39
第8章 避難場所における新型コロナウイルス感染防止	40
第9章 自助・共助の推進	45
第1節 各種ツールを活用した風水害意識の啓発	45
第2節 自助・共助による取組の推進	45

対応方針の目的

令和元年9月から10月にかけて、台風15・19号が立て続けに日本を直撃し、各地に甚大な被害をもたらした。台東区においても台風19号の際には、台東区災害対策本部（以下「災害対策本部」という）を設置して対応したが、避難情報の周知、職員体制、避難場所の対応等、様々な課題が明らかとなった。

本方針は、台風19号で明らかとなった課題や教訓等を踏まえ、大規模風水害時における庁内体制、風水害情報の収集・伝達、避難場所の開設及び運営などに関する事項を示すものである。

また、区民は、在宅避難や縁故避難も有効な避難手段であることを理解し、風水害に関する正しい知識を身に付けて的確な避難行動をとることができるようにするための方針も一部示している。

なお、本方針は、実災害における教訓等も踏まえ、適宜改定を行うとともに、「台東区地域防災計画」に反映するものとする。

第1章 令和元年台風19号における風水害対応の課題

1 風水害時の庁内体制

台風19号では、風水害による災害対策本部が初めて設置されたが、職員配置など、体制に課題が生じた。また、水防本部3次体制は自主避難場所の運営の必要性から設置するものであるが、災害対策本部への移行時間が短く、計画運休に対応できないことから、台風19号のタイムラインを参考とした庁内体制の再設計が必要となった。

2 風水害情報の収集・伝達

台風19号では、東京都内でも大雨特別警報が発令され、報道では避難場所への避難行動が呼びかけられた。また、河川の氾濫も各地で起こるとともに、荒川の水位も岩淵水門(上)観測所で戦後3番目の水位(A.P.+7.17m)を記録し荒川氾濫が現実になりうる災害として認識された。区民からは、区ホームページにアクセスしにくい、どこかの避難場所が開設されているかわからないといった意見が寄せられた。また全庁的な災害対応を行う中で、職員が正確な情報を収集し、その情報をもとに区民に伝達する方法の検討が必要である。

3 想定される風水害とその避難行動

台東区で想定されている風水害は、区内の避難で対応できる神田川氾濫、内水氾濫、土砂災害及び高潮と、浸水想定区域外避難が必要な荒川氾濫に分けられる。それぞれの氾濫の被害想定等を理解することによって、災害ごとの適切な避難行動に繋げることが可能となるため、より一層事前周知に力を入れる必要がある。

4 避難場所の開設・運営

台風19号においては、4か所の自主避難所を開設した後、土砂災害警戒区域へ「避難準備・高齢者等避難開始」を発令したことで、避難情報の発令後は、4か所のうち2か所を、避難場所として運用した。しかし十分な運営マニュアルが整備されておらず、避難場所での路上生活者への対応が不十分であり社会的な問題となった。また、避難場所へのペットの同行避難についても問い合わせがあり、懸案事項となっている。

第2章 風水害時の庁内体制

水防本部体制と並行して、自主避難場所の開設、災害対策本部会議の開催日時などの案件を協議、決定し、事前の庁内周知を図るため、新たに水防情報連絡会議を設置する。

第1節 水防本部及び水防情報連絡会議の設置

1 水防本部

台東区内において風水害が発生し、又は発生する恐れがある場合は、都市づくり部長を本部長、土木担当部長と危機管理室長を副本部長とする水防本部を設置する。

河川状況や気象状況を勘案し、大規模な風水害の発生が見込まれ、災害対策本部の設置を必要と判断するときは、本部長及び水防情報連絡会議座長である危機管理室長が、区長に災害対策本部の設置を要請する。災害対策本部設置後は、水防本部はこれに包含され、災対都市づくり部として水防業務にあたる。なお水防本部の活動は主として、気象情報の収集及び区内の巡視、調査、水防資器材の準備、風水害対策活動とする。

2 水防情報連絡会議の開催

災害対策本部設置基準は、区内における大規模災害の発生や大雨特別警報の発令であるが、該当する事象が発生してからの本部員の参集及び情報共有は、時間的制約から困難である。そこで、全庁的な情報共有や円滑な災害対策本部への移行を可能とするため、危機管理室長は、都市づくり部長及び土木担当部長と協議し、危機管理室長を座長とする水防情報連絡会議を設置することで、早期に全庁的な対応を開始する。

水防情報連絡会議は、人員確保、自主避難場所の開設、災害対策本部会議の開催日時などの案件を全庁で協議、決定し、庁内周知を図る役割を有する。台風等の影響により東京都に風水害が見込まれる場合や、荒川氾濫が想定される場合に開催する。

3 タイムラインの共有

(1) タイムラインの必要性

震災は、予測が不可能であるのに対し、風水害については、技術の進歩によって精度が

高い気象情報の収集が可能となり、一定の予測が可能であるため、各課においては、新たに策定する「台東区職員行動マニュアル（風水害編）」に基づき、応急業務を再確認するとともに、常にタイムラインを念頭に置き、行動する必要がある。

（２）タイムラインの作成・共有

今後、台風等の風水害が見込まれる場合には、第１回水防情報連絡会議を開催し、「台東区職員行動マニュアル（風水害編）」に基づき、危機・災害対策課から各課に対しタイムライン作成を依頼する。第２回水防情報連絡会議までに、提出されたタイムラインを元に庁内のタイムラインを作成することで、協議事項や災害対策本部体制への移行日時の参考にする。また、議事内容や庁内体制について、全庁に共有を図り、全職員が認知できる体制をとる。

第２節 風水害時の災害対策本部体制の充実

区内において、神田川氾濫、内水氾濫、土砂災害、高潮、荒川氾濫の大規模な被害が発生、または発生する恐れがあると区長が認めるときは、災害対策本部を設置する。台風の接近時には、計画運休等により、本部員の参集に影響が生じることから、事前の水防情報連絡会議において、災害対策本部への移行時間を周知することで、円滑に災害対策本部体制へ移行する。

1 本部機能の課題

現行の「台東区災害対策職員行動マニュアル」は、震災を念頭としており、従来の本部訓練もそれに即した内容であったため、風水害への対応としては不十分であった。また、今回、台風通過２日前には、災害対策本部が設置されたにも関わらず、結果として危機・災害対策課を中心とした本部要員は不足した。

2 人員の確保

震災と異なり、災害対策本部設置の検討時には、災害が目前になく職員の実感が少ないが、風雨が強くなり災害対策本部体制となった時点では出勤できず、職員配置の充実は困

難となる。前述の水防情報連絡会議において、「台東区災害対策職員行動マニュアル（風水害編）」をもとに災害対策各部の体制を構築するとともに、後述する避難場所運営職員について事前に指定を行うことで、人員体制を確保していく。

3 災害情報システムの活用

これまで、風水害時における災害情報システムの活用が十分ではなかった。当該システムには、職員の参集状況の確認や、職員への一斉周知の機能がある。これらの機能を風水害時にも活用し、職員への情報伝達や参集状況の確認に生かしていく。

第3節 災害対策本部体制の事後検証

令和元年の台風19号や令和2年7月豪雨など、近年、全国各地で風水害による大きな被害が発生している。今後、風水害で本部設置を検討する機会が増えることが見込まれる中、災害対策本部が設置された際には、危機・災害対策課を中心に事後検証を行うことが重要である。また検証結果を災害対策本部解散後の水防情報連絡会議で評価・検証し、マニュアルに反映していくことで、継続的な見直しをしていく。

第3章 情報収集・伝達方法

本章では、職員が発令の判断基準となる気象情報の種別を把握するとともに、区民が的確な避難行動を選択できるように、区民への情報伝達方法を整理する。

第1節 情報収集

1 情報収集手段

区は、気象庁の防災情報提供システムや国土交通省の河川防災情報、東京都の水防災総合システムで提供されるリアルタイム降水量や河川水位等の数値、民間気象会社から常に入手できる最新の情報を把握し、各部署の実施する事業実施の可否を判断する上で必要な情報を提供する。また気象庁の情報はインターネットで容易に取得できるため、水防関係部署だけでなく、施設管理、区の関連行事などの部署も把握するように努める。

気象に関する情報

○気象情報、気象注意報、警報・特別警報

気象警報等	気象現象・地震・津波等によって災害が起こる恐れがあるときに発表される。注意報、警報、特別警報の3種類がある。本区においては、大雨（大雪）、洪水、強風（暴風）、高潮が対象となる。
台風情報	台風が発生したときに発表される。台風の位置や中心気圧等の実況および予想が記載される。日本への接近に伴い、より詳細な情報が更新頻度を上げて提供される。
府県気象情報	警報等に先立つ注意の呼び掛けや、警報等の内容を補完して現象の経過、予想、防災上の留意点を解説するために、府県予報区単位で適宜発表される（本区は東京都府県予報区）。

○地点雨量

アメダス	各観測地点で実測した降水量	気象庁
リアルタイム雨量	各観測地点で実測した降水量	気象庁

○気象情報提供会社からの情報

防災雨量情報	概ね 36 時間先までの本区の降雨傾向を予測	民間気象情報会社
水防体制指標	本区における水害履歴などから、予想降水量による水防体制指標を提供	民間気象情報会社
意思決定支援情報	台風接近時などの警戒が必要な際、意思決定に必要とされる解説情報が適時発表	民間気象情報会社

○流域雨量

流域平均雨量	河川の流域毎に面積平均した実況の雨量	国土交通省
--------	--------------------	-------

○面的な雨量

高解像度降水ナウキャスト	気象レーダーにより、5分毎の60分先までの降水強度分布を予測。	気象庁
XRAIN 雨量情報	XRAIN(XバンドMPレーダ)による雨量情報。	国土交通省
東京アメッシュ	都内に設置されたレーダーや地上雨量計等により構成されるレーダー雨量計システム。250m解像度で5分毎に更新。	東京都下水道局

出典：令和3年5月「避難情報に関するガイドライン」

別冊資料 情報システムで提供される防災気象情報等

2 神田川氾濫・内水氾濫・土砂災害・高潮

雨水の下水道処理能力を超えることで生じる内水氾濫や急傾斜地への降雨による土砂災害は本区周辺の降水量が発災の要因となる。また、神田川氾濫は上流域である23区西部の降水量がその要因となる。高潮については、台風による気圧の低下、強風による吹き付け及び潮位の上昇が要因である。

①神田川（洪水予報河川）に関する主な情報

氾濫危険情報 (洪水予報)	次の場合に、台東区宛てに FAX 等にて提供。 基準地点のいずれか1地点の水位が、 ①概ね1時間以内に氾濫危険水位に達する見込まれる場合 ②氾濫危険水位に到達し、さらに水位の上昇が見込まれる場合	東京都 総合防災部
河川水位情報	神田川の各水位基準点からの水位観測データ。東京都「水防災総合情報システム」ホームページで公表。10分毎に更新。	東京都河川部

【洪水予報の主な情報伝達の流れ】

(基本系)

1. 気象庁から東京都総務局総合防災部へメールによる送付
 - 2-1. 東京都総合防災部より都防災行政無線 FAX で台東区の危機・災害対策課及び道路管理課へ送付
 - 2-2. 東京都総合防災部より NTT 回線 FAX で台東区の道路管理課へ送付
- (補助系) 基本系を補完するもので、送付内容は基本系と同一
1. 東京都水防本部より防災行政無線 FAX で台東区の危機・災害対策課及び道路管理課へ送付
 2. 東京都水防本部より NTT 回線 FAX で台東区の道路管理課へ送付

②内水氾濫に関する主な情報

大雨警報（浸水害）や本区周辺の降雨量が情報となる。

③土砂災害警戒情報

土砂災害警戒判定メッシュ情報	2 時間先までの土砂災害の危険度を 1km メッシュで表示。	気象庁
土砂災害警戒情報	土砂災害発生の危険性が高まったときに、都と気象庁から共同で発表される情報。	気象庁と東京都の共同
現地調査情報	大雨警報が発表された場合、台東区水防体制職員が、区内の急傾斜地崩壊危険個所の現地調査を実施。目視により情報収集する。	台東区水防本部

【土砂災害警戒情報の主な情報伝達の流れ】

(基本系)

1. 東京都総務局総合防災部より防災行政無線 FAX で送付

(補助系) 基本系を補完するもので、送付内容は基本系と同一

1. 東京都水防本部より防災行政無線 FAX で台東区の危機・災害対策課及び道路管理課へ送付
2. 東京都水防本部より NTT 回線 FAX で台東区の道路管理課へ送付

④高潮に関する主な情報

台東区においては、令和 4 年 4 月に高潮特別警戒水位が設定された。高潮氾濫発生情報は、警戒レベル 5 緊急安全確保を発令するための基準となる情報であり、高潮氾濫発生情報発表後に、避難情報を発令してからでは、十分なリードタイムを確保することが困難である。台東区において、高潮は、神田川と石神井川からの越水が想定されており、河川氾濫と同様の方式で情報を収集し、避難情報を発令する。なお、高潮に関しては、河川の水位に加え、高潮警報などの気象警報を収集し、高潮による河川の水位上昇が見られる場合には、高潮浸水想定区域図をもとに、対象地域に避難情報を発令する。

3 荒川氾濫

荒川の氾濫は東京東部に大規模な災害が予想されるため、気象庁や国土交通省、東京都をはじめとする防災関係機関と密接な連携を図りながら情報収集を行う。

荒川（洪水予報河川）に関する主な情報

洪水予報	台東区宛てに FAX にて、「氾濫注意情報」から「氾濫発生情報」まで、水位観測所の状況に基づき、5 段階の洪水予報を情報提供	荒川下流河川事務所 (国土交通省)
河川水位情報	各荒川水位観測所からの水位観測データ。荒川下流河川事務所ホームページで公表。10 分毎に更新。	荒川下流河川事務所 (国土交通省)
荒川下流タイムライン（拡大試行版）	予見可能な災害（台風等）に対し、標準的な防災行動をあらかじめ時系列に整理したもの。各段階で台東区宛てにメールで届く。	荒川下流河川事務所 (国土交通省)

【洪水予報の主な情報伝達の流れ】

- 1-1. 気象庁と国土交通省関東地方整備局が洪水予報を共同発表し、国土交通省荒川下流河川事務所に FAX と国土交通省「洪水予警報等作成システム」を活用したメールで送付
- 1-2. 気象庁と国土交通省関東地方整備局が洪水予報を共同発表し、国土交通省「洪水予警報等作成システム」を活用し、台東区にメールで送付
2. 国土交通省荒川下流河川事務所は 1-1 で受けた情報を、FAX で台東区に送付
3. これと併せて、区は、気象庁等が公表するホームページから情報を収集するとともに、気象庁とのホットラインを使用して情報収集する。

第2節 情報伝達

1 情報伝達の流れ

区は、気象情報や洪水予報、河川の水位状況等を総合的に勘案し、状況に応じて、避難場所の開設情報や避難情報等を区民等へ伝達するものとする。主な情報伝達の流れは以下のとおりであり、図表1に示した各種情報伝達手段を活用して伝達を行うものとする。

- ①大型台風等により区内に被害が発生する可能性がある場合、区は、数日前から区民等に対し、適宜、台風等に関する注意喚起や台風情報、気象情報等を伝達する。
- ②台風が接近し、「自主避難場所」の開設が必要と判断した場合、「自主避難場所」の開設場所、開設時期等を区民等へ伝達する。
- ③区内に被害が生じる可能性が高まった場合には、避難情報（「高齢者等避難」、「避難指示」）の発令について、全ての情報伝達手段を活用して伝達する。またあわせて緊急避難場所の開設情報を伝達する。
- ④河川の氾濫や土砂災害が発生した場合は、全ての手段を用いて、災害発生情報の伝達を行う。荒川氾濫については、荒川の堤防決壊後に、水が台東区に到達するまで、数時間の猶予があることから、避難指示の発令により、重ねて浸水想定区域外への避難を呼びかけるとともに、台東区内の浸水が目前に迫った場合には、全ての情報伝達手段を活用し、緊急避難の最終手段として緊急安全確保を発令する。
- ⑤台風等の通過により風水害の発生の危険性がなくなった場合には、気象警報や洪水警報の解除情報、避難場所の閉鎖情報等について周知する。

2 避難情報の発令基準

区長は、各種の氾濫、土砂災害が予想される場合、第4章・第5章に定める発令基準に基づき避難情報を発令する。

3 区からの情報提供手段

(1) 災害時の情報提供手段

図表 1

名 称	内 容
区ホームページ (キャッシュサイト含む)	区ホームページを災害時専用画面に切り替え、災害情報や避難情報、被災者支援情報が確認できる。
台東区公式ツイッター	区のツイッター公式アカウントで、災害情報や避難情報を確認できる。
たいとう防災気象情報メール	たいとう防災気象情報メールの登録者は、気象情報や災害情報、避難情報を確認できる。
台東区防災アプリ	台東区防災アプリの「お知らせ」欄において、気象情報や災害情報、避難情報を確認できる。
Lアラート (データ放送)	「東京都災害情報システム」とメディア連携により、区が入力した避難場所開設状況や避難情報の発令状況をテレビで放送できる。
Yahoo!防災速報	台東区とヤフー株式会社との協定により、区の発信する避難場所開設状況や避難情報の発令をヤフーサービス上に掲載することができる。
台東区公式 LINE	区公式 LINE で、災害情報や避難情報を確認できる。
広報車・青パト	広報車や青色回転灯付きパトロールカーを通じた、気象情報や早期警戒情報の発信ができる。
直接的な呼びかけ	避難情報が発令されている等、災害発生の危険性が高まっている場合、避難の呼び掛け、避難誘導を実施

警戒レベル3(高齢者等避難)以上の場合のみ下記的手段でも情報提供する。

防災行政無線	区内に設置した防災行政無線の屋外子局(スピーカー)から、区内全域に音声、または専用の戸別受信機により情報伝達を行うこともできる。
緊急速報メール (エリアメール)	各携帯キャリアによる緊急速報メール・エリアメール機能を区が使用し、区のエリア内の携帯電話に避難情報を通知することができる。

(2) 情報提供手段の充実

区は、以前より前項の情報提供手段で、災害情報を提供してきたが、防災行政無線以外の情報媒体について、区民への浸透が不足していたため、情報不足による不安から、区への問い合わせの集中による混乱を招いてしまった。また、様々な情報提供手段がある中で、その特性を踏まえた統一的な情報の発信が求められている。

今後は、「ハザードマップ」の改定や「台東区安全・安心ハンドブック」の改定にあわせて、様々な情報収集手段の解説を行うとともに、インターネット環境の無い方には、普及率の高いテレビのデータ放送を活用した情報収集手段（Lアラート）の浸透を図る。

また、ヤフー株式会社との協定に基づく「Yahoo! 防災速報」による発信や電話で防災行政無線の放送内容を確認することができる防災行政無線の「自動電話応答サービス」についても周知を図るとともに、「台東区公式 LINE」や、令和3年度に風水害機能を追加し、水害リスクや避難情報を視覚的に確認することができるようになった「台東区防災アプリ」を活用した情報発信により、区民が、様々な情報提供手段を選択し、自らに関係ある情報を効率的に収集できる体制の充実を図る。

統一的な情報の発信という観点では、区が発信する情報の一元的な管理を行い、様々な情報提供手段の間で発信情報の差が無いよう取り組んでいく。

区公式ホームページへのアクセス集中の対策としては、同社との協定に基づき、ヤフーのサーバー上にキャッシュサイトを設けている。キャッシュサイトの周知をより一層行い区のホームページへの負荷分散を図る。

○キャッシュサイト URL

<http://www.city.taito.lg.jp.cache.yimg.jp/>

(3) 平常時の情報提供

第7章 自助・共助の推進 第1節 各種ツールを活用した風水害意識の啓発で掲載

第4章 区内避難となる風水害への対応

本章では荒川氾濫以外の区内で想定される各種風水害への対応方針について示す。

第1節 避難の基本的な考え方

最も被害の規模が大きくなると想定される荒川の氾濫以外にも、区内では、神田川氾濫や内水氾濫、土砂災害、高潮の被害想定がある。

これらの風水害については、降雨の状況によって、単独で発生することもあれば、大型台風等の接近・上陸や広範囲にわたる線状降水帯による豪雨があった場合には、複合的に発生する可能性もある。

各種風水害が複合的に発生することが予測される場合でも、本区においては、浸水深が浅く、浸水継続時間も短いこと、避難場所への避難は感染症のリスクを伴うことから、自宅の2階以上へ避難する在宅避難や、親戚や知人の家に避難する縁故避難を基本の避難行動とし、避難場所への避難は、在宅避難や縁故避難が困難な場合の手段であり、必要最小限となるよう周知していく。

なお、神田川氾濫における家屋倒壊等氾濫想定区域（河岸侵食）と土砂災害警戒区域に居住の区民については、在宅避難ではなく、避難場所への立ち退き避難を原則として、避難情報を発令する。

第2節 避難方法

1 在宅避難

本区で想定される神田川氾濫では、浸水想定区域は区内全域ではなく、浸水の深さも3.0m未満である。また内水氾濫による浸水の深さも2.0m未満である。浸水継続時間は、ほとんどの地域で12時間以内と想定されており、自宅の2階以上に避難したことによる孤立は発生しないことから、地下空間にいる者や平屋建て及び1階に居住する共同住宅の居住者、土砂災害警戒区域、家屋倒壊等氾濫想定区域（河岸侵食）の居住者を除き、在宅での避難が可能である。

2 自主避難場所開設と避難

勢力の強い台風の接近等により、気象庁等から河川氾濫や暴風による大規模な被害発生の可能性が言及されている場合や、強風で自宅が破損する恐れがあるなど、自宅で過ごすことが不安である区民が自分の判断で自主的に避難するための「自主避難場所」を開設する。

堅牢な建物の2階以上に居住する区民に対しては、事前に広報等で可能な限り自宅に留まるよう呼びかける。また、避難時にも、自主避難場所の受付で、ハザードマップを提示し、自宅周辺の浸水状況を確認してもらい、新型コロナウイルス感染症の感染リスクを説明することで、在宅避難の可能性についても周知する。

3 緊急避難場所開設と避難

神田川が氾濫する危険性が高まった場合や内水氾濫、土砂災害、高潮の危険性が高まった場合、区は、避難情報（「高齢者等避難」、「避難指示」）を発令する。また、避難情報の発令と同時に「自主避難場所」は「緊急避難場所」に切り替わる。一方で、避難情報の発令後も、神田川氾濫による河岸侵食の恐れのある地域に居住する区民と土砂災害警戒区域に居住する区民を除き、堅牢な建物の2階以上に居住する区民に対しては、自宅に留まるよう呼び掛け在宅避難を促す。

（※「緊急避難場所」は、浸水の危険がある場合や土砂災害の危険性から、緊急避難するための場所であり、生活の拠点となる「避難所」とは異なる概念である。）

4 緊急滞在施設

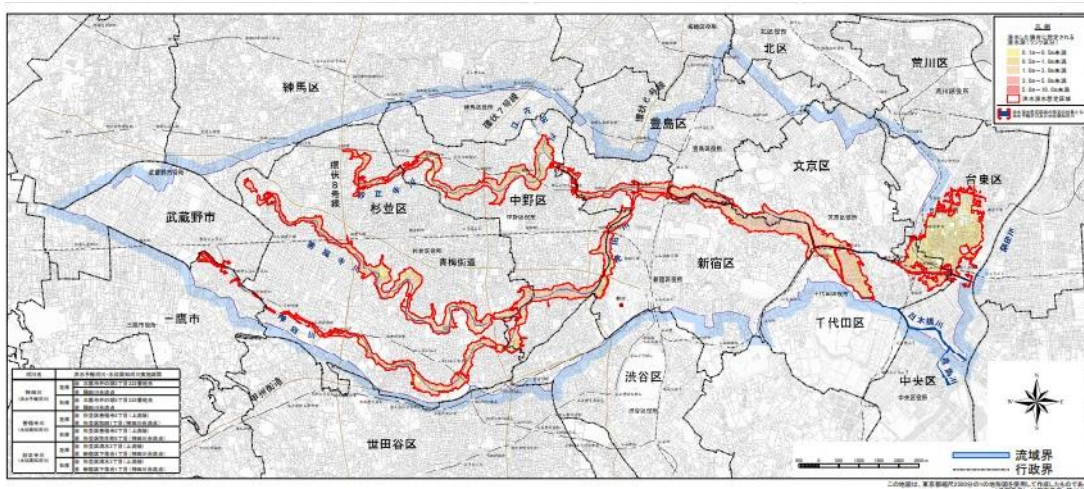
緊急滞在施設は、交通機関の計画運休等により、自宅に帰ることが困難になった者（以下、帰宅困難者）に対して、区が一時的に提供する避難場所である。

風水害については、事前に風雨の状況が一定程度分かることから帰宅困難者は発生しづらい状況ではあるが、公共交通機関の計画運休もあることから区民以外の方を受け入れる施設もあらかじめ準備する。なお、気象警報の発令や風雨の状況により移動が困難な状況下においては、緊急避難の考え方にに基づき、自主避難場所や緊急避難場所でも区民に限定せず、避難を求めてきた者を受け入れる。

第3節 神田川氾濫

1 被害想定

平成30年3月に、東京都は、神田川で想定し得る最大規模の降雨（総雨量690mm、時間最大雨量153mm）があった場合における浸水想定区域・浸水深を公表した（下記「神田川流域浸水想定区域図（改定）」参照）。台東区内では、言問通り以南の区南部を中心に3.0m未満の浸水が予想される。浸水継続時間は、ほとんどの区域が12時間未満である。



2 避難方法

神田川の氾濫時の浸水継続時間は比較的短く、自宅の2階以上に避難したことによる孤立の危険性は低いことから、在宅避難や縁故避難を基本的な避難行動とし、平屋建て及び1階に居住する共同住宅の居住者等、浸水による影響がある場合、緊急避難場所へ立ち退き避難する。ただし、河岸侵食が起こりうる神田川沿いの家屋に居住する区民については、家屋流出の危険性があるため、緊急避難場所への避難を原則とする。また、区は、神田川上流域の一時的な集中豪雨で、神田川が氾濫することが予想される場合には、区南部の浸水が予想される区域の緊急避難場所を開設する。なお、荒川氾濫の発生が予想される場合には、第5章で示す荒川氾濫を想定した対応を行うものとする。

3 避難情報の発令

区は、以下に定める発令基準に基づき、避難情報を発令する。なお、以下に定める基準のほか、区長が必要と認めた場合には避難情報を発令する。

通常、避難情報の発令は、警戒レベル 3 の高齢者等避難から発令されるが、神田川においては、降雨による急激な水位の上昇が見込まれるため、警戒レベル 4 の避難指示から発令される。

神田川氾濫	基準
高齢者等避難 警戒レベル 3	神田川は、集中豪雨の際の水位上昇が早いため、「避難指示」からの発令となる
避難指示 警戒レベル 4	<p>◆各地点の水位観測所における河川水位のひとつが、氾濫危険水位「番屋橋：34.10m」、「和田見橋：29.72m」、「南小滝橋：17.96m」、「飯田橋：3.67m」に到達している場合でさらに水位の上昇が見込まれる場合</p> <p>または、</p> <p>◆各地点の水位観測所における河川水位のひとつが、氾濫発生水位「番屋橋：34.93m」、「和田見橋：30.59m」、「南小滝橋：20.10m」、「飯田橋：5.27m」に到達することが見込まれる場合</p>
緊急安全確保 警戒レベル 5	<p>◆各地点の水位観測所における河川水位のひとつが、氾濫発生水位「番屋橋：34.93m」、「和田見橋：30.59m」、「南小滝橋：20.10m」、「飯田橋：5.27m」に到達している場合</p> <p>◆神田川からの越水・溢水を把握した場合</p>

第4節 内水氾濫

1 被害想定

東京都は、令和3年3月に、隅田川及び新河岸川流域で想定し得る最大規模の降雨（総雨量690mm、時間最大雨量153mm）があった場合における浸水予想区域・浸水深を公表している。

（下記「隅田川及び新河岸川流域浸水予想区域図（改定）」参照）

台東区においては、下水処理による排水能力を超えたことによる内水氾濫で、3.0m未満の浸水が発生する想定である。



2 避難方法

内水氾濫時の浸水継続時間は比較的短く、自宅の2階以上に避難したことによる孤立の危険性は低いことから、在宅避難や縁故避難を基本的な避難行動とし、平屋建て及び1階に居住する共同住宅の居住者等、浸水による影響がある場合、緊急避難場所へ立ち退き避難をする。ただし、荒川氾濫の同時発生が予想される場合には、第5章で示す荒川氾濫を想定した対応を行うものとする。

3 避難情報の発令

内水氾濫については、外水氾濫と異なり河川の水位のような基準がないことから、区は、以下に定める降雨の規模や過去の浸水実績などの情報を総合的に判断して、避難情報を発令する。

内水氾濫	基 準
高齢者等避難 警戒レベル 3	<ul style="list-style-type: none"> ◆大雨・洪水警報が発令されていること ◆降り始めからの概ね 12 時間以内の累積雨量が 100mm を超えている ◆気象情報または民間気象会社提供の防災雨量情報等により 区及び 23 区内で時間雨量 50mm を超える雨量が予想される または 区及び 23 区内で時間雨量 30mm を超える雨量が数時間以上継続 することが予想される場合
避難指示 警戒レベル 4	<ul style="list-style-type: none"> ◆降り始めからの概ね 12 時間以内の累積雨量が 150mm を超えていること ◆気象情報または民間気象会社提供の防災雨量情報等により 区及び 23 区内で時間雨量 50mm を超える雨量が予想される または、区及び 23 区内で時間雨量 30mm を超える雨量が数時間以上継続 することが予想される場合
緊急安全確保 警戒レベル 5	<ul style="list-style-type: none"> ◆大雨特別警報（浸水害）が発表されていること かつ ◆内水氾濫が発生していることを確認した場合で、浸水が広範囲で発生し ている場合

第5節 土砂災害

1 被害想定

土砂災害は、区西部の谷中、池之端地区で発生する可能性があり、平成31年3月、谷中2丁目の一部（1番4号、6番7号、11番8号、12番8～11号、13番1～6号）に土砂災害警戒区域が2箇所（うち土砂災害特別警戒区域が1箇所）、そして令和元年9月、池之端1丁目6番13号、池之端2丁目1番12～16号、池之端2丁目5番30号に、土砂災害警戒区域が3箇所指定された。

※土砂災害警戒区域 急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域

※土砂災害特別警戒区域 土砂災害警戒区域のうち、急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、建築物に損壊が生じ、住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域



2 避難方法

土砂災害警戒区域に居住する区民は、立ち退き避難を原則とするため、早期の避難行動が重要になる。区は、大型台風の接近等により、気象庁等から河川氾濫や暴風による大規模な被害発生の可能性が言及されている場合や、気象情報や降雨予想等に基づき必要と認める場合に、自主避難場所である「谷中小学校」「忍岡小学校」を開設する。

区の避難情報の発令後は、「自主避難場所」を「緊急避難場所」に切り替える。また、土

砂災害の発生により自宅での生活が困難な区民がいる場合は、谷中小学校及び忍岡小学校を一時的な避難をすることを目的とする「緊急避難場所」から生活の拠点を保証することを目的とする「避難所」に転換し、運営する。

3 避難情報の発令

区は、以下に定める発令基準に基づき、避難情報を発令する。なお、以下に定める基準のほか、区長が必要と認めた場合には避難情報を発令する。

土砂災害	基準
高齢者等避難 警戒レベル3	<ul style="list-style-type: none"> ◆大雨警報（土砂災害）が発表され、かつ、土砂災害警戒判定メッシュ情報でメッシュ「赤」を示したとき ◆大雨警報（土砂災害）が発表され、かつ、強い降雨を伴う台風が夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合 ◆大雨注意報が発表され、夜間から翌日早朝に大雨警報（土砂災害）に切り替える可能性がある場合 ◆水防班編成課の現地調査により、水抜き穴から濁った水が出ていることが確認された場合 ⇒いずれかに該当する場合は、近隣区との連携に留意し発令
避難指示 警戒レベル4	<ul style="list-style-type: none"> ◆土砂災害警戒情報が発表された場合 ◆土砂災害警戒判定メッシュ情報でメッシュ「うす紫」を示し、さらに降雨継続が見込まれる場合 ◆水防班編成課の現地調査により、ひび割れの発生または既存のひび割れの拡大が確認された場合 ⇒いずれかに該当する場合は、近隣区との連携に留意し発令
緊急安全確保 警戒レベル5	<ul style="list-style-type: none"> ◆大雨特別警報（土砂災害）が発表された場合 かつ ◆土砂災害警戒判定メッシュ情報で「濃い紫」を示している場合 又は、土砂災害の発生が確認された場合 ※ 今後メッシュ情報の色については、「黒」に変更予定

第6節 高潮氾濫

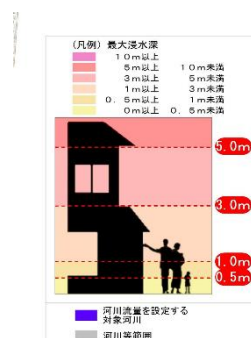
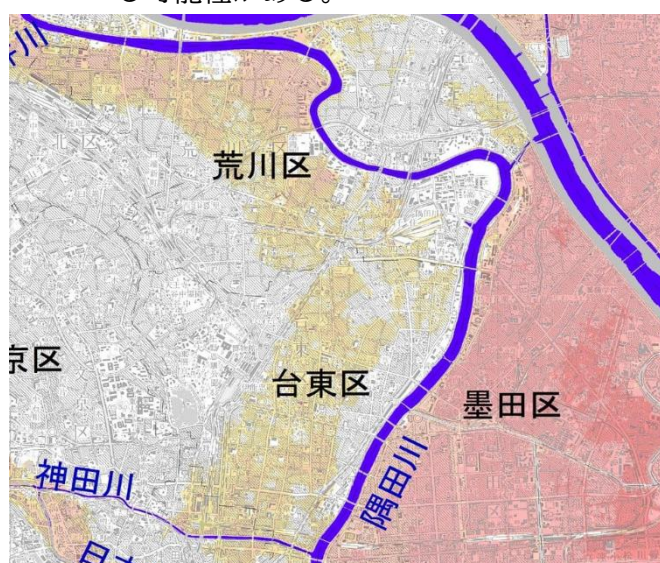
1 被害想定

平成30年3月、東京都は、東京湾沿岸において想定し得る最大規模の高潮（高潮の影響が極めて高くなる台風の中心気圧：910hPa、移動速度：73km/h）氾濫が発生した場合における高潮浸水想定区域・浸水深を公表し、「東京都高潮浸水想定区域図[想定最大規模]（浸水深）」下図参照）令和2年7月に水防法上の高潮浸水想定区域に指定した。

一方で、高潮の浸水シミュレーションにおいては、当該規模の台風を想定した降雨による河川流量も考慮に入れており、台東区では、高潮の影響を受けた河川からの氾濫が想定されている。また、東京湾における基準点である辰巳水門を基準とした高潮特別警戒水位よりも、神田川及び石神井川の氾濫危険水位の方が早く到達するため、避難情報についても、河川の水位を基準にして発令する。

※ 高潮による隅田川堤防からの氾濫は想定されていない。

※ 高潮に伴う河川水位の上昇により、河川への排水ができなくなり、内水氾濫が発生する可能性がある。



①神田川からの氾濫

東京湾沿岸において想定し得る最大規模の高潮が発生した場合、降雨に伴う神田川の水位上昇と、高潮による潮位の上昇により神田川が氾濫することで3.0m未満の浸水が発生する。浸水継続時間は、最大で3日以内、区内の大部分が12時間以内の想定である。

②石神井川からの氾濫

同じく想定最大規模の高潮が発生した場合、降雨に伴う石神井川の水位上昇と高潮による潮位の上昇により石神井川が氾濫することによる浸水が想定されている。その場合、浅草北部地域に3.0m未満の浸水が発生し、浸水継続時間は、最大で3日以内、大部分が12時間以内の想定である。

2 避難方法

高潮の浸水継続時間は、概ね12時間以内、最大でも3日以内の想定であることから、神田川氾濫や内水氾濫と同様に在宅避難を原則として、平屋建て及び共同住宅の1階居住者で在宅避難が困難な場合は、緊急避難場所への立ち退き避難をする。

3 避難情報の発令

区は、以下に定める発令基準に基づき、避難情報を発令する。なお、以下に定める基準のほか、区長が必要と認めた場合には避難情報を発令する。

高潮（神田川）	基準
高齢者等避難 警戒レベル3	神田川は、集中豪雨の際の水位上昇が早いため、「避難指示」からの発令となる
避難指示 警戒レベル4	◆高潮警報又は高潮特別警報が発表されている場合に、 ◆各地点の水位観測所における河川水位のひとつが、氾濫危険水位「番屋橋：34.10m」、「和田見橋：29.72m」、「南小滝橋：17.96m」、「飯田橋：3.67m」に到達している場合でさらに水位の上昇が見込まれる場合 または、 ◆各地点の水位観測所における河川水位のひとつが、氾濫発生水位「番屋橋：34.93m」、「和田見橋：30.59m」、「南小滝橋：20.10m」、「飯田橋：5.27m」に到達することが見込まれる場合
緊急安全確保 警戒レベル5	◆高潮氾濫発生情報が発表されている場合に、 ◆各地点の水位観測所における河川水位のひとつが、氾濫発生水位「番屋橋：34.93m」、「和田見橋：30.59m」、「南小滝橋：20.10m」、「飯田橋：5.27m」に到達している場合 または、 ◆神田川からの越水・溢水を把握した場合

高潮(石神井川)	基 準
高齢者等避難 警戒レベル3	石神井川は、集中豪雨の際の水位上昇が早いため、「避難指示」からの発令となる
避難指示 警戒レベル4	◆高潮警報又は高潮特別警報が発表されている場合に、 ◆石神井川の溝田橋観測所（北区）で、氾濫危険水位（7.0m）に到達している場合で、さらに水位の上昇が見込まれる場合
緊急安全確保 警戒レベル5	◆高潮氾濫発生情報が発表されている場合に、周辺区の発令状況を踏まえ、発令

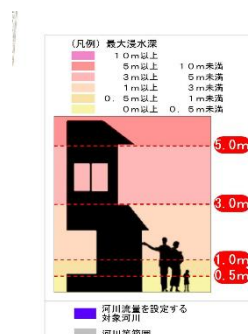
第5章 広域避難となる荒川氾濫への対応

本章では、最も被害が大きいと想定される荒川氾濫に対する対応方針を示す。

荒川氾濫などの大規模かつ広範囲な風水害の発生が予測される場合、区による対応のみでは限界があり、国土交通省や東京都、関係各自治体、警察、消防、気象庁、ライフライン等の関係機関との連携を密に広域的な対応が必要となる。現在、これらの関係機関が対応を共有する資料として「荒川下流タイムライン（拡大試行版）」を作成し、試行運用を行っている。また、内閣府と都が中心となり平成30年度に設置された「首都圏における大規模水害広域避難検討会」においては、令和元年台風19号で顕在化した課題について検討が行われ、令和3年度には、「広域避難」の計画を自治体が策定する際のガイドラインとして、「広域避難計画策定支援ガイドライン」が取りまとめられるとともに、具体的な広域避難先の確保がすすめられている。今後は、広域避難先の開設運営方法の具体化に向けた議論が進められることとなっている。

第1節 被害想定

平成28年5月、国土交通省は、想定し得る最大規模の降雨（荒川流域の72時間総雨量632mm）により荒川の堤防が複数箇所決壊した場合に想定される浸水想定区域・浸水深を公表した。



想定では、区内低地部のほとんどで0.5m～5.0mの浸水が発生し、浸水が引くまでに2

週間以上を要する想定である。また、浸水により、電気・ガス・水道・下水道等のライフラインは使用できない状態となる。さらに、荒川流域で大規模な被害が発生し、救助には長期間を要することが想定される。なお、家屋等氾濫危険区域（洪水時に家屋の流出・倒壊をもたらすような氾濫流が発生するおそれがある範囲）には指定されておらず、水流により家屋等は倒壊しない想定である。

一方、荒川の決壊による氾濫では、上野公園、上野桜木、谷中、池之端以外のほとんどが浸水し、浸水継続時間も 2 週間以上と想定されていることから、在宅避難や建物の上層階に避難（以下「垂直避難」という。）した場合には、建物内に長期間取り残される危険性がある。区は、荒川氾濫が想定される場合は、早期に自主的広域避難情報を発表し、浸水想定区域の外に避難する浸水想定区域外避難を周知していく。浸水想定区域外への具体的な避難については、区内の浸水しない地域や都が確保を進めている都有施設などの広域避難場所には限りがあるため、多くの区民は親戚や知人の家に避難する縁故避難や区外のホテル等への広域避難を選択することとなる。

第 2 節 避難方法等

1 避難周知

（1）広域避難の呼びかけ（自主的広域避難情報）

被害想定にあるように、浸水想定区域外避難が必要な荒川氾濫では、区民に対して、早期の浸水想定区域外への避難の呼びかけが重要である。

江東 5 区では、気象庁、国土交通省等の関係機関の情報などから、概ね 72 時間後に荒川が氾濫する恐れがある場合、広域避難に向けた共同検討を開始することになっている。台風 19 号でも、夜間や暴風時、計画運休等で移動困難性が生じており、広域避難は、通常の避難より準備や避難に時間が必要であることから、早期に意思決定を行い、周知する必要がある。本区においても荒川氾濫が予想される場合には、江東 5 区の共同検討を参考に自主的広域避難情報を発表するとともに、令和 3 年度に旅行会社と締結した「大規模水害時における住民の自主的広域避難場所確保支援及び移送手段の確保に関する協定」の活用も含め、住民が円滑に避難を完了できるようにする。

(2) 避難指示

広域避難の呼びかけによって、多くの区民が縁故避難などの避難行動をとることが期待されるが、台風の接近や豪雨による荒天時と重なること、浸水開始までのリードタイムがあることや長期避難による準備など、様々な理由で高齢者等避難の発令後も浸水想定区域内に残る区民が多くいることが想定される。

残留している区民がより具体的な避難行動をとるには、いよいよ危険が迫っていることを知らせる避難指示のタイミングが重要となる。令和元年の台風 19 号では台風通過 10 時間後に、最も河川水位が高くなっており、避難指示の発令時間によっては、天候が回復し、避難行動が容易となるため、既に江東 5 区で共同して発令される避難情報のタイミングを参考に、本区も発令を行う。

2 浸水想定区域外への避難（縁故避難・広域避難）

(1) 広域避難先確保の現状

令和 3 年 6 月、国、都はこれまでの検討結果を「大規模水害時における住民避難の考え方と今後の取組方針について～荒川下流域を中心とした地域における検討～」としてまとめ、公表した。また、令和 4 年 3 月には、上記の報告書をもとに、「広域避難計画策定支援ガイドライン」を作成し、以下の項目を掲載している。

- ①大規模水害時における住民避難の考え方
- ②避難行動別の避難者の算出手順
- ③広域避難先の確保目標の策定
- ④広域避難施設との協定締結等
- ⑤避難手段の確保
- ⑥住民の避難誘導
- ⑦広域避難タイムライン

「広域避難計画策定支援ガイドライン」を踏まえ、首都圏における大規模水害時の広域避難等を円滑に実施するため、広域避難計画の具体化を図ることを目的とした会議体が新たに設置されるが、並行して令和 4 年度から広域避難先の確保状況に応じて広域避難計画を策定される予定である。

(2) 避難行動の課題

①行政が用意した広域避難場所利用の対象者の選定

本区においても荒川氾濫のおそれが高まった場合に、自ら避難場所が確保できない住民が相当数見込まれる。対象者の基準、条件などについては、現時点ではガイドラインでは示されていないことから、各自治体での更なる検討が必要となる。また広域避難場所となる施設等との協定において、利用期間は3日程度とされ、一時的な避難の場となる。生活の場となる避難所の確保については、今後、令和3年12月に締結された東京都や都内の区市町村間での災害時協定等を利用して確保していくこととなる。

②避難行動の遅延

荒川氾濫の想定では、笹目橋から新荒川橋までの荒川右岸では、どこの破堤地点であっても本区への浸水開始時間は早くても6時間後が見込まれる。当面の避難先となる上野公園等が近いため、氾濫の発生後、避難者自身に具体的な危機が迫ってから避難行動に移る区民も多いと考えられる。結果として避難行動が遅れ、準備しているうちに、浸水がはじまっていて、孤立するなど、自宅に取り残される可能性が高くなり、垂直避難せざるを得ない区民が一定数発生することが懸念される。

③避難場所閉鎖・避難所開設のタイミング

荒川氾濫のおそれがある場合には、早期の広域避難を促し、また氾濫後に避難場所で孤立するため、原則、17か所の避難場所は開設しない方針である。ただし、台風の接近等により、ほかの氾濫のリスクで既に開設されていることが十分にありうる。ほかの氾濫と荒川氾濫の危険性を総合的に判断して避難場所の閉鎖時期を決定する必要がある。

また谷中、池之端、上野公園地区は浸水想定区域外ではあるが、一部に土砂災害警戒区域があり、荒川氾濫が見込まれる雨量の場合には、同地域にも土砂災害に関する避難情報が発令される可能性が高い。避難場所を開設している中で、広域避難の呼び掛けにより避難してきた者と土砂災害で避難情報が出された地域の地元の区民との競合が懸念される。

風水害時の避難場所は震災後に設置する震災時の避難所とは異なり、緊急避難の場所

として、町会ごとの指定をしていないが、荒川氾濫のおそれがある場合には、土砂災害区域の住民に限定して開設することや、後述する避難行動要支援者に限定した避難所利用についての区民への周知方法などの検討が必要である。

第3節 荒川氾濫にかかる検討事項

1 広域避難に関する検討事項

(1) 広域避難計画の策定

区は、荒川下流タイムラインや「首都圏における大規模水害広域避難検討会」におけるガイドラインを踏まえ、浸水想定区域内に居住する全ての住民を対象とした広域避難計画を作成することが今後、必要となる。

主な検討項目

- ・ 区外の広域避難場所の運営やオペレーション
- ・ 適切な避難行動につながる、効果的な避難情報等の発信内容や発信・伝達方法等
- ・ 親戚・知人宅やホテル・旅館等への自主避難の促進など、分散避難の実効性を高めるための普及啓発策等
- ・ 避難確保計画対象施設への情報提供
- ・ 協定締結による移送用バスの活用など、避難行動要支援者避難のスキーム

(2) コミュニティ防災の取り組み

荒川氾濫においては、他の河川の氾濫と異なり、浸水想定区域内の全ての区民が浸水想定区域外への広域避難を求められ、各地域において、一人も取り残すことなく、避難させる体制を構築することが必要である。地域におけるタイムラインを設定することや避難行動要支援者名簿の活用など、町会を中心としたコミュニティ防災に取り組んでいく。

(3) 上野公園における支援体制

荒川氾濫においては、氾濫が発生した場合には、既に交通機関が運休していることから、最寄りの浸水想定区域外となる上野公園に多くの区民が避難してくることが想定される。また、本区より早く避難指示が発令される可能性が高い江東5区からも既に多くの避難者が滞在している可能性もあり、上野公園内は大きな混乱が予想される。そのため、東京都や関係区と連携して、役割分担や上野公園内に支援拠点の確保などが必要となる。

2 浸水想定区域外にある区内避難所の管理・運営

(1) 避難者の集中回避

区内浸水想定区域外にある避難場所（未開設含む）は、荒川氾濫時には生活の拠点となる避難所（5施設）になるため、浸水想定区域内の避難者が殺到することが見込まれる。これらの施設は、避難所以外の用途も見込まれるため、収容者数は、5000名程度であり、受入れ避難者を調整する仕組みが必要である。早期に自主的広域避難情報を発表し、浸水想定区域外避難を周知することから、福祉施設等の入所者や介護の必要がある避難行動要支援者など、自力での移動が困難である者を優先して、まずは5か所の避難所で受け入れていくことを検討する。また、区内の各所からの避難行動要支援者の移送手段の確保についても、あわせて検討する。

(2) 避難所の開設・運営

震災時は町会を中心とした避難所運営委員会が各避難所を開設し運営するが、荒川氾濫時の避難所については、上記のように、福祉避難所としての機能が求められることから、区が避難所の開設、運営主体となるため、今後、具体的な検討が必要となる。

3 業務継続計画の策定の必要性

(1) 事前防災行動の検討

風水害の特徴は、震災と異なり、事前防災行動によって大幅な被害軽減が図れる点にある。特に荒川氾濫においては、区の大部分が浸水するため、その影響が大きい。他自治

体の業務継続計画を参考に、施設や通常業務での課題を把握することで、実現可能な事前防災行動について庁内で共有を図り、協力関係を構築していく。

(2) 風水害時の優先する業務の抽出

甚大な被害が想定される荒川氾濫では、少なくとも浸水想定区域内にある施設の1階・地下階が全て使用困難となることから、通常の業務維持が困難になることが予想されるため、予め業務の優先順位を設定しておくことが重要となる。

(3) 人的資源や設備等の物的資源の確保

荒川が氾濫した場合、職員の相当数が被害に遭い、また出勤困難になることが予想されるため、事前防災行動において、必要数の従事職員を確保することが課題となる。また書類、設備等を適切に維持管理することは、業務継続、業務再開において不可欠である。

第4節 避難情報の発令

避難情報を発令する際には、台東区に最も近い北区にある「岩淵水門（上）水位観測所」における水位を判断基準とすることを基本とし、上流の治水橋（さいたま市）や熊谷（熊谷市）の水位観測所の情報も考慮した上で判断するものとする。また、自治体と関係機関が大規模風水害発生前から時系列で取るべき防災行動を共有し、迅速かつ的確な対応を行うことを目的として作成している「荒川下流タイムライン（試行版）」、気象庁や国土交通省等からの情報等を総合的に勘案した上で、自主的広域避難情報の発表や避難情報の発令を判断するとともに、今後は、江東5区の動向や他の浸水想定区域を有する区とも連携して検討していく。

外水氾濫（荒川）	基 準
自主的広域避難情報	◆気象庁と荒川下流河川事務所が、洪水に関連する情報として、荒川流域（岩淵地点上流域）での3日間積算流域平均雨量（1日間降雨実績と48時間降雨量予測の和）が概ね500mmを超える可能性があると予測し、情報提供があった場合
高齢者等避難 警戒レベル3	◆荒川下流河川事務所の水位観測所（岩淵水門）における河川水位が避難判断水位（6.50m）に到達していること かつ ◆今後、気象の早期回復が見込めないこと ⇒以上の状況を踏まえ、荒川下流河川事務所、東京都、周辺区と連携し発令
避難指示 警戒レベル4	◆荒川下流河川事務所の水位観測所（岩淵水門）における水位が氾濫危険水位（7.70m）に到達していること かつ ◆今後、気象の早期回復が見込めないこと または ◆気象庁と荒川下流河川事務所が、洪水に関連する情報として、荒川流域（岩淵地点上流域）での3日間積算流域平均雨量（2日間降雨実績と24時間降雨量予測の和）が概ね600mmを超える可能性があると予測し、情報提供があった場合 ⇒以上の状況を踏まえ、荒川下流河川事務所、東京都、周辺区と連携し発令
緊急安全確保 警戒レベル5	◆荒川からの越水・溢水を把握した場合に、周辺区の発令状況を踏まえ発令

第6章 避難場所の開設・運営

本章においては自主避難場所、緊急避難場所の開設、運営について示す。

第1節 自主避難場所及び緊急避難場所として開設する施設

1 避難場所リスト

本区において、荒川氾濫を除き、風水害において多くの区民が避難を要する被害は想定されないことから、図表2のとおり、生活圏内とされる1km圏内に、「自主避難場所」を開設する。そして、災害の危険性が高まった場合には、高齢者等が徒歩10分程度で避難できる「緊急避難場所」を追加して開設する。ただし、開設箇所数については、気象状況によって適宜、変更する。なお、学校の改修等で変更となる場合があるので、毎年、出水期までに広報等で周知をする。

図表2 自主避難場所及び緊急避難場所の一覧

	開設場所	住 所	避難場所の区分	体育館収容人数
1	谷中小学校	谷中 2-9-16	自主・緊急	139
2	忍岡小学校	池之端 2-1-22	自主・緊急	106
3	旧柳北小学校	浅草橋 5-1-8	自主・緊急	135
4	松葉小学校	松が谷 1-13-16	自主・緊急	114
5	東浅草小学校	東浅草 2-27-19	自主・緊急	105
6	柏葉中学校	下谷 3-1-29	自主・緊急	215
7	上野小学校	東上野 6-16-8	緊急	192
8	田原小学校	雷門 1-5-14	緊急	110
9	浅草小学校	花川戸 1-14-15	緊急	106
10	千束小学校	浅草 4-24-11	緊急	127
11	石浜小学校	清川 1-14-21	緊急	129
12	東泉小学校	三ノ輪 1-23-9	緊急	123
13	浅草中学校	蔵前 1-3-4	緊急	148
14	御徒町台東中学校	台東 4-13-16	緊急	139
15	上野中学校	上野桜木 1-14-35	緊急	129
16	蔵前小学校	蔵前 4-19-11	緊急	102
17	駒形中学校	北上野 2-15-1	緊急	125

2 風水害時避難場所の特徴

震災時の避難所とは異なり風水害時の避難場所は、台風や一時的な浸水が終了するまでの間、安全な場所を提供するものである。

(1) 避難場所利用スペース

震災時の避難所は、自宅が倒壊や焼損してしまった区民の生活の拠点となるものであるが、風水害時避難場所の場合、浸水時間が経過するまでの一時的な場所の提供に留まる。また、多くの区民は在宅避難が可能であることから、避難スペースは限定し、一般避難者には体育館、発熱等の症状がある避難者には会議室等の別室を用意する。

(2) 避難場所の支援内容

震災時の避難所は生活の拠点であるため、食事等の救助物資を提供するが、避難場所は一時的な場所を提供するのみで、生活の拠点となるものではないため、食事等を始めとする支援物資の提供は行わず、持参いただくことを周知する。夜間の場合、マット、毛布を配布する。

第2節 自主避難場所及び緊急避難場所の開設・運営

1 開設・運営主体

風水害に開設される自主避難場所及び緊急避難場所は、風水害が予め想定ができること、住居を失った避難者が共助の精神により運営する震災時の避難所とは異なることから、区が開設、運営主体となる。ただし、大規模な土砂災害や浸水被害等で自宅の倒壊や流出が発生し、生活の拠点が失われた区民の生活拠点確保については、緊急避難場所の閉鎖後、避難所運営委員会と協議の上、避難所として運営する。

2 開設運営体制

(1) 開設運営体制

緊急避難場所を開設する期間は、台風通過時間、避難場所開設時間にもよるが、延べ36時間程度を見込んでいる。1か所3交代制で班を構成し、1班あたり8～12時間の従事とするが、避難者数等によって増員を行う。

(2) 管理運営

第2回水防情報連絡会議で直近の気象情報から避難情報の発令が見込まれる場合、避難場所の開設を決定する。避難情報は、災害対策本部体制下において、発令される。

自主避難場所として開設された場所も、避難情報の発令後は、緊急避難場所として運用を行う。また避難情報が発令された場合には、より多くの区民が避難することが想定されるため、避難情報の発令後は、緊急避難場所11か所を増設し、早期に開設している自主避難場所も含めて17か所の緊急避難場所を運営する。

なお、避難者数や風雨の状況次第では、避難情報が発令されていなくても、追加で11か所の自主避難場所を開設することがあることに留意する。

当初の見込みより台風の勢力が弱まった場合など、自主避難場所6か所の開設で十分と判断した場合には、指定した職員(係長級)と職員住宅入居職員で対応を行う、台風通過時間や閉庁日などの状況によっては、当初から避難場所の職員配置に避難所運営課・協力課職員も加わり、避難場所の運営体制を強化する。

(3) 避難場所担当職員の事前指定

令和元年台風19号においては、避難場所での従事職員に職員住宅入居職員を充てたことから若手職員のみでの運営となり、現場の責任者の必要性が明らかとなった。しかしながら避難所運営課・協力課のみで、現場の責任者を確保することは不可能であるため、今後は、災対各部から所属人数に応じて係長級職員を召集し、班長として、予め指定する自主避難場所や緊急避難場所の従事に充てるものとする。

①係長級職員

危機・災害対策課が、年度当初に災対各部に依頼をし、原則、各部の係長級職員数に応じた避難場所運営職員名簿の提出を依頼する。その後、対象となる係長に対して避難場所運営に関する研修を実施する。第1回水防情報連絡会議で、従事予定の係長級職員の名簿を提示し、従事の確認を行うとともに、第2回水防情報連絡会議において避難場所開設が決定した場合には、事前に避難場所を訪問して、危機・災害対策課が作成した事前資料をもとに、学校関係者と施設利用、施設管理等について打ち合わせを行う。

②係員の事前指定の検討(職員住宅入居職員・避難所運営課・協力課職員)

開設決定時の事務負担等を軽減するため、職員住宅入居職員や避難所運営課・協力課においても、協議の上、事前に従事予定の避難場所や従事する時間帯を指定する。第1回水防情報連絡会議で、従事予定の名簿を提示し、従事の確認を行うとともに、第2回水防情報連絡会議において避難場所開設が決定した場合には、前述の係長級職員のもと、避難場所運営にあたる。

(4) マニュアルの整備

避難場所の管理運営を統一的に実施するため、下記の風水害時対応マニュアルを整備し、訓練等を踏まえて随時見直していく。

①避難場所運営マニュアル

避難場所を運営する職員向けに、具体的な対応等を記載したものを作成している。

②避難場所管理マニュアル

避難所運営課・避難所運営協力課と災害対策本部との役割分担を明確にし、開設時に備えるものとして整備する。

③職員行動マニュアル(風水害編)

既存の職員行動マニュアルを基本としつつも、本対応方針に基づき、事前の情報収集や情報伝達等、風水害対応時に必要となる事項を整理し、現行の職員行動マニュアルを補完して追加するものとして整備する。

第7章 様々なニーズを持つ避難者への対応

令和元年台風19号上陸の際、避難場所で顕在化した様々なニーズを持つ避難者への対応について示す。

第1節 路上生活者への配慮

1 台風19号時の自主避難場所での不十分な対応

本区は、台風19号接近時に開設した自主避難場所において、路上生活者への対応が不十分であり、避難ができず不安な一夜を過ごした方に対して、区長が謝罪した。

2 不十分な対応の背景・理由

今回の対応の背景として、本区は山谷地区、上野公園など、住所不定者が多く滞在する地域でありながら、路上生活者が避難場所に避難することを想定しておらず、運営マニュアルが未整備であったことが挙げられる。また、路上生活者が避難してきた段階で、外国人観光客等の緊急滞在施設を開設していなかったことや、自主避難場所を台風19号の際に初めて開設したため、運用手順が明確ではなく、誘導することができなかったこと、そして、災害対策基本法の趣旨を踏まえた上で、柔軟な対応がとれなかったことも挙げられる。

3 課題

(1) 路上生活者への情報提供・居所の把握

本区では、台風通過時に適切な避難行動をとるよう、上野公園等の路上生活者に対し、事前周知を図っていたが、携帯電話、スマートフォン等の情報入手手段を持たない者も多く、徹底することは困難である。NPO等の支援団体は、炊き出し等で情報提供することもあることから、正しい情報を伝えるために、支援団体との連携は有効である。

(2) 避難場所における懸念材料

避難場所運営における、避難スペース、設備や人員といった資源は限られており、避難者数が想定できない路上生活者については、事前の職員配置や資器材の準備が難しいことが想定される。

4 対応

(1) 路上生活者への周知

本区においても台風通過時に適切な避難行動をとるよう、関係機関と協力して路上生活者に対し、チラシを配布し、事前周知を図る。また、対応策を事前に整理することで、正確な情報が路上生活者へ伝わるように配慮する。

(2) 緊急滞在施設の開設

台東区役所本庁舎と台東区民会館を緊急滞在施設として開設する。開設時期については、自主避難場所と同時とし、早期に避難を呼びかける。なお、避難場所に路上生活者が避難してきた場合、気象警報の発令や風雨の状況により、移動が困難な場合は、緊急避難の考え方にに基づき、避難を認めることに留意する。

(3) NPO等との連携

路上生活者に対しては、緊急滞在施設を2か所設置する予定であるが、福祉的な観点から、路上生活者支援などで実績があり、区内で宿泊所等を運営するNPO等と連携して、宿泊施設を提供し路上生活者の安全確保を図る。これまで行政と繋がりのなかった者に対して、この宿泊を機に生活相談等を行い、公的な福祉サービスにつなげていく。

第2節 避難行動要支援者

1 要配慮者利用施設における避難確保計画の作成

平成29年6月に水防法及び土砂災害防止法が改正されたことに伴い、浸水想定区域内及び土砂災害警戒区域内にある要配慮者利用施設の所有者または管理者に、水害時における施設ごとの避難方法や避難場所等を定める「要配慮者利用施設における避難確保計画」の作成が義務付けられた。

区では、令和3年度修正の地域防災計画で要配慮者利用施設を指定し、計画の策定、訓練の実施について通知している。今後は、「要配慮者利用施設における避難確保計画」に記載する訓練の実施を促し、避難確保計画の実効性を高めることができるよう支援する。

なお、各要配慮者利用施設の管理者は、発生時には、「要配慮者利用施設における避難確

保計画」に基づき、水害発生の恐れがある場合には、情報収集、臨時休所等の事前対応や利用者への周知、発生時には、円滑に利用者の避難誘導や安全確保等を図るものとする。

2 避難行動要支援者に対する個別支援計画の作成

区では、災害対策基本法に基づき、避難行動要支援者名簿を整備し、震災時における要支援者ごとの個別支援計画の作成を進めているが、風水害時の個別支援計画の運用方法についても、各避難行動要支援者及び支援者が適切な避難行動を選択出来るよう、周知を図っていく。

第3節 ペット同行避難への対応

1 飼い主とペットの避難に関する基本ルール

ペットの飼い主は、災害時においても自宅でペットと共に過ごせるよう、平常時から、自宅の安全対策や収容ゲージ、ペットの水・餌等の備蓄を行う。また、避難場所へ避難することとなった場合に備え、無駄吠えなどへのしつけや避難用ゲージ等にも慣れさせておく必要がある。また、ペットの飼い主は、在宅避難や避難場所への同行避難が困難な場合に備え、浸水しない地域にあるペットと共に避難できる親戚宅・知人宅等を避難先として事前に確保するよう努める。

2 避難場所におけるペットの受入

区は、避難場所において、以下のとおり、ペットの受入を行うものとする。

- ①ペットの避難場所での受入の際には、動物アレルギーを持つ避難者がいる可能性等に配慮し、原則として、避難者とペットの避難スペースを分けて設ける。
- ②ペットの避難スペースについては、各避難場所において、避難者スペースとペットの避難スペースの分離に配慮してあらかじめ玄関等を想定しておく。
- ③受け入れる条件としては、ケージの中で避難し、毒性のないものに限る。

なお、盲導犬や聴導犬等は、ペットではないことに留意し、避難者とともに避難できるよう個室で受け入れる等の配慮をする。

第4節 外国人、障害者等への対応

外国人、高齢者、障害を有する方は、災害に関する様々な情報が十分に得られない可能性がある。そのため、震災時の避難所に来所することが十分に考えられ、台風19号でも他の自治体においてその様子が見られた。

避難場所において班長を中心に丁寧な対応を心がけ、可能な範囲で対応するとともに、判断に迷う際には災害対策本部の指示に基づき対応することとする。

第8章 避難場所における新型コロナウイルス感染防止

1 避難場所開設

(1) 感染症対策物資の確保

避難場所開設時には、備蓄倉庫のマスク、使い捨て手袋、フェイスシールド、手指消毒液、非接触型体温計の備蓄数を確認し、不足している場合には災害対策本部に連絡する。

(2) 適切なスペースの確保

- ①感染防止の観点から避難場所内が密にならないよう、十分な換気に努めるとともに、避難者のソーシャルディスタンスの確保や3密を避けるために必要なスペースを確保する。
- ②避難スペースの拡充が困難となり、避難者の受入れが困難となった場合には、災害対策本部へ報告する。

(3) ゾーニングと動線の設定

- ①疑症状者が発生したときに備え、専用の避難スペース及び専用のトイレ（または簡易トイレ使用スペース）を設定する。
- ②疑症状者の専用スペースは一般の避難者と同一の区域に滞在させないようゾーンを分け、専用の避難スペースは一般避難者と別の部屋や可能な限り離れた区域に設定し、トイレや手洗い等まで重複しないような動線を設定する。
- ③避難者に対し、施設内のゾーンや動線について、受入れ時に掲示等により適切に説明する。

(4) 運営者の感染防止対策

避難者の中には、「感染しているが無症状の方」もいる可能性もあることから、対面に対応する避難場所運営従事者については、感染防止策（マスクや手袋の着用など）を行う。

2 避難者の受入れ

(1) 避難場所受付時の症状等の確認

①滞在を希望する全ての避難者に対し、体温計による検温を実施し、健康に異常がないか確認を行う。検温の結果 37.5 度以上ある場合や健康異常がある場合には、下記(3) 疑症状者への対応を行う。

※なお、検温時に感染が拡がることのないよう消毒等の徹底に留意する。

②「避難者カード」の記入時や症状等の確認時に避難者の待機列ができた場合などは、密集しないよう待機位置の指定などを行うことにより、適切な間隔をあけるよう指示する。

③感染者や濃厚接触者が避難してきた場合には、直ちに災害対策本部に報告し、他の避難者と接触のないよう待機させる。

(2) 施設内への受入

①後日、避難者が感染したことが判明した場合に、保健所の指導による濃厚接触者の特定や消毒場所の確定が行われることに備え、避難者の連絡先を可能な限り把握するよう努める。

②熱や咳など感染が疑われる症状が出た場合に相談窓口連絡すること、退所後に感染が発覚した場合等に名簿を使用することへの同意を得るよう努める。

【相談窓口】

《微熱や軽い熱、咳などが出ていて不安なとき》

新型コロナ コールセンター 0570-550571

対応時間 9時～22 時（土、日、休日含む）

対応内容 感染の予防に関することや、心配な症状が出た時の対応など

対応言語 日本語、英語、中国語、韓国語

《強いだるさや息苦しさがあるとき》

新型コロナ 受診相談窓口

平日（日中） 台東保健所 03-3847-9402

平日（夜間）・土日祝 03-5320-4592

③避難者が施設に入る前に、手指消毒液や手洗い等による手指消毒を徹底する。

④避難場所入所後に、必要に応じて備蓄品を配布する。なお、疑症状者に対して備蓄品を

配布する際は、可能な限り手指等の接触が無いよう留意する。

(3) 疑症状者への対応

①発熱、咳等の症状のある疑症状者がいた場合は、事前に設定した専用スペースに案内し待機させる

《専用スペースに案内する例》

- ・風邪の症状（くしゃみ、咳、寒気、頭痛など）がある
- ・37.5 度以上の熱がある
- ・倦怠感（強いだるさ）がある
- ・呼吸が困難である（息苦しい）

②待機中の疑症状者には、感染拡大を防止する観点からマスクを着用させるとともに、一般の避難者と接触しないよう、管理者の指示に従い、施設内のゾーンや動線などのルールを守るよう指示する（あらかじめ注意事項等を記載した紙を用意しておくなど工夫する）。

3 入所後～滞在中

(1) 一般的な感染予防策の実施

①全ての避難者及び運営従事者は頻繁に石鹸と水で手を洗う（石鹸と水が入手できないときはアルコール消毒液等により代用する）。また、不用意に口や鼻、目を触らないように注意する。

②手指消毒液は避難所の入り口やトイレなど、可能な限り多くの避難者が使用できるような場所に設置する。

③咳やくしゃみをするときは、ティッシュ・ハンカチ、上着の内側や袖で口や鼻を覆うほか、可能な限りマスクの着用を促す。

(2) ゾーニング及び避難者間の距離確保の徹底

①避難場所内のゾーニングについて適宜説明を行い、疑症状者の専用スペースや動線に一般避難者が立ち入ることの無いよう注意喚起を行う。

- ②避難場所内では、他の避難者とは一定程度の距離をあけて過ごすとともに、避難者同士の接触や交流は極力避けるよう伝える。

(3) ゴミ出し

- ①あらかじめ定めたごみ処理のルールをチラシや張り紙で周知する。なお、施設内でごみ置き場等を設定する場合は、一般避難者と疑症状者で分けるよう留意する。
- ②専用スペースのごみについては、前もって配付した大型のごみ袋等に入れて封をするなどして廃棄してもらい、運営者や一般避難者が触れないようにする。

(4) 疑症状者専用スペースの運営

- ①専用スペースにおいて疑症状者に対応する運営者については、マスクや手袋等着用、対応後の手指消毒などの感染防止策を徹底する。
- ②災害情報などを掲示する場合は、一般避難者のみでなく、専用スペースにも情報が伝達できるよう別途掲示を行うなど工夫する。
- ③専用スペースで滞在した疑症状者が退所する場合は、使用した備蓄品などはまとめておくよう指示する（可能であれば、専用スペース内に廃棄場所を設置した上で、他の避難者が触れることの無いよう、疑症状者自らビニール袋などに入れて廃棄させるようにする）。

(5) 一般避難者から感染が疑われる症状を訴える者が発生した場合

- ①一般避難者に感染が疑われる疑症状者が見受けられた場合は、速やかに専用スペースへ案内し、災害対策本部に連絡をする。
- ②疑症状者が専用スペースに移るまで一般避難スペースにおいて使用していた備蓄品等は、専用スペースで継続して使用させるなど、他の一般避難者が触れないよう注意する。

4 避難場所の閉設

(1) 閉設の判断

避難者の状況や意向を確認し、必要がある場合は、災害対策本部と調整の上で他の施設へ移送する。

(2) 疑症状者の専用スペースの閉設処理

- ①疑症状者の専用スペースの閉設処理を行う運営者は、マスクや手袋等の感染予防策を徹底した上で作業に当たる。
- ②残った備蓄品やごみ等はビニール袋などに入れて口を閉じるなど封をした上で全て廃棄する。
- ③専用スペースに使用した部屋やトイレ、動線などは、十分な換気を行うとともに、疑症状者が触れたと思われる部分（ドア取っ手やノブ、窓サッシ等）を消毒液で拭く等の処置を行う。

(3) 後日、避難者が感染したことが判明した場合

- ①感染者本人から連絡を受けた場合は、災害対策本部に連絡するとともに、保健所の指示のもと、運営者や避難者などの濃厚接触者の特定、消毒場所の確定に積極的に協力する。
- ②運営に携わった従事者について体調に変化があった場合には、災害対策本部に連絡するとともに、令和2年8月14日付「職員等に新型コロナウイルス感染の疑いがある場合の対応について」に沿った適切な対応を取る。

第9章 自助・共助の推進

本章では区民の自助による風水害への取組・意識啓発や、地域が連携した共助による取組について示す。

第1節 各種ツールを活用した風水害意識の啓発

1 ハザードマップによる啓発

区では、水防法及び土砂災害防止法に基づき、ハザードマップを作成し、区民等へ配布することで、風水害意識の啓発を図っている。

また台東区ホームページや広報たいとうに風水害特集記事を掲載し、風水害に関する情報の周知を図っている。引き続き、区報やチラシ、ホームページ等の媒体を活用し、風水害に関する知識及び意識の啓発を推進していく。

2 マイ・タイムラインの活用による啓発

東京都は、住民一人ひとりが風水害発生時に適切な避難行動を取れるようにするためのツールである「東京マイ・タイムライン」を作成し、配布している。区ではコミュニティ防災構築のためのワークショップや防災講話において区民等への配布や作成支援を行っており、引き続き、マイ・タイムラインを活用した区民等への風水害意識の啓発を図っていく。

第2節 自助・共助による取組の推進

1 風水害に備えた備蓄の推進

区では、震災発生時に物流が停止し、食料や飲料水の供給が滞った場合の対策として、区民に対して3日分（可能であれば1週間分）の食料・飲料水・携帯トイレ等の備蓄を啓発している。風水害においては、在宅避難を推奨しており、また高速道路の通行止めや、公共交通機関の計画運休が行われるため、震災時と同様に備蓄についても区民への啓発を進めていく。

2 親戚・友人宅等への縁故避難を含めた複合避難

大型台風の東京地方への上陸等により荒川氾濫を伴う大規模風水害の発生が予想される場合、区では、区民に対し、数日前から、自主的広域避難情報を発表し、浸水が想定されない地域の親戚や友人宅等への縁故避難を含む自主的な広域避難を行うよう呼びかける。

区は、平常時から、区民が早期の避難を行うことができるよう、親戚や友人宅等を避難先として確保するよう啓発を行う。

3 町会と連携した情報伝達・避難誘導

区では、神田川の氾濫をはじめとする風水害の危険がある場合には、防災行政無線や緊急速報メール（エリアメール）、メールマガジン、台東区公式ホームページ、台東区公式ツイッター、台東区公式LINE、台東区防災アプリ、Lアラート（データ放送）等、あらゆる手段を組み合わせて区民等へ避難場所の開設情報や避難情報等を伝達する。

しかしながら、全区民に確実に情報を伝達することは困難な面もあるため、町会・自治会と密接に連携しながら、避難場所の開設情報や避難情報等の収集方法、区からの情報伝達体制について再構築する。また、適切な情報収集の方法等について、区民への啓発を進めていく。

さらに、避難情報の発令時等に、区民が互いに声掛けをしながら避難場所へ避難できるよう、町会・自治会と連携した避難体制について検討を進めていく。

台東区風水害対応方針(第3版)

令和4年7月

総務部危機・災害対策課