

高島平地区防災マニュアル

《地震・水害編》

〔令和 7 年 3 月策定〕

**地域を守るのはあなた！
今すぐ行動だ！！**

目 次

1. はじめに		1
2. 高島平地区の特性と災害リスク		3
3. 地震対策		5
4. 水害対策		14
5. 資料編		27

板橋区町会連合会高島平支部
板橋区危機管理部

1 はじめに

1. 高島平地区防災マニュアル作成の目的と活用

(1) 防災対策マニュアルの更新と「地区防災計画」の意義

2024年1月1日の能登半島地震や9月下旬の奥能登豪雨など、大規模地震や豪雨災害などが頻発しています。2024年7月豪雨の際には高島平地区でも浸水被害が発生し、一時退避場所が開設されるなどの被害・対応がありました。

大規模災害時には、自助・共助による備えや行動が大事であり、本地区においても、2014年3月に「高島平地区防災対策マニュアル」を策定し、地域防災力の向上を推進してきたところです。

本マニュアルは、約10年前のものを最新情報に更新するとともに、新たに水害対策を追加し、災害対策基本法に基づく「地区防災計画」とします。地区防災計画は、住民防災組織が災害の被害軽減を目的とする災害対応や事前対策などをまとめたものであり、自治体の地域防災計画に位置付けることで対策の実効性向上が期待できます。

各町会・自治会においては、本マニュアルを参考に、町会・自治会毎の災害時に必要となる取り組みや準備すべきモノ等をご記入又はチェックいただき、地域防災力のさらなる向上を目指しましょう。

(2) 本マニュアルの構成と活用方法

本マニュアルの構成は、次頁に示すとおり、参加者による話し合い（ワークショップ）の手順に沿って4段階にまとめました。

第1段階では、災害時の危険・防災資源の分布を防災まち歩きによって更新し、防災課題も明確にしました。

第2段階では、被害に対する共助の対応の流れ（「被災・対応シナリオ」）をイメージし、とくに初動期の避難を中心にまとめました。

第3段階の事前対策は、災害対応を円滑にし、被害軽減を図れるようにするための活動資源の備えなど（「事前対策リスト」）を考えました。

第4段階では、町会・自治会の今後の取組に向けて、事前対策の優先課題、組織体制づくり、防災訓練の例を示しました。

以上の本マニュアル作成の方法論である、防災まち歩き、防災課題の抽出、被災・対応シナリオ、事前対策リスト、組織体制づくり、防災訓練などは、そのまま平時の備えに活用できますので、町会・自治会でぜひお試し下さい。

なお、マニュアルとは別に、高島平地区の防災マップを全世帯に配布しています。下記の二次元コードから見ることもできますので、これと合わせてご活用下さい。

高島平地区防災+(プラス)マップ



2. 高島平地区防災マニュアルの策定プロセス

本地区のマニュアルの策定プロセスは、以下の通りです。

策定プロセス		地震対策【該当頁】	水害対策【該当頁】
第1段階	地域の災害リスクと防災資源を知る	☐ 地理的な特性と地震・水害の被害想定とは？ 【3・4頁】	
		☐ 地区の地震・水害に弱い所と強い所とは？ 【地震:5・6 頁】	【水害:19・20 頁】
第2段階	地震・水害時の被害と対応をイメージする	☐ 地震・水害で予想される被害と基本的な対応とは？ 【地震:7・8頁】	
		☐ 住宅形式の違いに応じた対応のあり方とは？ 【地震:8 頁】	【水害:21・22 頁】
第3段階	事前の対策を考える	☐ 災害にどう備える？ 【地震:9・10 頁】	
		【水害:23・24 頁】	
第4段階	今後の取組	☐ 優先課題とは？ 【地震:11 頁】	
		【水害:25 頁】	
		☐ 災害対応を実現させる体制づくりとは？ 【地震:11・12頁】	【水害:25 頁】
		☐ 有効な防災訓練とは？ 【地震:12・13頁】	
		【水害:26 頁】	

2

高島平地区の特性と災害リスク

□ 地理的な特性と地震・水害の被害想定とは？

本地区は、図1のとおり、おもに荒川沿いの氾濫平野（黄緑）で形成されており、盛土地・埋立地（黄斜線）や自然堤防（黄）、さらに南側隣接地には標高30m前後の崖地が分布しています。

地震の被害予測によると、ほとんどで震度6強（図2）や液状化の可能性が想定されています（図3）。震度6強とは、固定していない家具の多くが倒れるほどの揺れの強さを表します。

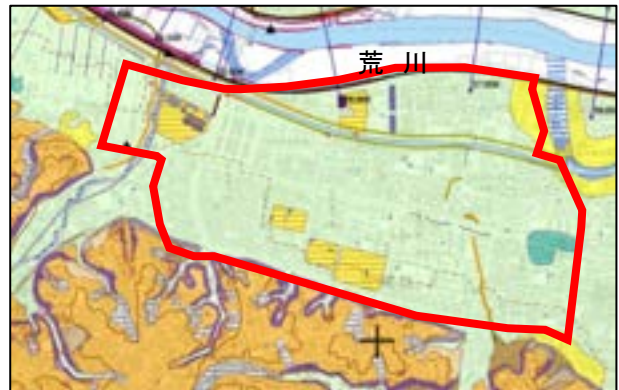


図1 国土地理院「治水地形分類図」



図2 想定震度の分布

出典：東京都「東京被害想定マップ」



図3 液状化危険度の分布

出典：東京都建設局「東京の液状化予測図」
(令和5年度改訂版)

大地震が発生すると、地盤の被害や建物の倒壊、火災の延焼などが発生します。それは、地盤の弱さと、建物の構造・古さ・密集状況などとの組み合わせなどに影響を受ける可能性があります。

本地区は、耐火構造（青枠）の建物が広く分布し、木造・防火造（赤枠）が西側などに分布しています（図4）。

高島平地区の地盤や建物などの状況を確認し、まちの被害をイメージしてみましょう。



図4 建物構造

出典：R5 東京都土地利用現況調査

「板橋区洪水ハザードマップ」によると、荒川の氾濫により、本地区のほぼ全域で3.0m以上（沿川では5.0m以上）の浸水が（図5）、「2週間以上」も続くと想定されています（図6）。

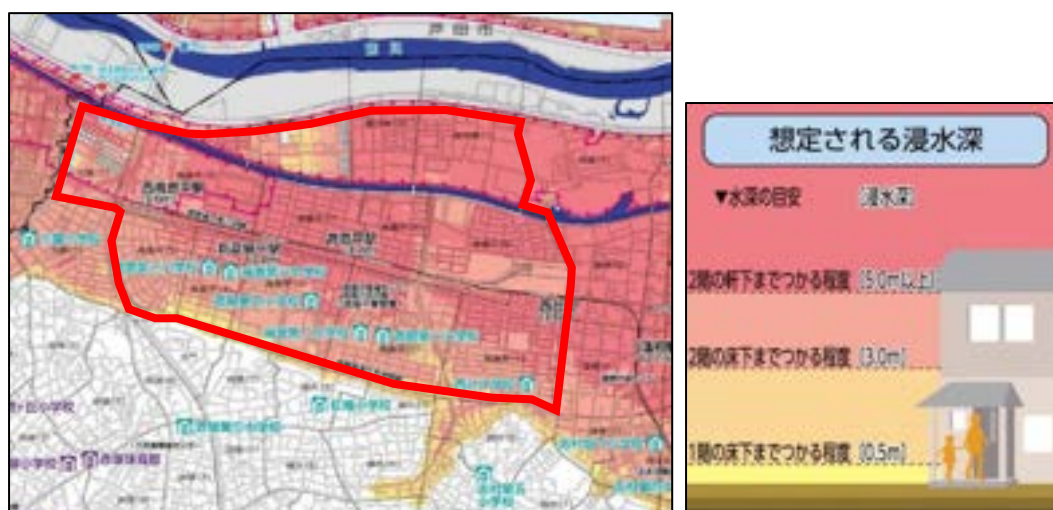


図5 板橋区洪水ハザードマップ（荒川氾濫版、浸水深）

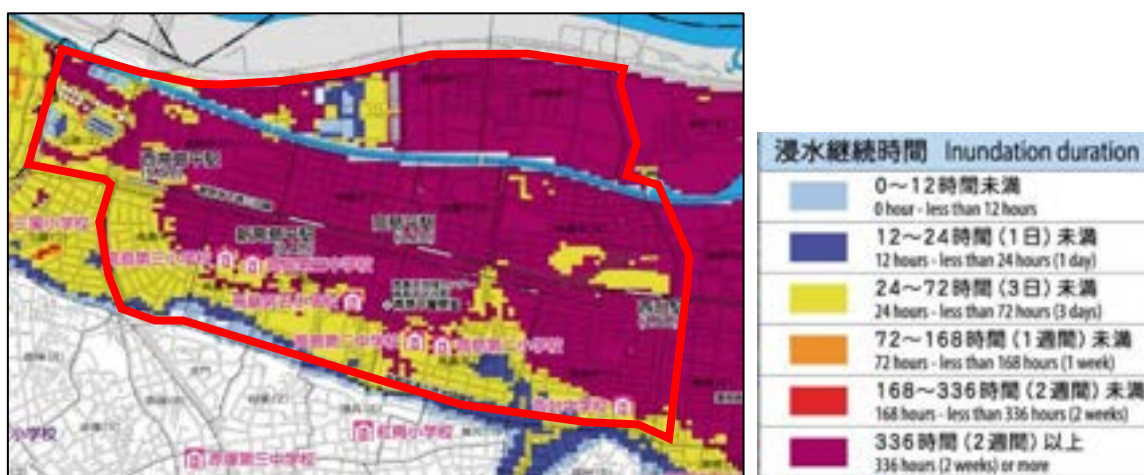
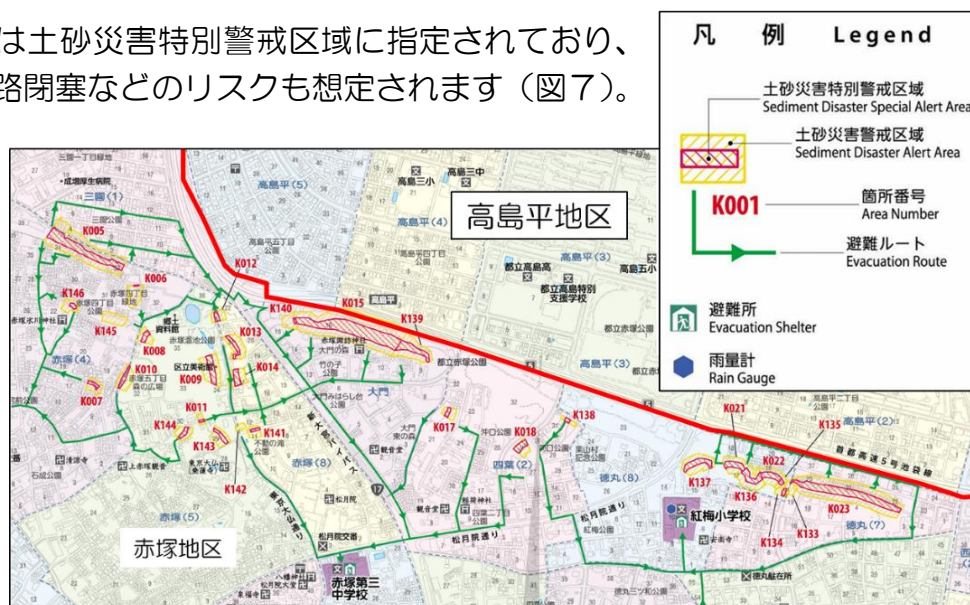


図6 板橋区洪水ハザードマップ（荒川氾濫版、浸水継続時間）

南側の崖地は土砂災害特別警戒区域に指定されており、土砂災害や道路閉塞などのリスクも想定されます（図7）。

図7 土砂災害特別警戒区域（土砂災害ハザードマップ）



第1段階：地震リスクと防災資源を知る

□ 高島平地区の地震に弱い所と強い所とは？

(1) 防災まち歩きによる危険・資源の点検

地区特性・被害想定等をもとに、わが町の「災害時の危険」や「防災に役立つ資源」を点検することが大切です。以下の視点で、防災まち歩きを行いました。



写真 防災まち歩きの様子

防災まち歩きのチェックポイント

- 【危険】せまい道、行き止まり、危険ブロック塀、避難時に危険な所、放置自転車、落下物、老朽木造建物・空き家、避難困難な人が多い施設、出火元となりそうな場所（飲食店・古い工場等）、延焼しそうな場所（木造建物が密集）など
- 【資源】消火活動・救助活動に使えるもの（消火器、消火栓、住民防災組織格納庫など）、避難先になりそうなところ（一時集合場所・避難所、学校等のグラウンド、公園・広場等）、安全な避難経路（建物倒壊・土砂災害等のリスクが低い、道が広いなど）

(2) 防災まち歩きの方法および成果

防災まち歩きは、安全な避難行動の確認を目的に、以下の手順で「往路は避難、復路は点検」を行いました。

防災まち歩きの方法

- 【準備】避難方法、点検箇所、点検ルート（避難路）、役割分担の決定など。
※地震・火災時の避難：①一時集合場所へ→②危険な場合は避難場所に再避難※詳しくは「高島平地区防災+（プラス）マップ」(p.1)を参照。
- 【往路】避難準備、避難の所要時間を計測。
※点検ルート：高島平一丁目集会所から一時集合場所（高島平一丁目第一公園）まで。
- 【復路】避難路で気づいたこと（上記(1)の危険・資源）を撮影し、地図に記入。
- 【共有】以上の内容を、ふせん紙を用いて整理し共有（右写真）。



写真 防災まち歩きの結果をまとめた地図（成果）

防災まち歩きの結果の一部を清書したものが次頁の図8です。

(3) 自助・共助の避難課題

地区特性と防災まち歩きなどから、共助の避難課題を話し合いました。おもな結果は以下のとおりです。

- ・ 火災避難時は、避難の支障になる場所を避ける（液状化やブロック塀の倒壊等）
- ・ 避難場所や地区内残留地区などの安全な場所に避難する
- ・ 要支援者への声かけ、避難誘導に留意する
- ・ 集合住宅での火災避難時の二次被害（将棋倒し等）に注意する など



図8 防災まち歩きの結果をデジタルマップに反映させたもの

※デジタルマップとは、国立研究開発法人防災科学技術研究所による開発ツールで、今回の防災まち歩きの成果である災害時の危険・防災上の資源を地図上に記録し、地区防災対策を考える手段として活用できます。

第2段階：地震時の被害と対応をイメージする

防災対策を考えるためには、災害時に予想される被災状況と対応を、時間の流れの中でイメージすることが大切です。この災害発生前後からの時間の流れに沿って災害対応を検討したものを「被災・対応シナリオ」と呼びます（図9）。

□ 地震で予想される被害と基本的な対応とは？

地震は突然発生するため、建物の倒壊や落下物、火災などの問題に迅速に対応する必要があります。まず、身の安全確保の後、家族の安否確認などの初動対応を行います。次に、被害情報の収集・整理を行います。

もし火災が発生した場合には、共助の体制は火災対応に集中します。初期消火や消防通報、周囲への声かけ、避難方法の周知や避難誘導（集合住宅で階段を使う場合はとくに注意が必要）、要支援者避難支援などを行います。

◇ 発災条件:2025 年1月 17 日(金)の 18 時頃、多摩東部直下地震が発生(M7.3)、高島平地区は震度 6 強の揺れで、地盤、道路、建物などに被害が確認され始めた。

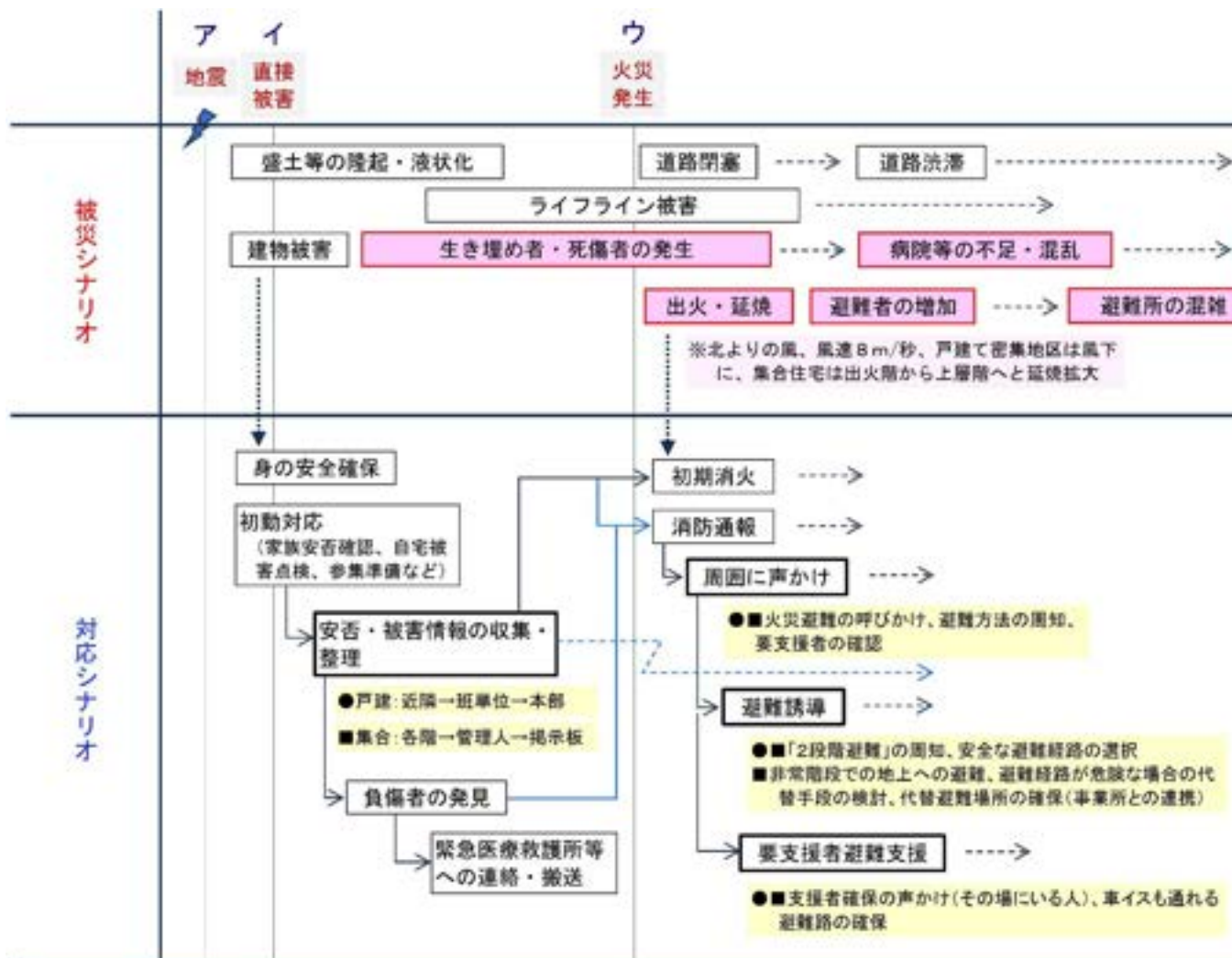


図9 「被災・対応シナリオ」(地震編・高島平版)」

□ 住宅形式の違いに応じた対応のあり方とは？

(●戸建住宅、■集合住宅)

1) 情報集約の方法

- 戸建て住宅の場合は、安否情報等を班単位で集め、本部(※1)に集約する方法があります。 ●近隣→班単位→本部
- 集合住宅の場合、安否情報等を各階で集め、管理人に集約し、掲示板に掲示する方法があります。 ■各階→管理人→掲示板

2) 火災避難・誘導の方法

- 集合住宅における火災避難・誘導については、非常階段でのパニックを未然に防ぐため、避難や避難支援のルールを館内放送やメガホンなどを用いて周知します。消防計画も参照(※2)。 ■非常階段での避難(支援)ルールの周知

※1 災害対策本部とは、災害時に、被害軽減のため、収集した情報にもとづき、災害対応の方針を決定する場合のこと。

※2 消防計画とは、共同住宅などで火災などの予防と対応などをまとめたもので、管理組合・管理会社にご確認ください。火災避難に関しては、避難経路や避難施設、自衛消防隊による火災通知や避難対応の手順などが記載されます。

□ 今後の対応課題とは？

- 右枠の①～⑤を参照。

- ① まちの被害全般や出火情報を早期に把握
- ② 同時多発火災の時系列的変化をリアルタイムに把握
- ③ 地区特性・住民属性をふまえた避難対策(車イスの避難路等)
- ④ 避難場所での要配慮者支援(福祉避難所との連携等)
- ⑤ 火災時の避難以外に期待される役割(生き埋め者の救出等)

あなたの町会・自治会の、地震対応上の取組事項として考えられることを、以下に書き出してみましょう

- 事前対策 ●■
- ・事前の関係作り
 - ・皆で分担の本部体制作り
 - ・情報集約
 - ・要支援者支援
 - ・事業所連携が課題 など

第3段階：事前の対策を考える

□ 災害にどう備える？

(1) 「事前対策リスト」の考え方

第2段階で検討した地震対応の実効性を高めるために、事前対策を考えます。

災害時には、あらかじめ想定していた人や情報（手段）などの活動資源が被害等によって使えなくなっている可能性があります。その場合に備えて、災害対応の優先順位を考え、それに必要な活動資源を確保します。その必要資源を人・モノ・情報・空間などの視点で事前に整理したものを「事前対策リスト」と呼びます（図10、次頁）。

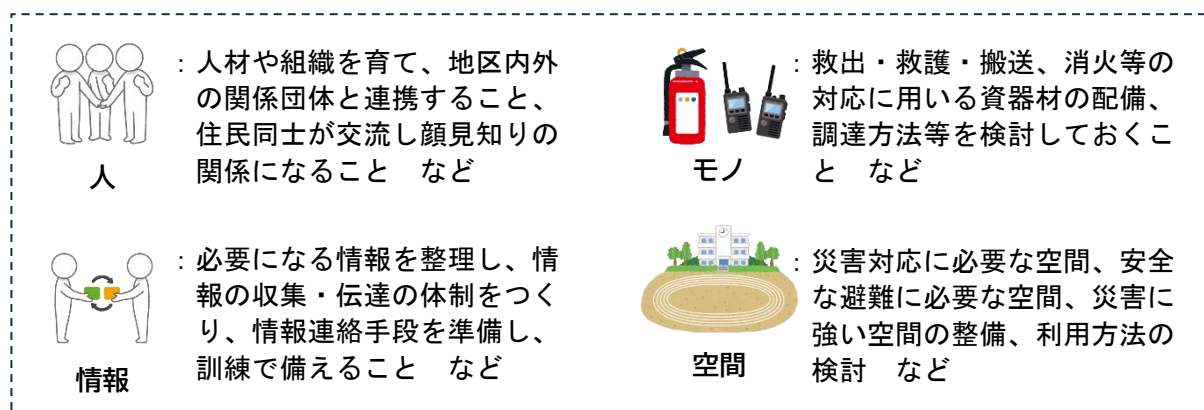


図10 「事前対策リスト(共助)」の4つの視点

(2) 検討結果

地震発生直後から、安否確認・救命救助・初期消火と、安全な場所への避難を行うことができるよう、時間軸に沿って優先的に取り組むべき活動を抽出したうえで、その活動に必要な人・モノ・情報・空間などを洗い出す作業を行います（次頁）。

なお、その「事前対策リスト」の概要をまとめると以下のとおりです。

- ①「近隣の安否確認しながら本部に参集し、本部を設置」をするための事前対策として、
 - 顔見知りの関係作り[人]、参集基準・参集場所の設定[情報・空間] などが必要
- ②「(組織的な)安否・被害確認」をするための事前対策として、
 - 情報連絡体制作り[人]、情報収集・伝達手段[情報] などが必要
- ③「初期消火・周囲に声かけ」をするための事前対策として、
 - 消火訓練[人]、出火防止の啓発・火災情報の伝達手段[情報] などが必要
- ④「要支援者などの避難誘導」をするための事前対策として、
 - 避難訓練・支援者[人]、情報手段・個別避難計画[情報]、搬送手段[モノ]、避難場所・安全な避難路[空間] などが必要

事前対策リスト（地震）

町会・自治会で下表の□にチェックや項目の追記を行い、活用してください。

優先的活動手順	人	モノ	情報	空間	その他
近隣の安否確認	☐ 顔見知りの関係作り ☐	☐ 装備品の備え ☐	☐ 安否確認リスト ☐	☐ 近隣範囲の想定 ☐	☐ ☐
参集・本部設置	☐ 住民防災組織作り ☐	☐ 本部資器材の備え ☐	☐ 参集基準の設定 ☐	☐ 参集場所の設定 ☐	☐ ☐
安否・被害確認(組織的)	☐ 情報連絡体制作り ☐	☐ 安否ステッカーの配布 ☐	☐ 情報収集・伝達手段 ☐	☐ 安否確認用地図 ☐	☐ ☐
負傷者の発見	☐ 専門職の登録 ☐	☐ 搬送手段の確保 ☐	☐ 搬送先のリスト ☐	☐ 搬送先・経路の確認 ☐	☐ ☐
初期消火	☐ 消火訓練 ☐	☐ 消火器 ☐ 感震ブレーカー ☐	☐ 出火防止の啓発 ☐	☐ 出火場所を点検するための場所の想定 ☐	☐ ☐
周囲に声かけ	☐ 顔見知りの関係作り ☐	☐ 拡声器、笛 ☐	☐ 火災情報の伝達手段 ☐	☐ ☐	☐ ☐
避難誘導	☐ 避難訓練 ☐	☐ 避難済みの表示 ☐	☐ 情報収集・伝達手段 ☐	☐ 一時集合場所、避難場所、安全な避難路(避難用具が通れる) ☐	☐ ☐
要支援者支援	☐ 支援者確保、外国人通訳の育成 ☐ 車イス搬送訓練 ☐	☐ 搬送手段の確保(非常用階段避難車等) ☐	☐ 要支援者リスト(個別避難計画)、 ☐ 「非名簿・要支援者」の発掘方法 ☐	☐ 福祉避難所の想定 ☐	☐ ☐

地震対策

住民防災組織として優先的に取り組むべき活動項目について、これまでのワークショップやアンケート調査結果などを踏まえて整理しました。

- ## □ 災害対応を実現させる体制づくりとは？

住民防災組織の体制と活動例は下図のとおりですが、それぞれの地区特性や活動経験等に応じた役割分担が大切です。本地区の場合、地盤災害や集合住宅での火災避難、要支援者、在宅避難生活等に留意した体制作りが必要です（図 11）。

[illegible]

図 11 住民防災組織の体制と活動(上表:例示、下表:記入用)

住民防災組織の体制と活動は時系列で役割が変化します（図 12）。その変化に応じて、必要な人数や技術者などを充当します。

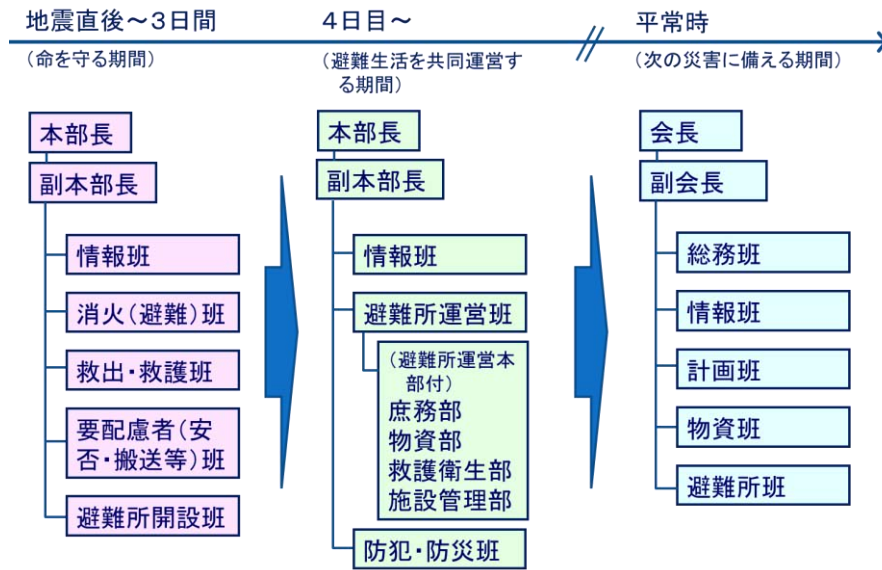


図 12 住民防災組織の時系列での役割変化(例)

また、参加者アンケートによると、組織体制の課題として「高齢化」や「必要人員の不足」が多いことから、継続的に要員の充足を図ると同時に、たとえ少人数でも、災害時に即興で役割分担ができる方策も検討しておく必要があるといえます（たとえば、集まってきた住民にその場で役割を書いたカードを配り、依頼するなど）。

□ 有効な防災訓練とは？

災害対応の実効性を高めるためには、実践的な防災訓練を繰り返すことが大切です。「被災・対応シナリオ」をもとに、スマホ・アプリを用いた新しい情報収集・伝達訓練を導入するなど（図 13）、シナリオの検証・見直しを繰り返すことが効果的です。

地震の場合、参集後すぐに安否・被害点検を行い、火災や負傷者などを発見すれば、メンバーが協力して、情報伝達・避難誘導・搬送などを行います。

「地震情報訓練」の手順は以下のとおりです。

①「第1回 訓練検討会議」(仮称)の開催

- 訓練のテーマ(災害種別、防災課題、シナリオ骨子)、実施日時・場所などを協議

②「第2回 訓練検討会議」(仮称)の開催

- 訓練当日・準備の予定、シナリオ詳細版などを協議、スマホ・アプリの演習など

③訓練の準備・実施

- シナリオ詳細版、訓練会場の配置図、準備物などを用いた訓練の実施

④訓練の検証

- シナリオに沿った対応の可否、シナリオ改善の課題などの意見聴取

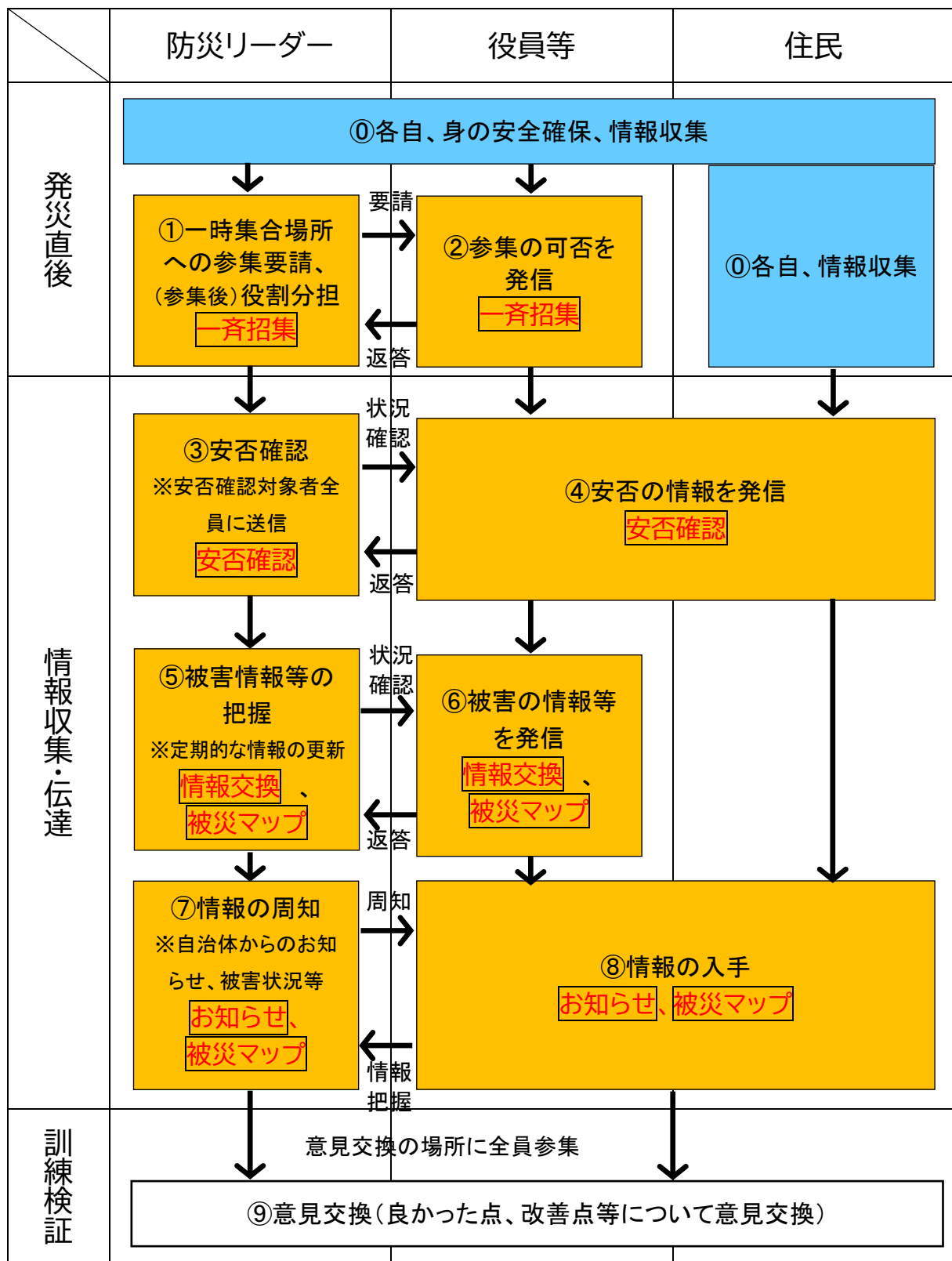


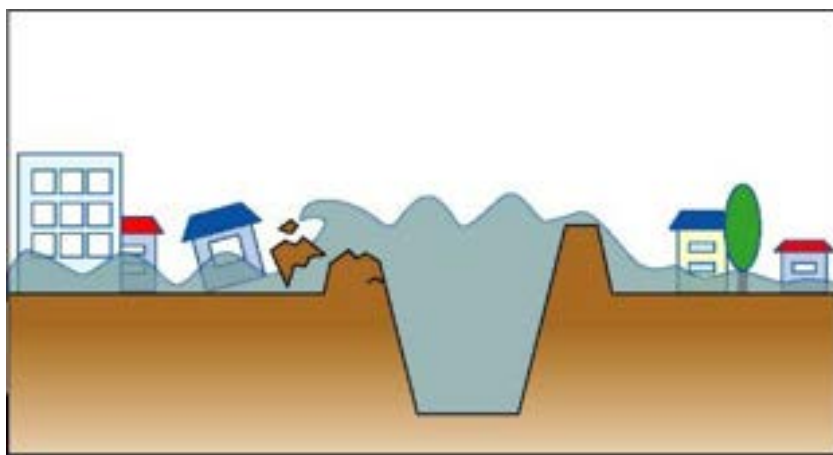
図 13 防災訓練のシナリオ例(スマホ・アプリを用いた情報連携)

1. 水害対策を考えるための基礎知識

(1) 外水氾濫と内水氾濫

外水氾濫は、河川の水が堤防を越えたり、堤防が決壊することで河川の水があふれること（a）、内水氾濫は、排水施設の能力を超えた雨が降ったり、雨水の排水先となる河川の水位が高くなったりして、雨水が排水できずに浸水することです（b）。

「川の防災情報」は、河川の水位や降雨、洪水、浸水などの情報が国土交通省によって提供されています（<https://www.river.go.jp/index>）。荒川の洪水リスクについては、洪水予報（警戒レベル）の基準と水位表などを見て判断します（図 15）。



(a) 外水氾濫(河川の水が堤防の決壊等によりあふれること)



(b) 内水氾濫(雨が河川に排水できずに、マンホール等の下水道から水があふれること)

図 14 外水氾濫と内水氾濫のイメージ

(図出典)国土交通省 関東地方整備局 江戸川河川事務所、河川防災情報 防災学習支援画像等データ(<https://www.ktr.mlit.go.jp/edogawa/edogawa01077.html>)を加工して作成。

(2) 警戒レベルと避難のタイミング

住民は、「警戒レベル」に相当する防災気象情報を理解し、決して情報待ちをせず、自らの主体的な判断で率先避難・声かけを心がけます。

	区の発令	気象庁等の情報	住民がとるべき行動
警戒レベル1 避難の準備		早期注意情報	最新情報に注意する
警戒レベル2 避難の準備		大雨注意報 洪水注意報	ハザードマップ等で避難行動を確認する
警戒レベル3 避難検討	高齢者等避難	大雨警報 洪水警報 氾濫警戒情報	避難に時間のかかる方は危険な場所から避難
警戒レベル4 地区から脱出	避難指示	土砂災害警戒情報 氾濫危険情報	危険な場所から全員避難
>>>>警戒レベル4までに必ず避難<<<<<			
警戒レベル5 避難の徹底・継続	緊急安全確保	大雨特別警報 氾濫発生情報	命の危険直ちに安全確保

図 15 「警戒レベル」と「住民がとるべき行動」など

要支援者等の避難については、各町会・自治会で検討しておきましょう。

(3) 浸水エリア、浸水深、浸水時間

浸水リスクは、浸水エリア（浸水の範囲）、浸水深（浸水の深さ（高さ））、浸水時間（浸水後、水が引くまでの時間）の3つの観点から見ます。たとえば、浸水深が3m以上の場合、建物の3階以上に逃げる必要がありますし、長期浸水エリアでは自宅にとどまっても生活困難になるリスクが高まります。

(4) 水平避難と垂直避難、浸水エリアでの在宅避難のリスク

水平避難は、災害時にその場から立ち退き、高台にある避難場所など安全を確保できる場所に避難すること、垂直避難は、建物の上の階に避難することです。

水平避難が優先される避難行動になりますが、近場の避難所が満杯の場合の再避難先や、より遠方の親戚宅など多様な避難先を想定しておくことも大切です。

避難の開始が遅れるなどして、緊急一時的に安全を確保する必要がある場合には垂直避難を行います（より高く丈夫な建物を選ぶ）。

高層の建物でも、浸水するとエレベーターやトイレが使えない可能性があります。特に、広域で水害が発生すると、大勢の人をすぐに救助することが難しくなるため、長期にわたり困難な避難生活に陥る可能性があります（在宅避難のリスク）。

（5）避難の経路・時間

避難の経路上の、水害や土砂災害などのリスクも踏まえて、安全な経路を選んで、どのぐらいの時間で避難可能なのかを事前に把握しておく必要があります。

2. 自助の避難判断手順と共助・公助の支援活動 （浸水・避難・生活の3つのリスクに着目して）

水害からの避難においては、浸水・避難・生活の3つのリスクについて総合的に検討することで、備えを考えやすくなります。具体的には、浸水リスクでは高台避難の必要性（在宅避難の可能性）を、避難リスクでは安全な避難の可能性を、生活リスクでは避難所等での安全な生活の可能性を判断します（図16）。

町会・自治会としては、住民がこれら3つのリスクを事前に判断できるような啓発や避難計画づくりを区とともに支援すると同時に、災害時にも、避難関連情報の収集・提供や公共交通の運行情報、避難所の開設・利用情報などを早めに提供し、自力での避難行動が難しい要支援者の避難誘導や避難確認なども早めを実施することが重要です。もし避難が難しいとなれば、たとえ危険な場所でも「在宅避難（避難しない）」しか選択肢はなくなってしまいます。そのような判断にならないよう、安全な避難先や避難路を複数検討しておくなどの事前対策がとても大切です。

その上で、共助の対応をご検討ください（17・18頁のコミュニティタイムライン）。

なお、避難関連情報の収集先も確認しておきましょう（大雨・土砂災害は気象庁、河川水位・氾濫は国土交通省、避難指示・避難所は板橋区のホームページなど）。

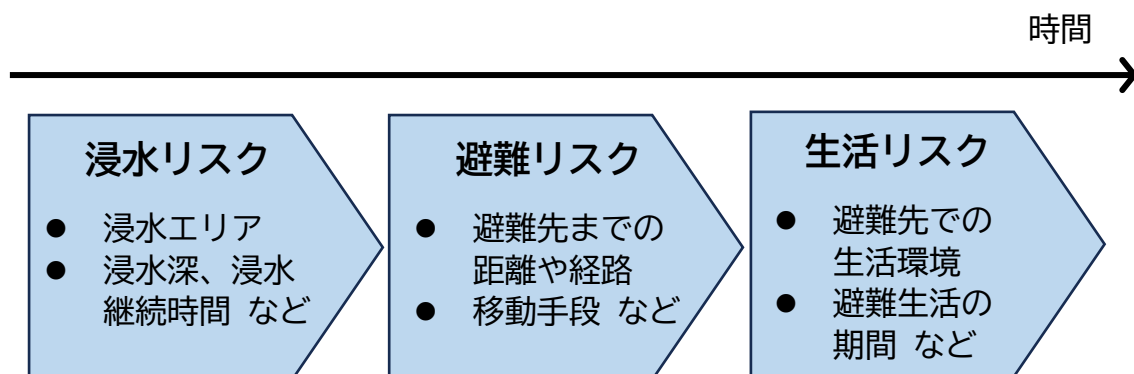


図16 3つのリスクの例

3. コミュニティタイムライン

町会・自治会役員をはじめとする住民が中心となり、水害をもたらすような大雨が予想されるときに、地域に住む住民全員が安全に避難するために、いつ、誰が、どう行動すべきか時系列で整理し、まとめた地域の行動計画のことを『コミュニティタイムライン』と言います。コミュニティタイムラインを作成し、地域で運用することによって、以下のようなメリットが期待できます。

コミュニティタイムラインの5大効果

- ① 防災対策の“抜け”を防げる
- ② 事前に相談や調整ができる
- ③ 住民や現場対応者がはやめに判断・行動できる
- ④ 地域の動きをイメージできる
- ⑤ 引継ぎ資料として活用できる

※コミュニティタイムラインについての記述は、「新河岸地区における水害時の避難ルールブック」にもとづいています。

https://www.city.itabashi.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_001/052/035/shingashi_rule.pdf



4. 要支援者の支援

自力で素早い避難行動をとることが難しい高齢者や障がい者、外国人などの要支援者の支援は、地域の水害対策において重要なテーマです。

浸水リスクが高いにもかかわらず、地区内に高台がなく、浸水時間も長引くことが予想されるうえ、人口も多いような地区では、交通渋滞や公共交通機関の計画運休の可能性も踏まえて、早い場合は数日前から徐々に、要支援者の人たちに対して地区外への避難（水平避難）を促す必要性が高いといえます。

5. 福祉避難所

福祉避難所とは、区立小中学校などに設置される避難所での生活に支障が生じる高齢者や障がい者、その他の特別な配慮を必要とされる避難者を対象に開設される避難所です。

<https://www.city.itabashi.tokyo.jp/bousai/bousai/1029410.html>



「コミュニティタイムライン」（外水氾濫用）の記入シート

外水氾濫のケースを前提としたコミュニティタイムラインの記入シートです。各町会・自治会の対応はもちろん、個人の備えとして働きかけるべきことも整理できます。

◆町会の方針

町会・自治会名	
基本的な考え方	普段からやっておくこと

◆洪水時の行動

	町会・自治会の行動	個人ですること
警戒レベル 【1・2】 避難の準備	分散避難の準備を開始 ☐ 防災情報等の収集 ☐ 情報が伝わりにくい方への情報伝達 ☐ 要支援者の所在確認 ☐ 町会の各班での情報共有 ☐ 町会各班での情報共有と役割の確認 ☐ 他町会との連携事項の確認 ☐ ☐	☐ 分散避難の準備 ☐ 避難グッズの確認 ☐ ハザードマップの確認 ☐ 情報収集 ☐ 近隣の人への声かけ（特に要支援者世帯） ☐ ☐
警戒レベル 【3】 高齢者等避難	分散避難等を開始する 要支援者は避難を開始する ☐ 防災情報等の収集 ☐ 要支援者に対する避難支援 ☐ 要支援者の避難状況の確認 ☐ 地区住民への早めの避難呼びかけ ☐ ☐	☐ 分散避難の開始 ☐ 要支援者の避難開始 ☐ 近隣の要支援者の避難支援（可能な範囲で） ☐ 避難所運営への協力 ☐ ☐
警戒レベル 【4】 地区からの脱出 避難指示	住民は地区から離れ、避難する 雨風が強くなる前に避難する ☐ 避難誘導 ☐ 地区住民への避難支援 ☐ 町会員の避難状況の確認 ☐ 避難支援者も安全なうちに避難 ☐	☐ 避難の開始 ☐ 避難完了 ☐ 避難所運営への協力 ☐ ☐
警戒レベル 【5】 避難の徹底・継続 緊急安全確保	確実に安全な状況になるまで避難場所から離れない・戻らないを徹底する ☐ 避難者の状況を確認 ☐ 町会員・地区住民の避難状況の共有 ☐ 避難者への被害状況の提供 ☐ ☐	☐ 安全確保 ☐ 避難所運営への協力 ☐ ☐

第1段階：水害のリスクと防災資源を知る

□ 高島平地区の水害に弱い所と強い所とは？

(1) 防災まち歩きによる危険・資源の点検

地区特性・被害想定等をもとに、わが町の「災害時の危険」や「防災に役立つ資源」を点検することが大切です。以下の視点で、防災まち歩きを行いました。



写真 防災まち歩きの様子

防災まち歩きのチェックポイント

【危険】水害・土砂災害想定箇所（浸水想定範囲、土砂災害警戒区域、アンダーパス、地下空間など）、避難支障の箇所（崖・擁壁の崩壊、急な階段・坂道、狭い道路、行き止まり路、渋滞箇所、暗きよ、蓋のない側溝）、避難困難な人が多い施設など

【資源】水防活動に使えるもの（土のうステーション、住民防災組織格納庫など）、避難先になりそうなところ（水害時指定避難場所、避難所、高台、高層建築、安全な避難経路など）

(2) 防災まち歩きの方法および成果

防災まち歩きは、安全な避難行動の確認を目的に、以下の手順で「往路は避難、復路は点検」を行いました。

防災まち歩きの方法

【準備】避難方法、点検箇所、点検ルート（避難路）、役割分担の決定など。

※水害時の避難：台風接近前の避難を想定。

【往路】避難準備、避難の所要時間を計測。

※点検ルート：高島平一丁目集会所から避難所への途中（西台田端公園）まで。

【復路】避難路で気づいたこと（上記(1)の危険・資源）を撮影し、地図に記入。

【共有】以上の内容を、ふせん紙を用いて整理し共有（右写真）。



写真 防災まち歩きの結果をまとめた地図（成果）

防災まち歩きの結果の一部を清書したものが次頁の図18です。

(3) 「水害アンケート」にもとづく「自助の避難課題」

本地区の「自助の避難課題」を「水害アンケート」の結果をもとに検討しました。

「避難しない(できない)理由」で最も多かったのは「1 自宅は安全だから(在宅避難でよい)」で、集合住宅5階以上の方が多かったです。

次に、「2 避難が危険だから(夜間、豪雨等)」と「3 避難が大変だから(避難所への距離が遠い、要支援者の搬送が大変等)」が同じ割合でした。

つまり、避難しない等の理由は、上記1の浸水リスクが低く、2・3の避難リスクが高く、4の生活リスクも低いことが分かりました。

この「3つのリスク(浸水・避難・生活)」の比重は、個人や家庭によって異なるため、それぞれの危機意識に応じた避難対策を検討することが重要といえます(たとえば、避難開始時間の見直しや在宅避難の備えや、避難先の開拓)。

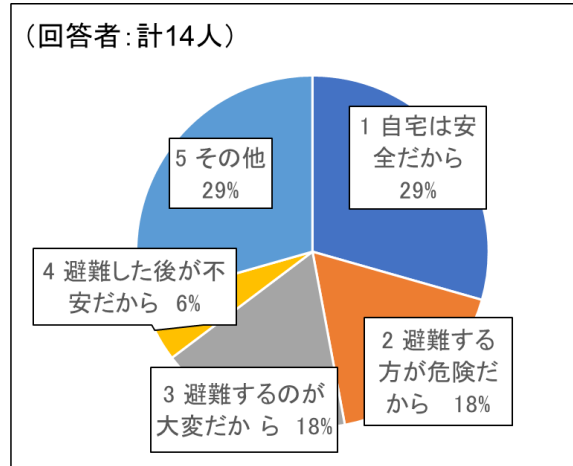


図 17 「避難しない(できない)理由」の集計結果

(4) 共助の避難課題

- ・ 水害時には、高台への急な坂道・階段、浸水・土砂災害の危険のある場所などを避難路としないこと、また、浸水想定区域内のとくに要支援者の早めの避難や新規避難先の開拓などの避難ルールに関わる意見が出されました。加えて、急流をいなす建築の安全性にも目が向けられました。
- ・ 自助による避難方法(避難のタイミングや避難先、避難手段、避難経路など)や防災まち歩き、避難訓練、避難支援などの方法を啓発することが共助の避難課題の第一歩と考えられます。



図 18 防災まち歩きの結果をデジタルマップに反映させたもの

第2段階：水害時の被害と対応をイメージする

水害は、地震と比較すると事前の予測ができるため、それを避難準備などに有効に活用することが大切です。そこで、水害時が迫ったときに起こりうる状況と対応をイメージする「被災・対応シナリオ」（コミュニティタイムライン）を検討しました。

□ 水害で予想される被害と基本的な対応とは？

住民の避難判断には、「3つのリスク（浸水・避難・生活）」が関係していることから、共助・公助による住民への避難支援策も、それぞれのリスクに応じた情報提供や避難確認をすることが有効と考えられます。たとえば、避難のタイミングや避難先、避難手段、避難経路などの情報を警戒レベルや住民属性等に応じて提供します。

◇ 発災条件:2024年8月8日(木)の19時頃、「未曾有の大型台風が48時間後に板橋区を通過する」との情報が入りました。「72時間総雨量が632mm」と予想されています。

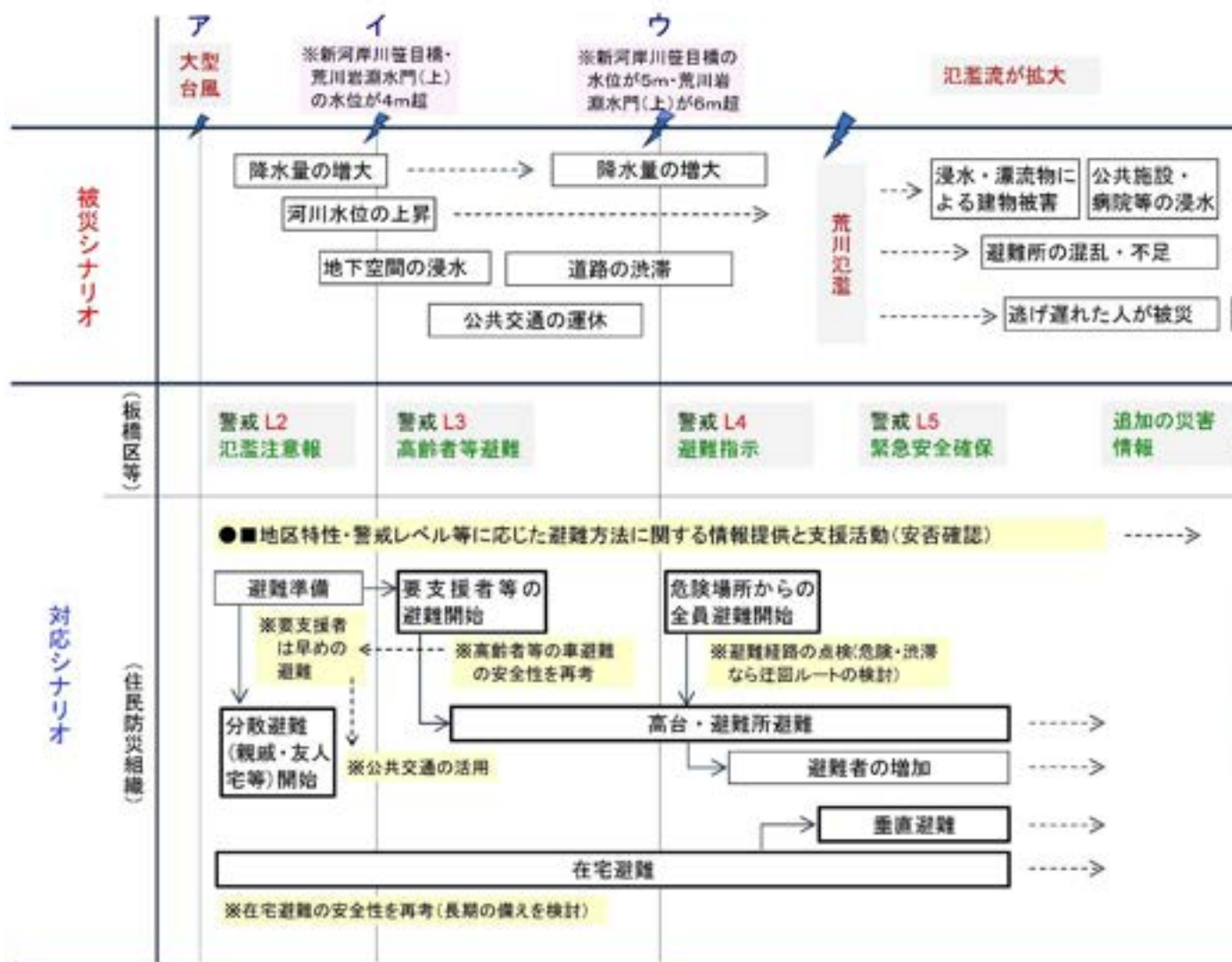


図 19 「被災・対応シナリオ」(水害編・高島平版)

具体的には、図 19 のとおり、警戒レベル3では、要支援者・家族の避難開始のタイミングとされていますが、公共交通の運休や車の渋滞などを考慮すると（避難リスク）、より早めの準備が必要です。また、避難先が不安な家族は、分散避難（親戚・友人宅等）を予め検討し（生活リスク）、警戒レベル2などの早めの避難開始を推奨します。

また、警戒レベル4では、危険場所の全住民に避難の呼びかけなどを行い（浸水リスク）、日没前の避難完了を目指します（避難リスク）。なお、避難遅れを防ぐため、適宜、携帯等で避難確認を行います。

警戒レベル5に至っては、水平避難が間に合わない場合（避難リスク）、垂直避難など建物内のより安全な場所に避難します。

□ 今後の対応課題とは？

➤ 右枠の①～⑥を参照。

- ① 避難判断の個別性への理解が必要（浸水・避難・生活リスク）
- ② 在宅避難の安全性を再考（長期浸水）
- ③ 車避難の安全性を再考（渋滞・浸水）
- ④ 要支援者の避難手段の確保（公共交通の確認）
- ⑤ 「早め」の避難を啓発（③・④）
- ⑥ 「想定外」のシナリオを検討

あなたの町会・自治会の、水害対応上の取組事項として考えられることを、以下に書き出してみましょう

事前対策 ●■

- ・ 顔見知りの関係作り
- ・ 組織作り
- ・ 備えの啓発
- ・ 要支援者対策
- ・ 在宅避難ルール など

第3段階：事前の対策を考える

□ 災害にどう備える？

(1) 「事前対策リスト」の考え方

第2段階で検討した水害対応の実効性を高めるために、災害対応の優先順位付けと必要資源の確保が必要になります。それらを人・モノ・情報・空間などの視点で事前に整理したものを「事前対策リスト」と呼びます（9頁参照）。

(2) 検討結果

水害発生前から地域住民が安全に避難できるまで（在宅避難を含む）、時間軸に沿って優先的に取り組むべき活動を抽出したうえで、その活動を可能とするために必要な人・モノ・情報・空間などを洗い出す作業を行いました。

1) 警戒レベル1・2の段階

- ① 「本部を設置し、情報収集・共有」をするための事前対策として、
 - 本部体制作り・情報担当[人]、防災メール・テレビ・ラジオ[情報] などが必要
- ② 「(組織的な)安否確認」をするための事前対策として、
 - 顔見知りの関係作り[人]、定期的な名簿更新[情報]、マグネット[モノ] などが必要
- ③ 「早期避難の呼びかけ」をするための事前対策として、
 - 近隣関係作り[人]、避難のきっかけ情報の想定[情報]、移動手段の確保[モノ]、指定避難所の確認・安全な避難経路の確認[空間] などが必要

2) 警戒レベル3（高齢者等避難）・警戒レベル4（避難指示）の段階

- ④ 「要支援者への避難支援」をするための事前対策として、
 - 近隣の支援者の想定（登録）・要支援者搬送訓練[人]、個別避難計画の共有[情報]、自動車[モノ]、福祉避難所・垂直避難先[空間] などが必要
- ⑤ 「安否確認情報の共有」をするための事前対策として、
 - 安否確認訓練[人]、防災アプリの活用[情報]、避難生活の備え[空間] などが必要

事前対策リスト（水害）

町会・自治会で下表の□にチェックや項目の追記を行い、活用してください。なお、優先的活動手順の「L〇～」は「警戒レベル〇以上」を示します。

優先的活動手順	人	モノ	情報	空間	その他
情報収集・共有 L1・2～	☐ 災対本部体制づくり ☐ 町会・情報担当（の配置） ☐ 関係団体との連携 ☐	☐ 装備品の備え ☐ 本部資器材の備え ☐	☐ 防災メール ☐ テレビ・ラジオ ☐	☐ 本部設置場所の確保 ☐	☐ ☐
安否確認	☐ 顔見知りの関係作り ☐	☐ マグネット（避難済を掲示） ☐	☐ 定期的な名簿更新（3カ月に1回） ☐ 防災アプリ・災害伝言ダイヤルの活用 ☐	☐ 安否確認用地図 ☐	☐ ☐
早期避難の呼びかけ	☐ 近隣関係作り ☐	☐ ☐	☐ 避難のきっかけ情報の想定 ☐	☐ 指定避難所の確認（福祉避難所を含む） ☐	☐ ☐
	☐ 搬送訓練 ☐	☐ 移動手段の確保（関係団体との連携） ☐	☐ ハンドマイク ☐ スマホ ☐	☐ 安全な避難経路の確認 ☐	☐ ☐
要支援者への避難支援 L3 前～	☐ 支援担当の配置 ☐ 近隣の支援者の想定（登録） ☐	☐ 自動車 ☐ 車イス ☐	☐ 個別避難計画の共有 ☐	☐ 垂直避難先の確認（逃げ遅れた場合の高層階等） ☐	☐ ☐
	☐ 要支援者搬送訓練 ☐	☐ ☐	☐ 要支援者・支援者の把握 ☐	☐ 福祉避難所の確認 ☐	☐ ☐
安否確認情報の共有 L3～	☐ 安否確認訓練の実施者 ☐	☐ ☐	☐ 防災アプリの活用 ☐	☐ 避難生活の備え ☐	☐ ☐

第4段階：今後の取組

□ 優先課題とは？

住民防災組織として優先的に取り組むべき活動項目について、これまでのワークショップやアンケート調査結果などを踏まえて整理しました。

- ① 町会・自治会版「地区防災計画」の策定・啓発・運用
- ② 自助の啓発〔避難判断方法（3つのリスク）、避難方法（避難計画）、防災まち歩き、避難訓練、避難支援（情報提供、搬送手段）など〕
- ③ 組織的な安否・被害確認の方法・訓練の検討
- ④ 要支援者の避難支援、避難確認（避難有無の確認）、在宅避難支援の検討
- ⑤ 避難所開設・運営支援の検討（関係団体との連携）
- ⑥ 組織体制・防災訓練の課題（地震編を参照） など

□ 災害対応を実現させる体制づくりとは？

住民防災組織の体制と活動は時系列で役割が変化します（図 20）。その変化に応じて、必要な人数や技能保有者を充当します。

水害の場合、警戒レベルに応じて役割が変化するため、それに応じた班体制をつくる必要があります。たとえば、台風発生後は、情報収集・伝達の比重が大きく、台風が近づいてくるにつれて、警戒レベルをみて、要支援者、あるいは危険な場所にいる全ての人を対象とする避難開始の情報を提供します。

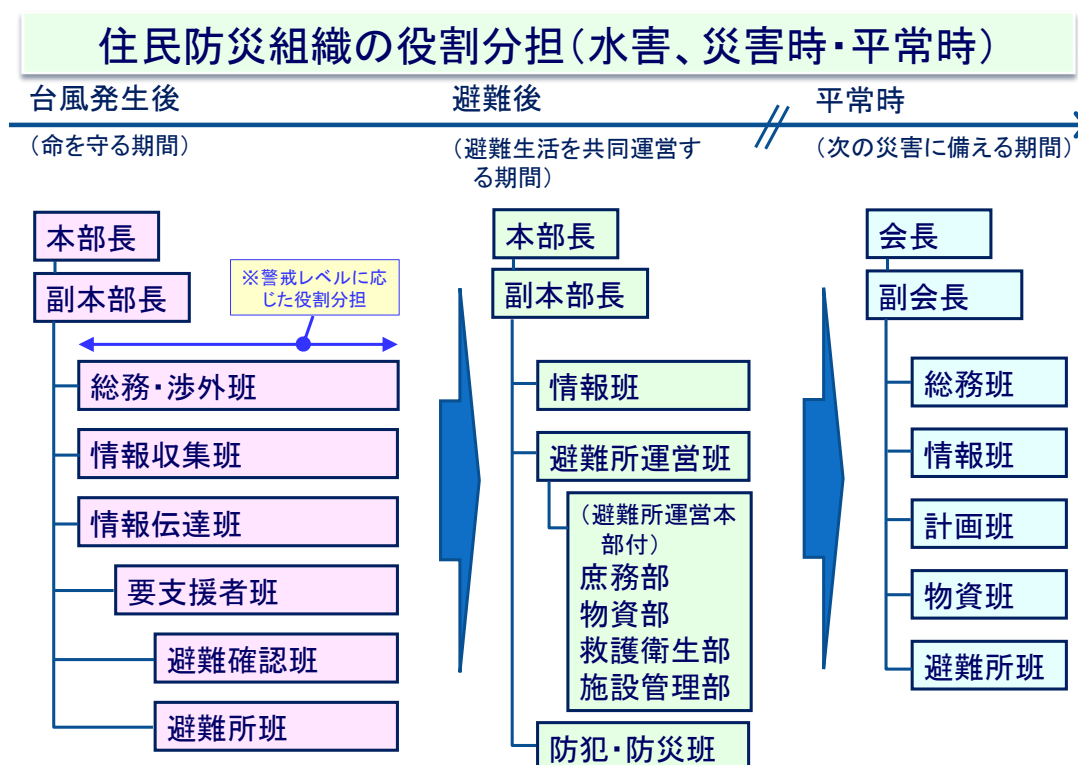


図 20 住民防災組織の組織変化（例）

□ 有効な防災訓練とは？

水害の場合、台風襲来までの猶予時間を活用し、気象や河川の状況変化を迅速かつ的確に収集し、早めの避難行動につながる情報提供が大切です。

高島平地区は浸水・避難リスクが高いため、図 19 の流れを参考に、町会・自治会は水害避難訓練を基本テーマに、役員の参集から警戒レベル等の情報収集・伝達、それに合わせた避難の呼びかけなどの訓練シナリオが考えられます（図 21）。

また、参加者アンケートによる訓練の課題として「参加者が少ない」や「内容がマンネリ化」が多いことから、継続的に広報の積極化を図ると同時に、訓練内容の工夫を図る必要があるといえます（たとえば、スマホ・アプリを用いた情報訓練など）。

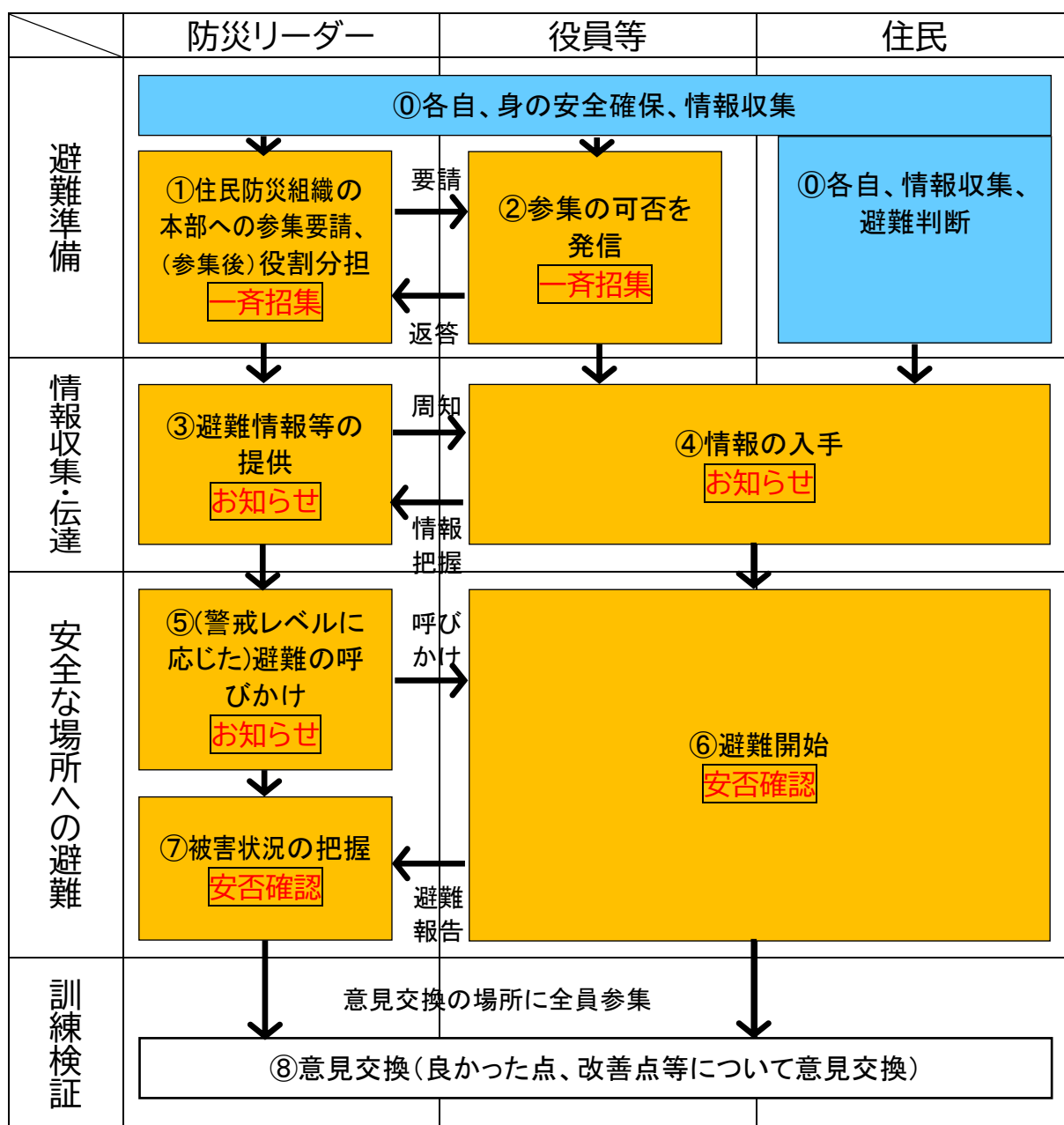
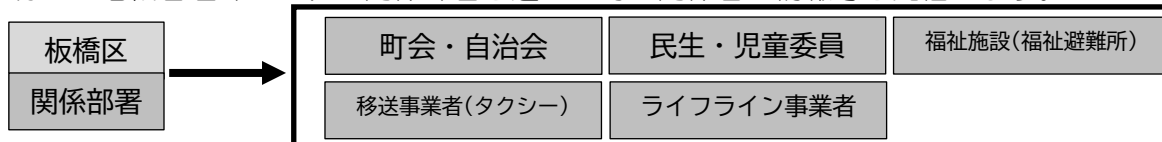


図 21 情報連携用スマホ・アプリを用いた防災訓練のシナリオ

1 水害時の情報伝達

台風などの大きな被害が起こると予想される災害（風水害）が観測される場合、避難所等を開設します。

区が避難所を開設する際、区民へ周知する方法の一つが情報伝達です。避難所の開設判断を行う区危機管理部から、区関係部署を通じて町の関係者へ情報等を発信します。



2 緊急輸送道路

緊急輸送道路とは、阪神淡路大震災での教訓を踏まえ、地震直後から発生する緊急輸送を円滑に行うため、高速自動車国道、一般国道及びこれらを連絡する幹線道路と知事が指定する防災拠点とを相互に連絡する道路をいい、第一次～第三次まで設定されています。

第一次	応急対策の中核を担う都本庁舎、立川地域防災センター、重要港湾、空港等を連絡する路線
第二次	一次路線と区市町村役場、主要な防災拠点（警察、消防、医療等の初動対応機関）を連絡する路線
第三次	その他の防災拠点（広域輸送拠点、備蓄倉庫等）を連絡する路線

東京都建設局 HP「東京都の緊急輸送道路」

https://www.kensetsu.metro.tokyo.lg.jp/road/saigai/kinkyu_yusou



3 緊急医療救護所

地震災害時には、多くの負傷者が発生することが予想されます。ケガをされた方々が一斉に病院に押し寄せてしまうと、適切に治療を行うことができません。

緊急医療救護所は、板橋区内の災害拠点病院（4か所）と災害拠点連携病院（9か所）付近に設置され、傷病者に対してトリアージ（治療の優先順位を決める）を行い、優先順位を決めてケガの程度に応じた応急処置を行います。

板橋区内に震度6弱以上の震災または医療救護活動を実施する必要がある場合に緊急医療救護所を設置します。災害時にケガをしたり、体調が悪くなった方は、お近くの緊急医療救護所に向かってください。

【板橋区緊急医療救護所 所在地一覧】

1	帝京大学医学部附属病院	加賀 2-11-1	8	板橋中央総合病院	小豆沢 2-12-7
2	日本大学医学部附属板橋病院	大谷口上町 30-1	9	金子病院	南常盤台 1-15-14
3	豊島病院	栄町 33-1	10	小林病院	成増 3-10-8
4	東京都健康長寿医療センター	栄町 35-2	11	高島平中央総合病院	高島平 1-73-1
5	愛誠病院	加賀 1-3-1	12	東武練馬中央病院	徳丸 3-19-1
6	小豆沢病院	小豆沢 1-6-8	13	常盤台外科病院	常盤台 2-25-20
7	板橋区医師会病院	高島平 3-12-6			



4 参考事例

(1) 地震の事例

＜兵庫県旧北淡町富島地区における阪神・淡路大震災(1995 年)での迅速な安否確認・救出活動と実践的な災害対応の経験について＞

1) 阪神・淡路大震災(1995 年)による富島地区の被害

兵庫県南部地震は、1995 年 1 月 17 日午前 5 時 46 分に、旧北淡町富島沖野島を震源に発生し、地震の規模はマグニチュード 7.2、最大震度 7 を記録した。

震源地に近い富島地区では、建物の全半壊比率 84%に上るなど、淡路島では最大規模の被害を受けたが、死者 25 名であり、倒壊建物に対する死者の割合(100 件当たり)が神戸市内の約半分程度と相対的に低かった(神戸市:6.9 人、旧北淡町:3.7 人)。

その理由の一つとして、地震直後からの消防団を中心とする迅速な安否確認、生き埋め者の救出、診療所への搬送があったといわれている。

2) 地区住民の災害対応

地震直後から、町内全体で 323 人の生き埋め者が救出され、震災当日の午後 4 時 52 分には行方不明者ゼロが確認された。

3) 迅速な緊急対応ができた要因(災害教訓)

①富島地区の消防団は古くから自治消防の伝統があり、水害、火災などで常に前面に立って対応してきた経験があった。

②より決定的なのは、消防団と住民等の連携による、震災 2 年前の災害対応の実体験であった。

1993 年 8 月豪雨の際、旧北淡町の当時の厚生課長と消防団長が相談し、「一人暮らし老人(300 人)」の情報をもとに、消防団員、民生委員、住民が協力して全ての要支援者の安否確認、避難所への避難誘導を行ったのである。

大震災では、団員自身が 2 年前の経験を思い出しながら、名簿なしで安否確認をし、地元住民や関係者の協力を得て、救出・搬送活動を行った。

③以上より、富島の教訓は、単に消防団やコミュニティの潜在力の評価だけではなく、災害前の実践的な災害対応の経験が災害の本番に活かしたということである。今後の被災地においても、実践的な防災訓練の積み重ねが有事に生きる可能性を示唆しているといえる。



写真 旧北淡町の消防団

(出典)北淡町災害復興対策室、阪神・淡路大震災北淡町

(2) 水害の事例

＜愛媛県大洲市三善地区における西日本豪雨(2018 年)での迅速な避難対応と効果的な避難対策の取組について＞

1) 西日本豪雨(2018 年)による三善地区の被害

三善地区は、西日本豪雨によって、肱川がその仮堤防を越流し、指定緊急避難場所(三善小学校)や指定避難所(三善公民館)を含む、ほぼ全世帯が浸水した。

肱川流域の48時間総雨量は340mm(100年に一度の大雨)、肱川の水位は8.11mで過去最高を記録し、上流の鹿野川ダムの放水量も3,700トンと既往最大を大幅に上回った。

その結果、大洲市では、浸水面積が約1,400ha、住家・非住家の被害が4,000棟超、犠牲者が4人であったが、三善地区での人的被害はゼロであった。

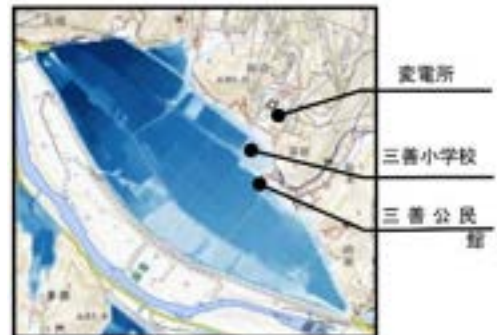


図 22 三善地区の浸水範囲と主な避難先

2) 地区住民組織の災害対応

- 7月7日7時半頃、市の異常洪水時防水操作に伴う避難指示が入ると、地区本部は公民館にある有線放送でも住民に周知した。
- 住民は、事前に記入した「災害・避難カード」¹の「気にかける人」(要支援者)を安否確認し、避難誘導を行った。
- 8時40分頃、鹿野川ダムの放水が開始された(安全量の6倍)。
- 9時頃には三善公民館の避難者は50人に達していた。
- 地区本部は、最大放流による三善地区の越流被害を予測し、再避難を決断した。
- 三善小学校はすでに浸水していたため、高台の四国電力変電所しかなかった。
- 公民館の避難者を変電所に避難させてもらおうと連絡をとった。
- 変電所の手配が得られ、公民館の63人を変電所に誘導した。

3) 安全な再避難ができた要因(災害教訓)

- ① 「災害・避難カード」や避難訓練、地区防災計画²などの事前対策が、水害からの地区住民の命を守った
- ② 「災害・避難カード」(各種避難関連情報)をもとに、雨量・水位・放流量・避難情報などの情報収集・分析力が、越流被害を予測し、迅速な避難開始につながった
- ③ 「災害・避難カード」(気にかける人)に基づく要支援者への声かけ・避難支援が円滑に行われた
- ④ 行政・企業との協力関係が迅速・安全な避難誘導につながった(市の避難指示、電力会社の避難者受入など)

¹ 「災害・避難カード」とは、2016年度に内閣府が導入した事業で、「避難方法付きの浸水・土砂ハザードマップ」と「携帯用避難カード」がある。そこへの記載内容は、地区の危険箇所(浸水、土砂)、避難場所、避難ルート、気にかける人・避難の留意点、避難の合図などである。

² 2015年8月に「三善地区防災計画」を策定。記載内容は、地域特性、災害履歴、洪水ハザードマップ、組織別役割分担、要支援者対策、活動目標、資格者リストなど。

5 自助でできること

災害対応は自助の備えが基本的に重要です。「事前対策リスト（自助）」でご自身の備えを今一度してみましょう。

各家庭で用意しておくもの

☐ 現金 	☐ 通帳・印鑑・キャッシュカード 	☐ 運転免許証・健康保険証・マイナンバーカード 	☐ 非常食・飲料水 	☐ 割りばし・紙皿・紙コップ 	☐ ラップ・アルミホイル
☐ ヘルメット・ホイッスル 	☐ 万能ナイフ 	☐ 常備薬・お薬手帳 	☐ 体温計 	☐ ビニールシート・新聞紙 	☐ アルミブランケット
☐ 携帯電話・スマートフォン・充電器 	☐ 携帯ラジオ 	☐ ヘッドライト・乾電池 	☐ ライター・マッチ 	☐ 使い捨てカイロ 	☐ ビニール袋・ごみ袋
☐ ウェットタオル・体拭き 	☐ マウスウォッシュ・ドライシャンプー 	☐ マスク・消毒液 	☐ ビニール手袋 	☐ ティッシュペーパー・トイレットペーパー 	☐ 生理用品
☐ メガネ・コンタクトレンズ 	☐ 防寒着・雨具 	☐ スリッパ 	☐ 軍手・革手袋 	☐ ハンカチ・タオル 	☐ 簡易トイレ
☐ カセットコンロ・ガスボンベ 	☐ クーラーボックス・保冷剤 	☐ ポリタンク 	☐ 鍋・水筒 	☐ 毛布・寝袋 	☐ 下着・靴下・着替え上下

高齢者のいる家庭が用意しておくもの

☐ 大人用おむつ・排便防臭袋・おしり拭き ☐ おかゆ等食べやすい非常食	☐ 入れ歯・洗浄剤 ☐ 補聴器 ☐ 老眼鏡 ☐ 携帯用杖	
--	---	--

乳幼児のいる家庭が用意しておくもの

☐ おむつ・排便防臭袋・おしり拭き ☐ レトルト離乳食・おやつ ☐ 使い捨て哺乳瓶・粉ミルク・液体ミルク	☐ 抱っこひも ☐ おもちゃ・絵本 ☐ 母子手帳	
---	---	--

図 23 「事前対策リスト」(自助)

高島平地区防災マニュアル《地震・水害編》〔令和7年3月策定〕

■ワークショップ参加者

【対象となる町会・自治会（住民防災組織）】

- ①高島平一丁目町会、②高島平二丁目町会、③高島平二丁目団地自治会、
④高島平三丁目町会、⑤高島平三丁目自治会、⑥高島町会、⑦高島平七丁目町会、
⑧高島平八丁目町会、⑨東京都住宅供給公社西台住宅自治会、
⑩高島平都営西台六号棟自治会、⑪高島平都営西台七号棟自治会、
⑫高島平都営西台八号棟自治会、⑬西台北町会、⑭新河岸一丁目自治会、
⑮都営新河岸団地自治会、⑯新河岸八号館自治会、⑰新河岸九号館自治会、
⑱新河岸二丁目自治会、⑲新河岸町会、⑳赤塚河岸町会

【その他の組織】

新河岸小学校／高島平助け合い・支え合い地域づくり会議／
高島平地区民生児童委員協議会／板橋区手をつなぐ親の会／
板橋区肢体不自由児者父母の会／有限会社小原事務所／株式会社高島平新聞社／
社会福祉法人東京援護協会板橋区立高島平福祉園／
社会福祉法人東京援護協会板橋区立三園福祉園／日本語教室 地球家族／
大東文化大学

■問い合わせ先

- ・板橋区危機管理部 地域防災支援課 （電話）03-3579-2152

刊行物番号
第R06-148号