

令和5年11月21日

令和5年度 練馬区防災会議（第1回）

1 開会

(1) 会長挨拶

【練馬区長】

皆さん、こんにちは。本日はお忙しいところお集まり頂き、真に有難うございます。

御出席の皆さんには、日頃から、災害に強いまちづくりをはじめ、私どもの区政に多大なお力添えを頂いています。心から感謝を申し上げます。

昨年5月、東京都が10年振りに「首都直下地震等による東京の被害想定」を更新しました。練馬区の状況を見ると、区内の建物全壊棟数は減少する一方で、消火困難な火災が28件発生し、焼失棟数は3,100棟から11,000棟に増加すると想定されています。今回示された防災・減災対策上の課題に対応するため、練馬区の災害対策の基本となる「練馬区地域防災計画」を見直すこととしました。

見直しのポイントは3点あります。火災対策、中高層マンション防災対策、避難行動要支援者対策です。ハードとソフトの両面から、徹底した災害予防対策、「攻めの防災」を更に進めていきたい。そう考えております。

本日は、この計画がより実効性の高いものとなるよう、皆さんに闊達な御議論をお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

区長になって10年目になりますが、この間、いつも心の中で警戒警報が点滅しているのが防災であります。区長就任以来、勤務中は勿論、自宅にいても、今この瞬間に大地震が起きたらどう行動すべきか、頭を離れたことはありません。鞆には自治体の首長が取るべき初動対応を記した総務省作成の要諦を入れておりますし、自宅のリビングには災害時優先電話を置き、風呂場でも携帯電話を手放した事はありません。「天災は忘れた頃にやって来る」と言いますが、最近は「天災は忘れる間もなくやって来る」のであって、世界でも日本でも頻繁に災害が発生しています。関東大震災から今年で100年、首都直下地震は必ずやってまいります。

皆さんと力を合わせ、「災害に強い安全なまち練馬」の実現を目指して、引き続き全力を尽くしたい。御理解、御支援を心からお願い申し上げ、私の挨拶といたします。

(2) 委員紹介

名簿をもって委員紹介

2 審議事項

【危機管理室長】

審議事項に入らせていただきます。本日は資料1を項目ごとに説明し、都度質疑を受ける形で進行いたします。それでは防災計画課長に説明をさせます。

【防災計画課長】

資料1をご覧ください。はじめに、項目1「計画修正の背景」についてです。現行の地域防災計画は、令和元年の9月に発生した台風15号・19号への対応、そしてコロナ禍における避難所の感染症対策などの課題に対応するため、令和3年3月に、「令和2年度修正」を行いました。

その後、東京都防災会議は昨年5月に、「首都直下地震等による新たな東京の被害想定」を公表したことを受け、新たな防災・減災対策を盛り込み、本年5月に東京都の地域防災計画を修正しました。また、この間に、災害対策基本法などの改正も行われました。このような背景から、区の計画を修正するものです。

次に項目2「被害想定概要」についてです。想定地震が修正前後で全く異なることや、被害量の算定方法なども大きく変わったことから、単純に被害量の比較はできない前提で、ご説明いたします。

練馬区では、人や建物などの定量化が可能な被害については、地域の特性を詳細に分析し、区市町村別に被害の算定を行っている東京都の被害想定を指標としています。赤字で記載した項目について、順番にご説明いたします。震度6強の発生割合が1.7%から44.3%に上がっています。また常備消防によっても消火困難な出火件数が、12件から28件に増加しています。さらに火災による建物被害も増加し、同時多発的な火災によって、約1万1000棟が焼失し、死者数は314人、避難者数は約13万人になることが示されています。

被害想定概要について、説明は以上となります。

【危機管理室長】

ただいまの説明について、ご意見・ご質問はございますか。

それでは、次に項目3「減災目標」について説明いたします。

【防災計画課長】

東京都防災会議では10年ぶりに被害定見直しを行ったことを契機に、東京都の地域防災計画においても新たな減災目標を設定しました。これに伴って、練馬区も新たな減災目標を設定しています。

内閣府が平成25年12月に公表した首都直下地震の被害想定では、人的・物的被害を半減させる目標が設定されています。

東京都防災会議も、本年5月の計画修正で、2030年度までに首都直下地震等による人的・

物的被害を半減させることを目標としています。区としては、2030 年度までに国や都が目標とする「首都直下地震等による人的・物的被害を概ね半減」することを目標とします。説明は以上となります。

【危機管理室長】

ただいまの説明につきまして、ご意見・ご質問はございますか。

【委員】

ご説明ありがとうございます。

減災目標で、人的・物的被害を概ね半減、とご説明いただきましたが、避難者数や帰宅困難者数などについても、半減を目指すのでしょうか。死者や負傷者というのは、物的被害と明確に連動して増減しますが、避難者や帰宅困難者、あるいはライフラインの場合には、機械的に被害想定を計算することが難しいと思います。被害想定が困難である要素を含む全体の被害、全てについて半減を目指すという理解でよいでしょうか。

【防災計画課長】

区として、人的被害については死傷者に限らず避難者や帰宅困難者なども含めて半減を目指します。また避難者・帰宅困難者数を減らすため、在宅避難の推進や帰宅困難者対策なども引き続き充実させてまいります。

【危機管理室長】

その他、ご意見・ご質問はございますか。それでは、次に進めます。

項目 4 「計画修正の概要」について説明いたします。

【防災計画課長】

計画そのものの修正ポイントは大きく 3 点あります。1 点目が被害想定で示された防災・減災対策上の課題への対応、2 点目が法改正等への対応、3 点目が防災・減災対策の具体化です。

修正のポイント 1 点目、(1) 被害想定で示された防災・減災対策の具体化が、次期地域防災計画の重点取組です。①防災まちづくり、②出火防止対策と初期消火対策、③中高層マンション防災対策、④水害対策、⑤避難行動要支援者対策、⑥区民の行動変容につながる周知・啓発対策の 6 点があります。これらの事業については、令和 6 年度からの 5 年間の取組を、グランドデザイン構想の実現に向けて策定する、「第 3 次みどりの風吹くまちビジョン」に位置付け、計画管理を行ってまいります。

次に、修正のポイント 2 点目 (2) 法改正等への対応です。令和 3 年 5 月の災害対策基本法等の一部改正への対応、水防法に基づく指定河川の位置付けの変更、そして東京都地域防

災計画の修正を踏まえた対応などを行いましたので、その旨を追記しています。

次に、修正のポイント3点目(3)防災・減災対策具体化です。前回の地域防災計画の修正以降の対応として、①食料・飲料水・毛布の備蓄、②災害時における飲料水の確保、③災害時におけるトイレ環境の確保、④災害時における資器材用燃料の確保、⑤情報伝達手段の整理について、それぞれ具体化を図りましたので、その旨を記載しています。

続いてそれぞれの修正各ポイントを詳しくご説明します。2ページへお進みください。

被害想定で示された防災・減災対策上の課題への対応です。

まずは、①防災まちづくりについてです。区が現在実施している密集事業地区と防災まちづくり推進地区、いわゆる防災まちづくり事業実施地区では、地域住民への丁寧な周知・啓発の取組を行っています。引き続き、道路拡幅、建築物の不燃化、危険なブロック塀等の撤去など、災害に強いまちづくりを推進します。また、緊急輸送道路沿いの建築物や、いわゆる2000年基準を満たさない木造住宅の耐震化についても推進していきます。

次に、②出火防止対策および初期消火力の強化についてです。先ほどご説明した、防災まちづくり事業実施地区の木造戸建て住宅を対象として、ブレーカーを遮断するタイプの感震ブレーカーを無償で貸与します。また、区立施設やコンビニなどの街頭に消火用スタンドパイプを設置するほか、今年度末に納車予定の防災訓練車を活用して、地域の初期消火訓練を展開していきます。

次に、③中高層マンション防災対策の推進についてです。平成26年度に作成した『中高層住宅の防災対策ガイドブック』を全面改訂します。また、マンション防災会の活動支援のほか、大きなマンションであっても在宅避難が可能となるよう、避難拠点にあるような応急給水栓やマンホールトイレの整備費用を補助します。

次に、④水害への対策についてです。河川や下水道の早期整備を都に要請するとともに、公共・民間施設への雨水貯留浸透施設の設置による流域対策を進めます。また、東京都の動向を踏まえて、練馬区総合治水計画の見直しも行っていきます。

次に、⑤避難行動要支援者対策の推進についてです。避難行動要支援者の方が「どこへ」「だれと」避難するかを明確にする個別避難計画の作成を進めるとともに、避難行動要支援者名簿や個別避難計画を活用した、より実効性の高い訓練を実施します。また、避難行動要支援者の方の、福祉避難所への直接避難を検討していきます。

次に、⑥の区民の行動変容につながる周知・啓発についてです。これまで行っていた周知・啓発を根本的に見直し、民間事業者のノウハウを活用し、防災の手引やホームページ、リーフレット、チラシなど各種広報コンテンツの全面改訂を行うなど戦略的に展開していきます。合わせて、水害リスクの高い地区のうち、地域別防災マップ未作成の地区が4つありますので、地域住民の方々と協働でマップ作成し、訓練を実施していきます。

続いて、3ページへお進みください。

(2)法改正等への対応についてです。

まず、法改正についてです。この間の大きな改正は、令和3年5月の災害対策基本法等の

一部改正です。この改正では、災害時における円滑かつ迅速な避難を確保するため、避難勧告・避難指示の一本化、個別避難計画作成の努力義務化などが行われたため、本計画にもこれらの内容を反映しました。

次に、②水防法に基づく指定河川の変更についてです。東京都は、令和5年2月に石神井川を洪水予報河川に、そして同年4月に白子川を水位周知河川にそれぞれ指定しました。石神井川は東京都と気象庁が合同で、白子川は東京都が氾濫危険情報を発表することになり、それに伴って、洪水予報・水位周知の発表基準の水位や、氾濫危険情報等の伝達系統の変更などを反映しました。

次に、③都計画の修正を踏まえた対応についてです。本計画の修正では、過去10年間の取組や、社会環境の変化等を踏まえた課題への対応などの内容を反映しました。

次に（3）防災・減災対策の具体化についてです。

まず1点目、①食料・飲料水・毛布の備蓄についてです。都の被害想定で備蓄量について、食料は発災1日後の避難所避難者数の1.2倍相当を需要量とし、飲料水は食料と同数、毛布は想定される避難所避難者数を備蓄量とする新たな算定方法が示されました。また、防災備蓄倉庫の少ない地域を解消するため、新たな倉庫の整備を行っていきたいと考えています。

次に、②災害時における飲料水の確保についてです。避難所周辺の断水を想定し、避難拠点に飲料水が届くまでの対応を具体化しました。

次に、③災害時におけるトイレ環境の確保についてです。避難所における給排水設備等の被害を想定し、避難拠点における応急点検・修理を行うまでの対応や、避難拠点におけるトイレの利用について具体化しました。また、避難拠点で使用する災害用簡易トイレの備蓄を充実させていきます。家庭内における災害用簡易トイレの処分方法なども、具体化を行っています。

次に、④災害時における資器材用燃料の確保についてです。災害時における資器材用燃料の不足を想定し、協定団体や協定自治体から燃料を確保するまでの対応について、燃料が不要な避難拠点から不足している避難拠点に再分配することとしました。

最後に、⑤情報伝達手段の整理についてです。区内部や防災関係機関との情報伝達手段としては、有線通信設備やインターネット環境、無線通信設備などの様々な手段がありますが、被害状況に応じて優先的に使用する通信手段を整理しました。また、大規模災害時には災害情報システムを活用して関係機関と情報共有、情報集約することとしました。

ご説明は以上です。

【危機管理室長】

ただいま説明しました項目4「計画修正の概要」について、項目ごとに確認していきたいと思います。

まず初めに（1）防災・減災対策上の課題への対応について、ご質問を承ります。

【委員】

1 ページ目の右の部分、項目4「計画修正の概要」(1)(2)(3)ですが、いずれも非常に重要なことが取り上げられていると思います。(1) 被害想定で示された課題への対応と(3) 防災・減災対策の具体化、いずれも防災のための具体的で重要な対策ですが、(1)と(3)で差別化している理由はあるのでしょうか。

【防災計画課長】

(1) 被害想定で示された課題への対応は、区として向こう5年間で重点的取り組んでいく事業です。予算も重点的に配分されます。継続案件と新規・充実案件どちらもありますが、今後の防災行政における目玉事業になります。

(3) 防災・減災対策の具体化について災害時の避難所におけるトイレ対策を例に挙げて説明します。今までは75人あたりで1基のトイレが必要になると試算しておりましたが、東京都地域防災計画の見直しで、都は50人あたり1基が必要との試算しました。このことから、今までの取組に加え、トイレ対策をさらに重点的に行っていく必要があります。一方で、今までの取組については地域防災計画に記載していましたが、新たな対策も加えて整理をしました。今までの取組をさらに具体化して、対策を進めていくという考えで(3)は記載をしています。

【委員】

2 ページ目の(1) 被害想定で示された防災・減災対策上の課題への対応ですが、こちらは区の予算化に伴う目玉事業であるということで、非常に良いと思います。私からは、少しくこういった視点を加えていただければ、という点を申し上げます。

1 点目、今回は想定地震が異なることで被害が増えたと思うのですが、②出火防止対策および初期消火力の強化で、出火あるいは感知の早期化のために東京消防庁が積極的に進めている取組として、住宅用火災警報器の設置があります。住宅用火災警報器は、通常時の火災も、地震時の火災も当然検知します。ただし、設置していても実際の火災で作動しなかったという例もあります。地震だけでなく日常の火災も含めて、高齢者や子供の火災防止のために、住宅用火災警報器の設置や維持管理は重要だと思います。

2 点目、消火用スタンドパイプについてです。スタンドパイプは住民にとっても非常に使いやすく、防災井戸等のない地域でも使えるものです。一方で、消火栓などの水利がどこにあるかという情報がわからないと使用できないと思うので、設置とともに水利の情報を住民に伝えることが重要だと思いました。

3 点目、③中高層マンション防災対策です。避難や発災直後の安否確認、あるいは避難生活も重要ですが、一方で、賃貸ではなく区分所有の場合、その後に修理や建て替えなどの問題が出てきます。そういった問題も含めて、いざというときに備え、マンションコミュニティの形成をしっかりとすることが重要と考えます。避難生活や備蓄、建て替えなどの内容を盛り込んだマンション防災のためのリーフレット作成や、建て替えなどの合意形成を着実に

行うためのマンションコミュニティの重要性、防災会の重要性などを合わせて伝えていただけるとよいと思いました。

次に、④水害対策です。河川改修や総合治水などは、抜本的で重要な対策です。しかし公的な対策だけでなく、個々の住民の住宅に雨水浸透ますを設ける、あるいは大規模開発時の遊水池の設置や雨水貯留などの観点で、区として、他の自治体で行っているような住宅の雨水浸透ますの補助事業を行うなどの対応をしなければ、昨今の未曾有の水害に備えることは難しいのではないかと思います。

最後に、⑤避難行動要支援者対策についてです。要支援者の場合、災害から生き延びることも大事ですが、その後の介護・福祉の提供をいかに途切れさせないかが、生死や生活の質に大きく関わってきます。介護関係の方も同時に被災されますので、公的機関が災害直後の介護・福祉の個別ケアの継続という問題を大きく見る必要があると思います。

【防災計画課長】

1つ目、住宅用火災警報器については、資料に記載はありませんが、日頃の火災対策の延長線上に出火防止対策があると考えています。住宅用火災警報器は火を消すためのものではありませんが、消防署と連携して、進めていくべきものと考えています。これまでも区報や防災の手引で住宅用火災警報器について周知していますが、これまで以上にしっかり取り組んでまいります。

続いて2点目、水利の周知です。今回スタンドパイプ設置にあたって、誰もが使えるように設置していくよう考えています。一般の方はどこに消火栓があるかわからない方も多くいます。水利の周知に関して、これまでも区内三消防署とは水利の情報を共有していましたが、一般の方に水利についてどこまで公開するかは、消防署の考えもありますので、今後協議を重ねていきます。

続いて3点目、中高層マンションについてです。区内では概ね45パーセントの方が中高層マンションにお住まいですので、今回の計画修正を契機に、中高層マンション対策をさらにしっかり進めていきます。しかし、マンションコミュニティに関して、分譲と賃貸とが混在している、もしくは完全に賃貸の場合ですと、課題が多くあります。区の建築部門と連携して、建て替え助成などを契機に、日頃からマンション防災や建て替えなども含めて検討していただけるように、住宅政策上を見据えながら、様々な対策をしっかりと行いたい考えです。また、区立防災学習センターでは、中高層マンションに関する講習会を継続して開催しています。また、自治会などと多く関わるなかで、マンション防災会の結成支援もやっていますので、これまで以上にしっかりとやっていきます。賃貸などを見据えてというご指摘についても、ありがとうございます。

続いて4点目、雨水浸透ますなどについては、区では助成なども行っておりますので、こちらを所管する土木部にも、地域防災計画の修正を契機にしっかりとやっていくように申し伝えます。

最後に、避難行動要支援者についてです。避難行動要支援者の方の安否確認において、その後の生活などを考えると、安否確認の次の避難支援に重点化が必要です。発災後早期に復旧・復興をしていくには、コロナ禍と同様、エッセンシャルワーカーの方々が確実に機能していただかない限り、困難です。区として、コロナ禍での経験を活かせる部分はあります。また、エッセンシャルワーカー自身も被災します。避難行動要支援者、とりわけ重篤な方々の介護に加え、通常業務も軌道に乗せていくというのは、相当な困難があります。令和3年から5年にかけて、介護事業者はBCP（事業継続計画）の作成が努力義務化されています。区の介護部署と連携しながら、復旧・復興に向けた介護事業者の対応について検討していきたいと思います。

【危機管理室長】

そのほか、何かございますか。（2）法改正等への対応について、（3）防災・減災対策の具体化について、ご質問・ご意見はございますか。

それでは、次に移ります。1ページ目の項目5「スケジュール」についてです。

【防災計画課長】

令和5年11月21日、本日をもちまして、練馬区地域防災計画の素案を決定したいと考えております。この後、議会への報告や、令和5年12月11日から令和6年1月15日まで、区民や地域の団体からのパブリックコメントを実施します。また、同時期にアクションプラン等の見直しも行いますので、意見照会もあわせて行っていきます。

その後、令和6年3月下旬に防災会議第2回を開催し、パブリックコメントでいただいた意見や、本日いただいたご意見の反映状況をお示しし、最終的な計画決定を年度内に行う予定です。

【危機管理室長】

今回の修正の概要・ポイントを説明しましたが、素案の防災関係機関の皆様に関係する部分の確認・修正については、事前に照会をさせていただいております。素案には結果を反映しておりますので、後ほどご確認ください。

今後区議会からやパブリックコメント等で様々なご意見をいただきながら、3月中旬を目途に素案から案へまとめ、改めてこの会議で審議させていただきたいと思っております。

3 その他

次に次第の3番 その他に入ります。こちらで用意した案件は以上でございますが、皆様方から何かございますか。

それでは、以上で令和5年度第1回の練馬区防災会議閉会させていただきます。どうもありがとうございました。