



1 市の対応等の概要

- 7日（月）以降、適宜気象情報等の収集
- 11日（金）災害対策本部設置、第1回本部員会議開催
統括調整部による対策検討、各部を主体とした予防対策（土のう配布、警戒巡視、要配慮者への注意喚起、災害時コールセンター開設、避難所の開設準備、ごみ収集車の浸水区域外への退避、機能移転など）を実施
- 12日（土）6時：避難所（公立小中学校32校）開設、避難勧告発令
- 同 07時05分：大雨警報・洪水警報発表
- 同 13時30分：神川橋（相模川）氾濫注意水位超過
- 同 13時40分：新鶴嶺橋（小出川）氾濫注意水位超過
- 同 15時05分：17時に城山ダム緊急放流実施連絡
- 同 15時40分：避難指示発令
- 同 16時30分：城山ダム緊急放流見送り
- 同 20時40分：22時に城山ダム緊急放流実施連絡
- 同 21時30分：城山ダム緊急放流実施
- 13日（日）10時40分：災害対策本部廃止
2次避難所を含む38か所の避難所を開設、避難者は8,760人



【良好な対応事例】

- 各部を主体とした様々な予防措置の実施
- 避難所における学校・避難者と協力し数百人の避難者受け入れ
- 気象情報、水位予測分析結果に基づく避難情報の発令

【必ずしも市の対策が十分とはいえなかった事例】

（現状・課題）

- 未開設の2次避難所に地域住民が多数避難
- 多くの避難者が避難指示区域内の避難所や相模川の洪水浸水想定区域内の避難所に避難

（主な要因）

- 最悪事態の捉え方に一貫性がなく、市としてすべての対応が共通的な最悪事態に基づいて行われたものではなかった
- 真の意味での情報共有が十分に行われていなかった

最悪事態を想定した対策の実施と市民への日頃からの啓発が重要



2 検証の取り組み

【検証会議】

- 災害対策本部前の活動
- 本部員会議の状況
- 情報収集（気象・河川水位等の）
- 情報分析に基づく対応（避難情報の発令、広報、避難所開設・運営）

【検証シート】

- 統括調整部各班、執行部各部、コールセンター、避難所
毎に検証シートを作成
- 活動上の課題、改善策、今後の取り組み

【活動報告会】

- 統括調整部、避難所の当時の活動、活動上の課題、改善策等を共有

今後の台風対応等をさらに向上していくため、特に多くの課題が生じた災害対策本部の情報分析活動に注目して、関連する対策とあわせ、当時の対応と課題、今後の取り組みについて検証結果として整理



3 検証結果

○台風第19号の概要と市の対応等の概要

○当時の対応と課題

「災害対策本部活動」

- 情報の収集共有 ◦ 災害対応組織編制 ◦ 本部員会議の運営

「避難対策」

- 避難情報の発令 ◦ 災害時広報 ◦ 避難所の開設 ◦ 避難者の受け入れ・運営

「各部の活動」

○今後重点的に取り組む事項

「取り組みの方針」

「課題解決に向け取り組みを強化する事項」

- 情報の収集・分析体制の強化 ◦ 災害対応組織の強化
- 避難所開設・運営体制の強化
- 地域と連携した災害時要配慮者への支援策の強化

「取り組みを深めるための重要事項」

※今後取り組むべきことを明確にするため特に課題に視点を置き整理



3-（1） 当時の対応と課題【災害対策本部活動】

災害対策本部活動上の重要な視点

○情報共有においては「**情報が持つ意味**」について認識を共有する

気象情報等の庁内共有については、単に収集した気象や雨量の予測等、知り得た情報そのものを提供するのではなく、その情報が持つ意味を共有し、市として認識を統一することが重要。

○収集した情報から「**最悪事態を想定**」し、**具体的な事態を認識した上で対策を検討する**

予想される雨量から、本市に影響を及ぼすおそれのある「最悪事態」を想定し、市として統一的な認識のもと想定される最悪事態から具体的な事態・影響を導き出し、市民の生命及び財産を守るべく対策を講ずることが災害対策本部として最も重要な役割。



3-（1） 当時の対応と課題【災害対策本部活動】

【情報の収集・共有】

- 予測確度は低いものの9日（水）時点で平成20年3月発行の洪水ハザードマップ（小出川・千ノ川・駒寄川及び内水版）が想定する雨量予測に相当する降雨の見込みを収集していたが想定される最悪事態と生じるおそれのある具体的な事態認識や想定浸水区域内の居住者及び防災関連施設などの状況分析とそれらに係る認識の統一が十分に図られていなかった。
- 相模川沿岸地域等への避難指示の発令においても、避難対象地域の居住者数や公共施設、要配慮者施設数などの現状と避難指示発令に伴う問題点などについて情報共有が十分ではなかった。
- 統括調整部等による情報の「収集」「分析」「提供」という統一的な情報管理が十分ではなかった。

【災害対応組織の編成】

- 災害対策本部の主要な取り組みである予防対策は全庁的な取り組みであることから、風水害対応に適した想定最悪事態を念頭にした柔軟な組織編成が必要。
- コールセンターの位置づけや統括調整部との関係性について、情報の収集・集約体制に課題を残した。

【災害対策本部本部員会議の運営】

- 本部員会議の開催時期は概ね適切と思われるが、想定される事態や避難情報発令の意味などの重要ポイントに焦点をあてた協議が十分でなく、協議事項については再考の余地がある。



3-（2） 当時の対応と課題【避難対策】

避難対策を講じる上で重要な視点

○市民が「自らの命は自らが守る」という意識をもち 自発的な避難行動をとるよう支援する

市は、災害発生のおそれの高まり等、事態の切迫性等を踏まえ、市民が命を守るための最善の行動をとるよう効果的な情報発信を行うことが重要。

○市が発令する避難情報の持つ意味・求める避難行動について 地域（事業者を含む）と共有する

市が発令する避難情報等を発令する際に「どのような考えで当該情報を発令したのか」といった発令した情報の持つ意味と市民に求める避難行動について共有し、市と地域で連携し市民の避難を促進することが重要。

○安全な避難（避難所の安全性・避難行動上の安全性）を第一とした 避難所の開設

市が発令する避難所を開設する際には、要配慮者の避難行動（避難に要する時間等）を踏まえるとともに、災害による安全性、浸水による孤立化等を十分に踏まえることが重要。



3-（2） 当時の対応と課題【避難対策】

【避難情報の発令】

- 避難情報の発令に際しまちぢから協議会等と情報共有を図っていたが、避難準備高齢者等避難開始情報未発表の趣旨説明や避難行動要支援者名簿に基づく安否確認・避難支援の状況確認など予防対策の重要案件に関わる意思疎通が十分に行われていなかった。
- 協定締結先2次避難所の先行的な開設準備や開設情報の広報等に課題を残した。

【災害時広報】

- 市民の自発的な避難行動を促すような広報の実施方法の検討が必要。
- 防災行政用無線の繰り返し放送や各種媒体の特性を生かした切迫性を伝える広報が必要。
- 市民に対し、避難情報の意味やその際の行動について日頃から周知が必要。

【避難所の開設】

- 当初開設していなかったアルバック（2次避難所）に避難者が来社し、結果的に全避難者の1割に上る900人超の避難者が押し寄せることとなった。
- 全避難者（8,760人）のうち避難指示発令区域内の避難所避難者が約74%（6,490人）、相模川の洪水浸水想定区域内避難所避難者が約59%（5,155人）となった。
- 市が避難指示を発令した直後16時から17時にかけて避難者が急増した。

【避難者の受け入れ及び運営】

- 災害対策本部から避難所に対する災害関連情報の共有について提供と活用に課題が生じた。
- 要配慮者に対する支援について、市として統一的な考えが十分に伝えきれなかった。
- 避難所でのペットの受け入れ場所について対応に苦慮した。
- 多くの小中学校（避難所）において学校施設管理者の人手が不足した。



4 今後重点的に取り組む事項

【取り組みの方針】

市の取り組みを十分に進めつつ

「地域との連携」「市民への周知・啓発」を推進し
「自助」「共助」「公助」のさらなる連携強化を図る

本市に影響を及ぼすおそれのある事態等の発生が予見される際に実施する「予防対策」においては、各種情報を適切に捉え**最悪事態を想定し**、それにより生じる**具体的な事態を認識**した上で対策を検討するとともに、あわせて、避難対策を講じる上では、市民一人ひとりが自発的な避難行動を開始するとともに、市民相互が協力し安全な避難の実施に取り組むことが重要である。

そのためには、市が**避難情報を発令する際には**、市が講じる対策の考え方等、その情報が持つ意味や市民に求める行動について**地域や事業者と共有し**、市民の安全を第一に相互に連携し避難措置を実行する体制を構築していく等、これまで以上に地域や事業者と連携を深めていくとともに、市民への意識啓発をさらに進め「自助」「共助」「公助」が複層的に連携し**防災対策を推進する体制の実現を目指す**。



4-（1） 課題解決に向け取り組みを強化する重要事項

【1. 情報の収集・分析体制の強化】

【最悪事態を想定した対策の検討・実行体制の確立】

予測される雨量等、収集した気象情報から本市に影響を及ぼすおそれのある最悪事態を想定し、市として統一的な認識のもと具体的な事態・影響を踏まえた対策を検討・実行する体制をこれまで以上に強化する。

【本部員会議運営要領の作成】

風水害等の予防対策を協議する本部員会議においては、起こるかもしれない問題を予測し、具体的に行う措置を明確にしたうえで対策を協議していけるよう、対策の検討をしやすい資料及び会議運営体制を整える。

【地域との情報受伝達体制の構築（事業者を含む）】

避難情報に関する地域や事業者との連携においては、市が講じる対策の考え方等、発令する情報の持つ意味を提供し、相互に連携できる仕組みを構築する。

【情報の一元化・情報管理体制の確立】

総括・情報班がすべての情報を一元化する仕組みと統一した情報管理体制（情報の「収集」「分析」「提供」）を改めて整理する。

併せて、関係機関や避難所、地域等との情報共有を図るための仕組みや連絡体制等を十分に整える。



4-（1） 課題解決に向け取り組みを強化する重要事項

【2. 災害対応組織の強化】

【予防対策に適した柔軟な組織体制の確立】

風水害対応に適した想定最悪事態を念頭にした予防対策を講じるため、様々な事態に柔軟に対応できる組織体制を整える。

【効果的な応急対策を実施する組織体制の確立】

応援職員の活用方策をはじめ、効果的な活動を実施する執行組織を確立するため 各部の役割や体制の認識について共有を深めるとともに、応急給水をはじめとした必要な措置を実行する体制の構築を進める。

【行政機能の確保】

洪水浸水想定区域内の公共施設においては、浸水想定区域外に機能移転先を確保するとともにタイムラインに基づく実行体制のさらなる強化を進める。

【風水害を対象とした災害対策本部運営訓練の実施】

風水害により本市に影響を及ぼす様々な事態を想定し予防対策から応急対策に係る様々な事態に効果的に対応する組織機能強化を目的に災害対策本部運営訓練を実施する。



4-（1） 課題解決に向け取り組みを強化する重要事項

【3. 避難対策・災害時広報体制の強化】

【逃げ遅れゼロを実現する避難情報の発信】

避難情報を発令する際には、避難行動要支援者の避難行動に要する時間を考慮する。併せて、洪水時の避難では「逃げ遅れゼロ」を実現するため、避難行動要支援者への支援について、市と地域が連携し避難対策を講じるとともに、市民一人ひとりが「自らの命は自ら守る」意識を持ち自らの判断で避難行動をとれるよう実効性の高い避難情報の発令と伝達の仕組みをさらに強化する。

【避難所との連絡調整】

避難情報の発令に際しては、避難者の見積もりや避難所の受け入れ想定を行い、避難所等との連絡調整を可能な限り実施する。

【災害時広報実施要領の作成】

市民に避難行動を起こさせることを目的とした災害時広報に係る実施要領を作成する。

【避難情報等に係る職員知識の向上】

職員に対し気象庁等が発表する情報や市が発令する避難情報等に係る周知・啓発を目的とした研修を開催し職員のさらなる知識向上を図る。



4-（1） 課題解決に向け取り組みを強化する重要事項

【4. 避難所開設・運営体制の強化】

【地域・学校・配備職員等避難所関係者間の協力体制の構築】

避難所に係る関係者間の連携体制を整えるため、災害対策地区防災拠点（避難所）打合会等を通じ、避難所運営等に係る認識の統一をこれまで以上に進める。

【各避難所の位置づけ・役割・運営方法の整理】

洪水浸水想定区域内の避難所開設可否等、想定される具体的な事態に備えた避難所の開設の考え方や浸水想定区域からの立ち退き避難や垂直避難等、避難行動に係る基本的な考え方を整理し、これまで以上に市民への周知を進める。

また、要配慮者への支援やペットの受け入れ場所の選定等、施設や地域の特性に応じた具体的な避難者の受け入れを踏まえながら、風水害に備えた避難所運営マニュアル等の見直しを進める。



4-（1） 課題解決に向け取り組みを強化する重要事項

【5. 地域と連携した災害時要配慮者への支援体制の強化】

【災害時の具体的な支援策の構築】

地域とともに効果的な支援を実現するため、避難行動要支援者名簿の在り方等について、これまで以上に検討を深める。

避難行動要支援者に対する支援の仕組みづくりをさらに進め、関係者間で共有するとともに避難所等における災害時要配慮者の受け入れ体制の向上等、具体的な支援体制を構築する。さらに、要配慮者の支援に係る情報を関係者間で共有するため、個別支援に係る取り組みを進める。

【難病患者への非常用電源確保策の拡充】

人工呼吸器等を使用する難病患者に対し、災害時においても電源を供給できるよう、非常用電源のさらなる確保策を検討する。



4-（2） 取り組みを深めるための重要事項

【1. 地域との連携】

災害時における市の予防・応急活動への協力及び地域内の円滑な自主防災活動の実現を図るため、平素からまちぢから協議会への情報提供をはじめとした相互理解を進め、災害時においても市と地域が連携して組織的な避難支援活動を行えるよう、具体的な連携体制の構築を進める。

【2. 市民への周知・啓発】

市民が自発的に避難行動を開始できるよう、市が発令する避難情報の意味や段階に応じたとるべき行動などについて継続的に周知を図るとともに、避難先（避難所に限らず、親戚宅や友人宅を含む）や避難時の携行品等について、様々な機会を活用し、これまで以上に周知・啓発を進める。

また、高齢者や障害者などの災害時に支援が必要な要配慮者が逃げ遅れることのないよう、避難の実効性を高める取り組みをさらに推進していくこととし、特に洪水が想定されるときの手順となる「マイ、タイムライン」の作成支援を進める。



5 防災関係機関との連携強化

市と関係機関における情報共有体制の実効性を高めるとともに
応急対策における連携・協力体制をさらに強化する。

- 想定される最悪事態と生じる恐れのある具体的な事態認識を共有する。
- 市が実施している対策・活動について共有する。
- 先を見据えた先行的な対策の実施に向け、早い段階からの連絡調整を行う。

災害時に連携・協力し、統一的な認識のもと対応していく体制を構築して
いくためには、日頃から市をはじめ各機関の災害時の役割や活動について
相互に認識を深めておくとともに、災害発生時を見据えた現実的かつ効果
的な連絡調整体制の構築に向け、具体的な意見交換等を継続的に行ってい
くことが重要。

顔の見える関係の構築を進め
日頃からの協力体制をさらに深める

市域の防災力の強化に向け、ご協力をお願いいたします。¹⁶



「地域との連携強化」の必要性

●国の「避難に対する基本姿勢」(※)

・突発的に発生する激甚災害に対し、

行政主導のハード対策・ソフト対策は限界

⇒ 国民全体で共通理解のもと、

住民主体の防災対策に転換

⇒ 行政は、住民が適切な行動をとれるよう全力で支援

【具体策】

①「自らの命は自ら守る」意識徹底と住民の避難行動理解

②住民の避難行動等を支援する防災情報の提供

・5段階警戒レベルの設定と住民の採るべき行動の明確化

実態は、未だ上記を実現できる状態にない

※ 「平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難の在り方について」
中央防災会議・同名ワーキンググループ報告書(H30.12))

例1 台風第19号における避難情報に関する平塚・茅ヶ崎・寒川・海老名4市町住民(336人)へのアンケート結果

(中央防災会議資料:静岡大学牛山教授調査)

- 質問：「台風19号は、自分が住んでいる町で大きな被害が出るかと思われると思いますか」
回答：「当てはまる」、「やや当てはまる」と答えた人 59% (198人)
- 質問：「『避難準備・高齢者等避難開始』の情報が、5段階警戒レベルのどの段階に該当すると思いますか」
回答：「警戒レベル3」と回答した人 35% (116人)
- 質問：「『災害発生情報』は、5段階警戒レベルのどの段階に該当すると思いますか」
回答：「警戒レベル5」と回答した人 15% (51人)
「わからない」と回答した人 22% (74人)

例2 要配慮者に係る市への問い合わせ状況(10月12日朝～13日朝)

No.	要配慮者の属性	問い合わせ者	問い合わせ内容
1	人工呼吸器装着	家族	避難所の照会
2	要介護4	家族	避難所、輸送手段の照会
3	要介護3	家族	福祉避難所の照会、対応への苦情
4	要介護4、障害	介護事業者	安否確認の要請
5	重度障害、車椅子	本人	避難の要否相談
6	ダウン症	家族(市外)	避難の要否、避難所の確認
7	要介護5、身障2級	家族	避難先の確認
8	パーキンソン病	家族	避難要否の相談
9	障害、車椅子	相談員	避難の説得依頼
10	人工呼吸器装着	訪問看護S	避難先の紹介
11	要介護4	担当ケアマネ	避難所の調整
12	歩行不自由	家族	避難の要否相談
13	歩行不可、独居	本人	避難手段の相談
14	要介護2、伝い歩き、独居	家族(市内)	避難所への移動方法の確認



「地域との連携強化」の必要性(続)

●事例から読み取れること

- 避難関連情報の意味が正しく理解されていない
- 市が発信する避難関連情報が
避難対象者である本人や家族に十分伝わっていない
あるいは、理解されていない方がいる
- 介護度の重い方々ほど災害への不安感が強い傾向

∴ “逃げ遅れゼロ” を実現するには、
避難など重要対策の考え方を地域と共有しながら対策を推進

この際、地域の活動(共助)が、
隣保協同の精神に依拠していることに留意