

令和元年房総半島台風等に対する千葉県の課題

千葉県議会議員 網中肇

本県は令和元年9月から10月にかけて台風や大雨による大きな被害を受けました。9月9日には房総半島台風（台風15号）、10月12日には東日本台風（台風19号）、10月25日には大雨によって人的・物的な被害を受け、それらを合計すると人的被害は死者14人（災害関連死含む）、重軽傷者116人、住家被害は全壊467棟、半壊6,267棟、一部損壊79,131棟、床上・床下浸水1,466棟にも上っています（令和2年3月19日現在）。また、農業被害額は約752億6千万円、中小企業の被害は305億円を超えるなど、農林水産業及び観光業などにも大きな被害がもたらされました。

これら一連の災害に対する県の対応については、県民の皆様、マスコミなどから多くの批判や意見が寄せられました。これらを受けて、県では、令和元年11月20日、外部有識者で構成される令和元年台風15号等災害対応検証会議（以下「検証会議」という。）を設置し、4回の検証会議を経て、令和2年3月24日に報告書が取りまとめられました。

以下に、その報告書の概要を解説しつつ、筆者の個人的な意見を交えながら、災害対応をめぐる本県の課題等について検討します。

1 一連の災害の特殊性

気象庁は令和2年2月19日に台風15号及び台風19号について、それぞれ「房総半島台風」及び「東日本台風」と名称を定めました。気象庁では、顕著な災害をもたらした自然現象について、後世に経験や教訓を伝承することなどを目的に名称を定めることとしており、台風の名称を定めるのは昭和52年9月の「沖永良部台風」以来42年ぶりとのことです。

房総半島台風は、千葉市での最大瞬間風速が57.5メートルに達し、県内10箇所で最大瞬間風速の観測史上1位の更新をするなど、過去69年間で関東に上陸した台風としては最強クラスでした。また、この暴風によって、最大64万戸が停電したため災害救助法が適用されるなど、大きな社会的影響が生じました。

東日本台風では、市原市で竜巻が発生するなど、本県においても暴風雨による大きな被害が生じました。

10月25日の大雨では、茂原市で広範囲にわたって冠水するなど県内でも浸水被害が多数発生し、また、亀山ダム及び高滝ダムにおいては緊急放流が検討されるなど大雨による大きな影響が生じました。また、土砂災害警戒区域外において、土砂崩れが発生するなどしたため、一連の災害では最も多い11人の死者が発生しました。

今回の一連の災害では、短期間のうちに、これらの3つの災害が連続して発生して大きな被害をもたらすなど、非常に稀有な例であったことが指摘されています。

2 災害対応に係る検証

以下では、検証会議報告書に則り、各分野について、県の災害対応の課題等について検討

します。

（１）県の災害対応体制の課題

台風１５号への対応では、県が災害警戒体制を配備しなかったこと、災害対策本部の設置が遅かったことなど、数多くの課題を残しました。

ア 「災害警戒体制」取られず

地域防災計画では、風水害に対して災害対策本部設置前の体制として３つの体制を規定しています（図表１）。

今回のケースでは、９月８日午後１２時５８分に気象庁から気象警報が発出されたため、情報収集体制が自動配備されました。

しかし、気象特別警報は発出されなかったため、災害警戒体制が自動配備されることはありませんでした。また、９月８日午前１１時発表の同日午前９時時点での気象庁の予報では、千葉県が台風の暴風域に入る確率は７０～１００％とされていましたが、災害警戒体制は配備されませんでした。

その理由の一つとして、防災危機管理部の職員がテレビで放映されていた気象庁の当該予報に係る記者会見を見逃していたことを挙げています。その後、会見の様子は民放を含めて、繰り返し放映されましたが、それを見て防災危機管理部が何らかの対応をとることもありませんでした。防災危機管理部はその理由として「危機感の欠如」を挙げています。

結局、台風第１５号での対応では、災害警戒体制が配備されることはありませんでした。

（図表１）

体制		関係規程上の条件、要件など		判断	その他
本部設置前の体制	情報収集体制	・県内で気象警報が出されたとき		【自動配備】	9月8日12:58に暴風警報等が出されたため自動配備された
	災害警戒体制	・県内で特別警報が出されたとき		【自動配備】	特別警報は出なかったため自動配備されず
		・県が台風の暴風域に入ることが見込まれるとき		知事	9月8日11時00分発表の気象予報で、県が暴風域内に入る確率70%～100%とされたにも関わらず配備されず 遅くとも、この時点で災害警戒体制を配備すべきであった
		・その他被害が予想されるとき		知事	配備されず
	応急対策本部	初動体制を確立する必要があるとき		防災部長	設置されず
災害対策本部		災害救助法適用基準に達する程度の被害の恐れ		知事	9月9日16時30分、翌10日9時15分に本部会議の開催決定 設置の判断が遅く、設置を翌10日としたのも危機感が欠如
職員配備	第1配備	県内の市町村において、災害救助法適用基準に達する程度の被害の恐れ	本庁 1600人 出先 5000人	知事	本部の一部のみ配備（約80人）されたが、他の各部、各地域振興事務所などに連絡されなかったため、それらは配備されず
	第2配備	県内の複数の市町村において、～同上～	本庁 2600人 出先 10000人	知事	配備されず
	第3配備	県内の多数の市町村において、～同上～	本庁 3700人 出先 19000人	知事	配備されず

イ 「災害対策本部」の設置遅れる

同様に地域防災計画では、風水害における災害対策本部の設置基準について、「県内の市町村において、災害救助法の適用基準に達する程度の被害が発生するおそれがある場合等で、本部長（知事）が必要と認めたとき」と規定されています。

県は9日16時30分の時点で、翌10日午前9時15分に災害対策本部を設置することを事実上決定しました。つまり、9日夕方の時点で、災害対策本部を設置すべき状況であることを認識していたにも関わらず、設置を翌日に見送ったこととなります。県内市町における災害対策本部を設置した時間帯を見ると、台風15号襲来前あるいは襲来中の9日深夜や未明に設置した市町も多く、県の危機感の無さを指摘せざるを得ません（図表2）。

なお、9日は知事においては終日知事公舎で待機をしており、県庁に登庁していませんでした。

また、地域防災計画では「初動体制を確立するために、防災危機管理部長は、必要に応じて応急対策本部を設置することができる」と規定されていますが、応急対策本部も設置されることはありませんでした。

そして、令和元年12月16日に開催された県議会・総務防災常任委員会において、県は、災害警戒体制の配備及び応急対策本部の設置について、部長から知事に進言していなかったのみならず、担当課内でその配備・設置についての議論さえしていなかったことが明らかになりました。

○主な市町等の
災害対策本部設置日時

市町村名	設置日時	
館山市	8 日	13:00
大多喜町	8 日	16:00
富津市	8 日	16:10
栄町	8 日	18:00
鴨川市	9 日	02:30
南房総市	9 日	02:30
鋸南町	9 日	03:00
袖ヶ浦市	9 日	03:40
君津市	9 日	03:47
習志野市	9 日	05:30
市原市	9 日	05:30
千葉市	9 日	05:37
木更津市	9 日	06:00
東庄町	9 日	07:00
八街市	9 日	08:00
成田市	9 日	08:00
多古町	9 日	08:10
匝瑳市	9 日	09:00
香取市	9 日	09:00
印西市	9 日	09:30
一宮町	9 日	13:30
芝山町	9 日	14:45
千葉県	10 日	09:15
佐倉市	10 日	11:00

（図表2）

これらを受けて令和2年6月の地域防災計画の見直しにおいて、①県庁全体での危機管理意識の醸成（プロアクティブの原則（「疑わしいときは行動せよ」、「最悪事態を想定して行動せよ」、「空振りには許されるが見逃しは許されない」）の明記）、②災害対策本部設置前の配備基準の見直し、③災害対策本部及び応急対策本部設置基準の見直しなどがなされる予定となっています。

ウ 「職員配備」せず

風水害に対処する災害対策本部が設置された場合、地域防災計画で職員の配備は図表1のように規定されています。

今回のケースでは、災害対策本部が設置されたことで本部は第1配備を敷きましたが、本部以外の各部や出先機関には連絡されなかったため、職員の配備がなされませんでした。

また、本部が第1配備を敷いた場合、本部事務局には、必要な人員体制を定めた「災害対

策本部事務局編成表」に従い、他部局からの応援職員が加わることでとされていますが、これを招集することはありませんでした。

これらの対応は、地域防災計画等の定めに従ったものではなく、不適切な対応であったと評価されるものです。

これらを受けて令和2年6月の地域防災計画の見直しにおいて、①災害対策本部設置後の配備基準の見直しなどがなされる予定となっています。

（２）知事の対応についての課題

今回の一連の災害への森田健作知事の対応について、県議会のみならず、新聞・テレビ・週刊誌等から多数の改善を求める声が上がりました。

ア 知事の「私的視察」問題！

9月8日午後12時58分、気象庁から気象警報が発出され、県は情報収集体制を配備しました。

こうした状況の中、森田知事は、東京の帝国ホテルで開催された、ウィスコンシン州知事との面談、日本・米国中西部会日米合同常任委員会、同歓迎レセプションに参加しました。

翌、9月9日未明、台風15号が千葉市に上陸しましたが、この日、森田知事は、県庁に登庁しませんでした。このことについてマスコミから理由を問われると「風雨が強く外に出ること自体が危険だった。」と、危機管理課が回答しています。

9月9日の深夜から未明にかけて、特に、千葉市で最大瞬間風速57.5メートルを観測した午前4時半頃は、確かに風雨が極めて強く外出は危険な状況でした。しかし、午前10時頃には風は強かったものの、雨は上がり、昼頃には台風一過で青空となっていました。

交通機関の影響などで出勤できない県職員もいたものの、多くの職員が出勤し職務の遂行にあたっている中、県庁から数キロにある知事公舎（千葉市中央区都町）に居住し、専用の公用車で送迎される環境の中で「風雨が強く外に出ること自体が危険だった。」ことは、登庁しない理由として正当なものでしょうか。

翌、9月10日午前9時15分、第1回災害対策本部会議が開催されました。その後、午前11時からホテルニューオータニ幕張で開催された首都圏中央連絡自動車道建設促進県民会議総会に出席、その後午後1時15分から午後2時30分ごろまで庁内で各種会議をしました。

そして、会議終了後に知事は「私的視察」に向かいました。なお、「私的視察」を実施した理由等については下記のとおりとなっています。

○「私的」な視察にした理由

- ・ 公用車で公的な視察をすると現場の自治体側が「かえって足かせ」になる

○富里方面を視察地を選んだ理由

- ・ 甚大な被害が出た県南部は市町村が対応に追われていたため、比較的被害が少なく県庁から近い場所
- ・ 県東部の状況が気にかかった

- ・日没までに停電や断水の状況を視察できるところ
- ・私用車への乗り換えがしやすいところ

この結果、知事は、芝山町の自宅で公用車から私用車に乗り換え、富里市方面を私的に視察したとのことです。なお、視察は3～40分程度で終了し、私用車で17時ごろ知事公舎に戻ったとしています。このような知事の弁明は県民の皆様の理解を得られるものではないと考えます。

後日、週刊誌等の報道によれば、知事の一連の行動は、「私的視察」ではなく、単に自宅の被害状況を確認しに行っただけのことではないかとされています。

これらの行動について、検証会議座長の東京経済大学吉井博明名誉教授も「災害対策本部設置後の重大局面だから、本部長として指示を出すのがごく普通のあり方。批判されてしかるべきだ。」と厳しく指摘しました。

イ 知事の「ラジオ収録?」、「散髪」問題!

週刊誌や新聞報道によれば、知事は、9月11日昼過ぎに、公務ではない芸能活動の一環としてのラジオ収録のため、スタジオに行ったと報道されています。また、9月13日午後には、散髪のため東京都中央区に行きました。

これらの対応に対し、吉井名誉教授は「公務以外の外出は、極めて遺憾」と、厳しく批判しました。

なお、知事においては、9月12日の記者会見において、東京電力に「不眠不休でやってほしい」と発言し、各方面から大きな非難を受けている状況でした。

ウ 知事と防災部局の連絡体制にも大きな課題

一連の災害対応で、防災危機管理部長や災害対策本部などの災害対応にあたる県の幹部が、直接知事と連絡を取れず、秘書課を経由しないと被災状況を報告したり、それに基づいて指示を受けたりすることができない状況も明らかになりました。

災害対応に係る報告、連絡、指示などが、秘書課を通してなされていることについて検証委員会委員からは、直接、知事と防災担当部局が連絡をとる必要性が指摘されました。知事と防災担当部局の間の意思疎通が円滑に進まないことに、県の初動体制の遅れの一因もあったと考えられます。

○災害対応と知事動静

月日	時刻	気象状況及び災害対応	知事動静	あみなか壺の指摘	月日	時刻	気象状況及び災害対応	知事動静	あみなか壺の指摘
(日)9月9日	0:00				9月10日(火)	0:00			
	3:00					3:00		知事公告	災害対策本部を設置したものの、林の邸や出先機関に連絡しなかったため、定めに従った職員配備ができませんでした。これが、市町村支援の遅れにつながってしまいました。
	6:00	11:00 気象予報：千葉県が台風の暴風域に入る(確率70～100%)		この時点で、千葉県が台風の暴風域に入ることがほぼ確定であったため、地域防災計画に基づき、災害警戒体制を配備しておくべきでした。結局、災害警戒体制を敷くことなく、災害対策本部を設置することになってしまいました。		6:00	4:00 白河郡災害対策本部本部設置決定		
	9:00					9:00	8:00 災害対策本部設置・委員会		
	12:00	12:58 気象警報：暴風雨等	18:00～18:00頃 米田知事等との会合及び歓迎セッション於帝國ホテル			12:00	11:00～11:35 道路関係会議於：ニューオータニ葛西		
	15:00					15:00	13:15～14:45 政務協議等		
	18:00	12:58 情報収集体制【自衛配備】				18:00	14:45～17:00 「私的視察」		災害対策本部設置後に「私的視察」はすべきではありませんでした。
(日)9月10日	0:00				9月11日(水)	0:00			
	3:00	5:00頃 台風15号千葉市に上陸	9日は終日 知事公舎で待機	10:00過ぎには風は強かったものの、台風一過で青空に。にも関わらず、知事は「雷雨が強く危険だった」ため、終日知事公舎で待機とのこと。理解できません。		3:00			
	6:00					6:00			
	9:00					9:00	10:00～13:00 オリンピック関係会議(東京)於：東京ホテルミラマール		災害対応中に、私用や散策のため、都内へ行くべきではありませんでした。
	12:00	16:15 翌10日9:15に本部会議を決定		災害対策本部設置を10日に先送りせず、9日中に設置すべきでした。		12:00	13:00～17:00 私用で帰省へフライト前?		
	15:00					15:00	17:30 第2回災害対策本部会議		
	18:00	20:00頃 白河郡災害対策本部				18:00		知事公告	9/13 11:00～16:45 都内で撮影
(日)9月11日	0:00				9月12日(木)	0:00			
	3:00					3:00			
	6:00					6:00			
	9:00					9:00			
	12:00					12:00			
	15:00					15:00			
	18:00					18:00			
(日)9月12日	0:00				9月13日(金)	0:00			
	3:00					3:00			
	6:00					6:00			
	9:00					9:00			
	12:00					12:00			
	15:00					15:00			
	18:00					18:00			

(3) 情報収集体制・市町村への支援等についての課題

県は、市町村に対する情報連絡員（リエゾン）の派遣が大幅に遅れたため、被災状況を適切に把握できず、台風災害に対する初動の遅れの大きな原因の一つとなりました。また、被災地の状況を確認するための情報収集体制が地域防災計画に基づいて適正に敷かれず、大きな課題を残しました。

被災した市町村に対する備蓄物資の支援においても、市町村に寄り添わない県の独善的な対応に、市町村等から改善を求める声が上がりました。

ア 市町村へのリエゾン派遣、大幅に遅れ

県は、台風15号通過後の市町村との連絡について、固定電話や携帯電話がつかない状況はあったものの、防災電話等によって連絡が取れる状態であると認識していました。

このため、市町村から県に対し被災状況の報告がほとんどないことをもって、台風による被害は軽微であると認識しました。そして、リエゾン派遣は「市町村が被災状況の報告をできなくなった場合」と定められていることから、県は派遣を行いませんでした。この結果、大きな被害を受けた市町村からの情報収集が遅れ、被害の全容や必要な支援物資の把握に時間を要し、あらゆる市町村に対する支援が大幅に遅れてしまいました。

前出の吉井名誉教授によれば、「大災害が起きると、市町村は住民対応に忙殺され、県に対する報告や要請が遅れるのが通例。今回も同様のケースで教訓が生かされていない」、「リエゾン派遣が遅れたのは致命的」とのことで、県の対応を厳しく批判しました。

イ リエゾンの質にも大きな疑問

県は、発災から４日目の９月１２日にようやくリエゾン２人、いすみ市に派遣しました。その後は各被災市町にリエゾンを派遣しました。

しかし、派遣されるリエゾンが担当すべき事務等が記載されたマニュアルが作成されたのは９月１５日でした。つまり、当初派遣されたリエゾンは、派遣市町において何をすべきか等について明文での説明がなされておらず、リエゾンとして必要な研修等もほとんど実施されていなかったなど、ほぼ素人のリエゾンだったことが判明しました。

これを裏付けるように、吉井名誉教授は、「自分の役割を分かっていないリエゾンもいたかもしれない」と指摘しています。

平時から、どういう災害体制の時に、誰を、どの市町村に、どういう役割で、リエゾンとして派遣するのか、そのためにどういった研修システムが必要なのか等が全く検討されていなかったことが大きな問題です。

ウ 災害対策本部の「現地派遣班」、設置されず！

災害対策本部が設置されると、総務班・情報班・応急対策班など各種の班も設置されます。その一つとして現地派遣班があり、その役割は直接被災地に赴き、被災の状況等について情報収集を行い、その結果を災害対策本部に連絡するものとされています。市町村役場等に派遣されて情報収集にあたるリエゾンとは役割が異なるものとされています。

しかし、前述のとおり、職員が配備されず各班が編成されることがなかったため、現地派遣班も設置されませんでした。このため、県災害対策本部が独自に被災地の情報収集をすることもありませんでした。

これらを受けて令和２年６月の地域防災計画の見直しにおいて、主に地域振興事務所の職員で構成され自治体に派遣される「地域リエゾン」、本庁から各地域の情報集にあたる「本庁リエゾン」を設置するとともに、市町村の被害状況や人的・物的支援ニーズの把握等を行う情報連絡員となる職員の事前選定や「災害即応体制」時からの派遣をするなど、①情報連絡員の早期派遣のための体制構築などがなされる予定となっています。

エ ヘリコプターでの情報収集にも課題

発災当日の９月９日、県警本部航空隊が３回出動し、ヘリコプターテレビ伝送システムによって被災地の映像が県に配信されました。しかし、３回とも、配信時の映像が静止画になってしまうなどの不具合があり、実態として、これらの映像によって県が被災地の状況を正確に把握することはなく、特段の対応が取られることはありませんでした。不具合があったにも関わらず、何らの対応策も取らずに、漫然と３回も飛行させたことは強く批判されなくてはなりません。

また、国土交通省のヘリコプターが１２日に被害状況の収集のために飛来し、これに県職員が同乗した以外は、発災から１０日後の１９日に県警のヘリコプター及び千葉市消防局のヘリコプターによって情報収集するまで、ヘリコプターを活用しての情報収集はなされませ

んでした。

県自らが早期に動き、ヘリコプター等を活用して被災地の情報を積極的に収集しようとする姿勢が見られないことが大きな問題です。

これらを受けて令和2年6月の地域防災計画の見直しにおいて、情報収集の強化を図るため、県警や千葉市消防局など、関係機関と協議を行い、発災時の映像提供等の依頼手順などについてルールを明確化するとともに、「災害即応体制」時に被害状況の把握のため、防災関係機関から連絡員の派遣を得て、ヘリコプターによる上空からの確認等について調整するなど、①ヘリコプターを活用した情報収集体制の整備などがなされる予定となっています。

オ 物資の支援にも大きな課題

今回の災害では、県の市町村に対する物資支援にも大きな問題がありました。県の地域防災計画では、市町村が物資の支援要請を行う余力がないと推測される場合、市町村の要請を待たずに物資支援を行う「プッシュ型支援」を行うこととされていますが、県は実施しませんでした。吉井名誉教授によれば、「十分な物資がある場合はプッシュ型支援をすべきだ。『見逃し』よりは『空振り』の方がいい」と指摘してします。

また、それどころか、県南部の市町が、被災した住家の屋根に展張するブルーシートを県に要請したところ、県が協定を締結している運送業者との調整が難航したため、結果として被災した市町の職員が遠方の県備蓄倉庫に取りに行く事態（南房総市から船橋市へ）まで発生しました。

また、県が備蓄している物資について、市町村との情報共有が適切になされていなかったため、県が備蓄していた非常用発電機468台のうち、県警に210台（主に滅灯した信号用）、鋸南町及び神崎町に6台の合計216台を貸し出したものの、半数以上の残り252台は防災倉庫に眠ったままとなり、報道等でも大きく取り上げられました。

これらを受けて、県では改めて備蓄物資の見直しを図るとともに、国において開発した「物資調達・輸送調整等支援システム」が令和2年4月から稼働し、現在、その本格運用に向けて物資の登録等の作業中とのことです。これが本格運用されると、自治体別の備蓄品、数量等が各自治体間で共有され、円滑な備蓄物資の支援に資することとなるとされています。

カ 千葉市からの給水要請を、県営水道が断る！

今回の災害対応において、9月9日正午、千葉市からの給水車の派遣要請の打診を、県営水道が断っていたことも明らかになりました。このため、千葉市は、東京都及び川崎市に給水車の派遣を要請、翌日には給水車が派遣され支援活動にあたりました。

なお、東京都及び川崎市から給水車が派遣された後に、千葉市の要請に基づき県営水道は給水車を派遣しました。

また、こうしたことが発覚してから相当期間経過後、県営水道は9月9日に千葉市内のある団地に給水車を派遣していたことを明らかにしました。この情報は千葉市の災害対策本部や区役所等にも連絡されておらず、災害時の混乱を助長しかねない対応です。

県営水道は、給水区域内各市との連携強化、給水車の派遣のあり方等について今後詳細に

検討していくことが不可欠です。

（４）風害・水害対策（公共土木施設）の課題

ア 土砂災害警戒区域指定の遅れ

１０月２５日の大雨によって、広い範囲で土砂崩れや河川の越水、道路の冠水などが発生しました。とりわけ、土砂災害警戒区域外の土砂崩れによって４人の死者が発生したこと、また、土砂災害警戒区域の指定率が、約３７％（全国平均約８９％）と全国最低であることも問題とされました。

これらを受けて、令和元年１２月議会において県は、令和３年５月までに当該指定を終えることを発表しましたが、これまでの取組が遅かったことは否定できず、指定区域外で被害者が発生したことから指定区域の見直しを含めた今後の着実な指定の推進が求められています。

イ 河川監視体制の不備

１０月２５日の大雨では、県管理河川の１０８箇所の水位計のうち、１１箇所が故障等によって欠測していたことも明らかになりました。そのうち、氾濫被害が生じた佐倉市の鹿島川に設置された水位計は８月末から故障したまま観測不能の状態だったことも明らかになりました。

水位観測所における機器管理の適正化、不測の事態等による欠測を防止するための対策の強化が求められています。

４ その他の論点

検証会議報告書では、上記以外の各論点（①市町村への人的支援、②市町村への物的支援、③医療救護活動、④社会福祉施設への支援、⑤水道供給、⑥ボランティア・ＮＰＯとの連携、⑦大規模停電への対応）についても、検討されていますが、紙面の都合上割愛します。詳細は、令和元年台風１５号等災害対応検証会議における最終報告書は以下のページに掲載されていますので、ご参照ください。

<https://www.pref.chiba.lg.jp/gyoukaku/shingikai/taiifuukensyou/kensyoukaigi2019-4th.html>

５ しっかりとした検証と教訓を生かす災害対応を！

今回の県の災害対応の問題点について、県議会からも多数の指摘がなされました。また、県が設置した有識者による災害対応に関する検証会議でも、極めて多くの課題が指摘されています。

引き続き、県の災害対応の課題を検証していくとともに、今回の教訓を生かして、今後の災害対応の充実・強化につながるよう、しっかりと取り組んでいきたいと考えます。