



令和元年台風15号（房総半島台風）への 千葉県の対応と課題

東京経済大学名誉教授 吉井博明

はじめに

このところ台風や集中豪雨が日本を次々に襲っている。昨年は台風15号、19号、21号が立て続けに来襲し、各地に甚大な被害をもたらした。本稿では、台風15号に対する千葉県の対応実態とその背景に焦点を当て、災害対応の課題について考えてみたい。

台風15号は、9月5日に南鳥島付近で発生し、その後、9月7日午前9時には中心気圧が970hPa、9月8日午前9時には960hPaまで低下した。気象庁は、台風来襲の直前、9月8日午前11時から緊急記者会見を開き「最大瞬間風速が60m/sの記録的な暴風になる恐れがある」、「昨年の台風21号と同様の被害が出る恐れがある」などと述べて最大級の警戒を呼びかけた。台風は、同日午後9時には、中心気圧が955hPaとさらに低下し、翌9月9日午前3時前に三浦半島を通過、同午前5時前に千葉市付近に上陸した。

この台風による千葉県内の降水量は、多いところで230mm程度（9月8日10時～9日24時）に留まったが、最大瞬間風速は千葉市で57.5m/s、木更津市で49.0m/s、館山市で48.8m/sを記録するなど各地で記録的な暴風（千葉県内10箇所を観測史上1位）となった。一昨年の台風21号に似た風台風だったのである。

この台風による千葉県内の被害（令和2年3月



令和元年台風15号による被災家屋の様子

5日現在）は、死者2名（いずれも災害関連死）、負傷者84名と人的被害は少なかったが、暴風による屋根の被害が多く、住家被害は全壊404棟、半壊4,216棟、一部損壊69,787棟に達した。また、避難者はピーク時（9月11日午前11時）でも1,163名と少なく、被災した自宅に留まった人が多かったものと推察される。他方、ライフライン、特に電力網の被害は深刻で、千葉県内のほとんどの市町村で停電が発生し、9月9日午前8時段階で64万戸が停電していた。しかも倒木等の影響により復旧が大幅に遅れ2週間後の9月22日午後10時段階でも約2,300戸で停電が続いた。この間、東電による復旧見通しは9月10日夜の「今夜中に約12万件まで縮小する見込み。9月11日中の全面復旧を目指す」という発表から、翌11日の「9月13日以降にずれ込む」へ、さらには9月13日の「最長

で概ね2週間程度で復旧させる」へと大幅に遅れ、混乱を招いた。このような停電の長期化が、一部地区で断水や通信障害をもたらし、被災者の生活復旧を大幅に遅らせることになった。

今回の災害で千葉県が直面した課題は、厳しい残暑の中、暴風による屋根の被害と停電の長期化で様々な困難に直面している被災県民をどう支援するかであった。この間の千葉県の対応を検証する（注）中で特に大きくクローズアップされた問題は、1) 初動体制確立の遅れ、2) 知事による陣頭指揮（リーダーシップ）の欠如、3) 支援物資や自衛隊派遣をめぐる県と市町村の連携不足という3点である。以下それぞれについて述べることにする。

1. 初動体制確立の遅れ

千葉県が災害対策本部（以下、災对本部と呼ぶ）を設置したのは、台風来襲の翌日9月10日午前9時であった。しかし、千葉県下54市町村中18市町村は、すでに台風来襲の当日午前までに災对本部を設置していた。なぜ県の災对本部設置が遅れたのか。直接的な原因は県地域防災計画の設置基準にある。風水害の場合は、地震とは異なり、災对本部の自動設置基準はなく、「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の発生するおそれがある場合等で、本部長が必要と認めたとき」という基準が定められていた。救助法の適用は基本的に人口に応じた住家滅失世帯数で決まるので、住家被害がわからなければ設置の判断は難しい。ただし、救助法適用の例外規定とも言うべき4号基準（＝多数の者が生命又は身体に危害を受け又は受ける恐れがある場合）を思い切って適用することは可能であったが、県はすぐにはこの基準の適用をしなかった。

災对本部設置の遅れだけでなく、設置後の事務局体制も問題であった。地域防災計画によれば、災对本部設置後は第1配備体制を敷き、各部局か

ら要員を集め全庁的体制をとることになっていたが、規定通りの配備指令を伝達することなく、本部事務局の人員体制が不十分なまま（防災危機管理部の職員だけで）9月14日まで対応にあたっていた。これは単純な連絡ミスとも言われるが、防災危機管理部の中だけでも対応可能（状況に応じて逐次増員すればよい）という考えもあったと推察される。加えて、被害が大きかった房総半島南部の館山市や鋸南町などへのリエゾン派遣（被害情報等の収集が主な任務）も9月13日と大幅に遅れてしまった。リエゾン派遣は、地域防災計画の規定で「市町村が被災状況の報告を行うことができなくなった場合」と定められていたが、県と市町村間の通信は防災電話などにより何とか維持されていたため、すぐには派遣しなかったと言う。県がリエゾン要員を事前指名していなかったため調整に時間がかかったことも遅れの一因である。

初動におけるこれらの失敗の背景には、甘い状況認識という共通の要因があったと考えられる。では、なぜ甘い状況認識をもつに至ったのであろうか。

第1に台風上陸の直前、9月8日午前11時に行われた気象庁の緊急記者会見の内容を把握していなかったことが挙げられる（県が情報収集体制を敷いたのは、同日の12時58分）。把握していたのは、銚子地方気象台からメールで送られてきた同日午前11時発表の台風説明用解説資料で、県は「この台風の雲域は比較的小さい」と読み取った。この情報に基づき県は台風による被害を楽観的に受け止め、危機感を持たなかったようである。実際、同日16時に発表された鉄道の計画運休情報を入手した後も配備の強化（情報収集体制の一段上の配備である、災害警戒体制への移行）もしなかった。

第2に発災直後の9月9日に県の防災情報システムを通じて入ってきた市町村からの被害情報の読み違いがある。被災市町村からの被害情報は、県防災情報システムを通じて、入手すること

になっており、入手した情報を元に県は被害報をとりまとめている。これによると、9月9日20時の段階においても死者0名、負傷者20名、全壊1棟、半壊0棟、一部損壊189棟に留まっている。この情報から県幹部は被害は全体として軽く少ないと思ひ込んだようである。実際は、その後急速に増加し、9月21日には1万棟を突破し、現時点（3月5日現在）では7万棟近くに達している。このような被害の増加傾向を予想することができず、被害は軽くしかも少ないと思ひ込んでしまったのである。もし、気象庁の緊急記者会見で話された前年の台風21号による大阪府の被害状況を確認していれば、大阪府でも発災当日夜の住家被害が一部損壊200棟弱に留まっていたが、最終的に6万6千棟まで膨らんでいることを見つけることができたのではないかと考えられる。また、被害量が把握できない場合に重要となる、定性的情報（数は不明だが、多くの住家の屋根が飛ばされているなど）を電話等で積極的に収集していれば、より正確な被害状況の把握ができたのではないかと考えられる。

第3にヘリコプターによる上空からの被害状況把握にも失敗したことが挙げられる。9月9日、千葉県警ヘリによる被災地の映像配信を受けたが、映像が不鮮明で被害状況を把握することができなかった。

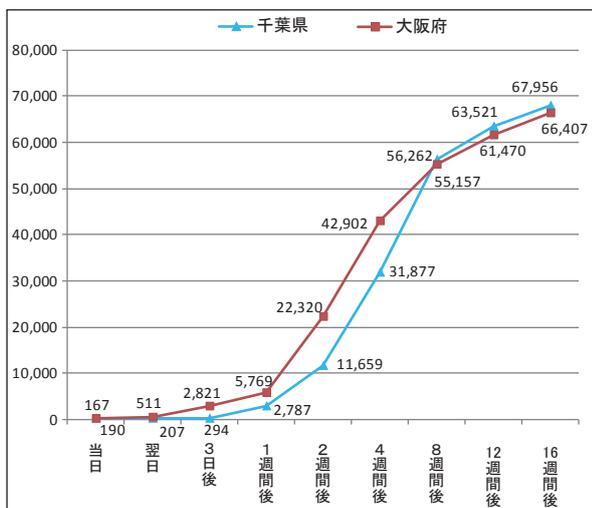


図1

第4に台風通過直後63万件にも及ぶ大規模停電が発生し、停電対応がこの災害における最大の課題と考えたことが挙げられる。大規模停電とそれに伴う断水の発生により病院等から電源車や給水車等の要請が次々と入り、その手配・調整等の個別対応に忙殺され、知事から「全容把握につながる情報収集」を指示されたが、手が回らなかったようである。

多くの不完全かつ部分的な被災情報が飛び交う中で、どのように情報を総合し分析したかという問題についても指摘しておきたい。9月9日当日には、市原ゴルフ練習場の支柱倒壊によるけが人発生の情報や送電鉄塔が倒壊した映像など暴風による厳しい被害の発生を示唆する情報もテレビ等から入ってきていたが、これらは全体の被害状況認識に大きな影響を及ぼしていない。厳しい被害を示唆する情報と、(広域停電はあるが)被害は軽く少ないという矛盾する情報をどう総合したかと言えば、軽く少ないという楽観的な状況認識に傾いてしまったのである。この背景には、千葉県が過去に経験した台風災害が軽かったことから来る経験の逆機能や正常性バイアスなどの認知バイアスが働いた可能性がある。

不確実性が高い初動期においては、積極的被害(救援)情報収集が何よりも重要になるが、千葉県は、受け身の情報収集に終始したことが、初動対応の遅れをもたらしたと言えよう。

2. 知事の陣頭指揮（リーダーシップ）の欠如

知事の災害前後の行動や発言も大きな社会的注目を浴びた。知事は、9月8日、県内全域に暴風警報が発令されている中で、都内の会議に出席した。9月9日は公邸に留まり、登庁しなかった。また、9月10日の第1回災対本部会議で「全庁一丸となって対応すること」と指示した直後、陣頭指揮を執ることなく、自宅の様子を見に県庁を離

れた。さらに、9月11日と9月13日の昼間にも公務外で公舎を離れた。これらの一連の行動が社会的な批判を浴びたのである。

知事のこのような行動の背景には、危機意識の欠如と災害時の知事の役割認識に関する「誤解」があったと考えられる。危機意識の欠如は、本部事務局等から報告される被災情報にも原因があるが、トップとしてはプロアクティブの原則に則り、受け身ではなく積極的な情報収集と最悪事態を想定した対応を明確に指示すべきであった。

災害直後は、状況がはっきりせず、不確実性が高い。そのような状況の下でのトップの役割は、まさに陣頭指揮である。部下から上がってきた提案を了承するだけのボトムアップ型対応ではうまくいかないことが多く、トップダウン型の対応が強く求められるのである。まずは、全庁体制を敷き（配備を確認し）、状況（被害等）をしっかりと把握すること、その上で被災県民の命と生活を守るために何をすべきかを判断し、先頭に立って行動することが期待されている。しかし、知事は平常時と同様に秘書課を通じて状況を把握し、指示を出すという間接的コミュニケーションに基づく意思決定に終始した。また、災对本部会議も各一部局報告の後に知事からの指示事項を伝えてお開きになるという報告会的（ほとんど情報共有のための会議）運営をしている。マスメディアを通じて被災県民を励まし、県が全力を挙げて対応していることを語りかけることもほとんどしていない。さらに、被災市町村長と電話で直接やりとりすることもほとんどなかった（ホットラインがなかった）。基本的に各一部局から上がってくる対応を了承するだけの役割に留まったのである。

知事が危機管理の基本を修得し自ら陣頭指揮ができるようになるか、危機発生時に知事の代理として陣頭指揮に任たる危機管理監を置く必要があるのではないか。

3. 支援物資や自衛隊派遣をめぐる県と市町村の連携不足

県は市町村を通じて被災者への支援を行う。このため両者の連携がきわめて重要であるが、今回の災害では、多くの課題が顕在化した。特に支援物資の提供と自衛隊派遣については、連携がうまくいかない事例が多くみられた。

今回の災害時に、市町村が住民等に提供した支援物資等のうち特に対応に苦慮したものはブルー（防水）シートと非常用電源であった。ブルー（防水）シートの要請を受けた県はすぐに提供しようとしたが、協定先の運送業者にトラックの空きがなく輸送できず、市町村に県の備蓄倉庫まで取りに来てもらわざるを得ないという予想外の問題が発生した。住民対応に追われる市町村は、貴重な人手とトラックの確保に奔走せざるを得ない状況になったのである。

また、県は468台の発電機を備蓄していたが、実際の市町村の利用は6台に留まった。県の備蓄物資に関する情報（物資の種類・性能、量、備蓄場所等）が市町村と共有できていなかったことが原因と考えられる。県は今後、これらの問題解決に向けて、輸送業者との協定の見直しや県の物資備蓄情報の市町村との共有、さらにはプッシュ型支援についても検討を進めることになっている。

県と市町村との連携不足は、自衛隊派遣についても生じた。今回、自衛隊は、給水、患者搬送、倒木伐採、入浴、ブルーシート展張（自力でできない人のみ）という5つの領域の支援を行ったが、市町村アンケートによると、自衛隊派遣要請に対する県の対応について、14市町村が「多少問題あり」と「問題あり」と回答している。具体的には、「自衛隊派遣要請を県に受けてもらえなかった」、「派遣決定や作業開始まで時間を要した」、「手続きが煩雑」などといった問題である。これらの問題指摘の背景にあるのが、自衛隊派遣の3要件（公共性、緊急性、非代替性）に関する共通理解

の欠如である。たとえば、給水に関しては、水道事業者間での相互応援協定や県が保有する給水車などがあり、これらによる給水が難しい場合（非代替性）に限って自衛隊派遣要請ができるが、この要件に関する共通理解が不十分だったことから問題が発生したと考えられる。また、ブルーシート展張については、公共性の観点から自力で展張ができない、独居老人、高齢者夫婦、障害者等のみ対象としたが、この線引きに関する共通認識が必ずしも十分ではなかったようである。今後は、事前に県、市町村、自衛隊の間で自衛隊派遣要件に関する認識のすり合わせを一層図っていく必要がある。

おわりに

台風15号による千葉県の大災害は、県のほぼ全域で一部損壊程度の被害の大量発生に長期停電が加わった複合災害であった。それまでの千葉県の災害経験と言え、地震によって2～3の市町村で激甚な災害が発生するという狭域激甚型災害であったので、今回の災害は、千葉県にとっては「想定外」の災害だったと言えよう。その意味で今回の災害では、千葉県の災害対応力（応用力）が試されたのである。その結果は、本稿でも一部紹介したように、多くの課題が浮かび上がった。今後は、この教訓をしっかりと学び災害対応力の抜本的強化を図り、今回とは異なる型の災害にも十分備えることを強く期待したい。

（注）千葉県「令和元年房総半島台風等への対応に関する検証報告書」令和2年3月24日