

第 1 回令和元年台風 15 号等災害対応検証会議 会議概要

- 1 日 時 令和元年 11 月 22 日（金）午前 10 時から正午
2 場 所 県庁本庁舎 5 階 特別会議室
3 出席者

【委員】

吉井博明 座長（東京経済大学名誉教授：災害危機管理全般）、
大澤克之助 委員（株式会社千葉日報社代表取締役社長：報道機関）、
坪木和久 委員（名古屋大学宇宙地球環境研究所教授：気象）、
山根康夫 委員（千葉県市長会事務局長・千葉県町村会常務理事：市町村連携）

【県】

今泉総務部長、清水総務部次長、富沢行政改革推進課長、池本副課長、酒井特別監察室長、
岡本防災危機管理部長、萬谷防災危機管理部次長、櫻井防災政策課長、内山政策室長、
旭危機管理課長、荒井災害・危機対策監、室田災害対策室長

4 座長選出

【山根委員】

災害対応について専門家であり、経験豊富な吉井先生にお願いしたらどうか。

【各委員】

異議なし。

【吉井座長あいさつ】

災害対策については、40 年近く研究していて、防災体制、防災対応、避難等の様々な研究をしている。その中でも、今回の 15 号、19 号、その後の大雨というのは、極めて特殊な、3 つ連続で大きな災害が起きるということは、今までおそらくなかったことである。

また、千葉県という、これまであまり大きな災害がないところで起きたということで、様々な問題点が挙げられたと思います。これを一つの教訓として、今後予想される様々な災害にしっかりと備えられるように、県の防災力をどう高めたらいいのか、その辺を視野に入れた検証会議をしたいと思っていますので、どうぞよろしくお願ひいたします。

【吉井座長（職務代理者の指名）】

できれば経験豊富で自治体の防災対応についても明るい重川委員にお願いしたいと思う。

5 議 題

（1）検証の進め方について

【行政改革推進課長から資料 1 に沿って説明】

【大澤委員】

概ね良いと思う。市町村からの意見は別か。

【行政改革推進課長】

今後、アンケートやヒアリングを通じて確認していく。

【山根委員】

千葉県市長会、町村会の立場として、市町村の声をよく聞くということで、検証会議が終わったら、市町村へのアンケート、場合によってはヒアリングを、必ず実行してほしい。

この会議が終わったら、来週以降、準備が整った段階で実行していただきたい。

【行政改革推進課長】

検証会議で進め方や検証分野などについて、意見をいただいた上で、その内容を確認すべく、市町村に速やかにアンケートを実施したいと考えている。

【坪木委員】

視点の点で、1点欠けているのではないかと思う。災害は外力があって、それに対してどれくらい対応できるか。外力がどのようなものであったかを常に考えながら、それに対する対応を検証していく必要がある。この検証会議は将来につないでいくものであると思うので、将来起こりうる外力に対して、どのように対応していけるかという視点が、将来に対する重要な情報になってくる。外力がどのようなものであったかという視点を常に持って、この3点について検証していくことで、より良いものとなる。

【行政改革推進課長】

承知した。その点も反映させた検証内容になるようにしていきたいと考えている。

【吉井座長】

地震の場合は、千葉県も被害想定されたかと思うが、台風とか豪雨に関する想定やそれにどう対応するのかについては、行ったことがありますか。

【防災危機管理部長】

地震については、被害想定をやっているわけですが、台風については、今までも含めてやっていなかった。

【坪木委員】

その先には想定があると思う。台風に関して、対応を考えていなかったということか。

【防災危機管理部長】

台風の場合にどういう被害が出そうか、というところまでの被害想定、地震の場合と違って、想定を作っていない。

【坪木委員】

今回の15号、関東地方に上陸した台風としては、最大級の台風でしたので、今回の一つの教訓として、今後、より強い台風が上陸することに対応できる体制を構築していただくと良いと思う。

【吉井座長】

私も同じ意見で、危機管理の一番のスタートは想定です。どういう想定をして、対策をするか、地震の場合は、既往最大であるとか、最大クラスとか言っていますが、台風、豪

雨の場合はどういう想定をして、対策を検討していくか、ということです。今回の規模は、最大クラスですから、既往最大であれば今回のものを想定する、でももっと大きなものが来るということであれば、もっと大きな台風、豪雨を想定したうえで、対策を練っていかなければならない。対策を練る時には、被害を見なければいけない。今回のような被害が想定されるとなれば、それに対してどうだったのか。そういうことも視野に入れる。

【坪木委員】

まったくその通りです。さらに言えば、15、19、21号と連続して来た。21号で大きな災害が出たが、単独の台風の被害というよりは、そこまでの履歴があった上での被害と考えていて、つまり、個々の台風の想定、プラスとして、連続する場合まで考えた対策が重要である。今回の災害はそういうことを示していると私は考えている。

【吉井座長】

そういう意味では、検証の視点の4番目に今後考えていかなければいけない対策、その中に外力の想定が入ってくるし、それに伴う被害の想定が入ってくる。

今日欠席の紅谷委員のコメントを見ると、4番に(1)から(3)を踏まえて「千葉県において今後どのような改善、取組を進めていくべきか」追加した方が良いのではないか、御意見をいただいております。私もその通りだと思う。目的には書いてあるが、検証の視点には書いていないので、追加した方が良いと思う。

それでは、検証の進め方については、いただいた意見を事務局の方で取りまとめたいただき、次回進めていきたいと思う。

(2) 台風15号等への対応に関する検証について

【行政改革推進課長から資料3、4に沿って説明】

ア 災害対応体制、本部設置に係る対応

【山根委員】

9月10日に第一配備体制、配備指令伝達未実施、こういうことが起きてしまうのか、本当に初歩的な部分で、災害対応、一番大切な部分を失念しているのかと思う。大きな理由は書いてあるのかもしれないが、現行の組織体制などの見直しについて必要があると感じた。

本部設置が9月10日9時と記述されているが、事務局は防災危機管理部の職員だけで対応と、私の中では、信じられない感じである。なぜそうなったのか確認したい。

8月30日から9月5日の防災週間において、毎年大規模な合同防災訓練が行われており、非常に貴重な訓練だと思う。また、県でも、やられていると思うが、災害対策本部運営訓練については、もう一度真剣に、県庁の危機管理の要になるので、リフレインするぐらいの形でやるべきではなかったかと、この記述を見て強く感じた。

【吉井座長】

第一配備体制になるはずだったが、実際ならなかった。なぜなのか。

【防災危機管理部次長】

一言でいえば、状況認識が甘かった。理由は、分析に書いてあるが、背景には、当初の体制でできるのではないか。実際には9日からすでにその体制で各関係機関との調整を事務局として進めていた。当初は明確ではなかったが、電力復旧が比較的早く進むのではないか、そういう認識にとらわれたというのが、心理的な背景にあった。そういったことを心の中で持ってしまうということ自体が、反省である。

【大澤委員】

認識が甘かったということですが、台風15号は気象庁が警戒を呼び掛けていたが、その中で認識が甘かったのはなぜか、もう一度伺いたい。

定めに従ったものではなかった、マニュアルどおりの動きができなかったのはなぜか。被災市町村とどういう情報のやり取りが早い段階であったのか、どんな支援要請があったのか。

【防災危機管理部次長】

気象情報は、紙でもらっていたが、記者会見を見落としていた。その時に、危機管理センターではなく、別室の次長席にいて、離れたところにいた。危機管理センターへのフォローも足りなかった。

【吉井座長】

9月8日に気象庁が臨時で緊急の会見をして、それを見ると、かなりの被害が出そうだ、風による被害についても、かなり起こりそうな見解を出していた。それを次長は見られなかったが、部の職員の誰かが見て、こういう状況だという説明はなかったのか。

【防災危機管理部次長】

それはなかった。

【坪木委員】

気象の専門家として、どういう状況だったか説明する。今回の台風は特殊な台風であったと思う。3点特殊性がある。1点目は、台風発生が北緯20度を超えている。非常に緯度が高いところで発生して、短時間で本土に上陸している。2点目は、最大強度が上陸直前になった。通常、台風は本土に接近すると、勢力は弱まるが、最大発達、最大強度、中心気圧が一番低い気圧に達したのが、上陸直前であった。3点目は規模が小さかった。規模が小さいにも関わらず、台風の目の周辺に暴風域が、つまり、暴風域が非常に局所的であった。さらに言えば、なぜ暴風が吹いたか、今の段階で分かっていないのが、気象学の立場から言えることである。台風の目の壁雲の周辺、進行方向の右手側は風が強いのはわかっているが、それだけでは説明できないような暴風だったのではないかと思う。そういう暴風が吹いたわけだが、上陸直前に最大強度に達したというのは、伊豆大島の真上を通過するところで、(台風の)目の壁雲がドーナツ状になって、その状態で上陸した。驚くべきことである。通常、南の海上、遠方でそういったことが起きるが、これから上陸するぞという時は、たいてい(台風の)目の壁雲が崩れていく。この台風15号は、逆に(台風の)目の壁雲が非常にはっきりしたドーナツ状であった。そういう意味で、このような暴風が突然発生したに近いようなものであった。暴風の局所性で、千葉県と東京都を比べるとは

つきりしている。千葉県は非常に大きな災害であった。一方で東京、神奈川はほとんどなく、羽田空港にはありましたけど、基本的にはそんなに大きくなかった。この違いは、暴風の局所性を表している。もう1点重要な点は、風災害というのは、風速がだんだん増えていくと、それに比例して大きくなっていくものではなく、ある風速に達した時に、急激に大きくなる。そういう性質があって、千葉県側がそういう風速に達していた。一方で東京、神奈川側はそれよりもわずかに低かった。

【吉井座長】

坪木委員の見方だと、かなり特異な台風だったので、想定外的な色彩もある。そういうことか。

【坪木委員】

災害の発生を予測するのは難しい台風だったと言える。非常に局所的なところが難しかったのではないか。

【吉井座長】

進路も少しずれた。最初、東京が直撃される感じだったが、少し東にずれた。

【坪木委員】

最初、伊豆半島付近に上陸するような予測だったんですけど、東京湾の真上を通った。もう少し、50kmくらい西にずれていたら、千葉県で起こったことが、東京都で起こった。被害を予測する難しさがこの台風にはあった。過去69年間で、関東地方に上陸した台風としては、最強クラスであった。台風による強風災害はこれまで経験がなかったというバックグラウンドがあった。

【大澤委員】

資料2の9月8日によると、気象庁の発表資料として、記録的な暴風になるおそれがありますと書いてある。特殊要因で、警戒が必要なかったということか。

【坪木委員】

必要なかったとは言わないが、気象庁は基本的にこのように書く。一段上の、建物が壊れるかどうか。昨年21号が大阪に大きな被害をもたらしたが、そのようなことが起こるかどうかを予測することは非常に難しい。

それは、経験がないから。特に関東地方は、上陸する台風は最大で960hPa。狩野川台風があったが、上陸は960hPa。15号は上陸直前で955hPa。それぐらいの勢力であった。最終的に東京湾を通ったので、千葉県に上陸したが、わずかにずれていたら、神奈川県だった。どこに上陸したというよりは、東京湾に入る直前の勢力が最大だった。

もう一つ、房総半島は、太平洋に突き出しているので、非常に限られた観測地点しかなくて、どれぐらいの風が吹いている台風だったのか、直接知ることが難しかった。

【吉井座長】

基準が曖昧だったからマニュアルどおりできなかった側面と、基準はあったけれど、その通りやらなかったことがあった。危機管理では臨機応変は必要だけれども、基準通りやらなくて、しかも強い方でなく、弱い方になってしまった。その理由は、さきほどの説明だと、被害を甘く見た、それが原因だったということの良いか。

【防災危機管理部長】

事務局の体制として、途中から人員を入れて強化することについては、最初は、停電の対応をする必要性があり、週半ばくらいに復旧できそうな見込みがあったことや、職員への連絡については、地震の場合は震度により自動で送られるということなので、最近では震度5弱以上になると災害警戒体制以上となる。風水害では、そういうことができなかったことがあり、これまで担当課の方で頑張っていたということがあります。

【吉井座長】

訓練の話もあったが。

【防災危機管理部次長】

最近の訓練は地震を中心にした訓練であり、地震対策が中心になるという思いがあった。

【吉井座長】

9月9日の16時30分に本部会議開催を決めた。それで(実際の本部設置と会議開催を)翌日にした。たぶんこれ、危機感がなかったの、すぐに本部設置しなくても良いだろうという判断だと思う。この16時30分が災害対策本部を設置する意思決定だと思うが、きっかけは何だったのか。なぜ翌日まで開催を延ばしたのか。

【防災危機管理部長】

8ページにあるが、病院、福祉施設等の電力・水が必要で、知事に報告する中、最優先で進めるように、指示をいただく中で、16時半に知事の方から災害対策本部会議を開くという指示をいただいて、10日の開催となったが、その時点で災害対策本部設置と判断して、私の方から進言・要請をすれば良かった。

【吉井座長】

停電・断水しか被害は頭になかったのか。

【防災危機管理部長】

まずはその対応を関係部局と進めていた。確かに市町村が停電対応に追われている中で、住宅被害等が把握できていなかったことは、後で思えば、そういうことだったと思う。夕方時点では、200棟程度であった。

【吉井座長】

他の県では、警戒本部を立ち上げて、事態が深刻になれば災害対策本部を立ち上げる。いきなり災害対策本部ではなく、警戒本部で体制を強化し、情報収集をして事態が深刻になったと判断すれば災害対策本部に移行する。千葉県の場合は応急対策本部を設置することもできるし、体制を強化するため警戒体制にあげることもできる。体制と本部設置に柔軟な関係(独立性)を持たせている。応急対策本部を設置しなかった理由は何か。

【防災危機管理部長】

関係部局としては重なる部分もある。

【吉井座長】

業務分掌で、防災危機管理部はかなり忙しくて、ドタバタしていたと思うが、そこでやる仕事と、停電・断水に伴う仕事と両方やるのか。ほとんどすべての災害対策をやる業務分掌になっているのか。

【防災危機管理部長】

防災危機管理部、災害対策本部、事務局の中で全部やるのではなく、例えば、断水であれば水政課等でやることになるし、病院・社会福祉施設であれば、健康福祉部で情報を取りながら、電源車を派遣するとか、災害対策本部を通じて東電と調整しながら、東電もリエゾンを派遣していただきながら、調整した。

【吉井座長】

調整の作業が膨大で、防災部門がパンク状態にはなっていなかったか。

【防災危機管理部長】

やり取りを含めて調整の中でそのような状態になっていたと思う。

【吉井座長】

それにもかかわらず、警戒体制まではいかなかったとか、災害対策本部を作ったけど、第一配備しなかったとか、そこが理解できない。

【防災危機管理部長】

警戒体制は台風が接近しているときの段階であり、気象庁の発表で、早期にそういう体制をとるべきであった。危機感が薄かったと言わざるをえない。災害対策本部が設置されてからは、事務局の中だけで調整するわけではなく、病院・福祉施設・水道事業者から情報があがって、電力会社、自衛隊への要請を事務局で調整していた。

【大澤委員】

被災市町村とどういった情報のやりとりをしたか。(再質問)

【災害対策室長】

市町村から9日の段階から物資が必要であるとか、情報をいただいている、物資提供の手続きを進めていた。

【吉井座長】

南房総市、鋸南町の方から、被害は出ているが、詳細はわからない。被災が起きたとき、だいたい第一報はそうなるが、突っ込んで、情報収集とか対応はしたのか。

【災害対策室長】

9日に南房総市から電話があったかは確認がとれていないが、電話をいただいて、そのような話があった場合は、我々の方から、状況を確認することと、被害の状況を掴むに当たっては、防災情報システムに入力していただけないかという話をしている。

イ 情報収集

【山根委員】

県として何らかのエビデンスがあるのかもしれないが、「何らかの方法で市町村と連絡を取れる状態」だったという認識には違和感がある。

市町村側からすれば、県との通信は、途絶した状態であったといえる。

リエゾン派遣については、いすみ市を皮切りに各市町村に派遣をしている。確かに、いすみ市も被害が大きかったが、災害対策本部を一早く設置していた安房地域の市町村への派遣を優先するべきではなかったのか。

被害状況が分からなかったということもあるのだろうが、地域振興事務所の職員の動き出しも遅かったと感じる。

【吉井座長】

通信の状況を調べてもらう必要がある。使えるはずの通信手段もあったはずである。市町村の側に問題があったのかもしれないし、県の側に問題があったのかもしれない。実態をしっかりと把握する必要がある。

併せて、市町村と県がどのようなやりとりをしていたのか実態を把握する必要がある。災害時に、連絡を受けた側において「どのような連絡を受けたか」分からなくなることが多々ある。

【坪木委員】

県の体制は、情報があつて初めて行動を起こす、という仕組みになっているが、それが、行動を難しくしているのではないか。台風 15 号では、市町村が県に報告をすることができない状態であった。今後を考えると、県に情報が無い状態でも動けるようにしておく必要があるのではないか。

台風 19 号の際に、あらかじめ職員を派遣したことは、素晴らしい対応であったと思う。

【大澤委員】

現段階では、防災情報システム以外に連絡をとる仕組みがないということなのか。警察・消防や、民間企業、教員等の県職員から広く情報をとれるようにしてもよいのではないか。それができていれば、初期段階で被害の状況を低く見誤ることはなかったのではないか。

【災害対策室長】

警察、消防からは被害の情報が入るようになっているが、民間の方から情報を得るようなシステムはない。警察、消防からの情報は、「どこに出動した」という情報である。警察、消防から情報を得た後に、市町村に連絡をして状況の確認をしている。

【防災危機管理部長】

防災情報システムだけでは情報収集を十分にできないということもあるので、今後は早い段階で県職員を被災市町村に派遣するなどして早期の情報収集に努めていきたい。

【吉井座長】

大災害のときには、被害の大きいところからの情報は入らないのが当たり前である。そのためには、定性的な情報を集めることが必要である。防災情報システムは数だけであり、これに依存するのはダメである。

定性的な情報については、まずは電話等で集め、次にヘリやリエゾンを使って集める。リエゾンの派遣が遅れたことが、一番致命的であった。

【坪木委員】

1人1人のスマホの情報や、この地域は通信が途絶しているといったことは（通信）キャリアがわかっているので、システムの的に活用することも検討したらどうか。

【吉井座長】

消防団等がスマホで撮影したものを市の災害対策本部で集約して県に送るという仕組みをとっている県もあるが、千葉県ではやっていないのか。

【防災危機管理部長】

千葉県ではやっていない。

ウ 知事（本部長）の動き

【坪木委員】

台風に関わる気象情報を解釈することは難しく、気象に関する高度な知識をもって情報判断をする必要がある。台風についての情報判断をするために、県ではどのような体制をとっているのか。

【災害対策室長】

通年で、気象台の職員が県に派遣されており、銚子気象台等からの情報を入れてもらうなどして対応にあたっている。

【大澤委員】

秘書課を通して知事に報告したとのことだが、防災危機管理部の事務方のトップから知事に対し、直接に報告をすることはできないのか。直接に報告をした方が、より知事に伝わるのではないか。

【防災危機管理部長】

直接に報告をすることはできる。

【吉井座長】

通常の業務においても、秘書課を通すことになっているのか。

【総務部長】

通常の業務について言えば、各部長は、知事の携帯電話に直接に連絡を入れられるようになっている。普通は、知事が庁舎等にいるため、知事に携帯電話をかけることはない。

【防災危機管理部長】

台風 15 号の対応において、防災危機管理部長が直接知事に電話を掛けたということはない。

【吉井座長】

9月9日の知事からの指示は、どのような形で行われたのか。

【防災危機管理部長】

秘書課を通じて、口頭で指示を受けた。

【山根委員】

度重なる災害を踏まえ、全国市長会では、市長同士のホットラインを形成している。「知事に連絡したくてもできない」という声もあるので、可能であれば、「知事と市町村長」又は「副知事と市町村長・副市町村長」のホットラインの形成を今後の課題として検討してほしい。

【吉井座長】

本部設置時点で知事は、庁内でしっかり指示をしてほしいと思う。プライベートで出かけたことは、批判されてもやむを得ない。事務方は、本部長（知事）に緊迫した状況を伝え、庁内で重要な意思決定をしてもらう態勢をとるべきであった。

「知事の不在時に、誰が指揮をとっていたのか。副知事か。」「知事の不在時に、副知事が重要な意思決定をすることがあったのか。」その辺りのことを調べることにより、知事がないことによるマイナスの部分分かるはずだ。

資料を見る限り、知事は、必要な指示を出し、最低限の仕事をしていたと思うが、本当はもっとリーダーシップをとってほしかった。

知事が積極的な対応をとるために、補佐する人間が知事に対し進言することが必要であった。それが出来なかったことは、結局、被害の認識が甘かったということに起因するのではないか。

【防災危機管理部長】

9月10日に災害対策本部が設置されているので、本部長（知事）に対し、必要な情報は入っていた。

災害対策本部の事務局を危機管理センターに置いているが、同センター内に本部長（知事）が常駐する場所がないという、場所的な問題はあったかもしれない。

【坪木委員】

風水害で災害対策本部が自動設置されないのは、なぜなのか。避難指示をレベルで示すことも始まっており、それを活用することも検討してよいのではないか。

【防災危機管理部長】

地震では一定の震度で災害対策本部を自動設置するが、風水害では震度のような（自動設置するための）分かりやすい指標がない。

現行において、風水害による災害対策本部の設置基準は、「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」という判断しづらい設置基準となっている。当該設置基準については、他の都道府県の設置基準等も参考にして、分かりやすい基準となるよう検討していきたい。

【吉井座長】

災害救助法の適用対象となる災害の程度として、（災害救助法施行令で）1号から4号まで定められている。4号は、住家の滅失数によらず、同法を適用できる規定となっており、それを知っていれば柔軟に災害対策本部を設置できたはずである。結局は、「災害対策本部を設置しなければならない」という切迫感がなかったことが、一番の問題であった。

エ 物資支援

【山根委員】

搬送手段を県が手配できず、被災市町村がブルーシート等の支援物資を取りに行くということがあった。

「取りに來い」ということだけが独り歩きした面があり、トラック協会等とのやりとりの中で搬送手段を確保できなかったという事情を聞けば理解できるが、今後は搬送手段の確保等、被災市町村に寄り添って対応してほしい。

都市部の市町村ではブルーシート等の備蓄が余っていたという実態もあったので、市町村や県の備蓄状況が分かるようなシステムにして、「支援できる側（市町村）」と「支援が

必要な側（市町村）」のマッチングを県との連携により被災初期より行える仕組みを構築してはどうか。

【大澤委員】

プッシュ型には一長一短があるが、被災市町村からの要請があって初めて動くということが染みついているように感じるので、市町村に積極的に聞くようなことをしてほしい。

被災市町村が混乱していて、民間の方からの支援の提供をさばききれずに断った事例があったと聞いている。県で窓口を作って、民間の方からの善意の物資を県が配分をすることはできないか。

【防災危機管理部長】

市町村からの情報を待っているだけでなく、リエゾンを派遣して情報をとりに行くようにしたい。プッシュ型支援は課題もあるので研究していきたい。

【坪木委員】

県は全体を見るということで現在のような規定になっていると思うが、「災害弱者に対し、どのような状況下であってもこれだけは支援する」という視点があってもいいかと思う。

【吉井座長】

「被災市町村からいつどのような要請があり、いつどのように対応したのか」という実態をもう少し知りたい。（会議）資料からだけでは十分に分からない。

どこにボトルネックがあったのか。トラックの搬送がうまくいかなかったということだが、これは搬送する物によっても異なる。

トラックの搬送に係る協定を見直せばよいのか、県と市がともに訓練をすればよいのか、情報通信に問題があるのか、どこにボトルネックがあったのか分析しなければ、必要な対策がとれない。

県の規定では、プッシュ型は激甚災害の場合に限るとしているようだが、その判断をするために被災の規模を把握する必要がある。

そのうえで、県の備蓄だけでは足りない場合があるので、国、他の都道府県など、広域の物資の状況をリストとして把握し、対応しなければいけない。県は、プッシュ型を実施するための準備ができていなかったのではないか。

オ 人的支援（業務支援）、医療救護、社会福祉施設への支援、ライフライン（水道供給）、風害・水害対策（公共土木施設等）、その他（大規模停電への対応等）

【吉井座長】

以降は、次回までにコメントを事務局に提出する。

欠席委員からの意見もあると思うので、今回は今日の分も含めて実施する。