

大規模災害時の民間団体との 連携の取り組み

道路法改正を踏まえた動き

国土交通省道路局国道・防災課道路防災対策室

やなぎた せいじ
課長補佐 柳田 誠二

1. はじめに

東日本大震災の発生直後の道路啓開において、地元の建設業団体等が、あらかじめ行政と締結した災害協定に基づき迅速な対応を行い、大きな役割を果たした。

このため、平成25年6月に改正された道路法に、このような民間との災害協定を法律に位置付け、その一層の普及促進を図るとともに、本協定に基づく工事に係る道路管理者の承認を不要とすることで、より迅速な道路啓開等の実施を図ることとした。本稿では、これらの動きを振り返るとともに、現在の民間団体との災害協定締結および連携の取り組みを紹介する。

2. 道路法改正に至った背景 (東日本大震災を踏まえて)

今般の改正道路法の契機の一つとなった東日本大震災における建設業団体の動きについて振り返る。東日本大震災において、建設業団体は、災害初動期における道路啓開、応急復旧をはじめ、住民の避難生活等に対しても、物資の調達等を行い、被災地の災害対応・支援活動に大きな役割を果たした。

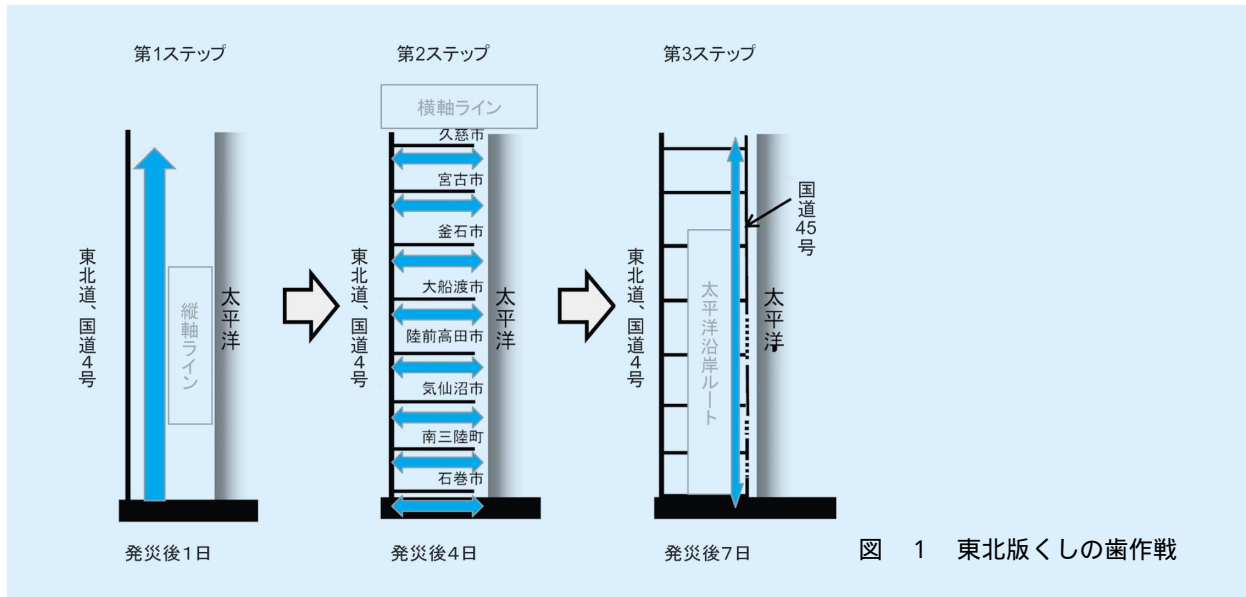
(1) 道路啓開（緊急車両の通行の確保）

発災直後、東北地方整備局は、災害協定を締結している建設業者に対し、オペレーターや建設機材などの確保を命じ、明朝までに、オペレーターを含む10人程度と建設機材で構成する道路啓開チームを52チーム結成し、対応に当たった（写真1）。



写真 1 国道45号道路啓開の状況（岩手県宮古市）

東北地方整備局における災害協定では、業務の実施範囲の特例として、「事務所長等が出動を要請した場合には、特別な理由がない限り、これに応じる」という内容が盛り込まれており、被害が比較的軽微だった内陸部の地元業者が加わり対応に当たることができたため、迅速な道路啓開を実施することができた。道路啓開は、“くしの歯作戦”として評価されているが、最前線で作戦の成功に導いた立役者が災害協定業者などの建設業界であった（図1）。



(2) 広域支援

災害協定で本来カバーしているエリア内の地域の建設業者が被災したため、事務所・建設業協会支部を超えた広域で派遣対応することとし、岩手県内陸部からは7社15チームが宮古市周辺へ、山形県内からは4社5チームが気仙沼市や南三陸町周辺に出動し、道路啓開作業に当たった(写真2)。



写真 2 国道45号道路啓開の状況 (宮城県多賀城市)

(3) 物資調達

東北地方整備局は、物資調達を行うに当たり、建設業界の3団体(日本土木工業協会東北支部、日本道路建設業協会東北支部、宮城県建設業協会)に対して、物資の調達・輸送について協力依頼を行い、食糧・日用品、燃料、資材などのさまざまな分野の物資を、迅速に調達した。結果的に3月31日までに、218の要望のうち、約9割を平

均3日というスピードで調達・輸送を行うことができた(写真3)。



写真 3 業界の協力による迅速な物資の調達・輸送 (福島県相馬市)

3. 改正道路法における災害協定の位置付け

災害発生時等の迅速な展開を図り、道路を良好な状態に保つためには、道路管理者が、地域の建設業団体やレッカー業団体等の道路管理者以外の者との協働を図ることが有効である。このため、道路法に第22条の2を追加し、道路管理者が道路の維持または修繕に関する工事を的確に行う能力を有すると認められる者との間において、維持修繕協定を締結することができる制度を設けた。また、当該協定に記載された工事等の範囲内であれば、道路管理者による個別の承認を不要とすることとした。

(1) 維持修繕協定

維持修繕協定において定める事項は、以下のとおりとしている。

- ① 維持修繕協定の目的となる道路の区域
- ② 維持修繕協定が道路の損傷の程度その他の道路の状況に応じて協定道路区域において行う道路の維持または修繕に関する工事の内容
- ③ 道路の維持または修繕に関する工事に要する費用の負担の方法
- ④ 維持修繕協定の有効期間
- ⑤ 維持修繕協定に違反した場合の措置
- ⑥ その他必要な事項

(2) 道路管理者以外の者が行う工事の取り扱い

道路法第24条では、道路管理者以外の者が道路に関する工事等を行う場合には、道路管理者の承認を得る必要があるが、大規模災害時においては、道路管理者と建設業者等との間の通信手段が途絶することもあり得ることから、あらかじめ道路管理者と建設業者等との間で災害時の対応に関する協定を締結しておくことで、災害発生後、個別に建設業者等が道路管理者の承認を受けることなく、道路に関する工事を行うことを可能とすることとしている。

4. 現在の民間事業者との協定締結・連携の状況

(1) 民間事業者との協定締結数

東日本大震災が発生する前から、地方整備局と建設業者およびコンサルタントは、災害時の応援協定を締結していたところであるが、東日本大震災を受けその動きは加速し、平成25年2月現在、全国で延べ1,011社・法人と締結を行っている。

(2) 各地域における連携事例

各地域では、今後想定される南海トラフ地震等を想定した訓練が行われているが、建設業界と連携した事例を紹介する。

① 紀伊半島における地元建設業等との連携

和歌山県南部地域の沿岸部では、高速道路が整備されていないため、南海トラフ地震等を想定した場合、被災地での救援・救出を行うために、国道42号など主要な幹線ルートを短期間で確保し、緊急車両の通行を確保する必要がある。

当地域では、国道42号の道路啓開、復旧を早期に実施できるように、津波による流出が想定される橋梁の復旧方法や資材の確保等をはじめとする道路啓開の進め方について計画を策定しており、内陸部に主要な幹線が存在せず、災害初動期には域外からの支援を期待せず域内において対処せざるを得ないため、海沿いではあるが、津波の影響を受けない地点を選定し、資機材および道路啓開の拠点として機能させる計画としていることに特徴がある(図 2)。

このため、計画では、地元建設業協会との連携を、特に重視しており、発災時の道路啓開の着実な実施のため、あらかじめ啓開範囲を定めた協定を締結している。

また、平成25年12月20日に、津波を想定した実践型訓練を、近畿地方整備局、和歌山県、串本町、那智勝浦町が連携し実施した(協力：陸上自衛隊第3師団、自衛隊和歌山地方協力本部、新宮警察署、新宮地方建設業協同組合)(写真 4)。



写真 4 防災訓練の様相

訓練では、近畿地方整備局が地元建設業等と協力し、流出橋梁の応急復旧として、コルゲート管を設置し、より実践に即した対応を行い手順等の確認を行った(写真 5, 6)。

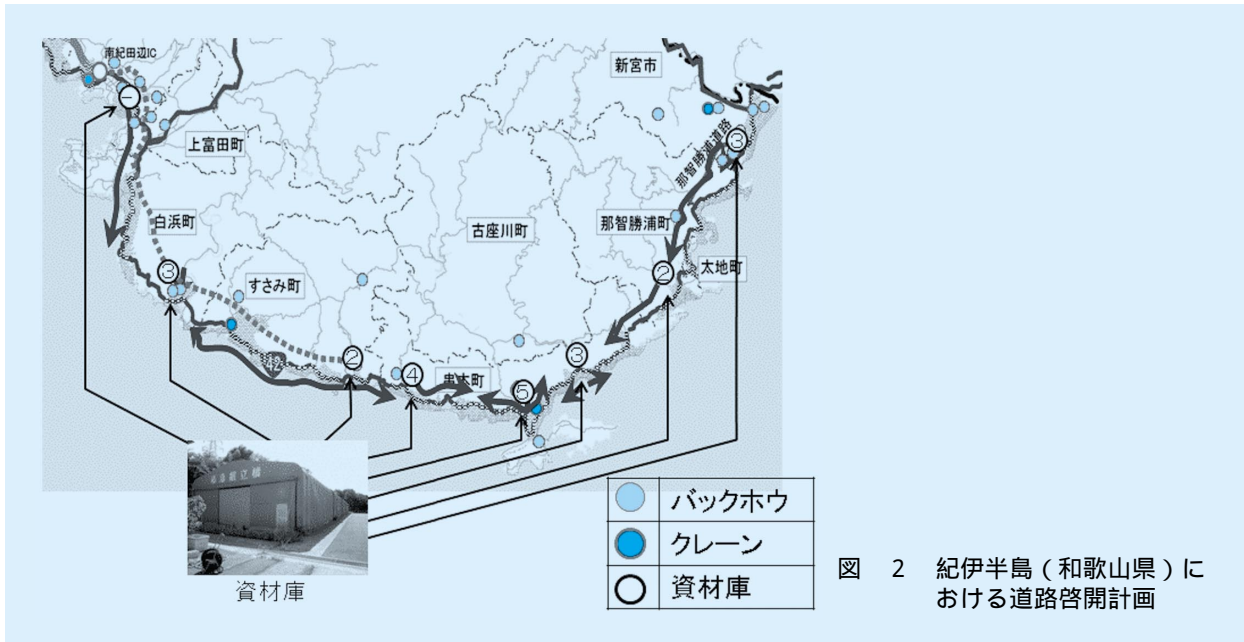


写真 5 近畿地方整備局と地元建設業協同組合による流出橋梁復旧訓練の様相



写真 6 陸上自衛隊による流出橋梁復旧訓練の様相

② 大規模津波・地震防災総合訓練での建設業界との連携

平成16年12月26日に発生した「スマトラ沖地震（インド洋沖地震）」の津波被害をきっかけに始まり、全国で毎年1カ所実施しており、平成25年度

は、11月9日に茨城県ひたちなか市を舞台に、国土交通省をはじめとする国の行政機関や自治体、建設業協会など154機関が参加し大規模な総合訓練が実施された。

平成25年度の訓練では、東日本大震災の教訓を活かして、TEC FORCE，自衛隊，警察等の被害の少ない地域からの部隊を派遣する広域連携や防災関係機関の連携として、自衛隊とTEC FORCEとの連携、応急復旧に関わる国と地方自治体との連携など機関相互の連携活動を実施したほか、住民や企業，学校関係者等の参加により実践的な訓練としている。

道路関係では、関東地方整備局や県警，建設協会などが連携し、道路啓開用の車両走行訓練や津波により道路上に堆積した瓦礫撤去の道路啓開の実戦訓練を行った（写真 7，8）。



写真 7 道路啓開車両走行訓練の様相



写真 8 道路啓開訓練の様相

TEC FORCEとは、大規模な災害が発生した場合に、被災した地方自治体等の災害応急対策を支援するために国土交通省およびその地方部局の職員で構成する支援チームのこと。

③ 九州における地元建設業等との連携

九州においては、毎年のように災害が発生していることから、従前より積極的に地元建設業団体と協定締結を進めており、平成24年度末現在では、九州地方整備局は、建設関係の民間事業者に限らず、測量・設計関係のコンサルタント、航空写真撮影関係の事業者、電気・通信関係事業者など約390団体と災害協定を締結している。

道路啓開時においては協定関係者間の連携が特に重要となることから、より実践的に迅速で的確な対応が可能となるよう、各地で防災訓練を行い手順等の確認を行っている。

南海トラフ地震で、大きな津波被害が想定されている地域にある宮崎県では、大規模な津波被災を想定して、平成25年12月15日に津波防災訓練が実施された。訓練は国の行政機関や九州各県および県内市町村など121機関等、約9,100人が参加した。

訓練は、津波襲来後の道路啓開を目的として①ヘリによる上空からの被災状況および進入ルートの確認、②道路啓開班編成と出動訓練を実施、③県警と連携した道路啓開や排水活動における救助者捜索、④建設業協会や防災エキスパート会と連携した実作業、⑤自衛隊と連携した救助・救出における支援活動を展開した(写真 9, 10)。



写真 9 災害協定締結者参加による訓練



写真 10 災害対応車両

5. おわりに

大規模災害時に迅速な道路啓開を実施するためには、道路管理者のみでは対応に限界があり民間事業者との連携・協力は不可欠である。また、連携や協力体制をより強固なものに築き上げるためには、実践型の訓練の実施や協議会等の場を通じて課題を共有するなど、日頃からの体制構築も必要である。

国土交通省としては、道路法改正を機に、関係者間の連携が一層図られ、発災時に各事業者が有する能力が十分に発揮されるよう、必要な取り組みを展開してまいりたい。

【参考文献】

「災害初動期指揮心得」 国土交通省東北地方整備局(平成25年3月)