

「災害時の道路啓開に関する実態調査」の結果に基づく勧告に対する改善措置状況（1回目のフォローアップ）の概要

【勧告先】国土交通省 【勧告日】令和5年4月25日 【回答日】令和6年11月18日

！ 背景と目的

- ◇ 東日本大震災では、緊急通行車両の移動ルートを切り開く道路啓開（くしの歯作戦）が実行されたが、くしの歯作戦が災害発生後の立案であったほか、①放置車両の取扱いが不明確であった、②行政からの要請が重複し、民間事業者が対応に苦慮したなどの課題が判明
- ◇ これを受け、国は、災害対策基本法に基づく防災基本計画において、道路管理者が道路啓開計画を立案するものと明記。また、放置車両の移動手続を災害対策基本法の改正により明確化し、その運用のための手引を作成するなど、道路管理者が備えるべき事項や災害発生時の対応手順を明示
- ◇ これを踏まえ、現場における道路啓開への備えを進めるため、国（地方整備局）、地方公共団体等の取組状況を調査

国土交通省に対し、以下の事項を勧告

- ① 国が主体となって協議会等を設置するとともに、協議を通じ、道路啓開計画の策定などの備えを推進すること。
- ② 災害発生時の道路啓開を円滑かつ迅速に実施できるよう、道路管理者に、協定締結先民間事業者等における災害発生時に対応可能な人員・資機材量を把握し、不足分の対応の検討も含めた人員・資機材の確保を行う等の取組を促すこと。

✓ 改善措置

- ・ 道路啓開計画が未策定となっていた東北地方整備局及び北陸地方整備局は、関係機関による協議会を設置し、令和6年内の計画策定を予定
- ・ 全ての地方整備局等において、協定を締結している民間事業者等から、人員・資機材量のリストを定期的に報告させる仕組みを構築 等

1 道路啓開計画の策定状況等

制度の概要

- ◇ 令和4年6月に決定された防災基本計画では、道路管理者は、道路啓開等を迅速に行うため、協議会の設置等による道路管理者相互の連携の下、あらかじめ道路啓開等の計画を立案するものと明記
- ◇ 国土交通省が作成している「災害対策基本法に基づく車両移動に関する運用の手引き」（以下「手引」という。）では、協議会等により、あらかじめ、道路啓開候補路線等について共有しておく必要がある等を例示

勧告（調査結果）

国土交通省は、各道路管理者が道路啓開を適切に実施できるよう、国が主体となって協議会等を設置するとともに、協議を通じ、道路啓開計画の策定などの備えを推進すること。

<調査結果>

- 大規模な地震による被害が想定される地域では、国が主体となって道路啓開計画の策定が行われており、国の計画を踏まえて、地方公共団体においても、道路啓開計画を策定
 - ・ 関東地方整備局は、東京都等で構成される協議会を設置し、「首都直下地震道路啓開計画」を策定
 - 同計画を踏まえ、埼玉県は、県全域を対象とする道路啓開計画を独自に策定 等
- 上記以外の地域では、国を主体とした協議会は設置されておらず、道路啓開計画が未策定（北陸地方整備局、近畿地方整備局）
 - また、地方公共団体においても、国の計画がないこと等を理由に、道路啓開計画が未策定（新潟県、福井県等）

改善措置状況

- 国土交通省は、地方整備局等に対し、協議会等を設置するとともに、道路啓開計画の策定など事前の備えを推進するよう指示
- これを受け、道路啓開計画が未策定であった東北地方整備局・北陸地方整備局は、管内の道路管理者等を構成員とする協議会を設置し、令和6年内の計画策定を予定
- 都道府県においては、10県で道路啓開計画が未策定（令和6年10月25日時点）であるが、協議会の設置により、計画を策定中
 - 福井県については、令和6年10月に計画策定済み。新潟県については、地方整備局が設置した協議会に参加するなど、令和6年度内の計画策定を予定

2 道路啓開の実効性確保のための取組状況

制度の概要

- ◇ 令和4年6月に決定された防災基本計画では、道路管理者は道路啓開、応急復旧等に必要な人員、資機材等の確保について、民間団体等との協定の締結に努めるものと明記
- ◇ 平成26年の災害対策基本法改正により、運転者の不在時には道路管理者が自ら車両を移動することができるなどの規定が創設。また、手引では、道路管理者が備えておくべき事項（車両移動を行う道路区間の指定、車両移動を想定した協定の締結、災害時に民間事業者等が対応可能な人員・資機材量の把握、関係機関の連携体制の構築など）を例示

勧告（調査結果）

国土交通省は、災害発生時の道路啓開を円滑かつ迅速に実施する観点から、

- i) 地方整備局等において、協定締結先の民間事業者等から、災害時に対応可能な人員・資機材量や、他の道路管理者との協定締結の重複状況を把握し、不足分の対応の検討も含めた人員・資機材の確保を行うこと。
- ii) 地方公共団体に対して、平時に備えるべき事項（民間事業者等が対応可能な人員・資機材量や協定の重複状況の把握、民間事業者等に対する道路管理者から委託を受けていることを示す身分証明書の発行等）について周知等を行い、取組を促すこと。等

<調査結果>

一部の地方整備局や地方公共団体は、

- 協定締結先の民間事業者等から災害時に対応可能な人員・資機材量の報告を求めるとしていない。
- 民間事業者等が他の道路管理者と締結している協定との重複状況を把握していない。
- 身分証明書を平時から発行していない。

改善措置状況

- 国土交通省は、全ての地方整備局等において、協定を締結している民間事業者等から、人員・資機材量のリストを定期的に報告させる仕組みを構築
また、当該民間事業者等と他の道路管理者との協定の重複状況等を踏まえ、被災地域以外からのバックアップによる対応が可能となる協定を締結しており、万が一、資機材量等が不足した場合には、資機材量等を調整
- 国土交通省は、地方整備局等に対し、平時に備えるべき事項について、地方公共団体への周知及び情報提供を行うよう指示
なお、身分証明書の発行については、これにより対応可能となる業務内容等をまとめた資料等により周知等を行うよう依頼

災害時の道路啓開に関する実態調査の結果に基づく勧告に対する改善措置状況（1回目のフォローアップ）の概要

【調査の実施時期等】

- 1 実施時期 令和3年9月～5年4月
- 2 対象機関 調査対象機関：内閣府、国土交通省（地方整備局（5））
関連調査等対象機関：都道府県（8）、市区町村（16）、民間団体等（8）

【勧告日及び勧告先】 令和5年4月25日 国土交通省

【回答年月日】 令和6年11月18日 国土交通省 ※改善状況は同日現在

【調査の背景事情】

- 首都直下地震や南海トラフ地震といった大規模な地震は今後30年以内に高確率で発生すると想定されており、例えば、首都直下地震では、道路被害による通行困難や渋滞に伴い、車両を放置して避難する者が発生し、放置車両が交通を妨げると想定されている。また、平成23年3月に発生した東日本大震災では、緊急通行車両の移動ルートを切り開く道路啓開（くしの歯作戦）が実行されたが、くしの歯作戦が災害発生後の立案であったほか、①放置車両の取扱いが不明確であった、②行政からの要請が重複し、民間事業者が対応に苦慮したなどの課題が判明した。
- 国及び地方公共団体では、平成26年の災害対策基本法（昭和36年法律第223号。以下「法」という。）改正の趣旨を踏まえ、道路啓開計画の策定や、民間事業者等（注1）との車両移動等（注2）に係る協定の締結、訓練などの取組が進められている。
- しかし、①過去に被災した地方公共団体では、発災時の具体的な備えや他の道路管理者等との協力、連携等の備えが不十分であったために、道路啓開に課題が生じた例がある、②地方公共団体における道路啓開を円滑かつ迅速に実施するための備えの課題や効果的な取組などの実態について、これまでのところ十分に明らかではない、③地方公共団体が備えを進めるに当たって、国がどのような支援をしているのか、国と地方公共団体がどのように協力、連携等をしているのかなどの状況について、十分に明らかではないなどの状況がみられる。
- 本調査は、平成26年の法改正において対策の強化が図られた車両移動等を中心に、国及び地方公共団体による円滑かつ迅速な道路啓開を推進する観点から、地方公共団体における道路啓開への備えの課題、効果的な取組等を明らかにするとともに、地方公共団体が道路啓開への備えを更に進めるために、国による支援、国と地方公共団体の協力、連携等の在り方等の検討に資するために実施したものである。

（注）1 建設業やレッカー業等の民間事業者及びそれらの民間事業者で構成されている事業者団体（建設業協会やレッカー事業協会等）。以下同じ。

2 法第76条の6に基づく①車両の運転者等に対する移動命令及び②道路管理者自らによる車両移動。以下同じ。

勧告事項等	国土交通省が講じた改善措置状況
<p>1 道路啓開計画の策定状況等 (勧告要旨)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>国土交通省は、今後、全国で発生し得る大規模な地震発生時に、各道路管理者が円滑かつ迅速な道路啓開が行えるよう、首都直下地震や南海トラフ地震のような大規模災害の発生が想定される地域以外においても、国が主体となって道路管理者等の関係機関から構成される協議会を設置又は既存の会議等を活用し検討を行い、道路啓開計画の策定など事前の備えを推進していく必要がある。</p> </div> <p>(説明)</p> <p>《制度の概要》</p> <p>令和4年6月17日に中央防災会議で決定された「防災基本計画」(注)においては、道路管理者は道路啓開等を迅速に行うため、協議会の設置等による道路管理者相互の連携の下、あらかじめ道路啓開等の計画を立案するものとされている。</p> <p>また、国土交通省は、道路啓開の運用に当たって必要な事項を取りまとめた「災害対策基本法に基づく車両移動に関する運用の手引き」(平成26年11月国土交通省道路局。以下「手引」という。)を作成している。手引では、道路管理者間や関係機関との情報共有・連携について、①各地方整備局、北海道開発局及び内閣府沖繩総合事務局(以下「地方整備局等」という。)には、各道路管理者の道路啓開候補路線の被災状況を速やかに収集し、道路啓開の必要性を判断することが求められる、②そのためには、関係する道路管理者で構成された協議会等により、あらかじめ、被災情報の連絡方法や道路啓開候補路線、区間指定の決定方法等について共有しておく必要がある、③協議会等には、必要に応じて関係機関の参加を求め、各関係機関との連絡手段等について事前に取り決めておく</p>	<p>国土交通省は、令和5年5月及び10月に、地方整備局等の担当者を対象とした会議において、「災害時の道路啓開に関する実態調査」の結果に基づく勧告(概要)の資料を共有し、国が主体となった道路管理者等の関係機関から構成される協議会の設置又は既存の会議等の活用により、首都直下地震や南海トラフ地震のような大規模災害の発生が想定される地域以外においても道路啓開計画の策定など事前の備えを推進するよう指示した。</p> <p>これを受け、道路啓開計画が未策定であった東北地方整備局は令和5年11月に、北陸地方整備局は令和6年2月に、管内の道路管理者(県・政令市・高速道路会社)、警察、自衛隊、建設業協会等を構成員とする協議会を設置し、令和6年内の計画策定を目標に検討を進めているところである。</p> <p>引き続き、既に道路啓開計画を策定している地方整備局等も含め、内閣府が適宜実施している首都直下地震、南海トラフ地震の被害想定の見直しを踏まえた検討を進めるとともに、関係府省庁申合せにより開催された令和6年能登半島地震に係る検証チームの検証結果等を踏まえ、自衛隊等と連携した、陸路だけでなく、空路・海路を活用したアクセスルートの迅速な確保について道路啓開計画に反映するなど、道路啓開計画の充実を図ることとしている。</p> <p>また、道路啓開計画が未策定となっている10県(令和6年10月25日時点)についても、協議会を設置して地方整備局と協働するなど、計画策定に向けた検討を進めている。</p> <p>総務省の調査で未策定となっていた新潟県及び福井県については、</p> <p>i) 新潟県は、北陸地方整備局等から構成される北陸圏域道路啓開計画策定協議会に参加して計画の検討を行っており、令和6年内の計画策定を予定している。</p>

勧告事項等	国土交通省が講じた改善措置状況
<p>ことが望ましいなどとされている。</p> <p>(注) 「防災基本計画」はその後、令和5年5月及び6年6月に修正されているが、本フォローアップでは、4年6月に決定されたものを指す。</p> <p>《調査結果》</p> <p>地方整備局の管轄区域ごとに、5地方整備局、8都道府県及び16市区町村(計29機関)における道路啓開計画の策定などの取組状況を調査したところ、以下の状況がみられた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 大規模な地震による被害が想定される地域では、国が主体となって協議会を設置し、協議会での検討を経て、道路啓開計画が策定されており、国の道路啓開計画を踏まえて、地方公共団体においても、道路啓開計画の策定が進められている。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 関東地方整備局は、東京都等で構成される協議会を設置し、「首都直下地震道路啓開計画」を策定 <ul style="list-style-type: none"> 同計画を踏まえ、埼玉県は、県全域を対象とする道路啓開計画を独自に策定 ・ 中部地方整備局は、県、政令市等で構成される協議会を設置し、南海トラフ地震を想定した道路啓開計画「中部版くしの歯作戦」を策定 <ul style="list-style-type: none"> 同計画を踏まえ、静岡県は、県内を3地域に分け、市町等と協議し、各地域の実情に応じた道路啓開計画を策定 ・ 四国地方整備局は、各県等で構成される協議会を設置し、「四国広域道路啓開計画」を策定 <ul style="list-style-type: none"> 同計画を踏まえ、徳島県は、道路啓開計画を策定。策定後も関係機関の意見を踏まえ、重要施設につながる道路の啓開を計画に追加するなど、見直しを継続 高知県も、関係機関と協議し、道路啓開計画を策定 	<p>ii) 福井県は、近畿地方整備局等から構成される福井県域道路啓開計画策定ワーキンググループに参加して計画の検討を行い、令和6年10月に計画を策定済みである。</p>

勧告事項等	国土交通省が講じた改善措置状況
<p>○ 上記以外の地域では、国を主体とした協議会は設置されておらず、道路啓開計画の策定には至っていない。地方公共団体においても、道路啓開計画が未策定となっている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 北陸地方整備局は、業務の優先順位等を理由に未策定であるが、道路啓開計画の策定を検討中 <ul style="list-style-type: none"> 新潟県は、国を主体とした協議会が設置されておらず、道路啓開計画の検討も行われていない状況で、県が単独で計画を策定したとしても、他の道路管理者等との調整や修正が必要になり、かえって非効率であること等を理由に未策定 ・ 近畿地方整備局は、南海トラフ地震が発生する可能性が高い府県を優先して道路啓開計画を策定したことを理由に、福井県を対象とする道路啓開計画を未策定 <ul style="list-style-type: none"> 福井県は、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平成 14 年法律第 92 号）等の対象地域となっていないこと、県管理道の啓開が喫緊課題となった事例はないこと等を理由に未策定 	

勧告事項等	国土交通省が講じた改善措置状況
<p>2 道路啓開の実効性確保のための取組状況 (勧告要旨)</p> <p>国土交通省は、地震等災害発生時の道路啓開を円滑かつ迅速に実施する観点から以下の取組を推進していく必要がある。</p> <p>① 道路区間指定に関係する各機関の役割分担や作業に係る連絡系統の明確化</p> <p>地方整備局等や地方公共団体などの関係機関を含め、地域全体で円滑かつ迅速な道路啓開を推進する観点から、地域の実情等を踏まえ、協議会や既存の会議等の活用により、道路啓開作業の実施に関係する民間事業者等を含めた各機関の役割分担や作業に係る連絡系統の明確化を行い、関係機関で共有すること。</p> <p>② 地方整備局等における人員及び資機材の確保</p> <p>協定を締結した民間事業者等における災害発生時に対応可能な人員及び資機材量や協定締結の重複状況を把握していないなど、備えが不十分である地方整備局等では、民間事業者等の体制を把握し、不足分の対応の検討も含めた人員及び資機材の確保を行うこと。</p> <p>③ 平時に備えるべき事項に関する地方公共団体への周知及び情報提供</p> <p>地方公共団体に対し、平時に備えるべき次の事項について手引の改定や協議会等の活用により、周知や情報提供を行い、取組を促すこと。</p> <p>なお、iii)については、身分証明書の発行を受けることで対応可能な業務の内容や対応手順等を具体的に示した上で行うこと。</p> <p>i) 車両移動等を内容に含む協定を締結していない機関においては、協定締結の必要性についての改めての検討や、既に協定を締結している民間事業者等と車両移動等の可否についての協議又は認識合わせを行うこと。</p> <p>ii) 協定を締結した民間事業者等における災害発生時に対応可能な人員及</p>	<p>① 道路区間指定に関係する各機関の役割分担や作業に係る連絡系統の明確化について</p> <p>国土交通省は、令和5年5月及び10月に、地方整備局等の担当者を対象とした会議において、「災害時の道路啓開に関する実態調査」の結果に基づく勧告(概要)の資料を共有し、法第76条の6の規定に基づく道路区間の指定及び周知に関する役割分担や作業に係る連絡系統を明確化するとともに、民間事業者等を含めた各関係機関(道路管理者(都道府県・政令市・高速道路会社)、警察、自衛隊、民間事業者等)に当該役割分担等を共有するよう指示した。</p> <p>これを受け、地方整備局等は、協議会を活用して、関係機関に対し、道路区間の指定及び周知に関する役割分担や作業に係る連絡系統を改めて周知している。</p> <p>また、地方整備局等から都道府県・政令市に対して、道路区間の指定及び周知に関する役割分担や作業に係る連絡系統を明確化し、民間事業者等を含めた各関係機関に共有するよう促すとともに、市区町村に周知するよう依頼している。</p> <p>② 地方整備局等における人員及び資機材の確保について</p> <p>勧告を踏まえ、改めて地方整備局等において、協定を締結している民間事業者等に対し、人員及び資機材量や他の協定締結の重複状況を確認した。</p> <p>その結果を踏まえ、全ての地方整備局等において、協定に基づき定期的に保有資機材量等のリストを地方整備局等に報告させる仕組みを構築するとともに、協定締結の重複や想定外の被害の発生により万が一資機材量等が不足した場合に備え、被災地域以外からのバックアップによる対応が可能とな</p>

勧告事項等	国土交通省が講じた改善措置状況
<p>び資機材量や協定締結の重複状況を把握し、不足分の対応の検討も含めた人員及び資機材の確保を行うこと。また、通信途絶時における対応方針の検討も含め、連絡体制も構築すること。</p> <p>iii) 身分証明書を発行することにより、現場に道路管理者の職員が不在である場合にも対応できるようにすること。</p>	<p>る協定を別途締結しており、人員及び資機材量の調整を行うこととしている。</p> <p>くわえて、災害により通常の通信手段が途絶した場合についても、一部の地方整備局等は、自動参集の基準を協定に明記したり、多重無線等による通信回線を利用するなどの代替手段を確保したりしている。</p> <p>このほか、令和6年能登半島地震を踏まえ、発災直後から道路啓開を迅速かつ効率的に実施するため、ドローンや三輪バイク等早期の被災状況の把握に資する資機材等の強化を図ることとしている。</p>
<p>(説明)</p> <p>《制度の概要》</p> <p>「防災基本計画」では、道路管理者は道路啓開、応急復旧等に必要な人員、資機材等の確保について、民間団体等との協定の締結に努めるものとされている。</p> <p>また、平成26年11月の法改正では、運転者の不在時等には道路管理者は自ら車両を移動することができるなどの規定が盛り込まれている。</p> <p>くわえて、手引では、車両移動等の手順や平時から備えるべき事項等が以下のとおり示されている。</p> <p>○ 車両移動等を行うために備えるべき事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 道路区間の指定及び周知 <p>災害発生時に緊急車両の通行を確保する緊急の必要がある場合、道路管理者は、法第76条の6に基づき、管理する道路について区間を指定し、車両移動等を行うことができるとされている。</p> <p>道路管理者は、法第76条の6に基づく道路区間の指定をしたときは、直ちに当該指定をした道路の区間（以下「指定道路区間」という。）内に在る者に対し、当該指定道路区間について周知する措置をとらなければならないとされている。</p> <p>○ 民間事業者等との連携に係る事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 協定の締結 <p>手引では、法に基づく措置は、道路管理者が行うこととなっているが、実</p>	<p>③ 平時に備えるべき事項に関する地方公共団体への周知及び情報提供について</p> <p>国土交通省は、令和5年5月及び10月に、地方整備局等の担当者を対象とした会議において、「災害時の道路啓開に関する実態調査」の結果に基づく勧告（概要）の資料を共有し、平時に備えるべき事項（左記の勧告要旨③ i）から iii）まで）について、地方公共団体への周知及び情報提供を行うよう指示した。</p> <p>これを受け、地方整備局等は、協議会等における周知のほか、一部の地方整備局等は実働訓練等を通じ、平時に備えるべき事項について地方公共団体に検討するよう促した。</p> <p>なお、iii）については、身分証明書の発行を受けることで対応可能となる業務の内容や対応手順等をまとめた資料等により周知等を行うよう依頼している。</p> <p>また、勧告を踏まえ、手引の改定に向けて、検討を進めたい。</p>

勧告事項等	国土交通省が講じた改善措置状況
<p>際の運転者への移動命令伝達や、車両の移動の多くは、協定等又は委託契約により道路管理者が委託している民間事業者等が行うこととなることから、あらかじめ民間事業者等との協定を締結しておくものとされている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 身分証明書の発行 <p>災害時には道路管理者の職員等が現場に不在の場合も想定されることから、手引では、道路管理者から委託及び指示されたことを示す証明書をあらかじめ協定締結時等に発行することで、民間事業者等が単独で対応することが可能となるとされている。</p> ・ 災害時に民間事業者等が対応可能な人員及び資機材量の把握 <p>災害発生時に必要な人員及び資機材を確保するためには、平時から民間事業者等からの協力を得て、民間事業者等が対応可能な人員及び資機材量を把握しておく必要があることから、手引では、協定への記載事例として、民間事業者等に対し災害業務に際し使用可能な建設資機材等の数量について、報告を求めることが示されている。</p> ・ 協定締結の重複の把握 <p>手引では、民間事業者等との協定締結に際しては、災害発生時に複数の道路管理者から重複して出動が要請される可能性があることから、他の道路管理者との協定状況を確認しておくものとされている。</p> ・ 災害発生時の連絡体制の整備 <p>手引では、通常の通信手段が使えないことを想定して、民間事業者等が自動的に参集する基準の設定や情報を民間事業者等に伝達する手段等について、あらかじめ準備しておくものとされている。</p> <p>《調査結果》</p> <p>5地方整備局、8都道府県及び16市区町村（計29機関）について、道路管理者としての道路区間の指定・周知や車両移動等に係る備えの状況、民間事業者等との</p>	

勧告事項等	国土交通省が講じた改善措置状況
<p>連携状況に関し調査したところ、以下の状況がみられた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 10機関（10地方公共団体）は、災害発生時における指定道路区間の周知方法を想定していない。 また、既存の道路啓開計画に基づく道路区間の指定や周知に関して、県及び市の役割分担について調整や認識合わせがなされておらず、それぞれで認識に齟齬があり、役割分担が不明確となっている事例がみられた。 ○ 12機関（12地方公共団体）は、車両移動等を内容に含む協定を締結していない。 また、協定締結当事者間の認識が合致していないことから、道路管理者が民間事業者等から車両移動等に関する支援を受けられないおそれがある事例がみられた。 ○ 車両移動等を内容に含む協定を締結している17機関のうち10機関（1地方整備局、9地方公共団体）は、身分証明書の発行について平時に発行していない。 ○ 車両移動等を要請する可能性がある協定を締結している26機関のうち13機関（2地方整備局、11地方公共団体）は、協定において、災害時に対応可能な人員又は資機材量を報告する旨を規定していない。 ○ 車両移動等を要請する可能性がある協定を締結している26機関のうち16機関（5地方整備局、11地方公共団体）は、協定締結先の民間事業者等が他の道路管理者とも重複して協定を締結しているか把握していない。 ○ 車両移動等を内容に含む協定を締結している17機関のうち6機関（2地方整備局、4地方公共団体）は、一部の協定締結先との間で、通常の通信手段が使用できない場合の代替手段を想定できていない。 ○ 車両移動等を内容に含む協定を締結している17機関のうち5機関（1地方整備局、4地方公共団体）は、協定において、自動的な参集について規定していない。 	