

1. 計画の概要

1.1 計画の背景

わが国は、地震、火山活動が活発な環太平洋変動帯に位置し、世界の 0.25% という国土面積と比較して、地震の発生回数や活火山の分布数の割合は極めて高いものとなっている。また、地理的、地形的、気象的諸条件から、台風、豪雨、豪雪などの災害も発生しやすい国土でもある。毎年、自然災害により多くの人命や財産が失われており、昭和 30 年代前半までは、大型台風や大規模地震により、死者数千人におよぶ被害が多発した。そのため、防災体制の整備・強化、国土保全の推進、気象予報の向上、災害情報の伝達手段の充実などを通じた災害対応能力の向上が図られてきた。

しかしながら、平成 7 年（1995 年）には兵庫県南部地震により 6,400 人以上が犠牲となった。この地震以降、被害地震が多発している。また、昭和 50 年代には見られなかった局所的な集中豪雨が都市部を襲うケースが増加し、平成 16 年（2004 年）には観測史上最多の 10 個の台風上陸により全国各地で甚大な被害（浸水・土砂災害など）が発生した。中でも兵庫県南部地震は、人口密集した都市部に発生した未曾有の直下地震であったため、道路や家屋の他に、電力、ガス、水道、下水道、通信などのライフラインも多大な被害が発生、地震対策のより一層の充実・強化の契機となった。

兵庫県南部地震以降、この地震被害を教訓としてより一層の災害対応能力の向上が図られてきた中、平成 23 年（2011 年）3 月 11 日に、わが国の観測史上最大のマグニチュード 9.0 の東北地方太平洋沖地震が発生し、それに伴う巨大津波、それらによって引き起こされた東京電力福島第一原子力発電所の事故の発生等と合わせて、巨大広域複合災害となった。この東北地方太平洋沖地震により、東北地方から関東地方の太平洋沿岸にかけて甚大な人的、物的被害が引き起こされ、わが国の社会経済活動全体に深刻なダメージを与えた。このとき、内陸部から甚大な被災地である東北地方の太平洋沿岸にアクセスする道路を早期に啓開し、救援部隊を送り込んだ「くしの歯作戦」が奏功し注目を集めた。

東北地方太平洋沖地震から 10 年以上が経過し、東北の復興事業については完了の目処が見えてきたものの、南海トラフ地震や首都直下地震などの大規模地震の切迫性が指摘されており、自然災害はわが国の安全・安心に関わる大きな脅威となっている。中央防災会議の首都直下地震対策検討ワーキンググループがとりまとめた首都直下地震の被害想定と対策（最終報告）（平成 25 年（2013 年）12 月）によると、本県にも大きな影響が懸念される首都直下地震は、首都直下のマグニチュード（M）7 クラスの地震（30 年間に 70% の確率で発生）や相模トラフ沿いの M 8 クラスの地震（当面発生する可能性は低い）が想定されている。M 7 クラスの地震では、最悪の場合、死者が 2.3 万人、建物倒壊 61 万棟、経済被害が 95 兆円に達するとの試算が公表されている。また、巨大過密都市を襲う被害と課題として、①深刻な道路交通麻痺、②膨大な数の被災者の発生（火災、帰宅困難）、③物流機能の低下による物資不足、④電力供給の不安定化、⑤情報の混乱、⑥復旧・復興のための土地不足が挙げられている。

このことから、迅速かつ効率的な災害対応を行うための道路の通行をできるだけ早く確保することが求められており、これを確実に実施するための計画の策定が急務となっている。

1.2 計画の目的

平成 26 年（2014 年）3 月閣議決定の「首都直下地震緊急対策推進基本計画」や同年 4 月策定の「国土交通省首都直下地震対策計画[第 1 版]」を踏まえ、首都直下地震発生時の道路啓開について、より具体的な計画を策定するために、同年 7 月に関係行政機関からなる「首都直下地震道路啓開計画検討協議会」が組織された。また、災害対策基本法の改正（同年 11 月 21 日施行）により、道路管理者が自ら、災害時に車両の移動などを行うことが可能となった。これは、東北地方太平洋沖地震において、本震発生後、わずか 3 日間で国道 4 号及び東北自動車道と太平洋沿岸地域とを結ぶ道路の通行を可能とした、いわゆる「くしの歯作戦」により、津波の行方不明者の捜索や救急・救援活動を速やかに展開させることができたことが大きい。

これらを受け、首都直下地震道路啓開計画検討協議会（事務局：国土交通省関東地方整備局道路管理課）から「首都直下地震道路啓開計画（初版）」が平成 27 年（2015 年）2 月に公表され、第 2 版が平成 28 年（2016 年）6 月に、第 3 版が令和 3 年（2021 年）8 月に公表された。また、平成 27 年（2015 年）3 月閣議決定で変更された中央防災会議「首都直下地震緊急対策推進基本計画」に基づき、中央防災会議幹事会から平成 28 年（2016 年）3 月に「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画」も公表されている。この中で、発災時からの経過時間に応じたタイムライン（防災行動計画）のイメージが示され、国が実施する災害応急対策に係る緊急輸送ルート、救助・消火活動、医療活動、物資調達、燃料供給及び防災拠点に関する活動内容が具体的に示されている。

以上の背景を踏まえ、首都直下地震を含む大規模災害が発生した際に、緊急車両などの通行のため、道路啓開の作業手順を事前に定め、救命・救援活動を支える緊急輸送体制を早期に確保することができるよう、この道路啓開計画では、「発生が予想される災害と被害」、「道路啓開の基本方針」、「道路啓開の対応行動」、「道路啓開の実施体制」、「計画の PDCA サイクルに向けた取り組み」を定めることで、道路啓開活動の迅速化・円滑化を図り、もって身体・生命、生活、経済活動への影響を最小限に留めることを目的とする。

1.3 計画の位置づけ

○上位・関連計画

本計画は、「内閣府：首都直下地震緊急対策推進基本計画」、「中央防災会議幹事会：首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画」、「国土交通省南海トラフ巨大地震・首都直下地震対策本部：国土交通省 首都直下地震対策計画[第1版]」などの防災対策計画の考え方を考慮したものである。

また、「千葉県地域防災計画」を上位計画とし、「千葉県地震被害想定調査」、「千葉県緊急輸送道路ネットワーク計画」、「大規模災害時応援受援計画」など、千葉県防災危機管理部が定める災害対策関連計画を踏まえたものとする。

更に、既往の各種計画の内容を鑑み、千葉県道路啓開計画の道路啓開の基本的な考え方などについて、「九十九里・南房総沿岸部における津波被害時の道路啓開計画、～千葉県版「くしの歯作戦」～」、「首都直下地震道路啓開計画検討協議会：首都直下地震道路啓開計画（第3版）」を基軸とし、国土交通省関東地方整備局千葉国道事務所と本県が事務局となり運営している「首都直下地震千葉エリア道路啓開調整会議」及び千葉県道路啓開計画を策定するにあたり開催する「千葉県道路啓開計画検討会議」における調整結果や意見を反映したものである。

なお、道路啓開における対応行動については、「震災時における県土整備部の対応計画（公共土木施設編）」や「県土整備部震災実働マニュアル（公共土木施設編）」を基軸とし、首都直下地震を含む大規模災害が発生した際に、緊急車両などの通行のため、道路啓開の役割分担・対応手順を事前に定め、救命・救護活動を支える緊急輸送体制を早期に確保するためのものとする。

○運用等

本計画は特定の地震・津波災害を対象としたものではなく、大規模災害時に対応すべき事項・時期・手順を定め、役割に応じた行動マニュアルは別途策定するものとする。また必要に応じて、現地組織単位では実働マニュアル等が作成・運用されることを想定している。

なお、上位計画などが改正された場合や、関係機関による防災対策の進捗に応じて、適宜必要な改正を行うものとするほか、防災訓練や実災害への対応などを通じて得られた課題や対策を随時反映するものとする。

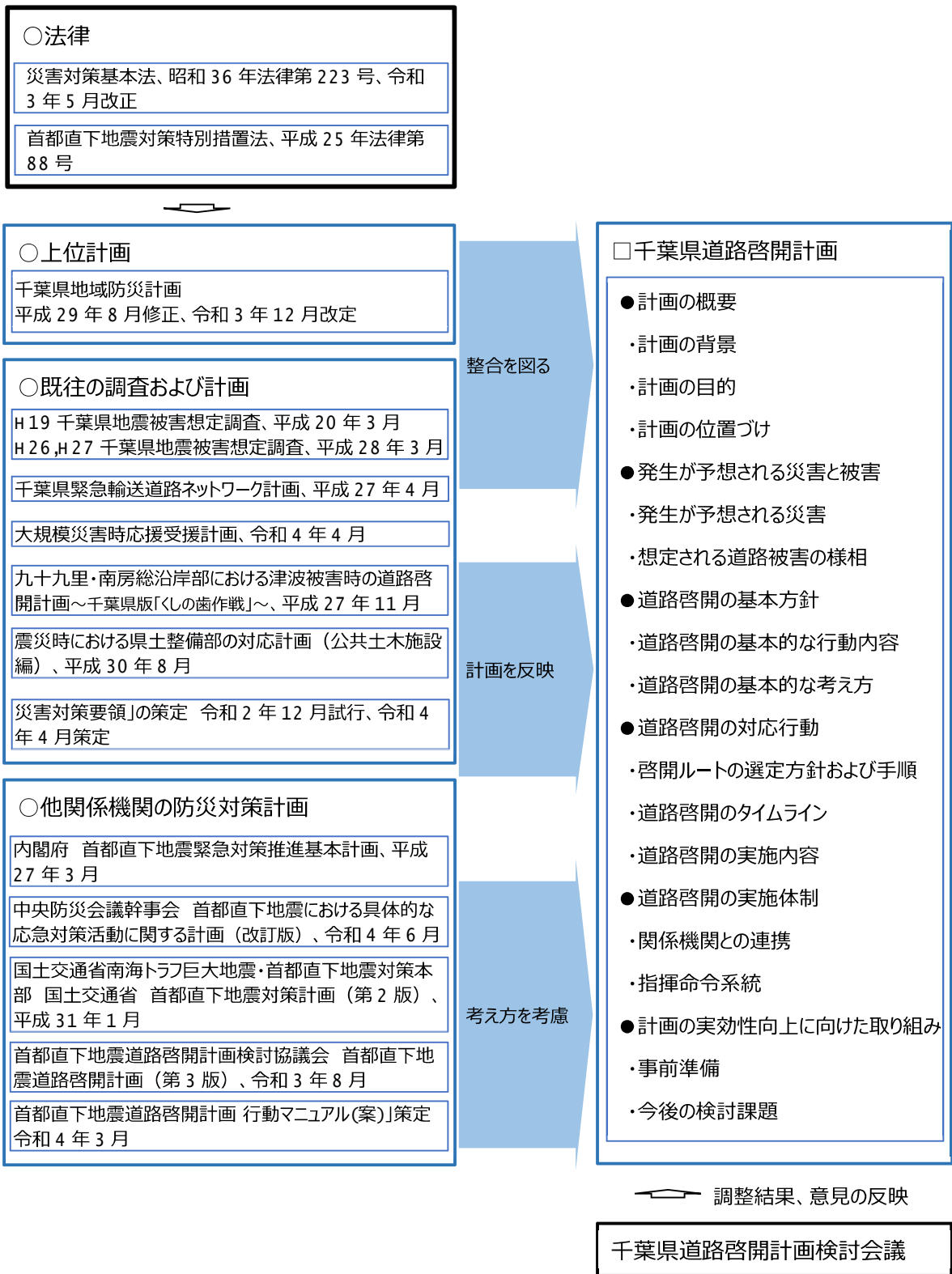


図 1.1 千葉県道路啓開計画（改訂版）の位置づけ