

中部地整初！路上被災者支援協定について

藤田 一希¹

¹高山国道事務所 管理第一課（〒506-0055 高山市上岡本町7丁目425番地）

雨量による事前通行規制時の「共助」に対する行政の関わり方について検討する。
過去に2つの雨量による事前通行規制区間において同時に規制が実施された際、規制区間に挟まれ、身動きがとれなくなったドライバー（以下「路上被災者」という）が発生し、地元住民が飲食物の提供などの支援を自主的に行った。

共助のサポートの一つとして昨年度、路上被災者の支援に関する協定を中部地方整備局で初めて締結した。この協定を結ぶまでの過程と工夫、今後の行政の関わり方を発表する。

キーワード：路上被災者支援協定、事前通行規制区間、共助、通行止め

1. 事前通行規制区間

（1）飛騨川バス転落事故

道路の雨量による事前通行規制区間が定められるようになったのには、昭和43年に起きた飛騨川バス転落事故が契機になっている。

観光バス2台が、集中豪雨による土石流にのまれて飛騨川へ転落し、104人の尊い命が奪われた。昭和43年8月18日午前2時11分、加茂郡白川町地内の国道41号での出来事である。飛騨川に転落したのは、乗鞍岳の観光登山に向かい、豪雨のため登山を断念して引き返す途中の観光バス2台であった。当時県内（奥美濃）は時間雨量149 mmという、岐阜地方气象台始まって以来の集中豪雨であり、転落したバスからは、わずか3人が奇跡的に助かった。しかしながら、一か所のバス事故で104人も犠牲者が出たのは史上初めてのことであり、きわめて悲惨な事故であった。

この災害から雨量による事前規制区間が制定されることとなった。大雨や台風による土砂崩れや落石等のおそれがある箇所については、過去の記録などを元にそれぞれ規制の基準を定め、災害が発生する前に「通行止め」などの規制を実施し、道路利用の安全を図っている。

（2）高山国道事務所管内事前通行規制区間

高山国道事務所管内には4つの事前通行規制区間が存在する。下呂市の瀬戸規制区間（下呂市金山町中切～下呂市三原）延長17.9 km、連続雨量150 mm、東上田規制区間（下呂市東上田）延長2.6 km、連続雨量240 mm。高山市の渚規制区間（高山市久々野町渚～無数河）延長

8.0 km、連続雨量150 mm。飛騨市の吉ヶ原規制区間（飛騨市神岡町船津～東茂住）延長11.8 km、連続雨量120 mm。中でも吉ヶ原規制区間は通行止めを行う基準値が連続雨量120 mmと、全国の直轄国道の中でも非常に低い基準となっており、高山国道事務所の改善すべき課題となっている。

2. 路上被災者支援協定とは

（1）国、市の支援

過去に2つの事前通行規制区間に挟まれ滞留した車両ドライバーたちを支援した、谷・中山区という集落がある。



図-1 谷・中山区位置図

高山国道事務所と飛騨市は、支援活動を住民の善意に甘えるのではなく、行政でバックアップするために、高山国道事務所、飛騨市、谷・中山区の三者で覚え書きを取り交わした。この覚え書きのことを路上被災者支援協定と呼んでいる。

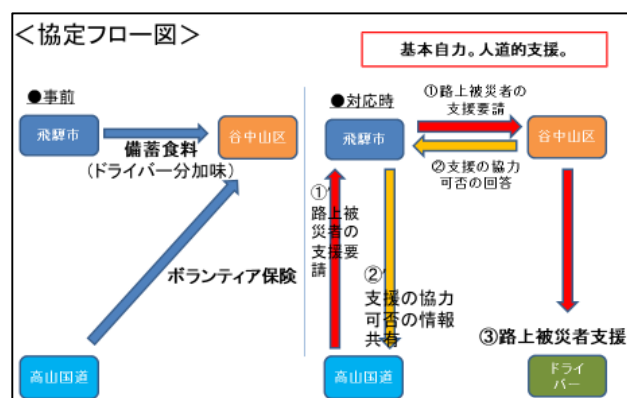


図2 路上被災者支援協定フロー図

飛騨市は谷・中山区に、路上被災者に配布するためのアルファ米と水を50人分予め配備し、高山国道事務所は住民の支援活動中の災害に備え、ボランティア保険の費用を負担している。谷・中山区の住民がこの活動を行う際は、事前通行規制が行われている時であり、住民の身に危険が伴う恐れがある。活動の際に、万が一の怪我や事故に備えてボランティア保険に加入している。あくまでボランティア活動であるという趣旨から、国として金品等の提供を行うことはできない。そのため、このような形で協定を結ぶことで、支援を行っているのである。

（2）車両滞留発生時の連絡体制

今後実際に車両滞留が発生した場合は高山国道事務所から飛騨市へ連絡し、飛騨市から谷・中山区に支援要請を行う。また、高山国道事務所から連絡がなかったとしても、飛騨市からは谷・中山区に支援要請を行うことができる。連絡窓口が増え、谷・中山区住民が混乱することを避けるため、高山国道事務所から谷・中山区への直接の支援要請をしない取り決めとなっている。

3. 路上被災者支援協定締結のきっかけ

（1）平成29年10月23日台風21号

平成29年10月23日、台風21号が襲来し、飛騨北部に通行規制を伴う大きな降雨をもたらした。規制雨量120 mmの区間に、総雨量317 mm時間10 mm以上の降雨が連続10時間降り続いた。時間最大雨量41 mmと予測の数値を大幅に上回る降雨であり、短時間で規制雨量に到達した。

その結果飛騨地域と富山県を結ぶ国道及び東海北陸自動車道が通行止めとなり、交通に大きな影響を及ぼした。

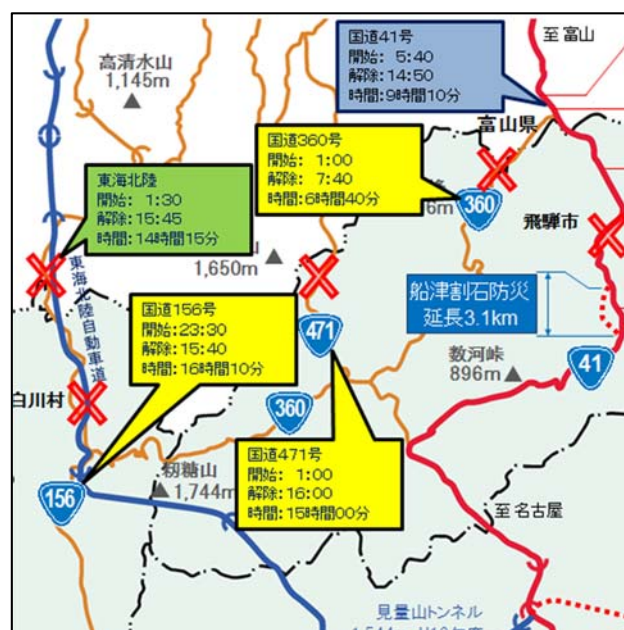


図3 平成29年台風21号による通行止め一覧

（2）車両滞留発生と住民の支援

事前通行規制区間の吉ヶ原と猪谷が通行止めを実施しても、国道360号が迂回路になりうる。（ただし特殊車両は国道360号を通行できない。）しかし、平成29年台風21号の降雨では国道360号も通行止めとなったため、規制区間の間に滞留せざるを得ない車両が発生した。このとき、49台もの車両が滞留しており、この滞留区間には、トイレも自販機もなかった。そのため、女性ドライバーがトイレの貸し出しを谷・中山区住民に申し入れ、住民が公民館のトイレを開放し、さらにおにぎりを配るなどの支援を行った。この活動がきっかけとなり、路上被災者支援協定が結ばれた。

4. 実施時間と実施想定回数

路上被災者支援協定の対象区間である吉ヶ原は過去10年間で8回通行止めを実施している。このうち富山県の猪谷規制区間と同時に実施しているのは3回である。



図4 過去10年間の事前通行規制実施回数

			吉ヶ原	猪谷	重複規制 時間
			規制実施時間	規制実施 時間	
H25年度	台風26号	10月16日	8:50～19:00	11:10～ 18:00	6H50m
H29年度	台風21号	10月23日	4:30～16:00	5:40～ 14:50	9H10m
H30年度	H30年7月豪 雨	7月5日～6 日	16:20～3:00	16:10～ 5:00	10H40m

図-5 吉ヶ原猪谷同時通行規制実施回数

上のグラフの赤枠で囲った平成29年10月23日は前述したとおり、路上被災者支援協定を結ぶきっかけとなった台風21号であり、谷・中山区住民が自主的に支援を行ったものである。他二回は滞留車両がなかったため実施していない。また、夜間や暴風時は危険という理由から実施しないこととなっている。住民の善意で行っている活動であり、強制はしていない。

5. 規制実施時の連携

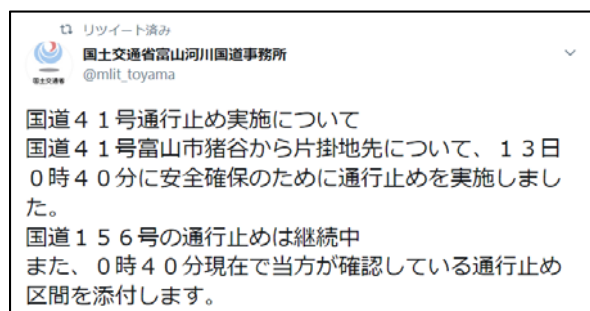


図-6 富山河川国道事務所ツイッター¹⁾

谷・中山区と協定を結ぶだけではなく、国もできることはしなければならぬ。令和元年の台風19号では、実際に高山国道事務所管内の吉ヶ原規制区間と富山河川国道事務所管内の猪谷規制区間で連続雨量が基準値に達したため、通行止めを行うこととなった。その際は、事前に富山河川国道事務所と連絡を取り合い、片方を開放し、パトロール車による追い出しパトロールを行った。これにより、規制区間に挟まれた地域に、滞留車両がなくなるよう工夫した。また、富山河川国道事務所の猪谷規制区間が通行止めを行っているといったツイートを高山国道事務所のアカウントで共有するなど、ドライバーへの情報共有も積極的に行った。その結果、この通行止めでの車両滞留は起こらなかった。

6. 自助・共助・公助

ゲリラ豪雨や地震など、災害の増えている昨今では自助（家庭で日頃から災害に備えることや、災害時には事前に避難するなど自分の身を自分で守ること）共助（地域の災害時、要援護者の避難に協力することや地域の方と助け合うこと）公助（国、自治体、消防、警察、自衛

隊などによる公的な救助、災害支援活動）のなかでも、公助には限界があることから、特に自助、共助が重要とされている。この路上被災者支援協定の取り組みは共助の一環として取り入れられたものである。

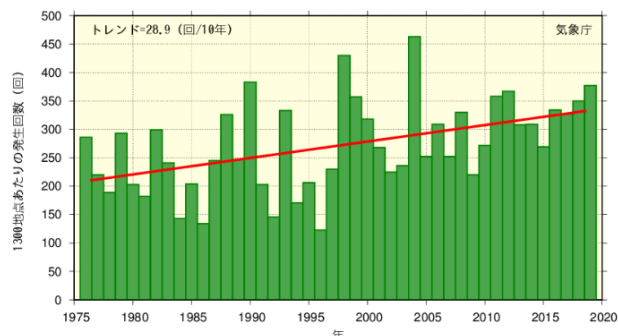


図-7 全国の1時間降水量50 mm以上の年間発生回数の経年変化²⁾

2000年以降の土砂災害発生件数

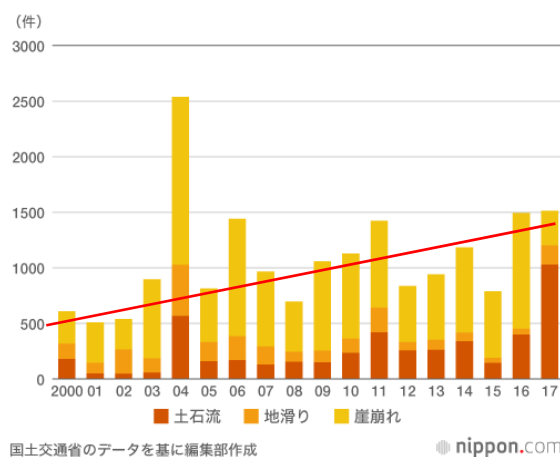


図-8 土砂災害発生件数の推移³⁾

実際に、全国的にも1時間降水量50 mm以上の年間発生回数は増加している。（統計期間1976年から2019年で10年あたり28.9回の増加）ここ10年間（2010年から2019年）での平均年間発生回数は約327回と、統計期間の最初の10年間（1976年から1985年）の平均年間発生回数の約226回と比べて、約1.4倍に増加している。

さらにそれに伴い、土砂災害の発生件数も年ごとにばらつきはあるものの、10年単位でみると全国的に増加している。こういった災害の増加から、より自助、共助の取り組みが重要となっている。

7. 広報上の工夫

自助の支援として、多くの人に情報を周知するために広報上の工夫も行った。吉ヶ原と猪谷の事前通行規制区間に挟まれ、立ち往生する区間が存在し、このような協定が結ばれたことを高山方面の運転手だけではなく、富山方面の運転手にも周知する必要があった。そのため、普段は記者発表を行わない「北日本新聞」に飛騨市を通して連絡を取り、記者発表を行った。また、北日本新聞は

谷・中山区住民に最も読まれている新聞であり、この活動が北日本新聞に掲載されることの意味は大きかった。

記者発表時には、中部地方整備局初の取り組みである点を以下のように（図-9）押し出すことで、より多くの記者を集めることに成功した。



図-9 高山国道事務所記者発表

結果として中日新聞、岐阜新聞、北日本新聞、神岡ニュース、建設工業新聞の新聞社5社、NHK、メーテレのTV局2社の合計7社のマスコミを呼び込むことに成功し、報道された。中日新聞では以下のような趣旨で取り上げられた。飛騨市神岡町の谷・中山区と飛騨市、高山国道事務所は、災害が発生した際、道路で滞留する車の運転手らを支援する協定を結んだ。中部地方整備局管内では初めてである。他にも神岡ニュースでは中部地方整備局で初というキーワードが使用され中見出しとなった。

このように中部地方整備局初の取り組みというキーワードは効果的に機能し、より多くの新聞社やマスコミを呼び込むことにつながった。

また、高山国道事務所はツイッターにも力を入れている。災害時はもちろんのこと、日常から興味を持ってもらうために、様々な道路に関連する情報発信を行うよう努力している。これらの広報活動を行うことで災害に対する意識の向上を促し、自分の身は自分で守るという自助の助けとなる。

8. 雨量規制区間の解消

（1）国道360号

平成29年10月23日台風21号では、迂回路である国道360号が通行止めになっていたため、滞留車両が発生したが、現在は国道360号の事前通行規制区間が解消された。そのため、滞留車両は少なくなることが見込まれるが、土砂崩れ等で国道360号が通行止めになるなど、確実に滞留車両がなくなるとは言い切れない。万が一に備え、国道41号も同様に事前通行規制区間解消に向けて事業に取り組む必要がある。

（2）高山国道事務所の取り組み

高山国道事務所としても通行止めを行う基準値の低い、

吉ヶ原規制区間を改善しようと、船津割石防災に取り組んでいる。

船津割石防災は飛騨市神岡町船津から飛騨市神岡町割石までの3.1 kmの局部改良事業であり、この整備によって防災対策箇所の回避や事前通行規制区間の短縮を図ることができる。



図-10 国道41号船津割石防災 平面図

9. まとめ

104名もの犠牲者をだした飛騨川バス転落事故から雨量による事前通行規制区間が制定されるようになった。それにより、人命を守るため雨量が基準値に達すると各地で通行止めが行われている。

令和2年7月豪雨では飛騨地域に大きな被害をもたらし、高山国道事務所管轄の国道41号で、土砂災害や冠水被害あわせて最大7箇所の通行規制を行った。この豪雨災害により通行止めを行った瀬戸規制区間の南には、岐阜国道事務所管轄の大利規制区間が存在する。今回、大利規制区間で事前通行規制は実施されなかったが、こうした災害を受けて富山河川国道事務所だけではなく、岐阜国道事務所との連携の強化など、対応策検討の重要性がより明確となった。

理想としては国道の整備や災害発生箇所の対策により、雨量による事前通行規制区間を解消することだ。しかし、短期間ですべての事前通行規制区間を解消することは難しいため、自助・共助の支援など、国としてもできることから取り組んでいくことが重要となる。

自助の支援としては、「7.広報上の工夫」で記載したとおり、日頃からの情報発信を心がけ、災害への意識を高めてもらう。共助の支援としては、路上被災者支援協定を締結してから、実際に活動を行ったことは一度もないため、有事の際に実践的に活動を行えるように、事前訓練の検討を行う。また、令和2年7月豪雨の被害を受けて、谷・中山区以外の集落の協力依頼も検討する必要がある。この協定が住民たちに忘れ去られ、形だけのものになってしまうように、定期的に谷・中山区を訪れて話をすることも重要である。この取り組みが着地点ではないが、事前通行規制区間が解消されるまで、できることか

ら実施する。

参考文献

- 1) 富山河川国道事務所：Twitter
https://twitter.com/mlit_toyama
- 2) 気象庁：気象庁大雨や猛暑日などの（極端現象）のこれまでの変化
https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/extreme/extreme_p.html
- 3) Nippon.com：土砂災害、毎年1000件ペース：自治体防災訓練の参加者が急増
<https://www.nippon.com/ja/features/h00275/>