

浜松市道路啓開計画の策定について

松下 裕作

浜松市 土木部 道路保全課 (〒430-8652 静岡県浜松市中央区元城町103-2)

沿岸部から中山間地までの広大な市域を有する浜松市では、南海トラフ巨大地震レベルの大規模地震の発生時には津波による被害を始めとして、市街地の建物倒壊、中山間地の土砂災害等、市内の各地で多様な被害が発生し、それに伴う道路の寸断が数多く発生することが想定される。道路啓開の実効性をより確かなものとするため、地域の特性を踏まえ、2026年3月に策定された中部道路啓開計画を補完しつつ、職員の行動指針となるよう、浜松市版の道路啓開計画を作成したことについて報告する。

キーワード 道路啓開、広域受援計画、地域防災計画

1. はじめに

浜松市は静岡県西部に位置し、面積は約1,560平方キロメートルで、全国の市町村の中で2番目に広い面積を有しており、南は太平洋、北は南アルプスにそれぞれ接している。

このような地域の特性を踏まえ、2026年3月に策定された中部道路啓開計画を補完する内容となるよう「浜松市道路啓開計画」の策定を行った。

また、大規模地震等の発災後の初動対応について、職員の行動指針となるよう「浜松市道路啓開計画 運用ハンドブック」として整理したので、これらの取組について紹介する。

2. 計画策定に至った経緯

(1)東日本大震災の発生から道路啓開計画の策定

「道路啓開」の役割が認知され出した契機が、2011年3月に発生した東日本大震災である。国土交通省東北地方整備局が中心となり、被災地への早期支援を行うためのアクセスルートを確認しようとした動きが始まりだった。

図-1に示すように、第1ステップとして広域支援を目的とした高速道路及び直轄国道の啓開を行い、第2ステップとして被災の激しい沿岸部へのアクセスルート、第3ステップとして沿岸地域を結ぶ国道の啓開が行われた。

東日本大震災での取り組みをモデルケースとし、これ以降、地方ブロックごとに道路啓開計画が作られるようになった。

(2)令和6年 能登半島地震における道路啓開（2024年1月）

東日本大震災以降、地震および津波による沿岸部の被害に着目した道路啓開計画が作成され、それに基づく訓練の実施等により、大規模災害への備えが行われてきたが、2024年1月に発生した能登半島地震において、大規模な斜面崩落やトンネルの変状等の道路被害が発生し、それに伴う孤立集落の発生・長期化が課題として認識されるようになった。

能登半島地震では、半島という地形上、道路のネットワークが限られる中、主要な幹線道路が寸断された結果、空路、海路を活用した救助や物資輸送が展開されることとなった。

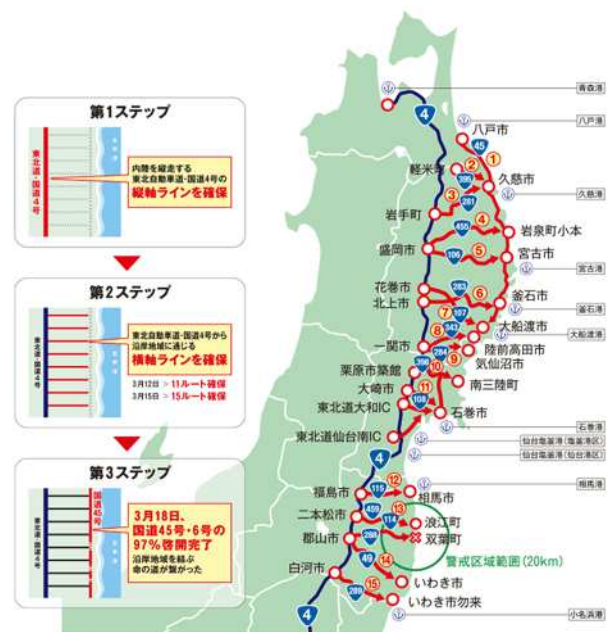


図-1.東日本大震災における道路啓開対象路線¹⁾

(3) 道路法の改正（2025年4月）

能登半島地震での被害を踏まえ、2025年4月に改正された道路法において、道路管理者による道路啓開計画の策定が法定化された。改正された道路法の中では、道路啓開の実行性を向上させるため、道路啓開計画の策定に際しては、既存計画（中部くしの歯作戦など）の記載内容に加え、次の3点について新たに検討するよう記載されている。

- ①管理区分を超えた道路啓開の実施
- ②実践的な啓開訓練
- ③定期的な計画見直し

3. 浜松市道路啓開計画の策定

広大な中山間地を抱える本市としても能登半島地震の被害を教訓に、大規模災害時のリスクに備えるため、浜松市道路啓開計画の策定に着手した。

(1) 背景および目的

浜松市の中山間地域においては、救援・救護の要となる幹線道路に限られており、それらの道路が被災し道路啓開に時間を要した場合に、孤立の長期化等を招く恐れがあるため、空路を活用した救助や物資輸送を目的としたヘリポートへのアクセス確保が重要である。ところが、現在の道路啓開オペレーション計画（静岡県西部版）（以下、「OP計画」とする。）において、浜松市天竜区では拠点施設等への接続ルートが国道しか設定されておらず、浜松市地域防災計画で指定する防災ヘリポートと幹線道路を結ぶ道路であっても道路啓開対象に選定されていない道路が存在する。中山間地に位置する天竜区においては、地域防災計画上のヘリポートが23箇所あるが、緊急輸送ルートに接していないものがこのうち9箇所（図中の赤丸箇所）ある。（図-2）

そこで、2026年3月に策定された中部道路啓開計画およびOP計画を関連計画と位置付け、関連計画では対象となっていないが、市として大規模災害発生時に道路啓開が必要な道路を加えた「浜松市道路啓開計画」を策定することとした。

(2) 関連計画との整合

災害発生に伴い道路啓開が行われる際は、国土交通省、静岡県をはじめとした関連する道路管理者との情報共有や、建設業者、電線事業者などの立場の異なる機関との連携が必要となることから、原則的な動きはOP計画に沿ったものとする。浜松市道路啓開計画は、災害時における浜松市としての作業内容を明確化することで、OP計画を補完し、道路啓開の実効性をより高めることを目的としている。（図-3）

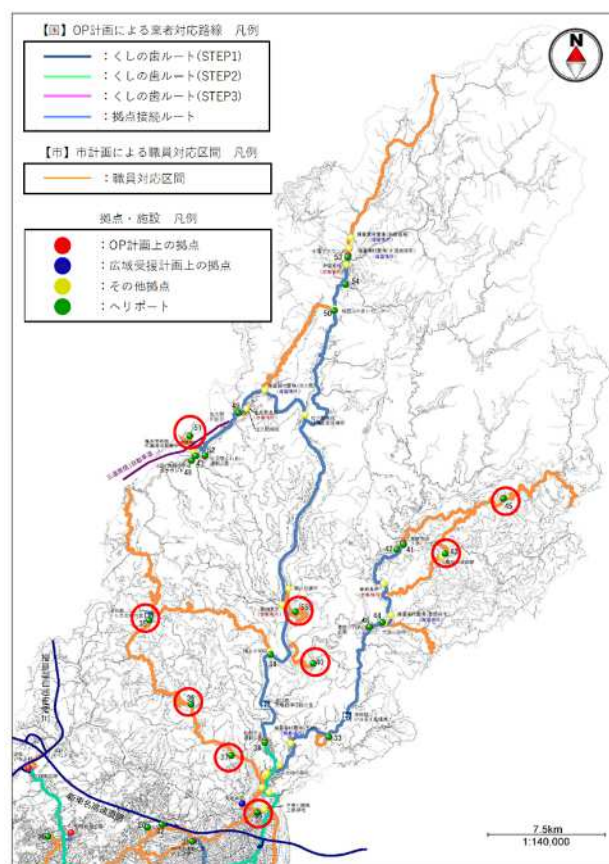


図-2 緊急輸送路とヘリポートの位置関係

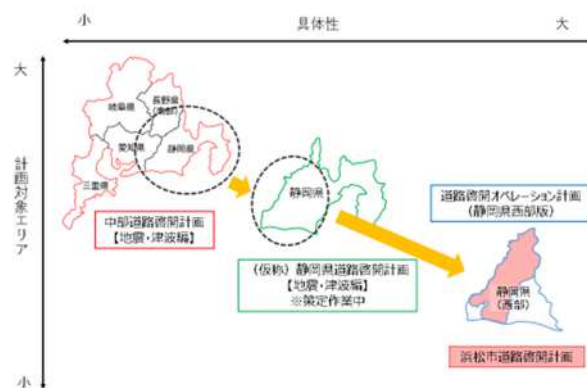


図-3 浜松市道路啓開計画の位置づけ

(3) 災害時のアクセスを確保すべき拠点の抽出

市独自の道路啓開対象路線（以下、「職員パトロール対象路線」とする。）を選定するにあたり、災害時の市内における救命救助や物資輸送の拠点の抽出を行った。

災害時の拠点施設となる土木整備事務所や、啓開作業に必要な資機材を保管している備蓄資材置き場のほか、浜松市地域防災計画で指定する防災ヘリポート、病院（災害拠点病院以外）等を拠点として抽出し、それらの拠点と中部道路啓開計画における道路啓開対象路線を結ぶルートを、職員パトロール対象路線として設定した。

(4) 職員パトロール対象路線の優先順位

(3)で抽出した職員パトロール対象路線については、道路啓開の優先順位を以下のとおり設定した。

- 1位：各土木整備事務所および資材置場、国縣市機関等への接続ルート
- 2位：重要物流道路及び高速道路及び高規格道路IC・SICアクセス道路
- 3位：各救護病院、ヘリポートへのアクセスルート
- 4位：各救助活動拠点、避難所へのアクセスルート
- 5位：県境、市境のルート
- 6位：路線間アクセスルート

4. 職員向けハンドブックの作成

(1) 作成の目的

職員の経験としては、中部くしの歯作戦の策定（2012年）以降、他の道路管理者と連携した道路啓開が必要となる状況に遭うこともなく、局所的な災害復旧への対応にとどまっている。

こうしたことから、策定した浜松市道路啓開計画を補足し、かつ初動時の体制確保に必要な事項を整理し、初動時の混乱を防止することを目的として、市職員向けのハンドブックの作成を行った。

(2) ハンドブックの記載事項

ハンドブックの作成にあたっては、災害発生時にあつ

ても容易に持ち出しが可能なサイズとなることを意識した。災害発生時、特に現場でのパトロールや災害協定企業との情報伝達を行う際に確認が必要な事項に着目し、以下の内容をハンドブックに記載した。

- ・道路啓開対象路線図
- ・道路啓開対象路線リスト
- ・道路啓開タイムライン（土木整備事務所別）
- ・参集時の活動内容

このうち、参集時の活動内容については、静岡県西部地域道路啓開検討会が作成した道路啓開作業要領（案）（静岡県西部版）を参考とさせていただいた、

5. まとめ

今回、浜松市道路啓開計画を策定するにあたり、現行の中部道路啓開計画や道路啓開オペレーション計画（静岡県西部版）の内容を基に作業を行ったが、改正された道路法においても定期的な内容の見直しを行うこととされていることから、計画の実行性を保つ観点から、今後とも関連計画との整合や、体制の確保、資材の備蓄状況等の定期的な見直しを行い、計画の更新を行っていく必要がある。

また、国土交通省中部地方整備局や静岡県、周辺市町とも連携した実践的な訓練に取り組み、関係機関との連携・協力体制を深化し、計画の実行性をより向上させていきたい。

参考文献

- 1) 出典：東北地方整備局震災伝承館