

雪害時の乗員保護活動計画の策定

小林 篤史¹

¹関東地方整備局 統括防災グループ 防災室 (〒330-9724 埼玉県さいたま市中央区新都心2-1)

この取組は、大雪に伴う国道や高速道路、都県管理道路における車両の立ち往生による大規模な車両滞留の発生に備え、雪害時の乗員保護支援体制を強化するため、乗員保護活動本部の設置（場所、構成員、活動内容、役割分担等）、行動計画、現地要員・資機材の確保等の役割分担を定めた「雪害時の乗員保護活動計画」を都県毎に策定するものである。この計画の策定により、乗員保護支援体制が強化され、道路管理者は除雪による滞留車両の開放に専念し、その他機関は乗員保護を行うなど、関係機関が連携して災害対応を実施することにより、実効性のある乗員への支援が可能となる。今回は計画策定までの取り組み内容について報告する。

キーワード 雪害、車両滞留、乗員保護、計画策定、訓練

1. はじめに

(1) きっかけとなった出来事

令和2年12月16日から12月18日にかけて、関越自動車道の上下線において、大雪が原因で大型車が立ち往生したことを契機に、約2,100台の滞留が発生した。このときの課題は、滞留車両台数の把握方法に不足があり、正確な状況把握に時間を要したこと、高速道路会社と他機関の連携に不足があり、滞留車への支援が不十分だったこと、除雪や滞留状況に関する広報意識が低く、広報が不十分だったことなどがあげられた。



写真1 関越自動車道での滞留の様子

(2) 国土交通本省の動き

国土交通本省は(1)での課題を受け、令和3年1月18日付事務連絡「雪害時の乗員保護に関する整備局の支援について」を各地方整備局、北海道開発局及び沖縄総合事務局宛てに発出し、支援の考え方を示した。また、国土交通本省は令和3年5月18日付事務連絡「雪害時の乗員保護に関する支援計画の策定について」を各地方整備局、北海道開発局及び沖縄総合事務局宛てに発出し、雪害時の乗員保護に関する計画の作成について示した。

なお、乗員保護とは、乗員への物資提供、健康状態の聞き取り、避難場所への移送等のことをいう。

a) 雪害時の乗員保護に関する整備局の支援について

国、都道府県、市区町村、高速道路会社が管理する道路において、積雪に伴う大規模な立往生が発生（数百台規模の立往生の発生等）し、自動車の開放に長時間を要すると見込まれる場合（開放に24時間以上を要すると見込まれる場合等）に、自動車の乗員保護について、道路管理者、都道府県と連携して支援することとされた。

また、除雪を行う道路部との情報共有を密に行うことを前提に、防災グループが中心となって、各部等の協力を得て実施することが示された。

b) 雪害時の乗員保護に関する支援計画の策定について

関係部局の連携を一層推進し、乗員保護に関する支援の実効性を高めるため、「雪害時の乗員保護支援計画骨子（案）」を参考のうえ、対象地域ごとに、都道府県等の関係機関とも連携のうえ、雪害時における乗員保護支援に関する計画を策定することが示された。また、関

係機関による訓練を実施するとともに、同計画の継続的な見直しに努めることが求められた。

(3) 雪害時の乗員保護支援計画 骨子（案）

都県単位での策定を想定したものである。骨子（案）の主な内容は次のとおりである。

a) 構成員

都または県、地方整備局、運輸局、高速道路会社

b) 目的

関係機関と連携し、車両の乗員保護支援を行うこと

c) 活動体制

積雪に伴う大規模な立往生が発生し、滞留車両の開放に長時間を要すると見込まれる場合、「乗員保護支援に関する現地対策本部（仮称）」（以下「現地対策本部」という。）を設置し、各機関が連携を図りながら、滞留車両の乗員への物資の提供、安全確保等の乗員保護支援を行う。当該現地対策本部構成員は、大雪に関する気象情報の収集に努め、大雪等が予想される場合には、関係機関との連絡体制の確認をはじめ、各構成員の役割を踏まえて必要な準備行動を行う。

d) 現地対策本部の設置

現地対策本部は、都県庁に設置し、積雪に伴い数百台規模の立ち往生等が発生し、滞留車両の開放に24時間以上を要すると見込まれる場合に設置することを原則とする。

e) その他

乗員保護支援に係る行動計画、乗員保護支援に関する現地要員の確保等、乗員保護支援に係る資機材・装備・備蓄、訓練

2. 整備局内の調整

(1) 道路部と基本的な考え方の確認

道路部と打合せの場を設け、大規模な滞留が発生した場合、道路部並びに道路関係の部署は除雪に力を注ぐため、情報共有を密に行うことを前提に、防災グループが中心となって、各部等の協力を得て乗員保護活動を実施することを確認した。

(2) 事務所を含む地方整備局内に向けた説明

大規模な滞留が発生した場合の乗員保護活動については、防災グループが中心となって整備局全体で対応をするため、各部、各事務所向けのWeb説明会を開催し、整備局としての乗員保護支援体制を確保した。

3. 関係機関との調整

(1) 関係機関合同説明会の開催

令和3年10月、計画で構成員となる関係機関向けに、事前に提供した国土交通本省からの事務連絡や計画骨子（案）についての説明会を3回に分け開催し、計画策定に向けた具体的な調整を開始した。計画骨子（案）には、国土交通本省の案との違いとして、独自に指揮系統図を追加した。

説明会の中では、多くの機関から計画策定への理解が示された。また、計画内容に関して、積極的な意見交換が行われ、具体的には主に次の提案があった。

a) 役割分担表への記載について

乗員数や健康状態の把握、乗員への情報提供などの乗員保護について、警察、消防、自衛隊の協力が必要になる場面が想定されるため、警察、消防、自衛隊への協力要請について、役割分担表に記載しておくのが良いとの建設的な提案

b) 現地要員確保について

乗員保護が行われる対象道路が県管理の場合には、県においても現地要員を確保、派遣するとの積極的な提案

c) 協定の利用について

現在締結している災害協定等について、どのような内容の協定があるか各機関から紹介があり、有事の際には、利用して欲しいとの提案があった。ある高速道路会社においては、旅行会社と協定を結んでおり、宿泊施設と移送手段の確保について、まとめて依頼できる内容であり、非常に有効的なものであった。

なお、関係機関とは、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、東日本高速道路株式会社関東支社、中日本高速道路株式会社東京支社、中日本高速道路株式会社八王子支社、中日本高速道路株式会社名古屋支社、首都高速道路株式会社、国土交通省北陸信越運輸局、国土交通省関東運輸局及び

●●県における雪害時の乗員保護支援計画 骨子（案）	
	令和3年○月○日 ●●県 ○地方整備局 ○運輸局 ○高速道路会社
1. 目的	本計画は、国、●●県、市区町村、高速道路会社が管理する道路において、積雪に伴う大規模な立往生が発生し、滞留車両の開放に長時間を要すると見込まれる場合、乗員の生命が脅かされる事態となることから、○地方整備局、○運輸局、道路管理者、●●県、市区町村等が連携し、車両の乗員保護支援を行うことを目的とする。
2. 活動体制	●●県、○整備局、○運輸局及び道路管理者は、道路管理者が有する車両の滞留状況や開放の見通し等に関する情報等から、積雪に伴う大規模な立往生が発生し、滞留車両の開放に長時間を要すると見込まれる場合、「○の乗員保護支援に関する現地対策本部（仮称）」（以下「現地対策本部」という。）を設置し、各機関が連携を図りながら、滞留車両の乗員への物資の提供、安全確保等の乗員保護支援を行う。 円滑かつ迅速に乗員保護支援を行うため、道路管理者は、当該現地対策本部構成員に対し、車両の滞留状況（滞留車両数等）や開放の見通し等乗員保護に関する情報を前広かつ迅速に共有することとする。なお、当該現地対策本部構成員は、大雪に関する気象情報の収集に努め、大雪等が予想される場合には、関係機関との連絡体制の確認をはじめ、各構成員の役割を踏まえて必要な準備行動を行う。
3. 現地対策本部の設置	1) 現地対策本部の設置基準・期間 現地対策本部は、積雪に伴い数百台規模の立ち往生等が発生し、滞留車両の開放に24時間以上を要すると見込まれる場合に設置することを原則とし、設置の期間は、当該滞留車両の開放が完了するまでの間を基本とする。 2) 現地対策本部の設置場所 現地対策本部（仮称）は、●●県庁に設置する。 3) 現地対策本部の構成員と役割 (1) 構成員

図-1 雪害時の乗員保護支援計画 骨子（案）

国土交通省中部地方整備局のことをいう。

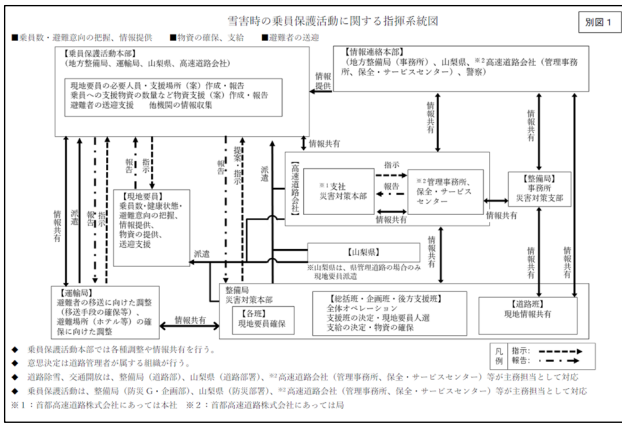


図-2 指揮系統図

(2) 調整の必要性

当初の予定では、令和3年10月の説明会后、関係機関の意見を踏まえて計画案を修正し、令和3年11月に策定することを目標としていた。しかし、計画の策定について、総論的には協力的であったが、計画の内容や表現について意見が多く、更なる調整の必要性が顕在化した。そのため、意見照会の機会を設け、修正すべき内容など解決すべき課題の整理を行った。主な整理結果は次のとおりである。

a) 避難場所の確保について

避難場所（公的施設やホテル等）の確保について、確実に実行することが出来るか不安との意見

b) 費用負担について

費用負担について、整理が必要との意見

c) 乗員保護用の物資について

乗員保護用の物資について、整理が必要との意見

(3) 意見趣旨の確認と意見への回答

令和3年12月中旬までに各関係機関と個別で、意見の趣旨確認とその回答を行った。主な解決すべき課題への対応は次のとおりである。

a) 避難場所の確保について

各都県の方が県内公共施設やホテル等との繋がりが強く、また、道路管理者以外の者が手配行為に関わると後にトラブルになる可能性が高いとの趣旨であった。各都県と協力をしながら行うことを説明し理解を得た。また、より確実に手配が出来るよう、各関係機関が締結している宿泊や移送に関する災害協定等を記載する様式を作成し、協定の積極的な利用を計画に位置づけた。

b) 費用負担について

今回の策定は新たな枠組みではなく、従来からの管理道路上で発災した事象への対応に伴う負担であることを説明し理解を得た。また、趣旨確認の結果、県によって

は、道路管理者以外の部署が費用負担するということを確認したため、計画の見直しを行い、「原則、道路管理者が負担する。」という表現を「原則、道路管理者（〇〇県においては、道路管理者の属する組織）が負担する。」という表現に修正した。

c) 乗員保護用の物資について

乗員保護用の物資は備蓄していないとの意見に対して、備蓄出来ない場合には、他の災害のために備蓄している住民や職員向けのもを提供いただくよう説明し理解を得た。

4. 通達等

(1) 通達等の発出

令和3年11月26日には中央防災会議会長から関係都道府県防災会議会長等宛てに「降雪積雪期における防災態勢の強化等について」が通達され、また、令和3年12月15日には内閣府と消防庁連名にて、各都道府県危機管理・防災担当主管部（局）宛てに事務連絡「積雪等に伴う大規模な立ち往生が発生した場合における対応について」が発出された。このことにより計画の必要性が示され、計画策定の後押しとなった。

5. 実行性を確保するための取組み

(1) 雪害訓練

令和3年11月26日には、計画上の役割分担を前提として、群馬県～長野県境の国道18号BP（碓氷BP）で滞留が生じたという想定で、関連機関と合同でWeb会議システムを用いたシナリオ型訓練を行い、訓練準備や訓練の振り返りを通じて、具体的な動きなど各役割における課題が顕在化したことから、今後、具体的な手順を示す手順書を作成することとした。



写真-2 雪害訓練の様子

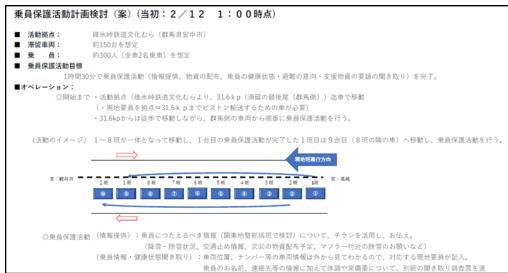


図3 訓練で使用した乗員保護オペレーション資料

6. 計画策定

(1) 計画策定に向けた会議

令和3年12月下旬、意見照会や訓練で明らかとなった解決すべき課題を踏まえて、計画案を修正し関係機関に計画案を提示をした。この際に、計画の目的をより明確にするため、計画名を「雪害時の乗員保護支援計画」から「雪害時の乗員保護活動計画」に修正し、また、「現地対策本部」を「乗員保護活動本部」に修正した。

令和4年1月下旬、計画策定単位である1都8県毎に会議を設け、提示した計画案について、構成員全員の合意がとれる場合には、計画策定の手続きを進めることとした。

(2) 計画策定についての決裁

計画の内容は新たな枠組みというものではなく、従来からの乗員保護について、役割分担を明確にしたものであるため、押印によるものではなく、構成員それぞれが内部決裁を行い、内部決裁が揃った日付を策定日とすることが決められた。また、策定における構成員それぞれの決裁状況を共有出来るよう、決裁日、決裁者、確認者を記載した様式を用意した。これにより、計画の有効性を担保した。

令和4年3月●日 国土交通省 関東地方整備局	
●●県における雪害時の乗員保護活動計画策定に関する決裁状況について	
●●県における雪害時の乗員保護活動計画)策定に関して、関係機関における決裁状況を下記の通り共有いたします。	
記	
・国土交通省関東地方整備局	決裁日: ○月○日 (決裁者: 国土交通省 関東地方整備局 総括防災官) (確認者: 国土交通省 関東地方整備局 総括防災グループ 防災室長 滝藤 武志)
・国土交通省 関東運輸局	決裁日: ○月○日 (決裁者: 国土交通省 関東運輸局 ○○ (役職名)) (確認者: 国土交通省 関東運輸局 ○○ ○○ ○○)
・●●県	決裁日: ○月○日 (決裁者: ●●県 ○○部 ○○ (役職名)) (確認者: ●●県 ○○部 ○○ ○○ ○○)
・東日本高速道路株式会社 関東支社	決裁日: ○月○日 (決裁者: 東日本高速道路株式会社 関東支社 ○○部 ○○ (役職名)) (確認者: 東日本高速道路株式会社 関東支社 ○○部 ○○ ○○ ○○)
・中日本高速道路株式会社 東京支社	決裁日: ○月○日 (決裁者: 中日本高速道路株式会社 東京支社 ○○部 ○○ (役職名)) (確認者: 中日本高速道路株式会社 東京支社 ○○部 ○○ ○○ ○○)

図4 決裁状況を共有するための様式

(3) 計画策定

説明会の後、計画毎での内容の微修正が行われ、令和4年2月から順次、計画策定となった。

なお、現在調整中の計画については引き続き会議を設けるなど、計画策定に向け調整を続けていく。

7. おわりに

(1) 成果

取組の結果、都県、運輸局、高速道路会社など、関係機関との連名での計画策定においては、各機関での体制や取り組み状況の相違が顕在化し、調整に時間を要したが、これまで計画化されていなかった雪害時の滞留車両の乗員保護について、計画を策定することができた。調整の過程では、自治体内の道路管理者である部署と、防災担当部署間での調整も丁寧に行うことの必要性を感じた。また、雪害が想定される県と降雪の少ない県への対応の相違について一定程度想定していたが、降雪の少ない県においても、想定しにくい事象ではあるが備えはしておくべきとの考えを説明することで、本計画策定への理解を得ることができた。加えて、関係機関とのやりとりを通じて、雪害対応に関する関係法令や自衛隊、警察、消防の取り組みなどを都県から教えて頂き参考になることが多かった。

(2) 今後の取組み

今後は、役割分担を定めた今回の計画だけではなく、実行性のある手順書の作成が必要である。手順書には具体的な活動内容を示すこととなるが、さらに重要なことは、作成した手順書を手にした関係機関の職員等が、実践で乗員保護活動を円滑に行えるようにすることである。

関東地方整備局管内では、乗員保護活動を実際に行うような事象が頻繁に発生しているわけではない。そのため、乗員保護活動に関する知識、経験を実践で培う機会は少ない。このことから、関係機関と連携した情報共有訓練はもとより、現場での活動を想定した訓練を行うなど、より実践的な訓練を行うことが大事であり、訓練を通じて乗員保護活動を実際の現場で円滑に行える職員等を増やすことが、実行性を高めるためには欠かせないことである。

今後も上記の取組みを関係機関と連携して行い、乗員保護活動に関する体制の強化を図っていく。