

減災に役立つ地域モビリティのあり方

田村 亨¹・有村 幹治²

¹フェロー会員 工博 北海道大学大学院 教授 (〒060-8628 札幌市北区北13条西8丁目)

E-mail: tamura-t@eng.hokudai.ac.jp

²正会員 工博 室蘭工業大 准教授 (〒050-8585 室蘭市水元町27-1)

E-mail: arimura@mmm.muroran-it.ac.jp

2008-2010 年度の土木計画学春大会において、地域のモビリティの確保に関する①計画立案にあたって考慮すべき事項、②これまで取り組んできた各地域における成功のノウハウ等について報告し、その成果を広く情報共有してきた。また、東日本大震災を踏まえて 2011 年度の春大会においては、平常時から「災害時も」考慮した地域モビリティを確保していくための取り組みについて発表を行った。本研究は、これら 4 年間の研究成果を踏まえて、減災に役立つ地域モビリティのあり方をまとめる。

Key Words : local mobility, regional disaster prevention plan

1. はじめに

国土交通省の「総合的なモビリティ施策の共有化に関する勉強会」では、2008-2010 年度の 3 年間に、持続可能な地域を支えるモビリティをいかに確保するか、との視点から年度ごとに冊子「知恵袋」を取りまとめた。東日本大震災を踏まえて 2011 年度は、避難直後の非日常の生活に対応して、多様な主体による地域モビリティがどのように形成されていったのかを調査し、災害時も考慮した地域モビリティのあり方を冊子「転ばぬ先の杖」としてまとめた。

大災害時には交通システムが機能しないだけでなく、交通需要も繰り返しのない非日常的なものとなるが、そのような事象の調査研究はわが国でも殆ど蓄積が無い。2011 年度調査では、「車両・燃料・運転手不足」、「車道幅員がとれずバスが入れない道路状況」等の中で、安否確認や医療、入浴、買物といった交通需要に対応するため、公共的交通手段と個別交通手段の確保が如何になされたのかを把握できた。加えて、これらの経験を日常の地域モビリティの中に反映させるためには、①地方自治体の交通担当者が、日頃からの取り組みとして「訓練・研修の実施」や「新たな知見の反映」を行うこと、②活動の担保を得るための「市町村地域防災計画との関連付け」、③地域公共交通会議等の枠組みを活用した「各地域交通関係機関との認識の共有と連携体制の構築」、などが重要であることを指摘した。

本研究は、これら 4 年間の研究成果を踏まえ、減災に役立つ地域モビリティのあり方について、①国の技術指針として市町村へ示すことの必要性と可能性、②国は、国土政策・交通政策の最終課題は危機管理であるとの認識に立ち、リアリティとスピード感のある施策を実行すべきこと、を論じることが目的である。

2. 「逃げる」と「市町村地域防災計画」

2011 年 3 月に発生した東日本大震災の経験を踏まえ、同年 12 月、災害対策基本法に基づく防災基本計画が修正され、新たに津波災害対策編が加えられた。この中で、「人の命が第一」・「災害に上限はない」という考えに立った「減災」の視点から、最大津波を対象に「逃げる」ことを前提とした制度が生まれた。すなわち、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」の発想による津波災害に強い地域づくりを推進するための「津波防災地域づくりに関する法律（同年 12 月）」である。

同法に基づく津波防災地域づくりを推進するにあたっては、まず、国土交通大臣が定める基本方針に基づき、都道府県知事が最大クラスの津波が悪条件化において発生することを前提に算出した津波浸水想定を設定する。この想定を踏まえて、市町村がハード・ソフトの施策を組み合わせることで推進計画を策定することとされている。同法第 10 条（推進計画）では、「避難路、避難施設、公園、緑地、地域防災拠点施設その他の津波の発生時にお

ける円滑な避難の確保のための施設の整備及び管理に関する事項」を定めることとされている。また、同法 56 条（指定避難施設の指定）では、市町村長は津波災害警戒区域内に存在する施設で一定の基準に適合するものを、指定避難施設として指定できることとされている。

その一方で、ソフトな施策である津波避難については、津波による人的被害を防ぐための避難計画の策定や津波避難の啓発、避難訓練の実施などの方策について「津波避難対策推進マニュアル検討会報告書（消防庁）」に基づくこととされている。

このように、東日本大震災の経験を踏まえ、ハード施策は、災害対策基本法第 42 条（市町村地域防災計画）と津波防災地域づくりに関する法律第 10 条（推進計画）との整合として、また、ソフト施策についても、市町村地域防災計画と津波避難対策（消防庁）との整合性を図るべく、法制度が整いつつある。

従来の防災から新しい減災への制度設計は、「住民等の生命を守ること＝避難」として進んできているが、残念ながら、避難直後からの非日常の生活に対応した地域モビリティ確保についての検討はなされていない。この点については、市町村が自地域の特性（地域公共交通の状況、自主防災組織率など）を考へて、独自に検討すべきことではある。しかし、国土交通省が地方自治法（第 245 条の 4）に基づく技術的な助言として、災害時の地域モビリティ確保を想定した「事前の対策」や「災害時特有の対策」（事後に実施）を主な対象とする指針を示すことも必要と思われる。指針に盛り込むべき内容は、「地域のモビリティ確保の知恵袋 2012～災害時も考慮した「転ばぬ先の杖」～」に示されており、発災時の安全確保、災害対応の体制の確保、交通に係る情報の収集・共有、交通施設の機能確保、輸送に必要な資源の確保、公共的交通サービスの提供の 6 項目となる。

3. リージョナル・ゴールと危機管理

2000 年に入って、わが国の交通政策は「規制緩和」・「分権」へと大転換をした。この潮流は、欧州に 20 年遅れているが、世界的なものである。

地域モビリティ確保に関して、2007 年 10 月の地域公共交通の活性化及び再生に関する法律では、「良質な公共輸送サービスを確保することが重要な課題であり、市町村が中心となって、交通事業者、道路管理者、地域住民、NPO その他様々な地域の主体が、当該地域にとって最適な公共交通のあり方について合意形成を図り、合意に基づき各主体が責任をもって諸取組を推進する」とされている。このように、国民の生活交通サービスの確保は、国の政策課題から市町村の政策課題へと変更されたといっても過言ではない。財源問題を含めて、市町村が

自立して主体的に考える時代に入った。かつての過疎バスや離島航路など事業として成り立たない分野についても、これまでの交通問題に限定した国からの補助金交付ではなく、住民が真に求める地域振興のための自主財源の確保へと転換する方向にある。このように、市町村の自主的判断で、それぞれのリージョナル・ゴールを目指して地域モビリティ施策を実施する機運に向かっている。

一方、国として国土政策、交通政策の最終課題は危機管理である。交通が社会的存在であることは、緊急物資輸送や交通規制時に強く認識される。道路運送法では、緊急時における国土交通大臣の運送命令が規定されている。国の制度により利益を受けている同法規制事業者に対して、災害時の救助・その他公共の安全維持のため必要がある場合は、大臣は運送命令を出せることとなっている。災害救助法においては、都道府県知事は災害救助を行うため、営業用・自家用を区別することなく、輸送関係者を救助に関する業務に従事させる命令を出ることができる。しかし、2000 年以降の大幅な規制緩和により、各交通機関にける営業用・自家用の区別が希薄になるだけではなく、政府の保護による見返りとしての運送命令規定も存在しなくなっている。

緊急時における交通サービスを確保することが必要ならば、営業用・自家用の区分なく、バス等運送手段の保有者への運送要請等を行う規定（多くの場合、協定）となる。災害対策基本法の指定公共交通機関も、輸送に関しては公益的事業の概念が規制緩和とともに変化してゆく。危機管理における国・都道府県・市町村間のリアリティ（現場感覚）のある施策連携・役割分担、2013 年夏の新物流大綱に盛り込まれる「災害に強い物流システム」などを含めて、地域モビリティを取り巻く環境は大きく変化してきている。このため、被災時を考慮したモビリティ確保においては、お互いのリスクをどのように分担しあうかを議論して合意した上で、スピード感を持って実行に移すことが重要となる。例えば、協議会などに参加する主体が、①地域の目標は何か、②コストはどれだけかかるか、③リスクとして何を負っているかを明確にすることが必要となる。

4. おわりに

2008 年秋に始まった国土交通省の勉強会では、当初地域モビリティを確保するため「公共性を担保する枠組み」についての議論がなされた。それから 5 年が過ぎ、国民の間にも「高齢者対策、交通弱者対策が主要政策として存在し、その一つ的手段として交通サービスが提供される」との考えが定着してきている。そのような中、「危機管理と交通」は国が本来果たすべき役割であり、リアリティとスピード感のある大胆な施策を期待したい。