

都市の リスクマネジメント

第49回

国土強靱化と雪害 — 自治体のインフラ整備

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中 邨 章



雪害の発生と道路インフラの不足

先回（「市政」2014年2月号）、4月号でも引き続き医療と災害をとり上げると予告した。ところが2月に首都圏が数回にわたって大雪に見舞われ、各地で道路の寸断をはじめ孤立集落が出るなど、予想外の雪害が発生した。それを受け、今回は予定を変更し、この雪害から自治体は何を学ぶべきかを考えることにしたいと思う。

大雪で被害に遭われた方々には大変、失礼なことになるが、今回の雪害はこれから発生が危惧される大きな地震災害の前哨戦でもあった。大震災が発生すると各地の道路は寸断され、孤立地域が出現し、多数の帰宅難民が発生する。東京をはじめ東海地方から近畿・四国の広い範囲で、今回の雪害とほぼ同様の被害が出る可能性が高い。雪害から学ぶべき点が多いと考えられるのは、そのためである。ことに、自治体は日ごろから高速道路の不通に備え、それをバックアップする支線や迂回路線の確保に知恵を絞るべきである。

高速道路網が各地に発達し、平常時にはほとんど不便を感じさせない。実状では、われわれは高速道路網を当たり前と考え、それに過剰依存している節さえ見える。ところが、高速道路に安全神話はない。それが使えなくなると、側道や迂回路線に回ることになるが、その施設が整備されていない地域が多い。山梨県がそうであったし、日本を代表する成田空港でも同じ問題が発生した。成田の場合、いくつか国道が走っている。しかし、今のところ空港に直結する幹線道路はない。高速道路が使えなくなると、東京方面には国道の路線を乗り継いで進むか、農道やあぜ道を使って数時間をかけ都心に向かうしか方法がない。道路事情の改善を必要とするのが、国際空港をめぐる現状である。

筆者は2月9日、フィリピンから午後2時30分、成田空港に到着した。関税検査を終え空港のロビーに出ると、目の前に茫然自失する光景が広がっていた。前日の大雪の影響でターミナルはヒトヒトで溢れ、ありとあらゆるところに人びとが仮眠をとる姿があった。JRや京成電鉄の駅につづく通路には長蛇の列ができ、地下に降りることはできなかった。リムジンバスは出ない。ビルの外では数百人がタクシーを待つ一方、近辺のホテルはいずれも満杯、手の施しようのない状況が続いた。

「おもてなし」の実態と国土の強靱化

報道資料によると、空港内ではおよそ800人近い人びとが、予定便のキャンセルで足止めを食うか、成田に帰着したものの帰宅できない難民になった。その中には多数の外国人が含まれたことは言うまでもない。中には滞留が2日に及んだ旅行者もいた。空港ではコンビニの棚から商品が消え、食べるものがない海外からの乗客も多数に及んだ。大変な「おもてなし」になったのが今回の雪害である。

この教訓から自治体は今後、高速道路網は非常時には依存できない施設になることを再認識すべきである。幹線道路を寸断する災害や事故の可能性に限りはない。しかも、不測事態が発生すると、道路の確保が自治体の危機管理の基本中の基本になる。そうした点を考慮に

Risk Management

入れ、自治体はこの先、高速道路に並行する支線や側道、それに迂回路線の整備を、国土強靭化計画の中で検討する必要がある。首長を含め自治体の関係者は、国土強靭化計画をこうした文脈で改めて精査することが勧められる。

災害が発生すると、道路の確保に合わせ情報の発信が重要になる。今回の雪害では、成田空港の混乱がマスコミに取り上げられたのは、乗客の滞留という問題が発生してから1日置いた翌日の夕刻であった。その間、空港に近い近隣の自治体ですら異変に気づかなかった模様である。30分ほど離れた成田のモールでは、積雪の中ではあるが住民は、空港の喧噪がウソのような普段と変わらない生活をしていた。

情報があれば、自治体が役所やコミュニティセンターなどを開放し、少なくとも海外からの旅行者だけでも臨時の避難場所として提供できたかも知れない。「おもてなし」を実践するチャンスはあった。それを逃した点が残念でならない。成田に限らず各地でこの先「空港難民」が出るかもしれない。空港施設を持つ自治体は今後、公的施設の開放はもとより、地域住民と協働の上、一般の民家を緊急時のホームステイ施設にするなどの方法も考えるべきである。

「重要施設の保護」と医療対策

空港を「重要施設」と捉え、その保護に国力を総動員する国も多い。アメリカやEU諸国

が、その具体的事例になる。残念ではあるが、日本ではまだまだ空港を国家存亡に関わる重要施設と考える視点は希薄である。日本では空港建設は、地域開発の一環として考えられてきた。その結果、現在、全国の都道府県の内、10県を除く他の地域が少なくとも1つ空港を抱える。中には、空港建設に熱心であるばかりか、稼働率を上げるため路線の国際化を進め、海外からの旅行者の呼び込みに積極的な自治体もある。

空港の稼働率を上げることは、重要な施策である。しかし、空港を抱える自治体は不測事態の発生に備え、医療施設を確保する体制を整えておかなければならない。それには、空港外部の医療機関との連携が不可欠になる。医療施設そのものが少ない地域の場合、十分な準備策をとることができるのか、その点、不安が残る。羽田空港を地元を持つ東京都大田区では、区長が毎月、関係機関の危機管理担当者を集め定例の連絡会議を行っている。JRや私鉄、それに医療機関などを含めた会議は、担当者が「顔の見える関係」を創る場になる。この「顔が見える関係」が非常時には、危機管理体制を円滑にすすめる力になる。アメリカの雑誌、「タイム」誌は、3月3日号の近刊で重要な記事を掲載している。ここ数年、アメリカでは駐機場を離れたものの滑走路で待機する航空機が増えてきている。2013年の場合、1時間以上滑走路で待機し出発が遅延した航空便は、総数4万2533回に及

んだ。これは、前年比で1万件を超える数字である。出発遅延の解消を図ろうとアメリカ連邦航空局は、最近、3時間以上、滑走路に待機した航空機に対して、乗客1人につき2万7500ドル(約280万円)の罰金を課すことにした。

その結果、罰金を回避するため、予定便をキャンセルする航空会社が増えている。2014年に入って、航空便のキャンセル数は、前年の1万件から一挙に4万件近くに増加した。今のところ、ほとんどがアメリカの国内便に限られている。ただ、キャンセルの影響がこの先、国際線に及ぶことは必至である。羽田や成田はもとより、名古屋や福岡、それに仙台など、アメリカ便を持つ空港は、予定便のキャンセルで足止めになった乗客で溢れることが懸念される。今回の雪害に似た光景が、再現される可能性も高い。自治体はそのための対策を、今から考えておくべきかもしれない。

筆者プロフィール

中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ビクトリア大学特任教授などを経て、明治大学名誉教授。

現在、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。