

道路の果たすべき役割

～東日本大震災の経験を踏まえて～



コーディネーター（以下、敬称略）

家田 仁 東京大学大学院教授

パネリスト

勝間 和代 経済評論家

菅原 茂 宮城県気仙沼市長

西本由美子 NPO 法人ハッピーロードネット代表

元田 良孝 岩手県立大学教授

1. 概要

11月1日11：00から12：40まで、以下を主な論点としてパネルディスカッションを実施した。

- ・東日本大震災で道路が果たした役割、明らかになった課題と今後への期待
- ・地域的な視点・広域的な視点からの道路の機能
- ・東日本大震災の教訓を踏まえて、道路整備や道路行政のあり方はどのように変わっていくべきか？

2. 各パネリスト等の発言要旨

・菅原：復興担う“屋台骨”

気仙沼市の震災犠牲者は昨年10月末現在、死者行方不明者が計1,399人、被災世帯は全世帯の約35%に上る過去最悪の被害となった。とくに、基幹の水産業は約8割の事業所が被災し、壊滅的な打撃を受けた。

沿岸部をつなぐ、高盛土の国道45号が、津波からまちを守り、火災の延焼を食い止めたが、高台へ向かう道路は狭く、車がすれ違えないという弱点も露呈した。避難路の条件として、幅員を十分とるとともに、途中で詰まることのないよう、高台の先に広いスペースを確保しなければならぬことが明らかになった。

三陸縦貫自動車道の重要性も、改めてクローズアップされた。災害時に国道45号の機能を代替するばかりでなく、高架上を走る海岸部では、避難路としての役割も期待される。市民にとっては、文字通り「命の道」である。できるだけ早期に全線供用するようお願いしたい。

10月に策定した市の復興計画では、「海と生きる」という副題の下、「自然との調和」を理念に掲げた。道路に

ついても、景観に配慮し、土手やのり面に様々な植物を植えるなど、緑を配した整備を進めるつもりである。

今回つくづく感じたのは、道路は、地域にとって安心であり、よりどころだということ。国道45号や三陸縦貫道を屋台骨に、復興を進めていきたい。

・西本：災害支援の提供拠点に

福島第一原子力発電所から約21kmにある自宅で東日本大震災に遭遇した。翌日、「すぐ戻れるだろう」と、車のキーとポケットに500円玉1枚、サンダルという軽装で家を出たが、それが長い避難生活の始まりだった。避難所を4カ所移動し、現在は借り上げ仮設住宅に住んでいる。

古里の広野町は9月末に、緊急避難準備区域が解除になったが、約5,500人の住民の大部分は、放射能に不安を感じ、いまなお自宅に帰ることができない。

未曾有の震災に、私自身も当初、悩んでいたが、4月に入ると、全国の女性の会に送っていただいた支援物資を各地の被災者に届けようと、私の車にたくさんの支援物資を積み込み、3カ月かけ、約5万2,000kmを駆け回った。その中で多くの人に出会い、道の大切さを痛感した。

震災直後、東京で学生生活を送る息子を頼り、国道6号を福島から12時間かけて移動したが、沿道のコンビニは水もトイレも使用不能。所持金もなく、食糧も買えなかった。災害時にサービスや物資を提供してくれる拠点を、主要道路に整備することが必要である。

地方では車のない生活は考えられず、そこに暮らす人がいる以上、道路は不可欠だと思う。私の一番嫌いな言葉は、費用便益分析（B/C）です。今回の震災を機に、「利益を求めない道路」のあり方を検討してもらいたい。

・元田：重み増す防災機能

大規模震災時の避難に関しては、1993年の北海道南西沖地震など過去の震災の経験をもとに、徒歩での避難が推奨されてきたが、東日本大震災では徒歩で逃げられる



ところと逃げられないところが明らかになった。岩手県大槌町では、車椅子の障害者が避難の途中で、道路が階段に変わっていたため、断念したケースが報告された。避難路をどのように計画し設計するかは指針がまったくない。インフラと交通マネジメントを含む形での避難路の計画づくりや設計方法の検討が急がれる。

道路の広域的な機能という点では、大いに効果を発揮したといえる。東北地方整備局による道路啓開の「くしの歯作戦」が象徴的だ。こうしたオペレーションが実現したのも、阪神大震災以降、耐震診断や耐震補強を精力的に推進してきた素地があったからだと思う。実際、地震動で壊れた橋は、少なかった。

公共事業削減の中、地道な道路整備を積み重ねていくことがいかに重要かを教えてくれたのではないか。

道路整備を進める上で、今後、防災機能の重みが増すだろうが、道路本来の役割は、人やモノを通す交通機能である。非常時にしか役立たないものは普段はマイナスに働くことがあり得ることも忘れてはだめである。その意味で、平常時と災害時のバランスをよく考える必要がある。

・勝間：公平な整備指標が必要

私の専門の通信分野では、すべての地域にいかに同等の通信サービスを提供するかが、常に議論されてきた。道路も通信と同じ発想を全国民が持たないとだめである。東日本大震災のような大災害は地方で発生する恐れが大きい。しかし、被災の恐れのある地域ばかり過度の負担を強いられるのは、あってはいけないことだと思う。

現在の道路整備が、東京を中心にハブ・アンド・スポーク型になっているのも、問題である。流通が東京一極集中になり、東京周辺の高速道路が慢性的に渋滞する悪循環に陥っているのも、その弊害といえよう。都会人が勝手に考えるのではなく、日本全体で、もう少し公平性を踏まえた道路整備の指標づくりが必要ではないか。

今後の道路整備や道路行政に対しては、3つの方向性を挙げたい。まず、生活者・需要サイドのニーズを汲み

上げること。次に、道路の利用状況に目を向けること。いわゆるPDCAサイクルのうち、従来はPlan（計画）とDo（実行）に止まっていたが、つくった道路が実際にどう使われているかをCheck（評価）し、Act（改善）につなげることが大事だ。最後に、道路整備の際のB/Cの指標の見直し。とういのは、現行の手法では、実際に必要な道路を評価し切れていないからだ。交通量に偏り過ぎない便益（B）のあり方を考える必要がある。

・家田：見落とせない「避難」の視点

道路は、国民にとって最も基本的なインフラである。空気のように身近にあることから、価値がわからず、近年、公共事業批判が高まる中でも、異論を唱える人は決して多くなかった。しかし、東日本大震災を通じ、いろんな意味で、その有難みがわかったのではないか。

私は現在、いくつかの被災自治体の復興計画づくりを手伝っている。計画の策定にあたっては、市街地や住宅地をどこにつくり、どのような建物にするかという点に関心が集まりがちである。しかし、想定可能な最悪の津波からも逃げることのできる歩行者通路や、避難路の先に車を乗り捨てることのできる空地をつくるなど、避難に関するプランニングも忘れてはいけない。

道路行政としては、東日本大震災を受け、高速道路など幹線的な道路を含む「国土の信頼性を確保するためのネットワーク」を、大きな柱として打ち出すことになった。これから被災地で整備される道路は、復興を促進する道路である。ただし、東北地方は少子高齢化が全国平均を上回るペースで進行しており、震災で状況がさらに厳しくなると予想される。そこで、復興といっても、被災前に戻すだけではだめである。地域全体の将来像を見据えた上、各地域が連携し、役割分担しながら進めるまちづくりを一日も早く実現する役割を担うことが求められる。

おわりに

被災直後の緊迫した映像や現地の生の声を交え、多角的な視点から震災で道路が果たした役割と課題、今後取り組んでいかねばならないことを活発に議論、共有いただき、多くの参加者に実りあるパネルとなった。想像を絶する災害が起こるといふ現実、日頃からの備えの重要性、これまで平時には意識されなかった道路インフラの可能性に目を開かされるところも多く、多大な犠牲を伴って得た貴重な教訓が、今後のインフラ構築、使い方の進化に繋がることを期したい。

〔 文責：国土交通省道路局企画課道路経済調査室
課長補佐 四童子隆 〕