

2014年関東大雪に対する政府 の応急対応とその後の対策

内閣官房総合海洋政策本部事務局

企画官 藤條 聡

satoshi.tojo.j6c@cas.go.jp

平成26年(2014年)豪雪非常災害の被害の概要

被災した農業ハウス(山梨)



・2月14日から16日にかけては、甲府(山梨県)で114cm、秩父(埼玉県)で98cm、前橋(群馬県)で73cmになるなど、関東甲信地方を中心に過去の最深積雪の記録を大幅に上回る記録的な大雪となった。

・この大雪の影響で、車両の立ち往生等による道路の通行止や鉄道の運休が相次ぎ、最大で約6,000世帯が孤立するなど、関東甲信地方で甚大な被害が発生した。

人的・物的被害(3/6 14:00現在)

死者	26名
行方不明者	0名
重傷者	118名
軽傷者	583名
住家全壊	16棟
住家半壊	46棟
住家一部破損	585棟

主な孤立状況(2/17 22:00現在)

長野県	23世帯
群馬県	1,011世帯以上
埼玉県	1,427世帯
東京都	566世帯
山梨県	2,453世帯以上



主な交通障害

中央自動車道、上信越自動車道、関越自動車道等で通行止め
国道18号での立ち往生(最大約400台)、国道20号での立ち往生(最大約850台)、JR中央線等の運休

◇平成26年2月の大雪における主な交通寸断の発生状況

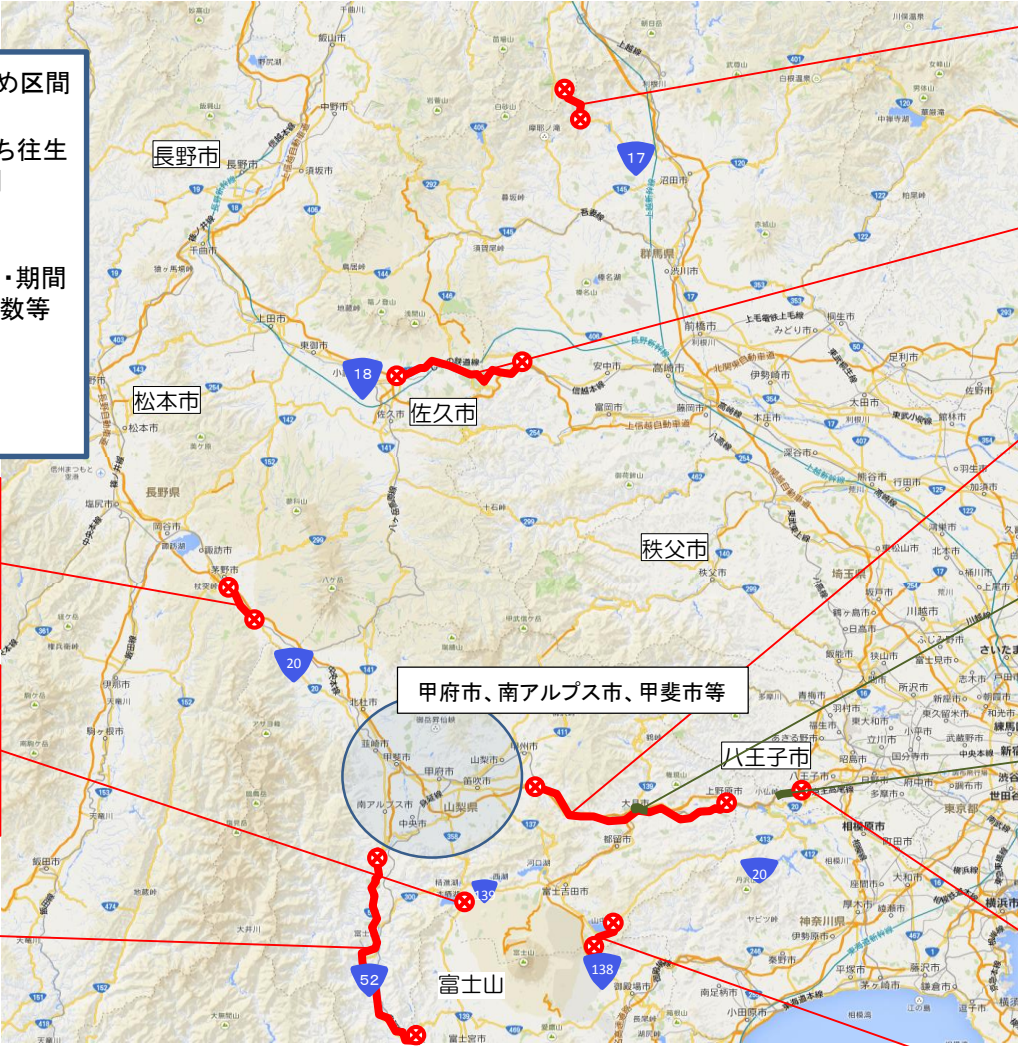
【凡例】

- 
 国道 通行止め区間
- 
 高速道路 立ち往生車両発生区間
- 国道19号
 木曽町日義～塩尻市
 延長: 5.0km
 立ち往生車両数(最大): 約200台
- 通行止め区間・期間
 立ち往生車両数等
- 
 国道番号

国道20号 2月15日～18日
 長野県富士見町富士見峠地先
 ～茅野市茅野地先
 延長: 10.9km
 立ち往生車両数(最大): 約400台

国道139号 2月15日～18日
 山梨県富士河口湖町本栖
 (本栖交差点付近)
 延長: 約5km
 立ち往生車両数(最大): 約50台

国道52号 2月15日～18日
 山梨県南部町万沢
 ～富士川町鯉沢
 延長: 約49km
 立ち往生車両数(最大): 約200台



国道17号 2月15日～22日
 群馬県みなかみ町猿ヶ京温泉
 ～新潟県湯沢町三国
 延長: 約12km
 立ち往生車両数(最大): 10台

国道18号、碓氷バイパス・軽井沢バイパス 2月14日～18日
 群馬県安中市松井田町横川
 ～長野県小諸市平原
 延長: 33.6km
 立ち往生車両数(最大): 約400台

国道20号 2月14日～19日
 山梨県上野原市上野原
 ～甲州市勝沼
 延長: 約46km
 立ち往生車両数(最大): 約400台

中央自動車道 2月14日～17日
 大月IC・下り線出口付近
 延長: 3.0km
 立ち往生車両数(最大): 約230台

中央自動車道 2月14日～17日
 八王子JCT付近
 延長: 2.8km
 立ち往生車両数(最大): 約130台

国道20号 2月14日～18日
 東京都八王子市南浅川町
 ～神奈川県相模原市緑区千木良
 延長: 7.1km
 立ち往生車両数(最大): 24台

国道138号 2月15日～18日
 山梨県山中湖村平野～県境
 延長: 9.4km

《甲府市等において大規模な陸上交通の途絶が発生》

◇数日にわたり交通寸断が発生した主な要因

(1) 地域の除排雪能力を上回る降雪

- ・豪雪地帯のようなロータリー除雪車、熟練ドライバー等の地域における不足
- ・堆雪帯や流雪溝、消雪パイプといった除排雪・消雪能力の不足



■ 除雪ブルドーザー

- ・汎用性が高く、アタッチメントにより、一般的な盛土や整地にも使用可。
- ・路上の雪を路肩に寄せるための車両で、積雪量が多い場合、別途、バックホー、トラック等による排雪作業が必要。



■ ロータリー除雪車

- ・除雪作業専用車両。豪雪地帯に広く配備。
- ・除雪と排雪を同時に作業可能

(2) 大量の立ち往生車両等の発生

- ・ドライバーの大雪警報の認識不足
- ・装備(タイヤチェーン、スタッドレスタイヤ等)、運転手の技能・習熟の不足(視界不良、スリップ等)による事故等



■ スタック車両・大量の立ち往生車両の発生

災害発生時における政府の初動対応

緊急参集チーム参集基準(自然災害時)

- ・東京23区内で**震度5強以上**の地震発生時
- ・その他の地域で**震度6弱以上**の地震発生時
- ・津波警報(大津波)発表時
- ・東海地震注意情報発表時

首都直下型等大規模地震発生時
(**震度6強**)には、全閣僚は、利用可能なあらゆる手段を用いて速やかに参集

- ①官邸(危機管理センター)
- ②内閣府(中央合同庁舎)
- ③防衛省(中央指揮所)
- ④立川広域防災基地
(災害対策本部予備施設)



災害情報の受信・連絡

- ・非常参集要員及び各省庁に一斉連絡
- ・官邸対策室設置

- **緊急参集チーム**(主催:内閣危機管理監、メンバー:関係省庁局長クラス)による事態把握、初動対処集約・調整等
- 防災担当大臣のリーダーシップの下、対応を協議
- **情報先遣チーム**及び**政府調査団**の派遣決定

臨時の閣議による本部設置・政府対処方針決定等

非常災害対策本部の設置

(本部長:防災担当大臣)

緊急災害対策本部の設置

(本部長:内閣総理大臣)

政府調査団の派遣

団長:**防災担当大臣又は内閣府副大臣、政務官**
構成員:関係省庁の課長級職員



政府の災害対策本部の設置

	緊急災害対策本部	非常災害対策本部
設置基準 の目安	著しく異常かつ激甚な非常災害【法第28条の2】 東日本大震災等の極めて大規模かつまれにみる災害が発生した場合	非常災害【法第24条】 おおむね、死者・行方不明者が百人以上に及ぶ場合（全壊戸数なども考慮）
設置権者	内閣総理大臣（閣議決定必要）【法第28条の2】	内閣総理大臣【法第24条】
本部長	内閣総理大臣【法第28条の3】	国務大臣（防災担当大臣）【法第25条】
副本部長	国務大臣【法第28条の3第4項】 （防災担当大臣及び内閣官房長官）	内閣官房若しくは指定行政機関の職員又は指定地方行政機関の長若しくはその職員のうちから内閣総理大臣が任命【法第25条第5項】 （内閣府副大臣又は大臣政務官）
本部員	・全ての国務大臣 ・内閣危機管理監 ・副大臣又は国務大臣以外の指定行政機関の長のうち内閣総理大臣が任命する者（内閣府副大臣（防災担当））【法第28条の3第6項】	内閣官房若しくは指定行政機関の職員又は指定地方行政機関の長若しくはその職員のうちから内閣総理大臣が任命【法第25条第5項】 （関係省庁局長級）
事務局長	内閣府政策統括官（防災担当）	
所掌事務・権限	・災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針の作成【法第26条第1号、法第28条の4第1号】 ・災害応急対策の総合調整【法第26条第2号、法第28条の4第2号】 ・必要な緊急の措置の実施【法第26条第3号、法第28条の4第3号】 ・指定地方行政機関、地方公共団体、指定（地方）公共機関に対する必要な指示（本部長の権限）【法第28条第2項、法第28条の6第2項】 ・指定行政機関に対する必要な指示（緊急災害対策本部長のみの権限）【法第28条の6第2項】 等	

平成26年(2014年)豪雪非常災害に対する政府の対応状況

政府の主な対応

古屋防災担当大臣出席の下、**関係省庁災害警戒会議**を開催（2/14）

古屋防災担当大臣出席の下、関係省庁災害対策会議を開催、山梨県知事とのTV会議（2/16、17）

亀岡内閣府大臣政務官を団長とする**政府調査団**を山梨県へ派遣（2/17）

安倍内閣総理大臣の指示により「平成26年（2014年）豪雪非常災害対策本部」を格上げ設置（2/18 10:30）

非常災害対策本部会議の開催（2/18、19、20、21、22、23、24、25、3/6）

安倍内閣総理大臣から指示（2/18 11:30）（孤立による**凍死等の死者を絶対に出さない**）／自衛隊、警察、消防、国交省は、次の降雪に備えて、**今日、明日に最大限の総力を挙げて、除雪を加速**／等）

山梨県に**非常災害現地対策本部**を設置。埼玉県と群馬県に政府現地災害対策室を設置（2/18）

秩父・休止鉱山の坑廃水の事案に対し、古屋非常災害対策本部長から指示（2/23）

特別交付税の繰り上げ交付（2/26交付）

被災農業者への新たな支援対策の実施（3/3公表）

安倍内閣総理大臣が山梨県を訪問し、被災地を調査するとともに、若手農業者等との意見交換を実施（4/12）

第1回非常災害対策本部会議



非常災害現地対策本部(山梨)



非常災害対策本部

本部長：内閣府特命担当大臣(防災)

本部長：関係省庁局長級

所掌事務：災害応急対策の総合調整、非常災害に際し必要な緊急の措置の実施等

現地対策本部

現地本部長：亀岡大臣政務官

所管区域：山梨県 構成：35名体制 県庁内に設置
(内閣府(9名)ほか、警察庁、総務省、消防庁、文科省、厚労省、農水省、経産省、国交省、気象庁、防衛省)

現地災害対策室

室長：内閣府参事官

担当区域：群馬県 構成：13名体制 県庁内に設置
(内閣府(3名)ほか、警察庁、総務省、消防庁、文科省、農水省、国交省、気象庁、防衛省)

現地災害対策室

室長：内閣府参事官

担当区域：埼玉県 構成：13名体制 県庁内に設置
(内閣府(3名)ほか、警察庁、総務省、消防庁、文科省、農水省、国交省、気象庁、防衛省)

平成26年度豪雪非常災害現地対策本部等の取り組み

	現地での課題	現地対策本部等の対応
2/17	・中央自動車道、国道20号等主要幹線道路の通行止め、JR中央線の運休継続による県内全体の孤立（→23時に中央道通行止め解除） ・滞留車両の滞留者の避難所等への収容 ・物資、燃料不足の懸念 ・孤立集落での停電の継続	・政府調査団（団長：亀岡政務官）派遣、知事との意見交換、要望聴取（調査団帰還後も、内閣府企画官が連絡要員として県庁に常駐） ・滞留車両早期解消のための手順について県と協議 ・駅滞留者の帰還のためのバス確保についての調整 ・アクセス可能なGSのリストアップ、非対本部への報告、燃料供給の調整
2/18	・早川町等、孤立集落における停電が継続 ・孤立集落への食料、物資、医療のニーズが徐々に明らかに ・19日以降の天候不順の懸念（⇒ヘリ運航が不可になり、救助活動不可の懸念）	・現地対策本部の設置決定（10:30決定、15:00設置） ・亀岡政務官より、早川町への除雪支援、物資供給の必要性を自衛隊に伝達（⇒自衛隊300名体制へ強化、孤立集落へのヘリによる物資供給開始） ・災害救助法の早期適用と、自衛隊による孤立集落へ物資空輸について、県へ助言 ・早川町の早期停電解消について東京電力に要請
2/19	・幹線道路の除雪進展の一方、市町村道の除雪の遅れ ・孤立集落の要支援者等対応、物資供給	・亀岡現地対策本部長と市町村長とのホットライン開設、現地状況調査 ・自衛隊、消防ヘリ等による、孤立者のヘリでのピックアップ
2/20以降	・雪崩による二次災害の懸念 ・県内での全般的な燃料不足 ・大学受験が出来なかった生徒等への対応	・国の調整により、雪崩の専門家（土木研究所）を確保し、ヘリ及び現場調査 ・北陸地方整備局TEC-FORCEによる除雪支援強化 ・JR貨物運行に併せて、石油列車の臨時運行を調整 ・自衛隊等による孤立集落への物資供給、安否確認継続

平成26年豪雪災害時における地方公共団体による広域連携

○平成26年豪雪災害においては、地方公共団体間の相互応援協定等に基づく被災地方公共団体からの要請等により、長野県（県内7市町村を含む）、新潟県、静岡県において、被災地方公共団体（山梨県、埼玉県）に対する道路等の除雪支援を行うなど、地方公共団体相互間における広域連携が図られた。 ※内閣府で把握している協定等に基づく応援活動

【長野県】

○「関東1都9県震災時等の相互応援協定」に基づく支援

派遣元		派遣先
長野県		山梨県
市町村	小谷村	山梨県
	信濃町	富士吉田市
	木島平村	北杜市
	野沢温泉村	身延町
	栄村	山梨市

○「市町村災害時相互協定」に基づく支援

派遣元		派遣先
長野市		甲府市
飯山市		山梨市

【新潟県】

○「群馬県、埼玉県、新潟県の災害時相互応援及び防災協力に関する協定」に基づく支援

派遣元	派遣先
新潟県	埼玉県

○県知事からの要請に基づく支援（応援協定等の締結なし）

派遣元	派遣先
新潟県	山梨県

【静岡県】

○「関東1都9県震災時等の相互応援に関する協定」に基づく支援

派遣元	派遣先
静岡県	山梨県

明らかにになった主な課題

- 放置車両、滞留車両の存在が除雪作業に大きな支障となった。
- 豪雪により自治体職員が自宅の玄関から出られず、参集できない
- 豪雪により協定業者の除雪のオペレーターが出動できない
- 普段雪が降らないため、豪雪に対応する除雪車（ロータリー車等）がない
- 日が暮れてからの豪雪で、報道ヘリも飛ばず、事態把握に時間を要した。事態把握は、ツイッター等のSNSによる投稿が最も早かった
- 早川町等など孤立集落では、停電で電気、ガス、ライフライン全てが途絶連絡手段が限られ、救助のニーズ把握も困難を極めた
- 孤立集落の解消と、道路の除雪は表裏一体だが、救助部局、県、市町村等、道路の管理者が複数にまたがる場合、情報共有が大変
- 別荘地での安否確認に多大な時間を要した。
- 雪はなかなか溶けない（すると、、、火山灰は？ 地震では？・・・）

今冬の大雪被害と首都直下地震の想定を踏まえた放置車両対策について

大雪の場合

- 立ち往生車両（運転者が乗車している場合又は近辺に避難している場合）は運転者による移動が可能
- 運転者がいない放置車両については、道路法第67条の2により、道路管理者がレッカー移動することは可能（ただし、車両を破損させるような移動はできない）

【法的課題】

- 放置車両を破損させてまで移動させるような緊急事態への対処については、新たな法的措置が必要

首都直下地震等の大震災の場合

- 道路の状況：道路上に大量の倒壊建物やガレキ等とともに滞留車両・放置車両が発生し、道路が通行不能となる恐れ
- 行政の対応：道路管理者は被災地外から被災地へ向けて道路啓開部隊を進出させるが、その過程で通行空間の確保に支障のある滞留車両の移動・放置車両の撤去が必要

【法的課題】

- 道路管理者に係る法的権限について、平常時を想定した現行法では課題が存在
 - ・現場へのアクセス道路（それ自体被災していないもの）において、道路法による通行止めを行い、滞留車両へ移動指示することが可能か
 - ・道路法第67条の2では、放置車両を破損させるような移動はできない
 - ・道路法には災害現場における物件処分規定があるが、現場へのアクセス道路について、災害現場といえるか

【災害対策基本法の改正】

- 上記の課題に対応するため、災害対策基本法を改正
- 緊急車両の通行を確保する緊急の必要がある場合、道路管理者は、区間を指定して以下を実施。
 - ・緊急車両の妨げとなる車両の運転者等に対して移動を命令
 - ・運転者の不在時等は、道路管理者自ら車両を移動（その際、やむを得ない限度での破損を容認し、併せて損失補償規定を整備）

平成26年災害対策基本法改正の概要

●災害対策基本法の一部を改正する法律 平成26年11月21日公布・施行

大規模災害時において直ちに道路啓開を進め、緊急車両の通行ルートを迅速に確保するため、道路管理者による放置車両対策の強化に係る所要の措置を講ずる。

改正の背景

- ・首都直下地震など大規模地震や大雪等の災害時には、被災地や被災地に向かう道路上に大量の放置車両や立ち往生車両が発生し、消防や救助活動、緊急物資輸送などの災害応急対策、除雪作業に支障が生ずるおそれ。
- ・一方、道路法に基づく放置車両対策は、非常時の対応としては制約があるため緊急時の災害応急措置として、災害対策基本法に明確に位置づける必要。



法律の概要

1 緊急車両の通行ルート確保のための 放置車両対策（災害応急措置として創設）

緊急車両の通行を確保する緊急の必要がある場合、道路管理者は、区間を指定して以下を実施。

- ・緊急車両の妨げとなる車両の運転者等に対して移動を命令
- ・運転者の不在時等は、道路管理者自ら車両を移動（その際、やむを得ない限度での破損を容認し、併せて損失補償規定を整備）※ ホイールローダー等による車両移動

2 土地の一時使用等

1の措置のためやむを得ない必要がある時、道路管理者は、他人の土地の一時使用、竹木その他の障害物の処分が可能。

※ 沿道での車両保管場所確保等

3 関係機関、道路管理者間の連携・調整

- ・都道府県公安委員会は、道路管理者に対し、の措置の要請が可能
- ・国土交通大臣は、地方公共団体に対し、1の措置について指示が可能（都道府県知事は、市町村に対し指示が可能）

※ 高速道路については、高速道路機構及び高速道路会社が連携して対応

被災地へアクセスする道路についても、緊急通行車両の通行のため、緊急に啓開が必要



（首都直下地震における八方向作戦の例）



車両移動のための具体的方策
（例：ホイールローダーによる移動）

法改正による放置車両対策の強化:大雪の場合

大雪の場合

〈今冬の大雪(2/14～16)における大規模な孤立の発生〉

大雪による大規模かつ長期に渡る
孤立(集落・市街地)の発生

- ・食料や燃料(ガソリン・灯油等)の深刻な不足
 - ・透析患者等のヘリによる搬送等の発生
- 《被害の拡大が懸念される深刻な状態》



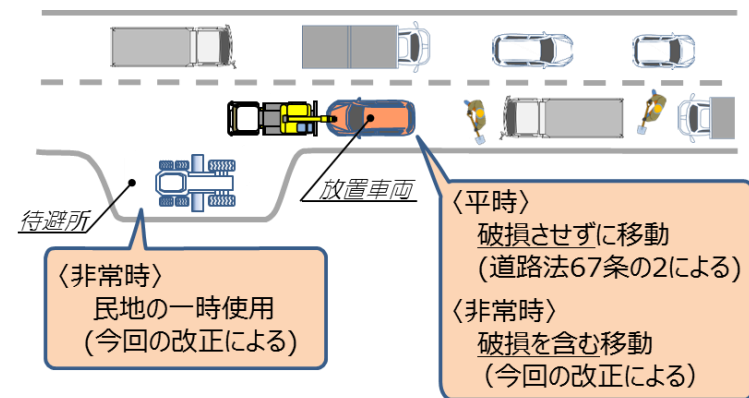
〈大雪の場合の放置車両等の移動〉

■ 現行(平常時の除雪作業)

- ・日常的な道路の除雪作業を想定
- ・放置車両の移動にあたっては、車を傷つけることなく、移動・保管すること等が必要(補償規定なし)

■ 改正(非常時の対応が追加)

- ・放置車両の移動にあたり、やむを得ない限度で破損することが許容(損失を補償)
- ・除雪作業に必要な民地の一時使用が可能



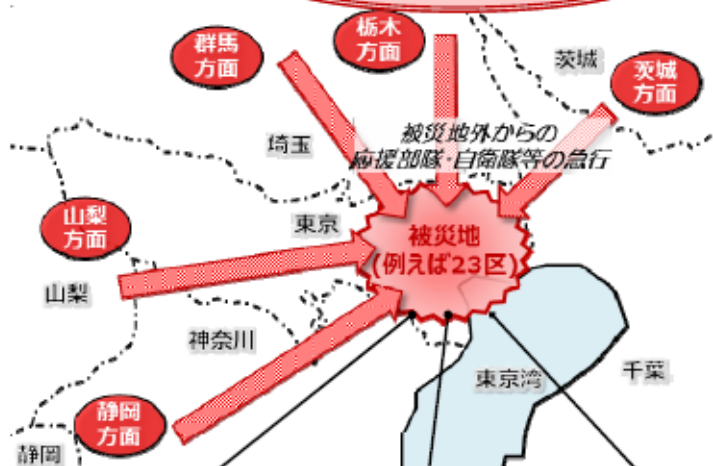
首都直下地震等の大震災の場合

〈首都直下地震等における甚大な人的・物的被害等の発生〉

大規模地震による建物の倒壊、市街地延焼火災の発生、大規模な停電・断水、鉄道の途絶等

深刻な交通麻痺により、自衛隊、消防援助隊等の通行困難
《被害の拡大が懸念される緊急事態》

緊急に道路啓開が必要



〈同時多発火災の延焼拡大〉



〈難航する救助活動〉



〈交通麻痺による
緊急車両等の通行不能〉

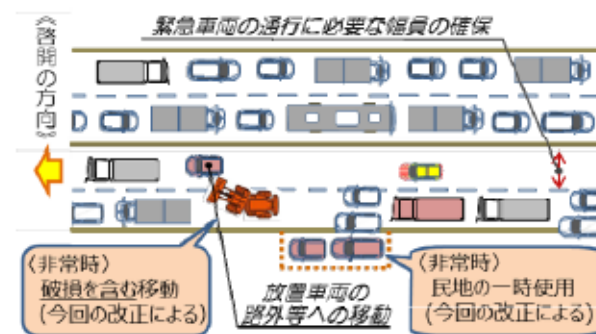
〈大震災における放置車両等の移動〉

■ 現行制度の課題

- ・ 被災地の災害現場以外での対応が困難
(災害現場以外の場所の放置車両の移動は、車を傷つけることなく、移動すること等が必要(補償規定なし))

■ 改正(非常時の対応が追加)

- ・ 被災地へ向かう周辺道路でも対応が可能
- ・ 放置車両の移動にあたり、やむを得ない限度で破損することが許容(損失を補償)
- ・ 啓開作業に必要な民地の一時使用が可能



車両移動のための具体的方策
(例:ホイールローダーによる移動)

自助・共助・公助

- 国及び地方公共団体による防災対策（「**公助**」）とともに、住民自身による「**自助**」、地域コミュニティ等における「**共助**」が災害対策に重要な役割を果たす
- 特に災害直後は、「**公助**」による支援には限界があるため、「**自助**」「**共助**」による災害対策が重要

【自助】

- ・自らの命と生活を守る取り組み
- ・自らと家族 等

【共助】

- ・地域で市民同士が助け合う社会づくり
- ・自主防災組織、学校、民間企業、NPO、ボランティア 等

- ・消防団
水防団

【公助】

- ・国の総力を挙げて国民と国を守り抜く
- ・国、地方公共団体、警察、消防、自衛隊等