

大津波警報下での通行止めと道路啓開

— 地方整備局出張所の決断と行動 —



2014年3月

土木学会建設マネジメント委員会
災害対応マネジメント力育成研究小委員会

大津波警報下での通行止めと道路啓開¹

－地方整備局出張所の決断と行動－

5

地方整備局の出張所は、道路や河川など国土交通省所管施設の日常の管理を担当している。しかし災害が発生したときには、現場に直結した最前線基地となり、臨機の対応が求められる。特に大規模災害時には、地方整備局本局や事務所との通信が途絶え、出張所長が自らの判断で対応しなければならない状況や、時には職員や作業員の生命の危険を伴うような決断も迫られることになる。本編はその具体事例として、東日本大震災において東北地方整備局三陸国道事務所宮古維持出張所が実施した通行止めと道路啓開をケースとして取りまとめたものである。

15

国道 45 号と宮古維持出張所について

国道 45 号と宮古維持出張所

国道 45 号は仙台市と青森市を結ぶ総延長 545km の一般国道であり、リアス式海岸の複雑な地形が続く太平洋沿岸部の各都市や主要施設等を南北に連絡する唯一の幹線道路である。岩手県沿岸部は、県都盛岡市等が位置する県中央部と北上山地によって隔てられ、その間を数本の東西方向の国県道により連絡しているものの、行き来には自動車でも片道約 1～2 時間程度を要する交通不便地である。²

25

三陸国道事務所は国土交通省東北地方整備局の出先事務所であり、岩手県沿岸部において国道 45 号（延長 260km）等の整備と維持管理を担当している。国道の維持管理の実務は事務所管内 4 箇所に置かれた出張所で行っており、このうち宮古維持出張所は国道 45 号の宮古市を中心とする延長 92.3km 区間を担当している。東日本大震災があった平成 23 年

¹本ケースは建設分野における災害対応力の育成を図るための教材として、東日本大震災での事例に基づき公益社団法人土木学会建設マネジメント委員会災害対応マネジメント力育成研究会が作成した。ケースは災害対応の適切または不適切な処理を例示するものではない。ケースの作成に際しては、東北地方整備局の鈴木之氏及び北新建設株式会社東北支店の齊藤廣見氏のご協力をいただいたことを記し、感謝したい。

©JSCE.CMC.2014（2014年6月作成） 無断転載を禁じる。

² 国道 45 号の概要については参考資料 1 を参照

当時、同出張所の人員は鈴木之（いたる）出張所長以下 4 名で、これ以外に出張所の業務を補助する「現場技術補助業務委託」として地元のコンサルタント職員 2 名が同出張所に常駐していた。³

5 出張所の業務

出張所では、日常的に国道をパトロールカーで走行し、道路施設に異常がないか目視点検している。パトロールは職員または管理補助業務委託⁴の者が行う。路面損傷等の異常があった場合、年間契約している維持業者に連絡し、補修等の現場対応を行う。通常、維持業者は地元建設業者である。また、地震や津波など非常災害が生じた場合には、災害支援協定を締結している地元建設業者の協力を得て点検、復旧等の対応に当たる。

図 1：宮古維持出張所



15

東日本大震災の発生と通行止めの実施

東日本大震災の発生

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分、宮古維持出張所長の鈴木之出張所長は、鉄筋コンクリート 2 階建て庁舎の 2 階で打ち合わせを行っていた。議論が白熱しかかったとき、いきなり激しい横揺れが襲ってきた。震度 5 以上は間違いなくあると直感できたその揺れは数分間続いた。

³ 国土交通省、東北地方整備局及び三陸国道事務所の組織については参考資料 2 を参照

⁴ 現在では管理補助業務委託は維持工事に含めて契約する仕組みになっている

地震の場合、震度 4 以上で管内道路施設の緊急パトロールを行う取り決めになっていたため、鈴木は直ちにその指示を発した。出張所は管理区間のほぼ中央に位置していたためパトロールは南北 2 班に分けて行うこととし、南の山田町方面には職員が、北の宮古市田老方面には、本来担当するはずの管理補助業務委託の業者に連絡が取れなかったため、現場技術補助業務委託員が向かった。

大津波警報発令

パトロール出発後しばらくして、大津波警報が発令された。鈴木は思わず「本当か」と耳を疑った。津波警報以上の警報が発令された場合、出張所では予め指定してある「津波浸水想定区域」⁵の通行止めを実施する。鈴木は脳裏に 1 年前の出来事が想起された。

鈴木が出張所長として赴任してくる以前の平成 22 年 2 月 28 日、前日発生したチリ中部沿岸地震 (M8.8) により大津波警報が発令された。震源地が遠隔地であったことで、このときの通行止めは約 9 時間に及んだが、結果として観測された津波の最大高さは 1.2m 程度で目立った被害は皆無であった。長時間足止めを食ったドライバーからは多くの苦情が寄せられ、多くの反省材料が残された。

図 2：チリ中部沿岸地震での通行止め（国道 45 号／釜石市内）



(出典：東北地方整備局資料)

このため、鈴木は着任以来、事務所や地元建設業者、警察や消防など関係機関とともに、この反省を踏まえた数々の見直し作業を行ってきた。当時、通行止めの渋滞に巻き込まれると転回も迂回もできなくなり、トイレにも窮する状態に陥ったことから、通行止めを実施する場所の見直しを行い、転回場所や迂回ルートを確保できる所で止めることにした。

⁵ 現在は見直して「過去の津波浸水区間」となっている。

あわせて通行止めを実施する体制も 8 月に再整理し、災害支援協定締結業者 4 社と出張所で 16 箇所の通行止めの分担を確認し、発令時には連絡が取れなくても自動的に通行止めを行う段取りを決めていた。東日本大震災が起こる 2 日前の 3 月 9 日には三陸沖を震源とする M7.3 の地震があり、このときは津波注意報だったので通行止めは実施しなかったもの、業者を集めて改めて体制確認を行ったばかりであった。

「まさか、こんなに早く本番を迎えるとは！」

10 鈴木は直ちに事務所の道路管理課に電話を入れ、通行止めを行うことの確認を取って手配に入った。先に出張所を出ていたパトロール 2 班とは連絡が取れた。彼らもラジオで大津波警報発令のことは知っており、津波浸水想定区域には入らない旨を確認できた。

通行止めの実施

15 予め決めていた分担どおり、各箇所で直ちに通行止めの措置が取られた。出張所の前は職員が直営で行う区間であった。すぐに自動車の滞留は増え続け、200～300 台程度に伸びた。

「なんだ、また止めんのかよ！」

20

1 年前の混乱を知るドライバーは口々に不満を職員にぶつけた。鈴木も含め、職員は対応に走り回っていた。

図 3：宮古維持出張所前での通行止め



25

(出典：東北地方整備局資料)

そのとき、「所長、すぐ来てください！」と所内から鈴木を呼ぶ叫び声が聞こえてきた。急ぎ建物内に戻ると、職員は「これを見てください！」とテレビモニターを指し示した。国道 45 号には管理用のカメラが取り付けられており、その映像は出張所でチェックすることができる。鈴木が覗き込んだモニターには宮古市役所前の交差点が映し出されていたが、そこは普段見る光景とは大きく異なり、一面が海水で覆われ、車は流され、船が歩道橋の下を横切っていた。鈴木は頭の中が真っ白になるのを感じた。

図 4：宮古市役所前を襲う津波



(出典：東北地方整備局資料)

映像を見ていた係長がポツリと「これ、みんなに見せましょう。」と言った。鈴木らはデジタルカメラでモニターを撮影し、プリントアウトしてドライバーに配って歩いた。

「これ本当に市役所前なの？」

皆一様に驚き、絶句し、不満を口にする者は誰もいなくなった。

20 出張所庁舎開放の判断

1 年前の教訓を踏まえ、通行止めの起終点は大型車でも方向転換が容易であることを確認した場所にセットしていた。これにより、多くの車は経路を探して立ち去っていった。一方で、行き先の目処が立たず出張所前から移動できない人も多くおり、出張所の前にはそういう車で長い列ができた。車中泊を決め込む人、子供連れの人もおり、ガソリンがいつまで持つかわからない中、寒い夜を迎えようとしていた。鈴木はこの状況を見るに見かね、

これらの人々を出張所に受け入れられないか、と考えた。

出張所は前述のとおりコンクリート2階建てで、1階にはロビーや畳敷きの運転手控室、
トイレなどがあった（図1参照）。十分なスペースとは言えないまでも、20～30名程度は
5 受け入れられる面積であった。自家発電も装備し、テレビ等からの情報収集も可能であつた。

しかし、仮に、食料等の便宜供与を求められたり、事故が起こったりしても、責任ある
対応ができるような状態ではなかった。一方、今後の被災状況調査や応急復旧は出張所を
10 前線基地として大掛かりな体制で臨むことも予想され、そうなれば受け入れた一般人が活動の支障になることが懸念された。

宮古維持出張所と事務所の専用通信回線はマイクロ回線ではなく光ケーブルによつてい
たが、津波による光ケーブルの切断等により、すでに事務所との連絡は途絶え、上への伺
15 いを立てることはできなかった。

辺りは刻一刻と暗くなり、寒さは厳しさを増してきていた。鈴木は早急な決断を下さな
ければならなかった。

20

大津波警報下での道路啓開

道路啓開の準備

鈴木は、発災時たまたま打ち合わせのため出張所にいた地元建設業者の三好建設の現場
25 代理人に「大津波警報が解除されたら瓦礫撤去が必要になる。人と重機を集めてほしい」と依頼した。三好建設は1年前の維持業者であり、現在の災害支援協定締結業者である。この時点で鈴木は「道路啓開」という言葉は知らなかったが、やるべきことは長年の経験から身についていた。

30 当年度の維持業者である刈屋建設の代理人にも準備を頼んだ。刈屋建設の現場事務所は出張所から3kmほどの高台にあり、津波被害はなかった。連絡は職員が直接現場事務所を訪問して行った。

35 北側に向かったパトロール班は21時過ぎに帰着、南側の班は日が変わった2時頃に帰着した。いたるところで国道45号が寸断されていたため、周辺の細い道路をたどり、ルートを探しながらの道行きであった。彼らが撮影してきた写真は状況把握のための重要な情報

となった。

写真等を手がかりに、鈴木は翌 12 日 7 時から三好建設、刈屋建設の 2 社と作業手順の打ち合わせを行った。大津波警報が解除されたらすぐに作業を開始することとし、その報告のため 8 時に事務所まで出かけた。

宮古市長からの要請への対応

三陸国道事務所の齊藤事務所長は鈴木顔を見るなり開口一番、「市役所前をすぐに啓開できないか?」と言ってきた。鈴木は齊藤の意図を測りかねて尋ねた。

10

「ケーカイ? 今まだ大津波警報ですよ? 余震も起こってますよね?」

実際、余震は頻繁に起こり、そのたびに閉伊川の水位は上昇していた。大津波警報下での浸水区域での作業は、生命の危険を伴う安全管理上重大な問題で、通常では考えられないことであった。

15

図 5：宮古市の浸水状況と施設の位置関係



実は齊藤はこのとき、宮古市長から「病院までのルートを直ちに確保してほしい」と頼まれていた。深夜午前 2 時頃、停電で真っ暗闇の中、市役所と警察の担当者が泥だらけの道を越え、懐中電灯ひとつを頼りに歩いて事務所までやってきて市長の意向を伝えていたのだ。

5

津波に襲われた国道 45 号の先には地域の総合病院である県立宮古病院があり、市街地からは県管理の国道 106 号から市役所前を経由して国道 45 号を通る道が病院への唯一のルートであった。被災現場で救助されても即座に病院に搬送されなければ失われる命が少なくないことは容易に理解できた。

10

齊藤は重ねて鈴木に言った。

「病院までのルート確保は、市長からのたつての要請なんだ。現場のことを一番よく知っているのは君だ。よく考えて決断してほしい。」

15

齊藤自身、大津波警報発令中に道路啓開を行うことの無謀さは理解していた。しかし、着任して 3 年になる齊藤もまた、現場周辺の状況を熟知していた。道路沿道には NTT 東日本や東北電力など公益企業の堅牢な建物があり、その上層階は退避場所として使える可能性があった。現場指揮官としての責任の重圧を感じながらも、あえて鈴木に緊急の道路啓開を持ちかけたのであった。

20

話を受けて鈴木は考え込んだ。現場の状況は、テレビモニターや現場を見てきた職員からの情報で少しずつ分かってきていたが、極めて厳しい状況であった。市役所横の国道 106 号には流された船が「通せんぼ」をするように転がり、除去は容易ではないと思われた。

25

国道 106 号の管理者である岩手県からは「大津波警報発令中は作業を行わない」と連絡が入っていた。市役所前から病院への坂道の入り口である愛宕交差点までの 600m ほどの区間には、泥や材木だけではなく、切れた電線や通信線、倒れた電柱、自動車や家屋、そしておそらく犠牲となった方のご遺体も埋まっていることが想像できた。

30

「ついさっき、「大津波警報解除で作業開始」と約束した三好建設と刈屋建設の代理人にどう話せばいいのか…。」

35

2 社の代理人は生え抜きのベテラン技術者で、日頃から工事現場や維持管理での実直な働きぶりを鈴木はよく知っていた。頼めば引き受けてくれるかもしれない。しかし、2 社の社員や重機オペレーターの中には自分自身や家族が被害に遭った者もいるであろう。そんな状態で作業を頼めるのか。また代理人は実際に作業をする重機オペレーターたちの安全を

確保する責任者でもある。いつ次の津波が襲ってくるかわからない、生命の危険を伴う作業を代理人として指示することができるだろうか。

5 病院へのルート確保の重要性を強く認識しつつも、直ちに道路啓開を行うべきか、鈴木は悩んだ。

9時、鈴木は2社の代理人と向き合った。

10

図6：宮古市役所周辺の被災状況



三陸国道事務所は、岩手県内の

一般国道45号

（三陸縦貫自動車道、三陸北縦貫道路、八戸・久慈道路を含む）

一般国道283号「仙人峠道路」

の改築・修繕、維持、管理を行っています。



5

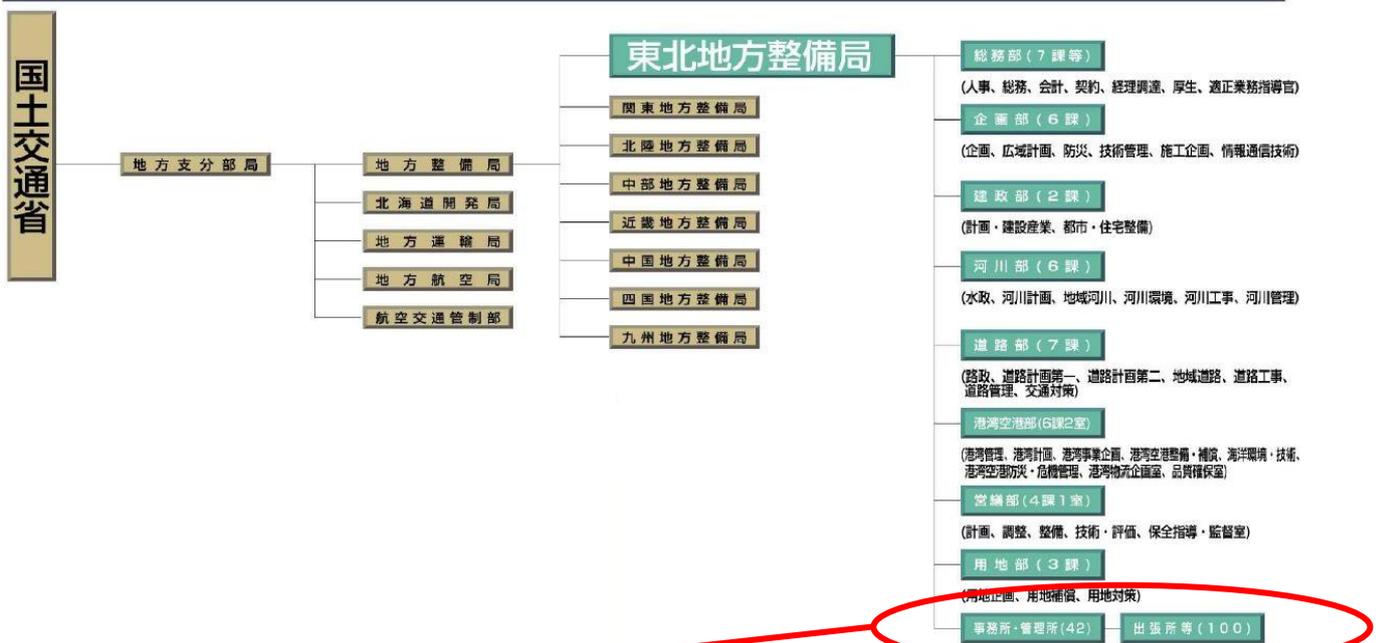
250余年前に開削、かつて「浜街道」と呼ばれた三陸地方の陸上交通の動脈

仙台市と青森市を結ぶ国道 45 号は、東北地方を太平洋沿いに縦貫する、総延長 544.8km(岩手県内 259.7km(複線延長 17.5km 含む))の幹線道路です。その中で、岩手県内を走るルートは「三陸国道」と呼ばれ、三陸地方の陸上交通の動脈として、産業・経済・文化・暮らしに大きな役割を果たしてきました。

10

その三陸国道の維持管理を行い、将来のより効率的な道路網体系を調査計画しているのが三陸国道事務所です。道を守り育てることを通して、人々の心をつなぎ、潤いのある豊かな地域づくりに貢献しています。

巻末資料 2 : 東北地方整備局の組織 (平成 23 年 3 月当時)



青森県内の事務所 6 事務所

岩手県内の事務所 6 事務所

- 5 岩手河川国道事務所
胆沢ダム工事事務所
三陸国道事務所

<出張所の管理区間>

久慈維持出張所 国道 45 号 下閉伊郡田野畑村～九戸郡洋野町

宮古維持出張所 国道 45 号 下閉伊郡山田町～下閉伊郡岩泉町 (前ページ参照)

- 10 釜石維持出張所 国道 45 号 釜石市～上閉伊郡大槌町
釜石山田道路 (自動車専用道路及びアクセス)
仙人峠道路 (自動車専用道路)

大船渡維持出張所 国道 45 号 陸前高田市～大船渡市
大船渡三陸道路、高田道路 (自動車専用道路)

- 15 北上川ダム統合管理事務所
盛岡営繕事務所
釜石港湾事務所

宮城県内の事務所 10 事務所

秋田県内の事務所 7 事務所

- 20 山形県内の事務所 7 事務所

福島県内の事務所 6 事務所

巻末資料 3：参考文献

1) 麻生幾「前へ！－東日本大震災と戦った無名戦士たちの記録－」新潮社 2011年8月

5

2) 稲泉連「命をつないだ道 東北・国道45号線をゆく」新潮社 2012年3月

3) 東北地方整備局出張所長・建設監督官連絡会震災検討委員会「3.11 あの時を振り返る」
出監連東北会報 No. 59 『私たちの歩んだ道』60周年記念号 2013年8月

10

大津波警報下での通行止めと道路啓開

－地方整備局出張所の決断と行動－

5

事前設問

① あなたが出張所長の立場であったなら、ドライバー等が出張所への受け入れについてどのような判断を下したでしょうか。

10

② あなたが出張所長の立場であったなら、大津波警報下での道路啓開の実施についてどのような決断を下したでしょうか。

初 版：2014年 3月

改 訂：2014年 10月