

道路啓開計画ガイドライン
【地震・津波編】

令和 7 年 7 月

国土交通省道路局

道路啓開計画ガイドライン【地震・津波編】

国土交通省道路局

令和7年7月

本ガイドラインは、令和6年1月に発生した能登半島地震等を踏まえ、道路啓開の実効性を向上するため、今般改正(令和7年4月16日施行)した道路法(昭和27年法律第180号)第22条の3に基づく「道路啓開計画」の策定にあたり、留意すべき事項をとりまとめたものである。

道路管理者においては、これまで地域で作成してきた道路啓開計画¹を基礎として、本ガイドラインを踏まえ、新たな制度や改善すべき事項等を盛り込んだ新たな計画²について、道路法第28条の2第1項に基づき設置する「道路啓開計画協議会」における協議を経て、地方整備局等の広域ブロック単位及び都道府県単位で順次策定するものとする。

本ガイドラインで扱う災害は、大規模な自然災害のうち地震・津波災害を対象とする。なお、火山災害、雪害、風水害(洪水、土砂)を対象としたガイドラインは別途策定する。

なお、本ガイドラインについては、今後、関係する防災計画等の改定や、各地域の協議会における議論、運用後の災害時における課題等を踏まえ、道路啓開の更なる実効性の向上に向けて、随時、柔軟に見直しを行う予定である。

1. 対象となる災害の種類（1号関係）

（1）地方整備局等の広域ブロック単位の対象災害

- 地方整備局等の広域ブロック単位の対象災害は、発生確率が高く、広域にわたって甚大な被害が想定される、「首都直下地震」、「南海トラフ地震」、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震」を基本とし、最新の被災想定を基に道路啓開計画を策定するものとする。これらによる被害が想定されない地域については、「近年、地域内で発生した最大規模の地震」や「地域防災計画」で想定されている地震を対象災害として設定する。

¹ 防災基本計画(中央防災会議)に基づき、令和6年までに全国の地方整備局等で作成済となっている。

² 内容については、道路法第22条の3第2項に基づき記載。

(2) 都道府県単位の対象災害

- 都道府県単位の対象災害は、「地域防災計画」や「防災業務計画」で想定されている地震を基本として設定する。

2. 道路啓開の目標（2号関係）

- 被災地へのアクセスルートの道路啓開について、発災から概ね 72 時間³以内を目標として、道路ネットワークの整備状況を踏まえ、以下を基本として優先順位をつけながら、道路啓開を実施する(図 1)。
 - ① 広域支援ルート : 発災から概ね 24 時間以内 (くしの軸となるルート等)
 - ② 被災地進出ルート : 発災から概ね 48 時間以内 (くしの歯となるルート等)
 - ③ 被災地内ルート : 発災から概ね 72 時間以内

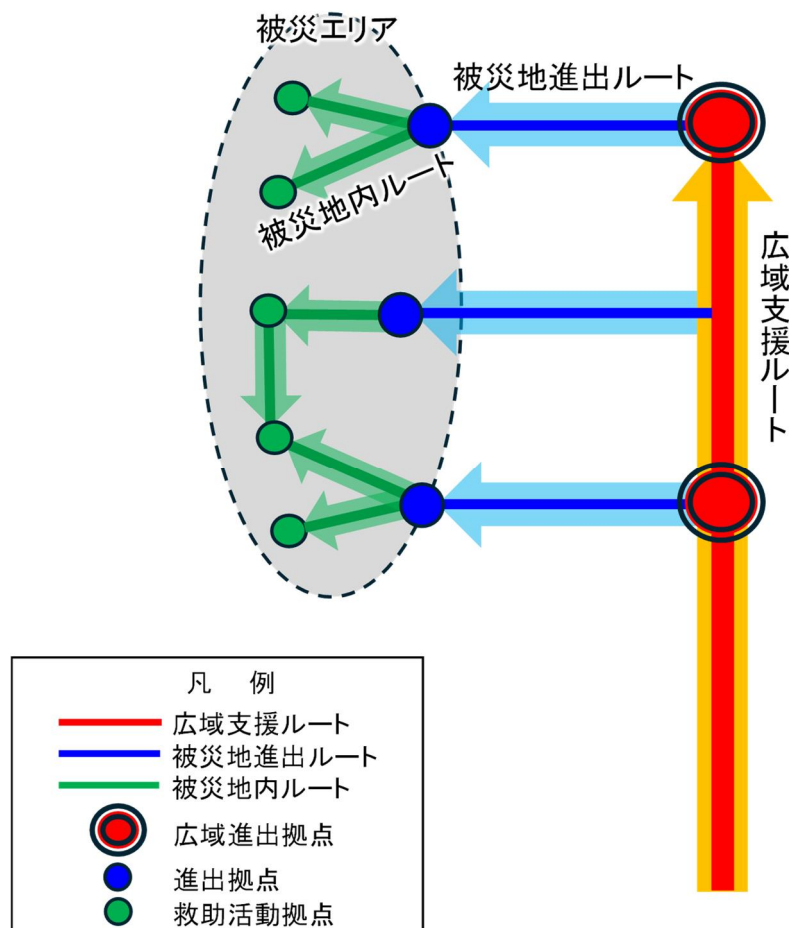


図1. 道路啓開ルートのイメージ

³ 参考:防災基本計画(令和7年7月 中央防災会議)

発災当初の 72 時間は、救命・救助活動において極めて重要な時間帯であることを踏まえ、人命救助及びこのために必要な活動に人的・物的資源を優先的に配分するものとする。

3. 優先的に道路啓開を実施する路線・区間（3号関係）

- ・ 道路啓開の目標を達成するために必要となる対象拠点⁴及び路線・区間を選定し、2. の①②③で示した優先順位を明確化した路線・区間のリスト及び地図を作成する。その際、特にブロック単位の計画については、各都道府県における優先順位の考え方に齟齬が生じないよう、事前に十分な調整を行うことが必要である。また、南海トラフ地震等についてはブロックをまたがるため、関係する地方整備局においてブロック間の調整も行うことが必要である。
- ・ 能登半島地震を踏まえ、陸路でのアクセスが限られる半島部等においては、空路や海路を活用したアクセスルートの補完についても、関係機関と調整を行うことが必要である。
- ・ 発災後については、本計画で設定した路線・区間の優先順位を基本としつつも、実際の被害状況や孤立集落等に関する情報を踏まえ、関係者間で臨機応変に優先順位の調整を行うことが必要である。

4. 道路啓開の方法（4号関係）

（1）道路啓開作業の手順（タイムライン）

- ・ 道路啓開の目標とする地震発生から 72 時間までに必要となる道路管理者及び関係者が実施すべき事項について、役割分担を明確にしてタイムラインを作成する。その中で、津波や余震・後発地震に関わる警報等が発出された場合における啓開作業の実施の可否等の対応⁵についても明確にすることが必要である。

⁴ 参考：南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画（令和7年6月 中央防災会議幹事会）

広域進出拠点：災害発生直後、直ちに広域応援部隊が被災地方面に向かって移動する際の一次的な目標となる拠点であって、各施設管理者の協力にて設定するもの

進出拠点：広域応援部隊が応援を受ける被災都府県に向かって移動する際の目標となる拠点であって、各施設管理者の協力にて設定するもの

救助活動拠点：各部隊が被災地において部隊の指揮、宿営、資機材集積、燃料補給等を行う拠点として、被災地方公共団体があらかじめ想定し、発災後には速やかに確保すべきもの

⁵ 南海トラフ地震臨時情報が発出された場合における啓開作業の対応については、別途通知する予定である。

(2) 管理区分を超えた道路啓開の実施

1) 24 条承認の特例

- ・ 今般の改正法により、発災直後の道路啓開を円滑化するため、国等が本来道路管理者に代わって道路啓開(事実行為⁶に限る)を行う路線・区間について、本来管理者も参加する道路啓開計画協議会において協議を行い、道路啓開計画に記載した場合、災害時に本来管理者から道路法第 24 条の承認を経ずに啓開することができる(以下、「本制度」と言う。)こととなった。当面、対象となるエリアは半島部を基本とし、協議会において具体の路線・区間の調整を行うこととする。
- ・ 国が本制度を適用する路線・区間(以下、「直轄啓開予定道路」という。)については、24 時間以内の啓開を目標とするルートを中心に、主要な拠点までの主軸となる路線・区間について設定することを基本とする。また、直轄啓開予定道路が大きく被災する場合も想定し、代替路(本制度の対象外)についても事前設定し、初動の円滑化を図ることも可能である(図 2)。

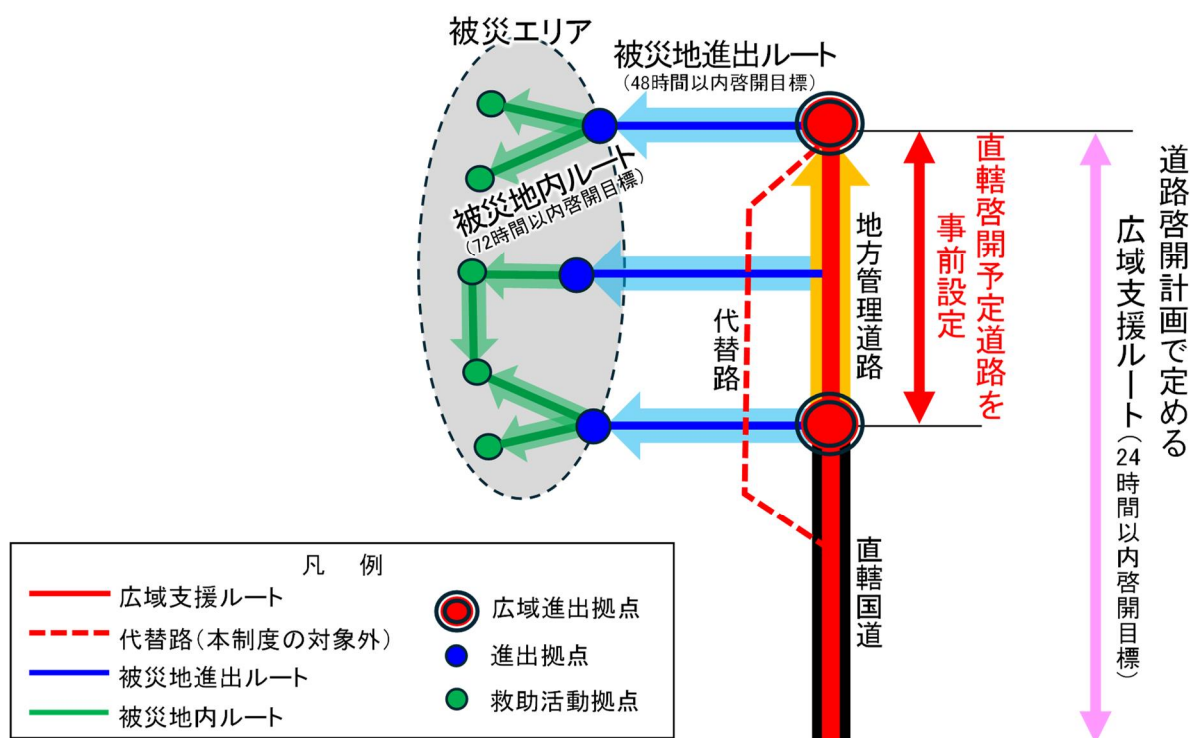


図2. 直轄啓開予定道路のイメージ

⁶ 土砂や瓦礫の撤去など公権力の行使を伴わない行為。

- ・ 本制度を適用する路線・区間について、地震規模・震度など発動する条件について、本来管理者と調整のうえ、計画において明確に示すとともに、発動時に本来管理者に連絡可能な場合は、事前に啓開着手前に連絡を行うこととする。
- ・ なお、上記路線・区間については、平時より、その管理状況に関して本来管理者と必要な情報を共有するとともに、必要に応じて対策を促すなど、円滑な道路啓開が可能となるよう調整を行っておくことが必要である。

2) 啓開の権限代行への移行(第 17 条第7項、第8項、第 48 条の 19 第1項)

- ・ 本制度に基づく啓開作業(事実行為)の開始後、大量の「放置車両⁷」や「倒壊電柱等の占用物」の移動・撤去が必要となる場合、移動・撤去に関わる権限は本来管理者にあるため、本来管理者への個別確認を多数実施する必要がある。このため、重要物流道路については道路法第 48 条の 19 第1項、それ以外の道路については道路法第 17 条第7項に基づく権限代行への移行⁸を本来管理者と調整する。
- ・ なお、都道府県が啓開する道路においては、道路法第 17 条第8項に基づく権限代行への移行を本来管理者と調整する。

3) 費用負担

- ・ 道路啓開計画の規定に基づいて行われた 24 条承認の特例による道路啓開に要した費用の負担は、道路法第 49 条に基づき、本来道路管理者が負担する。なお、国が行った道路法第 17 条第7項又は第 48 条の 19 第1項に基づく権限代行による道路啓開に要した費用の負担は、道路法第 53 条に基づき、まずは国が全額負担し、本来管理者は道路法第 50 条第5項、第 51 条第 3 項に基づいて、要した費用を国庫へ納付する。

(3) 道路啓開を実施する建設業者の範囲について

- ・ 各道路管理者において道路維持工事等を契約している道路維持業者や、建設業協会等と締結する災害協定により、啓開路線・区間毎又はエリア毎に建設業者等の啓開作業の実施範囲を定めておくことが望ましい。

⁷ 参考:逐条解説 災害対策基本法[第四次改訂版](令和6年4月 防災行政研究会)

緊急通行車両の通行のための最低限の通行区間すら確保されず災害応急対策の実施に著しい支障が生じるおそれがある車両。

⁸ 道路法第 17 条第7項、第 48 条の 19 第1項における権限代行への移行手続き等については、別途通知する。

5. 資機材の備蓄・調達（5号関係）

（1）資機材（建設機械含む）の必要量の算出

- ・ 道路啓開に必要となる資機材については、優先的に啓開を実施する路線・区間における被災想定（橋梁等の段差、法面崩落、沿道建物の崩壊等）を基に資材（土砂、碎石、土嚢袋、ブルーシート等）の必要量を算出する。また、啓開完了目標時間を踏まえ啓開作業のパーティ数を設定し、機材（建設機械を含む）の必要量を算出する。

（2）備蓄量及び不足量の確認

- ・ 道路管理者が保有している資機材に加え、災害協定を締結した建設業者等が平時より保有している資機材の備蓄量を確認するとともに、上記（1）にて算出された資機材の必要量を基に、不足量を確認する。

（3）不足量への対応（調達）

- ・ 上記（2）において、必要な資機材が不足する場合、レンタル・リース業者等との災害協定の拡充や、必要に応じ他地域からの受援について設定する。受援でも対応できない場合は、道路管理者による調達について計画する。

（4）備蓄量の確認と見直し

- ・ 道路管理者は、災害協定を締結した建設業者等における資機材の備蓄状況について、年1回確認することを基本とし、備蓄量が大きく増減する際には、随時報告を受けるものとする。また、備蓄した資機材の場所と量について地図上に整理する。

（5）その他

- ・ 災害時の道路啓開においては、大量の瓦礫、放置車両等の発生、法面崩壊による大量の土砂の発生も予想されるため、あらかじめ搬出可能な仮置き場の候補地を関係者で共有し設定する。
- ・ 重機等を多数使用する啓開活動は大量の燃料が必要となることから、民間給油施設のみならず公的機関を含めた確実な燃料調達体制を整備する。

6. 実践的な訓練（6号関係）

- ・ 発災後の道路啓開の円滑な実施のため、道路啓開計画に盛り込まれた内容を踏まえ、訓練内容を充実し、計画的に実施することが必要である。このため、地方整備局等においては、以下の主な訓練メニューを適宜組み合わせて、年1回以上、ブロック単位での訓練を実施する計画を作成する。各都道府県における訓練についても、同様に実施することが望ましい。

＜主な訓練メニュー＞

- 啓開路線・区間の被災情報等の収集や、啓開作業を実施する建設業者等への情報の伝達を行う情報収集・伝達訓練
 - 孤立集落解消やライフラインの迅速な機能復旧に向けた、優先ルートの選定訓練
 - 土砂・瓦礫撤去や車両移動等の訓練
 - 倒壊した電柱や倒木の撤去訓練
 - 海路、空路等を活用した啓開ルート確保訓練 等
- ・ 訓練には道路管理者の他、自衛隊、警察、消防、災害協定企業、ライフライン事業者、地方公共団体の関係部局、技術系 NPO 等の関係者の参加について調整する。
 - ・ 道路啓開計画に基づく訓練に要する費用については、道路管理者の負担を基本とする。

7. 情報収集・伝達（7号関係）

- ・ 道路啓開作業の手順(タイムライン)を踏まえて、道路管理者と関係機関における情報収集・伝達に関わる体制・系統図等を整理する。
- ・ その際、孤立集落の情報については、発災後に優先的に道路啓開を実施する路線・区間を調整するために重要であり、地方公共団体、警察、消防、自衛隊等の関係機関からの情報収集に関わる体制について整理する。
- ・ 同様に、電気、ガス、上下水道などライフラインや、公共交通の被害情報の収集に関わる体制についても整理する。なお、ライフライン、公共交通については、道路法第28条の2に基づく道路啓開計画協議会とは別途、発災後の対応を調整するための会議体を事前に組織することが必要である。

8. その他（8号関係）

（1）道路啓開計画協議会関係

- ・ 協議会は、道路啓開計画に関係する道路管理者、高速道路会社、地方道路公社をはじめ、実働組織（警察、消防、自衛隊）、建設関連団体（建設、測量調査、コンサルタント、建設機械レンタル等）、ライフライン関係事業者（電気、通信、水道、ガス等）等で構成する。
- ・ 啓開路線・区間に農道・林道を含む場合は当該管理者、空路・海路を活用する場合は当該施設管理者の参加を調整する。また、地域の実情を踏まえ、各都道府県の福祉部局や技術系 NPO 等についても、協議会への参加について調整する。
- ・ なお、協議会については、ワーキンググループを設置し、計画策定に必要な課題について、広く関係者の参加を促し、検討を行うことが望ましい。

（2）定期的な計画見直し

- ・ 道路啓開計画は、5年に1回の見直しを行うことを基本とし、地域の被災想定の見直し、地域防災計画の改定、緊急輸送道路の整備進捗、今後の災害における教訓等を踏まえ、必要な対応の充実を図ることとする。

（3）「道の駅」の活用

- ・ 「道の駅」は、道路啓開をはじめ緊急復旧や救命救助、物資輸送を行う機関の集積拠点としての活用を行うため、道路啓開ルートと沿線の「道の駅」について、地図上に整理するとともに、各「道の駅」の防災機能の現状や、必要に応じて課題等についても整理する。
- ・ 道路啓開計画の記載に基づき、本来管理者に代わって啓開を行う路線・区間に接続等する「道の駅」については、必要に応じて、道路本線と同様に 24 条承認の特例の設定を行うことができる⁹。

（4）道路啓開ルートの方スクの整理

- ・ 道路啓開ルートにおける橋梁の耐震化や盛土対策の実施状況や、無電柱化や沿道建築物の耐震化の実施状況を地図上に整理し、事前の迂回ルートの設定や、啓開訓練等への活用を検討する。

⁹ 道路啓開における「道の駅」の活用については、別途通知する予定である。

(5) 地域の道路ネットワークの課題等の整理

- ・ 道路啓開計画の検討を進める中で確認された、道路啓開を実施するために隘路となる箇所等、地域の道路ネットワークの課題等について整理する。

(6) 複合災害の扱い

1) 他の自然災害との複合災害について

- ・ 最近では、能登半島地震後の奥能登豪雨により、多数の土砂崩壊が発生し、厳しい現場条件の下で、再度の道路啓開が必要となったところである。この様に、地震・津波災害に加え、火山災害、雪害、風水害(洪水、土砂)が同時もしくは後発で発生することも想定し、道路啓開の安全¹⁰かつ着実な実施に向けた備えを検討することが重要である。
- ・ このため、地震後の豪雨における、地盤の緩みによる土砂崩壊リスク、河川施設の地震被害による洪水リスクなど想定されうるシナリオや課題¹¹について整理し、あらかじめ関係者間で認識を共有することが必要である。
- ・ また、これに対応した道路啓開を実施するための情報収集や体制の確保について、今後順次策定を行う火山災害、雪害、風水害(洪水、土砂)に関わる道路啓開計画の検討と並行して、関係者間で検討を進めることが必要である。

¹⁰ 参考:国道249号中屋トンネル付近工事現場における作業員の被災事案を踏まえた再発防止策について(令和6年11月 北陸地方整備局)

¹¹ 参考1:埼玉県地域防災計画[本編] 第4編 複合災害対策編(令和6年3月 埼玉県)

参考2:能登半島での地震・大雨を踏まえた水害・土砂災害対策検討会(国土交通省) 令和7年5月開催 第3回【資料3-2】提言(案)の主な取組

2) 原子力災害との複合災害について

- ・ 原子力立地地域においては、自然災害に伴う道路啓開ルートに、原子力災害の避難計画に位置付けられた避難ルート(緊急輸送道路以外も含む)等を重ね合わせたルート図を作成し、(避難路が被災した場合は、道路啓開の優先路線・区間に追加するなど)複合災害時の優先啓開ルートの関係者間の円滑な調整を図る。
- ・ 道路管理者、建設業者等による道路啓開の現地作業については、緊急事態の区分(①警戒事態、②施設敷地緊急事態、③全面緊急事態)や、重点区域の区分(PAZ、UPZ)に応じた対応(作業中止や退避等)について、安全確保に十分留意し、各地域の避難計画¹²等を踏まえた運用を検討する。
- ・ 原子力施設の立地地域においては、道路啓開作業の判断に際して、緊急事態情報やモニタリング情報等が不可欠であるため、これらの情報について、道路管理者が、原子力災害対策本部や地方公共団体等から、確実に収集するための体制(連絡系統図、リエゾンの派遣等)を構築する。また、現地啓開作業を実施する建設業者に対して、道路管理者から、作業の実施、継続、中止、退避等の情報を確実に伝達するための体制を構築する。
- ・ 道路管理者は、原子力災害情報の収集・伝達の実効性向上のため、原子力関係部局、地方公共団体が実施する原子力防災訓練等に参加する。あわせて、建設業者等への情報伝達の訓練を実施する。

¹² 参考1:新潟県原子力災害広域避難計画 (令和4年3月 新潟県)

道路啓開に従事する道路管理者、民間事業者等の関係者は、安全確保のため、全面緊急事態(GE)以降は即時避難区域(PAZ)外への避難又は避難準備区域(UPZ)内の屋内退避とする。

参考2:原子力災害時の屋内退避の運用に関するQ&A(令和7年4月 原子力規制庁)

2-5回答抜粋

屋内退避の指示が出ている場合でも、屋内退避中の住民の生活を支えるための民間事業者の活動は継続することができます。

2-6回答抜粋

そのうち、法令に基づき災害対応を実施する責務がある者については、原災指針や防災基本計画等に示す放射線防護の考え方に沿って、必要な防護装備や線量管理等の放射線防護対策を行いつつ活動することとなります。

それ以外の事業者の活動継続のためにどのような国や地方自治体の取組(行動基準の作成や情報提供等)が考えられるかについては、今後とも引き続き検討していきます。

参考3:原子力防災会議(内閣官房) 令和7年6月開催 第13回【資料3】「柏崎刈羽地域の緊急時対応」

原子力災害時の避難経路の確保において、フィルタベントにより放射性物質の放出が予定されていて国が注意喚起を行うなど放射性物質の放出のおそれなどにより、道路管理者や民間事業者による道路啓開等が困難となった場合は、実動組織(警察機関・消防機関・自衛隊)に対して、各機関の役割や特長を踏まえ調整の上、人命救助のための除雪作業、避難に係る支援(交通規制等)を必要に応じて要請する。