

「津波避難施設（建物型）」に対する 道路占用許可について

国土交通省 中部地方整備局 名古屋国道事務所 管理第一課

1. はじめに

中部地方整備局名古屋国道事務所は、愛知県内の主要国道である1号、19号、22号、23号、41号、153号、155号及び302号の8路線（管理延長436.7km）を管理しており、国道に関する様々な管理、許認可を行っている。

津波避難施設は、平成23年3月11日に発生した、東日本大震災における津波被害等を踏まえ、道路区域内へ津波避難施設を設置したいとの要望があったことから、占用許可対象物件として道路法施行令に位置づけられたものである。

本稿では、令和3年6月に中部地方整備局管内の直轄国道として初めて占用許可を行った津波避難施設について、占用許可に至るまでの経緯や課題、検討した事項などを紹介する。

2. 占用許可申請の経緯について

占用物件の位置する愛知県海部郡飛島村は濃尾平野の南端に位置し、村の南部は港湾として埋め立てによる開発が進み、北部は干拓で出来た平坦な土地が広がっており、名古屋第二環状自動車道、国道302号、国道23号等、主要な交通の結節点となっている。

また、名古屋港飛島地区を背後に控え、港湾からの大型車の利用も多く、交通量が多い地域でもある。

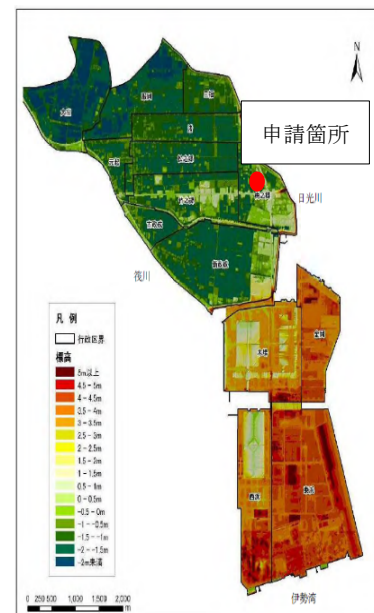
なお、昭和34年に当地に来襲した伊勢湾台風の際は、洪水被害によって3か月にも及ぶ長期湛水をしたゼロメートル地帯が広がっており、平成26年11月に愛知県が発表した南海トラフ巨大地震発生時における津波想定では、飛島村沿岸部には最大で津波高T.P.3.0mの想定が示され、標高の低い当地においては、住民の避難だけではなく、その後の津波浸水による長期湛水が懸念されている。



図－1 位置図（出典：国土地理院地形図を一部加工）

飛島村ではこの想定を踏まえ、村民の安全な避難を目的に津波避難施設の整備を村の防災計画に位置付け、津波による長期湛水に備えた最低限（3日間程度）の避難生活が可能となる津波避難施設の整備を進めているところであり、今回申請のあった梅之郷地区の津波避難施設は、飛島村が計画する全13箇所の津波避難施設の1つである。

本地区においては、津波避難施設の建設に適した用地が少なく、用地選定が難航していたが、平成27年度に飛島村より梅之郷地区内に建設中の国道302号環境施設帯の工事と併せて、道路占用による津波避難施設の建設が行えるよう、中部地方整備局へ事前協議が行われ、その後も協議を重ね、令和2年11月に道路占用許可が申請された。



図－2 標高図
(出典：飛島村防災計画)

3. 占用物件の概要について

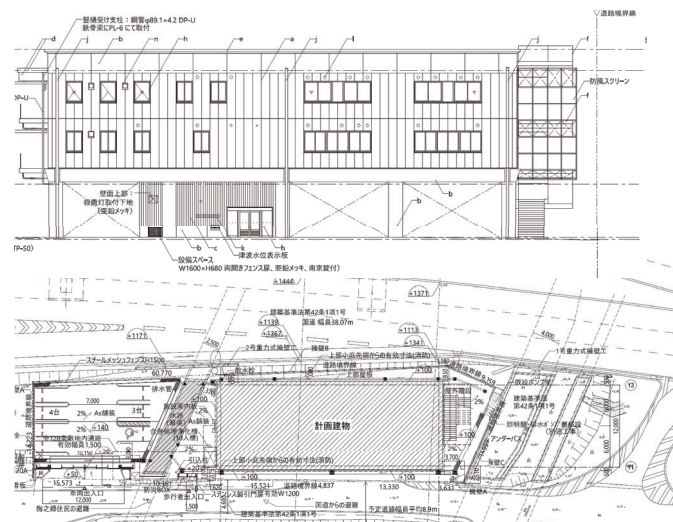
占用物件は津波避難施設として、一般的な構造である「タワー型」ではない特殊構造（建築物）となっており、南海トラフ巨大地震に伴う津波による長期湛水（浸水深想定2～3m）を考慮し、避難者の安全を確保したうえで、かつ3日間程度の避難生活が、施設内で可能となるように計画され、施設内に物資倉庫や居住スペースが設置されている。

○占用物件（津波避難施設）の内容

- 1) 占用者 ^{とびしま} 飛島村長
- 2) 占用物件 津波避難施設（道路法施行令第7条第3号物件）
- 3) 占用場所 ^{あまぐん} 愛知県海部郡飛島村 ^{とびしまむら} 大字梅之郷 ^{うめのごう} 地内 一般国道302号上り環境施設帯内
- 4) 占用物件の構造規模等
 - ・地上3階建 鉄骨造（1階：鉄骨鉄筋コンクリート造）
 - 1階部分は津波の影響を逃がすためにピロティ形式を採用
 - ・建築面積 461.54 m²（占用面積 1,053.38m²）
 - ・延床面積 1,267.97m²
 - ・収容人員 550名（地域住民300名＋帰宅困難者（道路利用者等）250名）
 - ・駐車台数 8台（内、身体障がい者用駐車場1台）



図－3 津波避難施設 鳥瞰図（出典：飛島村提供資料）



図－4 津波避難施設 平面図・立面図（出典：飛島村提供資料）

4. 道路占用許可にあたっての審査について

中部地方整備局としては、当該津波避難施設の構造、また占用箇所についても環境施設帯の敷地内と特殊であり、法定基準や条理上の原則及び関連通知（道路法施行令の一部改正について（H25.3.1 国道利第10号））に基づき、慎重に審査を進めることとした。

1) 法定基準

・物件該当性

津波避難施設（道路法施行令第7条第3号物件）は平成24年に占用許可対象物件に追加され、平成25年4月1日より施行されている。

また、建物構造であるが専ら津波災害時における避難場所としての機能を有するものであり、かつ、災害時の利用に限定されていることから、物件該当性には乖離しないものとして判断。

・無余地性

村内の公共施設用地は、現在村民の利用に供していることから、津波避難施設への代替は難しく、また施設への避難計画において、近隣の道路利用者についても収容する計画として設計されており、国道23号と国道302号が交差する本件用地が適地として相当である。

・構造基準

津波避難施設の構造は、建築基準法に基づく建築確認により担保されており、道路に対する危険性はない。

2) 条理上の原則

・公共性

占用物件である津波避難施設は、飛島村防災計画及び津波災害に関わる避難対応計画への位置付けがされ、住民等の生命を守る施設であることから公共性は高いと判断できる。

・計画性

占用物件である津波避難施設に隣接する国道302号は完成断面であり、将来の交通需要が増大した際の道路改築等によっても、占用物件が支障とならないことを確認した。

・安全性

占用物件である津波避難施設への出入りは隣接する副道に限定されており、本線交通への影響はなく、また環境施設帯の機能、効用を妨げるものではないことを確認した。

5. 占用許可に向けた課題と検討について

津波避難施設の占用許可にあたって、特に審査上課題となった部分については、関係者間で検討し整理を行った。

1) 無余地性の検討

村内での建設予定地を選定する中で、住民との調整や要望などから、候補となった公有地において建設することは困難と判明した。

国道 302 号環境施設帯内に建設する合理性は、村が策定した津波の避難計画による当該津波避難施設の受け入れ対象地域内の避難所要時間の結果及び周辺の道路利用者の避難（帰宅困難者対策）についても、受け入れを行う計画とされていることから、国道 23 号と国道 302 号の交差箇所に近接する本件用地が適地として合理性があるものと判断した。

2) 環境施設帯内での建設に伴う機能阻害の検討

申請箇所は、両側 20m 以上の環境施設帯が設置されており、道路施設の設置のために必要な区域であるため、施設の建設に伴う道路区域の変更や村に対する払い下げは行わず、道路占用として処理する方針とした。

また、環境施設帯はその必要幅の確保により機能を果たすものであるため、本施設の建設によって環境施設帯の機能を阻害するものではないことから、建設による問題はないものと判断した。

3) 将来的な交通需要の観点に対する検討

道路占用は道路本体の利用を妨げない範囲において許可を行うことが前提であり、将来的な交通需要の観点から道路管理者により検討を行った。

占用箇所は『国道 23 号梅之郷交差点』及び『名古屋第二環状自動車道の飛島北 IC（オンランプ）』の近接箇所であり、名古屋港飛島地区から国道 302 号及び名古屋第二環状自動車道への大型車交通量など、将来的な交通需要が増加した場合にオンランプの延伸等の道路改良が必要となることを想定し、占用物件である津波避難施設が当該道路改良計画の支障となることがないか、整備局道路部内において道路計画担当部局との検討の結果、津波避難施設を当初の申請箇所に設置しても、将来において道路改良工事が可能と確認できた。



図－5 津波避難施設と道路施設の位置関係（国土地理院地形図を一部加工）

4) その他

当該津波避難施設は、一般的な津波避難タワーとは異なる建物構造であり、1階部分は津波による影響を最小限とするためのピロティ構造とし、2階・3階・屋上に避難スペースを設置し、2階・3階には、避難室（和室）や備蓄倉庫を整備する計画となっている。

施設の使用目的によっては、占用物件の該当性にも影響するため、建築規模が必要最小限であり、占用物件の目的と施設の利用計画が合致しているかも含め確認を行った。

・利用目的及び利用計画

専ら津波災害時における避難場所としての機能を有するものとして、利用方法は限定されており、集会所としての機能は有せず、災害時及び訓練についてのみ使用するものである。

・施設の規模

当地は海拔ゼロメートル以下の地域であり、南海トラフ地震に伴う津波浸水による長期湛水（浸水深2～3m）を考慮し、避難者の安全性を確保しつつ、数日間の避難生活が可能となるよう計画されたものであり、そのための設備（居住スペース及び物資倉庫等）を有する。収容人数も地区内人口及び道路利用者（帰宅困難者）から算定し、一人あたりの占有面積も1.5m²以下としており、過剰な設定とはなっていない。

6. おわりに

今回紹介した津波避難施設は、中部地方整備局管内の直轄国道では初めての道路占用許可の事例であり、審査にあたっては、各種占用許可基準に適合しているかに加え、建物構造や環境施設帯内への建設、ICオンランプ近接などの諸条件について整理を行い、道路管理者側でも懸念される今後の交通需要への対応も検討した。

東日本大震災以降、今後発生が予測される南海トラフ地震への対応も含め、津波避難施設に対する道路占用の需要も増えてくることが想定されるため、今後も同様な事例があれば将来的に懸念される事項についても払拭することができるように審査を行っていくこととしたい。