

大規模地震の発生に伴う 帰宅困難者対策の取組 事例集



出典：さいたま市



出典：仙台市



出典：さいたま市



出典：仙台市

はじめに

大規模地震の発生に伴い、膨大な数の帰宅困難者の発生が想定される大都市圏において、官民が連携して対策の検討を行う際に活用していただくことを目的として、平成27年3月に「大規模地震の発生に伴う 帰宅困難者対策のガイドライン」（以下、「ガイドライン」とする）をとりまとめた。

その後、ガイドラインを参考に、各都市圏で関係機関が参画した帰宅困難者等対策協議会等を中心に、官民連携で帰宅困難者対策が推進されており、様々な工夫をした取り組みが進められている。一方、一時滞在施設の確保が十分でない等、より一層の取り組みの強化が求められている。

本事例集は全国の地方公共団体の帰宅困難者対策の先進的な取組をまとめたものであり、各地域における課題解決の際に活用していただくことを目的として作成したものである。

また、本事例集は必要に応じて適宜充実を図っていく予定である。

目次

<事例1>一斉帰宅の抑制

- 1-1 帰宅困難者対策の推進企業をPR 1
- 1-2 発災直後の安全な場所の確保 2

<事例2>一時滞在施設の確保

- 2-1 備蓄等のスペースの融通 3
- 2-2 暫定的な一時滞在施設の確保 4
- 2-3 要配慮者専用スペースの確保 5
- 2-4 女性や要配慮者スペースの区画設定 6
- 2-5 施設管理者の損害等への行政の対応 7

<事例3>帰宅困難者等への情報提供

- 3-1 アプリ等を活用した
一時滞在施設への案内情報の提供 8

<事例4>駅周辺等における混乱防止

- 4-1 地域の立地特性に応じた対応 9
- 4-2 現場状況を迅速に把握するための態勢 10
- 4-3 地域と連携した情報提供や避難誘導 11

<事例5>国民一人ひとりが行うべき平時からの取組への啓発

- 5-1 共助の取組の啓発 12

<事例 1 - 1 >

帰宅困難者対策の推進企業をPR

- 帰宅困難者の一斉帰宅に伴う混乱を回避することと併せて、帰宅困難者自身の安全を確保するために、「むやみに移動を開始しない」という一斉帰宅抑制の基本原則を徹底することが不可欠です。
- そのため、企業等においては従業員等の施設内待機やそのための備蓄等の取組を進めていく必要があり、行政もこの取組を促進することが重要です。

概要

さいたま市では、「事業所における帰宅困難者対策ガイドライン」等の趣旨に沿って、**自社施設内に従業員等を留めるための安全対策、備蓄の推進、安否確認手段の周知等の帰宅困難者対策に取り組む企業である「帰宅困難者一斉帰宅抑制対策推進事業者」を募集**しています。登録すると登録証が発行され、企業名のほか、取組事例についてもホームページで公表しています。

また、商工会議所会報誌に啓発記事掲載及び啓発チラシの折り込み等を実施することで、定期的に市内企業へ一斉帰宅抑制の基本方針に沿った対策や、企業を募集するチラシを配布し、帰宅困難者対策の普及啓発や、企業数の増加を図っています。

(登録企業数413、従業員数36,826人 平成29年8月31日時点)

「帰宅困難者一斉帰宅抑制対策推進事業者」募集中！！

本市では、首都直下地震等の大規模災害時に無理な帰宅により、駅周辺や路上に帰宅困難者が多数発生することを防ぐため、**自社施設内に従業員等を留めるための安全対策、備蓄の推進、安否確認手段の周知等の帰宅困難者対策を推進していただける事業者を募集**しています。なお、登録いただいた事業者については、帰宅困難者対策に積極的に取り組む事業者としてホームページ等でPRさせていただきます。

※さいたま市ホームページ

- ◆帰宅困難者一斉帰宅抑制対策推進事業者登録の条件
-
1. さいたま市内で従業員を雇用している店舗、工場、事務所等を有する事業者
 2. 「一斉帰宅抑制の基本方針」や事業所における帰宅困難者対策ガイドライン等の趣旨に沿って、自社における帰宅困難者対策に取り組む事業者

当社の取組内容

当社では、災害時において、交通機関の機能停止による多くの帰宅困難者等が発生し混乱を防止するため、従業員を各拠点内に留めるために必要な備蓄を備えております。また、従業員の安全を確保、確認するために下記のガイドラインを構築しております。当社は今後も、災害時に従業員を各拠点に留めおく方針を実行できるよう一斉帰宅抑制対策に取り組んでいきます。



HPで企業名のほか、具体的な取組事例を紹介

↑【さいたま市】
「帰宅困難者一斉帰宅抑制対策推進事業者」
(さいたま市ホームページより)

←【さいたま市】
「帰宅困難者一斉帰宅抑制対策推進事業者」募集の案内 (さいたま市のチラシより)

ガイドライン

「第2章 一斉帰宅の抑制」「1. 一斉帰宅抑制の基本原則」

帰宅困難者対策において、「むやみに移動を開始しない」という一斉帰宅抑制の基本原則を徹底することが不可欠である。具体的には、企業等における従業員等の施設内待機やそのための備蓄の推進、一時滞在施設の確保、家族等との安否確認手段の確保等の取組を進めていく必要がある。

<事例 1 - 2 >

発災直後の安全な場所の確保

- 発災直後の一時滞在施設が開設されるまでの間、事業者等は駅の利用者等の安全を確保するために一時的に安全な場所で保護をする必要があります。

概要

仙台市では、大規模地震等の発生直後に、落下物などから身の安全を守るため、施設や一時滞在施設の安全が確保されるまでの間、**緊急に退避する場所（仙台駅西口・東口駅前広場）**を設定しています。安全が確認され次第、協議会が一時滞在施設へ順次案内・誘導を行います。

京都市では、世界文化遺産に登録されている施設の観光客等の帰宅困難者の発生が予想される地域で**帰宅困難者を一時的に退避させる場所を、施設所有者等と協定を締結することで確保**しています。帰宅困難者を観光地周辺で一時的に退避させることで、駅周辺への集中を防止することにもなります。

また、土地勘のない観光客等の帰宅困難者に一時的に退避する場所が分かるように誘導標識等を設置しています。



【仙台市】
一時滞在施設に向かう前に緊急に避難する場所の設定
(仙台駅周辺 一時滞在場所運営マニュアル(仙台市)より)



【京都市】
観光客等の帰宅困難者が緊急時に避難する場所を示す避難誘導標識



ガイドライン

「第2章 一斉帰宅の抑制」「3. 大規模な集客施設や駅等における利用者保護」
発災時①施設の安全性の確認、利用者の施設内や安全な場所での保護

<事例 2 - 1 >

備蓄等のスペースの融通

- 発災時に帰宅困難者を受け入れるスペースはあっても、平時から食料等の備蓄しておくスペースがないことや、対応できる人員がない等により、施設管理者の協力が得られずに一時滞在施設の確保が進まないことも考えられます。
- 地方公共団体と施設管理者が連携し、一時滞在施設の確保を推進する必要があります。

概要

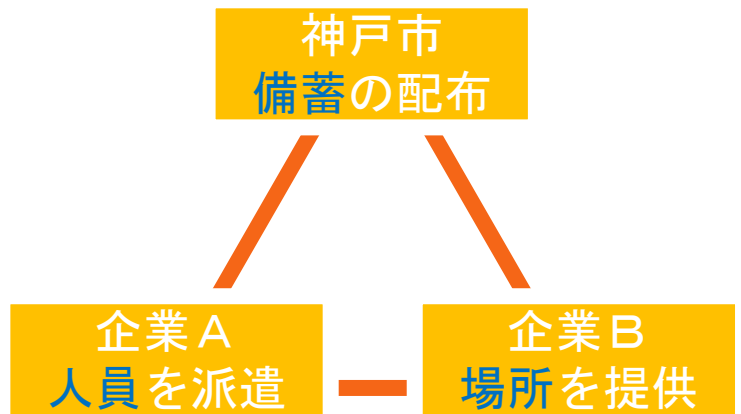
仙台市では多くの帰宅困難者の発生が予想される仙台駅周辺で、備蓄スペースがない一時滞在施設のために、**駅施設内の倉庫等に食料等を備蓄**しています。また、各施設が1日目は仙台市が配備した備蓄で対応し、滞在2～3日目には区役所から物資を配送するなど、施設管理者の負担を軽減する仕組みを計画しています。

名古屋市でも同様に名古屋駅近郊の施設が**倉庫を提供**し、一時滞在施設向けの**備蓄拠点の役割**を果たしています。

神戸市では、企業の特徴や課題を把握し、企業間をマッチングすることで、1つの一時滞在施設で**スペースの提供と施設の運営**を別企業で連携して協力する**3者協定**を締結しています。



【仙台市】
JR仙台駅施設内の備蓄状況



【神戸市】3者協定のイメージ図
企業AとBは同じビル内にあるため、発災時においても人員を派遣することが可能

ガイドライン

「第3章 一時滞在施設の確保」 「1. 基本的な考え方」

「(5) 都道府県、市区町村、国及び事業者の役割分担」

都道府県、市区町村、国及び事業者は、共助の観点で、互いに協力して一時滞在施設の確保を進める

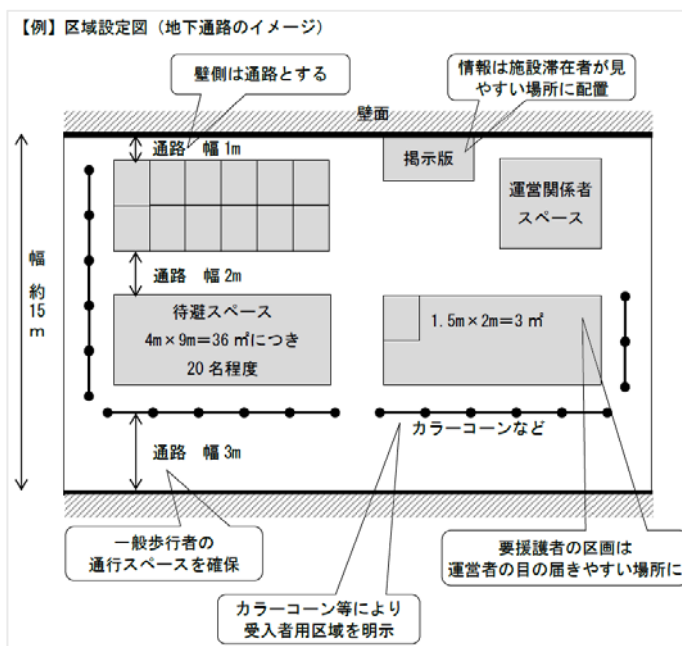
<事例 2-2>

暫定的な一時滞在施設の確保

- 一時滞在施設の確保が進んでいなくても、いざ発災すると不足分の確保が必要となります。
- そのため、平時から屋内ほど快適ではなくても、雨風を凌ぐことができるスペースを一時滞在施設に指定し、屋内の一時滞在施設が確保できるまでの暫定的な対応をすることも考えられます。

概要

仙台市では、JR仙台駅コンコース、地下鉄南北線仙台駅コンコース、仙台駅東西地下自由通路といった地下歩行空間を一時滞在施設として指定しています。歩行空間であることが前提であるため、一般歩行者の通行スペースを確保するためにカラーコーンで区切るなど、事前に一時滞在スペース化する区域設定方法をマニュアル化しています。



【仙台市】
通路を区画し一時滞在施設として利用する。
区域設定図（仙台駅周辺一時滞在場所運営マニュアル（仙台市）より）

ガイドライン

「第3章 一時滞在施設の確保」 「1. 基本的な考え方」

「(5) 都道府県、市区町村、国及び事業者の役割分担」

事業者や学校等は、市区町村や都道府県の要請に応じて、管理する施設を一時滞在施設として提供することを検討し、受入可能な場合は、市区町村と協定を締結する

<事例 2-3>

要配慮者専用スペースの確保

- 一時滞在施設の確保にあたっては、要配慮者に適したスペースの確保が必要です。
- 要配慮者への対応は市町村や関係機関が連携して、あらかじめ具体化することが必要です。

概要

習志野市では、津田沼駅周辺のホテルと一時滞在施設の協定を締結し、ホテルの空室を要配慮者向けに提供する計画としています。

神戸市では、床が絨毯敷きである結婚式場内の控室を要配慮者向けに提供する計画としています。

(例) 【習志野市】災害発生時における特別な配慮が必要な帰宅困難者の受入等に関する協力協定

大規模地震等の災害による交通の途絶などの事由により帰宅することが困難となり、**高齢者や障がい者、妊産婦、乳幼児、病弱者等、一時滞在施設での滞在において何らかの特別な配慮を要する者**（以下「特別な配慮が必要な帰宅困難者」という。以下同じ。）**の受入等の協力**に関し、甲（習志野市）と、乙（企業等）との間において、次のとおり協定を締結する。

～中略～

第〇条 甲は、災害発生時に必要と認めるときは、この協定に基づき乙に対し、次に掲げる事項の全部又は一部について協力を要請することができる。なお、要請先は、乙が運営する〇〇ホテルとする。

(1) **特別な配慮が必要な帰宅困難者に対し、乙の空いている客室を一時受入場所として提供**すること。



↑【神戸市】
要配慮者向けの一時滞在施設として協力する結婚式場の控室

←【習志野市】
駅周辺のホテルが要配慮者向けの一時滞在施設として協力
(習志野市の協定書より)

ガイドライン

「第3章 一時滞在施設の確保」「3. 一時滞在施設の運営（発災時）」

「(2) 発災直後から一時滞在施設開設まで（発災直後から概ね6時間後まで）」

②施設内の受入スペース、女性専用スペース、要配慮者スペース、運営要員専用スペース及び立入禁止区域（危険箇所や事務室等）等の設定

※要配慮者スペースについては別室を確保することがのぞましい。

<事例 2-4>

女性や要配慮者スペースの区画設定

- 一時滞在施設の確保にあたっては、要配慮者に適したスペースの確保が必要です。
- 要配慮者への対応は市町村や関係機関が連携して、あらかじめ具体化することが必要です。

概要

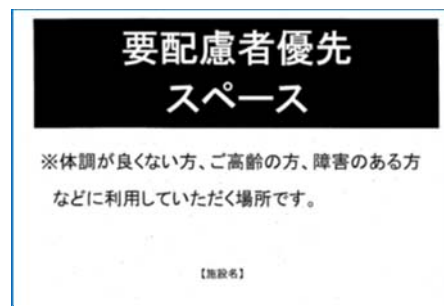
さいたま市の大宮駅・浦和駅周辺帰宅困難者対策協議会が作成した「一時滞在施設運営ガイドライン」では、女性に配慮した区域設定に努めるとともに、移動が困難な要配慮者については、トイレや水道施設の近くに受入スペースを設けるほか、**要配慮者の症状ごとのスペースの工夫例**を紹介しています。

また、**女性や要配慮者のためのスペースであることを明示するための施設内の案内表示例**も提供し、施設管理者が施設の実情に応じて要配慮者に配慮した施設運営ができるよう工夫しています。

要配慮者の居場所の工夫（例）

- ・車いす利用者 ⇒ 通路のすぐ出やすい通路側に
- ・視覚障がい者 ⇒ 自分の位置が把握しやすい壁際に
- ・聴覚障がい者 ⇒ 掲示板や施設管理者の近くなど、資格情報が入手しやすい場所に
- ・認知症・自閉症 ⇒ 静かで落ち着ける場所に

【さいたま市】要配慮者の居場所の工夫例
(大宮駅・浦和駅周辺帰宅困難者対策協議会一時滞在施設運営ガイドラインより)



【さいたま市】女性や要配慮者のスペースであることを案内表示の例
(大宮駅・浦和駅周辺帰宅困難者対策協議会一時滞在施設運営ガイドラインより)

ガイドライン

「第3章 一時滞在施設の確保」「3. 一時滞在施設の運営（発災時）」

「(2) 発災直後から一時滞在施設開設まで（発災直後から概ね6時間後まで）」

②施設内の受入スペース、女性専用スペース、要配慮者スペース、運営要員専用スペース及び立入禁止区域（危険箇所や事務室等）等の設定

※要配慮者スペースについては別室を確保することがのぞましい。

<事例 2-5>

施設管理者の損害等への行政の対応

- 一時滞在施設において、例えば余震により天井が崩落するなどにより、帰宅困難者が損害を受けることも考えられます。
- 一時滞在施設の確保を促進するためには、災害時の一時滞在施設の責任について明確化しておくことが考えられます。

概要

民間施設を一時滞在施設等として提供した結果、民間施設や帰宅困難者に損害が発生した場合に備えて、仙台市では、一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定の中で、民間施設自体や帰宅困難者に「故意または重過失がない限り」、市で負担をすとの内容を協定に明記しています。

習志野市でも安全配慮義務を果たしていれば民間施設側には責任が及ばないとしています。

(例) 【仙台市】 一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定

第〇条 甲(仙台市)は、この協定に基づき、乙(企業等)の本施設を利用した結果、施設及び設備、備品の一部ないし全部に損傷や棄損、汚損が生じた場合、並びに受入れた帰宅困難者に損害が生じた場合は、乙または受入れた帰宅困難者にその損害の発生原因について故意または重過失が無い限り、甲の費用負担により補償するものとする。

【仙台市】仙台市の協定書より

(例) 【習志野市】 一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定

第〇条 第〇条各号に掲げる協力に従事した乙(企業等)の職員等(乙への協力者を含む。)が損害を受けたときは、甲(習志野市)が補償するものとする。
2 乙が第〇条各号の協力を行う際に、安全配慮義務を果たしたにもかかわらず発生した損害の責任は、乙には及ばない。

【習志野市】習志野市の協定書より

ガイドライン

「第3章 一時滞在施設の確保」

「4. 災害時の支援策」 「(4) 損害等への対応」

国、都道府県、市区町村は、一時滞在施設の運営に関して施設管理者に損害等が発生した場合又は発生するおそれがある場合には、積極的に協力して対応する。

<事例 3-1>

アプリ等を活用した一時滞在施設への案内情報の提供

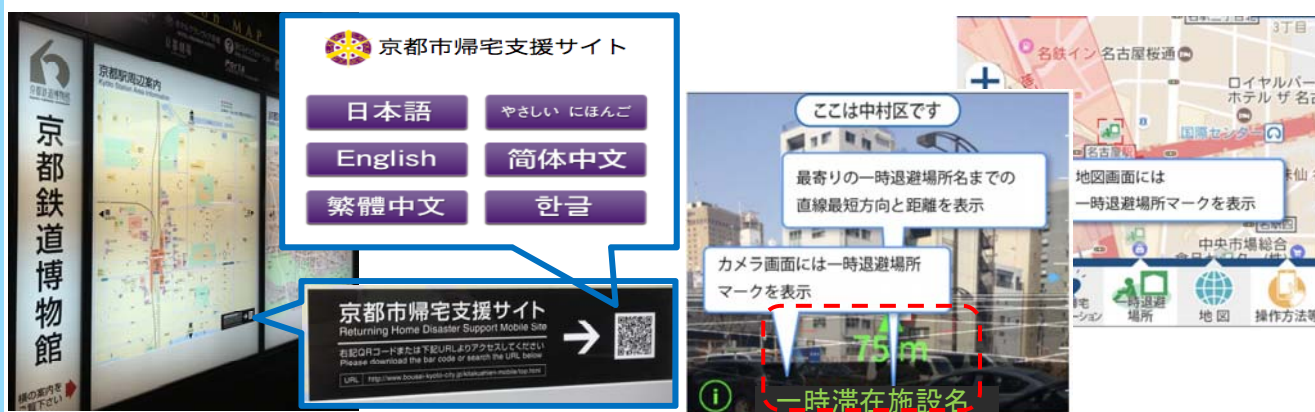
- 発災時に帰宅困難者が冷静な行動をとるために必要な情報を入手できることが重要です。
- 情報提供を行うための様々な設備を整備しておくことが考えられます。

概要

川崎市では、発災時にすぐに配布できるように災害時配布用一時滞在施設マップを駅に配備しています。駅周辺から一時滞在施設までの経路が帰宅困難者自身で把握できるようにしています。(一時滞在施設マップについては事例 4-2 を参照)

京都市では、鉄道事業者の協力により、駅構内に設置した京都駅周辺案内地図に京都市帰宅支援サイトにリンクするQRコードを掲示しています。同サイトでは「やさしい日本語」による案内や多言語化(英語、中国語(簡体字・繁体字)、韓国語)も対応しています。

名古屋市では、帰宅支援情報を提供する防災アプリで最寄りの一時滞在施設までの直線最短方向と距離を表示するサービスなどを提供しています。



【京都市】
京都駅周辺案内図にある帰宅支援サイトにリンクしたQRコード

【名古屋市】
名古屋市防災アプリ
(名古屋市提供資料に内閣府が一部加筆)

ガイドライン

「第4章 帰宅困難者等への情報提供」

「1. 施設管理者や地方公共団体等に期待される情報提供のあり方」「(4) 施設管理者や地方公共団体に求められる平時からの取組」

- ・ 情報提供を行うための設備の整備(インターネット、掲示物等)
- ・ 平時から準備可能な情報提供資材(紙)の作成・配布

< 事例 4 - 1 >

地域の立地特性に応じた対応

- 駅前滞留者対策を実施する際に、地域内に発生する滞留者数を立地特性を踏まえて算出し、対策を講じることが重要です。

概要

川崎市では、東京都と横浜市の間に位置しているため、東京方面や横浜方面から徒歩で帰宅する場合に川崎市で帰宅を断念することを帰宅困難者の人数を算出する際に考慮し、対策を講じています。

京都市では、観光地域である特性を考慮して、外国人を含めた観光客を中心とした帰宅困難者の人数を主要な観光地ごとに算出して対策を講じています。



A市からB市へ徒歩で帰宅する帰宅困難者を対象として、川崎市の入口と出口の帰宅困難者数の人数の差を川崎市内で帰宅を断念する人数として算出している。
(a地点からb地点の間で出発地からの距離が10~20kmになる人は川崎市内で帰宅を断念する。)
(B市からA市へ徒歩で帰宅する帰宅困難者も同様に算出する)

自宅までの距離	帰宅困難割合
~10km	全員帰宅可能 (帰宅困難割合=0%)
10~20km	1km増えるごとに10%増加
20km~	全員帰宅困難 (帰宅困難率=100%)

【川崎市】 帰宅を断念する人の算出の考え方
(川崎市地震被害想定調査報告書に内閣府が一部加筆)

	清水・祇園地域	嵯峨・嵐山地域
観光客数	約48,000人	約26,000人
うち、帰宅困難者数	約29,000人	約14,000人

【京都市】京都市では駅周辺で発生する帰宅困難者数はパーソントリップデータを利用して算出しているが、観光地で発生する帰宅困難者数は1年で最も観光客が多い時期・時間帯での通行量調査等を基に算出している。

(調査日：平成24年11月24日(土)
11:00~14:00調査)

(京都市観光地避難誘導取組指針を内閣府が一部修正)

ガイドライン

「第5章 駅周辺等における混乱防止」 「1. 駅前滞留者対策を講じるべき地域の特性の把握」

「(1) 滞留者の特性把握」

① 滞留者数の把握

- ・ 大規模地震発生後、駅前滞留者対策を講じることが必要になる地域内に発生する滞留者数やその性別、年代別及び居住地等の属性を整理することが重要である

② 当該地域の特徴の把握

- ・ 当該地域の地形や街並み等の地理的特性、交通ネットワーク上の位置付け、主要産業、地域社会の特徴等もあわせて調査することも重要である

<事例 4 - 2 >

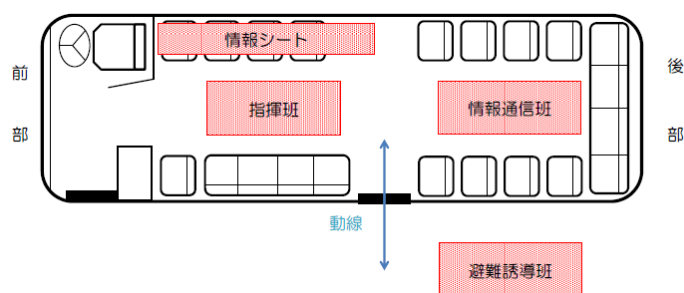
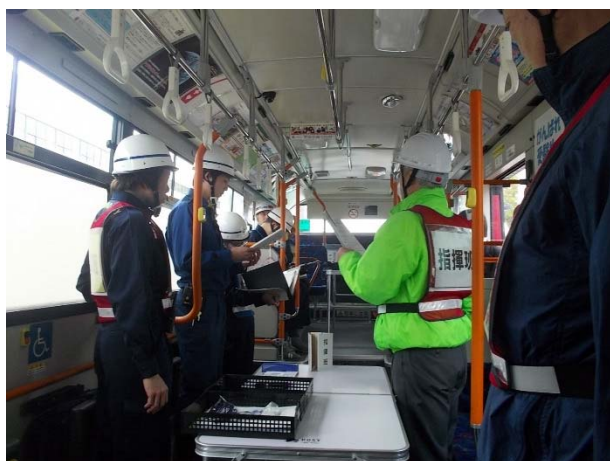
現場状況を迅速に把握するための態勢

- 発災時に現場状況を速やかに把握し、迅速な対応を取ることが重要です。

概要

武蔵野市では、東日本大震災時に市の本庁舎が駅から遠いため、職員を駅に派遣したが、安定して指揮する場所を確保できず、避難誘導等が難航した経験から、**地元のバス会社と協定を締結することで路線バスの車体を現地対策本部として活用する計画**としています。

今までは発災時に本部用のテントを手配し、駅前に設営する計画でしたが、バスを本部とすることによって、バス会社の営業時間内であれば路線バスは駅に乗り入れているため確保が容易である。また、天候に関係なく本部の設営ができるだけでなく、停電時でも照明が使用でき、現場の被害状況等に応じて本部を移動できる等のメリットがあります。



【武蔵野市】

吉祥寺駅周辺帰宅困難者対策訓練ではバスに市の職員や協議会が地図や複数の通信機器等を持ち込み、帰宅困難者を一時滞在施設へ迅速に誘導できることを検証した。(武蔵野市提供資料より)

ガイドライン

「第5章 駅周辺等における混乱防止」「3. 地域の行動ルールの策定」

「(2) 地域が連携して対応する(共助)」

- ・ 駅前滞留者対策協議会は、発災時に活動の拠点となる現地本部を立ち上げ、地域の事業者等と連携して対応する

<事例 4 - 3>

地域と連携した情報提供や避難誘導

- 発災時に協議会が中心となって帰宅困難者等への情報提供や避難誘導等を実施するため、地域と連絡体制を構築できることが重要です。
- そのため、連絡機器等の資機材を平時から提供することが考えられます。

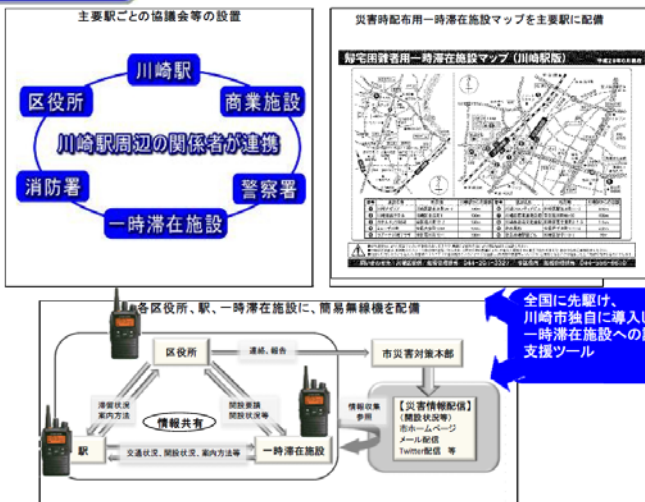
概要

川崎市では、区役所、駅、一時滞在施設が簡易無線機を配備することで密接な連携を取り、市で情報整理が容易になるような体制をつくっています。

京都市では、商店街組織など地域の様々な団体と協定を締結し、「避難誘導団体」として観光客等の帰宅困難者の誘導や被害状況等の情報提供を促します。

連携体制

駅周辺の関係者が連携した対応
(案内・誘導、情報提供、災害時要援護者等への支援など)



【川崎市】

災害時における行動ルールの概要

(川崎駅周辺の災害時における行動ルール(川崎駅周辺帰宅困難者等対策協議会)より)

避難誘導資機材の概要

	災害時用 PHS	避難誘導用帽子	避難誘導用ゼッケン	メガホン
資機材				
備考	・ PHS 同士の通話等は無料	・ メッシュキャップ ・ 顔部分に文字	・ メッシュ地 ・ 両面反転材 ・ 胸と背中にも文字	・ 軽量(580g) ・ 防水 防塵 ・ 通達距離 約 100m
数	1台	10個	10枚	2台
配備数目安	1台	—	—	—
備蓄	—	10個	10枚	2台

	トランシーバー	標示用看板(幟)	災害時優先電話
資機材			—
備考	・ 防水、防塵 ・ 約 10 時間使用可 ・ 約 1.5km 通話可	・ 専用ポールと固定台をあわせて配備 ・ 高さ緊急約 4.5m 一時約 3.5m	・ 既存の電話回線を、災害時に発信規制を受けない電話回線として割当
数	—	1~4台(施設規模による)	—
配備数目安	2台	—	—

【京都市】

避難誘導団体にはトランシーバー等を配備し、市と連携して対応できる体制となっている(京都市提供資料より)

ガイドライン

「第 5 章 駅周辺等における混乱防止」「3. 地域の行動ルールの策定」

(3) 「公的機関は地域をサポートする(公助)」

・ 市区町村が中心となって、都道府県・国と連携・協力し、防災活動に必要な情報(被害状況、交通情報等)の提供等を通じて地域の対応を支援する。

<事例5>

共助の取組の啓発

- 帰宅困難者への対応については、行政による「公助」だけでは限界があることから、可能な限り「自助」を前提としつつ「共助」を含めた総合的な対応が求められます。
- 帰宅困難者がお互いに助け合う共助の取組を推進することが重要です。

概要

千葉駅周辺帰宅困難者等対策協議会（千葉市）が実施した、千葉駅帰宅困難者対策実動訓練において、千葉市内の看護専門学校が帰宅困難者役として参加し、協議会と協力して、負傷者への応急手当や要配慮者を一時滞在施設に避難する補助等を実施しました。

習志野市では、地域の町会等が、津田沼駅周辺帰宅困難者等対策協議会にも参加し、帰宅困難者への情報提供や駅周辺から一時滞在施設への誘導の役割を担っています。



【千葉市】

利用者保護訓練では帰宅困難者の中から応急手当の知識がある人を募集し、看護専門学校の生徒が処置した（千葉市提供資料より）

ガイドライン

「第8章 国民一人ひとりが行うべき平時からの取組への啓発」

・企業や学校等においては、従業員や児童・生徒等が帰宅困難者となる場合を想定して、対応策への取組を行うよう、平時から従業員や生徒・保護者に推奨・指示を行うことが重要である。

問合せ先

内閣府（防災担当）

〒100-8914 東京都千代田区永田町1-6-1（中央合同庁舎8号館）
電話：03-5253-2111（調査・企画担当）
<http://www.bousai.go.jp>

