



東京都の帰宅困難者対策



東京都総務局危機管理監

中村 晶晴

目次

- 1 これまでの取組み
- 2 新たな課題と今後の取組み
- 3 今後さらに検討が必要な事項

1 これまでの取組み

(1) 震災時における昼間都民対策検討委員会

目的

震災時に帰宅が困難となる者(昼間都民)への情報の提供、保護、支援等の対策を検討

設置

平成9年5月

座長

廣井 脩 東京大学教授

委員会報告

平成11年3月

都民への普及啓発

提言

帰宅困難となった場合の備えを都民に啓発する
(自らの身の安全は自らが守るという視点)

これまでの取組

- ・「帰宅困難者心得10ヶ条」の作成・普及
- ・ホームページやパンフレットでの普及啓発
- ・総合防災訓練における帰宅訓練の実施

帰宅困難者心得10ヶ条

あわてず騒がず、状況確認
携帯ラジオをポケットに
つくっておこう帰宅地図
ロッカー開けたらスニーカー(防災グッズ)
机の中にチョコやキャラメル(簡易食料)
事前に家族で話し合い(連絡手段、集合場所)
安否確認、ボイスメールや遠くの親戚
歩いて帰る訓練を
季節に応じた冷暖準備(携帯カイロやタオルなど)
声を掛け合い、助け合おう

帰宅困難者への情報提供

提言

- ・帰宅困難者が適切な行動を選択できる情報を提供する

これまでの取組

- ・大型ビジョンによる情報提供(事業者との協定)
- ・帰宅支援ステーションでの情報提供
(都立学校、集配郵便局、ガソリンスタンド、コンビニなど)
- ・ホームページでの災害情報の提供

事業所・集客施設等における対策

提言

- ・事業所、学校は従業員や生徒等を保護する
(「組織は組織で対応」の原則に基づく)

これまでの取組

- ・事業所防災計画の作成を義務付け
(震災対策条例)
- ・「集客施設等におけるパニック防止7つのポイント」
の作成・普及

集客施設におけるパニック防止7つのポイント

施設内外の安全・安心情報を迅速・的確に収集する。

安全・安心情報を、施設内のお客様に適時・的確に提供するとともに、施設外の通行人に対しても可能な限り提供する。

状況に応じて、施設内、または施設外に安全に避難誘導する場所を定める。

避難者が不安を持たず、安全確保のための適切な行動ができるように避難誘導する。また、その後の帰宅行動が一時に集中することのないよう働きかける。

通信手段の確保状況に配慮しつつ、家族等との安否確認方法を周知する。

施設内のケガ人の救護、病弱者・子ども・お年寄りの保護を行うほか、施設外の被災者に対しても可能な限り、救護、保護を行う。

施設等間で相互に助け合う。

ターミナル駅周辺等での混乱防止

提言

- ・都、区、ターミナル駅周辺の事業者が協力して、混乱防止を図る

これまでの取組

- ・一部の区で、駅及び駅周辺事業者からなる協議会を設置
一時収容施設の指定など

徒歩帰宅者への支援

提言

- ・沿道支援の仕組みをつくる

これまでの取組

- ・帰宅支援ステーションの指定
- ・容器入り飲料の提供
(飲料メーカー団体との協定)
- ・帰宅支援対象道路16路線の指定
(第一京浜、甲州街道、川越街道など)

代替交通機関の整備

提言

- ・通常の交通機関が機能しない場合における代替輸送機関を確保する

これまでの取組

- ・バス・船舶輸送の確保
(東京都バス協会、関東旅客船協会等との協定)
- ・自衛隊の艦船、海上保安庁の船舶、米軍艦船による輸送訓練の実施

(2) モデル事業の実施

災害時帰宅困難者混乱防止計画の作成

モデル地区

銀座・有楽町・日比谷地区

混乱防止計画の名称

「銀座・有楽町・日比谷は安心を売るまちです」
推進計画

実施

平成11年度

混乱防止計画における基本ルール

- 1 平常時にしておくこと
 - ・顧客のための防災用品の備蓄
(医薬品、救助用品等)
 - ・防災訓練の実施
- 2 大地震時に地区防災本部がすぐすること
 - ・発災時の態勢(地区防災本部、地区防災支部)
- 3 発災日にすること
 - ・情報の収集・分析・伝達
 - ・顧客の避難誘導、一時休息所の紹介など
- 4 およそ3日後までにすること
 - ・情報の収集・伝達
 - ・顧客の帰宅支援(代替輸送場所への誘導など)

帰宅困難者対応マニュアル策定のための ガイドラインの作成

モデル地区

銀座・有楽町・日比谷地区

ガイドラインの名称

「安心を売るまちのかなめ石」

実施

平成12年度

ガイドラインの例

3業種で作成

百貨店、 ホール、 劇場、 映画館、 ホテル

(例) 百貨店のガイドライン

1 平常時の備え

施設の安全管理、食料等の備蓄、防災訓練、顧客への啓発、地域貢献 等

2 震災時の態勢

指揮系統の確立、避難誘導、救出・救助、情報収集、地域貢献 等

2 新たな課題と今後の取組

これまでの取組の問題点

いつ帰宅したらよいのか、帰宅のタイミングや安全の判断ができない

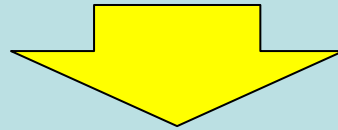
情報の提供は、ほとんどテレビ、ラジオに頼っている
事業所・集客施設での顧客のサポートは十分でない

ターミナル駅の混乱防止対策の検討は、全区に広がっておらず、具体的な取組もできていない

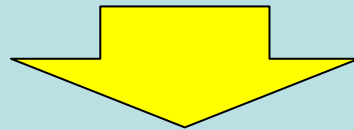
有効な輸送手段が確認されていない
(鉄道の復旧、代替交通手段)

(1) 新たな行動ルールの普及

- 帰宅困難者心得10か条は、個人の心構え



- 社会秩序としてのルールが必要
(外出者が、一斉に行動を開始した場合、二次災害にあい、安全に帰宅できないおそれがある)



- 「むやみに移動を開始しない」という基本原則を徹底するため、情報の確認や誘導に従うなどの「行動ルール」を策定し、周知を図る

発災直後の外出者の行動別人数

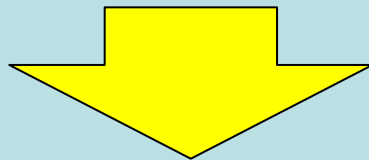
電車が停止し、自動車利用も禁止になった場合

1 何としても自宅に帰ろうと努力する	3,718,639 32.5%
2 しばらくその場にとどまって様子を見る	4,233,527 37.0%
3 近くの駅に行って様子を見る	949,683 8.3%
4 移動するのはあきらめるが、連絡をとろうと努力する	2,414,255 21.1%
5 その他	125,862 1.1%
外出者（都内滞留者）	11,441,966

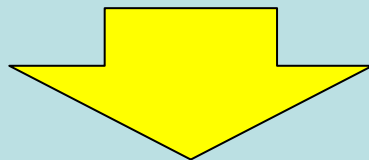
* 人数は、アンケートによる推計値

(2) 適切な行動を促す情報提供

- 外出者が適切な行動を選択するには、情報が必要
(地震情報、被害情報、道路情報等)

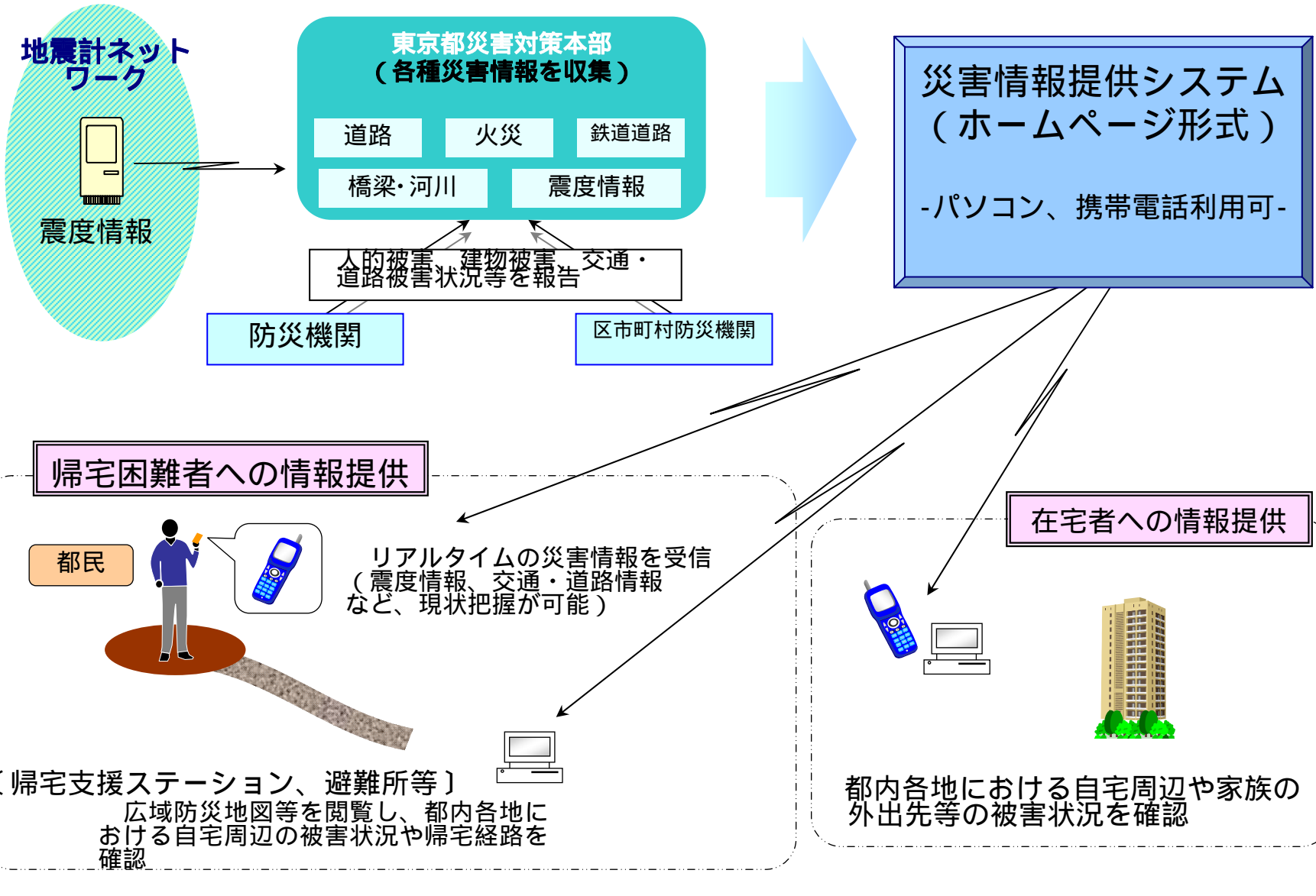


災害情報システムの整備(平成18～19年度)



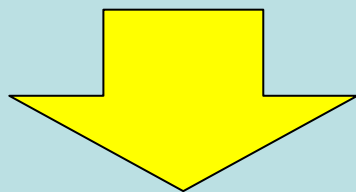
- パソコンや携帯電話で直接アクセスできる
- 避難所や帰宅支援ステーションでも情報入手できる

災害情報システムを有効活用した情報提供



(3) 買物客などへの対応

- ・ 組織に属さない、買物客などへの対応が必要



- ・ 災害要援護者(高齢者、障害者等)を優先して保護するため、一時的な収容場所を確保する
- ・ 都、区市町村、事業者の役割分担を明確にする

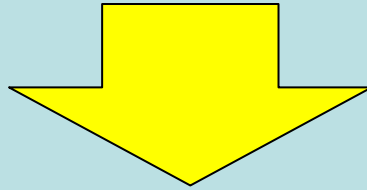
外出目的別帰宅困難者数

(単位：人)

	業務	学校	私事等	計
東京都	1,270,675 (32%)	44,879 (1%)	2,602,804 (67%)	3,918,359
区部	1,174,769	32,290	2,250,054	3,457,113
多摩	95,906	12,589	352,750	461,246

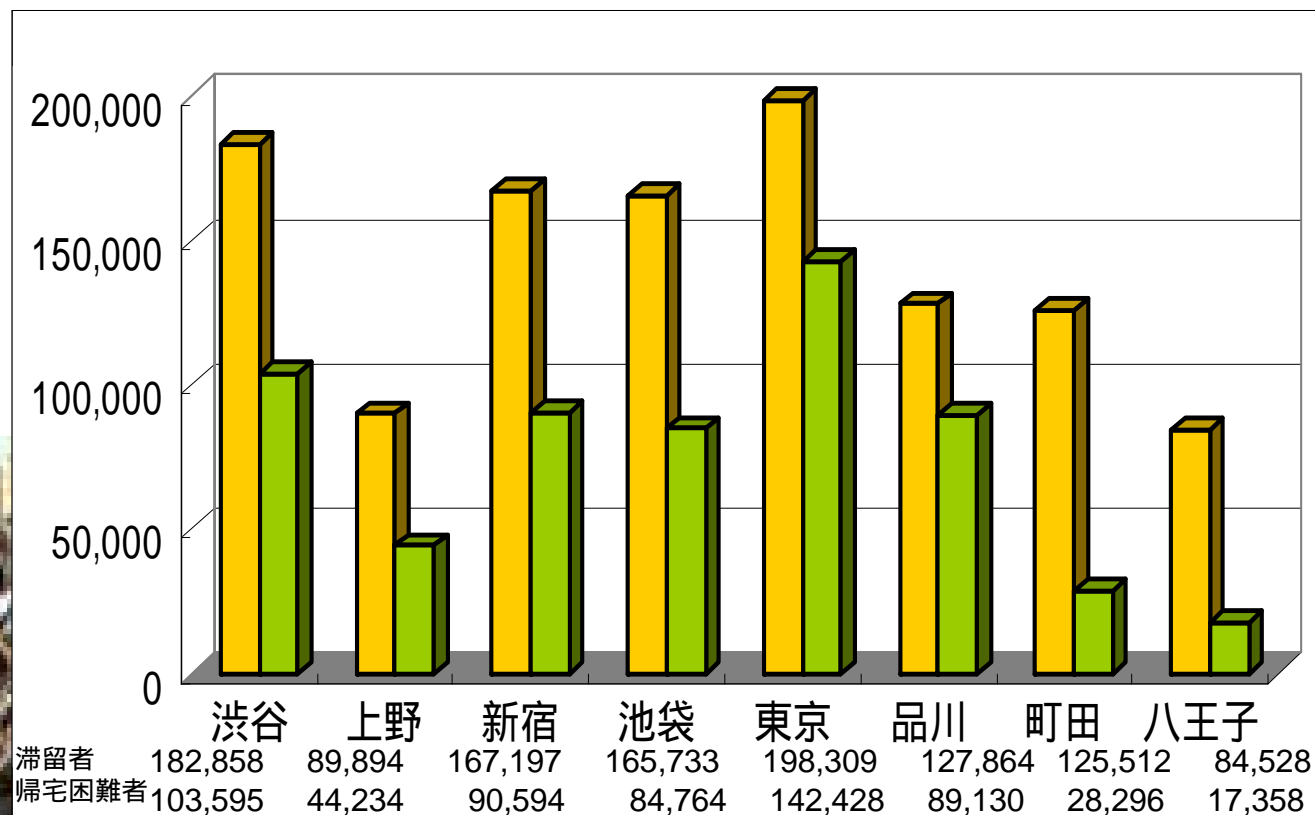
(4) ターミナル駅での混乱防止対策

- ・ 多くの滞留者が、ターミナル駅に集中するため、混乱防止対策を具体的に決めておくことが必要



- ・ 都、区市町村、鉄道事業者や駅周辺事業者等で具体的対策を検討し、役割を明確にする
- ・ 有効な混乱防止対策を専門家を含めた検討により確立する
- ・ 検討結果を踏まえた訓練により実証する

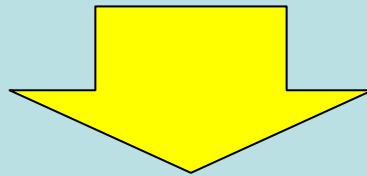
主要ターミナル駅別帰宅困難者数



千葉県北西部地震時の新宿駅における滞留者

(5) 有効な帰宅手段の確保

- 鉄道の折り返し運転を早期に実施するとともに、地下鉄を早期に運行再開することが必要



- 早期復旧を支援する
- バスは短距離の輸送手段として活用する
- 民間の船舶のほか、自衛隊、海上保安庁、米軍の艦船も海上輸送手段として活用する

方面別帰宅困難者数

(単位:人)

	都 中心部	都区部	都西部	埼玉県	神奈川県	千葉県 ・ 茨城県 南部	計
東京都	142,030	584,937	664,002	894,613	846,545	786,233	3,918,359
区部	116,853	522,154	479,143	819,309	751,207	768,449	3,457,113
多摩	25,117	62,784	184,859	75,304	95,339	17,784	461,246

3 今後さらに検討が必要な事項

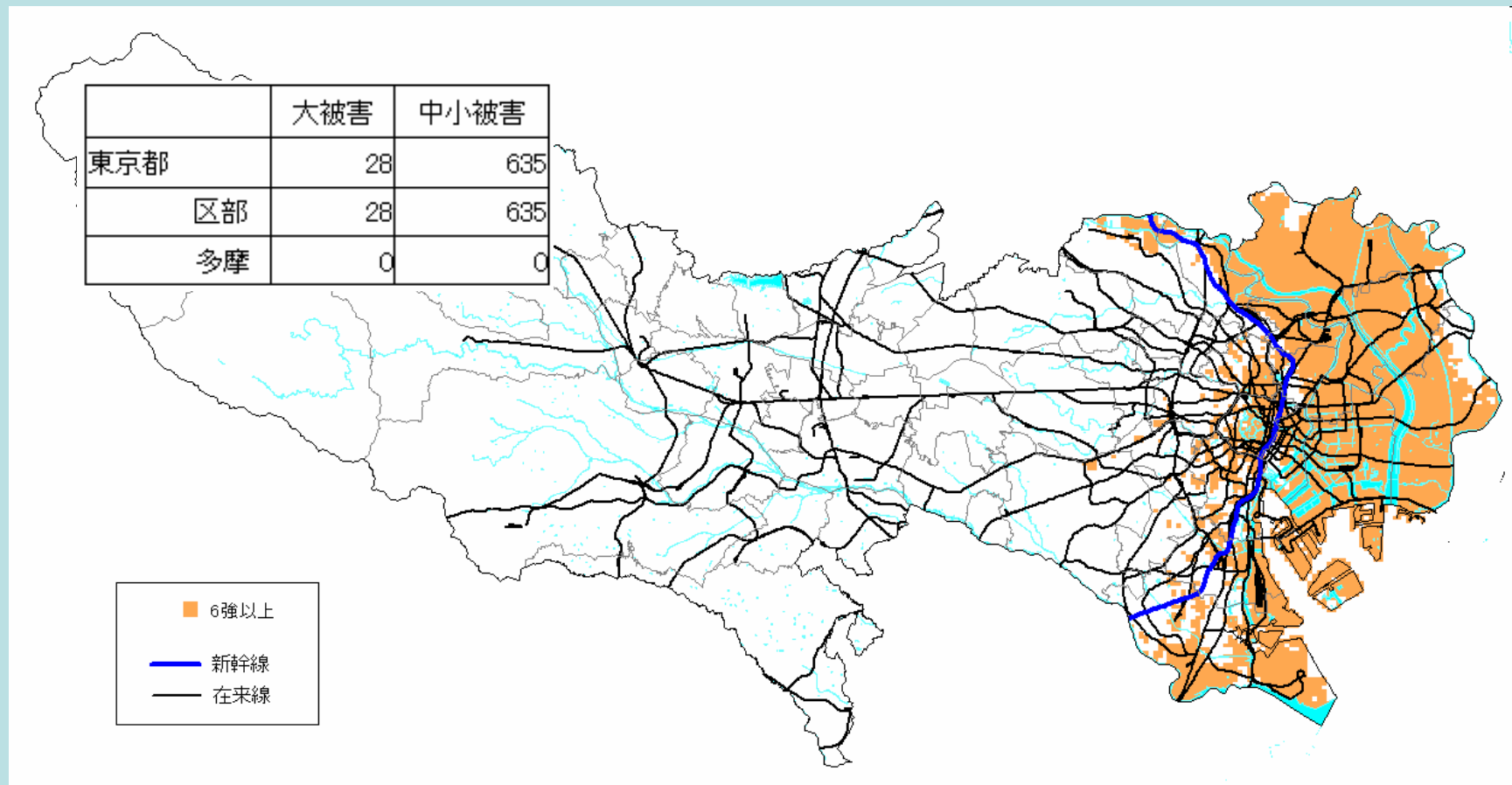
(1) 地方・海外への帰宅支援

- 遠隔地や海外からの観光客などは、鉄道やバスなどで帰宅ができない
- 羽田空港は、液状化で使用不能となる可能性がある
- また、区部東部は大きな被害が想定されるため、成田空港への鉄道や道路が不通となる

宿泊先の確保が必要

横田飛行場の活用が必要

鉄道被害(東京湾北部地震M7.3)



帰宅困難者総数

(単位:人)

東京都市圏内からの訪問者	3,918,359
東京都市圏外からの訪問者	約550,000
海外からの訪問者	約7,900
計	4,476,259

(2) 鉄道の早期復旧による運行の確保

- 鉄道施設の耐震化を促進する
- 鉄道については、復旧ができた一部区間から運行を再開させる
- 地下鉄は、電力の回復と合わせて運行を再開させる

耐震補強への支援

鉄道事業者の早期復旧体制の確保

電気事業者の早期復旧体制の確保

早期復旧の支援

(3) ライフラインのバックアップの強化

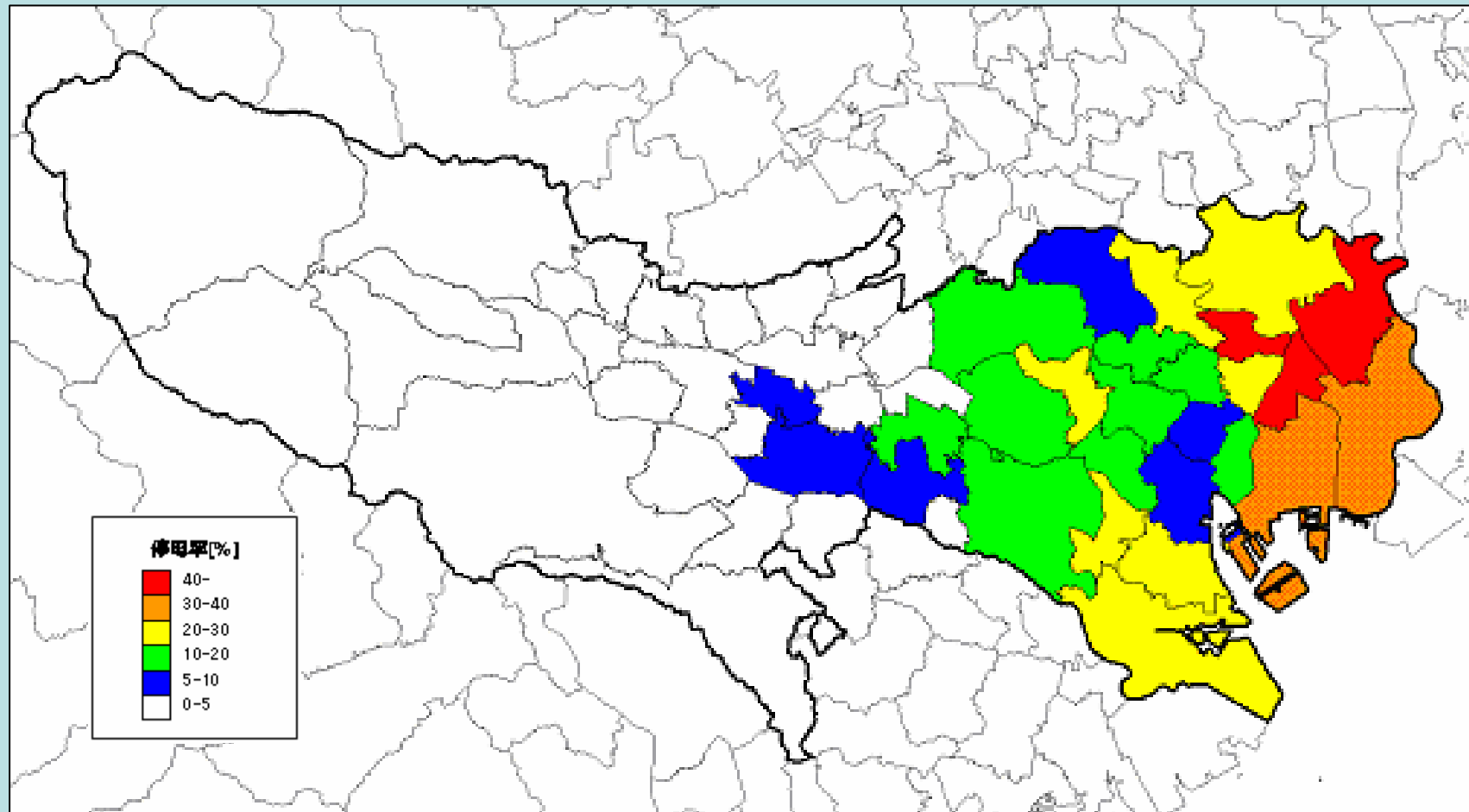
- 地震に伴なう停電により、鉄道の運行が停止するおそれがある

鉄道事業者による受電設備のバックアップ機能の強化

送電線などの電力施設のバックアップ機能の強化

ライフライン(電力)の被害

(東京湾北部地震M7.3)



(4) 帰宅路線の確保

- 都内の都市計画道路の整備状況は、約56%であり、整備が進んでいない
- 道路を閉塞するおそれのある木造密集地域の改善が遅れている

徒歩帰宅者の路線を確保するため、都市計画道路の整備に道路特定財源の確保が必要

木造密集地域の解消、沿道の不燃化に取り組んでいるが、早期整備には財源の確保が必要