

**中央防災会議**  
**「首都直下地震避難対策等専門調査会」**  
**（第5回）**

**帰宅困難者等に関する施策の方向性**  
**～量的な課題を中心として～**  
**（たたき台）**

これまであがってきた課題に対し、たたき台として施策の方向性のアイデアを列挙したもの。この内容が施策の方向性のすべてであることを意味するものではなく、また、その実現性については今後十分に検討する必要がある。

**平成19年3月26日**  
**内閣府（防災担当）**



# 目 次

0 .	用語の定義.....	1
1 .	安否確認の確実な実施.....	2
2 .	むやみに移動を開始しないことの周知.....	5
3 .	企業における帰宅困難者及び帰宅者対策の推進.....	7
4 .	学校における帰宅困難者及び帰宅者対策の推進.....	9
5 .	収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所における対策の推進 .	11
6 .	徒歩帰宅者の円滑な誘導.....	17
7 .	駅における混乱の防止.....	19
8 .	代替交通機関の確保.....	21
9 .	帰宅困難者のボランティアとしての活動.....	23
10 .	帰宅困難者及び帰宅者問題全般に関わる施策.....	24



## 0. 用語の定義

これまで帰宅困難者という言葉は、狭義には自宅が遠距離にあること等により帰宅できない人、広義には帰宅できない人に加えて遠距離を徒歩等で帰宅しようとする人、として使われてきた。

本資料では、施策の方向性を、行動と場所に着目した区分（例えば、会社等で待機する場合、道路を徒歩で帰宅する場合等）により検討するため、次のような定義で使用している。

### 定義

帰宅困難者	：自宅が遠距離にあること等により帰宅できない人
帰宅者	：徒歩等により帰宅中の人
帰宅困難者等	：帰宅困難者及び帰宅者

# 1. 安否確認の確実な実施

## 【課題】

- ・安否確認手段として、災害用伝言ダイヤルの認知度が低い。その他の安否確認手段の認知度はさらに低いものと考えられる。
- ・災害用伝言ダイヤルの伝言処理能力には限界があり、伝言が登録できない可能性がある。
- ・固定電話や携帯電話、Web それぞれ物理的な被災等により使用できなくなる可能性がある。
- ・一部のIP電話からは、災害用伝言ダイヤルに接続できない。

## 【解決の方向性】

### 複数の安否確認手段の周知・広報

平常時から、災害用伝言ダイヤル(171)のほか、同様の安否確認手段である携帯電話災害用伝言板やインターネット災害用伝言板(web171)の存在や利用方法について周知・広報を行う。

その際、それらの処理能力の限界や制約等についても周知し、不要不急の状況での使用を差し控えるといった注意点についても周知する。

また、携帯電話のメール等は比較的輻輳が少ないため、連絡が取りやすいこと等も周知する。

さらに、現状において一部のIP電話には災害用伝言ダイヤル「171」にアクセスできないものがあるが、どのIP電話が使用できないか調査し、安否確認に関する広報のなかで周知する。



### 災害用伝言ダイヤル等の利用方法の習得の奨励

災害用伝言ダイヤルには、毎月体験利用が可能な日があり、またインターネット上には災害用伝言板の疑似体験コーナーもあるので、これらについて積極的に周知・広報するとともに、防災訓練の場等においても実際に使ってもらうことによって、災害用伝言ダイヤル等の利用方法の習得を促進する。

## 家族構成に応じた安否確認方法のモデルケースの提示

安否確認の手段について、あらかじめ家族内で決めておくことが望ましい。

携帯電話の保有状況、インターネットの使用状況や家族の日中の行動パターン等を踏まえ、家族間等でどのような安否確認手段をとれば適切であるか検討する（災害用伝言ダイヤル等のほか、遠隔地の親戚等を連絡先とする等さまざまな手段が考えられる）。

家族間の安否確認方法のモデルケースを提示するとともに、家族内であらかじめ災害時の安否確認方法を決めておくことを奨励する。

都心部が被災した場合の連絡方法例：

- ・ 都心勤務の夫（インターネット、携帯電話、固定電話）
- ・ 専業主婦の妻（携帯電話、固定電話）
- ・ 地元の高校に電車で通う娘（携帯電話）
- ・ 都心の小学校へ通う息子（携帯電話等なし）



：災害用伝言ダイヤルと携帯電話災害用伝言板に、無事であり、息子を迎えに行く旨のメッセージを登録する。また、家族の携帯メールアドレスを同報登録してあり、それを利用して自分の無事を家族に一斉に伝える。



：災害用伝言ダイヤル及び携帯メールで、夫の安否を確認する。また携帯の災害用伝言板と携帯メールで娘の安否を確認する。

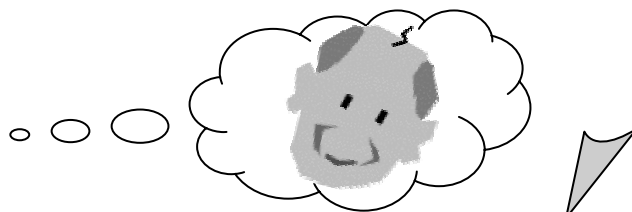
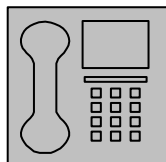


：携帯メールと携帯電話災害用伝言板で自宅に歩いて帰る旨メッセージを残す。携帯メールで父の無事を確認する。



：学校で待機するよう事前に教育してあり、父の迎えを学校で待つ。もし、通学途中なら、近くの公衆電話を探す。公衆電話で災害用伝言ダイヤルにかけ、自分の状況を伝える。

また、地方に住むおじいさんのところにも連絡を入れるようにする。



## 災害時における被災地外からの録音抑制の周知

災害用伝言ダイヤルへの録音登録数には限界がある(一つの電話番号当たり最大10伝言を登録できるが、首都圏の場合は対象人口が多いため、この数が大幅に制限される。)ことから、被災地外からの録音を控えること等について、マスコミや地方自治体等を通じて周知する。

## 災害時における安否確認手段の混雑状況に関する情報提供

災害用伝言ダイヤル、携帯電話災害用伝言板、インターネット災害用伝言板には、処理能力や容量に限界や制限があるため、利用の集中により処理能力を上回る場合もあり得る。このため、災害時において、事業者から安否確認手段の混雑状況を把握するとともに、マスコミや地方自治体等を通じて、随時、その情報を提供することが望まれる。

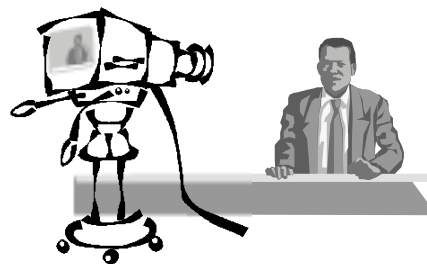
## 災害時における広報内容に関するマスコミへの要請

災害時に、災害用伝言ダイヤル、携帯電話災害用伝言板、インターネット災害用伝言板の存在や利用方法について呼びかけを行うよう、マスコミに要請する。

災害時に提供すべき情報の標準例を作成する。

マスコミへの報道依頼内容の例：

- ・ 災害用伝言ダイヤル等の使い方
- ・ 複数の安否確認手段の活用
- ・ 被災地外からの録音の抑制
- ・ 遠隔地の親戚を連絡先にする等、他の手段の活用等





## 2. むやみに移動を開始しないことの周知

### 【課題】

- ・「むやみに移動を開始しない」ことの必要性が十分に認識されていない。
- ・具体的施策については未検討又は検討途上の自治体が多い。
- ・「むやみに移動を開始しない」だけでなく、場合によっては他の適切な対応が求められることを周知しておくことが必要。
- ・いつ帰宅行動を開始すればよいのかということについて、示されていないことが多い。

### 【解決の方向性】

#### むやみに移動することのデメリットの明確化とその周知

徒歩帰宅者に関するシミュレーションを行い、どのような状況が発生するかを想定する。一斉に帰宅した場合の危険性や、「むやみに移動を開始しない」ことの効果、沿道等で必要な水やトイレの量等を把握する。そして、どのような事前準備を行い、災害時にどのように行動するのが望ましいかということについて検討する。

むやみに移動した場合のデメリット(例えば、人が集中して混乱が生じ死傷者が発生するおそれがある、倒壊物、落下物等によりケガをする可能性がある等)をわかりやすく示すとともに、どのような行動をとるべきか、周知する。

むやみに移動した場合のデメリットの例：

- ・道路の混雑度の増加による集団転倒等の危険性
- ・徒歩帰宅中の落下物、延焼火災等による被災の可能性
- ・ターミナル駅での混乱の発生
- ・水、食糧やトイレ等の不足による混乱
- ・道路への歩行者のはみ出しによる緊急通行車両の通行の妨げ 等



## 発災後の望ましい行動モデルの作成とその周知

家族に負傷者等がいる人や、子供を迎えに行かないといけない人は早めに帰し、家族や自宅の安全が確認されている人はそれよりも遅れて帰宅するといった、適切な時差帰宅を促す行動モデルを作成し、周知する。

### 3. 企業における帰宅困難者及び帰宅者対策の推進

#### 【課題】

- ・企業における食料や飲料水等の備蓄が進んでいない。
- ・従業員も最低限の防災グッズの保管や徒歩帰宅経路の確認などをしておくべきであるが、実際に実行している者は少ない。

#### 【解決の方向性】

#### 事業継続計画（BCP）における帰宅困難者及び帰宅者対策の明確化

各企業が作成する事業継続計画（BCP）に、次のような帰宅困難者及び帰宅者に関する内容を盛り込むことを奨励する。

##### 1) 従業員に対する安否確認の必要性や手段の周知

従業員や家族の安否確認の必要性と各種安否確認手段の正しい利用方法を周知する。

##### 2) 従業員の適切な行動

むやみに帰宅行動を開始しないことを含め、従業員のとるべき行動を示すとともに、来客等への対応方針を定める。

##### 3) 食糧等の備蓄

従業員がしばらく企業内に滞在できるよう、一定程度（例えば、全従業員の3日分程度等）の備蓄を行う。

##### 4) 従業員が個人レベルでとるべき対策

防災グッズの保管や帰宅経路の確認など、平常時に従業員が個人レベルでとっておくべき対策を示す。

## 企業における水、食糧等の備蓄の奨励

一定期間従業員が企業内で滞在できるよう、企業に水や食糧等の備蓄を奨励する。

例えば、従業員用の水や食糧等の備蓄の状況を、企業の防災力を評価する際の指標とする等が考えられる。



## 4. 学校における帰宅困難者及び帰宅者対策の推進

### 【課題】

- ・遠距離通学者が多い私立小中学校や高等学校、大学等では帰宅困難者が多数発生すると考えられる。安全のため、しばらく生徒等を保護しておく必要があり、災害時における保護者との連絡体制の充実と、水や食料等の備蓄が必要。
- ・遠距離通学する生徒・児童の中には携帯電話を持っていない者も多く、通学途中に地震が発生した場合に、家族等と連絡をとることが難しくなるおそれがある。

### 【解決の方向性】

#### 学校と保護者の間の安否確認体制の充実

災害時における学校と保護者の間の複数の連絡方法（携帯メール・e-mail等の活用、遠隔地の親戚を連絡先として登録、ラジオによる学校の安否情報の放送等）を、あらかじめ申し合わせておくことが望ましい。

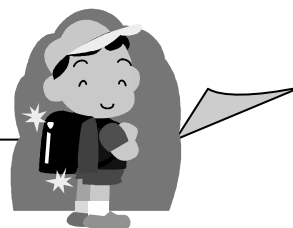
#### 通学途上で発災した場合の生徒・児童や学校、保護者のとるべき行動の明確化と周知

通学中に発災した場合のとるべき行動について検討を行い、学校における防災教育の一環として教えるようにする。

また、特に、災害時に家族と連絡がとれない場合のとるべき行動について、家族間で確認しておくよう、学校から各家庭に対して要請することが望ましい。

検討しておくべき具体的行動の例：

- ・電車通学の場合、電車が停止した駅から動かない
  - ・携帯電話が利用できない生徒・児童は、通学路における公衆電話等の場所を確認しておく
  - ・通学路における情報入手可能箇所（コンビニ、駅、交番等）を確認しておく。
- 等



## 学校における水、食糧等の備蓄の促進

学校における防災マニュアルでは、「帰宅が困難な児童・生徒等については、校内で一時保護する。」としている場合でも、生徒のための水や食料等の備蓄については明記されていないことが多い。

特に遠距離の通学者が多い学校では、数日間生徒が滞在する場合を想定して、水や食糧等の備蓄を確保することを奨励する。

一方で、学校が低負担で備蓄（一定期間後の更新も含む）を進められる方策を検討する必要がある。例えば、年に数回、備蓄した保存食を給食として食べることにより、1)保存期間の短い安価なレトルト食品等を備蓄食糧として活用することができる、2)防災に対する意識を啓発する機会になる等の利点が考えられる。

## 5. 収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所における対策の推進

### 【課題】

- ・収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の確保量が不十分
- ・被害が生じた場合の責任追及や、施設内の器具や商品等の損壊等の懸念から、収容施設等としての提供を忌避する事業者がある。
- ・対外的にアナウンスすることにより多数の人が集まって対応しきれなくなることへの懸念や、被害状況によっては、円滑に施設を開放できない場合もあるという懸念から、受け入れを事前に明らかにしない事業者がある。
- ・指定済みの収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所についての認知度が低い。
- ・収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の実際の稼働状況等に関する情報提供の仕組みがない。
- ・帰宅困難者や帰宅者が欲する情報が収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所で提供できない。
- ・収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所における水、食糧、トイレ等の確保が不十分
- ・停電や断水等が発生した場合、対応できなくなる可能性がある。
- ・具体的な施設運用計画等が定まっていない場合が多い。
- ・施設の管理者が替わった場合に、引き継ぎがなされていないことがある。

### 【解決の方向性】

#### (1) 公的施設の確保

#### 施設の拡充や広域避難場所等の活用による収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の確保

国や地方自治体等の公的施設（大学や高校等を含む）との利用協定締結等や、広域避難場所の活用による収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の確保を図る。ただしこれらの施設や場所については、時間等によって役割が変化する必要があることに注意する必要がある。

都心部や副都心部の収容施設等には、多くの帰宅困難者が身を寄せるとともに、帰宅者も休憩や情報収集のために訪れると考えられるため、収容・帰宅支援の両方の役割を担うことが期待される。

## (2) 民間施設の確保

### 協定を締結した企業に対する公的負担制度活用の検討

民間から収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所を幅広く募るため、あらかじめ収容施設・休憩施設や徒歩帰宅支援場所と位置づけた(協定等を締結した)ものについては、災害対策基本法64条1項(応急公用負担等)と82条(損失補償等)の規定の対象とし、それに伴って、発生した費用を公的負担の対象とすることを検討する。

災害対策基本法：

( 応急公用負担等 )

第64条 市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、当該市町村の区域内の他人の土地、建物その他の工作物を一時使用し、又は土石、竹木その他の物件を使用し、若しくは収用することができる。

( 損失補償等 )

第82条 国又は地方公共団体は、第64条第1項(同条第8項において準用する場合を含む。)、同条第7項において同条第1項の場合について準用する第63条第2項、第71条、第76条の3第2項後段(同条第3項及び第4項において準用する場合を含む。)又は第78条第1項の規定による処分が行われたときは、それぞれ、当該処分により通常生ずべき損失を補償しなければならない。

### 協定を締結した企業に対する免責制度の検討

収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所としての協定締結を促進するため、一定の要件を満たす場合には、収容者等に被害が発生した場合の責任を免責する制度を検討することが考えられる。



## **施設の耐震診断や防災備蓄等に対するインセンティブ**

自施設を収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所として提供する協定を結んだ事業者に対し、当該施設の耐震診断や耐震補強の実施、非常用発電設備、収容者用備蓄物資等の整備に対する税制や融資の優遇措置等について検討することが考えられる。

## **協定未締結企業の負担軽減方策の検討**

帰宅困難者や帰宅者の受け入れを考えつつも、発災時の混乱や受け入れたときの責任を考えて、協定等の締結を躊躇している大規模集客施設等がある。

受け入れを非公表としている企業等の施設については、発災後、受け入れ可能な企業等の施設について、必要に応じて地方自治体が当該施設の場所等を一括して公表するといった枠組みを検討する。

また、駅周辺混乱防止対策協議会（後述）の活動の一つとして、受け入れ施設への帰宅困難者や帰宅者の誘導等を位置づけることにより、受け入れ施設の負担を減らすことも考えられる。

さらに、災害対策基本法64条1項（応急公用負担等）と82条（損失補償等）の適用についても検討する。

### **（3）周知・広報と情報提供**

## **収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の統一シンボルマークの作成と現地表示等**

収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の統一シンボルマークを作成するとともに、現地施設の看板への掲示や地域の地図等への記載を行うことで、一目で施設の位置がわかるようにする。

## 収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の位置や提供サービス内容の周知・広報

平常時から、地方自治体は、収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の場所や内容について、現地において案内標識等に掲示するとともに、各種広報手段を用いて周知する。

収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所等の提供サービス内容については、表示内容の標準化（情報提供、トイレ、水、食料、一時休憩、宿泊、応急救護等）を行う。

実際のサービス可能レベルは地震の状況によっても変化する可能性があるため、発災後に情報収集し、各収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の提供サービスの内容を地方自治体のホームページ等を通じて伝えることが望ましい。

このため、災害発生時に各施設の稼働状況等を管理者等から情報を収集する仕組みをあらかじめ作っておくことが重要である。例えば、施設管理者が、施設の稼働状況等の情報を直接入力できるようにすることも考えられる。



### （４）支援の充実

## 地方自治体による収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所用の水、食糧等の備蓄の推進

現在、地方自治体は住民用の備蓄を進めているものの、帰宅困難者や帰宅者用の備蓄はないのが一般的である。帰宅困難者や帰宅者用の物資を全く準備していないと混乱等が発生する可能性があるため、収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所用の水、食糧、簡易トイレ等を備蓄することが望ましい。

## ( 5 ) 施設の運用

### 施設運用計画の作成の促進

発災時において、収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所を円滑に運用するため、あらかじめ具体的な運用計画を立てておく必要がある。

また、施設管理者が替わった場合に、施設運用についての引き継ぎがなされていないケースがあるため、引き継ぎルール等を計画の中で定めておくことも重要である。

施設には、帰宅困難者や帰宅者など状況の異なる人が来場することが予測されるので、それらにあわせた対応が可能になるよう配慮することが望まれる。

運用計画の記載事項例：

- ・当該施設での支援内容の明確化（水、食料、トイレ、情報等の提供、休憩場所の提供、簡易な救護等）
- ・当該施設の支援内容の広報
- ・必要な資機材の確保
- ・支援開始条件と時期
- ・要員の確保
- ・スタッフの役割分担
- ・各種情報の収集、発信の方法
- ・帰宅困難者あるいは帰宅者の誘導、案内方法
- ・施設内の安全確保
- ・施設管理者異動の際の引き継ぎ
- ・運用計画の定期的な確認、見直し等

## **防災訓練時における施設の利用**

地域の防災訓練等の中で施設の運用についても訓練することにより、発災時に帰宅困難者や帰宅者の誘導等の施設運営がスムーズに行われるようにする。

また、施設運用の訓練の結果を踏まえて、随時、施設運用計画の見直しを行うことが望ましい。

## **避難所を訪れる帰宅困難者や帰宅者への対応方策の検討**

避難所は地域住民の避難を想定しており、帰宅困難者や帰宅者への対応は具体的に計画していないことが多い。しかし発災時には、行き場のない帰宅困難者や帰宅者が支援を求めて避難所を訪れることが考えられる。

このため、避難所を適切に運営する観点から、帰宅困難者や帰宅者を収容・支援するか否か、収容・支援する場合はどのような援助を行うのか等について、避難所運営マニュアル等に明記することを奨励する。

## **収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所に対する応急危険度判定の優先実施**

収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所については、応急危険度判定を優先的に実施することにより、管理者側の余震等による被害の懸念を払拭することで、早期の施設運用を図ることが考えられる。

## 6. 徒歩帰宅者の円滑な誘導

### 【課題】

- ・混雑が増すと歩行速度が極端に遅くなる。
- ・群集密度が非常に高くなると、集団転倒等により、死傷者が発生する可能性がある。
- ・橋梁等のボトルネックとなる箇所で混乱する可能性がある。
- ・徒歩帰宅中に落下物や延焼火災により被災する危険性がある。
- ・ビルの倒壊等により一部の道路の通行が困難になる可能性がある。
- ・徒歩帰宅者が車道にはみ出ること、緊急通行車両の通行の支障となる可能性がある。
- ・誤った情報の流布により混乱が生じるおそれがある。

### 【解決の方向性】

#### 徒歩帰宅者のための交通整理のあり方の検討

混乱発生のおそれがある道路では、例えば、片側を歩行者用、他方を緊急通行車両用にする等の方策が考えられないか。

前方の道路の群集密度が非常に高くなっている場合に、後方の徒歩帰宅者に対して、歩行速度を落とすよう呼びかけるなど、徒歩帰宅者の移動を誘導する方策が考えられないか。

また橋梁等、特にボトルネックとなり混雑が予想される部分には、重点的に整理の要員を配置する等の対策が必要となるのではないか。

なお、帰宅するために都心方向に向かう必要のある人もいる。また、地震発生後からある程度時間が経過すると、自宅に帰る人だけでなく、都心部へボランティア活動や物資の提供等の目的で歩き出す人も出てくる。このため、両方向への歩行者の移動が錯綜して、混乱する可能性もあるので、このような場合の交通整理のあり方も検討することが望まれる。

#### 徒歩帰宅者に対する適時・適切な情報の提供

あるエリア内の人に携帯メールや沿線の情報掲示板等で、適時・適切な道路の規制状況、混雑状況、誘導情報等を伝えられないか。

## ボランティアの活用の検討

災害時における警察官の不足も予想される中で、帰宅困難者や帰宅者の誘導等、警察官の補助的業務を行うボランティアの活用が考えられないか（米国では Citizen Corps の一翼として、警察官の補助的業務を行うボランティアもある）。

## 7. 駅における混乱の防止

### 【課題】

- ・ターミナル駅等に多数の帰宅困難者や帰宅者が集中すると混乱するおそれがある。
- ・駅のコンコース等の空間があっても、余震等により安全が確保できない懸念があり、駅外に誘導する対応がとられる場合が多い。
- ・帰宅困難者や帰宅者は、鉄道等の交通機関の運行状況や道路の交通規制の状況、収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所などに関する様々な情報を求めて駅等に集まってくることが予想されるが、こうした情報を総合的に提供する仕組みがない。
- ・運行状況や復旧見込み等に関する情報の提供を的確に行わないと、帰宅困難者や帰宅者がさらに駅に集中するおそれがある。

### 【解決の方向性】

#### 主要ターミナル駅における関係者の協議会の設置と具体的な対応計画の策定

東京都では、現在、地方自治体、警察、消防、鉄道事業者、駅周辺事業者等を構成員とする駅周辺混乱防止対策協議会を設置し、ターミナル駅等での混乱防止対策についての検討を始めようとしている。

首都圏のターミナル駅を抱える地方自治体においては、同様の枠組みをつくり、ターミナル駅及びその周辺における混乱防止のための具体的な対応計画を検討することが望まれる。

#### 主要ターミナル駅における情報収集・提供サービスの実施

多数の帰宅困難者や帰宅者がターミナル駅に集中することが考えられるが、混乱を防止するために、正確な情報を迅速に提供する必要がある。

主要なターミナル駅及びその周辺等において、鉄道等の公共交通機関の運行状況、道路の交通規制の状況、それらの復旧見通し、周辺の収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の稼働状況等に関する情報を提供することが望まれる。

このような情報提供は、協議会の構成メンバーで分担して行うこととし、誰が、どのような情報をどのような手段で提供するのかということ等について予め決めておくことが望まれる。

なお、“運行再開までは、少なくとも 日程度はかかる見込み”等、鉄道等が運行することができない期間を明示することが望まれる。

また、情報を求めてターミナル駅に向かおうとする帰宅困難者や帰宅者の数を軽減するため、ビルの電光掲示板等、様々な伝達手段を活用した情報提供を行うことが望まれる。

### **収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の位置や提供サービスの内容等に関する情報提供**

駅周辺混乱防止対策協議会は、あらかじめ周辺の収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所の位置や提供サービスの内容等が分かる地図を用意し、発災時には速やかに提示できるよう準備を行うとともに、各種情報提供手段を利用して、駅に滞留している帰宅困難者や帰宅者を収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所等へ誘導する方策を検討する。

### **協定を締結した事業者に対する免責制度の検討**

駅には、多くの人々が集中する可能性があるが、現状では安全上の問題から、発災直後は駅舎から人を退去させるところが多いと思われる。

よって、収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所と同様に、一定の要件を満たす場合には、収容者等に被害が発生した場合の責任を免責する制度を検討することが考えられる。



## 8. 代替交通機関の確保

### 【課題】

- ・どこからどこへ、どれだけの代替交通輸送が必要となるのかということについての事前予測が非常に難しいこともあって、具体的な代替交通輸送の運用計画は策定されていない。
- ・有力な代替交通手段であるバス等は、現状では緊急通行車両扱いではないため、災害時において、通行証発行の手続きが迅速・円滑に進まない可能性がある。
- ・バス等の輸送能力では、一部の輸送の代替しかできない。

### 【解決の方向性】

#### 概略的な運用計画の検討

外出者の外出先と帰宅先の間を踏まえ、時間帯別にどれだけの需要がどの方面間であるのか等、必要とされる概略の輸送量を把握し、複数の交通機関を組み合わせた概略の運用計画を検討することが望ましい。

#### 鉄道の代替輸送を担うバスの緊急通行車両としての指定

災害時において、運行停止している鉄道の代替輸送を担うバスが、緊急通行車両として速やかに認定されるよう、必要な手続を検討する。

#### バス事業者との応援協定の締結の促進

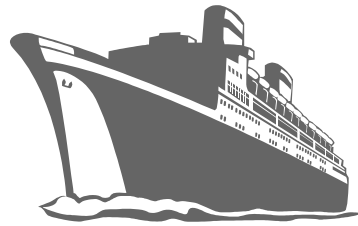
東京都のバス台数（普通車）は約9,200台（東京都統計年鑑、平成16年度）であるが、実際にどれくらいのバスが確保できるかは明らかでない。地方自治体は、域内及び近隣のバス事業者と、発災時の代替輸送等に係る協定を積極的に結ぶことが望ましい。

なお、バスの運行に関わる費用負担については、あらかじめルールを定めておくことが望ましい。

## 船舶の利用

船舶を活用した帰宅困難者や帰宅者の具体的な搬送計画を策定することが望ましい。

また、都心部への上り航路では物資を輸送し、下り航路では帰宅困難者や帰宅者を輸送するといった運用も考えられる。



## 9. 帰宅困難者のボランティアとしての活動

### 【課題】

- ・ボランティアとして、帰宅困難者のマンパワーを活用する余地が大きいものと考えられるが、その具体的な方策はほとんど定まっていない。

### 【解決の方向性】

#### 帰宅困難者のボランティア登録制度の検討

企業等の従業員が、帰宅困難者となった場合（家族と自宅が無事であることが前提）にボランティアとして活動する意思があるか、どのようなスキルが提供可能か等について、登録する制度を構築することが考えられる（特にリーダーとして先頭に立ってくれそうな人の登録が重要）。

#### 帰宅困難者のボランティアとしての役割についての事前検討

帰宅困難者のボランティアにどのような活動に従事してもらうか、その特性（地域社会にはなじみが少ない場合も多い等）も踏まえつつ、事前に検討を行うことが重要であると考えられる。

## 10. 帰宅困難者及び帰宅者問題全般に関わる施策

### 帰宅困難者及び帰宅者の心得の作成と周知

帰宅困難者や帰宅者がとるべき行動を整理し、既存の帰宅を前提とした十箇条に代わる新たな指針を作成し、これを広報・周知する。

帰宅困難者・帰宅者の心得 箇条（例）:

1. むやみに移動を開始しない
2. 災害用伝言ダイヤル（171）等複数の手段を活用して家族の安否を確認する
3. 日頃から帰宅ルートを確認する
- ・ . . . . .
- ・ . . . . .
- ・ . . . . .

### 帰宅困難者及び帰宅者に対するワンストップ情報提供システムの構築

帰宅困難者や帰宅者が必要とする情報を体系的にとりまとめて、一括してわかりやすく提供する必要がある。

帰宅困難者や帰宅者が欲する情報のコンテンツを検討する。

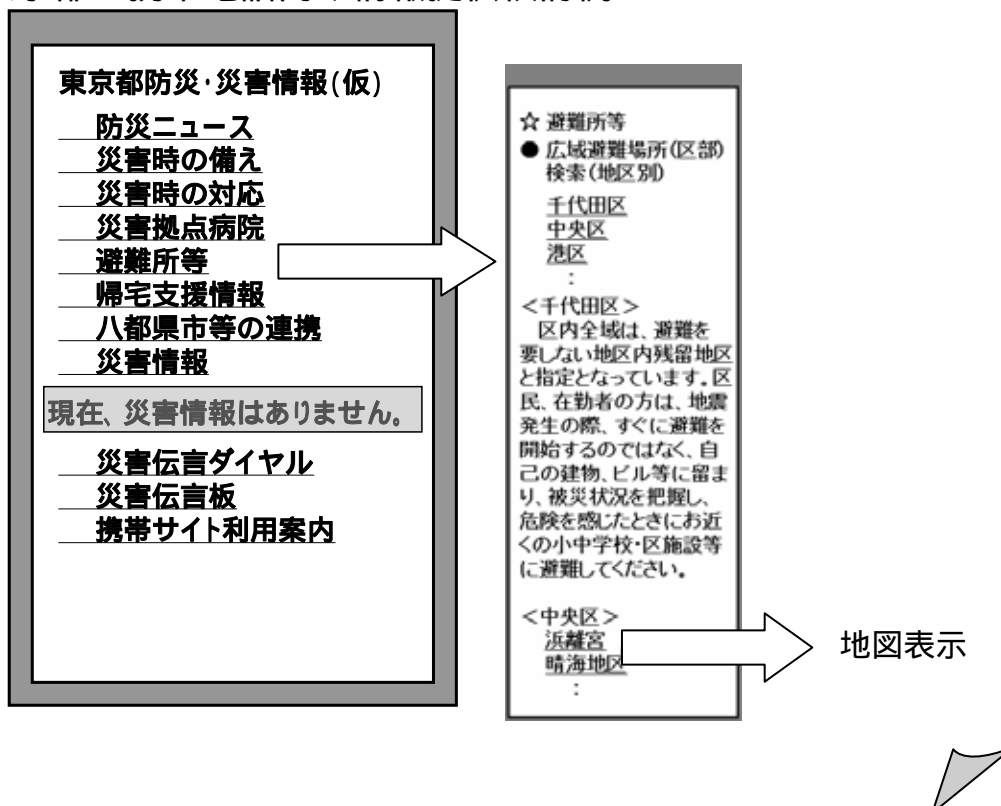
また、最適な提供手段についても検討を行い、ワンストップで提供する仕組みを構築する。

コンテンツ例：

- ・被災状況
- ・鉄道等公共交通機関の運行状況
- ・道路交通規制状況
- ・収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所等の位置・提供サービス・混雑状況
- ・各種安否確認手段の利用方法
- ・関係機関、災害用伝言ダイヤル等のHPへのリンク
- ・主な幹線道路の混雑状況に関する情報（各地点の混雑度、webカメラの画像など）、この種の情報提供機関のHPへのリンク
- ・個人が災害情報等を自由に書き込める掲示板機能（情報の信頼性の問題等は要検討）

なお、東京都においては、平常時は、防災に関するニュースや取り組みべき対策等について、発災時には緊急ニュースのほか、外出時の対応、被害状況、鉄道・道路・避難所等の状況、医療機関の案内等について、ホームページで見ることができるシステムを構築中である。

東京都の携帯電話向け情報提供検討例：



(東京都資料より抜粋)

## 発災時の行動モデルの作成と周知

自分自身あるいは家族が帰宅困難者あるいは帰宅者となったときに、どのような行動をとるべきか、各個人の属性とおかれた状況によってどう対処すべきかを帰宅困難者と帰宅者に分けていくつかシナリオを検討し発災時の行動モデルを作成し、周知する。

## 情報提供に関する新技術の活用

### (1) ワンセグの緊急警報放送

地上デジタル放送（ワンセグ）の緊急警報放送により、ワンセグ機能のある携帯端末を自動起動し、情報提供を行うことが技術的に可能である。

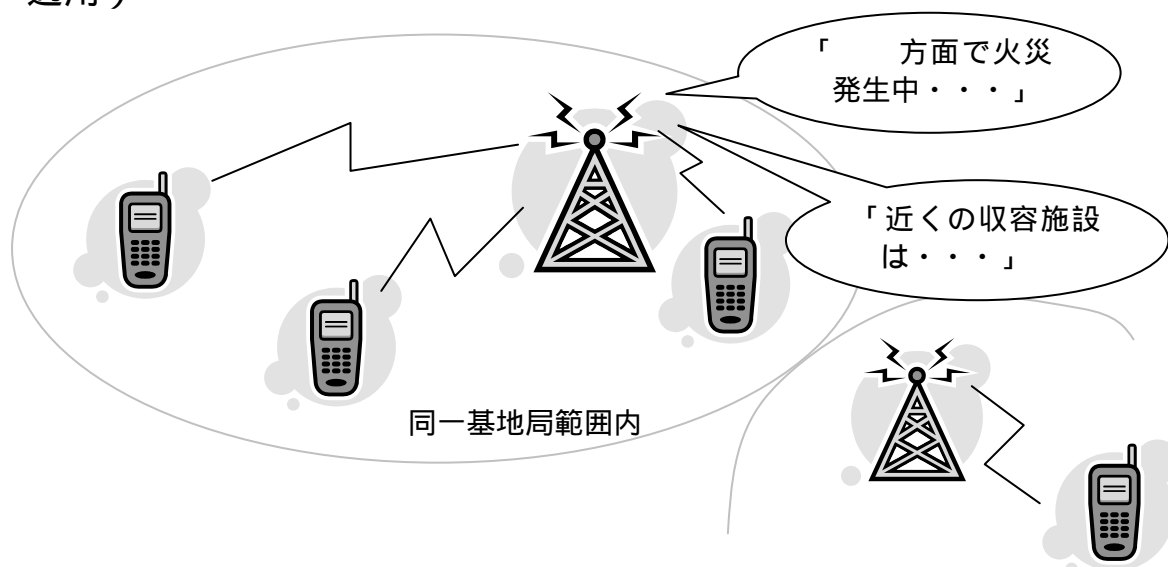
帰宅困難者や帰宅者に必要な情報を適時適切に、災害時に提供することにより、混乱の発生を防止し、円滑に誘導することが考えられる。

### (2) エリアを限定した一斉同報メールによる情報の提供

帰宅困難者や帰宅者が必要とする情報は、今いる場所により異なるため、帰宅困難者や帰宅者のいる場所に応じて適切な行動を取るために必要な情報を提供することが重要である。

エリアを限定した携帯電話による一斉同報メールにより、エリアごとの状況に応じた情報を提供するシステムも考えられる。

例えば、携帯電話会社の協力を得て、携帯基地局の範囲内にいる携帯を保有する人全員に携帯メール等によって、現在の周辺の被災状況や、取るべき行動、近くの収容施設・休憩施設、徒歩帰宅支援場所に関する情報を伝えることが考えられる。（韓国では類似の手法を既に適用）



### **(3) アドホック無線システムの活用**

アドホック無線システムは、通常の携帯電話のような基地局を必要とせず、無線機器同士がそれぞれ自律的に通信可能な相手方を自動選択してルートを確立し、情報をバケツリレー方式で運ぶネットワークである。

地震発生直後から主要ターミナル駅に集中する帰宅困難者や外出者を緩やかに分散させ、安全に一時避難あるいは帰宅させるための情報収集及び発信手段として、アドホック無線システムの活用が考えられる。