

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

最終報告

(案)

平成24年9月10日

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

目次

第1章	はじめに	P 1
1.	東北地方太平洋沖地震により顕在化した帰宅困難者等対策の必要性	P 1
2.	平成23年3月11日の帰宅困難者等への対応の状況	P 2
3.	本報告の検討の前提	P 3
4.	ガイドラインの策定	P 4
第2章	一斉帰宅の抑制	P 7
1.	一斉帰宅抑制の基本方針	P 7
2.	企業等における施設内待機	P 9
3.	大規模な集客施設や駅等における利用者保護	P 17
第3章	一時滞在施設の確保	P 24
1.	はじめに	P 24
2.	基本的な考え方	P 24
3.	一時滞在施設の確保	P 26
4.	一時滞在施設の運営の準備（平常時）	P 26
5.	一時滞在施設の運営（発災時）	P 29
6.	一時滞在施設の確保・運営に関する行政の支援策	P 31
第4章	帰宅困難者等への情報提供	P 34
1.	はじめに	P 34
2.	帰宅困難者等に提供すべき情報	P 34
3.	情報提供における関係機関間の連携と情報の流れ	P 36
4.	施設管理者に期待される情報提供のあり方	P 38
5.	関係機関等に求められる平時からの取組	P 40
6.	家族等との安否確認手段の周知	P 43
第5章	駅周辺等における混乱防止	P 45
1.	はじめに	P 45
2.	地域特性の把握	P 45
3.	駅前滞留者対策協議会の設立	P 46
4.	地域の行動ルールの策定	P 48

5. 駅前滞留者対策訓練のあり方	P 4 9
6. 駅前滞留者対策の今後の展開	P 5 1
第6章 徒歩帰宅者への支援	P 5 3
1. はじめに	P 5 3
2. 災害時帰宅支援ステーションの充実	P 5 3
3. 帰宅支援対象道路	P 5 6
4. 徒歩帰宅訓練	P 5 8
第7章 帰宅困難者等の搬送	P 5 9
1. 帰宅困難者等の代替搬送の考え方	P 5 9
2. 搬送シミュレーションの実施	P 5 9
3. 特別搬送者を対象とした搬送オペレーション	P 6 4
第8章 協議会構成員による帰宅困難者等対策の取組状況	P 6 7
第9章 終わりに	P 8 4
構成員名簿	P 8 6
開催実績	P 8 7

第1章 はじめに

1. 東北地方太平洋沖地震により顕在化した帰宅困難者等対策の必要性

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震の影響により、首都圏においては鉄道の多くが運行を停止するとともに、道路において大規模な渋滞が発生するなど、多くの公共交通機関の運行に支障が生じた。その結果、地震の発生時刻が平日の日中であったことと相まって、鉄道等を使って通勤・通学している人々の帰宅手段が閉ざされ、首都圏において約515万人（内閣府推計）に及ぶ帰宅困難者が発生した。

首都直下地震発生時における首都圏での帰宅困難者等の発生は、これまでも中央防災会議等において指摘され、国や地方公共団体等においても対策を進めてきたが、3月11日に大量に発生した帰宅困難者等による混乱は、首都圏にさらに甚大な被害をもたらす首都直下地震発生時に備え、帰宅困難者等対策を一層強化する必要性を顕在化させた。

帰宅困難者等対策は、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保、帰宅困難者等への情報提供、駅周辺等における混乱防止、徒歩帰宅者への支援、帰宅困難者の搬送等、多岐にわたる。また、膨大な数の帰宅困難者等への対応は、首都直下地震による多数の死傷者・避難者が想定される中にあって、行政機関による「公助」だけでは限界があり、「自助」や「共助」も含めた総合的な対応が不可欠である。このようなことから、帰宅困難者等対策を強化するためには、国、地方公共団体、民間企業等が個別に取組を進めるだけでなく、各機関が連携・協働した取組を進めることが重要である。

こうした背景を踏まえ、内閣府（防災担当）及び東京都は、関係機関の協力を得て、平成23年9月に首都直下地震帰宅困難者等対策協議会（以下「本協議会」という。）を設置した。

本協議会では、その下に具体の課題や取組について検討するための幹事会、また幹事会の下に「帰宅困難者等への情報提供体制」、「帰宅困難者等への支援体制」及び「駅前滞留者対策及び帰宅困難者等の搬送体制」の3つの課題について検討するためのワーキンググループを設置した（表1）。

本協議会においては、3回の協議会、6回の幹事会、7回の各ワーキンググループを開催し、検討を重ねた上で、本年3月9日に、それまでの検討結果及び本報告に向けた検討課題を盛り込んだ「中間報告」をとりまとめた。

最終的には、4回の協議会、10回の幹事会、9回のワーキンググループを

開催するとともに、適宜関係する機関が集まって特定課題について議論するなど、中間報告の検討課題を中心に精力的に検討を重ねた上で、本報告をとりまとめたものである。

2. 平成23年3月11日の帰宅困難者等への対応の状況

東北地方太平洋沖地震の影響により発生した帰宅困難者等の対応について検証するため、平成23年10月に、首都圏の住民を対象とした3月11日の帰宅実態についての調査及び首都圏の市区町村、企業、主要ターミナル駅を対象とした3月11日の帰宅困難者等対応の実態とその後の対策の取組状況についての調査を行い、次のような状況が明らかとなった（参考資料1）。

- 地震発生時の外出者（自宅外にいた人）のうち、3月11日のうちに帰宅できなかった人は約28%であった。この結果から、3月11日に発生した帰宅困難者（3月11日のうちに帰宅できなかった人）は、首都圏（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、茨城県南部）で約515万人と推計された。
- 地震の発生に際して、家族の安否を確認した人は多いが、その確認手段として「携帯電話」の「通話」又は「メール」（それぞれ約7割）が多く用いられており、通話に頼らない安否確認手段の周知を図ることが課題となっている。
- 会社・学校にいた人のうち、約5割が17時台までに会社・学校を離れており、業務・授業の終了後、あまり時間を置かずに会社・学校を離れた人が多いことが伺える。特に早い時間に帰宅を開始した人の理由として最も多いのは、「会社（学校）の管理者から帰宅するよう指示があったため」という回答であり、会社等における従業員等への適切な指示が、一斉帰宅抑制には重要であることが伺える。
- 首都圏の市区町村のうち、3月11日に帰宅困難者等が滞留又は通過した市区町村は約7割であった。このうち、約94%の市区町村が帰宅困難者等に一時滞在施設を提供しているが、その多くは、地域住民の避難所として指定されていた公共施設や学校であった。首都直下地震を想定した場合には、地域の避難所の受入能力を超える避難者及び帰宅困難者等が発生すると想定されることから、既存の避難所施設とは別に、帰宅困難者等を想定した一時滞在施設を確保することの必要性が明らかとなった。
- 首都圏の企業のうち、3月11日に従業員に対して「原則として帰宅するように呼びかけた」企業が約36%であり、一斉帰宅を抑制するためには、一斉帰宅抑制の意義の周知・啓発を始め、企業における一層の理解と協力が必要であることが課題となっている。

○首都圏の主要駅（24ターミナル59駅）のうち、3月11日に「営業時間終了後も列車の運行再開まで駅の空間を待機スペースとして開放した駅」と「列車の運行再開まで駅の利用者を駅の外へ誘導した駅」がほぼ半数ずつであった。また、3月11日の帰宅困難者等対応に際して市区町村との連携がなされた駅は、半数程度であり、主要駅と関係機関、特に市区町村との連携関係の構築が課題となっている。

3. 本報告の検討の前提

首都直下で発生する地震には様々なタイプがあり、また、中央防災会議においてこれまで想定対象とされていない相模トラフで発生するマグニチュード8クラスの地震への備えも今後検討していく必要がある。

本年4月には、東京都が首都直下地震等による新たな被害想定を公表するとともに、現在、内閣府が設置した「首都直下地震モデル検討会」において、首都直下地震及び相模トラフ沿いの大規模地震による震度分布等を検討しているところであるが、本報告においては、切迫性の高い首都直下地震に対して、早期に対策を講じていく必要があるとの認識の下、検討の前提を以下のとおりとした。

○想定する地震は、中央防災会議において建物被害等が最大になると想定されている現行の東京湾北部地震（M7.3）とし、発生時刻は、帰宅困難者等が最も多く発生すると想定される平日昼12時とする。ライフライン（電力、通信、上水道、ガス）についても一定の被害が生じていることとする（参考資料2）。

○行政機関等は、発災後3日目まで、災害応急対策を中心に対応することとし、発災4日目以降に帰宅困難者等支援の体制へ移行していくことを想定しているが、鉄道については、震度6弱以上の地域を中心に、なお復旧の目途が立たないこととする。

また、本報告においては、帰宅困難者を「地震発生時に外出している者のうち、近距離徒歩帰宅者（近距離を徒歩で帰宅する人）を除いた帰宅断念者（自宅が遠距離にあること等により帰宅できない人）と遠距離徒歩帰宅者（遠距離を徒歩で帰宅する人）」として扱うものとする。

なお、本報告の検討の前提は上記のとおりであるが、首都直下地震発生時以外に何らかの要因により多くの公共交通機関の運行に支障が生じた場合においても、本報告の内容を基本とした対応が有効であると考えられる。

4. ガイドラインの策定

本協議会においては、これまでの検討の成果として、下記のガイドラインを策定した（各ガイドラインの概要は表2参照）。

- 事業所における帰宅困難者対策ガイドライン
- 大規模な集客施設や駅等の利用者保護ガイドライン
- 一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン
- 帰宅困難者等への情報提供ガイドライン
- 駅前滞留者対策ガイドライン

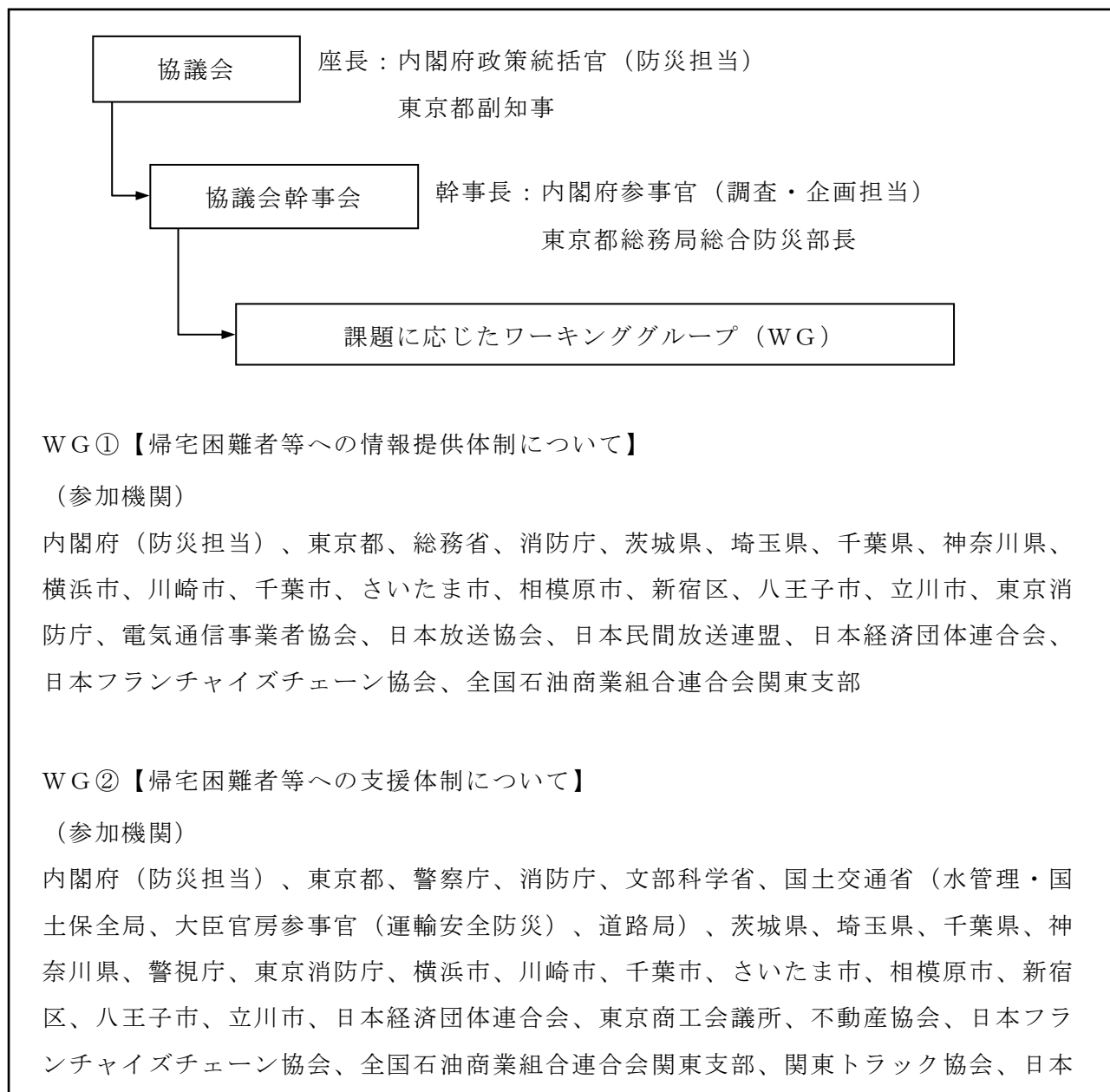
東北地方太平洋沖地震時においても、首都圏で多くの帰宅困難者等が発生した状況をふまえると、大規模災害時における帰宅困難者等対策について平時から関係機関が連携して取り組むことが重要である。

このため、大規模災害時における帰宅困難者発生により生じる社会的混乱を防止するため、本協議会構成員が様々な情報を共有するとともに横断的な取組について検討し、各テーマ別に活発な議論を展開した上で、平時における準備や災害時における行動指針を、本報告においてとりまとめたものである。

今後は、本協議会において策定したガイドラインを参考に、国、地方公共団体、民間企業等が積極的に取り組むことにより、社会全体における帰宅困難者等対策の底上げがなされることを期待するものである。

表 1 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の検討体制

平成 24 年 9 月 10 日現在



WG③【駅前滞留者対策及び帰宅困難者等の搬送体制について】

（参加機関）

内閣府（防災担当）、東京都、警察庁、消防庁、国土交通省（水管理・国土保全局、大臣官房参事官（運輸安全防災）、道路局、鉄道局、自動車局）、茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県、警視庁、東京消防庁、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市、新宿区、八王子市、立川市、東日本旅客鉄道、日本民営鉄道協会、東京都交通局、日本バス協会、全国ハイヤー・タクシー連合会

表２ ガイドラインの概要

名称	事業所 における帰宅 困難者対策 ガイドライン	大規模な集客 施設や駅等の 利用者保護 ガイドライン	一時滞在施設 の確保 及び運営の ガイドライン	帰宅困難者等 への情報提供 ガイドライン	駅前滞留者 対策 ガイドライン
主な対象	企業等	大規模集客施設や駅の管理者	<確保> 国、地方公共団体、民間事業者 <運営> 施設管理者	国、地方公共団体、民間事業者	駅前滞留者対策に関わる関係機関
主な内容	従業員の施設内待機させるための事前準備、災害時の手順 等	利用者を保護するための事前準備、災害時の手順等	一時滞在施設の確保のための役割分担 施設を円滑に運営するための事前準備、災害時の手順 等	帰宅困難者への適時・適切な情報を提供するため、関係機関間の連携、事前準備 等	駅前滞留者対策協議会の設立、概要、今後の展開の方向性 等

第2章 一斉帰宅の抑制

1. 一斉帰宅抑制の基本方針

(1) 一斉帰宅抑制の基本方針

首都直下地震発生時においては、「むやみに移動を開始しない」という基本原則を徹底し、帰宅困難者等の発生による混乱を防止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、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。

本協議会では、この基本原則を実効あるものとするため、平成23年11月22日の第2回協議会において、個人や事業者、そして行政機関が取り組むべき基本的事項を定めた「一斉帰宅抑制の基本方針」を決定した。

平成23年11月22日

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

一斉帰宅抑制の基本方針

<基本的考え方>

首都直下地震への備えを万全とするためには、「自助」、「共助」、「公助」による総合的な対応が不可欠である。首都直下地震発生直後においては、救助・救急活動、消火活動、緊急輸送活動等の応急活動を迅速・円滑に行う必要がある。このため、帰宅困難者等の発生による混乱を防止するための「むやみに移動を開始しない」という基本原則を徹底する。

この基本原則を実効あるものとするため、以下の具体的な取組事項に沿って、各企業等（官公庁や団体も含む。以下同じ。）に一斉帰宅抑制を促していく。この際、安否確認や災害関連情報を適宜提供する仕組みを官民一体となって整備することが必要である。

特に、行政においては、企業等における一斉帰宅抑制が実効あるものとなるように必要な対策を実施する。

児童・生徒の安全確保のため、学校など関係機関※1に、必要な取組を求めていく。

＜具体的な取組＞

（従業員等の待機・備蓄）

企業等は、首都直下地震の発生により、首都圏のほとんどの交通機関が運行停止となり、当分の間復旧の見通しが立たない場合には、事業所建物や事業所周辺の被災状況を確認の上、従業員等の安全を確保するため、従業員等※2を一定期間事業所内に留めておくよう努めるものとする。

企業等は、従業員等が事業所内に待機できるよう、3日分※3の必要な水、食料、毛布などの物資の備蓄に努めるものとする。

（大規模な集客施設等での利用者保護）

首都直下地震発生時には、大規模な集客施設※4やターミナル駅等※5において、多くの帰宅困難者等の発生が予想されることに鑑み、市区町村や関係機関等と連携し、事業者等は、利用者を保護するため、適切な待機や誘導に努めるものとする。

（従業員等を待機させるための環境整備）

企業等は、従業員等を一定期間事業所内に留めておくことが可能となるよう、事業所建物の耐震化、家具類の転倒・落下・移動防止、ガラスの飛散防止など、従業員等が事業所内に安全に待機できる環境整備に努めるものとする。

（事業継続計画等への位置づけ）

企業等は、BCP（事業継続計画）等において、首都直下地震発生時における従業員等の待機及び帰宅の方針をあらかじめ定めておき、従業員に周知しておくものとする。

（安否確認）

企業等は、首都直下地震発生時には電話が輻輳することを踏まえ、事業所と従業員間の安否確認方法をあらかじめ定めるとともに、従業員とその家族間においても、携帯電話災害用伝言板や災害用伝言ダイヤル171、ソーシャル・ネットワーキング・サービス等の複数の安否確認手段をあらかじめ確認し、当該手段を利用するよう周知しておくものとする。

（訓練）

企業等は、首都直下地震を想定した訓練を定期的に行い、必要に応じて対策の見直しを行うものとする。

以上

※1 学校など関係機関

「学校教育法に規定する学校（幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校）、専修学校、各種学校、保育園」とする。

※2 従業員等

事業所内で業務に従事するもの（雇用形態は問わない）は含むが、来所者は含まない。

※3 3日分

被災者の救急・救助活動、消火活動等の災害応急活動を優先する発災後72時間は、帰宅困難者等の大量発生による混乱や事故等を防止するため、従業員等を事業所内に留めることが望ましく、3日分の備蓄が必要となる。

※4 大規模な集客施設

発災後、利用者全てを施設外に出した場合、大量に帰宅困難者等が発生するおそれのある施設を想定している（施設規模等は明示しないが、多くの利用者が訪れる施設は利用者の保護を行うことが望ましい）。具体的には、大規模な店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等である。

※5 ターミナル駅等

鉄道等の利用客数の多い起終点となる駅や乗換駅等で、地震発生時に鉄道等が運行停止となり、大量の帰宅困難者等の発生が予想される駅を想定している。

（2）一斉帰宅抑制の基本方針の実効性確保

「一斉帰宅抑制の基本方針」を実効あるものとするためには、首都圏全体でこの基本方針に沿った取組を行う必要があることから、「一斉帰宅抑制の基本方針」を個人や企業等へ周知し、理解や協力を得るため、「2. 企業等における施設内待機」及び「3. 大規模な集客施設や駅等における利用者保護」の考え方に従った取組を官民挙げて進めていく必要がある。

2. 企業等における施設内待機

首都直下地震発生時には、救急・救助活動、消火活動、緊急輸送活動等の応急活動を迅速・円滑に行う必要がある。

公共交通機関が運行の停止等を行っている中で、大量の帰宅困難者が徒歩等により一斉帰宅を開始した場合には、緊急車両の通行の妨げになる可能性があり、応急活動に支障をきたすことが懸念される。

このような帰宅困難者の一斉帰宅に伴う混乱を回避するとともに、企業等に

においては従業員等の安全の確保を図るため、従業員等を施設内に待機させることが重要となる。

ここでは、企業等が、これらの対策を適切に行うための参考となる手順等を概説することとし、具体的な内容については、「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 事業所における帰宅困難者対策ガイドライン」に示す。

なお、本報告において使用する施設等の概要は以下のとおりである。

表 3 帰宅困難者等の対策に関する施設等の概要

区分※1	一時滞在施設	災害時帰宅支援 ステーション	避難所
設置時期	発災から72時間（最大3日間）程度まで ※2	発災後、協定を結んだ地方公共団体から要請を受けた時	発災から2週間程度まで（復旧・復興の状況によってはそれ以上）
目的	帰宅困難者等の受け入れ	徒歩帰宅者の支援	地域の避難住民の受け入れ
支援事項	食料、水、毛布又はブランケット※3、トイレ、休憩場所、情報等 ※2	水道水、トイレ、帰宅支援情報等	食料、水、毛布、トイレ、休憩場所、情報等
対象施設	集会場、庁舎やオフィスビルのエントランスホール、ホテルの宴会場、学校等※4	コンビニエンスストア、ファミリーレストラン、ガソリンスタンド、都立学校等	学校、公民館等の公共施設

※1 上記以外の施設について参考として記載する。

避難場所：地震による火災が延焼拡大して地域全体が危険になったときなどに一時的に避難する場所（大規模な公園、大学等）

※2 本表の記載内容はあくまで目安であり、発災時の対応は施設や周辺の状況、協定の内容等によって異なることに留意が必要である。

※3 ブランケット：アルミ等の極薄素材で作られた防風・防寒・防水シート

※4 対象となる施設はあくまで例示であり、全ての施設で上記の支援が行われるわけではないことに留意が必要である。

◇企業等における対応

(1) 平常時

①企業等における施設内待機のための計画策定と従業員等への周知

i. 計画の策定

企業等は、事業所防災計画等において、従業員等の施設内待機に係る計画を定めておく。

その際、他の企業等との連携、行政機関との連携、地域における帰宅困難者等対策の取組への参加等についても、可能な範囲において計画に明記する。

ii. 複合ビルでの役割分担

テナントビルの場合や入居者が複数存在する複合ビルの場合、企業等はビルの施設管理者や他の入居者と連携し、建物ごとの個別の事情に応じて、あらかじめ役割分担を取り決める。

iii. 従業員等への周知

企業等は、冊子等（電子媒体も含む）により、施設内待機に係る計画を従業員等に周知する。

②企業等における施設内待機のための備蓄について

従業員等が企業等の施設内に一定期間待機するためには、必要な水、食料、毛布、簡易トイレ、衛生用品（トイレットペーパー等）、燃料（非常用発電機のための燃料）等をあらかじめ備蓄しておく必要がある。

その際、備蓄品の配布が円滑にできるよう、備蓄場所についても考慮する。

i. 備蓄品の保管及び配布

高層ビルに所在する企業等においては、エレベーターが停止した場合に備え、備蓄品の保管場所を分散させておくことも考慮する必要がある。

また、配布作業の軽減や従業員等の防災意識向上等の視点から、事前に備蓄品を従業員等へ配布しておく方法も検討する。

なお、保管されている備蓄品が避難通路を塞ぐ障害物となり、消防法令等の違反状態（スプリンクラー設備の放水ヘッドを塞ぐこと、自動火災報知設備の感知器の設置が免除されているP S（パイプシャフト）※、機械室等を倉庫として使用すること等）とならないようにする。

※パイプシャフト：各階を通じ、たて方向に各種配管（給排水管やガス管等）を通すために、床や天井を貫通して設けられる空間のこと。

ii. 備蓄量の目安

中央防災会議が定めた「首都直下地震対策大綱」において、発災後3日

間程度を応急対策活動期としていること、また、発災時の被救助者の生存率は4日目以降激減することから、発災後3日間は救助・救出活動を優先させる必要がある。そのため、従業員等の一斉帰宅が救助・救出活動の妨げとならないよう、発災後3日間は企業等が従業員等を施設内に待機させる必要がある。このことから、備蓄量の目安は3日分とする。

ただし、以下の点について留意する必要がある。

- ・企業等は、震災の影響の長期化に備え、3日以上以上の備蓄についても検討していく。
- ・企業等は、3日分の備蓄を行う場合についても、共助の観点から、外部の帰宅困難者（来社中の顧客・取引先や発災時に建物内にいなかった帰宅困難者など）のために、例えば、10%程度の量を余分に備蓄することも検討していく。

3日分の水、食料、毛布、簡易トイレ、衛生用品（トイレットペーパー等）、燃料（非常用発電機のための燃料）等の備蓄の考え方は以下のとおりとする。

一斉帰宅抑制における従業員等のための備蓄の考え方

1 対象となる企業等

首都直下地震発生により被災の可能性がある国、都県、市区町村等の官公庁を含む全ての事業者

2 対象となる従業員等

雇用の形態（正規、非正規）を問わず、事業所内で勤務する全従業員

3 3日分の備蓄量の目安

- （1）水については、1人当たり1日3リットル、計9リットル
- （2）主食については、1人当たり1日3食、計9食
- （3）毛布については、1人当たり1枚
- （4）その他の品目については、物資ごとに必要量を算定

4 備蓄品目の例示

- （1）水：ペットボトル入り飲料水
- （2）主食：アルファ化米、クラッカー、乾パン、カップ麺

※水や食料の選択に当たっては、賞味期限に留意する必要がある。

(3) その他の物資（特に必要性が高いもの）

- ・毛布やそれに類する保温シート
- ・簡易トイレ、衛生用品（トイレットペーパー等）
- ・敷物（ビニールシート等）
- ・携帯ラジオ、懐中電灯、乾電池
- ・救急医療薬品類

(備考)

①上記品目に加えて、事業継続等の要素も加味し、企業ごとに必要な備蓄品を検討していくことが望ましい。

(例) 非常用発電機、燃料（危険物関係法令等により消防署への許可申請等が必要なことから、保管場所・数量に配慮が必要）、工具類、調理器具（携帯用ガスコンロ、鍋等）、副食（缶詰等）、ヘルメット、軍手、自転車、地図

②企業等だけでなく、従業員等自らも備蓄に努める。

(例) 非常用食品、ペットボトル入り飲料水、運動靴、常備薬、携帯電話用電源

③平時からの施設の安全確保

企業等は、施設内に従業員等が留まれるよう、日頃からオフィスの家具類の転倒・落下・移動防止対策、事務所内のガラス飛散防止対策等に努める。

また、災害発生時の建物内の点検箇所をあらかじめ定めておくとともに、安全点検のためのチェックリストを作成する。

なお、従業員等で設備等の応急復旧に対応する場合には、工具類の備えについても検討する。

また、停電時の対応も含め、建物及び在館者（発災時建物内にいた従業員等及び従業員等以外の来所者）の安全確保の方針について、事業所防災計画等で具体的な内容をあらかじめ定めておく。なお、高層ビルについては、高層階で大きな揺れの影響を受ける長周期地震動への対策を講じておく。

④従業員等との安否確認手段、従業員等と家族との安否確認手段の確保

企業等は、発災時における従業員等との連絡の手段・手順をあらかじめ定めておくとともに、従業員等が安心して施設内に待機できるよう、その家族等との安否確認手段を従業員等へ周知する必要がある。

i. 外出する従業員等の所在確認

従業員等は、訪問先の事前連絡、訪問先変更の連絡を行うなどにより、発災時に企業等が従業員等の所在を把握できるような対応に努める。

また、被災した場所から会社もしくは自宅の距離に応じて従業員等がとるべき対応を検討しておくことが望ましい。

ii. 安否確認手段

安否確認については、電話の輻輳や停電等を想定し、それぞれの通信手段の特性を踏まえて複数の手段を使うことが望ましい。

- ・固定及び携帯電話の音声ネットワークを利用するもの

（例）災害用伝言ダイヤル 1 7 1

- ・固定及び携帯電話のパケット通信ネットワークを利用するもの

（例）災害用伝言板、w e b 1 7 1、災害用音声お届けサービス、SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）、IP 電話、専用線の確保 等

iii. 訓練及び体験

企業等は、従業員等と家族等との安否確認の訓練を行うよう努める。

例えば、毎月 1 日・1 5 日は、災害用伝言板サービスの体験利用が可能であることを、社内報等を活用し従業員へ周知する。

⑤帰宅ルールの設定

i. 帰宅時間が集中しないための対応

日頃から、従業員等の居住地、家庭の事情などの把握に努め、帰宅者の順序をあらかじめ定めておく。この際には、帰宅する方面に応じて順序を考慮することも検討する。

ii. 帰宅状況の把握

従業員等が安全に帰宅したことをメール等の方法により確認する。

また、社員を班編成し、帰宅させる場合には、その班ごとにあらかじめ連絡要員を指定し、定期的に企業等と所在確認等を行うことなども検討する。

⑥訓練等による定期的な手順の確認

企業等は、地震を想定して自衛消防訓練等を定期的 to 実施する際に、併せて施設内待機に関する手順等についても確認し、必要な場合は改善を行う。

また、企業等は、年 1 回以上の訓練を定期的 to 実施し、当該訓練の結果について検証するとともに、必要に応じて施設内待機に係る計画等に反映させる。

(2) 発災時

発災後から混乱収拾時にかけての従業員等の一斉帰宅抑制のフローは図 1 のとおりである。なお、フローは標準的な例を示したものであり、災害の規模、各施設の事情等により適宜柔軟に対応することが必要である。

①企業等による従業員等の施設内待機

i. 施設の安全の確認

従業員等が安全点検のためのチェックリストにより施設の安全を確認する。

ii. 施設の周囲の安全の確認

国や都県、政令指定都市の一斉帰宅抑制の呼びかけ等を受けた後は、災害関連情報等を入手し、周辺の火災状況等を確認し、従業員等を施設内又は他の安全な場所に待機させる。なお、各企業等の自主的な判断による待機等の行動を妨げるものではない。

iii. 来所者の待機

来所者についても、従業員等に準じて、施設内又は他の安全な場所で待機させるようにする。

②施設内に待機できない場合の対応

建物や周辺が安全でない場合、企業等は、行政機関からの一時滞在施設等※の開設情報等を基に、一時滞在施設等へ従業員等を案内又は誘導する。なお、案内又は誘導先は各地域の状況に応じて決定するものとする。

また、テナントビルの場合は、施設管理者の指示に従うものとする。

※一時滞在施設、避難場所等を指す。

③防災活動への参加

企業等は、事業継続のための要員を除き、可能な範囲の人員で、被災者支援・復旧活動（特に災害時要援護者の保護等）に努める。

（３）混乱収拾時以降

①企業等における帰宅開始の判断

企業等は、行政及び関係機関（テナントビルの場合は、施設管理者を含む）から提供される災害関連情報等により、従業員等が安全に帰宅できることを確認した上で、あらかじめ定めたルール等に基づいて従業員等を帰宅させる。

◇行政機関の取組

（１）平常時

①情報提供体制の確保

企業等は、災害発生時に施設内待機の判断を行うとともに、待機させる従

業員等に対して災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を提供する必要がある。そのため、行政機関は、あらかじめ報道機関や通信事業者、公共交通機関等と連携協力して、企業等が必要な情報を得られる仕組みを構築しておく。

②帰宅支援体制の確保

国や都県、政令指定都市は、帰宅者に対する支援として、災害時帰宅支援ステーションや情報提供ステーション等の確保を進めるほか、災害時要援護者を中心とした代替搬送手段の確保策について、あらかじめ検討しておく。

また、混乱収拾時以降に帰宅困難者等を円滑に帰宅させるため、企業等に対して時差帰宅等の帰宅ルールの必要性についても周知する。

(2) 発災時

①企業等に対する災害関連情報等の提供

国や都県、政令指定都市が、個人・企業等に対する一斉帰宅抑制の呼びかけを行う。

また、行政機関は、関係機関と連携して、災害関連情報等を提供する。

(3) 混乱収拾時以降

①帰宅支援の実施と情報提供

行政機関は、災害時帰宅支援ステーションや代替搬送手段等の確保などの帰宅支援体制を構築するとともに、帰宅支援の実施状況、災害関連情報や公共交通機関の運行情報等について報道機関やホームページ等を通じて企業等に提供する。

◇学校等における児童・生徒等の安全確保

学校等は、保護者等との連絡体制を平時より整備するとともに、発災時には、児童・生徒等の学校内もしくは他の安全な場所での待機、その他児童・生徒等の安全確保のために必要な措置を行う。

3. 大規模な集客施設や駅等における利用者保護

帰宅困難者の一斉帰宅に伴う混乱を回避するため、大規模な集客施設※1や駅等の事業者は、利用者※2に対し施設内での待機の案内や安全な場所への案内又は誘導を行うことが重要となる。

ここでは、施設の事業者が、利用者保護を適切に行うための参考となる手順等を概説することとし、具体的な内容については、「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 大規模な集客施設及び駅等における利用者保護ガイドライン」に示す。

- ※1 「大規模な集客施設」とは、発災後、利用者全てを施設外に出した場合、大量に帰宅困難者等が発生するおそれのある施設を想定している（施設規模等は明示しないが、多くの利用者が訪れる施設は利用者の保護を行うことが望ましい）。
- ※2 「利用者」とは、当該施設及び施設内のサービスを利用することを主たる目的として訪れた者のことであり、発災後に一時避難等を目的として当該施設を訪れた者は含まない。「保護」とは、当該施設内での待機に係る案内、安全な場所への案内又は誘導を指す。

◇事業者における対応

（１）平常時

①利用者保護に関する計画の策定と従業員等への周知

i. 計画の策定

事業者は、事業所防災計画等において、利用者の保護に係る計画をあらかじめ定めておく。

その際、他の企業等との連携、行政機関との連携、地域における帰宅困難者等対策の取組への参加等についても、可能な範囲で計画に明記する。

ii. 複合ビルでの役割分担

テナントビルの場合や事業者が複数存在する複合ビルの場合、事業者はビルの施設管理者や他の事業者と連携し、建物ごとの個別の事情に応じて、あらかじめ役割分担を取り決める。

iii. 従業員等への周知

事業者は、冊子等（電子媒体を含む）により、利用者保護に係る計画を従業員等に周知し、理解の促進を図る。

また、事業者は、同計画を必要な箇所に配備するなどして、発災直後から利用できるような体制の整備に努める。

②利用者保護の内容

i. 利用者の誘導等

事業者は、利用者の安全確保のため、発災直後の施設内待機や安全な場所への案内や誘導手順について、あらかじめ検討しておく。

この際、必要と考えられる備蓄品の確保や必要とする人への提供方法、災害時要援護者（高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、外国人、通学の小中学生等）や急病人への対応等の具体的な内容についても検討しておく。

ii. 災害時要援護者への対応

・高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、通学の小中学生への対応

事業者は、施設の特性や状況に応じ、災害時要援護者が必要とする物資を検討してあらかじめ備えておくこととする。

例えば、車椅子や救護用担架、段差解消板等を備えておく。

また、可能な限り優先的に待機スペースへの誘導や物資の提供が行われるように配慮する。

障がい者については、必要な支援や配慮を受けるために障がい者が他者に支援を求めるカード（例：ヘルプカード（東京都））の活用やユニバーサルデザイン※（例：大きくはっきりとしたピクトグラム（図記号）（東京都））の案内板の活用等が考えられ、今後、関係機関とも連携しながら検討する。

※ユニバーサルデザインについては、「店舗等内部のユニバーサルデザイン整備ガイドライン」（東京都）等参照

・外国人への対応

誘導の案内や情報提供等について配慮する。

例えば、英語、中国語等の誘導案内板による対応を検討する。

③平時からの施設の安全確保

事業者は、利用者保護のため、以下に示す施設の安全確保に努める。

i. 施設内の安全確保

事業者は、日頃から耐震診断・耐震改修や家具類の転倒・落下・移動防止対策、施設内のガラス飛散防止対策等に努める。

なお、高層ビルについては、高層階で大きな揺れの影響を受ける長周期地震動への対策を講じておく。

（参考）高層ビルにおける長周期地震動対策

家具類のキャスターのロック、吊り下げ式照明の揺れ防止 等

（H24.7 東京消防庁「家具類の転倒・落下・移動防止対策ハンドブック」参照）

ii. 隣接した施設と連携した安全の確保

事業者が管理する施設に隣接して、道路や通路、広場など、地方公共団体が管理所有する施設がある場合は、これらの管理者と連携し、案内又は誘導に必要な経路の確保や経路上の被災時の安全確保等について確認するなど、状況に応じた施設の安全確保に努める。具体的な対象施設としては、駅及び駅に接続する地方公共団体管理の自由通路※などが考えられる。

※自由通路：鉄道駅の構内を横断する通路のうち、鉄道利用者に限らない歩行者（あるいは自転車）が通行する通路

iii. 安全点検のためのチェックリストと待機場所リストの作成

事業者は、施設の安全点検のためのチェックリストを作成する。その際、事業者は、安全点検の間、施設内において利用者が安全に待機できる場所をあらかじめ計画しておく。

なお、従業員等で設備等の応急復旧に対応する場合には、工具類の備えについても検討する。

④利用者保護のための備蓄のあり方

事業者は、一時滞在施設の開設が遅れることも視野に入れ、施設の特性や実情に応じて、利用者の保護に必要な水や毛布等を備えておくことが望ましい。

⑤訓練等による定期的な手順の確認

事業者は、建物所有者、施設管理者、テナント事業者等と相互に協力し、年1回以上の定期的な訓練を通じて、利用者保護の手順等について確認し、必要な場合は改善を行う。

また、事業者は、訓練の結果を必ず検証し、利用者の保護に係る計画等に反映させる。

訓練にあたっては、停電や通信手段の断絶など、発災時の様々な状況を想定した利用者への情報提供に関する訓練を行うことが望ましい。

(2) 発災時

発災後から混乱収拾時にかけての利用者保護のフローは図2のとおりである。なお、本図は標準的な例を示したものであり、災害の規模、各施設の事情等により適宜柔軟に対応することが必要となる。

①施設の安全性の確認

i. 施設の安全の確認

事業者は、利用者及び自らが管理する施設の安全を確認する。

ii. 施設の周囲の安全の確認

国や都県、政令指定都市の一斉帰宅抑制の呼びかけ等を受け、行政機関

や関係機関から提供される災害関連情報等により、火災の状況等、周辺の安全を確認する。

iii. 利用者の保護

安全を確認できた場合、利用者を施設内の安全な場所で保護する。なお、各施設管理者による自発的な対応を妨げるものではない。

②一時滞在施設への誘導等

i. 事業者等による案内又は誘導

保護した利用者については、市区町村と関係機関の連携の下、事業者や駅前滞留者対策協議会等が一時滞在施設へ案内又は誘導することを原則とする。

ii. 一時滞在施設への案内又は誘導が困難な場合

災害発生時、一時滞在施設への案内又は誘導が困難な場合においては、事業者は市区町村や関係機関と連携し、施設の特性や状況に応じ可能な限り待機中の施設又は近隣施設の協力も得て、帰宅が可能になるまでの間、利用者を一時的に受け入れる一時滞在施設になることも想定する。

利用者を保護した施設が一時滞在施設となる場合に、施設の安全性や確保可能なスペース等を勘案し、外部の帰宅困難者等の受入れについても検討する。

なお、事業者は、地方公共団体との協定により、利用者を保護している施設が引き続き一時滞在施設となる場合、別途定める「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」に基づき、適切に対応する。

③建物や周辺が安全でないために、施設内保護ができない場合の対応

建物や周辺が安全でないために、施設内で利用者を保護できない場合は、市区町村や関係機関との連携の下、事業者が一時滞在施設等※へ利用者を案内又は誘導することを原則とする。

※一時滞在施設、避難場所等を指す。

④災害時要援護者への配慮

事業者は、利用者の保護に当たって、市区町村や関係機関と連携し、あらかじめ定めた手順等にもとづき、災害時要援護者に配慮する。

⑤利用者に対する情報提供

事業者は、災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を行政機関や関係機関から入手し、施設内で待機している利用者に情報提供する。

例えば、施設に備わる電子掲示板や放送設備を活用するなど、施設の特性や状況に応じて多様な手段を用いることにより情報提供を行う。

◇行政機関の取組

（１）平常時（情報提供体制の確保）

事業者は、災害発生時に利用者保護の可否の判断を行うとともに、待機している利用者に対して災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を提供する必要がある。そのため、行政機関は、あらかじめ報道機関や通信事業者、公共交通機関等と連携協力して、事業者が必要な情報を得られる仕組みを構築しておく。

さらに、行政機関は事業者との連携のため、担当者の連絡名簿や連絡先一覧等を作成し、関係者間で共有するとともに、適時更新等に努める。

（２）発災時（事業者に対する災害関連情報等の提供）

国や都県、政令指定都市は、個人・企業等に対する一斉帰宅抑制の呼びかけを行う。

行政機関は関係機関と連携して、災害関連情報等を提供する。

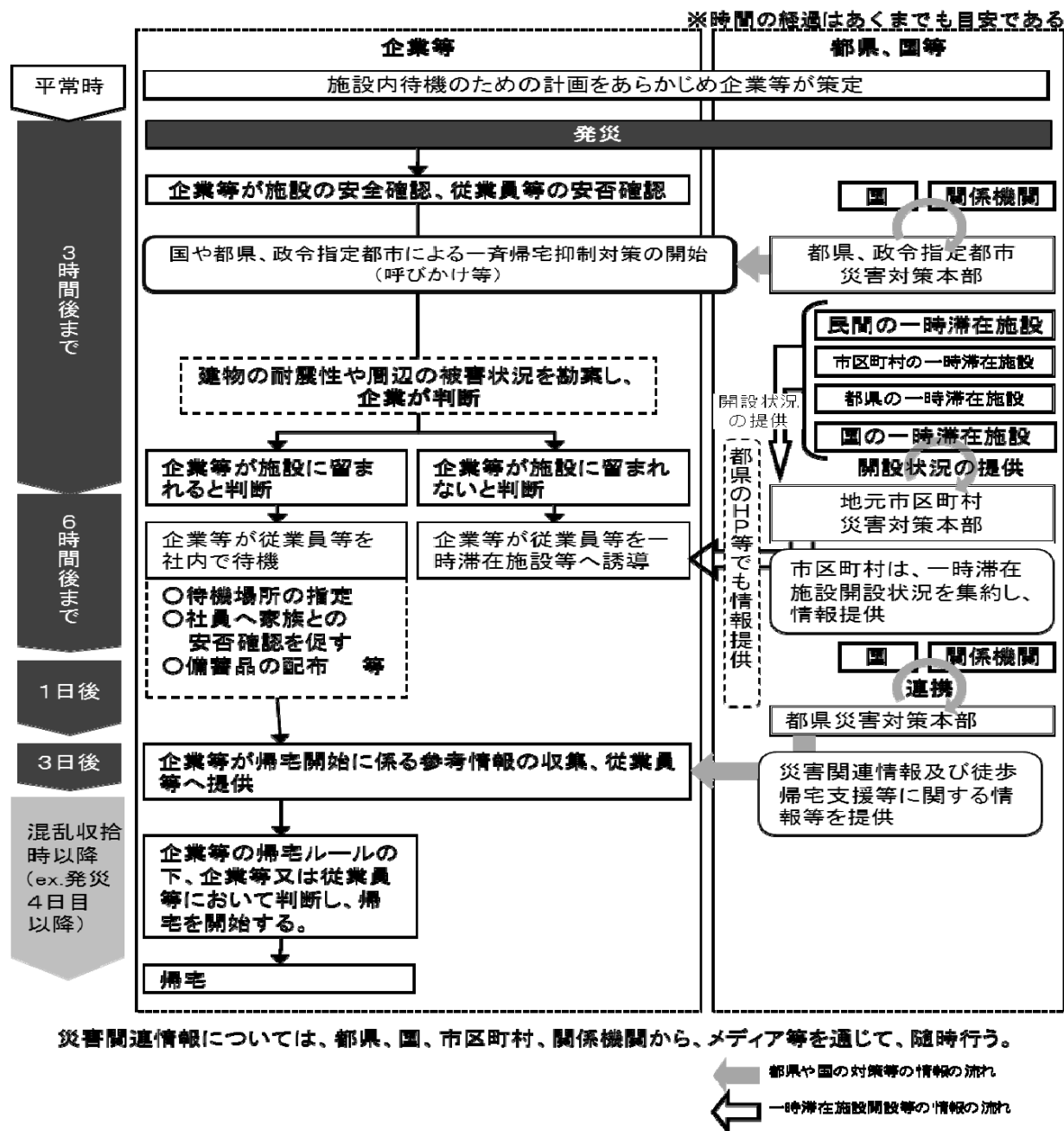
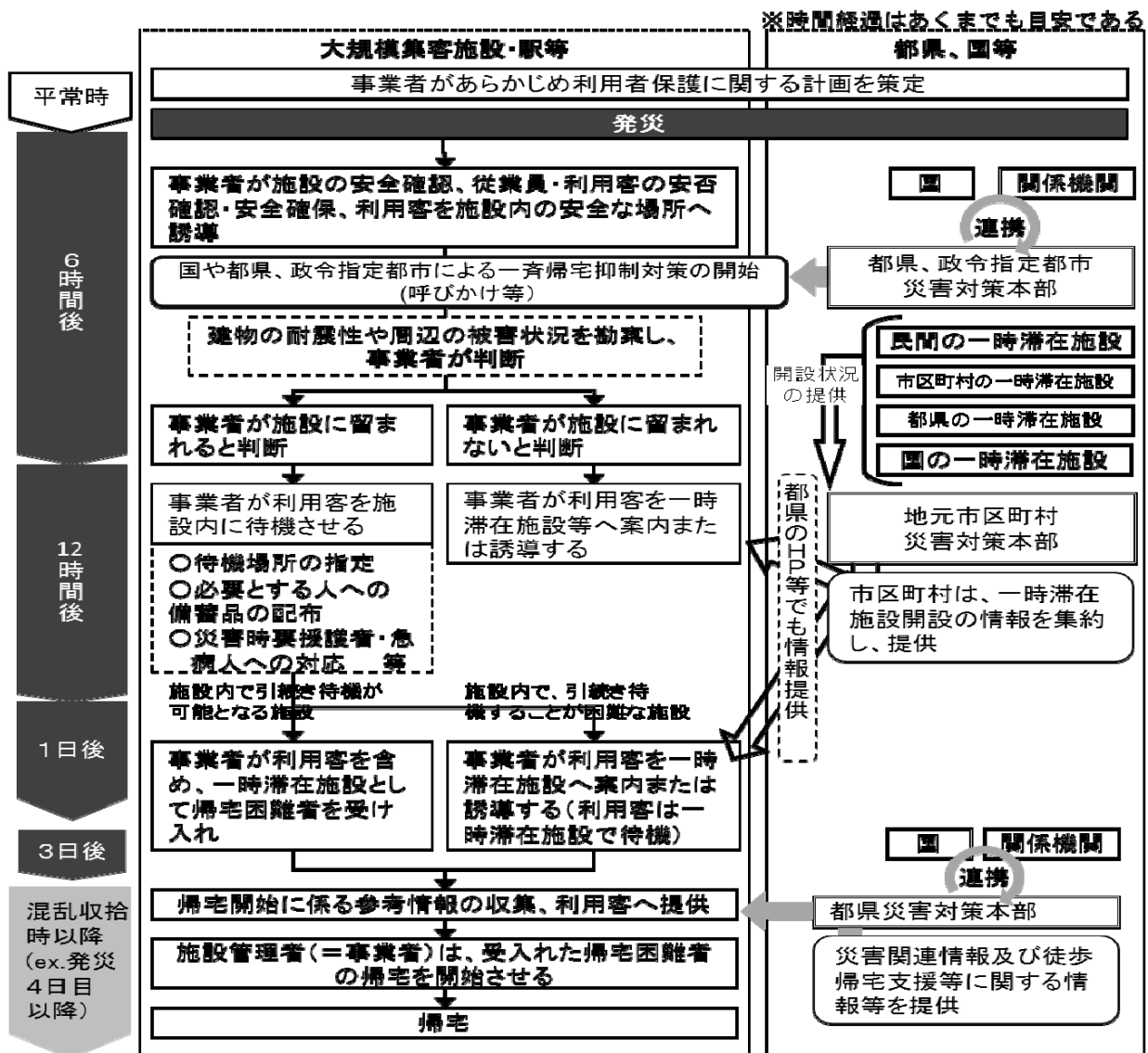


図1 一斉帰宅抑制のフロー（例）



※駅前滞留者対策協議会のような企業の集合体も想定している
災害関連情報については、都県、国、市区町村、関係機関から、メディア等を通じて、随時行う。

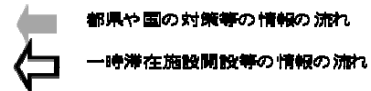


図2 大規模集客施設・駅等での利用者保護フロー（例）

第3章 一時滞在施設の確保

1. はじめに

ここでは、一時滞在施設の確保に係る国、都県、市区町村及び事業者の役割分担を明確化し、連携を図るとともに、平常時、発災時等の各段階における一時滞在施設の運営の参考となる手順等を概説することとし、具体的な内容については、「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 一時滞在施設の確保と運営のガイドライン」に示す。

2. 基本的な考え方

(1) 背景

首都直下地震発生時において、駅周辺の滞留者や路上等の屋外で被災した外出者等については、帰宅が可能となるまでの間、待機する場所がないことが想定される。

このような帰宅困難者等を一時的に受け入れるための一時滞在施設を可能な限り多く確保するとともに、災害時における運営方法をあらかじめ明確にしていく必要がある。

(2) 対象施設

一時滞在施設の対象となる施設は、帰宅困難者等を一時的に受け入れることについて、都県や市区町村の指定を受けるか、協定を締結した施設とする。

例えば、集会場、庁舎やオフィスのエントランスホール、ホテルの宴会場、学校等が想定される。

一時滞在施設として使用する施設については、当該施設が発災時において担うべき役割、立地条件や施設ごとの特徴を踏まえるとともに、施設の安全性の観点から、最新の耐震性（昭和56年に導入された新耐震基準）を有した建物（耐震改修により同基準を満たした建物を含む）であることが必要である。

(3) 開設基準

①受け入れた帰宅困難者が安全に帰宅開始できるまで、最長で発災後3日間の運営を標準とする。

- ②帰宅困難者の受入は、床面積あたり3.3㎡につき2人の収容を目安とする（「避難所管理運営の指針」（東京都）を参考）。

（４）施設管理者の役割

施設管理者は、災害発生時の状況に応じて、可能な範囲で以下の支援を行う。また、必要に応じ、受入者へ施設運営の協力を要請する。

- ①施設の安全を確認した後、帰宅困難者を速やかに受け入れる。
- ②水や食料、ブランケットなどの支援物資を配布する。
- ③トイレやごみの処理などの施設の衛生管理を行う。
- ④周辺の被害状況や道路、鉄道の運行状況などの情報収集及び施設滞在者に対する情報提供を行う。

（５）災害時要援護者への対応

施設管理者は、市区町村や関係機関とも連携し、災害時要援護者に特に配慮する。

①高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、遠距離通学の小中学生等

待機スペースの一部を優先スペースにすることや具体的な避難誘導方法を検討する。

あわせて、障がい者については、必要な支援や配慮を受けるため障がい者が他者に支援を求めるカード（例：ヘルプカード（東京都））の活用やユニバーサルデザイン※（例：大きくはっきりとしたピクトグラム（図記号）（東京都））の案内板の活用等が考えられ、今後、関係機関とも連携しながら検討する。

※ユニバーサルデザインについては、「店舗等内部のユニバーサルデザイン整備ガイドライン」（東京都）等参照

②外国人

誘導の案内や情報提供などについて配慮する。

例えば、英語、中国語等の誘導案内板による対応も検討する。

3. 一時滞在施設の確保

(1) 都県、市区町村、国及び事業者の役割分担

①都県

都県が所有・管理する施設を一時滞在施設として指定する。

また、広域的な立場から、事業者団体に対して、一時滞在施設の提供について協力を求める。

②市区町村

市区町村が所有・管理する施設を一時滞在施設として指定する。

また、地元の事業者等に協力を求め、民間施設について一時滞在施設の提供に関する協定を締結するよう求める。

③国

国が所有・管理する施設について、市区町村又は都県からの要請を受け、又は自主的に一時滞在施設として帰宅困難者等を受け入れる。

④事業者等

事業者や学校等は、市区町村や都県の要請に応じて、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、受入れ可能な場合は、市区町村と協定を締結する。

事業者団体は、加盟事業者に対して、それぞれが管理する施設を一時滞在施設として提供することについて協力依頼を行う。

(2) 一時滞在施設の情報

一時滞在施設として確保した施設の名称や所在地等は、原則として公表する。

民間施設等で施設管理者側が非公表を希望した場合でも、発災時は公表を前提とし、地域における施設への誘導方法などと整合性を図ることにより開示する。あわせて行政機関や駅前滞留者対策協議会等の関係機関において情報共有する。

4. 一時滞在施設の運営の準備（平常時）

(1) 運営計画の作成

施設管理者は、帰宅困難者等の受入に係る運営計画又は防災計画をあらかじめ作成しておく。

その際、可能であれば、他の一時滞在施設等との連携や行政機関との連携、

地域における帰宅困難者対策の取組への参加等についても運営計画又は防災計画に明記する。

施設管理者は、運営計画又は防災計画を冊子等にまとめ、自らの従業員等に周知する。

テナントビルの場合や事業者が複数存在する複合ビルの場合、施設管理者は他の事業者等と連携し、建物ごとの個別の事情に応じて、予め役割分担を取り決める。

(2) 運営体制の取決め

施設管理者は、一時滞在施設が発災時に機能するよう、運営計画又は防災計画に、運営体制に関する次の点を定めておくことが必要である。

①施設内における受入場所

②受入れ定員

約3.3㎡当たり2人を目安とする。ただし、実際の定員の算出に当たっては、施設の状況や特性を考慮する。

また、通路として使用する部分等についても考慮する。

③運営要員の確保

施設管理者は、一時滞在施設の運営に係る要員の確保に努める。なお、運営要員の確保にあたっては、施設滞在者やその他のボランティアの活用等も検討する。

④関係機関との連絡の手順

施設管理者は、一時滞在施設の円滑な運営を図るため、行政機関や関係機関、地元の駅前滞留者対策協議会等への連絡手段の確保についてあらかじめ定めておく。

⑤施設滞在者への情報提供の手順

⑥備蓄品の配布手順

⑦災害時要援護者への対応

⑧セキュリティ・警備体制の構築

施設管理者は、施設内・事務所内にある商品・物品や重要情報を適切に管理する体制の整備を行う。

また、帰宅困難者を受け入れた際のトラブル防止（盗難等）の体制の整備もあわせて行う。

(3) 受入れのための環境整備

①平時からの施設の安全確保

一時滞在施設として確保された施設については、災害時に帰宅困難者等を安全に受入れられるよう日頃からオフィス家具類の転倒・落下・移動防止対策、事務所内ガラス飛散防止対策等に努める。

また、災害発生時の建物内の点検箇所をあらかじめ定めておくとともに、安全点検のためのチェックリストを作成する。

なお、従業員等で設備等の応急復旧に対応する場合には、工具類の備えについても検討する。また、停電時等の対応も含め、建物及び施設滞在者の安全確認の方針等を一時滞在施設の運営計画又は防災計画で定めておく。

②記録・帳票の整備

施設管理者は、事後に災害救助法による費用の支弁を地元自治体に求めることを考慮し、地元自治体における避難所運営基準等に準じて、書類・帳票等を一時滞在施設に整備し、保存しておくことが望ましい。具体的な書類・帳票等については、地元自治体や事業者が、それぞれの実情を踏まえて作成する。以下に必要と考えられる書類・帳票等を例示する。

- i. 受入者名簿
- ii. 受入記録日計表
- iii. 物品受払簿
- iv. 一時滞在施設運営及び収容状況記録票
- v. 一時滞在施設設置に要した物品受払証拠書類

③情報入手手段及び施設滞在者への情報提供体制の準備

施設には、テレビ、ラジオ、インターネットと接続できるパソコン等を備えておく。また、その他の災害に強い通信手段の確保に努める。

入手した情報を施設滞在者に提供できるよう、ホワイトボードなどの掲示板や周辺の地図を準備しておくとともに、可能であれば、館内放送等で伝達する。

④安否確認のための体制整備（特設公衆電話、Wi-Fi など）

帰宅困難者が家族等と安否確認を行えるよう、特設公衆電話やWi-Fi等の通信手段を整備しておく。

災害用伝言板サービス等の使い方を説明できる体制を整えておく。

⑤備蓄品、非常用電源設備等の確保

施設管理者は、帰宅困難者の受入に必要な水、食料、ブランケット、簡易トイレなどの物資の備蓄に努める。

施設管理者は、施設内に必要な物資の備蓄が困難な場合においては、行政や関係機関との連携により、災害時に利用可能な備蓄手段及び輸送手段等の確保について検討する。

また、非常用電源設備や電池等の確保を行うなど、可能な範囲で災害時の停電時等に備えておくことが望ましい。

⑥防災関係者連絡体制の整備

施設管理者は、災害時の都県及び市区町村の連絡先を把握するほか、近隣の警察、消防及び他の一時滞在施設等の防災関係者連絡先一覧を事前に作成し、配備する。

（４）訓練等における定期的な手順の確認

施設管理者は、地震を想定した自衛消防訓練等にあわせて一時滞在施設の開設に関する訓練を年１回以上定期的に実施し、帰宅困難者等の受入れの手順等について確認し、必要な場合は手順の改善を行う。

また、施設管理者は当該訓練の結果について検証し必要に応じて計画等に反映させる。

５．一時滞在施設の運営（発災時）

（１）開設の判断

施設管理者は、発災時の国や都県、政令指定都市の一斉帰宅抑制の呼びかけ、あるいは所在地の市区町村からの要請等により、当該施設の待機場所や施設入口などの安全確認及び行政機関やその他関係機関から提供される災害関連情報等による周辺状況を確認の上、一時滞在施設を開設する。

なお、施設管理者による自主的な判断による開設を妨げるものではない。

施設管理者は、建物の安全や周辺状況を確認した結果、一時滞在施設として開設できないと判断した場合、速やかに協定締結先の都県や市区町村にその旨を報告する。

また、施設管理者は、当該施設が一時滞在施設としてあらかじめ公表されている場合においては、帰宅困難者等による混乱を回避するためにも、施設の入口やその他の目に触れやすい場所に、一時滞在施設として開設できない旨の掲示を行う。

（２）開設・運営の流れ（総括）

災害発生からの経過時間に応じて、目標とする一時滞在施設の運営の流れは、概ね図３のとおりである。なお、フロー図は標準的な例を示したものであり、災害の規模、各施設の実情等により適宜柔軟に対応することが必要である。

(3) 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）

- ①建物内の被害状況の把握や施設の安全性の確認
- ②施設内の受入スペースや女性優先スペース、立入禁止区域の設定
- ③従業員等による運営組織の編成、備蓄や設備の確認などの運営準備
- ④一時滞在施設であることの表示
- ⑤施設利用案内の掲示等

施設の入口や施設内の目に触れる所に下記の趣旨の文章を掲示する。

- i. 共助の観点から管理者が自主的に施設を開放していること
 - ii. 一時滞在施設は、災害時という特殊な状況下で開設されるため、施設管理者の指示に従うとともに、施設管理者が責任を負えない場合もあることを理解した上で、施設内において行動すること
 - iii 余震等の影響で建物の安全性や周辺状況に変化が生じた場合、施設管理者の判断により、急きょ閉鎖する可能性があること
 - iv. 負傷者の治療等、施設において対応できない事項 等
- ⑥電話、特設公衆電話、FAX、無線機、W i - F i 等の通信手段の確保
 - ⑦市区町村等への一時滞在施設の開設報告

(4) 帰宅困難者の受入等（概ね12時間後まで）

- ①帰宅困難者の受入開始
- ②簡易トイレ使用区域の設定、医療救護所の設置などの保健衛生活動
- ③計画的な備蓄の配布など、水、食料等の供給
- ④し尿処理・ごみ処理のルールの確立・周知
- ⑤テレビ、ラジオ、インターネット等での情報の収集及び受入者への伝達
- ⑥受入可能人数を超過した場合の市区町村等への報告

(5) 運営体制の強化等（概ね1日後から3日後まで）

- ①受入者も含めた施設の運営
- ②公共交通機関の運行再開や、搬送手段等に関する帰宅支援情報の提供

(6) 一時滞在施設の閉設（概ね4日後以降）

- ①一時滞在施設閉設の判断
- ②帰宅支援情報の提供
- ③受入者の帰宅誘導

6. 一時滞在施設の確保・運営に関する行政の支援策

(1) 平常時の支援策

①一時滞在施設に関する普及啓発

都県及び市区町村は、住民に対して一時滞在施設の役割や利用方法、所在地について普及啓発に努める。また、一時滞在施設を利用する際には、施設の運営に可能な範囲で協力することや、施設管理者が責任を負えない場合もあるといった留意事項についてもあわせて普及啓発に努める。

②防災関係機関への周知

都県及び市区町村は、一時滞在施設の名称や所在地等を、警察、消防をはじめとする各防災関係機関へ周知し、災害時における連携に努める。

③一時滞在施設の運営に係る費用等の考え方の整理

運営に係る費用（備蓄品等の消耗器材費等）について、国庫補填の対象となる災害救助法の考え方（適用可能性や費用負担）を明確にできるよう努める。

④民間一時滞在施設の確保に関する支援策

民間施設の協力を得るために、国、都県、市区町村は、災害救助基金の活用等の必要な仕組みや補助等の支援策について検討し、地域の実情に応じて支援策を具体化していく。

⑤ガイドラインに基づくマニュアル等の整備

都県及び市区町村は、「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」を参考に、各地域の実情に応じた具体的な一時滞在施設の運営マニュアル等を整備する。

(2) 災害時の支援策

①一時滞在施設への情報提供

国、都県及び市区町村は、交通機関の復旧情報や道路の被災・復旧に関する情報等、帰宅が可能かどうかの判断が可能な情報を適宜提供する。

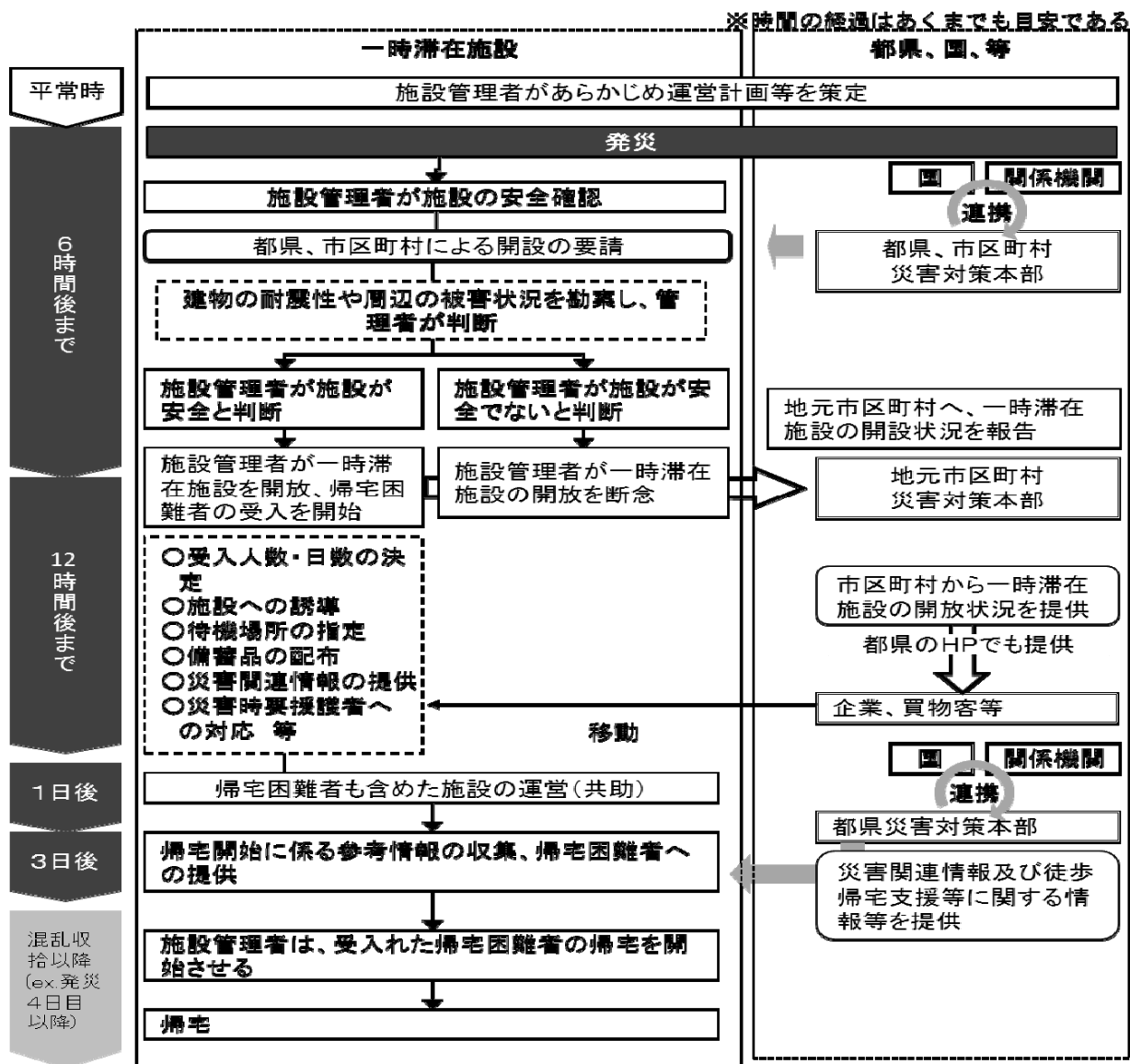
②一時滞在施設間の調整

都県及び市区町村は、一時滞在施設からの報告をもとに受入人数や各種物資の過不足を把握し、施設間の調整を行う。

都県及び市区町村は、受入者の帰宅などにより施設の滞在人数が少数となったとき、他の一時滞在施設に移動させるなど、一時滞在施設の早期閉設を支援する。

③施設滞在者への退去要請

都県及び市区町村は、施設管理者の要請に基づき、一定期間を超えてなお滞在する施設滞在者等に対する退去要請等の対応を実施する。



災害関連情報については、都県、国、市区町村、関係機関から、メディア等を通じて、随時行う。

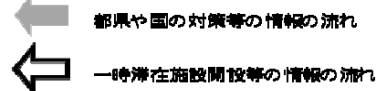


図3 一時滞在施設運営のフロー（例）

第4章 帰宅困難者等への情報提供

1. はじめに

帰宅困難者等の一斉帰宅を抑制するためには、発災時の「むやみに移動を開始しない」ことの周知・広報のほか、家族の安否、被害状況や公共交通機関の復旧見通し等、冷静な行動をとるために必要な情報を帰宅困難者等が入手できることが重要である。

ここでは、首都直下地震発生時に帰宅困難者等へ適時・適切な情報を提供するために、情報提供に係る関係機関間の連携のあり方、帰宅困難者等が滞在する施設の管理者に期待される情報提供のあり方、円滑な情報提供のために期待される平時からの取組等について概説することとし、具体的な内容については、「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 情報提供ガイドライン」に示す。

2. 帰宅困難者等に提供すべき情報

首都直下地震発生時に、帰宅困難者等に対して提供する情報は、時系列で変化する情報提供の目的・必要性から、大きく、「平時からの国民への周知広報」と、発災直後の「むやみに移動を開始しないための情報」、「帰宅困難者の安全確保・危険回避のための情報」、混乱収拾時以降の「帰宅困難者の安全な帰宅のための情報」に分けられる。

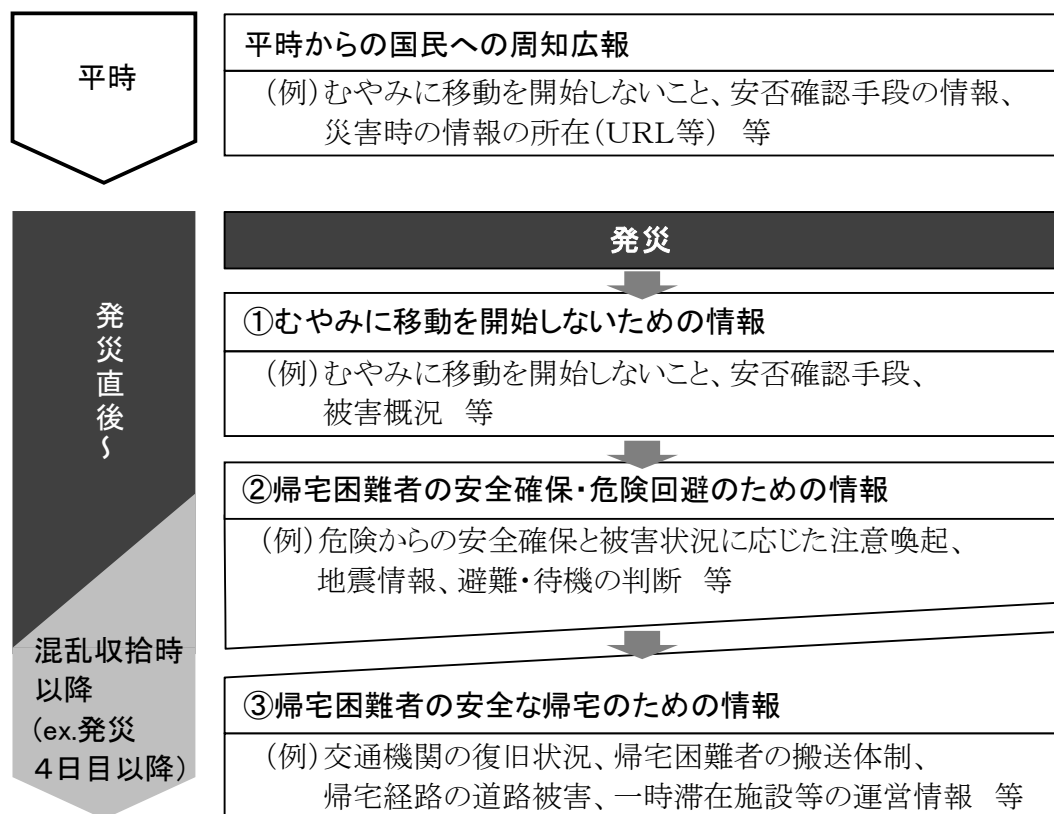


図4 首都直下地震に際して帰宅困難者等への提供が求められる情報

帰宅困難者等への提供が求められる情報については、平成23年に発生した東北地方太平洋沖地震に際して帰宅困難者等が必要とした情報等を踏まえ、その情報の入手によってどのような行動を促したいかという観点から検討を行った。

また、実効的な仕組みを構築するため、発災時に帰宅困難者等が適切な行動をとるために、どのような情報の提供が求められるかという観点から情報を整理した。

さらに、これらの情報をその目的から、「周知」、「地震情報」、「安否情報」、「被害情報」、「指示」、「帰宅情報」に分類・整理した。

表 4 帰宅困難者等に提供すべき情報の種類

		情報による行動		
		①むやみに移動を開始しないように促すために必要な情報	②帰宅困難者等の安全確保・危機回避のための情報	③帰宅困難者等の安全な帰宅のための情報
周知	むやみに移動を開始しないことの周知	○		
	身の回りの危険からの安全確保と被害状況に応じた避難の必要性等の注意喚起		○	
	安否確認手段やその利用方法についての情報	○		
地震情報	震度情報・余震に関する情報	○	○	○
安否情報	家族や知人の安否情報	○		
被害情報	自分が住む地域の被害（市区町村単位の被害）	○		○
	自分が居る地域の被害（市区町村単位の被害）		○	
	自分の居場所周辺の被害（より身近な被害）		○	
	道路・通信・ライフラインの被害・復旧見込	○	○	○
	公共交通機関の運行状況・復旧見込	○	○	○
指示	会社・学校、施設における対応方針、指示	○		
	避難の指示		○	○
帰宅情報	一時滞在施設の開設・運営情報		○	○
	帰宅途上の道路の通行止め、沿道の被害、混雑状況		○	○
	災害時帰宅支援ステーション等の開設・運営情報		○	○
	駅周辺の混雑状況		○	○
	帰宅困難者の搬送体制		○	○

3. 情報提供における関係機関間の連携と情報の流れ

帰宅困難者等への提供が求められる情報を保有する機関（例えば、行政機関等）と、情報提供手段を保有する機関（例えば、報道機関等）は、異なる場合がある。

また、情報の提供に際しては、情報の発信者の意思により情報が提供できる場合（例えば、防災行政無線のスピーカー、ホームページへの掲載）と、情報の発信者が何らかの機関を通じて初めて情報が提供できる場合（例えば、報道機関を通じた広報、大型ビジョン）がある。そのため、帰宅困難者等への情報

ここでは、帰宅困難者等に対する情報提供フロー（どの主体がどのような情報を収集、分析・処理、提供することが求められるか）の一例として、発災直後の「むやみに移動を開始しないことの周知」について紹介する。

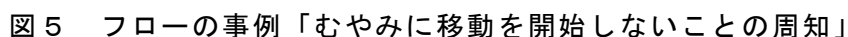


表5 フローの説明事例「むやみに移動を開始しないことの周知」

情報発信主体	情報発信主体に求められること	情報伝達手段（例）
国	帰宅困難者等に対し、むやみに移動を開始しないことの周知を行う。	国のホームページ、政府広報
都県	帰宅困難者等に対し、むやみに移動を開始しないことの周知を行う。	防災情報メール、都県のホームページ、地方公共団体広報
市区町村	帰宅困難者等に対し、むやみに移動を開始しないことの周知を行う。	市区町村広報車・防災行政無線（スピーカー）・防災情報メール、市区町村のホームページ、地方公共団体広報
	大型ビジョン・デジタルサイネージ端末管理者や避難所・一時滞在施設等・駅前協議会等・災害時帰宅支援ステーションに対し、帰宅困難者等に対し、むやみに行動を開始しないことの周知を依頼する。	防災行政無線（移動系）・FAX・災害時優先電話（固定（加入）電話・携帯電話）、衛星携帯電話
国・都県・市区町村	報道機関に対し、むやみに移動を開始しないことの周知に関する情報を提供する。	記者会見・政府広報（地方公共団体広報）・報道発表資料・ホームページ
報道機関	国・都県・市区町村から収集した情報や自らの取材等により得た情報を、帰宅困難者等に対し提供する。	テレビ・ワンセグ・ラジオ、ホームページ
大型ビジョン・デジタルサイネージ端末管理者	国・都県・市区町村及び報道機関が発信する情報を収集し、あるいは報道機関が発信する情報を収集し、帰宅困難者等に対し提供する。	各種端末
企業・学校等及び大規模集客施設	国・都県・市区町村及び報道機関が発信する情報を収集し、館内等の帰宅困難者等に対し提供する。	館内放送、SNS
避難所・一時滞在施設等・駅前協議会等・災害時帰宅支援ステーション	国・都県・市区町村・報道機関が発信する情報を収集し、所管の帰宅困難者等に対し提供する。	掲示物、声によるアナウンス

4. 施設管理者に期待される情報提供のあり方

首都直下地震発生時には、多数の帰宅困難者が各種施設に一時的に滞在したり、支援を求めて立ち寄ったりすることが想定される。ここでは、これら施設の管理者が帰宅困難者からどのような情報の提供を求められる可能性があるか、それらの情報の入手手段及び帰宅困難者への提供方法、発災時に適切な情報提供を行うために平時から実施可能な取組について概説する。

（１）企業等

平時から従業員等の施設内待機に係る計画を策定し従業員へ周知すること、発災時に指示を確実に伝達するために複数の手段を整備し、その使用方法を従業員へ周知するとともに、マニュアルの整備や訓練等を行うことが望ましい。

帰宅困難者が求める情報の中で最も優先度が高いのが、家族等の安否情報である。企業等が従業員へ安否確認手段を平時から周知することも、帰宅困難者等に冷静な行動を促し、一斉帰宅抑制を図る上で有効である。

また混乱収拾時以降の帰宅開始に当たっては、企業等が平時から従業員に対して徒歩帰宅の経路の確認を推奨又は指示することが求められる。

（２）学校等

保護者が帰宅困難者となる場合もあることから、児童・生徒等の安全確保及び保護者への引渡しに係る方針を平時から児童・生徒等及びその保護者へ周知すること、安否確認や指示伝達の手段を複数整備し、発災時に確実に活用できるようにマニュアルの整備や訓練等を行うことが望ましい。

（３）大規模集客施設

利用客の冷静な行動を促すために、安否情報や地震情報・被害情報を提供できる体制を整備することが望ましい。また、利用客を保護しつづけることが難しい場合を想定して、利用客を案内又は誘導できるように、周辺の一時滞在施設を平時から確認しておくことも重要である。

（４）一時滞在施設

帰宅を見合わせた人々が一時的に滞在する施設であるため、発災直後は安否情報や被害情報の提供が、帰宅が開始される混乱収拾時以降は、帰宅経路を知るための地図情報や道路情報、災害時帰宅支援ステーション等の帰宅情報の提供が求められる。一時滞在施設の指定を受けた施設は、こうした要請に応えられるよう、情報提供体制の整備に平時から取り組む必要がある。

（５）避難所

避難所は、住居を失うなどした被災者が避難生活を行う施設であるため、帰宅困難者の支援は避難所の本来の役割には含まれていない。ただし、発災時には、帰宅困難者が支援を求めて避難所を訪れることも想定される。そこで避難所の指定を受けている施設には、平時から、帰宅困難者を誘導するた

めに周辺地域の一時滞在施設を確認することや、帰宅途上の人に災害時帰宅支援ステーションの存在を知らせるために協定締結事業者を確認するといった取組が求められる。

（６）災害時帰宅支援ステーション

協定締結事業者には、徒歩帰宅者に対して、店舗への被害がなく従業員が対応可能な場合に、可能な範囲で支援を行うことが期待されている。情報に関しては、地図等による道路情報やテレビ・ラジオ等で知り得た被災情報等の提供が想定されている。そのほか、事業者の判断によって、より広範な対応を自主的に行うことが可能である。

また、ターミナル駅等の駅によっては、駅前滞留者に掲示板等で情報提供を行う情報提供ステーションを立ち上げることも重要である。

５．関係機関等に求められる平時からの取組

首都直下地震発生時に、国民が適時・適切に情報を入手できるようにするためには、関係機関が、平時から情報の入手・提供体制の整備に取り組むことが重要である。

（１）地方公共団体に求められる平時からの取組

帰宅困難者が最も期待する情報源の一つが、市区町村等の地方公共団体である。また帰宅困難者が一時的に滞在する可能性の高い各種施設（企業、学校、大型商業施設、一時滞在施設等）が情報提供を行うに当たっても、市区町村等が主要な情報源となる。

発災時に地方公共団体が円滑な情報提供を行うためには、平時から下記のような取組を行う必要がある。

地方公共団体に求められる平時からの取組

- 情報提供担当者の指定
- 市区町村が自ら収集・提供すべき情報と、情報源を紹介するのが適切な情報との区別。各々の情報の入手先及び入手方法の確認
- 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）
- 発災時の情報提供の実施マニュアルの整備
- 平時から準備可能な情報提供資材（紙）の作成・配布
- 各種施設（企業、学校、大型商業施設、一時滞在施設等）との連携体

制の確認

- 大型ビジョン、デジタルサイネージ事業者等との協議
- 官民連携による訓練の実施

(2) 地方公共団体によるインターネットを活用した情報提供体制の整備

地方公共団体がインターネットを通じて情報を提供すれば、帰宅困難者や各種施設は、市区町村等の庁舎へ出向かなくても情報を収集することができる。また、各種施設が帰宅困難者に提供する情報を収集するに当たり、市区町村等が掲示物等の紙の媒体で情報提供を行えば、各種施設の担当者はメモを取り、施設へ戻ってから資料を作成しなければならない。しかし、インターネットを通じて電子媒体により情報を取得できれば、施設担当者は少ない作業量で迅速に情報提供を行うことができる。

このようにインターネットを活用した電子媒体による情報提供は、電気・通信インフラが使用可能な限り、利便性が高い。都県や市区町村にはインターネットを通じた情報提供体制の整備を進めることが求められる。

具体的には下記のような取組がある。

地方公共団体によるインターネットを活用した情報提供体制の整備

- 都県や市区町村のホームページにおける帰宅困難者向けポータルサイトの設置・運営
- 市区町村等による帰宅困難者向けSNS公式アカウント・公式ページの設置・運営
- 一時滞在施設等の検索システムの設置・運営

発災時に帰宅困難者等がインターネットで情報を検索する場合、地方公共団体をはじめとする関係機関が発信する情報が見つけやすい位置に表示されるように、関係する事業者にも協力を求めている。

(3) 民間の防災情報に関する開発を促すような情報の公表

行政が公表している地域危険度等の情報に付加価値をつけて、災害時に役立つアプリケーションとして開発・提供する民間の取組が見られるようになってきている。例えば、大地震発生時の地域危険度の情報を提供するアプリケーションや、避難所・避難場所等の位置情報、避難や徒歩帰宅する際のルート検索機能等を提供するアプリケーションが存在する。

行政は、こうした防災に関する民間の取組を促すような情報を公表してい

くことが重要である。

（４）平時から準備可能な情報提供資材（紙）の作成・配布

安否確認の方法を説明する掲示物を、帰宅困難者が集まりやすい施設等へ平時から準備しておけば、発災時に即座に提示することにより、素早い安否確認を可能にし、一斉帰宅を抑制する上で効果を発揮することができる。また、駅等に近隣の一時滞在施設の所在地を示す地図を常備しておけば、一時滞在施設に案内又は誘導することができ、帰宅困難者の滞留を回避することができる。

これらの情報はインターネットでも検索できるが、電気や通信の状況によっては、インターネットが使用不可能となる場合も想定される。掲示物等の紙による情報提供資材は、情報の量には限界があるものの、発災直後に必要とされる最低限の情報を即座に提供する上で、確実性の高い手段である。

都県や市区町村においては、こうした情報提供資材を作成し、平時から帰宅困難者が集まりやすい施設等に配布し、常備してもらうことが望ましい。

平時から準備可能な情報提供資材（紙）の作成・配布

◆掲載内容

- 安否確認方法
- 一時滞在施設（地図、住所）
- 災害時帰宅支援ステーション（地図、住所）
- 災害時要援護者の搬送拠点（地図、住所）

◆配布先

- 公的施設（国公立学校、行政機関庁舎、警察署・交番、消防署等）
- 一時滞在施設の指定を受けた民間施設
- そのほかの民間施設（大型商業施設、集会場、オフィスビル、ホテル等）
- 駅、空港

（５）官民連携による訓練の実施

首都直下地震が発生した際に情報提供を確実に実行するためには、平時からの定期的な訓練が必要である。都県や市区町村での官民連携による帰宅困難者対策訓練を実行することにより、より効率的・効果的な情報提供体制を整備していく必要がある。

都県及び政令指定都市は災害対策本部内に情報提供のための専従班を設け

ることも検討していく。

市区町村等の地方公共団体は、(1)で示したような情報の収集・集約、インターネットや掲示物等を用いた情報発信について事前に実施マニュアルを定め、それに則って訓練を行うことが求められる。

帰宅困難者が一時的に滞在する可能性の高い各種施設においても、訓練を行う前に、当該施設における情報提供の方針や情報提供の実施フロー等を策定し、実施マニュアルを作成しておくことが望ましい。実施マニュアルに則って訓練を行った結果、明らかになった改善点を反映させて、より実効性の高い情報提供体制の整備に継続的に取り組むことが重要である。

6. 家族等との安否確認手段の周知

東北地方太平洋沖地震に際しての帰宅実態に関するアンケート調査（平成23年10月実施）によれば、帰宅困難者等の求める情報の中でも家族等の安否情報は非常に優先度の高い情報となっている（参考資料3）。発災後、帰宅困難者等へ冷静な行動を促す上で、家族等の安否情報が速やかに確認できる体制を整備する必要がある。

しかしながら、家族等の安否を確認する上で、平常時において最もよく利用される固定電話及び携帯電話は、首都直下地震時においては断線等による不波及び輻輳により、大幅にその利用が制限されることになる。さらに、緊急通報等の通信を確保するためにも、こうした個人間の通話は抑制されることが想定される。

現在、通信事業者においては、災害時の通信機能が確保できるよう、携帯電話基地局の無停電化、大ゾーン基地局の構築等の対策を講じているほか、通話によらない安否確認手段（災害用伝言ダイヤル171、災害用伝言板、web171、災害用音声お届けサービス）の整備・改善・利用促進が進められている。家族等の安否を確認するための手段として、こうした通話に頼らない手段を、日頃から広く周知することが重要である。

そのため、災害用伝言ダイヤル171、災害用伝言板、web171、災害用音声お届けサービス、SNS、IP電話等の複数の安否確認手段について、固定及び携帯の音声ネットワークを利用するもの（災害用伝言ダイヤル171）、固定及び携帯のデータ通信ネットワークを利用するもの（災害用伝言板、web171、災害用音声お届けサービス、SNS、IP電話等）等それぞれの通信手段の特性を踏まえて複数の安否確認手段を使うことの有用性や利用方法等を周知する必要がある。その際、安否確認手段について、単に周知に留まらず、

その体験・活用を通じて、発災時に実際に利用してもらえるように実効性ある取組を行う必要がある。

また、データ通信ネットワークを利用した声による安否確認サービスの開始や、電気通信事業者が提供する複数の安否確認手段を利用者が手段に応じて別個に検索する必要性がなくなるなど、電気通信事業者による技術開発等が取り組まれているところである。あわせて、今後もこうした取組の促進が期待される。

また、データ通信ネットワークを利用した声による安否確認サービスの開始や、電気通信事業者が提供する複数の安否確認手段を利用者が手段に応じて別個に検索する必要性がなくなるなど、電気通信事業者による技術開発等が取り組まれているところである。あわせて、今後もこうした取組の促進が期待される。

なお、家族等との安否確認手段の周知と併せて、保護者等が帰宅できない場合における児童・生徒等の支援方策について、地域での取組も含め、自助・共助等の観点から充実を図ることも必要である。

第5章 駅周辺等における混乱防止

1. はじめに

首都直下地震が発生した場合、公共交通機関の運行停止等により大量の帰宅困難者等が発生し、救急・救助活動、消火活動、緊急輸送活動等の応急活動に支障が生じる可能性が高い。

特にターミナル駅やその周辺は多くの人が滞留し、混乱等が発生することが予想される。

この際、駅周辺の事業者や学校等からなる駅前滞留者※対策のための協議会が中心となり、地域の行動ルールに基づき混乱を防止する共助の取組が必要となる。

ここでは、駅前滞留者対策協議会を設置しようとする地方公共団体において、こうした取組を円滑に実施する際の参考となる手順等を概説することとし、具体的な内容については、「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 駅前滞留者対策ガイドライン」に示す。

※「駅前滞留者」とは、特定の駅周辺における「滞留者」を指し、帰宅可能な近距離の徒歩帰宅者及びそれ以外の帰宅困難者等を含め、総合的な対策が必要である。

2. 地域特性の把握

（1）滞留者の特性把握

駅前滞留者対策を検討する際、当該地域における滞留者の特性を把握することが重要である。これは、駅前滞留者対策のための協議会（以下「駅前滞留者対策協議会」という。）を立ち上げる際、参加団体選定の指標となる。

（2）地域特性の把握の考え方

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。

また、当該地域で発生する滞留者だけでなく、他の地域で発生した帰宅困難者が帰宅する場合に当該地域を通過する人数についても把握することが必要である。

滞留者の状況を調査する際の参考資料は、以下のとおりである。

i. 東京都市圏パーソントリップ調査

東京都市圏交通計画協議会が、5年おきに実施する調査。

東京都市圏（1都3県及び茨城県南部）の地域を対象に、平均的な1日当たりの人の移動を一時間ごとに調査集計している。

（東京都市圏交通計画協議会ホームページ

http://www.tokyo-pt.jp/person/pt_gaiyou.html より）

ii. モバイル空間統計

株式会社 NTT ドコモの携帯電話等の契約情報にもとづき、任意のエリア内及び時刻における滞留者数を把握することができる。

（株式会社 NTT ドコモホームページ

http://www.nttdocomo.co.jp/corporate/disclosure/mobile_spatial_statistics/より）

②その他の情報の把握

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。

3. 駅前滞留者対策協議会の設立

（1）駅前滞留者対策協議会参加団体

想定される参加団体は以下のとおりである。

- ①町内会・商店街等
- ②鉄道事業者
- ③ライフライン事業者
- ④駅周辺の大規模集客施設（百貨店、劇場、映画館、ホテル等）
- ⑤駅周辺の企業
- ⑥周辺の医療機関
- ⑦学校等の教育・研究機関
- ⑧市区町村・警察署・消防署等

（2）駅前協議会の組織構成

駅前滞留者対策協議会においては、参加団体が多数となることから、協議会の下に部会を設置し個別の課題ごとに検討することも有効である。

部会の構成は、大別すると、業種別部会と地区別部会に分類される。

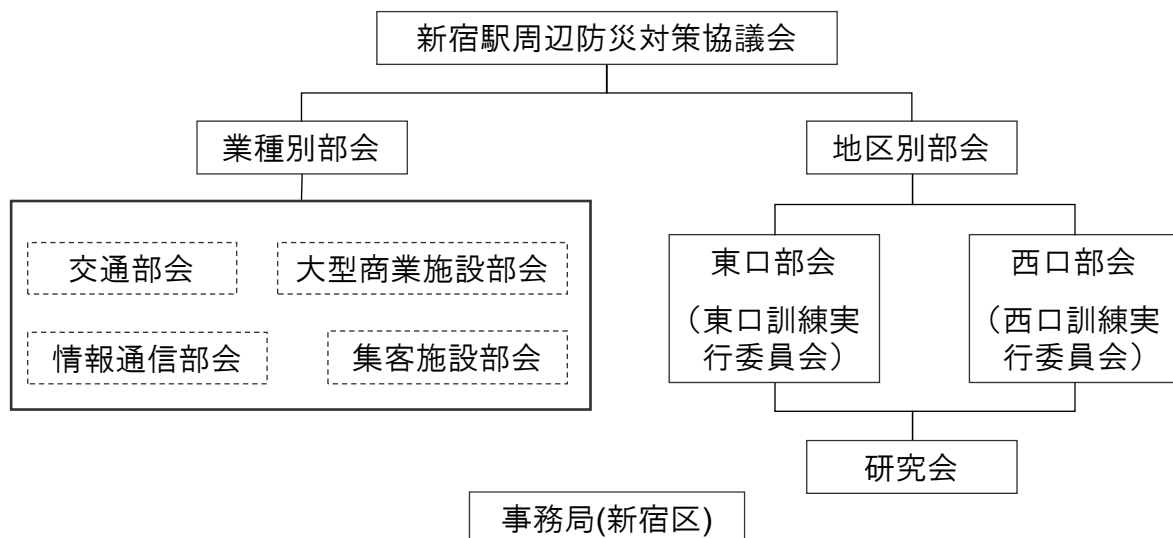


図6 駅前滞留者対策協議会の組織構成（新宿駅周辺防災対策協議会の例）

①業種別部会の例

i. 交通部会

地域内の鉄道事業者等により構成される部会。乗客の避難誘導にあたり、駅周辺の事業者との連携について検討を行う。

ii. 大型商業施設部会

百貨店等の大規模小売店舗を中心に構成される部会。既存の同業者による連絡会議をベースに、来客者の安全確保策・避難誘導策等について検討を行う。

iii 情報通信部会(情報受発信部会)

通信事業者・大型ビジョン所有企業等を中心に、警察・消防機関等公的機関で構成される部会。大型ビジョン、防災ホームページ、防災行政無線の活用等、効果的な情報の収集・提供について検討を行う。

iv. 集客施設部会

ホテルや映画館等を中心に構成される部会。駅前の滞留者を、安全確認後に速やかに避難誘導等するための事業者の連携について検討を行う。

②地区別部会の例

i. 地域部会

特定地域に事業所が所在する団体により構成される部会。地域の特性に応じた駅前滞留者対策について検討を行う。

(3) 駅前滞留者対策協議会の開催及び参加団体の拡充

①開催回数について

駅前滞留者対策協議会は、年間複数回開催することが望ましい。

東京都内の協議会を例に挙げると、3回程度開催されることが多い（年度の取組方針の確認、当該年度の訓練実施方針の確認、訓練結果の報告）。

②参加団体の拡充について

駅前滞留者対策協議会における検討内容の見直しや、地域内における再開発等の状況に応じ協議会参加団体の拡充を図ることも必要である。

（４）駅前滞留者対策協議会における市区町村の役割

①運営について

参加団体の名簿管理、協議会等の運営（資料作成、司会進行）、協議会等の開催連絡、訓練の企画立案等については、事務局となる市区町村において実施する。

②災害時及び災害に備えた活動

駅前滞留者対策協議会において、各種取組を参加団体で協議・決定し、役割を分担する。

4. 地域の行動ルールの策定

駅前滞留者対策協議会においては、「自助」「共助」「公助」の各視点に基づき、「地域の行動ルール」を策定する。

（１）「組織は組織で対応する（自助）」

地域内の事業所、施設、学校等は、自らの所属する組織単位ごとに従業員・来所者、学生等に対する取組を行う（「第2章 2. 企業等における施設内待機」を参照）。

（２）「地域が連携して対応する（共助）」

駅前滞留者対策協議会が中心となり、地域の事業者等が連携し取組を行う（「第2章 3. 大規模な集客施設や駅等における利用者保護」及び「第3章 一時滞在施設の確保」を参照）。

①現地本部及び情報提供ステーションの立ち上げ（災害時）

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る。

また、地域によっては、現地本部に加え、駅前滞留者に掲示板等で情報提供を行う情報提供ステーションを立ち上げる。

あわせて、協議会参加団体と協力し地域防災活動に必要な情報を収集する。

②駅前滞留者への情報提供（災害時）

現地本部は、大型ビジョン、エリアワンセグ、掲示板等様々な手法を活用し、駅周辺の滞留者に対し、災害情報を提供するとともに、家族等との安否確認方法も周知する。

③駅前滞留者の保護

駅前滞留者対策協議会は、平時より市区町村が行う一時滞在施設の確保に協力する。

④駅前滞留者の誘導（災害時）

駅前滞留者対策協議会参加団体は、駅前滞留者を一時滞在施設等へ安全に案内又は誘導し、その他帰宅困難者に対しては安全な待機を促す。

⑤その他

災害時における避難経路等の安全点検等を平時から実施し、地域の防災力を高めるよう取り組むことが重要である。

（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、都県・国と連携・協力し地域の対応を支援する。

①情報の提供（災害時）

駅前滞留者対策協議会及び現地本部に対し、市区町村で集約した地域連携による防災活動に必要な情報（被害状況、交通情報等）を提供する。

あわせて、市区町村は、協議会参加団体及び現地本部と連携し、駅前滞留者に対し情報提供を実施する。

②防災インフラの整備

市区町村は、滞留者の避難・誘導を円滑に実施するための資機材及び防災インフラ（標識、拡声器等）について、平時より整備をする。

③その他

事務局として、駅前滞留者対策協議会の円滑な運営を確保する。

また、協議会と連携し地域の関係者に対する「地域の行動ルール」の普及啓発に努める。

5. 駅前滞留者対策訓練のあり方

駅前滞留者対策の充実を図るため、PDCAサイクルに基づき継続的に訓練を実施・検証し、災害時の体制作りを行うことが重要である。

（１）訓練の企画立案について

①訓練の重要性

駅前滞留者対策の課題の抽出及び解決にあたっては、訓練により取組を点検することが重要な手法である。

このため、協議会事務局は、対象となる地域の駅前滞留者対策に関する様々な取組を加味し、計画的に訓練を企画立案し、実施することが重要である。

②訓練とPDCAサイクル

自助・共助・公助の行動ルールや各地域の防災対策の取組状況を踏まえ、訓練を実施し、訓練により得られた課題に対し改善策を講じる（PDCAサイクル）。この繰り返しを実施していくことにより、地域の防災力を向上していく。

（２）駅前滞留者対策訓練の種別

①駅前滞留者の誘導訓練

一時滞在施設等に滞留者を誘導する訓練。実際に訓練参加者を募集し、誘導を行うことにより、誘導方法や誘導経路等に関する課題を把握することが可能である。

②徒歩帰宅訓練

混乱收拾後（発災後おおむね４日目以降）の時差帰宅を想定し、実際に徒歩により自宅まで帰宅する訓練。訓練参加者は、長距離の徒歩帰宅を体験することにより、自宅までの帰宅経路や徒歩帰宅の際に必要な備品等に関する課題を抽出することができる。

この際、企業や学校、一時滞在施設での待機後の時差帰宅であることを訓練参加者に周知し実施することが必要である。

③現地本部等の立ち上げ運営訓練

現地本部等の情報受発信拠点の立ち上げ・運営を行う訓練。

東京都内の既存協議会においては、現地本部等を災害の発生時に集まった協議会参加団体が立ち上げることとしているため、設置場所や配置等について検証する目的で行われる。

④駅前滞留者及び協議会参加団体に対する情報受発信訓練

現地本部等の情報受発信拠点の立ち上げ後に、協議会参加団体や行政等からの情報を受信し集約するとともに、駅前滞留者対策協議会参加団体や駅前滞留者に対して現地本部等から情報を発信する訓練。

東京都内の既存協議会においては、現地本部又は情報提供ステーションにおいて大型の掲示板（情報共有ボード）を設置し、それを介して情報を受発信する取組を実施している。あわせて、新しいメディア等を活用した情報提

供の手段も検討されている。

⑤一時滞在施設の開設訓練

駅前滞留者を一時滞在施設において実際に受け入れ、備蓄品等を配布することで、待機場所や、受け入れの手順に関して検証を行う。

⑥机上(図上)訓練の実施

実動訓練は、準備や動員など、協議会参加団体の負担が大きいため、年に数回程度しか実施できない。そのため、協議会参加団体の災害時の手順の確認などについて、机上(図上)訓練を定期的に行うことも必要である。

(3) 訓練の検証

訓練実施後は、訓練を検証し、その結果を「地域の行動ルール」に反映していく。

6. 駅前滞留者対策の今後の展開

(1) 駅前滞留者対策協議会の体制強化

①現地本部の円滑な立ち上げ

災害発生直後においては、協議会参加団体が参集して現地本部を速やかに立ち上げることが困難な場合がある。現地本部は、行政側で立ち上げを行い、ある程度、駅前滞留者対策協議会の参加団体が参集した時点で連携して対応する。

②指示系統や役割分担の明確化

駅前滞留者対策協議会では、平時より参加団体の役割分担を定め、現地本部を中心とした連絡体制を構築する必要がある。図上訓練や情報連絡訓練などで検証し、地域の行動ルールに反映させる。

③協議会参加団体間の情報伝達手段

電話の輻輳や停電等の影響を受けない衛星携帯電話、PHS、無線機など、参加団体間の情報共有のための連絡体制を計画的に整備する。

④滞留者への情報提供体制の構築

駅前滞留者対策協議会が所在する駅周辺の地域特性を踏まえ、現地本部又は情報提供ステーションの大型の掲示板(情報共有ボード)や防災行政無線に加え、大型ビジョンやエリアメール、SNSの活用も検討する。あらかじめ、情報収集や駅前滞留者への情報提供について、駅前滞留者対策協議会で参加団体の役割分担や手順を決めておく。

⑤行政機関の関与のあり方

駅前滞留者対策協議会は、自助・共助の取組が中心であるが、平時から、協議会が活動しやすいような環境づくりを行うとともに、発災時には、現地本部の立ち上げや、災害関連情報の提供など、協議会の取組を支援していく。

駅前滞留者対策協議会のほかに、都市再生緊急整備協議会や警視庁のパートナーシップ活動など、地域において駅前滞留者対策に取り組む仕組みがあることから、これらが存在する地域においては連携して駅前滞留者対策に取り組む。

（２）複数の市区町村にまたがる駅周辺でのルール作り

複数の市区町村に影響を及ぼす大きなターミナル駅では（東京駅、新宿駅等）、駅前滞留者対策協議会に広域行政の観点から都県や関係する市区町村が参加し、連携して駅前滞留者対策を実施していくことが重要である。

（３）駅前滞留者対策訓練の実践的な実施方策

訓練の実施にあたっては、内容の一部のブラインド化や、携帯電話が使用できない場合の想定等、より実践的な内容を取り入れていくことが効果的である。

しかし、訓練は、平常時の駅や駅前で行的われるため、訓練による鉄道の運行や周辺の事業者の経済活動に支障が生じさせないなど、実践的な訓練を行うには様々な制約がある。

今後、訓練の十分な周知を行うことにより、利用者や関係者の理解や協力を得て、発災時と同じ状況になるべく駅や駅周辺で再現した訓練等を行うことも検討していく必要がある。

第6章 徒歩帰宅者への支援

1. はじめに

職場や一時滞在施設に留まった帰宅困難者等は、帰宅経路沿いの被害状況などの情報や、行政及び関係機関から提供される災害関連情報等により、安全に帰宅できることを確認し、帰宅を開始するものと想定される。

公共交通機関が停止していた場合、バスや船舶の代替輸送は、災害時要援護者等を優先して搬送するため（第7章を参照のこと）、帰宅困難者等の多くは、長距離を徒歩で帰宅せざるを得ないと考えられる（以下「徒歩帰宅者」という。）。そのため、徒歩帰宅者が円滑に自宅まで帰れるための支援が必要となる。

2. 災害時帰宅支援ステーションの充実

これまで、九都県市※等の地方公共団体では、沿道の店舗等で、水道水やトイレ及び情報提供を行う災害時帰宅支援ステーションの指定を進めている。

※九都県市：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
の知事のほか、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市の政令指定都市の市長により構成される会議（平成22年4月1日現在）

（1）災害時帰宅支援ステーションの概要

災害時帰宅支援ステーションは、災害時に、徒歩帰宅者に対し、水道水、トイレ、沿道情報等の提供、休憩の場の提供を行い、徒歩帰宅者が円滑に帰宅できるよう可能な範囲で支援を行う施設である。

想定する施設として、公共施設のほか、民間施設としては、沿道に多数の店舗があるコンビニエンスストア、ファミリーレストラン、ガソリンスタンド等である。

開設する期間は、発災後（主に72時間以降）から、企業等に施設内待機した者や一時滞在施設で待機した者等が移動を開始し、概ね帰宅するまでの期間である。

（2）災害時帰宅支援ステーションの確保

災害時帰宅支援ステーションの確保のために、行政と事業者は、それぞれ

以下の役割を担う。

①行政

九都県市は、都県域を越えて広域的に営業するチェーン店、企業、団体等と協定を締結し、災害時帰宅支援ステーションとして指定する。また、都県は、単一の都県内に留まり、市区町村域を越えて営業するチェーン店、企業、団体等と協定を締結し、災害時帰宅支援ステーションとして指定する。さらに、単一の市区町村内で営業するチェーン店、企業、団体等と市区町村は協定を締結し、災害時帰宅支援ステーションとして指定する。

②事業者

各種事業者団体は、傘下の企業等に対して、災害時帰宅支援ステーションの意義について普及啓発をするとともに、協定の締結について要請する。企業等は、事業者団体からの協定締結の要請について検討する。協定を締結した企業等は、系列店や各店舗（以下「店舗等」という。）に対して、災害時帰宅支援ステーションの啓発に努めるとともに、運営の指示、支援を行う。店舗等は、災害時帰宅支援ステーションの意義を十分理解し、災害時帰宅支援ステーションとしての運営に協力するよう努めるとともに、円滑な運営を推進する。

（３）災害時帰宅支援ステーションの認知度向上

災害時帰宅支援ステーションは原則公表とし、住民等への周知は都県及び市区町村が関係団体と連携して行うこととなっている。具体的には、地方公共団体のホームページや地図等で情報提供を行っている。

①ステッカーについて

企業等は、協定先の地方公共団体から提供を受けるステッカー等を店舗等の利用者の見やすい位置に掲出することで周知を図っている。ステッカーの効果として以下の２点がある。

- i．当該店舗が災害時帰宅支援ステーションであることを平時より利用客等を示すことが可能となる。
- ii．災害時帰宅支援ステーションの意義や支援内容を広く周知させることができる。

現状では、災害時帰宅支援ステーションのステッカーは、九都県市と協定を締結したステッカーとガソリンスタンド系のステッカーに分かれている（ガソリンスタンド系のステッカーについては、徒歩帰宅者の支援に加え、防犯の機能を持つことをアピールしている）。今後、これらのステッカーの統一については、関係団体の理解と協力を得て進めていく必要がある。



図 7 九都県市の協定に基づく帰宅支援ステーションのステッカー

②のぼりの設置

災害時帰宅支援ステーションに対して、のぼりを設置することの効果として以下の２点がある。

- i . 徒歩帰宅者が災害時帰宅支援ステーションを視認しやすくする。
- ii . 店舗等がのぼりを設置することにより、「災害時帰宅支援ステーション」としての機能を開始したことを従業員が認識する。

平成 24 年 2 月 3 日の帰宅困難者対策訓練において、徒歩帰宅訓練沿道の災害時帰宅支援ステーションに配布を実施した。今後、のぼりの設置については、事業者と協定先の地方公共団体が協力し、設置していく。



図 8 平成 24 年 2 月 3 日の東京都・埼玉県・千代田区・新宿区・豊島区合同帰宅困難者対策訓練の際に設置されたのぼり

③その他

駅や災害時帰宅支援道路などの沿道に災害時帰宅支援ステーションの位置を表示した看板を設置すること、今後検討していく。また、混乱収束後、大量の徒歩帰宅者を支援する必要がある段階で、災害時帰宅支援ステーションが円滑に機能できるような仕組みを、首都直下地震対策全般の観点から検討していく。

④一時滞在施設との役割分担

一時滞在施設は、発災後から3日間程度、行き場の無い帰宅困難者が待機する施設である。一方、災害時帰宅支援ステーションは、発災後、主に4日目以降の混乱収束後に、徒歩帰宅者の支援を行う施設である。

両機能の違いから、同一の施設が一時滞在施設と災害時帰宅支援ステーション両方の役割を担うことを想定していないが、公共施設については、可能であれば両方の役割を担わせることも検討していく。

あわせて、今後、行政を中心に、一時滞在施設と災害時帰宅支援ステーションの役割について、住民や事業者に周知を図る。

⑤災害時帰宅支援ステーションの開設状況

行政は、混乱収束後の徒歩帰宅者への支援に備え、災害時帰宅支援ステーションの開設状況をフランチャイズチェーン本部などから収集し、徒歩帰宅者に提供する体制を整備していく（「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 帰宅困難者等への情報提供ガイドライン」を参照のこと）。

3. 帰宅支援対象道路

徒歩帰宅者に対する支援を効率的に行うための都県境を越えた徒歩帰宅ルート（帰宅支援対象道路）を設定することも検討していく。

（1）現行の帰宅支援対象道路

①東京都の帰宅支援対象道路

東京都は、地域防災計画において、16路線を「帰宅支援の対象道路」と指定している。

「帰宅支援の対象道路」の選定基準は、都心から放射状に延びており、かつ被災地の避難路になっている緊急交通路のうち、

- i. 都県境を越える11路線
- ii. 多摩地域において国道16号に至る3路線

加えて、都心を迂回する環状路線で、被災状況により内側に交通規制が実施される2路線となっている。

都は、「帰宅支援の対象道路」について以下の取組を行う。

iii 東京都は、帰宅支援の対象道路として策定した16路線について都民へ周知を図る。

iv. 東京都は、16路線を中心に、通行可能区間などの安全情報、沿道の火災・建物倒壊などの危険情報を収集し、災害情報提供システムなどを活用して、これらの情報を都民へ提供する。

②千葉県は帰宅支援対象道路

千葉県帰宅困難者対策連絡協議会では、帰宅困難者がやむを得ず徒歩で帰宅する際に、災害時帰宅支援ステーション等の施設から支援を受けやすい道路を帰宅支援対象道路として設定している。

なお、千葉県の帰宅支援対象道路は以下の考え方に基づいて経路を設定している。

i. 相当数の徒歩帰宅者の通行が予想される、隣接都県の帰宅支援対象道路と接続又は複数市をまたがった広域的な経路であって、歩行の安全性が見込まれるもの

ii. 沿道や付近に災害時帰宅支援ステーション等の支援施設があり、徒歩帰宅する者が支援を受けやすい道路及びその周辺道路

今後、九都県市と連携しながら、沿道の災害時帰宅支援ステーション協定締結店舗をさらに確保していくとともに、主要駅周辺ごとに設立される駅周辺帰宅困難者等対策協議会においても、これらの帰宅支援対象道路に接続するルートの設定を検討していく。

(2) 地域での支援体制等

東京都の帰宅支援対象道路でも災害時帰宅支援ステーションが不足する地域が存在する。さらに、他業種のチェーン店などと協定を結ぶことも必要である。

また、帰宅支援対象道路沿道では、災害時帰宅支援ステーションだけでなく、地域ぐるみの取組も必要である。例えば、沿道のビル・店舗が、トイレの貸し出しや休憩場所の提供を行うことや、商店等による炊き出しが考えられる。これらの取組を組織的に行うために、駅前滞留者対策協議会のような地域の徒歩帰宅支援のための協議会を設立することも検討していく。

さらに、帰宅支援対象道路の沿道においては、徒歩帰宅者向けの看板や案内図の設置等のほか、徒歩帰宅者のための安全な歩行空間の確保(無電柱化、バリアフリー化)や、円滑な歩行を阻害する要因(不法占用、違法駐輪等)の一掃に向けた平時からの取組が必要である。

4. 徒歩帰宅訓練

徒歩帰宅訓練は、参加者が実際に徒歩帰宅することにより、家までの経路、途中の支援施設などを平時から把握することが可能となる。また、参加者が運動靴や携帯可能な食品など、徒歩帰宅に必要な備品を認識し、日頃からの災害への備えを意識する契機となるなどの効果が期待できる。

（１）効果的な訓練方法

沿道の災害時帰宅支援ステーションの開設に合わせ、赤十字エイドステーション※の開設や各企業等が定めた帰宅ルールの実践などを組み合わせて訓練を実施することも有効である。

※赤十字エイドステーション：地域赤十字奉仕団や救護ボランティアなどにより、帰宅経路途中での徒歩帰宅者への支援活動（簡単な応急手当・水分の補給・休憩など）を行う場所。

（２）一斉帰宅抑制との関係

訓練実施にあたっては、「むやみに移動を開始しない」という前提のもと、発災後４日目以降という設定を訓練参加者に周知させるなど、工夫が必要である。

第7章 帰宅困難者等の搬送

1. 帰宅困難者等の代替搬送の考え方

地震に伴う公共交通機関の停止により、事業所や一時滞在施設等に留まった帰宅困難者等は、地震発生以降の混乱が落ち着いた後、特に、救命・救助活動が落ち着くと考えられる発災後おおむね4日目以降を目途に、順次帰宅することを想定している。

もっとも、首都直下地震が発生した場合には、鉄道等の公共交通機関の多くが長期間にわたり運行を停止することを想定している。

こうした中、帰宅困難者等の搬送において鉄道の代替搬送手段となりうる運行可能なバス・タクシーや船舶等の搬送手段は、鉄道に比べてその輸送力に限りがあることから、平常時は鉄道等を利用している帰宅困難者等の全てを代替搬送手段により搬送することは現実的ではないと考えられる。

このため、帰宅困難者等の帰宅に当たり、まず、自宅までの距離が徒歩帰宅可能な一定の距離内である帰宅困難者等に対しては、徒歩帰宅支援を充実させることで、秩序だった徒歩帰宅を促すことを原則とする。

しかしながら、自力での徒歩帰宅が困難な災害時要援護者等に対しては、何らかの搬送手段を確保して自宅への帰宅を促すことが必要であり、こうした観点から、代替搬送手段による搬送の実施可能性について検討し、搬送手段の提供対象となる帰宅困難者の範囲及びその運用方法について検討した。

なお、本協議会における搬送体制の検討は、事業所や一時滞在施設等に留まった帰宅困難者について、災害応急対策に一定の目途が立った段階でできるだけ早く自宅のある地域へ搬送することにより、被災地における災害応急対策を円滑に行うことを目的としたものであることから、帰宅困難者が発災後初めて自宅のある地域へ戻るための搬送を前提としており、鉄道利用者に対する日常的な代替輸送を検討するものではないことに留意する必要がある。

2. 搬送シミュレーションの実施

(1) 搬送対象者の考え方

ここでは、自宅までの距離に関わらず、自力での徒歩帰宅が困難であり、何らかの搬送手段の検討が必要となる帰宅困難者を「特別搬送者」という。

特別搬送者は、災害時要援護者のうち、障がい者、高齢者、妊婦又は乳児連

れの人、遠距離通学の小学生等を主な対象とする。

また、特別搬送者を全て搬送しても代替搬送手段に余力がある場合には、自宅までの距離が一般的に徒歩帰宅可能な距離を超える帰宅困難者（以下「一般搬送者」という。）の搬送についても検討した。

（２）搬送シミュレーションの結果

一定の仮定の下で帰宅困難者の搬送についてシミュレーションを実施した。このシミュレーションの前提は以下のとおりである（シミュレーションの詳細な条件は参考資料４を参照）。

- ①自宅までの距離が２０km程度以下の場合には、原則として徒歩で帰宅可能と考え、特別搬送者を除き、代替搬送手段の提供を考慮しない。
- ②一般搬送者は、徒歩等で出発地点となる搬送拠点まで移動し、そこからバス又は船舶に乗車（乗船）し、到着地点となる搬送拠点から自宅までは徒歩で帰宅する。
- ③特別搬送者は、まず所在地点から出発地点となる搬送拠点までタクシーで搬送した上で、そこからバス等により到着地点となる搬送拠点まで搬送する（図９）。鉄道稼働区域の場合は鉄道で搬送起点まで移動した後にバス搬送される。また、到着地点となる搬送拠点が鉄道不通区域の場合は、自宅近傍までタクシーで搬送する。なお、ここでのタクシーの搬送単位は原則同一都県内を基本としており、遠距離の搬送は考慮しないものとする。

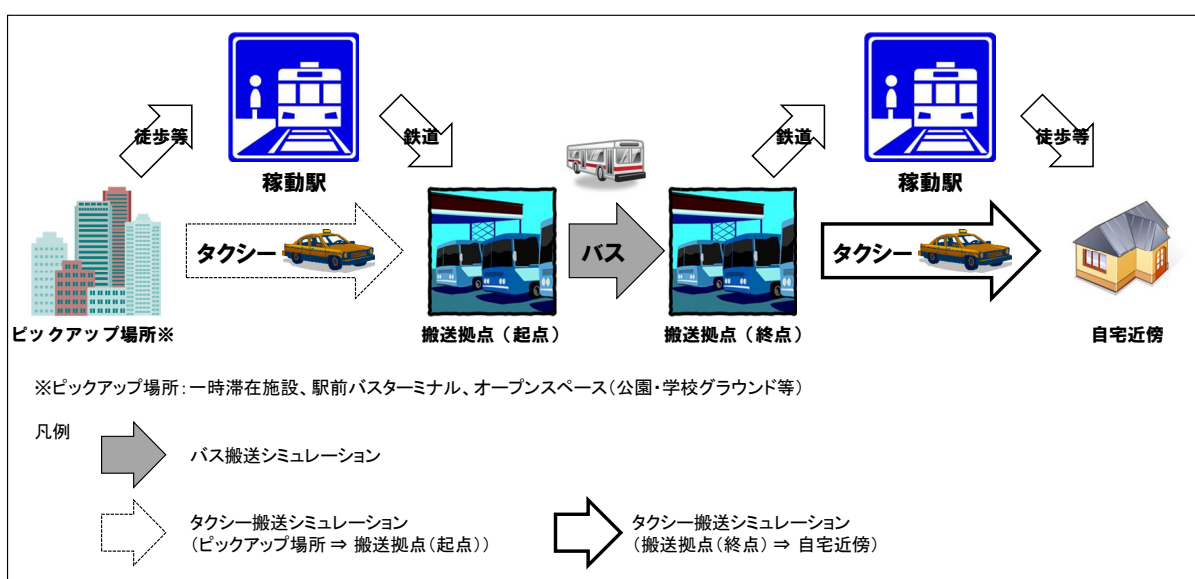


図９ 特別搬送者の搬送イメージ

- ④バス（及びタクシー）を利用した搬送を原則とするが、船舶による搬送が可能なルートについては、船舶による搬送も併せて検討する。
- ⑤代替搬送手段は、４日目以降であっても鉄道が不通の区間（おおむね震度６弱以上の地域であり、折り返し可能駅を考慮）を対象として、帰宅困難者が最も多い東京都心部から放射状に、発災後４日目以降に鉄道運行が再開していると想定される折り返し駅周辺までを対象として設定する。なお、搬送は、都心から郊外部への搬送だけでなく、郊外部から都心への双方向の搬送とする。
- ⑥搬送ルートの設定に当たっては、一般搬送者は到着地点となる搬送拠点から自宅まで原則として徒歩で帰宅することとなることから、発災後４日目以降の鉄道の運行停止区域が、到着地点となる搬送拠点から１０km以内におおむね含まれるように搬送拠点を設定し、これに基づいて効率的な搬送ルートを設定する。なお、ここでの搬送拠点は単に折り返し駅を目安として設定し、バスの転回場所等は考慮していないが、実際の運用の際には、バスの転回場所等を考慮してさらに遠方に搬送拠点を設定することも考えられる。また、シミュレーションの都合上、搬送ルートは同一方向に複数の路線を設定していないが、実際の運用の際には、特定のルートに乗客が極端に集中しバスの運行に支障が生じる際には、複数のルートを設定することも考えられる。
- ⑦一般搬送者の所在地から出発地点まで及び到着地点から自宅までの移動手段は原則徒歩とするが、公共交通機関の運行が再開している場合には、その利用も可能である。

以上の条件の下で複数のケースごとに、搬送完了日数及び２４時間以内の搬送完了に必要なバスの追加車両数（貸切バス換算）を見積もると、以下のとおりである（表６）。

表 6 搬送完了までの所要日数と必要なバスの追加台数（貸切バス換算）

バス・タクシーの 輸送力の想定	バス・タクシーの 運行速度	特別搬送者 のみ ※（ ）内は、搬 送拠点前後のタ クシーによる搬 送所要日数を 含んだもの	一般搬送者 を含む （自宅まで 10km 以内 を除く）	一般搬送者 を含む （自宅まで 15km 以内 を除く）	一般搬送者 を含む （自宅まで 20km 以内 を除く）
① 現実ケース（最も 過酷なケース）	平均10km/時	1. 7日 (4. 1日)	6. 0日	5. 6日	5. 0日
	平均20km/時	1. 0日 (2. 3日)	3. 5日	3. 2日	2. 9日
	高速道路利用可	0. 7日 (2. 0日)	4. 4日	4. 1日	3. 6日
② 運転者確保ケース	平均10km/時	0. 8日 (2. 3日)	3. 0日	2. 8日	2. 5日
	平均20km/時	0. 5日 (1. 2日)	1. 8日	1. 6日	1. 5日
	高速道路利用可	0. 3日 (1. 0日)	2. 2日	2. 0日	1. 8日
③ 帰宅困難者搬送重 点ケース（最大ケ ース）	平均10km/時	0. 7日 (1. 6日)	2. 0日	1. 9日	1. 7日
	平均20km/時	0. 4日 (0. 9日)	1. 2日	1. 1日	1. 0日
	高速道路利用可	0. 3日 (0. 8日)	1. 5日	1. 4日	1. 2日
④ ①に加えて船舶 （3 隻）を利用す るケース	平均10km/時		6. 0日	5. 5日	5. 0日
	平均20km/時		3. 5日	3. 2日	2. 9日
	高速道路利用可		4. 4日	4. 1日	3. 6日
⑤ 他県応援ケース （①に加えて応援 を受けるケース）	平均10km/時	1. 5日 (3. 9日)	5. 3日	4. 9日	4. 4日
	平均20km/時	0. 9日 (2. 2日)	3. 1日	2. 9日	2. 6日
	高速道路利用可	0. 6日 (1. 9日)	3. 9日	3. 6日	3. 2日
⑥ 24 時間以内に帰 宅困難者の搬送を 終えるケース	平均10km/時	6, 835台	19, 260台	17, 424台	15, 013台
	平均20km/時		9, 258台	8, 197台	6, 808台
	高速道路利用可		6, 829台	6, 111台	5, 189台

※（ ）内は搬送拠点前後のタクシーによる平均搬送所要日数を含んだものである。

なお、タクシーによる平均搬送所要日数は、各都県における現在地から自宅近傍
あるいは各搬送拠点まで、又は各搬送拠点から自宅近傍までの搬送所要日数に対
して、タクシー搬送人数で重み付平均した値である。

＜シミュレーションの実施ケース＞

①現実ケース（過酷ケース）

1 都 3 県の乗合バス・貸切バス及びタクシーは、それぞれの被害状況に応じて順次通常の運行（営業）を再開することが見込まれることから、1 都 3 県の乗合バス・貸切バス及びタクシーの車両数の半数は通常の運行（営業）を行っているものとする。さらに、運転者についても、自らの負傷や通勤困難等の事情により、通常運行に従事しない運転者のうち、半数が出勤できないと仮定する。

②運転者確保ケース

1 都 3 県の乗合バス・貸切バス及びタクシーは、それぞれの被害状況に応じて順次通常の運行（営業）を再開することが見込まれることから、1 都 3 県の乗合バス・貸切バス及びタクシーの車両数の半数は通常の運行（営業）を行っているものとする。運転者については、全員が出勤できると仮定する。

③帰宅困難者搬送重点ケース（最大ケース）

1 都 3 県の乗合バス・貸切バス及びタクシーについては、通常の運行（営業）を取りやめ、すべて帰宅困難者の搬送に利用できると仮定する。

④船舶活用ケース

①に加えて、東京-横浜・千葉間で船舶を利用できると仮定する。

⑤他県から貸切バスの応援を受けるケース

①に加えて、茨城県・栃木県・群馬県・山梨県から 4 4 5 台の貸切バスの応援を受けることができると仮定する。

⑥24時間以内に帰宅困難者の搬送を終えるために必要なバス台数

i. 平均 10 km/時で走行するケース

通常と同程度の走行速度が確保されると仮定する。

ii. 平均 20 km/時で走行するケース

交通規制が十分になされ、バス・タクシーの優先通行が確保されると仮定する。

iii. 高速道路通行可能ケース

バスの運行区間で高速道路が利用できる区間は、高速道路を利用し、平均 50 km/時で走行できると仮定する。

帰宅困難者の搬送に係るシミュレーションの結果、帰宅困難者全員を搬送しようとする、平均10km/時の場合、最大で5.0日～6.0日、最小でも1.7日～2.0日を要することとなり、帰宅困難者全員をバスによって搬送することは困難であることが明らかになった（シミュレーション結果の詳細は参考資料5を参照）。

このため、本協議会においては、災害時要援護者を中心とする特別搬送者の搬送を最優先に検討することとした。

なお、一般搬送者については、運転手の確保状況、1都3県及び他県からの応援状況、交通規制の状況等によっては、特別搬送者の搬送終了後に搬送余力が発生する可能性があるが、その場合でも一般搬送者の搬送には相当な時間を要する。

したがって、一般搬送者となる帰宅困難者の多くは徒歩帰宅を選択すると考えられ、相当な距離を徒歩で帰宅せざるをえない人が多く発生すると想定されることから、徒歩帰宅支援体制を充実させる必要がある。

3. 特別搬送者を対象とした搬送オペレーション

（1）基本的な考え方

①搬送の開始時期

本協議会の検討の前提（第1章参照）を踏まえ、少なくとも発災後3日目までは救命、救助等災害応急対策を中心に対応することとし、発災4日目以降に特別搬送者の搬送を開始することを想定する。

②搬送対象者

特別搬送者（障がい者、高齢者、妊婦又は乳児連れの人、遠距離通学の小学生等）を対象とすることを基本とする。

③搬送拠点とルート

搬送拠点は公共交通機関（鉄道）が都心から郊外に向けて折り返し運転できる駅から徒歩圏内（最長2km以内）の場所を候補地とすることを基本とする。候補地としては、一時滞在施設、駅前バスターミナル、オープンスペース（公園・学校グラウンド等）等が考えられる（搬送拠点に求められる要件と特徴は表7を参照）。

候補地の属性によって特徴が異なることから、各駅の状況（主要幹線道路からの距離等）を踏まえ、個々の駅について最適な組合せを検討することが必要である。ただし配車・操車指示のための執務スペースや乗務員のトイレ、特別搬送者の待機スペースを確保できることなどから、一時滞在施設が有力

な候補地になると想定される。また、搬送ルートは、緊急輸送道路、帰宅支援対象道路等を中心に複数設定することを基本とする（現時点で想定される搬送拠点と搬送ルート（案）は図10を参照）。

なお、道路の被害状況や啓開状況によっては、事前に設定した搬送ルート以外の道路を通行することも想定しておく必要がある。

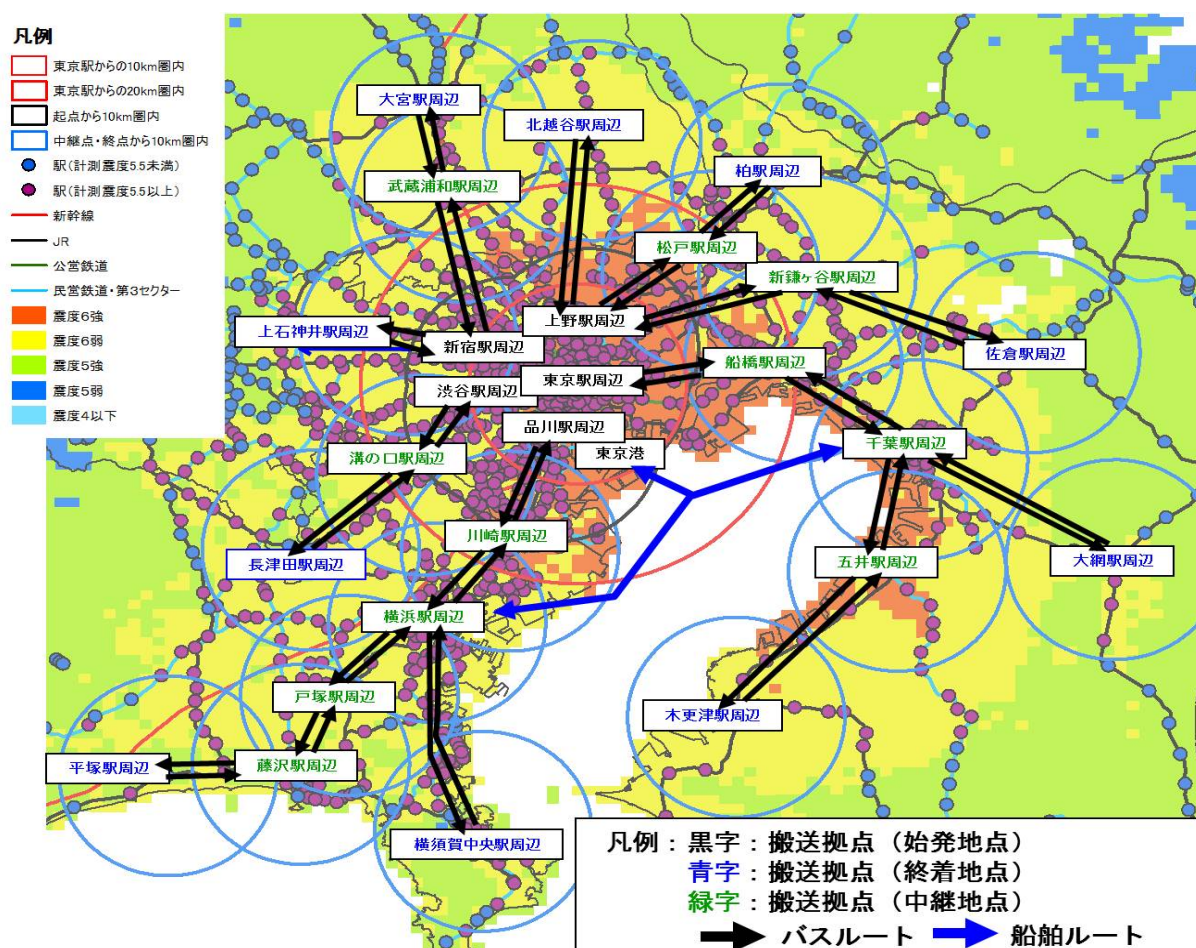


図10 現時点で想定される搬送拠点と搬送ルート（案）

（注）上図は、中央防災会議による現行の東京湾北部地震（M7.3）を前提として作成されており、今後の検討により変更がありうる。

表 7 搬送拠点に求められる要件と特徴

	特徴	駐車・転回スペース	執務スペース	乗務員のトイレ	待機スペース	屋根	交通結節点からの距離	幹線道路からの距離	燃料補給	対象者以外との混在 (多用途との重複回避)
一時滞在施設	・特別搬送者の負担は少ない		○	○	○	○				
駅前バス ターミナル	・公共交通機関との連携がしやすい ・対象者以外との混在による混乱を 招く可能性がある	○		○			○			×
オープン スペース	・スペースは確保しやすい ・屋根がない場合、搬送者の負担が 大きい	○			○					×

○ :必ず確保されているもの 空欄 :個々の場所によって異なるもの × :確保できないもの

(2) 搬送マニュアルの策定

搬送オペレーションは、多数の関係機関の連携の下に、相当数に上ると考えられる特別搬送者を搬送する大規模なものとなると想定される。

このため、今後、国、地方公共団体及び搬送に係る民間企業等が調整の上、「帰宅困難者等搬送マニュアル（仮称）」を策定するとともに、図上訓練や実動訓練等を通じて、その実行可能性等を検証した上で、必要に応じ修正していくこととする。

(3) 搬送マニュアル検討に当たっての留意事項

①民間バス及びタクシーの具体的運用について

民間バス及びタクシーの具体的な運用については、特別搬送者の搬送オペレーションが円滑かつ確実に実施されるよう、災害対策基本法等に定める災害時の交通規制に関する手続等を踏まえ、関係機関で調整を行うものとする。

②船舶による代替輸送について

東京湾内及び河川等における船舶を活用した帰宅困難者の搬送の運用は、関係する都県及び政令指定都市を中心に運用を行うものとする。

その際、埠頭等の搬送拠点へのアクセスについては、バス・タクシーの搬送体制の仕組みを活用するものとする。

③搬送に係る費用について

搬送に係る費用負担については、引き続き、関係機関で協議・調整を図るものとする。

第8章 協議会構成員による帰宅困難者等対策の取組状況

機関名	取組状況
内閣府	1. 「平成23年3月11日東北地方太平洋沖地震に際しての帰宅困難者対策の実態調査」の実施 本協議会における検討資料とするため、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に際して首都圏で発生した帰宅困難者の実態、市区町村、企業及び主要駅における対応の実態、またその後の対策の取組状況について調査を行った。この調査結果に基づき、3月11日に首都圏で発生した帰宅困難者を約51.5万人と推計した。 2. 平成23年度政府総合図上訓練の実施 首都直下地震を想定した平成23年度政府総合図上訓練において、帰宅困難者の発生も想定項目に加え、緊急災害対策本部の業務における防災関係省庁、九都県市、指定公共機関との連携等について、検証を行った。 3. 防災基本計画の修正 東日本大震災を踏まえた防災基本計画の修正において、帰宅困難者対策に係る記載を新たに盛り込んだ。 4. 首都直下地震対策検討ワーキンググループの設置 首都直下地震について、最新の科学的知見に基づいて相模トラフで発生する規模の大きな地震も対象地震として、東日本大震災の教訓を踏まえた、首都直下地震対策について検討するため、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の下に設置することを3月7日に決定。 5. 首都直下地震対策検討ワーキンググループ中間報告 政府の業務継続のあり方、膨大な数の帰宅困難者等への対策を当面取り組むべき対策とし、首都直下地震対策協議会を活用するなど対策推進のための仕組みや体制の整備を示し、膨大な火災被害への対策等の引き続き検討すべき主な事項についてとりまとめた中間報告を7月19日に発表した。

機関名	取組状況
東京都 ／ 東京都交通局	1. 東京都帰宅困難者対策条例 東京都は、本年3月に「東京都帰宅困難者対策条例」を制定し、企業等従業員の施設内待機とそれに必要な3日間の飲料水、食料等の備蓄の努力義務化など、行政、事業者、都民のそれぞれの役割に応じた取組を明らかにした。今後、本条例に基づき、行政の必要な支援策などを盛り込んだ「実施計画」を本年11月を目途に策定し、更に帰宅困難者対策を進めていく。 2. 帰宅困難者対策訓練 (1) 平成24年度東京都・目黒区合同総合防災訓練 東京都は、本年9月1日に、震災時における都、区、各防災機関との連携の強化及び自助・共助に基づく地域防災力の向上を図るため、目黒区と合同で総合防災訓練を実施した。目黒駅を会場とする帰宅困難者対策訓練では、多様な手段による情報提供、一時滞在施設の開設・運営、災害時要援護者の介助などを行った。また、臨海部では、船舶を利用した帰宅困難者の代替輸送を行った。今後、訓練の到達度を検証し、東京都の帰宅困難者対策の強化につなげていく。 (2) 都営地下鉄における訓練 都営地下鉄では、平成24年度東京都・目黒区合同総合防災訓練のほか、九都県市合同防災訓練等において、駅での利用者の保護、情報提供、自治体との連携及び一時滞在施設の案内等の訓練を実施している。 3. 東京都における率優先的取組 (1) 一時滞在施設の確保 東京都は、東京都及び関連する団体が管理・所有する施設について、災害時に帰宅困難者の受入が可能な施設については、本年度中に一時滞在施設に率先して指定し、国や区市町村、民間事業者の取組を促していく。 (2) 帰宅困難者向けの備蓄 ア 一時滞在施設における備蓄 本年度中に指定する都立施設等の一時滞在施設については、水、食料、ブランケット、簡易トイレを準備する。 イ 都営地下鉄における備蓄

機関名	取組状況
	首都直下地震発生時、利用者を一時的に駅構内で保護するために必要な物資として、飲料水、防寒用ブランケット及び簡易マットを交通局が管理する都営地下鉄全101駅に合計約5万人分を配備した。また、本年10月下旬までに、簡易トイレ、携帯トイレ及び簡易ライトを追加配備予定である。 (3) 帰宅困難者への情報提供等 ア 一時滞在施設における特設公衆電話の設置 本年度中に指定する都立施設等の一時滞在施設については、受け入れた帰宅困難者が家族等との安否確認ができるよう特設公衆電話を設置する。 イ 都営地下鉄における情報提供等 都営地下鉄の駅構内においては、既に携帯電話、Wi-Fiの使用が可能であり、さらに、本年度中に列車内でメールやインターネットの利用が可能となるように携帯インフラ、WiMAX設備を順次整備中である。また、各駅改札口に設置した列車運行情報表示装置やTwitter等により、交通機関の運行情報等、災害時における情報の提供が可能となっている。このほか、各駅の一時待機場所の選定、広報誌による意識啓発等、各種取組を推進している。
総務省	東日本大震災を受け、総務省では平成23年4月から12月まで「大規模災害等緊急事態における通信確保の在り方に関する検討会」を開催し、緊急事態における通信手段の確保に関し、国、電気通信事業者等が取り組むべき事項を取りまとめた。総務省及び電気通信事業者による帰宅困難者対策に資する主な取組は以下のとおりである。 (1) 安否確認手段の充実 ①災害用伝言サービスの横断的検索の実現、災害用伝言サービスの利用促進 ②電話輻輳の影響を受けにくい災害用音声お届けサービスの導入 ③コンビニエンスストア等への特設公衆電話やWi-Fi設備の事前設置 (2) 携帯電話への緊急情報提供手段の多様化

機関名	取組状況
	緊急地震速報対応機種拡大、災害・避難情報を配信する緊急速報メールの提供事業者・導入自治体の増加 (3) 主要携帯電話基地局の非常用電源の充実、大ゾーン基地局の整備、車載基地局の追加配備 (4) 電気通信設備の安全・信頼性に関する技術基準の強化
内閣官房 地域活性化統合事務局 ／ 国土交通省 都市局	都市再生の推進に係る有識者ボード（座長：八田達夫（経済学者））において、東日本大震災における経験から得られる教訓を今後の都市再生にどのようにいかすべきかという観点から議論・検討し、平成23年10月7日に都市再生特別措置法に基づく都市再生基本方針の見直し（閣議決定）を実施した。また、都市再生の推進に係る有識者ボードに、防災まちづくりの専門家による防災WG（座長：中林一樹（明治大学））を設置し、人口・機能が集積したターミナル駅周辺等のエリアに係る防災対策の充実のあり方を議論・検討し、平成23年12月に提言を取りまとめた。 これを踏まえ、大規模な地震が発生した場合における都市再生緊急整備地域内の滞在者等の安全の確保を図るため、都市再生緊急整備協議会による都市再生安全確保計画の作成、都市再生安全確保施設に関する協定制度の創設等の所要の措置を講ずる「都市再生特別措置法の一部を改正する法律」が平成24年3月30日に成立、7月1日に施行され、平成24年8月10日に都市再生安全確保計画の作成及び計画実施の際の配慮事項の追加等を内容とする都市再生基本方針の見直し（閣議決定）を実施した。
国土交通省 大臣官房官庁 営繕部	東日本大震災発生当日、首都圏では帰宅困難者が多数にのぼり、各地で公共施設等による一時受け入れや、民間による支援が行われた。 官庁施設においても一部で帰宅困難者の受入れを行ったところであるが、今後首都直下地震等の大災害が発生した場合、地域の一員としての共助の取組の観点から、各入居官署が非常時優先業務を実施しながら、一時的に帰宅困難者を受け入れることも考えられる。その際の施設管理者の速やかな対応を可能とするため、「官庁施設における帰宅困難者対応マニュアル作成の留意事項」（以下「留意事項」とする。）を作成した。

機関名	取組状況
	この留意事項は、施設管理者が、大規模災害発生時に帰宅困難者の受入れに対応するためのマニュアルを作成する際、官庁施設において留意すべき事項等を取りまとめたものである。 なお、官庁施設毎に、施設の規模、入居官署による非常時優先業務の有無、地方公共団体との連携等の各施設固有の状況を勘案し、それぞれ留意事項を追加するなどして、実効性のある対応マニュアルを作成することを想定している。
国土交通省 鉄道局	東日本大震災発生時には首都圏の多くの鉄道路線が運行を停止し、長時間にわたって運転再開ができなかったことから、多くの人が駅に溢れ大きな混乱が生じた。これを踏まえ、国土交通省鉄道局、首都圏の鉄道事業者等からなる「大規模地震発生時における首都圏鉄道の運転再開のあり方に関する協議会」を開催し、乗客の避難誘導の迅速化、通信手段の確保、利用者に対する情報提供などについて対応策を取りまとめており、事業者に対して、迅速かつ円滑な運転再開に資するような取組を図るよう指導している。また、災害時であっても旅客の安全と情報発信機能が確保できるよう、主要な駅等の鉄道施設の耐震対策を一層推進する。 また、鉄道事業者に対しては、発災時に鉄道駅において、利用者の安全確保及び運行情報や公衆電話・トイレ等の便宜の供与等が適切に実施できるよう日頃より計画的に備えるとともに、一時滞留・待機スペースの検証、飲料水等の備蓄等を実施するよう指導している。
茨城県	茨城県では、東日本大震災を踏まえた、地域防災計画の改定を行うため、有識者や関係機関等により、地域防災計画改定委員会及び同部会を設置し、帰宅困難者等対策を含め、課題の検証及び今後の対応について検討を実施した。 検討結果を踏まえ、平成23年度末に改定予定の地域防災計画では、新たに帰宅困難者対策の項目を設け、協議会での一斉帰宅抑制の基本方針を基に、県や市町村、学校、事業所等における備蓄や広報活動、避難誘導、連携等について明記した。
埼玉県 (参考資料6)	1 県地域防災計画の改正 東日本大震災の際に、県内主要駅で大量の駅前滞留者が発生し

機関名	取組状況
	たことを踏まえ、帰宅困難者等の発生による混乱を防止するための「むやみに移動を開始しない」という基本原則を徹底するとともに、帰宅困難者の帰宅を抑制するための対策を講ずることとした。 2 地域防災計画を踏まえた取組 (1) 駅周辺帰宅困難者対策協議会の設置 県内主要駅に、県、市町村、鉄道事業者、駅周辺事業者（デパート、ホテル、集客施設等）、警察等で構成する協議会を設置する。 (2) 帰宅困難者推計調査の実施 携帯電話の位置データを活用し、帰宅困難者数を推計し、一時滞在施設の確保や水や食料などの備蓄数量を検討する際の目標値として活用する。 (3) 帰宅困難者サポートロードの整備 徒歩帰宅者の支援のために、ソーラー式 LED 照明設備及び主要地点までの距離や現在地を表示した距離標を整備する。
千葉県	「千葉県帰宅困難者等対策連絡協議会」（設立：平成 21 年 9 月 構成員：市町村、鉄道事業者、県内企業・団体、警察本部、千葉県消防長会等 事務局：千葉県）において、「むやみに移動を開始しない」ことを周知徹底するための一斉広報を実施（平成 24 年 3 月、8 月）するとともに、地域の事情に鑑みた実効性の高い対策を行うために策定した「駅周辺帰宅困難者等対策協議会設置のためのガイドライン（平成 23 年 12 月策定）」に基づいた駅周辺帰宅困難者等対策協議会の設置（千葉駅、柏駅、津田沼駅、船橋駅、海浜幕張駅）、徒歩帰宅者のための帰宅支援対象道路（松戸ルート、市川ルート、浦安ルート）の設定（平成 24 年 3 月）などの取組を実施した。 また、平成 24 年 8 月 6 日に千葉県地域防災計画の修正を行い、帰宅困難者対策についても、本協議会における検討を踏まえ、予防、応急それぞれの段階に応じた帰宅困難者対策を計画に位置付けた。 さらに、9 月 1 日に実施した九都県市合同防災訓練において、本八幡駅（市川市）周辺で発生した帰宅困難者を一時滞在施設と

機関名	取組状況
	して開放した県有施設へ誘導・受入する帰宅困難者対策訓練を実施したところである。
神奈川県	1. 東日本大震災を受け、有識者を構成員とした「神奈川県地震災害対策検証委員会」、県、市町村を構成員とした「県、市町村地震災害対策検討会議」を新設し、地震防災全体的な検討はもとより、帰宅困難者対策についても検討を進めるとともに、検討会議の下に「帰宅困難者対策部会」を設置し、集中的に対策の検討を行っている。 2. 「県・ライフライン事業者、交通事業者地震・防災対策推進会議」内の交通部会において、県と交通事業者との間で帰宅困難者対策について協議を行うとともに、実際に対策を実施する市町村との意見交換の機会も設け、駅周辺等での協議会設置に向けて共通認識の形成を図った。 3. 東海地震による警戒宣言発令時を想定した「平成23年度県央地域帰宅困難者対策訓練」を県、市町村、交通事業者、警察等と連携して実施した。 4. 平成24年4月に改定した「神奈川県地域防災計画」において、帰宅困難者対策を節出し、「一斉帰宅抑制の周知」「企業等の取組の促進」「避難対策」「徒歩帰宅者対策」「訓練の実施」を明記した。 5. ターミナル駅至近の県有施設を一時滞在施設として開設できるよう物資、運営要員を確保した。 6. 帰宅困難者対策を盛り込んだ「神奈川県地震災害対策推進条例（仮称）」を平成24年中に制定すべく、本年8月に条例骨子案を公表してパブリックコメントを実施中である。
横浜市	1. 「一斉帰宅抑制の基本方針」賛同事業者の公表（平成24年8月時点） 横浜商工会議所などの団体や、市内の大規模事業所へ伺い、「一斉帰宅抑制の基本方針」を基に、従業員等の一時待機を依頼し、取組に賛同する34事業者をホームページ等で公表 2. 一時滞在施設の確保（平成24年8月時点） 市内の144施設（公共施設（国・市施設）：73、民間施設：71）を帰宅困難者一時滞在施設として指定し、公表

機関名	取組状況
	3. 物資の備蓄 帰宅困難者用の食料、水、保温用のアルミブランケットやトイレパックを購入し、新たに設置した備蓄庫や一時滞在施設等に分散して備蓄 4. 徒歩帰宅者・帰宅困難者への支援 (1) ホームページ等による、広報・啓発を実施 (2) 市内全区で鉄道事業者や周辺事業者等による協議会等を設置し、駅周辺の混乱防止や帰宅困難者対策に関する連携を強化 (3) 「帰宅困難者一時滞在施設検索システム」の開発・運用
川崎市	1. 帰宅困難者一時滞在施設の指定 市内主要駅（川崎駅、武蔵小杉駅、武蔵溝ノ口、登戸、新百合ヶ丘）周辺において、公的施設17施設及び民間施設1施設を一時滞在施設として指定。さらに民間施設については、一時滞在施設指定の協定締結に向け調整中。 2. 主要駅帰宅困難者等対策協議会等の設置 主要駅周辺における帰宅困難者等対策を検討するために、行政と民間の連携の場として協議会等を設置。 3. 帰宅困難者用備蓄物資の整備 帰宅困難者用の飲料水、防寒シートを購入し、各区への備蓄を進めている。 4. 「むやみに移動を開始しない」基本原則及び「災害時帰宅支援ステーション」の広報・啓発 冊子やホームページによる広報のほか、JR川崎駅改札にある「河川情報表示版（大型ビジョン）」において、「むやみに移動を開始しない」基本原則及び「災害時帰宅支援ステーション」の広報・啓発を実施中。
千葉市	1. 一時滞在施設の確保に向けた検討を行っている。（公共施設・民間施設） 2. 市（区）・交通事業者・駅周辺企業・警察等で構成する主要駅ごとに「駅周辺帰宅困難者等対策協議会」を設置（千葉駅・海浜幕張駅）し、下記事項についての検討を行っている。 (1) 情報連絡体制の確立 (2) 帰宅困難者等の安全確保

機関名	取組状況
	(3) 安全確保後の徒歩帰宅支援 等 3. 帰宅困難者対策訓練についての検討を行っている。 4. 今年度中に行われる市地域防災計画の見直しにおいて、帰宅困難者対策に係る記載を盛り込む予定である。
さいたま市	○帰宅困難者対策協議会の設置 平成24年4月に大宮駅、平成24年6月に浦和駅に、県・市・駅・駅周辺事業者等で構成する帰宅困難者対策協議会を設置した。 ○浦和駅周辺帰宅困難者対策訓練の実施（平成24年9月1日） さいたま市総合防災訓練の一環として、浦和駅周辺帰宅困難者対策協議会の構成機関と連絡した避難誘導訓練や一時滞在施設における帰宅困難者の受入・物資支給訓練等を実施する。
相模原市	1 平成23年3月12日 JR橋本駅にて帰宅困難者対策訓練を実施 東日本大震災における対応を教訓とし、鉄道事業者及び警察をはじめ、周辺の事業者、学校などの関係機関と協力し、各機関が連携した駅周辺からの避難誘導、帰宅困難者を受け入れる一時滞在施設の運営、情報収集・伝達などについて検証するために訓練を実施しました。併せて、訓練参加者等に対し、帰宅困難者による混乱を防止するため、「むやみに移動を開始しない」という基本原則に基づく一斉帰宅の抑制のための啓発を行いました。 (1) 実施日時 平成24年3月12日(月)午前11時30分から午後1時30分まで (2) 参加機関 主 催：相模原市(危機管理室、各区役所総務課、都市鉄道・交通政策課) 協 力：東日本旅客鉄道株式会社横浜支社、京王電鉄株式会社、相模原北警察署、県立相原高等学校、株式会社NTT東日本-東京、相模原商工会議所、駅周辺事業所、神奈川県 (3) 参加者 約700人

機関名	取組状況
	(4) 訓練場所 JR橋本駅、京王橋本駅及び県立相原高等学校 (5) 訓練概要 情報伝達訓練、駅前滞留者の誘導訓練、一時滞在施設確保訓練、その他（県立相原高等学校避難誘導訓練、災害用伝言ダイヤル体験講習会、一斉帰宅抑制に関する啓発、防災関連用品の展示） 2 「一斉帰宅抑制の基本方針」や安否確認手段の普及啓発 本協議会にて定められた標記方針に関して、市内企業や大学、大型商業施設等へ訪問し、一斉帰宅抑制のための一定期間の留め置き、企業や学校内での3日分の食料等の備蓄、利用者保護などの具体的な取組の実施について依頼した。 併せて、災害伝言ダイヤル「171」や災害用伝言板の利用についても啓発を行った。 (1) 期間 平成24年1月から3月まで (2) 対象 相模原商工会議所加盟企業、市内大手企業、大学など 3 一時滞在施設の確保対策 これまで地域防災計画に位置付けのあった県立高校に対し、改めて協力を依頼するとともに、市内主要駅周辺の公共施設をはじめ、民間施設に対し、一時滞在施設としての指定について調整を行っており、近日中に公表予定としている。 4 駅前協議会の設置に向けた取組 市内各駅長や自治会、商店会、駅周辺事業者に対し、駅前協議会設置に向けた説明を行うとともに、市内各駅長との会議を開催し、具体的な協議に取り掛かった。
新宿区	1. 新宿駅周辺防災対策協議会 新宿駅周辺防災対策協議会（事業所、商業集客施設、鉄道事業者、ライフライン関係機関、警察、消防、商店街、新宿区等74団体参加、平成14年2月に母体組織を設置）を中心に、“自助・共助・公助”を枠組みとする震災時の行動の基本原則「新宿ルール」を策定し、帰宅困難者対策の検討や訓練に取り組んでいる。

機関名	取組状況
	平成 24 年 2 月 3 日の東京都との合同訓練では、東日本大震災の課題から、長距離無線 LAN や WebGIS を活用した情報通信訓練、エリアワンセグ放送や大型ビジョンによる避難情報提供訓練等を実施。また、新宿区独自の取組として、医療関係者や地域ボランティアの協力による医療救護所の設置・運営訓練を実施するなど災害医療体制づくりを進めている。 2. 新宿西口防災サミット 新宿西口に自社ビルや本社機能を置く大手企業等 11 社を中心に防災ネットワークづくりを進めている。 3. 帰宅困難者一時滞在施設の確保 区の 23 施設を帰宅困難者一時滞在施設として指定している。
一般社団法人 日本経済団体 連合会 (参考資料 7)	昨年、わが国企業は、東日本大震災や大規模水害、タイの大洪水等の災害により、事業活動に大きな影響を受けた。経団連では、企業や行政など社会全体で防災・減災の取組を一層強化するべく、提言「災害に強い経済社会の構築に向けて」(※)を取りまとめた。提言の取りまとめに際しては、アンケートの実施(全会員企業が対象)、各界の東日本大震災に際しての対応、ならびに、災害発生時に復旧や事業継続の障害となる規制等について調査した。 帰宅困難者対策については、平成 21 年 3 月の提言でも「企業に求められる地震対策の 10 箇条」に掲げるなど、かねてより対応強化に努めており、今回の提言においても、引き続き帰宅困難者対策の重要性を訴えている。 まず、企業に求められる対応として、社員等の一斉帰宅抑制の必要性、安否確認手段の多重化や適正な備蓄の確保等をあらためて示した。また、官民連携で取り組むべき課題として、本協議会での議論も踏まえるなか、災害関連情報の提供体制の構築や一時滞在所の確保、施設提供者への公的支援等に係る具体的な方策を示した。 ※ 提言本体は経団連HP (http://www.keidanren.or.jp/indexj.html)に掲載
日本商工会議 所	1. 平成 23 年 7 月に都内在勤 1, 000 名に対する震災アンケートを実施。

機関名	取組状況
（東京商工会議所） （参考資料８）	２．平成２３年１０月に帰宅困難対策等を含め今後の震災に備えた行動計画として「震災対応アクションプラン」をとりまとめ、会員に呼びかけを行った。 ３．東京商工会議所の委員会・部会・支部において防災関連の情報提供を実施。延べ約２，４００名が参加。中でも商業・商業卸売部会では「商業者における首都直下地震と帰宅困難者」と題し、講演会を実施。１６２名が参加。 ４．平成２４年２月に東京経営者協会、連合東京、東京労働者福祉協議会と合同で「２０１２首都帰宅困難者対応訓練」を新宿～杉並・多摩地区で実施。１，３８０名が参加。 ５．平成２４年２月に中小企業のBCP普及のため、「BCPを作って信頼を高めよう」を作成。またBCP策定講座（４日間コース）を７回実施。 ６．平成２４年９月に機関紙「東商新聞」にて安否確認手段を全会員に広報
一般社団法人 不動産協会	大規模災害に備えて不動産業の果たすべき役割を検討する「都市の防災機能を高めるために不動産業の果たすべき役割研究会」（座長 青山侑明 明治大学 公共政策大学院教授）を平成２３年１１月に設置。 オブザーバーとして、内閣官房地域活性化統合事務局・内閣府・国土交通省・東京都が参加。 本研究会では、不動産業の果たすべき役割として、 （１）防災に優れた都市づくり （２）防災に優れたオフィス・マンション （３）帰宅困難者への対応 に関して課題を整理の上、平成２４年夏までに （４）各課題に対する公民連携・役割分担 （５）必要な支援措置 を取りまとめ、必要な政策提言を行った。
東日本旅客鉄道株式会社	東日本大震災における教訓や首都直下地震への対応も踏まえ、２０１２年６月に「防災業務計画」を改訂し、社内規定である「防災業務実施計画」や全社員に配布し行動基準となる「大規模地震発生時の対応マニュアル」についても見直しを行った。その中で

機関名	取組状況
	は、「社員はお客さまの安全を最優先に考え、負傷者の救助・救命及びお客さまの避難誘導にあたる」ことを明確し、首都直下地震に供え社員に対して救助・救命訓練を行っていくこととした。また、帰宅困難者への対応等についても精査を行い、「安全の確認を前提とした滞在場所や備蓄品の提供」等を追記した。 東京30km圏内の約200駅において、安全の確認を前提とした一時滞在場所を提供することが可能となった。また、スペースが無い駅においても、トイレ、公衆電話等を出来る限り提供していく。 定められた避難場所や一時滞在施設への案内・誘導等について、引き続き自治体等関係機関との協議を進めていく。 異常時案内用ディスプレイの整備を進め、発災時の震災情報の提供手段として活用していく。 駅構内公衆無線LANアクセスポイント及びWiMAX屋内基地局の整備を進め、発災時にお客さまが自律的に情報を得るための情報インフラとして活用していく。 主要ターミナル駅30駅に約3万人分の備蓄品の配備が完了した。災害時要援護者を対象に飲料水・毛布・救急用品等を提供していく。 甚大な被害を受けなかった場合には、優先して設備点検する線区を定め、早期運転再開を目指す。 運転再開時における他鉄道事業者との連携を強化するために、駅における対応マニュアルを整備する。 2012年9月1日に目黒駅、浦和駅、本八幡駅が自治体主催の帰宅困難者対策訓練へ参加した。引き続き自治体等関係機関と連携し、発災時の対応力強化に努める。
一般社団法人 日本民営鉄道 協会	【関東大手民鉄の取組状況】 東日本大震災の教訓及び首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の議論・検討をも踏まえ、帰宅困難者対策に取り組んでいます。 鉄道駅での利用者保護については、ターミナル駅（22駅）において一時的にお客様が滞留・待機するスペースを確保しています（約3万人）。これらの待機者に対応できるよう、水・アルミブランケット等の備蓄品（災害時要援護者用）については、主要

機関名	取組状況
	ターミナル駅（東京、新宿、渋谷、池袋）においては既に先行配備を行い、その他のターミナル駅においても逐次配備をしたところ。適切な情報提供のため、大型案内ディスプレイやTwitterによる列車運行情報、災害情報等の提供体制の強化を進めています。自治体等関係機関との協議を進めるとともに、各種訓練に参加しています（24年9月 東京都合同帰宅困難者対策訓練（東京都、品川区、目黒区、港区）、九都県市合同防災訓練等）。鉄道会社間及び警視庁との間に緊急時用の電話回線を整備しました。 引き続き、鉄道事業者の基本的使命である「早期の安全確認」、「早期の運転再開」等の課題解決に向けたさまざまな取組を実施していきます。
一般社団法人 フランチャイズ チェーン協会 （参考資料9）	○備蓄についてJFA加盟の安全対策委員会参加会社は基本的に行われています。 ○「災害時帰宅支援ステーション」を全国47都道府県へ帰宅支援協定の締結できるよう率先し拡大にあたり現在では36都道府県（9政令市）と締結を実施しています。 ○民放連加盟各社と災害時帰宅困難者支援協定を締結済みのJFA加盟各社との間でラジオ情報提供に関する協定の締結に向け推進中です。 ○各社防災カード等について協会内において情報共有を図り各社は作成および、店舗従業員等への配付実施を進めている。 ○東日本大震災発生時の帰宅支援ステーションに対するアンケートの実施
立川市	1. 平成23年6月に、帰宅困難者等の安全確保を図る態勢を構築するため、交通事業者、商業団体、集客施設、ライフライン関係事業者、警察、消防、市など28の関係機関・団体で構成する「立川駅前滞留者対策協議会」を設置し、「交通専門部会」「情報・ライフライン専門部会」「集客・帰宅専門部会」の各部会を設け、災害時の帰宅困難者・駅前滞留者に関する対策について協議を進めている。 平成23～24年度で協議を行い、その結果をふまえ帰宅困難者等の安全を確保する態勢の構築、対応策の説明・周知を行

機関名	取組状況
	う。 2. 災害時に立川駅前の状況を把握するため、立川駅前のデッキ周辺にライブカメラの設置を進める。 3. 立川駅近隣の公園に防災備蓄倉庫や旧庁舎跡施設に防災備蓄倉庫を設置し、帰宅困難者対策用備蓄品（毛布、食料、誘導灯等）の備蓄を行う。
八王子市	1 八王子駅周辺滞留者対策推進協議会の設置 平成22年5月に八王子駅周辺の事業者等（鉄道等輸送関係事業者、駅周辺集客施設事業者、駅周辺施設管理団体、駅周辺商店街（会）、学校、医療・赤十字関係団体、行政機関、町会・自治会等）と「八王子駅周辺滞留者対策推進協議会（事務局：八王子市及び東京都）」を設置し、帰宅困難者対策訓練や情報伝達訓練など各種対策を実施しており、今後も継続的な取組を行っていく。 2 八王子市地域防災計画の見直し 現在実施している八王子市地域防災計画の見直しにおいて、帰宅困難者対策に係る記載を盛り込む予定である。 3 一時滞在施設の確保 市の施設のみならず、民間施設も対象とし、帰宅困難者等を収容する一時滞在施設の確保に向けた取組を推進している。 4 物資の備蓄 帰宅困難者等対策として、アルミブランケットやアルファ米等の備蓄を行っている。 5 情報伝達方法の拡充等 市民のほか、観光等で本市を訪れた方へも情報が適切に伝達できるよう緊急速報メールを導入した。また、災害用伝言ダイヤルや災害用伝言板など安否確認手段について、市民等へ周知及び啓発を行った。
文部科学省	東日本大震災を受け、平成23年3月に「学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き」を作成し、全国の学校等に配布している。その中で、災害発生時に児童生徒等が学校に待機することを想定した備蓄をすること、避難所協力体制をあらかじめ関係機関と調整しておくこと、引渡しと待機について学校と保護

機関名	取組状況
	者の間であらかじめルールを決めておくこと等の必要性を示し、取組を促している。
警視庁	首都東京における災害対策を見直すため、平成23年9月に副総監を長とする警視庁大震災対策委員会を設置し、諸対策を推進してきたが、平成24年3月5日、当庁の具体的な施策について取りまとめた「警視庁大震災対策推進プラン」を公表した。 このプランは、「地域防災力の向上」等の推進項目で構成されているが、今後の推進課題として「帰宅困難者対策の推進」を盛り込み、①本協議会との連携による、実効ある帰宅困難者対策の推進、②パートナーシップ（大規模災害に備え、危機意識の醸成や発災時の協力・支援を目的に、警察を含む行政、事業者及び住民等で組織したネットワーク）活動をはじめ、あらゆる警察活動を通じ、「一斉帰宅の抑制」や「一時滞在施設の提供」等について、事業者等への働きかけを実施、③ターミナル駅や大規模集客施設等に設置されている大型ビジョン等を活用した情報提供、情報伝達システムの構築など、情報通信基盤の整備を促進、④鉄道事業者等と連携した図上訓練や発災型訓練等の実施による、実効ある帰宅困難者対策のルールづくりを支援、等について推進していくこととした。
東京消防庁	平成23年9月から12月まで東京大学の山田常圭教授を部会長に迎え、「事業所における帰宅困難者対策検討部会」を設置し、震災直後に実施した、防災管理義務対象物に対する被害状況等や帰宅困難者についてのアンケート結果（1,602 対象回答）及び外部有識者の意見を取り入れ、帰宅困難者対策に係る現状、課題、対策を検討し、報告書としてまとめた。 また、この報告書の提言等を踏まえ、東京都帰宅困難者対策条例の制定に併せて、平成24年3月30日東京都震災対策条例に基づく事業所防災計画に関する告示（平成13年4月東京消防庁告示第2号）を一部改正し、帰宅困難者の発生の抑制に係る規定を設けた。 今後、当庁では、東京都震災対策条例第10条に規定する事業所防災計画を作成しなければならない事業者に対して、当該改正告示の内容を踏まえた事業所防災計画の作成及び見直しについ

機関名	取組状況
	での指導を DVD 等を活用し、事業所における帰宅困難者対策を推進していく。 特に、消防法第 36 条に基づき防災管理義務を有する事業所（約 3 万 1 千件）に対しては、事業所の震災対策促進用冊子「職場の地震対策」を活用し、直接指導するとともに、平成 24 年度東京都緊急雇用創出事業を活用し、約 32 万の防火管理義務を有する事業所に配布する事業を実施していく。

第9章 終わりに

首都直下地震発生時の帰宅困難者等対策については、多数の死傷者・避難者が想定され、行政による「公助」だけでは限界があることから、「自助」や「共助」を含めた総合的な対応が求められている。

発災時には、平常時は問題なく利用できた通信や交通等の手段が利用できなくなる事態が発生する。国民一人ひとりがそうした事態を想定して、発災時に情報収集や徒歩帰宅等をより円滑に行うことができるよう、下記のような対応策に平時から取り組むことが期待される。

企業等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、下記のような取組を行うよう、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。

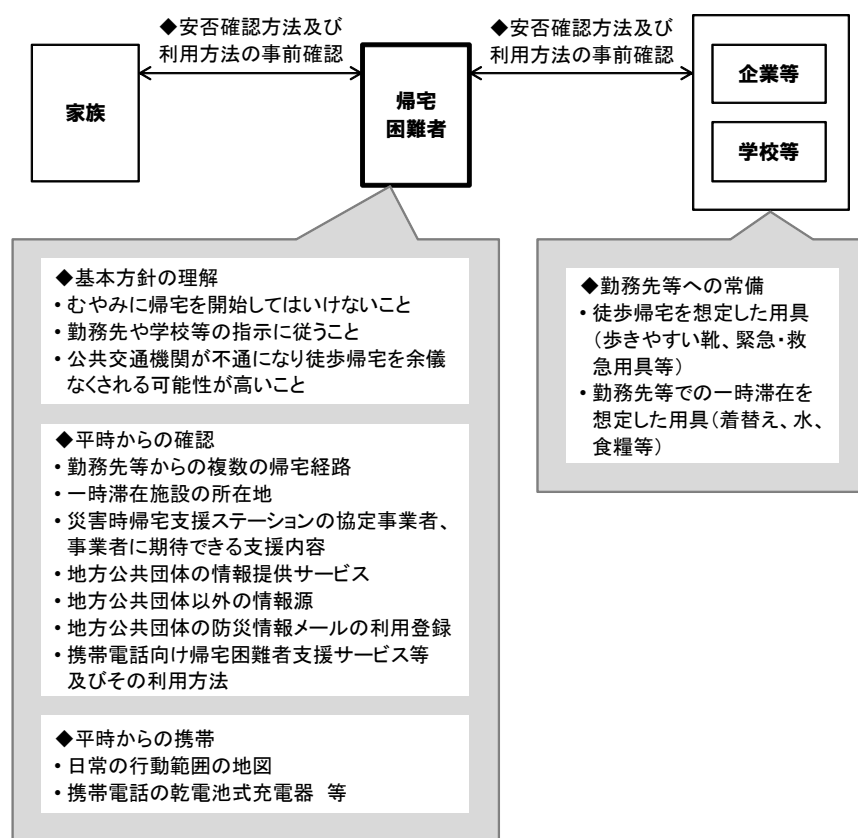


図 1 1 国民一人ひとりが自ら実施すべき平時からの取組

平成 23 年 3 月 11 日の東北地方太平洋沖地震による首都圏における多数の帰宅困難者の発生を契機として、本協議会が設置され、国の関係省庁、首都圏の地方公共団体、帰宅困難者等対策に関わりの深い民間企業・団体等が、一堂

に会して、帰宅困難者等対策を進めるに当たっての課題を共有し、共通の認識の下で検討を進め、本報告をとりまとめた意義は極めて大きい。しかしながら、本報告をとりまとめた以降も、首都直下地震発生時において、適時・適切に帰宅困難者等対策を実施するための課題は尽きないものと想定される。

本協議会は、本報告をとりまとめることによって、その役割を一旦終えることとするが、残された課題や新たに顕在化する課題について情報を共有するとともに、対応策を検討するため、本協議会幹事会構成員を中心に、「首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議（仮称）」を新たに設置し、今後、実務的な検討を継続して行うこととする。

切迫性の高い首都直下地震への備えとして、帰宅困難者等対策の一層の充実・強化が急がれるところであり、今後、本報告に基づいて、官民連携による帰宅困難者等対策を強力に進めていくとともに、官民連携による帰宅困難者等対策の確立に向けて、引き続き、関係機関の取組を期待するものである。

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会構成員

座	長	内閣府政策統括官（防災担当）
座	長	東京都副知事
		総務省総合通信基盤局長
		総務省消防庁次長
		国土交通省道路局長
		国土交通省鉄道局長
		国土交通省自動車局長
		茨城県副知事
		埼玉県副知事
		千葉県副知事
		神奈川県副知事
		横浜市副市長
		川崎市副市長
		千葉市副市長
		さいたま市副市長
		相模原市副市長
		東京都新宿区長
		東京都立川市長
		社団法人電気通信事業者協会専務理事
		日本放送協会理事
		一般社団法人日本民間放送連盟専務理事
		一般社団法人日本経済団体連合会防災に関する委員会共同委員長
		日本商工会議所まちづくり特別委員会委員
		兼東京商工会議所まちづくり委員会委員長
		一般社団法人不動産協会理事長
		東日本旅客鉄道株式会社代表取締役副社長
		一般社団法人日本民営鉄道協会理事長
		東京都交通局長
		公益社団法人日本バス協会理事長
		一般社団法人全国ハイヤー・タクシー連合会理事長
		一般社団法人日本フランチャイズチェーン協会会長
		全国石油商業組合連合会副会長兼関東支部長
		関東トラック協会会長
		日本赤十字社事業局長
		東京災害ボランティアネットワーク代表
		連合関東ブロック連絡会代表
オブザーバー		東京都八王子市長（前構成員：平成24年3月8日まで）
		警察庁警備局警備課長
		文部科学省大臣官房文教施設企画部施設企画課長
		警視庁警備部災害対策課長
		東京消防庁予防部防火管理課長

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の開催実績

○首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

- (第1回) 開催日時：平成23年9月20日(火) 14:30～15:30
開催場所：中央合同庁舎5号館2階 講堂
- (第2回) 開催日時：平成23年11月22日(火) 14:30～16:00
開催場所：全国町村会館
- (第3回) 開催日時：平成24年3月9日(金) 10:30～12:00
開催場所：都市センターホテル
- (第4回) 開催日時：平成24年9月10日(月) 14:00～15:30
開催場所：東京国際フォーラム

○首都直下地震帰宅困難者等対策協議会幹事会

- (第1回) 開催日時：平成23年9月20日(火) 16:00～17:00
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第2回) 開催日時：平成23年11月4日(金) 15:30～17:30
開催場所：中央合同庁舎5号館5階 共用第7会議室
- (第3回) 開催日時：平成23年12月16日(金) 13:30～16:00
開催場所：東京都庁第一庁舎9階 防災センター
※第4回ワーキンググループと合同開催
- (第4回) 開催日時：平成24年1月19日(木) 13:30～14:30
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第5回) 開催日時：平成24年2月17日(金) 13:30～16:00
開催場所：東京都庁第一庁舎9階 防災センター
- (第6回) 開催日時：平成24年3月2日(金) 13:30～16:00
開催場所：東京都庁第一庁舎9階 防災センター
- (第7回) 開催日時：平成24年4月26日(木) 14:00～15:30
開催場所：東京都庁第一庁舎9階 防災センター
- (第8回) 開催日時：平成24年6月1日(金) 10:00～12:00
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第9回) 開催日時：平成24年7月31日(火) 10:30～12:00
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第10回) 開催日時：平成24年9月4日(火) 10:00～12:00
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室

○首都直下地震帰宅困難者等対策協議会幹事会ワーキンググループ

- (第1回) 開催日時：平成23年9月30日(金) 10:00～17:30
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第2回) 開催日時：平成23年10月18日(火) 10:00～17:30
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第3回) 開催日時：平成23年11月4日(金) 10:30～15:15
開催場所：中央合同庁舎5号館5階 共用第7会議室
- (第4回) 開催日時：平成23年12月16日(金) 13:30～16:00
開催場所：東京都庁第一庁舎9階 防災センター
※第3回幹事会と合同開催
- (第5回) 開催日時：平成23年12月22日(木) 14:00～18:15
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第6回) 開催日時：平成24年1月19日(木) 14:45～18:15
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第7回) 開催日時：平成24年2月8日(水) 10:30～17:30
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第8回) 開催日時：平成24年6月1日(金) 13:00～17:00
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第9回) 開催日時：平成24年7月31日(火) 13:00～17:00
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室

