

「帰宅困難者等対策に関する今後の対応方針」について

1. 背景・課題

マグニチュード7クラス以上の大規模地震が発生した場合、地震発生から3日目までは、救命・救助活動、消火活動等の応急活動を迅速・円滑に行う必要があることから、帰宅困難者等対策の基本原則については、「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」(平成27年3月内閣府(防災担当)、以下「ガイドライン」という。)において、発災から3日間は「むやみに移動を開始しない」とする「一斉帰宅抑制」の方針を示し、国、地方公共団体、公共交通機関、民間事業者等が連携し、当該ガイドラインに基づき、一時滞在施設の確保等の取組を進めているところである。

一方、東日本大震災の発生から概ね10年を経て、近年においては、鉄道等公共交通機関の耐震化やデジタル技術の進展など、帰宅困難者等対策において考慮すべき社会状況の変化が認められていることを踏まえ、「一斉帰宅抑制」の基本原則を維持しつつ、被害状況等に応じた柔軟な対策を講じることが、今後の帰宅困難者等対策の実効性向上を図る上で有用である。

加えて、令和3年10月7日に発生した千葉県北西部を震源とする地震において、鉄道が一時運行を停止し、駅周辺を中心に深夜遅くまで多くの滞留者が発生する事態となったことを踏まえ、マグニチュード7クラスに至らない地震においても帰宅支援が必要となる場合があることが認識されたところである。

こうした状況を受けて、令和3年11月に「首都直下地震帰宅困難者等対策検討委員会」で議論した内容を踏まえ、帰宅困難者等対策に関する今後の対応方針について、以下のとおり取りまとめる。

2. 帰宅困難者等対策に関する今後の対応方針

マグニチュード7クラス以上の大規模地震が発生した場合において、帰宅困難者等対策の一層の実効性向上を図り、迅速かつ円滑な応急活動を確保するため、(1)～(3)の観点から具体の対応方策を検討する。

なお、対応方策の検討に際しては、以下を前提とする。

- ・ 大規模地震発生後、原則3日間の「一斉帰宅抑制」の基本方針は維持する。

- ・ 対応方策の前提となる大規模地震の発生時刻については、現行のガイドラインと同様、帰宅困難者が量的にピークとなる平日昼 12 時とし、加えて、帰宅困難者への対応主体に課題が生じる休日や夜間に発生した場合の対応についても検討する。

- (1) 対策の実効性向上を図るための、一斉帰宅抑制等の正しい理解と認知度の向上
- (2) デジタル技術の活用等による帰宅困難者の一斉帰宅抑制等の適切な行動の促進
- (3) 鉄道が早期に運行再開した場合の鉄道帰宅者への支援

(1) 対策の実効性向上を図るための、一斉帰宅抑制等の正しい理解と認知度の向上

(一斉帰宅抑制の認知度の向上)

- ・ 帰宅困難者対策において、一斉帰宅抑制の基本原則に対する認知度は 40%程度に留まっていることを踏まえ^{※1}、一斉帰宅抑制の認知度について、一層の認知度向上を図る。 ※1 令和3年3月内閣府アンケート

(周知の視点)

- ・ 一斉帰宅抑制の必要性について、広く国民の理解を得るためには、大勢の人々が一斉に徒歩帰宅を開始した場合における、迅速・円滑な救命・救助活動等応急活動への支障の防止といった防災対策の観点のみならず、集団転倒のほか、火災や落下物、熊本地震に見た大規模地震の継起など、帰宅者自らの命に危険が伴うことを認識させる視点も取り入れる。

(施設内待機の徹底)

- ・ 一斉帰宅抑制の目的が、第一義的には、迅速・円滑な応急活動の確保にあることに照らせば、発災直後にむやみに移動する人の数を減らすことが重要であるため、発災時に外出中で拠点施設のない者に対する一斉帰宅抑制の徹底のみならず、事業所や学校、大規模集客施設等の利用者における施設内待機の徹底についても周知を図る。

(帰宅動機の解消)

- ・ 無理を押してでも帰宅行動を取ろうとする背景に着目し、例えば、家族と直接会わないと安否が確認できない、学校にいる子供を迎えに行きたいといった動機や不安を一定程度解消することで、発災直

後における待機の判断がしやすくなることが考えられることから、例えば、隔地における家族の安否確認方法や、大規模地震発生時における家族間の行動原則を予め取り決めておくなど、帰宅動機や不安の解消に有効な取組について普及を図る。

(持続的・継続的な普及促進)

- ・ 一斉帰宅抑制に関する普及啓発の取組については、持続的・継続的に実施することで定着を図る。

(2) デジタル技術の活用等による帰宅困難者の一斉帰宅抑制等の適切な行動の促進方策

(情報収集・把握)

- ・ 大規模地震が発生した場合の初動において、国や地方公共団体は、地震情報や被害状況、公共交通機関の運行状況、混雑等による混乱状況等について速やかに状況把握ができるよう、関係機関と連携し、円滑な情報収集体制の構築を図る。

(情報提供)

- ・ 国や地方公共団体、鉄道等公共交通機関においては、外出中の人々が適切な行動を判断するのに必要な、被害状況、交通情報、一時滞在施設の開設状況等に関する情報について、大勢の人々がこれらの情報を求めて鉄道駅に殺到するといったことがないように、効率的な情報提供体制の確保を図る。

(情報提供の範囲)

- ・ 外出中の人々が適切な行動を判断するためには、今どのような状況にあるかということだけでなく、鉄道等の運行再開や一時滞在施設の開設の見通しや、そもそも見通しが立つのか否かについても可能な限り示すよう努める一方で、見込み情報については、更なる混乱を誘発することのないよう、情報の提供方法について留意する。

(情報収集及び提供の手段)

- ・ 情報収集及び提供については、デジタル技術を活用する等により、即時的・効率的に実施するとともに、国の機関等においては、更なるデジタル技術の発展に努める。
- ・ 他方で、通信環境が悪化した場合や、デジタル技術に精通していない帰宅困難者の存在にも配慮した情報提供手段を併せて整備するとともに、外国人や障害のある方々等に対する情報格差が生じることのないよう対策を検討する。

なお、情報提供に際しては、不確実な情報の混在や即時的な拡散等が更なる混乱をもたらす可能性に留意する。

- ・特に、多くの人が滞留することが想定されるターミナル駅やその周辺においては、駅前滞留者対策協議会が主体的な役割を果たすことができるよう、情報提供手段をはじめとする連携体制の確保を図る。

(3) 鉄道が早期に運行再開した場合等の鉄道帰宅者への支援方策

- ・現行のガイドラインにおいては、一斉帰宅抑制の基本原則を堅持しつつ、災害の規模や被害の状況によっては、3日目までの間に帰宅支援ができる場合もあるとの記載がなされているところ。
- ・近年においては、震度6弱程度であっても鉄道が早期運行再開する可能性があることから、大規模地震の発災後、原則3日間の「一斉帰宅抑制」の基本原則を維持しつつ、被害状況や公共交通の運行状況等に応じた柔軟な対応を可能とする帰宅支援への移行方策を検討する。
- ・その際、発災から3日間は応急対応に集中すべき時期であることを踏まえ、鉄道の一部運行再開に伴い、一時滞在施設や事業所等に待機する帰宅困難者が一斉に帰宅行動に移行することで、再び混乱が発生する事態となることがないように、帰宅支援への移行の判断から待機者を誘導するまでの役割分担、誘導方法、混雑等による混乱の回避等についての方針を検討する。

(1)～(3)について検討した結果は、「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」(平成27年3月内閣府(防災担当))に反映するとともに、検討過程において顕在化した課題や、避難行動要支援者への対応その他残された課題については、その後の継続検討の方針について整理する。

3. マグニチュード7クラスに至らない規模の地震に伴う駅前滞留者対応に関する基本的な考え方

昨年10月に発生した、千葉県北西部を震源とする地震の例に見られる、マグニチュード7クラスに至らない規模の地震であっても、被害状況や発災時刻等により、地震に伴う駅周辺滞留者に対し、共助や公助による帰宅支援対応等が必要となる場合も考えられるため、これまでの議論を踏まえた以下の基本的な考え方を関係者間で共有し、対応方策を検討する。

(駅周辺の混雑状況の把握)

- ・ 地方公共団体、鉄道事業者が連携し、駅前滞留者対策協議会をはじめとする既存の仕組みやホットラインを作成する等の連絡手段を整備し、情報共有を図る。

(滞留者の発生抑制)

- ・ 鉄道事業者は、乗客等の安全を確保する。
- ・ 鉄道事業者は、早期の運行再開を目指し、復旧作業を行う。
- ・ タクシー事業者・バス事業者は、可能な限り通常営業を継続する。

(対応状況に関する情報提供)

- ・ 鉄道事業者は、各線区の運行状況（運行再開の見通しを含む）や代替輸送の有無など可能な限り詳細な情報を発信する。情報発信は、事態が収拾するまで継続的に行う。
- ・ 地方公共団体は、滞留者の滞在場所を確保することとなった場合には、開設場所等の情報を発信する。

(帰宅手段の確保)

- ・ 鉄道事業者、バス事業者は、国（国土交通省）から要請を受けた場合、終電、終バス以降の運行継続について実施の可否を判断する（自主的な運行継続を妨げるものではない。）
- ・ タクシー事業者は、国（国土交通省）から要請を受けた場合、ターミナル駅等への集中配車について実施の可否を判断する（自主的な集中配車を妨げるものではない）。

(滞在場所の確保)

- ・ 地方公共団体は、大量の滞留者が確認され、状況により滞留者の安全確保が必要と判断した場合等には、一時滞在施設、公的施設等を開設し、滞留者の滞在場所を確保する。

(企業等の出勤抑制)

- ・ 翌朝においても鉄道の運行状況が正常化しないことが見込まれる場合は、国、地方公共団体は、企業等に対する出勤自粛等の呼びかけを行うとともに、企業及び従業員等は、出勤の必要性を十分考慮し、可能な限り出勤抑制等の実施に努める。
- ・ 企業等は、出勤抑制にあっても活動への影響を最小限に抑えられるよう、平時よりテレワーク体制の構築に努める。

この対応方針の下、具体的なオペレーションの方策を検討する。

以上