

帰宅困難者等対策に関する今後の対応方針

首都直下地震帰宅困難者等対策
検討委員会

1. 背景・課題

大都市圏において、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」の方針を示してその普及に努めるとともに、国、地方公共団体、公共交通機関その他の関係事業者等が連携し、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が進められ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、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月に設置した「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

大都市圏において、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)の観点から具体的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、3日間の「一斉帰宅抑制」の基本原則は維持する。
- ・ 具体の対応方策検討の前提となるシナリオについては、大規模地震がいつ発生するか（時間帯、曜日、季節等）や震源地はどこか、また、電力・通信等のライフラインの被害状況など様々な視点が考えられるが、まずは、現行のガイドラインと同様に、想定される帰宅困難者の発生人数に着目し、量的にピークとなる平日昼12時に都心南部直下地震が発生した場合を基本とし、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も検討する。

なお、基本シナリオにおいては、帰宅動機が最も強くなると想定される夕方の帰宅時間帯を想定し、リスクを洗い出しておくことも有用である。

- (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) 一斉帰宅抑制の適用期間中に一部鉄道が運行再開する場合の鉄道帰宅者への支援

なお、(1)～(3)について検討した結果は、ガイドラインに反映するとともに、避難行動要支援者への対応や新型コロナウイルス感染症対策を通じて得られた感染予防対策に関する経験のほか、検討過程において顕在化した課題など、今回の検討で優先的に扱う課題以外の課題については、その後の継続検討の方針を整理する。

また、ガイドラインに基づく対策については、進捗状況等を踏まえつつ、対策を継続する。

(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

(一斉帰宅抑制等の認知度の向上)

- ・ 大規模地震の発生に伴う被害状況や鉄道の運行状況等に応じて、柔軟な帰宅支援を推進するためには、発災後3日間の一斉帰宅抑制の基本原則が広く浸透していることが重要である。しかしながら、一斉帰宅抑制の基本原則に対する認知度は40%程度に留まっており^{※1}、こうした状況を踏まえ、一斉帰宅抑制の必要性や帰宅困難者等対策

の取組に対する認知度について、共通認識の醸成を図る。その際は、ただの認知度向上にとどまらず、一斉帰宅に伴う危険性等を帰宅者が具体的にイメージし、自分事としてとらえることができるような啓発となるよう工夫する。

※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、大勢の人々が一斉に徒歩帰宅を開始した場合における応急活動への支障の防止といった防災対策からの視点のみならず、帰宅者自身の安全を確保する視点についても取り入れる。

具体的には、集団転倒に巻き込まれる危険性のほか、徒歩帰宅ルートにおける火災や落下物等により、徒歩帰宅者自身の命に危険が及ぶ可能性があることを認識できるよう、普及啓発方法の工夫を図る。また、立て続けに2度の最大震度7の揺れに見舞われた熊本地震を教訓として、徒歩帰宅中に再度の大規模地震が発生する可能性についても、広く周知を図る。

- ・ 一斉帰宅抑制の普及に加え、被害状況や鉄道等の運行状況に応じて、在宅者の出勤・通学を自粛する意識を醸成するとともに、企業等は、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。

(施設内待機等の推進)

- ・ 帰宅困難者等対策においては、発災直後における一斉帰宅抑制の必要性に対する認知不足から「むやみに移動を開始」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を図るとともに、企業や学校、保育施設等における従業員や生徒・児童、園児等の一定期間施設内での待機のほか、大規模集客施設や駅等における利用者保護のための適切な待機・誘導についても普及・推進を図る。

なお、一時滞在施設が十分に確保できていない状況を踏まえ、一時滞在施設の確保を推進する。

(帰宅動機の解消に有効な取組の推進)

- ・ 無理を押しつけ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可能な限り解消することで、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あらかじ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・継続的な普及啓発)

- ・ 一斉帰宅抑制の必要性に関する理解の促進、及びこれを踏まえた個人の意識の醸成については、一過性の普及啓発活動で終わることなく、持続的・継続的に活動を実施することで定着を図る。
- ・ 一時滞在施設の管理者や企業等においては、年一回以上の訓練等により、一時滞在施設の開設や利用者の誘導等に関し、定期的に手順の確認と改善を行う。その際は、実動訓練のみならず図上訓練などの手法もあわせ、多様な状況を想定できるよう留意する。

(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

(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、電気・通信事業者、放送事業者その他関係する事業者等は連携して、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、鉄道等の運行状況、駅周辺の混雑状況、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、効率的かつ適切に提供できる体制の確保を図る。
- ・ 外出中の人々が適切な行動を判断するためには、その時点の鉄道運行状況等の事実情報だけでなく、今どのような対応がなされているのか、さらには、鉄道等の運行再開や一時滞在施設の開設の見通し、あるいは、そもそも見通しが立つのか否かが把握できることが重要であり、こうした情報についても可能な限り提供するよう努める。一方で、見通しは、時間の経過に伴い変化するものであることから、見通し情報を提供する場合においては、変更や修正が伴うものであることを正確に伝えるなど、受け手が情報を正しく理解できるよう留意する。

(情報収集・把握及び提供の手段)

- ・ 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、多くの人々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担うことができるよう、市区町村を始めとする各協議会の参加団体等が連携し、体制の確保を図る。

(3) 一斉帰宅抑制の適用期間内に一部鉄道が運行再開する場合の鉄道帰宅者への支援

(現状と検討の趣旨)

- ・ 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である。
- ・ 一方、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場合があることから、大規模地震の発生後、3日間の「一斉帰宅抑制」の基本原則を維持しつつ、被害状況や鉄道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。

(検討に際しての留意事項)

- ・ 発災から3日以内においては、鉄道が運行再開した場合にあっても、依然として応急対応に集中すべき時期であることに留意する。
- ・ 大規模地震の発生に伴い広域に渡って運行停止した鉄道が運行再開する場合においては、一般的に、線区、運行本数等が段階的に復旧していくことを考慮し、運行の再開とともに待機する帰宅困難者が一斉に帰宅行動に移行した場合、再び混乱が発生する事態となる可能性に留意する。

(検討の観点)

- ・ 帰宅困難者が一斉に帰宅行動に移行して駅に集中するといった事態になることがないように、例えば、都心部から郊外に延びる一部路線

のみが運行再開するといった場合に、帰宅支援への移行の考え方や、帰宅困難者をどのように誘導するか等の円滑な帰宅を支援する方策、国、地方公共団体、及び帰宅困難者が待機する施設の管理者等関係者の役割分担等について検討する。

- ・ また、帰宅支援を実現するためには、鉄道の運行再開に先立ち、運行再開する路線や区間、運行再開の時刻、運行間隔等の見通しのほか、待機場所から駅までの動線や鉄道降車後の帰宅動線における安全確保状況等について、あらかじめ把握できることが重要であるため、帰宅支援に必要な情報の提供について検討する。

3. マグニチュード7クラスに至らない規模の地震による鉄道運休に伴う駅前滞留者対応についての基本的な考え方

令和3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たように、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、駅前滞留者の発生状況等によっては、例えば、冬の夜間の発災で鉄道運行再開の見通しが立たないなど、安全確保の観点から駅前滞留者に対し、共助や公助による対応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始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、滞留者の滞り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