

1 本指針の位置づけ

首都直下地震をはじめとする大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策については、発災直後における救命・救助活動、消火活動、緊急輸送活動等の応急活動を迅速・円滑に行い、併せて、群集事故等の二次災害から帰宅困難者等自身の安全を確保する観点から、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」とする一斉帰宅抑制の基本原則に基づき、対策に取り組んでいるところである。

他方で、発災直後の移動による混乱を防いだとしても、帰宅が可能となった段階で待機していた大量の帰宅困難者等が一斉に移動を開始すると、新たな混乱をもたらすことが懸念される。

こうした状況を踏まえ、本指針は、帰宅困難者等が帰宅を開始する段階において、社会全体で留意すべき基本的な考え方を示すものである。

帰宅困難者等個人はもとより、帰宅困難者等対策に取り組む国及び地方公共団体、官公庁を含むすべての事業者（以下、「企業等」という）、駅前滞留者対策協議会、学校（学校教育法（昭和22年法律第26号）に規定する学校、専修学校及び各種学校）、保育施設・福祉施設等要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者）を支援する施設（以下、「保育施設等」という）、一時滞在施設その他の帰宅困難者を一時的に受け入れる施設等（以下、「一時滞在施設等」という）の管理者、鉄道事業者のほか、情報伝達に重要な役割をもつ報道機関等の関係者が本指針を共有し、連携して帰宅困難者等の時間的・空間的な分散帰宅を図ることで、帰宅困難者等の円滑な帰宅を支援する。

なお、本指針は強制力を伴うものではないが、国民一人一人が発災時における適切な行動を判断する際の、また、帰宅困難者等対策に取り組む様々な主体が対応を検討する際の参考となることを期待するものである。

2 帰宅行動指針の前提

(1) 原則3日間は一斉帰宅抑制

災害発生から72時間（＝3日間）は、人命救助のために重要な時間であり、特にこの間、行政機関等は、救命・救助活動等の応急活動を中心に対応する必要があるため、こうした応急活動に支障をきたさないよう、帰宅困難者は、原則3日間は安全な場所に待機し、応急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、順次帰宅することが想定されている。

まとまった距離を移動する帰宅困難者自身が余震や群集事故などの二次災害に遭う危険を避けるためにも、発災後の混乱が収拾する前の移動は控えるべきである。

※ 発災後の帰宅行動による混乱を回避することは、救命・救助等の応急活動のみならず、社会活動の継続に不可欠な災害時優先業務等の迅速・円滑化にも寄与するものである。

※ 災害の規模や被害の状況によっては、3日目までの間に行政機関等による帰宅支援ができる場合もあるため、4日目以降でないと帰宅させてはならないというものではない。反対に、4日目以降も応急活動が継続している場合もあり得る。

※ 小さな子どものお迎えや家族の介護等のやむを得ない事情により、帰宅困難者等が自らの判断で移動を開始することも考え得るが、帰宅困難者等は、本指針の趣旨が、自らの安全の確保と多くの人命にかかわる応急活動の迅速かつ円滑な実施にあることを十分理解した上で、自己の判断に責任をもって行動すべきである。

(2) 帰宅行動指針が必要となる背景

- ・ 応急活動が継続している間は、これらの活動が阻害されてはならない。
- ・ 帰宅経路において、落下物や火災延焼、余震等の危険が考えられる。
- ・ 鉄道の運転再開等を契機に、大量の帰宅困難者等が無秩序に一斉に移動を開始した場合、群集事故をもたらす危険な雑踏の発生や、車道へのはみ出し、鉄道線路内への侵入等の危険行為が懸念される。
- ・ 鉄道が運転再開した場合であっても、再開直後は運行路線や区間が限られたり、運転本数を減らしたりするなど、平常ダイヤよりも輸送力が低下する。
- ・ 接続先の路線が運転再開していない場合、乗継ぎできない帰宅困難者等が接続駅に溢れる。
- ・ 自動車利用については、緊急通行車両を優先する交通規制が行われている可能性がある。

(3) 帰宅が可能な状況

帰宅困難者等が帰宅を開始して差し支えない状況として、以下のような状況が考えられる。

- ・ 発災から 72 時間（3 日間）の人命救助に重要な期間が経過した後[※]
- ・ 発災直後の混乱がある程度収拾し、移動しても応急活動への支障や群集事故等の二次災害をもたらさない
- ・ 通行可能な帰宅経路または鉄道が運転再開するなど移動手段が確保されている

※ 発災後 72 時間は特に人命救助に重要な期間であるが、救助活動に時間的区切りはない。

3 帰宅行動指針

(1) 基本的な考え方

帰宅が可能な状況になった場合であっても、移動に伴う新たな混乱の発生防止、及び帰宅困難者等自身の安全を確保するため、待機していた帰宅困難者等は、一斉に帰宅を開始するのではなく、時間的あるいは空間的（移動範囲や移動手段等）に分散して帰宅することが基本である（＝「分散帰宅の基本原則」）。

帰宅行動指針は、①分散帰宅のために努めるべき事項及び②配慮すべき事項で構成される。

なお、本指針は、近距離徒歩帰宅者の帰宅開始場面においても準用されるべきものである。

(2) 帰宅行動指針

①分散帰宅のために努めるべき事項

- ・ 帰宅困難者等は、帰宅が可能な状況になった場合であっても、直ちに帰宅を開始するのではなく、帰宅手段や混雑状況等を確認し、帰宅の時機を見極めてから帰宅を開始する。

- ・ 鉄道が運転再開した場合であっても、再開直後は輸送力の低下が想定されるため、徒歩帰宅が可能な距離の帰宅困難者等は、可能な限り徒歩で帰宅する。また、企業等や一時滞在施設の管理者等は、徒歩帰宅が可能な距離の帰宅困難者等は徒歩で帰宅するよう促す。

徒歩で帰宅する帰宅困難者等は、性急に帰宅を開始せず、帰宅経路の選定や所要時間、所持品、トイレが使用できる中継点等を確認し、帰宅開始の時期を見極める。

- ・ 鉄道を利用して帰宅する帰宅困難者等は、目的の駅までの全区間が運転再開したことが確認できてから移動を開始する。
- ・ すでに混雑の発生が確認されている、あるいは、今後混雑が予想される場所には近づかず、混雑が緩和されるまでは待機場所での待機を継続する。
- ・ 小さな子どものお迎えや家族の介護等やむを得ない事情により早期に帰宅する判断をした帰宅困難者等は、対応者を家庭内で1名にする等により、移動者数の増加抑制に努める。

②配慮すべき事項

(ア) 徒歩移動の場面

- ・ 帰宅経路上に大きな被害がある等により、迂回を強いられたり、予想以上に時間を要したりする場合があることを想定すべきである。余震による二次被害も考慮し、沿道に落下や倒壊の恐れのある構造物や軟弱な法面のある区域、火災の危険のある密集市街地など危険度の高い区域への立入りを避けるとともに、特に、橋梁部は、ボトルネックとなって群集事故を引き起こす危険があることに留意すべきである。
- ・ 移動中に天候や気温が変化したり日没を迎えたりする等により、危険が伴う場合があることに留意して帰宅開始時機を判断すべきである。
- ・ なるべく大きな道路沿いを歩行し、無理をせずに災害時帰宅支援ステーションを活用する。
- ・ 車の利用について、発災後は緊急車両の通行が優先されるため、タクシーの利用は期待せず、家族等に車での送迎を依頼することも控えるべきである。

(イ) 鉄道の運転が再開した場合

- ・ 運転再開の情報に伴い、大量の帰宅困難者等が駅に殺到した場合、駅周辺が長時間に渡って混雑し、転倒や転落事故を引き起こす危険な状態が生じる可能性があることに注意すべきである。
- ・ 段階的に運転再開し始めた場面では、乗継ぎ路線の運転が再開前に帰宅を開始した場合、移動できない大量の利用客が接続駅ホーム等に滞留し、転落の可能性など危険な混雑が生じることとなる。また、こうした中継地点で移動が困難となっても、必ずしも帰宅困難者等を想定した待機場所が確保されているとは限らないことも認識すべきである。
- ・ 帰宅困難者等は、運転再開情報のみならず、駅の混雑状況や入場規制の情報、目的地までの運行状況などを把握し、円滑に移動できるようになってから帰宅を開始すべきである。

- ・ 駅や電車の混雑が集中する状況が続くと、特に徒歩帰宅が難しい要配慮者（高齢者、障がい者、妊産婦等）は、鉄道を利用できずいつまでも帰宅できない状況となるため、長距離の徒歩帰宅が困難な要配慮者が、安全に鉄道が利用できるよう、利用者同士が譲り合うなど配慮すべきである。

4 本指針を踏まえた対応

(1) 帰宅困難者等になる可能性のあるすべての人

○平時からの備え

- ・ まずは、大規模地震が発生した場合に想定される被害や影響について関心を持ち、行政機関等は救命・救助等の応急活動に集中する必要があること、したがって自助・共助による備えが重要であることへの理解に努める。
また、ライフラインや鉄道等公共交通機関の運転停止から復旧までの手続きに関し、安全確保のためのプロセスを経る必要があること等への理解に努める。
- ・ 外出時に大規模地震に遭遇した場合は、自らの安全の確保と応急活動の円滑かつ迅速な実施を阻害しないため、「むやみに移動を開始しない」という一斉帰宅抑制の基本原則や、職場等の安全な待機場所がない帰宅困難者を一時的に受け入れる「一時滞在施設」について認知しておく。
なお、「一時滞在施設」は施設管理者等の協力により提供されるものであり、滞在する帰宅困難者が、年齢、性別、国籍、健康状態等が多様であることを理解しておくことが望ましい。
- ・ 外出時に大規模地震に遭遇した場合、自らが帰宅困難者となる可能性を踏まえ、家族や関係者との間で、帰宅しないという選択や安否確認の方法、お迎えや介護が必要な家族がいる場合の対応方法、自宅が被害を受けた場合の避難先や合流場所等について話し合い、取決めをしておく。
- ・ 勤務先等には、一時滞在を想定した備え（水、食料、着替え、携帯トイレ、生理用品、携帯電話用充電器等）や、徒歩帰宅を想定した備え（歩きやすい靴、日常行動範囲の地図、救急用具等）を常備しておく。
- ・ 地方公共団体等からの防災情報提供サービスや一時滞在施設の探し方等を確認し、利用登録など利用可能な状況にしておく。
- ・ 勤務先等からの徒歩帰宅経路は複数経路を検討し、沿道の状況や帰宅段階において徒歩帰宅者を支援する災害時帰宅支援ステーション（以下、「災害時帰宅支援ステーション」という）の場所について、実際に歩いて確認しておく。帰宅経路の選定にあたっては、余震による二次被害も考慮し、沿道に落下や倒壊の恐れのある構造物や脆弱な法面のある区域、火災の危険のある密集市街地など危険度の高い区域を避けるとともに、橋梁部は、ボトルネックとなって群集事故を引き起こす危険があることを認識しておくべきである。

○発災時の対応

- ・ 勤務先等に待機している場合は、施設ごとの行動ルールや指示に従って行動する。

- ・ 集客施設や駅施設等で安全を確保した場合や、一時滞在施設等に待機している場合は、集団生活のマナーを守り、施設ごとのルールや管理者の指示に従って行動する。また、被害状況や混乱の収拾状況に応じ、移動や閉設に伴う退去の要請があった場合は、速やかに応じる。

(2) 国・地方公共団体及び駅前滞留者対策協議会

○平時からの備え

- ・ 国は、関係機関等と連携し、国民一人一人に対し、発災時における一斉帰宅抑制の基本原則とともに、本指針の趣旨について周知・普及に努める。
- ・ 地方公共団体は、地域の住民及び滞在者に対し、発災時における一斉帰宅抑制の基本原則や一時滞在施設の確保等の取組とともに、本指針について必要に応じて地域特性等の考慮を加えて周知・普及に努める。
- ・ 国及び地方公共団体は、関係機関等と連携し、発災時における帰宅困難者等の適切な行動判断に必要な災害情報や被害状況、交通情報のほか、一時滞在施設の開設状況や災害時帰宅支援ステーションの所在等に関する情報、及びこれらの情報の取得方法に関する情報の提供体制を整備する。
- ・ 市区町村は、駅前滞留者対策協議会における地域の実情に応じた連絡体制の構築や構成員の役割分担等に関する協議・決定を推進し、訓練により定期的に確認を行う。
- ・ 市区町村の防災部局と、学校や保育施設等の所管部局は連携し、各施設の実情等を踏まえつつ、施設利用者の保護者等が帰宅困難者となる可能性を踏まえた、各施設における対応の検討を推進する。

また、国、都県の関係部局は連携し、市区町村における取組を支援する。

○発災時の対応

- ・ 国及び地方公共団体は、発災後すみやかに、帰宅困難者等の適切な行動判断に必要な災害情報や被害状況、交通情報等の収集・提供を行うとともに、対応状況を踏まえ、一時滞在施設の開設状況や災害時帰宅支援ステーションの所在等に関する情報提供を行う。
- ・ 国及び都県は、発災直後における一斉帰宅抑制の基本原則及び本指針に基づく適切な行動について、継続的に広く呼びかけを行う。
- ・ 市区町村は、一時滞在施設の開設要請と併せ、当該一時滞在施設の管理者に対し、当該施設で受け入れる帰宅困難者等への本指針を含む「地域の行動ルール」の周知を要請する。
- ・ 駅前滞留者対策協議会等は、「地域の行動ルール」に基づき、帰宅困難者等の適切な帰宅判断に必要な担当地域の被害状況や交通情報等を収集し、提供する。

(3) 企業等、一時滞在施設等の管理者

○平時からの備え

- ・ 企業等は、従業員等に対し、発災直後の一斉帰宅抑制の基本原則と本指針の必要性についてあらかじめ十分に啓発する。

また、様々な被災様相をイメージしつつ、本指針を踏まえ、発災時における優先業務や分散帰宅の方針、出勤時間帯の発災や帰宅した翌日以降も公共交通機関の輸送力が回復しない場合を考慮した通勤自粛等の施設ごとの行動ルールを策定し、併せて、災害時における社会活動への影響を最小限に抑えるためのテレワーク等の推進方針等を策定してBCP等へ位置づけ、事前の環境整備に努める。

その際、人命にかかわる災害時の応急活動を阻害しない範囲で、子育てや介護など従業員等の個別のやむをえない事情に配慮することが考えられるが、その場合は、従業員等に対し、自己の責任において行動すべき旨の意識啓発を併せて行う。

また、従業員等が安全に帰宅できたかどうかについて、事後的に報告するツール（メール、SNS、グループウェア等）を用意し、訓練により動作を確認することが望ましい。

- ・ 企業等及び一時滞在施設等の管理者は、災害時において施設内滞在者の適切な行動判断に必要な災害情報や被害状況、交通情報のほか、災害時帰宅支援ステーションの所在情報について、施設内滞在者が取得できるよう備える。

併せて、本指針に基づく分散帰宅の必要性や、必要に応じて地域特性等を考慮した分散帰宅への配慮事項等について周知できるよう備える。

- ・ 一時滞在施設の管理者は、当該施設で受け入れることとなる帰宅困難者が、年齢、性別、国籍、健康状態等において多様であることを想定し、発災時の情報提供方法への配慮や支援が必要となった場合の連携等に備える。

○発災時の対応

- ・ 企業等及び一時滞在施設等の管理者は、発災後すみやかに、従業員等の待機要請や施設の開設に備え、災害情報や被害状況、交通情報等を収集する。
- ・ 企業等においては、平常時に策定した行動ルール等に基づき、従業員等に対し、適切な行動を促す。
- ・ 企業等及び一時滞在施設等の管理者は、災害情報や被害状況、交通情報、災害時帰宅支援ステーションの所在等施設内滞在者の適切な行動判断に必要な情報、またはこれらの情報の取得方法について、施設内滞在者に情報提供する。

その際、本指針に基づく分散帰宅の必要性や配慮事項等を併せて周知する。

また、一時滞在施設等の管理者においては、被害の状況や発災後の応急活動の収拾状況等を踏まえつつ、当該施設に滞在できる期間についても周知を図る。

(4) 学校、保育施設等の管理者

○平時からの備え

- ・ 学校、保育施設等においては、市区町村の所管部局及び防災部局と連携し、施設利用者の保護者等が帰宅困難者となる可能性を踏まえ、施設利用者と保護者等の安否確認の方法や連絡手段、保護者等への引渡し方法等について検討を進める。

なお、保護者等への引渡しの時期や方法について検討する際には、施設の立地条件、規模及び安全性、施設職員の確保状況等に加え、保護者の移動距離、保護者以外への引渡しの可能性等も勘案し、施設利用者の安全確保はもとより、保護者等の安全確保にも配慮すべきである。

検討した結果については、保護者等に周知する。

○発災時の対応

- ・ 学校、保育施設等の管理者は、施設利用者の安全確保に努めるとともに、安否情報や対応状況について保護者等に伝達するなど、保護者等の不安の軽減等に努める。

(5) 鉄道事業者

○平時からの備え

- ・ 鉄道事業者においては、大規模地震の発生に伴う運転見合わせ時及び運転再開時において、大量の帰宅困難者等がとりにあらず駅に向かうことを防ぐため、発災後の施設点検には相当程度の時間を要する可能性があることや、運転再開時は輸送力が低下すること等を含め、大規模地震発生時における鉄道の施設点検から運転再開までの流れについて広く周知する。
- ・ 鉄道事業者においては、帰宅困難者等の適切な行動判断に不可欠な運行情報等の提供体制を整備するとともに、情報の所在や取得方法について広く周知する。
- ・ 特に、混雑が発生しやすい主要駅においては、発災時の混乱防止について駅前滞留者対策協議会が中心的な役割を担うことが期待されることから、協議会の構成員である鉄道事業者は市区町村等と連携し、地域の実情に応じた連絡体制や役割分担等に関する協議・決定に努め、訓練により定期的な確認を行う。
- ・ 相互直通運転の接続駅等においては、当該接続駅周辺に滞在する帰宅困難者等のみならず、各路線の運転再開状況等により、大量の乗継ぎ客がホームに溢れる可能性があることを踏まえ、待機場所の確保や誘導等の安全対策に備える。
- ・ 各駅施設においては、鉄道の運転再開に伴い駅周辺に危険な混雑が発生する可能性を踏まえ、鉄道利用者の動線確保や誘導の方針を定め、訓練により定期的な確認を行う。

○発災時の対応

- ・ 鉄道事業者は、鉄道の運転再開に伴い、運転再開区間、運転間隔、接続路線の運行状況等について可能な限り即時的に更新した情報提供を行うとともに、混雑防止のための分散帰宅の協力を呼びかける。
- ・ 各駅施設においては、混雑状況に応じ、駅の入場規制や一方向での動線確保など、混雑に伴う事故防止対策を実施する。

5 その他

本指針については、対策の進捗や社会状況の変化等に応じて所要の見直しを行う。

以上

分散帰宅シミュレーション：分散の目安

○ 平日12時発災、都心部※1に滞在する外出者約426万人※2が待機、発災後X日目の始発から鉄道運転再開。待機者の移動開始を1時間以内・集中と12時間・分散の場合で駅滞留状況をシミュレート。

- ✓ 徒歩帰宅が可能なら距離であれば徒歩で帰宅
- ✓ 鉄道利用者は、出発時間を半日(12時間)に分散

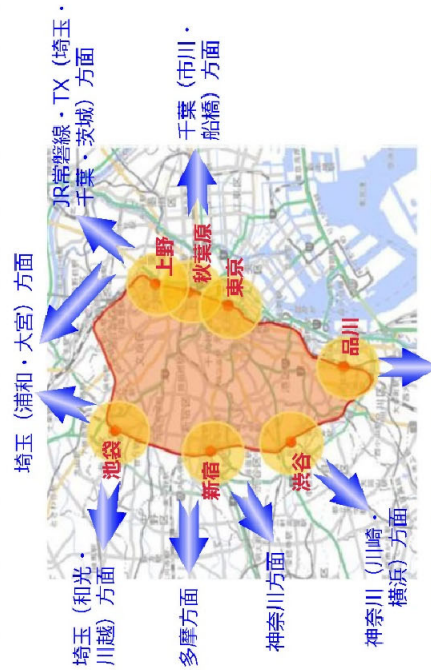
で、駅までの動線での停滞やな駅滞留者を回避できることが期待される。

※1 JR山手線内側及び主要7駅(上野、秋葉原、東京、品川、渋谷、新宿、池袋)からおおむね2km圏

※2 第6回東京都圏パーセントリツブ調査(H30)

<その他の前提条件>

- ・ 平日12時に発災、すべての帰宅困難者等が待機する想定。
- ・ 鉄道は翌日始発より段階的に運転再開。輸送力は、東日本大震災発生時の首都圏における運転再開状況を参考に設定。
- ・ 都心部に居住する者は徒歩で帰宅。都心部以外に居住する者は、主要7駅まで徒歩で移動し、主要7駅から鉄道を利用することとする。

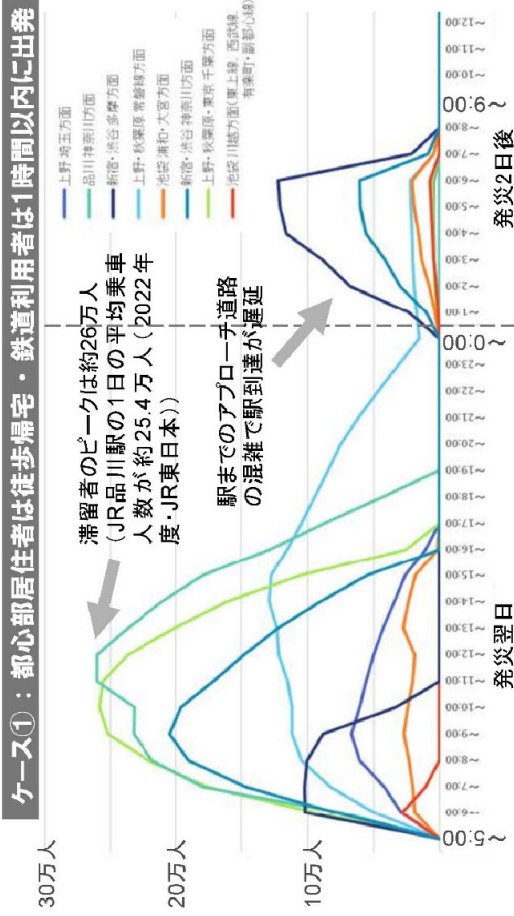


○ 都心部(シミュレーションの対象)

<対象路線>

- ・ 上野駅→埼玉方面：東北本線、高崎線、京浜東北線(北向き)
- ・ 秋葉原駅→上野駅→常磐線方面：常磐線、つくばエクスプレス、東武伊勢崎線
- ・ 東京駅→秋葉原駅→上野駅→千代田方面：総武線、京葉線、東京メトロ東西線、都営新宿線、京成線
- ・ 品川駅→神奈川方面：東海道線、横須賀線、京浜東北線(南向き)、京浜急行線
- ・ 新宿駅→渋谷駅→神奈川方面：東急東横線、東急田園都市線、小田急線
- ・ 池袋駅→新宿駅→多摩方面：中央線、京王線、京王井の頭線、西武新宿線
- ・ 池袋駅→埼玉方面：東京メトロ有楽町線、副都心線、東武東上線、西武池袋線
- ・ 池袋駅→埼玉方面：埼京線

<ケース①：都心部居住者は徒歩帰宅・鉄道利用者は1時間以内に出発(平日12時発災)>



<ケース②：10km以内は徒歩帰宅・鉄道利用は出発を12時間に分散>

