



内閣府（防災担当）

大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策の ガイドラインの改定案について

災害発生時等の帰宅困難者等対策検討委員会における検討（案）

- 「カムチャツカ半島東方沖を震源とする地震」に伴う一時滞在施設の開設事例や、大阪・関西万博における帰宅困難者の発生事例等を踏まえ、大規模自然災害以外の事象に起因して必要となる対策を含むよう、「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策のガイドライン」を「災害発生時等における大規模な帰宅困難者等の発生への対策に関するガイドライン」（仮称）に改称し、内容を充実。

カムチャツカ半島東方沖を震源とする地震

津波警報等の発表を受けて
一時滞在施設を開設した際の課題等

過去の遠地地震に伴う津波への
事前対応

（参考）大阪・関西万博

鉄道の運転休止を受けた
帰宅困難者の発生に対応した際の課題等

ガイドラインの改定方針（案）

①一時滞在施設の運用改善

- 施設の外部からも確認しやすい形で一時滞在施設であることを表示
- 通常関係者以外の立入りを認めていない施設の場合のセキュリティー上の扱いを整理

②津波警報等が解除されたときの対応の追加

- 公共交通機関の早期運転再開に向けた取組
 - 市町村による速やかな避難指示解除
 - 鉄道事業者による一部手順の見直し

注)避難指示解除後の鉄道事業者による設備確認等に一定の時間を要することに留意

③遠地津波を想定したタイムラインの追加

- 遠地地震発生後、津波警報等の発表（津波到達2時間前）までの間における早期帰宅や出勤抑制の実施

④一時的な滞在場所への対応や代替輸送の確保

⑤施設に留まる来場者への情報発信や 一時的な滞在に備えた備蓄について

⑥一時滞在施設の開設の柔軟な運用

ガイドラインの改定案について～①一時滞在施設の運用改善～

○施設の外部からも確認しやすい形で明示することについて追記

第3章 一時滞在施設の確保

1. 基本的な考え方

(6)一時滞在施設の情報

一時滞在施設の外にいる人に分かりやすいよう一時滞在施設であることを入り口に示したり、地図等に分かりやすく表示するピクトグラムによる表示を行うことも有効である

P11

3. 一時滞在施設の運営(発災時)

(2)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)

⑥一時滞在施設であることの表示(施設外部から確認できる場所に表示することが望ましい。)

P14

○立入制限区域を活用する際の注意事項について追記

第3章 一時滞在施設の確保

2. 一時滞在施設の運営の準備(平時)

(2)受入のための環境整備

※通常時に関係者以外の立入りを制限している区域を一時滞在施設として活用する場合には、事前に指揮命令系統を明確にしておき、運用方法について設定・情報共有をしておくことが望ましい

P13

3. 一時滞在施設の運営(発災時)

(2)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)

⑥一時滞在施設であることの表示(施設外部から確認できる場所に表示することが望ましい。)

なお、通常は関係者以外の立入りを制限している施設において一時滞在施設を開設する場合には、施設の安全管理やセキュリティを維持しつつ、滞在者が安全に施設を利用できるよう、出入口の管理や立入可能区域・動線の設定等に配慮することが重要である。

また、警備員や施設管理業者等に対しても、一時滞在施設として開設している旨を共有し、来訪者対応や入退場管理を適切に行えるよう認識の共有を徹底することが望ましい。

P14

ガイドラインの改定案について～①一時滞在施設の運用改善～

○大規模地震によらない帰宅困難者対策の考え方に関する記載を新設

【第2部に関する前提】

暴風、豪雨、積雪、停電、通信障害、大規模事故など、地震以外の要因により交通機関の運行が停止することで、多数の帰宅困難者が発生することも考えられる。

このため、第2部では、こうした状況下における帰宅困難者等への対応を整理し、これまで大規模地震を前提として整備されてきた体制・取組を基礎としつつ、多様な状況を想定した対策の在り方を示す。

P4

第2部 様々な状況下における帰宅困難者等対策の考え方

これまでの帰宅困難者等対策は、大都市圏で大規模地震が発生した場合を想定し、検討を進めてきた。第2部では、様々な状況下において帰宅困難者が発生した場合の対応の考え方について整理する。

P27

ガイドラインの改定案について～②津波警報等が解除されたときの対応の追加～

- 公共交通機関の運転再開が避難指示と関係があることを記載
また、避難指示解除後の運転再開に向けた手順の見直しについて記載

第2部 様々な状況下における帰宅困難者等対策の考え方

2. 大規模な遠地地震の場合

なお、公共交通機関の運転再開は、避難指示の解除後となる場合が多いため、地方公共団体は、一部区間の寸断により全体が機能しないおそれがあるという交通の特性に留意しつつ、「避難情報に関するガイドライン」に従い、避難の必要がなくなったときは直ちに多様な手段により公表・周知するなど適切な対応が求められる。また、公共交通機関においては、営業区間の避難指示解除後に速やかに運転を再開できるよう、運転再開に向けた安全確認や復旧手順の不断の見直しを行うことが望ましい。

P27

- 津波警報等が解除されたにもかかわらず、避難指示の解除が行われない場合の対応について追記

第2部 様々な状況下における帰宅困難者等対策の考え方

2. 大規模な遠地地震の場合

また、津波警報が解除された場合においても、被害状況やその他の理由により、自治体からの避難指示が解除されない場合がある。その際は、自治体から公共交通機関に対して情報提供することが望ましいが、何らかの理由により情報提供がなされない場合は、公共交通機関からも自治体に対して積極的に状況確認等を行い、運転再開に向けた準備が可能であれば、並行して準備をすることが望ましい。

P27

ガイドラインの改定案について～③遠地津波を想定したタイムラインの追加～

○遠地津波に関する対策の考え方について新設

第2部 様々な状況下における帰宅困難者等対策の考え方

2. 大規模な遠地地震の場合

大規模な遠地地震が発生した場合、時間をかけて日本へ津波が到達するほか、津波が長時間にわたって断続的に襲来することが知られている。そのため、地震発生後でも、通勤・通学等の公共交通機関の利用が可能であるが、津波警報を受けて、津波到達前より公共交通機関では運転抑止が行われ、津波の規模や施設被害によっては、抑止が長期間に渡ることが想定される。そこで、地震発生から津波襲来による公共交通機関の運転抑制開始までの時間を活用して、早期帰宅や出勤抑制の呼びかけを行うことで、帰宅困難者の発生を抑制することが期待できる。

遠地地震発生から公共交通機関の運転再開までのタイムライン案を示す。このタイムライン等を参考に、大規模な遠地地震発生時の対策の検討を進めることが重要である。

なお、公共交通機関の運転再開は、避難指示の解除後となる場合が多いため、地方公共団体は、一部区間の寸断により全体が機能しないおそれがあるという交通の特性に留意しつつ、「避難情報に関するガイドライン」に従い、避難の必要がなくなったときは直ちに多様な手段により公表・周知するなど適切な対応が求められる。また、公共交通機関においては、営業区間の避難指示解除後に速やかに運転を再開できるよう、運転再開に向けた安全確認や復旧手順の不断の見直しを行うことが望ましい。(意見19、第1回検討委員会議題_津波警報が解除されたときの対応)

また、津波警報が解除された場合においても、被害状況やその他の理由により、自治体からの避難指示が解除されない場合がある。その際は、自治体から公共交通機関に対して情報提供することが望ましいが、何らかの理由により情報提供がなされない場合は、公共交通機関からも自治体に対して積極的に状況確認等を行い、運転再開に向けた準備が可能であれば、並行して準備をすることが望ましい。

P27

ガイドラインの改定案について～③遠地津波を想定したタイムラインの追加～

遠地地震（チリ沖等）発生時のタイムライン例（津波到達前に早期帰宅の場合）

想定時間（目安）		地震の発生や津波警報等の発表状況
日付	時刻	
津波到達の前日	20:00	遠地地震発生 津波警報や到達予想時刻の見込みを気象庁記者会見で解説 (津波警報の見込み等を受けて) 早期帰宅の呼びかけ・準備
津波到達の当日	16:00 津波到達の2時間前	津波警報等発表(早期帰宅) 各鉄道事業者が到達予想時刻を基に、 運転抑制を開始 (地域により到達予想時刻が違うため、開始時刻に幅)
	18:00 第一波到達開始	
津波到達の翌日	深夜未明 朝方	津波警報等の切替・解除 避難指示の解除状況に合わせて運転再開

ガイドラインの改定案について～③遠地津波を想定したタイムラインの追加～

遠地地震（チリ沖等）発生時のタイムライン例（津波到達前に出勤抑制の場合）

想定時間(目安)		地震の発生や津波警報等の発表状況
日付	時刻	
津波到達の前日	13:00	遠地地震発生 津波警報や到達予想時刻の見込みを気象庁記者会見で解説 (津波警報の見込み等を受けて) 出勤抑制の呼びかけ・準備
津波到達の当日	9:00 津波到達の2時間前	津波警報等発表(出勤抑制) 各鉄道事業者が到達予想時刻を基に、 運転抑制を開始 (地域により到達予想時刻が違うため、開始時刻に幅)
	11:00 第一波到達開始	
津波到達の翌日	深夜未明 朝方	津波警報等の切替・解除 避難指示の解除状況に合わせて運転再開

ガイドラインの改定案について～④一時的な滞在場所への対応や代替輸送の確保～

○一時滞在施設の発災時の運営において、一時的な待機場所への誘導に関する記載を追記

第3章 一時滞在施設の確保

3. 一時滞在施設の運営(発災時)

(2)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)

- ①一時滞在施設を開設するまでの間、帰宅困難者等を一時待機場所とも呼ばれる広場等に誘導する
 - ②建物内の被害状況の把握や安全点検のためのチェックシートによる施設の安全性の確認
- また、地震発生時や待機中の火災発生のおそれについても想定すべきである

P14

○代替輸送が帰宅困難者を減らす取組の一例であることを追記

第2部 様々な状況下における帰宅困難者等対策の考え方

3. イベント開催時や大規模集客時における帰宅困難者等対策

特に、広域から多数の来場者が来訪するような大規模イベント開催時には、イベント主催者・公共交通機関・自治体等において、公共交通機関の運休に備え、代替輸送体制を事前に確認しておき、公共交通機関運休時への対応体制を確保しておくことが重要である。

実際に大規模イベント開催時に公共交通機関運休が発生した際には、大量の帰宅困難者の発生が予想されるが、関係者が連携した代替輸送により、来場者を周辺の一時滞在施設等や公共交通機関の営業地域へ輸送することで、帰宅困難者を減らす取組が有効である。

なお、帰宅困難者の代替輸送の業務に係る運転の業務が、災害対策基本法に基づく緊急輸送の一環として行われる場合には、改善基準告示(「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」(平成元年労働省告示第7号))の適用除外業務に該当することにも留意する。

P29

ガイドラインの改定案について～⑤施設に留まる来場者への情報発信や一時的な滞在に備えた備蓄について～

○帰宅困難者等への情報提供は第2章、第4章にて記載あり。その中で、外国人等を踏まえた記載を追記。

第2章 一斉帰宅の抑制

3. 大規模な集客施設や駅等における利用者保護

発災時

④利用者に対する情報提供

・平時からの利用者属性を踏まえ、やさしい日本語や多言語で災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を利用者に提供する

P9

第4章 帰宅困難者等への情報提供

1. 主体間連携による一連の情報としての情報提供(参考資料8)

・情報提供にあたっては、やさしい日本語や多言語でのアナウンスを実施するなど、こどもや障害のある方々、外国人等に対する情報格差の防止や、デジタル技術に精通していない帰宅困難者等の存在に配慮する。

P17

○一時的な滞在に備えた備蓄について、大阪関西万博の事例をもとに携帯電話充電の備えについて追記

第3章 一時滞在施設の確保

1. 基本的な考え方

(3)施設管理者の役割

②水や食料、毛布等の支援物資を配布する

また、社会環境の変化を踏まえ、滞在者にとってより良い環境となるように、モバイルバッテリーや電源の提供等についても可能な範囲で対応することが望ましい

P10

ガイドラインの改定案について～⑥一時滞在施設の開設の柔軟な運用～

○一時滞在施設の開設の柔軟な運用について追記

第3章 一時滞在施設の確保

3. 一時滞在施設の運営(発災時)

(1) 開設の判断

・行政からの要請等がない場合、又は、あらかじめ指定されていない場合においても、施設の安全性を確認した上で、状況に応じて施設管理者の判断により開設を検討するなど、柔軟に対応することが望ましい

P14

第2部 様々な状況下における帰宅困難者等対策の考え方

1. 当該地域において地震の揺れ等による被害が生じていない状況下で帰宅困難者が発生した場合

大規模地震が発生した場合には、行政機関による「公助」に限界があることから、民間企業等による「共助」も含めた総合的な対応を行うことを目指し、民間企業等の協力による一時滞在施設の開設等の帰宅困難者等対策の取組を進めてきた。

一方で、地震の揺れによる直接的な建物被害や人的被害が発生しない状況等においても多数の帰宅困難者が発生する場合がある。こうした状況においても、大規模地震発生時における対応を参考に、公共交通機関の運行状況や駅前等における滞留状況などの情報をもとに、一時滞在施設の開設の判断や、開設場所の決定等を柔軟に行うことが望ましい。

P27

○一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定の基本条項(ひな形)から「大規模地震」の文言を削除

参考資料5 一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定の基本条項(ひな形)

(目的)

第1条 この協定は大規模地震の発生時に災害発生時において、甲の区域内の帰宅困難者に対して乙が行う協力に関し、必要な事項を定めることを目的とする。

(定義)

第2条 この協定において、次の各号に掲げる用語の定義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

一 帰宅困難者 大規模地震等の発生により、公共交通機関が広範囲に運行を停止し、当分の間、復旧の見通しがない場合において、徒歩で帰宅することが困難な者をいう。

P36

10

ガイドラインの改定案について～⑦災害救助法の運用の整理～

○一時滞在施設が避難所の概念に含まれ、災害救助法の支弁の対象となることを明示した事務連絡を令和7年3月に各都道府県宛に発出。

3. 「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策のガイドライン」における「一時滞在施設」の災害対策基本法上の取扱いについて

本ガイドラインで想定している一時滞在施設は、基本的には、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）上で想定されている避難所の概念に含まれます。

※例えば、学校の校庭など、屋根の無い施設等の一時滞在施設については個別判断

避難所として供与する一時滞在施設については、一時滞在施設に求められる役割を踏まえ、本ガイドラインのほか、以下を参照の上、良好な生活環境の確保等に努めていただくようお願いします。

- ・避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針（令和6年12月改定）
- ・避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン（チェックリスト）（令和6年12月改定）
- ・避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン（令和6年12月改定）

4. 災害救助法に基づく費用の支弁について

避難所として供与する一時滞在施設に要する費用については、災害救助法（昭和22年法律第118号）に基づき支弁を行うことが想定されます。その際は、以下に基づき、都道府県知事及び救助実施市の長が主体となって、発災時における一時滞在施設の運営状況の把握をはじめ、その適切な運用に努めていただくようお願いします。

- ・災害救助法
- ・災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（内閣府告示第228号）
- ・災害救助法事務取扱要領（令和5年6月）

※（事務連絡）大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策のガイドラインと避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針等の取扱いについて

ガイドラインの改定案について～⑦災害救助法の運用の整理～

○参考資料3の事務連絡を基に、一時滞在施設が避難所の概念に含まれる旨を追記し、災害救助法の支弁の対象となる旨を追記。

第3章 一時滞在施設の確保

5. その他

(1)一時滞在施設の災害対策基本法上の取扱いについて

本ガイドラインで想定している一時滞在施設は、基本的には※、災害対策基本法(昭和36年法律第223号)上で想定されている避難所の概念に含まれる。

※例えば、学校の校庭など、屋根の無い施設等の一時滞在施設については個別判断

避難所として供与する一時滞在施設については、一時滞在施設に求められる役割を踏まえ、本ガイドラインのほか、避難所に関するガイドライン等を参照の上、良好な生活環境の確保等に努める。

(2)災害救助法に基づく費用の支弁について

避難所として供与する一時滞在施設に要する費用については、災害救助法(昭和22年法律第118号)に基づき支弁を行うことが想定される。その際は、災害救助法等に基づき、都道府県知事及び救助実施市の長が主体となって、発災時ににおける一時滞在施設の運営状況の把握をはじめ、その適切な運用に努める。

(3)協定を締結していない一時滞在施設について

大規模災害発生時には、自治体と協定を締結していない民間企業等による一時滞在施設が開設されることも想定される。協定外の施設であっても避難所として供与される場合、災害救助法に基づく費用の支弁の対象となるため、(1)(2)の記載事項に基づき適切な運用に努めることが求められる。

また、費用の支弁やサポートを受けるためにも、自治体に一時滞在施設の開設状況や運営状況等の情報共有を行うことが望ましい。

P16