



内閣府（防災担当）

前回（第2回（R7.12.3））委員会等での 主な意見とその対応について

前回（第2回）委員会場で頂戴した御意見

前回(第2回)検討委員会での主な意見等

令和8年1月に行ったガイドライン改定に関する御意見

意見概要	対 応 等
帰宅困難者に関する用語の定義は約20年前から変わっていないため、必要に応じて改める必要があるのではないか。	対応① 用語の定義について内容を一部改めるとともに、具体例を記載
遠地地震時のタイムラインは、出勤抑制・早期帰宅の必要性が分かりやすいものとした方がよいのではないか。	対応② 出勤抑制・早期帰宅の必要性が分かりやすいタイムラインを追記
遠地津波への対応について新たにガイドラインに記載するのであれば、津波を伴う地震時の対応についても追記する必要があるのではないか。	対応③ ガイドラインの前提において、地震に伴う津波発生時の対応について追記
立ち入り制限区域を有する施設を一時滞在施設と活用する場合について、具体例を示した方が国民の不安が軽減されるのではないか。	対応④ 立ち入り制限区域を有する施設について「議場や庁舎、社員食堂」を示していることを例示
イベント開催時や大規模集客時における帰宅困難者対策については、様々な要素を整理して記載する必要があるのではないか。	対応⑤ イベント開催時や大規模集客時における帰宅困難者対策の基本的な考え方に「イベント開催中に自然災害や大規模事故が発生した場合（暑さ対策や寒さ対策を含む）」という考え方を追記
様々な状況下における帰宅困難者対策については、酷暑や極寒などの気象条件を例示することで分かりやすくなるのではないか。	

前回(第2回)検討委員会での主な意見等

令和8年1月に行ったガイドライン改定に関する御意見

意見概要	対 応 等
遠地地震発生時のタイムラインは、今すぐ避難する必要は無いが、時間的猶予がある訳ではないようなパターンも記載したほうがよいのではないか。	対応② 出勤抑制・早期帰宅の必要性が分かりやすいタイムラインを追記
用語の定義に、「遠地地震」や「大規模集客」も追記したらどうか。また、その場合、具体的例示を含めて記載したらどうか。	今回の改定では未対応だが、用語の定義に定める用語については引き続き検討していく。
一時滞在施設を開設する際、施設側は準備に時間を要することになるが、開設までの間に一時待機場所と呼ばれる広場に誘導するのは、どの主体が行うべきことが記載した方がよいのではないか。	対応⑥ 「帰宅困難者等は一時的待機場所とも呼ばれる広場等に移動する。」と記載し、「誘導する」という表現を削除した。
災害発生時は自分のことで精一杯になってしまうが、共助の精神のもと、国民それぞれが声をかけ合うような機運の醸成が必要ではないか。	対応⑦ ガイドライン改定に際し、「はじめに」として「地域や職場、施設等における共助の力を高め合い、災害から命を守り抜き安心して暮らせる社会を築いていくことが重要である。加えて、災害発生時には、落ち着いて行動し、帰宅困難者同士が状況に応じて協力し合うことが、円滑な対応と安全の確保につながる。」と記載。 内閣府防災担当においては、SNSでの発信等を通じ、国民の防災意識向上や、自助・共助の機運醸成に努めている。 引き続き、様々なツールや機会を活用して、意識啓発に取り組んでいく。

前回(第2回)検討委員会での主な意見等

継続的に検討が必要な御意見

意見概要	対応方針（案）
官民連携を推進するためには、民間の一時滞在施設を開設した場合に、施設管理者が不利益を被る可能性の有無や、可能性がある場合はそれへの対応を示すことが必要ではないか。	官民連携の推進方策については今後の継続検討課題として整理
官民連携を推進することの重要性は、帰宅困難者対策だけでなく防災全体の課題として検討するべきではないか。	官民連携が防災全体の課題であることは認識しつつも、まずは帰宅困難者等対策という観点で検討。また、官民連携の推進方策については今後の継続検討課題として整理
遠地地震発生時に開設した一時滞在施設は、災害救助法の支弁の対象になるのか。また、事前に協定を締結していない施設が帰宅困難者を受け入れた場合の費用については、どのように算出するのか。	災害対策本部が設置され、これに伴って避難所（一時滞在施設を含む）が開設される場合は支弁の対象となる。 費用の算出は、協定締結有無に係わらず「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」「災害救助法事務取扱要領」等に基づいて判断する。（一時滞在施設以外の避難所と同様）
帰宅困難者が発生した際、要配慮者をどのように輸送するかという課題を継続的に議論する必要があるのではないか。	官民連携の推進方策については今後の継続検討課題として整理。 大規模水害における広域避難の検討の状況を注視する。

Lアラート関係の御意見

意見概要	対応方針（案）
避難指示についてLアラート入力に時間を要した理由について、ヒアリングを行った方がよいのではないか。	Lアラート入力に時間を要した自治体へヒアリングを実施したところ ・ 防災担当職員が少なく、市民の安全確保や問合せ対応等を優先した結果、入力が遅くなった。 ・ 担当者が外出しており、外出先から戻って対応するまでに時間を要した 等の意見があげられた。
Lアラートへ避難情報等を入力する際は、大まかな方針を第一段階で入力し、詳細については第二段階で入力する等、入力自体を考える時期ではないか。各自治体が、どのような対応を、どのタイミングで行っているかという情報を知るツールとして、Lアラートが有効に利用されることが望ましいのではないか。	カムチャツカ半島東方沖を震源とする地震においてLアラート入力に時間がかかった実態について、Lアラートを所管する総務省へ情報共有を実施した。 なお、信頼性等向上のため、令和8年12月に、Lアラートの運用主体は一般財団法人から総務省へ移管する予定とのことである。

前回(第2回)検討委員会での主な意見等

その他の御意見

意見概要	対応方針（案）
自治体は、避難情報を含む様々な情報を速やかに公表・周知してほしい。	避難情報ガイドラインに記載し、説明会の場を活用して周知を図った。 引き続き、当該ガイドラインの周知を図る。
遠地地震発生時等、沿岸部の鉄道が運行を停止しているが、内陸側の鉄道は運行を継続している場合、運行を継続している鉄道を利用して動こうとしている人の動きを抑制することも必要ではないか。	引き続き、一斉帰宅抑制という帰宅困難者対策の基本的考え方の周知を図る
遠地地震の場合も含めて、災害発生時に発生した様々な事例を共有することは必要であるとする。	災害発生時の事例収集を通じて、「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策の取組事例集」の内容を充実を図る。

(参考) ガイドライン改定作業時、個別に頂戴した御意見

(参考)ガイドライン改定作業時に頂戴した御意見①

ガイドラインへの記載に向けて検討する御意見

意見概要	対応方針（案）								
関西広域連合が示している「発災時間別行動パターンの基本ルール」を掲載してはどうか。 【発生時間帯別行動パターンの基本ルール】 出勤時 ●自宅待機または自宅に戻る ●通勤途上で職場に近い場合は、職場等で安全を確保する ※災害対策や業務継続を行う上で必要不可欠な人員は除く。 就業時 ●施設内で待機する（来所者も含む） ●外出中の場合は、周辺の安全な場所で待機する 帰宅時 ●施設内で待機または職場に戻る ●帰宅途上で自宅に近い場合は、自宅等で安全を確保する 【参考資料 2（備蓄の考え方）】において、備蓄品目の例示が下記のとおりされている （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 次回以降、ここに「想定される人数分の基本八品目を準備することが望ましい」を入れるかどうか、議論の余地がある。 ＜基本8品目＞ <table><tr><td>食料</td><td>大人用おむつ</td></tr><tr><td>毛布</td><td>携帯トイレ・簡易トイレ</td></tr><tr><td>乳児用粉ミルク又は乳児用液体ミルク</td><td>トイレットペーパー</td></tr><tr><td>乳児・小児用おむつ</td><td>生理用品</td></tr></table>	食料	大人用おむつ	毛布	携帯トイレ・簡易トイレ	乳児用粉ミルク又は乳児用液体ミルク	トイレットペーパー	乳児・小児用おむつ	生理用品	次回の改定時に議論予定
食料	大人用おむつ								
毛布	携帯トイレ・簡易トイレ								
乳児用粉ミルク又は乳児用液体ミルク	トイレットペーパー								
乳児・小児用おむつ	生理用品								
駅前滞留者対策協議会が実施する訓練について「訓練の企画立案等については、市町村が事務局となって実施することが基本である」と記載されているが、ここは検討が必要である。	協議会が実施する訓練の実態等をR8年度で調査。調査結果等をもとに、訓練のマニュアル化に向けた検討を実施予定。								

(参考)ガイドライン改定作業時に頂戴した御意見②

ガイドラインへの記載に向けて検討する御意見

意見概要	対応方針（案）
大規模地震は近年日本全国で頻発しており、日本中が同じピクトグラムを使用することで、発災時の混乱を少なくすることができると考えるため、ピクトグラム（図記号）を標準化していただきたい。	統一化されたピクトグラムの実現は、発災時の混乱防止やスムーズな避難誘導を行うために有効的と考えられることから、実現に向けて検討中（R8年度中に事例収集及び検討、R9年度以降に作成に向けて着手予定）
今回改訂のガイドラインまでは各自治体が独自に作成したピクトグラムを例示列挙していますが、各帰宅困難者はいつ・どの自治体で帰宅困難者となるか事前に予測できない中で被災することから、発災時の混乱防止やスムーズな避難誘導を行うために、全国で統一的な一時滞在施設ピクトグラムの策定をご検討いただきたい。	
第2部については、それぞれの関係者がどのような役割が求められ、どのような対策が必要か、より具体的にイメージできる記述を加えていくことについて検討会で引き続き検討させていただきたい。	ガイドラインの充実化に向けて、引き続き検討を重ねる。

災害救助法の適用条件等に関する御意見

意見概要	対応方針（案）
事業者の事情等での運行停止によるイベント等の帰宅困難について災害の位置づけや救助法の扱いなど、個別箇所に記載していただきたい。	災害に該当するか否かは各事例ごとに個別に判断することになるため、ガイドライン記載は困難
通常の指定避難所は開設されていない場合で、交通機関の運行停止による帰宅困難者の一時滞在施設のみ開設する場合に、災害救助法「4号適用」として運用されるよう検討いただきたい。	災害に該当するか否かは各事例ごとに個別判断することになるが、現時点でも災害救助法（4号基準）の適用基準を満たすことも考えられる。

(参考)ガイドライン改定作業時に頂戴した御意見②

優良事例の収集や制度の周知等、様々な対応方針を引き続き検討していく御意見

意見概要	対応方針（案）
今回のガイドライン改定にともなって一時滞在施設の開設の機会が増えることが想定されています。 これらの開設に係る実効性を担保するため、従前から要望をしております以下2点について改めて対応いただくようお願いしたい。 ① 一時滞在施設の施設管理者についての免責制度の創出 ② 災害以外の開設も含め日常備蓄の経費も含めた民間一時滞在施設の費用について国費で負担をいただく。	免責制度の創出や日常備品に対する国費負担については現時点では困難。 今後、災害等により実際に帰宅困難者が発生した事例を蓄積していく。
津波警報等に対する対応が象徴的ですが、対応が都県をまたぐ広域的であり、特に長期化する場合などは、要配慮者も含め広域的な搬送方法の仕組みづくりが必要と考えております。 都県をまたいだ対応となりますので、国において広域的な仕組みの構築等をしていただけますようお願いしたい。	大規模水害における広域避難の検討の状況を注視する。
鉄道事業者等の広域的な運休や計画運休等については、各鉄道事業者から国への状況共有だけでなく、関連自治体への迅速な情報共有の仕組みづくりをご検討いただくようお願いしたい。	発災時の鉄道運行情報はSOBO-WEBで入手可能。引き続きSOBO-WEBの周知を図る。

参考資料

ガイドライン改定内容(抜粋)①

対応① 具体例を付記した用語の定義の作成

本ガイドラインにおける用語の定義等は、次のとおりとする。

(1) 帰宅困難者

災害発生時に外出している者のうち、通常利用している交通手段が使えなくなることによる帰宅断念者（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）の総称をいう。なお、一斉帰宅抑制に協力するため、勤務先や学校、一時滞在施設等にとどまることとした者を含む。

また、「帰宅困難者」に加え、情報提供・誘導等の対象となる近距離徒歩帰宅者（近距離を徒歩で帰宅する人）と併せて「帰宅困難者等」という。

(2) 行き場のない帰宅困難者

帰宅困難者のうち、勤務先や学校など帰宅が可能になるまで安全に待機できる場所がない者をいう。なお、待機できる場所が被災等により使用できなくなった場合は、行き場のない帰宅困難者に該当する。

（例：観光客、買い物客、通学している学校の校舎等が被災した児童・生徒等）

(3) 一時滞在施設

行き場のない帰宅困難者等を一時的に受け入れる施設をいう。

(4) 一時待機場所

帰宅困難者等が、一時滞在施設が開設されるまで一時的に待機する場所をいう。

（例：広場、公園などのオープンスペース）

(5) 災害時帰宅支援ステーション

災害時（発災3日後目途）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をいう。

（例：コンビニエンスストア、ガソリンスタンド）

対応② 出勤抑制や早期帰宅に関するタイムラインを追記

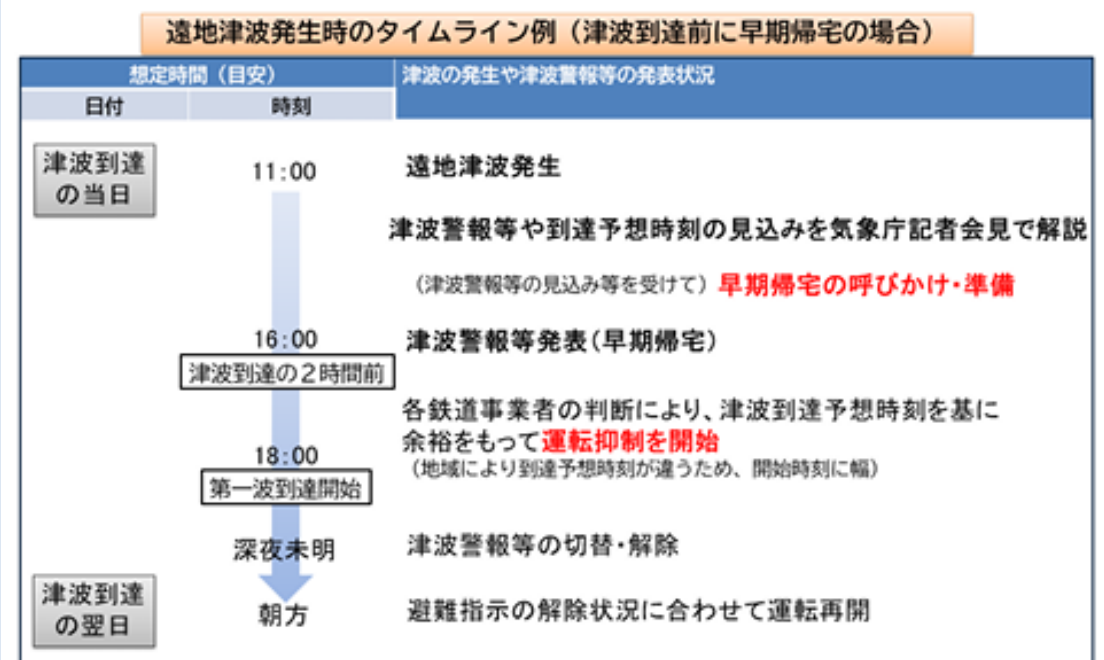


図 遠地津波発生時のタイムライン例（津波到達前に早期帰宅を促す場合）

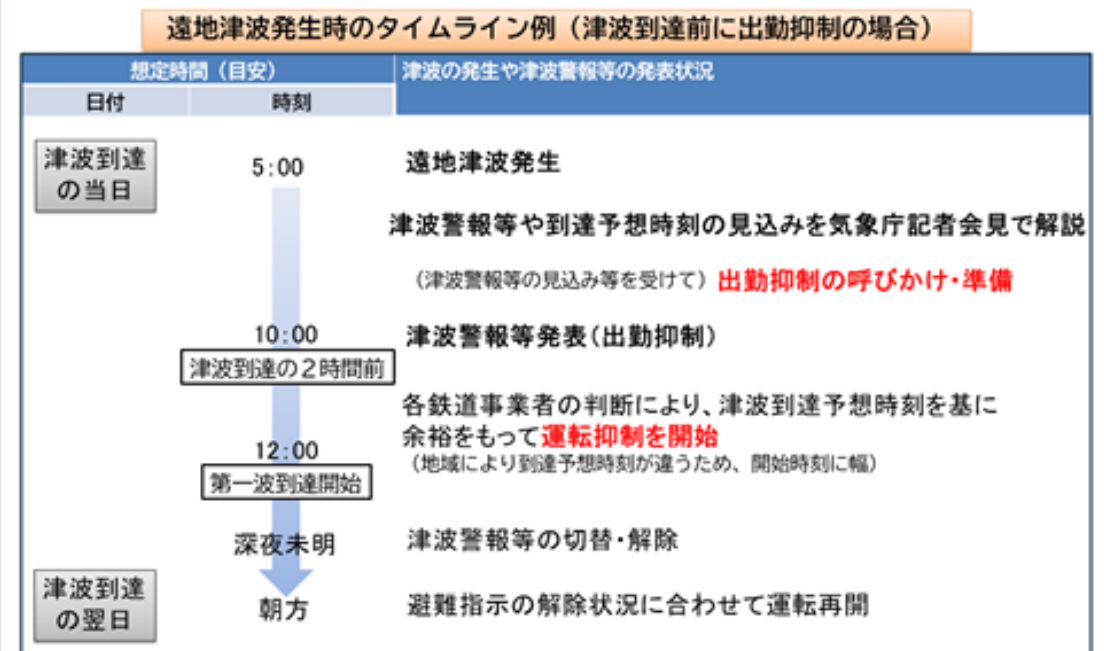


図 遠地津波発生時のタイムライン例（津波到達前に出勤抑制を促す場合）

ガイドライン改定内容(抜粋)②

対応③ 地震に伴う津波発生時の対応について追記

本ガイドラインの前提

本ガイドラインは、災害発生時における帰宅困難者等対策の基本的な考え方を示すものであり、大規模地震を主たる想定とする「第1部」と、大規模地震以外の要因により帰宅困難者が発生した場合の対応の考え方を整理した「第2部」の2部構成としている。

なお、大規模地震発生直後においては、建物倒壊や火災等による被害を回避し、まず自らの命を守る行動をとることが最優先となる。また、沿岸部等で津波発生の可能性がある場合には、迅速に高台等へ避難することが必要である。

対応④ 立ち入り制限を有する施設について具体的に明示

- ・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
- ・事後に災害救助法(昭和22年法律第118号)による費用の支弁を地方公共団体に求めようとする場合には、地方公共団体の避難所運営基準等に準じて、必要な書類・帳票等を一時滞在施設に整備し、保存しておくこと
- ・帰宅困難者の受入に必要な水、食料、毛布、ブランケット、簡易トイレ等の物資の備蓄に努める
- ・地方公共団体等の防災関係者連絡先一覧を事前に作成する

※議場や庁舎、社員食堂など平時において関係者以外の立ち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、運用方法を関係者間で共有をしておくことが望ましい

対応⑤ 様々な状況下における帰宅困難者対策について追記

3. イベント開催時や大規模集客時において災害に該当するほどの帰宅困難者が発生した場合

(1)基本的な考え方

基本的な考え方は、第1部の「大規模地震発生時における帰宅困難者等対策について」に記載のある帰宅困難者等対策に準じる。ただし、期間限定の大規模イベント等の場合、イベント開催中に自然災害や大規模事故等が発生し、災害に該当するほどの大規模な帰宅困難者等が発生したときに必要となる対応(暑さ対策や寒さ対策を含む。)についてノウハウや経験の蓄積が主催者に不足していることや、イベント主催者単独での取組だけでは対応が不十分であることが想定される。

このため、イベント主催者・公共交通機関・市町村等が連携した事前準備が求められる。

対応⑥ 一時待機場所へ移動する主体について明示

(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、帰宅困難者等は一時待機場所とも呼ばれる広場等に移動する。

対応⑦ 共助の精神の必要性について明示

ハード対策・ソフト対策を効果的に組み合わせ、国民一人一人が担い手となるとともに、地域や職場、施設等における共助の力を高め合い、災害から命を守り抜き安心して暮らせる社会を築いていくことが重要である。加えて、災害発生時においては、落ち着いて行動し、帰宅困難者同士が状況に応じて協力し合うことが、円滑な対応と安全の確保につながる。

(参考資料)災害救助法の制度概要(抄)

災害救助法の適用の判断

<法適用判断の背景>

- 災害救助法は、都道府県知事が市町村ごとの区域を定めて適用することとされていることから、まずは、都道府県において、市町村からの情報収集等により、適用の可能性を検討することとなる。
- 国（内閣府防災）からも報道等の情報を元に、被害の大きいと思われる都道府県に対しては、法適用の助言等を頻繁に行っており、助言を契機に法適用の検討が開始される事例も多いと思われる。

<住家被害（1～3号基準）による判断>

- 市町村ごとに客観的な基準が明確であることから、適用の判断がしやすい反面、住家被害の確定には一定の期間を要するため、発災後ただちに適用判断することが困難。

<災害が発生し、生命・身体への危害又はそのおそれが生じた場合（4号基準）による判断>

- 発災後の迅速な適用が可能であるが、客観的な基準があるわけではないことから、被害の程度が不明確な状況での適用を逡巡する傾向がある。

法適用判断に当たっては

- 法の目的である「被災者の保護」と「社会の秩序の保全」のためには、何よりも迅速な法適用が必要であり、災害時に迅速な法適用判断が可能な4号基準による適用を積極的に進めるべき。
- 法適用判断に当たっては、客観的な基準がないことから、判断の元となる災害情報の収集、分析、伝達、共有を通じて迅速な判断をできる組織（環境）づくりが重要。

(参考資料)災害救助法の制度概要(抄)

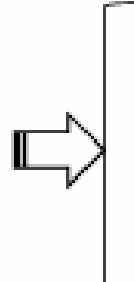
(3) 当該市町村区域を包括する都道府県の区域内の被害世帯数が、その人口に応じ次に示す数以上であって、当該市町村の区域内の被害世帯数が多数であること（令第1条第1項第3号前段）

都道府県の区域内の人口	住家滅失世帯数	都道府県の区域内の人口	住家滅失世帯数
1,000,000人未満	5,000	2,000,000人以上 3,000,000人未満	9,000
1,000,000人以上 2,000,000人未満	7,000	3,000,000人以上	12,000

(4) 災害が隔絶した地域に発生したものである等被災者の救護を著しく困難とする内閣府令で定める特別の事情がある場合で、かつ、多数の世帯の住家が滅失したものであること（令第1条第1項第3号後段）
→ 被災者について、食品の給与等に特殊の補給方法を必要とし、又は救出に特殊の技術を必要とすること。（府令第1条）

2. 災害が発生し、生命・身体への危害又はそのおそれが生じた場合（4号基準）

発生した災害の程度が、多数の者が生命又は身体に危害を受け又は受けるおそれが生じた場合であって、内閣府令で定める基準に該当する災害（令第1条第1項第4号）

- 
- ・ 災害が発生し、又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること。（府令第2条第1号）
 - ・ 被災者について、食品の給与等に特殊の補給方法を必要とし、又は救出に特殊の技術を必要とすること。（府令第2条第2号）

■ 災害が発生するおそれ段階の適用（法第2条第2項）

災害が発生するおそれがある場合において、国に災害対策基本法に規定する災害対策本部が設置され、当該本部の所管区域が告示されたときは、都道府県知事は、当該所管区域内の市町村の区域内において当該災害により被害を受けるおそれがあり、現に救助を必要とする者に対しても、救助を行うことができる。

(参考資料)災害救助法の制度概要(抄)

災害救助法「4号適用」の判断基準(考え方)(令和5年8月31日事務連絡)

- ◎ 地域において、災害の種類、規模、態様など、具体の状況は異なるため、4号基準の要件充足は個別具体の被害状況をもとに判断することとなる。
- ◎ 内閣府では以下の①～③のすべてを満たす場合、又は、①を満たし、かつ、②又は③のいずれかを満たす場合は、法による応急的な救助が必要であると考えられるため、法の積極的な適用についてご検討いただきたい。
- ◎ なお、次に記載する内容は、都道府県知事等において4号基準の適用を積極的に検討すべきと考えられる場合を一例として示したものであって、①～③以外の場合に4号基準の適用を排除するものではないことに留意いただきたい。
- ※ 全ての要件を充足していなければ判断しないものではないため、幅広く内閣府に相談して欲しい。

① 都道府県災害対策本部及び市町村災害対策本部が設置されていること

<考え方>

・都道府県災害対策本部・市町村災害対策本部は、「災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合」に、「防災の推進を図るため」に設置できるところ（災害対策基本法（昭和32年法律第228号）第23条第1項、第23条の2第1項）、「被災者の保護」と「社会秩序の保全」を目的とする法を適用するうえでは、都道府県及び市町村において災害対応のための体制が確保されていることが必要不可欠であるため、各災害対策本部が設置されていることが必要と考えられる。

(参考資料)災害救助法の制度概要(抄)

② 災害により、現に住家被害が発生している、又は、発生する(発生している)蓋然性が高いこと

<考え方>

- ・ 法による救助対象は、「災害が発生」した市町村内において、当該災害により「被害を受け」「現に救助を必要とする者」とされているため(法第2条第1項)、「現に住家被害が発生している」、又は、「発生する(発生している)蓋然性が高い」場合は、法による応急的な救助が必要であり、4号基準の適用を検討すべきと考えられる。
- ・ その際、面的な広がりを持つ災害(地震、浸水等)の場合には、1棟でも住家被害が発生した事実があれば、その周辺の住家にも同様の被害が生じている蓋然性が高いことから、都道府県知事等において、直接又は間接を問わず、そうした事実を覚知している場合は、4号基準の適用を検討すべきと考えられる。
- ・ 特別警報は、「予想される現象が特に異常であるため重大な災害の起こるおそれが著しく大きい場合」に発令され(気象業務法第13条の2第1項)、また、緊急安全確保は、「災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合」に指示される(災害対策基本法第60条第3項)こととなっており、住家被害が発生する(発生している)蓋然性が高いことから、少なくとも、これらが発令・指示されている状況下では、4号基準の適用を検討すべきと考えられる。
- ・ 「震度6」以上の地震においては、何らかの住家被害が発生する(発生している)蓋然性が高いことから、4号基準の適用を検討すべきと考えられる。

(参考資料)災害救助法の制度概要(抄)

③ 原則として避難所が開設され、避難生活が継続すると見込まれること

<考え方>

- ・ 災害が発生したときは、遅滞なく、避難所を供与することが自治体の責務とされているところ(災害対策基本法第86条の6)、実際に「避難所が開設」され、かつ、「避難生活が一定期間継続すると見込まれる」場合は、法による応急的な救助が必要であり、4号基準の適用を検討すべきと考えられる。
- ・ 「一定規模の住家被害が発生している」場合は、避難生活が継続する蓋然性が高いことから、4号基準の適用を検討すべきと考えられる。
- ・ 電力会社等からの情報、今後の気象予測、人的・物的資源の状況等から、大規模な停電・断水、集落の孤立等が発生しており、かつ、それらの復旧・解消に一定期間を要すると見込まれる場合は、多数の者が継続的に救助を必要とする(※)蓋然性が高いことから、4号基準の適用を検討すべきと考えられる。

(※)災害救助法施行令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情等を定める内閣府令
(平成25年内閣府令第68号)第2条第1号