



内閣府(防災担当)

今後の取組方針（案）

帰宅困難者等対策の継続検討課題への対応方針

帰宅困難者等対策の継続検討課題への対応方針

継続検討課題 (第2回委員会より)		R8年度の実施案
①	インバウンドの増加等を踏まえた帰宅困難者数の新たな推計及びその対策	令和7年度においてあげられた指摘をもとに、推計手法の高度化を図る。 また、推計結果等から、今後の検討課題について整理する。
②	官民連携の方策	- 一時滞在施設に関する協定において、損害の取扱い及び免責に関する規定内容、損害賠償責任の所在、免責の有無及びその範囲、第三者に損害が生じた場合の取扱い等を明示している事例の有無について調査し、優良事例については事例集に追加するなど、モデルケースとしての展開を検討する。 - 本日の東京都からの発表など、帰宅困難者対策の優良事例について、横展開を図る。
③	廣井座長からの意見をもとに、今後検討が必要な課題	首都圏・中部圏・近畿圏の駅前滞留者対策協議会の発足状況や、帰宅困難者対策の実施状況を調査し、地域特性等を把握する。 また、観光地における帰宅困難者等対策の事例について調査し、優良事例については事例集に追加するなど、モデルケースとしての展開を検討する。

帰宅困難者等対策の継続検討課題への対応方針

継続検討課題① インバウンドの増加等を踏まえた帰宅困難者数の新たな推計及びその対策

継続検討課題 (第2回委員会より)		R8年度の取組案
①	インバウンドの増加等を踏まえた 帰宅困難者数の新たな推計及びその対策	令和7年度においてあげられた指摘をもとに、推計手法の高度化を図る。 また、推計結果等から、今後の検討課題について整理する。
②	官民連携の方策	- 一時滞在施設に関する協定において、損害の取扱い及び免責に関する規定内容、損害賠償責任の所在、免責の有無及びその範囲、第三者に損害が生じた場合の取扱い等を明示している実例の有無について調査し、優良事例については事例集に追加するなど、モデルケースとしての展開を検討する。 - 本日の東京都からの発表など、帰宅困難者対策の優良事例について、横展開を図る。
③	廣井座長からの意見をもとに、今後検討が必要な課題	首都圏・中部圏・近畿圏の駅前滞留者対策協議会の発足状況や、帰宅困難者対策の実施状況を調査し、地域特性等を把握する。 また、観光地における帰宅困難者等対策の事例について調査し、優良事例については事例集に追加するなど、モデルケースとしての展開を検討する。

推計方法の高度化・精緻化に向けた課題と今後の対応方針(案)①

	課題	今後の対応方針案
移動中の 帰宅困難者の基準	移動中の人はすべて行き場のある帰宅困難者としている。	移動中の扱いの考え方を整理する。 例えば、移動中のうち自宅や通勤・通学先から遠い人は、行き場がない人として判定する、移動中の人のうち、自宅に近い人は徒歩帰宅可能と判定する等が考えられる。
訪日外国人の考え方	訪日外国人はすべて行き場のない帰宅困難者としている。	宿泊地からの距離を考慮し訪日外国人の行き場の有無を判定する。訪日外国人の宿泊地と日中の滞在地との距離関係を調査した上で、対応策を検討する。



R8年度の検討方針

- 【移動中の人】について、現在は【行き場がない人】として取り扱っているところ、想定発災時刻における滞在地を考慮し、自宅や通勤・通学先から近い人は、【行き場がある人】として判定するなど、より実態に近いと考えられる推計を実施予定
- 訪日外国人の宿泊地からの距離を考慮した推計や、求められる対応について検討予定

推計方法の高度化・精緻化に向けた課題と今後の対応方針(案)②

帰宅困難者数の推計結果が異なる要因	設定手法・条件の違い		影響
	本推計	R7被害想定	
「外出」の判定要件が異なるため	居住地と滞在地間の判定ゾーン単位：小ゾーン →自宅のあるゾーンの中心(小ゾーン中心)から道路ネットワーク距離で2km圏外の位置に滞在していれば外出と判断	居住地と滞在地の判定ゾーン単位：計画基本ゾーン →自宅のあるゾーンの外(計画基本ゾーン外)に滞在していればすべて外出と判断	被害想定よりも本推計の方が近場で外出している人の数が多く計上されている。 (要配慮者は10km圏内滞在者も帰宅困難者となることから、行き場のない帰宅困難者に占める要配慮者数は本推計の方が大きくなっていると考えられる。)
「移動手段」による帰宅困難者の判定要件が異なるため	徒歩・自転車での外出も一律に帰宅困難者の推計対象としている	徒歩・自転車での外出は帰宅困難者の推計対象外としている	本推計では、徒歩・自転車圏(近場)で外出している人も推計対象として計上されている。 上記と同様に、10km圏内の行き場のない帰宅困難者に占める要配慮者数について本推計の方が大きくなっていると考えられる。
「業務」目的の行き場の有無判定要件が異なるため	業務目的は行き場なしとして設定 (例：打合せ先のオフィスから追い出される)	業務目的は行き場ありとして設定 (例：打合せ先のオフィスに留まる)	被害想定「業務」目的を本推計にあわせて「行き場なし」に変更して再計算すると、行き場のない帰宅困難者数は約160万人→約198万人になる。
「推定年次」が異なるため	2025年10月時点 (モバイル空間統計)	2018年秋季時点 (H30PT調査)	高齢者の人口(要配慮者)が異なる。 例)東京都の人口(住民基本台帳) 2018年(225万人)、2025年(248万人) ※約1割増(2018⇒2025)
要配慮者数の捉え方が異なるため	アンケート結果を基に、実際に外出した要配慮者の人数を推計している。	身体障がい者数等の割合を設定し、外出者数に乘じることで推計している。	要配慮者の外出困難性について被害想定では考慮されていなかったが、本推計では実際に外出した要配慮者を推計したため、本推計の方が小さくなっていると考えられる。



R8年度の検討方針

- R7被害想定と推計手法が異なっている以下の点についての方向性
- ①「外出」の判定要件について、「基本計画ゾーン」を用いる。(R7被害想定と同様)
 - ②「移動手段」について、徒歩・自転車での外出は推計対象外とする(R7被害想定と同様)
 - ③「業務」目的の外出は、「行き場あり(目的地から追い出されない)」とする(R7被害想定と同様)

帰宅困難者等対策の継続検討課題への対応方針

継続検討課題② 官民連携の方策

継続検討課題 (第2回委員会より)		R8年度の実施方針
①	インバウンドの増加等を踏まえた 帰宅困難者数の新たな推計及びその 対策	令和7年度においてあげられた指摘をもとに、推計手法の高度化を図る。 また、推計結果等から、今後の検討課題について整理する。
②	官民連携の方策	- 一時滞在施設に関する協定において、損害の取扱い及び免責に関する規定内容、損害賠償責任の所在、免責の有無及びその範囲、第三者に損害が生じた場合の取扱い等を明示している実例の有無について調査し、優良事例については事例集に追加するなど、モデルケースとしての展開を検討する。 - 本日の東京都からの発表など、帰宅困難者対策の優良事例について、横展開を図る。
③	廣井座長からの意見をもとに、今後検討が必要な課題	首都圏・中部圏・近畿圏の駅前滞留者対策協議会の発足状況や、帰宅困難者対策の実施状況を調査し、地域特性等を把握する。 また、観光地における帰宅困難者等対策の事例について調査し、優良事例については事例集に追加するなど、モデルケースとしての展開を検討する。

責任の扱いについて協定に明記している例

(一時滞在施設の確保)

<事例 2-5>
施設管理者の損害等への行政の対応

■ 一時滞在施設において、例えば余震により天井が崩落するなどにより、帰宅困難者が被害を受けることも考えられます。

■ 一時滞在施設の確保を促進するためには、災害時の一時滞在施設の責任について明確化しておくことが考えられます。

概要

民間施設を一時滞在施設等として提供した結果、民間施設や帰宅困難者に被害が発生した場合に備えて、仙台市では、一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定の中で、民間施設自体や帰宅困難者に「故意または重過失がない限り」、市で負担をするとの内容を協定に明記しています。

習志野市でも安全配慮義務を果たしていれば民間施設側には責任が及ばないとしています。

(例) 【仙台市】
一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定

第〇条 甲(仙台市)は、この協定に基づき、乙(企業等)の本施設を利用した結果、施設及び設備、備品の一部ないし全部に損傷や棄損、汚損が生じた場合、並びに受入れた帰宅困難者に損害が生じた場合は、乙または受入れた帰宅困難者にその損害の発生原因について故意または重過失が無い限り、甲の費用負担により補償するものとする。

【仙台市】仙台市の協定書より

(例) 【習志野市】
一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定

第〇条 第〇条各号に掲げる協力に従事した乙(企業等)の職員等(乙への協力者を含む。)が損害を受けたときは、甲(習志野市)が補償するものとする。

2 乙が第〇条各号の協力を行う際に、安全配慮義務を果たしたにもかかわらず発生した損害の責任は、乙には及ばない。

【習志野市】習志野市の協定書より

ガイドライン

「第3章 一時滞在施設の確保」
「4. 災害時の支援策」「(4) 損害等への対応」
国、都道府県、市区町村は、一時滞在施設の運営に関して施設管理者に損害等が発生した場合又は発生するおそれがある場合には、積極的に協力して対応する。

大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策の取組事例集(抄)

4

帰宅困難者等対策の継続検討課題への対応方針

継続検討課題③ 廣井座長からの意見をもとに、今後検討が必要な課題

継続検討課題 (第2回委員会より)		R8年度の実行案
①	インバウンドの増加等を踏まえた 帰宅困難者数の新たな推計及びその 対策	令和7年度においてあげられた指摘をもとに、推計手法の高度化を図る。 また、推計結果等から、今後の検討課題について整理する。
②	官民連携の方策	- 一時滞在施設に関する協定において、損害の取扱い及び免責に関する規定内容、損害賠償責任の所在、免責の有無及びその範囲、第三者に損害が生じた場合の取扱い等を明示している事例の有無について調査し、優良事例については事例集に追加するなど、モデルケースとしての展開を検討する。 - 本日の東京都からの発表など、帰宅困難者対策の優良事例について、横展開を図る。
③	廣井座長からの意見をもとに、今 後検討が必要な課題	首都圏・中部圏・近畿圏の駅前滞留者対策協議会の発足状況や、帰宅困難者対策の実施状況を調査し、地域特性等を把握する。 また、観光地における帰宅困難者等対策の事例について調査し、優良事例については事例集に追加するなど、モデルケースとしての展開を検討する。

帰宅困難者対策の継続検討課題について③

③廣井座長からの意見をもとに、今後検討が必要な課題

- ◆大都市の一極集中と鉄道分担率の高さが帰宅困難者問題の根本的な原因
- ◆大規模災害時、行政だけでは膨大な帰宅困難者対応ニーズに対応できない(むしろ、してはいけない)
- ◆官民連携に加えて、帰宅困難者は市町村境界を超えて移動するため行政も多様
- ◆家族に会いたい・帰りたいという人間心理に反する対策になってしまう
- ◆帰宅困難者が発生する蓋然性は高い反面、発災時刻や曜日、季節など多様な被災像
- ◆著しく過酷な外部環境への対応の必要性
- ◆大規模地震だけではなくオールハザードで対策する必要性
- ◆地域によって大きく対策の必要性や種類は異なる
- ◆「帰宅困難者対策を利用する」という視点の必要性
- ◆より高度な予測・モニタリング技術の必要性

各課題の優先順位に応じて解決手段や手法について検討する。

9

帰宅困難者等対策の継続検討課題への対応方針

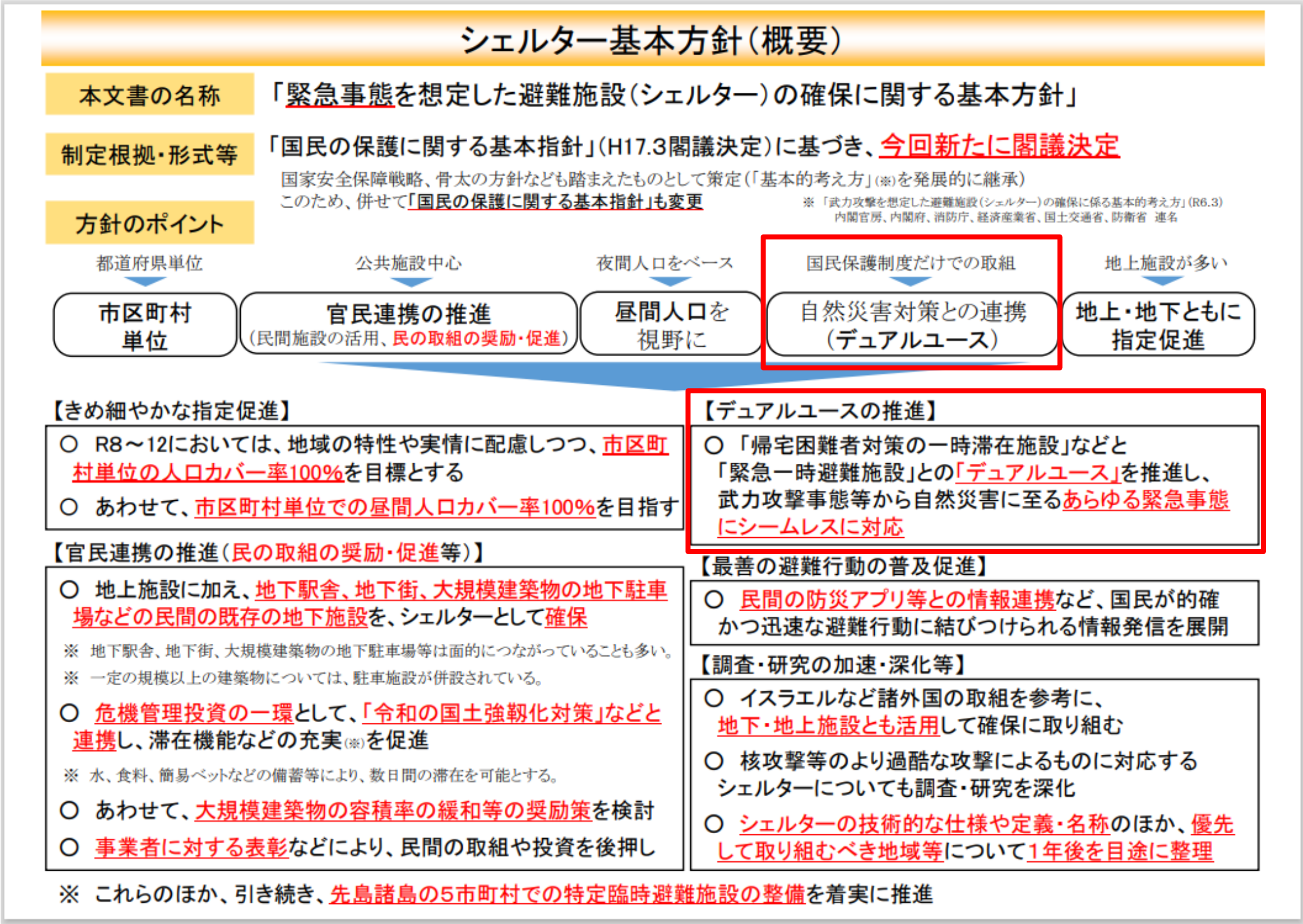
継続検討課題③ 廣井座長からの意見をもとに、今後検討が必要な課題

廣井座長からの意見		対応時期		
課題概要	詳細	R7※	R8	R9以降
大都市の一極集中と鉄道分担率の高さが帰宅困難者問題の根本的な原因	都市構造に由来するため抜本的対策が困難であり、対応・管理中心の防災対策となる。また、大都市特有の課題だが、どこまでを対策が必要な大都市とみなすか？			○
大規模災害時、行政だけでは膨大な帰宅困難者対応ニーズに対応できない(むしろ、してはいけない)	- セカンドプライオリティだからこそ、官民協働が必要 - これからの大規模災害対応である官民連携のモデルケースになりうる。ただし、責任の問題を解決する必要性	損害の取扱いについて協定で明記している事例を調査	○	
官民連携に加えて、帰宅困難者は市町村境界を超えて移動するため行政も多様	多様な主体が連携する。だからこそ、情報の共有＋足並みを揃えるルール＋タイムライン＋用語の統一が必要	○		
家族に会いたい・帰りたいという人間心理に反する対策になってしまう	直後の呼びかけのみでは限界があり、事前の環境整備が重要＋道路空間・移動のトリアージという概念の浸透			○
帰宅困難者が発生する蓋然性は高い反面、発災時刻や曜日、季節など多様な被災像	小規模災害も含めて検証する必要性＋小規模災害を訓練とする仕組みの必要性(官がやっても訓練にならない？)		○ 被害想定の高度化	
著しく過酷な外部環境への対応の必要性	酷暑や極寒時については、現行の対策では不十分	○		
大規模地震だけではなくオールハザードで対策する必要性	オールハザードで対策することで、「安心」という付加価値をCBD(中心業務地区)に確保することが可能	○		
地域によって大きく対策の必要性や種類は異なる	- 地域独自の取り組みが必須(国－広域連合－都道府県－市区町村－協議会－企業等の連携・役割分担) - 特に津波襲来地域における対策の不在や観光地対応の必要性		○ 地域独自の取組を調査 優良事例の横展開	
「帰宅困難者対策を利用する」という視点の必要性	- 帰宅困難者や出勤困難者を地域の救助活動に使う、事業継続に資源を活用することが可能 - 後者は帰宅困難者対応モードと事業継続モードの有機的連携が必要	○		
より高度な予測・モニタリング技術の必要性	- 被害想定の高度化。つまり帰宅困難者の地理的分布や質(要援護者や学生など)を平時・有事ともに情報提供する必要性 - 帰宅困難DX(東京都)の水平展開	○	○ 被害想定の高度化	

国民保護分野（シェルター）と連携した一時滞在施設確保に向けた取組の促進

国民保護分野（シェルター）と連携した一時滞在施設確保に向けた取組の促進

令和8年3月に公表された「緊急事態を想定した避難施設(シェルター)の確保に関する基本方針について」において、国民保護分野と自然災害対策が連携することが明示され、一時滞在施設の確保に向けて連携して取り組むこととなった。



緊急事態を想定した避難施設（シェルター）の 確保に関する基本方針

令和8年3月

との両立に十分留意しながら、地域の特性や実情等に応じ、数時間から1日程度、長くとも数日程度の短期間の避難にも対応することができるよう、緊急一時避難施設の滞在機能等の充実など、質的向上にも取り組んでいく必要がある。

さらに、武力攻撃災害が広範囲で長期に及ぶ可能性がある場合には、武力攻撃より十分に先立って、住民等の広域避難を開始し、完了することが住民等の安全を確保する上で最も重要であるが、輸送手段に大きな制約があり、かつ、避難先地域が遠距離にあるといった避難の困難性がある地域では、例えば、悪天候時に、広域避難の完了までの一定期間避難することができる堅ろうな避難施設の確保も必要である。

国民保護体制の強化及び実効性の向上のため、地域の特性や実情等を踏まえ、避難実施要領のパターンの作成や国民保護措置のための訓練の実施等とも相互に関連させながら、様々な種類のシェルターの確保に継続的に取り組んでいく。

2. 自然災害時との避難施設のデュアルユースと平時活用、官民連携の推進

シェルターの裾野を広げ、全国的な量的確保を推進していく上では、関連するリソースに限りがあることを踏まえつつ、堅ろうな建築物のみならず、より安全性が高いと考えられる既存の地下空間や地下インフラ、さらには、主要駅や大規模建築物等を新規に建設した際に設けられる地下空間をシェルターとして最大限活用していくことが重要である。

その際、災対法上の指定避難所に指定されている施設等について、緊急一時避難施設の指定が進んでいることも踏まえると、事前防災の観点も取り入れ、武力攻撃事態等と激甚化・頻発化する自然災害時の避難施設のデュアルユースを進めていくことが必要である。緊急事態に対する危機管理態勢全般の実効性向上に資するよう、緊急一時避難施設と帰宅困難者対策の一時滞在施設など、比較的親和性があると考えられる避難施設を中心に、相互に参照しながら、多角的に検討を進めることが有効である。

また、平時における施設の維持管理等の負担を踏まえると、当然、平時にも有効に活用できる施設である必要があり、「平時活用・緊急時機能発揮」の観点から、平時には会議室や駐車場、賑わい・交流創出スペースなどとして

国民保護分野（シェルター）と連携した一時滞在施設確保に向けた取組の促進

活用し、武力攻撃等の緊急事態においてはシェルターとして活用するなど、多角的利用を基本とする。

同時に、こうした取組の推進に当たっては、民間事業者・施設管理者を始めとする様々なステークホルダーの十分な理解と協力、参画が肝要である。国、指定実務を担う地方公共団体、民間事業者・施設管理者や業界団体等の間で、丁寧に幅広くそれぞれの課題認識を共有し、官民が連携してその解決に向けた取組を着実に進め、民間事業者・施設管理者が自発的かつ主体的に参画できる環境を整えていく。

3. 危険や脅威に対する最善の避難行動の普及促進

弾道ミサイルの飛来など危険や脅威が切迫した場合には、爆風や破片等から身を守るため、自宅や職場又は近傍の堅ろうな建築物や地下施設に直ちに屋内避難することが重要である。

緊急的に身を守る必要が生じた場合、その状況下での最善の避難が重要であり、屋内避難する先は地下施設に限るものではなく、身近で安全な施設に避難し、さらに、窓から離れる、又は窓がない部屋に逃げ込むといった行動をとる必要がある。また、近傍に建築物がなく屋外にいる場合には、物陰に身を隠す、又は地面に伏せて頭部を守るといった行動など、その瞬間における最善の避難行動をとる必要がある。

シェルターを実効的に活用し、国民の安全を確保するためには、身近な場所にシェルターを確保しつつ、国民一人一人のこうした最善の避難行動の実効性を高めることが不可欠である。

このため、緊急避難先としてのシェルターの確保及び所在地等情報の広報と、最善の避難行動の普及促進、教育及び避難訓練の推進を、不可分一体のものとして有機的に組み合わせ、防災における取組とも歩調を合わせながら推進する。

決に向けた取組を着実に進める。

既存施設の改修等による具体的な充実内容は、数時間から1日程度、長くとも数日程度の短期間の避難を念頭に置き、主として、避難住民等を受け入れるために付加的に必要なスペースや備蓄倉庫、電気設備等の滞在機能のほか、簡易トイレや簡易ベッド等の備蓄の充実とすることを推奨し、既存施設の態様や、物理的な制約を含む様々な諸条件、地域の実情等に応じて、既存施設を最大限活用した選択的で柔軟なものとする。また、当該改修は、施設ごとの計画的なメンテナンスサイクルを踏まえた適切なタイミングで取り組むことに配慮することを推奨する。

新規に施設を建設する場合についても、既存施設の改修等による充実内容と同様、滞在機能の付加等に配慮することを推奨する。

物資及び資材の備蓄については、国民保護措置のためのものと防災のためのものを相互に兼ねることができるとのことであり、内閣府を中心に、「最低3日間、推奨1週間」分が目安とされている家庭備蓄と併せて、積極的に周知・推進する。また、新物資システム（B-PLo）の活用や被災地支援のための国の備蓄物資拠点の整備を始めとする防災の取組について、国民保護措置での活用の検討を進める。

あわせて、内閣官房において、国土交通省、防衛省等の関係府省庁と連携し、避難施設に関する技術的な仕様の指針としてのガイドラインや、既存の地下施設を避難施設として充実させることの実現可能性調査（フィージビリティ調査）など、これまでの避難施設に関する調査及び研究の成果を踏まえ、既存の地下施設の改修等による滞在機能等の充実の企画、設計等において参考となる手引を作成する。

3. 自然災害時との避難施設のデュアルユースと官民連携の取組の具体化

内閣官房の総合調整の下、消防庁、内閣府、国土交通省等の関係府省庁において、地方公共団体、民間事業者・施設管理者、業界団体等と連携し、武力攻撃事態等や大規模自然災害などの緊急事態に関する知見や課題等の共有を進め、緊急一時避難施設の具体的な運用面の課題の検討・整理を着実に実施し、社会全体として「自ら助かる」行動や「共に助かる」行動を適切に組み合わせながら、必要な施策の検討を進める。

この点、特に、自然災害時の帰宅困難者対策のための一時滞在施設の確保

国民保護分野（シェルター）と連携した一時滞在施設確保に向けた取組の促進

の取組は、緊急一時避難施設の確保の取組と、その課題も含めて比較的親和性が高いと考えられる。事前防災の観点も含め、相乗効果が期待できる施策も念頭に置きながら取組を進める。

また、内閣府等の関係府省庁の防災に関する表彰制度を始めとする各種ソフト施策について、国民保護に関する取組も対象とするなど、自然災害時との避難施設のデュアルユースを推進する環境整備に取り組む。

あわせて、主要駅や大規模建築物等の地下空間、地下駅舎・地下街・地下道・地下駐車場等の既存の地下施設の活用など、緊急一時避難施設や帰宅困難者対策の一時滞在施設の確保に向け、民間事業者・施設管理者の様々な課題やコスト、リスクを最小化し、その取組を後押しする奨励・促進策を多角的に検討し、民間事業者・施設管理者が自発的かつ主体的に参画できる環境整備に取り組む。

4. 最善の避難行動の実効性向上

国民一人一人の最善の避難行動の実効性を高めるため、内閣官房、消防庁、内閣府等の関係府省庁において、最善の避難行動の普及促進や、国民保護に関する普及啓発・広報に取り組むほか、緊急一時避難施設の周知や認知度向上に資するよう、ピクトグラムなど分かりやすい表示について検討を進める。

くわえて、全国瞬時警報システム（J-A L E R T）の情報伝達機能を不断に強化しつつ、国民保護ポータルサイトに掲載している緊急一時避難施設の所在地等情報の充実、民間の防災アプリや地図情報サービス等との情報連携など、国民が速やかに事態を把握し、的確かつ迅速な避難行動に結びつけられるような情報発信の実施についても検討を進める。

また、これらを活用した避難行動の実効性を高めるための教育や避難施設を活用した避難訓練を、防災における取組と連携させて実施するなど、国民保護に関する普及啓発を促す取組を進める。

5. 特定臨時避難施設の整備と運用等ガイドラインの作成

特定臨時避難施設は以下の必要性から整備を進めることとしている。

- ・ 武力攻撃を想定した住民避難に関し、武力攻撃災害が広範囲で長期に及ぶ可能性がある場合には、武力攻撃より十分に先立って、住民等の広域避難を開始し、完了することが住民等の安全を確保する上で最も重要