

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会中間報告 概要

平成24年3月9日
首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

第1章 はじめに

- 平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震により首都圏では約515万人の帰宅困難者が発生し、対策を一層強化する必要性が顕在化
- 首都圏の住民、市区町村、企業、主要ターミナル駅を対象に3月11日の帰宅困難者等対策の実態について調査し、課題と現在の取組状況を分析
課題例) 「むやみに移動を開始しない」という原則の周知不足、一時滞在施設の必要性、帰宅困難者等の情報ニーズ、家族等の安否確認手段の周知不足、
企業への一斉帰宅抑制の意義の周知・啓発、主要駅と関係機関との連携関係の構築
- 検討の前提として平日昼12時発生の東京湾北部地震(M7.3)を想定

具体的な取組内容

第2章 一斉帰宅の抑制

- 「一斉帰宅抑制の基本方針」の決定(第2回協議会)
・個人、事業者、行政機関が取り組むべき基本的事項 ・企業等の3日分の備蓄努力
- 基本方針の下、各主体が取り組むべき基本的事項とその考え方の整理
・企業等における施設内待機 ・大規模な集客施設や駅等における利用者保護
例) 備蓄量・備蓄品目の例示、企業等の方針策定、行政機関の情報提供体制確保
- 今後、「事業所における帰宅困難者等対策ガイドライン(仮称)」等を作成
- 基本方針の実効性確保に向けた広域的取組等を検討
例) 都の「帰宅困難者対策条例」制定等、基本方針の周知徹底策の検討

第3章 一時滞在施設の確保

- 一時滞在施設の考え方
・一時滞在施設とは、駅周辺の滞留者や路上等の屋外で被災した外出者のうち、帰宅が可能になるまで待機する場所がない者を一時的に受け入れる施設
・想定施設(庁舎等の公的施設、集会場やビルのエントランスホール等の民間施設)
・発災時における帰宅困難者等と近隣住民の混在への留意
- 一時滞在施設の運営及び確保のための役割分担の整理
・施設管理者の受入れ方針や運用体制の取決め ・都県及び市区町村施設の指定
・国施設での受入れ ・行政機関から民間施設への協力要請及び協定締結
- 今後、「一時滞在施設の確保と運営のガイドライン(仮称)」を作成

第4章 帰宅困難者等への情報提供

- 帰宅困難者等への情報提供体制の考え方の整理
・必要となる情報内容 ・情報ごとに適した提供手段
・情報を保有する機関と情報提供手段を保有する機関の連携
・Twitter(ツイッター)・Facebook等SNSの活用
- 家族等の安否情報を速やかに確認できる体制の整備に係る課題の整理
例) 複数の安否確認手段の周知、安否確認手段の体験・活用の取組、
通信事業者による技術開発等の取組の促進
- 今後、「帰宅困難者等への情報提供ガイドライン(仮称)」を作成

第8章 協議会構成員による帰宅困難者等対策の取組状況

- 本協議会における検討と並行して協議会構成員等において進めてきた帰宅困難者等対策の取組状況を整理(29機関)

第9章 最終報告に向けて

- 切迫性の高い首都直下地震に備え、最終報告に向けて、官民連携による帰宅困難者等対策の確立のための具体的な検討を加速

第5章 駅周辺等における混乱防止

- 駅前滞留者対策の協議会や地域の行動ルールの策定の考え方の整理
・PDCAサイクルに基づく地域の防災力向上 ・組織は組織で対応する(自助)
・地域が連携して対応する(共助) ・公的機関は地域をサポートする(公助)
- 駅前滞留者対策訓練のあり方の検討
・地域特性の反映 ・訓練内容の一部のブラインド化 ・関係機関の連携
- 今後、駅前協議会の体制強化等のための方策を検討
・現地本部の円滑な立ち上げ ・指示系統や役割分担の明確化
・構成員間の情報伝達手段 ・複数の市区町村にまたがる駅周辺でのルール作り

第6章 徒歩帰宅者への支援

- 災害時帰宅支援ステーションの考え方の整理
・支援内容(飲料水、トイレ、情報の提供)
・想定施設(学校等の公共施設、コンビニエンスストア等の民間施設)
・住民等への周知 ・ステッカーの掲出
- 災害時帰宅支援ステーション確保のための役割分担の整理
例) 行政機関による協定締結、企業等による系列店への啓発・運営支援
- 今後、災害時帰宅支援ステーションの認知度向上等のための対策を検討
- 帰宅支援対象道路や徒歩帰宅訓練の充実のための方策を検討

第7章 帰宅困難者の搬送

- 帰宅困難者等の代替搬送手段確保の考え方の整理
・原則、徒歩帰宅可能な帰宅困難者等は徒歩で帰宅
・自力での徒歩帰宅が困難な災害時要援護者等を中心とした搬送の実施可能性の検討
・広域的な避難に係る輸送体制は、本検討の考えも踏まえつつ別途検討が必要
- 帰宅困難者の搬送に係るシミュレーションの実施
・災害時要援護者等の搬送を最優先に検討 ・一般搬送者の搬送には相当な時間
・徒歩帰宅支援体制の充実や都心部等に長期間滞留する帰宅困難者への対応が必要
- 今後、搬送の運用体制や情報提供に係る対策を検討

4. 帰宅搬送シミュレーション結果(第7章関係)

バスによる搬送シミュレーション結果(搬送終了に要する日数)

※回答は30分単位の選択

17時台までに会社・学校を離れた人は47.4%

時間	割合
15時	3.2%
15時30分	10.2%
16時	6.5%
16時30分	8.4%
17時	11.2%
17時30分	7.9%
18時	9.6%
18時30分	4.0%
19時	5.1%
19時30分	2.3%
20時	3.4%
20時30分	1.7%
21時	2.8%
21時30分	0.6%
22時	2.1%
22時30分	1.0%
23時	1.9%
23時30分	1.3%

3/11の際は、多くの人が業務等の終了後すぐに会社等を離れている

3. 平成23年度東京都帰宅困難者対策訓練の実施(第5章関係)

バスによる搬送シミュレーション結果(搬送終了に要する日数)

バスの輸送力の想定	バスの 運行速度	特別搬送者 のみ	一般搬送者を含む (自宅まで 10km以内を除く)
① 現実ケース(最も過酷 なケース) (3, 267台運用)	平均10km/時	1. 7日	6. 0日
	平均20km/時	1. 0日	3. 5日
	高速道路利用可	0. 7日	4. 4日
② 運転者確保ケース (6, 533台運用)	平均10km/時	0. 8日	3. 0日
	平均20km/時	0. 5日	1. 8日
	高速道路利用可	0. 3日	2. 2日
③ 帰宅困難者搬送重点 ケース(最大ケース) (9, 800台運用)	平均10km/時	0. 7日	2. 0日
	平均20km/時	0. 4日	1. 2日
	高速道路利用可	0. 3日	1. 5日
④ ①に加えて船舶(3隻) を利用するケース (3, 267台運用)	平均10km/時		6. 0日
	平均20km/時		3. 5日
	高速道路利用可		4. 4日

現在地からバス搬送拠点等までの端末輸送は、タクシーの利用も考慮

計算の前提とした搬送シミュレーション上のバスルート

計算の前提とした搬送シミュレーション上のバスルート

[illegible]

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 中間報告

平成24年3月9日

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

目 次

第1章 はじめに

- 1. 東北地方太平洋沖地震により顕在化した帰宅困難者等対策の必要性 P 1
- 2. 平成23年3月11日の帰宅困難者等対策の実態 P 2
- 3. 本協議会の検討の前提 P 3

第2章 一斉帰宅の抑制

- 1. 一斉帰宅抑制の基本方針 P 5
- 2. 企業等における施設内待機 P 7
- 3. 大規模な集客施設や駅等における利用者保護 P 11
- 4. 今後の主な検討課題 P 14

第3章 一時滞在施設の確保

- 1. 一時滞在施設の考え方 P 18
- 2. 一時滞在施設の運営 P 19
- 3. 一時滞在施設の確保 P 23
- 4. 今後の主な検討課題 P 23

第4章 帰宅困難者等への情報提供

- 1. 帰宅困難者等への情報提供体制の考え方 P 27
- 2. 家族等との安否確認手段の周知 P 30
- 3. 今後の主な検討課題 P 31

第5章 駅周辺等における混乱防止

- 1. 駅前滞留者対策の考え方 P 33
- 2. 駅前滞留者対策訓練のあり方 P 34
- 3. 今後の主な検討課題 P 34

第6章 徒歩帰宅者への支援

- 1. 災害時帰宅支援ステーションの確保 P 36
- 2. 今後の主な検討課題 P 37

第7章 帰宅困難者の搬送

- 1. 帰宅困難者等の代替搬送手段確保の考え方 P 39
- 2. 搬送体制の確立に向けた対策の方向性 P 44
- 3. 今後の主な検討課題 P 45

第8章 協議会構成員による帰宅困難者等対策の取組状況 P 46

第9章 最終報告に向けて P 58

巻末資料

- 構成員名簿 P 59
- 開催実績 P 60

第1章 はじめに

1. 東北地方太平洋沖地震により顕在化した帰宅困難者等対策の必要性

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震の影響により、首都圏においては鉄道の多くが運行を停止するとともに、道路において大規模な渋滞が発生し、多くの公共交通機関の運行に支障が生じた。その結果、発生時刻が平日の日中であったことと相まって、鉄道等を使って通勤・通学している人々の帰宅手段が閉ざされ、首都圏において約515万人（内閣府推計）に及ぶ帰宅困難者が発生した。

首都直下地震発生時における首都圏での帰宅困難者等の発生は、これまでも中央防災会議等において指摘され、国や地方公共団体等においても対策を進めてきたが、3月11日に大量に発生した帰宅困難者等による混乱は、首都圏にさらに甚大な被害をもたらす首都直下地震発生時に備え、帰宅困難者等対策を一層強化する必要性を顕在化させた。

帰宅困難者等対策は、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保、帰宅困難者等への情報提供、駅周辺等における混乱防止、徒歩帰宅者への支援、帰宅困難者の搬送等、多岐にわたる。また、膨大な数の帰宅困難者等への対応は、首都直下地震による多数の死傷者・避難者が想定される中にあって、行政機関による「公助」だけでは限界があり、「自助」や「共助」も含めた総合的な対応が不可欠である。

このため、帰宅困難者等対策を強化するためには、国、地方公共団体、民間企業等が別個に取り組むだけでなく、連携・協働した取組を進めることが重要である。

こうした背景を踏まえ、内閣府（防災担当）及び東京都は、帰宅困難者等対策について、東北地方太平洋沖地震の教訓を踏まえ、国、地方公共団体、民間企業等が、それぞれの取組に係る情報を共有するとともに、横断的な課題や取組について検討するため、関係機関の協力を得て、平成23年9月に首都直下地震帰宅困難者等対策協議会（以下「本協議会」という。）を設置した。

本協議会では、その下に具体の課題や取組について検討するための幹事会、また幹事会の下に「帰宅困難者等への情報提供体制」、「帰宅困難者等への支援体制」及び「駅前滞留者対策及び帰宅困難者等の搬送体制」の3つの課題について検討するためのワーキンググループを表1（章末掲載）のとおり設置した。この中間報告までに、3回の協議会、6回の幹事会、7回の各ワーキンググル

ープを開催し、検討を重ねてきた（巻末資料参照）。この中間報告は、これまでの本協議会における検討結果及び最終報告に向けた検討課題を取りまとめたものである。

2. 平成23年3月11日の帰宅困難者等対策の実態

東北地方太平洋沖地震の影響により発生した帰宅困難者等の対応について検証するため、平成23年10月に、首都圏の住民を対象とした3月11日の帰宅実態についての調査及び首都圏の市区町村、企業、主要ターミナル駅を対象とした3月11日の帰宅困難者等対応の実態とその後の対策の取組状況についての調査を行い、次のような状況が明らかとなった（参考資料1）。

- 地震発生時の外出者（自宅外にいた人）のうち、3月11日のうちに帰宅できなかった人は約28%であった。この結果から、3月11日に発生した帰宅困難者（3月11日のうちに帰宅できなかった人）は、首都圏（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、茨城県南部）で約515万人と推計された。
- 地震の発生に際して、家族の安否を確認した人は多いが、その確認手段として「携帯電話」の「通話」又は「メール」（それぞれ約7割）が多く用いられており、通話に頼らない安否確認手段の周知を図ることが課題となっている。
- 会社・学校にいた人のうち、約5割が17時台までに会社・学校を離れており、業務・授業の終了後、あまり時間を置かずに会社・学校を離れた人が多いことが伺える。特に早い時間に帰宅を開始した人の理由として最も多いのは、「会社（学校）の管理者から帰宅するよう指示があったため」という回答であり、会社等における従業員等への適切な指示が、一斉帰宅抑制には重要であることが伺える。
- 首都圏の市区町村のうち、3月11日に帰宅困難者等が滞留又は通過した市区町村は約7割であった。このうち、約94%の市区町村が帰宅困難者等に一時滞在施設を提供しているが、その多くは、地域住民の避難所として指定されていた公共施設や学校であった。首都直下地震を想定した場合には、地域の避難所の受入能力を超える避難者及び帰宅困難者等が発生すると想定されることから、既存の避難所施設とは別に、帰宅困難者等を想定した一時滞在施設を確保することの必要性が明らかとなった。
- 首都圏の企業のうち、3月11日に従業員に対して「原則として帰宅するように呼びかけた」企業が約36%であり、一斉帰宅を抑制するためには、一斉帰宅抑制の意義の周知・啓発を始め、企業における一層の理解と協力が必要であることが課題となっている。

○首都圏の主要駅（24ターミナル59駅）のうち、3月11日に「営業時間終了後も列車の運行再開まで駅の空間を待機スペースとして開放した駅」と「列車の運行再開まで駅の利用者を駅の外へ誘導した駅」がほぼ半数ずつであった。また、3月11日の帰宅困難者等対応に際して市区町村との連携がなされた駅は、半数程度であり、主要駅と関係機関、特に市区町村との連携関係の構築が課題となっている。

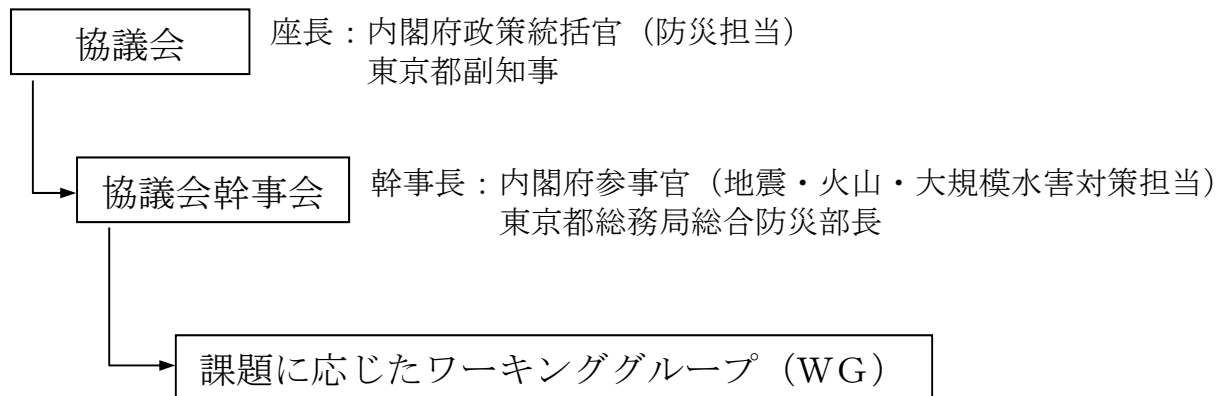
3. 本協議会の検討の前提

首都直下で発生する地震には様々なタイプがあり、また、現在、中央防災会議において想定対象とされていない相模トラフで発生するマグニチュード8クラスの地震への備えも今後検討していく必要があるが、本協議会においては、切迫性の高い首都直下地震に対して、早期に対策を講じていく必要があるとの認識の下、検討の前提を以下のとおりとした。

- 想定する地震は、中央防災会議において建物被害等が最大になる（冬18時風速15m/sの場合）と想定されている東京湾北部地震（M7.3）とし、発生時刻は、帰宅困難者等が最も多く発生すると想定される平日昼12時とする。ライフライン（電力、通信、上水道、ガス）についても一定の被害が生じていることとする（参考資料2）。
- 発災後3日目までは、災害応急対策を中心に対応することとし、発災4日目以降に帰宅困難者等支援の体制へ移行していくが、鉄道については、震度6弱以上の地域を中心になお復旧の目途が立たないこととする。

表 1：首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の検討体制

平成24年3月8日現在



WG①【帰宅困難者等への情報提供体制について】

（参加機関）

内閣府（防災担当）、東京都、総務省、消防庁、茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市、新宿区、八王子市、東京消防庁、電気通信事業者協会、日本放送協会、日本民間放送連盟、日本経済団体連合会、日本フランチャイズチェーン協会、全国石油商業組合連合会関東支部

WG②【帰宅困難者等への支援体制について】

（参加機関）

内閣府（防災担当）、東京都、警察庁、消防庁、文部科学省、国土交通省（水管理・国土保全局、大臣官房参事官（運輸安全防災）、道路局）、茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県、警視庁、東京消防庁、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市、新宿区、八王子市、日本経済団体連合会、東京商工会議所、不動産協会、日本フランチャイズチェーン協会、全国石油商業組合連合会関東支部、関東トラック協会、日本赤十字社、東京災害ボランティアネットワーク、連合関東ブロック連絡会

WG③【駅前滞留者対策及び帰宅困難者等の搬送体制について】

（参加機関）

内閣府（防災担当）、東京都、警察庁、消防庁、国土交通省（水管理・国土保全局、大臣官房参事官（運輸安全防災）、道路局、鉄道局、自動車局）、茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県、警視庁、東京消防庁、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市、新宿区、八王子市、東日本旅客鉄道、日本民営鉄道協会、東京都交通局、日本バス協会、全国乗用自動車連合会

第2章 一斉帰宅の抑制

1. 一斉帰宅抑制の基本方針

(1) 一斉帰宅抑制の基本方針

帰宅困難者等対策は、まず、帰宅困難者等の発生による混乱を防止することが重要であり、「むやみに移動を開始しない」という基本原則の徹底を図ることが不可欠である。具体的には、企業等における従業員等の施設内待機やそのための備蓄の推進、家族等との安否確認手段の確保等の取組を進めていく必要がある。

こうしたことから、平成23年11月22日の第2回協議会において、個人や事業者、そして行政機関が取り組むべき基本的事項を定めた「一斉帰宅抑制の基本方針」を決定した。

平成23年11月22日

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

一斉帰宅抑制の基本方針

<基本的考え方>

首都直下地震への備えを万全とするためには、「自助」、「共助」、「公助」による総合的な対応が不可欠である。首都直下地震発生直後においては、救助・救急活動、消火活動、緊急輸送活動等の応急活動を迅速・円滑に行う必要がある。このため、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」という基本原則を徹底する。

この基本原則を実効あるものとするため、以下の具体的な取組事項に沿って、各企業等（官公庁や団体も含む。以下同じ。）に一斉帰宅抑制を促していく。この際、安否確認や災害関連情報を適宜提供する仕組みを官民一体となって整備することが必要である。

特に、行政においては、企業等における一斉帰宅抑制が実効あるものとなるように必要な対策を実施する。

児童・生徒の安全確保のため、学校など関係機関※1に、必要な取組を求めている。

＜具体的な取組＞

（従業員等の待機・備蓄）

企業等は、首都直下地震の発生により、首都圏のほとんどの交通機関が運行停止となり、当分の間復旧の見通しが立たない場合には、事業所建物や事業所周辺の被災状況を確認の上、従業員等の安全を確保するため、従業員等※2を一定期間事業所内に留めておくよう努めるものとする。

企業等は、従業員等が事業所内に待機できるよう、3日分※3の必要な水、食料、毛布などの物資の備蓄に努めるものとする。

（大規模な集客施設等での利用者保護）

首都直下地震発生時には、大規模な集客施設※4やターミナル駅等※5において、多くの帰宅困難者等の発生が予想されることに鑑み、市区町村や関係機関等と連携し、事業者等は、利用者を保護するため、適切な待機や誘導に努めるものとする。

（従業員等を待機させるための環境整備）

企業等は、従業員等を一定期間事業所内に留めておくことが可能となるよう、事業所建物の耐震化、家具類の転倒・落下・移動防止、ガラスの飛散防止など、従業員等が事業所内に安全に待機できる環境整備に努めるものとする。

（事業継続計画等への位置づけ）

企業等は、BCP（事業継続計画）等において、首都直下地震発生時における従業員等の待機及び帰宅の方針をあらかじめ定めておき、従業員に周知しておくものとする。

（安否確認）

企業等は、首都直下地震発生時には電話が輻輳することを踏まえ、事業所と従業員間の安否確認方法をあらかじめ定めるとともに、従業員とその家族間においても、携帯電話災害用伝言板や災害用伝言ダイヤル171、ソーシャル・ネットワーキング・サービス等の複数の安否確認手段をあらかじめ確認し、当該手段を利用するよう周知しておくものとする。

（訓練）

企業等は、首都直下地震を想定した訓練を定期的に行い、必要に応じて対策の見直しを行うものとする。

以上

※ 1 学校など関係機関

「学校教育法に規定する学校（幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校）、専修学校、各種学校、保育園」とする。

※ 2 従業員等

事業所内で業務に従事するもの（雇用形態は問わない）は含むが、来所者は含まない。

※ 3 3 日分

首都直下地震等の発災後 7 2 時間は、被災者の救助・救急活動、消火活動等の災害応急活動が優先されることから、その間は、帰宅困難者等による混乱や事故を防止するため、従業員等を事業所内に留めることが望ましく、そのために必要な備蓄は 3 日分である。

※ 4 大規模な集客施設

災害発生時に、利用者を施設外に出した場合、大量に帰宅困難者等が発生し、混乱や事故等を招くおそれのある施設を想定している。具体的には、大規模な、店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等である。

※ 5 ターミナル駅等

鉄道等の営業上の起終点となる駅や乗換駅等で、地震発生時に帰宅困難者等による混乱・混雑が予想される駅を想定している。

（２）一斉帰宅抑制の基本方針の実効性確保

「一斉帰宅抑制の基本方針」を実効あるものとするためには、首都圏全体でこの基本方針に沿った取組を行う必要があることから、「一斉帰宅抑制の基本方針」を個人や事業者にも周知し、理解と協力を得るため、２．及び３．の考え方に従って取組を進めていく必要がある。

２．企業等における施設内待機

本協議会の最終報告では、「事業所の帰宅困難者等対策ガイドライン（仮称）」（以下「事業所ガイドライン」という。）を作成することを予定している。

ここでは、事業所ガイドライン作成のためのたたき台として、「平常時」、「発災時」、「混乱収拾時以降」の各段階において、企業等及び行政機関が取り組むべき基本的事項とその考え方について、図 1（章末掲載）のとおり整理した。

ただし、ここに掲げた内容については現時点での案であり、今後、事業所ガイドラインの具体化に向け、引き続き本協議会で検討していく。

◇企業等における対応

(1) 平常時

①企業等における施設内待機方針の策定と従業員等への周知

企業等は、施設内待機に係る方針をあらかじめ事業所防災計画や事業継続計画（ＢＣＰ）等の防災の計画に定めておく。

その際、他の企業等との連携、行政機関との連携、地域における帰宅困難者等対策の取組への参加等についても可能であれば、方針に明記する。

定められた施設内待機の方針は、従業員等へ周知する。

②企業等における施設内待機のための備蓄のあり方

従業員等が企業等の施設内に一定期間待機するためには、企業等において、必要な水、食料、毛布、簡易トイレ等をあらかじめ備蓄しておく必要がある。その際、円滑な配布ができるよう、備蓄場所等についても考慮する必要がある。

備蓄量の目安については、救助・救出活動が優先される発災後３日間は、企業等が従業員等を施設内に待機させる必要があることから、３日分となる。

３日分の水、食料、毛布等の備蓄の考え方は以下のとおりとする。

一斉帰宅抑制における従業員等の備蓄の考え方について

1. 対象となる企業等

国、都県、市区町村等の官公庁も含む全ての事業者

2. 対象となる従業員等

雇用の形態（正規、非正規）を問わず、事業所内で勤務する全従業員

3. ３日分の備蓄量の目安

- (1) 水については、１人当たり１日３リットル、計９リットル
- (2) 主食については、１人当たり１日３食、計９食
- (3) 毛布については、１人当たり１枚
- (4) その他の品目については、物資ごとに必要量を算定

4. 備蓄品目の例示

- (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

※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
- ・簡易トイレ
- ・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

※一時滞在施設においても上記（１）～（３）の品目の備蓄を進めていく。

（備考）

①上記品目に加えて、事業継続等の要素も加味して、企業ごとに必要な備蓄品を検討していくことが望ましい。

（例）非常用発電機、燃料、工具類、調理器具（携帯用ガスコンロ、鍋等）、副食（缶詰等）、ヘルメット、軍手、自転車、地図

②携帯電話用予備電池等、個人での備えも必要である。

③耐震診断・耐震改修や家具の転倒・落下・移動防止等、施設内待機のための環境整備

企業等は、施設内に従業員等が留まれるよう、日頃から耐震診断・耐震改修やオフィス家具の転倒・落下・移動防止等に努めるとともに、災害発生時の建物内の点検箇所をあらかじめ定めておく。

また、停電時の対応も含め、事業所防災計画等で建物及び在館者の安全確保の方針についてもあらかじめ定めておく。

④従業員等との安否確認手段の確保、従業員等に対する家族との安否確認手段確保の周知

企業等は、発災時における従業員等との連絡手段の手順をあらかじめ定めておくとともに、従業員等が安心して施設内に待機できるよう、家族等との安否確認手段を従業員等へ周知する必要がある。

安否確認については、電話の輻輳や停電等の被害を想定し、固定及び携帯の音声ネットワークを利用するもの（災害用伝言ダイヤル１７１）、固定及び携帯の packet 通信ネットワークを利用するもの（災害用伝言板、web 171、災害用音声お届けサービス、SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）、IP 電話等）等それぞれの通信手段網の特性を踏まえて複数の安否確認手段を使うことが望ましい（詳細については、第４章を参照）。

⑤訓練等による定期的な手順の確認

訓練等を定期的実施することにより、従業員等の施設内待機の手順等について確認し、必要な場合は改善を行う。

(2) 発災時

①企業等による施設内待機の判断（施設の安全性の確認）

企業等は、自らの従業員等及び施設の安全を確認するとともに、国や都県（政令指定都市を含む。）の一斉帰宅抑制の呼びかけ等を受け、行政機関や関係機関から提供される災害関連情報等により、火災の状況等、周辺の安全を確認した上で、従業員等を施設内又は他の安全な場所に待機させる。

来所者についても、企業等は、従業員等に準じて、施設内又は他の安全な場所で待機させるようにする。

②建物や周辺が安全でないために、施設内に待機できない場合の対応

企業等は、行政機関からの一時滞在施設等※の開設情報等を基に、一時滞在施設等へ従業員等を誘導する。なお、誘導先は地域の事情によるものとする。また、テナントビルの場合は施設管理者の指示に従うものとする。

※一時滞在施設（詳細については、第3章を参照）、避難所等を指す。

③防災活動への参加

企業等の施設内に待機している従業員等は、可能な範囲で、地域における助け合いやボランティア活動への参加等が考えられる。

(3) 混乱収拾時（火災の鎮火や救出・救助活動に落ち着きを見せ始めた段階、以下同じ。）以降

①企業等における帰宅開始の判断

企業等は、帰宅経路沿いの被害状況等の情報や、行政及び関係機関（テナントビルの場合は、施設管理者を含む）から提供される災害関連情報等により、従業員等が安全に帰宅できることを確認し、企業内で定めた帰宅の優先順位等あらかじめ定めた手順により従業員等の帰宅を開始する。その際、職場近隣在住者については自宅までの帰路の安全が確認された人等から順に段階的に帰宅させることも検討する。

◇行政機関の取組

(1) 平常時

①情報提供体制の確保

企業等は、災害発生時に施設内待機の判断を行うとともに、待機させる従業員等に対して災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を提供する必要がある。そのため、行政機関は、あらかじめ報道機関や電気通信事業者等と連携協力して、企業等が必要な情報を得られる仕組みを構築しておく。

②帰宅支援体制の確保

帰宅する者に対する支援として、災害時帰宅支援ステーション等の確保を進めるほか、高齢者、障害者、乳幼児、妊婦等の災害時要援護者等を中心とした代替搬送手段の確保策について、あらかじめ検討しておく。

また、混乱収拾時以降に帰宅困難者等を混乱なく、円滑に帰宅させるため、時差帰宅等の帰宅ルールの必要性についても検討する。

(2) 発災時

①企業等に対する災害関連情報等の提供

国や都県（政令指定都市を含む。）が、個人・企業等に対する一斉帰宅抑制の呼びかけを行う。

行政機関は、関係機関と連携して、災害関連情報等を提供する（情報提供の手順、手段等の考え方については、第4章を参照）。

(3) 混乱収拾時以降

①帰宅支援の実施と情報提供

行政機関は、災害時帰宅支援ステーションや代替搬送手段の確保等の帰宅支援体制を構築するとともに、帰宅支援の実施状況、災害関連情報や公共交通機関の運行情報等について、報道機関やホームページ等を通じて企業等に提供する。

◇学校等における児童・生徒等の安全確保

学校等は、あらかじめ保護者等との連絡体制の確保を行うとともに、発災時には、児童・生徒等の学校内もしくは他の安全な場所での待機、その他児童・生徒の安全確保のために必要な措置を行う。

3. 大規模な集客施設や駅等における利用者保護※

本協議会の最終報告では、「大規模な集客施設や駅等における利用者保護のガイドライン（仮称）」（以下「利用者保護ガイドライン」という。）を作成することを予定している。

ここでは、利用者保護ガイドライン作成のためのたたき台として、「平常時」、「発災時」、「混乱収拾時以降」の各段階において、大規模な集客施設や駅等を設置又は管理する事業者及び行政機関が取り組むべき基本的事項とその考え方について、図2（章末掲載）のとおり整理した。

ただし、ここに掲げた内容については現時点での案であり、今後、利用者保護ガイドラインの具体化に向け、引き続き本協議会で検討していく。

※「保護」とは、当該施設内での待機に係る案内、安全な場所への誘導を指す。

◇事業者における対応

（１）平常時

①利用者保護に関する方針の策定と従業員等への周知

事業者は、利用者の保護に係る方針をあらかじめ事業所防災計画や事業継続計画（ＢＣＰ）等の防災の計画に定めておく。

その際、他の企業等との連携、行政機関との連携、地域における帰宅困難者等対策の取組への参加等についても可能であれば、方針に明記する。

複合ビルにおける建物所有者とテナントとの役割分担について、事業者は、個別の事情に応じて、建物ごとにあらかじめ対応を取り決める。

定められた利用者保護に関する方針は、従業員等へ周知する。

②利用者保護の内容

事業者は、利用客の安全確保のため、発災直後の施設内待機に係る案内や安全な場所への誘導手順について、あらかじめ検討しておく。この際、必要とする人への備蓄品の提供や、災害時要援護者（高齢者、障害者、乳幼児、妊婦、外国人、通学の小中学生等）や急病人への対応等の具体的な内容についても検討しておく。

③耐震診断・耐震改修や家具の転倒・落下・移動防止等、受け入れのための環境整備

事業者は、日頃から耐震診断・耐震改修や家具の転倒・落下・移動防止等に努めるとともに、災害発生時の建物内の点検箇所をあらかじめ定めておく必要がある。

④利用者保護のための備蓄のあり方

各事業者は、施設の特性や事情に応じて、利用者保護のために必要となる飲料水や毛布等を備蓄しておくことが必要である。

⑤訓練等による定期的な手順の確認

訓練等を定期的実施することにより、利用者保護の手順等について確認し、必要な場合は改善を行う。

（２）発災時

①事業者による利用者保護の判断（施設の安全性の確認）

事業者は利用者及び管理する施設の安全を確認するとともに、国や都県（政

令指定都市を含む。)の一斉帰宅抑制の呼びかけ等を受け、行政機関や関係機関から提供される災害関連情報等により、火災の状況等、周辺の安全を確認した上で、利用者を管理する施設内の安全な場所で保護する。

②一時滞在施設への誘導等

保護した利用者については、原則、事業者が市区町村や関係機関と連携して、一時滞在施設へ誘導する。また、利用者を保護した施設が引き続き、一時滞在施設となる場合は、利用者とともに、外部から帰宅困難者等を受け入れる（詳細については、第3章を参照）。

③建物や周辺が安全でないために、施設内待機できない場合の対応

建物や周辺が安全でないために、施設内で利用者を保護できない場合は、原則、事業者が市区町村や関係機関と連携して、一時滞在施設等へ利用者を誘導する。

④災害時要援護者への配慮

利用者保護に当たって、事業者は、市区町村や関係機関とも連携し、災害時要援護者に特に配慮する。

配慮する内容は、要援護者によっても異なることから、今後、関係機関とも連携しながら検討する。

⑤利用者に対する情報提供

事業者は、災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を行政機関や関係機関から入手し、施設内で待機している利用者に情報提供する。

◇行政機関の取組

(1) 平常時

①情報提供体制の確保

事業者は、災害発生時に利用者保護の判断を行うとともに、待機している利用者に対して災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を提供する必要がある。そのため、行政機関は、あらかじめ報道機関や電気通信事業者等と連携協力して、事業者が必要な情報を得られる仕組みを構築しておく。

(2) 発災時

①事業者に対する災害関連情報等の提供

国や都県（政令指定都市を含む。）は、個人・企業等に対する一斉帰宅抑制の呼びかけを行う。

行政機関は関係機関と連携して、災害関連情報等を提供する（情報提供の手順、手段等の考え方については、第4章を参照）。

4. 今後の主な検討課題

(1) 企業等における施設内待機

①事業所ガイドラインの作成

企業等における従業員等の施設内待機を円滑に行うべく、国、都県、市区町村、事業者の役割分担や平常時、発災時、混乱収拾後の各段階におけるそれぞれの主体の取組事項をあらかじめ定めた事業所ガイドラインを作成する。

そのため、2. で示した基本的事項とその考え方について、さらに検討を続けるとともに、新たな課題が明らかになれば、その検討も行う。

②「一斉帰宅抑制の基本方針」の実効性確保に向けた広域的取組等の検討

「一斉帰宅抑制の基本方針」を実効性あるものとするためには、首都圏全体でこの基本方針に沿った取組を行う必要があることから、「一斉帰宅抑制の基本方針」を個人や事業者にも周知し、理解と協力を得るため、2. 及び3. の考え方に従って取組を進めていく必要がある。

また、東京都においては、「一斉帰宅抑制の基本方針」等を基に、帰宅困難者等対策の条例を制定する準備を進めているが、首都直下地震発生時における帰宅困難者等対策は、本協議会に参加する首都圏の地方公共団体が連携して広域的な取組を行ってこそ効果がある。

こうしたことから、「一斉帰宅抑制の基本方針」を周知徹底するために、本協議会として取り組んでいく具体的な対策について、今後、検討していく。

③帰宅ルールの策定

混乱収拾時以降の一斉帰宅による混乱を防止するため、時差帰宅等、帰宅する際のルールについて、今後、検討していく。

④施設内待機が長期化する場合（最悪のシナリオ）の想定

混乱の収拾が発災4日目を超えた場合の対応については、今後、論点を整理した上で検討していく。

(2) 大規模な集客施設や駅等における利用者保護

①利用者保護ガイドラインの作成

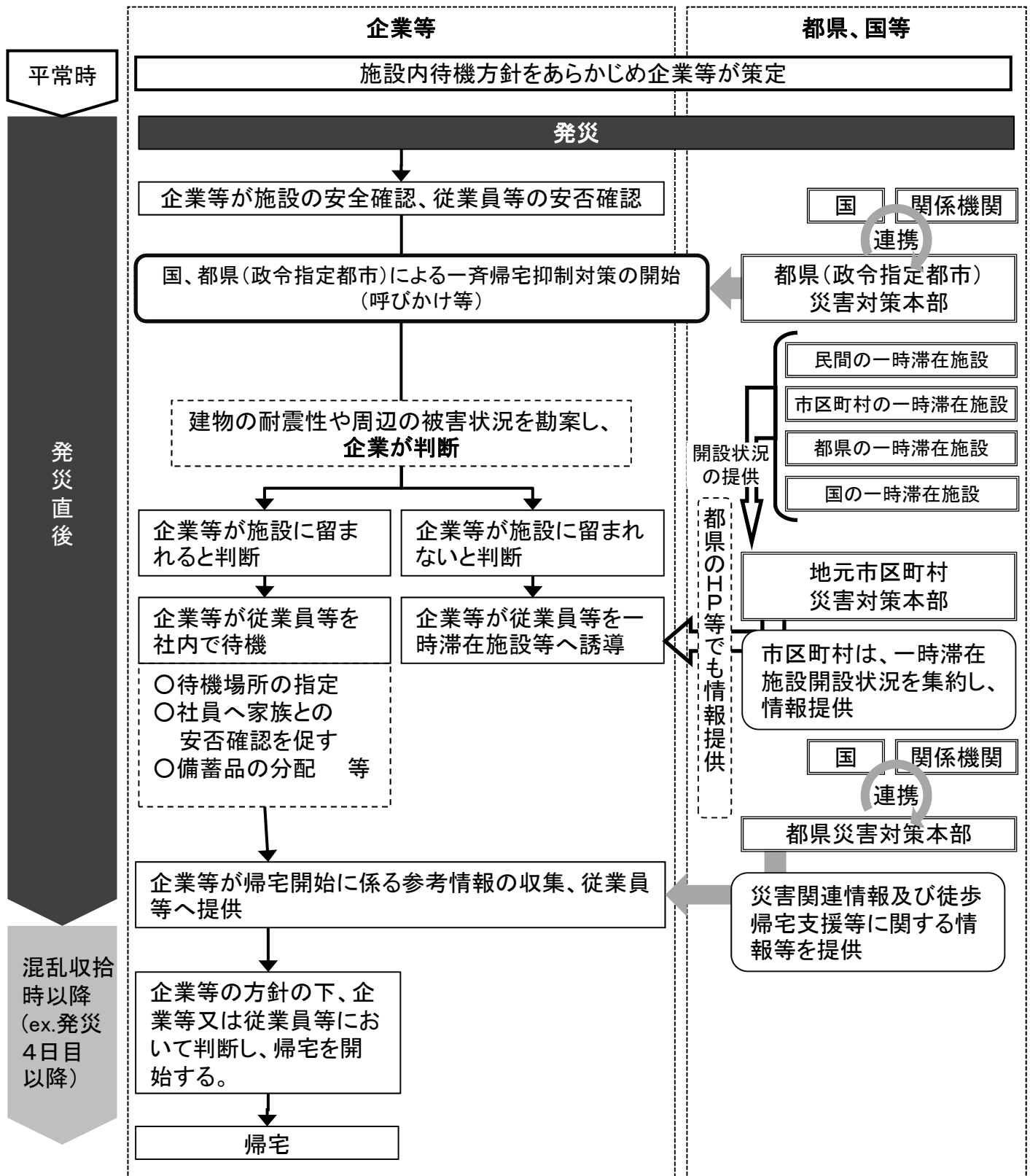
事業者による利用者の保護を円滑に行うべく、国、都県、市区町村、事業者の役割分担や平常時、発災時、混乱収拾時以降各段階におけるそれぞれの主体の取組事項をあらかじめ定めた利用者保護ガイドラインを作成する。

そのため、3. で示した基本的事項とその考え方について、さらに検討を続けるとともに、新たな課題が明らかになれば、その検討も行う。

②災害時要援護者への具体的な対応

大規模な集客施設や駅等における利用者保護において、災害時要援護者に対する必要な対応を検討する。

図1：一斉帰宅抑制のフロー図



・災害関連情報については、都県、国、市区町村、関係機関から、メディア等を通じて、随時行う。

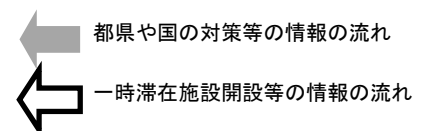
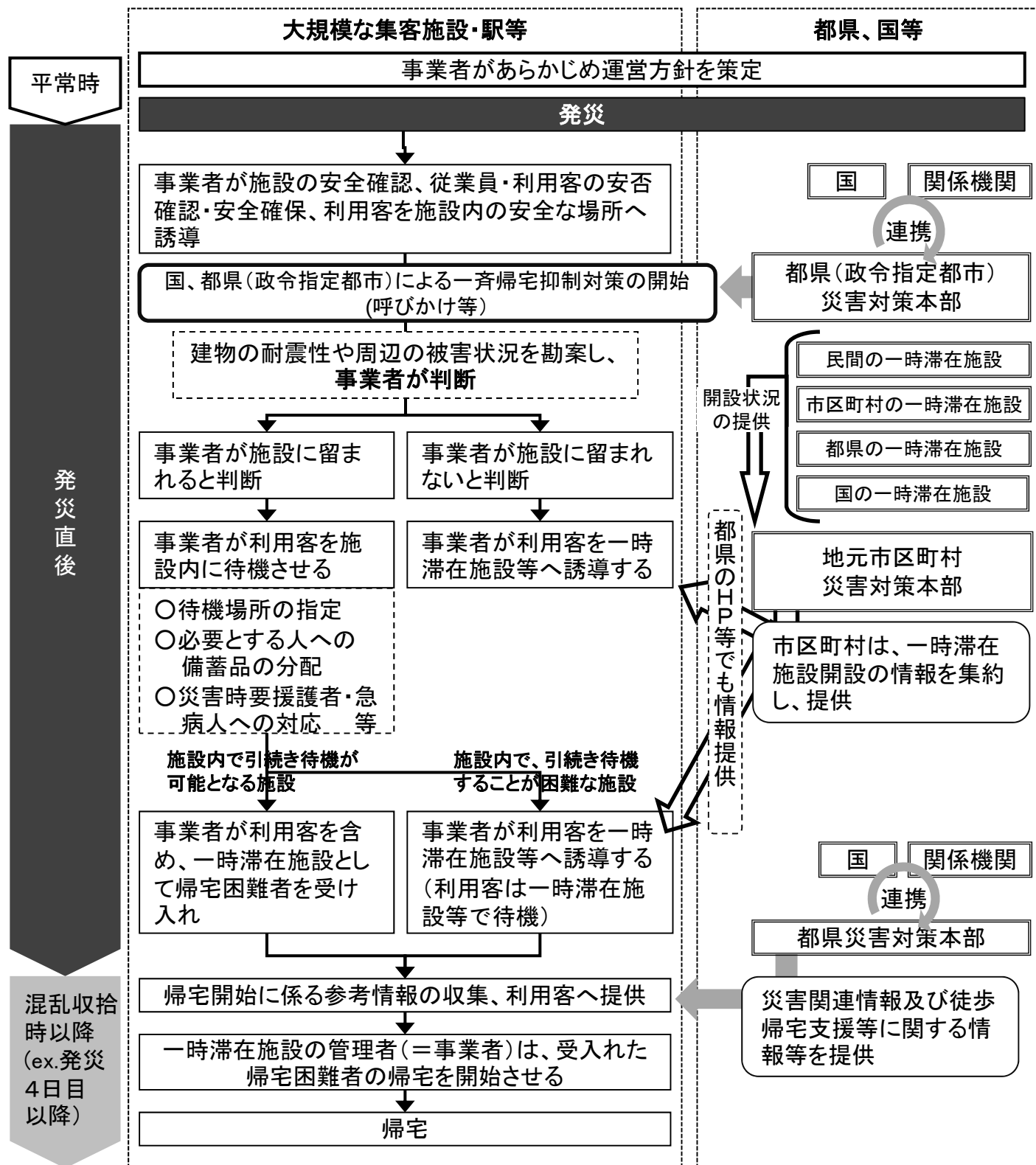


図2：大規模な集客施設・駅等での利用客保護フロー図



- ・災害関連情報については、都県、国、市区町村、関係機関から、メディア等を通じて、随時行う。
- ・利用者を保護するための待機や誘導については、事業者だけでなく、駅前滞留者対策の協議会等によることも想定している。

都県や国の対策等の情報の流れ

一時滞在施設開設等の情報の流れ

第3章 一時滞在施設の確保

1. 一時滞在施設の考え方

駅周辺の滞留者や路上等の屋外で被災した外出者等は、帰宅が可能となるまでの間に待機する場所がない場合が多い。そのため、このような帰宅困難者等を一時的に受け入れるための一時滞在施設を確保していく必要がある。

東北地方太平洋沖地震の際には、首都圏の多くの地方公共団体において、帰宅困難者等に対して一時滞在施設を開設したが、その多くは、地域住民の避難所として指定されていた公共施設や学校であった。

首都直下地震発生時においては、首都圏に甚大な被害が発生することに伴い膨大な数の避難者が想定されており、さらに公共交通機関の運行停止もより広域かつ長期化することが想定されるため、避難者、帰宅困難者等双方による混乱が生じる可能性がある。

このため、地域の避難所とは別に、主として帰宅困難者等を対象とした一時滞在施設をできるだけ多く確保するとともに、その運営方法についても検討していく必要がある。こうした観点から、一時滞在施設の考え方について、以下のとおり整理した。

（１）一時滞在施設の目的

一時滞在施設とは、首都圏で首都直下地震が発生した際に、駅周辺の滞留者や路上等の屋外で被災した外出者のうち、帰宅が可能になるまで待機する場所がない者を一時的に受け入れる施設をいう。

一時滞在施設の管理者（以下「施設管理者」という。）は、行政機関と連携して、受け入れた者に休憩場所や食料・飲料水等の提供、災害関連情報その他必要な情報を提供する。

（２）想定する施設

一時滞在施設としては、国公立学校や行政機関の庁舎等の公的施設だけでなく、集会場、オフィスのエントランスホール、ホテルの宴会場、私立学校等の民間施設も含めて幅広く想定し、確保していく。

一時滞在施設として使用する施設については、当該施設が発災時において担うべき役割、立地条件や施設ごとの特性を踏まえるとともに、施設の安全性の観点から、耐震性等も十分考慮する必要がある。

（３）一時滞在施設の確保方法

- ①都県及び市区町村は、所有・管理する施設の中から一時滞在施設を指定する。国の所有・管理する施設についても、都県・市区町村からの要請を受けて、各施設の特性に応じて、一時滞在施設として帰宅困難者等の受入を行う。
- ②民間施設については、市区町村が当該施設と協議し、同意を得た場合、双方が事前に協定を締結する。その上で市区町村が当該施設を一時滞在施設として指定する。

（４）開設期間

受け入れた帰宅困難者等が安全に帰宅を開始できるまでの一定期間を原則とする。ただし、被害の状況等に応じた開設期間の考え方について、別途検討する必要がある。

２．一時滞在施設の運営

本協議会の最終報告では、「一時滞在施設の確保と運営のガイドライン（仮称）」（以下「一時滞在施設ガイドライン」という。）を作成することを予定している。

ここでは、一時滞在施設ガイドライン作成のためのたたき台として、「平常時」、「発災時」、「混乱収拾時以降」の各段階における、一時滞在施設の管理者及び行政機関が取り組むべき基本的事項とその考え方について、図３（章末掲載）のとおり整理した。

ただし、ここに掲げた内容については現時点での案であり、今後、一時滞在施設ガイドラインの具体化に向け、引き続き検討していく。

◇施設管理者

（１）平常時

①帰宅困難者等受入に関する方針等の作成

帰宅困難者等受入に係る方針をあらかじめ事業所防災計画や事業継続計画（ＢＣＰ）等の防災の計画に定めておく。

その際、他の企業等との連携、行政機関との連携、地域における帰宅困難者等対策の取組への参加等についても可能であれば、方針にあらかじめ明記する。

②運営体制の取決め

一時滞在施設となる施設は、発災時に機能するよう、運営体制に係る下記の点を市区町村との協定等の締結の際にあらかじめ定めておく。

(i) 施設内における受入れ場所

(ii) 受入れ定員（約3.3㎡当たり2人を目安とする。ただし、実際の定員の算出に当たっては、施設の状況や特性を考慮する。また、通路となる部分等も考慮する。）

(iii) 運営要員の確保

- ・運営は原則として施設の管理者が行う。
- ・施設に滞在する帰宅困難者等による運営補助やボランティアの活用等も検討する。

(iv) 関係機関との連絡調整の手順

- ・行政機関や関係機関との連絡調整方法
- ・行政機関、駅前協議会等への開設情報の提供方法

(v) 一時滞在施設の利用者への情報提供の手順

(vi) 備蓄品の配布手順

(vii) 災害時要援護者への対応

③耐震診断・耐震改修や家具の転倒・落下・移動防止等、受入れのための環境整備

一時滞在施設として確保された施設については、首都直下地震に際して帰宅困難者等を受け入れられるよう日頃から耐震診断・耐震改修やオフィス家具の転倒・落下・移動防止等に努めるとともに、災害発生時の建物内の点検箇所をあらかじめ定めておく必要がある。

また、停電時等の対応も含め、事業所防災計画等で建物及び在館者の安全確認の方針等についてもあらかじめ定めておく。

④訓練等による定期的な手順等の確認

訓練等を定期的に実施することにより、帰宅困難者等の受入れの手順等について確認し、必要な場合は改善を行う。

(2) 発災時

①施設管理者による一時滞在施設開設の判断（施設の安全性の確認）

施設管理者は、協定締結元（都県・市区町村）からの開設の要請や、直接の要請がない場合にあっては、地震の発生を受けた自主的な判断により、管理する施設の安全を確認するとともに、行政機関や関係機関から提供される災害関連情報等により、周辺の安全を確認の上、一時滞在施設を開設する。

②開設情報の市区町村への連絡

施設管理者は、あらかじめ定めた方法により、当該一時滞在施設の開設情報を、施設の所在する市区町村へ連絡する。

③建物や周辺が安全でないため、帰宅困難者等の受入れができない場合の対応

施設管理者は、受入れができないことを市区町村に連絡するとともに、既に施設内に帰宅困難者等を受け入れていた場合は、施設管理者が市区町村の指示に従い、他の一時滞在施設へ誘導する。

④定員を超過して受入れができない場合の対応

施設管理者は受け入れた帰宅困難者等が定員を超えた場合等、さらなる受入れが困難となった場合には、その旨を市区町村へ連絡するとともに、受入れできない帰宅困難者等を、施設管理者が市区町村の指示に従い、他の一時滞在施設へ誘導する。

⑤災害時要援護者への配慮

市区町村や関係機関とも連携し、災害時要援護者に特に配慮する。

配慮する内容は、要援護者によっても異なることから、今後、関係機関との連携を図りながら検討する。

⑥帰宅困難者等に対する情報提供

施設管理者は、災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を行政機関や関係機関から入手し、当該一時滞在施設に受け入れている帰宅困難者等へ提供する。

(3) 混乱収拾時以降

①帰宅困難者等への帰宅可否の判断に係る情報の提供

施設管理者は、行政及び関係機関から提供される災害関連情報や、公共交通機関の運行情報等、当該一時滞在施設に受け入れている帰宅困難者等が帰宅の可否を判断するに当たり必要となる情報を提供する。

◇行政機関の取組

(1) 平常時

①情報提供体制の確保

一時滞在施設の管理者は、災害発生時において一時滞在施設開設の判断を行い、受け入れた帰宅困難者等に対して、災害関連情報や関係機関から入手した公共交通機関の運行情報等を提供する必要がある。そのため、行政機関は、報道機関や電気通信事業者等と連携協力して、施設管理者が必要な情報

を得られる仕組みを構築しておく。

②帰宅支援体制の確保

帰宅する者に対する支援として、災害時帰宅支援ステーション等の確保を進めるほか、高齢者、障害者、乳幼児、妊婦等の災害時要援護者等を中心とした代替搬送手段の確保策について、あらかじめ検討しておく。

また、混乱収拾時以降に帰宅困難者等を混乱なく、円滑に帰宅させるため、時差帰宅等の帰宅ルールの必要性についても検討する。

(2) 発災時

①一時滞在施設の開設の要請

市区町村は、都県による一斉帰宅抑制対策の開始（施設内待機の呼びかけ等）を受け、市区町村区域内の施設管理者に対して、一時滞在施設開設の要請を行う。

②一時滞在施設の開設状況の集約

一時滞在施設の開設状況について帰宅困難者等へ情報提供するに当たり、情報の集約を以下の役割分担で行う。

(i) 市区町村

市区町村内の一時滞在施設の開設情報を施設管理者からの報告により集約し、都県へ報告する。

(ii) 都県

市区町村からの情報により都県内の情報を集約する。

③一時滞在施設開設情報の提供

一時滞在施設の開設状況について帰宅困難者等へ情報提供するに当たり、情報の提供を以下の役割分担で行う。

(i) 市区町村

市区町村は、市区町村内の一時滞在施設の開設情報を駅、大規模な集客施設、帰宅困難者、企業等へ情報提供する。

(ii) 都県

都県は、都県内の一時滞在施設の開設情報を広域的な情報として、ホームページに掲載する等して、情報提供する。

④施設管理者に対する災害関連情報等の提供

行政機関は関係機関と連携して、施設管理者に対して、災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を提供する（情報提供の手順、手段等の考え方については、第4章を参照）。

（３）混乱収拾時以降

①施設管理者への帰宅可否の判断に係る情報の提供

行政機関は、救助・救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、代替搬送手段や災害時帰宅支援ステーションの確保状況、災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を、施設管理者に提供する（駅や大規模な集客施設等から一時滞在施設への誘導のあり方については、第２章を参照）。

３．一時滞在施設の確保

首都直下地震等の発生に備えて、帰宅困難者等を受け入れる一時滞在施設の確保を図っていくためには、国、都県、市区町村、民間事業者等が連携協力していく必要がある。

ここでは、一時滞在施設の確保に当たっての各主体の役割分担の基本的考え方について、以下のとおり整理した。

（１）都県

都県が所有・管理する施設を一時滞在施設として指定する。

広域的な立場から、事業者団体に対して、一時滞在施設の提供について協力を求める。

（２）市区町村

市区町村が所有・管理する施設を一時滞在施設として指定する。

地元の事業者等に協力を求め、民間施設について一時滞在施設の提供に関する協定を締結するよう求める。

（３）国

国が所有・管理する施設について、市区町村又は都県からの要請を受けて、各施設の特性に応じて、一時滞在施設として帰宅困難者等を受け入れる。

（４）事業者等

事業者や学校等は、市区町村や都県の要請に応じて、管理する施設を一時滞在施設として提供することを検討し、受入れ可能な場合は、市区町村と協定を締結する。

事業者団体は、加盟事業者に対して、一時滞在施設として管理する施設を提供することについて協力依頼を行う。

4. 今後の主な検討課題

(1) 一時滞在施設ガイドラインの作成

一時滞在施設を確保し、円滑な運営をすべく、国、都県、市区町村、事業者の役割分担や平常時、発災時、混乱収拾時以降の各段階におけるそれぞれの主体の取組事項をあらかじめ定めた一時滞在施設ガイドラインを作成する。

そのため、2. 及び3. で示した基本的事項とその考え方について、さらに検討を続けるとともに、新たな課題が明らかになれば、その検討も行う。

(2) 一時滞在施設の運営体制整備

一時滞在施設として円滑な運営をするに当たり必要となると想定される主な体制整備は、以下のとおりである。今後、その整備のあり方について役割分担も含め、検討していく。

①情報通信体制の整備

施設管理者が帰宅困難者等に災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を提供するため、災害発生時に行政機関や関係機関等から情報を受けられる体制を整備する必要がある。

②非常用電源等の確保

停電に備えた非常用電源の確保等、環境整備が必要である。

③飲料水、食料等の備蓄

帰宅困難者等を一定期間受け入れるために、飲料水や食料等の備蓄が必要である。

(3) 協定締結に当たっての課題整理

一時滞在施設の指定に当たり行政機関と事業者とが締結する協定の内容について、制度的な課題を含めて検討を行う。

(4) 一時滞在施設に指定された民間施設に対する行政機関の支援

事業者に対して必要となる行政機関の支援策について、具体的に検討する。

(5) 災害時帰宅支援ステーションとの役割分担

東北地方太平洋沖地震の際には、役割分担が不明確であったことから、それぞれの施設の役割の明確化を図り、個人や事業者等への周知を図る。

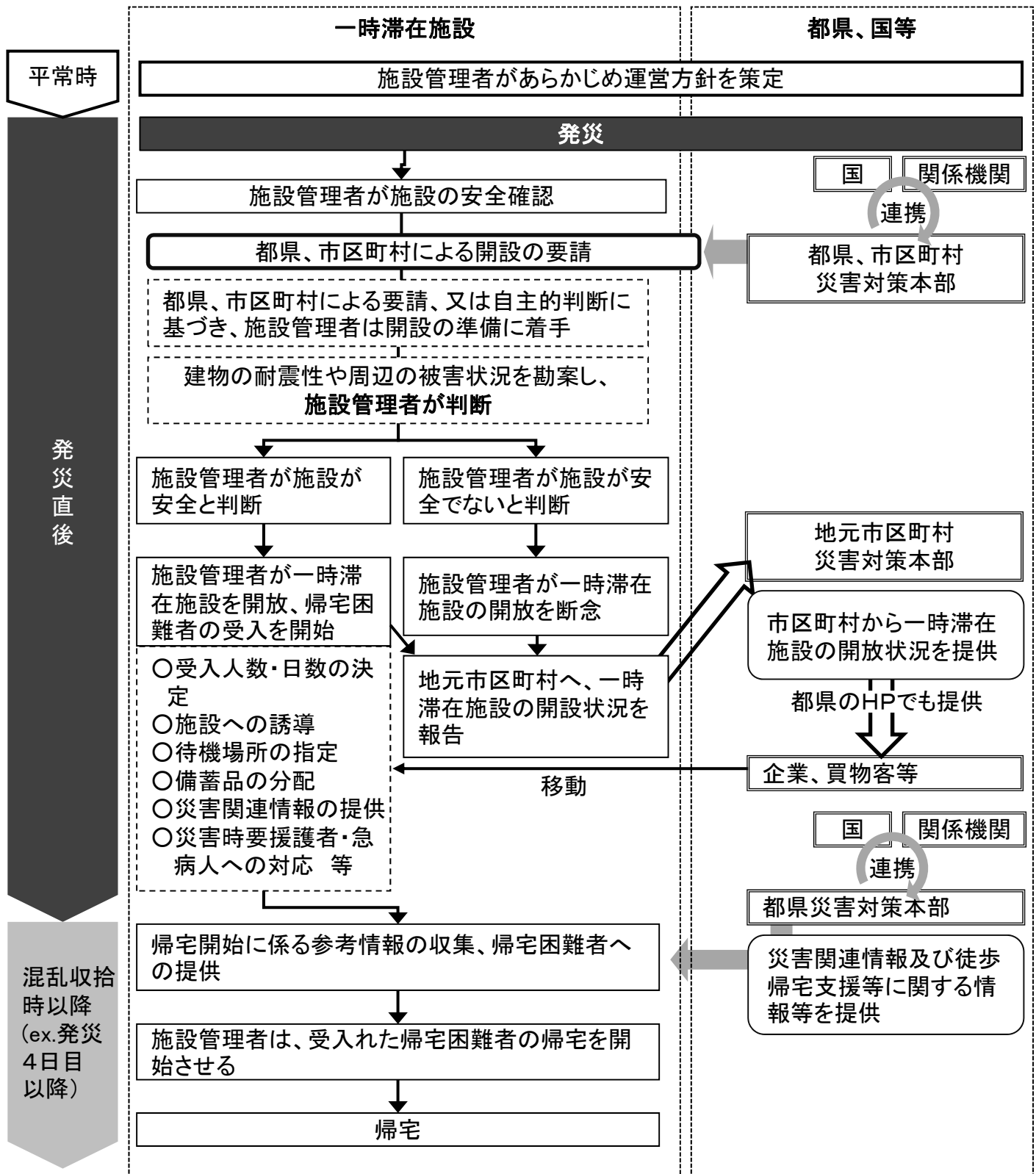
（６）災害時要援護者への具体的対応

災害時要援護者に対して、一時滞在施設へ優先的に受け入れる等、必要な対応について検討する。

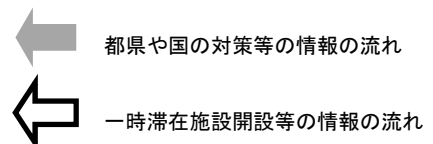
（７）帰宅困難者等と近隣住民との関係整理

実際の発災時に一時滞在施設を開設した際には、帰宅困難者等だけでなく近隣住民も避難してくることが想定されるとともに、避難所にも帰宅困難者等が行くことが想定されるため、一時滞在施設や避難所における帰宅困難者等と近隣住民との混在への対応についても考慮する必要がある。

図3:一時滞在施設のフロー図



・災害関連情報については、都県、国、市区町村、関係機関から、メディア等を通じて、随時行う。



第4章 帰宅困難者等への情報提供

1. 帰宅困難者等への情報提供体制の考え方

帰宅困難者等が、「むやみに移動を開始しない」という基本原則にのっとり、冷静に行動し、一斉帰宅が抑制されるためには、発災時の「むやみに移動を開始しない」ことの周知・広報のほか、被害状況や公共交通機関の復旧見通し、家族の安否等、冷静な行動をとるために必要な情報を入手することが重要である。このため、帰宅困難者等への情報提供体制の考え方について、下記のとおり整理した。

(1) 帰宅困難者等への情報提供内容の基本的な考え方

東北地方太平洋沖地震に際しての帰宅実態に関するアンケート調査（平成23年10月実施）によれば、首都圏で発生した帰宅困難者等は、家族等の安否情報、地震情報、被害情報、鉄道の運転状況や復旧時刻に関する情報ニーズが高かったほか、帰宅途中では、休憩や宿泊が可能な場所、トイレ・飲料水・食料が入手できる場所等に関する情報のニーズもあった（参考資料3）。首都直下地震に際しては首都圏において大規模な建築物被害やライフライン被害等が想定されることから、上述の情報に加え、自分がいる地域の詳細な被害状況、帰宅経路における被害・混雑・危険情報等も必要となると考えられる。こうした情報は、帰宅困難者等の個人が望ましい行動を判断するために必要なだけでなく、企業等において従業員等を職場等に待機させる判断をする上でも必要な情報である。

帰宅困難者等が求める情報については、帰宅困難者

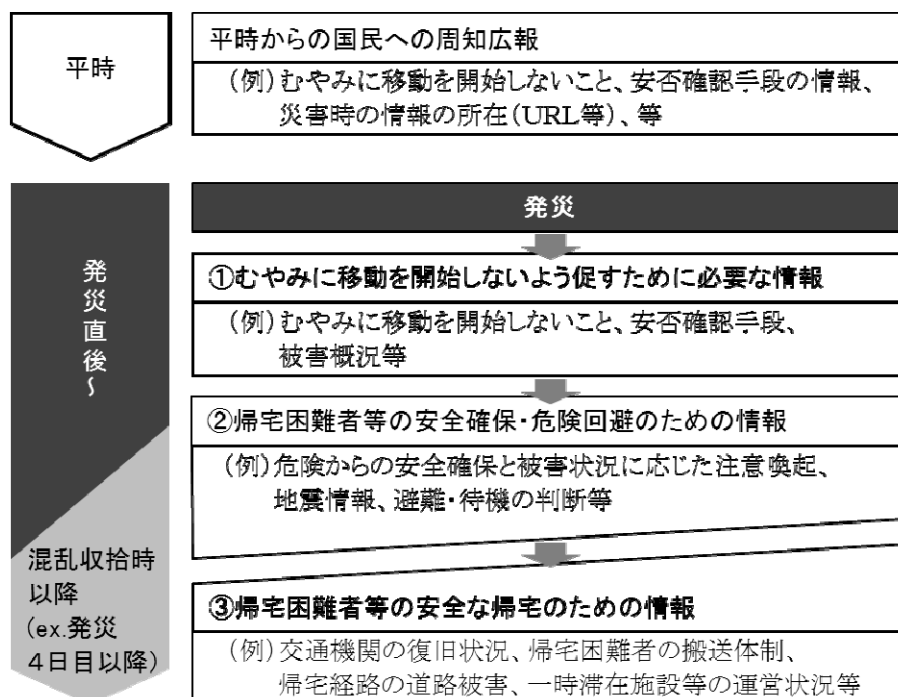


図4：帰宅困難者等への情報提供の流れ

等の行動が時系列に応じて変わってくることから、適切な行動を促すという観点では、適切なタイミングで必要な情報を提供する必要がある。そのため、帰宅困難者等に提供すべき情報について、その情報の目的から、「むやみに移動を開始しないように促すために必要な情報」、「帰宅困難者等の安全確保・危険回避のための情報」、「帰宅困難者等の安全な帰宅のための情報」に分類し、表2のとおり整理した。これらの情報提供の時系列の流れは、図4（前頁掲載）のとおりである。

表2：帰宅困難者等への情報提供内容

帰宅困難者等への情報内容		情報による行動			情報の性格	
		むやみに移動を開始しないよう促すために必要な情報	帰宅困難者等の安全確保・危険回避のための情報	帰宅困難者等の安全な帰宅のための情報	行政機関等が発災時に主体的に提供できるもの	事前に情報のありか等の周知や仕組みの構築が必要と思われるもの
周知	むやみに移動を開始しないことの周知	○			○	
	身の回りの危険からの安全確保と被害状況に応じた避難の必要性等の注意喚起		○		○	
	安否確認手段やその利用方法についての情報	○				○
安否情報	家族や知人の安否情報	○				○
地震情報	震度情報・余震情報		○		○	
被害情報	自分が住む地域の被害（市町村単位の被害）	○			○	○
	自分が居る地域の被害（市町村単位の被害）		○		○	○
	自分の居場所周辺の被害（より身近な被害）		○			○
	道路・通信・ライフラインの被害・復旧見込	○				○
	公共交通機関の運行状況・復旧見込	○		○		○
指示	会社・学校、施設における対応方針、指示	○				○
	避難の指示		○	○	○	
帰宅情報	一時滞在施設の開設・運営情報		○	○		○
	帰宅途上の道路の通行止め、沿道の被害、混雑状況			○		○
	災害時帰宅支援ステーション等の開設・運営情報			○		○
	駅周辺の混雑状況			○		○
	帰宅困難者の搬送体制			○	○	○

特に地震発生後数日間、行政機関等は救助・救急活動や避難者対応等の様々な災害応急対策を行う必要があるため、行政機関等のみがあらゆる情報の提供主体となることには限界がある。そのため、全体として広く提供する必要のある情報（例えば、望ましい行動の周知・広報、地震情報や広域的な

被害状況等）については、行政機関が発災時にも主体的に提供することとするが、帰宅困難者等ごとにニーズが細かく異なるような情報（例えば、身近な被害に関する情報、一時滞在施設の開設・運営情報等）については、例えばポータルサイトやＳＮＳの活用等、帰宅困難者等が自ら個別に求める情報を容易に取りに行くことができる仕組みをあらかじめ構築しておくことも検討する必要がある。

（２）帰宅困難者等への情報提供手段の基本的な考え方

帰宅困難者等への情報提供手段としては、テレビ・ラジオ放送の他、掲示物といったアナログ的な手法から、緊急速報メールやデジタルサイネージ等の最新のデジタル技術の活用を含めて、災害時の脆弱性を考慮して、複数の情報提供手段を用い多重的に情報提供を行うことができるよう、以下の情報提供手段を、それぞれの特性に応じて、活用することが必要である。

（受信者が行動しなくても自動的に情報を受け取れるもの）

- デジタル放送、ワンセグ、ラジオ放送（広域放送・コミュニティＦＭ）
- 防災行政無線（同報スピーカー）、市区町村の広報車・緊急車両のスピーカー、声によるアナウンス・館内放送、掲示物、緊急速報メール、防災情報メール
- 大型ビジョン、デジタルサイネージ等、災害時対応自動販売機、道路情報表示装置、交通運行情報掲示板

（情報を受け取るために受信者が自ら情報提供手段を使う必要があるもの）

- ホームページへの掲載
- 災害用伝言ダイヤル１７１（ｗｅｂ１７１を含む）、災害用伝言板、ＩＰ電話、パソコンによる電子メール、携帯電話の電子メール
- Ｔｗｉｔｔｅｒ（ツイッター）、Ｆａｃｅｂｏｏｋ等のＳＮＳ

また、大規模停電時に多様な情報提供手段の機能を維持するためには、基幹的通信網を担う電気通信事業者に係る非常用電源の燃料の確保・輸送が不可欠であり、電気通信事業者と行政機関が協力して対策を進めていく必要がある。

さらに、一部電気通信事業者は、帰宅困難者等による安否確認や情報入手等のための通信手段を確保すべく、帰宅支援ステーションや避難所となることが想定されるコンビニエンスストア、学校の体育館等における特設公衆電話の設置、Ｗｉ－Ｆｉ環境の整備等を推進しているが、このような取組を関係者が協力して一層進めていく必要がある。

（３）帰宅困難者等への情報提供体制の基本的な考え方

帰宅困難者等へ提供すべき情報を保有する機関（例えば、行政機関等）と、情報提供手段を保有する機関（例えば、報道機関等）は、異なる場合がある。そのため、帰宅困難者等への情報提供を円滑に行うためには、情報を保有する機関と情報提供手段を保有する機関との連携が重要である。

情報の提供に際しては、情報の発信者の意思により情報が提供できる場合（例えば、防災行政無線のスピーカー、ホームページへの掲載）と、情報の発信者が何らかの機関に依頼して初めて情報が提供できる場合（例えば、報道機関を通じた広報、大型ビジョン）がある。あらゆる手段を通じて、効果的かつ効率的に情報を提供するためには、特に、後者について、関係機関が連携する必要がある。

関係機関の連携に当たっては、情報提供の流れを関係機関で共有するとともに、関係機関の情報共有手段を確保することが必要である。例えば、報道やホームページ等であらかじめ発信される情報がわかっている場合、企業・学校等において帰宅困難者等にそこから収集した情報を提供することも可能となる。一方で、一時滞在施設等から開設・混雑情報を行政機関に伝える場合、逆に行政機関から帰宅困難者の搬送体制等の情報を一時滞在施設等に伝える場合等、帰宅困難者等への情報提供に当たって、相互に情報共有を図ることが必要な場合には、災害時優先電話の活用のほか、関係機関相互で防災行政無線や衛星携帯電話等の整備を行う等、複数の通信手段を確保することも検討する必要がある。

さらに、情報提供手段には、報道発表やホームページの掲載等、現在でも使われている手段のほか、緊急速報メール、大型ビジョンやデジタルサイネージ等の活用等、実効性を高めるために何らかの枠組み・事前対策が必要な手段がある。後者に該当するものには、帰宅困難者等個人や企業等の相互間の情報提供・共有の手段としての役割が期待されるTwitter、Facebook等のSNSも含まれる。後者の情報提供手段については、今後、具体的にその活用方法を検討する必要がある（参考資料４）。

２．家族等との安否確認手段の周知

東北地方太平洋沖地震に際しての帰宅実態に関するアンケート調査（平成２３年１０月実施）によれば、帰宅困難者等の求める情報の中でも家族等の安否情報は非常に優先度の高い情報となっており、発災後、帰宅困難者等へ冷静な行動を促す上で、家族等の安否情報が速やかに確認できる体制を整備する必要

がある。

しかしながら、家族等の安否を確認する上で、平常時において最もよく利用される固定電話及び携帯電話は、首都直下地震時においては断線等による不通信及び輻輳により、大幅にその利用が制限されることになる。さらに、緊急通報等の通信を確保するためにも、こうした個人間の通話は抑制されることが想定される。現在、電気通信事業者においては、災害時の通信機能が確保できるよう、携帯電話基地局の無停電化、大ゾーン基地局の構築等の対策を講じているほか、通話によらない安否確認手段（災害用伝言ダイヤル171、災害用伝言板、web171、災害用音声お届けサービス）の整備・改善・利用促進が進められている。家族等の安否を確認するための手段として、こうした通話に頼らない手段を、日頃から広く周知することが重要である。

そのため、災害用伝言ダイヤル171、災害用伝言板、web171、災害用音声お届けサービス、SNS、IP電話等の複数の安否確認手段について、固定及び携帯の音声ネットワークを利用するもの（災害用伝言ダイヤル171）、固定及び携帯のデータ通信ネットワークを利用するもの（災害用伝言板、web171、災害用音声お届けサービス、SNS、IP電話等）等それぞれの通信手段の特性を踏まえて複数の安否確認手段を使うことの有用性や利用方法等を周知する必要がある。その際、単に周知に留まらず、その体験・活用を通じて、発災時に実際に利用してもらえるように実効性ある取組を行う必要がある。

あわせて、データ通信ネットワークを利用した声による安否確認や、電気通信事業者が提供する複数の安否確認手段を利用者が手段に応じて別個に検索する不便さの解消等、安否確認手段がより利用しやすくなるよう、電気通信事業者による技術開発等の取組が促進されることも期待される。

3. 今後の主な検討課題

（１）「帰宅困難者等への情報提供ガイドライン（仮称）」（以下「情報提供ガイドライン」という。）の作成

帰宅困難者等への円滑な情報提供を確保すべく、関係機関の役割分担・連携要領、情報提供内容の具体的イメージ等についてあらかじめ定めた情報提供ガイドラインを作成する。

（２）情報提供手段の活用にあたっての課題とその対策の検討

情報提供手段の活用にあたっては、現状における活用の可能性を踏まえ、
・ いますぐに発災しても使える手段（引き続き改良してよりよい情報提供

を目指す手段)：(例) ホームページ

- ・すでに手段はあるが帰宅困難者等対応に使うために何らかの活用方法を考える必要がある手段：(例) 防災情報メール、緊急速報メール
- ・現在は災害時の情報対応に使われていないが、その活用方法を取り決めることで活用が期待できる手段：(例) デジタルサイネージ等に区分して、具体の方向性を議論していく。

また、現在進められている関係機関間の情報共有化の取組に対して、帰宅困難者等への情報提供にも資するよう必要な提案を行う。

(3) 家族等との安否確認手段の周知・広報に係る対策の検討

家族等との安否確認手段の周知内容を整理・共有し、関係機関による安否確認手段の周知・広報、企業や学校等における家族等との安否確認手段確保のルール化の促進等の対策について検討する。

第5章 駅周辺等における混乱防止

1. 駅前滞留者対策の考え方

首都直下地震が発生した場合、鉄道等公共交通機関が運行停止となることにより、多数の帰宅困難者等が発生するが、特にターミナル駅やその周辺は、多くの人が滞留し、混乱等が発生することが想定される。発災直後、都県や市区町村は救命・救助活動等を優先させるため、行政による「公助」には自ずと限界があり、駅周辺の事業者や学校等からなる駅前滞留者対策のための協議会が中心となって、地域の行動ルールに基づき混乱防止に取り組む「共助」が必要となる。

こうした駅前滞留者対策の考え方について、以下のとおり整理した。

（１）駅前滞留者対策の協議会

駅前滞留者対策の協議会（以下「駅前協議会」という。）は、鉄道事業者、バス事業者等の交通事業者、大型店舗や宿泊施設等の駅周辺事業者等、学校、警察署、消防署、町会（自治会）その他の関係機関を構成員とする。

駅前協議会は、施設や避難経路の安全確保、駅周辺の地域特性（人的・物的資源、危険箇所等の把握）、地域の行動ルールの策定、訓練の実施等について協議を行い、PDCA（Plan-Do-Check-Act）サイクルの考え方に基づき、これらの検討を繰り返し実施することで、地域の行動ルールの具体化を進め、地域の防災力を向上することとする。

（２）地域の行動ルールの策定

駅前協議会では、首都直下地震発生時の来街者の安全確保と混乱防止に向けた「地域の行動ルール」を策定する。基本となる「地域の行動ルール」は以下のとおりである。

①組織は組織で対応する（自助）

事業所、施設、学校その他組織単位で、従業員・来所者・学生等に対応する。

②地域が連携して対応する（共助）

駅前協議会が中心となって、組織化されていない買物客、観光客等に地域で対応する。

③公的機関は地域をサポートする（公助）

地元市区町村、都県、国が連携・協力して、地域の対応を支援する。

2. 駅前滞留者対策訓練のあり方

東北地方太平洋沖地震の際には、3ヶ月あまり前に訓練を実施した都内の駅前協議会では、構成員間の連携がよく取れ、円滑な対応が行うことができた。

こうしたことから、駅前協議会では、策定した「地域の行動ルール」を検証するために定期的な訓練を実施し、訓練結果を検証することで、地域特性を反映したより実践的な滞留者対策を実施していく必要がある。

また、訓練の実施に当たっては、内容の一部のブラインド化や、携帯電話が利用できない場合の想定等、より実践的な内容を取り入れていくことが効果的である。さらに、市区町村や警察、消防機関等の関係機関との連携についても訓練で検証していく必要がある。

3. 今後の主な検討課題

(1) 駅前協議会の体制強化

東北地方太平洋沖地震の際には、企業の施設内待機等が徹底されず、駅前に多くの人が滞留する状況となった。駅前協議会では、現地本部を立ち上げ、滞留者への情報提供や誘導を行うことになっていたが、駅によっては、現地本部の立ち上げができなかった。また、駅前協議会内の指示系統や会員各々の役割等が不明確であったことに加え、携帯電話等が輻輳したため、構成員間で十分に連絡が出来なかった。そのため、駅前滞留者に対する情報提供や一時滞在施設への誘導等が円滑に行われなかった。

こうしたことから、東北地方太平洋沖地震に際して明らかとなった以下の課題を中心に、駅前協議会の体制強化について、検討していく必要がある。

①現地本部の円滑な立ち上げ

あらかじめ定められた手順により、現地本部の立ち上げが可能となる体制を検討する。

②指示系統や役割分担の明確化

あらかじめ、指示系統や役割分担を明確化する。

③構成員間の情報伝達手段

輻輳や停電等の影響を受けない連絡手段の確保を検討する。

④滞留者への情報提供体制の構築

災害関連情報や公共交通機関の運行情報、一時滞在施設の開設情報等の提供体制について検討する。

⑤行政機関の関与のあり方

発災時の現地本部の立ち上げに係る行政機関の関与の強化等について検討する。

また、駅前協議会の強化に関しては、都市再生緊急整備協議会との関係も含めて関係組織間の整合を図るものとする。

（２）複数の市区町村にまたがる駅周辺でのルール作り

駅前協議会は、その駅の位置する市区町村の行政区画ごとに分かれて作られている場合が多く、複数の市区町村に影響を及ぼす大きなターミナル駅（東京駅、新宿駅等）では、関係自治体の連携が必要であり、その課題や方策を今後検討していく。

（３）駅前滞留者対策訓練の実践的な実施方策

駅前滞留者対策訓練は、平常時の駅や駅前で行われる。そのため、訓練により鉄道の運行や周辺の事業者の経済活動に支障が生じさせないように、実践的な訓練を行うには制約がある。今後、実践的な訓練を行うに当たり、利用者、関係機関の協力を得るための課題や方策について検討する。

第6章 徒歩帰宅者への支援

1. 災害時帰宅支援ステーションの確保

職場や一時滞在施設に留まった帰宅困難者等は、救助・救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、行政機関及び関係機関から提供される帰宅経路沿いの被害状況等の情報を基に、安全に帰宅できるかを判断し、帰宅を開始することが想定される。

こうした中、鉄道等の公共交通機関が運行を停止していた場合、鉄道の代替輸送手段となりうるバス、タクシー、船舶等の搬送手段は、鉄道と比べて輸送力に限りがあることから、自宅までの距離が徒歩帰宅可能な一定の距離内にある帰宅困難者等については、原則として徒歩で帰宅するように促さなければならない。このため、帰宅困難者等の秩序だった徒歩帰宅を促すため、徒歩帰宅支援を充実する必要がある。

これまで、九都県市等の首都圏の地方公共団体では、発災時に、沿道の店舗等において、徒歩帰宅者等へ飲料水、トイレ及び情報の提供を行う災害時帰宅支援ステーションの整備を進めてきたが、幹線道路においても該当店舗の少ない地域が見られる等の課題もあることから、地域の実情に合わせたきめ細かな確保策が必要である。

(1) 災害時帰宅支援ステーションの考え方

災害発生時に災害時帰宅支援ステーションが徒歩帰宅者に対して行う主な支援内容は、飲料水及びトイレの提供、地図等による道路情報及びラジオ等で知り得た通行可能な道路等の情報の提供等を想定し、具体的内容については、地方公共団体と事業者とで締結する協定で定めることとする。

災害時帰宅支援ステーションとして想定する施設は、学校等の公共施設や、沿道に多数の店舗があるコンビニエンスストア、ファミリーレストラン、ガソリンスタンド等の民間施設である。

現在、災害時帰宅支援ステーションの名称や所在地は、地方公共団体のホームページや地図で公表し、住民等への周知は都県及び市区町村が関係団体と連携して行うこととなっている。また、店舗には、協定先の地方公共団体から提供を受けるステッカー等を利用者の見やすい位置に掲出することとなっている。

（２）災害時帰宅支援ステーションの確保

災害時帰宅支援ステーションの確保のために、行政機関、事業者がそれぞれ下記のような役割分担で、相互に連携協力して取り組んでいく。

①行政機関の役割

都県域を越えて広域的に営業するチェーン店、企業、団体等とは、九都県市が協定を締結することで、確保に努めていく。

単一の都県内で、市区町村域を越えて営業するチェーン店、企業、団体等とは、都県が協定を締結することで、確保に努めていく。

単一の市区町村内で営業するチェーン店、企業、団体等とは、市区町村が協定を締結し、確保に努めていく。

②企業等の役割

各種事業者団体は、傘下の企業等に対して、災害時帰宅支援ステーションの意義について普及啓発をするとともに、協定の締結について要請をする。

企業等は、事業者団体からの協定締結の要請について検討する。協定を締結した企業等は、系列店や各店舗（以下「店舗等」という。）に対して、災害時帰宅支援ステーションについての啓発に努めるとともに、運営の指示、支援をする。

店舗等は、災害時帰宅支援ステーションの意義を十分理解し、災害時帰宅支援ステーションとしての円滑な運営に努める。

２．今後の主な検討課題

（１）災害時帰宅支援ステーションの認知度向上

災害時帰宅支援ステーションについては、これまでも、地方公共団体のホームページや地図等で情報提供しているが、円滑な徒歩帰宅を支援していくためには、今後、さらに認知度を向上していく必要がある。

地方公共団体と事業者とが連携して、広域的広報等の認知度向上に向けた取組を検討していくとともに、ステッカーの統一や、目立ちやすい幟（のぼり）の設置等、徒歩帰宅者に分かりやすい工夫を検討していく。その際、災害時帰宅支援ステーションの役割についても、正確な理解がなされるように周知を図る。

（２）災害時帰宅支援ステーションの機能向上

機能向上のため、店舗等の従業員等に対する帰宅支援の取組の周知について、事業者に協力を要請していく。

（３）一時滞在施設との役割分担

東北地方太平洋沖地震の際には、一時滞在施設との役割分担が不明確であったことから、それぞれの施設の役割の明確化を図り、個人や事業者に周知を図る。

（４）帰宅支援対象道路

徒歩帰宅者に対する支援を効率的に行うための都県境を越えた徒歩帰宅ルート（帰宅支援対象道路）の設定とその道路に沿った支援方策について引き続き検討していく。

（５）徒歩帰宅訓練

平成２３年３月１１日後に行われた徒歩帰宅訓練を踏まえ、徒歩帰宅訓練の充実方策を検討する。

第7章 帰宅困難者の搬送

1. 帰宅困難者等の代替搬送手段確保の考え方

地震に伴う公共交通機関の停止により、事業所や一時滞在施設等に留まった帰宅困難者等は、地震発生以降の混乱が落ち着いた後、特に、救助・救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、順次帰宅することを想定している。

もっとも、首都直下地震が発生した場合には、長期間にわたり、鉄道等の公共交通機関の多くが運行を停止することが想定される。

こうした中、帰宅困難者等の搬送において鉄道の代替搬送手段となりうる、運行可能なバス・タクシーや船舶等の搬送手段は、鉄道に比べてその輸送力に限りがあることから、平常時は鉄道等を利用している帰宅困難者等のすべてを代替搬送手段により搬送することは現実的ではない。

このため、帰宅困難者等の帰宅に当たり、まず、自宅までの距離が徒歩帰宅可能な一定の距離内である帰宅困難者等に対しては、徒歩帰宅支援を充実させることで、秩序だった徒歩帰宅を促すことを原則とする。

しかしながら、自力での徒歩帰宅が困難な災害時要援護者等に対しては、何らかの搬送手段を確保して自宅への帰宅を促すことが必要であり、こうした観点から、代替搬送手段による搬送の実施可能性について検討し、搬送手段の提供対象となる帰宅困難者の範囲及びその運用方法について検討することとした。

なお、本協議会における搬送体制の検討は、事業所や一時滞在施設等に留まった帰宅困難者について、災害応急対策に一定の目途が立った段階でできるだけ早く自宅のある地域へ搬送することにより、被災地における災害応急対策を円滑に行うことを目的としたものであることから、帰宅困難者が発災後初めて自宅のある地域へ戻るための搬送を前提としており、鉄道利用者に対する日常的な代替輸送を検討するものではないことに留意する必要がある。また、被災地から首都圏外への広域的な避難に係る輸送体制については、本検討の考えも踏まえつつ、別途検討する必要がある。

（1）搬送対象者の考え方

自宅までの距離に関わらず、自力での徒歩帰宅が困難であり、何らかの搬送手段の検討が必要となる帰宅困難者を「特別搬送者」と定義する。特別搬送者は、災害時要援護者のうち、以下に掲げる人を主な対象とする。

- ・ 障害者（東京都の人口の約 4. 0 %）
- ・ 高齢者（東京圏の外出者人口の約 8. 0 %）
- ・ 妊婦又は乳児連れの人（東京都の人口の約 2. 5 %（乳児（2 歳以下）の人口））

したがって、特別搬送者の総数の目安は、外出者人口の約 1 5 %（ただし、自宅から 2 km 以内の外出者は除く）とする。

その結果、平日昼 1 2 時に発災したケースでは、特別搬送者数は、以下のとおりとなる。

- ・ 東京都 2 3 区：約 9 6 万 2 千人
- ・ 東京都多摩地域：約 1 7 万 5 千人
- ・ 神奈川県：約 3 8 万 5 千人
- ・ 千葉県：約 2 2 万 7 千人
- ・ 埼玉県：約 2 4 万 3 千人
- ・ 茨城県南部：約 5 万 7 千人

また、特別搬送者をすべて搬送しても代替搬送手段に余力がある場合には、自宅までの距離が一般的に徒歩帰宅可能な距離を超える帰宅困難者（以下「一般搬送者」という。）の搬送についても検討する。一般搬送者の対象については、徒歩帰宅が可能かどうかは個人差によるところが大きいため、仮に、平日昼 1 2 時に発災したケースでは、

- ・ 1 0 km 以内は徒歩帰宅可能とした場合（これまでの帰宅困難者数の推計において全員帰宅可能としている範囲）で約 7 8 4 万人
 - ・ 1 5 km 以内は徒歩帰宅可能とした場合（3 月 1 1 日の実態調査において鉄道利用者の約 5 割が徒歩で帰宅している範囲）で約 5 7 4 万人
 - ・ 2 0 km 以内は徒歩帰宅可能とした場合（これまでの帰宅困難者数の推計においてこれ以上は全員帰宅困難としている範囲）で約 4 2 3 万人
- となる。これらのうち、代替搬送手段の余力を考慮して対象範囲を検討する。

（２）帰宅困難者の搬送体制の実現可能性

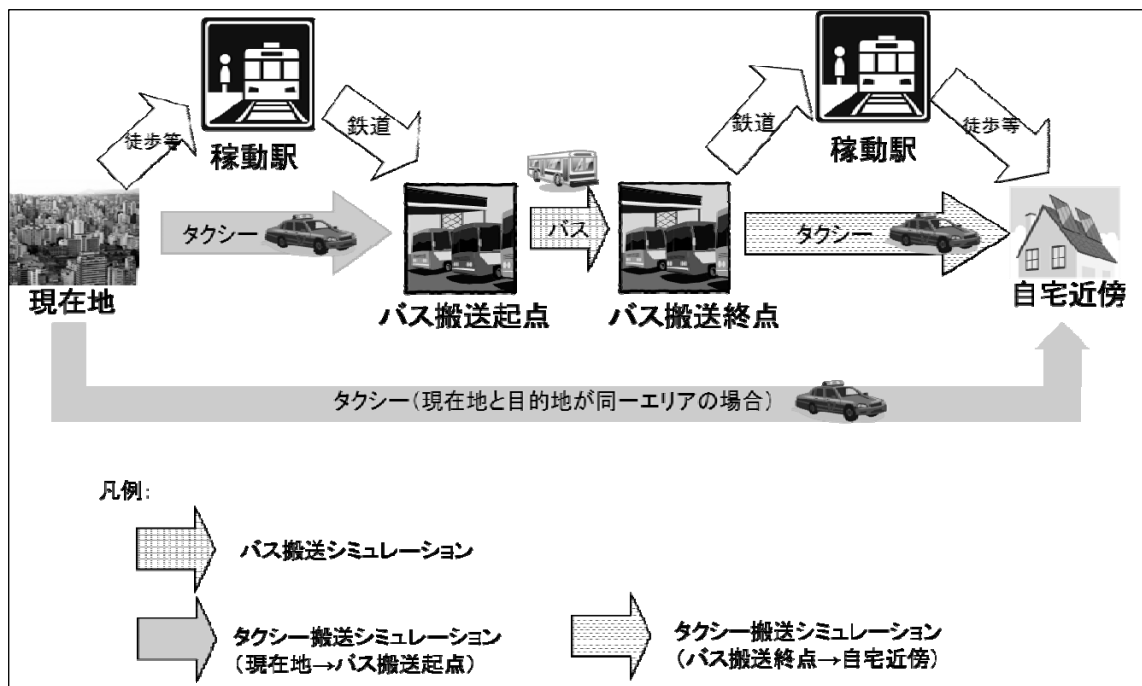
一定の仮定の下で帰宅困難者の搬送についてシミュレーションを実施した。このシミュレーションの前提は、以下のとおりである（シミュレーションの詳細な条件については、参考資料 6 を参照）。

- ① 自宅までの距離がある程度の距離（2 0 km 以下の妥当な距離を想定）の場合には、原則として徒歩で帰宅可能と考え、特別搬送者を除き、代替搬送手段の提供を考慮しない。
- ② 一般搬送者は、徒歩等で出発地点となる搬送拠点まで移動し、そこからバ

ス又は船舶に乗車（乗船）し、到着地点となる搬送拠点から自宅までは徒歩で帰宅する。

- ③特別搬送者は、鉄道不通区域で被災した際は、所在地点からの距離が自宅最寄りの搬送拠点よりも自宅の方が近い場合には、所在地点から自宅近傍までタクシーによる搬送を想定するが、自宅がより遠方にある場合には、まず所在地点から出発地点となる搬送拠点までタクシーで搬送した上で、そこからバス等により到着地点となる搬送拠点まで搬送する（図5）。鉄道稼働区域の場合は鉄道で搬送起点まで移動した後にバス搬送される。また、到着地点となる搬送拠点が鉄道不通区域の場合は、自宅近傍までタクシーで搬送する。（なお、ここでのタクシーの搬送単位は原則同一都県内を基本としており、遠距離の搬送は考慮しない。）

図5：特別搬送者の搬送イメージ



- ④バス（及びタクシー）を利用した搬送を原則とするが、船舶による搬送が可能なルートについては、船舶による搬送も併せて検討する。
- ⑤代替搬送手段は、4日目以降であっても鉄道が不通の区間（おおむね震度6弱以上の地域であり、折り返し可能駅を考慮）を対象として、帰宅困難者が最も多い東京都心部から放射状に、発災後4日目以降に鉄道運行が再開していると想定される折り返し駅周辺までを対象として設定する。なお、搬送は、都心から郊外部への搬送だけでなく、郊外部から都心への双方向の搬送とする。
- ⑥搬送ルートの設定に当たっては、一般搬送者は到着地点となる搬送拠点から自宅まで原則として徒歩で帰宅することとなることから、発災後4日目

以降の鉄道の運行停止区域が、到着地点となる搬送拠点から10km以内におおむね含まれるように搬送拠点を設定し、これに基づいて効率的な搬送ルートを設定する（詳細な搬送ルートについては、参考資料5を参照）。なお、ここでの搬送拠点は単に折り返し駅を目安として設定し、バスの転回場所等は考慮していないが、実際の運用の際には、バスの転回場所等を考慮してさらに遠方に搬送拠点を設定することも考えられる。また、シミュレーションの都合上、搬送ルートは同一方向に複数の路線を設定していないが、実際の運用の際には、特定のルートに乗客が極端に集中しバスの運行に支障が生じる際には、複数のルートを設定することも考えられる。

- ⑦一般搬送者の所在地から出発地点まで及び到着地点から自宅までの移動手段は原則徒歩とするが、公共交通機関の運行が再開している場合には、その利用も可能である。

以上の条件の下で複数のケースごとに、搬送完了日数及び24時間以内の搬送完了に必要なバスの追加車両数（貸切バス換算）を見積もると、以下のとおりである（表3）（シミュレーション結果の詳細については、参考資料7～11を参照）。

<シミュレーションの実施ケース>

①現実ケース（過酷ケース）

1都3県の乗合バス・貸切バス及びタクシーは、それぞれの被害状況に応じて順次通常の運行（営業）を再開することが見込まれることから、1都3県の乗合バス・貸切バス及びタクシーの車両数の半数は通常の運行（営業）を行っているものとする。さらに、運転者についても、自らの負傷や通勤困難等の事情により、通常運行に従事しない運転者のうち、半数が出勤できないと仮定する。

②運転者確保ケース

1都3県の乗合バス・貸切バス及びタクシーは、それぞれの被害状況に応じて順次通常の運行（営業）を再開することが見込まれることから、1都3県の乗合バス・貸切バス及びタクシーの車両数の半数は通常の運行（営業）を行っているものとする。運転者については、全員が出勤できると仮定する。

③帰宅困難者搬送重点ケース（最大ケース）

1都3県の乗合バス・貸切バス及びタクシーについては、通常の運行（営業）を取りやめ、すべて帰宅困難者の搬送に利用できると仮定する。

④船舶活用ケース

- ①に加えて、東京-横浜・千葉間で船舶を利用できると仮定する。

⑤他県から貸切バスの応援を受けるケース

①に加えて、茨城県・栃木県・群馬県・山梨県から４４５台の貸切バスの応援を受けることができると仮定する。

⑥２４時間以内に帰宅困難者の搬送を終えるために必要なバス台数

A. 平均１０km/時で走行するケース

通常と同程度の走行速度が確保されると仮定する。

B. 平均２０km/時で走行するケース

交通規制が十分になされ、バス・タクシーの優先通行が確保されると仮定する。

C. 高速道路通行可能ケース

バスの運行区間で高速道路が利用できる区間は、高速道路を利用し、平均５０km/時で走行できると仮定する。

表３：搬送終了に要する日数

バス・タクシーの 輸送力の想定	バス・タクシーの 運行速度	特別搬送者 のみ ※()内は、搬送拠 点前後のタクシー による搬送所要日 数を含んだもの	一般搬送者 を含む (自宅まで １０km 以内を除く)	一般搬送者 を含む (自宅まで １５km 以内を除く)	一般搬送者 を含む (自宅まで ２０km 以内を除く)
① 現実ケース（最も過酷な ケース）	平均１０km/時	１．７日 (４．１日)	６．０日	５．６日	５．０日
	平均２０km/時	１．０日 (２．３日)	３．５日	３．２日	２．９日
	高速道路利用可	０．７日 (２．０日)	４．４日	４．１日	３．６日
② 運転者確保ケース	平均１０km/時	０．８日 (２．３日)	３．０日	２．８日	２．５日
	平均２０km/時	０．５日 (１．２日)	１．８日	１．６日	１．５日
	高速道路利用可	０．３日 (１．０日)	２．２日	２．０日	１．８日
③ 帰宅困難者搬送重点ケー ス（最大ケース）	平均１０km/時	０．７日 (１．６日)	２．０日	１．９日	１．７日
	平均２０km/時	０．４日 (０．９日)	１．２日	１．１日	１．０日
	高速道路利用可	０．３日 (０．８日)	１．５日	１．４日	１．２日
④ ①に加えて船舶（３隻） を利用するケース	平均１０km/時		６．０日	５．５日	５．０日
	平均２０km/時		３．５日	３．２日	２．９日
	高速道路利用可		４．４日	４．１日	３．６日
⑤ 他県応援ケース（①に加 えて応援を受けるケー ス）	平均１０km/時	１．５日 (３．９日)	５．３日	４．９日	４．４日
	平均２０km/時	０．９日 (２．２日)	３．１日	２．９日	２．６日
	高速道路利用可	０．６日 (１．９日)	３．９日	３．６日	３．２日

⑥ 24時間以内に帰宅困難者の搬送を終えるケース	平均10km/時	6,835台	19,260台	17,424台	15,013台
	平均20km/時		9,258台	8,197台	6,808台
	高速道路利用可		6,829台	6,111台	5,189台

※（ ）内は搬送拠点前後のタクシーによる平均搬送所要日数を含んだものである。
 なお、タクシーによる平均搬送所要日数は、各都県における現在地から自宅近傍あるいは各搬送拠点まで、又は各搬送拠点から自宅近傍までの搬送所要日数に対して、タクシー搬送人数で重み付平均した値である。

2. 搬送体制の確立に向けた対策の方向性

帰宅困難者の搬送に係るシミュレーションを行った結果、1都3県の乗合バス・貸切バスが、それぞれ被害状況に応じ順次通常の運行を再開するため、車両の確保が困難であり、かつ、運転者が十分に参集できない場合（現実ケース（過酷ケース））には、自宅までの距離が10kmより遠い帰宅困難者全員を搬送しようとする、その完了までに6.0日間（平均10km/時の場合）を要することとなった。さらに、搬送対象者を自宅までの距離が20kmより遠い帰宅困難者に限ったとしても、5.0日間（平均10km/時の場合）を要する。これについて、仮に1都3県内の路線バス・貸切バスの運行を停止し、帰宅困難者の搬送に全力を投入した（帰宅困難者搬送重点ケース（最大ケース））としても、10km以遠の帰宅困難者全員の搬送には、2.0日（平均10km/時の場合）、20km以遠の帰宅困難者全員の搬送には、1.7日間（平均10km/時の場合）を要する。

したがって、帰宅困難者全員をバスによって搬送することはおよそ現実的ではない。

また、特別搬送者に限ってみれば、バス搬送に関する部分は、現実ケースであっても1.7日以内に完了しているが、一方で、タクシーによる端末輸送部分（現在地から自宅近傍あるいはバス搬送拠点まで、バス搬送拠点から自宅近傍まで）は、東京都以外の地域においてかなりの日数を要することとなっている。

したがって、帰宅困難者等の代替搬送手段については、あらゆる手段を考慮したとしても、そのすべてを搬送することには限界があることから、災害時要援護者を中心とする特別搬送者の搬送を最優先に検討していく必要がある。

特別搬送者については、郊外部のタクシーによる端末輸送部分が所要日数のボトルネックとなることから、郊外部においては特別搬送者の家族等による出迎えやタクシーの広域的な運用等についても検討が必要である。

一般搬送者については、運転者の確保状況、1都3県及び他県からの応援状況、交通規制の状況等によっては、特別搬送者終了後に搬送余力が発生する可

能性があることから、一般搬送者の中での搬送の優先順位の考え方について検討する必要がある。その際でも一般搬送者の搬送には相当な時間を要することは否めない。

したがって、一般搬送者となる帰宅困難者の多くは徒歩帰宅を選択すると考えられ、相当な距離を徒歩で帰宅せざるをえない人が多く発生することに伴って、徒歩帰宅支援体制の充実についても併せて検討する必要がある。

また、鉄道の早期復旧に全力をあげることが重要であるが、一方で、しばらく通勤そのものが困難になることを想定して、長期間にわたって相当の帰宅困難者等が都心部等に滞留する場合の対応の検討も必要となる。

3. 今後の主な検討課題

(1) 搬送の運用体制に係る課題とその対策の検討

シミュレーション結果に基づき、搬送の実施に係る課題を抽出し、その課題の解決の方向性について検討を行う。具体的には、搬送拠点の候補地の要件、搬送に係る各種制度上の課題、発災後の搬送ルートや搬送拠点の決定方法、搬送対象者の待機・誘導體制、関係者の役割分担・連携体制、費用負担の在り方等について、具体の論点整理を行う。

(2) 搬送の実施に係る帰宅困難者等への情報提供に係る対策の検討

搬送の実施に際しては、搬送対象者、搬送拠点、搬送ルート等について、帰宅困難者等への周知が必要であり、平常時及び発災時の両面において、帰宅困難者等へ搬送に係る情報提供を行うための対策について検討を行う。

第8章 協議会構成員による帰宅困難者等対策の取組状況

機関名	取組状況
内閣府 (参考資料1)	1. 「平成23年3月11日東北地方太平洋沖地震に際しての帰宅困難者対策の実態調査」の実施 本協議会における検討資料とするため、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に際して首都圏で発生した帰宅困難者の実態、市区町村、企業及び主要駅における対応の実態、またその後の対策の取組状況について調査を行った。この調査結果に基づき、3月11日に首都圏で発生した帰宅困難者を約515万人と推計した。 2. 平成23年度政府総合図上訓練の実施 首都直下地震を想定した平成23年度政府総合図上訓練において、帰宅困難者の発生も想定項目に加え、緊急災害対策本部の業務における防災関係省庁、九都県市、指定公共機関との連携等について、検証を行った。 3. 防災基本計画の修正 東日本大震災を踏まえた防災基本計画の修正において、帰宅困難者対策に係る記載を新たに盛り込んだ。
東京都 (参考資料13)	1. 東京都帰宅困難者対策条例 東京都は、首都直下地震の切迫性に加え、帰宅困難者対策に対する都民の関心が高いこの機を捉え、協議会で合意した「一斉帰宅抑制の基本方針」等を踏まえ、企業等従業員の施設内待機とそれに必要な3日間の飲料水、食料等の備蓄の努力義務化など、行政、事業者、都民のそれぞれの役割に応じた帰宅困難者対策への取組を明文化した条例を制定する。 (東京都議会で審議中) 2. 平成23年度東京都帰宅困難者対策訓練 東日本大震災により都内でも多くの帰宅困難者が発生した状況を踏まえ、埼玉県、千代田区、新宿区、千代田区と合同で、都内の3箇所のターミナル駅(新宿駅、東京駅、池袋駅)を中心に、帰宅困難者対策訓練を実施した。訓練では、行政機関及び民間事業者を中心に社会全体で取り組む一連の対策を検証するとともに、都民への意識啓発を図った。訓練の検証結果は、協議会の議論に反映する。

機関名	取組状況
総務省	東日本大震災を受け、総務省では平成23年4月から12月まで「大規模災害等緊急事態における通信確保の在り方に関する検討会」を開催し、緊急事態における通信手段の確保に関し、国、電気通信事業者等が取り組むべき事項を取りまとめた。総務省及び電気通信事業者による帰宅困難者対策に資する主な取組は以下のとおりである。 (1) 安否確認手段の充実 ①災害用伝言サービスの横断的検索の実現に向けた検討、災害用伝言サービスの利用促進 ②電話輻輳の影響を受けにくい災害用音声お届けサービスの導入 ③コンビニエンスストア等への特設公衆電話やWi-Fi設備の事前設置 (2) 携帯電話への緊急情報提供手段の多様化 ①緊急地震速報対応機種 of 拡大、災害・避難情報を配信する緊急速報メールの提供事業者・導入自治体の増加 (3) 主要携帯電話基地局の非常用電源の充実、大ゾーン基地局の整備、車載基地局の追加配備 (4) 電気通信設備の安全・信頼性に関する技術基準の強化に向けた検討
内閣官房 地域活性化統合事務局 ／ 国土交通省 都市局	都市再生の推進に係る有識者ボード（座長：八田達夫（経済学者））において、防災の専門家等からのヒアリングを行い、東日本大震災における経験から得られる教訓を今後の我が国における都市再生にどのようにいかすべきかという点について、議論・検討し、平成23年10月7日に都市再生特別措置法に基づく都市再生基本方針の見直し（閣議決定）を実施した。 また、東日本大震災では、首都圏のターミナル駅周辺において避難者や帰宅困難者等による混乱が生じたことから、都市再生の推進に係る有識者ボードに、防災まちづくりの専門家による防災WG（座長：中林一樹（明治大学））を設置し、関係地方公共団体等の意見も踏まえ、人口・機能が集積したターミナル駅周辺等のエリアに係る防災対策の充実のあり方を議論・検討し、平成23年12月に提言を取りまとめた。 これを踏まえ、大規模な地震が発生した場合における都市再生緊急整備地域内の滞在者等の安全の確保を図るため、都市再生緊急整備協議会による都市再生安全確保計画の作成、都市再生安全確保施設に関する協定制度の創設等の所要の措置を講ずる「都市再生特別措置法の一部を改正する法律案」が平成24年2月7日に閣議決定・国会提出された。

機関名	取組状況
国土交通省 大臣官房官庁営繕部 (参考資料14)	東日本大震災発生当日、首都圏では帰宅困難者が多数にのぼり、各地で公共施設等による一時受け入れや、民間による支援が行われた。 官庁施設においても一部で帰宅困難者の受入れを行ったところであるが、今後首都直下地震等の大災害が発生した場合、地域の一員としての共助の取組の観点から、各入居官署が非常時優先業務を実施しながら、一時的に帰宅困難者を受け入れることも考えられる。その際の施設管理者の速やかな対応を可能とするため、「官庁施設における帰宅困難者対応マニュアル作成の留意事項」(以下「留意事項」とする。)を作成した。 この留意事項は、施設管理者が、大規模災害発生時に帰宅困難者の受入れに対応するためのマニュアルを作成する際、官庁施設において留意すべき事項等を取りまとめたものである。 なお、官庁施設毎に、施設の規模、入居官署による非常時優先業務の有無、地方公共団体との連携等の各施設固有の状況を勘案し、それぞれ留意事項を追加するなどして、実効性のある対応マニュアルを作成することを想定している。
国土交通省 鉄道局	東日本大震災発生時には首都圏の多くの鉄道路線が運行を停止し、長時間にわたって運転再開ができなかったことから、多くの人が駅に溢れ大きな混乱が生じた。これを踏まえ、国土交通省鉄道局、首都圏の鉄道事業者等からなる「大規模地震発生時における首都圏鉄道の運転再開のあり方に関する協議会」を開催し、課題の抽出と対応策を検討し、乗客の避難誘導の迅速化、通信手段の確保、利用者に対する情報提供などについて取りまとめた。また、災害時であっても旅客の安全と情報発信機能が確保できるよう、鉄道施設の耐震対策を一層推進するとともに、特にターミナル駅等の耐震対策については引き続き支援を行っていく。 また、鉄道事業者に対しては、都市再生特別措置法(今国会に改正法案を提出)に基づく協議会において、地方公共団体等の関係機関との連携のもと、タイムリーな鉄道運行(再開)情報の提供、訓練への参加や飲料水備蓄等の帰宅困難者対策に取り組むよう促すこととしている。
茨城県	茨城県では、東日本大震災を踏まえた、地域防災計画の改定を行うため、有識者や関係機関等により、地域防災計画改定委員会及び同部会を設置し、帰宅困難者等対策を含め、課題の検証及び今後の対応について検討を実施した。 検討結果を踏まえ、平成23年度末に改定予定の地域防災計画では、新たに帰宅困難者対策の項目を設け、協議会での一斉帰宅抑制の基本方針を基に、県や市町村、学校、事業所等における備蓄や広報活動、避難誘導、連携等について明記した。

機関名	取組状況
埼玉県 (参考資料 1 5)	1. 県地域防災計画の改正 東日本大震災を受けて、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」という基本原則を徹底するとともに、帰宅困難者の帰宅を抑制するための対策を講じた。 (1) 駅周辺等の滞留者対策 (2) 企業・学校等における対策（留める対策） (3) 帰宅支援対策 (4) 帰宅困難者への情報提供対策 2. 帰宅困難者対策訓練（徒歩帰宅訓練）の実施 帰宅困難者対策をより一層広域的に取り組むため、東京都、豊島区と合同で実施した。 《特徴》 (1) 東京都と豊島区との合同実施により協力体制を強化 (2) 休日に実施していた訓練を今年度は平日に実施 (3) 休憩所は設置せず、コース沿道の災害時帰宅支援ステーションを活用
千葉県 (参考資料 1 6)	「千葉県帰宅困難者等対策連絡協議会」（設立：平成 2 1 年 9 月 構成員：市町村、鉄道事業者、県内企業・団体、警察本部、千葉県消防長会等 事務局：千葉県）（以下「千葉県協議会」という。）において、県内の主要駅周辺ごとの地域の事情等に鑑みた実効性の高い対策を行うため、平成 2 3 年 1 2 月に「駅周辺帰宅困難者等対策協議会設置のためのガイドライン」を策定し、市町村と連携しながら駅周辺協議会（駅前協議会）の設立に向けて取り組んでいる。 また、千葉県協議会の各構成機関と連携し、東日本大震災から 1 年が経過する平成 2 4 年 3 月を機に「むやみに移動を開始しない」ことを周知徹底するための一斉広報を実施するとともに、徒歩帰宅者のための帰宅支援対象道路についても、千葉県協議会において平成 2 3 年度内を目途に検討を行い、順次ルート指定を行っていく。 さらに、平成 2 4 年 1 月に実施した九都県市合同防災訓練・図上訓練において、初めて帰宅困難者等対策を訓練項目に盛り込み、鉄道駅周辺等に帰宅困難者等が発生したという想定の下、県有施設を一時滞在施設として開放するなどの訓練を行ったところである。

機関名	取組状況
神奈川県	1. 東日本大震災を受け、有識者を構成員とした「神奈川県地震災害対策検証委員会」、県、市町村を構成員とした「県、市町村地震災害対策検討会議」を新設し、地震防災全体的な検討はもとより、帰宅困難者対策についても検討を進めるとともに、検討会議の下に「帰宅困難者対策部会」を設置し、集中的に対策の検討を行っている。 2. 「県・ライフライン事業者、交通事業者地震・防災対策推進会議」内の交通部会において、県と交通事業者との間で帰宅困難者対策について協議を行うとともに、実際に対策を実施する市町村との意見交換の機会も設け、駅周辺等での協議会設置に向けて共通認識の形成を図った。 3. 現在見直し中の「神奈川県地域防災計画」に新たに帰宅困難者対策の節を設けて取組の方向を県民等に示すとともに、大量に発生する帰宅困難者に対応するため、市町村を補完する立場から、県有施設で帰宅困難者を受け入れるための一時滞在施設を開設することとした。 4. 東海地震による警戒宣言発令時を想定した「平成23年度県央地域帰宅困難者対策訓練」を県、市町村、交通事業者、警察等と連携して実施した。
横浜市	1. 帰宅困難者の発生抑制 横浜商工会議所などの団体へ、発災時の従業員の留め置きの依頼をするとともに、市内の大規模事業所へ伺い、「一斉帰宅抑制の基本方針」を基に、従業員留め置き依頼を行った。 2. 一時滞在施設の確保 公共施設60（国・市施設）民間施設32を指定し、9月に公表。 3. 物資の備蓄 帰宅困難者の食料、水、保温用のアルミブランケットやトイレパックの備蓄を推進。 4. 徒歩帰宅者への支援 (1) ホームページ等による、広報・啓発を実施。 (2) 市内全区で主要駅や周辺事業者等による協議会等を設置し、駅周辺の混乱防止や帰宅困難者対策に関する連携を強化した。

機関名	取組状況
川崎市	1. 帰宅困難者一時滞在施設の指定 市内主要駅（川崎駅、武蔵小杉駅、武蔵溝ノ口、登戸、新百合ヶ丘）周辺における公的施設の指定に向けて調整中。 民間施設については、アンケート調査を行ない、受け入れ可否を確認し、随時協定締結に向け調整中。 2. 帰宅困難者用備蓄物資の整備 帰宅困難者用の飲料水、防寒シートを購入し、各区に備蓄。 3. 従業員等の一時待機や備蓄の推進を企業等へ依頼 4. 「むやみに移動を開始しない」基本原則及び「災害時帰宅支援ステーション」の広報・啓発 ＪＲ川崎駅改札にある「河川情報表示版（大型ビジョン）」において、「むやみに移動を開始しない」基本原則及び「災害時帰宅支援ステーション」の広報・啓発を実施中。
千葉市	1. 鉄道事業者との情報連絡体制（情報伝達ルート、電話・ＦＡＸ・地域防災無線等の情報伝達手段）の確認 2. 平成２３年９月１日にＪＲ千葉駅が実施した帰宅困難者の避難誘導訓練の中で、駅と市（区）災害対策本部の間で地域防災無線を使用した情報伝達訓練を実施 3. 一時滞在施設の確保に向けた検討（公共施設・民間施設） 4. 市（区）・駅・駅周辺企業・大学等で構成する主要駅ごとの「駅周辺帰宅困難者等対策協議会」の設置に向けた検討
さいたま市 （参考資料１７）	1. 一時滞在施設の確保 主要駅周辺に、一時滞在施設２２か所を確保。 2. 安否確認訓練の実施 市内事業所における従業員とその家族を対象に携帯電話の災害用伝言板による安否確認訓練を実施。 3. 帰宅困難者対策用備蓄品の整備 一時滞在施設における備蓄計画の見直しを行い、帰宅困難者支援備蓄として、クラッカー、保存水（５００ml）、アルミ保温シートを新たな備蓄リストに追加。（平成２４年度事業） 4. 避難所における通信手段の多重化 移動系防災行政無線のデジタル化再構築事業計画を補完するものとして、災害時に通信規制の対象とならなかったＰＨＳを全避難場所２５６か所へ導入。合わせてＮＴＴ特設公衆電話回線の設置を行う。

機関名	取組状況
相模原市	1. 市内の事業者、商業施設、大学等に対し、3月11日の帰宅困難者対策に係る従業員、来場者及び学生等への対応に関するアンケート調査の実施 2. 市内の工業団地、大手企業に対し、「一斉帰宅抑制の基本方針」に基づく「むやみに移動を開始しない」との基本原則の周知、災害発生時における従業員等の留め置きとその他のための備蓄の推進に関する啓発を実施 3. 上記の啓発にあわせ、九都県市首脳会議で作成している災害用伝言ダイヤル171、災害用伝言板の操作方法などを記載したリーフレットを配布し、安否確認手段、帰宅支援ステーション及び日ごろの備え等についての啓発を実施 4. 市内各駅周辺の公共施設（市有、県有）、ホテル業などの民間事業者に対し、一時滞在施設の指定についての協議の実施 5. 鉄道事業者、警察、駅周辺の事業所等と一体となった帰宅困難者等対策訓練の実施（※平成24年3月12日実施予定）
新宿区 （参考資料18）	1. 新宿駅周辺防災対策協議会 新宿駅周辺防災対策協議会（構成：事業所、商業集客施設、鉄道事業者、ライフライン関係機関、警察、消防、商店街、新宿区等72団体参加、平成14年2月に母体組織を設置）を中心に、“自助・共助・公助”を枠組みとする震災時の行動の基本原則「新宿ルール」を策定し、帰宅困難者対策の検討や訓練に取り組んでいる。 平成24年2月3日の東京都との合同訓練では、東日本大震災の課題から、長距離無線LANやWebGISを活用した情報通信訓練、エリアワンセグ放送や大型ビジョンによる避難情報提供訓練などを実施。また、新宿区独自の取組みとして、医療関係者や地域ボランティアの協力による医療救護所の設置・運営訓練を実施するなど災害医療体制づくりに取り組んでいる。 2. 新宿西口防災サミット 新宿西口に自社ビルや本社機能を置く大手企業等9社を中心に防災ネットワークづくりを進めている。 3. 帰宅困難者一時滞在施設の確保 区の23施設を帰宅困難者一時滞在施設として指定している。
八王子市 （参考資料19）	八王子市では、平成22年5月に八王子駅周辺の事業者等と「八王子駅周辺滞留者対策推進協議会」を設置し対策に当たっている。 平成23年度に取り組んだ内容は、次のとおりである。 （1）協議会への新たな参加（町会・自治会の代表及び再開発の終了した八王子駅南口地区からの参加） （2）情報伝達訓練の実施（協議会委員間） （3）現地での対策の拠点となる「情報拠点」の位置づけ及び運用に向けた検証 （4）備蓄の促進（アルミブランケット）

機関名	取組状況
社団法人 日本経済団体連 合会 (参考資料20)	昨年、わが国企業は、東日本大震災や大規模水害、タイの大洪水等の災害により、事業活動に大きな影響を受けた。経団連では、企業や行政など社会全体で防災・減災の取り組みを一層強化するべく、提言「災害に強い経済社会の構築に向けて」(※)を取りまとめた。提言の取りまとめに際しては、アンケートの実施(全会員企業が対象)、各界の東日本大震災に際しての対応、ならびに、災害発生時に復旧や事業継続の障害となる規制等について調査した。 帰宅困難者対策については、平成21年3月の提言でも「企業に求められる地震対策の10箇条」に掲げるなど、かねてより対応強化に努めており、今回の提言においても、引き続き帰宅困難者対策の重要性を訴えている。 まず、企業に求められる対応として、社員等の一斉帰宅抑制の必要性、安否確認手段の多重化や適正な備蓄の確保等をあらためて示した。また、官民連携で取り組むべき課題として、本協議会での議論も踏まえるなか、災害関連情報の提供体制の構築や一時滞在場所の確保、施設提供者への公的支援等に係る具体的な方策を示した。 ※提言本体は経団連HP (http://www.keidanren.or.jp/index.j.html)に掲載
東京商工会議所 (参考資料21)	- 平成23年7月に都内在勤1,000名に対する震災アンケートを実施。 - 平成23年10月に帰宅困難対策等を含め今後の震災に備えた行動計画として「震災対応アクションプラン」を取りまとめ、会員に呼びかけを行った。 - 東京商工会議所の委員会・部会・支部において防災関連の情報提供を実施。延べ約2,400名が参加。中でも商業・商業卸売部会では「商業者における首都直下地震と帰宅困難者」と題し、講演会を実施。162名が参加。 - 平成24年2月に東京経営者協会、連合東京、東京労働者福祉協議会と合同で「2012首都帰宅困難者対応訓練」を新宿～杉並・多摩地区で実施。1,380名が参加。 - 平成24年2月に中小企業のBCP普及のため、「BCPを作って信頼を高めよう」を作成。またBCP策定講座(4日間コース)を3回実施。

機関名	取組状況
社団法人 不動産協会	大規模災害に備えて不動産業の果たすべき役割を検討する「都市の防災機能を高めるために不動産業の果たすべき役割研究会」（座長 青山份明治大学 公共政策大学院教授）を平成２３年１１月に設置。 オブザーバーとして、内閣官房地域活性化統合事務局・内閣府・国土交通省・東京都が参加。 本研究会では、不動産業の果たすべき役割として、 （１）防災に優れた都市づくり （２）防災に優れたオフィス・マンション （３）帰宅困難者への対応 に関して課題を整理の上、平成２４年夏までに （４）各課題に対する公民連携・役割分担 （５）必要な支援措置 を取りまとめ、必要な政策提言を行う予定。
東日本旅客鉄道 株式会社	東京３０km圏内の駅について、一時滞在可能なスペースや誘導方法を検討した結果、約２００駅において、安全性の確認等を前提として一時滞在所を提供するとともに、スペースが無い駅においてもトイレ、公衆電話等を最大限提供していくこととした。 平成２４年３月末までに、新たに約１０駅に異常時案内用ディスプレイを設置し、約１２０駅において震災情報の放送に活用していく。 備蓄品を配備する約３０駅のうち、平成２４年３月末までに上野、大宮、新橋などの１７駅に、災害時要援護者を対象とした飲料水・毛布・救急用品等の配備を完了する予定。東京、新宿など大規模駅についても、備蓄スペースの確保や既存分に加えた想定備蓄数の確保などに取り組んでいるところ。 震災後の早期運転再開のため、優先して設備点検を行う線区・区間を設定する方法等について検討を進めている。 平成２３年１２月、横浜市磯子区と当社横浜支社間で災害発生時の対応に関する協定を締結した。その他の関係自治体等についても引き続き協議を進めていく。

機関名	取組状況
社団法人 日本民営鉄道協会	【関東大手民鉄の取組状況】 1. 鉄道事業者の基本的使命である「早期の安全確認」、「早期の運転再開」等の課題解決に向けた様々な取組の検討 (1) お客様の避難誘導の迅速化 (2) 路線特性を考慮し優先順位に配慮した設備点検及び運転再開 (3) 点検復旧の要員の移動及び資材の運搬の迅速化 (4) 関係機関等（他鉄道事業者、関係機関、協力会社等）との調整の迅速化 (5) お客様への情報提供の充実 2. 帰宅困難者等対策への取組の検討 (1) 鉄道駅での利用者保護（一時滞留・一時待機等、備蓄品（災害時要援護者用）等）への取組 (2) 情報提供への取組 (3) 関係機関との協議及び連携の強化への取組 3. 帰宅困難者対策訓練への参加 (1) 平成24年2月3日の東京都帰宅困難者対策訓練への参加（東京駅、新宿駅、池袋駅）等
東京都交通局	1. 帰宅困難者向けの備蓄 首都直下地震発生時、利用者を一時的に駅構内で保護するために必要な物資を都営地下鉄の各駅に備蓄。当面平成23年度末までに、帰宅困難者が多く滞留すると見込まれる10駅に、合計約1万人分の飲料水及び防寒用シートを備蓄予定。また、東京都帰宅困難者対策訓練の結果を踏まえ、平成24年度早期に、合計約5万人分の物資を全駅に備蓄予定。 2. 帰宅困難者への情報提供等 平成24年内に都営地下鉄の駅構内や列車内でメールやインターネットの利用が順次可能となるよう整備中。また、各駅改札口に設置した列車運行情報表示装置を更新し、交通機関の運行情報や災害に関する情報を今まで以上に幅広く提供する等、帰宅困難者への情報提供の手法を検討中。さらに、各駅の具体的な一時待機場所の選定等について検証中。 3. 帰宅困難者対策訓練 東京都帰宅困難者対策訓練において、大江戸線新宿駅及び新宿西口駅では、地下鉄利用者の保護及び利用者への情報伝達の訓練を、東京駅周辺の会場では、都営バスを使用した帰宅困難者の代替輸送訓練を実施。

機関名	取組状況
社団法人 全国乗用自動車 連合会	東京都のタクシー協会である社団法人東京乗用旅客自動車協会において、災害対策委員会を設置し帰宅困難者対策も含めた大規模災害時における具体的な対応の検討を開始。 社団法人全国乗用自動車連合会では、大規模災害発生時においてタクシーが帰宅困難者、避難者、医療従事者の輸送等、公共交通機関としての責務を十分に発揮するため、各都道府県タクシー協会に対し、災害時の緊急輸送等の確保を目的とした地方公共団体との協定又は覚書等の締結を指示。
社団法人 フランチャイズ チェーン協会 (参考資料22)	備蓄について安全対策委員会参画会社では基本的に行っている。 「災害時帰宅支援ステーション」について、全国47都道府県で帰宅支援協定を締結できるよう率先して拡大に当たり、現在では26都道府県(9政令市)と締結を実施している。 民放連加盟各社と災害時帰宅困難者支援協定を締結済みのJFA加盟各社との間で、ラジオ情報提供に関する協定の締結に向け推進中である。 関西広域連合と災害時帰宅困難者支援協定を締結済みのJFA加盟各社との間で、普及啓発用ポスターの掲出を予定している。
連合関東ブロッ ク連絡会 (連合東京)	1. 東京労働者福祉協議会「3・11東日本大震災アンケート」への協力 東京労働者福祉協議会(加盟団体:連合東京・中央労金東京都本部・全労済東京都本部・東京都生協連・東京労働者福祉厚生協会・東京労働者福祉基金協会・勤労者サービスセンター)が実施するアンケート(回答4,844人)に協力した。 アンケートでは、各職場の勤労者が、震災時どこにいてどのような行動をとったか、帰宅途中で困ったことや必要だったことは何か、行政へ要望したいことはあるか等を中心に回答を求めた。 2. 2012首都帰宅困難者対応訓練の実施 東京経営者協会、東京商工会議所、東京労働者福祉協議会、連合東京が呼びかけ団体となり、実行委員会を立ち上げ、平成24年2月4日(土)に訓練を実施した。 「新宿～杉並コース」「多摩コース」の2コースを設定し、両コースで1,380名の参加があった。次回実行委員会では、アンケートの集計結果等で検討課題を洗い出し、今後の取組につなげていく。

機関名	取組状況
警視庁	首都東京における災害対策を見直すため、平成２３年９月に副総監を長とする警視庁大震災対策委員会を設置し、諸対策を推進してきたが、平成２４年３月５日、当庁の具体的な施策について取りまとめた「警視庁大震災対策推進プラン」を公表した。 このプランは、「地域防災能力の向上」等の推進項目で構成されているが、今後の推進課題として「帰宅困難者対策の推進」を盛り込み、①本協議会との連携による、実効ある帰宅困難者対策の推進、②パートナーシップ（大規模災害に備え、危機管理の醸成や発災時の協力・支援を目的に、警察を含む行政、事業者及び住民等で組織したネットワーク）活動をはじめ、あらゆる警察活動を通じ、「一斉帰宅の抑制」や「一時滞在施設の提供」等について、事業者等への働きかけを実施、③ターミナル駅や大規模集客施設等に設置されている大型ビジョン等を活用した情報提供、情報伝達システムの構築など、情報通信基盤の整備を促進、④鉄道事業者等と連携した図上訓練や発災型訓練等の実施による、実効ある帰宅困難者対策のルールづくりを支援、等について推進していくこととした。
東京消防庁	震災直後に都内の消防法第３６条に基づく防災管理義務対象物（１，８０２対象）に対し、被害状況、活動状況、事前の備えなどに併せ、帰宅困難者についてアンケート調査を行い、１，６０２対象から回答を得た。 その後、東京大学の山田常圭教授を部会長に迎え「事業所における帰宅困難者対策検討部会」を開催し、上記アンケート結果や参画いただいた有識者の方々の意見を取り入れ、帰宅困難者対策に係る現状、課題、対策を検討し、報告書としてまとめた。 報告書では、事業所における帰宅困難者対策を具体的に示すとともに①一斉帰宅を抑制するために帰宅困難者対策を広く従業員等に周知する必要があること、②事業所防災計画に関する告示を改正する必要があること、③今後の状況を踏まえ効果的な対策となるよう見直していく必要があることを提言としてまとめた。 この提言により当庁では、東京都が予定している帰宅困難者対策に関する新条例の主旨に沿い関係告示を改正し、東京都震災対策条例第１０条に該当する事業所に一斉帰宅の抑制等を指導していく予定である。また、事業所が帰宅困難者対策を進めるに当たり視覚的に理解しやすいようにDVDを作成した。今後、これらを活用して事業所に対する指導を行う予定である。

第9章 最終報告に向けて

首都直下地震発生時の帰宅困難者等対策については、多数の死傷者・避難者が想定され、行政による「公助」だけでは限界があることから、「自助」や「共助」を含めた総合的な対応が求められている。平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震による首都圏における多数の帰宅困難者の発生を契機として、本協議会において、国の関係省庁、首都圏の地方公共団体、帰宅困難者等対策に関わりの深い民間団体等が、一堂に会して、帰宅困難者等対策を進めるに当たっての課題を共有し、共通の認識の下で、検討を進めてきた意義は大きい。

今後、中間報告にある「今後の主な検討課題」について、幹事会及びワーキンググループにおいて具体的な検討を進め、その検討成果を踏まえて、本協議会としての今後の官民連携による帰宅困難者等対策について、最終報告を平成24年夏～秋に取りまとめることとする。

なお、本協議会における官民連携による取組に加えて、「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知、安否確認手段の周知、備蓄の促進等、構成員各機関が自ら実施できる帰宅困難者等対策については、引き続き、取組を進めていくこととする。

切迫性の高い首都直下地震への備えとして、帰宅困難者等対策の一層の充実・強化が急がれるところであり、本協議会において、官民連携による帰宅困難者等対策の確立に向けて、具体的な検討を加速させていくこととする。

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会構成員

座 長	内閣府政策統括官（防災担当）
座 長	東京都副知事
	総務省総合通信基盤局長
	総務省消防庁次長
	国土交通省道路局長
	国土交通省鉄道局長
	国土交通省自動車局長
	茨城県副知事
	埼玉県副知事
	千葉県副知事
	神奈川県副知事
	横浜市委副书记
	川崎市副市長
	千葉市副市長
	さいたま市副市長
	相模原市副市長
	東京都新宿区長
	東京都立川市長
	社団法人電気通信事業者協会専務理事
	日本放送協会理事
	社団法人日本民間放送連盟専務理事
	社団法人日本経済団体連合会防災に関する委員会委員長
	日本商工会議所まちづくり特別委員会委員
	兼東京商工会議所まちづくり委員会委員長
	社団法人不動産協会理事長
	東日本旅客鉄道株式会社代表取締役副社長
	社団法人日本民営鉄道協会理事長
	東京都交通局長
	公益社団法人日本バス協会理事長
	社団法人全国乗用自動車連合会理事長
	社団法人日本フランチャイズチェーン協会会長
	全国石油商業組合連合会副会長兼関東支部長
	関東トラック協会会長
	日本赤十字社事業局長
	東京災害ボランティアネットワーク代表
	連合関東ブロック連絡会会長
オブザーバー	東京都八王子市長（前構成員：平成24年3月8日まで）
	警察庁警備局警備課長
	文部科学省大臣官房文教施設企画部施設企画課長
	警視庁警備部災害対策課長
	東京消防庁予防部防火管理課長

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の開催実績

○首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

- (第1回) 開催日時：平成23年9月20日(火) 14:30～15:30
開催場所：中央合同庁舎5号館2階 講堂
- (第2回) 開催日時：平成23年11月22日(火) 14:30～16:00
開催場所：全国町村会館
- (第3回) 開催日時：平成24年3月9日(金) 10:30～12:00
開催場所：都市センターホテル

○首都直下地震帰宅困難者等対策協議会幹事会

- (第1回) 開催日時：平成23年9月20日(火) 16:00～17:00
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第2回) 開催日時：平成23年11月4日(金) 15:30～17:30
開催場所：中央合同庁舎5号館5階 共用第7会議室
- (第3回) 開催日時：平成23年12月16日(金) 13:30～16:00
開催場所：東京都庁第一庁舎9階 防災センター
※第4回ワーキンググループと合同開催
- (第4回) 開催日時：平成24年1月19日(木) 13:30～14:30
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第5回) 開催日時：平成24年2月17日(金) 13:30～16:00
開催場所：東京都庁第一庁舎9階 防災センター
- (第6回) 開催日時：平成24年3月2日(金) 13:30～16:00
開催場所：東京都庁第一庁舎9階 防災センター

○首都直下地震帰宅困難者等対策協議会幹事会ワーキンググループ

- (第1回) 開催日時：平成23年9月30日(金) 10:00～17:30
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第2回) 開催日時：平成23年10月18日(火) 10:00～17:30
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第3回) 開催日時：平成23年11月4日(金) 10:30～15:15
開催場所：中央合同庁舎5号館5階 共用第7会議室
- (第4回) 開催日時：平成23年12月16日(金) 13:30～16:00
開催場所：東京都庁第一庁舎9階 防災センター
※第3回幹事会と合同開催
- (第5回) 開催日時：平成23年12月22日(木) 14:00～18:15
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第6回) 開催日時：平成24年1月19日(木) 14:45～18:15
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室
- (第7回) 開催日時：平成24年2月8日(水) 10:30～17:30
開催場所：中央合同庁舎5号館3階 防災A会議室

