

首都直下地震避難対策等専門調査会報告の公表について

平成20年10月27日

内閣府（防災担当）

中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」（座長：中林一樹 首都大学東京大学院都市環境科学研究科教授）は、首都直下地震発災時における避難者・帰宅困難者等に係る対策の具体化に向けた検討を進めてきたところですが、平成18年8月の第1回開催以来、14回の会合を経て、この度「首都直下地震避難対策等専門調査会報告」が取りまとめられました。

以下には、報告書に盛り込まれた対策のうち、新規性があるものを中心とした代表的なものを示します。

避難者に対する対策

1. 避難所の不足への対応

首都直下地震では、発災1日後におよそ460万人の避難所生活者が発生すると見込まれているが、各区の住民が居住する区内で避難するものとする、各区の収容力の不足は23区合計で約60万人、また、都区部内で広域的な避難をすることも、約49万人分の不足（避難所の耐震化率を考慮した場合）が発生することが見込まれるなど、大幅に不足する可能性がある（4～5頁）。

このため、1) 避難者数の低減、2) 避難所収容力の増強、3) 広域的な避難の実施等を図るための各種対策が必要。

1) 応急危険度判定等の迅速な実施による自宅への早期復帰（←避難所への避難者数の低減）（29～31頁）

○自宅の建物の安全が確認された人が避難所から早く帰れるようにするためには応急危険度判定等の迅速な実施が必要であるが、現在登録されている応急危険度判定士（全国で約10万人）を前提とした場合、判定作業に約1ヶ月を要する可能性がある。

○そこで、建築士等（建築士は全国で約100万人）にさらに呼びかけ、応急危険度判定士等への登録を促進することが必要。また、被災地以外の地域の工事や業務等に従事している判定士資格保有者が判定作業に参加しやすくなるように、判定作業への参加で留守にする間の工期の遅れに見合った分の履行期間延伸等の措置を採る

ことを、国が、関係する発注者に促すことが望ましい。

○さらに、判定士の派遣調整や判定士の交通手段、宿泊等のロジスティックスに関する計画の策定について検討することが必要。

2) 帰省・疎開の奨励・あっせん（←避難所への避難者数の低減）（31～34 頁）

○疎開先との平時からの交流の促進等による疎開への抵抗感を低減する施策を行なうことが有効。

○帰省・疎開した人に対する携帯電話やインターネット等を通じた情報提供体制の構築を行なうことが必要。

3) 公的施設・民間施設の活用（←避難所収容力の増強）（35～36 頁）

○公立小中学校を主体とした従来からの避難所に加え、都県立学校・国立学校・公共施設等の公的施設や、私立学校・企業等の施設等の民間施設を避難所としての活用すること等による避難所収容力の拡大が必要。

○ホテル・旅館等の避難所としての活用の拡大について検討が必要。

○協力が得られた施設における耐震性の確保や必要な設備等の整備への支援措置や協力に対する表彰制度等の検討が必要。

○協力施設を増やすために、発災後の状況次第での協力や、避難者の受け入れ期間や利用可能施設の範囲を限定した協力等の多様な協力内容を提案していくことが必要。

4) 地方公共団体間の連携等による広域的な避難体制の整備（←広域的な避難の実施）（38～39 頁）

○広域的な避難者の移送に関して、対象者の選定、移送先の調整、移送手段等に係る計画の作成が必要。受け入れる地方公共団体との役割分担や費用負担等について方針を定めることも必要。

○避難所間の調整等に必要な基礎データをデータベース化し、地方公共団体や関係機関間で情報共有することが重要。

5) 避難者に対する情報提供体制の構築（41～44 頁）

○想定される場面ごとに提供すべき情報をあらかじめリスト化しておくとともに、これらの情報のテンプレート（ひな形）の準備、情報の収集・提供等に関する関係者間の役割分担の明確化等を行なっておくことが必要。

○インターネット上で流れる誤情報に対する補正情報の提供や有用情報の収集等の活動を行政機関も行なうことが望ましい。

○避難所等におけるテレビ、ラジオ、FAX、パソコン（インターネット環境の整備を含む）、プリンター、消耗品類等を早急に配備するための方法を検討することが必要。

○避難所外避難者に対する情報提供を行なう体制の構築が必要。

○エコノミークラス症候群等の健康障害の予防のために、避難者等への健康管理に係る配付資料の原稿をあらかじめ準備することが重要。共通して使えるテンプレートを整備することも有効。

2. 応急住宅の不足への対応

首都直下地震では、約 162 万戸の応急住宅需要に対し、1 都 3 県における発災 6 ヶ月後の供給可能量は、応急仮設住宅 12 万戸、自宅の応急修理 31 万戸、公営住宅 0.2 万戸と見込まれるとともに、応急仮設住宅の建設可能用地は約 20 万戸分が限界であることから、これらだけでは応急住宅需要を満たすことはできない。被災を免れた民間賃貸住宅の空き家、空き室の活用を考えると 1 都 3 県で約 92 万戸が利用できる可能性がある。周辺県も含めて民間賃貸住宅等を最大限活用することができれば、需要を満たすことが可能となる（7～8 頁）。

このため、1) 自宅への早期復帰の促進、2) 民間賃貸住宅の円滑な活用、3) 市場に出ていない物件の有効活用、4) 応急仮設住宅の早期提供等を図るための各種対策が必要。

1) 応急修理や本格修理による自宅への早期復帰（44～45 頁）

- 応急修理制度の運用マニュアルや普及啓発資料の作成を進めていくことが必要。
- 被災状況に応じた継続居住の可能性、応急修理や本格修理の内容・方法と費用、利用可能な公的支援制度等について、事前及び災害時の周知・広報が必要。
- 相談窓口の設置、施工業者リストの提供、対応部署の明確化等の応急修理制度の運用体制の充実について検討することが必要。

2) 民間賃貸住宅の一時提供制度の活用（←民間賃貸住宅の円滑な活用）（46～50 頁）

- 民間賃貸住宅の一時提供制度により、多くの物件を提供してもらうため、家主等への制度の周知と協力依頼を積極的に実施するとともに、発災後においても、協力者を増やすために制度の周知と協力依頼を行なうことが必要。
- 家賃上限や複数世帯での共同利用等に関してより弾力的な運用を検討することが必要。
- 一時提供制度の物件を各都県が需要に応じて融通しあうなど、地方公共団体間の広域的な調整を行える仕組みをつくることが必要。
- 家主等に対する発災後の確認作業が膨大となることに対応して、空き屋・空き室情報の確認体制の強化策や情報確認の効率化策等について検討が必要。
- 震災時に協力物件を早期に把握するため、不動産物件情報流通システムに一時提供制度の登録者情報等を追加することが考えられる。

3) 市場に出ていない物件の有効活用（47～48 頁）

- 広い居室を持つ少人数世帯等による被災者の受け入れ（一時的な賃貸契約により費用は支給）や、企業が保有する研修施設や保養所等の提供への要請を行なうことが考えられる。

4) 応急仮設住宅の早期提供（50～52 頁）

- 公的なオープンスペースや民有地等の活用も視野に入れて、応急仮設住宅の建設に利用可能な用地をリスト化することが必要。
- 国、地方公共団体が連携して、応急仮設住宅の配分に関する広域調整の方法をあらかじめ検討することが必要。

帰宅困難者等に対する対策

1. 一斉帰宅の抑制

首都直下地震では、およそ650万人の帰宅困難者の発生が見込まれている。帰宅困難者等が一斉に徒歩帰宅を開始した場合、混雑による集団転倒や火災、沿道建物からの落下物等により死傷する危険があるとともに、救助・救急活動や緊急輸送活動などの応急対策活動が妨げられるおそれもある。

家族の無事等が確認され、直ちに帰宅する必要のない人に、帰宅せずに一時留まってもらうことが一斉帰宅の抑制につながるため、1) 速やかな安否確認、2) 「むやみに移動を開始しない」ことの呼びかけ、3) 翌日帰宅、時差帰宅の促進等を図るための各種対策が必要。

1) 複数の安否確認手段を使用することの必要性及び複数の安否確認手段の使用順位等について家族間であらかじめ決めておくことの重要性についての周知・広報（←速やかな安否確認）（54～56 頁）

- 災害用伝言ダイヤルが繋がらない場合など、1つの手段のみでは安否確認に支障が生じる可能性がある。このため、国、地方公共団体及び関係事業者は、複数の安否確認手段を使用することの必要性や、家族間で複数の安否確認手段の使用順位等を決めておくことの重要性について周知・広報することが必要。
- 企業等と従業員等及びその家族の間、学校及び児童・生徒と保護者との間でも、安否確認の方法をそれぞれにおいて構築し、周知しておくことが必要。

2) 「むやみに移動を開始しない」ことの呼びかけ（56～58 頁）

- 発災直後に状況を確認せず慌てて帰宅を開始すると、徒歩帰宅者自身にとっても、社会にとっても様々なデメリットがあることを国民に対してわかりやすく伝えるとともに、平時から「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知・徹底を図ることが必要。
 - 帰宅行動シミュレーションの結果を用いて徒歩帰宅の困難な状況をイメージしやすく提示することが重要
 - 国、地方公共団体等はマスコミ等の協力を得て、発災直後速やかに「むやみに移動を開始しない」ことを呼びかけることが必要。
 - 帰宅困難者等へのメッセージは、発災直後の情報の少ない段階、発災から数時間後の段階など、いくつかの状況に応じたものをあらかじめ用意しておくことが重要。
- ☆このほか、帰宅困難者等への呼掛けの具体的な例文を示した（57～58 頁）

3) 翌日帰宅、時差帰宅の促進（60～62 頁）

- 国、地方公共団体は、企業等に対して、従業員等にできるだけ翌日帰宅や時差帰宅を促すことを呼びかけることが必要。
- 企業等は、翌日帰宅や時差帰宅の実施に関するルールをあらかじめ決めて従業員等に周知するとともに、従業員等の家族の安否確認や、従業員等の一時収容対策を進

めることが必要。

- 従業員等の行動ルールをあらかじめ企業の防災計画や事業継続計画(BCP)等において明確にしておくことが重要。
- 企業での一定の期間の滞在に備えて、個人レベルでも必要な物資等を準備しておくことが重要。
- 学校においては、生徒等の安全確保のため、一定期間、生徒等が校舎内に滞在することを想定した備蓄等の準備を行なうことが必要。国、地方公共団体は、その必要性について周知・広報することが必要。

2. 円滑な徒歩帰宅のための支援、滞留者への対応

1) 帰宅困難者等への情報提供（58～59、63～65 頁）

- 帰宅行動シミュレーション結果により、帰宅経路の混雑状況等の情報が適切に把握できることは混雑緩和の効果が大きいことが明らかとなった。このため、関係機関が協力し、道路や駅周辺の混雑状況等の情報を様々な手段により収集し、帰宅困難者に提供することが重要。
- わかりやすい地図案内板の整備、住居表示、信号機への交差点名称の掲示、方面の表示がなされた案内標識の設置、歩道での道路名案内板の設置等の推進が必要

2) 危険箇所や混雑箇所等での交通規制や誘導等の実施（65～66 頁）

- 交通規制に従事できる警察官の数の不足に対応して、警備員、ボランティア等の協力者の確保を進めることが必要。
- 地域の自治会等も、可能な範囲で交通誘導を行なうことが望ましい。
- 危険物が路上に散乱している場合には、負傷者の発生を防ぐため、できるだけ早く危険物を除去するか、コーンを設置するなどして立ち入りを制限することが必要。

3) 帰宅支援対象道路の指定拡大と関係地方公共団体間の連携体制の構築（66～67 頁）

- 帰宅支援対象道路の指定を拡大し、各都県が連携して適切な支援を行うことのできる体制を構築することが望ましい。

4) 帰宅困難者等支援広場や一時滞在所の確保等（67～68 頁）

- 都心部等における滞留者や徒歩帰宅者への支援のため、必要な飲料水、トイレ、情報等を提供する機能を持った帰宅困難者等支援広場を確保することが望ましい。
- 公的施設や民間施設と協定等を積極的に結ぶことや、あらかじめ活用可能な施設をリスト化しておくこと等により、帰宅を断念した滞留者や徒歩帰宅者の一時滞在施設を確保することが必要。
- 競技場など収容能力がある国の施設についても積極的な活用が望まれる。
- 一時滞在施設の運営マニュアルや体制の整備を進めることが必要。

5) 駅周辺における混乱防止（69～71 頁）

- 駅周辺における混乱防止のための体制として、行政、鉄道事業者、駅周辺事業者が主体となって対応のための組織づくりを進めることが必要。

☆このほか、発災時における望ましい行動モデル等を示した(73～75 頁)

共通する課題への対応

1) 避難所等における帰宅困難者等への対応の明確化 (77～78 頁)

○多数の避難者に加えて、多数の帰宅困難者等が帰宅経路周辺の避難所に集まった場合、大きな混乱が発生することが懸念されるため、避難所運営マニュアル等に帰宅困難者等への対応方法を明確化しておくことが必要。

2) 事業継続計画等における避難者、帰宅困難者等への対応の明確化 (80 頁)

○企業等は、外部から避難者、帰宅困難者等が訪れた場合の対応方針をあらかじめ定めておき、事業継続計画 (BCP) 等に記載することが望ましい。

3) 情報の規格化 (42、59、79 頁)

○災害時の情報の共有化や、二次情報提供主体も含めた情報提供者が、国民にわかりやすい情報を迅速に届けることができるようにするために、情報の規格化を検討することが必要。

4) トイレ不足への対応 (76～77 頁)

○トイレ需給等に関する試算結果により、都心部等では災害用トイレや避難所等のトイレだけでは大幅に不足する可能性があることがわかった。このため、災害用トイレの適切な配置計画の策定、マンホールトイレ等の整備の促進が必要。

<問い合わせ先>

内閣府防災担当 地震・火山対策担当参事官	池内 幸司
同企画官	安田 吾郎
同参事官補佐	高石 将也

TEL : 03 - 3501 - 5693(直通) FAX : 03 - 3501 - 5199