

東日本大震災における  
災害応急対策に関する検討会

～帰宅困難者対策～

内閣府(防災担当)

平成23年8月25日 18:00～20:30

## 東日本大震災当日の様子 (出典:平成23年版首都圏白書)

### ○主要な鉄道の運行停止等によって足止めされた人

新宿駅 約9千人  
池袋駅 約3千人  
東京駅 約1千人  
上野駅 約1千5百人

(警視庁発表3月11日20時現在)

### ○東京都内の一時受入れ施設で夜を明かした人 約9万人以上

都各局施設	73施設	19,240人
全都立学校(島しょを除く)	256施設	8,440人
区市町施設等(国、区、民間を含む)	701施設	66,321人

計 1,030施設 94,001人

(東京都災害即応対策本部第7報 3月12日4時現在)

## 帰宅困難者対策・時系列整理

- 3/11 14:46 発災  
14:50 官邸対策室設置、緊急参集チーム招集  
14:50 総理指示  
15:00 緊急参集チーム協議開始  
15:08 緊急参集チーム協議事項確認  
15:14 緊急災害対策本部設置  
15:27 総理指示  
15:37 第1回緊急災害対策本部会議  
16:00 第2回緊急災害対策本部会議  
16:54 総理記者会見  
18:20 防災担当大臣指示  
19:23 第3回緊急災害対策本部会議  
**19:45 官房長官会見（～19:57）**  
**20:10 官房長官指示**  
**「帰宅困難者の対策に全力を挙げるため、駅周辺の公共施設を最大限活用するよう全省庁は全力を尽くすこと」**

官房長官会見(官邸HPより)

平成23年3月11日(金)

19:45～19:57

## 首都圏の皆様への発表について

私の方から、特に首都圏の皆様向けに発表をさせていただきたい、お願いをさせていただきたいというふうに思っております。

首都圏の鉄道等の交通機関が現在、不通になっております。今、国土交通省を通じて、各交通機関と連絡を取っておりますが、現時点で復旧の目途は立っておりません。まもなく6時になりまして、もう既に会社等から帰宅に向かってらっしゃる方もいるかもしれません。

しかしながら、交通機関が動いていない状況でございますと、場合によっては歩道が満員電車状態になる。当然のことながら、自動車等は大変渋滞をしまして動かなくなります。それから、もし歩いて帰途を考えられました時には、途中で情報、食料、水、トイレ等に大変困惑をされるケースが想定をされます。

従いまして、交通機関に関する情報をテレビ、ラジオ等でしっかりと把握をしていただきまして、こうしたものが動かないという状況では、帰宅ではなくて職場等で待機をして、安全な場所で待機をしていただきたいということをお願いを申し上げます。

繰り返しお願いを申し上げます。現時点では、首都圏の鉄道等の交通機関の回復の目途が立っておりません。この後、夜を迎えます。もちろん近い方は別でありますけれども、例えば県外、県境を越えて等ですね、遠距離の方、交通機関が動かない状況で徒歩等で無理に帰宅をされる、情報等がない中で帰宅をされるということになりますと、むしろ2次的な被害に遭われるということにもなりかねません。

是非、冷静に落ち着いていただきまして、遠距離、また中遠距離の方についてはですね、無理にご帰宅をされないということをお願いを申し上げる次第であります。政府としても各交通機関、鉄道各社等と国土交通省が連絡を取って、早期の復旧を要請しているところでございますが、余震等も生じている状況でございます。安全を確保できませんと交通機関、鉄道等を動かすことができませんので、こうした安全確保されるまで、是非、中遠距離の皆さんについては無理なご帰宅をされないよう、冷静な対応を私(官房長官)の方からお願いを申し上げます。

# 帰宅困難者対策の位置付け①

## ■首都直下地震避難対策等専門調査会報告 (平成20年10月／中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」)

3. 膨大な数の帰宅困難者等への対応

3. 3帰宅困難者等に係るその他の施策

(2) 駅周辺における混乱防止・円滑な誘導體制の整備

特に主要駅周辺では、多数の滞留者等が集中することによる混乱の発生等が懸念されている。混乱を防止するための**滞留者の誘導體制を確立**するとともに、集中を未然に防ぐために**滞留者に適切な情報を提供**することが重要である。

## 帰宅困難者対策の位置付け②

### ① 駅周辺における混乱防止等のための協議会の設立等

駅周辺には多くの事業者等があり、誰がどのような対策をとるのかということが明確になっていないことが多いが、適切な対応を取らなかった場合には、混乱の拡大等の懸念もある。このため、混乱を防止するための体制が必要であるが、行政による対応には限界があるため、**行政、鉄道事業者、駅周辺事業者等が問題意識を共有するとともに、対応のための組織づくり(関係者で構成される協議会等)を行う必要がある。**

協議会等では、鉄道が運行を停車し、下車した乗客や駅に集まってくる人々に対して**情報を提供するとともに、それらの人々を適切に誘導するために、役割分担を明確にした対応計画を作成する必要がある。**また、定期的に誘導訓練等を行うことが必要である。

## 帰宅困難者対策の位置付け③

### ■首都直下地震対策大綱(平成22年1月修正／中央防災会議)

#### 第2節 膨大な数の避難者、帰宅困難者等への対応

#### 3. 膨大な数の帰宅困難者等への対応

##### (3)帰宅困難者等に係るその他の対策

##### ②駅周辺における混乱防止・円滑な誘導體制の検討

特に主要駅周辺では、多数の滞留者等の集中による混乱の発生が懸念される。そのため、**地方公共団体は、鉄道事業者、駅周辺事業者等とともに、駅周辺における混乱防止等のための協議会の設立等、対応のための組織づくりや、駅周辺への滞留者の集中を未然に防ぐために、情報を迅速に集約し、滞留者に対して提供する体制を検討する。**

## 帰宅困難者対策の位置付け④

### ■東京都地域防災計画震災編(平成19年修正／東京都防災会議)

#### 第10章 外出者対策(P.245～)

#### 第2節 駅周辺の混乱防止対策

##### 1 対策の基本的な考え方

##### (5) 駅周辺混乱防止対策協議会の設置

○ 駅周辺に多くの滞留者が発生した場合に備え、都及び区市が連携し、あらかじめ**駅ごとに、都、区市、所轄の警察署・消防署、鉄道事業者、駅周辺事業者等を構成員とする、駅周辺混乱防止対策協議会を設置し、災害時の各機関の役割を定める。**

##### ○ 主な所掌事項

ア 滞留者の誘導方法と役割分担

イ 誘導場所の選定

ウ 誘導計画、マニュアルの選定

エ 防災訓練の実施

##### 2 各機関、団体の役割

##### ○鉄道事業者

**駅周辺事業者等の協力を得て、構内放送や駅周辺地図の配布等により、駅から誘導場所までの人の流れをつくるとともに、列車の運行状況などの情報を、大型ビジョン等により提供する。**

## 帰宅困難者対策の位置付け⑤

### 第17章 公共施設等の応急・復旧対策

#### 第2節 鉄道施設(P.312～)

##### 2 発災時の初動措置

○ 各鉄道機関は、震災初動期に列車及び旅客の安全を確認するため、各社の規程に従い徐行等の運転規制を実施する。

(資料第179「鉄道事業者の初動措置ほか」別冊P475)

##### 3 乗客の避難誘導

○ 震災時に予想される駅における旅客の集中による混乱防止や、列車内の乗客の安全確保のため、各鉄道機関は各社の規定により速やかに避難誘導を実施する。

○ 駅にいる乗客に対しては、混乱防止の案内放送を行い、あらかじめ定めた場所に誘導する。

○ 列車内の乗客に対しては、混乱防止の案内放送を行い、安全な場所または最寄り駅まで、駅長(運転司令)と連絡のうえ、誘導する。

# 駅前滞留者対策について

## I 根拠

### 【国】首都直下地震対策大綱

(P.24～)

...地方公共団体は、鉄道事業者、駅周辺事業者等とともに、駅周辺における混乱防止等のための協議会の設立等、対応のための組織づくりや、駅周辺への滞留者の集中を未然に防ぐために、情報を迅速に集約し、滞留者に対して提供する体制を検討する。

### 【都】東京都地域防災計画震災編

#### 駅ごとに、駅周辺混乱防止対策協議会を設置

構成員 : 都、区市、所轄の警察署・消防署、鉄道事業者、駅周辺事業者等

所掌事項: ア 滞留者の誘導方法と役割分担

イ 誘導場所の選定

ウ 誘導計画、マニュアルの選定

エ 防災訓練の実施

鉄道事業者の役割: 人の流れをつくる(構内放送、駅周辺地図の配布)  
列車の運行状況情報を提供

## II 地方公共団体における取り組み ～駅前滞留者対策訓練の実施、新宿ルール

### 新宿駅の場合

### 渋谷駅の場合

訓練概要	新宿駅周辺滞留者対策訓練協議会 日時: 平成20年1月25日(金)9:00～12:30 参加者: 約2,100人	渋谷駅周辺帰宅困難者対策協議会 日時: 平成21年11月18日(水)9:20～12:20 参加者: 約2,400人
訓練内容	災害情報の受発信 (大型ビジョンの活用、防災マップ配布等) 避難誘導 一次待機施設での待機	災害情報の受発信 (駅前ビジョンの活用、滞留者マップ配布) 一時待機及び誘導 (駅、大型店舗の施設内での一時待機ほか) 負傷者対応、徒歩帰宅者の支援、帰宅困難者の支援

※「新宿ルール」...新宿駅周辺滞留者対策協議会が中心となって策定した、大地震発生時の新宿駅周辺の混乱防止対策をまとめたもの(新宿区地域防災計画に、新宿区の取組として検討している旨記載/平成19年3月区から要請)。内容は、①自助の行動ルール(組織は組織で対応する)、②共助の行動ルール(地域が連携して対応する)、③公助の行動ルール(公的機関は地域をサポートする)であり、②に関連して、「鉄道事業者及び駅周辺事業者の連携による避難場所等への避難誘導」が定められている。