

## 地方都市の「帰宅困難者問題」ガイド



※著者らが参加した平成 29 年度仙台駅周辺帰宅困難者対応訓練の様子

2018 年 3 月

東北大学 災害科学国際研究所 丸谷研究室

教授：丸谷浩明、助教：寅屋敷哲也



## 地方都市の「帰宅困難者問題」対応ガイド

東北大学 災害科学国際研究所 丸谷研究室  
(教授：丸谷浩明、助教：寅屋敷哲也)

### 本ガイドの策定趣旨

2011年の東日本大震災では、東京など首都圏のみならず、地方都市でも帰宅困難者問題が発生しました。中でも最も大きな問題となったのは仙台駅周辺で、約1万1千人発生しました。そこで、近い将来発生が懸念される南海トラフ地震等の大災害においても、地方都市で同様の帰宅困難者問題が発生する可能性が高いと思われ、備えは不可欠と考えられます。

地方都市の自治体にとって、住民が被災者となった場合の対応に比べて、帰宅困難者への対応の重要性は低く感じられるかもしれません。しかし、帰宅困難者の大半は、仕事や学習のため、あるいは観光や買物のために当該自治体に来ている人であり、当該自治体にある意味で貢献している方々です。また、災害で困難に直面している状況は住民と変わるところはなく、人道的に対応が必要でしょう。発生原因が鉄道等の運行停止にある場合でも、帰宅困難者が滞留するのは当該自治体が管理する駅前広場など駅周辺であることも多いでしょう。そのため、地元自治体として帰宅困難者に対して対応の責務があることを認識する必要があると思われれます。

とはいえ、地方都市では、東京のように帰宅困難者を3日間程度は留めおく必要があるなどの大問題になるわけではありません。すなわち、東京などでは、帰宅困難者が幹線道路を歩いて車道まであふれて緊急車両の通行の支障となること、大混雑の中を歩いて帰る途上、沿道火災や倒壊などを回避できず二次災害にあう危険もあることなどの深刻な問題から、帰宅抑制が重大な課題になりますが、地方都市では、これらの問題への留意は必要ですが、歩いて帰ることを止めることはないでしょう。

このように、地方都市の帰宅困難者問題は、大都市のそれとは発生する状況も必要な対策の強さ・範囲もかなり異なることを知っていただき、そのうえで、地方都市において有効かつ必要と思われる事前の準備を関係者と連携して進めておけば、災害発生直後に地元自治体が多大な労力をとられずに済むことを認識していただきたいと考えています。

本ガイドは、当研究室が民間都市開発推進機構の研究助成を受けて、仙台市をはじめとする東日本大震災の被災都市への帰宅困難者問題のヒアリング、帰宅困難問題の発生が懸念される都市へのヒアリング等の結果を踏まえてまとめたものです。同機構及びご協力をいただいた各都市の皆様に厚く御礼を申し上げます。

## 目 次

|     |                             |    |
|-----|-----------------------------|----|
| 第1章 | 地方都市で考えられる帰宅困難者問題の概要        | 3  |
| (1) | 帰宅困難者の発生の要因                 | 3  |
| (2) | 帰宅困難者へ自治体として必要な支援           | 4  |
| (3) | 地域住民のための避難所と別の施設の確保の必要性     | 4  |
| (4) | 施設開設期間と避難所への引継ぎ等            | 4  |
| 第2章 | 各地方都市での帰宅困難者の発生可能性          | 5  |
| (1) | 帰宅困難者の発生の原因                 | 5  |
| (2) | 各地域における帰宅困難者数の想定の方法         | 5  |
| (3) | 新幹線等の列車が近くで止まった場合の帰宅困難者問題   | 5  |
| (4) | 地方都市で帰宅困難者に対応が必要となる程度と期間    | 6  |
| (5) | 帰宅困難者を地域住民の避難所に入れることを避ける必要性 | 7  |
| 第3章 | 駅周辺の帰宅困難者数の抑制対策             | 8  |
| (1) | 事業所へ働きかける帰宅抑制への協力要請         | 8  |
| ①   | 地方自治体のホームページから情報発信を行う方法     | 8  |
| ②   | 事業所向けのチラシを配布する方法            | 9  |
| ③   | その他の方法                      | 9  |
| (2) | 学校への帰宅抑制者抑制の働きかけ            | 9  |
| (3) | 観光地での帰宅困難者の留めおき             | 9  |
| (4) | 帰宅困難者対策の協議会の設置              | 10 |
| 第4章 | 一時滞在施設に帰宅困難者を収容するための対策      | 12 |
| (1) | 公的施設を一時滞在施設に活用する            | 12 |
| (2) | 駅周辺の民間施設を使わせてもらう            | 12 |
| (3) | 一時滞在施設の管理者のリスクを軽減するために      | 13 |
| ①   | 建物の安全確認                     | 13 |
| ②   | 帰宅困難者に損害が及ぶその他のリスク          | 14 |
| ③   | 物資の備蓄                       | 15 |
| (4) | 新幹線等が途中停止した場合の乗客用の収容施設の確保   | 15 |
| 第5章 | 発災後に駅周辺で帰宅困難者に対応する対策        | 16 |
| (1) | 関係主体の連絡通信体制                 | 16 |
| (2) | 地域での帰宅困難者への対応拠点             | 16 |
| (3) | 誘導の体制・方法                    | 16 |
| 第6章 | 帰宅困難者の施設への受入れ後の対策           | 18 |
| (1) | 一時滞在施設での受入れの際の受付            | 18 |
| (2) | 帰宅困難者向けの備蓄の配布               | 18 |
| (3) | 帰宅困難者への情報提供                 | 19 |
| (4) | 帰宅困難者の帰宅支援と避難所への引継ぎ         | 19 |
| 第7章 | 帰宅困難者対策の訓練                  | 20 |
| 第8章 | おわりに                        | 20 |

## 第1章 地方都市で考えられる帰宅困難者問題の概要

はじめに、地方都市において大災害等により帰宅困難者がどのように発生し、どんな対応が必要になるかについて、簡潔に全体像をお示しします。なお、本ガイドでの「地方都市」とは、三大都市圏以外の人口が100万人程度以下の都市をイメージしています。ただし、三大都市圏内の都市に対しても参考になる内容が含まれていると考えています。

### (1) 帰宅困難者の発生の要因

鉄道、地下鉄、バス等の交通機関の運行が大災害等により停止すると、帰宅手段を失った通勤・通学者、買物客、観光客、出張者などが発生します。それが帰宅困難者です。東日本大震災では、東京都内をはじめ首都圏で発生した<sup>1</sup> のに加え、仙台駅周辺<sup>2</sup> (図1参照) など地方都市でも発生して大きな問題となりました。

駅周辺には、交通機関の運行が停止すると乗り場近くに多くの人が滞留し、運行再開が遅れば行き場のない帰宅困難者となり、付近に居続けることとなります。ただし、これら帰宅困難者の中でも、地元の企業、学校、団体等の組織に属している人やその組織を訪ねてきた人は、その組織が帰宅できるようになるまで建物内で面倒をみてくれば、駅周辺に滞留する人数は相当程度減らすことができます。

一方、駅周辺に滞留している行くあてのない帰宅困難者をそのまま放置することは、駅周辺の混乱の原因や周辺の地域にいる方々の不安の原因になりますし、困っている人への人道的な配慮の必要性の面からも、地元自治体として避けるべきことと考えられます。



図1 東日本大震災発生時の仙台駅の帰宅困難者の状況<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 首都圏で発生した帰宅困難者問題については、首都直下地震帰宅困難者等対策協議会「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会最終報告」（平成24年9月10日）、内閣府防災担当 HP、<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/saishu02.pdf> を参照。

<sup>2</sup> 仙台駅周辺で東日本大震災に発生した帰宅困難者数は、仙台市の推計によると帰宅困難者数は約11,000人です。出典：著者らの仙台市へのヒアリング調査（本ガイドの本体報告書を参照）

<sup>3</sup> 仙台市の「仙台駅周辺帰宅困難者対応指針」の表紙より転載。  
<http://www.city.sendai.jp/anzensuishin/kurashi/izen/saigaitaisaku/torikumi/documents/shishinh3002.pdf>

## (2) 帰宅困難者へ自治体として必要な支援

帰宅困難者が滞留するのは、駅の構内のみならず、自治体が管理している駅前広場や道路などが中心になることも多いと考えられます。そして、帰宅困難者の中には、病人やケガ人、高齢者、乳幼児、妊産婦、障害者など、災害時要援護者が含まれています。また、それ以外の方々も、屋外での滞留時間が長引けば、トイレを使いたい人や水・食料を欲する人も増えますし、寒さ、暑さ、雨や雪などの気象条件により体調を崩す方も出ます。

そこで、屋外で待たせ続けるのは妥当でなく、屋根のある場所、季節によっては寒さ・暑さを防げる施設に移動してもらい、そこで水、食料の提供、使用できるトイレの提供などの対応を行うことが求められます。さらに、帰宅困難者が必要とするものには、被害の全容、鉄道、地下鉄、バスなどの運行の見込みなどの情報が重要です。

## (3) 地域住民のための避難所と別の施設の確保の必要性

帰宅困難者を屋根のある場所に移動してもらう場合でも、地域住民のために用意された避難所に多くの帰宅困難者を誘導すると、混雑して地域の避難者が入れなくなる可能性があり、地域に属さない帰宅困難者は協力する意識が薄く避難所運営がやりにくくなるおそれもあります。そこで、帰宅困難者向けの一時滞在施設を別途確保することが、念のためであっても求められます<sup>4</sup>。この帰宅困難者向けの施設の円滑な確保には、平常時からの準備が必要で、民間の施設を提供してもらう協力依頼が必要になる場合も多いでしょう。

## (4) 施設開設期間と避難所への引継ぎ等

地方都市の場合、連絡さえつければ自宅から車で迎えに来てもらえるなどにより、帰宅困難者が翌日までに帰宅できる場合が大都市圏に比べ多いと考えられます。すなわち、最低翌日までの一晩、一時滞在施設の開設が必要になる可能性が高いと考えられます。その後に帰宅困難者の数が減れば、地域の避難所に移動して入ってもらっても支障はあまりなくなるでしょう。

ただし、遠隔地から来訪した帰宅困難者には、鉄道、空港等の復旧に時間がかかるのであれば、代替交通手段として道路の通行が可能になり次第、代行バスの調達・運行などが必要になり、それまでに一定の日数を要することもあります。

---

<sup>4</sup> 帰宅困難者向けの「一時滞在施設」に関しては、首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」（平成 27 年 2 月 20 日）、内閣府防災担当 HP、<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/guideline06.pdf> を参照。

## 第2章 各地方都市での帰宅困難者の発生可能性

この章からは、帰宅困難者問題に関して、順次、具体的な説明を行っていきます。

### (1) 帰宅困難者の発生の原因

帰宅困難者が発生する直接の原因は、鉄道、地下鉄、バス等の交通機関の運行停止です。この運行停止は、鉄道、地下鉄等の場合、路線及び設備の点検、送電の中断、路線・設備の損壊などの理由で発生し、バスやタクシーの場合には、道路（特に橋やトンネル）の点検や道路及び沿道建物の損壊、道路の大渋滞などから発生します。

地元自治体としては、鉄道、地下鉄の運行停止なら、帰宅困難者への対応は駅及び鉄道、地下鉄等の事業者が責任を負うべきと思われるかもしれませんが、しかし、帰宅困難者が滞留するのは駅の構内のみならず、自治体が管理している駅前広場や道路、駅周辺の様々な施設も含まれます。また、駅舎に倒壊、屋根や設備の落下等の危険があれば、駅構内から外へ全員を退避させることになる可能性もあります。また、駅周辺の混乱を避けることを、駅周辺に住む、あるいは駅周辺で事業を行っている市民が行政に求めると思われます。そこで、地方自治体も対応すべき主体となることは避けられないでしょう。

### (2) 各地域における帰宅困難者数の想定の方法

それでは、どのぐらいに人数の帰宅困難者に備えなければならないのでしょうか。地方都市で発生する可能性のある帰宅困難者数の想定の方法には、パーソントリップ調査等をベースに駅で降りて昼間に滞在する人数を把握し、自宅までの距離に応じた帰宅困難割合<sup>5</sup>を用いて推計する方法が多く採用されています。他の方法としては、類似の規模・特性を持つ東日本大震災の被災都市で発生した帰宅困難者数を参考にする方法も考えられます。

なお、地域のお祭り等の人が集まる行事の実施期間内は通常よりも来訪者が多いので、その点を考慮して推計することが必要になるでしょう。さらに、次の(3)で述べるとおり、駅や駅付近で新幹線、特急などの乗客が多い列車が停車する可能性があれば、その影響も加えた推計を行うことが推奨されます。

#### 事例：仙台市の帰宅困難者数の推計方法

仙台市では、①パーソントリップ調査における自宅までの距離を基に、距離に応じた帰宅困難割合を用いた推計方法、②東日本大震災当時の避難所における避難人数の記録と学区人口避難者の差から帰宅困難者数の実数を推計、③東日本大震災当時の携帯電話の位置情報を用いた推計の3手法を考慮し、安全側を取って最も人数の多い数を目指と設定しています。<sup>6</sup>

#### 事例：東日本大震災当時の水戸市の帰宅困難者数

東日本大震災の当日は、水戸市では観梅のイベントがあり、観光客が多い時期でした。<sup>7</sup>

### (3) 新幹線等の列車が近くで止まった場合の帰宅困難者問題

東日本大震災が発生した際、東北新幹線が運行停止して乗客が帰宅困難者となり、これに地元自治

<sup>5</sup> 内閣府が首都直下地震の被害想定で使用しているものです。首都直下地震における帰宅困難者の推計方法については、内閣府「帰宅困難者等に係る対策の参考資料」279頁、内閣府HPを参照。

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutohinan/pdf/sanko02.pdf>

<sup>6</sup> 著者らが仙台市へのヒアリング調査で教えていただいた情報です。

<sup>7</sup> 著者らが水戸市へのヒアリング調査で教えていただいた情報です。

体が対応せざるを得なくなった問題が発生しました。一本の新幹線には多ければ千人程度の乗客が乗っています。新幹線や旅客数が多い特急列車が走る地域では、列車が停止した位置によって沿線のどこにでも帰宅困難者が発生する可能性があることを認識しておくことが重要です。特に、これ以外の帰宅困難者の発生数が少ない地方部では問題になりやすいと考えられます。

**事例：東北新幹線の運行停止による帰宅困難者の発生**

国土交通省東北地方整備局の資料によれば、福島県以北において、新白河駅～白石蔵王駅間で5本、仙台駅～一ノ関駅間で5本、新花巻駅～七戸十和田駅で4本、合計14本の列車が震災当時運行し、合計4,442人の乗客が乗車していたとの記録があります<sup>8</sup>。この資料と著者らの調査から、八戸市、盛岡市、一関市、大崎市、白河市、利府町、福島市、塩谷町、那須塩原市、さいたま市の10市町で、新幹線の乗客が近隣の避難所に滞在したことを確認できました。その数は100～1,000人程度と幅があり、八戸市、一関市、大崎市、福島市では、新幹線の利用客が帰宅困難者の大部分を占めました。

#### (4) 地方都市で帰宅困難者に対応が必要となる程度と期間

東日本大震災での東北・北関東（津波の被害のない内陸部<sup>9</sup>）の地方都市で発生した帰宅困難者の数は、自動車通勤の割合が大きく、鉄道利用者も歩いて帰りにくい長距離の利用者の比率が低いことから、発生の程度は大都市圏より相対的に低いものでした。また、信号の消灯などで道路はある程度渋滞したものの、東京都内のような大渋滞までは発生せず、バスがある程度運行していた地域も多いので、翌日までには、バスを利用したり電話連絡がつけば<sup>10</sup> 自家用車で迎えに来てもらったりするなどにより、通勤・通学で来ていた帰宅困難者の数は相当減少しました。そこで、総じていえば、地方都市では、帰宅困難者への特別の対応はまず翌日まで一晩の間求められたのが実態といえそうです。

そこで、地方都市で大規模な災害が発生した場合、津波や土砂崩れなどで道路ネットワークに重大な被害が無ければ、概ね同様な状況が予想され、まずは1日程度、帰宅困難者に対応する対策が必要になると考えられます。

ただし、翌日まで一晩だけでも帰宅困難者への対応を行わないわけにはいきません。まず、帰宅困難者には、病人やケガ人、高齢者、乳幼児、妊産婦、障害者など、災害時要援護者が含まれています。そこで、これらの方々を迅速に安全で過ごしやすい屋内に収容し、飲物と状態に適した食料、毛布、体を横たえられる場所などを提供することが必要です。また、それ以外の方々も、滞留時間が長引けば、トイレに行きたい人や水・食料を欲する人も増え、寒さ、暑さ、雨や雪などの気象条件により体調を崩す方も出ます。そこで、屋根があり寒さ・暑さをしのげる施設に移動してもらい、必要な支援物資を供給します。また、帰宅困難者が求めると考えられる当該地域や帰る地域を含む被害の概要、鉄道、地下鉄等の運行の見込み、代替交通手段の計画などの情報提供をすることも必要となります。

さらに、南海トラフ地震の被災懸念地域では、沿岸部の地方都市がより多く、駅周辺に津波被害がなくても幹線道路が津波や地震の被害で通行止めとなりすぐに回復せず、バスや自家用車による帰宅がすぐにできない場合も予想されます。その場合には、通勤・通学で来ていた帰宅困難者でもより長い期間の対応が必要になる可能性があることに留意しておく必要があるでしょう。

<sup>8</sup> 国土交通省東北運輸局（2012）、よみがえれ！みちのくの鉄道～東日本大震災からの復興の軌跡～、第2編各鉄道の被害と復旧、第1章 JR 東日本（新幹線）、<http://www.tb.mlit.go.jp/tohoku/td/td-sub100.html>

<sup>9</sup> 津波の被災を受けた地域に駅周辺が含まれる場合、帰宅困難者の問題というより津波避難の問題となり、別途の緊急避難を含む抜本的な対策が必要となりますので、本ガイドの直接の対象とはしていません。

<sup>10</sup> 東日本大震災の被災地では固定電話や携帯電話がかかりにくい状況が数日間続くことが多かった状況です。今後の大災害でも同様なことが起こることを覚悟することが必要です。

## (5) 帰宅困難者を地域住民の避難所に入れることを避ける必要性

東日本大震災では、地方都市の帰宅困難者は、地域住民向けの避難所に地域住民と一緒に入るよう誘導されることがほとんどでした。しかし、大量の帰宅困難者が入ったことにより、周辺住民が避難所に入れなかった事態も発生しました。また、地域に属さない帰宅困難者は支援を得るだけで協力する意識が薄く、避難所運営がやりにくくなったことなど、問題の発生が記録されています。

### 事例：仙台市で帰宅困難者を地域の避難所に入れたことによる問題

仙台市では、周辺住民が体育館には入れず、学校の昇校口や教室、階段、校庭に駐車した車の中で一夜を過ごす者や自宅に戻らざるを得ない者がいたこと、また、帰宅困難者は短期の滞在という意識からか、支援を受けるだけで避難所運営に協力する意識が希薄なため、避難所の運営がやりにくくなったことが記録されています。<sup>11</sup>

### 事例：日立市で帰宅困難者を地域の避難所に入れたことによる問題

日立市では、帰宅困難者が入った避難所の小学校では、定員以上の避難者が溢れ、約 150 人の避難者が別の場所に移動したこと、また、満員となった避難所では一人当たりの専有面積が小さく、圧迫された状態で過ごさざるを得なかったことが記録されています。<sup>12</sup>

このような問題は、帰宅困難者が多数発生した場合どこでも発生する可能性がありますので、地方都市でも、念のためであっても、帰宅困難者専用の一時滞在施設の確保を主要駅の近くに進めておくことが必要であると考えられます。この点は、本ガイドによって地方都市の方々にお伝えしたい重要なポイントの一つです。

<sup>11</sup> 仙台市（2013）、東日本大震災仙台市震災記録誌～発災から1年間の活動記録～  
<http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/hassai.html>

<sup>12</sup> 橋本操・K. Greger・益田理広・山本敏貴・久保倫子（2012）、日立市における東日本大震災時の地域防災—防災対策および避難所運営状況に着目して—、筑波大学、地域研究年報、No.34, pp.111-136.

### 第3章 駅周辺の帰宅困難者数の抑制対策

この章では、地方都市でも必要になる帰宅困難者問題の対策のうち、まず、発生抑制の対策について説明を行います。

#### (1) 事業所へ働きかける帰宅抑制への協力要請

駅周辺で滞留してしまう帰宅困難者の数を減らす方策として、駅を利用する人を多く抱える事業所等に協力を求めることが有効です。すなわち、災害発生後、事業所等から従業員や来訪者に対し、鉄道、地下鉄、バスなどの交通機関を利用しなければ帰るのが困難な人は、必ず運行再開を確認してから駅に向かうよう指示してもらうのです。事業所等に理解がないと、建物内に人が残ると余震などで被害を受ける可能性があるから、あるいは一刻も早く帰宅させるのが家族のために良いからといった考えで、従業員等に一齐に帰宅する指示を出すかもしれません。そこで、帰宅困難者を出さないことに配慮した指示をするよう要請します。具体的な方法には、次のようなものがあります。

#### ① 地方自治体のホームページから情報発信を行う方法

現在でも、大都市圏の都市の自治体に加え、地方都市の自治体中にもホームページで帰宅困難問題への対処の重要性を説明し、事業所等に対して、従業員等を帰宅困難者にさせないための呼びかけなどが実施されています。

事例：地方都市の自治体のホームページの事業所向け資料の例

仙台市：事業者向けパンフレット「帰宅困難者対策の基本は『一齐帰宅行動は控える』ことです」

**帰宅困難者対策の基本は**  
**「一齐帰宅行動は控える」**  
ことです

東日本大震災では、駅周辺に多くの人が集まり、避難所運営に大きな混乱が生じたほか、道路が渋滞し、緊急車両の通行の妨げにもなりました。  
各事業所における日頃からの備えにより、発災後も事業所に留まり、時差帰宅を心がけることに協力願います。

☛ 帰宅困難者を出さないポイント

- ① 一齐帰宅を抑制し、従業員を事業所に留め置く  
地震災害が発生した際、従業員をすぐに帰宅させずに、事業所の安全を確認したうえで事業所に留め置く。
- ② 従業員を留め置くための環境を整備する  
オフィス家具の転倒・移動防止対策を行うほか、従業員の3日分の飲料水や食料、防寒用毛布などを備蓄し、家族などの安否確認手段を定めることを周知する。
- ③ 従業員を帰宅させる場合の判断基準・ルールを決める  
従業員の事情に応じた帰宅させる順番や班編成、携行品などのほか、再出動のルール等を定めておく。
- ④ 必要な情報を収集し、従業員へ提供する  
ラジオなどを準備しておき、帰宅するために必要な道路情報、交通機関運行情報、災害情報などを収集し、従業員へ提供する。
- ⑤ 外部の帰宅困難者を受け入れることを検討しておく  
従業員のほか、外部の帰宅困難者を受け入れられるよう、エントランスなどの受入場所や備蓄数量などについて検討する。

事業所が日頃から取り組む防災対策について、裏面にチェックシートとしてまとめましたので、ご利用願います。

**帰宅困難者を出さないための日ごろからの備え**

**Period1 平常時**

- ☐ 災害時従業員が事業所に待機することを想定した計画などを作成し、従業員へ周知する
- ☐ テナントビルなどでは、施設管理者とテナント入居者が連携し、役割分担を決めておく
- ☐ 一定期間（3日間程度）待機するために必要な水、食料、毛布、衛生用品等を備蓄する
- ☐ 事業者だけでなく、従業員自らも備蓄に努めるよう周知する
- ☐ 車両や発電機等の燃料をこまめに補給する
- ☐ オフィス家具等の転倒・落下・移動防止措置をしておく
- ☐ 施設内安全点検チェック表に基づき、施設の安全確認を行う
- ☐ 家族等との安否確認手段を定めておくことを従業員へ周知する
- ☐ 災害発生時に帰宅する順序や班編成、再出動などの帰宅ルールを定めておく
- ☐ 定期的な訓練を実施し手順を確認するとともに、必要に応じて見直しを行う

**Period2 発災時**

- ☐ 従業員に対し、身の安全の確保と落ち着いた行動をとるよう呼びかける
- ☐ 従業員や施設利用者の安否確認を行う
- ☐ 施設内安全点検チェック表に基づき、施設の安全確認を行う
- ☐ 従業員や施設利用者を必要に応じて安全な場所に避難誘導し、待機させる
- ☐ ラジオ等から必要な情報を収集し、従業員などへ周知する
- ☐ やむを得ず帰宅する従業員に対し、必要な物資を配付する
- ☐ 可能な範囲で事業所周辺の災害活動に参加・協力するよう努める

**Period3 混乱収束時**

- ☐ 行政や関係機関（テナントビル、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、従業員が安全に帰宅できるかどうかを判断する
- ☐ 安全に帰宅できると判断した場合、あらかじめ定めた帰宅ルールに基づき、従業員を帰宅させる

お問い合わせ 仙台市 危機管理課 防災推進課 ☎ 214-3048  
防災に関する情報をホームページでも提供しています <http://sendai.jp/bosai/index.html>

<http://www.city.sendai.jp/anzensuishin/kurashi/anzaen/saigaitaisaku/torikumi/documents/company.pdf>

広島市：帰宅困難者対策 ～できる備えを日ごろから～

<http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/1322552140360/index.html>

福岡県：災害時帰宅困難者対策について

<http://www.bousai.pref.fukuoka.jp/kikaku/kitaku.pdf>

ただし、ホームページによる広報はウェブサイトに見に来てもらわなければ内容が伝わりませんので、ウェブサイト見てもらうための工夫がなければ効果は限定的になってしまいます。ホームページの中に、事業所内ですぐに使える資料をダウンロードして印刷できるようにして用意しておくことも、有効な方法だと思われます。

## ② 事業所向けのチラシを配布する方法

地方自治体が、関係団体に協力してもらうなど協力が得られる方法を用いて事業所等にチラシを配布する方法です。協力してもらえる団体としては、消防・防災に関する団体、経済団体、業界団体などが考えられます。

### 事例：さいたま市での事業所向けチラシの配布の例

商工会議所と連携して同会議所の発行物（会員企業に配布される）の折り込み広告として年に3回配布し、また、さいたま市防火安全協会と連携して事業所の防火管理者等に火災予防の啓発ポスターを送る際に併せて一斉帰宅抑制のチラシを送付しています。後者の方法は各事業所の防災意識が高い防火管理者等の目に留まるため、周知の効果は高いと考えられています。

## ③ その他の方法

地方自治体が出前講座により事業所に出向いて、帰宅困難者を出さない取組の実施を訴えている例もあります。さらに、さいたま市では、帰宅困難者抑制に取り組む事業者の登録制度を設けており、有効な方法だと思われます。

### 事例：帰宅困難者抑制に取り組む事業者の登録制度

さいたま市では、市の一斉帰宅抑制の基本方針や事業所の帰宅困難者対策ガイドライン等の主旨に沿って自社の帰宅困難者の発生抑制などの対策に取り組む事業者を登録し、市のホームページ等でPRする「一斉帰宅抑制対策推進事業者登録」を実施しています。登録した事業所側には、防災に協力している事業者と社会貢献をPRする面でのメリットがあります。

## (2) 学校への帰宅抑制者抑制の働きかけ

帰宅困難者を増やさないためには、学校への周知も重要です。特に、鉄道や地下鉄を使う可能性の高い大学や高校への周知の必要性が高いと思われます。ただし、市役所、町村役場の立場では、市立・町立の小中学校なら教育委員会を通じて周知しやすいのですが、高校や大学は県や国が管理することが多く、市町の防災部局が働きかけるには努力が必要なようです。県立の高校などへの周知は、県の防災部局に取り次ぎを相談してみてください。学校側に帰宅困難者問題に理解があれば、市町の防災担当者が学校の防災・危機管理担当者に直接連絡を取っても協力が得られると思います。まずは連絡を取ってみてはいかがでしょうか。

### 事例：水戸市での高校への周知

水戸市では、帰宅困難者問題について、茨城県と連携して県立高校に周知を行っています。

## (3) 観光地での帰宅困難者の留めおき

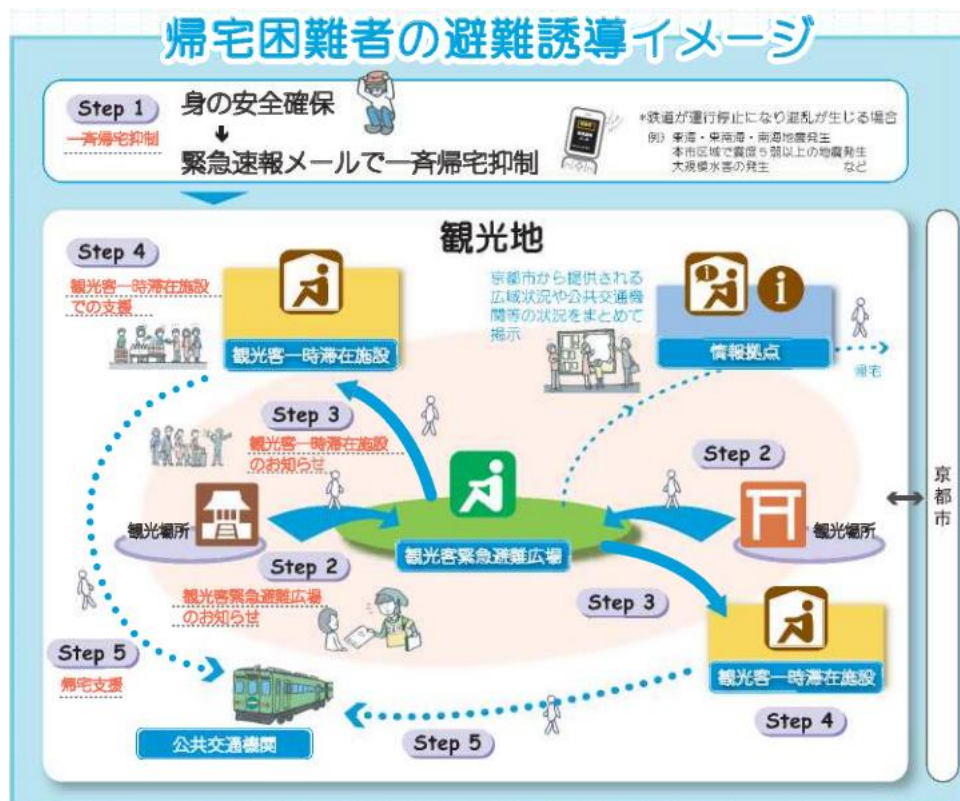
主要な観光地では観光客が帰宅困難者の多くを占めますので、地域の一般の事業者や学校への働きかけだけでは十分ではありません。観光関係の事業者・団体に対して、観光客の帰宅困難者が駅まで来ないよう観光スポット付近で留めおく取組や、駅周辺に来てしまった観光客の帰宅困難者の一時滞在施設への収容に、積極的に対応するよう要請することが必要になるでしょう。

#### 事例：観光地「松島」での東日本大震災の際の帰宅困難者問題

東日本大震災が発生した際、宮城県の松島町では、著名観光地の松島への観光客等の帰宅困難者が1200人程度発生しました。震災前から自治体と観光組合等が観光客利用者保護の協定を締結しており、これに基づいた対応がなされました。<sup>13</sup>

#### 事例：京都市の観光客等の帰宅困難者の避難誘導

京都市においては、できるだけ観光地地区内で留めおき駅周辺に移動させない方策も進めているので、地方都市の観光地でも参考になると考えられます。



出典：京都市「帰宅困難観光客避難誘導計画概要版（清水・祇園地域、嵯峨・嵐山地域）」<sup>14</sup>

#### (4) 帰宅困難者対策の協議会の設置

主要駅周辺の帰宅困難者対策に関する協議会を設置している都市は、東北の地方都市では仙台市（仙台駅、長町駅）があり、大都市圏では多くの都市で設置されています。基本的には、各市の防災担当部署が事務局となっています。なお、内閣府地方創生推進事務局が担当している都市再生安全確保計画の枠組みの中で協議会が機能し、帰宅困難者対策も進めている都市もあります。

協議会のメンバー構成は、市役所、鉄道事業者、駅周辺の一時滞在施設やその他事業者、警察、公的機関等で、県が入る場合もあります。都市再生安全確保計画の枠組では国の機関や県も入ってきます。

<sup>13</sup> 宮城県（2015）、東日本大震災—宮城県の発災後1年間の災害対応の記録とその検証—  
<https://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou3.html>

<sup>14</sup> 京都市ホームページ「帰宅困難者対策のページ」に掲載。

[http://www.city.kyoto.lg.jp/gyoza/cmsfiles/contents/0000076/76886/keikaku\\_gaiyou.pdf](http://www.city.kyoto.lg.jp/gyoza/cmsfiles/contents/0000076/76886/keikaku_gaiyou.pdf)

協議会の設置の必要性は、想定される帰宅困難者数が多く、一時滞在施設確保に協力する事業者が多く、また、誘導などに行政以外との連携が多くなるほど、高くなりと考えられます。行政に協力する民間主体の範囲が少ないなら、協議会までは必要ないかもしれません。

協議会の立ち上は、既にあるまちづくりや経済・社会的な地域活動の組織の構成員と共通性があればやりやすいでしょう。なお、駅周辺のまちづくりなどの活動の目的に帰宅困難者への対応を含めると、各主体の相互連携の重要性の認識を高める効果があると考えられます。

## 第4章 一時滞在施設に帰宅困難者を収容するための対策

現状、帰宅困難者のための一時滞在施設を十分に確保できている市は、著者らの調査ではほとんどありませんでした。その十分な確保が簡単ではないことが伺えます。そこで、この章では、一時滞在施設の確保について説明します。

### (1) 公的施設を一時滞在施設に活用する

主要駅の近くに市町村やその関係団体の施設があれば、それを帰宅困難者のための一時滞在施設として活用することが考えられます。この場合、留意が必要なのは、災害直後には地方自治体は他の緊急の災害対応業務で手が取られてしまうため、単に場所を借りるだけでなく、開設や運営をその施設の職員に行ってもらうことが望ましいことです。市町村の関与が強い施設であれば、役所の中の調整で依頼ができるので実現しやすいでしょう。著者らの調査でもその例が多くみられました。

市町村の関係施設がないか、不足である場合、県などの公的組織の管理する施設も相談しやすいでしょう。国の機関の施設を一時滞在施設として確保している例もあり、管理者の理解あったものと推察されます。

また、大規模な公的施設を駅から数 km 離れた場所に確保しているところもあります。帰宅困難者をまとめて収容できれば対応がしやすい面もありますが、長距離の誘導をする必要が生じます。なお、要援護者には遠距離の移動は難しいので、別途の扱いをすることが必要になるでしょう。

### (2) 駅周辺の民間施設を使わせてもらう

公的な施設の使用で十分な一時滞在施設を確保できなければ、駅周辺の民間事業者の施設を一時滞在施設として使わせてもらうことが考えることとなります。その場合、一時滞在としての開設・運営も行ってもらうこともあり、協定を締結する例が多くなっています。大都市圏では民間施設を使わせてもらう例が増えていますし、地方都市でもその例が少なからずあります<sup>15</sup>。この協定の参考として、首都圏での取組となりますが、首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議が出している協定のひな形<sup>16</sup>のポイントを紹介します。

参考例：首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定の基本条項（ひな形）のポイント

- ・ 目的、定義～（略）
- ・ 一時滞在施設の提供と公表又は非公表～あらかじめ公表するか、非公表かを明記。
- ・ 開設の要請～行政が必要な場合に開設を要請する。
- ・ 帰宅困難者の受入～要請があった場合、施設内の安全点検を実施し、受入が可能と判断したときは、受諾し連絡する。要請がない場合も受け入れでき、受入を行う旨を連絡する。受入期間は、原則と

<sup>15</sup> 地方都市で、民間事業者との帰宅困難者問題に関する協定先、または民間施設の一時的滞在施設の指定先を開示しているところには、例えば次があります。

仙台市（17 事業者）<http://www.city.sendai.jp/anzensuishin/kurashi/anken/saigaitaisaku/torikumi/kitaku.html>

郡山市（2 事業者）<https://www.city.koriyama.fukushima.jp/034100/bosai/teketsujokyo.html>

広島市（広島駅周辺 14 施設）<http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/1322552140360/index.html>

なお、都市再生法に基づく都市再生安全確保計画を定めている都市の区域については、一時滞在施設の協定の締結の代わりに、同計画の中に協力事業者・施設を掲載している例もあります。

<sup>16</sup> 首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」（平成 27 年 2 月 20 日）、内閣府防災担当 HP、<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/guideline06.pdf> を参照。その 23 ページに、「一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定の基本条項（ひな形）」が掲載されています。

して3日間。

- ・支援内容～受け入れる場合、施設側は、次の全部又は一部を行う。①帰宅困難者に備蓄する飲料水、食料、毛布等を提供。②トイレやごみの処理などの施設の衛生管理。③一時滞在施設として開設している旨の表示。④必要な人員の確保。⑤その他協力できる事項
- ・施設の運営～協定に定める事項以外、内閣府の帰宅困難者対策のガイドラインに沿って行う。
- ・受入の解除～次の場合施設を閉鎖し、帰宅困難者の退去を求めることができる。①公共交通機関の運行再開等により必要がなくなった場合、②非常用電源の燃料枯渇等で当分停電し、運用が困難な場合、③施設管理者が施し安全を確保できないと判断した場合、④その他双方協議
- ・費用負担～帰宅困難者の支援に要した費用について、自治体に報告し、協議の上支払う。
- ・損害～受け入れた帰宅困難者に損害が発生したとき、またはそのおそれがあるときは、協議の上対応を検討する。<sup>17</sup>
- ・定期的な訓練～少なくとも1年に1回、一時滞在施設の開設に係る訓練を行い、開設に必要な手順や体制を確認する。
- ・支援～一時滞在施設への帰宅困難者の受入のため、平時から、物資の配備、訓練の実施等を行う場合、自治体は支援体制を確立するよう努める。
- ・有効期限と見直し、定めのない事項・疑義の協議

### (3) 一時滞在施設の管理者のリスクを軽減するために

民間企業などに帰宅困難者のための一時滞在施設の提供の協力を得るためには、施設管理者としてのリスクを低減することが必要です。

#### ① 建物の安全確認

地震の場合、一時滞在施設の管理者の多くが懸念しているリスクは、一時滞在施設が余震で倒壊したり、天井や設備が落ちたりして、帰宅困難者が死傷するリスクです<sup>18</sup>。前述の首都圏の一時滞在施設のガイドラインでは、一時滞在施設の建物を管理する事業者が建物安全確認のチェックリスト等を用いて点検を行うことになっています。しかし、チェックリストを管理者が独自に作成することは容易ではありませんので、首都圏では一時滞在施設のガイドラインで「別に公表している緊急点検に係る指針を参考にするとよい」としています<sup>19</sup>。この指針は、その作成には著者の一人（丸谷）が関わったもので、建物構造別の一次チェック、二次チェック（構造等の判定・落下物等調査）に分かれています。

<sup>17</sup> 「損害」の項の「協議の上対応を検討するものとする」の部分ですが、地方都市の協定の例では、損害は「地方自治体が負担する」と明記している例があり、むしろこれが普通のようなものでした。この損害とは、一時滞在施設の建物が余震で倒壊したときに帰宅困難者が死傷した場合の損害賠償なども含まれており、企業はその点をかなり懸念しますので、この地方都市の例に従い地方自治体が負担するとした方が企業として協定を締結しやすくなります。

<sup>18</sup> 民法第717条（土地の工作物等の占有者及び所有者の責任）の規定では、「土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対してその損害を賠償する責任を負う。ただし、占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償しなければならない。」とされています。このため、民間事業者は、一時滞在施設に帰宅困難者を収容して、余震で建物が壊れ帰宅困難者が死傷した場合、この規定に基づき賠償責任が発生するのではないかと懸念しています。この点に関する政府の考え方は、注16のガイドラインの27ページからの「施設管理者の賠償責任について」を参照してください。

<sup>19</sup> 注16のガイドラインの8ページに「（前略）災害発生時の建物内の点検箇所（受入のための安全確保という観点から、建物の構造部だけでなく、天井や天井設置設備等も重要となる。）をあらかじめ定めておくとともに、安全点検のためのチェックシートを作成する。（チェックシートは、「大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針（平成27年2月内閣府（防災担当）」）を参考とするとよい。」とされています。この指針は、内閣府防災担当 HP で参照できます。[http://www.bousai.go.jp/jishin/kitakukonnan/kinkyuutenken\\_shishin/index.html](http://www.bousai.go.jp/jishin/kitakukonnan/kinkyuutenken_shishin/index.html)

事例：内閣府の一次滞在施設ガイドラインで紹介されているチェックシートの一例

**鉄筋コンクリート造用チェックシート（低層・壁式構造） 第一次調査の例**  
 （「大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針」  
 （平成27年内閣府（防災担当））

**鉄筋及び鉄骨鉄筋コンクリート造(RC造)** □ 外部調査

|                                                            |                                              |                                                                                   |               |
|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 【災害時調査シート】                                                 |                                              | 《第 〇 回目チェック》 作成日時：平成 〇 年 〇 月 〇 日 〇 時 〇 分                                          |               |
| <b>第1次</b>                                                 |                                              | <b>一見して危険かどうかの調査</b>                                                              |               |
| <b>(1) 一見して危険と判断される</b>                                    |                                              |                                                                                   |               |
| 構造体の損傷                                                     | 調査項目                                         | 被害例                                                                               | はい：○<br>いいえ：× |
|                                                            | 1 避難建物全体、又は一部が崩壊・落陥している。                     |  | 危険なため建物の使用不可  |
|                                                            | 2 避難建物の基礎が、崩壊している。又は、上部構造と基礎がずれている。          |  | 危険なため建物の使用不可  |
|                                                            | 3 避難建物全体、又は一部が傾斜している。                        |  | 危険なため建物の使用不可  |
|                                                            | 4 隣接崖地や地盤等が崩れ、避難建物を破壊している。                   |                                                                                   | 危険なため建物の使用不可  |
|                                                            | 5 隣接建築物が崩れ落ち、避難建物を破壊している。                    |                                                                                   | 危険なため建物の使用不可  |
| その他                                                        | 6 隣接建築物から器物（窓枠や外壁、看板、屋外機器等）が落下して避難建物を破壊している。 |                                                                                   | 危険なため建物の使用不可  |
|                                                            | 備考欄                                          |                                                                                   |               |
| ※「危険なため使用不可」と判断された項目がない場合（全て「はい：○」）は、第2次、余震による危険性の調査へ移行する。 |                                              | 施設名称： _____<br>記入者：（所属） _____ 氏名： _____<br>連絡先： _____                             |               |

出典：大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針（平成27年2月内閣府（防災担当） [http://www.bousai.go.jp/jishin/kitakukonnan/kinkyuutenken\\_shishin/index.html](http://www.bousai.go.jp/jishin/kitakukonnan/kinkyuutenken_shishin/index.html)

さらに、大半の一時滞在施設の管理者（民間・公的を問わず）には建物の安全確認の専門家はいないため、チェックリストを持っても安全の判断に迷うことや、チェックに時間がかかることが懸念されています。このような建物安全の確認のリスクを軽減する方法として、地方自治体が地震発生後、建物安全確認の技術者を一時滞在施設にも派遣する仕組みを作っている例があります。

**事例：一時滞在施設の建物の安全チェックに地震発生後、建築技術者を派遣する例**

仙台市では、震度6弱以上の地震が発生した場合、指定避難所に加え、帰宅困難者の一時滞在施設にも、応急危険度判定ができる技術者を派遣する協定を建築関係の2団体と締結してします。

**② 帰宅困難者に損害が及ぶその他のリスク**

一時滞在施設の設置に関し、管理者が懸念する他のリスクとしては、一時滞在施設の中で発生する喧嘩などのトラブルに巻き込まれてけがをすることや、配布した食料による中毒で帰宅困難者が体調を崩すこと、一時滞在施設内で盗難が発生し管理者が責任を追及されること、などのリスクも想定で

きます。ただし、これらは、裁判になったとしても管理者の側に故意や重過失がなければ責任は問われないと推察されるため、さほど大きな心配にはならないかもしれません。

なお、前項の建物の損害なども含め、一時滞在施設の管理者がこれらリスクを回避するため、入り口や目立つ場所、あるいは受入の際の登録様式などに、一時滞在施設への受入条件を明示する方法があります。具体的には、その受入条件の中に、施設管理者は一時滞在施設内で帰宅困難者が負った損害の責任を基本的に負わないことを明示する方法です（第6章（1）を参照）。

### ③ 物資の備蓄

一時滞在施設では、一般に、帰宅困難者に対して水、食料、毛布（または災害時用のブランケット）を配布し、トイレの使用も可能にすることが期待されています。そこで、一時滞在施設の管理者はその実施が心配になると思われますが、筆者らが調査した地方都市の対策実施例では、水、食料、毛布などの物資は市役所など自治体が備蓄物資を用意していました<sup>20</sup>。帰宅困難者の人数がさほど多くない地方都市であれば、地方自治体が物資を用意することはさほど難しくないと考えられます。

また、これら物資の保管の方法は、一時滞在施設内に保管する方法と市の備蓄拠点に（多くは避難所用の物資と一緒に）保管し必要な場合に一時滞在施設に輸送する方法がありました。このうち、物資を一時滞在施設に預ける方法は、保管するスペースが必要なため施設側に負担がかかりますが、輸送の心配はありません。駅の近くでは建物のスペースに余裕のある施設が少ないので、一時滞在施設に備蓄物資の置き場まで確保してもらうのは難しい面もありそうです。一方、備蓄拠点到保管する方法は、一時滞在施設の側のスペースの負担はありませんが、災害等の発生時に物資を必要な場所に輸送しなければならないことから、本当に迅速に輸送できるのかが課題になります。

## （4）新幹線等が途中停止した場合の乗客用の収容施設の確保

災害の発生に伴い新幹線、特急等が途中で運行停止しその乗客が帰宅困難者となる問題は、地方都市での通勤、通学、観光・買物などで生じる帰宅困難者とは原因が別です。東日本大震災でも相当発生しました。当時は、新幹線が停止した市町又は付近の市町が JR 東日本の要請を受けて乗客が滞在できる施設を確保し、JR 東日本が乗客を施設まで徒歩やバスで誘導しました。このような列車の運行停止が駅で発生すれば、その駅の帰宅困難者の上乗せになります。一方、駅のない線路上であれば、駅周辺での帰宅困難者問題とは全く異なった対応が必要となります。

例えば、南海トラフ地震でも、新幹線や在来線特急の運行停止を想定して備える必要があると考えられ、鉄道事業者が乗客の受入施設の確保に努めるとしても、自ら確保が難しい場合、沿線の市町村に受入れ施設の確保の要請が行われそうです。そこで、沿線の市町村や県（市町村が対応の余裕がない場合、県が代行を求められる可能性がある）がこのような形での帰宅困難者の発生の可能性を認識しておくことが必要だと思われます。ただし、この問題は発生する場所や発生数の予測が難しいので、事前の備えは行いにくいのですが、沿線の候補となり得る施設を把握しておくことなどは可能かもしれません。

<sup>20</sup> 地方都市でさほど帰宅困難者の数が多くない場合、備蓄を用意するのは財政的にさほど負担になりませんが、大都市圏では、帰宅困難者数が膨大で行政がすべての物資を用意することが難しいため、一時滞在施設の設置主体が備蓄物資を用意するルールにしている例もあります。東京都もその例ですが、負担の軽減のため、一時滞在施設の管理者が備蓄品購入する場合に補助制度（購入費用の6分の5の補助）を設けています。なお、一時滞在施設の物資が帰宅困難者に実際に配られた場合、注16のガイドラインの20ページには「災害救助法が適用された区域については、食品の給与、飲料水の供給等が国庫負担の対象となる可能性がある。」と記述されています。

## 第5章 発災後に駅周辺で帰宅困難者に対応する対策

災害が発生した場合、駅周辺の滞留している帰宅困難者への対応は、平常時から体制や役割分担を決めておくことが重要だと考えられます。

### (1) 関係主体の連絡通信体制

災害が発生し、帰宅困難者が発生すれば、地方自治体と駅との連絡、情報共有が重要となり、さらに民間主体も協力する体制であればそれら主体も相手先に含めることが必要となります。

まず、大災害時には固定電話や携帯電話がかかりにくくなることが多いので、災害時にも機能する通信手段を確保しておくことが必要です。例えば、地方自治体が保有する防災無線を駅でも使えるようにしておくなどの方法です。著者らが調査した帰宅困難者の発生が予測される地方都市では、駅との連絡を通常の電話や電子メールで行うとされているところが一部にあり、十分連絡が取れるか心配される状況でした。さらに、民間事業者が提供する一時滞在施設にまで防災無線が設置されている都市は少なく、多くは電子メール、それが難しければ直接人が行き来して連絡することが想定されているようでした。この状況の改善が望まれます。

#### 事例：川崎市の無線の一時滞在施設への提供の例

川崎市では、一時滞在施設すべてに無線を無償提供し、災害時にもつながりやすい通信体制を整備しています。

#### 事例：京都市の提供の例

京都市では、緊急避難広場及び一時滞在施設の施設管理者に PHS<sup>21</sup>を渡しています。

### (2) 地域での帰宅困難者への対応拠点

帰宅困難者へ対応するための拠点は、市役所の中などに置く例も見受けられますが、帰宅困難者の状況をできるだけ直接把握して判断し、指示が出せるよう、駅の中や駅のそばに確保することは有効だと思われます。駅の中に置くには、鉄道事業者の理解と協力を得ることが必要となりますので、積極的に調整を進めることが期待されます。

#### 事例：仙台駅の中に置かれる仙台市の帰宅困難者対応拠点

仙台市では、仙台駅の中に現地対策本部を設置し、そこに自治体の職員数名と協議会のメンバー、警察等が集まるようにされています。

#### 事例：駅前ビル内に置かれる川崎市の情報受発信拠点

川崎駅東口前のビル内に情報受発信拠点を設置し、情報集約・発信等を行うこととしています。

### (3) 誘導の体制・方法

一時滞在施設が開設された場合、駅周辺から各一時滞在施設へ帰宅困難者の誘導が必要となります。その方法は、各地域でそれぞれ工夫されていますが、行政が中心に行うのかあるいは地元の民間主体が主導するか、行政が行うなら災害発生直後に人手は足りるのか、民間主体が主導するなら発災時に実動がどこまでできるのかなど、課題も多いようです。これらの問題について、地域で着実に体制・方法を議論していくことが必要でしょう。また、訓練による検証も推奨されます。

<sup>21</sup> PHS は、一般の携帯電話より災害時に通話がつながりやすいと考えられています。

事例：仙台市仙台駅での誘導の例

仙台市の帰宅困難者対応訓練（2017 年）では、一時滞在施設が数分の距離の場合、帰宅困難者の中で駅前の地理を知っている人をリーダーにして、グループを率いて歩いて行ってもらう方法をとっていました。

事例：さいたま市大宮駅での遠距離の誘導の例

さいたま市の大宮駅は、一時滞在施設としてさいたまスーパーアリーナを定めており 5,000 人以上受け入れ可能であるが、駅から約 1,900m 離れている。このため、駅から誘導は、途中の道に区役所の複数の職員がトランシーバーの通信が届く距離で立ち、帰宅困難者をアリーナに誘導するように定めており、訓練で職員の配置場所や対応方法を確認しています。

事例：川崎市の誘導の例

川崎市では、協議会メンバーの事業者の社員・職員が一時滞在施設に誘導することとしており、実際の発災後の混乱の中で確実に誘導してもらうために、訓練や協議会の会議において周知に努めています。

## 第6章 帰宅困難者の施設への受入れ後の対策

### (1) 一時滞在施設での受入れの際の受付

一時滞在施設に帰宅困難者を受け入れる際、地域の避難所に入る場合に行われている例と同様に、受付で名前、所属などを書いてもらい、名簿管理をすることが考えられます。これは、滞在者の管理だけでなく、例えば、その一時滞在施設の中に特定の人が避難しているかの問い合わせがあった場合に地元行政が答えることができるメリットがあります。

ただし、この実施には、事前に受付用紙などを用意し、受入れ開始前に受付の机や対応人員を設置する手間もかかります。また、受付の前に長い行列ができる状況は避けたいとの考え方もありますので、施設に入ってから書いてもらうなどの方法も含め、実情に合ったやり方でよいと思われます。

首都圏の一時滞在施設のガイドラインでは、受入者に対し、受付時に受入条件を承諾のうえ利用してもらう方法が示されています。これは、首都圏では、民間事業者により一時滞在施設を多く提供してもらわないと必要数が確保できない中で、民間事業者側が、施設管理上の責任を問われるリスクを懸念しているためです（特に、次の参考事例の池入れ条件 iii、iv など）。地方都市でも、同様に一時滞在施設の管理者のリスク軽減を行う必要がある場合には、参考になると思われます。

参考例：政府ガイドラインに記されている首都圏の一時滞在施設の受入条件<sup>22</sup>

- i. 共助の観点から施設管理者が善意で施設を提供・開設していることや停電の中で運営せざるを得ない場合があること等を理解していること。
- ii. 施設滞在者は施設管理者の指示に従うこと、また指示に従わない場合には一時滞在施設からの退去を要求する場合があること。
- iii. 一時滞在施設は、災害時に共助の観点から善意で開設されたものであるため、施設管理者は施設内における事故等（建物・施設の瑕疵による事故を含む）については、故意又は重過失がない限り責任を負わないこと。
- iv. 施設滞在者が自らの体調を崩したり、インフルエンザ等の感染症に感染する場合についても、施設管理者は故意又は重過失がない限り責任を負わないこと。
- v. 施設滞在者の所持する物品は基本的に預からないこと。また、やむを得ず預かる場合でも、故意又は重過失がある場合を除き、破損や紛失の責任を負わないこと。
- vi. 余震、延焼、電力途絶等の影響で建物の安全性や周辺状況に変化が生じた場合、施設管理者の判断により、急きょ閉鎖する可能性があること。
- vii. 施設を閉鎖する場合等において、施設管理者又は行政から全員又は一部の施設滞在者へ移動の指示があった場合には、その指示に従うこと。
- viii. 負傷者の治療はできないことや、備蓄品に限りがあり食料等の配布ができない場合があることなど、施設において対応できない事項があることを理解していること。 等

### (2) 帰宅困難者向けの備蓄の配布

前述のとおり、地方都市での帰宅困難者問題の対策実施例では、民間事業者により一時滞在施設を提供してもらう場合でも、市が備蓄物資を用意していました。物資の保管場所が一時滞在施設内ではなく、市の備蓄倉庫などに置いておく場合には、発災後に市が一時滞在施設へ輸送することとなりますが、本当に迅速に輸送できるのか懸念がありことは前述のとおりです。

これらの備蓄の帰宅困難者への提供は、一時滞在施設の運営に当たる者が配布を行うことになりませんが、避難所と同様に、帰宅困難者の一部に配布の作業の協力を求めてよいと考えられます。また、

<sup>22</sup> 注 16 のガイドラインの 11 頁

一時滞在施設は善意による共助の取組であるわけですが、食料や水の賞味期限が切れていないかの確認など、「善良な管理者の注意義務」は果たすことが必要になります。

### (3) 帰宅困難者への情報提供

帰宅困難者を一時滞在施設で受け入れた後に、帰宅困難者のニーズや心情に配慮し、交通機関の復旧状況、被害全体の状況などの情報を適時・十分に提供することが必要となります。その際、障害者や日本語がわからない外国人（特に観光客）にも配慮が必要です。これらの点は、大都市圏の都市でも取組が進められていますので、地方都市にも参考になるでしょう。

#### 事例：仙台市の情報提供の方法

帰宅困難者に対しては、ツイッターでの情報提供を行うこととなり、2017年の訓練ではそれが実施されました。また、多言語での情報提供を行うこととされています。

### (4) 帰宅困難者の帰宅支援と避難所への引継ぎ

地方都市の場合、連絡さえつければ自宅から車で迎えに来てもらえるなどにより、帰宅困難者が翌日など、早期に帰宅できる場合が大都市圏に比べ多いと考えられます。一方、徒歩帰宅できない遠方から来訪した帰宅困難者に対しては、鉄道、空港等の復旧に時間がかかるのであれば、帰るための代替手段としてバスなどにより輸送が必要となります。東日本大震災では、受け入れた帰宅困難者を、鉄道事業者だけでなく自治体がバスをチャーターし、公共交通機関が回復している地域まで帰宅困難者を輸送する例がありました。

なお、一時滞在施設に滞在する帰宅困難者の数が減れば、近隣の地域の避難所に移動して入ってもらっても、混雑や運営がしにくくなるといった支障はあまりなくなると考えられます。地元自治体として適宜判断をすることになるでしょう。

## 第7章 帰宅困難者対策の訓練

帰宅困難者の問題に円滑に対処するためには、地域で訓練を行うことが有効です。今から帰宅困難問題に少しでも取り組もうとする地方自治体にとっては、最初から訓練を行うことまで考えるのは負担が大きいと思われるかもしれませんが、取り組みを進めたらその範囲で少しずつ訓練をしてみるといった段階的な取組で十分効果があるはずです。

訓練では、簡単なものから総合的なものまで次のようなものが例示できると思われます。

- ・ 地方自治体と駅及び関係者間の連絡訓練
- ・ 一時滞在施設の開設訓練
- ・ 帰宅困難者の誘導訓練
- ・ 以上を組み合わせた実働訓練<sup>23</sup>

## 第8章 おわりに

帰宅困難者問題は、大都市圏では大きな問題として認識され、対策が進められていますが、地方都市でも発生のおそれがあります。著者らは、災害の発生時に帰宅困難者への対応に地方自治体が大きな労力を割かなくて済むようにする観点からも、平常時に地域と連携して一定の対策を講じておくことが有効であると考えています。

特に、地元の事業所や学校に対して、駅周辺の混乱を招かないよう、駅を利用する従業員、学生・生徒、来訪者などにすぐに帰宅を開始せず、運行再開を待つように周知してもらうことは、行き場を失い途方に暮れる帰宅困難者の発生抑制のため、実施することをお勧めします。また、地域住民のための避難所に帰宅困難者を入れることで混雑や運営の支障を生じさせないよう、念のためでも専用の一時滞在施設の確保を行っておくことをお勧めします。

---

<sup>23</sup> 仙台駅の通信訓練、一時滞在施設開設訓練、帰宅困難者誘導訓練を含む総合訓練については、仙台市の帰宅困難者のホームページに概要が掲載されています。

<http://www.city.sendai.jp/anzensuishin/kurashi/anzen/saigaitaisaku/torikumi/kitaku.html>

さいたま市（大宮駅）の帰宅困難者訓練については <http://www.city.saitama.jp/001/011/015/009/002/p021787.html>

千葉市の帰宅困難者訓練については、<https://www.city.chiba.jp/somu/kikikanri/291109kitakukunren.html>

川崎市の帰宅困難者訓練については、<http://www.city.kawasaki.jp/templates/press/170/0000092383.html>