

大規模地震の発生に伴う 帰宅困難者等対策のガイドライン

令和6年7月

内閣府（防災担当）

目次

はじめに	P 1
第1章 帰宅困難者等対策協議会の設立	P 3
第2章 一斉帰宅の抑制	P 4
1. 一斉帰宅抑制の基本原則	P 4
2. 企業等における施設内待機	P 4
3. 大規模な集客施設や駅等における利用者保護	P 6
第3章 一時滞在施設の確保	P 7
1. 基本的な考え方	P 7
2. 一時滞在施設の運営の準備（平常時）	P 8
3. 一時滞在施設の運営（発災時）	P 10
4. 災害時の支援策	P 11
5. その他	P 11
第4章 帰宅困難者等への情報提供	P 12
1. 主体間連携による一連の情報としての情報提供	P 12
2. 施設管理者に期待される情報提供のあり方	P 12
第5章 駅周辺等における混乱防止	P 14
1. 駅前滞留者対策を講じるべき地域の特性の把握	P 14
2. 駅前滞留者対策協議会の設立	P 14
3. 地域の行動ルールの策定	P 15
第6章 帰宅開始場面における新たな混乱発生の防止	P 16
1. 分散帰宅の基本原則	P 16
2. 一斉帰宅抑制後の帰宅行動指針	P 16
第7章 徒歩帰宅者への支援	P 19
1. 災害時帰宅支援ステーションの充実	P 19
2. 帰宅支援対象道路	P 19

第8章	帰宅困難者等の搬送	P 2 0
1.	帰宅困難者等の代替搬送の考え方	P 2 0
2.	特別搬送者を対象とした搬送オペレーションの基本的な考え方	P 2 0
第9章	国民一人ひとりが実施すべき平時からの取組	P 2 1
参考資料 1	一斉帰宅抑制の基本方針	P 2 2
参考資料 2	一斉帰宅抑制における従業員等のための備蓄の考え方	P 2 4
参考資料 3	鉄筋コンクリート造用チェックシート 第一次調査の例	P 2 5
参考資料 4	表 帰宅困難者等の対策に関する施設等の概要	P 2 6
参考資料 5	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)	P 2 7
参考資料 6	一時滞在施設のピクトグラムの例・帰宅支援ステーション のステッカー・のぼりの例	P 3 0
参考資料 7	施設管理者の損害賠償責任について	P 3 1
参考資料 8	大規模地震発生時における帰宅困難者等の適切な行動判断 のための情報提供シナリオ	P 3 5
参考資料 9	表 帰宅困難者等に提供すべき情報の種類	P 3 6
参考資料 1 0	一斉帰宅抑制後の帰宅行動指針	P 3 7

はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災の影響により、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するなど、多くの公共交通機関の運行に支障が生じた。地震の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、結果として、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。

膨大な数の帰宅困難者等への対応は、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、大規模地震による多数の死傷者・避難者が想定される中では、行政機関による「公助」に限界があることから、可能な限り「自助」を前提としつつ「共助」も含めた総合的な対応が不可欠である。したがって、これらへの対応は、国、地方公共団体、民間企業等による個別の取組だけでなく、各機関が連携・協働した取組が重要であり、更に、国民一人ひとりの取組につなげていくことが極めて重要である。

本ガイドラインは、全国に先駆けて帰宅困難者等対策を行うために、官民が連携して「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を設置し、同協議会において平成24年9月にとりまとめられた最終報告を基に、その後の検討も踏まえ、特に重要と考えられる事項をとりまとめたものであり、膨大な数の帰宅困難者の発生が想定される大都市圏において、官民が連携して対策の検討を行う際に活用していただくことを目的としている。

本ガイドラインを参考に、国、地方公共団体、民間企業等、更には国民一人ひとりが積極的に帰宅困難者等の対策に取り組むことにより、社会全体における対策の底上げがなされることを期待するものである。

平成27年3月

東日本大震災の発生から10有余年が経過し、社会状況の変化等を踏まえて「首都直下地震帰宅困難者等対策検討委員会」がとりまとめた「帰宅困難者等対策に関する今後の対応方針」に基づき、官民が連携して行った具体施策に関する検討内容を踏まえ、本ガイドラインを一部改正する。

これまでの対策に、それぞれの主体が発信する情報が一連の情報を形成することの必要性の視点、及び混乱収拾後の帰宅開始場面における新たな混乱の発生防止の視点等を追加し、帰宅困難者等対策の実効性の向上に資することを期待するものである。

令和6年7月

本ガイドラインの前提

- 大都市圏において、M7クラス以上の地震（以下「大規模地震」という。）が平日昼12時に発生し、当該大都市圏内の鉄道・地下鉄は少なくとも3日間は運行の停止が見込まれており、郊外と大都市圏とを結ぶ路線は3日間のうちに復旧し、折り返し運転を行う見込みとする。また、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。
- 行政機関等は、発災後3日目まで救命救助活動、消火活動等を中心に対応し、発災4日目以降に帰宅困難者等の帰宅支援の体制へ移行していくこととする。
※災害の規模や被害の状況によっては、3日目までの間に帰宅支援ができる場合もあるため、4日目以降でないと帰宅させてはならないというのではなく、帰宅支援の移行のタイミングについては、国、都道府県等の関係機関とよく調整した上で、決定する必要がある。
- 政府、都道府県等からは、発災後速やかに、「むやみに移動を開始しない」という一斉帰宅抑制の呼びかけが行われているものとする。
- 本ガイドラインにおいて、「帰宅困難者」とは、「地震発生時に外出している者のうち、帰宅断念者（自宅が遠距離にあること等により帰宅できない人）と遠距離徒歩帰宅者（遠距離を徒歩で帰宅する人）」をいう。
本ガイドラインでは、「帰宅困難者」に加え、情報提供・誘導等の対象となる近距離徒歩帰宅者（近距離を徒歩で帰宅する人）と併せて「帰宅困難者等」を対象とする。
- 本ガイドラインの前提は上記のとおりであるが、大規模地震の発生時刻や曜日、気候や気象条件等により、帰宅困難者等の数や発災時間帯における行動、必要な支援の内容や共助の対応能力等に大きな違いが生じることから、本ガイドラインを基本としつつ臨機応変に対応する必要がある。
なお、大規模地震発生時以外の何らかの要因により、多くの公共交通機関の運行に支障が生じた場合においても、本ガイドラインを踏まえた対応が有効であると考えられる。

第1章 帰宅困難者等対策協議会の設立

膨大な数の帰宅困難者に対応していくためには、国、地方公共団体、民間事業者等の個別の取組では限界があることから、これら関係機関が連携して対応を検討し、情報を共有する体制が必須である。このため、本ガイドラインにおいては、各都市圏で関係機関が参画した協議会形式で検討を進めることを推奨する。

1. 帰宅困難者等対策協議会の参加団体

想定される参加団体は、①国の関係機関、②都道府県、③市町村、④警察・消防、⑤報道機関、⑥通信事業者団体、⑦交通事業者団体、⑧経済団体、⑨小売業者団体、⑩災害救護団体等が考えられる。

2. 帰宅困難者等対策協議会の運営

参加団体の名簿管理、協議会の運営(資料作成、司会進行)、協議会の開催連絡、訓練の企画立案等については、都道府県又は市のいずれかが事務局となるか、都道府県と市が共同事務局となって実施することが基本である。

各種取組については、参加団体で協議・決定し、役割を分担することが重要である。

第2章 一斉帰宅の抑制

1. 一斉帰宅抑制の基本原則（参考資料1）

大規模地震発生時には、救命・救助活動、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。

公共交通機関が運行を停止している中で、大量の帰宅困難者が徒歩等により一斉帰宅を開始した場合には、緊急車両の通行の妨げになる可能性があり、応急活動に支障をきたすことが懸念される。

このような帰宅困難者の一斉帰宅に伴う混乱を回避することと併せ、帰宅困難者自身の安全を確保することも重要である。例えば、企業等においては従業員等の安全の確保を図るため、従業員等を施設内に待機させることが重要となる。

このため、大規模地震発生時には、「むやみに移動を開始しない」という一斉帰宅抑制の基本原則を徹底す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、一時滞在施設の確保、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。

2. 企業等における施設内待機

◇企業等における対応

平常時

- ①企業等における施設内待機の計画策定と従業員等への周知
 - ②企業等における施設内待機のための備蓄（参考資料2）
 - ・備蓄品の保管場所の分散や従業員等への配布を検討する
 - ・備蓄量の目安は3日分とするが、3日以上分の備蓄についても検討する
 - ・外部の帰宅困難者のために、例えば、10%程度の量を余分に備蓄する
 - ③平時からの施設の安全確保
 - ・オフィスの家具類の転倒等の防止や、ガラス飛散の防止対策等に努める
 - ・地震発生時の建物内の安全点検のためのチェックシート※1を作成する
 - ・地震発生時や待機中の火災発生のおそれについても想定すべきである
- ※1 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））を参考とすると良い。（参考資料3）
- ④従業員等への安否確認手段、従業員等と家族との安否確認手段の確保
 - ⑤帰宅時間が集中しないような地域・施設ごとの帰宅ルールの設定
 - ⑥年1回以上の実動訓練や図上訓練等による定期的な手順の確認と改善

発災時

①従業員等の施設内待機

- ・従業員等が安全点検のチェックシート等に基づき施設の安全を確認する
- ・災害関連情報等を入手し、周辺の火災状況等を確認し、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、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施設内に待機できない場合の対応

- ・建物や周辺が安全でない場合、一時滞在施設※²等へ従業員等を案内又は誘導する

混乱収拾時以降

①帰宅開始の判断

- ・行政や関係機関からの情報等により、安全に帰宅できることを確認する
- ・確認後、あらかじめ定めたルール等に基づいて従業員等を帰宅させる

◇行政機関の取組

平常時

①企業等への情報提供体制の確保

②災害時帰宅支援ステーション※²等の帰宅支援体制の確保

発災時

①一斉帰宅抑制の呼びかけと企業等に対する災害関連情報等の提供

混乱収拾時以降

①帰宅支援情報の提供等による帰宅支援の実施

◇学校等における児童・生徒等の安全確保

- ・学校、保育施設等は、平時より、防災部局と連携し、保護者等が帰宅困難者となる可能性を踏まえ、保護者等との連絡体制を構築しておく
- ・特に、児童・生徒等の安全確保及び保護者等への引き渡し方法等について検討する

なお、引渡しの時期や方法については、施設の立地条件、規模及び安全性、施設職員の確保状況等に加え、保護者の移動距離、保護者以外への引渡しの可能性等も勘案して検討することが望ましい。

- ・発災時には、保護者等との連絡を取り、施設内もしくは他の安全な場所での待機等の児童・生徒等の安全確保のために必要な措置を行う

※² 一時滞在施設、災害時帰宅支援ステーションの施設の概要については、参考資料4を参照

3. 大規模な集客施設※³や駅等における利用者※⁴保護

※3 施設規模等は明示しないが、多くの利用者が訪れる施設は利用者の保護を行うことが望ましい。

※4 当該施設及び施設内のサービスを利用することを主たる目的として訪れた者のことであり、発災後に一時避難等を目的として当該施設を訪れた者は含まない。

◇事業者における対応

平常時

- ①利用者保護に関する事業所防災計画の策定と従業員等への周知
- ②利用者保護の内容
 - ・発災直後の施設内待機、他の安全な場所への案内・誘導
 - ・施設の特性や状況に応じ、高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、通学の小中学生、外国人等の要配慮者が必要とする物資等の備え
- ③平時からの施設の安全確保
 - ・耐震診断・耐震改修や家具類の転倒防止対策等の施設の安全確保
 - ・施設の安全点検のためのチェックシートの作成と訓練
 - ・地震発生時や待機中の火災発生のおそれについても想定すべきである
- ④利用者保護のための備蓄
 - ・施設の特性や実情に応じて、利用者の保護に必要な水や毛布等を備えておくことが望ましい
- ⑤年1回以上の実動訓練や図上訓練等による定期的な手順の確認と改善

発災時

- ①施設の安全性の確認、利用者の施設内や安全な場所での保護
- ②利用者の一時的滞在施設への誘導等
 - ・当該施設が自ら一時的滞在施設になる方が望ましい
 - ・当該施設が安全でない場合は、事業者が一時的滞在施設等へ利用者を誘導する
- ③要配慮者への対応
 - ・市区町村や関係機関と連携し、あらかじめ定めた手順等にもとづき、要配慮者に対応する
- ④利用者に対する情報提供
 - ・災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を利用者に提供する

第3章 一時滞在施設の確保

1. 基本的な考え方

(1) 対象施設

- ・一時滞在施設の対象となる施設は、都道府県や市区町村から帰宅困難者等を一時的に受け入れることについての指定を受けるか、又は協定を締結した施設の全部又は一部の区域を基本とする

(2) 開設期間、広さ

- ・受け入れた帰宅困難者等が安全に帰宅開始できるまでの間、原則として発災後3日間の運営を標準とする（開設期間はあくまで目安であり、発災時の対応は施設や周辺の状況、協定の内容等によって異なることに留意が必要）
- ・帰宅困難者等の受入は、床面積約3.3㎡あたり2人の収容（必要な通路の面積は算入しない）を目安とする

(3) 施設管理者の役割

- ・施設管理者は、災害発生時の状況に応じて、可能な範囲で以下の支援を行うとともに、必要に応じ、受入者へ施設運営の協力を要請する
 - ①施設の安全を確認した後、受入スペースに帰宅困難者を速やかに受け入れる
 - ②水や食料、毛布等の支援物資を配布する
 - ③トイレやごみの処理等の施設の衛生管理を行う
 - ④周辺の被害状況や道路、鉄道の運行状況等の情報収集及び施設滞在者に対する情報提供を行う

(4) 要配慮者への対応

- ・市区町村や関係機関と連携し、高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、遠距離通学の小中学生、外国人等の要配慮者に特に配慮する

(5) 都道府県、市区町村、国及び事業者の役割分担

- ・都道府県、市区町村、国及び事業者は、共助の観点で、互いに協力して一時滞在施設の確保を進める
- ・都道府県は、自ら所有・管理する施設を一時滞在施設として指定するとともに、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
- ・市区町村は、自ら所有・管理する施設を一時滞在施設として指定するとともに、地元の事業者等に協力を求め、民間施設に対して一時滞在施設の提供に関する協定を締結するよう要請する（参考資料5）
- ・国は、自ら所有・管理する施設について、受入可能な場合は、自主的に又は市区町村や都道府県からの要請を受け、一時滞在施設として帰宅困難者等を受け入れる
- ・事業者や学校等は、市区町村や都道府県の要請に応じて、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、それぞれが管理する施設を一時滞在施設として提供することについて協力依頼を行う
- ・国、都道府県、市区町村は、一時滞在施設の運営に当たり事業者等に何らかの問題が発生した場合、事業者等の要請に応じて、当該事業者等に協力して対応する

(6) 一時滞在施設の情報

- ・一時滞在施設として確保した施設の名称や所在地等は、原則として公表するが、民間施設等の施設管理者が希望する場合には、非公表とすることができる
- ・民間施設等で施設管理者が非公表を希望した場合でも、発災時は施設への誘導のために公表を前提とし、その際、行政機関や駅前滞留者対策協議会等の関係機関において情報共有を行う

※一時滞在施設であることを入り口に示したり、地図等にわかりやすく表示したりするため、ピクトグラムによる表示を行うことも有効である（参考資料6）

2. 一時滞在施設の運営の準備（平常時）

(1) 運営計画及び運営体制の取決め

- ・施設管理者は、運営計画又は防災計画を作成し、運営体制に関する次の点を定めておくことが必要である
 - ①施設内における受入場所②受入定員③運営要員の確保④関係機関との連絡の手順⑤帰宅困難者の受入の手順⑥施設滞在者への情報提供の手順⑦備蓄品の配布手順⑧要配慮者への対応⑨セキュリティ・警備体制の構築
- ・受入場所の選定に際しては、余震等の可能性を考慮して、天井部等から物が落下するおそれのある場所を避けることが重要である（平成26年4月1日に施行された建築基準法施行令において、特定天井（脱落によって重大な危害を生ずるおそれがあるものとして国土交通大臣が定める天井をいう。）の脱落防止措置が定められており、改正規定が適用される天井は脱落防止措置を講じる必要がある）

(2) 受入のための環境整備

- ・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（参考資料3））
- ・特に民間施設の場合、受入者に対し、受入時に受入条件を承諾のうえ利用してもらうため、受入条件の掲示や、受入条件に承諾したことを示す署名が出来るよう、書面・帳票を準備しておく

【受入条件の内容】

- 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、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
 - 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
- ・地震発生時や待機中の火災発生のおそれについても想定すべきである
 - ・事後に災害救助法による費用の支弁を地元自治体に求めることを考慮し、地元自治体における避難所運営基準等に準じて、以下の書類・帳票等を一時滞在施設に整備し、保存しておくことが望ましい
- ①受入者名簿②受入記録日計表③一時滞在施設運営及び収容状況記録票④一時滞在施設設置及び運営に要した物品受払証拠書類
- ・帰宅困難者の受入に必要な水、食料、毛布、ブランケット、簡易トイレ等の物資の備蓄に努める
 - ・都道府県及び市区町村等の防災関係者連絡先一覧を事前に作成する

(3) 年1回以上の実動訓練や図上訓練等による定期的な手順の確認と改善

3. 一時滞在施設の運営（発災時）

（１）開設の判断

- ・施設管理者は、発災後、安全点検のためのチェックシート等に基づき点検を行い、行政機関・その他関係機関からの要請や、災害関連情報等による周辺状況を踏まえ、一時滞在施設を開設するか否かを判断する。
- ・一時滞在施設として開設した場合（一部スペースの開設も含む）、また、一時滞在施設として開設後収容可能人員に達した場合には、新たな受入を停止するとともに、速やかにその旨の掲示及び協定締結先の都道府県や市区町村に報告を行う。
- ・行政からの要請等がなくとも、又は、あらかじめ指定されていなくても、施設の安全性を確認した上で施設管理者の自主的な判断による開設を妨げるものではない。

（２）発災直後から一時滞在施設開設まで（発災直後から概ね６時間後まで）

- ①建物内の被害状況の把握や安全点検のためのチェックシートによる施設の安全性の確認
また、地震発生時や待機中の火災発生のおそれについても想定すべきである
- ②施設内の受入スペース、女性専用スペース、要配慮者スペース、運営要員専用スペース及び立入禁止区域（危険箇所や事務室等）等の設定
※要配慮者スペースについては別室を確保することがのぞましい。
- ③受入場所の選定に際しては、余震等の可能性を考慮して、滞在者が負傷しないよう、天井部等から物が落下するおそれのある場所を避けることが重要である。また、受入場所については、暗がりの部屋、入り組んだ場所のように管理が行き届かない場所を避け、防犯面についても配慮しておくことが重要である。
- ④従業員等による運営組織の編成、備蓄や設備の確認等の運営準備
- ⑤一時滞在施設であることの表示
- ⑥受入条件の掲示、書類・帳票の準備等
- ⑦電話、特設公衆電話、FAX、無線機、W i - F i 等の通信手段の確保
- ⑧市区町村等への一時滞在施設の開設の報告

（３）帰宅困難者の受入等（概ね１２時間後まで）

- ①帰宅困難者の受入開始、受入者の留意事項への署名
※受入にあたり署名を拒否する者は、受入を拒否してもよい。
- ②簡易トイレ使用区域の設定等の保健衛生活動
- ③計画的な備蓄の配布など、水、食料等の供給
※備蓄食料の提供については、賞味期限を確認するとともに、賞味期限切れの備蓄食料の提供については慎重に検討し、提供する場合には、その旨の事実を告げることが重要である。
- ④し尿処理・ごみ処理のルール確立・周知
- ⑤テレビ、ラジオ、インターネット等での情報の収集及び受入者への伝達

⑥受入可能人数に達したした場合の新たな受入の停止、都道府県・市区町村等への報告

(4) 一時滞在施設の閉設（概ね4日後以降）

①帰宅支援情報の提供

②一時滞在施設閉設の判断（行政機関からの情報等を踏まえる）

③受入者の帰宅誘導

一定期間を超えてなお滞在する施設滞在者等に対し、退去要請等を行う

④他の避難所への要配慮者の誘導

4. 災害時の支援策

(1) 一時滞在施設への情報提供

国、都道府県及び市区町村は、交通機関の復旧情報や道路の被災・復旧に関する情報等、帰宅が可能かどうかの判断が可能な情報を適宜提供する。

(2) 一時滞在施設間の調整

都道府県及び市区町村は、一時滞在施設からの報告をもとに受入人数や各種物資の過不足を把握し、施設間の調整を行う。

都道府県及び市区町村は、受入者の帰宅等により施設の滞在人数が少数となったときは、他の一時滞在施設に移動させるなど、一時滞在施設の早期閉設を支援する。

(3) 施設滞在者への退去要請

一時滞在施設の開設期間は、原則として3日間としていることから、都道府県及び市区町村は、施設管理者の要請に基づき、一定期間を超えてなお滞在する施設滞在者等に対する退去要請等の対応を実施する。

(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。

なお、施設管理者の損害賠償責任の範囲について、内閣府(防災担当)が現時点の考え方を整理し、参考資料7に示している。

5. その他

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。

第4章 帰宅困難者等への情報提供

1. 主体間連携による一連の情報としての情報提供（参考資料8）

- ・帰宅困難者等の適切な行動判断に必要な情報については、それぞれの主体が自身の管理する情報の提供に努めているが、時系列で変化する帰宅困難者等の行動判断に照らして、これらの情報が、一連の情報として帰宅困難者等に届く必要がある※5。

また、発災時に各主体の情報が一連の情報として帰宅困難者等に届くためには、災害時における各主体の対応や発信する情報について、平時に広く普及しておくことが不可欠である。

※5 帰宅困難者の適切な行動を促すためには、例えば、

- ・発災直後に鉄道事業者が運転見合わせの情報を発信した際には、併せて国や地方公共団体、企業等が、広く一般や施設内滞在者に対し、むやみに移動しないことを呼びかける必要がある。
- ・鉄道の運転再開の見込み情報が出はじめたら、併せて、国や地方公共団体、企業等、施設管理者等が、広く一般や施設内滞在者に対し、分散帰宅への協力について呼びかける必要がある。等

ただし、発災時にこれらの情報が有効に作用するためには、平時から、鉄道の運転再開までには時間を要することや、むやみに移動しないこと、分散帰宅の必要性等について認知されていることが必要。

- ・帰宅困難者等の適切な行動を促すためには、直接対策に携わる主体のみならず、情報伝達に重要な役割をもつ報道機関等も含めた関係者が、時間経過に応じて、いつ、どのタイミングで、誰が、どのような情報を出すのかを認識し、それぞれの情報が連携して一連の情報を形成するように発信することが有効である。
- ・量的に充足し、適切に更新された情報の発信は、流言やデマの拡散による混乱の防止にも効果的であることに留意し、刻々と変化する状況に応じて、可能な限り正しい情報発信に努めることも重要である。
- ・情報提供にあたっては、こどもや障害のある方々、外国人等に対する情報格差の防止や、デジタル技術に精通していない帰宅困難者等の存在に配慮する。

なお、帰宅困難者等の適切な行動判断に不可欠な鉄道の運行情報や一時滞在施設の開設情報等については、情報の所在や取得方法の普及とともに、帰宅困難者等に伝えたい内容が分かりやすく伝わるための工夫が必要である。

2. 施設管理者や地方公共団体等に期待される情報提供のあり方

（1）企業、学校、大規模集客施設等における情報提供

- ・従業員、児童・生徒、利用客等の冷静な行動を促すために、安否情報や地震情報・被害情報を提供できる体制を整備することが望ましい

（2）一時滞在施設における情報提供

- ・ 発災直後は安否情報や被害情報の提供が、帰宅が開始される混乱収拾時以降は、帰宅経路を知るための地図情報・道路通行情報、災害時帰宅支援ステーションの位置等の情報の提供が求められる

(3) 災害時帰宅支援ステーションにおける情報提供

- ・ 徒歩帰宅者に対して、地図等による道路情報やテレビ・ラジオ等で知り得た被災情報等の提供が求められる

(4) 施設管理者や地方公共団体に求められる平時からの取組

- ・ 情報提供担当者の指定
- ・ 市区町村が自ら収集・提供すべき情報と情報源の紹介が適切な情報との区別、各々の情報の入手先及び入手方法の確認（情報の種類は参考資料 9 を参照）
- ・ 情報提供を行うための設備の整備（インターネット、掲示物等）
- ・ 発災時の情報提供の実施マニュアルの整備
- ・ 平時から準備可能な情報提供資材（紙）の作成・配布
- ・ 各種施設（企業、学校、大型商業施設、一時滞在施設等）との連携体制の確認
- ・ 大型ビジョン、デジタルサイネージ事業者等との協議
- ・ 家族等との安否確認手段の周知

災害用伝言ダイヤル 171、災害用伝言板、web 171、災害用音声お届けサービス、SNS、IP 電話等の安否確認手段と複数の安否確認手段を使うことの有用性や利用方法等の周知

第5章 駅周辺等における混乱防止

大規模地震が発生した場合、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予想される。

この際、駅周辺の事業者や学校等からなる駅前滞留者^{※6}対策のための協議会が中心となり、地域の行動ルールに基づき混乱を防止する共助の取組が必要となる。

※6 特定の駅周辺における「滞留者」を指し、帰宅可能な近距離の徒歩帰宅者及びそれ以外の帰宅困難者等を含め、総合的な対策が必要である

1. 駅前滞留者対策を講じるべき地域の特性の把握

(1) 滞留者の特性把握

①滞留者数の把握

- ・大規模地震発生後、駅前滞留者対策を講じることが必要になる地域内に発生する滞留者数やその性別、年代別及び居住地等の属性を整理することが重要である
- ・滞留者の状況については、各都市圏パーソントリップ調査や携帯電話の空間統計情報^{※7}等を参考にするとよい

※7 モバイル空間統計：株式会社NTTドコモでは、携帯電話等の契約情報に基づき、任意のエリア内及び時刻における滞留者数を把握することができる

(株式会社NTTドコモホームページ)

http://www.nttdocomo.co.jp/corporate/disclosure/mobile_spatial_statistics/より)

②当該地域の特徴の把握

- ・当該地域の地形や街並み等の地理的特性、交通ネットワーク上の位置付け、主要産業、地域社会の特徴等もあわせて調査することも重要である

2. 駅前滞留者対策協議会の設立^{※8}

※8 都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域の協議会が組織されている場合は、その協議会が駅前滞留者対策協議会の役割を担い、都市安全確保計画を作成することとなる

(1) 駅前滞留者対策協議会の参加団体

- ・想定される参加団体は、①町内会・商店街②鉄道事業者③ライフライン事業者④駅周辺の大規模集客施設（百貨店、劇場、映画館、ホテル等）⑤駅周辺の企業⑥周辺の医療機関⑦学校等の教育・研究機関⑧市区町村・警察署・消防署等が考えられる

(2) 運営について

- ・参加団体の名簿管理、協議会の運営（資料作成、司会進行）、協議会の開催連絡、訓練の企画立案等については、市区町村が事務局となって実施することが基本である
- ・各種取組については、参加団体で協議・決定し、役割を分担することが重要である

3. 地域の行動ルールの策定

駅前滞留者対策協議会においては、「自助」「共助」「公助」の各視点に基づき、「地域の行動ルール」を策定する。

(1)「組織は組織で対応する(自助)」

- ・地域内の事業所、施設、学校等は、自らの所属する組織単位ごとに従業員・来所者、生徒等に対する取組を行う（「第2章 2. 企業等における施設内待機」を参照）

(2)「地域が連携して対応する(共助)」

- ・駅前滞留者対策協議会は、発災時に活動の拠点となる現地本部を立ち上げ、地域の事業者等と連携して対応する（「第2章 3. 大規模な集客施設や駅等における利用者保護」及び「第3章 一時滞在施設の確保」を参照）
- ・地域によっては、現地本部に加え、駅前滞留者に掲示板等で情報提供を行う情報提供ステーションを立ち上げる

(3)「公的機関は地域をサポートする（公助）」

- ・市区町村が中心となって、都道府県・国と連携・協力し、防災活動に必要な情報（被害状況、交通情報等）の提供等を通じて地域の対応を支援する

(4) 駅前滞留者対策訓練の実施

- ・駅前滞留者対策の充実を図るため、PDCAサイクルに基づき継続的に訓練（①駅前滞留者の誘導訓練②徒歩帰宅訓練③現地本部等の立ち上げ運営訓練④駅前滞留者及び協議会参加団体に対する情報受発信訓練⑤一時滞在施設の開設訓練⑥机上（図上）訓練等）を実施・検証し、災害時の体制作りを行うことが重要である

第6章 帰宅開始場面における新たな混乱発生防止

1. 分散帰宅の基本原則

「一斉帰宅抑制」の徹底により、発災直後の移動による混乱を防いだとしても、混乱の收拾や鉄道の運転再開等に伴い、待機していた大量の帰宅困難者等が一斉に移動を開始すると、新たな混乱をもたらすことが懸念されるため、帰宅困難者等の分散帰宅を図ることが重要となる。

このため、帰宅開始段階において社会全体で留意すべき基本的な考え方（「一斉帰宅抑制後の帰宅行動指針」（参考資料10））について、帰宅困難者等本人はもとより、帰宅困難者等対策に取り組むすべての関係者が共有し、分散帰宅により円滑な移動を支援することが必要となる。

2. 一斉帰宅抑制後の帰宅行動指針（参考資料10）

（1）帰宅行動指針の前提

①原則3日間は一斉帰宅抑制

帰宅困難者は、救命・救助活動等の応急活動に支障をきたさないよう、原則3日間は安全な場所に待機し、応急活動が落ち着くと考えられる発災後おおむね4日目以降を目途に、順次帰宅することを想定している※9。

※9 ・発災後の帰宅行動による混乱を回避することは、救命・救助等の応急活動のみならず、社会活動の継続に不可欠な災害時優先業務等の迅速・円滑化にも寄与するものである。

・災害の規模や被害の状況によっては、3日目までの間に行政機関等による帰宅支援ができる場合もあるため、4日目以降でないと帰宅させてはならないというものではない。反対に、4日目以降も応急活動が継続している場合もあり得る。

・小さな子どものお迎えや家族の介護等のやむを得ない事情により、帰宅困難者等が自らの判断で移動を開始することも考え得るが、帰宅困難者等は、本指針の趣旨が、自らの安全の確保と多くの人命にかかわる応急活動の迅速かつ円滑な実施にあることを十分理解した上で、自己の判断に責任をもって行動すべきである。

②帰宅が可能な状態

帰宅が可能な状況として、以下のような状況が考えられる。

- ・発災から72時間（3日間）の人命救助に重要な期間が経過した後※10
- ・発災直後の混乱がある程度收拾し、移動しても応急活動への支障や群集事故等の二次災害をもたらさない
- ・通行可能な帰宅経路または鉄道が運転再開するなど公共交通機関を基本とする移動手段が確保されている

※10 発災後72時間は特に人命救助に重要な期間であるが、救助活動に時間的区切りはない。

(2) 帰宅行動指針

基本的な考え方

- ・待機していた帰宅困難者等は、帰宅が可能な状況になった場合であっても、一斉に帰宅を開始するのではなく、時間的あるいは空間的（移動範囲や移動手段等）に分散して帰宅することを基本とする（＝「分散帰宅の基本原則」）。
- ・本指針は、近距離徒歩帰宅者の帰宅場面においても準用されるべきものである。
- ・なお、本指針は強制力を伴うものではないが、帰宅困難者等対策に取り組む様々な主体が対応を検討する際の参考となるほか、発災時における国民一人一人の行動指針となることを期待するものである。

分散帰宅のために努めること

- ・帰宅困難者等は、帰宅が可能な状況になった場合であっても直ちに帰宅を開始するのではなく、帰宅手段や混雑状況、所持品やトイレが使える中継地点、鉄道利用者においては目的の駅までの全区間が運転再開していること等を確認し、時機を見極めて帰宅を開始する等により、分散帰宅に努める。
- ・鉄道の運転再開直後は輸送力の低下が想定されるため、徒歩帰宅が可能な距離の帰宅困難者等は可能な限り徒歩で帰宅し、移動者の分散に努める。
- ・こどものお迎えや家族の介護等やむを得ない事情により早期に帰宅する判断をした場合は、対応者を家庭内で1名にする等により移動者数の増加抑制に努める。 等

配慮すべきこと

- ・帰宅時の配慮事項として、徒歩帰宅経路上の被害により迂回を強いられたり予想以上に時間を要したりする場合があること、鉄道の乗継ぎ路線の運転再開前に見切りで帰宅を開始した場合、移動できない大量の乗客が接続駅ホーム等に滞留し、危険な混雑が生じることとなること等に留意すべきである。 等

(3) 本指針を踏まえた主な対応

- ・国民一人一人は、大規模地震の発生時に想定される被害や影響について関心を持ち、自助・共助の備えの重要性について理解するとともに、ライフラインや鉄道等公共交通機関の運転停止から復旧までの手続に関し、安全確保のために必要なプロセスを経ること等への理解に努める。

外出時に大規模災害に遭遇した場合、自らが帰宅困難者となる可能性や、帰宅困難者等対策が、多くの人命に関わる応急活動の迅速化の確保にあることを十分理解し、平時より、家族等との間で、帰宅しないという選択や安否確認の方法、お迎えや介護等の対応方法等について取決めをしておく。発災時には、勤務先や施設ごとの行動ルールや管理者の指示に従って行動する。 等

- ・帰宅困難者等対策に取り組む国・地方公共団体、駅前滞留者対策協議会は、平時より、本指針の周知・普及、情報連絡体制や関係部局等との連携体制の整備に努める

とともに、発災時においては、本指針に基づく適切な行動の呼びかけや、帰宅困難者等の適切な帰宅判断に必要な情報の収集・提供に努める。 等

- ・企業等においては、従業員等に対し、平時から本指針を周知するとともに、優先業務や分散帰宅の方針、公共交通機関の復旧状況に応じた通勤自粛等の施設ごとの行動ルールを策定し、併せて、テレワークの推進方針等を策定してBCP（事業継続計画）等に位置付け、従業員等への周知を徹底する。発災時においては、行動ルール等に基づく適切な行動を促す。 等
- ・一時滞在施設等の管理者は、発災時において、施設内滞在者に対し、本指針の周知を図るとともに、帰宅困難者等の適切な帰宅判断に必要な情報、当該施設に滞在できる期間等の情報提供を行う。 等
- ・学校、保育施設等においては、市区町村の所管部局及び防災部局と連携し、施設利用者の保護者等が帰宅困難者となる可能性を踏まえ、安否確認方法や連絡手段、保護者等への引渡し方法等について検討を進めるとともに、発災時においては施設利用者の安全確保に努め、施設利用者の安否情報や対応状況を保護者等に伝達するなど、保護者等の不安の軽減に努める。 等
- ・鉄道事業者においては、平時より、大規模地震の発生に伴う運転見合わせから運転再開までの流れについて、施設点検には相当程度の時間を要する場合があることや、運転再開時は輸送力が低下すること等を含め、広く周知を図る。

また、帰宅困難者等の適切な行動判断に不可欠な運行情報等の提供体制を整備するとともに情報の所在や取得方法について広く周知する。発災時においては、運行情報等について可能な限り即時的に更新した情報提供を行い、混雑防止のための分散帰宅の協力を呼びかける。 等

第7章 徒歩帰宅者への支援

職場や一時滞在施設に留まった帰宅困難者等の多くは、混乱収拾時以降、長距離を徒歩で帰宅せざるを得ないと考えられることから、徒歩帰宅者が自宅まで円滑に帰るための支援が必要となる。

1. 災害時帰宅支援ステーション（参考資料4）

（1）災害時帰宅支援ステーションの概要

- ・災害時帰宅支援ステーションは、災害時に、徒歩帰宅者に対し、水道水、トイレ、沿道情報等の提供、休憩の場の提供を行い、徒歩帰宅者が円滑に帰宅できるよう可能な範囲で支援を行う施設である
- ・想定する施設として、公共施設のほか、民間施設としては、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である
- ・開設する期間は、発災後（主に72時間以降）から、企業等に施設内待機した者や一時滞在施設で待機した者等が移動を開始し、概ね帰宅するまでの期間である

（2）災害時帰宅支援ステーションの確保

- ・都道府県、市区町村は、チェーン店、企業、団体等と協定を締結し、災害時帰宅支援ステーションとして指定する
- ・各種事業者団体、企業等は、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図るとともに、協定の締結を進める
- ・災害時帰宅支援ステーションは原則公表し、住民等への周知は都道府県及び市区町村が関係団体と連携して行う
- ・住民への周知方法はステッカー、のぼり、看板の設置等が考えられる
- ・都道府県、市区町村は、災害時帰宅支援ステーションの開設状況をフランチャイズチェーン本部等から収集し、徒歩帰宅者に提供する

2. 帰宅支援対象道路

- ・徒歩帰宅者に対する支援のため、徒歩帰宅ルート（帰宅支援対象道路）を設定することが重要である
- ・帰宅支援対象道路の沿道においては、徒歩帰宅者向けの看板や案内図の設置等のほか、徒歩帰宅者のための歩行空間の確保（無電柱化、バリアフリー化、不法占用・違法駐輪等の一掃）といった平時からの取組が重要である
- ・また、徒歩帰宅訓練は、参加者が実際に徒歩帰宅することにより、家までの経路、途中の支援施設等を平時から把握することが可能となる上に、参加者が運動靴や携帯可能な食品等の徒歩帰宅に必要な備品を認識し、日頃からの災害への備えを意識する契機となるなどの効果が期待できる

第8章 帰宅困難者等の搬送

1. 帰宅困難者等の搬送の考え方

- ・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、救命・救助活動が落ち着くと考えられる発災後おおむね4日目以降を目途^{※11}に、順次帰宅することが想定される
- ・帰宅困難者等の帰宅に当たっては、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、徒歩帰宅を促すことを原則とする
- ・自力での徒歩帰宅が困難な避難行動要支援者等（障がい者、高齢者、妊婦又は乳児連れの人、遠距離通学の小学生等を主な対象とする。以下、「特別搬送者」という。）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る

※11 災害の規模や被害の状況によっては、3日目までの間に帰宅支援ができる場合もあるため、4日目以降でないと帰宅させてはならないというものではなく、帰宅支援の移行のタイミングについては、国、都道府県等の関係機関とよく調整した上で、決定する必要がある。

2. 特別搬送者を対象とした搬送オペレーションの基本的な考え方

（1）搬送拠点とルート

- ・搬送拠点は、鉄道のターミナル駅から徒歩圏内（最長2km以内）の一時滞在施設、駅前バスターミナル、オープンスペース（公園・学校グラウンド等）等を候補地とすることを基本とする
- ・搬送ルートは、緊急輸送道路、帰宅支援対象道路等を中心に複数設定することを基本とする

（2）搬送マニュアルの策定

- ・行政及び搬送に係る民間企業等の関係機関が調整の上、帰宅困難者等の搬送に係るマニュアルを策定するとともに、図上訓練や実動訓練等を通じて、その実行可能性等を検証した上で、必要に応じ修正していく
- ・民間バス及びタクシーの具体的な運用については、特別搬送者の搬送オペレーションが円滑かつ確実に実施されるよう、災害対策基本法等に定める災害時の交通規制に関する手続等を踏まえ、関係機関で調整を行うものとする
- ・搬送に係る費用負担については、関係機関で協議・調整を図るものとする

第9章 国民一人ひとりが行うべき平時からの取組への啓発

大規模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、可能な限り「自助」を前提としつつ「共助」を含めた総合的な対応が求められる。

発災時には、平常時は問題なく利用できた通信や交通等の手段が利用できなくなる事態が発生する。国民一人ひとりがそうした事態を想定して、発災時に情報収集や徒歩帰宅等をより円滑に行うことができるよう、対応策に平時から取り組むことが期待される。

このため、国、地方公共団体、事業者等は、国民一人ひとりが平時から行うべき取組が理解され、認識できるように、帰宅困難者対策に関するポスターの掲示やチラシの配布等の啓発活動を継続的に行うことが重要である。

また、企業等においては、従業員等が帰宅困難者となる場合を想定して対応策への取組を行うよう、平時から従業員等に推奨・指示を行うとともに、学校、保育施設等においては、施設利用者の保護者等が帰宅困難者となる可能性を踏まえ、対策について検討を進めることが重要である。

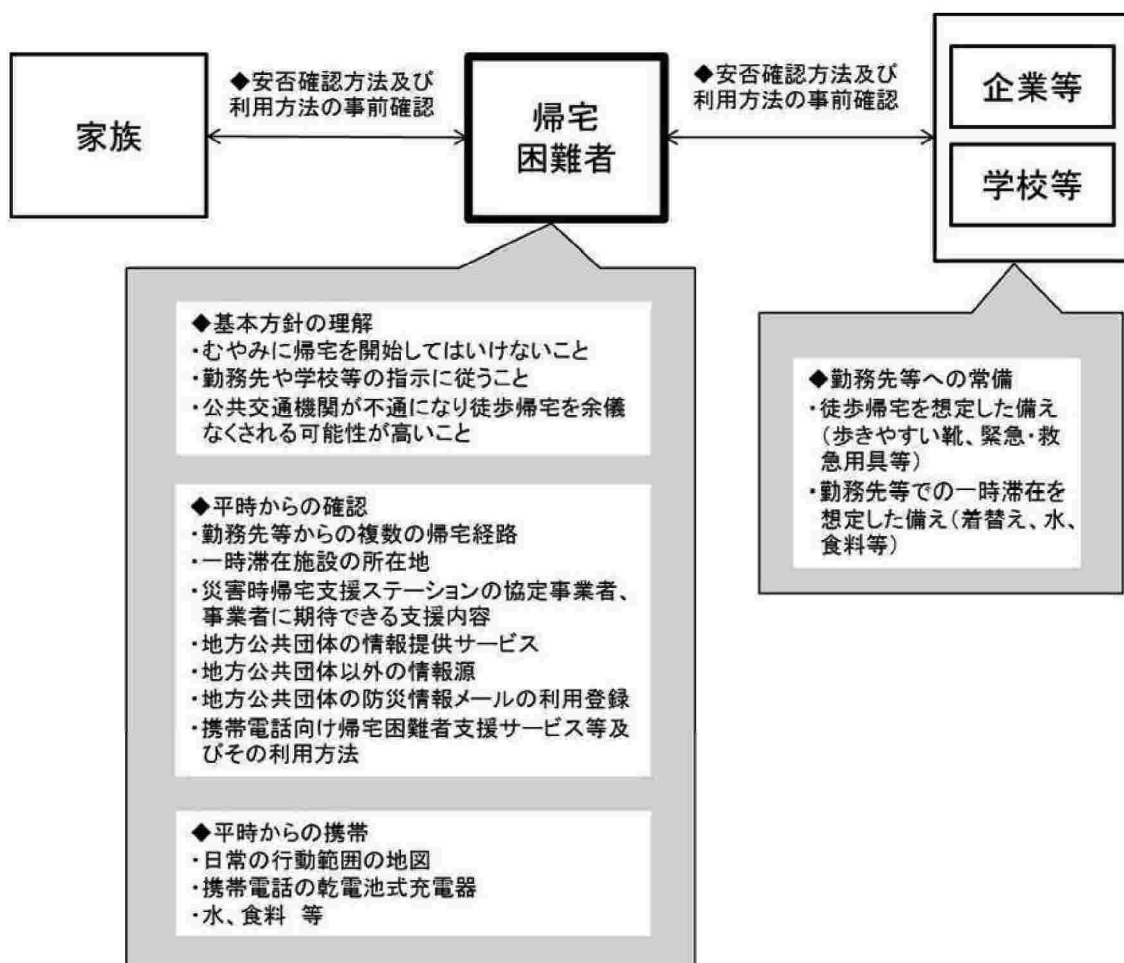


図 国民一人ひとりが実施すべき平時からの取組