

4. 参考資料

(1) 関連する計画・条例

帰宅困難者に対する防災対策は、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（内閣府（防災担当）、東京都地域防災計画（令和5年修正）、東京都震災対策条例、品川区地域防災計画（令和5年度修正）、および品川区防災対策基本条例（平成26年4月1日）に基づくものがある。

① 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

内閣府（防災担当）は令和6年7月に「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」の改定をおこなった。

■改定の経緯等（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（概要）より）

- 東日本大震災（平成23年3月）を機に、官民連携の「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」（座長：内閣府政策統括官（防災担当）、東京都副知事）を設置（同年9月）し、同協議会の最終報告（平成24年9月）を基に、ガイドラインを策定（平成27年3月）。
- 近年の社会状況の変化等を踏まえて、学識経験者から構成される「首都直下地震帰宅困難者等対策検討委員会」（座長：東京大学先端科学技術研究センター 廣井悠教授）において「帰宅困難者等対策に関する今後の対応方針」を取りまとめ（令和4年8月）。
- この対応方針に沿って、関係機関との実務的な見地からの具体施策に関する検討、上記検討委員会からの意見聴取を経て、次の2つの観点を加えて、ガイドラインを改定（令和6年7月）。
 - ・帰宅困難者等の適切な行動判断のための情報提供のあり方
 - ・一斉帰宅抑制後の帰宅場面における再度の混乱発生の防止

■ガイドラインの概要（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（概要）より）

1. 帰宅困難者等対策協議会の設立

- 各都市圏で、都道府県又は市と関係機関が参画する協議会を設置し、関係機関が連携して対応を検討

2. 一斉帰宅の抑制

- 「むやみに移動を開始しない」という基本原則の徹底
- 企業等における従業員等の施設内待機の推進
- 大規模集客施設や駅等における利用者の保護

3. 一時滞在施設の確保

- 都道府県や市町村の指定又は協定の締結による一時滞在施設の確保
- 床面積約3.3m²あたり2人を目安に、原則3日間の開設

4. 帰宅困難者等への情報提供

4. 参考資料

- 主体間連携による一連の情報としての情報提供【令和6年7月改定】
- 適切な情報を提供するための体制の整備
- 5. 駅周辺等における混乱防止
 - 駅前滞留者対策を講じるべき地域の特性の把握
 - 市町村と駅周辺の事業者等が参加した協議会の設立・運営
- 6. 帰宅開始場面における新たな混乱発生の防止
 - 分散帰宅のために、社会全体で留意すべき「一斉帰宅抑制後の帰宅行動指針」を設定
【令和6年7月改定】
 - 各主体における帰宅行動指針を踏まえた対応【令和6年7月改定】
- 7. 徒歩帰宅者への支援
 - 水や休憩の場等を提供する災害時帰宅支援ステーションの指定と、徒歩帰宅者向けの案内図等を設置した帰宅支援対象道路の整備
- 8. 帰宅困難者等の搬送
 - 自力での徒歩帰宅が困難な避難行動要支援者等に対する、何らかの搬送手段の確保
 - 行政及び搬送に係る関係機関との協議・調整の実施
- 9. 国民一人ひとりが実施すべき平時からの取組
 - 国民一人ひとりが、平時から発災時の事態を想定し、情報収集や徒歩帰宅等をより円滑に行えるようにするための、啓発活動等の継続的な実施

② 東京都地域防災計画

ア 帰宅困難者対策の施策体系

a. 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

都は、国と共に東日本大震災の教訓を踏まえ、首都圏自治体、鉄道、通信事業者、民間団体等からなる協議会を、平成23年9月に設置し、平成24年9月に最終報告およびガイドラインを取りまとめた。

取りまとめられたガイドライン（平成24年9月10日）

- ・「事業所における帰宅困難者対策ガイドライン」
- ・「大規模な事業者や駅等における利用者保護ガイドライン」
- ・「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」
- ・「帰宅困難者等への情報提供ガイドライン」
- ・「駅前滞留者対策ガイドライン」

b. 東京都帰宅困難者対策実施計画の策定

都は、平成24年11月に、帰宅困難者対策の事業方針や行政の支援策等を取りまとめた「東京都帰宅困難者対策実施計画」を策定した。

c. 東京都帰宅困難者対策条例の施行

都は、都民、事業者、行政等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東京都帰宅困難者対策条例を平成25年4月に施行した。

d. 一時滞在施設の確保

都は、都立施設を指定するとともに、国、区市町村、民間事業者と協力し、一時滞在施設を 1,217 箇所（448,479 人分）確保した（令和 5 年 1 月現在）。

e. 災害時帰宅支援ステーションの整備

混乱收拾後の帰宅支援のため、災害時帰宅支援ステーションを 10,439ヶ所確保した（令和 4 年 10 月現在）。

発災時に多くの人が滞留し、混乱等が発生することが予想されるターミナル駅やその周辺は、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帰宅困難者対策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り組みが必要となり、利用客保護の流れが示されている。

③ 東京都震災対策条例

ア 東京都帰宅困難者対策条例、東京都震災対策条例

a. 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

平成 25 年 4 月 1 日に、東京都帰宅困難者対策条例が施行された。「自助」「共助」「公助」の考え方に基づき、帰宅困難者対策を総合的に推進する条例となっており、都民、事業者、行政が取り組むべき事項について制定されている。

■条例の概要

【一斉帰宅の抑制の推進】

(都民の取組)

- ・「むやみに移動を開始しない」一斉帰宅の抑制
- ・家族との連絡手段を複数確保するなどの事前準備

(事業者の取組)

- ・従業員の一斉帰宅の抑制、備蓄の確保
- ・従業員との連絡手段の確保など事前準備
- ・駅などにおける利用者の保護（施設内待機や安全な場所への誘導）
- ・生徒・児童等の安全確保（施設内待機）

【安否確認と情報提供のための体制整備】

通信事業者など、関係機関が連携して、帰宅困難者への情報提供体制の充実や家族等との安否確認手段の周知、利用啓発を進める。

【一時滞在施設の確保】

買い物客や行楽客などの行き場のない帰宅困難者は、行政のみならず、民間事業者の協力を得て、一時滞在施設で受け入れを行う。

【帰宅支援】

徒歩で帰宅する人を支援するための災害時帰宅支援ステーションを確保するとともに、バスや船などの代替輸送手段を確保する。

イ 事業所防災計画の作成について

東京都震災対策条例（平成12年東京都条例第202号）第10条において「事業者は、その事業活動に関して震災を防止するため、都および区市町村が作成する地域防災計画を基準として、事業所単位の防災計画（以下「事業所防災計画」という。）を作成しなければならない。」と規定している。

先述の東京都帰宅困難者対策条例の施行（平成25年4月）に合わせて、「東京都震災対策条例に基づく事業所防災計画に関する告示」（平成13年東京消防庁告示第2号）の一部改正が行われた。

■事業所防災計画とは

事業所防災計画は、東京都震災対策条例第10条に基づき、地震の被害を軽減するため事業所単位で作成する防災計画で、都内の事業者は、①震災に備えての事前計画②震災時の活動計画③施設再開までの復旧計画について定めることとされている。

■事業所防災計画に規定すべき事項

事業所防災計画に規定すべき事項は、震災に備えての事前計画、震災時の活動計画その他防災上必要な事項とし、「東京都震災対策条例に基づく事業所防災計画に関する告示（平成13年東京消防庁告示第2号）」第1項に26項目が記されている。

告示改正にあたり、次の事項が追加された。

1 「震災に備えての事前計画」の項目

- ①家族等との安否確認のための連絡手段の確保に関すること。
- ②従業員、児童、生徒等及び他の在館者（従業員等）の一斉帰宅の抑制に関すること。

2 「震災時の活動計画」の項目

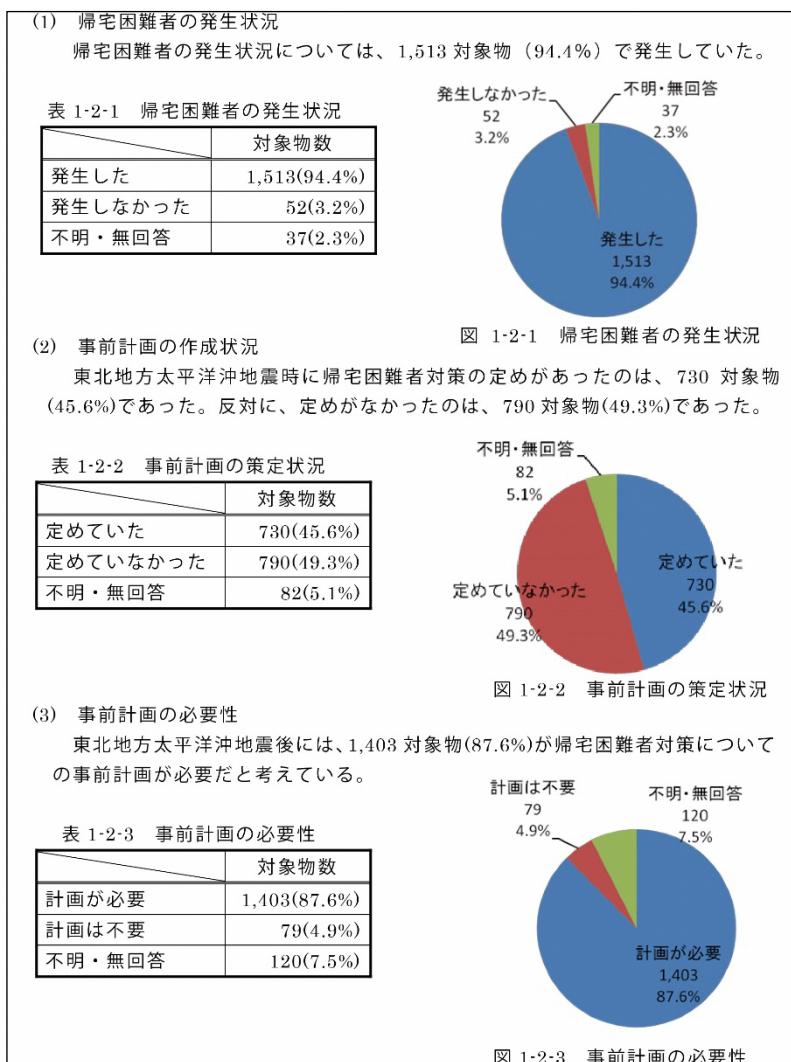
- ①家族等との安否確認の実施に関すること。
- ②従業員等の施設内における待機及び安全な帰宅のための活動に関すること。

改正にあたり、東京消防庁は事業所防災計画の見直しの呼びかけや指導を行うこととしている。

4. 参考資料

ウ 都内の防火管理対象物⁷⁵における事業所防災計画の作成状況

東京消防庁予防部防火管理課が都内の防火管理対象物について実施したアンケート（回答：1,602 対象物、回答率 88.8%）での、帰宅困難者に関する回答は、以下のとおりである⁷⁶。



このアンケートは、帰宅困難者対策における課題や効果的対応等について、事前計画作成の際に参考となる自由記載の回答項目がある。

④ 品川区地域防災計画（令和5年度修正）

品川区地域防災計画（令和5年度修正）において帰宅困難者対策がまとめられている。

■ 災害予防

・対策の基本的な考え方

帰宅困難者が徒歩で帰宅することにより、関係行政機関等による応急活動に支障をきたすことに加え、余震の発生等により徒歩帰宅者自身にも危険が及ぶおそれがある。このため、帰宅困難者の発生の抑制および混乱收拾後に帰宅を始める帰宅困難者の支援が必要である。

・対策

対策1 帰宅困難者の発生の抑制

対策2 滞留者への情報提供体制の整備

対策3 一時滞在施設の確保および支援体制の整備

対策4 混乱收拾後の帰宅支援

■ 災害応急対策（震災応急対策）

・対策の基本的な考え方

震災時、帰宅困難者が徒歩で帰宅することにより、関係行政機関等による応急活動に支障をきたすことに加え、余震の発生等により徒歩帰宅者自身にも危険が及ぶおそれがある。

・対策

対策1 帰宅困難者の発生の抑制

対策2 滞留者への情報提供

対策3 一時滞在施設の運営

対策4 混乱收拾後の帰宅支援

■ 災害応急対策（風水害応急対策）

・対策の基本的な考え方

風水害時には、帰宅困難者の発生も想定される。このため、帰宅困難者の発生の抑制および混乱收拾後に帰宅を始める者の支援が必要である。

・対策

帰宅困難者対策については、災害応急対策（震災応急対策）に定めるところによる。

⑤ 品川区防災対策基本条例

品川区は、平成26年4月1日に災害予防、災害時の応急対策、復旧時にかかる区の責務、区民、事業所の努めと役割を明確にするため、地域防災計画の内容に基づく「品川区災害対策基本条例」を制定している。

ア 事業者に求める取組

条例の概要版リーフレットでは、事業者への周知活動の一つとして、重要な3つの対策や帰宅困難者等への支援協力を紹介している。

図表 102 事業者に求める主な取組⁷⁷

■事業所の防災対策3本柱に基づく防災対策の実施

各事業所においては以下の3つが主な取り組みの指針となります。

- ① 安否確認方法の確立と地震対策 … 従業員と家族の安否確認方法を確立しましょう。また、建物の耐震化（S56以前に建てられた旧耐震基準の建物）や建物内のオフィス家具の固定等、災害時の人命保護に努めて下さい。
- ② 一斉帰宅の抑制 … 従業員の3日間分の食料・飲料水等を備蓄し、発災時は一斉帰宅の抑制にご協力下さい。発災直後は防災関係機関による人命救助や道路啓開活動が予想されるため、帰宅の抑制が重要です。
- ③ 業務継続のための施策 … 災害時に正規の方法での業務が滞った場合の代替手段を事前に確保し、手順のマニュアル（BCPなど）化や訓練を実施して、顧客や取引先への影響を最小限に抑える準備をしましょう。



■帰宅困難者等への支援協力

ターミナル駅周辺や帰宅支援対象道路は、災害時に多くの帰宅困難者や徒步帰宅者の発生が予想されるため、周辺の事業所は支援をお願いします。また、日頃より地域の防災力向上のための取り組みにもご協力下さい。



イ 協定締結

品川区では、災害時における応急対応および復旧対策を行うにあたり、企業や民間団体等と連携し協力が得られるよう、災害時協力協定の締結に取り組んでいる。