

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	帰宅困難者対策の現状と課題—東日本大震災を教訓として—
他言語論題 Title in other language	Current Issues in Helping Persons Left Stranded by Earthquakes: Lessons from the Great East Japan Earthquake
著者 / 所属 Author(s)	山下 修弘 (YAMASHITA Nobuhiro) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 国土交通調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	842 臨時増刊号
刊行日 Issue Date	2021-3-18
ページ Pages	3-27
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	首都直下地震などにより、首都圏で大きな問題となることが想定される帰宅困難者の問題について、東日本大震災以前、以降の対策の状況などを概観し、課題を整理する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

帰宅困難者対策の現状と課題

—東日本大震災を教訓として—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 国土交通調査室主任 山下 修弘

目 次

はじめに

- I 東日本大震災までの帰宅困難者対策の概要
 - 1 国の帰宅困難者対策
 - 2 東京都の帰宅困難者対策
- II 東日本大震災の際の帰宅困難者の状況等
 - 1 首都圏の被害状況
 - 2 首都圏の帰宅困難者の状況
- III 東日本大震災後の帰宅困難者対策の状況と課題
 - 1 国の対策状況
 - 2 東京都の対策状況
 - 3 対策の進捗と今後の課題

おわりに

キーワード：東日本大震災、首都直下地震、帰宅困難者、一斉帰宅抑制、一時滞在施設、中央防災会議

要 旨

- ① 平成 23（2011）年 3 月 11 日 14 時 46 分に、マグニチュード 9.0 の東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）が発生し、各地で甚大な被害を受けた。首都圏では、死傷者等は比較的少ないものの、推定で 515 万人の帰宅困難者が発生した。
- ② 東日本大震災以前においても、中央防災会議は、阪神・淡路大震災の経験により、大都市地域における震災対策を更に積極的に推進するため、首都圏で大規模地震が発生した場合の検討を行っていた。そこでは、自力で帰宅することが極めて困難になるような帰宅困難者を支援する必要がある、「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知・徹底などが重要であるとしていた。また、東京都も、「東京都震災対策条例」で、帰宅困難者の円滑な帰宅を確保する対策を行うよう努めなければならないこととして、ターミナル駅周辺の対策や隣接する県等との連携を図るなどしていた。
- ③ しかし、東日本大震災では、首都圏の家屋倒壊や火災の発生は比較的少なかったが、内閣府のアンケート調査等に基づく推計では、東京都における帰宅困難者は約 352 万人に上った。また、一部の駅や集客施設などでは、早々に施設を閉館・閉店することを決め、行き場を失った者が発生するなどの混乱が生じた。
- ④ 東日本大震災後には、発生した事態を踏まえ、国及び東京都が設置した首都直下地震帰宅困難者等対策協議会は「一斉帰宅抑制の基本方針」を決定し、「自助」、「共助」、「公助」による総合的な対応が不可欠であるとしている。そして、救助・救急、消火活動等を迅速・円滑に行う必要があるため、企業等に一斉帰宅抑制を促していくなどとしている。また、東京都は「東京都帰宅困難者対策条例」を制定して、一斉帰宅抑制と食糧等の備蓄についての事業者の努力義務、一時滞在施設の確保などを定めている。
- ⑤ 東日本大震災後の帰宅困難者対策を開始して 10 年近くが経過した現状を見ると、対策は十分に進んでおらず、企業等による食料等の備蓄、一時滞在施設の確保、帰宅開始の判断などについて、更なる検討などが必要と思われる。
- ⑥ 過去の災害での経験を正しく活かし、次の災害の際の判断を行うことが重要であり、自助、共助が有効に機能することを支援するために、自助、共助の限界も考慮した対策がより明瞭に示されることが望まれる。

はじめに

平成 23 (2011) 年 3 月 11 日 14 時 46 分に、M (マグニチュード) 9.0⁽¹⁾の東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災⁽²⁾) が発生し、死者 19,729 人、行方不明者 2,559 人 (令和 2 (2020) 年 3 月 1 日現在) にも及ぶ甚大な被害が発生した⁽³⁾。首都圏では、死傷者等は少ないものの、推定で 515 万人の帰宅困難者が発生した。

震災時に交通機関が使用できなくなったときに遠距離のため徒歩で帰宅することが困難であるいわゆる帰宅困難者は、災害対策の中で大きな問題ではないとの意見もある⁽⁴⁾。しかし、東日本大震災においては、首都圏での火災の発生や建物の倒壊といった被害は大きくなく、また停電により信号や街灯が大規模に消えることもなかったが、今後発生すると予想される首都直下地震などにおいては、11 万棟以上の建物の全壊、20 万棟以上の火災の発生、区部の約 25% で停電など、大規模な被害が発生する可能性が想定されている⁽⁵⁾。そのため、歩道を埋め尽くす帰宅困難者や、車が大渋滞を引き起こしている場合には、二次災害が発生したり、火災現場への緊急車両の移動が大幅に制限されたりするなど、被害の拡大につながる可能性がある⁽⁶⁾。

帰宅困難者は、近い将来に発生することが想定されている南海トラフ地震⁽⁷⁾等の際にも、大都市で大きな問題となることが想定される。そこで、首都直下地震などを想定して帰宅困難者への対策を取ってきた首都圏について、東日本大震災までの対策、東日本大震災で発生した問題、これを貴重な経験としたその後の対策方針、その実施状況を概観して、課題について整理する。

I 東日本大震災までの帰宅困難者対策の概要

1 国の帰宅困難者対策

(1) 南関東地域直下の地震対策に関する大綱—帰宅困難者対策への着手—

災害対策に関しては、昭和 36 (1961) 年 11 月に災害対策基本法 (昭和 36 年法律第 223 号) が制定され、これに基づき昭和 38 (1963) 年 6 月に中央防災会議⁽⁸⁾により初めての防災基本

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 3 (2011) 年 1 月 27 日である。

- (1) 東北地方太平洋沖地震は、規模の大きな地震で採用されるモーメントマグニチュードという計算方法を用いている。
- (2) 東北地方太平洋沖地震は地震そのものを指す用語であり、これによりもたらされた災害が東日本大震災である。
- (3) 消防庁災害対策本部「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災) について (第 160 報)」2020.3.10. <<https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinohon/items/160.pdf>>
- (4) 例えば、東日本大震災の状況を捉え、帰宅に関して多くの困難があったことは事実でも、道路を徒歩で帰宅することに命の危険はなく、長くて二日もすれば解決する問題ともいえ、命を守る防災と同列に位置づけるほどの問題なのかと疑問を呈す意見もある。片田敏孝『人に寄り添う防災』集英社、2020、pp.132-134。
- (5) 南関東で発生する M7 程度の首都直下地震について、震源が東京湾北部の地震 (M7.3) の際の被害として、冬の夕方 18 時に風速が 8m/秒の想定では、建物の全壊が 116,224 棟、地震火災による被害が 201,249 棟に及ぶなどと想定されている。東京都防災会議編『首都直下地震等による東京の被害想定報告書』2012.9、pp.1-11、1-27. <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_001/000/401/assumption.part1.pdf>
- (6) 廣井悠「帰宅困難者問題を考える」『そんぽ予防時報』253 号、2013.Spr.、pp.12-13。
- (7) 駿河湾から日向灘沖を震源域として、概ね 100 ~ 150 年間隔で繰り返し発生してきた大規模地震で、前回の南海トラフ地震 (昭和東南海地震 (昭和 19 (1944) 年) 及び昭和南海地震 (昭和 21 (1946) 年)) が発生してから 70 年以上が経過して、次の南海トラフ地震発生の切迫性が高まってきている。「南海トラフ地震について」気象庁ウェブサイト <<https://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/nteq/index.html>>
- (8) 中央防災会議は、防災基本計画を作成し、及びその実務を推進する事務を行うこととされており、会長は内閣総理大臣、委員は防災担当大臣、並びに、その他の国務大臣、指定公共機関の代表者及び学識経験者のうち内閣総理大臣が任命した者である (災害対策基本法第 11 条及び第 12 条)。

計画⁽⁹⁾が決定された。その後、防災基本計画は昭和 46（1971）年から一部修正、全面修正が行われているが⁽¹⁰⁾、東日本大震災前の最終修正版である平成 20（2008）年 2 月中央防災会議決定の防災基本計画には、帰宅困難者という用語は見られない⁽¹¹⁾。

地震時の帰宅困難者が想定され始めたのは昭和 60（1985）年頃と言われている⁽¹²⁾が、中央防災会議の「南関東地域直下の地震対策に関する大綱」（平成 4（1992）年策定）では、平成 7（1995）年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災の経験により、大都市地域における震災対策を更に積極的に推進する必要があるという再認識のもと改訂された、平成 10（1998）年改訂版⁽¹³⁾に記述が出てくる。

同改訂版において帰宅困難者対策は、「第 5 章 南関東地域に集積する特殊な機能に対する配慮」の中で記述されており、南関東地域で大規模地震が発生した場合、通勤、通学、出張、買物、旅行等の理由で、自力で帰宅することが極めて困難になるような人々が多数発生することが想定されるとしている。そして、これらの帰宅困難者が徒歩で帰宅することが可能であるような場合には、関係地方公共団体は互いに密接な連携を図りながら、帰宅困難者を支援する必要がある⁽¹⁴⁾としていて、徒歩での帰宅が可能な場合には帰宅を促す方向性であった。なお、後述するように、帰宅困難者は大綱、報告書等において様々な定義がなされていることから、表 1 に主なものを示す。

表 1 帰宅困難者の定義

文書等の名称（策定年月等）	策定者等	帰宅困難者の定義
南関東地域直下の地震対策に関する大綱 （平成 10（1998）年 6 月）	中央防災会議	通勤、通学、出張、買物、旅行等の理由で、自力で帰宅することが極めて困難になるような人々
東京都震災対策条例 （平成 12（2000）年 12 月）	東京都	事業所、学校等に通勤し、通学し、又は買物その他の理由により来店し、若しくは来所する者等で徒歩により容易に帰宅することが困難なもの
首都直下地震対策専門調査会報告 （平成 17（2005）年 7 月）	中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」	帰宅までの距離が遠く、徒歩による帰宅が困難な人
首都直下地震時の帰宅行動シミュレーション結果 （平成 20（2008）年 4 月）	中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」	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）
東京都帰宅困難者対策条例 （平成 24（2012）年 3 月）	東京都	事業所、学校等に通勤し、通学し、又は買物その他の理由により来店し、若しくは来所する者等で徒歩により容易に帰宅することが困難なもの
大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン （平成 27（2015）年 3 月）	内閣府（防災担当）	地震発生時に外出している者のうち、近距離徒歩帰宅者（近距離を徒歩で帰宅する人）を除いた帰宅断念者（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）

（出典）「南関東地域直下の地震対策に関する大綱 第 5 章 南関東地域に集積する特殊な機能に対する配慮」内閣府防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/jishin/shinsai/principles/body5.html#sec0_3> 等を基に筆者作成。

(9) 魚谷増男・川崎渉『市町村地域防災計画の運用と解説』第一法規出版、1964、pp.453-462.

(10) 「防災基本計画」内閣府防災情報のページ <<http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/kihon.html>>

(11) 帰宅困難者という用語が使用されるのは、平成 23（2011）年 12 月の一部修正後の防災基本計画からである。「防災基本計画 新旧対照表」（第 29 回中央防災会議 資料 1-3）2011.12.27、p.18. 同上 <http://www.bousai.go.jp/kaigi/rep/chuobou/29/pdf/29_siry01-3.pdf>

(12) 廣井 前掲注(6)、p.12.

(13) 「南関東地域直下の地震対策に関する大綱 前文」内閣府防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/jishin/shinsai/principles/body0.html#sec0_1>

(14) 「南関東地域直下の地震対策に関する大綱 第 5 章 南関東地域に集積する特殊な機能に対する配慮」同上 <http://www.bousai.go.jp/jishin/shinsai/principles/body5.html#sec0_3>

(2) 首都直下地震対策専門調査会報告——斉帰宅行動の抑制——

平成 15 (2003) 年 5 月には、中央防災会議は、首都機能の確保対策に重点を置く「首都直下地震対策専門調査会」を設置し⁽¹⁵⁾、首都圏における直下型地震への対策を検討することとし、同年 9 月には第 1 回の専門調査会が開催されている⁽¹⁶⁾。そして、M7 クラスの首都直下地震について、観測データや新たな学術的知見に基づき、首都地域の特性を踏まえた被害想定を実施して防災対策を検討し⁽¹⁷⁾、平成 17 (2005) 年 7 月には「首都直下地震対策専門調査会報告」⁽¹⁸⁾を作成している。同報告では、首都直下地震の対策の基本的方向の一つとして、行政による公助だけでは限界があり、社会のあらゆる構成員が連携しながら総力を上げて対処しなければならず、被害の軽減に向け、「公助」、「自助」、「共助」による防災対策を推進するべきであるとしている⁽¹⁹⁾。

そして、帰宅困難者（滞留者のうち帰宅までの距離が遠く、徒歩による帰宅が困難な人）⁽²⁰⁾について、昼 12 時に大規模地震が発生した場合に、東京都の帰宅困難者は約 390 万人、埼玉県は約 67 万人、千葉県は約 82 万人、神奈川県は約 110 万人で、1 都 3 県で計約 650 万人と推定している⁽²¹⁾。この数字は、帰宅までの距離が 10km 以内の人は全員「帰宅可能」とし、帰宅距離 10～20km では、1km 長くなるごとに「帰宅可能者」が 10% 低減していくことを想定して算出したものである⁽²²⁾。また、東京都の約 390 万人のうち約 350 万人（約 90%）は業務・学校が目的の人々とされており、都心 4 区では約 94%（約 180 万人の帰宅困難者のうち約 170 万人）が業務・学校が目的と推計している⁽²³⁾。

同報告では、東京都内で約 390 万人などと推定される大量の帰宅困難者が、同時に帰宅行動をとり始めた場合、駅やバスターミナル周辺に群衆が殺到し、あるいは路上に滞留して、応急活動の妨げになる等の混乱が発生するという「同時帰宅行動に関する問題」を提起している⁽²⁴⁾。そして、膨大な帰宅困難者の発生による混乱を防止する対策を重視するべきとして、「平日に発災した場合の帰宅困難者は、企業や学校に所属する人が多いため、企業や学校の協力による帰宅行動者の軽減対策を図る。また、「むやみに移動を開始しない」という帰宅困難者に対する基本原則の周知・徹底を図ることが重要である」⁽²⁵⁾としている。

平成 17 (2005) 年 9 月には、中央防災会議により首都直下地震対策大綱⁽²⁶⁾が策定されている。

(15) 「新たな専門調査会の設置について」（第 7 回中央防災会議説明資料（3））2003.5.29. 同上 <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/7/pdf/shiryou_31.pdf>

(16) 中央防災会議事務局「中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」（第 1 回）議事概要について」同上 <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutochokkajishinsenmon/1/pdf/gijishidai.pdf>>

(17) 武田文男『日本の災害危機管理』ぎょうせい、2006、pp.175-176.

(18) 中央防災会議首都直下地震対策専門調査会「首都直下地震対策専門調査会報告」2005.7. 内閣府防災情報のページ <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutochokkajishinsenmon/pdf/houkoku.pdf>> なお、首都直下の地震として 18 タイプを検討していて、このうち都心部の揺れが強いなどの理由により東京湾北部地震（M7.3）による被害及びその対策を中心に検討している。同、p.16.

(19) 同上、pp.28, 31.

(20) 同上、p.81.

(21) 同上、p.81.

(22) 昭和 53 (1978) 年宮城県沖地震のデータにより、17 時頃の地震発生後、20km 以遠では翌朝までに徒歩で帰宅した人はいなかったとの結果に基づくもので、被災後の路面歩行の困難性や群衆の通行状況、疲労などを考えて設定されている。堤一憲「再現シミュレーションに基づく今後の帰宅困難者対策」『安全工学』50(6)、2011.6、p.479.

(23) 中央防災会議首都直下地震対策専門調査会 前掲注(18)、p.82.

(24) 同上、p.26.

(25) 同上、p.46.

(26) 地震対策関係の大綱については、平成 26 (2014) 年 3 月に「大規模地震防災・減災対策大綱」に統合され、従来の大綱は廃止されている。「大規模地震防災・減災対策大綱」内閣府防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/jishin/jishin_taikou.html>

帰宅困難者対策としては、第一に、一斉帰宅行動者を減らす対策を記述しており、「むやみに移動を開始しない」という帰宅困難者に対する基本原則の周知・徹底や、企業・学校等は、自ら、従業員や教職員・児童生徒等の一定期間の収容のための食料・飲料水等の備蓄を図ることを挙げている⁽²⁷⁾。

一方で、一斉帰宅行動者を減らす対策を推進することは重要であるが、企業等に所属しない人に対しては速やかに帰宅を支援する必要があること、また、企業等に所属する人でも数日間都心に留まった後は整然と帰宅してもらうことが必要であることから、徒歩帰宅支援及び搬送のための対策を実施するとしている⁽²⁸⁾。

(3) 首都直下地震避難対策等専門調査会—対策の具体化—

平成 18 (2006) 年 8 月には、避難者対策及び帰宅困難者対策について、対策の更なる具体化が必要として「首都直下地震避難対策等専門調査会」での検討が始められた⁽²⁹⁾。そして、平成 20 (2008) 年 4 月には、首都直下地震時の帰宅行動シミュレーション結果を取りまとめている⁽³⁰⁾。地震発生後の状況下の行動選択に関してアンケートを実施し、行動選択モデルに基づいて徒歩帰宅行動の様子をシミュレーションしたもので、対策を実施しない場合では満員電車状態 (1m² 当たり 6 人以上の密度) に 3 時間以上巻き込まれる人が約 200 万人に達するとしている。

一方で、このような混雑に巻き込まれる人の割合は、従業員等の半数が翌日帰宅すればおよそ 1/4 に減少、発災日の帰宅時間を 3 時間の幅で分散すれば約 2 割減少するなど、一斉帰宅抑制の効果を裏付けるものとなっている。また、火災や建物倒壊が全く発生しない場合には、約 7 割減少すると予測するなどして、究極的な対策として、半数の翌日帰宅、安否情報の改善、帰宅経路の混雑情報提供、建物の耐震化・不燃化の各種の対策を複合的に実施すれば、上記の満員電車の状態に 3 時間以上巻き込まれる約 200 万人を約 6 千人へと大幅に減少させられるとしている。

同調査会は同年 10 月に、「首都直下地震避難対策等専門調査会報告」⁽³¹⁾を取りまとめており、災害時、特に膨大な被害が生じる首都直下地震の際には、対応の多くを自助又は共助により行わざるを得なくなるとして、自助・共助・公助の適切な役割分担の下で対策を進めていく必要があるとしている⁽³²⁾。

そして、帰宅困難者対策としては、①一斉帰宅の抑制として、速やかな安否確認、「むやみに移動を開始しない」ことの呼び掛け、翌日帰宅、時差帰宅の促進、企業等における従業員等の一時収容対策の促進等を、②円滑な徒歩帰宅のための支援、滞留者への対応として、帰宅困難者への情報提供、帰宅途上における一時滞在施設の確保等、駅周辺における混乱防止・円滑

⁽²⁷⁾ 中央防災会議「首都直下地震対策大綱」2005.9, p.19. 同上 <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/15/pdf/siry01.pdf>>

⁽²⁸⁾ 同上

⁽²⁹⁾ 「中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」について」内閣府防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutohinan/a_index/index1.html>

⁽³⁰⁾ 内閣府 (防災担当)「首都直下地震時の帰宅行動シミュレーション結果の公表について」2008.4.2. <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutohinan/pdf/080402kisyu.pdf>>

⁽³¹⁾ 中央防災会議首都直下地震避難対策等専門調査会「首都直下地震避難対策等専門調査会報告」2008.10. 内閣府防災情報のページ <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutohinan/pdf/081027/siry003.pdf>>

⁽³²⁾ 同上, p.27.

な誘導體制の整備等を挙げている⁽³³⁾。一斉帰宅抑制に関する企業等における取組や、駅周辺における円滑な誘導體制の整備に関する駅周辺関係者による取組なども相当に含まれたものとなっている⁽³⁴⁾。

2 東京都の帰宅困難者対策

東京都においては、「帰宅困難者」という記述が、昭和 60（1985）年の東京都防災会議編「多摩地域における地震被害の想定に関する報告書」にあるが、都心に通う家族が帰ってこない、連絡も取れない事態に直面する被災住民の心理的不安の集積的ストレス状況について災害としているもので、現在の帰宅困難者自身を取り上げる問題意識とは異なっているものである⁽³⁵⁾。

東京都は、平成 9（1997）年 5 月に震災時に帰宅が困難となる者（昼間都民）への情報提供、保護、支援等の対策を検討するため「震災時における昼間都民対策検討委員会」を設置し、平成 11（1999）年 3 月に最終報告書がまとめられている⁽³⁶⁾。そして、東京都では、帰宅困難者心得 10 か条⁽³⁷⁾や、「組織は組織で対応する」といった基本原則を示している⁽³⁸⁾。

また、平成 9（1997）年 8 月には、「東京における直下地震の被害想定に関する調査報告書」を公表し、地震時に自宅がある区市町村以外で足止めされた人々を「外出者」とし、そのうち徒歩で帰宅することが困難な人々を「帰宅困難者」と定義して推計し、東京区部の帰宅困難者数を約 335 万人としている⁽³⁹⁾。

(1) 東京都震災対策条例—帰宅困難者の明記—

条例では、昭和 46（1971）年の東京都震災予防条例（「帰宅困難者」という記述はない。）を全面改正した平成 12（2000）年の「東京都震災対策条例」⁽⁴⁰⁾で「帰宅困難者の対策」が記載されている。「事業所、学校等に通勤し、通学し、又は買物その他の理由により来店し、若しくは来所する者等で徒歩により容易に帰宅することが困難なもの」を帰宅困難者として、帰宅困難者は、震災時における帰宅に係る安全を確保するため、あらかじめ徒歩による帰宅経路の確認などの事前準備を行うよう努めなければならないこととしている。また、東京都知事は、都内の区市町村や近接する県と連携を図りつつ、協力して帰宅困難者の円滑な帰宅を確保する対策を行うよう努めなければならないこととしている⁽⁴¹⁾。

33) 内閣府（防災担当）「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」2008.10.27. <<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutohinan/pdf/081027/siryu01.pdf>>

34) 中央防災会議首都直下地震避難対策等専門調査会 前掲注(31), pp.60-69.

35) 田中純一「帰宅困難者対策はどこまで進んだか」『日本不動産学会誌』29 巻 4 号, 2016.3, p.78.

36) 東京都総務局危機管理監「東京都の帰宅困難者対策」（中央防災会議首都直下地震避難対策等専門調査会（第 2 回）資料 1）2006.10.12. 内閣府防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutohinan/2/pdf/shiryu_1.pdf>

37) ①あわてず騒がず、状況確認、②携帯ラジオをポケットに、③作っておこう帰宅地図（東京都防災マップを見る）、④ロッカー開いたらスニーカー（防災グッズ）、⑤机の中にチョコやキャラメル（簡易食料）、⑥事前に家族で話し合い（連絡手段、集合場所）、⑦安否確認、災害用伝言ダイヤル等や遠くの親戚（災害用伝言ダイヤル・災害用伝言板）、⑧歩いて帰る訓練を、⑨季節に応じた冷暖準備（携帯カイロやタオルなど）、⑩声を掛け合い、助け合おう。「帰宅困難者の行動 心得 10 か条」東京都防災ホームページ <<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/bousai/1000026/1000279.html>>

38) 飯島猛「安全な帰宅を目指したシステム構築「昼間都民対策」震災時、帰宅困難者 371 万人の支援体制」『セキュリティ研究』8 号, 1999.5, pp.36-37.

39) 東京都防災会議編「東京における直下地震の被害想定に関する調査報告書（被害想定手法編）」1997.8, pp.698-700.

40) 「東京都震災対策条例」地方自治研究機構ウェブサイト <<http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/PDF/72/東京都条例.pdf>>

41) 東京都震災対策条例第 53 条及び第 54 条

(2) 首都直下地震による東京の被害想定報告書

東京都は、平成9（1997）年の被害想定以降も、道路等のインフラの整備、中高層建物の増加等により東京の都市状況は大きく変化していることなどから、平成18（2006）年5月には、新たに被害想定を行い「首都直下地震による東京の被害想定報告書」を公表している⁽⁴²⁾。中央防災会議の首都直下地震対策専門調査会での被害想定⁽⁴³⁾とは異なり、東京湾北部地震に加え多摩直下地震（プレート境界多摩地震）を、地震の規模もM7.3に加えより発生頻度の高いM6.9を想定に入れている。また、地盤、建物道路等について詳細なデータを用いることで、区市町村別に被害を想定している⁽⁴⁴⁾。その結果、鉄道等の運行停止により、大量の帰宅困難者が発生し、ターミナル駅に乗客等が集中して混乱することが想定された。

想定では、東京都全体で外出者（都内滞留者）約1144万人のうち、約392万人（約34%）の帰宅困難者が発生し、発災直後の主要ターミナル駅では約10～20万人の滞留者で混乱して、帰宅できない帰宅困難者数は、東京駅で約20万人の滞留者のうち約14万人、新宿駅で約17万人の滞留者のうち約9万人などとなる⁽⁴⁵⁾と想定されている。また、アンケート調査を基に推計すると、都内滞留者のうち約372万人（約32.5%）が、電車が停止し、自動車利用も禁止になった場合に「何としても自宅に帰ろうと努力する」ことを選択する⁽⁴⁶⁾と想定されている。

(3) 具体的な対策

駅周辺の対策としては、東京都は、新宿、渋谷、池袋、上野、品川、蒲田、北千住、八王子の八つのターミナル駅に、駅周辺事業者等による協議会を設置⁽⁴⁷⁾して、駅前滞留者対策訓練を平成20（2008）年1月の北千住駅から開始し、平成19（2007）年度から平成22（2010）年度まで各年度2駅ずつ開催してきた⁽⁴⁸⁾。

また、隣接する県等との連携については、九都県市首脳会議⁽⁴⁹⁾の防災・危機管理対策委員会で、災害時に徒歩で帰宅する人たちのために、コンビニエンスストアなどの店舗と徒歩帰宅者支援のための協定を締結して、店舗でトイレ、水道水の提供など、可能な範囲で徒歩帰宅の支援に協力を求めている。平成17（2005）年8月からコンビニエンスストア等と協定を締結⁽⁵⁰⁾

(42) 「首都直下地震による東京の被害想定報告書（平成18年5月公表）」東京都防災ホームページ <<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/torikumi/1000902/1000422.html>>

(43) M7.3の東京湾北部地震を想定している。中央防災会議首都直下地震対策専門調査会 前掲注(18)参照。

(44) 東京都防災会議「首都直下地震による東京の被害想定報告書」2006.5, pp.1-2. <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_001/000/422/hon2.pdf>

(45) 同上, pp.12, 37-38. <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_001/000/422/hon5.pdf>

(46) 同上, p.39.

(47) 大原美保「震災時の駅周辺における帰宅困難者対応の課題—東京都内の駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会の活動に基づく考察—」『生産研究』64巻6号, 2012.11, p.23.

(48) 「駅前滞留者対策訓練の様子」東京都防災ホームページ <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/kitaku_portal/1000053/1000443.html> なお、東日本大震災以前の、鉄道会社の大地震による被害や復旧過程の記録に関しては、大きな地震の発生時間帯と発生場所の関係（例えば、平成7（1995）年の兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）は連休明けの5時46分に発生している。）で、車両や構造物などの被害の記述は豊富であるが、地震直後の人々と鉄道との関係の記述は多くないとされている。藤浪浩平「大地震による帰宅困難者が駅に求める機能とその対応」『JREA』Vol.52 No.11, 2009.11, p.34621.

(49) 九都県市首脳会議は、昭和54（1979）年7月26日、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・横浜市・川崎市の市長により第1回六都県市首脳会議が開催され、六都県市首脳会議の自由、率直な会議の場とし、各都県市が持ち回り度で年2回程度開催することとした。平成4（1992）年に千葉市長、平成15（2003）年にさいたま市長、平成22（2010）年4月1日に相模原市長が加入し、現在の九都県市首脳会議となっている。「沿革」九都県市首脳会議ウェブサイト <<http://www.9tokenshi-syunoukaigi.jp/aboutus/history.html>>

(50) 「災害時帰宅支援ステーション協定締結先一覧及び各都県市店舗数」2020.5. 九都県市首脳会議防災・危機管理対策委員会ウェブサイト <<http://www.9tokenshi-bousai.jp/comehome/document/comehome-list202005.pdf?ver1.2>>

し、平成 20（2008）年 6 月には「災害時帰宅支援ステーション事業者用ハンドブック」を発行している⁽⁵¹⁾。

各区の対応の事例では、千代田区は、区内主要ターミナル駅の周辺地区に地域（町会）及び事業所で構成される自主防災組織である「帰宅困難者対策地域協力会」の設立を支援してきており⁽⁵²⁾、平成 16（2004）年 1 月には東京駅・有楽町駅周辺地区で、平成 17（2005）年 12 月には富士見・飯田橋駅周辺地区で、平成 18（2006）年 11 月には四ツ谷駅周辺地区で、平成 21（2009）年 4 月には秋葉原駅周辺地区で、それぞれ帰宅困難者対策地域協力会が設立されている⁽⁵³⁾。各地域協力会の活動に対しては、千代田区から年間 100 万円の助成が行われていて、地域の企業等が地域協力会に参加する際は、会費徴収などの金銭的負担はない⁽⁵⁴⁾。

また、建物の不燃化が進んだことから、延焼火災が沈下するまで一時的に待機する避難場所としての指定から解除された日比谷公園などを、帰宅困難者支援場所としたほか、帰宅困難者が一時的に避難する施設として大学の一部を利用できるよう区内の 6 大学と協定を締結している。また、地域での防災活動に取り組むなど一定の要件を満たす中小企業が非常用の物資を備蓄する場合に、費用の 2 分の 1（上限 10 万円）を助成する取組を行っている⁽⁵⁵⁾。

帰宅困難者に特化したものではないが、平成 18（2006）年 3 月には、事業者の責務として建物施設の一部開放や避難者の一時受入れ等について明記された千代田区の災害対策基本条例も制定されている⁽⁵⁶⁾。

II 東日本大震災の際の帰宅困難者の状況等

1 首都圏の被害状況

東日本大震災時の東京都内では、最大震度 5 強が 9 区 2 市 1 村、5 弱が 14 区 15 市で観測され、都内のほとんどで震度 5 弱以上の揺れとなった。立体駐車場の一部崩落や天井の落下などにより、7 人が死亡、116 人の負傷者が出ており、住家においても全壊、半壊等が 3,500 棟を超え、火災も 33 件発生（3 月 11 日）し、132 か所でブロック塀が倒れる被害があった。また、道路被害 61 か所、がけ崩れ 6 か所の被害も発生している⁽⁵⁷⁾。

JR 東日本が 3 月 11 日の終日運休を決定した中、都営地下鉄大江戸線と東京メトロ銀座線は 20 時 40 分に運転を再開し⁽⁵⁸⁾、地下鉄は一部区間を除き当日運行を再開した。また、西武鉄道、京王電鉄、小田急電鉄等で同日の 22 時から 24 時までにおおむね運行を再開し、これら地下鉄

(51) 九都県市地震防災・危機管理対策部会「災害時帰宅支援ステーション事業者用ハンドブック 第 4 版」2017。同上 <<http://www.9tokenshi-bousai.jp/comehome/document/comehome-handbook2018.pdf>> 「災害時帰宅支援ステーション」では、協定に基づき、災害時に水道水、トイレ、地図等による道路情報、ラジオ等で知り得た通行可能な道路に関する情報などを提供することになっている。同、p.2。

(52) 石川雅己「千代田区における帰宅困難者対策について」『市政』661号、2007.8、p.27。

(53) 「「協助」による帰宅困難者対策」千代田区ホームページ <<https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/kurashi/bosai/kitaku/kyojo.html>>

(54) 大原 前掲注(47)

(55) 石川 前掲注(52)、pp.28-29。

(56) 水口雅晴「東京駅・有楽町駅周辺における帰宅困難者対策の現状と課題」『そんぽ予防時報』228号、2007.Win., p.22。

(57) 東京都「東日本大震災における東京都の対応と教訓—東京都防災対応指針（仮称）の策定に向けて—」2011.9、p.16。 <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/000/341/230914taiouhonsatu.pdf>

(58) 都営地下鉄大江戸線と東京メトロ銀座線は、都交通局と東京メトロで運転再開タイミングを調整して同時に運行を再開している。都政新報編集部編『東京の 3・11—東日本大震災からの教訓—』都政新報社、2012、p.22。

及び私鉄の各区間では、終夜運行を実施した⁽⁵⁹⁾。

道路については、首都高速道路全線（総延長：301.3km）が通行止めとなったこと及び鉄道の運行停止により、自動車の利用が増加したこともあり、都内では激しい渋滞が発生した⁽⁶⁰⁾。都内の幹線道路の一つである明治通りでは、池袋から渋谷までの所要時間が通常の4倍以上となっていた⁽⁶¹⁾。

帰宅困難者の数は、内閣府が行ったアンケート調査等に基づく推計では、東京都が約352万人、神奈川県が約67万人、千葉県が約52万人、埼玉県が約33万人であったとされている⁽⁶²⁾。

2 首都圏の帰宅困難者の状況

帰宅困難者の状況は、時間とともに変化するものであり、人的被害や物的被害と異なり、事後に確定した数字を把握できない。そのため、帰宅困難者数などは、アンケートや経験した状況を聞き取るなどして推定されるものである。以下に、実態調査、アンケート調査、聞き取りなどによる状況を記載する。

(1) 東京都などによる把握

東京都内の各駅では、運行情報を確認するため、多数の人が詰めかけ、混乱が生じた。また、駅ロータリーのバス停やタクシー乗り場では、バスやタクシーを待つための長い列ができた。一部の駅や集客施設などでは、早々に施設を閉館・閉店することを決め、利用者を施設外に誘導したため、行き場を失った者が発生するなどの混乱が生じた。一方で、一部の百貨店や大学などは帰宅困難者を受け入れ、情報の提供や水、食料を配布するなどの対応を行った。

都内の多くの駅で帰宅困難者が発生したため、東京都は関係機関や区市町と調整し、都本庁舎及び都立学校を始めとする都立施設や区市町の施設等を開放し⁽⁶³⁾、1,030施設で94,001人を受け入れた。例えば都本庁舎のロビーでは都庁周辺の帰宅困難者を受け入れたほか、近隣のビル及び新宿区と協力し、後から来る帰宅困難者の誘導も行った。

また、徒歩帰宅者への対応については、災害時における帰宅困難者支援に関する協定等に基づき、災害時帰宅支援ステーションの設置をコンビニエンスストア等に要請している。災害時帰宅支援ステーションを開設したコンビニエンスストアやファミリーレストラン等では、トイレや水、休息の場を提供したが、中でもコンビニエンスストアでは、商品の売り切れやトイレの使用に長い列ができるなど一部で混乱した店舗もあった⁽⁶⁴⁾。

一時滞在施設については、都内の公立校での滞留者の収容状況を見てみると、主要駅周辺の学校に多く流れ込んだ傾向が見取れ、食料に関しては、生徒教員の備蓄分（3日分）を流用して対応したが毛布は不足したと言われている。学校は災害時帰宅支援ステーションに指定さ

⁽⁵⁹⁾ 東京都 前掲注⁽⁵⁷⁾, p.16.

⁽⁶⁰⁾ 同上

⁽⁶¹⁾ 地震発生時に約800台の都バスが運行しており、16時には全路線で運行を再開しているが、池袋駅から明治通りを經由して渋谷駅に至る系統は、通常50分の道程を4時間かけて運行していた。都政新報編集部編 前掲注⁽⁵⁸⁾, p.20.

⁽⁶²⁾ 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参考資料」2012.9.10, p.6. 内閣府防災情報のページ <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/saishu03.pdf>>

⁽⁶³⁾ 一時待機施設数と収容人数は、平成23(2011)年3月12日4時現在で、東京都関係施設（都庁舎、都立学校等）329施設で27,680人、国、市区町等所管施設701施設で66,321人の計1,030施設、94,001人である。東京都 前掲注⁽⁵⁷⁾, p.18.

⁽⁶⁴⁾ 同上, pp.17-18.

れてはいるが、一昼夜の待機までは想定されていない。しかし、帰宅困難者にとっては、都・区市や公私、施設に関係なく、避難する場所には変わらない⁽⁶⁵⁾と思われる。

(2) アンケート調査

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会（後述）がまとめた実態調査⁽⁶⁶⁾によれば、概要は以下のとおりである。

会社・学校を離れた時間については、地震発生時に会社・学校にいた人（3,072人）のうち約83%が11日中に会社・学校を離れていた。そのうち、5割弱の人が、17時台までに会社・学校を離れていた。11日16～17時台に会社・学校を離れた理由として最も多かったのは、「会社（学校）の管理者から帰宅するように指示があったため」（1,036人中361人）であった。

通常の主な帰宅手段は「鉄道・地下鉄」が2,326人となっているが、東日本大震災当日の主な帰宅手段は「徒歩」が1,987人、「鉄道・地下鉄」は661人となっていた。（表2参照）

表2 主な帰宅手段（5,372人の分析）

（単位：人）

	東日本大震災当日	通常時	増▲減
徒歩	1,987 (37.0%)	774 (14.4%)	1,213
自分で運転する車	1,172 (21.8%)	1,139 (21.2%)	33
鉄道・地下鉄	661 (12.3%)	2,326 (43.3%)	▲1,665
自転車	589 (11.0%)	632 (11.8%)	▲43
家族が運転する車	265 (4.9%)	104 (1.9%)	161
職場の人が運転する車	211 (3.9%)	21 (0.4%)	190
バス	187 (3.5%)	168 (3.1%)	19
バイク	128 (2.4%)	130 (2.4%)	▲2
タクシー	84 (1.6%)	10 (0.2%)	74
その他	88 (1.7%)	68 (1.3%)	20

（出典）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書参考資料」2012.9.10, p.7. 内閣府防災情報のページ <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/saishu03.pdf>> を基に筆者作成。

また、11日のうちに帰宅できなかった人は1,527人（約28%）であり、帰宅できなかった人の内訳は、地震発生時に「会社・学校にいた人」の中では1,037人（33.8%）、「外出先にいた人」の中では490人（21.3%）であった。

そして、首都直下地震の発生に際して、「家族の安否が確認できても、すぐに自宅に徒歩で帰宅しようとすると思う」が約29%で最も多く、「家族の安否が確認できなければ、すぐに自宅に徒歩で帰宅しようとすると思う」と合わせると、「すぐに徒歩で帰宅しようとする」人が半数であった。「会社や学校にとどまるようにする」人は約36%であった。

以上のアンケート調査結果等に基づいて、内閣府及び首都直下地震帰宅困難者等対策協議会は、3月11日の帰宅困難者数を前記のように東京都約352万人などと推計している。

(65) 都政新報編集部 前掲注(58), p.94.

(66) 平成23(2011)年10月18日から27日に、調査会社のモニターを利用しWEB上において質問票への回答を入力する形式で実施されたもので、対象は東京都（島しょ部を除く。）、神奈川県、千葉県、埼玉県及び茨城県南部に居住し、3月11日の地震発生時に自宅外にいた10～60代の男女であり、有効回答数は5,372人となっている。地震発生時に自宅外にいた人のうち、社内・学内にいた人が約57%（3,072人）、買物等又は業務等のために外出していた人が約43%（2,300人）であった。首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 前掲注(62), pp.3-8.

次に、東京大学、東洋大学及び株式会社サーベイリサーチセンターが共同で行ったアンケート調査は、東日本大震災直後の平成 23（2011）年 3 月 25 日から 28 日まで実施され、概要は以下のとおりである⁽⁶⁷⁾。

当日の帰宅状況では、自宅に帰れた人が 80.1% となっており、東京都にいた人に限定すると 67.8% となっていた。また、平常時の通勤・通学時間が 30 分未満の 96%、30 分から 1 時間未満の 88% が自宅に帰っている一方で、1 時間以上の者は 25% 以上が会社に宿泊している。平常時 1 時間未満の通勤・通学時間の者の 80% 以上は 2 時間未満で帰宅できている。

また、徒歩で帰宅している距離については、中央防災会議や東京都による首都直下地震の被害想定などでは徒歩での帰宅は 10km 以上から徐々に難しくなり 20km 以上では全ての人が帰宅困難であると想定しているが、実際には 20km 以上の徒歩帰宅者が相当数確認されている。

今後このような状況になった時の行動については、自宅に帰れた者の 84% が自宅に帰るとしている一方で、会社に宿泊した者の 77% がまた会社に宿泊するとしている。

このアンケート調査結果等に基づき、3 月 11 日の帰宅困難者数を、東京都約 162 万人、千葉県約 30 万人、埼玉県約 28 万人、神奈川県約 40 万人の、計 1 都 3 県で約 260 万人などと推計しているものもある⁽⁶⁸⁾。

最後に、株式会社ウェザーニューズが行ったアンケート調査⁽⁶⁹⁾では、帰ろうとした理由は「帰ることが出来る距離だった」が 35% と最も多かった。また、次に帰宅困難な状況が発生した場合にどのように行動するかについては、電車通勤者に注目すると、「交通機関復旧後に帰宅」が 44% と最多であるが、「何としてでも帰宅する」が 33% となっており、通勤時間が 30 分未満の人については半数以上となっている。

また、勤め先の会社の対応として、社員を除く帰宅困難者のために飲食物の提供、休憩場所の提供などの取組の有無については、「特になし」が 70% となっていた。

(3) 新宿駅周辺の状況

平成 23（2011）年 3 月 11 日の東日本大震災で、警察庁によると新宿駅に当日 20 時時点で約 9,000 人が構内に足止めされた。この数字は、新宿駅と駅周辺の道路などに約 17 万人が地震直後に滞留するとの東京都の想定よりも相当に少なかった。新宿の駅前滞留者対策では、周辺事業者で構成された協議会の参加事業者が、西口の工学院大学の 1 階に集まり現地本部を立ち上げる計画で、訓練も行っていたが、立ち上げることはできなかった⁽⁷⁰⁾。

新宿駅西口のビルを管理している会社へのアンケート調査⁽⁷¹⁾では、16 社のうち 5 社が帰宅困難者を受け入れることができなかった。その理由は、行政機関による紹介者に限定して受け入れる準備はしていたが、行政機関との連絡が取れず受入れに至らなかったとのことであった。

(67) 東京都、神奈川県、埼玉県及び千葉県の 20 歳以上の居住者のうち、地震発生時に外出中であった 2,026 人を対象に行われた調査である。廣井悠ほか「東日本大震災における首都圏の帰宅困難者に関する社会調査」『地域安全学会論文集』No.15, 2011.11, pp.345-346, 349-350。

(68) 堤 前掲注(2), p.479。

(69) 平成 23（2011）年 4 月に関東の通勤者 28,188 人を対象に行われた調査である。株式会社ウェザーニューズ『東日本大震災における調査結果（まとめ）』2011, pp.43-49。

(70) 日経アーキテクチュア編『覆る建築の常識』日経 BP 社, 2011, pp.108-109。

(71) 新宿駅西口の事業者で構成される新宿駅周辺防災対策協議会西口部会が、構成団体である 22 棟のビル管理会社にアンケートを行ったもので、ビル管理会社 16 社からの回答が得られている。新藤淳ほか「東日本大震災時における事業者の行動等について—新宿駅西口地域を対象としたアンケート調査より—」『日本地震工学会論文集』12 巻 4 号, 2012, pp.288-307. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/jace/12/4/12_4_288/_pdf/-char/ja>

また、帰宅困難者の受入れに関する課題としては、ビル内の対応に追われる一方、帰宅困難者の受入れ・対応が難しい、提供できる食料・毛布の備蓄がないなどが挙げられている⁽⁷²⁾。

(4) 東京駅周辺の状況

東京駅周辺では、前記のように、平成 16（2004）年 1 月に千代田区からの指定を受けて、東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会が設立されている。平成 23（2011）年 3 月 11 日には、東京駅・有楽町駅周辺には多数の帰宅困難者が集まり、同日の夜には東京駅前の丸の内ビルディング（丸ビル）に約 500 人、東京国際フォーラムに約 4,000 人が滞在した。丸ビル地下に設置されている千代田区防災倉庫から、防災行政無線により千代田区の詳細を得た上で、同協力会関係者が丸ビルの帰宅困難者等に対して備蓄品の毛布約 700 枚を配布している⁽⁷³⁾。

(5) 北千住駅周辺の状況

北千住駅は、4 社の路線が乗り入れる⁽⁷⁴⁾ターミナル駅である。東日本大震災当日は、鉄道各社が運転を見合わせ、運転再開の見通しが立たない中で帰宅ラッシュ時間帯を迎え、駅周辺の滞留者はピーク時で 3 万人規模になっていた。北千住駅周辺では、鉄道事業者、デパート、商店街、行政などによる「北千住駅前滞留対策推進協議会」が平成 19（2007）年度に設立され、滞留者訓練も行われていた。しかし、実際の状況は、滞留者訓練の想定のようにはいかず、各事業者とも主に自社施設での対応に追われ、同協議会としての機能はほとんど働かず、滞留者を収容するはずの各施設も、建物の被害確認や余震などの二次的な災害の懸念から、外に人を出す方向で動いたとされている。足立区が主導した対応が比較的早期に実施されて、事故などは回避されたが、一旦夜までに落ち着いた状況は 23 時過ぎに東京メトロ千代田線だけが北千住までの運転を再開すると、再び滞留者が増加した⁽⁷⁵⁾。

Ⅲ 東日本大震災後の帰宅困難者対策の状況と課題

1 国の対策状況

(1) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の設置

平成 23（2011）年の東日本大震災によって発生した、首都圏における大量の帰宅困難者による混乱を受け、内閣府（防災担当）及び東京都は同年 9 月に、首都直下地震発災時における帰宅困難者対策について、国、地方公共団体、民間企業等が、それぞれの取組に係る情報を共有するとともに、横断的な課題について検討するため「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を設置した⁽⁷⁶⁾。

(72) 同上, pp.295-296.

(73) 大原 前掲注(47), pp.24-25.

(74) JR 東日本、東京メトロ、東武鉄道、首都圏新都市鉄道

(75) 都政新報編集部編 前掲注(58), pp.24, 26.

(76) 「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」内閣府防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/kitaku_kyogui_top.html> なお、協議会は、座長を内閣府政策統括官（防災担当）及び東京都副知事が共同で務め、メンバーは、国からは総務省及び国土交通省の関係局長、地方公共団体からは茨城、埼玉、千葉、神奈川各県の副知事、政令市の副市長など、通信事業、輸送事業の関係団体の長など 35 名、その他オブザーバー 5 名となっていた。「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 構成員名簿」同 <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/meibo.pdf>>

同協議会は、平成 23（2011）年 11 月 22 日の第 2 回会合において、「一斉帰宅抑制の基本方針（案）」を検討して、同日付で東京都はこれを基本方針として公表している⁽⁷⁷⁾。この中で、基本的な考え方として、「自助」、「共助」、「公助」による総合的な対応が不可欠であり、首都直下地震発生時には、救助・救急活動、消火活動等の応急活動を迅速・円滑に行う必要があるため「むやみに移動を開始しない」という基本原則を徹底して、各企業等に一斉帰宅抑制を促していくなどとしている。

(2) ガイドラインの策定

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会では平成 24（2012）年 9 月 10 日に、事業所における帰宅困難者対策ガイドライン⁽⁷⁸⁾、大規模な集客施設や駅等における利用者保護ガイドライン⁽⁷⁹⁾、一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン⁽⁸⁰⁾（平成 27（2015）年 2 月 20 日に首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議（後述）により改定されている。）、帰宅困難者等への情報提供ガイドライン⁽⁸¹⁾、駅前滞留者対策ガイドライン⁽⁸²⁾の五つのガイドラインを策定し、また、最終報告書を作成した⁽⁸³⁾。

これらのガイドラインでは、建物被害等が最大になると想定される地震の箇所、規模、気象等における被害を想定し、また、発生時刻は帰宅困難者が最も多く発生すると想定される平日昼 12 時とされている⁽⁸⁴⁾。

平成 27（2015）年 2 月に、首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議⁽⁸⁵⁾は建物の安全確保のガイダンスを出すとともに、一時滞在施設のガイドラインを改定⁽⁸⁶⁾している。そして、

(77) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会「一斉帰宅抑制の基本方針」2011.11.22. 東京都防災ホームページ <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_001/005/239/291010.pdf>

(78) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会「事業所における帰宅困難者対策ガイドライン」2012.9.10. 内閣府防災情報のページ <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/guideline01.pdf>>

(79) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会「大規模な集客施設や駅等における利用者保護ガイドライン」2012.9.10. 同上 <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/guideline02.pdf>>

(80) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」2012.9.10. 同上 <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/guideline03.pdf>>

(81) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会「帰宅困難者等への情報提供ガイドライン」2012.9.10. 同上 <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/guideline04.pdf>>

(82) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会「駅前滞留者対策ガイドライン」2012.9.10. 同上 <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/guideline05.pdf>>

(83) 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」2012.9.10. 同上 <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/pdf/saishu02.pdf>>

(84) 想定する首都直下地震は、中央防災会議において建物被害等が最大になる（冬 18 時、風速 15m / 秒の場合）と想定される東京湾北部地震（M7.3）とし、発生時刻は、帰宅困難者等が最も多く発生すると想定される平日昼 12 時とするとされている。首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 前掲注⁽⁷⁸⁾, p.1.

(85) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会が最終報告と五つのガイドラインを公表した後、残された課題や新たに顕在化する課題について情報を共有するとともに、各機関における帰宅困難者等対策に係る調整や情報交換を行うことを目的として設置された連絡調整会議である。「首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議」内閣府防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/renraku_index.html> メンバーは、内閣府等の六つの関係省庁、東京都等の 15 の地方公共団体等、17 の民間企業・団体であり、事務局は内閣府と東京都が共同で務めている。内閣府（防災担当）・東京都「首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議の設置について」（首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議（第 1 回）資料 1）2013.1.30. <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/renraku/1/1.pdf>>

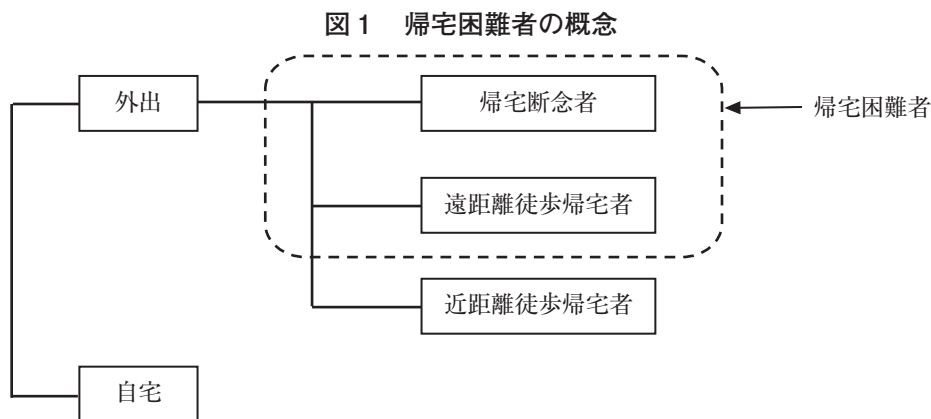
(86) 一時滞在施設に関する基本的な考え方について、一時滞在施設の管理・運営に関する責任の範囲と対応の考え方等について、整理できる内容を示すなどしている。また、各施設管理者が、一時滞在施設を円滑に開設し運営することができるよう、協定の締結のためのひな形、安全点検のためのチェックシートなどを示している。「一時滞在施設の確保及び運営のガイドラインの改定（概要）」（首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議（第 3 回）資料 2）2015.2.20. 内閣府防災情報のページ <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/renraku/3/pdf/shiryou2.pdf>>

内閣府（防災担当）は、同年3月にそれまでの五つのガイドライン等を取りまとめるなどして、「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」⁽⁸⁷⁾（以下「全体ガイドライン」という。）を策定している。

（i）全体ガイドラインの前提

全体ガイドラインは、以下の点などを前提としている⁽⁸⁸⁾。

- ・大都市圏において、M7クラス以上の大規模地震が平日昼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、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である。
- ・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。ただし、3日目までの間に帰宅支援ができる場合もあるため、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掛けが行われているものとする。
- ・全体ガイドラインにおいて、帰宅困難者は「地震発生時に外出している者のうち、近距離徒歩帰宅者（近距離を徒歩で帰宅する人）を除いた帰宅断念者（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）」として扱うものとする。（図1参照）



（出典）内閣府（防災担当）「首都直下地震の帰宅困難者対策の必要性について」（首都直下地震帰宅困難者等対策協議会（第1回）資料5）2011.9.20, p.5. <<http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/kitaku/1/pdf/5.pdf>> を基に筆者作成。

そして、大規模地震発生時には、救命・救助活動等の応急活動を迅速・円滑に行う必要があることなどから「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り、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としている⁽⁸⁹⁾。

⁸⁷⁾ 内閣府（防災担当）「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」2015.3. <http://www.bousai.go.jp/jishin/kitakukonnan/pdf/kitakukonnan_guideline.pdf>

⁸⁸⁾ 同上, p.2.

⁸⁹⁾ 同上, p.4.

(ii) 全体ガイドラインの主な内容

主な内容は、以下のとおりである。

①企業等における施設内待機

企業等における対応⁽⁹⁰⁾では、平常時の取組として、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、施設内待機のための備蓄、建物の安全確保、安否確認手段、帰宅ルールの設定等が記載されている。また、発災時の取組として、従業員等の施設内待機、施設内に待機できない場合の対応等が、混乱収拾時以降の取組として、帰宅開始の判断について記載されている。

その中で、備蓄量の目安については3日分としていて⁽⁹¹⁾、3日分以上の備蓄についても検討するとしている。さらに、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ことの検討も求めている。また、建物や周辺が安全でなく施設内に待機できない場合には、一時滞在施設⁽⁹²⁾等へ従業員等を案内又は誘導することが示されている。

帰宅開始の判断では、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し、あらかじめ定められたルール⁽⁹³⁾等に基づいて従業員等を帰宅させることが示されている。

②大規模な集客施設や駅等における利用者保護

集客施設や駅等の平常時の取組⁽⁹⁴⁾として、発災直後の安全な場所への案内・誘導などの利用者保護に関する計画の策定や、従業員等への周知を明示し、発災時には、利用者を保護するため、自らが一時滞在施設となることが望ましく、施設が安全でない場合は、事業者が一時滞在施設等へ利用者を誘導することなどが記載されている。

③一時滞在施設の確保

一時滞在施設の確保⁽⁹⁵⁾において、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とし、開設期間は原則として発災後3日間の運営を標準とすると記載されている。発災時には、施設管理者は安全点検のためのチェックシートによる点検を行い、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、開設するか否かを判断すると示されている。

④帰宅困難者等への情報提供

企業等における情報提供⁽⁹⁶⁾として、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とされ、一時滞在施設における情報提供として、これら以外に、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としている。

⁽⁹⁰⁾ 同上, pp.4-5.

⁽⁹¹⁾ 事業所における帰宅困難者対策ガイドラインでは、3日分の備蓄としているのは、中央防災会議が定めた「首都直下地震対策大綱」において発災後3日間程度を応急対策活動期としていること、また、発災時の被救助者の生存率は4日目以降激減することから、発災後3日間は救助・救出活動を優先させる必要があり、従業員等の一斉帰宅が救助・救出活動の妨げとならないようにするためとしている。首都直下地震帰宅困難者等対策協議会前掲注⁽⁷⁸⁾, p.4.

⁽⁹²⁾ 帰宅困難者等の受入れを目的として、発災から72時間程度まで設置され、食料、水、毛布、トイレ等について支援を行う、集会場、オフィスのエントランス、ホテルの宴会場などの施設とされ、地震による火災が延焼拡大して地域全体が危険になった時などに一時的に避難する大規模な公園等の避難場所とは異なると明示された。同上, p.2.

⁽⁹³⁾ 事業所における帰宅困難者対策ガイドラインでは、帰宅時間が集中しないように、帰宅者の順序をあらかじめ定めることなどの検討を求めている。同上, p.9.

⁽⁹⁴⁾ 内閣府（防災担当）前掲注⁽⁸⁷⁾, p.6.

⁽⁹⁵⁾ 同上, pp.7, 10.

⁽⁹⁶⁾ 同上, p.12.

⑤ 駅周辺等における混乱防止

滞留者の特性把握として、滞留者数、当該地域の特徴の把握を行い、町内会等、鉄道事業者、百貨店等の駅周辺の大規模集客施設が参加する駅前滞留者対策のための協議会を設立することが示されている。そして、地域内の事業所、施設等は、自らの組織単位ごとに従業員、来所者等に対する取組を行う「組織は組織で対応する（自助）」、駅前滞留者協議会が発災時に現地本部等を立ち上げ地域の事業者と連携する「地域が連携して対応する（共助）」、防災活動に必要な情報の提供等を通じて「公的機関は地域をサポートする（公助）」から成る、地域の行動ルールの策定について記載している。

具体的な取組として、平成 30（2018）年 3 月に、内閣府は、各都市圏で進められている帰宅困難者対策の先進的な取組をまとめた「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策の取組事例集」⁽⁹⁷⁾を公表した。その中で、帰宅困難者対策の推進企業の PR（事例：埼玉県さいたま市）⁽⁹⁸⁾、暫定的な一時滞在施設の確保（事例：宮城県仙台市）⁽⁹⁹⁾、一時滞在施設管理者の損害等への行政の対応（事例：仙台市、千葉県習志野市）⁽¹⁰⁰⁾などを紹介している。

また、防災基本計画については、平成 23（2011）年 12 月に東日本大震災を踏まえた地震・津波対策の抜本的強化などのための修正で帰宅困難者対策に関する事項が初めて入れられた⁽¹⁰¹⁾。そして、平成 24（2012）年 9 月には、大規模な地震が発生した場合における都市再生緊急整備地域⁽¹⁰²⁾内の滞業者等の安全の確保を図るための都市再生安全確保計画の作成等の措置を講ずる都市再生特別措置法（平成 14 年法律第 22 号）の改正⁽¹⁰³⁾に伴い、人口・機能が集積したターミナル駅周辺等における滞業者等の安全の確保を図るため事項が追加されている⁽¹⁰⁴⁾。

⁽⁹⁷⁾ 内閣府（防災担当）「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策の取組事例集」2018.3. <http://www.bousai.go.jp/jishin/kitakukonnan/pdf/kitakukonnan_jirei.pdf>

⁽⁹⁸⁾ 同上、p.1. さいたま市は、「事業所における帰宅困難者対策ガイドライン」等の趣旨に沿って、自社施設内に従業員等を留めるための安全対策、備蓄の推進等に取り組む企業を募集し、登録証の発行、企業名や取組事例のホームページでの公表を行っている。

⁽⁹⁹⁾ 同上、p.4. 仙台市では、JR 仙台駅コンコース、地下鉄南北線仙台駅コンコースなどの地下歩行空間を一時滞在施設と指定し、一般歩行者の通行スペースを確保するためにカラーコーンで区切るなどの区域設定方法をマニュアル化している。

⁽¹⁰⁰⁾ 同上、p.7. 民間施設を一時滞在施設として提供した結果、施設や利用者に損害が発生した場合に備えて、仙台市では「故意又は重過失がない限り」市で負担するとの内容を、また、習志野市では安全配慮義務を果たしていれば民間施設側には責任が及ばないとの内容を、受入れに関する協定に明記している。

⁽¹⁰¹⁾ 「防災基本計画 新旧対照表」前掲注(1)を参照。

⁽¹⁰²⁾ 都市再生の拠点として、都市開発事業等を通じて緊急かつ重点的に市街地の整備を推進すべき地域として、政令で指定する地域である。「都市再生関連施策」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/toshi/crd_machi_tk_000008.html>

⁽¹⁰³⁾ 「都市再生安全確保計画制度」同上 <https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_machi_tk_000049.html> 都市開発事業等を通じて、大規模な地震が発生した場合における滞業者等の安全の確保を図るための都市再生安全確保計画を作成することができ、同計画において容積率の特例、都市公園の専用の許可の特例などが受けられるものである。

⁽¹⁰⁴⁾ 「防災基本計画の修正案 新旧対照表 平成 24 年 9 月」（第 31 回中央防災会議 資料 1-2）2012.9, p.[37]. 内閣府防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/31/pdf/31_siryol-2.pdf> 国、地方公共団体、関係事業者等は、退避経路、退避施設、備蓄倉庫等の都市再生安全確保施設の整備、退避施設への誘導等を定めた都市再生安全確保計画を作成するとしている。なお、最新の令和 2（2020）年 5 月の防災基本計画では、帰宅困難者については「第 2 編 各災害に共通する対策編 第 1 章 第 6 節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え 7 避難の受入れ及び情報提供活動関係」の（6）に帰宅困難者対策として記述されている。中央防災会議「防災基本計画」2020.5. 同 <http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basicplan.pdf>

2 東京都の対策状況

(1) 対策の検討の状況

東京都は、平成 23（2011）年 9 月に「東日本大震災における東京都の対応と教訓—東京都防災対応指針（仮称）の策定に向けて—」を取りまとめ、同年 11 月にこれを踏まえて防災対策の方向性と具体的な取組を示す「東京都防災対応指針」を策定している⁽¹⁰⁵⁾。その中で、社会全体で取り組む帰宅困難者対策の再構築として、帰宅困難者に関する条例を制定し、施設内保護等を徹底すること、官民を上げて、一時待機施設を量的・質的に拡大することの二点を挙げている⁽¹⁰⁶⁾。

(2) 東京都帰宅困難者対策条例の制定

東京都は、前記のように平成 23（2011）年 11 月に「一斉帰宅抑制の基本方針」を公表し、その後、平成 24（2012）年 3 月に「自助」、「共助」、「公助」の考え方にに基づき帰宅困難者対策を総合的に推進する「東京都帰宅困難者対策条例」を制定している（平成 25（2013）年 4 月施行）⁽¹⁰⁷⁾。

同条例は、大規模な地震などが発生したことに伴い、公共交通機関が運行を停止し、当分の間復旧の見通しが無い場合において、多数の帰宅困難者（事業所、学校等に通勤し、通学し、又は買物その他の理由により来店し、若しくは来所する者等で徒歩により容易に帰宅することが困難なものをいう。）が生じることによる混乱及び事故の発生等を防止するために、東京都、都民及び事業者の責務を明らかにし、帰宅困難者対策の推進に必要な体制を確立するとともに、施策の基本的事項を定めるとしている⁽¹⁰⁸⁾。

条例の内容は、①事業者に従業者の一斉帰宅の抑制と従業者の 3 日分の食糧等の備蓄についての努力義務を課す、②駅、集客施設における利用者保護、学校等における児童、生徒等の安全確保の努力義務を課す、③都と事業者等が連携協力して安否情報の確認、災害関連情報等の提供のための基盤整備等を行う、④都立施設や都関連施設を一時滞在施設として指定するとともに、一時滞在施設の確保に向けて国、区市町村、事業者に対して協力を求め、帰宅困難者を受け入れる体制を整備する、⑤代替輸送手段や災害時帰宅支援ステーションを確保するとともに、災害関連情報等を提供するなどして、安全かつ円滑な帰宅を支援する⁽¹⁰⁹⁾ことが主なものである。

(3) 対策の実施状況を基にした検討

東京都は、今後の帰宅困難者対策の方向性の検討と取組の推進に向けた課題整理のため、有識者から成る「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議」を平成 29（2017）年 9 月に立ち上げ⁽¹¹⁰⁾、

⁽¹⁰⁵⁾ 東京都「東京都防災対応指針」2011.11. <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_01/000/368/231125bousaitaiouhonsatu.pdf>

⁽¹⁰⁶⁾ 「「東京都防災対応指針」の概要」東京都防災ホームページ <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/000/368/231125bousaitaiougaiyou.pdf>

⁽¹⁰⁷⁾ 「東京都帰宅困難者対策条例」2012.3. 同上 <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/kitaku_portal/1000050/1000536.html>

⁽¹⁰⁸⁾ 「東京都帰宅困難者対策条例」『東京都公報』増刊 12 号、2012.3.30, p.22. <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/000/536/kouhou.pdf>

⁽¹⁰⁹⁾ 「条例のあらまし」『東京都公報』同上, pp.3-4.

⁽¹¹⁰⁾ 「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議」東京都防災ホームページ <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/kitaku_portal/1000050/1005167/index.html>

平成30（2018）年2月に「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議報告書」⁽¹¹¹⁾を公表し、東京都における帰宅困難者対策の現状、今後の取組の方向性などをまとめている。

その中で、帰宅困難者対策の現状として、都民の帰宅困難者対策条例の認知度が20代及び30代の若年層でやや低いこと⁽¹¹²⁾、事業者の同条例の認知度が従業員規模の小さい事業者ほど低いこと⁽¹¹³⁾、従業員向けに水・食料を3日以上備蓄することは従業員規模が小さい事業者ほど進んでいないこと⁽¹¹⁴⁾、一時滞在施設の平成29（2017）年7月時点の確保数は、施設数で918施設、受入人数で328,374人であること⁽¹¹⁵⁾などを報告している。

今後の課題を、「助け合い」の重要性や必要性を効果的にPRしていくなどの「機運醸成や普及啓発に向けた取組」と、戦略的な一時滞在施設確保の取組を進めるなどの「帰宅困難者を受け入れる施設の拡大」の二つの項目で整理している⁽¹¹⁶⁾。

そして、推進策の一つとして、平成30（2018）年8月には、従業員の一斉帰宅抑制に積極的に取り組んでいる企業等を対象とした「東京都一斉帰宅抑制推進企業認定制度」による募集を開始している。東京都帰宅困難者対策条例に基づき、従業員の3日分の水、食料の備蓄、従業員等との安否確認手段の周知、発災時に安全な場所に留まること等の周知など一斉帰宅抑制の取組を実施している企業等を対象としたもので、積極的に取り組む企業等を「推進企業」、特に優れた取組や波及効果の大きい取組を行っている企業等を「モデル企業」として認定して⁽¹¹⁷⁾、「あなたのために帰らない」と題した取組事例集（令和元（2019）年度版）を作成している⁽¹¹⁸⁾。

(4) 九都県市首脳会議の防災・危機管理対策委員会の対応

九都県市首脳会議の防災・危機管理対策委員会では、東京湾を中心に九都県市相互の協力体制を確立するため、災害時に備えた防災首都圏ネットにより情報を発信している。帰宅困難者対策については、「帰宅困難に備えて」、「帰宅困難になったら」、「関連知識」にまとめて、情報を記載している⁽¹¹⁹⁾。

(111) 「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議報告書」2018.2. 同上 <https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappy/press/2018/02/20/documents/03_02.pdf>

(112) 都民の帰宅困難者対策条例の認知度は46.2%であるが、若年層は20代男性33.3%、同女性29.7%、30代男性38.1%、同女性40.6%となっている。同上、p.9.

(113) 事業者の帰宅困難者対策条例の認知度について、努力義務の内容も含めての認知度は64.4%であるが、従業員が10～29人の事業者は43.8%となっている。同上、p.10.

(114) 従業員向けに飲料水及び食料を3日以上備蓄している事業者の割合はそれぞれ50.1%及び46.2%であるが、従業員が10～29人の事業者はそれぞれ33.6%及び26.4%となっている。同上、p.11.

(115) 同上、p.13. なお、令和2（2020）年7月1日現在では、1,118か所、423,056人分とされている。「一時滞在施設などの情報」東京都防災ホームページ <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/kitaku_portal/1005196/index.html>

(116) 「「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議」報告書（概要）」同上 <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_001/005/167/gaiyou1n.pdf> なお、今後の取組の方向性としては、①東日本大震災の記憶の風化防止に努めるとともに、「助け合い」の意識を広く社会全体に根付かせるための取組を進めていく、②一時滞在施設の確保を基本としつつ、帰宅困難者や事業者による「助け合い」を後押しする取組を通じて、その安全を図っていく、③高齢者や障害者などの要配慮者が、発災時にそれぞれの退避先で安心して滞在できる環境整備を進めていく、の三つの基本的な考え方の下で推進するとされている。

(117) 「「東京都一斉帰宅抑制推進企業認定制度」を創設します！8月6日（月曜日）から、募集開始！」同上 <<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/topics/1000019/1005811/1005948.html>>

(118) 「推進企業」として74社（平成30（2018）年度49社、令和元（2019）年度25社）を認定し、そのうちの一斉帰宅抑制推進モデル企業20社（平成30（2018）年度12社、令和元（2019）年度8社）の取組事例などを掲載している。「令和元年度版「東京都一斉帰宅抑制推進企業」取組事例集を作成しました！」同上 <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/kitaku_portal/1000048/1006510/1006512/index.html>

(119) 「帰宅困難者対策」九都県市首脳会議防災・危機管理対策委員会ウェブサイト <<http://www.9tokenshi-bousai.jp/comehome/>>

「帰宅困難に備えて」では、個人の備えとして「帰宅困難者の行動心得 10 か条（東京都）」の紹介、事業者等の備えとして、水、食料、毛布等の備蓄に関して、3日分程度を目安にした飲料水や食料、毛布、医薬品等を明示し、また、対応マニュアルの作成とその内容に関して、家族等の連絡体制などを明示している⁽¹²⁰⁾。

「帰宅困難になったら」では、「むやみに移動を開始しない」とされ、公共機関が提供する正確な情報を入手し、状況に応じて、どのような行動（帰宅、一時移動、待機など）が安全なのか自ら判断するなどとされている⁽¹²¹⁾。

3 対策の進捗と今後の課題

帰宅困難者等対策については、全体ガイドラインにおいても、一斉帰宅抑制が基本原則とされており、「むやみに移動しない」ことが優先課題の一つとされている。

一斉帰宅抑制は、応急活動に支障を与えることを回避することなどを目的としている。そして、全体ガイドライン等においては、一斉帰宅抑制のために、企業等に従業員等の3日間分の備蓄の対応を求めたり、事業者を集客施設や駅等の利用者を一時滞在施設等の安全な場所に誘導することを求めたりなどしている。

これらのことから、一斉帰宅抑制の対象者は、全体ガイドラインで定義されている「帰宅困難者」である「帰宅断念者」と「遠距離徒歩帰宅者」だけでなく、「近距離徒歩帰宅者」も含まれると考えられる。

また、この近距離徒歩帰宅者は、首都直下地震の帰宅困難者の被害想定⁽¹²²⁾では、都内滞留者数約1387万人のうち、帰宅困難者とされる者を除いた約916万人と相当の人数であると推定されることから、企業等における対策も、近距離徒歩帰宅者への対応も含めて考える必要がある。

そこで、一斉帰宅抑制を検討する上で重要である発災時から帰宅開始までの課題を検討する。

(1) 企業等による食料等の備蓄

一斉帰宅抑制のためには、企業等は従業員を企業等の施設内に待機させることが重要とされており、これは、近距離徒歩帰宅者も含めてである。また、多数の帰宅困難者の発生による地域の混乱を未然に防ぐためには、社内等にいる従業員等を留めることのほか、買物等で外出しているような「組織化されていない帰宅困難者」を地域の事業者が連携して一時保護のために受け入れることが重要である⁽¹²³⁾とされている。全体ガイドラインでは、企業等は食料等の備蓄について、従業員等の3日分を目安とすることに加え、例えば外部の帰宅困難者のために10%程度の量を余分に備蓄する対応が示されている⁽¹²⁴⁾。

しかし、東京都の「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議報告書」（前出）では、従業員規模が小さい企業ほど備蓄が進んでいないことが課題とされていた⁽¹²⁵⁾。さらに、従業員規模

(120) 「帰宅困難者対策 帰宅困難に備えて」同上 <<http://www.9tokenshi-bousai.jp/comehome/preparation.html>>

(121) 「帰宅困難者対策 帰宅困難になったら」同上 <<http://www.9tokenshi-bousai.jp/comehome/comehome.html>>

(122) 東京都防災会議編 前掲注(5), p.1-157.

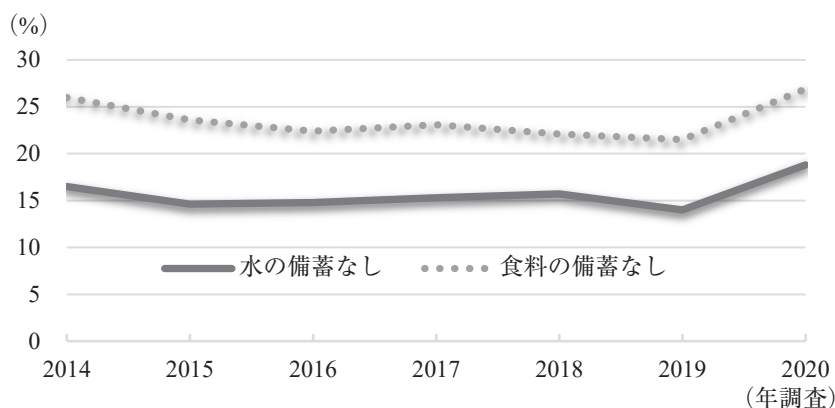
(123) 新藤ほか 前掲注(7), p.295.

(124) 内閣府（防災担当）前掲注(8), p.4.

(125) 一方で、港区が公的に用意している非常食が26.6万食と言われている中で、六本木ヒルズ（森ビル社、港区）で常時10万食の非常食が用意されており、森ビル社としては港区内で27万食を用意しており、森ビル全体で12,000人の帰宅困難者を受け入れる想定で訓練を行っているとされている。河野雄一郎『「逃げ出す街」から「逃げ込める街」へ』『季刊政策・経営研究』37号, 2016, p.49.

が小さい企業だけではなく、全体の状況を見ても、東京商工会議所の令和2（2020）年アンケート調査⁽¹²⁶⁾では、災害時の従業員用備蓄量について、飲料水、食料の1、2日分の備蓄あり企業の割合は増加しているものの、帰宅困難者対策条例で定める3日以上分の備蓄を行っている企業の割合は前年よりも減少している⁽¹²⁷⁾との報告がある。また、全く備蓄していない企業等も相当の割合となっている状況である。（図2参照）

図2 備蓄のない企業の割合（東京都）



(注) 各年度の調査方法の違い等から比較には留意が必要とされている。
 (出典) 東京商工会議所災害対策委員会「東京商工会議所 会員企業の防災対策に関するアンケート」2020.5.13, p.15.
 <<http://www.tokyo-cci.or.jp/file.jsp?id=1022099>> ほかに東京商工会議所の各年度のアンケート結果を基に筆者作成。

また、企業の食料等の備蓄について、その目的が「帰さないための食料等の3日間の備蓄」であるにもかかわらず、家庭での水・食料対策として行われている備蓄と同様に受け止められている可能性があり、帰宅抑制対策としての認識が決して高くない⁽¹²⁸⁾との指摘がある。

食料等の備蓄が不足すると、特に近距離徒歩帰宅者については帰宅行動を選択する可能性が大きくなることも考えられ、事務所等に留まらせるためには、食料等の備蓄をより充実させる方策が必要である。東京都の検討会では事業者への普及啓発を働きかけていくなどとしていて⁽¹²⁹⁾、前記のように一斉帰宅抑制推進企業認定制度を創設するなどしているが、備蓄の更新費用についての補助制度を求める意見⁽¹³⁰⁾もあり、更なる対策の検討が必要と思われる。

(2) 一時滞在施設の確保

全体ガイドラインでは、企業等についても、発災後は建物の安全や周辺の火災状況を把握して、安全でなく企業等の施設内に待機できない場合には、一時滞在施設等へ従業員を誘導す

⁽¹²⁶⁾ 東京商工会議所災害対策委員会「東京商工会議所 会員企業の防災対策に関するアンケート」2020.5.13. <<http://www.tokyo-cci.or.jp/file.jsp?id=1022099>>

⁽¹²⁷⁾ 同上, p.15. 飲料水については、1、2日分の備蓄がある企業の割合は39.9%と2019年調査での35.1%から増加しているものの、3日以上分の備蓄がある企業の割合は41.4%と2019年調査での50.9%よりも減少している。また、食料についても、1、2日分の備蓄は33.4%と31.3%から増加しているものの、3日以上分の備蓄は39.7%と47.2%から減少している。回答企業数が2019年調査は1,020社程度、2020年調査は1,340社程度であるので、企業数での増減とは一致しない。

⁽¹²⁸⁾ 田中 前掲注(35), p.79.

⁽¹²⁹⁾ 「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議報告書」前掲注(11), pp.19-21.

⁽¹³⁰⁾ 「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議（第1回）議事録」2017.9.19, p.13. 東京都防災ホームページ <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/005/167/giji_1.pdf>

る⁽¹³¹⁾などとしている。また、休日は買物等で都心に滞留している人が多いため、一時滞在施設の混雑度は平日の1.5倍程度になると推計している研究報告⁽¹³²⁾もあり、一時滞在施設の受入人数の増加等は一斉帰宅抑制において重要であると考えられる。

買物や食事等で外出中の人については、一般的には身を寄せる施設がないため、帰宅行動へ直結しやすいと考えられ、休日には商業集積地区に集中して滞留していると推定されること、東京都の条例でも十分に考慮されていない区分であることなどから、より詳細な分析、十分な議論と対策が必要である⁽¹³³⁾との研究報告がある。

東京都は、公共施設⁽¹³⁴⁾のほか、民間事業者や区市町村等の協力により一時滞在施設の確保を進めている。東京都の「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議報告書」(前出)で受入可能な施設は918施設(328,374人分)とされているが、東京都で92万人分の受入施設が必要とされているとの報告⁽¹³⁵⁾がある。また、豊島区においては想定される53,000人の帰宅困難者に対して、2020年までに多くても25,000人(約50%)の収容しかできないとの発言⁽¹³⁶⁾も出ている状況である。

また、東京都の特別区の防災計画書等による取組、防災担当課へのヒヤリングに基づく分析として、都心4区(千代田、中央、港、渋谷)では、令和2(2020)年3月時点で一時滞在施設の受入人数(非公表の一時滞在施設のものを含む。)として想定されている数値は、行き場のない帰宅困難者(事業所等に待機することができない帰宅困難者)の想定人数を下回っており、港区以外の3区は40%以下となっている⁽¹³⁷⁾との研究結果もある。

一時滞在施設の確保については、東京都は、民間一時滞在施設備蓄品購入費用補助事業⁽¹³⁸⁾などの整備費用を補助する制度などを通じて民間施設への働きかけを行っている⁽¹³⁹⁾ものの、上記のように不足している状況であり、また、企業へのアンケートでも、71.3%が帰宅困難者を受け入れることは難しいとしている⁽¹⁴⁰⁾。(図3参照)

(131) 内閣府(防災担当) 前掲注(87), p.5.

(132) 大佛俊泰・中曽根翼「徒歩帰宅者シミュレーションに基づく大地震発生時における帰宅困難者対策施設の混雑度分析」『日本建築学会計画系論文集』82巻741号, 2017.11, p.2899.

(133) 大佛俊泰「東京都帰宅困難者対策条例を考慮した徒歩帰宅者数の推定」『日本建築学会計画系論文集』81巻721号, 2016.3, pp.709-710.

(134) 令和2(2020)年7月1日現在で、都立の施設、高等学校等220か所が指定されている。「都立一時滞在施設一覧(平成2年7月1日現在)」東京都防災ホームページ <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/005/247/20200701.pdf>

(135) 東京都総務局総合防災部「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議(第1回)」2017.9.19, pp.15-16. <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/005/167/4.pdf>

(136) 「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議(第2回)議事録」2017.10.16, p.9. 東京都防災ホームページ <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/005/167/giji_2.pdf>

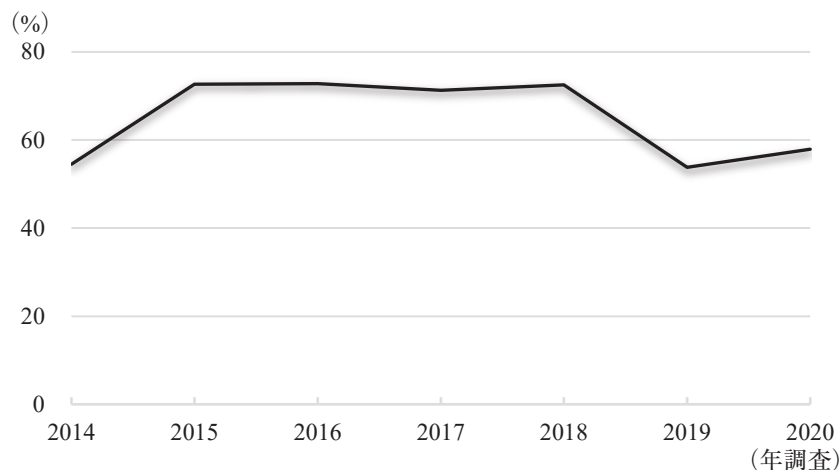
(137) 藤崎元喜・豊川斎赫「都市再生特別地区における防災性能に関する研究—東京都の帰宅困難者対策に着目して—」『日本建築学会計画系論文集』85巻776号, 2020.10, pp.2197-2198.

(138) 民間事業者が一時滞在施設に帰宅困難者向けの防災用品の備蓄品を購入する場合には、帰宅困難者1人につき9,000円を上限とするなどとして、購入経費の6分の5の範囲内で補助するもの。「東京都民間一時滞在施設備蓄品購入費用補助金交付要綱」(25総防管第409号) <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/007/875/r2/04.pdf>

(139) 「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議報告書」前掲注(111), p.15.

(140) 同上, p.14. なお、報告書の数字は商工会議所の平成29(2017)年のアンケート結果によるものであるが、令和2(2020)年のアンケート結果では57.9%が帰宅困難者を受け入れることは難しいとしている。東京商工会議所災害対策委員会 前掲注(126), p.17.

図3 帰宅困難者を受け入れることは難しいとしている企業



(注) 各年度の調査方法の違い等から比較には留意が必要とされている。

(出典) 東京商工会議所災害対策委員会「東京商工会議所 会員企業の防災対策に関するアンケート」2020.5.13, p.17.
 <<http://www.tokyo-cci.or.jp/file.jsp?id=1022099>> ほかに東京商工会議所の各年度のアンケート結果を基に筆者作成。

このように、一時滞在施設については、相当の期間が経過しているにもかかわらず十分に確保できているとは言えない。加えて、民間企業の協力も十分には得られていないなどの状況である。受け入れた帰宅困難者が施設内で怪我等をした場合の損害賠償請求リスクが課題との意見⁽¹⁴¹⁾もあり、今後の確保が困難な場合には、一時滞在施設が準備されていることが前提と考えられる全体ガイドライン等や、一斉帰宅抑制の方法について、異なる前提での検討などが必要と思われる。

(3) 帰宅開始の判断

従業員等を事業所等に一旦は留めておいても、「むやみに移動を開始しない」の後に、近距離徒歩帰宅者等が一斉に移動を開始した場合、前記のアンケート調査の帰宅の実態調査では約72%の人が当日中に帰宅できていることも考慮すると、相当の人数が同時に徒歩での帰宅を開始することになるとと思われる。

中央防災会議の帰宅行動シミュレーションでは、前記のように首都直下地震発生時に一斉に帰宅を開始すると、満員電車状態(6人/m²以上)の道路を歩かざるを得ない人が多数に及ぶが、路上混雑度が6人/m²を超えるような区間では、群衆雪崩が起きるほどの危険な状態になり得る可能性もある⁽¹⁴²⁾とされている。

東日本大震災の際の首都圏の歩行者については、発災4時間後の19時をピークとして、東京都区部で約140万人、神奈川県で約55万人など、首都圏全体で約300万人が歩行していたとの推計がある⁽¹⁴³⁾が、前記のように火災や建物倒壊が全く発生しない場合は歩行者の混雑は約7割減少すると予測されており⁽¹⁴⁴⁾、東日本大震災での首都圏の歩行者の混雑は、このような火災や建物倒壊が全く発生していない状況に近い状況下であったと思われる。

(141) 「今後の帰宅困難者対策に関する検討会議(第1回)議事録」前掲注(30), pp.16-17.

(142) 堤 前掲注(22), p.483.

(143) 同上, pp.480-481.

(144) 内閣府(防災担当) 前掲注(30)を参照。

都心から郊外方向に帰宅行動が行われていることが想定されるが、火災危険度⁽¹⁴⁵⁾の評価と帰宅経路について見ると、東京都心を囲むように火災の危険性の高い地域が存在していて、一部の経路を使用して都心を脱出することは可能であるものの、火災発生中は大変な危険が伴うことから、都心に留まる必要があるという分析もある⁽¹⁴⁶⁾。また、例えば、都心から徒歩や自動車でも川崎方面に帰る人々も、多摩川に架かる橋が損壊して通行できなくなれば、河川敷に滞留せざるを得ない。他の河川を渡る地域も同様な事態が想定され⁽¹⁴⁷⁾ており、橋などで経路が制限されている場合には、より困難になると思われる。

帰宅を開始する判断については、事業所等では、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⁽¹⁴⁸⁾とされ、例えば東京消防庁が作成した「職場の地震対策」の中では、事業所防災計画の震災時の活動計画のポイントとして、「交通機関の復旧状況や幹線道路等の混雑状況を勘案し、安全に帰宅できるようになった場合は、時差退社を実施します」という項目が例示されている⁽¹⁴⁹⁾が、「安全に帰宅できるようになった」のかや、どのような時差帰宅を実施するかは、事業所等の判断である。

しかし、防災資格⁽¹⁵⁰⁾を持つ役員・従業員がいる企業の割合は13.2%となっており⁽¹⁵¹⁾、専門家がいない場合には、例えば、避難訓練や東日本大震災の経験で、事業所等と自宅が近距離で「安全に帰宅できている」ことで、「帰宅を開始」と判断してしまう可能性もあると考えられる。

また、買物等で外出している個人は、自ら判断を行うことになると思われるが、適切な行動かどうかは、多くの状況要因に規定されるため、必要な判断すべき事項を網羅的に事前に提供することなどは現実的でない⁽¹⁵²⁾とされている。

「むやみに移動を開始しない」次の段階として、「帰宅を行う判断」が重要と考えられるが、事業所等の判断とされており、大規模地震時の混乱の中で、事業所や一時滞在施設等において、帰宅の方向、帰宅の距離などに応じて幹線道路等の混雑や安全状況を適切に把握できるのか、また、得られた情報等により適切に判断できる能力が個々の事業所や個人にあるのかについては疑問であり、判断能力の向上のための訓練や教育といった対策の検討が必要と思われる。

おわりに

震災時に人々がどのような判断をして、どのように行動するかは、地震の大きさ、被害の程度などの状況によっても変化すると考えられ、また、時間の経過によっても変化する⁽¹⁵³⁾との調査もある。このような中で、公助による画一的な対応は困難であり、共助、自助といった地区、事業所、個人の対応も重要であると考えられる。

⁽¹⁴⁵⁾ 火災危険度とは、地震発生後、地震の揺れで発生した火災の延焼により、広い地域で被害を受ける危険性があり、出火の危険性と延焼の危険性を基に、被害の度合いを推定したもの。

⁽¹⁴⁶⁾ 藤生慎ほか「東北地方太平洋沖地震における首都圏の帰宅困難者の特性に関する分析」『日本地震工学会論文集』12巻4号、2012、pp.177-182。

⁽¹⁴⁷⁾ 都政新報編集部編 前掲注(58)、pp.94、96。

⁽¹⁴⁸⁾ 内閣府（防災担当）前掲注(87)、p.5。

⁽¹⁴⁹⁾ 東京消防庁「職場の地震対策—事業所防災計画があなたを守る—」2012.3、pp.46-47。<<https://www.tfd.metro.tokyo.lg.jp/hp-sidouka/office-earthquake/201204-all.pdf>>

⁽¹⁵⁰⁾ 東京商工会議所のアンケート調査表では、防災士、危機管理士が例示されている。

⁽¹⁵¹⁾ 防災資格を持つ役員・従業員がいる企業の割合は従業員が300人以上では30.9%であるが、30人未満では6.2%となっている。東京商工会議所災害対策委員会 前掲注(26)、p.26。

⁽¹⁵²⁾ 佐竹健治・堀宗朗編『東日本大震災の科学』東京大学出版会、2012、p.152。

東日本大震災以前から、一斉帰宅抑制、時差帰宅などの帰宅困難者対策が検討され、国等は事業所等に協力を求めてきていたが、発災時には多くの人々が一斉に帰宅を開始して、多くの帰宅困難者が発生した。駅や駅周辺での対策も検討されていたが、発災時には実際の対応ができなかった場所も多くあった。一斉帰宅抑制などの帰宅困難者対策は、引き続き重要な対策として実施するとされていることから、東日本大震災の経験を活かして、対策が有効に機能するよう周知徹底する⁽¹⁵⁴⁾工夫などを続けていくことは重要である。

その一方で、東日本大震災時の首都圏においては、電気、水道、ガスなどのライフラインを含め都市の機能は生き残り、幹線の道路は帰路を急ぐ人々で埋まっていたが、地震の規模が違うなどすれば、木造住宅の延焼と煙に巻かれる帰宅難民、渋滞にはまって動けない救急車、消防車の姿もあながち絵空事とは言えない⁽¹⁵⁵⁾とされている。東日本大震災の夜に、徒歩により自宅に数時間で帰宅できたという自助での成功体験が、次の大規模地震時にも活かせると思えることは大変危険でもある。

過去の災害での経験を正しく活かし、次の災害の際の判断を行うことが重要であり、自助、共助が有効に機能することを支援するために、自助、共助の限界も考慮した対策がより明瞭に示されることが望まれる。

(やました のぶひろ)

(153) 地震発生から30分程度と3時間後に選択する行動について調査したところ、時間経過により駅に行くことを選択する人の割合が多くなる傾向が見られるなどした。藤浪浩平・村越暁子「大地震遭遇時を想定した鉄道利用者の行動調査」『鉄道総研報告』23巻9号, 2009.9, pp.50-51.

(154) 平成30(2018)年の都民アンケートで、帰宅困難者になった場合の対応で約4割が「とにかく歩いて帰る」と回答しており、「災害時には会社などにとどまる」という原則は刻まれていなかったとの報道もある。「帰宅難民「帰らない」選択」『産経新聞』2021.1.13.

(155) 都政新報編集部編 前掲注(58), p.96.