

令和6年度 調査研究報告書【概要版】

帰宅困難者対策における 初動対応体制の確立に向けた取組み



令和7年3月 特別区長会調査研究機構



調査研究の背景・目的

【調査研究の背景】

- 平成23（2011）年3月の「東日本大震災」によって明らかとなった多くの課題、さらに令和4（2022）年の「首都直下地震等による東京の被害想定」の公表をきっかけに、大都市である特別区における災害への備えが喫緊の課題であるとの認識
- 令和5年度には、区が発災時の初動対応を迅速かつ適切にとるためには、区単独ではなく、関係機関が相互に協力して取り組むことが重要であることを確認

【研究の目的】

- 令和5年度の調査研究結果を踏まえ、「帰宅困難者への初動対応における連携の強化」を目標として設定



調査研究の全体像

- 令和5年度の調査研究で明確化した目指すべき目標に向けた連携強化に関する4つの方策を受け、令和6年度は、具体化に向けて5つの課題を設定

令和5年度に明確化した今後の目標と方策

目指すべき目標

帰宅困難者への初動対応における連携の強化

連携強化の方策

1. 東京都、経済団体、民間事業者と連携した一斉帰宅抑制の周知・啓発
2. 東京都、鉄道事業者、民間事業者と連携した駅周辺等における混乱防止
3. 国、東京都、民間事業者と連携した一時滞在施設の確保
4. 東京都と連携した帰宅困難者への情報提供の環境整備

各区の課題

- ・ 一斉帰宅の抑制
- ・ 駅周辺等における混乱防止
- ・ 一時滞在施設の確保
- ・ 帰宅困難者への情報提供

令和6年度：具体化に向けた課題

1	一斉帰宅抑制の周知・啓発の推進
2	駅の混雑状況の把握
3	一時滞在施設における保険・補償の充実
4	東京都帰宅困難者対策オペレーションシステムとの連携による情報提供の強化
5	大型ビジョン・デジタルサイネージ事業者との協議に向けた連携の強化



一斉帰宅抑制の認知状況(1)

- 「東京都帰宅困難者対策実施計画の改定について」(令和5年5月)によれば、一斉帰宅抑制など条例(東京都帰宅困難者対策条例)の認知度(平成28年度68%、令和4年度42%)が低下
- 都内滞留者の大半を占める企業従業員に対し、一斉帰宅の抑制への効果的な普及啓発が必要
- 個人を対象に一斉帰宅の抑制の認知・取組状況の実態について、アンケート調査を実施

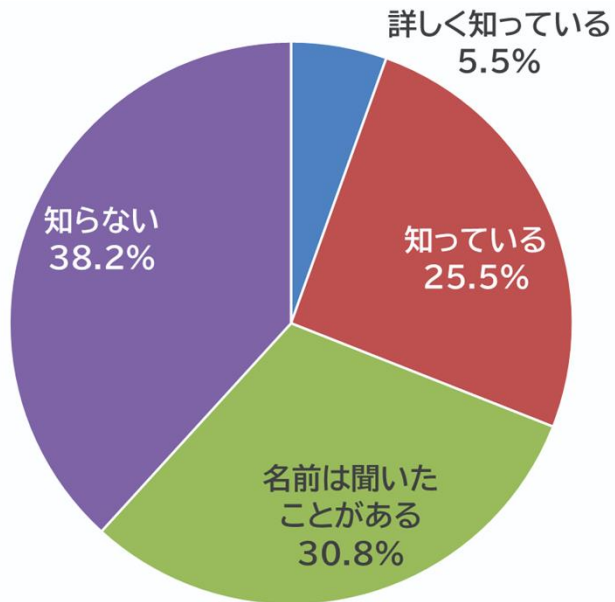
調査方法	インターネット調査による個人向けアンケート						
調査期間	令和6(2024)年5月16日～5月19日						
調査内容	<p>①調査対象 東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県在住の住民</p> <p>②対象者</p> <table border="1"><tr><td>年齢</td><td>20歳代から60歳代</td></tr><tr><td>性別</td><td>男性、女性 など</td></tr><tr><td>世帯</td><td>単身世帯、家族世帯 など</td></tr></table> <p>③サンプル数 1,000件</p> <p>④設問数 20問</p>	年齢	20歳代から60歳代	性別	男性、女性 など	世帯	単身世帯、家族世帯 など
年齢	20歳代から60歳代						
性別	男性、女性 など						
世帯	単身世帯、家族世帯 など						



一斉帰宅抑制の認知状況(2)

- 一斉帰宅抑制に関する認知度に関する調査結果は、以下のとおり
- 一斉帰宅抑制に関する認知度は低く、勤め先からの周知はあまり実施されていない。

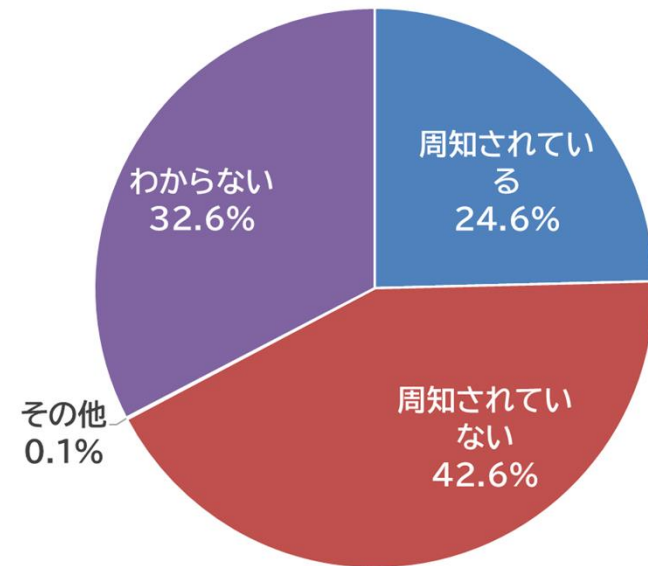
Q：東京都では帰宅困難者対策条例を制定し、「一斉帰宅の抑制」を呼びかけています。あなたは「一斉帰宅の抑制」について知っていますか。



詳しく知っている5.5%、知っている25.5%。合わせて31%に留まっている。

「一斉帰宅抑制」を聞いたことがある30.8%、知らない38.2%。合わせて69%であり「一斉帰宅の抑制」の認識は低い。

Q：あなたのお勤め先で「一斉帰宅の抑制」は周知されていますか。



周知されているが24.6%と低い。一方で、周知されていない、わからないは合わせて75.2%であり、勤め先の「一斉帰宅の抑制」の周知は低い。



一斉帰宅抑制、利用者保護に関する取組状況(1)

- 企業等における一斉帰宅の抑制、大規模集客施設等における利用者保護の実態について、ヒアリングによる調査を実施

〔 都内滞留者の大半を占める企業従業員に対する、効果的な普及啓発の実施と、企業経営層（経済団体）等に向けた積極的な働きかけにより、駅周辺滞留者（屋外滞留者）を一定程度抑えられると想定したため。 〕

調査方法	訪問によるヒアリング（1回当たり1時間程度）
調査期間	令和6（2024）年7月～8月
ヒアリング対象	①企業（提案区である港区内の事業者）に協力依頼 栗本鐵工所株式会社 東京支社 コマツカスタマーサポート株式会社 ②大規模集客施設等（区部ターミナル駅又は不特定多数を集客する事業者）に協力依頼 株式会社JR東日本ビルディング（ウォーターズ竹芝） 株式会社小田急百貨店 株式会社東京ドーム 東急不動産株式会社（渋谷サクラステージ） 匿名A社



一斉帰宅抑制、利用者保護に関する取組状況(2)

- 「企業等における一斉帰宅抑制の取組み」について、発災時のルール策定、一斉帰宅抑制の周知、備蓄品の確保に取り組むとともに、課題も明らかとなった。

	課題
1	自社の従業員の一斉帰宅抑制に向けた取組みの必要性について、従業員の家族等への理解も求めながら周知徹底すること。
2	自社の従業員以外の来所者に対し、むやみに移動を開始せず、その場や安全な場所に留まることについて、理解を求めること。
3	一斉帰宅抑制における従業員等のための備蓄品の保管スペースをより一層確保すること。

課題の解決 に向けた 方策の案

- **東京都が公表している事例集を活用した周知の実施**
東京都が推進している一斉帰宅抑制推進企業認定制度において、特に優れた取組み等を進めている企業等の取組みを、東京都が事例集として公表している。
この事例集を、一斉帰宅抑制の取組みの見直しと底上げに活用する。
- **東京都における新たな方針の策定**
東京都では「一斉帰宅抑制の基本方針」を策定しているが、事業所内の従業員向けであり、事業所外で移動中、或いは通勤途中の従業員に関する方針が不明確な状況である。
駅の指示に従う、近くの安全な場所に留まる、むやみに移動しない等の新たな方針を東京都が策定し、周知する。



一斉帰宅抑制、利用者保護に関する取組状況(3)

- 大規模集客施設等における利用者保護について、発災時のルール策定、訓練の実施、備蓄品の確保等に取り組むとともに、課題も明らかとなった。

	課題
1	近年の再開発事業により建てられた施設は、竣工、或いはグランドオープンから間もないことから、利用者保護に関する手順や計画については、今後、整備する予定となっている。
2	テナント事業者を巻き込んだ利用者保護の体制は構築されているものの、手順や計画の周知があまり行われておらず、利用者保護に関する訓練が多くの施設事業者で実施されていない。
3	施設によっては備蓄品の保管場所が少ない、或いは、大規模集客施設では保管場所が離れた場所に分散している。物資を配布する際は、施設事業者に加えて帰宅困難者等の人手も必要とされる。

課題の解決に向けた方策の案

・大規模集客施設同士の連携を促し、情報の共有を進める

大規模集客施設の取組みが自己完結にとどまる傾向も散見される。

特別区は、地理的条件・交通網・住民の居住形態が多様な反面、連坦した都市であり、大規模集客施設同士の連携を促し、情報の共有を進めることで、体制や取組みの更なる発展に繋がる場合がある。

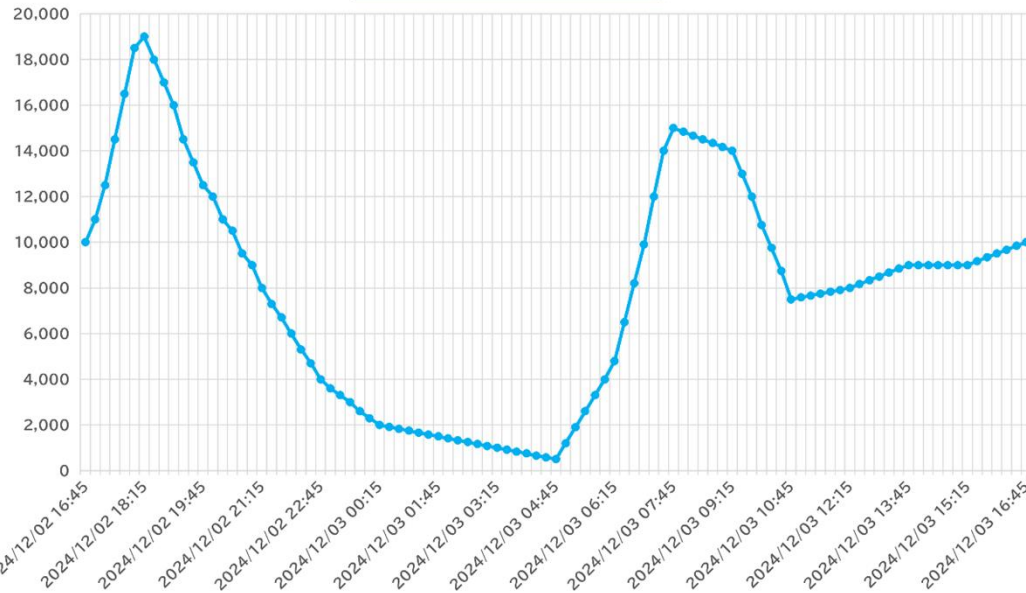
大規模集客施設が所在する区にあっては、区が「協議の場」を設置することから始め、さらに、関係区が相互に協議に参画することが、今後の帰宅困難者対策の一つのモデルとなると考える。



東京都帰宅困難者対策オペレーションシステムの活用

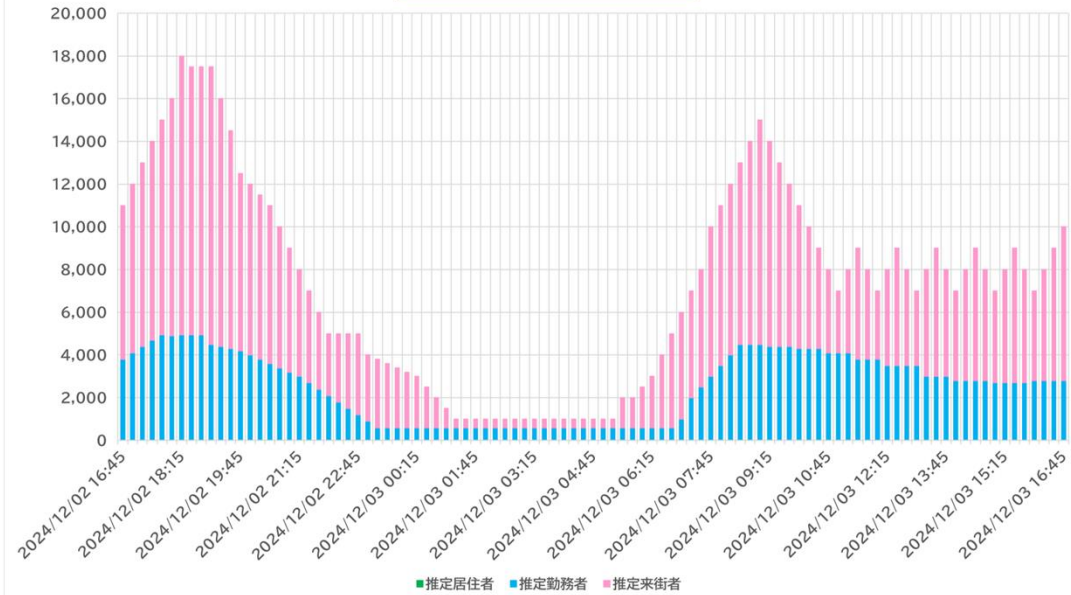
- 東京都帰宅困難者対策オペレーションシステム（以下、「キタコンDX」）に搭載されている人流解析機能を確認
- キタコンDXのシステム停止リスクに備え、鉄道事業者による人流シミュレーションデータとの連携が必要
- 各区が人流の傾向と対策を継続して検討するためには、キタコンDXの人流解析機能におけるローデータ（未加工の生のデータ）の提供が必要

時間推移(B駅舎) 過去24時間



某駅における過去24時間の時間推移のイメージ図

属性比率(D駅舎)過去24時間



某駅における過去24時間の属性別推移のイメージ図



鉄道事業者の人流シミュレーションデータの活用

- ・ 帰宅困難者対策を担う特別区の情報把握を更に充実させるため、キタコンDXのみならず、鉄道事業者による人流シミュレーションデータの情報連携が必要である。
- ・ 過去の人流解析グラフを使用して傾向と対策を検討し続けるために、人流解析グラフに加えて、人流解析グラフを生成するローデータの恒常的な提供が必要である。





人流シミュレーションデータに関する特別区から鉄道事業者への希望事項	<ul style="list-style-type: none">・ 主要駅ごとの人流解析グラフ直近3年分をサイト上のオンデマンドで提供・ 人流解析グラフを構成するローデータの提供・ 1時間ごとの駅構内及び駅へ入線する車両の乗客が、改札外へ退避する際の人数データの提供・ 各区が区内の主要駅における人流解析グラフのローデータを保管するため、メール等によりデータを配信
-----------------------------------	---

特別区における今後の課題	<ol style="list-style-type: none">① 特別区側窓口の確立 今後、人流シミュレーションデータのデータ提供に向けて、鉄道事業者との交渉を担う特別区側の窓口を確立する必要がある。② 今後の主な検討事項<ul style="list-style-type: none">・ データの取扱方法・ データの活用方法・ 具体的な執行体制
--------------	---



大型ビジョン・デジタルサイネージの活用

- 6区が大型ビジョン・デジタルサイネージ事業者と帰宅困難者対策について協定締結、或いは訓練等で一時的な活用実績を有している。

区	取組概要
千代田	<ul style="list-style-type: none"> 秋葉原及び小川町の6か所で、平時から防災に関する啓発の映像を放映 秋葉原の3か所のビジョンで、令和5年度に東京都の一斉帰宅抑制に関する動画を放映 令和6年度、小川町の3か所で同様の映像を放映 丸の内ビジョンは、三菱地所株式会社の災害ダッシュボードと連携して周辺の一時滞在施設等の情報を放映
中央	<ul style="list-style-type: none"> 大規模開発事業等において、デジタルサイネージ等の情報伝達ツールの導入等を事前協議 民間ビル設置の電光掲示板事業者と協定締結。発災時の災害情報の発信に加え、平時は防災の普及啓発に活用予定
港	<ul style="list-style-type: none"> 品川駅のJ・ADビジョンを使った実績あり 浜松町駅・竹芝間のデジタルサイネージで、竹芝のエリアマネジメント組織から災害情報発信の相談あり
新宿	<ul style="list-style-type: none"> 大型ビジョン事業者2社と提携 発災時には、新宿区からの指示により、避難場所データを放映
品川	<ul style="list-style-type: none"> 区内2か所のサイネージ（大崎駅南口、武蔵小山駅前）において、災害時にはNHKが放送する非常災害時の緊急放送を放映
渋谷	<ul style="list-style-type: none"> 災害時緊急放送の実施に関する協定を5事業者と締結 令和5年度の帰宅困難者対策の訓練において、大型ビジョンを活用 <div style="display: flex; justify-content: space-around;">     </div> <p style="text-align: center;">(提供) 渋谷区：令和5年度帰宅困難者対策訓練</p>



一時滞在施設における保険・補償(1)

- 災害対策基本法において、一時滞在施設の従業員と一時滞在施設の運営を補助するボランティアの怪我等が損害補償の対象となり得るかは必ずしも明らかではない。
- 一部の特別区では、「施設及び帰宅困難者の損害等を補償する」と協定書等に記載し、区の責務の一環として所要の負担も伴いつつ、一時滞在施設における補償への対応に備えている。

国の考え

- 施設管理者の賠償責任を一律に免責とすることは『民法上の被災者保護の観点』から、困難である。
- 施設管理者の責任の範囲について、より明確にする必要があるため、法制度上の担保も含め、引き続き検討を進めることが重要である。

災害対策基本法における「民間等の一時滞在施設」の扱いについては、次の3点について明確化する必要がある。

- ① 民間等の一時滞在施設の開設・運営が、応急措置と認められるか否かについて
- ② 区長が、「当該応急業務に従事させる」ことができる対象者について
- ③ 区長が、「当該応急業務に従事させる」ための条件について



一時滞在施設における保険・補償(2)

- 既存の保険商品は、一時滞在施設事業者が保険料を負担しなければならず、また、地震・津波に起因する損害に対しては補償されないため、適用が難しい。
- 大きな被害が発生する可能性が高い中での補償がない、或いは、保険を自己負担しなければならない状況は、一時滞在施設開設の候補となる事業者との協定締結に対するハードルが更に高くなる。そのため、一時滞在施設の負担とならない保険・補償が必要

民間等の一時滞在施設事業者が必要とする保険・補償の考え方

民間等の一時滞在施設補償保険（仮称）	
項目	内容
被保険者・契約者	地方公共団体 (一時滞在施設事業者の保険料負担が無いこと)
契約期間	1年間
補償内容	地震及び地震に伴う火災、水害等による施設の損壊により、負傷した一時滞在施設の運営者及びボランティア（施設と雇用関係がない者）、施設滞在者（施設に受け入れた帰宅困難者）に一定額を支払う。
支払い対象とする条件	<ul style="list-style-type: none">• 地震及び地震に伴う火災、水害等による施設の損壊により負傷した一時滞在施設の運営者（雇用関係を有する者）及び施設運営のボランティア（施設と雇用関係がない者）を対象とすること。• 施設の損壊により負傷した施設滞在者（施設に受け入れた帰宅困難者）を対象とすること。



一時滞在施設における保険・補償(3)

- 一時滞在施設事業者および帰宅困難者が被った被害への補償が行えるよう、民間保険事業者と個別に契約している区の例（下表参照）
- 一時滞在施設内における帰宅困難者の保護に係る補償に関して、支払の対象者となる三者を一括して補償する制度設計や保険商品のガイドラインを国が整備し、広域自治体が基本的な保険料負担を行うことにより、一時滞在施設事業者及び基礎自治体の負担軽減が必要（地域協力会保護保険（仮称）・帰宅困難者保護保険（仮称）の整備）

保険種別と支払対象者の整理（千代田区）

区分	支払対象者		
	一時滞在施設 従業員	地域協力会 (ボランティア)	帰宅困難者
労務保険	● 契約者：一時滞 在施設事業者	—	—
地域協力会 保護保険 (仮称)	—	○ 契約者：広域自治 体	—
賠償責任保 険	—	—	● 契約者：千代田 区
帰宅困難者 保護保険 (仮称)	○ 契約者：広域自 治体	○ 契約者：広域自治 体	○ 契約者：広域自 治体

保険種別と支払対象者の整理（渋谷区）

区分	支払対象者			
	一時滞在施設 従業員	帰宅困難者	区民避難所を 運営する町会	区民避難所 利用者
労務保険	● 契約者：一時 滞在施設事業 者	—	—	—
賠償責任保 険	—	● 契約者：渋谷 区	—	● 契約者：渋谷 区
傷害保険	—	—	● 契約者：渋谷区	● 契約者：渋谷 区
帰宅困難者 保護保険 (仮称)	○ 契約者：広域 自治体	○ 契約者：広 域自治体	—	—

【凡例】 ●：現状整備されている（個別保険） ○：今後整備が必要 —：対象外



具体化に向けた課題の検討

- 各調査の結果を踏まえ、「帰宅困難者対策における初動対応体制の確立」の具体化に向けた課題を検討

具体化に向けた課題	課題の検討
一斉帰宅の抑制の周知、啓発の推進	<ul style="list-style-type: none">本調査のアンケートでは、一斉帰宅抑制の認知度は31%。東京都調査（平成28年度68%、令和4年度42%）から、更に低下
駅の混雑状況の把握	<ul style="list-style-type: none">区内の主要なターミナル駅で、駅周辺滞留者がどの程度発生するかは、令和5年度調査で基礎的なデータは得られたが、これらは固定された「点」での数値年間を通して、実際に人の流れがどのようなものであるかは不明
一時滞在施設における保険・補償の充実	<ul style="list-style-type: none">一時滞在施設開設中の帰宅困難者等に係る事故に対する保険・補償の整備が不十分保険・補償の整備が不十分であることなどから、民間事業者が一時滞在施設の開設に協力しにくい。多くの区で民間等の一時滞在施設を十分に確保できていない。
キタコンDXとの連携による情報提供の強化	<ul style="list-style-type: none">人流解析グラフの機能が取り扱えるのは直近3日間に限定人流解析グラフを構成するローデータは掲載されていない。各区が人流解析グラフを使用して傾向と対策を検討するためには、年間を通して人流解析グラフの作成が必要であるが、作成に必要な人材が不足
大型ビジョン・デジタルサイネージ事業者との協議に向けた連携の強化	<ul style="list-style-type: none">大型ビジョンやデジタルサイネージ自体が駅周辺で少ない区もある。民間事業者・鉄道事業者によっては、平時の無償での放映が困難鉄道事業者の協議先は、駅ではなく本社となる。基礎自治体（区市町村）単独で協議・調整を図ることが困難



具体化に向けた課題の検討

- 各区の地域防災計画における帰宅困難者対策の初動対応に係る記載から、発災時の応急活動及び初動体制を整理
- 発災時のこれらの行動をより確実に実行するためには、平時の関係機関との連携の強化、人流の傾向の把握が重要

応急活動	発災	3時間	6時間	12時間	24時間	48時間	72時間
		初動体制確立期			即時対応期		復旧対応期
帰宅困難者の発生の抑制		<ul style="list-style-type: none"> ■一斉帰宅の抑制の呼びかけ（企業等） <ul style="list-style-type: none"> ■（国・都・区・民間）一時滞在施設の開設状況を集約し情報提供（企業等） ■開設した一時滞在施設への案内・誘導 					<ul style="list-style-type: none"> ■災害関連情報及び徒歩帰宅支援等に関する情報等を提供
大規模集客施設・駅等の利用者保護の支援		<ul style="list-style-type: none"> ■一斉帰宅の抑制の呼びかけ <ul style="list-style-type: none"> ■（国・都・区・民間）一時滞在施設の開設状況を集約し情報提供 ■開設した一時滞在施設への案内・誘導 					<ul style="list-style-type: none"> ■災害関連情報及び徒歩帰宅支援等に関する情報等を提供
一時滞在施設の開設要請・運営支援		<ul style="list-style-type: none"> ■一時滞在施設の開設要請 <ul style="list-style-type: none"> ■一時滞在施設の運営支援 ■一時滞在施設間の調整 ■（国・都・区・民間）一時滞在施設の開設状況を集約し情報提供 			<ul style="list-style-type: none"> ■災害関連情報及び徒歩帰宅支援等に関する情報等を提供 		
駅周辺等における混乱防止		<ul style="list-style-type: none"> ■一斉帰宅の抑制の呼びかけ <ul style="list-style-type: none"> ■災害関連情報を提供 ■（国・都・区・民間）一時滞在施設の開設状況を集約し情報提供 ■開設した一時滞在施設への案内・誘導 					<ul style="list-style-type: none"> ■災害関連情報及び徒歩帰宅支援等に関する情報等を提供



研究成果を踏まえた今後の取組み(1)

- 帰宅困難者の発生を抑制し、発災時の初動の対応が功を奏するには、何よりも、平時からの事前の備えが極めて重要であることを改めて確認
- 今後の取組みを4つの必要性として以下に整理

	都内帰宅困難者の大半を占める企業の従業員に対する、より効果的で具体的な普及啓発活動の必要性
1	<ul style="list-style-type: none">• 東京都の一斉帰宅抑制に関する動画を駅構内・運行列車内で放映• 東京都から、日本経済団体連合会（経団連）、日本商工会議所（日商）、経済同友会等の経済団体に積極的に働きかけ、企業等の経営層における一斉帰宅抑制の認識と理解の向上を促す。• 経済団体からも各企業への啓発に取り組み、発災時の駅周辺滞留者（屋外滞留者）の抑制につなげる。
	鉄道事業者のみならず、行政も含めた都内主要駅での混雑状況を常時把握できる体制確保の必要性
2	<ul style="list-style-type: none">• 人流シミュレーションデータによる駅の混雑状況の情報を、特別区が常時取得し、駅周辺等の混雑状況の傾向と対策を検討することで、災害時の駅周辺等の混乱防止及び民間等の一時滞在施設への案内・誘導に資する情報連携に活用• 民間等の一時滞在施設への案内・誘導を検討するにあたり、「東京都帰宅困難者対策ハンドブック」に記されている、行き場のない帰宅困難者、約66万人の内訳の提供を東京都に求める。



研究成果を踏まえた今後の取組み(2)

3	<p>行政と民間事業者が一体となった、行き場のない帰宅困難者の避難場所となる一時滞在施設の確保を適切に行える体制作りの必要性</p>
3	<ul style="list-style-type: none">• 民間事業者による一時滞在施設の開設に向けて、国による『発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度』の早期創設• 民間等の一時滞在施設における帰宅困難者等の事故に係る補償に関して、民間事業者及び基礎自治体の負担を軽減するため、国が制度設計や保険商品のガイドラインを整備し、広域自治体が基本的な保険料を負担
4	<p>地震等災害は都内全域に及ぶことを前提とした、都・区・民間事業者が一体となった発災時の高度な情報環境整備の必要性</p>
4	<ul style="list-style-type: none">• キタコンDXによる情報連携によって、発災時における都立・民間の一時滞在施設の開設・運営状況、駅周辺等の混雑状況、付近の被害状況等の情報を同一に把握することにより、特別区による面的な帰宅困難者への効果的な対処が可能• 特別区による事前防災として、過去の人流解析グラフ及び構成するローデータを使用して傾向と対策の検討を継続するため、年間を通して常時、区市町村ごと、混雑予想地点ごとの人流解析グラフを構成するローデータの提供• 平時の啓発と発災時の情報提供に向けて、大型ビジョン・デジタルサイネージの民間事業者・鉄道事業者との協議・協定締結の主導的役割を東京都に求める。



研究体制

本研究の研究体制

リーダー	渡辺 研司 国立大学法人名古屋工業大学大学院教授
提案区	港区
参加区	千代田区、中央区、新宿区、文京区、台東区、 品川区、渋谷区、豊島区、足立区