

令和5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6年3月 特別区長会調査研究機構



研究の背景・目的

【研究の背景】

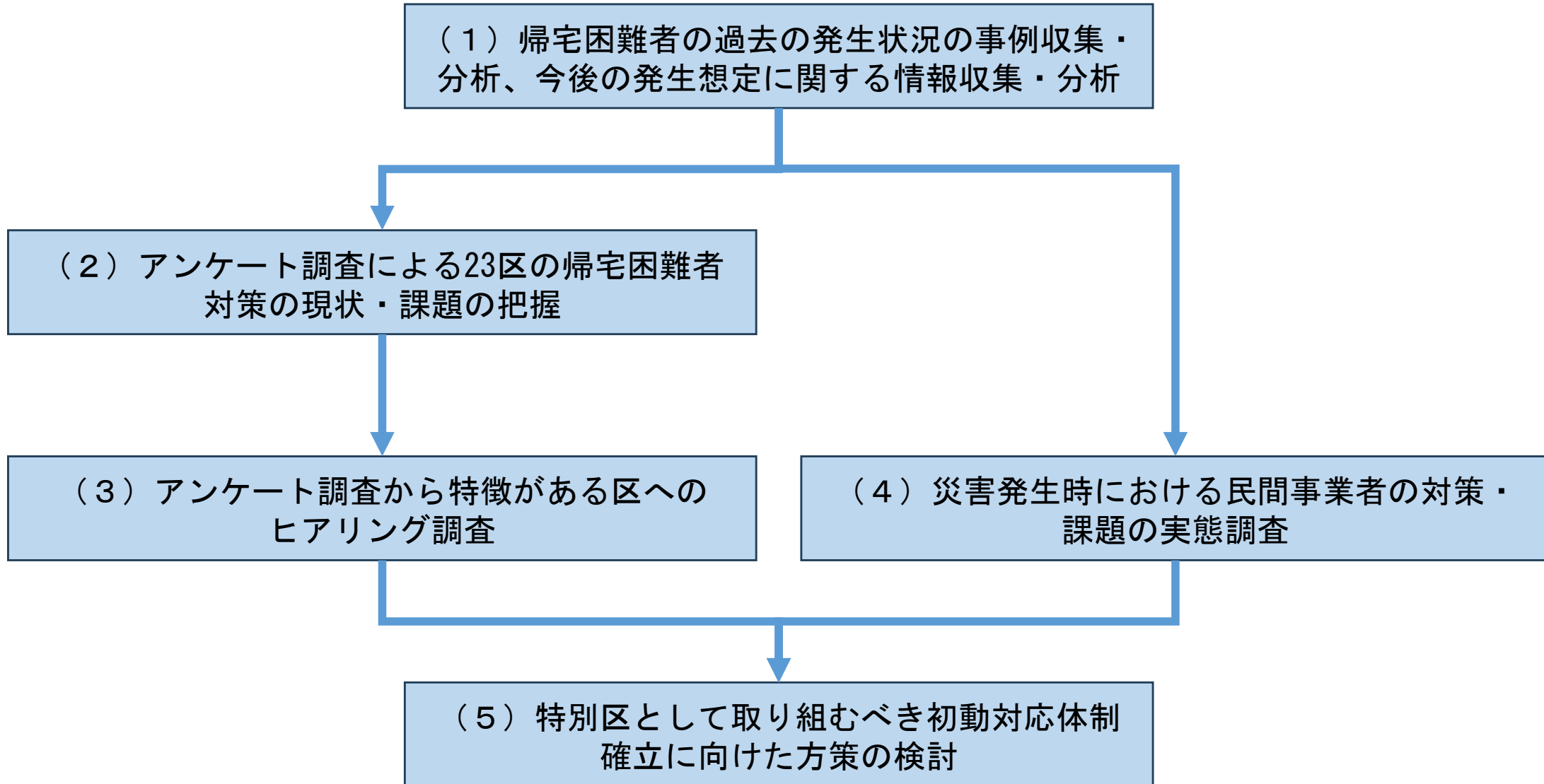
- 都内に最大452万人余の帰宅困難者が発生し、その9割が区部に集中することを想定（「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」（東京都、令和4年5月））
- 帰宅困難者の安全を図り、区が円滑に初動対応の体制をとるためには、各区の対策の強化だけではなく、特別区、東京都、鉄道事業者をはじめとした民間事業者との連携強化がこれまで以上に必要

【研究の目的】

- 特別区間を含め東京都・民間事業者等関係機関との連絡体制の確保や時系列ごとの対処マニュアルの整備など、帰宅困難者対策における十分な初動対応体制の確立に向けた方策を検討
- 一時滞在施設における盗難、建物・施設の瑕疵による事故時の補償制度の創設等についても、今後の具体化に向け、課題を考察



研究の全体像





帰宅困難者の過去の発生状況

- 直近で大きな被害をもたらした大地震における帰宅困難者の発生状況を整理
- 帰宅困難者の発生における問題点
 - ① 住民の避難所への帰宅困難者の流入
 - ② 一斉帰宅抑制の周知・啓発不足
 - ③ 帰宅困難者への情報提供が不十分
 - ④ 帰宅困難者への対応人員の不足

		平成23年 3月11日	平成28年 4月14日	平成30年 6月18日	平成30年 9月 6日	令和 3年10月 7日
		東日本大震災	熊本地震	大阪府北部地震	北海道胆振東部地震	千葉県北西部地震
夜間	0～6時				3時7分	
朝方	6～9時			7時58分	帰宅困難者 発生 ※9月8日まで	
午前	9～12時			帰宅困難者 発生 ※6月19日まで		
昼	12～15時	14時46分				
夕方	15～18時	帰宅困難者 発生 ※3月12日まで				
夜間	18～24時		21時26分 翌々日 1時25分			22時41分
翌日			帰宅困難者 僅か発生			帰宅困難者 発生 ※10月8日まで



首都直下地震等の発生時において想定される 帰宅困難者数

- 東京都市圏内からの都内に流入する人のうち、帰宅困難者となる人は、4,151,327人と想定
- 東京都市圏外からの流入者は374,621人（国内から345,324人、海外から29,297人）と想定
- 合計で最大4,525,948人の帰宅困難者が発生すると想定

東京都市圏内からの流入者における帰宅困難者数

	都内滞留者数	帰宅困難者数	自宅までの距離帯別	
			10～20km	20km～
東京都	15,836,955	4,151,327	1,180,838	2,970,489
区 部	12,118,394	3,675,733	1,020,296	2,655,437
多 摩	3,718,561	475,594	160,542	315,052

最大帰宅困難者数及び行き場のない帰宅困難者数

被害項目	想定される被害
都内滞留者数	最大 15,836,955人
帰宅困難者数	最大 4,525,948人
※ 企業や学校などに所属していない行き場のない帰宅困難者数 66万人	

- 行き場のない帰宅困難者として想定される66万人に対して、約44万人分（67%）の一時滞在施設を確保済み。不足する約22万人分（33%）の確保が必要



23区へのアンケート調査の概要

- 特別区の帰宅困難者対策の取組状況を把握するため、23区に対して「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に関する調査」を実施
- 災害時の混乱状況の中、帰宅困難者の安全を図り、円滑に初動対応体制をとるために、以下の重要事項について調査
 - ① 一時滞在施設の確保
 - ② 帰宅困難者等への情報提供
 - ③ 駅周辺等における混乱防止
 - ④ 一斉帰宅の抑制

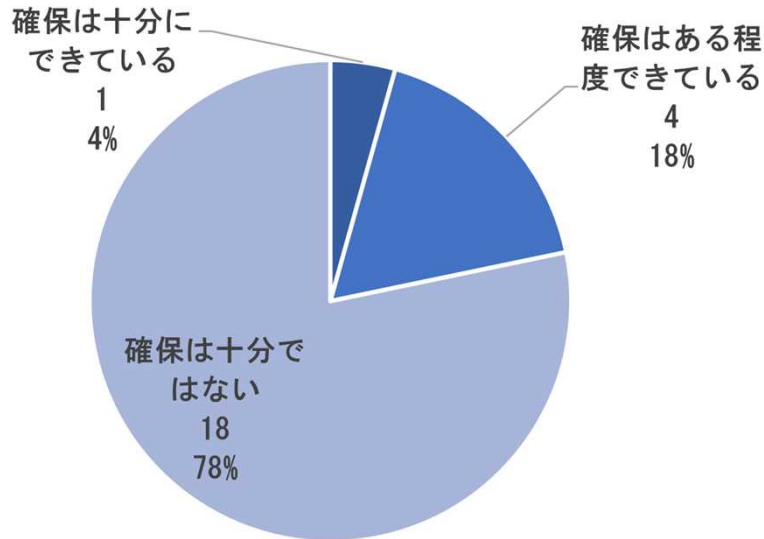
重要事項	調査概要
一時滞在施設の確保	帰宅困難者等を一時的に受け入れるための一時滞在施設の確保状況（一時滞在施設数・受入人数）、確保のための手段・課題、一時滞在施設との連携体制など
帰宅困難者への情報提供	帰宅困難者が冷静な行動をとるために必要な情報を提供するための体制や手段、帰宅困難者へ適切な情報を提供するための情報集約の体制や手段
駅周辺等における混乱防止	駅周辺等の混乱を防止するための、滞留者数等の把握、駅前滞留者対策協議会等の設立・運営状況、発災後の職員・協議会の初動対応の状況
一斉帰宅の抑制	一斉帰宅を抑制するための啓発活動の状況や啓発手段



23区へのアンケート結果～一時滞在施設の確保

- 十分に確保できているのは1区のみ、多くの区で不十分
- 東京都による災害時の都立一時滞在施設の開設・受入状況を特別区と共有する仕組みが必要

一時滞在施設の確保状況



一時滞在施設の確保にあたる課題

複数回答

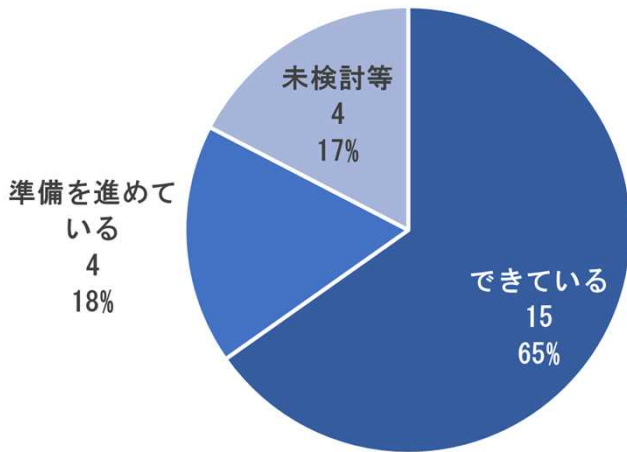




23区へのアンケート結果～帰宅困難者への情報提供

- 多くの区で、情報提供を行うための設備や情報集約の整備が行われている。
- 情報提供手段として有効な大型ビジョン、デジタルサイネージについて、事業者との協議が十分行われているのは1区のみ

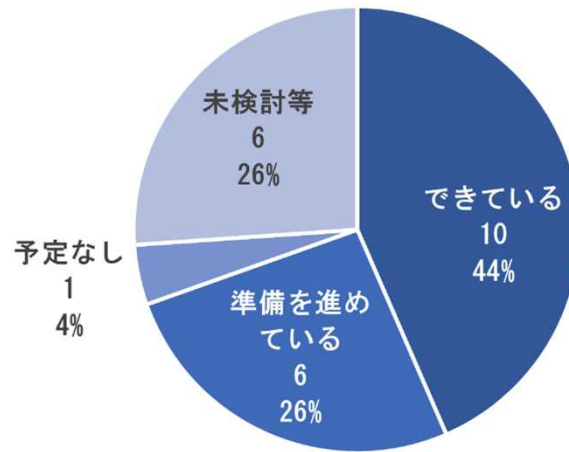
情報提供を行うための設備の準備



【帰宅困難者への情報提供の主な手段】

- ① 区ホームページ、X（旧Twitter）等各区のSNSアカウント
- ② 本部職員や滞留者対策協議会による案内 等

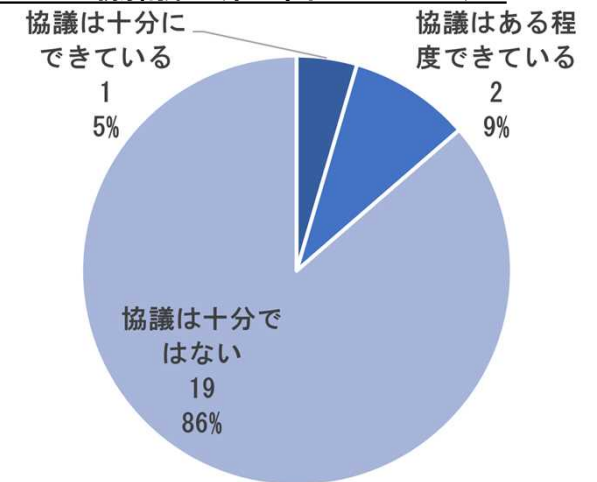
情報集約の整備



【情報集約に関わる主な団体】

- ① 鉄道事業者
- ② 一時滞在施設管理者
- ③ 警察署・消防署 等

大型ビジョン、デジタルサイネージ事業者等との協議（回答は22区）



【大型ビジョン・デジタルサイネージ事業者との協議が十分でない主な理由】

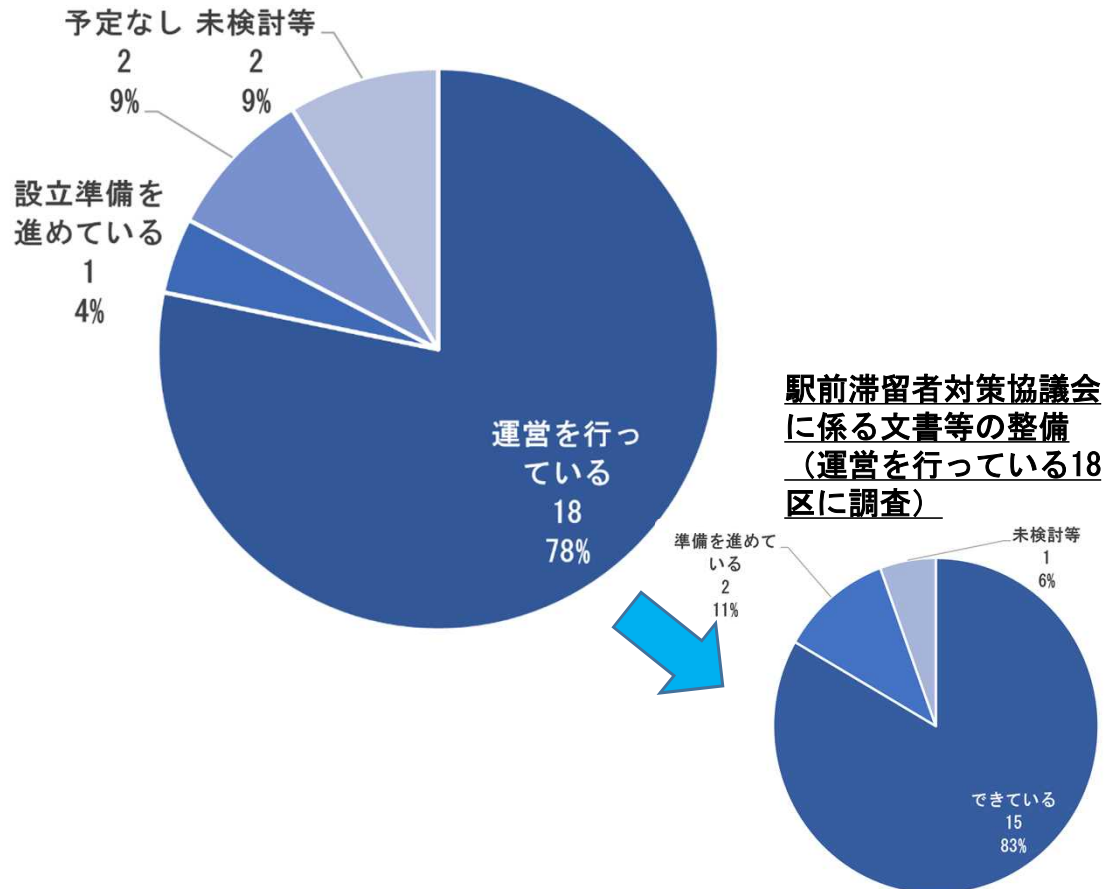
- ① 鉄道事業者との協議は、協議先が駅ではなく本社となるため
- ② デジタルサイネージが駅周辺で少ない
- ③ 自治体で協議・調整することが困難



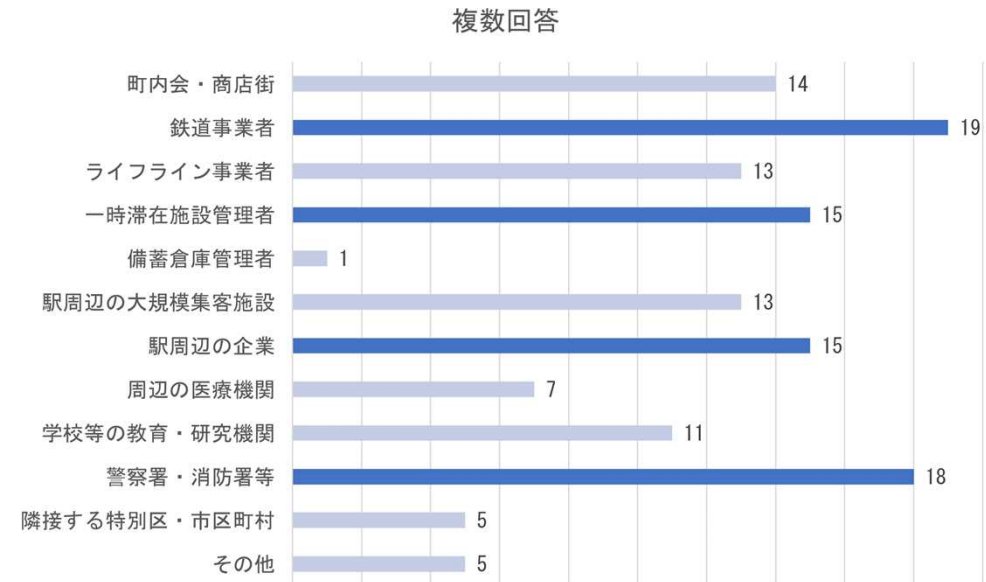
23区へのアンケート結果～駅周辺等における混乱防止

- 駅周辺等における混乱防止について、平時の取組みとして、多くの区で駅前滞留者対策協議会等を設置・運営し、計画書やルール、マニュアル等の整備も進められている。
- 参加団体は、鉄道事業者、警察署・消防署等、駅周辺の企業、一時滞在施設管理者等

駅前滞留者対策協議会の設立・運営



駅前滞留者対策協議会の参加団体



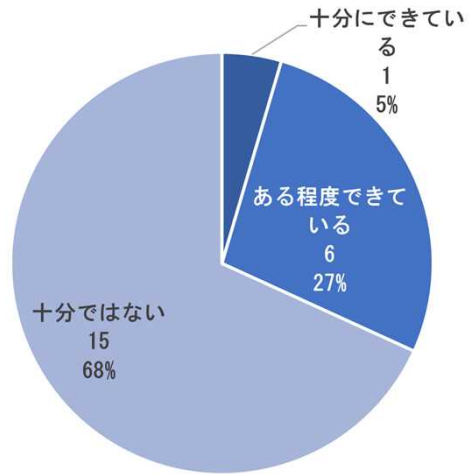


23区へのアンケート結果～一斉帰宅の抑制

- 十分に啓発活動を行っているとの回答は1区のみ、多くの区が十分ではないと回答

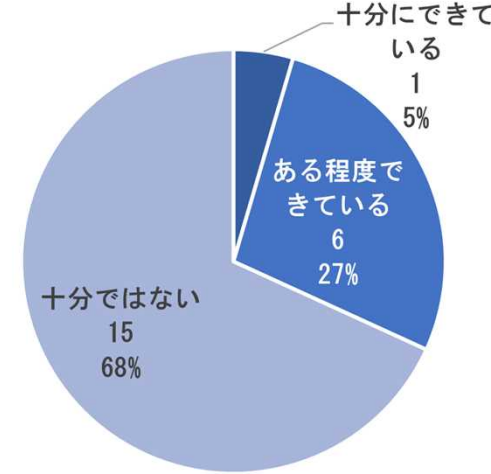
企業等を対象とする一斉帰宅抑制の啓発活動

(22区回答)



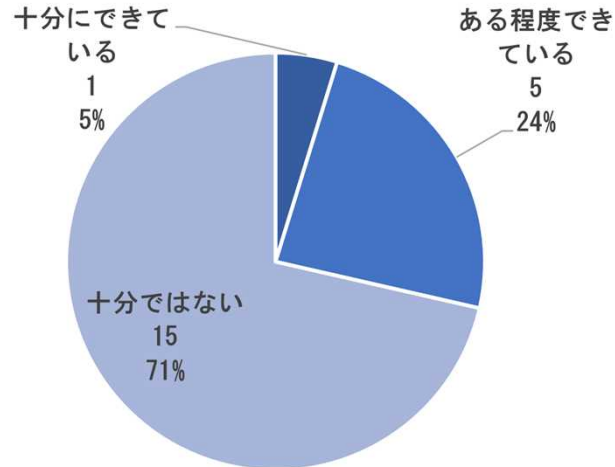
大規模集客施設・駅等を対象とする

利用者保護の啓発活動 (22区回答)



来街者等を対象とする帰宅困難者対策

の啓発活動 (21区回答)



【啓発活動が十分でない主な理由】

- ① 一斉帰宅の取組みを理解している企業等がどれだけあるか把握することが困難
- ② 情報提供の機会が少ない
- ③ 来街者には外国人も多数含まれるため、区における啓発活動だけでは限界がある。



特徴的な回答区へのヒアリング結果(1)

一時滞在施設の確保

特別区名	取組内容
練馬区	<ul style="list-style-type: none">・ 独自に「練馬区民間一時滞在施設備蓄品等購入費用補助金」を実施・ 駅周辺に民間一時滞在施設となる候補が少ない点が課題
豊島区	<ul style="list-style-type: none">・ 一時滞在施設管理者に損害が発生した場合には、区との協定に基づき対応・ 支援要員がケガをした場合、豊島区防災業務従事者損害補償条例に基づいて区が損害補償
新宿区	<ul style="list-style-type: none">・ 一時滞在施設の開設順位は、①区施設、②国、都施設／民間一時滞在施設の順・ 新大久保、高田馬場における一時滞在施設の確保が課題

帰宅困難者への情報提供

特別区名	取組内容
練馬区	<ul style="list-style-type: none">・ 区ホームページ、区公式SNS等を活用・ 練馬区帰宅支援ステーション、民間一時滞在施設においても情報提供
豊島区	<ul style="list-style-type: none">・ 区ホームページ、SNS、区施設のデジタルサイネージを活用・ 区職員が設置・運営する情報提供拠点においても情報提供・ 情報提供拠点及び物資配付拠点を池袋駅東口、西口それぞれ1か所ずつ設置
新宿区	<ul style="list-style-type: none">・ 区ホームページ及び大型ビジョンにて情報提供・ 区民避難所や駅に集まった帰宅困難者に対しては、それぞれの施設で情報提供・ 夜間休日に発災した場合は、区民避難所、町会、駅において情報提供



特徴的な回答区へのヒアリング結果(2)

駅周辺における混乱防止

特別区名	取組内容
練馬区	<ul style="list-style-type: none">・ 高所カメラを区内に計5台を設置
豊島区	<ul style="list-style-type: none">・ 主要地上駅、大きい交差点、35か所の区民避難所、合計で52か所に防災カメラを設置・ 発災時は、協議会メンバーは参集が難しい。参集が可能なメンバーのみ参集
新宿区	<ul style="list-style-type: none">・ 平時の協議会は、大学や事業者が役割分担して運営・ 協議会メンバーの参加率が高い・ 災害時に被害状況確認で使用するカメラを新宿駅東口等に2か所に設置

一斉帰宅の抑制

特別区名	取組内容
練馬区	<ul style="list-style-type: none">・ 区ホームページでの情報提供・ むやみに移動せず留まること、家族との安否確認手段を確認すること等を周知
豊島区	<ul style="list-style-type: none">・ 区ホームページでの情報提供・ 令和3年度は広報誌「広報としま」で帰宅困難者対策についての広報・ 家族を含めた安否確認の重要性を周知
新宿区	<ul style="list-style-type: none">・ むやみに移動しないことを周知・ 「新宿ならでは防災」等のポスターを配布、大型ビジョンでも放映・ クリアファイル、ティッシュ等のノベルティをイベント等で配布



事業者へのヒアリング結果(1)

- 帰宅困難者対策における初動対応体制の確立にあたって重要な役割を果たすと思われる鉄道事業者、通信事業者、放送事業者、一時滞在施設事業者に対し、ヒアリング調査を実施

事業者区分	事業者
鉄道事業者	東日本旅客鉄道株式会社（JR東日本）
	東京地下鉄株式会社（東京メトロ）
	京王電鉄株式会社
	東京都交通局（都営地下鉄）
通信事業者	KDDI株式会社
	ソフトバンク株式会社
放送事業者	日本放送協会（NHK）
	日本テレビ放送網株式会社
	TBSホールディングス株式会社
一時滞在施設事業者	清水建設株式会社
	渋谷フクラス管理組合（東急不動産SCマネジメント株式会社）



事業者へのヒアリング結果(2)

事業者区分	取組
鉄道事業者	<ul style="list-style-type: none">沿線に地震計を設置、被害のレベルに応じた対応体制本社に災害対策本部、被害が大きい駅に現地本部を設置。災害対策本部と総合指令所が連携し、現地本部へ指示特別区各区との帰宅困難者対策は、各駅が個別に事業者や区と連携一時待機場所を確保できる駅では駅利用客を一時的に待機ホームページやSNS、駅設置の大型モニターにて情報提供駅改札付近やホーム、列車内にカメラを設置
通信事業者	<ul style="list-style-type: none">総務省の監督のもと、体制及び社内マニュアルの整備、基幹ネットワークの冗長化、備品や予備設備の配備、社内訓練を実施災害発生時に被害を受けた地域について、地上基地局の復旧体制の強化に加え、ドローンや衛星通信を運営回線利用者から通信事業者の拠点までの基地局等のネットワークの確保が課題
放送事業者	<ul style="list-style-type: none">被災地の取材に関する応援体制、東京が被災し放送の継続が困難となった際の切替え体制を確立、機材や備品を配備災害発生時の他系列局との連携はなく、自局系列で対応する体制災害発生時の一般客については、利用者保護として局内に留め置く一時滞在施設に関する協定に関し、区と締結している事業者や、協定は締結していないが、帰宅困難者の発生状況によっては、帰宅困難者を受け入れる考えを持っている事業者がある
一時滞在施設事業者	<ul style="list-style-type: none">区との連携については、区の防災システムやスマートフォン向け防災マップアプリのチャット機能等を活用区との連携により一時滞在施設を開設テナント従業員を含めた備蓄品配布の訓練を実施している事業者がある受入れ時に帰宅困難者が署名する同意書により一時滞在施設事業者側の補償問題を解決



帰宅困難者対策における初動対応体制の確立に向けた課題

- 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に向けた重点取組事項の現状と課題を整理

重点取組事項	現状と課題
一斉帰宅の抑制の周知・啓発	<ul style="list-style-type: none">一斉帰宅の抑制について多くの区で周知・啓発が不十分国、東京都に対する周知・啓発の要望
駅周辺等における混乱防止	<ul style="list-style-type: none">協議会等の関係者の協力・役割分担等における意識合わせ・情報共有・合意形成が困難協議会等の運営を行う職員の不足夜間・休日の体制構築が困難
一時滞在施設の確保	<ul style="list-style-type: none">受入れ後の事故に対する補償が不十分一時滞在施設の対象となる候補施設が少数一時滞在施設事業者側で災害時体制の構築が困難
帰宅困難者への情報提供	<ul style="list-style-type: none">大型ビジョン、デジタルサイネージの活用に関する問題点<ul style="list-style-type: none">① 鉄道事業者との協議は、協議先が駅ではなく鉄道事業者の本社となるため、実施が困難② デジタルサイネージが駅周辺に少ない③ 区市町村で協議・調整することが困難



課題解決に向けて

- 各区が抱える課題を解決するためには、区単独ではなく関係機関が相互に協力し連携して取り組むことが重要
- 初動体制の確立に向け、関係機関との連携を通じ、取り組むべき連携強化の方策を整理

目指すべき目標と連携強化の方策

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

連携強化の方策ごとの取り組むべき内容

連携強化の方策	取り組み内容
一斉帰宅抑制の周知・啓発	国・東京都による継続的・大規模な実施
	大型ビジョン、デジタルサイネージの活用
	23区共同による広域的な周知・啓発
	メディア、Web広告等の活用
駅周辺等における混乱防止	カメラ映像の活用
	駅混雑状況の活用
	携帯利用者の位置情報の活用
	各種訓練、協議会運営等のノウハウ集・事例集の共有
	都内全協議会による情報交換会の開催
	国・東京都による通信機器の整備
一時滞在施設の確保	受入時の事故時の補償に係る法制度の整備
	国有施設の一時的滞在施設への指定
	都立一時滞在施設の確実な開設・運営
帰宅困難者への情報提供の環境整備	大型ビジョン、デジタルサイネージの活用
	都立一時滞在施設の開設・受入状況の情報共有
	東京都の帰宅困難者対策オペレーションシステムによる情報連携の強化



今後の検討事項

- 整理した課題の解決に向けて、今後、特別区がさらに検討すべき事項を4点に整理

重点取組事項	働きかけ先	取組み
一斉帰宅抑制の周知・啓発の推進	東京都 経済団体 民間事業者	<ul style="list-style-type: none">都内滞留者の大半を占める企業従業員に対し、効果的な普及啓発の実施を求める企業経営層（経済団体）、労働団体等への積極的な働きかけ
駅の混雑状況の把握	鉄道事業者	<ul style="list-style-type: none">駅の混雑状況の情報を得て、災害時の駅周辺等の混乱防止及び民間一時滞在施設との情報連携に活用する
一時滞在施設における保険・補償の充実	国	<ul style="list-style-type: none">一時滞在施設滞在中のトラブルによる運営者・ボランティアに対する補償の仕組みの検討を求める
情報提供及び連携の強化	東京都	<ul style="list-style-type: none">帰宅困難者対策オペレーションシステムとの連携大型ビジョン、デジタルサイネージ事業者との協議



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、文京区、台東区、墨田区、品川区、目黒区、渋谷区、足立区