

東京都の帰宅困難者対策 について



東京都 総務局 総合防災部
事業調整担当課長 永井 利昌

1

3. 11の状況

首都圏で約515万人、都内で約352万人
の帰宅困難者が発生(内閣府推計)



3. 11当日の品川駅付近の道路



3. 11当日の都庁の様子
(約5,000人の帰宅困難者を受入れ)

2

3. 11の状況

- ▶ 首都圏では**鉄道**の多くが**運行を停止**、**道路は大渋滞**
- ▶ 輻輳により**携帯電話がほとんど使えず**、**安否確認ができなかった**
- ▶ **多くの帰宅困難者が発生**
- ▶ **社会の混乱**

3

帰宅困難者対策の検討

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

① 構成メンバー（35団体）

- ・内閣府及び関係省庁
- ・東京都
- ・首都圏自治体
- ・経団連
- ・東商
- ・通信・鉄道・放送等事業者団体等

② 経緯

平成23年9月 協議会設立

平成24年9月 最終報告

③ 最終報告（抜粋）

- ・一斉帰宅の抑制
- ・一時滞在施設の確保 など

4

発災から72時間とは

- 災害発生から72時間は、救命救助活動に専念
- しかし、帰宅困難者が一斉に帰宅しようとする
 - 大渋滞により救急車などが到着できず、救命救助活動の阻害に
 - 帰宅困難者が二次災害に遭う危険

<3.11の教訓>

大規模地震発生の際は、むやみに移動を開始せず、職場や安全な場所に留まることが重要

5

帰宅困難とは

- 「自宅が遠隔なため、帰宅をあきらめる人々や、一旦徒歩で帰宅を開始したものの途中で帰宅が困難となり、保護が必要になる人々

(東京における直下地震の被害想定に関する調査報告書(東京都・1997))

- 一日の鉄道利用者数 約4,000万人
- 日常的な鉄道利用者 約950万人
- 定期利用者の約40%がJRを利用
- 通学・通勤の平均時間68分

6

帰宅困難とは

混雑度 ランク	混雑状況 [()内は混雑度(人/㎡)]	混雑度 (人/㎡)	歩行速度 (km/h)
A	群集なだれが引き起こされる(7.2) ^{*1}	6~	~0.4
	ラッシュアワーの満員電車の状態(6.0-6.5) ^{*3}		
	ラッシュアワーの駅の改札口付近(6.0-6.5) ^{*3}		
B	ラッシュアワーの駅の階段周辺(5.5-6.0) ^{*3}	5.25~6	0.4~1
	危険性を伴う群集の圧力と心理的ストレスが大きくなり始める(5.4) ^{*2}		
C	駅の連絡路のラッシュ時で極めて混雑した状態(4.5-5.0) ^{*3}	4~5.25	1~2
	エレベータ内の満員状態(4.0-4.5) ^{*3}		
D	劇場での満員状態(3.5-4.0) ^{*3}	2.75~4	2~3
	ラッシュ時のオフィス街路(2.5-3.0) ^{*3}		
E	街路等で普通の歩行ができる(1.5-2.0) ^{*3}	1.5~2.75	3~4
F	街路で前の人を追い越せる状態(1.0-1.5) ^{*3}	~1.5	4
	街路で普通に混まずに歩ける(0.5-1.0) ^{*3}		

中央防災会議
「首都直下地震避難対策等専門調査会」資料（内閣府）

7

帰宅困難とは

◆ 満員電車状態の道路に滞在する時間が3時間を超える帰宅者の割合

（12:00発災・晴れ・橋梁通過可・火災あり）

□ 23区出発者 **約31%**

□ 都心3区出発者 **約38%**



◆ 丸の内から和光市(21km)の帰宅時間

□ 5時間 ⇒ **15時間**

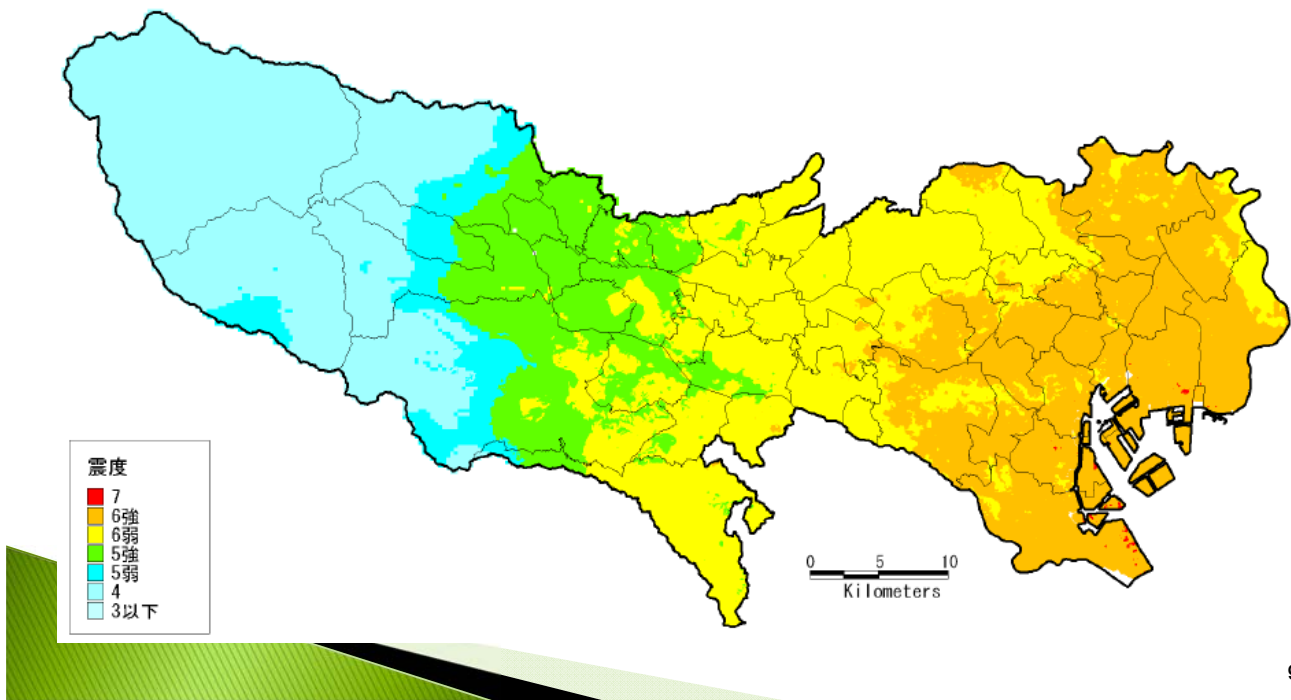
□ **うち9時間は満員電車状態に滞在**

中央防災会議（H20.4.2）
「首都直下地震避難対策等専門調査会」資料（内閣府）

8

首都直下地震の被害想定

東京湾北部地震(M7.3)における震度分布図



9

首都直下地震の被害想定

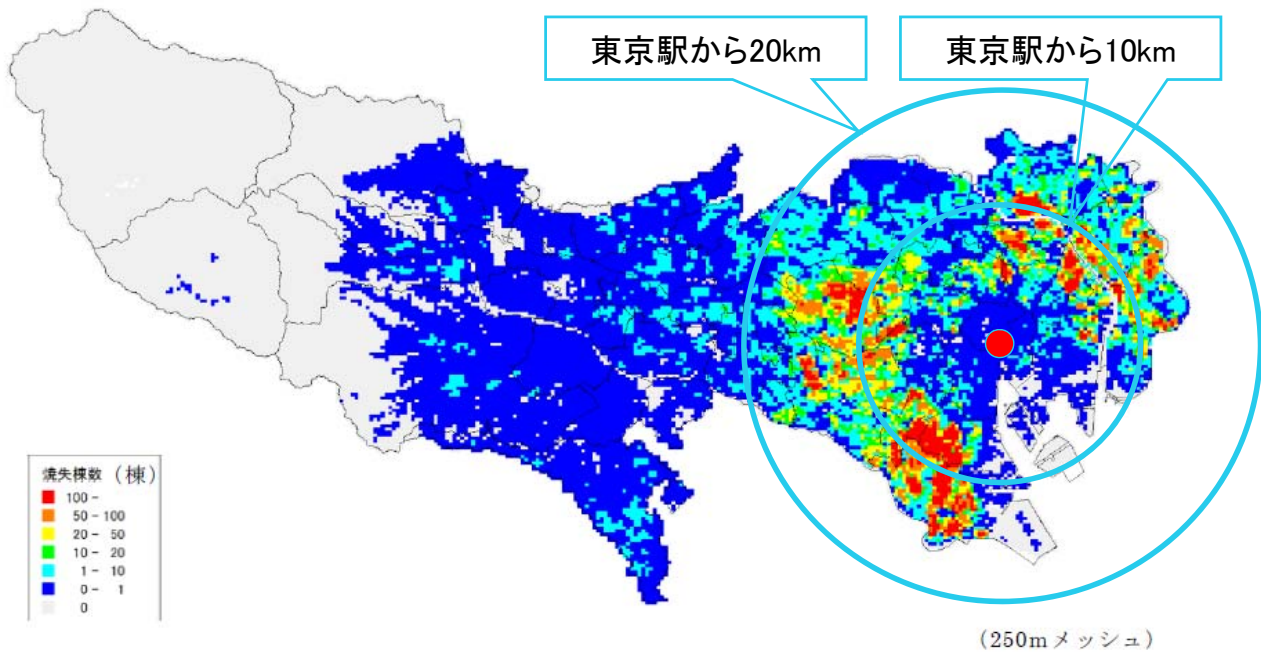
(M7.3)冬の午後6時・風速8m/秒

人的被害	死者	揺れ	約 5600人
		火災	約 4100人
		計	約 9700人
	負傷者	揺れ	約 12万9900人
		火災	約 1万7700人
		計	約 14万7600人
(うち重傷者)		(約 2万1900人)	
物的被害	建物被害	揺れ	約 11万6200棟
		火災	約 18万8100棟
		計	約 30万4300棟
避難者の発生			約 339万人
帰宅困難者			約 517万人

10

首都直下地震の被害想定

東京湾北部地震（M7.3）における焼失棟数分布（冬18時・風速8m/s）



11

東京都帰宅困難者対策条例

◆ 施行

平成25年4月1日

◆ 主な内容

1. 一斉帰宅抑制

2. 安否確認手段の周知

3. 一時滞在施設の確保

4. 帰宅支援

事業者の責務

公の責務

12

東京都帰宅困難者対策条例

1. 一斉帰宅抑制 ＜事業者の責務＞

① 従業員の3日分の備蓄

- 従業員の安全確保のため事業所内に留めるために、3日分の水、食料毛布等の備蓄

- 都では、事業者に対して、来社中の顧客など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よう呼びかけています。

13

備蓄の目安

区分	備蓄量(一人あたり)	例
水※	➤ 1日3リットル、計9リットル	・ ペットボトル入り飲料水
主食※	➤ 1日3食、計9食	・ アルファ化米 ・ クラッカー ・ 乾パン ・ カップ麺
毛布	➤ 1枚	・ 毛布やそれに類する保温シート
その他品目	➤ 物資ごとに必要量を算定	・ 簡易トイレ ・ 衛生用品(トイレットペーパー等) ・ 敷物(ビニールシート等) ・ 携帯ラジオ ・ 懐中電灯 ・ 乾電池 ・ 救急医療薬品類

※ 水や食料の選択に当たっては、賞味期限に留意する必要がある。

14

東京都帰宅困難者対策条例

1. 一斉帰宅抑制 <事業者の責務>

② 施設の安全確保

● 従業員が事業所内に安全に待機できるよう

- 建物の耐震化
- オフィス家具の転倒・落下・移動防止
- ガラスの飛散防止 等

万全な対策をお願いします。

15

東京都帰宅困難者対策条例

1. 一斉帰宅抑制 <事業者の責務>

③ 集客施設や駅における利用者保護・ 学校における学生等安全確保

- 利用者保護に関する計画策定と従業員への周知
- 利用者の誘導などの手段
- 災害時要配慮者への対応

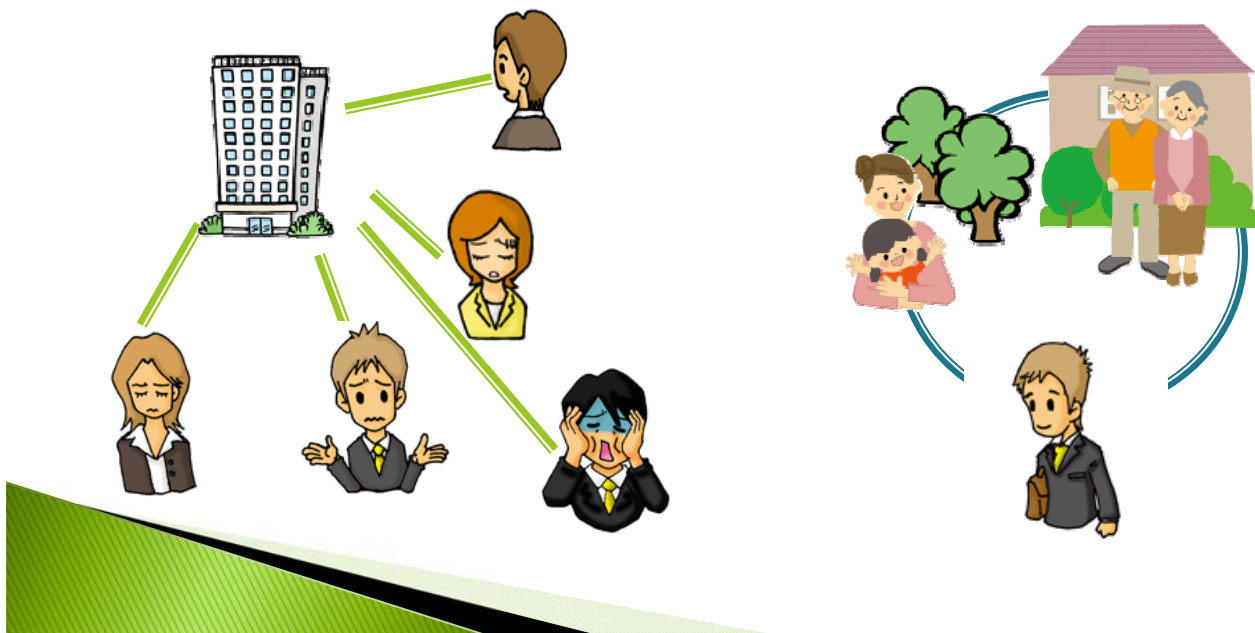
16

東京都帰宅困難者対策条例

2. 安否確認手段の周知 ＜事業者の責務＞

事業者と従業員間

従業員と家族



17

東京都帰宅困難者対策条例

2. 安否確認手段の周知 ＜事業者の責務＞ 災害用伝言サービス

安否情報の一括検索

○安否情報まとめて検索「J-anpi」(<http://anpi.jp/top>)

「電話番号」または「氏名」を入力することで、各社の災害用伝言板および報道機関、企業・団体が提供する安否情報を対象に一括で検索し、結果をまとめて確認することができます。

○災害用伝言サービス

携帯電話から安否情報を登録・確認できます。(スマートフォンでも可)

九都県市で使い方を説明したリーフレットを配布しています。



18

東京都帰宅困難者対策条例

3. 一時滞在施設の確保

□ 一時滞在施設とは・・・

行き場のない帰宅困難者(約92万人)を原則3日間受け入れる施設

- 施設の安全を確認後、行き場のない帰宅困難者を受け入れ
- 水、食料、ブランケットなどの支援物資を配布
- トイレやごみの処理などの施設の衛生管理を実施
- 周辺地域や道路の被害状況、鉄道の運行状況などの情報収集及び施設滞在者に対する情報提供を実施

▶ 合計25万5千人分の一時滞在施設を確保（平成28年1月現在）

一時滞在施設へのご協力をお願いします！

19

東京都帰宅困難者対策条例

3. 一時滞在施設の確保

□ 都の支援策

行き場のない帰宅困難者(約92万人)を受け入れる一時滞在施設の整備を促進

- 帰宅困難者を受け入れる施設に対して備蓄費用を補助
- 防災備蓄倉庫への固定資産税等の減免
- 発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度創設を国に要求
- 一時滞在施設開設アドバイザーによる運営支援
- 首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議における関係機関との協議

20

東京都帰宅困難者対策条例

4. 帰宅支援

□ 帰宅支援ステーションの充実

- 都内に**10,752**店舗(**35**団体)【平成28年6月現在】

- サービス内容

- 水道水、トイレの提供
- 地図等による道路情報の提供
- ラジオ等で知り得た通行可能な道路情報の提供など



徒歩帰宅訓練の様子

(平成24年2月3日 帰宅困難者対策訓練)

21

帰宅困難者対策における地域との連携

区 市 町 村

- ・ 一時滞在施設の確保
- ・ 駅前滞留者協議会の設立支援
- …etc.

駅前滞留者対策協議会

- ・ 地域行動ルールの策定
- ・ 駅前滞留者対策訓練の実施
- …etc.

東 京 都

- ・ 各地域の取り組み支援
- ・ 一時滞在施設の確保
- ・ 広域的な課題検討、情報交換の実施
(帰宅困難者対策フォーラム開催等)
- …etc.

22

駅前滞留者対策協議会

東京都地域防災計画（震災編）

（第9章 帰宅困難者対策 第5節 具体的な取組 ＜予防対策＞ からの抜粋）

ウ 駅前滞留者対策協議会等の設置

- （首都直下地震帰宅困難者等対策）協議会で取りまとめた「駅前滞留者対策ガイドライン」を参考に、駅周辺等に多くの滞留者が発生した場合に備え、都及び区市町村が連携し、あらかじめ駅ごとに、都、区市町村、所轄の警察署・消防署、鉄道事業者、駅周辺事業者等を構成員とする、駅前滞留者対策協議会等を設置し、災害時の各機関の役割や地域の行動ルール等を定める。

【駅前滞留者対策協議会の主な所掌事項】

- ・ 滞留者の誘導方法と役割分担
- ・ 誘導場所の選定
- ・ 誘導計画、マニュアルの策定
- ・ 駅前滞留者対策訓練の実施

23

都内の駅前滞留者対策協議会

東京都内の駅前滞留者対策協議会数 37カ所

（平成28年1月現在）

※ 東京都把握分



24

都内の駅前滞留者対策協議会

東京都内の駅前滞留者対策協議会一覧①（平成28年1月現在）

対象駅	区市町村	協議会名称	設立年度
新宿駅	新宿区	新宿区帰宅困難者対策推進協議会	平成14年度
東京駅・有楽町駅	千代田区	東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	平成16年度
飯田橋駅	千代田区	富士見・飯田橋駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	平成17年度
四ッ谷駅	千代田区	四ッ谷駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	平成18年度
新宿駅	新宿区	新宿駅周辺防災対策協議会	平成19年度
北千住駅	足立区	北千住駅前滞留者対策推進協議会	平成19年度
品川駅	港区	品川駅周辺滞留者対策推進協議会	平成20年度
池袋駅	豊島区	池袋駅周辺混乱防止対策協議会	平成20年度
町田駅	町田市	町田駅周辺混乱防止対策協議会	平成20年度
秋葉原駅	千代田区	秋葉原駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	平成21年度
上野駅	台東区	上野駅周辺滞留者対策推進協議会	平成21年度
渋谷駅	渋谷区	渋谷駅周辺帰宅困難者対策協議会	平成21年度
吉祥寺駅	武蔵野市	吉祥寺駅周辺混乱防止対策協議会	平成21年度

25

都内の駅前滞留者対策協議会

東京都内の駅前滞留者対策協議会一覧②（平成28年1月現在）

対象駅	区市町村	協議会名称	設立年度
蒲田駅	大田区	蒲田駅周辺滞留者対策推進協議会	平成22年度
八王子駅	八王子市	八王子駅周辺滞留者対策推進協議会	平成22年度
田町駅	港区	田町駅周辺滞留者対策推進協議会	平成23年度
日野市	日野市	日野市地震帰宅困難者等対策会議	平成23年度
立川駅	立川市	立川駅前滞留者対策推進協議会	平成23年度
中央区	中央区	中央区帰宅困難者支援施設運営協議会	平成24年度
新橋駅	港区	新橋駅周辺滞留者対策推進協議会	平成24年度
浜松町駅	港区	浜松町駅周辺滞留者対策推進協議会	平成24年度
目黒駅	品川区・目黒区	目黒駅周辺帰宅困難者対策協議会	平成24年度
板橋区	板橋区	帰宅困難者対策にかかる連絡調整会議	平成24年度
練馬区	練馬区	練馬区帰宅困難者対策協議会	平成24年度
小岩駅	江戸川区	駅周辺滞留者対策協議会	平成24年度
白金高輪駅	港区	白金高輪駅滞留者対策協議会	平成25年度

26

都内の駅前滞留者対策協議会

東京都内の駅前滞留者対策協議会一覧③（平成28年1月現在）

対象駅	区市町村	協議会名称	設立年度
国道15号線	品川区	国道15号線徒歩帰宅者支援対策協議会	平成25年度
中野区	中野区	中野区帰宅困難者対策協議会	平成25年度
荻窪駅	杉並区	荻窪駅前滞留者対策協議会	平成25年度
赤羽駅	北区	赤羽駅前滞留者対策協議会	平成25年度
王子駅	北区	王子駅前滞留者対策協議会	平成26年度
青山一丁目等青山通り周辺	港区	赤坂青山防災協議会	平成27年度
お台場海浜公園駅	港区	台場地域駅周辺滞留者対策推進協議会	平成27年度
六本木駅	港区	六本木駅周辺滞留者対策推進協議会	平成27年度
押上駅	墨田区	押上駅前滞留者対策協議会	平成27年度
大井町駅	品川区	大井町駅周辺帰宅困難者対策協議会	平成27年度
田端駅	北区	田端駅前滞留者対策協議会	平成27年度
綾瀬駅	足立区	綾瀬駅等滞留者対策推進協議会	平成27年度

27

特徴的な取り組みのある協議会の事例

■ 池袋駅周辺混乱防止対策協議会（豊島区）

- 実践的な帰宅困難者対策訓練の実施（帰宅困難者役は昨年度約700名）
- 22事業所と「帰宅困難者対策の連携協力に関する協定」締結
 - ・ 鉄道、百貨店、地下街、ホテルなど、池袋駅に関わる4鉄道事業者や主な集客施設全てと協定締結
- 駅周辺の帰宅困難者に埼玉県民が多く含まれることから、埼玉県が協議会にオブザーバー参加、連携実施
 - ex.) 帰宅困難者対策訓練の中で、埼玉県が徒歩帰宅訓練を実施

■ 渋谷駅周辺帰宅困難者対策協議会（渋谷区）

- 渋谷駅ルールの策定（2009年度策定。今後見直し予定。）
- 帰宅困難者対策として、一時滞在施設（協議会加盟企業）での受入訓練（シミュレーション訓練）と一時滞在施設への誘導訓練（区の防災ポータルサイト等を活用）
- チャットツールによる会員間及び渋谷区との情報伝達訓練
- 協議会によるツイッターでの情報発信

＜平時＞ 協議会取り組み情報・訓練情報等

＜災害時＞ 一時滞在施設開設情報・受入人数情報等

28

特徴的な取り組みのある協議会の事例

■ 富士見・飯田橋駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会（千代田区）

- ＨＰ等による協力会会員募集（入会申込フォームの掲載）
- 協議会主導の訓練を年３回実施（協議会全体訓練、再開発エリアごと訓練）
- 帰宅困難者等一時受入施設の開設・運営訓練を全ての帰宅困難者等一時受入施設（８箇所）で実施できるよう、訓練を実施する帰宅困難者等一時受入施設をローテーションで割り当て
- 帰宅困難者等一時受入施設の各管理者の受入リスク低減措置の実施
（受入の際に利用案内を掲示し、免責事項を含む注意事項への同意を受入要件とする）

■ 中央区帰宅困難者支援施設運営協議会（中央区）

- 大規模開発に伴い設置されたコレド室町・ＹＵＩＴＯの一時滞在施設には一部江戸桜通りの地下歩道（区道）を含んでいる
- 地下歩道には約４５０人が３日間利用可能な汚水槽を備えた公衆トイレやデジタルサイネージが設置されている
- 一時滞在施設の運営については、施設を所有する会員と施設を所有しない会員が連携、協力して行えるよう、協議会で検討を進めている
- 江戸桜通りの地下歩道を利用した帰宅困難者受入訓練の実施

29

特徴的な取り組みのある協議会の事例

■ 新橋駅周辺滞留者対策推進協議会（港区）

- 協議会独自で民間事業者向けの一時滞在施設運営マニュアルを作成
 - ・ 全国の民間事業者がマニュアルを活用できるよう公表
 - ・ 各民間事業者の状況に合わせてカスタマイズできるよう、マニュアル作成に役立つヒントなどを多く掲載、「作成事例編」も作成
 - ・ 民間事業者による公表を前提としたマニュアル作成は全国初
- 一時滞在施設運営マニュアルの実効性を検証するため、民間一時滞在施設にて帰宅困難者受入れ訓練実施

30

問い合わせ先一覧

問い合わせ内容	担当部門	連絡先・URL
都の帰宅困難者対策全般 (条例、実施計画等)	東京都総務局総合防災部防災管理課	03-5388-2485
首都直下地震帰宅困難者等対策協議会に関する事 (各種ガイドライン等)	東京都総務局総合防災部防災管理課	03-5388-2485
事業所防災計画	東京消防庁予防部防火管理課	03-3212-2111 (代表)
家具類の転倒・落下・移動防止対策	東京消防庁防災部震災対策課	03-3212-2111 (代表)
ヘルプカード	東京都福祉保健局障害者施策推進部計画課	03-5320-4144
一時滞在施設の協定	東京都総務局総合防災部防災管理課 (内容をお聞きした上で、関係の区市町村の防災担当部門をご紹介します。)	03-5388-2529
東京都駐車場条例	東京都都市整備局市街地建築部建築企画課	03-5321-1111 内線30-630

○帰宅困難者対策ハンドブック(都防災HPよりダウンロードできます！)
<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/bousai/1000031/1000939.html>

○東京都総務局総合防災部連絡先 : 事業調整担当課長 永井
 〒163-8001 東京都新宿区西新宿2-8-1都庁第一本庁舎 11階南
 電話 (03)5321-1111

御清聴、 ありがとうございました。

