

平成24年11月13日
東 京 都

地震災害への対応力強化について

先の東日本大震災では、想定をはるかに超える甚大な被害が発生した。

その教訓を踏まえ、九都県市においては、防災計画の改定を進めるとともに、必要な対策に取り組んでいるところである。一方、国では、中央防災会議において、「首都直下地震モデル検討会」を設置し、首都直下地震等の被害想定について見直しを行っている。また、延焼危険性や避難困難性が高い密集市街地について、平成32年度までに概ね解消することを目標に、対策を重点的に進めていくこととしている。

近い将来、日本国内での大規模な地震の発生が懸念される中、発災時に住民の生命、身体及び、財産を守り、震災後にも迅速な復旧・復興の取組ができるようにするために、地震災害への対応力強化の取組を一層加速させていくことが重要である。

例えば、密集市街地など甚大な被害が想定される地域においては、建物の不燃化・耐震化や避難経路確保、空地の確保などの取組を行い、災害に強い都市を早期に実現していかなければならない。また、主要な防災拠点や都県市等を連絡する緊急輸送道路の沿道建築物については、震災時の建物倒壊による道路閉塞を防ぐため、耐震化を強力に進めて行く必要がある。

さらに、こうした取組を着実に実施していくため、国は、自治体への財政支援をはじめ、新たな制度・仕組みづくりや必要な法改正を積極的に行うべきである。

以上を踏まえ、国に対し、新たな被害想定に基づく、防災・減災に向けた取組の加速、九都県市が実施する震災への対応力強化の取組に対する積極的な財政支援、地震をはじめ災害への対応力強化に資する九都県市等の有用な取組に関する積極的な情報提供に取り組むことを、別紙のとおり、提言する。

また、東京都では東京消防庁と水道局が連携し、木造住宅の密集市街地など消防車が入れない狭隘な道路の行き止まりに設置されている排水栓を、消防団や町会・自治会が、新たに消火用水利としても使用できる仕組みを作ったところである。

そこで、多くの密集市街地が存在する九都県市内においても、こうした取組を役立ててもらふことができればと考え、紹介する。

地震災害への対応力強化の取組について(案)

先の東日本大震災では、想定をはるかに超える甚大な被害が発生した。その教訓を踏まえ、九都県市においては、防災計画の改定を進めるとともに、必要な対策に取り組んでいるところである。一方、国では、中央防災会議において、「首都直下地震モデル検討会」を設置し、首都直下地震等の被害想定について見直しを行っている。また、延焼危険性や避難困難性が高い密集市街地について、平成32年度までに概ね解消することを目標に、対策を重点的に進めていくこととしている。

近い将来、日本国内での大規模な地震の発生が懸念される中、発災時に住民の生命、身体及び、財産を守り、震災後にも迅速な復旧・復興の取組ができるようにするために、地震災害への対応力強化の取組を一層加速させていくことが重要である。

例えば、密集市街地など甚大な被害が想定される地域においては、建物の不燃化・耐震化や避難経路確保、空地の確保などの取組を行い、災害に強い都市を早期に実現していかなければならない。また、主要な防災拠点や都県市等を連絡する緊急輸送道路の沿道建築物については、震災時の建物倒壊による道路閉塞を防ぐため、耐震化を強力に進めて行く必要がある。

さらに、こうした取組を着実に実施していくため、国は、自治体への財政支援をはじめ、新たな制度・仕組みづくりや必要な法改正を積極的に行うべきである。

以上を踏まえ、地震災害への対応力の強化に向けて、以下に取り組むことを提言する。

- 1 首都直下地震をはじめとする震災から住民の生命、身体及び財産を守るため、国は、新たな被害想定に基づき、防災・減災に向けた取組を加速すること。
- 2 国は、九都県市が実施する震災への対応力強化の取組について、必要な財源を確保するとともに積極的な財政支援を実施すること。
- 3 国は、地震をはじめ災害への対応力強化に資する九都県市等の有用な取組について、全国の自治体においても早急に活用されるよう、積極的な情報提供に取り組むこと。

平成24年 月 日

内閣総理大臣 野田佳彦様
総務大臣 樽床伸二様
国土交通大臣 羽田雄一郎様
内閣府特命担当大臣(防災)
下地幹郎様

九都県市首脳会議

座長 千葉市長
埼玉県知事
千葉県知事
東京都知事代理
神奈川県知事
横浜市長
川崎市長
さいたま市長
相模原市長

副知事

熊谷俊人
上田清司
森田健作
猪瀬直樹
黒岩祐治
林文子
阿部孝夫
清水勇人
加山俊夫

排水栓を活用した新たな消火用水源の確保

東京都参考資料



排水栓



スタンドパイプ及び
スピンドルドライバー（放水弁の開閉用）



スタンドパイプから
ホースの延長



排水栓を活用した消火活動の様子（本年8月：町田市）

東京都帰宅困難者対策実施計画の概要

一斉帰宅の抑制

企業に対する取組

- 企業における計画等の整備促進
 - ・従業員の施設内待機を事業所防災計画等に定めるよう指導<東京消防庁>
- 中小企業に対する支援
 - ・中小企業の事業継続計画策定を支援<産業労働局>
- 都市開発諸制度を適用する新築の建築物を対象に防災備蓄倉庫及び非常用発電室の整備を促進<都市整備局>

普及啓発

- 帰宅困難者の受け入れのため、10%余分に備蓄するよう広報活動を実施<総務局・生活文化局>

都営地下鉄における利用者保護

- 利用者を一時的に駅構内で保護するために必要な物資を備蓄<交通局>

学校等の児童・生徒の安全確保

- 学校向けマニュアルの改訂等<教育庁・生活文化局>

安否確認と情報提供のための体制整備

- 関係機関の情報を一元的に集約したポータルサイトの整備<総務局>
- 災害時に多様なツール(SNSや緊急速報メール等)を活用した情報発信<総務局>
- 災害時に情報発信を行う「帰宅困難者対策部門」を設置<総務局>

帰宅支援

- バス・船舶による代替輸送の体制整備<総務局・建設局・港湾局・交通局>

一時滞在施設の確保

一時滞在施設受け入れの需要人数(試算)

- 受け入れの最低需要人数 92万人〔東京ドーム約33個分〕

※都は率先して都立施設等を活用し、7万人分を確保

民間施設の確保に向けた支援策

- 備蓄品の購入への支援
 - ・国と連携し、民間の一時滞在施設への備蓄品を補助<総務局>
- 税制面での支援
 - ・防災備蓄倉庫への固定資産税等の減免<主税局>
 - ・施設の確保に協力した民間事業者の法人税の軽減を国に要請<総務局>
- 施設の整備に対する支援
 - ・都市開発諸制度を活用し、新規の建築物を対象に、一時滞在施設の整備を誘導<都市整備局>
- 運営及び行政との連絡体制の整備に対する支援
 - ・円滑な施設開設を支援するため、アドバイザーを派遣<総務局>
 - ・帰宅困難者にボランティアとして協力してもらうためのノウハウを施設管理者に提供<生活文化局>
 - ・「発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度」の創設を国に要請

その他

- 事業者が取り組む事項を説明したハンドブックを作成し、普及啓発を実施<総務局>
- 駅前滞留者対策など地域の取組を推進<総務局>

東京都帰宅困難者対策 実施計画

平成24年11月

東京都

目 次

I	実施計画の基本的考え方	1
1	帰宅困難者対策の基本的考え方	3
2	策定方針	9
3	対策の柱	11
II	実施計画の内容	13
1	一斉帰宅の抑制	15
2	一時滞在施設の確保	18
3	安否確認と情報提供のための体制整備	22
4	混乱収拾後の帰宅支援	24
5	その他	28
	附則	
		30

I 実施計画の基本的考え方

1 帰宅困難者対策の基本的考え方

◆東日本大震災がもたらしたもの

平成23年3月11日に発生した東日本大震災の影響により、首都圏においては鉄道の多くが運行を停止するとともに、道路において大規模な渋滞が発生し、バスやタクシーなどの交通機関の運行にも支障が生じた。その結果、発生時刻が平日の日中であったことと相まって、鉄道等を使って通勤・通学している人々の帰宅手段が閉ざされ、首都圏において約515万人（内閣府推計）に及ぶ帰宅困難者が発生した。

その際、「むやみに移動を開始しない」という基本原則が守られなかった実態や、事業者等が早期帰宅を促したこと、帰宅困難者を受け入れる施設の不足が明らかとなった。

また、輻輳により携帯電話がほとんど使えず、安否確認が行えなかった。あわせて、発災前より設立していた駅前滞留者対策協議会にも課題が残った。

<東日本大震災時の状況>

○帰宅困難者発生数（内閣府推計）

首都圏 約515万人

（内訳）

- ・ 東京都 約352万人
- ・ 神奈川県 約67万人
- ・ 千葉県 約52万人
- ・ 埼玉県 約33万人
- ・ 茨城県南部 約10万人

○公共施設等の受入数（東京都発表）

合計 1,030 施設 94,001 人

（内訳）

都関係施設

- ・ 都各局施設 73 施設 19,240 人
- ・ 全都立学校（島しょを除く） 256 施設 8,440 人
- 区市町施設等（国、区、民間を含む） 701 施設 66,321 人

＜東日本大震災の調査結果の概要＞

(首都直下地震帰宅困難者等対策協議会最終報告より)

○家族との安否確認

地震の発生に際して、家族の安否を確認した人は多いが、その確認手段として「携帯電話」の「通話」又は「メール」(それぞれ約7割)が多く用いられており、通話に頼らない安否確認手段の周知を図ることが課題となっている。

○一斉帰宅の抑制

会社・学校にいた人のうち、約5割が17時台までに会社・学校を離れており、業務・授業の終了後、あまり時間を置かずに会社・学校を離れた人が多いことが伺える。特に早い時間に帰宅を開始した人の理由として最も多いのは、「会社(学校)の管理者から帰宅するよう指示があったため」という回答であり、会社等における従業員等への適切な指示が、一斉帰宅抑制には重要であることが伺える。

首都圏の企業のうち、3月11日に従業員に対して「原則として帰宅するよう呼びかけた」企業が約36%であり、一斉帰宅を抑制するためには、一斉帰宅抑制の意義の周知・啓発を始め、企業における一層の理解と協力が必要であることが課題となっている。

○自治体の対応

首都圏の市区町村のうち、3月11日に帰宅困難者等が滞留又は通過した市区町村は約7割であった。このうち、約94%の市区町村が帰宅困難者等に一時滞在施設を提供しているが、その多くは、地域住民の避難所として指定されていた公共施設や学校であった。首都直下地震を想定した場合には、地域の避難所の受入能力を超える避難者及び帰宅困難者等が発生すると想定されることから、既存の避難所施設とは別に、帰宅困難者等を想定した一時滞在施設を確保することの必要性が明らかとなった。

○駅での対応

首都圏の主要駅(24ターミナル59駅)のうち、3月11日に「営業時間終了後も列車の運行再開まで駅の空間を待機スペースとして開放した駅」と「列車の運行再開まで駅の利用者を駅の外へ誘導した駅」がほぼ半数ずつであった。また、3月11日の帰宅困難者等対応に際して市区町村との連携がなされた駅は、半数程度であり、主要駅と関係機関、特に市区町村との連携関係の構築が課題となっている。

◆社会全体で取り組む帰宅困難者対策

東日本大震災の経験や教訓を踏まえ、社会全体で帰宅困難者対策に取り組む機運が高まった。東京都と国は、「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」（以下「協議会」という。）を立ち上げ、「最終報告」としてとりまとめ、帰宅困難者対策を社会全体で取り組む体制が整備された。

<首都直下地震帰宅困難者等対策協議会>

首都直下地震発生時における首都圏での帰宅困難者等の発生は、これまでも東京都の被害想定や中央防災会議等において指摘され、国や地方公共団体等においても対策を進めてきたが、東日本大震災時に大量に発生した帰宅困難者等による混乱は、首都圏にさらに甚大な被害をもたらす首都直下地震発生時に備え、帰宅困難者対策を一層強化する必要性を顕在化させた。

膨大な数の帰宅困難者への対応は、首都直下地震による多数の死傷者・避難者が想定される中であって、行政機関による「公助」だけでは限界があり、「自助」や「共助」も含めた総合的な対応が不可欠である。このようなことから、帰宅困難者等対策を強化するためには、関係機関である国、地方公共団体、民間企業等が個別に取り組むだけでなく、各機関が連携・協働した取組を進めることが重要である。

こうした背景を踏まえ、東京都及び内閣府（防災担当）は、関係機関の協力を得て、平成23年9月に首都直下地震帰宅困難者等対策協議会を設置した。

○協議会の検討体制

協議会 座長：東京都副知事、内閣府政策統括官（防災担当）

協議会幹事会 幹事長：東京都総務局総合防災部長
内閣府参事官（調査・企画担当）

課題に応じたワーキンググループ（WG）

WG① 「帰宅困難者等への情報提供体制について」

WG② 「帰宅困難者等への支援体制について」

WG③ 「駅前滞留者対策及び帰宅困難者等の搬送体制について」

○主な構成員

国、東京都、九都県市等近隣の自治体、都内自治体、経済団体、通信事業者団体、鉄道事業者、バス協会 等

構成員 35 団体、オブザーバー5 団体

○重点的検討事項

- ・ 企業等における従業員等の一時収容対策
- ・ 大規模集客施設や駅等における利用者の保護
- ・ 行政と民間事業者の協力による一時滞在施設の確保
- ・ 帰宅困難者等に対する正確な情報提供に必要な体制の整備
- ・ 家族等との安否確認手段の確保
- ・ 駅周辺等における混乱防止体制の整備
- ・ 徒歩帰宅者への支援方策
- ・ 帰宅困難者が早期に帰宅できる搬送体制の整備

○協議会開催実績

- ・ 協議会：4 回
- ・ 幹事会：10 回
- ・ ワーキンググループ：9 回

○協議会の成果

- ・ 帰宅困難者対策の実態調査結果（平成23年11月22日）
- ・ 一斉帰宅抑制の基本方針（平成23年11月22日）
- ・ 中間報告（平成24年3月9日）
- ・ 最終報告（平成24年9月10日）
- ・ 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」

◆ 来るべき首都直下地震に備えて

首都直下地震等の大規模地震が発生し、多くの方が帰宅を開始した場合、建物倒壊や火災などで、帰宅困難者自身が危険にさらされるだけでなく、発災後に優先して実施していかなければならない救助・救護・消火活動・緊急輸送等を妨げることになりかねない。そのため、都民の生命と首都機能を守る危機管理の体制づくりの視点から、帰宅困難者対策に特化した条例を制定し、総合的な帰宅困難者対策を推進していく。

○都は、東日本大震災の教訓を踏まえ、東京の防災力向上に向けて、昨年11月に「東京都防災対応指針」を策定した。

○都は、平成24年4月に、「首都直下地震等による東京の被害想定」を公表した。

<首都直下地震等による東京の被害想定（帰宅困難者）>

○帰宅困難者数：約517万人

- ・区部：約379万人　・多摩：約92万人
- ・東京都市圏外からの流入者：約44万人　・海外からの流入者：約1万人

○都内滞留者数：約1,387万人

- ・区部：約1,064万人　・多摩：約324万人

○職場や学校などの所属場所を持たずに屋外で滞留する人数：約163万人

- ・私用等の目的で滞留している人：約118万人
- ・東京都市圏外からの流入者：約44万人　・海外からの流入者：約1万人

○都は、「東京都防災対策指針」や「首都直下地震等による東京の被害想定」を踏まえ、平成24年11月に「東京都地域防災計画」の修正も行う。

○都は、これまでの協議会の議論を踏まえ、「自助」「共助」「公助」の考え方にに基づき、平成24年3月に「東京都帰宅困難者対策条例」を制定し、平成25年4月に施行する。

<東京都帰宅困難者対策条例の概要>

- 企業等従業員の施設内待機の努力義務化
- 企業等従業員の3日分の備蓄（飲料水、食料等）の努力義務化
- 集客施設、駅等の利用者保護の努力義務化
- 学校等における児童・生徒等の安全確保の努力義務化
- 官民による安否確認と災害関連情報提供のための体制整備等
- 一時滞在施設の確保に向けた都、国、区市町村、民間事業者との連携協力
- 帰宅支援（災害時帰宅支援ステーションの確保に向けた連携協力等）

◆ 災害時要援護者等の視点からの対策

防災対策については、被災者の視点に立って対策を推進することは重要であり、とりわけ、災害時要援護者（高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、外国人、通学の小中学生等）や女性などに対しては、きめ細かい配慮が必要である。

帰宅困難者対策においても同様である。特に、駅や大規模集客施設での利用者保護、一時滞在施設の運営、駅前滞留者対策における情報提供や誘導、代替輸送における優先順位などにおいて配慮が必要である。

また、東日本大震災において、高齢者、女性等の視点を踏まえた対応が必ずしも十分ではなかったとの指摘があったことを踏まえ、国においても防災基本計画の見直しや災害対策基本法の改正が行われており、都はこうした動向を踏まえて地域防災計画を修正する。

都は、防災に関する政策・方針決定過程及び防災の現場における女性の参画を拡大するという災害対策基本法の改正趣旨を踏まえて、男女双方の視点に配慮した防災対策を帰宅困難者対策も含め推進していく。

◆ 九都県市や国と連携した広域的な視点からの対策

東京を含む首都圏では、都県境を越え、通勤や通学する人が多く、また、経済活動も活発に行われていることから、帰宅困難者対策についても、九都県市など、首都圏全体で取り組む必要がある。特に、条例や地域防災計画による一斉帰宅抑制の実効性の確保、安否確認方法の周知などの普及啓発活動、バスや船舶による代替輸送などの帰宅支援において九都県市の連携が重要である。

また、帰宅困難者対策の中でも、災害時にも強い電気通信基盤の整備、一時滞在施設の確保のための法的整備や財政・税制支援、バスの代替輸送の広域オペレーションは、国の権限に属するものであり、首都直下地震時の首都機能の確保の観点から、国の取組の強化を求めていく。

◆ 区市町村や地域と連携した対策

帰宅困難者対策は、広域的な視点から、国、九都県市、都において取り組む必要がある対策とともに、駅前滞留者対策など、地域が重点的に取り組む対策もある。

そのため、都は、一時滞在施設の協定締結や駅前滞留者対策協議会の設立、訓練の実施などを区市町村や地域と連携し、その取組を後押ししていくとともに、各地域の先進的な取組を情報共有していくことも必要である。

2 策定方針

<対策の視点>

◆ 自助の視点

「都民や事業者等が自ら行うべきことを理解し、実施していく」

都民一人ひとりが、災害時に「むやみに移動を開始しない」という基本原則を理解し、平時より、家族と話し合っただ安否確認手段について取り決めておくことや、帰宅経路の確認、非常食や歩きやすい靴の携帯などを平素から準備しておくことは、帰宅困難者対策として重要である。

事業者においては、災害時に従業員を施設内に留めること、そのために必要な3日分の備蓄を行うこと、帰宅ルールの策定、訓練の実施に加え、利用者を保護することなどを、事業所防災計画に規定するなどの体制の整備が必要である。

◆ 共助の視点

「共に助け合うことで、まちに訪れた人たちをまもる」

帰宅困難者で活動できる者は、待機している間は、災害時要援護者の介助、地域の防災活動を支援するなどの行動が期待される。

また、事業者においては、従業員の施設内待機の徹底に加え、行き場の無い帰宅困難者を受け入れることが重要である。例えば、平時より、一時滞在施設の協定を地元の区市町村と結ぶことや、従業員の10%程度余分に備蓄を準備し、災害時に、事業所の周辺の帰宅困難者を受け入れることも検討することなど、共助の取組を社会全体に浸透させていくことが不可欠である。

◆ 公助の視点

「都民や事業者等の自助・共助の取組を支援していく」

平時から、都は、都民や事業者等に対する普及啓発や必要な支援策を講じ

るなど、自助・共助の取組を支援していく。また、災害時の情報提供、災害時要援護者を中心とした帰宅支援などの必要な体制整備を行っていく。

3 対策の柱

(1) 一斉帰宅の抑制

帰宅困難者対策は、まず、帰宅困難者等の発生による混乱を防止することが重要であり、「むやみに移動を開始しない」という基本原則の徹底を図ることが不可欠である。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を推進すること、さらには、家族等との安否確認手段の確保や周知等の取組を促進していく必要がある。

また、災害時、多くの帰宅困難者を抱えることが予想される集客施設や駅等では、利用者を施設内の安全な場所に待機・誘導するまで利用者の保護を行わなくてはならない。

(2) 一時滞在施設の確保

首都直下地震発生時において、駅周辺の滞留者や路上等の屋外で被災した外出者等については、帰宅が可能となるまでの間、待機する場所がないことが想定される。

このような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を可能な限り多く確保するとともに、災害時における運営方法をあらかじめ明確にしておく必要がある。

また、膨大な数の帰宅困難者に比べ、公共施設だけでは充分とは言い難い現状においては、民間施設の協力が不可欠である。

このため、一時滞在施設に協力する民間施設の負担を軽減するにあたって、行政は必要な支援を行っていく。

(3) 安否確認と情報提供のための体制整備

帰宅困難者等の一斉帰宅が抑制されるためには、発災時の「むやみに移動を開始しない」ことの周知・広報のほか、家族の安否、被害状況や公共交通機関の復旧見通し等、冷静な行動をとるために必要な情報を帰宅困難者が自ら入手できることが重要である。

都内では、膨大な数の帰宅困難者の発生が見込まれるため、都が中心となった広域的な情報提供体制を整備していく。

(4) 混乱収拾後の帰宅支援

事業所や一時滞在施設に留まった帰宅困難者等は、帰宅経路沿いの被害状況などの情報や、行政及び関係機関から提供される災害関連情報等により、安全に帰宅できることを確認した後、帰宅を開始する。

帰宅困難者等の多くは、長距離を徒歩で帰宅することが見込まれるため、徒歩帰宅者への円滑な帰宅支援が必要となる。また、長距離の徒歩が困難な災害時要援護者に対しては、バスや船舶等の代替輸送を確保し、優先して搬送することが必要である。

Ⅱ 実施計画の内容

1 一斉帰宅の抑制

<ポイント>

- 従業員の施設内待機を事業所防災計画に定めるよう指導
- 中小企業のBCP策定を支援
- 外部の帰宅困難者のために10%余分に備蓄することを普及啓発

(1) これまでの都の対策

① 東京都帰宅困難者対策条例の制定

都は、これまでの協議会の議論を踏まえ、「自助」「共助」「公助」の考え方にに基づき、平成24年3月に「東京都帰宅困難者対策条例」を制定した。同条例は平成25年4月に施行する。

条例では、企業等の従業員の施設内待機を前提に、必要な3日分の備蓄（飲料水、食料等）を規定している。あわせて、集客施設、駅等における利用者の保護を求めている。

② 帰宅困難者対策訓練における周知

平成24年2月と9月に「むやみに移動を開始しない」という基本原則のもと、帰宅困難者対策訓練を実施した。

(2) 実施計画の内容

① 事業者に対する取組

○事業所防災計画に関する告示に基づき事業所等を指導

<東京消防庁>

東京消防庁は、東京都帰宅困難者対策条例の制定にあわせて、平成24年3月30日に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を一部改正し、帰宅困難者の発生の抑制に係る規定を設けた。

今後、東京都震災対策条例第10条に規定する事業所防災計画を作成しなければならない管轄内の事業所に対して、当該改正告示を踏まえた事業所防災計画の作成及び見直しについての指導を行い、事業所における帰宅困難者対策を推進していく。

また、消防法第36条に基づく防災管理義務のある事業所（約3万1千件）に対しては、直接指導するとともに、消防法第8条に基づく防火管理義務のある事業所（約32万件）に対しては、帰宅困難者対策促進用冊子

等を配布する事業を実施していく。

○中小企業に対する支援

・中小企業の事業継続計画（BCP）策定を支援＜産業労働局＞

都内中小企業の事業継続計画（BCP）の策定を支援するとともに、パンフレットの作成・配布やセミナーの開催等により、BCPの普及啓発及び継続的な取組を促進する。

○都市開発諸制度を適用する新規の建築物を対象に防災備蓄倉庫及び非常用発電設備の整備を促進＜都市整備局＞

都市開発諸制度※を適用する新規の建築物を対象に、大規模災害時に従業員や居住者などの3日間の滞在が可能なよう一定規模以上の防災備蓄倉庫及び非常用発電設備の整備を促進する。

※都市開発諸制度

公開空地の確保など公共的な貢献を行う建築計画に対して、容積率や斜線制限などの建築規制を緩和することにより、市街地環境の向上に資する都市開発の誘導を図る制度で、再開発等促進区を定める地区計画、特定街区、高度利用地区及び総合設計がある。

② 普及啓発の促進

○共助の観点から、外部の帰宅困難者（来社中の顧客・取引先や発災時に建物内にいなかった帰宅困難者など）のために、10%程度余分に備蓄することを普及啓発＜総務局・生活文化局＞

<具体的取組>

- 都の広報媒体の活用
- 訓練等によるパブリシティ
- 鉄道事業者の協力による広報
- 事業者団体及び事業者への説明会の実施
- イベントの実施及び活用（危機管理産業展、防災展） 等

③ 都営地下鉄における利用者保護＜交通局＞

○都営地下鉄における備蓄

首都直下地震発生時、利用者を一時的に駅構内で保護するために必要な物資（飲料水、防寒用ブランケット、簡易マット、簡易トイレ・携帯トイレ、簡易ライト等）を交通局が管理する都営地下鉄全101駅に配備し、利用者の保護を行う。

④ 学校等における生徒・児童の安全確保

○学校向けマニュアルの改定＜教育庁＞

「学校危機管理マニュアル」を協議会の最終報告や地域防災計画修正を踏まえ改定する。

○私立学校向け手引きによる支援＜生活文化局＞

都は、私立学校が震災対応マニュアルを見直し整備することを支援するため、平成24年5月に「震災対応マニュアル改訂支援のための手引き」を作成し、各私立学校に配布した。今後も必要な支援を行っていく。

2 一時滞在施設の確保

<ポイント>

- 都立施設等を率先して活用し、7万人分の一時滞在施設を確保
- 民間の一時滞在施設を支援
 - ・ 備蓄品配備を支援
 - ・ 帰宅困難者用備蓄倉庫について税制面から支援
 - ・ 都市開発諸制度を適用する新規の建築物を対象に、帰宅困難者の一時滞在施設の整備を誘導
 - ・ 専門家のノウハウを活かし、一時滞在施設の運営を支援
- 一時滞在施設の情報体制を整備

(1) 一時滞在施設の最低需要人数

- 92万人（東京ドームおよそ33個分に相当）

一時滞在施設には、企業や学校に所属していない行き場の無い帰宅困難者を受け入れる。

- ・ 東京都市圏内

自宅から10kmより遠い行き場の無い帰宅困難者（75万人）

- ・ 東京都市圏外

日帰りの行楽客や観光客など（17万人）

（宿泊を伴う帰宅困難者は、宿泊先で保護。ビジネスで来訪目的の帰宅困難者は、訪問先で保護。）

(2) 実施計画の内容

① 公共施設を活用した一時滞在施設の確保

- 都立施設等の一時滞在施設の指定<総務局>

都は率先して、都庁舎や都立高校などの都立施設や、都の関連団体が所有・管理する施設を一時滞在施設として指定する。

- ・ 帰宅困難者7万人分の待機スペースを確保
- ・ 水、食料、ブランケット、簡易トイレなどの備蓄品を準備
- ・ 受け入れた帰宅困難者が安否確認を行うための災害時特設公衆電話を配備

- 国の施設に対する要請<総務局>

都は、都内における各省庁が所有・管理する施設について、区市町村への

調査に基づきリストアップし、一時滞在施設への協力を要請する。

② 民間の一時滞在施設への備蓄等の支援

○民間の一時滞在施設への備蓄品を補助<総務局>

民間の一時滞在施設の負担を軽減するため、国とも連携し、民間の一時滞在施設に配備する備蓄品の購入経費を補助する。

○防災備蓄倉庫への固定資産税等の減免<主税局>

民間の一時滞在施設において、受け入れる帰宅困難者用の備蓄品を置く倉庫について、23区内において期間を限定して実施していく。

○災害救助法の適用<総務局>

発災時に帰宅困難者が受け入れた際に事業者が供出した水・食料等については、災害救助法の適用があった場合、災害救助法に基づき支弁する。

③ 民間の一時滞在施設の整備に対する支援

○都市開発諸制度を活用し、新規の建築物を対象に、一時滞在施設の整備を誘導<都市整備局>

都市開発諸制度を活用し、新規の建築物を対象に、行き場のない帰宅困難者が3日間滞在することが可能な一時滞在施設の整備を誘導していく。

④ 民間の一時滞在施設の運営に対する支援

○一時滞在施設の運営アドバイザーの派遣<総務局>

円滑な一時滞在施設の開設を支援するため、アドバイザーを派遣するとともに、一時滞在施設の管理者向け説明会を開催する。

○管理者へのボランティアコーディネーター研修の活用<生活文化局>

帰宅困難者に一時滞在施設の運営等を担うボランティアとして協力してもらうため、施設管理者向け説明会の際、ボランティアセンター等による研修を活用する。

⑤ 一時滞在施設の情報体制の整備

○都・区市町村と一時滞在施設との間の情報連絡体制の確保

- ・一時滞在施設として指定される都立施設等への災害時に強い通信手段の確保<総務局>

災害時に、通信手段が途絶することや電話が輻輳することが予想され

るため、東京都災害対策本部との間の緊急用連絡手段としての通信手段を確保していく。

・民間の一時滞在施設との通信手段の確保<総務局>

区市町村災害対策本部と民間の一時滞在施設との緊急用連絡手段を区市町村が確保する際の支援を行っていく。

○一時滞在施設に受け入れた帰宅困難者が安否確認等を行うための体制整備

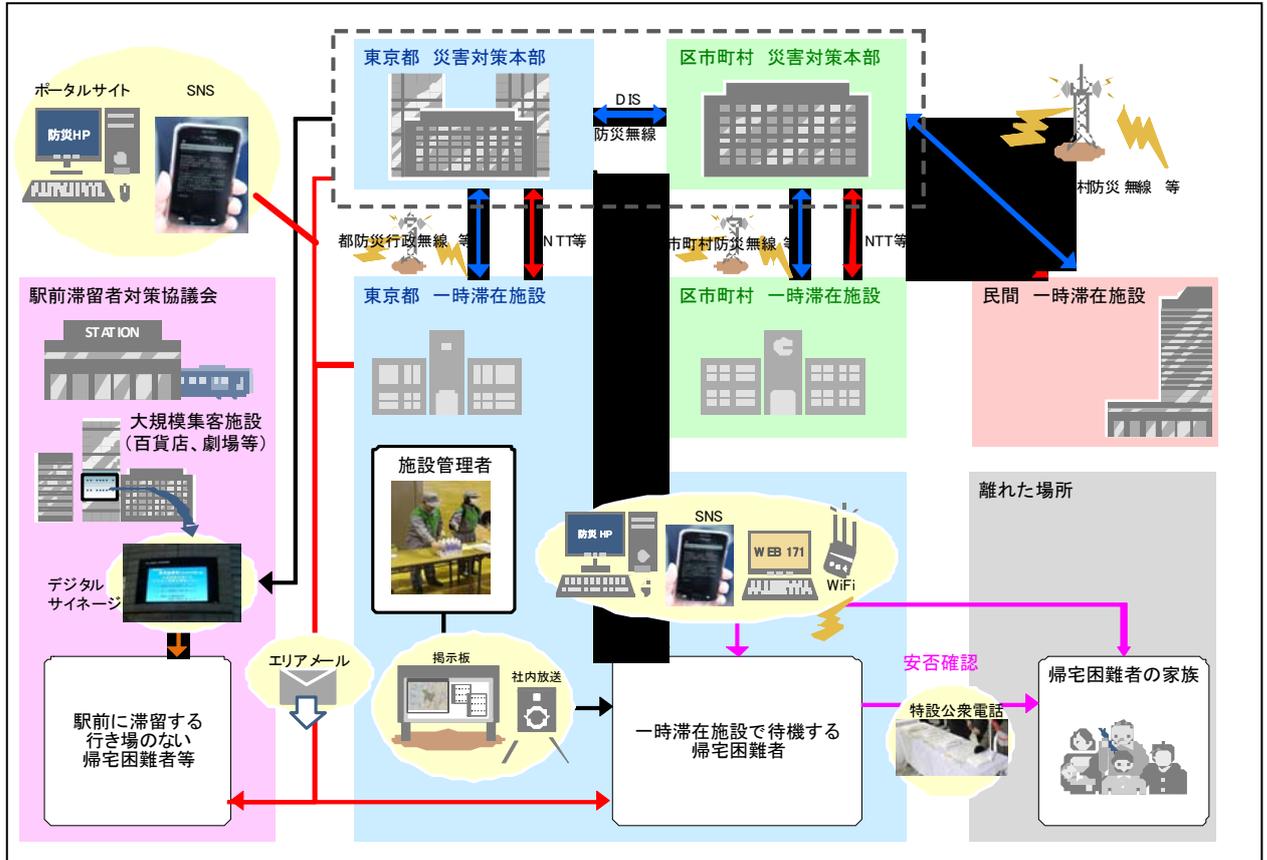
・一時滞在施設として指定される都立施設等の体制の整備<総務局>

一時滞在施設として指定される都立施設等で、受け入れた帰宅困難者が安否確認や災害時関連情報を入手しやすくするための体制を整備していく。

・電気通信事業者による民間の一時滞在施設への特設公衆電話やW i - F i の配備促進<総務局>

都立施設等以外の区市町村や民間の一時滞在施設については、特設公衆電話やW i - F i 等の体制整備を電気通信事業者に働きかけていく。

帰宅困難者対策情報連絡体系図（例）



⑥ 民間施設の一時滞在施設の確保に資する制度創設を国に要請〈総務局〉

○法人税の軽減

一時滞在施設の確保に協力した企業について、その負担を軽減するために、法人税の軽減を行うよう国に対し要請する。

○「発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度」の創設

民間事業者の協力を得るために、「発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度」の創設を国に対し要請する。

3 安否確認と情報提供のための体制整備

<ポイント>

- 関係機関の情報を一元的に集約したポータルサイト
- スマートフォンからの情報収集の効率化
- 災害時に、SNSや緊急速報メール等の多様なツールを活用した情報発信
- 東京都災害対策本部内に情報発信を行う「帰宅困難者対策部門」を設置

(1) これまでの都の対策

- ① 災害時のアクセス集中に対応し、東京都防災ホームページの機能強化を実施した。
- ② 帰宅困難者対策訓練において、緊急速報メールやSNSなどの実践に即した多様な情報提供手段を活用した。

(2) 実施計画の内容

① 関係機関の情報を一元的に集約したポータルサイト<総務局>

東京都防災ホームページ上に、災害時に帰宅困難者が必要とする情報を集約した帰宅困難者対策ポータルサイトを作成する。

あわせて、当該ポータルサイトから各関係機関のホームページに容易にアクセスできるように機能強化を検討していくとともに、平時については、事業者などの先進的な取組を紹介するなど、事業者や都民に対する普及啓発に活用していく。

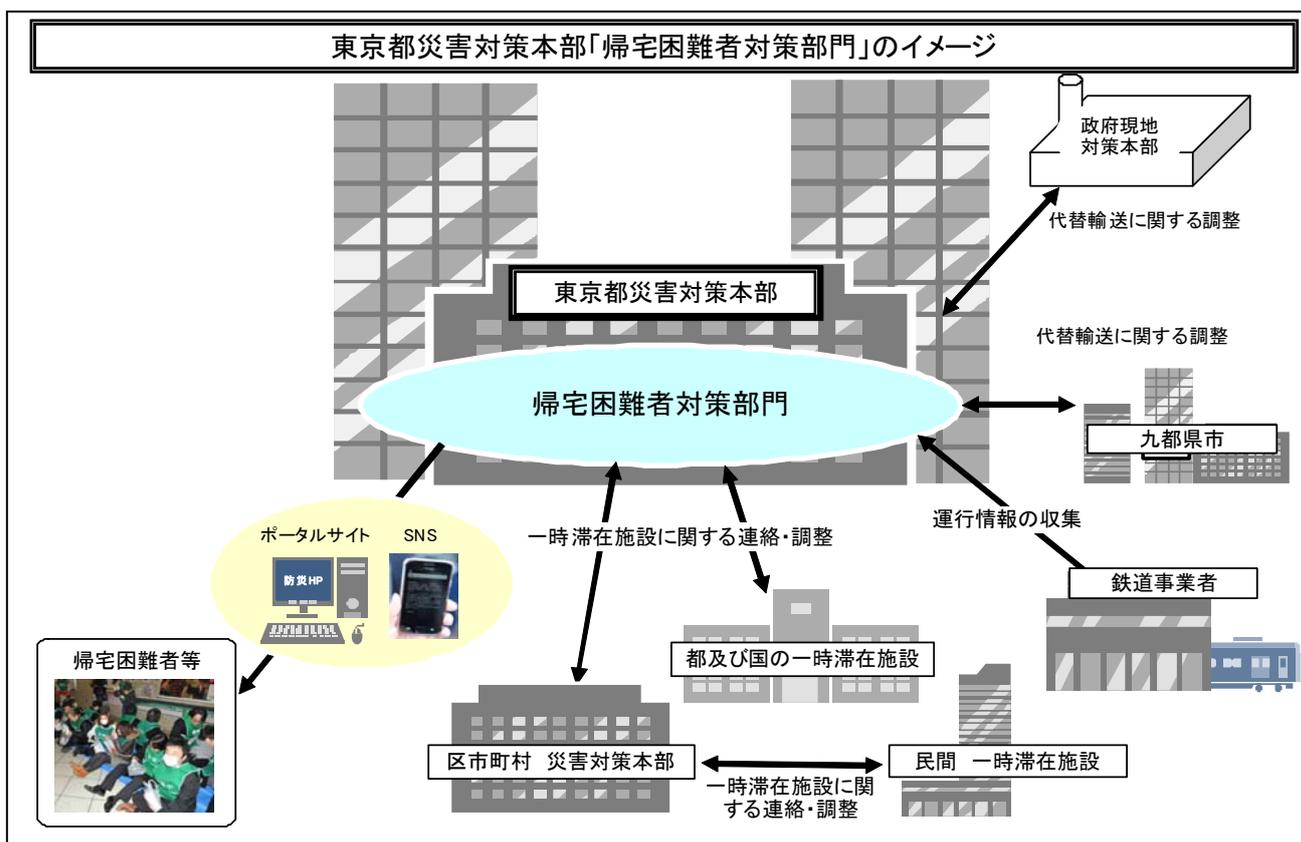
また、スマートフォンからの情報収集を効率的にできるよう東京都防災ホームページを改良し、総合防災訓練等を通じ普及啓発していく。

② 災害時に多様なツール（SNSや緊急速報メール等）を活用した情報発信<総務局>

発災直後には、「むやみに移動を開始しない」など、緊急速報メールで一斉通報を実施する。その後、一時滞在施設の開設状況などは、順次、都の防災ツイッター、フェイスブックなどの防災用のSNS（ソーシャル・ネットワークキング・サービス）で情報提供を行う。

③ 災害時に、情報発信を行う「帰宅困難者対策部門」を設置<総務局>

災害時に、迅速及び適切に帰宅困難者への情報提供を行うため、都の災害対策本部内に「帰宅困難者対策部門」を設置する。



④ 都営地下鉄における情報提供<交通局>

都営地下鉄の駅構内においては、既に携帯電話、Wi-Fiの使用が可能であり、さらに、列車内でメールやインターネットの利用が可能となるように携帯インフラ、WiMAX設備を順次整備していく。

また、各駅改札口に設置した列車運行情報表示装置やツイッター等により、交通機関の運行情報等、災害時における情報の提供を行う。

4 混乱収拾後の帰宅支援

<ポイント>

- のぼりの設置やステッカーの統一など、災害時帰宅支援ステーションの認知度向上
- 災害時帰宅支援道路の延長や地域での取組を推進
- バスやタクシー、船舶などの代替輸送を整備して、災害時要援護者を優先的に搬送

(1) これまでの都の対策

① 災害時帰宅支援ステーションの確保

都内のコンビニエンスストアやファミリーレストラン、ガソリンスタンド等と九都県市と連携し協定を締結、8,942箇所確保した（平成24年8月31日現在）。

② 船舶による代替輸送

船舶が発着する埠頭等の状況などについて九都県市間において情報共有を図った。

(2) 実施計画の内容

① 災害時帰宅支援ステーションの拡充

○災害時帰宅支援ステーションの災害時における認知度向上<総務局>

災害時帰宅支援ステーションの災害時における認知度を向上するため、九都県市と連携し、のぼりを設置することを調整していく。

○災害時帰宅支援ステーションのステッカー統一<総務局>

災害時帰宅支援ステーションのステッカーは、当該店舗が災害時帰宅支援ステーションであることを平時より利用客等に示すことと、災害時における意義や支援内容を広く周知することを目的に九都県市と協定を締結した店舗等に掲示されているが、現在、九都県市と協定を締結したステッカーとガソリンスタンド系のステッカーに分かれている。

今後、九都県市と連携し、ステッカーの統一については、関係団体の理解と協力を得ながら進めて行く。

○都府財産の活用による災害時帰宅支援ステーションの充実<財務局>

青山病院跡地の民間事業者による暫定利用にあたっては、災害時帰宅支援ステーションと同等の機能を持つことを条件に調整を図っていく。

② 帰宅支援にも役立つ都立公園の機能強化<建設局>

帰宅支援にも役立つ防災関連施設（トイレ、避難広場など）の整備を推進するとともに、無線装置・放送設備の拡充等についても今後調整していく。

③ 帰宅支援対象道路における支援体制の充実

○東京都の帰宅支援道路の延長<総務局>

徒歩帰宅者に対する支援を効率的に行うため、今後、九都県市と連携し、都県境を越えた「帰宅支援対象道路」の設定を検討していく。

<東京都の帰宅支援対象道路>

東京都は、地域防災計画において、16路線を「帰宅支援対象道路」と指定している。

「帰宅支援対象道路」の選定基準は、都心から放射状に延びており、かつ被災地の避難路になっている緊急交通路のうち、

ア 都県境を越える11路線

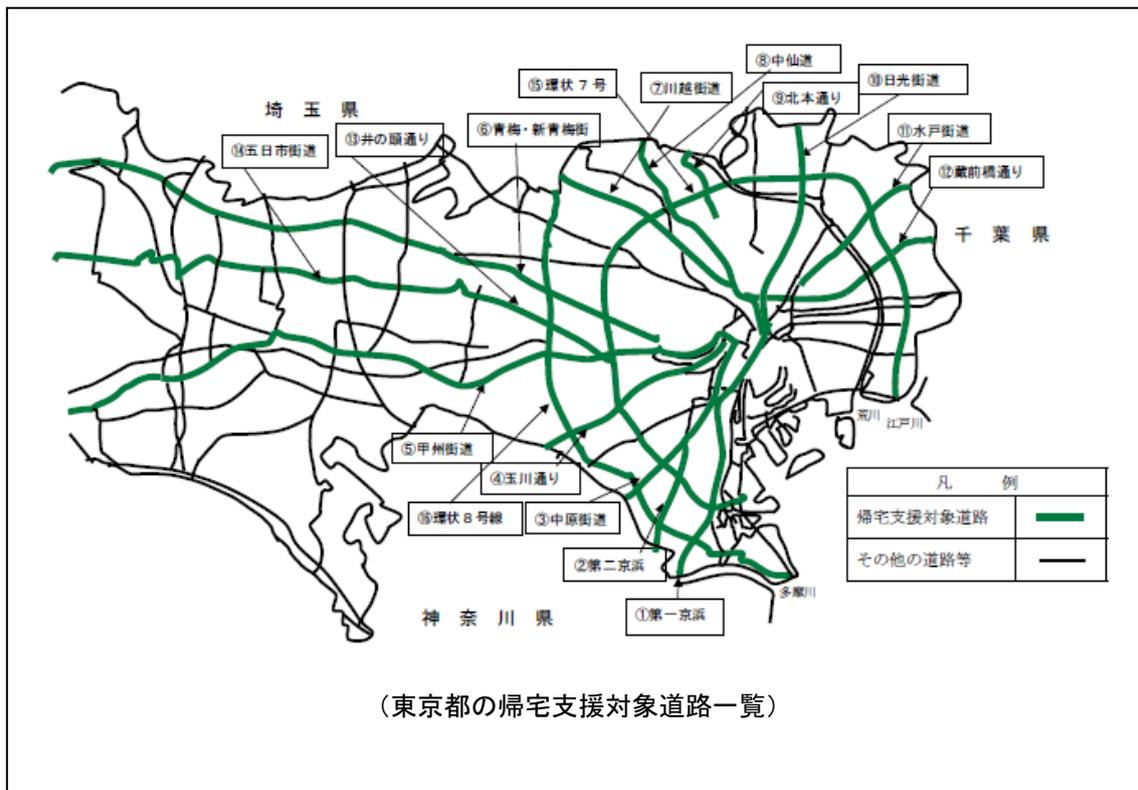
イ 多摩地域において国道16号線に至る3路線

に加えて、都心を迂回する環状路線で、被災状況により内側に交通規制が実施される2路線となっている。

都は、「帰宅支援対象道路」において、帰宅道路に係る情報の提供を下記のとおり行う。

ア 都は、帰宅支援の対象道路として策定した16路線について都民へ周知を図る。

イ 都は、16路線を中心に、通行可能区間などの安全情報、沿道の火災・建物倒壊などの危険情報を収集し、これらの情報を災害情報提供システムなどを活用して都民に提供する。



○地域での支援体制の整備<総務局>

帰宅支援対象道路の沿道では、例えば、沿道のビル・店舗によるトイレの貸し出しや休憩場所の提供、炊き出しなどの地域ぐるみの取組も必要である。

これらの取組を組織的に行うために、地域の徒歩帰宅支援のための協議会の設立も検討していく。

さらに、帰宅支援対象道路の沿道においては、徒歩帰宅者向けの看板や案内図の設置のほか、徒歩帰宅者のための安全な歩行空間の確保（無電柱化、バリアフリー化等）や円滑な歩行を阻害する要因（不法占用、違法駐輪等）の解消に向けた検討を行う。

② バス・船舶等による代替輸送の体制整備

<総務局・建設局・港湾局・交通局>

災害時において、長距離の徒歩帰宅が困難な災害時要援護者を優先的に搬送するため、バス・船舶による代替輸送の体制を整備する。

・バスやタクシーによる代替輸送

バスやタクシーによる代替輸送は、今後、首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の後継組織である連絡調整会議において協議を進め、国がマニユ

アルを策定する。都は、実働訓練等を実施することで、国のマニュアル策定を支援していく。

・ **船舶による代替輸送**

既に九都県市で情報共有した埠頭等の状況等について、船舶の寄港に関する条件などの情報の更なる充実を図っていきながら、船舶による代替輸送を行う際の課題の整理や検証を進めていく。

5 その他

<ポイント>

- ハンドブック作成による周知
- 首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議を設置し、関係団体の取組状況を情報共有
- 東京都帰宅困難者対策フォーラムを設置し、地域の取組を推進

(1) 事業者の取組の実効性の確保

① ハンドブックの作成<総務局>

協議会で取りまとめた最終報告について、同協議会構成員は順守することに加え、都は、新たに事業者向けに簡易で理解しやすいハンドブックを作成し、説明会を行うなど普及啓発を実施していく。あわせて、協議会で策定されたガイドラインについても普及啓発していく。

首都直下地震帰宅困難者対策協議会のガイドラインの概要

ガイドラインの名称	事業所における帰宅困難者対策ガイドライン	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	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
対象	企業等	大規模集客施設や駅の管理者	<確保> 国、自治体、民間事業者 <運営> 施設管理者	国、自治体、民間事業者	駅前滞留者対策に関わる関係機関
主な内容	従業員を施設内待機させるための事前準備、災害時の手順等	利用者を保護するための事前準備、災害時の手順等	一時滞在施設の確保のための役割分担 施設を円滑に運営するための事前準備、災害時の手順等	帰宅困難者への適時・適切な情報を提供するため、関係機関間の連携、事前準備等	駅前滞留者対策協議会の設立、概要、今後の展開の方向性等

② 首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議の設置<総務局>

「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」の後継組織として、東京都と国で「首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議」を設置する。

同会議では、構成員の取組状況を情報共有する。

<首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議の主な検討事項>

- 各ガイドラインの更新
- バス等の代替輸送マニュアルの作成
- 構成員の取組状況の情報共有
- 有識者からの意見聴取 等

(2) 地域の取組の推進

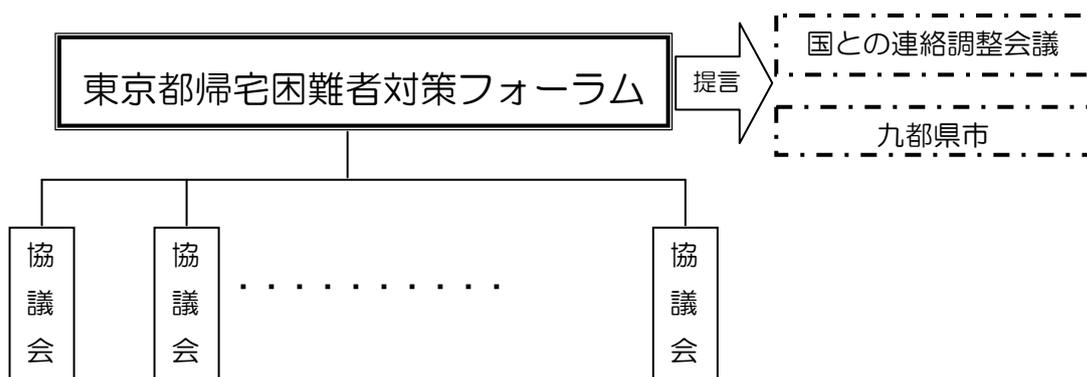
① 東京都帰宅困難者対策フォーラムの設置<総務局>

東京都において、区市町村や事業者等と連携するため、都内の全区市町村（島しょを除く）と駅前滞留者対策協議会等が参加した会議を創設する。

<東京都帰宅困難者対策フォーラムの主な内容>

- 各地域の駅前滞留者協議会の取組を都の政策に誘導
- 都の政策や国との連絡調整会議の合意事項等の普及啓発
- 駅前滞留者対策協議会相互の情報共有・情報交換 等

【イメージ図】



② 駅前滞留者対策<総務局>

駅前滞留者対策は、新規の駅前滞留者対策協議会の立ち上げに伴う訓練を中心にこれまで実施してきた。今後は、条例制定に伴う総合的な帰宅困難者対策の推進に伴い、一時滞在施設の確保や帰宅支援に対する地域の取組などについても実施していく。

附則

東京都帰宅困難者対策条例第七条2項において規定する知事が定めるところとは下記のとおりである。

1 対象となる従業員等

雇用の形態（正規、非正規）を問わず、事業所内で勤務する全従業員

2 3日分の備蓄量の目安

- (1) 水については、1人当たり1日3リットル、計9リットル
- (2) 主食については、1人当たり1日3食、計9食
- (3) 毛布については、1人当たり1枚
- (4) その他の品目については、物資ごとに必要量を算定

3 備蓄品目の例示

- (1) 水 : ペットボトル入り飲料水
- (2) 主食 : アルファ化米、クラッカー、乾パン、カップ麺
※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。
- (3) その他の物資（特に必要性が高いもの）
 - ・毛布やそれに類する保温シート
 - ・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

（備考）

①上記品目に加えて、事業継続等の要素も加味し、企業ごとに必要な備蓄品を検討していくことが望ましい。

（例）非常用発電機、燃料（危険物関係法令等により消防署への許可申請等が必要なことから、保管場所・数量に配慮が必要）、工具類、調理器具（携帯用ガスコンロ、鍋等）、副食（缶詰等）、ヘルメット、軍手、自転車、地図

②企業等だけでなく、従業員等自らも備蓄に努める。

（例）非常用食品、ペットボトル入り飲料水、運動靴、常備薬、携帯電話用電源

<参考>東京都帰宅困難者対策条例第七条 2項

事業者は、前項に規定する従業者の施設内での待機を維持するために、知事が別に定めるところにより、従業者の三日分の飲料水、食糧その他災害時における必要な物資を備蓄するよう努めなければならない。