

栃木県帰宅困難者対策ガイドライン

令和6（2024）年1月

栃木県

目次

第1章 基本的な事項	1
I 基本的な考え方	1
II 構成	1
III 対象とする災害	1
IV 用語の定義	1
V 発災から収束までのフロー図	3
第2章 一斉帰宅の抑制	4
I 行政機関における取組	4
平常時	4
1 一斉帰宅抑制等の周知・啓発	4
2 一時滞在施設の確保	4
3 徒歩帰宅者への支援	5
4 誘導等の体制整備	5
発災時	6
1 一斉帰宅抑制の呼びかけ	6
2 一時滞在施設の開設・運営	6
3 徒歩帰宅者への支援	7
4 一時滞在施設への誘導	7
II 企業・学校等における取組	7
平常時	7
1 一斉帰宅抑制のための計画策定と周知	7
2 滞在場所の確保	7
3 備蓄の確保	7
4 施設の安全確保	8
5 安否確認手段の確保	8
6 帰宅の判断	8
発災時	10
1 安否確認及び施設の安全点検	10
2 従業員等の施設内待機	10
3 帰宅の開始	10
III 大規模集客施設等における取組（利用者保護）	10
平常時	10
1 利用者保護に関する計画の策定と従業員への周知	10
2 滞在場所の確保及び利用者の誘導	11

3 備蓄の確保	11
4 施設の安全確保	11
5 帰宅の判断	11
6 訓練等による定期的な手順の確認	12
発災時	12
1 安否確認及び施設の安全点検	12
2 自家用車利用者の保護（主に郊外型大型集客施設を想定）	12
3 公共交通機関利用者の保護（主に駅及びその周辺の大型集客施設を想定）	12
第3章 駅周辺や観光地等における対策	13
I 帰宅困難者対策協議会の設立等	13
1 帰宅困難者対策協議会等	13
2 地域の行動ルールの策定	14
II 平常時の取組	14
1 指定緊急避難場所等の確保	14
2 一時滞在施設の確保	14
3 関係機関の連携体制整備	15
4 徒歩帰宅者への支援	16
5 分散帰宅に向けた対応	16
6 要配慮者への対応	16
III 発災時における対応	17
1 一斉帰宅の抑制	17
2 指定緊急避難場所等での受入れ	17
3 一時滞在施設の開設・運営	17
4 一時滞在施設への誘導	18
5 関係機関の情報共有及び帰宅困難者への情報提供	18
6 主体間連携による一連の情報としての情報提供	19
7 徒歩帰宅者への支援	19
8 要配慮者への対応	19
参考資料 1 一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定の基本条項（ひな形） ..	21
参考資料 2 一斉帰宅抑制における従業員等のための備蓄の考え方	24
参考資料 3 帰宅困難者対策協議会設置要綱の例	25
参考資料 4 一斉帰宅抑制後の帰宅行動指針	27
参考資料 5 各地域における計画等の事例一覧	34

第1章 基本的な事項

I 基本的な考え方

大規模地震等の発生時には、道路や鉄道等の被害により、公共交通機関の運行停止や自動車の通行止め・大渋滞の影響で、外出先で足止めされ、自宅に帰ろうとした場合に自宅までの距離が長距離であるために帰宅が困難となる「帰宅困難者」が発生することが想定される。

大規模地震等により多数の死傷者・避難者が想定される中では、帰宅困難者への対応は、行政による「公助」には限界がある。そのため、「自助」「共助」を含めた総合的な対応が不可欠であり、県、市町、警察、消防、交通事業者、企業、学校、個人等がそれぞれの役割分担のもと連携・協力して取り組む必要がある。

本県には、新幹線停車駅など乗降客数が多い駅や大規模集客施設を有する市町、外国人を含む多くの観光客が訪れる市町などが存在することから、各市町において地域の実情に合った検討が必要となる。

そこで、「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策のガイドライン（令和6年7月 内閣府（防災担当）」等を参考にしながら、地域の実情に即した対策のポイントや各主体の役割等をガイドラインとして分かりやすくまとめ、各市町において帰宅困難者対策に関する計画やマニュアル等を作成する際に活用してもらうこととする。

II 構成

第2章では、一斉帰宅による混乱等を抑制するため、行政機関、企業・学校等、大規模集客施設等における取組について、第3章では、多くの人滞りし混乱が生じることが想定される駅周辺や観光地等における対策について、それぞれ「平常時」と「発災時」の取組に分けてまとめた。

III 対象とする災害

本ガイドラインでは、栃木県内において M7クラス以上の地震が発生し鉄道の運行が一定期間停止することが見込まれる場合を基本とし、大型台風や大雪などその他の災害においても準用する。

IV 用語の定義

○帰宅困難者

大規模震災の発生による鉄道等の交通機関の運行停止のために、通勤・通学者や出張者、旅行者などが外出先で足止めされ、自宅に帰ろうとした場合に自宅までの距離が遠いために帰宅が困難となるもの（帰宅を断念するもの及び遠距離を徒歩で帰宅するもの）

○指定緊急避難場所

災害が発生し、又は発生するおそれがある場合にその危険から逃れるために緊急的に避難する施設又は場所

○指定避難所

災害の危険性があり避難した住民等を災害の危険性がなくなるまでに必要な間滞在させ、または災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させるための施設

○一時滞在施設

帰宅が可能になるまで待機する場所がない帰宅困難者を一時的に受け入れる施設

○災害時帰宅支援ステーション

災害時、救急・救助活動が落ち着いた後に徒歩帰宅者を支援するため、可能な範囲で水道水、トイレ、道路交通情報、公共交通機関の運行情報等を提供する施設

○要配慮者

高齢者、障害者、乳幼児、妊婦、遠距離通学の小中学生、外国人その他の特に配慮を要する者

○避難行動要支援者

要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの

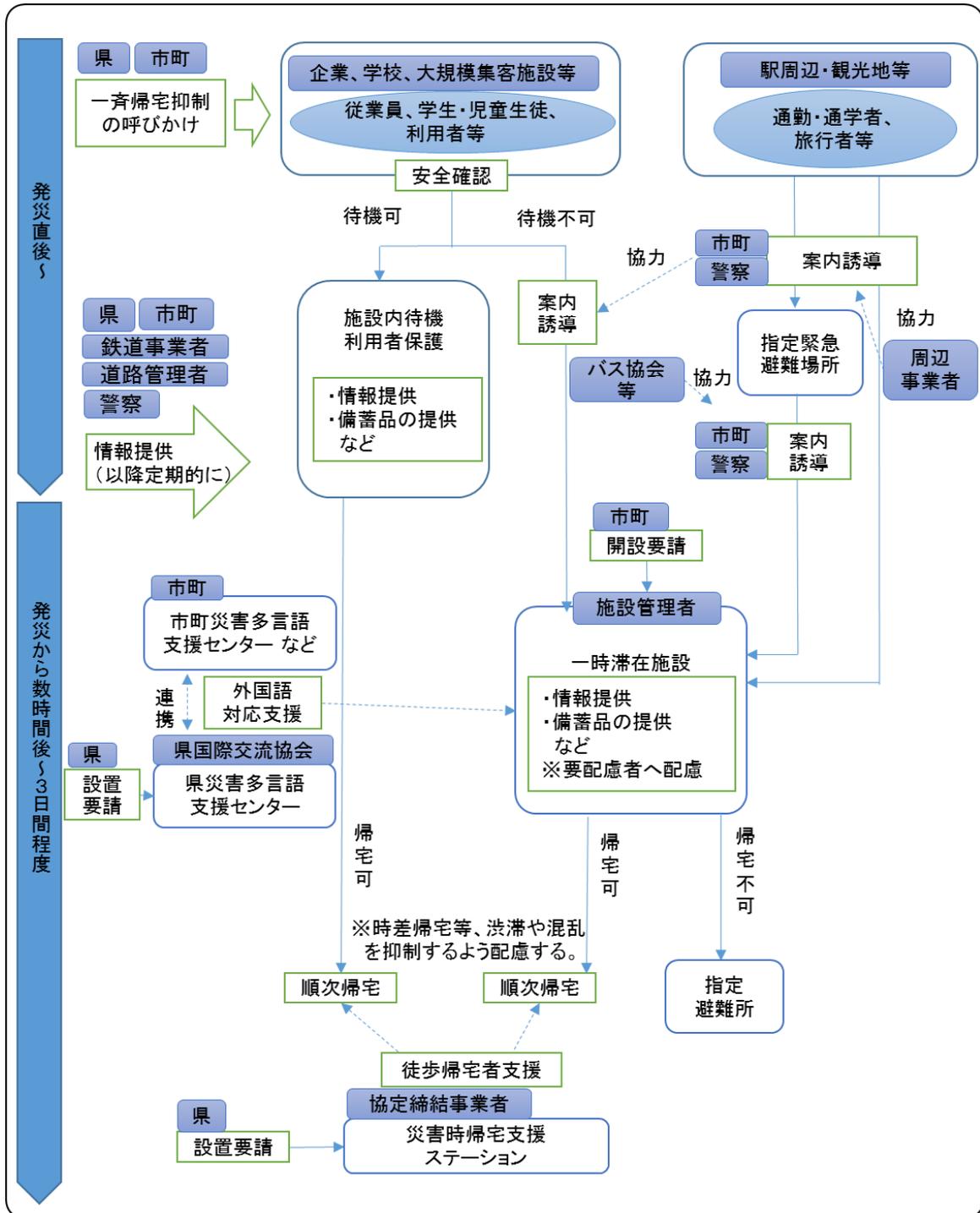
○企業・学校等

企業や団体など多くの従業員を抱える組織及び大学や専門学校、高等学校など公共交通機関を利用した通学者を多く抱える学校

○大規模集客施設等

百貨店やイベントホール、ショッピングモールなど多くの利用者が訪れる施設

V 発災から収束までのフロー図



第2章 一斉帰宅の抑制

大規模地震等の発生時には、救命・救急活動や消火活動等の応急活動を迅速に行う必要がある。発災直後に人々が一斉に帰宅を開始した場合、交通渋滞や路上・駅周辺等の混雑を引き起こし、応急活動の妨げになるとともに、帰宅者自身も余震等による転倒や落下物による負傷等の二次被害を受ける可能性がある。

このため、大規模地震等発生時には、「むやみに移動を開始しない」ことを基本原則に、一斉帰宅を抑制する取組を実施することが重要である。

本章では、「行政機関」、「企業・学校等」、「大規模集客施設等」における一斉帰宅を抑制するための取組指針について「平常時」と「発災時」とに分けてまとめる。

I 行政機関における取組

平常時

1 一斉帰宅抑制等の周知・啓発

(1) 基本原則の周知

- ・ 県、市町は、「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ホームページ等により県民に周知する。
- ・ 県、市町は「一斉帰宅抑制後の帰宅行動指針（以下「指針」という。）」（参考資料4）を関係機関と共有するとともに、ホームページ等により県民に周知する。

(2) 企業等への啓発

- ・ 県、市町は、企業・学校等における施設内待機や大規模集客施設等における利用者保護の取組について啓発を図る。
- ・ 企業等への啓発に当たっては、経済団体・商工団体等へ協力を求める。

2 一時滞在施設の確保

(1) 施設の確保

- ・ 市町は、一時滞在施設を、必要に応じて、指定避難所とは別に確保する。県は、一時滞在施設の確保への協力を行う。
- ・ 一時滞在施設としては、市町所有の施設を指定するほか、民間事業者等に施設提供の協力を求める。
- ・ 市町は、民間の一時滞在施設の管理者と協定を締結するなど、発災時の情報共有や物資等の支援体制について整備しておく。
- ・ 観光地等においては、市町は、観光協会や旅館ホテル組合等と協力の上、旅館やホテルにおける帰宅困難者の受入れについても検討する。
- ・ 一時滞在施設の開設に要する経費は、基本的には市町が負担する。
- ・ 市町及び一時滞在施設の管理者は、帰宅困難者の受入れに係る計画やマニュアル等を作成しておく。

- ・市町は、一時滞在施設が指定避難所と併用可能と判断される場合には、併用時の運営体制等についてあらかじめ検討しておく。

【民間事業者等との協定の参考】

参考資料1 「一時滞在施設への帰宅困難者等の受入に関する協定の基本条項（ひな形）」
（大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策のガイドライン（令和6年7月内閣府（防災担当）より）

(2) 開設期間、広さ等

- ・原則として、発災後3日間の運営を標準とする。（開設期間はあくまで目安であり、発災時の対応は施設や周辺の状況、協定の内容等によって異なることに留意が必要）
- ・広さは、床面積3.3㎡あたり2人の収容（必要な通路の面積は算入しない）を目安とする。
- ・女性専用スペースや要配慮者スペースの確保に努める。

(3) 物資等の備蓄

- ・市町及び一時滞在施設の管理者は、協力して帰宅困難者の受入に必要な水、食料、毛布等の物資の備蓄に努める。なお、施設の特性や実情に応じて、要配慮者が必要とする物資の備蓄にも努める。

(4) 施設の安全確保

- ・一時滞在施設の管理者は、家具類の転倒・落下・移動防止や窓ガラスの飛散防止のための対策を講じておく。また、発災時の建物内の安全点検場所をあらかじめ決めておき、安全チェックリストを作成しておく。

【チェックリストの参考】

大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針（平成27年2月内閣府（防災担当））

http://www.bousai.go.jp/jishin/kitakukonnan/kinkyuutenken_shishin/index.html

3 徒歩帰宅者への支援

- ・県は、民間事業者と協定を締結し、コンビニエンスストアなどの店舗を、徒歩帰宅者へ水やトイレ、交通情報等を提供する災害時帰宅支援ステーションとして確保するなど、徒歩帰宅者の支援体制を整備する。
- ・市町においては、レンタサイクルを活用するなど、自転車を貸し出すといった支援も考えられる。

4 誘導等の体制整備

- ・市町は、一時滞在施設までの帰宅困難者の案内・誘導について、警察等関係機関との協力体制の構築に努める。

- ・ 県、市町は、一時滞在施設までの帰宅困難者の輸送において（一社）栃木県バス協会等に協力を得られるよう連絡体制を整備しておく。

発災時

1 一斉帰宅抑制の呼びかけ

- ・ 県、市町は、防災メールやホームページ等を通じて、県民や企業等に対して「むやみに移動を開始しない」ことを広く呼びかける。
- ・ 県、市町は、指針（参考資料4）に基づく適切な行動の呼びかけや、帰宅困難者の適切な帰宅判断に必要な情報収集・提供に努め、帰宅困難者の分散帰宅を図る。
- ・ 企業、学校、大規模集客施設等においては、当該呼びかけがなくても、自主的に一斉帰宅抑制の取組を実施するものとする。

2 一時滞在施設の開設・運営

(1) 一時滞在施設の開設

- ・ 市町は、帰宅困難者の発生状況を踏まえ、必要に応じて、自身の所有する施設を一時滞在施設として開設するとともに、民間の一時滞在施設の管理者に一時滞在施設の開設を要請する。
- ・ 一時滞在施設の管理者は、施設及び周辺の安全が確認でき、運営の準備ができた場合には一時滞在施設を開設するとともに、市町に開設の旨を報告する。
- ・ 市町は、一時滞在施設の開設状況を周知する。

(2) 一時滞在施設の運営

- ・ 帰宅困難者の受入れに当たっては、名簿等を作成し、日ごとの運営状況を把握する。
- ・ 原則として、負傷者は近隣の病院へ誘導する。
- ・ 水や食料等の備蓄状況を把握し、計画的に備蓄を配付する。県は、市町からの要請に応じて、食料や水等の物資について支援を行う。
- ・ 市町は、受入可能人数を超過した場合には、他の一時滞在施設との調整を行う。
- ・ 災害情報や交通情報など帰宅支援情報を提供し、受入者の帰宅を誘導する。

(3) 一時滞在施設の閉鎖

- ・ 市町は、帰宅困難者の状況を踏まえ、自身の管理する一時滞在施設を閉鎖する。
- ・ 民間の一時滞在施設の管理者は、帰宅困難者の状況等を踏まえ、市町と調整の上、一時滞在施設を閉鎖する。
- ・ 市町及び一時滞在施設の管理者は、閉鎖に当たりなお帰宅不能な帰宅困難者がいる場合には、指定避難所等へ誘導するなどの対応を行う。

3 徒歩帰宅者への支援

- ・ 県は、協定を締結した民間施設に対して、災害時帰宅支援ステーションの開設を要請する。
- ・ 災害時帰宅支援ステーションは、徒歩帰宅者等へ水、トイレ、災害情報等の提供を行う。

4 一時滞在施設への誘導

- ・ 市町は、企業、学校、大規模集客施設等が一時滞在施設へ従業員や学生・児童生徒等を誘導する際には、必要に応じて、警察等の関係機関と連携して安全確保に努める。
- ・ 市町は、一時滞在施設への徒歩による誘導が困難であると判断される場合には、(一社)栃木県バス協会等に帰宅困難者の輸送について協力を依頼する。県は、市町からの要請があった場合はその支援を行う。

II 企業・学校等における取組

企業や団体など多くの従業員を抱える組織及び大学や専門学校、高等学校など公共交通機関を利用した通学者を多く抱える学校における取組

平常時

1 一斉帰宅抑制のための計画策定と周知

- ・ 施設内待機など一斉帰宅を抑制するための計画を定めるとともに、関係者に対して周知する。
- ・ 企業等においては、従業員等に対し、指針（参考資料4）を周知するとともに、優先業務や分散帰宅の方針、公共交通機関の復旧状況に応じた通勤自粛等の施設ごとの行動ルールを策定する。
- ・ 学校等においては、保護者等に対しても計画を周知するとともに、指針（参考資料4）に基づき、安否確認方法や連絡手段、保護者等への引き渡し方法等について検討する。

2 滞在場所の確保

- ・ 従業員や学生・児童生徒、教員等（以下「従業員等」という。）が一定期間滞在できる場所をあらかじめ確保しておく。
- ・ セキュリティを考慮し、来客者等の従業員等以外に提供可能な場所を確保しておく。

3 備蓄の確保

- ・ 従業員等が施設内に一定期間滞在できるよう、水、食料等を備蓄しておく。
- ・ 備蓄量の目安は3日分とするが、3日以上分の備蓄についても検討する。
- ・ 来客者等の従業員等以外の帰宅困難者向けの備蓄も可能な範囲で行う。

【備蓄の参考】

参考資料2 「一斉帰宅抑制における従業員等のための備蓄の考え方」（「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策のガイドライン」（令和6年7月内閣府（防災担当）より）

4 施設の安全確保

- ・家具類の転倒・落下・移動防止や窓ガラスの飛散防止のための対策を講じておく。
- ・発災時の建物内の安全点検場所をあらかじめ決めておき、安全チェックリストを作成しておく。
- ・停電に備え、自家発電設備の設置や予備燃料の確保など可能な範囲で準備しておく。

5 安否確認手段の確保

(1) 従業員等の安否確認手段の確保

- ・従業員等の安否確認手段をあらかじめ定めておく。

(2) 家族との連絡手段の確保

- ・従業員等が家族の安否を確認できるように、家族で連絡方法を決めておくよう周知する。
- ・各通信サービス事業者等が提供する安否確認サービスなどを周知する。
- ・学校等においては、保護者との連絡手段をあらかじめ定めておく。

【安否確認サービスの例】

- ・NTT 東日本 災害伝言ダイヤル171
- ・NTT 東日本災害用ブロードバンド伝言板（Web171）
- ・携帯電話各社 災害用伝言板サービス
- ・携帯電話各社 災害用音声お届けサービス

6 帰宅の判断

(1) 帰宅判断のための情報収集・提供

- ・帰宅可能かどうかを判断するために必要な情報収集先をあらかじめリストアップしておく。
- ・館内スピーカー、拡声器、口頭、紙の配布・掲示など、従業員等への情報提供手段を確保しておく。

【情報収集先の参考】

- ・ 鉄道運行状況

J R 東日本：http://traininfo.jreast.co.jp/train_info/kanto.aspx

東武鉄道：<https://www.tobu.co.jp/>

- ・ バス運行状況

関東自動車（画面下部の「お問い合わせ」に電話）

：<http://www.pref.tochigi.lg.jp/kurashi/bousai/realtime/index.html>

- ・ 道路情報

高速道路：<https://www.drivetraffic.jp>

(2) 帰宅可能判断の目安の設定

- ・ 周辺や帰宅経路上の二次被害の危険情報、交通情報、インフラの状況等を目安に帰宅可能判断の目安をあらかじめ設定しておく。

(目安の例)

- ・ 公共交通機関が復旧し自宅までの交通手段等を確保している・自宅までの帰宅ルートの安全が確認できている
- ・ 徒歩帰宅者においては、日没前に自宅に到着が可能で体調に問題がない
- ・ 自家用車利用者は、渋滞による混乱が想定されない
- ・ 学校等においては、保護者による迎えが可能か、保護者の安否が確認できているかも勘案する

(3) 帰宅ルールの設定

- ・ 自家用車利用者に関しては、渋滞による混乱を抑制するため、公共交通機関利用者に関しては、公共交通機関復旧後の駅等の混乱を抑制するため、時差帰宅等帰宅のルールを定めておく。
- ・ 家族の状況や自宅までの距離、交通手段などにより、帰宅優先順位を事前に設定しておく。

(優先順位の例)

- ・ 家族に要配慮者や子どもがいる
- ・ 家族が災害で負傷している
- ・ 自宅までの距離が遠いが徒歩による帰宅が可能

【参考 出勤時のルール】

平成 30 年 6 月 18 日の大阪府北部地震は、通勤時間である 7 時 58 分頃に発生したが、通勤客の多くがそのまま勤務先へ向かい、帰宅困難者を生む結果となった。

帰宅や自宅待機も含めて、混乱を最小限に抑えるための行動ルールについても定めておくことが望ましい。

発災時

1 安否確認及び施設の安全点検

(1) 従業員等の安否確認

- ・あらかじめ定めた手段により従業員等の安否を確認する。
- ・学校等においては、児童生徒等の安否について事前に定めた手段により保護者へ連絡する。

(2) 施設の安全点検

- ・あらかじめ定めた点検箇所について、チェックリストにより安全点検を行う。

2 従業員等の施設内待機

(1) 一斉帰宅抑制・一時保護

- ・従業員等に対して、一斉帰宅を抑制する連絡・指示を行う。
- ・学校等においては、校内の安全な場所に待機させるなど、児童生徒等の安全を確保するために必要な措置を行う。

(2) 安全な場所への誘導

- ・建物や施設、周辺の安全が確認できた場合、従業員等を施設内または周辺の安全な場所に誘導・退避させるとともに、水や食料等の備蓄状況を把握し、計画的に備蓄を配付する。
- ・建物や施設、周辺が安全でない場合は、行政が設置する一時滞在施設等の情報を収集し、従業員等を案内・誘導する。

3 帰宅の開始

- ・あらかじめリストアップした行政や関係機関等の情報収集先から情報を収集し、定めたルール等により従業員等を段階的に帰宅させる。
- ・自家用車による帰宅者は、道路情報を確認の上、渋滞に配慮しながら、時差帰宅させる。

Ⅲ 大規模集客施設等における取組（利用者保護）

百貨店やイベントホール、ショッピングモールなど多くの利用者が訪れる施設における取組

平常時

1 利用者保護に関する計画の策定と従業員への周知

- ・事業所防災計画等において、利用者保護に係る計画をあらかじめ定めておく。
- ・利用者保護に係る計画を従業員等に周知し、理解の促進を図る。

2 滞在場所の確保及び利用者の誘導

- ・発災時に利用者が施設内に一定期間滞在できる場所をあらかじめ確保しておく。
- ・利用者の誘導手順をあらかじめ定めておく。
- ・多言語・やさしい日本語の誘導案内板を設置するなど、外国人の誘導や情報提供についても配慮する。

3 備蓄の確保

- ・施設の特性や実情に応じて、利用者の保護に必要な食料や水等を備蓄しておく。
- ・施設の特性や実情に応じて、要配慮者が必要とする物資についても備蓄しておく。

4 施設の安全確保

- ・家具類の転倒・落下・移動防止や窓ガラスの飛散防止のための対策を講じておく。
- ・発災時の建物内の安全点検場所をあらかじめ決めておき、安全チェックリストを作成しておく。
- ・停電に備え、自家発電設備の設置や予備燃料の確保など可能な範囲で準備しておく。

5 帰宅の判断

(1) 帰宅判断のための情報収集・提供

- ・帰宅可能かどうかを判断するために必要な情報収集先をあらかじめリストアップしておく。
- ・館内スピーカー、拡声器、口頭、紙の配布・掲示など、利用者への情報提供手段を確保しておく。

(2) 帰宅可能判断の目安の設定

- ・周辺や帰宅経路上の二次被害の危険情報、交通情報、インフラの状況等を目安に帰宅可能判断の目安をあらかじめ設定しておく。

(目安の例)

- ・公共交通機関が復旧し自宅までの交通手段等を確保している
- ・自宅までの帰宅ルートの安全が確認できている
- ・徒歩帰宅者においては、日没前に自宅に到着が可能で体調に問題がない
- ・自家用利用者は、渋滞による混乱が想定されない

(3) 帰宅ルールの設定

- ・自家用車利用者に関しては、渋滞による混乱を抑制するため、公共交通機関利用者に関しては、公共交通機関復旧後の駅等の混乱を抑制するため、時差帰宅等帰宅のルールを定めておく。

6 訓練等による定期的な手順の確認

- ・建物所有者、施設管理者、テナント事業者等と相互に協力し、定期的な訓練を通じて、利用者保護の手順等について確認し、必要な場合は改善を行う。また、事業者は、訓練の結果を検証し、利用者の保護に係る計画等に反映させる。

発災時

1 安否確認及び施設の安全点検

(1) 従業員や利用者の安否確認

- ・あらかじめ定めたマニュアル等により、利用者や従業員の安否を確認する。

(2) 施設の安全点検

- ・あらかじめ定めた点検箇所について、チェックリストにより安全点検を行う。

2 自家用車利用者の保護（主に郊外型大型集客施設を想定）

(1) 施設内での利用者保護

- ・一斉帰宅による渋滞や二次被害を防止するため、施設の安全を確認できた場合、利用者を施設内の安全な場所で一時的に保護するとともに、水や食料等の備蓄状況を把握し、必要に応じて備蓄を配付する。

(2) 情報収集と利用者に対する情報提供

- ・あらかじめリストアップした行政機関や関係機関から帰宅可能の判断に必要な災害関連情報や道路情報等を入手する。
- ・施設に備わる電子掲示板や放送設備を活用するなど、施設の特性に応じて多様な手段を用いることにより利用者に対して情報提供を行う。

(3) 帰宅開始の判断

- ・あらかじめ定めたルール等に基づき、利用者を段階的に帰宅させる。

3 公共交通機関利用者の保護（主に駅及びその周辺の大型集客施設を想定）

(1) 施設内での利用者保護

- ・施設の安全を確認できた場合、利用者を施設内の安全な場所で保護するとともに、水や食料等の備蓄状況を把握し、計画的に備蓄を配付する。
- ・施設の安全性や確保可能なスペースを勘案し、外部の帰宅困難者の受入れについても検討する。

(2) 一時滞在施設等への案内・誘導

- ・建物が安全でない場合や定員を超える場合、保護が長期化する場合など、施設内で保護ができない時は、市町や関係機関と連携の下、事業者等が一時滞在施設等へ案内・誘導する。（市町や関係機関との連携・協力に関しては、第3章「駅周辺や観光地等における対策」を参照）

- ・不特定多数の利用者保護が難しい場合や避難行動要支援者等で保護が難しい場合にも同様とする。

(3) 情報収集と利用者に対する情報提供

- ・あらかじめリストアップした行政機関や関係機関から帰宅可能の判断に必要な災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を入手する。
- ・施設に備わる電子掲示板や放送設備を活用するなど、施設の特性や公共に応じて多様な手段を用いることにより情報提供を行う。

(4) 帰宅の開始

- ・あらかじめ定めたルール等に基づき、利用者を段階的に帰宅させる。

第3章 駅周辺や観光地等における対策

大規模地震等の発生時には、乗降客数の多い駅や観光地周辺の地域では多くの人が滞留し、混乱が生じることが想定される。

この際、周辺の事業者や行政、警察、消防、交通事業者等が連携・協力しながら、混乱を防止する取組を実施することが重要である。

本章では、各地域における帰宅困難者対策について、「平常時」と「発災時」とに分けて、そのポイントをまとめるものとする。

I 帰宅困難者対策協議会の設立等

1 帰宅困難者対策協議会等

駅周辺や観光地など多数の帰宅困難者の発生が予測される市町においては、「帰宅困難者対策協議会」を設立するなど、関係機関が連携して帰宅困難者対策の検討や連携体制の構築を図る。協議会を設立しない場合においても、協定を締結するなど関係機関が連携して対応できる体制を構築しておく。

(1) 帰宅困難者対策協議会の参加団体の例

- ・参加団体は、①町内会・商店街②鉄道事業者③経済団体・企業④観光団体⑤大規模集客施設（百貨店、ホテル等）・観光施設⑥国際交流協会⑦学校等⑧市町・警察・消防等が考えられる。

(2) 協議会の運営

- ・参加団体の名簿管理、協議会の運営、訓練の企画立案等については、市町が事務局となることを基本とする。

(3) 訓練の実施

- ・発災時における対応手順の確認や関係機関相互の連携強化を図るため、平時から訓練の実施・検証を行う。

【帰宅困難者対策協議会の設置要綱等の参考】

参考資料3 「帰宅困難者対策協議会設置要綱の例」

2 地域の行動ルールの策定

協議会においては、「自助」「共助」「公助」の各視点に基づき、地域の行動ルールを策定する。

なお、行政機関、企業・学校等、大規模集客施設等の個別の取組は「第2章 一斉帰宅の抑制」も参照。

【計画等の参考】

参考資料5 「各地域における計画等の事例一覧」

II 平常時の取組

1 指定緊急避難場所等の確保

- ・市町は、地域周辺の人々が退避するための指定緊急避難場所を事前に指定しておく。
- ・鉄道事業者は、駅利用者を一時的に保護するための場所を確保しておく。

2 一時滞在施設の確保

(1) 施設の確保

- ・市町は、一時滞在施設を必要に応じて、指定避難所とは別に確保する。県は施設確保への協力を行う。
- ・一時滞在施設としては、市町所有の施設を指定するほか、民間事業者等に施設提供の協力を求める。
- ・市町は、民間の一時滞在施設の管理者と協定を締結するなど、発災時の情報共有や物資等の支援体制について整備しておく。
- ・観光地等においては、市町は、観光協会や旅館ホテル組合等と協力の上、旅館やホテルにおける帰宅困難者の受入れについても検討する。
- ・市町及び一時滞在施設の管理者は、帰宅困難者の受入れに係る計画やマニュアル等を作成しておく。
- ・市町は、一時滞在施設が指定避難所と併用可能と判断される場合には、併用時の運営体制等についてあらかじめ検討しておく。

(2) 開設期間、広さ

- ・原則として発災後3日間の運営を標準とする。(開設期間はあくまで目安であり、発災時の対応は施設や周辺の状況、協定の内容等によって異なることに留意が必要)
- ・広さは、床面積3.3㎡あたり2人の収容(必要な通路の面積は算入しない)を目安とする。
- ・女性専用スペースや要配慮者スペースの確保に努める。

(3) 物資等の備蓄

- ・市町及び一時滞在施設の管理者は、協力して帰宅困難者の受入れに必要な水、食料、毛布等の物資の備蓄に努める。なお、施設の特性や実情に応じて、要配慮者が必要とする物資の備蓄にも努める。

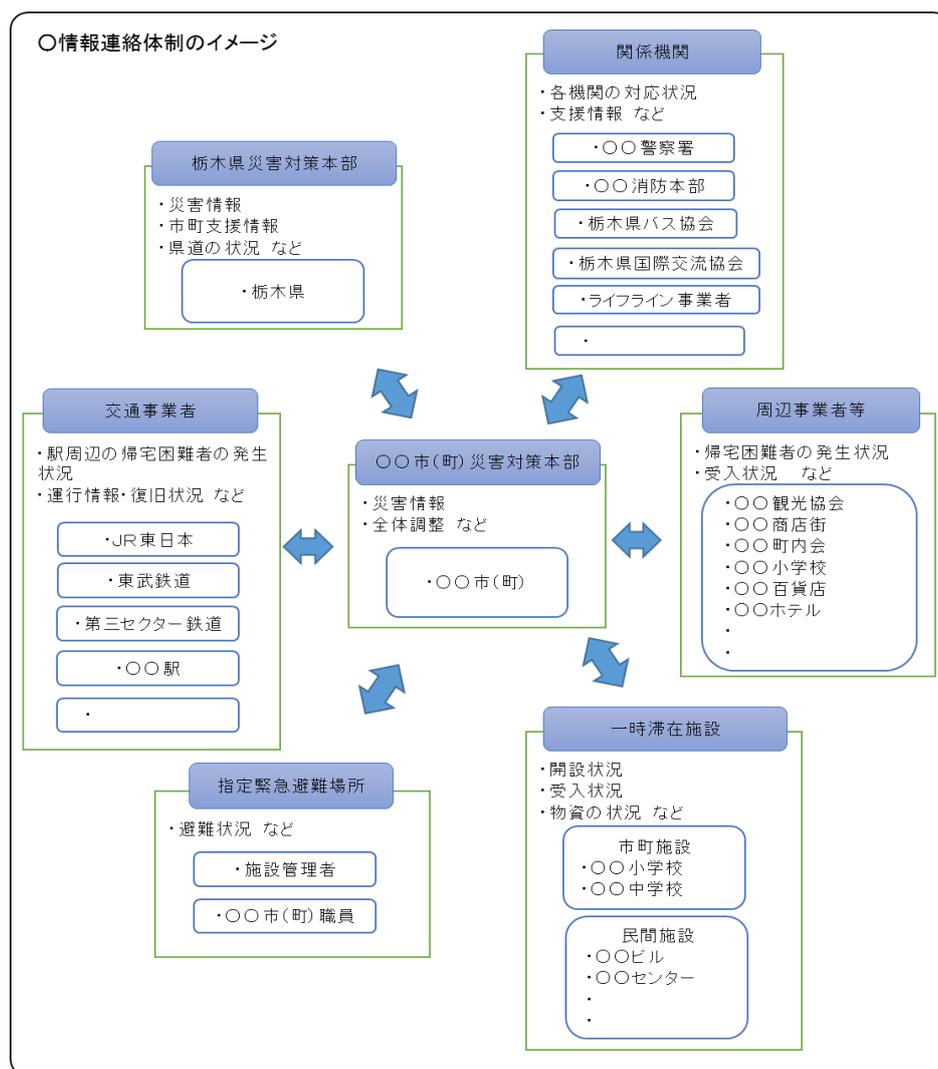
(4) 施設の安全確保

- ・一時滞在施設の管理者は、家具類の転倒・落下・移動防止や窓ガラスの飛散防止のための対策を講じておく。また、発災時の建物内の安全点検場所をあらかじめ決めておき、安全チェックリストを作成しておく。

3 関係機関の連携体制整備

(1) 関係機関の連携体制の構築

- ・帰宅困難者対策協議会の参加団体やその他関係機関は、帰宅困難者の発生状況や交通機関の運行・復旧状況など、互いに情報共有が図れるよう連絡体制を構築しておく。



(2) 誘導等の体制整備

- ・鉄道事業者は、バス等による代替輸送等の計画の策定に努める。
- ・市町、警察等の関係機関は、帰宅困難者の案内・誘導について、協力体制の構築に努める。
- ・周辺事業者等は、近くの指定緊急避難場所等を確認するなど、帰宅困難者を案内・誘導できるよう準備しておく。
- ・県、市町は、帰宅困難者の輸送において（一社）栃木県バス協会等に協力を得られるよう連絡体制を整備しておく。

4 徒歩帰宅者への支援

- ・県は、民間事業者と協定を締結し、コンビニエンスストアなどの店舗を、徒歩帰宅者へ水やトイレ、交通情報等を提供する災害時帰宅支援ステーションとして確保するなど、徒歩帰宅者の支援体制を整備する。
- ・市町においては、レンタサイクルを活用するなど、自転車を貸し出すといった支援も考えられる。

5 分散帰宅に向けた対応

- ・鉄道事業者においては、指針（参考資料4）に基づき、大規模地震の発生に伴う運転見合わせから運転再開までの流れについて、施設点検には相当程度の時間を要する場合があることや、運転再開時は輸送力が低下すること等を含め、広く周知を図る。

6 要配慮者への対応

(1) 備蓄の確保

- ・市町や一時滞在施設の管理者は、ベビーフード、粉ミルク、おむつやアレルギー対応食品など要配慮者が必要とする物資の備蓄に努める。

(2) 外国人への対応

- ・県と（公財）栃木県国際交流協会は、災害時に外国人に対し適切な情報提供及び適切な支援を行うための協力体制の構築に努める。
- ・市町は、災害時に外国人に対し適切な情報提供及び適切な支援を行うための体制構築に努めるとともに、各市町国際交流協会との協力体制の構築に努める。また、外国人観光客への対応について、観光協会等との協力体制の構築に努める。
- ・一時滞在施設の管理者は、事前に多言語・やさしい日本語による伝達文例の作成や外国人でも分かりやすいピクトグラムを活用した多言語・やさしい日本語の案内板の準備などを行っておく。また、スマートフォンアプリの活用も検討しておく。

【案内表示の参考】

- ・多言語表示シート（避難所用）（公益財団法人栃木県国際交流協会）

<http://tia21.or.jp/parts/files/tagengohyoujisheet50-2.pdf>

- ・災害時用ピクトグラム（一般財団法人自治体国際化協会）

<https://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/dis-pictogram.html>

【訪日外国人への情報提供ツール】

- ・災害時に、訪日外国人旅行者への情報提供に役立つツールについて（国土交通省観光庁）

https://www.mlit.go.jp/kankocho/seisaku_seido/kihonkeikaku/jizoku_kankochi/anzen_kakuho/inbound/tool.html

III 発災時における対応

1 一斉帰宅の抑制

- ・市町は、帰宅困難者対策協議会のメンバーに対して、一斉帰宅抑制の呼びかけを行うとともに、協議会メンバーの中で経済団体や観光団体等においては、会員等に対して一斉帰宅抑制の呼びかけを行う。
- ・企業・学校等、大規模集客施設等においては、一斉帰宅抑制の呼びかけがなくても、自主的に一斉帰宅抑制の取組を実施する。

2 指定緊急避難場所等での受入れ

- ・市町は、指定緊急避難場所において、一時滞在施設等が設置されるまでの間、帰宅困難者等を受け入れるとともに、災害情報や交通情報等の提供を行う。
- ・鉄道事業者は、駅利用者を一時滞在が可能な場所に誘導し、受入れを行う。
- ・周辺事業者等は、帰宅困難者の指定緊急避難場所等への案内・誘導に協力するよう努める。

3 一時滞在施設の開設・運営

(1) 一時滞在施設の開設

- ・市町は、帰宅困難者の発生状況を踏まえ、必要に応じて、自身の所有する施設を一時滞在施設として開設するとともに、民間の一時滞在施設の管理者に一時滞在施設の開設を要請する。
- ・一時滞在施設の管理者は、施設及び周辺の安全が確認でき、運営の準備ができた場合には一時滞在施設を開設するとともに、市町に開設の旨を報告する。
- ・市町は、一時滞在施設の開設状況を周知する。

(2) 一時滞在施設の運営

- ・帰宅困難者の受入れに当たっては、名簿等を作成し、日ごとの運営状況を把握する。
- ・原則として、負傷者は近隣の病院へ誘導する。

- ・水や食料等の備蓄状況を把握し、計画的に備蓄を配付する。県は、市町からの要請に応じて食料や水等の物資について支援を行う。
- ・市町は、受入可能人数を超過した場合には、他の一時滞在施設との調整を行う。
- ・災害情報や交通情報など帰宅支援情報を提供し、受入者の帰宅を誘導する。

(3) 一時滞在施設の閉鎖

- ・市町は、帰宅困難者の状況を踏まえ、自身の管理する一時滞在施設を閉鎖する。
- ・民間の一時滞在施設の管理者は、帰宅困難者の状況等を踏まえ、市町と調整の上、一時滞在施設を閉鎖する。
- ・一時滞在施設の管理者は、閉鎖に当たりなお帰宅不能な帰宅困難者がいる場合には、市町と調整し、指定避難所等へ誘導するなどの対応を行う。

4 一時滞在施設への誘導

- ・企業や学校、大規模集客施設、駅等の事業者は、建物や施設、周辺が安全でないなど施設内待機が困難な場合は、従業員や学生・児童生徒、来客者、利用者等を一時滞在施設等へ案内・誘導する。
- ・市町、警察等の関係機関は協力して、指定緊急避難場所に避難した者や周辺に滞留する者を一時滞在施設へ案内・誘導するよう努める。
- ・周辺事業者等は、一時滞在施設への案内・誘導に協力するよう努める。
- ・市町は、一時滞在施設等への徒歩による移動が困難であると判断される場合には、
(一社) 栃木県バス協会等に帰宅困難者の輸送について協力を依頼する。県は、市町からの要請があった場合にはその支援を行う。

5 関係機関の情報共有及び帰宅困難者への情報提供

- ・帰宅困難者対策協議会の参加団体やその他関係機関は、事前に定めた連絡体制に基づき、情報共有を図る。
- ・鉄道事業者やライフライン事業者等は復旧やその他必要となる情報を HP や SNS 等複数の手段で帰宅困難者へ提供するとともに、県や市町に提供する。
- ・市町は、観光協会等と連携して、観光案内所等において観光客に対して情報提供を行う。
- ・県や市町は、収集した災害の情報や帰宅の判断に必要な情報等を、HP や SNS 等複数の手段で帰宅困難者に対して提供する。
- ・市町は、国際交流協会等と連携して、HP や SNS 等複数の手段により、外国人の帰宅困難者に対して、多言語・やさしい日本語による情報提供を行う。
- ・観光施設や集客施設等では管理する Wi-Fi を無料開放するとともに、市町や一時滞在施設の管理者は通信事業者と連携して一時滞在施設に Wi-Fi 設備を設置するなど、帰宅困難者が情報を入手しやすい環境を整備する。

6 主体間連携による一連の情報としての情報提供

- ・帰宅困難者の適切な行動判断に必要な情報については、それぞれの主体が自身の管理する情報の提供に努めているが、時系列で変化する帰宅困難者の行動判断に照らして、これらの情報が、一連の情報として帰宅困難者に届く必要がある。

また、発災時に各主体の情報が一連の情報として帰宅困難者に届くためには、災害時における各主体の対応や発信する情報について、平時に広く普及しておくことが不可欠である。

- ・帰宅困難者の適切な行動を促すためには、直接対策に携わる主体のみならず、情報伝達に重要な役割をもつ報道機関等も含めた関係者が、時間経過に応じて、いつ、どのタイミングで、誰が、どのような情報を出すのかを認識し、それぞれの情報が連携して一連の情報を形成するように発信することが有効である。
- ・量的に充足し、適切に更新された情報の発信は、流言やデマの拡散による混乱の防止にも効果的であることに留意し、刻々と変化する状況に応じて、可能な限り正しい情報発信に努めることも重要である。
- ・情報提供に当たっては、こどもや障害のある方々、外国人等に対する情報格差の防止や、デジタル技術に精通していない帰宅困難者の存在に配慮する。

7 徒歩帰宅者への支援

- ・県は、協定を締結した民間施設に対して、災害時帰宅支援ステーションの開設を要請する。
- ・災害時帰宅支援ステーションは、徒歩帰宅者へ水道水、トイレ、災害情報等の提供を行う。
- ・県は、災害時帰宅支援ステーションの開設状況について、ホームページ等により周知する。

8 要配慮者への対応

(1) 避難誘導

- ・高齢者、障害者、乳幼児、妊婦、遠距離通学の小中学生等の要配慮者を優先して案内する。

(2) 一時滞在施設での対応

- ・一時滞在施設の管理者は、高齢者、障害者、乳幼児、妊婦、遠距離通学の小中学生等の要配慮者について、健康状態に配慮するとともに、女性専用スペースや要配慮者スペースの確保等に努める。
- ・県及び市町は、要配慮者のニーズを適切に把握し、アレルギー対応食品や粉ミルク、哺乳びん、おむつ等の生活必需品、介護用品等の調達、ホームヘルパーや手話通訳者等の派遣など、円滑な生活支援を行う。
- ・一時滞在施設の管理者は、外国人でも分かりやすいピクトグラム等の活用や、多言語・やさしい日本語の案内板の設置等、外国人に配慮した支援に努める。

(3) 外国人への支援体制

- ・ 県は、災害の規模・被害等に応じ、(公財) 栃木県国際交流協会に「災害多言語支援センター」(災害関連情報の多言語提供や相談業務を行う拠点) の設置を要請するとともに、運営について適切な支援を行う。
- ・ 市町は、「災害多言語支援センター」を設置するなど、災害時に多言語・やさしい日本語による情報提供や相談業務などを行うことにより、外国人の安全の確保に努める。
- ・ 市町は、外国人旅行者への支援について、観光協会等と連携して対応する。
- ・ 県及び(公財) 栃木県国際交流協会は、災害時に市町が実施する外国人支援施策について、災害時外国人サポーターの派遣など適切な支援を行う。

【参考】

- ・ 災害多言語支援センター設置・運営マニュアル (公益財団法人栃木県国際交流協会)
<http://tia21.or.jp/parts/files/saigaishien201601.pdf>

参考資料 1 一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定の基本条項（ひな形）

（「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策のガイドライン」（令和6年7月内閣府（防災担当）より）

※このひな形は、一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する基本的な条項を記載したものであり、実際の協定を作成するに当たっては、個々の一時滞在施設の状況に応じて、必要な条項を適宜追加及び削除することを妨げるものではない。

●●区（市町村）（以下「甲」という。）と●●株式会社（以下「乙」という。）は、【●●都道府県帰宅困難者対策条例（平成●●年●月●日●●都道府県条例第●号）第●条第●項の規定に基づき、】乙の管理する施設への一時的な受入について、次の通り協定を締結する。
※条例がない場合は【 】内は不要

（目的）

第1条 この協定は大規模地震等の発生時に、甲の区域内の帰宅困難者に対して乙が行う協力に関し、必要な事項を定めることを目的とする。

（定義）

第2条 この協定において、次の各号に掲げる用語の定義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一 帰宅困難者 大規模地震等の発生により、公共交通機関が広範囲に運行を停止し、当分の間、復旧の見通しが無い場合において、徒歩で帰宅することが困難な者をいう。
- 二 一時滞在施設 帰宅困難者を一時的に受け入れる施設をいう。
- 三 施設管理者 一時滞在施設を管理する事業者等をいう。

（一時滞在施設の提供と公表又は非公表）

第3条 乙は、甲の要請に応じ、乙の管理する施設のうち別表に定める区域について、一時滞在施設として提供することに合意する。

2 甲は、前項の合意に基づき乙から提供される一時滞在施設の名称や位置を、あらかじめ公表するものとする。（公表しないものとする。）

（開設の要請）

第4条 甲は、帰宅困難者の一時滞在施設の開設が必要となった場合には、乙に対して、前条第1項の区域について、その全部又は一部を一時滞在施設として開設し、運営することを要請するものとする。（公表しないものとする。）

（帰宅困難者の受入）

第5条 乙は、前条の要請があった場合には、施設内の安全点検を実施し、当該施設への帰宅困難者の受入が可能と判断したときは、当該要請を受諾しその旨を甲に連絡するものとする。

- 2 乙は、前条の要請に応じられない事由があるときは、その旨を甲に連絡するものとする。
- 3 乙は、前条の要請がない場合においても、乙の判断により帰宅困難者を受け入れることができる。この場合には、受入を行う旨を遅滞なく甲に連絡するものとする。
- 4 受入期間は、原則として3日間とする。

(支援内容)

第6条 乙が、一時滞在施設に帰宅困難者を受け入れる場合は、次に掲げる事項の全部又は一部を行うものとする。

- 一 帰宅困難者に対し、第5条第1項の受諾をした区域について、一時滞在施設として開設し運営すること。
- 二 帰宅困難者に対し、乙が備蓄する飲料水、食料、毛布等を提供すること。
- 三 トイレやごみの処理などの施設の衛生管理を行うこと。
- 四 帰宅困難者に対し、一時滞在施設として開設している旨の表示をすること。
- 五 前各号に関して必要な人員を確保すること。
- 六 その他乙が帰宅困難者の受入等に関し協力できる事項

(施設の運営)

第7条 乙は、この協定に定める事項以外の事項については、「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（内閣府（防災担当）」に沿って、運営を行うものとする。

(受入の解除)

第8条 乙は、次の各号に該当する場合、一時滞在施設を閉鎖し、かつ、帰宅困難者の退去を求めることができるものとする。

- 一 甲が、公共交通機関の運行再開等により、一時滞在施設の必要がなくなったと判断し、乙に連絡した場合
- 二 乙の施設が非常用電源の燃料枯渇等により、当分の間停電が継続することとなり、乙が、一時滞在施設としての運用が困難と判断し、甲に連絡して了承された場合
- 三 乙の施設管理者が一時滞在施設の安全点検を実施した結果、一時滞在施設としての安全を確保できないと判断し、甲に連絡して了承された場合
- 四 その他、甲及び乙が双方協議の上、一時滞在施設を閉鎖する必要があると認めた場合

(費用負担)

第9条 乙は第6条に基づき実施した帰宅困難者の支援に要した費用について、甲に報告するものとする。

- 2 甲は、前項の費用について、甲乙協議の上、乙に支払うものとする。

(損害)

第10条 乙が第5条第1項の受諾をした場合、又は同条第3項の連絡を行い甲に承諾された場合において、乙又は乙が受け入れた帰宅困難者に損害が発生したとき、又は発生するおそれがあるときは、甲乙協議の上対応を検討するものとする。

(定期的な訓練)

第 11 条 乙は、少なくとも 1 年に 1 回、一時滞在施設の開設に係る訓練を行い、開設に必要な手順や体制を確認するものとする。

(支援)

第 12 条 甲は、乙が一時滞在施設への帰宅困難者の受入のため、平時から、物資の配備、訓練の実施等を行う場合において、その支援体制を確立するよう努めるものとする。

(有効期限と見直し)

第 13 条 この協定の有効期限は協定締結の日から●年を経過する日までとし、有効期限の 2 ヶ月前までに甲乙いずれからもこの協定廃止又は見直しの意思表示がない場合には、引き続き●年間更新されたものと見なし、以後も同様とする。

(協議)

第 14 条 この協定に定めのない事項及びこの協定に関する疑義については、甲乙協議の上定めるものとする。

(その他)

第 15 条 乙はこの協定により指定された一時滞在施設の受入想定人数及び算出根拠を甲へ提出するものとする。

2 甲は前項の規定により乙から提出された情報について、外部への公表をしないものとする。

この協定の成立を証するため、本書 2 通を作成し、甲乙双方記名押印の上、各 1 通を保有する。

平成●年●月●日

甲

乙

参考資料2 一斉帰宅抑制における従業員等のための備蓄の考え方

（「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策のガイドライン」（令和6年7月内閣府（防災担当）より）

1 対象となる企業等

大規模地震発生により被災の可能性のある国、都道府県、市区町村等の官公庁を含む全ての事業者

2 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

3 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

4 備蓄品目の例示

- (1) 水：ペットボトル入りの飲料水
 - (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湿シート
- ・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、事業継続等の要素も加味し、起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※、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

※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

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

参考資料3 帰宅困難者対策協議会設置要綱の例

(設置)

第1条 大規模地震等が発生した際、〇〇地区において多くの帰宅困難者が発生した場合に備え、関係機関が連携して対応を図るため、〇〇地区帰宅困難者対策協議会を設置する。

(協議事項)

第2条 協議会は、次に掲げる事項について協議する。

- (1) 〇〇地区における帰宅困難者対策マニュアルの策定に関する事
- (2) 〇〇地区における帰宅困難者対策訓練の実施に関する事
- (3) その他〇〇地区における帰宅困難者対策に関する事

(構成)

第3条 協議会は、次の各号に掲げる団体のうち、協議会に参加を表明した団体を持って構成する。

- (1) 町内会・商店街
- (2) 鉄道事業者
- (3) 経済団体・企業
- (4) 観光団体
- (5) 大規模集客施設・観光施設
- (6) 国際交流協会
- (7) 学校等
- (8) 警察・消防
- (9) 〇〇市
- (10) その他協議会の目的に資する団体

2 構成団体は、協議会の会議へ構成員を出席させるものとする。

3 協議会には会長1名を置き、〇〇市の構成員が務める。

- (1) 会長は、会務を総理する。
- (2) 会長に事故があるときは、会長があらかじめ指名する構成員がその職務を代理する。

(会議)

第4条 協議会の会議は、会長が招集する。

2 会議には必要に応じて構成員以外の者の出席を求めることができる。

(部会)

第5条 協議会には必要に応じて部会を置くことができる。

- 2 部会は協議会の構成員をもって構成する。
- 3 部会には座長を置くものとし、座長は会長の指名により選出する。

- 4 部会は、座長が招集する。
- 5 座長は、必要に応じて部会構成員以外の者に意見等を求めることができる。
- 6 座長に事故があるときは、座長があらかじめ指名する部会構成員がその職務を代理する。

(庶務)

第6条 協議会及び部会の庶務は、〇〇市〇〇課において処理する。

(その他)

第7条 この要綱に定めるもののほか、協議会に必要な事項は別に定める。

附 則

この要綱は、(元号)年〇月〇日から施行する。

参考資料 4 一斉帰宅抑制後の帰宅行動指針

令和6年7月26日

首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議

1 本指針の位置づけ

首都直下地震をはじめとする大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策については、発災直後における救命・救助活動、消火活動、緊急輸送活動等の応急活動を迅速・円滑に行い、併せて、群集事故等の二次災害から帰宅困難者等自身の安全を確保する観点から、帰宅困難者等の発生による混乱を防止するための「むやみに移動を開始しない」とする一斉帰宅抑制の基本原則に基づき、対策に取り組んでいるところである。

他方で、発災直後の移動による混乱を防いだとしても、帰宅が可能となった段階で待機していた大量の帰宅困難者等が一斉に移動を開始すると、新たな混乱をもたらすことが懸念される。

こうした状況を踏まえ、本指針は、帰宅困難者等が帰宅を開始する段階において、社会全体で留意すべき基本的な考え方を示すものである。

帰宅困難者等個人はもとより、帰宅困難者等対策に取り組む国及び地方公共団体、官公庁を含むすべての事業者（以下、「企業等」という）、駅前滞留者対策協議会、学校（学校教育法（昭和22年法律第26号）に規定する学校、専修学校及び各種学校）、保育施設・福祉施設等要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者）を支援する施設（以下、「保育施設等」という）、一時滞在施設その他の帰宅困難者を一時的に受け入れる施設等（以下、「一時滞在施設等」という）の管理者、鉄道事業者のほか、情報伝達に重要な役割をもつ報道機関等の関係者が本指針を共有し、連携して帰宅困難者等の時間的・空間的な分散帰宅を図ることで、帰宅困難者等の円滑な帰宅を支援する。

なお、本指針は強制力を伴うものではないが、国民一人一人が発災時における適切な行動を判断する際の、また、帰宅困難者等対策に取り組む様々な主体が対応を検討する際の参考となることを期待するものである。

2 帰宅行動指針の前提

（1）原則3日間は一斉帰宅抑制

災害発生から72時間（＝3日間）は、人命救助のために重要な時間であり、特にこの間、行政機関等は、救命・救助活動等の応急活動を中心に対応する必要があるため、こうした応急活動に支障をきたさないよう、帰宅困難者は、原則3日間は安全な場所に待機し、応急活動が落ち着くと考えられる発災後おおむね4日目以降を目途※に、順次帰宅することが想定されている。

まとまった距離を移動する帰宅困難者自身が余震や群集事故などの二次災害に遭う危険を避けるためにも、発災後の混乱が収拾する前の移動は控えるべきである

※ 発災後の帰宅行動による混乱を回避することは、救命・救助等の応急活動のみならず、社会活動の継続に不可欠な災害時優先業務等の迅速・円滑化にも寄与するものである。

※ 災害の規模や被害の状況によっては、3日目までの間に行政機関等による帰宅支援ができる場合もあるため、4日目以降でないとはならないというものではない。反対に、4日目以降も応急活動が継続している場合もあり得る。

- ※ 小さな子どものお迎えや家族の介護等のやむを得ない事情により、帰宅困難者等が自らの判断で移動を開始することも考え得るが、帰宅困難者等は、本指針の趣旨が、自らの安全の確保と多くの人命にかかわる応急活動の迅速かつ円滑な実施にあることを十分理解した上で、自己の判断に責任をもって行動すべきである。

(2) 帰宅行動指針が必要となる背景

- ・ 応急活動が継続している間は、これらの活動が阻害されてはならない。
- ・ 帰宅経路において、落下物や火災延焼、余震等の危険が考えられる。
- ・ 鉄道の運転再開等を契機に、大量の帰宅困難者等が無秩序に一斉に移動を開始した場合、群集事故をもたらす危険な雑踏の発生や、車道へのはみ出し、鉄道線路内への侵入等の危険行為が懸念される。
- ・ 鉄道が運転再開した場合であっても、再開直後は運行路線や区間が限られたり、運転本数を減らしたりするなど、平常ダイヤよりも輸送力が低下する。
- ・ 接続先の路線が運転再開していない場合、乗継ぎできない帰宅困難者等が接続駅に溢れる。
- ・ 自動車利用については、緊急通行車両を優先する交通規制が行われている可能性がある。

(3) 帰宅が可能な状況

帰宅困難者等が帰宅を開始して差し支えない状況として、以下のような状況が考えられる。

- ・ 発災から 72 時間（3 日間）の人命救助に重要な期間が経過した後※
- ・ 発災直後の混乱がある程度収拾し、移動しても応急活動への支障や群集事故等の二次災害をもたらさない
- ・ 通行可能な帰宅経路または鉄道が運転再開するなど移動手段が確保されている

※ 発災後 72 時間は特に人命救助に重要な期間であるが、救助活動に時間的区切りはない。

3 帰宅行動指針

(1) 基本的な考え方

帰宅が可能な状況になった場合であっても、移動に伴う新たな混乱の発生防止、及び帰宅困難者等自身の安全を確保するため、待機していた帰宅困難者等は、一斉に帰宅を開始するのではなく、時間的あるいは空間的（移動範囲や移動手段等）に分散して帰宅することが基本である（＝「分散帰宅の基本原則」）。

帰宅行動指針は、①分散帰宅のために努めるべき事項及び②配慮すべき事項で構成される。なお、本指針は、近距離徒歩帰宅者の帰宅開始場面においても準用されるべきものである。

(2) 帰宅行動指針

①分散帰宅のために努めるべき事項

- ・ 帰宅困難者等は、帰宅が可能な状況になった場合であっても、直ちに帰宅を開始するのではなく、帰宅手段や混雑状況等を確認し、帰宅の時機を見極めてから帰宅を開始する。

- ・ 鉄道が運転再開した場合であっても、再開直後は輸送力の低下が想定されるため、徒歩帰宅が可能な距離の帰宅困難者等は、可能な限り徒歩で帰宅する。また、企業等や一時滞在施設の管理者等は、徒歩帰宅が可能な距離の帰宅困難者等は徒歩で帰宅するよう促す。

徒歩で帰宅する帰宅困難者等は、性急に帰宅を開始せず、帰宅経路の選定や所要時間、所持品、トイレが使用できる中継点等を確認し、帰宅開始の時期を見極める。

- ・ 鉄道を利用して帰宅する帰宅困難者等は、目的の駅までの全区間が運転再開したことが確認できてから移動を開始する。
- ・ すでに混雑の発生が確認されている、あるいは、今後混雑が予想される場所には近づかず、混雑が緩和されるまでは待機場所での待機を継続する。
- ・ 小さな子どものお迎えや家族の介護等やむを得ない事情により早期に帰宅する判断をした帰宅困難者等は、対応者を家庭内で1名にする等により、移動者数の増加抑制に努める。

②配慮すべき事項

(ア) 徒歩移動の場面

- ・ 帰宅経路上に大きな被害がある等により、迂回を強いられたり、予想以上に時間を要したりする場合があることを想定すべきである。余震による二次被害も考慮し、沿道に落下や倒壊の恐れのある構造物や軟弱な法面のある区域、火災の危険のある密集市街地など危険度の高い区域への立入りを避けるとともに、特に、橋梁部は、ボトルネックとなって群集事故を引き起こす危険があることに留意すべきである。
- ・ 移動中に天候や気温が変化したり日没を迎えたりする等により、危険が伴う場合があることに留意して帰宅開始時機を判断すべきである。
- ・ なるべく大きな道路沿いを歩行し、無理をせずに災害時帰宅支援ステーションを活用する。
- ・ 車の利用について、発災後は緊急車両の通行が優先されるため、タクシーの利用は期待せず、家族等に車での送迎を依頼することも控えるべきである。

(イ) 鉄道の運転が再開した場合

- ・ 運転再開の情報に伴い、大量の帰宅困難者等が駅に殺到した場合、駅周辺が長時間に渡って混雑し、転倒や転落事故を引き起こす危険な状態が生じる可能性があることに注意すべきである。
- ・ 段階的に運転再開し始めた場面では、乗継ぎ路線の運転が再開前に帰宅を開始した場合、移動できない大量の利用客が接続駅ホーム等に滞留し、転落の可能性など危険な混雑が生じることとなる。また、こうした中継地点で移動が困難となっても、必ずしも帰宅困難者等を想定した待機場所が確保されているとは限らないことも認識すべきである。
- ・ 帰宅困難者等は、運転再開情報のみならず、駅の混雑状況や入場規制の情報、目的地までの運行状況などを把握し、円滑に移動できるようになってから帰宅を開始すべきである。
- ・ 駅や電車の混雑が集中する状況が続くと、特に徒歩帰宅が難しい要配慮者（高齢者、障がい者、妊産婦等）は、鉄道を利用できずいつまでも帰宅できない状況となるため、徒歩帰宅が困難な要配慮者が、安全に鉄道が利用できるよう、利用者同士が譲り合うなど配慮すべきである。

4 本指針を踏まえた対応

(1) 帰宅困難者等になる可能性のあるすべての人

○平時からの備え

- ・ まずは、大規模地震が発生した場合に想定される被害や影響について関心を持ち、行政機関等は救命・救助等の応急活動に集中する必要があること、したがって自助・共助による備えが重要であることの理解に努める。

また、ライフラインや鉄道等公共交通機関の運転停止から復旧までの手続に関し、安全確保のためのプロセスを経る必要があること等への理解に努める。

- ・ 外出時に大規模地震に遭遇した場合は、自らの安全の確保と応急活動の円滑かつ迅速な実施を阻害しないため、「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や、職場等の安全な待機場所がない帰宅困難者を一時的に受け入れる「一時滞在施設」について認知しておく。

なお、「一時滞在施設」は施設管理者等の協力により提供されるものであり、滞在する帰宅困難者が、年齢、性別、国籍、健康状態等が多様であることを理解しておくことが望ましい。

- ・ 外出時に大規模地震に遭遇した場合、自らが帰宅困難者となる可能性を踏まえ、家族や関係者との間で、帰宅しないという選択や安否確認の方法、お迎えや介護が必要な家族がいる場合の対応方法、自宅が被害を受けた場合の避難先や合流場所等について話し合い、取決めをしておく。
- ・ 勤務先等には、一時滞在を想定した備え（水、食料、着替え、携帯トイレ、生理用品、携帯電話用充電器等）や、徒歩帰宅を想定した備え（歩きやすい靴、日常行動範囲の地図、救急用具等）を常備しておく。
- ・ 地方公共団体等からの防災情報提供サービスや一時滞在施設の探し方等を確認し、利用登録など利用可能な状況にしておく。
- ・ 勤務先等からの徒歩帰宅経路は複数経路を検討し、沿道の状況や帰宅段階において徒歩帰宅者を支援する災害時帰宅支援ステーション（以下、「災害時帰宅支援ステーション」という）の場所について、実際に歩いて確認しておく。帰宅経路の選定にあたっては、余震による二次被害も考慮し、沿道に落下や倒壊の恐れのある構造物や軟弱な法面のある区域、火災の危険のある密集市街地など危険度の高い区域を避けるとともに、橋梁部は、ボトルネックとなって群集事故を引き起こす危険があることを認識しておくべきである。

○発災時の対応

- ・ 勤務先等に待機している場合は、施設ごとの行動ルールや指示に従って行動する。
- ・ 集客施設や駅施設等で安全を確保した場合や、一時滞在施設等に待機している場合は、集団生活のマナーを守り、施設ごとのルールや管理者の指示に従って行動する。また、被害状況や混乱の収拾状況に応じ、移動や閉設に伴う退去の要請があった場合は、速やかに応じる。

(2) 国・地方公共団体及び駅前滞留者対策協議会

○平時からの備え

- ・ 国は、関係機関等と連携し、国民一人一人に対し、発災時における一斉帰宅抑制の基本原則とともに、本指針の趣旨について周知・普及に努める。
 - ・ 地方公共団体は、地域の住民及び滞在者に対し、発災時における一斉帰宅抑制の基本原則や一時滞在施設の確保等の取組とともに、本指針について必要に応じて地域特性等の考慮を加えて周知・普及に努める。
 - ・ 国及び地方公共団体は、関係機関等と連携し、発災時における帰宅困難者等の適切な行動判断に必要となる災害情報や被害状況、交通情報のほか、一時滞在施設の開設状況や災害時帰宅支援ステーションの所在等に関する情報、及びこれらの情報の取得方法に関する情報の提供体制を整備する。
 - ・ 市区町村は、駅前滞留者対策協議会における地域の実情に応じた連絡体制の構築や構成員の役割分担等に関する協議・決定を推進し、訓練により定期的に確認を行う。
 - ・ 市区町村の防災部局と、学校や保育施設等の所管部局は連携し、各施設の実情等を踏まえつつ、施設利用者の保護者等が帰宅困難者となる可能性を踏まえた、各施設における対応の検討を推進する。
- また、国、都県の関係部局は連携し、市区町村における取組を支援する。

○発災時の対応

- ・ 国及び地方公共団体は、発災後すみやかに、帰宅困難者等の適切な行動判断に必要となる災害情報や被害状況、交通情報等の収集・提供を行うとともに、対応状況を踏まえ、一時滞在施設の開設状況や災害時帰宅支援ステーションの所在等に関する情報提供を行う。
- ・ 国及び都県は、発災直後における一斉帰宅抑制の基本原則及び本指針に基づく適切な行動について、継続的に広く呼びかけを行う。
- ・ 市区町村は、一時滞在施設の開設要請と併せ、当該一時滞在施設の管理者に対し、当該施設で受け入れる帰宅困難者等への本指針を含む「地域の行動ルール」の周知を要請する。
- ・ 駅前滞留者対策協議会等は、「地域の行動ルール」に基づき、帰宅困難者等の適切な帰宅判断に必要な担当地域の被害状況や交通情報等を収集し、提供する。

(3) 企業等、一時滞在施設等の管理者

○平時からの備え

- ・ 企業等は、従業員等に対し、発災直後の一斉帰宅抑制の基本原則と本指針の必要性についてあらかじめ十分に啓発する。

また、様々な被災様相をイメージしつつ、本指針を踏まえ、発災時における優先業務や分散帰宅の方針、出勤時間帯の発災や帰宅した翌日以降も公共交通機関の輸送力が回復しない場合を考慮した通勤自粛等の施設ごとの行動ルールを策定し、併せて、災害時における社会活動への影響を最小限に抑えるためのテレワーク等の推進方針等を策定してBCP等へ位置づけ、事前の環境整備に努める。

その際、人命にかかわる災害時の応急活動を阻害しない範囲で、子育てや介護など従業員等の個別のやむをえない事情に配慮することが考えられるが、その場合は、従業員等に対し、自己の責任において行動すべき旨の意識啓発を併せて行う。

また、従業員等が安全に帰宅できたかどうかについて、事後的に報告するツール（メール、SNS、グループウェア等）を用意し、訓練により動作を確認することが望ましい。

- ・ 企業等及び一時滞在施設等の管理者は、災害時において施設内滞在者の適切な行動判断に必要な災害情報や被害状況、交通情報のほか、災害時帰宅支援ステーションの所在情報について、施設内滞在者が取得できるよう備える。

併せて、本指針に基づく分散帰宅の必要性や、必要に応じて地域特性等を考慮した分散帰宅への配慮事項等について周知できるよう備える。

- ・ 一時滞在施設の管理者は、当該施設で受け入れることとなる帰宅困難者が、年齢、性別、国籍、健康状態等において多様であることを想定し、発災時の情報提供方法への配慮や支援が必要となった場合の連携等に備える。

○発災時の対応

- ・ 企業等及び一時滞在施設等の管理者は、発災後すみやかに、従業員等の待機要請や施設の開設に備え、災害情報や被害状況、交通情報等を収集する。
- ・ 企業等においては、平常時に策定した行動ルール等に基づき、従業員等に対し、適切な行動を促す。
- ・ 企業等及び一時滞在施設等の管理者は、災害情報や被害状況、交通情報、災害時帰宅支援ステーションの所在等施設内滞在者の適切な行動判断に必要な情報、またはこれらの情報の取得方法について、施設内滞在者に情報提供する。

その際、本指針に基づく分散帰宅の必要性や配慮事項等を併せて周知する。

また、一時滞在施設等の管理者においては、被害の状況や発災後の応急活動の収拾状況等を踏まえつつ、当該施設に滞在できる期間についても周知を図る。

(4) 学校、保育施設等の管理者

○平時からの備え

- ・ 学校、保育施設等においては、市区町村の所管部局及び防災部局と連携し、施設利用者の保護者等が帰宅困難者となる可能性を踏まえ、施設利用者と保護者等の安否確認の方法や連絡手段、保護者等への引渡し方法等について検討を進める。

なお、保護者等への引渡しの時期や方法について検討する際には、施設の立地条件、規模及び安全性、施設職員の確保状況等に加え、保護者の移動距離、保護者以外への引渡しの可能性等も勘案し、施設利用者の安全確保はもとより、保護者等の安全確保にも配慮すべきである。

検討した結果については、保護者等に周知する。

○発災時の対応

- ・ 学校、保育施設等の管理者は、施設利用者の安全確保に努めるとともに、安否情報や対応状況について保護者等に伝達するなど、保護者等の不安の軽減等に努める

(5) 鉄道事業者

○平時からの備え

- ・ 鉄道事業者においては、大規模地震の発生に伴う運転見合わせ時及び運転再開時において、大量の帰宅困難者等がとりあえず駅に向かうことを防ぐため、発災後の施設点検には相当程度の時間を要する可能性があることや、運転再開時は輸送力が低下すること等を含

め、大規模地震発生時における鉄道の施設点検から運転再開までの流れについて広く周知する。

- 鉄道事業者においては、帰宅困難者等の適切な行動判断に不可欠な運行情報等の提供体制を整備するとともに、情報の所在や取得方法について広く周知する。
- 特に、混雑が発生しやすい主要駅においては、発災時の混乱防止について駅前滞留者対策協議会が中心的な役割を担うことが期待されることから、協議会の構成員である鉄道事業者は市区町村等と連携し、地域の実情に応じた連絡体制や役割分担等に関する協議・決定に努め、訓練により定期的な確認を行う。
- 相互直通運転の接続駅等においては、当該接続駅周辺に滞在する帰宅困難者等のみならず、各路線の運転再開状況等により、大量の乗継ぎ客がホームに溢れる可能性があることを踏まえ、待機場所の確保や誘導等の安全対策に備える。
- 各駅施設においては、鉄道の運転再開に伴い駅周辺に危険な混雑が発生する可能性を踏まえ、鉄道利用者の動線確保や誘導の方針を定め、訓練により定期的な確認を行う。

○発災時の対応

- 鉄道事業者は、鉄道の運転再開に伴い、運転再開区間、運転間隔、接続路線の運行状況等について可能な限り即時的に更新した情報提供を行うとともに、混雑防止のための分散帰宅の協力を呼びかける。
- 各駅施設においては、混雑状況に応じ、駅の入場規制や一方向での動線確保など、混雑に伴う事故防止対策を実施する。

5 その他

本指針については、対策の進捗や社会状況の変化等に応じて所要の見直しを行う。

以上

参考資料5 各地域における計画等の事例一覧

- ・札幌都心地域帰宅困難者対策ガイドライン（札幌市都心地域帰宅困難者等対策協議会）
https://www.city.sapporo.jp/kikikanri/torikumi/kitakukonnan_sya/kitakukonnan_sya.html（札幌市 HP）
- ・仙台駅周辺帰宅困難者対応指針（仙台駅周辺帰宅困難者対策連絡協議会）
- ・長町駅周辺帰宅困難者対応指針（長町駅周辺帰宅困難者対策連絡協議会）
<https://www.city.sendai.jp/anzensuishin/kurashi/izen/saigaitaisaku/torikumi/kitaku.html>（仙台市 HP）
- ・辻堂駅周辺帰宅困難者等安全確保計画（辻堂駅周辺帰宅困難者等対策協議会）
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kikikanri/bosai/kitakukonnannansya.html>（藤沢市 HP）
- ・川崎駅周辺の災害時における行動ルール（川崎駅周辺帰宅困難者等対策協議会）
<http://www.city.kawasaki.jp/170/page/0000042505.html>（川崎市 HP）
- ・豊橋駅周辺帰宅困難者等対応指針（豊橋駅周辺帰宅困難者等対策連絡会）
<http://www.city.toyohashi.lg.jp/33226.htm>（豊橋市 HP）
- ・清水・祇園地域 帰宅困難観光客避難誘導計画（京都市）
- ・嵯峨・嵐山地域帰宅困難観光客避難誘導計画（京都市）
<http://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000076886.html>（京都市 HP）
- ・三宮駅周辺地域帰宅困難者対策計画（三宮駅周辺地域帰宅困難者対策協議会）
<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/prevention/preparation/kitakukonnan.html>（神戸市 HP）