首都直下地震帰宅困難者等対策
連絡調整会議

一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン

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

目次

はじめに　P1

第１章　基本的な考え方　P2
　１．背景　P2
　２．用語の定義　P2
　３．対象施設　P3
　４．開設基準　P3
　５．施設管理者の役割　P4
　６．要配慮者への対応　P4
　７．一時滞在施設、災害時帰宅支援ステーション及び避難所の区分　P5

第２章　一時滞在施設の確保　P6
　１．都県、市区町村、国及び事業者の役割分担　P6
　２．一時滞在施設の情報　P6

第３章　一時滞在施設の運営の準備（平常時）　P7
　１．運営計画の作成　P7
　２．運営体制の取決め　P7
　３．受入のための環境整備　P8
　４．訓練等による定期的な手順の確認　P１３

第４章　一時滞在施設の運営（発災時）　P１４
　１．開設の判断　P１４
　２．開設できない場合の対応　P１４
　３．開設・運営の流れ（総括）　P１４
　４．発災直後から一時滞在施設開設まで（発災直後から概ね６時間後まで）　P17
　５．帰宅困難者の受入等（概ね１２時間後まで）　P17
　６．運営体制の強化等（適宜、実施する）　P18
　７．一時滞在施設の閉設（概ね４日後以降）　P18

第５章　一時滞在施設の確保・運営に関する行政の支援策　P19
　１．平常時の支援策　P19
　２．災害時の支援策　P19
　３．その他　P20
参考１　一時滞在施設開設訓練　P21

参考２　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事項　Ｐ２３
別添参考資料　施設管理者の損害賠償責任について　Ｐ２７

はじめに

本ガイドラインは、一時滞在施設の確保に係る国、都県、市区町村及び事業者の役割分担を明確化し、連携を図るとともに、平常時、発災時等の各段階における一時滞在施設の運営の参考となる手順等を示すことにより、発災後の迅速な一時滞在施設の開設と円滑な運営を実現することを目的とする。

なお、膨大な数の帰宅困難者等への対応は、これまでも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、大規模地震による多数の死傷者・避難者が想定される中では、行政機関による「公助」に限界があることから、可能な限り「自助」を前提としつつ「共助」も含めた総合的な対応が不可欠である。したがって、これらへの対応は、国、地方公共団体、民間企業等による個別の取組だけでなく、各機関が連携・協働した取組みが重要であり、更に、国民一人ひとりの取組につなげていくことが極めて重要である。

※本ガイドラインにおいて想定する首都直下地震は、中央防災会議において被害が大きく首都中枢機能への影響が大きいと考えられる都区部直下の都心南部直下地震（Ｍｗ７．３）とし、発生時刻は、帰宅困難者等が最も多く発生すると想定される平日昼１２時とする。ただし、Ｍ７クラスの首都直下地震はいつどこで発生してもおかしくないことから、本想定に限らないことに留意する必要がある。

第１章　基本的な考え方

１．背景

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いく必要がある。また、国内外の観光客や外国人を想定した対策も重要である。

２．用語の定義

（１）帰宅困難者

大規模地震の発生により、公共交通機関が広範囲に運行を停止し、当分の間、復旧の見通しがない場合において、徒歩で帰宅することが困難な者をいう。具体的には、地震発生時に外出している者のうち、近距離徒歩帰宅者（近距離を徒歩で帰宅する人）を除いた帰宅断念者（自宅が遠距離にあること等により帰宅できない人）と遠距離徒歩帰宅者（遠距離を徒歩で帰宅する人）をいう。

（２）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をいう。あらかじめ公表するものと、あらかじめ公表しないものとに分けられる。

※あらかじめ公表するか、公表しないかは、各施設で選択する。
（あらかじめ公表することによって、社会貢献としてのＰＲ等が期待できる。）

（３）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帰宅困難者の徒歩帰宅を支援するため、可能な範囲で水道水、トイレ、地図等による道路情報、ラジオ等で知り得た通行可能な道路に関する情報等を提供する施設をいう。

（４）避難所

地震による家屋の倒壊、焼失等で被害を受けた者又は被害を受けるおそれのある者を一時的に受け入れ、保護するため、市区町村又は民間事業者等が開設する施設をいう。

（５）施設管理者

一時滞在施設として提供する施設を管理する事業者等をいう。施設の特性によって、施設の所有者、占有者、管理者のいずれか又は複数が該当する。

（６）施設滞在者

一時滞在施設内に滞在している帰宅困難者等をいう。

３．対象施設

一時滞在施設の対象となる施設は、都県や市区町村から帰宅困難者等を一時的に受け入れることについての指定を受けるか、又は協定を締結した施設の全部又は一部の区域を基本とする。

例えば、集会場、庁舎やオフィスビル、ホテル、学校等に加え、地下道等も想定される。

一時滞在施設として使用する施設については、当該施設が発災時において担うべき役割、立地条件や施設ごとの特徴を踏まえるとともに、施設の安全性の観点から、耐震性（昭和５６年に導入された新耐震基準）を有した建物（耐震改修により同基準を満たした建物を含む）であることが必要である。

また、平成２６年４月１日に施行された建築基準法施行令において、特定天井（脱落によって重大な危害を生ずるおそれがあるものとして国土交通大臣が定める天井をいう。）の脱落防止措置が定められており、改正規定が適用される天井は脱落防止措置を講じる必要がある。

４．開設基準

① 受け入れた帰宅困難者が安全に帰宅開始できるまでの間、原則として発災後３日間の運営を標準とする。

② 帰宅困難者の受入は、床面積３．３㎡当たり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（「避難所管理運営の指針」（東京都）を参考）。

５．施設管理者の役割

施設管理者は、災害発生時の状況に応じて、可能な範囲で以下の支援を行う。また、必要に応じ、受入者へ施設運営の協力を要請する。

① 施設の安全を確認した後、受入スペースに帰宅困難者を速やかに受け入れる。

② 水や食料、毛布等の支援物資を配布する。

③ トイレやごみの処理等の施設の衛生管理を行う。

④ 周辺の被害状況や道路、鉄道の運行状況等の情報収集及び施設滞在者に対する情報提供を行う。

６．要配慮者への対応

施設管理者は、市区町村や関係機関とも連携し、要配慮者に特に配慮する。

（１）高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、遠距離通学の小中学生等

待機スペースの一部をこれらの者への優先スペースにすることや、一時滞在施設から緊急に避難が必要となった場合の具体的な避難誘導方法を検討する。

あわせて、障がい者については、必要な支援や配慮を受けるため障がい者が他者に支援を求めるカード（例：ヘルプカード（東京都））の活用やユニバーサルデザイン※の案内板（例：大きくはっきりとしたピクトグラム（図記号）（東京都））の活用等が考えられ、今後、関係機関とも連携しながら検討する。

※ユニバーサルデザインについては、「店舗等内部のユニバーサルデザイン整備ガイドライン」（東京都）等参照

（２）外国人

誘導の案内や情報提供などについては、外国人でも分かりやすいピクトグラム等の活用や、英語、中国語等の外国語の誘導案内板等による対応も検討する。

７．一時滞在施設、災害時帰宅支援ステーション及び避難所の区分

本ガイドラインにおいて使用する施設等の区分は以下のとおりである。

区分	一時滞在施設	災害時帰宅支援ステーション	避難所
設置時期 ※1	発災から７２時間（原則３日間）程度まで	発災後、協定を結んだ地方公共団体から要請を受けた時	発災から２週間程度まで（復旧・復興の状況によってはそれ以上）
目的	帰宅困難者等の受入	徒歩帰宅者の支援	地域の避難住民の受入
支援事項	食料、水、毛布又はブランケット※２、トイレ、休憩場所、情報等	水道水、トイレ、帰宅支援情報等	食料、水、毛布、トイレ、休憩場所、情報等
対象施設 ※3	集会場、庁舎やオフィスビル、ホテル、学校等	コンビニエンスストア、ファミリーレストラン、ガソリンスタンド、都立学校等	学校、公民館等の公共施設、指定された民間施設

※１　設置時期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である。

※２　ブランケット：アルミ等の極薄素材で作られた防風・防寒・防水シート

※３　対象施設はあくまで例示であり、全ての施設で上記の支援が行われるわけではないことに留意が必要である。

第２章　一時滞在施設の確保

１．都県、市区町村、国及び事業者の役割分担

（１）都県

都県が所有・管理する施設を一時滞在施設として指定する。

また、広域的な立場から、事業者団体に対して、一時滞在施設の提供について協力を求める。

（２）市区町村

市区町村が所有・管理する施設を一時滞在施設として指定する。

また、地元の事業者等に協力を求め、民間施設に対して一時滞在施設の提供に関する協定を締結するよう要請する。

（３）国

国が所有・管理する施設について、受入可能な場合は、市区町村又は都県からの要請を受け、又は自主的に一時滞在施設として帰宅困難者等を受け入れる。

（４）事業者等

事業者や学校等は、市区町村や都県の要請に応じて、管理する施設を一時滞在施設として提供することを検討し、受入可能な場合は、市区町村と協定を締結する。

事業者団体は、加盟事業者に対して、それぞれが管理する施設を一時滞在施設として提供することについて協力依頼を行う。

２．一時滞在施設の情報

一時滞在施設として確保した施設の名称や所在地等は、原則として公表するが､民間施設等の施設管理者が希望する場合には､非公表とすることができる。

ただし、民間施設等で施設管理者が非公表を希望した場合でも、発災時は施設への誘導のために公表を前提とし、その際、行政機関や駅前滞留者対策協議会等の関係機関において情報共有を行う。

第３章　一時滞在施設の運営の準備（平常時）

１．運営計画の作成

施設管理者は、帰宅困難者等の受入に係る運営計画又はこの受入を含む防災計画をあらかじめ作成しておく。運営に関しては、第４章で示す内容を手順として記載する。

その際、可能であれば、他の一時滞在施設等との連携や行政機関との連携、地域における帰宅困難者対策の取組への参加等についても運営計画又は防災計画に明記する。その際、その地域がビジネス街なのか、繁華街なのか、商業地域と住宅街との混在地域なのかなど、地域の特性を反映した計画とすることも重要である。

施設管理者は、運営計画又は防災計画を冊子等にまとめ、自らの従業員等に周知する。

テナントビルの場合や事業者が複数存在する複合ビルの場合、施設管理者は他の事業者等と連携し、建物ごとの個別の事情に応じて、あらかじめ役割分担を取り決める。

２．運営体制の取決め

施設管理者は、一時滞在施設が発災時に機能するよう、運営計画又は防災計画に、運営体制に関する次の点を定めておくことが必要である。

（１）施設内における受入場所

受入場所の選定に際しては、余震等の可能性を考慮して、天井部等から物が落下するおそれのある場所を避けることが重要である。

また、受入場所については、暗がりの部屋、入り組んだ場所のように管理が行き届かない場所を避け、防犯面についても配慮しておくことが重要である。

（２）受入定員

約３．３㎡当たり２人を目安とする。ただし、実際の定員の算出に当たっては、施設の状況や特性を考慮する。

また、通路として使用する部分等については定員の算出から除外する。

（３）運営要員の確保

自社ビルの施設管理者は、一時滞在施設の運営に係る要員を自社内から確保するように努める。テナントビルの場合や事業者が複数存在する複合ビルの場合の施設所有者は、当該ビルの管理者及び占有者等と連携し、建物ごとの個別の事情に応じて、所有者・テナント・自治体の３者間による協定を結ぶなどして、一時滞在施設の運営に係る要員の確保に努める。この場合、運営に係る役割分担と責任についてもあらかじめ決めておくことがのぞましい。

なお、運営要員の確保にあたっては、施設滞在者やその他のボランティアの活用等も検討する。

（４）関係機関との連絡の手順

施設管理者は、一時滞在施設の円滑な運営を図るため、行政機関や関係機関、地元の駅前滞留者対策協議会等への連絡手段の確保についてあらかじめ定めておく。

（５）帰宅困難者の受入の手順

（６）施設滞在者への情報提供の手順

（７）備蓄品の配布手順

（８）要配慮者への対応

（９）セキュリティ・警備体制の構築

施設管理者は、施設内・事務所内にある商品・物品や重要情報等について、受け入れた帰宅困難者による盗難等のトラブル防止体制の整備を行う。

３．受入のための環境整備

（１）平時からの施設の安全確保

一時滞在施設として確保された施設については、災害時に帰宅困難者等を安全に受け入れられるよう日頃からオフィス家具類の転倒・落下・移動防止対策、事務所内ガラス飛散防止対策等に努める。

また、災害発生時の建物内の点検箇所（受入のための安全確保という観点から、建物の構造部だけでなく、天井や天井設置設備等も重要となる。）をあらかじめ定めておくとともに、安全点検のためのチェックシートを作成する。（チェックシートは、「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））」を参考とするとよい。）

なお、従業員等で設備等の応急復旧に対応する場合には、工具類の備えについても検討する。また、停電時等に一時滞在施設として運営すべきか否か、運営する場合には建物及び施設滞在者の安全確認の方針等を一時滞在施設の運営計画又は防災計画で定めておく。

鉄筋コンクリート造用チェックシート（低層・壁式構造）　第一次調査の例

（「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年内閣府（防災担当））

鉄筋及び鉄骨鉄筋コンクリート造(RC造)

□ 外部調査

【災害時調査シート】	《第＿＿回目チェック》 作成日時 ： 平成＿＿年＿＿月＿＿日 ＿＿時＿＿分
第1次	**一見して危険かどうかの調査**

（1）一見して危険と判断される

	調査項目	被 害 例	はい ：○ いいえ：×	○の場合の対処 応急対応等
構造体の傾き	1 避難建物全体、又は一部が崩壊・落階している。			危険なため 建物の使用不可
	2 避難建物の基礎が、崩壊している。又は、上部構造と基礎がずれている。			危険なため 建物の使用不可
	3 避難建物全体、又は一部が傾斜している。			危険なため 建物の使用不可
その他	4 隣接崖地や地盤等が崩れ、避難建物を破壊している。			危険なため 建物の使用不可
	5 隣接建築物が崩れ落ち、避難建物を破壊している。			危険なため 建物の使用不可
	6 隣接建築物から器物（窓枠や外壁、看板、屋外機器等）が落下して避難建物を破壊している。			危険なため 建物の使用不可
備考欄				

※「危険なため使用不可」と判断された項目がない場合（全て「いいえ：×」）は、第２次、余震による危険性の調査へ移行する。	施設名称：
	記入者：（所属）＿＿＿＿＿＿　氏名：＿＿＿＿＿＿ 連絡先：＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

（２）書類・帳票の整備

受入者に対し、受入時に受入条件を承諾のうえ利用してもらうため、受入条件の掲示や、受入条件に承諾したことを示す署名が出来るよう、書面・帳票を準備しておく。

【受入条件の内容】

ⅰ．共助の観点から施設管理者が善意で施設を提供・開設していることや停電の中で運営せざるを得ない場合があること等を理解していること。

ⅱ．施設滞在者は施設管理者の指示に従うこと、また指示に従わない場合には一時滞在施設からの退去を要求する場合があること。

ⅲ．一時滞在施設は、災害時に共助の観点から善意で開設されたものであるため、施設管理者は施設内における事故等（建物・施設の瑕疵による事故を含む）については、故意又は重過失がない限り責任を負わないこと。

ⅳ．施設滞在者が自らの体調を崩したり、インフルエンザ等の感染症に感染する場合についても、施設管理者は故意又は重過失がない限り責任を負わないこと。

ⅴ．施設滞在者の所持する物品は基本的に預からないこと。また、やむを得ず預かる場合でも、故意又は重過失がある場合を除き、破損や紛失の責任を負わないこと。

ⅵ．余震、延焼、電力途絶等の影響で建物の安全性や周辺状況に変化が生じた場合、施設管理者の判断により、急きょ閉鎖する可能性があること。

ⅶ．施設を閉鎖する場合等において、施設管理者又は行政から全員又は一部の施設滞在者へ移動の指示があった場合には、その指示に従うこと。

ⅷ．負傷者の治療はできないことや、備蓄品に限りがあり食料等の配布ができない場合があることなど、施設において対応できない事項があることを理解していること。　等

また、施設管理者は、事後に災害救助法による費用の支弁を地元自治体に求めることを考慮し、地元自治体における避難所運営基準等に準じて、書類・

帳票等を一時滞在施設に整備し、保存しておくことが望ましい。具体的な書類・帳票等については、施設管理者が、それぞれの実情を踏まえて作成する。以下に必要と考えられる書類・帳票等を例示する。

①受入者名簿

②受入記録日計表

③一時滞在施設運営及び収容状況記録票

④一時滞在施設設置及び運営に要した物品受払証拠書類

（３）情報入手手段及び施設滞在者への情報提供体制の準備

施設には、テレビ、ラジオ、インターネットと接続できるパソコン等を備えておく。また、その他の災害に強い通信手段の確保に努める。

入手した情報を施設滞在者に提供できるよう、ホワイトボード等の掲示板や周辺の地図を準備しておくとともに、可能であれば、館内放送等で伝達する。

（４）安否確認のための体制整備（特設公衆電話、Wi-Fi など）

帰宅困難者が家族等と安否確認を行えるよう、特設公衆電話やＷｉ－Ｆｉ等の通信手段を整備しておくよう努める。

災害用伝言板サービス等の使い方を説明できる体制を整えておく。

（５）備蓄品、非常用電源設備等の確保

施設管理者は、帰宅困難者の受入に必要な水、食料、毛布、ブランケット、簡易トイレ等の物資の備蓄に努める。提供する備蓄食料については賞味期限等の一般的な衛生管理に留意することが重要である。

施設管理者は、施設内に必要な物資の備蓄が困難な場合においては、行政や関係機関との連携により、災害時に利用可能な備蓄手段及び輸送手段等の確保について検討する。

また、非常用電源設備や電池等の確保を行うなど、可能な範囲で災害時の停電時等に備えておくことが望ましい。

※非常用電源設備等が確保できない場合の消防用設備等の機能に関しては、災害対策基本法第 86 条の２第２項において、事前に都県や市区町村と締結した協定に基づき開設された一時滞在施設など、地方公共団体の長が設置する避難所等について、消防用設備等の設置、維持に関する規定（消防法第 17 条）を適用しない旨の特例が定められている。

（６）防災関係者連絡体制の整備

施設管理者は、災害時の都県及び市区町村の連絡先を把握するほか、近隣

の警察、消防及び他の一時滞在施設等の防災関係者連絡先一覧を事前に作成し、配備する。

４．訓練等による定期的な手順の確認

施設管理者は、地震を想定した自衛消防訓練等にあわせて一時滞在施設の開設に関する訓練を年１回以上定期的に実施し、帰宅困難者等の受入の手順等について確認し、必要な場合は手順の改善を行う。

また、施設管理者は当該訓練の結果について検証し、必要に応じて計画等に反映させる。

第４章　一時滞在施設の運営（発災時）

１．開設の判断

施設管理者は、発災時の国や都県、政令指定都市の一斉帰宅抑制の呼びかけ、あるいは所在地の市区町村からの要請等により、当該施設の待機場所や入口等の安全確認及び行政機関やその他関係機関から提供される災害関連情報等による周辺状況を確認の上、一時滞在施設を開設する。一時滞在施設として開設した場合（一部スペースの開設も含む）、また、一時滞在施設として開設後収容可能人員に達した場合には、新たな受入を停止するとともに、速やかにその旨の掲示及び協定締結先の都県や市区町村に報告を行う。

なお、行政からの要請等がなくとも、又は、あらかじめ指定されていなくても、施設の安全性を確認した上で施設管理者の自主的な判断による開設を妨げるものではない。

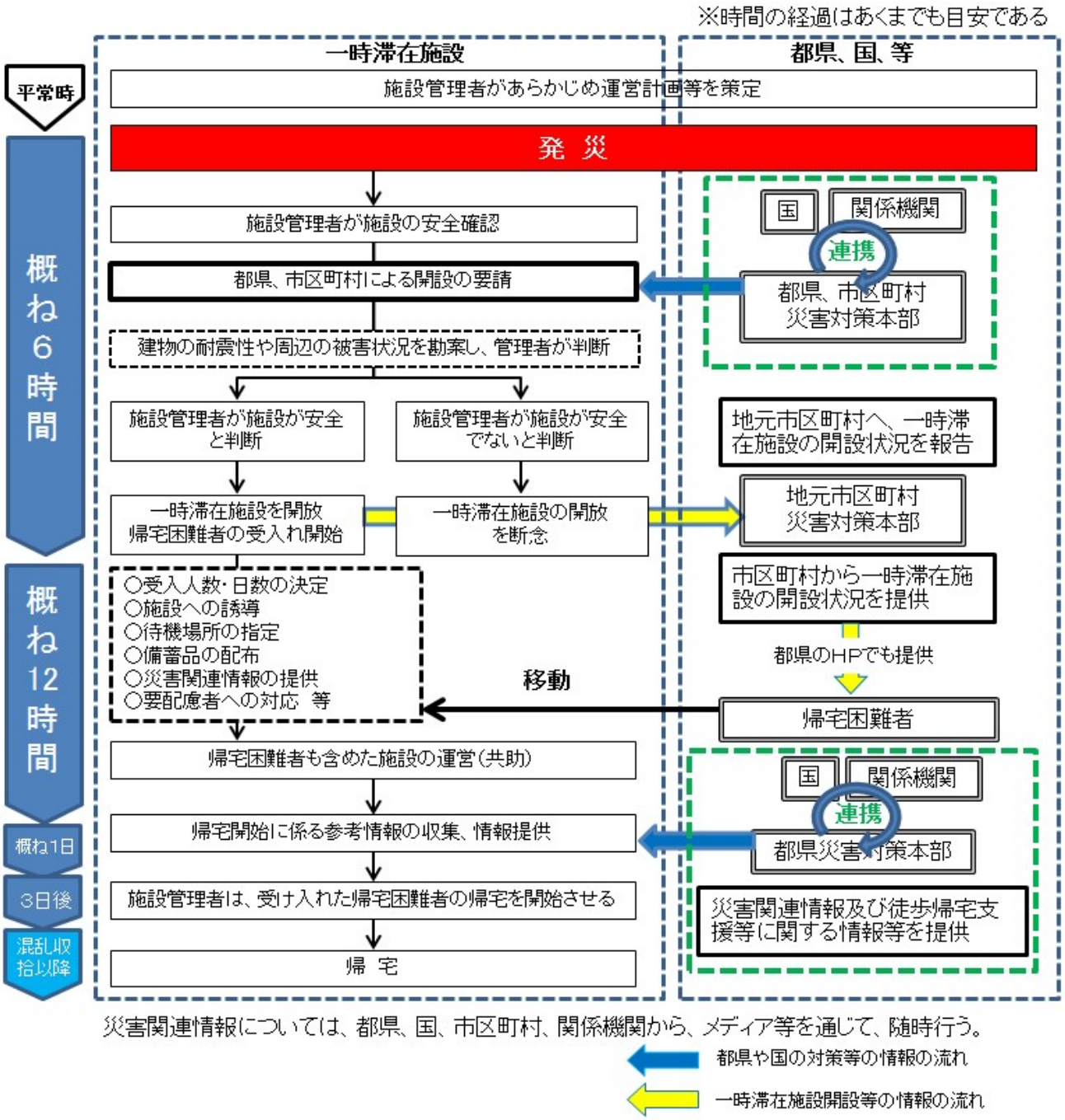
２．開設できない場合の対応

施設管理者は、建物の安全や周辺状況を確認した結果、一時滞在施設として開設できないと判断した場合、速やかに協定締結先の都県や市区町村にその旨を報告する。

また、施設管理者は、当該施設が一時滞在施設としてあらかじめ公表されている場合においては、帰宅困難者等による混乱を回避するためにも、施設の入口やその他の目に触れやすい場所に、一時滞在施設として開設できない旨の掲示を行う。

３．開設・運営の流れ（総括）

災害発生からの経過時間に応じて、目標とする一時滞在施設の運営の流れは、概ね次のとおりである。なお、フロー図は標準的な例を示したものであり、災害の規模、各施設の実情等により適宜柔軟に対応することが必要である。



一時滞在施設運営のフロー（例）

※一旦帰宅困難者を受け入れた後、余震等により受入が困難となった場合は、関係機関と連携し、周辺の一時滞在施設への移動を検討する。

※大規模な集客施設や駅等が一時滞在施設の指定を受けている場合は、「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会　大規模な集客施設及び駅等の利用者保護ガイドライン」もあわせて参考とする。

一時滞在施設運営チェックリストの例（時系列）

日時(発災後)	実施事項	部署・担当者（事前記入）	対応状況 ○対応済 △対応中 ■非対応
概ね6時間後まで	①施設の安全確認		
	チェックリストを基に施設の安全を確認する。		
	(施設の安全が確認できない場合)屋外へ避難誘導し、他の施設情報を提供する。		
	②一時滞在施設内の区域設定		
	受入者の立入禁止区域を設定する。		
	運営要員専用スペース(活動拠点・物資配布場所等)を設定する。		
	受入スペースを設定する。		
	要配慮者スペースや女性専用スペースを確保する。		
	③一時滞在施設の運営準備		
	施設の運営にあたっている従業員等が中心になって、運営組織を立ち上げる。		
	防火設備・放送設備・通信設備・非常用電源等の確認を行う。		
	備蓄物資の確認を行う。		
	散乱危険物の除去や清掃等を行う。		
	一時滞在施設であることの表示を行う。		
	施設の入口や施設内の目に触れるところに受入条件の掲示を行う。		
	設備等の状況に応じて、トイレ、給水、空調設備を確保する。		
	④通信手段の確保		
	複数の通信手段を確保し、柔軟に対応できるように努める。		
	近隣の一時滞在施設との伝令要員を確保できることが望ましい。		
	⑤一時滞在施設の開設状況の報告		
	当該一時滞在施設の開設状況を、都県または市区町村に報告する。		
概ね12時間後まで	①帰宅困難者の把握、受入れ、受入者の受入条件を承諾した旨の署名		
	受入者用区域に帰宅困難者を誘導し、受入条件を承諾した旨の署名をしてもらう。		
	受入者名簿の帳票を作成し、日毎に運営状況を把握する。		
	②保健衛生活動		
	原則として、負傷者は最寄の病院または医療救護所へ誘導する。		
	喫煙区域や簡易トイレの使用区域を設定し、適正な衛星管理を行う。		
	ライフラインの復旧後は、トイレ等の衛生管理を行う。		
	③水、食料等の供給		
	水道施設の被害状況を確認する。		
	近隣の給水拠点の稼働状況を確認する。		
	必要に応じて給水拠点から飲料水を入手する。		
	適宜、自治体に水道施設の復旧状況を確認する。		
	水・食料の備蓄状況を把握し、計画的に備蓄を配布する。		
	④し尿処理・ごみ処理		
	水洗トイレが使用可能か否かを確認し、使用不可の場合は早期復旧に努める。		
	ごみの排出及びし尿処理のルールを確立する。		
	⑤情報の収集・伝達		
	防災関係機関から適宜、災害関連情報を収集する。		
	出入口等の見やすい場所に掲示板等を設置して、情報を提供する。		
	通話は輻輳の可能性が高いため、受入者に災害用伝言板サービスの使用を勧める。		
	⑥受入可能人数に達した場合の報告		
	受入可能人数に達した場合は新たな受入を停止し、都県または市区町村に報告する。		
適宜実施	①受入者も含めた施設の運営（共助）		
	施設管理者のみでの対応が困難な場合は、受入者に運営協力を依頼する。		
	協力を得られた受入者も含めた組織運営体制に再編成する。		
	②帰宅支援情報の提供		
	テレビ、ラジオ、パソコン等を設置し、交通機関の運行状況等の情報を提供する。		
	代替搬送手段、安全な帰宅経路等、受入者の帰宅支援情報を提供する。		
概ね4日後以降	①帰宅誘導		
	帰宅支援情報を提供し、受入者の帰宅を誘導する。		
	方面別帰宅や距離に応じた時差帰宅の指示を行い、帰宅開始時の混乱防止に努める。		
	②一時滞在施設内の閉鎖		

４．発災直後から一時滞在施設開設まで(発災直後から概ね６時間後まで)

（１）建物内の被害状況の把握や施設の安全性の確認

（２）施設内の受入スペース、女性専用スペース、要配慮者スペース、運営要員専用スペース及び立入禁止区域（危険箇所や事務室等）等の設定
※要配慮者スペースについては別室を確保することがのぞましい。

（３）受入場所の選定に際しては、余震等の可能性を考慮して、滞在者が負傷しないよう、天井部等から物が落下するおそれのある場所を避けることが重要である。
　また、受入場所については、暗がりの部屋、入り組んだ場所のように管理が行き届かない場所を避け、防犯面についても配慮しておくことが重要である。

（４）従業員等による運営組織の編成、備蓄や設備の確認などの運営準備

（５）一時滞在施設であることの表示

（６）受入条件の掲示、書類・帳票の準備等
　施設の入口や施設内の目に触れる所に受入条件を掲示する。また、受入条件を承諾したことを示す署名等ができるよう、書類・帳票を準備する。

（７）電話、特設公衆電話、ＦＡＸ、無線機、Ｗｉ－Ｆｉ等の通信手段の確保

（８）市区町村等への一時滞在施設の開設報告

５．帰宅困難者の受入等（概ね１２時間後まで）

（１）帰宅困難者の受入開始、受入者の留意事項への署名
※受入にあたり署名を拒否する者は、受入を拒否しても良い。

（２）簡易トイレ使用区域の設定等の保健衛生活動

（３）計画的な備蓄の配布など、水、食料等の供給
　備蓄食料の提供については、賞味期限を確認するとともに、賞味期限切れの備蓄食料の提供については慎重に検討し、提供する場合には、その旨の事実を告げることが重要である。

（４）し尿処理・ごみ処理のルールの確立・周知

（５）テレビ、ラジオ、インターネット等での情報の収集及び受入者への伝達

（６）受入可能人数に達した場合の新たな受入の停止、都県・市区町村等への報告

６．運営体制の強化等（適宜、実施する。）

（１）受入者も含めた施設の運営

一時滞在施設の運営にあたり、受入者（施設滞在者）に協力してもらう場合には、施設管理者は安全配慮義務を果たすため、従業員と同様に適切な指揮監督を行い、危険業務の禁止等を徹底することが重要である。

（２）公共交通機関の運行再開や、搬送手段等に関する帰宅支援情報の提供

公共交通機関の復旧・運行再開情報や災害時帰宅支援ステーションの開設情報などを適宜入手して帰宅困難者へ提供する。

ただし、鉄道の復旧直後は輸送力が限られ、駅に人が殺到すると危険なため、なるべく帰宅のタイミングをずらすことなどの注意事項も合わせて伝えるようにすることが望ましい（首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議「一斉帰宅抑制後の帰宅行動指針」（令和６年７月）も参考とすること）。

（３）近隣の一時滞在施設や避難所との情報交換

７．一時滞在施設の閉設（概ね４日後以降）

（１）帰宅支援情報の提供

（２）一時滞在施設閉設の判断

（３）受入者の帰宅誘導

（４）他の避難所への要配慮者の誘導

第５章　一時滞在施設の確保・運営に関する行政の支援策

１．平常時の支援策

（１）一時滞在施設に関する普及啓発

都県及び市区町村は、地域内の従業者及び住民に対して一時滞在施設の役割や利用方法、所在地について普及啓発に努める。また、一時滞在施設は施設管理者の善意に基づく共助の観点から運営されることから、一時滞在者は自己の判断で利用するものであること、一時滞在施設を利用する際には、施設の運営に可能な範囲で協力すること、施設管理者は故意又は重過失がない限り責任を負わないといった受入条件を承諾し、署名した者を受け入れることについてもあわせて普及啓発に努める。

そのほか､余震等の影響で建物の安全性や周辺状況に変化が生じた場合等、施設の管理者の判断により、急きょ閉鎖する可能性があること、受入定員に達した場合には新たな受入を断ること、また、負傷者の治療や、備蓄品に限りがあり食料等の配布ができない場合があること等、施設において対応できない事項についても普及啓発することが重要である。

（２）防災関係機関への周知

都県及び市区町村は、一時滞在施設の名称や所在地等を、警察、消防へ周知し、災害時における連携に努める。

（３）民間一時滞在施設の確保に関する支援策

民間施設の協力を得るために、国、都県、市区町村は、災害救助基金の活用等の必要な仕組みや補助等の支援策について検討し、地域の実情に応じて支援策を具体化していく。

（４）ガイドラインに基づくマニュアル等の整備

都県及び市区町村は、本ガイドラインを参考に、各地域の実情に応じた具体的な一時滞在施設の運営マニュアル等を整備する。

２．災害時の支援策

（１）一時滞在施設への情報提供

国、都県及び市区町村は、交通機関の復旧情報や道路の被災・復旧に関す

る情報等、帰宅が可能かどうかの判断が可能な情報を適宜提供する。

（２）一時滞在施設間の調整

都県及び市区町村は、一時滞在施設からの報告をもとに受入人数や各種物資の過不足を把握し、施設間の調整を行う。

都県及び市区町村は、受入者の帰宅等により施設の滞在人数が少数となったときは、他の一時滞在施設に移動させるなど、一時滞在施設の早期閉設を支援する。

（３）施設滞在者への退去要請

一時滞在施設の開設期間は、原則として３日間としていることから、都県及び市区町村は、施設管理者の要請に基づき、一定期間を超えてなお滞在する施設滞在者等に対する退去要請等の対応を実施する。

（４）損害等への対応

国、都県、市区町村は、一時滞在施設の運営に関して施設管理者に損害等が発生した場合又は発生するおそれがある場合には、積極的に協力して対応する。

なお、施設管理者の損害賠償責任の範囲について、内閣府(防災担当)が考え方を整理しているので、別添参考資料に示す。

３．その他

災害救助法が適用された区域については、食品の給与、飲料水の供給等が国庫負担の対象となる可能性がある。

＜参考１＞一時滞在施設開設訓練

【訓練概要】

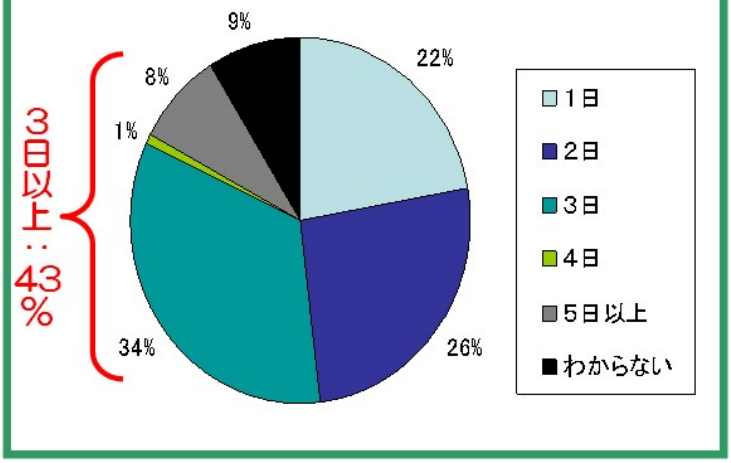
平成 24 年２月３日に実施された帰宅困難者対策訓練では、ターミナル駅の周辺に一時滞在施設を開設する訓練を実施しました。

訓練会場となった各施設は、公立施設や民間施設など多岐にわたり、管理者は首都直下型地震が発生したとの想定で、東京都からの要請に基づく施設の開設、３日間の施設の運営を訓練しました。

各施設では、発災時に備え開設の準備、帰宅困難者の誘導、備蓄品の配布、情報の提供などの施設運営の手順などを確認し、アンケート※により今後の検討課題を整理しました。

※平成 24 年３月９日公表「平成２３年度東京都帰宅困難者対策訓練結果」（平成 24 年２月３日実施）

問：家族との安否確認が取れ、水、食料、毛布が支給される場合、一時滞在施設に何日間滞在可能と考えますか。



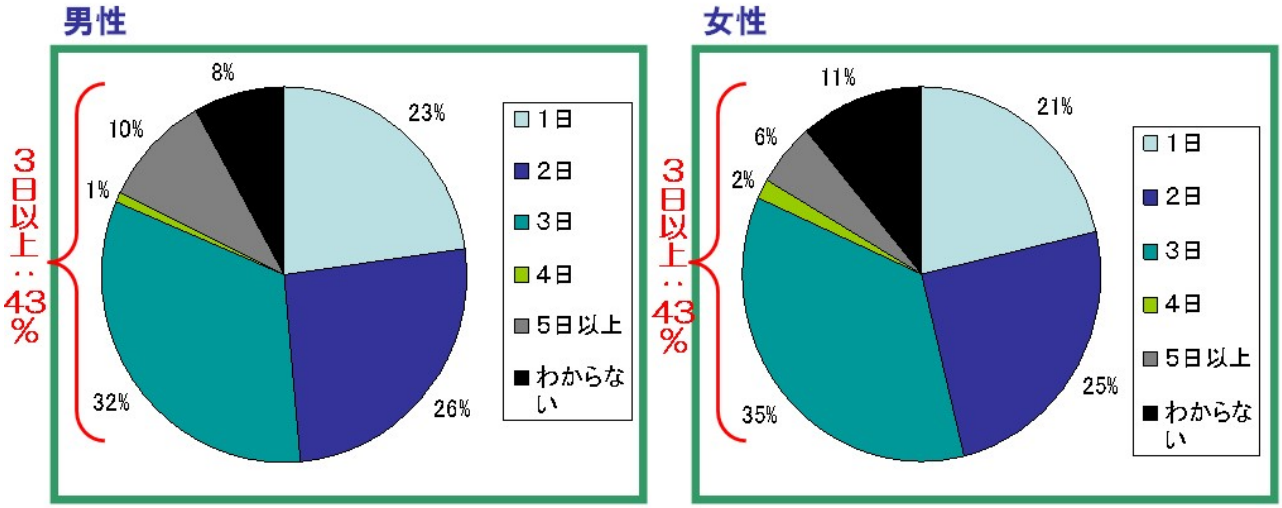
問：一時滞在施設に数日間滞在する場合、水・食料・毛布・トイレ以外に何が必要と考えますか。

主な回答：

- ○情報通信手段（201件）
- ○電気・電源（28件）
- ○衣類（15件）
- ○携帯電話充電器（14件）
- ○医薬品（14件）
- ○衛生用品（13件）

・一時滞在施設で水・食料の整備といった最低限の受入体制を整えれば、３日間の滞在は可能という意見が4割程度あった。
・一時滞在施設においては災害関連・運行情報等の情報のニーズが高い。

問：家族との安否確認が取れ、水、食料、毛布が支給される場合、一時滞在施設に何日間滞在可能と考えますか。



3日間以上の滞在が可能と答えている人の割合に男女の差はない。

【訓練の様子】

（四谷区民センター：公共施設）

（東京都第一本庁舎：公共施設）

（ホテルメトロポリタン：民間施設）

（東京国際フォーラム：民間施設）

＜参考２＞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）

※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、●●都県帰宅困難者対策条例（平成●●年●月●日●●都県条例第●号）第●条第●項の規定に基づき、乙の管理する施設への帰宅困難者の一時的な受入について、次の通り協定を締結する。

（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、復旧の見通しがない場合において、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には、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。

三　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

【別添参考資料】

施設管理者の損害賠償責任について

一時滞在施設の運営は、大規模地震等の発生時に共助の観点から施設管理者が善意で行うものであるが、運営に関する損害賠償責任の範囲については、考え方が示されていなかったことから、内閣府（防災担当）において次のように整理を行うこととした。

１．基本的な考え方

一時滞在施設において、例えば余震により天井が崩落するなど、建物に起因して帰宅困難者が損害を受けた場合、施設管理者に賠償責任が生じる場合も考えられるが、これを法制度で一律に免責とすることは現状では民法上の被災者保護の観点から困難である。しかし、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。また、一時滞在施設の確保を今後さらに促進するためには、災害時の一時滞在施設の運営に関して、当面行うべき対策を講じ、施設管理者が損害賠償責任を問われることのないようにしていく必要がある。

加えて、施設管理者が帰宅困難者の受入を行った際に、帰宅困難者に損害が生じるなど、何らかの問題が発生し、又は発生する可能性がある場合には、国、都県及び市区町村は施設管理者に積極的に協力して対応することが必要である。

２．施設管理者の善管注意義務

施設管理者が一時滞在施設として自社ビル等を提供し、帰宅困難者を受け入れる場合、施設管理者は、善良な管理者として通常期待されるレベルの注意義務（以下「善管注意義務(※1)」という）をもって、受け入れた後の対応をする必要があるということになる。この善管注意義務を果たすため、施設管理者は下記の事項に対応するよう努めることが重要である。

（１）平常時の対応

①帰宅困難者の受入に係る運営計画又はそれを含む防災計画をあらかじめ作成しておくこと。

②過剰な人数の受入は、収容した滞在者すべてを危険にさらすことになることから、受入可能人数をあらかじめ定めておくこと。

③オフィス家具類の転倒・落下・移動防止措置、事務所内ガラス飛散防止措置等に努めること。

④災害発生時の建物内の点検箇所（受入のための安全確保という観点から、建物の構造部だけでなく天井や天井設置設備等も重要となる。また、災害時に利用する予定のトイレの点検も重要である。）をあらかじめ定めておくとともに、安全点検のためのチェックシートを作成すること。

⑤提供する備蓄食料については賞味期限等の一般的な衛生管理に留意すること。なお、無償譲渡である場合には、免責される可能性がある（民法第551条）。

（２）発災時の対応

①チェックシートに基づき建物内の被害状況の把握や施設の安全性を確認すること。

②施設内の立入禁止区域（危険箇所や事務室等）を設定すること。

③一時滞在施設の運営にあたり、施設滞在者に協力してもらう場合には、施設管理者は安全配慮義務を果たすため、従業員と同様に適切な指揮監督を行い、危険業務の禁止等を徹底すること。

④備蓄食料の提供については、賞味期限を確認するとともに、賞味期限切れの備蓄食料の提供については慎重に検討し、提供する場合には、その旨の事実を告げること。

⑤余震、延焼、電力途絶等の影響で退去しなければならない状況になった場合には、他の施設や避難場所への案内や誘導を実施すること。

３．施設管理者と受入希望者との受入条件の合意（受入希望者の承諾）

施設管理者が善管注意義務を果たしても、施設滞在者に何らかの損害が生じた場合、施設管理者は損害賠償責任を問われる可能性がある（※2）。この場合には、国、都県及び市区町村に積極的な協力を要請することと併せて、事前の備えとして、施設管理者と受入希望者とが受入条件（建物・施設の瑕疵に基づく損害賠償責任の免責特約等を含む。）について合意した上で利用してもらうという契約行為が有効となる。このため施設管理者は、書面・帳票を準備し、受入条件を承諾する旨の署名をした受入希望者のみを受け入れるという対応も、建物・施設の状況によってはあり得る。

【受入条件の内容】

ⅰ．共助の観点から管理者が善意で施設を開設・運営していることや、帰宅困難者を屋外に滞在させるよりはよいなどの理由で、停電で消防用設備が機能しない中で運営する場合があること等を理解していること。

ⅱ．施設滞在者は施設管理者の指示に従うこと、また指示に従わない場合には一時滞在施設からの退去を要求する場合があること。

ⅲ．一時滞在施設は、災害時に共助の観点から善意で開設・運営されるため、施設管理者は施設内における事故等（建物・施設の瑕疵による事故を含む。）については、故意又は重過失がない限り責任を負わないこと。

ⅳ．施設滞在者が自らの体調を崩したり、インフルエンザ等の感染症に感染する場合についても、施設管理者は故意又は重過失がない限り責任を負わないこと。

ⅴ．施設滞在者の所持する物品は、基本的に預からないこと、やむを得ず預かる場合でも、故意又は重過失がある場合を除き、破損や紛失の場合は責任を負わないこと。

ⅵ．余震、延焼、電力途絶等の影響で建物の安全性や周辺状況に変化が生じた場合、施設管理者の判断により、急きょ閉鎖する可能性があること。

ⅶ．施設を閉鎖する場合等において、施設管理者又は行政から全員又は一部の施設滞在者へ移動の指示があった場合には、その指示に従うこと。

ⅷ．負傷者の治療はできないことや、備蓄品に限りがあり食料等の配布ができない場合があること等、施設において対応できない事項があることを理解していること　等

4．停電時のための事前の協定の締結

大規模地震の発生により広域的な停電となることも想定されるが、このような中で一時滞在施設を運営していくことも考慮しておく必要がある。

消防法では、誘導灯など、消防用設備等の設置及び維持について規定されており（消防法第 17 条）、施設管理者はこの規定に従う必要がある。ただし、大規模地震が発生した非常時において、地方公共団体が設置した一時滞在施設（※3）については、災害対策基本法により、消防法第 17 条の規定は適用されないこととなる（災害対策基本法第 86 条の 2 第 2 項）。

このため、一時滞在施設を提供する施設管理者は、広域的な停電が発生する

中で一時滞在施設を運営することも考慮し、地方公共団体と一時滞在施設の提供に関する協定を締結しておくことが望ましい。

※1　善管注意義務

業務を委任された人の職業や専門家としての能力、社会的地位等から考えて通常期待されるレベルの注意義務をいう。

※2　不可抗力

極めて大きな余震等が発生した場合には、施設管理者は不可抗力による免責が認められる場合もあると考えられる。

※3　地方公共団体が設置した一時滞在施設

「地方公共団体が設置」とは、地方公共団体が自ら設置する場合のほか、例えば、事前に都県や市区町村と締結した協定に基づき、施設管理者たる民間事業者が開設する場合も含まれる。

なお、民間事業者が開設する場合は、当然ながら、地方公共団体は当該施設の占有者・所有者とはならない。

【参考条文】

民法（明治二十九年四月二十七日法律第八十九号）抄

第三編　債権

第二章　契約

第二節　贈与

（贈与者の担保責任）

第五百五十一条　贈与者は、贈与の目的である者又は権利の瑕疵又は不存在について、その責任を負わない。ただし、贈与者がその瑕疵又は不存在を知りながら受贈者に告げなかったときは、この限りでない。

第十節　委任

（委任）

第六百四十三条　委任は、当事者の一方が法律行為をすることを相手方に委託し、相手方がこれを承諾することによって、その効力を生ずる。

（準委任）

第六百五十六条　この節の規定は、法律行為でない事務の委託について準用する。

第三章　事務管理

（事務管理）

第六百九十七条　義務なく他人のために事務の管理を始めた者（以下この章において「管理者」という。）は、その事務の性質に従い、最も本人の利益に適合する方法によって、その事務の管理（以下「事務管理」という。）をしなければならない。

２　管理者は、本人の意思を知っているとき、又はこれを推知することができるときは、その意思に従って事務管理をしなければならない。

第五章　不法行為

（不法行為による損害賠償）

第七百九条　故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

（土地の工作物等の占有者及び所有者の責任）

第七百十七条　土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対してその損害を賠償する責任を負う。ただし、占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償しなければならない。

消防法（昭和二十三年七月二十四日法律第百八十六号）抄

第四章　消防の設備等

第十七条　学校、病院、工場、事業場、興行場、百貨店、旅館、飲食店、地下街、複合用途防火対象物その他の防火対象物で政令で定めるものの関係者は、政令で定める消防の用に供する設備、消防用水及び消火活動上必要な施設（以下「消防用設備等」という。）について消火、避難その他の消防の活動のために必要とされる性能を有するように、政令で定める技術上の基準に従つて、設置し、及び維持しなければならない。

災害対策基本法（昭和三十六年十一月十五日法律第二百二十三号）抄

（指定避難所の指定）

第四十九条の七　市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所（避難のための立退きを行つた居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」と

いう。）を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民（以下「被災住民」という。）その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。）の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。

（避難所等に関する特例）

第八十六条の二　著しく異常かつ激甚な非常災害であつて、当該災害に係る避難所又は応急仮設住宅（以下この条において「避難所等」という。）が著しく不足し、被災者に対して住居を迅速に提供することが特に必要と認められるものが発生した場合には、当該災害を政令で指定するものとする。

２　前項の規定による指定があつたときは、政令で定める区域及び期間において地方公共団体の長が設置する避難所等については、消防法（昭和二十三年法律第百八十六号）第十七条の規定は、適用しない。