

Ⅲ 東日本大震災の経験から得た防災上の教訓

第1 首都直下地震への備え

1 帰宅困難者対策

(1) 帰宅困難者対策の教訓

ア 徒歩帰宅者の発生抑制

○ 発災時の行動ルール等の周知徹底

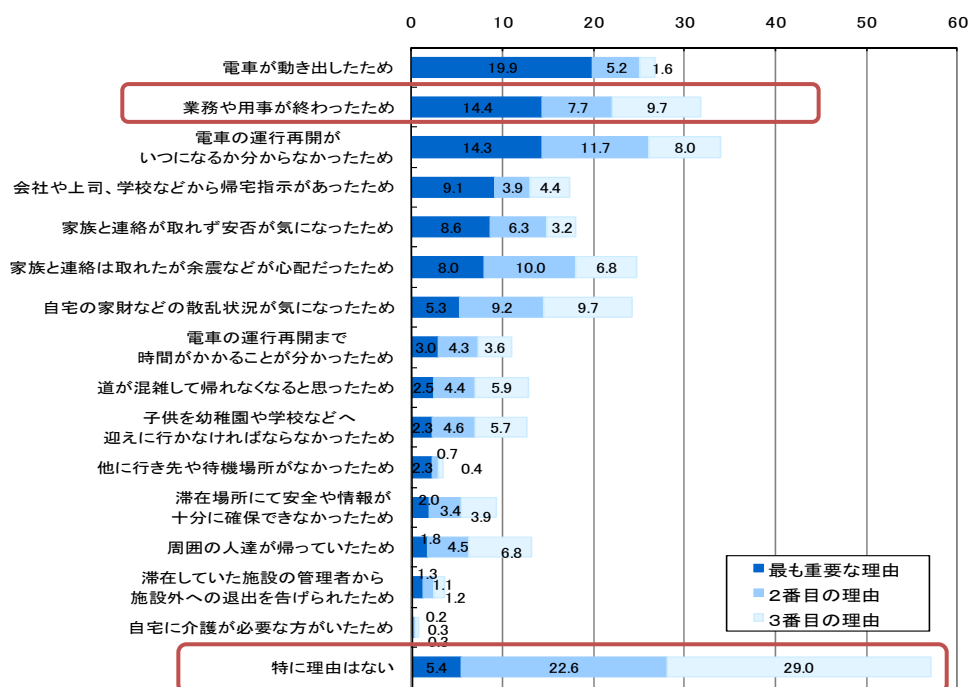
今回の震災では、都内の広範囲な地域で多くの帰宅困難者が発生し、都内は大きく混乱した。発災時に都内にいた外出者に対するアンケート調査結果（「帰宅を開始した理由」）からは、発災時の帰宅開始理由として、「特に理由はない」、「業務や用事が終わったため」との回答の割合が高くなっている。特に切迫した理由もなく、帰宅行動を開始している外出者の割合が多いことから、発災時の行動ルール等が都民に十分浸透していないことが推察される。

また、「会社や上司、学校などから帰宅指示があったため」との回答の割合も比較的高く、事業者等においても、行動ルール等が十分に理解されていないことがうかがえる。

更に、今回の発災が金曜日の午後であり、翌日が休日であったことも、徒歩等による帰宅者が増えた要因となった可能性がある。

【帰宅を開始した理由(3つまで)】

(単位：%)



帰宅困難者対策は、まず、帰宅困難者の発生を抑制することが最も重要であるため、都は、これまで「行動ルール」や「帰宅困難者心得 10 か条」等について、ホームページ、パンフレットの配布、講習会の実施等により普及啓発を図ってきたが、更なる行動ルール等の周知徹底の必要性が明らかとなった。

○ 大規模集客施設等による利用者への対応

今回の震災では、駅構内や商業ビルなどから利用者等の締め出しが行われるなど、安全確保の点で不適切な対応が見られた。一方、施設内で利用者等の安全確保に取り組んだ民間事業者もあり、対応は事業者によってまちまちであった。

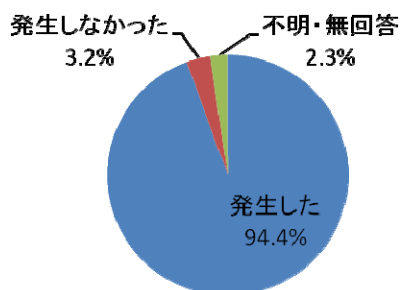
なお、東京消防庁の調査によると大規模事業所ビル等のうち 94.4%の建物で、帰宅困難者が発生した。

大規模災害の発災時の対応については、公的機関のみならず、民間事業者においても、利用者等の安全確保のための対策を講じることが重要である。

とりわけ、駅ビルや百貨店など、大規模集客施設等を有する民間事業者による取組は適切に進められなければならない。

改めて、大規模集客施設等を有する事業者による利用者等の安全確保の徹底を図る必要性が明らかになった。

【帰宅困難者の発生状況】



イ 一時待機施設等の確保

○ 公共施設及び民間施設を活用した一時待機施設等の確保

今回の震災では、交通機関が不通となった状況を踏まえ、都は、災害時帰宅支援ステーションのほか、区市町の協力も得ながら帰宅困難者が一時待機する施設の確保に努め、結果として、1,030 施設を開放し、94,001 人を受け入れた。

一時待機施設数と収容人数（平成 23 年 3 月 12 日 4:00 現在）（単位：数・人）

施設区分	施設数	収容人数
都関係施設（都庁舎、都立学校等）	329	27,680
国、区市町等所管施設	701	66,321
計	1,030	94,001

※島しょを除く

出典)東京都集計

今回の震災では、一時待機施設としてあらかじめ指定された施設がなかったことや一部の施設に帰宅困難者が集中し、施設の許容範囲を超えるなど施設の確保と受入れに困難を来した事例もあった。

また、災害時帰宅支援ステーションと一時待機施設との役割分担が不明確であったことや物資の準備等を円滑に行うことができなかったことから、帰宅困難者受入れ後の施設運営が混乱する施設が多くみられた。

この他、都と区市町の所管する施設間で連携して対応することが困難であった事例も発生している。

このことから、あらかじめ都と区市町村が連携して公共施設及び民間施設を一時待機施設として確保することが必要であるとともに、障害者や高齢者など特別な支援が必要な災害時要援護者の受入れを優先することはもとより、対象施設の特性を踏まえた上で、当該施設における円滑な受入れに向けた体制整備を促進する必要性が明らかになった。

○ 物資備蓄

今回の震災では、あらかじめ一時待機施設に指定された施設がなかったため、事前の受入れ準備がなされていなかった。このため、帰宅困難者の受入れ後に、飲料水、食糧、毛布などの物資が不足し、物資の搬送等を行う事態が生じた。

しかしながら、交通渋滞の影響により、物資の搬送に時間を要することとなったほか、搬送物資が必要数以上に送られるなど情報の錯そうによる混乱も生じた。

また、物資の不足を住民等の避難用備蓄物資を取り崩すことで対応した施設もあったが、首都直下地震の発災時には、地域住民等の避難者も発生するため、このような対応が困難となることが見込まれる。発災時には、学校・保育園・事業者等において児童・生徒や従業員・顧客の保護を行うことが求められる。

今回の経験から、一時待機の対象となる施設において、帰宅困難者用の備蓄物資を着実に確保することなどの重要性が改めて浮き彫りになった。

ウ 情報基盤強化の必要性

今回の震災では、携帯電話が発信制限によりつながりにくくなったこと等により、家族等の安否や鉄道の運行状況に関する情報が不足した。また、通信事業者が設定している発災時の安否確認ツールについては、十分に活用されなかった。

都が実施した調査結果によれば、帰宅行動を開始した理由として、「電車の運行再開がいつになるか分からなかったため」や「家族と連絡が取れず、安否が気になったため」などを選択した者が多く見られた。このことから、鉄道の運行状況や安否確認に関する情報提供を充実することで、帰宅困難者の発生を抑制する効果が見込まれる。

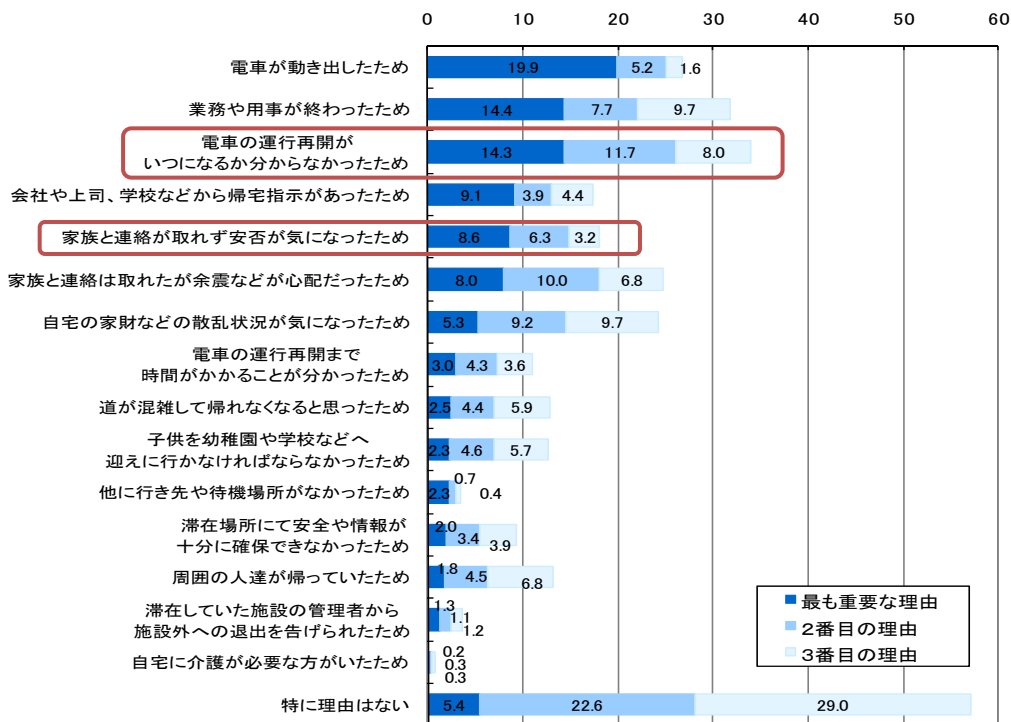
また、一方で、住民相互間の、携帯電話等によるインターネット上での情報共有については、交通機関の運行状況の確認や安否確認などで一定の効果があった。

今後は、このようなソーシャルメディアの活用についても、情報の確実性などを担保する方策を考慮しつつ、検討していく必要がある。

発災時における迅速かつ的確な情報提供は、災害対応全般において重要であるが、帰宅困難者対策においても、帰宅困難者の発生抑制や冷静な行動の促進などの点から、同様に重要である。今回の経験から、帰宅困難者に対する情報提供の内容や方法の充実を検討する必要性が明らかになった。

【(再掲)帰宅を開始した理由(3つまで)】

(単位：%)



エ 帰宅支援

東京都地域防災計画では、帰宅困難者対策として、発災後のバスや船舶による代替輸送手段の確保が定められている。

今回の震災では、道路渋滞や津波警報のため、バスや船舶による代替輸送は困難な状況にあったが、安全な代替輸送ができる状況になった場合には、陸上・海上輸送の実施は、帰宅困難者の安全確保と被災場所の負荷軽減の上で、有効な手段となる。

こうしたことを踏まえて、発災後の道路交通の円滑化等の対策とあわせて、帰宅困難者の安全確保後の代替輸送手段を適切に講じる必要性が明らかになった。

また、都はこれまで、徒歩帰宅者が帰宅する際に、沿道の店舗等で、水やトイレ及び情報提供を受ける災害時帰宅支援ステーションの整備を進めてきたが、今回の震災では、その認知度が低かったことから災害時帰宅支援ステーションを避難所と混同されるなど、一部で混乱も生じた。このため、災害時帰宅支援ステーションの

認知度を高めるとともに、一時待機施設も含め十分に帰宅支援機能を発揮できるような仕組みが必要であることが明らかとなった。

行政のみならず、鉄道、通信、集客施設などの事業者や都民も巻き込んで社会全体で対策を立て直すことが必要

○ 徒歩帰宅者の発生抑制

都民等への発災時の行動ルール等の周知徹底及び大規模集客施設を有する事業者による利用者等の保護の徹底が必要

○ 一時待機施設等の確保

公共及び民間の一時待機施設等の確保、帰宅困難者用の備蓄物資の確保など円滑な受入れに向けた体制整備の促進が必要

○ 情報基盤強化の必要性

帰宅困難者に対する情報提供の内容や方法の検討が必要

○ 帰宅支援

安全確保後の代替輸送手段や、災害時帰宅支援ステーションが十分に支援機能を発揮できるような仕組みが必要