

## 第1回

# 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 議事録

# 第1回首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 議事次第

日 時：平成23年9月20日（火）14:30～15:30  
場 所：中央合同庁舎第5号館2階  
厚生労働省講堂

1. 開 会
2. 主催者挨拶
3. 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の設置について
4. 帰宅困難者対策の現状について
5. 意見交換
6. 第1回協議会申合せについて
7. 閉 会

○越智参事官（内閣府事務局） それでは、定刻となりましたので、ただいまより第1回「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を開催させていただきます。

皆様には、本日足元の悪い中、御多忙のところ御出席いただき、誠にありがとうございます。私は、内閣府地震・火山・大規模水害対策担当参事官の越智でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

それでは、会議の冒頭に当たりまして、主催者を代表いたしまして、猪瀬東京都副知事と原田内閣府政策統括官よりごあいさつを申し上げます。

猪瀬副知事、どうぞよろしくお願いいたします。

○猪瀬東京都副知事 本日はこのような会議を持つことになりましたが、帰宅困難者というのは、当然自助、共助、公助、つまり行政だけではなくて、民間の企業も含めて、さまざまな団体に関わることによって解決する問題だと思っております。

何よりも一番大事なことは、3月11日に起きたことの検証をきちんとそれぞれの団体ごとにやっていただきたいなと思います。政府も東京都も含めて、検証することによって出てきた結果をこれからどのようにソリューションというか、解決に向けてやっていくかということなんです。

今も幾つか名刺交換をさせていただきましたけれども、そこに携帯番号を書き込んだりとか、メールアドレスが名刺に書いてあるわけですが、これだけではなくて、そういう情報交換をするわけですが、ソーシャルネットワークなどでも、やはりツイッターやFacebookのアカウントをそれぞれ個人的にもお持ちになった方がいいと思うんです。東京都の場合も、3月11日にホームページがすぐパンクしてしまいました。ですから、そういう形で新しいネットワークなども考えながらやっていくということになると思います。

特に帰宅困難者の場合は、東京都だけではなくて、首都圏だけで通勤者が2,000万人以上いて、そのうち600～700万人ぐらいは帰宅困難者になるだろうと予想されています。これも鉄道や通信事業者だけではなくて、コンビニなども皆さん大変お世話になったと思います。会社も自分で自分の社員の分を備蓄するとか、そういうことをこれからやりますし、やってきているところもあると思いますが、まだ不徹底だと思います。そういったことをお互いに連絡し合いながら、それぞれがもう一度繰り返すような自助、共助、公助の組み合わせですね。これをきちんとやっていただきたいなと思います。

帰宅困難者といっても、会社に泊まれという指示を出しても、どうしても帰らなければいけない人とか、帰らなければいけない人は、例えば保育園で子どもが待っているとか、学校の児童館の時間がぎりぎり切れてしまうとか、そういういろいろな事情があることを含めて、組み合わせが必要だと思います。会社にとどまる、あるいは帰宅するというのをそれぞれ幾つかデータを出しながら、きちんと確認していけるような方向に持っていければと思っております。これだけたくさんの方が集まるということは、ネットワークが緻密になるということですので、1つも漏れなく解決するような形にしていきたいと思っております。

これから是非、国と東京都、そして民間と併せて協力体制をつくりたいなと思っております。

以上です。

○越智参事官（内閣府事務局） どうもありがとうございました。

それでは、統括官をお願いします。

○原田内閣府政策統括官 内閣府の政策統括官の原田でございます。

本日は、お忙しいところお集まりいただきまして、ありがとうございました。本来なら、防災担当の平野大臣が出席して、ごあいさつすべきところでございますが、今日は所用で出席ができませんので、簡単にごあいさつをさせていただきたいと思っております。

今、猪瀬副知事のごあいさつにあったとおりでございますが、あえて私からは、帰宅困難者対策を含めて、今回の東日本大震災を受けて、国が今どういう防災対策の見直しを進めているかというお話を御紹介させていただきたいと思っております。

今回の東日本大震災は、非常に大きな反省と教訓を我が国の防災対策にもたらしたと思っております。是非被災地の復旧・復興と並んで、今後の防災対策の見直しにいかしていかなければいけないと思っております。

具体的に申し上げますと、1つは、現在、中央防災会議に専門調査会を設けまして、地震・津波対策、とりわけ津波対策の全般的な見直しについて御検討をいただいております。これは近々に最終報告書がとりまとめられる予定でございますので、これを我々国がつくっている「防災基本計画」あるいはそれぞれの機関、団体でおつくりいただいている防災業務計画なり、地域防災計画なりには是非役に立てさせていただきたいと思っております。

また、そういうことと並行して、今回の東日本大震災対応が一体どうであったか。国のレベル、あるいは現場のレベルでどうであったかという具体的な検証も併せて今後に生かすという意味では、是非必要だと思っております。一部とりかかっておりますが、これもきちとした形の検証をして、世の中に明らかにし、今後の対策にいかしていきたいということでございます。

あと、個別の大規模災害対策という面で申し上げますと、今回取り上げている首都直下地震について備えをきちとするということが1つ。

もう一つ、東海地震、東南海地震あるいは南海地震といったものが連動した連動型の地震についても、今回の東日本大震災も連動型だということが言われているわけですが、そういった今までも想定されていた大きな地震が連動するタイプの地震についての備えもきちとしておかなければいけないということかと思っております。

多少今回取り上げている地震関係とは違いますけれども、首都圏においては、首都圏大水害ということも今、具体的にその対策の検討も俎上に上らせつつあるところでございますので、こういった対策もきちとやっていかなければいけないということかと思っております。

それらの大前提として、もう一つは、災害対策法制がどうなのか。あるいは災害で対応する組織がどうなのかということについても、そういったことの対策あるいは政策の大前

提として見直しを進めていかなければいけないということで、現在一部取り組んでいるところでございます。

こういったことで、まだまだ十分足りないところはあるかと思えますけれども、国としても東日本大震災を生かして、防災対策の見直しに取り組んでいきたいということでございます。

今回のテーマでございます帰宅困難者対策について1点だけ申し上げますと、現在はM7クラスの首都直下地震を想定していますけれども、これから更に関東大震災クラスのM8クラスの地震も心配されておりますので、是非この帰宅困難者対策についてもきちっとした形で対策をまとめていかなければいけないということかと思えます。

特にこの問題については、いろいろなところでいろいろな課題がもう既に指摘されておりますので、これから大切なことは、実効ある対策をさまざまな機関、さまざまな団体が連携してどう打ち立てるかということだと思えますので、是非こういった場を通じて、実りある議論をしていただき、また、いろいろな形での御協力をお願いしたいと思います。

簡単ではございますが、以上でございます。

○越智参事官（内閣府事務局） どうもありがとうございました。

それでは、大変恐縮ですけれども、報道機関のカメラの皆様には、ここで御退席をお願いいたします。

（カメラ退室）

○越智参事官（内閣府事務局） では、お手元の資料を確認させていただきます。

上の方から順番に、議事次第、座席表、構成員名簿、出席者名簿、議事次第記載の資料1～7までございます。また、それに加えて、日本経済団体連合会提供資料、日本フランチャイズチェーン協会提供資料、東京災害ボランティアネットワーク提供資料、連合関東ブロック連絡会提供資料でございます。よろしいでしょうか。

本日御出席の皆様のお紹介につきましては、お手元の名簿と座席表をもって代えさせていただきますので、どうぞ御了承いただければと思います。どうぞよろしくお願い申し上げます。

ここからは、議事に入らせていただきます。

まず、資料1～4を用いまして、この協議会の設置につきまして、事務局より簡潔に御説明させていただきます。どうぞよろしくお願い申し上げます。

それでは、資料1～4について、お手元に置いていただければと思います。

資料1につきましては、まず、この協議会の設置についてのペーパーでございます。先ほど猪瀬副知事と原田統括官のごあいさつにもありましたように、設置の趣旨につきましては、膨大な帰宅困難者が発生すると想定されているということで、これに対して3月11日に生じたこと等を踏まえて、官民を挙げて、一層具体化して取り組んでいく必要があるということでもあります。その中で公助だけでなく、自助、共助も含めた総合的な対応が不可欠であるということと、国、地方公共団体、企業がそれぞれだけでなく、連携・協

働いて進めることが重要であるということでもあります。

そういうことで、関係者のそれぞれの取組に係る情報を共有するということと、横断的な課題について検討するということで、この協議会を設置するものであります。

2. に書いてありますが、本協議会は 31 機関で構成し、座長につきましては、政策統括官と副知事が共同座長であります。そういうことで、共同処理を両者でやるということで考えております。

資料 2 は、協議会が対象とするイメージということで作っております。これからどんどん議論していく中でブラッシュアップされていくものと思いますが、大きく言って 2 つ。「一斉徒歩帰宅者の発生の抑制」と「円滑な徒歩帰宅等のための支援体制」というのが大きな柱として挙がっております。

「一斉徒歩帰宅者の発生の抑制」については、「むやみに移動を開始しない」という周知・徹底や、安否確認、一時収容対策ということについての取組、「円滑な徒歩帰宅等のための支援体制」については、そこに大きく 5 点ほど書いております情報提供体制とか、一時滞在施設、搬送体制の問題等、こういうことについて連携・協働しながら取り組んでいくということでございます。

資料 3 は、この検討の体制でございますが、本日設置をします協議会の下に幹事会を置きまして、更に集中的に議論するということで、課題に応じてはワーキンググループを設置するというところで考えております。

検討スケジュールにつきましては、左の方に大きな流れがあります。第 2 回会合を 11 月ごろ開きまして、来年の春ごろに中間報告、おおむね 1 年をかけて最終報告ということで、まずはこのような 1 年間の途中で節目を持ちながら取り組んでいきたいということになります。

冒頭のごあいさつにもありましたように、①の今般の地震の際の検証は早めに行うということで、11 月を目標に検証のとりまとめをやりたいと考えてございます。

それから、具体的な対応ということで、各主体の取組と連携施策ということで、両者を並行させながら取り組んでいきたいということを経験として考えております。

資料 4 につきましては、もう既に一度事前にこのような規約をということで御照会をかけております。時間の都合上、説明は省略させていただきますが、そこにありますような規約文と別紙 1、別紙 2 といったメンバーでこの協議会と幹事会のメンバーを提案させていただいているところでございます。

とりあえず、事務局からの説明は以上でございます。

ただいまの説明につきまして、御意見、御質問等がございましたら御発言をお願いいたします。よろしいでしょうか。

(構成員からの発言なし)

それでは、先ほど御説明いたしました首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の規約と今後の進め方については、このような形で進めさせていただきたいと思っておりますので、どうぞ

よろしくお願ひ申し上げます。

以降の進行は座長にお願ひいたします。どうぞよろしくお願ひします。

○原田内閣府政策統括官 それでは、ただいま御承認いただきました協議会の規約に基づきまして、猪瀬副知事と私が共同で座長を務めさせていただくことになっております。本日は便宜上、私が座長を務めさせていただきたいと思っておりますので、よろしくお願ひをいたします。

それでは、議事に入らせていただきます。

まず、帰宅困難者対策の現状につきまして、事務局の内閣府、東京都それぞれから御説明をお願ひしたいと思います。

それでは、内閣府からよろしくお願ひします。

○越智参事官（内閣府事務局） それでは、資料5で「首都直下地震の帰宅困難者対策の必要性について」をカラー刷りで用意しておりますので、これを簡潔に御説明いたします。お手元に置いていただければと思っております。

まず、1枚目には、この被害想定をするに当たっての東京湾北部地震の M7.3 が直下で起きた場合の震度分布を書いてございます。赤い系統の色になるほど大きな揺れであるということで、東京湾を中心に同心円状に揺れが広がっているということでございます。特に山手線の中は6強の大きな揺れが伴うことが想定上出されてございます。

2ページは、その際のいわゆる人的被害、建物被害の想定結果でございます。

建物につきましては、これは時季とかシーンによって変わりますが、冬の18時、風が強いときで、火災によるものが非常に多く、建物全壊が85万棟。死者につきましては、倒壊率とかそういうものから約1万1,000人ということで被害想定をしているところでございます。

3ページ、経済被害につきましては、全体として、直接、間接を入れますと約112兆円ということで、我が国の一般会計予算よりもはるかに大きな数字ということで推計されております。

4、5ページですが、帰宅困難者の推計でございます。

一応いろいろな条件を設定して試算をしてみますと、4ページのところにありますように、約650万人が帰宅困難者として推計されるということであります。

5ページには、帰宅困難者の概念ということで、一応、帰宅断念、遠距離徒歩、近距離徒歩ということで概念として整理されておりますが、ここでいわゆる帰ることができなくなったということで、650万人が推計されているところでございます。

6ページは、その際の帰宅行動シミュレーションの実施であります。一応これは火災があつたり、建物が倒壊して道が通れないという想定もセットに入れておまして、その結果、この赤系統の色のところは満員電車状態のような状況になるといったことでシミュレーションされているところであります。場合によっては、普段なら5時間で帰れるところがおよそ15時間かかるといった試算もなされてございます。

実際に3月11日に東北地方太平洋沖地震で帰宅困難者が発生しております。後ほど東京都さんの資料でもう少し詳しく説明がありますが、そこに書いてあるような約10万人前後の駅前滞留者などが生じているわけでございます。後ほど詳しい説明があると思います。

8ページは、3月11日の帰宅抑制の呼掛けということで、「首都圏の皆様へ」ということで、官邸の方から広く外に向かって情報発信をしたところでございます。そういうやりとりを少しそこに書いてございます。

9ページは、先ほども概要のところの説明いたしました、どのような取組が大事かということをおこれまでPRしてきておりましたので、その資料を付けております。今回はこういうところをしっかりとみんなで議論しながら対策等をつくっていただければと思っております。

以上です。

○原田内閣府政策統括官 では、東京都さん、よろしくお願ひします。

○村松総合防災部長（東京都事務局） 続きまして、東京都から御説明させていただきたいと思ひます。資料6をごらんください。「東京都等の帰宅困難者対策」という資料に基づいて説明させていただきます。

まず、東京都におきます帰宅困難者数、これは被害想定と実際の3月11日の状況でございます。

2006年5月に「首都直下地震による東京の被害想定報告書」を東京都が公表しまして、先ほど越智参事官の方からも、首都圏で650万人の帰宅困難者の発生が想定されるということですが、都内でも448万人の帰宅困難者が発生すると想定しております。

翻って、3月11日の現実の状況はどうだったか。これは総数をすべて把握する調査はありませんで、例えばここでは東京大学大学院に廣井先生の調査結果を参考に掲げております。自宅に帰れた方が67.8%、帰らずに会社に泊まった方が19.9%ということで、3割ぐらいの方が自宅に帰れなかったということで、恐らく300万人以上の帰宅困難者が発生したのではないかとこの調査結果が出ております。

それに対しまして、東京都あるいは国や区市と連携しまして、公的なセクターで一時的待機施設の受入数ということで、9万4,001人分、施設数にしまして1,030施設が一時的待機施設を確保しまして、受入れをいたしました。

こうしたことを考えますと、首都直下地震におきましては、行政施設数のキャパシティを大幅に超える帰宅困難者が発生し得るといった課題を認識せざるを得ない状況になっております。

3ページは、東京都のこれまでの取組について御紹介させていただきます。

駅ターミナル周辺地区における帰宅困難者等の混乱防止ということで、都と区市が働きかけまして、駅周辺の事業者等で構成いたします帰宅困難者対策協議会を都内のターミナル8駅で設立して、いろいろそこでは地域の行動ルールを定めていただいたり、例えば組

織のことは組織でやっていくんだというルールでございますが、そうしたことをつくっていただいたり、帰宅困難者対策の訓練も実施してきたところでございます。

3月11日におきましては、一部の駅では日ごろの訓練の成果を生かした一方で、中には協議会自体がなかなか立ち上がらない駅周辺の協議会があったということで、今後は行政と協議会との連携の在り方に課題を残したと認識しています。

4ページは、九都県市のこれまでの取組でございます。

帰宅困難者対策は行政区域をまたがる問題でありまして、九都県市でも広域的な枠組みで対応してきたところでございます。

徒歩帰宅者への支援ということで、コンビニエンスストア、ファミリーレストラン等々、帰宅困難者支援のための協定を九都県市で締結いたしまして、現在では1万6,000を超える店舗が災害時帰宅支援ステーションとして帰宅をする方々に対して、水道水の提供とか、トイレの使用とか、地図等による道路情報の提供とか、さまざまな支援を行っております。3月11日も多くの店舗がトイレの使用などで帰宅者を支援したところでございますが、帰宅支援に関する状況ということで、発災当日、コンビニエンスストア等での帰宅困難支援を知らなかった方が約6割。これも先ほどの廣井先生の調査によりますが、こうした結果も出ているように、もう一つ認知度アップにおいて課題があるのかなと考えているところでございます。

5ページですが、民間企業の方でもさまざまな取組を行っていただいております。本日、私ども東京都で把握している2つの例を御紹介させていただきたいと思っております。

まず、戸田建設さんの例でございます。自助・共助の実践ということで、震災時は社員をとどめるというルールを徹底していただいているとか、食糧、水、栄養ドリンク、毛布、簡易トイレなどさまざまな物資を現在3日分、将来的にはもう少し増やすということを聞いておりますが、こうしたことを現に備蓄していただいております。

やむを得ない事情がある場合に限り、社員の集団帰宅を実施しますが、写真も付けておりますが、あらかじめバイク隊が出動して、道路状況を把握するといったこともしていただいております。あるいはとどまるだけではなくて、社員が近所の住民の安否確認をしたり、近所の被害状況を調査して、危険箇所を教える、近隣に周知する、あるいは避難者の受入れの準備をする、地域と一体となって取り組んでいることも聞いております。

6ページは、NTT東日本さんの例でございます。

3月11日に公衆電話を無料開放していただいたり、避難所等で無料でインターネットに接続できる環境を整備していただいたところでございます。現在では、コンビニエンスストアに災害用の公衆電話、災害時優先電話を設置する取組を開始していただいている。今後は、あらかじめ避難所等に公衆電話が設置できるような環境整備だとか、無線LANの増設で災害時のインターネット環境の整備を促進するということも考えているということで、本日御紹介させていただきます。

一斉帰宅の抑制には、家族等々の速やかな安否確認が必要であったり、駅における混乱

防止のためにも、帰宅困難者に対する即時的確な情報提供も重要だといったことから、こういった民間事業さんの取組を参考にしながら、本協議会で更に議論を深めたいと思っております。

7ページは、今後の取組ということで、繰り返しになりますけれども、行政施設のキャパシティを超える大幅な帰宅困難者の発生が懸念されているとか、あるいは3月11日においては、行政と協議会との連携の在り方に課題が出たとか、情報提供体制に課題があるとか、事業者の積極的な取組も見られるとか、こういったことをいろいろ勘案して、行政だけではなく、鉄道や通信、集客施設など、いろいろな面で御活躍されております事業者さんや都民を従来以上に巻き込んで、社会全体で対策を立て直すことも必要だと考えておりますので、是非この協議会で実効ある議論、あるいは実効ある対策を打ち出していただければと考えておりますので、よろしく願いいたします。

説明は以上です。

○原田内閣府政策統括官 事務局からの説明は以上でございますが、本日、メンバーの方々から幾つか資料の提供をいただいておりますので、順次、御説明をお願いしたいと思います。御説明は3分以内でよろしく願いいたします。

それでは、日本経済団体連合会の平工様、よろしく願いいたします。

○日本経済団体連合会 日本経済団体連合会でございます。

本日は、日本経済団体連合会防災に関する委員長を拝命しております橋本が委員として出席をいたすべきところ、残念ながら海外出張で不在のため、代理で出席をさせていただいております。一言、お手元の資料に基づきまして、経団連のこれまでの取組を御紹介させていただきますと存じます。

経団連におきましては、従来より政府及び関係機関の皆様と連携をしながら、防災に関する委員会におきまして、企業における地震、水害への対応等に関する取組を行ってまいりました。2009年3月には、中央防災会議での御報告等も踏まえ「首都直下地震にいかに対応するか」と題する提言をとりまとめ、自助・共助・公助の役割や、企業の事前対策、災害対策本部の立ち上げ等の在り方を提唱し、帰宅困難者への対応につきましてもむやみに移動を開始しないという原則を周知させていただきますとともに、「企業に求められる地震対策の10か条」を策定いたしましたところでございます。

また、2010年9～10月には、会員企業に対しまして防災に関するアンケートを実施いたしました。地震対策はおおむね実施されているけれども、水害対策は相対的に実施企業がまだ限られている、あるいは地震対策、水害対策ともに復興資金手当てやサプライチェーン支援、帰宅困難者対策等に関して、なお向上の余地が大きいといったようなことを明らかにいたしました。

また、今後の体制といたしまして、今回の東日本大震災の影響の甚大さを踏まえ、今後の防災に関する企業の取組強化等を検討するため、経団連といたしましては、防災に関する委員会と国民生活委員会が合同で防災対策等に取り組むこととし、第1回の合同委員会

を9月29日に開催いたします。

いずれにいたしましても、地震のみならず、津波あるいは火災等も含めました複合災害への対応や行政との連携強化につきましては、重要な課題と認識しており、本協議会を通じて一緒に検討を進めてまいりたいと考えておりますので、よろしく願いいたします。

○原田内閣府政策統括官 ありがとうございます。

続きまして、日本フランチャイズチェーン協会の吉田様、よろしく願いいたします。

○日本フランチャイズチェーン協会 それでは、フランチャイズチェーン協会として報告させていただきます。本日は、会長の櫻田が所用のため欠席となりまして、私は安全対策委員会を受け持っております委員長として報告させていただきます。

実は、帰宅困難者支援協定というのは2005年から始まっています、九都県市さんが中心になって広めていただいたというのが現状の流れかと思えます。提供資料でいきますと、見開きで開いていただいて、下の日本地図を見ていただくと、現状はこれぐらいの規模で帰宅支援協定というのは結ばれているという状況になります。

御承知のとおり、コンビニエンスストアを中心として提供はさせていただいていますが、実際はファーストフード業界、その他今日は隣が石油商業組合連合会さんですが、ガソリンスタンドさんも実はやっている。ただ、問題としては、このマークが二通りあったり、三通りあったりする。現状、全国的に一番広まっているのはこのマークであろうということになります。

全国でいきますと約4万店舗について、この帰宅支援協定のステッカーを張らせていただいているという状況であります。先ほど副知事の方から御報告があったように、この状況の国民の皆さんの認知度が低いということが我々の課題かとも考えますので、このメンバーの中で広く広めさせていただきながら、どうやって提供させていただこうか。

更に情報提供の場としても、我々としては、先ほど東京都さんのお話の中に、デジタルサイネージで一部御提供したチェーンさんもありますので、そういったところも提供するというのを踏まえて検討を進めていきたいと思っておりますので、今後ともよろしく願いいたします。

○原田内閣府政策統括官 ありがとうございます。

続きまして、東京災害ボランティアネットワークの山崎様より、資料の御案内ということで一言よろしく願いいたします。

○東京災害ボランティアネットワーク それでは、資料の御案内をさせていただきます。

東京災害ボランティアネットワークが主体となりました「首都圏統一帰宅困難者対応訓練実施報告書」が皆様のお手元にございますので、ごらんください。

東京災害ボランティアネットワークは、1999年より7回にわたりまして、毎年1回ずつ実施されてまいりました。東京コース、千葉コース、埼玉コース、神奈川コースなど、幾つかのコースを設定いたしまして、大体防災の日のある9月を中心にいたしております。帰宅困難者3,558名、エイドステーション訓練1,070名、情報伝達訓練146名など、総勢

で4,774名の皆様の御参加によりまして、成功に進めることができました。

これらのコースは、帰宅訓練とエイドステーション、情報伝達訓練などのコースをたどりまして進めることができいております。多くの皆様の共催、あるいは後援をいただきまして、エイドステーションも今日御参加の皆様方にも御協力をいただいております。物品の提供や運営協力など、多くの皆様の御協力によりまして、現在まで7回にわたって行っております。

なお、今年はみんな災害の現地に行っておりますので、今年度はこの委員会ができましたので、この委員会を踏まえまして、今年は1回お休みをして、この報告書が出た後に新しく皆様の御協力により進めることができればと思っております。どうぞよろしく願い申し上げます。

○原田内閣府政策統括官 ありがとうございます。

続きまして、連合関東ブロック連絡会の大野様、よろしくお願いたします。

○連合関東ブロック連絡会 連合関東ブロックの大野でございます。

今日配付している資料でございますけれども、3.11の大震災が起きて以降、具体的に帰宅ができたのか、できなかったのか等々について、全体というわけにはいきませんでしたので、連合に加盟する三多摩も含めた都内全域の組合役員一人一人、五百数十名でございますが、実質的にサンプルをとって調査を行った結果がこの資料にまとめられているということでございます。

まだ集計中でございますので、この分析がまだできていないということでございます。お手元の資料の1ページ目を見ていただければと思います。ここで中段以降に「特記事項及び特徴点」ということで、現段階でまとめられる範囲について傾向をまとめてみたということでございます。

問4を見ていただきますと、東京都の居住者が全体で75%ということでありますので、それ以外は近隣県であります埼玉県、神奈川県、そして千葉県に居住している人が多い。このようなことから、都内居住者、そして近隣県に住んでいる方々がどのような行動をとったかという資料の一助になるのではないかと。これから分析は細かくいたしまして、また、結果、評価をさせていただきたいと思っております。

以上でございます。

○原田内閣府政策統括官 ありがとうございます。

予定された資料説明は以上でございますが、これまでのいろいろな説明を踏まえて、残された時間、意見交換をさせていただきたいと思っております。

まず、猪瀬副知事、いかがでしょうか。

○猪瀬東京都副知事 やはり3.11の検証が一番現実的だと思うんです。今の連合さんの資料は厚いんですけども、結局500人だけのアンケートでは、母数がすごく少ないですね。

フランチャイズチェーンとか、日ごろ割と消費者の近くにいる団体は情報が多いと思うんですが、経団連の中でもお客さんと直に結び付いていないというか、間接的に消費者と

結び付くような会社というのは、多分データが取りにくいと思うんですが、そういうところを是非経団連にお願いしたいなと思うんです。

勿論東京都もそうなんですが、基本的にデータが少ないんですよ。このデータをきちんと、次のときにそのデータがもう少し埋まってくるかと思いますが、その検証を踏まえていきたいと思っております。

○原田内閣府政策統括官 いかがですか。

○日本経済団体連合会 先ほど申し上げましたように、9月29日に第1回の合同委員会を開催いたします。そのときに、2009年にとりまとめました「企業に求められる地震対策の10か条」を踏まえまして、本当に行動がきちんとできたかどうかということを検証するためのアンケートを実施すべく、会員の皆様に諮る予定でおります。

○原田内閣府政策統括官 またまとめたら、是非御紹介をよろしく申し上げます。

ほかに御意見ございますでしょうか。

どうぞ。

○不動産協会 不動産協会の木村といいます。

我々が今まで帰宅困難者を始めとする災害対策についてどう考えているかということをお話したいと思っております。

この経団連の資料は私も関与して、こういった形でまとめましたけれども、やはり帰宅困難者という概念がこれまでなかったんですが、ついこの4、5年だと思えます。これをどういうふうにするかということで、実際に我々三菱地所でもどう対応するか検討を行い、訓練を3年ぐらい続けています。

実際問題として、先ほど副知事がおっしゃったように、3.11でどうなったかということになりますと、我々が考えていた以上のさまざまな問題が起きました。これほど多くの方が来るとは思わなかったということです。我々の東京と横浜のビル合計で、約3,000の方がビルに滞留した。その皆さんどういう形で対応するかということで、いわゆる青いマットみたいなものを敷いたりいろいろやりましたけれども、なかなか数も十分でなかったり、3.11は非常に寒い日でしたからビルのテナントの飲食店が炊きだしでご協力を頂いたり、そういった形で皆さんに手伝っていただかないとなかなか出せなかった。そういった意味では、ある意味での共助ができたかなとは思っております。

これが首都直下型になりますと、恐らく我々の想定では、大手町、丸の内、有楽町で30万人、3.11の約100倍来るのではないかと想定しています。そういうときにどうするかといったときに、やはり我々だけではできないということで、まず大手町と丸の内と有楽町の開発協議会というのがあるんですが、そこで4月から検討を始めました。これからどうやって帰宅困難者に対してどう対応するか。いろんなニーズもございますので、そのすべてが賄える、あるいは満足できるわけではないんですけれども、最低どこまでやるかということも含めて、例えば皆さんに入っていくと拠点の確保の問題、先ほどから出ていました通信の問題、あるいはどういう情報を提供するかという問題。それから、実際にそ

ここで遭った場合の体制をどうするのか。今、防災隣組みたいなものがありますけれども、実際にそれが機能するかどうかというのが3.11ではあって、本当に大勢の方々が来た場合には、そういった体制をどうするかという非常に大きな問題がある。

こういった意味では、我々としてはまず共助をしっかりとやって、帰宅困難者の方のいろんな事情もありますけれども、最低限ここまではやって、何とか皆様が安息とは言いませんが、多少の安心を感じられるような対策が講じられるかどうかを検討をしています。年内には1つの方向性を出して、その協議会からまた発信をさせていただきたいと思いますし、あるいはこの中で御参考に皆さんにお示しして、またいろいろ議論をさせていただければありがたいと思っています。

もういつ起きても不思議はないですから、できるだけ早めにこういう協議会の結論か、あるいは1つのソリューションを出すとか、そういうものを考えていけないのかなと思いますので、できるだけスピーディに話を進めていきたいと思っています。よろしくお願いします。

○原田内閣府政策統括官 ありがとうございます。

まとめましたら、是非この場でも御紹介させていただきたいと思います。

○猪瀬東京都副知事 済みません、今のはおっしゃるとおりのことがいっぱいあるんですが、先ほどデータが足りないと申し上げました。分析データと一緒にケーススタディデータというか、エピソードですね。1,000ぐらいエピソードが集まると違ってくる。だから、そういう両方のデータからやっていければと思いますので、是非各企業における、そのときに起きたエピソードをたくさん集めていただけたらと思います。

○不動産協会 そうですね。大丸有と言っていますけれども、開発協議会の中でも、一応ビルのオーナーの方とか、実際に帰宅困難で来た方とか、そういう方のアンケートもとっていますし、実際に帰宅困難になった方がどういう印象を持ったか、あるいは我々がやったことに対する評価というか、そういうものも意見として得られておりますので、またそういうものをお示ししたいと思っています。

○原田内閣府政策統括官 どうぞ。

○日本商工会議所 御報告させていただきます。

東京商工会議所では、震災対策特別委員会を設けまして、都内の在勤者に対する震災のアンケートをとっております。簡単に御紹介させていただきたいと思います。

震災当日、自宅に帰ったのは7割の方で、帰らなかったのは、先ほどの資料とよく似ておりまして3割ということでございます。

自宅に帰った人の手段は6割が徒歩徒歩とのことで、その平均所要時間が2時間31分というデータが出ております。その他、細かいアンケートもとっておりますので、また機会を見て御紹介させていただきたいと思います。

○原田内閣府政策統括官 ありがとうございます。

ほかにごございますでしょうか。どうぞ。

○東日本旅客鉄道 JR 東日本の石司でございます。

データの話とは少し違うわけでございますけれども、当日、当社として2つの大きな問題があったと思っています。1つは、当日の運転、運行に関する問題。もう一つは、駅のシャッターの問題だと思っています。

運行に関しましては、安全の問題もあるわけでございますけれども、復旧の仕方等の優先順位の付け方だとか、人の効果的な有意な配置の仕方等々、まだまだ改善すべき点があるだろうと思っております。現在、そういう検討をしているところでございます。

また、駅につきましては、大変多くのお客様に御迷惑をおかけいたしました。申し訳なく思っております。

今後そういう認識の下、我々として何をすべきか、また何ができるかということその基本的なスタンスでもって勉強させていただき、また、実行策。座長がおっしゃったように、具体的にどう実行するかということが問題だろうと思っておりますので、関係箇所と連携をしながら、勉強して、検討していきたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

○原田内閣府政策統括官 何かほかにもございますでしょうか。

例のシャッターの件は、何かいろいろ検証されていると聞きましたけれども、いつごろまとまる形になるのでしょうか。

○東日本旅客鉄道 我々として一番当日恐れたのは、実際にホームにお客様が下りていただくと、お客様が線路の上を歩かれるということになります。これは非常に危険でございますので、ホームに降りない。

それと、駅のコンコースの中は必ずしも安全とは言えないという判断もございましたので、そういうことを具体的にどういうふうにお使いいただけるようになるかというのは、事前の準備といいますか、それなりの体制をきちんととっておかないとできない問題であります。

また、例えば新宿駅で申し上げますと、いろいろな線区がありますから、例えば埼京線だけを動かすということになると、当然その埼京線を御利用されるお客様だけを対象にしてということになりますので、お客様の御誘導等につきましては、きちんとした事前の準備なり、対応をとっておかないと、かえって混乱を招くことになりますので、そういうことに対して、例えばシャッターの位置も含めて、具体的に対策を立てていきたいと思っております。

○原田内閣府政策統括官 ありがとうございます。

○猪瀬東京都副知事 今の JR 東の問題は結構沸点が高いですから、相当きちんとした反省材料を出していただかないと、納得いかないと思うんです。その点、よく踏まえてください。

○東日本旅客鉄道 わかりました。先ほど申し上げましたスタンスで、きちんと対策を立てていきたいと思っております。

○原田内閣府政策統括官 ありがとうございます。

それでは、ほかのテーマでも構いませんが、御意見をいただければと思います。

どうぞ。

○不動産協会 大したことではないんですけども、いわゆる帰宅困難者対策でも、防災対策はみんなそうですが、やはり起きる前に準備ができること。いわゆるリスクマネジメントですけども、それをどこまでやるのか。例えば備蓄の問題、水の問題、通信手段の問題、あるいは防災体制も我々ですと防災隣組とか言うてはいるんですが、実際にクライシスが起きたときに誰がどうやって動くのか。誰がリーダーシップをとってやるのかとか、そういうものもできればリスクマネジメントの段階で決めておいて、クライシスが起きたときでもすぐに動作ができるように、そういう分け方もしておかないと、ただ漫然とこういうことをやればいんだらうと整理だけしておくのではなくて、実際にクライシスが起きたときに誰が、共助ということでほかの機関とどう連携をとるのかとか、そういうことを決めておかないといけない。そういうところも結構重要なことで、一応マニュアルみたいなものはつくりましますけれども、マニュアルというのはほとんど活かせないと思っていますので、そのときにできるだけ有能な人間を実際に動けるような形で準備しておくことも絶対に必要だと思います。

○原田内閣府政策統括官 ほかにございますでしょうか。

どうぞ。

○埼玉県 埼玉県でございます。

今回の 3.11 なんですけども、埼玉県内は大きな被災はなく、なおかつ長時間に及ぶ停電もなかったわけですが、その中で電話は相当混乱しましたが、帰宅困難者用にさいたまスーパーアリーナと浦和第一女子を開けたり等ありました。

今のお話に関連するんですけども、多少は被災しましたが、結局大きな被災はなかったわけですが、停電とかそういうところをどれぐらい想定しておくのかということ、最低限の連絡網とか、あるいは自家発を持っていらっしゃる企業さんとか、そういったところを押さえておかないと、多分今おっしゃったように、マニュアルをつくってもそのまま動かないというのは、今回我々もしみじみ感じましたので、その点もよろしく願います。

○原田内閣府政策統括官 ほかにございますでしょうか。

せっかくですから、首都圏のほかの公共団体の皆様方から何かありましたらお願いいたします。

どうぞ。

○神奈川県 神奈川県です。

今回、33 の市町村にその後御照会したときに、帰宅困難者対策を事前に設けたところが大体半数ぐらい。実際に 3.11 に被災して、その後、この状態で思わぬところで、例えばターミナル的な駅や、少なくとも東京都に限らず、横浜や川崎に限らず、小田原とか、神奈川県の西部に松田という町がありますけれども、そういうところで 500 人、1,000 人規

模で帰宅困難者が発生している状態がありました。ですから、首都圏直下型が起こったときには、連動してさまざまな首都圏の地域で帰宅困難者が発生するという事態も想定して考えなければならないかなと思っております。

実際に3月11日の夜、横浜市さんが隣にいらっしゃいますけれども、私どもや横浜市、県立施設や大きな施設を開放いたしました。夜に見回って、やはり皆さん非常に切実に思っていたのは、携帯電話が使えないということで、22時ぐらいが一番ピークだったんですが、情報にかなり飢えていらっしゃって、各施設、避難所あるいは開設したところで、例えばその施設は大きなラジオをたまたま持っていたと。それを置いておきますと、NHKが終日放送していましたので、ラジオの周りにそこに避難している方々が終始その間で聞いて回る。県内では、帰宅困難者の方々が11時過ぎぐらいからだんだん半減していきまされたけれども、大体の方は遠くからでも、女性の方などは家族の方が車等で長時間かけて迎えに来ていたという状況があり、警察本部によると、一部の地域で渋滞が生じていたということもございました。

具体的な検証はまだまだ済んでおりませんが、九都県市のコンビニエンスストア等やフランチャイズチェーン等との協定は、かなり有効に機能したと思っております。

以上でございます。

○原田内閣府政策統括官 ありがとうございます。

ほかにございますでしょうか。

どうぞ。

○八王子市 私は八王子市長の黒須でございます。

今回の件で我々が取り組んだことが多少でも参考になればと思うんですが。我々のところは、新宿とか、池袋、渋谷と違ってターミナルではありませんから、規模は小さいんですけども、それでも一時滞留者は3,000人を超えました。最終的には1,805人が一夜を過ごしたわけですが、極めて適切に対応できたと思っています。

それは地震発生後9分後には警戒本部を立ち上げて、そして一番大事なことというのは、やはりあの時間ですから、防災無線で帰らないように、会社から駅へ向かわないように、電車は動いていないぞということを徹底して知らせたんです。それでも夕刻になると、やはり駅へ向かっているということがわかりましたので、これは帰宅困難者が出てくるということで、駅周辺の公共施設をすべて確認しまして、そこへの収容人員は何人ずつだろうということで、300人とか200人とかということで決めて、そしてそこに適切に案内をしました。やはりそこで大事だったことは、我々がお世話をするにしても、誰がやっているか向こうの人はわからないわけです。ですから、職員できちんと名札を付けて、管理職と一般職員とのペアで必ず行かせたんです。13か所用意したんですけども、最終的には8か所。ピークは2,200人収容しましたがけれども、夜を越したのは1,805人。次の日の11時にはゼロになりました。

我々がよかったと思っているのは、昨年11月23日に東京都と一緒に約3,000人が参

加しての駅前滞留者対策の訓練をやったんです。そしてそこでいろいろ想定されることというのが浮き彫りになりましたので、それが非常によかったんです。

その前提として、先ほどから出ています地域の対策推進協議会ですね。これに JR も、京王電鉄等も含めて 53 団体参加をしていただき、11 月 23 日の前に 4 回その協議会を開催したんです。情報伝達部会、避難誘導部会と救護収容部会の 3 つの部会をつくって、各 3 回ずつ開催、検討しました。こういうことが積み重なって良い結果になったと思っていますし、やはり訓練をするというのは大事なことだなと私は強く感じました。

そこで実際に 3.11 を受けての課題というのもあったんですけども、それぞれ今、お話もありましたように、やはり通信ですね。携帯がほとんど使えなくなったというので、それからすぐ我々がやったことというのは、駅周辺の 50 か所の避難所に想定される場所に災害時に優先電話として使用できる特設公衆電話の回線を設置しました。これはお金が幾らもかからないので、1,250 万円付けてやったのと、それから、やはり今回みたいに防災行政無線ですと、私どもの地域というのは広いんです。ちょうど山手線の内側の 3 倍ありますので。ですから、それをくまなく情報を伝達するというのは非常に難しいということで、他に地域防災無線のデジタル化をしました。これにすぐ取り組んで、これが 2 億 1,000 万円ばかりでしたけれども、ここら辺の課題、対応ですね。

それから、やはり現地本部を立ち上げなければいけないとなっておりますが、現地本部が立ち上がりませんでした。これは今後の課題だろうと思っています。

もう一つ課題になるのは、首都直下型地震、多摩地域直下型地震でもいいんですが、これが起きたときには帰宅困難者と市内の被災者が出ますね。これをどうすみ分けるか。ここら辺がやはり今後の課題だろうと思います。これの対応を今後検討していかなければいけない。こんなところが洗い出されたところです。

○原田内閣府政策統括官 ありがとうございます。

ほかにございますでしょうか。もう時間がありませんが、何か国の機関、各省から何かございますか。

では、いろいろ通信問題が出ていますので、電気通信事業者協会さん、よろしいですか。

○電気通信事業者協会 電気通信の方は、最大の状況を前提にして設備を打つというのは、実質不可能でございます。とはいえ、例えば今回の震災地域のようなものとか、非常用の電源であるとか、緊急の軽油の補給であるとか、こういうところが大きな問題点として認識できているところでございます。

そのような部分をできるだけ手厚く、とりあえずできるだけサービスが寸断しない、ただし、サービスのレベルはこういう非常に大きな災害時には、どうしても下げざるを得ないというのが今、いろいろ検討を皆さんされているところなんです、すぐに震災時でもリカバーできるようなサービスまでは、まだ行きつけていないところです。

○原田内閣府政策統括官 今、固定電話の話をされたんですか。携帯も含めて、一般の話ですか。

○電気通信事業者協会 はい。

○猪瀬東京都副知事 誰か先ほど移動体基盤協会の名刺を持っていませんか。

○電気通信事業者協会 携帯もこの業界に属します。

○猪瀬東京都副知事 時代が変わって、3.11 で最大に現れてきた結果というのは、やはり通信ですよ。それは関東大震災のころとか、昔と全然違いますね。先ほども言いましたが、ソーシャルネットワークとか、ああいうものがかなり大きかった。今、東日本大震災でも連絡が、気仙沼から打ったツイッターが私のところに入ったりする。そして、そこから東京消防庁がヘリを出すというね。時間と空間の軸が少し変わってきたんですよ。

だから、そういう意味で、即座に通信ができる、しかも距離が離れていてもやれるという形で、逆に今までの、先ほども東京都のホームページがいっぱいになってしまって、避難所の場所が案内できなくなってしまったが、僕のツイッターが情報をバイパスした。そういうふうに大きく変わりましたからね。それぞれ各会社や企業で、今までの訓練とどう違ったかという辺りを何か出せばありがたいんですけどもね。

それから、不動産協会などでも、例えば電力の問題というのは、遠くから電気を送ってくるという時代が今回やや崩壊したところがある。せつかくそこに帰宅困難者が避難しても、その電気が消えてしまったらだめなわけです。自家発電的なものをどういうふうにか考えるのかとか、そういうことを含めて帰宅困難者対策になってくると思うんです。

だから、今まで 3.11 より以前に想定していなかったこととか、あるいは時代が少しずつ変わってきて、当然想定すべきだったけれども、今回 3.11 で気づいたこととか、そこから辺りが焦点になると思うんです。

○原田内閣府政策統括官 一応、予定された1時間がまいりました。

今日は第1回目で、それぞれの皆さん方から忌憚のない御意見を自由にいただくことですので、2回目以降、またいろいろテーマを絞りながら議論を集約していきたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

それでは、お手元の資料7「第1回首都直下地震帰宅困難者等対策協議会申合せ（案）」につきまして、皆さんにお諮りをしたいと存じますので、事務局から説明をよろしく願いいたします。

○越智参事官（内閣府事務局） それでは、1枚紙の資料7をお手元に置いていただければと思います。申合せ（案）ということで、この協議会のものとして、今から中身を簡単に説明させていただきます。

以下の課題に取り組むこととするということで、

- 1 本協議会において、3月11日の東北地方太平洋沖地震に際して発生した帰宅困難者等への対策について、帰宅行動の実態、本協議会関係団体等の対応等、具体的な調査を行い、対策の検証を行うものとする。
- 2 本協議会において、下記の帰宅困難者等対策の強化について特に重点的に検討を進めるものとするということで、(1)～(8)までございます。

- (1) 企業等における従業員等の一時収容対策
- (2) 大規模集客施設や駅等における利用者の保護
- (3) 行政と民間事業者の協力による一時滞在施設の確保
- (4) 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
- (5) 家族等との安否確認手段の確保
- (6) 駅周辺等における混乱防止体制の整備
- (7) 徒歩帰宅者への支援方策
- (8) 帰宅困難者が早期に帰宅できる搬送体制の整備

以上、8点でございます。

3 本協議会関係団体においては、本協議会における議論を待たず、「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知、安否確認手段の周知、備蓄の促進等、現時点で自ら実施できる帰宅困難者等対策については、引き続き、取組を進めるものとする。以上です。

○原田内閣府政策統括官 以上、御説明しました申合せについて、御異議ございませんでしょうか。

(「異議なし」と声あり)

○原田内閣府政策統括官 では、異議がないようでございますので、これからこの申合せに基づきまして、協議会、その下の幹事会においてさまざまな課題を検討していきたいと思っております。

それでは、以上をもちまして、本日の議事を終了いたします。ありがとうございました。

引き続き、事務局から御連絡を差し上げますので、よろしく願いいたします。

○越智参事官（内閣府事務局） それでは、本日は協議会をこれで設置させていただきましたので、これから第2回に向けて準備をさせていただきたいと思っておりますし、また、この後、幹事会も開く予定にしておりますので、内容を充実させていただきたいと思っております。

どうぞよろしくお願い申し上げます。

○猪瀬東京都副知事 ちょっと終わりのところで済みません。

備蓄の促進というのは、民間には義務はないですが、この「促進」というのは、何かそういう義務までいかないけれども、そういう含みがあるんだという感じで理解していただいた方がいいと思っておりますね。それぞれの会社が少なくとも社員分備蓄をすとか、そういう中身がちょっと込められていると思っていただいで、検討した方がいいと思っております。

○原田内閣府政策統括官 では、以上をもちまして、終わらせていただきます。ありがとうございました。