

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

駅前滞留者対策ガイドライン

平成24年9月10日

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

目次

はじめに	P1
第1章 地域特性の把握	P2
1. 滞留者の特性把握	P2
2. 地域特性の把握の考え方	P2
第2章 駅前滞留者対策協議会の設立	P3
1. 駅前滞留者対策協議会参加団体	P3
2. 駅前滞留者対策協議会の組織構成	P3
3. 駅前滞留者対策協議会の開催及び参加団体の拡充	P4
4. 駅前滞留者対策協議会における市区町村の役割	P4
第3章 地域の行動ルールの策定	P6
1. 組織は組織で対応する（自助）	P6
2. 地域が連携して対応する（共助）	P6
3. 公的機関は地域をサポートする（公助）	P7
第4章 駅前滞留者対策訓練のあり方	P8
1. 訓練の企画立案について	P8
2. 駅前滞留者対策訓練の種別	P8
3. 訓練の検証	P11
第5章 駅前滞留者対策の今後の展開	P12
1. 駅前滞留者対策協議会の体制強化	P12
2. 複数の市区町村にまたがる駅周辺でのルール作り	P13
3. 駅前滞留者対策訓練の実践的な実施方策	P13

はじめに

首都直下地震※1が発生した場合、公共交通機関の運行停止等により大量の帰宅困難者等が発生し、救急・救助活動、消火活動、緊急輸送活動等の応急活動に支障が生じる可能性が高い。

特にターミナル駅やその周辺は多くの人々が滞留し、混乱等が発生することが予想される。

この際、駅周辺の事業者や学校等からなる駅前滞留者※2対策のための協議会が中心となり、地域の行動ルールに基づき混乱を防止する共助の取組が必要となる。

本ガイドラインは、駅前滞留者対策協議会を設置しようとする地方公共団体において、こうした取組を円滑に実施する際の参考となる手順等の具体的な内容を示したものである。

※1 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建物被害等が最大になる（冬18時、風速15m/sの場合）と想定される現行の東京湾北部地震（M7.3）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。

※2 「駅前滞留者」とは、特定の駅周辺における「滞留者」を指し、帰宅可能な近距離の徒歩帰宅者及びそれ以外の帰宅困難者等を含め、総合的な対策が必要である。

第1章 地域特性の把握

1. 滞留者の特性把握

駅前滞留者対策を検討する際、当該地域における滞留者の特性を把握することが重要である。これは、駅前滞留者対策のための協議会（以下「駅前滞留者対策協議会」という。）を立ち上げる際、参加団体選定の指標となる。

2. 地域特性の把握の考え方

（1）滞留者数の把握

大規模地震発生後、駅前滞留者対策を講じることが必要になる地域内に発生する滞留者数やその性別、年代別及び居住地等の属性を整理することが重要である。

また、当該地域で発生する滞留者だけでなく、他の地域で発生した帰宅困難者が帰宅する場合に当該地域を通過する人数についても把握することが必要である。

滞留者の状況を調査する際の参考資料は、以下のとおりである。

・ 東京都市圏パーソントリップ調査

東京都市圏交通計画協議会が、5年おきに実施する調査。

東京都市圏（1都3県及び茨城県南部）の地域を対象に、平均的な1日当たりの人の移動を一時間ごとに調査集計している。

（東京都市圏交通計画協議会ホームページ

http://www.tokyo-pt.jp/person/pt_gaiyou.html より）

・ モバイル空間統計

株式会社 NTT ドコモの携帯電話等の契約情報にもとづき、任意のエリア内及び時刻における滞留者数を把握することができる。

（株式会社 NTT ドコモホームページ

http://www.nttdocomo.co.jp/corporate/disclosure/mobile_spatial_statistics/より）

（2）その他の情報の把握

当該地域の地形や街並み等の地理的特性、交通ネットワーク上の位置付け、主要産業、地域社会の特徴等もあわせて調査することも重要である。

第2章 駅前滞留者対策協議会の設立

1. 駅前滞留者対策協議会参加団体

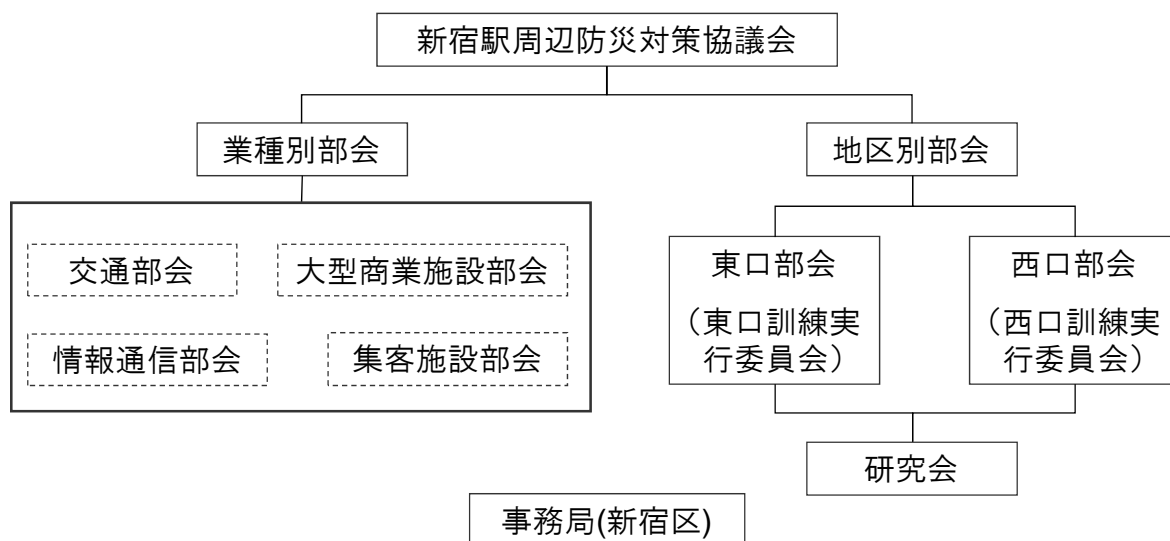
想定される参加団体は以下のとおりである。

- ①町内会・商店街等
- ②鉄道事業者
- ③ライフライン事業者
- ④駅周辺の大規模集客施設（百貨店、劇場、映画館、ホテル等）
- ⑤駅周辺の企業
- ⑥周辺の医療機関
- ⑦学校等の教育・研究機関
- ⑧市区町村・警察署・消防署等

2. 駅前滞留者対策協議会の組織構成

駅前滞留者対策協議会においては、参加団体が多数となることから、協議会の下に部会を設置し個別の課題ごとに検討することも有効である。

部会の構成は、大別すると、業種別部会と地区別部会に分類される。



駅前滞留者対策協議会の組織構成（新宿駅周辺防災対策協議会の例）

（1）業種別部会の例

- ・ **交通部会**

地域内の鉄道事業者等により構成される部会。乗客の避難誘導にあたり、駅周辺の事業者との連携について検討を行う。

- ・ **大型商業施設部会**

百貨店等の大規模小売店舗を中心に構成される部会。既存の同業者による連絡会議をベースに、来客者の安全確保策・避難誘導策等について検討を行う。

- ・ **情報通信部会(情報受発信部会)**

通信事業者・大型ビジョン所有企業等を中心に、警察・消防機関等公的機関で構成される部会。大型ビジョン、防災ホームページ、防災行政無線の活用等、効果的な情報の収集・提供について検討を行う。

- ・ **集客施設部会**

ホテルや映画館等を中心に構成される部会。駅前の滞留者を、安全確認後に速やかに避難誘導等するための事業者の連携について検討を行う。

(2) 地区別部会の例

- ・ **地域部会**

特定地域に事業所が所在する団体により構成される部会。地域の特性に応じた駅前滞留者対策について検討を行う。

3. 駅前滞留者対策協議会の開催及び参加団体の拡充

(1) 開催回数について

駅前滞留者対策協議会は、年間複数回開催することが望ましい。

東京都内の協議会を例に挙げると、3回程度開催されることが多い（年度の取組方針の確認、当該年度の訓練実施方針の確認、訓練結果の報告）。

(2) 参加団体の拡充について

駅前滞留者対策協議会における検討内容の見直しや、地域内における再開等の状況に応じ協議会参加団体の拡充を図ることも必要である。

3. 駅前滞留者対策協議会における市区町村の役割

(1) 運営について

参加団体の名簿管理、協議会等の運営(資料作成、司会進行)、協議会等の開催連絡、訓練の企画立案等については、事務局となる市区町村において実

施する。

(2) 災害時及び災害に備えた活動

駅前滞留者対策協議会において、各種取組を参加団体で協議・決定し、役割を分担する。

第3章 地域の行動ルールの策定

駅前滞留者対策協議会においては、「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。

1. 組織は組織で対応する（自助）

地域内の事業所、施設、学校等は、自らの所属する組織単位ごとに従業員・来所者、学生等に対する取組を行う（「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会事業所における帰宅困難者対策ガイドライン」を参照）。

2. 地域が連携して対応する（共助）

駅前滞留者対策協議会が中心となり、地域の事業者等が連携し取組を行う（「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 大規模な集客施設や駅等における利用者保護ガイドライン」及び「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」を参照）。

（1）現地本部及び情報提供ステーションの立ち上げ（災害時）

駅前滞留者対策協議会は、発災時に活動の拠点となる現地本部を立ち上げる。

また、地域によっては、現地本部に加え、駅前滞留者に掲示板等で情報提供を行う情報提供ステーションを立ち上げる。

あわせて、協議会参加団体と協力し地域防災活動に必要な情報を収集する。

（2）駅前滞留者への情報提供（災害時）

現地本部は、大型ビジョン、エリアワンセグ、掲示板等様々な手法を活用し、駅周辺の滞留者に対し、災害情報を提供するとともに、家族等との安否確認方法も周知する。

（3）駅前滞留者の保護

駅前滞留者対策協議会は、平時より市区町村が行う一時滞在施設の確保に協力する。

（4）駅前滞留者の誘導（災害時）

駅前滞留者対策協議会参加団体は、駅前滞留者を一時滞在施設等へ安全に

案内又は誘導し、その他帰宅困難者に対しては安全な待機を促す。

(5) その他

災害時における避難経路等の安全点検等を平時から実施し、地域の防災力を高めるよう取り組むことが重要である。

3. 公的機関は地域をサポートする（公助）

市区町村が中心となって、都県・国と連携・協力し地域の対応を支援する。

(1) 情報の提供（災害時）

駅前滞留者対策協議会及び現地本部に対し、市区町村で集約した地域連携による防災活動に必要な情報（被害状況、交通情報等）を提供する。

あわせて、市区町村は、協議会参加団体及び現地本部と連携し、駅前滞留者に対し情報提供を実施する。

(2) 防災インフラの整備

市区町村は、滞留者の避難・誘導を円滑に実施するための資機材及び防災インフラ（標識、拡声器等）について、平時より整備をする。

(3) その他

事務局として、駅前滞留者対策協議会の円滑な運営を確保する。

また、協議会と連携し地域の関係者に対する「地域の行動ルール」の普及啓発に努める。

第4章 駅前滞留者対策訓練のあり方

駅前滞留者対策の充実を図るため、PDCAサイクルに基づき継続的に訓練を実施・検証し、災害時の体制作りを行うことが重要である。

1. 訓練の企画立案について

(1) 訓練の重要性

駅前滞留者対策の課題の抽出及び解決にあたっては、訓練により取組を点検することが重要な手法である。

このため、協議会事務局は、対象となる地域の駅前滞留者対策に関する様々な取組を加味し、計画的に訓練を企画立案し、実施することが重要である。

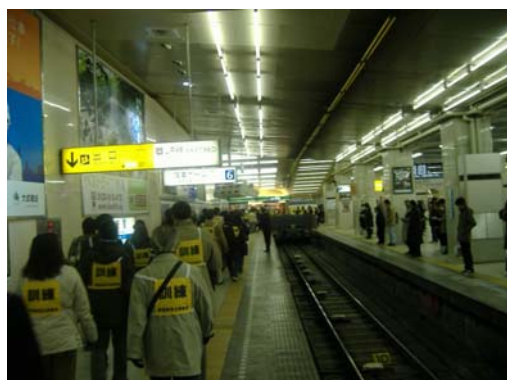
(2) 訓練とPDCAサイクル

自助・共助・公助の行動ルールや各地域の防災対策の取組状況を踏まえ、訓練を実施し、訓練により得られた課題に対し改善策を講じる（PDCAサイクル）。この繰り返しを実施していくことにより、地域の防災力を向上していく。

2. 駅前滞留者対策訓練の種別

(1) 駅前滞留者の誘導訓練

一時滞在施設等に滞留者を誘導する訓練。実際に訓練参加者を募集し、誘導を行うことにより、誘導方法や誘導経路等に関する課題を把握することが可能である。



滞留者の誘導訓練の様子（平成20年度新宿駅周辺）

(2) 徒歩帰宅訓練

混乱收拾後（発災後おおむね4日目以降）の時差帰宅を想定し、実際に徒歩により自宅まで帰宅する訓練。訓練参加者は、長距離の徒歩帰宅を体験することにより、自宅までの帰宅経路や徒歩帰宅の際に必要な備品等に関する課題を抽出することができる。

この際、企業や学校、一時滞在施設での待機後の時差帰宅であることを訓練参加者に周知し実施することが必要である。



東日本大震災時の徒歩帰宅の様子

(3) 現地本部等の立ち上げ運営訓練

現地本部等の情報受発信拠点の立ち上げ・運営を行う訓練。

東京都内の既存協議会においては、現地本部等を災害の発生時に集まった協議会参加団体が立ち上げることをしているため、設置場所や配置等について検証する目的で行われる。



現地本部等の立ち上げ訓練の様子 平成22年新宿駅周辺

(4) 駅前滞留者及び協議会参加団体に対する情報受発信訓練

現地本部等の情報受発信拠点の立ち上げ後に、協議会参加団体や行政等か

らの情報を受信し集約するとともに、駅前滞留者対策協議会参加団体や駅前滞留者に対して現地本部等から情報を発信する訓練。

東京都内の既存協議会においては、現地本部又は情報提供ステーションにおいて大型の掲示板（情報共有ボード）を設置し、それを介して情報を受発信する取組を実施している。あわせて、新しいメディア等を活用した情報提供の手段も検討されている。



情報共有ボード（平成 22 年新宿駅周辺）



エリアワンセグによる情報発信
（平成 24 年新宿駅周辺）

（5）一時滞在施設の開設訓練

駅前滞留者を一時滞在施設において実際に受け入れ、備蓄品等を配布することで、待機場所や、受け入れの手順に関して検証を行う。



一時滞在施設の開設訓練の様子（平成 24 年度新宿駅周辺）

（6）机上(図上)訓練の実施

実動訓練は、準備や動員など、協議会参加団体の負担が大きいため、年に数回程度しか実施できない。そのため、協議会参加団体の災害時の手順の確

認などについて、机上(図上)訓練を定期的に行うことも必要である。



机上（図上）訓練の実施状況（平成 22 年度新宿駅周辺）

3. 訓練の検証

訓練実施後は、訓練を検証し、その結果を「地域の行動ルール」に反映していく。

第5章 駅前滞留者対策の今後の展開

1. 駅前滞留者対策協議会の体制強化

(1) 現地本部の円滑な立ち上げ

災害発生直後においては、協議会参加団体が参集して現地本部を速やかに立ち上げることが困難な場合がある。現地本部は、行政側で立ち上げを行い、ある程度、駅前滞留者対策協議会の参加団体が参集した時点で連携して対応する。

(2) 指示系統や役割分担の明確化

駅前滞留者対策協議会では、平時より参加団体の役割分担を定め、現地本部を中心とした連絡体制を構築する必要がある。図上訓練や情報連絡訓練などで検証し、地域の行動ルールに反映させる。

(3) 協議会参加団体間の情報伝達手段

電話の輻輳や停電等の影響を受けない衛星携帯電話、PHS、無線機など、参加団体間の情報共有のための連絡体制を計画的に整備する。

(4) 滞留者への情報提供体制の構築

駅前滞留者対策協議会が所在する駅周辺の地域特性を踏まえ、現地本部又は情報提供ステーションの大型の掲示板（情報共有ボード）や防災行政無線に加え、大型ビジョンやエリアメール、SNSの活用も検討する。あらかじめ、情報収集や駅前滞留者への情報提供について、駅前滞留者対策協議会で参加団体の役割分担や手順を決めておく（「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 帰宅困難者等への情報提供ガイドライン」も参照のこと）。

(5) 行政機関の関与のあり方

駅前滞留者対策協議会は、自助・共助の取組が中心であるが、平時から、協議会が活動しやすいような環境づくりを行うとともに、発災時には、現地本部の立ち上げや、災害関連情報の提供など、協議会の取組を支援していく。

駅前滞留者対策協議会のほかに、都市再生緊急整備協議会や警視庁のパートナーシップ活動など、地域において駅前滞留者対策に取り組む仕組みがあることから、これらが存在する地域においては連携して駅前滞留者対策に取り組む。

2. 複数の市区町村にまたがる駅周辺でのルール作り

複数の市区町村に影響を及ぼす大きなターミナル駅では(東京駅、新宿駅等)、駅前滞留者対策協議会に広域行政の観点から都県や関係する市区町村が参加し、連携して駅前滞留者対策を実施していくことが重要である。

3. 駅前滞留者対策訓練の実践的な実施方策

訓練の実施にあたっては、内容の一部のブラインド化や、携帯電話が使用できない場合の想定等、より実践的な内容を取り入れていくことが効果的である。

しかし、訓練は、平常時の駅や駅前で行われるため、訓練による鉄道の運行や周辺の事業者の経済活動に支障が生じさせないなど、実践的な訓練を行うには様々な制約がある。

今後、訓練の十分な周知を行うことにより、利用者や関係者の理解や協力を得て、発災時と同じ状況をなるべく駅や駅周辺で再現した訓練等を行うことも検討していく必要がある。

