

《4》 横浜市の対応と課題

① 東日本大震災における帰宅困難者の状況と今後の対策

1 はじめに

中央防災会議の試算によると、首都直下地震が発生（昼12時のケース）した際には、首都圏の外出者約2,100万人のうち、約650万人の帰宅困難者が発生する。人々が一斉に帰宅を開始した場合、大量の徒歩帰宅者や都心部等の滞留者によって大きな混乱の発生が懸念され、応急活動の妨げとなったり、食料や飲料水、トイレや休憩場所等の不足も想定されている。

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震によって、首都圏において大量に発生した帰宅困難者による混乱等は、首都直下地震に備えて帰宅困難者対策を官民が連携して一層具体化していく必要性が浮き彫りになった。帰宅困難者の対策は、発生

の抑制から、一時的に休憩できる施設の拡充、円滑な徒歩帰宅のための支援など多岐に渡る。しかしながら、膨大な数の帰宅困難者等への対応は、首都直下地震による多数の死傷者・避難者が想定される中であって自治体による「公助」だけでは自ずと限界があり、「自助や共助」も含めた総合的な対応が不可欠となる。これらの対策をさらに推進するためには、地方公共団体、企業等がそれぞれ実施するだけでなく、連携・協働して取組を進めることが重要である。

2 帰宅困難者について

① 発生の要因

地震発生直後には、鉄道や道路等の交通機関の運行停止および不通区間が発生し、オフィス街や駅ターミナル、繁華街や電車内等にいた人々が大量に足止め状態となる。鉄

道の運行規定によると、震度5弱以上になると列車を停止し、路線を点検して安全に運行ができることを確認しなければ、運行ができないことになっている。交通機関が利用できない場合には徒歩による手段を考えざるを得ないが、遠方の場合には徒歩による帰宅も困難となる。

② 帰宅困難者の種類

帰宅困難者は、大きく2つに大別出来る。1つが、自宅が遠距離にある等の理由により、徒歩で帰宅することを諦め、被災場所周辺に滞留する「帰宅断念者」である。

もう1つが、遠距離にある自宅を指して被災直後から徒歩で帰宅しようとする「遠距離徒歩帰宅者」である。また、「帰宅困難者」とはいえないまでも、近距離徒歩帰宅者も滞留者となるため、情報提供や誘

導の対象となる。（図1）

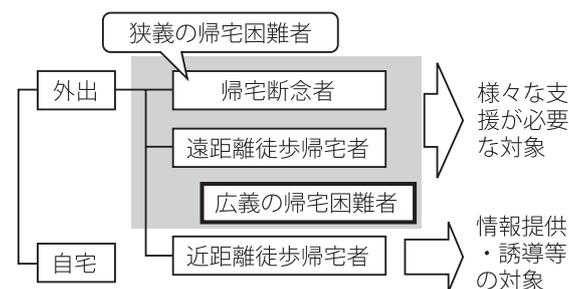
3 被害想定

平成16年度横浜市地震被害想定調査では、交通機関等の運行停止等による帰宅困難者数を平成10年度に実施した「東京都圏パーソントリップ調査」及び平成12年国勢調査のデータを用いて、約44万人と想定している。

※帰宅困難者算定のための考え方（図2）

東京都（1997）で設定された条件を用いた。すなわち、①震度5以上の揺れで交通機関は利用できなくなると考え、帰宅手段を徒歩のみとする。②自宅までの帰宅距離は、滞留している所在地と帰宅先の市区町村庁舎間の距離とする。③帰宅距離が10km以内であれば、全員帰宅可能とする。

図1 帰宅困難者の種類



執筆

後藤 隆志

消防局危機管理室
危機対処計画課担当係長

和田 寛之

消防局危機管理室
危機対処計画課

④ 帰宅距離が10km～20kmの場合は、1km長くなるごとに帰宅可能者が10%ずつ低減していくものとする。

⑤ 帰宅距離が20km以上となる場合には、全員帰宅困難とする（宮城県沖地震の事例で最長20km以上の徒歩帰宅者がいなかったことに基づく）。

4 3月11日の状況

① 首都圏全体

震災直後、首都圏の鉄道は全線で一斉に停止したことで、多くの帰宅困難者が発生し、駅ターミナルでの混乱や路上の混雑、大規模な交通渋滞もみられた。首都圏の鉄道は3月11日21時頃から順次復旧し、間引き運転ではあったが、3月12日昼頃にはおおむね復旧した。国や都県、区市等において行政庁舎や公共施設等を帰宅困難者のための一時滞在施設として開放したほか、多くの民間施設等において、帰宅困難者の受入れが行われた。

三菱総合研究所の再現シミュレーションによると、東北方太平洋沖地震発生当日の首都圏での帰宅困難者の状況は、当日帰宅を断念した人が約260万人、遠距離を徒歩で帰宅した人が約600万人であった。

② 横浜市

横浜市は、防災計画のなかで、パシフィコ横浜国立大ホール及び横浜アリーナを帰宅困難者のための一時宿泊場所として指定している。また、区本部長は主要駅等に主要駅等対応班を派遣し、必要に応じて、公共施設等に帰宅困難者のための一時宿泊場所を開設するとしている。

3月11日には、実際に職員を主要駅やパシフィコ横浜などの一時宿泊施設に派遣し、帰宅困難者の誘導や対応を行い、パシフィコ横浜展示ホールで約8,000人、横浜アリーナで約2,300人など、56の公共施設で約18,000人を受け入れた。また、把握しているだけでも、ホテルやデパート等の商業施設等で自主的に約8,000人を受入れて頂いた。（写真1）

毛布や水などの備蓄物資を、金沢区の備蓄倉庫から運んだが、交通渋滞や停電によるエレベーターの停止等により、配布は深夜にまで及んだ。

5 今後の対策

帰宅困難者への対策として、①「一斉徒歩帰宅の抑制」、②「主要駅での帰宅困難者対策訓練の実施」、③「円滑な徒

歩帰宅のための支援」、④「一時滞在施設の拡充」、⑤「九都県市との連携」、の5つに分けて整理する。

① 一斉徒歩帰宅の抑制

ア「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知・徹底

都心部等のオフィス街や繁華街では、昼間人口が非常に多い。交通機関が停止した場合にこれらの人が一斉に徒歩で帰宅すると、歩道が渋滞し、混雑により負傷者が発生するなど危険性が高まる。また、一部の人が車道にあふれ出るなどにより、救急活動や緊急輸送等を阻害する可能性がある。

イ 安否確認手段の周知、企業等における安否確認体制

帰宅困難者になった時に必要な情報として、「家族や親戚・知人の安否」、「自宅周辺の被害や火災などの状況」など個人の被災状況に関する事項があげられる。

徒歩で帰宅するか否かの判断は、自宅の状況や家族の安否を確認できるか、自身が安全であることを家族に伝えられるかによるところが大きい。「災害用伝言ダイヤル」を利用するなど、災害時に家族間で

の連絡手段を決めておくことが重要である。また、一般企業、官公庁向けに、安否確認システムが開発されており、様々な通信メディアを用いて、家族・社員への緊急連絡、安否確認が可能になっている。

ウ 企業等における従業員等の一時収容対策（留め置き）

一斉帰宅による混乱に伴う負傷等の危険性や、自宅が遠距離の従業員や学生を考慮すると、企業や学校等の事業所においては、社員・学生を地震発生後、直ちに帰宅させることなく、交通機関のマヒを前提に、しばらく施設に留め置くことが望まれる。その場合、食料や飲料水、トイレパツク等を備蓄しておくことが不可欠であるが、事業者の責務として、企業等が自主的に用意することが求められる。実際に、東日本大震災を受けて、地震に備えた備蓄物資の調達などを行う事業者も増えている。

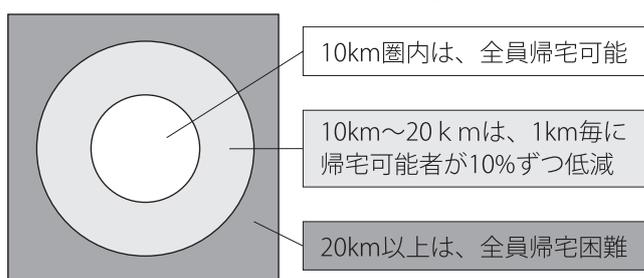
〈地域における防災活動〉

帰宅困難者のうち、高齢者や傷病者はまさに救護すべき災害弱者であるが、健康な大人が、本当に救護すべき被災者と呼ぶべき存在かは再考が必要である。

写真1 3月11日のパシフィコ横浜



図2 中央防災会議での帰宅困難者の定義



特に、市内が被災するよう
な場合には、むしろ就業先に
留まり地域救援活動の戦力に
もなりうるとの考え方から、
都心部に留まった帰宅困難者
について救援活動の担い手と
しての役割についても検討す
る必要がある。

②「主要駅での帰宅困難者対策 訓練の実施」

大量の帰宅困難者が滞留す
る横浜駅等のターミナル駅周
辺の混乱を防止するには、個々
の施設の対策に加えて、鉄道
事業者、警察、行政等が相互
に連携・協力して地域全体と
して混乱を防止する体制を構
築することが重要である。そ
れぞれの施設内だけでの安全
から地域全体の安全へという
考え方が必要である。主要駅
毎に区、警察、鉄道事業者及
び周辺事業者などが参画した
連絡会などの体制作りや、合
同の帰宅困難者対策を想定し
た訓練等を実施する。

③「円滑な徒歩帰宅のための支 援」

①に記述したように一斉徒
歩帰宅者を減らす対策を推進
することは重要であるが、一
方で、鉄道の復旧に時間がか
かったり、家族の安否が確認
出来ない場合など、多数の徒

歩帰宅者の発生も想定される。
帰宅する必要がある人、また、
企業等に所属する人でも数日
間都心に留まった後は整然と
帰宅してもらふ必要があるこ
とから、徒歩帰宅支援のため
の対策を実施する。その帰宅
距離やルートも一人ひとり異
なるため、様々な支援が必要
となる。できるだけ混乱を避
けるとともに、徒歩帰宅中の
疲労・負傷等を防ぐためにも、
一時的に休憩可能な施設の確
保や帰宅支援情報の提供等が
必要になる。

ア 日頃の備えや帰宅経路の 確認の啓発

外出先で地震等が発生して
帰宅が困難になる場合を想定
し、徒歩での帰宅や一時的な
避難に備えて必要な物資等を
準備しておくことが重要であ
る。職場にはスニーカーなど
の歩きやすい靴や携帯ラジオ
等を用意しておき、周囲の被
害状況を把握しながら、避難
出来るようにしておく。普段
から、鞆の中に飲料水や携帯
食料を入れておけば、災害時
にも慌てずに済む。

また、職場や学校から自宅
まで実際に歩いてみて、災害
時のシミュレーションを行う
ことも必要である。3月11日
には、自宅に帰ろうとしたが

途中で諦めて帰宅困難者に
なった人がいた。自分が実際
に歩ける距離を把握し、危険
な場所等を想像しておくこと
で、災害時にも冷静な判断が
可能になる。今後、一時滞在
施設や帰宅支援ステーション
等を記した個々の徒歩帰宅
マップの作成の必要性などを
啓発していく。

イ 災害時帰宅支援ステ ーション

徒歩帰宅者に対する水道水
やトイレ、情報の提供等の沿
道支援について、コンビニエ
ンスストア事業者等、22事業
者と九都県市が協定を締結し
ている。支援を行う予定の店
舗では、ステッカーを掲示し、
できる範囲で支援を行う予定
である。(図3)

なお、一都三県では協定を
締結し、ガソリンスタンド、
日産自動車の店舗においても、
コンビニと同様の支援を実施
することとしている。(図4)

東京大学大学院の廣井悠助
教授の調査によると、3月11
日当時、コンビニエンススト
ア等での帰宅困難者支援を知
らなかつた人が約6割。その
内の約8割が「次回は活用す
る」と回答している。

ウ 情報伝達手段の確立

的確な情報を早く伝えむや
みに移動させないこと、また
混乱を防ぐことが重要である。
どのような情報が必要である
か、どのような手段で誰に伝
えるのか、システムを確立す
べきである。また、混乱を防
ぐためにも、情報を一元化す
る仕組みを考える必要がある。

④「一時滞在施設の拡充」

遠方から買い物や観光等で
市内を訪れて、徒歩での帰宅
は断念せざるを得ない人々に
対しては、一時的な休息や情
報提供の場が必要である。こ
れらの人々を一時的に収容し
なければ、路上が混乱して災
害応急対策活動が阻害される
恐れがある。

ア 一時滞在施設の拡充

横浜市では、帰宅困難者一
時滞在施設として、本市施設
や、国の施設を選定し、更に、
主要駅周辺等の施設が不足す
る地域では民間施設や商業施
設の協力を得て、災害時の避
難者等を受入れる場所の確保
に向けて動いている。平成23
年9月29日の時点で、92施設
(民間施設・32施設、公共施
設・60施設)を指定した。今
後も、郊外部の駅周辺や幹線
道路沿いの民間企業等、より

図4 災害時徒歩帰宅者支援
ステーションのステッカー

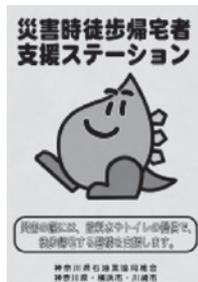


図3 災害時帰宅支援
ステーションのステッカー



多くの施設を指定できるように働きかけていく。

イ 帰宅困難者等の搬送体制の検討

帰宅困難者は、翌朝になれば、交通機関が動かなくても帰宅しようとすると考え、一時滞在施設の開設は、原則として翌朝までを想定している。逆に翌朝になっても施設から動けない人は、ある意味、要援護者であると考え、必要がある。施設の正常な営業再開のためにも、別の施設に移ってもらうことなど、長期帰宅困難者への対策も検討しなくてはならない。

⑤「九都県市との連携」

横浜市内で約44万人が帰宅困難者となるのに対し、東京都内で帰宅困難者となる横浜市民は約47万人と想定されている。当然のことだが、自宅が近くにある人は徒歩で帰宅する。そのため、横浜市民であれば、東京都で帰宅困難者となり、川崎市を經由して自宅まで帰宅しようとする人が多いと想定できる。つまり、帰宅困難者対策は東京を中心とした首都圏全体の問題である。本市も、これまで、防災計画で「帰宅困難者の一時宿泊場所」としていたものを、

首都圏の自治体で統一して「帰宅困難者等の一時滞在施設」と呼称変更したように、九都県市レベルでの統一した対応が必要である。

6 まとめ

これまでの横浜市の帰宅困難者対策は、横浜駅混乱防止対策会議で対策が検討されたり、帰宅支援検討部会が実施されたりしてきたものの、全体としてはその役割分担も必ずしも明確ではなかった。今回の地震では、当日中に運行を再開した鉄道機関もあるなど、市内での被害はそれほど大きくなく、ある意味で、帰宅困難者の対策に集中できたといえる。しかしながら、近い将来の発生が予想されている首都直下地震が発生した場合には、もっと大きな混乱をきたす可能性が極めて高い。建物が倒壊し、延焼火災が発生しているような状況では、人命救助を第一優先として対応し、帰宅困難者対策に人手を割く余裕はないであろう。

また、帰宅困難者が発生する大規模な集客施設や主要駅等で、一時的な留め置きといった適切な対応が出来れば、少なくとも膨大な数の滞留者・徒歩帰宅者による混乱が発生

する危険性は少なくなるため、まずは自助・共助での対応を主眼とするべきである。

今後の帰宅困難者対策の実施にあたっては、行政のみならず、鉄道や集客施設などの事業者、市民の協力を得ながら、これまでの見識に加え、今回の大震災での経験を基に、あらかじめ帰宅困難者による混乱・被害に対応するイメージを練った上で、各対策主体がバラバラな対応をするのではなく、社会全体が公共交通機関停止時の混乱防止等に関する「統一されたルール」に沿った対策を推進していくことが求められる。