

《5》 自助・共助・公助に関する取組 来街者、帰宅困難者に対する備え

横浜市の帰宅困難者対策

1 はじめに

未曾有の被害をもたらした東日本大震災から6年が経過し、平成28年4月には熊本地震、10月には鳥取県中部を震源とする地震が発生し、今や大地震がいつどこで起きてもおかしくない状況の中で、日頃の備えが一段と必要となっている。

東日本大震災では、横浜駅周辺において約3万人、首都圏において約515万人に及ぶ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、大規模な交通渋滞が発生した。横浜市を含む首都圏において、大地震が発生した場合、さらなる混乱をきたす可能性が極めて高い。

2 帰宅困難者について

① 帰宅困難者の定義

帰宅困難者とは、地震発生時に外出している者のうち、

帰宅までの距離が10km以内の

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 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及び不通区間が発生し、オフィスビル街や駅ターミナル、繁華街や電車内等にいた人々が大量に足止めとなる。鉄道の運行規定によると、鉄道事業者により詳細の対応は異なるが、概ね震度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。

③ 被害想定

平成24年度の横浜市地震被害想定調査では、平日12時に元禄型関東地震（相模トラフ沿いを震源とするマグニチュード8・1の地震）が発生した場合、横浜市内で約45万5千人の帰宅困難者が発生すると想定される。

④ 帰宅困難者に係る課題

公共交通機関の運行停止等により、外出先に取り残された人々が自宅に向けて二斉に帰宅をはじめた場合、路上や駅周辺は非常に混雑し、集団転倒の発生や、余震等による落下物で死傷するおそれがあるなど、大変危険な状態となる。とともに、道路の混雑により、救助・救急活動、消火活動、緊急輸送活動等の応急対策活動が妨げられるおそれがある。また、徒歩で帰宅する人々

により、沿道では飲料水やトイレ、各種情報等を求める人であふれ、混乱が生ずる可能性がある。

3 実施している対策

帰宅困難者への対策として、「二斉帰宅の抑制」、「主要駅での混乱防止対策」、「帰宅困難者一時滞在施設の活用」、「徒歩帰宅者への支援」の4つに分けて整理する。

① 二斉帰宅の抑制

(1) 企業等に向けた「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知・徹底

都心部のオフィス等や繁華街では、昼夜問わず人口が非常に多い。交通機関が停止した場合にこれらの人が二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こ

執筆

日比野 徹

総務局危機管理室危機管理課
事業推進担当係長

安井 豪

総務局危機管理室危機管理課
事業推進担当

となどにより、救急活動や緊急輸送路の通行等を阻害する可能性がある。

東日本大震災の際、早期帰宅を開始した人たちの多くの理由として、企業等の管理者から帰宅するよう指示があったことから、「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知・徹底を企業等に対して行う必要がある。

(2) 企業等における従業員等の一時収容対策（留め置き）

発災時の被救助者の生存率は4日目以降激減することから、発災後3日間は救助・救出活動を優先させる必要がある。そのため、企業・学校等の従業員や学生の二斉帰宅が救

助救出の妨げとならないよう、発災後3日間は企業・学校等が従業員や学生を施設内に待機（留め置き）させる必要がある。

(3)安全確認手段の周知、企業等における安否確認体制

帰宅困難者になった際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。災害用伝言サービスを利用するなど、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、SNS（ソーシャルネットワーク）の活用や一般企業・公官庁内での安否確認システム、各種通信会社等の安否確認サービスによって、様々な情報伝達手段を用いて自身の安否情報の発信や家族・従業員への緊急連絡が可能になっている。

(4)「斉帰宅抑制の基本方針への賛同事業者の募集

本市では、横浜商工会議所などの団体や市内の大規模事業所への個別での訪問等、あらゆる機会を活用し、「斉帰宅抑制の基本方針（注1）」に賛同する事業者を募集している。平成29年1月時点で90事業者が賛同し、ホームページ等で公表している。

②主要駅での混乱防止対策

駅周辺事業者や鉄道事業者、地元自治会、警察、横浜市から構成される「横浜駅混乱防止対策会議」において、滞留者・帰宅困難者対策を想定した訓練等を実施している。構成団体間において、平時から顔の見える関係を構築していることで、災害時により円滑な対応が可能になることから、今後とも密な連携を行っていくことが重要である。

③帰宅困難者一時滞在施設の活用

(1)帰宅困難者一時滞在施設について

本市では、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、さら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、災害時の帰宅困難者を受け入れる場所の確保に動いてきた。平成29年1月時点で217施設（民間施設・92施設、公共施設・125施設）を指定し、収容人数分の水、ビスケット、保温用のアルミブランケット、トイレパックを備蓄している。遠方から買い物や観光等で市内を訪れており、徒歩での帰宅を断念せざるを得ない人々は、原則、災害発生日の翌日まで、一時滞在施設に滞在が可能となる。

(2)帰宅困難者一時滞在施設検索システム「一時滞在施設NAVI」

「一時滞在施設NAVI」（図1）を使って、スマートフォン等で近くの施設を検索することができる。平時にブックマークに登録しておくことや、会社や学校等の帰路のどこに施設があるのか確認しておくことが重要である。

④徒歩帰宅者への支援

鉄道機関の運休が長期化する場合、長距離を徒歩で帰宅せざるを得ない帰宅困難者に対しては、自宅まで帰るための支援が必要となる。そのため、徒歩帰宅者の支援拠点としてコンビニエンスストア、ファミリーレストラン等（災害時帰宅支援ステーション）（図2）や、ガソリンスタンド（災害時徒歩帰宅者支援ステーション）（図3）と協定を締結しており、これらの施設では、水、トイレ、災害関連情報の提供が受けられる。さらに、徒歩帰宅者への支援を強化するため、本市では、幹線道路沿いに災害関連情報を提供するための「支援拠点」の整備を進めている。平時にできる対策としては、徒歩帰宅のための支援場所を

把握することや、水、食料、スニーカーなどの歩きやすい靴や携帯ラジオ等を職場のロッカーや引き出しに備蓄しておくことが重要である。

4 まとめ

本市の帰宅困難者対策は、特に東日本大震災以降、積極的に進められてきたところではあるが、今後、特に平時からの備えの意義を継続的にあらゆる手段で周知・啓発していくことが重要である。

例えば、ひとりの人が、平時に、家族間での安否確認の方法を事前に定めておいたり、災害時一斉に帰宅せず会社等に留まることができるようにしておいたりすることによって、それらの対策をとっていないことが引き起こしうる二次被害や混乱を防止し、救助・救急活動や支援活動を行うことができる。つまり、一人ひとりの平時からの備え・対策が、共助を生み出し、震災対策の底上げになることを意味する。

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、鉄道事業者や企業・学校、市民の協力を得ながら、各対策主体が、積極的かつ継続的に取り組んでいくことが



図1



図2



図3

注1 「斉帰宅抑制の基本方針」
首都圏における帰宅困難者対策のために、平成23年9月に内閣府と東京都が主体となり、「首都直下地震帰宅困難者対策等対策協議会」が設置された。横浜市も九都府市の員として構成員となっており、平成24年9月に同協議会最終報告で「斉帰宅抑制の基本方針」が示され、その中で、災害時には「むやみに移動を開始しない」という基本原則の徹底や、従業員等の待機や3日分の必要な水、食料等の備蓄に努める等の取組事項が掲げられている。