

# 堺市帰宅困難者対策ガイドライン

堺市危機管理室

H28. 3

# 目

# 次

## 第1章 はじめに

### 1 帰宅困難者対策の必要性

## 第2章 帰宅困難者対策の用語の定義

### 1 用語の定義

## 第3章 帰宅困難者数の推計

### 1 帰宅困難者等

## 第4章 帰宅困難者対策の取り組み

### 1 一斉帰宅の抑制

### 2 一時滞在施設の確保

### 3 情報提供と安否確認

### 4 帰宅支援

## 第1章 はじめに

### 1 帰宅困難者対策の必要性

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、日本全国に大きな被害を与えた。首都圏においては、鉄道等を使って通勤・通学している人々の帰宅手段が閉ざされ、約515万人（内閣府推計）に及ぶ帰宅困難者が発生した。

帰宅困難者の発生は、主要駅への人の集中に伴う大混雑、帰宅途上の火災や建物等の倒壊による負傷・死亡に加え、主要道路や路上に人があふれることで救助・救急、消火などの災害応急活動の妨げとなったこと、指定避難場所へ押し寄せたことによる混乱や復旧活動の遅れが生じたことなどの二次被害も発生している。

堺市では、南海トラフ巨大地震やそれに伴う津波、直下型の上町断層帯地震など災害リスクに直面している。もし、堺市において最も被害が大きい上町断層を震源とした大規模地震が発生した場合、近畿圏パーソントリップ調査結果を用いた分析から42,120人の帰宅困難者の発生が予測される。大規模地震の発災直後は、行政の機能が大きく制限される中、消火活動や救急・救命活動等の人命救助活動が優先されるため、帰宅困難者対策として、平常時から市民・企業・事業所等が守るべきルールや発災時に市民・企業・事業所等が何をすべきかを明らかにして、それを周知・徹底しておくことが極めて重要であるとともに、一時滞在施設の確保や関西広域連合を中心に広域的連携を図りながら帰宅支援準備を進める必要がある。

帰宅困難者対策は、行政による『公助』だけでなく、企業・事業所等を中心に自ら積極的に取り組む『自助』や地域みんなで助け合う『共助』など社会全体で取り組む必要がある。

本市は本ガイドラインのもと、「自助」「共助」「公助」が連携して、帰宅困難者対策を充実させていく。

## 第2章 帰宅困難者対策の用語の定義

### 1 用語の定義

#### (1) 帰宅困難者

大規模地震の発生により、公共交通機関が広範囲に運行を停止し、当分の間、復旧の見通しが無い場合において、徒歩で帰宅することが困難な者をいう。

#### (2) 一時滞在施設

帰宅可能になるまで待機する場所がない帰宅困難者を一時的に受け入れる施設をいう。

#### (3) 施設管理者

一時滞在施設として提供する施設を管理する事業者等をいう。施設の特性によって、施設の所有者、占有者、管理者のいずれか又は複数が該当する。

#### (4) 施設滞在者

一時滞在施設内に滞在している帰宅困難者をいう。

#### (5) 災害時帰宅支援ステーション

災害時、帰宅困難者の徒歩帰宅を支援するため、可能な範囲で水道水、トイレ、地図等による道路情報、ラジオ等で知り得た通行可能な道路に関する情報等を提供する施設をいう。

### 第3章 帰宅困難者数の推計

#### 1 帰宅困難者等

- (1) 帰宅困難者数・徒歩帰宅者数(帰宅困難者が最も多いとされる平日午前11時の想定) 上町断層地震発生時の堺市内の帰宅困難者の総数は、42,120人、徒歩帰宅者の総数は324,446人である。

(表1) (単位 人)  
(帰宅困難者)

外出中	9,460
勤務・通学先滞在者	32,660
合計	42,120

(徒歩帰宅者)

外出中	98,568
勤務・通学先滞在者	225,876
合計	324,446

- ・帰宅困難者数＝帰宅困難率※1×帰宅距離別滞在人口

※1 帰宅困難率は、東日本大震災の帰宅実態調査に基づく主な交通手段が鉄道である外出者のデータをもとに当日に帰宅できなかった人の割合として設定。

- (2) 一時滞在施設が必要となる人数

帰宅困難者42,120人のうち、一時滞在施設が必要な人数は 19,439人 である。

(表2) (単位 人)

外出中で滞在场所が無い者 (外出帰宅困難者) ①	勤務・通学先が被害を受け滞在できない者※2 (勤務・通学先滞在帰宅困難者) ②	合計
9,460	9,979	19,439

※2は「堺市地震災害想定総合調査」における上町断層帯地震による非木造の建物被害から算出

- (3) 堺市主要駅における一時滞在施設必要人数

堺市内主要駅である南海高野線堺東駅・三国ヶ丘駅・中百舌鳥駅・北野田駅、南海線堺駅・石津川駅、泉北高速泉ヶ丘駅の7駅での帰宅困難者の数は、12,575人である。

(表3) (単位 人)

駅名 滞在別	堺東	三国ヶ丘	中百舌鳥	北野田	堺	石津川	泉ヶ丘	合計
外出中 ①	1,300	301	1,073	189	777	724	858	5222
勤務・通学先で 滞在できない②	2,359	643	1,804	108	1,799	558	82	7,353
合計	3,659	944	2,877	297	2,576	1,282	940	12,575

## 第4章 帰宅困難者対策の取り組み

### 1 一斉帰宅の抑制

#### (1) 「一斉帰宅の抑制」の基本原則の周知・徹底

大地震等の影響で、交通機関の途絶により徒歩帰宅中に余震等により罹災する可能性もあり、災害発生後すぐに帰宅しようとするのは非常に危険である。また大量の帰宅困難者等が一斉に帰宅しようすると、道路や歩道の多くが人で埋まってしまうこととなり、警察・消防・自衛隊などの緊急車両が速やかに現場へ到着することが出来ず、消火活動や救急・救命活動に支障をきたしてしまうおそれがある。

大規模地震の発生により公共交通機関が広範囲に運行を停止した際には、「むやみに移動を開始(帰宅行動)しない。」という基本原則を企業・事業所・学校に周知徹底し、また、最寄り駅で被災した場合でも、企業・事業所・学校に出勤、登校し待機するなど発災直後に帰宅行動をとらず、施設内待機を実践することにより帰宅困難者の安全確保に努める。

ただ、津波警報、大津波警報発表時においては津波浸水想定区域内（津波避難対象区域及び注意地域）にいる者は、津波避難を優先させ、地震発生後、津波到達までの100分間にJR阪和線を目標に東の高い所へ徒歩避難を行うが、逃げ遅れた方、遠くまで逃げることが困難な方は津波避難ビルなど高い所へ避難する。津波浸水想定区域内では津波避難が「むやみに移動を開始（帰宅行動）しない」という基本原則よりも優先されることに留意する必要がある。

#### (2) 企業・事業所・学校における施設内待機

相当数の帰宅困難者が発生すると考えられる企業・事業所・学校は、一斉帰宅の抑制を図り施設内に従業員・学生・生徒を留まらせる。このために平常時から建物の耐震性を確認し、安全性を確保する必要がある。加えて、企業・事業所・学校は従業員・学生・生徒への一斉帰宅抑制の啓発を行うとともに施設内待機をさせる従業員・学生・生徒のための3日分の食糧・飲料水等の備蓄に努める。また、建物の被災状況により、施設内待機が困難と判断された場合、企業・事業所・学校管理者が従業員・学生・生徒を一時滞在施設に誘導する。（図1）

##### （1日分の備蓄量の目安）

- ・ 水は、1人当たり1日3リットル、合計9リットル
- ・ 主食は、1人当たり1日3食、合計9食
- ・ 毛布は、1人当たり1枚
- ・ その他の品目は、物資ごとに必要量を算定

(備蓄品目の例示)

- ① 水：ペットボトルもしくは缶入り飲料水
- ② 主食：アルファ化米、クラッカー、乾パン、カップ麺 等
- ③ その他の物資（特に必要性が高いもの）
  - ・ 毛布やそれに類する保温シート
  - ・ 簡易トイレ、衛生用品（トイレットペーパー等）
  - ・ 敷物（ビニールシート等）
  - ・ 携帯ラジオ、懐中電灯、乾電池
  - ・ 救急医療薬品類

※「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」（内閣府（防災担当）平成27年3月）

### (3) 大規模集客施設や駅等における利用者保護

大規模集客施設事業者や鉄道事業者は、発災直後、利用者を施設内の安全な場で滞在させる等安全措置を講じる。また、帰宅困難者の一斉帰宅の抑制を図り、利用者の中で帰宅困難者となる者を安全な場所で滞在させるとともに、当該施設が一時滞在施設の場合は、外部の帰宅困難者の受入れを実施する。施設内待機が困難な場合は、利用者を近隣の一時滞在施設に誘導する。（図2）

### (4) 市施設における施設内待機

市施設管理者は、発災直後、利用者を施設内の安全な場所で滞在させる等安全措置を講じる。また、帰宅困難者の一斉帰宅の抑制を図り、利用者の中で帰宅困難者となる者を安全な場所で滞在させるとともに、当該施設が一時滞在施設の場合は、外部の帰宅困難者の受入れを実施する。施設内待機が困難な場合は、来庁者を近隣の一時滞在施設に誘導する。なお、市施設の多くは災害対策において災害対策本部や物資集積拠点など様々な機能を担っているが、その機能を維持しつつ最大限、帰宅困難者の安全確保の役割を果たす。（図1）

### (5) 鉄道事業者と駅周辺大規模集客施設事業者との協議

大規模地震発生時には、主要駅周辺に滞在者の集中が懸念されるが、鉄道事業者・駅周辺大規模集客施設事業者との協議を通して、事業者による利用者保護マニュアルや駅前滞在者対策マニュアルの作成、備蓄の推進、一時滞在施設への誘導など帰宅困難者対策を促進する。

## 2 一時滞在施設の確保

### (1) 民間等の協力の必要性和周知

国や大阪府の施設、さらに民間施設の協力を得て必要量に見合った一時滞在施設の確保に努める。

(2) 一時滞在施設の指定

一時滞在施設の対象となる施設は、堺市から帰宅困難者等を一時的に受け入れることについての協定を締結した施設の全部又は一部の区域を基本とする。市は学校、ホテル、ショッピングセンター、企業・事業所等に対して非常時における社会的責務として協力を要請し、協定を締結することにより一時滞在施設の確保を行う。

また、一時滞在施設の運営上の課題として、一時滞在施設収容者から収容中の事故に対して損害賠償請求の恐れがあり、このことで施設管理者の協力が進まないこともあることから、市では協定中に損害賠償責任が施設管理者に及ばない項を設定し、協力を求めるものとする。

(3) 開設基準

- ①一時滞在施設は市の要請により開設することを基本とする。ただし、施設管理者は、要請がない場合でも緊急を要する場合は一時滞在施設を開設することができる。その際はできるだけ早い時期に施設として開設したことを市に通知することとする。
- ②帰宅困難者の受入期間は、受け入れた帰宅困難者が安全に帰宅開始できるまでとし、原則として発災後3日間を標準とする。
- ③帰宅困難者の受入は、床面積3.3㎡当たり2人の収容（必要な通路の面積は算入しない）を目安とする（※「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」（内閣府（防災担当））

(4) 施設管理者の役割

施設管理者は、災害発生時の状況に応じて、可能な範囲で次の支援を行う。また、必要に応じ、施設滞在者へ施設運営の協力を要請することができるものとする。

- ① 施設の安全を確認した後、受入スペースに帰宅困難者を速やかに受け入れる。
- ② 水や食料、毛布等の支援物資を配布する。
- ③ トイレやごみの処理等の施設の衛生管理を行う。
- ④ 周辺の被害状況や道路、鉄道の運行状況等の情報収集及び施設滞在者に対する情報提供を行う。

(5) 要配慮者や男女共同参画の視点への配慮

施設管理者は、高齢者、障害者、乳幼児、妊婦等の要配慮者や男女共同参画の視点に特に配慮する。

① 高齢者、障害者、乳幼児、妊婦、女性等

施設管理者は、要配慮者の専用場所を一時滞在施設に確保し、高齢者、障害者について健康状態に配慮するとともに、女性の専用場所や更衣場所、授乳場所の確保等プライバシーの確保に努める。さらに必要物資の供給においても配慮を行う。



② 外国人

外国人観光客の増加傾向をふまえ、誘導の案内や情報提供などについては、外国人でも分かりやすいピクトグラム等の活用や、英語、中国語等の外国語の誘導案内板等による外国人に配慮した支援に努める。

(6) 一時滞在施設における必要物資の提供

施設管理者は、施設が独自に備蓄している物資を帰宅困難者に提供するように努めるとともに、必要に応じ市の備蓄物資を供給することにより対応を行う。なお、その供給方法について今後検討を進める。

(7) 確保にあたっての留意事項

一時滞在施設の指定にあたっては、駅を中心とした帰宅困難者数や駅からの距離などを勘案しながら市が確保に努める。また、大規模地震等発生時には列車が駅間で停車をし、乗客を徒歩で誘導することも想定されることから、一時滞在施設の確保については各鉄道線ごとに駅間距離（表4）も勘案する。

堺市内の主な鉄道駅（表4）

路線	駅名	駅間距離	総距離（下り）
南海高野線	浅香山	0	0
	堺東	1.6	1.6
	三国ヶ丘	1.5	3.1
	百舌鳥八幡	0.9	4.0
	中百舌鳥	0.7	4.7
	白鷺	1	5.7
	初芝	1.5	7.2
	萩原天神	0.9	8.1
南海本線	七道	0	0
	堺	1.6	1.6
	湊	1.4	3.0
南海本線	石津川	1.5	4.5
	諏訪ノ森	1.1	5.6
	浜寺公園	1	6.6
泉北高速	中百舌鳥	0	0
	深井	3.7	3.7
泉北高速	泉ヶ丘	4.1	7.8
	梅・美木多	2.4	10.2

	光明池	1.9	12.1
JR 阪和線	浅香	0	0
	堺市	0.9	0.9
	三国ヶ丘	1.4	2.3
	百舌鳥	0.9	3.2
	上野芝	1.3	4.5
	津久野	1.3	5.8
	鳳	1.4	7.2
地下鉄御堂筋線	北花田	0	0
	新金岡	1.6	1.6
	なかもず	1.5	3.1

### 3 情報提供と安否確認

#### (1) 迅速な情報提供

市は国・大阪府や関係機関と連携して帰宅困難者がむやみに移動を開始（帰宅行動）しないように促すとともに、地震情報や被害情報、交通機関の復旧情報等、帰宅が可能なかどうかの判断ができる情報を一時滞在施設や施設内待機者がいる事業所等に迅速に提供する。また、徒歩帰宅者のために帰宅ルート上の支援の状況や危険箇所・混雑箇所等の交通規制情報を提供する。

- 情報伝達手段として、マスコミ（ラジオ、テレビ）、堺市ホームページ、Twitter、おおさか防災情報システム等メール、駅舎電光掲示板の活用
- 各種施設（企業・事業所、学校、大規模集客施設、一時滞在施設等）との情報伝達体制の確認

#### (2) 安否確認方法の周知及び体制の整備

家族が無事であることや家族に自身の無事を知らせるなどの速やかな家族間の安否確認が、一斉帰宅の抑制等につながる。そのために、市民一人ひとりには常日頃から互いの安否確認手段を家族で決めておく必要がある。

企業・事業所・学校も、従業員・生徒等の安否確認の体制を整備し、その手段を複数設定しておくとともに従業員・生徒に周知しておく。

##### ① 安否確認のための手段

- ア 171（災害用伝言ダイヤル）の活用
- イ 携帯電話災害用伝言板の活用
- ウ web171（災害用伝言板）の活用
- エ SNS（ソーシャルネットワーキングサービス Facebook や Twitter など）の活用
- オ Google パーソンファインダーへの登録  
(<http://google.org/personfinder/japan>)
- カ 「J-anpi」(<http://anpijp/top>) [安否情報まとめて検索](#) の利用

### 4 帰宅支援

#### (1) 災害時帰宅支援ステーションの周知・啓発

関西広域連合では、コンビニエンスストアや外食事業者等に「水道水」「トイレ」「道路等の情報」を提供して頂く支援協定の締結を進め、協力頂ける店舗を「災害時帰宅支援ステーション」と位置づけている。（平成27年3月末現在 26社 10,440店舗）各店舗には共通のステッカーを貼付しており、市民に対してステーション事業の周知・啓発していく。

## (2) 帰宅困難者の代替輸送の検討

帰宅困難者の輸送は、鉄道・バス・海運事業者によるものであり、府県を超え広域的なものとなる。このため、関西広域連合において「帰宅支援に関する協議会※」を設立し、関西地域内で住民の安全・安心な帰宅支援の検討を行う。

## (3) 企業・事業所・学校等への訓練実施の啓発

市は、企業・事業者や学校に大規模地震等の災害を想定して定期的に従業員等に対し徒歩帰宅訓練を行うよう啓発する。徒歩帰宅訓練は、参加者が実際に徒歩帰宅することにより、自宅までの経路、途中の災害時帰宅支援ステーションの確認など災害への備えを意識する契機となる効果が期待できる。

参加者は徒歩帰宅訓練で次のことを確認する。

- ① スニーカー・非常食・ラジオなどの必要な防災グッズの確認
- ② 自分用の帰宅地図を作製し、帰宅経路の想定、大規模地震発生時の危険箇所の想定、災害時帰宅支援ステーションの所在、帰宅断念時の近隣の一時滞在施設の位置など

### ※帰宅支援に関する協議会構成員

- ・ 関西広域連合（滋賀県・京都府・大阪府・兵庫県・和歌山県・徳島県・奈良県・京都市・大阪市・堺市・神戸市）
- ・ 内閣府、近畿地方整備局、近畿運輸局
- ・ 日本フランチャイズチェーン協会、大阪外食産業協会、バス協会、旅客船協会、鉄道事業者、NHK、観光業界など
- ・ 関西広域連合連携県（福井県、三重県）、関西経済連合会、経済界

図1 一斉帰宅抑制のフロー

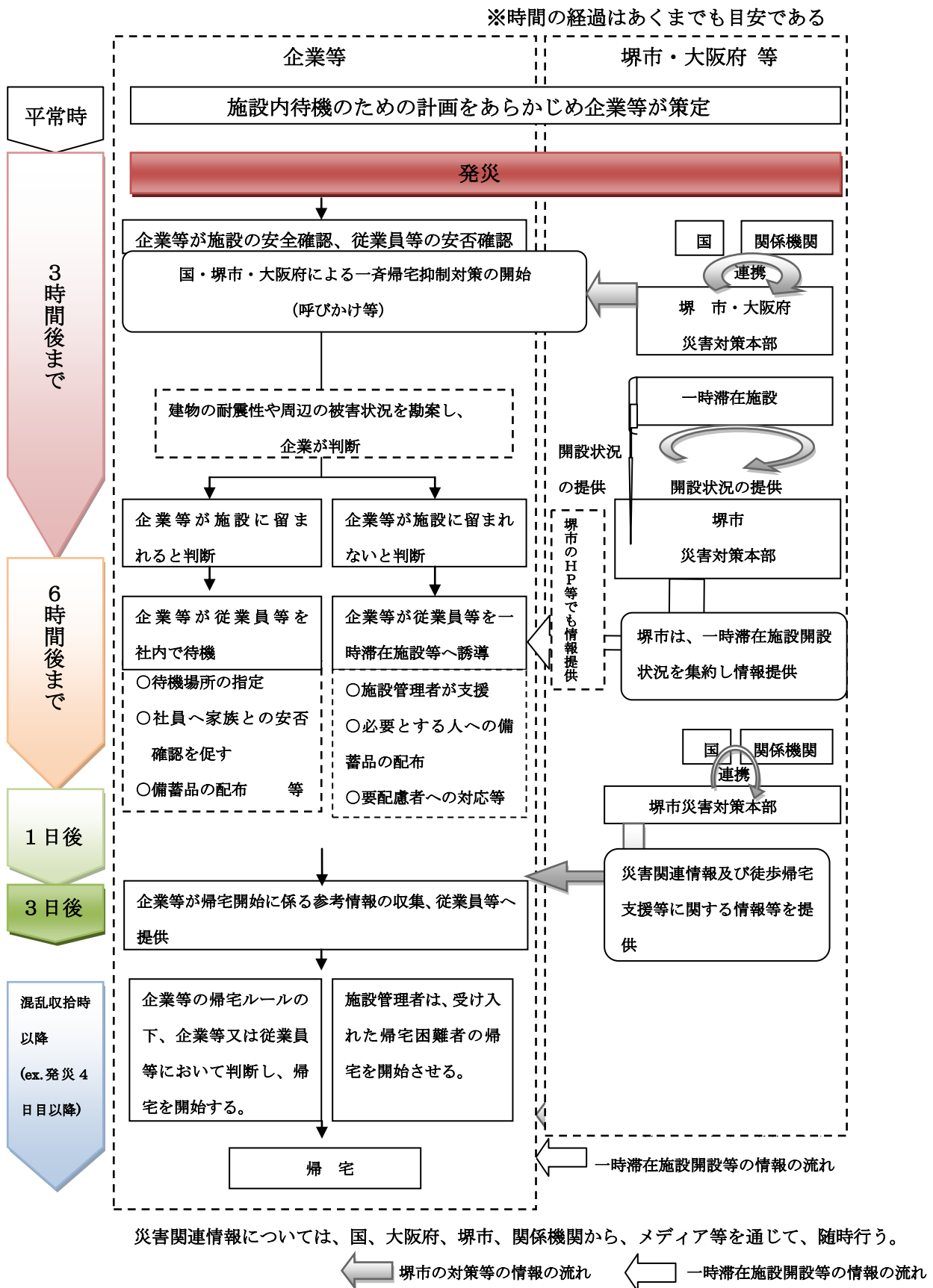
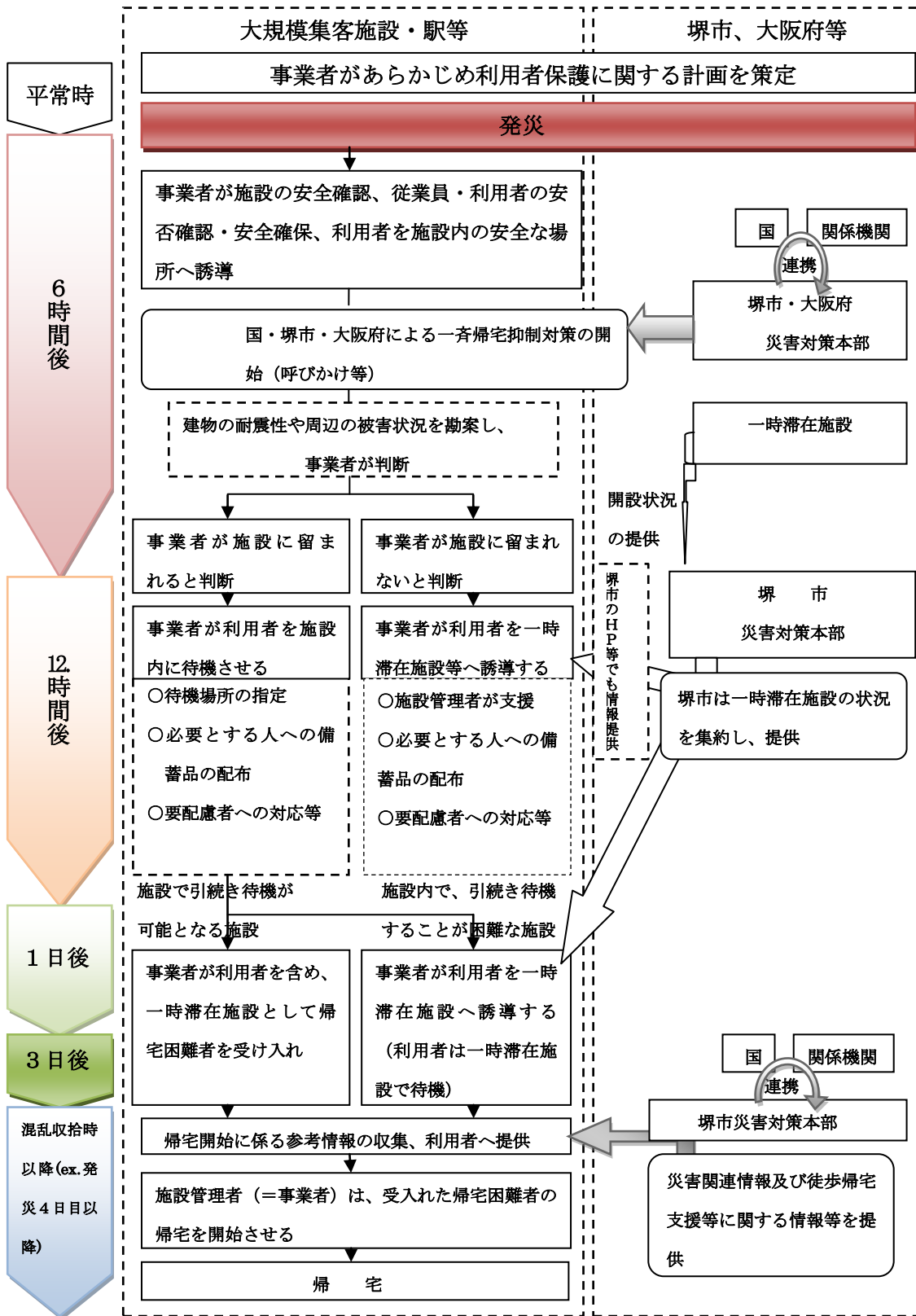


図2 大規模集客施設・駅等での利用者保護フロー（例）

※時間の経過はあくまでも目安である



災害関連情報については、国、大阪府、堺市、関係機関から、メディア等を通じて、随時行う。

