

# 駅周辺帰宅困難者対策協議会の 設立及び運営のためのマニュアル

平成26年11月

埼玉県危機管理防災部消防防災課



# 《 目 次 》

■ はじめに	1
第1章 埼玉県を取組	2
1 協議会の意義 .....	2
2 協議会で取り組むべき内容 .....	2
3 モデル事業の概要 .....	3
第2章 協議会の設立	5
1 基本的な考え方 .....	5
2 協議会参加団体 .....	5
3 協議会の組織構成 .....	7
4 帰宅困難者対策協議会の開催及び参加団体の拡充 .....	9
5 帰宅困難者対策協議会における市町村の役割 .....	9
第3章 「地域の行動ルール」の策定	11
1 自助の視点からの行動ルール .....	11
2 共助の視点からの行動ルール .....	13
3 公助の視点からの行動ルール .....	14
第4章 帰宅困難者対策訓練	16
1 訓練の意義 .....	16
2 訓練の種類・内容 .....	17
3 訓練に関する留意点 .....	19
第5章 行動ルールの検証	20
第6章 行動ルールの見直し	22



## ■ はじめに

東日本大震災では、首都圏の公共交通機関が長時間にわたり運行休止し、膨大な数の帰宅困難者が発生しました。その数は、内閣府の調査(※1)によれば、茨城県南部を含む首都圏全体で約515万人、東京都内で約352万人、埼玉県内では約33万人と推計されています。(※首都直下地震帰宅困難者等対策協議会資料から)

平成24年度に県が実施した『埼玉県帰宅困難者推計調査』でも、県内で発生する帰宅困難者は74万7千人(平日12時で想定)にも及び、また東京23区内には88万人の埼玉県民がいて、帰宅困難者となる可能性が高いと考えられます。

これらの帰宅困難者は、東日本大震災の際には鉄道の運行情報を求めたり、鉄道の運行再開を期待して、多くが駅周辺に集まり滞留しました。

膨大な数の帰宅困難者に対応するためには、行政機関による「公助」だけでは限界があり、「自助」や「共助」も含めた、総合的な対応が不可欠です。特に帰宅困難者が集まると考えられる主要駅周辺では、官民が一体となって取り組む体制づくりが必要となります。

このため、県では地元市とともに、主要駅周辺に『駅周辺帰宅困難者対策協議会』(以下「協議会」という。)をモデル的に設立し、「自助」及び「共助」の枠組み作りを進めました。今後はこの取組をさらに他の駅にも進めていく必要があると考えています。

そこで、他の駅周辺地域での帰宅困難者対策を推進するため、市町村に活用していただけるマニュアルを作成しました。このマニュアルは、協議会を設置しようとする市町村において、こうした取組を円滑に実施する際に参考となる手順等の具体的な内容を示したものです。

このマニュアルが、各市町村の帰宅困難者対策推進の一助となれば幸いです。

- ◆ このマニュアルは下記資料を参考に作成しました。

『東京都駅前滞留者対策ガイドライン』(平成24年3月、東京都総務局)

# 第1章 埼玉県の取組

## 1 協議会の意義

---

帰宅困難者対策においては、「公助」だけでは限界があり、「自助」や「共助」も含めた、総合的な対応を取ることが必要です。特に多くの帰宅困難者が集まり滞留する駅周辺においては、地元市や駅周辺の民間事業者、消防などの地域の防災機関が連携して、共に対処を取れる枠組み作りが重要となります。

具体的には、地域の民間事業者と行政機関が協議会を設立して、連携して対策をとる体制が有効です。

協議会には、まず「自助」の取組を推進するという意義があります。協議会に参加する民間事業者等に、帰宅困難者対策の基本原則である『むやみに移動を開始しない』ことなどを理解してもらい、従業員を待機させる準備と従業員に基本原則を普及啓発してもらうことにより、「自助」の推進を図るという点です。

次に、「共助」の枠組みを作るという意義があります。協議会の民間事業者や行政機関があらかじめ帰宅困難者が発生した場合の役割分担や地域の行動ルールを決め、駅周辺の混乱を防止するという「共助」の枠組み作りです。

これらに、行政機関による「公助」が加わり、総合的な対応を取れることとなります。

## 2 協議会で取り組むべき内容

---

協議会では、まず帰宅困難者対策の意義や『むやみに移動を開始しない』という基本原則等を協議会の構成団体全体で共通認識する必要があります。

その認識に基づき、各構成団体は従業員等が安全に待機できる場所や待機するために必要な備蓄の確保、従業員への基本原則の周知、従業員やその家族との

安否確認手段の確保等に努めることが求められます。

また、災害時に迅速な対応が可能となるように連絡体制を構築しておく必要があります。

そして、各構成団体の役割分担や地域での行動ルールをあらかじめ決めておくことが重要となります。

その連絡体制、役割分担や行動ルールを実際に訓練で検証し、課題があれば見直す必要があります。

その他、対策の検討や必要な情報の共有も有効です。

### 3 モデル事業の概要

#### (1) 5 協議会の設立

県では、帰宅困難者対策における協議会の意義を踏まえ、モデル事業として、平成24年度に地元市とともに主要5駅で協議会を設立しました。

#### 【5 協議会の概要】

名称	設立年月日	関係市	参加 団体数
大宮駅周辺 帰宅困難者対策協議会	平成24年 4月26日	さいたま市	22
浦和駅周辺 帰宅困難者対策協議会	平成24年 6月5日	さいたま市	15
川口駅周辺 帰宅困難者対策協議会	平成24年 11月22日	川口市	15
川越市主要駅周辺 帰宅困難者対策協議会	平成25年 2月6日	川越市	20

新越谷駅・南越谷駅周辺 帰宅困難者対策協議会	平成25年 2月14日	越谷市	16
---------------------------	----------------	-----	----

〔平成26年11月4日現在〕

## (2) 活動内容

5協議会では実動訓練や通信訓練を実施し、役割分担などの検証をしています。

また、『むやみに移動を開始しない』という基本原則を普及啓発するリーフレットを作成、配布したり、関係団体への基本原則の周知要請を行っています。

さらに、災害時に比較的通じやすいとされているPHSを構成団体に配布し、連絡体制を構築している協議会もあります。

### 【5協議会の活動状況】

協議会名	平成24年度の実績	平成25年度の実績	平成26年度の実績
大宮駅周辺帰宅困難者対策協議会	<p>■平成24年4月26日設置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>協議会、作業部会を計7回開催</li> </ul> <p>《取組内容》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>規約承認 ・ 会長選任 ・ 構成員連絡簿の作成</li> <li>役割分担の検討</li> </ul> <p>・平成25年3月9日(土)帰宅困難者対策訓練実施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>事業所に一斉帰宅抑制のチラシを配布</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成25年8月22日、平成26年3月5日協議会開催</li> </ul> <p>《取組内容》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一時滞在施設運営マニュアルの作成検討</li> <li>PHS貸与による連絡体制構築の検討</li> <li>PHSを使用した情報伝達訓練の実施</li> <li>事業所に一斉帰宅抑制のチラシを配布</li> </ul> <p>・平成25年10月16日(水)、平成26年3月12日(水)情報伝達訓練実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成26年9月19日協議会開催</li> </ul> <p>《取組予定》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>事業所向けに一斉帰宅抑制の啓発</li> <li>情報伝達訓練</li> </ul>
浦和駅周辺帰宅困難者対策協議会	<p>■平成24年6月5日設置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>協議会を3回開催</li> </ul> <p>《取組内容》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>規約承認 ・ 会長選任 ・ 構成員連絡簿の作成</li> <li>役割分担の検討</li> </ul> <p>・平成24年9月1日(土)帰宅困難者対策訓練実施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>事業所に一斉帰宅抑制のチラシを配布</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成25年10月7日、平成26年3月19日協議会開催</li> </ul> <p>《取組内容》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一時滞在施設運営マニュアルの作成検討</li> <li>PHS貸与による連絡体制構築の検討</li> <li>PHSを使用した情報伝達訓練の実施</li> <li>事業所に一斉帰宅抑制のチラシを配布</li> </ul> <p>・平成26年1月16日(木)情報伝達訓練実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成26年8月4日協議会開催</li> </ul> <p>《取組内容(予定含む)》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>事業所向けに一斉帰宅抑制の啓発</li> </ul> <p>・平成26年9月2日(火)情報伝達訓練実施</p>
川口駅周辺帰宅困難者対策協議会	<p>■平成24年11月22日設置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>協議会を1回開催</li> </ul> <p>《取組内容》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>規約承認 ・ 会長選任 ・ 構成員連絡簿の作成</li> <li>役割分担の検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成25年5月28日、8月7日、10月23日、平成26年2月19日協議会開催</li> </ul> <p>《取組内容》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>平成25年11月9日(土)帰宅困難者対策訓練実施</li> <li>発災時の役割分担の検証</li> <li>啓発用リーフレットの作成・配布</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成26年7月24日協議会開催</li> </ul> <p>《取組予定》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>啓発用リーフレットの作成</li> <li>情報伝達訓練</li> </ul>
川越市主要駅周辺帰宅困難者対策協議会	<p>■平成25年2月6日設置</p> <p>《取組内容》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>規約承認 ・ 会長選任</li> <li>啓発用リーフレットの作成、配布</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成25年11月21日、平成26年1月21日協議会開催</li> </ul> <p>《取組内容》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>帰宅困難者対策訓練の実施</li> <li>発災時の役割分担の検証</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成26年12月頃協議会開催予定</li> </ul> <p>《取組予定》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>平成27年2月 帰宅困難者対策訓練を実施予定</li> </ul>
新越谷駅・南越谷駅周辺帰宅困難者対策協議会	<p>■平成25年2月14日設置</p> <p>《取組内容》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>規約承認 ・ 会長選任</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成25年5月30日、11月8日、平成26年1月29日協議会開催</li> </ul> <p>《取組内容》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>帰宅困難者対策訓練の実施(平成26年2月頃)</li> <li>発災時の役割分担の検証</li> <li>啓発用リーフレットの作成・配布</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成26年5月22日協議会開催</li> </ul> <p>《取組内容(予定含む)》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>実動訓練の検証</li> <li>啓発用リーフレットの作成</li> </ul> <p>・平成26年7月12日(土)帰宅困難者対策訓練実施</p>

〔平成26年11月4日現在〕

今後は、このモデル事業の取組を他の駅にも広げるよう、市町村支援をしていきます。



## 第2章 協議会の設立

### 1 基本的な考え方

---

本章では、協議会を設立し運営するための手順を示します。

実際に協議会を設立する場合には、まず各地域で発生する帰宅困難者数やその性別、駅周辺の街並み等の地理的特性、交通ネットワークの状況等の地域の特性を踏まえて、協議会をどのような団体で構成するかおよその目途をつけてください。

その上で、本章の手順を参考に協議会を設立してください。

### 2 協議会参加団体

---

協議会の構成団体として想定される団体は以下のとおりです。

#### (1) 町内会・商店街等

地域社会に根ざした既存組織として、地域連携を目指す協議会に不可欠な団体といえます。実際の災害時においては、地元の町内会等の積極的なかかわりの有無が、帰宅困難者対策の実効性を左右する可能性があります。

#### (2) 鉄道事業者

帰宅困難者は鉄道等が麻痺することにより発生すること、特にターミナル駅等では鉄道等が運行を停止した場合に駅から多くの人が溢れだすこと、周辺で発生した帰宅困難者は鉄道の運行状況等を把握するため、駅に向かうことが多いこと等を考えると、鉄道事業者と密な連携をとることが重要です。

鉄道事業者の協議会への参加は不可欠です。

#### (3) ライフライン事業者

大規模な地震が発生した場合には、電気・ガス・水道・通信をはじめとするライフラインに大きな制約が発生する可能性があります。地域における各ライフラ

インの脆弱性や広域的な対応方針等について、共通認識を形成する上で、ライフライン事業者の協議会への参加が有効であるといえます。

#### **(4) 駅周辺の大規模な集客施設（百貨店、展示場、遊技場、劇場・映画館・ホテル等）**

帰宅困難者は、災害時に自分自身が属する社内又は学内等において「身の寄せどころのある人」と、買物や打ち合わせ等により外出していて災害時に「身の寄せどころのない人」に分けることができます。

前者のようにいずれかの施設管理者の下にいる場合には、その施設管理者が帰宅困難者に対応することとなります。後者については、待機する場所がないため、地域の混乱の防止を図る点から、一時的な保護(滞在場所の提供や安全な場所への誘導)が必要となります。

百貨店や劇場などには、多くの利用者がいます。また、建物が特殊な建築構造をしていたり、什器が多数置いてあるなどして、地震などの災害が発生すると施設管理者が安全な場所を十分確保できず、多くの帰宅困難者を発生させる可能性があります。このため、大規模な集客施設の協議会への参加は不可欠であるといえます。

#### **(5) 駅周辺の企業、事業者**

帰宅困難者を発生させないためには、まず「身の寄せどころのある人」を確実に所属する組織内に待機させることが重要となります。これを徹底するためにも、駅周辺の企業等の参加が不可欠であるといえます。また、様々な専門知識を有した企業等の協力を得ることで、各地域の特徴を活かした協議会活動が期待できます。

#### **(6) 駅周辺の医療機関**

駅周辺に帰宅困難者が大量に滞留した場合には傷病者が発生することも考えられます。また、大規模な災害が発生した場合には、地域の医療機関では対応できない規模の多数の傷病者が発生することが想定されます。このため、周辺の複数の医療機関との連携により、災害時の地域の傷病者対策を検討することは協議会の活動において重要となります。

### **(7) 学校等の教育・研究機関**

学校等には多くの児童・生徒・学生等がおり、『むやみに移動を開始しない』という基本原則を徹底しなければ、帰宅困難者を発生させる可能性があります。

また、災害時に東日本大震災の際には、学校等の教育・研究機関において多数の帰宅困難者の保護が行われたことが報道されています。学校により様々ではありますが、教室やグラウンド等比較的帰宅困難者へ提供しやすいスペースがあることから、学校等の協力体制の構築は帰宅困難者対策を行う上で重要となります。大学等によっては、防災等を専門にする研究者が在籍することもあり、専門知識を活かした協議会活動を実施することも期待できます。

### **(8) 市町村・警察署・消防署等**

管内の警察署や消防署、その他地域特性や地域の地理的特徴状況等を踏まえて、幅広く参加団体を募り協議を行うことが重要となります。

## **3 協議会の組織構成**

---

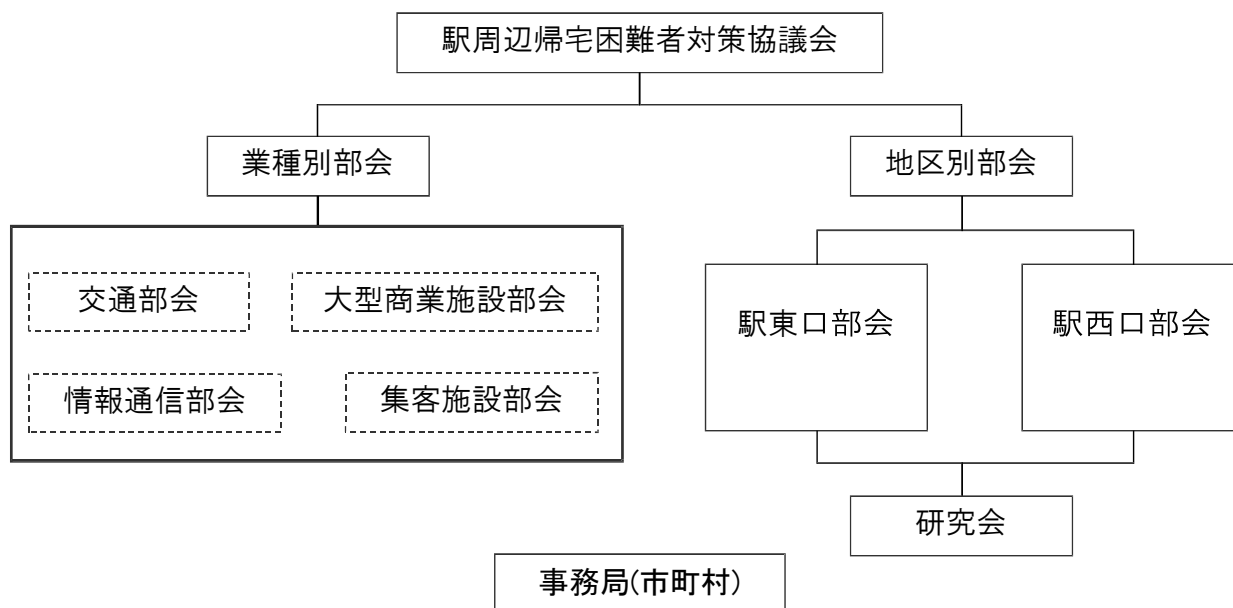
協議会においては、構成団体が多数となることから、協議会の下に部会を設置し個別の課題ごとに検討することも有効です。

設置に当たっては、部会のあり方や活動内容等、持続的な活動が可能となるように、当該地域の特性を踏まえて組織構成を検討することが重要です。

例として、構成団体の業種別部会と地区別部会に分類する構成も考えられます。

また、「訓練部会」など、事業に応じて部会を設置することも考えられます。

## 【組織構成の例】



### (1) 業種別部会の例

#### ア 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います。

#### イ 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います。

#### ウ 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。災害時に駅周辺の帰宅困難者に正確な情報を迅速に提供することは、混乱防止のため非常に重要であるため、大型ビジョン、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います。

## **工 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。駅周辺の帰宅困難者を、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います。

### **(2) 地区別部会の例**

駅の東口や西口など、地域ごとに所在する団体によって構成される部会。地域の特性に応じた対策について検討を行います。

## **4 帰宅困難者対策協議会の開催及び参加団体の拡充**

---

### **(1) 協議会の開催回数**

協議会が名目上の存在にならないためには、設置以降の継続的な運営が重要となります。構成団体相互の関係づくりや情報共有のため、協議会は、年間複数回開催することが望ましいです。

協議会の議事としては、年度初め取組方針の確認、今年度の訓練の実施方針の確認、訓練参加者に対する訓練説明や訓練終了後の訓練報告等が考えられます。

### **(2) 参加団体の拡充について**

協議会における検討内容の見直しや、地域内における企業等の参入、撤退等の状況に応じて協議会参加団体を見直し、変更・拡充を図ることも必要です。

## **5 帰宅困難者対策協議会における市町村の役割**

---

### **(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、市町村が事務局となり主体的に実施していく必要があります。

## **(2) 災害時及び災害に備えた活動**

大規模災害発生時には、行政職員のみで帰宅困難者の誘導、一時滞在施設での受入、帰宅困難者への情報提供等の役割を担うには限界があることから、民間事業者を中心として地域連携で対応することが協議会設立の大きな目的となります。

行政が対応できる範囲や内容を明確にした上で、民間事業者に理解を求め、それぞれの役割を定める必要があります。事前に、各種取組を参加団体で協議・決定し、役割を分担しておくことが有効です。また、役割分担の基本となる「地域の行動ルール」も決めておきましょう。

## 第3章 「地域の行動ルール」の策定

帰宅困難者対策では、「自助」、「共助」や「公助」による総合的な対応が必要です。このため、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」を策定し、その行動ルールに従った参加団体の役割分担を決めておくことが重要です。

### 1 自助の視点からの行動ルール

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、生徒等に対する取組を行うこととなります。

取組の柱は『むやみに移動を開始しない』という基本原則の徹底です。この基本原則を従業員等に普及啓発する同時に、基本原則を実効あるものとするため、安心して留まれる環境づくりをする必要があります。

例えば、従業員等が事業所に待機できるように食料などの必要な物資の備蓄に努めることや、建物の耐震化、什器類の転倒・落下・移動防止など安全待機できる環境の整備に努める取組です。

また、従業員やその家族又は保護等との安否確認手段を事前に決めておくことも安心して留まるための重要な取組です。

下記に、行動ルールの例を示します。

#### (1) 「事前に災害時の対応を検討しておく」ルール

- ・ 構成団体は、事業継続計画(BCP)等の策定を推進するとともに、発災時にはBCPに基づき自助の行動に取り組めるように検討しておきます。
- ・ その他、事前の対応を検討しておきます。

#### (2) 「職場・学校等に留める」ルール

- ・ 各構成団体は従業員や学生・生徒等に対して、正確な災害情報等を提供し冷静な行動をとるように促します。

- ・ 各構成団体の従業員や学生・生徒等は、周辺の災害情報が把握できるまで、むやみに移動を開始してはいけません。
- ・ 各構成団体は、管理する施設内で出火防止、安全確認等の活動を行い安全に留まれるスペースを確保します。

### **(3) 「職場・学校等で備蓄をする」ルール**

- ・ 各構成団体は、従業員や学生・生徒等が職場・学校等に留まれるよう、飲料水、食料等の備蓄に努めます。（目安としては3日分程度）

### **(4) 「傷病者の安全を確保する」ルール**

- ・ 各構成団体は、管理する施設及びその周辺で発生する傷病者に対して、適切な処置を行うための要員及び資機材を準備します。

### **(5) 「関係者に周知する」ルール**

- ・ 各構成団体は、従業員や学生・生徒等にこの行動ルールを周知し、浸透するように努めます。
- ・ テナントが入居している施設を所有・管理する構成団体は、テナント事業者（構成団体となっていない場合）に対して、この行動ルールを周知し、浸透するように取り組みます。

### **(6) その他のルール**

- ・ 各構成団体は、従業員や学生、生徒等を帰宅させる場合には、混乱を最小限におさえ安全を確保するために、時差帰宅させることに努めます。
- ・ 各構成団体は、停電等によりライフラインに制約がある場合でも、可能な範囲でこの行動ルールに沿って適切に対応できるように努めます。
- ・ 各構成団体は、従業員や学生、生徒等及び管理施設の安全が確保された場合には、可能な範囲で事業継続に努めます。
- ・ 各構成団体は、地域の防災活動を支援します。



## 2 共助の視点からの行動ルール

---

共助の行動ルールについては、地域の事業者等が連携して対応すべき事項について整理します。

基本となる考え方は、保護すべき管理者がいない帰宅困難者(買物等で路上にいる人、打合せ等のため目的地に歩いている人)に対して、地域が連携して保護(主に、一時滞在施設等の安全な場所への誘導、一時滞在場所の提供)することで、地域の混乱を抑制することです。そのために必要な事項を行動ルールとして定めます。

下記に、行動ルールの例を示します。

### (1) 「情報連絡の拠点を立ち上げる」ルール

- ・ 協議会は、発災時に地域連携による防災活動の拠点となる現地本部等を市町村とともに立ち上げます。
- ・ 構成団体の協力により、地域連携による防災活動に必要な情報を収集します。

### (2) 「保護すべき管理者がいない帰宅困難者に情報提供する」ルール

- ・ 現地本部は、駅周辺の帰宅困難者に対して、大型ビジョン等、張り出し、口頭による呼びかけ等の手段で、正確な災害に関する情報を提供します。
- ・ 現地本部は、周辺の帰宅困難者に対して家族等との安否確認方法を知らせます。
- ・ 現地本部及び構成団体は協調して、一時滞在場所等の情報を提供します。
- ・ 現地本部及び構成団体は協調して、むやみに移動を開始せず冷静な行動をとるように呼びかけます。

### (3) 「保護すべき管理者がいない帰宅困難者を保護する」ルール

- ・ 市町村及び協議会は、保護すべき管理者がいない帰宅困難者が一時的に滞在するための場所を、事前に確保しておきます。
- ・ 市町村及び協議会は、要配慮者(障害者、外国人、乳幼児、高齢者等)が優先して待機できる場所を確保します。
- ・ 市町村及び協議会は構成団体の協力のもと、一時滞在施設での開設、受入準備をする。

#### **(4) 「保護すべき管理者がいない帰宅困難者を誘導する」ルール**

- ・ 構成団体は地域で連携して、保護すべき管理者がいない帰宅困難者を、一時滞在場所等へ避難誘導し、要配慮者を保護します。

#### **(5) 「傷病者の安全を確保する」ルール**

- ・ 市町村及び協議会は、傷病者が適切な医療を受けられるように、地域の医療機関および医療従事者と連携関係を構築しておきます。
- ・ 構成団体は災害時には地域で連携し、負傷者の応急救護などを行います。

#### **(6) その他のルール**

- ・ 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努めます。

### **3 公助の視点からの行動ルール**

---

ここでは、市町村等が駅周辺地域を中心とした帰宅困難者対策として実施すべき事項について整理します。基本となる考え方は、災害発生時に市町村等が地域をサポートするということです。

下記に、行動ルールの例を示します。

#### **(1) 「情報を提供する」ルール**

- ・ 構成団体及び現地本部に対して、市町村で収集した必要な情報（被害状況・交通情報・その他危険情報等）を提供します。
- ・ 市町村は、構成団体及び現地本部と連携して、保護すべき管理者がいない帰宅困難者に情報を提供します。
- ・ 市町村は、構成団体、現地本部及び保護すべき管理者がいない帰宅困難者に対して、時差帰宅に必要な情報を提供します。
- ・ 市町村は、構成団体、現地本部及び保護すべき管理者がいない帰宅困難者に対して、医療機関情報を提供します。

#### **(2) 「一時滞在施設を提供する」ルール**

- ・ 市町村は、一時滞在施設管理者と連携して帰宅困難者に対して、一時滞在施

設を提供します。

### **(3) 「帰宅困難者を整理、誘導する」ルール**

- ・ 市町村は警察等の関係機関や構成団体と連携して、混乱防止のために帰宅困難者の整理、誘導を行います。

### **(4) 「防災インフラを整備する」ルール**

- ・ 市町村は、帰宅困難者の避難、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、平時からの整備に努めます。

### **(5) その他のルール**

- ・ 市町村等の公的機関は、要配慮者等の帰宅を支援するための取組を行う。
- ・ 市町村は、協議会の円滑な運営のため事務局として活動の支援を行います。
- ・ 市町村は、協議会と連携し、地域の関係者に対して「地域の行動ルール」の普及啓発に努める。

## 第4章 帰宅困難者対策訓練

協議会の帰宅困難者対策の充実を図るためには、「地域の行動ルール」や役割分担等に基づく訓練を実施し、明らかになった課題に基づき「地域の行動ルール」や役割分担等を見直す（P D C Aサイクルを回す）ことが重要です。

全ての「地域の行動ルール」や対策について網羅した訓練を毎年実施することは難しいので、通信や一時滞在施設の開設など、毎年、検証項目を限定して訓練を実施する方法もあります。

### 1 訓練の意義

#### （1）訓練の重要性

帰宅困難者対策の充実を図るためには、設備・備蓄などのハード面、マニュアル・手順書及びその周知などのソフト面の両面をバランス良く向上させることが重要です。これらの状況把握や課題抽出のためには訓練が最適な手段といえます。

地域の帰宅困難者対策に関する様々な取組を見極めて、計画的に訓練を企画・実施し、継続的に充実させていくことが、協議会事務局のもっとも重要な役割の一つです。

訓練は毎年1回程度実施するのが良いでしょう。

#### （2）訓練による対策等の見直し

帰宅困難者対策におけるP D C Aサイクルでは、自助・共助・公助の行動ルールやその他各地域の設備等の状況を踏まえ訓練を実施します。訓練により得られた課題は、例えばハード面、ソフト面等に分類し整理した上で、それぞれ自助・共助・公助等の行動ルール等の見直しや新たな対策の立案を行います。

訓練を通じた帰宅困難者対策の充実には、必ずしも「大規模な訓練」が必要なわけではありません。小規模、短時間の訓練であっても、テーマを定め、テーマに応じた訓練形態を選び、訓練成果を整理して地域の行動ルール等の帰宅困難者対策に反映させることで、充実を図ることができます。

大規模な訓練を1回実施するよりも、長期的な計画の中で毎回の訓練テーマを絞って実施し、P D C Aサイクルを回すほうが、長期的には大きな成果が得られることもあります。

## 2 訓練の種類・内容

---

想定される主な訓練の種類・内容は次のとおりです。

### (1) 待機訓練

帰宅困難者対策の基本原則である『むやみに移動を開始しない』ことを実施する訓練で、重要なものです。

地震発生を想定して、施設内で帰宅困難者を留まらせたり、路上などにいる帰宅困難者を一時滞在施設で待機させる内容です。待機中には、備蓄品を配布したりします。また、待機中の時間を活用して、災害時の安否確認手段である災害用伝言サービスの利用説明や体験、また、防災の普及啓発等を行うこともできます。

### (2) 誘導訓練

路上などにいる保護すべき管理者がいない帰宅困難者を一時滞在施設等に誘導する訓練です。実際に誘導を行うことで、誘導の方法や経路等に関する課題を把握することができます。実動訓練として実施する場合には、帰宅困難者役となる参加者をまとめた人数集める必要がありますが、机上訓練として実施することも可能です。

### (3) 徒歩帰宅訓練

一時滞在し道路等の安全が確保された後の時差帰宅を想定して、実際に徒歩で自宅まで帰宅する訓練です。実際に長距離の帰宅を体験することで、帰宅経路や帰宅時に必要な備品等に関する課題を把握することができます。ただし、あくまで「一時滞在し安全が確保された後の時差帰宅」であることを明確にして実施することが重要です。徒歩帰宅を行う点だけに焦点が当たると、逆に「むやみな移動」を助長することにもなりかねません。

#### **(4) 現地本部等の立ち上げ運営訓練**

現地本部等(※)の設置を行動ルールとしている協議会が行う訓練です。市町村職員や集まった協議会構成団体が現地本部等の情報受発信拠点の立ち上げ、運営を行い、設置場所や配置等について検証する目的で行います。次に示す、情報受発信訓練と併せて実施すると、高い効果が期待できます。

(※) 現地本部等とは、地域の情報収集、集約、発信のための拠点となる組織(及び設備)を指します。

#### **(5) 帰宅困難者及び協議会構成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、協議会構成団体や行政等からの情報を受信し集約するとともに、協議会の構成団体や帰宅困難者に対して現地本部等から情報を発信する訓練です。現地本部に大型の掲示板(情報共有ボード)を設置して、それを介して情報を受発信する方法もあります。スマートフォンなど情報端末を活かした訓練も考えられます。

#### **(6) 一時滞在施設の開設、運営訓練**

帰宅困難者を一時滞在施設に受け入れて、備蓄品等を配布することで、受入スペースや、必要な備蓄、運営方法に関して検証を行います。誘導訓練や現地本部等の立ち上げ運営訓練と併せて実施すると効果的です。

一時滞在施設の開設、運営に当たっては、収容された健康な帰宅困難者にスタッフとして、あるいはその補助者として参画してもらうことも実際の災害では有用ですので、訓練でもそのような内容にする方法もあります。

#### **(7) 傷病者への対応訓練**

実際の災害時には、帰宅困難者をはじめ、協議会構成団体の従業員や学生等からもある程度の傷病者が発生することが想定されます。しかし、傷病者が多くなれば医療機関や救急車の台数には限界があることから、地域連携による傷病者対応が必要となる場面が想定されます。そこで、地域の医療機関等と連携した傷病者への対応訓練を行うことも考えられます。

#### **(8) 机上(図上)訓練の実施**

アからキで示した訓練は実動的な訓練となります。実動的な訓練は、災害時の実際の動きを模して行われるため、災害時に行うべき対応を検証するという上では実効性の高い訓練であるといえます。しかし、その反面で訓練の開催に当たっては、準備のために大きな労力と負担がかかります。そこで、様々なケースを想定して訓練を行うためには、関係者を会議室等に集めて机上(図上)訓練を行うことも有効な検証方法で

あるといえます。

机上(図上)訓練は、実動訓練と比較して実際の動きを習得するには物足りない面もありますが、様々なケースを想定して議論を行い、現時点では十分に明確になっていない課題に対する対応策を検討するという面では役に立つ訓練形態でもあります。

取組の段階に応じて、机上（図上）訓練と実動訓練を選択し、計画的に訓練を実施することが重要です。

### 3 訓練に関する留意点

---

適切な訓練を実施するためには、地域の帰宅困難者対策としてどのような事項が重要であるか見極めることが重要です。狙いや目標を定めず訓練を行ったり、いつも同じような訓練を繰り返し行うのではなく、取組の段階に応じて訓練の内容を決める帰宅困難者対策の充実を図ることが必要です。

また、訓練は実施だけが重要なのではなく、その後の「評価」、「結果の反映」までの一連の流れをしっかりと行うことで、訓練効果の最大化につながります。

## 第5章 行動ルールの検証

訓練結果や協議会及び部会における議論等の結果に基づき、現状の帰宅困難者対策を検証し課題を整理します。

課題の整理にあたっては、当該年度の実行では十分に検証できず、次年度以降に別途検証を行う機会を設けるべき課題も出てくる場合もあります。

以下に、課題の例を示します。

### (1) ソフト面での課題の例

#### ア 行動ルールの見直し等

- ・ 来客者への対応  
(例えば、来客者は自助により対応すべきか、共助により対応とすべきか 等)
- ・ 帰宅困難者と帰宅時に当該地域を通る徒歩帰宅者との対応手段  
(例えば、当該地区ではどのような種類の帰宅困難者が多く発生するのか、また帰宅困難者の種類に応じて区別して対応すべきか、同一の方針で対応すべきか 等)

#### イ 地域防災計画等との整合性の確保

- ・ 帰宅困難者対策の地域防災計画における位置付けと整合性の有無  
(例えば、地域防災計画にどのように位置づけられているのか、また地域防災計画と行動ルールとの間の整合性は図られているのか 等)

#### ウ 組織体制の見直し

- ・ 情報拠点となる現地本部等の立上げ及び運営要員の体制、現地本部への協議会構成員の参集方法  
(例えば、現地本部は誰が立ち上げてどのように運営するのか、現地本部要員は災害時に参集できるのか 等)

#### エ 情報共有事項、情報受発信手段の見直し

- ・ 災害時に協議会構成団体で共有すべき情報とその情報共有手段  
(例えば、災害時に協議会団体で共有すべき情報は何か、どのように情報共有すべきなのか 等)

#### オ 必要な知識の周知徹底



- ・ 帰宅困難者対策を実施する上で必要となる知識  
(例えば、駅周辺の帰宅困難者対策に携わる、地域の事業者が知っておくべき知識とは何か 等)

カ 資機材等の使用方法の習得、習熟

- ・ 防災無線等、配備された資機材の使用者  
(例えば、防災無線等をはじめ、現地本部等に配備された資機材の使用方法は、必要な人に周知されているのか 等)

**(2) ハード面での課題の例**

ア 資機材の見直し(種類、数量)、備蓄品の見直し(種類、数量)

- ・ 協議会構成団体間での情報共有のための情報通信機器の整備  
(例えば、資機材の種類や数量が十分であるか 等)
- ・ 一時滞在する帰宅困難者に対して準備すべき備蓄品  
(例えば、備蓄品の種類や数量は十分であるか 等)

イ 活動拠点の場所の見直し、代替拠点の設定

- ・ 現地本部の設置場所  
(例えば、現地本部の適切な設置場所はどこか 等)

## 第6章 行動ルールの見直し

検証結果を踏まえ、今後の対策を整理し改善の取組を実施することで、行動ルールの更新等、協議会活動の実効性を向上させます。この際に、可能な限り対策を誰が主体となって実施するのか、及びいつまでに実施するのかを明確にします。

前章で例示した課題についての見直しの方向性の例を以下に示します。

### (1) ソフト面の対策の例

#### ア 行動ルールの見直し等

- ・ 来客者への対応

⇒当該地域の特性を踏まえて、自助と共助、どちらの対応に位置づけることが適切かを確認し、行動ルールに反映させるとともに、次年度以降の訓練等で検証します。

- ・ 当該地域における帰宅困難者と帰宅時に当該地域を通る徒歩帰宅者への対応手段

⇒当該地域の特性を踏まえて、適切な対応方法を検討し、行動ルールに反映します。特に徒歩帰宅者については、隣接地域と連携して対応を検討することが望まれます。

#### イ 地域防災計画等との整合性の確保

- ・ 駅周辺の帰宅困難者対策の地域防災計画における位置付けと整合性の有無

⇒地域防災計画上の取扱いについて市町村が確認するとともに、例えば一時滞在施設としての公共施設の利用について、地元住民の避難所との棲み分け等の考え方を行動ルールに反映させます。

#### ウ 組織体制の見直し

- ・ 情報拠点となる現地本部等の立上げ及び運営要員の体制、現地本部へ協議会構成員の参集方法

⇒災害発生直後においては、民間事業者だけ参集して現地本部等を速やかに立ち上げることが困難な場合も多くあります。行政側で立ち上げを行い、運営を先導することなどについても検討し、必要に応じて行動ルールに反映させます。

## エ 情報共有事項、情報受発信手段の見直し

- ・ 災害時に協議会メンバーで共有すべき情報とその情報共有手段  
⇒協議会構成団体間で災害時に本当に必要な情報とは何かについて検討を行い、行動ルールに反映させます。次年度以降の訓練においては、行動ルールの変更点を中心に検証を行います。また、信憑性の高い情報を確保する手段についても検討し行動ルールに反映させます。

## オ 必要な知識の周知徹底

- ・ 帰宅困難者対策を実施する上で必要となる知識  
⇒安全な一時滞在のために必要な誘導方法や、傷病者対応のための応急救護等、協議会における検討事項に即して必要となる知識やその周知方法について検討し行動ルールに反映させます。

## カ 資機材等の使用方法の習得、習熟

- ・ 防災無線等、配備された資機材の使用者  
⇒配備された資機材の使用法等については、訓練時になるべく多くの参加者が操作することができるように実動的な訓練を実施します。

## (2) ハード面の対策の例

### ア 資機材の見直し(種類、数量)、備蓄品の見直し(種類、数量)

- ・ 協議会構成団体間での情報共有のための情報通信機器の整備  
⇒情報共有のために整備すべき通信機器について洗い出しを行い、計画的に整備などについて検討します。
- ・ 一時滞在する帰宅困難者に対して準備すべき備蓄品  
⇒多量の帰宅困難者が発生することが想定されている場合に、最低限必要となる備蓄品の品目と備蓄量について検討を行い計画的に整備を検討します。

### イ 活動拠点の場所の見直し

- ・ 現地本部の設置場所  
⇒現地本部の運営方法と関連し、どこにどの程度の規模の情報拠点となる現地本部を設置することが現実的なのか検討を行い行動ルールに反映の上、次年度以降の訓練で検証します。



平成26年11月4日 発行

編集・発行 埼玉県危機管理防災部消防防災課

埼玉県さいたま市浦和区高砂3-15-1



彩の国 埼玉県



埼玉県マスコット「コバトン」