

第 1 回首都直下地震帰宅困難者等対策協議会  
における配付資料（抜粋）

資料 1 : 首都直下地震帰宅困難者対策協議会の設置について

資料 2 : 協議会が対象とする行政と企業の連携による帰宅  
困難者等対策のイメージ

資料 3 : 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の検討体制と  
今後のスケジュール

資料 4 : 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会規約（案）

資料 5 : 首都直下地震の帰宅困難者対策の必要性について

（注）上記は、今回添付した資料のみについて記している。

## 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の設置について

平成 23 年 9 月 20 日  
内閣府（防災担当）  
東 京 都

### 1. 設置の趣旨

首都直下地震が発災(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と想定されている。外出先から人々が一斉に帰宅を開始した場合、大きな混乱の発生が懸念され、大量の徒歩帰宅者や都心部等の滞留者によって、飲料水やトイレ、休憩場所等の不足も想定される。

本年 3 月 11 日に発生した平成 23 年(2011 年)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あげて一層具体化していく必要性を顕在化させた。

帰宅困難者対策は、一斉徒歩帰宅の抑制、円滑な徒歩帰宅のための支援など多岐にわたるところ、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において行政による「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、国、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。

そのため、内閣府(防災担当)及び東京都は、帰宅困難者等対策について、平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震の教訓を踏まえ、国、地方公共団体、民間企業等が、それぞれの取組に係る情報を共有するとともに、横断的な課題について検討するため、首都直下地震帰宅困難者等対策協議会(以下「協議会」という。)を設置する。

### 2. 協議会の概要

【構成機関】国の関係省庁、首都圏の地方公共団体、関係民間企業・団体等の  
31 機関

【座長】内閣府政策統括官(防災担当)・東京都副知事が共同座長

【事務局】内閣府と東京都が共同処理

帰宅困難者等対策は、首都圏全体をまたがる広域的な取組と地域に根ざした取組の双方の観点が必要であることから、内閣府と関係地方公共団体の代表として東京都が共同で協議会を設置

【幹事会】構成員及びオブザーバー機関の担当部課長クラスによる幹事会を設置し、具体の課題について検討

特に、特定課題については、幹事会にワーキンググループを設置し検討

# 協議会が対象とする行政と企業の連携による帰宅困難者等対策のイメージ

注)「企業」とは、会社組織だけでなく団体を含めた広い概念としている

## 一斉徒歩帰宅者の発生の抑制

**「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知・徹底**

【具体内容例】国民一般・従業員への普及啓発の促進

**安否確認手段の周知、企業等における安否確認体制**

【具体内容例】安否確認体制の先進事例の共有

**企業等における一時収容対策（備蓄、従業員等の行動ルールの検討等）**

【具体内容例】先進事例の共有、自治体における取組例の紹介

## 円滑な徒歩帰宅等のための支援体制

**帰宅困難者等への情報提供体制**

【具体内容例】情報提供体制の検討（提供すべき情報内容、利用可能なツール、役割分担等）

**帰宅困難者等の一時滞在施設の確保**

【具体内容例】施設提供等に係る自治体との協定締結の一層の促進

テレビ、ラジオ、携帯電話、大型ビジョン、デジタルサイネージ、ツイッター等々

**帰宅困難者等の搬送体制の検討**

【具体内容例】搬送体制の検討（輸送手段、待機・誘導体制、役割分担等）

**徒歩帰宅者への支援体制（飲料水やトイレ等の提供）**

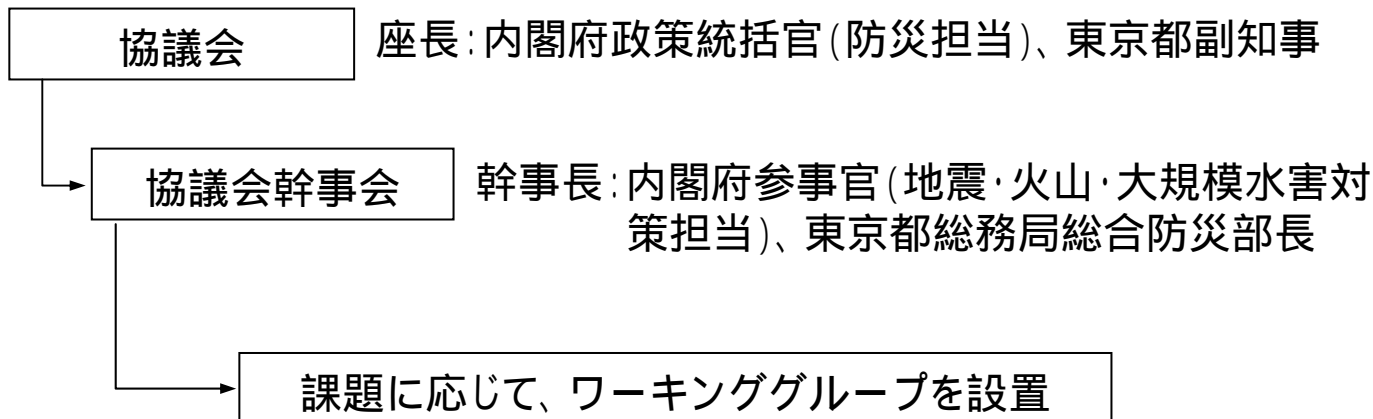
【具体内容例】協定締結の一層の促進、都県間の連携体制

**駅周辺における混乱防止・円滑な誘導体制の検討**

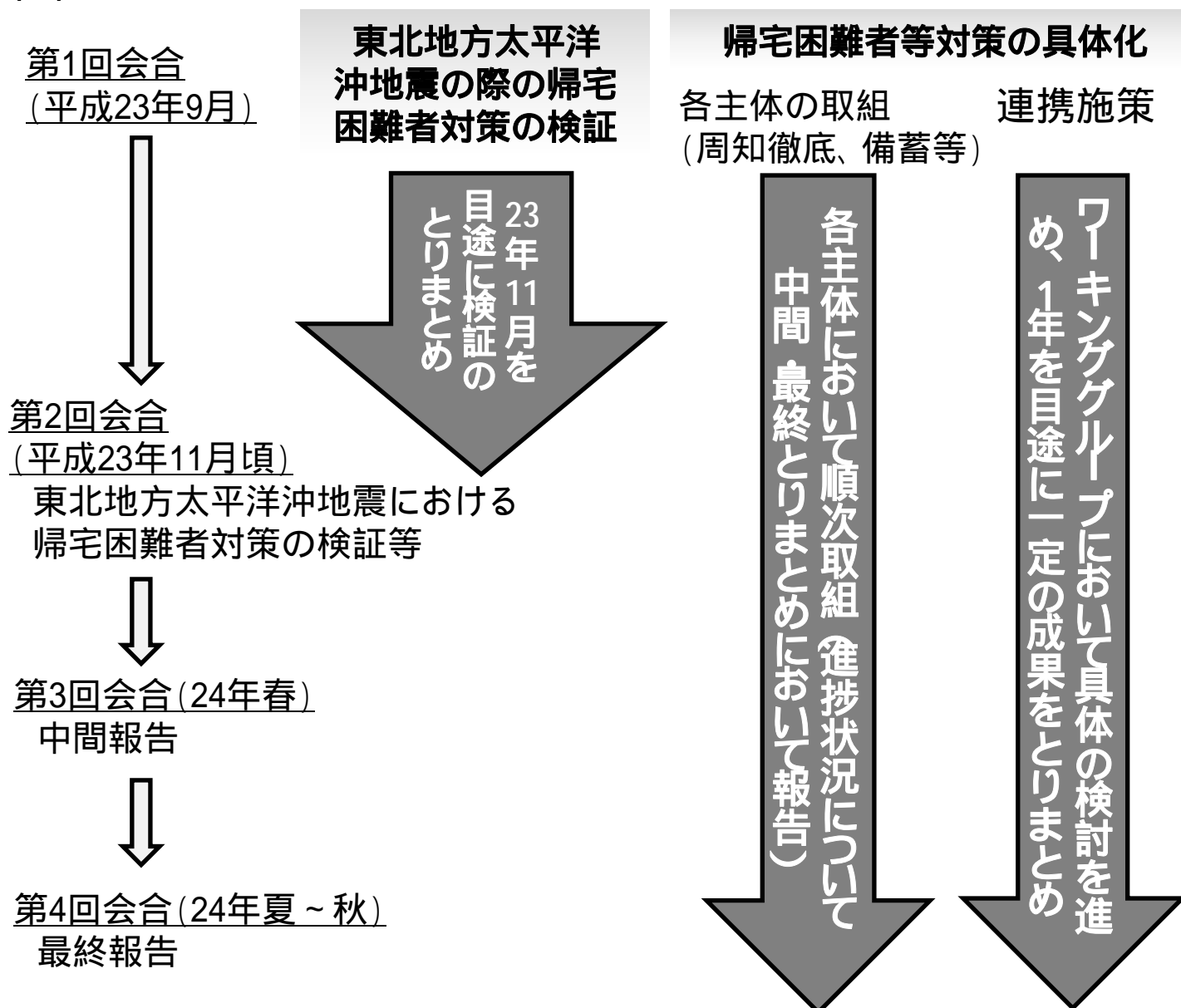
【具体内容例】駅前滞留者対策協議会の設置の促進

## 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の検討体制と今後の検討スケジュール

### (1) 検討体制



### (2) 検討スケジュール



## 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会規約（案）

## （名称）

第1条 本協議会は、首都直下地震帰宅困難者等対策協議会（以下「協議会」という。）と称する。

## （目的）

第2条 協議会は、首都直下地震の帰宅困難者等対策について、自助・共助・公助の総合的な対応を図るため、国、地方公共団体、企業等がそれぞれの取組に係る情報を共有するとともに、相互に連携・協働して取組むべき横断的な課題について検討することを目的とする。

## （組織）

第3条 協議会は、別紙1の協議会構成員をもって組織する。

2 座長は、内閣府政策統括官（防災担当）及び東京都副知事が共同で務める。

3 座長は、協議会構成員以外の者で帰宅困難者等対策に関わりが深い者をオブザーバーとして協議会へ出席させることができる。

## （協議会）

第4条 協議会は、座長が招集する。

2 座長は、第3条第3項によるもののほか、必要があると認めるときは、協議会構成員以外の者を協議会に出席させ、意見等を求めることができる。

3 協議会の議事は、別に定める場合を除くほか、出席した協議会構成員の過半数をもって決する。

## （幹事会）

第5条 協議会の円滑な運営を補助し、実務的な課題を検討するため、協議会に幹事会を置く。

2 幹事会は、協議会構成員及び協議会オブザーバーの所属する機関から、別紙2の構成員をもって組織する。

3 幹事長は、内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（地震・火山・大規模水害対策担当）及び東京都総務局総合防災部長が共同で務める。

4 幹事長は、必要があると認めるときは、幹事会構成員以外の者を幹事会に出席させ、意見等を求めることができる。

5 その他の幹事会の運営に関し必要な事項は、幹事長が定める。

## （ワーキンググループ）

第6条 特定の議題について検討を行うため、幹事会にワーキンググループを置くことができる。

2 ワーキンググループの構成については、幹事長が定める。

3 ワーキンググループの運営に関し必要な事項は、幹事長が定める。

(事務局)

第7条 協議会の事務は、内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(地震・火山・大規模水害対策担当)付及び東京都総務局総合防災部が共同で処理する。

(雑則)

第8条 この規約に定めるもののほか、必要な事項は、座長が協議会に諮って定める。

附則

この規約は、平成23年 月 日より施行する。

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会構成員

座長	内閣府政策統括官（防災担当）
座長	東京都副知事
	総務省総合通信基盤局長
	総務省消防庁次長
	国土交通省道路局長
	国土交通省鉄道局長
	国土交通省自動車局長
	茨城県副知事
	埼玉県副知事
	千葉県副知事
	神奈川県副知事
	横浜市副市長
	川崎市副市長
	千葉市副市長
	さいたま市副市長
	相模原市副市長
	東京都新宿区長
	東京都八王子市長
	社団法人電気通信事業者協会専務理事
	日本放送協会理事
	社団法人日本民間放送連盟専務理事
	社団法人日本経済団体連合会防災に関する委員長
	日本商工会議所まちづくり特別委員会委員
	兼東京商工会議所まちづくり委員長
	社団法人不動産協会理事長
	東日本旅客鉄道株式会社代表取締役副社長
	社団法人日本民営鉄道協会理事長
	東京都交通局長
	公益社団法人日本バス協会理事長
	社団法人日本フランチャイズチェーン協会会長
	全国石油商業組合連合会副会長兼関東支部長
	日本赤十字社事業局長
	東京災害ボランティアネットワーク代表
	連合関東ブロック連絡会会長
オブザーバー	警察庁警備局警備課長
	文部科学省大臣官房文教施設企画部施設企画課長
	警視庁警備部災害対策課長

東京消防庁予防部防火管理課長  
首都直下地震帰宅困難者等対策協議会幹事会構成員

(別紙2)

幹事長 内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(地震・火山・大規模水害対策担当)  
幹事長 東京都総務局総合防災部長  
警察庁警備局警備課長  
総務省総合通信基盤局電気通信事業部電気通信技術システム課長  
総務省消防庁国民保護・防災部防災課長  
文部科学省大臣官房文教施設企画部施設企画課長  
国土交通省水管理・国土保全局防災課長  
国土交通省大臣官房参事官(運輸安全防災)  
国土交通省道路局国道・防災課長  
国土交通省鉄道局鉄道業務政策課長  
国土交通省自動車局旅客課長  
茨城県危機管理監  
埼玉県危機管理防災部長  
千葉県防災危機管理監  
神奈川県安全防災局危機管理部長  
警視庁警備部災害対策課長  
東京消防庁予防部防火管理課長  
横浜市消防局危機管理室危機管理部長  
川崎市総務局危機管理室長  
千葉市市長公室長  
さいたま市総務局危機管理部長  
相模原市危機管理監  
東京都新宿区区長室長  
東京都八王子市生活安全部長  
社団法人電気通信事業者協会企画部長  
日本放送協会報道局災害・気象センター長  
社団法人日本民間放送連盟番組部長  
社団法人日本経済団体連合会政治社会本部長  
東京商工会議所地域振興部長  
社団法人不動産協会事務局長  
東日本旅客鉄道株式会社執行役員鉄道事業本部安全企画部長  
社団法人日本民営鉄道協会常務理事  
東京都交通局総務部安全対策推進課長  
公益社団法人日本バス協会総務部長  
社団法人日本フランチャイズチェーン協会安全対策委員会委員長  
全国石油商業組合連合会関東支部事務局長代理  
日本赤十字社事業局次長兼救護課長  
東京災害ボランティアネットワーク事務局長



連合関東ブロック連絡会事務局長

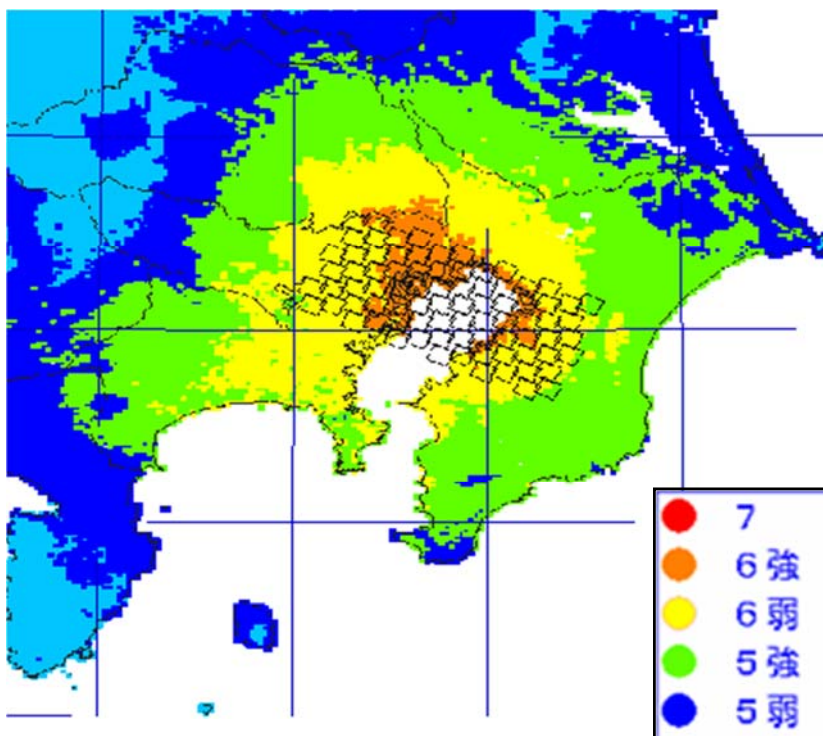
# 首都直下地震の 帰宅困難者対策の必要性 について



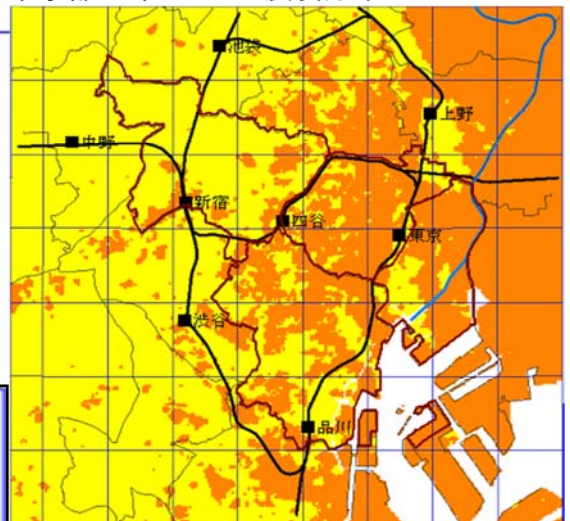
平成23年9月20日  
内閣府(防災担当)

## 東京湾北部地震(M7.3)の震度分布

都心部で6強、6弱。震度6弱以上の区域が都県を越えて広域に分布。



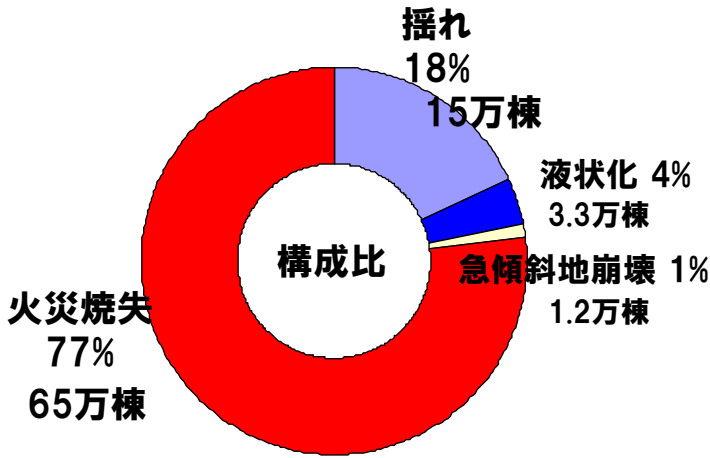
東京都心部における震度分布



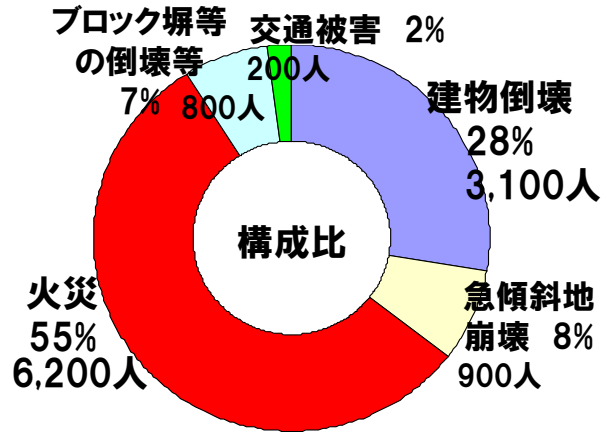
# 建物被害、人的被害(東京湾北部地震M7.3)

冬18時 風速15m/s のケース

①建物全壊棟数・火災焼失棟数  
約85万棟



②死者数  
約11,000人



◇瓦礫発生量約9,600万トン

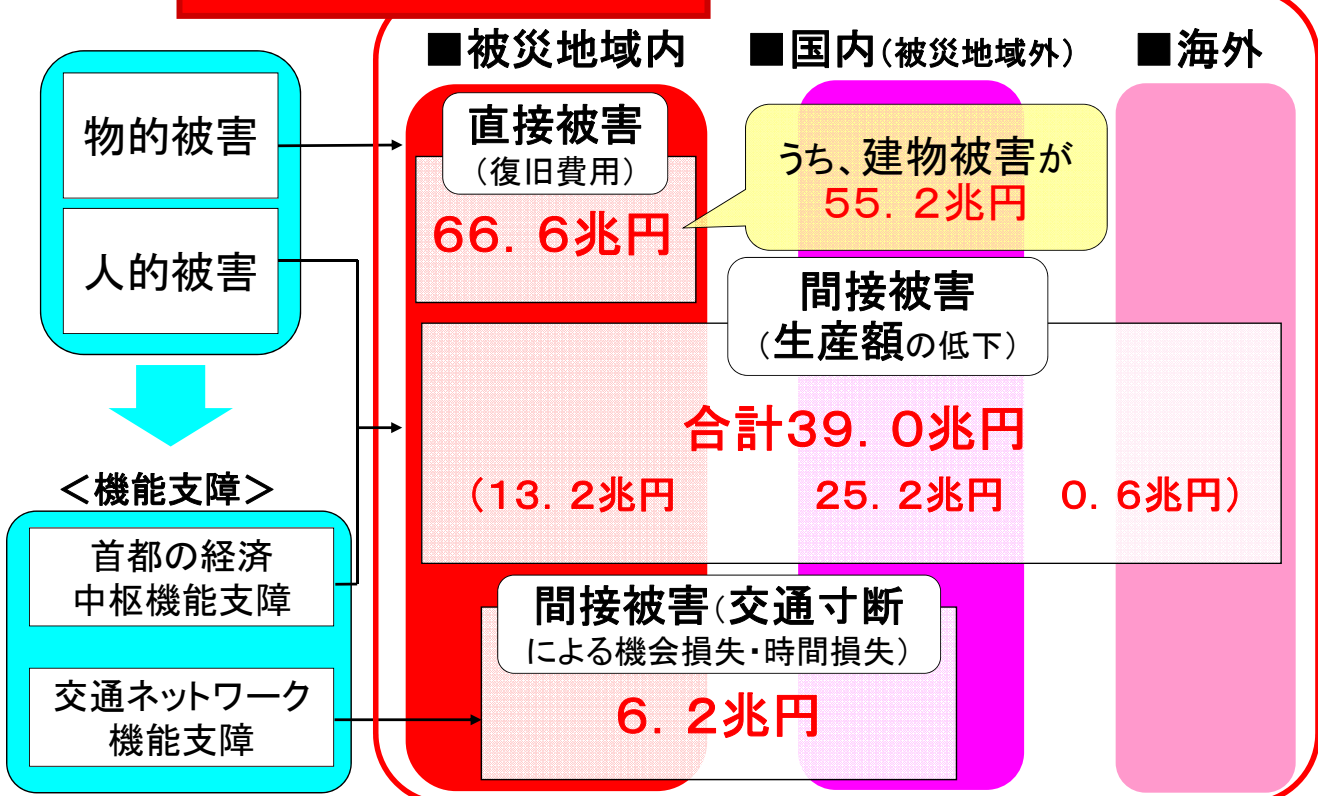
◇負傷者数(重傷者含む)210,000人  
重傷者数37,000人

※ 18タイプの地震動中、建物全壊棟数が最大となるのは東京湾北部地震(約85万棟)。死者数が最大となるのは都心西部地震(約13,000人)。

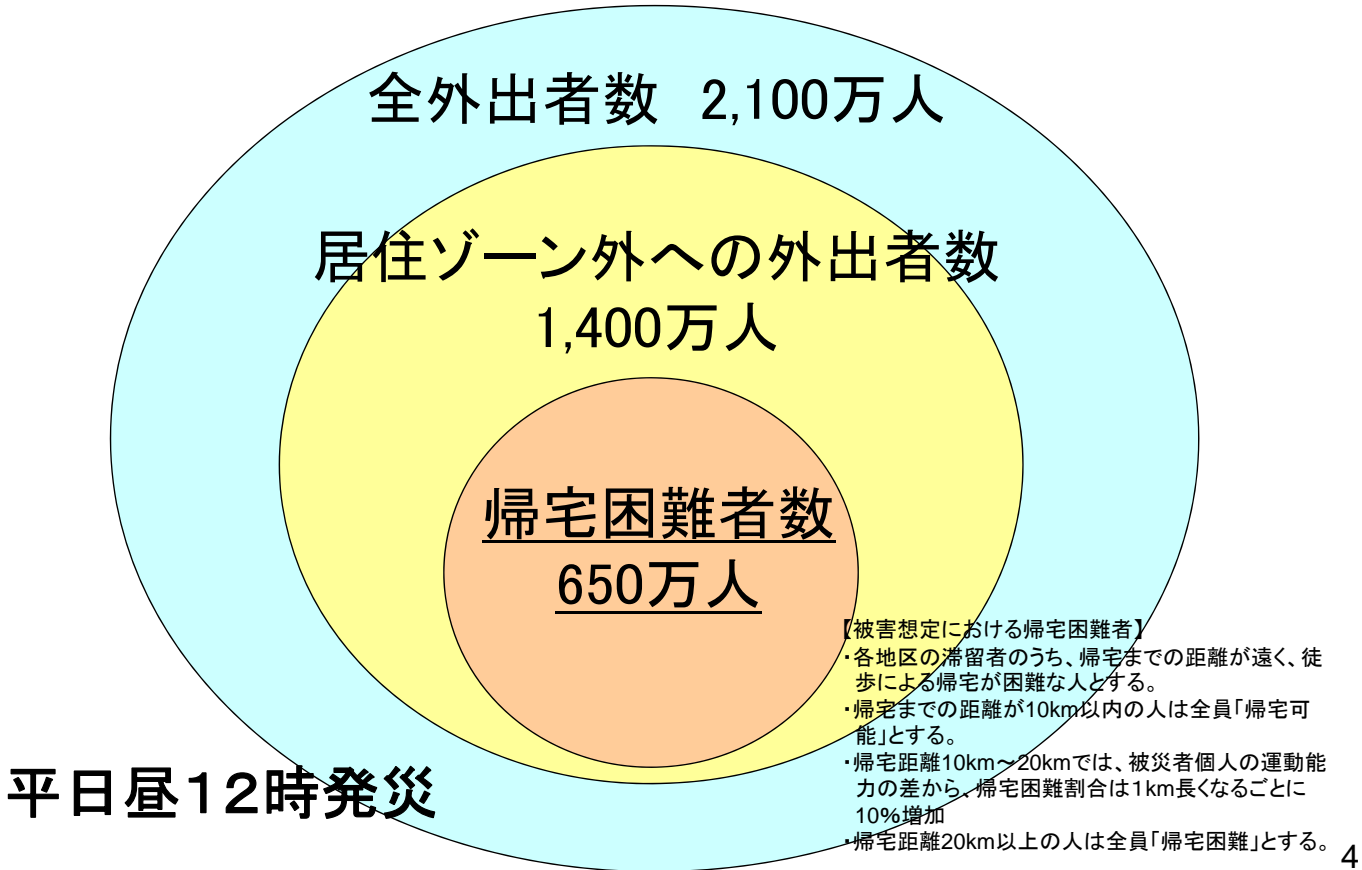
# 経済被害(東京湾北部地震M7.3)

被害額 約112兆円

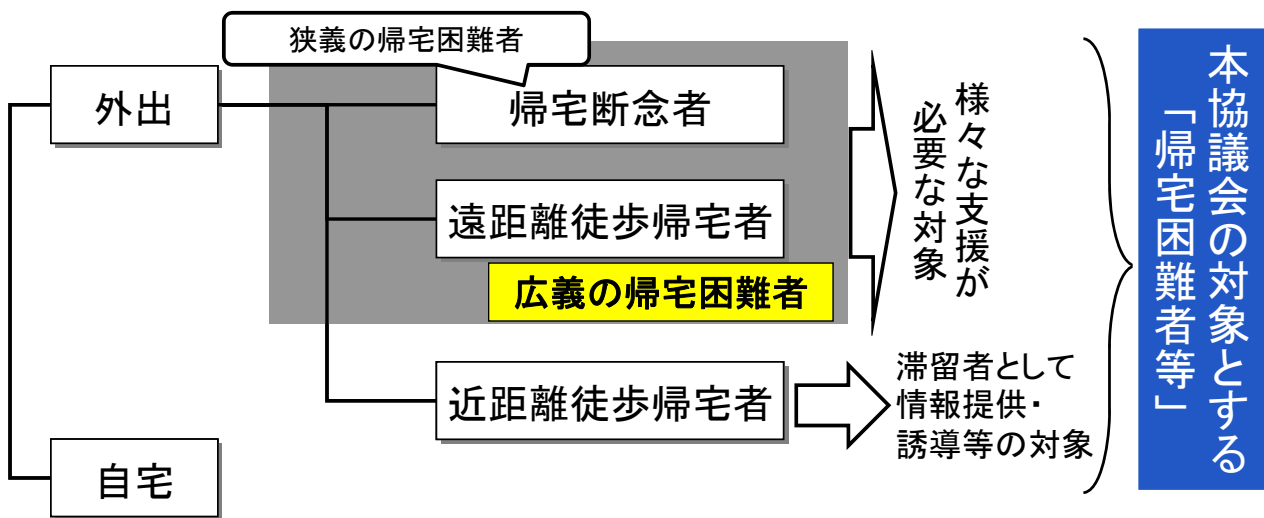
計算条件 冬18時、風速15m/s



# 帰宅困難者数の推計



# 帰宅困難者の概念



帰宅困難者：帰宅断念者※1＋遠距離徒歩帰宅者※2

※1 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

※2 遠距離徒歩帰宅者：遠距離を徒歩で帰宅する人

近距離徒歩帰宅者：近距離を徒歩で帰宅する人

# 帰宅行動シミュレーションの実施

首都直下地震避難対策等  
専門調査会(第11回)資料

- 地震発災時の人々の帰宅行動に関する意向を把握
- これをもとに、首都地域の道路ネットワーク上を徒歩で帰宅する際の状況に関するシミュレーションを実施



各道路区間の混雑度  
(発災後3時間の例)

- 丸の内
- 新宿

混雑度 (人/m <sup>2</sup> )	歩行速度 (km/h)
A <span style="color:red">■</span> 6以上 (満員電車状態)	0.4以下
B <span style="color:orange">■</span> 5.25~6	0.4超~1未満
C <span style="color:yellow">■</span> 4~5.25	1以上~2未満
D <span style="color:green">■</span> 2.75~4	2以上~3未満
E <span style="color:blue">■</span> 1.5~2.75	3以上~4未満
F <span style="color:lightblue">■</span> 1.5以下	4
火災のため通行不能	-----
河川	~~~~~

- こうした状況の中で、帰宅時間は平時の徒歩時間に比べて大幅に増加  
丸の内から和光市へは、通常約5時間のところ約15時間  
横浜市へは、通常約8時間のところ約15時間

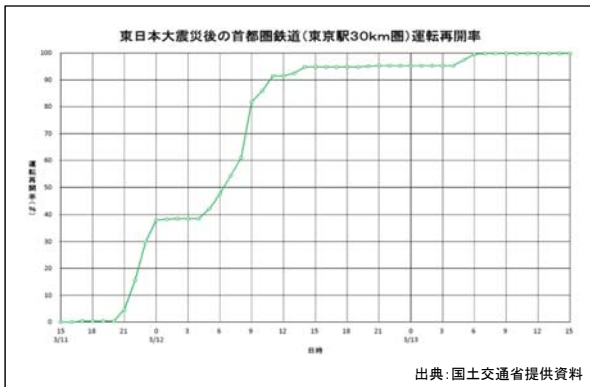
6

## 3月11日東北地方太平洋沖地震による首都圏の帰宅困難者の発生

### 交通機関の運行状況

発災直後、首都圏鉄道は全線で運行休止となり、大規模な渋滞による交通混雑も見られた。首都圏鉄道は3月11日21時頃から順次復旧し、3月12日昼頃にはおおむね復旧した。

出典：国土交通省「大規模地震発生時における首都圏鉄道の運転再開のあり方に関する協議会の結果について」(平成23年4月20日)に内閣府加筆



### 首都圏の主要駅における滞留状況(3月11日21:00時点)

- 【東京都】新宿駅：約9,000人  
池袋駅：約3,000人
- 【神奈川県】横浜駅：約5,000人
- 【千葉県】千葉駅：約1,000人
- 【埼玉県】大宮駅：約2,000人 等

出典：警察庁広報資料(3月11日21:00現在)



発災当日の新宿駅前の状況(新宿区撮影)

### 対応状況

首都圏では、国、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(一時受入施設)として開放したほか、多くの民間施設等において、帰宅困難者の受け入れが行われた。

例)東京都庁、さいたまスーパーアリーナ、横浜アリーナ等

### 【参考：発災当日の帰宅しなかった人数】

推計人数：約200万~300万人 (廣井悠助教(東京大学大学院工学系研究科消防防災科学技術寄付講座)による推計)

7



## 3月11日における帰宅抑制の呼掛け

### 「首都圏の皆様への発表について」

官房長官会見(官邸HPより)

平成23年3月11日(金)17:40~17:44



私の方から、特に首都圏の皆様向けに発表をさせていただきたい、お願いをさせていただきたいというふうに思っております。

首都圏の鉄道等の交通機関が現在、不通になっております。今、国土交通省を通じて、各交通機関と連絡を取っておりますが、現時点で復旧の目途は立っておりません。まもなく6時になりまして、もう既に会社等から帰宅に向かってらっしゃる方もいるかもしれません。

しかしながら、交通機関が動いていない状況でございますと、場合によっては歩道が満員電車状態になる。当然のことながら、自動車等は大変渋滞をしまして動かなくなります。それから、もし歩いて帰途を考えられました時には、途中で情報、食料、水、トイレ等到大変困惑をされるケースが想定をされます。

従いまして、**交通機関に関する情報をテレビ、ラジオ等でしっかりと把握をしていただきまして、こうしたものが動かないという状況では、帰宅ではなくて職場等で待機をして、安全な場所で待機をしていただきたいということをお願いを申し上げます。**

繰り返しお願いを申し上げます。(中略)安全を確保できませんと交通機関、鉄道等を動かすことができませんので、こうした安全確保されるまで、是非、**中遠距離の皆さんについては無理なご帰宅をされないよう、冷静な対応を私(官房長官)の方からお願いを申し上げます。**

8

## 帰宅困難者対策における企業等の取組の重要性

想定される帰宅困難者の**数が膨大**  
外出中に地震が発生し、  
帰宅する人の数 **約2100万人**  
うち帰宅困難者数※ **約650万人**

※帰宅までの距離が遠く、徒歩による帰宅が困難な人(距離が10kmを超えると帰宅困難者が増加し、20km以上の人は全員帰宅困難となる)

平日昼間の帰宅困難者の多くは、**企業等に所属**

一斉帰宅による混乱の発生

対策

企業の主体的な取組



➤一斉帰宅の抑制

✓「**むやみに移動を開始しない**」という**基本原則の周知・徹底**

例) 安否確認の必要性の周知

✓**企業等における翌日帰宅・時差帰宅の促進**

例) 必要な食料・飲料水、災害用トイレ等の備蓄

➤円滑な徒歩帰宅のための支援等

- ✓ 外出者への**情報提供体制**
- ✓ **徒歩帰宅者への支援体制**
- ✓ **一次滞在施設**の確保
- ✓ **駅周辺における混乱防止・円滑な誘導体制**の整備

行政と企業の連携・協力

9