

第25回東京活性化サロン

～都市における帰宅困難者対策等～

◇令和6年5月10日(金曜)開催

1. 東京大学 先端科学技術研究センター 教授 廣井 悠 氏 「これからの都市防災 ～帰宅困難者対策を事例に～」発表概要

- 近い将来、我が国は急激な少子高齢化に伴う地域社会の担い手変容や自治体財政の逼迫等により、構造物や社会の防災性能が低下する可能性がある。一方で、災害対応への要求は多様化し、激甚、広域かつ複合的な大災害の発生等も想定すると、災害対応が困難になっていく可能性も高い。未来の都市防災を取り巻く環境は厳しいものになる恐れがある。
- これからの都市防災は、災害に伴って発生する問題の重大性を整理したうえで、いかに対応力を強化するかという視点で考えなければいけない。そのために、行うべきことの一つとして、経験が十分でないリスク(広域避難対策)、理解しにくいリスク(帰宅困難者対策)を想像した防災対策の検討が必要。
- 大規模地震に伴う広域避難対策については、南海トラフ巨大地震の発生を想定したシミュレーションでは、多くの被災者が大都市部に疎開することが予想され、沿岸部集落の人口が激減し、一方で大都市部においてどのように住宅供給が可能かを検討する必要性が生じる。このように、大規模地震が起きた際にどのような問題が発生するかを想像することが必要。
- 帰宅困難者対策については、日本の都市構造(大都市では鉄道利用による通勤者が非常に多い)そのものが帰宅困難者問題の発生原因であるため、他の防災対策と異なり抜本的な対策が難しいという特徴がある。少し古い被害想定の数値ではあるが、首都直下地震時は災害による鉄道等の運休により、最大で帰宅困難者数は650万人(東京では390万人)に上ると想定され、発災直後は主要ターミナル駅毎に約10～20万人の滞留者が発生する見込み。そのため、この滞留者に係る対応・管理・オペレーションの検討が帰宅困難者対策のポイント。
- 巨大災害後の交通渋滞を予測するシミュレーションを行ったところ、一斉帰宅した場合、東京中心部の多くの歩道で大過密状態となることが分かった。すると、群集事故等の発生が想定される。一方でシミュレーションによれば、企業において半分の従業員が勤務先に滞留した場合は、過密状態の場所は非常に少なくなることも分かった。一斉帰宅の抑制が、群集事故等を減らすための解決策となりうる。
- また、一斉帰宅した場合で車による移動や迎えを制限できなかった場合、車道では発災から5時間経過しても大渋滞が解消せず、消防車や救急車が移動出来ない状況も想定される。しかし、例えば一時滞在施設を都市の中に整備するなどして、家族等による自動車での「迎え」を抑制した場合は、交通渋滞は2011年の東日本大震災以下の水準に緩和されることがシミュレーションから分かった。
- 帰宅困難者問題は、帰宅困難者が移動することによって、歩道も車道も大渋滞し、それに伴い人的被害の発生や人命救助等が困難な問題が発生すること。渋滞を発生させないためには「帰らない/帰させない」「迎えに行かない/行かせない」という2点が重要。被災者が帰宅出来ずに困ることが帰宅困難者問題ではない。ただし、家族に会うもしくは家族を救うために帰宅したいという欲求は、個人としても家族としても当たり前の欲求であり、これを実際に実行するのは難しい。よって、社会全体で発災後の混乱を抑えるための対策が重要となる。
- そのために行政に求められる一番大事な役割は「ルールを決める」こと。どのような災害に対し、どの地域に対し、どのような人に対し、どの程度「帰らない」ことを周知するかは、行政がきちんと考える必要がある。その他、備蓄物資への金銭的補助など「自助・共助をサポートする」ことも重要な行政の役割である。

第25回東京活性化サロン ～都市における帰宅困難者対策等～

1. 東京大学 先端科学技術研究センター 教授 廣井 悠 氏 「これからの都市防災 ～帰宅困難者対策を事例に～」発表概要（続き）

- 企業においては、自社の社員を帰らせない対策が必要。市区町村との協定の締結や行政の補助などを利用しながら、取組みを進めてもらいたい。そのうえで、もし余裕があれば、自社を、行き場のない帰宅困難者が滞留する「一時滞在施設」の受け皿としていただきたい。また、個人の対策としては、安否確認や携帯ラジオの用意、自宅の地震対策、家族に子供や高齢者がいる場合は学校や周辺住民との連携など、無理に帰らないための環境整備が必要。
- これからの帰宅困難者対策の課題として、発災の状況(被害の大きさや震源の場所、季節、時間帯)に応じた柔軟なオペレーションの必要性が議論されている。特に企業等の組織においては、会社や地域の特性に合わせて、異なる状況(営業中であるか否か等)を想定して何度もマニュアルを検討することが大切となる。そのような検討ができる図上訓練ツールとしてKUG(帰宅困難者支援施設運営ゲーム)を開発した。無料で私のホームページからダウンロードできるので、是非ご利用いただき、多様なパターンにおける帰宅・出社の方針や残留者対応等について検討いただきたい。

2. 東京都 総務局 総合防災部 事業調整担当課長 西平 倫治 氏 「東京都の帰宅困難者対策について」発表概要

- 東日本大震災を踏まえ、2012年3月に「東京都帰宅困難者対策条例」を制定した。内容は、都民には3日間は帰宅せずにその場にとどまってもらう、という第一の柱を中心とし、①一斉帰宅の抑制、②安否確認手段の確保、③一時滞在施設の確保、④帰宅支援、の4つの柱で構成されている。本条例の認知度は東日本大震災発災直後は7割近くあったものの、直近の調査では34.7%まで落ちており、普及啓発も課題。
- 都で現在進めている主な取組みの一つ目は、防災DXの推進。都・市区町村、一時滞在施設管理者、帰宅困難者への支援・情報発信を目的とする帰宅困難者対策オペレーティングシステムの開発を進めており、2025年3月頃に正式運用予定。
- 二つ目は、事業所防災リーダー制度。事業所内の防災対策を推進するため、事業所から防災リーダーを登録してもらい、LINEや電子メールによって、都から防災リーダーに直接防災情報を届くようにする制度である。
- また、民間事業者が一時滞在施設となった場合に、備蓄品の6分の5を補助する、備蓄倉庫に対する固定資産税や事業所税の減免措置をとる等の制度もあるので、是非活用いただき、各自で帰宅困難者対策を進めてほしい。

3. 東京都 総務局 総合防災部 防災計画課 統括課長代理 田村 憲孝 氏 「大規模水害時の広域避難対策について」発表概要

- 豪雨の発生回数は、1975年から2020年現在までで約1.4倍になった。東京は、いわゆる海拔ゼロメートル地域と言われる地帯が多いため、浸水が深く、かつ浸水継続時間が長い。そのため、大規模水害時には、ぜひ事前避難を検討いただきたい。水害の難しい点は、全く雨が降っていない状況で避難の判断をしなくてはならないということ。そのため、都は「首都圏における広域的な避難対策の具体化に向けた検討会」を立ち上げ、広域避難のタイムラインを定めている。
- 都は、国立オリンピック青少年総合センターをはじめ、14団体と広域避難先の協定を結んでいる。今後、関東財務局とも連携しながら施設確保に努めたい。