

東京都の帰宅困難者対策について

令和6年5月10日

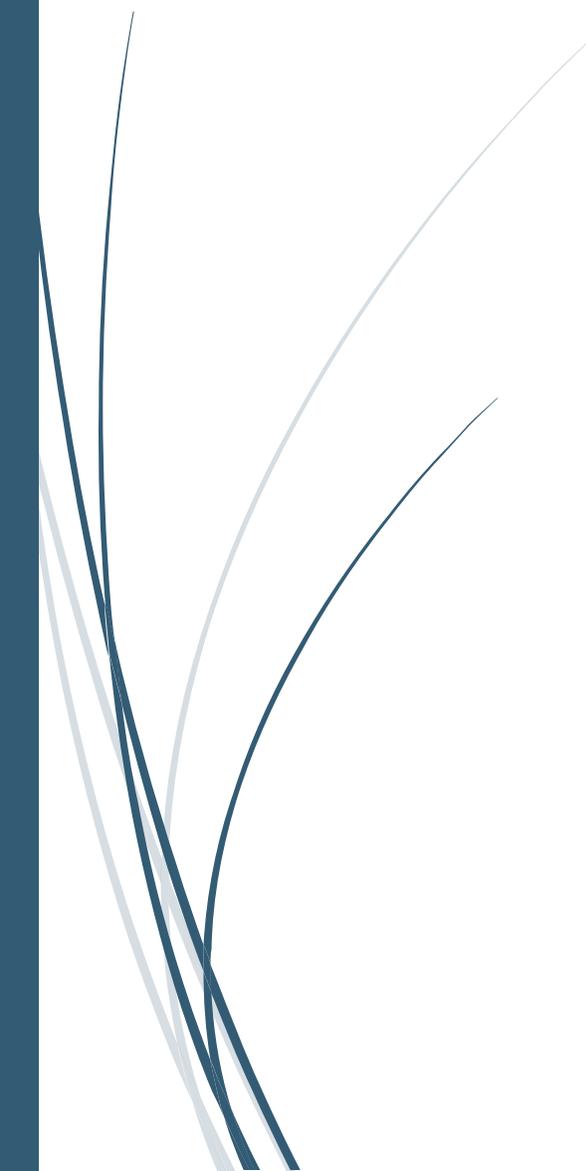
東京都 総務局 総合防災部

事業調整担当課長（帰宅困難者対策） 西平 倫治





本日の内容



- ➡ 1 都の帰宅困難者対策について
- ➡ 2 現在進めている主な取組
- ➡ 3 令和6年度予定の事業



1 都の帰宅困難者対策について

経緯

- ▶ **H23.3 東日本大震災 発生**
鉄道の多くが運行を停止、都内で352万人の帰宅困難者が発生
道路は大渋滞、携帯電話がほぼ使えず安否確認が困難
- ▶ **H24.3 東京都帰宅困難者対策条例 公布（H25.4施行）**
知事、都民、事業者が取り組むべき基本的責務を明記
※ 事業者の責務・・・従業員の安全確保、一斉帰宅の抑制
- ▶ **H24.4 都 被害想定 公表** 帰宅困難者 517万人
- ▶ **H24.11 東京都帰宅困難者対策実施計画 策定**
行き場のない帰宅困難者 92万人
一時滞在施設の確保に向けて取組を推進
- ▶ **R4.5 都 被害想定 公表**
帰宅困難者 453万人（行き場のない帰宅困難者 66万人）
- ▶ **R5.5 都 地域防災計画（震災編）・帰宅困難者対策実施計画修正**

東日本大震災 当日の様子（品川駅付近）



東日本大震災 当日の様子（都庁）



約5千人の帰宅困難者を受入れ

東日本大震災の教訓

- 発災後は、救命救助活動に専念する必要がある
- しかし、帰宅困難者が一斉に帰宅しようとするると、
 - ・ 大渋滞により救急車などが到着できず、救命救助活動の妨げに
 - ・ 帰宅困難者自身が二次被害に遭う危険

大規模地震発生の際はむやみに移動を開始せず
職場や外出先などの安全な場所に留まることが重要

⇒ 自らの命だけでなく、他者の命を守るためにも対策が必要

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 (H23.9月設置)

- ▶ 経済団体や鉄道事業者など、30を超える関係団体が参加する協議会を設置し、横断的な課題や取組について検討を開始
(座長) 東京都副知事・内閣府政策統括官



首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 (H24.9.11最終報告)

- ▶ 平成24年9月、最終報告を公表するとともに、
平時や災害時の行動指針となるガイドラインを策定

【ガイドライン】

- ・ 事業所における帰宅困難者対策ガイドライン
- ・ 大規模な集客施設や駅等の利用者保護ガイドライン
- ・ 一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン ※
- ・ 帰宅困難者等への情報提供ガイドライン
- ・ 駅前滞留者対策ガイドライン

※ 後に協議会の後継組織である「連絡調整会議」において一部改定

▶ 現在「連絡調整会議」において、ガイドラインの修正を議論中
(情報提供や帰宅ルールなど)

東京都帰宅困難者対策条例（H25.4施行）

▶ 一斉帰宅の抑制

従業員に対する施設内待機、3日分の備蓄確保など

▶ 安否確認手段の確保

事業者と従業員、従業員と家族との連絡手段の確保

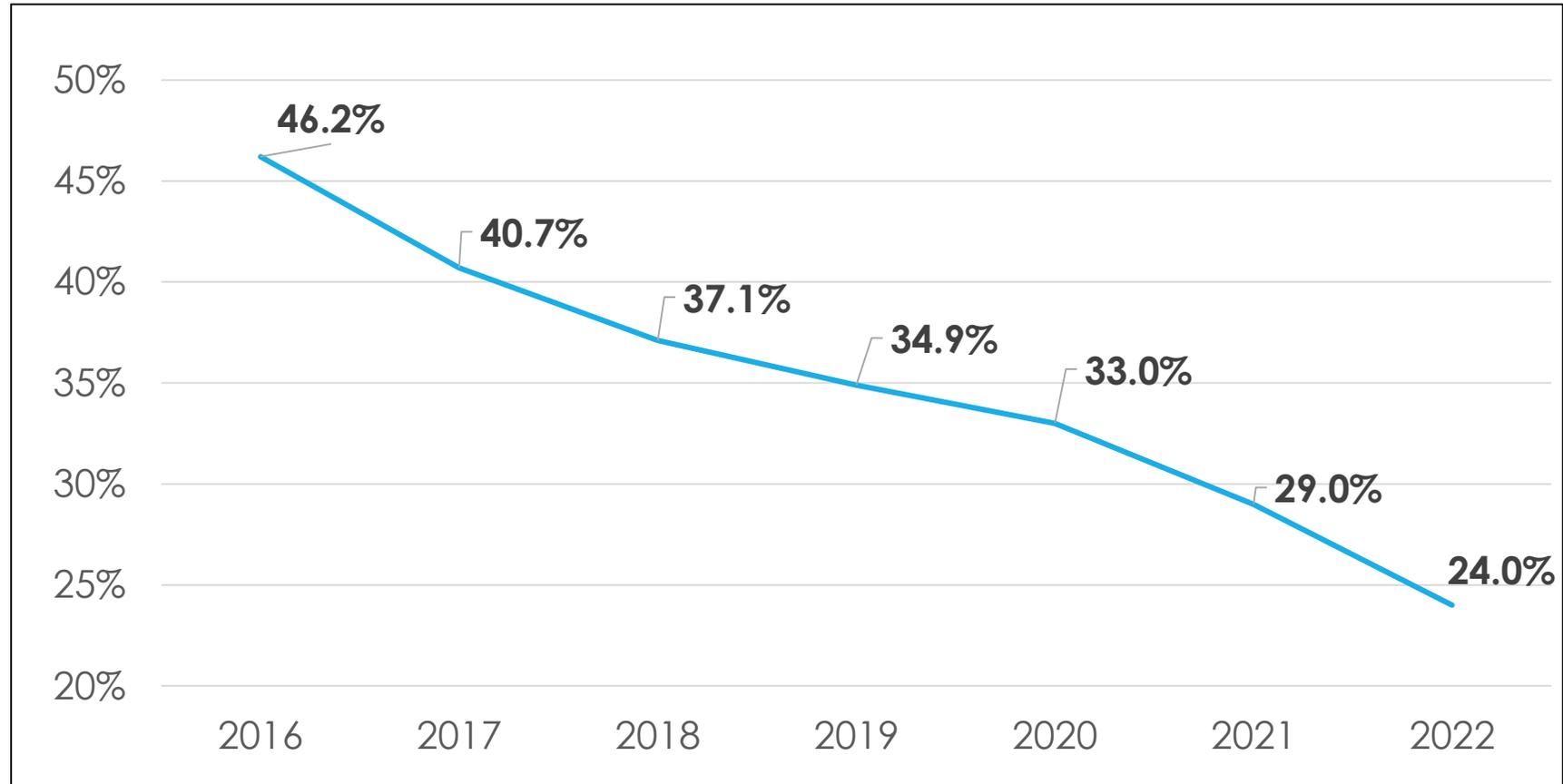
▶ 一時滞在施設の確保

行き場のない帰宅困難者を受入れる施設の確保

▶ 帰宅支援

帰宅支援ステーションの確保、災害関連情報の提供

条例の認知度①（都民）



※ 東京都調査

条例の認知度②（民間企業）

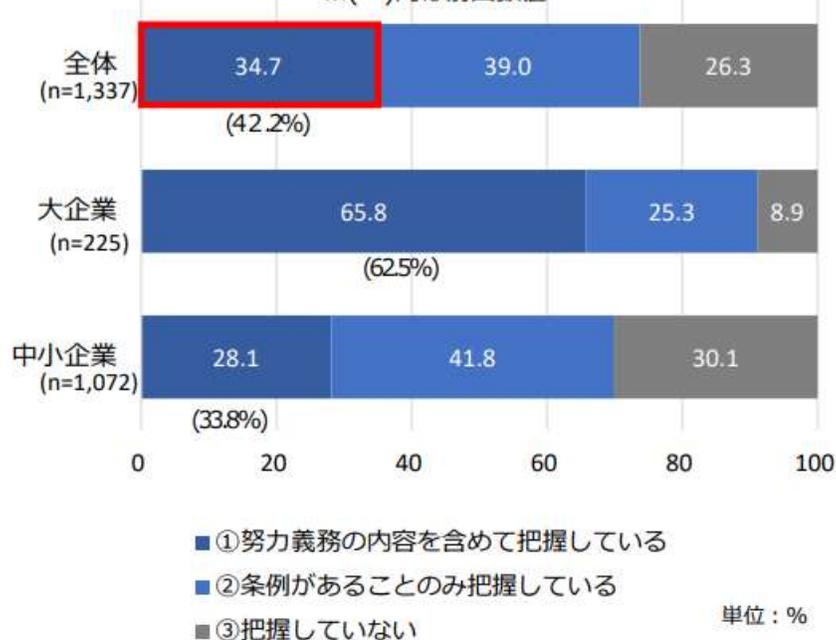
- 帰宅困難者対策条例の認知度は34.7%となり、前回調査（42.2%）から減少した。
- 事業所防災リーダーの認知度は、6.3%に留まる。

<企業の声>

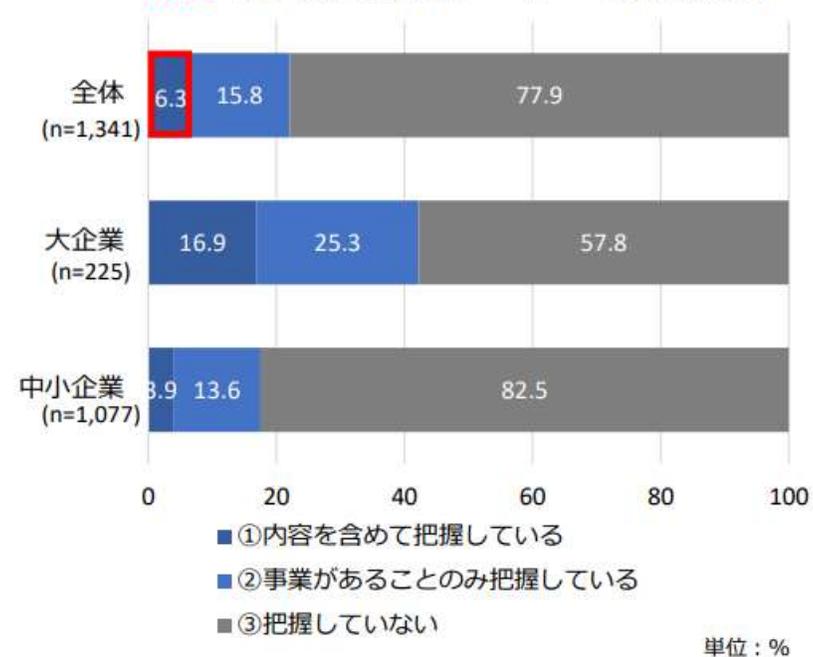
- 東京都東部地区は海に近く河川も多いために橋が多く、災害時に帰宅困難者も多く発生すると考えるが、災害時に直ぐ近くの高層ビル・高層マンションに一時的にでも避難が可能であればと考える。災害時避難者受入契約ビル・マンション等が外部者からも認識できる表示が必要。（その他サービス業）
- 「事業所防災リーダー制度」や「帰宅困難者対策条例」など情報が欲しい。（製造業）

【帰宅困難者対策条例の認知度】

※()内は前回数値



新規【事業所防災リーダーの認知度】

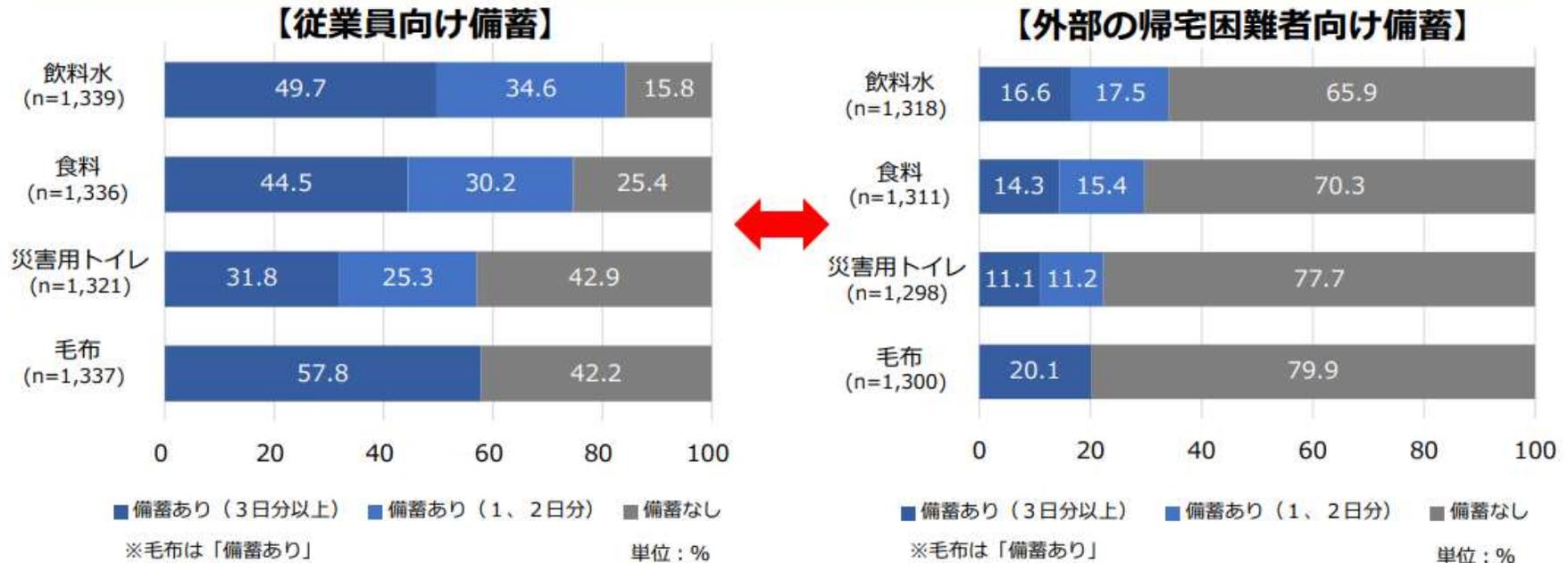


従業員向け備蓄の状況（民間企業）

- 従業員向けに3日以上の飲料水を備蓄している企業は約5割、食料は約4割、災害用トイレは約3割、毛布は「備蓄あり」が約6割。
- 外部の帰宅困難者向けでは飲料水が約2割、食料は約1割、災害用トイレは約1割、毛布は約2割と、いずれも従業員向けと比較すると若干低下。

<企業の声>

- 防災備蓄に費用を回すことの難しい中小企業が多数存在しており、その様な企業こそ被災時に困る建物に入居していたりするので、行政レベルの支援が必要と感じる。（卸売業）
- 従業員分+aとして、来客用の災害備蓄品を準備しているが、保管場所の確保に限りがあり最低限のものしか準備していない。災害があった場合に3日間のものだけで足りるのかどうか不安。（情報通信業）



出典：「会員企業の防災対策に関するアンケート」2023年調査結果（東京商工会議所）

首都直下地震について

【都の被害想定（R4）】

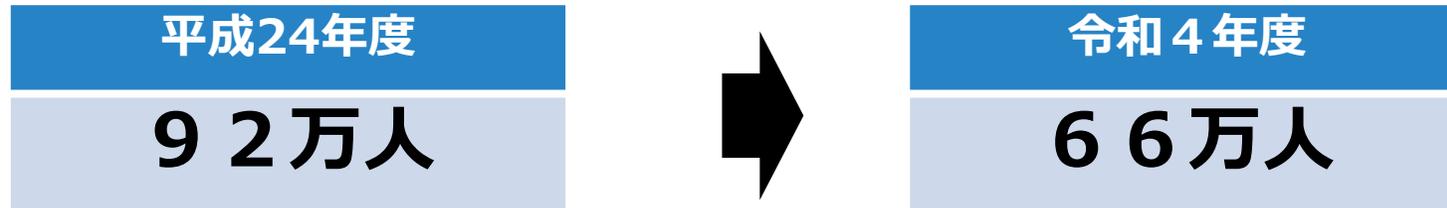
- ・震源 東京湾北部
- ・規模 M7.3
- ・死者 約6,200人（うち建物倒壊3,700人、火災2,500人）
- ・帰宅困難者の発生 **約453万人**

今後30年以内に南関東で発生するM7クラスの大地震の確率

約70%

差し迫った喫緊の課題

行き場のない帰宅困難者数【都の試算】



- ▶ 帰宅困難者のうち、すでに職場や学校などにいる人は、発災時はその場にとどまるものとする
- ▶ 買い物や行楽などで都内に来ている、発災時に行き場のない帰宅困難者 = 一時滞在施設の需要人数

減少の要因

- インターネット等の活用が進み、外出率が低下する傾向
- 都心に居住する人が増え、長距離の移動を伴う帰宅困難者が減少し、自宅近傍で私用をまかなう傾向

帰宅困難者対策への対応

災害シナリオと被害の様相（帰宅困難者関係）

- ▼公共交通機関が広域的に運行を停止し、都内で最大で**約453万人**が帰宅困難者となる
- ▼勤務先や通学先等へ移動する人々や自宅に帰ろうとする人々で**道路が混雑**するとともに、滞在先のない多くの人が**屋外に滞留**する
- ▼移動しようとする人や屋外に滞留する人で道路上が混雑し、**救命・救急活動、消火活動、緊急輸送活動等に著しい支障**が生じる
- ▼余震等による落下物や延焼火災、群集雪崩等の**二次災害に帰宅困難者が巻き込まれる**
- ▼携帯電話の基地局等の被災や通信の輻輳などにより、通話はすぐにできなくなり、安否確認等が困難になる
- ▼電気や水道などのライフラインの途絶により、行き場のない帰宅困難者を収容する一時滞在施設で滞在を継続することが困難になる場合がある

発災直後

一日後

地域防災計画・帰宅困難者対策実施計画

第2部第9章 帰宅困難者対策

一斉帰宅抑制等の一層の周知徹底等	D X を活用した迅速な情報提供	通信・電源途絶時の対策
<ul style="list-style-type: none">○ 「事業所防災リーダー」制度を活用した事業所の防災対策・帰宅困難者対策の強化○ 「企業防災アドバイザー」により事業者自身の事業継続と地域防災への関心を高めることで、一時滞在施設の確保を促進○ 都市開発の機会を捉え、民間建築物に対して、一時滞在施設の確保に向けた環境の整備を促進	<ul style="list-style-type: none">○ 帰宅困難者に対し混雑状況や被害情報等を発信し、安全な帰宅を支援できるよう帰宅困難者対策オペレーションシステムを整備○ 事業所防災リーダーシステムにより、事業所ごとのマイページに対し、適宜災害情報・鉄道運行情報や一斉帰宅抑制など防災行動に関する情報を周知	<ul style="list-style-type: none">○ 電源途絶時でも一時滞在施設を判別できるように、専用の案内表示を作成し、施設へ配布○ 都立一時滞在施設に対し、帰宅困難者用のWi-Fi及び災害時用公衆電話（特設公衆電話）を整備するとともに、スマートフォン充電用の蓄電池を配備○ 一時滞在施設における電力・通信体制の強靱化の推進

➡ 昨年5月に決定。これに基づき今後施策を展開



2 現在進めている主な取組

2 現在進めている主な取組

1

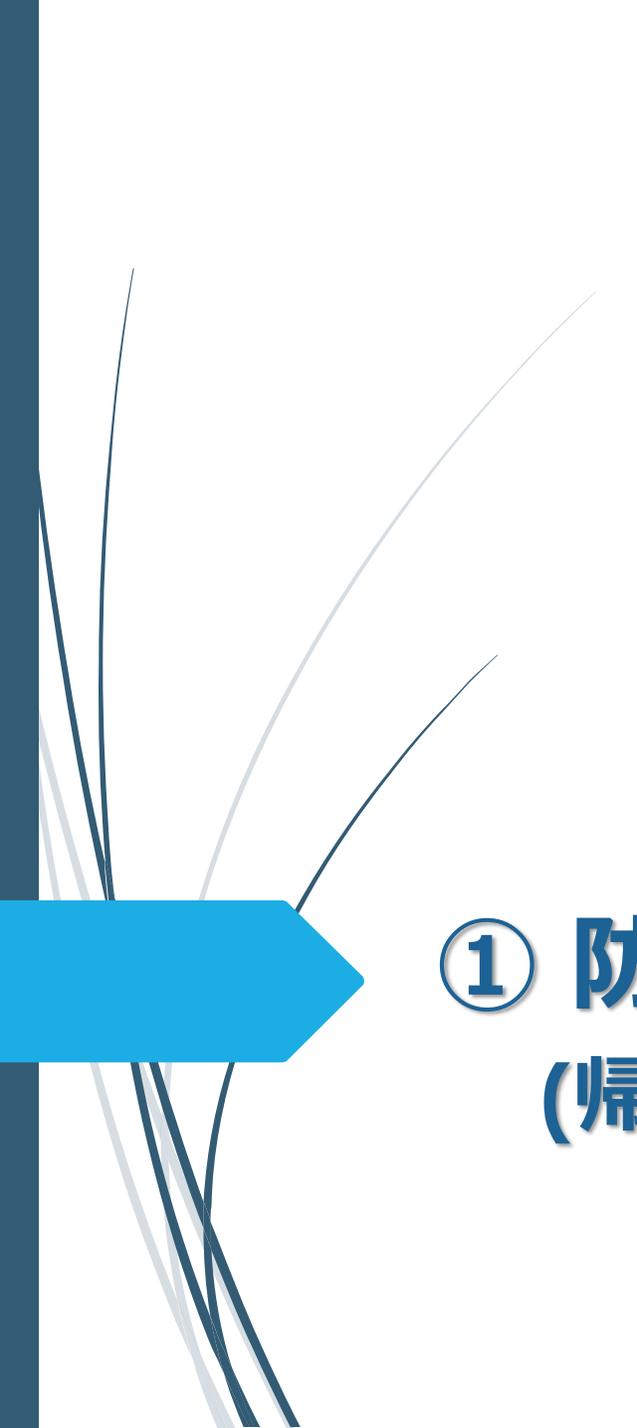
防災DXの推進

(帰宅困難者対策オペレーションシステム)

2

事業所防災リーダー制度





① 防災DXの推進
(帰宅困難者対策オペレーションシステム)

② 防災DXの推進

(帰宅困難者対策オペレーションシステム)

■本プロジェクトの目的

帰宅困難者対策オペレーション（人流状況・一時滞在施設の状況把握、一時滞在施設への案内等）について、最新のデジタル技術を活用することで、都及び区市町村等の迅速、的確、円滑な災害対応を支援

図. システムの完成イメージ

【A】都・区市町村等を支援



全体的な作戦方針の立案

従来：職員を駅に派遣し、目視で確認、音声で報告、聞き取り結果を集計

DX：混雑状況をリアルタイムにデータで可視化し、行政機関間で共有。群集事故回避の作戦立案迅速化

【B】一時滞在施設管理者を支援



現場業務の効率化

従来：紙の入館証に記入し、数を数えてPCに入力し、災対本部に送信

DX：オンライン受付と同時に人数集計と名簿作成を自動処理、災対本部とも同時自動共有し、現場負担減

【C】帰宅困難者への情報発信



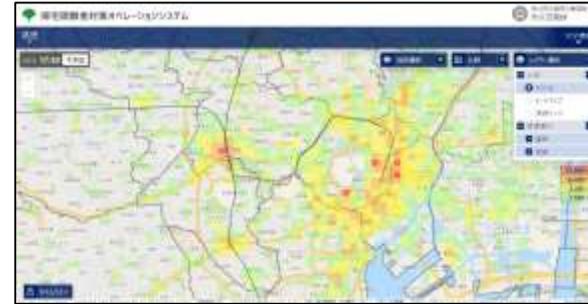
適切な災害行動の支援

従来：開設中の一時滞在施設と移動経路を自ら探し、到着後は紙で入館

DX：スマホで簡単に現在地周辺で開設中の一時滞在施設と移動経路を検索し、到着後にオンライン受付

② 防災DXの推進 (帰宅困難者対策オペレーションシステム)

■ 開発経過とスケジュール



人流の混雑状況の可視化



オンライン受付

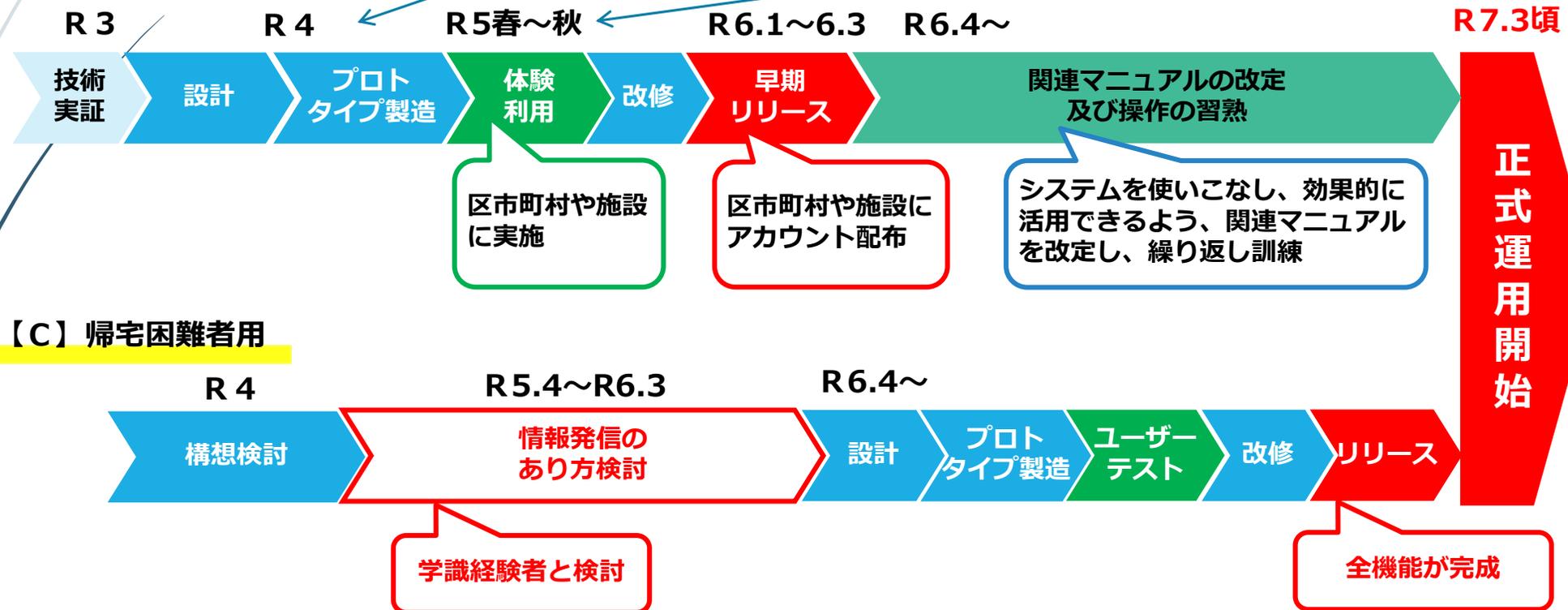


一時滞在施設でのユーザーテスト

【A】都・区市町村等

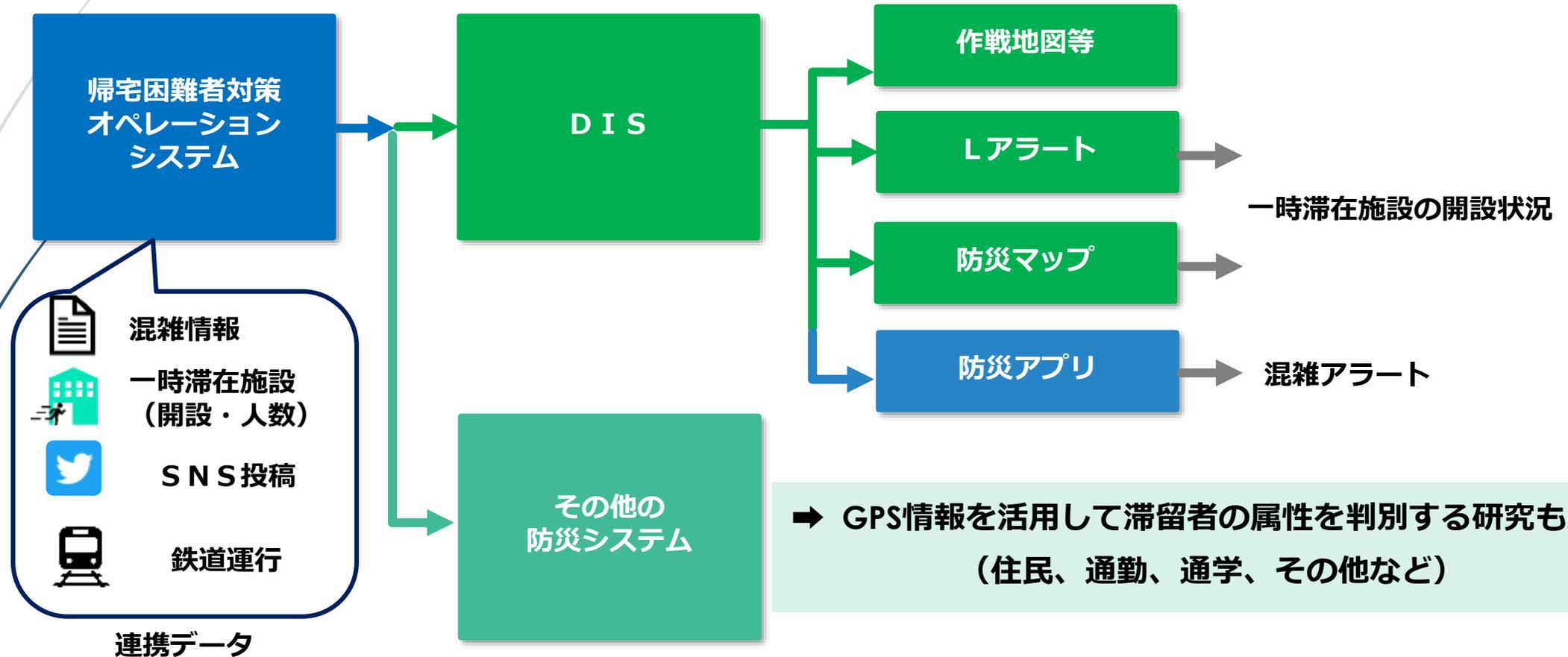
【B】一時滞在施設の管理者

【C】帰宅困難者用



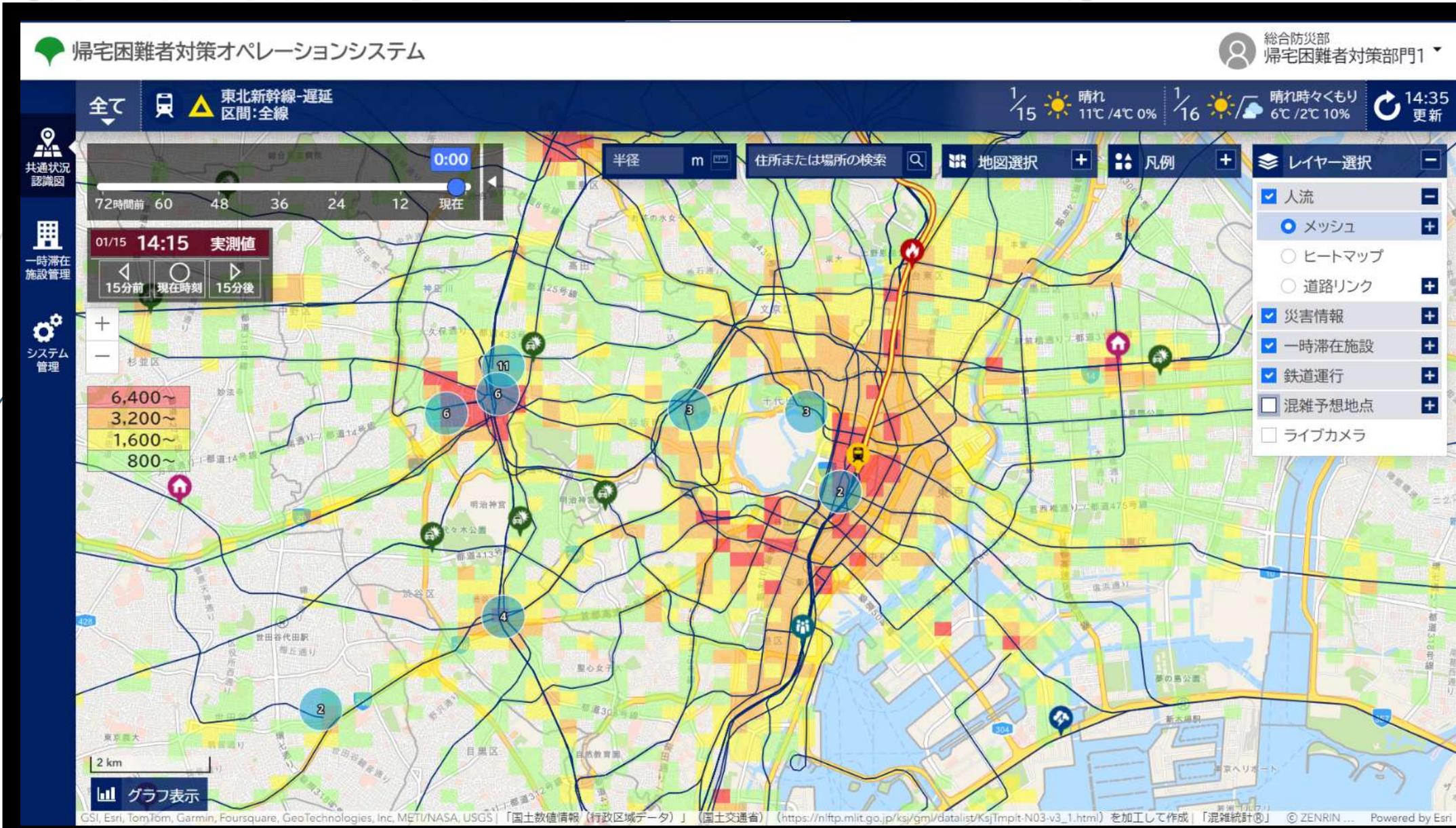
② 防災DXの推進 (帰宅困難者対策オペレーションシステム)

- 帰宅困難者対策オペレーションシステムで取得、分析したデータを効果的に活用するため、他システムとAPI連携
- 特に一般市民への配信に当たっては、本システムで専用アプリやページを構築することは経済的にも情報一元化の観点からも非効率であるため、既存のアプリやWeb等を活用（防災アプリや防災マップ）



② 防災DXの推進

(帰宅困難者対策オペレーションシステム) ※ 構築イメージ





② 事業所防災リーダー制度

① 事業所防災リーダー制度

多数の企業が集積する東京において、大規模地震等の災害発生時には、従業員の安全確保や一斉帰宅の抑制など、企業等における取組が重要

事業所内の防災対策を推進するため、事業所防災リーダー制度を創設

◆ LINEやメールで、リーダーが都と直接つながる

(平時) → 東京都から防災コンテンツ等を配信し、企業の防災人材育成をサポートします！

(発災時) → 地震や台風接近時の対策呼び掛けなど、都から直接、必要な情報を提供します！



登録はこちら

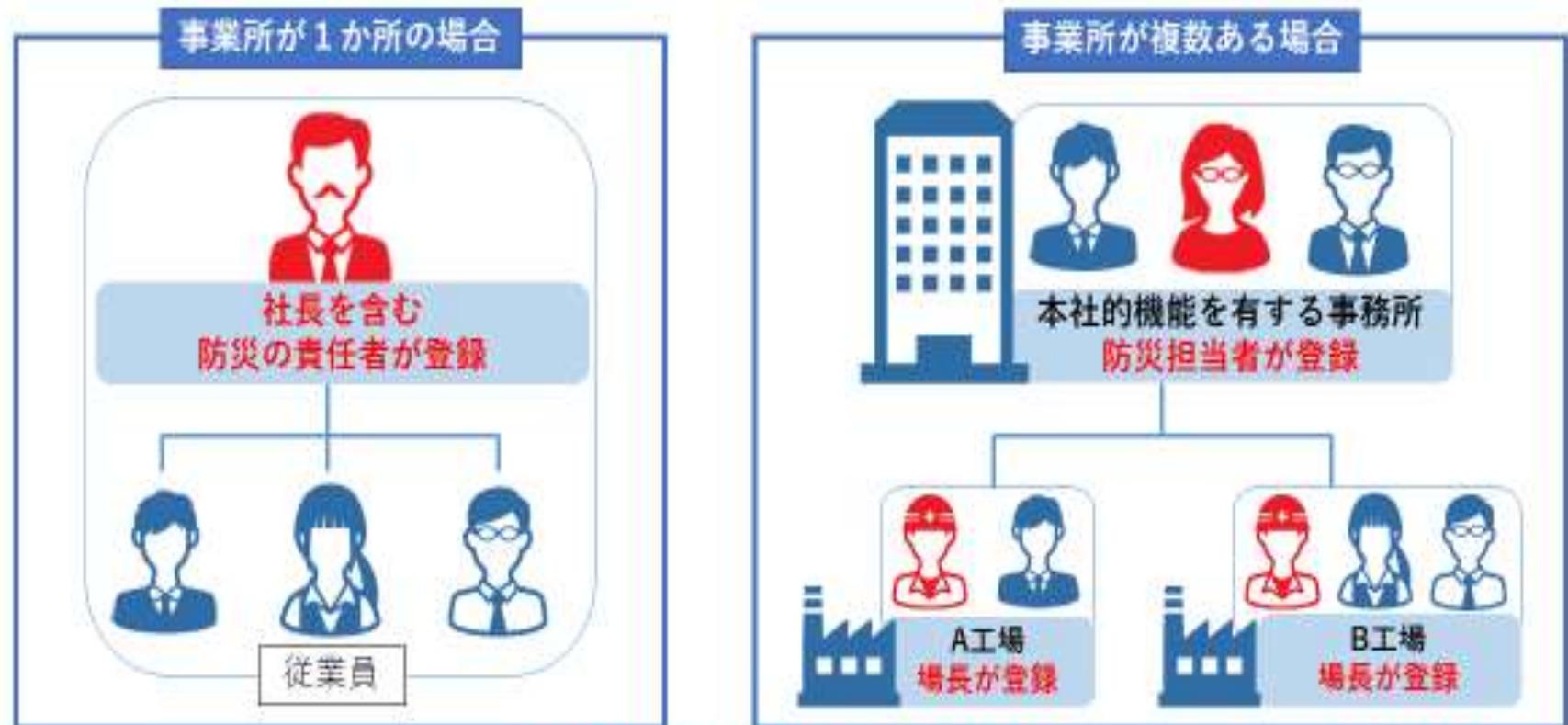
○事業所防災リーダー案内



① 事業所防災リーダー制度

■ 事業所防災リーダー 企業での配置推奨例

発災時に安全確保行動や一斉帰宅抑制の呼びかけが届く範囲ごとに選定することを推奨



赤：事業所防災リーダーに登録する人

① 事業所防災リーダー制度

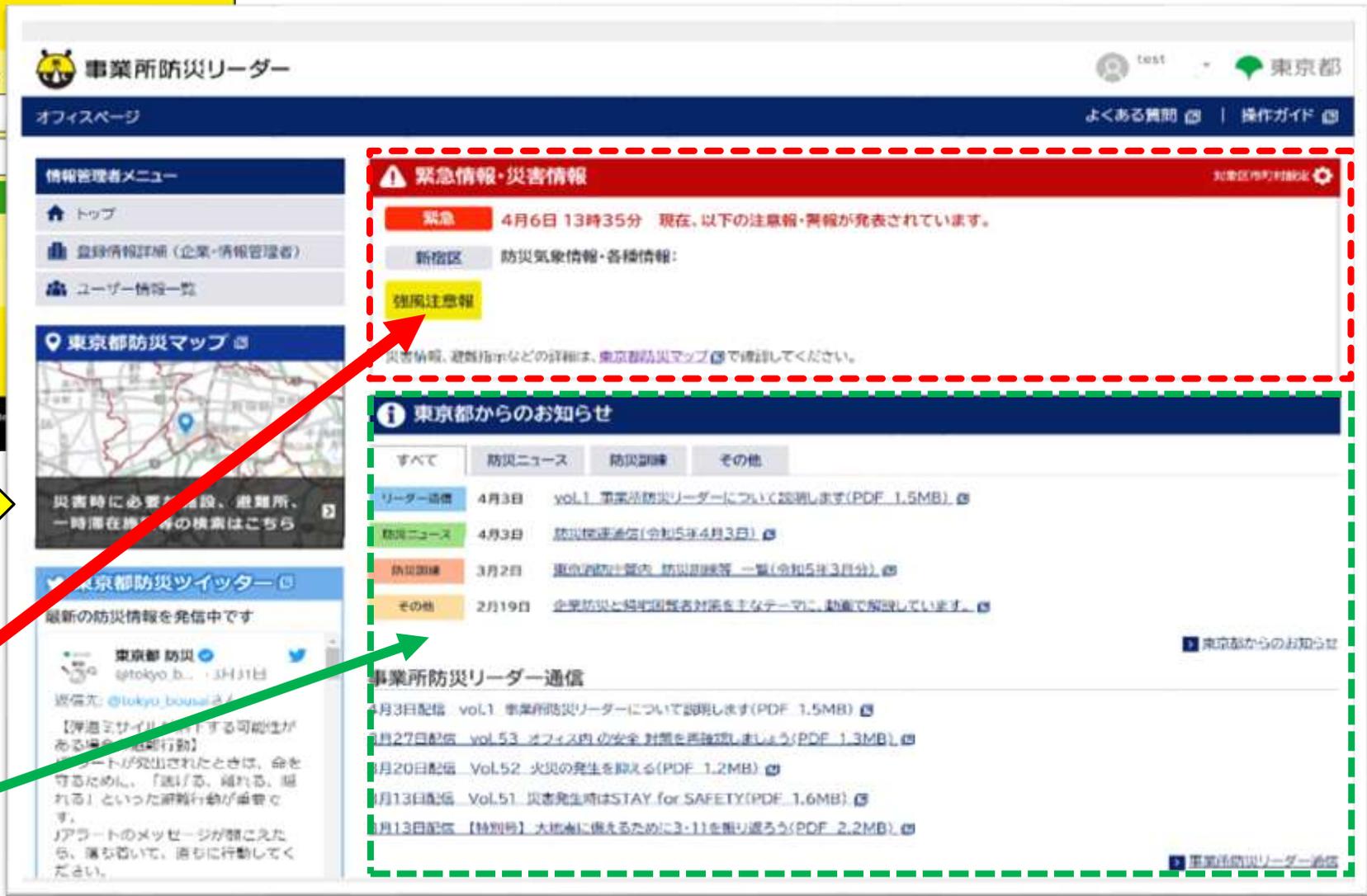
リーダー一人一人にWeb上に専用ページ



ログイン

気象警報などの緊急情報

都からのコンテンツ



① 事業所防災リーダー制度

東京都から事業所防災リーダーに直接、防災情報が届く

- 平時には、登録いただいたメールアドレス等へ、防災コンテンツを配信
- 発災時（災害接近時）には、登録いただいたメールアドレス等へ、災害関連情報などを発信

平時の防災情報の例

事業所防災リーダー通信 vol.23

事業所防災リーダーに向けて、防災知識や防災に関するお知らせ等を定期的に発信します。

事業所防災リーダーへのご登録、ありがとうございました！
東京都防災リーダー事務局からのお知らせです。
本メールは、事業所防災リーダーとして登録された際のメールアドレスにお送りしています。

<< 事業所防災リーダー必携⑳ >>



災害に備えるため、東京都の制度を活用しましょう！

◆ 「高性能型消火器」の追加設置を助成します！

東京都では都内の**中小企業様、テナントビル等のオーナー様**へ消火能力が高い、「高性能型消火器」の追加設置を助成しています。この機会に防火対策を強化しませんか？

□ 「高性能型消火器」とは？

火災時に誰もが消火しやすいことを目的に、消火能力を著しく向上させた消火器です。東京都では今年度4月より、都内中小企業等を対象に、**高性能型消火器の購入費用を一部助成**する事業を開始しました。（1点あたり最大2万円×5点まで（助成率2/3以内））

【防災情報等配信イメージ】（平時の情報提供：2週に1回程度）

事業所防災リーダー 防災関連通信（令和〇年〇月〇日現在）

■ 週間天気予報・天気図

日付	今日 24(20)	明日 24(20)	後日 25(20)	26(21)	27(21)	28(21)	29(21)
東京都	曇	曇時々雨	曇時々雨	曇時々雨	曇時々雨	曇時々雨	曇時々雨
気候指数	-12-22	23-29(22)	22	19	20	20	22
湿度	7	7	7	7	7	7	7
降水確率	0	0	0	0	0	0	0
日照時間	0	0	0	0	0	0	0
平均気温	15	21	21	19	20	20	22
最高気温	20	29	29	26	27	27	29
最低気温	10	13	13	12	13	13	15
日中最高	20	29	29	26	27	27	29
夜間最低	10	13	13	12	13	13	15
日中最高	20	29	29	26	27	27	29
夜間最低	10	13	13	12	13	13	15
日中最高	20	29	29	26	27	27	29
夜間最低	10	13	13	12	13	13	15



① 事業所防災リーダー制度

災害時の防災情報のイメージ

風水害

台風・大雪など甚大な被害が予想される場合
【計画運休あり】
(数日前)

台風・大雪などの警報が発出された場合
(日中・勤務時間中)

地震

首都直下地震クラスの発生
(日中・勤務時間中)

登録したメールアドレス・LINEアカウントへ

●●警報の発表が見込まれており、公共交通機関の計画運休が予定されています。今後の気象情報や運行情報にご注意ください。各企業におかれては、情報収集に努め、可能な限り従業員の出勤を抑制したり、交通状況を踏まえた計画的な出勤をしたりできるようにしてください。
その他、気象に関する情報は東京都防災HP等をご参照ください。

○月○日●時●分●●地方に●●警報が発表されました。この影響で一部の公共交通機関で遅れや運休が発生しています。各企業におかれては、従業員が安全に帰宅できない可能性がある場合は、事業所内に留まることもご検討ください。
その他、気象に関する情報は東京都防災HP等をご参照ください。

○月○日●時●分東京地方で最大震度●を観測する地震が発生しました。各企業におかれては、従業員及び建物・周囲の安全を確認したうえで、出勤している従業員を待機させてください。適宜災害時用伝言サービス等で家族の安全を確認したうえ、帰宅は控えるよう呼びかけてください。
業務継続のための活動は、従業員の安全が確保された状況で実施しましょう。
その他、地震に関する情報は東京都防災HP等をご参照ください。

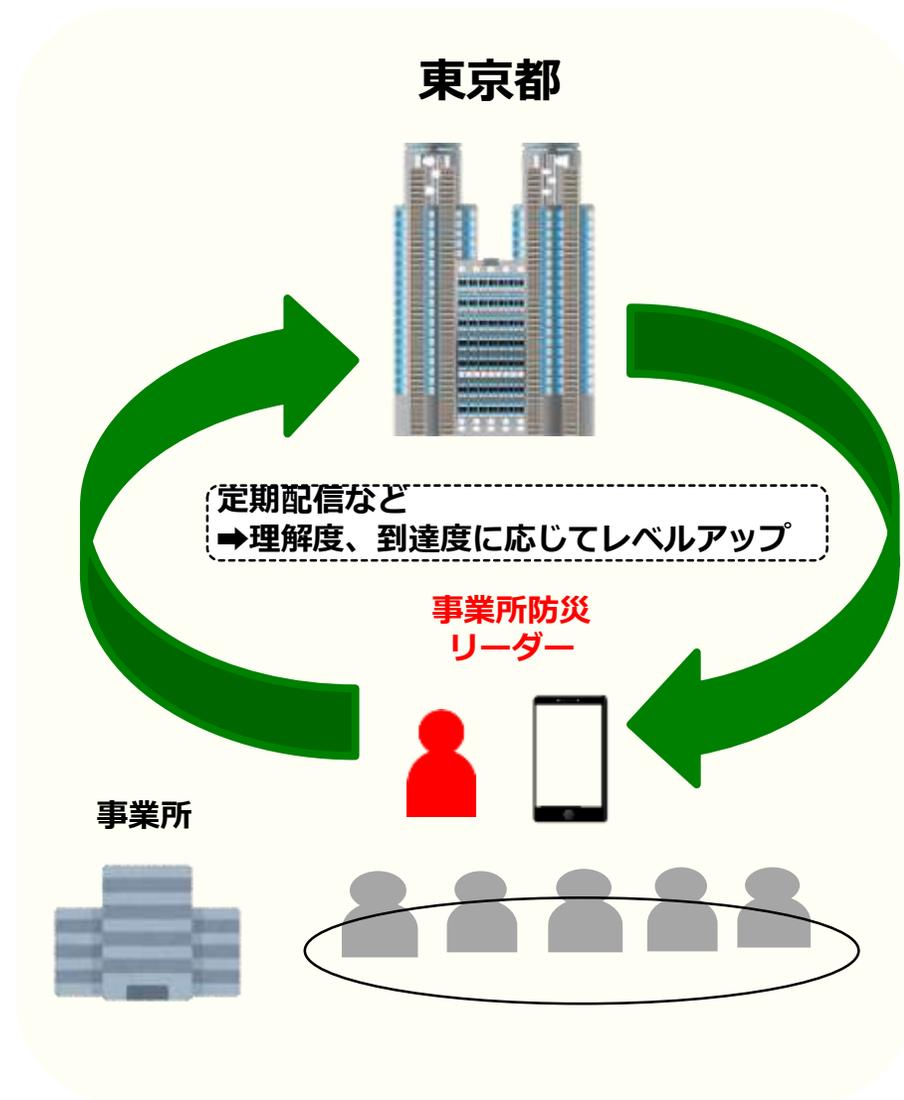
A decorative graphic on the left side of the slide. It features a solid blue arrow pointing to the right, positioned horizontally. Behind the arrow and extending upwards and outwards are several thin, curved lines in shades of blue and grey, creating a sense of movement or a stylized plant-like structure.

3 令和6年度予定の事業

事業所防災リーダー制度の充実

● 令和6年度予定の事業

- ✓事業所によって防災対策の取組状況に差があるため、それぞれの状況に応じてレベルアップし、企業防災全体の向上を図る仕組みを導入予定。
- ✓事業所の防災対策を体系化した「事業所向け防災ブック（仮称）」を作成するとともに、企業防災に関する記事の定期配信や災害情報の提供を行うなど、各企業の取組を支援。



帰宅困難者対策の普及啓発

● 現在の取組状況

✓誰もが知っているキャラクターを使用するなど、ハンドブックやPR動画などを活用し、トレインチャンネルやデジタルサイネージ、新聞広告なども使用して、企業・都民向け普及啓発をこれまで実施。

● 令和6年度予定の事業

✓20～30代の利用割合の高い動画サイト等を活用するなど、**効果的な普及啓発**を実施。

✓特に、事業所防災リーダーの増勢のため、企業のマネジメント層をターゲットにした**普及啓発**を実施。

キャラクターを使用した普及啓発



【一般都民（20代・30代）】

【企業（マネジメント層）】

動画サイト等へ広告▶



ビジネス誌・車内広告等▶



など

一時滞在施設の確保

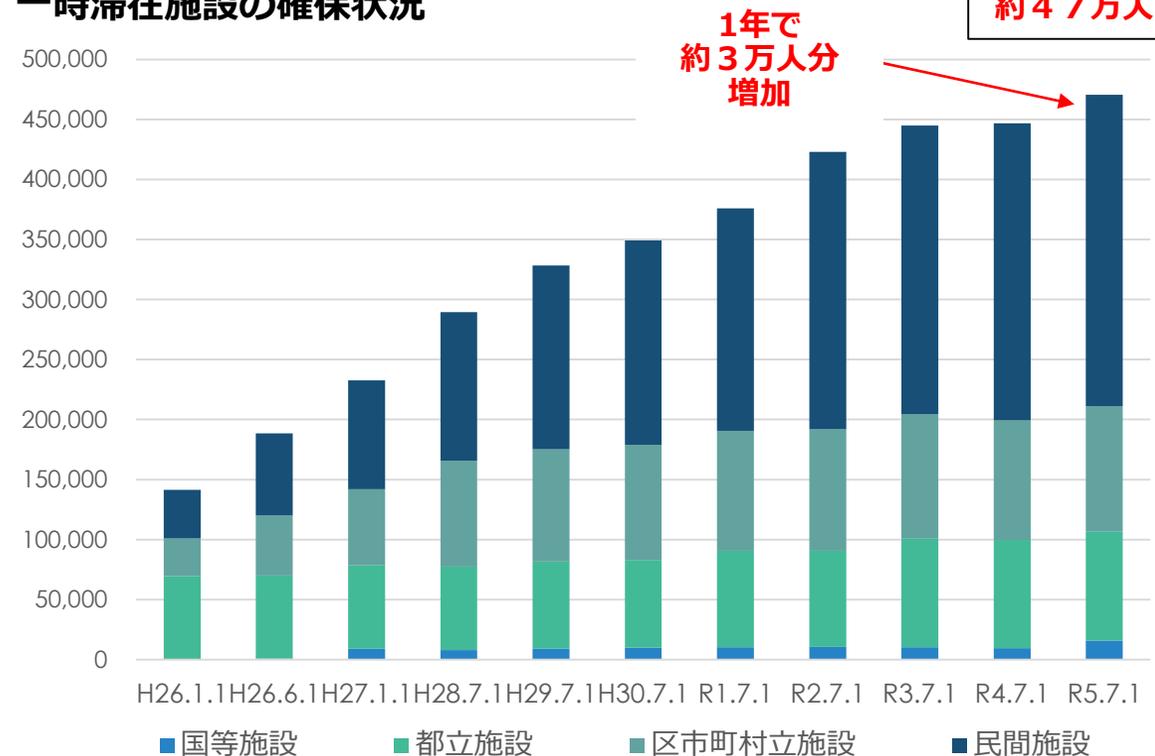
● 現在の取組状況

✓これまで、都立施設の指定、民間施設に対する支援などにより、約47万人分の一時滞在施設の確保につながったものの、依然として約19万人分が不足。

● 令和6年度予定の事業

- ✓引き続き、民間施設に対して、備蓄品への補助、税制優遇、都市開発諸制度の活用などの**必要な支援**を実施。
- ✓一時滞在施設確保に向け、企業防災のアドバイザーを派遣し、**地域のまちづくりの機会を捉えた積極的な働きかけ**を実施。
- ✓一時滞在施設確保のための効果的な施策の検討のため、調査を実施。
 - ・既存の民間一時滞在施設の事例収拾・展開
 - ・民間一時滞在施設の将来性及び誘因調査

一時滞在施設の確保状況



お願い 一時滞在施設確保への協力

都では、民間事業者の方にも一時滞在施設確保への御協力をお願いしています。

民間施設の例

- ・オフィスビルや集客施設のエントランスやホール等
- ・事業所の会議室
- ・ショールームの接客スペース 等



民間一時滞在施設に対する支援制度

- 民間一時滞在施設向けの各種補助制度
 - ・ 帰宅困難者向け**備蓄品**の購入費用（スマホ用充電設備も含む）
 - ・ 帰宅困難者受入れに係る**施設整備費用**
- 施設運営や準備等へのアドバイザー派遣事業
- 備蓄倉庫に対する固定資産税や事業所税の減免 等



帰宅困難者対策ハンドブック

各事業所で帰宅困難者対策を進める上で参考となるよう作成



都防災HPに掲載中です ⇒ <https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/bousai/1000031/1001369.html>

引き続きのご協力をお願いいたします。

