

神戸市帰宅困難者対策基本指針

神戸市危機管理室

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、公共交通機関の運行停止により、首都圏で多くの帰宅困難者が発生しました。

神戸市においても、大規模な地震等の災害が発生し、交通機関が途絶すれば、多くの通勤・通学者、観光客、ビジネス客等が行き交う三宮駅を中心に、多数の帰宅困難者の発生が見込まれます。

帰宅困難者の発生は、駅前などに多くの人々が集中することによる群衆なだれ、帰宅途上の建物火災や建物倒壊による負傷など、帰宅困難者が直接被る被害だけでなく、主要道路の混雑や路上にあふれる人々により、被災者の救助・救急や消火といった災害応急活動が妨げられるといった二次被害の拡大が懸念されます。

大規模災害が発生した場合には、「公助」を担う行政の機能が大きく制限されるなかで、企業を含めた個人の人々の自覚に根差した自主的な「自助」、身近な地域コミュニティ等による「共助」による対応など、社会全体で対策を進めていくことが必要です。

神戸を安全で安心して暮らし、働き、訪れることができるまちにしていくため、非常時にはできる範囲で力を出し合うことのできる仕組みを平常時から構築していく必要があることから、帰宅困難者対策協議会を設立し、地域における計画やマニュアルを指針に沿って策定するなど、帰宅困難者への対応に備えましょう。

なお、この指針は、今後、各地域で策定される計画やマニュアルの成果を反映させながら、充実させていきます。

帰宅困難者とは

地震、台風、集中豪雨などの大規模災害の発生時、あらゆる交通機関がマヒして通常の方法では自宅へ帰宅できなくなる方々の事を言います。

帰宅困難者は、徒歩帰宅可能者と徒歩帰宅不可能者に分けられますが、徒歩帰宅については、自宅までの距離が10km以上あると徒歩帰宅不可能者が発生し、距離が1km加わる毎に1割が脱落(徒歩帰宅不可能)していき、20kmでは全員脱落すると想定されています。

帰宅困難者数の推計（神戸市中央区・三宮地区）

（平 日）

平日の神戸市中央区では、帰宅困難者として約 20 万人（うち三宮 14.5 万人）、そのうち徒歩帰宅不可能者（滞留者）が約 8 万人（同 5.8 万人）、その中でも行き場のない人が約 1.8 万人（同 1.4 万人）と想定されます。

【平日】中央区における帰宅困難者数とその内訳

帰宅困難者数 20.0 万人(14.5 万人)〈ピーク 14 時台〉			
徒歩帰宅不可能者 8.0 万人(5.8 万人)			徒歩帰宅可能者 12.0 万人 (8.7 万人)
買い物等 自由目的	業務関連 〈屋外〉	業務関連 〈屋内〉	企業ビル等内 〈就業者・学生〉
1.3 万人 (1.0 万人)	0.5 万人 (0.4 万人)	0.5 万人 (0.4 万人)	5.7 万人 (4.0 万人)
行き場のない人 〈買い物等・業務〉		屋内滞留者 〈就業・業務・学生〉	
1.8 万人(1.4 万人)		6.2 万人(4.4 万人)	
必要面積	約 2.9 万㎡ (約 2.2 万㎡)	() 内は三宮駅における数字 ※業務を目的とする帰宅困難者の屋外:屋内の割合を1:1として算出。	

（休 日）

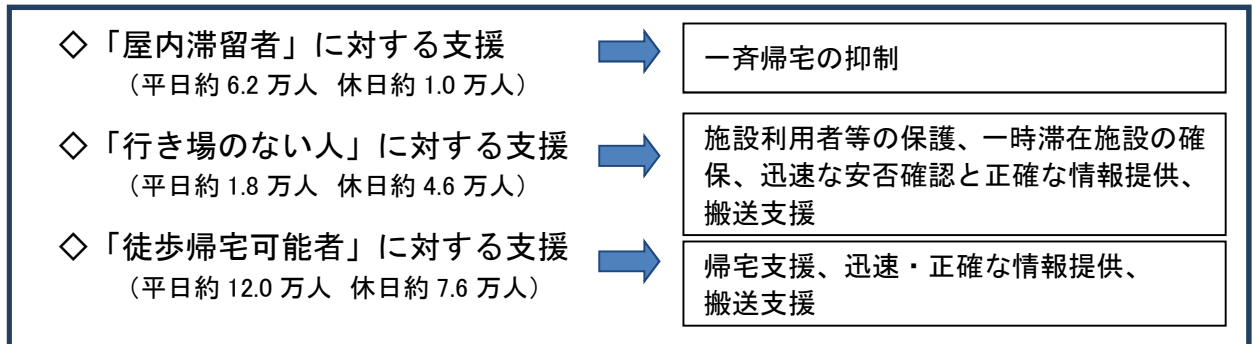
休日の神戸市中央区では、帰宅困難者として約 13.3 万人（うち三宮 9.6 万人）、そのうち徒歩帰宅不可能者（滞留者）が約 5.7 万人（同 4.1 万人）、その中でも行き場のない人が約 4.6 万人（同 3.2 万人）と想定されます。

【休日】中央区における帰宅困難者数とその内訳

帰宅困難者数 13.3 万人(9.6 万人)〈ピーク 14 時台〉			
徒歩帰宅不可能者 5.7 万人(4.1 万人)			徒歩帰宅可能者 7.6 万人 (5.6 万人)
買い物等 自由目的	業務関連 (屋外)	業務関連 (屋内)	企業ビル等内 (就業者・学生)
4.5 万人 (3.1 万人)	0.1 万人 (0.1 万人)	0.1 万人 (0.1 万人)	0.9 万人 (0.7 万人)
行き場のない人 〈買い物等・業務〉		屋内滞留者 〈就業・業務・学生〉	
4.6 万人(3.2 万人)		1.0 万人(0.8 万人)	
必要面積	約 7.4 万㎡ (約 5.2 万㎡)	() 内は三宮駅における数字 ※業務を目的とする帰宅困難者の屋外:屋内の割合を1:1として算出。	

帰宅困難者対策の取り組み

神戸市では帰宅困難者対策を、「屋内滞留者に対する支援」「行き場のない人に対する支援」「徒歩帰宅可能者に対する支援」の3つに分け、具体的に検討します。



(1) 一斉帰宅の抑制・施設利用者等の保護

- 平日に発生する徒歩帰宅不可能者の約8割、休日の約2割が通学・通勤等を目的としている屋内滞留者です。特に平日については、これら屋内滞留者を学校・企業に一時的に留めておくことが、帰宅困難者の発生を抑制し、混乱を抑えるために最も重要な対策です。
- 行政は「公助」として、「安全な場所からむやみに移動しない」という帰宅困難者対策の重要ポイントの事前の普及啓発に努めます。
- 事業者や学校は「自助」の徹底として、安全な場所からむやみに移動せず、危険を避ける（自らを守る）ことを従業員や学生に周知し、またそのためには、施設内待機に必要な3日分程度の食糧等の備蓄を推進する必要があります。
- 公共交通事業者や商業・業務施設等は、「共助」として、施設内での待機や安全な場所への誘導等、利用者を保護し、必要な措置を講ずる必要があります。
- 三宮駅周辺地区には各地区の事業者が会員として加盟しているまちづくり協議会等の団体があり、それらが主体的に「一斉帰宅抑制の基本方針」賛同事業者を募る等、一斉帰宅抑制に向けた取り組みを実施することが期待されます。
- また、台風など公共交通機関の乱れがあらかじめ予測できる災害の場合は、早期帰宅の奨励も帰宅困難者対策として有効な手段となります。

(2) 一時滞在施設の確保

- 神戸市中央区における行き場のない人は、平日で 1.8 万人、休日で 4.6 万人、と推計されています。
- 市役所を含めた市有施設については、防災拠点としての機能維持や住民の避難所としての役割などを考慮しながら、一時滞在施設としての活用を図ります。一方で、市有施設だけでは、行き場のない人を十分に収容することができないことから、民間の商業・業務施設等に対し、事業者の社会的責任として非常時においてはそれら施設を一時滞在施設として開放してもらうよう、働きかけます。
- 行き場のない人は最大で 4.6 万人（休日・中央区）となります。一方で、現在確保できている一時滞在施設2か所の合計収容可能数が約 0.5 万人であり、残り約 4.1 万人分の確保が必要です。これは 500 人規模の施設約 82 か所に相当するため、利用者等の保護による行き場のない人を減らす対策と合わせて進めていく必要があります。

(3) 迅速な安否確認と正確な情報提供

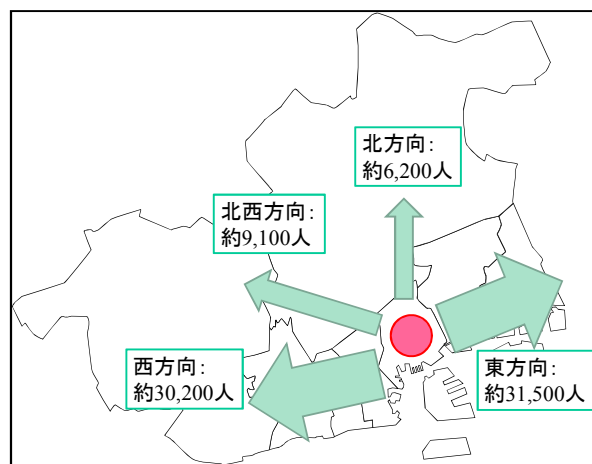
○大規模災害の発生時には行政機関は災害対応にあたるため、その機能が大きく制限されることから、帰宅困難者の誘導や物資配布、災害時要援護者への支援等については「共助」による支援を欠かすことができません。「共助」のルールを検討し実効性を高めるために、地域においては、ターミナル駅周辺の交通事業者や集客施設事業者等を中心とする帰宅困難者対策協議会を組織し、行政と連携しながら情報の交換と共有を図っていく必要があります。

○帰宅困難者が複数の情報入手手段を確保し、自ら適切な判断を下すため（自助）、大災害時の検索システムの整備（一時滞在施設や帰宅支援ステーション、安否確認手段に関する情報、公共交通機関の運行状況等）や帰宅支援マップの作成、デジタルサイネージ(電子看板)を活用した情報提供等、行政や公共交通事業者が中心となり、帰宅困難者に対する適切な広報体制を整備・充実します。（公助、共助）

(4) 搬送支援

○中央区において発生する徒歩帰宅不可能者8万人のうち、調査手法上帰宅方向が推定可能な約7.7万人の帰宅方向別の内訳は右図に示す通り、西、東方面がそれぞれ約3万人、北方面が約6千人、北西方面が約9千人と推計されています。これらの検討結果を踏まえ、市バス等を活用した行政による搬送支援を実施する等（公助）、行政と民間事業者との連携等による代替輸送手段の確保体制（3日以内程度）の構築を進める必要があります。

特に、神戸市に発生する帰宅困難者は、東西方向への帰宅者が多いことから、船舶を活用した搬送支援について、可能性を検討します。



方角別想定帰宅困難者数
(中央区・平日)

(5) 帰宅支援

○神戸市においては、災害時の徒歩帰宅者を支援するために、水道水やトイレ、道路情報などの情報の提供をしていただける帰宅支援ステーション事業者として、コンビニエンスストア・外食事業者等27社と提携を結んでいます。今後、これらステーションの質的・量的な充実を図るとともに、その位置に関する広報（検索システムや案内板での案内）や、各ステーションにおいてそれとわかるようなステッカーやのぼり等の整備を行う等、市民への一層の周知方法を検討します。

(6) 駅周辺等の混乱防止

○ターミナル駅を中心に、混乱防止の対策が必要な地域においては、帰宅困難者対策協議会の設立を促進し、組織単位ごとの取り組み（自助）や地域が連携する取り組み（共助）を検討する必要があります。同協議会では、地域における避難誘導等に関する手順を記載した地域の帰宅困難者対策計画やマニュアル等の整備を目指します。

今後の進め方

- ◇帰宅困難者対策を実効性のあるものにするため、帰宅困難者対策協議会等の地域団体の活動を広範に展開し、非常時における自律的行動マニュアル等の作成を進めるとともに、訓練などを通じた継続的・実践的な取り組みを進めていくための仕組みづくりが重要です。
- ◇神戸市で帰宅困難者を収容する一時滞在施設は、「神戸国際会館」(約 2 千人収容)、「神戸文化ホール」(約 2.9 千人収容)が指定されているのみです(2014 年 3 月現在)。推定される帰宅困難者を収容するには、一時滞在施設の拡充を図っていく必要があります。
そのため、民間の施設を一時滞在施設として活用していくためには、「共助」の精神に働きかけるだけでなく、備蓄に関する支援といった具体的なインセンティブの提供を検討していく必要もあります。
- ◇さらに、大規模災害時には、広域連合や兵庫県との連携、本市が民間企業と締結している包括連携協定の活用など、関係機関や民間企業との効果的な連携を図っていく必要があります。
- ◇これらを意識しながら、「自助」「共助」「公助」の総合的な帰宅困難者対策を引き続き進めていきます。