神戸都心・臨海地域帰宅困難者対策計画

第九版

令和７年３月

神戸都心・臨海地域帰宅困難者対策委員会

目次

1　はじめに ---- 1
（１）　取組み経緯 ---- 1
（２）　本計画の目的 ---- 1
2　神戸都心・臨海地域において目指す帰宅困難者対策の姿 ---- 2
3　帰宅困難者の安全の確保に関する基本的な方針---- 3
（１）　神戸都心・臨海地域の特徴と基本的な方針 ---- 3
（２）　帰宅困難者の基本的な動き ---- 4
4　神戸都心・臨海地域の被害想定---- 6
（１）　被害想定---- 6
（２）　帰宅困難者数の推計---- 8
5　各局面における帰宅困難者対策---- 11
（１）　各局面における対応方針と必要な対策 ---- 11
（２）　各関係者の役割 ---- 12
6　地域内での各関係者の連携について---- 13
（１）　連携の基本的な考え方 ---- 13
（２）　災害発生時の情報連絡体制 ---- 14
（３）　帰宅困難者の誘導 ---- 17
（４）　帰宅困難者支援に関する対応フロー ---- 18
（５）　「神戸駅周辺地域津波避難等対策協議会」との連携 ---- 19
7　一斉帰宅抑制について ---- 20
（１）　一斉帰宅抑制、屋内待機・利用者保護の考え方 ---- 20
（２）　一斉帰宅抑制、屋内待機・利用者保護の対象者 ---- 21
8　一時滞在施設の運営について ---- 22
（１）　帰宅困難者受入の考え方---- 22
（２）　帰宅困難者による運営支援 ---- 23
（３）　一時滞在施設以外の委員による支援---- 23
9　その他(平常時の対応事項等)---- 24
（１）　帰宅困難者対策の周知 ---- 24
（２）　訓練等の実施について ---- 24
（３）　委員間の連携 ---- 24
（４）　委員会活動の周知 ---- 25
（５）　本計画の改定 ---- 25
用語の定義 ---- 25
１０　参考資料等 ---- 26
（１）　神戸市における大規模地震の被害想定 ---- 26
（２）　帰宅困難者の区分 ---- 27
（３）　新型コロナウイルス感染症対策に配慮した一時滞在施設の運営 ---- 28

1　はじめに

（1）取組み経緯

神戸市中央区では、平日には約 20.0 万人、休日には約 13.3 万人の帰宅困難者が発生すると推計されている。災害時における帰宅困難者への対応は、地域の特色を踏まえた対応や、地域間の広域的な連携が必要となることから、民間企業等による「自助」や行政による「公助」のみならず、地域内における、民間事業者間及び民間事業者と行政の連携による地域の幅広い関係者間での「共助」による対応が重要となる。

そこで、平成 26 年 1 月に三宮駅周辺の事業者・団体で「三宮駅周辺地域帰宅困難者対策協議会」（以下、「協議会」という。）（※）を設立し、帰宅困難者の安全確保策や支援策、必要な備えなどについて検討を行っている。

（※）令和 7 年 3 月の設置要綱作成をもって「神戸都心・臨海地域帰宅困難者対策委員会」（以下、「委員会」という。）に名称変更。

神戸市地域防災計画においては、災害時の帰宅困難者の発生に伴う被害や混乱防止のための取組みが定められており、平成 26 年 3 月に策定、令和 3 年 3 月に改定した「神戸市帰宅困難者対策基本指針」（以下、「市基本指針」という。）に基づき、帰宅困難者対策の取組みを推進している。

都市再生緊急整備地域に指定されていた「神戸三宮駅周辺・臨海地域」が令和 4 年 5 月に「神戸都心・臨海地域」として拡大されたことを受け、平成 29 年 3 月に策定された「三宮駅周辺地域都市再生安全確保計画」が、令和 5 年 3 月に名称変更を含め「神戸都心・臨海地域都市再生安全確保計画」（以下、「安全確保計画」という。）として改定された。

これを受け、平成 28 年 3 月に策定された「三宮駅周辺地域帰宅困難者対策計画」を、令和 5 年 3 月に名称変更を含め「神戸都心・臨海地域帰宅困難者対策計画」（以下、「本計画」という。）に改定した。

（2）本計画の目的

大規模災害等により広域的に公共交通機関が停止し、膨大な帰宅困難者が発生した場合には、駅周辺に帰宅困難者等を集中させず、地域の混乱を最低限に留める必要がある。

本計画は、地域が目指す基本方針、各事業所等や行政機関による協力体制、帰宅困難者発生後の各局面における各関係者の対応や連携内容を共有し、地域全体での「共助」による円滑な帰宅困難者対策を実施することを目的とする。

帰宅困難者対策は、課題が多岐にわたっており、行政のみ、個々の事業所、帰宅困難者個人での対応には限界がある。委員会では、本計画で定めた内容に沿って各関係者が連携し、大規模災害時において、地域全体が共通の目標をもって対応することを目指している。

なお、本計画は、市基本指針、および神戸都心・臨海地域における特性を踏まえ、委員会における検討を経て策定し、安全確保計画のうち、特にソフト面の詳細計画として位置づけられるものである。

2　神戸都心・臨海地域において目指す帰宅困難者対策の姿

委員会として、目指すべき姿は次のとおりとする。

○災害の発生により、鉄道等の公共交通機関の運行が停止した場合にも、帰宅困難者の発生による神戸都心・臨海地域の混乱を最小限に抑え、地域を訪れていた様々な方々が安全に退避するとともに、早期に地域を混乱のない状態にする。

○災害の発生後に、神戸都心・臨海地域において、主要道路の混雑や路上に人々があふれることを極力抑え、災害対応（例：救急活動等）が妨げられるなどの、二次被害を発生させない。

○大規模災害の発災に備え、地域の事業所及び行政機関が連携して、神戸都心・臨海地域の帰宅困難者対応等について活発に議論を交わす場や互いに学ぶ場等を設けるとともに、各種対策の具体化や、継続的な訓練を行うことなどによる帰宅困難者対策のあり方について検証を行い、「共助」による帰宅困難者対策の改善を続ける。

3　帰宅困難者の安全の確保に関する基本的な方針

（1）神戸都心・臨海地域の特徴と基本的な方針

神戸都心・臨海地域には、次のような特徴がある。

＜地域の特色＞

・神戸の都心であり、鉄道５路線の駅が立地する主要な交通結節点となっている。
・商業施設、オフィスビルが立ち並ぶ中核市街地であり、市内最大の繁華街となっている。
・国内外からの多数の観光客が訪れる観光地でもある。

＜帰宅困難者の安全の確保等に関する現状・課題＞

・三宮駅北側には、一時退避場所となる公園・広場等が不足している。
・一時滞在施設が不足している。
・帰宅困難者対応のためのマンパワーが不足している。
・情報提供は個社では対応可能だが、事業様態もさまざまであり、即時的な情報共有は、困難である。
・トイレは比較的多く立地しており、供給は可能である(ただし、上下水道が生きており、各事業者の営業時間帯である場合)。

これらの現状を踏まえ、神戸都心・臨海地域における帰宅困難者対応の基本的な方針を次のとおり定める。

①就業者など屋内滞留者については、むやみに移動せず、それぞれの職場や訪問場所等において、待機する。
②公共交通機関の速やかな復旧のため、行き場のない帰宅困難者が駅等に集中しないようにする。
③行き場のない人々を的確に誘導することにより、通路や広場等に集中することによる、傷病者を発生させない。
④地域内の事業者や行政機関が連携し、正確な情報を共有することで、風説が流布されることを防ぎ、無用な混乱等を発生させない。
⑤支援の必要な人々には、地域が連携して必要最低限の支援を行う。
⑥地域内の事業者や行政機関が互いの状況を理解し、それぞれの被災状況を踏まえて可能な範囲で、お互いの強みを発揮し弱みをカバーすることで、地域の帰宅困難者対応を行う。

（２）帰宅困難者の基本的な動き

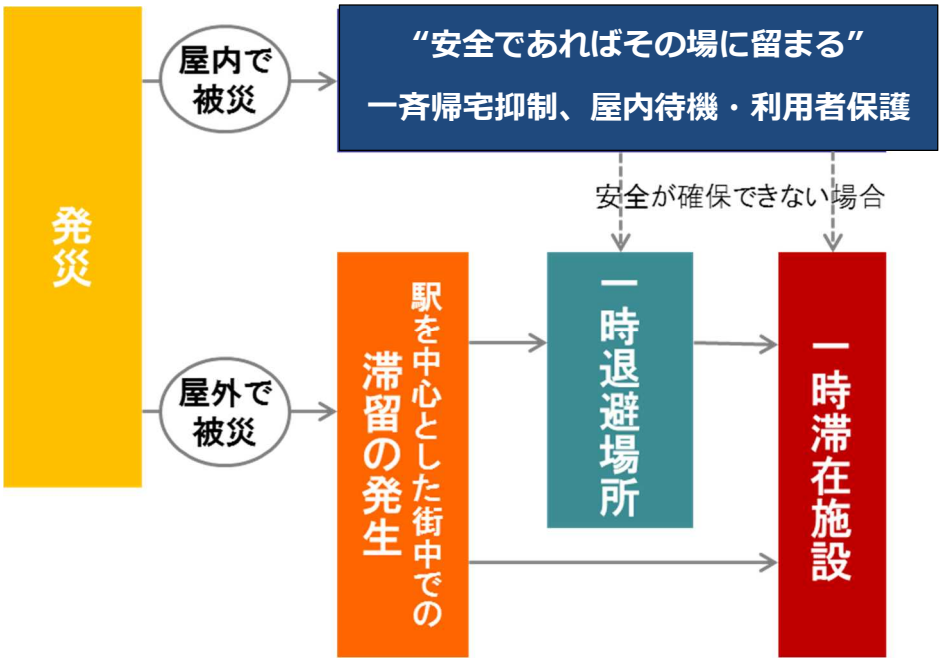
本計画では、帰宅困難者の基本的な動きを次のように定める。

まず、神戸都心・臨海地域で大規模地震等により発生した帰宅困難者のうち、安全な屋内に留まる場所がある人（企業ビル等内にいる就業者および学生等）は屋内滞留者としてその場に留まり、その施設管理者は従業員等の帰宅を抑制するとともに、訪問客等の利用者を保護する。

一方で、行き場のない人（例：買い物等で神戸都心・臨海地域を訪れ屋外で被災した人など）については、駅周辺での混乱を防止し滞留者の安全を確保するとともに、地域の災害対応活動等への妨げにならないように、一時退避場所（公園・広場等）に退避する。

さらに、地域内の一時滞在施設が開設された場合には、一時退避場所から一時滞在施設に移動し、公共交通機関が復旧（あるいは代替交通手段が確保）するまでの間、1日から３日程度滞在する。なお、被災時の状況等により、一時退避場所を経由せずに一時滞在施設に向かう場合もある。

図表 １　帰宅困難者の基本的な動き



①　一斉帰宅抑制、屋内待機・利用者保護の考え方

神戸都心・臨海地域の施設等の管理者は、「安全な場所からむやみに移動しない」という原則のもと、施設内にいる就業者や学生などに対して、その場に留まらせ、むやみに帰宅行動をとることがないよう促すものとする。

また、施設の利用者に対しては、施設内での待機や安全な場所への誘導など、積極的に保護するものとする。

一斉帰宅抑制、屋内待機・利用者保護の手順等は、「一斉帰宅抑制ガイドライン」（平成 30 年３月）に定める。

②　一時退避場所の考え方

一時退避場所は、災害時に行き場のない人が、帰宅手段の確保（短時間で交通機関が復旧する場合）や一時滞在施設等における受入が開始されるまでの間に一時的に退避する場所として、安全確保計画で位置づけ、本計画の考え方に盛り込むものである。

災害時には、地域の連携により、一時退避場所に関する情報提供（所在や安全な避難経路等）や誘導等の対応を行う。神戸都心・臨海地域での一時退避場所は、安全確保計画で位置づけられる公園・広場等（磯上公園、東遊園地等）及び幅員 3m 以上の歩道（救護活動・通行スペースとしての幅員 2m 以外の部分）とする（ただし、津波警報発令時等、津波の危険が考えられるときは、まずは津波避難への対応として、浜側への誘導はせず、山側への避難誘導を行う）。今後、更なる一時退避場所候補の検討を行っていく。

また、一時退避場所では、一時滞在施設の開設状況や帰宅に関する情報の提供など、可能な範囲で帰宅困難者支援を行う。

③　一時滞在施設による受入までの流れの考え方

一時滞在施設は、公共交通機関の運行停止等により帰宅困難となった「行き場のない人」を収容する施設であり、神戸市と協定を締結した施設が指定されている。（その他の施設についても、可能な範囲で一時滞在施設として、帰宅困難者を受け入れる。）

災害時、公共交通機関の復旧に長期間が見込まれる場合で、駅周辺の混乱が予想される場合、一時滞在施設を開設する。また、開設まで時間を要する場合、まず滞留者を一時退避場所に誘導することで安全を確保する。その後、一時滞在施設の受入準備が整い次第、施設への案内・誘導を行う。

一時滞在施設における、帰宅困難者の受入れ、施設運営の手順等は、「一時滞在施設運営ガイドライン」（平成 29 年 3 月）に定める。

帰宅困難者の誘導の手順等は、「帰宅困難者誘導マニュアル　第三版」（令和 7 年 3 月）に定める。

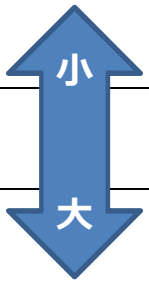
4　神戸都心・臨海地域の被害想定

（1）被害想定

地震に起因して帰宅困難者が発生するケースとしては、神戸都心・臨海地域の被害は小さいものの公共交通機関沿線の一部の地域で一定の震度以上を観測し公共交通機関が安全点検のための運行停止措置を行う場合から、大規模な広域災害が発生し神戸都心・臨海地域においても激甚な被害が発生している場合まで様々なケースが考えられる。

そのため、帰宅困難者対策を検討する際の被害イメージは、特定の規模の地震のみでなく、小規模の被害も含め、様々なレベルについて検討が必要である。

なお、神戸市では、地域防災計画において「内陸部直下型地震」及び「海溝型地震」を想定し、防災施策を行っている（「１０　参考資料等」参照）。本計画においても、最大規模の被害想定に対して備えておく必要がある。

被害規模	被害の様相	帰宅困難者対応のウェイト
最大規模	神戸市も直接被害を受ける（人的被害、火災、建物倒壊、避難者等は多数）、長期間の公共交通機関運行停止・ライフライン停止　等	
中規模	揺れにより軽傷者が発生、火災や建物被害が数件発生、避難所が数箇所開設、数時間～数日間の交通機関運行停止・ライフライン停止　等	
小規模	神戸市に直接被害はないが交通機関が運行停止（周辺自治体で被災、鉄道の安全点検実施等）、ライフライン等は利用可　等	

また、想定する地震の規模以外にも、被害の様相や必要な対応内容は、帰宅困難者が発生する規模及び時間帯、発災時に活動可能な人員や利用可能な資源等、発災時の被害のレベルや条件によっても様々である。

神戸都心・臨海地域の被害イメージの一つとして、内陸部直下型地震（平日・昼間発災）を想定して、神戸都心・臨海地域の中でも特に帰宅困難者が多く発生することが考えられる三宮駅周辺の被害や帰宅困難者の発生に伴う混乱状況等の具体的な様相について、検討を行った結果を図表 2 に示す。

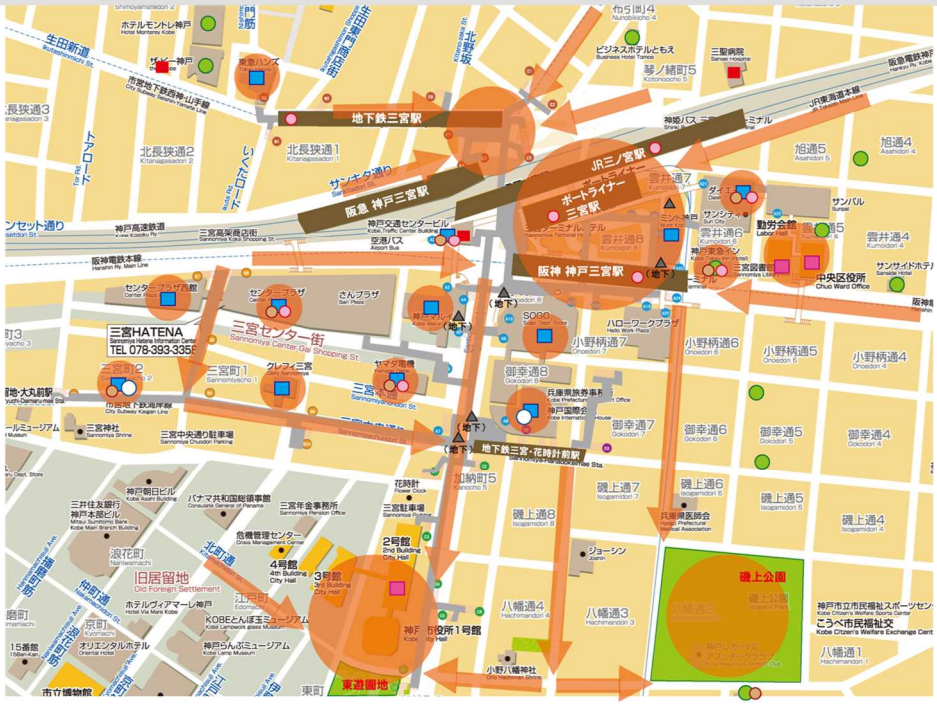
委員会では、今後も引き続き様々な被害状況におけるイメージを醸成し、各関係者がどのような支援が可能かについて、訓練や図上演習を通じてケーススタディを行い検証する。

図表 2　三宮駅周辺の被害イメージ（内陸部直下型地震、平日・昼間発災）

作業部会で出された帰宅困難者の発生イメージ

・駅や地下街・地下通路、集客施設等において滞留者が発生
・駅や市役所等の行政施設に情報をもとめて人が集まる
・一時滞在施設や宿泊施設、地下街市役所等に人が殺到する
・被災状況や一時滞在施設の収容可能情報等の錯綜、伝達手段の不足
・一時退避場所となっている磯上公園や東遊園地に人が大量に集まる
・道路が歩行者等で混雑
・医療機関が混雑
・公衆電話の不足
・携帯電話のバッテリー充電の要望
・来街者が利用可能なトイレの不足

凡例
滞留者の発生が予測される場所・方向
一時退避場所
一時滞在施設
集客施設
宿泊施設
医療機関
行政施設、公共施設
公衆電話の利用可
携帯電話の充電可
情報案内板（大型ビジョン）
地下街、地下通路



※本図は、委員会における検討（平成 27 年度）で参加者から出された意見であり、神戸市地域防災計画等で前提としている被害想定に基づくものとは異なる。

（2）帰宅困難者数の推計

神戸市では、パーソントリップ調査（平成 22 年実施）の情報を基に、市において帰宅困難者対策が最も必要となる地域の 1 つである中央区を取り上げ、帰宅困難者数の推計を行い、市基本指針に次のとおり示されている。

図表 3　神戸市中央区における帰宅困難者数とその内訳

【平日】

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				**徒歩帰宅可能者**
8.0 万人（5.8 万人）				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〉 **1.8 万人（1.4 万人）**		**屋内滞留者** 〈就業・業務・学生〉 6.2 万人（4.4 万人）		
必要面積	約 2.9 万㎡ （約 2.2 万㎡）			

（　　）内は神戸都心・臨海地域における数字

※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】

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				**徒歩帰宅可能者**
5.7 万人（4.1 万人）				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〉 **4.6 万人（3.2 万人）**		**屋内滞留者** 〈就業・業務・学生〉 1.0 万人（0.8 万人）		
必要面積	約 7.4 万㎡ （約 5.2 万㎡）			

（　　）内は神戸都心・臨海地域における数字

※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。

参考：夜間の帰宅困難者数の推計

1　背景

令和３年 10 月７日 22 時 41 分に発生した千葉県北西部を震源とする地震（マグニチュード 5.9、最大震度５強）では、首都圏の鉄道各線が一時運行を停止し、駅周辺を中心に深夜遅くまで多くの滞留者が発生しました。

内閣府（防災担当）が令和３年 11 月に設置した「首都直下地震帰宅困難者等対策検討委員会」では、令和４年８月に「帰宅困難者等対策に関する今後の対応方針」が取りまとめられました。この中では、同委員会における検討事項の１つであった「マグニチュード７クラスに至らない規模の地震による鉄道運休に伴う駅前滞留者対応についての基本的な考え方」として、次の事項が示されました。

①駅周辺の混雑状況の把握　②滞留者の発生抑制　③対応状況に関する情報提供
④帰宅手段の確保　⑤滞在場所の確保　⑥企業等の出勤抑制

神戸市中央区においても、この基本的な考え方を踏まえ、マグニチュード７クラスに至らない規模の地震であっても、被害状況や発災時刻、駅前滞留者の発生状況等によっては（例：冬の夜間の発災で鉄道運行再開の見通しが立たない）、安全確保の観点から駅前滞留者に対し、共助や公助による対応が必要となる場合を想定した取組みも必要と考えられます。

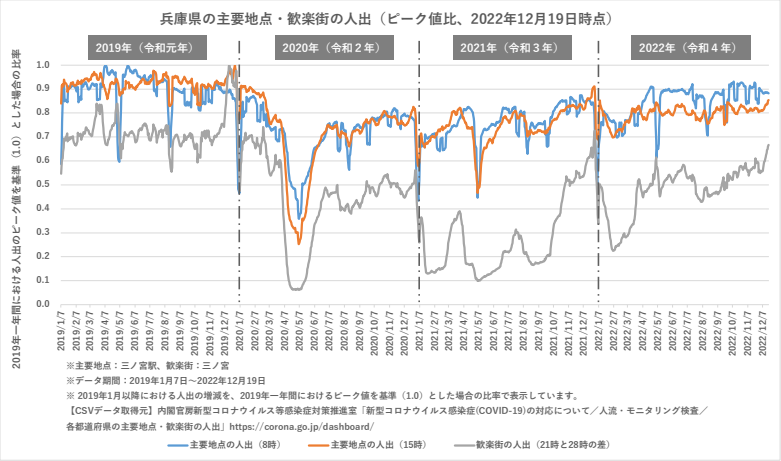
以上の背景を踏まえ、ここでは、神戸市中央区における夜間の帰宅困難者数を推計します。

2　推計手法

神戸市が携帯電話事業者から収集した位置情報データを活用し、徒歩帰宅不可能者数、徒歩帰宅可能者数を推計した。

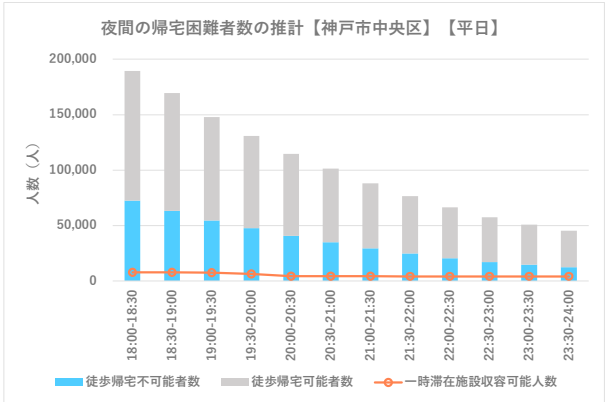
なお、取得できたデータがコロナ禍のものであったため、データ分析結果をそのまま用いず、１日の中でピーク時に対する比率を活用した（神戸市帰宅困難者対策指針の値に乗じる）。

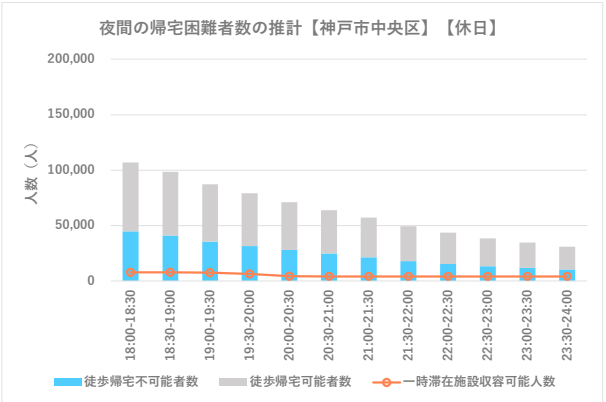
【備考】兵庫県の主要地点・歓楽街の人出（2019 年のピーク値を基準（1.0）とした場合の比率）



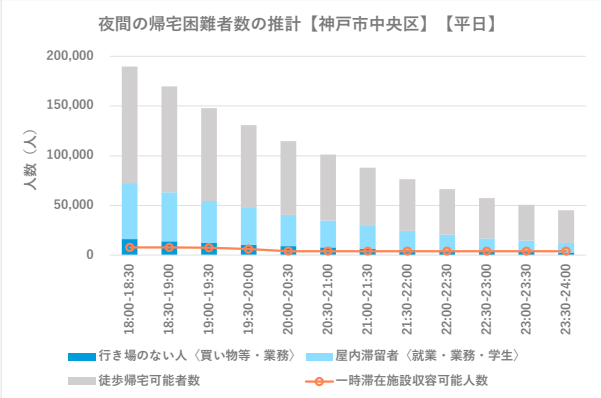
3　推計結果

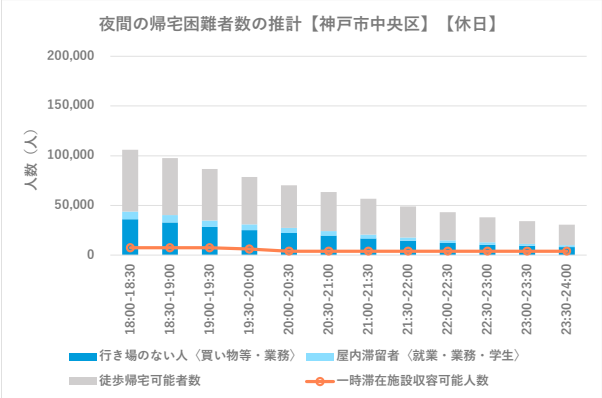
「徒歩帰宅不可能者」「徒歩帰宅可能者」の２区分で整理した結果は下図のとおり。





「徒歩帰宅不可能者」を「行き場のない人」「屋内滞留者」に細分し、「徒歩帰宅可能者」を加えた３区分で整理した結果は下図のとおり。





※平日の詳細

時間帯	平日									
	①＝②＋⑨	②＝③＋⑥	③＝④＋⑤	④	⑤	⑥＝⑦＋⑧	⑦	⑧	⑨	一時滞在施設収容可能人数
	帰宅困難者数（人）	徒歩帰宅不可能者数							徒歩帰宅可能者数	
			行き場のない人〈買い物等・業務〉			屋内滞留者〈就業・業務・学生〉				
				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〉		
市指針	200,000 (145,000)	80,000 (58,000)	18,000 (14,000)	13,000 (10,000)	5,000 (4,000)	62,000 (44,000)	5,000 (4,000)	57,000 (40,000)	120,000 (87,000)	20,394
18:00-18:30	189,428 (137,336)	72,501 (52,564)	16,313 (12,688)	11,781 (9,063)	4,531 (3,625)	56,189 (39,876)	4,531 (3,625)	51,657 (36,251)	116,927 (84,772)	7,790
18:30-19:00	169,623 (122,977)	63,276 (45,875)	14,237 (11,073)	10,282 (7,909)	3,955 (3,164)	49,039 (34,802)	3,955 (3,164)	45,084 (31,638)	106,347 (77,102)	7,790
19:00-19:30	147,887 (107,218)	54,490 (39,505)	12,260 (9,536)	8,855 (6,811)	3,406 (2,724)	42,230 (29,969)	3,406 (2,724)	38,824 (27,245)	93,397 (67,713)	7,470
19:30-20:00	130,916 (94,914)	47,417 (34,377)	10,669 (8,298)	7,705 (5,927)	2,964 (2,371)	36,748 (26,079)	2,964 (2,371)	33,785 (23,709)	83,499 (60,537)	6,270
20:00-20:30	114,732 (83,181)	40,526 (29,382)	9,118 (7,092)	6,586 (5,066)	2,533 (2,026)	31,408 (22,289)	2,533 (2,026)	28,875 (20,263)	74,206 (53,799)	4,270
20:30-21:00	101,130 (73,319)	34,975 (25,357)	7,869 (6,121)	5,684 (4,372)	2,186 (1,749)	27,106 (19,237)	2,186 (1,749)	24,920 (17,488)	66,155 (47,962)	4,270
21:00-21:30	88,160 (63,916)	29,409 (21,321)	6,617 (5,147)	4,779 (3,676)	1,838 (1,470)	22,792 (16,175)	1,838 (1,470)	20,954 (14,704)	58,751 (42,595)	4,270
21:30-22:00	76,361 (55,362)	24,623 (17,852)	5,540 (4,309)	4,001 (3,078)	1,539 (1,231)	19,083 (13,543)	1,539 (1,231)	17,544 (12,312)	51,738 (37,510)	4,130
22:00-22:30	66,495 (48,209)	20,582 (14,922)	4,631 (3,602)	3,345 (2,573)	1,286 (1,029)	15,951 (11,320)	1,286 (1,029)	14,665 (10,291)	45,913 (33,287)	4,130
22:30-23:00	57,487 (41,678)	17,110 (12,405)	3,850 (2,994)	2,780 (2,139)	1,069 (855)	13,260 (9,410)	1,069 (855)	12,191 (8,555)	40,377 (29,274)	4,130
23:00-23:30	50,867 (36,878)	14,604 (10,588)	3,286 (2,556)	2,373 (1,825)	913 (730)	11,318 (8,032)	913 (730)	10,405 (7,302)	36,263 (26,291)	4,130
23:30-24:00	45,259 (32,813)	12,405 (8,994)	2,791 (2,171)	2,016 (1,551)	775 (620)	9,614 (6,823)	775 (620)	8,839 (6,203)	32,854 (23,819)	4,130

（　）内は本計画の対象エリアにおける数字

※休日の詳細

時間帯	休日									
	①＝②＋⑨	②＝③＋⑥	③＝④＋⑤	④	⑤	⑥＝⑦＋⑧	⑦	⑧	⑨	一時滞在施設収容可能人数
	帰宅困難者数（人）	徒歩帰宅不可能者数							徒歩帰宅可能者数	
			行き場のない人〈買い物等・業務〉			屋内滞留者〈就業・業務・学生〉				
				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〉		
市指針	132,000 (96,000)	56,000 (40,000)	46,000 (32,000)	45,000 (31,000)	1,000 (1,000)	10,000 (8,000)	1,000 (1,000)	9,000 (7,000)	76,000 (56,000)	20,394
18:00-18:30	106,013 (77,122)	43,984 (31,417)	36,130 (25,134)	35,344 (24,348)	785 (785)	7,854 (6,283)	785 (785)	7,069 (5,498)	62,029 (45,705)	7,650
18:30-19:00	97,667 (71,057)	40,275 (28,768)	33,083 (23,014)	32,364 (22,295)	719 (719)	7,192 (5,754)	719 (719)	6,473 (5,034)	57,392 (42,289)	7,650
19:00-19:30	86,524 (62,971)	34,735 (24,811)	28,533 (19,849)	27,912 (19,228)	620 (620)	6,203 (4,962)	620 (620)	5,582 (4,342)	51,788 (38,160)	7,400
19:30-20:00	78,554 (57,183)	31,011 (22,151)	25,474 (17,721)	24,920 (17,167)	554 (554)	5,538 (4,430)	554 (554)	4,984 (3,876)	47,543 (35,032)	6,200
20:00-20:30	70,469 (51,305)	27,474 (19,624)	22,568 (15,699)	22,077 (15,209)	491 (491)	4,906 (3,925)	491 (491)	4,415 (3,434)	42,995 (31,680)	4,200
20:30-21:00	63,481 (46,225)	24,411 (17,436)	20,052 (13,949)	19,616 (13,513)	436 (436)	4,359 (3,487)	436 (436)	3,923 (3,051)	39,071 (28,789)	4,130
21:00-21:30	56,688 (41,299)	20,887 (14,919)	17,157 (11,936)	16,784 (11,563)	373 (373)	3,730 (2,984)	373 (373)	3,357 (2,611)	35,801 (26,379)	4,130
21:30-22:00	48,964 (35,680)	17,689 (12,635)	14,530 (10,108)	14,214 (9,792)	316 (316)	3,159 (2,527)	316 (316)	2,843 (2,211)	31,275 (23,045)	4,130
22:00-22:30	43,364 (31,613)	15,046 (10,747)	12,359 (8,598)	12,090 (8,329)	269 (269)	2,687 (2,149)	269 (269)	2,418 (1,881)	28,318 (20,866)	4,130
22:30-23:00	38,189 (27,848)	12,923 (9,231)	10,616 (7,385)	10,385 (7,154)	231 (231)	2,308 (1,846)	231 (231)	2,077 (1,615)	25,265 (18,617)	4,130
23:00-23:30	34,218 (24,954)	11,469 (8,192)	9,421 (6,554)	9,216 (6,349)	205 (205)	2,048 (1,638)	205 (205)	1,843 (1,434)	22,749 (16,762)	4,130
23:30-24:00	30,832 (22,490)	10,125 (7,232)	8,317 (5,786)	8,137 (5,605)	181 (181)	1,808 (1,446)	181 (181)	1,627 (1,266)	20,706 (15,257)	4,130

（　）内は本計画の対象エリアにおける数字

5　各局面における帰宅困難者対策

（1）各局面における対応方針と必要な対策

帰宅困難者が発生してからの各局面における、神戸都心・臨海地域での帰宅困難者への対応方針と、そのために必要な対策は次のとおりである。関係者は、対応方針・対策に基づき、災害の様相に応じて可能な範囲の支援を行う。

図表 4　各局面における帰宅困難者への対策

赤字は、今後具体的な対応方法を検討するべき対策のうち、優先度の高いもの

		局面	対応方針	必要な対策
予め対応を決めておく	1～2時間	**1.発災直後** 混乱を抑える	身の安全を呼びかける（通常の防災対策で対応）	通常の防災対策で対応
	2～6時間程度	**2.一斉帰宅抑制・一時避難** 一斉帰宅抑制、屋内待機・利用者保護を実施し、滞留した者を「一時退避場所」等に誘導する	・通勤・通学等で三宮へ訪れている人は学校・企業等で待機 ・訪問客等の利用者保護の実施 ・行き場のない人を一時的に駅周辺等から移動 ⇒駅への人の集中を緩和 ⇒情報を求める人を情報が入手できる場所に移動 ⇒必要に応じて、建物安全確認等の実施 ⇒ケガ人の対応 ・交通事業者間の情報共有、混乱防止措置	①各事業所等における従業員・利用者の保護 ②滞留者のための一時退避場所の設定 ③一時退避場所の確保・周知、駅による案内、地域における避難誘導等に関する手順の検討 ④帰宅困難者向けの情報提供の準備 ⇒各事業者、駅などで情報提供内容、手段、場所等を整理 ⇒情報ステーション、マップの整備（一時滞在施設、医療機関、トイレ、電話等） ⑤交通事業者間での情報共有方法の検討
状況に応じて対応を判断し周知する	6～24時間	**3.滞在** 滞留者を一時滞在できる施設等に誘導する	帰宅困難者の一時滞在施設における受入 ⇒一時滞在施設の準備、受入可能な施設の把握・情報共有 ⇒受入可能な一時滞在施設に行き場のない人を案内 ⇒一時滞在施設や委員以外の地域の事業者においても、一斉帰宅抑制、情報提供、帰宅困難者の誘導、一時滞在施設運営支援等を可能な範囲で実施 ⇒一時滞在施設の協定事業者でない施設においても、可能な範囲で帰宅困難者の受入を実施	①帰宅困難者一時滞在施設の候補のリストアップ ②一時滞在施設の備蓄品・資機材の準備 ⇒食料、飲料水、毛布、生活用品等 ⇒店舗等との連携（物資の確保） ③委員会、一時滞在施設及び神戸市における情報の収集・共有・発信の仕組みづくり ④一時退避場所からの地域における避難誘導等に関する手順の検討 ⑤一時滞在施設における帰宅困難者対応のルール作り（施設等への誘導、情報提供内容等） ⑥一時滞在施設の標準的な運営方法の整備（従業員等の行動、帰宅困難者と協力した運営方法等） ⑦一時滞在施設の地域連携による支援方法の整理 ⑧帰宅困難者対応を想定した合同訓練、消防計画の読み合わせ等の実施
	（24～72時間程度）	**4.帰宅（公共交通機関復旧後）** 公共交通機関や代替交通機関等の情報を滞留者に提供し、帰宅を支援する	帰宅者の送り出し ⇒交通事業者間で連携をとり、過度に集中しないように調整	公共交通機関復旧時の乗客の集中・混乱防止対策 ⇒交通事業者間での情報交換の仕組みづくり（運行再開のﾀｲﾐﾝｸﾞの周知・調整） ⇒交通事業者間での調整結果に基づく誘導の仕組みづくり

※発災からの時間は目安であり、発災時刻や条件により変動する。

（2）各関係者の役割

地域の対策を検討するにあたり、発災時の委員、一時滞在施設、交通事業者（駅）、神戸市の役割は次のとおりとする。

図表 5　各局面における各関係者の役割

赤字：今後具体的な対応方法を検討するべき対策のうち、優先度の高いもの

局面		役割			
		全委員	交通事業者(駅)	一時滞在施設	神戸市
平時		・帰宅困難者対応方針の検討（要配慮者対応、夜間・休日の対応等含む） ・一斉帰宅の抑制の啓発 ・関係者との連携方法の検討及び訓練・教育の実施 ・備蓄品の確保 ・家族との非常時のルールの検討、共有	・関係各社との連携方法の検討、マニュアルの整備、訓練・教育の実施	・運営要員、受入スペース、資機材等の確保 ・関係者との連携方法の検討及び訓練・教育の実施	・神戸市帰宅困難者対策指針の策定 ・帰宅困難者対策計画策定等の支援 ・協定締結の推進による、一時滞在施設の拡充 ・標準的な一時滞在施設運営マニュアル、受入同意書の策定 ・一時滞在施設への運営物品の支援（通信、備蓄） ・委員への支援（訓練・教育の実施など） ・帰宅困難者対策や一時退避場所等の周知、三宮駅周辺マップの作成
発災時	1.発災直後	・従業員・利用客の安全確保 ・施設の安全性点検	・従業員・利用客の安全確保、避難誘導 ・設備等点検 ・立入制限エリアの設定	・施設の安全性点検 ・要員参集、役割分担	・一時滞在施設開設依頼 ・災害情報等の広報及び情報収集
	2.一斉帰宅抑制・一時避難	・一斉帰宅抑制 ・施設利用者の保護 ・地域への情報提供(大型ビジョン、掲示物・ラジオの設置、インターネット等) ・一時退避場所への案内、誘導 ・一時滞在施設開設の応援	・震災状況や運転状況等の情報提供 ・一時退避場所への案内、誘導	・点呼・役割分担 ・一時滞在施設開設準備 ・一斉帰宅抑制	・災害情報等の広報及び情報収集
	3.滞在	・一時滞在施設への案内、誘導 ・一時滞在施設の運営支援	・一時滞在施設への案内、誘導	・開設状況の情報提供 ・行き場のない人の受入	・災害情報等の広報及び情報収集 ・一時滞在施設で受入困難な人に対する支援
	4.帰宅(公共交通機関再開後)	・帰宅者への支援 ・(乗客の集中・混乱防止に配慮しつつ) 運行状況等の情報提供	・交通事業者間で、乗客の集中・混乱防止の調整のうえ、運行再開 ・運行状況等の広報	・施設の閉鎖 ・帰宅者の送り出し	・行政による帰宅支援 ・駅等への乗客の集中・混乱防止策の支援（警察・消防等と連携）

6　地域内での各関係者の連携について

発災時のより効果的な帰宅困難者対応のため、神戸都心・臨海地域においては、委員、一時滞在施設、神戸市等との間で連携を行う。

（1）連携の基本的な考え方

①　委員間の連携

委員、一時滞在施設及び神戸市は、1)活動に資する地域の情報の共有（地域の被害状況、各一時滞在施設の開設・受入等の状況、鉄道の運行状況等）2)帰宅困難者へ提供する情報の共有、3)委員間の相互支援（物資の融通等）等において連携し、各関係者の円滑な活動に活かすとともに、正確な情報に基づき整合性のとれた活動を行う。

なお、災害時には通信手段等が大きく制約を受けることが想定されるため、平常時より互いの情報共有の方法や連絡先について共有しておくものとする。

また、一時退避場所への誘導や一時滞在施設の運営について、近隣の委員は可能な範囲での支援を行う。

②　委員（交通事業者（駅））との連携

災害時には、公共交通機関の運転見合わせにより、徐々に駅前滞留者が増加することが想定される。また、駅舎等に被害があった場合には、屋外への避難などでさらに駅周辺の帰宅困難者が増加する恐れがある。駅周辺に帰宅困難者が密集し危険な状態になる前に、委員、一時滞在施設及び神戸市は交通事業者が情報発信する駅周辺の状況や運転状況を踏まえ、滞留者を安全に誘導する。

また、平常時より交通事業者における大規模地震時の対応方針について、駅周辺の他委員等と共有し、当該交通事業者との間の情報共有手段、接続動線での対応方針、誘導方法と経路及び帰宅困難者への周知方法等について連携・調整を行う。

なお、交通事業者 5 社間では、定期的な情報連絡訓練を実施しており、発災時においても 5 社間における情報連絡を実施する。

③　近隣事業者間の連携

近隣事業者間では、平時から地域の周辺環境、施設規模、提供可能な支援内容等のそれぞれの特徴を踏まえた役割分担や対応方針の共有を図る。また、災害時には近隣の委員や一時滞在施設間で相互に連絡をとり、帰宅困難者への情報提供や、一時滞在施設等への備蓄品の融通、立ち入り制限エリアや動線の情報共有、帰宅困難者の誘導等を行う。

④　神戸市との連携

各委員及び一時滞在施設は、神戸市と帰宅困難者に対する支援の活動状況等を共有する。神戸市は、各委員及び一時滞在施設の活動状況を踏まえて、必要な情報を提供するとともに、一時滞在施設間での帰宅困難者の受入調整や、地域の混乱防止のために帰宅困難者の誘導を関係機関に依頼するなど、神戸都心・臨海地域に対する情報提供、連携の支援を行う。

なお、神戸市では、神戸都心・臨海地域の支援や委員及び一時滞在施設との連絡窓口のほか、警察・消防・医療機関等の関係機関との連携や広域の災害情報に関する情報提供を実施する。

（2）災害発生時の情報連絡体制

①　委員、一時滞在施設及び神戸市における災害時の情報連絡

委員、一時滞在施設及び神戸市は、地域で整合の取れた対応を行うため、地域の情報連絡体制を整備・共有し、相互の連絡及び情報交換を行う。

災害時の情報共有は、近畿２府４県で“震度５弱以上”の地震が観測されたとき、または近畿２府４県で“記録的短時間大雨情報”が発令されたときは、LINE オープンチャットを活用し、委員、一時滞在施設及び神戸市で情報共有を行う。（一般電話を使用した連絡の場合、災害発生直後には輻輳するため、緊急連絡事項以外は少し落ち着いてからでも構わない。）

さらに、一時滞在施設の開設時、活動終了時、その他連絡事項が発生した場合には、委員、一時滞在施設及び神戸市が相互に連絡をとり合い、地域内における帰宅困難者の円滑な誘導を図るものとする。

LINE オープンチャットの使用イメージは下表の通り。普段から使用が可能かつ通知機能があり使いやすいというメリットを有効活用し、災害時に円滑に利用できるよう、平常時から関係者間での情報連絡に活用する。

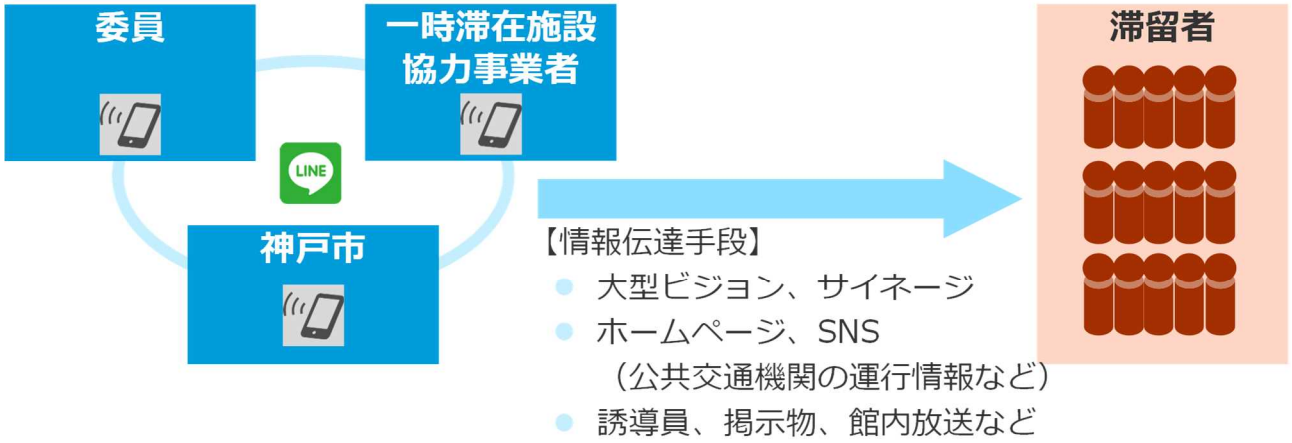
図表 6　LINE オープンチャットの使用イメージ

	平常時	災害時	備考
委員	・市からの発信情報の確認 ・その他（帰宅困難者対策等、防災・危機管理に関する情報提供）	・施設の被害状況 ・周辺の混雑情報の共有	・基本は「トーク」画面でやりとりし、市が発信する重要な情報やとりまとめ内容は「ノート」を使用 ・必要に応じ「投票」機能や「リプライ」機能を使用
一時滞在施設協力事業者	・市からの発信情報の確認 ・その他（帰宅困難者対策等、防災・危機管理に関する情報提供）	・施設の被害状況 ・施設の開設状況、混雑状況の共有	
神戸市	・イベントの広報 ・作業部会に関する事務連絡	・被害状況報告依頼 ・一時滞在施設開設依頼 ・最新情報の発信	

②　滞留者等への情報発信

委員、一時滞在施設及び神戸市で共有した情報は、情報を求める人が駅などへ集中することを防ぐため、街の中の大型ビジョンや電光掲示板、ホームページ・SNS（神戸市、交通事業者（運行情報）など）等の様々な手段により、滞留者等に対する情報発信を行う。なお、不正確な情報による地域内での混乱防止のため、情報発信の際は信頼性や正確性に配慮する。

図表 7　滞留者等への情報発信イメージ



関係者	取り扱う情報
委員	● 地域の状況、屋内滞留者の状況、施設立ち入り制限エリア等の情報共有 ● 物資・人員等の支援の可否等の報告 ● 屋内滞留者の帰宅に関する情報共有
一時滞在施設協力事業者	● 受入可否及び予定、受入状況、地域の状況、施設立ち入り制限エリア等の情報共有 ● 施設運営支援（物資・人員等）の要請 ● 帰宅困難者の受入調整 ● 施設の開設、閉鎖等の情報共有
神戸市	● 避難等に関する情報 ● 各関係機関（警察・消防・病院等）、との情報共有・要請等 ● 一時滞在施設の開設要請 ● 地域の状況、被害状況、物資の調達、避難ルート等の情報共有

③　情報連絡活動の例

主な情報連絡活動の例として、次に掲げる事項がある。

1）帰宅困難者の誘導

地域内の状況や天候・被害状況等を踏まえて、駅や大規模集客施設等から一時退避場所への誘導、一時退避場所から受入可能な一時滞在施設へ誘導するための情報を共有する。

なお、適切な誘導のために、帰宅困難者対策マップ（一時滞在施設、医療機関、トイレ、電話等）や各種情報提供手段の整備や普及とともに、神戸都心・臨海地域の帰宅困難者対策や委員会活動の周知を図る。さらに、要配慮者や外国人等に対しても情報伝達できるよう、多様な情報提供手段の整備・普及に努める。

2）活動状況の報告

委員及び一時滞在施設は、自組織での活動の状況を互いに共有し、各組織の活動に必要な情報や帰宅困難者支援等に必要な物資・資機材その他の過不足、帰宅困難者の滞留・受入状況を共有する。

3）傷病者等について

地域内で傷病者が発生し委員及び一時滞在施設で対応できない場合には、委員及び一時滞在施設は神戸市と連携し近隣の診療可能な医療機関等の情報提供を行う。

なお、委員及び一時滞在施設は、傷病者対応に備えて平常時より、神戸市による「市民救命士講習」や日本赤十字社の「救急員養成講習受講者」の受講が望ましい。

4）一時滞在施設間での受入調整

一時滞在施設等で受け入れた帰宅困難者数が受入可能人数に達した場合には、施設管理者の判断により受入を一時中止し、委員及び神戸市と情報共有を行う。神戸市では、市で把握している各施設の開設・受入状況等を踏まえ、当該施設と近隣施設で受入調整を行うよう、該当施設と調整を行う。

該当施設では、共有された情報に基づき施設間で連絡をとり合い、施設外に滞留する帰宅困難者へ情報提供等を行うことで、近隣施設への誘導を図る。

5）公共交通機関の乗客の集中・混乱防止対策

公共交通機関再開時には、乗客の集中による混乱を防止するため、交通事業者間において運行再開のタイミングの調整・周知を行う。交通事業者は運転状況や混乱防止のための対応方針について委員及び神戸市と情報共有を行い、委員、一時滞在施設及び神戸市は、混乱防止策を踏まえた上で、帰宅困難者へ案内・誘導を行う。

（３）帰宅困難者の誘導

大規模災害等により広域的に公共交通機関が停止し、膨大な帰宅困難者が発生した際に、駅周辺に帰宅困難者等を集中させず、地域の混乱を最低限に留められるよう、地域全体での共助により帰宅困難者を適切に誘導する。

帰宅困難者の誘導の基本方針は、以下のとおりとする。

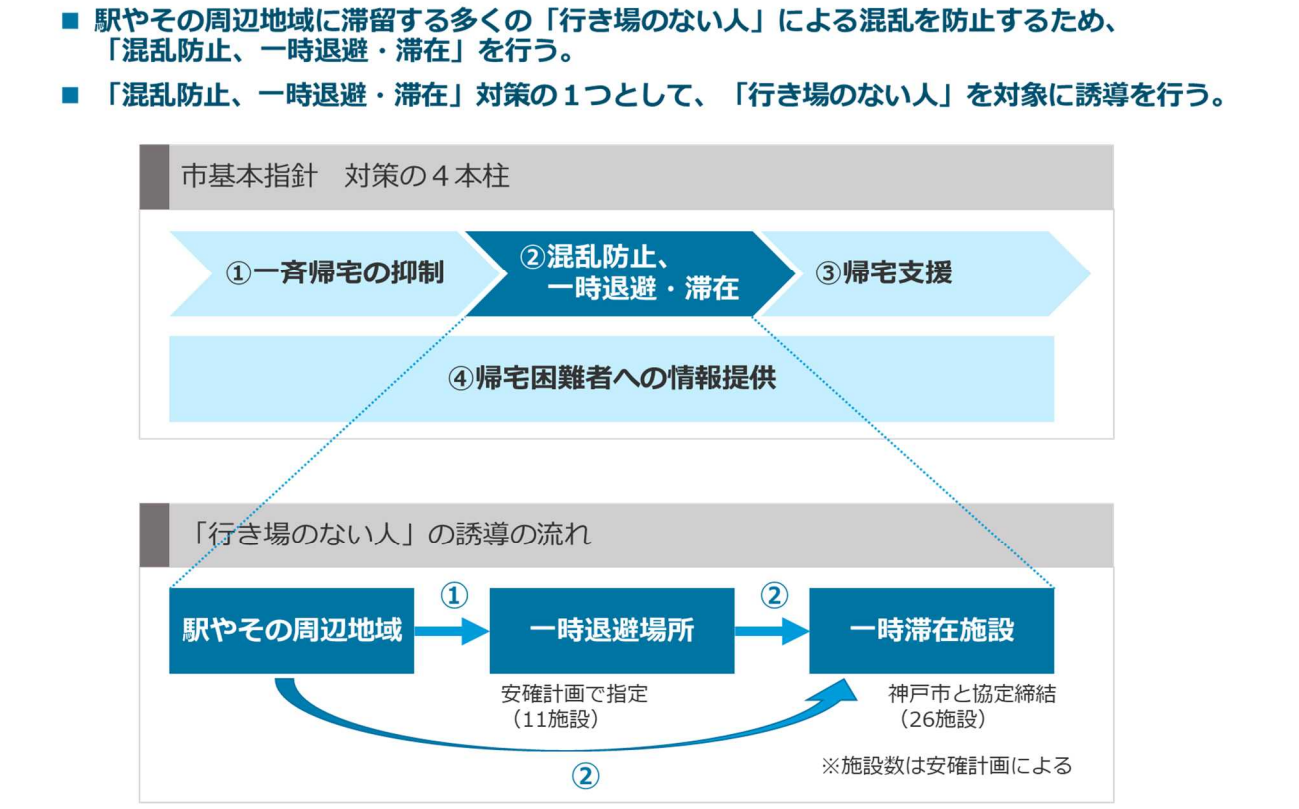
○災害時に公共交通機関が運行を停止した場合、市基本指針に基づき、**駅やその周辺地域に滞留する多くの「行き場のない人」による混乱を防止する**ため、「混乱防止、一時退避・滞在」を行う（図表 ８の上段）。

○「混乱防止、一時退避・滞在」対策の１つとして、**「行き場のない人」を対象に誘導を行う**（図表 ８の下段）。

「一時退避場所」への誘導は、神戸市と民間警備会社（神戸市と協定締結）が連携し、「駅やその周辺地域」において誘導アナウンス等を行う。

「一時滞在施設」への誘導は、神戸市と民間警備会社（神戸市と協定締結）が連携して実施する「一時退避場所」での誘導アナウンス等に加え、神戸市・委員・一時滞在施設協力事業者が連携して「帰宅困難者支援システム」（令和６年４月運用開始）を利用した誘導を行う。

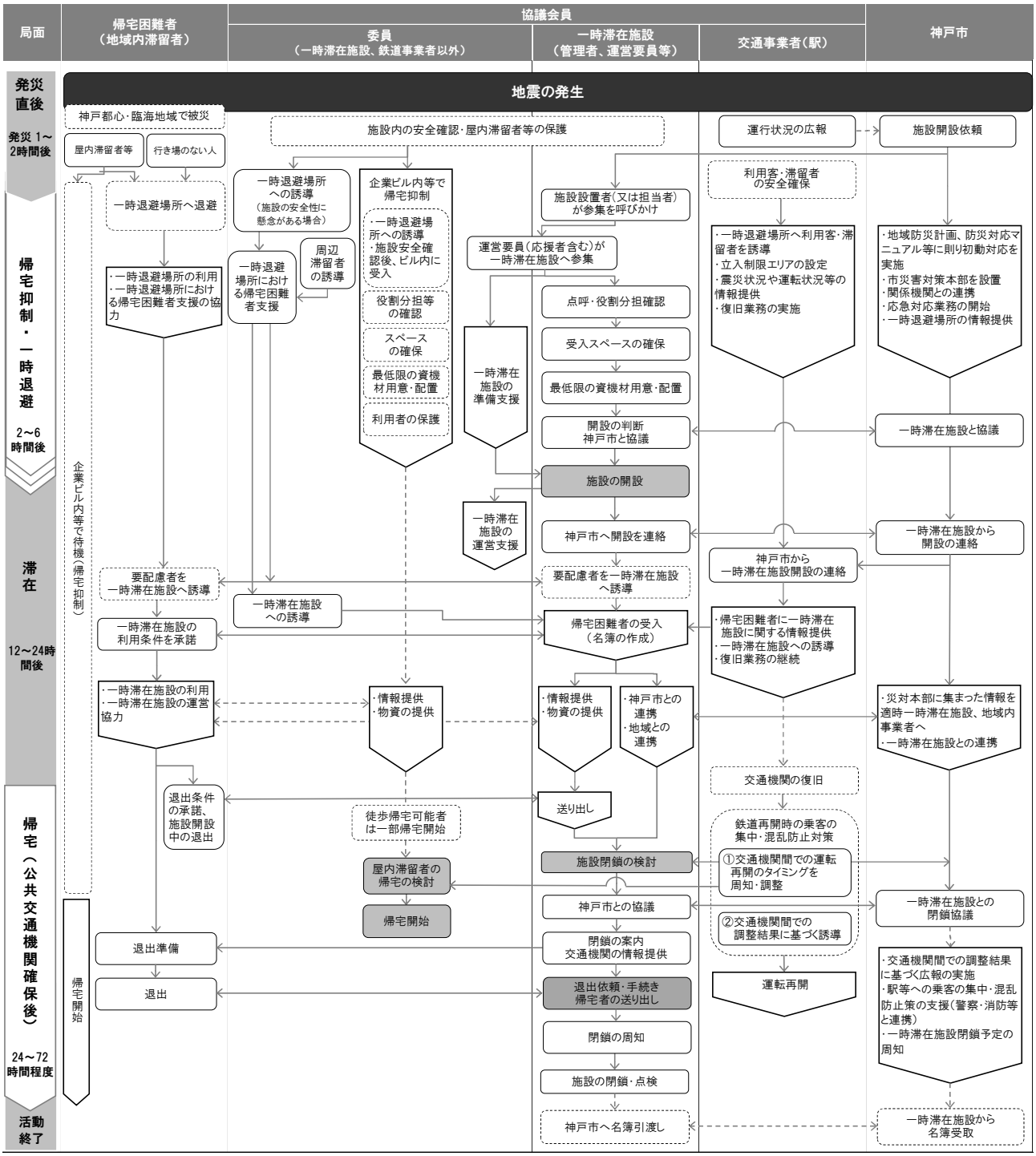
図表 ８　誘導の基本方針



（4）帰宅困難者支援に関する対応フロー

神戸都心・臨海地域における支援施設を活用した帰宅困難者（行き場のない人）対応に関する各関係者の動きを次に示す。

図表 9　帰宅困難者支援に関する対応フロー図



（5）「神戸駅周辺地域津波避難等対策協議会」との連携

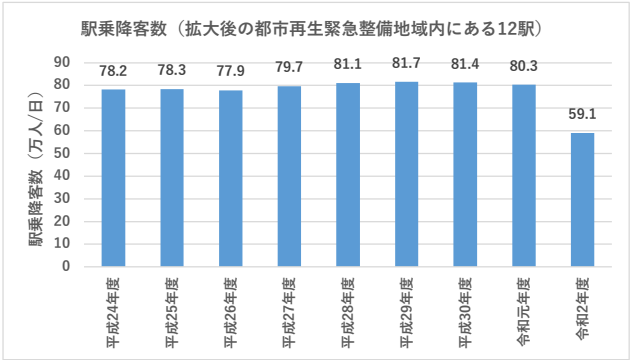
神戸駅周辺地域は、都心の西の拠点であり、周辺の神戸文化軸、ウォーターフロント等の軸が交差する「扇の要」となる地区であることから、地区計画が策定され、区域の整備・開発及び保全が図られている。

商業施設や業務ビルが多く、神戸駅周辺地域の最寄り 2 駅（JR 神戸線、神戸市営地下鉄）の乗降客数は約 16 万人（ただし、コロナ禍の影響を受ける前の平成 30 年度）と、神戸市中央区内では三宮駅に次いで多くなっている（図表 10）。

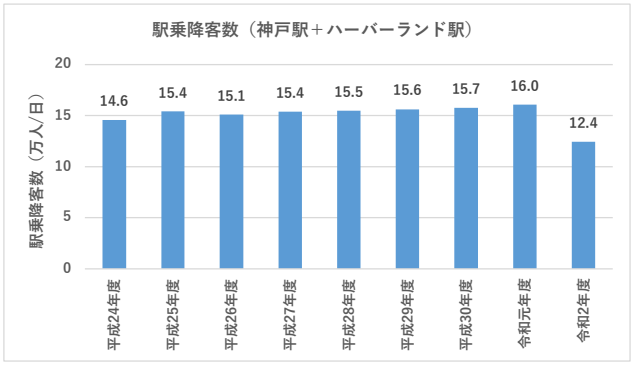
本計画に基づく取組み内容等を神戸駅周辺地域津波避難等対策協議会と情報共有し、神戸市中央区の区域全体として、発災後の駅への人の集中回避等に向けて取り組んでいく。

図表 10　駅乗降客数

【神戸都心・臨海地域内の 12 駅】



【神戸駅周辺地域の最寄り 2 駅】

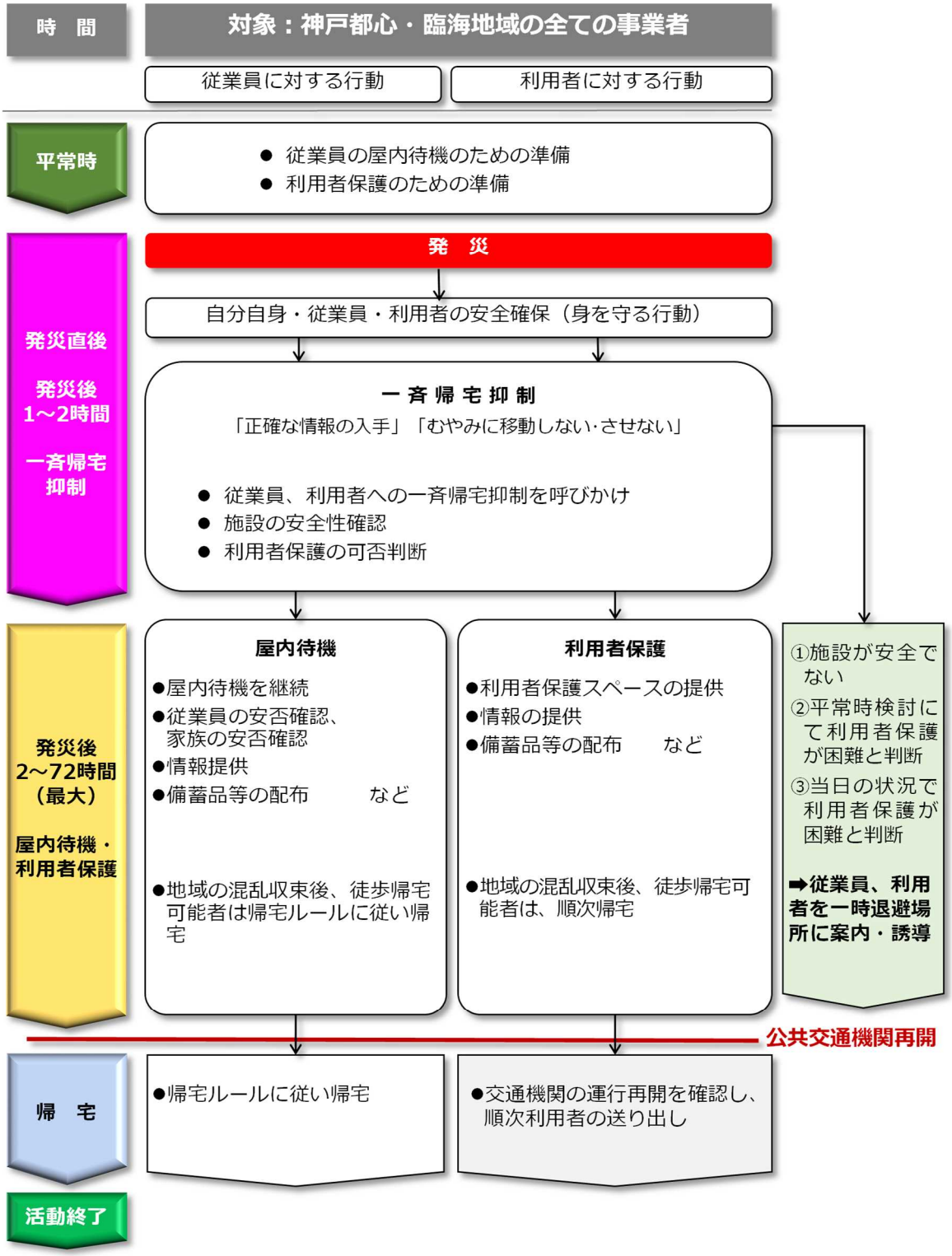


7　一斉帰宅抑制について

（1）一斉帰宅抑制、屋内待機・利用者保護の考え方

神戸都心・臨海地域の事業者に対し、一斉帰宅抑制、従業員の屋内待機、利用者保護に関する平常時の取組み・発災時の取組みについての検討内容等を次に示す（詳細は、一斉帰宅抑制ガイドライン参照）。

図表 11　一斉帰宅抑制、屋内待機・利用者保護の流れ



1. 平常時の取組み

1－1. 従業員の屋内待機のための準備

○平常時からの施設の安全確保
○従業員及び家族の安否確認
○帰宅ルール
○屋内待機のための備蓄
○情報入手手段と情報提供体制の準備
○屋内待機への備え
○訓練等

1－2. 利用者保護のための準備

○利用者保護のための事前検討
○利用者保護のための備蓄
○平常時からの施設の安全確保

2. 発災時の取り組み

2－1. 発災直後の取り組み

○一斉帰宅抑制
○施設の安全性の確認
○利用者保護の可否判断

2－1. 屋内待機・利用者保護

○従業員の屋内待機
○利用者保護
○混乱収拾時の取り組み

（2）一斉帰宅抑制、屋内待機・利用者保護の対象者

一斉帰宅抑制（屋内待機・利用者保護）の対象者は、神戸都心・臨海地域の全ての従業員と発災時に地域内施設を利用していた利用者とする。

対象者に対して一斉帰宅抑制、屋内待機・利用者保護の呼びかけや保護を実施する主体は、地域内の全事業者とする。

事業者は、発災時に従業員、利用者に対して一斉帰宅抑制の呼びかけ等を必ず実施するものとし、以下のような場合を除き、屋内待機・利用者保護に努めるものとする。

① 発災後の施設の安全点検等の結果、従業員、利用者が当該施設で安全に滞在できない場合
② 利用者を安全に留める空間が施設内に確保できない場合
③ 利用者を施設内に保護することが、当該事業者の事業継続性の確保や事業上の利害に与える影響が著しく大きいと判断する場合

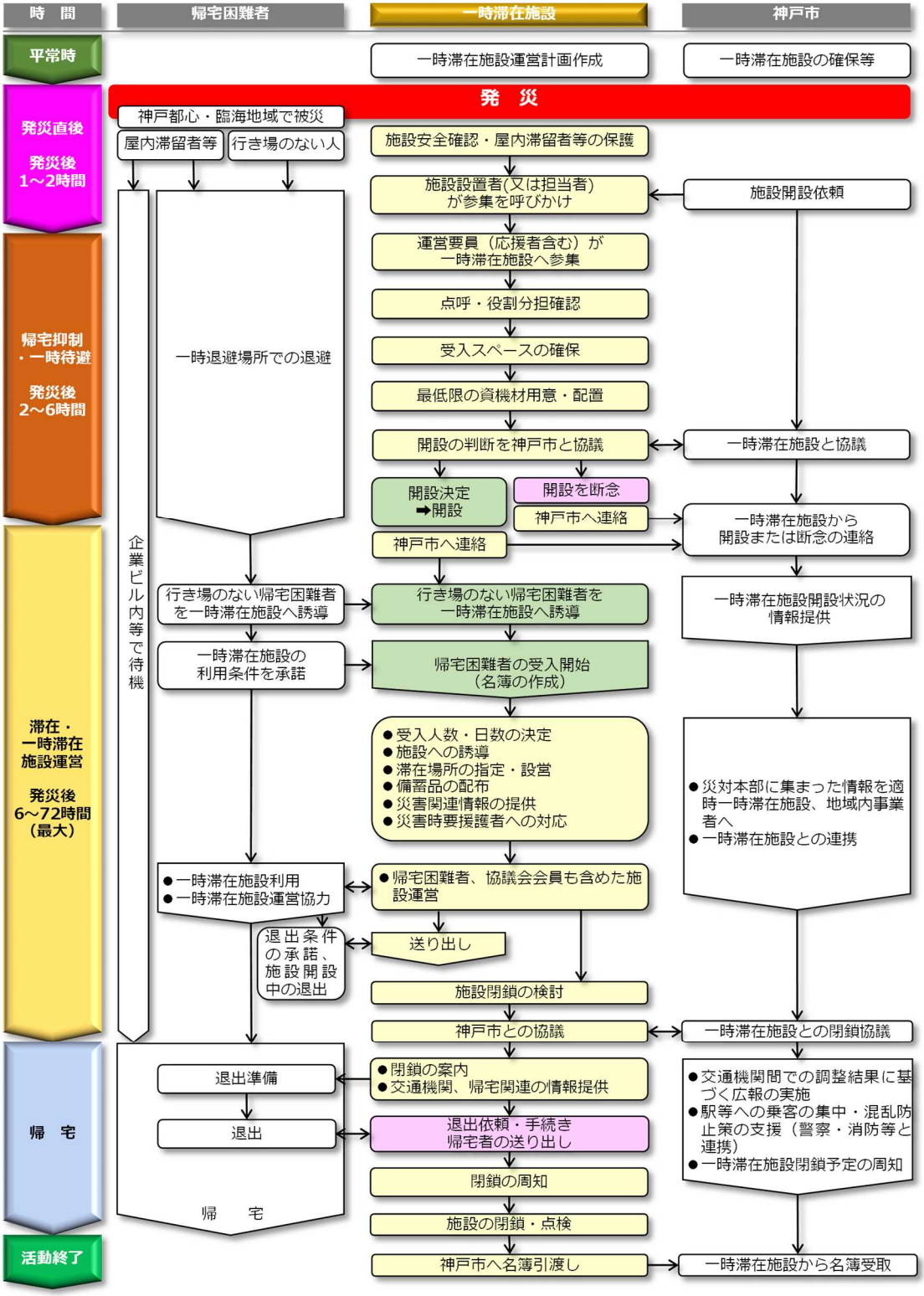
ただし、従業員に対しては①の場合を除き、屋内待機を実施することを基本とする。

8　一時滞在施設の運営について

（1）帰宅困難者受入の考え方

発災後、一時滞在施設への帰宅困難者の受入れおよび施設運営の基本となる手順等と、平常時での取組み・検討内容等を次に示す（詳細は、一時滞在施設運営ガイドライン参照）。

図表 12　一時滞在施設の運営の流れ



1. 発災後の一時滞在施設運営に係る取り組み

1-1 発災直後から一時滞在施設開設まで（発災後概ね6時間後まで）

○神戸市との一時滞在施設開設の協議
○従業員等による運営組織の編成、備蓄や設備の確認などの運営準備
○施設内の受入スペースや女性優先スペース、立入禁止区域の設定
○一時滞在施設であること及び施設利用案内の表示
○受付の設置、電話・FAX・無線機・Wi-Fi 等の通信手段の確保
○神戸市への一時滞在施設の開設報告

1-2 帰宅困難者の受入等（発災後概ね 12 時間後まで）

○帰宅困難者の受入開始、計画的な備蓄の配布など、水、食料等の供給
○し尿処理・ごみ処理のルールの確立・周知
○テレビ、ラジオ、インターネット等での情報の収集及び施設利用者への伝達
○中途退所者への対応、トラブルへの対応
○受入可能人数を超過した場合の対応と神戸市への報告・調整

1-3 運営体制の強化等（発災後概ね 6 時間から最大 72 時間まで）

○施設利用者、協議会会員も含めた施設の運営
○公共交通機関の運行再開や、搬送手段等に関する帰宅支援情報の提供

1-4 混乱収拾時の取り組み

○一時滞在施設閉鎖の判断
○帰宅支援情報の提供、受入者の帰宅誘導

2. 平常時の一時滞在施設に係る取り組み

2-1 運営体制の事前検討

○施設内における受入場所、受入れ定員の設定
○運営要員の役割分担の設定・確保
○関係機関との連絡内容、施設利用者への情報提供・備蓄品等の配布手順の設定

2-2 受入のための環境整備

○平時からの施設の安全確保
○記録・帳簿の整備、情報入手手段及び施設利用者への情報提供体制の準備
○備蓄品の確保、非常用電源設備等の確保
○衛生管理に対する配慮
○防災関係者連絡体制の整備

2-3 訓練等における定期的な手順の確認

○訓練を通じた帰宅困難者の受入手順の確認・必要に応じた計画の見直し

2-4 運営計画の作成

○帰宅困難者の受入体制に係る運営計画の検討、従業員等への運営計画の周知
○関係者（一時滞在施設間、行政等）との連携検討
○施設状況や訓練を通じた運営計画の改善

（2）帰宅困難者による運営支援

一時滞在施設の運営要員が不足する場合には、受け入れた帰宅困難者自身に対して支援要請を行い、運営要員を確保することを基本とする。

（3）一時滞在施設以外の委員による支援

一時滞在施設を有しない委員は、可能な範囲で物資等の提供や、運営要員の派遣等の支援を行う。

9　その他(平常時の対応事項等)

（1）帰宅困難者対策の周知

災害時には、出来るだけ多くの帰宅困難者が安全な場所での一時退避及び滞在や、支援物資等の受給が可能となることが望ましい。そこで、平常時から、一斉帰宅の抑制・施設利用者等保護の考え方、一時退避場所や一時滞在施設の開設場所とその機能や支援内容、主要な動線等について委員会の広報や地域の防災訓練を通じて来街者等に周知し、「共助」による帰宅困難者対策の取組みを推進していく。

（2）訓練等の実施について

発災後すみやかに帰宅困難者対策等が行えるよう、平常時から、委員、一時滞在施設及び神戸市等が連携して帰宅困難者対策訓練を定期的に実施する。訓練の実施にあたっては、委員、一時滞在施設及び神戸市との連携を確認するため、委員会等で調整を行う。なお、訓練にあたっては、様々な状況を想定した前提条件を設定して企画・実施する。

【訓練の前提条件の選択例】

前提条件	留意点など
平日または休日・夜間	活動可能な要員の多寡が異なる。
日中（就業時間中、通勤・通学時間帯など）または夜間	活動可能な要員の多寡、帰宅困難者の発生状況、明るさなどが異なる。
夏季または冬季	暑さ対策または寒さ対策が必要となる。
晴天または雨天	雨天時は屋外の待機スペースは使用できない。
建物被害の有無	建物被害が大きい場合には屋内滞留できる想定の帰宅困難者が行き場のない人となる。
ライフラインの状況	ライフラインの状況によっては、通信手段や事業者での対応能力への制約が大きくなる。
その他	大量の滞留者が既にいる状況から訓練を開始する。

また、傷病者対応については、継続的に研修を企画・実施することが重要である。

さらに、LINE オープンチャットを活用した災害時の情報連絡体制について、普段から使用が可能かつ通知機能があり使いやすいというメリットを有効活用し、平常時から関係者間での情報連絡に活用する。

（3）委員間の連携

平常時から、委員会活動を通じて委員、一時滞在施設及び神戸市間の情報共有及び訓練の企画・検証を連携して行うなど、大規模地震発生時の対応について、共通認識を形成する。また、一時滞在施設が開設された場合に、地域でその運営にあたりどのような支援が可能か検討を行う。

（4）委員会活動の周知

長期的な委員会活動の発展と、多様な委員の連携による帰宅困難者支援体制づくり、十分な一時滞在施設数の確保のため、委員会活動の周知を行う。

（5）本計画の改定

本計画の内容を更新する場合には、委員会において検討・承認の上で改定する。

用語の定義

○　一時退避場所

災害時に行き場のない人や、駅や施設の安全点検により一時的に施設外に出た人が、帰宅手段の確保（短時間で公共交通機関が復旧する場合）や一時滞在施設等における受入が開始されるまでの間に退避する場所（公園・広場等）

○　一時滞在施設

公共交通機関の停止等により帰宅困難となった行き場のない人を収容する施設（協定締結施設等）

○　緊急避難場所

災害が発生する恐れがある場合に、その被害から生命の安全確保を第一に、緊急的に避難する場所（災害対策基本法の改正により、従来の広域避難場所は地震・大火災害時の緊急避難場所に位置付け、名称を緊急避難場所（地震・大火）に変更した。）

＜緊急避難場所の種類＞

- 緊急避難場所（地震・大火）：大規模地震などにより発生する余震や大規模な火災の煙や熱から生命、身体を守るために必要な規模及び構造を有する屋外空間
- 緊急避難場所（津波）：津波浸水想定地域外の一定の広さを有した屋外空間等
- 緊急避難場所（洪水）：水防法に基づき指定されている浸水想定区域外の屋内空間等
- 緊急避難場所（土砂災害）：土砂災害防止法に基づき指定されている土砂災害警戒区域外の屋内空間

○　避難所（指定避難所）

災害発生後、その災害の危険性がなくなったのち、自宅などが被災した場合などに避難生活を送る場所（小中学校、公共施設等）

１０　参考資料等

（１）神戸市における大規模地震の被害想定

神戸市では、「内陸部直下型地震」「海溝型地震」それぞれについて、最大規模の災害を前提に神戸市地域防災計画を策定している。それぞれの地震で想定される被害は以下のとおりである。（出典：神戸市地域防災計画 共通編 平成 27 年 9 月）

①　内陸部直下型地震：兵庫県南部地震の被害（マグニチュード 7.3）

震源地直上の構造物に甚大な被害を与え、局所的に被害が集中することが見込まれる。神戸市では、最も被害が大きい「兵庫県南部地震」を防災計画等の想定地震としている。

兵庫県南部地震：神戸市を含む阪神地域で発生した大都市直下型地震（マグニチュード 7.3）

- 市内最大震度：７
- 人的被害：死者 4,571 人、負傷者 14,678 人、避難者数（直後）236,899 人
- 建物被害：全壊 67,421 棟、半壊 55,145 棟

②　海溝型地震：南海トラフ地震の被害（マグニチュード 8～9）

被害は広範囲におよび、周辺都市からの応援が困難となることが想定される。また、津波による浸水被害や超高層建築物では長周期地震動の被害が発生する可能性がある。神戸市では発生頻度が高い「レベル１」の地震と、最大クラスの「レベル２」の地震を防災計画等の想定地震としている。

レベル１：発生頻度が高く（100 年に一度）津波高は低いものの大きな被害、M8 クラス、東南海・南海地震同時発生

- 市内最大震度：６弱（東灘区、垂水区、西区）、全域で５強以上
- 大きな揺れが１～２分間継続
- 津波は最も到達が早い垂水区で約 80 分（最高津波水位 1.7m）
- 津波水位が高いのは、東灘区（2.5m）、兵庫区（2.5m）

レベル２：発生頻度は極めて低い（1000 年に一度）が甚大な被害、最大クラス（M９クラス）、南海トラフ巨大地震

- 市内最大震度：６強（垂水区、西区）、全域で６弱
- 津波は最も到達が早い垂水区で約 80 分（最高津波水位 2.6m）
- 津波水位が高いのは、中央区（3.9m）、兵庫区（3.5m）

（2）帰宅困難者の区分

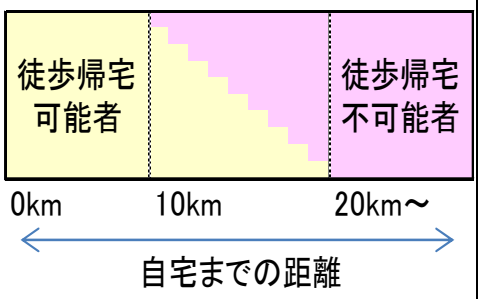
帰宅困難者対策を検討する上では、対象となる帰宅困難者を明らかにすることが重要となる。本計画においては、徒歩帰宅不可能者の「行き場のない人」を主な対象とする。

帰宅困難者対策における関係用語の解説は、次に示すとおり。なお、各用語の定義は、市基本指針における帰宅困難者数の推計に基づくものである。

「帰宅困難者※」　：発災時にある区域内にいた居住者以外の人

「徒歩帰宅可能者」　：帰宅困難者のうち、自宅までの距離が 10 ㎞以内の人及び自宅までの距離が 10 ㎞～20 ㎞で徒歩帰宅可能な人。

「徒歩帰宅不可能者」　：帰宅困難者のうち、自宅までの距離が 20 ㎞以上の人及び自宅までの距離が 10 ㎞～20 ㎞で、徒歩での帰宅を断念した人。自宅までの距離が 10 ㎞～20 ㎞の帰宅困難者は、1 ㎞ごとに 1 割の人が帰宅を断念し、徒歩帰宅不可能者となる想定としている。



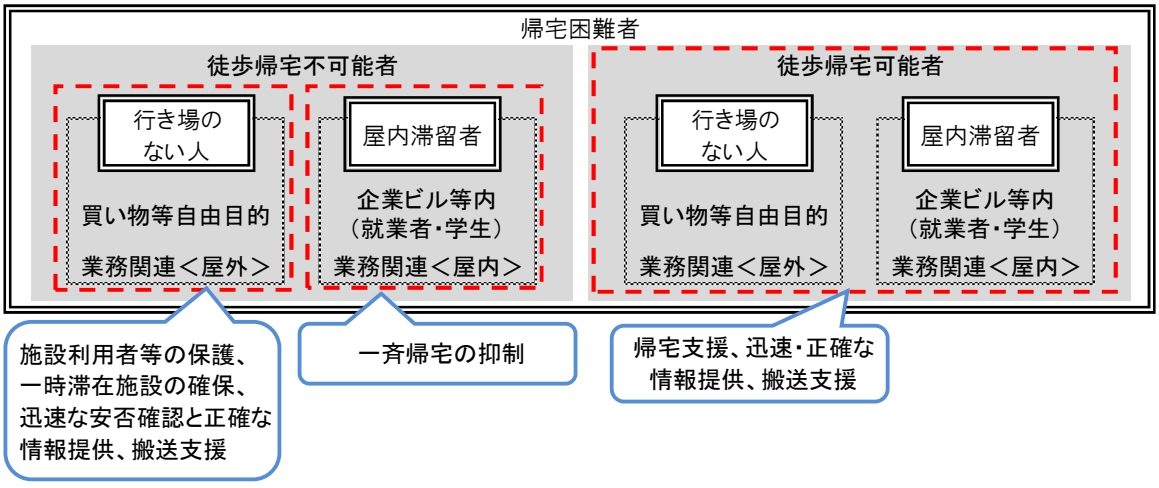
「行き場のない人」　：屋内に留まる場所がない人（屋外滞留者）。買い物等自由目的で神戸都心・臨海地域に訪れた人や、業務関連で所属団体の事務所等から離れた屋外にいた人がいる。

「屋内滞留者」　：屋内に留まる場所がある人。企業ビル等内にいる就業者および学生や、業務関連で所属団体の事務所等から離れた屋内にいた人がいる。

※中央防災会議においては、「帰宅困難者」は、自宅が遠距離にあること等により帰宅できない「帰宅断念者」と、遠距離を徒歩で帰宅する「遠距離徒歩帰宅者」を合せたものと定義しているが、本計画では上記の定義で取り扱う。

市基本指針では、帰宅困難者の区分ごとに支援内容を定め、次のとおり対策を進めるものとしている。

図表 13　神戸市帰宅困難者対策基本指針において定められる区分ごとの支援内容



（3）新型コロナウイルス感染症対策に配慮した一時滞在施設の運営

新型コロナウイルス感染症の影響により、一時滞在施設が3密状態になることで感染が拡大する恐れがあることから、一時滞在施設における感染防止対策が必要となる。

神戸市では、令和3年6月以降、一時滞在施設の収容人数は次の基準を基に想定し、感染症の流行時には収容人数を減らすこととしている。

①通常（感染症の非流行時）　：　3.3m² に2人

②例外（感染症の流行時に限る）　：　4.0m² に1人

≪改定経緯≫

時期	改訂内容
平成 28 年 3 月	第一版　策定 ○帰宅困難者の安全確保策や支援策、必要な備えなどを検討
平成 29 年 3 月	第二版　策定 ○「三宮駅周辺地域都市再生安全確保計画」及び「一時滞在施設運営ガイドライン」策定にあわせて改訂を実施
平成 30 年 3 月	第三版　策定 ○「一斉帰宅抑制ガイドライン」策定にあわせて改訂を実施
令和 2 年 3 月	第四版　策定 ○「情報共有システム活用マニュアル」策定及び平成 31 年度の検討を踏まえ改訂を実施
令和 3 年 3 月	第五版　策定 ○文言調整
令和 4 年 3 月	第六版　策定 ○新型コロナウイルス感染症対策について記載
令和 5 年 3 月	第七版　策定 ○都市再生緊急整備地域の拡大に伴う修正 ・計画名称の変更 ・計画の対象とする帰宅困難者数の更新 ・神戸駅周辺地域津波避難等対策協議会との連携の追加 ○夜間の帰宅困難者数の推計の追加 ○災害発生時の情報連絡体制の更新
令和 6 年 3 月	第八版　策定 ○帰宅困難者の誘導体制の整備に伴う修正 ・帰宅困難者支援システム（令和 6 年 4 月運用開始） ・神戸都心・臨海地域帰宅困難者誘導マニュアル　第二版（令和 6 年 3 月）
令和 7 年 3 月	第九版　策定 ○帰宅困難者対策協議会の名称等変更