# 神戸市帰宅困難者対策基本指針

平成 26 年（2014 年）3 月策定
（令和 7 年(2025 年) 4 月改定）
神戸市危機管理局

## 1　はじめに

平成 23 年（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。また、平成 30 年（2018 年）6 月 18 日に発生した大阪府北部の地震では､関西地方の多くの公共交通機関が運行を停止し、通勤・通学等の途上にあった多くの人が帰宅（出勤）困難者となりました。

本市においても、災害時に公共交通機関が運行を停止した場合、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。

大規模災害により多数の死傷者･避難者が想定される中では、行政機関による「公助」に限界があることから、多数の帰宅困難者への対応は、可能な限り「自助」を前提としつつ「共助」も含めた総合的な対応が不可欠です。ただし、この対応には、行政機関、事業者等による個別の取組だけでなく、各機関が連携・協働した取組が重要です。

本指針は、本市中央区（特に三宮駅周辺地域）など帰宅困難者対策が必要となる地域において、市、防災関係機関、事業者等が連携して帰宅困難者対策に取り組んでいくに当たっての方向性を示します。

## 2　帰宅困難者数の推計（本市中央区（三宮駅周辺地域））

本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（特に三宮駅周辺地域）を取り上げ、帰宅困難者数を推計します。

### （1）平日

平日の本市中央区では、帰宅困難者として約 20 万人（うち三宮駅周辺地域 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（図表 1）。

### （2）休日

休日の本市中央区では、帰宅困難者として約 13.3 万人（うち三宮駅周辺地域 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（図表 2）。

図表 1　【平日】本市中央区における帰宅困難者数とその内訳

<table>
<tr><td colspan="4">帰宅困難者数　20.0 万人（14.5 万人）〈ピーク 14 時台〉</td></tr>
<tr><td colspan="3">徒歩帰宅不可能者</td><td>徒歩帰宅可能者</td></tr>
<tr><td colspan="3">8.0 万人（5.8 万人）</td><td rowspan="4">12.0 万人<br>（8.7 万人）</td></tr>
<tr><td>買い物等<br>自由目的</td><td>業務関連<br>〈屋外〉</td><td>業務関連<br>〈屋内〉</td><td>企業ビル等内<br>〈就業者・学生〉</td></tr>
<tr><td>1.3 万人<br>（1.0 万人）</td><td>0.5 万人<br>（0.4 万人）</td><td>0.5 万人<br>（0.4 万人）</td><td>5.7 万人<br>（4.0 万人）</td></tr>
<tr><td colspan="2">行き場のない人<br>〈買い物等・業務〉<br>1.8 万人（1.4 万人）</td><td colspan="2">屋内滞留者<br>〈就業・業務・学生〉<br>6.2 万人（4.4 万人）</td></tr>
<tr><td>必要面積</td><td colspan="3">約 2.9 万㎡<br>（約 2.2 万㎡）</td></tr>
</table>

（　　）内は三宮駅周辺地域における数字

※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。

図表 2　【休日】本市中央区における帰宅困難者数とその内訳

<table>
<tr><td colspan="4">帰宅困難者数　13.3 万人（9.6 万人）〈ピーク 14 時台〉</td></tr>
<tr><td colspan="3">徒歩帰宅不可能者</td><td>徒歩帰宅可能者</td></tr>
<tr><td colspan="3">5.7 万人（4.1 万人）</td><td rowspan="4">7.6 万人<br>（5.6 万人）</td></tr>
<tr><td>買い物等<br>自由目的</td><td>業務関連<br>(屋外)</td><td>業務関連<br>(屋内)</td><td>企業ビル等内<br>(就業者・学生)</td></tr>
<tr><td>4.5 万人<br>（3.1 万人）</td><td>0.1 万人<br>（0.1 万人）</td><td>0.1 万人<br>（0.1 万人）</td><td>0.9 万人<br>（0.7 万人）</td></tr>
<tr><td colspan="2">行き場のない人<br>〈買い物等・業務〉<br>4.6 万人（3.2 万人）</td><td colspan="2">屋内滞留者<br>〈就業・業務・学生〉<br>1.0 万人（0.8 万人）</td></tr>
<tr><td>必要面積</td><td colspan="3">約 7.4 万㎡<br>（約 5.2 万㎡）</td></tr>
</table>

（　　）内は三宮駅周辺地域における数字

※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。

## 3　帰宅困難者対策の方向性

### （1）対象者（対策の実施主体、支援の受け手）

帰宅困難者対策を行うに当たっては、対象者を次のとおり区分し、対策の実施主体、支援の受け手を意図し、適切な対策を行います。

| |
|---|
| **A　徒歩帰宅不可能者のうち「行き場のない人」** |
| **B　徒歩帰宅不可能者のうち「屋内滞留者」** |
| **C　徒歩帰宅可能者** |

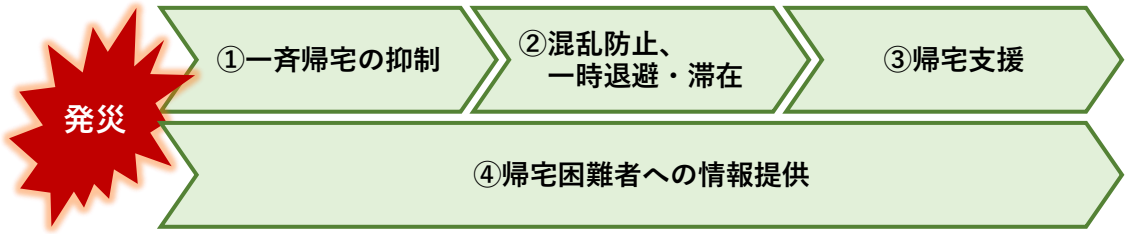
また、帰宅困難者自身、市・防災関係機関・事業者等は、上記の区分も意図しながら、「自助」「共助」「公助」として、次の考え方に基づき、対策を行います。

○帰宅困難者自身は、自身の徒歩帰宅の可否、災害発生時における自身の居場所を踏まえ、「自助」として適切な帰宅困難者対策を行います。

○市・防災関係機関・事業者等は、相互に連携し、「（地域での）共助」、「公助」として適切な帰宅困難者対策を行います。

### （2）対策の方向性

本市における帰宅困難者対策の方向性は、次の①～④のとおりとします。




【参考】本指針の改定に当たっては、次のガイドラインも参考とした。

1）大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン（令和６年７月、内閣府（防災担当））

2）関西広域帰宅困難者対策ガイドライン（令和元年９月、帰宅支援に関する協議会）

#### ①　一斉帰宅の抑制　【対策（支援）の主な対象者：B】

**企業等の従業員や来所者、集客施設・駅等の利用者に対して「一斉帰宅の抑制」を促し、「屋内滞留者」として安全確保に努めます。**

ア　平常時

○市は、防災関係機関や事業者等と連携し、様々な機会・媒体を活用し、「一斉帰宅の抑制」を広く周知します。

○事業者等は、従業員等の施設内待機に必要な場所や備蓄等を確保します。

○事業者等は、雑踏による混乱や二次被害から従業員等を守るため、発災時間帯（出勤、就業、帰宅）に応じた社内規程等を定め、従業員等に周知します。

○市は、一斉帰宅抑制事業者との連携体制を構築します。

※「神戸市帰宅困難者支援に係る協力事業者登録要綱」に基づく対策

イ　災害時

○事業者等は、企業等の従業員や来所者、集客施設・駅等の利用者の施設内待機等に努めます（むやみに移動を開始しないことの呼びかけ等)。

○事業者等は、あらかじめ定めた社内規程等に基づき、従業員等に安全な場所での待機等を指示します（従業員等は指示がない場合も自ら安全確保)。

**②　混乱防止、一時退避・滞在　【対策（支援）の主な対象者：A】**

**駅やその周辺地域に滞留する多くの「行き場のない人」による混乱を防止し、駅周辺地域への一時退避・滞在に努めます。**

ア　平常時

○災害時に多くの帰宅困難者が発生すると想定される駅等の混乱防止のため、駅等の交通事業者、駅周辺地域の集客施設や企業・団体、防災関係機関及び市で構成する神戸都心・臨海地域帰宅困難者対策委員会（以下、「委員会」とする。）で、駅周辺地域の混乱防止に図る「地域の行動ルール」を共有します（必要に応じて文書化)。また、協議や訓練等を行い、「地域の行動ルール」を継続的に見直し・改善します。

○市は、事業者等と連携し、一時退避場所及び一時滞在施設を確保します。

○市は、一時滞在施設事業者との連携体制を構築します。

※「神戸市帰宅困難者支援に係る協力事業者登録要綱」に基づく対策

イ　災害時

○市、防災関係機関、事業者等（委員会の委員）は、相互に連携し、「地域の行動ルール」に基づき、「行き場のない人」に情報提供を行い、一時退避場所または一時滞在施設に誘導します。

○事業者等は、市と連携し、一時滞在施設を開設し、可能な範囲で「行き場のない人」を受け入れます。

**③　帰宅支援**

**「徒歩帰宅可能者」の帰宅支援、「徒歩帰宅不可能者」の搬送に関する情報提供を行います。**

ア　平常時

○市は、防災関係機関や事業者等と連携し、関西広域連合が確保する災害時帰

宅支援ステーションを周知します。

○市は、帰宅支援ステーション事業者との連携体制を構築します。

※「神戸市帰宅困難者支援に係る協力事業者登録要綱」に基づく対策

イ　災害時

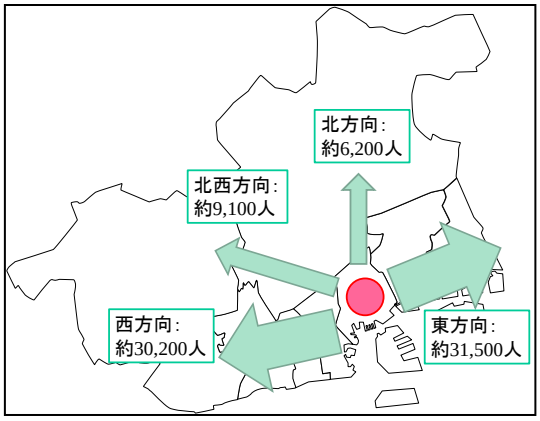
○市は、防災関係機関や事業者等と連携し、公共交通機関の運行状況（折り返し運転を含む運行再開状況等）、徒歩帰宅ルート（帰宅支援対象道路）、帰宅支援ステーション等に関する情報を提供します。　**【対策（支援）の主な対象者】C**

○市は、関西広域連合と連携し、帰宅困難者の搬送に関する情報提供を行います。　**【対策（支援）の主な対象者】A・B**

【参考】方角別想定帰宅困難者数（中央区・平日）

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とおり、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。

方角別想定帰宅困難者数（中央区・平日）




**④　帰宅困難者への情報提供　【対策（支援）の主な対象者：A・B・C】**

ア　平常時

○委員会では、市、防災関係機関、事業者等での情報共有体制を構築します。

イ　災害時

○［再掲］事業者等は、企業等の従業員や来所者、集客施設・駅等の利用者の施設内待機等に努めます（むやみに移動を開始しないことの呼びかけ等）。

○［再掲］市、防災関係機関、事業者等（委員会の委員）は、相互に連携し、「地域の行動ルール」に基づき、「行き場のない人」に情報提供を行い、一時退避場所または一時滞在施設に誘導します。

○［再掲］市は、防災関係機関や事業者等と連携し、公共交通機関の運行状況（折り返し運転を含む運行再開状況等）、徒歩帰宅ルート（帰宅支援対象道路）、帰宅支援ステーション等に関する情報を提供します。

○［再掲］市は、関西広域連合と連携し、帰宅困難者の搬送に関する情報提供を行います。

## 4　重点課題と進め方

本市では、本指針に基づき、本市において帰宅困難者対策が最も必要となる地域の１つである三宮駅周辺地域で取組を進めてきました（図表 3)。

三宮駅周辺地域では平成２６年度から継続的な協議・訓練等により市・事業者等での情報共有体制を構築してきましたが、令和７年３月現在で次の課題を確認しています。

○「一斉帰宅の抑制」のより一層の普及啓発が必要である。

○帰宅困難者の誘導（情報提供を含む）に関する検討が必要である。

以上より、本市では、次の事項を重点課題とし、帰宅困難者対策を進めていきます。

### （１）三宮駅周辺地域における重点課題と進め方

○市で実施してきた普及啓発の広報コンテンツを、事業者等の協力を得て、より一層広げていきます。

○図上・実働訓練等を通じ、災害時における「一斉帰宅の抑制」「一時滞在施設の開設・運営」の対応イメージを醸成していきます。

○委員会で実施してきた取組を、事業者や地域団体等の協力を得て紹介し、事業者等による取組（一斉帰宅の抑制、帰宅困難者の支援等）を広げていきます。

○帰宅困難者の一時退避場所・一時滞在施設への誘導方法等について、市及び防災関係機関等で検討します。

○市は、事業者等と連携し、三宮駅周辺地域における大型ビジョンやデジタルサイネージを活用した情報提供体制を検討します。

○市は、「神戸市帰宅困難者支援に係る協力事業者登録要綱」に基づき、一斉帰宅抑制事業者、一時滞在施設事業者、帰宅支援ステーション事業者との連携体制の構築を推進します。

### （２）上記（１）以外の地域における重点課題と進め方

○三宮駅周辺地域の取組を他地域に展開します（「一斉帰宅の抑制」の普及啓発、一時滞在施設等の確保、訓練の実施等)。

○［再掲］市は、一斉帰宅抑制事業者、一時滞在施設事業者、帰宅支援ステーション事業者との連携体制の構築を推進します。

※「神戸市帰宅困難者支援に係る協力事業者登録要綱」に基づく対策

図表 3　三宮駅周辺地域における取組（令和７（2025）年３月現在）

| 年月 | | 取組 |
|---|---|---|
| 平成 26（2014）年度 | 1 月 | 三宮駅周辺地域帰宅困難者協議会の設立 |
| | 3 月 | 神戸市帰宅困難者対策基本指針の策定（第一版） |
| 平成 27（2015）年度 | 1 月 | 平成 26 年度　三宮駅周辺地域帰宅困難者対策訓練の実施 |
| 平成 28（2016）年度 | 2 月 | 平成 27 年度　三宮駅周辺地域帰宅困難者対策訓練の実施 |
| | 3 月 | 三宮駅周辺地域帰宅困難者対策計画の策定（第一版） |
| 平成 29（2017）年度 | 1 月 | 平成 28 年度　三宮駅周辺地域帰宅困難者対策訓練の実施 |
| | 3 月 | 三宮駅周辺地域帰宅困難者対策計画の改定（第二版）<br>三宮駅周辺地域都市再生安全確保計画の策定（第一版）<br>三宮駅周辺地域帰宅困難者対策計画　一時滞在施設運営ガイドラインの策定 |
| 平成 30（2018）年度 | 1 月 | 平成 29 年度　三宮駅周辺地域帰宅困難者対策訓練の実施 |
| | 3 月 | 三宮駅周辺地域帰宅困難者対策計画の改定（第三版）<br>三宮駅周辺地域都市再生安全確保計画の改定（第二版）<br>三宮駅周辺地域帰宅困難者対策計画　一斉帰宅抑制ガイドラインの策定（概要をまとめたリーフレットを含む） |
| 平成 31（2019）年度 | 1 月 | 平成 30 年度　三宮駅周辺地域帰宅困難者対策訓練の実施 |
| | 3 月 | 三宮駅周辺地域都市再生安全確保計画の改定（第三版） |
| 令和 2（2020）年度 | 1 月 | 令和元年度　三宮駅周辺地域帰宅困難者対策訓練の実施<br>（※令和元年度　関西広域帰宅困難者対策訓練と共同開催） |
| | 3 月 | 三宮駅周辺地域帰宅困難者対策計画の改定（第四版）<br>三宮駅周辺地域都市再生安全確保計画の改定（第四版） |
| | 10 月 | 帰宅困難者対策「STOP 一斉帰宅」イベントの開催 |
| | 11 月 | 令和 2 年度　三宮駅周辺地域帰宅困難者対策訓練の実施 |
| 令和 3（2021）年度 | 3 月 | 神戸市帰宅困難者対策基本指針の改定（第二版） |
| | 3 月 | 三宮駅周辺地域帰宅困難者対策計画の改定（第五版） |
| 令和 4（2022）年度 | 11 月 | 令和 4 年度　三宮周辺地域帰宅困難者対策訓練の実施 |
| | 3 月 | 三宮駅周辺地域帰宅困難者対策計画の改定（第六版）<br>三宮駅周辺地域都市再生安全確保計画の改定（第六版） |
| 令和 5（2023）年度 | 1 月 | 令和 5 年度　神戸都心・臨海地域帰宅困難者対策訓練の実施 |
| | 3 月 | 神戸都心・臨海地域帰宅困難者対策計画の改定（第七版）<br>神戸都心・臨海地域都市再生安全確保計画の改定（第七版） |
| 令和 6（2024）年度 | 4 月 | 帰宅困難者支援システムの運用開始 |
| | 1 月 | 令和 6 年度　神戸都心・臨海地域帰宅困難者対策訓練の実施 |
| | 3 月 | 神戸都心・臨海地域帰宅困難者対策計画の改定（第八版）<br>神戸都心・臨海地域都市再生安全確保計画の改定（第八版）<br>神戸都心･臨海地域帰宅困難者対策計画　一時滞在施設運営ガイドラインの改定（第二版）<br>神戸都心･臨海地域帰宅困難者対策計画　一斉帰宅抑制ガイドラインの改定（第二版） |