

## 帰宅困難者対策における民間一時滞在施設の指定・運用実態に関する研究

A study on the Designation and Actual situation of Private temporary stay facilities  
for People Having Trouble Returning Home

○久谷潤<sup>1</sup>, 根上彰生<sup>2</sup>, 長岡篤<sup>2</sup>

\*Jun Hisatani<sup>1</sup>, Akio Negami<sup>2</sup>, Atsushi Nagaoka<sup>2</sup>

Abstract: In late years, in the downtown area, the future counter-plans for People Having Trouble Returning Home are regarded as important for a capital earthquake directly above the focus. Therefore, in this study, it is intended to show the way, the Designation and Actual situation of Private temporary stay facilities for People Having Trouble Returning Home.

### 1. 研究の背景と目的

近年都心では、首都直下地震に備えて帰宅困難者対策が重要視されている。東京都は平成 25 年 4 月に「東京都帰宅困難者対策条例」を施行し、都立施設等約 200 の一時滞在施設を指定し、約 7 万人の受け入れを見込んでいる。しかし、これらの一時滞在施設だけでは限界があることから、民間事業者に対して一時滞在施設の提供を求めており、指定数は増加しつつある。

そこで本研究では、民間施設を活用した一時滞在施設の指定の経緯や指定状況、指定後の訓練、運用実態を把握し、今後の一時滞在施設の指定・運用のあり方を示すことを目的とする。

### 2. 既往研究の整理と本研究の位置づけ

中村ら<sup>1)</sup>は、都心部における民間施設の避難所としての利用可能性が高いこと、指田<sup>2)</sup>は民間施設では帰宅困難者の受け入れを積極的に行う必要があることを示している。また大原<sup>3)</sup>は、東日本大震災時に行われた駅周辺における帰宅困難者対応の具体的な課題点を抽出している。これらを踏まえ本研究では、民間一時滞在施設の指定方法や運用を明らかにするものである。

### 3. 研究の方法

まず、東京都が行っている民間一時滞在施設指定の支援に関する取り組みについて把握する。次に、東京都の主要ターミナル駅が立地する 8 区(千代田, 中央, 港, 新宿, 台東, 品川, 渋谷, 豊島)を対象として、指定の経緯や現況、運用実態をヒアリング調査等から把握するとともに、8 区の帰宅困難者対策協議会の取り組みについて調査し、一時滞在施設の指定・運用のあり方を示す。

### 4. 東京都の民間一時滞在施設指定に関する取り組み

東京都は「首都直下地震帰宅困難者対策協議会」を設置し、平成 24 年 9 月に「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」<sup>4)</sup>を策定し、公共及び民間の一時滞在施設の基本的な指定基準・運営方法を示している。

一時滞在施設に指定された民間施設への支援は、区と協定を結ぶことを条件に帰宅困難者向け備蓄費の 5/6 を補助することや、備蓄倉庫にかかる固定資産税・都市計画税の 10% の減免等を行っている。

また、「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」では、新規の開発に容積率ボーナスを与え、一時滞在施設の誘導を行っている。

### 5. 8 区の民間一時滞在施設指定に関する取り組み

#### (1) 民間一時滞在施設の指定数及び公表数

各区とも「首都直下地震等による東京の被害想定」の滞留場所不明人口を、一時滞在施設利用者予想人数の目安としていた。

指定した民間一時滞在施設の事前公表については、8 区中 7 区が一部公表や非公表であった。

Table1. The number of people and the designated situation

区	帰宅困難者 予想人数(人)	滞留場所 不明人口(人)	民間一時滞在施設件数	
			総指定件数	事前公表件数※
千代田	501,355	40,737	非公表	無し
中央	309,315	31,587	11	11
港	468,794	38,480	51	無し
新宿	313,811	35,992	19	無し
台東	112,757	18,173	6	無し
品川	179,084	18,554	33	無し
渋谷	222,342	23,630	21	15
豊島	158,662	18,959	非公表	無し
計	2,266,120	226,112	—	—

出典：首都直下地震等による東京の被害想定報告書及び各区の資料を基に筆者作成

※：区がホームページ等で公表している施設の件数

#### (2) 指定の経緯と指定の基準

指定の経緯は、区から施設に対して依頼するなどの取り組みを 8 区中 7 区が行っていた。また、指定の基準として面積や備蓄は必ずしも東京都が定めている基準に達していない区もあり、指定の要件を緩和し、一時滞在施設の確保を優先する傾向がみられた。

Table2. Process and standard

区	千代田	中央	港	新宿	台東	品川	渋谷	豊島	A: 区の依頼 B: 事業者の申し出
	指定の経緯	A	AB	AB	AB	B	A	AB	
指定の 基準	面積 (m <sup>2</sup> /人)	A	AB	C	A	A	C	C	A: 東京都の基準 B: 区の基準
	備蓄	A	A	A	A	C	C	C	C: 定めない

出典：各区へのヒアリング及び各区の資料を基に筆者作成

(3) 平常時の管理・運営実態

備蓄の把握は、東京都や区の支援を用いることなく民間施設が独自に行っている場合は、把握できていなかった。訓練は、協議会の取り組みとして行われており、大きなターミナル駅を抱える区では、駅前での避難訓練を重視しており、毎年帰宅困難者対策訓練を行っている区もあった。一方、全ての区で避難経路のシミュレーションは行われておらず、一時滞在施設の指定に留まっていた。

Table3. Management and administration actual situation

区	千代田	中央	港	新宿	台東	品川	渋谷	豊島
備蓄の把握	A	B	A	A	B	A	B	B
訓練について	B	AB	B	A	B	B	AB	AB
避難経路シミュレーションの有無	A	A	A	A	A	B	A	B

出典：各区へのヒアリング及び各区の資料を基に筆者作成

※誘導訓練：災害時に帰宅困難者を誘導する人員のための訓練

開設訓練：一時滞在施設への受け入れまで想定した訓練

(4) 災害時の運営想定

施設の周知方法は、携帯端末が使用できなくなる可能性があることや、使用できない高齢者や子供への対応が課題となることから、複数の手段を使い、被災状況に応じた対応を想定していた。施設受け入れの公表のタイミングは、全ての区で開設が可能と判断してから行うことを想定していた。誘導人員は、区の職員が誘導する区もあれば、協議会や事業者に協力を依頼する区もあった。区と民間施設の連絡手段は防災行政無線を使用する区が多く、電話やテレビ会議、職員の派遣などの手段を併用して多様な手段を確保していた。

Table4. Administration assumption at the time of the disaster

区	千代田	中央	港	新宿	台東	品川	渋谷	豊島
施設の周知方法	AB	今後検討	今後検討	AB D	B	AC	AB CD	BC D
公表のタイミング	A	A	A	AB	A	A	A	A
誘導人員	D	D	B	AC	想定なし	AC	AB	D
区と民間施設の情報共有	A	A	C	AB C	A	AC	B	AB

出典：各区へのヒアリング及び各区の資料を基に筆者作成

6. 協議会の取り組み

行政へのヒアリングの結果、帰宅困難者対策に関する

取り組みは協議会が主体となっていることが分かった。区及び協議会のホームページから 8 区の主な帰宅困難者対策協議会について、設立年月や活動内容、活動頻度、構成団体を把握し、table5 に示す。8 団体中 6 団体は東日本大震災以前から存在していた。構成団体は周辺事業者や商店会、学校、警察、消防等様々な団体で構成されている。

また、中央区では協議会が中心となって一時滞在施設の指定を行っていることが事前公表に繋がっている。7. まとめ

各区では指定の基準や平常時の訓練など、民間一時滞在施設の確保に関する取り組みを独自に行っていることが明らかとなった。一方、東京都と各区は備蓄費の補助や減免措置により連携をとっているものの、各区同士では情報共有はあまり行われていなかった。

また、各区には帰宅困難者対策協議会がつけられ、訓練等の取り組みは協議会を中心に行っていた。中央区のように、訓練だけでなく協定締結の際にも協議会が中心となることで、指定数を増やすことができると考える。

【参考文献】

- 1) 中村明夫, 高口洋人, 増田由子, 頼本欣昌, 大島俊介, 福田展淳, 尾島俊雄 (1996) 「銀座地区における民間施設の避難所利用に関する研究」, 1995 年度日本建築学会関東支部研究報告集, 計画系 (66), PP. 89-92
- 2) 指田朝久 (2011) 「企業に求められる帰宅困難者対策」, 地域安全学会梗概集 (29), PP. 9-12
- 3) 大原美穂 (2012) 「震災時の駅周辺における帰宅困難者対応の課題」, 東京大学生産技術研究所生産研究 64 (6), PP. 849-852
- 4) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 (2012. 9) 「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」
- 5) 大塚眞子, 小澤美雪, 手塚瑠璃, 宮代薫 (2014) 「帰宅困難者対策における民間一時滞在施設の指定状況に関する研究—東京都心 9 区を対象として—」 2014 年度日本大学理工学部建築学科卒業論文

Table5. List of meetings for People Having Trouble Returning Home

区	千代田	中央	港	新宿	台東	品川	渋谷	豊島
代表的な協議会名	富士見・飯田橋駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力会	中央区帰宅困難者支援施設運営協議会	品川駅周辺滞留者推進協議会	新宿駅周辺防災対策協議会	上野駅周辺滞留者対策推進協議会	大井町駅周辺帰宅困難者対策協議会	渋谷駅周辺帰宅困難者対策協議会	池袋駅周辺混乱防止対策協議会
設立	2005年1月	2012年10月	2009年1月	2009年4月	2009年5月	2015年4月	2009年5月	2008年6月
活動内容	安全・安心まちづくり検討調査、訓練・救命講習の実施等	帰宅困難者対策の検討、訓練の実施等	駅滞留者対策の検討、訓練の実施等	駅前滞留者及び帰宅困難者対策・応急救護の設置の検討、訓練の実施等	駅滞留者対策の検討、訓練の実施等	駅周辺滞留者対策の検討、訓練の実施、備蓄の購入等	駅滞留者対策の検討、訓練の実施等	駅前滞留者及び帰宅困難者対策・応急救護の設置の検討、訓練の実施等
構成団体	周辺事業者、学校、ライフライン事業者、病院、神社、地元町会等	周辺事業者等	鉄道事業者、駅周辺事業者、商店会、経済団体、学校、ライフライン事業者、警察、消防等	鉄道事業者、商店街進行組合、商店会、経済団体、学校、ライフライン事業者、警察、消防等	鉄道・バス事業者、商業施設事業者、商店街振興組合、周辺事業者、学校、ライフライン事業者、警察、消防、地元町会等	鉄道事業者、商店街、周辺事業者、学校、防災関係機関等	鉄道・バス事業者、商業施設事業者、商店街振興組合、周辺事業者、学校、ライフライン事業者、警察、消防等	鉄道事業者、商業施設事業者、ホテル、学校、医療・福祉団体、ライフライン事業者、警察、消防等
構成団体数	32団体	—	36団体	72団体	53団体	31団体	100団体	54団体
事務局	千代田区	中央区	港区	新宿区	台東区、東京都	品川区	東急電鉄	豊島区

出典：各区へのヒアリング及び協議会の資料を基に筆者作成