

臨海部・帰宅困難者対策部会

平成25年度取りまとめ

川崎区役所 臨海部・帰宅困難者対策部会

2014. 3

1 川崎駅周辺の帰宅困難者の想定

東日本大震災では、首都圏で515万人の帰宅困難者が発生しました。

- ・主要駅を中心に帰宅困難者が滞留
- ・徒歩帰宅者が大量に発生
- ・激しい交通渋滞
- ・休憩所として住民用避難所などの施設を開放

川崎市市内でも、約5,500人の帰宅困難者を施設で受入ました。

川崎市直下の地震（マグニチュード7.3）により、川崎駅周辺に約19,000人の帰宅困難者が発生すると予測されます。



大地震が発生すると、交通機関の運行停止により、主要駅を中心に多くの人が滞留し、混乱することが予想されます。

そこで、滞在者の安全確保と混乱の抑制を図ることが必要となります。

2 臨海部・帰宅困難者対策部会の目標と主旨について

(1) 部会の目標について

「いかに帰宅困難者の発生を抑制するか」

当部会では、発災時に適切な情報を適切に提供する事で帰宅困難者の冷静な行動と判断が出来ることが重要であると考え、川崎区臨海部において「帰宅困難者の発生による混乱防止」のための、帰宅の抑制には『どのような情報をどのように提供するか』を検討することとしました。

(2) 25年度当初に立てた目標

- 行政と臨海部企業を含めた関係機関との連絡手段の確立及びネットワーク構築
- 臨海部を含めた企業市民への混乱を防止するための帰宅困難者抑制に伴う情報発信と広報

臨海部・帰宅困難者対策部会

第1回川崎区危機管理地域協議会
平成25年6月24日

【テーマ】：臨海部を含めた帰宅困難者対策の検討

【方針】：東日本大震災発災時は川崎駅周辺の状況等についての情報不足や、家族の安否確認が取れないことに対する不安等により帰宅を急ぎ、結果として帰宅困難者になった事例が多くあった。こうした状況を踏まえ、臨海部を含む企業への自社待機の要請や安否確認方法の周知啓発、情報連絡体制の構築等、「いかに帰宅困難者の発生を抑制するか」を中心に協議、検討する。

過去3回の部会開催や企業や団体への「3.11発生時に係るアンケート」の実施、そして臨海部の視察などを通して浮き上がってきたものは、臨海部特有の「帰宅困難者の定義」であり想定されるべき数字や状況などの基本情報の整理が必要であること、また情報を発信する手段の確保、検討などの必要性がある事でした。

さらに、帰宅困難者に加えて臨海部地区には危険回避や現状維持のためのマンパワーの強化も必要不可欠だと分かってきました。

(3) 平成25年度の部会活動について

○第1回臨海部・帰宅困難者対策部会

- ・部会の趣旨、目的について
- ・部会のスケジュール
- ・川崎市の災害情報の収集、伝達について
- ・2011.3.11時の状況とその後の取り組みについて（4企業からの情報提供）
- ・地域情報アドバイザーのレクチャー（日本IBM 岡村アドバイザー）

○第2回臨海部・帰宅困難者対策部会

- ・南海トラフ中間取りまとめについて
- ・アンケート結果の報告
- ・港湾の防災、減災について

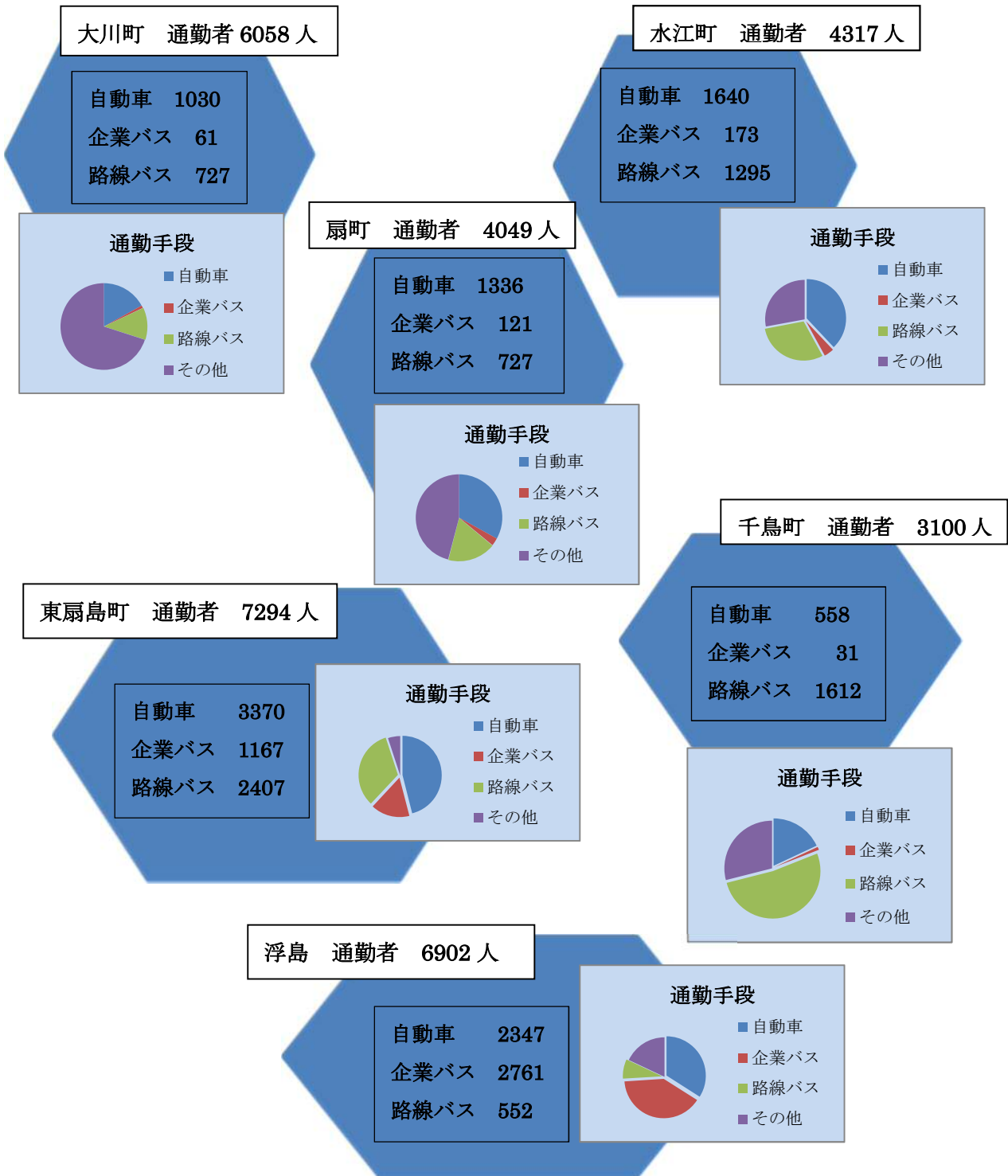
○第3回臨海部・帰宅困難者対策部会

- ・平成25年度取りまとめ（案）について
- ・岡村アドバイザーの取りまとめ
- ・平成26年度の活動について



臨海部における通勤状況 〈参考〉

H24 川崎臨海部短期交通検討会資料参考



- 約6万人が働く臨海部へのアクセスは、川崎駅からの路線バスが、主となっています。
- 京急大師線、JR鶴見線は一定の役割を果たしているが、JR南部支線は運行本数、車両数が少なく輸送量が少ない。
- マイカー通勤の割合が高い。
- 今後、平成29年までに、想定66,000人まで従業員の増加が見込まれます。

3 浮き彫りにされた課題について 「臨海部帰宅困難者の定義」

(1) 部会で浮き彫りにされた課題

全3回の部会会議と現場視察、アンケートの集計で導き出された大きな課題が“臨海部帰宅困難者の定義”であると考えられます。2011年の東日本大震災の時には、帰宅困難者とは言え、負傷者は少なく歩行可能な人々を対象としています。また、ビルや道路設備の損壊も少なく帰宅を著しく妨げた要因は少なかったことは明らかです。

さらにアンケート等の中に出てきたように、多種多様な業務の方がいて現場待機が必要でありながら個人としては家族の安否確認が出来ず不安がある場合や、鉄道の職員の様に多くの質問を受けながらも最新情報の取得が難しいなど複雑な立場の人々の存在も浮き彫りにされました。

従って、臨海部帰宅困難者の定義などを正確に整理し、適切なタイミングで適切な情報を出せるようにすることが本部会の今後の大きな検討課題と考えています。

(2) 帰宅困難者の定義

平成17年、内閣府「首都直下対策専門調査会」の帰宅困難者の定義を見ると帰宅困難者に加え帰宅断念者などの記述もある。その後、平成23年に発生した東日本大震災における首都圏での帰宅困難者はこれに則って定義されています。

参考

これまでの主な用法について

- (平成17年2月25日) 首都直下地震の被害想定(首都直下地震対策専門調査会)

帰宅困難者の定義

- ・各地区の滞留者のうち、自宅までの距離が遠く、徒歩による帰宅が困難な人の数とする
- ・帰宅までの距離が10km以内の人は全員「帰宅可能」とする
- ・帰宅距離10km~20kmでは、被災者個人の運動能力の差から、1km長くなるごとに「帰宅可能」者が10%低減していくもの
- ・帰宅距離20km以上の人は全員「帰宅困難」とする

- (平成17年9月) 首都直下地震対策大綱

※特段の定義はないが、「第2章 第2節 2. 帰宅困難者対策」の中で、徒歩帰宅支援についても取り扱われている

- 帰宅困難者に係る現況把握調査(内閣府中央防災会議 専門調査会で実施したアンケート調査)

- ・帰宅断念者 自宅が遠距離等にある等の理由により、徒歩で帰宅することをあきらめ、被災場所周辺に滞留する人
- ・遠距離徒歩帰宅者 遠距離にある自宅を目指して被災直後から徒歩で帰宅しようとする人
- ・帰宅困難者 上記の帰宅断念者と遠距離徒歩帰宅者を合わせたもの

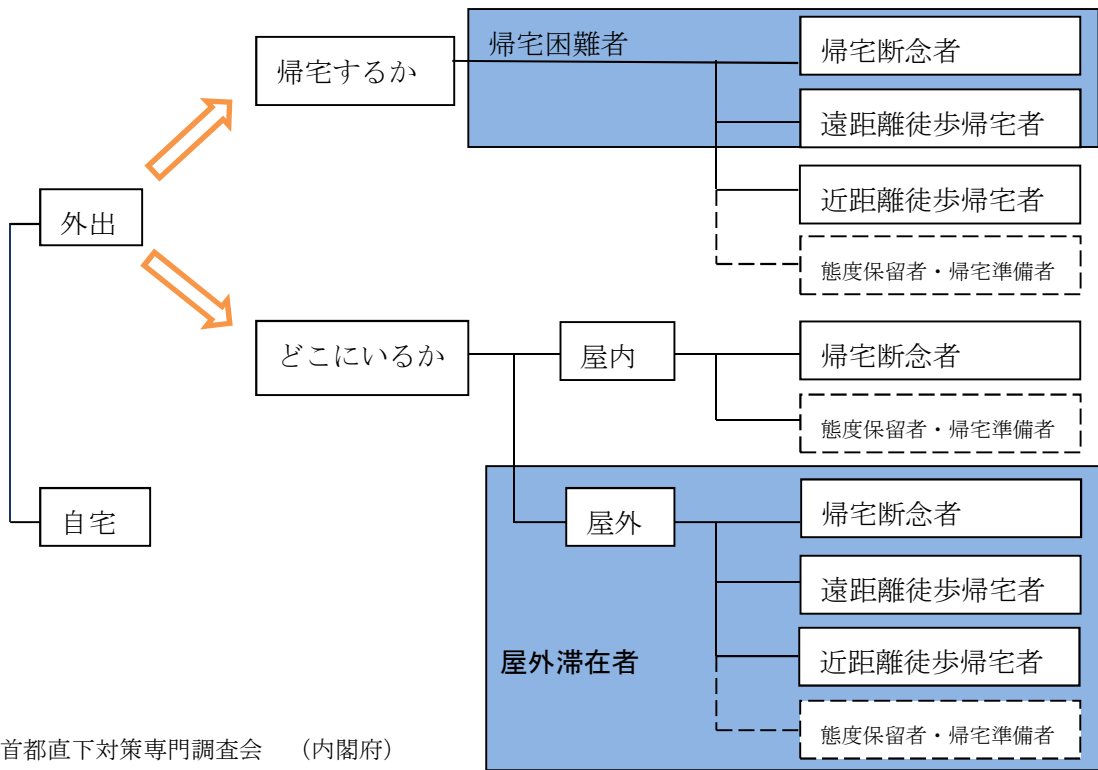
- 東京都地域防災計画

※従来の計画では、帰宅困難者は、首都直下地震対策大綱と同様の使い方がされている

修正作業中の計画では、「外出者(発災時に自宅外にいる者)」という言葉が主に使われている
外出者は、徒歩帰宅可能者と徒歩帰宅困難者を併せたもの

内閣府中央防災会議 専門調査会（案）

- ・ 帰宅困難者 「帰宅断念者」 + 「遠距離徒歩帰宅者」
- ・ 帰宅断念者 自宅が遠距離にあること等により帰宅できない人
- ・ 遠距離徒歩帰宅者 遠距離を徒歩で帰宅する人
- ・ 近距離徒歩帰宅者 近距離を徒歩で帰宅する人
- ・ 屋外滞留者 その地域の屋外にいる人



○首都直下対策専門調査会（内閣府）

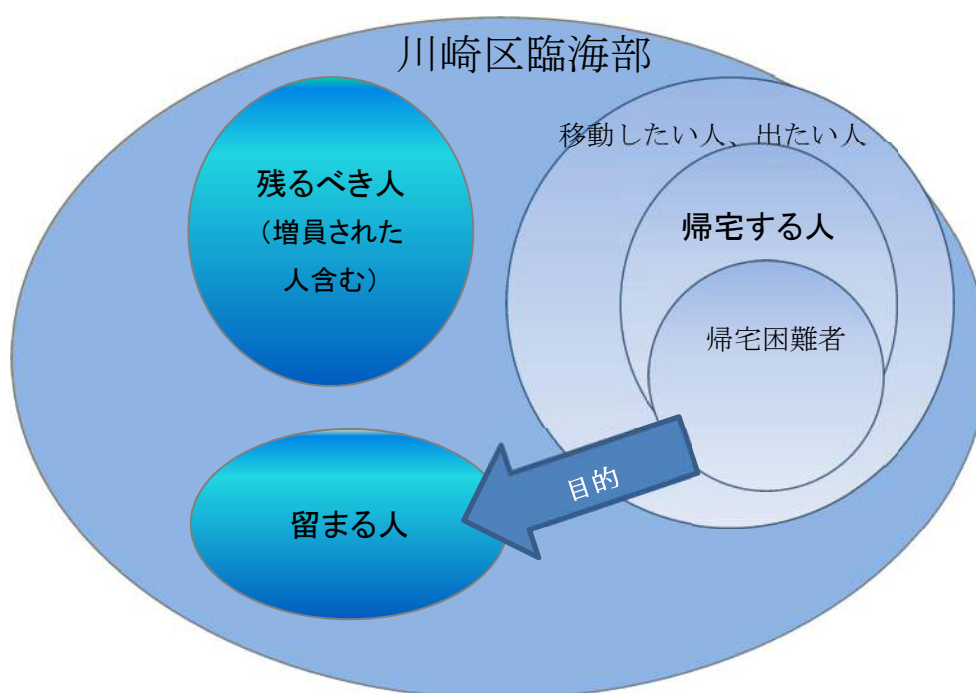
南海トラフでの津波被害および首都直下地震での強い地震の被害を想定した際、東北地区で起こった巨大地震と津波に比べ被害の種類と規模が大きく違うことが考えられます。また この定義に対して、本部会での議論、現場視察、アンケートなどから、幾つかの課題が見えてきました。

（3）部会での意見やアンケートから出た課題

- ・ 行政職員等、災害時に業務を継続する立場の人は、職務上帰宅できないが家族の安否確認も難しい
- ・ 公共の職に就くものは、家庭に緊急事態があっても基本的に帰宅できない。
- ・ 駅員など客の対応作業に追われる人は、最新情報が得にくく、同様に家族安否確認が難しい。
- ・ 帰宅とは逆に防災や保安の為、増員の必要な地域もある。
- ・ 3.11の際には、ほとんどの人が怪我は無く移動できる状態であった。
- ・ 3.11では帰宅困難とは別に病院搬送困難者はほとんどいなかった。
- ・ 家族の安否がわかれば安心して業務継続可能な人が多い。
- ・ 3.11で島から海底トンネルを歩いて渡った人もいる（津波の危険）

(4) 発災事を考えた時の疑問点

- ・ 帰宅困難者はすべて歩行可能か
- ・ 重篤な怪我人、病人は移動するのか
- ・ 軽症者は帰宅か、病院移動か
- ・ 道路は歩ける常態か
- ・ 帰宅したい人は誰か、帰宅すべき人とは誰か
- ・ 残留すべき人とは、残留せざるを得ない人とは誰か
- ・ 帰宅困難者と移動困難者をイメージしているか
- ・ 帰宅するのが安全か
- ・ 同じ臨海部でも7つの島と陸続きの地域で状況は同じか
- ・ 家族の安否がわかったら、人は無理をしないのではないか
- ・ 移動したい、帰宅したい人の大半は家族の安否やその後の保護が目的ではないか



(5) 既存の支援策の実行への課題

帰宅困難者対策の多くは、毛布や食料、またはICTによる情報提供なども含めた“何かの物”の支援を考えている事が多い。

- ・ ICTは電源と通信が無ければ動かない
- ・ さらにそこに乗る情報が正確でなければならない
- ・ 情報が正確に早く入って更新されなければならない
- ・ 情報が簡単に見られなければならない
- ・ 食料・水も届かなければならない
- ・ 毛布も手に入らなければならない
- ・ 豪雨なら動けない、夜なら見えない、状況想定で大きな違いがある

「どうやって、誰に、どんな時に」

“What (何)”を提供するかが重要である事がわかって来ました。

4 いかにかに帰宅困難者を抑制するか

帰宅困難者の発生による混乱防止のために、「いかにかに帰宅困難者を抑制するか」を検討した結果、帰宅困難者なりうる人への情報提供には、帰宅を留まる情報提供が必要です。

企業等に求められる情報提供のあり方

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会資料参考 (内閣府)

帰宅困難者から提供が求められると想定される情報	情報先の入手先 入手手段 (例)	情報の提供方法 (例)	平時から実施可能な 取り組み (例)
指示 ○帰宅に関する対応方針、指示	—	○声によるアナウンス、管内放送 ○掲示板 (紙) ○電子メール (携帯電話・パソコン) ○ホームページ掲載	○帰宅に関する対応方針の策定 ○従業員への周知 ○対応方針・指示の伝達手段の整備 ○伝達手段の使用方法的従業員への周知・訓練 ○バックアップ電源対策の実施
安否確認 ○安否確認手段やその利用方法についての情報	○通信事業者、インターネット事業者	○従業員への周知資料、ホームページへの周知資料 ○掲示板 (紙)	○各種の安否確認手段についての情報収集 ○従業員への周知 ○掲示用品の確保
	○家族や知人の安否情報	—	○特定公衆電話
地震情報 ○震度情報・余震情報	○テレビ・ラジオ等 ○県、市区	○テレビ・ラジオ等の館内放送 ○掲示板 (紙) ○声によるアナウンス・館内放送	○県、市区の発災時の連絡窓口、連絡方法の確認 ○バックアップ電源対策の実施 ○掲示用品の確保
被害情報 ○自分が住む地域の被害	○鉄道事業者、日本道路公園センター ○インターネット		
○公共交通機関運行状況・復旧見込み			
帰宅情報 ○帰宅経路を知るための地図情報	—	○地図掲示	○平時から帰宅経路確認の従業員への推奨・指示 ○周辺の地図の確保 ○掲示用品の確保
	○帰宅途上の道路の通行止め、沿道被害、混雑状況 ○企業周辺の被害	○テレビ・ラジオ等 ○県、市区 ○インターネット	○テレビ・ラジオ等の館内放送 ○掲示板 (紙)
	○一時滞在施設、災害時帰宅ステーションの開設・運営情報	○県、市区における開設情報提供	○掲示板 (紙)
	○地域の災害時要援護者の搬送拠点、搬送手段	○国、県、市区町村	○掲示板 (紙)
全般	—	—	○「事業者の帰宅困難者対策のガイドライン」の整備 ○職員への周知・教育

川崎臨海部で「帰宅困難者の発生による混乱防止のため」今後考慮を必要とされるテーマ(案)

- 津波、浸水被害の観点からの対応について
- 残るべき人、移動したい人、留まる人へのそれぞれの対応について
- コンビニート管理者等としての対応について
- G空間（地理空間情報）を活用した対応について
- オープンデータを活用した対応について
- アゼリアなど川崎駅周辺施設等との連携について
- 臨海部内で情報共有化のベースについて
- 鉄道、バス、タクシーなど交通機関との情報連携について・・・など

5 今後の活動に係る部会の進め方と重要な連携について

(1) 川崎市の今後の臨海部帰宅困難者対策

市では、帰宅困難者対策として駅周辺の対策を進め、一時滞在施設、帰宅困難者用備蓄品等の整備が進んだことから、臨海部の帰宅困難者対策の検討を進めて行く予定です。殿町、東扇島、浮島、塩浜地区では、各公共施設を中心に、一時滞在施設の確保と情報発信拠点として、MCA 無線機の配備を予定しています。また、備蓄品として、3日間分の飲料水、食糧、毛布、トイレ等の備蓄を順次予定しています。千鳥町、水江町、扇町、大川町地区では浮棧橋の整備と連動した、滞在者のバス等での搬送方法を検討します。併せて事業所には、従業員等の3日間分の飲料水、食糧、毛布、トイレ等の備蓄に努めるよう啓発していきます。

(2) 企業との連携

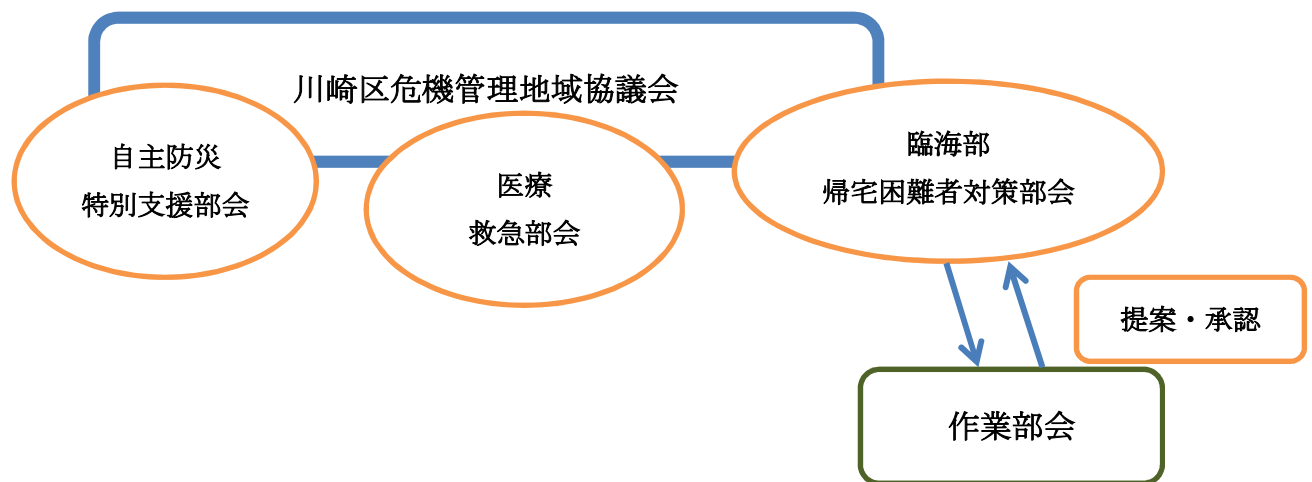
臨海部・帰宅困難者対策として、国では「むやみに移動を開始しない」という基本原則を示していますが、川崎臨海部において、この基本原則のもと、市と企業が連携しなければ、発災当初は大きな混乱が生じることが予想されます。臨海部・帰宅困難者対策を進める上で、当部会では、関係企業と連携について、平成25年度新たに島ごとの企業や自衛防災組織の方々に参加していただき貴重なご意見をいただいているところですが、まだ、まだ意見交換や討議が不足していると思われます。今後もより一層の関係機関との連携を強化して目標達成に近づくと進めていきます。

(3) 新規に発足が必要と思われる活動

当部会は臨海部の帰宅困難者対策の検討を行うため、平成24年度に設置された、危機管理地域協議会の臨海部と帰宅困難者部会を一つの部会として開催してきました。今後も臨海部・帰宅困難者対策を具体化して行くにあたり、より具体的な議論や検討が必要と思われます。

そこで、平成26年度は当部会の中に「作業チーム」を作りより実践的な活動を行うことが、目標への近道かと思われます。

なお、今後の活動にあたり、より具体的な対策を検討出来るよう作業部会の開催の仕組みも検討をしていく予定とします。



(4) 国との連携の必要性

国土交通省などとの情報の共有化や連携

南海トラフ地震について

南海トラフとは、駿河湾から九州にかけて、プレートが接する境界にある溝のことで、この南海トラフ付近で起こる地震は、震源域が、駿河湾から浜名湖にかけてのものを東海地震、浜名湖から潮岬にかけてのものを東南海地震、潮岬から四国沖でおきるものを南海地震といい、南海トラフ沿いでの可能性を考慮した最大規模の地震を、南海トラフ巨大地震といいますが、津波は、震源の西からやってきて、まず陸地にさえぎられていない沖合の伊豆諸島に到達します。

国土交通省 南海トラフ巨大地震対策計画（中間とりまとめ）

7つの重要テーマの10の重点箇所

テーマ1（命を守る）

短時間で押し寄せる巨大な津波からの避難を全力で支える。

- ・緊急地震速報・津波警報等及び津波観測情報の迅速化・高精度化

テーマ2（命を守る3時間まで）

- ・数十万人の利用者を乗せる鉄道や航空機等の利用者について、何としてでも安全を確保する・

テーマ3（命を守る3時間以内）

・甚大かつ広範囲の被害に対しても、被災地の情報を迅速・正確に収集・共有し、応急活動や避難に繋げる。

テーマ4 救急救命の3時間から72時間（3日目）

・無数に発生する被災地に対して、総合啓開により全力を挙げて進出ルートを確認し、救助活動を始める。

テーマ5（救急救命3日目）

- ・被害のさらなる拡大を全力でくい止める。

テーマ6（災害地への支援3日目以降）

- ・民間事業者等も総動員し、数千万人の被災者・避難者や被災した自治体を全力で支援する。

テーマ7（施設復旧7～10日）

- ・事前の備えも含めて被害の長期化を防ぎ、1日も早い生活・経済の復興に繋げる。

5 26年度の活動計画（案）とスケジュール（案）について

26年度活動計画

- 臨海部の企業を中心とした、作業部会の編成による実践的な活動の提案
 - ・どのような情報が誰にいつ必要かを具体的に明確にして行きます。
 - ・情報提供のあり方について、検討してマニュアルを作成します。
- 「行政と臨海部企業を含めた関係機関との連絡手段の確立及びネットワーク構築」のための具体的方法の模索
 - ・より具体的な情報の送受信方法を検討し、情報ネットワークについても模索します。

スケジュール（案）

月	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
全体会						○						○
部会								○			○	
作業部会		○		○		○			○			
	作業部会のあり方		考慮するテーマの検討			必要な情報と提供方法の検討			まとめ			