

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

平成 27 年 3 月

内閣府（防災担当）

目次

はじめに	P 1
第1章 帰宅困難者等対策協議会の設立	P 3
第2章 一斉帰宅の抑制	P 4
1. 一斉帰宅抑制の基本原則	P 4
2. 企業等における施設内待機	P 4
3. 大規模な集客施設や駅等における利用者保護	P 6
第3章 一時滞在施設の確保	P 7
1. 基本的な考え方	P 7
2. 一時滞在施設の運営の準備（平常時）	P 8
3. 一時滞在施設の運営（発災時）	P 10
4. 災害時の支援策	P 11
5. その他	P 11
第4章 帰宅困難者等への情報提供	P 12
1. 施設管理者に期待される情報提供のあり方	P 12
第5章 駅周辺等における混乱防止	P 13
1. 駅前滞留者対策を講じるべき地域の特性の把握	P 13
2. 駅前滞留者対策協議会の設立	P 13
3. 地域の行動ルールの策定	P 14
第6章 徒歩帰宅者への支援	P 15
1. 災害時帰宅支援ステーションの充実	P 15
2. 帰宅支援対象道路	P 15
第7章 帰宅困難者等の搬送	P 16
1. 帰宅困難者等の代替搬送の考え方	P 16
2. 特別搬送者を対象とした搬送オペレーションの基本的な考え方	P 16
第8章 国民一人ひとりが実施すべき平時からの取組	P 17

参考資料 1	一斉帰宅抑制の基本方針	P 1 8
参考資料 2	一斉帰宅抑制における従業員等のための備蓄の考え方	P 2 0
参考資料 3	鉄筋コンクリート造用チェックシート 第一次調査の例	P 2 1
参考資料 4	表 帰宅困難者等の対策に関する施設等の概要	P 2 2
参考資料 5	一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定の基本条項 (ひな形)	P 2 3
参考資料 6	一時滞在施設のピクトグラムの例	P 2 6
参考資料 7	施設管理者の損害賠償責任について	P 2 7
参考資料 8	表 帰宅困難者等に提供すべき情報の種類	P 3 1

はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災の影響により、首都圏においては鉄道の多くが運行を停止するとともに、道路において大規模な渋滞が発生するなど、多くの公共交通機関の運行に支障が生じた。地震の発生時刻が平日の日中であったことと相まって、鉄道等を使って通勤・通学している人々の帰宅手段が閉ざされ、結果として、首都圏において約515万人（内閣府推計）に及ぶ帰宅困難者が発生した。

膨大な数の帰宅困難者等への対応は、これまでも中央防災会議等において指摘され、国や地方公共団体等においても対策を進めてきたが、大規模地震による多数の死傷者・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、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ある。したがって、これらへの対応は、国、地方公共団体、民間企業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あり、更に、国民一人ひとりの取組につなげていくことが極めて重要である。

本ガイドラインは、全国に先駆けて帰宅困難者対策を行うために、官民が連携して「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を設置し、同協議会において平成24年9月にとりまとめられた最終報告を基に、その後の検討も踏まえ、特に重要と考えられる事項をとりまとめたものであり、膨大な数の帰宅困難者の発生が想定される大都市圏において、官民が連携して対策の検討を行う際に活用していただくことを目的としている。

本ガイドラインを参考に、国、地方公共団体、民間企業等、更には国民一人ひとりが積極的に帰宅困難者等の対策に取り組むことにより、社会全体における対策の底上げがなされることを期待するものである。

本ガイドラインの前提

- 大都市圏において、M7クラス以上の地震（以下「大規模地震」という。）が平日昼12時に発生し、当該大都市圏内の鉄道・地下鉄は少なくとも3日間は運行の停止が見込まれており、郊外と大都市圏とを結ぶ路線は3日間のうちに復旧し、折り返し運転を行う見込みとする。また、ライフライン（電力、通信、上水道、ガス）についても一定の被害が生じていることとする。
- 行政機関等は、発災後3日目まで救命救助活動、消火活動等を中心に対応し、発災4日目以降に帰宅困難者等の帰宅支援の体制へ移行していくこととする。
※災害の規模や被害の状況によっては、3日目までの間に帰宅支援ができる場合もあるため、4日目以降でないと帰宅させてはならないというものではなく、帰宅支援の移行のタイミングについては、国、都道府県等の関係機関とよく調整した上で、決定する必要がある。
- 政府、都道府県等からは、発災後速やかに、「むやみに移動を開始しない」という一斉帰宅抑制の呼びかけが行われているものとする。
- 本ガイドラインにおいて、帰宅困難者は「地震発生時に外出している者のうち、近距離徒歩帰宅者（近距離を徒歩で帰宅する人）を除いた帰宅断念者（自宅が遠距離にあること等により帰宅できない人）と遠距離徒歩帰宅者（遠距離を徒歩で帰宅する人）」として扱うものとする。
- 本ガイドラインの前提は上記のとおりであるが、大規模地震発生時以外の何らかの要因により、多くの公共交通機関の運行に支障が生じた場合においても、本ガイドラインを踏まえた対応が有効であると考えられる。

第1章 帰宅困難者等対策協議会の設立

膨大な数の帰宅困難者に対応していくためには、国、地方公共団体、民間事業者等の個別の取組では限界があることから、これら関係機関が連携して対応を検討し、情報を共有する体制が必須である。このため、本ガイドラインにおいては、各都市圏で関係機関が参画した協議会形式で検討を進めることを推奨する。

1. 帰宅困難者等対策協議会の参加団体

想定される参加団体は、①国の関係機関、②都道府県、③市町村、④警察・消防、⑤報道機関、⑥通信事業者団体、⑦交通事業者団体、⑧経済団体、⑨小売業者団体、⑩災害救護団体等が考えられる。

2. 帰宅困難者等対策協議会の運営

参加団体の名簿管理、協議会の運営(資料作成、司会進行)、協議会の開催連絡、訓練の企画立案等については、都道府県又は市のいずれかが事務局となるか、都道府県と市が共同事務局となって実施することが基本である。

各種取組については、参加団体で協議・決定し、役割を分担することが重要である。

第2章 一斉帰宅の抑制

1. 一斉帰宅抑制の基本原則（参考資料1）

大規模地震発生時には、救命・救助活動、消火活動、緊急輸送活動等の応急活動を迅速・円滑に行う必要がある。

公共交通機関が運行を停止している中で、大量の帰宅困難者が徒歩等により一斉帰宅を開始した場合には、緊急車両の通行の妨げになる可能性があり、応急活動に支障をきたすことが懸念される。

このような帰宅困難者の一斉帰宅に伴う混乱を回避することと併せ、帰宅困難者自身の安全を確保することも重要である。例えば、企業等においては従業員等の安全の確保を図るため、従業員等を施設内に待機させることが重要となる。

このため、大規模地震発生時には、「むやみに移動を開始しない」という一斉帰宅抑制の基本原則を徹底することが不可欠である。具体的には、企業等における従業員等の施設内待機やそのための備蓄の推進、一時滞在施設の確保、家族等との安否確認手段の確保等の取組を進めていく必要がある。

2. 企業等における施設内待機

◇企業等における対応

平常時

①企業等における施設内待機の計画策定と従業員等への周知

②企業等における施設内待機のための備蓄（参考資料2）

- ・備蓄品の保管場所の分散や従業員等への配布を検討する
- ・備蓄量の目安は3日分とするが、3日以上以上の備蓄についても検討する
- ・外部の帰宅困難者のために、例えば、10%程度の量を余分に備蓄する

③平時からの施設の安全確保

- ・オフィスの家具類の転倒等の防止や、ガラス飛散の防止対策等に努める
- ・地震発生時の建物内の安全点検のためのチェックシート^{※1}を作成する

※1 チェックシートは「大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針」（平成27年2月内閣府（防災担当））を参考とすると良い。（参考資料3）

④従業員等への安否確認手段、従業員等と家族との安否確認手段の確保

⑤帰宅時間が集中しないような帰宅ルールの設定

⑥年1回以上の訓練等による定期的な手順の確認

発災時

①従業員等の施設内待機

- ・従業員等が安全点検のチェックシートにより施設の安全を確認する
- ・災害関連情報等を入手し、周辺の火災状況等を確認し、従業員等を施設内又は他の安全な場所に待機させる
- ・来所者についても、従業員等に準じて、施設内又は他の安全な場所で待機させるようにする

②施設内に待機できない場合の対応

- ・建物や周辺が安全でない場合、一時滞在施設^{※2}等へ従業員等を案内又は誘導する

混乱収拾時以降

①帰宅開始の判断

- ・行政や関係機関からの情報等により、安全に帰宅できることを確認する
- ・確認後、あらかじめ定めたルール等に基づいて従業員等を帰宅させる

◇行政機関の取組

平常時

- ①企業等への情報提供体制の確保
- ②災害時帰宅支援ステーション^{※2}等の帰宅支援体制の確保

発災時

- ①一斉帰宅抑制の呼びかけと企業等に対する災害関連情報等の提供

混乱収拾時以降

- ①帰宅支援情報の提供等による帰宅支援の実施

◇学校等における児童・生徒等の安全確保

- ・学校等は、平時より、保護者等との連絡体制を構築しておく
- ・特に、児童・生徒等の安全確保及び保護者への引き渡しに係る方針を作成することが望ましい
- ・発災時には、保護者等との連絡を取り、学校内もしくは他の安全な場所での待機等の児童・生徒等の安全確保のために必要な措置を行う

※2 一時滞在施設、災害時帰宅支援ステーションの施設の概要については、参考資料4を参照

3. 大規模な集客施設^{※3}や駅等における利用者^{※4}保護

※3 施設規模等は明示しないが、多くの利用者が訪れる施設は利用者の保護を行うことが望ましい。

※4 当該施設及び施設内のサービスを利用することを主たる目的として訪れた者のことであり、発災後に一時避難等を目的として当該施設を訪れた者は含まない。

◇事業者における対応

平常時

①利用者保護に関する事業所防災計画の策定と従業員等への周知

②利用者保護の内容

- ・発災直後の施設内待機、他の安全な場所への案内・誘導
- ・施設の特性や状況に応じ、高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、通学の小中学生、外国人等の要配慮者が必要とする物資等の備え

③平時からの施設の安全確保

- ・耐震診断・耐震改修や家具類の転倒防止対策等の施設の安全確保
- ・施設の安全点検のためのチェックシートの作成と訓練

④利用者保護のための備蓄

- ・施設の特性や実情に応じて、利用者の保護に必要な水や毛布等を備えておくことが望ましい

⑤年1回以上の訓練等による定期的な手順の確認と改善

発災時

①施設の安全性の確認、利用者の施設内や安全な場所での保護

②利用者の一時的滞在施設への誘導等

- ・当該施設が自ら一時的滞在施設になる方が望ましい
- ・当該施設が安全でない場合は、事業者が一時的滞在施設等へ利用者を誘導する

③要配慮者への対応

- ・市区町村や関係機関と連携し、あらかじめ定めた手順等にもとづき、要配慮者に対応する

④利用者に対する情報提供

- ・災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を利用者に提供する

第3章 一時滞在施設の確保

1. 基本的な考え方

(1) 対象施設

- ・一時滞在施設の対象となる施設は、都道府県や市区町村から帰宅困難者等を一時的に受け入れることについての指定を受けるか、又は協定を締結した施設の全部又は一部の区域を基本とする

(2) 開設期間、広さ

- ・受け入れた帰宅困難者等が安全に帰宅開始できるまでの間、原則として発災後3日間の運営を標準とする（開設期間はあくまで目安であり、発災時の対応は施設や周辺の状況、協定の内容等によって異なることに留意が必要）
- ・帰宅困難者等の受入は、床面積約3.3㎡あたり2人の収容（必要な通路の面積は算入しない）を目安とする

(3) 施設管理者の役割

- ・施設管理者は、災害発生時の状況に応じて、可能な範囲で以下の支援を行うとともに、必要に応じ、受入者へ施設運営の協力を要請する
 - ①施設の安全を確認した後、受入スペースに帰宅困難者を速やかに受け入れる
 - ②水や食料、毛布等の支援物資を配布する
 - ③トイレやごみの処理等の施設の衛生管理を行う
 - ④周辺の被害状況や道路、鉄道の運行状況等の情報収集及び施設滞在者に対する情報提供を行う

(4) 要配慮者への対応

- ・市区町村や関係機関と連携し、高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、遠距離通学の小中学生、外国人等の要配慮者に特に配慮する

(5) 都道府県、市区町村、国及び事業者の役割分担

- ・都道府県、市区町村、国及び事業者は、共助の観点で、互いに協力して一時滞在施設の確保を進める
- ・都道府県は、自ら所有・管理する施設を一時滞在施設として指定するとともに、広域的な立場から、事業者団体に対して、一時滞在施設の提供について協力を求める
- ・市区町村は、自ら所有・管理する施設を一時滞在施設として指定するとともに、地元の事業者等に協力を求め、民間施設に対して一時滞在施設の提供に関する協定を締結するよう要請する（参考資料5）
- ・国は、自ら所有・管理する施設について、受入可能な場合は、自主的に又は市区町村や都道府県からの要請を受け、一時滞在施設として帰宅困難者等を受け入れる
- ・事業者や学校等は、市区町村や都道府県の要請に応じて、管理する施設を一時滞在施設として提供することを検討し、受入可能な場合は、市区町村と協定を締結する

- ・事業者団体は、加盟事業者に対して、それぞれが管理する施設を一時滞在施設として提供することについて協力依頼を行う
- ・国、都道府県、市区町村は、一時滞在施設の運営に当たり事業者等に何らかの問題が発生した場合、事業者等の要請に応じて、当該事業者等に協力して対応する

(6) 一時滞在施設の情報

- ・一時滞在施設として確保した施設の名称や所在地等は、原則として公表するが、民間施設等の施設管理者が希望する場合には、非公表とすることができる
- ・民間施設等で施設管理者が非公表を希望した場合でも、発災時は施設への誘導のために公表を前提とし、その際、行政機関や駅前滞留者対策協議会等の関係機関において情報共有を行う

※一時滞在施設であることを入り口に示したり、地図等にわかりやすく表示したりするため、ピクトグラムによる表示を行うことも有効である（参考資料6）

2. 一時滞在施設の運営の準備（平常時）

(1) 運営計画及び運営体制の取決め

- ・施設管理者は、運営計画又は防災計画を作成し、運営体制に関する次の点を定めておくことが必要である
 - ①施設内における受入場所②受入定員③運営要員の確保④関係機関との連絡の手順⑤帰宅困難者の受入の手順⑥施設滞在者への情報提供の手順⑦備蓄品の配布手順⑧要配慮者への対応⑨セキュリティ・警備体制の構築
- ・受入場所の選定に際しては、余震等の可能性を考慮して、天井部等から物が落下するおそれのある場所を避けることが重要である（平成26年4月1日に施行された建築基準法施行令において、特定天井（脱落によって重大な危害を生ずるおそれがあるものとして国土交通大臣が定める天井をいう。）の脱落防止措置が定められており、改正規定が適用される天井は脱落防止措置を講じる必要がある）

(2) 受入のための環境整備

- ・災害発生時の建物内の点検箇所（受入のための安全確保という観点から、建物の構造部だけでなく、天井や天井設置設備等も重要となる。）をあらかじめ定めておくとともに、安全点検のためのチェックシートを作成する（チェックシートは、「大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針（平成27年2月内閣府（防災担当）」を参考とするとよい（参考資料3））
- ・特に民間施設の場合、受入者に対し、受入時に受入条件を承諾のうえ利用してもらうため、受入条件の掲示や、受入条件に承諾したことを示す署名が出来るよう、書面・帳票を準備しておく

【受入条件の内容】

- i. 共助の観点から施設管理者が善意で施設を提供・開設していることや停電の中で運営せざるを得ない場合があること等を理解していること
 - ii. 施設滞在者は施設管理者の指示に従うこと、また指示に従わない場合には一時滞在施設からの退去を要求する場合があること
 - iii. 一時滞在施設は、災害時に共助の観点から善意で開設されたものであるため、施設内における事故等（建物・施設の瑕疵による事故を含む）については、施設管理者は故意又は重過失がない限り責任を負わないこと
 - iv. 施設滞在者が自らの体調を崩したり、インフルエンザ等の感染症に感染する場合についても、施設管理者は故意又は重過失がない限り責任を負わないこと
 - v. 施設滞在者の所持する物品は基本的に預からないことまた、やむを得ず預かる場合でも、故意又は重過失がある場合を除き、破損や紛失の責任を負わないこと
 - vi. 余震、延焼、電力途絶等の影響で建物の安全性や周辺状況に変化が生じた場合、施設管理者の判断により、急きょ閉鎖する可能性があること
 - vii. 施設を閉鎖する場合等において、施設管理者又は行政から全員又は一部の施設滞在者へ移動の指示があった場合には、その指示に従うこと
 - viii. 負傷者の治療はできないことや、備蓄品に限りがあり食料等の配布ができない場合があることなど、施設において対応できない事項があることを理解していること 等
- ・ 事後に災害救助法による費用の支弁を地元自治体に求めることを考慮し、地元自治体における避難所運営基準等に準じて、以下の書類・帳票等を一時滞在施設に整備し、保存しておくことが望ましい
 - ①受入者名簿②受入記録日計表③一時滞在施設運営及び収容状況記録票④一時滞在施設設置及び運営に要した物品受払証拠書類
 - ・ 帰宅困難者の受入に必要な水、食料、毛布、ブランケット、簡易トイレ等の物資の備蓄に努める
 - ・ 都道府県及び市区町村等の防災関係者連絡先一覧を事前に作成する

(3) 年1回以上の訓練等による定期的な手順の確認と改善

3. 一時滞在施設の運営（発災時）

（1）開設の判断

- ・施設管理者は、発災後、安全点検のためのチェックシートによる点検を行い、行政機関・その他関係機関からの要請や、災害関連情報等による周辺状況を踏まえ、一時滞在施設を開設するか否かを判断する。
- ・一時滞在施設として開設した場合（一部スペースの開設も含む）、また、一時滞在施設として開設後収容可能人員に達した場合には、新たな受入を停止するとともに、速やかにその旨の掲示及び協定締結先の都道府県や市区町村に報告を行う。
- ・行政からの要請等がなくとも、又は、あらかじめ指定されていなくても、施設の安全性を確認した上で施設管理者の自主的な判断による開設を妨げるものではない。

（2）発災直後から一時滞在施設開設まで（発災直後から概ね6時間後まで）

- ①建物内の被害状況の把握や安全点検のためのチェックシートによる施設の安全性の確認
- ②施設内の受入スペース、女性専用スペース、要配慮者スペース、運営要員専用スペース及び立入禁止区域（危険箇所や事務室等）等の設定
※要配慮者スペースについては別室を確保することがのぞましい。
- ③受入場所の選定に際しては、余震等の可能性を考慮して、滞在中者が負傷しないよう、天井部等から物が落下するおそれのある場所を避けることが重要である。また、受入場所については、暗がりの部屋、入り組んだ場所のように管理が行き届かない場所を避け、防犯面についても配慮しておくことが重要である。
- ④従業員等による運営組織の編成、備蓄や設備の確認等の運営準備
- ⑤一時滞在施設であることの表示
- ⑥受入条件の掲示、書類・帳票の準備等
- ⑦電話、特設公衆電話、FAX、無線機、Wi-Fi等の通信手段の確保
- ⑧市区町村等への一時滞在施設の開設の報告

（3）帰宅困難者の受入等（概ね12時間後まで）

- ①帰宅困難者の受入開始、受入者の留意事項への署名
※受入にあたり署名を拒否する者は、受入を拒否してもよい。
- ②簡易トイレ使用区域の設定等の保健衛生活動
- ③計画的な備蓄の配布など、水、食料等の供給
※備蓄食料の提供については、賞味期限を確認するとともに、賞味期限切れの備蓄食料の提供については慎重に検討し、提供する場合には、その旨の事実を告げることが重要である。
- ④し尿処理・ごみ処理のルール確立・周知
- ⑤テレビ、ラジオ、インターネット等での情報の収集及び受入者への伝達

⑥受入可能人数に達したした場合の新たな受入の停止、都道府県・市区町村等への報告

(4) 一時滞在施設の閉設（概ね4日後以降）

①帰宅支援情報の提供

②一時滞在施設閉設の判断（行政機関からの情報等を踏まえる）

③受入者の帰宅誘導

一定期間を超えてなお滞在する施設滞在者等に対し、退去要請等を行う

④他の避難所への要配慮者の誘導

4. 災害時の支援策

(1) 一時滞在施設への情報提供

国、都道府県及び市区町村は、交通機関の復旧情報や道路の被災・復旧に関する情報等、帰宅が可能かどうかの判断が可能な情報を適宜提供する。

(2) 一時滞在施設間の調整

都道府県及び市区町村は、一時滞在施設からの報告をもとに受入人数や各種物資の過不足を把握し、施設間の調整を行う。

都道府県及び市区町村は、受入者の帰宅等により施設の滞在人数が少数となったときは、他の一時滞在施設に移動させるなど、一時滞在施設の早期閉設を支援する。

(3) 施設滞在者への退去要請

一時滞在施設の開設期間は、原則として3日間としていることから、都道府県及び市区町村は、施設管理者の要請に基づき、一定期間を超えてなお滞在する施設滞在者等に対する退去要請等の対応を実施する。

(4) 損害等への対応

国、都道府県、市区町村は、一時滞在施設の運営に関して施設管理者に損害等が発生した場合又は発生するおそれがある場合には、積極的に協力して対応する。

なお、施設管理者の損害賠償責任の範囲について、内閣府(防災担当)が現時点の考え方を整理し、参考資料7に示している。

5. その他

災害救助法が適用された区域については、食品の給与、飲料水の供給等が国庫負担の対象となる可能性がある。

第4章 帰宅困難者等への情報提供

1. 施設管理者や地方公共団体等に期待される情報提供のあり方

(1) 企業、学校、大規模集客施設等における情報提供

- ・従業員、児童・生徒、利用客等の冷静な行動を促すために、安否情報や地震情報・被害情報を提供できる体制を整備することが望ましい

(2) 一時滞在施設における情報提供

- ・発災直後は安否情報や被害情報の提供が、帰宅が開始される混乱收拾時以降は、帰宅経路を知るための地図情報・道路通行情報、災害時帰宅支援ステーションの位置等の情報の提供が求められる

(3) 災害時帰宅支援ステーションにおける情報提供

- ・徒歩帰宅者に対して、地図等による道路情報やテレビ・ラジオ等で知り得た被災情報等の提供が求められる

(4) 施設管理者や地方公共団体に求められる平時からの取組

- ・情報提供担当者の指定
- ・市区町村が自ら収集・提供すべき情報と情報源の紹介が適切な情報との区別、各々の情報の入手先及び入手方法の確認（情報の種類は参考資料8を参照）
- ・情報提供を行うための設備の整備（インターネット、掲示物等）
- ・発災時の情報提供の実施マニュアルの整備
- ・平時から準備可能な情報提供資材（紙）の作成・配布
- ・各種施設（企業、学校、大型商業施設、一時滞在施設等）との連携体制の確認
- ・大型ビジョン、デジタルサイネージ事業者等との協議
- ・家族等との安否確認手段の周知

災害用伝言ダイヤル171、災害用伝言板、web171、災害用音声お届けサービス、SNS、IP電話等の安否確認手段と複数の安否確認手段を使うことの有用性や利用方法等の周知

第5章 駅周辺等における混乱防止

大規模地震が発生した場合、特にターミナル駅やその周辺は多くの人々が滞留し、混乱等が発生することが予想される。

この際、駅周辺の事業者や学校等からなる駅前滞留者^{※3}対策のための協議会が中心となり、地域の行動ルールに基づき混乱を防止する共助の取組が必要となる。

※3 特定の駅周辺における「滞留者」を指し、帰宅可能な近距離の徒歩帰宅者及びそれ以外の帰宅困難者等を含め、総合的な対策が必要である

1. 駅前滞留者対策を講じるべき地域の特性の把握

(1) 滞留者の特性把握

①滞留者数の把握

- ・大規模地震発生後、駅前滞留者対策を講じることが必要になる地域内に発生する滞留者数やその性別、年代別及び居住地等の属性を整理することが重要である
- ・滞留者の状況については、各都市圏パーソントリップ調査や携帯電話の空間統計情報^{※4}等を参考にするとよい

※4 モバイル空間統計：株式会社NTTドコモでは、携帯電話等の契約情報に基づき、任意のエリア内及び時刻における滞留者数を把握することができる

(株式会社NTTドコモホームページ)

http://www.nttdocomo.co.jp/corporate/disclosure/mobile_spatial_statistics/より)

②当該地域の特徴の把握

- ・当該地域の地形や街並み等の地理的特性、交通ネットワーク上の位置付け、主要産業、地域社会の特徴等もあわせて調査することも重要である

2. 駅前滞留者対策協議会の設立^{※5}

※5 都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域の協議会が組織されている場合は、その協議会が駅前滞留者対策協議会の役割を担い、都市安全確保計画を作成することとなる

(1) 駅前滞留者対策協議会の参加団体

- ・想定される参加団体は、①町内会・商店街②鉄道事業者③ライフライン事業者④駅周辺の大規模集客施設（百貨店、劇場、映画館、ホテル等）⑤駅周辺の企業⑥周辺の医療機関⑦学校等の教育・研究機関⑧市区町村・警察署・消防署等が考えられる

(2) 運営について

- ・参加団体の名簿管理、協議会の運営（資料作成、司会進行）、協議会の開催連絡、訓練の企画立案等については、市区町村が事務局となって実施することが基本である
- ・各種取組については、参加団体で協議・決定し、役割を分担することが重要である

3. 地域の行動ルールの策定

駅前滞留者対策協議会においては、「自助」「共助」「公助」の各視点に基づき、「地域の行動ルール」を策定する。

(1) 「組織は組織で対応する(自助)」

- ・地域内の事業所、施設、学校等は、自らの所属する組織単位ごとに従業員・来所者、生徒等に対する取組を行う（「第2章 2. 企業等における施設内待機」を参照）

(2) 「地域が連携して対応する(共助)」

- ・駅前滞留者対策協議会は、発災時に活動の拠点となる現地本部を立ち上げ、地域の事業者等と連携して対応する（「第2章 3. 大規模な集客施設や駅等における利用者保護」及び「第3章 一時滞在施設の確保」を参照）
- ・地域によっては、現地本部に加え、駅前滞留者に掲示板等で情報提供を行う情報提供ステーションを立ち上げる

(3) 「公的機関は地域をサポートする(公助)」

- ・市区町村が中心となって、都道府県・国と連携・協力し、防災活動に必要な情報（被害状況、交通情報等）の提供等を通じて地域の対応を支援する

(4) 駅前滞留者対策訓練の実施

- ・駅前滞留者対策の充実を図るため、PDCAサイクルに基づき継続的に訓練（①駅前滞留者の誘導訓練②徒歩帰宅訓練③現地本部等の立ち上げ運営訓練④駅前滞留者及び協議会参加団体に対する情報受発信訓練⑤一時滞在施設の開設訓練⑥机上（図上）訓練等）を実施・検証し、災害時の体制作りを行うことが重要である

第6章 徒歩帰宅者への支援

職場や一時滞在施設に留まった帰宅困難者等の多くは、混乱収拾時以降、長距離を徒歩で帰宅せざるを得ないと考えられることから、徒歩帰宅者が自宅まで円滑に帰るための支援が必要となる。

1. 災害時帰宅支援ステーション（参考資料5）

（1）災害時帰宅支援ステーションの概要

- ・災害時帰宅支援ステーションは、災害時に、徒歩帰宅者に対し、水道水、トイレ、沿道情報等の提供、休憩の場の提供を行い、徒歩帰宅者が円滑に帰宅できるよう可能な範囲で支援を行う施設である
- ・想定する施設として、公共施設のほか、民間施設としては、沿道に多数の店舗があるコンビニエンスストア、ファミリーレストラン、ガソリンスタンド等である
- ・開設する期間は、発災後（主に72時間以降）から、企業等に施設内待機した者や一時滞在施設で待機した者等が移動を開始し、概ね帰宅するまでの期間である

（2）災害時帰宅支援ステーションの確保

- ・都道府県、市区町村は、チェーン店、企業、団体等と協定を締結し、災害時帰宅支援ステーションとして指定する
- ・各種事業者団体、企業等は、災害時帰宅支援ステーションの意義について普及啓発を図るとともに、協定の締結を進める
- ・災害時帰宅支援ステーションは原則公表し、住民等への周知は都道府県及び市区町村が関係団体と連携して行う
- ・住民への周知方法はステッカー、のぼり、看板の設置等が考えられる
- ・都道府県、市区町村は、災害時帰宅支援ステーションの開設状況をフランチャイズチェーン本部等から収集し、徒歩帰宅者に提供する

2. 帰宅支援対象道路

- ・徒歩帰宅者に対する支援のため、徒歩帰宅ルート（帰宅支援対象道路）を設定することが重要である
- ・帰宅支援対象道路の沿道においては、徒歩帰宅者向けの看板や案内図の設置等のほか、徒歩帰宅者のための歩行空間の確保（無電柱化、バリアフリー化、不法占用・違法駐輪等の一掃）といった平時からの取組が重要である
- ・また、徒歩帰宅訓練は、参加者が実際に徒歩帰宅することにより、家までの経路、途中の支援施設等を平時から把握することが可能となる上に、参加者が運動靴や携帯可能な食品等の徒歩帰宅に必要な備品を認識し、日頃からの災害への備えを意識する契機となるなどの効果が期待できる

第7章 帰宅困難者等の搬送

1. 帰宅困難者等の搬送の考え方

- ・地震に伴う公共交通機関の停止により、事業所や一時滞在施設等に留まった帰宅困難者等は、地震発生以降の混乱が落ち着いた後、特に、救命・救助活動が落ち着くと考えられる発災後おおむね4日目以降を目途^{※5}に、順次帰宅することが想定される
- ・帰宅困難者等の帰宅に当たっては、まず、自宅までの距離が徒歩帰宅可能な一定の距離内である帰宅困難者等に対しては、徒歩帰宅を促すことを原則とする
- ・自力での徒歩帰宅が困難な避難行動要支援者等（障がい者、高齢者、妊婦又は乳児連れの人、遠距離通学の小学生等を主な対象とする。以下、「特別搬送者」という。）に対しては、何らかの搬送手段を確保して自宅への帰宅を促すことが必要である

※5 災害の規模や被害の状況によっては、3日目までの間に帰宅支援ができる場合もあるため、4日目以降でないと帰宅させてはならないというものではなく、帰宅支援の移行のタイミングについては、国、都道府県等の関係機関とよく調整した上で、決定する必要がある。

2. 特別搬送者を対象とした搬送オペレーションの基本的な考え方

(1) 搬送拠点とルート

- ・搬送拠点は、鉄道のターミナル駅から徒歩圏内（最長2km以内）の一時滞在施設、駅前バスターミナル、オープンスペース（公園・学校グラウンド等）等を候補地とすることを基本とする
- ・搬送ルートは、緊急輸送道路、帰宅支援対象道路等を中心に複数設定することを基本とする

(2) 搬送マニュアルの策定

- ・行政及び搬送に係る民間企業等の関係機関が調整の上、帰宅困難者等の搬送に係るマニュアルを策定するとともに、図上訓練や実動訓練等を通じて、その実行可能性等を検証した上で、必要に応じ修正していく
- ・民間バス及びタクシーの具体的な運用については、特別搬送者の搬送オペレーションが円滑かつ確実に実施されるよう、災害対策基本法等に定める災害時の交通規制に関する手続等を踏まえ、関係機関で調整を行うものとする
- ・搬送に係る費用負担については、関係機関で協議・調整を図るものとする

第8章 国民一人ひとりが行うべき平時からの取組への啓発

大規模地震発生時の帰宅困難者等対策については、多数の死傷者・避難者が想定され、行政による「公助」だけでは限界があることから、可能な限り「自助」を前提としつつ「共助」を含めた総合的な対応が求められる。

発災時には、平常時は問題なく利用できた通信や交通等の手段が利用できなくなる事態が発生する。国民一人ひとりがそうした事態を想定して、発災時に情報収集や徒歩帰宅等をより円滑に行うことができるよう、対応策に平時から取り組むことが期待される。

このため、国、地方公共団体、事業者等は、国民一人ひとりが平時から行うべき取組が理解され、認識できるように、帰宅困難者対策に関するポスターの掲示やチラシの配布等の啓発活動を継続的に行うことが重要である。

また、企業や学校等においては、従業員や児童・生徒等が帰宅困難者となる場合を想定して、対応策への取組を行うよう、平時から従業員や生徒・保護者に推奨・指示を行うことが重要である。

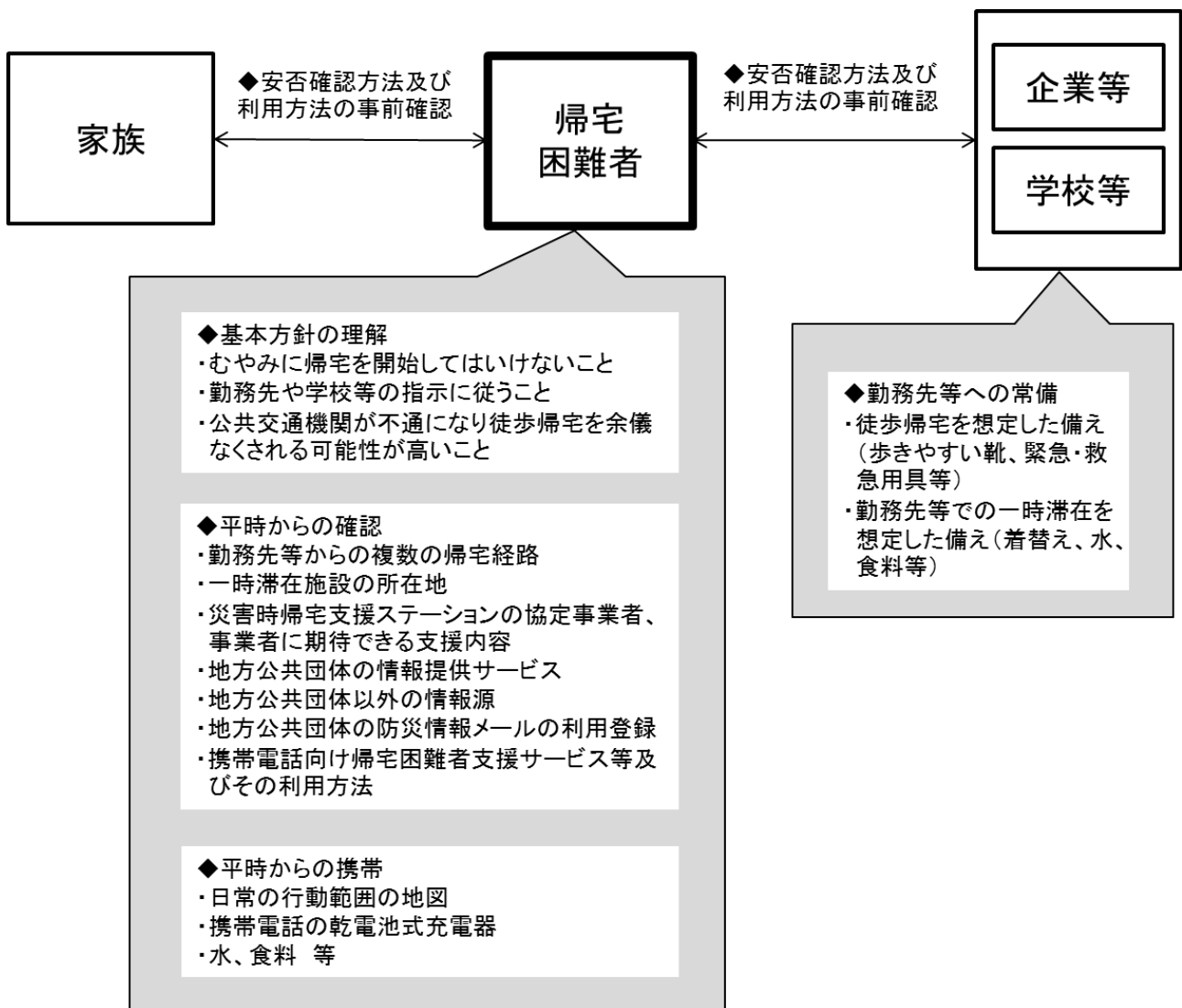


図 国民一人ひとりが実施すべき平時からの取組

平成23年11月22日
首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

一斉帰宅抑制の基本方針

<基本的考え方>

首都直下地震への備えを万全とするためには、「自助」、「共助」、「公助」による総合的な対応が不可欠である。首都直下地震発生直後においては、救助・救急活動、消火活動、緊急輸送活動等の応急活動を迅速・円滑に行う必要がある。このため、帰宅困難者等の発生による混乱を防止するための「むやみに移動を開始しない」という基本原則を徹底する。

この基本原則を実効あるものとするため、以下の具体的な取組事項に沿って、各企業等（官公庁や団体も含む。以下同じ。）に一斉帰宅抑制を促していく。この際、安否確認や災害関連情報を適宜提供する仕組みを官民一体となって整備することが必要である。

特に、行政においては、企業等における一斉帰宅抑制が実効あるものとなるように必要な対策を実施する。

児童・生徒の安全確保のため、学校など関係機関に、必要な取組を求めていく。

<具体的な取組>

（従業員等の待機・備蓄）

企業等は、首都直下地震の発生により、首都圏のほとんどの交通機関が運行停止となり、当分の間復旧の見通しが立たない場合には、事業所建物や事業所周辺の被災状況を確認の上、従業員等の安全を確保するため、従業員等を一定期間事業所内に留めておくよう努めるものとする。

企業等は、従業員等が事業所内に待機できるよう、3日分の必要な水、食料、毛布などの物資の備蓄に努めるものとする。

（大規模な集客施設等での利用者保護）

首都直下地震発生時には、大規模な集客施設やターミナル駅等において、多くの帰宅困難者等の発生が予想されることに鑑み、市区町村や関係機関等と連携し、事業者等は、利用者を保護するため、適切な待機や誘導に努めるものとする。

（従業員等を待機させるための環境整備）

企業等は、従業員等を一定期間事業所内に留めておくことが可能となるよう、事業所建物の耐震化、家具類の転倒・落下・移動防止、ガラスの飛散防止など、従業員等が事業所内に安全に待機できる環境整備に努めるものとする。

（事業継続計画等への位置づけ）

企業等は、BCP（事業継続計画）等において、首都直下地震発生時における従業員等の待機及び帰宅の方針をあらかじめ定めておき、従業員に周知しておくものとする。

(安否確認)

企業等は、首都直下地震発生時には電話が輻輳することを踏まえ、事業所と従業員間の安否確認方法をあらかじめ定めるとともに、従業員とその家族間においても、携帯電話災害用伝言板や災害用伝言ダイヤル171、ソーシャル・ネットワーキング・サービス等の複数の安否確認手段をあらかじめ確認し、当該手段を利用するよう周知しておくものとする。

(訓練)

企業等は、首都直下地震を想定した訓練を定期的に行い、必要に応じて対策の見直しを行うものとする。

以上

一斉帰宅抑制における従業員等のための備蓄の考え方

1 対象となる企業等

大規模地震発生により被災の可能性がある国、都道府県、市区町村等の官公庁を含む全ての事業者

2 対象となる従業員等

雇用の形態（正規、非正規）を問わず、事業所内で勤務する全従業員

3 3日分の備蓄量の目安

- (1) 水については、1人当たり1日3リットル、計9リットル
- (2) 主食については、1人当たり1日3食、計9食
- (3) 毛布については、1人当たり1枚
- (4) その他の品目については、物資ごとに必要量を算定

4 備蓄品目の例示

- (1) 水 : ペットボトル入り飲料水
- (2) 主食 : アルファ化米、クラッカー、乾パン、カップ麺
※水や食料の選択に当たっては、賞味期限に留意する必要がある。
- (3) その他の物資（特に必要性が高いもの）
 - ・毛布やそれに類する保温シート
 - ・簡易トイレ、衛生用品（トイレットペーパー等）
 - ・敷物（ビニールシート等）
 - ・携帯ラジオ、懐中電灯、乾電池
 - ・救急医療薬品類

(備考)

①上記品目に加えて、事業継続等の要素も加味し、企業ごとに必要な備蓄品を検討していくことが望ましい。

(例) 非常用発電機、燃料※、工具類、調理器具（携帯用ガスコンロ、鍋等）、副食（缶詰等）、ヘルメット、軍手、自転車、地図

※危険物関係法令等により消防署への許可申請等が必要なことから、保管場所・数量に配慮が必要




②企業等だけでなく、従業員等自らも備蓄に努める。

(例) 非常用食品、ペットボトル入り飲料水、運動靴、常備薬、携帯電話用電源

【参考資料3】

鉄筋コンクリート造用チェックシート（低層・壁式構造） 第一次調査の例
 （「大規模地震発生直後における施設管理者等による建物の緊急点検に係る指針」
 （平成27年2月内閣府（防災担当））

鉄筋及び鉄骨鉄筋コンクリート造(RC造) 外部調査

【災害時調査シート】		《第__回目チェック》作成日時：平成__年__月__日 __時__分	
第1次		一見して危険かどうかの調査	
(1) 一見して危険と判断される			
	調査項目	被害例	はい : ○ いいえ : × ○の場合の対処 応急対応等
構造体の傾き	1 避難建物全体、又は一部が崩壊・落階している。		危険なため 建物の使用不可
	2 避難建物の基礎が、崩壊している。又は、上部構造と基礎がずれている。		危険なため 建物の使用不可
	3 避難建物全体、又は一部が傾斜している。		危険なため 建物の使用不可
その他	4 隣接崖地や地盤等が崩れ、避難建物を破壊している。		危険なため 建物の使用不可
	5 隣接建築物が崩れ落ち、避難建物を破壊している。		危険なため 建物の使用不可
	6 隣接建築物から器物（窓枠や外壁、看板、屋外機器等）が落下して避難建物を破壊している。		危険なため 建物の使用不可
備考欄			
※「危険なため使用不可」と判断された項目がない場合（全て「いいえ：×」）は、第2次、余震による危険性の調査へ移行する。		施設名称： 記入者：（所属）_____ 氏名：_____ 連絡先：_____	

【参考資料4】

表 帰宅困難者等の対策に関する施設等の概要

区分	一時滞在施設	災害時帰宅支援 ステーション	避難所
設置時期 ※1	発災から72時間(原則 3日間)程度まで	発災後、協定を結んだ 地方公共団体から要 請を受けた時	発災から2週間程 度まで(復旧・復興 の状況によっては それ以上)
目的	帰宅困難者等の受入	徒歩帰宅者の支援	地域の避難住民の 受入
支援事項	食料、水、毛布又はブラ ンケット※2、トイレ、 休憩場所、情報等	水道水、トイレ、帰宅 支援情報等	食料、水、毛布、ト イレ、休憩場所、情 報等
対象施設 ※3	集会場、庁舎やオフィス ビル、ホテル、学校等	コンビニエンススト ア、ファミリーレスト ラン、ガソリンスタン ド、都立学校等	学校、公民館等の公 共施設、指定された 民間施設

※1 設置時期はあくまで目安であり、発災時の対応は施設や周辺の状況、協定の内容等によって異なることに留意が必要である。

※2 ブランケット：アルミ等の極薄素材で作られた防風・防寒・防水シート

※3 対象施設はあくまで例示であり、全ての施設で上記の支援が行われるわけではないことに留意が必要である。

【参考資料5】

一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する協定の基本条項（ひな形）

※このひな形は、一時滞在施設への帰宅困難者の受入に関する基本的な条項を記載したものであり、実際の協定を作成するに当たっては、個々の一時滞在施設の状況に応じて、必要な条項を適宜追加及び削除することを妨げるものではない。

●●区（市町村）（以下「甲」という。）と●●株式会社（以下「乙」という。）は、【●●都道府県帰宅困難者対策条例（平成●●年●月●日●●都道府県条例第●号）第●条第●項の規定に基づき、】乙の管理する施設への一時的な受入について、次の通り協定を締結する。

※条例がない場合は【 】内は不要

（目的）

第1条 この協定は大規模地震等の発生時に、甲の区域内の帰宅困難者に対して乙が行う協力に関し、必要な事項を定めることを目的とする。

（定義）

第2条 この協定において、次の各号に掲げる用語の定義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一 帰宅困難者 大規模地震等の発生により、公共交通機関が広範囲に運行を停止し、当分の間、復旧の見通しが無い場合において、徒歩で帰宅することが困難な者をいう。
- 二 一時滞在施設 帰宅困難者を一時的に受け入れる施設をいう。
- 三 施設管理者 一時滞在施設を管理する事業者等をいう。

（一時滞在施設の提供と公表又は非公表）

第3条 乙は、甲の要請に応じ、乙の管理する施設のうち別表に定める区域について、一時滞在施設として提供することに合意する。

2 甲は、前項の合意に基づき乙から提供される一時滞在施設の名称や位置を、あらかじめ公表するものとする。（公表しないものとする。）

（開設の要請）

第4条 甲は、帰宅困難者の一時滞在施設の開設が必要となった場合には、乙に対して、前条第1項の区域について、その全部又は一部を一時滞在施設として開設し、運営することを要請するものとする。（公表しないものとする。）

（帰宅困難者の受入）

第5条 乙は、前条の要請があった場合には、施設内の安全点検を実施し、当該施設への帰宅困難者の受入が可能と判断したときは、当該要請を受諾しその旨を甲に連絡するものとする。

2 乙は、前条の要請に応じられない事由があるときは、その旨を甲に連絡するものとする。

3 乙は、前条の要請がない場合においても、乙の判断により帰宅困難者を受け入れることができる。この場合には、受入を行う旨を遅滞なく甲に連絡するものとする。

4 受入期間は、原則として3日間とする。

(支援内容)

第6条 乙が、一時滞在施設に帰宅困難者を受け入れる場合は、次に掲げる事項の全部又は一部を行うものとする。

- 一 帰宅困難者に対し、第5条第1項の受諾をした区域について、一時滞在施設として開設し運営すること。
- 二 帰宅困難者に対し、乙が備蓄する飲料水、食料、毛布等を提供すること。
- 三 トイレやごみの処理などの施設の衛星管理を行うこと。
- 四 帰宅困難者に対し、一時滞在施設として開設している旨の表示をすること。
- 五 前各号に関して必要な人員を確保すること。
- 六 その他乙が帰宅困難者の受入等に関し協力できる事項

(施設の運営)

第7条 乙は、この協定に定める事項以外の事項については、「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（内閣府（防災担当））」に沿って、運営を行うものとする。

(受入の解除)

第8条 乙は、次の各号に該当する場合、一時滞在施設を閉鎖し、かつ、帰宅困難者の退去を求めることができるものとする。

- 一 甲が、公共交通機関の運行再開等により、一時滞在施設の必要がなくなったと判断し、乙に連絡した場合
- 二 乙の施設が非常用電源の燃料枯渇等により、当分の間停電が継続することとなり、乙が、一時滞在施設としての運用が困難と判断し、甲に連絡して了承された場合
- 三 乙の施設管理者が一時滞在施設の安全点検を実施した結果、一時滞在施設としての安全を確保できないと判断し、甲に連絡して了承された場合
- 四 その他、甲及び乙が双方協議の上、一時滞在施設を閉鎖する必要があると認めた場合

(費用負担)

第9条 乙は第6条に基づき実施した帰宅困難者の支援に要した費用について、甲に報告するものとする。

2 甲は、前項の費用について、甲乙協議の上、乙に支払うものとする。

(損害)

第10条 乙が第5条第1項の受諾をした場合、又は同条第3項の連絡を行い甲に承諾された場合において、乙又は乙が受け入れた帰宅困難者に損害が発生したとき、又は発生するおそれがあるときは、甲乙協議の上対応を検討するものとする。

(定期的な訓練)

第11条 乙は、少なくとも1年に1回、一時滞在施設の開設に係る訓練を行い、開設に必要な手順や体制を確認するものとする。

(支援)

第12条 甲は、乙が一時滞在施設への帰宅困難者の受入のため、平時から、物資の配備、

訓練の実施等を行う場合において、その支援体制を確立するよう努めるものとする。

(有効期限と見直し)

第 13 条 この協定の有効期限は協定締結の日から●年を経過する日までとし、有効期限の 2 ヶ月前までに甲乙いずれからもこの協定廃止又は見直しの意思表示がない場合には、引き続き●年間更新されたものと見なし、以後も同様とする。

(協議)

第 14 条 この協定に定めのない事項及びこの協定に関する疑義については、甲乙協議の上定めるものとする。

(その他)

第 15 条 乙はこの協定により指定された一時滞在施設の受入想定人数及び算出根拠を甲へ提出するものとする。

2 甲は前項の規定により乙から提出された情報について、外部への公表をしないものとする。

この協定の成立を証するため、本書 2 通を作成し、甲乙双方記名押印の上、各 1 通を保有する。

平成●年●月●日

甲

乙

【参考資料6】

○一時滞在施設のピクトグラムの例

・京都市



○帰宅支援ステーションのステッカー・のぼりの例

・九都県市



施設管理者の損害賠償責任について

1. 基本的な考え方

一時滞在施設において、例えば余震により天井が崩落するなど、建物に起因して帰宅困難者が損害を受けた場合、施設管理者に賠償責任が生じる場合も考えられるが、これを法制度で一律に免責とすることは現状では民法上の被災者保護の観点から困難である。しかし、施設管理者の責任の範囲について、より明確にする必要があるため、法制度上の担保も含め、引き続き検討を進めることが重要である。また、一時滞在施設の確保を今後さらに促進するためには、災害時の一時滞在施設の運営に関して、当面行うべき対策を講じ、施設管理者が損害賠償責任を問われることのないようにしていく必要がある。

加えて、施設管理者が帰宅困難者の受入を行った際に、帰宅困難者に損害が生じるなど、何らかの問題が発生し、又は発生する可能性がある場合には、国、都道府県及び市区町村は施設管理者に積極的に協力して対応することが必要である。

2. 施設管理者の善管注意義務

施設管理者が一時滞在施設として自社ビル等を提供し、帰宅困難者を受け入れる場合、施設管理者は、善良な管理者として通常期待されるレベルの注意義務（以下「善管注意義務^{*1}」という）をもって、受け入れた後の対応をする必要があるということになる。この善管注意義務を果たすため、施設管理者は下記の事項に対応するよう努めることが重要である。

(1) 平常時の対応

- ①帰宅困難者の受入に係る運営計画又はそれを含む防災計画をあらかじめ作成しておくこと。
- ②過剰な人数の受入は、収容した滞在者すべてを危険にさらすことになることから、受入可能人数をあらかじめ定めておくこと。
- ③オフィス家具類の転倒・落下・移動防止措置、事務所内ガラス飛散防止措置等に努めること。
- ④災害発生時の建物内の点検箇所（受入のための安全確保という観点から、建物の構造部だけでなく天井や天井設置設備等も重要となる。また、災害時に利用する予定のトイレの点検も重要である。）をあらかじめ定めておくとともに、安全点検のためのチェックシートを作成すること。
- ⑤提供する備蓄食料については賞味期限等の一般的な衛生管理に留意すること。なお、無償譲渡である場合には、免責される可能性がある（民法第551条）。

(2) 発災時の対応

- ①チェックシートに基づき建物内の被害状況の把握や施設の安全性を確認すること。
- ②施設内の立入禁止区域（危険箇所や事務室等）を設定すること。
- ③一時滞在施設の運営にあたり、施設滞在者に協力してもらう場合には、施設管理者は安全配慮義務を果たすため、従業員と同様に適切な指揮監督を行い、危険業務の禁止等を徹底すること。
- ④備蓄食料の提供については、賞味期限を確認するとともに、賞味期限切れの備蓄食

- 料の提供については慎重に検討し、提供する場合には、その旨の事実を告げること。
- ⑤余震、延焼、電力途絶等の影響で退去しなければならない状況になった場合には、他の施設や避難場所への案内や誘導を実施すること。

3. 施設管理者と受入希望者との受入条件の合意（受入希望者の承諾）

施設管理者が善管注意義務を果たしても、施設滞在者に何らかの損害が生じた場合、施設管理者は損害賠償責任を問われる可能性がある^{※2}。この場合には、国、都道府県及び市区町村に積極的な協力を要請することと併せて、事前の備えとして、施設管理者と受入希望者とが受入条件（建物・施設の瑕疵に基づく損害賠償責任の免責特約等を含む。）について合意した上で利用してもらうという契約行為が有効となる。このため施設管理者は、書面・帳票を準備し、受入条件を承諾する旨の署名をした受入希望者のみを受け入れるという対応も、建物・施設の状況によってはあり得る。

【受入条件の内容】

- i. 共助の観点から管理者が善意で施設を開設・運営していることや、帰宅困難者を屋外に滞在させるよりはよいなどの理由で、停電で消防用設備が機能しない中で運営する場合があること等を理解していること。
- ii. 施設滞在者は施設管理者の指示に従うこと、また指示に従わない場合には一時滞在施設からの退去を要求する場合があること。
- iii. 一時滞在施設は、災害時に共助の観点から善意で開設・運営されるため、施設管理者は施設内における事故等（建物・施設の瑕疵による事故を含む。）については、故意又は重過失がない限り責任を負わないこと。
- iv. 施設滞在者が自らの体調を崩したり、インフルエンザ等の感染症に感染する場合についても、施設管理者は故意又は重過失がない限り責任を負わないこと。
- v. 施設滞在者の所持する物品は、基本的に預からないこと、やむを得ず預かる場合でも、故意又は重過失がある場合を除き、破損や紛失の場合は責任を負わないこと。
- vi. 余震、延焼、電力途絶等の影響で建物の安全性や周辺状況に変化が生じた場合、施設管理者の判断により、急きょ閉鎖する可能性があること。
- vii. 施設を閉鎖する場合等において、施設管理者又は行政から全員又は一部の施設滞在者へ移動の指示があった場合には、その指示に従うこと。
- viii. 負傷者の治療はできないことや、備蓄品に限りがあり食料等の配布ができない場合があること等、施設において対応できない事項があることを理解していること 等

4. 停電時のための事前の協定の締結

大規模地震の発生により広域的な停電となることも想定されるが、このような中で一時滞在施設を運営していくことも考慮しておく必要がある。

消防法では、誘導灯など、消防用設備等の設置及び維持について規定されており（消防法第17条）、施設管理者はこの規定に従う必要がある。ただし、大規模地震が発生した非常時において、地方公共団体が設置した一時滞在施設^{※3}については、災害対策基本法により、消防法第17条の規定は適用されないこととなる（災害対策基本法第86条の2第2項）。

このため、一時滞在施設を提供する施設管理者は、広域的な停電が発生する中で一時滞在施設を運営することも考慮し、地方公共団体と一時滞在施設の提供に関する協定を締結しておくことが望ましい。

※1 善管注意義務

業務を委任された人の職業や専門家としての能力、社会的地位等から考えて通常期待されるレベルの注意義務をいう。

※2 不可抗力

極めて大きな余震等が発生した場合には、施設管理者は不可抗力による免責が認められる場合もあると考えられる。

※3 地方公共団体が設置した一時滞在施設

「地方公共団体が設置」とは、地方公共団体が自ら設置する場合のほか、例えば、事前に都道府県や市区町村と締結した協定に基づき、施設管理者たる民間事業者が開設する場合も含まれる。

なお、民間事業者が開設する場合は、当然ながら、地方公共団体は当該施設の占有者・所有者とはならない。

【参考条文】

民法（明治二十九年四月二十七日法律第八十九号）抄

第三編 債権

第二章 契約

第二節 贈与

（贈与者の担保責任）

第五百五十一条 贈与者は、贈与の目的である者又は権利の瑕疵又は不存在について、その責任を負わない。ただし、贈与者がその瑕疵又は不存在を知りながら受贈者に告げなかったときは、この限りでない。

第十節 委任

（委任）

第六百四十三条 委任は、当事者の一方が法律行為をすることを相手方に委託し、相手方がこれを承諾することによって、その効力を生ずる。

（準委任）

第六百五十六条 この節の規定は、法律行為でない事務の委託について準用する。

第三章 事務管理

（事務管理）

第六百九十七条 義務なく他人のために事務の管理を始めた者（以下この章において「管理者」という。）は、その事務の性質に従い、最も本人の利益に適合する方法によって、その事務の管理（以下「事務管理」という。）をしなければならない。

2 管理者は、本人の意思を知っているとき、又はこれを推知することができるときは、その意思に従って事務管理をしなければならない。

第五章 不法行為

（不法行為による損害賠償）

第七百九条 故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

（土地の工作物等の占有者及び所有者の責任）

第七百十七条 土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対してその損害を賠償する責任を負う。ただし、占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償しなければならない。

消防法（昭和二十三年七月二十四日法律第八十六号）抄

第四章 消防の設備等

第十七条 学校、病院、工場、事業場、興行場、百貨店、旅館、飲食店、地下街、複合用途防火対象物その他の防火対象物で政令で定めるものの関係者は、政令で定める消防の用に供する設備、消防用水及び消火活動上必要な施設（以下「消防用設備等」という。）について消火、避難その他の消防の活動のために必要とされる性能を有するように、政令で定める技術上の基準に従つて、設置し、及び維持しなければならない。

災害対策基本法（昭和三十六年十一月十五日法律第二百二十三号）抄

（指定避難所の指定）

第四十九条の七 市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所（避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民（以下「被災住民」という。）その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。）の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。

（避難所等に関する特例）

第八十六条の二 著しく異常かつ激甚な非常災害であつて、当該災害に係る避難所又は応急仮設住宅（以下この条において「避難所等」という。）が著しく不足し、被災者に対して住居を迅速に提供することが特に必要と認められるものが発生した場合には、当該災害を政令で指定するものとする。

2 前項の規定による指定があつたときは、政令で定める区域及び期間において地方公共団体の長が設置する避難所等については、消防法（昭和二十三年法律第八十六号）第十七条の規定は、適用しない。

【参考資料 8】

表 帰宅困難者等に提供すべき情報の種類

		情報による行動		
		①むやみに移動を開始しないように促すために必要な情報	②帰宅困難者等の安全確保・危機回避のための情報	③帰宅困難者等の安全な帰宅のための情報
周知	むやみに移動を開始しないことの周知	○		
	身の回りの危険からの安全確保と被害状況に応じた避難の必要性等の注意喚起		○	
	安否確認手段やその利用方法についての情報	○		
地震情報	震度情報・余震に関する情報	○	○	○
安否情報	家族や知人の安否情報	○		
被害情報	自分が住む地域の被害 (市区町村単位の被害)	○		○
	自分が居る地域の被害 (市区町村単位の被害)		○	
	自分の居場所周辺の被害 (より身近な被害)		○	
	道路・通信・ライフラインの被害・復旧見込	○	○	○
	公共交通機関の運行状況・復旧見込	○	○	○
指示	会社・学校、施設における対応方針、指示	○		
	避難の指示		○	○
帰宅情報	一時滞在施設の開設・運営情報		○	○
	帰宅途上の道路の通行止め、沿道の被害、混雑状況		○	○
	災害時帰宅支援ステーション等の開設・運営情報		○	○
	駅周辺の混雑状況		○	○
	帰宅困難者の搬送体制		○	○

