

(一社)大阪ビルディング協会

平成28年10月度・経営セミナー

第2部②

大阪市内での帰宅困難者対策における

事業者と行政の役割について

北浜フォーラム（大阪証券取引所ビル3階）

16:15～16:45



大阪市 危機管理室 防災計画担当課長

奥村 忠雄

目次

1. 事業者と行政の役割
2. 帰宅困難者対策協議会
3. 大阪市 防災・減災条例

※本日のスライドは、下記資料を参考に作成しています。

「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）

「これだけはやっておきたい！ 帰宅困難者対策Q & A」（廣井悠・中野明安 著）（清文社：2013）

帰宅困難者とは

- 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）

出典：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）

対策の必要性

大規模災害等により交通機関が運行停止

帰宅を急ぐ人が一斉に帰宅行動
（駅に向かう、歩いて帰る）
駅・道路に人があふれる

集団転倒、あふれる人や車で緊急車両の通行阻害
余震※による建物倒壊や看板等の落下による死傷のおそれ

大阪市内 各協議会での想定

- 壊滅的ではない共助による
対応が可能な状況
（東日本大震災での首都圏の状況を参考）
- 全鉄道が運行停止し、振替輸送がなく、
一斉帰宅が生じてしまうような状況

1. 事業者と行政の役割

1. 事業者と行政の役割

行政機関による **公助** には**限界**

自助 を前提

共助 による対応

**事業者の
役割が
大きい**

1. 事業者と行政の役割

公助の限界

- 災害直後は、各種災害対応のニーズが急増
 - > 人命救助、消火活動
 - > 情報収集（災害情報、被災情報）
 - > 情報発信（避難勧告等） など



行政に帰宅困難者対応を多くは望めない

1. 事業者と行政の役割

自助を前提

- 東日本大震災（首都圏：震度5弱～6強）
 - > 大都市の大混乱（帰宅・避難に関する情報が入手できない）
 - > まちや道路に人が大量にあふれた

問題の本質

大都市内の避難・滞留問題

- ・津波や火災の避難行動と同様に、原則として**自助**による解決が望まれる。
 - ◆ **自分のことは自分で守る** ◆ （身の安全・とどまる場所等）
 - ・帰宅困難者個人の判断による行動
 - ・事業所の指示・計画による従業員の行動

※ただし、むやみに
移動しない

1. 事業者と行政の役割

共助による対応

● 都市中心部の状況

- > 多数の昼間人口（就業者・来訪者等）
- > 多くの建物が被災する可能性がある



安全に滞留できる場所が相対的に少ない

- ・民間ビルなど事業者における一時的な開放を望むほかない
(公共施設は中心部にほとんどない)
- ・特に来訪者には、訪問先エリアの事業者で互いに助け合うことが有効

1. 事業者と行政の役割

事業所の**自助**・**共助**

【事業所の**自助**対策】

- ① 従業員の一斉帰宅抑制
- ② 施設利用者の安全確保

【事業所の**共助**対策】

- ① 一時滞在施設の確保（希望者の受入）
- ② 情報収集・伝達の拠点機能

1. 事業者と行政の役割

公助

- **地域**（エリア）が**共同体**として連携するための支援
 - > 事前に**協議会**を組織
 - > **共通理解**のもとで**統一的な指針**（ルール）を作成



大量の人々を適切にコントロールする

- ・個人や一事業者では対応が困難
- ・事業者の負担をできるだけ分散（スペース、人的資源等の相互補完等）
- ・統一的な方針で実効性を伴う対策が期待できる
（例：現場担当者の迅速な意思決定を支援）

2. 帰宅困難者対策協議会

大阪市危機管理室ホームページ（大規模災害時における帰宅困難者対策）
<http://www.city.osaka.lg.jp/kikikanrishitsu/page/0000073235.html>



2. 帰宅困難者対策協議会

協議会を組織するメリット

帰宅困難者発生に備えて、

- ・災害情報や備蓄品の**共有・調整の拠点**を平時から準備・計画できる
- ・平時の**地域防災**への取組み（**訓練**の実施主体）
- ・**問題意識の共有化**
 - 地域統一的な**行動指針（ルール）作り**の検討
- ・災害時の誘導・一時滞在施設情報の連絡調整
帰宅困難者の活用、グループ帰宅・時差帰宅の実施 等

2. 帰宅困難者対策協議会

(大阪市内) 各帰宅困難者対策協議会

(メインの対策)

- ・ ターミナル周辺地区の**混乱防止**
- ・ 対象者：ターミナル周辺に留まる人
公共交通機関の運行の停止等により
徒歩で容易に帰宅することができない者
(就業者など留まることができる人を除く)

H21.7 大阪駅周辺における大規模災害時帰宅困難者対策検討会 設置

H23.8 **大阪駅周辺地区帰宅困難者対策協議会** 設立 (87会員)

H24~26 (訓練等を実施)

H27.5 **難波駅周辺地区帰宅困難者対策協議会** 設立 (27会員)

天王寺・阿倍野駅周辺地区帰宅困難者対策協議会 設立 (22会員)

H28.6 **上本町・谷町九丁目・鶴橋駅周辺地区帰宅困難者対策協議会** 設立 (14会員)

京橋駅周辺地区帰宅困難者対策協議会 設立 (13会員)

2. 帰宅困難者対策協議会

大阪市内 各協議会 地区特性



出典：大阪市交通局ホームページより

帰宅困難者数等
(H22年大阪府統計書等により試算)

地区	利用者/日	帰宅困難者
大阪駅周辺	236万	7.8万
難波駅周辺	113万	4.4万
天王寺・阿倍野駅周辺	69万	3.1万
上本町・谷町九丁目・鶴橋駅周辺	27万	(試算中)
京橋駅周辺	24万	(試算中)

各地区共通の取組みに加え、**各地区の特性**も考慮する必要がある

(例)

- ・利用者数・エリアの広がり
- ・建物（中高層・低層、密度(空地)）
- ・用途（商業、オフィス、住宅）
- ・駅の利用形態（乗降駅・乗換駅）

2. 帰宅困難者対策協議会

(大阪市内各協議会) 帰宅困難者対策の全体像

	フェーズ1	フェーズ2	フェーズ3	フェーズ4
状況	災害発生	避難行動	避難場所または一時滞在施設へ到着	帰宅行動
対応	①一斉帰宅の抑制	②一時滞在施設の確保 ③帰宅困難者等への情報提供 ④駅周辺等における混乱防止		⑤徒歩帰宅者への支援 ⑥帰宅困難者等の搬送
適用範囲	<p>(大阪市内) 各地区 帰宅困難者対策協議会</p> <p>(全体計画) 帰宅困難者対策計画 (現地対応) 帰宅困難者対応マニュアル</p>			<p>関西広域連合</p> <p>交通機関の代替輸送 徒歩帰宅支援 等</p>



2. 帰宅困難者対策協議会

帰宅困難者対策 取組の概要

自助

(各駅周辺地区)
帰宅困難者
対応マニュアル
Ver1

各事業所の従業員（社員、テナント・委託先従業員、パート・アルバイトなど就業する全ての人）が行動し、「屋外滞留者」「屋内滞留者（従業員・お客様）」に対応する一般的な内容（考え方）としたもの。

各事業者が取り組む内容（行動）にアレンジし、各事業者の防災計画に位置付けるなど、協議会以外の事業者の方々にも利用していただくもの（ワードファイルにて公表中（大阪市危機管理室ホームページ））



共助

作成中

(各駅周辺地区)
帰宅困難者
対策計画
Ver1

大阪市および周辺地区の事業者がそれぞれの責任と役割を果たし、連携した各駅周辺地区での混乱防止を図ることを目的とし、帰宅困難者対策を円滑に行うための各駅周辺地区の統一的な指針

作成中

情報提供拠点
運営マニュアル
(拠点ごと)

情報提供拠点（交通機関の運行状況や災害情報等の情報提供を行う場所）を事業者を中心に共助にて運営するためのマニュアル（開設準備（資機材）、情報入手・提供手段・連絡体制等）

※ 災害の条件 壊滅的ではない共助による対応が可能な状況、（東日本大震災における首都圏の状況を参考）全鉄道が運行停止し、振替輸送がなく、一斉帰宅が生じてしまうような状況

3. 大阪市 防災・減災条例

大阪市危機管理室ホームページ（大阪市 防災・減災条例を制定しました）
<http://www.city.osaka.lg.jp/kikikanrishitsu/page/0000291154.html>



3. 大阪市 防災・減災条例

【条例の趣旨】

- ◆ 南海トラフ巨大地震などの大規模災害に対して、本市による対策だけでは限界がある。
- ◆ 大阪市地域防災計画の実効性を高め、市民等の生命、身体及び財産を災害から保護するため、自助・共助・公助の考え方に基づき、本市・市民・事業者の主体的な取組みと相互に連携協力を図ることを基本理念とし、本市の防災・減災対策を推進する。

本市・市民・事業者の責務と役割の明確化と相互の連携協力

自主防災組織の確立による地域防災力の向上

大阪市の地域特性を踏まえた災害リスクへの対応

ダイバーシティ推進の観点から多様な主体による参加・参画促進

- ・大阪市（**公助**） → 本市が市民等及び事業者の安全を確保する
- ・市民（**自助**） → 市民が自らのことは自らが守る
- ・事業者（**自助**） → 事業者が自らのことは自らが守る
- ・自主防災組織（**共助**）
→市民及び事業者が地域において互いに助け合う

- ・海と川に囲まれた地形・海拔ゼロメートル地帯
- ・地下街等の発達
- ・地震の揺れによる液状化等
- ・中高層建築物
- ・老朽住宅密集市街地
- ・昼間人口の流入
- 帰宅困難者への支援や対策推進団体の結成など**
帰宅困難者対策の実施【第25条】

協議会の結成などによる帰宅困難者対策

3. 大阪市 防災・減災条例

【第25条】 (帰宅困難者対策)

公助

自助・共助

本市の責務・役割

- 25-1
 - 帰宅困難者対策を推進するための 団体の結成
 - 活動への支援
- 25-2
 - 帰宅困難者の一斉帰宅を抑制するため、情報提供などの支援

市民の責務・役割

- 25-3
 - 帰宅困難者の一斉帰宅を抑制するため、情報提供などの支援
- 25-4
 - 帰宅困難者は、むやみに移動しないよう努める
 - 本市・事業者が行う 帰宅困難者対策に協力する

事業者の責務・役割

- 25-5
 - 自らの施設の 安全性等を確認
 - 従業員等を 施設内に待機させるなど対策
- 25-6
 - 災害時は、本市や他の事業者等と連携、協力
- 25-7
 - 公共交通事業者は、自らの施設の安全性等を確認
 - 帰宅困難者を施設内で待機させるなど 利用者保護のための対策

最後に

帰宅困難者対策シンポジウム in 大阪 (H28.9.14)

明治大学 危機管理研究センター 中林一樹 特任教授 講演資料より

一時滞在の場の提供は企業の社会貢献だが・・・

★「善管注意義務」問題・ビル協など全国的展開で

- 一時滞在の場の提供をしない理由を、
「余震時の安全が確保できないので」は、成り立つのか。
- “On your Risk”で、提供することを国民ルールに
- しかし、建物が被災すれば提供できない。
それは、企業がBCP(事業継続)もできないということ。
- 危険のため、帰宅困難者を受け入れることができないことが
分かっている、従業者には建物内で仕事(BCP)をさせることは、
就業者への安全確保義務違反ではないか。

事業所における「一斉帰宅の抑制」対策ガイドライン（平成27年3月）

【大阪府：帰宅困難者支援に関する協議会】

従業員等が 一斉に徒歩帰宅を開始した場合

- ・ 混雑による集団転倒や火災、沿道建物からの落下物等により死傷する危険性
- ・ 救助・救急活動や緊急輸送活動などの応急対策活動が妨げられるおそれ

従業員等の安全確保を図る
一斉帰宅による街中の混乱を回避

企業等において
従業員等を施設内に待機させることが重要

企業等が 一斉帰宅の抑制を
適切に行うための参考となる
ガイドライン

事業主の皆様に取り組んでいただきたいこと

大地震が発生した直後、従業員のみなさんが一斉に帰宅すれば、「歩道の混乱による倒壊」や「沿道建物の倒壊や建物からの落下物」による危険、「救助・救急活動や緊急輸送活動の遅れ」などが発生する恐れがあります。

このため、事業主の皆様には、

従業員の「一斉帰宅の抑制」をお願いします！！

南海トラフ巨大地震が発生した場合、大阪府で最大
146万人の帰宅困難者※が発生すると想定

【主要駅における帰宅困難者数】

主要駅	帰宅困難者 (万人)
大阪駅・梅田駅周辺	18.3
難波駅周辺	9.5
天王寺駅・阿部野橋駅周辺	5.3
京橋駅・OBP周辺	4.1

※鉄道駅を中心とする4平方キロメートル内の帰宅困難者数

(出典：第5回南海トラフ巨大地震災害対策等検討部会資料)



震災当日の新宿駅前の状況（新宿区撮影）

【対策のポイント】

- 施設の安全を確認し、従業員を施設内に待機
- 最低3日分の備蓄
備蓄例：水、食料、毛布、簡易トイレ、衛生用品（トイレトペーパー等）
燃料（非常用発電機のための燃料）など
- 従業員との安否確認手段の確保
- 従業員と家族との安否確認手段の確保
（災害用伝言ダイヤル171、災害用伝言板 など）
- 家具類の転倒・落下・移動防止対策等
- 正確な情報収集
（おさが防災ネット、防災情報メール、エリアメール・緊急速報メール、気象庁防災情報 など）



詳しくは、事業所における「一斉帰宅の抑制」対策ガイドラインをご覧ください。
帰宅困難者支援に関する協議会ホームページ

<http://www.pref.osaka.lg.jp/kikikanri/kitakukonnan3/index.html>

●事業所などに掲示をお願いします。

【参考】



大阪市防災アプリのご紹介

平成28年3月 リリース

災害時における的確で迅速な **避難を支援**
日頃から災害に対する **意識を啓発**
避難に関する **防災知識の普及** を図る



Android
(Android4.03以降)



iPhone
(iOS7.0以降)



大阪市危機管理室ホームページ

<http://www.city.osaka.lg.jp/kikikanrishitsu/>



大阪市危機管理室



おおさか防災ネット（大阪市）

大阪府と府内の市町村が共同し、市民の皆さんに気象・地震やライフライン情報、災害発生時の被害・避難情報など、幅広い防災情報を提供するポータルサイト

マップナビおおさか

インターネットを利用して地図情報を配信する「市民公開型Web-GIS」



マップナビおおさか



大阪府 帰宅困難者対策ホームページ (一斉帰宅の抑制等)

<http://www.pref.osaka.lg.jp/kikikanri/kitakukonnan3/>



大阪府 一斉帰宅の抑制



関西広域連合 広域防災局ホームページ

UNION OF KANSAI GOVERNMENTS

<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=16>

災害時帰宅支援ステーションなど

ご清聴ありがとうございました。