

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

大規模な集客施設や駅等における
利用者保護ガイドライン

平成24年9月10日

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会

目次

はじめに	P1
第1章 平常時	P3
1. 利用者保護に関する計画の策定と従業員等への周知	P3
2. 利用者保護の内容	P3
3. 平時からの施設の安全確保	P4
4. 利用者保護のための備蓄のあり方	P7
5. 訓練等による定期的な手順の確認	P7
第2章 発災時	P9
1. 施設の安全性の確認	P10
2. 一時滞在施設への誘導等	P10
3. 建物や周辺が安全でないために、利用者保護ができない場合の対応	P10
4. 災害時要援護者への配慮	P11
5. 利用者に対する情報提供	P11
参考1：行政機関の取組	P11
参考2：利用者保護に関する計画（例）	P12

はじめに

首都直下地震の発生時には、救急・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の停止等を行っている中で、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。

したがって、帰宅困難者の一斉帰宅に伴う混乱を回避するため、大規模な集客施設や駅等の事業者は、利用者に対し施設内での待機の案内や安全な場所への案内または誘導を行うことが重要となる。

本ガイドラインは、これら施設の事業者が利用者保護を適切に行うための参考となる手順等を示したものである。

※本ガイドラインにおいて想定する首都直下地震は、中央防災会議において建物被害等が最大になる（冬18時、風速15m/sの場合）と想定される現行の東京湾北部地震（M7.3）とし、発生時刻は、帰宅困難者等が最も多く発生すると想定される平日昼12時とする。

なお、本ガイドラインにおいて使用する施設等の定義は以下のとおり。

区分※1	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	発災から72時間（最大3日間）程度まで ※2	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	帰宅困難者等の受け入れ	徒歩帰宅者の支援	地域の避難住民の受け入れ
支援事項	食料、水、毛布又はブランケット※3、トイレ、休憩場所、情報等 ※2	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	集会場、庁舎やオフィスビルのエントランスホール、ホテルの宴会場、学校等※4	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

※1 上記以外の施設について参考として記載する。

避難場所:地震による火災が延焼拡大して地域全体が危険になったときなどに一時的に避難する場所（大規模な公園、大学等）

※2 本表の記載内容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。

※3 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

※4 対象となる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。

また、本ガイドラインにおいて「利用者」とは、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。「保護」とは、当該施設内での待機に係る案内、安全な場所への案内又は誘導を指す。

※駅前に設置されている大規模集客施設や駅においては、あわせて「駅前滞留者対策ガイドライン」も参照することが望ましい。

第1章 平常時

1. 利用者保護に関する計画の策定と従業員等への周知

(1) 計画の策定

事業者は、事業所防災計画等において、利用者の保護に係る計画をあらかじめ定めておく。

その際、他の企業等との連携、行政機関との連携、地域における帰宅困難者等対策の取組への参加等についても、可能な範囲で計画に明記する。

(2) 複合ビルでの役割分担

テナントビルの場合や事業者が複数存在する複合ビルの場合、事業者はビルの施設管理者や他の事業者と連携し、建物ごとの個別の事情に応じて、あらかじめ役割分担を取り決める。

(3) 従業員への周知

事業者は、冊子等（電子媒体を含む）により、利用者保護に係る計画を従業員等に周知し、理解の促進を図る。

また、事業者は、同計画を必要な箇所に配備するなどして、発災直後から利用できるような体制の整備に努める。

2. 利用者保護の内容

(1) 利用者の誘導等

事業者は、利用者の安全確保のため、発災直後の施設内待機や安全な場所への案内や誘導手順について、あらかじめ検討しておく。

この際、必要と考えられる備蓄品の確保や必要とする人への提供方法、災害時要援護者（高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、外国人、通学の小中学生等）や急病人への対応等の具体的な内容についても検討しておく。

(2) 災害時要援護者への対応

・ 高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、通学の小中学生への対応

事業者は、施設の特性や状況に応じ、災害時要援護者が必要とする物資を検討してあらかじめ備えておくこととする。

例えば、車椅子や救護用担架、段差解消板等を備えておく。

また、可能な限り優先的に待機スペースへの誘導や物資の提供が行われる

ように配慮する。

障がい者については、必要な支援や配慮を受けるために障がい者が他者に支援を求めるカード（例：ヘルプカード（東京都））の活用やユニバーサルデザイン※（例：大きくはっきりとしたピクトグラム（図記号）（東京都））の案内板の活用等が考えられ、今後、関係機関とも連携しながら検討する。

※ユニバーサルデザインについては、「店舗等内部のユニバーサルデザイン整備ガイドライン」（東京都）等参照

・外国人への対応

誘導の案内や情報提供等について配慮する。

例えば、英語、中国語等の誘導案内板による対応を検討する。

<参考事例> ヘルプカード



緊急連絡先や必要な支援内容などが記載されたカードで、障がい者が災害時や日常生活で困ったときに、周囲に自己の障がいへの理解や支援を求めるためのものです。

特に、聴覚障がい者や内部障がい者、知的障がい者など、一見、障がい者とわからない方が周囲に支援を求める際に有効です。

例えば、東京都では、ガイドラインを作成し、都内で統一的に活用できるよう、デザインや形態等、カードの標準様式を定めるほか、聴覚障がい、内部障がいなど、障がいの特性に応じた支援が受けられるよう、障がい種別ごとに必要な配慮や支援方法等を盛り込む予定です。

3. 平時からの施設の安全確保

事業者は、利用者保護のため、以下に示す施設の安全確保に努める。

(1) 施設内の安全確保

事業者は、日頃から耐震診断・耐震改修や家具類の転倒・落下・移動防止対策、施設内のガラス飛散防止対策等に努める。

なお、高層ビルについては、高層階で大きな揺れの影響を受ける長周期地

震動への対策を講じておく。

(参考) 高層ビルにおける長周期地震動対策

家具類のキャスターのロック、吊り下げ式照明の揺れ防止 等

(H24.7 東京消防庁「家具類の転倒・落下・移動防止対策ハンドブック」参照)

(2) 隣接した施設と連携した安全の確保

事業者が管理する施設に隣接して、道路や通路、広場など、地方公共団体等が管理所有する施設がある場合は、これらの管理者と連携し、案内又は誘導に必要な経路の確保や経路上の被災時の安全確保等について確認するなど、状況に応じた施設の安全確保に努める。具体的な対象施設としては、駅及び駅に接続する地方公共団体管理の自由通路※などが考えられる。

※自由通路：鉄道駅の構内を横断する通路のうち、鉄道利用者に限らない歩行者（あるいは自転車）が通行する通路

(3) 安全点検のためのチェックリストと待機場所リストの作成

事業者は、施設の安全点検のためのチェックリストを作成する。その際、事業者は、安全点検の間、施設内において利用者が安全に待機できる場所をあらかじめ計画しておく。

なお、従業員等で設備等の応急復旧に対応する場合には、工具類の備えについても検討する。

施設の安全点検のためのチェックリスト（例）

点検項目	点検内容	判定 (該当)	該当する場合の 対処・応急対応等
施設全体			
1	建物（傾斜・沈下）	傾いている。沈下している。	建物を退去
		傾いているように感じる。	要注意 →専門家へ詳細診断を要請
2	建物（倒壊危険性）	大きなX字状のひび割れが多数あり、コンクリートの剥落も著しく、鉄筋がかなり露出している。壁の向こう側が透けて見える。	建物を退去
		斜めやX字形のひび割れがあるが、コンクリートの剥落はわずかである。	要注意 →専門家へ詳細診断を要請
3	隣接建築物・周辺地盤	隣接建築物や鉄塔等が施設の方向に傾いている。	建物を退去
		周辺地盤が大きく陥没または隆起している。	建物を退去
		隣接建築物の損傷や周辺地盤の地割れがあるが、施設への影響はないと考えられる。	要注意 →専門家へ詳細診断を要請
施設内部（居室・通路等）			
1	床	傾いている、または陥没している。 フロア等、床材に損傷が見られる。	立入禁止 要注意/要修理
2	壁・天井材	間仕切り壁に損傷が見られる。	要注意/要修理
		天井材が落下している。	立入禁止
		天井材のズレが見られる。	要注意 →専門家へ詳細診断を要請
3	廊下・階段	大きなX字状のひび割れが多数あり、コンクリートの剥落も著しく、鉄筋がかなり露出している。壁の向こう側が透けて見える。	立入禁止
		斜めやX字形のひび割れがあるが、コンクリートの剥落はわずかである。	点検継続 →専門家へ詳細診断を要請
4	ドア	ドアが外れている、または変形している。	要注意/要修理
5	窓枠・窓ガラス	窓枠が外れている、または変形している。 窓が割れている、またはひびがある。	要注意/要修理 要注意/要修理
6	照明器具・吊り器具	照明器具・吊り器具が落下している。	要注意/要修理
		照明器具・吊り器具のズレが見られる。	要注意/要修理
7	什器等	什器（家具）等が転倒している。	要注意/要修理/要固定
		書類等が散乱している。	要注意/要復旧
設備等			
1	電力	外部からの電力供給が停止している。（商用電源の途絶）	代替手段の確保/要復旧 →(例)非常用電源を稼働
		照明が消えている。	
		空調が停止している。	
2	エレベータ	停止している。	要復旧 →メンテナンス業者に連絡
		警報ランプ、ブザー点灯、鳴動している。	
		カゴ内に人が閉じ込められている。	→メンテナンス業者または消防機関に連絡
3	上水道	停止している。	代替手段の確保/要復旧 →(例)備蓄品の利用
4	下水道・トイレ	水が流れない（溢れている）。	使用中止 /代替手段の確保/要復旧 →(例)災害用トイレの利用
5	ガス	異臭、異音、煙が発生している。	立入禁止 /要復旧
		停止している。	要復旧
6	通信・電話	停止している。	代替手段の確保/要復旧 →(例)衛星携帯電話、無線機の利用
7	消防用設備等	故障・損傷している	代替手段の確保/要復旧 →消防設備業者に連絡
セキュリティ			
1	防火シャッター	閉鎖している。	要復旧
2	非常階段・非常用出口	閉鎖している。（通行不可である。）	要復旧 →復旧できない場合、 立入禁止
3	入退室・施錠管理	セキュリティが機能していない。	要復旧/要警備員配置 →外部者侵入に要注意（状況により 立入禁止 ）

※「避難所管理運営の指針（区市町村向け）（東京都）」及び「業務継続のための官庁施設の機能確保に関する指針（国交省）」を参考とした。

4. 利用者保護のための備蓄のあり方

事業者は、一時滞在施設の開設が遅れることも視野に入れ、施設の特長や実情に応じて、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. 訓練等による定期的な手順の確認

事業者は、建物所有者、施設管理者、テナント事業者等と相互に協力し、年1回以上の定期的な訓練を通じて、利用者保護の手順等について確認し、必要な場合は改善を行う。

また、事業者は、訓練の結果を必ず検証し、利用者の保護に係る計画等に反映させる。

訓練にあたっては、停電や通信手段の断絶など、発災時の様々な状況を想定した利用者への情報提供に関する訓練を行うことが望ましい。

＜参考事例＞ 2月3日の帰宅困難者対策訓練（鉄道事業者）



駅構内における乗客の保護（新宿会場）
駅構内で一時的に保護された乗客は、駅職員に毛布や食料の配布を受けました。

平成24年2月3日に東京駅周辺で行われた「帰宅困難者対策訓練」では、鉄道各社による駅構内における初動対応訓練が実施されました。

訓練項目としては、施設の安全確認、乗客の一時保護、運行情報の提供などが実施され、一斉帰宅の抑制のため駅

その後、駅職員に誘導され一時滞在施設に移動する訓練も行いました。

＜参考事例＞ 2月3日の帰宅困難者対策訓練（商業施設）



百貨店店内での顧客の保護訓練の様子（池袋会場）

平成24年2月3日に実施された「帰宅困難者対策訓練」では、池袋駅及び新宿駅の両駅の周辺において、自衛消防訓練と連携した顧客の保護訓練が実施されました。

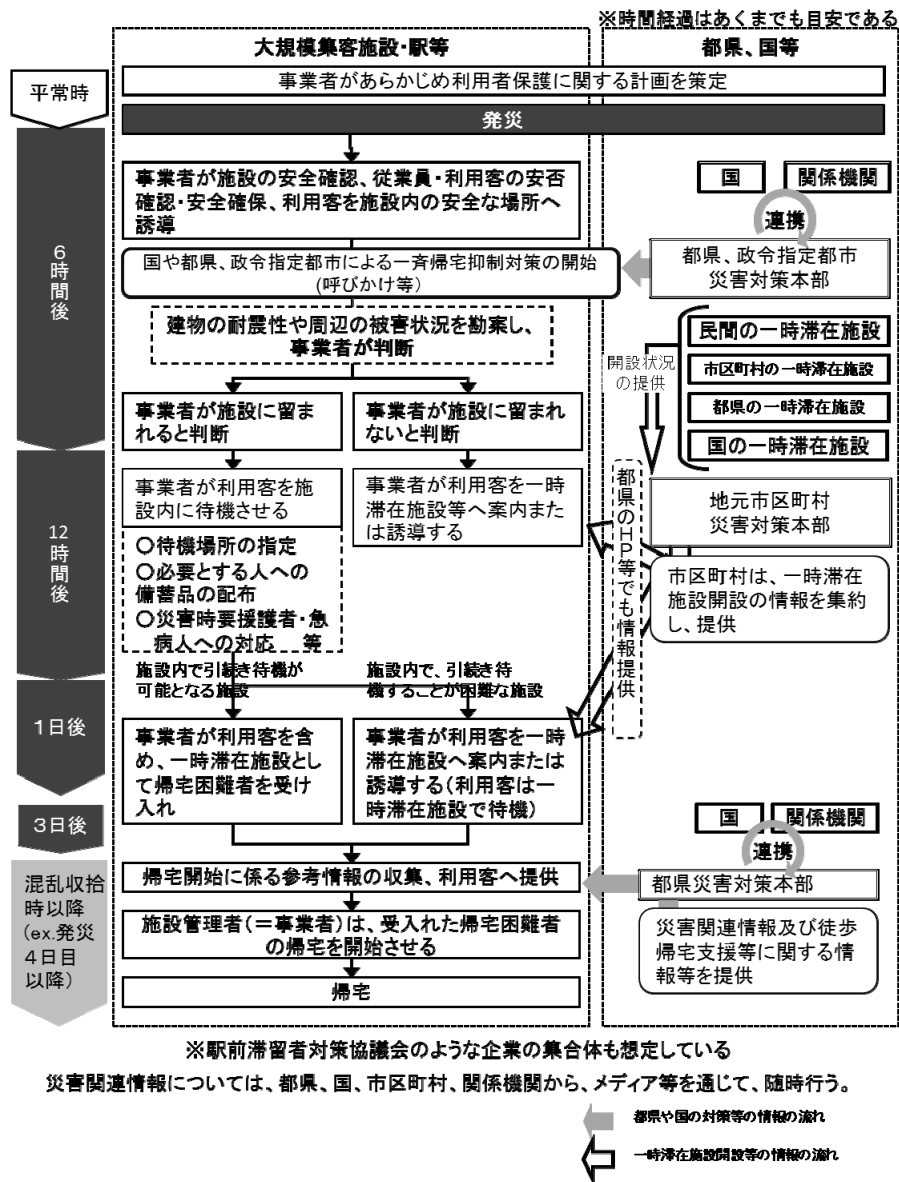
各商業施設においては、自衛消防隊等により施設の安全確認が実施されました。

安全確認の後、顧客を安全な場所に移動させ、館内放送による「むやみに移動を開始しない」などの呼びかけを行いました。

また、一部の商業施設では、顧客への備蓄品の配布や家族への安否確認を促すアナウンスを実施しました。

第2章 発災時

発災後から混乱収拾時にかけての利用者保護のフローは図2のとおりである。なお、本図は標準的な例を示したものであり、災害の規模、各施設の事情等により適宜柔軟に対応することが必要となる。



大規模集客施設・駅等での利用者保護フロー (例)

※一時滞在施設への案内または誘導が困難な場合、帰宅が可能となるまでの間、一時滞在施設となることも想定

※一時滞在施設となる場合、施設内の安全の確保や待機可能なスペース等の確保を勘案し、外部の帰宅困難者等の受入れについても検討

1. 施設の安全性の確認

(1) 施設の安全の確認

事業者は、利用者及び自らが管理する施設の安全を確認する。

(2) 施設の周囲の安全確認

国や都県、政令指定都市の一斉帰宅抑制の呼びかけ等を受け、行政機関や関係機関から提供される災害関連情報等により、火災の状況等、周辺の安全を確認する。

(3) 利用者の保護

安全を確認できた場合、利用者を施設内の安全な場所で保護する。なお、各施設管理者による自発的な対応を妨げるものではない。

2. 一時滞在施設への誘導等

(1) 事業者等による案内又は誘導

保護した利用者については、市区町村と関係機関の連携の下、事業者や駅前滞留者対策協議会等が一時滞在施設へ案内又は誘導することを原則とする。

(2) 一時滞在施設への案内又は誘導が困難な場合

災害発生時、一時滞在施設への案内又は誘導が困難な場合においては、事業者は市区町村や関係機関と連携し、施設の特性や状況に応じ可能な限り待機中の施設又は近隣施設の協力も得て、帰宅が可能になるまでの間、利用者を一時的に受け入れる一時滞在施設になることも想定する。

利用者を保護した施設が一時滞在施設となる場合に、施設の安全性や確保可能なスペース等を勘案し、外部の帰宅困難者等の受入れについても検討する。

なお、事業者は、地方公共団体との協定により、利用者を保護している施設が引き続き一時滞在施設となる場合、別途定める「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」に基づき、適切に対応する。

3. 建物や周辺が安全でないために、施設内保護ができない場合の対応

建物や周辺が安全でないために、施設内で利用者を保護できない場合は、市区町村や関係機関との連携の下、事業者が一時滞在施設等※へ利用者を案内又は誘導することを原則とする。

※一時滞在施設、避難場所等を指す。

4. 災害時要援護者への配慮

事業者は、利用者の保護に当たって、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、災害時要援護者に配慮する。

5. 利用者に対する情報提供

事業者は、災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を行政機関や関係機関から入手し、施設内で待機している利用者に情報提供する。

例えば、施設に備わる電子掲示板や放送設備を活用するなど、施設の特性や状況に応じて多様な手段を用いることにより情報提供を行う。

＜参考事例＞利用者に対する情報提供（東京都交通局）



（都営新宿線）

東京都交通局では、都営地下鉄の駅構内だけでなく、列車内でも携帯電話を利用してEメール及びインターネットへの接続ができるよう整備中です。

既に平成24年3月30日より、都営新宿線（新宿～九段下駅間）でサービスを開始しました。

参考1：行政機関の取組

（1）平常時（情報提供体制の確保）

事業者は、災害発生時に利用者保護の可否の判断を行うとともに、待機している利用者に対して災害関連情報や公共交通機関の運行情報等を提供する必要がある。そのため、行政機関は、あらかじめ報道機関や通信事業者、公共交通機関等と連携協力して、事業者が必要な情報を得られる仕組みを構築しておく。

さらに、行政機関は事業者との連携のため、担当者の連絡名簿や連絡先一覧等を作成し、関係者間で共有するとともに、適時更新等に努める。

(2) 発災時（事業者に対する災害関連情報等の提供）

国や都県、政令指定都市は、個人・企業等に対する一斉帰宅抑制の呼びかけを行う。行政機関は関係機関と連携して、災害関連情報等を提供する。

参考2：利用者保護に関する計画（例）

1. 基本的な考え方

(1) 利用者の保護の意義や本計画の目的

首都直下地震が発生した場合、帰宅困難者等の発生による混乱を防止するため、利用者に対し、施設内での待機に係る案内や安全な場所への誘導を行い、その保護を図ることが重要となる。本計画は、当施設の事業者が利用者の保護を適切に行うための手順等を示したものである。

(2) 本計画に使用される用語の定義

利用者、施設、一時滞在施設 等の定義を記載

(3) 一斉帰宅抑制の基本方針の明記

(4) 施設周辺の被害想定・地域危険度の把握

◇参考にするべき資料（東京都内の場合）

○首都直下地震等による東京の被害想定（平成24年4月18日公表）

http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/assumption_h24.html

○地震に関する地域危険度調査（第6回）

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/bosai/chousa_6/home.htm

(5) 施設の周辺地域の現況

- ・駅前滞留者対策協議会
協議会の構成員や地域ルール、訓練の実施 等
- ・一時滞在施設等
近隣の一時滞在施設や避難場所の名称や位置、連絡先 等

2. 事前対策

(1) 利用者を保護する判断基準

- ・国や都県、政令指定都市の一斉帰宅抑制の呼びかけ
- ・施設の安全点検のためのチェックリストによる施設の安全確認
- ・施設の周囲の安全確認する場所の設定
- ・待機場所リストの作成 等

(2) テレビ・ラジオ・無線機などの情報入手手段の準備

- ・情報入手手段の運用方法（電源の確保を含めた管理等）情報入手手段の数量、配置場所

(3) 発災時、利用者が待機する場所の設定

- ・待機スペース（女性優先スペース含む）の設定

(4) 利用者に対する備蓄の実施

- ・備蓄の整備方針（日数、対象人数、品目 等）
- ・整備済みの備蓄品の品目や数量

(5) 建物の耐震性の確認やオフィスの家具類の転落防止措置等の実施

- ・施設の耐震性の確認（耐震性が不足する場合は必要な措置の実施）
- ・オフィスの家具類の転落防止措置（東京消防庁のハンドブック参照）

(6) 災害時要援護者対策

- ・災害時要援護者を優先保護
- ・必要な備蓄の実施
- ・ユニバーサルデザインの案内板等の設置 等

(7) 帰宅困難者対策訓練

- ・訓練の実施時期（自衛消防訓練に合わせて実施、毎年9月 等）
- ・訓練の内容（利用客の待機、待機場所への誘導、備蓄品の配備 等）

3. 発災後の対応

(1) 施設の安全性の確認の手順

- ・施設管理担当の社員あるいは委託業者が、あらかじめ定めたチェックリストによる建物内の被害状況の把握と施設の安全性を確認
- ・軽微な被害については応急措置を実施

(2) 情報入手先

自治体の防災ホームページ、鉄道事業者の運行情報サイト 等

(3) 利用者を待機場所に誘導する方法

(4) 利用者等への支援

利用者への備蓄品の配布の手順、利用者への情報提供への手順 等

(5) 災害時要援護者への対応

- ・待機スペースへ優先的に誘導する手順
- ・備蓄の配布の手順、
- ・情報提供の手段・手順
- ・ヘルプカードの確認の手順 等

(6) 一時滞在施設への誘導

- ・一時滞在施設、警察、地元自治体との連絡の手順
- ・利用者を一時滞在施設へ誘導する手順 等

(7) 一時滞在施設への移行の検討

