

板橋区災害時帰宅困難者対策指針

3月11日の東日本大震災では、安全確認のため都内を含む広範囲で鉄道が運休したほか、幹線道路では大渋滞が発生し、路線バスの運行や代替輸送も困難になり、大量の帰宅困難者が発生した。

このような事態に対して、板橋区では初めて帰宅困難者対策を実施したが、支援施設の数や運営方法等、改善すべき課題が浮かび上がってきたことから、災害時帰宅困難者対策の再構築に向けた検討を進め10月に中間のまとめを行ったところである。

帰宅困難者対策は広域的な対応が必要となることから、都が11月25日に発表した「東京都防災対応指針」における災害時帰宅困難者対策再構築方針との整合性を図りながら、板橋区の地域特性を踏まえた「板橋区災害時帰宅困難者対策指針」を定め、区外から板橋区を通過する徒歩帰宅者に対する適切な支援を行うとともに、板橋区から区外に向けて発生する徒歩帰宅者を抑制する対策を実施することなどにより、社会全体で取り組む帰宅困難者対策を構築していく。

1 板橋区における帰宅困難者発生状況

3月11日の区における帰宅困難者発生状況は、主に、都心部から主要幹線道路である「中山道」「川越街道」に沿って移動する方、鉄道の線路に沿って移動する方が大量に流入したほか、鉄道の運行停止に伴って駅舎等から吐き出された方が徒歩による移動を開始した。また、鉄道の運行再開を待つ方が区内に滞留するという状況も生じた。

板橋区の地域防災計画では帰宅困難者に対する支援施設として区役所、大原・成増の両社会教育会館、板橋東清掃事務所の4か所を指定していたが、当該施設に関する区民や関係機関に対する事前の周知が不十分であったこともあり、当日は駅等で帰宅困難者に対して支援施設以外の公共施設が案内される等の事態が発生し、多数の人々がトイレ・飲料水や一時的な休憩場所を求めて、区役所本庁舎のほか支援施設以外の学校や地域センターなどの公共施設にも訪れた。

一方、区内の高校、大学、専門学校や民間事業所において、鉄道の運休によりそれぞれの施設内で毛布などの物資の備えがないままに待機を余儀なくされたり、近隣の公共施設に避難を求める等の事態が発生した。

また、区立小学校や保育園において、保護者が帰宅困難により幼児・児童の定時の引き取りができず、保護者の到着まで施設内で待機させる事態も発生した。

いずれも、事前の明確な事態想定や体制が十分取られておらず、今後の対策を行う上で解決すべき課題となった。

2 災害時帰宅困難者対策の基本的考え方

(1) 区外から板橋区に流入した徒歩帰宅者への対策

- ① 一時的な休憩及び交通機関が復旧するまでの待機などを行う場所を提供する、「一時待機施設^{*1}」を現在の4か所から12か所に拡充する。

- ② 都との協定により災害時に水道水・トイレ・情報等を徒歩帰宅者に提供するコンビニエンスストア、ファーストフード、ファミリーレストラン及びガソリンスタンドなどの協力店舗「災害時帰宅支援ステーション」（都内8645か所）について都や当該店舗と連携として、災害時徒歩帰宅者に対して位置情報等の周知を図る。

※1 従前「帰宅支援ステーション」と表記してきた区の帰宅困難者支援施設については、東京都防災対応指針と整合性を持たせるため、都の指針と同一の用語である「一時待機施設」と表記する

(2) 板橋区から発生する徒歩帰宅者抑制対策

- ① 区内の学校関係者、産業・商業団体、大規模小売事業者・娯楽施設事業者等と新たに帰宅困難者対策を協議する検討会を設けて、災害時に徒歩帰宅者の発生を抑制するための対応マニュアル等の作成や飲料水、非常食、毛布などの物資の備蓄、組織内での徒歩帰宅抑制の周知・普及等の具体的対策と区の支援策について検討し、災害時に各実施主体において原則対応の徹底を図る。
- ② 中小零細事業所や集客施設等において長時間の待機が困難な場合には、区や都が設置する一時待機施設で受け入れる。
- ③ 区立小中学校、保育園、通所福祉施設において、施設内での長時間に亘る待機に備えた対応マニュアル等の作成や飲料水、非常食、毛布などの物資を備蓄する。

(3) 駅との連携

新たに東武東上線・都営三田線・JRの駅関係者と帰宅困難者対策を協議する検討会を設けて、災害時における情報の共有化と連絡体制の確立、帰宅困難者の駅舎での待機の実施と体制の整備などの具体的対策について検討する。

3 一時待機施設に関する基本的考え方

(1) 一時待機施設となる施設の選定

区が設置する一時待機施設については、鉄道駅や幹線道路からのアクセスが良いことを条件とし、徒歩による移動時間を考慮して一時待機施設の間隔は、概ね3km以内とすることを基本として選定する。

上記条件のうち、鉄道については「都営三田線」「東武東上線」の主要駅からのアクセスを、幹線道路については「中山道」「川越街道」「高島通り」「環状七号線」からのアクセスを考慮して施設を選定する。

- ① 区が開設する避難所との連携を考慮する。
- ② 鉄道駅もしくは幹線道路から無理なく誘導できるか考慮する。
- ③ 食料・飲料水・防寒用品の備蓄場所が確保できるか考慮する。
- ④ 一時的な休憩ができるスペースを確保できるか考慮する。
- ⑤ 既存設備を活用して災害・交通・気象情報を提供できるか考慮する。

(2) 指定避難所との分離設置

現行の指定避難所は原則として周辺住民の避難を想定しており、更に帰宅困難者を受け入れると避難所居住スペースの狭隘化をまねき、緊迫した環境の中での避難所運営において様々な問題が生じることが予測されるとともに、都の指針における一時待機施設の考え方も踏まえ、帰宅困難者の一時待機施設は指定避難所以外の公共施設に単独設置する。

(3) 区役所本庁舎の取り扱い

区役所本庁舎については、交通結節点に所在していることや、その認知度において一時待機施設として指定することは大変有効である。その反面、区役所本庁舎は、災害発生時に多数の関係機関との連絡調整や関係者の立ち入りが想定されるとともに、応急対策や復旧・復興のための拠点施設になる。区役所本庁舎に隣接して一時待機施設として活用できる公共施設も集中して存在することから、区役所本庁舎については災害対策本部の機能に特化する。

本庁舎に訪れた帰宅困難者に対しては求めに応じてトイレや水道水などを提供し、休憩・待機が必要な場合には区役所周辺に開設する一時待機施設へ誘導する。

(4) 一時待機施設の整備

「都営三田線」「東武東上線」「中山道」「川越街道」「高島通り」「環状七号線」沿線にある区施設から、都が実施する災害時帰宅支援ステーション及び一時待機施設の連携を踏まえ、(1)の基準に基づいて、以下の12施設を整備する。今後、各施設と具体的な調整を進め、年度内に整備を完了させる。

- ①板橋地域センター (都営三田線・中山道)
- ②仲宿地域センター (都営三田線・中山道)
- ③大原社会教育会館 (都営三田線・中山道)
- ④板橋東清掃事務所 (中山道)
- ⑤熊野地域センター (東武東上線・川越街道)
- ⑥仲町地域センター (東武東上線・川越街道)
- ⑦常盤台区民事務所 (東武東上線・川越街道)
- ⑧板橋西清掃事務所 (東武東上線・川越街道)
- ⑨成増社会教育会館 (東武東上線・川越街道)
- ⑩志村福祉事務所 (都営三田線・高島通り)
- ⑪高島平地域センター (都営三田線・高島通り)
- ⑫桜川地域センター (環状七号線)

(5) 一時待機施設での支援内容

- ① 一時休憩場所として着席スペースの提供
- ② トイレ・水・毛布・非常食の提供
- ③ 災害・交通・気象状況等テレビ情報の提供
- ④ 板橋区の災害情報・地理情報等の提供
- ⑤ 携帯電話充電器の提供
- ⑥ 救急箱の提供

4 今後のスケジュール

平成24年 1月 一時待機施設の整備

※人員配置体制の整備・物資の備蓄

※運営マニュアルの作成

区内事業者等との帰宅困難者対策検討会（仮称）設置に向けた
関係者との事前調整

平成24年 3月 一時待機施設の整備完了

平成24年度 帰宅困難者対策検討会（仮称）設置