
首都直下地震／帰宅困難者問題

(矢作征三、巨大災害に立ち向かうニッポン、社会評論社、2015、p.216-230)

2018年7月13日、災害医学抄読会 <http://plaza.umin.ac.jp/~GHDNet/circle/>

災害時には帰宅困難者問題が発生する。日常、多くの通勤者、学生、買い物客が近隣地域から東京にやってきて、滞在する。大地震が発生すると、公共交通機関は機能停止に陥り、乗客は主要ターミナルに足止めとなる。また、通信ネットワークの障害防止、輻輳防止のために通話量が制限されるため、電話はつながらなくなる。そのような混乱状態の中、人々は徒歩で帰宅行動を始める。

その道路も一部は陥没、障害物が路上に散乱して行動不能に陥る。停電で信号機は機能しない。交通は大渋滞となる。首都圏で首都直下型地震が発生した場合、推定 500 万人を超える群衆が首都圏全域で帰宅困難状態に陥り大混乱となる。

この問題に対する基本的原則は、各組織自らがそれぞれの従業員、関係者の面倒を見る体制を整えるという事である。事業所や学校などの組織は、地震被害や交通機関の被害状況について情報を収集し、いつ、どのように、安全に帰宅を促すか、あるいは一時的な避難場所を独自に準備できるかどうか、自ら判断する必要がある。これらの対策は必ずしも単一組織だけで判断できるわけではない。自治体、事業者、学校、公共団体が協力・調整しあうことが重要である。

このことについては過去の事例からも学ぶところがある。東日本大震災では、東京都で約 352 万人、首都圏合計で 515 万人が当日自宅に帰れない帰宅困難者となった。JR や私鉄など鉄道会社各社は時差帰宅や近距離の帰宅者に対し徒歩による帰宅を勧め、一方改札制限や、入場規制、階段規制などによって混乱防止に努めることになっていた。しかし、2011 年 3 月の東日本大震災の折、多くの帰宅困難者を夜の寒空の下、駅の施設から締め出したことに対する多くの苦情に対し、東京都知事に謝罪したことを受け、今後は駅の施設を開放し、一時的な避難場所としての役割を担うことになる。JR 東日本は 250 の駅で避難者へ施設を開放し、30 の駅では水や毛布を備蓄する計画である。

徒歩帰宅については議論の余地がある。徒歩帰宅あるいは都心に残留の判断基準についてである。震災直後の混乱状態の中、徒歩によって帰宅すべきかどうか判断するにあたって、何をその判断基準とすべきかである。判断基準に関しては自宅までの距離、季節および発災時刻によって徒歩による帰宅にするべきか、当日帰宅を断念し残留するべきか、その判断が異なる。例えば、自宅までの距離が 20 km であった場合、午後になってから帰宅に向け出発するには自宅到着時刻を考慮すると遅すぎるため、当日の帰宅を断念するべきである。帰宅する時刻は薄暗い程度の夕刻までに到着を一つの基準とするべきで、夜遅くなる帰宅計画は避けるべきである。

次に帰宅経路についてである。都心から郊外へ向け徒歩帰宅する場合、幹線道路を使うこ

とが推奨される。しかし、幹線道路は郊外へ向け避難する自動車と都心に向け救援に向かう緊急車両が行き交い、大渋滞となることが予想される。そこへ大勢の徒歩帰宅者が一斉に帰路につくと交差点や歩道が大混乱となり、歩行者が歩くことが出来なくなる。

そういった都合があり、徒歩帰宅者の基本的な心得が決められている

- ・むやみに個人の判断で徒歩帰宅を始めない
- ・従業員をすぐに帰宅させない。安全な場所に数日間とどめるように対応する。帰宅は余震が収まり、帰宅方面の安全が確認できてからにする。
- ・震災直後の歩行は時速 2.5 km がやっとなり、帰宅までには長時間を要する。それなりの準備と計画が必要である。
- ・自宅到着時間が日没以前になるように計画する。
- ・歩行中は一定時間ごとに休息をとる。
- ・できるだけ同一方面には、仲間たちと集団で行動することが望ましい。

徒歩帰宅の準備・服装などについては季節に合った、長時間の歩行に適して物が必要である。寒さ、暑さ、風雨に備える。混乱の中を塗油時間の歩行は余分な注意が必要で疲労も蓄積する。疲労はけがにつながる。

また、さらに具体的な対策として東京都の帰宅困難者対策条例を以下に示す。

従業員の一時帰宅の抑制

- 施設の安全を確認したうえで、従業員を事業所内にとどめる。
- 必要な 3 日分の水や食料などの備蓄に努める。

従業員との連絡手段の確保と事前準備

- 事業者はあらかじめ、従業員との連絡手段を確保するとともに、従業員に対して、家族などとの連絡手段を複数確保することなどを周知する。

環境整備対策

- 安否確認と情報提供のための体制整備として、通信事業者と、関係機関が連携して帰宅困難者への情報提供体制の充実や家族との安否確認手段の周知、利用計画を勧める。
- 一時滞在施設の確保として買い物客や行楽者などの行き場のない帰宅困難者は、行政のみならず、民間事業者の協力のもと、一時滞在施設で受け入れる。
- 帰宅支援として、帰宅する人を支援するため、災害時帰宅支援ステーションを確保する。また、バスや船など代替え輸送手段を確保する。