特集 ポスト東日本大震災の防災・減災まちづくり【論説】

帰宅困難者対策はどこまで進んだか

Progress of Measures for Stranded People at Major Earthquake

Junichi TANAKA : Representative Director,

Disaster Mitigation Research Office

田中 純一*

1. はじめに

平成23年3月11日、東日本大震災当日の夕刻以降、首都圏や仙台市などにおいて、帰宅を急ぐ人々がターミナルや幹線道路にあふれ、一夜を屋外で過ごす事態も生じていたことは記憶に新しい。当初マスコミを中心に、このような人々は帰宅難民と呼ばれていたが、平成25年4月に東京都施行した帰宅困難者対策条例（以下、単に「都条例」という。）第1条の中で「帰宅困難者」という言葉が定義される^(注1)に至り、帰宅困難者と呼ばれることが多くなった。

この帰宅困難者という言葉は都条例が初めて使ったのではなく、昭和60年5月に発行された東京都防災会議編「多摩地域における地震被害の想定に関する報告書」において、既に登場している。この報告書は、多摩地域独特の被害を検討したものであるが、都心に通う家族が帰ってこない、連絡も取れない事態に直面する被災住民の生活困難や家族離散という心理不安の集合的ストレス状況は多摩地域全般として深刻な災害である（同報告書406頁）と指摘している。つまり自宅で心配している家族の視点で帰宅困難者に言及しており、現在の帰宅困難者自身を取り上げる問題意識とは

異なっている。また、都条例以前に阪神淡路大震災などを契機に帰宅困難者への対策や訓練を始めた組織もある。

都条例では帰宅困難者対策として、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保、安否確認と情報提供のための体制整備、混乱収拾後の帰宅支援などが掲げられているが、本稿ではそのうち発生の抑制（「一斉帰宅の抑制」）、収容（「一時滞在施設」）を巡る問題点を取り上げる。その理由は、この二点こそが、そもそも行き場のない人々を減らす有効な対策であることと、それにもかかわらず意外な課題がなかなか改善されないことにある。

2. 帰宅困難者問題の視点

本問題は、実は容易に帰宅できないことに留まらず、平成26年6月に閣議決定されている国土強靱化計画にも繋がっていると見てよい。無理な帰宅行動が自身の受傷を招く^(注2)、車道に溢れた群衆が交通渋滞を激化させ緊急救助活動を妨げる、地域の避難所に向かう地域住民の避難行動を妨げる^(注3)、これらの影響により地震の直接被害以上に翌日以降の事業活動に支障を招く、グローバル企業のサプライチェーンの一時的断絶はビジネスの致命傷に繋がる、というロジックである。帰宅

田中 純一*（たなか じゅんいち）正会員・一般社団法人ビル減災研究所 代表理事・所長

^{注1}「事業所、学校等に通勤し、通学し、又は買物その他の理由により来店し、若しくは来所する者等で徒歩により容易に帰宅することが困難なものをいう」

^{注2}雑踏で自由を失い倒れ込んで圧死する「群衆雪崩」の発生が危惧される。平成13年の明石市の花火大会事故、平成26年の上海越年イベント事故はいずれもこの現象と考えられる。

^{注3}廣井悠、大森高樹、新海仁「大都市複合災害シミュレーションの提案」日本災害情報学会第17回研究発表大会予稿集 2015年p. 14

困難者の大量発生は、人間を傷つけ、事業活動を妨げるだけでなく、地震による直接的被害が僅かでも、生産中断の長期化を招き、国際競争力にも大きな脅威となる。あまり意識しないことであるが、平穏な日常を取り戻すというのは、ほとんどがこの（広い意味での）事業活動継続に向かっていって過言ではないだろう。帰宅困難者対策は各方面のBCPを支えてもいるのである。

3. 発生の抑制（一斉帰宅の抑制）

(1) 「帰宅困難者」と「行き場のない帰宅困難者」

この帰宅困難者問題の根本的な対策は発生の抑制である。ただ、勤務先に安全に留まることができても、駅頭で行き場を失っても、都条例の定義上いずれも帰宅困難者となるため、厳密には帰宅困難者の発生を抑制することはほとんど不可能である。発生の抑制あるいは減少を可能にするのは、都心にいる人を減らすという次元の異なる対策や帰宅手段、すなわち交通機関の復旧しかない。このため、問題意識上にあるのは帰宅困難者ではなく、所謂帰宅難民、行き場のない帰宅困難者（都是この表現をよく用いている）である点に注意を要する。

(2) 「一斉帰宅」への疑問

前述のとおり、都条例では帰宅困難者の発生を抑制するため、「一斉帰宅の抑制」が主要対策の一つとして示されているが、いくつかの課題を指摘できる。

「一斉帰宅」のニュアンスからは、一斉でなければいいという発想が生じるが、行き場のない帰宅困難者を発生させないためには、一斉かどうかではなく、帰宅させないことが重要であり、この「一斉」という表現は不適当と思われる。一斉帰宅が抑制されるべきなのは、むしろ都条例が示す対策の中の「混乱収束後の帰宅支援」段階、交通機関の復旧時ではないだろうか。現に、東日本大

震災の当夜から翌日未明にかけて、交通機関が復旧しつつある時、その情報を得て家路を急ぐ人たちが動き始めたばかりの電車はすし詰めとなった。

(3) 備蓄と帰宅抑制

都条例が事業所に3日分の水や食料などの備蓄を義務付けているのも帰宅行動の抑制にその目的があると考えられる。備蓄については、計量しやすさもあって大手事業所や大規模ビルを中心にかなり進捗しているようであるが、中小規模を含めた事業所全体における普及状況は、都の調査では水・食料の3日以上以上の備蓄が5割に満たない^(注4)。また、この調査の過程においても、備蓄の目的が帰宅抑制にあるという側面が強調されていない嫌いがあるほか、一般的に、事業所による備蓄は、家庭での水・食料対策として取られている備蓄と同様に受け止められている可能性があり、帰宅抑制対策としての認識は決して高いとは言えない。

(4) 帰宅行動の背景

無理な帰宅行動を取る背景には、関係者、特に家族との連絡が取れないという事情があると考えられる。前述した昭和60年の報告書でも、離散家族の音信途絶が家庭で待つ者の不安心理を増幅するとされている。しかし、近時そのような傾向を裏付ける調査結果がある一方、時を追って別の調査では仮に連絡が取れても帰宅行動を起こす人たちの存在が指摘されるようになっている^(注5)。さらに、かつてと違って、幼い子供、老親など要配慮者を居住地近辺に残し、あるいは託してきている都心勤務者の不安は極めて大きいといえ、連絡が取れるだけではこの不安を払拭できない可能性もある。ともすればこれらの帰宅困難者はやむなく帰宅行動を起こし、結果的に行き場のない帰宅困難者となりがねない。この要配慮者に関わる対策は、関係先が多岐に亘り、相当の支援要員を動員しなければならない大掛かりなものとなると思

^{注4} 平成26年1月—2月実施の東京都による帰宅困難者対策実態調査。調査対象：従業者30人以上の都内の事業所約5000抽出、有効回答：2226

^{注5} 加藤健・鶴飼進「帰宅困難時における行動選択の要因、災害情報NO. 12、2014p. 60

われるが、まだ緒に就いたとも言えない状況に見える。まずはそれぞれの現場において連絡手段の確保と災害時の体制整備を進めるしかないと思われるが、共助・公助の仕組みが重要となる。

(5) 帰宅抑制実現への課題

平日日中の地震を想定すると、事業所からの帰宅抑制は、従業者自身の判断というよりも、職場の管理職や人事担当役員などの判断と指示に基づくことが多いと思われる。従って職場（建物）の安全確保が前提であるが、そのような役職者に帰宅抑制の重要性が十分認識され、適切な判断や指示が出せることが重要である。東日本大震災の時には、企業から早期帰宅が指示されたケースも多く^{注6)}、この判断や指示には、知識だけでなく、ある種の訓練も必要と思われる。

本年2月8日に東京都・千代田区の合同帰宅困難者対策訓練が東京商工会議所の協力のもとに3000人規模で実施された。昨年同時期の東京都・豊島区と同様訓練が7000人規模だったことを考えるとやや小規模となったが、自動翻訳機による外国語対応や船による移送など進化が続いている。その一方、行き場を失った時にどうするかという発想が強く、帰宅抑制訓練は、いくつか「利用者保護」として実施されたものの、一時滞在施設への誘導に繋がり、当日の新聞報道も帰宅抑制自体には注目していない。すでに発生してしまった、行き場のない帰宅困難者に関する対策訓練、という位置づけであるためやむを得ない面もあるが、建物の安全確認と帰宅しないことの重要性を訓練シナリオの中で参加者にアピールし、認識を深めてもらう努力は必要である。この点について、東京都は一斉帰宅抑制の普及啓発を公助の主な具体的取り組みとし、あらゆる機会を捉えて周知活動を展開、と表明している（平成26年12月東京都総合防災部編集・発行「東京の防災プラン」p25）。

また、東京都が平成27年に発行した冊子「東京

防災」は、「昼間都民」ではない住民向けであり、住民視点の対策が中心になっている。その中に、わずかながら帰宅困難に関する企業向けの記述がある^{注7)}が、ここに示される備蓄は、帰宅困難になった場合に備える趣旨であり、帰宅抑制のための備蓄であるという表現はない。

横浜市でも状況に大差はないが、一斉帰宅抑制の基本方針賛同事業者を募っている点が目を引く。賛同を申し出ると社名が市のホームページに掲載されるという特典があるが、平成28年2月現在41社にとどまっており、帰宅抑制方針が浸透しているとは言えないようである。

多くの訓練においては、法定訓練以外に、グッズを中心とした安全・快適な避難や帰宅のための啓発イベントは盛んであるが、3日間は勤務先に留まるマインドの醸成に向けた活動はほとんど聞かない。また、自治体の防災冊子にはとにかく帰ることを念頭にした記述も少なくない。外国語対応、要配慮者対応、ICTの活用、船の導入など新しい工夫が増えていることは悪くないが、帰宅抑制の原点も固めておきたいところである。

4. 帰宅困難者一時滞在施設の確保は途半ば未満

(1) 施設の確保状況

前述のように都条例における定義上、帰宅困難者は行き場がないかどうかではなく、容易に帰宅できない人を広く指しているため、首都直下地震の場合、都はその規模を517万人に上ると想定している。この総量が圧縮困難であることは前述したが、その大半は勤務先からの帰宅抑制により、あるいは商業施設などの保護により、行き場を失わないと見られている。平成23年9月に内閣府と都が設置した首都直下地震帰宅困難者等対策協議会が公表した5種類のガイドライン^{注8)}などがそれを支えている。それでも行き場のない帰宅困難

^{注6)} 日本経済団体連合「東日本大震災に際しての企業の対応と事業継続の障害となった規制の事例」アンケート調査結果、平成24年3月

^{注7)} 「東京防災」p126

者が92万人程度発生するというのが都の想定であり、彼らを受け入れる施設として帰宅困難者一時滞在施設の確保が進められている。妙な言い回しになるが、帰宅困難者一時滞在施設は、517万人の帰宅困難者ではなく、厳密には92万人の行き場のない帰宅困難者のためのものである。この想定には、上述の帰宅抑制が織り込まれており、帰宅抑制が不十分であれば92万人が更に膨らむ事態となる。具体的な施設については、民有建物の開示が一部にとどまっているためはっきりしないが、20数万人分までは確保できたようである。官・民間問わず、日常使用している施設を提供する関係で、常に提供できるとは限らないため、混乱の元にならないよう事前開示に慎重な姿勢を取る企業も少なくない。換言すれば確保できたといっても歩留まりがあるということであり、確保状況はとても満足できる段階ではない。

他方、横浜市では、「受け入れ可能でないこともある」という注釈付きながら積極的に民間の帰宅困難者一時滞在施設を公表（平成28年1月現在130か所）しており、一時滞在NAVIという施設の検索システムも用意している。

(2) 避難所との相反

帰宅困難者一時滞在施設と混同されがちなものに避難所がある。これは地域住民のために開設されるもので、学校などの公立施設が使われることが多い。行き場のない帰宅困難者が避難所に支援を求めることは自然の流れといえるが、地域住民を想定した収容能力しかないため、当該地域住民には歓迎されない。東日本大震災の時には各地で多少の混乱事例が報告されている。この問題に対して、東京都渋谷区はその災害対策条例において、帰宅困難者による避難所の混乱を避けるために帰宅困難者を一時滞在施設に誘導する内容の条文を平成25年に追加し、両者の棲み分けに腐心している。現在、渋谷区の避難所には「帰宅困難者は使

えない」旨の表示が門前に掲げられており、付近の一時滞在施設が示されている。このような措置が、行き場のない帰宅困難者になりかねない人たちに十分認識されているのか疑問なしとしないが、自治体によって棲み分けへの温度差が感じられるのも妥当とは言えないだろう。

(3) 二次災害の損害賠償責任

一時滞在施設の確保を進めるうえで大きな課題となっているのが、提供した建物所有者の損害賠償責任である。地震当夜に一時滞在施設として提供された建物に身を寄せていた人が、余震で落下してきた備品で負傷した場合に、その損害を賠償する責を誰が負うべきなのか、という問題である。

大地震の後に余震が続くことは周知の事実であり、その回数・規模も無視できない（東日本大震災の時は3.11当日マグニチュード7.0以上が3回、6.0以上が38回）し、本震に耐えた建物が余震で壊滅の被害を受けたケース（スパリゾートハワイアンズ、福島県いわき市）もある。また、建物が耐震性能を有していても、什器備品が倒れたり落下することは容易に想像できるので、家具の転倒対策もずいぶん進められている（前出「東京防災」でも転倒対策に10ページが割かれている。）。更に建物の耐震性能と天井などの非構造部材の耐震性能が全く別であることが多くの天井落下事件^{注9)}で改めて指摘された。これに対して、平成25年7月に建築基準法施行令が改正され、天井脱落やエレベータの脱落防止対策が定められた。ただし、新たな安全対策規制が既存建築物においてどの程度実現できているかは明らかではない。このような事情から一時滞在施設での二次災害は杞憂とは言えない。

被害者に対する損害賠償責任については、民法717条により、土地の工作物（建物など）の設置・保存の瑕疵によって生じた損害として、占有者が責任を負うことになる。所有者も通常は占有者と

^{注8} 事業所における帰宅困難者対策ガイドライン、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、一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン、帰宅困難者への情報提供ガイドライン、駅前滞留者対策ガイドライン

^{注9} 学校施設などで多発し、ミュウザ川崎シンフォニーホール（川崎市）や九段会館（東京都千代田区）では大事故となった。

なるが、賃貸されていれば当該賃借人が占有者となる。占有者が必要な注意をしたときは責任を免れ、最終的に所有者が責任を負うことになるが、この所有者の責任は無過失責任と言われ、免責の余地がない。過去の判例や学説の動向からもこの論理は堅固である。

(4) 所有者責任軽減の動き

このように、一時滞在施設を提供した建物所有者は重大な責任を問われる可能性があるが、善意から貴重な施設を提供しているという事情に照らすと甚だ納得感に乏しいと言え、新たな提供の呼び掛けに水を差すことは必至である。このため、平成24年11月東京都は国に対して「発災時の損害賠償責任が事業者には及ばない制度」の創設を要請している。また、平成27年2月には、内閣府や東京都などが組織する首都直下地震帰宅困難者対策連絡調整会議^{注10}が「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」を改定し、所有者の責任軽減を打ち出している。

しかしこの改定では、法制度上の対応は継続検討とされており、現場の努力と工夫に負うところが大きい内容となっている。具体的には、責任問題の発生を回避するために二次災害の防止対策が多く示されているほか、所有者が責任追及されないよう入り口に所有者の免責を表示して利用者から承諾書を取り付けるといった免責合意方式が示されている。現実的かどうかやや疑問を感じる所有者もいると思われるが、今後はこれら示された対策をしっかり実施しておく必要があるとも言える。

この改正は所有者の責任を軽減する方向性を示したもののといえるが、都のいう「制度」の創設には遠く及ばないと同時に、民法上の責任論議に正面から向き合うものとも言い難く、今後の検討に期待したいところである。

(5) 公設民営型一時滞在施設の可能性

一方、このような事態に鑑み、一時滞在施設を

開設する際に、所有者からいったん自治体が借り受ける形式を取ることによって、自治体の占有を創出する方式をかねて筆者は提言している^{注11}。民法717条をそのまま使って、自治体が占有者として一次責任の免責を主張しなければ結果的に所有者の免責が図れるはず、という主張である。自治体が借り受ける形となるため「公設」の一時滞在施設といえるが、もとより所有者自らが提供しようとしているので運営は当該所有者が担う「民営」とすれば、自治体は運営の手間を考える必要がない。この「公設民営型」方式では、もちろん借り受けに対価は想定されないが、一時使用貸借契約となるため、その契約の締結時期、貸借関係の発生時期などについては更に検討が必要となる。

現在、一時滞在施設の提供に当たっては、(東京都の場合)建物所有者と建物所在の特別区との間で個別協定を締結するのが通例となっているため、既に何らかの契約を締結する土壌は成立している。従って、どこまで特別区が契約内容に弾力性を持たせることができるか、ということになるが、具体的な検討が進むことを期待したい。ただ、賠償責任の財政的な負担については、各特別区が個別に負う方式が合理的ともいえないため、より広域的な、社会的負担が検討されるべきだと思われる。また、公設民営型では、所有者の関係者(従業員など)と想定される一時滞在施設の運営要員の受傷についても、公的な支援が得られる可能性があると思われる。ただ、ここまで実現させるのであれば、平時の建物管理における自治体の関与について慎重な検討が必要となるだろう。

なお、責任を互いに押し付けるばかりではなく、不幸にして発生した損害について、保険や共済といった共助の仕組み、それと公助の組み合わせも併せて検討されるべきである。

(以上)

注10 4(1)で述べた首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の後継組織

注11 田中純一「帰宅困難者一時滞在施設と土地工作物責任に関する一考察」日本不動産学会2014年度秋季大会論文集p. 29