

施策26 昼間区民への災害時支援体制を確立します

提言 番号	事業名	項目	提言内容	回答 (事業部記入欄)
1	全体	公共的な課題設定の妥当性	<p>昼間区民に対する災害時支援のすべてについて区が責任を負うことには限界がある。その意味において、昼間資源も積極的に活用するほか、在住区民・昼間区民、隣接区・都・国・交通事業者といった各主体がそれぞれの役割と責任を整理したうえで、ある程度は認識の共有のうえに防災対策に取り組んで行動する必要がある。</p>	<p>区では平成 15 年度より順次、帰宅困難者が多数発生することが予想される駅周辺の事業者を募り、「帰宅困難者対策地域協力会」(①東京駅・有楽町駅②富士見・飯田橋駅③四ツ谷駅④秋葉原駅の 4 団体)を立ち上げ、区と地域協力会の共同で平成 15 年度以降毎年訓練を実施してきた。まさに区だけでは対応しきれない帰宅困難者問題について、全国に先駆けて「民間資源」を活用した自主防災組織を立ち上げ、区と共に防災対策に取り組んできたと言える。</p> <p>一方、都では、これまで千代田区が推進してきた帰宅困難者対策を採り入れるかたちで平成 25 年 4 月から「東京都帰宅困難者対策条例」を施行し、企業等従業員の施設内待機の努力義務化、企業等従業員の 3 日分の備蓄(飲料水、食料等)の努力義務化、大規模な集客施設や駅等の利用者保護の努力義務化などについてのルールを制定した。</p> <p>また国は、平成24年7月に「都市再生特別措置法の一部を改正する法律」を施行し、都市再生緊急整備地域(全国63地域を指定)の協議会(国、関係地方公共団体、都市開発事業者、公共公益施設管理者等からなる官民協議会)が、大規模な地震の発生に備え、①退避経路、退避施設、備蓄倉庫等(都市再生安全確保施設)の整備・管理②退避施設への誘導、災害情報・運行再開見込み等の交通情報の提供、備蓄物資の提供、避難訓練等について定めた計画(都市再生安全確保計画=「エリア防災計画」)を作成した場合、避難訓練、情報伝達ルール、備蓄ルール確立等に対して2分の1補助するといったソフト対策や、備蓄倉庫、情報伝達施設、非常用発電設備の整備等に対して3分の1補助するといったハード対策を開始した。</p> <p>このように、千代田区が先行して取り組んできた帰宅困難者対策であるが、区は地域の民間事業者や隣接区と連携し実践的な防災対策に取り組み、都は条例制定により広域に適用されるルールや理念を提示し、国は全国の都市再生の観点から都市防災力の強化のための財政的支援にまわるという構図が出来つつある。こうした図式は近年になって顕著になってきたものであるが、都や国、隣接区等とはこうした各セクターの位置づけについて日頃から連絡を取りつつ施策形成や連携を進めている。</p>
2	全体	公共的な課題設定の妥当性	<p>基礎自治体である区が災害時に果たすことのできる役割を明確にし、その役割が限定されることについて、在住区民及び昼間区民に対して明確な広報・普及啓発によって理解を求める必要がある。</p>	<p>限られた財源やマンパワーの中で、地域住民のニーズを丁寧に把握し、きめの細かい防災対策を講じることが基礎自治体である区の役割であると認識している。一方、在住区民の 17 倍の昼間区民を抱える当区では、膨大な昼間区民を対象とした帰宅困難者対策もまた急務である。こうした特殊な事情を抱える地域ゆえ、当区の役割は自ずと限定される。そのため当区では、災害時の避難所開設には区の職員が駆けつけられないという前提のもと、地域住民が自ら避難所の開設・運営を行うことを前提とした避難所防災訓練を</p>

				<p>施している。さらに平成24年度は、初めて「避難所防災訓練」と「帰宅困難者対応訓練」を同時に実施した。避難所の在住区民自ら、帰宅困難者へ滞在施設を案内し、昼間区民から成る帰宅困難者は実際に区と協定を結んでいる滞在施設に一時滞在する。本訓練等を通じ、在住区民及び昼間区民に当区が災害時に果たすことが出来る役割が限定されていることの認識を深めてもらっており、今後はこうした事例をさらに積み重ね、広く広報していくことが効果的な普及啓発につながるものと考えている。</p>
3	全体	有効性	<p>区が本施策及び各事務事業において用いている「昼間区民」（総務省「国勢調査」における「昼間人口」に来街者は含まれない。）の中に、行政がより支援対象とすべき「来街者」が含まれているのかが明確ではない。また、（在勤・在学者ではなく）来街者を主な対象としていると思われる事務事業が「帰宅困難者一時受入施設の確保」以外に見当たらない点は課題である。</p>	<p>本施策下にある「帰宅困難者対応訓練」や「帰宅困難者対策地域協力会」といった事務事業は、いわゆる来街者（買物・観光・移動途中・手続き等）のような当区内に滞在拠点が無い方を対象としている。この点を明確にする観点からも、平成24年度帰宅困難者対応訓練では、駅周辺に多くの来街者が滞留することが予想される東京駅と秋葉原駅に、帰宅困難者向けに災害時情報を提供する「情報提供ステーション」を帰宅困難者地域協力会が設置し、来街者に対する滞在施設の案内を想定した訓練を行った。同会の主な役割は、災害時における当区と連携した来街者等への情報提供である。また、「帰宅困難者用備蓄物資の整備拡充」も、主に来街者が滞在する帰宅困難者一時受入施設で配付する物資を配備する事業であり、来街者が主な対象である。</p>
4	全体	有効性	<p>区では東京都の「首都直下地震等による被害想定」の改定に伴い、現在、地域防災計画を改定中とのことであるが、区の説明を聞く限りでは、改定に当たっての想定は、都の想定に依拠するところが多く、「地域の経験を踏まえた想定」が十分検討されていないように思われる。</p> <p>都の被害想定だけでなく、区の推計や過去事例における被害実績等に基づくより実態に近い被害を想定するなど、人と都市機能が集中・集積する千代田区の特性に応じた想定やそれに対応する体制を整える必要があると考える。</p>	<p>都の被害想定だけでなく、区独自の推計や過去事例における被害実績等に基づくより実態に近い被害を想定すべきとの指摘であると認識している。</p> <p>都が平成24年4月18日に公表した新たな被害想定では、千代田区の帰宅困難者数は約50万人と想定されているが、この50万人には、在勤・在学者等、区内に滞在拠点がある方が含まれている。よって、平成25年4月から施行される東京都帰宅困難者対策条例にあるとおり、もし「一斉帰宅の抑制」が企業・事業所等によって徹底されれば、滞在施設を必要とする帰宅困難者数は数十万人単位で減少することが予想される。しかしながら、どの程度一斉帰宅が抑制されるかは想定困難であり、その意味においては、帰宅困難者数の想定を検証は本来的に難しい側面がある。</p> <p>こうしたなか、当区では、区が協定を締結している帰宅困難者一時受入施設で受け入れるべき行き場のない帰宅困難者数として当面2万人を想定している。これは東日本大震災の際に区内の公共施設や大学、民間事業所等で一晩過ごした方が区の調査では約2万人であった（民間調査機関でもほぼ同程度の数字）ことによるものである。勿論、首都直下地震等発生の際には、50万にまではいかないまでも、2万人以上の帰宅困難者が発生する可能性が高いが、帰宅困難者一時受入協定締結の進捗や帰宅困難者用備蓄物資の財政負担等も考慮して当面の目標値（千代田区災害対策事業計画では平成28年度までに達成）として2万人と掲げている。</p>
5	全体	有効性	<p>発災時において行政機関がどの程度機能するかについては、初動時のみならず、その後の災害時支援業務においても、職員が十分に参集できない状況も想定しておく必要がある。</p>	<p>平成24年の地域防災計画改定で、平日昼間、休日昼間、夜間の3つの発災パターンを想定した対策を導入している。例えば、平日昼間なら区職員（約1,000人）がいるため、直ちに災害対策本部を立ち上げ、情報収集や提供、避難所の立ち上げなどに従事することが可能である。一方、休日昼間や夜間に災害が発生した場合は、常時待機している防災宿直職員や区内在住職員に</p>

				<p>よる小規模な対応にならざるを得ない。こうした発災時間帯に応じた対策は、災害発生から24時間までの即時対応期、24時間から72時間までの初動活動期を想定したものであるが、72時間から1週間の応急活動期や1週間以降の復旧活動期といった災害時支援フェーズにおいても未だ職員が十分に参集できない状況の想定は、その想定自体に不確定要素が多く入り込み、被災エリア外からの支援活動なども併せると想定の実現性がどこまで担保できるのか難しいという側面もある。よって、発災時間帯別対策にフェーズの視点を導入すべきとの指摘の趣旨は賛同するものの、そこまで踏み込んだ場合むしろ想定の実現性に課題が浮上してくる可能性が高い。</p>
6	全体	有効性	<p>災害時支援の有効性は、災害が発生し、実際に機能したかどうかを確認する必要があるが、現実的にはそうした検証は不可能である。これまでの災害時の経験から機能すると考えられる事業を実施しているかどうかや、時限的な目標を設定してその達成度を測ることによって、有効性の判断を行う必要がある。</p>	<p>平成23年3月11日の東日本大震災で浮き彫りになった課題に対応するため、平成24年3月及び平成25年3月に千代田区が独自に取りうるる対策について地域防災計画の修正を行っている。</p> <p>また、この修正に合わせ、「千代田区災害対策基本条例」第20条に規定される「千代田区災害対策事業計画」の事項や規模、スケジュール等を全面的に見直している。計画期間は平成24年度から平成28年度までとしており、いずれの事項についても時限目標を設定している。</p>
7	全体	有効性	<p>非常災害時に、区役所等公共施設のロビーに昼間区民が利用できる有線電話を設置したり、携帯電話の充電ブースを設置したりするなど、他にも様々な有効な支援策があると考えられる。いずれにせよ、災害時に的確に対応できるよう準備しておくことが必要である。</p>	<p>公衆電話の設置に関しては電気通信事業者の採算性の観点からの設置判断に依るところが大きい。災害時に繋がりやすい有線電話を公共施設等へ設置することの必要性については認識している。また、平成24年度の帰宅困難者対応訓練では、災害時に来街者等が所持する携帯電話やスマートフォンの充電が必要になることを想定し、大手町・丸の内・有楽町地区を結ぶ無料巡回バス「丸の内シャトルバス」を路上に停車させ、そのバッテリーで帰宅困難者の携帯電話を充電する訓練を実施した。今後はこうした訓練の検証も踏まえ、的確に災害時の通信手段が確保できるよう、民間事業者との協議や協定締結を進めていく。</p>
8	全体	有効性	<p>この施策における区の役割は、啓発、広報、調整が中心となるという性質上、本施策の効果や成果は、認知度や意識の変化、目に見えるインフラの整備の状況などでとらえることも可能であると考えられる。今後の見直しに当たっては、そうした効果を把握する方法についても検討する必要がある。</p>	<p>昼間区民は、区が実施する施策というよりも、区・都・国の各種帰宅困難者政策と一体として捉えているのが実情であり、本施策単体に対する認知度や意識の変化のみを把握することに意味を見出すのは難しい側面もある。その意味において、指摘のとおり効果把握の方法については引き続き検討する必要があると認識している。</p> <p>(参考)</p> <p>都が平成25年4月から施行する「東京都帰宅困難者対策条例」  …企業等従業員の施設内待機の努力義務化、企業等従業員の3日分の備蓄（飲料水、食料等）の努力義務化、大規模な集客施設、駅等の利用者保護の努力義務化などを制定</p> <p>国が平成24年7月から施行した「都市再生特別措置法の一部を改正する法律」  …都市再生緊急整備地域（全国63地域を指定）の協議会（国、関係地方公共団体、都市開発事業者、公共公益施設管理者等からなる官民協議会）が、大規模な地震の発生に備え、①退避経路、退避施設、備蓄倉庫等（都市再</p>

				<p>生安全確保施設)の整備・管理②退避施設への誘導、災害情報・運行再開見込み等の交通情報の提供、備蓄物資の提供、避難訓練等について定めた計画(都市再生安全確保計画=エリア防災計画)を作成する。国は「ソフト対策」(補助率2分の1)として避難訓練、情報伝達ルール、備蓄ルール確立等に対して、「ハード対策」(補助率3分の1)として備蓄倉庫、情報伝達施設、非常用発電設備の整備等に対して補助を実施</p> <p>なお、目に見える「インフラ」整備の状況でとらえることも可能との指摘については、平成15年度から始まった区と民間事業者との協定に基づく帰宅困難者一時受入施設数が、平成24年度に27施設増えたことにより、累計41施設(最大約14,500人受入可能)となっている。こうした施設の増加数を本施策の有効性を把握するための指標とすることも、今後の検討課題であると認識している。</p>
9	全体	効率性	<p>本施策は施策全体で見ると予算と決算に乖離が見られる。また、「企業・事業所等の災害対策」については、申請件数の見込みと実績に大きな乖離がある。受益と負担の観点からは、昼間区民に関する施策は自助を重視すべきであると考えられる。備蓄に関する補助の必要性についての検証や補助対象の重点化等を検討する余地もあると考えられる。</p>	<p>予算と決算の乖離については、平成23年3月11日の東日本大震災の教訓を活かして実施した平成23年度訓練(平成24年3月9日)を、従来のメイン会場設営や徒歩帰宅訓練を中心とした帰宅困難者「避難」訓練から、帰宅困難者受入施設での受入要領の検証や関係機関との情報共有を中心とした帰宅困難者「対応」訓練に変更したため、結果的に執行率が低くなったことが施策全体の執行率に影響したものと考えられるが、これはむしろ実質的に効率化を図ったものである。</p> <p>企業・事業所等の災害対策についても、東日本大震災直後の平成23年度から申請件数が急激に伸びた。大多数の中小企業では従業員向けの3日間の備蓄が進んでいないのが実情であり、これを自助だけに任せれば、結果的に災害時に行き場のない帰宅困難者を増やすことにもつながりかねず、受益者負担の観点からのみ判断することには慎重であるべきと考える。平成25年4月からは東京都の帰宅困難者対策条例も施行され、企業等従業員の3日分の備蓄(飲料水、食料等)が義務化されることから、資金面で余裕のない中小企業を対象に補助を実施することは必要であると考えられる。</p>
10	全体	効率性	<p>予算上はその多くが避難所訓練に投じられる予定だったが、決算額では訓練にかかる支出が低くなっている。一方で、「情報提供手段の多様化」など、すぐにでも対応ができるものについては、区民参加会議の参加者からも、迅速に対応するよう提案がされていた。</p> <p>この施策の中で、避難訓練を中心に位置づけるか、訓練よりも防災リーダーの育成等に力を入れるべきかなど、施策の優先順位をどのようにつけるのかについては検討の余地があると思われる。</p>	<p>予算と決算の乖離については、平成23年3月11日の東日本大震災の教訓を活かして実施した平成23年度訓練(平成24年3月9日)を、従来のメイン会場設営や徒歩帰宅訓練を中心とした帰宅困難者「避難」訓練から、帰宅困難者受入施設での受入要領の検証や関係機関との情報共有を中心とした帰宅困難者「対応」訓練に変更したため、結果的に執行率が低くなったことが施策全体の執行率に影響したものと考えられるが、これはむしろ実質的に効率化を図ったものである。(再掲)</p> <p>また、情報提供手段の多様化については、区は、平成24年9月3日からツイッターを、平成25年1月24日から緊急速報メール(エリアメール)の運用を開始している。その他にも平成24年度からは、従来の防災行政無線に加え、災害時に人が集まりやすい広場や駅前等に「小型防災行政無線スピーカー」の設置を開始したほか、千代田区ホームページで配信している「防災用高所カメラ」の映像を拡大し、より見やすい仕様に変更したところである。</p>

				<p>なお本施策の中心を避難訓練とするか、「防災リーダー」など地域防災を担う人材育成とするか検討すべきとの指摘については、二者択一的に考えるべきではなく、帰宅困難者対策地域協力会が主催する帰宅困難者対応訓練等の訓練の実施を通じ、地域の企業や住民を取りまとめる経験を積むことにより、着実にリーダー人材を育成していくことが重要であるとする。</p>
11	全体	今後の方向性について	<p>区としては、起こり得るシナリオを体系的かつ網羅的におさえ、どのようなシミュレーションによって区が施策を進めているのかについて、明確に区民に伝え、(それぞれのシナリオにおいて)安全を確保するために区民や来訪者・通過者にどのように行動してほしいのかが広く理解されるよう、わかりやすく、かつ戦略的な広報にも力を入れることで、本施策の効果を高めていく必要がある。</p>	<p>東京都は平成 18 年に公表した「首都直下地震による東京の被害想定」を見直し、平成 24 年 4 月 18 日に新たな被害想定を公表した。千代田区では震度 7 となる地域は想定されていないものの、東京湾北部地震で区内のほぼ全域が震度 6 強となっており、建物倒壊や人的被害が従前より拡大している。</p> <p>また、都は平成 24 年 9 月 12 日に「東京都地域防災計画（平成 24 年修正）」を公表している。この計画の中で都は、死者数減・避難者減・建築物の全壊件数減等の項目において新たな減災目標を掲げているが、区では、これに千代田区の重要課題のひとつである帰宅困難者対策の視点も加え、都の計画に資する区の施策を「減災の為の施策目標」として組み直し、意見募集（パブコメ）を行ったところである。</p> <p>もとより帰宅困難者対策には、区市境を越えた広域的なシミュレーションが必要であるが、都の被害想定では、帰宅困難者の地域毎の総数を算出するためパーソントリップ調査等（国土交通省）を用いているものの、発災時の帰宅困難者の「移動」に関するシミュレーションはなされていない。現実には、帰宅困難者は発災時に居た場所とは異なる移動途中の任意の場所で帰宅困難者化する。また、実際に、都が定義するように自宅までの距離 10km を境に帰宅困難者化するかどうか検証されているわけではない。</p> <p>このように「発災時に帰宅困難者がどこに何人いるか」だけではなく、「発災時以降、帰宅困難者がどこからどこへどれだけ移動を開始しどこで帰宅困難者化するか」についての複数のシミュレーションがあることが望ましいが、そこまでのシミュレーションは現在のところなされていない。これはシミュレートするための基礎データが不足していることに加え、都内で震度 6 強から 7 の首都直下地震が起きた場合、帰宅困難者等の人の流れに対して影響を及ぼす要素（例えば、神田川に架かる複数の橋梁が通行不能になるという物理的要素、自宅周辺で延焼火災が発生しているという情報が人に与える心理的要素等）に不確定部分が多くなりすぎるという事情があると考えられる。</p> <p>区はこうした事情を踏まえつつも、まずは一斉帰宅の抑制について積極的かつ戦略的に広報することにより事業者等の協力を最大限求め、帰宅困難者の発生総数を可能な限り抑えることに最大限注力していく。</p>
12	全体	今後の方向性について	<p>事業の実施方法についても、補助のみではなく、購入斡旋や補助と斡旋の併用など、より効率的で効果的な手段についても検討することが望ましい。</p>	<p>企業・事業所等の災害対策についても、東日本大震災直後の平成 23 年度から申請件数が急激に伸びた。大多数の中小企業では従業員向けの 3 日間の備蓄が進んでいないのが実情であり、これを自助だけに任せれば、結果的に災害時に行き場のない帰宅困難者を増やすことにもつながりかねず、受益者負担の観点からのみ判断することには慎重であるべきと考える。平成 25 年 4 月からは東京都の帰宅困難者対策条例も施行され、企業等従業員の 3 日分の備蓄（飲料水、食料等）が義務化されることから、資金面で余裕のない</p>



				<p>中小企業を対象に補助を実施することは必要であると考えられる。(再掲)</p> <p>補助と購入斡旋を比較した場合、後者の導入が行き場のない帰宅困難者を減らすという施策目的の達成のために、より効率的かつ効果的とは考えにくく、施策対象となる中小企業にとっても補助制度の方が利用しやすいと考えられる。ただし、補助を要しない中小企業への「斡旋」制度の併用については今後検討の余地があると考ええる。</p>
13	全体	今後の方向性について	<p>費用対効果を考慮すれば、将来的には、備蓄の補助は、区が補助対象とする中小企業等の中でも、自主的な備蓄が困難であるなど特段の事情がある企業に限定するなど財政負担を増大させないための効率化・重点化を図ることが望ましい。</p>	<p>補助と購入斡旋を比較した場合、後者の導入が行き場のない帰宅困難者を減らすという施策目的の達成のために、より効率的かつ効果的とは考えにくく、施策対象となる中小企業にとっても補助制度の方が利用しやすいと考えられる。ただし、補助を要しない中小企業への「斡旋」制度の併用については今後検討の余地があると考ええる。(再掲)</p> <p>その場合、補助を要しないと考えられる中小企業と補助を要する中小企業の境目をどこに設定するかという課題が生ずるが、今後制度の効率化を図る上での研究課題としていきたい。</p>
14	全体	今後の方向性について	<p>「災害時における関係各機関との連絡・連携体制の確立」など、行政自らの支援体制整備についても事務事業化することで、当該施策における行政の役割が可視化されるといった効果も期待される。</p>	<p>現在事務事業化されていない「帰宅困難者一次受入施設の確保」について、例えば「災害時における関係各機関との連絡・連携体制の確立」として事務事業化することで本施策の中で行政と民間事業者が果たすべきそれぞれの役割が可視化される(わかりやすくなる)との趣旨の指摘と認識している。民間事業者との協定締結交渉が主な内容となるため事務事業化が難しい側面もあるが、ひとつの視点として今後の施策検討に採り入れていきたい。</p>
15	全体	今後の方向性について	<p>昼間区民への対応に限定することなく、在住区民への対応と一体として対応する方が現実的であり、また効果や効率性が高まることが多いと考えられる。</p> <p>もう少し幅広い事業を対象として施策を構築し、評価を実施する方が区民にとってもわかりやすいと考えられる。</p>	<p>平成24年度の帰宅困難者対応訓練では、初めて在住区民による「避難所開設訓練」と昼間区民による「帰宅困難者対応訓練」を合同で行った。これまで、訓練対象となる方の在宅・在勤時間を考慮して避難所訓練は休日に、帰宅困難者対応訓練は平日昼間に実施するのが通例であったが、協定締結事業者の協力を得て休日の土曜日に行った。こうした取り組みの効果を把握しつつ、今後も可能な範囲で昼間区民と在住区民の一体的な防災の取り組みについて検討していく。</p> <p>また、本施策の範囲となる事務事業をより幅広く捉えるべきとの指摘についても、こうした昼間区民と在住区民の一体的な防災の取り組みも対象とするかどうかも含めて、今後検討していきたい。</p>
16	帰宅困難者用備蓄物資の整備拡充	有効性	<p>「2万人分程度」という区の想定が妥当かどうかは検証が困難である。各主体が何をどれだけ備蓄する必要があり、その中で区がどの程度の役割を担うのか、わかりやすい数値を根拠とともに示さなければ事業としての達成度も有効性も理解されにくいと思われる。</p>	<p>東京都は平成18年に公表した「首都直下地震による東京の被害想定」を見直し、平成24年4月18日に新たな被害想定を公表した。この中で千代田区の帰宅困難者数は約50万人と想定されているが、この50万人には、在勤・在学者等、区内に滞在拠点がある方が含まれている。よって、平成25年4月から施行される東京都帰宅困難者対策条例にあるとおり「一斉帰宅の抑制」が企業・事業所等によって徹底されれば、滞在施設を必要とする帰宅困難者数は数十万人単位で減少することが予想される。しかしながら、どの程度一斉帰宅が抑制されるかは想定困難であり、その意味においては、帰宅困難者想定数の検証は本来的に難しい側面がある。</p>

				<p>こうしたなか、区が協定を締結している帰宅困難者一時受入施設で受け入れられるべき行き場のない帰宅困難者数としては、当面2万人を想定しているところであるが、これは東日本大震災の際に区内の公共施設や大学、民間事業所等で一晩過ごした方が区の調査では約2万人であった（民間調査機関でもほぼ同程度の数字）ことによるものである。上記のとおり、首都直下地震等発災の折には、50万にまではいかないまでも、2万人以上の帰宅困難者が発生する可能性が高いが、帰宅困難者一時受入協定締結の進捗や帰宅困難者用備蓄物資の財政負担等も考慮して当面の目標値（千代田区災害対策事業計画では平成28年度までに達成）として2万人と掲げている。</p>
17	帰宅困難者用備蓄物資の整備拡充	有効性	<p>区は本事業を「在勤・在学者よりもむしろ、来街者を主な対象としたもの」と説明しているが、発災時には一時受入施設に在勤者や在学者が押し寄せるとは想像に難くない。行政がより支援を行うべき「来街者」に対して本事業をいかに有効に機能させるかは、周知方法の抜本的な見直しも含め再検討が必要である。</p>	<p>東京近郊のみならず全国及び世界各国から観光や買物のために当区を訪れる来街者のみならず、単に公共交通機関や自家用車・輸送トラック等で当区を通過するだけの方を含めると（以下「来街者等」という）、こうした来街者等へ本事業を事前周知することは事実上非常に難しいと言わざるを得ない。</p> <p>基本的には、在勤・在学者を対象に、平成25年4月から施行される帰宅困難者対策条例で掲げられている「一斉帰宅の抑制」をこの機を捉えて周知徹底していくことが重要であると考え、場合によっては、一斉帰宅の抑制の趣旨に賛同してくれる企業・事業所をリスト化していくことなども今後検討の余地があるのではないかと考えている。</p> <p>なお、平成24年度帰宅困難者対応訓練では、多数の来街者等を含む駅周辺滞留者が発生することが予想されている東京駅や秋葉原駅近くに、地域協力会が「災害時情報提供ステーション」を設置し、そこで得た情報をもとに帰宅困難者役の方に実際に最寄りの帰宅困難者受入施設まで徒歩で移動してもらう訓練を実施している。</p>
18	帰宅困難者用備蓄物資の整備拡充	効率性	<p>物資備蓄についての効率性を判断する場合、使い捨て物資なのか再利用可能なのか、また消費期限や耐用年数などについても考慮される必要があると考えられる。本事業については、適切な備蓄量についての客観的な判断が困難であるため、区の備蓄に対する「考え方」を整理し、区民に明確に示す必要がある。</p>	<p>帰宅困難者に提供する物資として、毛布、ビスケット、水等があります。限られた予算の中で備蓄物資を整備していく上で、重要な点は長期保存が可能な物資であることです。毛布は真空パックにより凡そ10年は保存可能です。使用した場合はクリーニング、再パックにより一度だけ再利用可能です。また、ビスケット、水は賞味期限が5年の物を購入し、期限が切れる1年前に入替更新をしています。賞味期限残り1年のビスケット、水は、町会や事業者が実施する防災訓練等に提供し、区の備蓄に関する考え方も説明しています。</p>
19	帰宅困難者対応訓練	公共的な課題設定の妥当性	<p>都心部においては多様な状況を想定した訓練が必要とされ、都や各区、民間企業による様々な訓練が実施される中で、区域を越えて都・国・他機関等と行う訓練、区内地域での小規模な訓練等との目的や役割の違いを明確にし、本事業の必要性について、在住区民及び昼間区民の理解を一層高める取組が必要である。</p>	<p>「区域を越えて都・国・他機関等と行う訓練」と「区内地域での小規模な訓練等」との目的や役割の違いを明確にすべきとの指摘であるが、東京都総合防災部では、「広域連携」の観点から、平成24年9月以降だけでも、目黒区・豊島区・渋谷区・武蔵野市・足立区と合同で帰宅困難者対策訓練を実施しており、当区とも平成24年2月に東京都、埼玉県、新宿区、豊島区の合同で大規模な帰宅困難者対策訓練を実施している。</p> <p>一方、当区が地域の企業・事業者から成る自主防災組織である地域協力会と共催で行う帰宅困難者対応訓練は、区と地域協力会等関係域間とのデジタ</p>

				<p>ル無線機を使った情報連携方法の習熟や、区と協定を締結している帰宅困難者一時受入施設における受入要領の検証を目的に行っているものである。</p> <p>このように、自治体間の広域連携の観点から行う訓練と、区内の関係機関と区の情報連携や区内協定施設の受入要領の検証を目的とした訓練との相違について、わかりやすく在住区民及び昼間区民に周知することは重要なことであると認識しており、今後は広報紙やホームページ等で一層この点を明確にし、区の事業に対する理解を求めていきたい。</p>
20	帰宅困難者対応訓練	有効性	<p>実際の訓練において混乱が生じた箇所やわかりにくかった部分などについて、そうした情報を積極的に活かしたフィードバックが必要であろう。あわせて区がこうした改善を常に行っていることを在住区民・昼間区民に知ってもらうことが重要である。</p>	<p>平成24年度の帰宅困難者対応訓練では、主に来街者を想定した駅周辺への「災害時情報提供ステーション」や外国人対応窓口の設置、帰宅困難者一時受入施設への徒歩移動、施設での受付や物資・情報の提供、徒歩移動途中での電気バスのバッテリーを利用した携帯電話やスマートフォンの充電、中央区・港区・新宿区など隣接区との無線訓練、避難所開設訓練との合同実施、外国人向けの英語による帰宅困難者対策条例説明会など、新規事項を多く取り入れたため、各場面での反省点も少なくなかったと思われる。訓練を円滑に遂行するためということではなく、実際の災害時を想定したときに、どのような点を改善すべきなのかという観点から、アンケートや聴取により得た情報を帰宅困難者対策に活かすとともに、在住区民や昼間区民にそうした改善への取り組みを広報紙やホームページ等の媒体を通じて周知していく。</p>
21	帰宅困難者対応訓練	有効性	<p>より対象を限定した訓練もあわせて実施し、一体的に訓練の効果を把握する必要もあるのではないかと思われる。</p>	<p>シェイクアウト訓練は、大規模な数の在住区民・昼間区民の参加を可能とした一方で、年複数回小規模なシェイクアウト訓練も実施し、着実に災害対応力を高めていくべきではないかとの指摘であると認識している。</p> <p>確かに、同訓練を防災意識向上のための普及啓発の一環、あるいは一大防災運動と捉えた場合、一斉に大規模な参加者を集めた方がより効果的であると考えられる一方で、実際の災害を想定した実践的な訓練と捉えるならば、同一日時に実施することにとらわれず、実施団体の事情により、届出制のようなかたちで個別にシェイクアウト訓練を行うことも必要と考えられ、今後の検討課題としていきたい。</p>
22	帰宅困難者対応訓練	有効性	<p>よりわかりやすい名称の併記を検討するなど改善の余地があると考えられる。</p>	<p>「一斉防災訓練」という名称が本事業の内容を理解するために十分な名称とは言い難いとの指摘であるが、「一斉」というのがシェイクアウト訓練を実施するうえで必須の要素と言えるのかどうかも含め、よりわかりやすい名称を検討していく。</p>
23	帰宅困難者対応訓練	効率性	<p>「災害対応訓練」として、住民の訓練と一緒に行うことにより効率性が高まると考えられる。</p>	<p>平成24年度の帰宅困難者対応訓練では、初めて在住区民による「避難所開設訓練」と昼間区民による「帰宅困難者対応訓練」を合同で行った。これまで、訓練対象となる方の在宅・在勤時間を考慮して避難所訓練は休日に、帰宅困難者対応訓練は平日昼間に実施するのが通例であったが、協定締結事業者の協力を得て休日の土曜日に行った。(再掲)</p>
24	帰宅困難者対策地域協	有効性	<p>「東日本大震災では来街者向けの対応が十分とれなかったことが課題である」との区の説明があったが、地域力を高めるうえでは、企業等も地域に対して一定の役割を担う</p>	<p>本施策下にある「帰宅困難者対応訓練」や「帰宅困難者対策地域協力会」といった事務事業は、いわゆる来街者(買物・観光・移動途中・手続き等)</p>



	力会		べきである。今後は来街者も十分視野に入れた対策を構するなど、その機能や役割を拡大していく必要がある。	のような当区内に滞在拠点が無い方を対象としている。この点を明確にする観点からも、平成24年度帰宅困難者対応訓練では、駅周辺に多くの来街者が滞留することが予想される東京駅と秋葉原駅に、帰宅困難者向けに災害時情報を提供する「情報提供ステーション」を帰宅困難者地域協力が設置し、来街者に対する滞在施設の案内を想定した訓練を行った。同会の主な役割は、災害時における当区と連携した来街者等への情報提供である。また、「帰宅困難者用備蓄物資の整備拡充」も、主に来街者が滞在する帰宅困難者一時受入施設で配付する物資を配備する事業であり、来街者が主な対象である。(再掲) 帰宅困難者対策地域協力は、区と協定を結んでいるこうした民間受入施設の運営補助にも加わることにより、行き場のない来街者等の支援に当たることが期待されており、帰宅困難者対応訓練でもその役割を検証している。
25	帰宅困難者対策地域協力が会	効率性	参加団体が増えることは有効性に資する側面がある反面、会議等の開催経費が増大する可能性がある。費用対効果の面からはこうした点にも留意する必要がある。	全ての会員が集う定期総会は基本的に年一度であり、その他テーマに応じて必要な会員が小規模に集まる検討部会を開催したり、メーリングリストやフェイスブックにより情報連絡を取るようにしたり、借上費がかからない会場を使用したりと工夫をしている。現在のところ、会員企業が最多(約70企業)の東京駅・有楽町駅周辺地区帰宅困難者対策地域協力の会議開催経費が他の協力がに比べて有意に高いということはない。
26	企業・事業所等の災害対策	公共的な課題設定の妥当性	区は事業者に対して3日分の備蓄を呼びかけているとのことであるが、この点に対しては、災害に備え3日分を備蓄することの必要性や妥当性を明確にする必要がある。この点が明確となり、十分周知されれば、企業だけではなく家庭でも3日分の備蓄がなされるような方向に導くことができ、より公共の課題として妥当性を高めることができると思われる。	本区だけでなく国、東京都も事業者に対し、1人当たり3日分の食料、水(9リットル)の備蓄を求めています。これは、災害発生後3日以内には食料や生活物資等の救援物資が届くことを想定しており、その間の備蓄は従業員等が生き延びるために必要な防災対策の一つであると考えているからです。本区は区民、事業者に区広報紙等だけでなく、防災講演会や防災訓練等の機会を通じて3日分の備蓄の必要性の普及啓発を進めていますが、今後もあらゆる機会を通じて普及啓発に努めてまいります。
27	企業・事業所等の災害対策	公共的な課題設定の妥当性	平成24年9月10日に公表された首都直下地震帰宅困難者等対策協議会(内閣府と東京都が共同で設置)の最終報告によれば、「企業等は、3日分の備蓄を行う場合についても、共助の観点から外部の帰宅困難者のため例えば10%程度の量を余分に備蓄することも検討していく。」と提言されている。区においても、区内事業所による共助を促進するうえで、その必要性等を検討すべきといえよう。	「共助の観点から外部の帰宅困難者のため例えば10%程度の量を余分に備蓄」すべきとの首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の提言については、その趣旨には同意するものの、10%の根拠や私企業に財政負担を強いる論拠などより明確にすべきであると思われる。 また、たとえ10%とはいえ、既存の事業所建物には、東京都帰宅困難者対策条例により新たに義務付けられた「従業員の3日分の備蓄物資」すら保管する倉庫やスペースが確保できないところも少なくない。 こうした点は現実としてあるものの、帰宅困難者対策は、行政だけでは対応しきれない喫緊の課題であることから、区内事業所に対しては「可能な範囲で」の10%上乗せ備蓄を推奨していく。
28	企業・事業所等の災害対策	公共的な課題設定の妥当性	備蓄物資の保管方法や発災時において被災者にどのように配分するのかについての基準がないが、これらを整備して公共的な活用を誘導することによって、公共的課題としての位置づけを高めていく必要がある。	帰宅困難者用の備蓄物資は、基本的には受入施設内の倉庫に備蓄し、災害時には、その施設管理者が入館した帰宅困難者に配付する。しかし、受入施設に帰宅困難者用備蓄物資の倉庫スペースが十分に確保できない場合は、最寄りの民間備蓄倉庫に物資を保管する。災害時において、民間備蓄倉庫にあ

				<p>る物資を受入施設まで区職員が運搬できない場合は、受入施設の施設管理者か当該地域の帰宅困難者対策地域協力会の所定の会員が受入施設まで運搬し配付するというルール作りを進めているところである。</p> <p>行き場のない帰宅困難者の支援を、自主的な地域防災組織である「地域協力会」と善意により自社施設を開放してくれている「民間事業者等」と区が協力し合って行う本事業は、公共的な課題を解決するための事業であるものと確信している。</p>
29	企業・事業所等の災害対策	有効性	<p>補助実績や今回実施した区民アンケート調査結果などを見る限り、事業に対する認知度が足りない状況と考えられる。引き続き認知度の把握と向上に努めるなど成果の検証が求められる。</p>	<p>事業所への備蓄物資購入助成（従業員5人以上 300人未満の事業所等対象）については、東日本大震災以降、助成件数が大幅に増えたことから事業者の防災意識が向上し、補助事業に対する認知度は高まってきたと考えます。例えば、平成22年度においては1件であった助成実績が、23年度においては22件、24年度3月末現在においては66件となっています。しかしながら、助成対象となる事業所数（19,840事業所:平成24年版千代田区行政基礎資料集（平成21年7月1日現在の数値））から見れば、助成実績はまだ低い状況にあることから、区広報紙やホームページ等における案内だけでなく、商工担当部署等とも連携を図りながら助成制度の普及を推進していきます。また、来年度実施する区民世論調査、26年度に実施する事業所アンケートにおいて認知度の把握に努め、成果の検証を図っていきます。</p>
30	企業・事業所等の災害対策	有効性	<p>これまでの普及方法の課題を分析し、制度の普及と利用しやすさの改善に努め、実質的な備蓄率の向上につなげなければ、本事業の有効性を理解されないだろう。検討に当たっては、例えば、地域協力会への参加や活動と、本事業による企業・事業所等に対する支援を有機的に結び付けるなど、より効果を高める方策が求められる。</p>	<p>事業所への備蓄物資購入助成については、平成23年度内に申請要件を見直し、助成の上限額10万円は変わりませんが、町会加入が必須であった要件を未加入でも申請可能としました。（町会加入は購入経費の2/3、未加入は1/3を助成）また、3年ごとに更新申請出来るよう改めました。このことから24年度においては助成件数が大幅に増えています。よって、事業所の備蓄率向上、災害対策に向けた「自助」を促進する上で助成事業の有効性は発揮されていると考えますが、制度の普及についてはまだ十分と言えない点もあることから、区広報やホームページだけでなく商工担当部署との連携、地域協力会や商工業団体の会議の場を借りて普及を図ります。</p>
31	企業・事業所等の災害対策	効率性	<p>区が設定する目標件数を実績が大幅に下回っている状況を見ると、「購入費用の補助」という方法が最善の手段であるかは疑問が残る。</p>	<p>事業所への備蓄物資購入助成については、従業員が5人から300人未満の主に防災対策に充てる資金に余力のない中小事業所等を対象に実施しています。東日本大震災以降、助成申請が増えていることから制度の認知度が高くなっていることが伺えます。よって、事業所等の防災対策向上を支援・促進するために資金面で助成する制度は一定の効果を挙げていると考えます。</p>
32	企業・事業所等の災害対策	今後の方向性について	<p>区内で就労・通学する昼間区民の災害時支援体制の整備に必要な費用負担について、「事業主による従業員の安全確保」という観点から、企業・事業者に対してさらに踏み込んで協力を求めていって良いであろうし、昼間区民を「就労者・通学者」と「来街者」に整理し、区は来街者の支援体制を重点的に整備するという役割分担も考えられる。</p>	<p>「事業主による従業員の安全確保」の観点からの事業者へのさらなる協力依頼についてであるが、平成25年4月から施行される東京都帰宅困難者対策条例では、事業者に従業員の3日分の備蓄物資を確保することが義務化されており、本条例は多くの企業・事業者認識されつつある。</p>

				<p>なお、本事業については、大多数の中小企業では従業員向けの3日間の備蓄が進んでいないのが実情を踏まえ、これを自助だけに任せれば、結果的に災害時に行き場のない帰宅困難者を増やすことにもなりかねないことから、資金面で余裕のない中小企業を対象に補助を実施するものであるが、本施策全体について言えば、その主な対象が来街者であることはすでに説明したとおりである。</p>
33	帰宅困難者一時受け入れ施設の確保	公共的な課題設定の妥当性	<p>事業の必要性が高い反面、受入施設において、施設の損壊等により死傷者が発生した際の責任の所在などクリアしなければならない課題が多い。国や都、他自治体、業界団体等と調整したうえで、区として取り組む立場を再確認する必要がある。</p>	<p>基本的には不法行為責任や工作物責任、準委任契約上の善管注意義務違反などは、いずれも法的には受入施設側と入館した帰宅困難者との間の問題になるが、自治体と当該施設が協定を締結している以上、施設管理者が、平時において適切に耐震補強及び施設管理を行い、受入時には施設管理者に通常期待される範囲内で善管注意義務や安全配慮義務を果たしているのであれば、それにもかかわらず余震等により発生した損害については、施設管理者に及ばないような法制度の改正が必要である。区としてはこのような立場を明確にしたうえで、国や都に働きかけていきたい。</p>
34	帰宅困難者一時受け入れ施設の確保	有効性	<p>発災状況に応じた複数のシナリオを整理したうえで、現在のように区と個々の施設との協定という形が望ましいのかどうかは検証する必要がある。個々の企業や団体ごとではなく業界団体等を協定の相手方とすることで、受入施設の確保がより一層推進され、効率性が高まるものと考えられる。</p>	<p>帰宅困難者受入施設の協定に関しては、主に施設（多数の収容が可能な大学キャンパス、ホール、大会議場等）と立地（駅周辺など帰宅困難者が多数発生する場所）の観点から進めている。確かに加盟企業数の多い業界団体との協定も協力内容によっては必要であると考えますが、様々な規模や立地、考え方の会員間の意見調整をすることの難しさもある。実際、平成24年8月に東京都印刷工業組合千代田支部と基本協力協定を締結しているが、その協力内容は、大規模な施設の確保が難しいことから主に印刷役務や用紙の提供を想定しており、受入については可能な範囲での対応をお願いしている。</p>
35	帰宅困難者一時受け入れ施設の確保	今後の方向性について	<p>大規模商業施設の事業者に物資の提供や協力を求めていくといった取組も強化していく必要がある。</p>	<p>百貨店やスーパーなどの大規模商業施設に物資の提供を求めるべきとの指摘については、その趣旨には賛同するものの、災害時に区が物資の提供を受け、受け取った物資を区内に点在する帰宅困難者受入施設に配送する体制が取れるのか、在庫を抱えない店舗が増えるなか必要な物資が確保できるのかといった現実的な問題を考慮すると、実際には、可能な範囲で通常営業を継続してもらう方が帰宅困難者等へ物資が行き渡るのではないかと考える。</p>