

# 首都直下地震避難対策等専門調査会報告

平成20年10月

中央防災会議

「首都直下地震避難対策等専門調査会」

## 目次

I はじめに .....	1
II 避難者・帰宅困難者等に係る現況と課題.....	3
1. 避難者に係る状況と課題.....	3
(1) 膨大な数の避難者・避難所生活者の発生.....	3
(2) 被災地域内での避難所の不足.....	3
(3) 必要物資等の供給支障.....	5
(4) 避難者が必要とする情報の不足.....	6
(5) 応急住宅の不足.....	7
2. 帰宅困難者等に係る状況と課題.....	9
(1) 発災直後の一斉帰宅による混乱等の発生.....	9
1) 膨大な数の帰宅困難者の発生.....	9
2) 帰宅行動シミュレーションにより予想される道路上の混雑.....	11
3) 帰宅行動シミュレーションにより予想される施策効果.....	16
4) 「むやみに移動を開始しない」ことの周知状況.....	20
(2) 都心部等での大量の滞留者の発生.....	20
(3) 駅周辺での混乱の発生.....	21
3. 避難者と帰宅困難者等に共通する問題.....	23
(1) トイレ、休憩場所等の不足.....	23
(2) 避難所の運営等の混乱.....	25
III 実施すべき対策.....	27
1. 避難者及び帰宅困難者等に係る対策の前提となる施策.....	27
(1) 住宅・建築物等の耐震化・不燃化等の推進.....	27
(2) 災害時要援護者に対する支援.....	28
2. 膨大な数の避難者及び応急住宅需要への対応.....	29
2. 1 避難所への避難者数の低減に係る対策.....	29
(1) 応急危険度判定等の迅速な実施による自宅への早期復帰促進.....	29
(2) 帰省・疎開の奨励・あっせん.....	31
2. 2 避難所不足に係る対策.....	34
(1) 既存避難所の状況把握と機能確保.....	34
(2) 避難所としての公的施設・民間施設の利用の拡大.....	35
(3) テント等の利用拡大.....	36
(4) 地方公共団体間の連携等による広域的な避難体制の整備.....	38
2. 3 必要物資等の供給と避難所運営に係る対策.....	39
(1) 地域を主体とする避難所運営体制の確立.....	39

(2)	必要物資等の供給システムの構築.....	39
2. 4	避難者が必要とする情報の提供に係る対策.....	41
(1)	避難者が必要とする情報の提供.....	41
2. 5	応急住宅提供等に係る対策.....	44
(1)	応急修理や本格補修による自宅への早期復帰.....	44
(2)	公的な空き家・空き室（公営住宅等）の有効活用.....	45
(3)	民間の空き家・空き室等（民間賃貸住宅等）の活用.....	45
1)	民間賃貸住宅の空き家・空き室の確保.....	46
2)	一時提供制度における住宅借上げ資金の使途の弾力的運用.....	48
3)	一時提供制度の借上げ期間終了後の入居者の退去に関する契約条件の明確化.....	49
(4)	一時提供制度における物件のマッチングの改善.....	49
(5)	一時提供制度における発災後の対応体制の強化.....	50
(6)	遠隔地に避難した者への支援.....	50
(4)	応急仮設住宅の早期提供.....	50
3.	膨大な数の帰宅困難者等への対応.....	53
3. 1	一斉徒歩帰宅者の発生の抑制.....	53
(1)	速やかな安否確認の実施.....	54
(2)	「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知・徹底.....	56
(3)	発災時における帰宅困難者等への必要な情報の提供.....	58
(4)	企業等における翌日帰宅や時差帰宅の促進.....	60
(5)	企業等における従業員等の一時収容対策の促進等.....	60
(6)	学校における生徒等の一時収容対策の促進等.....	62
3. 2	円滑な徒歩帰宅のための支援.....	63
(1)	徒歩帰宅者に必要な情報の提供.....	63
(2)	混雑箇所での混乱の回避.....	64
(3)	路上危険物への対応.....	66
(4)	帰宅支援対象道路の指定拡大と関係地方公共団体間の連携体制の構築.....	66
(5)	帰宅途上における一時滞在施設の確保.....	67
(6)	救急・救護体制等の検討.....	68
3. 3	帰宅困難者等に係るその他の施策.....	68
(1)	都心部等における滞留者への支援の実施.....	68
(2)	駅周辺における混乱防止・円滑な誘導體制の整備.....	69
(3)	帰宅困難者の搬送.....	71
(4)	発災時における望ましい行動モデルの提示と平時の備え.....	72
4.	避難者と帰宅困難者等に共通する課題への対応.....	76
(1)	飲料水やトイレ等の提供.....	76

(2) 避難所等における帰宅困難者等への対応の明確化 .....	77
(3) 発災時における混雑情報等の収集及び提供.....	78
(4) 企業や学校等の施設における外部からの避難者、帰宅困難者等への 対応準備 .....	80
(5) 避難者、帰宅困難者等の救援活動等への参加促進 .....	80
(6) 避難所等におけるボランティア活動支援 .....	81
(7) 救護活動等に取り組む団体との連携 .....	81
(8) 海外からの支援の受け入れ .....	81
IV おわりに .....	82

定締結の要請や災害時に可能であれば協力してもらえるような緩やかな協力方法の提案を行っていく必要がある。

また、応急仮設住宅の建設可能用地は、災害時には各種災害対策活動拠点や震災廃棄物の仮置き場等として利用されることも考えられ、必要量が確保できないおそれがある<sup>※62</sup>。このため、他の用途との重複を回避するために、候補地の所在地・有効面積・インフラの整備状況等をデータベース化するとともに、発災後の時間経過に沿った土地利用の事前検討等を行い、関係機関とも空地等の活用方針についてあらかじめ調整しておくことが必要である。また、統廃合等による学校等の公共施設の跡地等の災害時に有効に活用できる用地の確保についても検討しておくことが必要である。

## ② 応急仮設住宅の配分等に関する広域調整

現状では、応急仮設住宅の建設可能用地は1都3県で最大で約20万戸分<sup>※60</sup>、関東ブロックが被災した場合の全国からの応急仮設住宅の供給可能戸数は6ヶ月後で約12.2万戸<sup>※61</sup>とされているが、被災地内での配分計画は具体化されていない。このため、国、都県は応急仮設住宅の配分等について、広域調整の方法をあらかじめ検討しておくことが必要である。

## ③ 応急仮設住宅の供給に係る検討

応急仮設住宅の供給量を増大することには限界があり、また、建設用地も限られる中で、迅速で大量な応急仮設住宅の供給は現状では難しい面があるが、国、地方公共団体及び民間企業等が、以下のような検討や研究開発等を今後進めることが考えられる。

### ○ トレーラーハウスの活用

他の車両で牽引するタイプのトレーラーハウスの活用について、民間事業者や地方公共団体等が平時は観光・レジャー目的等で運用し、災害時には応急住宅として利用することや、また米国等で災害時に活用されているトレーラーハウスを発災後に調達することも考えられる。

### ○ 建設用地が不足するエリアにおける2階建て応急仮設住宅の活用に関する検討

建設用地が不足するエリアにおける供給量を増やすため、2階建て応急仮設住宅<sup>※63</sup>の活用が考えられるが、平屋建てと比べて基礎工事を堅固にする必要

<sup>※62</sup> 事前の候補箇所選定の有無にかかわらず、必要面積が確保できると考えている自治体は、埼玉県で61%、千葉県で54%、東京都多摩で50%であるが、神奈川県では39%、東京都区部では17%である。(避難者対策アンケート<sup>※8</sup>より)

<sup>※63</sup> 阪神・淡路大震災では、用地不足及び早期に大量の戸数を供給するため、長屋形式のプレハブ造平家建て1Kタイプ、2階建て寮形式の地域型応急仮設住宅などが作られた。(「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」(内閣府)より)