

帰宅困難者等対策に関する基本的な指針

平成27年11月

(令和8年7月改正)

松戸駅及び新松戸・幸谷駅周辺帰宅困難者等対策協議会

はじめに

「帰宅困難者問題」は、平成23年3月の「東日本大震災」の際、公共交通機関が運行を停止し首都圏を中心に大量の帰宅困難者が発生したことにより大きな問題となり、松戸市におきましても、各駅で帰宅困難者が発生し、松戸駅では一時的に500人を越える人で溢れ、混乱が生じました。そして、多くの方が駅周辺の小・中学校に一時的に避難して一晩を過ごされました。

現在、「首都直下地震」や「南海トラフ地震」の発生が予測されており、それらの地震が発生した場合、松戸市においても大きな被害、影響が出る可能性が高く、事前に対策を検討しておく必要があります。これまで、駅周辺における混乱防止、関係機関との連携強化と情報の共有化を図るため、平成25年7月に「松戸駅周辺帰宅困難者等対策協議会」を、平成26年7月に「新松戸・幸谷駅周辺帰宅困難者等対策協議会」を、それぞれ設立しました。また、協議会の席上、帰宅困難者問題についての対策の方向性や課題への対応策を協議し、平成27年11月に「帰宅困難者等対策に関する基本的な指針」を決定するとともに、平成29年7月には「松戸駅周辺エリア防災計画」についても策定いたしました。

こうした中、帰宅困難者等対策協議会発足当初からご参加いただいた伊勢丹松戸店が閉店したものの、同跡地に「キテミテマツド」が開店したほか、大規模地震発生時の帰宅困難者等の一時滞在施設として、流通経済大学及び県立西部図書館を指定するなど、受け入れ体制の充実を図ってまいりました。

しかしながら、地域における大型商業施設の状況変化や、行政・陸上自衛隊の組織改編、交通事業者（京成グループ）の商号変更など、関係機関を巡る状況も大きく変化しており、より実効性の高い対策への見直しが求められています。

このような状況の変化やこれまでに得られた新たな知見を踏まえ、このたび本指針を一部改訂いたしました。これにより、大規模地震のみならず、多様な災害発生時においてもより現実的かつ柔軟に対応できる内容へと見直しを行っております。

帰宅困難者等対策には今後も不断の見直しが必要であると考えております。引き続き、関係機関の皆様と協議を重ねながら、より現実的に対応できるものにしてまいりたいと存じますので、よろしくお願い申し上げます。

令和8年7月

松戸駅周辺帰宅困難者等対策協議会

新松戸・幸谷駅周辺帰宅困難者等対策協議会

会 長 秋庭 良一

目 次

1	東日本大震災時における松戸駅周辺の帰宅困難者等の発生	…P1
	(1) 地震の概要	
	(2) 鉄道の運行状況	
	(3) 帰宅困難者等の状況	
2	用語の定義	…P2
3	帰宅困難者等対策の基本的な考え方	…P3
	(1) 関係機関との連携・協力体制の構築	
	(2) 適切な情報提供による混乱の抑制	
	(3) 個人で準備・行動できることの普及・啓発	
4	平素の準備	…P4
	(1) 一斉帰宅の抑制	
	(2) 施設内待機のための備蓄の確保	
	(3) 備蓄の目安	
	(4) 施設の安全確保	
	(5) 安否確認・情報収集手段の確保	
	(6) 混乱収拾後の帰宅ルートの策定	
	(7) 災害発生時の計画の作成と訓練による検証	
5	一時滞在施設の指定状況	…P6
	(1) 一時滞在施設とは	
	(2) 対象施設	
	(3) 指定状況	
	(4) その他	
6	発災時の対応（フローチャート）	…P7
7	発災時の各機関の対応	…P8
8	緊急連絡体制表	…P11
9	参考資料	
	(1) 参考資料 1 ……協議会設置要綱	…P12
	(2) 参考資料 2 ……緊急連絡網	…P18
	(3) 参考資料 3 ……施設チェックリスト	…P24

1 東日本大震災時における松戸駅周辺の帰宅困難者等の発生

1 地震の概要

発生日時	平成23年3月11日〈金〉 14時46分
震源地	三陸沖（北緯38、1度 東経142.9度）
規模	マグニチュード9.0（国内観測史上最大）
最大震度	震度7（宮城県栗原市築館）
松戸市の震度等	震度5弱（市川市、船橋市、流山市、我孫子市、鎌ヶ谷市も同規模）

2 鉄道の運行状況（JR常磐線、JR武蔵野線、新京成線、東武野田線、北総線、流鉄線）

地震発生直後	全6線が運行停止
停止後の対応	流鉄流山線を除く5路線は運行を見合わせ、最終的に終日運休
その他	○流鉄流山線は、約2時間後（17時頃）運転再開、平常運行実施 ○バスは、渋滞により大幅にダイヤが乱れたが、全路線で運行を継続 ○翌日（3月12日）、線路、駅舎の安全点検を行い、徐々に運転再開

3 帰宅困難者等の状況

帰宅困難者の発生・人数等	○発災直後からJR松戸駅等に帰宅困難者等が発生（JR松戸駅には一時的に約500人が滞留） ○夜になると東京方面から国道6号線を徒歩で帰宅する人が増加 ○避難所利用者は、発災翌日午前1時30分、1092人が最大
支援の内容	○食事、毛布等を収容避難所へ提供 ○飲料水は、市内協定締結業者から調達し、提供 ○徒歩帰宅困難者（国道6号線）対策として、翌朝まで職員を配置し避難所までの誘導

2 用語の定義

1 帰宅困難者

大規模地震その他の災害の発生により、公共交通機関が広範囲に運行を停止し、当分の間、復旧の見通しが立たない場合において、徒歩で帰宅することが困難な者をいう。

具体的には、災害発生時に外出している者のうち、近距離徒歩帰宅者（近距離を徒歩で帰宅する人）を除いた帰宅断念者（自宅が遠距離にあること等により帰宅できない人）と遠距離徒歩帰宅者（遠距離を徒歩で帰宅する人）をいう。

2 一時滞在施設

帰宅が可能になるまで待機する場所がない帰宅困難者を一時的に受け入れる施設をいう。あらかじめ公表するものと、あらかじめ公表しないものとに分けられる。

※ あらかじめ公表するか、公表しないかは、各施設で選択

3 災害時帰宅支援ステーション

災害時、救急・救助活動が落ち着いた後に帰宅困難者の徒歩帰宅を支援するため、可能な範囲で水道水、トイレ、地図等による道路情報、ラジオ等で知り得た通行可能な道路に関する情報等を提供する施設をいう。

4 避難所

地震等の災害による家屋の倒壊、焼失等で被害を受けた者又は被害を受けるおそれのある者を一時的に受け入れ、保護するため、市区町村、民間事業者等が開設する施設をいう。

5 施設管理者

一時滞在施設として提供する施設を管理する事業者等をいう。施設の特性によって、施設の所有者、占有者、管理者のいずれか、又は、複数が該当する。

6 施設滞在者

一時滞在施設内に滞在している帰宅困難者等をいう。

3 帰宅困難者等対策の基本的な考え方

1 関係機関との連携・協力体制の構築

帰宅困難者問題は、大きくて複合的な問題であるため、行政機関のみで対応することは、非常に難しく関係機関と共通の認識を持って、連携と協力のもと対応策を検討していくことが必要である。

そこで、自衛隊、県、公共交通機関、大規模集客施設、大学、消防、警察、市等が一同に介して協議会を結成し、対応策を検討していく必要がある。

2 適切な情報提供による混乱の抑制

大規模地震等が発生した場合、ライフラインの途絶などにより、電話、FAX、E-mailなどの情報伝達手段が使用できなくなる可能性が高くなる。

公共交通機関の運行状況、道路の渋滞状況及び行政機関などの今後の対応方針などの広報を強化するとともに、早期の情報提供体制を確立し、「むやみに移動を開始しない」という基本原則や、帰宅が可能な状況になった場合であっても、一斉に帰宅を開始するのではなく、時間的あるいは移動範囲や移動手段等ごとに分散して帰宅するという「分散帰宅」の基本原則を広報し、混乱の抑制に努める。

3 個人で準備・行動できることの普及・啓発

災害対策における「共助・公助」にはおのずと限界があり、全てをカバーすることはできません。「自分のことは自分で行う」、「自分の命は自分で守る」という「自助」の精神が非常に重要になってくる。

日頃から、大きな災害が発生した場合、どのような行動をとるべきか、また、事前に何を準備しておくべきか等について、個人レベルで検討しておくことの普及、啓発を図る。

4 平素の準備

災害発生に備えての事前対策（平常時の準備等）については、各機関において既に独自のマニュアルで決めてあると思います。以下に記載した内容は、あくまでも平均的なものですので、参考として活用して下さい。

1 一斉帰宅の抑制

災害が発生した場合に、公共交通機関による帰宅が困難となる中、家族安否が心配なことなどから、大量の帰宅困難者等が一斉に徒歩で帰宅すると、道路、歩道が人で溢れ、思わぬ事故が発生します。また、道路が混雑し救助活動にも影響がでます。さらに、道路損壊や火災などに巻き込まれ、二次災害にあう可能性も高くなり、より危険な状態を生み出します。帰宅困難者対策として重要なことは、「帰宅困難者を発生させないこと」です。職場や学校等に留まるなど、「むやみに移動を開始しない」ことを周知する。

2 分散帰宅の徹底

「一斉帰宅抑制」の徹底により、発災直後の移動による混乱を防いだとしても、混乱の收拾や鉄道の運転再開等に伴い、待機していた大量の帰宅困難者等が一斉に移動を開始すると、新たな混乱をもたらすことが懸念されるため、帰宅困難者等の分散帰宅を図ることを周知する。

3 施設内待機のための備蓄の確保

発災時の被救助者の生存率は72時間以降激減することから、発災後の3日間は、救出・救護活動を最大限に優先する必要がある。そのため、発災後の3日間は、自助努力で乗り切る必要性が高いことから、3日分の水、食料等を備蓄する。

4 備蓄の目安

（1）3日分の備蓄量の目安

- ① 水 1人当たり1日3リットル、計9リットル
- ② 食料 1人当たり1日3食 計9食
- ③ 毛布 1人当たり1枚

④ その他については、物資ごとに必要量を算定して準備

(2) 備蓄品目の例示

① 水 ペットボトル入りの飲料水

② 主食 アルファ米、クラッカー、乾パン、カップ麺 等

③ その他の物資

毛布やそれに類する保温シート、簡易トイレ、衛生用品（トイレットペーパー）携帯ラジオ、懐中電灯、乾電池、救急医療品 等

(3) 企業等だけではなく、従業員（職員）等も自ら備蓄に努める。

5 施設の安全確保

施設の安全確保は、その後の災害対策を進める上での最優先事項であるので、日頃から、施設内の地震対策（転倒、落下、移動防止対策等）に努める。また、応急復旧のための工具類なども準備しておくことも検討する（首都直下地震帰宅困難者等対策協議会で例示したチェックリストを添付する。）。

6 安否確認・情報収集手段の確保

発災時における従業員（職員等）との連絡手段・手順をあらかじめ決めておくとともに、従業員が安心して災害対応、又は、待機できるように従業員と家族との安否確認手段についても事前に決めておく。

7 混乱収拾後の帰宅ルートの策定

救命・救助活動や火災などが落ち着き、徒歩帰宅が可能になった場合においても、全員が一斉に帰宅を開始すると結局混乱が生じます。予め帰宅開始の順番等を定めた帰宅ルートを策定しておく。

8 災害発生時の計画の作成と訓練による検証

上記の内容を組み込んだ計画や発災時の対応等について計画をとりまとめるとともに、地震を想定しての訓練を定期的の実施する。また、訓練後は、内容を確認し、計画の修正などにも配慮する。

<参考文献>

- ・災害発生時における大規模な帰宅困難者等の発生への対策に関するガイドライン（内閣府）
- ・東京都帰宅困難者対策ハンドブック（東京都）

5 一時滞在施設の指定状況

1 一時滞在施設

帰宅が可能になるまで待機する場所がない帰宅困難者を一時的に受け入れる施設をいい、あらかじめ公表するか、公表しないかは、各施設で選択する。

2 対象施設

一時滞在施設の対象となる施設は、帰宅困難者等を一時的に受け入れることについて、県又は市が指定した公共施設及び市と協定を締結した施設とし、例えば、県や市長村の庁舎、学校、市民会館、ホテルのロビー等が想定される。

なお、一時滞在施設として使用する施設については、当該施設が発災時に担うべき役割、立地条件や施設ごとの特徴を踏まえるとともに、施設の安全性の観点から最新の耐震性（昭和56年に導入された新耐震基準）を有する建物（耐震改修により同基準を満たした建物を含む）であることが必要である。

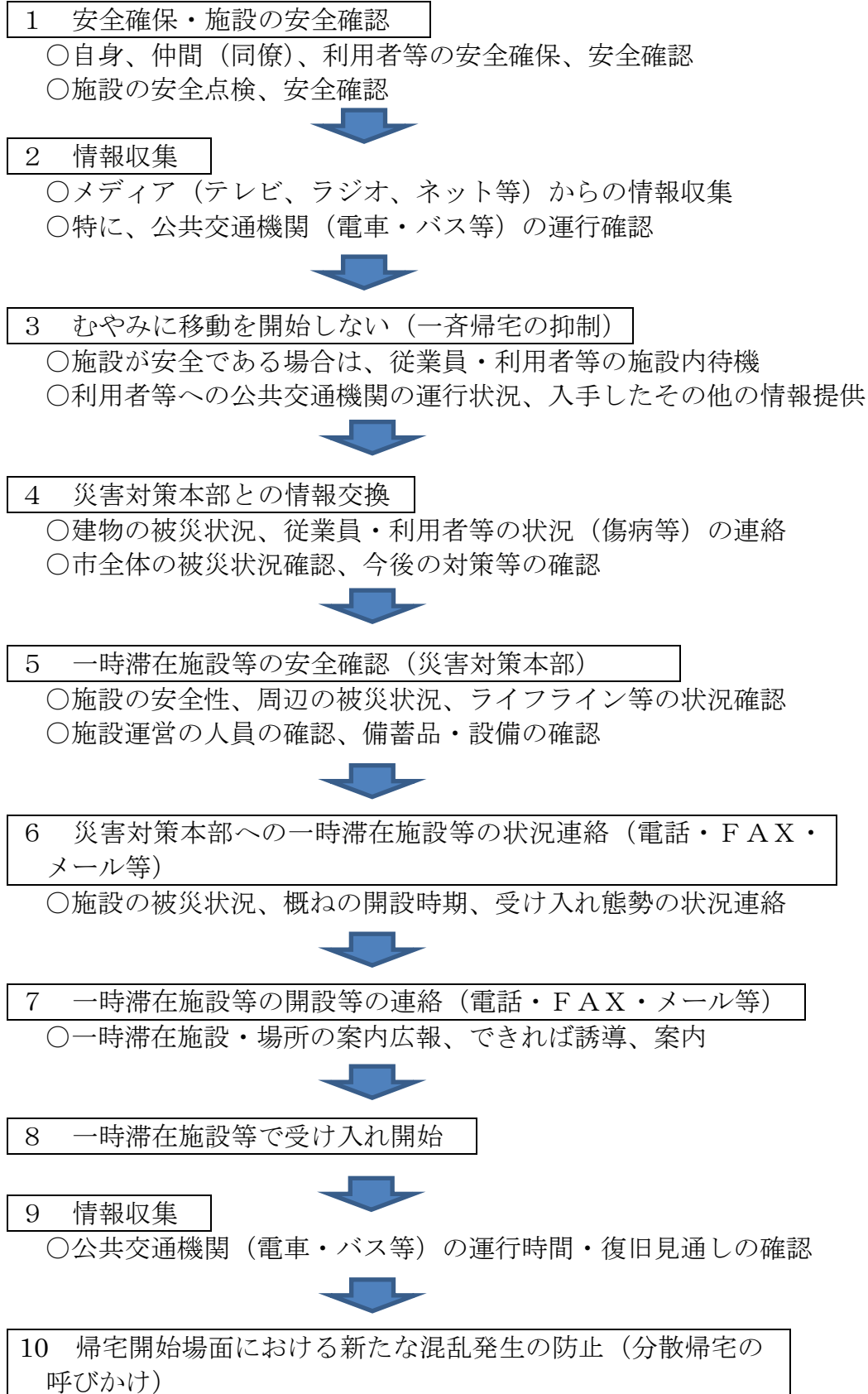
3 指定状況

施設名	施設の所在地等	収容想定人員
市民会館	○松戸市松戸1389-1 ○松戸駅東口から徒歩約7分	約600名
市民劇場	○松戸市本町11-6 ○松戸駅西口から徒歩約5分	約300名
東葛飾合同庁舎	○松戸市小根本7 ○松戸駅東口から徒歩約7分	約290名
西部図書館	○松戸市千駄堀657-7 ○新八柱駅から徒歩約15分	約110名
流通経済大学	○松戸市新松戸3-2-1 ○新松戸駅から徒歩約4分	約100名

4 その他

- 発災後、建物（構造）の確認、職員の参集、受け入れ態勢の確保等を実施した後に、一時帰宅困難者の受け入れを行う。
- 一時滞在施設自体に問題がない場合でも、付近における火災や建物の崩壊状況、避難道路の状況等により、開設できない場合も想定される。

6 発災時の対応（フローチャート）



	7 発災時の各機関の対応	
	状況確認、情報収集・発信、連絡等	対応・支援・一時収容等
○松戸市役所 ・ 危機管理課 ・ 交通政策課 ・ 松戸駅周辺整備振興課 ・ 商工振興課 ・ 文化芸術創造課 ・ 新松戸支所	○駅、駅周辺施設の状況把握に努める（概ねの帰宅困難者等の人数、動向確認等）。 ○関係機関、市民への鉄道運休状況等の情報提供に努める。 ○発災直後は「むやみに移動を開始しない」ことの広報に努める。 ○一時滞在施設等の受け入れ状況の確認に努める。 ○協議会参加機関との定期的な情報交換に努める。 ○一斉帰宅抑制後、帰宅が可能な状況な場合でも、分散帰宅への協力について広報に努める。	○一時滞在施設等へ職員を派遣する。 ○一時滞在施設、デッキ等の安全点検を実施する。 ○一時滞在施設等が使用できれば開設し、同施設への案内・誘導を実施する。 ○食料、物資の配布を実施する。
○鉄道機関 ・ J R 松戸駅 ・ J R 新松戸駅 ・ 京成松戸駅 ・ 流鉄幸谷駅	○駅の状況把握に努める（概ねの帰宅困難者等の人数、動向確認、施設の安全点検結果等）。 ○鉄道の運行状況の把握に努める。 ○施設（安全点検結果）、社員、帰宅困難者等の人数等の状況について、市災害対策本部への連絡に努める。 ○鉄道利用者への運行状況の情報提供に努める。 ○鉄道利用者への「むやみに移動を開始しない」ことの広報に努める。	○一時滞在スペースに異常がなければ、利用客を留めるように努める。 ○できる範囲内で駅構内における避難誘導、雑踏事故防止活動に努める。 ○ライフラインの状況を勘案して利用客へ、できる範囲内で、トイレの使用支援等に努める。 ○市災害対策本部に対する一時滞在施設の状況確認に努める。一時滞在施設において、一時収容の準備が整った段階で、利用客への一時滞在施設に関する情報提供に努める
○バス機関 ・ 京成バス千葉ウエスト松戸営業所 ・ 京成バス千葉ウエスト松戸東営業所 ・ 東武バスセントラル八潮営業所	○バスの運行状況の把握に努める。 ○利用者に対し、バス運行状況の情報提供に努める。 ○運行状況、利用者状況について、市災害対策本部への連絡に努める。 ○できる範囲内で、道路の渋滞状況、道路環境（陥没等）の状況把握に努める。	○バスが駅周辺地域で、発災した場合は、できる範囲内で利用者を駅までの搬送に努める。 ○できる範囲内で駅停留所付近における避難誘導、雑踏事故防止活動に努める。 ○バス停留所付近に異常がなく、その場でバスが待機できる場合は、できる範囲内で休憩場所としての使用支援に努める。

○大規模店 (松戸店) ・アトレ ・プラーレ ・イトーヨーカドー (新松戸店) ・コープみらい	○施設 (安全点検結果)、従業員、利用者の状況 (人数等) について、市災害対策本部への連絡に努める。 ○できる範囲内で、駅、駅周辺施設の状況把握に努める。 ○利用者への情報提供 (鉄道、バスの運行状況等) に努める。	○災害発生時は、それぞれ各機関の定めたマニュアルに従って、施設の安全点検を実施し、利用客、従業員等の安全を確保するとともに、できる範囲内で店内における避難誘導、雑踏事故防止活動に努める。 ○ライフラインの状況を勘案して、それぞれ各機関の定めたマニュアルに従って、できる範囲内で、利用客への使用支援等に努める。 ○利用者への一時滞在施設の情報提供に努める。
○学校 ・千葉大学 園芸学部 ・聖徳大学 ・流通経済大学 ・日本大学 松戸歯学部	○学生へ「むやみに移動を開始しない」ことの広報に努める。 ○施設 (安全点検結果)、職員、学生等の状況 (人数等) について、市災害対策本部への連絡に努める。 ○市災害対策本部からの市内の災害発生状況、帰宅困難者等の情報を受け、それを学生等へ情報提供に努める。	○施設の安全点検で異常が無ければ、それぞれ各機関で定めたマニュアルに従って、職員・学生等の滞留措置に努める。 ○施設の安全点検で異常がなければ、帰宅困難者等が来訪した場合、できる範囲内で受け入れ支援に努める。受け入れができない場合は、来訪した帰宅困難者等へ一時滞在施設の情報提供に努める。 ○ライフラインの状況を勘案して、来訪した帰宅困難者等へ、できる範囲内でのトイレの使用支援等に努める。
○病院 ・新松戸中央 総合病院 ・新東京病院	○施設 (安全点検結果)、職員、利用者 (入院患者、通院者等) の状況 (人数等) について、市災害対策本部への連絡に努める。 ○市災害対策本部からの情報 (市内の災害発生状況、帰宅困難者等の状況) に基づき、それら内容を利用者 (入院患者・通院者等) への情報提供に努める。	○施設の安全点検で異常が無ければ、各機関で定めたマニュアルに従って、怪我人等が来訪した場合は、できる範囲内で治療等の対応に努める。 ○ライフラインの状況を勘案して、来訪した帰宅困難者等へ、できる範囲内でのトイレの使用支援等に努める。

○商工会議所	○施設（安全点検結果）、従業員、利用者の状況（人数等）を市災害対策本部への連絡に努める。	○ライフラインの状況を勘案して、来訪した帰宅困難者等へ、できる範囲内でのトイレの使用支援等に努める。
○自衛隊 ・陸上自衛隊 後方支援学校 需品科部 （松戸駐屯地）	○自衛隊の動向について、市災害対策本部への情報提供に努める。	○帰宅困難者が松戸駐屯地の近傍を通過する際、当時の状況を勘案して、トイレの使用等可能な範囲内で支援に努める。
○千葉県 ・東葛飾地域 振興事務所	○施設の安全点検を行い、結果を市災害対策本部へ連絡する。 ○必要に応じて、県災害対策本部から情報を収集し、市災害対策本部へ情報提供を行う。 ○必要に応じて、市災害対策本部から情報を収集し、県災害対策本部へ情報提供を行う。 ※県では、災害の発生又は災害の発生が見込まれる際に、各市の災害対応状況の把握及び市県間の連絡調整等を円滑に行うため、情報連絡員（リエゾン）の派遣を行う。	○市災害対策本部と調整し、一時滞在施設の開設等の各種対応に当たる。
○警察 ・千葉県松戸警察署 ・千葉県松戸警察署	○交通機関の運行状況や道路混雑状況、道路破損状況等、認知した情報を市災害対策本部への情報提供に努める。 ○人身・物損事故情報を一定時間ごとにとりまとめ、市災害対策本部への情報提供に努める。 ○市災害対策本部等から情報提供を受け、必要な警察措置を講じる。	○事故発生の可能性がある場合、施設管理者と連携・協力の上、混乱防止、雑踏事故防止に努める。 ○徒歩帰宅者等が帰宅する場合、道路管理者と連携・協力の上、主要道路（国道6号線等）へのパトロール活動等に努める。 ○その他犯罪予防、事件対応に努める。
○消防 松戸市消防局	○火災、救助・救急活動における情報を一定時間ごとにとりまとめ、市災害対策本部への情報提供に努める。	○駅周辺、一時滞在施設周辺における傷病人発生時の救急活動等に努める。

8 緊急連絡体制表

