

大阪駅周辺地区における 帰宅困難者対応マニュアル(素案)

平成26年3月

大阪駅周辺地区帰宅困難者対策協議会
ワーキンググループ

はじめに

- 大阪市は、上町断層帯地震による直下型地震や、南海トラフ巨大地震・津波、台風や集中豪雨、ゲリラ豪雨等による河川氾濫、内水氾濫など、近年様々な災害リスクに直面している。
- 平成22年国勢調査によれば、大阪市の夜間人口約267万人に対し、昼間人口は約354万人、流入人口は約111万人であり、また、昼夜間比は1.33と、東京23区合計の昼夜間比1.31より高く、多くの昼間市民の安全確保の方策の一つとして、帰宅困難者対策が重要である。
- 大阪市内の帰宅困難者は、約90万人と想定され、大阪駅周辺地区においては、鉄道駅での乗降客が約236万人/日(H19各社提供等)で、帰宅困難者総数が約42万人と推計され、人の集中による混乱が予想される。東日本大震災では、首都圏で約515万人(内閣府推計)に及ぶ帰宅困難者が発生し、一斉帰宅による大規模な道路渋滞となり、緊急車両が通行できなかったことなどが問題となった。
- このマニュアル(ver.1)は、これまでの帰宅困難者対策に関する大阪市の取組みでまとめられた4つの対策コンセプト(『とどまる』『ともに働く』『無事に帰す』『地域で保護』)などを踏まえ、東日本大震災を教訓に、関係者が連携して、一斉帰宅の抑制とともに、大規模災害時に駅周辺地区の混乱を抑制し、帰宅困難者(屋外滞留者)の安全確保を図ることを目的としている。
- この資料は、事業者等の『自助』の取組みで、自社施設内の従業員や来訪者等の安全確保を図った上で、帰宅困難者(屋外滞留者)の行動に対し、事業者等の『共助』の取組みで、どのように支援するのかという視点で構成している。また、関係者全員が共通の認識を持ち、災害時だけでなく、平常時からの訓練などの活動にも役立てられるよう、必要最小限の記述にとどめている。
- このマニュアル(ver.1)をベースにして、駅周辺地区における災害リスクや駅・各種施設の立地状況など地域特性に応じたマニュアルを作成し、今後、各事業者等が作成している防災計画等と整合を図りながら、さらなる検討によりバージョンアップを図る。
- ※ この資料の作成にあたっては、大阪市防災会議「自助・共助・公助のあり方検討部会」及び「多様な災害における避難のあり方等検討部会」の各報告書(平成26年1月15日)を踏まえている。

構 成

1.	関係者(事業者など)	
1-1	関係者一覧表	P. 3
1-2	災害時連絡網	P. 4
2.	大阪駅周辺地区の状況	
2-1	地区の範囲及び立地状況	P. 5
2-2	災害想定	P. 6
2-3	想定帰宅困難者数	P. 7
3.	対策	
3-1	対策の対象	P. 8
3-2	行政と事業者等の役割分担	P. 9
3-3	対策の基本フレーム	P. 10
	フェーズ0: 『事前啓発』	P. 11
	フェーズ1: 『情報伝達』	P. 12
	フェーズ2: 『避難行動』への対応	P. 13
	フェーズ3: 『避難先』での支援	P. 15
	フェーズ4: 『帰宅』支援	P. 17

1. 関係者(事業者など)

1-1 関係者一覧表

関係者名	関係者名
〇〇鉄道(株)	
〇〇地下街(株)	
〇〇百貨店(株)	
〇〇ビルディング(株)	
〇〇ホテル(株)	
など	
	大阪市〇〇区役所
	大阪市危機管理室
	大阪府危機管理室

(連絡網を記載)

※災害時に連絡がとれないケースも考えられる。

その場合、各事業者において、あらかじめ割り当てられた役割(次ページ以降)を、代替し行うことができるよう申し合わせておく。

2. 大阪駅周辺地区の状況

2-1 地区の範囲及び立地状況

※ 状況の地図を貼付

駅(地上、地下)
バス停
建築物
地下街
河川
避難場所、一時滞留スペース
情報提供等支援場所(仮称)

などの情報を掲載

災害		摘要 ※駅周辺地区での災害規模
地震	上町断層帯地震	震度6強
	南海トラフ巨大地震	震度6弱 津波浸水深 最大2m
河川氾濫	淀川	浸水深 最大5.5m
内水氾濫		浸水深 最大1m

※台風・高潮は、気象庁(大阪管区气象台)の情報により、事前に予測できることから、上表には記載していない。

※各災害の駅周辺のハザードマップ掲載 (最終的に添付)

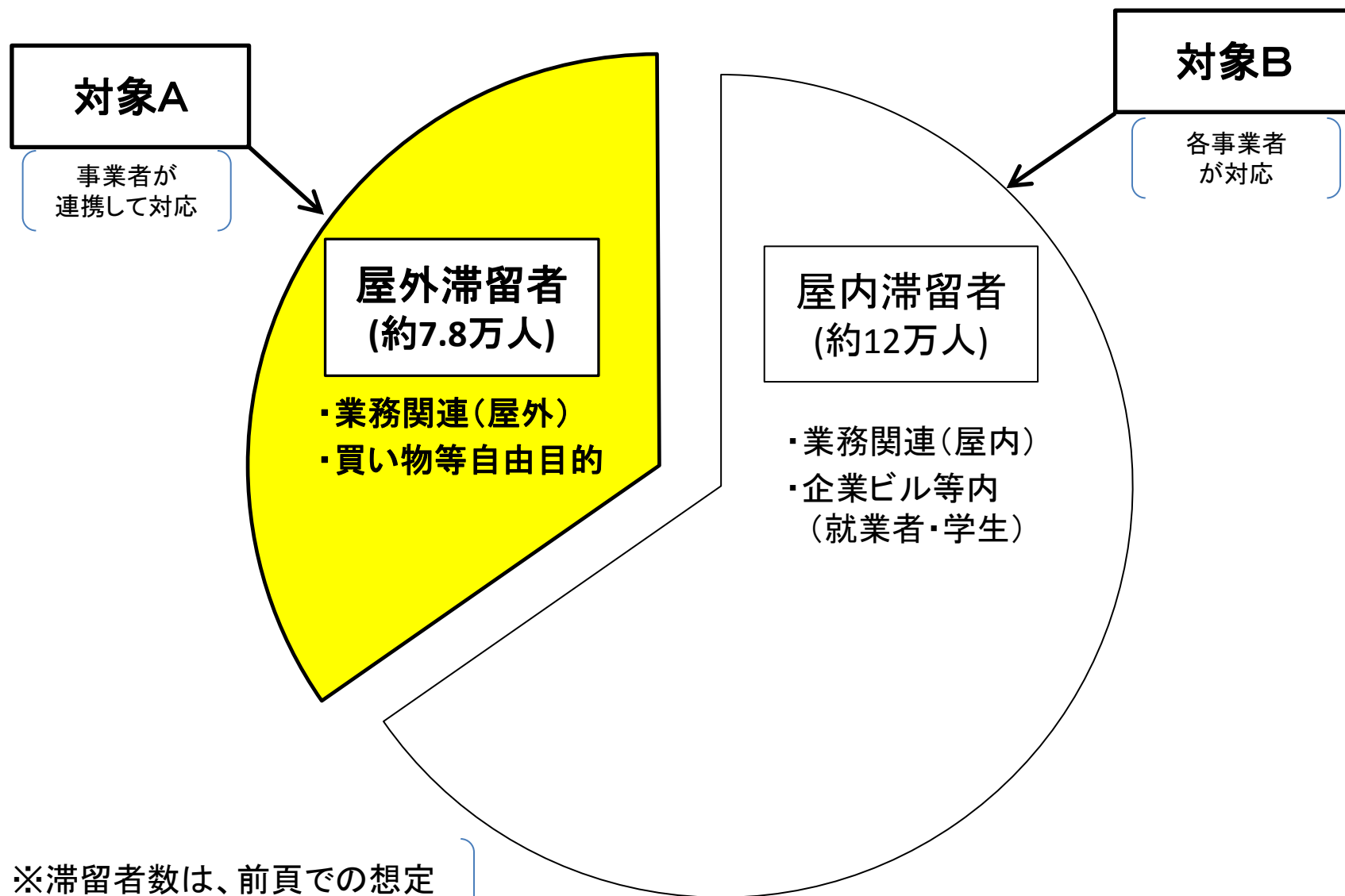
【大阪駅周辺地区】

発生人数(人)	周辺7駅(JR大阪・北新地、阪神梅田、阪急梅田、地下鉄梅田・東梅田・西梅田) 一日あたり鉄道利用者数 約236万人				うち 徒歩帰宅者 約21.8万人	
	帰宅困難者総数 約42万人 (ピーク14時台) ※徒歩帰宅者含む、鉄道以外含む					
	うち 徒歩帰宅不可能者 約19.8万人					
	買い物等 自由目的	業務関連 (屋外)	業務関連 (屋内)	企業ビル等内 (就業者・学生)		
	約5.3万人	約2.5万人	約2.5万人	約9.5万人		
	屋外滞留者 (買い物等・業務)		屋内滞留者 (就業・業務・学生)			
	約7.8万人 [対象A]		約12.0万人 [対象B]			
必要面積 (m ²)		約12.4万m ²				

※ 平日午後2時に発災を想定

3. 対策

3-1 対策の対象



3. 対策

3-2 行政と事業者等の役割分担

- ・ 災害時、帰宅困難者への対応については、行政は、被災市民の救援を行う中で、『公助』には限界があり、事業者等の『自助』『共助』も含め、連携した取り組みが必要である。
- ・ そのため、行政と各事業者等の役割を具体化する必要がある。

※今後の検討の中で、順次、各取り組みの役割分担を定めていく。

◇役割分担イメージ案

	行政	事業者等
平常時	<ul style="list-style-type: none">・「一斉帰宅の抑制」など取り組みの事前啓発(情報発信)・行政と事業者等が連携した対策の枠組みづくり・屋外滞留者のための一時滞留場所等の確保 など	<ul style="list-style-type: none">・従業員への「一斉帰宅の抑制」など日頃からの備えの周知・従業員等のための備蓄・一時滞留スペースの確保・屋外滞留者のための一時滞留場所の提供 など
災害時	<ul style="list-style-type: none">・災害・交通情報の発信・各ターミナルの状況集約・発信・主要ターミナルでの対応 など	<ul style="list-style-type: none">・災害・交通情報の発信・屋内滞留者への待機対応・屋外・屋内滞留者への避難・誘導対応 など

大阪駅周辺地区における帰宅困難者(屋外滞留者)の行動

時間軸

フェーズ0

事前の備え

フェーズ1

発災
または
災害の恐れ

フェーズ2

避難行動

フェーズ3

避難場所
または
一時滞留スペース
へ到着

フェーズ4

帰宅行動

『事前啓発』

- ・一斉帰宅の自粛
 - ・家族等との連絡手段
 - ・災害情報の収集手段
 - ・飲料・軽食等の携帯
 - ・徒歩帰宅ルート
 - ・避難場所
 - ・一時滞留スペース
 - ・ハザードマップ
- など

[P.11 参照]

『情報伝達』

- ・災害情報
気象庁警報等
避難勧告等
鉄道・バス・道路
などの被害状況
避難場所または
一時滞留スペース
 - ・一斉帰宅の自粛
 - ・家族等との連絡手段
- など

[P.12 参照]

『避難行動』への対応

- ・避難場所または一時滞留スペースへの案内・誘導
 - ・帰宅困難者自身の「助け合い」(互助)による避難行動の呼びかけ
- など

[P.13, 14 参照]

『避難先』での支援

- ・災害情報
気象庁警報等
鉄道・バス・道路
などの被害状況
避難勧告等
 - ・飲料・食糧
 - ・毛布
- など

[P.15, 16 参照]

『帰宅』支援

- ・まちの安全の確認
 - ・鉄道・バス・道路などの情報
 - ・徒歩帰宅ルート
- など

[P.17,18 参照]

駅周辺地区関係者(行政、事業者等)が連携した支援

フェーズ0: 『事前啓発』

【対象A：屋外滞留者】

項目	啓発内容(概略)	啓発方法	役割分担	
			行政	事業者等
<input type="checkbox"/> 本取組み全体	左記取組み概要	市ホームページ リーフレット など		
<input type="checkbox"/> 一斉帰宅の自粛	「道路が混雑し人命救助など災害対応に支障」「落下物等による事故・ケガの恐れ」などの主旨	市ホームページ		
<input type="checkbox"/> 家族等との連絡手段	通信会社の伝言板・伝言ダイヤルサービスなど	市ホームページ		
<input type="checkbox"/> 災害情報の収集手段	地震・津波等各種警報など気象庁の情報、 市の避難勧告等の情報 鉄道・バスの情報、ライフラインの情報、 道路交通情報 などの収集方法	おおさか防災ネット(防災情報メールの登録を含む)、市ホームページ、 リーフレットへ掲載 など		
<input type="checkbox"/> 避難場所及び一時滞留スペースの確保	左記とともに共助(「助ける側にもなること」を含む)など	市ホームページ 防災マップ など		
<input type="checkbox"/> 飲料・軽食等の携帯	左記の「自助努力」 など	市ホームページ リーフレット など		
<input type="checkbox"/> 徒歩帰宅ルート及び 徒歩帰宅支援ステーション	徒歩帰宅ルート(※近畿地方整備局を中心に検討中) 関西広域連合の「災害時帰宅支援ステーション事業」	市ホームページ リーフレット など		
<input type="checkbox"/> ハザードマップ	浸水想定(津波、河川氾濫、内水氾濫)	配布、市ホームページ、 マップナビおおさか など		

【対象B：屋内滞留者】

- 各事業者における防災・減災対策(建物、屋内安全対策等)
- 災害時における事業継続又は早期再開のための対策(飲料及び調理不要の食料の備蓄等)
- 従業員(専門学校等は生徒)、テナントへの防災教育(上記事項を参考。利用者・客の安全確保方法含む) など

【フェーズ0における役割分担】

- 平常時において次の対応をする。
- ・行政が市全体へ啓発する。
 - ・各事業者においても、対象Aへの対応準備及び対象Bへの対応を行う。

フェーズ1：『情報伝達』

【対象A：屋外滞留者】

項目	伝達内容(概略)	伝達方法	役割分担	
			行政	事業者等
<input type="checkbox"/> 気象庁の警報等	各種警報	気象庁ホームページ、おおさか防災ネット、テレビ、ラジオなどにより把握し、施設内放送		
<input type="checkbox"/> 避難情報	地震・津波・河川氾濫等の状況、被害の状況、避難情報(避難勧告・避難指示)	市ホームページ、おおさか防災ネット、テレビ、ラジオなどにより把握し、施設内放送		
<input type="checkbox"/> 鉄道・バスの運行状況	同左(運行停止等の状況を伝える)	鉄道・バス各社のホームページ、おおさか防災ネット、テレビ、ラジオにより把握し、施設内放送		
<input type="checkbox"/> 道路交通情報	交通規制等の状況	日本道路交通情報センターのホームページ		
<input type="checkbox"/> 避難場所及び一時滞留スペース	左記及び共助(「助ける側にもなること」を含む)など	ペーパー(あらかじめ用意)施設内放送		
<input type="checkbox"/> 「一斉帰宅の自粛」呼びかけ	「道路が混雑し人命救助など災害対応に支障」「落下物等による事故・ケガの恐れ」などの主旨	市ホームページ施設内放送		
<input type="checkbox"/> 家族等との連絡手段	通信会社の伝言板・伝言ダイヤルサービスなど	ペーパー(あらかじめ用意)施設内放送		

【対象B：屋内滞留者】

- 各事業者における建物、屋内の安全確認
 - 従業員(専門学校等は生徒)の安否確認
 - 災害情報の収集(上記事項を参考)
 - 一斉帰宅の自粛
 - 利用者・客の安全確保
- など

〔フェーズ1における役割分担〕

- ・行政は、情報発信を行う。
- ・各事業者において、対象A及び対象Bへの対応を行う。
- ・フェーズ2及びフェーズ3に向けて、可能な限り、事業者間(防災センターどうし等)で連絡を取り合い、施設の被害状況や避難誘導に関する事項(誘導員配置、誘導の方角等)の確認を行う。

フェーズ2：『避難行動』への対応

【対象A：屋外滞留者】

項目	対応内容(概略)	方法	役割分担	
			行政	事業者等
□ 避難場所及び一時滞留スペースへの案内・誘導	あらかじめ行政・事業者で避難経路上における案内・誘導	各事業者から主要箇所に人員を配置		
□ 帰宅困難者自身の「助け合い」(互助)による避難行動の呼びかけ	「自力で避難ができない人、迷っている人とともに助け合って(助ける側になって)、落ちついて行動」の主旨の協力依頼	施設内放送		

【対象B：屋内滞留者】

- 従業員(専門学校等は生徒)、利用者・客の安全な場所への移動
※津波、河川氾濫など、災害に応じた場所へ移動。地震のみの場合は、移動しないケースもあり。
- 災害情報の収集(上記事項を参考)

など

〔フェーズ2における役割分担〕

- ・施設内の避難行動(移動)支援については、各事業者において対応する。
- ・施設間の避難行動支援(誘導員配置等)については、事業者が連携して対応する。可能な限り、事業者間(防災センターどうし等)で連絡を取り合い、フェーズ3に向けて施設の被害状況や避難誘導に関する事項(誘導員配置、誘導の方角、避難場所・一時滞留スペースの開設など)の確認を行う。

誘導員の配置

●主旨

帰宅困難者が安全確実に避難できるよう、要所に各事業者から誘導員を派遣、配置する。

●配置基準

災害(帰宅困難となる要因)		設置基準
地震	直下型など揺れのみの場合	地震発生後
	津波を伴う場合	津波の避難勧告または避難指示後
河川氾濫		河川氾濫の避難勧告または避難指示後
内水氾濫		豪雨時、地上部の浸水状況により判断

●配置場所

- ・あらかじめ事業者間で、誘導員の配置場所、及び各配置場所ごとにどの事業者から誘導員を派遣するかを明示した配置図を作成し、関係者で共有する。
- ・各事業者においては、割り当てられた場所の従業員配置計画をあらかじめ作成し、従業員に周知しておく。

フェーズ3: 『避難先』での支援

【対象A: 屋外滞留者】

項目		支援内容(概略)	方法	役割分担	
				行政	事業者等
<input type="checkbox"/>	気象庁の警報等	各種警報	気象庁ホームページ、おおさか防災ネット、テレビ、ラジオなどにより把握し施設内放送		
<input type="checkbox"/>	避難情報	地震・津波・河川氾濫等の状況、被害の状況、 避難情報(避難勧告・避難指示)	市ホームページ、おおさか防災ネット、テレビ、ラジオなどにより把握し施設内放送		
<input type="checkbox"/>	鉄道・バスの運行状況	ストップしている状況だけでなく、 運行再開・見込みの状況、迂回ルート、 代替輸送 の情報を伝達	鉄道・バス各社のホームページ、おおさか防災ネット、テレビ、ラジオにより把握し、施設内放送		
<input type="checkbox"/>	道路交通情報	交通規制、混雑の状況	日本道路交通情報センターのホームページより把握し、施設内放送等		
<input type="checkbox"/>	帰宅困難者自身の「助け合い」(共助)による一時滞在(避難)	要援護者、体調不良の人への配慮など共助の協力依頼	施設内放送		
<input type="checkbox"/>	飲料・食糧、毛布の提供	備蓄、店内商品の活用	施設内で販売又は無償提供		

【対象B: 屋内滞留者】

- 各種情報の収集、従業員、利用者・客への情報提供
- 食糧などの提供

など、上記事項を参考に対応

【フェーズ3における役割分担】

- ・行政は、情報発信を行う。
- ・避難先(避難場所・一時滞留スペース)における支援については、各事業者において対応する。

災害別『避難先』

災害		基本的な避難先
地震	上町断層帯地震 (揺れ)	広域避難場所 一時避難所 一時滞留スペース 屋内待避
	南海トラフ巨大地震 (揺れ、津波)	津波避難ビル 水害避難ビル 上階への移動
河川氾濫	氾濫・浸水	津波避難ビル 水害避難ビル 上階への移動
内水氾濫	下水道施設の能力を上回る降雨による氾濫・浸水	上階への移動

注) 地下街、地下道、地下駅、地下階を有する施設においては、あらかじめ接続ビル等と調整し、避難確保計画に位置付けておく。

注) 津波に対しては、ビルの上階への避難など、垂直避難を原則とするが、上町台地が近く安全に避難できる場合は、水平避難(上町台地への避難)も考慮してよい。

フェーズ4：『帰宅』支援

【対象A：屋外滞留者】（避難先における一定時間経過後）

項目	支援内容（概略）	方法	役割分担	
			行政	事業者等
<input type="checkbox"/> 気象庁の警報等	各種警報	気象庁ホームページ、おおさか防災ネット、テレビ、ラジオなどにより把握し、施設内放送		
<input type="checkbox"/> 避難情報	地震・津波・河川氾濫等の状況、被害の状況、避難情報（避難勧告・避難指示の解除）	市ホームページ、おおさか防災ネット、テレビ、ラジオなどにより把握し、施設内放送		
<input type="checkbox"/> まちの安全の確認	屋内から出て、安全に帰宅できるのかの確認	市ホームページ、おおさか防災ネット、テレビ、ラジオなどにより把握し、施設内放送		
<input type="checkbox"/> 鉄道・バスの運行状況	ストップしている状況だけでなく、運行再開・見込みの状況、迂回ルート、代替輸送の情報を伝達	鉄道・バス各社のホームページ、おおさか防災ネット、テレビ、ラジオにより把握し、施設内放送		
<input type="checkbox"/> 道路交通の情報	交通規制、混雑の状況	日本道路交通情報センターのホームページより把握し、施設内放送等		
<input type="checkbox"/> 徒歩帰宅ルート及び 徒歩帰宅支援ステーション	徒歩帰宅ルート（※近畿地方整備局を中心に検討中） 関西広域連合の「災害時帰宅支援ステーション事業」	市ホームページ リーフレット など		
<input type="checkbox"/> 帰宅困難者自身の「助け合い」（共助）による帰宅	「自力で避難ができない人、迷っている人とともに助け合って（助ける側になって）、落ちついて行動」の主旨の協力依頼	施設内放送		

【対象B：屋内滞留者】

- 各種情報の収集、従業員、利用者・客への情報提供
- 従業員については、家庭事情、自宅までの距離が短い順などを考慮し時差帰宅 など、上記事項を参考に対応

【フェーズ4における役割分担】

- ・行政は、情報発信を行う。
- ・滞留者への情報提供は、各事業者において対応する。

情報提供等支援場所の設置

●主旨

帰宅困難者が安全に帰宅できるよう、情報提供等の支援を行う場所を設置する。

●設置基準

災害(帰宅困難となる要因)		設置基準	摘要
地震	直下型など揺れのみの場合	地震後	鉄道の始発から終電までの時間帯に発生した場合に設置することを基本とする。 ただし、人が集中し混乱を助長することにならないよう、駅周辺地区の状況を把握し総合的に判断して設置する。
	津波を伴う場合	津波の避難勧告または避難指示解除後	
河川氾濫		河川氾濫の避難勧告または避難指示解除後	
内水氾濫		鉄道の運行状況により判断	

●設置場所

- ① ○○ビル1階(△△前)
- ② ○○区○○町△丁目△ー△
 - ・
 - ・
 - ・

〔情報提供等支援場所の設置の役割分担〕

- ・滞留者への情報提供は、各事業者において対応するとともに、関係者が共同で支援場所を設置し対応する。
- ・その際、平常時のインフォメーションコーナーも活用するなど、災害時に混乱するなかでも、安全かつ的確に情報提供ができる方法を検討する。

情報収集(ホームページ)リンク先

掲載箇所	リンク(URL)	掲載内容(概略)
気象庁	http://www.jma.go.jp/jma/index.html	気象警報・注意報(津波、洪水、台風、雷、竜巻等)、地震などの情報
大阪市	http://www.city.osaka.lg.jp/ (市トップページ) (平常時は危機管理室ホームページ) http://www.city.osaka.lg.jp/kikikanrishitsu/index.html)	避難情報等各種。 ※大規模災害時は、大阪市トップページが災害対応に切り替え。
	http://www.city.osaka.lg.jp/kikikanrishitsu/page/0000073235.html	帰宅困難者対策
	http://www.city.osaka.lg.jp/kikikanrishitsu/page/0000104403.html#020	防災マップ など
おおさか防災ネット	http://www.osaka-bousai.net/pref/index.html	市町村ホームページ、各種気象情報・災害情報、鉄道・バス会社、空港、フェリーなどにリンク。
	http://www.osaka-bousai.net/pref/PreventInfoMail.html	防災情報メール(登録制。気象庁の情報、避難勧告等の情報)
日本道路交通情報センター	http://www.jartic.or.jp/	高速道路、幹線道路の状況
関西広域連合(広域防災)	http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=17	災害時帰宅支援ステーション事業

- ※ 行政のホームページは、災害時には、つながりにくくなるので、鉄道・バスなど、必要な情報については、あらかじめ、直接つながるようにパソコン等の設定をしておくことが望ましい。
- ※ SNS(ツイッター等)も行っているケースがある。

情報収集(ホームページ)リンク先

鉄道・バス事業者名		リンク(URL)
鉄 道	JR西日本	http://trafficinfo.westjr.co.jp/list.html
	阪急	http://rail.hankyu.co.jp/railinfo/
	京阪	http://www.keihan.co.jp/traffic/traintraffic/
	阪神	http://www.hanshin.co.jp/railinfo/index.html
	近鉄	http://www.kintetsu.jp/unkou/unkou.html
	南海	http://www.nankai.co.jp/railinfo.html
	大阪市営地下鉄	http://www.kotsu.city.osaka.lg.jp/
	北大阪急行	http://www.kita-kyu.co.jp/
	大阪モノレール	http://www.osaka-monorail.co.jp/
	能勢	http://noseden.hankyu.co.jp/
	泉北高速	http://www.semboku.jp/
	水間	http://www.suitetsu.com/
	JR東海	http://shinkansen.jr-central.co.jp/sep/pc/index.html
バ ス	大阪市営	http://busloca.kotsu.city.osaka.lg.jp/jikokuhyo.html
	近鉄	http://www.kintetsu-bus.co.jp/route/index.html
	京阪	http://www.keihanbus.jp/
	阪急	http://bus.hankyu.co.jp/
	南海	http://www.nankaibus.jp/index.html
	高槻市営	http://www.city.takatsuki.osaka.jp/kurashi/bus_kotsu/bus/index.html
	水間	http://www.suitetsu.com/trainn/timetable/index.html
金剛	http://www.kongoujidousha.com/route.html	