

中心業務地区における事業所を核とした地域防災活動の実態に関する研究

-帰宅困難者対策を対象とした東京都中央区の初動期におけるケーススタディ-

廣井 悠*, 新藤 淳**, 黒目 剛**, 虎谷 洸**, 宮田 桜子**

Keywords: 帰宅困難者対策, 中心業務地区, 東京都中央区

要旨: 本研究は、事業所を核とした共助による地域防災活動の事例として、東京都中央区の帰宅困難者対策協議会を取り上げ、その初動期におけるプロセスを記述した上で、「複数の事業所による地域防災活動を立ち上げまた維持する」上で必要な論点をまとめたものである。現在、この協議会の取り組みは、帰宅困難者対策に留まらず、傷病者の対応や事業所内の防災対策など様々な地域防災対策を議論するコミュニティへと展開しているが、結果として、地域特性の把握、行政と学識経験者を含めた円滑な合意形成ができる組織作り、地域行動ルールの策定、活動理念や活動ビジョンの明文化と共有の4点が重要な要因として導き出された。現在のところ、住民が主体となった地域防災活動の取り組みについては、数多くの事例が報告されているが、企業に関するものは既存研究に乏しく、東京都新宿区における帰宅困難者対策の事例が報告されているのみである。本研究は新宿区の事例も踏まえて、確たるターミナル駅を持たない中央区の特徴もあわせ、そのプロセスを報告する事例研究である。

1. はじめに

本稿は事業所を中核とした地域防災活動事例のひとつとして、東京都中央区における帰宅困難者対策に関する事業所間連携の取り組みについて、その成立プロセスと初動期6年間の活動実態および一連の課題を明らかにするものである。地域防災活動や復興まちづくりについては、これまで住民を主体とする自主防災組織や町内会、協議会による活動を扱った既存研究は数多く存在する。また、このような取り組みの優良事例を表彰する防災まちづくり大賞やこれらを推進する地区防災計画などの取り組みも、総務省や内閣府などにより現在も積極的にすすめられている。他方で、このような事業所が主体となる防災対策は、BCPやCSRなどの個別事例は東日本大震災以降特に数多く見られるようになったものの、事業所が連携して地域・地区の防災に寄与する事例は数少ない。また学術研究においても、事業所を中核とした地域防災・協議会活動を扱い、その活動内容や変遷を記録・分析する研究は、新宿駅における都市再生安全確保計画および帰宅困難者対策を対象とした新藤ら(2016)による文献¹⁾などを代表してごくわずかであり、成立過程などのプロセスが十分に明らかにされているとはいえない現状がある。筆者らは、このように事業所等が連携した地域防災活動を詳らかにして分析・評価する学術研究の不在が、事業所等が連携して地域・地区の防災に寄与する事例が少ないひとつの要因ではないかと考えている。以上の問題意識に基づき、本研究は事業所等を中心とした地域防災活動の立ち上げとその変遷に至るプロセスを記録し、これによって事業所を核とした地域防災活動を進めるうえでの課題と継続に至る要因を明らかにすることを目的とした事例研究である。

本研究では地域防災活動の中でも、帰宅困難者対策の事例を扱う。そもそもわが国における帰宅困難者に関する問題は、「首都直下地震対策専門調査会報告」(平成17年7月、中央防災会議 首都直下地震対策専門調査会)²⁾、「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)³⁾等で指摘され、国や地方公共団体等において対策が進められていたものであった。例えば東京都内では、新宿駅、渋谷駅、池袋駅などの大規模ターミナル駅周辺地域において帰宅困難者対策を推進するため、行政機関と民間の事業所等で構成する協議会が設置され、地域の行動ルールの策定や訓練の実施等に官民連携で取り組まれており、これは現在も継続している。しかし、こうした動きは大規模ターミナル駅などを中心とする一部地域で、主に駅前滞留者対策として先行していたものに過ぎなかった。このような中、平成23年3月に発生した東日本大震災では首都圏において約515万人(内閣府推計)に及ぶ帰宅困難者が発生し、わが国では全国の大都市で帰宅困難者対策がよりいっそう進められるようになった。これ以降は駅前滞留者対策のみならず、事業所内の帰宅抑制や一時滞在施設の確保についても、より一層積極的に検討され始めたという経緯がある。

帰宅困難者対策を行う意義としては廣井ら(2011)、大佛(2016)、廣井ら(2016)によれば、首都直下地震等に

より帰宅困難者が発生した場合には、駅周辺等において群衆なだれや将棋倒しが発生する、帰宅途上の建物火災や建物倒壊により帰宅困難者自身が被災する、主要道路の交通混雑や路上にあふれる人々により、救急・救助活動、消火活動等の災害応急対策に与える影響などの可能性が指摘されている^{4),5),6)}。このような可能性を減じるために行われる帰宅困難者対策は、一般に大都市中心部でより積極的に行われるものであり、こういった地域では膨大な数の帰宅困難者へ対応する必要がある。一方で、このような地域で大規模な被害が発生した場合は多数の死傷者・避難者が想定され、傷病者対応をはじめとした直接的に人の命にかかわる行政対応のニーズが飛躍的に増すことが予想され、行政機関による「公助」に限界があることも指摘されている⁷⁾。また、帰宅困難者対策は①一斉帰宅の抑制、②一時滞在施設の確保、③帰宅困難者への情報提供、④駅周辺等における混乱防止、⑤徒歩帰宅者への支援、⑥帰宅困難者の搬送など多岐にわたるが、内閣府（防災担当）及び東京都が共同で設置した首都直下地震帰宅困難者等対策協議会による最終報告では、「膨大な数の帰宅困難者等への対応は、首都直下地震による多数の死傷者・避難者が想定される中であって、行政機関による「公助」だけでは限界があり、「自助」や「共助」も含めた総合的な対応が不可欠である。」「帰宅困難者等対策を強化するためには、国、地方公共団体、民間の事業所等が個別に取り組みを進めるだけでなく、各機関が連携・協同した取り組みを進めることが重要である。」との指摘もなされている⁸⁾。

こうした背景を踏まえ、中心業務地区における帰宅困難者対策を事業所間連携などによって解決することは、事業所を中心とした地域防災対策事例としてそれなりに適切と考えられ、実際にも東日本大震災以降に大規模ターミナル駅周辺地域等では、地方公共団体などの防災関係機関と民間の事業所等が連携して帰宅困難者対策に取り組む事例が増えている。しかしながら、一口に中心業務地区といってもその地域特性は様々であり、大規模ターミナル駅を持たない銀座のような地域や、一時滞在施設の受け入れに焦点を絞った取り組みの既存事例はまだ少ない。本稿では、このような地域特性を有しつつ、従前より観光客や買い物客等の来街者が多く、近年は外国人観光客の増加や大規模な再開発事業の展開によりますます活況を帯びている東京都中央区における取り組みのプロセスを丹念に追うことで、事業所等を中核とする地域防災のあり方についても詳らかにしようとする、事例研究の性格を持つものである。

2. 本研究で対象とする帰宅困難者対策の内容と区の役割

本稿では、帰宅困難者対策の一つである「一時滞在施設の確保」に焦点を絞る。一時滞在施設は一般に、大規模地震等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ない場合において、徒歩で帰宅することが困難で、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。首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議による「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」⁹⁾では表 1 のように、一時滞在施設の要件として、対象施設、開設基準、施設管理者の役割等が示されている。

表 1 一時滞在施設の主な要件

事項	内容
対象施設	<p>① 都県や市区町村から帰宅困難者等を一時的に受け入れることについての指定を受けるか、又は協定を締結した施設の全部又は一部の区域を基本とする。（例：集会場、庁舎やオフィスビル、ホテル、学校等、地下道等）</p> <p>② 施設の安全性の観点から、耐震性（昭和 56 年に導入された新耐震基準）を有した建物（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。</p> <p>③ 平成 26 年 4 月 1 日に施行された建築基準法施行令において、特定天井（脱落によって重大な危害を生ずるおそれがあるものとして国土交通大臣が定める天井をいう。）の脱落防止措置が定められており、改正規定が適用される天井は脱落防止措置を講じる必要がある。</p>
開設基準	<p>① 受け入れた帰宅困難者が安全に帰宅開始できるまでの間、原則として発災後 3 日間の運営を標準とする。</p> <p>② 帰宅困難者の受け入れは、床面積 3.3m² 当たり 2 人の収容（必要な通路の面積は算入しない）を目安とする（「避難所管理運営の指針」（東京都）を参考）。</p>

事項	内容
施設管理者の役割	可能な範囲で以下の支援を行う。また、必要に応じ、受け入れ者へ施設運営の協力を要請する。
	① 施設の安全を確認した後、受け入れスペースに帰宅困難者を速やかに受け入れる。
	② 水や食料、毛布等の支援物資を配布する。
	③ トイレやごみの処理等の施設の衛生管理を行う。
	④ 周辺の被害状況や道路、鉄道の運行状況等の情報収集及び施設滞在者に対する情報提供を行う。

これに対して東京都では、一時滞在施設の確保を推進するため、東京都帰宅困難者対策条例の施行以降、以下に示す4種類の施策を展開している。ひとつは「備蓄の推進」である。民間一時滞在施設における帰宅困難者向けの防災用品の備蓄に係る購入費用を補助する事業を平成25年度から進めている。2つ目は「情報提供」である。都立一時滞在施設の一覧や都内区市町村のホームページに公開されている帰宅困難者対策や一時滞在施設に関する情報を、東京都防災ホームページに掲載するなど情報整備を行っている。3つ目が「ハード整備の推進」である。一時滞在施設において帰宅困難者を受け入れるために付加的に必要な受け入れスペース、備蓄倉庫、受け入れ関連施設の整備に係る費用の補助（平成27年度から）や池袋駅・上野駅・渋谷駅・新宿駅・東京駅周辺の民間一時滞在施設において帰宅困難者を受け入れるために追加的に必要となる受け入れスペースや防災備蓄倉庫、非常用発電機、貯水槽の整備に係る費用を補助（平成29年度から）している。最後が「専門家の派遣」である。東京都では一時滞在施設等向けの説明会等において、安全な施設整備や円滑な開設を指導する講師である「一時滞在施設開設アドバイザーの派遣」を平成25年度から平成28年度に、またこれを拡充する形で、区市町村等主催の帰宅困難者対策協議会等において、帰宅困難者対策や一時滞在施設に関する基本事項、安全配慮義務等を考慮したBCP作成等の説明や、一時滞在施設または一時滞在施設候補施設において、民間事業者に対する一時滞在施設の開設・運営等に関する個別具体的な指導、助言、説明会等を実施する「一時滞在施設戦略アドバイザーの派遣」を平成29年度から行っている。

一方で東京都内の区市では、自治体が所有する施設の指定、民間事業者との協定締結等により、一時滞在施設の確保が進められている。例えば渋谷区では、渋谷区安全・安心なまちづくりのための大規模建築物に関する条例（平成27年3月31日公布、平成27年9月29日施行）において、大規模建築物（延べ面積10,000m²超）を建築するに当たり、周辺地域に対する貢献として公共の用に供する災害対策施設等の設置を義務付けており、その中には一時滞在施設（延べ面積の1%に相当する面積）の確保等が示されている。都市部における「一時滞在施設の確保」に向けた取り組みの例として、本章では東京都及び都内区市の事例を挙げたが、近年の外国人観光客の増加や2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催決定等を受け、こうした動きは、大規模ターミナル駅周辺地域や観光地など全国的に広がっているという現状がある。

3. 中央区帰宅困難者支援施設運営協議会の活動経緯

(1) 帰宅困難者対策に関する施策展開の経緯等

平成23年9月20日に、東日本大震災の教訓を踏まえて前述の首都直下地震帰宅困難者等対策協議会が設置され、国、首都圏の地方公共団体、関係する民間の事業所・団体等が、それぞれの取り組みに係る情報を共有するとともに、横断的な課題についての検討が開始された。帰宅困難者対策は、同協議会の議論を踏まえ、防災基本計画で基本原則が示されるほか、大都市圏の自治体における条例の制定、国・自治体による補助事業、各種計画・ガイドラインの策定、建築諸制度を利用した帰宅困難者支援のためのハード整備といった施策展開がなされている。中央区では、中央区まちづくり基本条例（平成22年3月31日公布、平成22年10月1日施行）に基づき、建築諸制度を活用した大規模開発に対し、「一時滞在施設」「防災備蓄倉庫」といった「帰宅困難者支援施設」の設置を義務付けており（詳細は(2)①に後述）、ハード面での基盤整備が先行して進められてきた。その一方で、開発の進展に伴い、帰宅困難者支援施設の運営体制の整備が課題となり、官民連携による帰宅困難者対策を具体化するため、平成24年10月に「中央区帰宅困難者支援施設運営協議会」（以下「中央区協議会」という。）が設立され、以降では支援施設や地域の特性に応じ、帰宅困難者支援の実効性確保のための様々な取り組みがなされている。以下(2)～(4)に、中央区協議会の設立経緯及び活動内容について示す。なお表2はこれらの主な経緯を表形式でまとめたものであり、図1は中央区まちづくり基本条例における「一時滞在施設」などの用語の定義を示したものである。以降ではこれに従い、中央区内の帰宅困難者対策に係る施設を指す場合は「帰宅困難者支援施設」の表記を用いる。

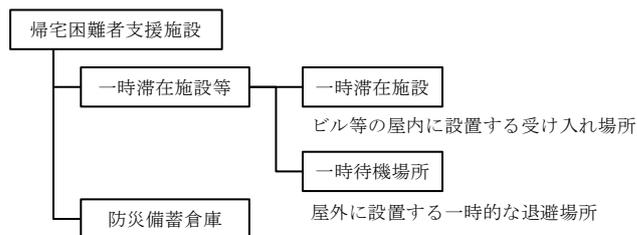


図 1 中央区協議会における用語の整理

表 2 帰宅困難者対策に関する施策展開の経緯等

年度	国・都	中央区
H23	(3月11日) 東日本大震災が発生	
	(9月20日) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会で、第1回協議会を開催。 (11月22日) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会で「一斉帰宅抑制の基本方針」を決定。 (12月27日) 中央防災会議で防災基本計画の修正、帰宅困難者対策について追記し、発災後「むやみに移動を開始しない」という基本原則を示す。	(10月28日) 第1回協議会準備会開催。設立趣意(案)の共有。
H24	(3月30日) 東京都で「東京都帰宅困難者対策条例」制定。 (7月1日) 内閣官房・国土交通省で都市再生特別措置法の一部を改正する法律の施行。都市再生安全確保計画制度が開始。 (9月10日) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会で最終報告が公表。ここで「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」等、各種ガイドラインを策定。 (11月13日) 東京都で「東京都帰宅困難者対策実施計画」を策定。	(10月23日) 第1回協議会(設立総会)を開催。中央区帰宅困難者支援施設運営計画書(初版)の決定。清水建設本社ビルをモデル施設としたマニュアル策定について合意。 (平成25年3月) 帰宅困難者対応マニュアル[モデル施設版](初版)の策定
H25	(4月1日) 東京都で「東京都帰宅困難者対策条例」が施行。都立施設等200施設を一時滞在施設として指定。 内閣府が「民間防災対策支援モデル事業費補助金」の公募を開始。 (6月1日) 東京都で「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」に防災都市づくりの推進のための取り組みを新たに追加。所定の基準を満たした一時滞在施設の整備を評価し、容積率を割り増しする制度が施行。 (10月1日) 東京都で帰宅困難者のため備蓄倉庫に対する固定資産税、事業所得税及び都市計画税の減免を開始。	(9月1日) 清水建設本社ビルにおいて協議会訓練を実施。 (3月24日) 平成25年度総会を開催。訓練結果を踏まえ計画書・マニュアルを改定。
H26		(11月8日) 東京スクエアガーデンで協議会訓練を実施。
H27	(平成27年2月) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会で「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」の一部改定。安全点検チェックシート充実、受け入れ条件に関する考え方等について追記。 (3月) 内閣府(防災担当)で「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」を策定。首都直下地震帰宅困難者等対策協議会最終報告を基に、その後の検討も踏まえた重要事項を整理。	(9月6日) 江戸桜通り地下広場において協議会訓練を実施。 (3月28日) 平成27年度総会にて、帰宅困難者対応マニュアル[モデル施設版]を「帰宅困難者対応基本マニュアル」として改定・名称変更。
H28		(9月6日) 築地社会教育会館(仮想の一時滞在施設として)で協議会訓練を実施。 (平成29年2月17日) 第1回京橋地区委員会を開催。
H29		(9月6日) 京橋地区において協議会訓練を実施。

(2) 中央区協議会の設立経緯(平成23年度～平成24年度の活動)

① 準備会の設立

東日本大震災時は中央区内でも多くの帰宅困難者の発生に伴って区内各地で混乱が生じ、大企業が集まるビジネス街や百貨店や劇場等の集客施設を多く抱える都心部における帰宅困難者対策の必要性があらためて浮き彫りとなった。一方でこの頃、中央区内では、多くの再開発事業が計画されていた。こうした開発計画に対しては、中央区基本構想が示す区の将来像の実現に寄与することを目的とし、まちづくりについての基本となる事項を定める「中央区まちづくり基本条例」第7条により、開発事業者は、開発計画を策定する際、次に掲げる事項を反映するものとされていた。

- ア 緑化の推進，省エネルギーに資する設備の設置その他の環境対策に関すること。
- イ 避難の用に供する広場の設置，防災備蓄倉庫の設置その他の防災対策に関すること。
- ウ 駐車場の設置，駐輪場の設置その他の交通対策に関すること。
- エ 建築物の形態の配慮その他の良好な景観の形成に関すること。

またこれらの反映事項については別途指針が定められており，上記イの「防災対策」については，次の対象施設等が示されていた。

- i 避難の用に供する広場
- ii 防災備蓄倉庫（地域住民・帰宅困難者用，建物居住者・建物利用者用）
- iii 帰宅困難者一時滞在場所及び一時収容施設
- iv 災害用設備の設置（災害用トイレ，防災用井戸，防火水槽，照明設備等）
- v 情報発信施設（防災行政無線屋外子局，地域防災無線半固定局，Web カメラシステム等）
- vi 雨水貯留槽の設置
- vii 防災活動資器材庫
- viii 消防格納庫
- ix 防災船着場
- x その他これらに類する防災対策に寄与するもの

中央区内の再開発事業の中には，上記 ii 及び iii による「帰宅困難者支援施設」が計画される事業も多く，条例によって施設整備が進んでいる状況ではあったが，その反面，ハード整備ばかりが先行しており，施設の運営体制の構築といったソフト対策が進んでいないというのが実態であった。こうした状況を懸念していた中央区（主管：総務部 防災課）は，区内の再開発事業関係者や大手企業，あるいは日頃の防災活動等で接点のあった事業者等に個別に働きかけ，区の危機感に対する賛同者を徐々に増やしていった。

一方で，東日本大震災における首都圏の混乱を契機として帰宅困難者対策の機運が高まっているとはいえ，当時は国・東京都による協議会での検討が進んでいる最中であり，いわば過渡期といえる段階であった。このような段階で官民連携によって円滑に帰宅困難者対策を推進するためには，官民相互で帰宅困難者対策に対する共通認識を構築するとともに，帰宅困難者問題に精通する学識経験者による指導・助言が不可欠との判断が中央区でなされた。そこで，中央区協議会の設立に向けた当面の検討体制として，帰宅困難者支援施設の整備及び運用等に先進的に取り組んでいる民間事業者と行政機関等が，帰宅困難者対策の考え方，支援施設の運用のあり方や，民間事業者と行政の役割分担について検討を行うため，平成 23 年 10 月 28 日に「中央区帰宅困難者対策協議会（仮称）準備会」（以下「準備会」という。）を設立した。準備会設立時の構成メンバーは，表 3 のとおりであるが，この時期に民間事業者主体での帰宅困難者支援施設の運用に対する共通認識を構築したことになる。

表 3 準備会設立時の構成メンバー

委員（50 音順）	オブザーバー（50 音順）
京橋二丁目西地区市街地開発組合	京橋消防署
銀座震災委員会	築地警察署
清水建設株式会社	
第一生命保険株式会社	
東京建物株式会社	
東京地下鉄株式会社	
東京都交通局	

戸田建設株式会社 東日本旅客鉄道株式会社 株式会社ブリヂストン 三井不動産株式会社 株式会社三越伊勢丹 三越銀座店 森トラスト株式会社 学識経験者	
---	--

準備会座長には、中央区からの要請を受け、帰宅困難者問題に精通する学識経験者が就任した。帰宅困難者対策協議会の座長は一般に参加メンバーのうち事業者が務めることが多い。東京都中央区の特徴は学識経験者が座長に就任した点であり、これによって中央区の帰宅困難者対策が、東日本大震災後で国・東京都による検討が進んでいる過渡期にあっても、専門的かつ高度な知見を得ることができ、かつ特定の立場によらない官民連携の取り組みを着実に推進することを目指したものと考えられる。また準備会は先述のように「帰宅困難者支援施設の運用に対する共通認識の構築」であったため、活動目標として平成24年度下半期を目途に協議会を設立することとした。準備会における検討においては、中央区協議会の対象区域は、例えば、新宿駅周辺防災対策協議会のようにターミナル駅とその周辺対象エリアに限定するのではなく、中央区の区域全体とされた¹⁰⁾。これは中央区においては、乗降者数の多い駅が区内に分散しているため、特定の駅を中心とした対策ではなく、区全体を包括し一時滞在施設を核とした帰宅困難者対策の取り組みが必要であったという地域特性を反映したものである。準備会では、準備会設立要綱（案）の作成、協議会設立構想の立案、帰宅困難者支援施設運営計画書（以下「計画書」という。詳細は後述）（素案）の作成、今後の活動方針（案）の作成等を行い、平成23年度中に準備会を3回開催した。一方で、この3回の準備会を行う中でメンバーから、参加者が多く「発言しにくい」等の意見があった。これは、平成23年度に開催した準備会が、平成24年度の協議会設立に向けた座長からの講演や事務局からの報告といった情報提供が中心であったことに加え、「民間事業者主体での帰宅困難者支援施設の運用に対する共通理解」を構築するための官民相互のコミュニケーションが不足していたことが主な原因であった。そのため、座長からの提案により、第3回準備会後に、民間事業者（4グループに分割）、座長、事務局（ただし中央区を除く）による小規模な意見交換会（全4回）を行い、数十人が一堂に会する場では発言しにくいながらも民間事業者側では鬱積していた率直な指摘など、民間事業者の忌憚のない意見等を聴取し、座長一任で民間事業者の意向をとりまとめ、中央区に伝えられた。この意見交換会を受け、第4回準備会（平成24年度第1回）において、中央区から、中央区災害対策本部の組織体制や活動内容、中央区業務継続計画の概要、大規模災害時における行政の対応力の限界等が民間事業者に率直に説明され、そのうえで、帰宅困難者対策については、平常時は官民連携で体制構築を図り、区は積極的にそれを支援すること、災害時には各施設では民間事業者主体での対応となり、中央区災害対策本部からは被害状況等の情報提供を行う等の方針が提示された。これにより、「民間事業者主体での帰宅困難者支援施設の運用に対する共通理解」を構築するに至った。行政機関が自らの限界を吐露するのは難しい事情もあったかと思われるが、当時は、未曾有の大規模災害であった東日本大震災を受け、災害対策のあらゆる領域で「自助」・「共助」の重要性、「公助」の限界が指摘されていたところであった。第3回準備会、意見交換会、第4回準備会に至る上記の一連の対応は、帰宅困難者対策を推進していくうえで基礎的かつ重要な前提条件として、「公助の限界」に対する官民双方での率直なリスクコミュニケーションの重要性が如実に現れた局面であったといえる。後の協議会設立、それ以降の各種活動を展開していくに当たり、企業間連携においてもリスクコミュニケーションが重要であるという教訓が得られたものと考えられる。その後は、準備会を3回（その間に分科会を2回）開催し、帰宅困難者支援施設運営計画書（素案）を題材とし、災害時のイメージの共有、各参加団体の役割、官民での情報連絡体制等についてワークショップ等を行って実務レベルでの検討を着実に重ねていった。なお、帰宅困難者支援施設運営計画書（平成24年10月 第一版策定）とは、中央区まちづくり基本条例に基づき設置した防災備蓄倉庫、一時待機施設の運営について、帰宅困難者対応の考え方、帰宅困難者支援施設の運用のあり方、民間事業者と行政の役割分担等について定めるものである。施設によって管理者、設置場所、機能等の特性が大きく異なることから、この計画書は各施設に共通する内容を定める、いわば指針である。将来的には、本計画書を基に、各施設が、それぞれの特性に応じて個別にマニュアル等を作成することを視野に入れたものである。

② 設立総会の開催と具体的な取り組みの検討

約1年の準備会での検討を終え、平成24年10月23日に開催した第1回 中央区帰宅困難者支援施設運営協議会（設立総会）をもって、正式に協議会を設立した。設立総会においては、協議会の目的及び活動方針と

して、次の内容が提示された。

【目的】

災害時に中央区内で身の寄せどころのない滞留者を、帰宅困難者支援施設を中心とした一定の地区において、官民連携で支援するため、帰宅困難者支援施設の運営体制を整備し、もって帰宅困難者問題の解決並びに地域防災力の向上を図る。

【活動方針】

ア 施設における運営の準備

- ・竣工した帰宅困難者支援施設をモデルケースとした帰宅困難者対応訓練の実施
- ・各施設における帰宅困難者対応マニュアルの作成

イ 協議会活動を通じた官民連携体制の構築

- ・訓練の実施（帰宅困難者対応の具体化、関係機関との連携対応の確認のため）
- ・参加メンバーの拡充（帰宅困難者支援施設の確保、地区での活動体制の充実のため）
- ・情報共有手段の構築（協議会員間での情報連絡、帰宅困難者への情報提供のため）

ウ 周辺の体制整備と現状認識

- ・参加が安心して帰宅困難者支援活動に取り組める体制の整備（協定の締結、費用負担など）
- ・啓発・周知（協議会での知見の共有など）
- ・現状の把握（調査・研究）

エ 将来的な課題

- ・帰宅困難者等との連携（帰宅困難者支援施設の運営を手伝ってもらう等）
- ・帰宅困難者支援施設運営に限らない地域の防災対策の推進（各事業所の防災対策との連携、地域と協議会との連携等）

なお、設立総会で座長が提示した協議会の目的及び活動方針は、準備会での取り組みを総括するとともに、協議会設立後の短期的な目標として「帰宅困難者支援施設の運営体制の構築」、中長期的な目標として「地区別の活動体制の構築」を示したものである。これは、その後の協議会活動におけるビジョンとして、将来目標を見据えた毎年の活動計画の立案、協議会訓練（後述）の企画や訓練結果の検証等の各種活動の基盤となり、着実な協議会活動の根幹をなすものとなった。あわせて、平成 24 年度の取り組みとして、「協議会の基礎体力づくり」をテーマに掲げ、協議会設置の周知と会員の拡充、地区委員会の立ち上げとモデル事業の検討の 2 点が示された。

このうち地区委員会の立ち上げは、将来的に帰宅困難者支援施設を中心とした一定の地区内の協議会員が連携し、災害対策への取り組み状況の情報交換、地区の課題の検討、発災時の相互協力を図るため、中央区の区域全体を対象とする中央区協議会と連携した地区ごとの活動体を設置するという考え方によるものである。なお、平成 24 年度時点では、モデル事業の検討が優先され、各地区の再開発も進行途上であり、帰宅困難者支援施設として稼動可能な施設も少数であったため、実際に地区委員会が立ち上げられたのは平成 28 年度であった（詳細は(4)②に後述）。

モデル事業については、中央区内で竣工済みの帰宅困難者支援施設をモデル施設とし、大規模地震が発生した場合の帰宅困難者支援施設の運営体制や運営手順、開設や閉鎖の条件等を定め、訓練を通じてそれらを検証するものである。モデル事業における当面の目標として、個別の帰宅困難者支援施設ごとに運営体制を構築する際の手引きや標準マニュアルとして「帰宅困難者対応マニュアル [モデル施設版]」（以下「モデル施設版マニュアル」という。）を策定することとされた。なお、モデル施設版マニュアルの第一版は、清水建設本社ビル内に設置される帰宅困難者支援施設をモデル施設として作成することが中央区協議会で取り決められた。

なお、協議会の運営については、計画書の改定や座長の指名といった意思決定を行う「総会」、実務レベルでの検討や調整等を行う「分科会」、訓練の企画及び結果検証等について意見交換を行う「訓練ワーキンググループ」（以下「訓練 WG」という。）というように、目的に応じた会議を開催している。また、中央区協議会では、座長の指名により、協議会の目的を円滑に進めるための幹事を設置し（清水建設株式会社、東京建物株式会社、三井不動産株式会社）、協議会の運営について幹事から事務局に対して必要な助言等を行う場としての「幹事会」を、概ね総会、分科会及び協議会訓練の開催前に事務局の招集により開催している。民間の帰宅困難者支援施設における実働訓練の企画や訓練結果の検証、計画・マニュアル類の策定には、民間事業者及び施設管理者の視点が特に重要であるが、これらの事項について協議会において円滑な合意形成を実現できているのは、行政機関による事務局に対する幹事の助言等によるところが大きい。

平成 24 年度下半期は、分科会を 2 回開催し、モデル施設とされた清水建設本社ビルの見学会、モデル施設版マニュアル第一版の作成（平成 25 年 3 月）、地区委員会の設置に関する検討等が行われた。

(3) 地域や施設の特性に応じた災害時の活動体制づくり（平成 25 年度～平成 27 年度の活動）

① 訓練を通じた災害時の活動体制の整備及び改善

平成 25 年度は、モデル施設（清水建設本社ビル）における帰宅困難者支援施設の運営体制の検証およびモデル施設版マニュアルの記載内容を検証することを目的とし、平成 25 年 9 月 1 日に清水建設本社ビル（東京都中央区京橋 2 丁目）において帰宅困難者受け入れ訓練を実施した。訓練では、モデル施設版マニュアルに記載された施設運営についての一連の対応のうち、運営本部の設置、運営要員の役割分担、施設内の什器・資機材等の撤去及び受け入れスペースの確保、帰宅困難者の受付、施設内への誘導、情報提供、備蓄品の配布、施設閉鎖等を実際に行うとともに、中央区、モデル施設から近隣の駅・事業所と防災行政無線を用いる等しての情報連絡を実施した。また、訓練終盤では、中央区総合防災訓練と連携し、船舶を使った帰宅支援訓練も行った。今回の訓練は協議会として行う初の訓練であり、今後の協議会訓練のあり方を試行する必要もあったため、協議会員から帰宅困難者役としての参加した方々（173 名）の協力により、傷病者や外国人といった要配慮者対応も訓練に盛り込むことができた。さらに、モデル施設の近隣事業者から応援要員が駆けつけ、運営支援を行うとともに、中央区や他の帰宅困難者支援施設（東京スクエアガーデン）、モデル施設の近隣駅（都営浅草線 宝町駅）の間で防災行政無線を用いる等しての情報連絡を行い、帰宅困難者の受け入れ状況等を共有するなど、地域で連携した帰宅困難者対応を行った。

訓練の検証結果を基にモデル施設版マニュアル及び計画書の見直しを行ったが、訓練を通じ改めて明らかとなった課題は、円滑な地域内連携のため、帰宅困難者支援施設の開設・閉鎖の判断基準、受け入れ制限や支援内容等に関し、協議会員間で共通認識を持つことであった。そこで、中央区協議会として施設運営に係る「共通ルール」を定めるため、幹事会を中心に中央区協議会として検討を行った。その結果、施設の開設・閉鎖条件、帰宅困難者の受け入れに係る各施設共通の事項（受け入れ名簿の作成、帰宅困難者への支援内容、受け入れ制限等）に関する共通ルールの幹事会案を定めた。そして、平成 25 年度総会（平成 26 年 3 月）では、訓練 WG における検討結果（詳細は後述）及び訓練の教訓、共通ルールの幹事会案を盛り込んだ計画書、モデル施設版マニュアルの審議がなされ、それぞれ第二版への改訂が決定された。

平成 26 年度及び 27 年度の協議会訓練のモデル施設は、平成 26 年度はテナントビルの共用スペースが一時滞在施設である東京スクエアガーデン（東京都中央区京橋 3 丁目）、平成 27 年度は地下道（東京メトロ銀座線 三越前駅に接続する地下コンコース）が一時滞在施設である江戸桜通り地下広場（東京都中央区日本橋室町 2 丁目）となった。両施設とも清水建設本社ビルのような自社ビルタイプの施設と異なる性質があり、モデル施設版マニュアルを様々なタイプの帰宅困難者支援施設に応用可能にすることを意図して、モデル施設としたものであった。

また、訓練では、平成 25 年度と同様に帰宅困難者支援施設の開設・運営の基本的な流れを確認することに加え、モデル施設の周辺地域での協議会員等との連携体制の確認と施設の特性に応じた対応の検証に重点を置くものとした。具体的な訓練内容としては、施設開設前からの応援要員の募集（受付前にいる帰宅困難者へ帰宅困難者支援施設の運営への協力の呼びかけ（ボランティアの募集）、近隣の協議会員等からの応援要員の受け入れ）、インターネットによる協議会員間での情報共有（Google map, Twitter）、バスによる帰宅支援、近隣駅から帰宅困難者支援施設への帰宅困難者の誘導等を実施した。

モデル施設版マニュアルは、平成 25・26・27 年度に実施した訓練を通じて、自社ビル、テナントビル、地下道の 3 タイプの施設に対応し、中央区内の多くの帰宅困難者支援施設に応用可能なものとなったことから、平成 28 年 3 月の改訂（平成 27 年度総会）で名称を「帰宅困難者対応基本マニュアル」（以下「基本マニュアル」という。）に改め、協議会活動を通じて得られた帰宅困難者支援施設の運営ノウハウを集約したマニュアルと位置づけられた。

② 課題と対策の検討経緯

①に示したような実働訓練の企画、訓練結果の検証及び訓練で得られた教訓の基本マニュアルへの反映は、訓練 WG において行われた。この訓練 WG は、初期の段階では実働訓練を補完する位置づけであった。例えば、準備会及び協議会設立当初の訓練 WG では、協議会訓練に特化して実務レベルでの検討や調整等、あるいは実働訓練の参加者を増やす目的で帰宅困難者対応における課題（要配慮者等の様々な帰宅困難者の対応など）の検討や災害時のイメージの共有等に関する内容を検討することが中心であった。しかしながら平成 26 年以降に協議会訓練の経験が蓄積されるにつれ、実働訓練の準備のみならず、地域内連携の実現のための意見交換や特定のテーマに関する図上訓練を訓練 WG として行い始めており、この点が東京都中央区における事例の特徴としてあげられる。その最たる例が HUG を参考にして開発した図上演習ツール（帰宅困難者支援施設運営ゲーム（KUG））である。これは初め、実働訓練の前に手軽にマニュアルの改善等の検討ができるようにするためのツールという位置づけであったが、実働訓練を行うかどうかに関わらず、図上訓練とし

て帰宅困難者支援施設運営のシミュレーションを協議会会員で実施し、それを各社に持ち帰ってもらいそれぞれの一時滞在施設に特化した形で検討してもらおうなど、協議会の実働訓練ではフォローできない個別の事業所における一時滞在施設のマニュアル改善も可能となるようになった¹¹⁾。なお、この KUG はその後、事業所内滞留版も開発され、現在では各地で帰宅困難者の一斉帰宅を抑制するための図上訓練キットとして利用されている。これらの取り組みにより、基本マニュアルは様々な視点からの意見等が盛り込まれたことで内容の充実が図られたほか、意見交換を通じ参加者間の情報共有が行われ、帰宅困難者対策について協議会会員での相互理解が深まる機会となった。

また、中央区協議会では、帰宅困難者対策について協議会員で知見の共有や拡充を図るための「勉強会」が開催されている（年 1 回）。特に、帰宅困難者の受け入れに係る法的課題（受け入れ時の責任の所在の考え方など）、施設の安全確認、傷病者対応など、訓練 WG では取り扱うことが困難な専門的知見を要するテーマについては、有識者（弁護士、学識経験者、応急救護の専門家等）が招聘された。

このように、中央区協議会では、実働訓練、訓練 WG 及び勉強会、分科会といった実務レベルでの取り組み、年 1 回の総会による毎年の取り組みの検証や各種意思決定が協議会として行われることにより、訓練を中心とした PDCA サイクルが形成され、災害時の帰宅困難者支援の活動体制の発展につながっている。

(4) 帰宅困難者支援施設の運営ノウハウの展開と地区委員会の発足（平成 28 年度以降の活動）

① 仮想の帰宅困難者支援施設における参加型訓練

平成 27 年度までの協議会活動を通じ、帰宅困難者支援施設の実践的な運営体制が構築されてきたが、その間に並行して中央区内の再開発の進展により、稼動可能な民間帰宅困難者施設も増加した。平成 27 年 7 月の時点で、中央区地域防災計画で指定されている民間帰宅困難者支援施設のうち 10 施設が竣工していたほか、数年以内に竣工予定の施設も複数あった。そのため、平成 28 年度は、帰宅困難者支援施設を所有あるいは管理をしているか否かにかかわらず施設運営を体験することで協議会全体へ施設運営のノウハウを共有・展開することを目的とし、築地社会教育会館（区施設）を仮想の帰宅困難者支援施設と見立てた「参加型訓練」を開催した。なお、平成 25・26・27 年度にモデル施設で行った協議会訓練では、各施設を実際に所有・管理する事業者がプレーヤーであった。

本訓練は、複数の協議会員で構成する混成チームで施設運営を行うこととなるため、事前に訓練 WG で施設運営シミュレーションを実施したほか、築地社会教育会館をモデルとした災害時における帰宅困難者対応のチェックリストとして訓練 WG で作成した「災害時対応シート」に従って対応する訓練とした。基本マニュアルは、帰宅困難者受け入れの考え方や地域全体の活動について体系的に整理したガイドラインであるのに対し、災害時対応シートは、実際の受け入れスペースレイアウト、受付・案内の方法、緊急時対応、各種様式類をまとめたチェックリスト集との位置づけであり、その内容は帰宅困難者支援施設の現場対応に特化したものである。そのため、訓練後は各協議会員の施設におけるマニュアル等を作成するにあたり、ひな形として活用できるよう作成された。

訓練では、施設の安全点検、情報連絡・提供、帰宅困難者の受け入れ及び誘導等の確認を行ったが、平成 28 年 4 月に発生した熊本地震で度重なる大きな余震への対応が必要となった教訓を踏まえ、帰宅困難者受け入れ中の余震への対応も訓練に盛り込まれた。なお、本訓練では、仮想の帰宅困難者支援施設の近隣の指定避難所（区立京橋築地小学校）との連携も行われた。これは、帰宅困難者が指定避難所に押し寄せたとの想定で、町会・自治会を主な構成員とする指定避難所の運営委員会の要員が近隣の帰宅困難者支援施設を案内するものであり、地域と帰宅困難者支援施設の協力体制についても検証された。

② 地区委員会の発足と展開

ア 対象地区

平成 28 年度には、上述の帰宅困難者支援施設の運営ノウハウの協議会全体への展開に加え、協議会設立当初より構想のあった地区委員会が発足した。まず、地区委員会の発足に向けて、施設運営の応援要員の確保、地区内の帰宅困難者支援施設や駅との間での連携体制の構築、地区特有の課題への対策等について検討を行うことで顔の見える関係の構築を図り、もって地区としての活動体制を整備するという考え方が整理された。次に対象地区については、中央区内でも比較的多くの民間帰宅困難者支援施設が竣工していた京橋地区とされた。

イ 発足に向けた準備

京橋地区委員会の発足に向けた準備として、事務局で京橋地区の協議会員に対するヒアリングを行った（7 団体、平成 27 年 12 月～平成 28 年 1 月）。ヒアリングは、次の i、ii の 2 点について、協議会員と事務局

で意見交換を行うものであった。

i 地区委員会を設置する目的等の再整理

準備会時の教訓を踏まえ、何のために京橋地区で地区委員会を設置するのかを確認した。これは、地区委員会の構想は協議会設立当初からあったものではあるが、当時から3年以上が経過しており、各協議会員でも担当者が異動しているため、あらためて地区委員会の活動ビジョン等を共有しておく必要があったためである。

具体的には、京橋地区ならではの課題や京橋地区委員会の必要性等について意見交換を行った。

【主な意見】

- ・ 京橋地区にはテナントビルの帰宅困難者支援施設が多く、運営要員が少ないことが懸念される。
 - － テナントビルの管理者は、テナントに対応しつつ帰宅困難者にも対応しなければならない。
 - － テナントとの連携は入居時の契約に無いため悩ましく、お客様である入居者に頼みづらい。
 - － 施設を持たない協議会員にマンパワーの協力をお願いしたい。
 - － 協議会メンバーにはリーダー、帰宅困難者から募る支援者には物資配布係など簡単な手伝いをお願いしたい。
 - － ビルのセキュリティの確保が問題であり、外部の協議会員が手伝える範囲を考える必要がある。
- ・ 地区内での連携について
 - － 鉄道事業者・テナントへのヒアリング、消防・警察と意見交換を行いたい。
 - － 各施設の特性を踏まえて京橋地区内の役割分担を考える必要がある。
 - － まずは顔の見える関係を作り、中央区や協議会員間での連絡体制を作る必要がある。
 - － これまでの協議会活動の中では、お互いの施設の状況を把握しきれていないため、各施設の紹介・見学、各社の取り組みについての勉強会で情報共有を行いたい。

ii 平成28年度における京橋地区での活動

京橋地区で協議会訓練を行うことを前提とし、地区委員会発足当初から訓練に向けた準備に着手するため、協議会員の意向や希望等を確認した。

【主な意見】

- ・ 訓練について
 - － 地区委員会のメンバーで、災害時の時系列イメージを共有できる訓練にしたい。
 - － 実際の施設での訓練は負荷が高いため、模擬訓練か図上訓練で検討したい。ただし、防災無線の訓練は毎年実施したい。
- ・ その他
 - － 帰宅困難者向けの備蓄品予算は、個社での確保は厳しい状況がある。
 - － 協議会員が所有あるいは管理する物件で、帰宅困難者支援施設に指定されていないオフィスビルがある。京橋地区外であっても、当該物件を所有あるいは管理する協議会員も京橋地区委員会に参加してもらえるとよい。

ウ 京橋地区委員会の発足

ヒアリング結果を踏まえて京橋地区委員会の活動方針（案）の作成や協議会員との個別調整等の準備を経て、平成29年2月17日に開催した第1回京橋地区委員会をもって、正式に地区委員会が発足した。発足時の構成メンバー（12団体）は、表4のとおりである。運営にあたり、(1)協議会（全体会）の下位組織に位置づけられ、活動内容は、適宜協議会へ報告するが、協議会における承認・議決は要しない（京橋地区の活動は、京橋地区の団体で決定する）、(2)座長・幹事会は設けず、各団体が輪番制でリーダー・サブリーダーを務める、(3)リーダーは委員会の司会を行うほか、協議会では、必要に応じて委員会の活動報告を発表する。サブリーダーはリーダーが不在時に司会等を代行する、(4)リーダー・サブリーダーの任期は1年としサブリーダーは次年度にリーダーを務める、というルールが設けられた。

表4 京橋地区委員会の構成メンバー（平成29年2月現在）

区分	委員（50音順）
事業所等	味の素株式会社，清水建設株式会社，東京建物株式会社，戸田建設株式会社，日本土地建物株式会社，株式会社ブリヂストン，森トラスト株式会社
鉄道事業者	東京地下鉄株式会社 銀座駅務管区，東京都交通局
行政機関	中央区，中央警察署，京橋消防署

また第1回京橋地区委員会では、当面の活動方針として、次の内容を確認した。

【目的】

- (1) 地区内の近隣事業者・団体間で、災害対策への取り組み状況の情報交換，地区の課題の検討，発災時の相互協力のために設置する。
- (2) 京橋地区では、平成25年度・平成26年度に協議会訓練を行った実績があるため、モデル地区として他地区より先行して地区委員会を設置し、将来的に中央区内各地の活動へ展開する。

【活動内容】

- (1) 災害対策への取り組み状況の情報交換

- ① 施設見学会

帰宅困難者受け入れ時の誘導経路，物資運搬の経路，受け入れスペース，応援要員集合場所などを見学する。

- ② 災害対策への取り組み状況の紹介

各社持回りで災害対策への取り組みを紹介し、地域内連携としてできることを知る。

- (2) 地区の課題，発災時の相互協力の検討

意見交換会を行う。特に、災害時に地区内で一貫した対応が必要な場面は、京橋地区として活動方針を定める。

各委員の災害対策への取り組み状況の情報交換及び施設見学会の実施が決定され、同日、京橋エドグラン（東京都中央区京橋2丁目）、京橋トラストタワー（東京都中央区京橋2丁目）の帰宅困難者施設の見学会が実施された。

エ 京橋地区での協議会訓練の実施

また、平成29年9月3日開催の協議会訓練は、京橋駅、京橋トラストタワー、東京スクエアガーデン、清水建設、区立豊海小学校（指定避難所）が訓練会場となり、実際に京橋地区の関係者間の連携を検証する訓練が実施されている。

中央区協議会では、今後、京橋地区委員会の活動をモデルケースとして、中央区内の他地区においても地区委員会を発足し、より円滑な地域内連携の体制構築を目指すものとしている。

(5) 「事業所等を核とした地域防災活動」の確立・進化プロセス（中央区協議会の活動経緯を踏まえて）

(2)～(4)に述べた中央区協議会の活動経緯という特定の事例を踏まえ、「事業所等を核とした地域防災活動」の確立・進化プロセスを以下の3ステップで整理する。

【ステップ1】組織づくり・課題共有

本ステップは、活動組織の立ち上げに向けた取組である。

具体的には、活動の発端となる出来事（※1）をきっかけとして、発意者（※2）の問題意識や活動理念に賛同する事業所等を、発意者による個別の働きかけ等により募り（※3）、災害時のイメージや課題を共有するとともに「事業所等を核とした地域防災活動」の目的や活動方針等を検討し（※4）、活動組織を立ち上げる（※5）。

本ステップにおける主な課題としては、地域特性の把握、円滑な合意形成ができる組織づくり、協議会の活動理念および活動ビジョンの明文化と協議会員間での共有が考えられる。詳細は4(1)・(2)・(4)に後述する。

（※1～5）中央区協議会の例は次のとおり（3(2)：平成23年度～平成24年度）。

※1 東日本大震災において首都圏で発生した帰宅困難者問題（平成23年3月11日）

※2 ハード整備が先行していた帰宅困難者支援施設の運営体制に危機感を覚えた中央区役所

※3 中央区帰宅困難者対策協議会（仮称）準備会の設立（平成23年10月28日）

※4 準備会における各種検討，協議会設立趣意書や協議会規約の作成等

※5 中央区帰宅困難者支援施設運営協議会の設立（平成24年10月23日）

【ステップ2】「地域全体」の共通プロトコルの構築

本ステップは，活動組織を立ち上げた後の初期の取組（※6）であり，「事業所等を核とした地域防災活動」を確立させるものである。

具体的には，異なる組織間で連携した防災や事業継続などの取組を円滑に推進するため，活動組織としての取組（※7）を進めながら，「地域全体」の共通プロトコルとして，「事業所等を核とした地域防災活動」の活動体制を構築する（※8）。この活動組織は防災対策を行うものであるため，構築する活動体制は，①平常時の活動（災害時に向けた準備：マニュアル整備，訓練実施など），②災害時の活動（安全確保，避難，避難場所等の確保・運営，救助，応急手当など）の2つである。

本ステップにおける主な課題としては，地域における防災対策の指針としての「地域の行動ルール」の策定が考えられる。詳細は4(3)に後述する。

（※6～8）中央区協議会の例は次のとおり（3(3)：平成25年度～平成27年度）。

※6 協議会設立後の短期的な目標「帰宅困難者支援施設の運営体制の構築」（3(2)②）

※7 帰宅困難者支援施設のモデル施設における協議会訓練（清水建設本社ビル（平成25年度），東京スクエアガーデン（平成26年度），江戸桜通り地下広場（平成27年度）），モデル施設版マニュアルの整備（自社ビル，テナントビル，地下道の3タイプの施設に対応）など

※8 協議会での検討や訓練を踏まえた，帰宅困難者支援施設運営に係る「共通ルール」の明文化（平成25年度：帰宅困難者支援施設運営計画書の改定）

【ステップ3】「地区別」の共通プロトコルの構築

本ステップは，活動組織を立ち上げた後の中長期的な取組（※9）であり，「地域全体」の活動体制に準じ「地区別」にステップ1・2に取り組むことで，「事業所等を核とした地域防災活動」を進化させるものである。

具体的には，1つの「地域」（※10）の中でも，その「地域」を構成する「地区」（※11）によって特性（※12）が異なることを踏まえ，ステップ2で構築した「地域全体」の活動体制の下，「地区別」の活動体制を構築する（※13）。構築すべき活動体制は，ステップ2（地域全体）と同様，①平常時の活動，②災害時の活動の2つである。

本ステップにおける主な課題は，本ステップが「地区別」のステップ1・2であることから，ステップ1・2に同じである。

（※9～13）中央区協議会の例は次のとおり（3(4)：平成28年度以降）。

※9 協議会設立後の中長期的な目標「地区別の活動体制の構築」（3(2)②）

※10 中央区の区域全体

※11 京橋地区，日本橋地区など（帰宅困難者対策の推進のため，地区の特性（※12）を考慮して設定する。）

※12 業務地区（オフィスビル等が多い）や商業地区（集客施設等が多い）等の土地利用，鉄道駅の立地，帰宅困難者支援施設の立地等

※13 京橋地区における「事業所等を核とした地域防災活動」の目的や活動方針等の検討，京橋地区委員会の発足（平成29年2月），京橋地区内にある帰宅困難者支援施設の見学会の開催（京橋エドグラン，京橋トラストタワー：平成29年2月），京橋地区内の帰宅困難者支援施設における協議会訓練の実施（平成29年9月）等

【その他】活動組織としてのノウハウ等の蓄積・共有

「事業所等を核とした地域防災活動」の確立・進化プロセスを通じ，活動組織としてのノウハウ等（※14）が蓄積される。効果的・効率的な活動に資するよう，蓄積したノウハウ等は活動組織内で適宜共有し，以後の取組において活用する。

（※14）中央区協議会の例は次のとおり。

マニュアル等（モデル施設版マニュアル，災害時対応シートなど），訓練関係（実働訓練の段階での検討資料，訓練当日の配布資料や帳票類など），学識経験者等による講演，各帰宅困難者支援施設の取組状況，図上演習ツール（帰宅困難者支援施設運営ゲーム（KUG））など

なお，中央区協議会の活動を踏まえて開発した帰宅困難者支援施設運営ゲーム（KUG）は，廣井らより中央区以外の地域にて利用され，一時滞在施設の運営体制の検討やマニュアルの検証に活用されている。

4. 事業所等を核とした地域防災活動を進めるうえでの重要な論点（活動の継続要因）

3では、中央区協議会の準備段階から設立とその後の活動（3(1)～(4)）を踏まえ、「事業所等を核とした地域防災活動組織」の確立・進化プロセスと課題をまとめた。ここでは、3で得られたケーススタディを基に、大都市で事業所間連携の協議会活動を行う際の重要と考えられる論点（活動の継続要因）として、中央区協議会の準備段階から設立とその後の活動を踏まえ課題への対応方策について整理する。

(1) 地域特性の把握

はじめに、事業所間連携による活動体制の構築のために重要となる条件として、地域特性の把握が考えられる。本稿で対象とした帰宅困難者についても、その発生で生じる混乱は、立地や昼間人口、来訪者の特性や土地利用状況等（観光地、オフィス街、ハブ駅、受け入れ場所の有無）といった地域特性により様々である。このため事業者間のみならず、行政が積極的に被害想定や想定条件を提供し、これを踏まえて地域特性や災害のイメージを把握する必要がある。特に帰宅困難者対策は官民が連携して地域全体で行う必要があるが、対策に必要な人的・物的資源を有する事業者等と行政が災害時に連携して対応できるよう、駅、事業者、施設管理者、地権者、情報提供者といった協力主体についても把握しておく必要がある。中央区協議会では、東京都の被害想定やパーソントリップ調査データを活用し、区内の地震被害や帰宅困難者数を把握し、計画書へ盛り込むことで被害イメージを協議会で共有した。協力主体の把握は、各主体が災害時にどのような対応を行うか、あるいはどのような対応が可能であるかを共有するため、帰宅困難者支援施設の見学会を実施したほか、帰宅困難者支援施設の運営や鉄道事業者との連携をテーマとした小規模な会議を開催し（平成26年度）、駅の対応や地域の事業所間で協力し合えることを確認した。このような取り組みを通じて地域特性を把握することにより、被害イメージおよびその対策のための役割分担が関係者間で共有され、官民連携そして事業所間連携による活動体制の構築が進められた。なお、上記のほか地域特性の把握に有効と考えられる手法としては、DIGやまち歩き等も考えられる。いずれの手法も、地域の被害想定や防災資源を確認・共有する手法として活用されており、帰宅困難者対策においても効果が期待される。

地域の事業所特性（業種、規模など）の把握・共有は、帰宅困難者対策の主要な要素（帰宅困難者支援施設の開設・運営、帰宅困難者への情報提供や帰宅支援など）を決定する要因ではないが、参画する事業所の特性によって、その地域における帰宅困難者対策に特長（例：従業員の安全確保を前提とした、外国語が堪能な従業員による外国人支援、事業所内待機中の従業員の帰宅困難者支援施設への応援派遣など）を与える可能性もあるため、事業所間連携による活動体制の構築過程において、有効である。

(2) 円滑な合意形成ができる組織づくり

大都市は、交通の利便性向上や再開発等に伴う流入によって昼間人口が急激に増加していることが特徴であるため、大都市を構成する事業所は、これまでその地域における防災活動を経験していないケースも多いと考えられる。また、住民を主体とした地域防災と異なり事業所等を中心とした地域防災は、担当者が変わることも稀ではない。そのような状況を基に、多くの事業所から幅広く意見を募り、円滑な合意形成ができる組織づくりが必要と考えられる。

中央区協議会においても、次の3つの例のように、幅広い意見が聞ける体制や円滑な合意形成が可能な組織づくりが重視された。

【例1】3(3)②および前項で述べたWGでは、小規模かつ重点テーマを設定した会議の開催により、各テーマにおける幅広い意見が得られたほか、帰宅困難者支援施設の運営者や鉄道事業者といった異なる事業者の対応が明確になったため、マニュアルにおける役割分担の決定において円滑な合意形成を可能にした。

【例2】3(2)②で述べたように、重要事項決定時には事務局の招集により幹事会が開催され、民間事業者及び施設管理者の視点から検証が行われたことが円滑な合意形成の実現に寄与したこと、過去の知見を共有するため、あるいは官と民の適切な役割分担を促すため、学識経験者が座長となった点も、中央区協議会の特徴と考えられる。ただし、このような会議体の設定時には、特定の事業者にのみ負担が集中しないよう、持ち回りによる作業等ができるよう配慮が必要である。

【例3】今後大規模災害が発生し、東日本大震災時の帰宅困難者対策と同じく、新たな課題が社会で認識された際、対策の必要性が叫ばれるものの、国などの行政で施策方針がなかなか明確にされないという事態も考えられる。中央区協議会で行われたように、時限付きで「準備会」を立ち上げ、課題認識や地域特性の共有を進めた後に、施策の方向性が明確になり次第検討を始めるという組織の設立プロセスや、「準備会」内でも事業所間では「言いにくい」という雰囲気があり、行政と学識経験者で小規模グループに分けた丁寧な意見聴取とリスクコミュニケーションをはかった点は、今後の参考になるものと考えられる。

なお、中央区協議会の構成は、不動産業、建設業、交通事業者等が中心となっているが、これは、3(2)で述べ

たとおり、中央区内の再開発事業により帰宅困難者支援施設のハード整備が先行しており、後追いで施設の運営体制の構築といったソフト対策に着手し、様々な業種の事業者の参加を徐々に得てきたとの経緯によるものである。中央区協議会では「帰宅困難者の受け入れ場所は既にある」というメリットを有効活用し、施設を所有・管理する事業者を中心としながら地域内の事業者が連携し、帰宅困難者支援施設の開設・運営を中核として帰宅困難者対策の活動体制を構築できた。

(3) 地域における帰宅困難者対策の指針としての「地域の行動ルール」の策定

3つ目として、帰宅困難者対策は事業者や行政組織が一体となって対処する必要があるため、協議会活動の基本理念としての「地域の行動ルール」の策定が重要である。これは、各施設における帰宅困難者の受け入れ等に係る基本的な対応や官民連携での情報連絡体制等を定めたものであり、『大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン』（内閣府（防災担当））においても記載されているものである。3（3）で述べたとおり、平成23年度に策定された計画書第一版では、この「地域の行動ルール」は定められておらず、行政機関や民間事業者が災害時に実施にどのような行動をとる必要があるかは明確でなかった。しかし、平成25年度の訓練の検証とともに、中央区協議会の「共通ルール」が定められると、例えば、施設の開設・閉鎖基準及び時間帯、帰宅困難者の受け入れに係る各施設共通の事項といった、初動期の対応の軸となる方針が明確化されたことにより、行政からの連絡がない状況であっても、地域の事業者等が帰宅困難者対応の準備に直ちに着手するなど、災害時の対応がより具体的かつ実践的なものとなった。

なお、中央区協議会の「共通ルール」は、協議会での議論や実際の帰宅困難者支援施設で実施した訓練を通じ中央区協議会の共有の知見としてとりまとめた帰宅困難者対策に関する基本事項である。中央区協議会では、「共通ルール」に基づき、それぞれの帰宅困難者支援施設におけるマニュアル作成や訓練実施を通じ、各施設を中心とする地区において、多種・多様な主体の具体的な連携が求められる事業所等を核とした地域防災活動の具体化を目指している。この取組過程において、組織間のコミュニケーションや意思疎通が十分に行えるよう、地区委員会や協議会全体での議論を通じ、「共通ルール」の改定も適宜行うことが必要と考えられる。

(4) 協議会の活動理念および活動ビジョンの明文化と協議会員間での共有

複数の民間事業者等が協議会として一体となって活動していくためには、協議会の存在意義や使命を「活動理念」として明文化し、基本的な価値観を協議会員間で共有する必要がある。さらに、活動理念の下、協議会として目指す将来のあるべき姿を「活動ビジョン」として定め、将来どうなっていきたいがために活動していくのかといった基本スタンスを明確にしておく必要がある。

中央区協議会の場合、協議会の設立に向けて準備会を設けたにもかかわらず、協議会としての活動理念、活動ビジョンともに不明確な状況であったため、「民間事業者主体での帰宅困難者支援施設の運用」の解釈を巡って官民相互が歩み寄り難い状況に陥っていた。これについては、先に述べた丁寧な意見交換を通じて官民の相互不信にまで至る事態は免れたが、依然として将来の目標像は不明確なままであった。このため、設立総会で協議会の目的と活動方針を示すことで、上述の「活動理念」と「活動ビジョン」の共有を図った。これによって協議会の存在意義を示す「活動理念」と将来の目標像を示す「活動ビジョン」が明確になり、その後は訓練を中心とした1年単位のPDCAサイクルによって毎年着実な活動を円滑に推進することができるようになり、平成27年度までに帰宅困難者支援施設の基本的な運営体制等を構築することができた。

一定の範囲の地域において複数の民間事業者等が集まって協議会を構成する場合、事業者間の様々な利害関係によって共通認識の構築が簡単でないことも考えられる。このような事態を回避するためには、協議会設立に向けた準備段階で活動理念および活動ビジョンを明確に定め、また共有することで、協議会員が一体となった活動の実現が期待される。また、協議会設立後に協議会員の拡充を図る場合も、明文化された活動理念および活動ビジョンがあれば、それに賛同した事業者等の参画も得やすくなるものと考えられる。こうした日頃の地道な積み重ねがあって初めて、災害時に協議会員が連携した帰宅困難者対策さらには地域の早期復旧・復興に寄与することができるものと考えられる。

5. おわりに

本稿では中心業務地区における事業所を核とした地域防災・協議会活動の事例として、東京都中央区における帰宅困難者対策を対象とした官民連携組織の特に初動期に注目し、活動実態とその内容の変遷を詳細に記述した。この事例は、住民主体による避難所運営等を対象とした地域防災活動や、新宿駅のようなターミナル駅周辺地域の事業所間連携の取り組みとは異なり、①事業所による一時滞在施設を主な対象にしている、②特定の駅を中心とした対策ではなく、区全体を包括し一時滞在施設を核とした取り組みを行っているという点で既存研究とは異なった特徴を有する。中央区協議会では現在、分科会において帰宅困難者対策に留まらず、傷病

者の対応や事業所内の防災対策など、様々な地域防災対策を議論しており、帰宅困難者対策を目的として集まったネットワークが、事業間の地域防災一般を考えるコミュニティへと変化しつつある。特に、防災の目的であっても事業所と行政は平常時にあまり繋がりを持っていないことが多く、帰宅困難者対策が接着剤となって事業所間連携および官民連携を成し遂げた東京都中央区の事例は、既存の東京都新宿区の事例とあわせて重要な取り組みと考えられる。本稿は事例研究に過ぎないが、これらの経緯を明らかにする上で、このような中心業務地区における事業所を中核とした地域防災・協議会活動および官民連携について、立ち上げから継続的に活動を行うための何らかのヒントを得ることができるものと考えられる。

参考文献

- 1) 新藤淳, 村上正浩, 久田嘉章: 新宿駅周辺地域を対象とした都心業務地域における地域連携による危機対応とその標準化に関する研究, 日本地震工学会論文集, 16(5), 5_159-5_176, 日本地震工学会, 2016.
- 2) 中央防災会議 首都直下地震対策専門調査会: 首都直下地震対策専門調査会報告, 2005.7.
- 3) 中央防災会議 首都直下地震避難対策等専門調査会: 首都直下地震避難対策等専門調査会報告, 2008.10.
- 4) 廣井悠, 関谷直也, 中島良太, 藁谷峻太郎, 花原英徳: 東日本大震災における首都圏の帰宅困難者に関する社会調査, 地域安全学会論文集, NO.15, pp.343-353, 2011.
- 5) 大佛俊泰: 東京都帰宅困難者対策条例を考慮した徒歩帰宅者数の推定, 日本建築学会計画系論文集, No.81(721), pp.705 - 711, 2016.03.
- 6) 廣井悠, 大森高樹, 新海仁: 大都市避難シミュレーションの構築と混雑危険度の提案, 日本地震工学会論文集 第16巻第5号, pp.111-126, 2016.04.
- 7) 廣井悠, 中野明安: これだけはやっておきたい帰宅困難者対策 Q&A 清文社, 2013.09.
- 8) 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会: 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会 最終報告 (2012.9)
- 9) 首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議: 一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン (平成 27 年 2 月改定), 2015.2.
- 10) 新宿駅周辺防災対策協議会: 新宿駅周辺防災対策協議会の取組 (平成 30 年 5 月), https://www.city.shinjuku.lg.jp/anzen/kikikanri01_000109.html, 2018.5.
- 11) 廣井悠, 黒目剛, 新藤淳: 帰宅困難者支援施設運営ゲームの開発に関する研究, 東日本大震災連続ワークショップ論文集, 地域安全学会, 2015.10.



平成 25 年度訓練 (清水建設本社ビル, 2013.9.1) 平成 26 年度訓練 (東京スクエアガーデン, 2014.11.8)



平成 27 年度訓練 (江戸桜通り地下広場, 2015.9.6) 平成 28 年度訓練 (築地社会教育会館, 2016.9.4)

写真 1 中央区協議会による実働訓練の実施状況



写真 2 中央区協議会による図上訓練（KUG）の実施状況（平成 27 年度第 2 回訓練 WG（KUG）（オフィス東京，2015. 7. 23））