

帰宅困難者受け入れのための
一時滞在施設運営手引き

平成28年7月

大 津 市

I 手引き策定の趣旨

- ・地震等の大規模災害の発生時には、道路や公共交通機関の混乱に伴い、通勤・通学先や外出先から自宅への帰宅が困難となる帰宅困難者が大津市内で約 21,300 人発生することが想定されている。
- ・このため、大津市としては平成 28 年 2 月に策定した「大津市地域防災計画（震災対策編）別冊 大津市帰宅困難者対策計画」における対策の基本方針（対策の柱）のうち、**2 一時滞在施設の確保と備蓄の拡充**に基づき、帰宅困難者を一時的に受け入れるための一時滞在施設を可能な限り多く確保するとともに、災害時における運営方法をあらかじめ明確にしていく必要がある。
- ・本手引きは、大津市内の事業所等において帰宅困難者を受け入れるための一時滞在施設運営の手引きとして策定するものであり、それぞれの項目に示した内容はあくまでも努力義務である。
- ・本手引きと大津市との帰宅困難者等を一時的に受け入れることについて締結した協定内容が異なる項目については、協定内容を優先するものとする。

II 基本的な考え方

1 用語説明

（1）帰宅困難者

災害により交通機関が停止した場合、駅周辺に滞留する外出者や観光客、通勤・通学者等、自力で帰宅することが困難なものをいう。

（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。

（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。大津市内における災害時帰宅支援ステーションについては、滋賀県が関西広域連合を通じて、主にフランチャイズチェーンの事業者と協定を締結している。

(4) 指定避難所

災害対策基本法に基づき、災害の危険性があり避難した住民等を災害の危険性がなくなるまでに必要な間滞在させ、または災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させるための施設として大津市が指定する公共施設や民間施設等をいう。

(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。

2 対象施設

本手引きの対象となる施設は、原則として大津市と帰宅困難者等を一時的に受け入れることについての協定を締結した施設とする。ただし、協定を締結していなくても、施設管理者が自主的に一時滞在施設を開設する場合に本手引きを準用することは妨げない。

3 運営期間・受け入れ基準

- 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。
- ② 帰宅困難者の受入は、床面積3.3㎡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。

4 開設の判断

ケース1 大津市災害対策（警戒）本部（もしくは総務部危機・防災対策課）が必要と判断し、一時滞在施設の開設を要請した場合

ケース2 一時滞在施設の施設管理者が自主的な判断により開設する場合

地震等の大規模災害もしくは大規模事故の発生により、帰宅困難者が発生する恐れがある場合における、一時滞在施設の開設判断は上記いずれかによるものとし、ケース1においては大津市災害対策（警戒）本部（もしくは総務部危機・防災対策課）から開設を要望

する一時滞在施設の施設管理者へ連絡し、ケース2においては、開設した一時滞在施設の施設管理者から開設した旨を大津市災害対策（警戒）本部（もしくは総務部危機・防災対策課）へ連絡するものとする。

5 施設管理者の主な役割

施設管理者は、災害発生時の状況に応じて、可能な範囲で以下の支援を行う。また、必要に応じ、受入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、受入スペースに帰宅困難者を速やかに受け入れる。
- ② 水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。

6 要配慮者への対応

施設管理者は、大津市と連携し、高齢者、障害者、乳幼児、妊婦などの要配慮者や遠距離通学の小中学生に特に配慮する。また、外国人への案内等にも配慮する。

7 一時滞在施設、災害時帰宅支援ステーション及び指定避難所の区分

本マニュアルにおいて使用する施設等の区分は以下のとおりである。

区分	一時滞在施設	災害時帰宅支援 ステーション	指定避難所
設置時期※1	発災から72時間（原則3日間）程度まで	発災後、協定締結先の滋賀県等から要請を受けた時	発災から2週間程度まで（復旧・復興の状況によってはそれ以上）
目的	帰宅困難者等の受入	徒歩帰宅者の支援	地域の避難住民の受入
支援事項	水等の支援物資※2、トイレ、休憩場所、情報等	水道水、トイレ、帰宅支援情報等	食料、水、毛布、トイレ、休憩場所、情報等
対象施設	大型商業施設、庁舎やオフィスビル、ホテル等	コンビニエンスストア、ファミリーレストラン、ガソリンスタンド等	大津市が指定する学校、公民館等の公共施設、民間施設

※1 設置時期はあくまで目安であり、発災時の対応は施設や周辺の状況、協定の内容等によって異なる

※2 支援物資に関しては、協定の内容等によって異なる

Ⅲ 一時滞在施設運営の準備（平常時）

1 運営計画の策定

施設管理者は、手引きに基づき帰宅困難者等の受入に係る運営計画をあらかじめ作成しておく。運営計画は、防災計画などと整合性を取るようとする。

その際、可能であれば、他の一時滞在施設等との連携や大津市との連携、地域における帰宅困難者対策の取組への参加等についても運営計画又は防災計画に明記する。

施設管理者は、運営計画又は防災計画を冊子等にまとめ、自らの従業員等に周知する。テナントビルの場合や事業者が複数存在する複合ビルの場合、施設管理者は他の事業者等と連携し、建物ごとの個別の事情に応じて、あらかじめ役割分担を取り決める。

2 運営体制の取り決め

施設管理者は、一時滞在施設が発災時に機能するよう、運営計画に、運営体制に関する次の点を定めておく。

（１）施設内における受入場所

施設管理者は、発災時に速やかに帰宅困難者を受け入れることができるようあらかじめ滞在するスペースを決め、当該施設の他の職員等にその旨を周知する。

（２）受入定員

約3.3㎡当たり2人を目安とする。ただし、実際の定員の算出に当たっては、施設の様相や特性を考慮する。また、通路として使用する部分等についても考慮する。

（３）運営要員の確保

自社ビルの施設管理者は、一時滞在施設の運営に係る要員を自社内から確保するよう努める。なお、運営要員の確保にあたっては、施設滞在者やその他のボランティアの活用等も検討する。

（４）関係機関との連絡の手順

施設管理者は、一時滞在施設の円滑な運営を図るため、大津市や関係機関、最寄のJR駅等への連絡手段の確保についてあらかじめ定めておく。

(5) 施設滞在者への情報提供の手順

施設管理者は、テレビ、ラジオ、インターネット等を活用し、交通情報、被害情報を収集する。入手した情報は、逐次、ホワイトボードなどの掲示板、張り紙等により施設滞在者に情報提供する。

(6) 支援物資の配布

帰宅困難者に提供する支援物資がある場合は配布する。ただし、食品・飲料水については、賞味期限があるため、更新及び在庫管理を適切に実施する。

(7) 要配慮者への対応

要配慮者は、区別された優先スペースに收容することが望ましい。優先スペースは、トイレの近くなど、比較的環境が良好な場所の確保に努めるとともに、可能であれば、施設管理者の目の行き届く範囲に設置することとし、状況を把握できるようにしておく。

(8) セキュリティ・警備体制の構築

施設管理者は、施設内・事務所内にある商品・物品や重要情報等について、事前に立入禁止の表示を行うなど、施設滞在者による盗難等のトラブル防止体制の整備を行う。

3 受入のための環境整備

(1) 平時からの施設の安全確保

一時滞在施設として確保された施設については、災害時に帰宅困難者等を安全に受け入れられるよう日頃からオフィス家具類の転倒・落下・移動防止対策、事務所内ガラス飛散防止対策等に努める。

また、災害発生時の建物内の点検箇所をあらかじめ定めておくとともに、施設の安全点検のためのチェックリストを作成する。

なお、従業員等で設備等の応急復旧に対応する場合には、工具類の備えについても検討する。また、停電時等に一時滞在施設として運営すべきか否か、運営する場合には建物及び施設滞在者の安全確認の方針等を一時滞在施設の運営計画又は防災計画で定めておく。

■参考 施設の安全点検のためのチェックリスト(例)

点検項目	点検内容	判定 (該当)	該当する場合の 対処・応急対応等
施設全体			
1 建物（傾斜・沈下）	傾いている。沈下している。		建物を退去
	傾いているように感じる。		要注意 →専門家へ詳細診断を要請
2 建物（倒壊危険性）	大きなX字状のひび割れが多数あり、コンクリートの剥落も著しく、鉄筋がかなり露出している。壁の向こう側が透けて見える。		建物を退去
	斜めやX字形のひび割れがあるが、コンクリートの剥落はわずかである。		要注意 →専門家へ詳細診断を要請
3 隣接建築物・周辺地盤	隣接建築物や鉄塔等が施設の方向に傾いている。		建物を退去
	周辺地盤が大きく陥没または隆起している。		建物を退去
	隣接建築物の損傷や周辺地盤の地割れがあるが、施設への影響はないと考えられる。		要注意 →専門家へ詳細診断を要請
施設内部（居室・通路等）			
1 床	傾いている、または陥没している。 フロア等、床材に損傷が見られる。		立入禁止 要注意/要修理
2 壁・天井材	間仕切り壁に損傷が見られる。		要注意/要修理
	天井材が落下している。		立入禁止
	天井材のズレが見られる。		要注意 →専門家へ詳細診断を要請
3 廊下・階段	大きなX字状のひび割れが多数あり、コンクリートの剥落も著しく、鉄筋がかなり露出している。壁の向こう側が透けて見える。		立入禁止
	斜めやX字形のひび割れがあるが、コンクリートの剥落はわずかである。		点検継続 →専門家へ詳細診断を要請
4 ドア	ドアが外れている、または変形している。		要注意/要修理
5 窓枠・窓ガラス	窓枠が外れている、または変形している。		要注意/要修理
	窓が割れている、またはひびがある。		要注意/要修理
6 照明器具・吊り器具	照明器具・吊り器具が落下している。		要注意/要修理
	照明器具・吊り器具のズレが見られる。		要注意/要修理
7 什器等	什器（家具）等が転倒している。		要注意/要修理/要固定
	書類等が散乱している。		要注意/要復旧
設備等			
1 電力	外部からの電力供給が停止している。（商用電源の途絶）		代替手段の確保/要復旧 →(例)非常用電源を稼働
	照明が消えている。		
	空調が停止している。		
2 エレベータ	停止している。		要復旧 →メンテナンス業者に連絡
	警報ランプ、ブザー点灯、鳴動している。		
	カゴ内に人が閉じ込められている。		→メンテナンス業者または消防機関に連絡
3 上水道	停止している。		代替手段の確保/要復旧 →(例)備蓄品の利用
4 下水道・トイレ	水が流れない（溢れている）。		使用中止/代替手段の確保/要復旧 →(例)災害用トイレの利用
5 ガス	異臭、異音、煙が発生している。		立入禁止/要復旧
	停止している。		要復旧
6 通信・電話	停止している。		代替手段の確保/要復旧 →(例)衛星携帯電話、無線機の利用
7 消防用設備等	故障・損傷している		代替手段の確保/要復旧 →消防設備業者に連絡
セキュリティ			
1 防火シャッター	閉鎖している。		要復旧
2 非常階段・非常用出口	閉鎖している。（通行不可である。）		要復旧 →復旧できない場合、立入禁止
3 入退室・施錠管理	セキュリティが機能していない。		要復旧/要警備員配置 →外部者侵入に要注意（状況により立入禁止）

(2) 書類・帳票の整備

受入者に対し、受入時に受入条件を承諾のうえ利用してもらうため、受入条件の掲示や、受入条件に承諾したことを示す署名が出来るよう、書面・帳票を準備しておく。

また、災害救助法が適用された区域については、事後に費用が国費により支弁される可能性があるため、施設管理者は、書類・帳票等を一時滞在施設に整備し、保存しておくことが望ましい。具体的な書類・帳票等については、施設管理者が、それぞれの実情を踏まえて作成する。以下に必要と考えられる書類・帳票等を示す。

- ① 施設滞在者登録カード（様式1）
- ② 施設滞在者名簿（様式2）
- ③ 一時滞在施設設置及び運営に要した物品受払証拠書類

(3) 情報入手手段及び施設滞在者への情報提供体制の準備

施設には、テレビ、ラジオ、インターネットと接続できるパソコン等を備え、また、その他の災害に強い通信手段の確保に努めることが望ましい。

入手した情報を施設滞在者に提供できるよう、ホワイトボード等の掲示板や周辺の地図を準備しておくとともに、可能であれば、館内放送等で伝達に努める。

(4) 安否確認のための体制整備（特設公衆電話、Wi-Fi など）

帰宅困難者が家族等と安否確認を行えるよう、特設公衆電話やWi-Fi等の通信手段を整備し、また、災害用伝言板サービス等の使い方を説明できる体制を整えておくことが望ましい。

(5) 備蓄品、非常用電源設備等の確保

施設管理者は、帰宅困難者の受入に必要な水、食料、毛布、簡易トイレ等の支援物資の可能な限り備蓄することが望ましい。提供する支援備蓄食料については賞味期限等の一般的な衛生管理に留意することが重要である。

施設管理者は、施設内に必要な物資の備蓄が困難な場合においては、大津市との連携により、災害時に利用可能な備蓄手段及び輸送手段等の確保について検討する。

また、非常用電源設備や電池等の確保を行うなど、可能な範囲で災害時の停電時等に備えておくことが望ましい。

(6) 防災関係者連絡体制の整備

施設管理者は、災害時の大津市の連絡先を把握するほか、近隣の警察及び他の一時滞在施設等の防災関係者連絡先一覧を事前に作成し、配備する。

4 訓練等による定期的な手順の確認

施設管理者は、地震を想定した自衛消防訓練等にあわせて一時滞在施設の開設に関する訓練を年1回以上定期的に実施し、帰宅困難者等の受入の手順等について確認し、必要な場合は手順の改善を行うことが望ましい。

また、施設管理者は当該訓練の結果について検証し、必要に応じて計画等に反映させる。

IV 一時滞在施設運営の準備（発災時）

1 開設できる場合の対応

施設管理者は、大津市からの要請等により、当該施設の待機場所や入口等の安全確認及び災害関連情報等による周辺状況を確認の上、一時滞在施設を開設する。一時滞在施設として開設した場合（一部スペースの開設も含む）、また、一時滞在施設として開設後収容可能人員に達した場合には、新たな受入を停止するとともに、速やかにその旨の掲示及び大津市に報告を行う。

なお、大津市からの要請等がなくとも、又は、大津市と協定が締結されていなくても、施設の安全性を確認した上で施設管理者の自主的な判断による開設を妨げるものではない。

2 開設できない場合の対応

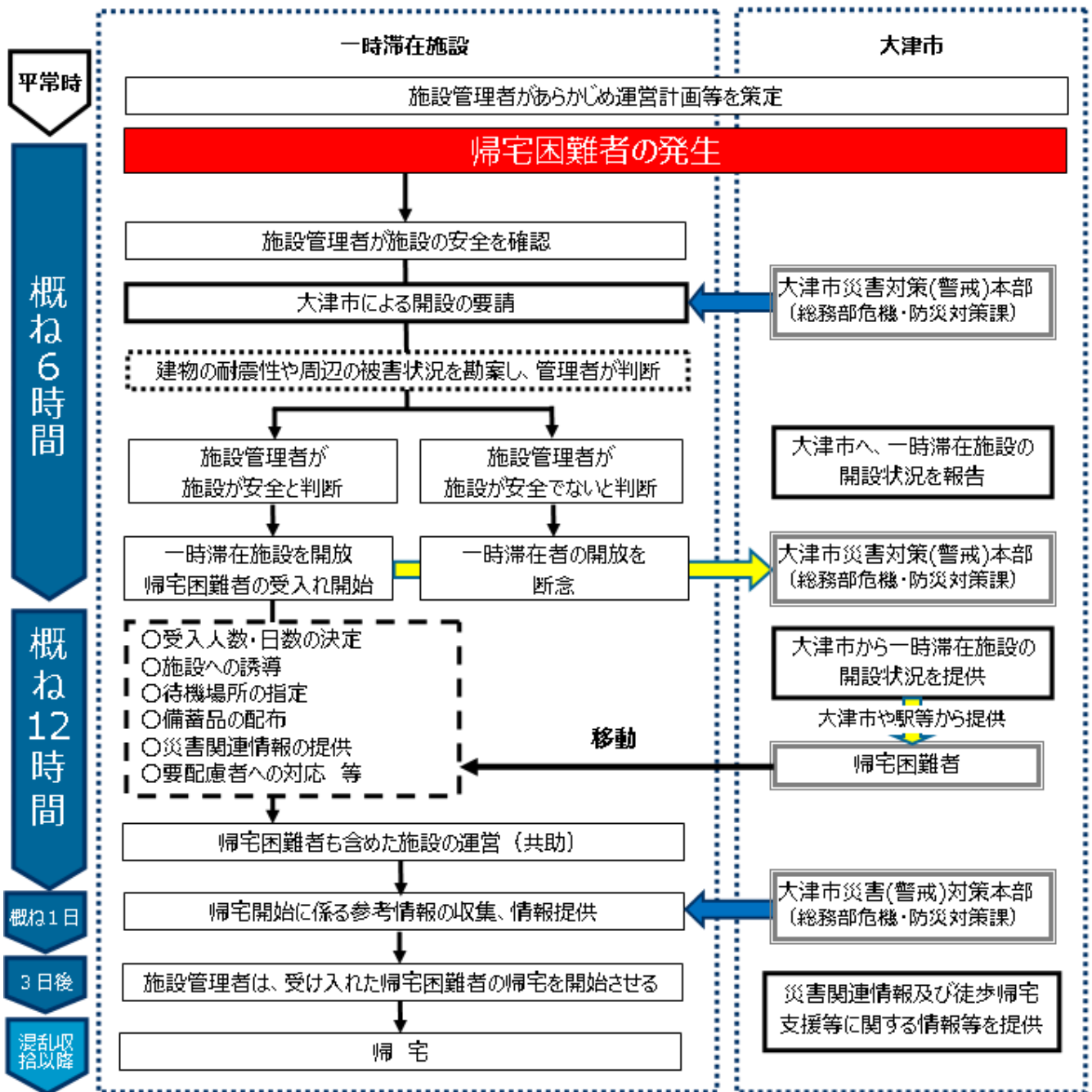
施設管理者は、建物の安全や周辺状況を確認した結果、一時滞在施設として開設できないと判断した場合、速やかに大津市にその旨を報告する。

また、施設管理者は、帰宅困難者等による混乱を回避するためにも、施設の入口やその他の目に触れやすい場所に、一時滞在施設として開設できない旨の掲示を行う。

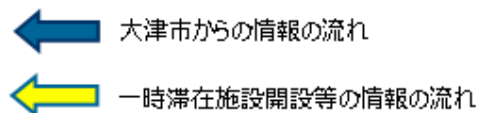
3 開設・運営の流れ（総括）

災害発生からの経過時間に応じて、目標とする一時滞在施設の運営の流れは、概ね次のとおりである。なお、フロー図は標準的な例を示したものであり、災害の規模、各施設の実情等により適宜柔軟に対応することが必要である。

※時間の経過はあくまでも目安である



災害関連情報については、大津市から、メディア等を通じて、随時行う。



※一旦帰宅困難者を受け入れた後、余震等により受入が困難となった場合は、大津市と連携し、周辺の一時滞在施設への移動を検討する。

一時滞在施設運営チェックリストの例（時系列）

日時(発災後)	実施事項	部署・担当者 (事前記入)	対応状況 ○対応済 △対応中 ■非対応
概ね6時間 後まで	①施設の安全確認		
	チェックリストを基に施設の安全を確認する。		
	(施設の安全が確認できない場合)屋外へ避難誘導し、他の施設情報を提供する。		
	②一時滞在施設内の区域設定		
	受入者の立入禁止区域を設定する。		
	運営要員専用スペース(活動拠点・物資配布場所等)を設定する。		
	受入スペースを設定する。		
	要配慮者スペースや女性専用スペースを確保する。		
	③一時滞在施設の運営準備		
	施設の運営にあたっている従業員等が中心になって、運営組織を立ち上げる。		
	防火設備・放送設備・通信設備・非常用電源等の確認を行う。		
	備蓄物資の確認を行う。		
	散乱危険物の除去や清掃等を行う。		
	一時滞在施設であることの表示を行う。		
	施設の入口や施設内の目に触れるところに受入条件の掲示を行う。		
	設備等の状況に応じて、トイレ、給水、空調設備を確保する。		
	④通信手段の確保		
複数の通信手段を確保し、柔軟に対応できるように努める。			
近隣の一時滞在施設との伝令要員を確保できることが望ましい。			
⑤一時滞在施設の開設状況の報告			
当該一時滞在施設の開設状況を、都県または市区町村に報告する。			
概ね12時間 後まで	①帰宅困難者の把握、受入れ、受入者の受入条件を承諾した旨の署名		
	受入者用区域に帰宅困難者を誘導し、受入条件を承諾した旨の署名をしてもらう。		
	受入者名簿の帳票を作成し、日毎に運営状況を把握する。		
	②保健衛生活動		
	原則として、負傷者は最寄の病院または医療救護所へ誘導する。		
	喫煙区域や簡易トイレの使用区域を設定し、適正な衛生管理を行う。		
	ライフラインの復旧後は、トイレ等の衛生管理を行う。		
	③水、食料等の供給		
	水道施設の被害状況を確認する。		
	近隣の給水拠点の稼働状況を確認する。		
	必要に応じて給水拠点から飲料水を入手する。		
	適宜、自治体に水道施設の復旧状況を確認する。		
	水・食料の備蓄状況を把握し、計画的に備蓄を配布する。		
	④し尿処理・ごみ処理		
	水洗トイレが使用可能か否かを確認し、使用不可の場合は早期復旧に努める。		
	ごみの排出及びし尿処理のルールを確立する。		
	⑤情報の収集・伝達		
防災関係機関から適宜、災害関連情報を収集する。			
出入口等の見やすい場所に掲示板等を設置して、情報を提供する。			
通話は輻輳の可能性が高いため、受入者に災害用伝言板サービスの使用を勧める。			
⑥受入可能人数に達した場合の報告			
受入可能人数に達した場合は新たな受入を停止し、都県または市区町村に報告する。			
適宜実施	①受入者も含めた施設の運営(共助)		
	施設管理者のみでの対応が困難な場合は、受入者に運営協力を依頼する。		
	協力を得られた受入者も含めた組織運営体制に再編成する。		
②帰宅支援情報の提供			
テレビ、ラジオ、パソコン等を設置し、交通機関の運行状況等の情報を提供する。			
代替搬送手段、安全な帰宅経路等、受入者の帰宅支援情報を提供する。			
概ね4日 後以降	①帰宅誘導		
	帰宅支援情報を提供し、受入者の帰宅を誘導する。		
	方面別帰宅や距離に応じた時差帰宅の指示を行い、帰宅開始時の混乱防止に努める。		
②一時滞在施設内の閉鎖			

4 発災直後から一時滞在施設開設まで(発災直後から概ね6時間後まで)

- (1) 建物内の被害状況の把握や施設の安全性の確認
- (2) 施設内の受入スペース、女性専用スペース、要配慮者スペース、運営要員専用スペース及び立入禁止区域(危険箇所や事務室等)等の設定
- (3) 従業員等による運営組織の編成、備蓄や設備の確認などの運営準備
- (4) 一時滞在施設であることの表示
- (5) 受入条件の掲示、書類・帳票の準備等
- (6) 電話、特設公衆電話、FAX、無線機、Wi-Fi等の通信手段の確保
- (7) 大津市への一時滞在施設の開設報告

5 帰宅困難者の受入等(概ね12時間後まで)

- (1) 帰宅困難者の受入開始
- (2) 施設滞在者登録カード(別表1)の配布・回収、施設滞在者名簿の作成(別表2)
- (3) 簡易トイレ使用区域の設定等の保健衛生活動
- (4) 計画的な備蓄の配布など、水等の支援物資供給
- (5) し尿処理・ごみ処理のルール確立・周知
- (6) テレビ、ラジオ、インターネット等での情報の収集及び受入者への伝達
- (7) 受入可能人数に達した場合の新たな受入の停止、大津市への報告

6 運営体制の強化等（適宜、実施する。）

- (1) 受入者も含めた施設の運営
- (2) 公共交通機関の運行再開や、搬送手段等に関する帰宅支援情報の提供
- (3) 近隣の一時滞在施設や指定避難所等との情報交換

7 一時滞在施設の閉設（概ね4日後以降）

- (1) 帰宅支援情報の提供
- (2) 一時滞在施設閉設の判断
- (3) 施設滞在者の帰宅誘導
- (4) 他の指定避難所等への要配慮者の誘導

(様式 1)

(施設名 _____)

No. _____

施設滞在者登録カード(案)

番号	項目	記入欄											
①	ふりがな												
②	氏名	姓						名					
③	都道府県												
④	市町村												
⑤	住所	(町・字)				丁目				番 号			
⑥	電話番号	— —											
⑦	性別・年齢	男				女				歳			
⑧	職業	医師・看護師の方はお知らせください											
⑨	要配慮者	特別な支援が必要な場合はこの欄にお書きください											
⑩	健康状態怪我等												
⑪	その他、管理者に伝えておくべきこと												

※このカードに記入したことにより、下記のことにご同意したとみなします。

- 一時滞在施設は、災害時という特殊な状況下で開設されるため、施設管理者の指示に従うとともに、施設管理者が責任を負えない場合もあることを理解した上で、施設内において行動すること
- 余震等の影響で建物の安全性や周辺状況に変化が生じた場合、施設管理者の判断により、急きょ閉鎖する可能性があること
- 負傷者の治療等、施設の状況により対応できない事項があること
- 物資の運搬、要配慮者の介助など、施設の運営に積極的に協力すること

なお、承諾なしに、記載戴いた情報は、一時滞在施設の運営以外には使用いたしません。

(様式2)

(施設名)

No. _____

施設滞在者名簿(案)

	ふりがな 氏名	年齢	性別	都道府県	市町村	住所				電話番号	入所日時		退所日時					
						字・町名	丁目	番地	号		月	日	時	分	月	日	時	分
1			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
2			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
3			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
4			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
5			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
6			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
7			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
8			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
9			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
10			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
11			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
12			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
13			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
14			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
15			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
16			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
17			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
18			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
19			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分
20			男・女							()	月	日	時	分	月	日	時	分

【参考資料】

施設管理者の損害賠償責任について

一時滞在施設の運営は、大規模地震等の発生時に共助の観点から施設管理者が善意で行うものであるが、運営に関する損害賠償責任の範囲については、考え方が示されていなかったことから、内閣府（防災担当）において次のように整理をされた。

1. 基本的な考え方

一時滞在施設において、例えば余震により天井が崩落するなど、建物に起因して帰宅困難者が損害を受けた場合、施設管理者に賠償責任が生じる場合も考えられるが、これを法制度で一律に免責とすることは現状では民法上の被災者保護の観点から困難である。しかし、施設管理者の責任の範囲について、より明確にする必要があるため、法制度上の担保も含め、引き続き検討を進めることが重要である。また、一時滞在施設の確保を今後さらに促進するためには、災害時の一時滞在施設の運営に関して、当面行うべき対策を講じ、施設管理者が損害賠償責任を問われることのないようにしていく必要がある。

加えて、施設管理者が帰宅困難者の受入を行った際に、帰宅困難者に損害が生じるなど、何らかの問題が発生し、又は発生する可能性がある場合には、国、都県及び市区町村は施設管理者に積極的に協力して対応することが必要である。

2. 施設管理者の善管注意義務

施設管理者が一時滞在施設として自社ビル等を提供し、帰宅困難者を受け入れる場合、施設管理者は、善良な管理者として通常期待されるレベルの注意義務（以下「善管注意義務（※1）」という）をもって、受け入れた後の対応をする必要があるということになる。この善管注意義務を果たすため、施設管理者は下記の事項に対応するよう努めることが重要である。

（1）平常時の対応

- ① 帰宅困難者の受入に係る運営計画又はそれを含む防災計画をあらかじめ作成しておくこと。

- ②過剰な人数の受入は、收容した滞在者すべてを危険にさらすことになることから、受入可能人数をあらかじめ定めておくこと。
- ③オフィス家具類の転倒・落下・移動防止措置、事務所内ガラス飛散防止措置等に努めること。
- ④災害発生時の建物内の点検箇所（受入のための安全確保という観点から、建物の構造部だけでなく天井や天井設置設備等も重要となる。また、災害時に利用する予定のトイレの点検も重要である。）をあらかじめ定めておくとともに、安全点検のためのチェックシートを作成すること。
- ⑤提供する備蓄食料については賞味期限等の一般的な衛生管理に留意すること。なお、無償譲渡である場合には、免責される可能性がある（民法第 551 条）。

（2）発災時の対応

- ①チェックシートに基づき建物内の被害状況の把握や施設の安全性を確認すること。
- ②施設内の立入禁止区域（危険箇所や事務室等）を設定すること。
- ③一時滞在施設の運営にあたり、施設滞在者に協力してもらう場合には、施設管理者は安全配慮義務を果たすため、従業員と同様に適切な指揮監督を行い、危険業務の禁止等を徹底すること。
- ④備蓄食料の提供については、賞味期限を確認するとともに、賞味期限切れの備蓄食料の提供については慎重に検討し、提供する場合には、その旨の事実を告げること。
- ⑤余震、延焼、電力途絶等の影響で退去しなければならない状況になった場合には、他の施設や避難場所への案内や誘導を実施すること。

3. 施設管理者と受入希望者との受入条件の合意（受入希望者の承諾）

施設管理者が善管注意義務を果たしても、施設滞在者に何らかの損害が生じた場合、施設管理者は損害賠償責任を問われる可能性がある（※2）。この場合には、国、都県及び市区町村に積極的な協力を要請することと併せて、事前の備えとして、施設管理者と受入希望者とが受入条件（建物・施設の瑕疵に基づく損害賠償責任の免責特約等を含む。）について合意した上で利用してもらうという契約行為が有効となる。このため施設管理者は、書面・帳票を準備し、受入条件を承諾する旨の署名をした受入希望者のみを受け入れるという対応も、建物・施設の状態によってはあり得る。

【受入条件の内容】

- i. 共助の観点から管理者が善意で施設を開設・運営していることや、帰宅困難者を屋外に滞在させるよりはよいなどの理由で、停電で消防用設備が機能しない中で運営する場合があること等を理解していること。
- ii. 施設滞在者は施設管理者の指示に従うこと、また指示に従わない場合には一時滞在施設からの退去を要求する場合があること。
- iii. 一時滞在施設は、災害時に共助の観点から善意で開設・運営されるため、施設管理者は施設内における事故等（建物・施設の瑕疵による事故を含む。）については、故意又は重過失がない限り責任を負わないこと。
- iv. 施設滞在者が自らの体調を崩したり、インフルエンザ等の感染症に感染する場合についても、施設管理者は故意又は重過失がない限り責任を負わないこと。
- v. 施設滞在者の所持する物品は、基本的に預からないこと、やむを得ず預かる場合でも、故意又は重過失がある場合を除き、破損や紛失の場合は責任を負わないこと。
- vi. 余震、延焼、電力途絶等の影響で建物の安全性や周辺状況に変化が生じた場合、施設管理者の判断により、急きょ閉鎖する可能性があること。
- vii. 施設を閉鎖する場合等において、施設管理者又は行政から全員又は一部の施設滞在者へ移動の指示があった場合には、その指示に従うこと。
- viii. 負傷者の治療はできないことや、備蓄品に限りがあり食料等の配布ができない場合があること等、施設において対応できない事項があることを理解していること 等

4. 停電時のための事前の協定の締結

大規模地震の発生により広域的な停電となることも想定されるが、このような中で一時滞在施設を運営していくことも考慮しておく必要がある。

消防法では、誘導灯など、消防用設備等の設置及び維持について規定されており（消防法第17条）、施設管理者はこの規定に従う必要がある。ただし、大規模地震が発生した非常時において、地方公共団体が設置した一時滞在施設（※3）については、災害対策基本法により、消防法第17条の規定は適用されないこととなる（災害対策基本法第86条の2第2項）。

このため、一時滞在施設を提供する施設管理者は、広域的な停電が発生する

中で一時滞在施設を運営することも考慮し、地方公共団体と一時滞在施設の提供に関する協定を締結しておくことが望ましい。

※1 善管注意義務

業務を委任された人の職業や専門家としての能力、社会的地位等から考えて通常期待されるレベルの注意義務をいう。

※2 不可抗力

極めて大きな余震等が発生した場合には、施設管理者は不可抗力による免責が認められる場合もあると考えられる。

※3 地方公共団体が設置した一時滞在施設

「地方公共団体が設置」とは、地方公共団体が自ら設置する場合のほか、例えば、事前に都県や市区町村と締結した協定に基づき、施設管理者たる民間事業者が開設する場合も含まれる。

なお、民間事業者が開設する場合は、当然ながら、地方公共団体は当該施設の占有者・所有者とはならない。

【参考条文】

民法（明治二十九年四月二十七日法律第八十九号）抄

第三編 債権

第二章 契約

第二節 贈与

（贈与者の担保責任）

第五百五十一条 贈与者は、贈与の目的である者又は権利の瑕疵又は不存在について、その責任を負わない。ただし、贈与者がその瑕疵又は不存在を知りながら受贈者に告げなかったときは、この限りでない。

第十節 委任

（委任）

第六百四十三条 委任は、当事者の一方が法律行為をすることを相手方に委託し、相手方がこれを承諾することによって、その効力を生ずる。

（準委任）

第六百五十六条 この節の規定は、法律行為でない事務の委託について準用する。

第三章 事務管理

(事務管理)

第六百九十七条 義務なく他人のために事務の管理を始めた者（以下この章において「管理者」という。）は、その事務の性質に従い、最も本人の利益に適合する方法によって、その事務の管理（以下「事務管理」という。）をしなければならない。

2 管理者は、本人の意思を知っているとき、又はこれを推知することができるときは、その意思に従って事務管理をしなければならない。

第五章 不法行為

(不法行為による損害賠償)

第七百九条 故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

(土地の工作物等の占有者及び所有者の責任)

第七百十七条 土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対してその損害を賠償する責任を負う。ただし、占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償しなければならない。

消防法（昭和二十三年七月二十四日法律第百八十六号）抄

第四章 消防の設備等

第十七条 学校、病院、工場、事業場、興行場、百貨店、旅館、飲食店、地下街、複合用途防火対象物その他の防火対象物で政令で定めるものの関係者は、政令で定める消防の用に供する設備、消防用水及び消火活動上必要な施設（以下「消防用設備等」という。）について消火、避難その他の消防の活動のために必要とされる性能を有するように、政令で定める技術上の基準に従って、設置し、及び維持しなければならない。

災害対策基本法（昭和三十六年十一月十五日法律第二百二十三号）抄

(指定避難所の指定)

第四十九条の七 市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所（避難のための立退きを行つた居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」と

いう。)を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民(以下「被災住民」という。)その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。)の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。

(避難所等に関する特例)

第八十六条の二 著しく異常かつ激甚な非常災害であつて、当該災害に係る避難所又は応急仮設住宅(以下この条において「避難所等」という。)が著しく不足し、被災者に対して住居を迅速に提供することが特に必要と認められるものが発生した場合には、当該災害を政令で指定するものとする。

2 前項の規定による指定があつたときは、政令で定める区域及び期間において地方公共団体の長が設置する避難所等については、消防法(昭和二十三年法律第百八十六号)第十七条の規定は、適用しない。