

上野駅周辺エリア防災計画

令和3年3月版

上野駅周辺滞留者対策推進協議会

目次

1	背景、意義	1
2	計画の位置づけ	1
3	計画の作成及び実施の体制	1
4	地域の現況	2
5	被害想定	3
6	課題の抽出・対策の方向性	4
7	活動の概要	8
8	今後の運用、課題	14
	計画参加団体名簿	15

1 背景、意義

- 大規模な災害が発生した場合、公共交通機関の運行停止に伴い多くの帰宅困難者が発生し、駅前のターミナルや集客施設における大規模な混乱が予想される。
- 事業者や学校において、従業員や児童・生徒を職場や学校等に待機させ、一斉帰宅を抑制し混乱を防止するとともに、観光客など来街者にも対応する必要がある。
- このためには、駅周辺の事業者と行政が協力して、平時から認識を共有し、街ぐるみで対策を検討していくことが重要である。
- 上野駅周辺における滞留者問題の対策として、平成 21 年度、上野駅周辺滞留者対策推進協議会（以下「協議会」という。）が設立した。災害時の取り組むべき対応を検討し、「上野駅行動ルール」を作成し、滞留者対策訓練を実施してきた。
- 平成 23 年の東日本大震災では、帰宅困難者対応を実施し、台東区内の区有施設に約 6,800 人の帰宅困難者を受け入れた。
- その後、台東区地域防災計画では、帰宅困難者対策は、行政機関だけでなく、外出者、事業者、学校など社会全体で連携し取り組みを進めることとしている。
- 帰宅困難者対策をより推進するための計画として、都市再生特別措置法にもとづく「エリア防災計画」を作成し、上野駅周辺における防災に関わる各種ソフト、ハード両面の対策を、国や都と連携して進めていくことで、上野駅周辺の被害を抑え、安全性向上を目指す。
- さらに、「エリア防災計画」を作成することで、上野駅周辺の活性化、事業継続力の強化を図ることにより、地域の付加価値を高め、国際競争力の高い街の実現を目指す。

2 計画の位置づけ

- 上野駅周辺地域エリア防災計画は、台東区地域防災計画の「第 10 編 帰宅困難者対策」、「上野駅周辺滞留者対策推進協議会活動方針」にもとづき、帰宅困難者が多く発生する可能性がある上野駅周辺地域における、帰宅困難者対策を推進する計画である。

3 計画の作成及び実施の体制

エリア防災計画の作成は、上野駅周辺滞留者対策推進協議会が主体となっていく。計画の実施についても、同協議会が主体的に行う。ただし、協議会に参加していない各事業所、区民等にむけては協力を呼びかけ連携して取り組むよう推進していく。

4 地域の現況

4-1 地域特性

上野地域は東京を代表する繁華街の一つで、JR 上野駅及び御徒町駅や私鉄各線の駅を中心に商店街、繁華街が形成されている。

上野地域の中心にある上野恩賜公園内には、動物園、博物館、美術館などの文化施設が集積しており、区内在住者はもとより買い物客や来街者で日々賑わっている。

都内有数の観光地でもあり、数多くの寺社、史跡等が散在し、これらには貴重な文化財が保存されている。

4-2 鉄道

上野地域内の鉄道は、「北の玄関口」と言われる JR 上野駅が中核をなし、京浜東北線、山手線、上野東京ラインなど首都圏の主要路線が通っている。また、京成電鉄の終着駅である京成上野駅を起点として、南北に京成電鉄が走っている。地下鉄では、昭和通り沿いに東京メトロ日比谷線がほぼ南北に、浅草通り沿いを同銀座線が東西に走っており、これと並行して、春日通り沿いに都営地下鉄大江戸線が走っている。

また、JR 上野駅は東北新幹線の停車駅となっており、各私鉄駅と隣接し、都内有数のターミナルを形成している。

令和元年度の上野駅の1日平均乗降客数は表1のとおりである。

表1 上野駅の1日平均乗降客数

路線名	定期	定期外	小計
J R 東日本（東北本線等） ¹	175,022	190,386	365,408
東京地下鉄（銀座線・日比谷線） ²	—	—	210,272
京成電鉄 ³	22,852	23,273	50,235

※ J R 東日本の乗降人員数は、（乗車人員×2）で計算。

4-3 幹線道路

上野地域の幹線道路は、昭和通り（日光街道）、上野中央通りなどが南北に、言問通り、浅草通り、春日通り、蔵前橋通りなどが東西を横断し、重要な交通を担っている。

なお、昭和通り（日光街道）と蔵前橋通りについては、東京都が帰宅支援対象道路として指定している。

1 J R 東日本 HP 「各駅の乗車人員 2019 年度」 <https://www.jreast.co.jp/passenger/index.html> (令和 2 年 11 月時点)

2 東京メトロ HP 「各駅の乗降人員ランキング 2019 年度」

https://www.tokyometro.jp/corporate/enterprise/passenger_rail/transportation/passengers/index.html
(令和 2 年 11 月時点)

3 京成電鉄 HP 「駅別乗降人員（2019 年度 1 日平均）」

https://www.keisei.co.jp/keisei/tetudou/accessj/people_top.html (令和 2 年 11 月時点)

5 被害想定

5-1 東京湾北部地震における被害の想定⁴（台東区全域）

表2 台東区における被害想定概要

事項		冬 12 時（風速 8m/秒）	冬 18 時（風速 8m/秒）
建物被害	建物全壊	8,063 棟	9,417 棟
人的被害	死者	485 人	482 人
	負傷者	6,009 人	5,548 人
	避難所生活者	47,967 人	50,774 人
ライフライン 支障率	上水道	断水率 61.1%	
	下水道	管きよ被害率 31.7%	
	ガス	支障率 88.7%~100.0%	
	電気	停電率 50.9%	停電率 52.3%
	電話（固定）	不通率 4.5%	不通率 7.3%
帰宅困難者		112,757 人	
エレベーター閉じ込め台数		475 台	481 台

5-2 上野駅周辺の滞留予想⁴

鉄道などの公共交通機関が停止し、上野駅周辺で約 10.7 万人の滞留者が発生し、うち旅行者、買い物客等の「行き場のない帰宅困難者」は約 2.2 万人と推計されている。

表3 上野駅周辺の滞留者等の予想人数

駅名	駅前滞留者数		待機人口	滞留場所 不明人口	計	
	屋内滞留者	屋外滞留者				
上野駅	84,910	22,217	107,127	17,647	10,529	135,303

※屋内滞留者＝駅周辺で学校、職場等に滞留している人の総数

※屋外滞留者＝駅周辺で私用、目的不明で滞留している人の総数

※待機人口＝滞留目的が自宅及びその周辺の人々の総数

※上野駅を起点に 4 km² 圏内に存在する人数をカウントしている。上記のうち、「屋外滞留者」が駅周辺に集積すると予想される。

4 首都直下地震等による東京の被害想定報告書（平成 24 年 4 月東京都防災会議地震部会）

6 課題の抽出・対策の方向性

6-1 課題の抽出

5で示したような甚大な被害をもたらす直下型地震では、多くの人が滞留する上野駅周辺において建物倒壊や陳列棚の転倒、ガラスの飛散等により人的被害が集中することが懸念される。

さらに、避難時の混乱、情報の錯綜、一時滞在施設における受入の不足、水・トイレ等の不足なども考えられる。このため、帰宅困難者を発生させないため、事業者等は、街ぐるみで一斉帰宅を抑制する必要がある。

☛ 帰宅困難者の一斉帰宅抑制

◎ 人命救助最優先

災害発生時、大量の帰宅困難者が一斉に帰ろうとして道路が塞がると、警察・消防・自衛隊の車両が現場に到着できず、消火・救助・救命活動ができない。

◎ 二次災害の防止

災害発生後すぐに帰宅すると、余震による建物崩壊や群衆雪崩などの二次災害に遭うおそれがあり、大変危険である。

◎ むやみに移動しない

災害発生時は、むやみに移動せず、できるだけ安全な場所に留まる。

6-2 対策の方向性

(1) 平常時

1) 原則

◎ 事業所等組織の備え

- 災害時に組織員（従業員や生徒等）が留まることができるよう、環境整備に努める。
- 災害時の計画は、組織内で周知しておく。

◎ 組織員（従業員や生徒等）の備え

- 災害時に帰宅できないことを念頭に、家族や知人との連絡体制を確保しておく。
- 組織としての対応を理解しておく。

◎ 各個人の備え

- カバンなどに水・食料を入れておく。
- 家族や知人への連絡手段を複数用意する。
- 地域が行う帰宅困難者対策を理解する。

2) 体制

- ① 協議会のメンバー
別表のとおり
- ② 協議会の座長等
協議会の座長を台東区危機管理室長とし、事務局を台東区危機・災害対策課に置く。
- ③ 協議会の開催
年3回程度の協議会を開催し、3) に示す平常時の活動を運営する。

3) 内容

- ① 協議会参加団体における帰宅困難者対策の促進
- ② 協議会からの発信としての普及啓発
- ③ 一時滞在施設の確保
- ④ 発災時の対応計画・要領の検討策定
- ⑤ 帰宅困難者対応訓練の実施

(2) 災害時

1) 原則

- ◎ 事業所等組織のルール
 - 組織的な活動を図り、従業員や児童・生徒などの一斉帰宅抑制に努める。
 - 施設内にいる顧客の安全確保と一時待機対応に努める。
 - 地域で協力して、可能な施設は帰宅困難者の受入れ等に配慮する。
- ◎ 組織員のルール
 - 組織が定めたルールに従い行動する。
 - 組織内に留まり、組織の活動に協力する。
- ◎ 帰宅困難者のルール
 - 勝手な行動をとることなく、落ち着いて行動
 - 孤立しないよう、周囲と協力
 - 施設側の指示に従い、施設を利用する

2) 体制

- ① 協議会参加機関の体制
各機関の事業特性に応じ、事業所防災計画等に基づいて個別に帰宅困難者対応を実施する。
- ② 区（台東区災害対策本部）の体制
台東区災害対策本部内に帰宅困難者対策本部を設置する。
区は情報の発信、提供等により協議会参加機関（地域）を支援する。

3) 内容

災害発生により公共交通機関が運行停止した場合、協議会参加機関は、事業所防災計画等に基づき以下の活動を行うものとする。

- ① 一斉帰宅の抑制と施設利用者の保護
- ② 情報収集と施設利用者への情報提供
- ③ 一時滞在施設の開設・運営
- ④ 可能な範囲での帰宅困難者の受入れと誘導

4) 帰宅困難者の避難行動フロー

帰宅困難者は、上記1)の原則に従い、次のフローに基づいた避難行動をとるものとする。

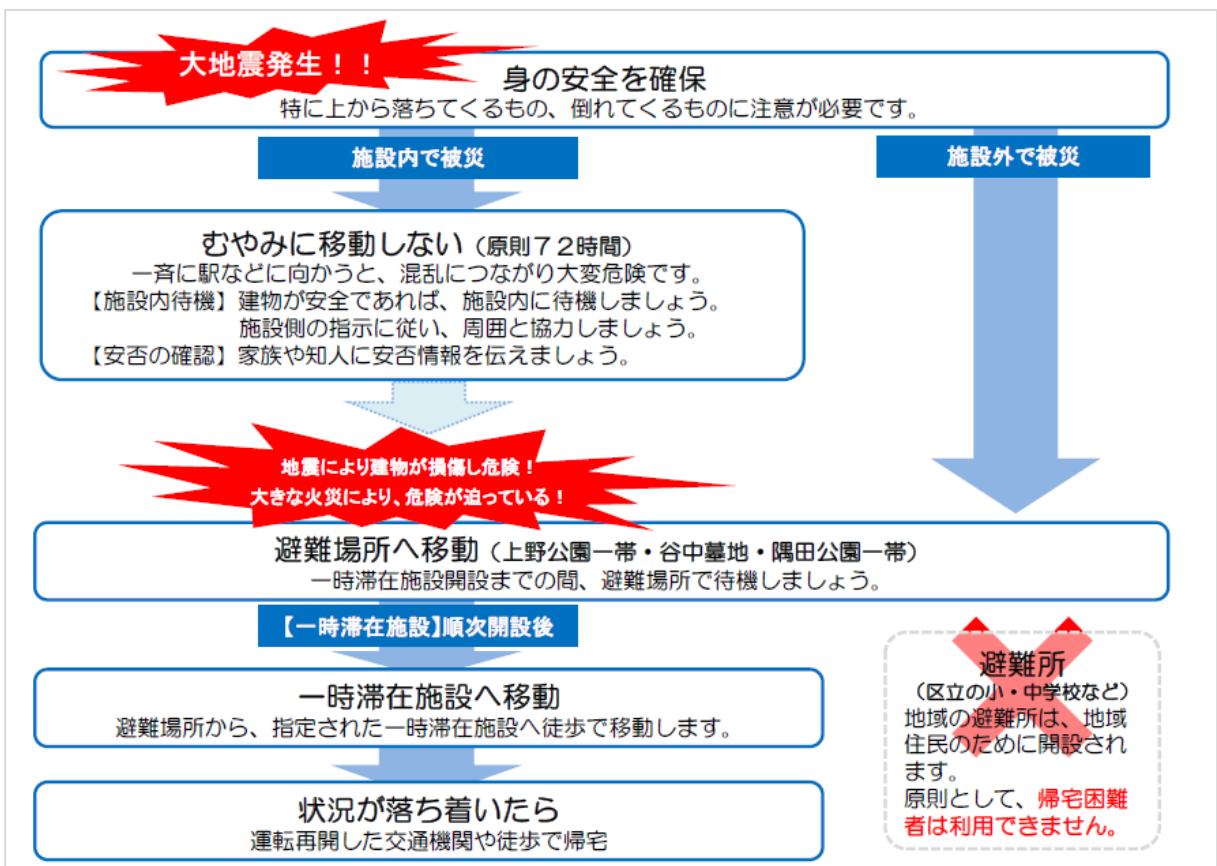


図1 帰宅困難者の避難行動フロー

(3) エリア防災計画の対象範囲

エリア防災計画の対象とする地域は、上野駅周辺地域とする。



図2 本計画における対象範囲

7 活動の概要

7-1 平常時における活動の概要

(1) 協議会参加機関における帰宅困難者対策の促進

協議会参加機関における事前対策を促進するため、協議会として各機関に実施してもらいたい内容について普及啓発を図る。

また、協議会参加機関が行う対策の検討に資するよう、他機関等で行っている取組や奏功事例などを、適宜に情報提供する。

事前対策の内容

○施設の安全確保

組織は、施設内に従業員等が留まれるよう、日頃からオフィスの家具類の転倒・落下・移動防止対策、ガラスの飛散防止対策に努める。

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、安全点検のためのチェックリストの作成に努める。

○施設内待機のための備蓄の確保

組織は、従業員等が一定期間待機できるよう、必要な水、食料、毛布等の3日分以上の備蓄を確保するよう努める。また、施設利用者や外部の帰宅困難者のために、例えば10%程度の量を余分に備蓄することも検討していく。

○安否確認手段の確保

組織は、電話の輻輳や停電等の被害を想定し、以下に例示する複数の安否確認手段を確保しておく

(例) 災害時伝言ダイヤル171、web171、携帯版災害用伝言板、SNS、IP電話、専用電話の確保等

○時差帰宅手順の検討

組織は、災害終息後に帰宅時間が集中しないよう、従業員等の居住地や家庭の事情などを考慮し、帰宅者の順序をあらかじめ定めておく。

○計画の策定と従業員への周知

組織は、上記の内容を事業所防災計画やBCP（事業継続計画）に反映するとともに、従業員等に周知しておく。

(2) 協議会からの普及啓発

帰宅困難者の避難行動フローや帰宅困難者一時滞在候補施設の位置等が記載されたリーフレット「台東区帰宅困難者防災ガイド」を作成（日本語、英語、中国語、韓国語）し、平常時の上野地域における帰宅困難者対策の周知を図るとともに、災害時においては、帰宅困難者に配布し、避難行動の支援に活用していく。

また、必要に応じ、台東区 CATV などの媒体を通じ、上野地域における帰宅困難者対策を周知していく。

このような取組みを通じて、計画で取りまとめた帰宅困難者対策のあり方を、台東区全体に波及させていく。

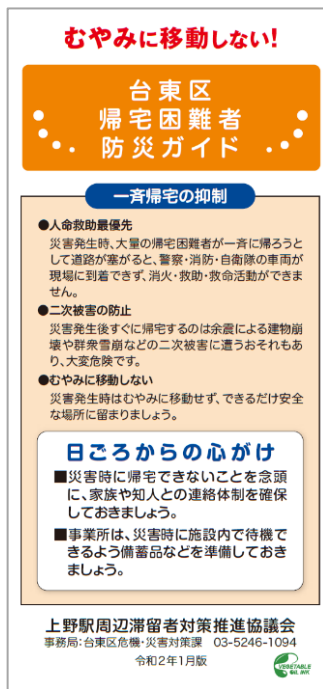


図3 台東区帰宅困難者防災ガイド

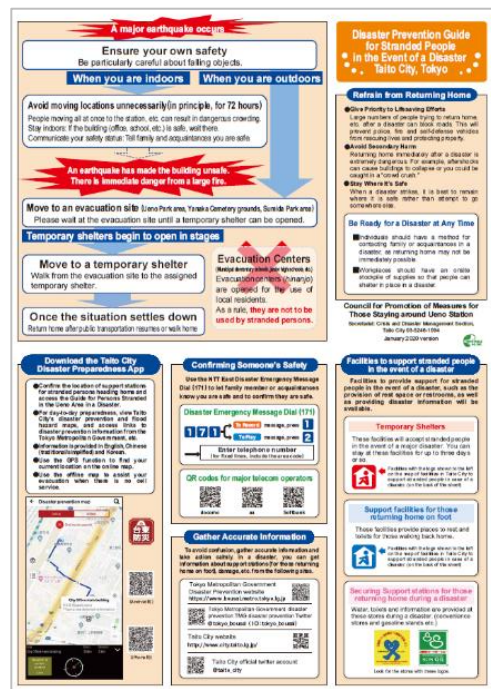


図4-1 台東区帰宅困難者防災ガイド 表面（英語版）



図4-2 台東区帰宅困難者防災ガイド 裏面（中国語版）

(3) 一時滞在施設の確保

東京湾北部地震の想定では、上野駅周辺で発生する帰宅困難者は約2万にのぼると試算されている。これを踏まえ、区は公助の役割として、協議会参加機関やその他民間企業に協定締結などについて協力を求め、上野地域における一時滞在施設を継続的に確保し、拡充していく。

その際、区では、一時滞在施設として必要とされる施設運営マニュアルの策定などについて、支援を行う。

表4 台東区指定の一時滞在候補施設

施設名称	住所
根岸社会教育館	根岸5-18-13
小島社会教育館	小島1-5-2
区役所本庁舎	東上野4-5-6
浅草文化観光センター	雷門2-18-9
台東リバーサイドスポーツセンター	今戸1-1-10
台東区民会館	花川戸2-6-5
浅草公会堂	浅草1-36-8
上野中央通り地下駐車場	上野2-13先
雷門地下駐車場(車中泊施設)	雷門2-18先

(4) 発災時の対応計画・要領の検討策定

災害発生時に協議会参加機関が行う一斉帰宅抑制や利用者保護、情報提供などの考え方、手順等を示した各種活動のマニュアルや要領を作成していく。

なお、作成した各種マニュアル等は、帰宅困難者対応訓練の実施などにより検証を行い、必要に応じて見直していく。

表5 各種マニュアル等

活動の内容	マニュアル・ガイドライン等
一斉帰宅抑制・利用者保護	・東京都帰宅困難者対策ハンドブック (東京都総務局総合防災部)
情報収集及び帰宅困難者への情報提供	・台東区帰宅困難者防災ガイド ・台東区防災アプリ「台東防災」
一時滞在施設の運営	・一時滞在施設運営マニュアル(ひな型) ・帰宅困難者を受け入れる一時滞在施設における新型コロナウイルス感染症対策について

(5) 帰宅困難者対応訓練の実施

協議会として、災害時に備えた総合的な帰宅困難者対応訓練を、年1回程度実施する。

また、各協議会参加機関では、自衛消防訓練等を定期的実施する際に、施設内待機に関する訓練の実施に努め、その手順等について確認するものとする。

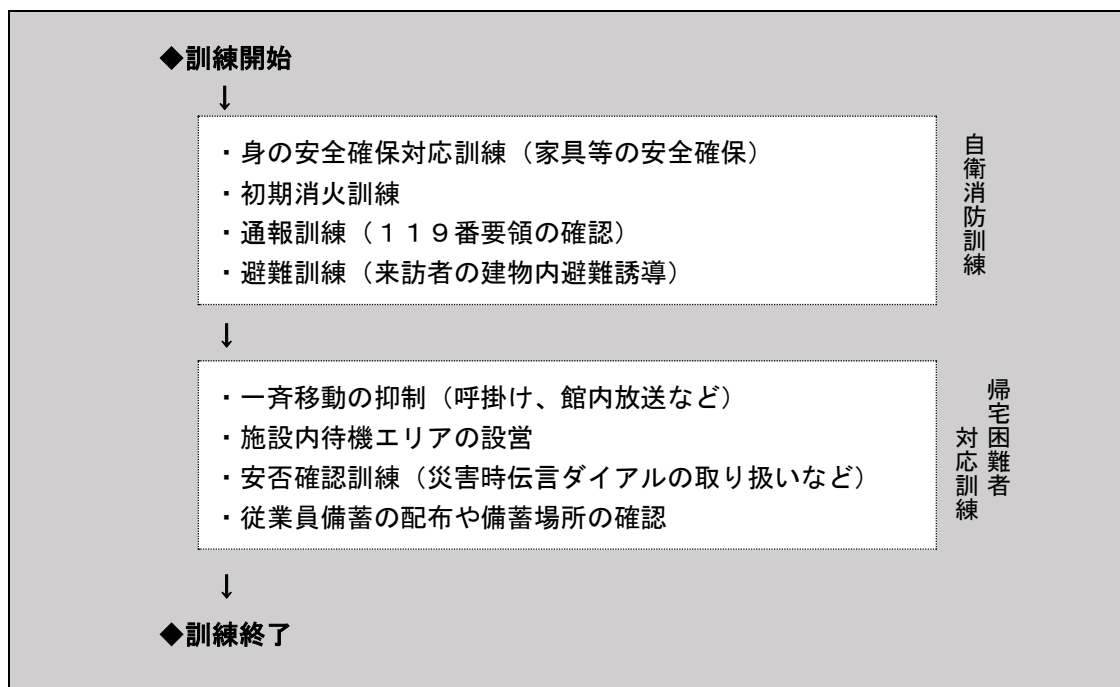
訓練の実施に当たっては、策定した活動計画やマニュアルに基づいて実施し、活動の手順

などに習熟するとともに、併せて、マニュアルの検証や見直しを図る。

表6 帰宅困難者対応訓練

訓練の種類	訓練概要
一斉帰宅抑制・施設利用者保護訓練	個別に実施する訓練で、施設ごと又は機能ごとに適宜実施する。
一時滞在施設運営訓練	
情報伝達訓練	
総合的な帰宅困難者対応訓練	上記の個別訓練を組み合わせた総合的な訓練で、協議会として年1回程度実施する。

●自衛消防訓練にあわせた個別訓練の実施例



7-2 災害時の活動概要

(1) 一斉帰宅の抑制と利用者の保護

従業員等（生徒・学生を含む。）の一斉帰宅を抑制するとともに、施設利用者を施設内に待機させ、保護するように努める。

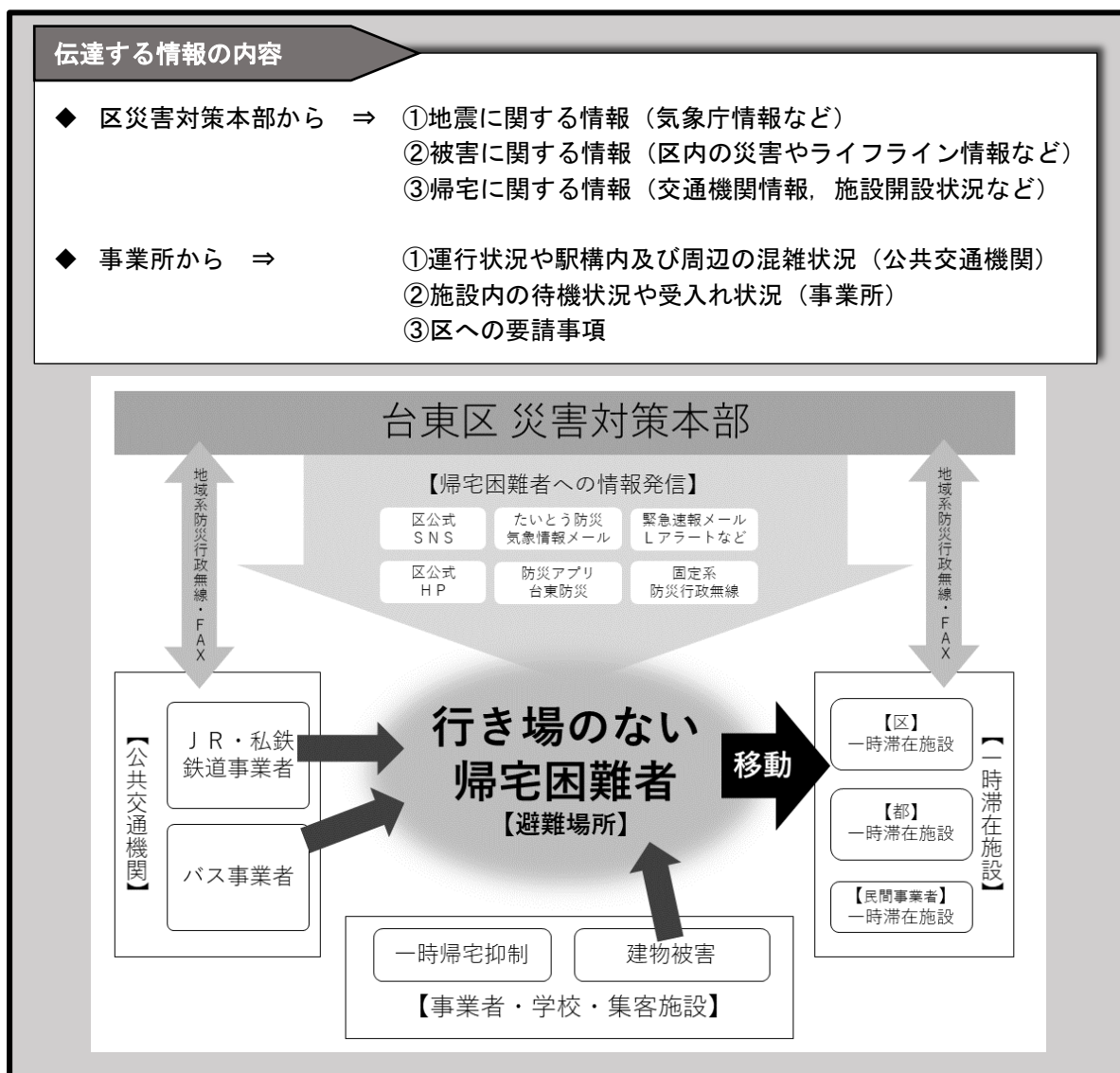
施設が安全でないため施設利用者の保護ができない場合には、施設利用者を開設している一時滞在施設等に誘導するように努める。

なお、開設している一時滞在施設の情報や誘導については、防災行政無線での放送や台東区ホームページ、台東区防災アプリ「台東防災」、リーフレット「台東区帰宅困難者防災ガイド」を活用する。

(2) 情報収集と施設利用者への情報提供

施設内に待機する従業員や施設利用者に対し、区や都から収集した交通機関の運行状況や災害状況などの情報を情報提供する。

なお、それらの情報については、防災行政無線での放送や台東区ホームページ、台東区防災アプリ「台東防災」などから入手する。



(3) 一時滞在施設の開設・運営

区及び東京都指定の一時滞在候補施設は、震度5弱以上の地震が発生した場合、発災時の状況により可能な限り、「行き場のない帰宅困難者」の受入れを行う。

区と一時滞在施設に係る協定を締結した事業所は、震度5弱以上の地震が発生した場合、区
の要請に基づき、発災時の状況により可能な範囲で、「行き場のない帰宅困難者」の受入れを行う
ものとする。

(4) 可能な範囲での帰宅困難者の受入れと誘導

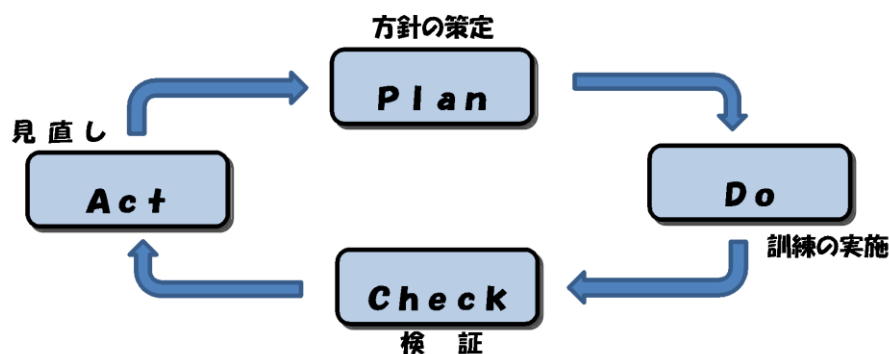
一時滞在施設に指定されていない集客施設等においては、施設利用者の保護を優先するが、
状況に応じて、可能な範囲で「行き場のない帰宅困難者」の受け入れに努めるものとする。

従業員の施設内待機や施設利用者の保護により余裕のない場合や、施設が安全でないため受
入れができない場合には、台東区防災アプリ「台東防災」やリーフレット「台東区帰宅困難者
防災ガイド」などを活用し、帰宅困難者を一時滞在施設等に誘導するものとする。

8 今後の運用、課題

8-1 訓練の実施による継続的な習熟と検証

本計画は、協議会における平常時と災害時の活動方針に基づいて継続的に実践されていくものであり、実践の動きの中で、活動方針や各種マニュアルの補足修正に伴って、本計画も継続的に検証・見直しを図っていく必要がある。



8-2 情報連絡体制の充実

協議会参加団体のうち公共交通機関以外への情報伝達は、平常時に活用する連絡網（電話・FAX・電子メール）のほか、台東区防災アプリ、固定系防災行政無線、区公式ホームページやSNSによることとする。

また、情報伝達に関する技術革新の動向を踏まえて、帰宅困難者に対しても必要な情報を検討し、その収集・伝達体制を検討するとともに、台東区防災アプリのさらなる普及や機能拡充、その他最新のデジタル技術の導入など、情報伝達手段を整備していく必要がある。

8-3 一時滞在施設の確保

東京湾北部地震を想定した場合には、上野駅周辺で発生する「行き場のない帰宅困難者」は約2万人にのぼると試算されているが、現在までに区と都が指定した一時滞在施設や、協定を締結した施設だけでは上野駅周辺で発生する帰宅困難者を十分に受入れることができない状況である。このため、さらに指定又は協定による一時滞在施設を増やしていく必要がある。

また、上野駅周辺での一時滞在を円滑に進めるため、ソフト・ハードの両面から検討を行い実施していく必要がある。

上野駅周辺滞留者対策推進協議会 協議会名簿

令和3年3月1日時点

協議会	職 名	氏 名 等
座長		台東区 危機管理室長

協議会	団体区分	事業所名
委員	公共交通機関	東日本旅客鉄道株式会社 上野駅
//	//	京成電鉄株式会社 上野駅
//	//	東京地下鉄株式会社 上野駅務管区
//	//	東京都交通局上野御徒町駅
//	//	東京都交通局南千住営業所
//	商業施設事業者	株式会社大丸松坂屋百貨店 松坂屋上野店
//	//	株式会社アプアプ赤札堂上野店
//	//	株式会社 吉池
//	駅周辺事業者	株式会社アトレ上野店
//	//	株式会社丸井 上野マルイ
//	//	株式会社ヨドバシカメラ・マルチメディア 上野店
//	//	朝日信用金庫
//	上野公園内施設	東京都東部公園緑地事務所
//	//	東京国立博物館
//	//	恩賜上野動物園
//	//	東京都美術館
//	//	国立西洋美術館
//	//	東京文化会館
//	//	東叡山 寛永寺
//	//	公益財団法人 日本美術協会 上野の森美術館
//	//	国立国会図書館 国際こども図書館
//	//	東京文化財研究所
//	//	旧岩崎邸庭園サービスセンター
//	//	国立教育政策研究所社会教育実践研究センター
//	//	公益財団法人 台東区芸術文化財団
//	//	国立科学博物館
//	駅周辺町会	東上野地区町会連合会
//	//	上野地区町会連合会

協議会	団体区分	事業所名
委員	経済団体	東京商工会議所台東支部
//	//	上野観光連盟
//	//	台東区商店街連合会
//	//	上野駅周辺全地区整備推進協議会
//	//	上野商店街連合会
//	学 校	東京藝術大学
//	//	東京都立上野高等学校
//	//	東京都立白鷗高等学校
//	//	学校法人 明昭学園 岩倉高等学校
//	//	学校法人 上野学園
//	医療・福祉関係	一般社団法人 下谷医師会
//	//	公益社団法人 台東区歯科医師会
//	//	一般社団法人 下谷薬剤師会
//	//	社会福祉法人 台東区社会福祉協議会
//	//	公益財団法人 ライフ・エクステンション研究所附属 永寿総合病院
//	ライフライン事業者	株式会社NTT東日本一南関東
//	//	東京電力パワーグリッド株式会社上野支社
//	//	東京ガス株式会社東部導管事業部
//	//	日本郵便株式会社上野郵便局
//	//	東京都第六建設事務所
//	//	東京都水道局
//	//	東京都下水道局北部下水道事務所
//	警 察	警視庁上野警察署
//	消 防	東京消防庁上野消防署
//	//	上野消防団
オブザーバー	行政機関	国土交通省関東地方整備局建政部都市整備課
//	//	東京都総務局総合防災部防災管理課
//	//	埼玉県危機管理防災部消防防災課
//	//	東京消防庁防災部震災対策課
	事務局	台東区危機管理室