

行政情報

都市再生安全確保に関する取組

内閣府地方創生推進事務局, 国土交通省都市局まちづくり推進課,
国土交通省都市局街路交通施設課, 国土交通省住宅局市街地建築課

大規模な地震が発生した場合における都市再生緊急整備地域内等の滞在者等の安全の確保を図るため、平成24年7月に改正都市再生特別措置法の施行、及び都市再生安全確保計画制度を創設するなど、国においては、ハード・ソフト両面にわたる支援策を講じており、官民の連携による取組が進んでいる。本稿は、都市再生安全確保計画制度の概要及び支援策等について紹介するとともに、地下街における安全対策についても併せて紹介する。

キーワード：都市再生安全確保計画、地下街における安全対策

1. はじめに

平成14年に制定された都市再生特別措置法により、都市再生緊急整備地域において都市開発事業等による都市機能の集積が図られてきたところであるが、平成23年3月の東日本大震災では、管理者の異なる様々な施設が集積する大都市の交通結節点周辺等のエリアにおいて、帰宅困難者等による大きな混乱が発生した。今後、首都直下地震等の大規模な地震が発生した場合には、それをはるかに上回る混乱の発生が想定されることから、官民の連携によるハード・ソフト両面にわたる都市の安全確保策が必要であることが明らかとなった。

このような背景の下、都市再生特別措置法が改正され、「都市再生安全確保計画制度」が平成24年7月に創設された。本制度は、都市再生緊急整備地域を対象に、官民が協働して都市再生安全確保計画を作成し、災害時の無用のパニックの発生等の人的被害等の抑制を図ることを目的としている。

本稿では、都市再生安全確保計画制度の概要及び支援策等について紹介すると共に、地下街における安全対策の推進について安心避難対策が求められる背景からそれに対する今後の取組について紹介していく。

2. 都市再生安全確保計画制度について

(1) 制度の概要

都市再生安全確保計画は、大規模な地震等が発生し

た場合における都市再生緊急整備地域内の滞在者等の安全の確保を図るため、国、地方公共団体、民間事業者等の関係者の適切な役割分担・連携方法等を定め、それぞれが定められた事業又は事務を着実に実施できるようにするための計画である。都市再生安全確保計画には、滞在者等の安全の確保を図るために必要な退避経路、退避施設、備蓄倉庫等の施設の整備に関する事業等を記載する。

都市再生安全確保計画に記載される事業等は、退避経路、退避施設、備蓄倉庫等の都市再生安全確保施設の整備・管理や建築物の耐震改修等のハード対策及び情報共有・提供、地域における防災に関する訓練の実施、人材の確保、人材の育成、ルールの整備、医療サービスの確保等のソフト対策等、ハード・ソフト両面からの幅広い対策が盛り込まれることが想定される。また、防災性の向上のために必要な事項や、都市機能の確保、立地企業の事業継続性の向上に係る対策等を記載することも重要である。

都市再生安全確保計画は、都市再生緊急整備地域に組織することができる都市再生緊急整備協議会（法定協議会）が作成する。都市再生緊急整備協議会は、国、関係地方公共団体、都市開発事業者等に加えて、警察、消防などの防災関係機関をはじめ、避難スペースを有する既存のオフィスビル等の所有者・テナント、滞在者等の行動・数を左右する鉄道事業者、情報通信施設を有する情報通信事業者、水道、電気、ガスなどのライフライン事業者、医療サービスを提供する医療機関等の官民の様々な関係者によって構成される。

都市再生緊急整備地域内の関係者が、防災上の取組

の必要性を認識し、当事者として都市再生安全確保計画の作成に取り組むためには、地域の災害に対する抵抗力や脆弱性の現状、災害発生時のイメージ等を共有する必要がある。地域の現状を踏まえ、都市再生緊急整備協議会において防災対策の方向性や相互の対応、各々の役割分担について協議し、関係者が連携・協力して計画的に対策を講じていくことが重要である。

都市再生安全確保計画に記載された事業又は事務の実施主体は、記載された内容に従い事業又は事務を実施することになるが、状況の変化等により、内容等に変更が生じた場合には、都市再生緊急整備協議会での合意に基づき、都市再生安全確保計画の変更を行うことや、対策を緊急に講ずべき必要性に鑑み、一旦、関係者が合意できる範囲で都市再生安全確保計画を拡大的に変更していくことも可能である。

都市再生安全確保計画により、多数の帰宅困難者等が無秩序に道路上等を帰宅しようとして危険や混乱が増大することを防ぐとともに、このような混乱により、地域外からの緊急車両や救助・支援活動等の妨げになることを回避することは滞り者等の安全の確保につながる。また、地域の混乱を最小限に抑えることは、限りある応急対応能力を効果的に発揮することを可能とし、地域内の企業等の通常業務への速やかな復帰につながるなど、地域の災害対応力を強化することとなり、都市再生の意義をさらに高める効果がある。

なお、内閣府・国土交通省では、都市再生安全確保計画制度の普及・周知並びに都市再生安全確保計画の作成・実施の推進を目的として、「都市再生安全確保計画作成の手引き（平成28年9月第2版）」「都市再生安全確保計画のワンポイント事例集・Q & A集（平成29年4月版）」を作成している。都市再生安全確保

計画等の作成・実施に当たっては、本手引き等を活用されたい。

(2) 法制上の特例制度

都市再生緊急整備協議会による都市再生安全確保計画の作成を推進するため、法制上の特例措置を改正都市再生特別措置法に設けている。

法制上の特例措置は大きく分けて3つあり、具体的には、①都市再生安全確保計画の作成・実施に関連して必要となる建築確認といった行政手続きのワンストップ処理、②備蓄倉庫等の都市再生安全確保施設の整備促進のための容積不参入、③多数の権利者が存在する退避経路の確実な確保といった都市再生安全確保計画の実効性を高めるための協定制、を規定している。

3. 都市再生安全確保計画制度に係る支援策について

都市再生安全確保計画制度に係る支援策について、国として、計画の作成から計画に基づくソフト・ハード事業の実施に至るまで幅広く支援を行っている。

(1) 都市安全確保促進事業（図—1）

改正都市再生特別措置法に基づき、国は、国、地方公共団体、鉄道事業者、大規模ビル所有者等を構成員とする都市再生緊急整備協議会が全員合意の下で作成する都市再生安全確保計画の作成、及び計画に基づくソフト・ハード両面の事業に対して、国が補助を行う「都市安全確保促進事業」を平成24年度に創設した。

さらに、都市再生緊急整備地域以外の地域において



図—1 都市安全確保促進事業の概要

も、上野駅など帰宅困難者が相当数生じることが想定される地域が存在することなどから、平成25年度には1日当たりの乗降客数が30万人以上の主要駅周辺を補助対象地域に追加する制度拡充を、平成29年には指定都市又は特別区内にあっては1日当たりの乗降客数が20万人以上の駅、中核市、施行時特例市又は県庁所在都市にあっては、当該市内において乗降客数が最も多い駅である中心駅周辺を補助対象地域に追加する制度拡充を実施している。

〈対象地域〉

都市再生緊急整備地域、主要駅周辺、中心駅周辺

〈補助事業者〉

市町村（特別区含む）、都道府県、都市再生緊急整備協議会、帰宅困難者対策協議会、都市再生推進法人

〈補助対象〉

【コア事業】

- ①都市再生安全確保計画又はエリア防災計画の作成のための協議会に対する支援
- ②都市再生安全確保計画又はエリア防災計画に係る支援
- ③都市再生安全確保計画又はエリア防災計画に基づくソフト事業に対する支援
 - ・退避方法や退避施設の確保等に関するルールの作成、備蓄物資の確保・提供ルールの作成、非常用電源、通信等の共同インフラに係る連携方法等の作成に要する関係者間の調整等に要する費用

【附帯事業】

都市再生安全確保計画又はエリア防災計画に記載された、コア事業と一体的に実施される退避施設（掲示板の掲示その他の方法により既存施設の活用を行うものに限る。）、備蓄倉庫、情報伝達施設、耐震性貯水槽、非常用発電設備等の整備に要する工事費、附帯工事費、測量設計費又は補償費

※建築物の躯体工事を伴わないものに限る

〈補助率〉

【コア事業】2分の1 【附帯事業】3分の1

- ※1 帰宅困難者対策協議会：主要駅・中心駅周辺において、関係自治体、国及び鉄道所有者に加え、必要に応じ独立行政法人、特殊法人、地方独立行政法人、都市開発事業を施行する民間事業者、建築物の所有者、管理者若しくは占有者及び公共公益施設の整備若しくは管理を行う者により構成される協議会
- ※2 エリア防災計画：帰宅困難者対策協議会により作成される都市再生安全確保計画に準じた計画

(2) 災害時拠点強靱化緊急促進事業

国土強靱化の推進に向け、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模災害において大量に発生する帰宅困難者や負傷者等を一時的に受け入れるために必要となるスペース等の整備に対し、国が必要な助成を行う事業として平成26年度に創設した。

平成29年度には都市再生緊急整備地域及び1日当たりの乗降客数が30万人以上の主要駅周辺を補助対象地域に追加する制度拡充を実施している。

〈対象地域〉

都市再生緊急整備地域、主要駅周辺、中心駅周辺

〈補助事業者〉

地方公共団体、民間事業者等

〈対象施設〉

一時滞在施設、災害拠点病院

〈補助対象〉

- ①帰宅困難者等の円滑な受け入れのため付加的に必要な避退施設（受入スペース）の整備に要する費用
- ②帰宅困難者等の受入に伴い付加的に必要な防災備蓄倉庫の整備に要する費用
- ③帰宅困難者等の受入に伴い付加的に必要な非常用発電機、耐震性貯水槽、防災井戸、マンホールトイレ、非常用通信・情報提供施設等の施設を設置するための工事に要する費用（付随して必要となる設備配管等の整備費を含む。）

〈補助率〉

【民間事業者が事業主体の場合】

国：2/3、民間：1/3

【地方公共団体が事業主体の場合】

国：1/2、民間：1/2

〈その他要件等〉

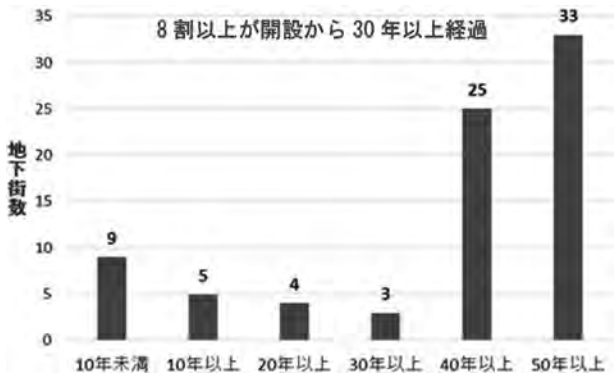
- ・耐震性を有すること（新築の場合は、耐震等級2相当）
- ・自家用分（通常時に施設利用する者の分）と帰宅困難者分の食糧・水等を3日分備蓄可能であること
- ・原則、躯体工事を伴うものであること 等

4. 地下街における安全対策の推進

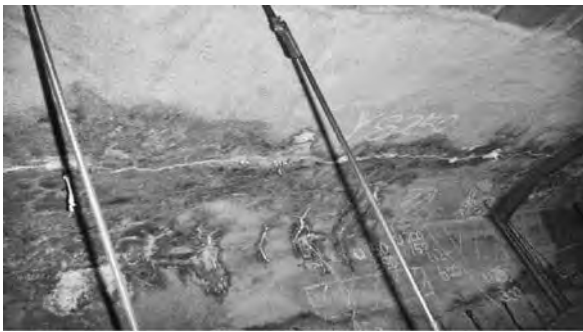
(1) 安心避難対策が求められる背景

(a) 地下街の現状

地下街の多くは昭和30年代、40年代に建設されており、開設から30年以上経過している地下街は全体の8割以上であり、中には60年以上経過しているものもあることから、老朽化への対応が必要となってい



図一 2 地下街の開設経過年数：79箇所



写真一 1 天井部の遊離石灰

る(図一2, 写真一1)。

(b) 地下街の役割

地下街の多くは、ターミナル駅周辺の地下歩行者ネットワークの一部としての役割を担っており、地下街利用者(地下通路の通行者数)が1日あたり10万人以上となる地下街も多数存在しているなど、民間が所有・管理する都市の公共的な施設として欠かせないものとなっている。

◇地下街の安心避難対策ガイドラインについて(平成26年4月25日公表)◇

国土交通省では、大規模地震時の公共用通路等公共的施設を対象として、地下街が有する交通施設としての都市機能を継続的に確保していくために必要な耐震診断・補強の方法や非構造部材の点検要領、様々な状況を想定した避難計画検討の方法等について、技術的な助言としてとりまとめた「地下街の安心避難対策ガイドライン」を策定した(図一3)。

(2) 地下街防災推進事業について

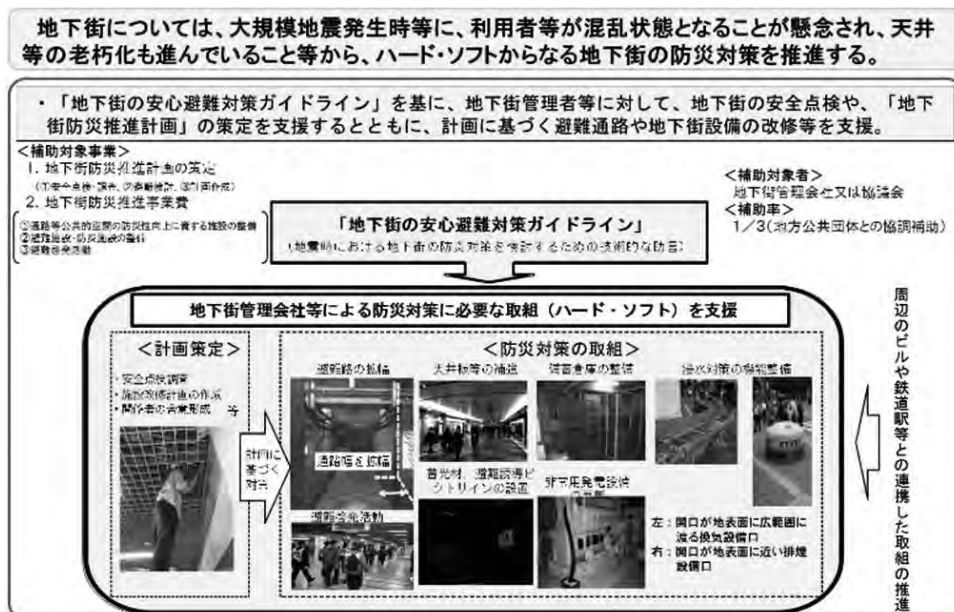
全国の拠点駅等に存在する地下街は、地下街店舗の利用者のみならず、多くの市民が利用する重要な公共用通路の役割を有しており、都市における重要な歩行者ネットワークを形成していることから、その都市機能を適切に確保していくことが求められている。一方で、大規模地震発生時等災害時には、地下街の公共用通路は避難空間として重要な役割を担っており、避難空間の安全の確保を図るため、地下街の防災対策が必要となっている。

◇地下街防災対策の取組み事例

〈三宮地下街(兵庫県神戸市)〉

三宮地下街では、平成26年度に天井点検等を行い、地下街防災推進計画を策定し、平成27年度より防災推進計画に基づく対策を実施している。

対策の内容：公共通路天井部の全量点検調査、公共通路天井部耐震補強工事等(写真一2)



図一 3 地下街防災推進事業



写真—2

(3) 地下街防災対策の今後の取組み

現在、完成供用から30年以上経過する地下街は全

体の8割以上を占め、施設の老朽化が進んでいる状況であるため、防災対策を実施する地下街に優先順位を設け、優先度の高い地下街への重点化について検討し、地下街の更なる安全確保を図って参りたい。

5. おわりに

首都直下地震、南海トラフ巨大地震等の大規模災害が切迫しており、また2020年オリンピック・パラリンピック東京大会の開催を控えるなど、人口・都市機能が集積する都市再生緊急整備地域等において帰宅困難者対策を進めていくこと、また、地下街における安全対策の推進は喫緊の課題となっている(図—4)。今後もより一層、取組を推進して参りたい。

平成30年3月末時点 (国土交通省都市局調べ)	
都市再生安全確保計画	エリア防災計画
<p>《作成済》</p> <ul style="list-style-type: none"> 大阪駅周辺・中之島・御堂筋周辺地域(大阪駅周辺)(平成25年4月19日) 京都駅周辺地域(平成25年12月19日) 名古屋駅周辺・伏見・栄地域(平成26年2月13日) 川崎駅周辺地域(平成26年3月17日) 横浜都心・臨海地域(横浜駅周辺地区)(平成26年3月24日) 札幌都心地域(平成26年3月25日) 新宿駅周辺地域(平成26年3月27日) 大阪コスモスクエア駅周辺地域(平成26年8月6日) 東京都心・臨海地域(大丸有地区)(平成27年3月26日) 大阪京橋駅・大阪ビジネスパーク駅周辺・天満橋駅周辺地域(大阪ビジネスパーク駅周辺)(平成27年3月27日) 東京都心・臨海地域(浜松町駅・竹芝駅周辺地区)(平成28年2月2日) 本厚木駅周辺地域(平成28年3月10日) 渋谷駅周辺地域(平成28年3月18日) 福岡都心地域(平成28年3月25日) 大阪駅周辺・中之島・御堂筋周辺地域(中之島)(平成28年6月24日) 池袋駅周辺地域(平成28年12月26日) 神戸三宮駅周辺・臨海地域(平成29年3月24日) 横浜都心・臨海地域(みなとみらい21地区)(平成29年10月13日) 千里中央駅周辺地域(平成30年1月22日) 大崎駅周辺地域(平成30年1月31日) 東京都心・臨海地域(日本橋室町周辺地区)(平成30年3月29日) 辻堂駅周辺地域(平成27年3月18日)※指定解除により現在は任意計画 <p>《作成中》</p> <ul style="list-style-type: none"> 東京都心・臨海地域(虎ノ門地区) 大阪駅周辺・中之島・御堂筋周辺地域(御堂筋周辺) 	<p>《作成済》</p> <ul style="list-style-type: none"> 立川駅周辺地域(平成25年8月6日) 北千住駅周辺地域(平成25年12月18日) 藤沢駅周辺地域(平成26年1月21日) 吉祥寺駅周辺地域(平成26年3月24日) 綾瀬駅周辺地域(平成27年3月4日) 上野駅周辺地域(平成27年9月29日) 仙台駅周辺地域(平成27年12月3日) 大井町駅周辺地域(平成28年2月24日) 武蔵小杉駅周辺地域(平成28年3月23日) 中野駅周辺地域(平成28年7月20日) 目黒駅周辺地域(平成29年2月23日) 松戸駅周辺地域(平成29年7月21日) 豊橋駅周辺地域(平成30年1月23日) 原宿・表参道駅周辺地域(平成30年2月7日) 溝の口駅周辺地域(平成30年3月1日) <p>《作成中》</p> <ul style="list-style-type: none"> 新大阪駅周辺地域

図—4 都市再生安全確保計画等の策定状況