

御堂筋周辺地域 都市再生安全確保計画

平成31年3月26日

大阪駅周辺・中之島・御堂筋周辺地域都市再生緊急整備協議会
(御堂筋周辺地域部会)

1. 御堂筋周辺地域における滞在者等の安全の確保に関する基本的な方針（法第19条の15第2項第一号関係）

1-1 都市再生安全確保計画の意義・目標

1-1-1 意義

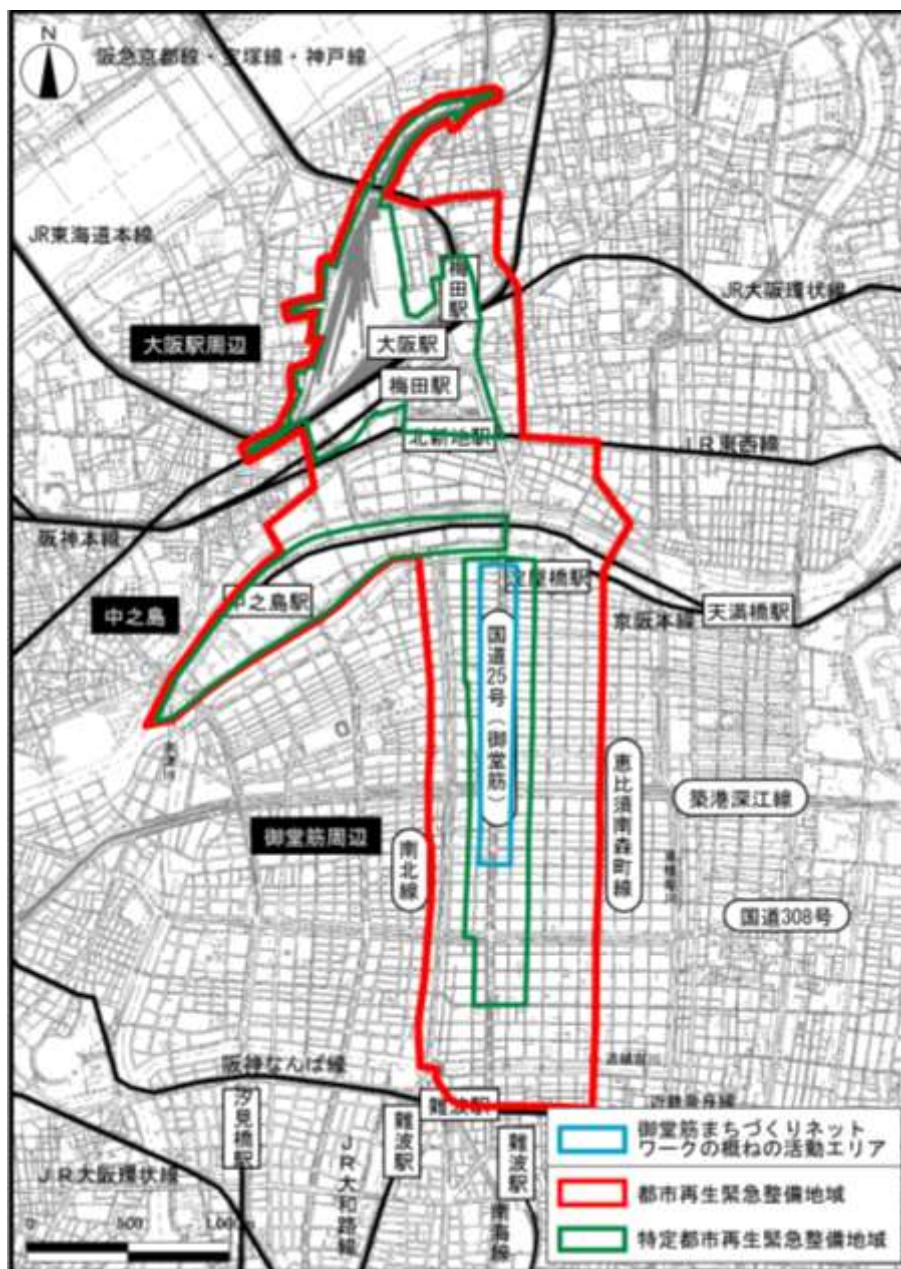
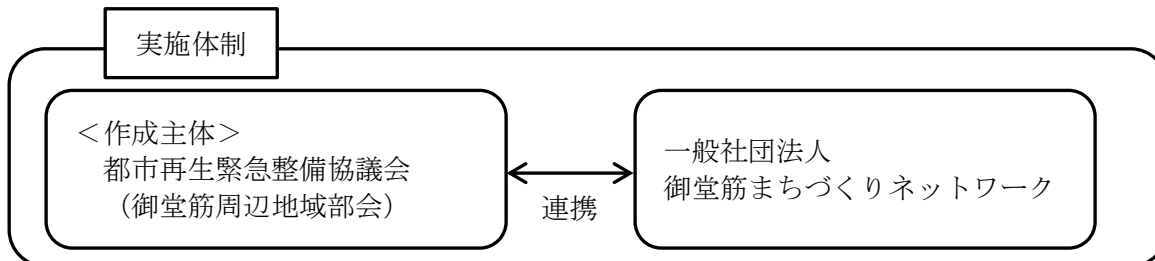
- 御堂筋周辺地域は、大阪のシンボル道路＝御堂筋の沿道エリアであり、国際ビジネス都市大阪の業務機能等の中枢を形成している地域である。平成26年の事業所従業者数は20万人近くあり（特定地域を含む町丁目での値）、中央区の従業者数の3割強を占める。平成25年の特定地域の建物延床面積は310haで、平均容積率は650%である。土地利用は、地域の北部・中部はオフィスに特化しており、南部は商業娯楽系の土地利用が優勢である。
- 平成27年7月には特定都市再生緊急整備地域に指定され、大阪駅周辺地域、中之島地域とともに、大阪、関西のみならず国土の発展、成長をけん引する国際競争力を備えた拠点の形成をめざしている。
- また、御堂筋沿道の淀屋橋から本町までの区間では、業務機能を軸としつつ、上質なにぎわいが調和するビジネスゾーンを形成するため、高さ制限の規制緩和等をしつつ、御堂筋に面した壁面の連続性や50mの軒線の強調を図り、低層部に店舗・文化施設の導入を誘導するなど、世界的なブランドストリートとしてまちなみに配慮した都市開発事業を促進している。
- 今後、より一層の高次都市機能の集積や国際競争力のある拠点形成などを促進するためには、大規模地震に対して安全・安心なまちの確立が必要不可欠である。
- 本地域においては、御堂筋の発展・活性化をめざして淀屋橋から本町までの区間の地権者企業等で形成する「一般社団法人御堂筋まちづくりネットワーク」が、まちづくり活動を推進しており、御堂筋を大阪都心部で最も安全・安心なエリアとすることを目標に、エリア防災の取組みを進めている。
- このような状況を踏まえ、大規模地震発生時に本地域に滞在する従業者や来訪者等（以下、「滞在者等」という。）の安全確保をはじめとする地域の防災力向上を、公民連携で進めるため、都市再生安全確保計画を策定するものである。

1-1-2 目標

- 地域の事業者は、大規模地震発災直後から行政等による広域的な支援が開始されるまでの間、事業者毎に、又は相互に連携し、従業者等在館者の一斉帰宅の抑制に努めるとともに、滞在者等の安全確保及び地域の事業継続を図るための取組みを実施する。
(各事業者による対応)
- 各事業者は、発災後速やかに自施設や従業者等在館者の安全の確認・保護にあたるとともに、災害情報が一定程度把握できるまでは、従業者等在館者の一斉帰宅の抑制に努める。
(事業者間の連携による対応)
- 各事業者は連携して、地域やその周辺の状況に係る情報を共有化するとともに、滞在者等の安全確保・誘導等に関して、相互支援ないし協力を行う。
(行政や周辺の防災まちづくり団体との連携による対応)
- 各事業者は連携して、行政や周辺地域の防災まちづくり団体との情報交換を図り、その情報を地域内の各事業者提供に提供する。

1-2 都市再生安全確保計画の作成・変更及び実施体制

- ・都市再生安全確保計画の作成は、大阪駅周辺・中之島・御堂筋周辺都市再生緊急整備協議会（御堂筋周辺地域部会）が行う。
- ・計画内容については、定期的に、取組みの成果や訓練による検証、地域を取り巻く環境の変化の把握等を行い、PDCAサイクルにより適切に内容を改善・更新するものとする。また、計画内容の変更に係る検討や計画の実施については、一般社団法人御堂筋まちづくりネットワークとの連携を図る。
- ・初版として計画を策定する範囲は、一般社団法人御堂筋まちづくりネットワークの活動範囲（大阪市中央区の土佐堀通りから博労町通りまでの御堂筋沿道街区）とし、今後、計画の範囲を拡大していくものとする。



1-3 地域における被害の検討等

1-3-1 地域の現状

- ・御堂筋周辺地域の既存の防災関連施設として、災害時避難所（相愛中学校・高等学校）、災害時避難所・一時避難場所〔地震、津波〕（本願寺津村別院（北御堂）、真宗大谷派難波別院（南御堂））、水害時避難ビル〔津波〕（相愛中学校・高等学校、本願寺津村別院（北御堂）、真宗大谷派難波別院（南御堂））が設置されている。
- ・立地企業、事業者の備えとして、御堂筋まちづくりネットワーク加入企業においては、社屋ビルを新耐震、又は旧耐震でも耐震補強済みであり、また、ほぼ全社が、BCP・災害時対応マニュアルを作成済みである。

1-3-2 想定する災害

		内陸活断層型		海溝（南海トラフ）型	
		上町断層帯地震		東南海・南海地震	南海トラフ巨大地震
マグニチュード		M7.5程度		M8級（最大で8.6）	M9級
発生確率	30年内発生確率	2～3%		70%	M8級に比べ一桁以上低い (1000年以上で1回、あるいは2000年前に発生したとの説有り)
	地震後経過年率 注1	1.1～2より大 平均活動間隔 約8000年 最新活動年約2.8～0.9万年前		0.78 平均活動間隔 88.2年 最新活動年 約70年前	
想定震度	地地震度	震度6強 本町以南は7の恐れ		震度5強（東日本大震災の東京都区部を少し上回る）	震度6弱
	長周期地震動	—		高層ビルの中高層階では、震度ランクを1～2ランク上回る揺れが発生する恐れ	
津波	津波高さ (市の海岸付近)	— (津波なし)		2.0～2.4m (津波警報レベル)	3.2～4.2m (大津波警報レベル)
	御堂筋周辺の津波浸水	—		浸水の恐れはほぼ無い	四つ橋筋寄りの地区で1m以下の浸水の可能性
液状化	御堂筋周辺の危険度 注2	御堂筋を境に、東側が概ね「極めて発生しにくい」、西側が「発生しにくい」又は「発生しやすい」（「極めて発生しやすい」エリアはない）			
	液状化の危険度	中央区の危険度は低い		液状化発生は局部的	大阪市域等広域的に液状化発生の可能性大

注1) 最新活動（地震発生）時期から評価時点までの経過時間を、平均活動間隔で割った値

注2) マップナビ大阪で「地層、地下水位及び旧地形を元にしたマクロ的な液状化危険度推定による」として掲載されているもので、ランクは「極めて発生しやすい」「発生しやすい」「発生しにくい」「極めて発生しにくい」の4段階表示

1-3-3 発災時の御堂筋周辺地域の状況（取組み方向検討上の想定）

建築物	○本地域、特に特定整備地域内では、大規模な建物損壊の発生はまずないと想定 ○ただし、揺れの強度にもよるが、壁面剥離、天井板剥離、家具等の備品の移動・転落・転倒等は多かれ少なかれ発生（特に長周期地震動を伴う揺れの場合の中・高層階で）
ライフライン	○上町断層帯地震、南海トラフ巨大地震の場合は、停電・断水、通信遮断が発生する公算大
交通インフラ	○東南海・南海地震（震度5級＝東日本大震災時の東京区部）であっても、当夜は鉄道は全面的に運行を停止。震度6級以上だと、運行停止期間が数日～長期に渡る恐れ ○道路は、停電が発生した場合には信号機が機能停止し、道路は大渋滞が発生。信号機が機能していても、鉄道が全面休止状態だと自動車移動する人が増えるため渋滞は発生

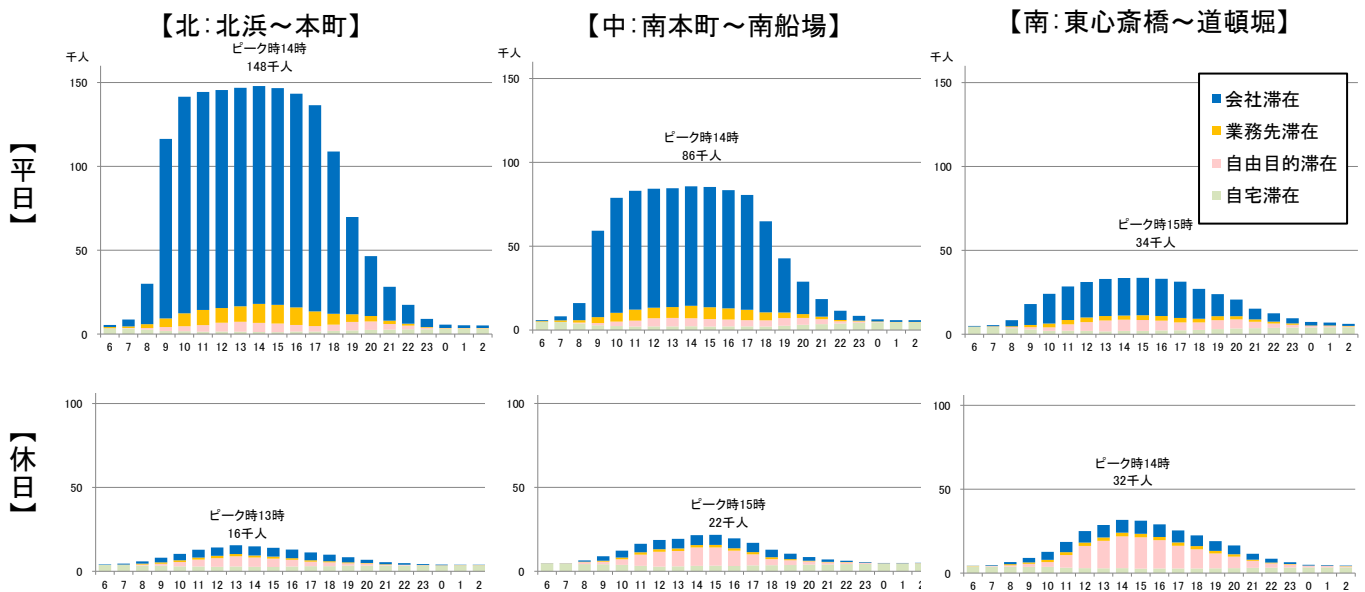
人的被害	○建物倒壊や火災発生がなければ死者はまず出ない、ただし負傷者は確実に発生すると想定 ○通信遮断・道路渋滞により、平常時のように救急車がすぐに駆けつけることは困難。よって、応急救護は地域が自力でやらなければならない
津波浸水	○府・市による対策の進捗で、「津波は来るが、浸水は無い」と想定 ○実際には浸水が無い場合でも、津波警報発出に伴い西方面からの避難者が来る可能性
人の滞留状況	○地域の土地利用を反映して、ピーク時滞在者は平日 48 千人、休日 5 千人と、平日の方がはるかに多く、屋外滞留帰宅困難者数も平日 1,900 人、休日 300 人と少ない

1-3-4災害時に発生する事象

1-3-4-1地域の滞在者等の推計

①地域の現状の滞在者等の特性

- ・平成 22 年パーソントリップ調査による地域の時刻帯別滞在者は、土地利用の現状に対応し、計画策定範囲である御堂筋まちづくりネットワークエリアを含む「北部」は会社滞在者が圧倒的で休日の滞在者は少ない。



②滞在者等の推計

(1) ピーク時の帰宅困難者数の推計結果

平成 22 年パーソントリップ 調査結果より、計画策定範囲（御堂筋まちづくりネットワークエリア）での平日・休日のピーク時滞在者数と帰宅困難者数を推計した。ここで、パーソントリップ 調査データのゾーン分割には、経済センサス基礎調査による町丁目別従業者数、及び丁目以下の分割には大阪市建物床面積調査結果による街區別床面積を用いた。また、帰宅困難者の定義は、「大阪府自然災害総合防災対策検討報告書」の以下の割合を適用した。

自宅までの距離 10 km 以内：全員帰宅可能 < 10～20km：1km 毎に困難率 10% ずつ上昇 < 20km 以上：全員帰宅困難

この結果、ピーク時の滞在者数は、平日 6,000 人、休日 3,100 人、うち屋外滞留帰宅困難者数は平日 1,900 千人、休日 300 人との値が得られた。

表-1 帰宅困難者数の推計結果

平日ピーク14時		滞在者	帰宅困難者
会社滞在(屋内滞留者)		42,700人	19,700人
来訪者(屋外滞留者)	業務先	4,000人	1,200人
	買物先等	2,000人	700人
	計	6,000人	1,900人
合計		48,700人	21,600人

休日ピーク15時		滞在者	帰宅困難者
会社滞在(屋内滞留者)		1,900人	600人
来訪者(屋外滞留者)	業務先	500人	100人
	買物先等	2,600人	200人
	計	3,100人	300人
合計		5,000人	900人

(2) 滞留者、帰宅困難者への対応の考え方と退避施設等の確保必要量

以上の推計結果に基づくと、本地域における一時退避場所の必要面積は約 6,000 m²、退避施設の必要面積は約 3,040 m²となる。なお、業務機能集積が大きな本地域は、平日は業務先での滞在者数が多いという特徴がある。業務での来訪者は、発災後は自分の所属する企業に直ちに帰る行動を採り、訪問先で留まる人はこの推計値よりは少ないと推定される。

表 - 2 平日における退避施設必要面積等の検証

区分	滞在者数 帰宅困難者数	一時退避場所必要面積 退避施設必要面積	退避施設等の確保の考え方（案）
屋内滞留者	42,700 人 19,700 人	— —	・勤務先事業所又は入居ビルでの退避施設確保が基本 ・屋内滞留者数が屋外滞留者数より圧倒的に多いことから、非常用物資には余裕があると推定
屋外滞留者	業務先 4,000 人 1,200 人	4,000 m ² 1,920 m ²	・訪問先に留まらず所属する会社に戻る人が多いと推定されるため、実態の滞留者数はもっと少ない ・東京都帰宅困難者対策実施計画の考え方を援用するなら、訪問先事業所で従業員と同様の扱いをする
	買物先等 2,000 人 700 人	2,000 m ² 1,120 m ²	・本地域はかなりの広がりを持った区域であり、一定の商業集積がある南エリア以外では、屋外滞留者が分散的に発生する特性がある

注) 必要面積原単位は、大阪市地域防災計画における基準である一時退避場所：1.0 m²/人、退避施設：1.6 m²による（100 m²以下は切り上げ）

③その他の発生する事象

- ・津波による被害については、南海トラフ巨大地震でも、本地域の浸水可能性は無いと想定されるが、一方で、周辺の福島～梅田エリア等では浸水の可能性が有る。（大阪府防災会議南海トラフ巨大地震災害対策等検討部会資料による）。
- ・液状化に伴う被害については、本地域では建物が比較的新しいことから建物損壊よりも、道路の沈下の被害が大きいと推測されるが、状況想定は困難。よって被害の可能性は念頭に置きつつも具体的な被害想定は織り込まず、エリア防災としての取組みを優先的に検討する。

1-3-4-2都市再生安全確保施設に関する考え方

(1) 一時退避場所に関する検証

- ・1-3-4-1より、本地域では最大で約6,000人が一時退避者として屋外に避難することが想定されるが、現状、エリア内には敷地から建物をセットバックしたビル壁面後退部分等の約8,700m²の空地があり、一時退避に必要な面積（約6,000m²）が確保されている。

(2) 退避施設に関する検証

- ・1-3-4-1より、本地域では最大で約1,900人が帰宅困難来訪者として想定されるが、現状、退避施設の確保ができていない状況である。退避施設について検討を進め、本計画に反映させることが必要である。
- ・今後、周辺地域からの避難者の流入等も考慮し、都市開発事業の整備に併せた一時滞在スペース（屋内）の確保や業務ビルの1階部分等を活用した施設の拡充、退避施設の運営に関する地域ルール等の検討を進め、本計画に反映させることが必要である。

1-3-4-3防災備蓄物資に関する考え方

- ・従業者等向けの非常用の備蓄物資は、地域内の約8割の事業者による対応がされており、今後、各企業による従業員等の滞在用の備蓄をさらに進める必要がある。
- ・また、1-3-4-1より想定される帰宅困難来訪者約1,900人が1晩とどまるとすると、約1,900食の備蓄が新たに必要となる。
- ・このため、帰宅困難来訪者向けの備蓄倉庫について、今後の都市開発事業に併せた整備や既存施設の活用などを検討するとともに、共同備蓄や施設間の相互融通等も含めた運営に関する地域ルール等の検討を進め、本計画に反映させる必要がある。

2. 滞在者等の安全の確保を図るための事業等

2-1 都市再生安全確保施設の整備及び管理（法第19条の15第2項第二号及び第三号関係）

- ・災害発生時には、各建物管理者の定める消防計画や南海トラフ地震防災対策計画、水害時の避難確保計画等を踏まえたうえで、原則、滞在者等を各建築物に留める方針に基づき、各建物管理者は可能な限り従業者等や来訪者を施設内にとどめる。
- ・特に従業者等に比べて、来訪者が多い施設は、人の混乱などを抑える対策が必要であるため、屋内の空間を退避施設として位置づけることをめざす。
- ・併せて、帰宅困難者の避難誘導方法等の退避施設の運営に関する地域ルール等を検討する。
- ・備蓄倉庫については、今後の都市開発事業に併せた整備や既存施設の活用などにより拡充をめざすとともに、共同備蓄や施設間の相互融通等も含めた運営に関する地域ルール等を検討する。

表 - 3 都市再生特別措置法第 19 条の 15 第 2 項第二号及び第三号に係る計画

都市再生安全確保施設に関する事項				事業に関する事項			管理に関する事項		
番号	施設の名称	種類	所有者	実施主体	事業の内容	実施期間	管理主体	管理内容	実施期間
1	三井住友海上大阪淀屋橋ビル壁面後退空間	一時退避場所	三井住友海上火災保険	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
2	淀屋橋三井ビルディング壁面後退空間	一時退避場所	三井不動産	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
3	明治安田生命大阪御堂筋ビル壁面後退空間	一時退避場所	明治安田生命保険	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
4	太陽生命保険保有地壁面後退空間	一時退避場所	太陽生命保険	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
5	淀屋橋東京海上日動ビルディング壁面後退空間	一時退避場所	三菱地所	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
6	三菱 UFJ 銀行大阪ビル壁面後退空間	一時退避場所	三菱 UFJ 銀行	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
7	三菱 UFJ 信託銀行大阪ビル壁面後退空間	一時退避場所	三菱 UFJ 信託銀行	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
8	大阪ガス御堂筋東ビル壁面後退空間	一時退避場所	大阪ガス	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
9	京阪神御堂筋ビル壁面後退空間	一時退避場所	京阪神ビルディング	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
10	御堂筋野村ビル壁面後退空間	一時退避場所	野村不動産	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
11	あいおいニッセイ同和損保御堂筋ビル壁面後退空間	一時退避場所	あいおいニッセイ同和損害保険	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
12	御堂筋MTRビル壁面後退空間	一時退避場所	三菱 UFJ 信託銀行	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
13	銀泉備後町ビル壁面後退空間	一時退避場所	銀泉	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～
14	本町ガーデンシティ壁面後退空間	一時退避場所	積水ハウス・アセットマネジメント	同左	一時退避可能なスペースを整備	整備済	同左	施設の保守・点検	H31～

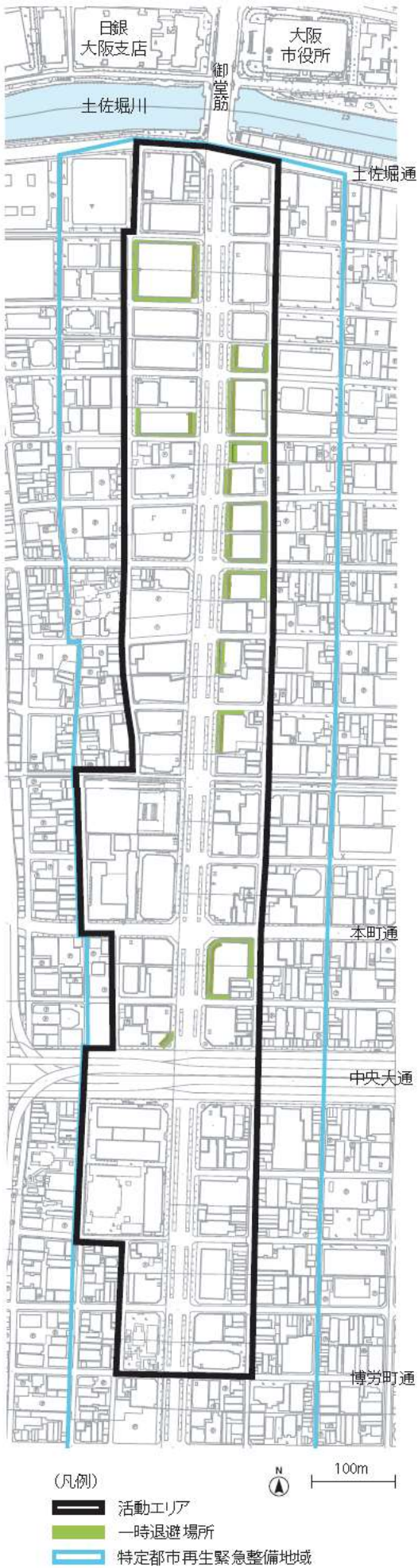


図 都市再生安全確保施設

2-2 その他の滞在者等の安全の確保を図るために必要な事業（法第19条の15第2項第四号関係）

- ・建物所有者等と実施に向けた協議が整った時点で計画に記載することとする。

2-3 滞在者等の安全の確保を図るために必要な事務（法第19条の15第2項第五号関係）

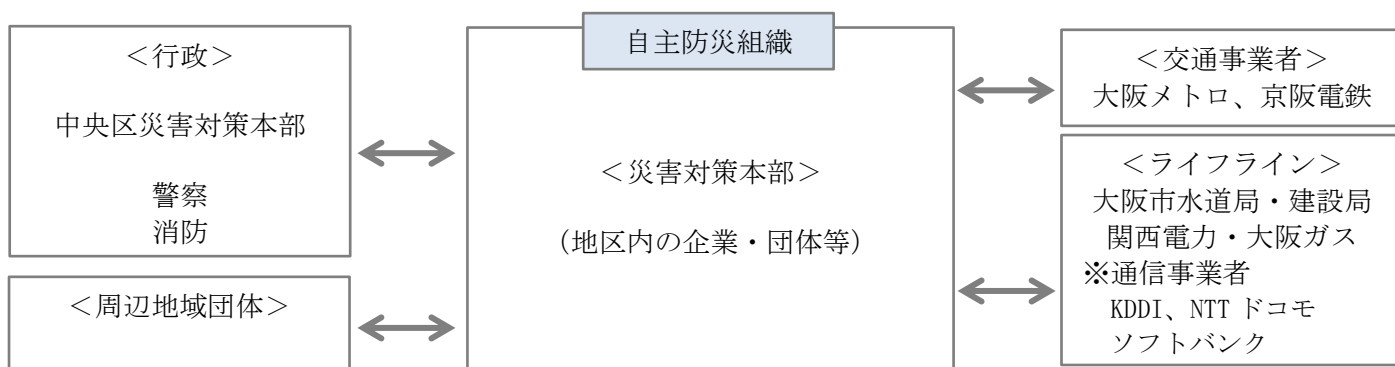
- ・以下の内容について、都市再生緊急整備協議会御堂筋周辺地域部会を構成する機関との連携を図りながら、以下の内容に取り組むものとする。

2-3-1 事務の実施体制

- ・災害発生から交通機能及び都市機能回復までの応急対応活動を地域で担う組織として、地域内の企業や団体を中心とした自主防災組織（共助組織）の組成をめざす。

2-3-2 災害時に実施する事務の内容

- ・自主防災組織は、災害発生時には地域の災害対策本部を立ち上げ、区対策本部等の関係機関との情報伝達の地域の窓口機能を果たすとともに、地域において必要となる共助的な連携の拠点をめざす。



2-4 滞在者等の安全の確保を図るために必要な事項（法第19条の15第2項第六号関係）

- ・地域の体制整備（地域における災害対策本部の設置、災害対策本部を中心とした行政や地域内の事業者等との連絡体制・相互支援体制の構築等）を検討する。
- ・情報伝達・共有、退避施設・備蓄倉庫の運営などの地域ルール、対策マニュアル等の整備を検討する。
- ・地域内の企業・団体等が連携した防災訓練（建物の安全確認・情報伝達等の図上／実地訓練）等を実施する。
- ・災害時に系統電力が停止した場合においても、滞在者等の安全の確保に必要なエネルギー（電気・熱）を一時退避場所・退避施設に供給できるよう、非常用電気等供給施設について検討する。
- ・一時退避場所、退避施設の適切な施設管理を実施する。

3. その他防災性の向上のために必要な事項

- ・近時の異常気象（大規模台風、ゲリラ豪雨）、大規模地震などによる電源喪失は、都市機能の麻痺や復旧に時間がかかること等は、日本の安全神話の崩壊と脆弱性を露呈するような事例が散見される。
- ・当該地域が目指す国際競争力のある都心業務拠点形成では、平常時にける国際水準の環境性能（省エネ、省CO2）の確保とともに、災害時にも平常時と遜色のない都市活動の継続を可能とする途切れないエネルギー供給体制（BCP・BCD構築）の実現が肝要である。
- ・建物所有者、管理者は、災害時の事業継続計画（BCP）対応のため、建物の建替えによる更新にあわせて、コージェネレーション、燃料電池、再生可能エネルギー、水素エネルギー、蓄電池等の自立・分散型電源の導入に取り組む。
- ・さらに、地域全体のエネルギーの効率化、業務継続地区（BCD）の構築の観点から、御堂筋沿道での開発においては、規模・用途に応じたエネルギーシステム（供給拠点）の整備、既存建物とのネットワーク化によりBCDエリアの拡大を図るなど、エネルギーの面的利用（周辺建物等との電気・熱の融通）の検討を行う。その際には、エネルギーの融通先として、災害時に多くの被災者が滞留すると想定される地下鉄駅舎、地下道、公共空間（公園、道路）との連携についても検討する。