
京都駅周辺地域都市再生安全確保計画

平成25年12月19日

京都駅周辺地域都市再生緊急整備協議会

《目 次》

1. 計画策定の目的	1
2. 計画の対象	2
3. ターミナル周辺エリア帰宅困難者数（推計）	3
4. 現状と課題	5
5. 滞在者等の安全の確保のための対策	9

1. 計画策定の目的

京都市では、直下型の地震として花折断層帯地震（マグニチュード7.5，最大震度7）などが想定されており，多くの人的被害・建物被害の発生が懸念されている。また，南海・東南海地震では，人的被害・建物被害等の直接的被害は直下型地震に比べ小さいものの，広域的な交通機関の運行停止等に伴う混乱の発生が懸念される。

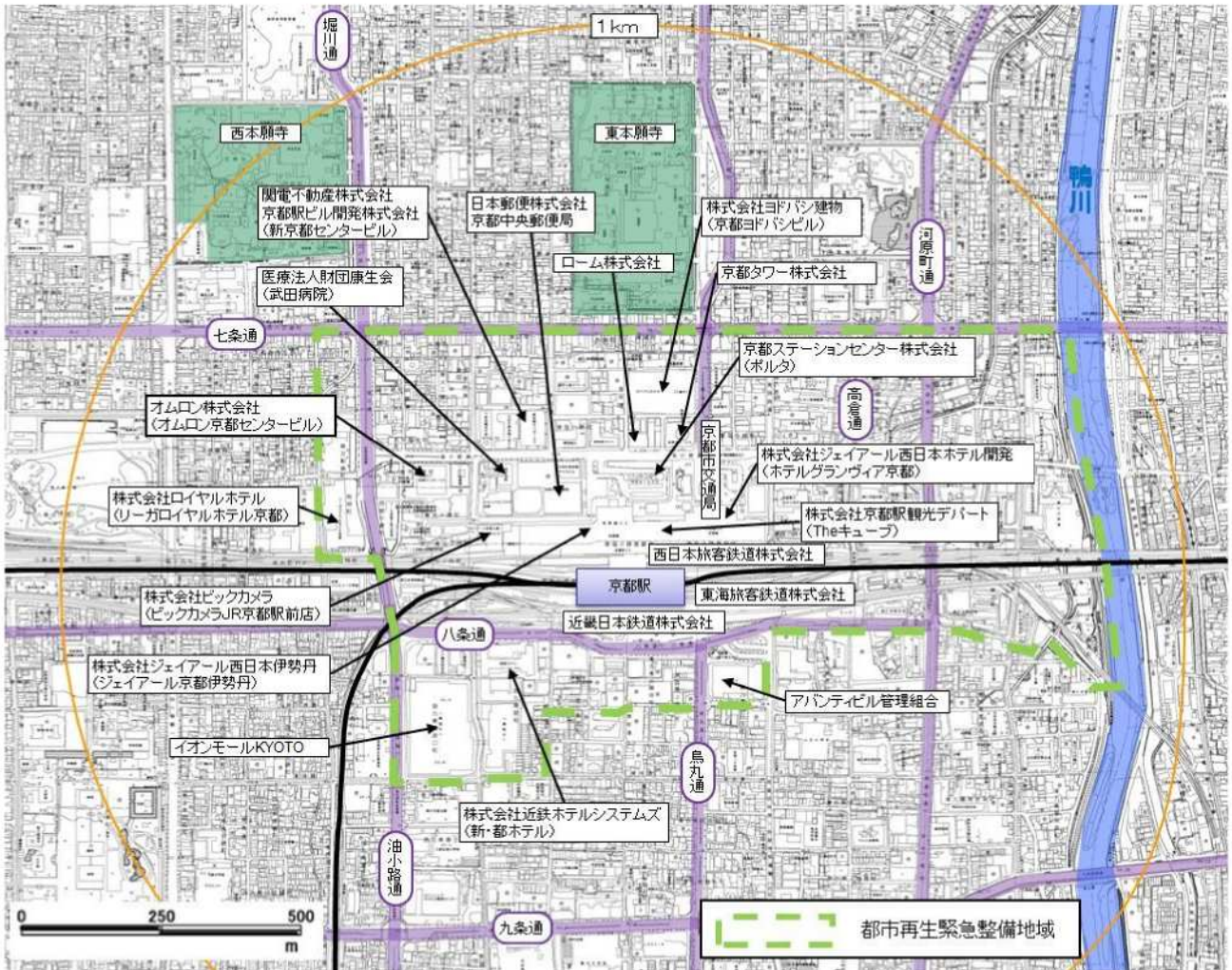
これらの大規模災害時には，観光や通勤・通学などで京都を訪れた多くの来訪者が帰宅を急ぎ，京都駅などのターミナルに集まり，大きな混乱が懸念されることから，京都駅周辺における帰宅困難者支援の体制を確立することは，大きな課題である。

発災直後には，行政機関などは被災者の救命・救助等を中心とした災害応急対策に重点的に取り組んでいく必要があり，帰宅困難者に対する十分な初期対応がとれない可能性がある。そのため行政だけでなく京都駅周辺の事業所等が主体となった帰宅困難者支援の初期対応体制を構築し，帰宅困難者保護を適切に行うための事前の備えの充実を図ることを目的として，都市再生安全確保計画をまとめる。

2. 計画の対象

都市再生安全確保計画の対象エリアは、都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域として指定されている「京都駅周辺地域」を含め、京都駅周辺全体を対象とする（以下、「ターミナル周辺エリア」と称する）。

図表 1 ターミナル周辺エリアの状況



3. ターミナル周辺エリア帰宅困難者数(推計)

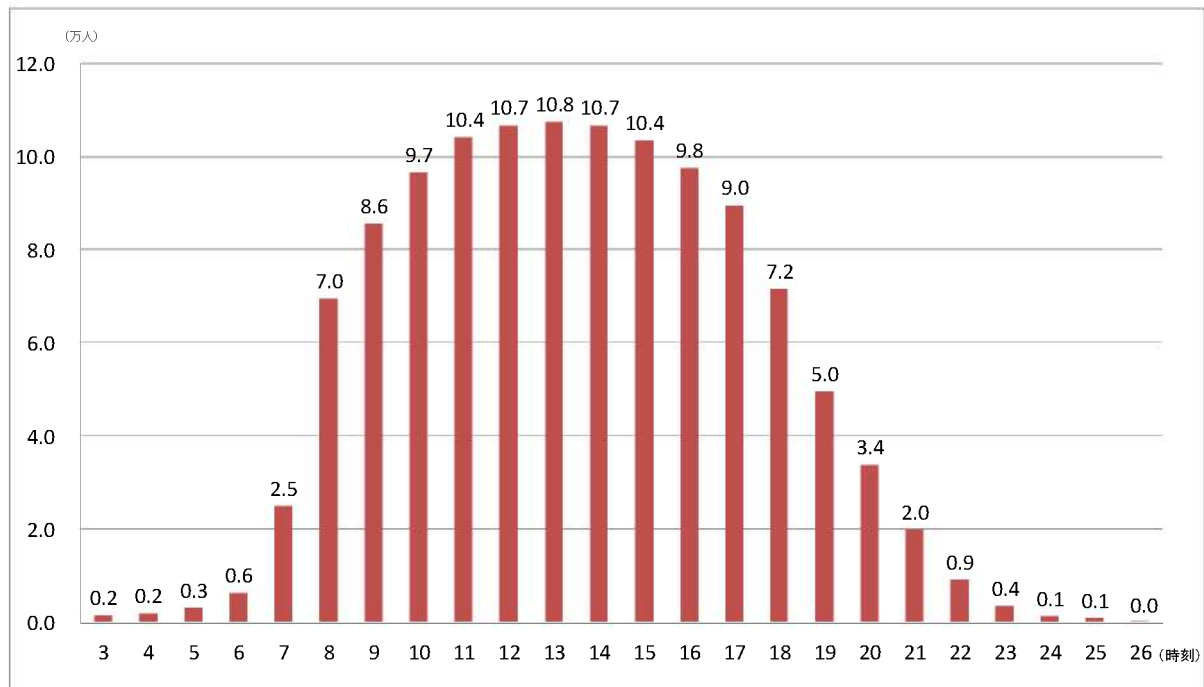
(1) ターミナル周辺エリアの滞留者数

パーソントリップデータ*から、下京区及び南区に滞在している非居住者数を整理すると、**図表 2**のようになった。これより、ターミナル周辺エリアの非居住滞留人口のピークは、平日13時にピーク約**10.8万人**になると推定される。

※：第5回近畿圏パーソントリップ調査（平成22年度実施）のデータを基に、京都駅周辺における非居住滞留人口の推計を行い、来訪者の居住地、年齢層、来訪目的によって帰宅困難者になり得ると想定される人数を設定した。

- 1) 京都市内居住者については、指定避難所等での受入れを想定することから、ここでの非居住滞留人口からは除いている。
- 2) 第5回パーソントリップ調査においては、到着時間、出発時間が不明な回答が見られることから、滞留時間の算出が困難なサンプルが存在している。滞留時間の算出が困難なサンプル数については、滞留時間判明分から算定された時間帯別の滞留人口構成比に準じて、下京区・南区に滞留しているものと仮定し、不明分の考慮を行った。

図表 2 京都駅周辺（下京区，南区）の平日非居住滞留人口の推計



① ターミナル周辺エリアの帰宅困難者数

上記の滞留人口から帰宅困難者数を推計すると、事務所等の所属施設のない帰宅困難者が約2.6万人と推計された。

これに加え、災害時要配慮者（乳幼児、妊婦等）や他地域から京都駅周辺に来る人等が、ターミナル周辺エリアにおける帰宅困難者となるものと考えられる。

図表 3 退避行動シミュレーションに基づく帰宅困難者数の推計フローと推計結果



図表 4 推計フローにおける帰宅困難者と徒歩帰宅者の定義の考え方



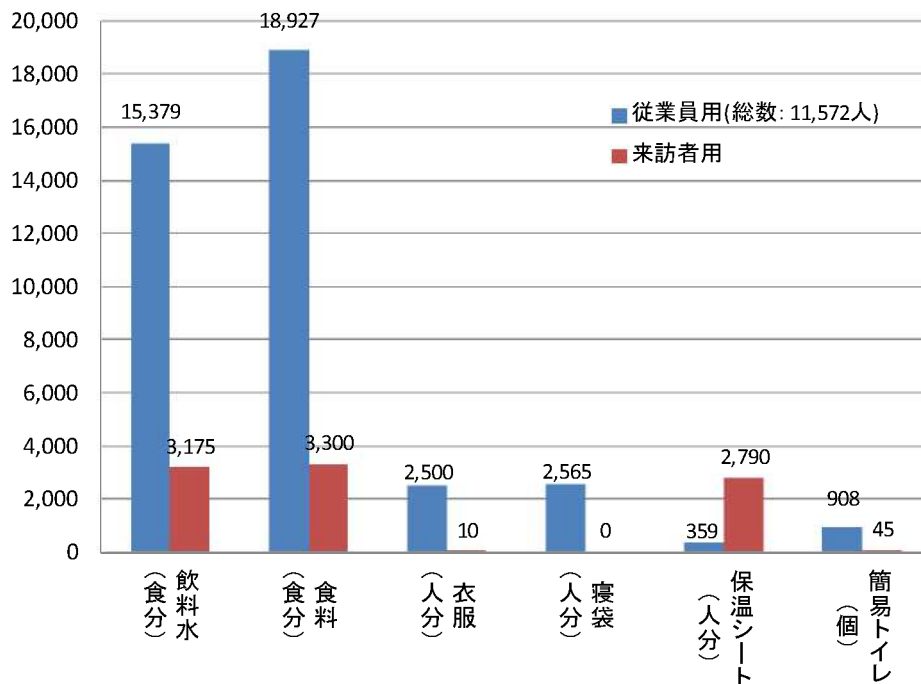
4. 現状と課題

(1) 帰宅困難者向けの備蓄物資の確保

備蓄物資の状況としては、ターミナル周辺エリア内の事業所においては、従業員向けの物資の備蓄は一定確保できているが、帰宅困難者向けには十分な備蓄ができていない。

ターミナル周辺エリア内の事業者に対するアンケート調査[※]によると、来訪者用備蓄物資として、飲料水は3,175食分、食料は3,300食分、保護シートは2,790人分、簡易トイレ45個が備蓄されている状況である。

図表 5 ターミナル周辺エリアにおける主な物資の備蓄状況



来訪者用備蓄物資の業種別の内訳

業種	飲料水	食料	保温シート	簡易トイレ
医療・病院	1,500食	1,500食		
駅・交通・運輸	1,000食	1,000食	2,700人分	
ホテル・旅館	630食	530食		
不動産・ビル管理	45食		90人分	45個
観光等		270食		
合計	3,175食	3,300食	2,790人分	45個

(資料) アンケート調査結果より

※JR京都駅周辺エリアに立地する従業員数が20名以上の事業所及び「京都市帰宅困難者ターミナル対策協議会」構成企業等を対象として実施(配布件数:91件,回収数:65件)。詳細は資料編参照

(2) 多数の帰宅困難者の収容スペースの準備

ターミナル周辺エリアには、エリア内の滞留者に加え各観光地からも人が来るため、多数の帰宅困難者の発生が予想される。このため、現状開放可能なスペースに加えて、更なる帰宅困難者収容スペースを確保することが必要である。

エリア内の事業者に対するアンケート調査によると、発災時に一時的に部外者（被災者）に開放可能な収容スペースの面積は合計29,524㎡となっている。

図表 6 災害時に開放可能な収容スペースの面積

	開放可能な面積（㎡）
店舗	21,162
駅舎	2,100
ホテル	2,292
集客施設	890
オフィス	3,080
合計	29,524

(3) 建物倒壊や出火延焼による危険性への対応

京都市第3次地震被害想定によると、ターミナル周辺エリアで建物被害の発生する可能性が比較的高く、一部地域では出火危険度が高い。

(4) 人、自動車、バス、タクシーの集中の抑制

通勤、通学、買物客、観光客などの来訪者が、一斉にターミナルに集中することで路上や駅周辺が大混雑する恐れがある。

(5) 情報の不足と通信網の混乱への対応

通勤・通学、観光客等の来訪者に対して、冷静な行動を促すには、災害情報・交通情報・避難情報、安否確認方法等、多様な情報を正確かつ迅速に伝える必要がある。

(6) 初期対応における行政の十分な支援が困難

行政機関は、発災直後は機能低下や被災者の救出・救護活動対応を優先する必要があるため、帰宅困難者への十分な初期対応が困難になる。

(7) トイレ、休憩スペースの確保、避難所での統制

帰宅困難者向けのトイレ・休憩スペース、一時滞在施設が確保されていないため、一般の避難所に住民と帰宅困難者の双方が集まり、混乱が予想される。

(8) 外国人観光客、修学旅行生への対応の必要性

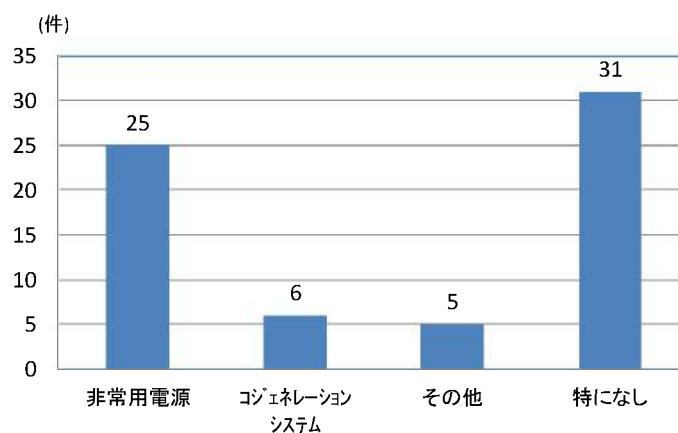
言語・文化・習慣の異なる観光客、若年層のみ的小グループへの対応が準備されていない。

(9) 非常用電源の確保

アンケート回答事業者65社のうち、約半数は非常用電源等のエネルギー確保をしていない。また、非常用電源を確保している建築物においても、非常用電源による継続時間は数十分が多い。

発電持続時間については平均7.5時間（回答企業5社。最大43時間，最小30分）となっている。非常用電源を確保する目的としては、多くの企業では停電時対応の備えと位置付けており、地震災害対応の備えとする回答は少ない。

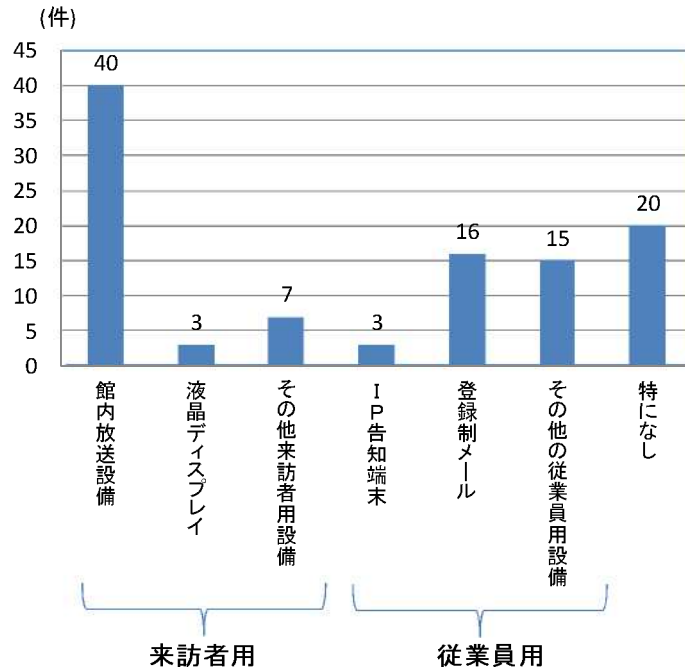
図表 7 災害時のエネルギーの備え (n=65)



(10) 情報通信設備の配備

アンケート回答事業者65社のうち、約半数の事業者が災害時における来訪者向け館内放送、従業員向け情報伝達を確保している一方で、3割の事業者では来訪者にも従業員にも情報通信伝達手段を持っていない。

図表 8 災害時の情報伝達手段 (n=65)



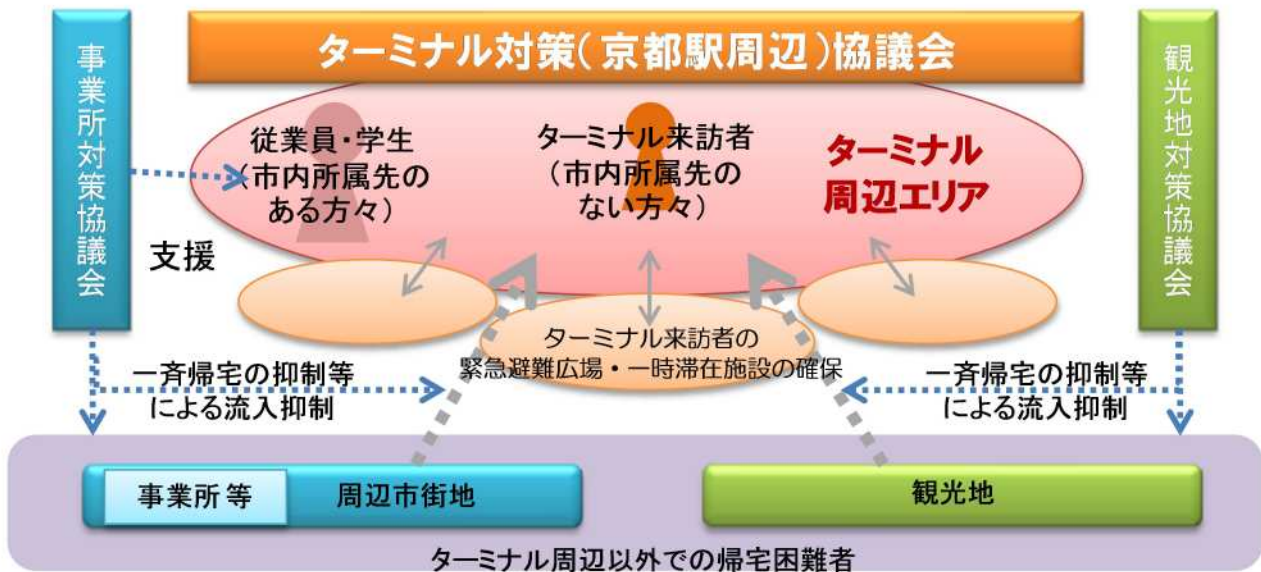
5. 滞在者等の安全の確保のための対策

(1) 滞在者等の対策にあたっての基本的考え方

大規模災害時には観光や通勤・通学などで京都市を訪れた多くの来訪者が、公共交通機関の停止や自動車の通行止め等の影響で、帰宅が困難となり、京都駅等のターミナルへ人の流れが集中する等、大きな混乱発生が懸念される。

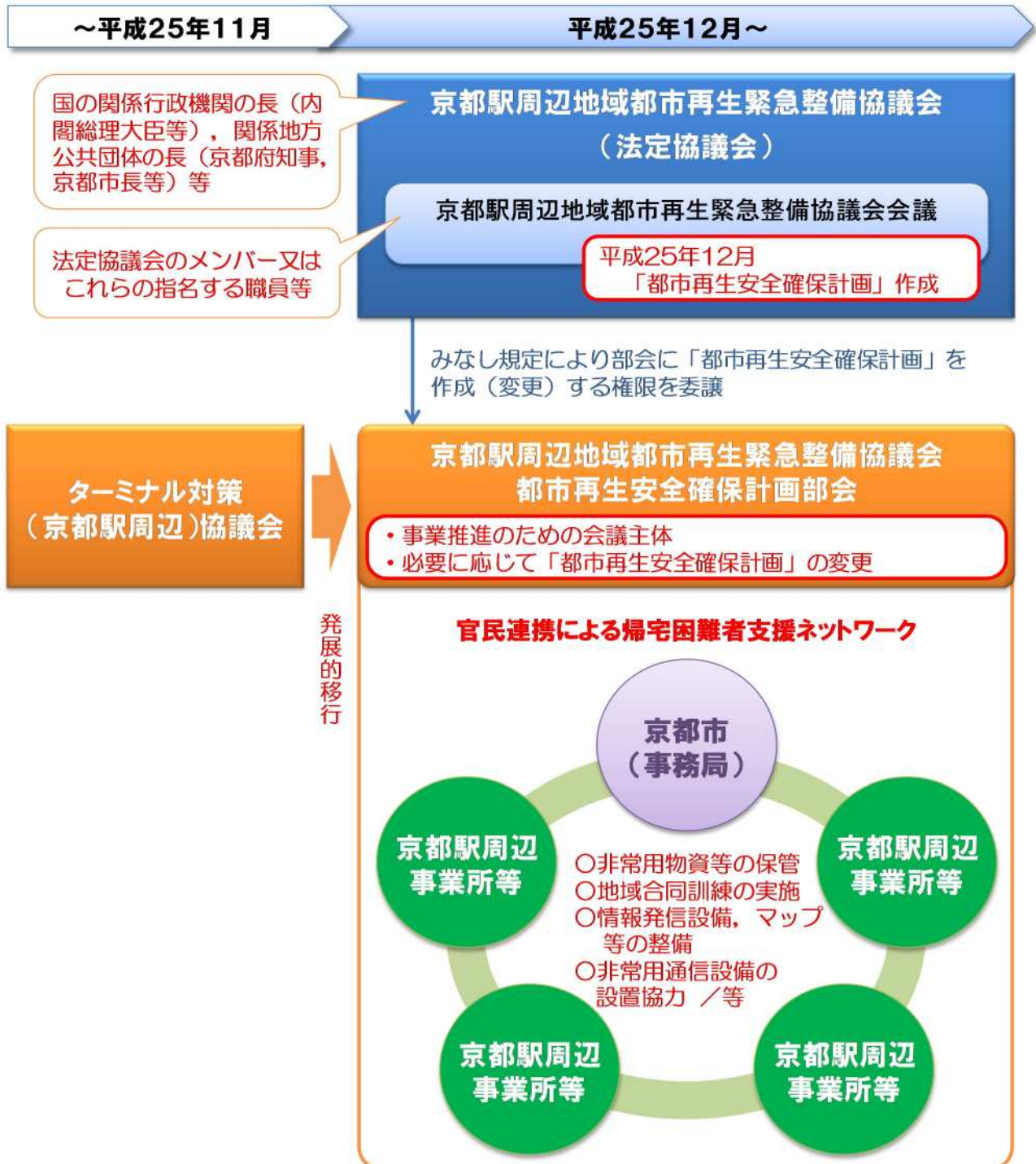
一方で、発災直後には、行政機関は機能低下や被災者の救出・救護活動対応を優先する必要があるため、帰宅困難者への十分な初期対応が困難になる。

このため、観光客については観光地において一斉帰宅を抑制し、通勤・通学者については各事業所で一斉帰宅を抑制することにより、帰宅困難者がターミナルへ集中することを緩和する。その上で、ターミナル周辺エリアにおいて滞在者等の安全を確保するという京都市全体で面的な対策を講じることを京都モデルの帰宅困難者対策の基本的な考え方とする。



この考え方にに基づき、観光地における対策を検討する観光地対策協議会、事業所の役割を検討する事業所対策協議会を設けるとともに、ターミナル周辺エリアにおける対策を検討するため京都駅周辺の大規模施設等が主体となった「都市再生安全確保計画部会」（京都市帰宅困難者ターミナル対策（京都駅周辺）協議会から発展的に移行した組織。以下、「部会」という。）を設ける。

部会は他の二つの協議会と連携しながら、京都市との役割分担により、ターミナル周辺エリアにおける滞在者等の安全確保のための対策を実施していくとともに、必要に応じて都市再生安全確保計画を改正していく。



(2) 対策の基本方針

対策の基本方針として、次の7つを設定する。

対策1 初期対応は、地域が中心となっていく

- ・発災直後には、都市再生安全確保計画部会メンバー等による迅速な取組が重要
- ・情報・救援物資の提供、連絡調整、情報拠点^{*1}の運営などの支援を実施

対策2 一斉帰宅を抑制し、二次災害を生まない

- ・一斉徒歩帰宅等によるターミナル周辺エリアの道路や避難路等の混雑が予測され、人命救助等の応急対策の妨げのほか集団転倒や余震等による二次災害の懸念
- ・発災直後は、むやみに移動せず、安全な場所に留まるよう抑制

対策3 正確な情報を伝える

- ・一斉帰宅を抑制し、冷静な行動を促すために、災害時に有用な情報を、ターミナル周辺エリアのみならず、観光地など市内各地に正確かつ分かりやすく伝達
- ①むやみに移動を開始しないための情報（家族等への連絡方法、公共機関の復旧見通し等）
- ②帰宅困難者の安全確保・危険回避のための情報（被害状況、帰宅困難者向け緊急避難広場^{*2}・一時滞在施設^{*3}情報等）
- ③帰宅困難者の安全な帰宅のための情報（帰宅方法、帰宅支援内容、搬送内容等）

対策4 発災後の行動を時系列で定め平時から備えておく

- ①発災から3日間の行動目標を時系列で設定
- ②行動目標達成のために必要な情報、体制、資機材、非常用電源、物資、人材等の事前準備・確保
- ③必要な情報拠点の指定
- ④上記①～③に関する情報周知・共有、訓練等の実施、協定の締結

対策5 限りあるスペースを有効に活用する

- ・ターミナル周辺エリア内にある建築物内の開放可能なスペース等については、緊急避難広場・一時滞在施設として地域全体が有効活用し、一人でも多くの帰宅困難者を収容できる体制づくり，ルールづくり

対策6 ハード面の事前対策の着実な推進

- ・帰宅困難者への情報伝達に必要な機器やエネルギー（非常用電源）の確保など，ハード的な対策と支援
- ・建築物内のスペースを確保するため，建築物の耐震性確保を推進

対策7 おもてなしの精神で来訪者に温かく

- ・災害時にも来訪者に温かく接し，市民，事業者が来訪者をもてなす「国際観光都市・京都」の精神を大切に
- ・被災者である帰宅困難者自身も協力し合い，救出・救護活動や情報拠点の運営に協力する共助精神を重視

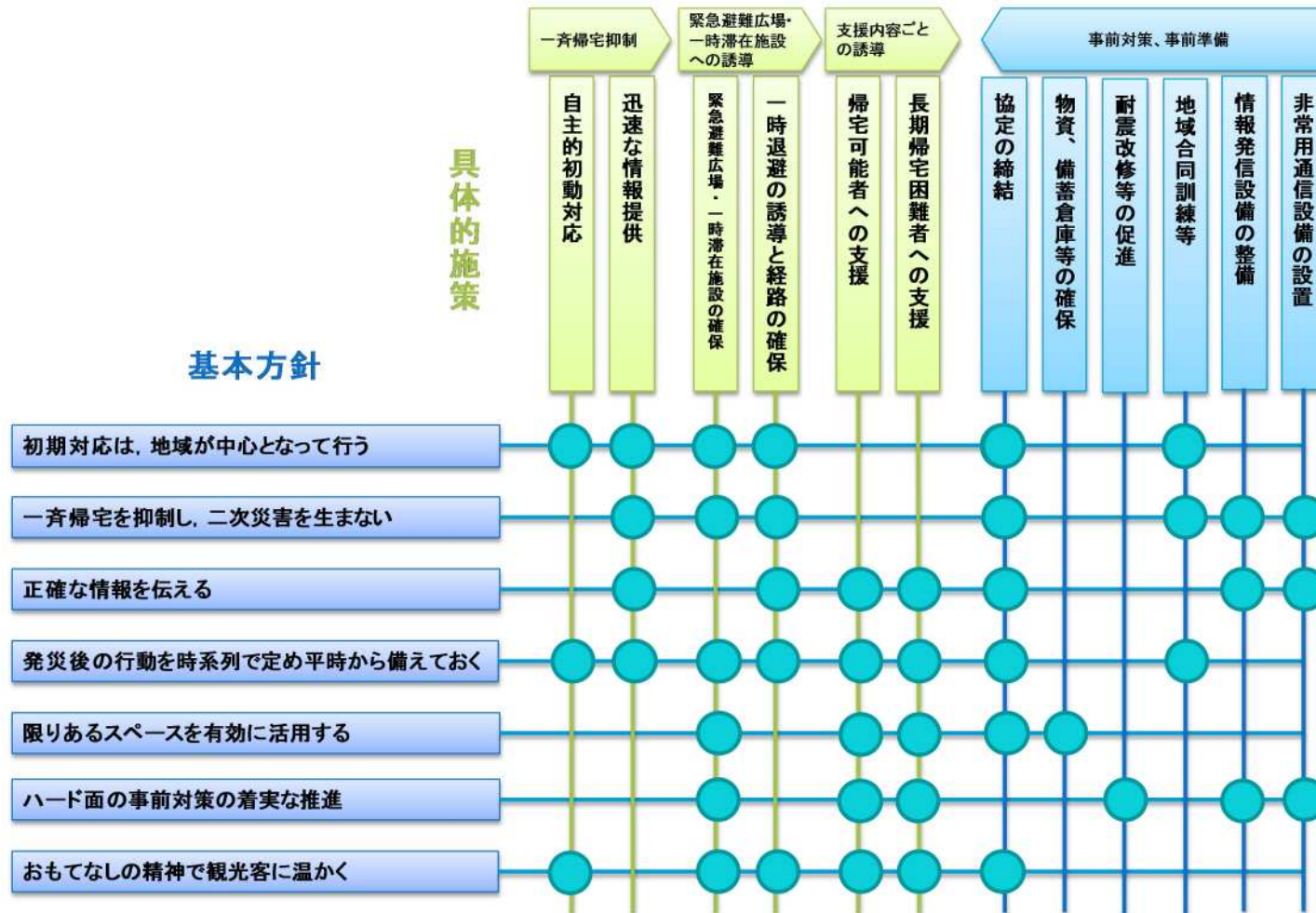
- *1：情報拠点：京都市から提供される広域状況や公共交通機関等の状況等の情報を掲示板等に掲示する場所。PHSや災害時優先電話が配備されている。
- *2：緊急避難広場：災害直後，観光客の安全を確保するため，一時的な滞留及び災害情報の提供などを行う場所
- *3：一時滞在施設：観光客緊急広場で滞留している観光客等が休憩・仮眠できる場所

(3) 具体的施策

① 基本方針と具体的施策の関係

先に設定した7つの基本方針に基づく具体的施策の関係を以下のとおり設定する。

具体的施策内容は、大きく「一斉帰宅抑制」、「緊急避難広場・一時滞在施設への誘導」、「支援内容ごとの誘導」及び「事前対策、事前準備」の4つに分類される。

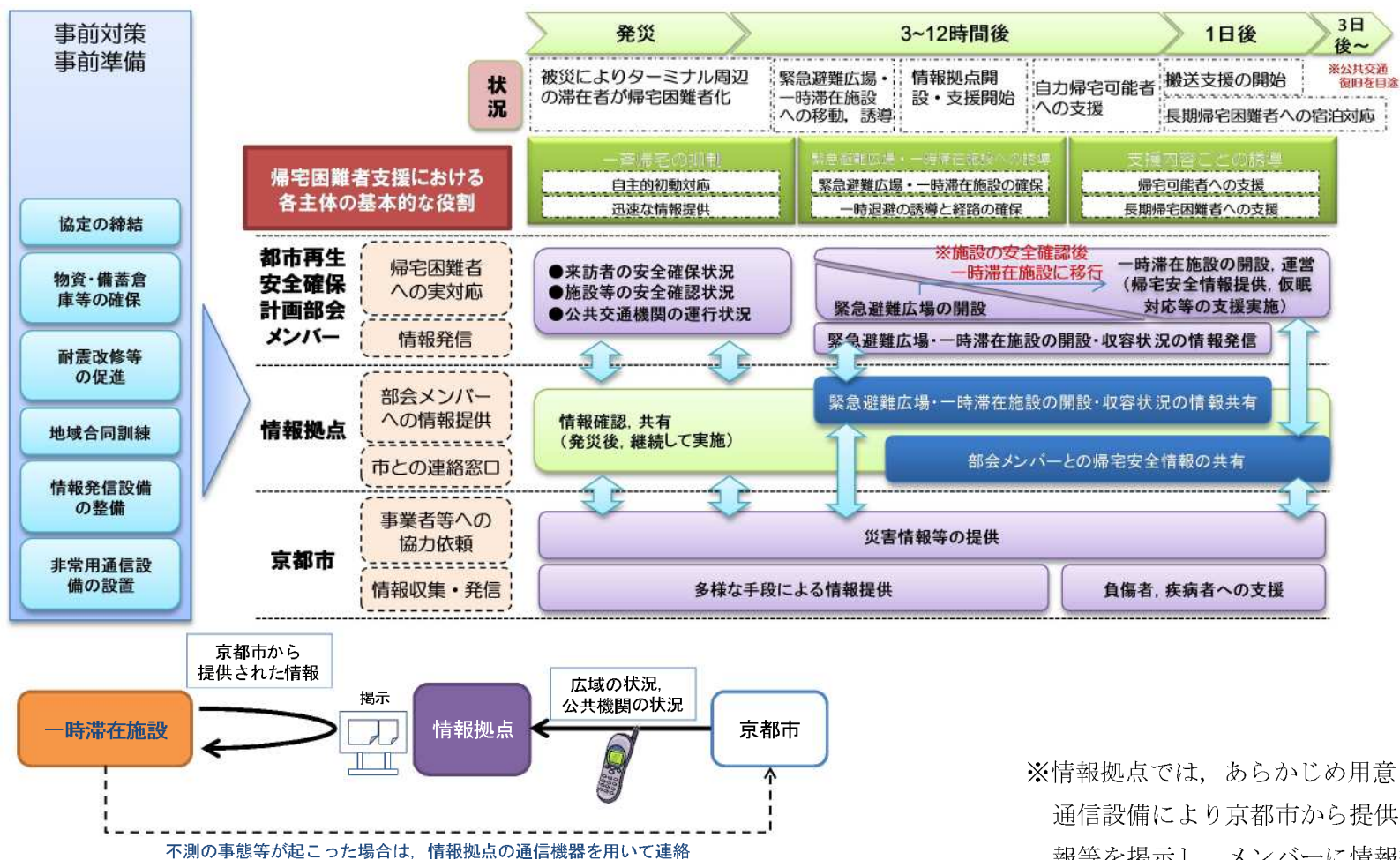


② 事前対策・事前準備と発災後の時系列と対応策のイメージ及び必要となる施策

発災直後は、施設ごとに、従業員・来訪者の安全確保、安全確認を速やかに実施する。

安全確認の結果、従業員や保有施設等に大きな被害がなく、従業員・来訪者の受入れ等への対応が可能な状況であることを前提として、各施設内及び各施設周辺の帰宅困難者への支援に当たる。

発災後の時系列と帰宅困難者対策の推移、各主体の役割分担について、下記のとおり設定する。



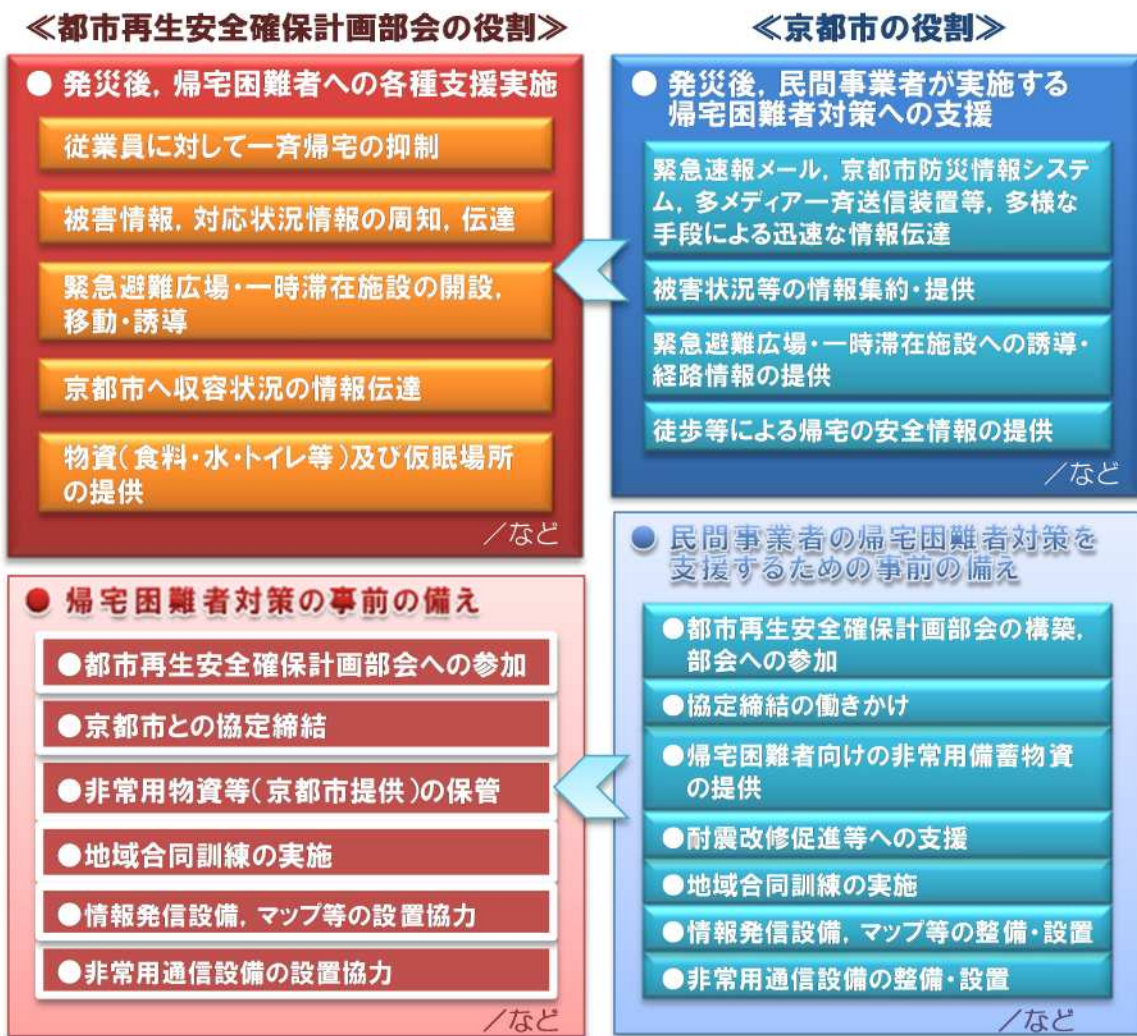
※情報拠点では、あらかじめ用意された非常用通信設備により京都市から提供された災害情報等を掲示し、メンバーに情報提供を行う。

③ 具体的施策（案）と官民の役割分担（案）

主要な具体的施策（案）と官民の役割分担（案）は以下のとおりとする。

京都市は、京都駅周辺地域における帰宅困難者対策が円滑に実施されるよう、民間事業者が実施する帰宅困難者支援対策への支援を実施する。

民間事業者は、「一斉帰宅の抑制」、「緊急避難広場・一時滞在施設への誘導」及び「支援内容ごとの誘導」を実施する。また、災害時に円滑に対策を実施することが可能となるよう、帰宅困難者対策の事前の備えとして、「都市再生安全確保計画部会への参加」、「京都市との協定締結」、「京都市が提供する非常用物資等の保管」、「地域合同訓練の実施」「情報発信設備、マップ等の設置協力」「非常用通信設備の設置協力」等に取り組むものとする。



a 帰宅困難者対策のための事前の備え

具体的施策概要	役割分担		
	都市再生安全確保計画 部会メンバー	京都市	その他
①地域において帰宅困難者を支援するための都市再生安全確保計画部会の構築	ターミナル周辺エリア内の企業における都市再生安全確保計画部会への参加	都市再生安全確保計画部会の構築(働きかけ等), 部会への参加	
②京都市と企業等との帰宅困難者対策への協力に関する協定締結	協定締結	協定案の作成, 協定締結の働きかけ	
③帰宅困難者向けの非常用備蓄物資の準備・備蓄倉庫等の確保	備蓄倉庫として活用可能な施設の抽出及び活用準備等 京都市から提供を受けた備蓄物資の保管	帰宅困難者用の備蓄物資の提供	
④耐震改修等の促進		耐震改修促進などへの支援	(緊急避難広場・一時滞在施設候補施設の所有者)計画的な施設耐震化
⑤地域合同訓練等	避難誘導マニュアルの整備, 従業員への周知徹底 平常時からの京都市及び関係者の合同による訓練(シェイクアウト訓練, 図上訓練等)の実施	避難誘導マニュアルの作成 平常時からの京都市及び関係者の合同による訓練(シェイクアウト訓練, 図上訓練等)の実施	
⑥緊急避難広場・収容施設に関する情報発信設備, マップ等の整備	情報発信設備, マップ等の設置協力	情報発信設備, マップ等の整備・設置	
⑦非常用通信設備の設置	非常用通信設備の設置協力	非常用通信設備の整備・設置	

b 帰宅困難者への各種支援

一斉帰宅の抑制

具体的施策概要	役割分担			
	都市再生安全確保計画部会メンバー	情報拠点	京都市	その他
<p>①ターミナル周辺エリアでの自主的初動対応</p> <p>都市再生安全確保計画部会メンバーが中心となって、来訪者の安全確保、施設の安全確認などを実施</p>	従業員に対して一斉帰宅抑制を周知		一斉帰宅抑制につながる正確な情報の提供(周辺地域の被害状況、家族等への連絡方法、公共機関の復旧見通し等)	
<p>②迅速な情報提供</p>				
緊急速報メール, 京都市防災情報システム(文字表示装置), 多メディア一斉送信装置, 建物内の放送設備による伝達, 口頭による伝達など	事業所内の放送設備や口頭による伝達	同左	京都市防災情報システム, 多メディア一斉送信装置による情報提供 緊急速報メールによる情報伝達	
被害状況の集約	京都市から提供された情報を確認・対応	京都市から提供された情報の掲示	被害状況等の集約 広域の状況及び公共交通機関の状況を情報拠点等に提供	
ターミナル周辺エリアをはじめ, 市内観光各地に対して, 一斉帰宅を抑制するための迅速な情報提供を実施	被害情報, 対応状況情報の従業員, 来訪者への周知, 伝達	同上	市内の被害情報, 対応状況情報を収集 情報拠点等に提供	

緊急避難広場・収容施設への誘導

支援内容などの誘導

具体的施策概要	役割分担			
	都市再生安全確保 計画部会メンバー	情報拠点	京都市	その他
③緊急避難広場・一時滞在施設の確保	テナント企業も含め、帰宅困難者を受け入れる緊急避難広場・一時滞在施設の開設・提供 京都市へ収容状況(帰宅困難者人数等)の情報伝達	緊急避難広場・一時滞在施設の開設・収容状況に関する情報共有と掲示	緊急避難広場・一時滞在施設の開設・収容状況に関する情報集約 情報拠点等への情報伝達	(緊急避難広場・一時滞在施設候補施設所有者)場所の提供、緊急避難広場となり得る施設の安全性確保
④一時退避の誘導と経路の確保	緊急避難広場・一時滞在施設への移動誘導	京都市から提供された情報等の掲示	緊急避難広場・一時滞在施設の開設状況・収容状況を踏まえた、各施設への誘導・経路情報の提供	
⑤帰宅可能者への支援 京都市及び周辺地域の災害情報、公共交通情報、道路混雑状況情報、帰宅支援ステーションマップ等の提供	京都市等からの情報を滞行者、滞留者に周知	同上	被害情報、公共交通情報、道路情報等の提供 徒歩等による帰宅の安全情報の提供	(公共交通事業者) 公共交通情報(広域状況も含む)の京都市への提供
⑥長期帰宅困難者への支援 長期帰宅困難者の滞在(仮眠)場所、飲食等の提供、安全確保	帰宅困難者への情報提供、物資(食料、水、トイレ、毛布等)の提供、仮眠場所の提供	同上	負傷者、疾病者への支援 京都市及び周辺地域の災害情報、公共交通情報、道路混雑状況情報等の継続提供	(公共交通事業者) 公共交通情報(広域状況も含む)の京都市への提供

④ 具体的施策（案）と年次計画（案）

主要な具体的施策（案）について、今後の取組時期と段階的な内容については、以下のとおりとする。

a 帰宅困難者対策のための事前の備え

具体的施策概要	年次計画		
	短期的取組	中期的取組	長期的取組
①地域において帰宅困難者を支援するための都市再生安全確保計画部会の構築	○避難誘導計画策定 ○エリアとしての帰宅ルールの策定		
②京都市と企業等との協定締結	○避難経路の確保 ○一時滞在施設確保に向けた容積率緩和制度の確立		
③帰宅困難者向けの非常用備蓄物資の準備・備蓄倉庫等の確保	○備蓄物資の充実	○備蓄物資の充実	
④耐震改修等の促進			○耐震化促進制度の策定
⑤地域合同訓練等	○帰宅困難者訓練実施	○地域合同訓練の実施	
⑥緊急避難広場・一時滞在施設に関する情報発信設備、マップ等の整備	○マップ等の整備	○デジタルサイネージの設置、運営	○非常用電源設備の充実
⑦非常用通信設備の設置	○非常用通信設備の設置		

(4) 滞在者等の安全確保のために実施する事業及び事務

① 都市開発事業の施行に関連して必要となる都市再生安全確保施設の整備及び管理

都市再生特別措置法第19条の13第2項第2号及び第3号に規定する，都市開発事業の施行に関連して必要となる都市再生安全確保施設（退避通路，情報発信設備，一時退避場所，備蓄倉庫）の整備及び管理に関する事項については，前項までで整理した主要な具体的施策（案）に基づいて，実施が想定される事業及び事務に内容について，都市再生安全確保計画部会を中心に継続検討を実施し，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 都市再生安全確保施設を有する建築物の耐震改修等

都市再生特別措置法第19条の13第2項第4号に規定する，都市再生安全確保施設を有する建築物の耐震改修・その他帰宅困難者の安全確保を図るために必要な事業等については，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。

③ 滞在者等の安全の確保を図るために必要な事務

都市再生特別措置法第19条の13第2項第5号に規定する，災害時に実施する具体的な事項については，「(3)③b帰宅困難者への各種支援」に掲げるとおりとする。

災害時の各種支援内容を「一斉帰宅の抑制」，「一時滞留場所・収容施設への誘導」及び「支援内容ごとの誘導」の3テーマに分類し，都市再生安全確保計画部会メンバー，情報拠点，京都市の各主体が役割分担を基本として，相互に連携して，帰宅困難者等の安全の確保を図る。

④ 滞在者等の安全の確保のために必要な事項

都市再生特別措置法第19条の13第2項第6号に規定する，帰宅困難者等の安全の確保のために必要な事項については，「(3)③a帰宅困難者対策のための事前の備え」に掲げるとおりとする。

平常時からの京都市及び地域の合同訓練等の実施等を通じて，災害時の帰宅困難者マニュアルの整備，従業員への周知徹底等を図る。

(5) 計画の進行管理

本計画の進行管理，PDCAの体制・進め方については以下のとおりとする。

① 計画進行管理体制

京都駅周辺地域都市再生緊急整備協議会の下部組織に部会を設け，京都駅周辺における帰宅困難者対策の連絡会議として位置付ける。

都市再生安全確保計画の進行管理体制は，部会に参加する関係機関が連携しながら行う。

② 進行管理のイメージ・方法

災害時における帰宅困難者対策の推進にあたっては，京都駅周辺地域の環境変化，各事業所等の取組の状況等を踏まえ，機動的に内容を改善・更新することが重要となる。

部会を定期的を開催し，都市再生安全確保計画に定められた取組成果の検証を行い，本計画のレベルアップを継続的に図っていくものとする。