

複合災害を想定した栄地区の地上・地下空間の取組みについて

栄地区地下空間活用勉強会事務局 諸戸 健司
(株)日建設計シビル 正会員○大森 高樹

1. はじめに

愛知県と岐阜県は、令和3年1月14日から新型コロナウイルス（SARS-CoV-2）感染症（COVID-19）拡大防止のため2回目の緊急事態宣言の対象地域に加わり、人の移動自粛や飲食店への時短営業が実施されています。名古屋市中区の栄地区にある地下街（定義：公共の用に供される地下歩道（地下駅の改札口外の通路、コンコース等を含む）と当該地下歩道に面して設けられる店舗、事務所その他これらに類する施設とが一体となった地下施設）や商業施設でも経営上も大きな影響を受けています。本稿は、複数の地下街と企業が参加して自主的に地区のまちづくりの勉強を実施している「栄地区地下空間活用勉強会」の防災・減災の取組み内容や連続した地下空間の避難検討などについて整理したものです。

2. 栄地区地下空間活用勉強会の取組み

名古屋の商業・業務機能は名駅地区と伏見・栄地区に集積する2核の都市構造となっていて、名駅地区は名古屋駅周辺のビルの更新がほぼ一巡しました。一方、栄地区は更新時期を迎えたビルが多くあり今後建て替えが進みます。栄地区には昭和30～40年代にかけて造られ、耐震面や防火面、バリアフリー面で問題を抱えている地下街が三つあり、地下街単独で改修されるもの、バリアフリー動線の整備など周辺のビルの協力が無いと改修できないものがあることが課題です。

栄地区の街区の再開発プランニングにおいて地下街との接続や地下空間活用により、バリアフリー解決や地下歩行者ネットワーク整備を図り、回遊性や集客性を高めてエリア防災向上を図ることを実現するため、2017年より2つの地下街及び地下街に接する街区の土地所有者らによる「栄地下空間活用勉強会」を立ち上げました。勉強会には地下鉄事業者や名古屋市もオブザーバー参加しています。この勉強会では2017年から2020年までに4テーマ（課題解決に向けた活動、賑わい再生活動、エリア防災活動、事例調査活動）で意見交換、講演会、事例視察会などを20回程開催してきました。勉強会での検討対象エリアは複数の区や学区に跨るため、名古屋市が公表しているハザードマップや震災・避難行動マップなどを繋ぎ合わせて独自の「防災基礎情報マップのベース図」を作成しました。また、大規模災害の対応アンケートでは大規模地震が発生した時の対応（一時退避場所、退避施設、災害用備蓄品、情報伝達施設、非常用発電設備、一時退避場所、退避施設の運営管理）回答を得ましたので、ベース図に重ね合わせて「栄地区防災基礎情報マップ」を完成させました。今現在は、勉強会の参加事業者に対しては事務所内の見やすい所に常時掲示しておき、地震発災時の避難行動に役立ててもらっています。

栄エリアは商業業務地で夜間人口より昼間人口である就業者や来街者の方が多いことから地震発災後の帰宅困難者対策が重要であり、栄エリア全体でどのようにこの問題に取り組むかが課題となっています。以下に課題に対する対応策案を示します。

- ①一時退避場所・退避施設：帰宅困難者が一時的に雨露をしのげる場所として地下街は一時退避場所、退避施設として有力な候補となり、地下街通路の一部を退避場所と特定する場合は防犯や安全管理など地下街管理者の理解・協力が必要となります。また、複数ある退避施設間の連絡調整も整理し置く必要があります。
- ②非常用発電設備：アンケートした2つの地下街は共に非常用発電設備を備えています。自らの消防設備や非常灯をまかなうだけの発電能力や時間しかなく、退避施設の換気、照明、情報伝達設備に必要な給電までは期待できません。周辺街区の再開発で地域冷暖房施設を設ける場合はコージェネ設備から給電する方法が考えられます。災害時のみの対応として自営線を張って給電を行う事例も既にあります。

キーワード 地下街、まちづくり、複合災害、防災情報

連絡先 〒112-0004 東京都文京区後楽1-4-27 (株)日建設計シビル TEL03-5226-3070

- ③情報伝達施設：地震災害時の情報伝達施設としてデジタルサイネージは有効な設備です。栄地区には地下街通路、ビル内アトリウム、広場にデジタルサイネージが設置されていますが、災害時に何の情報も流してよいルールがないため、管理運営者間でデジタルサイネージの情報内容や運用ルールを整理しておく必要があります。
- ④退避施設の運営管理：地下街やビルの災害時の管理要員は自らの施設の管理が本務で避難施設の運営までは人手が廻らないため帰宅困難者からもボランティアを募り退避施設の運営管理に参加してもらうことも必要です。施設管理要員やボランティアを活用して運営管理するにあたっては、事前に運営管理のルールやボランティア立上げ指導員の訓練が必要です。

栄地区には「栄地区地下街防災等協議会」が設置されているので、この協議会にはエリア防災の司令塔、行政との窓口、多岐にわたる業務の参加企業への振分け、総合防災訓練実施などの役割が期待されます。この勉強会は当初、街区の再開発に併せて地下街との接続や地下空間の活用により栄地区の賑わい創出を目的にスタートしましたが、勉強会を重ねるうちに栄エリアの防災性やBCP向上というテーマまで勉強対象の拡大を行いました。その結果、勉強会を通じてエリア内の関係者同士のコミュニケーションも図られて関係者のネットワークが構築できました。引き続き民間主導で議論を進め、課題の共有や解決に向けた活動を継続していきます。

3. 栄地区にある地下街の避難検討

栄地区にある3つの地下街（サカエチカマチ、森の地下街、セントラルパーク）でも地下街防災推進事業¹⁾を適用して地下街単独で避難シナリオを想定した避難検討を実施し、その結果を地下街防災推進計画に記載し公開しています。避難検討の結果、地下街と接続する施設や地下鉄駅から避難者の流入がある場合は、避難時間が通常の場合よりも多くかかることや避難に供する階段周辺に人が密集してしまうことを確認しています。なお、これらの避難検討は新型コロナウイルス感染症が発生する前に実施した結果です。これからは新型コロナウイルス感染症拡大を契機として求められる感染症対応を含めた避難場所や帰宅困難者受け入れ施設となる施設の機能強化や防災対策を推進していく必要があります。新型コロナウイルス感染症拡大を契機として求められる感染症対策は、避難時の密集状態における感染リスクを下げることであり、災害発生時は地下空間の階段部入口付近が多く避難者で密になる通路や階段を利用して一時的に短時間滞在する人が生じる可能性が高いと考えられます。

4. 自助・共助を実現する地区防災計画に必要な対応

2011年の東日本大震災から10年が経った2021年、国土交通省でも今後の国土強靱化施策に関する方針を決定し、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」²⁾を2025年度までの5か年かけて実施していきますので、これと歩調を合わせていく必要があります。感染症対策が継続するなかで複合災害への対応に不可欠な自助・共助を実現する地区防災計画の策定とその活用促進はその場所で働き、住む人にとって必要なことです。もちろん、災害時に感染症から身を守るには自分自身の対応が一番重要であることには変わりはありません。そして、自然災害発生時に適切な行動を行うためには、防災活動を行う地区の担当者が平常時から情報を収集・共有すること、正確な情報を伝達できるようにしておくことが重要です。特に、感染症と複合した自然災害発生時は、感染状況などの社会特性や要配慮者を含む人の特性など、より正確な情報を収集・共有・伝達することが重要となります。全国の自治体で作成されている避難所における新型コロナウイルス感染症対策ガイドラインは、地下街などの地下空間を想定した内容が盛り込まれてはいませんが、避難する地上や地下空間でのコロナ感染防止や衛生管理や災害向けの衛生インフラ（例えば排泄物と廃棄物の分離・収集など）のあり方は、自治体を巻き込んだ地区防災として検討しておくべきです。

参考資料

- 1) 地下街防災推進事業制度の解説と地下街の取組事例 令和2年3月 国土交通省 都市局 街路交通施設課
https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_gairo_tk_000061.html
- 2) 「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」を閣議決定 令和2年12月国土交通省総合政策局
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001382266.pdf>