

地下街と準地下街①

— 規制の考え方と経緯

建築基準法にも消防法にも、「建築物の地階」とは別に「地下街」という規制対象があり、消防法にはさらにいわゆる「準地下街」というものもあつて、建築物の地階よりさらに厳しい規制が行われている。

ここでは、この地下街や準地下街について見てみよう。

「地下街」「準地下街」とは何か

地下街について整理するにあたって、混乱を避けるために、「地下街」の定義についてまず整理しておこう。消防法では、「地下の工作物内に設けられた店舗、事務所その他これらに類する施設で、連続して地下道に面して設けられたもの」と当該地下道を合わせたものをいう（消防法第8条の2第1項）と定義されており、消防法施行令別表第1（16の2）項として位置づけられている（図1）。建築物の地階のなかには「〇〇地下街」な

どと称しているものもあるが、消防法上の「地下街」には該当しないこととされている。なお、「地下街」の数は、平成9（1997）年3月現在、全国で64対象である（消防白書）。

この「地下街」という概念は、消防法に当初からあつたものではなく、昭和40年代に全国の駅前広場の地下などに続々と地下街が建設され、その防災上の危険性が問題とされていたことを受けて、昭和43（1968）年6月の消防法の改正により、共同防火管理を行うべき防火対象物の典型として「高層建築物」とともに新たに追加されたものである。

一方、建築基準法には「地下街の各構え」についての基準が定められている（令第128条の3）が、地下街の定義は特に定められていない。ただし「地下街」についての考え方は消防法とまったく同じである、とされている。なお、建築基準法施行令第128条の3が初めて定められ

たのは、消防法よりはるかに早く昭和34（1959）年のことであつたが、このとき定められたのは地下街の各構えが接すべき地下道に関する規定のみであり、大規模な木造建築物の敷地内における通路等に関する規定（令第128条の2）と同時に、「敷地内の避難上及び防火上必要な通路等」に関する規定の整備の一環として行われたものである。今の基準に近い形になつたのは、消防法の改正と時期を同じくする昭和44（1969）年の政令改正のときである。

地下街は、通常、駅前広場や道路の地下などにつくられ、周囲の建築物の地階と連続しているものも多いが、建築物の地階部分は消防法上「地下街」の範疇には入らず、一定の条文の適用についてだけ「地下街の部分であるものとみな」される（消令第9条の2）^{*1}だけである。

ところが、世の中には、建築物の地階が連続して直接地下道に面しており、あ

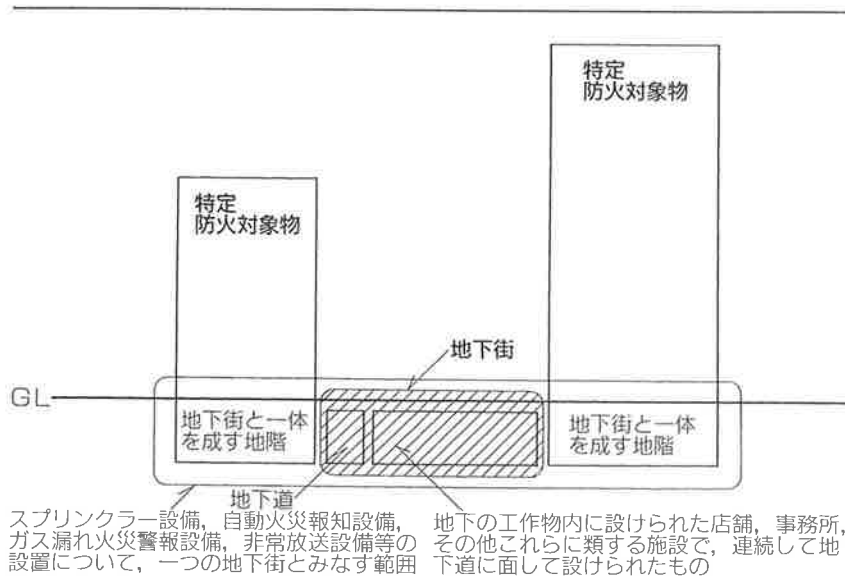


図1 地下街の概念

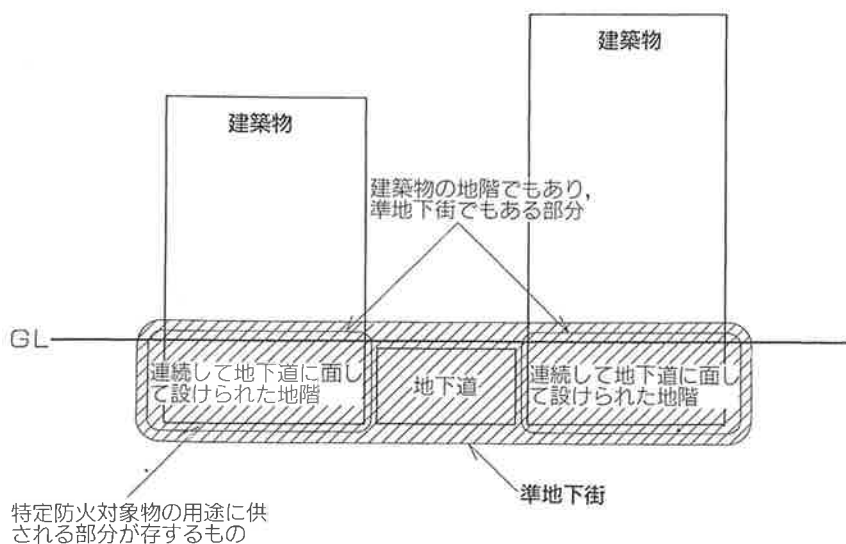


図2 準地下街の概念

たかも消防法でいう「地下街」のような形態をなしているものもあるのである。消防法上、建築物の地階が地下街に含まれないとすると、このようなものは、複数の防火対象物の地階と地下道との単なる集合体でしかないのだが、火災が発生した場合には、「地下街」と同様の一体的な危険性があることは明らかである。

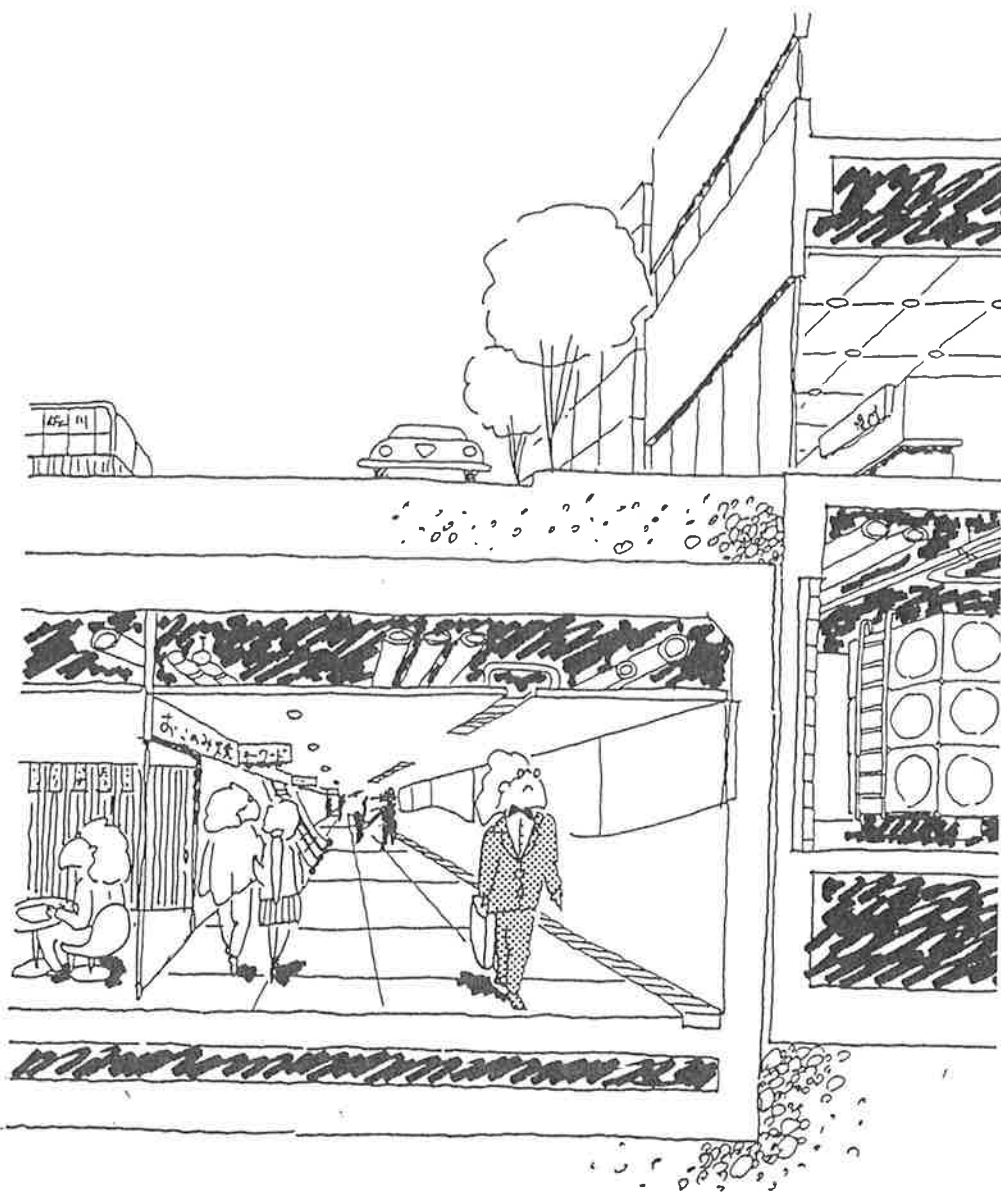
昭和55（1980）年8月に発生した静岡ゴールデン街のガス爆発事故は、まさにそのような危険性を実際に示したものであり、この事故を契機に、昭和56（1981）年1月、消防法施行令別表第1のなかに（16の3）項という新たな用途が位置づけられた。この（16の3）項の定義は、「建築物の地階……で連続

して地下道に面して設けられたものと当該地下道とを合わせたもの（(1)項から(4)項まで、(5)項イ、(6)項又は(9)項イに掲げる防火対象物の用途に供される部分が存するものに限る。」とされており、通称「準地下街」と呼ばれて「地下街」に準じた厳しい規制が行われている（図2）。この「準地下街」の数は、平成9（1997）年3月現在、全国で7対象となっており（消防白書）、地下街に比べると例外的な形態であることがわかる。なお、建築基準法には、この「準地下街」に相当する概念はなく、建築物の地階に相当する部分は、単に当該建築物の地階としての規制を受けるだけである。

地下街や準地下街はなぜ危険か

地下街や準地下街で火災が発生すると、避難や消防活動が困難であるため人命の危険性が高く、このため特段に厳しい規制が課せられていることは、前述したとおりである。

地下街や準地下街の防火基準が、火災の際に同様の危険性があると考えられる「建築物の地階」に比べても、なお厳し



地下街とは地下の工作物内に設けられた施設で、連続して地下道に面して設けられたもの

いのはなぜであろうか。

それは、地下街や準地下街には「敷地」という制約が少ないため、巨大で無秩序な空間が形成されやすいからである。地下街や準地下街には、雨でも駅か

ら濡れずに店まで行けるとか、暑さ寒さに関係なく快適に買い物ができるなどというメリットがあるため、一度地下街が建設されると、その後はニーズがあればそれに応える形で、道路に沿って無制限

に増殖していく可能性がある。その過程で、建築物の地階部分と接続されたり、地下駅舎と接続されたりして、巨大な迷路のような地下空間ができ上がる恐れがあるのである。

このように、地下街は、防災上きわめて問題の多い空間であるにもかかわらず、一度形成されると、周囲の建築物の地階を飲み込みながら無制限に無秩序な空間を増殖させていくという特性を持っているため、昭和48（1973）年7月に、建設事務次官、消防庁長官、警察庁次長、運輸事務次官が共同で、

①地下街の新・増設は厳に抑制すること
 ②公益上やむを得ず認める場合には、防災に万全を期すべきこと

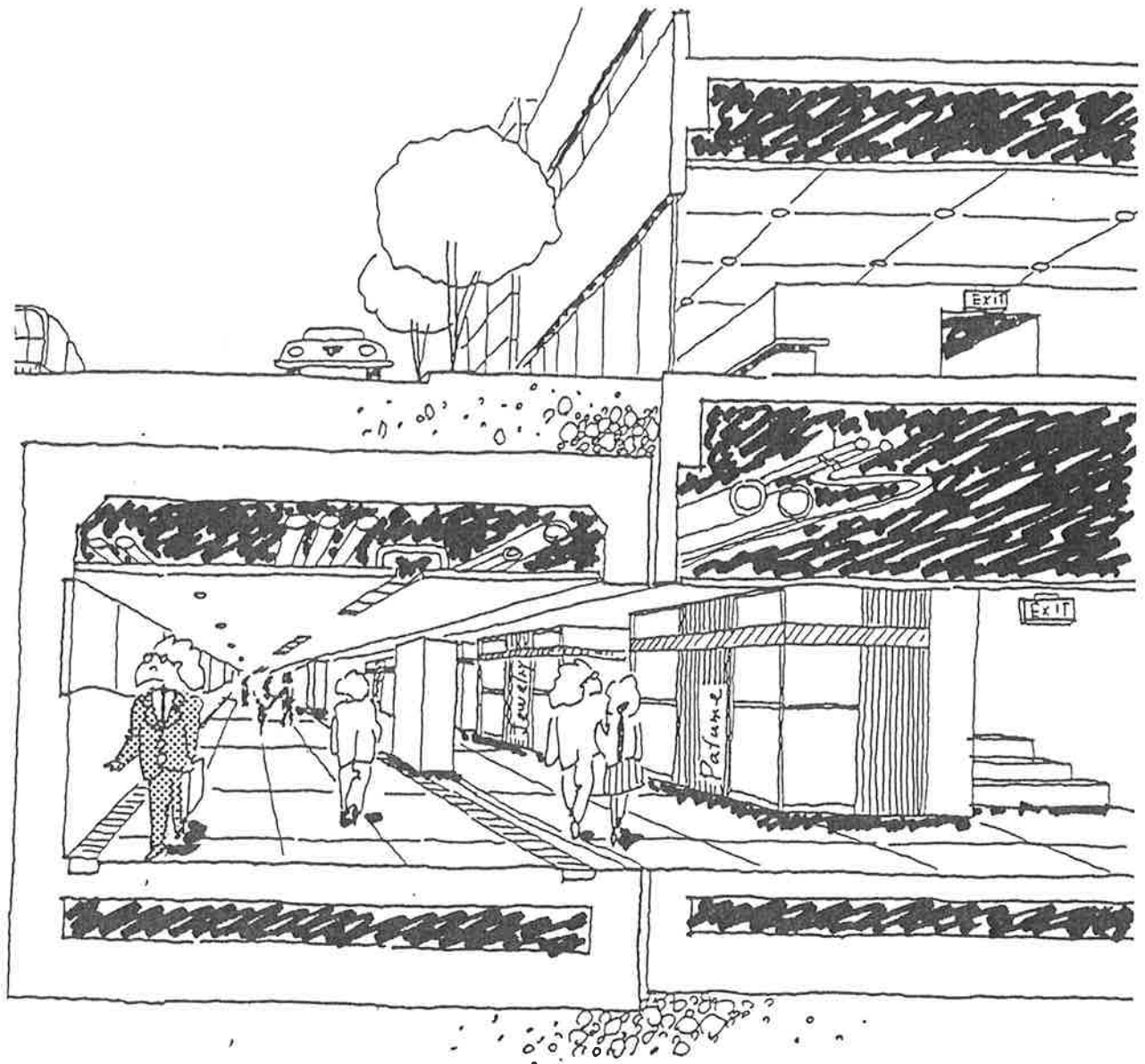
③4省庁が「地下街中央連絡協議会」を設けて「地下街に関する基本方針」を策定するとともに、個別の地下街の新・増設計画について関与すること

などを主な内容とする「地下街の取扱いについて」という通達（通称「4省庁通達」）を出している。

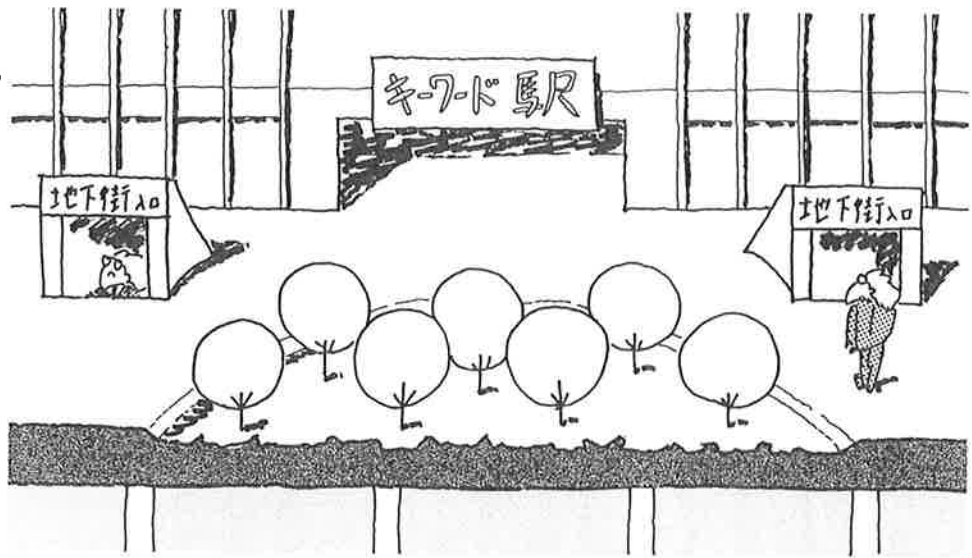
さらに昭和49（1974）年6月には、地下街中央連絡協議会により「地下

街に関する基本方針」が定められ、地下街と建築物の地階との接続が原則として禁止されるとともに、やむを得ず地下街が、新・増設されたり建築物の地階と接続されたりする場合には、防災面に関し建築基準法や消防法よりさらに厳しい規制が行われることとなった。

この「地下街に関する基本方針」における地下街の定義は、「公共の用に供される地下歩道（地下駅の改札口外の通路、コンコースなどを含む）と当該地下歩道に面して設けられる店舗、事務所その他これに類する施設とが一体となった地下施設（地下駐車場が併設されている場合には、当該地下駐車場を含む）であって、公共の用に供されている道路又は駅前広場（土地区画整理事業、市街地再開発事業等により建設中の道路又は駅前広場を含む）の区域に係るものとする。ただし、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が、駅務室、機械室等もつばら公共施設の管理運営のためのもの、移動可能なもの又は仮設的なものみの場合は、地下街として扱わないものとする」とされて



準地下街とは連続して地下道に面して設けられた地階で、特定防火対象物の用途に供される部分が存するもの



基本方針における「地下街」は公道や駅前広場の地下に建設されるものに限られる

いる。

この「地下街」の定義と消防法における定義とを比較すると、消防法のほうが相当広い概念であり「基本方針」における定義は、「公道や駅前広場の地下に建設される特定のもの」に限っていることが

わかる。ただし、わが国の「地下街」の大部分はこのタイプのものであり、これ以外のものとしては、公園、駐車場、運動場等の地下に設けられるものが考えられるが、実際に建設されている例はきわめて少ない。

「基本方針」がこのように公道や駅前広場の地下に建設されるものに限定して特に規制を厳しくしているのは、防災上の問題以前の問題として、これらの施設の地下が公共的な空間であり、店舗などの私的な空間として用いられることについてはそもそも厳しく制限されるべきである、という思想に基づいているからである。

したがって、「基本方針」における規制の内容は、防災関係の構造・設備などだけでなく、事業主体に関する制限から店舗の面積比率についての制限、広告、看板などの規制に至るまで、公共空間であるべき道路や駅前広場の地下を「やむを得ず」私的占用させるための、さまざまな条件が定められているが、紙数の都合もあるので細部については省略する。地下街を建設したり、地下街の建設計画

を指導したりする立場の人にとっては必読の基準であることは留意しておくといだろう。

昭和55(1980)年の静岡ゴールデン街のガス爆発事故の後、地下街・準地下街の防災対策にガス漏れ対策が付加され、関係4省庁に資源エネルギー庁も加わることとなるとともに、地下街・準地下街の新・増設についてさらに厳しく抑制されるようになったが、「民間活力の増進」がうたわれた昭和61(1986)年に、防災対策の徹底を図ることを前提として「新・増設を厳に抑制」する方針がやや緩和されることとなって(昭和61年10月16日建設省都計発第83号・地下街中央連絡協議会通知)現在に至っている。

Ⓜ

*1 飲食店や物品販売店舗など特定防火対象物の用途に供されるもの地階で、地下街と一体を成すものとして消防長等が指定したものは、

①スプリンクラー設備(消令第12条第1項第5号)

②自動火災報知設備(消令第21条第1項第3号)

③ガス漏れ火災警報設備(消令第21条の第2第1項第1号)

④非常放送設備等(消令第24条第3項第1号)

に関する規定の適用については、地下街の部分とみなして一体的に規制されることになっている(消令第9条の2)。