

地下街に関する規制の変遷

[地下街を規制する通達の廃止]

去る6月1日付けで、国土交通省など関係4省庁から共同で出されていた地下街を規制する一連の通達が、ひっそりと廃止された。マスコミでこのことを取り上げた記事等が（気付いた限りでは）なかったところを見ると、記者発表等もなされなかったのだろう。だが、長い間地下街の規制に少なからず関わってきた私のような者にとっては、この通達の廃止はまさに時代の動きを実感させるもので、ある種の感慨を呼ぶものだった。この機会に、地下街の規制の変遷と地方分権、法定主義の徹底の動きなどについて整理してみよう。

[地下街はなぜ危険か]

最近では地下街で大きな事故が起こっていないので、「地下街は危険」と言ってもピンと来ない方が多いかも知れないが、消防法でも建築基準法でも、「地下街」は火災危険の点でも最も危険な施設と位置づけられ、最も厳しい規制がかけられている。

ここで言う「地下街」とは、道路や駅前広場などの地下に造られた店舗等と地下道が一体になった空間のことを指し、単なるビルの地階などは含まない。

地下街は、地下の閉鎖空間であるため、火災が発生した場合には煙や有毒ガスが充満しやすい上、避難や消防活動が極めて困難な施設である。しかも、地下街の店舗には飲食店などの火を使う施設と、衣料品店など可燃物を大量に扱う施設が多く、沢山の老幼婦女子が利用している。このため、万一火災等の災害が発生した場合には多数の死傷者が出る恐れがあるとされているのである。

これだけなら単なるビルの地階と変わらないのだが、地下街にはこの他に、「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」という重大な問題がある。地下街が建設されると、その後は二丁さえあれば道路に沿って際限なく増殖していく可能性がある。その過程で、ビルの地階と接続されたり、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出来上がる恐れがあるのである。

実際に、その種の巨大な地下空間が、昭和30年代から40年代の半ばにかけて、駅舎の改築や地下鉄の延伸等に合わせて、大都市の駅前などに続々と建設された。このため、国会やマスコミなどで「万一火災が起こったら大変なことになる」、「地下街は禁止すべきだ」などと、大きく取り上げられていたのである。

[地下街に対する規制強化の歴史]

このような動きを受け、昭和40年代の前半に、消防法と建築基準法で相次いで地下街に対する規制強化が図られ、当時出現しつつあった超高層建築物を超える最も厳しい規制が行われることとなった。両法の地下街に対する規制強化は、その後も折りにふれて行われている。

一方、旭川駅地下ステーションデパート火災（昭和44年7月）、地下鉄新宿駅構内火災（昭和45年11月）などの地下施設の火災や、大阪市千日デパートビル火災（昭和47年5月）などの多数の死傷者を伴う火災の続発などをきっかけに、国会でも地下街に対する安全対策の強化の必要性が改めて論議された。

このため、建設省、運輸省、警察庁、消防庁の4省庁は、昭和48年7月に共同で「地下街の取扱いについて」という事務次官通達を出し、地下街の建設は厳に抑制すること、公益上やむを得ず新・増設する場合は防災上の観点から十分な措置を行うこと、都道府県や政令指定都市に「地下街連絡協議会」を、国には「地下街中央連絡協議会」を設けて関係機関が十分に連絡調整を行うべきことなどを定めた。

さらに昭和49年6月には地下街中央連絡協議会において「地下街に関する基本方針」が定められて、地下街の新・増設に当たって遵守すべき厳しい規制がオーソライズされることとなった。

このように、次々に規制強化がなされたにもかかわらず、昭和55年8月、静岡駅前ゴールデン街ガス爆発事故が発生した。この事故は、建築物の地階が連続して地下道に面している珍しい形の地下街類似施設（いわゆる「準地下街」）で起こったもので、二度のガス爆発により、死者14人、重軽傷者223人を出す大惨事となった。

この事故に衝撃を受けた政府は、資源エネルギー庁を加えた関係5省庁が地下街及び準地下街に関する申合せを行って、この種の施設の新設又は増設は厳に抑制することとし、原則として認めないこととする厳しい規制強化に踏み切ったのである。

[規制緩和と地方分権]

以上のような規制強化の効果もあってか、静岡ゴールデン街のガス爆発事故以降は、地下街や準地下街における大きな事故は発生しなくなったが、やがて時代は「規制緩和」と「民間活力の増進」の時代になり、昭和61年には、地下街の新・増設について「厳に抑制することとし、原則として認めない」こととされていた方針が転換され、防災対策の徹底を図ることを前提として緩和された。

そして、今年6月には、統廃合され「4省庁」となった関係省庁により「地下街の取扱いについて」の関係通達が廃止され、同時に「地下街中央連絡協議会」が廃止されるとともに「地下街に関する基本方針」などもすべて廃止されることとなった。

廃止された理由は、いわゆる地方分権推進法の施行に伴う機関委任事務制度の廃止と法定主義の徹底のためである。

考えてみれば、いくら「地下街が危険だから」とか「国会で指摘されたから」と言って、「新・増設は厳に抑制する」とか「原則として認めない」などという強力な権利制限を、法律に基づかずに行っていたことがおかしかったのである。

このようなことが可能だった理由は、道路占用許可や都市計画決定などの行政処分の機会をとらえて、都市計画、建築防災、消防、警察など地下街に関係する諸機関が、法律に定められた規制を超える行政指導を行うことが出来るシステムが機能していたことと、国が通達によって地方公共団体を統制するシステムが機能していたためである。

いわゆる地方分権推進法の成立は、このようなシステムを根本から否定することとなった。もし、地下街に関する4省庁通達のような規制が必要であるなら、新たな法律を作るか既存の法律を改正することが必要で、「通達」のような形で国の方針を地方に徹底することは禁止されたのである。

地下街が潜在的に危険性を持っていること、巨大で無秩序な空間を形成する傾向があること、地下街の新・増設にあたって関係諸機関が連携する必要があること、などが変わったわけではないので、当分は各地の「地下街連絡協議会」において関係機関相互の安全対策の調整や連携が行われることになるのだと思うが、通達の廃止によって名古屋の駅前地下街のような巨大迷路が再び各地で建設されるようになるのであれば、地下街規制法が必要になるということだろう。