

「駅ナカ」の防災対策を考える

小林 恭一*

「駅ナカ」という言葉が登場して、しばらく経つ。駅の中にできたショッピングモールやレストラン街のことを指すようだ。「なんだ、駅ビルのことか」と思ったら、改札口の中にあるのだと言う。改札口を出なくても買い物ができるので、電車の利用客に意外に人気があるのだそうだ。それどころか、わざわざ買い物に来る客もいるらしい。

なかなか便利そうだが、私のように防災対策をずっとやってきた者にとっては、「地震や火災が起きた時、本当に大丈夫だろうか」と気になる点もある。

東京駅や品川駅などを中心に、急速に「駅ナカ」が拡大していることを気にした東京都は、火災予防審議会のテーマとしてこの「駅ナカ」の防災対策を取り上げ、私も審議会委員を頼まれた。審議会での検討はこれから2年間かけて行われる。

折しも、本誌から「駅ナカ」の防災対策についてまとめて欲しい、と依頼された。火災予防審議会の検討に先だち、とりあえず個人的に、この「駅ナカ」の防災対策の現状を整理するとともに、安全上の問題点などについて考えてみたい。

1. 「駅ナカ」が登場するまで

(1) 駅ナカとは何か

「駅ナカ」という言葉を聞くようになって数年

経つが、自然発生した言葉なので、定義も、使われるようになった時期も、ハッキリしない。

駅の改札口の内側部分に、ある程度まとまって設置された、レストランや各種店舗のことを言うのが一般的だと思うが、改札口の外の店舗群まで含めて「駅ナカ」と言う人もいたので混乱する。本稿では、「駅ナカとは、駅の改札口より内側（この部分を「駅構内」と呼ぶことにする。）に作られたショッピングモールやレストラン街のこと」と定義して話を進めることにする。

「駅ナカ」という言葉が使われるようになったのは、2005年1月に品川駅の構内に「エキユート」というショッピングモール（写真1）が開設され、そのごん新たなコンセプトがマスコミで取り上げられたあたりからだろうか。



写真1 内部にエスカレーターまであるエキユート（通路部分にもスプリンクラーが設置されている）（品川駅）

*こばやし きょういち／東京理科大学総合研究機構教授／博士（工学）／元総務省消防庁国民保護・防災部長

ただ、駅構内に、「駅そば屋」や「キオスク」や「土産物店」のレベルを超えた、本格的な店舗が設置されるようになったのはもう少し古い。1987年の国鉄民営化のあと、JR各社が「民営化」を意識して、その保有する資産を営業利益の増大に活用するため、様々なアイデアを競い始めたあたりから、と記憶している。

(2) 旧国鉄時代

鉄道の役割は、旅客や貨物を迅速かつ定時に安全に輸送することだ。「駅（貨物駅を除く）」は、その目的を果たすために設けられた旅客の乗降と乗り換えの場だ。旧国鉄では、駅はそのシンプルな発想で作られ、駅そば屋やキオスクも旅客の利便性を図るために、必要最小限にしか設けられていなかった。

多数の乗客が乗り降りし乗り換えする大規模なターミナル駅には「駅ビル」が作られ、デパートやレストラン街が併設され、地下街と連結されているものもある。東京駅や新宿駅などが代表的なものだ。ただ、旧国鉄時代は、それらは改札口の外側に設置された。改札口の内側にそんなものを作ることなど、定時安全運行の理念からすると考えられない、ということだったのだと思う。

実は私の父は、祖父の代から二代続いた律儀な技術系国鉄マンだったが、赤字が増大して国鉄が危機的な状況になってからも、列車の運行以外の業務で利益を出すことは「やってはならないこと」と固く信じていた。「私鉄ならいざ知らず、巨大な国鉄がそんなことをすると、民間に迷惑がかかる」と言うのだ。それが、多くの国鉄マンの共通の考えだったのではあるまいか。

(3) 国鉄民営化後の駅構内店舗の急増

国鉄が民営化されてしばらくすると、様子が一変した。東京駅など大規模なターミナル駅の構内に、本格的な店舗が次々に作られるようになり、コンコースの部分には移動式仮設店舗なども出店して客を呼ぶようになった。旧国鉄時代の反動か、「資産を活用して利益を上げるのが民営化された

JRのあり方だ」と言わんばかりの営業ぶりに、当時、自治省消防庁で火災予防行政を担当していた私は、「このままでは遠からず火災で大きな事故が発生するに違いない。その前に制度的に対応する必要があるのではないか。」と本気で心配したほどだ。確か、平成に入るか入らないかの頃だったと記憶している。

だが、JR（東日本）も、さすがに安全については人一倍敏感だった。私と同様の懸念を持っていた東京消防庁とも相談し、スプリンクラー設備（以下「SP」という。）の設置について、次のような原則を定めた、ということだった。

- ア. 固定店舗にはすべて設置する。
- イ. コンコースの部分には可燃物がないので、原則として設置しない。
- ウ. ただし、移動式仮設店舗などが常設的に設置される部分には設置する。

東京消防庁からこの対応を聞き、「これで大丈夫。新たな制度的対応をしなくても、大きな火災事故は起きない。」と、一安心したものだ。

(4) 駅ナカブーム

その後も、駅構内に本格的な店舗やレストランが作られる例は継続していたようだが、駅構内店舗の利用者はJRからJRへの乗り換え客が中心なので、そういう店を作ってもペイできる駅は限られている。また、店を作れるスペースも限られているためか、民営化直後のような勢いは感じられなかった。SP設置の原則も定着して、小康状態が続いていた、というのが私の印象だ。

ところが、先ほども触れた品川駅の「エキュート」の建設で「駅ナカ」がブームになった頃から、新たな展開が始まった。今のところ資料がないので、あくまでも「印象」でしかないのだが、「乗り換え客向けの本格的なレストランや店舗を空いているスペースに設置する」というレベルを超えて、「わざわざ客がやって来るようなお洒落なショッピングモールやレストラン街を駅構内に積極的に開発する」というものが、相当数出て来たのではないかと。それにつれて、移動式仮設店舗な

どの数も増えたようだ。

それらの「駅ナカ」は、見かけはデパート等の内部や地下街と全く変わらない。それなら、それらと全く同じ安全対策をしていなければならないのは当然だ。本当にそうなのだろうか。次に、この点について検証してみることにしたい。

2. 「駅ナカ」が作られた場合の防災上の課題

(1) 駅舎に対する消防法の適用

駅と地下街やデパート等との違いを考えるには、駅舎が消防法上どう扱われているかを見るのが手っ取り早い。

消防法上、駅舎は、政令（消防法施行令）別表第一（10）項¹⁾に掲げる用途に供される防火対象物として扱われる。

駅舎は、飲食店や物品販売店舗、地下街などの「特定用途防火対象物²⁾」の範ちゅうに入っていない。特定用途防火対象物と同様に、不特定多数の者や幼児・老人など災害時に援助が必要な者も利用する施設ではあるが、潜在的火災危険性がより低いと考えられているということだ。

その理由は、次のようなことではないかと考えられる。

- ア. 駅の利用客の目的が、列車やバスの乗降又は乗り換えであり、その目的を達しさえすれば、速やかに退去することが期待できること。
- イ. 駅構内は、多数の利用客が乗降や乗り換えを迅速かつ安全に行えるよう設計されており、その目的に反する障害物や可燃物は極力設置されないことが期待できること。
- ウ. 多数の利用客を迅速かつ安全に誘導できるよう、制服職員が配置され、ラッシュアワーなど毎日の運行業務の中で訓練と経験を積んでいるため、火災等万一の事故が発生しても、的確な避難誘導を行うことが期待できること。

この結果、駅舎に対する消防法の各種規制は、かなり緩やかなものとなっている。SPについて見てみると、地下街や、無窓階³⁾にある物品販売

店舗や飲食店であれば、床面積 1,000m² 以上で設置義務が生じるのに、駅舎であれば、いくら規模が大きくても、また、地階や無窓階であっても、設置義務は生じない、ということになっている。

(2) 「駅ナカ」が作られると

駅構内に「駅ナカ」が作られると、駅舎の潜在的火災危険性が地下街やデパート等に比べて低いと考えられた根拠（(1) のア. ～ウ.）がすべて崩れることになる。

可燃物や障害物などハード面の問題（(1) イ.）もちろん大きいですが、私としては、避難誘導体制などソフト面の問題（(1) のア. とウ.）も大きいと考えている。

本来であれば、速やかに列車に乗ったり改札口外に出たりして居なくなるはずの乗降客や乗り換え客を、わざわざ店舗を作って引き留めていること、火災等が発生した場合のそれらの利用客の避難誘導は、駅員でなく店員が行うことになることなどが、安全上大きな問題になる可能性があるからだ。

駅員は、群衆誘導のプロだ。ラッシュ時の列車事故などでダイヤが乱れた時に、大量の乗降客をさばくノウハウと経験を持っている。制服を着ていることも大きい。いつもうまくやれているわけではないにしても、店舗等の一般的な店員に比べれば遙かに訓練を積んでおり、経験もあると考えてよいはずだ。

万一の時に、その差は大きい。その差を埋めるのにソフト面だけでは限界があるのなら、ハード面を強化して補っておく必要がある。端的に言えば、「駅ナカ」が設置されるなら、設置費用は高額だが設置効果が絶大な、SP の設置を考慮しなければならない、ということだ。

3. 「駅ナカ」に対する防火法制の適用

(1) 建築基準法の適用

まず、「駅ナカ」について、建築基準法の適用がどうなっているかを整理しておかなければなら

ない。

建築基準法第2条第1号⁴⁾の用語の定義を見ると、建築基準法の適用対象となる「建築物」の定義から、「鉄道及び軌道の線路敷地内の運転保安に関する施設並びに跨線橋、プラットホームの上家、貯蔵槽その他これらに類する施設」が除かれている。これは、これらの施設が鉄道関係法令によって規制されているためだ。

「鉄道及び……類する施設」というのは何を指すのだろうか。

平成16年度の日本建築行政会議⁵⁾における統一見解⁶⁾というのがある。わかりにくい文章だが、要約すると「ラッチ(改札口)の内側の通路専用の部分とプラットホームは建築基準法の適用除外とするが、ラッチ外の通路専用部分と(ラッチの内外にかかわらず)駅員事務室など通路以外の部分は建築基準法の適用対象とする。」ということのようだ。

この解釈からすれば、改札口内に設けられた店舗等(駅ナカ)は、当然建築基準法の適用対象になる、ということだ。

なお、消防法では、「建築物」という用語は建築基準法と連動していないので、建築基準法第2条第1号の適用除外条項は、消防法には適用されない。

(2) 消防法の適用

駅舎に対する消防法の適用については2.(1)で整理したとおりだが、駅舎の内部に設けられた「売店、食堂、旅行案内所」は、駅舎内部に必然的に存在するもの(「機能従属用途」という。)として扱うこととされている⁷⁾。つまり、これらの施設の面積がいくら広くても、その部分も含めて駅舎として扱うということだ。

この通知で言う「売店」はキオスク程度のものを、「食堂」は駅そば屋程度のものを指すのではないと思われるが、それらとその後登場した立派な店舗やレストランとを明確に区別することは難しいため、今のところ、「駅ナカ」の面積がいくら増えても、全体として駅舎として取り扱われ、

SPの設置義務も生じない、ということになっているようだ。

(3) 複合用途防火対象物

だが、ここで終わらないのが消防法の難しいところだ。「複合用途防火対象物」という概念があるからだ。

東京駅や新宿駅などのターミナルビルには、改札口の外側にレストラン街や百貨店が併設されている。このような場合には、ターミナルビル全体としては、駅と飲食店⁸⁾や百貨店等⁹⁾との複合用途防火対象物¹⁰⁾として扱われることになる。

特定用途防火対象物(前出)が含まれる「複合用途防火対象物」になると、単一用途の「駅舎」に比べて、消防法上の規制が途端に厳しくなる。SPについて言えば、特定用途防火対象物の用途に供される部分の床面積の合計がビル全体で3,000m²以上ある場合には、当該用途部分がある階については設置義務が生じることになる。

すなわち、「複合用途防火対象物」として扱われるターミナルビルの場合には、「駅ナカ」が設置されている階と同じ階の改札口外の部分に、飲食店や店舗が一定以上あれば、改札口内部の部分も含めて、すべてSPの設置が必要になる、ということだ。この場合の「改札口内部の部分」には、「駅ナカ」の部分は当然含まれるが、コンコースやプラットホーム等の部分は含まれない¹¹⁾。コンコースやプラットホームにSPの設置を要しないとしているのは、これらの部分が不燃材料で作られ、十分な広さを持ち、群衆流動を妨げる要素が排除され、避難誘導が適切に行われることが期待されるためだろう。

4. 「駅ナカ」に対する消防法の適用は今ままでよいか

(1) 駅構内におけるSPの設置の現状を整理すると

以上見てきたように、SPの駅構内における設置の現状は、次のように整理できる。

- ア. 専ら「車両の停車場」の用途に用いられる単純な「駅舎」については、「駅ナカ」が設置されても、消防法令上、SPの設置義務は生じない。
- イ. 大規模ターミナルビルは、通常「複合用途防火対象物」として扱われるため、ア. にもかかわらず、ほとんどの場合、「駅ナカ」にはSPの設置義務がある。
- ウ. コンコースやプラットホームにはSPの設置は不要である。

(2) 「駅ナカ」におけるSPの設置

駅構内に設けられる店舗は、キオスク程度のものから「駅ナカ」まで様々だが、規模や形態が地下街やデパートと類似するレベルの「駅ナカ」については、少なくともSPの設置は必須だろう。

(1) で整理したように、大部分の「駅ナカ」にはSPの設置が法令上義務づけられることになっているが、SPが設置されなくても違法ではない場合が出て来てしまうところが、問題と言えば問題だ。

JR 東日本の場合、SPは概ね必要なところに適切に設置されていると言ってもよさそうだが、東京、品川、上野の3駅を見ただけでも、「駅ナカ」と同様の形態でありながら（通路部分はもちろん）店舗部分にもSPが全く設置されていない例がある。SPについては、私鉄も含めて全国的に調査すれば、様々な設置実態がありそうだ。

「複合用途防火対象物」とされない単純な駅の構内に、店舗やレストランがいくら作られてもSP設置の必要はない、としている現行の解釈運用を見直して、スッキリさせる必要があるのではなかろうか。

(3) コンコースにSPを設置しなくてよいのか

前述のように、消防法令上、コンコース部分にはSPを設置する必要はない。

一方、地下街の地下道部分やデパートの通路部分には、SPの設置は必要だ。これは、地下道や通路の両側の店舗から、ワゴンセール等がせり出して来るのを防げない可能性があるためだ。

コンコースも、今や、両側に店舗が並び、移動式仮設店舗が多数設置されている様は地下街と同様だ。

1. (3) の三原則のうち、(移動式仮設店舗などが常設的に設置される部分にはSPを設置する) は、そういう危険性に備えたものだと思うが、実態を見ると必ずしも確実にには行われていない。

東京駅など3駅を実際に見た限りでは、壁際に設けられ、仮設店舗というより常設店舗に近い形態のものには、大体SP設備が設置されている（設置されていないものもわずかだがある）が、壁際でも仮設性の高い形態の店舗や、コンコースの中央部分に出店しているもの（常設的に出店しているのかどうかはわからない）にはほとんど設置されていない（写真2）。

このような実態を踏まえ、「コンコースにもSPの設置を義務づける必要が出て来ているのではないか」という点について、必要説・不要説両面から整理しておこう。



写真2 柱の脇に出店した移動式仮設店舗（スプリンクラーヘッドの設置は困難）（上野駅）

5. コンコースに SP 設置義務の必要説と不要説

(1) 必要説

ア. 移動式仮設店舗は二重に危険

コンコースは地下街の地下道より遙かに広いが、延焼危険性等は遙かに低いように見えるが、かえって、地下道に見られるせり出し型のワゴンセール等比べて大型の移動式仮設店舗が相当数出店している場合がある。

これは、防火安全上は二重に問題がある。一つは本来可燃物がないはずのコンコースに大量の可燃物を持ち込んでいること、もう一つは、利用客の予想数から計算して決めているはずのコンコースの幅が狭められ、火災等の事故が発生した場合に避難上ボトルネックとなる可能性があることだ。

イ. 可燃性の案内板などが増加しているのではないか

案内板など、プラスチック類を多用した固定的可燃物が目立つコンコースもある(写真3)。このような可燃物は、火災になれば相当の煙を出す。このような可燃物が増加傾向にあり、かつ防火避難上大きな支障となるのであれば、「コンコース



写真3 地下街と間違えそうなラッチ内の商店街 上部の案内板の燃焼性状をどう捉えるかが課題(コンコースにはスプリンクラーヘッドはない)(上野駅)

には可燃物が少ない」とは言えなくなる。

(2) 不要説

ア. 移動式仮設店舗の禁止は徹底できるのではないか

移動式仮設店舗のようにフレキシビリティの高いものを、「SPは常設的に設置される部分に設置する」という曖昧な基準で対応しようとしても、長期的には無理がある、ということは、先述した実態を見れば明らかだ。

地下街のワゴンセールは、両側店舗からのせり出し販売の一種として行われているようだが、コンコースの移動式仮設店舗は独立的に出店しているように見える。駅構内に第三者が勝手に移動式仮設店舗を出せるわけがないので、おそらく駅管理者の許可を得ているはずだ。それなら、「禁止」とすれば、その徹底も容易だろう。ゲリラ的に店舗部分がせり出してくる地下街とは、大きく違うと考えてよいのではないか。

「移動式仮設店舗」的営業を行いたいなら、最大歩行者数等から計算して、必要十分な幅員が確保されていることを確認した上で常設店舗として設置し、その部分にはSPを設置することにすればよいはずだ。

イ. 地下街的形態のコンコースは一部

「駅ナカ」に目を奪われがちになるが、実際には店舗のはりついているコンコースはごく一部だ。コンコースの多くは、今でも古典的な形態で、防火安全性も高いと考えてよい。一部の駅ナカの実態を見て、コンコースにもSPを設置すべき、というのは早計に過ぎるのではないか。

6. 駅ナカの課題と今後の対応策

以上の実態と考察から「駅ナカ」について、私自身は以下のようにすべきではないかと考えている。

(1) 駅構内に設置される大規模な店舗等は、「売店」等と区別すべき

制度上、SPが設置されなくても違法ではない場合が出て来てしまうのは、「駅ナカ」が設置されても駅舎が単純な「車両の停車場」として扱われ続けるからだ。「駅ナカ」や改札口内の店舗が増え続けるようなら、これ自体を見直すことを考えるべきではなからうか。

3. (2) の「売店」や「食堂」の定義を小規模なものに限定するよう解釈・運用を全国的に統一したらどうか、ということだ。(既にそのような解釈・運用をしている消防本部もあるかも知れない。)

こうすれば、ある程度の規模の「駅ナカ」が設置されれば自動的に「複合用途防火対象物」として扱われることになるので、問題は一気に解決する。ただし、「駅ナカ」とは縁がないようなすべての駅に影響が及ぶので、実態をよく調査して、過剰規制にならないか、慎重に検討することが必要だと思う。

(2) コンコースの移動式仮設店舗については、「SPの設置」でなく、「移動式仮設店舗の禁止の徹底」で対応すべき

コンコースに移動式仮設店舗が設置されるのは、安全上大きな問題だ。設置や撤去のフレキシビリティの高い移動式仮設店舗にSPの設置で対応しようとする、結局、コンコースの全面にSP設置を義務づけざるを得なくなる可能性が高い。だが、そこまでやっても、SPは(火災以外の原因で発生する)群衆流のボトルネック問題には全く効果がない。

安全運行を本務とする鉄道事業者が、乗降客の流れに支障をきたす移動式仮設店舗の設置を認め、むしろ奨励しているかに見える理由が理解できない。コンコースにおける移動式仮設店舗は禁止し、その徹底を図るべきだと考える。

(3) 案内板等の可燃物の影響については丁寧な検証が必要

可燃物が少ないはずのコンコースの一部に、案

内板等の可燃物が相当設置されていることについては、ただちに結論を出すわけにはいかない。発熱量、発煙量、煙の拡散や降下時間、乗降客の数やコンコースの状況などを踏まえたシミュレーションを行うなど、安全性に関する丁寧な検討を行う必要があるのではなからうか。検討の結果、その影響が限度を超えるようなら、必要部分へのSPの設置も視野に入れて対応策を考えるべきだと思う。

(参考)

- 1) 車両の停車場又は船舶若しくは航空機の発着場(旅客の乗降又は待合いの用に供する建築物に限る。)
- 2) 不特定多数の者や老幼弱者が利用し、潜在的火災危険性が高いとされる防火対象物
- 3) 窓がないかその面積比率が極めて小さい階
- 4) (建築基準法第2条第1号) 建築物：土地に定着する工作物のうち、屋根及び柱若しくは壁を有するもの(これに類する構造のものを含む。)、これに附属する門若しくは扉、観覧のための工作物又は地下若しくは高架の工作物内に設ける事務所、店舗、興行場、倉庫その他これらに類する施設(鉄道及び軌道の線路敷地内の運転保安に関する施設並びに跨線橋、プラットホームの上家、貯蔵槽その他これらに類する施設を除く。)をいい、建築設備を含むものとする。
- 5) 全国の特定行政庁や指定確認検査機関が建築基準法の解釈・運用の統一を図るための調整会議
- 6) 「ラッチ内のコンコース、プラットホーム、線路横断のための跨線橋、地下通路等の部分は、「建築物」として取り扱わない。」を原則とする一方、「橋上駅、地下駅に至る通路、コンコース等(駅ビル地下街の部分を除いた施設の部分に限る。)に面して設けられる駅員事務室、運転士控室、倉庫、便所等については、ラッチ外の当該通路(地上の出入口部分を含む。)、コンコース等の部分を含めて、「高架又は地下の工作物内に設ける事務所、店舗その他これらに類する施設」の「建築物」として取り扱う。」とされている。
- 7) 「令別表第一に掲げる防火対象物の取り扱いについて」昭和50年4月15日付 消防予第41号、消防安第41号 消防庁予防課長、安全救急課長通知
- 8) 令別表第一(3)項ロ
- 9) 令別表第一(4)項
- 10) 令別表第一(16)項イ
- 11) 消防法施行規則第13条第2項10号では、令別表第一(16)項イに掲げる防火対象物と同表(10)項に掲げる防火対象物の用途に供される部分のうち、乗降場並びにこれに通ずる階段及び通路には、スプリンクラーヘッドを設けることを要しないこととされている。このうち「乗降場」とはプラットホームを指し、「これに通ずる通路」とはコンコースを指す。