

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」というものもあって、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「○○

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12（2000）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ったものではなく、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）年のことであったが、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）と同様に、「敷地内の避難上及び消火上必要な通路等」に関する規定の整備の一環として行われたものである。今の基準に近いかたちになったのは、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。

ところが世のなかには、建築物の地階が連続して直接地下道に面しており、あ

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はないのだが、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。

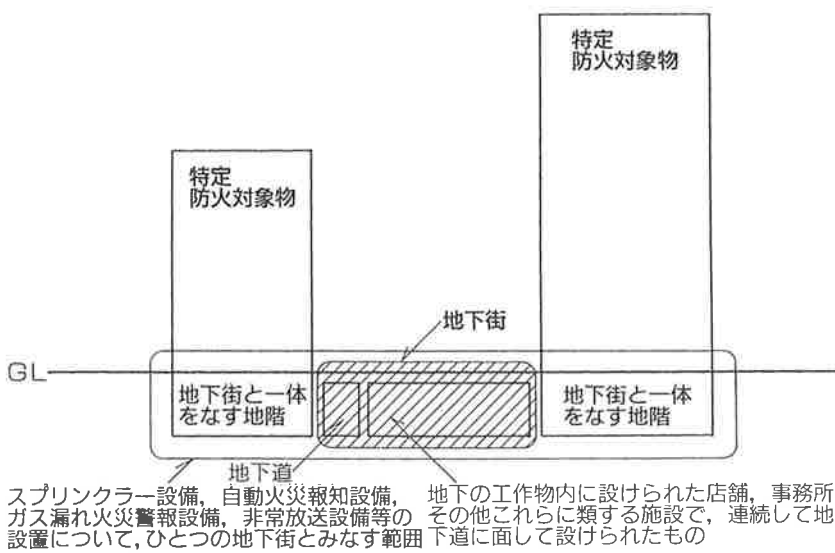


図1 地下街の概念

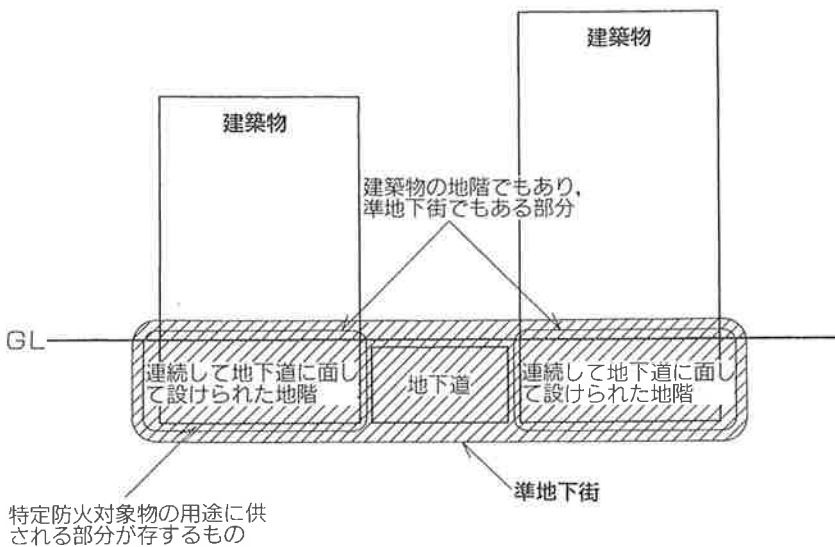


図2 準地下街の概念

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

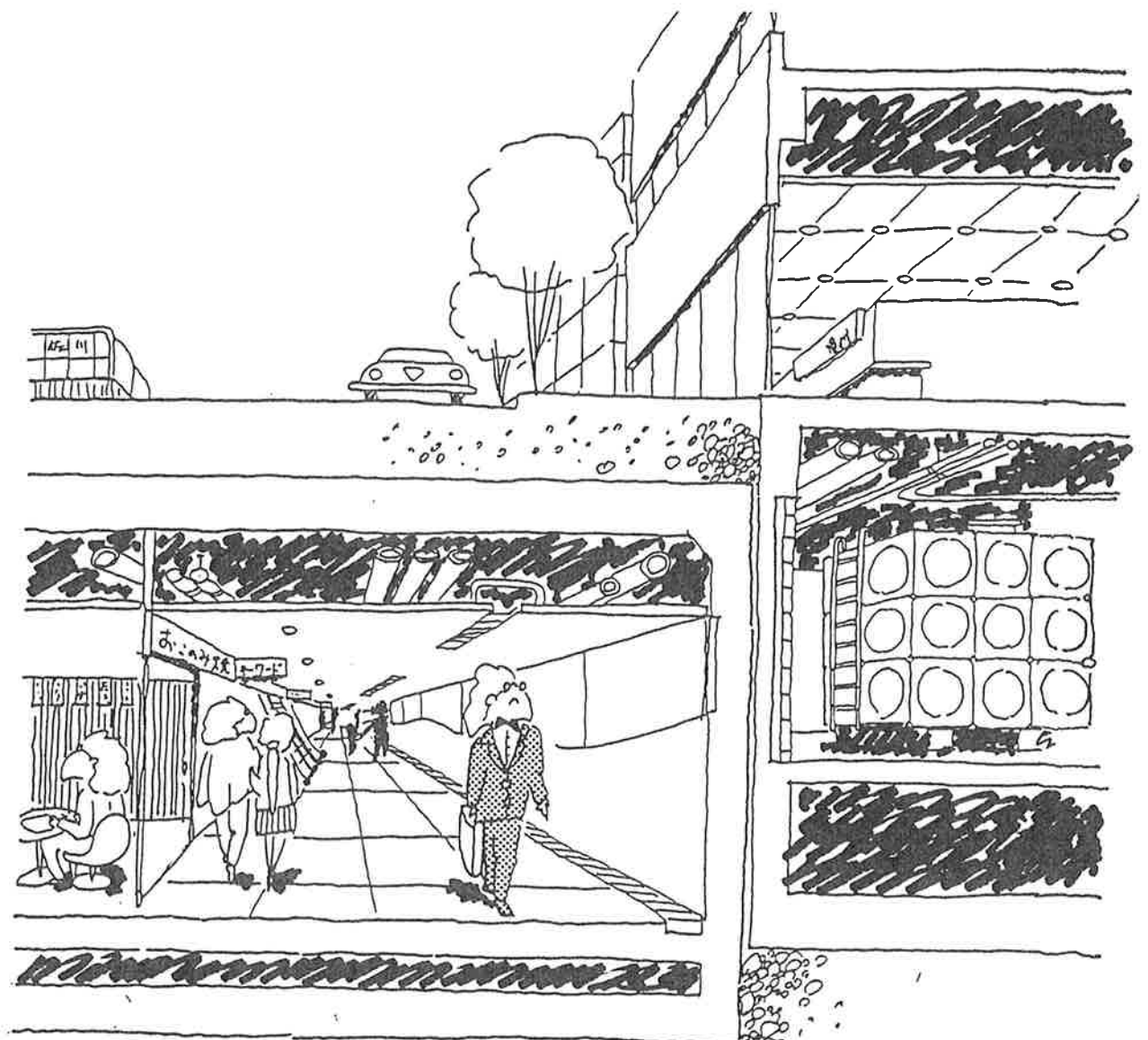
の地階……で連続して地下道に面して設けられたものと当該地下道とを合わせたもの(1)項から(4)項まで、(5)項イ、(6)項又は(9)項イに掲げる防火対象物の用途に供される部分が存するものに限る。」とされており、通称「準地下街」と呼ばれて「地下街」に準じた厳しい規制が行われている(図2)。

この「準地下街」の数は、平成12(2000)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



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

「建築物の地階」に比べても、なお厳し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かたちで、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おそれがあるのである。

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

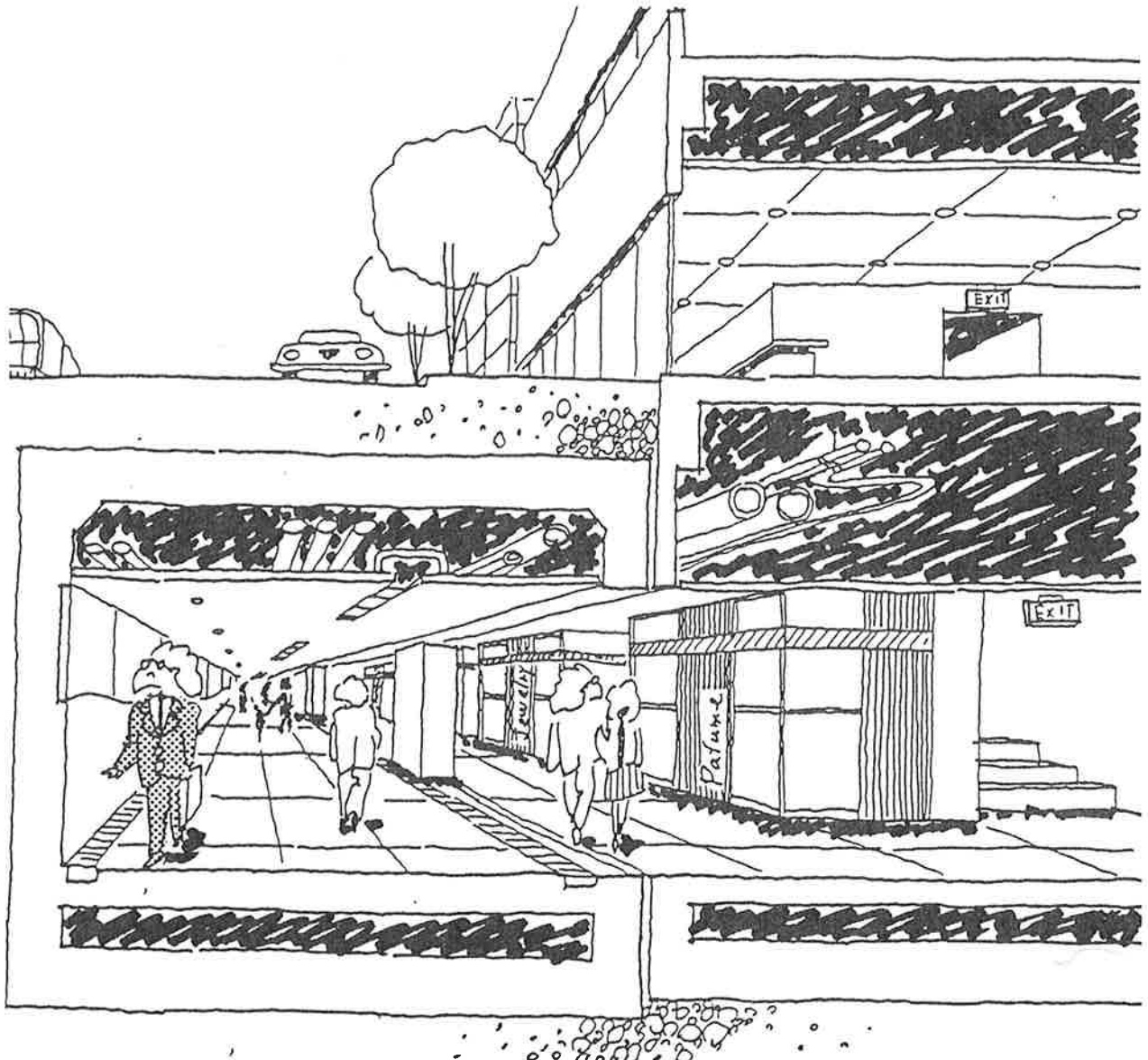
③4省庁が「地下街中央連絡協議会」を設けて「地下街に関する基本方針」を策定するとともに、個別の地下街の新・増設計画について関与すること

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。

昭和55（1980）年8月に発生した前述の静岡ゴールデン街のガス爆発事故は、地下街中央連絡協議会や「地下街に関する基本方針」にも大きな影響を与えた。

この事故は、いわゆる「準地下街」の建築物の地階部分にある飲食店で、はじ



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

めに比較的小規模なガス爆発があり、消防隊が出動して人命検索などにあたっていたとき、二度めの大規模なガス爆発が起こったために発生したものである。

二度めの爆発直後に、地下施設は爆風で破壊されて一面火の海になり、地上のアーケード街から付近のビルにも延焼して、爆風等により、死者14人、重軽傷者223人を出す大惨事となった。

この準地下街のガス爆発事故で衝撃を受けた政府は、同年10月、「地下街の取扱いについて」を改正して地下街中央連絡協議会に資源エネルギー庁を加え、協議会を構成する5省庁で「地下街に関する基本方針」の改正について検討することになった。

翌昭和56（1981）年4月、地下街中央連絡協議会は「地下街に関する基本方針」にガス安全対策の基準を加える改正を行うとともに、5省庁が「地下街類似のもの取扱い及び地下街における漏れガス対策に関する申合せ」を行って、地下街および、いわゆる準地下街の新設また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した。

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後は、地下街や準地下街における大きな事故は発生しなかったが、やがて時代の変遷とともに、5省庁による「地下街の取扱いについて」は大きく変化していく。

まず「民間活力の増進」がうたわれた昭和61（1986）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」とこととされてきた方針が転換され、防災対策の徹底を図ることを前提として緩和された（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等）。

また、平成13（2001）年1月には省庁再編が行われ、建設省と運輸省が一緒になって国土交通省となったため、地下街中央連絡協議会のメンバーも形式上5省庁から4省庁に減少した。

そして、ついに平成13年6月には、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」の施行（平成12年4月）に伴い機関委任事務制度が廃止されたこと、「関与の法定主義が明確化

されたこと等を踏まえ」て、4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について」などの関係通達もすべて廃止されることとなった。

地下街や準地下街の潜在的危険性がなくなつたわけではなく、これらに複数の行政機関等が関与するという実態がなくなつたわけでもないのに、「国から地方公共団体への関与の形態としての『通達』は廃止する」という大方針のもとに、関係行政機関の協議の場も、地下街等の安全の確保に少なからぬ貢献のあつた安全基準も一夜にしてなくなつてしまつたのである。

■

*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の地階で、地下街と一体をな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）。