

[第39回]

# 無窓空間と地下空間の火災危険(4) 地下街の危険性と防火法令による規制の変遷

## 地下街の危険性

「地下街」は消防法第8条の2に定義があり、「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とを合わせたものをいう。」とされている。一見すると、建築物の地階とどう違うのかわかりにくい、法解釈上は、「地下の工作物」を狭く「地下のみにある工作物」と捉えることとされており、「建築物の地階」は「地下の工作物」とは位置付けられていない。このため、地下街は、道路や駐車場、駅前広場など建築物が建っていない土地の地下に設けられた空間ということになる。

地下街と周囲の建築物の地階とが接続されている場合、接続方法によっては、一体的な火災危険が

あるものとみなして必要な安全対策を講じなければならない。この関係を規定しているのが消防法施行令(以下「消令」という。)第9条の2であることをご存知のとおりである(図1参照)。

地下街は、これまでに述べてきた「建築物の地階」と同様の火災危険性を持っているが、それ以外に大きな潜在的危険性を持っている。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のである。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

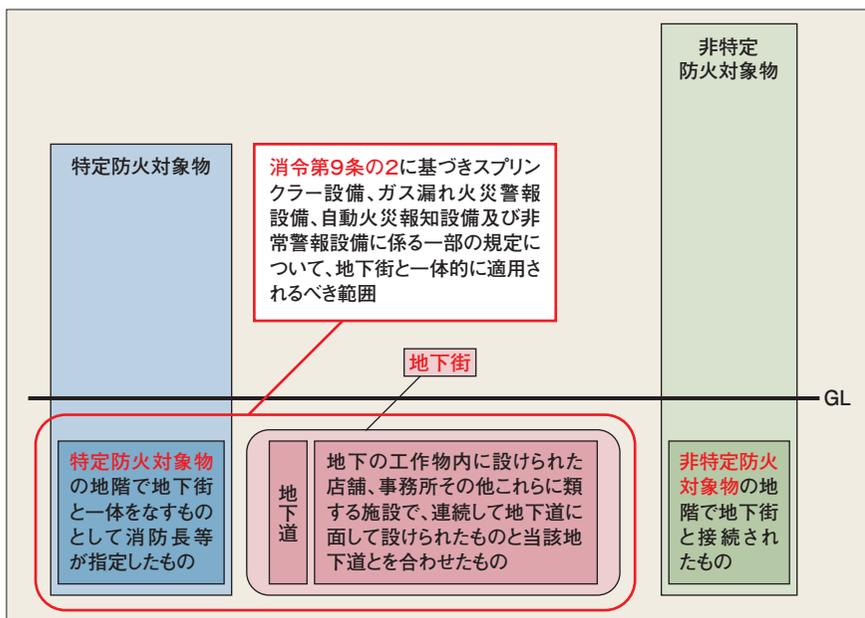


図1 地下街と消令第9条の2の概念図

地下街は、地下空間としての危険性があるだけでなく、敷地の制約が少ないため迷路のような危険な地下空間が無限に増殖していく潜在的危険性を持っている。このため、建築基準法や消防法でも最も火災危険の高いものとして厳しい規制が行われ、建設そのものが抑制されたり禁止されたりした時期もある。

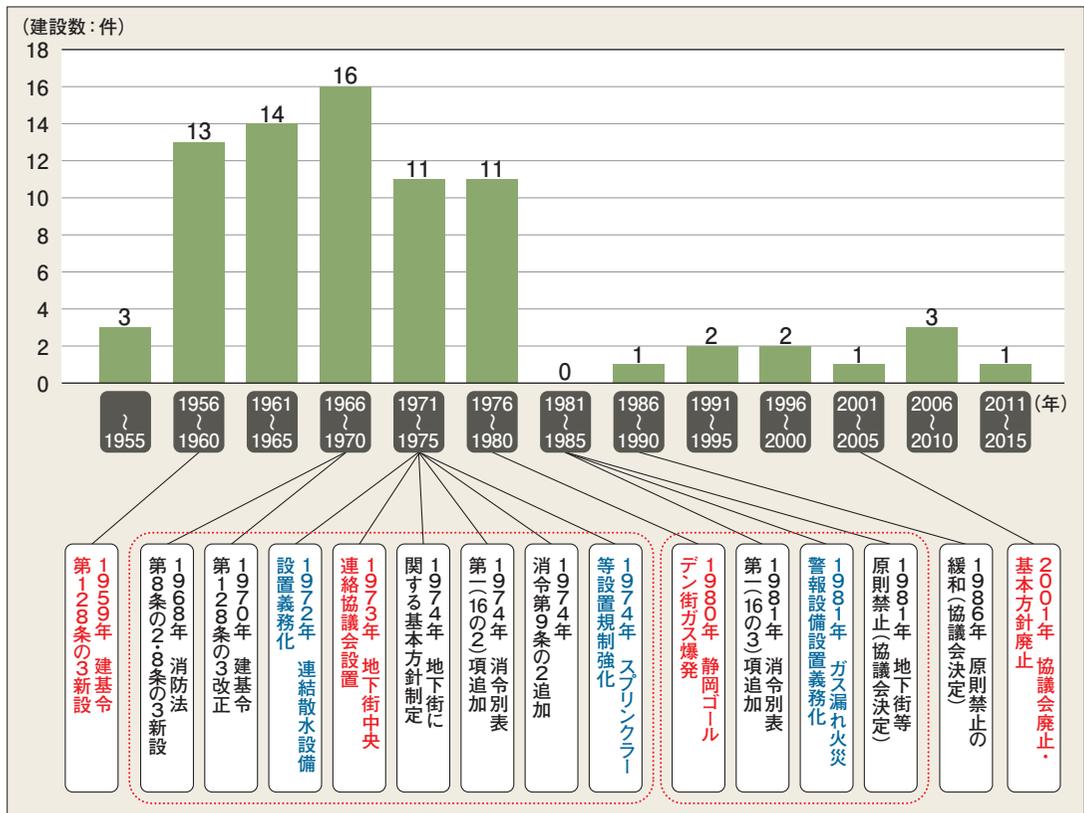


図2 地下街の年代別建設数と規制との関係(平成29年(2017)国土交通省都市局調べ「全国地下街一覧」より著者作成)

部分と接続されたり、地下駅舎と接続されたりして、巨大で迷路のような地下空間が出来上がるおそれがある。実際にそのような地下街が全国に続々と建設され始めたため、地下街の建設そのものを抑制したり禁止したりする規制が行われた時期もある。

現在、中小都市では地下街の危険性と言ってもピンとこないかもしれないが、上で述べたような危険性を持つ地下街が自分の町にも建設されるので

はないか、と消防機関が戦々恐々としていた時期があるのである。地下街の数が現在の程度に収まっているのは、上のような規制の効果と無縁ではない(図2参照)。これについては、次号で解説する。

#### 建築基準法による地下街に関する規制の開始

日本最古の地下街は、東京都の「神田須田町地下鉄ストア(昭和7年(1932)開業、平成23年(2011)閉鎖)」だと言われている。昭和27年

(1952)に東銀座の晴海通りの地下に第二号の「銀座三原橋地下街(平成26年(2014)閉鎖)」が、昭和30年(1955)に第三号となる「浅草地下商店街」ができると、その後、昭和33年(1958)末までに、名古屋で5つの地下街ができたのをはじめ、札幌、東京、大阪など全国で8つの地下街が相次いで建設された(図2参照)。

地下街は上で述べたような火災危険を持っているので、昭和30年(1955)当時、その安全性の確保が急務とされたが、地下街そのものは建築物にあらず、当時は消防法第17条も市町村条例任せで具体的な規制は行っていなかったため、法的に規制するのは困難だった。

このため、昭和34年(1959)12月に建築基準法施行令(以下「建基令」という。)第128条の3が新設され、ようやく地下街に対する防火安全規制が行われるようになった。「地下街」そのものは「建築物」の定義に該当しないため、「建築物」に該当する「地下街の各構え」という概念を持ち出し、「地下街の各構えが接すべき地下道の具備すべき条件」を示すことにより、地下街を間接的に規制の対象に取り込むという苦心の規定ぶりになっている。

「地下街の各構えが接すべき地下道」に対する当初の規制内容は、

- ① 幅員5m以上、天井までの高さ3m以上で、かつ、段を有しないこと。
- ② 長さが60mを超える地下道にあっては、避難上安全な地上に通ずる直通階段(百貨店などと同様の仕様のもの)を各構えの接する部分からその一に至る歩行距離が30m以下となるように設けていること。
- ③ 末端は、当該地下道の幅員以上の幅員の出入口で道に通ずること。ただし、その末端の出入口が2以上ある場合においては、それぞれの出入口の幅員の合計が当該地下道の幅員以上であること。
- ④ 予備電源を有する照明設備及び適当な排煙のための設備を設けていること。

という、群衆の避難に重点を置いた簡単なものだった。

た。これらの規定は、現行規定にも一部引き継がれている。なお、これでは不十分と考えたのか、第2項(当時)で所轄地方公共団体が①～③について条例で上乘せ規制をすることができるとしている(現行第6項)。

### 消防法の改正と関連する規制強化

図2を見ればわかるように、その後も全国各地で地下街が急増した。危機感を抱いた当時の消防庁と建設省は、同様に急増が予想されていた高層建築物とともに、その防火安全対策はいかにあるべきかそれぞれの審議会に諮問し、昭和42年(1967)末に相次いで答申を得た。

この答申に基づき、消防庁では昭和43年(1968)に消防法を改正し、第8条の2(共同防火管理規制)と第8条の3(防災規制)を新設した。地下街と高層建築物の定義が消防法第8条の2にあるのはこのためである。地下街と高層建築物が名指しで規制対象とされたのは、いずれも本格火災になると消防としても手に負えなくなる厄介なものであるため、できるだけ火災を発生させず、万一火災が発生してもできるだけ初期段階で済ませたい、という趣旨からだろう。なお、この時には、地下街に関する消防用設備等の設置規制の強化は行われなかった。当時、地下街は、「地下にある消令別表第一(16)項に掲げる防火対象物」に過ぎず、消令第9条の適用を受けつつ「地階」として規制を多少強化されるという程度の位置付けだった。消防庁としては、スプリンクラー設備の義務づけなどもう少し規制強化を行いたかったのだと思うが、消令別表第一に特別な位置付けがなかったため、消防用設備等を地下街に限ってピンポイントで規制強化することが難しかったのだと考えられる。

その後、前記答申を受けて昭和45年(1970)12月に建基令第128条の3が改正され、地下街の各構えが接すべき地下道の構造基準や防火区画等の基準が追加された。これに合わせて一定の高層建築物及び地下街では機械換気設備等の制御及び作動状態の監視は中央管理室(建基令第20条の2

表 消令別表第一(16の2)項に対する消防用設備等の設置規制(現行)

消防用設備等	規制条文(現行消令)	設置基準	改正時期
消火器具	第10条第1項第1号	(16の2)項	昭和49年(1974)7月
屋内消火栓設備	第11条第1項第4号	(16の2)項で延べ面積150㎡以上	〃
スプリンクラー設備	第12条第1項第6号	(16の2)項で延べ面積1,000㎡以上	〃
自動火災報知設備	第21条第1項第3号イ	(16の2)項で延べ面積300㎡以上	〃
ガス漏れ火災警報設備	第21条の2第1項第1号	(16の2)項で延べ面積1,000㎡以上	昭和56年(1981)1月
非常放送設備	第24条第3項第1号	(16の2)項	昭和49年(1974)7月
誘導灯・誘導標識	第26条第1項第1号	(16の2)項	〃
排煙設備	第28条第1項第1号	(16の2)項で延べ面積1,000㎡以上	〃
連結散水設備	第28条の2第1項	(16の2)項で延べ面積700㎡以上	〃
連結送水管	第29条第1項第3号	(16の2)項で延べ面積1,000㎡以上	〃
非常コンセント設備	第29条の2第1項第2号	(16の2)項で延べ面積1,000㎡以上	〃
無線通信補助設備	第29条の3第1項	(16の2)項で延べ面積1,000㎡以上	〃

第2号八(当時))において行うことが義務づけられると、それを受けて、同じ昭和45年(1970)12月に、消令第23条(消防機関へ通報する火災報知設備に関する基準)が改正され、高層建築物と地下街については「消防機関へ通報する火災報知設備」は中央管理室にも設置しなければならないこととされた。ここでは、「…中央管理室(高層建築物若しくは地下街又はこれらの部分である防火対象物に設けられたものに限る。)に設置するものとする。」という書きぶりになっていた。

また、昭和47年(1972)1月の消令の改正では、第28条の2が新設され、連結散水設備の設置規制が開始された。この条文は、「連結散水設備は、別表第一に掲げる防火対象物で、地階の床面積の合計が700㎡以上のもに設置するものとする。」となっていた。当時は消令別表第一に(16の2)項がなかったため、この規制は地下街だけを対象にしたものではなかったが、当時の消防庁次長の改正通知では「地下街等地下階で火災が発生すると煙が著しく充満する等消防活動が非常に困難になることが予想されるので、…」と、地下街を主要なターゲッ

トとする書きぶりになっている。

#### 消令別表第一(16の2)項の新設と一連の規制強化

以上のように、消防庁では、地下街の危険性を認識しつつも、地下街が消令別表第一に特別に位置付けられていなかったため、消防用設備等の規制強化に苦勞していた様子うかがえる。このため、大洋デパート火災(昭和48年(1973)11月)を契機とした消防法令の大改正が行われた時、その機会を捉えて、地下街は消令別表第一(16の2)項という独立した用途として位置付けられ(昭和49年(1974)7月)、表に示す消防用設備等については(16の2)項として設置規制が行われることになった。ご存知のとおり、この時の改正で特定防火対象物は遡及適用義務対象となったので、これ以降、延べ面積1,000㎡以上の地下街には、新旧を問わず全てスプリンクラー設備が設置されることになった。消令第9条の2(地下街と特定防火対象物の地階が一体とみなされる場合の取り扱い)が追加されたのも、この時である。