

[第40回]

無窓空間と地下空間の火災危険(5) 地下街等に対する防火法令の強化と4省庁通達

地下街に対する建築基準法の規制強化

前回述べた昭和42年(1967)末の建築審議会の答申を踏まえ、昭和44年(1969)1月に竪穴区画規制(建築基準法施行令(以下「建基令」という。))第112条第9項(当時。現第10項))の新設などと合わせ、地下街に対する規制(建基令第128条の3)が改正された。この改正により、「地下街の各構えが接すべき地下道」の要件に構造の耐火性能要件と内装不燃化の要件が加わるとともに(同条第1項)、各構えに係る防火区画の規定(同条第2項、第3項及び第5項)と各構えの居室内各部分から地下道までの歩行距離(30m以下)の規定(同条第4項)が加わり、同条は現行規定とほぼ同様の内容になった。

4省庁通達

この建基令の改正と、前回述べた消防法令の一連の改正により、法令による地下街規制の骨格はほぼ完成することになった。しかし、前回の図で示したように、当時、地下街の急増は著しく、危機感を感じた政府は、昭和48年(1973)7月に、当時の建設省、運輸省、消防庁、警察庁が共同で、「地下街の取扱いについて」という通達(通称「4省庁通達」)を出した。その内容は、以下のようなものだった。

- ① 4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
- ② 地下街が設置されており又は設置計画のある自治体では、関係機関が「地下街連絡協議会」を設け、相互に密接に連携するとともに地下街中

央連絡協議会の指導を受けつつ、地下街の新・増設や維持管理に強く関与すべきこと

- ③ 地下街の新・増設は厳に抑制すること
- ④ 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

この4省庁通達は、地下街の多くが道路又は駅前広場の地下に造られることから、道路占用許可や鉄道敷地の地下の利用許可などの機会をとらえ、防災等について万全を期するよう関係機関が協力し、各省庁の権限を出し合って行政指導する、というなかなか巧みな仕組みだった。

「地下街に関する基本方針」は昭和49年(1974)6月に定められ、これにより、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基準に適合することが求められることとなった。

前回の図を見ると、このような政府方針により、急増を続けていた地下街の建設は、昭和46年(1971)以降、やや収まった様子がうかがえる。

静岡ゴールデン街のガス爆発事故と地下街等の原則禁止

昭和55年(1980)8月に発生した静岡駅前の地下商店街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」に大きな影響を与えた。

この事故は、ゴールデン街を構成する建築物の地階部分にある飲食店で初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、最初の爆発で破損した都市ガス

昭和40年代(1965～)に地下街が急増すると、その危険性に気づいた政府は、防火法令の整備を進めるとともに、その建設を厳しく抑制する関係省庁共同通達を出し、さらに静岡ゴールデン街のガス爆発による大惨事を契機に、原則として新規建設を禁止するなどの厳しい地下街等抑制策を行った。

の配管から大量に漏れていたガスに着火して、二度目の大規模なガス爆発が起こったものである。二度目の爆発直後に地下施設とその直上のビル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、死者14人(うち消防職団員の殉職4人)、重軽傷者223人を出す大惨事となった。この事故は、筆者が消防庁に赴任して間もなく発生したもので、直後に現場に派遣され、惨状を目の当たりにして大変なショックを受けたものである。

この地下施設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(当時)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。当時30歳を超えただばかりだった私も、消防庁の課長補佐としてその検討に加わった。連日の各省庁との折衝で大変な思いをしたが、今では懐

かしい思い出である。

翌昭和56年(1981)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し、原則として認めないこととした。前回の図で、昭和56年(1981)以降、突然地下街の建設がストップしているのはこのためである。

消防法令上「準地下街」という用途の新設

事故当時、ゴールデン街は消防法上の「地下街」には該当しないとされていた。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「地下街」のような形態をしていたが、「地下街」の定義(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))には該当しないと解釈されていたためである(前回参照)。

しかし、この事故により、この種の施設も「地下街」と同様の危険性があることが改めて明らかになり、全国的にも幾つかの事例があることがわかったため、消防庁ではこの種の施設を消防法施行令(以下「消令」という。)別表第一に(16の3)項として位置付けることにした。その定義は、「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(図1参照)、通称「準地下街」と

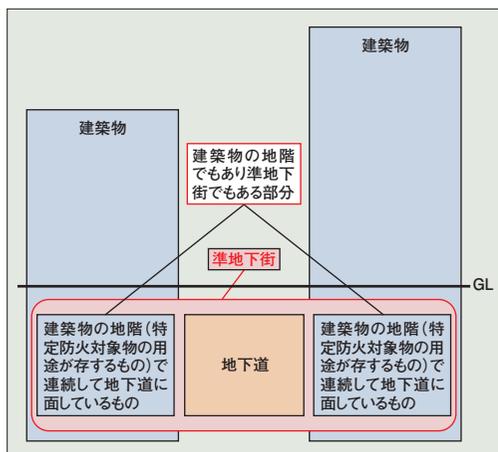


図1 準地下街の概念図

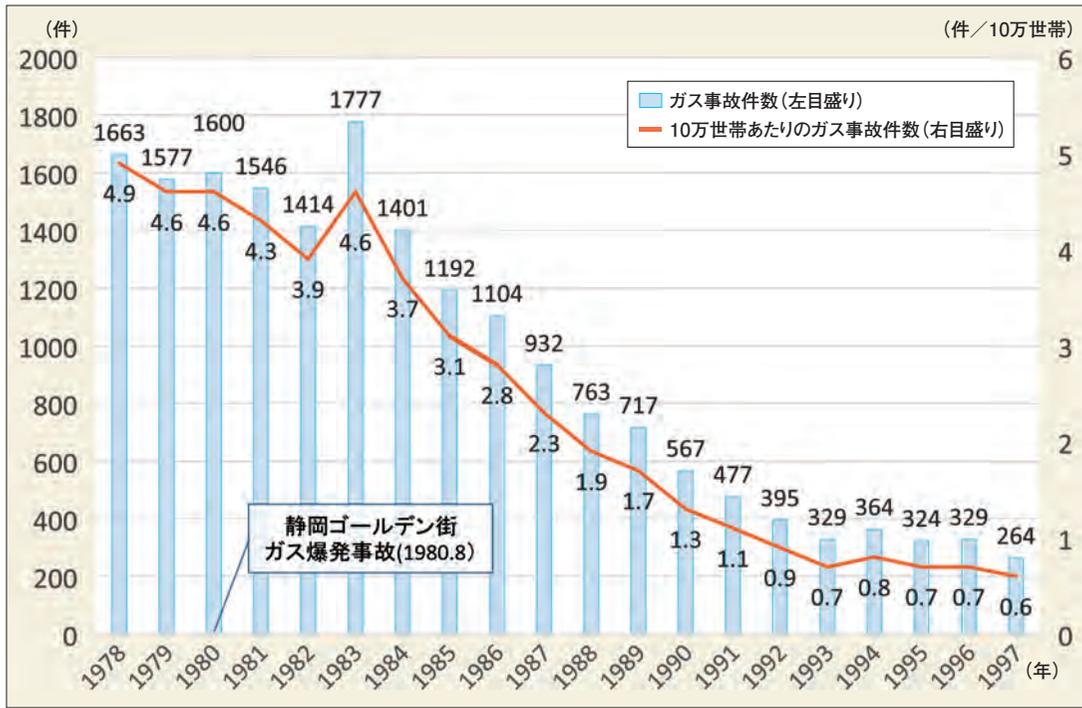


図2 ガス事故件数(消防庁調査)と事故発生率の推移(1978-1997)

(注) ガス事故件数は、都市ガス又はLPGが着火物となって生じた火災又は爆発の件数

して「地下街」に準じた厳しい規制が行われることになった。

この「準地下街」の数は、平成30年(2018)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。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、地下道と直接接続している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となっている。

ガス爆発対策の強化

ゴールデン街のガス爆発事故を契機に、消防庁では、昭和56年(1981)1月、消令第7条第3項を改正し、「警報設備」に「ガス漏れ火災警報設備」を追加(同項第1号の2)するとともに、消令第21条の2を新設して延べ面積1,000㎡以上の地下街並びにこれに相当する準地下街及び特定用途防火対象物の地階にこの設備の設置を義務づけた。

この設置対象は、地下空間でガス漏れ事故が発生した場合の危険性に着目して定められたもので、大規模な地下施設に限定されていたが、このように規制によりガス爆発対策に取り組もうとする消防庁の動きは、ガスを規制する省庁のガス漏れ事故防止対策にも影響を与えた。

ガス爆発事故は、昭和40年代後半(1970~)から目立つようになってきており、各省庁ではその対策を行政指導により推進していたが、昭和55年(1980)7月に建基令第129条の2(当時。現第129条の2の4)が改正され共同住宅の住戸に設けるガスの配管設備にガス安全対策が盛り込まれ、さらにゴールデン街の事故を契機に、通商産業省(当時)から液化石油ガスの、資源エネルギー庁(当時)から都市ガスの安全対策が、「ガス事業者等への規制」という形で次々に打ち出されて大きな成果を上げた(図2)。