

【第41回】

無窓空間と地下空間の火災危険(6)

地下街中央連絡協議会と地下街に関する基本方針の廃止

規制緩和の動き

前回述べた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ていないが、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年(1986)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(昭和61年(1986)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年(2001)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(2001)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(2000)4月)に伴い、機関委任事務制度が廃止されたこと、国の関与については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」の関係通達が無効され、同時に地下街中央連絡協議会が無効されるとともに、「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ったわけではなく、地下街や準地下街に複数の行政機関等が関係しているという実態がなくなったわけでもないのだが、「国から地方公共団体への関与の形態としての『通達』は無効とする」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ず貢献のあった安全基準も一夜にしてなくなってしまった。

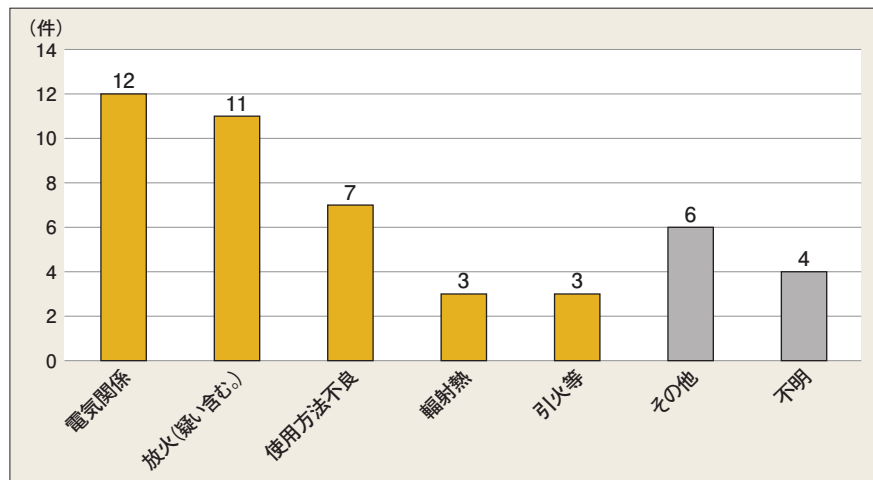


図1 地下街・準地下街の出火原因(経過) 2007～2016 (N=46 うち準地下街3)
(消防防火災報告データより作成)

静岡ゴールデン街ガス爆発を契機とした政府による地下街等原則禁止の方針は、政府全体が「規制緩和」の方針を強めるに連れて緩められ、ついに平成13年(2001)、関係省庁共同通達及び地下街中央連絡協議会と「地下街に関する基本方針について」などの関係通達はすべて廃止された。

これ以降、地下街等を新・増設したり、建築物の地階と地下街等とを接続したりする場合は、「通達」や「行政指導」という手法によるのではなく、地下街の規制に関係する法律およびそれに基づく政省令や条例に定められる基準だけに従って行われることになった。建設を抑制するとか、より厳しい基準が必要であれば、関係法令を改正するか、新しい法律を作らねばならなくなったということだ。法治国家としては当然のことではあるのだが、地下街の規制に長く関わってきた私のような者から見ると、機動的、効率的に安全対策を実行することがなかなか大変になったな、という印象を持たざるを得ない。

もっとも、地下街の新・増設等の際の関係機関の調整の必要性は、実態上依然として存在するため、新・増設などの案件に応じて「地下街連絡協議会」に相当する場を作り、関係機関等との調整が行われている地域も多いようだ。

地下街や準地下街の安全対策

地下街と準地下街について、平成19年(2007)年から平成28年(2016)までの10年間の火災の状況を消防庁火災報告データにより分析してみた。

10年間に発生した火災は46件(うち準地下街は3件)あり、年平均4.6件となっているが、焼損床面積は全てゼロ㎡だった。

出火原因は図1のとおりとなっており、電気関係を起因とする火災と放火(疑いを含む。)火災が多く、両方でちょうど50%を占めている。

焼損床面積が全てゼロ㎡で収まっているのは、地下街や準地下街のほとんどにスプリンクラー設備が設置されているためではないか、と考えたくなるが、初期消火の状況を見ると(図2)、消火器を使用せずに消火できる段階で火災を発見して措置している例が多く(31件、67%)、スプリンクラー設備が作動して消火した事例は1件に過ぎなかった。

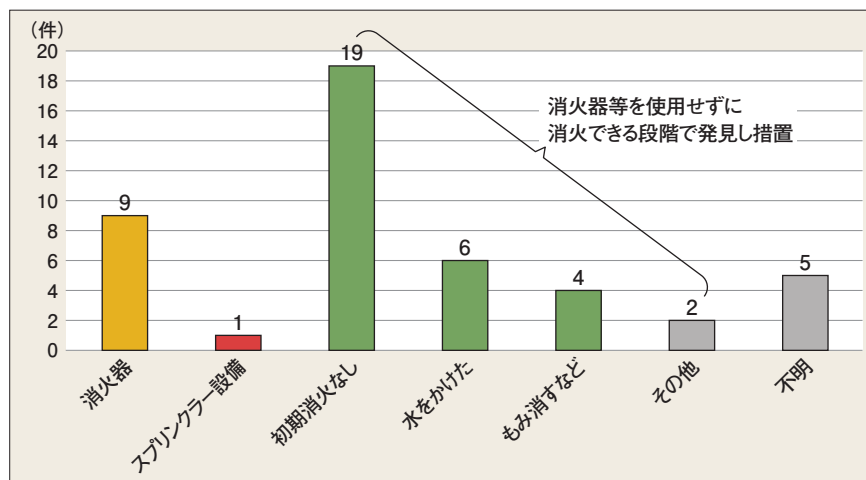


図2 地下街・準地下街の火災の初期消火器具 2007～2016 (N=46 うち準地下街3)
(消防庁火災報告データより作成)

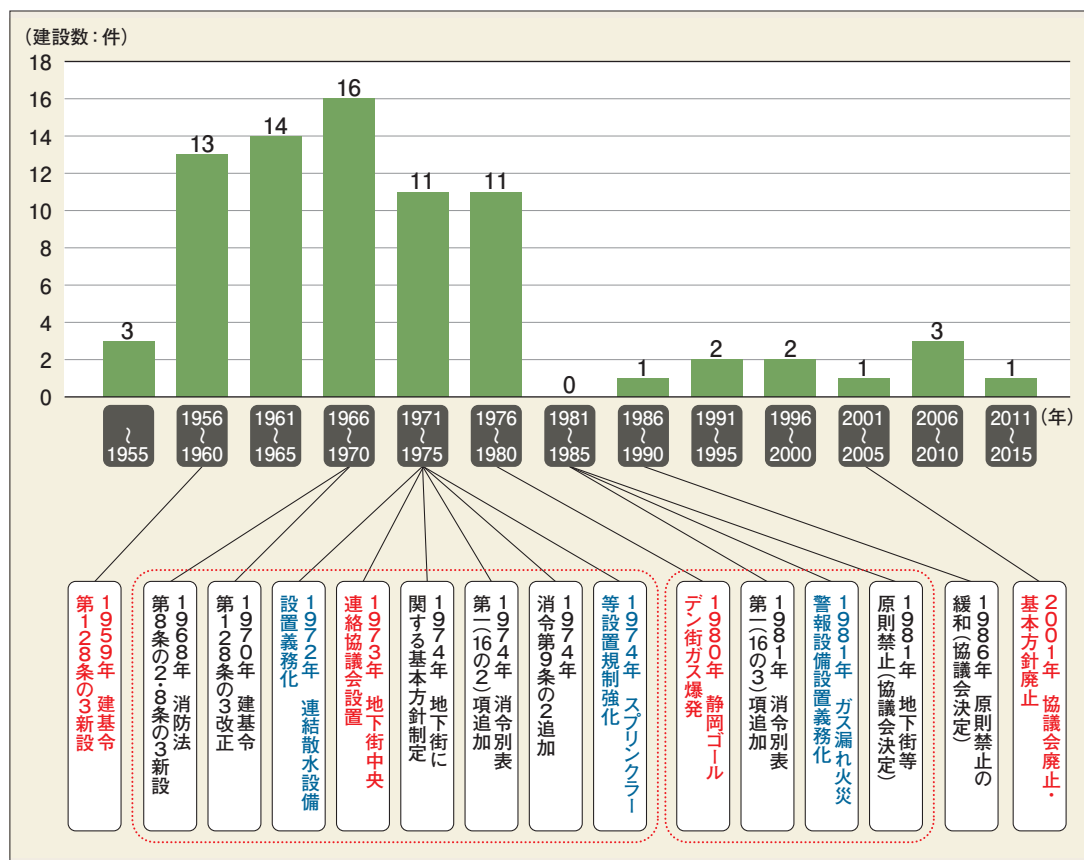


図3 地下街の年代別建設数と規制との関係(平成29年(2017)国土交通省都市局調べ「全国地下街一覧」より著者作成)

地下街の関係者は地下街で火災が発生した場合の危険性を良く理解しており、火災が発生してもごく初期段階で消火している、と言えるのかもしれない。

地下街の潜在的危険性に留意すべき

地下街や準地下街は、火災による潜在的な人命危険性が極めて高く、消防活動の困難性が最も高いものの一つであり、消防機関としてはできれば建設してほしくないものだと思う。

図3は、本誌拙稿第39回に掲載した図2(地下街の年代別建設数と規制との関係)を再掲したものである。これを見ると、平成13年(2001)の政府の新・増設抑制方針廃止後も、地下街が急増している様子は見えない。その理由はよくわからないが、

経済・社会的な状況がたまたま地下街の新・増設の方向に向いていない、というだけで、防災上問題があるから建設しない、というわけではないだろう。潜在的ニーズはあるはずなので、風向きが変われば、昭和40年代のような地下街建設ラッシュがこないとも限らない。

地下街等に対する消防法令や建築基準法令の基準は、他の施設に比べると極めて厳しく、消防機関など行政関係者や施設関係者の努力もあって、近年大きな火災事故は起こっていないが、地下街等が防火安全上最も警戒すべき施設であることが変わったわけではない。消防機関としては、査察等の最重点対象物として位置づけ、消防法令や建築基準法令がハード、ソフト両面にわたって遵守されるよう、厳しく目を光らせていく必要があると思う。