

第1章 審議の概要

第1節 諮問について

火災予防条例（昭和37年東京都条例第65号）第55条の7の規定に基づき、下記の事項について諮問する。

平成21年 6月25日

東京都知事 石原 慎太郎

記

複合化するターミナル施設の防火安全対策のあり方について

近年、都内のターミナル施設には、利用者の利便性向上等の観点から、飲食店や物品販売店舗など、実に様々な商業施設が設けられ、あたかも集客を目的とした百貨店の様相を呈しているものが出現してきており、これらの中には、一日の利用者数が数十万人を超える巨大なものもある。

さらに、これらの施設の中には、地下通路等を介し、周辺の大規模建築物や地下街と直接接続した形態のもの（以下「複合化するターミナル施設」という。）も増えている。

このようななか、東京都では、「10年後の東京の実行プログラム 2009」において、年間1,000万人の外国人旅行者が訪れる観光都市を目指すとともに、駅を中心としたまちのバリアフリー化及びユニバーサルデザインのまちづくりを推進しているところである。そのため、外国人旅行者や高齢者等の災害時要援護者が、これまで以上に複合化するターミナル施設を円滑に利用することが可能になり、今後、ますますこれらの利用者が増加していくことが予想される。

一方で、IT技術の進歩などを背景として自動改札や遠隔監視カメラなどが導入され、改札業務や平常時の安全管理業務の省力化が図られたため、駅員等の現場の従業員が減少する傾向も見受けられる。

このような複合化するターミナル施設の変化を火災危険という側面から捉えた場合、出火・延焼危険性や避難困難性の増大、施設関係者の災害対応力や周辺施設及び消防との連携対応力の不足、そして消防活動の困難性の増大などが予想され、これらが組み合わさることによる甚大な被害の発生も危惧される。

また、首都直下地震が発生した場合、複合化するターミナル施設及びその周辺施設では、多数の帰宅困難者で混乱することが予想されており、二次災害を防止する上でこれらの施設間で情報を共有することが極めて重要になっている。

そのため、複合化するターミナル施設の実態を把握するとともに火災リスクとその構造を分析し、効果的かつ具体的な安全対策について審議、検討することが必要になっている。

以上のことから、「複合化するターミナル施設の防火安全対策のあり方」について諮問するものである。

第2節 審議方針等

検討するにあたっての基本的な考え方は、次のとおりである。

1 審議の方針

諮問の背景や主旨に沿って、複合化するターミナル施設の実態把握、火災危険に見合った消防用設備等のあり方、ユニバーサルデザインを考慮した警報設備のあり方、防火管理のあり方、周辺施設との情報共有のあり方、用途区分の適用範囲のあり方について具体的な検討を行うものとする。

(1) 主な検討の対象

ターミナル施設のうち、改札内に大規模な商業施設が設置された鉄道ターミナルを中心に検討を行った（第2章第2節の3及び図2-4参照）。

(2) 想定する災害

具体的な検討を行うために、ターミナル駅の改札内コンコースにある店舗から発生した火災を想定し、その危険性と対策について検討を行った。

(3) 用語の整理

この審議会における検討の対象等を明確にするために、次に示す用語の意味を次のように定義する。

ア 複合化

利用者の利便性向上等のため、ターミナル施設内に多数の飲食店、物品販売店舗等の商業施設が設置されるなど、同施設の一部に商業施設が設置されたものをいう。

イ ターミナル施設

不特定多数の人が集まるとともに、多くの交通機関が集まっている施設（バスターミナル、客船ターミナル、鉄道ターミナル、航空旅客ターミナル）をターミナル施設とする。

ウ 周辺施設

ターミナル施設とは別の建物であるが、自由通路などで接続された建物を周辺施設とする。

エ ターミナル駅

ターミナル施設のうち、鉄道に関するものをターミナル駅とする。

オ 改札内店舗

ターミナル駅に設置された店舗のうち、ラッチ内（改札内）に設置された店舗を改札内店舗とする。

カ コンコース

ターミナル駅の改札口とプラットホームとの間にある通路及び通路を兼ねた広いスペースをコンコースとする。

2 小部会の設置

審議方針に基づく検討を行うため、2つの小部会を設置する。小部会の名称と主な審議・検討事項は次の通り。

(1) 防火安全対策小部会

- ア 商業施設を含めた防火管理のあり方
- イ 効果的な避難方策のあり方
- ウ 自衛消防隊と消防隊との連携方策のあり方
- エ 周辺施設との情報共有のあり方

(2) 消防用設備等小部会

- ア 火災危険に見合った消防用設備等のあり方
- イ ユニバーサルデザインを考慮した警報設備のあり方
- ウ 消防活動の円滑化対策のあり方
- エ 用途区分の適用のあり方

3 主な調査項目

検討を行うにあたり、ターミナル施設の実態及びターミナル施設を取り巻く社会状況等を把握するため、次の調査を行うものとする。

(1) 複合化するターミナル施設に係る規制等

- ア 消防法、建築基準法及び鉄道営業法におけるターミナル施設に関する規制を調査する。
- イ ターミナル施設内に商業施設が設置されてきた経緯や背景を調査する。

(2) ターミナル施設等の現況

- ア ターミナル施設の状況（周辺施設との接続状況含む。）を調査する。
- イ ターミナル施設内の商業施設の火気使用実態及び可燃物集積状況を調査する。
- ウ ターミナル施設に設置されている消防用設備等及び防火管理の実態を調査する。
- エ ターミナル施設において発生した火災の実態を調査する。

(3) その他必要な項目

上記(1)、(2)以外で、部会又は小部会において必要と認められた項目について、調査を行うものとする。

第3節 審議・検討の概要

【諮問】

複合化するターミナル施設の防火安全対策のあり方について

【背景】

- ターミナル施設の改札内に百貨店の様相を呈した商業施設の出現
- 駅を中心としたまちのバリアフリー化及びユニバーサルデザインの推進
- 国際化、高齢化によるターミナル施設利用者の多様化
- ターミナル施設が地下通路等を介して大規模建築物や地下街と接続

【調査事項】

- ターミナル施設の実態
- ターミナル施設に係る規制の状況
- ターミナル施設における消防用設備等の設置状況及び防火管理の実態
- ターミナル施設における火災の実態

【危険要因及び問題点】

- 商業施設での火気使用、可燃物の増加
- 商業施設の設置による通路容量の不足
- 災害時要援護者の増加
- 省力化による現場の従業員の減少

【防火安全対策への提言】

- 火災抑制対策
- 避難誘導対策
- 防火管理対策
- 消防活動の円滑化対策
- 用途の考え方の整理

【答申】

第4節 審議経過

火災予防審議会での主な審議経過及び主な審議事項は、次の通りである。

1 火災予防審議会総会

諮問 平成21年6月25日：諮問、各部会の委員の構成

答申 平成23年3月31日：書面審査を実施し、答申を決定

2 人命安全対策部会

第1回 平成21年6月25日：諮問事項、審議検討フロー、審議スケジュール、検討するにあたっての基本的な考え方、各小部会の委員の構成

第2回 平成22年3月26日：中間報告（案）について検討

第3回 平成22年12月20日：答申（案）について検討

3 防火安全対策小部会

第1回 平成21年8月5日：ターミナル施設実態調査結果、駅舎に係る各種規制概要、鉄道駅で発生した火災事例、鉄道駅に関する火災対策基準の主な変遷

第2回 平成21年10月9日：ターミナル施設実態調査結果、ターミナル施設における火災予防対策と火災発生時の人の動きについて検討、ターミナル駅の今昔について検討

第3回 平成21年12月4日：中間まとめ骨子について検討、ターミナル施設の火災安全対策に係る課題の抽出（m-SHELモデル）、ターミナル施設における火災のフォルトツリー解析の検討

第4回 平成22年1月27日：ターミナル施設の違反処理状況、最近5年間の違反指摘件数、ターミナル施設の火災予防上の特色と立入検査違反指摘状況

第5回 平成22年6月10日：防火管理体制等の検討と対策の方向性、火災避難シミュレーションの想定案の検討

第6回 平成22年9月28日：ターミナル施設の火災避難シミュレーション（試行版）の実施結果及び次回シミュレーションシナリオの設定、ターミナル施設の防火安全対策の方向性

第7回 平成22年11月26日：ターミナル施設利用者の防火意識調査、火災避難シミュレーション結果概要、答申書における提言の構成（案）

4 消防用設備等小部会

- 第1回 平成21年8月5日：防火安全対策小部会と合同で開催
- 第2回 平成21年10月9日：防火安全対策小部会と合同で開催
- 第3回 平成21年12月4日：防火安全対策小部会と合同で開催
- 第4回 平成22年2月22日：消防用設備等に係る中間報告案の検討
- 第5回 平成22年7月21日：ターミナル施設に応じた消防用設備等の検討、ユニバーサルデザインに対応した消防用設備等の検討
- 第6回 平成22年11月1日：ターミナル施設利用者の防火意識調査、火災避難シミュレーション結果概要、答申書における提言の構成（案）の検討