

# 「地下街等地下空間利用施設の安全対策等に関する実態調査」 の勧告に対する改善措置状況（2回目フォローアップ）の概要

平成30年2月1日

【勧告先】総務省（消防庁）、国土交通省 【勧告日】平成28年4月12日 【1回目回答】平成28年11月10日～15日 【2回目回答】平成30年1月5日～12日

## 主な勧告（調査結果）

### 1 地下空間ネットワークとしての安全対策の推進

- ① 市町村に対し、協議会<sup>(注1)</sup>への構成員の確保や連携した効果的な避難訓練の実施等について一層の働きかけや情報提供を行うよう助言

#### 【調査結果】

- 地下空間ネットワークを構成する地下街等の一部が協議会に参加しておらず、浸水対策に支障のある例あり
- 浸水対策に係るネットワークとしての避難訓練の実施は少数

- ② 市町村に対し、訓練の結果等を踏まえ、連絡体制を見直した例などの取組に関する情報提供

#### 【調査結果】

- 緊急時において連絡完了までに時間を要した等、課題のあった連絡体制を見直した例あり

### 2 地下街等の安全対策に関する設備の整備・運用

- 市町村に対し、連携して止水板等を設置・運用することについてのより具体的な情報提供を施設管理者等に行うよう助言

#### 【調査結果】

- 設置が必要な出入口に止水板が未設置等、連携した浸水対策に支障のある例あり

### 3 法令に基づく地下街等の安全対策の実施

- 市町村に対し、施設管理者等による計画<sup>(注2)</sup>の作成促進に向けた助言

#### 【調査結果】

- 水防法に基づく施設管理者等による計画の作成は低調

## 主な改善措置状況

- ① 施設管理者等に対する協議会への参加促進や連携した避難訓練の実施等について市町村に助言等を実施。避難訓練等を実施している地下街等は増加

避難訓練等を実施している地下街等

平成28年3月末時点：356 → 29年3月末時点：420

（国土交通省）

- ② 地下街等が所在する23の全ての消防本部において、施設管理者等に対し、火災対策に係る連絡体制を見直した取組事例等について情報提供するとともに、地下街等の火災対策の向上に係る指導等に活用

（総務省）

浸水防止用設備の設置、運用、補修等の実施に関するガイドラインを施設管理者等に再周知するよう市町村に助言

（国土交通省）

計画の作成状況等を調査し、施設管理者等に対する計画の作成促進について市町村に助言等を実施。計画を作成済みの地下街等は増加

計画を作成済みの地下街等

平成28年3月末時点：601 → 29年3月末時点：790

（国土交通省）

（注1）「協議会」とは、地下街、地下鉄、地下駐車場等で構成される、避難確保・浸水防止計画の作成や連絡調整等を行う場を指す。（注2）「計画」とは、水防法に基づく避難確保・浸水防止計画を指す。

## 地下街等地下空間利用施設の安全対策等に関する実態調査の結果に基づく勧告に対する 改善措置状況（2回目のフォローアップ）の概要

### 【調査の実施時期等】

- 1 実施時期 平成 26 年 12 月～28 年 4 月
- 2 対象機関 調査対象機関：総務省（消防庁）、国土交通省  
関連調査等対象機関：市町村（10）、事業者等

【勧告年月日及び勧告先】 平成 28 年 4 月 12 日 総務省（消防庁）、国土交通省

【回答年月日】 総務省（消防庁） 平成 28 年 11 月 15 日 国土交通省 平成 28 年 11 月 10 日

【その後の改善措置状況に係る回答年月日】 総務省（消防庁） 平成 30 年 1 月 5 日 国土交通省 平成 30 年 1 月 12 日

### 【調査の背景事情等】

- 地下街は、公共の用に供される地下歩道と複数の店舗等が一体となった地下空間利用施設であり、不特定多数の者が利用する空間として、地上の混雑緩和や地下の有効活用、利用者の利便性や回遊性の向上等の役割を担う。
- 一方、平成 11 年 6 月、豪雨により博多駅地下街（福岡市）を含む市街地一帯が浸水し、地下鉄の運休や地下街の従業員 1 名が死亡する等の被害が発生。さらに、近年、台風による大雨やいわゆるゲリラ豪雨と呼ばれる局地的短時間の豪雨が多く発生している中、平成 25 年 9 月には栄地下街（名古屋市）において浸水被害が発生しており、27 年 2 月には札幌駅前通地下歩行空間に接続するビルの地階に所在する飲食店で火災が発生し、火災で発生した煙が当該地下歩行空間に流入し、歩行空間が一時閉鎖される事態が発生
- 地下空間利用施設においては、消防法や水防法に基づき、個々に安全対策が講じられているが、火災や浸水等による他の施設への被害の拡大を防止するため、施設管理者等の必要な連携の下、ネットワークとしての利用者の安全確保対策が重要
- この調査は、以上のような状況を踏まえ、地下街等地下空間利用施設における利用者の安全の確保を図る観点から、地下空間におけるネットワークの形成状況やネットワークにおける災害発生時の安全対策の実態を明らかにし、関係行政の改善に資するために実施

勧告事項	関係府省が講じた改善措置状況
<p>1 地下空間ネットワークにおける安全対策の実施状況 地下空間ネットワークとしての安全対策の推進 (勧告要旨)</p> <p>① 市町村に対し、協議会等における取組をより効果的かつ円滑なものとするため、協議会の構成員の確保、連携した訓練の結果等の検証を踏まえた連絡体制の必要な見直し及び連携したより効果的な避難訓練等について、協議会等に対する一層の働きかけや情報提供を行うよう助言すること。(国土交通省)</p> <p>(説明)</p> <p>&lt;制度の概要等&gt;</p> <p>○ 水防法(昭和24年法律第193号)(注)第15条の2により、地下街等の所有者又は管理者は、施設の利用者の洪水時の避難の確保及び施設への浸水の防止を図るために必要な訓練等に関する避難確保・浸水防止計画を単独で又は共同して作成しなければならないとされている。 (注) 水防法は、平成27年5月に改正されているが、本調査は、原則として平成27年5月の改正前の水防法の状況について調査。</p> <p>○ 国土交通省は、地方公共団体に対し、「地下街・地下鉄及び接続ビル等における防災・減災対策の推進について(通知)」(平成26年4月25日付け国水環防第2号各都道府県知事宛て国土交通大臣通知。以下「平成26年地下街等防災対策通知」という。)を發出し、市町村は、共同して避難確保・浸水防止計画を作成する地下街・地下鉄及び接続ビル等に対し、計画検討や連絡調整の場としての協議会の設置を促すことが望ましいとしている。</p>	<p>→: 1回目のフォローアップ時に確認した改善措置状況 ⇒: 2回目のフォローアップ時に確認した改善措置状況</p> <p>(国土交通省)</p> <p>→ 協議会に参加していない地下街等の所有者や管理者に対する協議会への参加促進、訓練の実施及び訓練の結果等の検証を踏まえた連絡体制の強化を図ることについて、市町村に助言するよう都道府県宛てに通知を發出した(「地下街等における避難確保・浸水防止の取組の強化について(通知)」(平成28年8月30日付け国水環防第8号国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室長通知。以下「室長通知」という。))。</p> <p>また、平成28年8月に「地下街等に係る避難確保・浸水防止計画作成の手引き」を改定し、「情報伝達訓練を実施し、連絡体制を検証し、伝達手段や連絡系統の見直しを行うこと」や、「訓練の実施等の調整にあたっては関係地方公共団体の協力等を得つつ、計画対象区域内の施設が連携して実施できるよう配慮する」ことを関係箇所にそれぞれ追記した。</p> <p>さらに、平成28年8月に連携したより効果的な避難訓練が実施されている大阪市地下空間浸水対策協議会やゼスト御池(京都府)における先進事例についても、国土交通省ホームページにおいて周知した。</p> <p>⇒ 平成27年5月の水防法の改正及びそれに伴い講じた措置を把握するため、避難確保・浸水防止計画の作成状況、訓練の実施状況等について調査している。その結果によると、避難訓練等を実施している地下街等は、平成28年3月末時点で356施設であったものが、29年3月末時点で420施設となっている。</p> <p>また、地下街等の所有者や管理者が連携して避難確保・浸水防止計画を作成する際に参考となる事例等をまとめた「地下街等における連携し</p>

勧告事項	関係府省が講じた改善措置状況
<p>＜調査結果の概要＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 調査対象 25 協議会のうち、浸水対策を目的とした協議会の中には必要な構成員が確保されていないものが1 協議会（未参加 14 施設）</li> <li>○ 未参加となっている施設管理者等は、浸水対策は各施設の必要に応じてそれぞれの施設が考えるべきであるなどとしており、地下空間ネットワーク全体における安全対策の必要性についての認識が不十分</li> </ul> <p>（勧告要旨）</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>② 市町村に対し、施設管理者等において連携した訓練の結果等を踏まえ連絡体制の必要な見直しが行われている例などの取組に関する情報の提供を行うこと。（総務省）</p> </div> <p>（説明）</p> <p>＜制度の概要等＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 消防法（昭和 23 年法律第 186 号）第 8 条及び第 8 条の 2 に基づき、防火対象物の管理について権原を有する者は、防火管理者等を定め、当該防火対象物について消防計画の作成、消防計画に基づく消火、通報及び避難の訓練等を行わせなければならないとされている。</li> </ul> <p>＜調査結果の概要＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 連絡設備の使用に習熟していない等の理由により、火災発生時に迅速な連絡が行われていなかった例あり（当該地下鉄駅では、この教訓を踏まえ、連絡設備の確認、通報テストの徹底及び連絡のバックアップ体制</li> </ul>	<p>た避難確保・浸水防止計画の作成」を作成し、平成29年8月25日に国土交通省ホームページに掲載した。</p> <p>さらに、当該ホームページについて市町村が地下街等の所有者又は管理者に周知するよう、都道府県宛てに「地下街等における連携した避難確保・浸水防止計画の作成の促進について」（平成29年8月25日付け国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室課長補佐事務連絡。以下「水防担当課長宛て事務連絡」という。）を発出した。</p> <p>今後も、訓練等の先行事例の周知を図り、施設における取組の促進を図る予定である。</p> <p>（総務省）</p> <p>→ 地下街等（71か所）が所在する消防本部を対象として、火災対策に係る連絡体制について訓練の結果等を踏まえた見直しが行われた事例等の調査を行う旨を通知し（「地下街等地下空間利用施設の安全対策等に関する実態調査の結果に基づく勧告」を受けた対応について（依頼）」（平成28年4月12日付け消防予第142号））、平成28年7月末に調査結果を取りまとめた。</p> <p>これを踏まえ、上記の消防本部に対して、取りまとめた調査結果（事例）を情報提供するとともに、地下街等の施設管理者等への指導等において当該事例を活用し、地下街等の火災対策の向上を図るよう通知した（「地下街等の火災対策に係る連絡体制の向上に係る取組事例調査」の結果について（通知）」（平成 28 年 8 月 29 日付け消防予第 261 号））。</p> <p>⇒ 管轄区域内に地下街等が所在する全ての消防本部（管轄する地下街が休止中の1消防本部を除く23消防本部）では、平成28年8月の消防庁からの上記通知を受け、当該調査結果を地下街等の施設管理者等に情報提供</p>

勧告事項	関係府省が講じた改善措置状況
<p>の構築を行っている。)</p> <p>○ 火災発生時に接続施設に対し、迅速な連絡が行われていなかった例あり（本件を踏まえ、火災が発生した地下空間ネットワークにおいては、災害時における通報連絡等を迅速、的確に実施し、人命、財産の被害を軽減することを目的とした協議会が設置されている。)</p> <p><b>(勧告要旨)</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>③ 平成27年5月の水防法の改正及びそれに伴い講じた措置について、地下街等を含む地下空間ネットワークにおける対応状況を把握するとともに、その結果を踏まえた必要な措置を講ずること。(国土交通省)</p> </div> <p><b>(説明)</b></p> <p><b>&lt;制度の概要等&gt;</b></p> <p>○ 平成27年5月の水防法の改正では、従来の洪水（外水）のみを対象とした浸水想定区域に加え、雨水出水（内水）及び高潮を対象とした浸水想定区域の設定や利用者の円滑かつ迅速な避難の確保及び浸水の防止に係る計画を作成しようとする場合における、連続する施設の所有者等からの意見聴取等が新たに追加</p> <p><b>&lt;調査結果の概要&gt;</b></p> <p>○ 「地下街・地下鉄及び接続ビル等における防災・減災対策の推進について（通知）」（平成27年8月27日付け国水環防第18号各都道府県知事宛て国土交通大臣通知）を発出し、都道府県を通じて地下街・地下鉄及び接続ビル等の施設管理者等に対し、協議会の設置に向けた調整を実施するよう要請</p>	<p>するとともに、地下街等の火災対策の向上に係る指導等に活用している。</p> <p>(国土交通省)</p> <p>→ 平成27年5月の水防法の改正及びそれに伴い講じた措置について把握するため、平成28年3月末時点の避難確保・浸水防止計画の作成状況、協議会の設置、参加及び訓練の実施状況について調査を実施した。</p> <p>調査結果を踏まえ、連続施設との連携の強化の促進、避難確保・浸水防止計画作成の支援について市町村に助言するように、都道府県宛てに室長通知を発出した。</p> <p>⇒ 平成27年5月の水防法の改正及びそれに伴い講じた措置を把握するため、避難確保・浸水防止計画の作成状況、訓練の実施状況等について引き続き調査している。その結果によると、同計画を作成している地下街等は、平成28年3月末時点で601施設であったものが、29年3月末時点で790施設となっている。</p> <p>また、当該調査結果も踏まえつつ、都道府県に対し、地下街等における連携した避難確保・浸水防止計画の作成及び同計画に基づく訓練の実施の促進について市町村に助言するよう水防担当課長宛て事務連絡を発出した。</p> <p>今後も、調査項目の見直しを検討しつつ調査を実施し、調査結果を踏まえ、避難確保・浸水防止計画の作成を促進する取組を実施する予定である。</p>

勧告事項	関係府省が講じた改善措置状況
<p>○ 国土交通省は、地方整備局、都道府県、市町村、地下街管理者等に対する説明会を開催し、協議会による避難確保・浸水防止計画の作成、訓練等の実施について、先行事例を示しつつ要請</p> <p><b>2 地下街等の安全対策に関する設備の整備・運用状況</b> (勧告要旨)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>国土交通省は、地下空間ネットワークにおける浸水に係る利用者の安全を確保するため、施設管理者等における連携した適切な止水板等の浸水防止設備の設置及び運用の在り方についてのより具体的な情報を市町村に示すとともに、市町村に対し、適切な浸水防止対策の実施について、施設管理者等に対する働きかけや情報提供を行うよう助言する必要がある。</p> </div> <p>(説明)</p> <p>&lt;制度の概要等&gt;</p> <p>○ 国土交通省は、平成 13 年度に「地下空間における浸水対策ガイドライン」を作成し、「不特定又は多数の者が利用する地下空間における技術的基準」において、地上からの浸水開始時刻を遅延させることや、地下空間における浸水の上昇速度を低減させるため、地下への流入口のマウンドアップ、防水板（止水板）の設置、土のうの設置等の措置により、避難可能なルートを確保することとしている。</p> <p>○ また、「地下街等に係る避難確保・浸水防止計画作成の手引き（案）」において、止水板等の設置基準として、止水板等の設置時期や場所を例示</p> <p>&lt;調査結果の概要&gt;</p>	<p>(国土交通省)</p> <p>→ 地下街等の所有者又は管理者による浸水対策の推進に資するため、浸水防止用設備の設置、運用、維持管理点検、補修等の実施に関する「地下街等における浸水防止用設備整備のガイドライン」を作成し、平成 28 年 8 月 30 日に国土交通省ホームページに掲載するとともに、市町村に対して地下街等の所有者又は管理者に周知するように、都道府県宛てに室長通知を発出した。</p> <p>⇒ 平成29年8月25日に発出した水防担当課長宛て事務連絡により、都道府県に対し、「地下街等における浸水防止用設備整備のガイドライン」について、市町村が地下街等の所有者又は管理者に再周知するよう依頼した。</p> <p>平成 28 年 3 月末から 29 年 3 月末までの間、新たに 189 施設において、浸水防止用設備の活用などを内容とする避難確保・浸水防止計画が作成されており、浸水防止の取組が進んでいるところである。</p> <p>また、浸水防止用設備に係る課税標準の特例措置を設けており、今後同設備の整備が進むよう制度の周知を図っていく予定である。</p>

勧告事項	関係府省が講じた改善措置状況
<p>○ 浸水が発生した場合、他の接続する施設に影響が及ぶおそれや迅速な対応ができないおそれがあるものがみられるなど、施設管理者等間の連携が十分に図られておらず、地下空間ネットワークとしての安全対策が十分となっていない例あり</p> <p><b>3 法令に基づく地下街等の安全対策の実施</b> (勧告要旨)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>① 国土交通省は、市町村に対し、市町村地域防災計画において名称及び所在地を定めるべき施設の設定に必要なより具体的な情報を提供すること。</p> </div> <p>(説明)</p> <p><b>&lt;制度の概要等&gt;</b></p> <p>○ 国土交通大臣又は都道府県知事は、水防法第 14 条第 1 項に基づき、同法第 10 条第 2 項、第 11 条第 1 項等により指定した河川について、浸水想定区域を指定</p> <p>○ 市町村防災会議等は、同法第 15 条第 1 項第 3 号イに基づき、浸水想定区域内の施設のうち、利用者の洪水時の円滑かつ迅速な避難の確保及び洪水時の浸水の防止を図る必要があると認められる地下街等については、市町村地域防災計画に当該施設の名称及び所在地を定めることとされている。</p> <p>○ 国土交通省では、平成 26 年地下街等防災対策通知において、市町村に対し、市町村地域防災計画に記載されている地下街・地下鉄及び接続ビル等と地下で接続している建築物等についても市町村地域防災計画への位置付けに努めることなどを要請</p>	<p>(国土交通省)</p> <p>→ 防火対象物における防火管理等が規定されている消防法の基準(注)を参考にして市町村地域防災計画に地下街等を定めている4市区の事例を、平成28年8月30日のガイドラインの公表と併せて国土交通省のホームページにおいて周知した。</p> <p>(注) 消防法第8条第1項、第8条の2第1項及び消防法施行令(昭和36年政令第37号)第1条の2第3項において、防火管理者及び統括防火管理者を定めなければならない地下街が規定されている。また、消防法施行規則(昭和36年自治省令第6号)第12条第1項第8号において、消防庁長官が定める基準に適合する総合操作盤を防火対象物の防災センター等に設ける防火対象物として、延べ面積が1,000平方メートル以上の地下街が規定されている。</p> <p>⇒ 消防法の基準を参考にして地下街等を市町村地域防災計画に定めている4市区の事例を、平成28年8月以降も継続して国土交通省のホームページで周知している。</p> <p>なお、市町村地域防災計画に対象施設として定められている地下街等の数は、施設の新たな指定や廃止等により、平成28年3月末時点で1,117施設であったものが、29年3月末時点で1,114施設となっている。</p>

勧告事項	関係府省が講じた改善措置状況
<p>&lt;調査結果の概要&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 調査対象 139 施設のうち、浸水想定区域内に所在する 101 施設中、26 施設（25.7%）の名称等が市町村地域防災計画に未記載</li> <li>○ 未記載の理由として、市町村地域防災計画に定めるための独自の判定基準を作成しており、当該施設は同基準の地下街と一体を成す施設に該当しない、水防法の逐条解説において示されている地下に設けられた不特定多数の者が利用する施設の例を参考とした等としており、市区において、市町村地域防災計画に記載する施設の判断が区々となっている状況</li> </ul> <p>(勧告要旨)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>② 国土交通省は、市町村に対し、施設所有者等における避難確保・浸水防止計画の作成を促進するために必要な指示等を行うよう助言すること。</p> </div> <p>(説明)</p> <p>&lt;制度の概要等&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市町村地域防災計画に名称等を定められた施設の所有者又は管理者（以下「施設所有者等」という。）は、水防法第 15 条の 2 第 1 項に基づき、単独で又は共同して、避難確保・浸水防止計画を作成しなければならないとされている。</li> <li>○ 市町村長は、同法第 15 条第 3 項に基づき、市町村地域防災計画に名称等を定められた連続する 2 以上の地下街等の施設所有者等に対し、避難確保・浸水防止計画を共同して作成することを勧告することができる。</li> </ul>	<p>(国土交通省)</p> <p>→ 水防法第 15 条の 2 第 6 項の規定に基づく指示を行うことについて市町村に助言するよう都道府県宛てに室長通知を発出した。</p> <p>⇒ 避難確保・浸水防止計画が未作成の地下街等が所在する市町村では、当該地下街等に対し、同計画の作成を促す案内文の送付や定期的な進捗状況の確認などが行われている。また、2市では、水防法第15条の2第6項に基づく指示を実施し、同計画の作成を促進している。これらの取組により、同計画を作成している地下街等は、平成28年3月末時点で1,117施設中601施設（53.8%）であったものが、29年3月末時点で1,114施設中790施設（70.9%）となっており、189施設増加している。</p> <p>今後も、避難確保・浸水防止計画の作成が促進されるよう、計画作成の手引きの充実を図るとともに、都道府県を通じ、市町村に対して助言等を実施する予定である。</p>

勧告事項	関係府省が講じた改善措置状況
<p>＜調査結果の概要＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国土交通省の調査によると、平成 27 年 3 月 31 日現在、市町村地域防災計画に名称等が記載されている 1,084 地下街等のうち、避難確保・浸水防止計画を作成しているものは 467 施設所有者等（43.1%）、避難確保計画を作成しているものは 667 施設所有者等（61.5%）</li> <li>○ 未作成の理由として、計画を作成する必要があることを承知していなかった、浸水防止計画の作成について市からの要請がなかったなどが挙げられ、避難確保・浸水防止計画の作成についての施設所有者等の認識が不十分となっており、市町村における施設所有者等に対する計画の作成促進に向けた指示が必要</li> </ul>	