

2-3. 首里城公園の消防関係設備

(1) 国営沖縄記念公園首里城地区

城郭内の消防関係設備として、早期発見のための感知・警報・防犯設備、初期消火・延焼防止のための消防設備、その他の消防設備・避難設備・避雷設備、屋外消火栓・放水銃の配置について確認を行った。

1) 早期発見のための感知・警報・防犯設備

各建築物における感知、警報設備の設置状況は下表のとおりである。消防法の基準を満たしているほか、放火などを防ぐ防犯設備として人感センサーや監視カメラが自主設置されていた。

なお、正殿1階には感知に比較的時間を要する作動式分布型（いわゆる空気感式）の熱感知器が設置されていた。また、消防への通報は人を介する電話によるものであり、火災感知と連動して自動的に通報するものとはなっていなかった。

		① 正殿 西之廊下 南之廊下	② 北殿	③ 南殿番所	④ 奉神門	⑤ 書院 鎖之間	⑥ 黄金御殿 寄満 近習詰所 奥書院	⑦ 二階御殿	⑧ 世誇殿	⑨ 女官居室	⑩ 広福門	⑪ 系図座 用物座	屋外	他	備考
基礎情報	火災前の用途	(17) 文化財※	(15) その他 事業所	(8) 博物館	(15) その他 事業所	(15) その他 事業所	(8) 博物館	(15) その他 事業所	(15) その他 事業所	(14) 倉庫	(15) その他 事業所	(15) その他 事業所	—	—	
	一棟扱い	★(16)口		★(16)口		★(16)口	★(16)口	★(16)口							
	延べ面積	1270.04	473.58	608.94	513.47	620.82	1048.65	603.00	181.61	188.11	156.26	187.58	—	—	
	収容人員 (消防回答)	346	118	72	3	37	60	52	27	0	3	53	—	—	771
自動火災 報知設備	熱感知器 (作動式 分布型)	○	—	○	○	—	—	○	—	—	○	—	—	—	空気 管式
	熱感知器 (作動式 スポット型)	—	○	○	○	○	○	○	○	—	○	○	—	—	
	熱感知器 (定温式 スポット型)	—	○	—	○	—	—	○	—	—	○	—	—	—	
	煙感知器	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
	発信機 (P型1級)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
	発信機 (P型2級)	—	○	○	○	—	○	—	○	—	—	○	—	—	
	受信機 (P型1級)	—	—	—	○	○	—	○	—	—	—	—	—	—	
受信機 (P型2級)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	○	—	—		
非常警 報設備	スピーカー	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—	—	
	放送設備	—	—	—	○	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
非常通報設 備		—	—	—	固定電話 で代替	—	—	—	—	—	—	—	—		
人感 センサー	赤外線	10か所	5か所	10か所	7か所	5か所	—	—	—	—	—	—	—	—	計37 か所
監視 カメラ		7台	2台	3台	0台	1台	7台	4台	1台	0台	1台	2台	屋外 42台	0台	計70台

表 2.16：城郭内の感知・警報・防犯設備

2) 初期消火・延焼防止のための消防設備

初期消火・延焼防止のための消防設備については消防法上必要な設備が設置されていた。消防法の基準にはないが、周囲の火災から正殿を守るための設備としては、正殿にはドレンチャーが、正殿の周囲には4基の放水銃が自主設置されていた。

一方で、スプリンクラー設備等の自動消火設備は消防法上、建築物の用途・規模から義務付けられておらず、設置されていなかった。

		① 正殿 西之廊下 南之廊下	② 北殿	③ 南殿番所	④ 奉神門	⑤ 書院 鎖之間	⑥ 黄金御殿 寄満 近習詰所 奥書院	⑦ 二階御殿	⑧ 世誇殿	⑨ 女官居室	⑩ 広福門	⑪ 系図座 用物座	屋外	他	備考
消火器 20m以内	粉末(ABC) 消火器	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	飲会門木 曳門	警備 ボックス	
屋内消火栓 25m以内	易操作性 1号消火栓	○	○	○	○	○	○	○	—	—	—	—	—	—	
	ポンプ	—	—	—	—	—	—	○	—	—	—	—	—	—	
屋外消火栓 40m以内	自立型2人用 屋外消火栓は易 操作なし	—	○	○	○	—	○	—	○	—	—	○	—	—	
	ポンプ	—	—	—	—	—	—	○	—	—	—	—	起動用操 作ボタ ン)	—	
	送水口	—	—	—	—	—	—	○	—	—	—	—	木曳門 防火水槽	—	
放水銃 550ℓ /min・基	放水銃	○	—	—	起動用操 作ボタン	—	—	起動用操 作ボタン	—	—	—	—	—	—	
	ポンプ	—	—	—	—	—	—	○ ドレン チャー 兼用	—	—	—	—	—	—	1台バック アップ用
ドレン チャー 40ℓ/min・ 個	ヘッド	○	—	—	起動用操 作ボタン	—	—	—	—	—	—	—	起動用操 作ボタ ン×4(放 水銃の位 置)	—	
	ポンプ	—	—	—	—	—	—	○ 放水銃 兼用	—	—	—	—	—	—	1台バック アップ用

表 2.17：初期消火・延焼防止のための消防設備

正殿の屋内消火栓については、消防法上は各階1台でカバーすることも可能だが、自主的に2台設置されていた。ただし、設置位置については那覇市消防局ヒアリングによると出入口から5m以内程度が望ましいとされているが、西之廊下入口から消火器・屋内消火栓までの歩行距離は約19mであった。

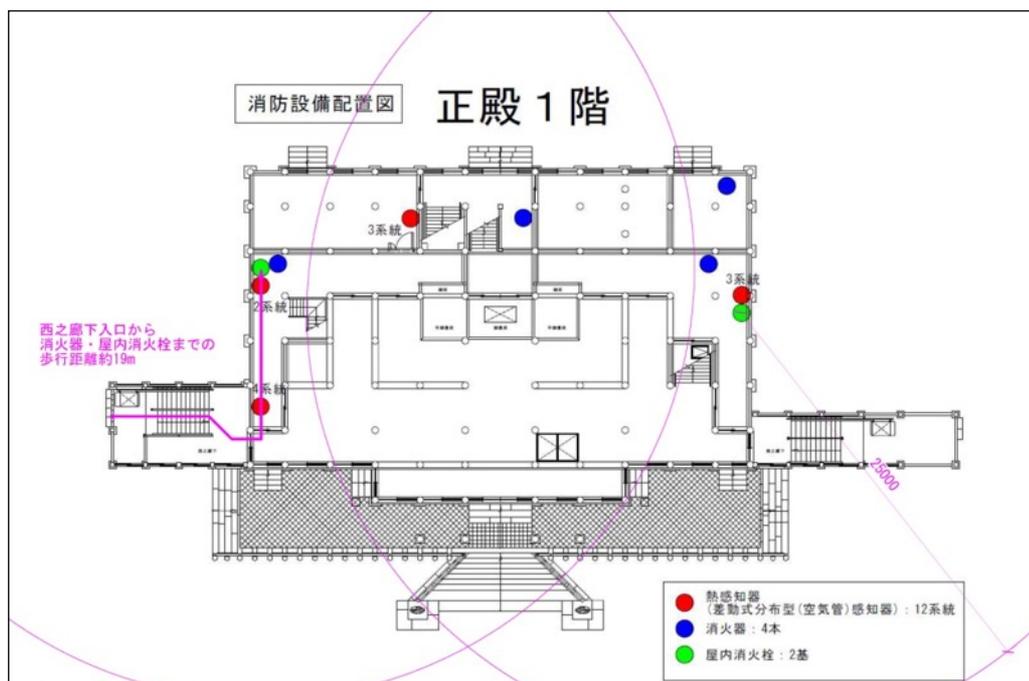


図 2.24：正殿内部の屋内消火栓の位置（令和元年 12 月 17 日 三者合同記者会見 別添資料をもとに作成）

3) その他の消防設備・避難設備・避雷設備

誘導灯やその他の消防設備についても消防法上必要な機器は設置されていた。各建築物は、建築基準法上、避雷設備が必要な高さ（20m）以下であったが、避雷針が自主設置されていた。

		① 正殿 西之廊下 南之廊下	② 北殿	③ 南殿番所	④ 奉神門	⑤ 書院 鎖之間	⑥ 黄金御殿 寄満 近習詰所 奥書院	⑦ 二階御殿	⑧ 世誇殿	⑨ 女官居室	⑩ 広福門	⑪ 系図座 用物座	屋外	他	備考
誘導灯	避難口誘導灯、 通路誘導灯	—	○	○	○	○	○	○	○	○	—	—	—	—	
不活性ガス 消火設備		—	—	○	—	—	○	—	—	—	—	—	—	—	展示室・収 蔵庫用
消火水槽	初期消火用で ポンプ併設	—	—	—	—	—	—	100m	—	—	—	—	—	—	
防火水槽	消防隊用で ポンプ無し	—	—	—	—	—	—	62m	—	—	—	—	—	木曳門40m	
避雷設備		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	

表 2.18：その他の消防設備、避難設備、避雷設備

4) 屋外消火栓・放水銃の配置

自衛消防隊が使用する消防設備として屋外消火栓が6基、周囲の火災から正殿を守る設備として放水銃が4基設置されていた。放水銃は4基のうち3基が、蓋の開放・放水銃の立ち上げに人力と時間を要する地下式であり、更に正殿東側の地下式の放水銃の蓋の開放には専用の金具が必要であった。

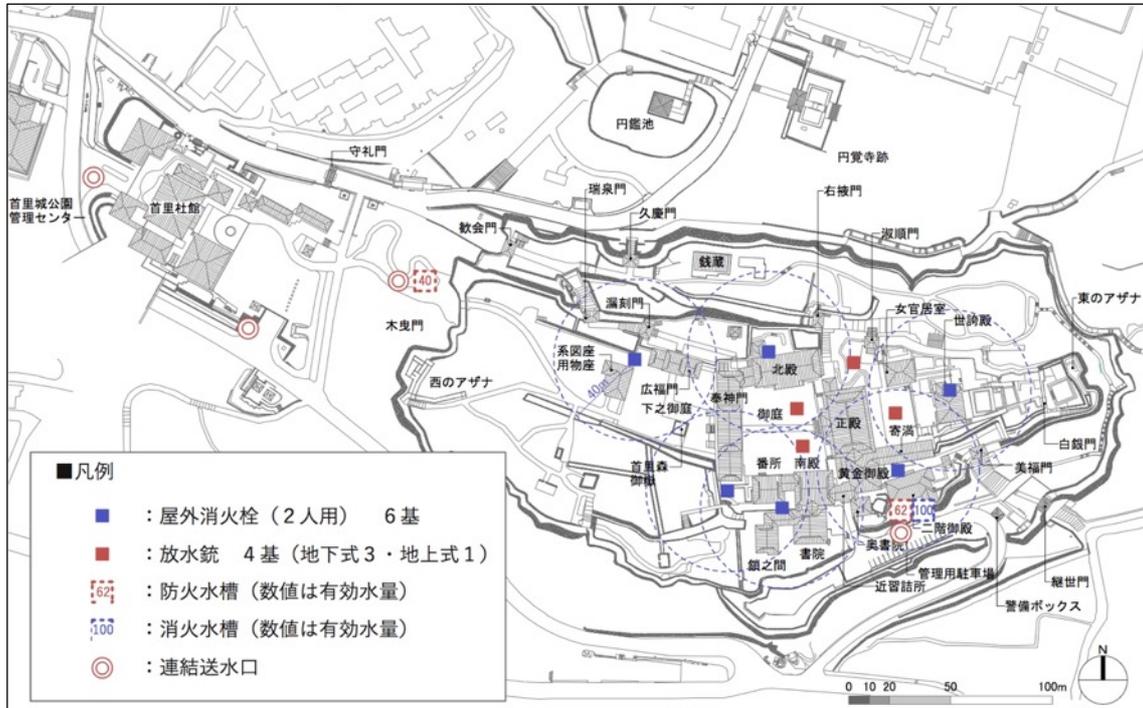


図 2.25 : 屋外消火栓・放水銃の配置

(沖縄県提供資料 園内 放水銃・屋外消火栓・連結送水口・防火水槽等配置図をもとに作成)

(2) 消防水利

1) 消火栓・防火水槽・消火水槽・自然水利

首里城公園内周辺の公設消火栓・自然水利、首里城公園内の防火水槽・消火水槽の状況を下図に整理した。

公設消火栓（水道配水管の埋設されている公道上に設けられる消防活動用の消火栓）は城郭内には存在しないため、首里城公園周辺の公設消火栓にポンプ車が部署し、放水先までホースを延長する必要がある。自然水利に活用可能な円鑑池、龍潭池があるが、高低差や水質等の問題があることや、水利部署位置までの道路が狭隘であり、部署可能な車両が限られるため、公設消火栓と比べると活用に時間を要する。

主に自衛消防隊の使用する消火水槽（ドレンチャー・放水銃・屋内外消火栓用）は、二階御殿の地下に 100t 確保されている。主に公設消防隊の使用する防火水槽は、二階御殿の地下に 65t、木曳門脇に 40t、合わせて 105t 確保されている。消火水槽と防火水槽の合計は 205t である。

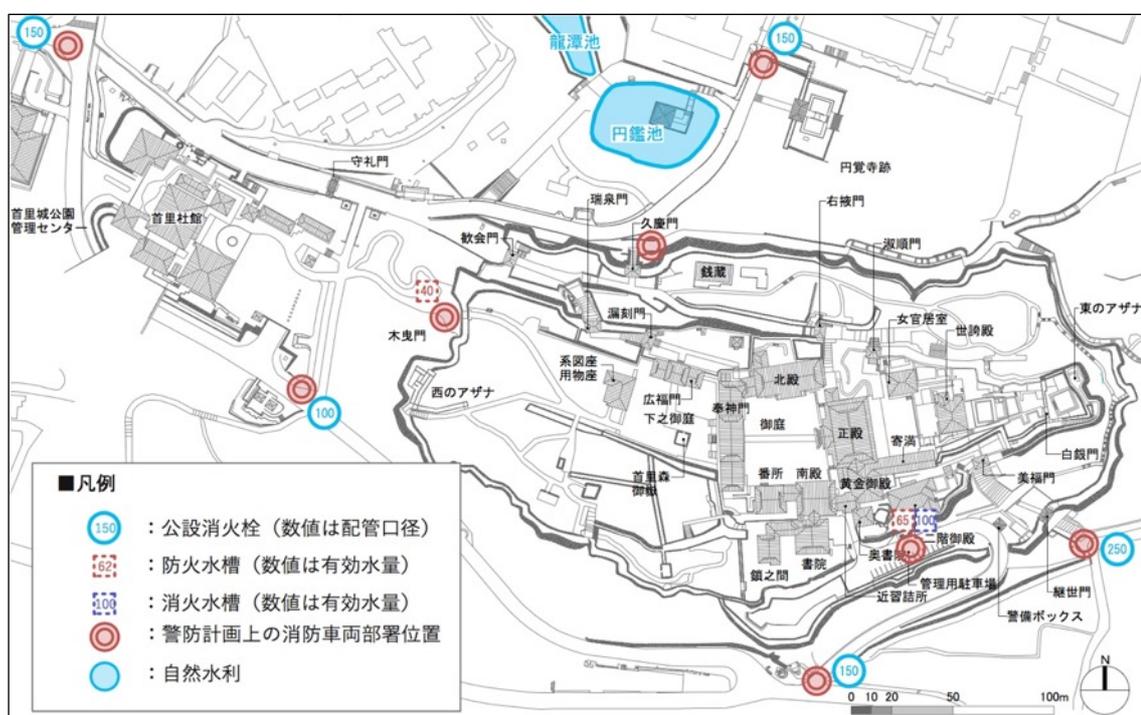


図 2.26 : 消防水利の配置 (首里城警防計画 をもとに作成)

(3) その他の設備の状況

その他の設備として、城郭内外の防災センター機能、および人感センサーと監視カメラ等の防犯設備の設置状況について調査、整理し、その内容を示す。

1) 防災センター機能

首里城公園内の防災センター機能は、城郭内区域には奉神門に、城郭外区域には首里杜館にそれぞれ配置されており、さらに首里杜館内では警備員室と監視員室が2つの階に分かれていた。奉神門と首里杜館は直線距離で約300m離れている。

奉神門は城郭内区域の防災センター、首里杜館は城郭外区域の防災センターとして機能していたが、城郭内外に設置されている防災・防犯設備はそれぞれ設置主体が異なっており、それぞれの設備は基本的に独立していたため、首里城公園全体を一括管理する設備にはなっていなかった。各防災センターにおける防災・防犯機能は下記のとおりである。

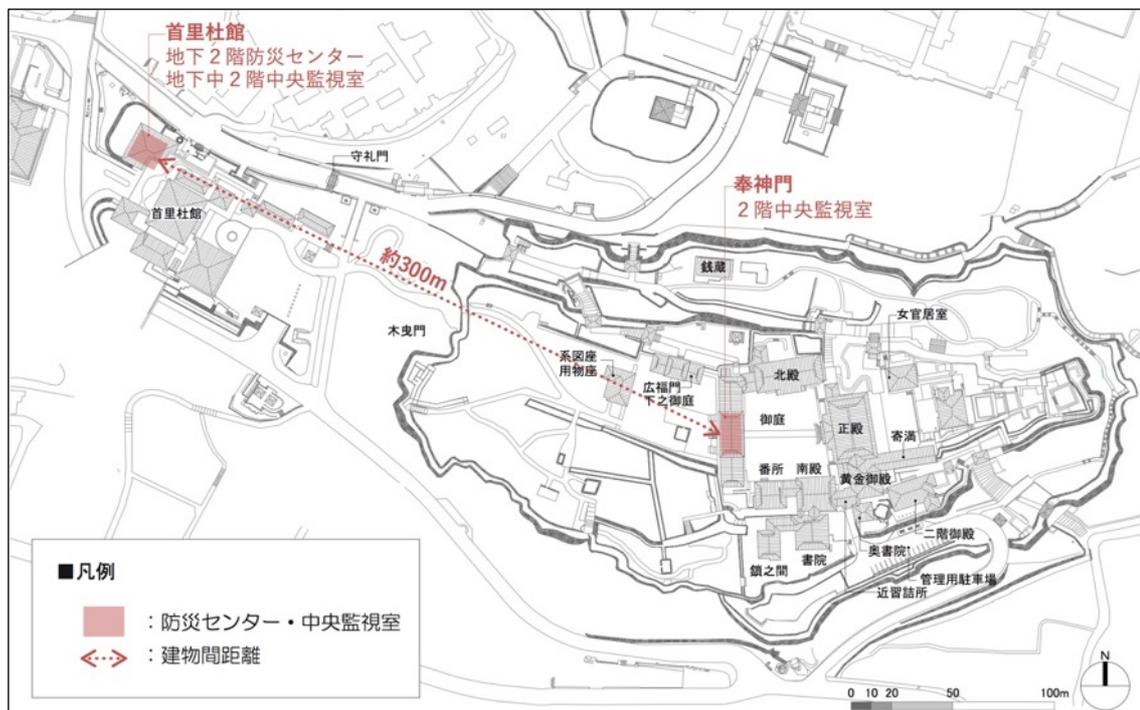


図 2.27：防災センター・中央監視室位置

①奉神門 2 階中央監視室

城郭内区域の防災センターである奉神門 2 階中央監視室の防災・防犯設備としては、設備機器の中央監視設備（以下「中央監視設備」という。）、監視カメラモニター、火災受信機、遠隔警備表示盤、非常放送設備、固定電話、放水銃・ドレンチャー起動用操作ボタン等が設置されていた。

中央監視設備は城郭内区域の空調・照明・動力等の設備を集中監視・制御する設備である。火災受信機は自動火災報知設備の感知器からの信号を受信し、警報音を発報する設備である。遠隔警備表示盤は人感センサー等からの信号を受信し、異常発生時の警報音と発生した建築物について表示されるが、建築物内のどの人感センサーが発報したかを表示するようにはなっていなかった。

奉神門 2 階中央監視室では、城郭外区域の防災・防犯設備の警報等を直接受信することはできなかった。なお、城郭外区域の自動火災報知器設備の警報は、中央監視設備を通して間接的に確認することができた。

そのため、城郭内外の連絡は、原則として内線電話、無線、携帯電話により行われていた。

②首里杜館地下2階防災センター（警備員室）

首里杜館地下2階防災センターは警備員室であり、城郭外区域の防災・防犯設備として、火災受信機、監視カメラモニター、防犯盤、固定電話、非常放送設備が設置されていた。

しかし、ここでは城郭内区域の防災・防犯設備の警報等を直接受信するようにはなっていなかった。

③首里杜館地下中2階中央監視室（監視員室）

首里杜館地下中2階中央監視室は監視員室であり、中央監視設備により城郭外区域の空調・照明・動力等の設備を集中監視・制御していた。

地下2階防災センター同様に、城郭内区域の防災・防犯設備の警報等を直接受信するようにはなっていなかった。なお、城郭内区域の自動火災報知設備の警報は、中央監視設備を通して間接的に確認することができるようになっていた。

2) 人感センサー

城郭内区域の人感センサーは、沖縄美ら島財団が設置した遠隔警備会社の製品である。正殿に10か所、奉神門7か所、北殿5か所、南殿・番所10か所、書院・鎖之間5か所の合計37か所、いずれも建築物の出入口付近に設置されていた。

また、城郭外区域の人感センサーは、県が設置したもので、首里杜館に32か所、首里城公園管理センター管理棟11か所の合計43か所に設置されていた。

機器の種類は城郭内外で異なるが、いずれも赤外線を利用したセンサーであり、人の動きに反応し、人が放出している温度と周囲の温度の差を、赤外線を照射して検知する方式である。

城郭内区域の人感センサーの発報は、奉神門2階中央監視室と遠隔警備会社で確認でき、城郭外区域の人感センサーの発報は、首里杜館防災センターで確認ができる。

一方、城郭内区域の人感センサーの発報を首里杜館で確認することはできず、城郭外区域の人感センサーの発報を奉神門で確認することはできなかった。城郭内区域の人感センサーは、発報した建築物はわかるが、建築物内のどの人感センサーが発報したかを表示することはできなかった。

3) 監視カメラ

城郭内区域の屋外監視カメラは国（UR）が設置したもので、軒下から屋外を撮影するカメラを含めると、台数は合計42台、配置箇所は下図のとおりである。

設置されていた屋外監視カメラは、わずかな光を高感度で拾って夜間や暗い場所をカラーで撮影することができる仕様であったが、撮影には豆電球程度の明るさが必要であり、完全な暗闇の中では撮影することができなかった。

また、動体検知機能により動くものすべてに反応して発報する仕様であり、風に揺れた樹木の枝などでも発報する。そのため、夜間の警備員によるモニター監視では、モニターで確認して異常がなければ現場確認はしない運用としていた。

城郭外区域の屋外監視カメラは県が設置したもので、台数は19台である。

城郭外区域は24時間出入り可能なため、監視カメラには動きを感知し発報する機能はないが、放送機能を有しているため、不審者がいる場合等は注意放送を行い、状況に応じて現場確認をしていた。

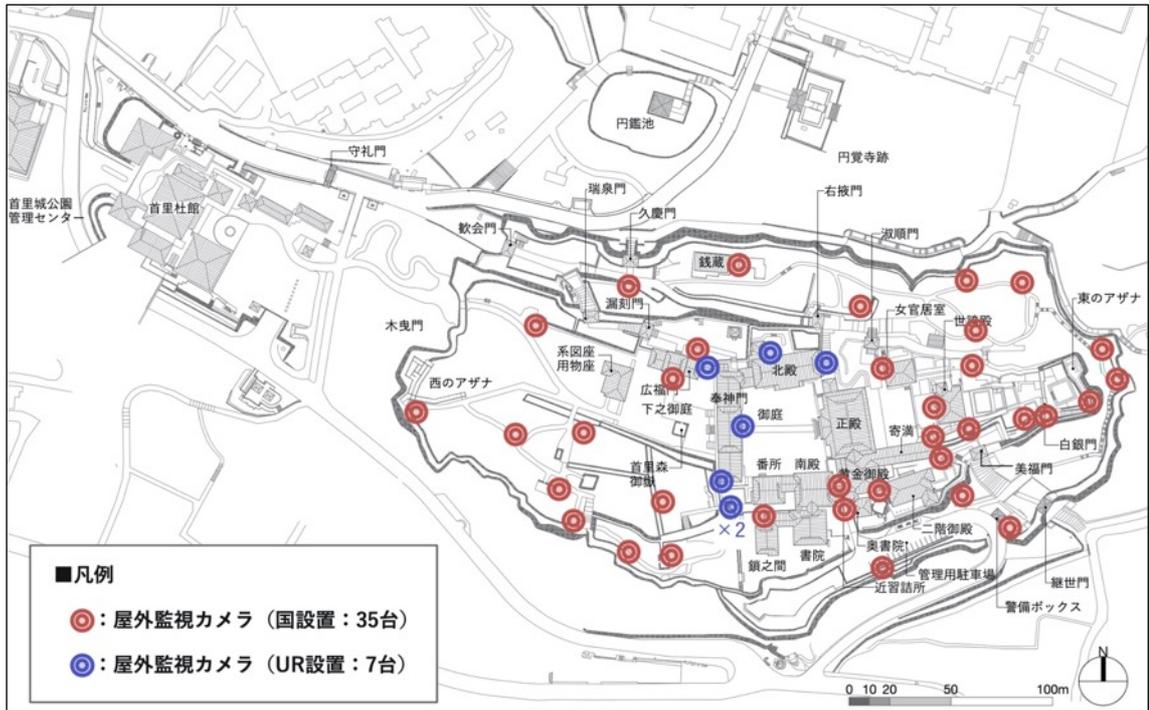


図 2.28：城郭内の防犯カメラ配置図（首里城地区 屋外監視カメラ配線平面図をもとに作成）

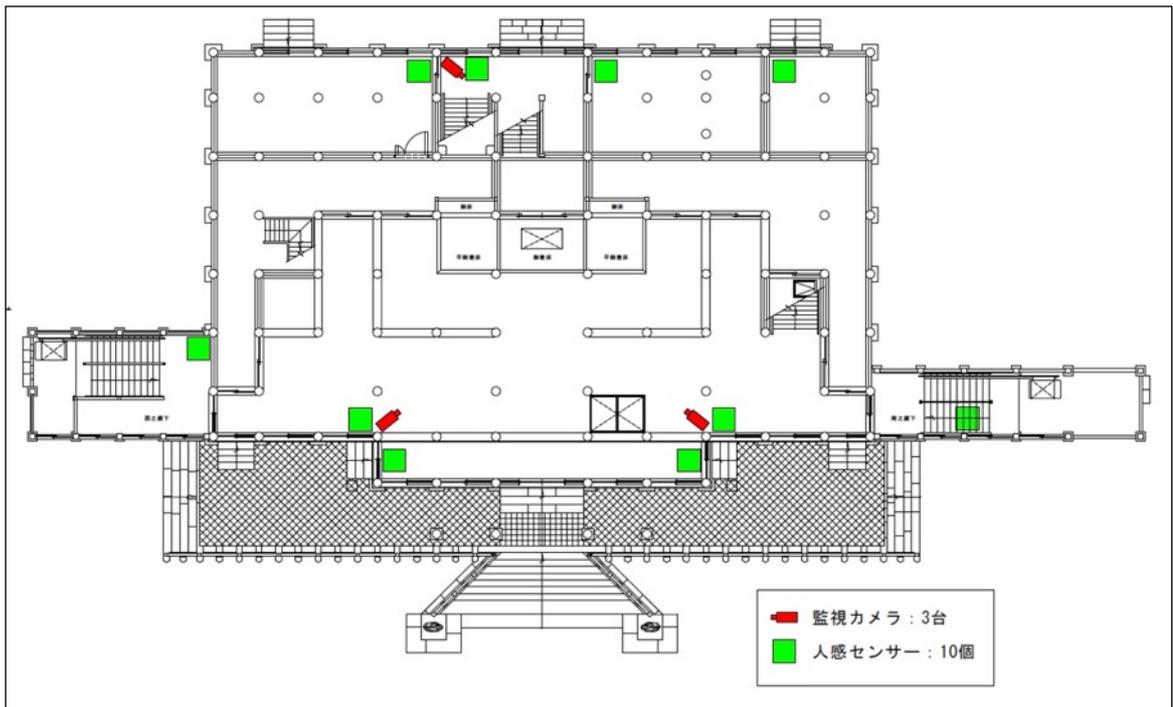


図 2.29：正殿1階の人感センサー・監視カメラ配置図（出典：令和元年12月17日 三者合同会見別添資料-2）

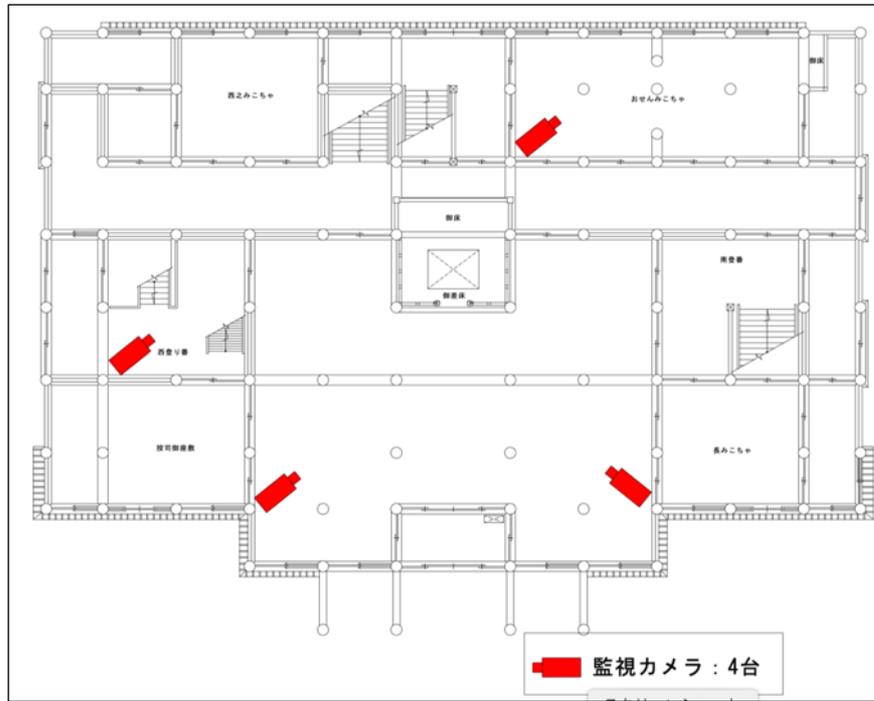


図 2.30 : 正殿 2 階監視カメラ配置図 (出典 : 令和元年 12 月 17 日 三者合同会見別添資料-2)

2-4. 施設管理の状況（通常管理）

(1) 管理区分、管理体制

1) 管理区分

国の設置した都市公園については、沖縄総合事務局長が管理を行い、地方自治体が設置した都市公園については地方自治体が管理を行うことになっている（都市公園法第2条の3）。

首里城公園は、国が都市公園法上の設置者である「国営沖縄記念公園首里城地区」（城郭内区域）と沖縄県が同法の設置者である「県営首里城公園」（城郭外区域）とで構成されており、更に、国営公園区域は城郭内有料区域と城郭内無料区域に分かれている。

加えて、首里城公園の場合、都市公園法第5条に基づく管理許可や地方自治法第244条の2に基づく指定管理の他、城郭外区域は場所によって管理担当主体や担当課が異なるなど、複数の法的性格の異なる手法が混在しており、極めて複雑な構造になっている。首里城公園管理区分の場所及び範囲は以下の図のとおり。

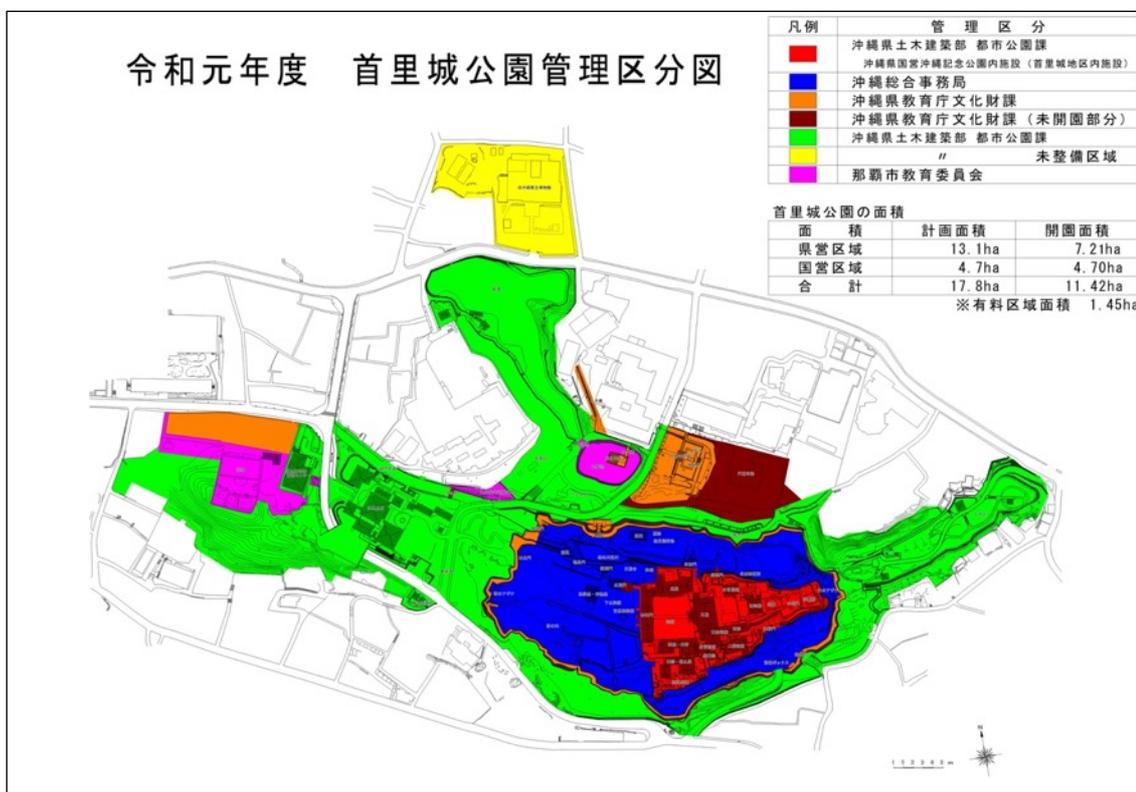


図 2.31：「令和元年度 首里城公園管理区分図」（出典：県提供資料）

2) 各管理区分における管理体制

①城郭内有料区域

●平成 31 年 1 月 31 日以前

城郭内有料区域は沖縄総合事務局長が管理する部分であるが、UR が公園管理者である沖縄総合事務局長との協議を経て改正前都市公園法第5条2項に基づく管理許可を受けて管理し、そこからさらに沖縄美ら島財団に対し、営業契約により管理が委託されていた。

●平成 31 年 2 月 1 日以降

沖縄観光や地域経済の振興のために城郭内有料区域の管理を自ら行いたいという沖縄県の要望を受け、国と沖縄県との間で、従前の管理手法に準じた管理を行う前提で条件整備がなされ（平成 30 年 3 月 30 日付「国営沖縄記念公園首里城地区の首里城正殿等の管理に関する基本協定書」、

平成30年4月27日付「国営沖縄記念公園首里城地区の首里城正殿等の管理に関する実施協定書」など）、平成31年2月1日から沖縄県が管理運営を担うこととなった。

国は、平成30年10月18日、沖縄県に対し、城郭内有料区域の管理を許可した。

沖縄県による城郭内有料区域の管理は都市公園法第5条第1項に基づくものであり、沖縄県は国（内閣府沖縄総合事務局）に対し都市公園施行令第20条第1項に基づく使用料（年間216,600,000円（税抜））を支払い、沖縄県は城郭内有料区域の利用料金を設定・収受し、その収入を自らのものとする事ができるとされた。

これと同時に、沖縄県は、管理許可後の城郭内有料区域の指定管理者を公募し、沖縄美ら島財団を指定管理者として選定した。

沖縄美ら島財団の管理は、地方自治法第244条の2第3項に基づく指定管理者制度に基づくものである。指定管理者制度は、従来、公共団体や自治体の出資法人等が行ってきた公の施設の管理について、民間のノウハウや活力を積極的に取り入れてサービスの質的向上とコストの削減の双方を達成するという目的の下、施設管理を指定管理者（民間企業や民間団体）に包括的に委任する制度である。指定管理者は地方公共団体の承認を受けて施設の利用料金を自らの収入として収受することができる（地方自治法第244条の2第8項）点に特徴がある。指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項については、条例で定められているが（地方自治法第244条の2第4項）、沖縄県では、沖縄県国営沖縄記念公園内施設の設置及び管理に関する条例（平成30年沖縄県条例第56号、以下「施設管理条例」という。）において、これらを定めており、管理基準として沖縄県国営記念公園内施設（首里城地区内施設）管理運営仕様書及び沖縄県国営記念公園内施設（首里城地区内施設）管理運営要求水準書が設けられている。

沖縄県と沖縄美ら島財団は、指定管理を開始するにあたり条件整備を行っているが（平成31年1月29日付「沖縄県国営沖縄記念公園内施設（首里城地区内施設）の管理運営に関する基本協定書」、沖縄県作成の沖縄県国営沖縄記念公園内施設（首里城地区内施設）の管理運営に関する仕様書及び要求水準書、並びに沖縄美ら島財団作成の各年度の業務計画書）、これらは、前記した国と県との条件整備を反映したものであった。

沖縄美ら島財団は、城郭内有料区域の利用料金を設定・収受しつつ、沖縄県に対し固定納付金（平成31年度（令和元年度）は年間235,266,000円（税込））及び歩合納付金（前年度における収入から施設管理費を控除した仮利益から更に公園関連事業費を除いた対象額の50%（当該金額が前年度収入額の5%かつ0.9億円を超える場合は当該超過額も加算））の支払義務を負っていた。

②城郭内無料区域

城郭内無料区域も沖縄総合事務局長が管理する部分であるが、従前から、国（内閣府沖縄総合事務局）が、沖縄県国頭郡本部町の海洋博覧会地区と併せて民間競争入札を経て運営維持管理を委託しており、平成4年以降、継続して沖縄美ら島財団が受託している。直近の委託契約では、平成31年2月から沖縄美ら島財団が「国営沖縄記念公園運営維持管理業務実施要項等」及び「国営沖縄記念公園運営維持管理業務委託契約書」に従って管理運営を担っている。

沖縄美ら島財団の管理は、管理委託契約に基づくものであり、受託者は委託料を受領することとなっている。

③城郭外の県営公園区域

沖縄県が設置者であり、都市公園法上の管理者でもある城郭外区域については、平成4年の供用開始後は管理委託制度によって沖縄美ら島財団が管理し、地方自治法改正後の平成18年度以降は指定管理者制度によって、沖縄県が公募を経て沖縄美ら島財団を指定管理者として指定し、同指定に基づき沖縄美ら島財団が管理している。

直近では、平成31年に沖縄県が沖縄美ら島財団を地方自治法第244条の2第3項及び沖縄県都市公園条例第17条に基づき、沖縄美ら島財団を同区域の指定管理者に指定した。

沖縄美ら島財団は、沖縄県作成の「県営首里城公園管理運営仕様書」「首里城公園管理水準書」

等に従って城郭外区域の管理運営を担っている。

管理運営に係る収支をみると、沖縄美ら島財団は、沖縄県との間で締結した平成31年3月29日付「県営首里城公園の管理に関する基本協定書」、平成31年4月1日付「首里城公園の管理に関する年度協定書」及び令和元年10月1日付「変更年度協定書」に従い、沖縄県から指定管理料（平成30年度は年間141,677,549円）の支払を受けている。加えて、沖縄美ら島財団には公園利用者からの駐車場利用料金等（平成30年度は98,798,780円）の収受が認められている。沖縄美ら島財団は、上記収入（指定管理料と駐車場利用料金等の合計額）とほぼ同額の支出（平成30年度は人件費が約30%、設備管理費が約20%）を行っており、収支は均衡している

以上のとおり、形式等は違えども、①城郭内有料区域、②城郭内無料区域、③城郭外区域は、いずれも沖縄美ら島財団が管理している。この管理体制をまとめると下図のとおりとなる。

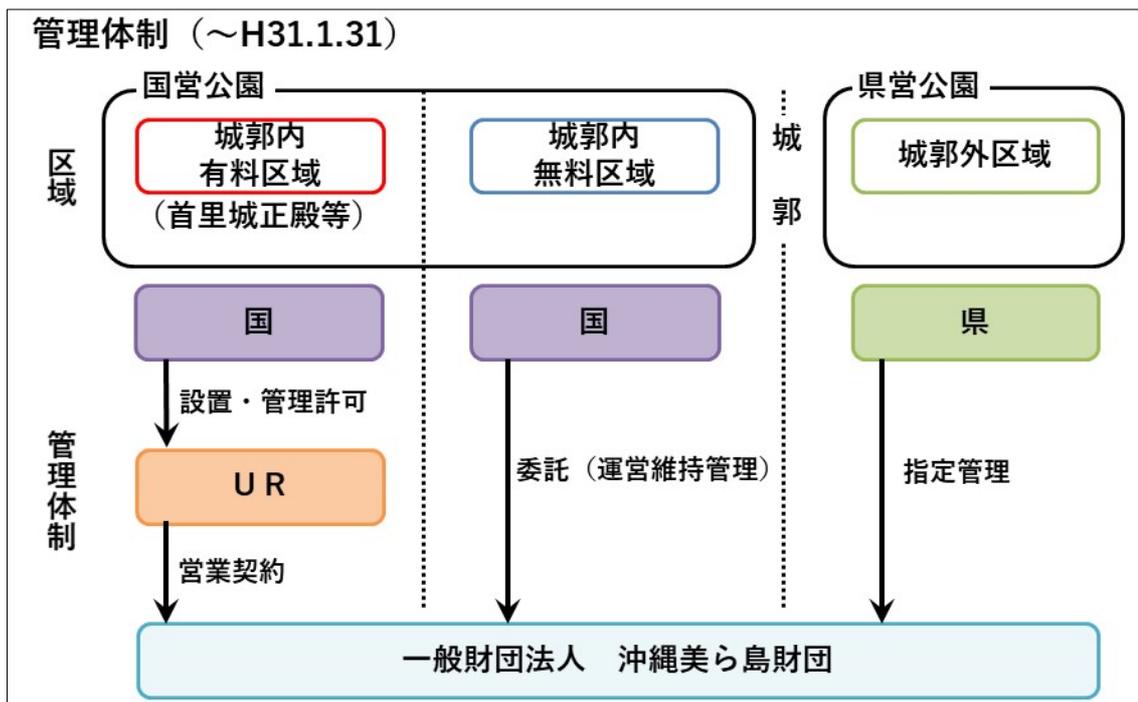


図 2.32：火災前の管理体制（～平成31年1月31日）（出典：沖縄県・沖縄美ら島財団提供資料をもとに作成）

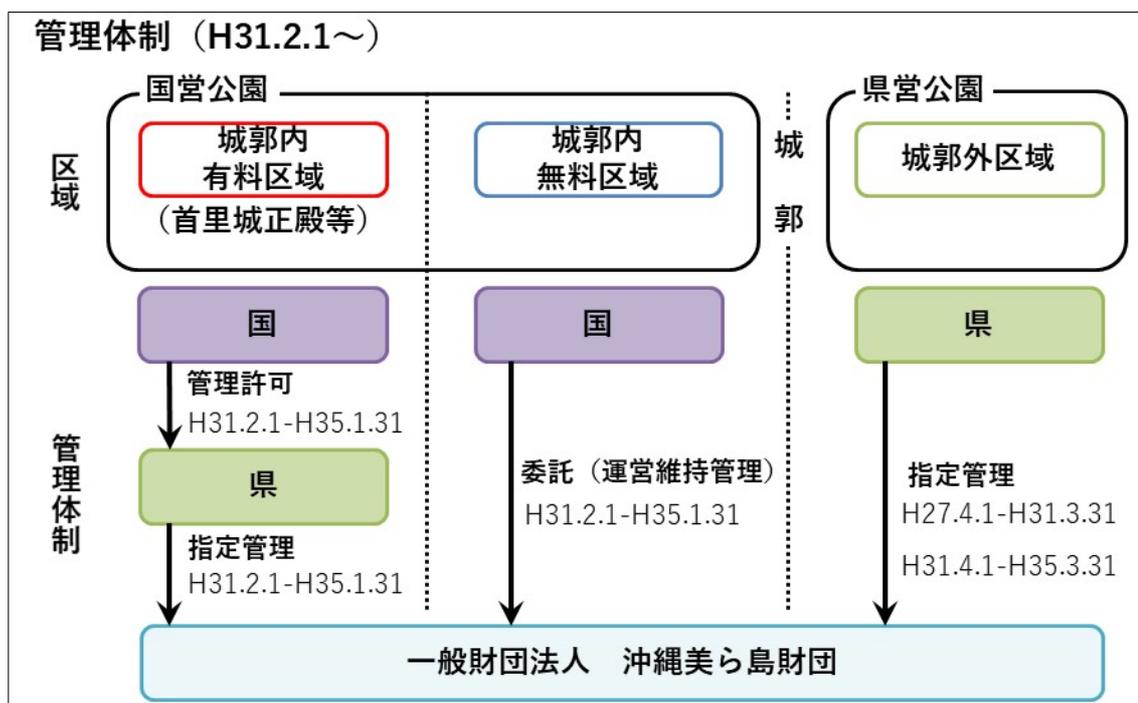


図 2.33：火災前の管理体制(平成 31 年 2 月 1 日～) (出典：沖縄県・沖縄美ら島財団提供資料をもとに作成)

なお、本件火災当時まで、城郭内有料区域の二階御殿内には、国の公園事務所（出張所）が設置されていた。また、城郭外区域には首里城公園管理センターが設置され、沖縄美ら島財団が首里城公園全体の管理・運営業務を行う事務所として利用している。

3) 管理者選定手続及び管理期間

城郭内有料区域は、沖縄県が実施する公募手続によって指定管理者を選定している。沖縄県が設置者・管理者である県営公園区域（城郭外区域）については、沖縄県が実施する公募手続によって指定管理者を選定している。しかし、これらはそれぞれ対象を異にする別々の手続である。

城郭内無料区域は、国が実施する市場化テストの一環による民間競争入札の手続によって運営維持管理業務の受託者を決定している。

城郭内有料区域に関する国の沖縄県に対する管理許可期間及び沖縄県の沖縄美ら島財団に対する指定管理の期間、並びに城郭内無料区域に関する国の沖縄美ら島財団に対する管理委託期間はいずれも平成 31 年 4 月 1 日から平成 35 年（令和 5 年）3 月 31 日まで（4 年間）であり、城郭外区域の管理期間は、平成 31 年 4 月 1 日から平成 35 年（令和 5 年）3 月 31 日まで（4 年間）である。

4) 城郭内有料区域における防災関連業務の位置付け

城郭内有料区域において沖縄美ら島財団が行う業務は、正殿等城郭内有料区域内施設に関する①維持管理業務（施設維持管理業務（原則として大規模修繕を除く）、予防保全として行う修繕業務、安全衛生管理業務、及びその他維持管理に関する業務）、及び②運営業務（入館料収受業務、普及啓発業務、展示物保全・展示業務、行催事・企画調査研究業務、売店営業等業務、広告宣伝・誘客営業活動業務及び利用促進計画業務、利用者案内・警備業務、関連事業（地域還元事業・公園関連事業）並びにその他運営に関する業務）であるとされており（平成 31 年 1 月 29 日付「沖縄県国営沖縄記念公園内施設(首里城地区内施設)の管理運営に関する基本協定書」）、さらにその仔細については、沖縄県国営沖縄記念公園内施設（首里城地区内施設）の管理運営に関する仕様書及び要求水準書、並びに沖縄美ら島財団作成の各年度の業務計画書に基づいて行われることになっていた。これら仕様書等のうち、沖縄県国営沖縄記念公園内施設（首里城地区内施設）管理運営仕様書において管理者である沖縄美ら島財団に施設の安全衛生管理計画及び消防計

面の作成を義務付けていた。もっとも、首里城正殿等が火災に対して脆弱であることを明示した上での特段の取決めや具体的な指示はなされていなかった。

(2) 施設管理状況

1) 設備の設置主体及び連携状況

城郭内有料区域内の消防設備及び防犯設備の設置状況は表 2.17 のとおりである。

国営公園（城郭内）の建築物は国有財産であり、設備等の大部分は国が設置したものであるが、県営公園（城郭外）の首里杜館は県有財産であり、設備の大部分は県が設置したものである。そのため、城郭内の設備と城郭外の設備は基本的には独立したもので、全体として一体的に整備されたものではなかった。

火災の発生を監視している監視装置については、奉神門 2 階の中央監視室（城郭内）と首里杜館地下中 2 階の中央監視室（城郭外）との間に自動火災報知設備の発報情報の自動伝達の仕組みがあったため、城郭内で自動火災報知設備が発報した場合には、首里杜館地下中 2 階中央監視室のモニターではその発報情報を確認することができた。しかし、首里杜館地下 2 階の防災センターには、奉神門 2 階の中央監視室（城郭内）に設けられている中央監視設備の情報の自動伝達の仕組みはなく、内線対応しかできない状況であった。また、首里杜館地下中 2 階の中央監視室と首里杜館地下 2 階の防災センターはフロアが異なっているため、首里杜館地下中 2 階中央監視室で確認できた情報を首里杜館地下 2 階防災センターに伝えるには、内線電話や声掛け等が必要であった。

なお、日中に沖縄美ら島財団の職員が勤務している首里城公園管理センターには、奉神門 2 階中央監視室、首里杜館地下中 2 階中央監視室及び首里杜館地下 2 階防災センターの情報が同時に得られるシステムはなく、こちらも内線対応しかできない状況であった。

よって、夜間は奉神門 2 階中央監視室と首里杜館地下 2 階防災センターに警備員が常駐していたが、首里杜館地下 2 階防災センターの警備員が城郭内の自動火災報知設備の発報情報を知るには、奉神門 2 階中央監視室からの内線によるか、もしくは首里杜館地下中 2 階中央監視室からの内線又は声掛けによらざるを得ず、自動火災報知設備の発報情報の同時受信はできなかった。

防犯目的で設置された人感センサーは、城郭内外で連携していなかった。城郭内の人感センサーの発報は首里杜館では即時に情報を確認することができないシステムとなっていた。また、城郭外の人感センサーの発報は奉神門では即時に情報を確認することができないシステムとなっていた。よって、今回の火災においても、正殿内の異常を探知して人感センサーが発報したが、首里杜館防災センター（城郭外）では、その情報を得ることはできなかった。

なお、夜間は、城郭内の自動火災報知設備と人感センサーの異常発報情報が即時に首里城公園の外部にある遠隔警備会社の基地局に自動通報される仕組みとなっていた。

火災発生当時の防災・防犯情報の伝達フローは下図のとおりである。

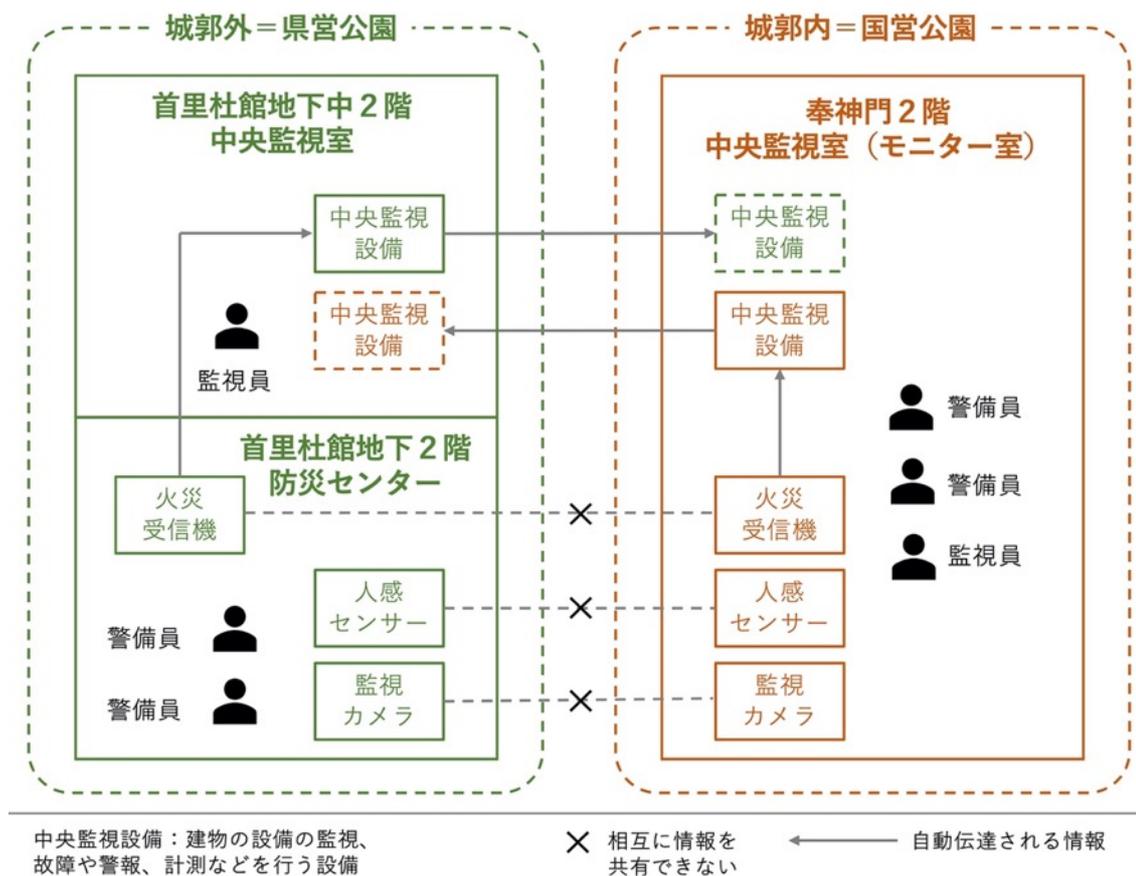


図 2.34：防災・防犯設備の連携

2) 施設・設備の維持管理

① 日常の点検保守等

日常的な設備の管理運用業務(運転・監視業務・点検保守業務・修理業務)については、沖縄美ら島財団から、城郭内有料区域及び城郭外区域に分けられた上で、外部の事業者へ委託されていた。

② 施設・設備の修繕等の実施主体

城郭内(城郭内有料区域及び城郭内無料区域)の電気関係設備や防災・防犯設備の修繕について、沖縄県の管理開始前(平成31年1月31日以前)は、金額の定めはなかったものの、大規模修繕については国とURが、軽微な修繕についてはURと調整し沖縄美ら島財団がそれぞれ実施していた。

沖縄県の管理開始後(平成31年2月1日以降)については、城郭内有料区域の維持管理上必要となる修繕は、以下のとおり大規模修繕、予防保全として行う修繕、軽微な修繕に分類され、実施されてきた。

大規模修繕と軽微な修繕は修繕費用の金額(100万円を超えるか否か)で分けられているが、修繕費用が100万円を超えるか否か微妙な工事については、指定管理者である沖縄美ら島財団が、事前に必要経費を確認して沖縄県と調整し、修繕費用が100万円を超えれば大規模修繕となるため国が修繕の要否判断や修繕計画等を作成することとなり、100万円以下であれば軽微な修繕として指定管理者である沖縄美ら島財団で実施することとなっていた。

分類	内容	実施主体	費用負担※
大規模修繕	一連で行うべき修繕に要する費用が100万円(消費税別途)を超え、予防保全として行う修繕に該当しないもの	国	国
	サービス向上等の観点から県が必要と認めたもの	県	県
予防保全として行う修繕	首里城正殿等の長寿命化のための予防保全として行う漆の上塗り、扁額の塗り直し瓦や漆喰の補修、柱の根継等	沖縄美ら島財団(県)	沖縄美ら島財団(県)
軽微な修繕	一連で行うべき修繕に要する費用が100万円(消費税別途)以下で、予防保全として行う修繕に該当しないもの	沖縄美ら島財団(県)	沖縄美ら島財団(県)

※関係機関の一方の責めに帰すべき事由により生じた修繕の費用を除く。

表 2.20：設備の維持管理上必要となる修繕

大規模修繕について、沖縄美ら島財団が点検等で確認した大規模修繕にあたる不具合等については沖縄県へ報告することとされていたが、実際、平成31年2月1日から火災までの期間に大規模修繕に該当する工事はなかった。

予防保全として行う修繕計画は、沖縄県・国との調整の上で沖縄美ら島財団にて管理期間である4年間の修繕計画を策定し、沖縄美ら島財団から沖縄県へ提出し、沖縄県から国へ提出後に、沖縄美ら島財団の責任のもと修繕を実施することになっていた。

軽微な修繕については、点検等により確認した施設等の不具合について沖縄美ら島財団がリストを作成し、公園利用者の安全管理上、緊急性、必要性の高い不具合に関して優先順位・修繕要否を判断し、修繕計画を立て、沖縄美ら島財団の責任のもと修繕を実施していた(ただし、仕様の変更が生じる内容や特殊な修繕(滑り止めの設置)については、事前に沖縄県へ提出し、沖縄県から国へ提出した上で、修繕を行うこととされていた。)。修繕内容については、修繕後、沖縄美ら島財団が月報で沖縄県に報告していた。

③設備更新・修繕等の必要性判断の責任者

大規模修繕となる設備更新については、国が、関連法令基準や「建築物のライフサイクルコスト」(国土交通省大臣官房官庁営繕部監修)をもとに策定した長寿命化計画に基づき、施設の点検(日常点検や関係法令に基づく定期点検等)結果等を踏まえて行うこととされていた。

上記「建築物のライフサイクルコスト」に記載された設備機器の耐用年数(一部)は、以下のとおりである。

機器名	形式	法定耐用年数	建築物のライフサイクルコスト		総プロ耐用年数・寿命
			17年版	31年版	
変圧器	油式	15年	30年	30年	20年
	乾式	15年	30年	30年	30年
高圧受電盤		15年	25年	30年	-
高圧配電盤		15年	25年	30年	-
電力コンデンサ		15年	25年	30年	-
中央監視設備		15年	15年	20年	-
分電盤・動力制御盤	屋内用	15年	25年	30年	(25年)
消火、排煙又は災害報知設備		8年	20年	25年	-

※「建築物のライフサイクルコスト」(国土交通省大臣官房官庁営繕部監修)より抜粋。()はアンケート結果を示している。

表 2.21：設備機器の耐用年数(建築物のライフサイクルコストを参考に作成)

火災前の首里城においては、例えば正殿内の分電盤は国の長寿命化計画をベースに30年サイクルとされており、点検で異常がなかったことから、平成4年以降、部品の取り替え等を行っていたが、盤全体の更新は実施されていなかった。

設備については、管理受託者である沖縄美ら島財団が日常点検等を実施し、不具合が生じた場合、軽微な修繕を対応するとともに、それ以上の修繕が必要なものは、沖縄美ら島財団からURへの報告や協議により、URが対応することとなっていた。自動火災報知設備、受変電設備、空調機等、設置年数が長い設備については沖縄美ら島財団からの報告により、URが修繕を行っていた。

長寿命化計画に基づかない大規模修繕案件は、沖縄美ら島財団は日常点検等で不具合を確認して修繕の必要があると判断した場合には沖縄県へ報告し、沖縄県は国に報告し、国が修繕の必要性を判断しており、設備更新や修繕の必要性判断については国の責任で行われている。

施設・設備の修繕に関する取り決めや運用は以上のとおりである。城郭内有料区域の建築物又は設備に関しては、基本的には不具合等が発生した場合の対応となっており、不具合等が未だ発生していない場合であっても防災予防的観点から施設や設備を見直し、最適な状態にするための特段の取り決めはなかった。

3) 防災・防犯業務の業務体制

① 業務遂行体制・外部委託の状況

国は城郭内有料区域の二階御殿内に公園事務所（出張所）を設置し、日中は職員が常駐していたが、夜間は不在だった。

沖縄県の職員が公園内に常駐する体制はとられていなかった。

沖縄美ら島財団は、城郭内有料区域・城郭内無料区域・城郭外区域について国及び県から管理を受託し、沖縄県国営沖縄記念公園内施設（首里城地区内施設）業務実施計画（平成31年度）において「国営公園及び県営公園区域と連携した管理運営を行う」、「日常管理業務に加え、施設利用者の案内や苦情・要望、迷子、盗難、拾得物・遺失物、事故、災害等非常時における緊急対応が適切に行われるよう、業務実施体制図により一元的な管理体制を構築する」とし、防犯・防災面について担当する部署を決めていた。

もっとも、実際には、沖縄美ら島財団内の職員で全ての警備・設備関連業務を直接担っていたわけではなく、防災業務の多くが常駐警備会社、設備会社及び遠隔警備会社に外部委託されていた。外部委託の概要は以下のとおりである。

委託先	委託業務 (防災関連)	契約期間 (実績)	委託契約の概要
常駐警備会社	常駐警備・巡回警備業務	平成8年4月～平成9年3月 平成21年4月～平成22年4月 平成23年4月～令和5年4月 (現在契約継続中)	城郭内有料区域 城郭外区域 公園利用者誘導案内業務と併せて 設備管理・清掃管理・保安警備業務 等を委託
遠隔警備会社	機械警備業務	平成4年(首里城公園開園時)～ 令和5年1月(現在契約継続中)	城郭内有料区域建築物の監視業務 を委託
設備会社	防災設備の管理運用	平成4年(首里城公園開園時)～ 令和5年1月(現在契約継続中)	城郭内有料区域建築物の設備機器 の運転・監視業務、点検保守業務、 補修業務を委託

表 2.22： 外部委託の状況

② 日中の防災・防犯業務の体制

日中の防災・防犯業務の体制は下表のとおりであり、公園利用者誘導案内業務と併せて警備業務を行っていた。

区域	場所	人数
城郭内	奉神門中央監視室	業務責任者 2 名 (国営公園区域・首里城正殿等)
	その他 (建築物内・外)	警備員 24 名 監視員 3 名
城郭外	首里杜館防災センター	警備員 1 名
	首里杜館中央監視室	監視員 1 名
	その他 (駐車場)	業務責任者 1 名 警備員 8 名
美福門近くのゲート	警備ボックス	警備員 1 名

表 2.23： 日中の防災・防犯業務の体制

③ 夜間の防災・防犯業務の体制

夜間の防災・防犯業務の体制は下表のとおりである。

夜間の警備員及び監視員の人数について、平成 31 年 2 月 25 日までは 8 名だったが、監視カメラの増設に伴って、城郭外の警備員について「消防計画上は必要人数を満たしており、2 名でも対応可能である」という判断の下、平成 31 年 2 月 26 日以降は城郭外の警備員を 1 名削減して 7 名体制とした。

城郭内の警備員 3 名のシフトは、1 名が 19:00～8:00 (仮眠 22:00～3:00)、もう 1 名が 19:30～8:00 (仮眠なし)、警備ボックスが 18:00～8:00 (仮眠 0:00～6:00) であり、城郭外の警備員 2 名のシフトは、1 名が 18:30～8:00 (仮眠 0:30～5:30)、もう 1 名が 19:30～6:00 (仮眠なし) であった。

区域	場所	人数
城郭内	奉神門中央監視室	警備員 2 名 監視員 1 名
城郭外	首里杜館防災センター	警備員 2 名 (平成 31 年 2 月 25 日までは 3 名)
	首里杜館中央監視室	監視員 1 名
美福門近くのゲート	警備ボックス	警備員 1 名

表 2.24： 夜間の防災・防犯業務の体制

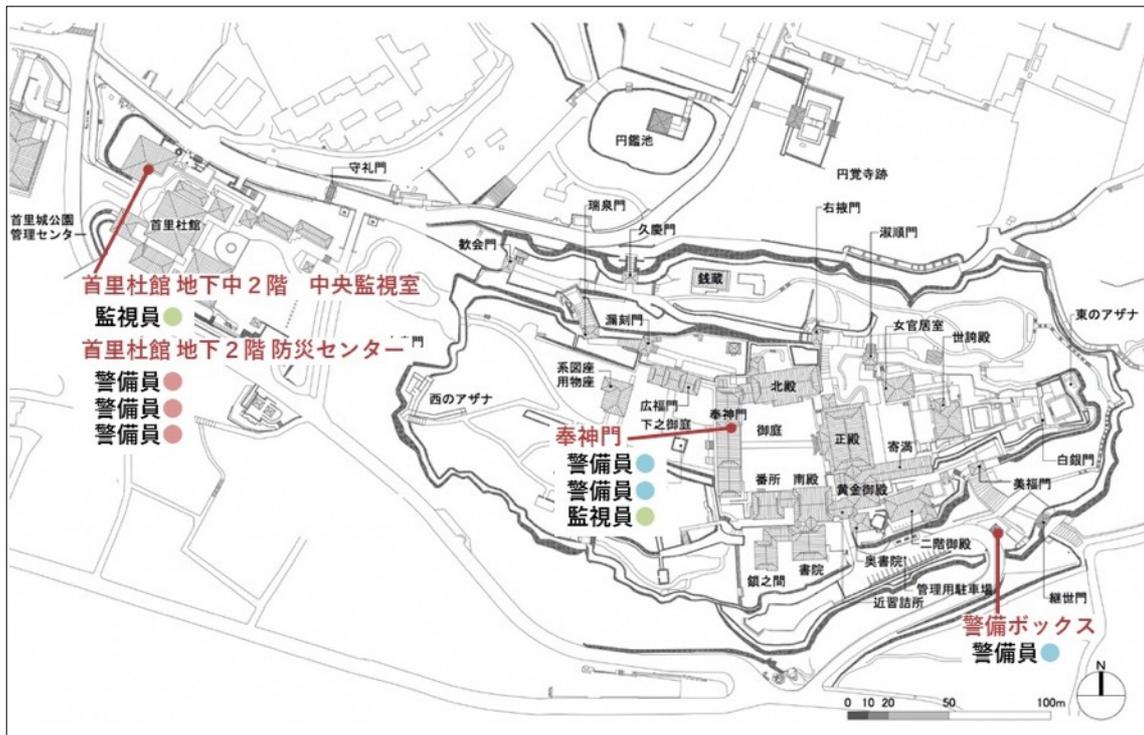


図 2.35：「警備員・監視員配置図(夜)H31/2/1～2/25」 (出典：沖縄県・沖縄美ら島財団提供資料をもとに作成)

なお、上記保管場所の内、当初より収蔵品を収蔵するため、防火壁・防火戸などの防火設備が整えられていたのは、南殿収蔵庫と寄満収蔵庫のみであり、寄満多目的室は、供用開始当初より、外部から移動してきた文化財の状態確認、ガス燻蒸、燻蒸中の一時保管、収蔵品の熟覧調査等の作業を行うための場所としていたものであり、収蔵品の収蔵場所としての防火設備が整っていなかった。

2-5. 指定管理者の消防計画

消防計画とは、消防法第8条により管理権原者が防火管理者に作成させる防火・防災管理の基本方針であり、それぞれの防火対象物において、火災が発生しないように、また、火災が発生した場合に被害を最小限にとどめるため、計画をあらかじめ定め、実行させようとするものである。火災発生当時、管理権原者兼防火管理者である沖縄美ら島財団職員作成の平成31年3月25日付消防計画（以下「消防計画」という。）が存在した。以下、消防計画の内容について詳述する。

(1) 防災設備の維持管理状況（予防管理対策、自主点検等）

防災業務は城郭内外共に一部外部委託することとされており、消防用設備の点検と中央監視室の火災受信機の日常点検巡視が沖縄美ら島財団から設備会社に、警備と防災センターの火災受信機の確認、非常放送業務が沖縄美ら島財団から常駐警備会社にそれぞれ委託されていた。

1) 法定点検の状況

法定点検には半年に1回行う機器点検と1年に1回行う総合点検がある。

機器点検は、消防用設備等の機器の適正な設置、損傷などの有無、そのほか主として外観から判断できる事項や機器の機能について簡易な操作により判別できる事項を消防用設備等の種類などに応じ、告示に定める基準に従い確認するものである。

総合点検は、消防用設備等の全部もしくは一部を作動させ、または当該消防用設備等を使用することにより、当該消防用設備などの総合的な機能を消防用設備等の種類などに応じ、消防法の告示で定める基準に従い確認するものである。

消防計画では防火管理者が立会いのもと、防火管理業務を委託していた消防設備士（点検資格者）とともに設置されている城郭内外の消防用設備等の機能を維持管理するために法定点検を実施することとしていた。点検を実施する項目は消火器具、屋内消火栓設備、スプリンクラー設備、不活性ガス消火設備、自動火災報知設備、非常警報器具、誘導灯が消防計画に記載されていた。

それに加えて排煙設備、屋外消火栓設備、消防用水、さらに消防法に定めのない消防設備としてドレンチャーや放水銃についても点検が実施されていた。消防用設備点検業者として委託されている監視員が防火管理者とともに点検を定期的実施し、点検結果を記録、保管していた。また防火対象物の関係者は1年に1回、消防署長に遅滞なく報告していた。

消防用設備等	点検種類	
	機器点検	総合点検
消火器具	○	—
屋内消火栓設備	○	○
屋外消火栓設備	○	○
放水銃設備	○	○
ドレンチャー設備	○	○
スプリンクラー設備	○	○
不活性ガス消火設備	○	○
自動火災報知設備	○	○
非常警報設備	○	○
排煙設備	○	○
誘導灯	○	—
消防用水	○	—

表 2.26：消防設備士に行わせる法定点検（出典：沖縄美ら島財団ヒアリングをもとに作成）

2) 自主点検の状況

消防計画では点検班を編成し建築物、火気使用設備・器具、電気設備及び消防用設備等について適正な機能を維持するために自主点検を行うこととしていた。

消防用設備等（消火器、屋内消火栓、屋外消火栓、スプリンクラー設備、泡消火設備等）は半年に1回点検を行い、建築物等（基礎部・外壁・内装・天井・連絡通路）、火気使用設備・器具及び電気設備は毎日点検を行っていた。

自主点検は設備会社に委託し、城郭内外の点検を定期的実施していた。しかし、同点検に用いられる自主点検チェック表は、点検者を記入する欄がないなど責任の所在が不明確な形式となっていた。この点、沖縄美ら島財団によると、別で記入する日報に点検当日の担当者を記載することで責任の所在の明確化を図っていた、とのことである。

またその他に火気関係の確認を毎日終業時に各建築物の出入口や連絡口、門扉などについて通行に支障がないか、門扉開放時に障害となるものはないか等の閉鎖障害についての確認を1日2回行っていた。

消防用設備等の自主点検内容	
消火設備	消火器
	屋内消火栓設備
	屋外消火栓設備
	スプリンクラー設備
	泡消火設備
警報設備	自動火災報知設備
	非常放送・警報設備
避難設備	誘導灯・誘導標識
消火活動上必要な施設	連結送水管・連結散水設備
	排煙設備

表 2.27：消防用設備等の自主点検（出典：沖縄美ら島財団提供資料をもとに作成）

3) 電気設備の日常的な維持管理・点検

正殿内の分電盤には複数のブレーカーがあり、電気を分配していた。ブレーカーの一部を閉館後に自動的に落とす運用となっていたが、24時間通電しているブレーカーに閉館中は必要のない機器が接続しており、閉館中の通電の要否を踏まえた運用が不十分であった。

自主点検をするための点検班は電気設備についても毎日適正な機能を維持するために点検を行うことになっていたが、正殿内のLED照明器具のコンセントの抜き差しルールが不明確であった。スイッチを切ってもコンセントを抜かない限り通電はされているため、機器の異常や転倒などによる出火の可能性がある。

(2) 自衛消防の組織及び活動計画

首里城公園は、消防法上、防火管理者を定め、防火管理上必要な業務を行わなければならない防火対象物とされており（消防法第8条）、消防計画においても、火災が発生した場合、自衛消防隊を組織し、初期消火活動、関係者への通報、在館者の避難誘導及び消防隊の出火場所への誘導にあたることとされていた（消防計画第22条及び第33条）。

1) 日中の自衛消防の組織及び活動計画

日中（開園時間内）は沖縄美ら島財団の職員を含め約150名（城郭内55名、城郭外95名）が首里城公園内に配置されており、自衛消防隊長（首里城公園管理部長）の下、管理課長及び事業課長が班長を務める6班に役割分担された防災体制が敷かれていた。その詳細は、以下の表のとおりである。

班名	担当	業務分担
総務班	庶務経理係	1 気象情報・感染症流行情報・テロ情報の収集及び連絡に関する事。
		2 財団本社との情報連絡に関する事。
		3 国営沖縄記念公園事務所・都市再生機構・沖縄県との連絡調整に関する事。
		4 他の関係機関との連絡調整に関する事。
		5 食料の調達及び必要物品の確保に関する事。
		6 職員の健康管理に関する事。
		7 被害状況の取りまとめ及び報告に関する事。
		8 テロ予告電話及び不審郵便物等の対応に関する事。
		9 その他、本部長から指示された事。
施設 対策班	施設・ 植物係	1 公園内の施設（建築物・工作物・設備・公園内植栽）の保全対策及び情報連絡調整に関する事。
		2 公園内の施設（建築物・工作物・設備・公園内植栽）の被害状況の調査及び応急復旧並びにその報告に関する事。
		3 疾病対策等にかかる建築物清掃の強化に関する事。
		4 テロ対策にかかる不審者・不審物等の園内巡視の強化及び施設安全点検の強化に関する事。
		5 その他、本部長から指示された事。
広報班	業務広報 企画係	1 メディアに対する公園情報提供及び連絡調整に関する事。
		2 テレビ、ラジオ、新聞等における公園情報の有料告知の実施に関する事。
		3 旅行エージェンツ、宿泊施設、交通機関、観光案内所等に対する公園情報提供及び連絡調整に関する事。
		4 公園利用者からの電話等による問い合わせ対応に関する事。
		5 インターネットHPへの公園情報の提示に関する事。
		6 その他、本部長から指示された事。
誘導・ 救護班	利用 サービス係	1 公園利用者等への看板及び園内・館内放送等による情報伝達及び注意喚起・避難誘導に関する事。
		2 疾病対策にかかる公園利用者等の救護体制に関する事。
		3 職員の園内巡視の強化及び公園内警備員・利用者誘導員・救護担当職員との連絡調整に関する事。
		4 テロ対策にかかる不審物・不審者等の巡視強化に関する事。
		5 その他、本部長から指示された事。
誘導班	調査展示係	1 公園利用者等への看板及び園内・館内放送等による情報伝達及び注意喚起・避難誘導に関する事。
		2 職員の園内巡視の強化及び公園内警備員・利用者誘導員・救護担当職員との連絡調整に関する事。
		3 テロ対策にかかる不審物・不審者等の巡視強化に関する事。
		4 その他、本部長から指示された事。
誘導・ 収益施設 対策班	営業係	1 公園内収益施設の保全対策、被害状況の調査及び応急復旧並びにその報告に関する事。
		2 公園利用者等への看板及び園内・館内放送等による情報伝達及び注意喚起・避難誘導に関する事。
		3 職員の園内巡視の強化及び公園内警備員・利用者誘導員・救護担当職員との連絡調整に関する事。
		4 テロ対策にかかる不審物・不審者等の巡視強化に関する事。
		5 その他、本部長から指示された事。

表 2.28： 災害対策本部業務内容（出典：沖縄美ら島財団提供資料をもとに作成）

通報連絡体制として、火災発見者は消防機関（119番）へ「所在地、名称及び目標、被害の状況等」を通報するとともに、総務班及び施設対策班に知らせさらに周辺に火災を知らせ、総務班は火災の場所及び状況等を自衛消防隊長に報告するとともに、外部との連絡や消防隊の誘導等の任務を行うこととされている（消防計画第26条）。

火災発生時の避難誘導計画として、消防計画上、正殿、北殿、南殿・番所をはじめとする各建築物における、火災発生場所毎に想定された避難経路図が作成されており（消防計画添付避難経路図）、誘導・救護班が現地職員と協力して避難誘導にあたることとされている（消防計画第27条第1項）。

非常持ち出し（収蔵品等）については、総務班が重要書類並びに重要物品の搬出作業を行うとともに火災現場、業務避難場所の盗難防止にあたる（消防計画第30条）とされていた。

2) 夜間の自衛消防の組織及び活動計画

夜間については、沖縄美ら島財団の職員は駐在せず、外部委託業者である常駐警備会社の警備員と設備会社の監視員のみ常駐する体制となっていたことから、消防計画上は、警備員及び監視員において自衛消防隊を組織し、初期消火活動や消防への通報に当たることになっていた。

また、上記の常駐警備に加え、城郭内区域は、夜間は、人感センサー及び火災報知器等の異常発報が、即時に首里城公園の外部にある遠隔警備会社の基地局にも自動通報される仕組みとなっていた。

消防計画上、夜間における自衛消防活動については昼のそれに比して簡素な規定となっており、個々の警備員の役割、門や車止めの解錠の手順等を含む行動フロー、及び使用する消火設備の位置づけ等が必ずしも明確ではない。遠隔警備会社の記載もない。

また、夜間の通報連絡体制に関する定めや外部との連絡や消防隊の誘導に関する定めもない。

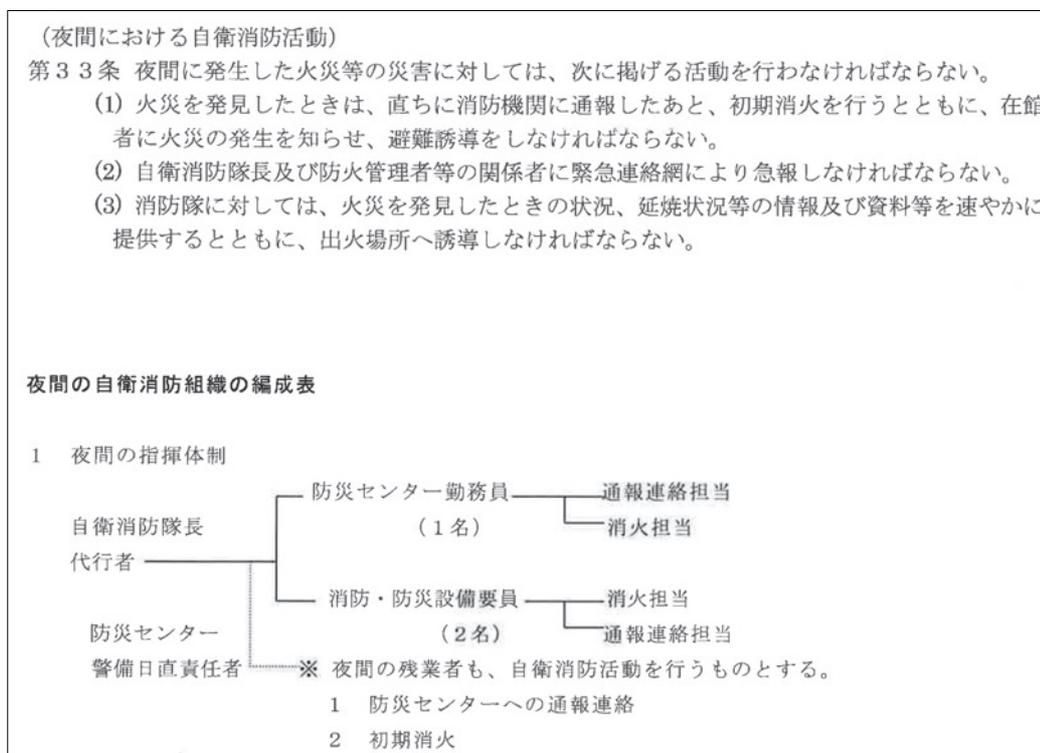


図 2.37：夜間における自衛消防活動（出典：平成 31 年 3 月 25 日 沖縄美ら島財団作成の消防計画）

(3) 消防訓練の実施状況

火災直近2か年の首里城公園における消防計画（第48条）に基づく消防訓練の状況は次のとおりである。なお、いずれも沖縄美ら島財団が主催したものである。

分類	火災総合・基礎訓練 (年1回実施)		部分訓練 (年1回実施)			図上訓練 (年1回実施)		
	平成29年	平成30年	平成29年	平成30年	令和1年	平成29年	平成30年	
内容	午前10時想定、通報、初期消火、避難誘導及び負傷者搬送等		消火器、屋内外消火栓、誘導灯、防火シャッター、防火戸の設置場所確認			机上で行う通報訓練（情報伝達訓練）		
年度	平成29年	平成30年	平成29年	平成30年	令和1年	平成29年	平成30年	
実施日	1月23日	12月18日	8月20日 ～9月4日	8月20日 ～9月4日	8月19日 ～9月1日	8月23日	8月21日	
参加者	首里城公園管理部	42	42	69	73	80	8	8
	国営公園管理部	5	3	5	5	5	0	0
	営業推進部営業課	25	25	53	64	67	0	0
	常駐警備会社	36	36	0	0	0	0	0
	設備会社	4	4	0	0	0	0	0
	総合研究センター 琉球文化財研究室	2	2	6	7	0	0	0
	合計	114	112	133	149	152	8	8
	うち夜間担当者	3	3	0	0	0	0	0
那覇消防立会	有	有	無	無	無	無	無	

表 2.29： 消防訓練の実施状況

沖縄美ら島財団主催の火災総合・基礎訓練においていずれも午前10時出火を想定しており、直近の2か年間で夜間火災を想定した防災訓練は一度も行われていなかった。訓練に参加した夜間担当者の人数は、警備員・監視員合計18名中、いずれの回も3名と少人数であり、かつ、首里城火災当日に夜間警備の任務にあたっていた警備員は総合訓練への参加経験はなかった。

上記の沖縄美ら島財団主催の防火訓練の他に、平成29年12月22日に那覇市消防局主催で夜間の火災発生（午前5時半ころに正殿から出火）を想定した消防訓練が実施されたが、沖縄美ら島財団は見学という形で参加した。その訓練では消防隊が現場に到着してからの配置確認やそこからの流れを確認していたが、119番通報や出動から現場到着までの訓練は実施されなかった。そのため、火災が発生した場合において、警備員・消防・遠隔警備会社間で誰がどのようにして消防に通報すべきであるかという点の確認や、多くの門扉で閉ざされている首里城において誰がどのようにして門の開錠を行い、消防を火災発生個所まで誘導するのかという点の確認はなされていなかった。

2-6. 公設消防の体制

(1) 那覇市消防局の概要

1) 消防機関配置図・首里城までの距離

那覇市内の消防局、消防署、出張所の位置、首里城までの道のり、所要時間は下図のとおりである。首里出張所が一番近く、首里城から約2.3kmであり、出発してから到着するまでに要する時間は約3分である。中央消防署からは約4.6kmであり、同様に要する時間は約5分である。

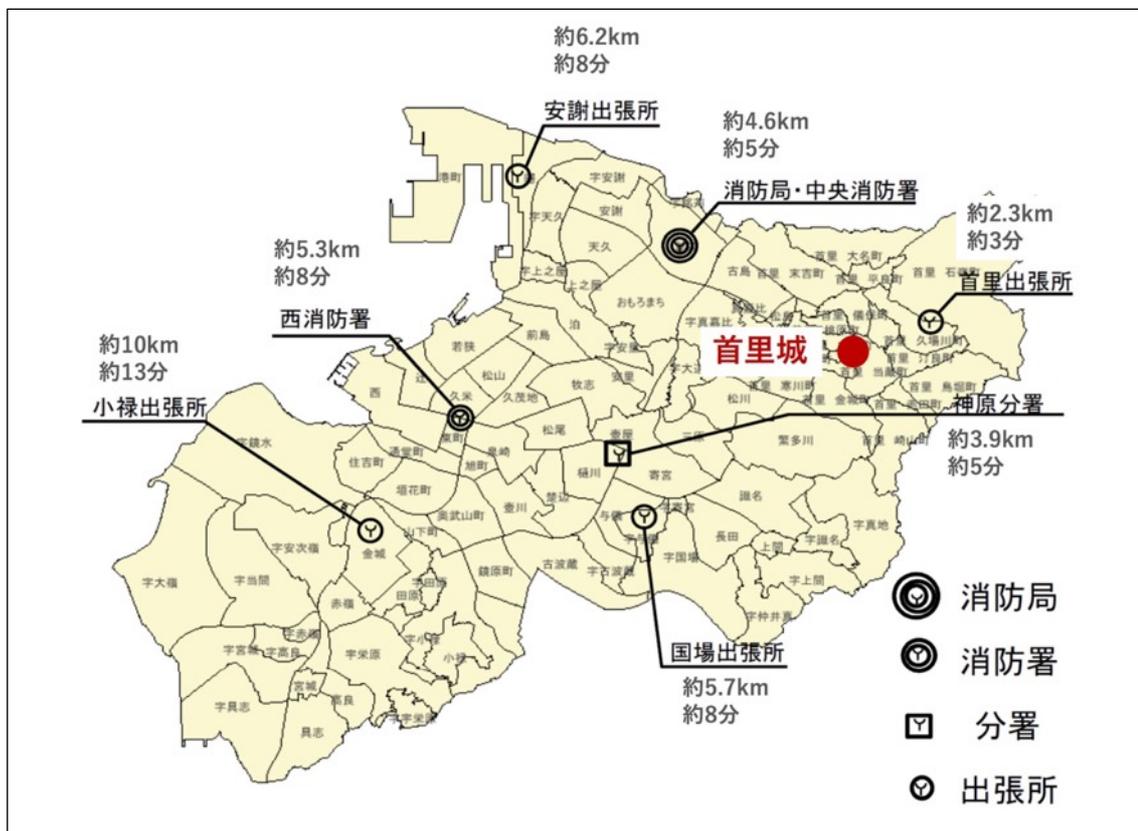


図 2.38：那覇市消防局・署の位置 (2019年消防年報 那覇市消防局に加筆して作成)

2) 那覇市消防局の体制

那覇市消防局の隊員は、中央消防署 131 名、西消防署 85 名の合計 216 名で構成される。

首里城を管轄する消防団は那覇市第1分団 (9 名) があり、火災当日は 4 名が消防隊員の補助や雑踏警備等の活動を行った。消防団の団長を中心に定期的に消防との連携訓練を実施している。なお、一般的に消防団は、消防団の所在地に在住している団員だけでなく、勤務している場合 (日中は所在するが、自宅は別の地域にある) もある。

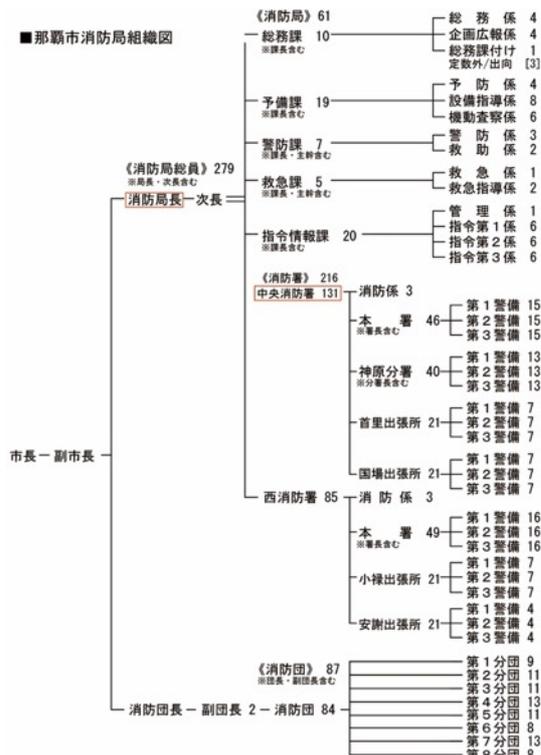


図 2.39：那覇市消防局組織図

(出典：2019年消防年報 那覇市消防局)

3) 保有する車両

那覇市消防局が保有する車両の概要は、下表のとおりである。

NO.	車両	台数
1	梯子車	2台
2	大型水槽	2台 (10.0kl)
3	化学車	2台 (1.3kl/1.2kl)
4	ポンプ車	合計 15台 (うち非常用 5台) 0.6kl×1台、1.1kl×1台、2.0kl×13台、2.1kl×1台
5	軽ポンプ車	2台
6	工作車	3台 (うち非常用 1台)
7	HMB	1台
8	特殊災害対応車	1台
9	重機搬送車	2台
10	重機	1台
11	津波・大規模水害対策車両	1台
12	水陸両用車	1台
13	救急車	11台 (うち非常用 4台)
14	水難救助車	1台
15	資機材搬送車	2台
16	災害対応多目的車	1台
17	後方支援者	1台
18	指揮車	3台
19	指揮広報車	1台
20	牽引車	3台
21	燃料補給車	1台 (軽油 990l)
22	連絡車	16台 (消防団 3、リース 7台、指導車 2台含む)
23	艇	4隻
24	トレーラー	3台
25	消防活動用二輪車	2台

表 2.28：那覇市消防局が保有する車両 (2019年消防年報 那覇市消防局をもとに作成)

(2) 警防計画の概要

警防計画とは、自治体(消防署)が作成する対象物における火災鎮圧のための戦術計画であり、既述の管理権原者が防火管理者に作成させる消防計画と区別される。首里城の場合、那覇市(消防署)作成の「首里城警防計画」がこれに該当する。

警防計画の対象は国営公園(有料区域)および国営公園(無料区域)にある防火対象物全てである。

首里城公園の警防計画は、平成12年に策定され、その後城郭内においては建築物が順次建築されていったもののそれに応じた改訂はされていない。また、平成25年の黄金御殿増築以降、御庭に消防・緊急車両が入れなくなり、平成25年の黄金御殿の整備に伴い、正殿を含む5棟の屋根が連続した際に、5棟を1棟扱いとなったが、警防計画の見直しはされなかった。その後、平成29年12月に改訂されたが、同改訂についても、平成29年時点の状況、すなわち、改訂時点における工事区域(世誇殿や女官居室等)を外した警防計画となっていた。このため、火災発生当時、警防計画上の情報(例：屋外消火栓・放水銃の位置や数)が実際より古い情報となっていた。

那覇市消防局によると、警防計画の見直しのタイミングについては、特に詳細な基準は設けていないが、利用者数の増加や建築物の増改築など大きな変更があった際に、消防が見直すかどうかを判断するとのことであった。

警防計画の戦術説明書には、首里城公園の所在地・連絡先・用途・構造・階数・面積・収容人員などが記載されている。用途、面積、収容人員などが、計画通知の内容や美ら島財団作成の消防計画と整合していない部分があった。消防による確認が十分でなかったことや記載ミスがその

不整合の原因と考えられる。また、上記のとおり屋外消火栓や放水銃の配置などの記載が一部古かった。平成31年の工事完了時に改訂を行う予定であったが、改訂中に火災が起きた。

2-7. 法令の適用状況及び遵守状況

首里城公園の設置、管理、運営は多くの法令が適用されるが、本報告書では、首里城火災の再発防止を検討する上で重要な法令、条例及びガイドラインのみを取り上げることとする。

(1) 都市公園法

首里城公園は、国が都市公園法に基づいて設置した「国営沖縄記念公園首里城地区」（城郭内）と沖縄県が同法に基づいて設置した「県営首里城公園」（城郭外）とで構成されており、国家的な記念事業として設置された都市公園法第2条第1項第1号ロに定める都市公園である。

国の設置した都市公園については、沖縄総合事務局長が管理を行い、地方自治体が設置した都市公園については地方自治体が管理を行うことになっており（都市公園法第2条の3）、国の設置した都市公園に設置された城郭内有料区域は、都市公園法第5条に基づく管理許可等により管理運営がなされている。

昭和61年11月28日、沖縄の復帰を記念する事業の一環として、首里城跡地（沖縄県那覇市首里城跡地の面積約4haの区域）を国営沖縄記念公園首里城地区として整備することが閣議決定され、同決定を受け、昭和63年1月28日に首里城公園(国営区域)が国営沖縄記念公園首里城地区として都市公園を設置すべき区域が定められた（昭和63年1月28日「都市公園を設置すべき区域の決定告示」（建設省告示第133号））。公園の整備、都市公園法にもとづく許認可及び施設の大規模な維持補修工事等は、国の機関である沖縄総合事務局又は国営沖縄記念公園事務所が行っている。

(2) 建築基準法

建築基準法への対応として、敷地条件、建築基準法の同意・許可内容、計画通知の手続き状況について、整理・確認を行った。

1) 敷地条件

城郭内の建築基準法上の敷地条件は下表のとおりである。国営公園区域全体を建築基準法上の1敷地としている。

項目	内容
地名地番	那覇市首里当蔵町3丁目1番地 国営沖縄記念公園首里城地区内
用途地域	都市計画区域、第1種住居専用地域
その他の区域	文教地区、都市公園区域
防火地域	指定なし
敷地面積	46,580.44 m ²

表 2.29：首里城公園の敷地条件

2) 建築基準法の同意・許可内容

正殿は、国宝に指定された建築物であったものの原形を再現する建築物で、特定行政庁が建築審査会の同意を得てその原形の再現がやむを得ないと認めたもの（建築基準法第3条第4号に該当）として、建築基準法の適用の除外を受けて建築されている。

また、適用除外を受けた当時は建築基準法第48条により、第1種住居専用地域においては原

則として展示場、事務所は建築できないため、北殿（展示場）、南殿・番所（展示場）、奉神門（事務所）などは特定行政庁の許可を受けている。同様に、建築基準法第55条により、当該地域においては原則として高さ10mを超える建築物は建築できないため、10mを超える北殿などは特定行政庁の許可を受けて建築されている。

3) 計画通知の手続き状況

計画通知の資料から、構造階数、建築基準法上の用途、建築面積、延べ面積、計画通知および検査済証の発行年等を整理し、計画通知の手続きに問題がないことを確認した。

分類	施設名	構造階数	基準法用途	計画通知面積 (㎡)		計画通知年	検査済証年	供用年
				建築面積	延べ面積			
①	正殿	W造 地上3階	基準法適用外	636.56	1,199.24	—	—	1992年
②	北殿	RC造 地上1階	陳列館 (展示場)	538.72	473.58	1990年	1992年	1992年
③	南殿・番所	RC造 地上2階	陳列館 (展示場)	448.46	608.94	1990年	1992年	1992年
④	奉神門	RC造 地上2階	事務所	502.07	513.47	1990年	1992年	1992年
⑤	広福門	W造一部 RC造 地上1階 一部2階	事務所 公衆便所	166.28	156.26	1991年	1992年	1992年
⑥	二階御殿	W+RC造 地上2階	08990 陳列館 (事務所)	268.64	603.00	1999年	2000年	2000年
⑦	系図座・ 用物座	W造 地上1階	08990 陳列館 (休憩所)	206.59	187.58	1999年	2000年	2000年
⑧	書院・鎖之間	W+RC造 地上1階 地下1階	08560 陳列館 (展示場)	428.67	625.11	2003年	2006年	2007年
⑨	黄金御殿・寄満・ 近習詰所・奥書院	W+RC造 地上2階	08150 陳列館 (博物館)	603.95	991.28	2012年	2014年	2014年
⑩	女官居室	S造 地上2階	08520 陳列館 (倉庫)	123.39	188.11	2016年	2017年	2019年
⑪	世誇殿	W造 地上1階	08310 陳列館 (休憩所)	183.47	181.61	2016年	2017年	2019年
	小計			4,231.10	5,811.01			

表 2.30：各建築物の計画通知の手続き状況

4) 建築基準法における防耐火規定への対応

建築基準法では、敷地内に耐火建築物以外の建築物が複数存在する場合、隣棟間の延焼防止の観点から、建築物の構造や規模に応じて、隣棟間隔を確保する、一定規模以下に防火区画を行う、延焼のおそれのある部分の外壁・軒裏・開口部を防火構造・防火設備とするなどの防火上の制限を受ける。(建築基準法第2条6項、同第25条、建築基準法施行令第128条の2第2項及び第3項等)

北殿等は主要構造部が耐火構造(鉄筋コンクリート造)であったことから、これらの制限を受けなかったと考えられるが、計画通知段階の記録が残っていないため、詳細は不明である。しかし、計画通知の手続きに問題がなかったことから、法適合上の問題はないと判断した。

また、建築基準法施行令第114条第3項により、建築面積が300㎡を超える建築物の小屋組が木造の場合、桁行12m以内毎に準耐火構造の隔壁で区画する必要があるが、主要構造部が耐火構造の場合はこの限りではない。

北殿等には小屋裏隔壁は設置されていなかったが、主要構造部が耐火構造であったことから、法適合上の問題はない。

(3) 消防法

消防法への適合状況としては、消防法上の用途及び消防・避難設備の適合状況の確認を行った。

1) 消防法上の用途

消防法上の用途について那覇市消防局に確認を行った。

消防法における正殿の用途は、平成4年の竣工時点では17項(文化財)であった。

平成25年に黄金御殿等の建築時に、正殿を含む5棟の屋根がつながったため、5棟で1棟扱いされ、16項口(複合用途防火対象物)に見直された。

また、今回の火災後、正殿が文化財指定されていないことを消防が知り得たため、15項(その他事業所)に見直しが行われた。

正殿を含む、屋根が連続している5棟の消防法上の用途の変遷は下図のとおりである。



図 2.40：消防法上の用途の変遷

2) 消防・避難設備の適合状況の確認

消防法への適合については、消防局が計画通知の段階で書類審査を、完成時に現場検査を行うことから、検査済証の発行をもって、消防法に適合していると見なすことができる。

また、各建築物の消防・避難設備の設置状況については、2-3(1)で整理し、消防法への適合に問題がないことを確認した。

(4) その他(ガイドライン等)

上記法令の他、沖縄美ら島財団は、首里城公園の管理にあたり、今回の火災発生前から、建築保全業務共通仕様書(国土交通省大臣官房官庁営繕部)、「公園管理ガイドブック」(一財 公園財団)等を参考にしていた。