

研究報告

官民の連携協働による災害時拠点の確保・運営方策について



鈴木 圭一
都市・住宅・地域
政策グループ
主任研究員



朝日向 猛
都市・住宅・地域
政策グループ
主任研究員



芝崎 良美
都市・住宅・地域
政策グループ
上席主任研究員

研究の背景と目的

近年、我が国では地震、水害等の自然災害が頻発している。このような自然災害に備え、都市防災では事前対策を中心に都市の安全性を高めるよう計画・整備を図っており、また、自治防災では発災後の対策を計画・準備しているところである。

しかし、自然災害の発生予測は難しく、想定を上回る規模の災害や想定していなかった事象の発生が起ころうることに加え、人的・財政的な限界もあり、全ての自然災害に対して万全の対策が講じられるには至っていない。避難所等の災害時拠点施設として利用される施設は、都市防災をはじめとして、教育文化、医療福祉等により整備され、地域防災計画によって地方公共団体が指定しているところであるが、大規模な自然災害の発災後には(1)避難所の混雑・混乱、(2)避難生活の不便さ、(3)避難所を避け自家用車に避難する人々、(4)設備の不足・劣化等による機能不全、(5)施設そのものが被災し機能しなくなる等の課題が報告されている。さらに、近年、大都市を中心に帰宅困難者や高層難民の発生、高齢者等の増加に伴う施設のバリアフリー化の要請等新たな課題への対応も必要とされているところである。

一方、自然災害時においては、例えば、水害時におけるスーパーの屋上への避難や地震時における民間企業等のグラウンドへの避難等、民間企業等の人道的な救助支援も広く行われてきている。また、民間企業等では、災害等で被害を受けても短期間で業務が再開できる、あるいは損失を最小限に抑え事業を継続させていく計画(BCP: Business Continuity Plan)づくりが推進され、その中では災害時の地域との協調及び社会貢献にも触れることとなっている。さらに民間企業等の社会的責任(CSR:

Corporate Social Responsibility)の意識も高まる傾向にあり、周辺地域に向けた社会参加が望まれるところである。

本稿では、自然災害発生時に量的または質的に不足が予測される災害時拠点施設について、民間施設を民間企業等と連携を図って災害時拠点施設として確保・運営する方策を調査・検討した成果を報告する。この調査・検討は平成20年度において国土交通省都市・地域整備局の委託調査として実施したものである。

なお、本調査における「災害時拠点施設」とは、災害発生後の事態に対する緊急・応急及び復旧・復興の各段階に



写真-1 食料等の配給で混雑している避難所
(新潟県中越沖地震)

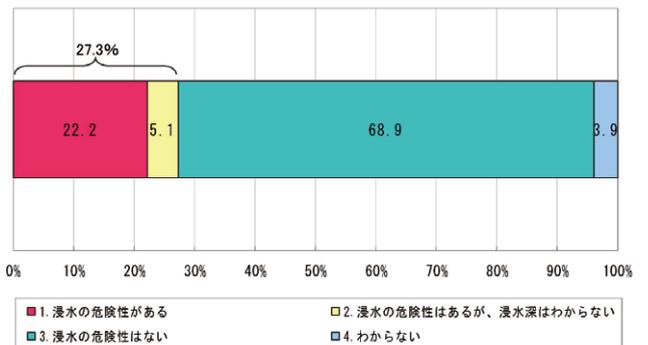


図-1 災害対策本部を設置予定の庁舎が浸水する危険性

(出典:「大規模水害対策に関する市区町村アンケート」
内閣府・大規模水害対策に関する専門調査会)

において必要となる「位置が固定された場所、構造物、設備等の施設（ハード的要素）」を主とし、「それを機能させるために付随する仕組み（ソフト的要素）」を含むものとした。

官民連携による災害時拠点の重要性

1 官民連携による災害時拠点の必要性

1-1 災害時における官民連携の事例

官民連携による災害時拠点施設の必要性は、近年発生した災害における調査結果のデータからも高いことがうかがえる。

平成7年の阪神・淡路大震災における神戸市内の避難所については、指定避難所以外の民間施設も多く活用された。神戸市は震災前の地域防災計画において市立学校272校を含めた市立施設304箇所、国立、県立の学校を中心とした15箇所、私立学校等の民間施設46箇所、合計365箇所を避難所として指定していた。しかし、指定された避難所だけでは被災者全員の収容が不可能であり、無指定の幼稚園、保育所、児童館等の公益施設、公民館、集会所等の会館、病院等の医療施設、公園、市等の施設、神社・寺等利用し得る施設が総動員される形で避難所として利用された。また、指定避難所の中には使用されなかったものもあり、ピーク時最大813箇所の避難所需要には、指定避難所だけで対応できるものではなかった。

表-1 阪神・淡路大震災における神戸市内の避難所の状況

市立の施設 (学校)	市立の施設 (学校以外)	国・県立学校等 公立の施設	私立学校等の 私立の施設	合計 (箇所数)
272	32	15	46	365

(指定避難所以外の避難所)

	公益施設	会館	医療関係	公園等	市等施設	神社・ 寺等	その他 民間施設	計
箇所数	115	40	10	38	138	27	80	448
割合	26%	9%	2%	8%	31%	6%	18%	100%

(出典：三井康壽著「防災行政と都市づくり」)

平成12年の東海豪雨災害では、民間施設であるスーパーマーケットの屋上駐車場に近隣住民が緊急避難したことが知られている。また、名古屋市内では鉄道不通による帰宅困難者がホテルの室数を超えて殺到し、宿泊できなかった者をロビーや宴会場に収容している。平成16年の新潟県中越地震、平成19年の能登半島地震、平成19年の新

潟県中越沖地震、平成20年の岩手・宮城内陸地震では、被災者を対象に温泉旅館等での入浴支援が行われている。

近年発生した災害で、共通的に見受けられた事象と官民連携による対応策を表-2に示す。

表-2 近年発生した災害で共通的に見られた事象とその対応策

共通事象	官民連携による対応策
想定外の事象が発生し、避難できる施設が不足	民間施設を避難所として活用することで対処
災害時拠点施設までの到達が困難	近隣の民間施設に緊急避難することで対処
高齢者、要援護者等への対応	ホテル・温泉・旅館等の民間施設との連携で対処

1-2 官民連携による補完的対策の意義

災害時拠点施設は基本的に行政が整備するものであるが、昨今の様々な事情により、必ずしも十分な対策が実施できていないのが実情である。そこで、官民連携を図り、既存の民間施設を活用することは、施設不足の早期解消につながり、また資源の効率化の点からも有効である。

2 官民連携による災害時拠点施設の機能

官民連携による災害時拠点施設に求められる主な機能は(1)情報収集・伝達機能、(2)災害対策本部および活動要員集結機能、(3)避難・収容機能、(4)医療・救護、保健・衛生機能、(5)物資備蓄・集配機能、(6)復旧機能に大きく分類される。

この6つの機能に対応して、民間施設で対応が可能なものを既往の災害時の事例から抽出し、整理したものを表-3に例示する。

3 官民連携による災害時拠点施設の確保・運営の課題

既存の文献資料調査やヒアリング調査を踏まえ、官民連携による災害時拠点施設の確保・運営にあたっての課題として、施設の量・質的不足、管理・運営体制、責任・費用負担の3点が挙げられた。以下、この3点について述べる。

3-1 施設の量・質的不足

地域防災計画等により指定・計画されている災害時拠点施設は、災害の規模や事象によっては数の不足、施設のバ

表－3 災害時拠点施設の機能と活用が考えられる民間施設

施設の位置づけ	機能分類	目的・施設としての機能(役割)	拠点施設としての機能(役割)	活用が考えられる民間施設
情報	情報収集・伝達機能	災害情報の収集・伝達手段	情報ネットワーク	情報ネットワーク
		被災者等への広報	放送、新聞、掲示板	放送施設 (FMコミュニティ放送局)
場所	災害対策本部及び活動要員集結機能	活動体制の確立 被災者相談・手続	災害対策本部、ボランティアセンター	空地、空室
		要員集結	対策要員宿舎	空地、空室
	避難・収容機能	避難収容(安全確保)	避難場、避難所	空き地、駐車場、ホール、ホテル・旅館、会議室、研修所、社宅等
		災害弱者(要援護者)支援	福祉避難所	ホテル・旅館
		帰宅困難者支援	支援ステーション	スーパーマーケット、コンビニエンスストア、ガソリンスタンド
	避難路	避難経路協定	避難経路(民地)	
サービス	医療・救護、保健・衛生機能	医療・救護活動	消防水利	非常用井戸、防火水槽
		保健・衛生、防疫	トイレ	(仮設)トイレ
		遺体の処理等に関する活動	遺体安置、葬祭	冠婚葬祭場、ホール
	物資備蓄・集配機能(生活支援機能)	食糧、飲料及び生活必需品等の調達供給活動	貯水槽、備蓄倉庫、配給所、炊き出し	備蓄倉庫、倉庫、厨房施設、受水槽、井戸
		生活支援	入浴	入浴施設、ホテル・旅館
	緊急輸送活動	物流基地	民間物流・配送センター、港湾施設、ヘリポート	
その他	復旧	施設、設備等の応急復旧活動	がれき、資機材置き場	工場内空地、未利用地等

リアフリー未対応等といった質的な問題が生じることが考えられ、これらの量・質的不足を補う必要がある。

3-2 管理・運営体制

災害時には、官民とも復旧・復興や業務再開のために人手が不足し、民間施設を災害時拠点として使用する上での円滑な運営に支障が生ずる恐れがある。

3-3 責任・費用負担

施設を提供する民間にとっては、責任の所在や費用負担が提供をためらわせる要因となるため、官民で適切に分担することが必要である。

4 課題の解決策としてのガイドライン(案)の作成

本調査では、上述した課題に適切に対処しつつ、災害時拠点施設の確保・運営が行えるよう、地方公共団体等に向けた「官民連携協働による災害時拠点の確保・運営方策に関するガイドライン(案)」(以下「ガイドライン(案)」という。)を作成した。なお、ガイドライン(案)作成にあたっては、ヒアリング調査を実施した地方公共団体や民間企業等に素案の意見照会を行い、ブラッシュアップを図った。

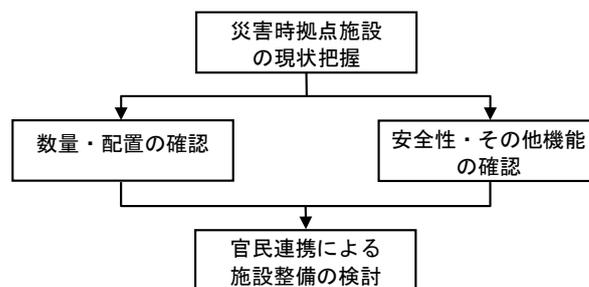
以下、ガイドライン(案)の内容に沿って、官民連携による災害時拠点施設の確保・運営方策について述べる。

官民連携による災害時拠点施設の現状把握と要件確認

1 災害時拠点施設の現状把握

1-1 災害時拠点施設の現状把握

災害時拠点施設の指定・整備を行うためには、地域防災計画に計画された災害時拠点施設の現状認識が基本になる。現状の災害時拠点施設の量及び質的な把握を行い、その上で不足が想定される場合は、官民連携による確保を検討する。



図－2 災害時拠点施設の不足状況の把握

1-2 数量・配置及び安全性・その他機能の確認

地域防災計画において指定している災害時拠点施設の数量・配置の確認にあたっては、災害時における被害の程度、災害時拠点施設の必要量等を想定し、現在指定している施設等と比較しながら、さらに過不足、配置の偏りを勘案して官民連携による補完の必要性を検討する。

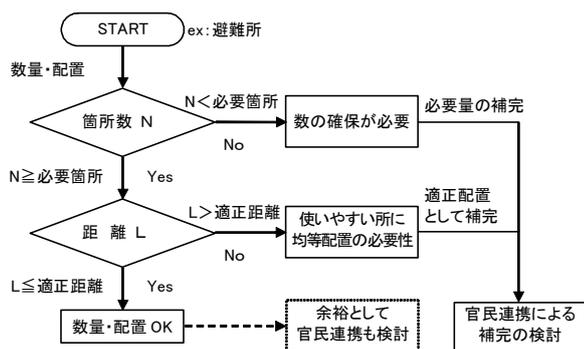


図-3 災害時拠点施設の数量・配置の確認

同様に安全性・その他機能の確認にあたっては、災害規模や施設利用者を想定し、現在指定している施設と比較しながら、さらに安全性、バリアフリー等の機能を勘案して官民連携による補完の必要性を検討する。

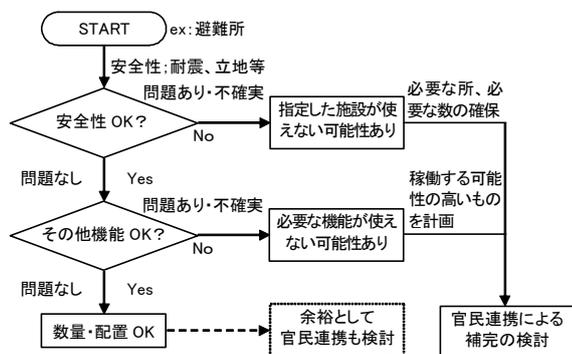


図-4 災害時拠点施設の安全性・その他機能の確認

2 災害時拠点施設の機能に応じた要件

官民連携による災害時拠点施設として活用するための必要要件としては、安全性、規模、設備等に関し、その施設に関連した法規、各種基準・指針等に対する適合性が一定の水準として確保されている必要がある。また、十分要件としては、要援護者向け対応といった必要要件に付加して、それ以上の機能が望まれる場合がある。

官民連携による災害時拠点の確保にあたっては、これら

の要件を整理し、民間施設の抽出に当たることが望ましい。表-4に必要要件、十分要件の考え方を例示する。なお、これは例示であり、要件は災害種別や地域特性によって異なるため、施設抽出にあたって十分検討することが望ましい。

表-4 避難所の必要要件・十分要件

必要要件		十分要件	
安全性	立地安全性（地盤、大火）、耐震性能	バリアフリー	通路、トイレ等
外部との連絡手段	電話、無線	給食施設	調理設備等
面積	一人あたり基準面積	面積	一人あたり余裕面積
トイレ	最低箇所数	アメニティ	間仕切り、空調

また、災害時拠点施設の要件確認の留意点として、現時点における状況のみでなく、災害時における要件確保の可能性、改修による要件確保の可能性を勘案することが望ましい。

官民連携による災害時拠点施設の確保

1 協力相手の見つけ方

災害時拠点施設として民間施設等を確保する上での協力相手の見つけ方として、次の4つに分類することができる。

1-1 地方公共団体からの申し入れ

災害時拠点として活用したい意中の民間施設がある場合、地方公共団体から直接、意中の相手先に協定の申し入れを行う方法である。農地や大規模工場敷地、グラウンド等の民間施設が挙げられる。

1-2 施設新設時の交渉

新たな開発計画や施設の新築を計画する場合、地方公共団体との事前折衝の過程で、地元への貢献の一環として、災害時における協力項目を調整しつつ協力を得る方法である。

1-3 協力相手の公募

地方公共団体で協力相手をもっと増やしたいという意向がある場合、地方公共団体から「公募」によって広く協定の相手先を募る方法である。

1-4 民間企業等からの申し入れ

民間企業等から地方公共団体に積極的に申し入れが行われる方法である。大規模小売店、スーパーマーケット、コンビニエンスストア、ファミリーレストラン、ガソリンスタンド等、全国的に展開している上部組織のある民間企業等で多く見受けられる。

2 災害時拠点施設確保の促進に向けた条件整備

災害に対する意識の高い民間企業等では、官民連携に積極的に協力する意向を有しており、民間企業等が社会的責任（CSR）の一環として防災協力活動に取り組む事例も見られる。そうした民間企業等が官民連携を行う上でのメリットやデメリットを把握し、かつ協力しやすい条件（インセンティブ）を整備することによって、官民連携が進むと考えられる。

2-1 民間企業等が官民連携を行う上でのメリット

民間企業等が官民連携の協力を行う上でのメリットとして、次のようなものが挙げられる。

- ⇒ 民間企業等と地域の相互補完による業務継続の安定化
- ⇒ 地域への社会貢献
- ⇒ 企業評価の向上
- ⇒ 自らが被災した時の災害対策、災害情報の共有 等

2-2 民間企業等が官民連携を行う上でのデメリット

民間企業等が災害時拠点施設を開設するには様々な問題を有しており、地方公共団体としては個別に対応する必要がある。以下にヒアリング等で把握したデメリットを挙げる。

- ⇒ 高齢者・要援護者等に対応した設備整備への投資
- ⇒ 施設使用中の運営・管理、使用後の原状回復の費用負担
- ⇒ 施設内での事故及びこれによる企業イメージの低下
- ⇒ 施設内への避難者の居座りによる業務・営業活動等への支障 等

2-3 民間企業等からの協力を得る上での条件

民間企業等から協力を得る上で、次のような条件（インセンティブ）を与えることは有効である。

- ⇒ 施設整備（耐震化、バリアフリー化等）のための補助金、助成、支援
- ⇒ 災害時協力への登録や協定を締結している民間企業等のリストの公表
- ⇒ 開発許可等における条件、許認可時のボーナス
- ⇒ 税制優遇措置 等

3 災害時協定等の締結

官民連携による災害時拠点施設の確保に向けて地方公共団体と民間企業等が合意に至った場合、協力内容等を定めた協定を締結することが望ましい。なお、協力内容には次の事項を盛り込んでおくことが実際の災害が発生した際のトラブルを回避する上で有効となる。

- ⇒ 協力提供（使用）期間
- ⇒ 費用負担の詳細
- ⇒ 事故・損害発生時の責任所在
- ⇒ 協定内容の見直し手続き（有効期限） 等

一方、協定手続きの煩雑さや、協定という拘束力に対して拒絶反応を示す民間企業等も見受けられる。消防庁が進めている「災害協力事業所の登録制度」は、インターネットを通じて民間企業等の規模や業種を問わず手軽に登録できることから、民間企業等の協力が得やすいとされている。このような登録制度やそれに類似した制度が幾つかの地方公共団体でも進められている。

官民連携による災害時拠点施設の運営・管理

1 災害時拠点施設の管理・運営体制

災害時拠点を管理・運営する上で重要な点は、平常時における体制等がいかにかスムーズに災害時でも実行できるかである。このため平常時においては、事前準備として災害時拠点の管理・運営体制の構築とあわせ、ドキュメント等

の作成や施設整備・防災訓練といった全体計画の維持保全を含めた体制を構築し、PDCA サイクル等により日常的に維持する必要がある。

また、災害発生時においては、時間の経過により、大局的な運営から詳細な運営対応へと、ニーズの変化に応じて管理・運営体制を変化させることが大切である。

さらに、災害時の管理・運営体制が協力する民間企業等や地元住民等の日常的な管理・運営体制に近い状態であれば、負担や混乱も少ないと考えられる。したがって、このような協力の枠組みを検討しておくことも必要である。

2 官民連携による災害時拠点施設の機能維持

施設の日常的な維持・保全の実施は災害時の機能維持にとって重要である。民間施設においては、一般的な施設として日常的に点検、整備、改修等の維持・保全が行われることが多いが、災害時にのみ利用されるような付加的な機能に関しても、確実に維持・保全が行われることが重要である。

3 地域の活用による管理・運営体制

災害時における迅速・円滑な災害時拠点施設の管理・運営のためには、地元の防災団体やボランティアの支援を受けつつ、直接被害を受けた地元住民も協力して行うことが望ましい。そのため、平常時から地域への啓発活動を行う等が必要になる。

おわりに

官民が連携して災害時拠点施設の確保・運営を図ることは、地方公共団体にとっては(1)広域的な協力体制構築による地域の防災力の向上、(2)施設不足の解消、(3)既存施設の有効活用による整備コスト等の低減が見込まれ、民間企業等にとっては(1)業務継続の安定化、(2)地域への社会貢献、(3)企業評価の向上等につながる。

さらに、地域住民にとっても、地方公共団体が管理する災害時拠点施設のみならず、地域の民間企業等が保有するハード・ソフトが生かされた災害協力・支援が行われる利点があり、さらには、住民だけでなく民間企業等も含めた地域としての一体性の醸成につながることも期待される。

このような利点や効果を踏まえ、官民連携による災害時拠点施設の確保が進むことが期待される。

参考文献

- 1) 中央防災会議 首都直下地震避難対策等専門調査会、H20.10.27、「首都直下地震避難対策等専門調査会報告」
- 2) 総務省消防庁、H17.12.26、「災害時における地方公共団体と事業所管の防災協力検討会報告書」
- 3) 三井康壽、H17.9.1、「防災行政と都市づくり」、信山社
- 4) 内閣府・大規模水害対策に関する専門調査会「大規模水害対策に関する市区町村アンケート」