

# 公共施設再編と災害時の避難所運営との Win-Win の関係について

前研究理事・上席参事兼都市研究センター副所長

(現国土交通省国土交通政策研究所長)

佐々木晶二

## 1. 問題意識

近年、水害、地震などの巨大災害が我が国を常襲するようになってきており、多くの被災者が避難所に避難するケースが生じている。このような避難所ニーズとのバランスをとりつつ、厳しい都市財政に直面している市町村は、公共施設の再編を進める必要がある。

本稿においては、避難所の所有や管理のあり方、特に、「避難所は市町村が独占的に行うべき」という前提で災害救助法の制度が構築されているわけでないことを明確にし、公共施設等の再編と災害時の避難所の確保及び運営の円滑化を同時に実現すること目的としている。

さらに、避難所の問題は、公共建築物を地方公共団体が保有し続けることでは解決せず、むしろ民間企業や地域共同体と連携して、平時から、公共施設の再編と公的不動産の有効利用を進めていくことが重要という点も併せて指摘するものである。

## 2. 公共施設の再編と公的不動産活用を進めるうえでの住民からの予想される反応

現在、多くの市町村においては、公共施設再編計画、公的不動産活用の政策を進め

ている。具体的には、都市財政の効率化、都市インフラの持続的な維持管理、住民サービスの質の持続性の確保を目的として、公共施設のうち、利用者ニーズが減少してきていて、十分な利用者が見込めない、あるいは市町村で維持管理費が中長期的に確保できない施設については、ある程度の市場性がある地域に立地している場合には、民間企業と連携して収益事業と公共サービスの一体化、すなわち、公民連携事業の導入を図る動きがでてきている。

また、市場性のない地域に立地している公共建築物についても、地元の要望が強ければ地域共同体組織への移管なども進めようとしている。

このような動きに対して、各種の災害の際の避難所開設の混乱の報道などを受けて、住民からは、「地区にある公民館などの公共施設は、維持管理にコストがかかるからといって、災害時の避難所確保のために必要なので、そのまま公設公営の形で維持すべきではないか」といった意見がでてくることが想定される。

このような住民の不安に対して、公共施設再編、公的不動産活用担当の市町村の職員が、住民に適切に情報提供を行い、住民との円滑な議論を進めることが重要である。このため、以下に述べる、災害の際の避難所の制度的な位置づけやそれに対する国の

支援制度の枠組みを、十分に理解しておくことが重要である。

### 3. 避難所の法律上の位置づけ

災害時の避難所については、物理的に被災者が避難している場所という意味と、災害救助法第4条第1項第1号に基づく避難所（以下「法に基づく避難所」という。）の二つの意味がある。このうち前者の事実上の避難所については、制度上の課題はないのでとりあげない。以下、後者の「法に基づく避難所」について論じる。

国庫補助の対象になる、法に基づく避難所は、災害救助法、災害救助法施行令、災害救助法施行規則、内閣総理大臣告示のほか、さらに下のレベルである、災害救助事務処理要領（以下「事務処理要領」という。）において、詳細な避難所の基準及び指定手続きが定められている。（注1）

この事務処理要領によれば、災害救助法に基づく避難所は、「原則として、学校、公民館、福祉センターなどの公共施設等を利用すること」「これらの適当な建物がないときには、その他の既存の建物を利用して差し支えない」「ただし、民営の旅館又はホテル等を借り上げて避難所を設置する場合には、緊急やむをえない切迫した事情にある場合を除き、内閣府と連絡調整を図り実施することとされている。」（注2）

また、東日本大震災の際には、厚生労働省（当時は、災害救助法は厚生労働省所管。現在は内閣府所管）が、「避難所が不足する場合などは、公的な宿泊施設、民間の旅館

等の借り上げを積極的に検討すること、その際には、一日5,000円の補助対象経費を参考にする」旨の通知を発出した。（注3）

以上のとおり、「法に基づく避難所」は、原則は公共施設としつつも、避難所が不足する事態であれば、旅館やホテルなど民間の建築物の活用も前提となっている。

このように、災害救助法に基づき、様々な物的人的な支援を集中する、「法に基づく避難所」は、市町村の所有及び運営を必ずしも前提としない点を、市町村の関係職員は、基本中の基本として理解してほしい。

### 4. 近年の地震における避難所の指定状況

避難所の指定状況について、近年の地震で大きな被害を受けた某市で分析してみると、図表-1のとおりである。

市町村の保有・運営施設が多いものの、県、国の保有・運営施設のほか、民間主体による保有・運営施設も存在しており、実際の地震の対応からみても、市町村が公共施設の保有・運営を維持することが、ルールとして求められるわけではないことがわかる。

(図表－1)

	A区	B区	C区	D区	E区
市所有避難所	55	39	55	40	31
国・県所有避難所	13	7	3	1	2
民間所有避難所	13	3	2	2	1

(備考) 某市 HP (2016年4月20日時点閲覧) に基づき、筆者作成。市所有分には、市の関係法人分を含む。

## 5. 巨大な災害を踏まえた公的不動産活用の考え方

巨大災害に対してどのように避難所を運営するかについては、様々な災害の状況と個別の地域事情によることから、第一義的に市町村長が柔軟に判断すべきである。

その上で、少なくとも避難所の適切な運営とともに、公的資産再編、公的不動産活用を目指す市町村が留意すべき視点を整理する。

ア 活断層による地震については、発生確率が予想しにくく、また、未発見の活断層が存在することも予想されるので、具体的な場所を特定してその対応を準備することは難しい。

よって、すべての市町村内で、住民が居住し又は働いている地域において、活断層による直下型の地震が発生する可能性があることを前提とすべきである。

イ その上で、公共施設の再編と公的不動産の活用と災害時での避難所の確保という観点の調和をとるという観点からは、どのような方針をとるべきだろ

うか。

「法に基づく避難所」は公有公営という、災害法制の誤解に基づいて、無理に公的不動産の公的所有・公的運営を堅持すれば、必要な公共施設の再編が行われず、結果として、公的建築物の維持管理水準が低下し、多くの公共建築物が使われず、平時から事実上閉鎖されている状態になってしまう。

このように、平時から低質のサービスしか提供していない場合や全く公共サービスを提供していない場合には、その公共建築物に、平時に、人的・物的資源が投じられていないので、災害時にも、被災者の生命と生活環境を維持するためのサービスを提供することは実態としてできない。

この結果が、防災上も一番問題である。要は、防災上の観点といって公共施設の再編をやめると、結果として全体として最悪の結果になるということである。

ウ このため、公共建築物のうち、都市財政の観点や住民サービスの効率化の観点から、一定水準の地域サービスが維持できない場合には、むしろ民間企

業の力を借りて、商業施設や福祉サービス施設など、地域住民のサービス機能を、平時から発揮してもらい、当該公的建築物の平時のサービス水準を維持、改善することが、まず、大事である。

この民間企業との連携にあたっては、平時の人的・物的資源を活かして、災害発生時には一定期間無償で食料を提供すること、一定期間、簡易宿泊所や住宅の提供を無償で行うこと、安否確認を実施することなど、民間企業の業態に応じて、必要な応急対応を講じることを条件とすべきである。

エ 同様な観点は、限界集落や市街地の縁辺部などで、市場ニーズはないものの、市町村も財政コストがかかりすぎて、公共建築物を維持できない場合にも該当する。

このような民間企業が入ってこられない地域であっても、単純にその公共建築物を廃止し放置するのではなく、地域住民による共同体組織によって、平時から当該公的建築物の運営や収益事業化を、地域の支え合い活動の一環として実現する方向について、市町村職員も住民も目指すべきである。

オ その一方で、市町村は、バリアフリー化や備蓄などが備わっている高機能な避難所を、数を絞って適切な必要な場所に公有公営の形で確保する。また、必要に応じ、事前にバス事業者など結んでいた協定に基づき、高齢者など災害弱者である被災者を、周辺地域から、

バス等によって、この高機能な避難所に運送することを検討すべきである。

さらに、市町村の区域全域が限界集落のような地域では、平時には、地域にある公的建築物は地域で支え合いながら運営を地域共同体組織で行う。そして、災害が発生した場合には、事前に周辺の人口規模の大きな市などと協定を結んでおいて、高齢者など災害弱者である被災者は、協定に従い、周辺の市の避難所に移っていただくこと、いわゆる「広域避難」について、事前に準備しておくことが適切である。(注4)

## 6. まとめ

本稿は、現実の避難所運営の適否について評価をしているものではない。

むしろ、筆者としては、全国各地で進んでいる、公共施設再編や公的不動産活用を適切と同時に、避難所の確保と適切な運営を両立するために、公的不動産活用部局と防災部局の双方に、この避難所の問題の制度的背景を正確に理解してもらいたいとの意図から本稿をまとめたところである。

本稿を通じて、防災上の観点、避難所機能の確保の観点からも、積極的に公共施設再編や公的不動産活用に取り組んでいく必要があるという認識を、関係する地方公共団体職員と共有できたら幸いと考える。

(脚注)

1) 災害救助法に基づく都道府県の事務は法定受託事務であり、自治事務とは異なり、法令の規定に加え、処理基準に基づいて、都道府県は事務を処理しなければならない。(地方自治法(第245条の9))

しかし、事務処理要領で実質的な基準や手続

きを定めることは法定受託事務であるとしても、やや地方公共団体に関与する法律上の位置づけが曖昧と考える。しかし、これは、厚生労働省所管の法律運用に広くみられる課題であり、今回は問題提起に留める。

- 2) 災害救助法事務処理要領第4 1(1)(p31) 参照。
- 3) 「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力的運用について」(厚生労働省社会・援護局総務課長通知、平成23年3月19日)  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014tr1-img/2r98520000015jqc.pdf>
- 4) 広域避難については、以下の措置が2013年に災害対策基本法及び災害救助法の改正で措置されている。

第一に、そもそも、避難所の開設は被災地の市町村内に限定する必要はなく、県内の他の市町村に対して避難所の開設及び避難者の受け入れを求めることができる。これに対して、受け入れ市町村は自分たちも被災しているなど正当な理由がなければ拒むことができない。(災害対策基本法第86条の8)

第二、他県に避難所を求める場合には、知事が他の知事と協議する。これに対して、受け手側の知事が正当な理由なしに断れないのは、市町村の場合と同じである。(災対法第86条9)

第三に、被災者の輸送はバスが中心となるが、そのバス会社への被災者運送について、最終的に運送の指示及びバス運転手への従事命令をだす権限は知事にある。(災対法第86条の14、災害救助法第7条)

第四に、県外で災害救助法の費用を負担した知事は、被災県に求償する代わりに、国に求償するという方法が認められている。(災害救助法第20条第2項、第3項)

(参考文献)

- 1) 災害救助事務処理要領(内閣府政策統括官(防災担当)付き参事官(被災者行政担当)付、平成27年7月)  
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuuio/pdf/h26kaigi/sirvo1-2.pdf>
- 2) 災害対策法制研究会『災害対策基本法改正ガイドブック』(大成出版社、2014)
- 3) 拙稿「災害対策基本法等の一部を改正する法律と防災まちづくり」(URBAN STUDY VOL.57,2013.12)  
[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57\\_03.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_03.pdf)
- 4) 『災害対策全書・別冊「国難」となる巨大災害に備える』(ぎょうせい、2015)
- 5) 岡本正『災害復興法学』(慶應義塾大学出版)
- 6) 山崎栄一『自然災害と被災者支援』(日本評論社、2013)