

民間施設を活用した避難場所に関する事例

2023年 2月

事例集の内容～民間施設の避難場所としての活用の課題～

背景

感染症対策や想定最大規模での浸水想定区域の見直しにより、公的施設だけでは避難場所が不足し民間施設の活用を検討している自治体も多いものの、様々な課題から、民間施設の活用が進んでいない現状があります。

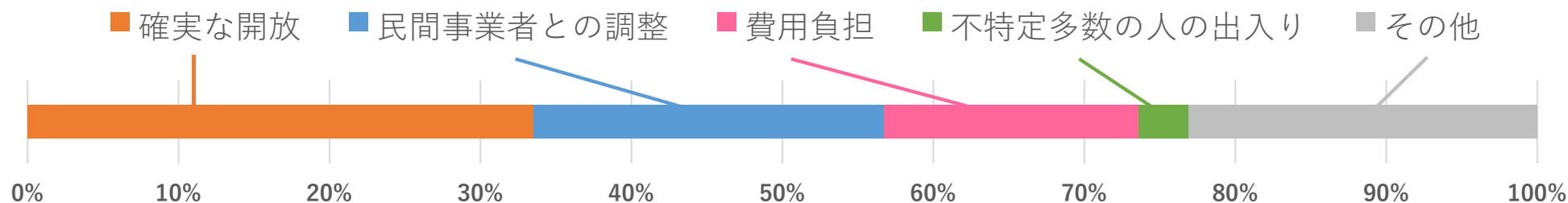
このため、内閣府では消防庁等と共同で、民間施設を活用する際の課題について、アンケート調査を実施しました。

活用に向けた主な課題

候補となる民間施設を実際に活用するにあたっての課題を以下の通り分類。

- **確実な開放**：開設のタイミングと判断、夜間休日の開設方法、連絡体制の構築等。
- **民間事業者との調整**：施設管理者等の理解や合意・協力、協定締結に係る内容や手続き等。
- **費用負担**：施設使用料や補償（営業・物損）等に関する費用負担の考え方等。
- **不特定多数の人の出入り**：セキュリティへの懸念等。

自治体が悩んでいる課題



内閣府では、民間施設の活用を行っている自治体へ成功事例の情報提供と民間施設活用の課題に対する考えなどについて、聞き取りを行い整理しました。

※指定緊急避難場所に限らず整理しております。

調査にご協力いただいた自治体からの代表的な意見を抜粋しています。

課題に対する工夫（例）

確実な開放

「鍵を自治体職員と共有」「地震により自動解錠」「入口ドアを壊す」等。

民間事業者との調整

「民間事業者の人員負担」「メリットの少なさ」等。

費用負担

「使用は無償」「（故意でない）施設の損傷は、行政が費用を負担」等。

不特定多数の人の出入り

「避難スペースを廊下等に限定」「対象者を絞り込み」等。

※協定締結後に生じた課題の例

「施設管理者への継続的な周知・連絡」「住民への周知」「避難の実効性確保」等。

アドバイス（抜粋）

- ・ 最初は付き合い（消防部局の立ち入り点検等）を頼って交渉を。（石川県小松市）
- ・ 地域貢献したいと考えている企業は必ずある。積極的に交渉を。（三重県鈴鹿市）

民間施設活用の課題と参考事例一覧

	確実な開放	民間事業者との調整	費用負担	不特定多数の人の出入り	協定締結後に生じた課題
千葉県富津市	○	○	○	○	○
東京都文京区	○	○	○	○	○
石川県小松市	○	○	○	○	○
大阪府大阪市	○		○	○	
兵庫県尼崎市	○		○	○	○
三重県鈴鹿市			○		○
神奈川県藤沢市	○	○	○	○	
神奈川県逗子市	○		○		
神奈川県平塚市	○	○	○		○
埼玉県戸田市		○		○	○

○は参考になると思われる項目です。

1. 内閣府が調査した事例	
活用経緯	住民や民間施設からの提案により、社員寮を指定緊急避難場所として協定を締結した事例。 市では避難場所として公園など確保しているが、住民が危機意識を持ち、民間施設と調整を行い住民主導で避難先を確保。
2. 全国の自治体で民間活用の際に懸念される課題についての意見	
確実な開放	いつでも開設できることが指定緊急避難場所の条件（定義）なので、締結前に懸念等について解決済み。 社員寮は管理人または寮生が開設可能。 開設がネックで指定緊急避難場所にできない避難場所はいくつかある。 地震や津波は難しいが、洪水は予測が可能であり、事前に連絡して開けていただくなどの対応も可能。
民間事業者との調整	指定避難所と指定緊急避難場所の違いを理解していないため、食料の心配や立ち退く時期を心配される。 一時的で食料等は不要などを説明。
費用負担	使用に対してではなく、損傷した場合の費用負担について、協定では自治体負担としている。 (避難者による故意の損傷は除き、市が責任を持たないと使わせていただけないと考える。)
不特定多数の人の 出入り	だれでも使用できることが指定緊急避難場所の条件（定義）なので、協定締結前に解決済み。 廊下などが避難場所になっているため、セキュリティに関し特に懸念は生じていない。
協定締結後に生じた 課題	住民に対する避難場所の周知が重要である。 このため、冊子版とウェブ版のハザードマップを作成し、災害種別に応じた避難場所を確認できるよう対応した。
3. その他	
民間活用を考えている 自治体へのアドバイス や独自の取り組み	人口減少により統廃合され閉校した学校等を売却する際に、避難場所としての使用を条件にしている。 最近では売却でなく10年の使用協定などとしているが基本は売却と同じ。

1. 内閣府が調査した事例	
活用経緯	<p>事業者、マンション所有者及び警察署と「風水害時における相互協力に関する協定」を締結した事例。主な協定内容は、以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区は、事業者、マンション所有者等及び警察署と連携し、風水害の情報収集及び発信や垂直避難場所の開設・運営等を実施。 ・事業者及びマンション所有者等は、垂直避難場所の提供や避難者への備蓄物資の提供等を実施。 ・警察署は、区民等への注意喚起や避難行動の支援等を実施。
2. 全国の自治体で民間活用の際に懸念される課題についての意見	
確実な開放	区職員が迅速かつ的確に垂直避難場所を開設し、避難者を受入れることができるよう、職員の派遣体制の整備や開設・運営マニュアルの作成等を実施。
民間事業者との調整	避難スペースの選定。
費用負担	垂直避難場所としての開設、管理及び運営に要する費用や避難者に提供した備蓄物資の購入に要する費用は区が負担。その他の費用については、協議の上決定する。
不特定多数の人の出入り	避難スペースが限定されているため、その他の場所に避難者が入らないよう、区職員と施設所有者等が協力し、避難所の運営を行っていく必要がある。
協定締結後に生じた課題	区職員の派遣体制や避難所の具体的な運営方法等が課題。このため、区の防災マニュアルの見直し等を行っている。
3. その他	
民間活用を考えている自治体へのアドバイスや独自の取り組み	事業者等への避難スペースの確保に関する協定締結の打診については、庁内関係部署が実施している連携会議等の場で協力を打診するとともに、町会・自治会等からの情報提供を受けた事業者等に協力を打診。

1. 内閣府が調査した事例	
活用経緯	車での避難が多い実態を踏まえ、車ごと避難できる民間施設との協定を進めている事例。選定に当たり、誰もが知っているシンボリックな建物で、構造、立地、管理条件を考慮。
2. 全国の自治体で民間活用の際に懸念される課題についての意見	
確実な開放	緊急連絡先を共有しているが、間に合わないときは開放している駐車場部分等を活用することで合意している。
民間事業者との調整	使用エリアの取り決めや避難者が物品破損した場合の補償。
費用負担	費用は生じないが、破損や事故等については、施設側は責任を負わない。
不特定多数の人の出入り	避難時に他の利用者がある場合、建物の一部のみを指定することで相手の負担軽減。結果としてセキュリティ面でも支障のない範囲で合意できているため問題は生じていない。
協定締結後に生じた課題	訓練の実施など継続的に実効性を確保することが課題。
3. その他	
民間活用を考えている自治体へのアドバイスや独自の取り組み	<p>最初は（消防部局の立ち入り点検等）付き合いを頼って交渉。付き合いがなくとも経験的に商いのところは協力的。</p> <p>近年の災害の激甚化、頻発化を受け、主旨を説明すると賛同を得られた施設が多く、建物全体で利用でなく、建物の一部（屋上駐車場など）を指定、活用するなど施設側の負担軽減にも配慮。</p> <p>建物構造が強固で高層で、日ごろから利用している施設は、市民にわかりやすく安心感もあり、受け入れやすいと考え、賛同をいただいた。</p>

1. 内閣府が調査した事例	
活用経緯	複数のマンションについて、建設前に津波避難ビルとして協定を締結した事例。 大阪市では津波に対する避難対策として、民間施設を「津波避難ビル」と指定することとし、地域の民間施設に各区役所と地域住民で協働し協定を締結している。
2. 全国の自治体で民間活用の際に懸念される課題についての意見	
確実な開放	管理会社が販売時に重要事項説明書及び管理規約に明記し、協定の内容を管理組合に継承している。 オートロックの対応については、緊急避難情報又はエリアメールによって自動的に解錠となる設定とする。 昼間は管理会社、夜間は管理組合が開放することとしている。 居住者には室内スピーカーで、屋外へも外向けスピーカーで緊急地震速報を伝える（大阪ガスと連携）。
民間事業者との調整	分譲マンションであり、転売後は管理組合が決定権を持つのではないかと不安はあるが、販売時、重要説明事項に記載することであった。 その他、企業側からの申し出があったため、苦慮等なし。
費用負担	一時的な避難場所であり、費用負担は生じないが、施設の破損などについては災害によるもの又は故意でない限り自治体負担として協定を締結した。（住吉区の例）
不特定多数の人の出入り	不特定の方の出入りはセキュリティ面でも大きなハードルである。対象者を周辺の地域住民及び周辺地域において就労中又は通行中の者とするにしている。（住吉区の例）
協定締結後に生じた課題	現在のところ特になし。
3. その他	
民間活用を考えている自治体へのアドバイスや独自の取り組み	地域の民間施設は、各区役所が地域住民と協働し継続的に交渉を行い、各区役所と施設管理者が協定を締結。 なお、複数の区にまたがる施設等については、一括して大阪市危機管理室が協定を締結している。

1. 内閣府が調査した事例	
活用経緯	多くの津波避難ビルを有している自治体での取り組み事例。 東日本大震災をきっかけに、マンション・商業施設など民間施設を含めた緊急時の一時避難場所の確保の取組を実施。
2. 全国の自治体で民間活用の際に懸念される課題についての意見	
確実な開放	24時間受け入れ体制を確保するため、夜間休日などに建物が施錠される場合は、管理人や守衛等による開錠や近隣住民に鍵を預けるなど、受け入れ体制が確保されていることを確認したうえで、協定を締結している。
民間事業者との調整	現在では、市からアプローチするケースはあまりなく、民間の建物所有者から、一時避難場所に指定してほしいという要望を受けることが多く、調整が難航することはあまりない。
費用負担	協定書の条文において、一時避難施設として使用された場合の施設又は備品の破損については、原則として市が費用を負担することとしている。
不特定多数の人の 出入り	セキュリティ上の観点から、事業所等の事務所スペースなどを除いた部分を指定するようにしている。
協定締結後に生じた 課題	津波等一時避難場所として、指定拡大をしてきたが、訓練等を通じて再度、建物所有者に対して周知啓発する必要がある。
3. その他	
民間活用を考えている 自治体へのアドバイス や独自の取り組み	取組を開始した当初（H23年度）に、①昭和56年以降の新耐震基準の建物、②建物構造が鉄筋コンクリート等で3階以上、の条件を満たす建物所有者に対し、通知を発送し、協力依頼を行った。 避難場所として協定締結に至った場合、建物所有者に対して、避難場所ステッカー、携帯トイレや簡易テント、消毒液の配付を行っている。

1. 内閣府が調査した事例	
活用経緯	津波避難ビルの指定拡大に取り組み、津波避難施設整備事業に対して補助制度を新設した事例。 (補助制度利用施設第1号) 住民から「近くに津波から逃れるための高い建物がある」「当該施設が改修される機会であり、誰でも避難可能な避難場所にできないか」との相談を受け、所有者と協議し補助制度を紹介したことがきっかけ。
2. 全国の自治体で民間活用の際に懸念される課題についての意見	
確実な開放	24時間体制のホテルなどは良いが、夜間は職員が不在となる津波避難ビルもあるが、セキュリティなどの問題から鍵も共有できないため課題となっている。補助を活用する場合は、地震解錠ボックスの設置を推奨。
民間事業者との調整	マンション等ではセキュリティの関係で、不特定多数の人を入れることに強い拒否反応を示す施設もあり、断念した事例あり。
費用負担	津波避難ビルとして、締結した協定で利用は無償。利用した際に破損等があった場合は市が補償としている。
不特定多数の人の出入り	見ず知らずの人を入れることに強い拒否反応を示すところもあり、指定できなかった事例あり。
協定締結後に生じた課題	所有者が変わると協定を再締結しなければならず、必ずしも協力に理解が得られるとは限らないところ。 また、担当者が代わり、津波避難ビルとして指定していることを忘れている場合もあり、密に連絡を取ることが必要。
3. その他	
民間活用を考えている自治体へのアドバイスや独自の取り組み	過去には融資を行い易くするため銀行に補助金制度の説明を行った。現在は、コロナ禍もあり活動が制限されているため、HP等でPRしている。 津波浸水区域内の自治会も、マンションの建設等の情報があると、津波避難ビルにできないか等の相談が寄せられる。地域貢献をしたいと考えている企業は必ずある。社屋の建替え時などは、津波避難ビルのお願ひするいい機会。 情報があれば、積極的に動いて交渉することが大切と考える。

1. 内閣府が調査した事例	
活用経緯	施設の建て替えに際し、津波避難ビルとして協定を締結した事例。地域住民の要望等も踏まえ、幼稚園の建て替えに際し調整を行い、施設整備に対して補助を行い津波避難ビルの協定を締結。園舎の建替えについて、計画等の段階から施設と市、地域住民の間で意見交換ができる関係が構築されていた。
2. 全国の自治体で民間活用の際に懸念される課題についての意見	
確実な開放	夜間等における鍵の開錠に関して、民間施設の職員の参集等が懸念される。一部施設では避難スペースの鍵を市が持つことで、市職員のみで指定緊急避難場所を開設できるようにしている。
民間事業者との調整	民間事業者の人員負担やメリットの少なさ等の理由から協力を苦慮している。市職員配置や協定に関するプレスリリース等の広報等で交渉を行っている。
費用負担	指定緊急避難場所等においては、施設使用料は無料とするが、光熱水費は市の負担としている。
不特定多数の人の出入り	私立学校等では、入試や学校行事の際に不特定多数の人の出入りを避けたいとの意見が多いため、そういった際の開設については配慮をしている。
協定締結後に生じた課題	新型コロナウイルス感染症の対策により、施設利用者と避難者の接触を避けたいとの施設があり、休止等の対応を行っている。
3. その他	
民間活用を考えている自治体へのアドバイスや独自の取り組み	<p>地域のバランスや市民からの意見等をもとに、市側からの相談（個別交渉）によって協定等のお願いをしている。最近では、地域貢献という視点で協力について前向きな企業が多いと感じる。</p> <p>津波災害警戒区域内において、新たに基準水位より高い位置に避難場所が確保できる建築物を開発する際に、開発行為に関する事前協議の項目として津波避難ビル協定への協力のお願いをしている。</p> <p>地域住民が避難するための屋上フェンスや外付け階段などの整備を行う事業に対する補助金制度がある。</p>

1. 内閣府が調査した事例	
活用経緯	津波浸水想定区域の変更に伴い、民間施設と新たに協定を締結した事例 新たな津波浸水予測図で市街地の大部分が浸水する想定となったことから、より多くの津波避難施設の確保が急務となり、既存民間施設の指定を増やすべく、市内の主だった民間施設に協力依頼を実施し、応答のあった民間施設側との間で協議を実施し、理事会の承認を得て協定締結に至ったもの。
2. 全国の自治体で民間活用の際に懸念される課題についての意見	
確実な開放	(1)施設警備室（24時間体制）による開放。(2)施設管理者による開放。(3)近隣に住む教職員及び自治会役員等による開放（鍵またはダイヤル式施錠番号の貸与）。(4)非常解除装置による開放
民間事業者との調整	不特定多数の方の出入りに係るセキュリティ面、居座りへの懸念、避難者対応に対する憂慮等のご意見があったケースでは、協定に至らず、協定締結に至った事例では、先方も協定締結に前向きであるため、苦慮した点は特になし。
費用負担	費用負担は、協定を締結し運用。協定書に記載されている費用面に関しては以下のとおり。 第6条 一時使用に伴う施設の使用料は、無償とする。 第7条 一時使用により施設又はその設備を損傷したときは、甲は、自己の負担によりこれを原状に復するものとする。 2 その損傷が一時使用によるものと判断しがたいときは、甲、乙協議のうえ、その負担すべき範囲を決定するものとする。
不特定多数の人の出入り	不特定多数の方の出入りによるセキュリティ面を気にする場合は協定締結に至らないケースが多い。
協定締結後に生じた課題	現在のところ、特に課題は生じていない。
3. その他	
民間活用を考えている自治体へのアドバイスや独自の取り組み	逗子市津波避難施設整備事業費補助金交付要綱に基づき、必要条件を満たした津波避難施設の整備を行う者に対し、予算の範囲内において津波避難施設整備事業費補助金を交付している。 (1)既存の民間ビルへ津波避難ビル指定への働きかけを実施 (2)津波浸水想定区域内において開発事業事前相談申出書の提出のあった事業者との開発事業協議を実施 津波避難ビルの指定を推し進めるなかで、既存民間ビルの指定は、住民側の理事会（総会）での承認を要するため大変難しく、開発前の事業者への働きかけを強化することが指定ビルを増やすことへ繋がると考える。

1. 内閣府が調査した事例	
活用経緯	津波避難ビルとして建設中マンションと協定を締結した事例。 相手側から建設中のマンションについて指定を受けたい旨の申し出。
2. 全国の自治体で民間活用の際に懸念される課題についての意見	
確実な開放	津波発生時に入口のドアを壊して避難することとなっている。
民間事業者との調整	相手との協議において、入住民の理解を得るのに苦慮した。相手方へ必要性を説明し、協議を重ねて解決した。
費用負担	一時使用により津波避難ビル又はその設備が損傷（津波避難ビルへ進入するために入り口のドアを壊す等）したときは、市がその費用を負担する。
不特定多数の人の 出入り	相手方へ不特定多数の出入りについても説明し、理解を得た。
協定締結後に生じた 課題	津波発生時にドアを壊して進入することとなっており、訓練を実施する必要がある。
3. その他	
民間活用を考えている 自治体へのアドバイス や独自の取り組み	東日本大震災を契機に避難場所確保の取り組みを強化。 新築のマンション等が建設された場合、個別に交渉するなど個別交渉を継続的に実施している。 マンション側、自治会からの要望の場合もあるが、最近応募はない。

1. 内閣府が調査した事例	
活用経緯	行政ではなく自主防災会（町会・自治会 以下「自主防災会」という。）が主体となって、避難先を確保した事例。洪水氾濫により市内全域が最大3～5m浸水する想定がなされ、逃げ遅れた市民が命を守るために緊急避難できる場所を確保することを目的に民間施設（3階以上のマンション等の高層建築物）の活用を始めた。 「協定は行政ではなく自主防災会とすべき」との有識者からのご指導があったことから、自主防災会が前面に出て主体的に民間施設へ協力依頼や覚書締結を持ちかける方法としている。
2. 全国の自治体で民間活用の際に懸念される課題についての意見	
確実な開放	（自主防災会が覚書締結、協力体制を構築しており、行政で個々の課題の把握やその対策までは実施していない。）オートロックマンションへの対応や、夜間休日の対応などについて、相談・問合せを受けることがあるが、自主防災会と民間施設とで協議するよう助言している。
民間事業者との調整	※苦慮した点でなく、取り組みが円滑に進む理由 自主防災会が前面に出て主体的に、民間施設へ協力依頼や覚書締結を持ちかけるため、交渉を円滑に進める効果があると感じている。民間事業者は、行政との関係を築くことより、地域と良好な関係を築くことに比重を置いている（大切にしている）と感じる。
費用負担	自主防災会が主体となっているため、行政側では費用を負担することはない。
不特定多数の人の出入り	自主防災会が主体となっているため、不特定多数の出入りは懸念されていない。
協定締結後に生じた課題	自主防災会長や役員の変替により、覚書締結の事実や連絡先交換の更新等の事務がうまく引き継がれず、せっかくの取組が時間経過とともに消滅してしまうおそれがある。
3. その他	
民間活用を考えている自治体へのアドバイスや独自の取り組み	マンション及び事業所に対する防災資器材整備補助金の補助金交付要件一つとして、所在する自主防災会との災害時応援協定締結を盛り込んでいる。 市民の緊急避難場所確保のため、各自主防災会に民間施設への施設開放の協力依頼や覚書締結を働きかけるよう啓発を実施。 市内の大型商業施設等に対し、緊急避難場所としての施設開放を主とした協力依頼・災害時応援協定の締結を働きかけている。（一部の大型民間施設では、自主防災会の意向を承諾する一方で、覚書は行政と締結することを求めるケースが存在する。）