

災害時マネジメントセミナー

災害時に指定管理事業者が担う役割と責任

～熊本地震から学ぶ災害への備え～

- 日時：2018年7月12日（木） 13:45～16:30（開場 13:15）
- 会場：大手町フィナンシャルシティ カンファレンスセンター ホール
東京都千代田区大手町 1-9-7 大手町フィナンシャルシティ サウスタワー
- 参加費：無料
- 定員：150人
- 対象：公共施設等の指定管理事業者様、施設を所管する行政担当者様等
- 主催：一般財団法人ダイバーシティ研究所 <http://diversityjapan.jp>
- 共催：株式会社日本政策投資銀行 <http://www.dbj.jp/>
- 協力：一般財団法人熊本市国際交流振興事業団 <http://www.kumamoto-if.or.jp/>
- 協力：株式会社ウエルネスサプライ <http://www.wellness-supply.co.jp/>
- 後援：東京都、内閣府防災担当、総務省消防庁、横浜市
- 詳細URL：<http://diversityjapan.jp/seminar180712/>

2018年10月1日
一般財団法人ダイバーシティ研究所
<http://diversityjapan.jp>

「災害時マネジメントセミナー 災害時に指定管理事業者が担う役割と責任 ～熊本地震から学ぶ災害への備え～」を7月12日に東京で開催しました。当日は指定管理事業者や行政担当者など、指定管理施設関係者160名程の参加があり、指定管理施設における大規模災害時の対応のあり方や、施設内における避難者の被害拡大を阻止するための課題と備えについて、熊本地震での事例や大阪府北部地震、西日本豪雨災害での事例も交えながら議論を進めました。以下、その概略を報告します。

開会挨拶と主旨説明

一般財団法人ダイバーシティ研究所 代表理事 田村太郎

まずは行政と指定管理事業者との課題の共有が必要

大規模災害時には、避難所に指定されていない指定管理施設にも被災者が避難する。災害発生後に自治体から指定管理者に対して受け入れ要請が出される事例が発生しており、今後は事前のルールづくりや避難者受け入れの備えを進めることが必要になってきている。まずは、災害時に何が起きて、どの施設にどのような人が何人くらい、どのくらいの期間避難してくるのかについて、行政と指定管理者とが議論すべきである。

避難生活での関連死をなくすために

多くの避難者が発生する大規模災害においては、高齢者や外国人、子連れ世帯などの配慮を要する人ほど、避難に時間がかかるために指定避難所に到着する頃にはもうスペースがなく、避難所として指定されていない他の施設に避難せざるを得ない状況になることが多い。加えて、スピードとボリュームが優先される災害時には、食料等の支援物資の提供で多様性への配慮が後回しにされ、本来は配慮が必要な人がより困難な状況に陥ってしまう状況となっている。

そうした人々を守るために、一人でも多くの行政職員や指定管理者に避難生活における課題に関心を寄せ、どうすれば避難所での死者を一人も出さずに次の生活に移っていただけるか、今日をきっかけに考えていただきたいと思う。

基調報告：熊本地震での被災者対応の現実① 「熊本地震における支援から見た指定管理施設の課題」

一般財団法人ダイバーシティ研究所 研究主幹 伊知地亮

先進国とは思えない災害関連死の多さ

東日本大震災では、直接の被害から生き延びた方のうち、実に3,647人の方がその後の避難生活で命を落としている（災害関連死）。先進国であるはずの日本でなぜこれほどまでに災害関連死が起こってしまうのか。この状況を改善していかなければならない。

一気に避難者が来て一気に減っていく最初の1週間

大規模災害時の避難所には、「大量収容期」と「長期滞留期」の2つのフェーズがある。それぞれのフェーズで正しい対応を取ることで、避難生活での被害拡大を防ぐことができる。

阪神・淡路大震災、新潟中越地震、東日本大震災のいずれにおいても見られる傾向として、発災直後は、非常に多くの人が一気に避難してくる。災害の様子がわかり、見通しがつくと、数日後には元気で動ける人が避難所を出て行くので、一気に人が減る。運営体制が確立しておらず、外部からの支援や物資が届かない中で、どれくらい混乱を少なくし、押し寄せる避難者の命をどう守るかが、発災直後の課題になる。

避難所を出て行くことが出来ない移動や生活が困難な人

最初の1週間が過ぎると避難者数の減少は落ち着いてくる。この段階で、本来は避難所に残って運営を担って欲しい、若者や元気な人たちがいなくなる。結果的に高齢者など支援や配慮が必要な人が多くなっていくが、その中で長いところでは半年の間、避難所を運営していくことになる。

東日本大震災での災害関連死者の数と時間の推移と重ねると、仮設住宅が完成するまでの半年間の避難所での災害関連死者数は1,317人であり、以降の120人と比較して圧倒的に多い。この半年間の災害関連死をいかに少なくするかがポイントである。

長期化する避難所運営と、高まる災害関連死のリスク

大規模災害において、避難所の運営は長期化する傾向にある。熊本地震では、例えば指定避難所ではなかった体育館に、最大で 1,350 人が半年間にも渡って生活したケースもあった。災害関連死は直接死の 4 倍に上っており、避難者の多様性に配慮のある避難所運営が求められている。

また、ほとんどの場合、学校の体育館が指定避難所になっているが、避難所となった学校は、できるだけ早く子どもたちに返す必要があり、避難所を集約する段階では、地域のコミュニティセンターや公立体育館等が必然的にその受け皿となる。事前に避難所として指定されていない施設では、十分な災害時の備えが出来ているとは言い難い中で、配慮を要する避難者への対応を行いながら、長期の避難所運営を行わなければならなくなる。

これからの災害に向けて指定管理施設ができる備え

地域防災計画であらかじめ指定されている避難所の受け入れ人数は、往々にして少なすぎるのが現状である。受け入れ人数と地域人口とを比較すると、どの施設にどの程度の人があるかは、事前に想定することが出来るので、今後の大規模災害に備えた収容計画の見直しが必要だ。また、被災者を受け入れた場合に必要となる費用について、災害救助法が適用されるか、つまり、経費が国費であがなわれるかどうかは、事業者にとっては経営上の重要な要素である。

これからの災害に向けて、指定管理者が備えを進めるポイントは、大きく 2 点に整理される。

- 1) 自治体と事業者との間で災害時対応についてあらかじめ検討する
帰宅困難者（利用者、職員など）への対応や備蓄のあり方、またとりわけ、災害救助法の円滑な適用を図ること、避難所開設や閉鎖の決定方法など
- 2) 職員や利用者を守る立場として、課題を知り、必要な準備を検討する
職員を対象とした研修や訓練の実施、自施設が避難施設となる可能性についての研究、避難施設となる場合・ならない場合それぞれの BCP など

住民・施設管理者・行政の三位一体での避難所運営を

避難所を運営するにあたっては、通常の施設運営とは異なり、施設管理者が避難者への「サービスプロバイダ」のような立ち位置になるのではなく、可能な範囲で避難者自身が避難所運営の役割を担い、自治によって避難所が運営されるよう促すことが求められる。避難者同士の支え合いをサポートし、避難所内での多様なコミュニティを形成することで、住民と施設管理者と自治体職員が一体となって避難生活を乗り切るような運営をめざして欲しい。

また避難生活での支援においては、多様な避難者のニーズに配慮しながら、長期にわたって被害の拡大を防ぐ必要がある。障害者などが家族にいる場合、避難所の利用を避けて自宅に留まる世帯が多いことが、これまでの経験から明らかとなっている。施設内だけではなく、施設のある地域全体の地域全体のニーズに対応できる物資や人材の拠点となる必要がある。「避難生活で被害を拡大しないこと」を目標に備えを進めて欲しい。

基調報告：熊本地震での被災者対応の現実② 「外国人対応施設としての運営～熊本市国際交流会館～」

一般財団法人熊本市国際交流振興事業団 事務局次長 勝谷知美 氏

国際交流を担う熊本市国際交流振興事業団

熊本市国際交流事業団（以下、事業団）は、熊本市の中心部に立地する国際交流会館をオープンするときに設立した財団である。平成 18 年に指定管理者制度が導入されたのちは、3 年間の移行期間を経て平成 21 年から管理者の公募があり、これまで 2 回の公募を経て、事業団が 2 期目の指定管理に入っている。地域防災計画での国際交流会館の位置づけは、災害時における外国人避難対応施設となっており、指定避難所ではなかった。

熊本地震、国際交流会館に避難する人々

4 月 14 日の午後 9 時 26 分に最初の大きな揺れがあったとき、国際交流会館は午後 10 時の閉館前の営業中で、館内の安全確認に回った。4 月 16 日午前 1 時 25 分の本震時は閉館していたが、明け方 4 時頃に会館をオープンした。市役

所からは 24 時間の避難所として運営するように指示があり、会館に避難してきた人は、200 人を超えていた。安全確認が十分ではない 3 階～7 階は使わず、目が届く範囲の 1 階と 2 階のみを開放し、日本人、外国人がそれぞれ最大 40 人から 20 人前後、全体で最大 150 人が避難した。その後は 40 人程度の避難者数で推移し、4 月 30 日まで避難者を受け入れた。

その時、何が起こっていたのか

150 人もの避難者が宿泊することになり、市役所に食糧の提供を求めたが、「指定避難所ではないので届けられないかも知れない」という返答だった。そのため民間外国人支援団体をお願いして、公開空地で炊き出しをしてもらった。

事業団の職員は合計 28 人で、避難所の出入りのチェックを 24 時間体制で守衛の方が担当。その他のスタッフは情報や物資の調達に専念し、プロパーの 2 人が宿直。市役所からの人員応援もあった。

最も苦勞したのはマスコミの対応。同じ新聞社でも支局が違えば、記者はそれぞれにやってくる。職員が個別に対応するのではなく、「マスコミ対応者は事務局長と事務局次長のみ」というルールを作り、対応した。施設利用に関するたくさんの問い合わせがあったが、避難者の受け入れと並行して対応する中では、的確な返答が難しい状況だった。

災害時の情報提供はほとんどが日本語のみになってしまうため、被災した外国人から何が起きたのか、何処に行けばよいのかわからず、様々な問い合わせが入った。言葉がわからないだけでなく、文化が異なり、避難所のルールもわからず、たくさんの外国人が不安にかられていた。

避難者受け入れの終了

国際交流会館には、高齢者や小さな子ども連れの家族、外国人、宗教場の配慮が必要な人など、様々な人が避難していた。全避難者にヒアリングを行い、全員が次のステップに移行できることを確認して、市役所とも相談のうえ、4 月 30 日に受け入れを終了した。

安心して任せられる外部支援者の存在がなければ、避難者の受け入れを安全に終えることはできなかった。日頃から顔の見える関係があったことが、安定した避難所運営につながった。

パネルディスカッション 「大規模災害時に指定管理事業者が担う役割と責任～大規模災害への備え～」

パネリスト：

株式会社ウエルネスサプライ 代表取締役社長 薄井修司氏

一般財団法人熊本市国際交流振興事業団 事務局次長 勝谷知美氏

横浜市政策局共創推進室共創推進課 藤原一也氏

一般財団法人ダイバーシティ研究所 研究主幹 伊知地亮

進行：

一般財団法人ダイバーシティ研究所 代表理事 田村太郎

想定と現実の乖離 避難所運営を経験して

薄井：ウエルネスサプライは、阪神・淡路大震災の時に仕事を失い、たくさんの人の助けがあって現在も会社が続けている。被災者としての経験から、東日本大震災や熊本地震などの大規模災害への支援活動を続けている。

これまで避難所を運営する経験はなかったが、今回の西日本豪雨において、山口県内で管理する体育館で初めて避難所を運営した。管理する体育館は高台にあり、第二避難所とされていた。夕方に河川が氾濫する恐れがあるということで、多くの人押し寄せてきた。市から避難所開設の指示があるまでの間は、一旦ロビーに滞在してもらった。144人が来館したが、駐車場も車中避難の車でいっぱいであった。

避難所としては一日だけの運営だったが、その間、通常の利用も受け入れていた。避難所運営と施設運営とをどう並立するかという判断は微妙なところが求められている。

避難所の運営を通して、想定していない事が多く起こった。例えばテレビがないことである。地元のケーブルテレビが河川の状況を常時中継しており、避難者はそれを参考に帰宅のタイミングを判断していたようで、テレビがあれば、という思いであった。備蓄についても、施設としては避難者全員に行き渡るだけの毛布や食べ物を確保しておらず、支給はできなかった。寒い季節であれば対応できておらず、想定と現実はかけ離れていた。

横浜市の「指定管理者災害対応の手引き」と指定管理者制度の運用について

藤原：横浜市の指定管理者制度は行政と指定管理者との関係性を「パートナーシップ」と捉え、市民のサービス向上のために、互いの強みを出しながら取り組んでいくという点に特徴がある。現在937の施設で指定管理者を指定している。

本市の「指定管理者災害対応の手引き」は、東日本大震災より前の2009年に策定した。策定の背景は大きく二点あり、一つにはそれまで公共団体等が担っていた公共施設の管理を民間事業者など様々な主体が担うことに際し、「しっかり災害対応がされるのか」という市民の不安に応えるため、もう一点は、指定管理者と行政との意見交換を行う場で、災害時に指定管理者が何をどこまで行う必要があるか、費用をどうするのかといったことをしっかり整理する必要があるという声に応えるためであった。

「手引き」は主に①施設の分類、②事前の準備・対策、③各施設災害対応マニュアルのひな形、④災害時における施設利用の協力に関する協定のひな形、の4つで構成されている。特に④においては、「災害救助法が適用された場合、災害対応に伴い発生した費用は市が負担する」とこと、「業務に従事した者が死亡・負傷した場合には、労働者災害補償保険法その他の法令等の規定による補償等が行われるときを除き、横浜市消防団員等公務災害等補償条例に準じて補償する」ことを定めている。

現在は、市と指定管理者による協定の締結後、指定管理者は上記の施設分類に合わせて災害対応マニュアルを作成し、防災訓練等に務めるとともに、市と綿密に情報共有を行い、災害に備えるという運用をしている。

課題としては、一部施設では、施設自体は各区にあるが担当部署が市役所にあるため、災害時の円滑な連携が図られるかどうかを不安視する声をいただいている。そのため、行政の部署単位ではなく、地域単位での連携のあり方が今後の課題であると認識している。

行政と指定管理者とのコミュニケーションの実態とあるべき姿とは

勝谷：団体の設立目的が熊本市国際交流会館の管理にあつたため、行政の所管部局とは日頃からよくコミュニケーションをとっており、信頼関係ができてい

たため、避難所運営における判断をある程度委ねてもらえた。また、経費についても信頼関係の元で話ができている。

薄井：実際に避難所運営を行ったことがなかったため、協定を締結する段階ではほとんど行政と話をしていないのが現実であった。協定締結時は災害時の対応についてはそこまで求められていないし、こちらとしても災害時対応に言及すれば何らかの対応をしなければならない。災害時の役割や要件設定は行政の側で整えてもらわないと、民間としては話をしにくいのが現状である。

藤原：横浜市においては制度運用の根幹として位置づけている「パートナーシップ」という考え方にに基づき、制度担当課として各施設所管課に継続的に呼びかけていきたいと考えている。

田村：日本の自治体においては、行政改革と財政改革が同時に進んだ経緯がある。地域の公共施設を地域の住民や団体が管理するという「自治の取り戻し」のような視点で指定管理者制度が語られれば良いが、単にコスト削減のためだけに実施しているのであれば少し違和感がある。何のための指定管理制度なのか、まずはそこから議論をする必要があると感じる。

避難者が大量に押し寄せたとき、限られた人的資源でどう対応すべきか

伊知地：例えば 1,000 人の避難者をスタッフだけで管理するのは困難だが、20 人ずつに分け、それぞれに 1 人ずつ動ける避難者がいるとなれば状況は変わる。避難者の中に協力者を見つけられるかが大きなポイントになる。

また、要配慮者は奥野スペースなど、目立たないところを提供されることが多いが、そうすると目が行き届かなくなる。様々な工夫があるが、まずは管理する範囲を少なくし、小さなグループに分けて被災者の状況を可視化し、状況が悪化しする手前で誰かが気づけるようにするのが大切である。

災害時の雇用の現状について

薄井：24 時間体制でシフトを組まなければならないような状況もあると思うが、他の施設等からの応援による対応が主となると考えている。その場その場で対応することになる。

勝谷：実際に24時間体制とする際は、プロパーのみで対応し、嘱託職員には主に昼間に勤務してもらった。昼間は問合せ対応等で忙しくなるが、プロパーが長時間勤務になることを避けるため、他の団体にも協力してもらった。

災害救助法が適用されない場合、行政はどう対応できるか

藤原：現在の指定避難所の受け入れ可能人数と地域人口を比較すると、本市においても指定外の場所にも避難者がやってくる状況が想定される。また横浜市が指定管理者と締結している災害時等における施設利用の協力に関する協定では、災害救助法の適用が費用弁償の条件としているが、適用されない場合の対応については、今現時点では断言できない。しかし、現在のガイドラインの規定における基本的な姿勢はパートナーシップであり、災害時の対応についても「やってもらった分については支払う。だから協力をお願いします」というものなので、基本姿勢に沿った対応になるよう努力していきたいと考えている。

発災時にはマニュアルの策定過程や日頃の訓練等で得た学びが重要

勝谷：発災時には様々なことが次々に起こるため、マニュアルに沿った対応はできなかったが、マニュアルに基づいた日頃の訓練や、セミナー等で得た知識が大きな助けになった。消防法などで定められた訓練に加え、避難所運営訓練を実施していれば実際に動きやすいと思う。

伊知地：当研究所では、かなり細かく役割を設定したロールプレイ型の避難所運営訓練を実施しており、参加者にとって少しでも気づきのあるものにするよう意識している。元気な人にいかに活躍してもらえる役割を担ってもらえるか、要配慮者にいかに配慮のある避難所にしていくかという視点で取り組んでいる。

どのような事に気をつけて日頃の備えを行うべきか

藤原：日頃から互いに顔の見える関係を行政と指定管理者との間で作っておくことが大切であると考えます。円滑な施設運営には施設所管課と指定管理者との間で、コミュニケーションがよく取れていることが必須であり、こうした関係づくりが発災時の適切な対応にもつながる。平時から、互いに共有通認識を重ね形成しておくことが重要である。

薄井：民間業者とはいえ、公共施設を管理運営する以上、いざという時は住民の役に立たなければならないという使命がある。そのためには、行政と役割分担などについて話をしておかなければならない。

避難所は住民によって運営されなければうまくいかない事例を多くみてきたが、そのためには日頃から施設が地域コミュニティのなかでどのような役割を果たしているかが重要になる。地域住民や施設管理者、行政それぞれが学び、連携をとっていくことが望ましい。

勝谷：互いの立場を理解しながら信頼関係を築いておくことが第一である。災害時は行政も手一杯で、それぞれの施設を見る余裕はない。少ないスタッフで全てを行うことは不可能なので、施設として避難所を適正に運営しなければならないという共通認識のもとで、日頃から色々な人たちとネットワークを作り、信頼関係を築いていくことが大切。

伊知地：行政と指定管理者、住民による三位一体の避難所運営を行うことが必要で、さらに言えば行政と指定管理者で住民を三位一体のトップに据え置ける体制を作ること为目标としてほしい。住民のパワーを活用できる運営を作り上げていくことが、行政と指定管理者の大きな役割になる。

田村：このようなテーマの議論を是非それぞれの地域で実施していただきたいと思う。我々も、国、地域の両方をにらみながら、取組を進めていきたいと思っている。