

指定管理施設の災害時対応力向上へのアプローチ

～利用者や住民の安全を守り、災害を乗り越え、地域の日常を取り戻すために～

2018 年 9 月

指定管理者災害時対応フォローアップ研究会

目次

はじめに	2
1. 災害と指定管理施設について	3
2. 指定管理施設における災害時対応の課題.....	7
① 避難所運営、避難者受け入れのノウハウの課題.....	7
② 地域防災計画上の課題.....	7
③ 指定管理制度上の課題.....	7
3. 指定管理施設の災害時対応力向上に向けたアプローチ.....	9
指定管理者が主体となるアプローチ.....	10
① 指定管理者が取り組むこと	10
② 自治体の施設所管課・制度所管課と協働で取り組むこと	11
③ 自治体の危機管理所管課と協働で取り組むこと	11
自治体の施設所管課・制度所管課が主体となるアプローチ	12
① 指定管理者と協働で取り組むこと	12
② 指定管理者および自治体危機管理所管課と協働で取り組むこと	12
自治体の危機管理所管課が主体となるアプローチ.....	14
① 自治体の危機管理所管課が取り組むこと	14
② 指定管理者及び自治体の施設所管課・制度所管課と協働で取り組むこと.....	14
③ 国・都道府県・法解釈に関わること.....	16
国・都道府県・法解釈のアプローチ.....	17
① 国・都道府県が取り組むこと	17
（参考）総務省自治行政局長通知（総行経第 25 号）	19
指定管理者災害時対応フォローアップ研究会 構成	22

はじめに

大規模災害は、生命、インフラ、経済、街の機能への直接的な被害に加え、その後の避難生活においても人々の生活やところに大きなダメージを与える。阪神・淡路大震災で初めて「災害関連死」が認められ、「エコノミークラス症候群」への注目が集まった新潟中越地震や、原発事故の発生で全国に避難者が拡大した東日本大震災などを経て、避難生活における被害の拡大を防ぐ視点からも法律の改正や様々な制度の創設が進められてきた。しかし、実際の災害時の多岐にわたるダメージを防ぎきることは容易ではない。熊本地震では、在宅避難や車中泊など、避難所に行かない被災者が多く存在し、避難生活以降の死者が地震による直接死の4倍に上っている。

また、大規模災害時はさまざまな施設が避難所となり、多くの被災者が長期間の避難生活を送ることになる。平成15年から始まった指定管理者制度で、多くの公共施設が民間の事業者によって運営されるようになったが、こうした指定管理施設には、あらかじめ避難所として指定されているところもあれば、災害発生後に避難所とされるところもある。熊本地震などでは民間の施設管理者が、手探りで避難所運営を担わなければならなかった。

指定管理者は、行政の代行者として地域に根付き、地域住民に親しまれ、安心して利用者が来館できるようサービスを提供している。安心感があり、親しみが深いほど、災害時に安全を求めて人々が避難をしてくる。しかしながら、行政と指定管理者との契約や地域防災計画上の位置づけでは、避難をした人への対応の可否も範囲も不明瞭なまま、避難者対応をせざるを得ない。過去の災害において指定管理施設が直面した事態を鑑みれば、たとえ避難所に指定されていないとしても、災害時の備えを進めておく必要があるのではないか。このような課題認識のもとで、指定管理者災害時対応フォローアップ研究会の議論はスタートした。

研究会の議論がスタートして間もなく、大阪北部地震、西日本豪雨災害が発生し、研究会参加メンバーの管理する施設でも、避難者の受け入れを行うこととなった。避難者を受け入れた経験は他の参加者に共有され、より現実味を帯びた議論から導き出された方向性は、「施設・住民・行政が三位一体で災害時対応に取り組む」というものであった。

平成29年4月25日付けの総務省通知「大規模地震に係る災害発生時における避難所運営を想定した指定管理者制度の運用について」では、避難所として指定されていない場合も含め、災害時における指定管理施設の役割や費用負担について、行政と指定管理者との間で事前の協議を進めておく必要性が示されている。当研究会の導き出した方向性は、総務省通知を具体化するための一つの方策であり、実行に向けては「利用者や住民の安全を守り、災害を乗り越え、地域の日常を取り戻す」という共通の目的に向けて行政と指定管理者とのパートナーシップを築き、住民を巻き込んだ取り組みを進める必要があるだろう。

本研究会での議論が、「施設・住民・行政の三位一体の災害時対応」の第一歩となれば本望である。

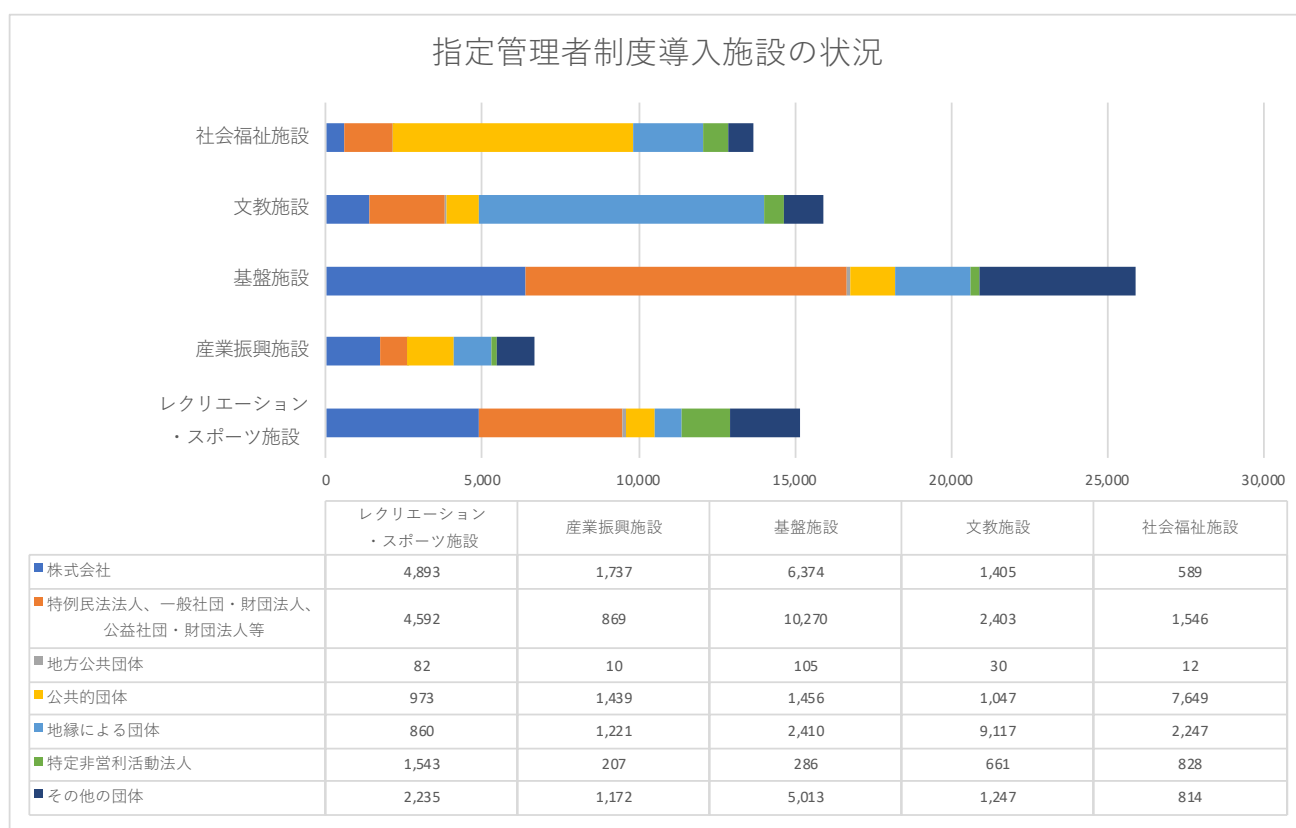
指定管理者災害時対応フォローアップ研究会 一同

1. 災害と指定管理施設について

①指定管理施設の概要

指定管理者制度は平成 15 年 9 月に設けられ、平成 27 年 4 月 1 日現在、全国の指定管理制度により運営されている公的施設は、76,788 施設にのぼる。施設種別では、「基盤施設」が最も多く、次いで「文教施設」、「レクリエーション・スポーツ施設」「社会福祉施設」「産業振興施設」の順となっている。施設運営者では「株式会社」が最も多く、「NPO 法人」「公共的団体」「社団・財団法人等」「地縁組織等」となっており、組織規模、性質なども多様な主体が担っている。

図表 1：指定管理者制度導入施設の状況（平成 27 年 4 月 1 日現在）



出典：総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（平成 28 年 3 月）より

②熊本地震における状況

熊本地震発生時の益城町では、町内に全部で 18 カ所の避難所が開設された。10 月末の避難所閉鎖までのあいだに、避難所の過密状態の解消や、小中学校の再開に向けた避難所再編が数度にわたって行われた。前震・本震直後には、指定避難所になっていない施設へ避難する人も多数存在し、避難者の全体把握は困難を要した。避難所として指定されていた施設も被害を受け、体育館が使用できなかったり、安全確認を終えるまで避難者を受け入れられなかった施設もあった。

益城町の地域防災計画では、小学校の体育館や公民館など町内 16 の施設が避難所として指定されていたが、前震及び本震で開設された 12 カ所の避難所のうち 4 カ所は避難所としての指定を受けておらず、ほかの 1 カ所も避難所ではなく「宿泊所提供協定締結施設」であった。また避難所再編に伴い追加された 6 カ所のうち 3 か所は、地域防災計画上は避難所としての指定は受けていなかった。

施設管理者は、避難所として開設した 18 施設のうち、4 カ所が指定管理施設、2 カ所は民間施設であった。

図表 2：益城町における熊本地震での避難所の開設状況と施設の位置づけ

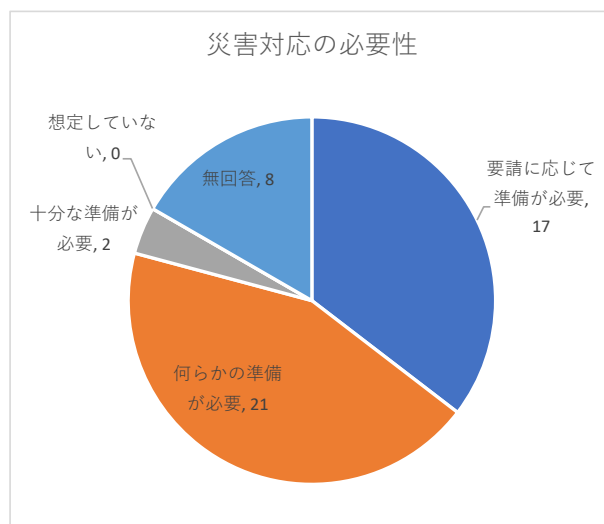
避難所となった施設名	防災計画上の位置づけ	開設時期			避難者数 (最大)	避難所 閉鎖日	管理者 (記述なしは町)	備考
		4/14 前震	4/16 本震	5/8 再編				
町保健福祉センター	第 3 指定避難所	○	○	○	900 人 (4/16)	8/21		
町 総 合 体 育 館	木山地区の第 1 避難所 福田地区の第 3 避難所	△	△	△	1,352 人 (5/12)	10/31	熊本 YMCA (指定管理者)	被災によりアリーナを使用せず、通路、ロビー及び武道場を使用
町交流情報センター	指定なし	○	○	○	300 人 (4/19)	8/31		
町立飯野小学校	体育館が第 2 避難所	△	○	○	500 人 (4/17)	5/20		被災により施設内は使用せず、車中泊のみ
町立広安小学校	体育館が第 2 避難所	△	○	○	800 人 (4/16)	8/18		被災により体育館は使用せず
町立広安西小学校	体育館が第 1 避難所	○	○	○	1,000 人 (4/17)	8/18		
熊本産業展示場 (グランメッセ熊本)	指定なし	○	△	△	10,000 人 (4/17)	7/27	熊本産業文化振興(株) (指定管理者)	県施設。本震後は施設内は使用せず、車中泊・テント泊のみ
町立益城中央小学校	指定なし	-	○	○	400 人 (4/17)	8/18		
広安愛児園	第 1 避難所	-	○	○	550 人 (4/17)	7/1	キリスト教児童福祉会 (民間施設)	
ホテル熊本エミナース	大規模災害時における 宿泊所提供協定締結施設	-	○	○	2,000 人 (4/16)	7/31	熊本交通運輸(株) (民間施設)	
町立益城幼稚園	第 3 避難所 (安全確認後、開設)	-	○	○	80 人 (4/24)	5/7		
町立第 4 保育所	指定なし	-	○	○	60 人 (4/19)	4/27		
町公民館飯野分館	第 1 避難所	-	-	○	46 人 (5/20)	8/31	嘱託員	
町公民館福田分館	第 1 避難所	-	-	○	50 人 (4/18)	9/7	嘱託員	
町公民館津森分館	第 1 避難所	-	-	○	36 人 (5/22)	8/21	嘱託員	
町男女共同参画センター	指定なし	-	-	○	26 人 (5/14)	8/27		
いこいの里	福祉避難所協定施設	-	-	○	90 人 (4/22)	8/1	九州綜合サービス (指定管理者)	
県民総合運動公園 陸上競技場 (KK ウィング)	指定なし	-	-	○		8/10	熊本県スポーツ振興事業団(指定管理者)	県施設

熊本県益城町「平成 28 年熊本地震 益城町による対応の検証報告書（平成 29 年 11 月）」より編集

③災害時における指定管理施設

指定管理者の選定において、多くの自治体で運営者に災害時の対応を求めているが、対応の範囲が明確ではないことが多く、とりわけ地域防災計画に位置づけられていない施設の場合は、施設に避難者が来るという想定自体がないことも多い。しかし、地域の住民や利用者と日常接している指定管理者の多くが「何らかの準備が必要だ」と感じており、事業者を指定する行政と事業者とのあいだでのコミュニケーションの機会が必要と思われる。

図表3 指定管理事業者が考える災害対応の必要性



(一財) ダイバーシティ研究所主催 指定管理者対象災害時マネジメントセミナー (大阪) 参加者アンケートより

地域住民からは、施設が民間事業者による指定管理施設かどうかは重要なことではなく、「安心して利用できる公共施設」として受け止めている。地域住民によく利用され、身近である施設ほど、災害時には「あの場所なら大丈夫」という意識が働き、地域住民は慣れ親しんだ公共施設へ避難する。避難者が来た場合、指定管理者であることを理由に、対応を拒絶することは難しい。

地域防災計画で避難所として指定されていなかったとしても、「避難者は来ない」という前提にとらわれず、過去の災害の状況や地域住民と施設の関係性をふまえ、指定管理者として災害時の対応に取り組む必要がある。

熊本地震を受け、政府は中央防災会議防災対策実行会議に「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援ワーキンググループ」を設置し、報告書が取りまとめられた。報告書では「市町村と施設管理者、指定管理者の間で避難所運営を想定した役割分担等が共有されていなかったため、避難所運営を想定していなかった指定管理者に多大な負担が生じる場合もあった」との指摘がされている。総務省は、地方自治体に対し平成 29 年 4 月 25 日付けで「大規模地震に係る災害発生時における避難所運営を想定した指定管理者制度の運用について(通知)」(総行経第 25 号)を発出し、地方自治体における取り組みを促しているが、具体的な内容は自治体の判断にゆだねられている。

指定管理者が適切な災害時対応を行ううえで、総務省通知でも示されている「役割分担」と「費用負担」は重要な検討事項である。指定管理者と地方自治体が、具体的な災害時対応についてのコミュニケーションを進めていく必要がある。

2. 指定管理施設における災害時対応の課題

熊本地震や大阪北部地震、西日本豪雨災害での状況から、避難所の運営を行った施設管理者、避難者を受け入れた施設管理者、避難者の受け入れは行わなかったが24時間体制の待機を行った施設管理者等の経験や、避難所運営の支援から見える課題を重ね合わせると、指定管理施設における災害時対応の課題は、次の3つに大きく分類することができる。

① 避難所運営、避難者受け入れのノウハウの課題

災害時の適切な避難者の受け入れや利用者の安全確保のためには、災害時対応についての知識やトレーニングを受ける必要がある。また、利用者等が帰宅困難者となることが予想される施設であれば、避難者ための備蓄の必要となる。

災害の規模が大きくなるほど避難生活は長期化し、指定避難所である学校施設はこどもたちに返していく必要があることから、避難者は学校以外の施設に集約されていく。過去の災害では、大型の公的施設である指定管理施設が、避難所の集約先となるケースが多く見られた。

避難所を運営する場合は、避難者の名簿の管理や食事の提供、外部からの支援の受け入れ、避難所環境の整備、住民自治による運営の促し、避難所の閉鎖など、段階に応じた対応が求められる。このような災害時の対応ができる人材の育成や、災害時対応のプロセスを加味したBCP策定等も進めておきたい。

災害に備えた備蓄や人材の育成、BCPの策定等は、地域防災計画上への位置づけや指定管理制度運用上の経費計上等の対応が行われれば、管理者側も必要となる経費が確保され、具体的な取り組みが進展すると考えられる。

② 地域防災計画上の課題

災害発生時には、その施設が避難所に指定されているかどうか、備蓄等の備えがあるかどうかに関わらず、「安全な公共施設」と判断した人が避難してくる。しかし、地域防災計画で避難所として指定されていない場合、行政による避難者の把握が遅れ、施設に支援物資が届かない、という事態に陥る。

「指定避難所以外の場所には避難者はいない」「行政が指定した避難所の全てに物資を届ける」という前提にとらわれず、「避難者がいる場所に、適切な情報と物資調達を可能にするにはどうすればよいか」という視点に立ち、災害への備えを進める必要がある。

③ 指定管理制度上の課題

指定管理者と自治体の協定では、災害時対応についての取り決めは概要のみにとどまり、具体的な役割分担や費用負担、損失補填、職員の身分保障等についての詳細については、災害発生後の協議としている場合が多い。そのため、災害発生後に改めて協定を結び直したり、費用や損失補填についての協議に時間を要したりすることになる。災害が発生すれば、指定管理者側は雇用契約の範囲を超える対応を職員に求めなければなら

ず、職員の安全確保についても指定管理者が単独の責任で負うことになる。

また、指定管理者と自治体のコミュニケーションは、施設所管課が窓口となるため、施設所管課が適切な災害時対応や知識を有していなければ、即時の判断が求められる災害時のコミュニケーションをスムーズに行うことは難しい。

災害時対応は指定管理制度の主たる目的ではないが、ひとたび災害が発生したときの影響の大きさを鑑みれば、指定管理制度や入札制度へ災害時対応を盛り込むなどの見直しも検討する必要がある。

図表４：指定管理施設における災害時対応の課題の整理

避難所運営、避難者受け入れのノウハウの課題	地域防災計画上の課題	指定管理制度上の課題
・ 帰宅困難者への対応力 ・ 避難所運営のノウハウ ・ 災害時対応ができる人材の育成 ・ 通常業務と避難者対応の両立 ・ 通常営業への復旧	・ 避難所に指定されていない場所の避難者 ・ 避難所以外への食料や物資の配布 ・ 避難者のいる場所への適切な情報伝達	・ 災害時の費用負担、損失補填 ・ 自治体と指定管理者の役割分担 ・ 指定管理者の職員の身分保障 ・ 災害時対応に関するコミュニケーション

当研究会での意見を元にダイバーシティ研究所で作成

3. 指定管理施設の災害時対応力向上に向けたアプローチ

災害時に利用者や住民の安全を守り、避難生活での被害の拡大を防ぎながら、地域の日常を取り戻すプロセスにおいて、指定管理施設の災害時対応力を向上させることは、地域全体の災害時対応力の向上に直結する。災害時対応を指定管理者による独自の取り組みとして委ねるのではなく、地域の資産たる公共施設を強化する視点から、「施設・住民・行政が三位一体で災害時対応に取り組む」ことが重要である。自治体だけにゆだねるのでも、指定管理者だけの責任にするのでも、住民の自助・共助に依存するのでもなく、三者の平時からの繋がりを基礎とした災害への備えを進めなければならない。

指定管理施設における災害時対応の課題は、すぐに取り組めることもあれば、法解釈を要する事項まで多岐にわたる。当研究会では、多くの課題に対し、誰がどの様にアプローチすることができるのかの議論を行った。指定管理者、自治体の危機管理所管課、自治体の施設所管課・制度所管課、国や都道府県・法解釈の4つのカテゴリーのそれぞれの協働を進めることで、指定管理施設における災害時対応の課題にアプローチすることができる。

図表5：指定管理施設の災害時対応力向上に向けたアプローチの整理

主体 協働の パートナー		指定管理者	住民	自治体		国・都道府県
				施設所管課 指定管理制度所管課	危機管理所管課	
指定管理者		- 指定管理者同士の連携 - ノウハウの習得 - 防災ラジオの購入		協定内容の確認・検討	- 地区防災計画の策定 - 地域の核施設のネットワーク形成 - 防災関連会議への指定管理者の参加 - 指定管理施設の災害時対応マニュアルの作成 - 地区備蓄の推進	
自治体	施設所管課 指定管理制度所管課	災害時の情報共有方法や内容の事前確認		- 災害時のシームレスなコミュニケーション - 災害時対応の判断基準の明確化		
	危機管理所管課	- 防災イベントの企画 - 災害時ボランティアの地区（施設）登録			- 自治体職員の災害時対応知識の向上 - 施設種別に応じた防災指針づくり	- 通行料・災害時の判断等、自治体により異なるルールの標準化 - 災害救助法の柔軟な活用 - 災害救助法適用にならない災害時対応の費用検討 - 指定管理者の災害に関する実態把握 - 災害時対応を前提としたモデル仕様書の検討
国・都道府県					- 備蓄制度の創設 - BCP策定の制度化 - 災害時対応人材育成の制度化	

当研究会での意見を元にダイバーシティ研究所で作成

指定管理者が主体となるアプローチ

① 指定管理者が取り組むこと

- 災害時対応のノウハウの習得
- 指定管理者同士の連携
- 単独で対応可能な物資の備蓄
- 平時からの地域との関係性の構築

災害時対応のノウハウの習得

様々な災害を想定し、対応すべきことがらなどを検討しておく。災害は発生した時間により、必要な対応は異なる。施設が利用されている時間帯であれば、利用者の安全を確保しながら対応を行うことになり、閉館時であれば出勤する職員や出勤方法を定めておく必要がある。自らも被災し、限られた人員の中で、どの様な対応が必要になるのか、この先どの様な対応の可能性があるのか等、災害時の基本的な知識と具体的な手順を習得しておくことが望ましい。

指定管理者同士の連携

指定管理者同士で災害に関する情報共有や意見交換を行うことは、取り組みの推進に非常に有効である。互いに被災しない指定管理者同士の連携ができれば、災害時に不足する人員を支援し合うことも可能となる。また、損壊により施設が利用出来ない場合、近隣の損壊していない施設での受け入れが調整できれば、利用者へのサービス確保を継続することができる。

単独で対応可能な備蓄

指定管理者が利用者を含めた備蓄を十分に行うことは、費用の面で難しいと言わざるを得ない。しかし、ラジオや懐中電灯など、最小限必要なものは単独で備えられるものもある。可能な範囲で、少しずつ備蓄を進めていく必要がある。

平時からの地域との関係性の構築

災害時には、多くの制約と不便が発生し、避難生活を強いられる人々には不満や不安が増幅してしまうことが懸念されるが、平時から地域との良好な関係性が構築されていれば、指定管理者の適切な対応に安心と信頼を得てもらうことができる。

② 自治体の施設所管課・制度所管課と協働で取り組むこと

- 災害時に必要なコミュニケーションの種類と方法の確認

災害時に必要なコミュニケーションの種類と方法の確認

これまでの事例から、災害発生後に様々な対応を協議することはスピードの面からも課題が多いが、災害の規模や発生する時間帯などにより必要な対応も大きく異なることから、事前に災害時対応の詳細を協定の中で決めておくことも容易ではない。不確定要素が多いために協定で決めにくい事項として、どのようなものがあり、災害時にはどのような手順で協議を進めるか、どのような情報が必要となるかなど、コミュニケーションの種類と方法について、自治体と指定管理者との間で確認しておくことは可能であり、準備を進めておくことが望ましい。

③ 自治体の危機管理所管課と協働で取り組むこと

- 地域の防災人材の育成と登録
- 防災イベントの企画

地域の防災人材の育成と登録

過去の災害における避難者受け入れにおいて、住民が積極的に主体となったケースでは、施設が災害時のボランティア登録を行っていたり、施設でのイベントを通じて信頼関係が構築されていたりする例が見られた。指定管理施設で災害時のボランティア登録を行うことで、施設と地区全体の防災人材育成を進めることができる。

防災イベントの企画

施設を利用した子ども向けの楽しみながら災害について学べるイベントや、避難所運営訓練など、地域住民の災害への備えや意識を向上させるイベントを指定管理施設で実施することで、施設職員と地域住民双方の災害対応力が高まる。

① 指定管理者と協働で取り組むこと

- 協定内容の確認及び検討
- 災害時対応の役割分担の確認

協定の内容の再確認及び再検討

災害時に必要となるコミュニケーションと同様、不確定要素が多い事項ほど、協定の中では明確にしにくい。明確でないが故に、それぞれの解釈が異なってしまえば、事後の協議をスムーズに進めることができない。「曖昧」と思われる事項について、解釈を一致させておくことが重要である。

災害時対応の役割分担の確認

避難者対応が必要になった場合、自治体職員が施設に来るのか、指定管理者が全て対応するのか、食料や物資の配布は誰が手配するのか等を事前に確認をしておくことが望ましい。また、災害時には事前に予測が出来ないことも発生するため、臨機応変な対応を取ることができるよう、基本的な対応のスタンス、自治体への確認を行うタイミングなども、定期的に確認することが望ましい。

② 指定管理者および自治体危機管理所管課と協働で取り組むこと

- 指定管理者・危機管理所管課・施設所管課のシームレスなコミュニケーション
- 災害時対応の判断基準の明確化

指定管理者・危機管理所管課・施設所管課のシームレスなコミュニケーション

指定管理者と自治体の平素のコミュニケーションは、基本的に施設所管課を通じて行っており、危機管理所管課とは直接のコミュニケーションは取れていない。そのため、防災や災害時対応について自治体に提案や相談をする場合でも、施設所管課を通じて行うことになる。危機管理所管課からみた場合、指定管理者に対して防災や災害時対応に関する働きかけを行おうとする時には、施設所管課の業務範囲を理解した上で、調整を進める必要がある。

このような場合、施設所管課が指定管理者と危機管理所管課とのコーディネーター役になり、三者協働で取り組む必要があるが、主たる業務に防災や災害時対応が組み込まれていない場合、業務として進めにくくなってしまう。

防災や災害時対応は、自治体内の複数部署に関連しており、指定管理施設が抱える災害時の課題に取り組むにあたっては、指定管理者・危機管理所管課・施設所管課のあいだでの壁を越えたコミュニケーションが不可欠である。

災害時対応の判断基準の明確化

過去の事例では、自治体から避難所開設の指示が出ていない時点で、すでに避難者が施設に滞留し始めたケースがある。施設を開いている時間に災害が発生した場合は、利用者と避難者の双方への対応も求められる。避難者や利用者に対してどのような対応をいつから行うか、誰が判断を行うのか等、判断基準や権限が明確になっていない。指定管理者が任される対応の範囲を含め、判断基準を明確化しておく必要がある。

自治体の危機管理所管課が主体となるアプローチ

① 自治体の危機管理所管課が取り組むこと

- 自治体職員の災害時対応に関する知識の向上
- 施設の特性に応じた指針づくり

自治体職員の災害時対応に関する知識の向上

自治体職員は様々な業務に就いており、危機管理に関する業務を担当する職員は、全体の一部にすぎない。しかし、防災や災害時対応の取り組みは多面的であり、自治体における協働事業は、危機管理所管課のみが取り扱う業務ではないだろう。指定管理者や住民、様々な分野の NPO 等が、日常接点のある自治体の窓口には防災や災害時対応の相談や提案をする場合に、窓口職員が十分な知識を有していれば、的確にニーズをくみ取ることが出来る。様々な主体との多面的な取り組み推進につながる、自治体職員への防災や災害時対応の更なる知識向上が望まれる。

施設の特性に応じた指針づくり

各施設において事前の備えを検討する際、施設のタイプや利用者の人数、周辺環境や地域の人口動態等を踏まえた対応の基準等の指針が必要となる。過去の災害等での他の施設の事例等を参照して指針を整備することは、指定管理者が取り組みやすくなるという側面に加え、地域内の備えの「ばらつき」を少なくし、地域全体の備えを向上させることにもつながる。

② 指定管理者及び自治体の施設所管課・制度所管課と協働で取り組むこと

- 地区防災計画の策定
- 地域の核施設間のネットワーク形成
- 防災関連会議への指定管理者の参加
- 指定管理施設の災害時対応マニュアルの作成
- 指定管理施設を活用した地区備蓄の推進

地区防災計画の策定

東日本大震災において、自助・共助・公助がうまくかみあわなければ、大規模広域災害後の災害対策が機能しないことが強く認識され、平成 25 年の災害対策基本法改正時に、地区防災計画制度が創設されている。地区防災計画制度は、地域コミュニティにおける共助による防災活動推進の観点から、住民や事業者が主体となって地区防災計画を作成したり、計画提案を行うことを目的としている。

内閣府防災担当が提示している地区防災計画ガイドラインを参考に、指定管理者や住民の参画による地区防災計画策定が望まれる。

地域の各施設間のネットワーク形成

地域内には、様々な公的施設が存在している。避難所以外にも物資拠点や遺体安置所など、特定の役割を指定されている施設もあるが、施設間での情報共有は積極的には行われていない。地域の核となる施設が、それぞれの役割や状況を共有することで、地域住民や避難者を的確に誘導したり留めおくなど、各施設間で協力し合うことが可能となる。

防災関連会議への指定管理者の参加

自治体内では広く共有されている災害時の施策や防災上の地域の課題であっても、民間の事業者である指定管理者には届きにくい。地域の核となる施設の管理運営者として防災関連会議に出席する機会を得ることで、自治体との対話が進み、地域内の災害時対応の強化につながることが期待できる。

指定管理施設の災害時対応マニュアルの作成

各自治体で指定避難所で用いることを想定した「避難所運営マニュアル」の作成が進んでいる。避難所として指定されていない施設では、地域防災計画、避難所となることや被災者を受け入れることを想定していないため、災害時対応マニュアルの作成は着手されにくい。横浜市政策局共創推進課では、避難所に指定されていない施設にも避難者がくるとを前提に「指定管理者災害対応の手引き」を作成し、指定管理施設での取り組みを促している。

指定管理施設は、スポーツ施設、市民センターや展示場など、様々なタイプがあるが、指定管理者向けのマニュアルがあることで、施設に応じた対応を検討しやすくなる。

指定管理施設を活用した地区備蓄の推進

災害時には、避難所に指定されていない施設にも避難者が来るが、施設が独自で避難者に対応出来る備蓄を進めることは難しい。民間防災対策支援モデル事業（平成 24 年度補正予算）の対象となった埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県を中心に、帰宅困難者の一時滞在施設に対し、備蓄品購入のための助成事業を行っている例もあるが、ごく一部の自治体に限られている。自治体が持つ備蓄を避難者受け入れの可能性がある指定管理施設を利用した地区備蓄に置き換えることで、指定管理者及び自治体の費用負担と備蓄の課題を解決できる可能性がある。

③ 国・都道府県・法解釈に関わること

- 備蓄に関する補助制度等の創設
- BCP 策定の制度化
- 災害時対応人材育成の制度化

備蓄に関する補助制度等の創設

民間防災対策支援モデル事業は、首都直下地震への対応として実施されたもので、南海トラフ巨大地震やその他の災害を想定していない。東京都では、都立施設及び民間施設を一時滞在施設に指定し備蓄品購入の補助を行っている。自治体の財政力が弱いことが原因で災害への備えが進まず、被害拡大につながることはないよう、地域に資する備蓄に対する一定の補助制度等の創設が望まれる。

BCP 策定の制度化

「事業継続計画(BCP)に対する企業の意識調査」(帝国データバンク,2018 年 6 月 14 日)によると、BCP を策定している企業は全体の 14.7%にとどまっている。策定していない理由として「策定に必要なスキル・ノウハウがない」が 44%を占めており、専門家のアドバイスがあれば策定が促進されることが予測できる。指定管理施設においては、一般的な BCP に災害時対応を加味した計画策定が望ましい。公的施設の BCP 策定であることを鑑み、専門家派遣や経費補助制度など、自治体の取り組みとして制度化されることを期待したい。

災害時対応人材育成の制度化

避難者を受け入れる可能性のある施設において、災害時の初動対応、避難所の開設や運営を的確に行うためには、研修や訓練などの人材育成は欠かせない。災害研修を実施している自治体もあるが、実施の内容や回数、対象にはばらつきがある。災害時対応ができる人材育成を制度化することで、共通の知識やノウハウを持つ人材確保が可能となり、災害時対応が安定し、施設間での人材の相互支援が可能となる。

国・都道府県・法解釈のアプローチ

① 国・都道府県が取り組むこと

- 自治体により異なるルールの標準化
- 災害救助法の柔軟な運用
- 災害救助法適用外の災害時対応の費用検討
- 指定管理者の災害に関する実態把握
- 災害時対応を前提としたモデル仕様書の検討

自治体により異なるルールの標準化

避難者の受け入れや避難所開設等の基準が、自治体により判断やルールが異なっている。指定管理者は複数の地域で施設を管理することも多く、複数地域や施設が同時に被災した場合、自治体によって対応が異なれば、それぞれにより複雑で困難な対応を迫られることになる。とりわけ発災直後の初動対応と、避難所閉鎖についてのルールは、すべての自治体で共通のルールが必要である。

災害救助法の柔軟な運用

災害救助法には 10 項目の救助の種類が定められている。避難者を受け入れたとしても、避難所として指定されなければ災害救助法の適用にならない場合もある。法の適用に必要な諸条件を満たせるように事前確認を行うなど、柔軟に災害救助法を運用できるよう取り組みを進めていくことが望まれる。

(参考) 災害救助法 10 項目

1. 避難所及び応急仮設住宅の供与
2. 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
3. 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
4. 医療及び助産
5. 被災者の救出
6. 被災した住宅の応急修理
7. 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
8. 学用品の給与
9. 埋葬
10. 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

災害救助法適用外の災害時対応の費用検討

災害救助法の柔軟な運用で、カバー出来る費用の範囲も広がるが、災害救助法が適用されない災害の場合には費用補填のハードルがあがる。災害時の対応は平時の指定管理業務とは異なり、自治体職員の業務を代行することになるため、災害救助法が適用されない場合でも自治体の予算で補償すべきと考えられる。

指定管理者の災害に関する実態把握

指定管理施設において、災害への備えがどの程度行われているのか、過去の災害において指定管理者がどのような状況にあったのか等、指定管理者の災害に関する実態把握を早急に行う必要がある。施設種別毎の課題が明らかになった場合は、必要な施策立案が望まれ、取り組みの好事例は今後の取り組みの参考にできる。

災害時対応を前提としたモデル仕様書の検討

協定締結時に、発生するかも知れない災害の程度を予測することは出来ないため、役割分担や費用分担を明記することは難しい。そのため、事後協議とする記載方法が一般的になっているが、例えば休業補償を何を基準に検討するのかなども決まっていないことが多く、協議の難航が懸念される。総務省通知にあるとおり、避難所として指定されていない施設にも避難者がくることが前提とした協定を締結することが望ましい。しかし、参考にできる事例は多くないため、災害時対応を前提としたモデル仕様書を検討し、参考として提示することが望まれる。

総 行 経 第 2 5 号

平成 29 年 4 月 25 日

各都道府県知事
各指定都市市長
各都道府県議会議員
各指定都市議会議員

} 殿

総務省自治行政局長

大規模地震に係る災害発生時における避難所運営を想定した
指定管理者制度の運用について (通知)

平成 28 年熊本地震における対応で課題が指摘されたものについて、今後の震災対策に活かすため、中央防災会議防災対策実行会議に「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援ワーキンググループ」が設置され、平成 28 年 12 月 20 日に「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について (報告)」がとりまとめられ、平成 29 年 4 月 11 日開催の第 37 回中央防災会議にて報告されたところです。

本報告においては、関係者間の連携の不足に伴う課題の一つとして、「市町村と施設管理者、指定管理者の間で避難所運営を想定した役割分担等が共有されていなかったため、避難所運営を想定していなかった指定管理者に多大な負担が生じる場合もあった」ことが指摘され、実施すべき取組として、「避難所となる施設の中には、市町村が指定管理者を指定している場合もあるが、災害時の市町村との役割分担について予め協定等で決めておくとともに、発災後も必要に応じて話し合いを行うことが必要である。」とされています。

ついては、大規模地震に係る災害発生時における避難所運営を想定した指定管理者制度の運用について、下記の点に留意の上、適切な運用に努められるよう、地方自治法 (昭和 22 年法律第 67 号) 第 245 条の 4 第 1 項に基づき助言します。

なお、貴都道府県内の市区町村に対しても、本通知について周知方よろしくお願ひします。

1. 指定管理者が管理する施設における避難所等運営の役割分担の確認

(1) 指定避難所としての指定や果たすべき機能等の明確化

指定管理者が管理する施設における避難所等運営については、施設を設置する地方自治体（以下「設置団体」という。）の指定管理者制度所管部局及び施設管理担当部局が、防災担当部局等と緊密に連携し、条例、地域防災計画等において、当該施設の災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）上の指定避難所としての指定や果たすべき機能等について明確にしておく必要があること。

(2) 指定避難所である場合

指定避難所である場合、避難所運営の対応マニュアルの作成、指定管理者との協定の締結等を通じ、設置団体、施設所在市町村と指定管理者の間の役割分担をあらかじめ明確にしておく必要があること。その際、指定管理者が避難所運営や、市町村による避難所運営の支援の役割を担う場合にはその旨を明確にする必要があること。

(3) 指定避難所でない場合

大規模地震に係る災害の場合には、あらかじめ指定避難所として指定されていないとしても、周辺住民から見て避難に適していると判断された施設は事実上避難者が集まる場所となり、さらに事後的に指定避難所として指定されることもあり得ることに留意すること。このような事態が見込まれる施設では、避難者の受入れの可否の判断方法や、受け入れた場合の設置団体、施設所在市町村と指定管理者の役割分担をあらかじめ明確にしておく必要があること。

(4) 避難所等の運営を市町村が行う場合

大規模地震に係る災害の場合には、指定避難所や事実上避難者が集まる場所（以下「避難所等」という。）の運営を市町村が行うこととしている施設であっても、指定管理者が市町村による避難所等運営の支援の役割を担うなど、通常の施設管理以外の業務を行うこともあり得ることに留意すること。

(5) 避難所等の運営を指定管理者が行う場合

避難所等の運営を指定管理者が行う場合には、受け入れる避難者の数、安

全管理、個人情報の取扱い等運営の基本的な方針の決定方法や、他の関係機関との連絡調整の方法等については、施設所在市町村と指定管理者の間で調整の上、定める必要があること。

また、指定管理者が避難所等運営において重要な役割を果たしている場合には、運営の基本的な方針を決定する際、施設所在市町村と指定管理者との間で十分な連絡調整が行われることが望ましいこと。

2. 指定管理者が管理する施設を避難所等として利用する場合の費用負担

(1) 費用負担の方針、協議の方法の明確化

指定管理者が管理する施設を避難所等として利用することによって新たに必要となる費用や施設の通常利用ができないことによる利用料金収入の補填等の追加負担、また、不要となる費用の減額等の精算について、その方針や協議の方法（協議開始時期や手続、協議対象事項等）をあらかじめ定めておく必要があること。

(2) 留意事項

費用の追加負担については、指定管理者の業務の円滑な実施に支障をきたすことがないように、留意する必要があること。特に、費用の追加負担の支出の時期については、指定管理者が本来得られるべき通常の指定管理料や利用料金等の当面の収入が得られない状況があり得ることを考慮する必要があること。

また、都道府県が設置する施設を施設所在市町村が避難所等として利用する場合には、新たに必要となる費用の負担者が不明確になることがあるため、都道府県と施設所在市町村の間で事前の調整を行う必要があること。

3. その他

1 及び 2 については、その内容に応じ、条例、地域防災計画のほか、指定管理者との間で定める協定その他の書面において、可能な限り具体的に明記しておくことが望ましいこと。

指定管理者災害時対応フォローアップ研究会 構成

参加者

(株) ウエルネスサプライ	薄井 修司・丸山 徹・石塚 壽久
南海ビルサービス (株)	森谷 秀一
(一財) 大阪スポーツみどり財団	沖 健一
ミズノ (株) スポーツ施設サービス事業部	日光 達也
(公財) 京都市国際交流協会	井上 八三郎
(一財) 大阪府人権協会	宮前 綾子・塚本 祐介
関西大学社会学部	菅 磨志保
大阪市生野区役所地域まちづくり課 地域防災支援担当	濱崎 友宏

話題提供

- 第1回 (6月13日) 「災害時対応の基礎」
(一財) ダイバーシティ研究所 田村 太郎
- 第2回 (6月27日) 大阪府北部地震により中止
- 第3回 (7月11日) 「避難所対応の基礎」
(一財) ダイバーシティ研究所 伊知地 亮
- 第4回 (7月25日) 「帰宅困難者対応について」
大阪府危機管理課 朝倉 一郎
- 第5回 (8月8日) 「西日本豪雨災害報告」
(一財) ダイバーシティ研究所 坂井 公淳
- 第6回 (8月21日) 「災害時初動対応業務を含む PFI 事業について」
(株) エイト日本技術開発 山本 宏一

事務局・運営

(一財) ダイバーシティ研究所 山本千恵

「指定管理施設の災害時対応力向上へのアプローチ」
～利用者や住民の安全を守り、災害を乗り越え、地域の日常を取り戻すために～

発行： 一般財団法人ダイバーシティ研究所
〒532-0004 大阪市淀川区西宮原 1-8-33 日宝新大阪第 2 ビル 802 (大阪事務所)
Tel： 06-6152-5175
〒169-0051 東京都新宿区西早稲田 2-3-18 アバコビル 5F (東京事務所)
Tel： 03-6233-9540
e-mail： office@diversityjpan.jp