

行政通知の読み方・使い方

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

（平成29年4月25日総行経第25号、各都道府県知事、各指定都市市長、各都道府県議会議長、各指定都市議会議長宛 総務省自治行政局長通知）

解説・吉村 顕
（総務省自治行政局 行政経営支援室課長補佐）

1 はじめに

平成28年4月に発生した熊本地震では、益城町を中心に被災地は震度7に2回見舞われ、死者（震災関連死などを含む）149名、全壊・半壊家屋4万21棟を数える甚大な被害が発生した^{（注）}。その上、4月16日の地震後約6か月の間に震度1以上の余震が4000回を超えるなど、住民がこれまで経験したことのない恐怖を長期にわたって経験してきた。

その結果、855か所に開設された避難所への避難者の数は、最大18万人にも及んだほか、九州新幹線の運休や九州自動車道の通行止めに加え、東西の幹線道路や鉄道が分断さ

れた状態が続き、熊本県のみならず九州全域にわたって地域経済へ大きな影響を及ぼした。

熊本地震における応急対策や生活支援策については、被災地の評価を得たものもある一方で、課題が指摘されたものも少なくない。このため、今後の震災対策にいかすために、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）」が取りまとめられ、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。

報告においては、関係者間の連携の不足に

この連載では、自治体法務に関わる行政通知を取り上げ、通知の発出元に、発出の背景や読み方、使い方などを解説していただきます。

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」とされた。

これを踏まえ、総務省において「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29年4月25日付け総行経第25号）を発出して、地方公共団体に対し留意点を助言した。本稿では、この通知の検討経緯及び内容を紹介することとしたい。なお、文中意見にわたる部分については筆者の私見である

ことをあらかじめお断りする。

2 現地ヒアリングの実施

地震発生後、熊本産業展示場や熊本県民総合運動公園、益城町総合運動公園など多数の指定管理施設（指定管理者が管理する施設をいう。以下同じ。）が、避難所又は事実上避難者が集まる場所として利用された。こうした施設は、公の施設として住民の利用に供するために設置されているものであるが、大規模地震発生時の避難所運営を想定した指定管理者制度の運用という観点から、その利用状況及び課題を把握する必要があるため、総務省では平成28年9月に現地ヒアリングを実施した。

熊本地震発災後の指定管理施設の管理運営に関するヒアリング概要

○実施日 平成28年9月13日（火）、14日（水）

○対象

（1）指定管理施設設置自治体

- ・ 熊本市
- ・ 益城町
- ・ 御船町
- ・ 南阿蘇村
- ・ 熊本県

（2）指定管理者

- ・ 熊本産業文化振興株式会社（熊本産業展示場「グランメッセ熊本」）
- ・ 熊本県スポーツ振興事業団・ミズノグループ（熊本県民総合運動公園、熊本県立総合体育館）
- ・ 株式会社はくすい（阿蘇白水温泉瑠璃）
- ・ 御船町スポーツセンター等管理運営共同企業体（御船町スポーツセンター）
- ・ 公益財団法人熊本YMCA（益城町総合運動公園）
- ・ 指定管理施設災害時対応検討連絡協議会（熊本市圏内の主要施設の指定管理者7社・財団で構成）

現地ヒアリングの結果概要は、平成28年10月25日に開催された「第4回 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討WG」において報告した。報告ではヒアリング結果を8項目に整理している。その内容は、大規模災害発生時の指定管理施設における避難所運営について、指定管理者の運営協力の必要性（1）、役割分担等に関する事前調整の必要性（2、3）、行政と指定管理者との連絡調整の必要性（4、5）、費用負担に関するルール等の必要性（6～8）である。

以下に、ヒアリング結果とそれを導き出した対応の実態・主な意見等と併せて掲載する。各自自治体においては、大規模災害の発生に備

えて災害対策基本法上の指定避難所を指定するなど、それぞれ対策を講じられていることと思うが、災害は想定されたとおりに発生するわけではない。特に自治体の指定管理制度担当の方には、是非とも対応の実態・主な意見を自団体の状況と照らし合わせながら読んでいただきたい。

（ヒアリング結果1）大規模地震災害発生時には、指定管理施設における避難所運営について、行政職員のみによる実施は現実的ではなく、指定管理者による運営協力は必要不可欠。

【対応の実態・主な意見】（ヒアリング結果1 関係）

○行政職員も発災後速やかに施設に配置され、本庁との連絡調整等に従事したが、当該施設の被害状況の確認や避難者誘導、安全確保に当たっては、常日頃から施設を管理運営している指定管理者職員が力を発揮した。

○多数の地域から避難者が集まる避難所の場合、自治会が避難所運営に協力する体制が構築されなかった。

○行政職員は、初期には常時1施設当たり5～7名程度は配置されたが、一定期間経過後は罹災証明など、他の震災対応業

務もあり順次人数を縮小した。行政職員のみで運営しようとした場合、常時20〜30名程度は必要となり、また、他の震災対応業務のための要員確保も必要であることを勘案すると、行政職員のみで避難所を運営するのは現実的ではない。

○指定管理者によつては、災害対応や避難所運営についてもノウハウを有しており、又はノウハウを有する者とのネットワークを有しており、主体的に役割を果たしていただけだ。

(ヒアリング結果2) 大規模地震災害発生時には、指定避難所であるか否かにかかわらず避難に適した施設は、避難所又は事実上避難者が集まる場所となる。避難に適した施設では、あらかじめ、発災時の避難所立ち上げに関するルールや役割分担を明確にしておく必要がある。

(ヒアリング結果3) 県有施設又は市町村区域の境界付近に所在する施設については、避難所としての機能を果たす際の責任の所在が不明確になりがちである。このような施設については、指定管理者と市町村のほか、県又は近隣市町村を含めた三者間で事前の調整が必要である。

【対応の実態・主な意見】(ヒアリング結果2、3 関係)

○指定避難所以外の施設に大人数の避難者が集まり、自然発生的に避難所になってしまふことは想定していなかった(例：熊本市では、結果的に避難所となった指定管理施設71のうち、8施設のみが指定避難所等に指定されていた)。

○特に、避難所の立ち上げ時期には、避難所運営の責任の所在や市町村と指定管理者の役割分担、情報共有や物資・人員の配備等の観点で様々な混乱があった。

○地域防災計画に指定避難所や福祉避難所として位置付けられ、又は、指定管理協定などに「避難所になる場合があり得る」との文言を入れていた場合にも、具体的な避難所立ち上げの手順や役割などまでは、定めていなかった。

○町の縁辺部に所在する施設であり、指定避難所として指定していなかったが、大都市に隣接していたため区域をまたがって大人数の避難者が発生することを想定していなかった。大都市からの避難者の受入れも想定した上で、町において避難所運営を行うことを想定しておくべきであった。

○(県有施設) 県の広域災害対応拠点(物

資配給拠点)としての位置付けはあり共同訓練も行っていたが、「避難所」として利用することについては、町から要請はなく、そのための諸準備も行っていなかった。発生後、大人数の避難者が集まることになり、追って町から避難所設置の要請がなされた。

○(県有施設) 避難所としての指定は市の施設を対象に行われたため、あらかじめ避難所として指定されていなかった。このため、発災直後には市職員の派遣もなく、また、数日間市からの物資の配給もなかった。

(ヒアリング結果4) 避難所の運営を指定管理者が行う場合であっても、受け入れる避難者の数、避難者に割り当てる個人スペースの配分や避難所内の安全管理、個人情報 の取扱いなど、避難所運営の基本的な方針 についての決定方法や、他の関係機関との 連絡調整の方法を行政と指定管理者の間で 定めておく必要がある。

(ヒアリング結果5) 特に、指定管理者が避難所運営において重要な役割を果たしている場合には、行政の判断に当たって、現場 管理に当たる指定管理者と十分な連絡調整 をしておく必要がある。

【対応の実態・主な意見】（ヒアリング結果4、5関係）

○避難者の部屋割りや他団体によるテント村設置など避難所運営の最も基本的な事項に関して、指定管理者からは避難所の現場管理者としての考えを行政に伝達したが、十分に聞き届けられなかった場合もあった。

○指定管理者が避難所運営を行っているにもかかわらず、地域全体の避難所運営に関する意思決定プロセスに対し、避難所からは、短期間で交代していく職員が代表で参画し、指定管理者には決定事項のみ伝達されたが、現場の実態が適切に反映できなかつたのではないかと。少なくとも指定管理者側から見ると不安を感じた。

○避難所の運営に当たって、要援護者に関する個人情報取扱い、住民同士のトラブルの裁定、他の行政機関など各種団体との調整については、民間事業者たる指定管理者では判断又は処理できない部分があった。指定管理者が避難所運営を行う場合でも、行政職員が現場にいることは大変重要。

○時間が経過するにつれ、行政職員は権限証明など他の震災対応業務に従事する必要が生じたため、行政として判断できる立

場の者が避難所運営業務を離れることとなり、行政と指定管理者の間の情報共有や意思疎通に困難が生じることがあった。

（ヒアリング結果6）避難所対応に要した費用の負担の在り方、指定管理者が費用を請求する場合の協議のルール（協議開始時期・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。

（ヒアリング結果7）公費負担に関しては、指定管理者の業務の円滑な実施に支障を来すことがないよう、指定管理者が担う役割に相当する適切な範囲又は水準が設定される必要がある。

（ヒアリング結果8）公費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。

【対応の実態・主な意見】（ヒアリング結果6～8関係）

○指定管理協定において「災害発生時の経費（又は、利用料金）の取扱いについては別途協議して定める」と記載がある場合であっても、その都度協議して定めることは現実的ではなく、指定管理者側の経営リスクとなった（例えば、国の支援

機関が、県が直接管理する施設を災害対応業務等で活用した際、通常は施設の利用料金等を請求することはないが、当該施設が指定管理施設であり、その経費負担の取扱いについて定めていなかったことから、一旦は、施設側から国の支援機関に対して請求した（結局、県が指定管理料により措置）。

○当初何ら取り決めもなく、なし崩しで指定管理者が避難所運営業務を開始することになったが、費用負担や責任分担を明確にする観点から、事後的に指定管理業務を一時凍結し、避難所運営業務を受託する契約を締結した。民間事業者からすると、不明確な責任分担での仕事の継続は困難。

○福祉避難所として活動する場合の費用負担について協定を結んでいたが、活動に当たって通常営業を停止せざるを得ないにもかかわらず、避難者を受け入れた実績に応じて災害救助法の規定による通常時より相当低廉な単価で手当されることとなっている。また、避難によって生じた施設の汚損についての原状回復は、当該避難者と指定管理者において解決することとされている。このようなルールの下では、指定管理者側は福祉避難所とし

ての対応に躊躇せざるを得ない。

○継続して避難所運営を行っていくに当たり、各種支払に必要な資金繰りに苦慮した。特に利用料金制を前提にしている場合、通常見込まれる利用料金収入を当面の財源とすることもできず、避難所運営の継続に不安があった。

3 通知の内容

現地ヒアリングを通して浮かび上がった課題を踏まえ、総務省は「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（通知）」を発出した。(1)～(3)で、その通知事項を紹介する。

(1) 指定管理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

まず、指定管理施設における避難所等運営については、指定管理施設の災害基本法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、条例、地域防災計画等において明確にしておく必要がある。また、その過程において、設置団体（施設を設置する地方自治

体をいう。都道府県の場合もある。以下同じ。）の指定管理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する必要がある。

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。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。

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、周辺住民から見ても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。

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必要がある。

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、個人情報等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。

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。

(2) 指定管理施設を避難所等として利用する場合の費用負担

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。

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来すことがないよう、留意する必要がある。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。

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。

(3) その他

上記(1)、(2)の事項について、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。

4 おわりに

各自治体においては、指定管理者制度の運用に当たって、日頃から指定管理者と十分な連携を図りながら、指定管理施設の円滑な管理に努められていることと思う。しかし、一旦大規模災害が発生すると、指定管理施設についても災害対応を行う自治体の機能の一部を担うことが求められ得ることから、その機能を発揮し、円滑な運用を実現するため、指定管理者との役割分担による事前の調整と発災後の体制整備が重要になる。

このため、指定管理者を導入した自治体には、大規模災害発生時の対応に関し、指定管理者がどのような点に不安を抱き、あるいは問題を感じているのかを把握しておくことが求められる。

今後、本格的な人口減少を迎えるに当たり、自治体の役割を再構築する必要がある。行政のみがサービスを提供するという在り方から、住民生活に必要なニーズを満たすサービスの受け手と支え手とを行政が橋渡しするプラットフォーム・ビルダーへと転換することが求められるのではないだろうか。今回の通知では、大規模災害発生時という関係者間の連携の必要性と課題を際立たせる状況にあつ

たからこそ、今後行政に求められる役割が明らかになった。今回の通知及びその前段階である現地ヒアリングによって明らかになった課題は、単に避難所等の運営に係る課題にとどまるものではなく、その射程はより広いのではないかと考えている。

注

本稿での熊本地震に係る数値は、「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）」による。