

指定管理者制度導入施設の避難所運営実態と課題の整理 ～平成28年熊本地震の3地域の避難所運営実態比較から～

Arrangement of Evacuation Shelter Conditions and Issues of Public Facilities with Designated Management System from Comparison of Evacuation Shelters in Three Areas of the Kumamoto Earthquake 2016

平木 繁¹, 市古 太郎¹

Shigeru HIRAKI¹ and Taro ICHIKO¹

¹ 東京都立大学 都市環境科学研究科 都市政策科学域

Graduate School of Urban Environmental Sciences, Department of Urban Science and Policy, Tokyo Metropolitan University

The purpose of this study is to grasp the actual operation of the designated manager who was involved in the operation of the evacuation center during the 2016 Kumamoto earthquake and to extract the issues. We examined the evacuation shelters of the three local governments and extracted the characteristics and issues of the evacuation shelters operated by designated managers. We were able to confirm the effectiveness of the evacuation shelter operated by the designated manager, and obtained knowledge that would be useful for future large-scale disaster response.

Keywords: *evacuation shelter, Kumamoto Earthquake, public facilities, designated management system, designated administrator, public interest corporation, Mashiki-machi, Mifune-machi, Kumamoto city*

1. はじめに

(1) 研究の背景

公の施設⁽¹⁾では、平成15年地方自治法改正で導入された指定管理者制度により、平成27年4月時点で全国の59.6%の施設が指定管理施設となっている⁽²⁾。一方、平成23年1月東日本大震災⁽³⁾、平成28年4月熊本地震では、行政による避難所指定有無に関わらず、多くの公の施設が避難所として利用され、地域住民、教員、自治体職員に加えて指定管理施設職員、NPO団体による避難所運営が行われた。またその後、指定管理者制度運用指針が見直され、自治体と指定管理者の災害対応に関する検討が進んでいる⁽⁴⁾。たとえば総務省は、熊本地震で避難所運営に関わった指定管理者へのヒアリング調査⁽⁵⁾に基づき、指定管理者避難所運用の通知⁽²⁾⁽³⁾を発行し、避難所開設、運営時の役割分担と費用負担について事前協定を提案している。また内閣府は、熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ⁽⁴⁾において総務省ヒアリング調査を参照し、指定管理者の協力がなければ避難所の開設と運営は難しかったこと、行政から任されている権限が限定的であること、指定管理者によりノウハウが多様でバラツキがあること、避難所運営資金のこと、事前準備が不足していたことなどの問題を提起している⁽⁶⁾。

(2) 研究の位置付け

阪神・淡路大震災における公共施設の避難所活用については阪田ら⁽⁵⁾、また地域自治組織による避難所自主運営

として小林ら⁽⁶⁾、住民主体の避難所運営については紅谷ら⁽⁷⁾⁽⁸⁾青山ら⁽⁹⁾の研究があるが、指定管理者導入施設における指定管理者の避難所運営実態に関する研究は見られない。

熊本地震については、石川ら⁽¹⁰⁾の避難所の悉皆調査報告、平田ら⁽¹¹⁾の大規模避難所の実態と運営手法に関する研究、平木ら⁽¹²⁾の紙管間仕切による避難所空間環境改善効果に関する研究、荒木ら⁽¹³⁾は未指定避難所に対する被災者支援の実態考察などがある。

文化施設については、熊澤⁽¹⁴⁾が指定管理者の避難所運営方針を調査し、避難所開設準備、災害自己対策、社会自己対策、避難所運営受容を主な説明変数とした施設管理者の避難所運営に関するモデルを提案している。これは、公の施設の避難所運営に備える体制づくりを施設管理者の意識分析から考察する視点であり、避難所運営準備に欠かせない研究であるが、避難所運営の実態把握を試みるものではない。

自治体の指定管理施設の災害対応方針としては、横浜市の「指定管理者災害対応の手引き」⁽¹⁵⁾があり、発災3日程度の避難住民受入協定がある。また静岡県⁽¹⁶⁾でも同様の水準にある。

発災直後の混乱期に加え、災害救助法に定める1週間を超えて長期化する避難所運営では、施設管理者である指定管理者による自治体職員のサポートは欠かせず、特に避難住民が広域から集まる集約避難所では、住民を主体とした避難所運営が難しく、指定管理者の避難所運営関

与が一つの選択肢となるだろう。

以上指定管理者による避難所運営例とニーズが広がりつつある中、その実態についての研究はほとんど見られない。そこで本研究は、熊本地震における指定管理者による避難所運営の実態と特徴を把握し、避難所運営課題の整理を研究目的とする。最後に今後の指定管理制度導入施設における大規模災害対応課題を考察する。

(3) 研究対象について

熊本地震での1日最大避難者数上位5自治体では、最終集約避難所全てが指定管理者制度導入施設である(表1)。本研究では、このうち指定管理者が避難所運営に関与した熊本市、益城町、御船町を対象自治体とする。大津町は社会福祉協議会と自治体による共同運営でかつ福祉避難所も兼ねていたため除外、阿蘇市は自治体直営で指定管理者は避難所運営に関わっていない。

上記3自治体のうち、熊本市は避難所数も多く、様々な避難所運営主体があったが⁽⁶⁾、指定管理者が積極的に避難所運営に関わった熊本県立総合体育館を選定、益城町と御船町では、最終の集約避難所となった益城町総合体育館、御船町スポーツセンターを研究対象施設とする。対象施設の指定管理施設区分は全てリクリエーション・スポーツ施設である。

表1 各自治体の集約避難所と延べ避難者数

	熊本市	益城町	大津町	阿蘇市	御船町
各自治体人口 ^{*1}	735,234人	34,581人	33,904人	38,666人	17,719人
1日最大避難者数	67,201人	16,050人	12,848人	7,277人	6,131人
1日最大避難者数/自治体人口	9.1%	46.4%	37.8%	18.8%	34.6%
指定管理避難所数 ^{*2} /指定管理施設数 ^{*3}	36/142	1/11	1/9	0/27	1/2
1日最大避難所数	256カ所	20カ所	73カ所	44カ所	40カ所
避難所開所日	9月15日	10月31日	10月31日	7月31日	10月31日
最終集約避難所	熊本市総合体育館	益城町総合体育館	大津町老人福祉センター	阿蘇市阿蘇体育館	御船町スポーツセンター
上記施設管理者	指定管理者	指定管理者	指定管理者(社協)	指定管理者	指定管理者
最終集約避難所運営主体	熊本市	指定管理者	大津町と指定管理者	阿蘇市	指定管理者

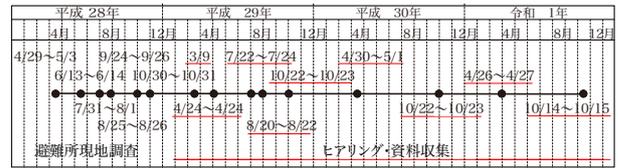
*1)総務省：住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数(平成28年1/1現在) *2)指定管理者が避難所運営に関与した避難所数 ●避難所数には、指定避難所以外も含む●避難者数は、熊本県HP、平成28年熊本地震に関する災害対策本部会議資料より作成 *3)公営住宅、福祉避難所は除外

(4) 調査・研究の方法

調査方法は表2に示す6回の現地調査、9回のヒアリング調査と資料収集を基本とした。

本研究では指定管理者制度が導入された施設を「指定管理施設」、指定管理施設が避難所として利用されたものを「指定管理避難所」とする。指定管理避難所はその運営が自治体による直営、指定管理者主体、住民主体、または共同運営等様々な形を含むものとする。また従前および発災後、自治体が指定した避難所を「公的指定避難所」、避難所が再編、集約された避難所(熊本市の拠点避難所含む)を「集約避難所」とする。

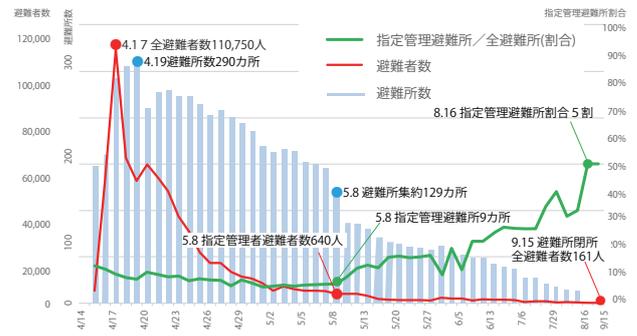
表2 調査概要



2. 対象3自治体の指定管理避難所の実態

(1) 熊本市の指定管理避難所の実態

熊本市全体の避難者数、避難所数の推移と指定管理避難所数の割合をまとめたものが図1である。発災直後から5月初めの避難所再編、集約までの指定管理避難所の避難者数割合は、ほぼ一定で10%前後、以後小中学校の授業開始に伴い指定管理避難所割合は増加、9/15には50%に達している。熊本市をはじめ対象3自治体の指定管理避難所数と全避難所数に対する割合は表3の通り。



※熊本市災害対策本部資料と熊本市震災記録誌⁽⁷⁾、県立体育館へのヒアリングから作成
図1 熊本市の避難者数・避難所数推移と指定管理避難所数の全避難所数に対する割合

表3 各自治体の指定管理避難所数と割合

避難所/自治体	熊本市	益城町	御船町
発災後の指定管理避難所数 /全避難所数	36/267 (13.4%)	1/12 (8.3%)	1/40 (2.5%)
再編後の指定管理避難所数 /全集約避難所数	7/22 (31.8%)	1/18 (5.5%)	1/1 (100%)

注)指定管理避難所数は指定管理者が避難所運営に関わった数ではなく、避難所利用施設数

発災前、市営住宅を除く熊本市内142カ所の指定管理施設のうち公的指定避難所は7カ所であったが、29カ所の未指定の指定管理施設が発災後追加利用され36カ所となった。

36カ所の指定管理避難所の指定管理施設区分毎の避難所数と避難者数の割合[指定区分毎の避難者数/指定管理者制度導入施設の避難者数合計]は、産業振興施設(2施設:1.0%)、社会福祉施設(3施設:1.2%)、文教施設(4施設:3.9%)、文教施設のうち地域のコミュニティセンター(23施設:31.9%)、レクリエーション・スポーツ施設(5施設:61.9%)である。地域のコミュニティセンターは避難所数が23ヶ所と多く、大空間を持つレクリエーション・スポーツ施設は、避難所数が5カ所と少ない割に避難者数は6割以上を占めている。

熊本市は5/8に避難所集約し、22カ所の集約避難所を指定、その内指定管理避難所は7カ所であった。7カ所中2カ所は従前に指定された公的指定避難所ではなかった。

熊本市災害対策本部資料によれば、熊本地震による延べ避難者数 70 万人超の内、指定管理避難所の収容人数は 8.16%の 57,748 人であった。指定管理避難所のうち、最多延べ避難住民 15,000 人超、1 日最大 2,000 人(4/23)を受け入れた熊本市総合屋内プール(アクアドーム)は、7/31 までの 108 日間開設されたが、大多数は車中泊利用者であった。2 番目に多い延べ避難者 14,765 人、1 日最大 1,200 人(4/16)を受入れた熊本県立総合体育館は、6/30 日までの 77 日間開設された。最終集約避難所となった熊本市総合体育館は、9/15 まで 154 日間、3 番目に多い延べ 9,500 人超、1 日最大 750 人(4/17)の避難者を受け入れている。

熊本市総合体育館の指定管理者へのヒアリングでは、発災直後から市職員が避難所運営にあたり閉所まで運営主体は自治体職員で、直営による避難所運営が行われた⁶⁾。指定管理者は食事配布の手伝い、支援者や避難住民への場所提供や施設維持管理に従事し、平時における施設管理者としての業務が主であった。

熊本市直営避難所の避難所運営職員は常時 2 人体制、集約後は看護師が加わり 4 人体制であった(表 4)。

表 4 集約避難所移行後の運営職員数

	日中	夜間
職員	2 人	2 人
看護師	2 人	2 人

※熊本市震災記録誌¹⁷⁾より抜粋

(2) 益城町の指定管理避難所の実態

益城町は発災前、「災害時要援護者避難支援計画」で福祉避難所開設は規定している、風水害ハザードに対する避難所 16 カ所を公的指定避難所としていたが、避難所運営マニュアルは作成中で、長期の避難所運営を想定していなかった。

熊本地震時、被災により開設された公的指定避難所は 7 カ所にどまり、追加で 5 カ所の未指定避難所が開設された。5 月初めには避難所再編し、補修された公的指定避難所 3 カ所、未指定避難所 3 カ所、合計 18 カ所の避難所を開設した(表 3)。

益城町総合体育館は、風水害に対する短期避難所としての位置づけであり、指定管理契約には地震等の長期避難に対応した避難所運営に関する取り決めはなく、備蓄もなかった。益城町防災係の資料によると益城町総合体育館は、10/31 日までの益城町全体の延べ避難者 381,516 人のうち最大 31.75%にあたる 121,132 人、1 日最大 1,352 人(5/12)の避難者を受け入れ、益城町指定管理施設 11 カ所のうち唯一の公的指定避難所であった。県所有の指定管理避難所となった熊本産業展示場(グランメッセ熊本)が益城町にあり、2 番目に多い延べ避難者 62,988 人(16.50%)、1 日最大 10,000 人(4/17)を受け入れたが、施設は被災し使用できず 2,200 台収容駐車場での車中泊者数である。同じく県所有の指定管理施設、熊本県民総合運動公園(KK ウイング)は主として物資集積所となり、受け入れ避難者数は 1,851 人(0.48%)と少ない。

(3) 御船町の指定管理避難所の実態

益城町と同様に御船町の地域防災計画も、風水害対策が主であり、避難所運営マニュアルは未整備であった。御船町は、発災前主な避難場所として 26 カ所、その他の避難場所として 85 カ所、合計 111 カ所を指定していた。発災後利用した避難所は 40 カ所で、その内指定管理施設

は御船町スポーツセンターのみである(表 3)。避難所は 40 カ所超が開設されたが、1 週間以上避難住民を受け入れた避難所は 22 カ所であった。御船町防災係からの資料によると御船町スポーツセンターは、御船町全体の延べ避難者 81,301 人のうち 31.12%にあたる 25,301 人、1 日最大 250 人(4/17-4/28)を受け入れた。

(4) 3 地域自治体での指定管理者の災害対応

熊本県立総合体育館避難所の施設管理者は、県のレクリエーション・スポーツ施設全 5 カ所のうち 4 カ所を管理する一般財団法人とスポーツ企業の共同体(一財法人共同体)であり事業規模も大きい。益城町にあり物資集積所となった KK ウイングもこの一般社団法人が指定管理者である。熊本県立総合体育館の避難所利用時は、一財法人共同体 140~150 名の人員体制を生かし、宿直を伴う施設管理を行った。

一方益城町総合体育館と御船町スポーツセンターの指定管理者は公益財団法人(法人 Y)である。法人 Y は、国内外で災害支援活動の実績があり、自ら自然災害救援ガイドラインを策定しており、地元支部からの応援に加え、全国の支部が協働できる体制を有していた。

発災当日に益城町総合体育館が避難所となると、災害支援経験のある職員 2 名を熊本に派遣し、翌日午後には益城町総合体育館にて支援活動を開始させた。熊本市中央支部には災害対策本部を設置、避難所をつなぐネット会議を開設、全国の支部から救援物資や応援を要請し発災 3 日後(4/16)未明の本震に伴い、御船町スポーツセンターが第 2 の委託避難所になると全国の支部組織に職員派遣を要請し、災害支援経験のあるコーディネーターや専門スキルを持つ職員を 5/2 まで継続的に約 50 名派遣した。また北九州支部に救援物資拠点を設置した。

熊本で法人 Y がサポートした避難所は、益城町総合体育館と御船町スポーツセンター、長嶺の直営施設の 3 カ所である。法人 Y のその他の支援活動¹⁸⁾を表 5 に示す。

表 5 法人 Y の熊本地震の支援活動

1	避難所運営	益城町総合体育館、御船町スポーツセンター、ながみねファミリー YMCA(自主避難所)
2	災害ボランティアセンター開設	宿泊型ボランティアセンター
3	施設の開放	入浴施設、プール、トイレ、シャワーの開放
4	子供の預かり	熊本市内の幼稚園と阿蘇の 4 保育園
5	避難所サポート	学生等が避難所の応援

※法人 Y 資料¹⁸⁾より作成

4/18 法人 Y の災害対策本部は、避難所へのアレルギー対応物資や赤ちゃん対応物資を手配、4/27 には関係する社会福祉法人に連絡を取り医療ソーシャルワーカーを派遣(4/19-7/10)、ソーシャルワーカー活動が中断しないよう日本医療福祉協会へ業務引き継ぎ依頼を行った。更に不足が予想された法人 Y 自らの活動資金を補うため、国内外の支部において募金活動も行っている。

以上のように法人 Y は初動の早さ、全国組織としてのバックアップ体制の充実、多様な支援物資、人員の手配の迅速さと充実ぶり、医療・健康面へのケアのため関係団体との連携など災害支援ネットワークの構築力にもたけ、総じて災害対応力が高いと言える。しかし指定管理者としての委託による避難所運営は初めての試みであった。

3. 指定管理避難所運営実態と課題

(1) 指定管理避難所の運営体制

表6は、3自治体の指定管理者へのヒアリングにより平時施設運営体制と発災直後、1週間後から集約まで、集約から閉所までの3期間の各避難所の運営体制をまとめたものである。それぞれの避難所運営体制の特徴としては、熊本県立総合体育館では、閉所まで被災を免れた自治会役員2~3名の常駐があったこと。益城町総合体育館では、避難所再編時に臨時職員増強により平時の3倍の職員を確保していること。御船町スポーツセンターでは、自治体職員数が少なく、集約後は不在である。

各避難所で共通することは、避難所運営人員数は、昼夜24時間体制となることで平時と比べて1.5倍~2倍に増加している。一方自治体職員数は避難所閉所に向けて減る傾向がある。これは自治体職員の業務が避難所運営が落ち着いてくると罹災証明発行業務などに移っていくためであり、集約が契機となり避難所運営業務に対する指定管理者側の負担が大きくなることを示している。清掃委託については平時からの契約関係維持のため、発災後も継続的施設管理を行なっていること、警備委託については、平時は不要であった益城町、御船町では追加委託され、監視カメラも導入されセキュリティへの対策がとられている。夜間警備委託により、指定管理者人員減も見られ避難所運営の負担軽減に役立つと推測できる。

表6 各指定管理避難所運営体制

	平時運営体制	発災直後		1週間後~再編・集約(閉所)まで		集約~閉所まで		
		昼	夜	昼	夜	昼	夜	
熊本県立総合体育館	市職員	-	2人	2人	3人	1人		
	指定管理者	10人	4人	2人	4.5人	2人		
	指定管理者外部施設職員	-		1人		1人		
	自治会	-	3人	2人	3人	1.5人		
	小計	10人	9人	7人	10.5人	5.5人		
	清掃業者	清掃業者	清掃業者		清掃業者			
	外部支援者	医療・保健サポート	-	-	2人	1.5人		
その他	警備会社 常駐	警備会社 常駐	警備会社 常駐	警備会社 常駐	警備会社 常駐			
益城町総合体育館	町職員		7人	2人	3人		3人	
	避難所運営職員		2人	2人				
	指定管理者	10人	5人	5人	20人(MAX30人)	2人	20人(MAX30人)	
	指定管理者外部施設職員	-	2人	2人	10人		10人	
	小計	10人	16人	11人	33人	2人	33人	
	清掃業者	清掃業者	清掃業者		清掃業者		清掃業者	
	外部支援者	医療・保健サポート	-	日赤救護所、薬剤師会、フットボールクラブ、etc		2人	1人	2人
その他	-	大猫NPO、NGO、etc			警備会社 ※1	警備会社 ※1		
御船町スポーツセンター	町職員	-		1人(一週間)	1人(県)	1人(県)	-	
	指定管理者	3人	31人	1人	2人	1人	4人	
	指定管理者外部施設職員	-	2人	1人	1人	1人	-	
	小計	3人	5人	4人	4人	3人	4人	
	清掃業者	清掃業者	清掃業者		清掃業者		清掃業者	
	外部支援者	医療・保健サポート	-	拠点として利用朝1人、夕1人、※2		3人(近隣の保健センター常駐)	2人	1人
	その他	-	炊き出し物資運搬支援			2人、警備会社 ※2	1人、警備会社	

※1:町依頼の警備会社
※2:不定期

(2) 熊本県立総合体育館避難所の運営実態と課題

a) 避難所運営初動と応急期

熊本市の地域防災計画において、熊本県立総合体育館は、遺体安置所に位置付けられ、公的指定避難所ではなかった。指定管理者運営方針として水の備蓄はあったが、食料備蓄はなかった。危機管理は風水害かつ体育館利用

者向けであり、年2回の防災訓練を行っていた。

一方近隣地域住民は、地域内の公的指定避難所へは高低差や河川があり、近くて鉄筋コンクリート造の県立体育館を避難所という要望を出していたが市と県との調整がついていなかった。指定管理者は、地域住民のこの要望は把握しており自治会長と連絡は取り合っていた。

4/14前震が発生、23時過ぎに指定管理者館長は、県庁より電話にて開所要請を受け、自治会長と共に避難住民100人を大体育室とロビーに受け入れた。4/15自治会と県を通じて熊本市に職員派遣と支援物資を要請。4/16未明の本震により県立総合体育館は一時停電するが、午前3時に自家発電により電気は復旧した。周辺よりこの灯りを目指し人と車が県立総合体育館に集まった。指定管理者は、建物調査マニュアル等は策定していなかったが経験と知識を頼りに余震が続く中、建物の安全確認を行った。明朝7時にロビーと大体育室に1,000人を収容、車中泊は200人であった。自治会長の方針もあり、集まった避難者は全て受け入れた。近隣2Km圏内にある2つの大学の学生も多かった。4/17体育館設計者が来館し、建物の安全確認を行った。本震後3日間指定管理者は、食料・支援物資の調達、避難者対応、電話取次、館内放送呼出し、メディア対応、NPO・DMAT等民間支援団体対応に従事した。余震の都度、諸室の安全確認、施設設備の点検・復旧等にも当たった。

b) 避難所復旧期と安定期

発災4日後、熊本市職員が常駐開始、医療班が到着すると避難所運営主体は、自治会と指定管理者による共同運営から自治会主体へ移行された。指定管理者職員は、エコノミークラス症候群対策のための運動指導を開始した。支援や不足物資については、住民自らSNSで支援呼びかけを行い早期から3食分の当番を決め配膳分担が行われ、夕食は自治会主体による趣向を凝らした料理提供が行われた。大体育室が避難所として使われたが、自治会の方針で間仕切りは設置せず、避難住民は自宅からマイ布団や組立ベッドを持ち込んだ。700人収容しても空間的には余裕があった。

発災1週間後、避難住民が300人まで減少すると、ペット同伴家族の分離が行われ、大体育室から大型犬を伴う家族、小型犬や小鳥を伴う家族は別々にロビーに離された。支援物資もロビーに整然と並べられた。広いロビー内のラウンジやキッズルームでは映画鑑賞会、寄席や歌と踊りの祭典など避難住民自らの発案でイベントが行われた。

避難所運営主体となった地域自治会は、避難住民からの要望は自治体や民間支援団体等に協力を要請し、自律性のある避難生活であった。

c) 避難所等の集約と再編

5月初めの熊本市避難所集約開始時には、他の避難所閉所に伴い避難住民を受け入れ320名まで増加した。しかし、県立総合体育館は集約避難所に指定されなかった。

d) 閉所への取り組みと閉所後の施設再開

熊本市の大半の避難所は5月末閉所であったため、閉所への雰囲気が高まり以後、県立総合体育館収容者数は減少していった。県立総合体育館隣のマンションが全半壊し、水道と都市ガスが未復旧であったため避難所延長の要求が自治会からあり、避難住民には2階に移動してもらう条件で大体育室点検改修調査が始まった。6/1には避難住民は、120名に半減、生活状態などに応じて2階個室に割り振られた。避難所閉所は3度ほど延長され6/30となった。

熊本県立総合体育館では、発災翌年に「熊本地震の集いの会」を自治会、住民、市職員など約 200 名を集め実施、自治防災組織についての意見交換が活発に行われ、心肺蘇生法や震災時のスライド上映など絆を深めた。

「集いの会」はこれまでに毎年、累計 3 回実施された。避難所運営により来館利用者と体育館職員との交流もあり、自治会長との連絡相談もしやすく、復旧工事騒音への住民苦情が少なくなる等地域住民との関係性は以前より良好である。

避難所閉所後、指定管理者は参集基準を整備し危機管理マニュアルの整備を行なった。

e) 避難所運営費精算手続き

熊本県立総合体育館の収入は、委託料と利用料金の併用制度であり地震の影響で利用料金収入は無くなった。ヒアリングで館長は「小さな規模の指定管理者では不可能であったかもしれない」と述べているように、運営継続できたのは、一財法人共同体の資力があつたためと考えられる。地震の建物被害により利用者の年間予約はキャンセルしてもらい、個人向け回数券は全額払戻し対応、体育館職員の雇用調整も行った。指定管理費で昼間 8 時間体制の件費は賄い、熊本市との費用交渉で別途夜間残業分は支払われた。避難所運営に必要な緊急修理の工事費請求は支弁が行われたが、熊本市と粘り強い交渉が必要で苦労した。消耗品は請求書がないという理由で認められないなど避難所運営経費が一部未回収となった。館長は、未回収経費は、民間企業としては痛手であるが、避難所運営が無事に終わり地元住民に感謝してもらえたことで納得するしかないと話していた。後に国からの雇用調整金で未回収分は一部補われ、指定管理者の避難所運営貢献が報われる形となった。

f) 熊本県立総合体育館避難所の運営体制

熊本県立総合体育館では、発災直後から地域自治会幹部の宿直と指定管理者、自治体職員(熊本市職員と他県応援職員)宿直の 3 者連携体制が閉所まで続いた。熊本市職員は日毎に変わり、他県応援職員は一週間程度常駐し熊本市職員への申し送りを行なった。指定管理者の避難所運営業務は本震直後 3 日間の混乱期は地域自治会との協働作業、それ以後は、施設維持管理、夜間の見回り、避難者の住環境整備、支援団体へのスペース供与であった。一財法人共同体として管理する他の施設からの応援もいれて 3 交代制で夜間の宿直が行なわれた。避難所運営は、地域自治会主体であり、指定管理者は施設管理者として運営支援者であった。熊本県、熊本市、自治会、指定管理者の 4 者間会議が定期的に開かれた。

g) 熊本県立総合体育館避難所運営課題

熊本県立総合体育館避難所は、指定管理契約を維持したまま行なわれた避難所運営実態例である。

避難所運営課題は、指定管理者と自治体の作業分担の明確化、指定管理施設の自治体災害対策への位置付け、指定管理職員のサポート体制の充実、避難所運営費支弁、避難所閉所手続きの明確化の 5 つである。

第 1 に熊本県立総合体育館の場合、発災から自治体職員が支援に入るまで 3 日間は、指定管理者は避難所運営に関わらざるを得なかった。この混乱時に指定管理者が行う可能性のある避難所運営業務の確認と整理は必要である。特に個人情報の扱いについては課題と言える。自治体の職員配置にも課題があった。1 週間程度滞在其他自治体からの応援派遣職員から日毎に変わる市職員へ申し送りがスムーズに行われず、避難住民と指定管理者は戸惑った。被災自治体職員が継続的に支援する体制整

備と指定管理者との作業分担明確化が望まれる。

第 2 に熊本県立総合体育館は、発災前から地域住民からの避難所指定要望があり、発災後に避難所利用されたにもかかわらず未だ避難所指定に至っていないことは残念である。県所有、指定管理者有無に関わらず、地域住民要望を反映した地域防災計画における指定管理施設の位置づけと災害準備が必要である。

第 3 に指定管理者職員は、交代しながら 24 時間勤務体制に切り替わり避難者対応するため極度の緊張状態になる。更に自ら被災者であり心身の疲労は計り知れない。勤務体制や休暇の充実、メンタルケアが求められる。公務員とは異なり、指定管理者職員の災害時業務保証と事故補償は十分ではない。指定管理者職員の心身サポート体制の充実が必要である。

第 4 に避難所運営費支弁については、指定管理者が避難所運営に関わる事で不利益にならないよう避難所運営に必要な緊急工事に対応可能で、運営費については事後請求かつ柔軟な裁量が求められる⁷⁾。

第 5 に熊本県立総合体育館は避難所閉所後、施設復旧のための給水管破損修理工事の入札-不調-応札で時間を要し、翌年 7/20 まで施設閉鎖となった。震災以後、復旧工事が多発するため、早く工事準備を始めていけば入札の不調は少なくなるが、遅くなれば入札の不調が続き工事着手と完成も遅延する。住民からの要望により避難所閉所時期が何度も延長されたため、体育館指定管理者として避難所を早期に閉所し、指定管理施設再開を早める手段を探るべきだったのではとヒアリング時に館長は考えていた。指定管理者として施設の早期再開実現は収益に直結するため重要であるが、避難所運営協力により指定管理施設再開に支障が出ないよう避難住民と自治体 3 者で避難所閉所時期について避難所閉所早期から話し合いと確認が必要である。

(3) 益城町総合体育館避難所の運営実態と課題

a) 避難所運営初動と応急期

被災建物の多く発生した益城町中心地にある益城町総合体育館には、前震が発生した 4/14 深夜、たくさんの人たちが集まった。避難所運営ガイドライン¹⁹⁾では、避難者受入れ条件の一つに、建物の被害状況把握等の安全性把握があるが、目視による確認のみで、ライフライン、備蓄、職員配置等いずれも満足な状態ではなかった。しかし指定管理者は、被災中心地で避難所開設しか選択肢はなかった。前震で益城町総合体育館に各地から集まった避難者は 500 人規模の大人数かつ地域毎のまとまりはなく避難者名を把握する余裕もなかった。

指定管理者である法人 Y は、ボランティア活動等災害活動実績があるものの、避難所運営は初めてで自治体職員協力のもと手探りの避難所運営であった。

自治体からの要請による避難所開設が先で後に発災時に遡り指定管理者契約を凍結し、自治体と指定管理者は避難所運営委託契約を結んだ。ただし避難所運営に関する具体的取り決めはなく、「実際の避難所運営は指定管理者が行うが重要な決定をするのは行政。指定管理者側が情報や提案、意見を提示して一緒に避難所運営をやっていくというスタイル¹⁸⁾」であった。

b) 避難所復旧期と安定期

益城町総合体育館は広い総合運動公園敷地内にあり、本震以後ペットテントや車中泊用テント設置による人数増加で避難者数は一時 1,300 人を超えた。メインアリーナ、サブアリーナが本震で被害を受けたため避難住民は、

武道場と廊下に雑魚寝状態が続き、階段には支援物資が溢れた。7月初めまで凡そ800人の避難住民が生活した。

c) 避難所再編

被災を受けたアリーナの補修が終わり5/17紙管間仕切が設置され、避難住民のアリーナ移転による避難所内居住スペースの移動と整理が行われた。

紙管間仕切の一人当たりの広さを決める際にその方針で自治体側と指定管理者の意見が食い違うことがあった。自治体側はベッド1台分のスペースを一人分と考えたが、指定管理者側は長期化する避難所生活を見据えてゆとりのある広さを提案、最終的に自治体案の1.5~2倍の広さの指定管理者案になった。

指定管理者は、プライバシーが確保された居住スペースに移ってもらうため避難者向け内覧会を開き紙管間仕切の意向を調査した。そこで高齢者から人が隠れて見えなくなってしまい「怖い」という感想を踏まえ、全てのスペースに紙管間仕切を導入するのではなく、高齢者の見守りと隣人とのコミュニケーションが図れる従来の雑魚寝型居住スペースを混在させた。1階アリーナは紙管間仕切のある高齢者用、2階サブアリーナは紙管間仕切のある若者世帯用、武道館は雑魚寝型とし多様性のある避難所空間を作った。

指定管理者は、被災したままのアリーナ天井の鉄骨を隠す天幕をNPO等民間支援団体とボランティアと共同で設置し体育館を居住の場にふさわしい低い天井とするなど環境改善に取り組んだ。

d) 集約と閉所への取り組み

益城町では7月には仮設住宅が完成し避難者が減少していき、避難所環境も変化していく。8月中旬には避難所集約により避難者の退所、入所が繰り返された。この時期には、自治体や支援者のサポートも減っていく時期であるが、避難住民の抱える課題は深刻かつ多様で指定管理者職員の避難所運営業務は楽になる事はなかった。

10/31 避難所閉所は無事に終えた。閉所後建物点検の結果、杭の損傷が発覚し総合体育館は解体された。令和2年7月には新しい益城町総合体育館が完成し、自治体との約束通り指定管理契約が再開され、法人Yが施設管理を開始、避難所運営にあたった館長が引き継いだ。

法人Yは仮設住宅のみんなの家を活動拠点にして「地域支え合いセンター」運営も行った。仮設住宅では避難所運営をしていたため住民との信頼関係もありスムーズに活動できたとのことであった。発災1年後、仮設住宅に益城町総合体育館職員も集まり、交流会が開かれた。避難所閉所後も続く顔の見える支援活動は、民間ならではの特徴である。

e) 避難所運営資金精算手続き

避難所開設時に指定管理契約を停止し、閉所後は引き続き指定管理者を継続する条件で、避難所運営委託を結んだため、避難所運営経費は、すべて認められている。

f) 益城町総合体育館避難所の運営体制

益城町総合体育館では、多地域からの避難者集積により避難住民主体の避難所運営は困難で自治体職員と指定管理者の協働運営が行われた。自治体人員体制は発災直後には益城町職員7人、熊本県職員2人の9人体制の手厚いサポートがあったが、避難所再編成時に自治体職員は、昼3人に減少した(表6)。

指定管理者人員体制は、発災前の平時職員10人に対して発災後昼夜交代で5人勤務となり、更に専門家職員を加えた昼夜6人、合計12人体制であった。

4/18 益城町総合体育館内に避難所運営組織が発足、益

城町と指定管理者が全体統括し、DMAT等医療関係者と高齢者の食事、入浴、排泄のサポートをする地元福祉関係者、子供対応NPOとそれらをつなぐソーシャルワーカーが要となり避難所運営の横のネットワークを構築した。指定管理者は更に法人Yの全国支部組織からのサポートと医療、福祉、人権等の民間支援団体を組織化した。犬猫NPOに協力しテント支援やペット同伴別居、「益城町わんにゃんハウス」の設置を行なった。更にその他民間支援団体の協力のもと避難住民のニーズに応じた授乳室、子供プレイルームの設置と運営、物干し場の目隠し等設置など避難者の生活環境を整えた。DMAT・日本赤十字病院の亜急性期の支援が終わり、24時間滞在体制支援が4/26までと決まると指定管理者は民間支援団体に協力依頼して5月に「深夜健康相談室」を開設するなど支援者間調整も先を見越して行った。

アリーナ移転と紙管間仕切が設置された避難所編成時には、指定管理者職員は追加雇用され常駐20人、専門家職員を含む外部施設職員10人、合計30人体制となった。

発災後1ヶ月過ぎると住民は長引く避難生活でストレスを抱え、それを受け止める現地職員は自ら被災者でもあり精神的、身体的に疲弊していった。法人Yの全国からの支援職員は、1週間しかいない自分たちなら受け止めることができると現地職員に代わって積極的に住民対応を行なった。

7月には避難住民数が減少し始めるが、指定管理者職員数は変化がなく、10月末の閉所まで同じ体制が続いた。

以上のように指定管理者は避難住民の命を守ることを第1にその為に必要と考えたことは自発的に即座に、ボランティアや民間支援団体の力を借り避難所環境を改善し、住民ニーズの変化に応じて避難所運営を行なった。法人Yのこれまでの災害支援経験と自分たちで出来なければ外部支援団体に応援を求める民間組織らしい柔軟性が発揮された。

g) 益城町総合体育館避難所運営課題

益城町総合体育館の避難所運営課題は、避難所運営責任の明確化、災害状況や住民生活スタイルに柔軟に対応する避難所運営方針についての自治体との調整、民間支援団体による避難所運営のノウハウ蓄積と拡散、指定管理者職員への心身ケアサポートの4つである。

第1に指定管理者へのヒアリングでは、命を預かる場所としての責任にこだわり「助かった命を避難所で落とさないこと」が避難所運営の主目標にされた。避難所運営業務では、食事提供、医療・衛生環境維持、生活環境改善、福祉配慮など重要な判断を現場で素早くしなくてはならず、ある程度の裁量権も指定管理者に必要である。自治体職員が常駐し避難所運営責任は自治体が持ち、指定管理者との相互確認のものと的確な判断が必要である。また財政面でも国のバックアップのある自治体が避難所運営責任者に相応しい。自治体主体の責任体制と指定管理者がもつ業務上の裁量権の明確化が重要である。

第2に指定管理者は、「命を落とさない」ために住民の生活環境に沿う柔軟な避難所運営を行った。紙管間仕切面積拡大など様々な環境改善がある。その過程で避難所運営方針について自治体と意見が対立する場面があった。普段の生活に近づけることが避難住民の精神的ストレス緩和に役立ち、命を守ることに繋がると考える指定管理者と平等、最低限の質の確保、標準化を求める自治体側運営方針との調整が必要である。

将来課題として、益城町総合体育館ではアルコール禁止であったが、晩酌が当たり前の生活をしてきた避難住

民は、車中泊や運動場のテント生活を選ぶしかなかった。大規模避難所では、厳格なルール作りが必要で仕方ない面もあるが、結果として一部の避難住民にとっては、避難所から締め出されることになり不自由な生活を送らねばならなかった。避難者の普段の生活維持と避難所ルール調整は難しい課題であるが、将来の災害状況や住民生活スタイル変化に柔軟に対応する避難所環境整備には自治体の理解も必要である。

第3に避難所運営のノウハウを備える自治体職員は少ない。自治体は、事前の災害準備に加えて、災害対応経験のある民間団体との協働が必要である。まず避難所運営体制確立が大切で、住民主体運営が不可能でかつ自治体職員のマンパワーが不足する状況において、指定管理者による委託契約による避難所運営は一つの民間活用手法として捉える必要があるだろう。益城町総合体育館避難所の場合、自治体から信頼を得ていた指定管理者と法人Yの全国組織によるバックアップ体制の存在は大きく、益城町とすばやく避難所委託開設に至っている。令和2年7月豪雨災害で法人Yは他のNPOと共同で、熊本県球磨村の村外避難所運営を委託により行い、避難所運営経験とノウハウを積んでいる。災害対応に長けた民間団体の避難所運営のノウハウ蓄積と他の支援団体への広がり自治体との信頼関係構築が課題となる。

第4に益城町総合体育館では発災から集約まで、集約から閉所までの長期に渡り指定管理者職員が常駐し顔の見える避難所運営を行なった。避難住民との信頼関係構築など利点があるが、避難住民からの不安や不平を直接受ける指定管理者職員の心身ケアサポートが課題となる。集約から閉所に向かい避難住民が少しずつ減少する過程で、指定管理者職員業務は減ることなく多様化していった。避難住民の数ではなく、その状況や対応すべき業務の質などを考慮した人員配置も大切となる。

(4) 御船町スポーツセンター避難所運営実態と課題

a) 避難所運営初動と応急期

4/14前震で避難所として開設された御船町カルチャーセンターが4/16深夜の本震で建物被害を受け、逃げ出した大勢の人々を受け入れるために、急遽隣接する御船町スポーツセンターの委託による避難所運営が始まった。法人Yにとっては、益城町総合体育館に続く2例目の避難所委託契約であった。御船町スポーツセンターに集まった避難者は、周辺地域住民200人ほどで、受入時から避難者人数のカウントが行われた。

b) 避難所復旧期と安定期

避難所運営基本方針として御船町スポーツセンターの指定管理者は、食事を避難者に取りに来てもらい、不自由な方への援助を住民にお願いするなど、避難者が自主的・自律的に生活できるようにできる限り身の回りのことは自分で行い、お互いに助け合い避難所運営に参加してもらうよう促した。指定管理者は、1人1人会話をしながら避難者の顔と名前と居住地を把握し、人間関係構築を行なった。6月の集約までの時期には地区毎のまとめりや避難者でもある大学生のサポートもあり避難住民の自主的・自律的な生活を重んじる運営方針を確立した。

c) 集約と避難所再編

6月初めには壊れたアリーナ天井の補修が終わり、プライバシーを確保するための紙管間仕切の導入と避難所集約が行われ多くの地域から避難住民が集まることとなった。指定管理者は、集約前に各地域の避難所を回り新しい避難生活所となる御船町スポーツセンターの説明会

を行った。それは、元からいる住民と新しい住民の生活ルールの統一、御船町スポーツセンター避難所環境に早く慣れてもらうことが目的であった。

アリーナへの住民配置は、できるだけ顔見知りの人が協力できるように、元の避難所毎に40名程の班を作れるよう通路毎に配置された。平等性、プライバシーの確保の点で自治体職員により配置調整がされた。各班では、班長、食事、清掃、健康管理、ゴミ出しの係りを決めて自主的な避難所運営が行われた。その他ラジオ体操、おやじギャグ愛好会などのグループ活動も取り入れられた。集約後も指定管理者は、できるだけ新しい住民と一人一人に話を聞き人間関係構築を図った。

d) 閉所への取り組み

御船町スポーツセンターでは、閉所に向けて紙管間仕切がその雰囲気作り貢献した。避難住民が退所するとその開いたスペースは談話スペースや子供のスペースに変わっていったが、ある程度数が減ってくると意識的に間仕切を整理しガラーンとした雰囲気を作って閉所への雰囲気を演出した。閉所時には食事を催すなど避難住民の交流も行った。避難所閉所後施設は補修工事の後再開され、避難所生活を経験した住民は月1回程度事務所に立ち寄り話に来るそうである。発災翌年には熊本地震の住民集いの会を実施、令和元年には住民交流会を開くなど、指定管理者側も住民との交流継続を図っている。

e) 避難所運営資金精算手続き

御船町スポーツセンターは自治体との委託契約を締結したため避難所運営費は過不足なく精算された。

f) 御船町スポーツセンター避難所の運営体制

御船町スポーツセンターでは、平時職員3人に法人Y外部施設職員を加えて昼5人、夜4人体制であった。集約から閉所までは昼4人、夜3人体制である(表6)。県職員サポートは短期間であり、御船町職員は発災直後から集約まで現場確認のための夜間見回りのみで、発災から閉所まで避難所常駐はなかった。

g) 御船町スポーツセンター避難所運営課題

避難所運営課題は、避難所責任区分の曖昧さ、避難住民との避難所運営方針と運営手法の確立、指定管理職員のメンタルケアサポートの3つである。

第1に御船町スポーツセンター避難所では、自治体職員が常駐しなかったため、指定管理者は重要案件の確認のために自治体側からの返事を待たねばならなかった。当該避難所は町の中心にあり、町役場、保健センター、社協等主要施設と近接しているため、自治体は避難所を管理する上で距離的な安心感はあるが、自治体規模が小さく職員のマンパワー不足による避難所への関与が限定的であった。指定管理者は、自治体職員不在の中で避難所運営の判断を即座に行えなかったこと、運営責任が指定管理者だけにかかる可能性があり、避難所運営責任区分が曖昧であることが課題である。

第2に指定管理者は住民との関係構築を重視した。発災直後は自主的・自律的な生活を重んじる運営方針の確立と避難住民一人一人に向き合った声かけが行われた。集約後は避難所ルールの確立と班制による住民の避難所運営参加を促した。この運営手法は、避難住民への目配せが必要であり、避難住民数が最大で250名と中規模避難所故に可能であったと考えられる。自治体職員の避難所関与が加われば、指定管理者と避難住民の協働による委託避難所運営が可能であろう。この運営手法の確立が課題である。

第3に御船町スポーツセンターでは指定管理職員数も

少なく、避難所の雰囲気づくりや避難者一人一人に目配りを行い、避難者と近い関係になるほどいろいろなトラブルに指定管理者職員が関与せざるを得なかった。避難住民に寄り添い、普段の生活を考え運営方針を決めていたが、時には確立した避難所ルールを逸脱せざるを得なかった。例えば建前はアルコール禁止であったが他人に迷惑をかけないことを条件にある個人に対しては「黙認」され、個々の避難住民の生活問題対応に苦慮することになった。それぞれ関係機関への引き継ぎは行われたが、地域住民のまとまりも薄いため、職員への心身サポートと外部からの支援体制強化が必要である。

4. まとめ

(1) 指定管理避難所の特徴と課題

益城町総合体育館と御船町スポーツセンターの指定管理者は、避難所の委託運営を手探りながら無事終えた。益城町総合体育館では延べ12万人、御船町スポーツセンターでは延べ2.5万人がおよそ半年間生活し、避難所で命を落とす人がいなかったことは評価すべきである。

これまでの考察により、それぞれの指定管理避難所の特徴と特有課題は以下の通り。

熊本県立総合体育館の指定管理者は、指定管理契約を維持したまま住民による避難所運営を施設管理者としてサポートした。しかし発災直後の3日間の混乱期、自治体職員の到着までは指定管理者が避難所運営に積極的に関わらざるを得なかった。指定管理者と自治体の事前打ち合わせにより、避難所での業務整理と役割の明確化が必要である。その他の特有課題は避難所運営費支弁方法の曖昧さ、避難所閉所時期の取り決めが避難所開設早期から必要な事である。

益城町総合体育館の指定管理者は、住民自治が困難かつ多数の避難住民が生活する避難所の委託運営を行なった。自治体が主責任を持つ避難所協働運営体制で、外部民間支援団体と連携しながら、避難者に寄り添った柔軟な発想で避難所環境整備が行われた。特有課題は、避難所運営責任の明確化、災害状況や住民生活スタイルに柔軟に対応する避難所運営方針について自治体との調整、避難所運営のノウハウ蓄積と拡散である。

御船町スポーツセンター避難所の指定管理者は、自治体のマンパワー不足に対応せざるを得ない状況で、住民の自主的、自律的な生活を誘導しながら、避難者200人程度の顔の見える避難所の委託運営を行なった。集約までの避難所運営ルールの確立と集約後の避難住民の班制による避難所運営関与手法を作った。この手法において指定管理者は、避難住民との密接な関係づくりが必要であり、中規模避難所に適切である。特有課題は、自治体関与不足による避難所運営責任分担が曖昧であること。又避難住民の普段の生活を取り戻す柔軟な運営方針ゆえに、避難所ルールを逸脱する個人問題の解決には指定管理者職員の負担が大きい。今後の応用として、健康、人権、福祉の観点から外部支援団体との連携が必要である。

熊本地震では、東日本大震災時の指定管理施設の避難所利用段階からひとつ進み、指定管理者による委託契約による避難所運営が行われた。これは発災前から準備されていたものではなく、自治体の災害準備不足と混乱、自治体職員のマンパワー不足が要因であった。委託避難所運営は、住民主体による避難所運営が困難な状況において、行政職員の負担軽減のための民間活用のひとつの

手法と捉えることができる。法人Yはじめ民間支援団体による避難所運営ノウハウの蓄積が進められている。

委託契約に基づく避難所運営では、日中は自治体職員の避難所常駐が望ましく、自治体と指定管理者の責任分担を明確にする必要がある。また自治体は、民間の災害対応ノウハウを避難所運営に生かしながら、避難住民の状況やニーズを的確に把握し民間の柔軟な対応力を生かして避難所環境整備を行う必要があるだろう。将来の大規模自然災害に適切に対応するため、自治体は、指定管理避難所の防災上の位置付けと災害協定、指定管理契約内容の整備と充実が望まれる。

3 地域指定管理避難所の共通課題は、指定管理職員が避難所運営に関与することによる心身の負担軽減必要性和外部からのサポートの必要性である。避難所運営というストレスのかかる業務を、被災者でもある現地職員が行うことの限界もあるだろう。

3 地域指定避難所とも避難所閉所後、住民の集いの会などを行い地域住民や被災住民に寄り添う活動を継続している。このような息の長い顔の見える支援活動は民間指定管理者の特徴であり、地域に密着した施設として来館者の増加につながるなどメリットもある。

(2) 指定管理避難所の今後の課題

災害救助法は、第4条第1項の「避難所及び応急仮設住宅の供与」の規定に基づき、災害救助事務取扱要領において、「避難所の管理等は、通常は地方自治体職員等が被災者自身を含む地域住民等の協力を得て行う」とあり、原則として地方自治体職員等が避難所の管理責任者となることを規定している。さらに「災害発生直後から当面の間は」自治体関係者等の配置が困難な場合は施設管理者が、管理責任者を他に得る手段がないときは臨時職員が管理責任者に従事することが差し支えないとある。しかし施設管理者となる指定管理者については、救助に関する業務従事者または協力者として法律で規定されておらず、その地位と責任分担が曖昧である。同様に指定管理者主体の避難所運営は想定されておらず、地方自治体職員等に規定されている実費弁済や負傷、死亡等の扶助金、障害扶助金保障等は、指定管理者や施設管理者には適応されない。指定管理者にとどまらず民間支援団体が行う避難所運営について、法律上の位置づけが必要である。益城町総合体育館と御船町スポーツセンターの委託による避難所運営は緊急措置であったが、令和2年7月豪雨の避難所委託など事例は増えている。自治体と指定管理者は、事前に話し合い信頼関係を構築した上で、制度的には災害協定や緊急時協定等で避難所運営に備えておくことが現時点では、建設的手法であろう⁽⁸⁾。

東日本大震災を経て災害対策基本法が改正され、災害対策の基本理念が追加、定義された。災害対策基本法は、災害救助法の上位法でありその理念を解釈し災害応急対策の改善を絶えず図る必要がある。その理念とは、「人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること…被災者の年齢、性別、障害、その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること」²⁰⁾とある。本研究の指定管理避難所にあてはめると、「災害関連死を防ぐ事を最優先にし、民間の協力等利用できる最適な資源を有効に活用し、被災者に寄り添った多様な対応が必要である」と言い換えることができる。

例えば益城町総合体育館での紙管間仕切の画一的、統一的導入を優先する自治体職員の平等の考えがある。災

害救助法の原則(平等・必要即応)⁽⁹⁾に則る自治体職員に対して指定管理者は、多様な人々に対応可能な複数の避難所空間を確保するなど、被災者に寄り添った柔軟な対応をした。つまり避難所運営は、平等から多様化への運営手法の変換が求められている。また住民自治が困難な場合には自治体直営から、自治体が主責任を持ちつつ民間による避難所運営への変換が求められているのではないだろうか。「避難所運営は民間に頼める時代」⁽¹⁰⁾に適応する法整備が望まれる。

補注

(1)公の施設とは、地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百四十四条に定められた「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」のことであり、普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用する事を拒めない事、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならないとある。

総務省自治行政局「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」調査要領において公の施設は以下のような5つの指定管理施設区分がある。

- レクリエーション・スポーツ施設：競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、ゴルフ場、海水浴場、国民宿舎、宿泊休養施設等
- 産業振興施設：産業情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等
- 基盤施設：駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場、ケーブルテレビ施設等
- 文教施設：県・市市民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等
- 社会福祉施設：病院、特別養護老人ホーム、介護支援センター、福祉・保健センター等

(2)「公の施設の指定管理者制度導入状況に関する調査結果の概要」総務省より、指定管理者制度導入施設割合は平成27年時点では、全国平均で59.9%、平成30年は59.6%であり変化がない。

(3)平成18年、21年、24年の総務省自治行政局行政経営支援室による「公の施設の指定管理者制度導入状況に関する調査」を受けて、指定管理者制度運用の課題、問題解決のための研究会報告書「災害に対応したリスクマネジメント」(平成25年3月)がまとめられた。報告書では、東日本大震災時における指定管理導入施設の避難所利用事例紹介と課題が提示された。また、当該報告書で指摘された、大規模災害発生時の役割分担と費用負担の協定等への記載状況を具体的に調査開始したのは、平成30年4/1時点を調査した令和元年「公の施設の指定管理者制度導入状況に関する調査結果」報告書がある。しかしそれは、指定管理者の避難所運営にまで踏み込むものではない。

(4)「熊本県公の施設の指定管理者制度に関わる運用指針」熊本県、平成29年3月一部改正

(5)内閣府は「平成28年熊本地震に係る初動対応検証チーム」の検証結果をまとめた「熊本地震に関わる初動対応の検証レポート」(平成28年10月)やJV0ADの協力により熊本地震発災直後に避難所運営等に関わった自治体応援職員、NPO団体等に対してアンケート調査を実施したが、指定管理者の避難所運営に関する検証設問は少なく議論は深まっていない。更に「平成28年度熊本地震における避難所運営等の事例(途中経過)」(平成28年10月)の報告書を踏まえて、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取り組み指針」と「避難所運営ガイドライン」の見直しが行われたが、指定管理者の避難所運営に関する見直しはない。

(6)熊本市震災記録誌によると4月から5月初めの一部の公的指

定避難所における避難所運営主体は、下表7の通り。熊本市職員による直営の避難所が約半数を占め、住民自治によるものと考えられる校区組織・PTAと町内会による避難所運営の割合は、合わせて16カ所、17.2%である。ここでは指定管理者による避難所運営所数は集計されていない。

表7 公的指定避難所93カ所の運営者割合

運営者	避難所数	割合
熊本市職員	40カ所	43.0%
施設職員	30カ所	32.2%
校区組織・PTA	11カ所	11.8%
町内自治	5カ所	5.4%
ボランティア	5カ所	5.4%
他行政応援職員	2カ所	2.2%

熊本市震災記録誌¹⁷⁾より抜粋、横浜市立大学避難所等調査報告(平成28年)と悉皆調査報告(平成28年)と熊本地震都市公園利用実態共同調査(平成28年)より熊本市が作成

(7)熊本市震災記念誌(P167)によると、校区自治協議会、町内自治会等の地域団体やボランティアが自主的に行なった指定外避難所運営費のうち炊き出しに関わる費用については、校区自治協議会96団体に事後的に一律給付金が支払われた。その他地域コミュニティセンターの避難所運営経費については、給付金対象から除外されたが、別途指定管理料に加算し精算された。しかし避難所運営経費支弁について経費項目は限定的で、今後の支弁方針が示されているとは言えず、個別の交渉を前提としている点で改善の余地がある。

(8)益城町職員へのヒアリングでは、当初内閣府は避難所委託運営については否定的であったが、避難所状況を視察後限定的な措置として避難所委託運営が認められた経緯がある。現在益城町と指定管理者法人Y双方からの提案による災害協定による避難所運営への話し合いが進んでいる。

(9)災害救助法の概要(令和元年度)内閣府政策統括官(防災担当)被災者行政担当において災害救助法の5つの基本原則を以下の様に解説している。

I 平等の原則:現に救助を要する被災者に対しては、事情の如何を問わず、また経済的な要件を問わずに、等しく救助の手を差し伸べなければならない。

II 必要即応の原則:応急救助は被災者への見舞制度ではないので、画一的、機械的な救助を行うのではなく、個々の被災者ごとに、どのような救助がどの程度必要なのかを判断して救助を行い、必要を超えて救助を行う必要はない。

その他、III 現物支給の原則、IV 現所在地救助の原則、V 職権救助の原則がある。

(10)熊本地震時において益城町総合体育館避難所運営及び、令和2年7月豪雨災害時において旧多良木高校避難所運営を行なった法人Y館長へのコロナ禍での避難所運営に関するヒアリング時におけるコメントより。

謝辞

最後に、プライバシーの高い避難所生活調査に際し多大な御協力を頂いた避難住民の方々、指定管理者、自治体の方々、その他関係各位に心から謝意を表します。

参考文献

- 1)「熊本地震発災後の指定管理施設の管理運営について」総務

- 省自治行政局行政経営支援室,平成28年10月25日
- 2) 「大規模地震に関わ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)総務省自治行政局長,平成29年4月25日
 - 3) 「大規模地震に関わ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おける参考資料について」総務省自治行政局市町村課行政経営支援室事務連絡,平成29年4月25日
 - 4) 「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ(第4回),内閣府(防災担当),平成28年10月25日
 - 5) 阪田弘一, 柏原土郎, 森田孝夫, 吉村英祐, 横田隆司, 井ノ本亘「実態調査に基づく兵庫県南部地震における公共施設の避難所への転用に関する研究-指定避難所以外の施設を中心として」平成8年度日本建築学会近畿支部研究報告集, 計画系(36), 417-420, 日本建築学会, 平成8年7月
 - 6) 小林英史, 市古太郎, 中林一樹「地域コミュニティを主体とした避難所運営の可能性に関する考察 2007年新潟県中越沖地震時の柏崎市比角地区を事例として」地域安全学会論文集13(0), 255-263, 地域安全学会, 平成22年
 - 7) 紅谷昇平, 福留邦洋「災害時における地域主導型の避難所運営・被災者支援システムの可能性-新潟県中越沖地震における柏崎市のコミュニティの事例より-」学術講演梗概集, F-1, 都市計画, 建築経済, 住宅問題, 301-302, 日本建築学会, 平成20年7月
 - 8) 紅谷昇平, 福留邦洋「新潟県中越沖地震における柏崎市コミュニティによる避難所運営の取組」地域安全学会梗概集(23), 21-24, 地域安全学会, 平成20年
 - 9) 青山貴洋「災害時初期段階の良好な避難所運営をめぐる地域力と共助組織に関する論考」, 公共政策志林, (6), 39-54, 法政大学公共政策研究科「公共政策志林」編集委員会, 平成30年3月
 - 10) 石川永子, 山之井麻衣, 三浦春奈, 小田淳一, 大平真弓, 葉袋奈美子, 定池祐季, 石原凌河, 坪井塑太郎「余震発生等不確実性の高い状況下における避難所の居住環境と運営体制の実態と課題2016年熊本地震における熊本市内避難所全数調査より」都市計画, 日本建築学会梗概集, 495-496, 日本建築学会, 平成29年7月
 - 11) 平田京子, 石川孝重, 古川洋子, 村田明子, 野竹宏彰, 牧住敏幸, 重松英幸, 渡辺泰一郎「“新しい避難所”モデルの創出と実践-その1平常時・非常時に生きる住民主導型の公共施設運営手法-」, 住総研研究論文集, 実践研究報告集45(0), 117-127, 住総研, 令和元年
 - 12) 平木繁, 市古太郎「プライバシー空間確保を目的とした紙管間仕切と避難所生活環境~平成28年熊本地震での集約避難所運営を通して~」地域安全学会論文集(33), 225-235, 地域安全学会, 平成30年11月
 - 13) 荒木裕子, 宇田川真之, 高田洋介, 坪井塑太郎, 北後明彦「指定避難所以外に避難者が発生した場合の対応に関する研究」地域安全学会論文集31(0), 167-175, 地域安全学会, 平成29年11月
 - 14) 熊澤貫之「公立文化施設の避難所運営に対する施設管理者の意識構造モデル」日本建築学会計画系論文集, (763), 1893-1902, 日本建築学会, 令和元年9月
 - 15) 「指定管理者災害対応の手引き-指定管理者制度導入施設避難場所等開設マニュアル-」横浜市総務局危機管理室政策局共創推進室共創推進課, 平成27年11月
 - 16) 「指定管理者制度の手引」静岡県経営管理部行政経営課, 令和2年3月改訂
 - 17) 「平成28年熊本地震熊本市震災記録誌~復旧・復興に向けて~発災から1年間の記録, 熊本市, 平成30年3月
 - 18) 「支援活動から見えてきた課題と対策 明日へつなげる使命を得て」熊本YMCA 発行
 - 19) 「避難所運営ガイドライン」内閣府(防災担当), 平成28年4月
 - 20) 「災害対策基本法の一部を改正する法律」平成25年6月21日公布, 第2条の2第4項及び第5項

(原稿受付 2020.8.23)
(登載決定 2021.1.9)