

災害時の公共スポーツ施設のあり方

—施設管理者の対応と指定管理者の選考・協定に着目して—

秋吉 遼子*

舟木 泰世**

抄録

近年わが国では自然災害が頻発しているが、自然災害が起きた際、公共スポーツ施設が避難所となることが多い。指定管理者制度の導入により、民間事業者が公共スポーツ施設の管理運営をしている施設が多くみられ、東日本大震災や熊本地震と同様に、今後も避難所運営等に指定管理者である民間事業者が関わる可能性がある。そのため、本研究では公共スポーツ施設において、自治体がどのように非常時に備えているかの実態と指定管理者の選定・協定の際の項目の把握、ならびに近年発生した地震に着目し、その際の対応を指定管理者側から明らかにすることとした。本研究の目的は、災害時の公共スポーツ施設について、指定管理者の選考基準と協定書の視点から、現状と課題を明らかにすることである。具体的には、①自治体の備え方、②災害時の対応に関する指定管理者の選考基準と協定書の内容、③近年の大規模地震における指定管理者の対応を明らかにする。自治体に対する郵送法による質問紙調査と、東日本大震災と熊本地震で指定管理施設が避難所になった、もしくは被害にあった指定管理者4団体に対してインタビュー調査を行った。主な結果は、以下のとおりである。

1. 指定管理者の選考基準に、大規模災害発生時の対応に関する項目がある自治体は3割弱である。また、基本協定書、年度協定書、及び災害時協定の中に大規模災害の対応に関する文言が入っている自治体は約6割であった。
2. 大規模災害時の自治体と指定管理者の役割分担について、選定時に示している自治体は3割弱、協定時に記載している自治体は4割弱、災害発生後に協議する自治体は約7割であった。
3. 大規模災害時の自治体と指定管理者の費用負担について、選定時に示している自治体は約2.5割、協定時に記載している自治体は約4割、災害発生後に協議する自治体は約7.5割であった。
4. 指定管理者制度が導入されている公共スポーツ施設において、避難所に指定されていない施設が一定数あるが、そのような施設でも、被害状況や避難者の状況によっては、指定管理者が避難所運営をすることがある。

キーワード：公共スポーツ施設，指定管理者，災害

* 東海大学体育学部 〒259-1292 神奈川県平塚市北金目4-1-1

** 至学館大学健康科学部 〒474-8651 愛知県大府市横根町名高山55

Role of Public Sports Facilities at Times of Disaster

—Focusing on Approach Taken by Facility Administrators and Selection and Agreement of Designated Managers—

Ryoko Akiyoshi *

Yasuyo Funaki**

Abstract

Japan often suffers from natural disasters. When a natural disaster occurs, public sports facilities are generally used as shelters. The introduction of the Designated Manager System shifted the management of many public sports facilities to the private sector. The private sector may manage shelters as designated managers in the future as occurred during the Great East Japan Earthquake and the Kumamoto Earthquake. This study investigates the situation and problems that public sports facilities have during a disaster by focusing on the detailed criteria for selecting designated managers and the agreements between local governments and designated managers. This study illuminates (1) the approach taken by local governments, (2) the criteria for selecting designated managers and the agreements about the approach to be taken during a disaster and (3) recent approaches taken by the designated managers in large-scale earthquakes. The results are as follows:

1. The approach to be taken in a large-scale disaster is specified in the criteria for selecting designated managers in less than 30 percent of local governments and specified in the basic and annual agreements for disasters or the agreement on disaster management in approximately 60 percent of local governments.
2. Role sharing between local governments and designated managers in a large-scale disaster is specified when selecting the designated managers in less than 30 percent of local governments; described in the agreement in approximately 40 percent of local governments; and discussed after a disaster occurs in approximately 70 percent of local governments.
3. The cost burden on local governments and designated managers in a large-scale disaster is specified when selecting the designated managers in approximately 25 percent of local governments; described in the agreement in approximately 40 percent of local governments; and discussed after a disaster occurs in approximately 75 percent of local governments.
4. Some public sports facilities introducing the designated manager system are not designated as shelters, but designated managers may operate such facilities as shelters depending on the damage and refugee situation.

Key Words : public sports facilities, designated manager, disaster

* Tokai University 4-1-1 Kitakaname, Hiratsuka, Kanagawa 259-1292, Japan

** Shigakkan University 55 Nakoyama, Yokonemachi, Obu, Aichi 474-8651, Japan

1. はじめに

近年わが国では、自然災害が頻発している。自然災害が発生すると、最初の避難先は地域で避難所として指定されていた小中学校や、公民館等の公的施設が最も多い(内閣府、2013)。小中学校や公共の体育館はスペースがあることから、多くの地域住民を受け入れる避難所としての役割を担っている。その公共の体育館を含めた公共スポーツ施設は、他の公共施設と比較すると指定管理者制度を導入している自治体が多く、さらに指定管理者制度導入施設数は、制度導入初期の2007年は11,330施設であったが、2019年には15,215施設まで増加している(総務省、2019)。民間事業者がコンソーシアムを組み、指定管理者に選定されるケースが多いが、中には総合型地域スポーツクラブが指定管理者に選定されている施設もあり、公共スポーツ施設の指定管理者として管理運営している団体は多岐に渡る。そのため、避難所としての役割を担う公共スポーツ施設において、非常時の指定管理者の立場や役割を明確にし、日頃から非常時の備えをしておくことは、自然災害が起きた際の避難所運営等の円滑化や効率化を図る上では重要であると考えられる。実際に多くの団体が、避難所運営等における施設管理者の役割や費用負担の明確化の必要性を示しており(内閣府、2016; 総務省、2017; 指定管理者災害時対応フォローアップ研究会、2018)、非常時における指定管理者のためのガイドラインを作成している団体や自治体もある(一般社団法人指定管理者協会、2016; 横浜市、2015)。しかし、どのくらいの割合の自治体が非常時に備え、マニュアルの作成や施設管理者との連携をとっているのか等を調査したものは、内閣府(2013、2015、2017)等と少なく、現実的に避難所になる可能性の高い公共スポーツ施設に特化したデータはないのが現状である。

自然災害における公共スポーツ施設をテーマとした調査研究は、石川ら(1997)、中村(2012)、上田(2012)等があり、また、施設管理者にも着目したものと、野川ら(2012)、松本ら(2012)、星山・佐々木(2013)、市古・平木(2016)等がある。しかし、先述したように、指定管理者制度の導入により、民間事業者が公共スポーツ施設の管理運営をしている施設が多くみられ、今後も避難所運営等に指定管理者である民間事業者が関わる可能性があることから、指定管理者を選定する際と協定の際の自治体と指定管理者のやりとりが重要になるのは言うまでもない。よって、本研究では公共スポーツ施設において、自治体がどのように非常時に備えているかの実態把握と指定管理者の選定・協定の

際の項目の把握、ならびに、近年発生した大規模地震に着目し、その際の対応を指定管理者側から明らかにすることとした。

2. 目的

本研究の目的は、災害時の公共スポーツ施設について、指定管理者の選考基準と協定書の視点から、現状と課題を明らかにすることである。具体的には、①自治体の備え方、②災害時の対応に関する指定管理者の選考基準と協定書の内容、③近年の大規模地震における指定管理者の対応の実態を明らかにする。

3. 方法

上記の研究目的を達成するため、2つの調査を行った。なお、2つの調査は研究代表者が所属する研究機関の「人を対象とする研究」に関する倫理委員会の承認を得て実施した(承認番号: 19160)。

3.1. 自治体に対する質問紙調査

災害時の公共スポーツ施設に関する自治体の備え方、ならびに災害時の対応に関する指定管理者の選考基準と協定書の内容を把握するため、2019年12月に、都道府県(47)、指定都市(20)、ならびに都道府県のバランスを考慮し、約半数の市町村(特別区含む)(858)の計925の自治体に対して郵送法による質問紙調査(一部、メール送付・回収)を実施した。回収数は400票、有効回答数は400票であった。調査項目は、内閣府(2015)、松本ら(2012)、稲継(2018)を参考に、所有する公共スポーツ施設数、備蓄品の有無、避難所運営マニュアルの有無、指定管理者制度導入の有無(指定管理者制度を導入している場合は、指定管理者の選考基準・協定書の内容等)、指定管理者に求める能力や行動等である。また、大規模災害発生時における指定管理者が管理する公共スポーツ施設の課題については、自由記述により意見を収集した。調査項目については、内容的妥当性を確保するため、調査前に指定管理者制度に精通している専門家1名と公共スポーツ施設における指定管理者の実績がある企業に所属している専門家1名に確認を依頼した。

3.2. 指定管理者に対するインタビュー調査

近年の大規模地震における指定管理者の対応を明らかにするため、2011年3月に発生した東日本大震災において、指定管理施設が避難所となった企業1社、指

定管理施設が被害にあった企業1社、また、2016年4月に発生した熊本地震において多くの避難者を受け入れた体育館の指定管理者だった2団体の担当者を対象に、2019年12月から2020年2月に半構造化インタビューを実施した。調査項目は、協定書の内容と実際の乖離、避難所運営の実態、指定期間等の変更である。インタビュー時間は、1団体につき1時間から2時間である。

4. 結果及び考察

4.1. 自治体に対する質問紙調査の結果

回答自治体の属性は、都道府県が6.3% (25)、指定都市が3.5% (14)、市町村が90.1% (356)であった。所有する公共スポーツ施設の平均は、都道府県が10.2施設、指定都市が50.1施設、市町村が14.6施設であった。また、指定管理者制度を導入している公共スポーツ施設の平均は、都道府県が9.5施設、指定都市が37.6施設、市町村が6.3施設であり、そのうち指定避難所になっている施設の平均は、都道府県が1.4施設、指定都市が8.4施設、市町村が2.3施設であった(図1)。指定管理者制度が導入されている公共スポーツ施設において、指定避難所に指定されていない施設が多いことが明らかになった。

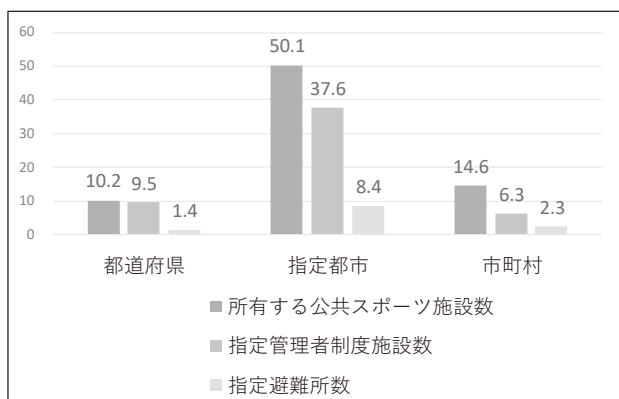


図1. 所有する公共スポーツ施設における施設平均数

指定管理者を選定する際に選考基準に大規模災害発生時の対応に関する項目がある自治体は27.4% (89)、ない自治体が62.5% (203)、その他が10.2% (33)であった。また、指定管理者と協定を結ぶ際、大規模災害発生時の対応に関する文言があるか否かについては、「基本協定書のみにある」が41.6%と最も多く、次いで「ない」が38.8%、「その他」が13.8%であった(図2)。「その他」としては、仕様書に記載しているという自治体が散見された。「災害時協定を結んでい

る」自治体は3.1%のみであった。

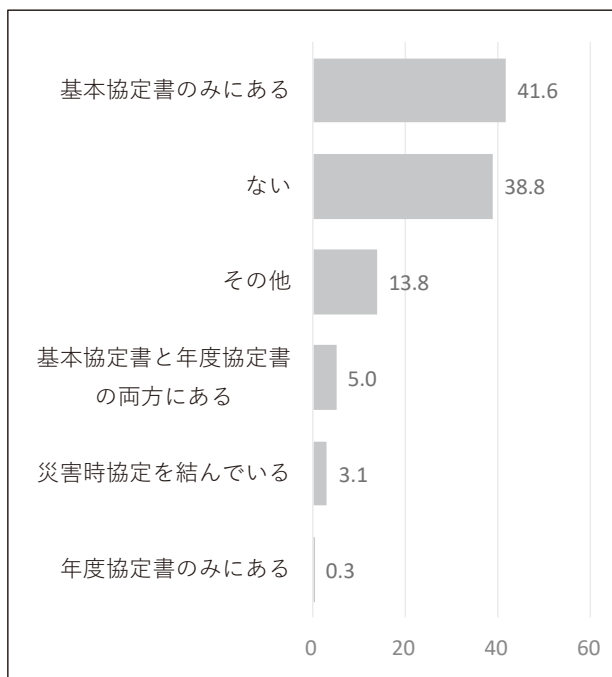


図2. 大規模災害発生時の対応に関する文言について

大規模災害発生時の指定管理者との分担・負担について、役割分担、費用負担、及び指定管理者の職員の身分保障のいずれにおいても、「災害発生後に協議する」が最も多いことが明らかになった(図3)。次いで、「協定時に記載している」、「選定時に示している」であった。全体的にみると、指定管理者の職員の身分保障よりも役割分担や費用負担に関する方が、選定時や協定時にあらかじめ明確にされている傾向にある。

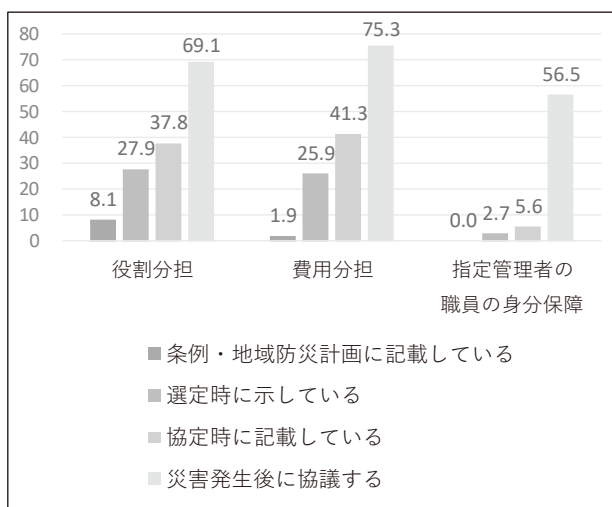


図3. 大規模災害発生時の対応について

大規模災害の発生に備えて、ふだんから指定管理者

と連携をとっている自治体は 44.2% (138) で、指定管理者に何らかの準備をするよう促している自治体は 34.3% (106) であった。何らかの準備とは、具体的には、マニュアルの作成、備蓄品の確認、防災訓練の実施等であった。

避難所運営の手引き (マニュアル) について、作成済みの自治体は 74.7% (268)、作成中の自治体は 8.6% (31)、作成していない自治体は 12.0% (43)、その他が 4.7% (17) であった。作成していない理由として、「他に参考となるマニュアルがある」という意見が散見されたが、中には、予算や人員不足という理由もみられた。また、指定管理者の災害対応手引き (マニュアル) を作成済みの自治体は、12.4% (41)、作成中である自治体が 5.2% (17)、作成していない自治体が

69.1% (228)、その他の自治体が 13.3% (44) であった。作成していない理由としては、「指定管理者が作成している」、「災害対応は自治体がするため」、「災害発生時の対応について協議できていないため」、「指定管理者制度を導入していないため」等が散見された。

指定管理者に求める能力や行動について、自治体が最も必要であると感じているのは(「必要である」と「少し必要である」の割合が高いのは)、「災害時の基本的な知識」であった (図 4)。次いで、「柔軟な対応」、「地域とのつながり」、「災害時のコミュニケーション能力」、「通常営業への復旧」、「災害時対応ができる人材の育成」、「避難者への対応」、「災害対応マニュアルの作成」、「避難所運営のノウハウ」、「帰宅困難者への対応力」、「防災イベントの企画」であった。

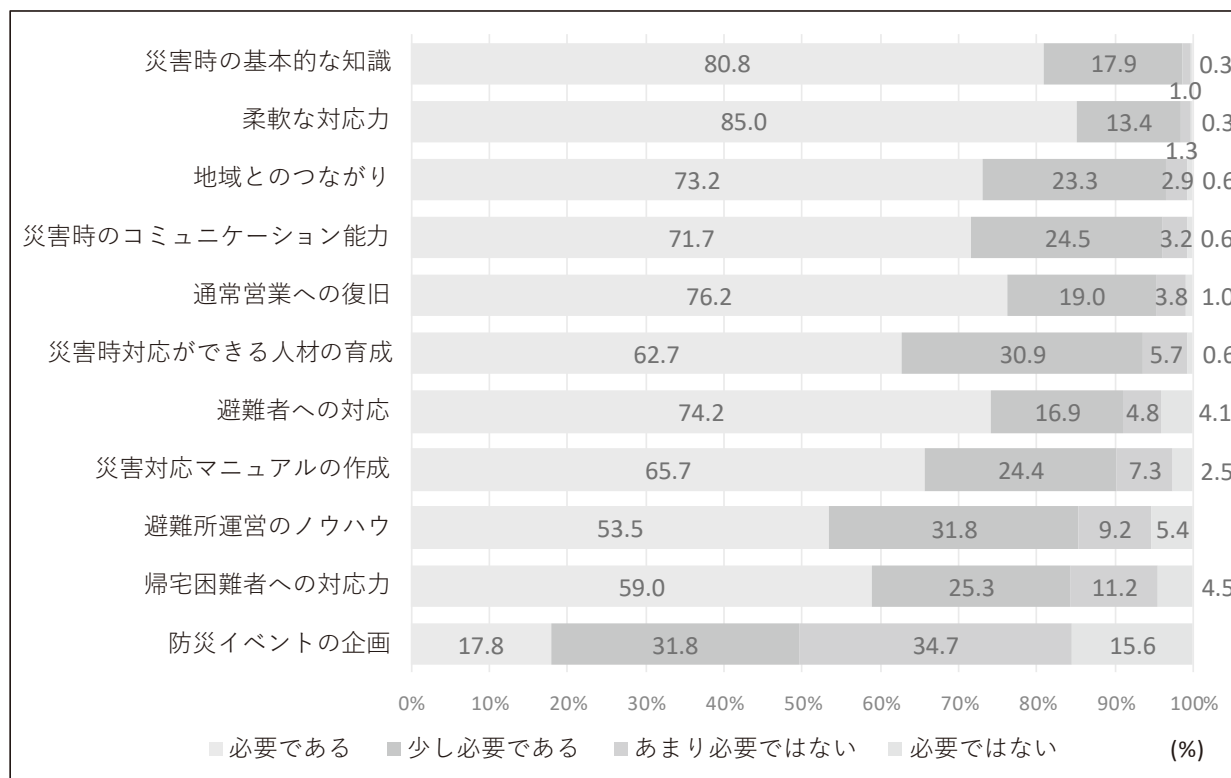


図 4. 指定管理者に求める能力や行動について

4.2. 指定管理者に対するインタビュー調査の結果

東日本大震災時に指定管理施設が避難所となった企業は、施設は避難所として指定はされていなかったが、震災当時、施設内に利用者がいたことと、近隣住民が津波から免れるために避難してきたことから、避難所運営を行った。基本協定には、「避難所等が開設された時は、本施設の管理運営は自治体の責任により行うものとし、指定管理者は (中略)、避難所等管理運営について自治体に協力するものとする」と記載されている

が、現実には指定管理者が避難所運営を行わざるを得なかった。避難所に指定されていなかったことから、救援物資が届かず、避難者のために、近くのビジネスホテルに布団を借りに行ったり、食料をもらいに行った。また、東日本大震災が発生した 2011 年 3 月末で一旦指定期間は終了すると自治体からつげられたが (指定期間の途中ではあったが)、施設再開の目処が立っていない 4 月以降も、利用料の前受金の返金等の事務作業と、地域住民とともに施設周辺の泥かきを 9 月頃まで行った。その後、10 月 1 日にプレオープン、11 月 1 日にリ

ニューアルオープンをし、2013年度末までの指定期間（5年）を終えた。結果的に、施設が使用できなかった期間も指定期間としてカウントされた。そして、2014年度以降も選定されたことから、現在も継続して指定管理者として当施設の管理運営を行っている。

東日本大震災で、岩手県宮古市にあった指定管理施設が津波で流されてしまった企業は、次年度も新たに指定管理者に選定されていたが、施設自体が津波で流されてしまったため、3月31日をもって契約終了となった。指定管理料は、当初の金額から変更なく、受け取った。震災当日は、休館日であったことから利用者はおらず、出勤していたスタッフは高台にすぐ避難したことから人的被害はなかった。また、当施設に関するのではなく、全体的な傾向として、近年災害が立て続けに起きていることから、徐々に自治体の補償や補填が早くなっているようである。また、コンソーシアムを組み指定管理者として管理運営している場合、ないしは指定管理者が一部業務を他の団体に委託している場合においては、各々の団体で詳細な役割を決めることが重要とのことである。

熊本地震で避難者が1,000人以上いた県立の体育館の指定管理者だった団体は、指定管理施設は避難所指定されていなかったが、避難者が大勢来たことから、急きょ緊急一時避難所として開設され、24時間体制で避難所運営を行った。避難所の指定がなされていなかったため、救援物資が届かなかったことから、急きょSNS等で呼びかけた。協定書のリスク分担の項目には、不可抗力に伴う施設や設備の修復による経費の増加については触れられているものの、それ以外については都度協議するという記載のみである。避難所の運営は、地元自治会が中心で行い、NGO、NPO、ボランティア、指定管理者が連携して行った。県立の体育館であるが、避難所に指定されていなかったためか、避難所になっていた際に避難所運営の対応に当たった自治体職員は市の職員だったようである。

熊本地震で避難者が最大約1,500名いた体育館の指定管理者だった団体は、約半年間、避難所運営を行った。体育館は指定避難所ではなかったが、体育館がある公園一帯が広域避難場所に指定されていた。大勢の避難者を受け入れていたこともあり、地震から1か月後には、自治体から避難所運営として委託を受けた。避難所運営のために、全国にある当団体関連のスタッフが集まり、避難所運営を支援してくれた。避難者が様々な所から来ていたこともあり、避難者による避難所の自主運営は困難であったことから、指定管理者が仕切って避難所運営を行っていた。また、学校が始ま

ることから、8月下旬には近隣の学校等に避難していた人達が当体育館に集約された。避難所を閉鎖した後は、施設は維持される予定だったため片付け等を行っていたが、施設の安全性が確保できないという判定が出たことから、体育館は解体され、2020年に新たに完成する予定である。完成後の4月から、残りの指定期間を指定管理者として管理運営する予定である。協定書については、自然災害発生時は避難所等に指定されているため、災害対策本部の指示があった場合は、通常の利用を中止して、避難所の開設、避難者の受け入れ、避難所としての機能を優先させるということ、また、避難所等になった場合の利用料の減収については補填をするという文言は明記されている。しかし、その避難所運営を指定管理者がするという文言はない。この点が協定書と現実との乖離であるが、指定管理施設に、自治体職員が常駐している訳ではないため、とにかく指定管理者である自分達が避難所を始めるしかなかったとのことである。また、多くのスタッフも被災し、中には家族で体育館に避難してきて、そのまま避難所運営を行っていたスタッフもいたとのことである。体育館の中のどのスペースを避難所として使用するか、安全面に留意しながら決断する必要があるが、その判断の際に、指定管理者としてふだん体育館にいる当団体のスタッフが自治体職員に意見をし、その後の本震による人的被害を免れた。現場での切羽詰まった重要な判断の際にも、指定管理者が関与したことがわかる。

5. まとめ

本研究の目的は、災害時の公共スポーツ施設について、指定管理者の選考基準と協定書の視点から、現状と課題を明らかにすることである。主な結果は、以下のとおりである。

- ・指定管理者の選考基準に、大規模災害発生時の対応に関する項目がある自治体は3割弱である。また、基本協定書、年度協定書、及び災害時協定の中に大規模災害の対応に関する文言が入っている自治体は約6割であった。
- ・大規模災害時の自治体と指定管理者の役割分担については、選定時に示している自治体は3割弱、協定時に記載している自治体は4割弱、災害発生後に協議する自治体は約7割であった。
- ・大規模災害時の自治体と指定管理者の費用負担については、選定時に示している自治体は約2.5割、協

定時に記載している自治体は約 4 割、災害発生後に協議する自治体は約 7.5 割であった。

・指定管理者制度が導入されている公共スポーツ施設において、避難所に指定されていない施設が一定数あるが、そのような施設でも、施設及び周囲の被害状況や、施設利用者と避難者の状況によっては、指定管理者が避難所運営をすることがある。

本調査では、指定管理者の選考や協定締結時等、事前に自治体と指定管理者における役割分担や費用負担について明確になされていないケースが一定数あることが明らかになった。様々な予期せぬケースが考えられることから、容易に明確にできないことは推測される。しかし、日頃からの備えが、非常時の利用者や地域住民への円滑な対応につながることから、自治体(施設所管課、防災担当課)、指定管理者、地域住民との緊密な連携を日頃からとることが望ましく、そのためにも自治体がリーダーシップをとりながら、役割等を明確にする必要があるだろう。また、役割等を明確にする前段階として、避難所に指定されていない施設が避難所になるケースがある。現実的に、発災時に施設にいる指定管理者は、目の前に避難者が来たら対応せざるをえない。今一度、自治体は指定避難所の再確認をする必要があるだろう。

本研究のインタビュー調査の対象は、東日本大震災と熊本地震における 4 つのケースのみである。近年は大型台風発生の増加に伴い、事前に公共スポーツ施設に避難してくる人が増加していることから、より一層早急に役割分担等を明確にし、避難者の対応を安全に、かつ効率的にする必要がある。災害の大規模化(室崎、2019) が起きている今日のわが国において、様々なケースを想定した避難所の対応について、今後検討していく必要があるだろう。

【参考文献】

星山幸男・佐々木康明 (2013) 指定管理委託と社会教育施設の課題—東日本大震災から浮かび上がったこと—。東北福祉大学研究紀要, 37 : 201-216.

市古太郎・平木繁 (2016) : 熊本地震における民間の避難所支援とその課題。地域安全学会梗概集, (39) : 9-12.

稲継裕昭編 (2018) 東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応—自治体の体制・職員の行動—。第一法規株式会社。

一般社団法人指定管理者協会 (2016) 「平成 28 年度提言」

石川浩一郎, 川口健一, 田川健吾, 酒井達矢 (1997) 兵庫県南部地震による学校体育館及び公共スポーツホ

ール等の被害調査報告。日本建築学会技術報告集, (5) : 96-101.

松本眞一, 鈴木知幸, 野川春夫, 北村薫 (2012) 東日本大震災に公共スポーツ施設の管理者はどう対応したか—関東圏を中心とした現況把握—。スポーツ産業学研究, 22 (1) : 197-207.

室崎益輝 (2019) 第 4 章大規模災害時における行政対応のあり方。室崎益輝, 幸田雅治, 佐々木晶二, 岡本正. 自治体の機動力を上げる 先例・通知に学ぶ 大規模災害への自主的対応術。第一法規株式会社。

内閣府 (2013) 「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」

内閣府 (2015) 「避難所の運営等に関する実態調査(市区町村アンケート調査) 調査報告書」

内閣府 (2016) 「避難所運営ガイドライン」

内閣府 (2017) 「平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」

中村祐司 (2012) 東日本大震災による地域スポーツガバナンス拠点の損失—被災地公共スポーツ施設の現地調査を通じて—。宇都宮大学国際学部研究論集, (33) : 81-87.

野川春夫, 高橋季絵, 松本眞一, 新藤一晴, 舟木泰世 (2012) 防災拠点としての役割を考える。月刊体育施設, 41 (10) : 6-10.

指定管理者災害時対応フォローアップ研究会 (2018) 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、災害を乗り切り、地域の日常を取り戻すために—。

総務省 (2017) 「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)」

総務省 (2019) 「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」

上田幸夫 (2012) 東北地方太平洋沖地震にみる社会資本としての地域体育施設の基盤整備に関する研究—避難場所になった体育館・地域スポーツ施設を手がかりに—。SSF スポーツ政策研究 2011 年度笹川スポーツ研究助成研究成果報告書, 1 (1) : 18-24.

横浜市 (2015) 「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—」

この研究は笹川スポーツ研究助成を受けて実施したものです。