

【緒言】

災害大国とも呼ばれる日本では、地震や台風といった自然災害が発生し各地に影響を及ぼしてきた。内閣府(2015)は、直近30年以内に首都直下地震が起こる可能性が70%あると予測を示しており、早急な防災対策の必要性を謳っている。災害時には帰宅困難者や避難住民の安全の確保が必要となり、内閣府は災害対策基本法を制定し、市町村に対して指定緊急避難場所および指定避難場所の指定を義務づけている。指定されている施設は、公共施設が多く、公共スポーツ施設も該当する。また、スポーツ庁(2018)は、スポーツ施設は、災害時の防災拠点としての役割が期待できるとしている。しかしながら平成15年に指定管理者制度が導入され、公共スポーツ施設の管理運営を民間が担えることになったことで、災害時に指定管理を受けた事業者が避難所運営や対応をしなければならないといった課題が起きている。自治体と指定管理者の災害時の役割分担が取り決められていなかったことで、混乱が起きたことが報告されており、災害時に避難所として活用される公共スポーツ施設の指定管理者は災害時の体制を整備することが求められている。

【先行研究の検討】

国内の災害研究をみると、本荘・立木(2012)は、通常の行政機能に加えて災害対応業務が発生することによる機能の低下を指摘し、外部の支援や協力が不可欠であるとしているが、伊藤・川島(2014)は、被災自治体は、多種多様な業務に対応できなくなった状態で、応援自治体職員に指示ができないといった外部の支援を生かしき

れない状態であったと報告している。スポーツ分野では、松本ら(2012)は、避難所に転用した施設運営について、避難者の開設や24時間対応を求められたと報告している。このような実態から、緊急時の役割の見直し、マニュアル等の整備を謳っている。指定管理者制度を導入している公共スポーツ施設は、災害時に施設の管理者として民間事業者が災害対応を迫られることから、公の施設として自治体と指定管理者間の連携体制が重要である。しかし、自治体と指定管理者間でどのような連携や体制を整備しているかについては明らかにされていない。本研究は、災害時の公共スポーツ施設の運営について、指定管理者と自治体での連携体制に着目し検討する。

【目的】

本研究は災害時に公共スポーツ施設を運営する指定管理者と自治体間で構築されている組織間連携の実態を明らかにすることを目的とする。

【方法】

研究枠組みとして、組織関係論を採用した。組織間関係の生成・維持・変動を説明・解釈することを目的としたこの理論のうち、組織間調整メカニズムを参考にした。組織と組織が複雑な問題に対し、協力のルールや枠組みづくり構成していく過程について、山倉(1993)に従い、(1)問題設定、(2)方向設定、(3)実行の3フェイズで分析した。対象は、岩手県・宮城県・福島県の3県を対象地域とした。3県の全市町村132市町村(内訳:岩手県33市町村・宮城県35市町村・福島県59市町村)から各自治体で指定管理者制度を導入している公共スポーツ施設(381施設)を収集した。

その後、各自治体で指定避難所として指定されている公共スポーツ施設（62施設33事業者）を抽出した。抽出された33事業者に対し調査依頼を行い、最終的に5つの事業者に調査協力を得られた。下記は5つの対象事業者である。

1. トーホク装美株式会社
2. 福島県都市公園・緑地協会
3. NPO法人多賀城市民スポーツクラブ
4. NPO法人A協会
5. 一般社団法人C協会

【結果】

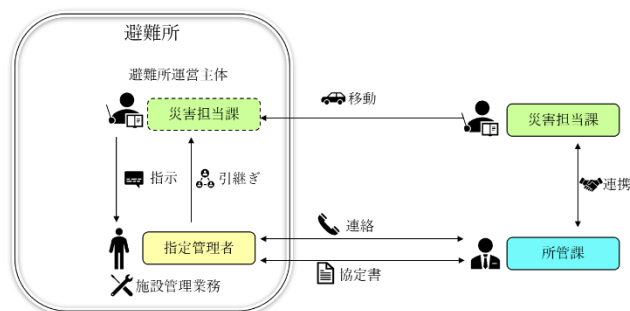
結果として、トーホク装美株式会社は、(1)問題設定として、「避難所運営対応業務」「市との情報共有」「協定書の反映」が挙げられた。(2)方向設定では、「他の部署との連携」「マニュアル作成」が挙げられた。福島県都市公園・緑地協会では、(1)問題設定として、「避難所計画の見直し」「責任者や役割の決定」が挙げられた。(2)方向設定では、「連携体制の整備」「人材育成・研修」が挙げられた。(3)実行では、「報告書提出・提案」が挙げられた。多賀城市民スポーツクラブは、(1)問題設定として、「災害発災後の初動対応」「指定管理者の意思決定」「指令系統」が挙げられた。

(2)方向設定では、「他の部署との連携」「相互連携の円滑化」が挙げられた。(3)実行では、「仕様書の変更」「総合防災訓練の実施・参画」が挙げられた。NPO法人Aは、(1)問題設定として、「指定管理者では対応不可」が挙げられた。(2)方向設定では、「市が全面主導」「指定管理業務停止」が挙げられた。(3)実行では、「マニュアル作成義務化」が挙げられた。一般社団法人Cは、(1)問題設定として、「市との情報共有」が挙げられた。(2)方向設定では、「相互連携の円滑化」が挙げら

れた。(3)実行では、「災害時施設利用協定」「防災無線の設置」が挙げられた。

【考察】

本研究では、指定管理者と自治体で図1のような組織連携が明らかになった。この連携の課題として、震災発災後の初動で連絡調整が分断される、自治体内で指示系統が2つになるという課題があった。



【図1 本研究における組織関係モデル】

また、災害対応について組織的・体系的に行うことが求められるが、実際は体系化出来ておらず、災害状況にあわせて複雑で臨機応変な対応が求められる。現状として、協定書や仕様書に連携対応が盛り込まれているが、包括的な内容であること、災害時に指定管理者と自治体が連絡を分断されて、連絡調整が機能しないことが想定された。

【結論】

課題として、自治体の指示が届かない事態への対応があがった。協定書や指針の明示化、防災マニュアルの作成などの対策を行っていたが、所管している課だけでは災害時の対応は不十分であり、他の部署との連携の重要性が伺えた。また自治体が災害時に直営の仕組みに戻すような事例もあり、自治体の考え方によっても連携の仕方が変わることも分かった。今後は相互連携を図りながら、可能な範囲での対応や連携の関係を構築していくことが今後は必要である。