

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てきたこと ——

星 山 幸 男・佐々木 康 明

要旨：社会教育施設における指定管理委託の問題は、すでに多くの検討がなされているが、東日本大震災の被害を受けたところでは、この制度の本質にかかわる新たな問題が浮かび上がっている。そこで、宮城県南三陸町の総合スポーツ施設ベイサイドアリーナの事例を分析し、社会教育の課題に迫った。

事例では、施設が指定管理体制に移行された経緯と委託業務内容、震災発生時の状況と対応、その後の経過とスタッフの対応、指定管理者である企業から派遣された職員が直面した現実、そこで浮き彫りになった問題点について具体的にみていった。そこから、自治体と企業の板挟みとなり、それでも不眠不休の対応を進めた職員の姿が明らかとなった。

指定管理委託された社会教育施設では、公的施設であるがゆえに、自治体と指定管理者との二つの指揮系統下におかれる職員の性格のあいまいさが問題であり、専門的職員としての捉え直しの必要性が課題であることが明確になった。さらに、施設の管理運営の連続性・継続性と行政・指定管理者間の連携の問題、職員の専門性確保と研修の問題が課題であることを明らかにした。

キーワード：指定管理委託、東日本大震災、社会教育施設

I. 問題の所在

1. 本稿のねらい

今回の震災を通して、指定管理委託されていた社会教育施設での様々な問題点が明らかとなってきた。災害時には、公民館や体育館などの社会教育施設が重要な役割を担うことになるにもかかわらず、いわゆる危機管理の体制が、特に指定管理委託によって、あいまいにされてきたという点である。それは受託している指定管理者と委託している行政がそれぞれに担うべき役割に関する問題や、委託されているために正式な避難場所に指定されていなかったことから生じた問題¹⁾など、多岐にわたっている。そして現場では、必死に救いを求めて集まってくる避難者を前にした職員が、行政と受託した組織との間でつらい対応を強いられた現実がある。そこで、宮城県南三陸町のスポーツ施設ベイサイドアリーナでの実態を事例として、指定管理委託された社会教育施設の課題を整理し、課題を検討することにする。

本稿のねらいは、自治体の体制や対応の問題点を指摘して批判することではない。震災時に現場ではどう対応したのか、そこでどんな問題に直面したのか、職員たちはそこで何を考えどう行動したのか、事実を明らかにすることである。そしてその事実を共有することによって、今後の対策や社会教育行政のあり方を考える課題を検討することを目指している。

執筆にあたっては、IとIIIを星山が、IIを佐々木が分担執筆し、全体の責任は星山が負っている。

2. 社会教育施設における指定管理委託の特徴

社会教育施設における指定管理委託については、これまで様々な問題点が指摘されている²⁾。しかし委託先の組織のタイプもいろいろあり、問題点も多様である。

まず、委託先を大きく分けると公社・財団などの第三セクター、図書館や体育館で増えつつある企業体³⁾、公民館などに多くみられる地域住民組織、NPOなど市民団体が主なものである。それぞれ特徴を有し、柔軟な対応や新たな発想による取り組みができるなどの利点も指摘されているが、多くの課題も明らかになりつつある。こうした指定管理委託の動きは、全国的な流れとして拡大しており、教育委員会から首長部局への社会教育施設の移管の動きとも相俟って、各地で移行が加速している。

こうした動きの背景には、行財政改革に伴う経費の削減問題があり、教育的な観点からではなく、もっぱら経費削減策として推進されてきたという特徴がある。これまでの検討を通して、社会教育施設の教育機関としての法的な位置づけや専門性の確保という観点から社会教育への指定管理制度の導入は適さないという主張がなされてきた⁴⁾。

これらの議論を大まかに整理するならば、(1)教育機関としての住民の学習機会の保障及びその内容をどのように担保するのか、そして行政による学習の公的保障という問題をどう捉えるのか、(2)専門的職員の確保と職員の非正規採用の増加に伴う専門性維持の問題、(3)受託側の破たんや行きづまりの際の対応と契約変更に伴う継続的な学習権保障の問題、(4)パブリックビジネスへの注目が集まる中で、資本の論理に絡め取られないようにするにはどう対処するのか、(5)利用者である住民の意思を反映させるシステムが十分配慮されていない中での学習支援の質的保障の問題、などが指摘されてきた。

しかし問題はこれだけにとどまらない。施設の運営は指定管理制度にそって委託されていても、社会教育施設は公的な性格を有している。とすれば、災害などが生じた場合、公的施設として、社会教育機関として行政と受託組織がそれぞれどんな役割を担うのか、具体的に対応策を検討しておく必要がある。今回の震災をきっかけとして、この課題が大きく立ち現われてきたといえるであろう。そのことは、単に災害対策の問題にとどまらず、指定管理委託制度の性格そのものを検討することにつながると考えられる。そこで次章では、南三陸町で直面した状況とそこからみえてくる問題を取り上げることにする。

II. 南三陸町ベイサイドアリーナの事例

1. はじめに

(1) 施設の概要と指定管理者の概要

南三陸町ベイサイドアリーナは、1998年5月に旧志津川町に志津川町スポーツ交流村「マリンバレットしづがわ」内に出来た総合体育館である。2005年10月に志津川町と歌津町が合併したことに伴い南三陸町スポーツ交流村、総合体育館ベイサイドアリーナとなった。現在では、ベイサイドアリーナの名称が知れ渡っているが、敷地全体の名称としては南三陸町スポーツ交流村であり、その敷地内に総合体育館であるベイサイドアリーナがあるという形になる。便宜上ベイサイドアリーナという名称で町民にもよばれることが多く、スポーツ交流村という名称はあまり知られていない。(文章中スポーツ交流村とベイサイドアリーナと表現が違う場合があるが、同一施設である。指定管理の関係上スポーツ交流村やベイサイドアリーナと記載が統一できない事をご了承いただきたい。)

南三陸町スポーツ交流村は、敷地面積が204,012 m²、施設及び設備として総合体育館「ベイサイドアリーナ」、テニスコート(4面)、自然公園(野草苑)、多目的広場、駐車場(250台)、ジョギングロード、ちびっこ広場、野外公衆トイレ、がある。ベイサイドアリーナの正式名称は、南三陸町総合体育館で、愛称としてベイサイドアリーナと呼ばれている。建築面積は5,094 m²、延床面積5,990 m²、鉄筋コンクリート(一部鉄骨)造2F建てで、施設としてアリーナ1,740 m²(37.5 m×46.4 m・天井高11～15 m・6人制バレーボール3面分・暖房設備)、トレーニングルーム(269 m²)内には各種トレーニングマシン(男女別、ウエイトスタック式マシンやダンベルなど)と冷暖房設備、文化交流ホール448 m²(20 m×22.4 m・天井高7～11 m・冷暖房設備)、その他会議室、和室、更衣室(シャワールーム)、管理事務室がある。

2008年10月に南三陸町教育委員会が南三陸町スポーツ交流村の指定管理者の募集を行い、陽光セントラル共同企業体が2009年4月～2014年3月(5年間の1年毎更新)までの指定管理契約を結んでいる。2009年4月以前は、南三陸町教育委員会生涯学習課が運営を行い、トレーニングルームや清掃業務などは外部委託している状況であった。

陽光セントラル共同企業体とは、陽光ビルサービス株式会社(設立:1962年5月、本社:宮城県仙台市、主事業:ビルなどのメンテナンス・管理・清掃など)とセントラルスポーツ株式会社(設立:1970年5月、本社:東京、主事業:スポーツクラブ運営・指導、スポーツ施設の管理・運営など)がジョイントベンチャー(Joint Venture)として設立した。陽光セントラル共同企業体(以降JVと表現)は、2012年10月時点で南三陸町スポーツ交流村以外に、指定管理施設を6ヶ所(宮城県仙南、仙台市今泉、仙台市中田、大崎市、松島町、岩手県雫石)運営している。JV本部は、陽光ビルサービス内の事業部にある。私の所属している会社はセントラルスポーツ(株)であり、JVへ出向している形であった。

私は、2010年6月までは同JVが運営している大崎市の施設にいたが、南三陸町の運営状況が良くなかったため、同年7月より南三陸町スポーツ交流村の施設長として配属されることになった。

(2) 指定管理者制度への経緯と業務内容

南三陸町スポーツ交流村が指定管理者制度へ移行した経緯として、志津川町と歌津町の合併が少なからず影響していた。町が合併することによる業務拡大と人員増。それに対しては当然ながら人員削減を行い、業務を行っていく必要があるため、時代の流れもあり指定管理者を募集したと聞いている。同時に、施設利用者の増加をはかり、地域の活性化も指定管理者には求められていた。

スポーツ交流村の業務内容は、交流村全体の維持・管理、施設の予約や貸出、清掃、トレーニングルームの管理と指導、ベイサイドアリーナ内での自主事業など多種にわたっている。スタッフは、セントラルスポーツから、施設長1名、トレーニングルーム指導者（インストラクター）2名、受付2名、陽光ビルサービスから、受付3名、交流村全体の管理清掃（草刈りや芝の管理など）2名、ベイサイドアリーナ内清掃2名という体制で、常時受付2名、トレーニングルーム1名、清掃員がいるようシフトを取っていた。

一日の利用者は、トレーニングルームで20～30名、体育館は地域のスポーツ少年団や中学校の部活後の練習がメインであった。土日などに大会が行われれば、一日に200名以上の来館があるが、決して利用が多いとはいえない状況にある。また、文化ホールの一般利用はほとんどなく、これまでは教育委員会や町の主催事業などがメインであった。

指定管理をする際の大きな課題が利用者の増加であったが、指定管理初年度、トレーニングルームの利用者が大幅に落ち、議会で指定管理者の運営方法に関して教育委員会に対して質疑が行われた。そして、その様な運営をしていた前施設長に代わって、私が年度途中の2010年7月から配属されることとなった。

前施設長は、利用者拡大のため、既存のトレーニングルームの形を崩し、新しいシステムや方法を取り入れようとしたが、町民には受け入れられず、それを固執したことが利用者減少の主な原因で、同時に施設スタッフと教育委員会からの信用も失っていた。そのため、私が配属されて、最初にするべき仕事は信頼回復のための挨拶回りであり、情報収集であった。

そして、信頼を回復しつつ利用者の増加もし始めた矢先、2011年3月11日東日本大震災は起きた…。

2. 東日本大震災とベイサイドアリーナ

(1) その時のベイサイドアリーナ

私はその時、南三陸町教育委員会と来年度の契約更新の打合せをするために南三陸町志津川公民館にいた。14時46分強い揺れを感じ、すぐに建物内にいた人たちは外へ避難した。志津川公

民館はすぐ側が海であり、地鳴りの音も凄まじいものであった。今までに感じたことのない揺れで、長い時間揺れていたように感じた。揺れが収まると同時に私は施設に戻ることを教育委員会の方に伝え、車で施設に戻って行った。その時見た姿が最後となった方もいる。

施設に戻る際、防災無線から高台へ逃げて下さい、との放送がある一方、下へおりていく人もいた。自分には、その時「津波」という考えより、「地震」という考えが強かったため、下へおりて行って大丈夫かな、という程度の認識しかなかった。施設に着き、入口前にスタッフがいたので、状況を確認するとお客さんは数名いたが既に外に出ている状況であった。確認のため、ベイサイドアリーナ内へ入り、お客さんがいないかと、状況を確認した。施設内は、警報ブザーが鳴り響き、アリーナ、文化ホール、ラウンジの天井が落ちている状態だった。トイレ、更衣室なども確認し、お客さんがいないことを再度確認していたとき、外清掃のスタッフが「家が心配だから戻る」と言われ、「気をつけていってください」と送り出した。その方と話したのはそれが最後で、今でもあの時止めていれば、と思いついても後悔しかない。

確認後、施設入口前で状況を見守った。施設内はもし次に地震があったら再度天井落下の危険や窓ガラスが割れる危険があると判断し、施設内への立入りは止めることとした。しばらくすると、駐車場に車が来始めた。そして、保健センターの町職員の方が災害時用の無線を持っていたので、どういう状況か聞いたが、その方も全くわからない、という状況だった。携帯も繋がらない状況で情報がなく、スポーツ交流村は周りを山に囲まれているため町がどういう状況かわからなかった。どんどん人が集まり、津波が来た、と聞いたのは大分時間がたってからだった。

施設から見て海側には加工工場もあり、そこから避難して来た人もいたため、薄着の人も多かった。施設内には、緊急事用ということで、少ないが毛布と簡易トイレがあったためそれを選びだした。20枚程度しか毛布がなかったが、寒い方にはそれを使って下さい、と案内し、簡易トイレは設置してみたものの、自分自身も使い方をあまり理解していなかったこともあり、有効に活用できなかった。さらに時間が立ち、雪が降り始めた…。車がある人は良かったが、何も無く避難していた方々には最悪な状況だった。その時点でも、町がどういう状況かはっきりわかる人はいなかった。

このままでは寒さで体力が衰えるので、なにかあったら自分が責任を取るしかないと感じて、施設内へ町民を誘導した。車がある方は次の地震などでベイサイドアリーナのほうが危険かもしれないので、車にいて欲しいということ传达了。案内はしたものの、天井が一部落ちている施設にお客さんを入れて安全なのかどうか心配だった。天井が落ちた付近と窓ガラスには近づかないように、低い天井の所にいて欲しいということを入ってきた町民の方々に案内した。また、スタッフにもそのような案内をしてもらい、施設内には何百人という町民の方がすし詰め状態になった。はっきり言って全てがパニック状態だったと今も思う。余震が来る度に正面玄関を開けて、施設の外への誘導をスタッフと行ったが、次第に余震が来ても町民の方が動かなくなっていく。みんな疲労していた。

そのような案内などをしていると同時に、施設管理事務所内には町の活発な方や元町長などが集まってきた。しかし、その時点で私は若かったのと着任してまだ8か月ちょっとしか経っていないためあって、その施設の施設長とは思われていなかったようで、ただのスタッフだと思われるれていた。私自身も町の著名な方とあってもこの方は誰なのだろう、という感じだった。途中で「清水浜に人が取り残されている」と町民の方がいらっしゃり、手伝ってくれといわれたので、数名の方と駐車場にあったバスをお願いして動かしてもらい、清水浜へ向かった。しかしベイサイドアリーナから45号線へ出て、清水浜（歌津方面）へ行くと目の前には信じられない光景が広がっていた。木や家の屋根部分などが道を塞いでいた…。バスから降りて、木や家などを越え始めたところ前から既に行ってきた人が戻ってきたようで、「これがずっと続いているから無理だ!」と言われた。そして、「行けたとしてもこの道を取り残された人全員連れてくるのは無理だ」と言われ、私たちは何も出来なかった。バスに戻り、何もしゃべることも出来ず、ただ施設に戻ることに出来なかった。

施設に戻ると、役場の職員の方がおり、近くにある貯水塔に災害時の備蓄があるはずだ、という話で、それを取ってくる、という話になっていた。役場職員の方は、一度確認に行き、鍵がなかったため貯水塔の窓をやり中へ入り備蓄品があることを確認して戻ってきた。毛布や水、乾パンなどがあり、人手が必要ということで私も運ぶのを手伝い、施設に備蓄品を持ち帰った。車中にいる人や施設にいる人数を数えてもらうと、約1,000人程度の町民の方がいるとわかった。これからどれくらいこの水と食料で過ごさなければ行けないかなど分からなかったため、最低限の配布にしよう、という話になった。当然この水と食料は南三陸町分の備蓄品であったが、確実に足りる量ではなかった。毛布はなくなるので、出来る限り配ることになった。自分にも乾パンと水を渡されたが、自分が普段何気なく普通に仕事していた場所が、異様な光景になっており、とても食べる気にはならなかったため、他の方に渡した。

この時既に外は暗い状態だったが、ベイサイドアリーナ内は非常用の発電機が設置されており、非常灯がついて真っ暗ではなかったのが唯一の救いであった。少ない食料ではあったが、少しは状況が落ち着いたように感じた。

その後、施設のメンテナンス業務などをして町に詳しい方がいたため、施設の概要を説明して、いろいろな対応をして頂いた。同時に南三陸町の防災無線を設置した業者の方がいたため、緊急時用の防災無線を設置することとなった。元々南三陸町は津波などに対する非常時への意識が強かった。その担当をしていたのは、南三陸町危機管理課だった。危機管理課でベイサイドアリーナに非常用の無線機を置いていった際、担当の方が「基本的には防災対策庁舎が何かあれば災害対策本部になるけど、もしかしたらベイサイドアリーナになるかもしれないから設置するね。ただベイサイドが本部になる時は町が無くなっているから有り得ないけどね」という冗談を言っていたが、まさか現実になるとはだれも思っていなかった。その話をした担当の方も後に亡くなっていることを知った…。

このようにして、少しずつベイサイドアリーナが災害対策本部へと移行していった。その時はまだ、役場職員の方は2・3名であった。そして、常に災害時用の無線からは、救助の要請や状況の報告があり、管理事務所内にいる人たちが時間や人数などを記録していたが、それぐらいしか出来ることがなかった。無線からの内容はどれも緊急を要するものであると同時に生死についてのことも多くあった…。全てが非日常であり、暗く電気がないため、外に出た時、星が綺麗に見えたのが今でも印象的だった。

施設のスタッフには、避難者の方々への出来る範囲の対応をお願いしていた。夜も遅くなり寝ている避難者の方もいたので、スタッフにも休むようにすすめ自分も無線の近くに座って休んでいた。何時頃だっただろうか、入谷地区からの報告で自衛隊が向かっている、との無線が入った。事務所内にいたみんなが、この状況が助かると思った瞬間であった。しかしその数時間後来自衛隊員の方は2名だった。調査隊の方々で、その時初めて東北が大きなダメージを受けていることを事務所にしたみんなが知った。そして、自衛隊などこの機関も正確な情報を把握できていないことを聞き、南三陸町のわかる限りの状況の説明と緊急を要する救助を役場の方は説明していた。自衛隊の方は、すぐに本部に連絡をしたが、外が暗いためなど様々な要因で、今すぐには動けないということだった。本当にどうしようもない状況だった。状況は変わらないまま夜は明けていった。

(2) その後のベイサイドアリーナ

私は寝たのか起きていたのかわからないまま2日目を迎えた。施設内には変わらず座っている人や他から歩いて来た人、津波にのまれた人など、様々な人が訪れ始めた。幸いにも病院関係者がいたので、出来る範囲で治療をしたい、ということでトレーニングルームを提供することになった。マシンなどが置いてあったので、無理矢理スペースを空けた。それが後に仮設の診療所となっていった。多くの方が濡れているなどしていたので、施設内にあった昔使った貸出用のTシャツや短パンなど出来る限りのものを提供していった。防災庁舎で助かった役場の方も来た。服は一度濡れて半乾きのような状況で疲労困憊していたが、すぐに災害対応をしていくこととなった。ある方は町の状況確認のためにすぐに施設から出発し、ある方は現在の状況と対応を話し合っていた。

私は施設にあるものの説明などを施設のメンテナンスに詳しいSさんにした。このSさんが、避難所を運営するに当たり中心となった方である。近くに運送会社があり、南三陸町特産の海産物があるが、電気が使えず冷蔵庫で保管も出来ないし、配達することもほぼ無理ということで、避難者の皆さんで食べるように、と提供してくれた。この時、火を起こし、調理をしてくれた方が、後に施設で食事の準備や取り仕切りをしてくれた班長となった。そして、時間が経つにつれ怪我人が来るようになった。さらに、遺体も運ばれてきた。避難者の目につかないようにということと、天井が落ちていたためアリーナが使用できないこともあり、文化ホールへと案内した。それが、文化ホールが遺体安置所になった理由である。そして、あの中で見た光景は一生忘れる

ことが出来ないものである。

次第に食料などが来るようになったが、これも保管する場所がなかったため当初は鍵が掛かるという理由から更衣室に入れていたが、後に体育館が保管する場所となった。

このようにして、ベイサイドアリーナが災害対策本部、避難所、物資倉庫、遺体安置所、仮設診療所と様々な機能を持つに至るのである。

また、後にベイサイドアリーナ内の避難者約600名が通路で寝ていることに対し、外部の方からなぜそのようなことをしたのかなどと否定的な意見があった。しかし体育館は面積が大きいと同時に外部天井が落ち、直接外気が入る状況だったためかなり冷える状況だった。会議室・和室も提供していたが、あの時の割り振りはあの時考える最善の選択だったと思える。とはいえ、もっと良い方法があったかも知れないというのも事実である。

私は配属されてからの期間が浅かったため、南三陸町のことも町民のこともあの時は理解不足だった。災害対策本部として機能したベイサイドアリーナ管理事務所でも、私が施設長という認識を持っている役場職員の方は少なかったかも知れないし、自分が出しゃばる場面ではなかったので、事務所は使って下さいと伝え、手伝えることや自分しか知らない施設のことなどについて必要な人を案内したりしていた。スタッフも手伝える範囲で手伝って下さいと伝えましたが、家族の状況などみんながわからない状況だったため何が正しいのかわからなかった。自分自身も2日目の深夜に避難者の方々が寝静まったところを見計らって、施設を出て実家へ向かった。その時初めて、自分が死んでしまっているのでは、と思われていたことと、南三陸町の情報が外部に出ないこと、東北が大変なことになっていることを知った。実家が大丈夫で親も無事だったので、またすぐ施設に戻り、様々なことを手伝う日々が始まった。

一部からは「あなたは施設長だからしっかりみんなに指示をだせ」との指摘も受けたが、災害対策本部があったり、町民でリーダーシップが取れる方がいたりするのに、町に来て間もない自分が出て行って、「私はこの施設の施設長なのでこれはこうしてください」というのは的外れな気がし、自分は出来る限り施設内で起きることがスムーズに行くよう動くことにした。

(3) 施設スタッフとしての対応

当初は事務所内で対応を行っていたが、役場職員の方が次第に集まり、自衛隊や消防など各機関の方々が集まると、私が事務所内にとどまる必要はなくなった。町のことに關しては当然、役場職員の方が詳しかったからである。そのため、私は管理メンテナンスが出来るSさんの手伝いや物資の移動など様々なことを行っった。スタッフは2名のみ家が無事で、それ以外のスタッフは家が流されたため、各行政区での行動など自分の判断で動いてもらった。家が無事だったスタッフの内、一名は震災日に出勤していたが、もう一名はシフトが夜からだったため、出勤前で家にいて無事だった。家にいたこのスタッフと会うことができたのはしばらく時間がたってからだった。

このようなことから、実際に施設内に残ったスタッフは私と家が無事だった一名のみの状態と

なった。もう一名残ったスタッフは施設に長くいた人間で、施設副責任者ということもあり、必ずどちらかが施設にいる状況を作ったが、震災当初から2～3ヶ月間はほぼ施設にいる状況で、避難所機能が終わった頃から少し休みが取れるようになった。休みといっても南三陸で借りていたアパートは流されてしまったので、実家に帰っていたが、日々状況がめまぐるしく変化していたため、休んだとしても1日程度の休みがほとんどだった。

このような状態で私ともう一名のスタッフは、当初は事務所にいたものの私たちが対応できることがなくなってきたため、物資の搬入などの手伝いをするようになった。1～2日目は食料や水が全くない状況だったが、外部から少しずつ物資が届くようになった。一方で、その物資をベイサイドアリーナ内ですぐに消費して大丈夫なのか？という疑問が常にあった。それは、南三陸町全体の状況がまだわからず、この物資を他の場所や施設に回さなければいけない、という考えがあったからである。そのために、一時は、「ベイサイドアリーナで物資を囲っている」という批判や、物資が回ってこないなど様々なトラブルがあった。南三陸町全体の日々の状況が正確に把握できないことが問題であった。震災により携帯などが使えないこと、そして、実際行って確かめるといっても道路状況もまともでなく、またガソリンがない状況だった。さらにその物資を配分するにしても持って行くにしても、来たものを確認して、どこにどれだけ分けるか、と話し合いが行われている状況であった。そうしなければ平等ではない、という理由と食料がまた来るのか？という不安が常によぎっていたからである。

上記のような理由から、物資は次第にたまって行き、体育館の中は物資で一杯になった。一時は施設近くにある、大手運送業者が入っていたが、ボランティアで物資管理をしていた人と折り合いがつかず、避難者と町外などから来たボランティアでの物資管理が続いた。それは大きなトラブルを産んでいった。施設にいた避難者の一部の人が配布されていた以外にも支援物資を持って行ったり、物資を送ったのに届いてないと何度も取りに来たり、とそれは様々なことがあった。この問題は、全て公平にすべきという役場の考えと、貰えるものは何でも貰っておけ、という一部の考えがあり、本当に必要な人に本当に必要なものが届かなかった時期があったのは事実である。その後避難所機能が終わり、大手運送業者が入った後は、支援物資が管理されると同時に、町民に対して物資の配布やフリーマーケットという形で多くの町民に物資が渡った。町外からの支援をととても感謝している。

2日目の深夜、実家の確認のため外に出た際、町民の安否に関してグーグルで安否者情報を確認できる「パーソンファインダー」を提供していることをラジオで聞いた。そして、施設に戻り、役場の方に安否情報を外に出さないといけないのでは？と話をしたが、個人情報保護のため厳しい、という回答を貰った。町民は家族や知り合いの安否を探していろいろ移動をし始め、入れ違いなどが多く出始めた。そんなやり取りがあった後、自分としてはどうしようも出来ない状況でいたところ、南三陸町で施設にお客さんとして来ていて、知り合いになった方が、「施設長、何か出来ることないですか？」と言ってくれたので、その話をして、その方は快くそれを引き受け

てくれた。各避難所を周り安否者が書いてある紙をコピーし、各場所に配布していった。これにより、町内に安否者の情報が行き渡るようになった。現在いる場所や状況は確認できなかったが、少なくとも安否は確認できた。数日が過ぎた頃、安否者の情報がある程度集まった時、私はその紙を写真に取り、町を出て以前勤めていた施設に行きパソコンを借り、その情報をとあるNPO法人に送った。そのNPO法人は南三陸町と縁があり、南三陸町に特化した安否者リストを作成していたため、そのデータを受け取って画像データを文字起こしして、リストを作成してくれた。この動きは個人情報保護という観点から、問題視されていたため、私個人の動きとして行ったため、施設に戻ったときは、「なぜ施設長が施設にいなかったのだ？ 逃げたのか？」と責任感を問われることとなり、指定管理者としての信用を失ったことは事実である。

そのようなこともありながら、施設の物資管理などをしたり、施設関係の手伝いをしたりと日々を過ごしていた。しかしこのような日々の中、大きな問題として現れたのは、スポーツ交流村自体は町の施設で、その時点では、南三陸町と会社で指定管理契約の更新が行われていなかったことである。本来、南三陸町スポーツ交流村の契約は5年間で毎年更新であり、年度初めまでには更新が行われているはずだった。しかし、震災が3月11日ということもあり、契約が大詰めまで来ていたものの、最終的な更新は行われていなかった。しかし、教育委員会がある志津川公民館、南三陸町役場が流され、町職員の多くが犠牲になったため、再度契約にいたるまでには多くの問題があったのである。

(4) 指定管理契約と指定管理者としての対応

震災から数日経つとバイサイドアリーナは、災害対策本部であり、仮診療所であり、避難所であり、物資管理倉庫であり、遺体安置所である、という様々なものが集約されたものになり始めていた。その時私は、物資管理などの手伝いをしていて、なにか有れば対応する、という状況だった。これらは、仮役場が出来、仮診療所が出来、避難所機能の集約が始まることにより状況は変化していった。この際にこれからスポーツ交流村の指定管理をどうするか、ということが幾度となく問題になった。

各機能の担当課は、災害対策本部が危機管理課、仮診療所が志津川病院及び役場の病院準備室、避難所と物資管理は保健福祉課という形であった。そして、指定管理者と本来やり取りがあるのが、教育委員会生涯学習課で、指定管理料の支払いと施設設置や新規の設備設置に関しては総務課が関わっていた。このため、避難所としての対応や物資管理をして欲しいということについては保健福祉課からJV本部へと話が行われた。しかし、JV本部の判断としては、避難所や物資管理を行うノウハウはない、と指定管理継続に対して否定的な態度であった。一方で教育委員会生涯学習課からは、指定管理契約が継続されるという話と今まで避難所と物資管理がなんとかなっていたのだから可能だろう、という話を私にされていた。そして、役場内同士での課の連携不足足と、JV本部と私の認識の違いがあり、指定管理契約の話は一向に進まなかった。そんな中、NPOなどの町外の団体で、施設管理が出来るとアピールしていた所もあり、明らかなJV本部の

否定的な態度が問題となっていた。これらの契約の話し合いは4月初旬に始まり、合意にいたるまでさらに1ヶ月かかった。

これは、5月中旬でベイサイドアリーナの避難所が解散となったことと、物資の管理は大手運送会社が行う、ということで状況が変わったためである。そして、平成23年6月初旬に南三陸町教育委員会と陽光セントラル共同企業体は、平成23年度の契約を遡って行った。その際の契約内容は、以前のものとは違い、スポーツ交流村全体での契約ではなく、ベイサイドアリーナとその周りの敷地の管理と24時間対応など、もし万が一再度震災があった時など対応を記載してあるものとなっていたが、具体的な内容は記載しようがなかったように思える。

避難所が解散となると同時に、ベイサイドアリーナ内に南三陸災害FMの設置の話が持ち上がった。この話は災害対策本部である、危機管理課より来た話であり自分も機器設置などを手伝った。教育委員会に話を通っておらず、多少問題となったが、町民の為になること、ということで話は丸く収まった。その後も、ボランティアの為にシャワールームをどうするか、やベイサイドアリーナ内に町民のための職業相談・消費者生活相談所を作るがどうするか、トレーニングルームをいつ再開するか、などいろいろな対応を求められた。それは私たちの範疇外です、と片付ければ簡単なことだったのだと思うが、町がほとんどなくなった状況で、自分が大変だからという理由で断ることを自分はしたくなかった。そのため、教育委員会からはちゃんとこちらに相談してから決めろ、と叱責を受けることもあったが、役場内での意見の相違などもあり、自分が緩衝材になり物事が進んでいくのであればそれで良いのではないのか、と思い私は行動をしていった。

3. スポーツ交流村の役割

(1) 避難所機能

震災発生当初1,000人以上いた町民は、移動などもあり、数日して約600人程度になった。中心になったのは町民の代表者と役場保健福祉課だった。そして、20名程度の班が作られ各班から班長を選出して自治会が組織された。そして、掃除当番や食事当番など役割が割り振られ生活が行われたが、集団生活をしなければいけないのと同時に、仕事を探さなければいけなかったり仕事をしなければならなかったりと適応できない部分もあり、諸問題があったのも事実である。この避難所機能は5月14日まで続いた。

(2) 災害対策本部

災害対策本部は、町長・副町長を含めた役場危機管理課、消防、警察、自衛隊、医療チームなどが連携して話し合いなどが、管理事務所で行われていた。この機能は仮設役場が出来るまで町長室として、消防、医療チームの事務所として使われていた。これらは、仮役場に町長室が出来るまで、医療チームは仮診療所が出来るまでおり、最後の消防は、仮消防署がトレーラーハウスで7月1日に完成するまで使用されていた。

(3) 仮診療所

トレーニングルームを開放して、公立志津川病院の仮診療所として使用していたが、イスラエル軍医療チームからの提供でプレハブと医療器具が提供された（プレハブも無償と聞いていたそうだが、実際はリースであったため使用料を請求されたことが問題となった）。このプレハブでは4月15日より「公立志津川病院仮設診療所」となり、トレーニングルームは6月初旬には明け渡す、との役場病院準備室の話があった。しかし、実際はトレーニングルーム内にリハビリ室を置くことや医療器具や薬品がそのまま保管されることなどの問題があった。

(4) 物資管理倉庫

体育館内で当初は町民とボランティアの方々と管理していたが、対応しきれず、大手運送業者が入ることにより改善した。この業者は5月初旬から作業にあたり、8月末まで体育館内の物資管理及び配送などを行った。その際、運送業者で働いていた地域住民の方は、南三陸町社会福祉協議会へ雇われる形となり、その他の場所の物資管理配送などを行っていた。体育館は9月11日、半年後の慰霊祭に向け清掃を行い、町が依頼した業者により式典の準備が行われ、滞りなく慰霊祭を迎えることが出来た。

(5) 遺体安置所

文化ホール内と文化ホール器材搬入口前にテントを設置し、遺体の安置と検視が行われていた。南三陸町で発見されたご遺体はほとんどこの施設に来たようである。あの光景と臭いは忘れられない。警察署が完成と同時に移動する、との話があったが、諸問題などがあり、10月末まで機能が残る。その後、身元不明者の遺骨を保管するために、施設裏手にプレハブが設置され保管された。

(6) その他

(1)～(5)までが機能としてなくなっていったが、新たに南三陸災害FM通称「FMみなさん」、職業相談・消費者生活相談所、南三陸図書館などが一時的に設置された。FMみなさんは登米のはっとエフエムに業務を引継がれたが、アンテナなどはベイサイドに設置されたままである。職業相談・消費者生活相談所は、南三陸町仮設役場内へ移動し、南三陸図書館は、一時はトレーラーハウスに移動するも、生涯学習センター建設に伴いベイサイドアリーナ内2Fで間借り中である。

現在ベイサイドアリーナ内は、通常の体育館、文化ホール、会議室、トレーニングルーム利用などととも、震災関係の写真や詩の展示、町内の復興支援商品の販売などが行われている。

4. 今思うこととあの時の選択

(1) 震災前の施設での災害対応に関して

南三陸町スポーツ交流村では、消防訓練は行われていたが、震災時の訓練は行われていなかった（私が配属になってから震災があるまでの期間においての話で、配属以前に行われていたかは不明）。消防訓練においては、火災発生時の避難誘導や初期消火などの練習を行った。これは年

2回と規定があったため以前も確実に行われていた。また、震災時のマニュアルはあったが、今回のような大規模な震災と避難所としての対応は全く想定しておらず、全てが想像を越えるような状況であり、予想していたとしても、1,000人以上の対応ができるように食料などの備蓄が出来るか、と問われると不可能であると私は考える。また、ベイサイドアリーナ自体の老朽化も進んでおり、震災時、文化ホールの天井が落ちるなどの被害とともに、施設外部軒天井なども落下しており、避難所として適切だったかは疑問である。

(2) 震災で浮き彫りになった問題点

上記にある通り、避難所としてベイサイドアリーナが十分機能していたか、という問題に対して、私は適切ではなかった、と考えている。それは、ベイサイドアリーナの構造に大きな問題があると感じたからである。当然ながら体育館ということもあり、天井が高く容積は大きかったため、震災当時はとても寒い状況だった。それは体育館を開放して、避難者を案内した際、「寒いから廊下のほうが良い」という意見を多く聞いたことが実証していると思う。同時に施設には調理環境がなかったことも大きな問題であった。学校や公民館といった教育施設の多くは何かしらの調理環境があった。とくに南三陸町では、LPガスが当たり前だったため震災当初もすぐに調理環境がある程度整った。しかし、町内で一番の施設であるベイサイドにはその環境はなく、外部から大型のガスコンロなどが運ばれるまでは、たき火をして火をおこすなどしたが、全く対応できていなかった。

次いで問題となったのが、役場との連携である。本来ならば、南三陸町防災対策庁舎が災害本部となるはずであったが、町の中心となる機関のほとんどが流失してしまった。役場、病院、警察、消防、これらはどれも欠けてはいけない機関であると思う。この全てが流失した南三陸町のダメージは計り知れない状況であり、それが全てベイサイドアリーナに一度は集まる状況が出来てしまった。これらの機能が回復し動くことが最優先であり、指定管理者がそれに対してどうこういうレベルのものではなかった。その中で指定管理者制度に関して理解をしている人とそうでない人の差は大きなものであった。理解している人は、指定管理者が厳しい状況にいることを同情し、気を使った対応をしてくれた。一方、理解していない人は、指定管理者なのだから、役場のいうことを聞いて当然だ、という考えだった。指定管理者制度は、契約書の元に成り立つもので、契約書がかわされていない時、そして、契約書がない状況では、本来どのような対応しても指定管理者に非があるものではないはずだった。しかし、震災という特殊な状況でこれは出来ません、これは契約書にないので対応しません、という発言は出来ない環境にあった。実際あったこととしては、慰霊祭などの準備で閉館時間を延ばしてくれ、といったものや、震災の査定場所として会議室を使いたいので同じく閉館時間を延ばしてくれ、というものだった。これも一般常識の範囲内であれば、対応できるものであったが、閉館を21時としているものを、深夜1時や翌朝になることもあった。24時間対応ということで、実際はスタッフを配置している状況であったが、それはあくまで震災など万が一の時、施設を開放することを想定してのことであって、

役場の都合に合わせて開館や閉館をするためではなかった。しかし、求められていたのは、どんなことでも柔軟に対応することであったので、指定管理者側はどうしようもなく、受け入れるという選択肢しかない状況だった。

そして、なにより私を悩ませたのは、役場から上記のような対応を求められる一方で、JV本部ではそれらの状況を理解しようとせず、それは業務範囲じゃないからやるな、という対応だったことである。確かにその対応が出来たらどれだけ楽だろうか、と思った。何度も電話で本部の人間に一日で良いから施設にいてみる、状況を理解しろ、と目上で年上の方に感情をぶつけた。そして、JV本部の人間は、私の独断の判断で勝手にやったこと、という対応を取る一方で、南三陸町から直接こうしてくれ、などと言われると現地の話とは別に話を進めていった。このような歪みが徐々に多くなっていき、私は仕事を辞めることを決意していった。確かに私の独断や勝手な判断があったという認識はあるが、もし私がおっと歳を取っていた施設長だったらこのようなことにはならなかっただろう。私が話す人間は町長しかり副町長しかり、〇〇課課長しかり、JV本部部長など役職者が多くだった。そのような方々は当然多くの社会経験を積み、実績を重ねその役職についていたのだろう。しかし、私は27歳という若さながらも実績と能力を認められて施設長の任を受けた。そんな私が、目上の方達にこれはこうした方が良いとか、これは出来ませんとか言った時の「なんで出来ないんだ」や「やれ」という言葉は、明らかに私を対等に見ていない発言であった。

もし、万が一あの震災の時、私がおっと早くに南三陸町に配属されていたら、歳をおっと取っていたら、もしかしたらいろいろな事がスムーズに対応できたのかもしれない。全て正しかったとは今も思っていないし、多くのことを後悔している。しかし、私はその時その時考える最高の判断をしてきたつもりである。

何より多くの方の命が犠牲になり、そして、多くの問題が起きたことは事実である。今後もし万が一このようなことが起きた時に、私の経験を述べたことで少しでもなにか改善していることを望んでいる。最後に、被災地の復興と犠牲者の方々のご冥福をお祈りいたします。

III. 社会教育の課題

以上みてきたように、今回の震災時には、施設内で壮絶としかいいようのない対応を迫られていたことがわかる。南三陸町では、地震に加えてとりわけ津波の大きな被害を受けたことは広く報道されている。しかし、津波被害の大きかった南三陸町だけが特別なのではなく、他の市町村でも同様の状況にあった。そして、職員たちは、できることを必死に行っていたのである。

前章のまとめの部分で、もう少し年齢を重ねていれば、違った対応ができていたかもしれないという反省が述べられている。確かに、年齢や赴任してからの期間の短かったことが影響していることもあったかもしれない。しかし、ここに示されたことは、もっと本質的な問題であり、決

して若かったからということでは理解される問題ではない。それは、指定管理委託された施設職員の立場（身分）の不安定さ＝曖昧さから生じている問題である。自治体と直接の雇用関係のない職員の立場はきわめて弱い。委託している自治体およびその職員の役割と責任の不明確さの問題が根底にある。そもそも対等関係のない委託者と受託者の立場の違いが、非常時の対応の場面で露呈したまでのことである。それゆえ、こうした事態はどこでも起こりうる。南三陸町の事例のように双方の方針や姿勢が大きく異なった場合には、問題はさらに複雑になる。委託契約関係にある自治体からの直接的指示と、雇用関係にある受託組織からの指示の、二つの指揮系統下に置かれている職員が、どのように対応することができるのか、教育機関の専門的職員として専門性をどのように生かすことができるのか、という問題である。これらの点についての早急な検討が必要であり、管理委託契約の内容の見直しが迫られているといえよう。

二つ目には、施設の管理運営の継続性・連続性に関する問題である。今回の震災はちょうど年度末に近い時期に発生した。それゆえ、契約の更新ができないまま、対応を模索せざるを得ない状況が各地で起きている。震災で一時的閉館を余儀なくされた施設の中には、通常業務が行えていないことを理由に委託金の支払いが滞ったところがあることも報告されている。契約を更新できなかった場合もある。これらは指定管理委託制度が初めから有している不安定さからくる問題である。住民には、いかなるときでも、社会教育施設を利用するニーズがある。「こんな非常時に」ではなく、「非常時だからこそ」、日常的な活動、趣味的な活動や広範な学習活動、スポーツ活動を通して、落ち着きや安らぎ、復興に取り組む元気や活力、人々の交流が求められることが、今回の震災を通じてより明確となった。南三陸町でも、ベイサイドアリーナ内に図書館をはじめ様々な活動拠点が早い段階から整えられていったことがこのことを示している⁵⁾。これらの意味の大きさを考えた時、人々に大きな力を伝える社会教育活動を社会教育行政としてどう保障するのか、その際指定管理者とどのような連携・協力が行えるのか、あらかじめ検討して体制を作っておくことの必要性が明らかになったといえる。

三つ目には職員研修のあり方の問題である。職員はその時々で集められる限りの情報をもとに最善の選択・判断を行っている。上記の事例からもそれは伝わってくる。たとえその判断以外により良い方法があったと後に判明したとしても、だれも批判することはできない。そもそも事前の準備がなされていなかったからである。それゆえ、行政との役割分担・協力のあり方の研修が今まで以上に必要となっているということである。これまで指定管理制度の問題点の指摘は多くなされているが、指定管理委託された施設の質を維持するための職員研修についてはあまり検討されてこなかった。このことを検討することは指定管理制度を受け入れることを前提とすることから避けられてきたともいえる。しかし、現在のように広範に指定管理委託が行われている事実を前にしたとき、やはり検討する時期に来ているといわざるを得ない。決して社会教育施設の指定管理委託を是とするわけではないが、指定管理を委託した組織の職員を対象として、専門的知識・技術の研修、危機対応も含めた行政との連携を推進するための研修の整備が急務であること

が浮き彫りにされたといえよう。

以上、宮城県南三陸町における東日本大震災時の社会教育施設での対応事例をもとに、指定管理委託された社会教育施設での問題点と課題を明らかにしてきた。これらは、他の地域にも共通する課題であり、理論的・実践的検討が急がれることを提起したい。

注

- 1) 例えば、財団委託されている仙台市の地区市民センターが震災発生当時指定避難所に指定されていなかったために、様々な問題が生じた。このことについては、拙稿「東日本大震災からの復興に向けた取り組みと社会教育の課題」(東京・沖縄・東アジア社会教育研究会編『東アジア社会教育研究』第17号, 2012年9月)で触れている。
- 2) 長澤成次「指定管理者制度と公民館」(日本公民館学会編『公民館改革の現代的潮流』日本公民館学会年報第2号, 2005年11月)では、政策の推移を追いながらこの制度の法制的問題点を整理し、公民館に導入された際の問題点を4点にわたって整理している。また、日本社会教育学会編『自治体改革と社会教育ガバナンス』(日本の社会教育第53集, 2009年9月, 東洋館出版社)では、自治体改革との関連から指定管理者制度を検討している。
- 3) 図書館が株式会社等に指定管理委託されている現状と問題点については、松岡要「日本図書館協会の図書館事業の『公契約基準』の提起」(『月刊社会教育』665号(2011年3月, 国土社)で検討されている。
- 4) 例えば、『月刊社会教育』665号(2011年3月, 国土社)で、「指定管理者制度を問い直す」という特集を組み、その問題点を整理している。また、『月刊社会教育』610号(2006年8月, 国土社)でも「社会教育施設の指定管理制度」の問題を特集で取り上げている。
- 5) 南三陸町や仙台市で、図書館や市民センターなどの社会教育施設の活動が、被災地域でどのような役割を果たしたかについては、拙稿「東日本大震災からの復興に向けた取り組みと社会教育の課題」(東京・沖縄・東アジア社会教育研究会編『東アジア社会教育研究』第17号, 2012年9月)で検証している。