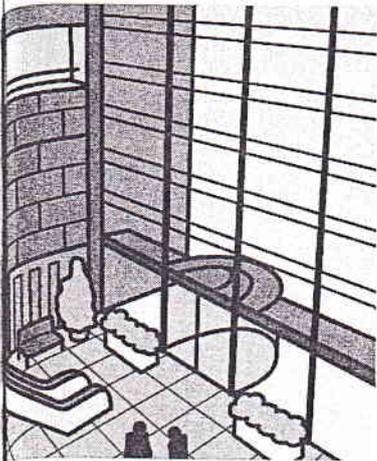


# これからの公共施設のあるべき姿

## ～災害時の役割と指定管理者の対応について～

東日本大震災で発生した津波で家を失ったり、福島第一原子力発電所の事故の影響で避難を余儀なくされたりした人たちの避難場所として、公共施設が重要な役割を果たしていることは間違いない。今回の災害で避難所として利用されたことにより、避難施設として役に立った設備・機能や、これまで見ていなかった課題・問題点もわかってきた。今後、同様の事態に備え、公共施設はどうあるべきかについて、事例を交えながら述べる。

松本 卓三



### 1 公共施設の存在意義の見直しと今後のあり方

公共施設は、地方自治体の財政難の下で、いわゆる「箱もの行政」として、これまで論議を呼んできた。

総務省の「集中改革プラン」の対象として、公共施設は、市区町村合併による重複化から統合や機能の停止(廃校や譲渡など)が進められてきたが、今回のような大震災の発生時には、避難場所として大変重要な機能と役割を担ったことは、誰しも異論がないであろう。第一次避難所としての教育施設よりも、収容能力に優れたスポーツ施設(体育館、武道館、温水プール、総合スポーツセンターなど)および避難者支援機能に優れている文化施設(市民会館、青少年会館、図書館、美術館など)や、集会系施設(社会福祉センター、保健センター、公民館、コミュニティセンターなど)が、今回は第一次、第二次避難場所として、現在でも被災者避難施設機能を十分果たしている。

今回の大震災から学ぶべき公共施設のあり方としては、

#### ① 耐震構造建築化の推進が重要であること

公共的役割が大きい建物ほど、耐震性に優れ強固でなければならないことを痛感させられた。今回のような大津波では、鉄筋コンクリートの建物でさえも、その勢いに持ちこたえなかったので、津波対策は別としても、耐震構造化の推進は可能である。そこで、各自治体が作成しているハザー

ドマップの中で、想定外のレベルの地震まで耐え得る大規模公共施設は、ハザードマップの圏外に立地することとし、小規模で耐震化できていない施設は、圏内外を問わず仮避難所とし、長期的な避難所指定からは除外すべきと考える。

また、今後新設する公共施設については、災害時を想定して、耐震設計を厳しくすることはもちろん、建物設備設計に余裕を持たせる必要があることも考えておくべきであろう(例えば、配管は延長工事が早くできる設備設計、工事、部品備蓄を行い、トイレ増設用の給排水が容易に、素早くできるようにするなどの考え方)。

#### ② 自治体間の協力関係を越えた支援が重要であること

被災地とは離れていても、また自治体同士の友好・連携関係や相互応援協定を結んでいなくても、災害を経験した地域としての人道的支援推進方針による予想を超えた避難者受入れの例が多く出てきている。例えば新潟県では、県下の自治体への受入れ要請により、見附市はピーク時500名の南相馬市民を3つの公民館にて受け入れているケースがあり、長岡市、三条市も同様に受入れを行った。このような公的な避難の実現により、今後日本全体で支援していくという考え方が、今回の震災で醸成されることは大いに評価できる。また、このような傾向と受入れ自治体住民の考え方の変化が、既存および将来の公共施設の量的・質的な見直しの前向きな検討に拍車をかけると思われる。前述した「災害時相互応援協定」は、今回大きな

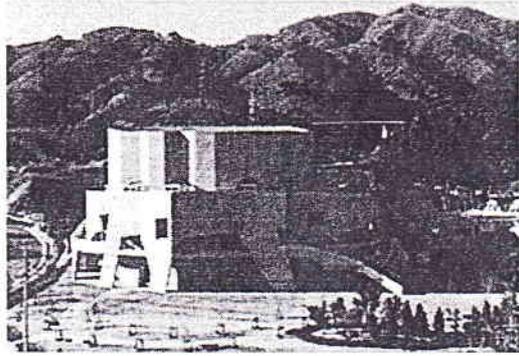


写真1 リアスホール全景

成果を示した。応援項目としては、物資支援、義  
えん 捐金、人的派遣、食糧・飲料水提供、避難住民受  
 入れなどがあり、県と県内自治体間での協定や、  
 他県自治体との協定を交わしている自治体が、今  
 後も増大してくるのは大いに歓迎されるであろう。

ちなみに現状では、横浜市が70自治体と協定を  
 結んでいるのをトップとして、大津市、長岡市、  
 札幌市、金沢市、静岡市、枚方市、神戸市、品川  
 区の順に協定数が多くなっている。ただし、上記  
 自治体も基本的には、周辺の市町村との協定を結  
 んでいるところが多く、共に被災すると機能しな  
 いというリスクもあり、離れた地域と協定を結ぶ  
 うという動きが出てきたことは今回の教訓である。  
 その事例として、液状化被害が発生した埼玉県久  
 喜市は、県外の協定先が茨城県結城市だけで、今  
 回の災害で両市ともに被災したため相互応援がで  
 きなかった。久喜市のくらし安全課は、離れた他  
 自治体との締結を検討しなければならない、と報  
 道されている。

## 2 避難所として指定される公共施設の設備と場所選定の教訓

皮肉なことに、大都市である仙台市で都市ガス  
 供給がストップしたことにより暖房・調理ができ  
 なくなったのに比べ、三陸海岸市町村は、LPG(液  
 化石油ガス)によってガス供給がストップしな  
 かったことから、ライフライン三要素(電気・水道・  
 ガス)に関して、今後は備蓄品目にLPGも入れる  
 べきだと検討している自治体が出てきたことは、  
 大都市での災害時の弱点が露呈した結果である。

したがって、津波被害がなかった公共施設とし  
 ては、市民センター、青少年会館、交流センター

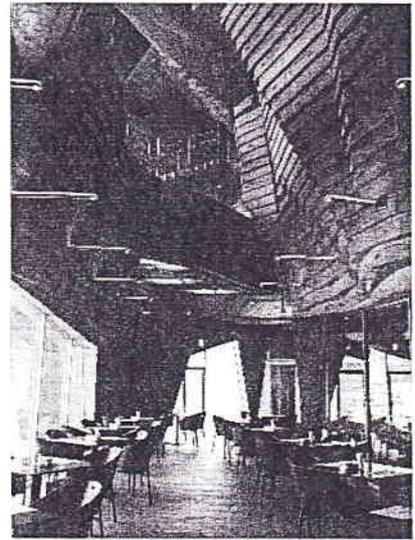


写真2 リアスホール内部の様子

のような、厨房設備を装備した施設(料理教室な  
 どで住民が利用)が、震災当初から大きく貢献し  
 たと言える。

中規模自治体なら、美術館・博物館・図書館な  
 どの公共施設には、レストランを併設している場  
 合が多いので、地震の程度にもよるが厨房機能復  
 帰時期が早くなるので避難者収容施設としては最  
 適な公共施設となった。

難しい問題ではあるが、公共施設のロケーショ  
 ンは、日本独自の津波対策として、高台に建設す  
 るという過去の教訓を守った自治体に見習うべき  
 点が多い。写真1、2に示す大船渡市民会館・図書  
 館(通称リアスホール:2009年日本建築大賞受賞)  
 は大変強固な建築物で、かつ、チリ地震津波の経  
 験から高台に建設されていた。避難民300名はも  
 ちろん、小さな避難所や、自宅を離れない市民に  
 対して、同市の調理人たちがボランティアで集ま  
 り、臨時食堂を開き、温かい食事を提供し、自宅を  
 離れない市民に弁当700食を配達できた。公共施  
 設の規模、耐震建設基準、ロケーションなどに、  
 過去の教訓が生かされている好例といえる。

## 3 災害避難者の受入れ期間中の公共施設の問題点と教訓

今回の東日本大震災時に、避難者を受け入れた  
 公共施設は、基本的には施設本来の目的と機能は  
 完全に失われてしまい、運動施設、図書館、公民  
 館等の利用や活動はストップし、住民サービスが

提供できなくなった。非常事態であるので、住民の理解は得られるが、前述した友好都市の受入れ施設でも同様の事態となり住民が利用できなくなった。

被災地の仮設住宅建設が長引くと、避難者の帰郷が遅れ、当該自治体住民の公共施設利用が長期間不可能になり、自治体も対応策が見出せなくなる。それが住民からのクレームにつながり、避難先の移転先を探すことを余儀なくされる。

マスコミで取り上げられた事例が、さいたま市のスーパーアリーナが受け入れた福島県双葉町の避難者である。彼らは、加須市の廃校に二次避難することになり、インフラ面(特に交通の便)での追加支援が必要となった。また、教育施設では新学期が始まって授業が開始できない状態で、二次避難先への移転の必要性が出ており、長期間滞在できる二次避難先を、危機管理計画的には、今後あらかじめ想定しておくべきであろう。

これに関して、千葉県では、一次避難者受入れ市町村の情報として、HP上で担当課と電話番号が明記されており、受入れ公共施設・人数・条件などの問い合わせが可能となっている。他の自治体でも同様のサービスを行っているところもある。

また、費用負担面では、予備費として確保している以上の出費について、今後県・国により補てんする仕組みが出てくると思われるが、短期であれば市町村単位で負担しているのが実態である。

## 4 指定管理者施設が避難所になった場合の課題・問題点

公共団体であれ、NPO、民間企業であれ、指定管理者として指名された団体・組織・企業としては、公共施設の使命および人道上の使命から、避難所として、避難者を受け入れざるを得ない。施設の機能は違っても、24時間避難者収容によるインフラ(電気・水道・ガス・通信・物流)のコストアップは、かなりの金額になってくるが、その負担区分に関しては、自治体と指定管理者間の協定書解釈(不可抗力発生による相互協議)により、温度差が出ているのが実情である。

パブリックビジネス研究会作成の「指定管理者

標準協定書」には、不可抗力条項の規定としては、次に示す条文を標準条文としている。条文中の甲は「自治体」、乙は「指定管理者」を示す。

(不可抗力によって発生した費用等の負担)

**第33条** 不可抗力の発生に起因して乙に損害・損失や増加費用が発生した場合、乙は、その内容や程度の詳細を記載した書面をもって甲に通知するものとする。

2 甲は、前項の通知を受け取った場合、損害状況の確認を行った上で甲と乙の協議を行い、不可抗力の判定や費用負担等を決定するものとする。

3 不可抗力の発生に起因して乙に損害・損失や増加費用が発生した場合、当該費用については合理性の認められる範囲で甲が負担するものとする。なお、乙が付保した保険によりてん補された金額相当分については、甲の負担に含まないものとする。

4 不可抗力の発生に起因して甲に損害・損失や増加費用が発生した場合、当該費用については甲が負担するものとする。

(不可抗力による一部の業務実施の免除)

**第34条** 前条第2項に定める協議の結果、不可抗力の発生により本業務の一部の実施ができなくなったと認められた場合、乙は不可抗力により影響を受ける限度において本協定に定める義務を免れるものとする。

2 乙が不可抗力により業務の一部を実施できなかった場合、甲は、乙との協議の上、乙が当該業務を実施できなかったことにより免れた費用分を指定管理料から減額することができるものとする。

この条文は、指定管理者施設に不可抗力(地震・台風・火災等)の災害が生じた場合を想定して規定されているが、今回のような大震災による他県・他市町村からの避難者受入れ施設となった場合の損害・損失や増加費用は想定されておらず、第33条の条文は、施設での不可抗力発生の場合としては、自治体・指定管理者双方にとり、誠実で、かつ、合理的な考え方である。しかし、他県・他市

町村地域での不可抗力発生による避難所としての損失・損害や増加費用は、基本的に「不可抗力」の定義に当てはまるかどうかの議論にもなりかねず、結果としては協定書にある「協議事項」としてケースごとの協議事項となり、自治体によっては解釈と負担区分の温度差が出てきているのが、今回の大震災が提起した新たな課題・問題点と言える。

千葉県M市では、民間のビルメンテナンス企業が指定管理者として運営管理している施設に、宮城県からの避難者をピーク時130人受け入れた事例がある。震災後の3月14日から4月4日頃まで、指定管理者施設にて、市職員も駐在して、指定管理者側と協調して、避難者生活支援を行った。その間、施設自体は休館としたが、指定管理者側には、損害・損失・増加費用もなく、自治体にて最終責任を負担した。

一方、他の自治体の例では、短期間の非常事態（不可抗力との解釈ではなく）であるので、指定管理者側も、自己負担での協力を要請されたケースがあったのも事実である。

したがって、今後の教訓として、自治体と指定管理者双方が当該施設での不可抗力の事態発生以外の避難所として利用するケースを指定管理者協定書の条文内に規定するのも良いが、横浜市や川崎市のように、協定書とは別に「災害協定書」（当該施設の災害だけでなく、避難所になった場合の規定も加えた協定書）を締結しておくことが重要になる。相互の協議事項として処理する前に、さまざまな事態を想定して、双方の業務内容の変化、費用負担の区分を規定しておく考え方が、各自治体間に広まっていくことを期待する。



## 5 大震災による電力節減の公共施設への影響

政府による電力需要抑制指示は、5月13日に25%から15%に下げられた。

浜岡原発停止による、中部電力から東京電力への供給停止による供給力低下については、リカバーする措置（火力発電所再開、ガスタービン増設等）にて増量化してきたと思われるが、節電は、企業、家庭、公共施設にまで及ぶ大きな課題となっ

ており、今夏を乗り越えられるかについては、気温の予測がまだ見えてこない以上、より厳しい方針で臨むべきであるのは間違いない。

公共施設の節電対策は、教育施設、福祉施設、役所のような行政施設など重要度・優先度の高いインフラ施設も例外ではない。指定管理者施設に多い運動施設、集会施設、社会教育施設等は、行政サービス低下にはなるが一定期間休館、利用時間短縮および自主事業停止等が最も節電に効果のある方法なので、自治体がまずは着手しやすい対象である。すでに一部の自治体のHPでは、節電のための休館施設名や、部分的な機能閉鎖・停止（例：図書館の夜間閉鎖や、コンサートホールのイベント中止等）を公表している。また、横浜市のように施設の輪番休業による電力削減量と削減率を公表しているケースもあり、同様の自治体が増えるのは確実であろう。

これに対しては、指定管理者もブラックアウト（予測しない停電）を防ぐためにも、これまで蓄積してきた省エネ技術を、ハードとソフト両面で活用して前向きに協力すべきであるが、不可抗力の発生のケース同様、休館や閉鎖については、あらかじめ協議の上、今から別途協定（参考の「災害協定書案」参照）を締結しておくのが重要であることを強調しておきたい。

最後に、仮設住宅建設ピッチが上がれば、指定管理者施設の避難者は減少して、少なくとも秋ごろには、施設は本来の機能と目的を取り戻せると予測する。今夏には節電15%達成目標による、指定管理者施設、さらには、運営段階に入っているPFI施設では、全面または部分的休館、もしくは閉鎖も、大規模施設ほど起こり得るので、自治体の関係部署と対応策の協議を開始するのが賢明であると指摘しておきたい。

### 参考文献

1. パブリックビジネス研究会 指定管理者標準協定書
2. 横浜市、川崎市の災害協定書案
3. 週刊ダイヤモンド 5・14号「大活躍した災害時相互応援協定」データ

(マネジメント21 [マツモト タクゾウ])

## 参考

### 指定管理者施設での災害協定書案

すでに災害協定を指定管理者と締結実行している自治体の協定書を参考にして、自治体側、指定管理者側にとって、お互いに納得できるように筆者が作成した協定案が下記のとおりであるので、参考にしていただきたい。

## 災害時等における施設利用の協力に関する協定書(案)

〇〇市(以下「甲」という.)と△△施設の指定管理者である ABC 株式会社(以下「乙」という.)との間において、次のとおり協定を締結する。

(趣旨)

**第1条** この協定は、〇〇市内に地震、風水害、その他の災害等が発生した、又は発生するおそれがある場合(以下「災害時等」という.)に、乙が、運営管理する施設(以下「施設」という.)を利用して、〇〇市防災計画(以下「防災計画」という.)に基づく避難施設(地域防災拠点として指定されている公共施設及びその補完施設を示すものであり、以下「避難所」という)を、開設及び運営するために必要な事項を定めるものとする。

又、〇〇市が、「県外自治体との災害時相互応援協定」により受け入れる避難者施設としての開設及び運営に必要な事項を定めるものとする。

(避難所)

**第2条** この協定における避難所は、地域防災拠点に指定されている公共施設が、第一次避難施設として避難者を収容する施設であり、その補完施設とは、次に掲げる場合の補完的避難場所として、あらかじめ災害時等における用途を指定せず、柔軟的に活用する施設とする。

- (1) 避難者が多数で地域防災拠点だけでは収容しきれない場合
- (2) 避難者が少数で地域防災拠点に避難場所を開設するまでに至らない場合
- (3) 地域防災拠点、または社会福祉施設では要援護者の受入れが不十分な場合
- (4) その他甲が特別に認める場合

(対象施設)

**第3条** 本協定の対象施設は、次のとおりとする。

所在地 〇〇市

施設名 △△スポーツ施設(その他、市民センター、図書館、文化会館等の名称)

(協力要請)

**第4条** 甲は、第1条にて定める災害事態発生時等に、前条で規定する施設を避難所として利用する必要があるときは、乙に対し協力を要請する。

(連絡体制)

**第5条** 前条で規定する甲の要請は、施設を所管する甲の管轄部署長の名により乙の施設長に対して行う。

- 2 前項の目的を達するため、甲乙は互いに緊急時の連絡先を報告し、随時更新する。

(協力体制)

**第6条** 乙は、あらかじめ協力内容について甲と協議し、協力体制を明らかにしておくものとする。

2 前項の内容に変更が生じた場合、乙は、甲に報告するものとする。

(発災時の対応)

**第7条** 乙は、災害時等において速やかに、避難所としての機能を果たせるよう施設の開設など必要な措置を講じる努力をするものとする。

2 乙は、前項で定める措置を行ったのち、あらかじめ甲と協議した内容に基づき、避難所の開設及び運営に協力するものとする。

3 災害時等に、甲が避難所として開設した施設の管理運営は、必要に応じ職員を派遣するなどして、甲が責任をもってあたるものとする。

4 甲の職員到着までは、施設の管理運営については乙が甲の代わりに責任をもってあたるものとする。

5 避難所の管理運営について応援が必要な場合は、甲の要請または乙の状況判断により、乙は可能な限り甲に協力するものとする。

6 施設が避難所として開設されている間は、甲は必要に応じた範囲内で一般利用の制限（休館、一時使用禁止を含む）を行うものとする。乙は、甲に協力して一般利用者への連絡・周知を行うものとする。

7 避難所の閉鎖については、復旧状況等を考慮し、甲が決定するものとする。

(経費の負担)

**第8条** 前条の措置に伴う損害及び増加費用は、甲が負担することを原則として、甲乙の協議により決定するものとする。ただし、災害救助法(昭和22年法律第118号)が適用された場合は、災害救助法施行細則による救助の程度等(昭和xx年〇〇県告示第xxx号)に定めるところにより甲が負担する。

(備蓄及び訓練等)

**第9条** 乙は、〇〇市災害対策条例(平成xx年x月〇〇市条例第x号)第x条に定める事業者としての基本的責務として、事業者自らの負担と責任において、甲の代わりにその管理する施設及び設備の地震に対する安全性の確保、食料、飲料水、トイレパック等の備蓄、消火、救出救助等のための資材及び機材の整備、その他の災害対策の推進を図らなければならない。甲は事業者である乙の上記に関する負担分の金額を、次年度の指定管理料に追加するものとする。

2 乙は、前項に定めるものに加え、甲が実施する備蓄物資の整備、訓練等に対し、積極的に協力するよう努めなければならない。

3 乙は、その能力を活用して積極的に市民、自主防災組織等と連携を図るよう努めなければならない。

4 乙は、施設の職員等が災害時等の対応に関する知識又は技術を習得できるように、防災訓練等に参加する機会を提供するよう努めなければならない。

(その他)

**第10条** 本協定に定めるもののほか、本協定の実施について必要な事項は、その都度甲乙両者が協議して定めるものとする。

(有効期間)

**第11条** この協定書の有効期間は、平成20年4月1日から平成2X年3月31日までとする。

注：指定管理期間と同じ