

都市公園における災害時の指定管理者等の役割に関する考察

Study on Role of Selected Park Management Organization at the Time of Disaster in Urban Parks

青木 明代* 平松 玲治*
Akiyo AOKI Reiji HIRAMATSU

【要旨】

都市公園における指定管理者制度導入や、国営公園の管理への市場化テストの導入にともない、国や地方公共団体にかわり、指定管理者や管理受託者として民間等が公園管理に参入し、その件数は年々増加している。南海トラフ地震や首都直下地震等、大規模地震への国の対策も強化されている昨今、指定管理者等が公園管理者として行うべき災害への備え、役割はより重要になってきている。本稿では、平成23年の東日本大震災、平成28年4月の熊本地震において、主に災害を経験した指定管理者等の対応から確認された事象と公園設置者から求められる災害対応業務から、役割と課題を整理した。役割として、指定管理者等が現場に常駐していることから迅速な初動対応ができたことの確認、復旧・復興段階における公園利用機能回復のための業務の必要性、そのほか初動から復興までのいずれの段階においても、事前準備の必要性がみられたことを示したほか、課題として、災害時の指定管理者の利用料収入、指定管理料、スタッフ雇用の問題を挙げた。

【キーワード】

都市公園、指定管理者、市場化テスト、災害

1. はじめに

都市公園をはじめとする緑やオープンスペースは、存在効果として都市環境の改善、自然環境保全機能、経済面での機能に加えて、防災面での機能を有し¹⁾、利用効果として、災害対策の拠点としての役割を持つ²⁾。具体的には、災害時の避難の場、火災、爆発による災害の緩和、防止、災害対策の拠点、自然災害の緩和、防止、防災教育の場として機能する²⁾。

平成28年4月に発生した熊本地震においても、都市公園は、緊急避難の場、一時的避難所、災害拠点の場として重要な役割を果たした。特に車両による避難者がオープンスペースのある都市公園に一時的に避難してくるという利用のされ方がみられた³⁾ほか、街区公園や近隣公園では、一時的避難場所として公園愛護会や自治会などが近隣からの避難者や、車中泊の避難者に対して炊き出しや災害情報の提供、防災設備の運用などを担ったという報告もあった⁴⁾。

平成15年度に指定管理者制度が導入されて以降、都市公園における指定管理者は年々増加しており、約11,900ヵ所、大規模な都市公園を中心に、全国で約11%の都市公園で、指定管理者が管理を行っている（平成26年3月31日現在）⁵⁾。また、制度導入後13年が経過し、3期目、4期目というところまでできており、指定管理者の提案もより創意工夫が図られたものになり、マネジメント技術も向上している。国営公園における管理運営においても、競争の導入による公共サービスの改革

に関する法律（平成18年法律第51号）に基づき、公共サービスの実施について、民間事業者の創意工夫を活用することにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現することを目的として、官民競争入札・民間競争入札（いわゆる市場化テスト）⁶⁾が導入された。それにより、市場化テストで選定された民間事業者等の受託者が、管理運営に携わるようになり、より創意工夫された利用サービスが提供されるようになってきている（なお、本稿では地方公共団体の公園管理を行う指定管理者と国営公園の公園管理の受託者を合わせて「指定管理者等」という）。

平成15年度の指定管理者制度導入以降、大規模な地震として、新潟県中越地震（平成16年）、福岡県西方沖地震（平成17年）、東日本大震災（平成23年）、熊本地震（平成28年）など10件、平成26年8月20日広島豪雨など、台風や大雨による災害が31件、大雪災害が6件、竜巻・噴火等が7件発生している⁷⁾。災害の数だけを考えれば、2～3年に1回は、全国のどこかの都市公園が地震を経験し、年2回は、水害に遭遇するということになる。南海トラフ地震や首都直下地震等、大規模地震への国の対策も強化されている昨今、指定管理者等が公園管理者として行うべき災害への備え、役割はより重要になってきている。

本稿では、主に災害を経験した指定管理者等の対応から確認された事象と公園設置者から求められる災害対応業務から役割と課題を整理し、今後の指定管理者等の災

*公園管理運営研究所

害対策や対応の実効性の向上に資することを目的として考察を行った。

2. 研究の方法

平成 23 年の東日本大震災、平成 28 年 4 月熊本地震において、都市公園の指定管理者等が行った災害時対応について、既存資料である文献、資料、ウェブサイト、既往研究およびヒアリング調査等から情報を収集した結果と、地方公共団体等の指定管理業務仕様書等に示される災害対応業務について、指定管理者の災害時の役割と課題を整理した。

3. 指定管理者の災害時対応事例

(1) 東日本大震災発生時

平成 23 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分にマグニチュード 9.0 最大震度 7.0 以上を観測した東北地方太平洋沖地震とそれに伴う大規模津波発生により未曾有の被害もたらされた。東日本大震災では、緑とオープンスペースが果たした役割として、特に津波災害における多重防御の一つとしての機能や、避難路や避難地としての機能、復旧・復興支援機能等、また、都心部では帰宅困難者の一時滞在場所としての機能がみられた⁸⁾。

1) あづま総合運動公園（福島県立公園）

あづま総合運動公園は、福島市西部に位置する広域公園であり、平成 18 年 4 月より財団法人福島県都市公園・緑化協会が指定管理者として管理を行っている。なお、公園は、福島市地域防災計画において「指定緊急避難場所」として位置づけられている。東日本大震災発生後、福島県からの要請により、指定管理者に受入れ可能人数について照会があり、1,400 名と回答した。本来は指定された「避難所」ではないが、震災 3 日後から、300 人の避難者の受入れを開始し（スタッフ 20 名）、最大約 2,500 人、延べ 11 万人の避難者を受け入れた⁹⁾。避難者の数に対して、指定管理者だけでは対応ができず、福島県に人的支援を要請し、195 日間にわたり避難所運営にあたった⁹⁾。避難所運営に関しての主な業務は以下のとおりであった（表 1）。

指定管理者は避難所運営を行っていたため、公園の通常再開業務は、約 2 ヶ月半の間（5 月末）までは全施設が利用休止であったが、スポーツ団体からの大会開催要望により、野球場や陸上競技場など体育館以外の施設は、約 3 ヶ月後から実施された⁹⁾。避難所閉鎖後、修繕工事等を実施し、約 8 ヶ月後（11 月 2 日）に体育館を含むすべての施設が利用可能となり通常業務が再開された⁹⁾。

指定管理者として、急遽、避難所運営にあたった財団法人福島県都市公園・緑化協会は、課題として、地域防災計画において指定された避難所でなかったため、運営責任の所在が不明確、避難者への情報提供が不十分、避難

表 1 避難所運営における指定管理者の主な対応⁹⁾
（福島県立あづま総合運動公園）

期間	指定管理者の対応
発災から2週間程度	避難者受入れ、避難状況把握、避難所運営、居住区の設定、食料受入れおよび配布、物資受入れおよび配布、ボランティア支援業務コーディネーター、救護所の設置・スクリーニング検査の実施、仮設風呂の設置にかかる管理業務 等
2週間後以降～約6か月間	洗濯機の設置管理、こどもの就学手続き、駐車場管理、自転車の貸し出し業務、衛生管理、ごみ処理管理、掲示板の設置、物資倉庫の管理、急病人・乳幼児・妊婦・高齢者等への対応、郵便・銀行・警察パトロールの対応、マスクミ取材への対応、避難者の要望対応 等

場所から避難所への切り替わりが不明であったこと等を挙げている⁹⁾。

2) 宮城県立公園

東日本大震災において発生した津波からの避難のため、海浜部近くに位置する 3 つの宮城県立公園の指定管理者は、自身の避難および利用者の避難誘導のために、以下の行動を行った（表 2）。

表 2 東日本大震災発生後の指定管理者による避難行動と避難誘導（宮城県立公園）¹⁰⁾

公園名	指定管理者の対応
岩沼海浜緑地	地震と同時に停電となり、園内放送が使用できなくなったため、ハンドマイクでスタッフ 2 名が大津波警報発令を来園者に知らせ、地震発生から 45 分後の 15 時 30 分頃にはすべて避難したことを確認した。 スタッフは付近で一番高い野球場のスタンドへ避難し、まもなく第 1 波が到達した。（中略）スタッフがスタンドから脱出することができたのは、水が引いた翌朝となった。
仙台港多賀城地区緩衝緑地	地震発生時には近隣からの来園者 20 名程度と、遠方からの来園者 4 名が公園にいた。防災無線から大津波警報の発令を告げるアナウンスがあり、スタッフ 5 名は園内を巡回し、来園者に避難の呼びかけを行った。近隣からの来園者の避難は確認したが、遠方からの来園者に対しては、避難場所を説明している途中に津波が来襲し、スタッフ 1 名とあわせ 5 名が周辺で一番高い場所に避難し難を逃れた。
矢本海浜緑地	海岸線に面した公園は、地震発生時まで約 70 名の利用者を確認していた。大津波警報が発令され、メガホンを持ったスタッフ 3 名が園内を巡回し、警報発令を叫びながら園内に残っている人がいないかを確認した。

なお、この指定管理者の行動に対して、宮城県土木部都市計画課公園緑地班は、以下のように報告している。

「今回 2 つの公園では指定管理者のスタッフが使命感から避難せず現場に留まってしまったが、来園者およびそこで働くスタッフの安全確保について、公園設計の段階から考えていく必要を強く認識させられた」¹⁰⁾。



写真1 東日本大震災発生後の帰宅困難者のようす
(国営昭和記念公園)

3) 国営昭和記念公園

東日本大震災発生直後、特に都心部では帰宅困難者が多くみられ、主に指定管理者等が帰宅困難者の対応にあたった。事例として、日比谷公園など都立公園の指定管理者である公益財団法人東京都公園協会、文京区の目白台運動公園の指定管理者である目白台運動公園・西武パートナーズ、千葉県立幕張海浜公園の指定管理者である県立幕張海浜公園みどりと海パートナーズなどが帰宅困難者対応にあたったという報告がある^{11) 12)}。

国営昭和記念公園は、JR立川駅から徒歩10分程度の距離に位置している。市場化テストで選定された管理受託者として、平成21年4月から平成24年3月まで、(財)公園緑地管理財団が公園の管理運営を行っていた。東日本大震災の発生後、立川駅が帰宅困難者で混雑したことから、立川警察からの要請により、公園設置者の国土交通省国営昭和記念公園事務所と管理受託者が協議し、無料区域の花みどり文化センター、総合案内所を無料開放し、警察の誘導により最大約1,000人を受け入れた¹³⁾。管理受託者は園内の点検のほか、帰宅困難者受け入れへの対応として、毛布や非常食の確保・提供、立川市・立川警察署等からの情報収集・提供、長時間の滞留を予測し、使用可能な椅子を全て提供するとともに、床に人工芝を敷くなどの対応を実施した¹³⁾(表3)。

(2) 熊本地震発生時

1) 熊本市水前寺江津湖公園

熊本市水前寺江津湖公園は、熊本市の中心部から南東約5kmに位置し、約50haのひょうたん型の江津湖の周囲を取り囲むように位置する広域公園である。平成24年4月より指定管理者制度が導入され、(一社)熊本市造園建設業協会が平成29年3月までの5年間指定管理を行っている^{注1)}。また、熊本市の災害時一時避難場所に指定されている(洪水を除く)。

表3 東日本大震災発生後の管理受託者の対応¹³⁾
(国営昭和記念公園)

日時	管理受託者の対応
3月11日	
14:46	地震発生(立川市役所 震度4)
14:50	公園内施設点検開始、異常なし。
15:10	警戒体制に入る。
15:24	余震発生(立川市役所 震度4)
15:25	公園内施設点検開始、異常なし。
16:15	園内施設に被害無。ゆめひろば、文化センター総合案内所にて帰宅困難者受入に備える
16:25	立川警察署より立川駅前滞留者の公園で受入れ要請有。 昭和記念公園事務所との協議の結果、無料区域(文化センター、総合案内所)に帰宅困難者を受け入れることを決定。
16:30	立川市より毛布300枚、非常食300食の提供を受ける。夜間対応に備え、発電機つき照明を配置。
16:40	非常体制に入る。
17:30	園内建物への帰宅困難者収容人数が約1000人となる。
19:30	アサヒ飲料飲料水1008本配布。
19:45	毛布300枚配布。
20:00	立川市に700名分の毛布及び非常食を追加要請。
20:30	毛布700枚追加配布。
20:55	非常食1000食確保。 立川市、立川警察署等から情報収集、随時帰宅困難者に情報提供
3月12日	
0:00	夜間体制。スタッフ11名が宿直。
3:20	非常食700食配布。
3:30	帰宅困難者603人以降、定期的に滞在者をカウント。
7:00	開園前点検実施
8:25	開園前点検の結果、園内は異常無し。
10:30	帰宅困難者0人

平成28年4月14日21時26分にマグニチュード6.5、最大震度6.5(前震)、4月16日深夜1時25分にマグニチュード7.3、最大震度7(本震)を記録する熊本地震が発生した。指定管理者が初動対応から発災後1ヶ月間に行った対応は次の通りであった。

①初動対応

前震と本震が発生した時間はいずれも夜間であったため、園内の利用者はほとんどおらず、スタッフは自宅にいたが、発災後すぐにスタッフの安否確認を行うとともに、参集指示をし、30分以内に公園に参集し、主要施設の安全確認、ライフラインの確認を実施した¹⁴⁾。熊本市や指定管理者本社への報告や指示を受けながら、車での避難者のために、駐車場の開放や、断水したトイレの利用のための水汲み等を実施した¹⁴⁾。翌日の早朝からは、園内作業協力社と園内点検を実施し、応急措置を実施した¹⁴⁾(表4)。

表4 熊本地震発生後の指定管理者の初動対応¹⁴⁾
(熊本市水前寺江津湖公園)

日時	対応
4月14日 21:26	地震発生(前震) スタッフの安否確認、参集指示(携帯電話)
21:35	現場参集
21:45	管理棟内安全確認(ガラス破損、壁面クラック等)
22:02	指定管理者本社連絡・報告
22:07	車による避難者のため、駐車場開放
22:12	熊本市への初動対応、園内状況報告
22:20	断水のため、トイレ利用は小川の水で対応
4月15日 2:30	責任者、スタッフ1名で夜間事務所待機 駐車場台数69台確認
5:30	避難車が退園しはじめる
5:45	スタッフ全員集合、情報共有、園内点検
9:00	園内作業協力社と、応急措置作業実施
9:50	熊本市、指定管理者本部に点検結果報告
午後	被害詳細点検実施
20:00	熊本市、指定管理者本部に対応状況報告 駐車場閉門し業務終了(避難車両なし)
4月16日 1:25	地震発生(本震) スタッフの安否確認、自宅待機指示(携帯電話)
1:52	責任者現場到着、避難者の要望により駐車場開放
2:03	熊本市への状況報告、駐車場開放の了承を得る
2:12	指定管理者本社に安否確認報告
3:30	駐車場台数134台確認
5:06	熊本市より、別の駐車場開放依頼(対応完了5:26)
5:30	スタッフ集合、情報共有、園内点検
10:17	熊本市より、園内のドクターヘリの着陸要望のため 現地確認指示(対応完了10:35)
13:00	園内の利用規制作業を実施(作業完了17:30)
14:25	指定管理者本部に状況報告
18:10	熊本市公園課担当者より、1週間程度の駐車場常時 開放の指示
19:10	熊本市、指定管理者本部に対応状況報告

②被害状況とライフライン

主な被害状況としては、管理事務所内のガラス破損、壁面クラック、園路の隆起・亀裂・クラック多数といった被害がみられた¹⁴⁾。ライフラインは、前震のあった4月14日から4月17日までは水道が断水、4月16日の



写真2 園内応急措置の様子
写真提供：熊本市水前寺江津湖公園

本震発生後から3日間程は、停電や電気の供給が不安定、通信手段としての携帯電話は使用可能であった¹⁴⁾。

③利用状況

4月14日の前震発生後に、車での避難者があり、開放した駐車場に約70台程度の駐車が見られた。4月16日の本震後には、約140台程度の駐車が見られ、園内のトイレ利用などがあった¹⁴⁾。

発災後1週間ごろまでは、断水の影響により、園内にある湧水地の給水での利用が見られ、散歩等の利用や、被災者の親子向けにボランティアで体を動かすイベントが実施されるなど、リフレッシュ目的での利用もみられるようになった¹⁵⁾。

発災後1ヶ月ごろには、規制箇所以外での通常利用もみられ、公園主催イベントも実施された¹⁵⁾。

なお、車での避難者は、最終的に3ヶ月後頃までみられた¹⁵⁾(表5)。

表5 熊本地震発生後の公園利用状況¹⁵⁾
(熊本市水前寺江津湖公園)

時期	公園の利用形態
4月14日 前震	・車による避難者による駐車場利用(約70台) ・避難者によるトイレ利用
4月16日 本震	・車による避難者による駐車場利用(約140台) ・避難者によるトイレ利用
本震発生 1週間後	・車による避難者による駐車場利用 ・園内の湧水の給水利用 ・散歩等の利用 ・被災者のリフレッシュのための利用(被災者の親子向けに体を動かすイベント実施)
本震発生 1ヶ月後	・車による避難者による駐車場利用 ・散歩等の利用 ・規制箇所以外では通常利用もみられた ・公園主催イベントを実施した

指定管理者は、電気の供給が安定した本震発生3日後頃から、ホームページ等で給水利用や、トイレの案内、管理棟を休憩場所や携帯の充電場所として開放、被災者の心身のリフレッシュを促すための利用案内等を行った¹⁵⁾。



写真3 給水利用の様子
写真提供：熊本市水前寺江津湖公園

④復旧作業

園内の被災箇所の復旧は、小規模なものについては、指定管理者が実施し、協定において定められた修繕費(20万円)を超えるものについては、熊本市が実施した。なお、熊本市水前寺江津湖公園は、災害査定の対象となつた¹⁵⁾。

⑤ふりかえり

指定管理者の対応として、良かった点、課題として、以下の点があげられた(表6)。

表6 熊本地震の対応についてのふりかえり¹⁵⁾
(熊本市水前寺江津湖公園)

<p>(良かった点)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現地責任者やスタッフが、地震発生後に速やかに公園に参集し、園内の安全点検や車での避難者のための駐車場開放ができた。 ・日常的に現地責任者を含め、スタッフが巡回点検を行い、危険箇所について熟知していることから、地震発生後もポイントをしばった点検ができた。 ・携帯電話が使用可能であったために、熊本市や指定管理者本社への報告、指示を受けることができた。 ・園内は湧水箇所が多いため、被災者に対して給水利用案内ができた。 ・日頃より発注者である熊本市とのコミュニケーションをよくとっていることから、スムーズな修繕対応や、園内工事の対応ができた。 ・指定管理者である(一社)熊本市造園建設業協会の会員からの協力により、園内規制や応急措置に必要な資材や車両の調達ができた。
<p>(課題等)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・発災後3日間ほどは電気の供給が不安定であったために、利用案内が看板等での対応のみとなるなど、限られた案内しかできなかった。 ・携帯電話が使用できなかった場合の熊本市や指定管理者本社との連絡手段の確保が必要である。 ・今回は、車での避難者のみであったため、避難者からの要望はなかったものの、一時避難場所として備蓄品や安全衛生用品等の資材の確保が必要である。

2) その他指定管理者の対応

総務省が、熊本地震において避難所や避難場所となった施設等を管理運営していた指定管理者に行ったヒアリング結果からは、以下の点が指摘されている(表7)。

4. 指定管理者等の災害時の役割・課題

(1) 事例から確認された役割

事例から確認された指定管理者等の災害発生後の役割について整理した。役割については、防災公園の計画・設計に関するガイドライン(平成27年9月改訂版)における防災公園等の役割の時系列的整理に従い、直後段階(初動時)、緊急段階、応急段階、復旧・復興段階に分類した¹⁷⁾(時系列的整理における予防段階はのぞく(表8))。

(2) 仕様書等で求められる役割

指定管理者等に求められる災害時の役割について、地方公共団体(東京都、大阪府、埼玉県、横浜市を事例とした)の指定管理業務仕様書・管理運営要領等で示され

表7 熊本地震発生後の指定管理施設の管理運営についてのヒアリング結果から得られた指摘事項¹⁶⁾

<p>避難所となった場合の行政と指定管理者の役割分担</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・大規模地震災害発生時には、指定管理施設における避難所運営について、行政職員のみによる実施は現実的ではなく、指定管理者による運営協力は必要不可欠。 ・大規模地震災害発生時には、指定避難所であるか否かにかかわらず避難に適した施設は、避難所又は事実上避難者が集まる場所となる。避難に適した施設では、あらかじめ、発災時の避難所立ち上げに関するルールや役割分担を明確しておく必要がある。 ・特に、指定管理者が避難所運営において重要な役割を果たしている場合には、行政の判断に当たって、現場管理に当たる指定管理者と十分な連絡調整をしておく必要がある。
<p>避難所運営方針、ルール</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所の運営を指定管理者が行う場合であっても、受け入れる避難者の数、避難者に割り当てる個人スペースの配分や避難所内の安全管理、個人情報の取り扱いなど、避難所運営の基本的な方針についての決定方法や、他の関係機関との連絡調整の方法を行政と指定管理者の間で定めておく必要がある。
<p>行政と指定管理者の費用分担について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所対応に要した費用の負担のあり方、指定管理者が費用を請求する場合の協議のルール(協議開始時期・手続、協議対象事項等)をあらかじめ定めておく必要がある。 ・公費負担に関しては、指定管理者の業務の円滑な実施に支障を来すことがないように、指定管理者が担う役割に相当する適切な範囲又は水準が設定される必要がある。 ・公費負担の支出の時期については、指定管理者が本来得られるべき通常の指定管理料や利用料金等の当面の収入が得られない状況があり得ることを考慮する必要がある。
<p>近隣地方公共団体との調整について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・県有施設又は市町村区域の境界付近に所在する施設については、避難所としての機能を果たす際の責任の所在が不明確になりがちである。このような施設については、指定管理者と市町村のほか、県又は近隣市町村を含めた三者間で事前の調整が必要である。

表8 災害発生後の指定管理者等の役割

<p>初動時 (発災～ 概ね3時間程度)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者の安全確保 ・スタッフの安全確保、確認 ・参集指示 ・公園設置者および指定管理者本社への連絡報告 ・園内点検 ・ライフライン使用可否に関する調査 ・災害情報収集
<p>緊急段階 (概ね3時間～ 概ね3日程度)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者の安全確保、避難誘導 ・園内点検、応急措置 ・公園利用調整(避難者、帰宅困難者があった場合の利用調整、一時避難場所、避難所、帰宅困難者支援施設等の指定等に伴う対応) ・避難者・帰宅困難者対応(備蓄品の提供、トイレ利用案内等) ・公園設置者および指定管理者本社への連絡報告 ・ライフライン使用可否に関する調査 ・災害情報収集、避難者等への情報提供
<p>応急段階 (概ね3日以降)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者の安全確保、避難誘導 ・園内点検、応急措置 ・公園利用調整(避難者・帰宅困難者があった場合の対応、一時避難場所、避難所、帰宅困難者支援施設等の指定等に伴う対応) ・避難者・帰宅困難者対応(生活支援等) ・公園設置者および指定管理者本社への連絡報告 ・ライフライン使用可否に関する調査 ・災害情報収集、避難者等への情報提供
<p>復旧・ 復興段階 (概ね3日以降)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・応急措置、修繕工事発注(指定管理者と公園設置者間での修繕協議実施) ・公園利用調整(避難所(指定外を含む)となった場合の対応) ・災害情報収集、避難者等への情報提供 ・公園設置者および指定管理者本社への連絡報告 ・ライフライン使用可否に関する調査 ・公園利用案内(利用が可能である場合、園内看板、SNS、ホームページ等にて利用情報提供) ・被災者のためのイベント企画・実施(被災状況による)

ている指定管理者の災害対応業務¹⁸⁾ ¹⁹⁾ ²⁰⁾ ²¹⁾ および国営公園運営維持管理業務共通仕様書（国営昭和記念公園を事例とした）における事業者（管理受託者）の災害対応業務²²⁾ について読み取った上で、(1)と同様に時系列に分類した（表9）。ほとんどの仕様書等において、緊急時・災害時の危機管理体制の確立、利用者の安全確保、状況報告、関係機関との連携、応急措置、災害応急対策への協力といった記載がみられた。

表9 仕様書等に記載される指定管理者の災害対応業務および国営公園における維持管理業務事業者の災害対応業務^{注2)}

予防段階	災害対応マニュアル整備、参集体制の確立、危機管理体制整備、災害等の情報収集、災害対応備品の準備、閉園措置
初動時	利用者の安全確保・避難誘導、参集、現場状況把握、公園設置者への連絡、関係機関との情報共有、応急・救護対応、閉園措置
緊急段階から応急段階	利用者の安全確保・避難誘導、園内点検、公園設置者への連絡、関係機関との情報共有、応急・救護対応、園内危険箇所の立入禁止措置、災害時利用目的による公園利用調整、公園設置者が主体となり実施する災害応急対策等への協力
復旧・復興段階	施設修繕にかかる協議

(3) 災害時の役割において考慮すべき事項

(1) および (2) から確認された役割について、指定管理者として特に考慮すべき事項について、以下のとおりまとめた。

1) 予防段階

①災害対応マニュアルおよび危機管理体制整備、参集体制の確立

災害対応マニュアル、危機管理体制整備にあたっては、公園設置者や関係機関と調整を行い、役割、行動、体制等についてとりまとめる。参集基準を定め、参集方法についてスタッフに周知する。

②災害等情報収集

地震・風水害・その他の災害に対する情報収集方法および体制を整える。

2) 初動時の対応

①利用者の安全確保・避難誘導

災害発生直後は、公園に利用者がある場合、まず利用者の安全確保と避難誘導を行う。東日本大震災における津波発生後に、宮城県立公園の指定管理者が園内に留まってしまったということを踏まえ、災害毎の避難誘導方法について設定・確認しておく。利用者に対しては、非常用放送設備がある場合、避難誘導を実施し、ない場合は、ハンドマイク等で対応を行う。

②スタッフの安全確保・参集

事前に定めた安全確認方法および参集基準により、責任者はスタッフも被災者であることを考慮し、参集判断および指示を行う。

③連絡手段の確保

熊本地震の対応についてのふりかえり（表6 熊本市水前寺江津湖公園）から、固定電話・携帯電話が使用できなくなることを想定し、防災無線、衛星電話、IP電話等の連絡手段について公園設置者、指定管理者本社と協議を行う。

④公園利用調整

地域防災計画上の一時避難場所、広域避難場所、避難所等の指定を踏まえた対応について予め公園設置者と定めておく。あづま総合運動公園は、地域防災計画等において指定された避難所ではなかったが、避難所となったことや、熊本地震発生後の指定管理施設の管理運営についてのヒアリング結果から得られた指摘事項（表7）において、「指定避難所であるか否かにかかわらず避難に適した施設は、避難所又は事実上避難者が集まる場所となる。」ということから、指定外避難所等になり得る可能性についても検討する。

⑤避難者・帰宅困難者対応

避難者・帰宅困難者の受入想定人数・受入場所、また、車での避難者が想定される場合の駐車場や広場の利用方法についても定めておく。

⑥園内点検

緊急時園内点検ルートや、点検票の整備および、災害時に危険箇所となり得る場所について指定管理者内で日常的に共有する。

4) 緊急時の対応

①応急措置

園内点検実施後、応急措置により立ち入り制限区域等を設ける。熊本地震の対応についてのふりかえり（表6 熊本市水前寺江津湖公園）から、近隣造園業者等と災害時協定を結ぶなど、人的協力、資材等の調達について定めておく。

②避難者・帰宅困難者対応

避難者等が想定される場合には、備蓄品の確保または地方公共団体からの調達方法について、取り決めを行う。災害時トイレ利用、トイレ確保についても検討を行う。

③災害情報収集・情報提供

地方公共団体、警察、消防署等および、帰宅困難者対応の際は、交通事業者等と緊急時の連絡方法について定めておく。

④ライフライン

電気、水道、ガス、通信等のライフラインの使用については、発災後、定期的に確認するとともに、復旧情報を収集する。予め、断水の際の井戸水等を含めた水の確保、停電に備え、非常用電源、発電機の確保について検討する。

5) 復旧・復興段階

①応急措置・修繕工事発注

園内の被災箇所の修繕工事においては、指定管理者の場合は、指定管理者募集要領、仕様書、協定書等で、公

園設置者と指定管理者の修繕費用負担について定められているが、指定管理料内で対応できない場合については協議を行う。

②公園利用案内

被災状況により、公園利用が可能である場合、園内看板、SNS、ホームページ等により、利用案内を行う。熊本市水前寺江津湖公園では、発災後1週間後頃から、散歩や被災者の親子向けに体を動かすイベント実施がされるなどがみられた。

③被災者のためのイベント企画・実施

被災状況によるが、イベントを実施することにより、レクリエーション利用、文化活動の場、コミュニティ活動の場など公園の本来の機能である利用効果を取り戻すことが必要である。それにより、被災者の健康や精神的充足に寄与すると考えられる。東日本大震災により、甚大な被害を受けた被災市町村においては、仮設住宅等が学校の運動場や公園等に建設されるなどの理由により、子どもが自由に体を動かして遊ぶ事のできる場所が不足したことを受け、多くの団体が公園などの遊び場づくりへの活動を行った²³⁾。また、国際NGO団体セーブ・ザ・チルドレンと米国の非営利団体 The Foundation for Sustainable Parks and Recreation のパートナーシップにより発行されたパークプロフェッショナルのための指針「Protecting Children in Disasters (災害時に子どもを守る)」の中では、復興 (Recover) 段階において、子どもたちが遊んだり、仲間と交わったりする日常を取り戻す手助けのために、できるだけ早く公園利用やレクリエーションプログラムを復活させることが重要である²⁴⁾と記載されている。

(2) 指定管理者経営に関する課題

1) 利用料金収入、指定管理料

熊本地震発生後の指定管理施設の管理運営についてのヒアリング結果から得られた指摘事項(表7)では、「指定管理者が本来得られるべき通常の指定管理料や利用料金等の当面の収入が得られない状況があり得ることを考慮する必要がある。」という指摘があった。特に「利用料金制度」を導入している公園においては、被災により収入が見込めず、指定管理者の経営が困難になることも予想される。

2) スタッフの雇用

一般社団法人日本公園緑地協会が全国の指定管理者(154団体)に実施したアンケートでは、非常勤職員が51%であったという結果がある²⁵⁾など、指定管理者は、主に3~5年などの期間での指定のため、スタッフの雇用は有期雇用が多い。

中越地震を経験した国営越後丘陵公園越後管理センターの報告では、スタッフの休業補償について明文化すべきという課題があげられており²⁶⁾、休業中のスタッ

フの補償についても留意する必要がある。

5. おわりに

本稿では、主に災害を経験した指定管理者等の対応から確認された事象と公園設置者から求められる災害対応業務から、指定管理者等の役割や課題について整理を行った。

事例から確認された災害時の対応として、指定管理者等は初動対応において、公園設置者や指定管理者本社等からの指示を受け、頻繁に報告を行いながら、公園利用者の安全確保や施設の安全点検を迅速に行っていた。これは、公園設置者が指定管理者に求める基本的な災害対応業務であり、指定管理者が基本的に現場に常駐していることや現場を熟知していることにより対応できることであると思われる。

また、指定管理業務等の仕様書には明記されていないが、復旧・復興段階においては、指定管理者等が被災者に対して公園施設開放等の利用案内や、イベントを企画・実施することも、指定管理者等が公園利用回復に向けて行うための重要な業務であると思われる。

なお、初動から復興までのいずれの段階においても、事前準備の必要性がみられた。これらは予防段階において実施すべきものであり、公園設置者、関係機関、地元住民等と連携を行いながら、災害対応マニュアルを作成する過程などを通して、準備をする必要がある。この予防段階における準備や、平常時からの防災訓練の実施等により、災害に対する対応力が強化されることが考えられる。日本政府と世界銀行が東日本大震災の教訓を世界の災害対策強化に役立てるために立ち上げた共同プロジェクト「大規模災害から学ぶ」の教訓ノートの中でも、「日本は高度な災害管理体制を作り上げてきたが、今回の震災を踏まえてさらに効果的に改善するための重要な教訓のひとつとして、『現場での調整機能を平常時から確立することが重要。』」と指摘している²⁵⁾。指定管理者は、公園設置者、公園利用者、地域住民等のステークホルダーと常にコミュニケーションをとり、公園管理の評価、改善、そして改善を進めることで質の高い公園管理を行うことができる²⁶⁾。この質の高い公園管理の実現のため、災害に対して、平常時からステークホルダーとコミュニケーションをとり、事前準備、調整を行うことが求められる。

指定管理者経営に関する課題においては、災害時には、本来得られるべき指定管理料や事業収入等が見込めなくなることや、たとえば、あづま総合運動公園における指定管理者の避難所運営など想定外の対応を行った事例などから、公園設置者である地方公共団体は、指定管理者の経営状況や人的支援について考慮し、柔軟に対応することが求められる。

冒頭において述べたとおり、指定管理者等は、常に短

いサイクルで災害は発生するということを想定し、過去の震災の経験をもとに、平常時から災害対策や災害時の対応の実効性の向上のための準備に取り組むことが必要である。それにより質の高い公園管理の実現に近づけることができると考えられる。

謝辞：本研究はJSPS 科研費 26450498 の助成を受けたものです。

参考・引用文献

- 1) 公園管理ガイドブック, (一財) 公園財団, 2016, p.5.
- 2) 国土交通省都市局公園緑地・景観課・国土交通省国土技術政策総合研究所緑化生態研究室, 防災公園の計画・設計に関するガイドライン(案)(平成27年9月改訂版), 国総研資料 857, 2015, p.5-6.
- 3) 大都市都市公園機能実態協働調査実行委員会・(一社) 日本公園緑地協会, 平成28年(2016年)熊本地震における都市公園等利用実態調査(速報), 公園緑地 77 (2), 2016, p.44-49.
- 4) 熊本地震都市公園利用実態共同調査, 平成28年(2016年)熊本地震都市公園利用実態共同調査報告書, 2016
- 5) 皆川望夢・鈴木武彦, 「都市公園における維持管理・運営の現状等について」, 公園緑地 75 (3), 2014, p.17.
- 6) 総務省ホームページ
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/koukyo_service_kaikaku/index.html, (参照 2017-03-16) .
- 7) 「最近の主な自然災害について(阪神淡路・大震災以降)」, 平成28年度版防災白書, 附属資料10, 内閣府, 2016-03-14
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h28/honbun/3b_6s_10_00.html, (参照 2017-03-06) .
- 8) 国土交通省都市局公園緑地・景観課・国土交通省国土技術政策総合研究所緑化生態研究室, 防災公園の計画・設計に関するガイドライン(案)(平成27年9月改訂版), 国総研資料 857, 2015, p.12-15.
- 9) 東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故により開設運営したあづま総合体育館避難所の記録, 財団法人福島県都市公園・緑化協会, 2012, 61p.
※表1は、9)より作成
- 10) 宮城県土木部都市計画課公園緑地班, 東日本大震災:宮城県からの報告(東日本大震災から1年を経て)-(被災自治体からの報告), 公園緑地 73 (1), 2012, p.27-29.
※表2は、10)より作成
- 11) 東日本大震災時の都心部での帰宅困難者の避難及び帰宅行動に関する調査・研究, 公益財団法人都市防災美化協会, 2015, 183p.
- 12) 清水卓, 東日本大震災に対する指定管理者の対応

- と課題, 第10回公園管理運営フォーラム発表資料集, (一財) 公園財団, 2013, p.43-48.
- 13) (財) 公園緑地管理財団昭和管理センター, 地震発生後の経緯(第4報), 2011
※表3は、13)より作成
 - 14) (一財) 公園財団, 江津湖事務所記録(第3報), 2015
※表4は、14)より作成
 - 15) 水前寺江津湖公園現場責任者へのヒアリング調査結果, 2017-03-06
 - 16) 総務省自治行政局行政経営支援室, 熊本地震発災後の指定管理施設の管理運営について 平成28年10月25日, 2016
※表7は16)より作成
 - 17) 国土交通省都市局公園緑地・景観課・国土交通省国土技術政策総合研究所緑化生態研究室, 防災公園の計画・設計に関するガイドライン(案)(平成27年9月改訂版), 国総研資料 857, 2015, p.22-23.
 - 18) 東京都建設局公園緑地部, 東京都立公園指定管理者共通仕様書(平成27年度), 2015
 - 19) 大阪府都市整備部, 府営公園管理運営要領(平成29年4月1日(改定予定)), 2017
 - 20) 埼玉県都市整備部公園スタジアム課, 埼玉県営指定管理者募集要項別紙 公園指定管理業務仕様書(案)(平成27年8月), 2015
 - 21) 横浜市環境創造局, 指定管理者による「三ツ沢公園」管理業務仕様書(平成27年6月), 2015
 - 22) 国土交通省関東地方整備局, H27-30 国営昭和記念公園運営維持管理業務共通仕様書(平成26年7月), 2014
 - 23) 復興庁岩手復興局, 「子どもの遊び場」設置事例集, 2013
 - 24) Protecting Children in Disasters, Save the Children Foundation for Sustainable Parks & Recreation, 2015, p. 21.
 - 25) 飯塚良一, 都市公園における指定管理者事業経営に関するアンケート, (一社) 日本公園緑地協会 平成23年度公園緑地研究所調査研究報告, 2011, p.51-59.
 - 26) (財) 公園緑地管理財団越後公園管理センター資料, 新潟県中越大地震対応と課題, 2005
 - 27) 日本・世界銀行共同プロジェクト「大規模災害から学ぶ」東日本大震災からの教訓概要版, 2012, p.4.
 - 28) 公園管理ガイドブック, (一財) 公園財団, 2016, p.310-311.

注1) 1期:平成24年4月1日~平成29年3月31日に引き続き、2期:平成29年4月1日~平成34年3月31日も指定管理者として指定されている。

注2) 防災公園の計画・設計に関するガイドライン(平成27年9月改訂版)における防災公園等の役割の時系列的整理に従い、予段階を追加した。緊急段階と応急段階における対応の区別について、仕様書等からは読み取ることができなかったため、緊急段階から応急段階という整理とした。