

公共施設再編と防災の非接続  
—評価不能性という制度構造—  
早武 淳

## 要旨

本稿は、公共施設再編と防災が制度上うまく接続されない理由を、新潟市の計画体系を素材として明らかにするものである。防災上重要な公共施設が再編の過程で統廃合の対象となりうる現象は、しばしば「防災が軽視されているからだ」と説明されてきた。しかし本稿が示すのは、その理解では問題の本質に届かないという点である。

公共施設再編は、施設を将来にわたって維持できるかどうかを、主として費用や利用状況といった平時の指標で判断する制度として設計されている。一方、防災計画は、災害時にどの施設が避難や支援の拠点として機能するかを、非常時の行動を前提に整理する制度である。両者はそれぞれ合理的であるが、評価の基準や想定している時間の流れが異なっており、相互に判断材料を置き換えられる前提を持たない。

その結果、防災は再編の検討過程で否定されるのではなく、「重要だとは分かっているが、判断の材料にできない要素」として扱われる。本稿はこの状態を「評価不能性」と捉え、施設を資産として見る評価と、災害時の機能として見る評価が噛み合わないこと、さらに平時と非常時という時間の前提が分断されていることが、再編判断の直前で防災を脱落させている構造を明らかにした。判断が止まっているのは特定の部局や個人ではなく、公共施設再編計画と防災計画の「間」に生じた制度的な空白である。

本稿の結論は、公共施設再編と防災を単に「連携すべきだ」と唱えるだけでは状況は変わらないという点にある。問われるべきなのは、防災機能を再編判断のどの位置に組み込むのか、災害時の価値をどこまで平時の判断に含めるのか、そして「代替できる」とは誰がどの基準で判断するのかという、制度設計そのものの問題である。本稿は、これらの問いを共有することが、公共施設政策を考え直すための出発点になることを示すものである。

## 目次

### 第1章 問題の所在

- 1-1 防災上重要な公共施設は、なぜ失われ得るのか
- 1-2 「整合しているはずだ」という前提への疑問
- 1-3 本稿の視点—「つながらない」のではなく「つながらないように設計されている」
- 1-4 本稿の構成

### 第2章 計画文書の制度的分断

—総合計画・公共施設再編・防災計画は、なぜ交差しないのか

- 2-1 新潟市の計画体系の「序列」—総合計画は最上位だが、縦系にはならない
- 2-2 公共施設再編を担う計画体系
- 2-3 防災計画を担う計画体系—法定計画として「防災会議」により更新される
- 2-4 分断の中身—「所管の違い」ではなく「計画の成立要件」が違う
- 2-5 制度的分断の帰結—総合計画があっても「接続の回路」は自動的に生まれない
- 2-6 計画の「更新サイクル」が生み出す非同期性
- 2-7 意思決定主体の違い—「行政内部」と「防災会議」
- 2-8 「計画の拘束力」の非対称性
- 2-9 総合計画が「翻訳装置」にならない理由
- 2-10 本章のまとめ

第3章 評価単位の非互換性—なぜ防災は数値にならないのか

- 3-1 防災計画が語る「機能」—公共施設の機能的把握
- 3-2 公共施設再編計画が語る「箱」—資産としての公共施設
- 3-3 新潟市における具体例—同一施設に対する二重の位置づけ
- 3-4 評価単位の非互換性と「評価不能性」
- 3-5 防災機能が「評価不能」になる三つの理由
- 3-6 理由① 確率と影響が分離できない
- 3-7 理由② 同時被災性という評価不能要素
- 3-8 理由③ 「代替可能性」が定義できない
- 3-9 数値化できないのは「技術不足」ではない
- 3-10 評価不能性が「合理的」に選択される理由
- 3-11 本章のまとめ—「考えていない」のではない

第4章 時間軸の分断—平時と非常時の切断

- 4-1 公共施設再編は「平時」、防災は「非常時」という前提
- 4-2 公共施設の二重性—行動生成装置と行動制御装置
- 4-3 時間軸分断がもたらす構造的帰結
- 4-4 「非接続」は偶然ではない
- 4-5 非常時は「計画の外」に置かれる
- 4-6 BCPが公共施設再編に接続されない理由
- 4-7 非常時を常設化できない制度的理由
- 4-8 時間軸分断が生む「二重の公共性」
- 4-9 時間軸を分けることの「合理性」
- 4-10 時間軸分断が固定化される瞬間
- 4-11 本章のまとめ

## 第5章 構造的帰結としての「非接続」—新潟市において、判断はどこで止まるのか

- 5-1 防災は「無視」されているのではない
- 5-2 再編判断の形式—二者択一に収斂するプロセス
- 5-3 「防災上重要だが、再編上は不要」という宙吊り
- 5-4 「代替する」という言葉が意味を持たない理由
- 5-5 パブリックコメントで何が起きるか
- 5-6 議会において「問いが立たない」構造
- 5-7 判断が止まる場所—「計画と計画の間」
- 5-8 「非接続」は制度的に合理的である
- 5-9 再編案「確定直前」で起きる判断停止
- 5-10 最終決裁において「見えなくなる」もの
- 5-11 「誰も間違っていない」という構造
- 5-12 事故のように起きる「防災拠点の消失」
- 5-13 本章のまとめ

## 第6章 結論

- 6-1 本稿の到達点
- 6-2 「連携すべきだ」という言葉が空回りする理由
- 6-3 次の問い—防災機能を、いかに制度に埋め込むか
- 6-4 結語

## 第1章 問題の所在

### 1-1 防災上重要な公共施設は、なぜ失われ得るのか

防災上重要な公共施設が、公共施設再編の過程において統廃合の対象となることは、決して例外的な事象ではない。こうした現象はしばしば、「防災意識の欠如」や「財政優先の弊害」といった説明によって理解されてきた。

しかし本稿は、そのような理解が問題の核心を捉えていないことを指摘する。行政が防災の重要性を理解していないから公共施設が失われるのではない。むしろ、行政は防災上重要であることを認識しながら、その価値を公共施設再編の判断に反映させることができない。ここにこそ、より制度的に検討されるべき問いが存在する。

本稿が扱うのは、なぜ行政は、防災上重要であることを「知っていながら」、それを再編判断の拘束条件として扱えないのか、という問いである。

### 1-2 「整合しているはずだ」という前提への疑問

新潟市には、総合計画、公共施設等総合管理計画、地域防災計画といった複数の計画文書が存在する。これらはいずれも市が公式に策定・公表している計画であり、それぞれが「市の方針」を体現するものと位置づけられている。

通常、これらの計画は「総合計画を最上位として、分野別計画が整合的に運用されている」と理解されがちである。しかし、計画が並んで存在していることと、計画同士が実際の判断の場で接続されていることとは同義ではない。

本稿は、この「整合しているはずだ」という前提そのものに疑問を投げかける。計画文書の体系が存在することと、制度として判断を接続する回路が内蔵されていることとの間には、看過されがちな断絶が存在する。

### 1-3 本稿の視点—「つながらない」のではなく「つながらないように設計されている」

本稿の立場は明確である。公共施設再編と防災が接続されないのは、担当部局の努力不足や調整の欠如によるものではない。

両者は、評価単位、判断基準、時間軸のいずれにおいても異なる前提で制度化されており、相互に接続されることを想定しない形で設計されている。その結果、同一の公共施設が、平時においては合理化の対象として評価され、非常時においては失ってはならない基盤として位置づけられるという、二重の意味を与えられることになる。

本稿は、この状態を単なる「連携不足」ではなく、「評価不能性」という制度的状態として捉え直す。そして、その評価不能性が、どのような制度設計の積み重ねによって固定化されてきたのかを明らかにする。

### 1-4 本稿の構成

本稿は以下の構成をとる。

第2章では、新潟市における計画体系を整理し、総合計画、公共施設再編計画、防災計画が、それぞれ異なる成立要件を持つことを示す。

第3章では、防災計画が「機能」を、公共施設再編計画が「箱」を評価単位としている点に着目し、評価単位の非互換性を論じる。

第4章では、平時と非常時という時間軸の分断が、公共施設の価値をいかに分裂させているかを明らかにする。

第5章では、これらの制度的条件が重なった結果、新潟市において実際にどのような判断停止が生じているのかを具体的に示す。

第6章では、以上を踏まえ、本稿の到達点と、次に問われるべき論点を提示する。

## 第2章 計画文書の制度的分断

—総合計画・公共施設再編・防災計画は、なぜ交差しないのか

## 2-1 新潟市の計画体系における「序列」—総合計画は最上位だが、縦系にはならない

新潟市は「新潟市総合計画 2030」を市の最上位計画として位置づけ、基本構想・基本計画・実施計画からなる三層構造で運用している。基本構想および基本計画は 2023 年度から 2030 年度までの 8 年間で計画期間とし、その中間である 2026 年度に見直しを行う予定とされている。また、実施計画は 4 年ごとに策定され、進捗管理が行われる仕組みとなっている。

この構造は一見、各分野計画を統合する「縦系」として機能しうるように見える。しかし実務上、総合計画が扱うのは「都市像」「重点戦略」「政策」「施策」といった政策言語であり、公共施設の再編判断や防災拠点の指定といった個別制度の評価・判断ルールを直接拘束するものではない。

総合計画が「最上位」であることと、それが分野計画を接続可能にすることは同義ではない。むしろ、総合計画の位置づけが強いほど、各分野計画は「総合計画に整合している」と記述することで外形上の整合性を確保しつつ、内部の評価体系は自律的に運用される余地を残すことになる。

## 2-2 公共施設再編を担う計画体系

新潟市は、公共施設およびインフラ資産の老朽化や利用需要の変化に対応するため、平成 27 年度に「新潟市財産経営推進計画（公共施設等総合管理計画）」を策定し、令和 3 年度に改定している。

ここで重要なのは、公共施設再編が「防災」や「福祉」といった機能領域ではなく、まず「財産経営」、すなわち資産管理の枠組みで制度化されている点である。改定時の説明においても、公共施設については種類ごとの配置方針に基づく再編案の作成、目標数値の設定、目標達成のための方策提示が強調されており、再編が理念ではなく、数値目標を伴う目標管理として設計されていることが読み取れる。

この段階で公共施設は、防災拠点としての機能価値よりも、保有総量、更新費、再編による削減効果といった経営指標に乘る対象として把握されることになる。

さらに、別冊資料である「新潟市公共施設再編案」では、再編案の作成手続が詳細に整理されている。配置方針と再編コンセプトに基づく施設評価、圏域類型ごとの再編方針の提示、改築や大規模工事を目安とした実施時期の設定、現時点の評価から著しく乖離していないかの点検など、ここで制度的に確立しているのは、あくまで「施設再編の手続」と「資産としての評価」である。災害時機能を同列に統合する評価枠組みは、この制度設計の中には組み込まれていない。

## 2-3 防災計画を担う計画体系—法定計画として完結する「非常時の行動体系」

一方、新潟市地域防災計画は、災害対策基本法第42条に基づき、新潟市防災会議が作成する法定計画である。計画の目的は、災害予防、応急対策、復旧を総合的かつ計画的に実施し、市民の生命・身体・財産を保護し、被害の軽減を図ることに置かれている。

防災計画において公共施設は、避難所、拠点、集積、支援といった「機能」として位置づけられる。防災計画は、その法定性ゆえに、災害対応の体系を完結させることを主眼として設計されており、資産更新や施設再編の最適化を目的とはしていない。

したがって、防災計画から公共施設再編計画へと、防災機能の価値を翻訳する制度的回路は、その目的構造からして自然には生じない。

#### 2-4 分断の本質—「所管」ではなく「成立要件」の違い

ここまでを並置すると、公共施設再編計画と防災計画の分断は、単なる縦割り行政の問題ではないことが明らかになる。両者は、目的、根拠、更新主体、評価言語といった成立要件そのものが異なっている。

公共施設再編計画は、老朽化や需要変化への対応を目的とし、効率的な管理・利活用を数値目標とともに推進する計画である。その判断単位は、施設群や圏域、更新時期といった資産管理上の区分である。

これに対し、防災計画は災害対策基本法を根拠とし、防災会議を作成主体として、避難、拠点、支援、統制といった機能と役割を言語として構築される。

この差異は、調整努力によって埋められる種類のものではない。公共施設再編計画に「防災にも配慮する」と一文を加えたとしても、防災機能を資産評価へ落とし込む評価単位が欠けている限り、それは実務上、参照不能なまま残る。逆に、防災計画に「公共施設再編と連携する」と書かれても、再編計画の評価体系に乗らない限り、再編判断を拘束する条件にはなりえない。

#### 2-5 制度的分断の帰結—総合計画があっても接続は生まれない

新潟市には最上位計画として総合計画が存在し、予算編成や各事業は総合計画に基づいて行われるとされている。しかし、総合計画が政策言語として上位にある一方で、公共施設再編計画と防災計画は、それぞれ異なる成立要件のもとで自律的に完結する制度である。

ゆえに、総合計画が存在するだけでは、公共施設再編と防災が接続されるとは限らない。行政が防災を軽視しているのではなく、両者は制度として接続の回路を内蔵していないのである。この制度的分断が、同一施設に対する平時合理性と非常時機能という二重の位置づけを生み、評価不能性を固定化している。

#### 2-6 更新サイクルの非同期性が生む制度的矛盾

公共施設再編計画と防災計画が接続されない理由の一つは、計画の更新サイクルそのものが異なる点にある。公共施設等総合管理計画は、中長期的な保有量削減や更新費用の平準化、数値目標の達成を目的とするため、計画期間は10年から30年と長く設定され、改定も一定期間ごとに行われる。

これに対し、地域防災計画は、法改正や災害発生、被害想定の見直しといった契機に応じて逐次修正される性格を持つ。常に「最新版」であることが前提とされ、更新は不定期かつ非連続である。

この時間構造の差異により、再編計画が参照する防災計画は、策定時点では最新であっても、実際の再編が行われる時点では前提が変わっている可能性を常に含む。その結果、防災機能を再編計画に組み込むことは、変化し続ける要素を固定的な数値計画に埋め込むという制度的矛盾を抱えることになる。

## 2-7 意思決定主体の違いが生む接続不全

さらに注目すべきは、計画を最終的に成立させる主体の違いである。公共施設再編計画は、市長部局内部で策定され、庁内調整、財政査定、議会報告を経て運用される。意思決定主体は明確に行政内部にある。

一方、地域防災計画は、防災会議を策定主体とし、行政に加えて消防、警察、医療機関、ライフライン事業者など、行政外の主体を含む合議体によって成立する。この構造は防災計画の正統性を高める一方で、公共施設再編計画との接続を制度的に難しくする。

防災会議は公共施設再編の判断を直接拘束しないし、公共施設再編計画も防災会議の合意を前提として策定されているわけではない。両者は異なる正統性の回路に基づいて成立しており、相互に相手の判断を拘束しない。

## 2-8 計画の拘束力における非対称性

最後に重要なのは、計画が持つ実務上の拘束力の違いである。公共施設再編計画は、予算編成、個別施設計画、実施スケジュールと直接結びついており、実務上の拘束力が極めて強い。

これに対し、防災計画は、災害対応の枠組みや役割分担、行動体系を定めるものであり、平時の施設更新や廃止を直接制約する規定は持たない。この非対称性により、再編計画は防災計画を参照しなくても実施できる一方で、防災計画は再編判断を止めることができない。

## 2-9 総合計画が「翻訳装置」にならない理由

総合計画は、都市像や政策目標、重点分野を示す計画であるが、評価単位を変換する翻訳装置としては設計されていない。たとえ総合計画に「防災に配慮した公共施設再編を進

める」と記載されていたとしても、防災機能をどのように評価し、それを再編判断にどう反映させるかという具体的な判断ルールまでは規定されない。

その結果、総合計画は再編計画にとっては理念的整合性の確認先にとどまり、防災計画にとっては政策的背景にとどまる。両者を接続する実務的回路にはなりえない。

## 2-10 本章のまとめ

本章で明らかになったのは、公共施設再編計画と防災計画が交差しない理由は、所管の違いではなく、制度の成立要件そのものにあるという点である。更新サイクル、意思決定主体、実務上の拘束力という条件が重なり、両計画は接続しなくても成立し、接続できなくても問題にならない構造を持つ。

この制度的分断こそが、第3章で論じる評価単位の非互換性や、第5章で描く判断停止を可能にする前提条件となっている。

## 第3章 評価単位の非互換性—なぜ防災は数値にならないのか

### 3-1 防災計画が語る「機能」—公共施設の機能的把握

新潟市の地域防災計画において、公共施設は主として「災害時に果たす機能」を単位として位置づけられている。計画文書の記述は、個々の施設を「指定避難所」「福祉避難所」「災害対策活動拠点」「物資集積拠点」といった類型に整理し、それぞれが非常時に成立させるべき役割を中心に構成されている。

このとき防災計画が見ているのは、施設の物理的属性そのものというよりも、当該施設が避難・滞留・支援・統制といった行動を成立させ得るか、という点である。したがって評価の観点も、浸水想定区域・津波浸水想定・液状化想定との関係といった立地条件、周辺人口との対応関係、収容可能人数や空間構成、災害時動線やアクセスの確保可能性といった、機能の成立条件へと自然に収斂する。

重要なのは、防災計画において公共施設が、資産としてではなく「行動を支える機能単位」として把握されている点である。少なくとも計画文書の論理において、築年数や維持コストは判断の主軸にはなりにくい。問われているのは、その施設が「災害時に機能するか」であり、「いま平時にどれだけ効率的か」ではない。

### 3-2 公共施設再編計画が語る「箱」—資産としての公共施設

これに対して、公共施設等総合管理計画および個別施設計画において公共施設は、一貫して資産単位で整理される。ここで採用される指標は、延床面積、築年数、耐震性能、平時の利用率、将来的な更新・改修コストといった、物理的資産としての維持可能性を測るためのものである。

再編計画が正面から問うているのは、「この施設を将来にわたって保有し続けることが財政的に持続可能か」という問いである。その評価の前提は平時に置かれ、施設は維持・更新の対象となる「箱」として扱われる。この評価体系の内部では、「災害時に当該施設が果たしている機能を、どう代替するか」という問いは、中心に位置づけられていない。ここに、評価単位の根本的な齟齬が生じる。

### 3-3 新潟市における具体例― 同一施設に対する二重の位置づけ

この評価単位の差異は、抽象論として理解するよりも、実際の公共施設を想定すると一層明確になる。新潟市内には、防災計画上、広域避難所あるいは重要な避難拠点として位置づけられている公共施設が複数存在し、洪水・地震双方を前提とした避難先として記載されている。そこでは周辺地域の人口集積や地理条件を踏まえた配置が説明され、「この場所でなければ機能が成立しにくい」という意味での不可欠性が付与されている。

しかし同一の施設が、公共施設再編計画の評価体系に入った瞬間、焦点は別の場所に移る。築年数が相当程度経過していること、平時の利用率が低水準にとどまっていること、将来的な更新費用が過大であること等を根拠に、機能集約や統廃合の検討対象として整理され得る。

ここでの論点は、「どちらが正しいか」ではない。防災計画と再編計画は、それぞれの内部論理において合理的であり、担当部局の判断に恣意性があるわけでもない。問題は、同一施設が、互いに接続されない二つの評価世界に同時に置かれてしまう点にある。

### 3-4 評価単位の非互換性と「評価不能性」

防災計画が用いる機能評価は、公共施設再編計画が用いる資産評価の軸上に、そのまま載せることができない。避難拠点としての重要性や周辺地域における代替困難性といった価値は、延床面積や更新費用と直接比較できる共通尺度を持たない。一方で、資産評価の数値指標は、防災機能の重要性を語る言語を持たない。

その結果、再編判断の場において防災機能は「軽視」されるというより、評価体系上の参照不能要素として排除される。ここに生じているのは姿勢の問題ではなく、制度設計の帰結としての判断不可能性である。本稿が「評価不能性」と呼ぶのは、まさにこの状態である。

### 3-5 防災機能が「評価不能」になる三つの理由

防災が公共施設再編の判断に反映されない最大の理由は、それが重要でないからではない。重要であるにもかかわらず、評価単位へ翻訳できないからである。この翻訳不可能性は、偶然ではなく、防災機能が持つ性質と、再編評価が前提とする枠組みとの間の齟齬か

ら生じている。以下では、評価不能性がどのような論理で生成されるのかを、三つの側面から整理する。

### 3-6 理由① 確率と影響が分離できない

公共施設再編で用いられる指標は、更新費用・利用率・延床面積といった、確定的で現在進行形の数値である。これらは「今ここにある負担」を可視化し、比較可能な形に揃えることで、意思決定を成立させる。

これに対し、防災機能の価値は、発生確率が低い一方で、発生時の影響が極めて大きいという性質を持つ。防災上の価値は本来、「どのくらいの頻度で起きるか」と「起きた場合に何が起きるか」を掛け合わせた概念であり、どちらか一方だけでは意味をなさない。

しかし、再編の評価体系は、確率と影響を同時に扱う前提を持たない。確率が低い以上、それは例外的事象として周縁化されやすく、影響の大きさは評価表の外へと追い出される。こうして防災は「重要だが比較できないもの」として、判断の中心から外れていく。

### 3-7 理由② 同時被災性という「単体評価不能」要素

防災機能の評価をさらに困難にしているのが、同時被災性である。防災拠点としての公共施設は、単体で完結するものではなく、道路・橋梁・電力・通信・周辺施設など、複数の要素と連鎖しながら機能する。そのため、当該施設が健全であっても、周辺インフラの被災によって機能が損なわれる可能性を常に含む。

ところが、公共施設再編計画における評価は、原則として施設単体で行われる。「A施設は老朽化している」「B施設は利用率が低い」という評価は可能でも、「AとBが同時に使えなくなったとき、代替は成立するか」という問いは評価表の中に存在しない。

このとき防災は、単体評価もできず、単純合算もできない要素として制度上扱いづらい存在になる。結果として、評価体系は同時被災性を「持ち込まない」方向に傾く。

### 3-8 理由③ 「代替可能性」が定義できない

公共施設再編では、代替可能性が重要な判断材料になる。しかし、防災における代替可能性は、単に施設を置き換えるだけでは成立しない。距離、標高、周辺人口、動線、同時被災リスクといった条件が複雑に絡み合い、同じ「施設種別」であることは代替可能性を保証しない。

防災計画の文脈では、代替困難性を定性的に記述することはできる。しかし、公共施設再編が求める「〇〇施設で代替可能」という定量的・確定的な判断へ落とし込むことは難しい。ここでも、防災は重要であるにもかかわらず、評価可能な形に収束しない。

### 3-9 数値化できないのは「技術不足」ではない

ここで誤解してはならないのは、この評価不能性がデータ不足や技術不足、職員の能力不足によって生じているわけではない、という点である。たとえより精緻なハザードマップや高度なシミュレーションを導入したとしても、防災機能を再編の評価表にそのまま載せることはできない。

なぜなら、公共施設再編の評価体系そのものが、平時・単体・確定値という前提で設計されているからである。防災は、この前提と根本的に噛み合わない。したがって問題は技術の高度化によって解消されるというより、評価体系の前提をどう扱うかという制度設計の問題として残り続ける。

### 3-10 評価不能性が「合理的」に選択される理由

評価できない要素は、判断の場に持ち込まれると混乱を招く。制度は、意思決定を成立させるために、比較可能なものだけを選び、比較不能なものを周縁へ追いやる方向に「合理化」していく。

その結果、防災は評価表に載らず、比較対象にもならず、判断理由にも書かれにくい。これは防災を軽視する意図から行われるのではない。むしろ判断を成立させるための合理的選択として実行されてしまう。ここに評価不能性の厄介さがある。

### 3-11 本章のまとめ—「考えていない」のではない

本章で明らかになったのは、公共施設再編において防災が反映されない理由は、「考えていないから」ではないという点である。防災は、確率と影響が分離できず、同時被災性を含み、代替可能性を確定的に定義しにくいという性質を持つがゆえに、平時・単体・確定値を前提とする再編評価体系と制度的に噛み合わない。

その結果、防災は重要であるが判断不能な要素として制度の外縁に追いやられる。この評価不能性こそが、第5章で扱う「判断停止」を生み出す理論的中核となる。

## 第4章 時間軸の分断—平時と非常時の切断

### 4-1 公共施設再編は「平時」、防災は「非常時」という前提

公共施設再編計画と防災計画は、評価単位だけでなく、想定している時間軸においても明確に分断されている。公共施設再編計画が前提とするのは、日常的な利用が連続的に積み重なっていく平時の時間であり、その中で中長期的な維持管理や財政の持続可能性が検討される。

これに対して、防災計画が想定する時間は、災害発生という非連続な事象を起点とする非常時である。そこでは、一時的かつ集中的な対応や、例外的状況下における行動統制が中心的な関心となる。

両計画は同じ公共施設を対象としていながら、時間的前提を共有していない。平時の連続時間と、非常時の断絶時間という二つの時間軸は、制度上、交差することなく並立している。

#### 4-2 公共施設の二重性—行動生成装置と行動制御装置

公共施設は、本来、平時と非常時で異なる役割を担う存在である。平時において公共施設は、学習、交流、文化活動といった市民の行動を生み出す場として機能する。ここで公共施設は、人の動きを促し、地域に日常的な流れを形成する「行動生成装置」として位置づけられる。

一方、非常時において公共施設は、避難、滞留、支援、情報統制といった役割を担う。そこでは人の行動を誘発することよりも、行動を制御し、秩序を保つことが求められる。公共施設は「行動制御装置」へと性格を転化させる。

この二重性は、公共施設に内在する本質的な性質であり、いずれか一方に還元することはできない。

#### 4-3 時間軸分断がもたらす構造的帰結

しかし現行の計画体系においては、この二重性が統合的に扱われることはない。公共施設再編計画は、公共施設を行動生成装置として捉え、その平時的価値のみを評価する。一方、防災計画は、公共施設を行動制御装置として捉え、非常時の機能のみを評価する。

同一の公共施設が、平時と非常時で異なる価値を持つ存在であるにもかかわらず、その価値は計画間で統合されない。その結果、公共施設再編の判断において、非常時における役割は「将来起り得る例外」として扱われ、意思決定の中核には組み込まれない。

#### 4-4 「非接続」は偶然ではない

以上から明らかのように、公共施設再編と防災が接続されない理由は、調整不足や連携不足ではない。両者は、異なる評価単位と異なる時間軸を前提として制度化されており、相互に接続されることを想定しない構造を持っている。

この構造の下では、同一の公共施設が平時と非常時で異なる価値を持つにもかかわらず、その価値が再編判断に反映されないことは、偶然ではなく必然的な帰結である。

#### 4-5 非常時は「計画の外」に置かれる

公共施設再編において防災が反映されにくい理由の一つは、非常時が制度上「例外的な時間」として扱われている点にある。再編計画が前提とするのは、平時の利用、通常運営、長期的な更新・維持という連続した時間であり、災害は「起きるかもしれないが、通常ではない事象」として位置づけられる。

このとき非常時は、日常的な評価の外側に置かれ、例外処理として扱われる。結果として、非常時は判断の主軸には組み込まれず、「起きたら対応するもの」として切り離される。

#### 4-6 BCP が公共施設再編に接続されない理由

近年、多くの自治体でBCP（業務継続計画）が整備されている。しかしBCPは、公共施設再編の判断材料としては機能しない。その理由は、BCPが扱う時間軸にある。

BCPが想定するのは、災害発生後にいかに業務を継続し、復旧するかという事後の行動計画である。そこでは、「どの施設を残すか」「どの施設を失うか」といった事前の資産判断を拘束する仕組みは持たない。

その結果、BCPは存在し、防災計画も存在するにもかかわらず、公共施設再編の判断は別の軸で進むという三層構造の分断が生じる。

#### 4-7 非常時を常設化できない制度的理由

行政が非常時を平時の判断に組み込めないのは、危機意識が欠如しているからではない。むしろ、非常時を常設化すると制度が不安定になるという無意識の前提が働いている。

非常時を基準にすれば、どの施設も「重要」になり、結果として再編は進まなくなる。このジレンマを回避するため、制度は非常時を「発生したら対応するもの」として切り離す。その結果、非常時は予算、評価、優先順位の決定過程から外される。

#### 4-8 時間軸分断が生む「二重の公共性」

この分断の下で、公共施設は二重の公共性を与えられる。平時においては、住民サービスを提供する行動生成装置として評価され、非常時においては、避難や統制を担う行動制御装置として語られる。

しかし、この二つの公共性が同時に評価されることはない。平時の公共性は利用率、効率性、費用対効果によって測られ、非常時の公共性は機能、役割、想定によって語られる。両者は異なる時間軸に属しているため、比較するための共通基盤を持たない。

#### 4-9 時間軸を分けることの「合理性」

重要なのは、この時間軸分断が制度的には合理的である点である。平時を基準にすれば計画は安定し、非常時を例外とすれば判断は単純化される。行政運営において、これは一定の合理性を持つ選択である。

しかしその合理性は、公共施設が本来持つ「平時と非常時を貫く価値」を切断する。

#### 4-10 時間軸分断が固定化される瞬間

時間軸分断は、明示的に宣言されるわけではない。それは計画文書の構成、評価表の項目、会議体のアジェンダの中で、暗黙の前提として固定化される。

非常時は、計画の補足や参考情報、付随事項として扱われ、判断の中核から外れる。この瞬間、防災は「重要だが、今は考えないこと」へと位置づけられる。

#### 4-11 本章のまとめ

本章で明らかになったのは、公共施設再編と防災が接続されない背景には、時間軸の制度的分断が存在するという点である。平時を基準に設計された再編制度と、非常時を例外として扱う防災制度が交わらない限り、公共施設は平時と非常時で異なる価値を持つ存在として扱われ続ける。

この時間軸分断こそが、第3章で論じた評価不能性を強化し、第5章で描く判断停止を必然的なものになっている。

### 第5章 構造的帰結としての「非接続」—新潟市において、判断はどこで止まるのか

#### 5-1 防災は「無視」されているのではない

新潟市における公共施設再編の検討過程において、防災上の機能がまったく考慮されていないわけではない。再編に関する内部資料や説明文書には、「災害時の活用」「避難所としての利用」「防災上の位置づけ」といった表現が繰り返し現れる。

重要なのは、防災が言及され、認識され、否定もされていないにもかかわらず、最終判断の理由にはならないという点である。防災は常に語られるが、決定を左右する論拠にはならない。この現象はしばしば、防災軽視や担当者の意識の問題として説明される。しかし本稿の分析が示すのは、防災が判断理由になりえない制度構造そのものである。

#### 5-2 再編判断の形式— 二者択一に収斂するプロセス

公共施設再編の検討が進むにつれ、議論は次第に単純化されていく。最終的に判断の場で問われるのは、施設を更新するか、集約するか、あるいは廃止するかという選択である。実務上、この三択はほぼ「更新するか、しないか」という二者択一へと収斂する。

その際に用いられる判断材料は、更新・改修に要する費用、平時の利用実態、将来にわたる財政負担といった、公共施設再編計画があらかじめ用意している資産評価の指標である。ここで決定的なのは、防災機能がこの二者択一のどちらにも直接結びつかないという点である。防災上重要であることは、更新する理由にも、廃止しない理由にも、制度上翻訳されない。その結果、防災は議論されながら、判断の直前で脱落する。

#### 5-3 「防災上重要だが、再編上は不要」という宙吊り

この構造の下で、公共施設は奇妙な宙吊り状態に置かれる。防災計画上では、地域において代替困難な避難・支援拠点として位置づけられる一方で、再編計画上では、老朽化が進み、利用率が低く、更新費用が過大な非効率資産として整理される。

これら二つの評価は、それぞれの計画内部では矛盾していない。しかし、それらを同時に引き受けて判断する制度が存在しない。結果として再編判断は、防災機能を否定することもなく、かといって反映することもなく、防災を語らないまま進行する。ここで防災は「無視」されているのではない。判断不能な要素として、制度上、周縁へと追いやられているのである。

#### 5-4 「代替する」という言葉が意味を持たない理由

公共施設再編の説明において、「防災機能は他施設で代替可能である」という表現がしばしば用いられる。しかしこの「代替」は、再編判断において具体的な内容を伴わない。どの施設が、どの機能を、どの災害想定の下で、どの程度代替できるのかが、評価項目として整理されることはほとんどない。

これは担当者の説明不足ではない。防災機能の代替可能性は、立地、周辺人口、同時被災リスク、避難動線といった空間的・時間的条件に強く依存しており、施設単位や費用単位を前提とする再編評価の枠組みでは表現できないからである。その結果、「代替」という言葉は判断を前に進めるための説明語にはなっても、判断そのものを拘束する基準にはならない。

#### 5-5 パブリックコメントで何が起きるか

この構造は、市民参加の場面においても再生産される。公共施設再編案に対するパブリックコメントでは、「防災上重要な施設を残すべきだ」という意見が必ずといってよいほど提出される。

しかし行政が示す回答は、多くの場合、「防災計画との整合は図られている」「代替施設の確保により対応可能である」といった定型的な表現にとどまる。ここで注目すべきは、市民の意見が退けられているのではなく、判断の場に載せることができないという点である。防災の重要性を訴える意見は、再編計画の評価項目に変換されない限り、制度上「参考意見」ととどまらざるを得ない。

#### 5-6 議会において「問いが立たない」構造

市議会においても同様の現象が生じる。公共施設再編は財政・総務・建設といった常任委員会で議論され、防災は防災・危機管理の文脈で別途扱われる。両者を横断して、「この再編判断は防災上の合理性を損なっていないか」という問いを立てることは、制度的に難しい。

再編判断に用いられた評価資料と、防災計画に記載された機能評価は、同じ土俵に存在しない。議会は提示された資料の範囲でしか議論できず、その結果、防災と再編の接続は議論以前に遮断される。

#### 5-7 判断が止まる場所―「計画と計画の間」

ここまで見てきたように、判断が止まっているのは特定の部局でも、特定の職員でもない。判断が止まっているのは、公共施設再編計画と防災計画の「間」である。

再編計画は防災機能を判断材料にできず、防災計画は再編判断を拘束できない。この二つの計画の間に、誰の責任にもならない空白が生じる。その空白こそが、防災上重要な公共施設が静かに、しかし体系的に周縁化されていく場所である。

#### 5-8 「非接続」は制度的に合理的である

最後に強調すべき点がある。この非接続状態は、現行制度の下ではむしろ合理的である。財産経営の観点から見れば、防災機能を理由に非効率資産を残すことは説明困難であり、防災の観点から見れば、資産効率を理由に拠点機能を失うことは許容しがたい。

両者は正面衝突するのではなく、互いに相手を判断対象に含めないことで共存している。それが新潟市における公共施設再編と防災の実像であり、本稿が「構造的帰結」と呼ぶ状態である。

#### 5-9 再編案「確定直前」で起きる判断停止

公共施設再編における判断は、最終決裁の場で突然なされるわけではない。再編案が「案」として固まっていく過程で、判断の幅は段階的に狭められていく。終盤では、配置方針との整合性、目標削減量との乖離の有無、再編スケジュールの実現可能性、財政フレームへの影響といった確認が行われる。

この段階で問われているのは、防災上残すべきかどうかではなく、再編案として成立しているかどうかである。防災機能は、評価表にも、数値目標にも、工程管理にも組み込まれないまま、「前提条件としてすでに整理済みの事項」として扱われる。つまり、防災が排除されるのは最終段階ではない。再編案が案として形になる前に、判断材料から静かに落ちているのである。

#### 5-10 最終決裁において「見えなくなる」もの

再編案が最終決裁の段階に至ったとき、首長や意思決定層の前に提示されるのは、再編方針、財政効果、実施スケジュール、リスク整理といった整理された判断パッケージである。

ここで重要なのは、首長が防災を軽視しているかどうかではない。首長の前に提示される資料そのものが、防災機能を判断可能な形で含んでいないのである。仮に首長が防災上の重要性に違和感を覚えたとしても、それを裏付ける比較可能な代替案や、防災機能の整理、再編しない場合の制度的位置づけが資料上に存在しない。その結果、決裁は再編案全体の是非や財政的合理性、実施可能性といった観点で行われ、防災は「考慮された前提」として処理される。

#### 5-11 「誰も間違っていない」という構造

ここまで見てきた判断停止のプロセスにおいて、明確な誤りや不正が存在するわけではない。再編計画の担当部局は制度に忠実であり、防災部局は防災計画を適切に運用している。首長も提示された資料に基づき合理的に判断している。

それにもかかわらず、防災上重要な公共施設が再編対象となりうる。この現象が示しているのは、判断主体の問題ではなく、判断制度の問題である。防災を判断に組み込めない制度の下では、どれほど慎重な意思決定を行っても、結果は同じ方向に収斂する。

#### 5-12 事故のように起きる「防災拠点の消失」

以上のプロセスを通じて、防災拠点の消失は、意図的に、政治的に、明示的に決定されるわけではない。それは、制度に従って判断を積み重ねた結果として、事故のように起きる。

誰かが「防災より財政を優先しよう」と宣言したわけではない。それでも防災は判断の中核から外れ、公共施設は再編されていく。ここにこそ、本稿が指摘してきた評価不能性と非接続の、最も実践的な帰結がある。

#### 5-13 本章のまとめ

第5章で明らかになったのは、防災が軽視されているという事実ではない。防災は、判断の各局面で一貫して「見えなくされている」という構造である。評価表に載らず、数値にならず、決裁資料に残らないという連鎖の中で、防災は「重要だが、判断できない要素」として制度の隙間に落ちていく。

### 第6章 結論

#### 6-1 本稿の到達点

本稿が明らかにしてきたのは、次の一点に集約される。公共施設再編と防災が接続されないのは、行政が防災を軽視しているからではない。両者は、制度上、接続不能な形で設計されている。

新潟市における計画体系を検討すると、公共施設再編は、資産としての合理性を判断する制度であり、防災計画は、非常時における機能を完結的に記述する制度であることが確認できる。両者はそれぞれ、内部論理としては合理的である。しかし、その合理性は相互に翻訳される前提を持たない。

その結果、防災上重要な公共施設であっても、再編判断においては「重要だが判断できない要素」として扱われ、制度の周縁へと追いやられる。本稿が示した「評価不能性」とは、まさにこの状態を指している。

## 6-2 「連携すべきだ」という言葉が空回りする理由

公共施設再編と防災をめぐる議論では、しばしば「両者を連携させるべきだ」という表現が用いられる。しかし本稿の分析が示すのは、連携以前に、判断を可能にする共通の評価軸が存在しないという事実である。

評価単位が共有されず、時間軸も接続されないままでは、「連携」は理念的要請にとどまり、実務上の拘束力を持ちえない。再編計画に防災の文言を付加しても、防災計画に再編との連携を記しても、判断の場においては翻訳されないまま残る。

ここで問題となっているのは、部局間の意思疎通や意識の問題ではない。判断を成立させる制度設計そのものが、連携を前提としていない点にある。

## 6-3 次の問い—防災機能を、どこに、どのように埋め込むのか

本稿は、特定の公共施設を残すべきだとか、再編方針を転換すべきだといった結論を導くものではない。むしろ、本稿が提示したのは、次のような制度設計上の問いである。

第一に、防災機能を、公共施設再編の評価体系の「どこ」に位置づけるのかという問いである。資産評価とは別の補助指標として扱うのか、それとも再編可否を左右する制約条件として位置づけるのか。この設計の違いは、判断結果を大きく左右する。

第二に、非常時の価値を、どの程度まで平時の判断に常設化するのかという問いである。非常時をすべて例外として切り離すのか、それとも特定条件下では平時判断に組み込むのか。時間軸をどう接続するかは、制度の安定性と防災合理性のトレードオフを伴う選択である。

第三に、「代替可能性」を誰が、どの基準で判断するのかという問いである。現状では、「代替可能」という言葉は判断を前に進めるための説明語にとどまっている。これを判断基準とするのであれば、少なくとも、立地・人口・同時被災性・動線といった要素をどのレベルで考慮するのかを、制度として明示する必要がある。

これらはいずれも、個別施設の是非を超え、公共施設政策そのものの設計思想を問い直す課題である。

#### 6-4 結語

公共施設は、平時と非常時を貫いて人の行動を支える基盤である。その価値が、計画体系の分断によって分裂したままである限り、公共施設再編は防災と切り離されたまま進行する。

本稿は、その状態を断罪するために書かれたものではない。なぜそのような結果が、特定の意味や判断ミスによるものではなく、制度の帰結として生じているのかを、制度の言葉で記述することを目的としてきた。

判断できないのは、誰かが怠っているからではない。判断できないように、制度が設計されているからである。その前提を共有したところからしか、公共施設再編と防災をめぐる次の議論は始まらない。

#### 参考文献

1. 『新潟市総合計画 2030』新潟市（2021年3月）
2. 『新潟市公共施設等総合管理計画』新潟市（2016年3月／2022年3月改訂）
3. 『公共施設等総合管理計画の策定・改訂に関する指針』総務省（2014年4月／2018年2月改訂／2020年1月改訂）
4. 『新潟市地域防災計画』新潟市防災会議（2024年修正）
5. 『防災基本計画』内閣府（2023年5月）
6. 『新潟市業務継続計画（BCP）』新潟市（2018年3月／2022年3月改訂）
7. 『新潟市議会会議録』新潟市議会（2020年度～2024年度）
8. 『災害対策基本法』日本国（1961年11月制定、以後随時改正）
9. 『地方自治法』日本国（1947年4月制定、以後随時改正）
10. 『地方公共団体におけるファシリティマネジメントの推進について』総務省（2018年3月）

#### 付記

本稿は、上記の公開資料（各発行年月時点）に基づき、公共施設再編と防災をめぐる制度設計および意思決定過程の構造に着目して整理・分析したものである。個別施策や特定の担当部局を批判することを目的とするものではない。