

新庁舎建設についての提言書

平成19年8月

稲敷市新庁舎建設計画懇話会

はじめに

稲敷市新庁舎建設計画懇話会は、市民レベルでの新庁舎建設の検討のために、学識経験者、各種団体の被推薦者、公募市民からなる21名の委員の構成のもと、平成19年6月に市長から委嘱を受けて発足いたしました。

今日の社会情勢は、少子高齢化が進行する人口減少社会に向かい、地震など自然災害への不安が増大し、また、環境問題への関心も高まっています。一方、行政運営は、長期化する景気の低迷による税収の落ち込みなどにより厳しい状況におかれています。

このような状況の中で、本懇話会は、市民生活者の目線に立ちながら現庁舎の抱える問題点を洗い出し、新庁舎の必要性をも踏まえ、今後の庁舎のあり方をどのように考えていくか、また、行政サービスのあり方について焦点を絞り議論をまいりました。

庁舎には、効率的かつ効果的に行政運営を行う場として、また、市民生活を支える稲敷市のシンボルとして、たいへん重要な機能が求められています。先般発生した新潟県中越沖地震においては、残念ながら甚大な被害が発生しており、改めて、防災機能の重要さや公共施設の役割を認識いたしました。

懇話会では、建物の老朽化や耐震性能上の問題、町村合併により生じた庁舎・部署の分散立地に伴う非効率性の問題、あるいは、行政の効率化、災害時の防災拠点、市民との協働の場といったゆとり空間など、庁舎に求められる基本的な課題を抽出し、テーマ別に活発に意見を交わしてまいりました。

この提言書は、私たちが検討を重ねた結果、新庁舎建設にあたっての基本的な考え方や方向性を示したもので、今後、市において策定されていく基本構想等の計画に活かしていただきたい事柄をまとめたものです。本懇話会の意見を十分に汲み取って、庁舎建設の方針に反映して下さりますよう委員一同願っております。

平成19年8月27日

稲敷市新庁舎建設計画懇話会座長 尾崎利生

目 次

1. 現庁舎の問題点	1
2. 新庁舎の必要性	1
3. 財政的な検討について	3
4. 新庁舎のあり方	4
5. 新庁舎の建設時期と規模について	5
6. 新庁舎の敷地選定について	6
7. 新庁舎建設後の行政サービスについて	7
8. 現庁舎の利活用について	7
資料－1：稲敷市新庁舎建設計画懇話会委員名簿	9
資料－2：稲敷市新庁舎建設計画懇話会の開催状況	10
資料－3：用語の説明	11

1. 現庁舎の問題点

稲敷市は2005年3月に江戸崎町、新利根町、桜川村、東町が合併して誕生しましたが、現庁舎はこの旧町村の庁舎を存続し、機能を分散しながら利用を続けています。

各庁舎は桜川、東の分庁舎を除き、全て昭和56年以前、建築基準法改正前の旧耐震基準で建設されたものです。そのため現庁舎は老朽化し、耐震性能にも不安があるばかりではなく、市民利用の多い窓口が分散し、利用しづらくなっており、さらには職員の事務効率にも影響があると考えられます。

現庁舎のいくつかは分庁舎建設に合わせて改修工事も実施されていますが、懇話会として4つの現庁舎を視察したところ、壁の亀裂やコンクリートの劣化などが進行している状況であり、訪れる市民や働いている職員にとって危険性は増しつつあるものと考えます。

本来、庁舎は防災拠点として大地震等の災害時には、迅速に救援・救助活動や復旧活動を行うとともに、関係機関との調整など、様々な対応をすることになりますが、現庁舎は防災拠点としての必要な耐震性能が確保されていないため、災害時における対応に不安が残ります。

また市役所は多くの市民が訪れる公共施設ですが、4つの庁舎のうち東庁舎を除く3庁舎については位置が分かりづらく、江戸崎庁舎では駐車スペースが不足している状況です。さらに各庁舎ともバリアフリーへの対応は不十分であると言わざるを得ません。室内についても、ロビーや廊下、そして便所などは狭く、老朽化により、暗い印象を受ける庁舎が見受けられます。

一方、庁舎の分散化を補うため、各庁舎には総合窓口が置かれ、庁舎機能の相互補完業務が実施されています。市民にとっては利便性が高く、サービス向上に貢献していますが、窓口には多くの職員が配置されており、業務の二重化に伴う人件費および通信費等の諸経費が多く支出されており、将来にわたってどのような財政的負担を強いられるかについて、十分な検討が必要と考えます。

2. 新庁舎の必要性

庁舎は市政全般にわたる行政の拠点であり、効率的な行政運営を図り、より良い市民サービスを基本とした親しみの持てる利用しやすい施設として、また、市民生活の安全を守る施設として機能を果たさなければなりません。現庁舎には多くの問題点があります。様々な問題点を解消するためには、市の財政的な裏づけについて、将来にわたって不安のないことを慎重に確認しながら、新庁舎の建設に向けた早期の取組が必要であると考えます。

(1) 一箇所で用事が済む庁舎が必要です。

総合窓口には限界があり、どうしても別の庁舎へ行かなければならなくなる事があります。市民にとって、一箇所で全ての用事が済ませることを出来る事が利便性に繋がります。

(2) 誰もが利用しやすい庁舎が必要です。

エレベーターの未設置や段差、狭い通路、車イスや乳幼児を考慮したトイレの設置など、これらの様々な問題を解決するためには、現庁舎では限界を感じます。庁舎は誰もが利用しやすいものでなければなりません。

(3) 効率化、経済性など長期的視野に立った庁舎が必要です。

庁舎を一つにすることは、コスト削減や職員定数の削減、職員の効果的配置に直結した効果をもたらします。また、合併特例債による建設は、国からの交付税を見込めることから、この期間内に建設することが、市民にとって金銭的な面で一番のメリットとなります。削減されたコストを市民生活の基盤整備やサービスの充実に還元させることが市民生活の利便性の向上、次世代への「魅力あるまちづくり」へと繋がります。

(4) 防災拠点として市民を守れる庁舎が必要です。

旧耐震基準の庁舎では、災害時の復興作業や市民の安全確保に迅速に対応できるか不安です。また庁舎を訪れている市民や仕事をしている職員の生命の危険さえ感じてしまいます。これは防災拠点としての施設であるべきこと以前の問題です。将来にわたって安心して暮らして行くために、最低限必要な事項として早急な対応が必要です。

(5) 市民として市の一体感を感じられる庁舎が必要です。

合併して三年目に入りますが、現状では市民として一体感を感じることが出来ません。庁舎をイメージしたときに、多くの人は、旧町村の庁舎をイメージしてしまうのではないのでしょうか。このように市民の一体感を感じるシンボルとして庁舎の果たす役割は大きいものと考えます。

(6) 市のイメージアップが図れる庁舎が必要です。

新庁舎は、将来に向かって「新生稲敷市」の顔となるものです。庁舎は単なる機能的建築物というだけではなく人の心に残る感性的な要素も大切であると考えます。建物や自然、空間などを調和させるとともに、市のランドマークとしてのシンボル性を表現して、市のメッセージを広く内外にアピールする機能も重要と考えます。

3. 財政的な検討について

新庁舎建設の方針を示す前に、懇話会では市の財政状況を把握し、将来にわたって問題が発生しないかの確認を行っています。以下はその検証内容となります。

(1) 今、庁舎の建設をしない場合、15年後には現庁舎の耐用年数により、庁舎建設が必要に迫られることになります。また、合併特例債の適用を得て早期に新庁舎を建設する場合との財政的支出の比較検討を行うと、建設しない場合は、15年間で約80億円の経済的損出が発生してしまうという試算結果を得ています。

(2) 合併後10年までの期間に限定して適用される合併特例債を活用して新庁舎を建設する場合、建設費の年間返済金額は概ね1億7千万円強となります。この返済額は、交付税措置額と各庁舎での維持管理費の削減額をあわせた総額を遥かに下回る金額であるという試算結果を得ています。

(3) 現在の借入金は全会計で321億円（平成19年度末見込）となっています。

今後の大きく変動する社会経済情勢を的確に捉えた堅実な財政運営及び市民税等の徴収率を高めることが重要であると考えます。

(4) 市の財政状況は現在、公債費負担比率が8.2%（H17）で、茨城県内の自治体の中でも最も少ないグループに属しています。

＊公債費負担比率とは、自治体の借金である市債の状況を把握するための指標として用いられるもので、具体的には市債の元利償還に充てられた一般財源の一般財源総額に対する割合を示す指標であり、財政構造の弾力性を判断するものです。一般的には15%以上で警戒ライン、20%以上で危険ラインとされています。

(5) 合併特例債期間内に新庁舎建設した場合、その借金約20億円を含めた公債費負担比率を推計すると償還額のピークは平成29年度と想定されますが、15%を超えることなく、適正な水準で推移すると予想されます。

4. 新庁舎のあり方

懇話会では、現庁舎の視察を通して現状の問題点を抽出した結果、今後、新庁舎が備えるべき庁舎機能について、以下の4つの項目を重要な視点として考えます。

(1) 多数の市民が訪れる施設であること

- 庁舎位置が分かりやすく、アクセスしやすい利便性の高い立地
- 十分な駐車場の確保
- 建物内外を通じ、バリアフリー、ユニバーサルデザインの徹底
- 庁舎内の配置が明快で、サービスの提供を受けやすいスペースの確保
- 窓口カウンターなど使い勝手のよい構成
- 親しみやすいデザインや構成

(2) 庁舎としての建築的基本性能を満たす施設であること

- 耐震性能を満足し、防災拠点としての安全性
- 駐車場やロビー、執務空間など屋内外のスペースを適切に確保
- 庁舎内の配置が明快で、来庁者や職員が使いやすい機能性の確保
- 圧迫感を感じない室内高やゆとりのある快適性
- 自然エネルギーを活用するなど、環境に対して十分に配慮

(3) 庁舎における業務・機能の将来像を見据えた施設であること

- 将来の業務内容の変化に対応し、永続的に施設機能を維持できる耐久性
- 市民の利便性を考慮した複合施設化の検討
- 財政への負担が少なく、適切な仕様に基づく経済性
- 情報社会における行政の変化に対応できる柔軟性
- ユニバーサルデザインなど将来の庁舎のあり方を先取りする先進性
- パッシブソーラーシステムなど環境面やライフサイクルコストへの配慮

(4) 景観など地域性に配慮した庁舎であること

- 周囲への調和のために低層のデザイン
- 市のランドマークとなるデザイン性
- 自然との調和を感じることの出来るデザイン
- 新生稲敷市の顔になる庁舎
- 景観など地域性への配慮

5. 新庁舎の建設時期と規模について

(1) 建設時期について

財政的な検討を踏まえると、庁舎建設の時期は合併特例債期間内の出来るだけ早期に建設することが、市民にとって有利であるとともに、行財政改革を進める上でも有効な手段であると考えられます。

(2) 新庁舎面積について

近年建設された他の自治体の庁舎規模事例によると、職員1人当りの庁舎面積は、総務省「起債事業費算定基準」から算出された職員1人当りの面積より、およそ36%程度大きな値となっています。これは事務室のOA化やユニバーサルデザインを考慮し、また各自治体の実情を加味した結果、設定された数値と判断されます。

稲敷市においても、実情にあった規模で計画することが必要であると考えられます。

(3) 新庁舎の敷地について

新庁舎の敷地規模については、稲敷市の景観等を踏まえ、低層の庁舎が妥当と思われます。ユニバーサルデザインの観点からも低層にすることで市民や職員にとって利用しやすい施設にすることができます。また建築計画的にも階数を少なくすることで、階段室やエレベーター室、設備スペースを削減することができ、効率のよい平面計画を実現することができます。

また駐車場は公共交通の移動手段の薄い稲敷市では、十分な駐車場の確保が必要であると考えます。

上記を条件として新庁舎の敷地規模を決める必要があると考えます。

(4) 用地の取得について

新庁舎の建設地は市有地を含む公有地の活用が望ましいと考えます。また、合併特例債の期間内での事業が有利であると考えられることから、短期間で用地取得が容易に出来る土地である必要があります。

財政的負担が大きい民有地の取得は、なるべく避けるべきと考えます。

(5) 新庁舎建設の事業費について

合併特例債を活用し、他自治体の例を参考にしながら事業費の縮減が望まれます。

6. 新庁舎の敷地選定について

新庁舎の建設場所については、1章「現庁舎の問題点」で示したように、庁舎の位置はなるべく分かりやすい位置にあることが望ましいと考えられます。また建設の際には法的な規制を受ける農業振興地域や市街化調整区域をなるべく避けることが好ましいと考えます。

敷地選定にあたっては、様々な条件に照らし合わせて選定することが大切ですが、以下の7つの項目については特に慎重な検討が必要と考えます。

- ①市の地理的中心性
- ②市の人口的中心性
- ③幹線道路との関係
- ④圏央道との関係
- ⑤市街地形成など将来の発展性
- ⑥優良な地盤
- ⑦他の施設との連携

上記のうち、市民の利便性を考えた場合、市域全体からのアクセスを重視した地理的中心性を選択するのか、またはなるべく多くの市民の利便性を考慮した人口的中心性を選択するのかについては、懇話会でも意見の分かれるところです。ただしアクセスの容易さを考えた場合、幹線道路や圏央道インターチェンジとの関係は重要な判断材料としてあげられます。また新庁舎そのものの機能を考えた場合には、低地より高台、さらには優良な地盤での敷地選定が望ましく、防災拠点としての安全性だけでなく、建設費への影響も十分考慮すべき内容と考えます。

7. 新庁舎建設後の行政サービスについて

現在、庁舎機能は4ヶ所に分散していますが、その庁舎機能を補完するため、各庁舎には総合窓口が置かれています。市民にとって各地区の窓口サービスは利便性が高く、今後、新庁舎が建設された際にも窓口業務を残し、サービス維持を図ることは市民の多くが望んでいることと考えます。

一方、現在の総合窓口業務には多くの職員が配置されており、業務の二重化に伴う人件費および通信費等の諸経費に対して多くが支出されており、人件費だけでも年間2億4千万円にのぼり、これは市民1人あたり年間5千円の支出に相当します。

一般的に個人的な用事で総合窓口を訪れることは頻繁にあることではありませんが、仮に最近訪れた用事が住民票や印鑑証明書の交付で年に1度だとした場合、総合窓口業務を存続する場合には、住民票や印鑑証明書が1通5千円の経費負担という計算になります。

現在、総合窓口では、①総合窓口課のみで完結する事務、を扱うだけでなく、②総合窓口課で受付し、本課（担当課）で処理後、総合窓口課で処理（交付等）する事務、③総合窓口課で受付し、本課（担当課）で処理（交付等）する事務、④住民や職員に係るその他の事務、などを実施しており、その業務範囲は多岐にわたります。

この業務内容を見直し、必要最小限で経費のかからない形で残すことがバランスの取れた行政サービスのあり方だと考えます。公民館など各地区に配置されている公共施設を活用し、必要最小限の人員でサービスを提供することを前提にし、利便性の高いサービス業務について具体的な検討を重ねることが大切だと考えます。

庁舎が一つになれば、そこで、全ての用事が済ませられるようになります。さらには、ワンストップサービスが可能となり利便性の向上に繋がるものだと考えます。

8. 現庁舎の利活用について

新庁舎の建設にあたっては、新庁舎の機能を補完する業務内容について現庁舎を利用していく考え方と、問題点が見出される現庁舎は解体し、新庁舎に機能を集約する考え方があります。

4つの現庁舎は建築基準法改正前の旧耐震基準で建設されており、各庁舎とも老朽化し、バリアフリーへの対応が低く、防災拠点としての安全性についても基本的性能を確保することができません。現庁舎を存続する場合には耐震改修を含む大規模改修が必要となり、改修後も維持管理費が発生し、財政の負担になってきます。そのため4つの現庁舎については解体する方向で検討すべきものと考えます。

また新耐震基準で建設された桜川分庁舎および東分庁舎については、窓口業務を公民館等の他の公共施設を利用して必要最小限で展開することを前提にした場合、分庁舎の

庁舎機能としての役割は必要ではなく、他の施設への転用を検討すべきと考えます。

各地区に配置されている公共施設の会議室など、多目的に利用できる施設を確保することで、期間を限定して出張行政サービス等を提供していけば、窓口業務と合わせて、十分な市民サービスを提供できるものと考えます。

分庁舎の活用方法としては、市民向けコミュニティセンター、子育てセンター、産業会館、道の駅、体験型学習施設または宿泊施設など、さらには民間への払い下げなど、様々な意見が出されましたが、今後、十分な時間をかけて、市民にとって最も有効な活用方法を検討していくのがよいという結論にいたりました。

資料－１ 稲敷市新庁舎建設計画懇話会委員名簿

区 分	氏 名	
学識経験者	尾 崎 利 生	東京家政学院大学准教授
学識経験者	宮 本 衛 市	司法書士
学識経験者	井 川 一 幸	1級建築士 福祉住環境コーディネーター
市内関係団体	鴻 巣 常 次	稲敷地方広域市町村圏事務組合 江戸崎消防署長
市内関係団体	大 谷 光 一	稲敷商工会職員
市内関係団体	賀 信 太 郎	稲敷商工会青年部
市内関係団体	吉 岡 伸 一	稲敷商工会青年部
市内関係団体	糸 賀 敏 夫	稲敷農業協同組合職員
市内関係団体	佃 久 萌	稲敷農業協同組合職員
市内関係団体	右 川 和 勇	江戸崎地区区長会会長
市内関係団体	池 田 稔	新利根地区区長会副会長
市内関係団体	富 澤 富 生	桜川地区区長会会長
市内関係団体	木 内 義 延	東地区区長会会長
公 募	川 口 幸 一	市民公募（江戸崎地区）
公 募	宮 本 志 津 子	市民公募（江戸崎地区）
公 募	幸 田 勝 夫	市民公募（新利根地区）
公 募	黒 田 輝 子	市民公募（新利根地区）
公 募	高 木 登 代 一	市民公募（桜川地区）
公 募	長 島 恵 美 子	市民公募（桜川地区）
公 募	黒 田 和 雄	市民公募（東地区）
公 募	薄 井 教 代	市民公募（東地区）

資料－２：稲敷市新庁舎建設計画懇話会の開催状況

開催回	日 時	場 所	議 題
第１回	平成 19 年 6 月 5 日 (火) 午後 1 時 30 分から	江戸崎公民館 研修室	1 座長及び副座長の選出について 2 会議の情報公開について 3 検討体制について 4 経緯・経過及び現状と課題について
第２回	平成 19 年 6 月 19 日 (火) 午後 1 時 30 分から	4 庁舎視察	1 アンケート 現庁舎の問題点について 現庁舎の利活用について
第３回	平成 19 年 7 月 10 日 (火) 午後 1 時 30 分から	江戸崎庁舎 会議室	1 現庁舎の問題点について 2 将来の不安について（市の財政状況） 3 現庁舎の存続について 4 新庁舎の具体像
第４回	平成 19 年 7 月 24 日 (火) 午後 1 時 30 分から	江戸崎庁舎 会議室	1 新庁舎の敷地選定について 2 新庁舎に求められる条件の整理 3 新庁舎建設の基本方針について 4 新庁舎建設後の行政サービスについて 5 現庁舎の利活用について
第５回	平成 19 年 8 月 7 日 (火) 午後 1 時 30 分から	江戸崎庁舎 会議室	1 新庁舎建設についての提言書（案）について

資料－３：用語の説明

◆旧耐震基準・新耐震基準

1923 年に発生した関東大地震の翌年に市街地建築物法が大きく改正され、戦後に市街地建築基準法にかわって 1950 年に施行された建築基準法に引き継がれる。その後、建築基準法の耐震規定は、十勝沖地震（1968 年）や宮城県沖地震（1978 年）などの被害地震の経験を踏まえ、1971 年と 1981 年の 2 度にわたって改定された。

○旧耐震基準（着工が 1970 年 12 月以前）

柱の帯筋の間隔が粗く兵庫県南部地震では多くの大破・倒壊被害を出した。

○旧耐震基準（着工が 1971 年 1 月から 1981 年 5 月）

大地震時に建物がどの程度の抵抗をするかの検討がなされていないため、建物の骨組みの形式によっては大きな被害が発生した。

○新耐震基準（着工が 1981 年 6 月以降）

中地震時（震度 5 弱～強）では建物の継続使用が可能、大地震時（震度 6 強）では建物を倒壊させない設計をしています。大地震時に対してはある程度の被害（震災後使用が出来なくなるなど）を免れない。

○耐震改修促進法の制定

1995 年の阪神淡路大震災を教訓として、多数の方が利用する病院、劇場、店舗、事務所など、また、震災時の防災拠点となる建築物の耐震性能を高めるために、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」（以下「耐震改修促進法」という。）が平成 7 年に制定される。

◆耐震性能

大地震時において、建物は損傷を生じるが、人命の安全確保を図ることを目標とする性能。耐震改修促進法で定めている耐震性能は、最低限のレベルである。重要な建物は、この耐震改修促進法をクリアすれば良いというものではなく、重要度や用途に応じてより高い耐震性能が必要となる。

◆バリアフリー

バリア（障壁）をなくすこと。建築用語では、建物内の段差を無くす、出入口や廊下の幅員を広げるなど、障害者や高齢者などが生活するのに支障のない構造や仕様にすることを意味する。

最近では、高齢者や障害者などの社会参加を困難にしている心理的なバリアや、社会的・制度的なバリアもとり除くといった広い意味でも用いられる。

◆合併特例債

合併市町村がまちづくり推進のため、市町村建設計画に基づいておこなう事業や基金の積立に要する経費について、合併年度及びこれに続く10か年度に限り、その財源として借り入れることができる地方債（借金）のことをいいます。

合併した市町村が行う市町村建設計画に基づく事業や合併に伴い必要となる事業に係る経費の95%まで借り入れすることができ、返済額の70%が国からの普通交付税措置される。

◆ランドマーク

陸標、即ち灯台や鉄塔のような土地の目印になる建物のこと。転じて、地域を象徴するシンボリックな建築・空間をも意味する。

◆公債費負担比率

地方債の発行に伴う毎年度の元利償還金（公債費）に充当された一般財源の一般財源総額に対する割合をいう。その率が高いほど、財政運営の硬直性の高まりを示す。

◆ユニバーサルデザイン

人種、性別、年齢、身体的特徴などに関わらず、できるだけ多くの人が利用可能であるように製品、建物、空間をデザインするという考え方。

◆パッシブソーラーシステム

ソーラーシステムの代表的な一つで、人工的な装置を使用せず、太陽熱や自然風などを建物の構造、間取り、方位などの工夫により利用する方法のことを言います。

◆ライフサイクルコスト

建物にかかる生涯コストのこと。建物の企画・設計に始まり、竣工、運用を経て、寿命がきて解体処分するまでを建物の生涯と定義して、その全期間に要する費用を意味する。

◆OA化

一般的には事務部門においてパソコン・多機能電話などの電子機器を使って、事務作業の効率化や生産性向上を目指すための各種の取り組みをいう。

一方、IT（情報技術）化とは、情報技術やインターネット・関連機器などを駆使し

て OA が対象としていた事務部門だけでなく、経営や FA 分野（工場における生産工程の自動化）など、広範囲の分野の効率化を目的とした各種の取り組みをいう。

◆農業振興地域

農業の振興を計画的に進めていく地域のこと。うち農業振興地域農用地区域とは、優良な集団的農地を確保、保全し、農地の無秩序な開発行為を予防し（開発行為の制限）、耕作しやすい環境を確保するための区域のこと。

◆市街化調整区域

市街化を抑制すべき区域として定められたものであり、一定のものを除き開発及び建築の行為を制限し、無秩序な市街化を防止する区域。

◆圏央道

圏央道（首都圏中央連絡自動車道）は、都心から半径およそ 40km～60km の位置に計画された、延長約 300km の自動車専用道路。

◆ワンストップサービス

一度の手続きで、必要とする関連作業をすべて完了させられるように設計された行政サービス。行政改革の一環として、行政手続きの電子化や広域連携によって、手続き回数を減少させ、コスト削減と利便性の向上を図る構想のこと。