

八千代市庁舎整備手法等専門会議報告書

平成 30 年 3 月

はじめに

近年発生した東日本大震災や熊本地震などを契機に、災害対策拠点としての庁舎の役割がますます重要となっています。

また、人口減少や少子高齢化の進行など社会環境が大きく変化しており、地方行政においても多様化する市民ニーズに的確かつ効率的に対応していくことが求められています。

こうした中、八千代市の市庁舎については、最も古い旧館は築 49 年、新館は築 42 年が経過し、それらの耐震性が不足しているほか、建物・設備の老朽化や庁舎が市内に分散して配置されているなどの様々な課題を抱えており、求められる機能・役割を十分満たしているとは言えない状況となっています。

かつて市では、平成 23 年の東日本大震災を受け、耐震補強を行うとの方向性が示されていましたが、平成 28 年の熊本地震を踏まえ、課題の根本的な解決が難しいと判断し、建替えに向けた検討が進められることとなりました。

そのような経過から本専門会議では、庁舎整備手法等検討調査と並行して、専門的見地から整備手法や事業手法等について検討を重ねてまいりました。

とりわけ整備手法の検討に際し、「建替え」と比較するには、現庁舎の耐震補強と併せて機能改善を図る「改修」が妥当である旨を本専門会議にて指摘させていただき、庁舎に必要な想定面積から、「現庁舎の改修」と「不足する面積の新築」を組み合わせることにより、並列に比較検討が可能な 4 つの整備計画案を設定することができたものと考えています。

本専門会議における検討結果をこうして取りまとめるに至りましたが、次年度には、市が庁舎整備の基本方針を決定し、庁舎整備基本計画の策定に着手することから、その際に本報告書だけでなく、会議での議論や委員からの指摘・要望事項を可能な限り計画に反映されることを望みます。

そして、今後整備される市庁舎が、市民の安全・安心を守る拠点として、また、誰もが使いやすい庁舎として市民サービスのさらなる向上に寄与することを期待します。

平成 30 年 3 月 30 日

庁舎整備手法等専門会議 委員長 柳澤 要

目 次

1. 庁舎の現状と課題
2. 市民意向調査の結果について
3. 庁舎整備の考え方
4. 整備計画案の立案
5. 事業手法について
6. 来年度以降の業務の進め方
7. 庁舎整備に向けた検討の視点

【参考資料】

- 1) 庁舎整備手法等専門会議設置要綱
- 2) 委員名簿
- 3) 会議開催日及び議題

1. 庁舎の現状と課題

現庁舎が抱える課題については、以下のとおりである。

1) 耐震性能の不足

大地震発生時に人的・経済的な被害を軽減するだけでなく、災害対策の拠点機能をはじめ行政サービスを維持するため、市庁舎の耐震性能を確保する必要がある。

2) 設備の老朽化

空調設備機器をはじめとする各種設備の老朽化に伴い、頻繁に不具合・故障が発生し、維持管理費の増加や施設利用者へのサービス低下を招いているため、設備の更新及び省エネルギー設備の導入を推進する必要がある。

3) 災害発生時の業務継続性

災害発生時の対策拠点として、建物の耐震性能だけでなく、電気・ガス・上下水道・通信といったライフラインが途絶しても業務を継続できるための機能が必要である。

4) 市庁舎の分散化

本庁舎、教育委員会庁舎等が市内に分散して配置されていることから、市民が手続きをする際に煩雑である。また、業務の非効率化も招いており、庁舎機能の集約について検討する必要がある。

5) プライバシーに配慮した窓口

執務スペースが狭いため、窓口カウンターが廊下と近接しており、また、個室の相談スペースも不足していることから、個人情報の保護やプライバシーに配慮した対応が必要である。

6) セキュリティの確保

休日や夜間に戸籍の手続きを受け付けているなど、閉庁時にも来庁者があるため、個人情報や機密情報の保護の徹底が必要である。

7) 駐車スペースの不足

確定申告の時期などは、駐車場が込み合う状況が発生しているため、十分な駐車場台数確保の検討及び、歩行者用通路と車路の区別等、歩行者の安全の確保を図る必要がある。

8) 執務スペースの狭あい化

新規事業や地方分権の流れにより、市の業務が増加するとともに、執務スペースや文書の保管場所が不足しているため、効率的な執務環境のあり方を整理し、執務スペースとして必要な規模を検討する必要がある。

2. 市民意向調査の結果について

庁舎整備手法等検討調査業務において、市民の意識及びニーズ等を把握することを目的に市民意向調査が実施された。

■調査概要

調査対象	市内在住の18歳以上の男女（無作為抽出）
対象者数	4,000人
調査期間	平成29年7月20日（調査票発送日）から平成29年8月31日
調査方法	調査票による本人記入方式（郵送による配布・回収）
回収結果	回答数1,601件（回答率40.0%）

市民意向調査の結果について、会議では以下のような意見が挙げられた。

- ・ 庁舎の建替えについて7割の方が賛成と回答しているが、市の財政に対する懸念を強く持たれている方も多いため、庁舎整備が財政に与える影響について、丁寧に説明する必要がある。
- ・ 庁舎に災害時の防災拠点機能を求める意見が多い一方、来庁頻度に関しては、ほとんど庁舎を利用しないという意見が多数あった。いざというときに庁舎が防災拠点となるためには、市民が日常的に庁舎を利用できるよう検討する必要がある。
- ・ 高齢者の回答割合が高い一方、若年層の回答割合が低いことから、若年層の意見集約について、今後の課題として取り組む必要がある。

3. 庁舎整備の考え方

庁舎整備計画の立案に当たり、本会議から庁舎整備に臨む市の考え方を整理すべきと提言した結果、以下のとおり庁舎整備に対する市の考え方がまとめられた。

1) 耐震性と業務継続性の確保

地震発生時に来庁している市民や執務中の職員の安全確保だけでなく、対策本部機能を担う本庁舎は地震後も構造体の補修をすることなく継続して使用できることが求められる。耐震性能については、現行の基準に基づいた設計を実施するとともに、防災拠点として避難スペースや防災備蓄倉庫の設置を目指す。

また、建築設備も耐震性・防災性を確保し、災害時に電力等の供給が一時的に途絶えた場合でも業務継続が可能な計画とする。

2) 市民サービスの向上

誰にとっても利用しやすい庁舎であることが求められる。分散している庁舎機能を集約し、わかりやすい窓口配置や一度に手続きを行えるワンストップサービスの導入を検討することで市民サービスの向上を図るとともに、誰もが快適に利用できる室内環境の実現に向け、バリアフリー化の徹底はもちろんのことユニバーサルデザインの導入を目指す。

また、窓口や相談スペースでは、市民の個人情報の保護やプライバシーに配慮した施設計画とする。

さらに、費用対効果を考慮の上、市民が日常的に利用できる機能や施設を付加するなど、

より身近に感じられる庁舎を目指す。

3) 財政負担の軽減と庁舎機能の最適化

将来的な人口減少や少子高齢化の進行が予測されており、大幅な税収等の増加が見込めない中、庁舎の整備に係る費用を精査し、財政負担を少しでも抑えることが求められる。整備費の経済性を高めるだけでなく、建物の維持管理や省エネルギー化、設備の更新に配慮した計画とすることで、整備後においても財政負担を軽減できるような庁舎整備を目指す。

また、庁舎が必要な規模を確保しつつ機能を集約し、最適な公共サービスの提供と同時にコストの縮減を図ることにより、庁舎機能の最適化につながる計画とする。

4. 整備計画案の立案

庁舎整備計画の立案に当たり、総務省「地方債等同意基準」を参照し、庁舎規模を約 18,500 m²と想定した上で、前項でまとめられた『庁舎整備の考え方』を踏まえ、庁舎機能を集約することを前提に想定する庁舎規模に対して、「新築」と「改修」の組み合わせにより以下の4つの計画案が市から提示された。

庁舎整備計画案の概要

	案1	案2
配置イメージ	<p>新庁舎(約7,300㎡) (別館、教育委員会庁舎など)</p> <p>新館→改修して活用</p> <p>別館→上下水道局庁舎</p> <p>第2別館→吉庫</p> <p>旧館→改修して活用</p>	<p>新庁舎(約12,000㎡) (旧館、別館、教育委員会庁舎など)</p> <p>新館→改修して活用</p> <p>別館→上下水道局庁舎</p> <p>第2別館→吉庫</p>
概要	<p><u>旧館・新館の改修+新築</u></p> <p>旧館・新館を改修し、隣接して新庁舎を新築し、別館・教育委員会庁舎の機能を集約する。</p>	<p><u>新館の改修+新築+旧館の解体</u></p> <p>新館を改修し、隣接して新庁舎を新築し、旧館・別館・教育委員会庁舎の機能を集約する。</p>
概算事業費	約 91.6 億円	約 95.0 億円
新築面積 改修面積	<p>新築：約7,300㎡ 改修：約10,300㎡</p>	<p>新築：約12,000㎡ 改修：約5,700㎡</p>
設備の 老朽化	<ul style="list-style-type: none"> ・新築部については最新設備の導入が可能だが、既存部においては、導入する機器に制約が生じる可能性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・新築部については最新設備の導入が可能だが、既存部においては、導入する機器に制約が生じる可能性がある。
災害発生時の 業務継続性	<ul style="list-style-type: none"> ・新築部は業務継続性を考慮した計画が可能だが、既存部で不足する機能を付加させる必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・新築部は業務継続性を考慮した計画が可能だが、既存部で不足する機能を付加させる必要がある。
市庁舎の 分散化	<ul style="list-style-type: none"> ・分散化は解決できるが、敷地内に建物が複数棟配置されるため、利便性に課題が残る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・分散化は解決できるが、敷地内に建物が複数棟配置されるため、利便性に課題が残る。
執務 スペースの 狭あい化	<ul style="list-style-type: none"> ・不足する床面積は新築部で確保することができるが、既存部を利用する計画のため、レイアウトの自由度が低下し、利便性に課題が残る可能性がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・不足する床面積は新築部で確保することができるが、既存部を利用する計画のため、レイアウトの自由度が低下し、利便性に課題が残る可能性がある。
構造体の 老朽化	<ul style="list-style-type: none"> ・新築部は、新たな建物となり、耐久性の高い構造体を採用することが可能。 ・既存部は、長寿命化改修(中性化の抑制など)を行うことで改善が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・新築部は、新たな建物となり、耐久性の高い構造体を採用することが可能。 ・既存部は、長寿命化改修(中性化の抑制など)を行うことで改善が可能。

	案3	案4
配置イメージ		
概要	<p>新築+旧館・新館の解体</p> <p>新庁舎を新築し、本庁舎機能を集約する。</p>	<p>全館の新築+解体</p> <p>新庁舎を新築し、本庁舎機能及び上下水道局機能を集約する。</p>
概算事業費	約 99.9 億円	約 104.5 億円 (上下水道局分 8.6 億円は含まない)
新築面積 改修面積	<p>新築: 約 17,700 m²</p> <p>改修: — m²</p>	<p>新築: 約 18,500 m²</p> <p>改修: — m²</p> <p>(上下水道局分 1,500 m²は含まない)</p>
設備の 老朽化	<ul style="list-style-type: none"> 最新設備の導入が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> 最新設備の導入が可能。
災害発生時の 業務継続性	<ul style="list-style-type: none"> 業務継続性を考慮した計画が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> 業務継続性を考慮した計画が可能。
市庁舎の 分散化	<ul style="list-style-type: none"> 分散化は解決できるが、敷地内に建物が複数棟配置されるため、利便性に課題が残る。 	<ul style="list-style-type: none"> 本庁舎機能及び上下水道局機能を1つの建物に集約できる。
執務 スペースの 狭あい化	<ul style="list-style-type: none"> 必要面積を確保した上で、自由度の高いレイアウトが可能。 	<ul style="list-style-type: none"> 必要面積を確保した上で、自由度の高いレイアウトが可能。
構造体の 老朽化	<ul style="list-style-type: none"> 新たな建物となり、耐久性の高い構造体を採用することが可能。 	<ul style="list-style-type: none"> 新たな建物となり、耐久性の高い構造体を採用することが可能。

※ 概算事業費には、工事費（解体費含む）、調査・設計費、工事監理費、用地取得費が含まれる。事業期間中の仮設庁舎等については、含まれていない。また、水道事業は企業会計で経理されるため、上下水道局庁舎に係る概算事業費は含まれていない。

整備計画案について、会議では以下のような意見が挙げられた。

- ・ 既存庁舎の一部を残して、施設の歴史として残すこともよいのではないか。
- ・ 市民が日常的に利用できる機能や施設について、市民ワークショップなどで意見集約することや、民間の事業者から提案を募集してアイデアを求めているどうか。
- ・ 庁舎整備に当たっては、整備・維持管理コストを下げる、施設から収益を上げる、市民サービスを向上させる、これらの3つの視点が重要となる。
- ・ 「業務継続性の確保」や「市民サービスの向上」は、庁舎整備において当然検討すべき課題であり、新しい庁舎の目玉となるようなコンセプトが必要ではないか。
- ・ 庁舎整備に当たって重視される評価項目としては、事業コストと次に行政機能の生産性向上が挙げられる。

5. 事業手法について

事業手法の検討を行うに当たり、民間事業者への意向調査及び簡易 VFM の試算が実施され、市から以下のように結果が報告された。

1) 民間事業者意向調査

調査の結果、庁舎単独での整備では創意工夫の余地が限られるが、複合化等により VFM につながる提案が可能であるとの意見が寄せられている。

また、上下水道局庁舎跡地についても、有効活用の案が複数挙げられており、事業の経済性と市民サービス向上の両面で効果が期待されることから、実施について検討する余地がある。

2) 簡易 VFM の試算

現時点では庁舎単独での整備を想定して簡易 VFM を試算しており、民間のノウハウが見込みにくい条件であったが、DBO 方式を適用することで VFM が見込まれるとの結果が得られた。

民間事業者による管理運営の実施が見込まれる公共施設や、民間収益施設との複合施設として整備することで、より大きな VFM が得られることも期待され、庁舎整備事業に民活手法の導入は有効と考えられる。

事業手法について、会議では以下のような意見が挙げられた。

- ・ 庁舎の改修に民間活力事業を導入する場合、リスク分担を明確にする必要がある。
- ・ 基本設計を先行させることについては、市が求める要件を明確にして発注できるメリットがある一方、民間の創意工夫を引き出しにくくなるデメリットがある。
- ・ 品質の確保と価格とのバランスが重要である。事業手法を考慮の上で発注方式を限定して組み合わせることにより、デメリットを抑えるような手法がよいのではないか。
- ・ 工事費が高騰している現在は、設計のクオリティをコストによって下げられないような評価方法等が必要となる。VFM は、コストだけではなく品質も踏まえた上でバリューを見極める必要がある。

- ・ 複合施設化した場合、庁舎面積が増えることにより事業費も増大してしまう。庁舎に併設する施設や複合化させる施設についての方針を、市民との対話の中で先に決めた方がよい。
- ・ 公共施設等管理計画との関係から、行政機能の集約化と合わせて、賑わいづくりなど市民の利便性向上につながる施設の整備について検討した上で、事業手法の検討を進めることが合理的であると考えられる。
- ・ レストランやコンビニという施設を整備する場合、独立採算では難しいとして市が対価を支払って市役所の施設として整備するのであれば、民間のノウハウを活用できずに、逆に支出の増大に繋がりがかねないため、戦略を持って検討することが必要である。

6. 来年度以降の業務の進め方

庁舎整備基本計画の策定に当たっては、市民合意が重要との認識から、公募市民を含めた策定委員会を設置するほか、パブリックコメントやワークショップ等の市民意見の集約方法が市から示された。また、市議会との合意形成の必要性についても示された。

来年度以降の業務の進め方について、会議では以下のような意見が挙げられた。

- ・ 市民説明会やワークショップを実施するに当たっては、合意形成に向けた論点を明確にする必要がある。
- ・ 若い世代の意見については、意図的に掘り出すような工夫が必要である。
- ・ 整備計画の検討において、附加機能等については切り分けて議論する必要がある。
- ・ 市民サービスのあり方については、市の総合計画との整合性も考慮し、検討する必要がある。
- ・ 市民の意見は参考にすべきだが、行政機能として市民サービスを提供するのは行政である。従って、市が庁舎整備のあり方についてのビジョンを明確にする必要がある。
- ・ 円滑な計画策定のためには、庁内の検討委員会と作業部会が綿密に連携できるよう、調整を図る必要がある。

7. 庁舎整備に向けた検討の視点

本会議での議論を踏まえ、今後、市が整備方針決定及び基本計画策定に向けた検討を進める上での視点を、以下のようにまとめた。

1) 庁舎規模について

新庁舎の規模については、総務省の基準を参照して職員数から想定した庁舎面積を設定したが、長期にわたり使用される庁舎は、将来の職員数の増減や市民ニーズの変化に伴う組織改編への柔軟な対応とともに、行政機能の生産性向上を考慮し、適正な規模により計画を策定されたい。

なお、庁舎面積をはじめ本事業の検討を進めるに当たっては、八千代市公共施設等総合管理計画との整合性に配慮されたい。

2) 財政負担への配慮及び事業手法の選定について

「市庁舎整備に関する市民アンケート」では、市の財政状況や市民負担への影響を懸念する意見が多く寄せられた。市庁舎整備には多額の費用を要することから、市の将来的な財政負担を考慮の上、庁舎跡地の活用等の事業手法を含め、事業の経済性について十分に検討されたい。

なお、事業手法の選定に当たっては、経済性だけでなく、事業の品質確保についても留意されたい。

3) 導入する機能や施設について（市民サービス向上の視点から）

市民が最も多く利用する窓口機能については、市民サービスのあり方について十分な検討を行い、計画を策定されたい。

また、庁舎を市民が身近に感じられることが重要であるため、市民が日常的に利用することが可能となる庁舎機能以外の機能や施設についても、市民ニーズを的確に把握するとともに、導入する際の費用対効果を考慮の上、検討されたい。

なお、市民の意向については、若年層をはじめ幅広い意見を計画に反映できるよう配慮されたい。

【参考資料】

資料 1. 庁舎整備手法等専門会議設置要綱

庁舎整備手法等専門会議設置要綱

(設置)

第 1 条 庁舎建設の整備手法等を検討するため、庁舎整備手法等専門会議（以下「専門会議」という。）を置く。

(所掌事務)

第 2 条 専門会議は、次に掲げる事項について検討する。

- (1) 庁舎建設の整備手法等に関する事項
- (2) 八千代市庁舎整備手法等検討調査業務委託の内容に関する事項
- (3) その他庁舎整備に必要な事項

(組織)

第 3 条 専門会議は、委員 5 人以内で組織し、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

- (1) 公共施設等の建築物に関する研究分野に学識経験を有する者
- (2) 公共施設の民間活用に関する政策等に学識経験を有する者
- (3) 公共施設等の資金調達等に関する金融知識を有する者
- (4) その他公共施設等の整備に関する学識経験を有する者

2 委員の任期は、委嘱の日から平成 30 年 3 月 31 日までとする。

3 専門会議に委員長及び副委員長それぞれ 1 人を置き、委員の互選により定める。

4 委員長は、専門会議を総理し、専門会議を代表する。

5 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるときは、その職務を代理する。

(会議)

第 4 条 会議は、委員長が招集し、その進行を行う。

2 会議は、委員の過半数の出席がなければ開くことができない。

3 専門会議は、必要に応じて会議への委員以外の者の出席を求め、説明又は意見を聴くことができる。

(報告)

第 5 条 委員長は、専門会議における検討結果を取りまとめ、市長に報告する。

(庶務)

第 6 条 専門会議の庶務は、庁舎総合整備課において処理する。

(補則)

第 7 条 この要綱に定めるもののほか、専門会議の運営に関し必要な事項は、委員長が専門会議に諮って定める。

附 則

この要綱は、平成 29 年 1 月 20 日から施行し、平成 30 年 3 月 31 日限り、その効力を失う。

資料2. 庁舎整備手法等専門会議委員一覧

氏 名	所 属	役 職 名
委員長 やなぎ さわ かなめ 柳 澤 要	千葉大学大学院工学部	教 授
副委員長 あん どう とし ゆき 安 登 利 幸	亜細亜大学大学院アジア・国際 経営戦略研究科	教 授
さ さ き よう いち 佐々木 陽 一	PHP総研 研究推進部	主任研究員 兼シニアコンサル タント
ひ な ご あき 日名子 暁	すみれ総合法律事務所	弁護士
ひろ た なお ゆき 廣 田 直 行	日本大学生産工学部	教 授

資料 3. 会議開催日及び議題

回	時 期	議 題
第 1 回	平成 29 年 4 月 25 日 (火)	(1) 委員長、副委員長の選出 (2) 本庁舎の現状について (3) 今後の庁舎整備手法等の検討方法について (4) 市民アンケート調査について
第 2 回	平成 29 年 8 月 28 日 (月)	(1) 市民アンケート調査結果（速報）について (2) 庁舎機能の基本的な考え方の検討結果について (3) 新庁舎建設候補地及び施設規模について
第 3 回	平成 29 年 11 月 14 日 (火)	(1) 市庁舎整備に関するアンケートの調査結果について (2) 庁舎整備計画案について
第 4 回	平成 29 年 12 月 26 日 (火)	庁舎整備計画案について
第 5 回	平成 30 年 3 月 22 日 (木)	(1) 事業手法について (2) 来年度以降の進め方について (3) 庁舎整備に向けた検討の視点について