

深川市庁舎整備の検討に向けた 諸課題について



2019年（令和元年）5月

北海道深川市

はじめに

深川市役所の現庁舎は、昭和41年に建設されて以来52年が経過しています。この間、大小様々な改修工事や修繕を行いながら適切な維持管理に努めてきたところです。

しかしながら建設から50年を超える建物である現庁舎は、著しい施設設備の老朽化に加え、平成26年度に行った耐震診断では、庁舎としての耐震性能が備わっていないことが明らかになったことや、近年の少子高齢化に対応したバリアフリー化やユニバーサルデザインの考え方が取り入れられていないなど多くの課題を抱えています。また、非常用自家発電設備の不足により、平成30年9月に発生した北海道胆振東部地震では、電源喪失の影響で災害対応をはじめ各種業務において庁舎機能が十分に機能しない状況が生じました。

一方、国は、東日本大震災や熊本地震による役場庁舎の倒壊被害を受け、耐震基準を満たしていない庁舎の耐震化や建替え等に対して期間を限定して新たな地方財政措置を講じています。

こうした状況などを踏まえて、今般、深川市庁舎の現状や課題をはじめ庁舎整備の必要性や考え方、庁舎に求められる機能など、庁舎整備に関する基本的な検討課題について以下のとおり取りまとめたところです。

今後は、本書に即して、庁舎の耐震化やバリアフリー化等に向け、より具体的な検討を早期に行い、令和元年中に庁舎整備に向けた基本計画の策定を目指します。

第1章 現庁舎の現状と課題及び庁舎整備の必要性

1. 現庁舎の現状と課題等

(1) 現庁舎等の現況

現庁舎は、建設からすでに52年が経過しており、施設や設備の老朽化に伴う劣化が著しく、修繕費の増加が庁舎管理上の課題となっています。また、耐震化やバリアフリー等への対応が不十分で、行政サービスを提供する場として十分な機能を果たしているとは言い難い状況にあります。

名称	構造	延床面積	建設年度	経過年数
本庁舎	RC地下1階地上3階建(一部4階)	5,421.58 m ²	S41.12	52年
克雪車両センター	S2階建	788.10 m ²	S51.12	42年
総合福祉センター	RC2階建(一部3階)	2,116.77 m ²	S58.02	36年
健康福祉センター	RC3階建	2,240.46 m ²	H09.03	22年

※RC…鉄筋コンクリート造、S…鉄骨造



本庁舎



東庁舎



克雪車両センター



総合福祉センター



健康福祉センター
(デ・アイ)

(2) バリアフリー等の現状

現庁舎は、昭和56年に正面玄関西側にスロープを整備していますが、高齢者や障がい者にとって使いやすいものとはなっていません。

また、健康福祉センターを除いて多機能トイレやエレベーターなどの設備がなく、今後ますます増えると考えられる高齢者等が快適に利用できる庁舎のあり方が問われています。

さらには、窓口の待合スペースや通路等が狭く利便性の低下を招いているほか、窓口カウンターの仕切りがなく相談室も少ないなど、利用者のプライバシーへの配慮も十分ではありません。

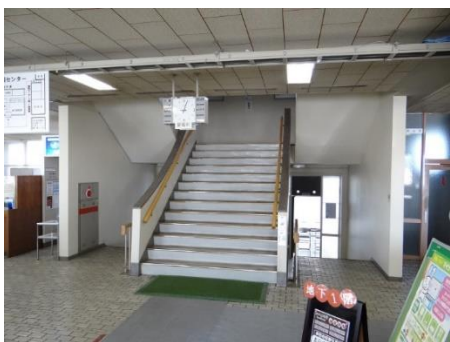
加えて、市民が気軽に集えるスペース等がないため、市役所は「必要な用事を済ませた後は直ちに帰るところ」となっており、市民との協働スペースや市民に親しまれる集いの場づくりが求められています。



正面玄関階段と車いす用スロープ



車いす用スロープ



中央階段



議会階段



市民課窓口



窓口と待合通路

(3) 防災拠点としての機能

現庁舎は、電気関係設備や一部のサーバー関係設備が低層階にあることから、水害時に浸水があった場合には電源の喪失、電算データの消滅などの恐れがあります。さらに電源喪失時には非常用自家発電設備の不足により、防災拠点としての機能がほとんど果たせなくなる可能性があります。

特に、平成30年9月に発生した北海道胆振東部地震では、市内全域が停電する中、市で保有する小型発電機を使用し災害対応にあたりましたが、必要最小限の電力しか賄えず庁舎機能の大半が機能しない状態となるなど、一時防災拠点として十分な機能を果たせない状況が生じました。

(4) 耐震診断の結果

現庁舎は、昭和56年に改正された建築基準法の耐震基準が適用される以前に建築されていることから、新たな耐震基準に適合しているかを調査するための耐震診断を平成26年度に実施しました。

耐震性能を表す指標としてI_s値（構造耐震指標）が用いられており、震度6以上の地震に耐えられる庁舎のI_s値の基準は本市の場合0.81とされていますが、診断の結果現庁舎のI_s値は、本庁舎側（1階）で0.225、東庁舎側（1階）で0.297と基準値の1/3程度となっており、熊本地震程度の地震が発生した場合には、最悪の場合庁舎の倒壊被害が想定されます。

①耐震診断基準

・判定指標

$$I_s \text{ 値} \geq 0.81$$

・判定値

$$\left(\begin{array}{l} I_s \geq I_{so} \\ I_{so} = E_s \times Z \times G \times U \\ \cdot E_s = \text{耐震判定基本指標} = 0.6 \\ \cdot Z = \text{地域係数} = 0.9 \text{ (深川市)} \\ \cdot G = \text{地盤係数} = 1.0 \\ \cdot U = \text{重要度係数} = 1.5 \end{array} \right)$$

E_s : 耐震判定基本指標（第1次診断=0.8、第2次、3次診断=0.6）

Z : 地域指標で、その地域の地震活動や想定する地震動の強さによる補正

G : 地盤指標で、表層地盤の増幅特性、地形効果、地盤と建物の相互作用などによる補正

U : 用途指標で、建物の用途などによる補正

②耐震診断の結果

本庁舎	判定結果	階	X方向（東西）Is 値	Y方向（南北）Is 値
		3階	0.370/NG	0.841/OK
		2階	0.291/NG	0.607/NG
		1階	0.225/NG	0.413/NG
	地下	0.341/NG	0.651/NG	
	診断結果	「倒壊」または「崩壊」する危険性が高い		

東庁舎	判定結果	階	X方向（東西）Is 値	Y方向（南北）Is 値
		3階	0.430/NG	0.999/OK
		2階	0.633/NG	0.679/NG
	1階	0.297/NG	0.606/NG	
	診断結果	「倒壊」または「崩壊」する危険性が高い		

※本庁舎と東庁舎をつなぐ「渡り廊下」は大地震時に脱落の可能性があるとして診断されています。

③「耐震改修」と「建替え」

庁舎倒壊の不安を払拭するためには、高い耐震性を有する構造とする必要があり、そのための整備手法としては、現在の庁舎を耐震補強し継続して利用する「耐震改修」と、現庁舎とは別に新たな庁舎に建て替える「建替え（改築）」の二つの方法があります。

平成26年度に行った耐震診断では、この「耐震改修」と「建替え」の概算比較を実施しており、その結果を次ページに掲載します。

このうち、「耐震改修」では、庁舎内外にフレームや耐震壁の設置等を行う耐震改修工事のほか、エレベーター設置などのバリアフリー対策等を行う追加改修、さらには現庁舎を利用したままでは工事ができないため、仮設庁舎の設置やそれに伴う引っ越し等に係る費用として合計で30.5億円の経費がかかる試算となっています。

また、「建替え」の場合は、建設工事費用のほかに、旧庁舎の解体や建替え後の引っ越しに係る費用など、合計で32億円と試算されています。

なお、建替えの場合の庁舎の面積は、現庁舎と同じ規模（延床面積5,300㎡）で積算しており、さらに、建設単価は耐震診断当時（平成26年度）のものであるため、今後具体的に検討を進める中で、事業費の変動が見込まれます。

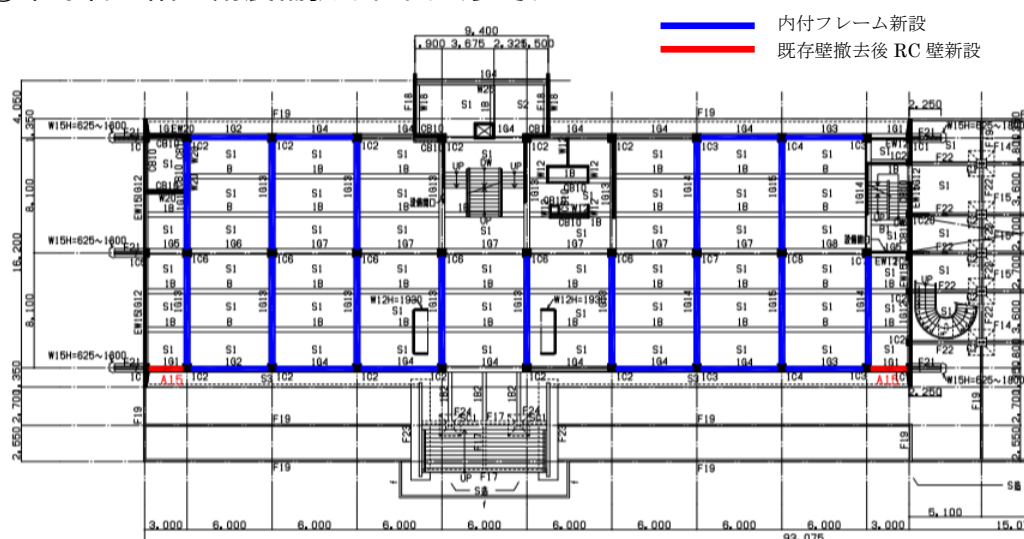
また、耐久年数については、耐震改修では約20年、建替えは50年以上となっており、耐震改修を行う場合は、庁舎の長寿命化についても併せて検討する必要があります。

【耐震診断における概算比較（平成26年度）】

項目	耐震改修	建替え
概算費用	①耐震改修工事 7.9 億円 ②追加改修費（設備・エレベーター等） 6.1 億円 ③仮設庁舎工事 13.2 億円 ④引越費用（2回） 3.3 億円 合計 30.5 億円	①庁舎建設工事 27.9 億円 （㎡単価 525,800 円） ②旧庁舎解体 2.4 億円 ③引越費用 1.7 億円 合計 32.0 億円
工期	23 カ月 ※庁舎設計期間・仮設庁舎工事期間は含まれていません	20 カ月 ※庁舎設計期間・旧庁舎解体期間は含まれていません
耐久年数	約 20 年	50 年以上
執務空間等	<ul style="list-style-type: none"> 耐震補強により有効面積が減少します。特に1階は多くの補強が必要なために業務に支障をきたす可能性があります。 耐震補強により執務室が分断される可能性があります。 市民が集えるスペースの確保が難しい状況になります。 	<ul style="list-style-type: none"> 多様化する行政需要の変化に対応できるレイアウトが可能となります。 すべての人が利用しやすいユニバーサルデザインが図られた庁舎づくりが可能となります。

※概算費用は、耐震診断当時（平成26年度）の単価で計算していますので、現在の費用と相当な乖離があることが見込まれます。

④本庁舎1階の耐震補強平面図（参考）



※耐震改修を行った場合は、Is 値が特に低い本庁舎1階では、鉄骨のフレーム（補強材）等が多数設置されることとなります。



2. 庁舎整備に関する地方財政措置

これまで庁舎の建替えについては、国の財政支援は無く、各自治体の自己財源で対応することが原則とされてきました。

しかし、熊本地震の発生が教訓となり、業務継続が確実に行われるためには、業務を行う場である庁舎が、発災時においても有効に機能しなければならないことが再認識され、庁舎の耐震化が未実施の場合は業務継続に支障が生じる恐れがあることから、これらの庁舎の建て替えを緊急に実施できるよう、手厚い地方債措置として平成29年度に「公共施設等適正管理推進事業（市町村役場機能緊急保全事業）」が創設されました。

なお、本事業の対象となるには、平成32年度（令和2年度）中に実施設計に着手することが条件とされており、本事業は期間限定の時限的な措置となっています。

また、耐震改修の場合も平成32年度（令和2年度）までを事業期間とした「緊急防災・減災事業」という地方債措置があります。ただし、この事業は耐震改修に必要な工事のみが起債の対象となり、仮設庁舎等にかかる費用は本事業の対象とはなりません。

【公共施設等適正管理推進事業（市町村役場機能緊急保全事業）の概要】

- ・ 対象 昭和56年5月31日以前に建築確認を受けて建設され、耐震化が未実施の本庁舎の建替事業であって、平成32年度中（令和2年度中）に実施設計に着手した庁舎
- ・ 充当率 事業費（制約あり）の90%
- ・ 交付税措置 上記のうち75%分について、その元利償還金の30%を後年度普通交付税の基準財政需要額に算入

3. 庁舎整備の必要性とその手法

これまで記載のとおり現庁舎は安全性や利便性など様々な面で課題を抱えており、さらには国の庁舎整備に対する地方財政措置の状況も踏まえた場合、早急に庁舎を整備することが望ましい状況にあります。その整備手法としては、前段でも触れたように「耐震改修」や「建替え」のほかに、他の施設に庁舎機能に移す「移転」といった方法があります。

しかしながらこの「移転」については、現時点で庁舎機能をそのまま移すことができる適当な施設はなく、仮に複数の施設に庁舎機能を分散した場合、市民サービス等のさらなる低下を招くことから現実的な手法ではないと考えます。

以上のことから、庁舎整備の手法としては、「耐震改修」または「建替え」のいずれかになると考えますが、庁舎に求められる機能の実現性や事業費なども考慮しながら整備手法を判断することとなります。

第2章 庁舎整備に向けた基本的な検討の方向

1. 庁舎整備の基本方針

庁舎の整備にあたっては、災害対応の拠点機能を強化することを念頭に、現庁舎が抱える課題解決をはじめ、市民の利便性や快適性の向上、効率的な行政運営などが図れる庁舎を目指し、次の考え方を基本方針として検討を進めます。

基本方針1 市民に親しまれ利用しやすい庁舎
<ul style="list-style-type: none">・市民がわかりやすく、快適に利用できる庁舎・市民が気軽に立ち寄ることができ、お互いに触れ合うことのできる親しまれる庁舎
基本方針2 市民の安心安全を守る災害に強い庁舎
<ul style="list-style-type: none">・耐震性の高い安全な建物として、災害対策本部としての機能を十分発揮できる庁舎・最新の石狩川ハザードマップに対応し、浸水があっても市役所機能が維持できる庁舎
基本方針3 人と環境に優しい庁舎
<ul style="list-style-type: none">・すべての人が利用しやすいユニバーサルデザインの考え方が取り入れられた庁舎
基本方針4 効率的で安全な庁舎
<ul style="list-style-type: none">・経済性（無駄がなく華美にわたらない庁舎）と機能性を合わせ持ち、効率的でコンパクト、オープンな執務空間

2. 庁舎に求められる機能

庁舎整備の基本方針を具現化する方策として、整備後の庁舎に求められる次の機能について検討を進めます。

基本方針1 市民に親しまれ利用しやすい庁舎

(1) 窓口・相談機能

窓口機能は、市民の利便性を重視し、低層階に集約的に配置し、複数の手続きをできるだけまとめて行えるようワンストップ窓口の導入を検討します。

また、カウンターに衝立等を設置した窓口ブースを設けるなど、利用者のプライバシー保護に配慮した仕組みを検討します。

このほか、車いすやベビーカーなどの通行に支障がないよう、ゆとりある待合スペースとするほか、利用者が円滑に目的の場所を探ることができるよう案内表示の工夫や動線を考慮した配置を検討します。

さらには、来庁者との打ち合わせ等に的確に対応するため、相談室や打合せスペースの適切な配置を検討します。

(2) 市民交流機能

市民に親しまれ憩いの場となる庁舎を目指し、市民が自由に休憩や待ち合わせなどに利用できるスペースの確保を検討します。

また、その一部は、小規模イベントや展示、行政・観光情報等の発信、臨時の事務など、多目的に利用できる空間構成や設備について検討します。

基本方針2 市民の安心安全を守る災害に強い庁舎

(3) 防災拠点機能

大規模な地震等でも、防災拠点施設としての機能を確実に果たすために、高い耐震性を有する構造とするほか、災害対策本部としての機能が十分に発揮することができるよう、通信や映像等の設備を備えた会議室等の設置を検討します。

また、停電時でも防災拠点としての機能を一定期間保つため、非常用自家発電設備等の整備を行うとともに、非常用自家発電設備をはじめ電気・機械関係設備やサーバー設備などは、浸水の影響を受けない階層に配置し、水害時でも庁舎機能を確保できるような対策について検討します。

さらに、災害時の応急物資の保管場所を確保するほか、避難スペースなどの可能性についても検討します。

基本方針3 人と環境に優しい庁舎

(4) ユニバーサルデザイン・バリアフリー機能

整備後の庁舎には、年齢や障がいの有無に関わらず、誰もが安全で快適に利用できるユニバーサルデザインの導入を検討します。

具体的には、文字だけではなく図記号で表したピクトグラムを用いるなど、表示の大きさや設置場所、配色に配慮した案内表示の導入を検討するほか、視覚や聴覚に障がいのある方でもスムーズに移動できるよう、音声案内や点字ブロックなどの導入を検討します。

また、車椅子やベビーカーの利用者に配慮し、出入口等の段差解消や、ゆとりのある通路幅を確保するほか、上下階への移動が可能となるようエレベーターの設置を検討します。

トイレについては、車椅子やオストメイト対応の多目的トイレの設置のほか、子育て世代や高齢者など多様な状況に対応するために、チャイルドシートや手すり等を設置します。また、子育て世代が利用しやすいよう、授乳室やキッズスペースなどの設置を検討します。

このほか、障がいのある方や高齢の方、妊娠中の方などの駐車場は、庁舎に出入りしやすい位置に適正な台数分の確保について検討します。

(5) 省エネルギー等機能

自然採光や建物の高断熱化、LED照明の採用のほか、太陽光発電等の再生可能エネルギーの導入など、省エネルギー化や自然エネルギーの活用などを図り、ランニングコストを極力抑えた経済性に考慮した庁舎を検討します。

基本方針4 効率的で安全な庁舎

(6) 執務環境

人口・職員数の減少や行政需要の変化などに柔軟に対応できる、適切な規模の執務スペースの確保に努めます。

執務空間は、市民に分かりやすく、職員間のコミュニケーションも図りやすい、間仕切りのないオープンフロアを基本に検討を進めます。

また、組織変更や職員の増減に柔軟に対応できるよう、机等の固定化や均一化等を図るユニバーサルレイアウトの導入も検討します。

(7) 防犯・セキュリティ機能

個人情報や行政情報の保護の観点から、来庁者の立ち入り可能なエリアを明確にするとともに、サーバー室など高い機密性が求められる場所には特定の職員のみが入室できるようにするなど、セキュリティ機能の強化について検討します。

また、できる限り死角を少なくするよう執務室のオープン化や備品等の配置を考慮するとともに、敷地内や庁舎内で死角となるような部分には、例えば防犯カメラの設置を検討するなど、防犯機能の確保に努めます。

3. 議会施設としての機能

議会については、議決機関としての独立性を確保するため、庁舎とは別に専用の施設を設ける場合もありますが、その場合、施設整備に多額の経費を要することとなります。また、本市では従前より庁舎内に議場等を設け、円滑かつ効率的な議会活動が行われてきたところです。

以上のことから、新たに議場等を整備する場合は、経済性や効率性を考慮するとともに、これまでの議場等のあり方や考え方なども踏襲する中で、引き続き効率的で円滑な議会活動が行えるよう、議会側とも十分な議論を行い検討を進めていきます。

なお、整備を行う場合は、議場や委員会室などの諸室の適切な配置のほか、議場内や傍聴席などはバリアフリーに配慮した造りとするなど、市民に開かれた場となるよう検討を進めていきます。

4. 施設の複合化と庁舎の規模

(1) 施設の複合化

庁舎の整備にあたっては、隣接する他の施設との複合化を検討する必要があります。現庁舎の周囲には、克雪車両センター（昭和51年建設）、総合福祉センター（昭和58年建設）、健康福祉センター（平成9年建設）があり、これらの施設の老朽化の状況などを勘案して複合化の検討を進める必要があります。

一方、すべての施設の複合化には事業費等の問題も生じることから、経済性なども含めた慎重な検討が必要です。

(2) 庁舎の規模

庁舎を建て替える場合、新しい庁舎の規模は、建設時において想定する人口、職員数、議員数などにより執務室などの規模が決定されます。

規模を算定する際は、そのよりどころとして平成22年度地方債計画の「庁舎建設事業費の標準的な事業費について」における標準面積、または、国土交通省が定めている官庁施設の面積算定基準である「新営一般庁舎面積算定基準」を用いて算定されています。また、平成29年度より新たに市町村役場機能緊急保全事業における庁舎面積の算定基準が示されています。

近年では、こうした庁舎の標準面積に加えて、災害対策本部などの機能が十分発揮されるスペースや市民が気軽に集って様々な活動などが行えるスペースの確保が重要視されています。

また、施設の複合化の検討状況によっては、庁舎の規模に大きな影響が及ぶこととなります。

以上のことから、建替えの場合は、これらの考え方や具体的な機能とともに、必要最小限の規模とするなど費用面も含め総合的に勘案して、庁舎の規模を検討することとなります。

5. 庁舎の位置

庁舎の位置は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第4条第2項において「事務所の位置を定め又はこれを変更するに当っては、住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公署との関係等について適当な考慮を払わなければならない。」とされています。

仮に本庁舎を建て替えることとなった場合には、新庁舎の位置については、地方自治法の定めに従うとともに、次に掲げる事項などについて様々な角度から慎重に検討していきます。

- ①市民の利便性
- ②まちづくりとの整合性
- ③防災上の観点
- ④用地確保の容易性
- ⑤建設事業費に係る財政負担
- ⑥その他必要な事項

6. 整備に必要な財源の確保

庁舎整備にあたっては、多様化する行政需要に対応する機能を備える一方で、健全な財政運営の観点から華美にわたらないコンパクトな庁舎となるよう整備費用の抑制に努め、後年度の負担をできるだけ最小にしていくことも十分配慮する必要があります。

その財源については、7ページに記載のとおり「市町村役場機能緊急保全事業」など、平成32年（令和2年度）までを事業期間とした、期間が限定された地方債措置があります。

多額の経費を要する庁舎整備を進める場合は、手厚い地方債措置であるこうした事業の適用を受けることが極めて重要となりますが、仮にこの機会を逃した場合は、全ての経費を自己財源で賄う必要があります。厳しい財政状況が続く本市においては、庁舎整備の検討に大きな影響を及ぼすとともに、その実現性も非常に厳しい状況になりますので、そうした状況も十分勘案して、適切に検討する必要があります。

第3章 今後の進め方とスケジュール

1. 今後の進め方

今後においては、建替えや耐震改修などの整備手法をはじめ、本書で示した各種検討課題について、庁内における検討を早急に進めるとともに、市民の積極的な参加による検討組織「深川市庁舎整備検討会議」等において十分な検討、議論を行っていただくほか、必要に応じ市民アンケートや市民説明会、パブリックコメントなどを実施し、より多くの市民の皆様からご意見をいただく機会を設けていきます。

市では、それらの議論の結果や寄せられたご意見等を踏まえて結論を導き出し、庁舎整備に関する基本計画を策定してまいります。

なお、基本計画の策定にあたっては、市町村役場機能緊急保全事業などの適用期間も見据えて作業を進め、令和元年中の策定を目指します。

2. 今後のスケジュール

(1) 令和元年度のスケジュール（予定）

- | | |
|---------------------------|---------|
| ・ 庁内検討委員会による基本計画案の作成 | 6月～10月 |
| ・ 深川市庁舎整備検討会議の設置、基本計画案の検討 | 6月～10月 |
| ・ 市民アンケートの実施 | 7月 |
| ・ パブリックコメント・市民説明会の実施 | 10月～11月 |
| ・ 基本計画策定 | 令和元年中 |