

特別委員会の振り返りについて

令和元年（2019年） 12月 17日

政策局 政策企画課

特別委員会の振り返り

1.これまでの委員会での主な審議内容

- 建て替えの必要性
 - ・参考人招致（8/2:齋藤参考人、8/23:高橋参考人）
 - ・各会派としての意見表明（9/26）
 - ・参考人の陳述に対する本市の見解（10/10）
- 庁舎整備について
 - ・現状と課題、重要視点・目指すべき姿（10/10）
 - ・整備案、財政見通し（11/15）

2.これまでの主な論点

- 建て替えの必要性について（耐震性）
 - ・告示波、サイト波の取り扱いについて
 - ・杭の調査の必要性について
 - ・杭の密集効果や連続壁の取り扱いについて
- 庁舎整備について
 - ・施設整備の考え方について（目指すべき姿、整備案）
 - ・財政的な影響について
- その他
 - ・市民への説明・情報提供について

特別委員会での主な意見等

特別委員会での主な意見等		意見等に対しての執行部の回答・対応
1. 全体的な考え方・進め方		
考え方		
1-1	本庁舎整備に関する諸問題について、耐震性能に関することだけでなく、さまざまな事項についても説明を行っていただきたい。	今回、「現状と課題」、「目指すべき姿」として整理。
1-2	経済性、水害への対応や執務室の狭あい化などの問題が解消でき、本市の負担が少ないのであれば、建替えたほうが良いと考える。	今回、「現状と課題」、「目指すべき姿」として整理。
1-3	別地建替え及び設備のみ改修について検討を深める必要がある。	11月15日に整備案を提示。
1-4	現庁舎の跡地の利活用も考慮して検討すべき。	11月15日に跡地の利活用の試算を含め整備案を提示。
1-5	議会棟については、耐震改修が可能であるのに建替えをしなければならないという根拠を示していただきたい。	11月15日に議会棟の耐震改修案及び建替え案の両方について整備案を提示。
進め方（スケジュール）について		
1-6	市の将来に係わる大きな事業であり、拙速に決めるべきではない。建替えに賛成であるが、今ではないと考える。使用できる間はできるだけ長く使うべきと考える。	現行の建築基準法の耐震基準を満たさないことが判明した以上、行政の責務として最悪の事態に備え万全の対策を取らなければならないと考える。
1-7	庁舎建替えに至るまでの経緯について他都市の状況を示していただきたい。また、築38、39年で建替えた他都市事例を示していただきたい。	11月15日に他都市事例を提示。 ※建設時期が本市と同時期の事例を今回提示（参考資料1－1）

特別委員会での主な意見等		意見等に対しての執行部の回答・対応
2. 参考人の見解に対する対応について		
見解の整理方法について		
2-1	本庁舎の耐震性については、国が示す基準に基づいて検証していくべきと考える。	国の基準に基づき検証を行う。
2-2	齋藤参考人はハザードステーションにおいて、今後30年に3%の確率で予想される地震動は熊本地震の規模と変わらないと指摘しているのに対し、熊本市は、50年に2%の確率で起きる地震の最大速度が熊本地震を上回っていることから、熊本地震を想定するだけでは不十分としている。現庁舎はあと30年間しか使わない想定であるのに、なぜ、今後50年間の予測値をあえて使わなければならないのか。	50年間のうちに2%の確率で起こる最大速度が熊本地震の最大速度を上回るということであれば、それは50年であっても、30年の間に起こる可能性はあるので、熊本地震を想定した地震動だけでは不十分である。
2-3	●市は議会が招致した参考人の見解を真摯に受け止め、今後地震が発生しても本庁舎は十分耐えられると主張する齋藤参考人の見解を十分精査し、議会と市民に対して納得が得られる説明が必要である。 市と齋藤参考人の争点が食い違っており、今の押し問答のような状況を打開する方法として、違う学識経験者に聞くとか、齋藤参考人に費用を払い証明してもらうなどの手法を検討すべきと考える。	熊本市としては現状の国の基準や運用の枠組みの中で現実的な対応を図らざるを得ないものとする。また、今後とも議会に丁寧な説明を行い、段階を踏まえ、市民へも説明を行っていく予定である。
解析に用いる地震動について		
2-4	●日本建築センターの時刻歴応答解析建築物性能評価業務方法書において、告示波に変えてサイト波を用いることができると規定されているので、学者の見解の議論は別として、法律的には、告示波を用いないこともできるということ間違いはないか。	建設省告示及び時刻歴応答解析建築物性能評価業務方法書において、「サイト波を適切に考慮して定めた場合」という条件付きで告示波を用いずにサイト波での検証が認められている。 そこで、指定性能評価機関に確認したところ、「作成されたサイト波が告示波と同等以上であることを証明できなければ、サイト波が適切であると認めることは難しい」との回答を得た。 よって、サイト波が告示波より小さくなっている本庁舎については、告示波に変えてサイト波を用いることができないと判断する。
2-5	●「告示波」、「サイト波」の大小は何をもって判断したのか。	層間変形角の大小で判断した。

特別委員会での主な意見等			意見等に対しての執行部の回答・対応
2-6	時刻歴応答解析に用いる地震波について指定性能評価機関に確認したところ、「作成されたサイト波が告示波と同等以上であることを証明できなければ、サイト波が適切であると認めることは難しい」との回答を得たが、「作成されたサイト波が告示波と同等以上であることを証明できるか」について、齋藤参考人に確認すべきと考える。		齋藤参考人に確認、総論としては証明不要との意見。 11月15日に関係資料提示。
	2-7	今後数十年間に起こりうる地震は日奈久断層帯を震源とする地震だけではなく、他にどのようなものを想定してるのか。	日奈久断層だけでなく、他の想定外の地震波にも備えないといけないと考えている。現時点で想定外の地震に我々が備えるためにも、告示波を解析に用いる必要がある。
杭の密集効果による入力損失・地下連続壁			
2-8	● 杭の密集効果による地震動の増幅の低減効果や、地下の連続壁により基礎杭への地震力の低減効果のことを考慮する必要がある。		建築基準法等においては、基礎杭の密集効果等による地震動の低減効果を考慮するような規定はなく、地震動の低減効果を計算する方法が確立されていない。 また、建物の安全性が確保されているか否かを判断するにあたっては、不確定な要素を根拠として構造計算を行うべきではないと考える。 連続壁は、工事施工のために築造された土留め壁であり、その連続壁による基礎杭への効果に関する構造理論や計算方法は確立されていない。
2-9	● 本庁舎を囲うように配された深さ19m厚さ60cmの連続壁について、その品質が不明なら調査すればよいのではないか。		連続壁は工事施工のために築造された土留め壁であり、それによる基礎杭への効果に関する構造理論や計算方法は確立されていないため、連続壁の効果により基礎杭が中間層で損傷を受ける可能性がなくなるとは断定できない。
本庁舎が熊本地震に耐えたことに対する評価			
2-10	● 熊本地震（2回の大きな地震）の被害に遭って、庁舎にほとんど被害がなかった現実をしっかりと精査するべき。		現行の基準における超高層建築物の構造計算では、過去の地震に耐えたことを考慮して告示波等による解析結果を評価する規定はないため、平成29年度の調査結果は変わらない。
2-11	2回の地震を受けても基礎杭が損傷していなかった原因は何か。		平成28年度の被災度調査において建物の沈下・傾斜が見られなかったことにより、基礎構造の損傷はないものと判定されたものであり、その要因までは調査していない。
2-12	● 基礎杭の調査をすべき。		齋藤参考人の見解は、本庁舎が熊本地震を2度耐えたので耐震性能があるということだが、我々は、今後極めてまれに発生する可能性がある地震に耐え得るかどうか、平成12年に改正された現行の建築基準法に基づいて耐震性能があるかどうかを判断基準としており、杭の調査によりその結果は変わらないことから、現段階では、杭を調査するという判断をしていない。

特別委員会での主な意見等		意見等に対しての執行部の回答・対応
2. 参考人の見解に対する対応について		
参考人の意見を踏まえた今後の進め方		
2-13	専門家が議論してつくり上げたのが建築基準法の耐震基準であり、これに従っていくべき。市としては法律に従って判断せざるを得ない。 調査結果で耐震性能不足となったら、責任のある立場として行政はそれに対応せざるを得ないということの説明が足りていない。	現行の建築基準法の耐震性能を満たしていないという平成29年度の調査の内容について高橋参考人をはじめ熊本の3人の学識経験者にも意見を伺い、調査結果はおおむね妥当という見解を得た。熊本地震を経験した本市としては、このまま看過することはできない。対応策としては、耐震改修か建替えしかないが、耐震改修は工事の実施が現実的に難しいことから、建替えざるを得ないと判断したところ。
2-14	齋藤参考人の見解を論破できないのに、建替えを進めてくるのか。	建築基準法に基づき、この調査結果が正しいのか否かについて、いろんな観点から調査・検討してきた。高橋参考人、熊本の3人の学識経験者からは、この調査結果は妥当であるという結論をいただいているので、我々はその内容についてはその通りであると思っている。 さらに、国の指定性能機関に確認したうえで、この本庁舎の耐震性に関して判断しているところ。
2-15	本庁舎を建てかえた後に、耐震性に関する法律が変わった場合の対応はどうするのか。	すぐに建替えという訳ではなく、財政面なども踏まえながら耐震補強等の対応を検討しなければならないと考えている。
その他		
2-16	平成29年調査における大地震時に杭が損傷するという内容に関しての計算過程、計算結果について詳細な資料を示してほしい。	杭の損傷に係る計算過程については、調査結果を導き出す前に、その手法を指定性能評価機関である日本建築センターに確認し、調査結果報告書が提出された。さらにその内容については、熊本の3人の学識者及び高橋参考人に確認していただいたもの。 11月15日の特別委員会において詳細な資料を説明。
2-17	高橋参考人と市はどのような関係か。	平成29年度の調査結果について、庁舎整備に関する特別委員会及び以前の公共施設マネジメント調査特別委員会においても、第三者的に評価・検証するべきであるという意見があった。そこで、建築構造の指定性能評価機関にも関わっておられ、その道の第一人者として東京理科大の高橋参考人並びに熊本在住の3人の先生にも検証をお願いした、という関係。利害関係はない。

特別委員会での主な意見等		意見等に対しての執行部の回答・対応
3. 目指すべき姿		
安全性		
3-1	現庁舎が浸水して地下の設備が機能なくなると、どのような被害が想定されるか。	空調（エアコン）、トイレ、水回り及び、エレベーター等の機器が使えない可能性がある。
3-2	建替え候補地がハザードマップ上の浸水エリアにある場合、防災拠点として問題はないか。	風水害の場合、予報によりあらかじめ災害対策本部を立ち上げることになり、災害が予想される場合には、本庁舎には災害対策本部要員が詰めている。災害発生前に情報を取り入れ人員を配置し、想定される災害に備えてまいる。
3-3	新しく防災拠点としてつくるということになれば、ヘリポートをつくるべきと考える。	11月15日に提示した建替え案では、ヘリポートを配置できるスペースは確保している。
3-4	● 防災拠点の施設のあり方などの私たちが分からない分野については専門家を呼んで意見を聞くことが必要。	
利便性		
3-5	建替えで一番大事な物差しは、市民の利便性に一番いいこと、市民に迷惑をかけないこと。現在の市役所よりも市民サービスがよくならなければ認めることはできない。	市民の皆様の利便性や周辺地域の経済性等、全部含めて総合的に最適な建替え手法を検討すべきと認識している。
3-6	現在の来庁者数及び交通手段の状況は？	来庁者数については、中央区役所の来庁者は1日あたり約1200人、交通手段は、公共交通機関が約3割、自家用車が約4割。（平成30年12月の調査結果）
経済性		
3-7	目指すべき姿において、「小さい庁舎」という表現は建物が小さくなる印象を受けるので適切ではない。	建物が小さい庁舎という意味ではなくて、ライフサイクルコストが低減できるという意味で「建設費・維持管理費等（LCC）が小さい庁舎」と表現した。基本構想において表現を修正する。
3-8	公文書管理条例ができるということは、執務室の棚がなくなり、必要床面積は減ることになると考える。	11月15日に公文書管理条例を踏まえた書庫・倉庫床面積を提示。

特別委員会での主な意見等		意見等に対しての執行部の回答・対応
4. 財政的課題		
市の財政・市民の負担		
4-1	一番大事な事は本市の財政状況と考える。	11月15日に本市の財政状況に関する資料を提示。
4-2	将来負担の問題について、庁舎以外で今後10億円以上が必要となるような大規模事業についてどのようなものが想定され、その財政見通しはどうか。できるだけ安くするようにすることが私たち委員会の統一した意見である。そのような部分を説明できる資料を提供していただきたい。 また、地震前の事業に事業についても資料提供をお願いしたい。	11月15日に財政見通し、10億円以上の事業計画、整備案毎の本市負担額を提示。 ※地震前の資料については今回提示（参考資料1－2）
4-3	ライフサイクルコストの比較ができる資料と大規模事業を含めた財政見通し、公債費の額の推移を示していただきたい。	11月15日に実質公債費比率の推移を含めた財政見通しを提示。
4-4	11月15日に示した市の財政の中期見通し資料の熊本県版を提示し、県市の比較を行うこと。	今回提示（参考資料1－3）
4-5	市民の将来負担を考えた場合、現時点において建替えた方が市民の負担は減ると考える。	11月15日の整備案で、設備のみ改修、現地建替え、別地建替え案を提示。
耐震改修、設備改修、現地建替え、別地建替えのコスト比較		
4-6	財政的な面で、耐震改修、設備改修、現地建替え、別地建替えについて、その内容がわかる資料を出してほしい。	11月15日に整備案を提示。
4-7	建替えても、設備の大規模改修は必要となるため、建替えに伴うサービス向上と財政の問題を含め、別地建替え340億円という案が高いのか安いのかを判断すべきであると考えている。	11月15日に整備案の比較表を提示。
4-8	設備のみを改修した場合でも起債が可能であるかなど、財源を明らかにする必要がある。	11月15日に整備案毎の財源を提示。

特別委員会での主な意見等			意見等に対しての執行部の回答・対応
	4-9	設備のみ改修案と耐震改修案はそれぞれ事業を行った後の建物解体費を含んで計算してあるので、建替え案についても、建替え後の庁舎を解体する費用までを含めるべき。	11月15日に整備案で、建替え案のみ解体費を計上し提示。
	4-10	建替え案、耐震改修案、設備のみ改修案については、市が負担する費用を比較する必要があるので、㎡当たりのコストで比較すべきではない。	11月15日に整備案で、年平均の本市の負担額で比較し提示。
	4-11	試算（整備案）の中に、現在から庁舎が建替わるまでの間にかかる庁舎の維持管理コストは含まれているか。	11月15日に整備案では、庁舎を建替えるまでの維持管理コストも含めて試算し提示。
	4-12	設備のみ改修案には、現在地下にある設備が浸水しないよう上階に移設する工事費用は含まれているか。	設備のみ改修案には、設備が浸水しないよう上階に移設する工事費用は含まれていない。
	4-13	防災拠点という前提であるため、免振構造で整備するということでコスト比較をすべき。	11月15日の整備案では、建替え案について免震構造想定で試算し案を提示。
	4-14	コスト比較には、現在の賃貸オフィスの賃料も考慮されているか。	11月15日に整備案で、民間賃貸オフィスの賃貸料も含めて提示。
その他			
	4-15	基本的には、長寿命化工事を実施した方がコストを削減できるのではないか。	基本的な考え方としては長寿命化を行った方がコストは削減されるが、本庁舎に関しては、合併推進事業債の適用期間であれば、建替えの場合は100億円以上の財政措置が受けられるが、設備のみの改修の場合は11.5億円しか受けられない。 この本庁舎に関してはそういった財源も含めた判断が必要ではないかと考えている。
	4-16	● 現庁舎敷地に建替えた場合、白川公園の敷地を売却した場合の売却益を積算した上でコスト試算をやり直していただきたい。	

特別委員会での主な意見等		意見等に対しての執行部の回答・対応
5. 整備案		
5-1	現庁舎の執務室等の床面積が不足している状況を鑑みると、すこし大きめに床面積を確保すべきと考える。 建替え案での庁舎の必要延床面積の明確な明細を提出していただきたい。	11月15日に必要床面積の根拠資料を提示。
5-2	● 花畑広場と花畑別館跡地を複合的に活用するケースも想定していただきたい。	花畑広場の事業との整合性について検討中。
5-3	● NTTのビルを想定できないか検討していただきたい。	NTTから情報収集中。
5-4	● 計画段階では、駐車場も検討内容に入れておくべきと考える。	今後検討を行う。
6. 市民への説明・情報提供		
6-1	市民説明会では、この建物自体に大きな損傷があったという印象を受けるような発言が多々あったように思われる。 執行部は、市民や議会に対して正確な情報提供や説明をすること。 市民説明会の際には、議会での進行状況についても市民に伝えること。	今後、この特別委員会の議論の進捗状況を踏まえて、あらゆる情報を丁寧に報告しながら、住民の皆様に理解いただけるように努めていく。
6-2	説明会では真実を伝えて市民に納得してもらうことが必要であり、説明会を行う場合には、説明内容を事前に委員に説明していただきたい。	説明会の具体的な内容が決まったら説明を行う。
6-3	市民に、きちんと分かる様なデータを提供すべきであり、参考人2人から異なった意見が述べられているということを市民に伝えるべきと考える。建替えが絶対に必要だということを市民が分かるような資料の提供、データの説明をしない限りは、建替えを進めるべきではない。	今後、この特別委員会の議論の進捗状況を踏まえて、あらゆる情報を丁寧に御報告しながら、住民の皆様に御理解いただけるように努めていく。
6-4	市民意見を伺うにあたっては、決定事項に対する意見を聞くのではなく、その前段階から市民意見を聞くことが大切であるとする。	市民の皆様の意見を伺っていき、今年度においては建替えについてご理解いただけるように説明を行っていきたいと考えている。

基本構想における検討項目(案)

検討項目 (案)

1. 現状と課題

- ・現状 … (P.12)
- ・課題 (特性) … (P.13)

2. 目指すべき姿

- ・重要視点 … (P.14)
- ・目指すべき姿 … (P.15)

3. 施設整備の考え方

- ・建て替えの必要性
- ・現地建替えと移転建替え
- ・本庁舎と中央区役所の配置

4. 次年度以降の取り組み

- ・今後の進め方とスケジュール

1. 現状と課題

(1) 現状

現在、本庁及び中央区役所機能を備えた本庁舎と議会棟が同一敷地内に隣接して配置され、市電・バスなど公共交通の利便性が高い場所に立地しています。

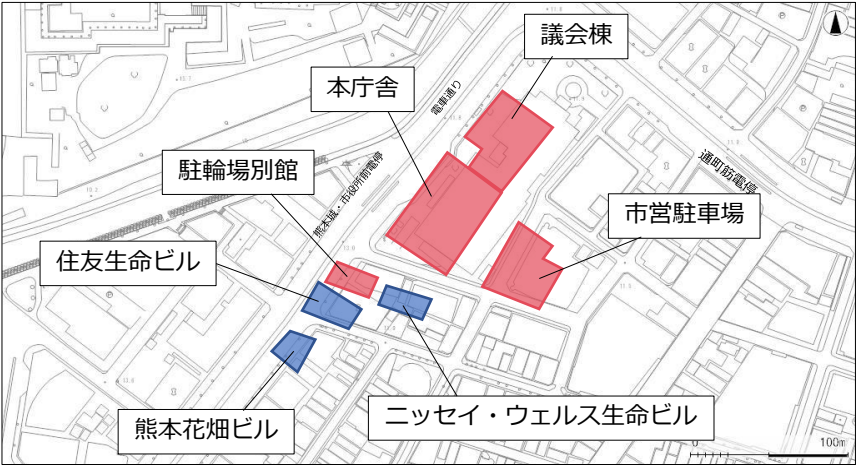
現在の本庁舎等や駐車場などの延床面積や立地状況は以下のとおりですが、執務室の狭あい化により、行政委員会等の執務室については周辺の民間ビルを賃貸している状況です。

【施設概要】

	本庁舎		議会棟	市営 駐車場	駐輪場 別館	民間賃貸 ビル	計
	本庁機能	中央区 機能					
敷地面積(㎡)	10,377			※1 2,474.5	703	－	13,612
延床面積(㎡)	28,810	4,593	6,284	※2 11,042.9	1,590.7	6,027.3	47,305 (市営駐車場除く)
高さ(m)	62.1		26.0	25.85	33.61	－	－
職員数(人)※3	1,621	402	39	－	99	506	2,667

※ 1 : うち民地所有地902.9㎡
※ 2 : 区分所有として、うち民間所有3,041.7㎡
※ 3 : 職員数は嘱託、臨時等含む

【位置図】



【立地状況】

- ・公共交通の利便性が高い。(平日：市電442本/日、バス2,590本/日)
- ・中心市街地に立地し、本市が目指すコンパクトシティの理念にも合致。

（２） 課題（特性）

① 安全性

- ・現行の建築基準法の耐震基準を満たしておらず、震度 6 強以上の地震が発生した場合、業務が継続できない可能性があります。
- ・白川が増水し堤防から水があふれた場合、浸水が最大 2 ～ 5 m となる区域に立地しており、浸水が発生した場合、地下 2 階に設置されている電気・機械設備が水没し、業務が継続できない可能性があります。
- ・災害対策本部（指揮室、総合調整室）と情報支援室（3 階）が同一フロアに配置できないなど、災害本部としての機能が円滑に発揮できない状況です。

② 老朽化と狭あい化

- ・施設・設備の老朽化に伴い、年々維持コストが増大（年間約 1.4 億円）しており、早急な設備の大規模改修（約 220 億円。耐震改修は含まない）が必要な状況です。また、アスベスト含有の建材が使用されていることから、改修時にはアスベスト除去作業も必要となります。
- ・狭あい化により、民間ビル 3 棟を賃貸しており、賃貸料として年間約 1.7 億円が発生しています。

③ 市民サービス

- ・熊本桜町バスターミナルにも近く、バス・市電の運行便数が市域で最も多いなど、公共交通の利便性が高い場所に立地しています。
- ・中央区役所は、待合ロビーが狭く、繁忙期には多くの来庁者で混雑しています。

④ 業務の効率性

- ・執務室が狭あいで、会議室も恒常的に不足し、業務に支障を来しています。
- ・執務室が周辺の民間賃貸ビル 3 棟に分散しており、職員の行き来など業務効率が低下しています。
- ・ICT 化に必要な電気設備（配線・配電設備）が不足し、配線等がフロアに露出している状況です。

⑤ その他

- ・約 2,700 人の職員（嘱託・臨時等含む。）が従事していることにより、中心市街地である周辺商業地に一定の経済波及効果を与えています。
- ・立地適正化計画、都市マスタープラン、中心市街地活性化基本計画の理念に整合しています。

2. 目指すべき姿

(1) 重要視点

《最重要視点》

- ・あらゆる災害に対し防災拠点としての機能を最大限に発揮するとともに、大規模災害発生後も業務継続計画に基づく業務を維持・継続できる災害に強い庁舎

《重要視点》

- ・公共交通の利便性が高く、市民が利用しやすく・使いやすい庁舎
- ・業務効率と生産性の向上に資する機能的で効率的な庁舎
- ・中心市街地の活性化に資する庁舎

(2) 本庁舎等の目指すべき姿

① 防災拠点

- ・震度6強以上の地震に耐えられる耐震性能Ⅰ類（重要度係数1.5）の構造を有していること。
- ・庁舎の機能維持に必要な機器・設備について、想定される浸水高以上に配置するなど浸水被害想定等に対応していること。
- ・防災機能向上のため、災害対策指揮室、総合調整室等、災害時に必要な機能が一体的に確保できること。

② 市民サービスの拠点

- ・本庁舎は、多くの職員が従事し、また事業者及び国、県、その他自治体職員の来庁も多いことから、公共交通等のアクセスが良いこと。
- ・中央区役所は、市民にとって最も身近な行政機関であり、多くの市民が訪れる施設であることから、特に公共交通の利便性が確保されていること。
- ・本庁舎と議会棟は、連携が図れるよう同一敷地内もしくは隣接地に配置されていること。
- ・中央区役所は、市民の様々な相談・申請などの手続きの場であることから、わかりやすく、来庁者の動線に配慮したレイアウトが確保されていること。
- ・全ての人が安全で快適に利用できるよう、ユニバーサルデザインに配慮されていること。

③ 高い機能性と維持管理費等のコスト縮減

- ・将来の組織改編にもフレキシブルに対応できること。
- ・業務効率性、生産性の向上に資するICT等の新しい技術の導入に対応できること。
- ・効率的で生産性の高い業務が実施できる単一の施設でコンパクトな執務室の配置や職員のコミュニケーションを活性化させる会議室・ミーティングスペースなどが十分確保できること。
- ・省エネルギーや再生エネルギーの導入など、維持管理費等のコスト縮減及び環境負荷の低減が図れること。

④ まちのシンボルとなる庁舎

- ・市民が気軽に集い、憩えるような市民に愛される庁舎であること。
- ・内外から多くの来訪者が訪れることから「城下町くまもと」にふさわしい周辺空間と調和のとれた庁舎であること。
- ・本市のまちづくりに関する既存計画に合致する建設地、空間構成、デザイン性を備えた庁舎であること。