

熊本市本庁舎等整備の在り方に関する有識者会議 答申

令和5年（2023年）5月

熊本市本庁舎等整備の在り方に関する有識者会議

目 次

はじめに	・ ・ ・ 1
1. 全体総括	・ ・ ・ 2
2. 審議内容	・ ・ ・ 4
2-1. 耐震性能調査に係る検証	・ ・ ・ 4
2-2. 本庁舎に求められる機能	・ ・ ・ 5
2-3. 本庁舎の規模の考え方	・ ・ ・ 7
2-4. 本庁舎の立地・配置の要素	・ ・ ・ 9
2-5. 民間活力の活用	・ ・ 11
2-6. 財政への影響	・ ・ 12
2-7. 市民の合意形成	・ ・ 13
3. まとめ	・ ・ 14
用 語 集	・ ・ 16
別紙1：委員名簿	
別紙2：開催状況	
別紙3：耐震性能分科会報告（熊本市本庁舎の耐震性能について）	

はじめに

熊本市の本庁舎等（中央区役所及び議会棟含む。以下、本庁舎という。）は、昭和 56 年（1981 年）に竣工し、以来、大規模改修が一度も行われておらず、建物全体の老朽化が進み、設備の更新等が喫緊の課題となっていた。

そのような中、平成 28 年（2016 年）に熊本地震が発生し、災害時に市民の生命・財産を守るための防災拠点である本庁舎について、平成 29 年度（2017 年度）に設備改修の手法を検討する中で、その耐震性能について調査を実施した結果、現行の建築基準法等が求める耐震性能を有していないことが判明した。

この調査結果について、専門家から疑問が呈されるとともに、市議会からも様々な意見が出されたことから、これらを踏まえ、令和 2 年度（2020 年度）、更なる調査が行われ、再び現行の建築基準法等が求める耐震性能を有していないという結果が示された。

この調査結果についても、改めて専門家から疑問が呈されるとともに、市議会において、更なる検証を行うべきとの意見が示された。

そこで、現庁舎の耐震性能を含め多角的な視点で更に慎重に審議を行うため、令和 3 年（2021 年）に「熊本市本庁舎等整備の在り方に関する有識者会議」（以下、有識者会議という。）が設置され、同年 6 月 2 日に本庁舎等の整備の在り方について市長から諮問を受けた。

有識者会議においては、まずは、「耐震性能分科会」（以下、分科会という。）を設け、耐震性能について専門的かつ集中的に審議を行い、令和 4 年（2022 年）12 月に耐震性能について結論を得た後、防災、財政、資産マネジメント、まちづくりなどの観点から多角的な視点で審議を進め、ここに答申をまとめた。

2 年有余にわたり、熱心にご審議いただいた委員の皆様はじめ、関係各位に感謝を申し上げます。

以下、「1. 全体総括」より、有識者会議の意見を述べる。

1. 全体総括

有識者会議では、本庁舎等整備の在り方について、耐震性能調査に係る検証、求められる機能、規模の考え方、立地・配置の要素、民間活力の活用、財政への影響、市民の合意形成の各項目について審議を行い、「耐震性能調査に係る検証を含む防災の観点からの在り方」、「財政への影響」、「資産マネジメントの観点からの在り方」、「まちづくりの観点からの在り方」、その他「市民の合意形成」の各諮問事項について取りまとめた。

防災の観点からの在り方について、地震学的には、今後、熊本市においては、熊本地震より大きな地震が発生する可能性が高いこと、加えて熊本市のハザードマップ上で、現庁舎における想定浸水深が約6mと想定されていることなど、様々な災害リスク・ハザードが見込まれることから、発災時には、来庁される市民並びに職員の安全が確実に確保され、継続的に機能することが求められる。

また、耐震性能については、2度にわたる耐震性能調査に対し、客観的かつ中立的な視点で検証を行い、現行の建築基準法等が求める耐震性能を有していないこと、さらには耐震補強のための大規模改修は、実現性が低いと判断した。

このまま庁舎を使い続け、実際に、調査した解析結果のような状態となった場合、建築設備を含む建物に大きな被害が発生し、防災拠点として想定している業務を継続できなくなることはもちろん、来庁される市民や建物周辺の人々並びに職員の生命、身体の安全が脅かされる甚大な被害が懸念される。

さらに、現庁舎においては、機械設備が地下に配置されており、水害等により浸水が発生した場合には、電力供給や冷暖房及び給排水機能等が停止する可能性があり、防災拠点としての機能を果たすことができないリスクについても懸念される状況にある。

次に、財政への影響について、現時点においては財政の中期見通しの中で本庁舎建替えを想定した場合も、市の財政状況について健全性は保たれていることを確認した。なお、本庁舎整備の所要額については、様々な要素を整理する中で、しかるべき時期に試

算を行い、財政への影響を検証しながら、健全性の確保に努めていくことを望む。

資産マネジメントの観点からの在り方について、本庁舎は、熊本市が保有する施設のうち最大の施設であることに加え、長期に継続利用するものであることから、整備の検討にあたっては、建設費等の初期費用に加え、その後の運用期間中の維持管理費用等を含めた総費用（以下、ライフサイクルコストという。）の視点で検討することが重要である。ライフサイクルコストで考えた場合、建替えケースと改修ケースを比較すると、改修ケースはその時点では経済的であるが、建物本体は老朽化が進んでいるため相対的には早い時期に建て替える必要があるため、長期的には経済的とはならないことには注意が必要である。

また、様々な先端技術を活用しながら、市民サービスの向上とともに、職員の働き方にも配慮した適切な庁舎規模を検討すること、将来の社会情勢の変化にも柔軟に対応し、容易に機能転換ができること、さらには、財政負担の軽減に向け、民間活力の活用等の手法について検討することも重要である。

次に、まちづくりの観点からの在り方について、本庁舎が中心市街地に立地している熊本市においては、本庁舎がまちのシンボルとして、まちづくりに与える影響は大きいものとする。そのため、本庁舎施設として交流機能、情報発信などの役割を担いつつも、単体の施設の議論に終始することなく、周辺地域とも一体となった将来のビジョンを描き、その実現に向けて大きな視点で戦略的に推進するべきである。

市民の合意形成について、市民に客観的な情報を適切に提供しながら、様々な手法を用い、市民との意見聴取、合意形成等のプロセスを戦略的に進めること、また、意見聴取にあたっては、行政が許容できる範囲を整理したうえで、市民の意見を聴取することが重要である。さらに意見聴取、合意形成の対象は、市民やその代表たる市議会議員はもとより、本庁舎で働く熊本市職員や経済界等の関係団体も幅広く含めることとし、その意見を整備に反映させていくことも求められる。

2. 審議内容

2-1. 耐震性能調査に係る検証

分科会では、平成 29 年度（2017 年度）、令和 2 年度（2020 年度）に熊本市が実施した現行庁舎に関する耐震性能調査の結果、その耐震性能調査に疑問を呈した専門家からの意見、及びこれに対する熊本市等の考え方、防災拠点施設として求められる耐震性能の目標について、予断を持たず客観的かつ専門的な立場から計 7 回にわたり慎重に審議を行った。

その 2 度にわたる耐震性能調査について、疑問を呈した専門家からの意見も踏まえて検証したところ、既存建物の耐震性能調査として、委託仕様書に基づき適切に調査が行われており、その調査結果は妥当であると判断した。

なお、耐震性能の調査において、現在の技術は地中連続壁などの効果を評価できるレベルにないため、専門家から疑問を呈されたと考える。しかしながら、現状評価できないところに対して何かしらの低減効果を盛り込むことは安全性に対して過大評価となる。耐震診断では、不確定要素を見込まない考え方は一般的であり、熊本市等の考え方は、妥当と判断した。

また、平成 29 年度（2017 年度）の調査で検討している本庁舎の耐震補強案については、技術的には可能であるものの、周辺道路の長期間の部分閉鎖など複数の課題を解決する必要があることを確認した。

防災拠点施設である本庁舎については、大地震時に『熊本市地域防災計画』や『熊本市業務継続計画』などにおいて本庁舎に求める機能を維持できるような耐震性能の目標値を設定すべきと考える。

なお、分科会の審議の詳細については、「別紙 3：熊本市本庁舎の耐震性能について」を参照いただきたい。

2-2. 本庁舎に求められる機能

本庁舎に求められる機能については、平常時における「行政機能」並びに「まちづくり機能」、災害時における「災害対応機能」の観点から審議を行った。

【行政機能】

本庁舎に求められる行政機能として、多様化する市民ニーズや少子高齢化社会の進展を見据え、デジタル先端技術を十分に活用しながら DX（デジタルトランスフォーメーション）を進めるとともに GX（グリーントランスフォーメーション）の推進に向けた環境負荷への配慮も織り込んだ、合理的かつ効率的で働きやすい執務空間と質の高い市民サービスを実現する便利で快適な窓口を備えることが求められる

さらに、長期的な視点から将来の社会情勢の変化にも柔軟に対応し、容易に機能転換等が可能な市政運営の拠点となることが求められる。

【まちづくり機能】

本庁舎に求められるまちづくり機能として、市民協働や交流に資するシティホールとして、さらにはまちのシンボルとして、まちの課題は何なのか、まちとどのように向き合うのか、まちとどう連携していくのか、民間の知見も取り入れながら周辺地域も一体となったまちのビジョンを描き、市民と議論を重ねながら戦略的にまちづくりを進める中で、その位置づけや役割を整理することが重要である。

【災害対応機能】

本庁舎に求められる災害対応機能について、これまで熊本市は、平成 24 年の九州北部豪雨や平成 28 年の熊本地震など、市民生活に甚大な被害を及ぼす多くの災害が発生

しており、今後も熊本地震より大きな地震が起こる可能性が高く、気候変動による水害・浸水のリスクも高まっていることなど、大規模な災害が発生することが十分見込まれる中、発災時には、来庁される市民並びに職員の安全が確実に確保され、継続的に機能することが求められる。

2-3. 本庁舎の規模の考え方

本庁舎の規模の考え方については、本庁舎に求められる「行政機能」「まちづくり機能」及び「災害対応機能」の観点から審議を行った。

現在の本庁舎の状況は、来庁者の待合スペースが狭く、様々な市民の相談室が不足し、また、職員の執務室が狭あいであることなど周辺の民間ビルを賃借している状況であり、まずは、市民にとって快適で利便性の高いサービスを受ける窓口として、多様性やバリアフリーに配慮した誰もが利用しやすい待合スペースやプライバシーに配慮した相談室を備える一方で、デジタル先端技術を活用し、市役所に来なくても様々な手続きや相談がオンラインで可能となるなど DX を進めることで適切な規模を整理することが求められる。

加えて、効率的で生産性の高い執務環境として、執務スペースはもちろん、会議や打ち合わせに十分なスペースを確保する一方で、デジタル先端技術を活用したテレワーク環境整備やフリーアドレス化、リモート会議の推進など DX を進めることで適切な規模を整理することが求められる。

次に、まちづくりの観点から、まち全体のビジョンの中で、まちづくりや賑わい創出の一翼を担う市民が集い活用できる魅力的で利便性の高い施設として、適切な規模を整理することが求められる。

さらに、災害対応の観点から、あらゆる災害に対応する防災拠点施設として、発災時には、市全体の統括部門としての災害対策本部機能、緊急災害対応にかかる実働部門の拠点施設となる各局対策部機能を有するとともに、様々な主体と連携協力しながら災害対応をするためのスペースを十分に確保された、安全かつ継続的に機能する施設として適切な規模を整理することが求められる。

以上のような様々な観点を踏まえ、本庁舎は、フェーズフリーの概念に基づき、平常

時と発災時のそれぞれの局面において、スペースの転用なども含め有効にスペースを活用し、求められる機能を十分に発揮できるよう適切な規模を確保することが求められる。

また、本庁舎は、一度整備すると長期的に利用し続けることが求められることから、整備段階では予見しえない、将来の社会情勢の変化に柔軟に対応できるよう、行政機能・まちづくり機能・災害対応機能のいずれにおいても、容易に用途転換できる機能を有することが求められる。

2-4. 本庁舎の立地・配置の要素

現在の本庁舎は、市政の執行機関の中枢を担ういわゆる「本庁機能」、市政の意思決定を行う市議会運営にかかる「議会機能」及び中央区における市民サービスの拠点となる「中央区役所」で構成されている。

「本庁機能」並びに「議会機能」は、緊密な連携が必要であることから相互の円滑な連携に配慮し、近接立地や集約配置が求められる。

「本庁機能」と「中央区役所」は、それぞれの担う機能が異なることから、個別に立地や配置について検討することもできる。

「本庁機能」に求められる立地・配置の要素として、熊本市の目指す都市づくりに合致するものとして立地適正化計画等の熊本市の方針や考え方と整合が取れていること、防災拠点施設としてその機能を十分に発揮できること、区役所等の市施設、並びに国・県等の関係機関施設等、市政運営にかかる緊密な連携を要す各施設と合理的な位置関係であること、さらには公共交通の利便性も含めたアクセスのしやすさが求められる。

とりわけ、熊本市においては、本庁舎がまちのシンボルとして、まちづくりに与える影響は大きいものとする。単体の施設の議論に終始することなく、周辺地域も一体となって庁舎の立地、並びにその他施設との位置関係や回遊性など、庁舎の整備を起爆剤としてまちの活性化につながるよう大きな視点で戦略的に推進するべきである。

また、来庁者並びに本庁舎で働く職員の誰もが利用しやすい施設として、公共交通の充実、利便性の確保はもちろんのこと、自家用車利用にも配慮し駐車場を確保することは重要であり、これも庁舎への来庁者対応として単独で確保するのではなく、周辺地域も含めまち全体での回遊性も含めて、どのような配置が望ましいかという視点も重要である。

さらに、想定されるあらゆる災害に対応する防災拠点施設として継続して機能を果た

すためには、災害リスクが少ない場所への立地を検討することが望ましい。

一方で、熊本市のハザードマップによると本庁舎が建築可能な地域の多くが浸水するという状況であることから、拠点施設としての庁舎のみならず道路等の周辺地域の都市基盤についても浸水リスクへの対策を十分に行った上で、市民の利便性やまちづくりなどの観点から立地を検討し、本庁舎整備を含めた浸水対応型の一体的なまちづくりで対応するという考え方も重要である。

なお、市民の生命・財産を守るためには、あらゆる可能性を想定し、防災計画上の代替施設・代替機能についても、整理しておくことも重要である。

また、「中央区役所」については、市民サービス向上の観点から様々な行政手続き等に来庁する市民の交通アクセス等も含めた利便性を確保することがより重要である。

なお、具体的な立地場所、配置については、今後、様々な観点から総合的に判断の上、選定されたい。

2-5. 民間活力の活用

本庁舎整備にかかる財政負担の軽減を図る手法としては、支出を低減する、費用対効果を高める、収入を上げるといったことが挙げられ、その手段として民間企業のノウハウや資金を活用するなど民間活力の活用について検討することは重要な要素である。

また、経費面のみならず、まちづくりや賑わい創出に資する機能と本庁舎機能との連携、さらには民間施設も含めた周辺地域全体で連動した景観、デザインにも配慮したまちづくりなどについても民間との連携を進めることは重要である。

一方で、民間活力の活用にあたっては、コスト面や機能面での優位性の評価のみならず、災害対応やリスク管理などにおける行政と民間との役割の明確化や、民間の視点による採算性や合理性の追求と公共性等に留意する必要がある。

また、幅広く民間からの意見や提案を求めるため、庁舎整備の方向性について提案の余地がのこる段階で適切な時期に、民間事業者へのサウンディング調査を実施すべきであり、意見がより実践的なものとなるよう、その要求する水準について、具体的に定義することが重要である。

2-6. 財政への影響

財政の中期見通しについては、現行の行財政制度を基に実施される推計としては、適切に試算されたものと評価でき、その結果についても、熊本市の財政状況は今後も健全な水準で推移していく見込であるものと評価する。

今後の財政運営においては、国の地方財政対策の動向や、直近で言えば物価高騰など、経済社会情勢の影響を受けるものと考えられ、本庁舎整備を実施する際には、それらを踏まえた財政への影響を整理すべきであると考ええる。

本庁舎整備を実施していく段階では、再度事業費等を試算した上で、費用負担の軽減策も踏まえ、財政への影響を検証し、長期的な視点で建設費からその後の維持修繕費などを含めたライフサイクルコストで事業手法を比較しながら方針を決定することを望む。

また、本庁舎整備の所要額については、いずれ最新の単価等を適用した事業費を検討すべきと考ええるが、建築単価等が随時変動していくことを踏まえると、そのタイミングは一考が必要であり、本庁舎整備の方針が決定されるなど、計算すべき環境が整った段階で、目指すべき庁舎の姿や必要面積に加え、一部財政措置の対象となり得る危機管理関連諸室の面積等がどの程度になるかなど、費用負担を増減させる要素を総合的に見込んだ上で検討することが望ましい。

また、その結果については、財政の健全性、熊本市の費用負担を含めて、情報を正しく市民に伝えることが重要であり、適切に対応願いたい。

さらに、本庁舎整備については、建替えた場合、目標耐用年数である70年は使い続けることになり、まちづくりの大きな要素になることから、まちづくりをどのように進めるべきかを考えるべきであり、その中で本庁舎整備を行っても財政面で適正な状態を保てるよう財政運営を行うべきである。

2-7. 市民の合意形成

行政機関としての意思決定プロセスの各段階において、その段階における客観的な情報を適切に提供しながら、市民説明会、ワークショップ、アンケート、検討委員会等といった市民との意見聴取、合意形成等のプロセスを戦略的に進めることが求められる。

また、意見聴取にあたっては、行政施設としての公共性や災害対応、機能性など行政として許容できる範囲を整理したうえで、市民の意見を聴取すべきである。

整備の対象として、本庁機能、議会機能、区役所の3つがあり、各々の整備の方針、方向性について、適切に整理して示すべきである。

さらに意見聴取、合意形成の対象は、市民やその代表たる市議会議員はもとより、本庁舎で働く熊本市職員や経済界等の関係団体も幅広く含めることとし、その意見を整備に反映させていくことも求められる。

本庁舎単体の建築物としての市民ニーズや市民との合意形成ではなく、将来の市民生活の在り方、都市の在り方について、市民とともにしっかりとビジョンを描きながら、本庁舎が担う役割や周辺地域や民間施設との連携などを具体的に示しながら合意形成を図っていくことが望ましい。

3. まとめ

本庁舎については、熊本市民の生命・財産を守る防災拠点として機能を確保し続けること、また、市民サービスの向上、そこで働く職員等の生産性の向上を図ることが重要である。

現在の本庁舎は、現行の建築基準法等が求める耐震性能を有しておらず、周辺への影響やアスベストの含有などの要因により耐震改修の実現性が低く、機械設備が地下に配置されているなど、防災拠点としての機能を果たすことができないリスクがあること、また、来庁者の待合スペースが狭く、様々な市民の相談室が不足していること、さらには職員の執務環境が狭あいであり、周辺の民間ビルを賃借していることなど、様々な課題を解消し、市民サービスの向上並びに、職員の働き方にも配慮した適切な庁舎規模を備え、将来の社会情勢の変化にも柔軟に対応し容易に機能転換ができるよう、建て替えるべきであるという結論に至った。

また、今後の本庁舎整備に当たっては、答申を踏まえ、「本庁舎の機能・あるべき姿」、「本庁舎の規模」、「建設地」、「事業手法」など具体的な項目について整理するとともに、環境面にも配慮しながら、熊本市の財政負担などを考慮し、市民の理解を得ながら、円滑に進められることを期待する。

本庁舎整備については、検討プロセスの各段階において、丁寧な情報提供に努め、市民の意見を聴取するとともに、経済界等、関連団体にも意見を伺いつつ、庁舎で働く職員や市議会議員と対話をしながら、合意形成を図っていくべきである。

熊本市においては、本庁舎の整備は、単なる施設単体の整備にとどまらない、まちづくりに大きな影響のある事案であり、景観・デザインの観点や財政負担の軽減という課題にも対応しつつ多様な主体と対話しながら周辺施設との連携を含め、将来のまち全体のビジョンを描き、大きな視点で検討するべきである。

今後は、この答申を踏まえ、熊本市の責任において本庁舎整備を進めることになる。

事業の推進にあたっては、市民との合意形成を図りながら、まち全体のランドデザインを描き、その大きな要素の一つとして熊本市のシンボルとなる庁舎を位置づけ、そのうえで、本庁舎整備を起爆剤としながら、熊本市全体の活性化につながるように戦略的に取り組んでいただきたいということが、全ての委員の総意である。

【用語集】

「大規模改修」

施設を長期的に使用するためには、使用期間中、それぞれの建築設備（電気設備、空調設備等）の修繕・更新が必要であり、その更新にあたり、施設運営への影響を最小限に抑えるため、修繕・更新時期を調整して改修を行うもの。

「ハザードマップ」

自然災害で想定される被害範囲・程度等を地図に表したもので、それに加えて避難場所などの情報を図示し、迅速・的確な避難を手助けする地図のこと。

「DX（デジタルトランスフォーメーション）」

環境の激しい変化に対応し、デジタル技術とデータを活用して、業務そのものや組織、プロセス、文化を変革し、行政サービスをより良いものに変革すること。

「GX（グリーントランスフォーメーション）」

産業革命以来の化石エネルギー中心の産業構造・社会構造をクリーンエネルギー中心へ転換すること。

「フリーアドレス」

組織の情報共有の強化と一体感の醸成、ペーパーレス・テレワーク等新たな働き方の推進やダウンサイジング等を目的とした、自席を持たない執務室の形態。

「フェーズフリー」

身のまわりにあるモノやサービスを、日常時はもちろん、非常時にも役立てることができるという考え方。

「浸水対応型の一体的なまちづくり」

広域避難と垂直避難を組み合わせることで避難できる環境が整い、水が引くまでの間、許容できる生活レベルが担保されるまちづくり。

「サウンディング調査」

事業検討段階において、民間事業者の意見や新たな提案等を把握し、新たな事業案件の形成や事業の進展を図ることを目的として実施する市場調査・情報収集のこと。