

大津市庁舎整備検討委員会

# 報 告 書

平成17年3月

大津市庁舎整備検討委員会



## は じ め に

大津市庁舎の現状については、施設の老朽化、執務空間等の狭隘化、さらには耐震性能の不足による防災中枢機能面での不安など様々な指摘がなされているところです。

このような諸課題に対して、本市では平成16年5月「庁舎整備検討委員会」を組織しました。そして技術部会・若手部会・防災部会の三つの専門部会を設置し、それぞれの課題について研究・分析を重ねました。本報告書は、それらの成果をまとめたものです。

技術部会におきましては、建設部建築課が中心となり、新耐震基準以前の建築物でありその耐震性能が疑問視されている庁舎本館・別館について耐震診断を実施、加えて建築物耐震改修評価特別委員会による診断結果内容の判定を受け、その結果をまとめました。

若手部会におきましては、各部局より選抜された若手職員が、庁舎の現状と問題点を洗い出す一方、庁舎を取り巻く社会背景を分析し、そこから得られる理想の庁舎機能や形態を、若手らしい自由な発想で導き出しました。特に、「市民にとって便利な庁舎とは？」という素朴な疑問から生まれた「都市内分権」についての提言は、「市民にとっての庁舎」という観点に立ったもので、現段階では研究の域を出ないものですが、今後の庁舎整備を検討していく上で大切な視点であると考えます。

防災部会におきましては、消防局防災課が中心となり、災害対策の中枢拠点としての庁舎機能について研究しました。琵琶湖西岸断層帯が縦断する本市は、全国的にも大地震発生の確率が高いと言われており、万一そういった大規模災害が発生した場合に、対策拠点として機能する防災センターの整備に関する研究結果をまとめました。

最後に、各専門部会よりの報告を受けて、現庁舎の耐震補強、現庁舎の建替え、庁舎の移転新築という3つの手法を比較検討し、また、今後の短期的、中長期的対応策を記して本委員会の総括としました。

時間的な制約等のため、課題について詳細かつ十分な検討ができず、研究段階に留まる報告内容も含まれていますが、これを基礎として、今後は市民・議会・有識者等各層の広汎な議論を加えて、よりよい大津市庁舎について、さらに検討を深めていく必要があると考えています。

平成17年3月 大津市庁舎整備検討委員会

委員長 佐 藤 賢



## 庁舎整備検討委員会報告書目次

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 1 委員会設置に至る経緯 .....                | 1  |
| (1) 庁舎各館の概要 .....                 | 1  |
| (2) 庁舎の現状と問題 .....                | 1  |
| (3) 当面する課題の抽出 .....               | 2  |
| (4) 庁舎整備検討委員会の設置 .....            | 2  |
| 2 課題に対する研究成果 .....                | 3  |
| (1) 庁舎の耐震診断について（技術部会報告より） .....   | 3  |
| (2) 庁舎の今後のあり方について（若手部会報告より） ..... | 9  |
| (3) 防災センターの整備について（防災部会報告より） ..... | 15 |
| 3 考察と総括 .....                     | 18 |
| (1) 考察 .....                      | 18 |
| (2) 総括 .....                      | 20 |
| ■大津市庁舎整備検討委員会要綱 .....             | 22 |
| 4 資料編 .....                       | 26 |
| (1) 技術部会報告書                       |    |
| (2) 若手部会報告書                       |    |
| (3) 防災部会報告書                       |    |

## 1 委員会設置に至る経緯

### (1) 庁舎各館の概要

本市庁舎は、昭和42年に竣工した本館を皮切りに、昭和46年には別館、平成元年には新館、そして平成5年には第二別館が竣工し、現在4つの分館庁舎形態となっている。中でも本館は築後38年、別館についても築後34年が経過しており、さまざまな問題を抱えている。

【表1】庁舎の概要一覧

| 館名   | 竣工年月  | 規模           | 構造             | 延床面積    | 職員数  | 一人当り床面積  |
|------|-------|--------------|----------------|---------|------|----------|
| 本館   | S42.3 | 地上5階<br>地下1階 | 鉄骨鉄筋<br>コンクリート | 15,160㎡ | 760人 | 19.94㎡/人 |
| 別館   | S46.4 | 地上3階<br>地下1階 | 鉄筋<br>コンクリート   | 6,250㎡  | 342人 | 18.27㎡/人 |
| 新館   | H元.3  | 地上7階<br>地下1階 | 鉄骨鉄筋<br>コンクリート | 10,947㎡ | 407人 | 26.89㎡/人 |
| 第2別館 | H5.10 | 地上2階<br>地下1階 | 鉄筋<br>コンクリート   | 1,272㎡  | 21人  | 60.57㎡/人 |

### (2) 庁舎の現状と問題

#### ア 老朽化

築後30年以上が経過している庁舎本館、別館は経年劣化による建物、設備の老朽化が著しく、本館においては屋上防水の劣化、エレベーターの老朽化（交換部品の枯渇）などが大きな問題であり、別館においては過去に壁材のコンクリートが剥離するなどの問題も起きている。また、双方ともに空調設備や給排水管の老朽化が著しく、特に冷暖房の効率は極めて低い。

これらの設備改修には莫大な経費が必要であり、また、建築物そのものの寿命を勘案すると、大規模改修に対する投資が費用対効果の観点から適当かどうかについても判断が必要である。

#### イ 狭隘化

事務量の増加、各種OA機器の導入により執務スペースが狭隘化している。また、会議室、倉庫・書庫も同様に不足している。これらの狭隘状態は、効率的な事務の妨げとなり、市民サービスの低下にもつながっている。

#### ウ 耐震性能の不足

昭和56年に建築基準法が大幅に改正され、より強い耐震性能が建築物に求められることになった（新耐震基準）。法改正以前の建築物である本館と別館は、現在の新耐震基準を満たさない建築物となる。さらに平成7年、阪神淡路大震災を契機に制定された「建築物の耐震改修の促進による法律」によって、新耐震基準前の建築物について、

耐震診断の実施、そしてその結果によっては耐震改修の実施が求められることになった。本市においても、平成7年度に庁舎本館、平成8年度には別館を対象に耐震診断（図面、目視、テストハンマーによる審査）を実施しているが、耐震性能に不足が認められ、補強が必要であるとの結果を得ている。

また、庁舎別館には消防局、中消防署があり、すなわち本市の防災拠点となるべき機関が、耐震性能に不安のある建物内に置かれているという憂慮すべき現状となっている。

### (3) 当面する課題の抽出

前項で述べた、庁舎が抱える問題点から、当面する課題を下記のとおりとした。

ア 旧耐震基準で建築された、本館及び別館を対象とした詳細な耐震診断の実施

イ 設備・機器の老朽化に対する対策

ウ 執務スペース等の狭隘化により業務効率や市民サービスの低下をもたらすことから、これらへの対策

エ 防災拠点機能の整備

### (4) 庁舎整備検討委員会の設置

これら当面する課題への対策を講じ、庁舎の今後のあり方を検討するため、平成16年5月31日付けで庁舎整備検討委員会を設置した。佐藤助役を委員長、外崎助役を副委員長とし、総務部長、建設部長、企画部次長、市民部次長、福祉保健部次長、都市計画部次長、教育部次長、企業局次長、消防局次長、議会事務局次長を委員とし、事務局を管財課に置くこととした。

さらに、技術部会、若手部会、防災部会の3つの専門部会を置き、課題に対する具体的な研究を実施することとした。

技術部会は、建築課が主体となり庁舎の耐震診断を実施し、その結果分析に加え、耐震補強、建て替え、庁舎移転からなる耐震対策の方法を整理した。

若手部会は、庁内所属より選抜された若手職員が、現庁舎の抱える問題点や社会情勢を分析し、そこから、将来における理想の庁舎像を導き出した。

防災部会では、本市の防災拠点機能整備の具体的な案を「防災センター」と定義し、その内容及び必要性を検討した。

各部会の研究成果については次章よりその概要を紹介するが、より詳しくは別添の各部会報告書を参照されたい。

## 2 課題に対する研究成果

### (1) 庁舎の耐震診断について（技術部会報告より）

#### ア 耐震診断とは

1948年福井地震、1964年新潟地震、1968年十勝沖地震、1975年大分地震などにより予想外に被害を受けたことにより、1981年に建築基準法が大幅改正され、いわゆる新耐震基準が敷かれた。しかし、1995年阪神淡路大震災により新耐震基準以前の建築物に甚大な被害が生じ、そのためこれらの建築物の耐震診断、耐震改修の必要が求められることとなった。この認識のもと、1995年12月に「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が制定され、耐震診断・耐震改修が行われるようになった。

耐震診断とは、新耐震基準以前の建築物が新耐震基準の設計法と同等以上の耐震性を有するかを判定するものである。建物の耐震安全性を評価する指標として構造耐震指標（ $I_s$  値）で表される。

診断方法は一次診断から三次診断までの3種があり、次数が上がるほどより多くの評価要素を勘案して診断する。なお、 $I_s$  値は建築学上の専門的な数値指標であり、その詳細な解説は割愛するが、数値の具体的な目安として、表2を示しておく。

【表2】地震の強さと想定される建物の損傷度合

| 震 度   | 階    | 3 4 5 弱 | 5 強 6 弱 | 6 強   | 7       | 構 造 体 | 重 要 度 係 数 |
|-------|------|---------|---------|-------|---------|-------|-----------|
|       |      | 小 地 震   | 中 地 震   | 大 地 震 | 巨 大 地 震 |       |           |
| $I_s$ | 0.90 | 無 被 害   | 無 被 害   | 軽 微   | 小 破     | I 類   | 1.50      |
|       | 0.75 | 無 被 害   | 無 被 害   | 軽 微   | 小 破     | II 類  | 1.25      |
|       | 0.60 | 無 被 害   | 軽 微     | 小 破   | 中 破     | III 類 | 1.00      |
|       | 0.45 | 軽 微     | 小 破     | 中 破   | 大 破     | —     | —         |

無被害～軽微…補修不要で使用できる。 小 破…小規模な修復後使用できる。

中 破…大規模な修復後使用できる。 大 破…再使用困難。

#### イ 本市庁舎における耐震診断の経緯

本市においては、平成7年度に本館の二次診断を、平成8年度に別館の二次診断を行ったが、このたび、より精密かつ直近の数値を得るため本館・別館双方に対し三次診断を行い、その結果を受けた耐震改修案を取りまとめた。また、その診断結果が適正であるか、建築物耐震改修評価特別委員会（社団法人東京都建築士事務所協会）による評定を受けた。

#### ウ 庁舎本館・別館耐震診断結果

庁舎本館、別館の耐震診断を行った結果、表3～表5の所見及び数値を得た。

【表 3】耐震診断所見

| 種                | 実施内容        | 本館結果                                                                          | 別館結果                                                                              |
|------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 現<br>地<br>調<br>査 | 断面調査        | 大部分設計通りであったが、一部異なる部分があった。これら調査結果を計算に反映する。                                     | 大部分設計通りであったが、一部異なる部分があった。これら調査結果を計算に反映する。                                         |
|                  | 外観調査        | 壁に多少のひび割れ、仕上げ剥離が見られるが構造体への影響は少ないと考えられる。                                       | 壁に多少のひび割れ、仕上げ剥離、一部鉄筋の露出が見られ、補修が必要である。構造体への影響は少ないと考えられる。                           |
|                  | 不同沈下調査      | 沈下の傾向が見られず、構造体への影響も見受けられない。                                                   | 沈下の傾向が見られず、構造体への影響も見受けられない。                                                       |
|                  | コンクリート強度調査  | 設計強度基準 $F_c = 225 \text{ Kg/cm}^2$ を上回っている。                                   | 設計強度基準 $F_c = 225 \text{ Kg/cm}^2$ を上回っている。                                       |
|                  | コンクリート中性化調査 | 問題のない範囲である。                                                                   | 鉄筋に影響のあるところまで達している箇所があり改修が必要である。                                                  |
| 診<br>断<br>結<br>果 | 診断結果        | 構造耐震指標 $I_s$ 【表 4】<br><br>地下 1 階は強度型、上部は靱性型の建物である。<br>靱性型の建物であるため三次診断結果を採用する。 | 構造耐震指標 $I_s$ 【表 5】<br><br>地下 1 階は強度型、上部は強度型に近い建物である。<br>強度靱性型の建物であるため二次診断結果を採用する。 |

【表 4】本館耐震診断結果

| 階    | 本館三次診断【全体】評価結果 |                   |               |                   |
|------|----------------|-------------------|---------------|-------------------|
|      | X方向（南北〔桁行〕方向）  |                   | Y方向（東西〔妻行〕方向） |                   |
| 耐震指標 | $I_s$ 値        | $C_{tu} \cdot SD$ | $I_s$ 値       | $C_{tu} \cdot SD$ |
| 目標値  | 0.90           | 0.45              | 0.90          | 0.45              |
| 5    | 0.31           | 0.22              | 0.35          | 0.25              |
| 4    | 0.12           | 0.12              | 0.16          | 0.16              |
| 3    | 0.14           | 0.14              | 0.18          | 0.19              |
| 2    | 0.14           | 0.14              | 0.19          | 0.20              |
| 1    | 0.10           | 0.10              | 0.15          | 0.16              |
| B1   | 0.24           | 0.30              | 0.64          | 0.64              |

【表 5】別館耐震診断結果

| 階    | 別館二次診断【全体】評価結果 |                   |               |                   |
|------|----------------|-------------------|---------------|-------------------|
|      | X方向（南北〔桁行〕方向）  |                   | Y方向（東西〔妻行〕方向） |                   |
| 耐震指標 | $I_s$ 値        | $C_{tu} \cdot SD$ | $I_s$ 値       | $C_{tu} \cdot SD$ |
| 目標値  | 0.90           | 0.45              | 0.90          | 0.45              |
| 3    | 0.11           | (0.34)            | 0.27          | (0.63)            |
| 2    | 0.55           | 0.56              | 0.58          | 0.60              |
| 1    | 0.50           | 0.51              | 0.49          | 0.51              |
| B1   | 0.65           | 0.68              | 0.68          | 0.70              |

表中の目標値  $I_s 0.90$  の根拠は、大津市公共施設の耐震化推進要領（平成10年1月4日から適用、同17年3月1日修正）によって定められる数値

であり、表 6 に該当部分を抜粋する。これによると、市役所庁舎は災害応急対策に必要な施設と位置づけられ、耐震性能は  $1 \leq 0.90$  を満たすことを求められている。これはすなわち、表 2 に示したとおり、震度 7 程度の巨大地震下において施設の損傷度合が小破に留まることを求められているのである。

【表 6】施設用途別の耐震安全性の目標

| 耐震安全性の分類            |         |      | 施設名称                         | 災害時の重要性                                                   |
|---------------------|---------|------|------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 構造体                 | 建築非構造部材 | 建築設備 |                              |                                                           |
| 1 類<br>$1 \leq 0.9$ | A 類     | 甲類   | 市役所庁舎<br>消防本部<br>消防署<br>市民病院 | 災害応急対策に必要な施設<br>1. 災害対策中枢施設<br>(指揮、情報伝達)<br>2. 病院・消防の拠点施設 |

表 4、表 5 に戻ると、いずれの階層の  $1 \leq$  値も目標値の  $0.90$  には遠く及ばず、庁舎本館、別館ともに憂慮すべき耐震性能であることが明らかとなった。

「建築物の耐震改修の促進に関する法律」によれば、“耐震性能が不足している場合は耐震改修に努めなければならない”とされており、また、公立学校施設に係る大規模地震対策関係法令では、“ $1 \leq$  値が  $0.3$  に満たないときは改修を要する”とされている。

この診断結果あるいは法的にも、庁舎が施設の特性上求められる性能を有するためには、耐震改修（補強）ないしは建替え等の措置が必要と判断される。

## エ 耐震改修の方法

耐震改修による補強についてはさまざまな工法があり、得られる効果や工費に差があることから、その採用は建物の性格や目標とする耐震性能の程度により最適な工法を選択することになる。本市庁舎に採用可能な工法は大きく表 7 に分類される。

【表 7】耐震改修工法についての所見

| 方法        | 耐震工法（一般的な工法）                                                                            | 制震工法（特殊工法）                                                                                | 免震工法（特殊工法）                                                                            |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 概要        | 耐震性能向上のため、アウトサイドコラム上にブレース（外付ブレース）の増設、RC 造の壁あるいは枠付鉄骨ブレースの追加により補強を行う。一部耐震性能が不足する部分は増築を行う。 | 建物内部に入ってきた地震力を制振装置により減衰させ、建物の耐震性を向上させる。一部耐震性が不足する部分は増築を行う。特殊な構造方式であり、十分な知識、経験のある業者が必要である。 | 基礎下に免震装置を設置することにより、建物に入ってくる地震力を低減することができ、建物の耐震性を向上させる。特殊な構造方式であり、十分な知識、経験のある業者が必要である。 |
| 耐震性       | 本館、別館とも $1 \leq 0.75$ 程度の性能確保は可能であるが、 $0.9$ の確保は困難と思われる。                                | 本館は目標とする耐震性能を確保できるが、別館は建物が高層であるため効果がない。                                                   | 本館、別館ともに目標とする耐震性能の確保が可能である。                                                           |
| 経済性       | 補強工事のために執務室の移動、設備配管の移設等の費用がかかるが、他の工法に比べ安価である。                                           | 耐震工法に比べ割高だが、補強箇所数は少ない。                                                                    | 莫大な工費が必要となる。                                                                          |
| 目標耐震性能の確保 | 本館                                                                                      | ×                                                                                         | ○                                                                                     |
|           | 別館                                                                                      | ×                                                                                         | ○                                                                                     |

これによると、本館、別館が目標とする耐震性能を確保するためには、本館は制震工法もしくは免震工法、別館は構造上免震工法によるしかなく、相当の工費を要することが予想される。無論、経済性の高い耐震工法によってもある程度の耐震性能の確保は可能であるが、この工法による場合、耐震性能を上げるために耐震壁等の補強を各所に施すことになるため、執務空間への悪影響が大きいと考えられる。

#### オ その他改修方法の検討に関連する事項

前項では、耐震改修の方法について耐震性、経済性から比較したが、改修方法の是非を比較検討するためには、他に下記の4点を含まなければならない。

##### (ア) 庁舎の適正規模

1-(3)で「当面する課題」として挙げたとおり、現在の市庁舎は深刻な狭隘状態にあり、耐震改修だけではその課題は解決しないばかりか、工法によっては耐震壁などの増加によりさらなる狭隘化を招くことになる。庁舎の狭隘度を数値で示すにはさまざまな方法があるが、ここではもっとも一般的な方法である、起債許可標準面積に基づく算定方法を用いて適正規模の概算を下記のとおり計算する。

【表8】起債許可標準面積に基づく算定方法

起債許可標準面積とは、起債の対象となる庁舎の施設面積のことで、算定に当たっては庁舎内の職員数を基礎として、必要とする事務室や会議室、倉庫など各施設の面積をそれぞれの基準に従い算定するものである。

##### (1) 室別算出式

- 【事務室】 $4.5 \text{ m}^2 \times \text{換算職員数 (職員数} \times \text{換算率)} \cdots \textcircled{1}$
- 【倉庫】事務室面積 $\times 3.8\% \cdots \textcircled{2}$
- 【会議室、電話交換室、便所、洗面所、その他諸室】職員数 $\times 7 \text{ m}^2 \cdots \textcircled{3}$
- 【玄関、広間、廊下、階段、その他の通行部分】 $(\textcircled{1} + \textcircled{2} + \textcircled{3}) \times 40\%$
- 【車庫】1台あたり地上部 $25 \text{ m}^2$ 、地下部 $50 \text{ m}^2$
- 【議場、委員会室、議員控室】議員最大定数 $\times 35 \text{ m}^2$
- 【その他】起債面積に含まない防災センター、福利厚生施設については仮定により積み上げ

##### (2) 職員換算率表（人口5万～50万人未満の市町村）、正味職員数および換算職員数

| 職 種        | 三役<br>特別職 | 部長<br>次長級 | 課長<br>級 | 補佐級<br>係長級 | 一般<br>職 | 一般職<br>(製図) | 嘱<br>託 | 臨<br>時 | 計     |
|------------|-----------|-----------|---------|------------|---------|-------------|--------|--------|-------|
| 換算率        | 20.0      | 9.0       | 5.0     | 2.0        | 1.0     | 1.7         | 1.0    | 1.0    | —     |
| 正 味<br>職員数 | 7         | 57        | 134     | 620        | 488     | 35          | 127    | 104    | 1,572 |
| 換 算<br>職員数 | 140       | 513       | 670     | 1,240      | 488     | 59.5        | 127    | 104    | 3,342 |

##### (3) 標準面積の算定

換算職員数を(1)に示した計算式に当てはめて庁舎内各室の標準面積を算定すると $41,527 \text{ m}^2$ となるが、標準面積には、防災センター、福利厚生施設等の面積を含まないため、これらの必要面積を概算で $3,000 \text{ m}^2$ として加算すると $44,527 \text{ m}^2$ となる。

|                   |                      |
|-------------------|----------------------|
| 起債許可標準面積          | $44,527 \text{ m}^2$ |
| 庁舎現自供面積（本館+別館+新館） | $32,356 \text{ m}^2$ |
| 不 足 面 積           | $12,171 \text{ m}^2$ |

この計算により、本市庁舎は全体で約12,000㎡の面積が不足していると想定できる。これは現有面積の約37%に相当し、正味職員数から換算すると約580人分の面積が不足していることとなる。なお、庁舎の狭隘状態については、後述する若手部会の報告にも詳細が論じられているので参照されたい。

#### (イ) 耐用年数

庁舎の耐用年数についても、重要な検討材料となる。エレベーター、給排水設備、空調設備等の庁舎各種設備は、その殆どが建築時のものであり、建物そのものとは別に寿命期を迎えており、これらを改修するためには耐震改修とは別に莫大な費用を要することとなる。だが、それを改修したとしても一般的にコンクリート建築物の寿命は60年と言われており、それを信じれば庁舎本館・別館はあと22年～26年程で建物自体の耐用年数を超えることになる。従って、耐震改修の是非を論ずるにあたっては、現庁舎をあと何年使用するべきかを想定し、その間に補修・改修が必要となる施設・設備のサイクルを想定しなければならない。

#### (ウ) 仮設庁舎

現庁舎に大規模な耐震改修を行えば、その工法によっては工期中には執務が不可能となる箇所も発生するため、それら執務室等の仮設庁舎建設ならびに一時移転が必要である。これには経費の問題だけでなく、一定の建築用地の確保も必要となるので、早期かつ綿密な調整が必要となる。

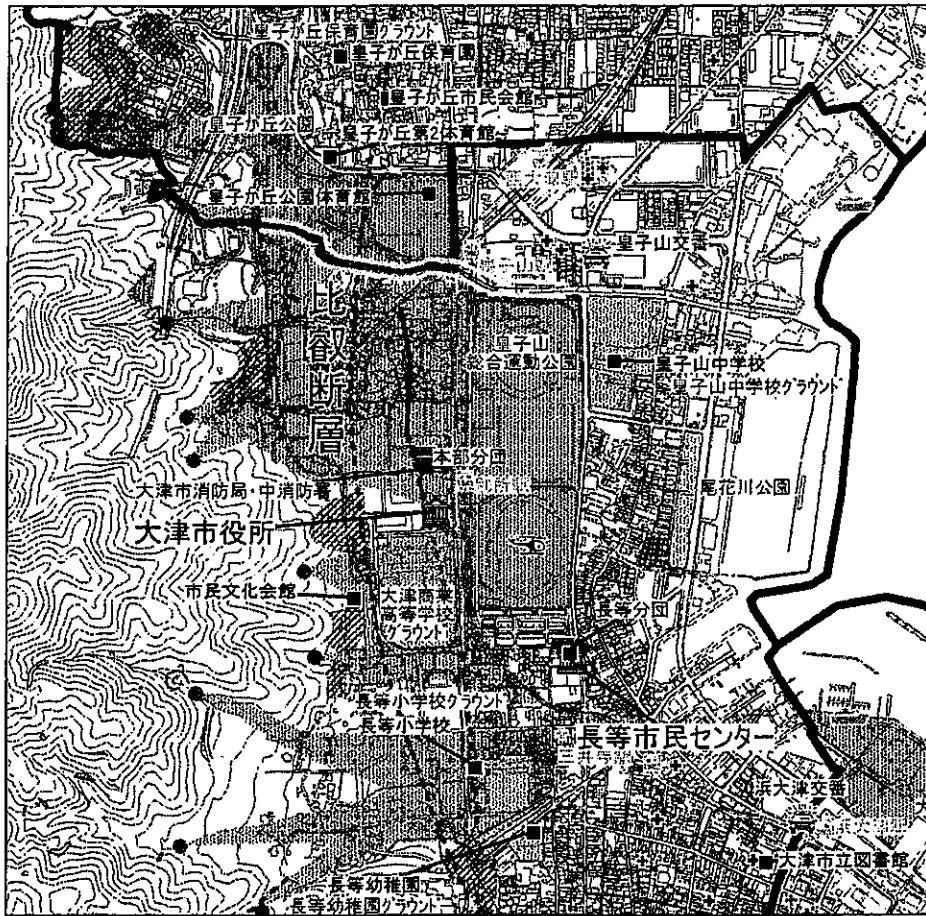
#### (エ) 比叡断層の存在

平成15年6月、政府地震調査委員会は、滋賀県の琵琶湖西岸断層帯で、今後30年以内にマグニチュード7.8程度の地震が発生する確率を最大で9%（最小で0.09%）と予想されると発表した。防災部会によると、本市庁舎付近には同断層帯9断層の一つである比叡断層が縦断しており、その正確な位置については不明であるものの、同断層帯の調査関係者によれば、岩盤からなる庁舎裏山から琵琶湖側にあることは確実とのことである（図1（8頁）参照）。比叡断層は断層付近で地層が急傾斜しているとう<sup>とうまが</sup>繞曲と呼ばれる構造が見られ、幅広い断層帯を形成している（図2（8頁）参照）。

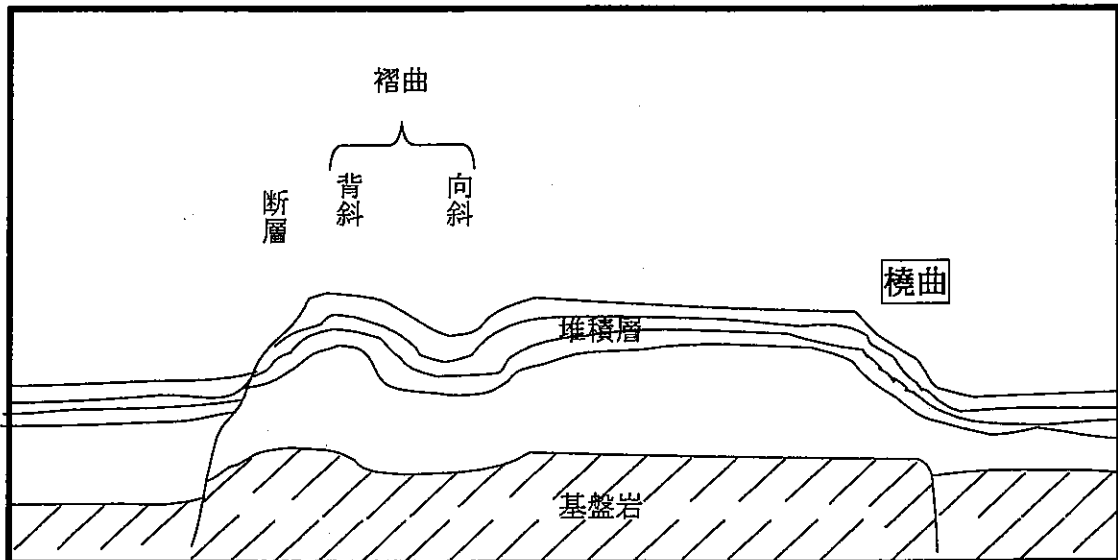
同断層の存在は、耐震改修の工法の検討材料となるだけでなく、より大きな視点で考えれば、災害対策拠点として機能すべき庁舎を現在地に置き続けるかどうかの判断にも大きな影響を与えるものである。

以上、耐震対策の是非を判断するにあたり勘案すべき要素について論じてきたが、最終的な耐震対策の比較検討については、これに加えて、続く若手部会、防災部会の報告内容も加味したのち、考察の項にて論じることとする。

【図1】比叡断層



【図2】撓曲の図説



撓曲：平らで軟らかい地盤がその下にある岩盤などの影響で部分的に曲がり、階段状に変形した構造

## (2) 庁舎の今後のあり方について（若手部会報告より）

若手部会では、市民、まち、職員にとっての「理想の庁舎像」を創案することを目的に鋭意研究を行った。その内容は、これからの庁舎に求められる機能はもとより、望ましい管理体制や設備計画への提言、さらには、市民のための市政のあり方を研究した結果として庁舎を地域に分割する「都市内分権方式」の提言などにも及んでおり、いずれも研究段階を脱しないながらも、若手職員らしい既存の概念にとられない報告となっており、その中には将来の庁舎を考える上で検討すべき多くの要素を見ることができる。

その詳細は、別添の報告書を参照することとして、ここでは報告内容の概略を記すこととする。

### ア 庁舎を取り巻く社会背景

理想の庁舎を創案するためには、ひとつに庁舎を取り巻く現在そして将来予想される社会背景を捉えること、そしてもうひとつには庁舎の現状と問題点を的確に把握することが重要である。庁舎を取り巻く社会背景は、下記のようにまとめられる。

#### (ア) 地方分権の推進

地方自治体を取り巻く環境・・・住民・団体自治を目指した権限委譲の推進、  
三位一体改革

大津市の行政運営と課題・・・組織・機構等の見直し、財政の健全化など

#### (イ) 超高度情報化社会の到来

情報化社会への動き・・・パソコン・携帯電話の普及、e-Japan 戦略Ⅱなど  
大津市の取り組み・・・庁内LANの整備、大津市IT推進プランⅡなど

#### (ウ) 環境への配慮

世界・国内・・・京都議定書の発効、景観緑三法の制定・施行など  
大津市の取り組み・・・大津市環境基本条例・計画、古都大津景観条例・計画など

#### (エ) 災害対策の強化

都市の危機管理への意識高揚・・・阪神・淡路大震災、新潟県中越地震など  
大津市の取り組み・課題・・・防災中枢機能の整備、琵琶湖西岸断層帯など

庁舎あるいは地方自治体を取り巻く社会背景は、無論これにすべて集約されるわけではないが、理想の庁舎を創案していく上で、このような社会状況の変化を捉えることは、庁舎の役割はどのように変化していくのかを捉えることにほかならない。

行政・議会の運営の場という既成の概念のみにとられず、住民自治をはぐくむ基礎となる様々な機能を確保し、時代に適応した柔軟な活用ができる、市民生活の礎となるべき庁舎像を描いていくべきである。

## イ 庁舎の現状と問題点

庁舎の現状と問題点について、若手部会より報告されたものは下記のとおりである。

- (ア) 施設の老朽化
- (イ) 構造上の不便さ
- (ウ) 狭隘な屋内空間
- (エ) 地震への不安

これらの問題点のうち（イ）以外は、１－（３）で抽出した「当面する課題」と一致し、すでに前述しているので、ここで深く論じる必要はないが、多少言及しておく。

（イ）の構造上の不便さについては、時代を違えて建設された各建物の連絡が悪く、また、別館エレベーターの不備をはじめとするバリアフリーの不足、また車両による物品等搬入スペースの不足等が挙げられる。現状の庁舎は、市民や職員にとって決して使いやすい構造ではないと思われる。

（ウ）の狭隘な屋内空間については、（１）－オ－（ア）にて前述した起債許可標準面積による算定に加え、表 9 のとおり近年建設された他都市の庁舎と比較して本市の狭隘度を浮き彫りにした。

（エ）の地震への不安については、比叡断層の存在と、庁舎の耐震性能の問題はもちろん、庁舎の災害対策本部が常設でない問題を指摘しておく。

【表 9】他都市との職員一人当りの面積比較

| 都市名   | 人口        | 職員数     | 延床面積                  | 一人当り面積               |
|-------|-----------|---------|-----------------------|----------------------|
| 大津市本館 | -         | 760 人   | 15,160 m <sup>2</sup> | 19.94 m <sup>2</sup> |
| 大津市別館 | -         | 342 人   | 6,250 m <sup>2</sup>  | 18.27 m <sup>2</sup> |
| 大津市新館 | -         | 407 人   | 10,946 m <sup>2</sup> | 26.89 m <sup>2</sup> |
| 大津市計  | 302,493 人 | 1,509 人 | 32,356 m <sup>2</sup> | 21.44 m <sup>2</sup> |
| 高崎市   | 247,511 人 | 1,243 人 | 44,774 m <sup>2</sup> | 36.02 m <sup>2</sup> |
| 草津市   | 114,712 人 | 500 人   | 21,188 m <sup>2</sup> | 42.38 m <sup>2</sup> |

## ウ 理想の庁舎

アで挙げた庁舎を取り巻く社会背景に対応し、イで挙げた問題点を解消する庁舎を理想の庁舎と定義し、これを機能面、管理面の２面から提言する。

### (ア) 庁舎機能に関する提言

理想の庁舎に求められる機能は、まず概念を「市民の利便性に配慮した庁舎」「市民に開放された庁舎」「効率的で働きやすい庁舎」「環境・景観に配慮した庁舎」「災害に強い庁舎」として整理し、それぞれの具体的な機能について表 10 のとおり提言する。

【表 10】理想の庁舎機能

| 概念            | 具体的機能             | 概要                                                  |
|---------------|-------------------|-----------------------------------------------------|
| 市民の利便性に配慮した庁舎 | 総合窓口              | 多部局に分かれている証明、公金納付、各種申請等の窓口を一元化する。(ワンストップサービス)       |
|               | フロアマネージャー         | 総合窓口化により巨大化する窓口フロアに案内係となるフロアマネージャーを配置する。            |
| 誰もが利用しやすい庁舎   | 動線の配慮             | 分かりやすい動線、構造、駐車場との連絡を考慮。総合案内板の各階設置、誘導ライン、階の色分け       |
|               | ユニバーサルデザイン        | ユニバーサルデザイン製品の導入。遊具などを備えた子ども連れ用の待合スペース。              |
| 市民に開放された庁舎    | 市民交流サロン           | 統計資料や市民のための情報を集約した市政情報コーナー、ミーティングスペース、情報交換掲示板       |
|               | 交流と表現の場           | エントランスを市民活動発表の場として開放(展示だけでなく、公演や演奏も)                |
|               | 会議室の有効活用          | 市民への会議室の貸し出し                                        |
| 効率的で働きやすい庁舎   | 開放感のある執務空間        | 間仕切りを最低限に留める。書棚の壁配置、高さ制限                            |
|               | 共有空間との境界明確化       | 執務空間と廊下など共有空間をカウンターで明確に区切り、セキュリティを確保                |
|               | 情報化に対応した構造        | 十分な電気容量、※フリーアクセスフロア、※グレア防止照明、適正な温度管理が可能な空調設備        |
|               | 大容量の収納スペース        | 各フロアに大容量の収納スペース(簿冊管理の適正化)                           |
|               | ミーティングスペース        | 各フロアに、所属に属さないフリーのミーティングスペース、プライバシー保護を考慮したミーティングスペース |
|               | 給湯室、リフレッシュルーム、喫煙室 | 給湯室、リフレッシュルーム、喫煙室を各フロアに設置し、共有化する。各所属の水屋も給湯室へ集約する。   |
| 環境・景観に配慮した庁舎  | グリーン庁舎            | 太陽光発電の活用、自然採光、自然通風を考えた設計、雨水の活用等                     |
|               | 景観に配慮した庁舎         | 建物の低層化、落ち着いた色調、広場などを考慮し圧迫感のない環境をつくる                 |
| 災害に強い庁舎       | 地震に強い構造           | 免震工法の導入                                             |
|               | 防災センター            | 災害対策本部室の常設化、関係所属との連携が取りやすい執務室配置、備蓄庫、救援物資の受け入れマニュアル  |

※フリーアクセスフロア：コンクリートスラブと床仕上げとの間に配線や配管のための空間を設けた二重構造の床。OAフロアとも呼ぶ。電源線、通信線等を床下に収納し、露出を少なく抑えることができ、配線の損傷や歩行上の危険を防ぐことができる。また、レイアウト変更や機器の増設にも柔軟に対応することが可能。

※グレア：視野内で過度に輝度が高い点や面が見えることによって起きる不快感や見にくさのことで、光源から直接又は間接的に受けるギラギラしたまぶしさなどを言う。コンピュータディスプレイに光源が映り込むとまぶしさを感じたり、表示される文字や図形が見にくくなり、眼疲労の原因となる。(厚生労働省労働基準局「VDT作業における労働衛生管理のためのガイドライン」参照)。グレア対策としては、蛍光灯などの光源にルーバーを取り付けてまぶしさを軽減する方法などがある。

#### (イ) 庁舎機能に関する提言

理想の庁舎には単に機能的な充実があればよいというわけではなく、そこに敷かれる管理手法も重要である。理想の庁舎に望ましい管理手法として※ファシリティマネジメント（FM）や※ライフサイクルマネジメントの導入への検討も重要である。具体的な施策については若手部会報告書を参照されたい。

※ファシリティマネジメント：「企業・団体などの全施設及び環境を経営的視点から総合的に企画・管理・活用する経営管理活動」（社団法人日本ファシリティマネジメント推進協会）と定義される活動で、施設全体を総合的な視点で、また、将来の変化にも対応できるよう長期的な視点で、施設及び環境を最適な状態に保つことを目的としている。

※ライフサイクルマネジメント：建物の寿命すべての行程で発生する、企画設計費や建設費、維持管理費、そして建物の寿命が尽きたときの廃棄処分費などをすべて含めて試算した上で、最もコストと機能のバランスのとれたコスト計画を採用すること。

#### エ 理想の庁舎形態と都市内分権

理想の庁舎とは、前項にて述べた理想の庁舎機能と庁舎管理を実現したものであるが、はたして、それらをひとつの大きな建物に集約すればそれでよいのか。若手部会では理想の庁舎について、「庁舎の形態」を着眼点にさらに研究を進め、ひとつの研究事例を構築した。それは、都市内分権と呼ばれる新しい市政形態を前提とした庁舎の地域分散である。

これは、「市民にとって便利な庁舎は、家から近い庁舎」という市民の視点から始まった検討であり、要約すると、本市を北部・西部・中部・南部・東部の5地域に分割し、それぞれに地域総合支所と呼ばれる分庁舎を設置し、総務、議会のほか、重要事項、市全体に関する事項などは本庁舎で管轄するが、通常の業務については地域総合支所へ事務を移管するというものである。財源についても地域割りされ、重大な執行以外は地域総合支所が地域住民による組織と協議して、地域に最も適した事業を行う、というものである。

これ以上の詳細な解説は若手部会報告書に委ねることとするので、ここでは割愛するが、例えば、このような施策により、市内における分庁が行われるとすれば、本庁舎の規模はスリム化され、また、地域総合支所と呼ばれる庁舎は、現在市内に敷かれている支所より大規模な建物が必要となる。

本研究の要点は、庁舎形態とは、行われる市政のあり方により変化するものであり、例えば、庁舎の建て替えや新築を行う場合には、長期的な市政のあり方を十分検討し、その市政を実現できる最適な形態を求めなければならない、という考え方であるといえる。

## オ 庁舎整備に向けた今後の検討事項

### (ア) 整備方法

整備方法については、耐震改修、現地建て替え、移転新築の3案について、そのメリットとデメリットを表11に整理する。

【表11】庁舎整備方法のメリット・デメリット整理

| 整備方法              | メリット                                                                                                                                                                              | デメリット                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 耐震改修              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 庁舎整備にかかる準備期間が短期間ですむ。</li> <li>・ 従来の庁舎を使用するということから市民の理解が比較的得やすい。</li> <li>・ 既存施設の利活用を図るということで、時代の流れにも沿った考え方である。</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 分館ゆへの不便さが解消されない。</li> <li>・ 庁舎の大幅な耐用年数の延長とはならない(年々コンクリートの劣化は進行する)。</li> <li>・ 得られる効果に対して過大な費用がかかる(改築よりはるかに安価とまでは言えない)。</li> <li>・ 建物以外に設備機器等の改修が必要となる。また多額のリニューアル費も必要である。</li> <li>・ 工事中の建物の使用に制限があるため、一部仮庁舎が必要となる。</li> <li>・ 付近に断層が存在するという事実は依然残る。</li> </ul> |
| 現地建て替え<br>(新館は現状) | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在の庁舎が抱えている問題の多くが解消され、一新した建物とすることができる。</li> <li>・ 現地改築であるため、新たな用地の検討や購入のための経費が不要である。</li> <li>・ 移転することに比べて市民の理解は得やすい。(経済性が有利)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ いったん庁舎がなくなるため大規模な仮庁舎が必要となり、余分な経費がかかる。</li> <li>・ 現状の敷地の中での計画という制約を受ける。</li> <li>・ 新庁舎に比べると耐震性能の劣る新館が残ることになる。</li> <li>・ 新館とはやはり分館となるため、構造上の不便さが解消しきれない。</li> <li>・ 付近に断層が存在するという事実は依然残る。</li> </ul>                                                             |
| 移転新築              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 3案の中で最も理想の庁舎像に近づけることができる。</li> <li>・ あらゆる面で要望に沿った計画をすることが可能である。</li> <li>・ 中心市街地へ移転すれば市街地活性化と結びつけることができる。</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新たに広大な用地確保が必要となり、3案の中で最もコスト負担が大きくなる。</li> <li>・ 移転に関して市民との協議が必要であり、理解を得たり、意見を反映させるのにより時間がかかる。</li> </ul>                                                                                                                                                        |

上表によれば、若手部会が提言する理想の庁舎像を実現するためには、移転新築が最も望ましい。ただし、この判断は、技術部会による耐震診断結果と耐震改修のコスト計算、防災部会による防災センターの内容によって総合的に判断されるべきである。

(イ) その他の検討事項

その他必要と思われる検討事項を表 12 に列挙する。

【表 12】 その他検討事項

| 検討事項     | 概要                                                                                                                                                                                                                               |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 庁舎の位置    | 庁舎の移転は大きな経済波及効果を生む反面、安易な計画では周辺の景観や環境、道路事情等に悪影響を与えることも有り得る。例えば、浜大津のいわゆる中心市街地に移転すると想定した場合、中心市街地活性化への寄与に期待ができるが、大津百町の歴史的景観や琵琶湖の眺望などを阻害しない計画が必要である。経済効果の観点から言えば、浜大津～膳所の地域が最も適していると考えるが、庁舎移転は都市計画にも大きな影響を与えることから、多方面からの十分な検討が必要と思われる。 |
| 庁舎の規模    | 合併による影響、都市内分権の研究で論じた将来の市政のあり方に基づく庁舎規模の決定が必要。また、FMの導入によるスペースの有効活用も勘案し、安易に大規模な庁舎を計画しないことも必要である。                                                                                                                                    |
| 市民協働での検討 | 市庁舎は市民の財産であり、理想の庁舎機能で提言した市民のためのスペースを市民と協働で計画することが必要である。                                                                                                                                                                          |
| 資金計画     | 早期に積み立ての開始が必要である。合併特例債の活用。                                                                                                                                                                                                       |
| その他      | 他の公共機関との合同庁舎などを検討し、建設費の抑制を図るなど、時代と財政状況にあった検討が必要。                                                                                                                                                                                 |

### (3) 防災センターの整備について（防災部会報告より）

防災部会では、琵琶湖西岸断層帯による大地震の恐れ、相次ぐ台風の襲来、集中豪雨による風水害等に対し、市民生活の安全を確保することを目的とした防災拠点機能として「防災センター」の概要について研究した。

#### ア 防災センターの定義

災害発生時及び発生が予測される状況下において、市長をはじめ主要関係者が常時連携を図れる災害対策本部と消防対策本部を中心に、災害に関する情報を集中的に集約処理し、災害活動が的確迅速に展開可能な防災拠点機能として、また、平時には地震や台風、火災等の災害体験や資料展示などによる防災啓発・教育機能や災害備蓄品の保管機能として、多様化する災害から市民の生命や財産を守り、安心して安全な大津のまっづくりを進める地域防災については総合危機管理拠点機能の総称を「防災センター」と定義づける。

#### イ 防災センターの機能と整備諸条件

防災センターに必要な機能と、各機能を整備する際の諸条件を表 13 にて整理する。

【表 13】防災センターに必要な機能及び整備諸条件

| 機能     | 具体的機能         | 概要                                                                               | 諸条件                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------|---------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 総合監視機能 | 災害対策本部機能      | 災害対策本部を中心に、災害対策を実施する防災対策活動の拠点としての機能                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・市三役等本庁中枢組織執務場所及び消防本部並びに議会の一体整備</li> <li>・情報を集中管理する必要性から通信指令機能と一体整備</li> <li>・地震災害発生時における振動、延焼等に耐える堅牢な構造で建物の低層階に設置</li> <li>・整備位置は市域の中央部</li> <li>・交通アクセスが良好な立地</li> <li>・液状化、土砂災害等の災害の危険性が少ない立地</li> </ul> |
|        | 消防局災害対策本部機能   | 救急、救助、消火等の活動を指揮・指令し、市民の生命・財産を守るための消防における災害対策本部としての機能                             |                                                                                                                                                                                                                                                    |
|        | 消防通信指令・情報管理機能 | 消防通信指令や画像伝送システムなどを介した消防情報の中核として消防無線等による確かな災害情報を迅速に確保、収集、集約し提供する機能                |                                                                                                                                                                                                                                                    |
|        | その他の機能        | ボランティア活動の支援や自家発電による非常電源の確保など災害対策本部の運営を補助する機能                                     |                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 防災教育機能 | 防災教育機能        | 地震、台風、火災等の災害体験施設や、資料展示室等を設け、市民の防災対応能力の向上や自主防災会の活動支援、組織率向上を図るための防災教育や防災啓発などを行う機能。 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・多くの市民が利用しやすい場所</li> <li>・交通アクセスが良好な立地</li> </ul>                                                                                                                                                           |
| 防災備蓄機能 | 防災備蓄機能        | 非常食等を備蓄する機能                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・交通アクセスが良好な立地</li> <li>・位置は市域の中央部</li> </ul>                                                                                                                                                                |

#### ウ 庁舎耐震診断と防災センター整備との関連

防災センターの総合監理機能は表 13 に示したとおり、災害対策本部の迅速な設置のため、市三役等が執務する市庁舎との一体整備が必要である。一方、技術部会により実施された庁舎耐震診断の結果、本館、別館は耐震性能上から総合監理機能を置くには難があるのが現状である。このような状況から、防災センターの整備計画は、将来的な庁舎移転の有無により変化する。

##### (ア) 庁舎が移転新築される場合

庁舎が移転新築される場合、総合監理機能を備えた防災センターも同様に新庁舎内ないしは新庁舎と棟続きで一体整備されるべきである。ただし、庁舎移転には一定の年月を要することは明らかであり、その間、総合監理機能の確保のため、新館の低層階に暫定的な防災センターを設置することが望ましい。

##### (イ) 現庁舎が耐震改修される場合

庁舎本館、別館が耐震改修を受け、庁舎が引き続き現在地に所在する場合は、本館、別館が総合監理機能を設置できる耐震性能を得たとしても、スペース上の問題があるため設置は困難である。そのため、この場合には新館の低層階への設置が望ましい。

#### エ 通信指令機器について

本市の通信指令機器はデジタル化更新の時期に直面しており、一刻も早い更新が必要である。暫定防災センターを新館に設置すると仮定して、通信指令機器の財源は「高機能消防指令センター総合整備事業補助金」と「市債」を予定している。

機器の処分期間は 9 年間となっており、平成 18 年度に事業採択を受けた場合には、処分年は平成 26 年度となる。しかし、処分期間内において庁舎が移転新築した場合、暫定設置場所から新庁舎への機器の移設は技術的に不可能であり、この場合は処分年の到来を待たず、次回の機器更新を実施する必要があり、財源確保に検討が必要である。

オ 本格的な防災センターの整備について

最後に防災部会が研究した結果導き出された防災センターの概要を表 14 にまとめておく。

【表 14】防災センター概要

|        |                               |                            |
|--------|-------------------------------|----------------------------|
| 前提条件   | 独立した建築物で市庁舎と棟続きで接していることが望ましい。 |                            |
| 機能     | 具体的な機能                        | 具体的な設備                     |
| 総合監理機能 | 災害対策本部機能                      | 災害対策本部室                    |
|        |                               | 緊急特別部室                     |
|        |                               | 本庁対策支部室                    |
|        |                               | 防災情報集約室                    |
|        |                               | プレスルーム                     |
|        | 消防災害対策本部<br>消防通信指令<br>情報管理機能  | 消防災害対策本部<br>(通信指令機器更新スペース) |
|        |                               | 通信指令室                      |
|        |                               | 通信機械室                      |
|        | その他                           | 受電設備室<br>自家発電室<br>空調設備室    |
|        |                               | 緊急消防援助隊室<br>自衛隊等防災関係機関活動室  |
|        |                               | ボランティア活動室                  |
|        |                               | 食堂、仮眠室、シャワー室、更衣室           |
| 防災教育機能 | 防災教育機能                        | 大会議室（コミュニティホール）            |
|        |                               | 小会議室                       |
|        |                               | 体験、展示コーナー                  |
| 備蓄機能   | 備蓄機能                          | 備蓄庫                        |
| 消防局機能  | 消防局機能                         | 局長室、団長室                    |
|        |                               | 各課執務室                      |
|        |                               | 会議室、資機材倉庫、その他              |
| 共用施設   | 共用施設                          | 階段、便所、給湯室、エレベーター、玄関、廊下、その他 |

### 3 考察と総括

#### (1) 考察

##### ア 当面する課題への対策の比較検討

以上のように、1-（3）にて抽出した「当面する課題」に対する、3つの専門部会の研究成果をまとめてきたが、ここで今一度「当面する課題」を確認し、3部会の研究を総合的に整理した上で、課題への対策を導きたい。

##### （当面する課題）

ア 旧耐震基準で建築された、本館及び別館を対象とした詳細な耐震診断の実施

イ 設備・機器の老朽化に対する対策

ウ 執務スペース等の狭隘化により業務効率や市民サービスの低下をもたらすことから、これらへの対策

エ 防災拠点機能の整備

この課題に対する対策としては、庁舎本館・別館の耐震改修（工法は複数ある）、庁舎本館・別館の建て替えないしは移転新築が考えられるが、その是非を問う要素として、2-（1）-エの表7であらかじめ示した「耐震性」「経済性」に加え、2-（1）-オの（ア）～（エ）に示した「庁舎の適正規模」「耐用年数」「仮設庁舎」「比叡断層」の要素、さらに若手部会より報告された「理想の庁舎に求められる機能等」の実現度、防災部会から報告された「防災センターの整備」の実現度を要素として勘案し、対策の比較検討を行った結果、表15（19頁）のとおりとなった。

前述した通り、比較検討には耐震性能の確保以外にも、本館、別館が既に築30年以上を経過している点、すなわち、建物・機械設備等の老朽化やこれに伴う修繕・改修費用の増加や、執務室等の狭隘化に見られる庁舎面積の不足、また、防災拠点施設としての庁舎が断層の真上に存在している点などを加味して総合的に検討する必要がある。比較論からいえば、耐震改修は設備機器の更新を含めて行うことから、相当の経費がかかるうえ、耐震性能は向上しても、庁舎の耐用年数の延長にはあまりつながらず、近い将来必ず改築の必要が出てくる。概算した結果、庁舎を移転新築した場合に比べれば安価に施工することは可能であるが、庁舎の残存寿命の大幅な延長が期待できないことが明らかであるうえ、さらに、庁舎に求められる機能や防災センターの整備等の諸事情を勘案すると、費用対効果は劣ると判断せざるを得ない。結果、現状では今後の方向としては移転新築が望ましいと考えるのが妥当である。

【表 15】耐震対策の比較検討

(前提)

- ・庁舎改修計画面積 44,500 m<sup>2</sup>
- ・庁舎本館、別館、新館面積合計 32,356 m<sup>2</sup>
- ・現状面積に対して約 12,000 m<sup>2</sup>を増築
- ・耐震改修による構造耐震指標は  $I_s \geq 0.9$

(現況)

- 本館面積 15,160 m<sup>2</sup>
- 別館面積 6,250 m<sup>2</sup>
- 新館面積 10,946 m<sup>2</sup>
- 計 32,356 m<sup>2</sup>

| 方法      | 耐震改修 1                                                                                                                                                                 | 耐震改修 2                                                                                                                                          | 建て替え                                                                                                                               | 移転新築                                                                           |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
|         | 本館は制震工法、別館は免震工法併せて両館とも設備及び内装改修                                                                                                                                         | 本館、別館とも免震工法併せて両館とも設備及び内装改修                                                                                                                      | 新館を除き本館、別館を新築（但し不足する面積も加算）                                                                                                         | 新敷地にて計画面積を新築                                                                   |
| 主な事業内容  | 耐震改修費、建設費（新築 12,000 m <sup>2</sup> ）、用地費、仮設庁舎建設費、仮設庁舎用地費                                                                                                               | 耐震改修費、建設費（新築 12,000 m <sup>2</sup> ）、用地費、仮設庁舎建設費、仮設庁舎用地費                                                                                        | 建設費（約 140 億円）、仮設庁舎建設費、仮設庁舎用地費                                                                                                      | 建設費（約 190 億円）、用地費（約 20 億円）                                                     |
| 概算事業費   | 計 150 億円程度                                                                                                                                                             | 計 170 億円程度                                                                                                                                      | 計 150 億円程度                                                                                                                         | 計 210 億円程度                                                                     |
| 耐用年数    | 約 25 年                                                                                                                                                                 | 約 25 年                                                                                                                                          | 約 60 年<br>※但し、新館は約 40 年                                                                                                            | 約 60 年                                                                         |
| 費用／耐用年数 | 6 億／年                                                                                                                                                                  | 6.8 億／年                                                                                                                                         | 2.5 億／年<br>※40 年後の新館建替を加味していない                                                                                                     | 3.5 億／年                                                                        |
| 耐震性     | ○                                                                                                                                                                      | ◎                                                                                                                                               | ◎                                                                                                                                  | ◎                                                                              |
| 経済性     | ◎                                                                                                                                                                      | ○                                                                                                                                               | ◎                                                                                                                                  | △                                                                              |
| 適正規模    | ○                                                                                                                                                                      | ○                                                                                                                                               | ◎                                                                                                                                  | ◎                                                                              |
| 用地確保    | 必要                                                                                                                                                                     | 必要                                                                                                                                              | 必要                                                                                                                                 | 必要                                                                             |
| 仮設庁舎    | 必要                                                                                                                                                                     | 必要                                                                                                                                              | 必要                                                                                                                                 | 不要                                                                             |
| 比叡断層    | ×                                                                                                                                                                      | ×                                                                                                                                               | ×                                                                                                                                  | ◎                                                                              |
| 理想の機能   | ×                                                                                                                                                                      | ×                                                                                                                                               | △                                                                                                                                  | ◎                                                                              |
| 防災センター  | △                                                                                                                                                                      | △                                                                                                                                               | △                                                                                                                                  | ◎                                                                              |
| 予測される問題 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・設備、内装改修費が多額</li> <li>・用地確保が必要（約 4,000 m<sup>2</sup>）</li> <li>・制震工法では執務室が減少</li> <li>・耐用年数はあまり延ばせない</li> <li>・断層の存在</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・設備、内装改修費が多額</li> <li>・用地確保が必要（約 4,000 m<sup>2</sup>）</li> <li>・耐用年数はあまり延ばせない</li> <li>・断層の存在</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・断層の存在</li> <li>・分館の不便さは残る</li> <li>・大規模な仮設庁舎の用地確保が必要</li> <li>・新館の耐用年数がいずれ問題となる</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・用地確保が必要</li> <li>・新館及び跡地の利用</li> </ul> |
| 総合評価    |                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                    | ○                                                                              |

## (2) 総括

このように、当委員会では今後の庁舎整備の方向性として移転新築に一定の妥当性を認めたわけである。ただし、実際に庁舎の移転新築を行うとしても、また他の方法によるとしても、「当面する課題」の解決に至るまでに間接的に必要な対応が存在する。最後に、当面実施すべき短期的、中長期的対応の整理と、当委員会の成果を受けた次年度の取り組み案についてまとめ、総括とする。

### ア 今後の方針

#### (ア) 短期的な対応

##### Ⅰ 防災対策について

総合保健センター機能が、明日都浜大津へ移転することから、当面の緊急課題となる防災センター機能の確保は、現庁舎の中でも耐震性の高い新館の低層階に暫定的に設置する。

また、消防車両等緊急車両が駐車している別館地下駐車場は、耐震補強工事等を実施する。

##### Ⅱ 庁舎の適正規模について

今後、志賀町との合併、中核市への移行などの要素を視野に入れ、庁舎の適正規模をさらに精査していく。

#### (イ) 中長期的な対応

##### Ⅰ 新庁舎建設について

庁舎の移転新築については、当委員会において一定の妥当性を認めたが、今後、市民や市議会等に広く意見を求める必要があり、建設場所、庁舎に求める機能、規模等を新年度より総合的に検討していく。

### イ 平成17年度の取り組みについて

#### (ア) (仮) 庁舎のあり方委員会の設置 (155千円)

庁舎の改築あるいは新築については、市民や市議会等の意見を広く求めながら、立地、求められる機能、規模、さらには分庁舎化など諸課題を多面的に検討するため、外部委員を含めた(仮)庁舎のあり方委員会を設置するとともに、庁舎整備方針等についても意見をいただく。

#### (イ) 庁舎整備構想策定 (5,000千円)

(仮)庁舎のあり方委員会の提言をまとめ、庁舎整備構想を策定する。

#### (ウ) 防災センター機能設置に伴う設計委託 (5,000千円)

総合保健センター機能が明日都浜大津へ移転することに伴い、当面の緊急課題である暫定的防災センター機能の整備は、新館の低層階で暫定的に講ずることとし、実施設計を行う。

(エ) 緊急通信指令システム設計委託（３，２８７千円）

（ウ）のとおり暫定的防災センター機能の整備に合わせ、通信指令システムのデジタル化移行の実施設計を行う。

庁舎整備検討委員会要綱

庁舎整備検討委員会組織図

庁舎整備検討委員会専門部会部員名簿

## ■大津市庁舎整備検討委員会要綱

### (設 置)

第1条 庁舎の耐震診断及び分析を行い、並びに今後の庁舎のあり方等について検討するため大津市庁舎整備検討委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

### (所掌事務)

第2条 委員会は、次に掲げる事務を処理する。

- (1) 現庁舎の耐震診断及び分析に関すること。
- (2) 今後の庁舎のあり方に関すること。
- (3) その他必要な事項

### (組 織)

第3条 委員会は、次に掲げる者をもって組織する。

- (1) 委員長
- (2) 副委員長
- (3) 委員

2 委員長は、主管の助役の職にある者をもって充てる。

3 副委員長は、主管の助役以外の助役の職にある者をもって充てる。

4 委員は、別表第1に掲げる職にある者をもって充て、及び別表第2に掲げる職にある者に対し市長が委嘱する。

### (職 務)

第4条 委員長は、委員会を総括し、委員会を代表するとともに、委員を指揮監督する。

2 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。

3 委員は、委員長の命を受けて、所掌事務を処理する。

### (会 議)

第5条 委員長は、委員会の会議を招集し、その議長となる。

2 委員長は、専門知識が必要となるときは、委員会の会議に関係部局の担当者を出席させることができる。

3 委員長は、必要に応じ、委員会に専門部会を設けることができる。

### (庶 務)

第6条 委員会の庶務は総務部管財課において処理をする。

### 付 則

1 この要綱は、平成16年5月21日から施行する。

2 この要綱は、平成17年3月31日限り、その効力を失う。

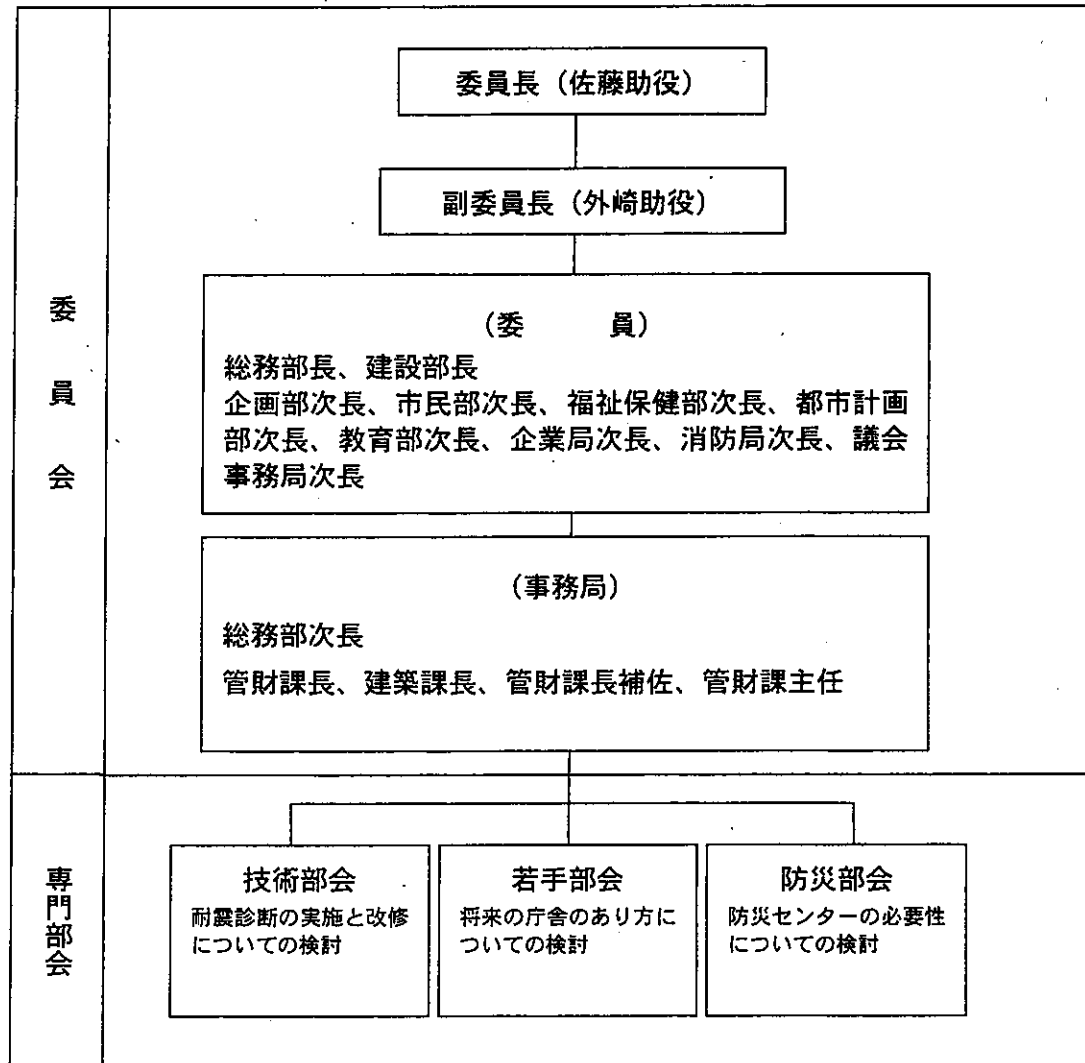
別表第 1

| 部 局   | 委 員     |
|-------|---------|
| 総務部   | 総務部長    |
| 建設部   | 建設部長    |
| 企画部   | 企画部次長   |
| 市民部   | 市民部次長   |
| 福祉保健部 | 福祉保健部次長 |
| 都市計画部 | 都市計画部次長 |

別表第 2

| 部 局   | 委 員     |
|-------|---------|
| 教育委員会 | 教育部次長   |
| 企業局   | 企業局次長   |
| 消防局   | 消防局次長   |
| 議会事務局 | 議会事務局次長 |

## ■庁舎整備検討委員会組織図



## ■庁舎整備検討委員会 専門部会部員名簿

| 部会名  | 部局名   | 課室名      | 職名   | 氏 名    | 備考  |
|------|-------|----------|------|--------|-----|
| 技術部会 | 建設部   | 建築課      | 参事   | 三久保 義次 | チーフ |
|      | 建設部   | 建築課      | 主 幹  | 貝谷 昌紀  |     |
|      | 建設部   | 建築課      | 技術吏員 | 岡田 大斉  |     |
|      | 建設部   | 建築課設備室   | 監督監  | 黒川 国博  |     |
|      | 建設部   | 建築課設備室   | 主 幹  | 中嶋 清博  |     |
|      | 建設部   | 建築課設備室   | 主 幹  | 森口 和幸  |     |
| 若手部会 | 企画部   | 広報課      | 主 任  | 白井 崇   | チーフ |
|      | 税務部   | 資産税課     | 事務吏員 | 近藤 真介  |     |
|      | 福祉保健部 | 高齢福祉・介護課 | 事務吏員 | 牛尾 和歌  |     |
|      | 都市計画部 | 建築指導課監察室 | 主 任  | 杲 良尚   |     |
|      | 環境部   | 環境保全課    | 技術吏員 | 明石 幸子  |     |
|      | 教育委員会 | 総務課      | 主 任  | 田中 雅人  |     |
| 防災部会 | 消防局   |          | 防災監  | 矢野 清裕  | チーフ |
|      | 消防局   | 総務課      | 課長補佐 | 片岡 博   |     |
|      | 消防局   | 市民安全課    | 課長補佐 | 秋内 功   |     |
|      | 消防局   | 通信指令課    | 参事   | 田中 超侍  |     |
|      | 消防局   | 防災課      | 参事   | 丸山 忠司  |     |
|      | 消防局   | 防災課      | 課長補佐 | 大西 充   |     |
|      | 消防局   | 防災課      | 主 幹  | 中野 博之  |     |

## ■事務局員名簿

| 部局名 | 課室名 | 職名   | 氏 名   | 備考   |
|-----|-----|------|-------|------|
| 総務部 |     | 次 長  | 山極 裕一 | 事務局長 |
| 総務部 | 管財課 | 課 長  | 中島 悟  |      |
| 建設部 | 建築課 | 課 長  | 中島 涉  |      |
| 総務部 | 管財課 | 課長補佐 | 木村 保昭 |      |
| 総務部 | 管財課 | 主 任  | 倉井 剛  |      |



# 資 料 編

- (1) 技術部会報告書
- (2) 若手部会報告書
- (3) 防災部会報告書



# 技術部会報告書



# 1、耐震診断に至るまでの背景、診断の目的等

## 1) はじめに

昭和57年におきた福井地震等を契機として、1981年（昭和56年）に建築基準法が大幅に改正（新耐震基準）された。さらに1995年に阪神地方を襲った阪神淡路大震災により、特に新耐震基準以前に建てられた建築物に甚大な被害があったことから、これら旧基準で建てられた建築物の耐震性能を検証したり耐震化の必要が生じてきた。これらのことを踏まえて、1995年12月「建築物の耐震改修促進に関する法律」が制定され、既存建物の耐震診断・耐震改修工事が行われるようになった。

## 2) 市庁舎耐震診断の背景

現在の庁舎のうち、本館は昭和42年に別館は昭和46年にそれぞれ建設され、建設以降30年以上が経過し、建築、設備双方の老朽化が目立つようになった。また、運用面においても事務量の増大に伴い、執務室や倉庫等の不足が常態化するようになってきた。これらの現状に加えて、非常時において庁舎は否応なく防災拠点となるべき位置付けの施設であることが、震災の教訓としてクローズアップされてきた。滋賀県全体を取り巻く状況として、琵琶湖西岸断層帯で、今後30年以内にマグニチュード7以上の地震が非常に高い確率で予想されている。これらのことから、新耐震基準で建てられている新館以外の庁舎の現状（耐震状況）を知る必要が生じてきた。

## 3) 庁舎の建築的な特色

現庁舎（本館、別館、時計塔）は佐藤総合計画の設計で、コンクリート打放しのまの躯体、柱梁等と庇部分を前面に出しての外観は神殿建築を彷彿とさせ、その重厚なたたずまいは今も変わることなく大津市のシンボルとなっている。両館に共通するのは、中央や1階にロビーを設け、上部までの吹き抜け形態を採用している。本館の特色は、大きく庇で覆われた内部に、極端な表現をすれば、議会棟と東西2棟の事務室棟を収容したような構成になっている。別館の特色は、消防部門が入っている関係上、地階の大部分を消防車庫に充て、ロビー部を境として消防棟と一般事務室棟とで成っている。

## 4) 現況下における問題点

### ○構造の観点から

- ・柱を強調し前に出した結果、柱からは持ち出し梁のような構造になっている。
- ・梁を前に出したことにより、利用床と縁がきれ、床の剛性が不足することになっている。
- ・重厚さと夏の日差しを避ける目的で設けられたのだろう大屋根（庇）は、過大な負担となっている。

### ○意匠の観点から

- ・当時積極的に自然の風、光を空間構成に取り入れた斬新的なデザインをもった建物であったが、現在では活用スペースが少なくなった。

### ○設備の観点から

- ・機械室のマシンハッチが小さいし、直接外部にアプローチできない。
- ・幹線、主管が各棟ごとで分断されたようになっており効率が悪い。
- ・空調方式が旧式なものになっているのと、改造増築等でバランスが崩れている。

## 5) 耐震診断の目的

本庁舎建築物は「建築物の耐震改修促進に関する法律」に基づき、耐震診断及び耐震改修に努める必要があり、また、「大津市公共施設の耐震改修推進要領」（平成10年1月4日適用）には災害対策施設として耐震安全目標値が掲げられている。このことから旧基準（昭和56年以前）で建設された本建築物の耐震性の検証が必要であり、また、数値的に現状把握することによって、以後の対処への判断材料や耐震化を図るうえでの基礎資料とする。

## 2. 庁舎耐震診断

### 1) 庁舎本館・別館耐震診断の経過

- H16・6・22 庁舎本館・別館耐震診断委託業務契約を㈱佐藤総合計画と締結  
同年 9・ ㈱佐藤総合計画から庁舎本館・別館耐震診断の中間報告を受ける。
- 同年 11・25 社団法人東京建築士事務所協会に評価の申込をする。
- H17・2・23 社団法人東京建築士事務所協会から大津市庁舎本館及び別館  
の建築物耐震診断等評価書がでる。

### 2) 庁舎本館の耐震診断

#### ①対象建築物概要

- ・名称 大津市庁舎本会議
- ・所在地 大津市御陵町3-1
- ・構造規模 地下1階～地上4階 鉄骨鉄筋コンクリート造  
地上5階～塔屋(PH) 鉄筋コンクリート造  
延べ面積 15、160.41㎡
- ・用途 庁舎(事務所)
- ・建設年度 昭和42年

#### ②建物調査結果(現地調査)

- ・図面との照合；大部分設計通りであったが、一部異なる部分があった。これら調査結果を計算に反映する。
- ・外観調査； 壁に多少のひび割れ、仕上げの剥離が見られるが、構造体への影響は少ないと思われる。
- ・コンクリート調査；調査方法は、圧縮強度試験を行い、調査箇所は18箇所を行った。  
調査結果は設計強度基準  $F_c = 22.5 \text{ kgf/cm}^2$  をほぼ上回っていた。
- ・コンクリート中性化調査；中性化深さは最大で2.25cmと、問題のない範囲であった。
- ・不同沈下調査；不同沈下測定結果、X方向で最大1/700、Y方向で最大1/700であり、沈下の傾向は見られず、構造体への影響も見受けられない。

#### ③耐震診断結果

##### ア) 構造上の特徴

建物は、地下1階、地上5階建てのSRC造で、X方向10スパン、Y方向8スパンの庁舎で、地階1階は壁付きラーメン構造、1～5階はほぼ純ラーメン構造であり、一部剛床が成立していない。1階の一部には、鉄骨造の下屋が存在する。新館

との渡り廊下があり、大地震の水平動に対して追従できない。

靱性型の建築物であるため3次診断結果を採用する。

#### イ) 診断結果

構造耐震指標 (Is)、Ctu・SD 指標およびq 指標など算定した結果、各ブロックの外周架構柱のせん断スパン比が大きくなっていること、床がスリット状に切断されていること、各ブロック間にある階段室の壁式構造の耐力が期待できないことなどにより、X、Y方向の各階とも目標値を大きく下回っている。

- ・ B 1 階を除いて一般に壁量が少なく、梁が剛接しない柱の存在、一部剛床仮定が成立しないなどの理由で部材の耐力が低く、各階で耐震性能が不足している。
- ・ 第2種構造要素となる梁が剛接しない柱の影響で、上階の変形性能が期待できない。
- ・ B 1 階のX方向において、第2種構造要素となる極脆性部材が存在する。

耐震診断結果は、別紙の本館耐震診断結果表による。

#### ④耐震補強計画

耐震補強計画については、①耐震工法、②制震工法、③免震工法の3工法を考察した。

内容については別紙のによる。

### 3) 庁舎別館の耐震診断

#### ①対象建築物概要

- ・ 名称 大津市庁舎別館
- ・ 所在地 大津市御陵町3-1
- ・ 構造規模 地下1階～地上2階 鉄筋コンクリート造  
3階 鉄骨造  
延べ面積 4,588.21㎡
- ・ 用途 庁舎(事務所)
- ・ 建設年度 昭和46年 地下1階～地上2階  
昭和53年増築 3階

#### ②建物調査結果

- ・ 図面との照合；大部分設計通りであったが、一部異なる部分があった。これら調査結果を計算に反映する。
- ・ 外観調査；壁に多少ひび割れ、仕上げの剥離、鉄筋の露出がみられ補修が必要である。構造体への影響は少ないと考えられる。
- ・ コンクリート調査；調査方法は、圧縮強度試験を行い、調査箇所は8箇所を行なった。

調査結果は設計強度基準  $F_c = 225 \text{ kgf/mm}^2$  を上回っている。

- ・コンクリート中性化調査；中性化深さは最大で4.15cmであり、鉄筋の位置に達している箇所がある。改修の必要性がある。
- ・不同沈下調査；不同沈下測定結果、X方向が最大1/700、Y方向が最大1/875であり、沈下の傾向は見られず、構造体への影響も見受けられない。

### ③耐震診断結果

#### ア) 構造上の特徴

建物は、X方向6スパン、Y方向は5スパンの構造で、B1階はXY方向共壁付きラーメン構造、1～2階は純ラーメン構造である。3階は鉄骨造増築があり、X方向ラーメン・ブレースの混合構造、Y方向ラーメン構造、屋根はダイヤモンドトラスで構成されている。

B1階は強度型、1階から2階やや強度型に近い構造特性を持っており、強度靱性型の建物であるため2次診断結果を採用する。

#### イ) 診断結果

構造耐震指標 ( $I_s$ )、 $C_{tu} \cdot S_d$  指標および  $q$  指標など算定した結果、各ブロックの外周架構柱のせん断スパン比が大きくなっていること、床がスリット状に切断されていること、及び3階S造柱脚部の耐力が小さいなどにより耐震性能が低く、X、Y方向の各階とも目標値を下回っている。

- ・B1階を除いて一般に壁量が少なく、梁が剛接しない柱の存在、一部剛床仮定が成立しないなどの理由で部材の耐力が低く、各階で耐震性能が不足している。
- ・3階S造増築部分X方向では  $A_i$ 、 $F_{es}$  が大きく束材の耐力が不足しているなどの理由で耐震性能が不足している。
- ・3階S造増築部分Y方向各ゾーンでは  $A_i$ 、 $F_{es}$  大きく、耐震性能が不足している。

耐震診断結果は、別館耐震診断結果表による。

### ④耐震補強計画

耐震補強工法については、①耐震工法、②制震工法、③免震工法の3工法を考察した。

内容については、別紙の本館耐震補強計画による。

### 3. 庁舎耐震対策の比較検討書

改修計画については2案を作成し、また、改築計画については2案を考察した。

内容については、別紙の耐震対策の比較検討による。

#### 4、まとめ

当技術部会としては下記の事項について検討を行った。

本館、別館の耐震診断業務を行い、その結果に鑑み新改築計画も含めた庁舎耐震化対策の比較検討を行った。

耐震診断については、実地調査、試料採取も含めておこなうことになる。よって、両館の現状把握をこの機会に、30年経過しているこの診断結果を、建物でいうと、今までの成果をあげ、補強対策を、量的に把握でき、検討委員会へ報告する。この工法やそれをふまえて、庁舎整備敷地において建て替えるもの、共通事項として、両館とも経年数が長提した。各案ともそれぞれ特色があり、建設当時から、執務面積の不足や設備の旧態化等、諸問題がある。構造補強については、補強を施すことは可能である。さらに、補強が施設全がら、工法によっては新たな課題をつくる可能性もある。さらに、補強が施設全体の延命処置とは決してならないことから、部会の評価としては改修案を退けた。つぎに新改築案について、両館分の代替面積分の現在地建て替えも考えられるが、そのつぎのステップとして、新館の維持改修、比叡断層との関係等を考慮すれば、経費は高いものの長期にわたっては他地における移転新築方式がもっともメリットがあると評価した。

今後は、来年の志賀町との合併をひとつの大きな転機として、庁舎を取り巻く検討課題は増えていくことが予想される。当部会としては、庁舎整備計画について技術的な見地から、積極的に取り組んでいく。



[添付資料]

1. 建築物耐震診断等評価書 大津市庁舎（本館）
2. 建築物耐震診断等評価書 大津市庁舎（別館）
3. 本館耐震診断結果表
4. 別館耐震診断結果表
5. 耐震補強計画（本館）
6. 耐震補強計画（別館）
7. 耐震対策の比較検討書

評価番号 第16-058号

東建事協 耐震改修等

## 建築物耐震診断等評価書

(申込者) 大津市長 目片 信 様

建 物 名 称            大津市庁舎 (本館)

評 価 区 分            耐震診断

実 施 機 関 名          株式会社 佐藤総合計画

平成16年11月25日に申込のあった上記建物の耐震診断等の報告書の内容について検討の結果、建築物の耐震改修の促進に関する法律(平成7年法律第123号)及び特定建築物の耐震診断及び耐震改修に関する指針(平成7年建設省告示 第2089号)並びに関連基・規準に従い、適切に作成されたものと認め評価いたします。

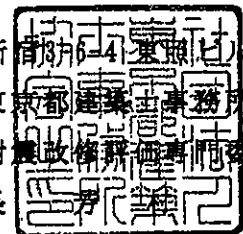
平成17年2月23日

東京都新宿区西新宿13-4 東照ビル5階

社団法人 東京都建築士事務所協会

建築物耐震改修評価専門委員会

委員長



評価番号 第16-059号

東建事協 耐震改修等

## 建築物耐震改修等評価書

(申込者) 大津市長 目片 信 様

建築物名称 大津市庁舎（別館）

評価区分 耐震診断

実施機関名 株式会社 佐藤総合計画

平成16年11月25日に申込のあった上記建物の耐震診断等の報告書の内容について検討の結果、建築物の耐震改修の促進に関する法律(平成7年法律第123号)及び特定建築物の耐震診断及び耐震改修に関する指針(平成7年建設省告示 第2089号)並びに関連基・規準に従い、適切に作成されたものと認め評価いたします。

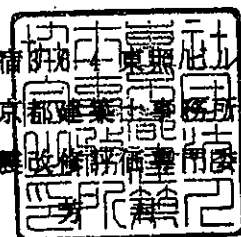
平成17年2月23日

東京都新宿区西新宿1-4-5 東都ビル5階

社団法人 東京都建築士事務所協会

建築物耐震改修評価専門委員会

委員長



# 耐震診断結果表

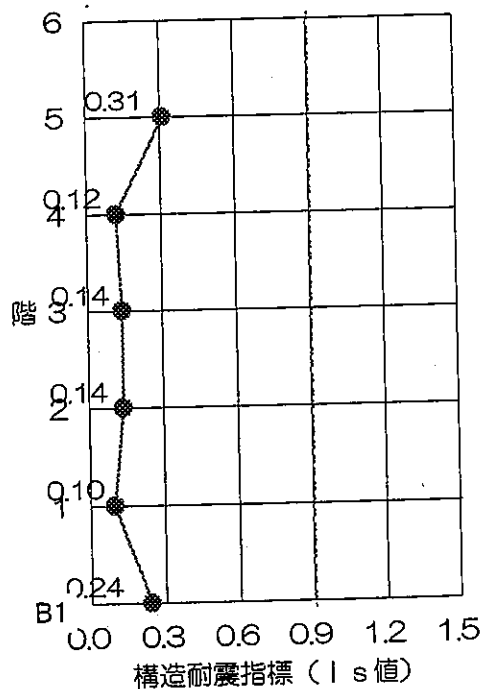
表 1  
本館 全体

| 階    | 本館3次(全体) |                    |       |                    |
|------|----------|--------------------|-------|--------------------|
|      | X方向      |                    | Y方向   |                    |
| 耐震指標 | $I_s$    | $C_{TU} \cdot S_D$ | $I_s$ | $C_{TU} \cdot S_D$ |
| 目標値  | 0.90     | 0.45               | 0.90  | 0.45               |
| 5    | 0.31     | 0.22               | 0.35  | 0.25               |
| 4    | 0.12     | 0.12               | 0.16  | 0.16               |
| 3    | 0.14     | 0.14               | 0.18  | 0.19               |
| 2    | 0.14     | 0.14               | 0.19  | 0.20               |
| 1    | 0.10     | 0.10               | 0.15  | 0.16               |
| B1   | 0.24     | 0.30               | 0.64  | 0.64               |

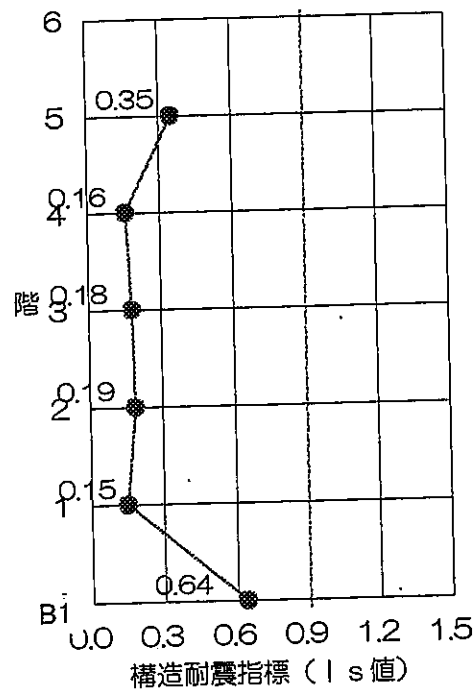
X方向は庁舎の南北(桁行)方向を表す。

Y方向は庁舎の東西(妻行)方向を表す。

X方向



Y方向



B1階は壁が多く、1階以上は純ラーメンとなる。  
このためB1階と1階の剛性率(固さのバランス)が悪く、 $I_s$ が低い原因となっている。

耐震診断結果表

表 2

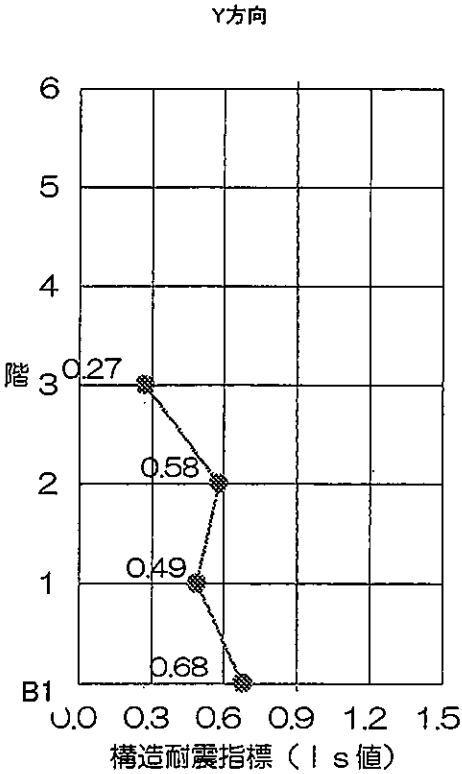
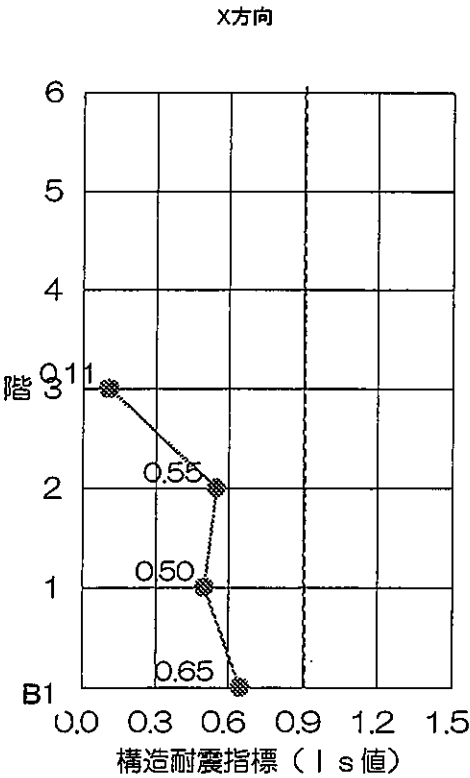
別館 全体

| 階    | 別館2次 |                                 |      |                                 |
|------|------|---------------------------------|------|---------------------------------|
|      | X方向  |                                 | Y方向  |                                 |
| 耐震指標 | Is   | C <sub>TU</sub> ・S <sub>D</sub> | Is   | C <sub>TU</sub> ・S <sub>D</sub> |
| 目標値  | 0.90 | 0.45                            | 0.90 | 0.45                            |
|      |      |                                 |      |                                 |
|      |      |                                 |      |                                 |
| 3    | 0.11 | (0.34)                          | 0.27 | (0.63)                          |
| 2    | 0.55 | 0.56                            | 0.58 | 0.60                            |
| 1    | 0.50 | 0.51                            | 0.49 | 0.51                            |
| B1   | 0.65 | 0.68                            | 0.68 | 0.70                            |

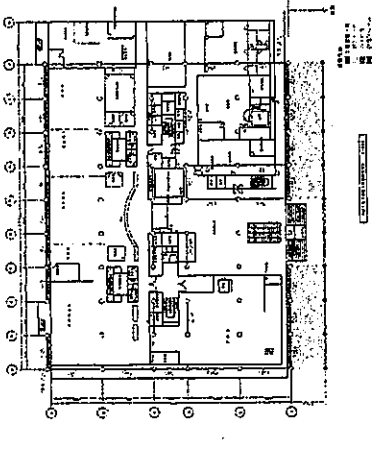
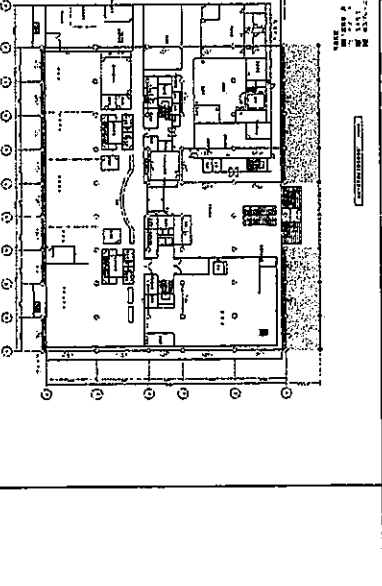
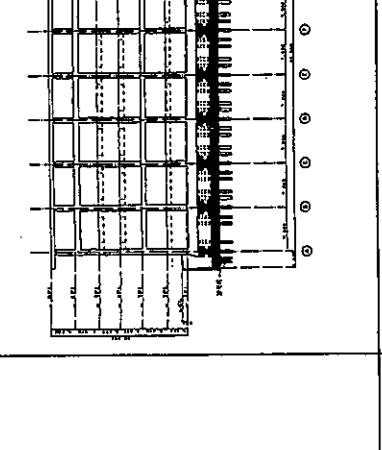
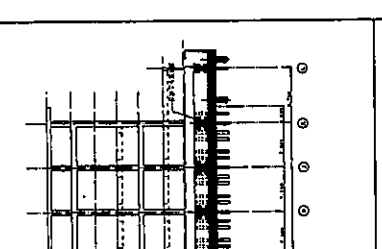
X方向は庁舎の南北(桁行)方向を表す。

Y方向は庁舎の東西(妻行)方向を表す。

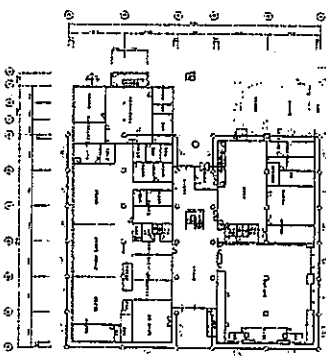
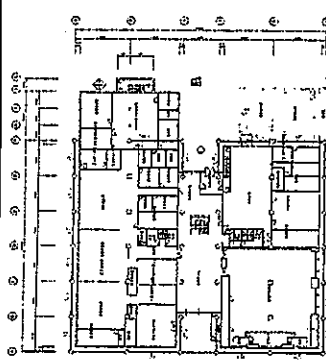
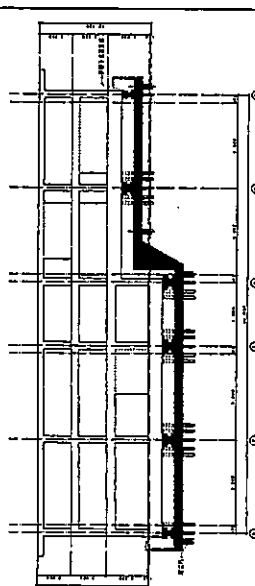
( )内はq値を示す





| 補強工法の種類                                                                                        | 増床+耐震工法                                                                                                                                                                                                                                                                | 制振工法                                                                                                                                                                                                     | 免震工法                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>概念図</p>  |                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                         |                                                                                                 |
| <p>概要</p>                                                                                      | <p>耐震性能の向上のために、アウトサイドコラム上にブレース(外付ブレース)の増設、RC造の壁あるいは鉄骨ブレースの追加により補い、強度靱性型の補強を行う。一部耐震性が不足する部分は増築を行う。</p> <p>具体的方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・建物外周(アウトサイドコラム)に、梁・スラブを追加する。</li> <li>・建物内にRC造の壁又はS造ブレースを新設する。</li> <li>・耐震性能が低いB1階、1階は部分的に増床する。</li> </ul> | <p>建物内部に入ってきた地震力を制振装置により減衰させ、建物の耐震性を向上させる。一部耐震性が不足する部分は増築を行う。</p> <p>具体的方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・建物外周(アウトサイドコラム)に、梁・スラブを追加し制振装置を設置する。</li> <li>・耐震性能が低いB1階、1階は部分的に増床する。</li> </ul> | <p>基礎下に免震装置を設置することにより、建物に入ってくる地震力を低減することができ、建物の耐震性を向上させる。</p> <p>具体的方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・既存基礎下部に免震装置を設置する。</li> <li>・B1階床を補強する。</li> </ul>            |
| <p>特徴</p>                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・補強方法としては一般的な工法であり、特殊な施工を考慮する必要がない。但し補強箇所によっては基礎の検討が必要になる。</li> <li>・強度型補強のため、補強箇所が多く、広範囲になる傾向が強い。</li> </ul>                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・制振装置の採用により地震力を減少(制振)することが可能である。</li> <li>・制振工法は特殊な構造方式であり、施工に当たっては十分な知識、経験のある業者選定が必要である。</li> <li>・目標耐震性能を確保することが可能である。</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>・免震構造の採用により、建物に入ってくる地震力を低減することが可能である。</li> <li>・免震工法は特殊な構造方式であり、施工に当たっては十分な知識、経験のある業者選定が必要である。</li> <li>・目標耐震性能を確保することが可能である。</li> </ul> |
| <p>耐震性能</p>                                                                                    | <p>△</p>                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>○</p>                                                                                                                                                                                                 | <p>○</p>                                                                                                                                                                        |
| <p>居住が工事</p>                                                                                   | <p>△</p>                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>△</p>                                                                                                                                                                                                 | <p>△</p>                                                                                                                                                                        |
| <p>補強後の使用性</p>                                                                                 | <p>△</p>                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>△</p>                                                                                                                                                                                                 | <p>○</p>                                                                                                                                                                        |
| <p>施工性</p>                                                                                     | <p>○</p>                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>○</p>                                                                                                                                                                                                 | <p>△</p>                                                                                                                                                                        |
| <p>経済性</p>                                                                                     | <p>○</p>                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>○</p>                                                                                                                                                                                                 | <p>△</p>                                                                                                                                                                        |
| <p>工期</p>                                                                                      | <p>12~18ヶ月</p>                                                                                                                                                                                                                                                         | <p>12~18ヶ月</p>                                                                                                                                                                                           | <p>24ヶ月</p>                                                                                                                                                                     |
| <p>追加調査</p>                                                                                    | <p>・特になし。</p>                                                                                                                                                                                                                                                          | <p>・特になし。</p>                                                                                                                                                                                            | <p>・敷地地盤の詳細調査(PS検層など)が必要である。</p>                                                                                                                                                |



| 補強工法の種類 | 増床＋耐震工法                                                                                                                                                                                                                                                                   | 制振工法                                                                                                                                                                                                                                                             | 免震工法                                                                                                                                                                               |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 概念図     |                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                |                                                                                                    |
| 概要      | <p>耐震性能の向上のために、アウトサイドコラム上にブレース(外付ブレース)の増設、RC造の壁あるいは枠付き鉄骨ブレースの追加により補い、強度靱性型の補強を行う。一部耐震性が不足する部分は増築を行う。</p> <p>具体的方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 建物外周(アウトサイドコラム)に、梁・スラブを追加する。</li> <li>・ 建物内にRC造の壁又はS造ブレースを新設する。</li> <li>・ 耐震性能が低いB1階は部分的に増床する。</li> </ul> | <p>建物内部に入ってきた地震力を制振装置により減衰させ、建物の耐震性を向上させる。</p> <p>具体的方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 制振構造の採用により地震力を減少(制振)することが可能である。</li> <li>・ 制振工法は特殊な構造方式であり、施工に当たっては十分な知識、経験のある業者選定が必要である。</li> <li>・ 建物が低層であり、建物形状が複雑であるため、制振工法の効果が十分に得ることができない。</li> </ul> | <p>基礎下に免震装置を設置することにより、建物に入ってくる地震力を低減することができ、建物の耐震性を向上させる。</p> <p>具体的方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 既存基礎下部に免震装置を設置する。</li> <li>・ 一部B1階床を補強する。</li> </ul>           |
| 特徴      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 補強方法としては一般的な工法であり、特殊な施工を考慮する必要がない。但し補強箇所によっては基礎の検討が必要になる。</li> <li>・ 強度型補強のため、補強箇所が多く、広範囲になる傾向が強い。</li> </ul>                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 制振構造の採用により地震力を減少(制振)することが可能である。</li> <li>・ 制振工法は特殊な構造方式であり、施工に当たっては十分な知識、経験のある業者選定が必要である。</li> <li>・ 建物が低層であり、建物形状が複雑であるため、制振工法の効果が十分に得ることができない。</li> </ul>                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 免震構造の採用により、建物に入ってくる地震力を低減することが可能である。</li> <li>・ 免震工法は特殊な構造方式であり、施工に当たっては十分な知識、経験のある業者選定が必要である。</li> <li>・ 目標耐震性能を確保することが可能である。</li> </ul> |
| 耐震性能    | $Is \geq 0.75$ に対する目標耐震性能を確保することが可能だが、 $Is \geq 0.90$ の確保は困難。                                                                                                                                                                                                             | $\Delta$                                                                                                                                                                                                                                                         | $\Delta$                                                                                                                                                                           |
| 居ながら工事  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外周部の工事は、足場等を設置するため、執務室内の日照、換気、騒音等の対策が必要となる。</li> <li>・ 内部作業では、工事に伴い一部諸室の移動が必要となる。工事箇所にかかる執務室の仮設庁舎への移動が必要。工事箇所周辺の執務室の騒音、振動、粉塵等の対策が必要である。</li> </ul>                                                                               | $\Delta$                                                                                                                                                                                                                                                         | $\Delta$                                                                                                                                                                           |
| 補強後の使用性 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ RC造の壁の新設に伴い、将来の間仕切りの変更が制限される。</li> <li>・ 外付けブレースを新設した周辺執務室の日照が多少少なくなる。</li> </ul>                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現状と同様な使用性を確保できる。</li> </ul>                                                                                                               |
| 施工性     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一般的な補強方法であり、特殊な工法を必要としない。</li> <li>・ 内部工事もあるため、騒音、振動、防塵、安全通路確保対策が必要となる。</li> <li>・ 居ながらの施工のためには、夜間、休日作業を考慮する必要あり。</li> <li>・ 補強工事の他に執務室の移動、設備配管の移設等の費用がかかるが、他の工法に比べて安価であり、費用対効果は大きい。</li> </ul>                                  | $\Delta$                                                                                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 既存基礎下部からの施工が必要のため、杭打ち工事やジャッキアップ工事など、特殊な工事が必要となる。</li> </ul>                                                                               |
| 経済性     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 夜間、休日作業、騒音、振動、防塵対策費によって、総費用が変動する可能性がある。</li> </ul>                                                                                                                                                                               | $\Delta$                                                                                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 膨大な土工事が必要となるため、施工費は他案に比べ割高となる。(新築より割高?)</li> <li>・ 特殊工法であるため、費用が割高となるが、耐震性能も高まるため、費用対効果は同等と判断される。</li> </ul>                              |
| 工期      | 10～15ヶ月                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                  | 20ヶ月                                                                                                                                                                               |
| 追加調査    | ・ 特になし。                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                  | ・ 敷地地震の詳細調査(PS検層など)が必要である。                                                                                                                                                         |



耐震対策の比較検討書

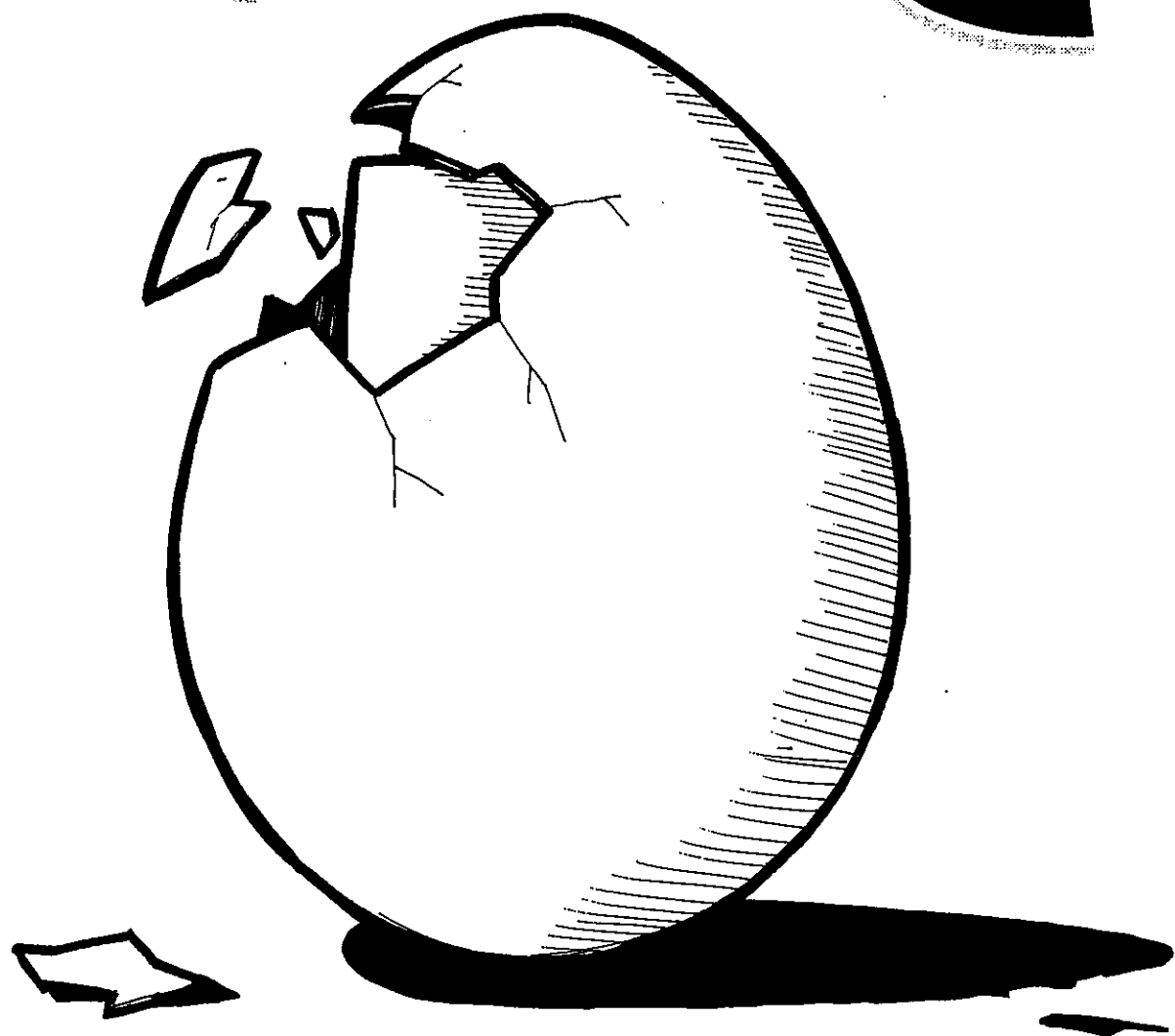
| 計画方式   | 計画概要                                           | 概算事業費                                                                           | 課題等                                                                                                    | 長短所                    |                                                                                                                                                                                  | 備考 |
|--------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|        |                                                |                                                                                 |                                                                                                        | 長                      | 短所                                                                                                                                                                               |    |
| 改修方式1  | 本館<br>制震工法<br>内装・設備改修<br>別館<br>免震工法<br>内装・設備改修 | 耐震・改修費<br>建設費(新築 12,000m <sup>2</sup> )<br>用地費<br>仮庁舎建設費<br>仮庁舎用地費<br>計 150億円程度 | ・設備及び内装改修の経費が多額<br>・用地(約 4,000m <sup>2</sup> 程度)が必要<br>・免震工法では執務室が減少<br>・耐用年数を延ばす結果にはならない<br>・断層が近くにある | ・建設経費が安い<br>・耐震性は向上する  | ・(外部補強の場合)アウトサイドコラム等によって外観が変わる<br>・(内部補強の場合)コラムの配置で執務室、動線、設備幹線等が制約を受ける<br>・耐力壁の増築箇所が生じる<br>・工事以降恒常的な維持費が必要<br>・別館免震工事時湧水対策が必要<br>・建物構造の延命には寄与しない<br>・設備全面改修により、構造と設備寿命がアンバランスになる |    |
|        | 本館<br>免震工法<br>内装・設備改修<br>別館<br>免震工法<br>内装・設備改修 | 耐震・改修費<br>建設費(新築 12,000m <sup>2</sup> )<br>用地費<br>仮庁舎建設費<br>仮庁舎用地費<br>計 170億円程度 | ・設備及び内装改修の経費が多額<br>・用地(約 4,000m <sup>2</sup> 程度)が必要<br>・耐用年数を延ばす結果にはならない<br>・断層が近くにある                  | ・耐震性は向上する<br>・外観は維持できる | ・建設費は新築ケースと差がない<br>・工事以降恒常的な維持費が必要<br>・別館免震工事時湧水対策が必要<br>・建物構造の延命には寄与しない<br>・設備全面改修により、構造と設備寿命がアンバランスになる                                                                         |    |
| 現地改築方式 | 本館<br>新築<br>別館<br>新築<br>(現地に改築)                | 改築費 140億円程度<br>仮庁舎建設費<br>仮庁舎用地費<br>計 150億円程度                                    | ・断層が近くにある<br>・仮設庁舎が必要                                                                                  | ・耐震化課題は解消する            | ・(消防者車庫を取り込むことによって)計画上の制約がある                                                                                                                                                     |    |
|        | 本館<br>新築<br>別館<br>新築<br>(新敷地にて新築)              | 新築費 190億円程度<br>用地費 20億円程度<br>計 210億円程度                                          | ・用地(約 11,000 m <sup>2</sup> 程度)が必要<br>・新館及び跡地の利用<br>・旧施設の解体、跡地利用、活用方法等の検討                              | ・耐震化課題は解消する            | ・建設費が高い                                                                                                                                                                          |    |
| 移転新築方式 |                                                |                                                                                 |                                                                                                        |                        |                                                                                                                                                                                  |    |



# 若手部会報告書



# 庁舎の たまご



大津市庁舎整備検討委員会  
若手部会 報告書



はじめに

20XX年2月4日午後5時12分——大津市役所本館。

多くの職員が庁内にいる終業時刻前、それは突然襲ってきました。椅子ごと持ち上げられるような強い衝撃が体を貫いたかと思うと、激しく振り回されるような大きな横揺れが始まりました。

庁内にいた全員が立つこともできず、頭をかばってうずくまり何も見えない状態で、何かが倒れる音、割れる音、叫び声を聞いた矢先、グワゴラガシャーンという爆音が轟きました……。

琵琶湖西岸断層帯に連なる比叡断層を震源地として、マグニチュード7.8の直下型地震が起こったと判明したのはそれから約1時間後。近所で火の手が上がっているのにもかかわらず、全くサイレンの音もしないのを不審に思った長等学区民の一人が、市役所を目指して歩き出しました。

夕闇があたりを包み、街灯も消え足元がよく見えない中、アスファルトが裂け、水が吹き出し、まっすぐ歩けないほどの傾斜がついた道路をようやく越えて、大津商業高校の校舎横まで来た彼は、突然立ち止まり、愕然としました。

彼の目に映ったのは、7階建ての建物を挟んで鎮座する巨大な瓦礫の山でした。正確には、瓦礫の山の上に乗った本館の3階から5階部分と別館の3階部分しか見えなかったのです。

平成16年5月、今後の庁舎のあり方を研究する庁舎整備検討委員会が設置されました。そして、老朽化した市役所庁舎の耐震診断が始まった6月、わたしたちは、この委員会の調査研究部会として、庁舎の耐震化を研究する技術部会、防災センターについて研究する防災部会とともに、未来の庁舎を研究する部会として任命を受けました。

この部会はその名を「若手部会」と言うように、主任以下の若手職員で構成されています。市役所全体の業務もよく分からないまま、これを包括する庁舎というものを研究するにあたって、わたしたちはまず庁舎の現状把握のため実情を見てまわりました。また、企画・総務部門などから職員を講師としてお招きし、市役所を取り巻く背景を学びました。

そして、群馬県高崎市庁舎や東京都品川区庁舎、テレビ朝日社屋を視察した上で、理想の庁舎像を考え、さらに研究を進めた結果、庁舎の枠を超えた新しい市役所像を導き出しました。

志賀町との合併協議が進む中、庁舎整備に多額の費用が投入されることを疑問視する声があります。市民はもとより市職員においてもしかりです。しかし、それは疑問視されることでしょうか。

冒頭の物語はあくまでも最悪の状況を想定したのですが、庁舎の耐震診断結果を見るに、決して起こり得ないことではありません。市役所庁舎は地震発生直後において、その対策本部になると同時に、支援物資やボランティアの受け入れ窓口に、さらには、その後市民生活が安定するまでずっと続く、市全体の復興に際して、すべての拠点となる必要不可欠な施設です。

このことから分かるように、市役所庁舎の耐震対策は大津市において最も重要な課題の一つに位置付けられます。この課題を全職員に認識していただくことが、市民合意の第一歩と考えます。

老朽化した庁舎の問題から端を発し、理想の市役所庁舎とはどのようなものかを追求した結果をまとめたこの報告書が、市職員はもちろん、市民のみなさんが市役所の役割とその理想像をあらためて見つめなおす一助になれば幸いです。

平成17年2月

大津市庁舎整備検討委員会 若手部会

# 目 次

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 第1章 庁舎を取り巻く社会背景                | 1  |
| 1 地方分権の推進                      | 1  |
| (1) 地方自治体を取り巻く環境               | 1  |
| (2) 大津市の行政運営の現状と課題             | 1  |
| 2 超高度情報化社会の到来                  | 2  |
| (1) 情報化社会に向けての動き               | 2  |
| (2) 大津市のIT化に向けた取り組み            | 2  |
| 3 環境・景観への配慮                    | 3  |
| (1) 世界・国内の動き                   | 3  |
| (2) 大津市の環境対策                   | 3  |
| (3) 古都大津景観条例の制定                | 4  |
| 4 災害対策の強化                      | 4  |
| 第2章 庁舎の現状と問題点                  | 5  |
| 1 庁舎の現状                        | 5  |
| (1) 庁舎各館の沿革                    | 5  |
| (2) 庁舎と耐震基準                    | 5  |
| 2 庁舎の問題点                       | 6  |
| (1) 施設の老朽化                     | 6  |
| (2) 構造上の不便さ                    | 7  |
| (3) 狭隘な屋内空間                    | 8  |
| (4) 地震への不安                     | 10 |
| 第3章 理想の庁舎                      | 12 |
| 1 庁舎機能に関する提言                   | 12 |
| (1) 市民の利便性に配慮した庁舎              | 12 |
| (2) 誰もが利用しやすい庁舎                | 13 |
| (3) 市民に開放された庁舎                 | 14 |
| (4) 効率的で働きやすい庁舎                | 15 |
| (5) 環境・景観に配慮した庁舎               | 17 |
| (6) 災害に強い庁舎                    | 18 |
| 2 庁舎管理に関する提言                   | 20 |
| (1) 空間活用についての提言 ～ファシリティマネジメント～ | 20 |
| (2) 設備計画への提言                   | 23 |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 第4章 理想の庁舎形態と都市内分権                | 25 |
| 1 市民主体の庁舎像 ～その形態と背景～             | 25 |
| (1) 庁内分権 ～地域の市役所「地域総合支所」の設置～     | 25 |
| (2) 地域への分権 ～市民主体のまちづくりを進める仕組み作り～ | 26 |
| (3) 新たな自治体経営の流れ ～都市内分権～          | 26 |
| 2 庁内分権の具体策                       | 28 |
| (1) 地域総合支所の設置                    | 28 |
| (2) 本庁のスリム化                      | 28 |
| (3) 支所のコミュニティセンター化               | 28 |
| (4) 地域の分割                        | 30 |
| 3 地域への分権の具体策                     | 32 |
| (1) コミュニティ協議会とコミュニティ審議会の設置       | 32 |
| (2) コミュニティ協議会                    | 32 |
| (3) コミュニティ審議会                    | 33 |
| (4) 市の役割                         | 33 |
| 4 都市内分権に向けて                      | 35 |
| (1) 都市内分権の課題                     | 35 |
| (2) 都市内分権への方策                    | 35 |
| (3) 都市内分権への展望                    | 35 |
| 第5章 庁舎整備に向けた今後の検討事項              | 37 |
| 1 整備方法                           | 37 |
| (1) 既存庁舎の耐震改修案                   | 37 |
| (2) 現地建替え案                       | 37 |
| (3) 移転新築案                        | 38 |
| 2 本庁舎の位置                         | 38 |
| (1) 市街地活性化への効果                   | 38 |
| (2) 波及する問題                       | 39 |
| 3 庁舎の規模                          | 39 |
| (1) 合併による影響                      | 39 |
| (2) 都市内分権への対応                    | 40 |
| 4 市民協働での検討                       | 40 |
| 5 資金計画等                          | 40 |
| (1) 資金の積立て                       | 40 |
| (2) 運営・管理費用の抑制                   | 41 |
| 6 その他                            | 41 |
| 資料                               | 42 |

# 第1章 庁舎を取り巻く社会背景

庁舎は、地方行政の拠点として、多種多様に化する社会情勢や市民のニーズを捉え、柔軟かつ効率的にサービスを提供するためのものでなくてはなりません。時代と共に地方行政への要求は変化しており、21世紀を迎えた今、地方分権の推進などによりそれは増大しています。また、急速なIT化の波は仕事の方法に大きく影響を与えており、また、庁舎自体にもIT化に対応できる新しい機能が求められています。

本章では、理想の庁舎を描くための第一歩として、庁舎を取り巻くさまざまな社会背景を大きく4つに分けて解説していきます。

## 1 地方分権の推進

平成7年に地方分権推進法が成立したことを機に、議論の段階から実行の段階へ入った地方分権の推進は、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」と言われています。

地方分権の推進とは、すなわち地方自治の実現を図っていくことであり、住民自らが自らの地域のことを考え治めていくという「住民自治」や、地域のことは地方公共団体が自主性・自立性をもって自らの判断と責任の下に地域の実情に沿った行政を行っていくという「団体自治」を具現化することです。

### (1) 地方自治体を取り巻く環境

21世紀を迎え、地方自治体を取り巻く環境も昔と比べて大きく変化してきています。特に近年は、下記のような新たな時代の課題と呼ばれるものが取り上げられています。

- ① 変動する国際社会への対応
- ② 東京一極集中の是正
- ③ 個性豊かな地域社会の形成
- ④ 少子・高齢化社会への対応

これらの課題を克服すべく、全国的な統一性や公平性を重視する「画一と集積」の行政システムから、住民や地域の視点に立った「多様と分権」の行政システムに変革を行い、新時代にふさわしい地方自治を確立することが強く望まれています。

地方の自立性を高め効率的な運営を行うための改革案として、機関委任事務の整理、権限委譲の推進、必置規定の見直し、国庫補助金の整理合理化、行政体制の整備といったものが検討されています。中でも、国庫補助金制度の見直しについては、地方交付税の改革や地方への財源委譲と併せた「三位一体改革」の柱となる事項であり、地方分権の推進に関して最も重要な改革案の1つです。

### (2) 大津市の行政運営の現状と課題

地方分権の成果を十分にあげるために、地方公共団体においても行政体制の整備・確立に取り組んでいく必要があります。大津市でも地方分権への対応に向けて、次のような行政改革案が検討されています。

## ア 組織・機構等の見直し

現在、市長部局だけで 11 部・50 課・132 系の部署がありますが、これらのうち関連部・課の統廃合や少人数職場の廃止等で組織を簡素化することにより、意思決定の迅速化や時代に即した組織づくりを目指しています。

また、能力等級制度のような新たな評価制度の導入や人材の計画的な育成、多様な人材の確保といった公務員制度の改革による新たな人事管理の構築についても検討されています。

## イ 財政の健全化

バブル経済の崩壊以降続いてきた景気の低迷についても、ようやく回復の兆しが現れ始めてきたとはいえ、大津市の財政事情は相変わらず厳しい状況にあります。

財政改革の方針として、使用料の見直しや財産の有効活用等による歳入の確保、事務事業全般の見直しや思い切った投資的経費の削減等による歳出の重点化・効率化などが進められています。当面、平成 16 年度から 3 ヶ年の緊急措置として、この 3 ヶ年の財源不足 86 億円のうち 60 億円(歳入＝18 億円、歳出＝42 億円)の縮減を目標として、具体的な取り組みを行っていくとされています。

行政が担う課題は留まることのない状況にあり、地方分権により地方公共団体が担う事務権限も増大する中、限られた財源の下で健全な財政を維持することは困難なことです。市民の理解と協力を得ながら、上記の方針に基づく取り組みを着実に進めていくことが重要です。

以上のように、大津市においても地方分権に向けた行財政改革が進められていますが、さらに将来、中核市へ移行するにあたり、権限委譲に伴う事務量の増大や、それに伴う職員数の増加、財政負担の増大といった問題も予想されます。

今後さらに地方分権が推進されていく中で、大津市が取り組むべき課題は山積していますが、新時代にふさわしい地方自治の確立のために積極的に体制整備等を進めていく必要があります。

# 2 超高度情報化社会の到来

## (1) 情報化社会に向けての動き

インターネットやパソコンといったものは、今や我々の生活の中に当たり前のように存在しており、もはや切り離せないものとなっているように、近年における IT 化の進行は目覚ましいものがあります。

平成 13 年に IT 基本法が策定されたことを受けて、国から「e-Japan 戦略」(平成 15 年から「e-Japan 戦略Ⅱ」に移行)といわれる構想が打ち出され、電子商取引や電子化政府の実現といった施策が挙げられています。これによって情報化社会の進行に拍車がかかったともいえるでしょう。

また、滋賀県においては「IT 化県庁 3 ヶ年計画」により、申請手続の電子化や市町村との連携のためのシステム開発等に取り組むなど、情報通信基盤の整備を進めている状況です。

## (2) 大津市の IT 化に向けた取り組み

大津市においても、平成 13 年に「大津市 IT 推進プラン」が策定され、職員一人一台パソコン

ンの整備をはじめ、庁内LANの整備やイントラネットの整備といったことが進められてきました。また、市民課において証明書の自動交付機を導入する試みも始められています。

今年度には「大津市IT推進プランⅡ」が策定され、行政の効率化や市民の利便性の向上に資するために情報化施策を総合的かつ体系的に推進していく取り組みがなされています。

庁内のIT環境整備が一定進んだとはいえ、市民の立場からすると、まだまだ不十分な点は多くあります。効率的な行政運営を進めるとともに、行政サービスの向上を考慮しながら進めていくことが、すなわち市民のための情報化推進と言えるでしょう。

なお、情報政策課から情報化と庁舎管理との関係において、適温・適湿の維持、床のフリーアクセス化、あるいは拡散防止照明の導入といった具体的な要望も出されています。庁舎整備にあたってはこれらを十分に検討する必要があります。

### 3 環境・景観への配慮

#### (1) 世界・国内の動き

近年の科学技術や経済の発展は、我々に生活の豊かさや利便をもたらしましたが、その反面、環境への負荷を急激に高め、地球規模の環境を脅かすにまで至っています。このため、平成4年に開催された国連環境開発会議(地球サミット)を契機として、地球環境保全の国際的な取り組みが進められてきました。去る2月16日には、先進国で発生する温室効果ガスを一定数値削減することを義務づけた「京都議定書」が発効されています。

今日の複雑・多様化した環境問題に対処していくためには、従来の公害防止や自然環境の保全対策等を一層推進すると共に、都市活動や社会経済システム、ライフスタイルなどのありかたを、自然と共生し循環型のしくみを持った環境への負荷の少ない方向に転換する必要があります。

また、日本の各地で美しい景観が失われてきている中、都道府県や市町村における良好な景観づくりを支援するため、昨年6月に「景観法」「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」が制定されました。これら3つの法律は「景観緑三法」と総称され、昨年12月に一部を除いて施行されています。

#### (2) 大津市の環境対策

滋賀県の南西部に位置する大津市は、琵琶湖と緑豊かな山々に囲まれ、また古くは大津京の都が置かれ歴史的な文化遺産が市内に多く存在するなど、大変環境に恵まれたところです。

この豊かな自然と歴史や、地域特性を活かした快適なまちづくりに努めると共に、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な都市を実現し、これを将来に伝え残していくために、平成7年に大津市環境基本条例を、また平成11年には大津市環境基本計画等を策定し、環境に対する基本理念の実現を目指してきました。

さらに大津市では、平成14年9月に本庁舎が、また平成15年9月には庁外事務系職場においてISO14001の認証を取得し、省資源・省エネルギー化や環境に配慮した公共事業の推進に努めることにより、環境保全型行政を目指しています。

### (3) 古都大津景観条例の制定

大津市では、平成14年から景観形成推進事業に取り組み始め、平成15年10月10日に古都保存法による「古都」の指定を受けたことも踏まえ、平成16年3月に「古都大津の風格ある景観をつくる基本条例」を策定しました。

これにより、市、市民及び事業者が一体となって古都大津にふさわしい景観を創り育てていくとしています。条例の制定により、市民及び行政の果たすべき役割が明確になり、それぞれが誇りをもって後世に受け継いでいける街づくりを推進していくことが期待されます。

先にも述べたように、環境問題は今や地球全体の共通の課題であり、これから目をそむけることは不可能です。行政が積極的に環境への取り組みの姿勢を示すことで、一般市民らにもそういった意識を喚起できるでしょう。また、景観の面でも同様に、大津市の事業で条例の理念を具現化することで、市民や民間の事業者に対して高い意識を植え付けることができるはずです。

## 4 災害対策の強化

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災以降、都市の危機管理体制の見直しが大きくクローズアップされてきました。また最近では、平成16年10月に新潟県中越地震が発生し、防災対策に対する市民の意識はより高まってきています。

大津市においても琵琶西岸断層帯の存在が重要視され、近い将来に高い確率で大地震が発生すると言われている中、防災体制の整備が急がれています。現在の市庁舎のほぼ真下に断層が走っており、有事の際には、防災対策拠点となるべき庁舎の存続すら危ぶまれている状況です。

市民の生命や財産を守り、安全・安心な街づくりを進めるために行政の果たすべき役割は極めて大きいと言えます。地震などの災害時において、地域の被災状況を的確に把握し、地域の防災組織や防災拠点と連携して速やかに対策が講じられるようなネットワークや、適切な情報システムを確立する必要があります。

ここまでで紹介したものは、庁舎あるいは地方自治体を取り巻く現状のごく一部の側面でしかないでしょうが、理想の庁舎を検討していく上で重要なキーワードが含まれています。社会状況が変化してきているように、庁舎に求められてきているものも従来とは大きく変わってきており、それはますます多様化してきています。

理想の庁舎像を考えるにあたっては、行政・議会の運営の場という既成の概念のみにとらわれず、住民自治をはぐくむ基礎となる様々な機能を確保し、時代に適応した柔軟な活用ができるような、市民生活の礎となるべき庁舎像を描いていくべきだと思われます。

## 第2章 庁舎の現状と問題点

第1章では、現在そして未来の天津市を取り巻く社会背景を大きく4つの観点から捉えました。続いて第2章では、理想の庁舎像を描くためになくてはならないもう一つの視点として、庁舎の現状と、さまざまな問題点を分析していきます。

### 1 庁舎の現状

#### (1) 庁舎各館の沿革

現在の天津市庁舎は、本館、別館、新館、第二別館の4つの庁舎からなります。この庁舎形態はご存じのとおり、都市の成長とともに必要に迫られ増築を繰り返した結果です。

庁舎本館は、昭和42年に瀬田町、堅田町との合併を見据えて建設されたものです。当時の人口は約16万人でした。外観は円柱状の柱が随所に配置され神殿風の潇洒な建物で、建築当時は全国各地の市町村から多く視察がありました。現在、竣工より38年が経過し、躯体、設備等の各所に老朽化の波が押し寄せています。

庁舎別館は、昭和46年に市民健康センターと市消防局として竣工しました。当時の人口は約17万人。その後、昭和54年に3階部分を増築し、平成に入り消防局通信指令課を増築して現在の姿になりました。こちらも、竣工より34年が経過し、本館同様老朽化が懸念されます。

庁舎新館は、平成元年に総合保健センターと企業局などを集合した新庁舎として竣工しました。当時、天津市の人口は25万人を突破しました。新館は竣工後16年が経過しています。

(庁舎第二別館は本報告に関係がないため割愛します。)

#### 【参考】庁舎各館の概要

| 館名 | 竣工年月  | 規模           | 構造             | 延床面積                  | 職員数  | 一人当り床面積                 |
|----|-------|--------------|----------------|-----------------------|------|-------------------------|
| 本館 | S42.3 | 地上5階<br>地下1階 | 鉄骨鉄筋<br>コンクリート | 15,160 m <sup>2</sup> | 760人 | 19.94 m <sup>2</sup> /人 |
| 別館 | S46.4 | 地上3階<br>地下1階 | 鉄筋<br>コンクリート   | 6,250 m <sup>2</sup>  | 342人 | 18.27 m <sup>2</sup> /人 |
| 新館 | H元.3  | 地上7階<br>地下1階 | 鉄骨鉄筋<br>コンクリート | 10,947 m <sup>2</sup> | 407人 | 26.89 m <sup>2</sup> /人 |

#### (2) 庁舎と耐震基準

昭和56年に建築基準法が大幅に改正され、建築物にはより強い耐震性能が求められることになりました。いわゆる新耐震基準です。その結果、法改正以前の建築物である本館と別館は、現在の新耐震基準を満たさない建築物となりました。さらに平成7年、阪神・淡路大震災を契機に制定された「建築物の耐震改修の促進による法律」によって、新耐震基準前の建築物について、耐震診断の実施、そしてその結果によっては耐震改修の実施が求められるようになりました。本市においても、庁舎本館・別館を対象に耐震診断の第1次診断（図面及び目視審査）を実施し、その結果、かなり低い数値が示されています。今年度は、第3次審査としてコンクリートの強度、配筋状況、損傷状況の確認、耐震性の計算などを行っています。

## 2 庁舎の問題点

現状の庁舎には、さまざまな問題点が存在しています。それは大きく分けて以下のように分析することができます。

### (1) 施設の老朽化

築後 30 年以上を経た庁舎本館と別館には、さまざまな施設の老朽化が起っています。代表的な例を列挙します。

庁舎本館の屋上は、防水機能が劣化しており、雨漏りを起こしています。また、柱間のスパンが長い構造であるため、屋根の中央部が窪み、排水に必要な勾配が取れていません。結果として慢性的に水がたまって、建物に悪影響を与えています。この改修には概算で 1 億円以上の経費が必要です。

執務室では、一人一台パソコンなど、IT 機器の導入が進む一方で、庁舎設備の対応が追いついておらず、配線が剥き出しになっている箇所が多数見られます。

また、本館のエレベーターは、製造終了から 10 年以上経過しており、もはや交換部品が製造されていません。現在はメーカーの在庫部品で対応していますが、在庫が無くなればエレベーターを使用停止せざるを得ません。本館のエレベーター改修には概算で 6 千万円以上の経費を要します。

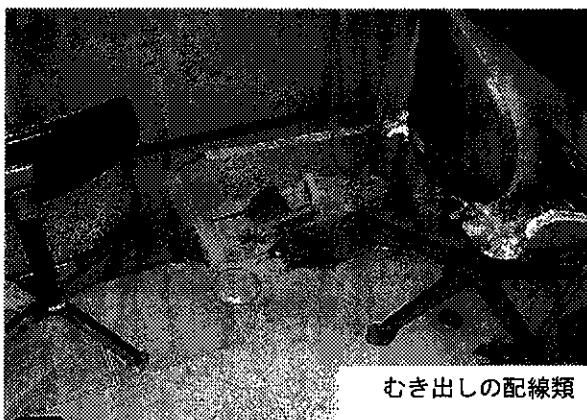
給排水管においても、水質検査の結果衛生上の問題は無いとされていますが、建設時から使われている鉄管であり、管内には錆びによる腐食や不純物が付着しており衛生的とはいえない状況です。また、漏水箇所も多数発見されており、躯体に与える影響が懸念されています。

空調設備についても、各階や部屋につながるダクトと空調機は建設時のものであり、執務室の適正な温度管理が困難です。場所によって効き具合が違い、微妙な調節も困難なため、冷暖房運転中は多くの苦情が管財課に寄せられます。

列挙したものは、庁舎が抱える老朽化問題のごく一部です。どれも、根本的な解決には莫大な費用を要し、また、放置しておけば、老朽化はさらに深刻な状況に陥ることが予想されます。



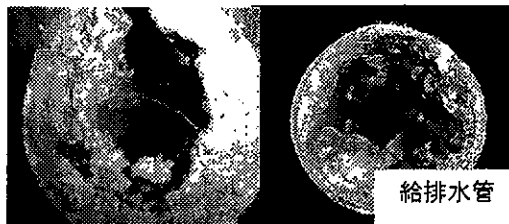
本館屋上



むき出しの配線類



本館エレベーター



給排水管

## (2) 構造上の不便さ

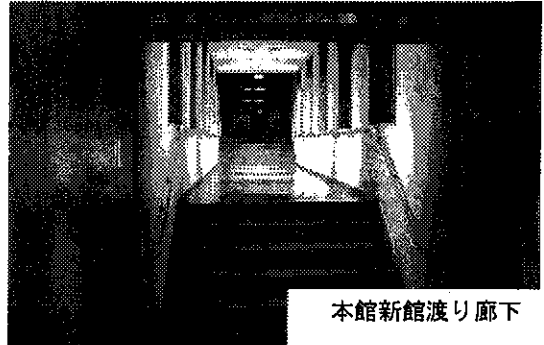
庁舎の構造上の不便さは、本館、別館、新館という3つの建物に分かれていることが根本的な原因です。都市の成長と共に増築を繰り返した結果であり、仕方のない所ですが、来庁者にわかりやすい動線やバリアフリーをはじめ、これからの市役所として備えるべき基準からすると、理想にはほど遠い状況と言えます。

まず、本館と新館を結ぶ通路は1階と4階のみであり、しかも4階には階段があります。また、別館にはエレベーターが無く、車椅子の人や物品の搬入は、新館のエレベーターを利用するしかありません。

庁舎間の連結問題以外にも障害は多数あります。議会の傍聴席に行くには、階段に設置される仮設スロープを通ることになりますが、急勾配で非常に危険です。しかも、防災設備である防火扉の開閉を妨げる構造のため、議会開会中のみの仮設とはいえ問題があります。

また、狭い駐車場も問題です。根本的に収容台数が少ないため、雨天時や乳幼児健診のある時は、駐車できない車が駐車場内外に列をなし、通路に止める車が現れ、駐車場内の安全な移動を妨げています。さらに、1区画当りの駐車スペースも狭く、来庁者が駐車するために数多くの切り返しを行わなければならない、乗降も困難です。

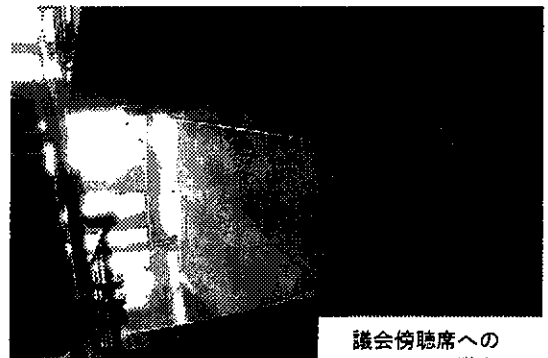
搬入・搬出用の車寄せがないことも不便さのひとつです。日頃、本館の南側市道を搬入口としていますが、専用の車寄せスペースがないため、物品の搬入が困難です。また、所属の直接的な業務以外にも、食堂への搬入や弁当業者、ゴミ回収業者等が利用しており、それらが重なると不便を通り越して危険ですらあります。



本館新館渡り廊下



別館階段



議会傍聴席への  
階段



本館裏口



北駐車場

### (3) 狭隘な屋内空間

まずは庁舎の狭隘度を示すデータをご紹介します。

【参考】他都市との職員一人当たりの面積比較

| 市 名     | 人 口       | 職 員 数   | 延床面積                  | 一人当たり面積              |
|---------|-----------|---------|-----------------------|----------------------|
| 本 館     | -         | 760 人   | 15,160 m <sup>2</sup> | 19.94 m <sup>2</sup> |
| 別 館     | -         | 342 人   | 6,250 m <sup>2</sup>  | 18.27 m <sup>2</sup> |
| 新 館     | -         | 407 人   | 10,946 m <sup>2</sup> | 26.89 m <sup>2</sup> |
| 大津市 (計) | 302,493 人 | 1,509 人 | 32,356 m <sup>2</sup> | 21.44 m <sup>2</sup> |
| 高 崎 市   | 247,511 人 | 1,243 人 | 44,774 m <sup>2</sup> | 36.02 m <sup>2</sup> |
| 草 津 市   | 114,712 人 | 500 人   | 21,188 m <sup>2</sup> | 42.38 m <sup>2</sup> |

上表によれば、職員一人当たりの面積は本館と別館が 20 m<sup>2</sup>以下と、新館に比べるとかなり狭隘です。庁舎全体では 21.44 m<sup>2</sup>と算出されます。下段には若手部会で視察した群馬県高崎市と、近隣で比較的新しい庁舎を持つ草津市を、比較材料として挙げています。高崎市は一人当たり面積が 36.02 m<sup>2</sup>で、本市の約 1.7 倍に相当します。また、草津市にいたっては、一人当たり面積 42.38 m<sup>2</sup>で、本市のほぼ 2 倍に相当します。この数値から、本市の庁舎がかなり狭隘であることがわかります。

庁舎の適正規模算出の方法として広く用いられる「起債許可標準面積」に基づく算定によると、大津市庁舎の不足面積は 12,000 m<sup>2</sup>余りとなり、この手法からも狭隘を裏付ける数値が算出されています。

#### \* 起債許可標準面積に基づく算定方法

起債許可標準面積とは、起債対象となる庁舎の施設面積のことで、算定に当たっては庁舎内の職員数を基礎として、必要とする事務室や会議室、倉庫など各施設の面積をそれぞれの基準に従い算定するものである。

##### (1) 室別算出式

【事務室】4.5 m<sup>2</sup>×換算職員数 (職員数×換算率)・・・①

【倉 庫】事務室面積×3.8%・・・②

【会議室、電話交換室、便所、洗面所、その他諸室】職員数×7 m<sup>2</sup>・・・③

【玄関、広間、廊下、階段、その他の通行部分】(①+②+③)×40%

【車 庫】1 台あたり地上部 25 m<sup>2</sup>、地下部 50 m<sup>2</sup>

【議場、委員会室、議員控室】議員最大定数×35 m<sup>2</sup>

【その他】起債面積に含まない防災センター、福利厚生施設については仮定により積み上げ

##### (2) 職員換算率表 (人口 5 万～50 万人未満の市町村)、正味職員数および換算職員数

| 職 種        | 三役<br>特別職 | 部長<br>次長級 | 課長級 | 補佐級<br>係長級 | 一般職 | 一般職<br>(製図) | 嘱 託 | 臨 時 | 計     |
|------------|-----------|-----------|-----|------------|-----|-------------|-----|-----|-------|
| 換算率        | 20.0      | 9.0       | 5.0 | 2.0        | 1.0 | 1.7         | 1.0 | 1.0 | —     |
| 正 味<br>職員数 | 7         | 57        | 134 | 620        | 488 | 35          | 127 | 104 | 1,572 |
| 換 算<br>職員数 | 140       | 513       | 670 | 1,240      | 488 | 59.5        | 127 | 104 | 3,342 |

##### (3) 標準面積の算定

換算職員数を (1) に示した計算式に当てはめて庁舎内各室の標準面積を算定すると 41,527 m<sup>2</sup>となるが、標準面積には、防災センター、福利厚生施設等の面積を含まないため、これらの必要面積を概算で 3,000 m<sup>2</sup>として加算すると 44,527 m<sup>2</sup>となる。

|                     |                       |
|---------------------|-----------------------|
| 起債許可標準面積            | 44,527 m <sup>2</sup> |
| △庁舎現自供面積 (本館+別館+新館) | 32,356 m <sup>2</sup> |
| 不 足 面 積             | 12,171 m <sup>2</sup> |

続いて、狭隘な執務室の代表的な例を列举します。

福祉保健部は、職員や来庁者の数に対して必要なスペースが、他の部局に比べて圧倒的に不足しています。窓口業務が多いにもかかわらず、来庁者の待合スペースがなく、柱が通行の妨げになっています。児童家庭課へはベビーカーが、障害福祉課へは車椅子の人が来るにもかかわらず、十分な通行スペースが確保されていません。さらに、プライバシーにかかわる内容の相談を受ける部局でありながら、個室も不足しています。執務空間という点では児童クラブ室は特に狭隘であり、人が座っていると課内の移動もままならず、背面のロッカーは隣の課の物であるため、書類を置くスペースもありません。

さらに、別館では全体的にフロアが狭く書類などの保管スペースが少ないため、ロッカーや本棚の上に書類や備品が山積みになっています。学校教育課では、協議スペースが小さく、市民対応を行うにも苦慮しています。

各所属に文書や備品が多く積み上げられている理由には、文書庫など倉庫の不足があります。

庁舎には永年倉庫などの文書庫がありますが、飽和状態であるため、各部が所有している地下倉庫に積み上げられています。ほとんどの倉庫は足の踏み場もありません。さらに廊下や階段の踊り場などに段ボールを積み上げている状態もよく見られます。庁外施設などを保有している所属にいたっては、庁舎外にスペースを確保して保存しているケースもあります。

このような執務室をはじめとする各所の狭隘は、事務効率の低下を招く大きな要因になっていることは間違いありません。



福祉保健部通路



児童クラブ室



別館 2 階執務室



本館塔屋への階段



地下倉庫



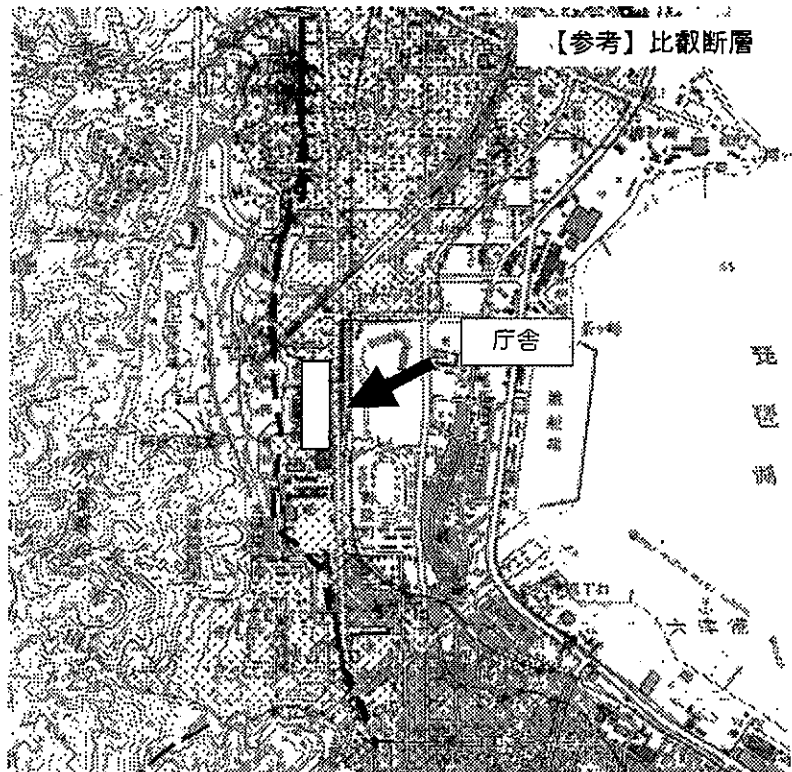
学校教育課

#### (4) 地震への不安

地震への不安は、庁舎が抱える大きな問題の中でも、特に深刻なものです。ご存知のように、現庁舎の周辺には琵琶湖西岸断層帯が走っており、今後大地震が発生する確率が全国的にも高いと言われています。この断層帯は、北はマキノ町から連なっている複数の断層の集まりで、市役所周辺には比叡断層が走っています。

1-(2)において述べたとおり、本館、別館は新耐震基準を満たさない建築物であり、下に示す耐震診断の結果のとおり耐震性能に著しい不安があります。

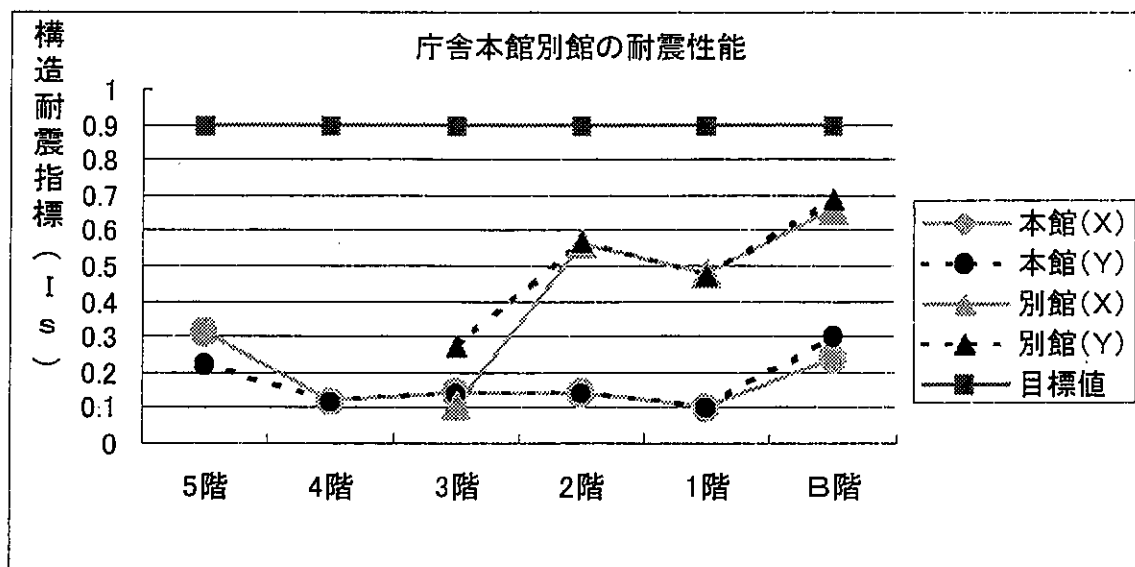
大津市公共施設の耐震改修推進要領によれば、 $I_s$  値  $\geq 0.9$  の耐震性能が必要とされていますが、実際の耐震性能は、グラフに示すとおり、本館別館ともに、X方向（南北方向）Y方向（東西方向）の双方において目標とされる0.9を大きく下回っています。



\*  $I_s$  値

構造耐震指標。建物の耐震安全性を評価するための指標

【参考】庁舎の耐震性能数値



※ X方向は庁舎の南北方向を表す。Y方向は庁舎の東西方向を表す。

この、 $I_s$  値の不足は、下表に示す地震の強さと想定される建物の損傷度合を見ればより分かりやすいでしょう。

| 震 度 階 |         | 3 4 5 弱 | 5 強 6 弱 | 6 強   | 7       | 構 造 体 | 重 要 度 係 数 |
|-------|---------|---------|---------|-------|---------|-------|-----------|
|       |         | 小 地 震   | 中 地 震   | 大 地 震 | 巨 大 地 震 |       |           |
| I s   | 0 . 9 0 | 無 被 害   | 無 被 害   | 輕 微   | 小 破     | I 類   | 1 . 5 0   |
|       | 0 . 7 5 | 無 被 害   | 無 被 害   | 輕 微   | 小 破     | II 類  | 1 . 2 5   |
|       | 0 . 6 0 | 無 被 害   | 輕 微     | 小 破   | 中 破     | III 類 | 1 . 0 0   |
|       | 0 . 4 5 | 輕 微     | 小 破     | 中 破   | 大 破     | —     | —         |

無被害～軽微…補修不要で利用できる。 小 破…小規模な修復後利用できる。

中 破…大規模な修復後利用できる。 大 破…再使用困難。

庁舎は、大津市公共施設の耐震改修推進要領における耐震安全性の分類でⅠ類に分類されています。これは、具体的には、災害時における災害応急対策に必要な施設（災害対策中枢施設）であるということで、目標として、大地震後においても構造体の補修をすることなく建築物を使用でき、人命の安全確保に加えて十分な機能確保が図られなければならないということです。ところが、先のグラフの数値を見ると、 $I_s$  値は本館で最大でも 0.5 程度、別館は同じく 0.7 弱の数値しかありません。

また、庁舎本館は、玄関ホールの部分に壁がないピロティー構造となっており、地震に特に弱い部分になっています。別館については、消防駐車場を除く地下部分に壁が多くいため、地下の数値は高いですが、1階以上の建物の剛性（硬さ）のバランスが悪く、1階以上は耐震性能が著しく低くなっています。コンクリートの劣化についても過去に剥離した事例が報告されており、躯体の構造だけでなく、材質にも劣化の恐れがあります。

このように、庁舎本館、別館は、明日にも起こるかもしれない大地震に堪えることが困難な状況です。

さらに、庁舎内部の災害に対する体制にも問題があります。災害時の拠点となる、災害対策本部は、庁舎内に常設のものがありません。災害発生時には新耐震基準を満たしている新館の7階に災害対策本部室が設置されますが、災害対策本部としての設備が常設でないため、災害時には守衛室に行き、新館7階の鍵を借り、会場設営が終わるまで本部が機能しないことになります。一刻を争う状況の中、災害対策中枢施設の庁舎がこのような設備では決して十分とは言えません。

以上のように、庁舎の抱える問題点を大きく4つに分けて分析してきましたが、ここに書かれていない問題も山積しており、それらの解消には、いずれも莫大な費用と労力を要する状況にあると言えるのです。

## 第3章 理想の庁舎

### 1 庁舎機能に関する提言

庁舎を取り巻く社会背景から求められる機能、さらに現状の問題点を解消するために求められる機能について以下の視点から提言します。

#### (1) 市民の利便性に配慮した庁舎

##### ア 総合窓口

現在、市民が来庁し自分の用を済ませるためには、申請や届出内容ごとに担当課が分かれているため、各所属をひとつひとつ訪ねなければならない状況になっています。そのため、それぞれの窓口業務を一カ所の窓口を集めた総合窓口を設け、そこに来れば一度で用を済ませることができるワンストップサービスを実現します。これにより、現在各部署で設



窓口業務を一体化し、待合スペースを共有。

けている待合スペースを共有化でき、空間を有効活用することができるのです。

以下に、総合化できると考えられる各所属の窓口業務を列挙します。

| 現在の所属    | 窓口サービス内容                                          |
|----------|---------------------------------------------------|
| 市民課      | 住民異動、印鑑関係、戸籍関係、外国人登録、各種証明発行、埋葬許可書の発行              |
| 税務部      | 税金の納付、税申告受付、市税証明各種発行<br>軽自動車廃止届出・証明               |
| 保険年金課    | 保険加入届出、老齢福祉年金受給者各種届出・申請<br>国民健康保険関係届出・申請、老人医療保険届出 |
| 健康管理課    | 健康手帳、母子手帳、予防接種手帳交付                                |
| 高齢福祉・介護課 | 介護保険認定申請、介護保険料の収受                                 |
| 児童家庭課    | 児童扶養手当・児童手当の申請、保育所入所申込申請                          |
| 障害福祉課    | 障害者手帳申請受付                                         |
| 教育委員会学務課 | 幼稚園・小学校の入学手続き                                     |

## イ フロアマネージャー

総合窓口を設置した場合、多くの窓口業務が集まることで移動の不便は解消されるものの、先に記載すべき申請書がどれであるのか、自分のしたいことが総合窓口で行えるのかといったことが、初めて来庁する市民にはわかりづらくなる可能性があります。そこで、それらを案内する係としてフロアマネージャーを配置し、細やかな対応をします。さらに、各フロアにもこれを配置しどの部署が対応できるのか、フロアのどこに行きたい部署があるのかなどを案内します。

## (2) 誰もが利用しやすい庁舎

### ア 動線の配慮

来庁者が庁舎入り口から目的の部署までに通る動線上には、階段の上がり降りの繰り返しや入り組んだ構造を極力なくすように設計するよう配慮し、よりスムーズな移動が行えるようにします。車での来庁者についても、駐車場から行きたい部署までの距離がかからないよう設計します。これらを実現することで、高齢者や障害者、子ども連れの来庁者が快適に庁内を移動することができます。また、来庁者の案内に有効な設備として、現在1階にしかない総合案内板を各階に設置し、地図型の案内板に変えることで、目的の部署を把握しやすくします。床に各部署への誘導ラインを引き、それに従えば迷うことなく目的の場所へ辿り着けるようにするもの、各階ごとの壁の色調を変えることで、どこにいても今何階にいるのかを分かりやすくするといった手法も有効です。

## イ ユニバーサルデザイン

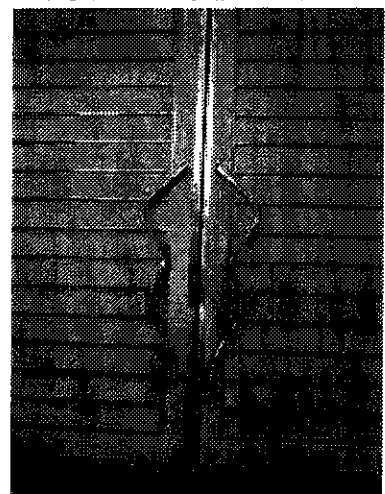
ユニバーサルデザインとは、年齢や障害の有無にかかわらず、すべての人にとってできる限り利用可能であるように建物、環境をデザインすることです。例えば、扉の取手を上下に長く取り付け身長の高低にかかわらず利用できるようにする、案内板の情報は絵や文字、手触りなど異なる方法を併用し伝達するといったものが挙げられます。庁舎のアプローチから会議室やトイレにいたるまでこのデザインを導入し、誰もが利用しやすい庁舎を実現します。

また、児童家庭課など幼児を連れた来庁者が多い部署では、安心して手続きをすることができるよう待合スペースを幼児用に広く取り、遊具などを備えます。

### 【参考】ユニバーサルデザインの事例



図柄化された案内板の情報。日本語が読めない人でも内容を理解できる。



身長の高低にかかわらず利用しやすいドアの取手

### (3) 市民に開放された庁舎

#### ア 市民交流サロン

理想の庁舎には、単に今までの市役所としての用を済ませるためだけの場所としてではなく、現在よりもより市民にとって有効な空間としての機能を持たせる必要があります。総合窓口付近には統計資料や市民のための情報を集積し、パソコン検索システムも備えた市政資料コーナーを設置します。また、市民が利用できるミーティングスペースを併設し、これらを市民交流サロンとして多くの市民が自由に活用できるよう開放します。市民間の情報交換掲示板なども設置し、市民活動の交流発展の拠点として機能していきます。



市政、まちづくり、郷土史などの資料を集積し、市民が自由に利用・交流できるサロン（イメージ）

#### イ 交流と表現の場

市役所の機能は事務手続きを行う場としてだけではありません。エントランスなど広い空間はさまざまな人が集まる場であり、そのような場所を市民が活動発表の場として利用できるようにし、定期的にイベントを開催するなど市民の交流と表現の場として開放します。

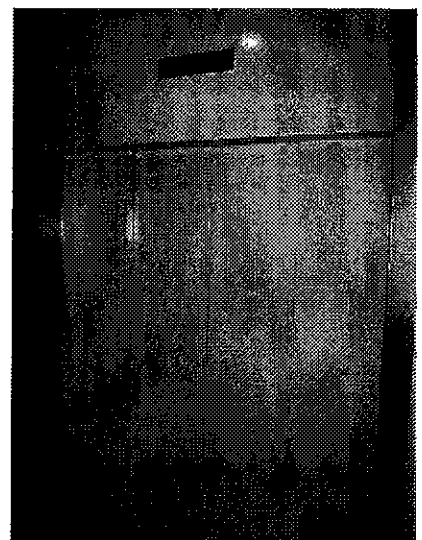


姫路市役所で開催されているロビーコンサート

#### ウ 会議室の有効利用

現在の庁舎の構造では、個人情報保護というセキュリティの関係から、執務時間外や休日時に市民が会議室を使用することはあまり望ましくありません。この問題を解決するため、会議室は執務空間を通過しなくても使用できる位置に配置し、執務室と市民が使える場所のエリアを分けておき、時間外・休日時は執務室への入り口をふさぐことで、会議室のみを使用できるようにします。

また、各会議室は職員証のIC機能によってセキュリティ解除ができる仕組みにしておけば、さらに貸し室の管理を容易にすることができます。



高崎市役所の職員用エレベーター。  
来庁者用は、執務時間外や閉庁日は、  
執務フロアには停止しない。

#### (4) 効率的で働きやすい庁舎

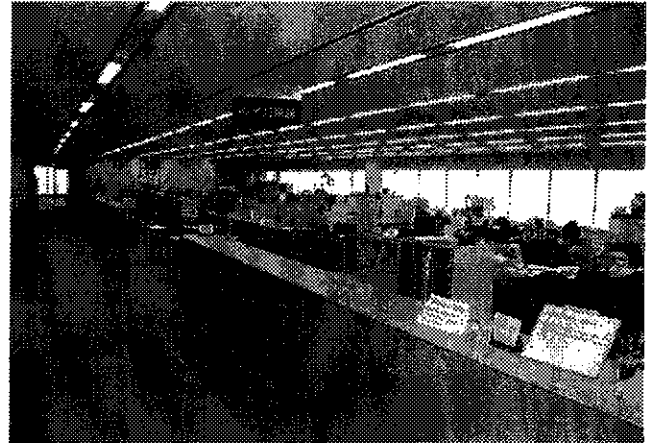
ここでは、業務を行う職場としての庁舎について執務空間と共有空間に分けて理想的なあり方を論じます。

##### ア 執務空間

###### (ア) 開放感のある執務空間

開放感や一体感のある執務空間とするため、間仕切りは必要最小限にとどめ、高さの低いものを使用します。書棚はなるべく壁際に設置するようにし、やむを得ずそれ以外の場所に設置する場合は、高さを制限します。

これにより、照明や窓からの採光を無駄にせず、圧迫感のない、広い意味での明るい執務空間が実現できます。



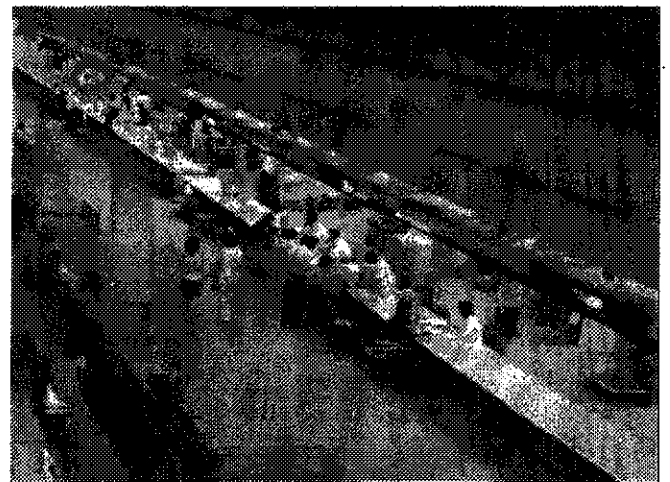
高崎市役所の執務室。什器の高さを制限し、開放感があり、明るい執務空間を実現している。

###### (イ) 共有空間との境界を明確に

市庁舎では業務特性上、個人情報など、取り扱いに注意すべき情報を多く扱います。そのような情報がある場所に職員以外の人間が無造作に入れることはセキュリティの観点から言って、好ましくありません。また、一般の市民の方からも誤解を受ける可能性があります。

そこで、机が並ぶ執務空間と廊下の間にカウンターを設け、境界を明確にします。市民や事業者への対応は、カウンターもしくは執務空間からは離れた打ち合わせスペースで行うようにします。

カウンターの高さは業務の内容に応じてハイカウンター（立ったまま対応）とローカウンター（座って対応）を使い分けます。



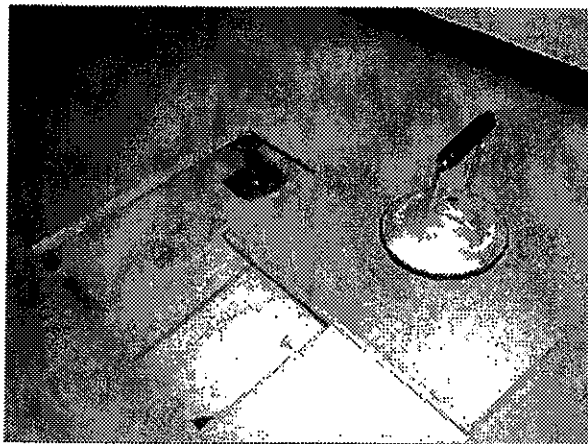
高崎市役所の窓口にあるローカウンター。廊下と執務室を明確に分けている。

###### (ウ) 情報化に対応した構造

今後、効率的な業務推進のためには、パソコンをはじめとした情報機器の重要性が益々高くなっていくことが容易に想像されます。快適な作業環境を確保し、情報機器の増設や移動にも柔軟に対応できるよう、十分な電気容量をもった電源、フリーアクセスフロア\*1、グレア防止用照明\*2を採用し、また、適温・適湿を保つための空調機器を整備します。

#### \*1 フリーアクセスフロア

コンクリートスラブと床仕上げとの間に配線や配管のための空間を設けた二重構造の床、OAフロアとも言います。電源線、通信線等を床下に収納し、露出を少なく抑えることができるので、配線の損傷やつまずきなどの歩行上の危険を防ぐことができます。また、レイアウト変更や機器の増設にも柔軟に対応することが可能です。



#### \*2 グレア

グレアとは、視野内で過度に輝度が高い点や面が見えることによって起きる不快感や見にくさのことです。光源から直接又は間接的に受けるギラギラしたまぶしさなどを言います。コンピュータディスプレイに光源が映り込むとまぶしさを感じたり、表示される文字や図形が見にくくなり、眼疲労の原因となります（厚生労働省労働基準局「VDT作業における労働衛生管理のためのガイドライン」参照）。グレア対策としては、蛍光灯などの光源にルーバーを取り付けてまぶしさを軽減する方法などがあります。

### (エ) 大容量の収納スペース

収納スペースがないからと言って簿冊を分散保管すると、保存場所をきちんと一覧化するなど対策をとらなければ文書の散逸を招きかねません。できるだけ関連のある簿冊はまとめて保管することが望ましい方法です。そこで、各フロアに大容量の収納スペースを設けます。ただし、容量があることに安心して無駄な書類まで保管することのないよう、常に余裕のある状態を保つように管理します。

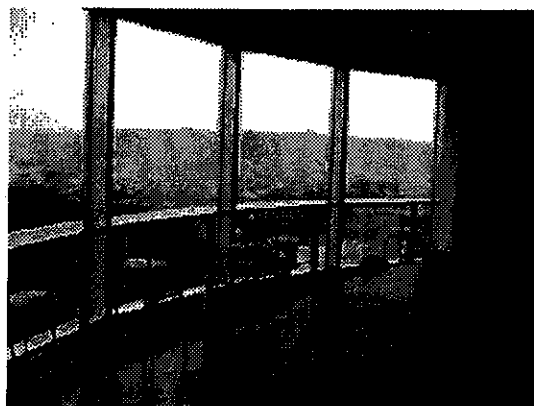
### イ 共有空間

常時職員が使用するとは限らないスペースは極力共有化し、無駄をなくします。

#### (ア) ミーティングスペース

カウンターでの対応で不都合がある場合や小人数での打ち合わせはミーティングスペースで対応します。フロアごとに設け、所属に関係なく使用できるようにします。

また、プライバシーにかかわる相談が多い部署についてはプライバシーの保護を考慮したスペースを複数確保します。ただし、完全な個室にはせず、半透明のパーティションで区切るなど、全体として開放的な雰囲気を保つことを考慮します。



高崎市役所のフロアごとに設置されたミーティングスペース。

(イ) 給湯室・リフレッシュルーム・喫煙室

給湯室やリフレッシュルーム、喫煙室を各階に設置し、フロアごとの共有とします。冷蔵庫や食器棚もフロア共有として給湯室に設置します。お茶などは、OA機器の多い執務室では禁止し、リフレッシュルームで飲むようにします。喫煙室については、健康増進法の趣旨に沿うよう、適切な換気設備等を設置することにより、受動喫煙を防止するものとします。



高崎市役所のフロア共有の給湯室。

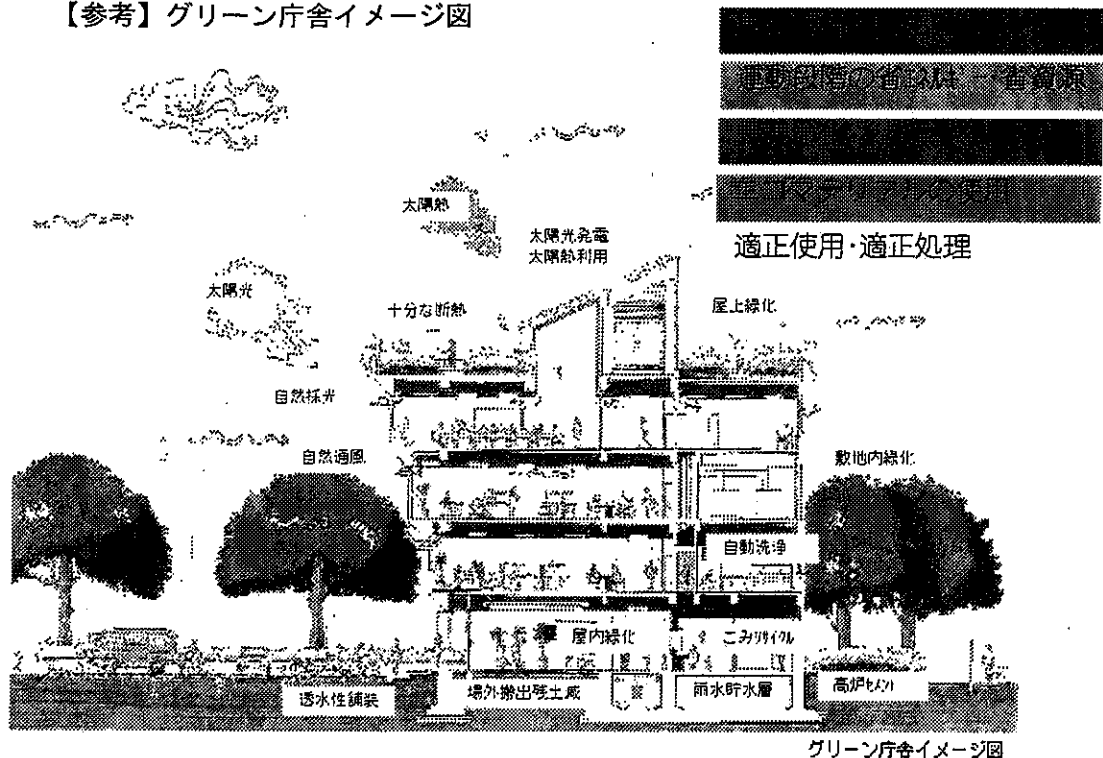
(5) 環境・景観に配慮した庁舎

ア グリーン庁舎

庁舎という大きな建物を考える際、自然環境に配慮し、自然の資源を有効に活用した自然と共に共存するものであることが理想です。平成10年に建設省（現国土交通省）は「環境配慮型官庁施設計画指針」（別名「グリーン庁舎計画指針」）を策定し、環境負荷の少ない官庁施設の整備手法をまとめています。

この中で庁舎の整備にあたっては、計画・基本設計という早い段階から、建築物が生涯を通じて排出するCO<sub>2</sub>量を最小化する方法を導入し環境保全効果を把握することにより、効率的・効果的な地球環境にやさしい官庁施設の整備の推進を目指してゆくこととしています。これからの庁舎はこの指針を基本に考えることが必要です。

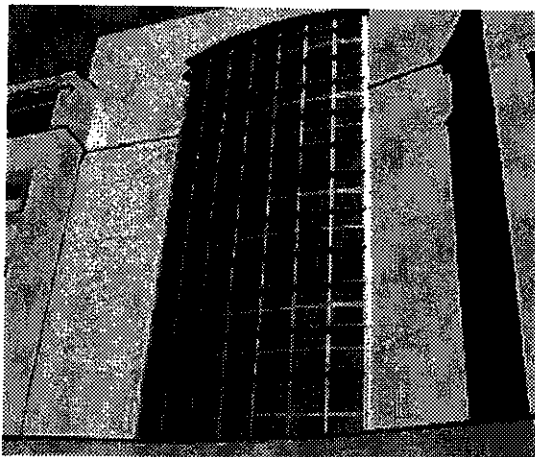
【参考】グリーン庁舎イメージ図



グリーン庁舎イメージ図

具体的には、庁舎の側面や屋上に太陽光パネルを設置し、太陽光発電で得た電力を利用します。建物の構造を自然採光、自然通風を考慮したものにし、照明や空調にかかる消費電力の節減を実現します。また、雨水をトイレの洗浄のための水に利用すれば節水に役立ちます。

屋上緑化については、直射日光があたるのを防ぎ、真夏の炎天下で建物の温度が上昇するのを防ぐことが実証されている反面、緑を維持管理することは大変手間がかかるというデメリットもあります。また、大津市の場合には緑を増やす努力をしなくてもすでに緑が豊富です。このように指針の中にも取り入れる前に検討すべきものもあり、大津市に必要なものだけを見極めることも必要です。



太田市役所（群馬県）の庁舎側面に設置されたシースルー太陽電池。蓄電力を備えながら、採光を遮らない構造となっている。

## イ 景観に配慮した庁舎

大津市は琵琶湖と比叡、比良の山々に囲まれた豊かな自然と歴史的文化資産を有した恵まれた環境にあり、市庁舎はそれに馴染む外観であることが望まれます。大津市は平成15年10月10日に古都指定を受け、その翌年「古都大津の風格ある景観をつくる基本条例」を制定しました。条例では市の責務として「景観づくりは、市、市民及び事業者が協働して…自然と歴史と文化が響き合う古都大津の景観を創り、育てる…を旨として行わなければならない」という基本理念にのっとり「景観づくりのための総合的な施策を策定し及び実施しなければならない。」としています。景観に配慮した庁舎建築は市民や企業等に古都大津の景観づくりの理念を普及させる機会となります。



手法としては、建物の高層化はひかえるようにし、落ち着いた色調にします。前面道路からの距離をとり、圧迫感をなくし、市民の憩うスペースとして緑を中心にした広場を設けるようにします。また、古都をイメージできるようなシンボリックなものにします。

## (6) 災害に強い庁舎

### ア 地震に強い構造

近年、震度6以上の大地震が多発し、その被害は深刻です。大災害が起きた時、中心となって機能すべきである庁舎は、当然その被害が最小限にとどまるような構造であるべきです。かつては強い揺れにも耐えうる強度の強い梁を入れるといったような耐震構造が取り入れられてきましたが、それでは建物の崩壊はまぬがれたものの、建物内部の損傷が激しいため、執務を行うには支障をきたしてしまう恐れがあります。そこで、現在では揺れを吸収して内部の損傷をも防ぐことのできる免震工法を取り入れなければなりません。

#### \* 免震工法

基礎下に免震装置を設置することにより、建物に入ってくる地震力を低減することができ建物の耐震性を向上させるものです。

## イ 防災センター

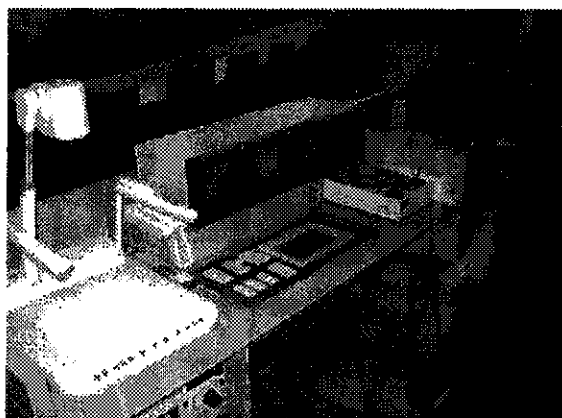
万一、災害が起こった時、行政はどこにどれだけの被害が生じたのかを早急に把握し、それに対応しなければなりません。このため、電話回線やパソコン機器などを備えた災害対策本部室を常設します。通常時は会議室としても利用できますが、あくまでも本部機能は維持した上での利用として設備やレイアウトを変えない範囲とします。これにより災害発生時の早急な対応が可能となります。

さらに、応急措置としての水や食料などの備蓄を用意しておきます。これらの機能を含めて防災センターとして位置付けし、災害に強い庁舎を実現します。また、一方で市役所庁舎に救援物資等が搬送されてきた際、それをどこにどう受け入れて、どこにどう配布していくかというマニュアルづくりも必要です。

なお、防災センターに教育機能をもたせた自治体の例もありますが、入場者数が年々減少している実情があり、その設置にあたっては十分な検討を経て必要性を判断する必要があります。



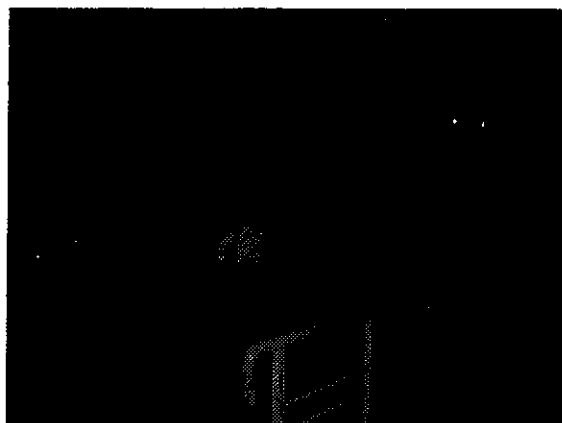
高崎市役所の災害対策本部室。人さえ集まればすぐに対策本部が機能する。



情報収集や会議に必要な装備はもちろん固定しており、災害の都度の設置は不要。



品川区役所の防災啓発施設。防災に関する展示やアトラクションがある。



シーンに合わせて客席が揺れる凝った造りの映像館もあるが、利用は下降気味とのこと。

## 2 庁舎管理に関する提言

ここでは、庁舎の空間活用および維持管理について理想的なあり方を論じます。

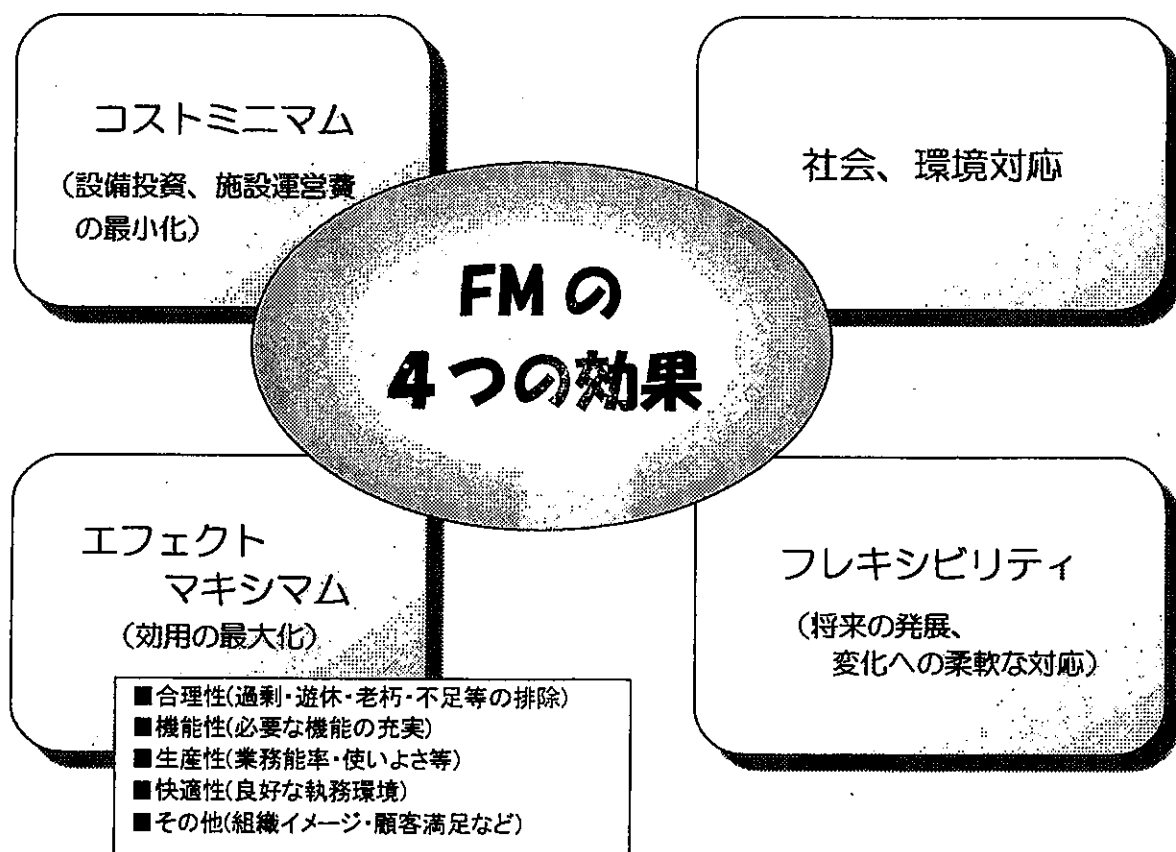
### (1) 空間活用についての提言 ～ファシリティマネジメント～

ファシリティマネジメント（FM）とは、社団法人日本ファシリティマネジメント推進協会によると、「企業・団体などの全施設及び環境を経営的視点から総合的に企画・管理・活用する経営管理活動」と定義されています。この活動は、施設全体を対象として総合的な視点で、また将来変化にも対応できるよう長期的な視点で、施設及び環境を最適な状態に保つことを目的としています。

なおここでは、ファシリティ（facility）とは企業、団体など組織体が事業活動を展開するために自ら使用する施設（土地・建物・各種設備）および利用する人の環境（執務空間・居住空間、地域環境など）を包含したものの、という意味で使われています。

FMを導入することにより、空間や人の有効活用を図り、そこに係わる人間の満足度を高め、同時に仕事の効率の向上が期待できます。FMの効果としては下に示した4つが一般的に言われているものです。

企業では既にFMは経営戦略の一分野として重要視されており、FMコンサルティング業務を行う企業も多数あります。三重県庁をはじめとした公共施設でもその有効性が認められて導入や検討が始まっています。



## ア 最適な配置計画

庁舎内における各部署の配置、執務スペース等のゾーニングについて、統一した方針のもと最適な配置計画を作成します。

### (ア) スタッキング（階層別の最適配置計画）

スタッキングとは、建物全体を対象とするワークスペース計画のことです。具体的には各部署の必要面積を建物の各階に対して割り当てることを指し、バーティカルゾーニングとも言います。来客や職員の動線を考え、効率よい配置とします。同じ部や関連性の高い課はなるべく同じフロアにまとめるようにし、来庁者に分りやすくします。

### (イ) フロアゾーニング（フロア内の最適配置計画）

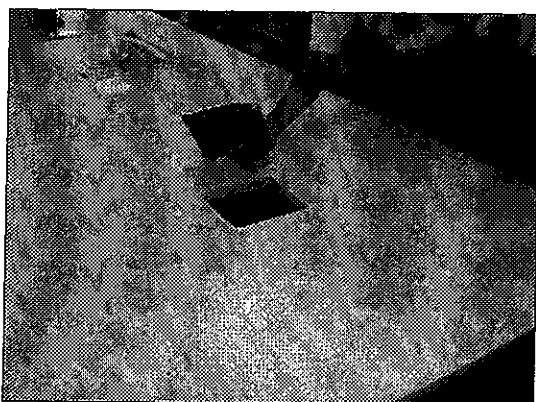
フロアを執務スペース、共有スペース、リフレッシュスペース等にゾーニングします。各スペースの面積については、スペース・スタンダードに基づき必要面積を算出し、余剰分については各所属には属さないものとしします。

また、部長室のような特定の個人のための個室のあり方についてはその機能と使用頻度について検討し、来客や打ち合わせのためだけの場所ならば共有の応接スペースで対応することとします。

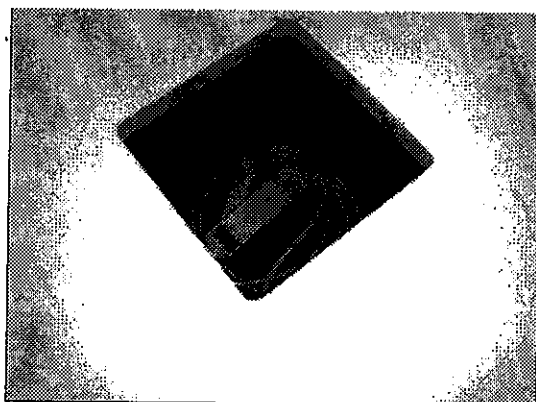
### (ウ) 最適なデスクレイアウト

業務の内容や机の使用状況に応じたデスクレイアウトを検討します。机の使用頻度が低い職場ではフリーアドレス\*1の導入を検討します。

F Mはその効果の1つにフレキシビリティ（将来の発展、変化への柔軟な対応）が挙げられていますが、将来的なオフィススタイルの変更についても柔軟に対応できるよう、同一規格の可動式机やキャビネットを使用するなどの工夫をします。机とキャビネットが同一規格のものであれば異動に伴う引越しがスムーズにいきます。現在は、F Mを考慮し、かつ情報化にも対応した事務机などが多種類販売されています。



テレビ朝日の協議机。半分に仕切れば、向かい合った2人で使用する個人机となる。個人の所有物は机の下に置いた可動式キャビネットに片付ける。



机中央部の蓋を開けたところ。電話や電源、LANなどの配線を片付けることができる。

#### \*1 フリーアドレス

固定席を設けず、机を共有化する方式をフリーアドレスと言います。1日の大半が外出や別室での作業など、在席時間が極端に短い職員を多く抱える職場で導入すれば、机の数を減らし、新たなスペースを生み出すことが可能となります。同時に、私有書類の削減効果も期待できます。

## イ 文書保管・電子化

ノートパソコンが1人につき1台ずつ支給され、文書の電子化が年々進んでいます。公式な文書の作成はワープロソフトを使用したものがほとんどです。しかしせっかく電子化されている文書も、現在のシステムでは、紙に出力して初めて意味のあるものとして扱われています。つまり、文書の電子化は確実に進んでいますが、ペーパーレスにはまだまだほど遠い状態です。現状では、OA機器の普及に伴いかえって紙情報が増加しているとも言えます。

文書（図面等も含める）の電子化を進めて紙に頼らない業務形態を確立すると共に、文書（紙・電子情報）の分類と保存管理（廃棄も含めて）を徹底させ、文書の絶対量を減らし誰でも必要なときに取り出せる状態を保ちます。

### （ア） 文書の電子化・電子メールの活用

電子申請や電子決裁の導入、電子メールの活用を徹底し、紙に出力することなく仕事を進めるシステムを構築します。また、紙情報の永年保存文書はすぐに電子化します。

〔関連計画：大津市 IT 推進プランⅡ（計画期間平成16年度～平成20年度）〕

### （イ） 文書の共有化

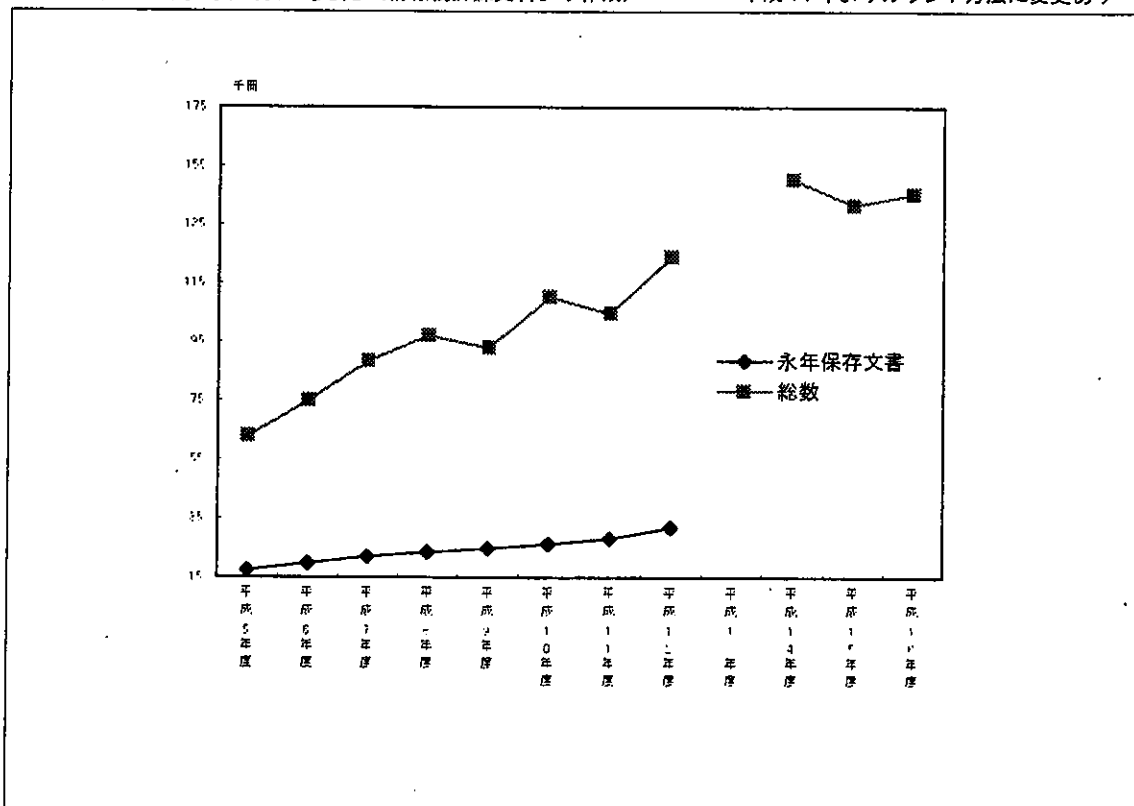
公文書以外の、参考資料のような文書についても誰にでも分かるような整理をし、できるだけ共有化します。

### （ウ） 個人文書の制限

個人的な文書は各個人に与えられた移動式キャビネットに収まる範囲までに制限します。書棚やダンボール箱などに個人的な文書を保存することを原則禁止します。

【参考】：登録簿冊数の変化（情報統計課資料より作成）

\*平成14年よりカウント方法に変更あり



## ウ FMの導入と管理体制

FMを成功させるには前述の効果を意識した上層部の強い意思と理念が不可欠です。かつ、トップダウンでそれらの意識を下層部にまで浸透させることが必要です。

また、導入にあたっては、職員同士のコミュニケーション頻度、来客頻度、文書の保管状況、在席率等の職場状況調査や意識調査（インタビュー、アンケート）など、多面的な調査を実施し、職場に適した方法を検討します。

導入後も緊張状態を維持するため、ファシリティマネジメント全体の管理体制を整えます。そのために必要な権限を施設管理、文書保管等、各管理担当部署に与えます。例えば、大幅なレイアウト変更がある場合は事前に施設管理担当部署へ相談し許可を受けること、また、適切な文書保管がなされていないことが発見されれば文書保管担当部署が積極的に指導することとします。各管理担当部署の定期的な監視に加えて、第三者機関による監査も受け、弛みのないようにします。

また、職員は定期的にFMに関する研修を受講し、意識の向上・継続に努めます。

## (2) 設備計画への提言

空調、電気、給排水、防災など多岐にわたる庁舎の設備機器は、執務室や市民のスペースと並んで庁舎の大部分を占めるものです。庁舎設備は、その性能を最大限に発揮できるよう整備することは当然ですが、それ以外に大きく2つの視点から計画を立てることが必要です。第一に、職員や市民の活動エリアを妨げず、かつ、通常時のメンテナンスや緊急時の対応が迅速、安全に行える配置計画が必要です。そして第二には、建設から運用、改修、そして解体までのすべてを含めたコスト抑制の計画を持つことが必要です。

### ア 設備配置計画

設備が執務室や市民スペースと同様に庁舎内の大きな部分を占めるといっても、その役割はそれらとは大きく異なるものです。設備系統の装備は庁舎の本来目的である執務や市民活動を妨げてはならないため、執務室エリアや市民エリア、またそれらを結ぶ動線に影響のない配置とします。

他方、設備の機能は職員や市民の快適性だけでなく、災害時には庁舎のライフラインをつかさどるものであることから、常に万全の保全体制を維持することが必要です。そのためには、できるだけ少人数で効率的に維持管理ができる配置が重要となります。そのため、電気設備、給排水設備、空調機設備、防災設備などに加え、それらをつなぐ配管や配線類も含めた装備は、それぞれにメンテナンスのしやすさを意識した配置構造とします。

メンテナンスのしやすい設備環境の追求は単に日常の設備管理だけでなく、新たな機能の導入などによる設備仕様の大幅な変更への対応をも容易にし、それは、長期的にみればランニングコストや改修コストの抑制に大きく寄与するものとなります。

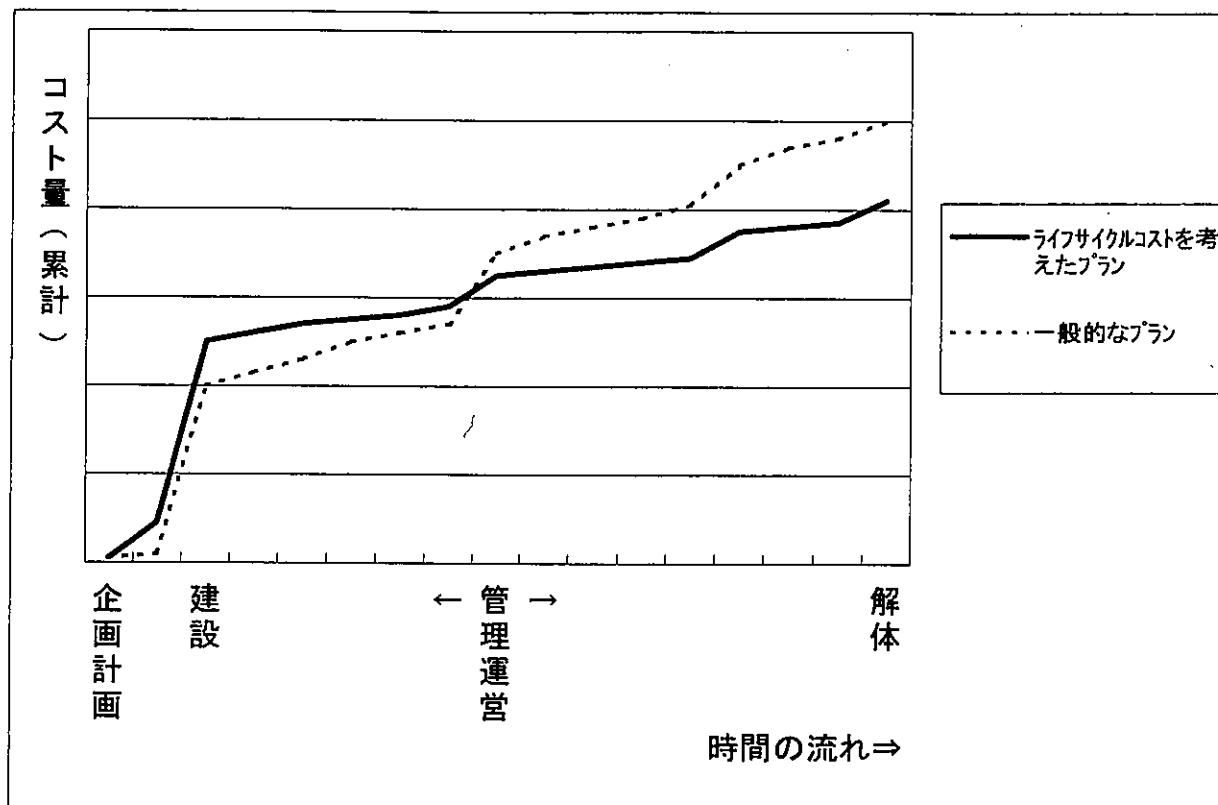
### イ コスト抑制計画

庁舎に限らず、設備機器を含めた建築物の建設は、それ自体に相当の経費を要するため、設計段階では建設費の抑制や、初期性能の向上ばかりが重要視される傾向があるのが現状です。しかし本来は、建物の寿命すべての工程で発生する、企画設計費や建設費、維持管理費、そして建物の寿命が尽きたときの廃棄処分費などをすべて含めて試算した上で、最もコスト

と機能のバランスのとれた計画を立てるべきです。この「建物の生涯費用」は一般的にライフサイクルコストと呼ばれ、それを想定したコスト計画はライフサイクルマネジメントと呼ばれています。

庁舎のコストを考えると、建設費のみを対象として評価しがちですが、実際のところ保全費や修繕費、改修費などの維持管理費は一般的に考えられているより莫大で、建設費の5～6倍に達する例もあるといわれています。つまり、建設費は建物の全コストから考えれば氷山の一角でしかなく、その部分のみを抑制するために、維持管理費に大きく寄与する設備投資をないがしろにした結果、維持管理にかかる各種費用がかさんで、全コストで比較するとコストが逆転することもあるわけです。

【参考】ライフサイクルコストの概念グラフ



## 第4章 理想の庁舎形態と都市内分権

前章では、庁舎本体の中身に焦点を当て、理想の庁舎機能と庁舎管理について提言しました。これにより、最新のオフィスビル並みの機能を備えた庁舎が生まれることになります。しかし、庁舎は「行政サービスを提供する拠点」であることを忘れてはなりません。将来のまちづくりを考えたとき、また、市民とのパートナーシップをより強力に推し進めていくことを考えたとき、行政サービスを提供する拠点が一つである状態、すなわち、行政機能が一極集中している状態は、広い市域を持つ大津市において非常に非効率です。

そこで本章では、地方分権に対応した将来の行政サービスの形を提案する観点から、理想の庁舎形態について提言するとともに、その背景となる概念として都市内分権について提言します。

### 1 市民主体の庁舎像 ～その形態と背景～

市民にとって便利で使いやすい庁舎は、居住地から近い庁舎です。このことから、大津市では、各学区に支所を設置し、市民が身近に利用できる行政サービスの窓口としています。しかし、現状は支所で処理できる案件に限界があるため、多くの場合は本庁まで出向く必要があります。これでは市民にとって便利で使いやすい庁舎とは言えません。

また、広い市域を持つ大津市で、全市的に均等に執り行う施策が、全ての地域の実情に合致していないことがあります。地域に密着した行政サービスを提供するには、各地域ごとに市民の声を拾い上げ、施策に反映させる必要があります。

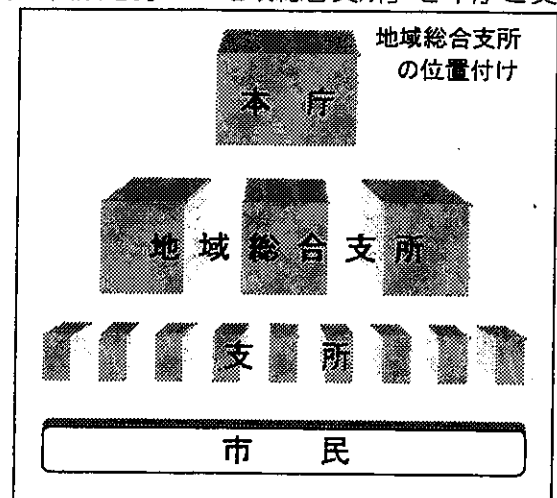
このため、市内を複数の地域に分割し、地域の市役所ともいえる「地域総合支所」をそれぞれの地域に配置するとともに、市民が主体となって地域のまちづくりを進める仕組みをつくります。

#### (1) 庁内分権 ～地域の市役所「地域総合支所」の設置～

大津市のように南北に長く、地域特性が多様な自治体では、行政が執り行う施策が各地域それぞれの課題に対して有効でないことがあり得ます。これは、市役所の本庁が唯一の施策執行機関であるため、施策を展開するにあたり市全体のバランスを重視しなければならず、各地域個々のニーズに応えることが難しいからです。

そこで、市内を複数の地域に分割し、一定の予算と権限を持つ「地域総合支所」を本庁と支所の間で設置します。地域総合支所では、各種申請の受け付けや証明書交付、税・保険料の納付など市民の日常生活に必要な行政サービスはもとより、福祉保健業務や土木業務、安全・防災対策、地域振興など、地域個々の課題にも柔軟に対応できる機能を持ちます。

さらに本庁では、全市的な中枢管理事務や広域的課題への対応、議会・委員会などの事務などを、支所では地域住民の活動を支援するための機能を持つよう、それぞれの役割分担を明確にし、市民へ迅速かつ適切に行政サービスを提供します。

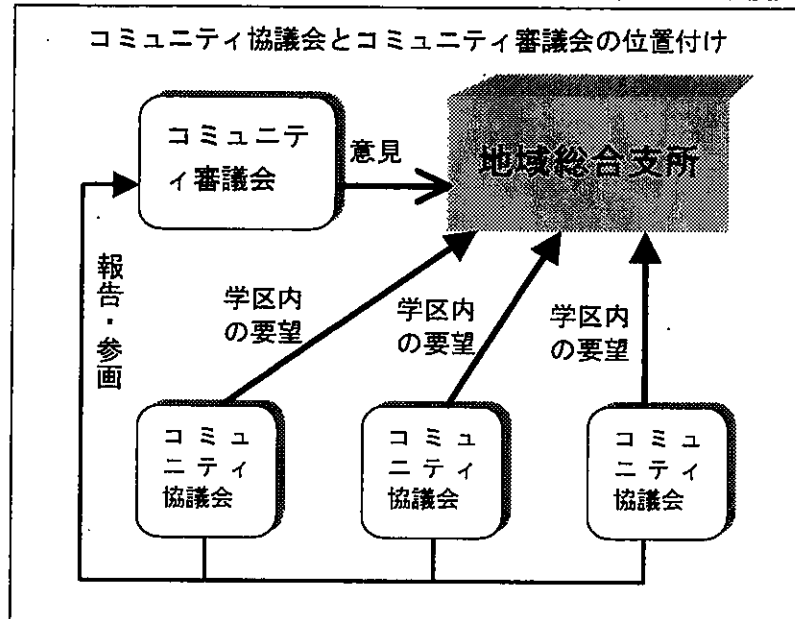


## (2) 地域への分権 ～市民主体のまちづくりを進める仕組み作り～

地方分権の進展により、あらためて住民自治の拡充の必要性が強く認識されるようになっていきました。さらに長引く景気の低迷と自治体の財政難から、官民協働でより効率的なサービスの提供を目指す動きが始まっています。「あれもこれも」ではなく、「あれかこれか」の選択をするときに、真に必要なサービスを市民が決定し、市民自身が行うこととすれば、市が行うよりも効率的なサービスが提供でき、節約にもつながります。

これまで本市では、地域コミュニティの形成に自治会が大きな役割を果たしてきましたが、少子高齢化や核家族化の進展により、自治会活動への無関心層が増加し、加入率の減少や役員の高齢化が問題となっていました。他方、自治会とは別の組織（NPOなど）が増加しています。

そこで、支所単位に「コミュニティ協議会」を設置し、市民主体の新たな意思決定機関として位置付けます。さらに、地域総合支所単位にはコミュニティ協議会の代表者などにより構成される「コミュニティ審議会」を設置し、地域総合支所長の諮問機関として位置付けます。



## (3) 新たな自治体経営の流れ ～都市内分権～

地域総合支所の設置を主とした「庁内分権」、市民主体のまちづくりを進める仕組み作りとしてのコミュニティ協議会とコミュニティ審議会の設置による「地域への分権」は、「都市内分権」と呼ばれる新たな自治体経営のあり方です。

1990年代半ば以降の地方分権改革により、機関委任事務の廃止などで地方分権の一つの柱である団体自治はほぼ達成されました。しかし、もう一つの柱である住民自治は第二次分権改革以降の課題として残されました。そこで、住民自治を達成するための手法として、地方分権を進める際の根拠として用いられた「補完性の原理」により、市町村よりも小さなレベル、つまり地域レベルにおける自治が注目されるようになったのです。

### ア 都市内分権の目指すもの

「補完性の原理」とは、キリスト教社会倫理に由来する考え方で、政策決定はそれにより影響を受ける市民・コミュニティにより近いレベルで行われるべきだという原理です。

平成の大合併が進む中、これまで以上に市民と行政との距離が遠くなるおそれがあるため、ますますこの原理が重要視されています。都市内分権はこの原理を念頭に置き、次の5項目の実現を目指すものです。

|             |                           |
|-------------|---------------------------|
| ① 地域課題の解決   | 地域の課題は地域で解決できる仕組みの構築      |
| ② 行政サービスの向上 | 身近なところで総合的市民サービスの実現       |
| ③ 行政運営の適正化  | 本庁組織のスリム化と地域行政機関の総合的機能の強化 |
| ④ コミュニティづくり | 市民活動への支援を通じた自治意識の高揚       |
| ⑤ 市民参画の推進   | 地域住民の参画・協働による市政運営         |

## イ 都市内分権に関する国の動き

### (ア) 市民と都市自治体の新しい関係構築のあり方に関する調査研究最終報告書

平成 14 年 3 月、(財)日本都市センターより、市民と都市自治体の新しい関係構築のあり方に関する調査研究最終報告書「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」が発刊されました。ここでは、住民による自治的コミュニティ形成の動きと近隣自治の仕組みについて検討するほか、県・市町村に続く第 3 層の地方政府として、近隣政府を提案しています。この報告書は、全国各地で第 3 層の仕組みを考える原動力となりました。

なお、本研究のために、学識経験者や自治体関係者からなる「市民自治研究委員会」が組織され、大津市からも青山庄司企画部長（当時）が委員として名を連ねています。

### (イ) 第 27 次地方制度調査会答申

平成 15 年 11 月 13 日、第 27 次地方制度調査会の答申「今後の地方制度のあり方について」が出されました。ここでは、基礎自治体（市町村）と住民の間に設置する地域自治組織が提案されています。また、地域住民との協働を図り、諮問に応じて審議・または自ら建議することができる地域協議会と地域共同的な事務等を行う事務所を地域自治組織内に設置することとしています。

### (ウ) 地方自治法一部改正

平成 16 年 5 月 26 日、地方自治法の一部を改正する法律が公布されました。これは、住民自治の推進を目的として、第 202 条の 4 以下に以下の記述（一部抜粋）が追加されたものです。なお、この法律は同年 11 月 10 日に施行されています。

#### ① 地域自治区の設置

市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる。

#### ② 地域協議会の設置・構成員・権限

地域自治区に、地域協議会を置く。

地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村長が選任する。地域協議会の構成員の任期は、四年以内において条例で定める期間とする。

地域協議会は、市町村長その他の市町村の機関により諮問されたもの又は必要と認めるものについて、審議し、市町村長その他の市町村の機関に意見を述べるることができる。

## 2 庁内分権の具体策

### (1) 地域総合支所の設置

地域の課題を地域で解決するためには、できる限り市民に身近なところで総合的な行政サービスを提供する仕組みが必要です。このため、支所の機能を見直すとともに、本庁が持つ権限や予算を地域に分散し、それぞれの地域の実情に即したまちづくりが実現できるよう、市内を地域分けし、各地域に地域総合支所を設置します。

地域総合支所には、それぞれに総合窓口（前章参照）を設置し、市民が本庁に出向くことなくほとんどの申請・交付がワンストップでできる機能を有します。さらに、それぞれの地域の課題に迅速かつ適切に対応するとともに、市民の自治活動を支援し、協働で各地域の特色を生かした独自のサービスを展開します。

### (2) 本庁のスリム化

本庁機能のうち、地域行政・課題に関することについては、地域総合支所へ可能な限り権限を委ねます。これにより、本庁では、全市的な中枢管理事務や広域的課題への対応、各地域総合支所との調整、統一的に処理した方が効率的な事務のほか、議会や行政委員会に関する事務を担います。

このため、新たに整備する本庁舎は、機能・職員数ともにスリム化されることから、現庁舎並みの床面積・駐車場を必要としません。現地から移転するとした場合には、困難な用地の確保や地価の高い市内中心部におけるコスト削減に大きく寄与するものです。

### (3) 支所のコミュニティセンター化

現在の支所は、地域総合支所の管轄下に置きます。また、その機能は昨年に「行政事務研究委員会」（行政改革推進室所管の庁内職員プロジェクト）で報告されたコミュニティセンターを基本とします。

具体的には、同センターは、地域ごとに設置された「コミュニティ協議会」の事務局的な支援体制を主として、地域住民の暮らしづくり（ひとづくり、コミュニティづくり、まちづくり）の場となります。本庁あるいは地域総合支所への取り次ぎや公民館業務はこれまで同様継続しますが、窓口業務に関することは地域総合支所の総合窓口で担います。証明書交付については、自動交付機を各センターに設置することで補います。

なお、現在支所で行っている市民活動の事務局機能は、「コミュニティ協議会」の事務局機能も含め、それぞれ市民が主体的に運営する方向へ転換するよう支援していきます。

#### \* コミュニティセンター

- ・ 開館日 年末年始を除く毎日
- ・ 開館時間 9時～22時（土・日曜日、祝日、夜間などは地域住民の自主運営）
- ・ 人員 正規職員（地域特派員）…コミュニティ協議会との連絡・調整  
生涯学習専門員…人権・生涯学習の推進  
地域住民…コミュニティ協議会事務局

## 本庁、地域総合支所、コミュニティセンターの事務分掌案

### ■本庁

#### ①全市的な中枢管理事務

- ◇計画の策定・管理、国や県との調整、予算編成、行財政改革、条例の制定・改廃
- ◇人事管理、情報システム管理、契約事務、財産管理、工事検査
- ◇広報広聴、統計調査、環境マネジメント推進

#### ②広域的課題への対応

- ◇都市基盤整備、交通政策、環境政策、産業振興、観光振興、国際交流

#### ③議会・行政委員会に関する事務

- ◇議会事務局、教育委員会、監査委員会、選挙管理委員会、農業委員会

#### ④地域総合支所との連絡調整

### ■地域総合支所

#### ①窓口サービスの提供

- ◇申請・届出の受付（戸籍、住民票、保険年金、介護保険、軽自動車など）
- ◇証明書の発行（戸籍・住民票、所属・納税証明、評価証明など）
- ◇閲覧・交付（統計資料、固定資産課税台帳、地図など）
- ◇収納（市税、国民健康保険料、介護保険料、水道・ガス料金など）

#### ②地域行政サービスの提供

- ◇保健福祉業務（生活保護・障害者相談、身体障害者手帳交付、介護保険認定調査など）
- ◇税務（固定資産評価、滞納整理、市民税・都市計画税相談など）
- ◇土木業務（市道、河川、水路、公園などの新設・維持管理、境界確認、占用許可など）
- ◇防災対策（地域防災計画、防災資機材の点検整備、防災訓練など）

#### ③地域振興に関する事務

- ◇地域振興計画の策定・実施、コミュニティ審議会との調整
- ◇景観・まちづくり活動支援、文化・観光振興支援

#### ④管轄するコミュニティセンターとの連絡調整

### ■コミュニティセンター

#### ①コミュニティ活動支援

- ◇コミュニティ協議会の活動に関する支援
- ◇自治会など地域団体の活動に関する支援

#### ②防災・防犯に関する支援

- ◇自主防災会、自主防犯協議会の活動支援
- ◇地域内パトロール

#### ③生涯学習活動に関する支援

- ◇公民館活動、青少年育成学区民会議への支援

#### ④地域総合支所、本庁への取り次ぎ・連絡調整

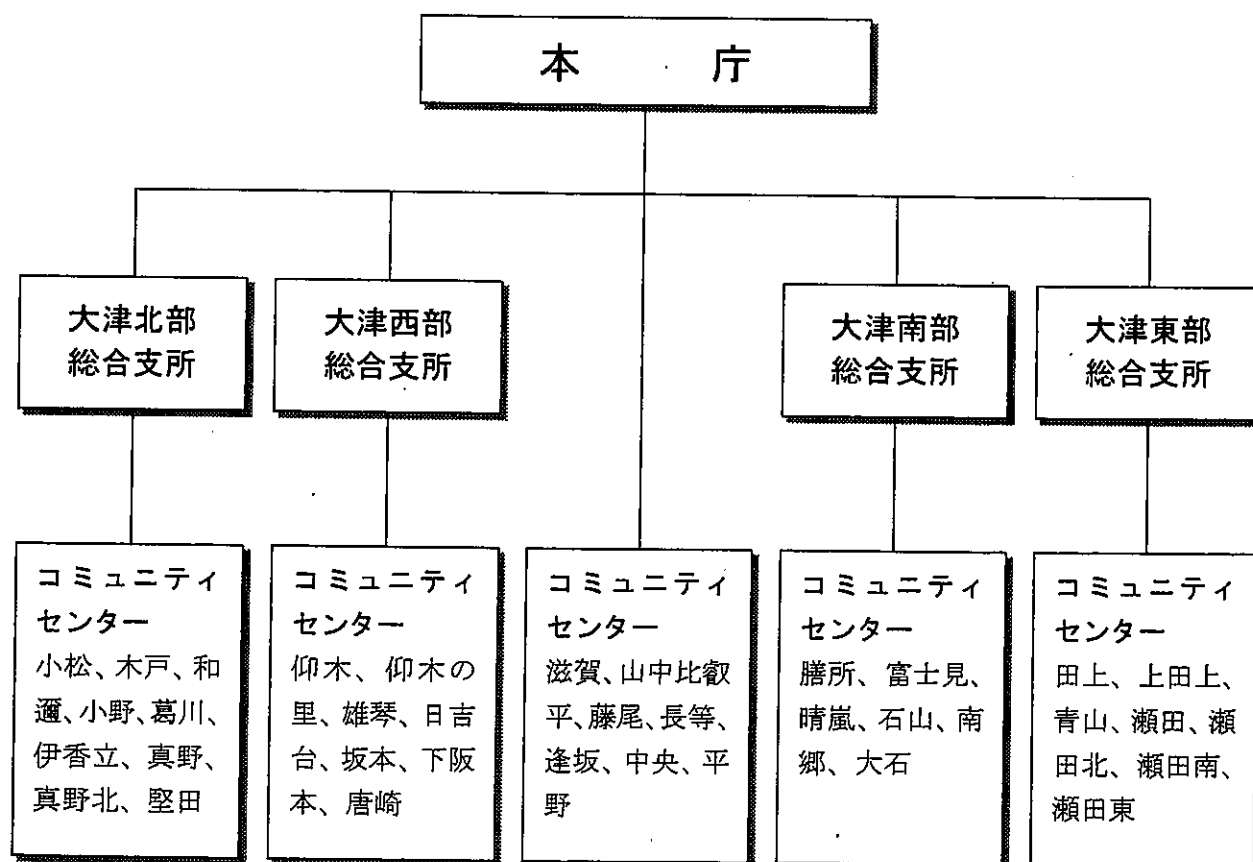
#### (4) 地域の分割

地域の設定については、すでに大津市総合計画において、4つの地域区分が提示されていますが、現在志賀町との合併協議が進められており、これをふまえて検討する必要があることから、ここでは、志賀町をも含めた市域の分割を提案します。

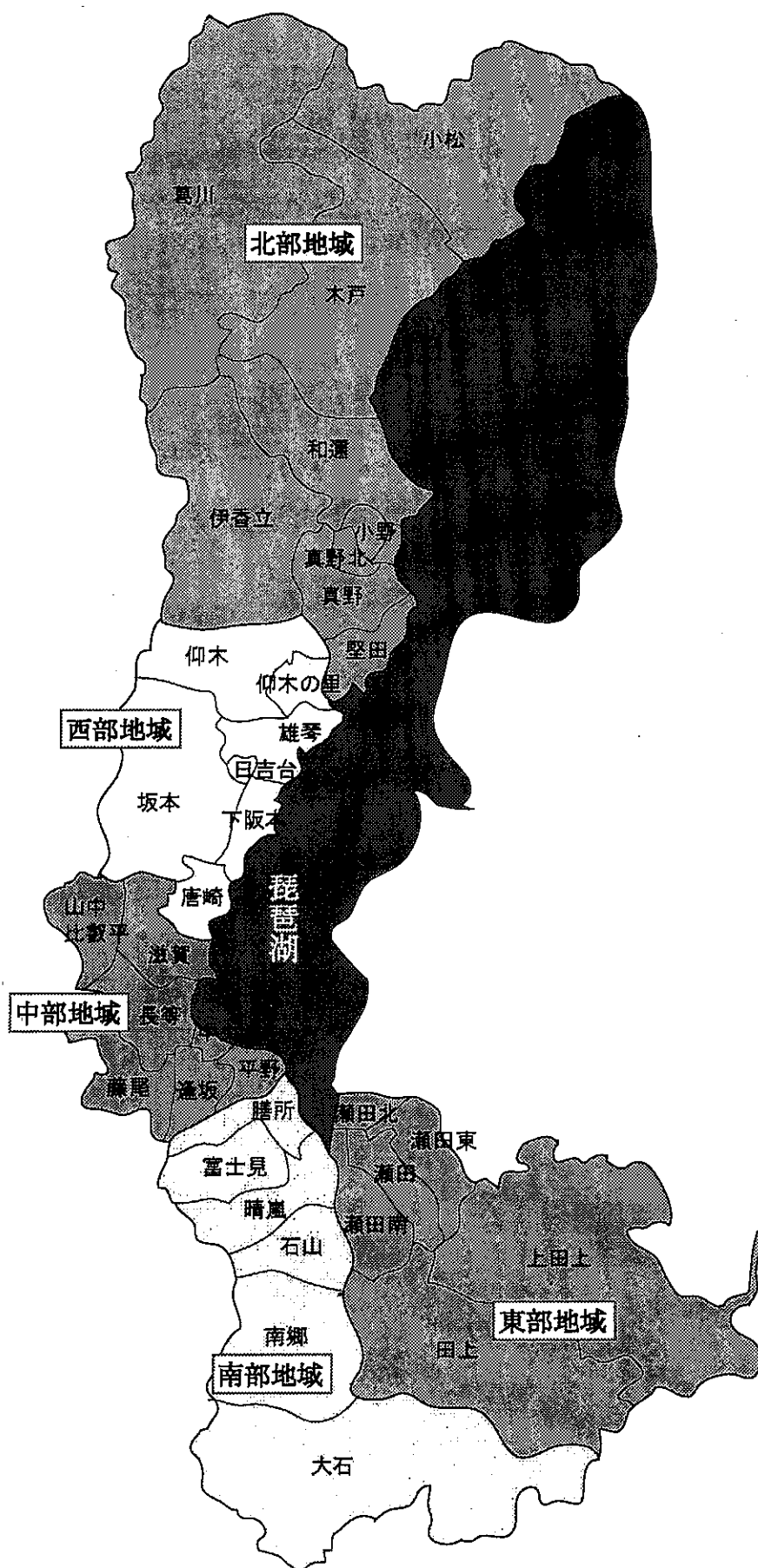
分割においては、地形上の結びつきや人口を考慮しながら、中学校区を分割しないことを大前提とします。また、皇子山・打出ブロックは本庁が地域総合支所の役割を果たすこととし、残りの市域を4つの地域に分割します。

【 地 域 分 割 案 】

| 地 域 | 管 轄 学 区 域                             | 人口（人）<br>(H16.12.1 現在) | 面積（㎡）    |
|-----|---------------------------------------|------------------------|----------|
| 北 部 | 小松、木戸、和邇、小野、葛川、伊香立、真野、<br>真野北、堅田      | 57,046                 | 15,612.6 |
| 西 部 | 仰木、仰木の里、雄琴、日吉台、坂本、下阪本、<br>唐崎          | 59,579                 | 4,289.8  |
| 中 部 | 滋賀、山中比叡平、藤尾、長等、逢坂、中央、<br>平野<br>(本庁所管) | 63,299                 | 2,585.3  |
| 南 部 | 膳所、富士見、晴嵐、石山、南郷、大石                    | 82,881                 | 7,269.4  |
| 東 部 | 田上、上田上、青山、瀬田、瀬田北、瀬田南、瀬<br>田東          | 63,369                 | 7,583.2  |



# 【地域分割案（市域図）】



### 3 地域への分権の具体策

#### (1) コミュニティ協議会とコミュニティ審議会の設置

地域への分権を進めて、市民と行政がそれぞれの責任を果たしつつ、協働でまちづくりを進めていくためには、地域の課題を地域住民の手で解決するための仕組みが必要です。大津市には、各学区に支所が配置されており、各学区に自治連合会が組織されるなど、地域コミュニティを推進する基盤がすでに存在するため、現在の学区単位でコミュニティ協議会を設置できるようにします。さらに地域総合支所の管轄地域を単位として、コミュニティ審議会を設置します。

#### (2) コミュニティ協議会

##### ア 趣旨・目的

学区内の各種団体のネットワーク化を図るとともに、住民の声を的確に把握し、学区内の課題を解決するための活動を行います。コミュニティ協議会は、学区内の各種団体で構成され、各学区の実情に応じたものとなるため、その発足や機能については、地域住民の主体性を尊重します。市は自治意識の高揚を図り、同協議会の設立に対して支援を行うものです。

##### イ 組織

コミュニティ協議会の構成団体は、自治連合会、学区社会福祉協議会、青少年育成学区民会議、体育協会、婦人会、消防団、商工団体、PTA、NPOなどが考えられますが、各学区の実情に応じて自主的に決定できるものとします。

また、同協議会には、構成団体の代表者などによる意思決定機関を設置します。同機関の委員の任期は活動の継続性を考慮し、3年を原則として各学区で決定できるものとします。

さらに同協議会の事務局は、各コミュニティセンターが担いますが、地域住民の自主的な運営を尊重し、将来的には事務局機能も同協議会へ転換できるよう支援を行います。

##### ウ 権能

コミュニティ協議会は、地域住民の要望を把握し、コミュニティ審議会へ報告するとともに学区内の課題に対処するための活動を行います。市が行う事務の内、同協議会が処理することが望ましい事務については、同協議会の求めに応じ、その事務を委託するものとします。

#### コミュニティ協議会が受託できる事務の例

##### ①学区内施設などの維持管理

公園の除草・樹木の伐採、道路の清掃、緑化推進、河川の美化

##### ②景観・環境保全活動

景観協定などによる景観形成活動、リサイクル・分別収集活動

##### ③防災・防犯活動

自主防災会活動、自主防犯協議会活動、暴力団追放、街頭啓発

##### ④生涯学習活動

広報紙の配布、公民館運営、青少年健全育成、スポーツ・文化振興、人権啓発

### (3) コミュニティ審議会

#### ア 趣旨・目的

地域住民の声を行政に反映させるとともに、地域住民と行政の協働によるまちづくり活動の提言やコミュニティ協議会への支援・助言などを行います。位置付けは地域総合支所長の諮問機関とし、地域総合支所の管轄する地域単位にコミュニティ審議会を設置します。

#### イ 組織

コミュニティ審議会の委員は、コミュニティ協議会の代表者のほか、学識経験者や公募委員などが考えられますが、各地域の実情に応じて自主的に決定できるものとします。同審議会の委員は、地域の推薦により、地域総合支所長が委嘱するほか、地域の実情に応じて市議会議員をオブザーバーとして設置することができるものとします。

なお、同審議会の事務局は、地域総合支所が担います。

#### ウ 権能

地域総合支所長は、地域内の行政施策の決定や執行において、コミュニティ審議会へ諮問できるものとします。同審議会からの答申は、行政運営に対する拘束力はありませんが、地域総合支所長はこの答申を尊重し、施策の決定・執行を行います。

同審議会は、主に管轄地域のコミュニティ協議会を通じ、意見の集約を行って、地域総合支所長に対し意見を具申することができます。また、地域総合支所長が行う本庁への予算要求に際し、管轄地域の課題を集約し、地域総合支所長へ報告することができます。

| 地域総合支所長から<br>コミュニティ審議会への諮問例                                                                                | コミュニティ審議会から<br>地域総合支所長への意見例                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ◇地域振興計画の策定<br>◇地域総合支所へ配分された地域枠予算の使い道<br>◇地域総合支所が執行する事業の優先順位<br>◇地域内へ新設する施設の用地選定・内容<br>◇地域内施設の統廃合や管理・運営方法など | ◇地域総合支所で実施すべき事業<br>（地域内の道路・水路・公園などの新設・改修など）<br>◇行政との協働によるまちづくり活動の提言<br>◇既存施設・市有地の利活用の方策<br>◇コミュニティ協議会への支援策 |

### (4) 市の役割

#### ア 財政的支援

コミュニティ協議会やコミュニティ審議会の活動費に対し、財政的な支援を行います。予算の確保や執行は地域総合支所が担います。現在、本庁担当課から各学区の団体へ交付している補助金（自治会報償金など）については、学区の実情に応じて同協議会へ一括交付することも視野において検討します。

#### イ 人的支援

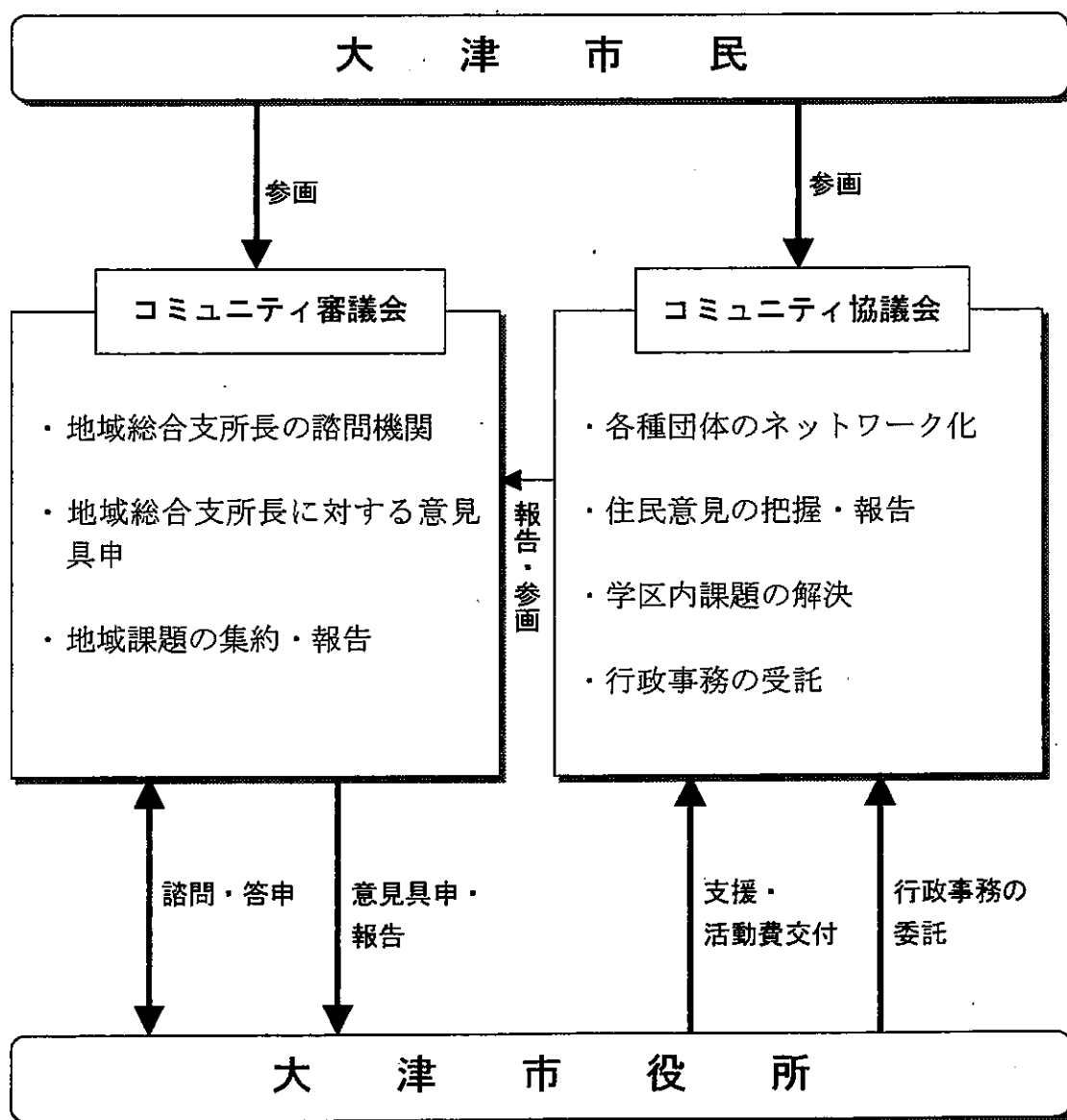
各コミュニティセンターに「地域特派員」、地域総合支所に「地域振興担当」の職員を配置

し、コミュニティ協議会とコミュニティ審議会の活動を積極的に支援します。また、市職員は、コミュニティ協議会の活発な活動に寄与するとともに、地区の実情を把握する目的で、新たに地区ごとの担当職員制度を設置し、同協議会の活動に対し、参加・支援を行います。

#### ウ 情報提供

コミュニティ協議会やコミュニティ審議会の活動が活発に行われるよう、地域総合支所には、市民交流サロン(前章参照)を設置し、さまざまな統計資料や郷土本、インターネット端末を配備します。また、各コミュニティセンターにもこれに準じた情報を提供できる機能を持たせるとともに、広報紙やホームページなどを活用して積極的な情報提供に努めます。

コミュニティ協議会・コミュニティ審議会の概念図



## 4 都市内分権に向けて

### (1) 都市内分権の課題

都市内分権は、一朝一夕に実現できるものではありません。地域を分割する区分けや地域総合支所の位置をはじめ、地域コミュニティ協議会・地域コミュニティ審議会の設置にいたるまで、市職員の理解はもとより市民の理解が必要不可欠です。このため、市職員の意識改革を行い、具体的な実施内容を検討する組織を庁内に設置するとともに、市民へは都市内分権の概要、目的、必要性などについて、十分説明する必要があります。

### (2) 都市内分権への方策

都市内分権の実現に向け、議会や自治連合会に対して説明を行い、理解と協力を求めるとともに、市民に対してアンケートや説明会、パブリックコメントを実施し、これらを通じて得た意見を参考にしながら、検討を進めます。

地域割や地域総合支所の位置については、市民の代表や学識経験者からなる審議会を設置し、市民の意見を踏まえた上での十分な審議を経た上で決定します。

地域コミュニティ協議会の設置は、地域住民の合意なくしては実現できないため、まずは一つの学区に対し重点的に働きかけを行い、モデルとして設置していただき、その組織や権能について研究した上で、全市的に働きかけ、理解を得られた学区から設置していただきます。また、地域コミュニティ審議会は、地域内の全学区にコミュニティ協議会が設置された上で、代表を選出していただき組織します。

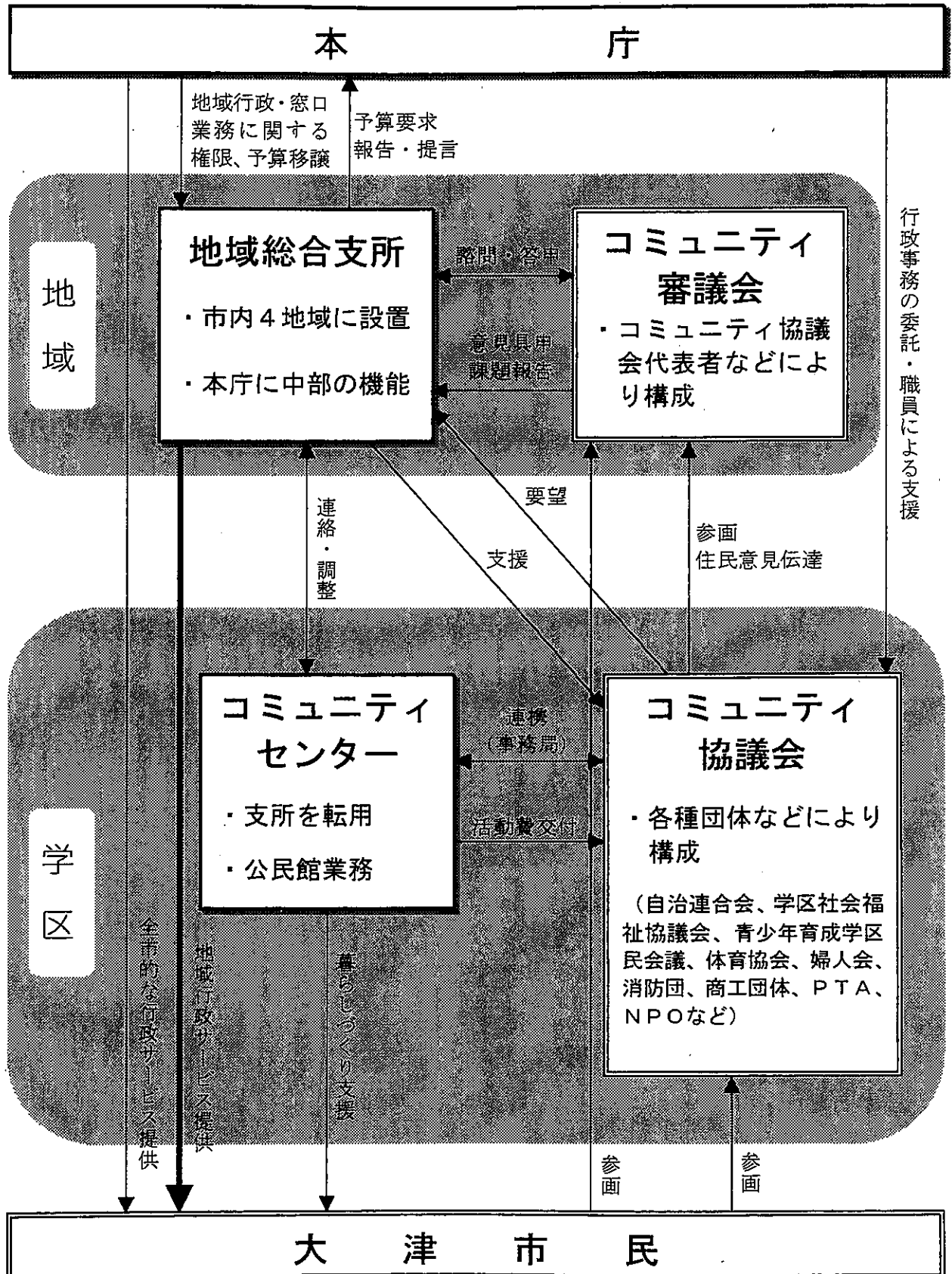
### (3) 都市内分権への展望

大津市における地域コミュニティの発展は、主に自治会の手によるものであり、他の自治体に比べ大きな権能を持ち、重要な役割を果たしています。多くの市民が、自分たちが住んでいる地域でのつながりを意識して生活していること、各学区に支所が配備されていることは、都市内分権を実現する土壌がすでにできているといえるでしょう。

また、既存の組織の枠を超えて、地域に根ざした活動を展開する団体が増えており、都市内分権への受け皿ができつつあります。例えば、晴嵐学区においては、自治会やPTA、体育協会、社会福祉協議会、商店街、学区内事業所などが参画する「晴嵐コミュニティ推進委員会」が組織されており、晴嵐まつりや文化祭、ふれあいマラソンなどの活動を展開しています。また、膳所学区においては、青少年育成学区民会議や学区補導連絡協議会、子ども会指導者連絡協議会、巡視会の4組織を統合し、「膳所プリングアップ」という青少年育成のネットワークを構築しています。さらに、仰木の里学区では、仰木の里学区自治連合会長の諮問機関として「仰木の里学区個性輝くまちづくり委員会」を組織し、まちづくりのツールとしてインターネットホームページ「サイバータウン仰木の里」を開設しています。

加えて大津市は、志賀町との合併を控えています。両市町民には、市域が拡大することで、これまで以上に地域の声が届かなくなるという懸念があります。他方、市職員が増加するという問題もあります。都市内分権を進めることで、この懸念を払拭することができるように、合併に伴って増加する職員を地域総合支所に配置することができます。

大津市版都市内分権 総括イメージ図



## 第5章 庁舎整備に向けた今後の検討事項

ここまで理想の庁舎について考察をしてきましたが、本来ならば第4章で述べた都市内分権を含めた将来の自治体のあり方が論じられた上で、我々が求める庁舎像を描いていくのが本筋かもしれません。その為には広く市民の意見を取り入れ、長い時間をかけて十分な協議を行っていく必要があるでしょう。

しかし、現実には既存の庁舎の耐震性が危ぶまれ、地域防災の拠点としての庁舎整備が求められていること等から、早急に整備方針を考えていかなければなりません。

そこで、今後計画の具体化にあたっては、下記のような様々な課題をクリアしていかなければならないと考えます。

### 1 整備方法

どのような方法で庁舎を整備するかというのは、まず何よりも優先して決定されるべき方針であると思われます。様々な考え方がありますが、大別して、(1)耐震改修案 (2)現地建替え案 (3)移転新築案 の3つが考えられます。ここでは、これら3案それぞれのメリット・デメリットを列挙します。

#### (1) 既存庁舎の耐震改修案

第2章で紹介したように、現在の庁舎の耐震性能は本館・別館共に要求される水準を大きく下回っています。これを耐震補強工事により改修し、また併せて内部のリニューアル工事を行い継続使用していこうという案です。

(メリット)

- ・庁舎整備にかかる準備期間が短期間ですむ。
- ・従来の庁舎を使用するということから市民の理解が比較的得やすい。
- ・既存施設の利活用を図るということで、時代の流れにも沿った考え方である。

(デメリット)

- ・分館ゆえの不便さが解消されない。
- ・庁舎の大幅な耐用年数の延長とはならない(年々コンクリートの劣化は進行する)。
- ・得られる効果に対して過大な費用がかかる(改築よりはるかに安価とまでは言えない)。
- ・建物以外に設備機器等の改修が必要となる。また多額のリニューアル費も必要である。
- ・工事中の建物の使用に制限があるため、一部仮庁舎が必要となる。
- ・付近に断層が存在するという事実は依然残る。

#### (2) 現地建替え案

耐震改修によって庁舎の耐震性能が向上したとしても、庁舎の不具合がすべて解消されるわけではなく、また建物の寿命が飛躍的に延びるものでもないことから、これら諸々の問題根本から解決するため、現在の位置で庁舎そのものを建替えようという案です。

この際、新館をどうするかという議論が予想されますが、使用年数や経済性の面、さらに本

館や別館に比べると高い耐震性能を有していること等から考えると、ある程度の改修は予想されるにしても、基本的には現在のまま継続利用するとして考えます。

(メリット)

- ・現在の庁舎が抱えている問題の多くが解消され、一新した建物とすることができる。
- ・現地改築であるため、新たな用地の検討や購入のための経費が不要である。
- ・移転することに比べて市民の理解は得やすい。

(デメリット)

- ・いったん庁舎がなくなるため大規模な仮庁舎が必要となり、余分な経費がかかる。
- ・現状の敷地の中での計画という制約を受ける。
- ・新庁舎に比べると耐震性能の劣る新館が残ることになる。
- ・新館とはやはり分館となるため、構造上の不便さが解消しきれない。
- ・付近に断層が存在するという事実は依然残る。

### (3) 移転新築案

新しい庁舎を建設することは現在の場所でも可能ですが、付近に断層が存在することや、現在地であるがゆえの制約を受けることを考えると、現地建替えでは理想の庁舎像に近づけるには限界があります。

そこで、より適した場所に新庁舎を建設し機能を移転させようというのが移転新築案です。

(メリット)

- ・3案の中で最も理想の庁舎像に近づけることができる。
- ・あらゆる面で要望に沿った計画をすることが可能である。
- ・中心市街地の活性化と結びつけることができる。

(デメリット)

- ・新たに広大な用地確保が必要となり、3案の中で最もコスト負担が大きくなる。
- ・移転に関して市民との協議が必要であり、理解を得たり意見を反映させたりするのに、より時間がかかる。

(その他の課題)

- ・跡地及び新館の、移転後の有効利活用について検討が必要となる(断層の存在が売却の障害となる可能性がある)。

## 2 本庁舎の位置

1で述べた整備方針3案において、「本庁舎を現地に残すのか、別の場所に移転するのか」という選択肢が考えられます。

それぞれの案を比較した限りでは、理想の庁舎を目指すにあたっては移転新築案が最も適した方法であると思われますが、次に具体的にどの場所に移転させるのかという問題があります。

### (1) 市街地活性化への効果

人口バランス等の面からすると、庁舎の位置は浜大津～膳所の地域が最も適していると言われています。庁舎移転が中心市街地の活性化に多大に寄与するであろうことを考慮すると、浜大津付近というのは有力な候補地と言えるでしょう。

市役所には、職員を含め1日に約3,000人近くの人が訪れているといわれており、これだけの人が集まるということは、移転地には経済的にも大きな波及効果をもたらすことになるでしょうし、地価の下落にも歯止めがかかる事等も考えられます。また庁舎の存在によって、大津市の中心地ということを明確に位置付けることもできます。

## (2) 波及する問題

しかし、移転新築案の中で述べたように、移転用地の取得に多額の費用を必要とすることが予想されますし、建物がかなり密集した地区で広大な移転用地を確保するのはかなり困難と思われます。交通面でも道路の渋滞対策等も検討しなければなりません。

さらに、付近には多くの町屋が存在し、毎年大津祭が開催されているなど、歴史性が濃い地域であるといった面もあります。庁舎移転による地域の活性化と、伝統的な価値の保存とをバランスよく成立させることが重要となってきます。

移転候補地を浜大津付近とした場合を想定してきましたが、移転先がどこになるとしても、その波及効果は絶大なものが予想されます。

さらに、都市計画やまちづくり全体の根幹となる事案であることから、より多方面から検討した上で移転地を選定することが必要です。

## 3 庁舎の規模

現地建替えにせよ移転新築にせよ、新庁舎の計画にあたっては適正な建物規模を見定める必要があります。

第2章で述べたように、現庁舎については標準的と言われている床面積を下回っているなど、今となっては狭隘と言わざるを得ない状況にあります。市民ニーズの多様化や業務拡大など、庁舎に求められている機能が昔と比べて増加してきている状況から、現庁舎の規模でそのまま新庁舎を建設するというわけにはいかないでしょう。

とはいえ、庁舎規模の算定には、第3章で述べた考えをもとに無駄のない適格な考え方が不可欠です。ファシリティマネジメントの導入で執務空間の有効利用を図るなどして、「狭くなったから広いものを建てよう」といった短絡的な考え方は捨てなければなりません。

ここで、庁舎規模の算定に大きく関係してくると思われる事項について考察します。

### (1) 合併による影響

現在本市と志賀町とが合併に向けて協議を進めていますが、合併した際には市域が拡大され、また職員数の増加も考えられるなど、合併問題は庁舎の規模算定にも大きく関わってくると思われます。

さらには、志賀町と合併することで中核市となる人口の要件を満たすこととなり、将来中核市になると、これまで県の許可がないとできなかったことや県が所管している事務の一部が権限委譲されてきます。このことによる事務量の増大等にも対応できる庁舎規模を考慮する必要があります。

## (2) 都市内分権への対応

庁舎整備の段階でどこまでの方針が決定されるかわかりませんが、第4章で述べた都市内分権の考え方を導入し分権型庁舎を目指すのであれば、本庁の機能はスリム化されるため、現在の庁舎規模よりも小さなものですむ可能性もあります。仮に、新庁舎建設後に庁内分権が進められるとなると、本庁の職員数が減少した分の空きスペースを市民のために有効活用できるようにする等、将来の計画に柔軟に対応することを考えておかねばならないでしょう。

また、地域総合支所の建物についても、新たな建物を建設するのか既存の市の施設を利用するのかといった検討が必要となってきます。もちろん、個々の地域総合支所についても無駄のない適正な規模を見定めなければなりません。

今後、大津市を取り巻く環境はまだ大きく変化することが予想されます。言い換えれば、不確定要素がまだまだ多くあるとも言えるでしょう。これら不確定要素を全て正確に把握・検討し、最適規模を決定するのは非常に困難ではありますが、できる限り将来への対応が可能なように計画を進める必要があります。

## 4 市民協働での検討

市庁舎は、職員の執務場所であるのと同時に、多くの一般市民が利用する公共施設であることを忘れてはなりません。理想の庁舎像を考えるにあたっては、空き会議室の利用や交流サロンの設置といった市民への庁舎開放を提言しており、庁舎整備の検討にあたっては市民の意見を取り入れていくことが不可欠と考えられます。

例えば視察で訪れた高崎市では、市の学識者や代表者等を委員とした市民懇談会を設置し、積極的に意見を取り入れる姿勢をとってきました。また、京都市においても現在新庁舎整備の検討が進められており、高崎市と同様に学識者等による懇談会により意見交換を行い、広く市民の意見を求める努力をしてくれています。

さらに、現在新庁舎建設に向けて準備中の立川市では、「新庁舎建設市民100人委員会」を設置し、活発な検討協議を進め、基本構想市民案が提出されています。

庁舎整備事業は、先に述べたように大津市のまちづくりの根幹を成すものであり、市民との協議についても時間をかけて行っていく必要があるでしょう。本市でも市民との協議の場を持つ組織の設立が必要です。

## 5 資金計画等

庁舎整備に限ったことではありませんが、最終的に一番の課題となるのは、やはり資金の調達をどのようにするかということでしょう。

### (1) 資金の積立て

高崎市のように、かなり早い段階で基金の積立を開始し、バブル経済期の後押しもあったおかげで順調に事業が進んだような例は、今となっては期待できませんが、庁舎整備のための資金確保はできる限り早期から行うべきだと考えます。

志賀町と合併した際の特例債を期待するとも言われていますが、その全てを庁舎整備費とし

て充てることは難しいでしょう。概算額で約 200 億円という試算が出ていますが、今後計画を進めていく中で当然ある程度の増額は考えられます。

本市の財政状況が相変わらず厳しいものがある中で自己資金の確保は難しいと思われませんが、かなり思い切った予算措置を断行してでも資金を調達するつもりでないと、事業の実現にはまだまだ時間がかかるでしょう。

## (2) 運営・管理費用の抑制

庁舎整備においてもコスト削減の努力により、事業にかかる費用はできる限り抑えるのは当然のことですが、初期費用（建設費）を安く上げればよいというだけのものでもありません。

第 3 章で紹介したライフサイクルマネジメントの考え方により、初期費用だけでなく建物の寿命が終わるまでの維持管理費を含めたトータルコストを考慮して、効率的な経費抑制を図る手法が確立され、民間の建物では広く取り入れられてきています。

また、PFI 方式のように、民間の資本と経営手法等を活用し、効率的かつ効果的に質の高い公共施設の整備を図る方法など、今までの概念にとらわれない考え方をういて検討していくことも必要です。

## 6 その他

1～5 で取り上げてきた今後の検討課題は、いずれも「市として庁舎をどのように整備するのか」という視点から考えてきましたが、他の行政機関等と連携して進めるということも考えられるのではないのでしょうか。すなわち、他機関との合同庁舎の検討ということです。

現在、市庁舎には銀行と郵便局といった外部機関が入っているものの、基本的には独立した存在です。しかし、日常業務や市民の話を聞いている中で、他機関が同一の場所にあれば何かと都合がいいのに、といったことを感じる機会があります。

例えば、大津市役所で税に関する業務を扱っているにもかかわらず、税務署は庁舎から離れた場所にあるため、場合によっては相互間を行き来しなければならないといった事態があります。また、大津税務署は慢性的に駐車場が不足しており、確定申告の時期には前面道路が常に渋滞するといった問題も抱えています。両者が同一の庁舎に入ればこうした問題も解決でき、周辺の地域も活性化につながる可能性も含まれています。

やみくもに市内の公共機関を 1 つの場所に集約する必要はありませんが、お互いの問題点が解消できるようであり、実現の可能性が少しでもあるならば、資金面の負担についても一部を担ってもらえる期待ができることから、検討の余地はあると思われます。

さらには「官」ということにこだわらず、民間企業・団体との合同事務所の可能性について検討してもよいのではないのでしょうか。

## 資 料

### ■ 視察報告

- 1 群馬県高崎市庁舎
- 2 東京都品川区庁舎
- 3 テレビ朝日社屋

### ■ 参考文献・資料、参考ウェブサイト

### ■ 大津市庁舎整備検討委員会要綱

### ■ 庁舎整備検討委員会 若手部会 部員名簿

### ■ 庁舎整備検討委員会組織図

## ■視察報告

理想の庁舎像を具体的に思い描くため、若手部会では平成16年8月30日から31日にかけて先進地視察を行いました。初日には、人口規模が大津市と近く、1999年に新庁舎を竣工した群馬県の高崎市にて、最新の発想を盛り込んだ庁舎を視察し、2日目には、職員の管理による屋上緑化と防災センターを整備した東京都品川区と、民間の発想によるオフィス構築の例として、テレビ朝日社屋を視察しました。

1 群馬県高崎市庁舎～100年間の使用に耐える、21世紀の庁舎～

### (1) 視察先概要

高崎市は、群馬県の南部に位置し、県庁所在地の前橋市と隣接する人口約 24 万人の都市。赤城、榛名、妙義の上毛三山を望み、利根川、烏川、碓氷川などが流れる、水と緑豊かな環境に恵まれ、新幹線 2 路線、JR 在来線 5 路線、私鉄 1 路線、高速道路 2 路線、国道 4 路線が集中する交通の要衝で、北関東有数の商都としても知られています。

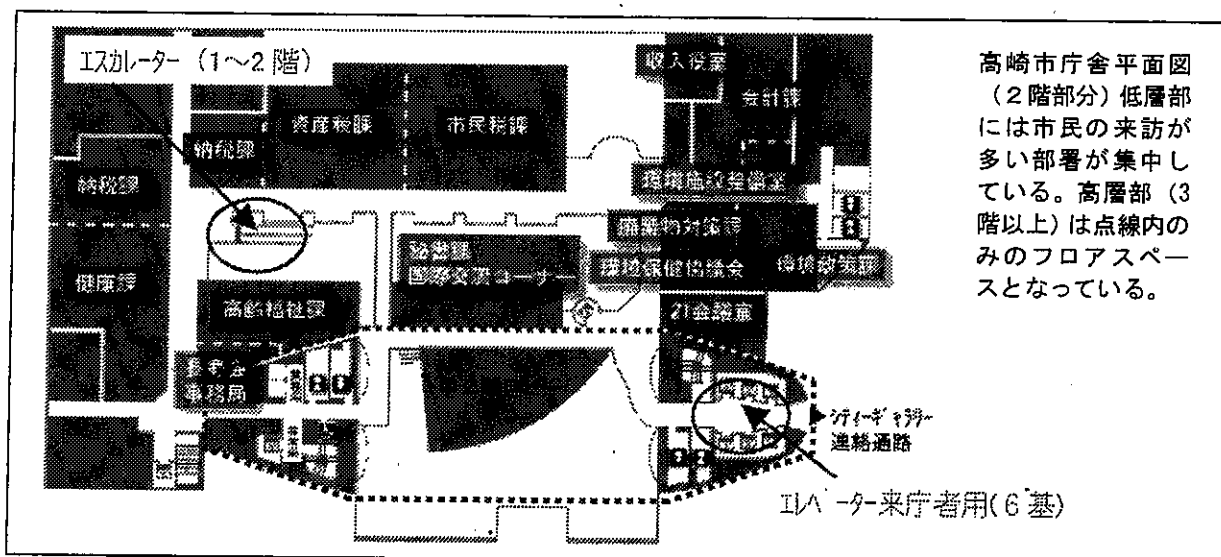
高崎市旧庁舎は昭和 28 年建設の建物を中心に、都市の成長に伴って増築を繰り返してきましたが、ＯＡ機器の導入など電気・機器系の整備に限界を感じ、1999 年に新庁舎を竣工しました。



## (2) 新庁舎の重点

ア 100 年間の使用に耐える、21 世紀の庁舎

新庁舎は、21 世紀の 100 年間使用するという考え方に基づき設計されました。それは躯体が免震構造であることはもちろん、IT の導入に対応する床下のフリーアクセス構造、執務事情の変化に対応できる余裕のあるスペース、熱源を東京電力より購入して庁舎に引き込むライフサイクルコストを考えた地域冷暖房の採用等、随所に具体例が見られます。



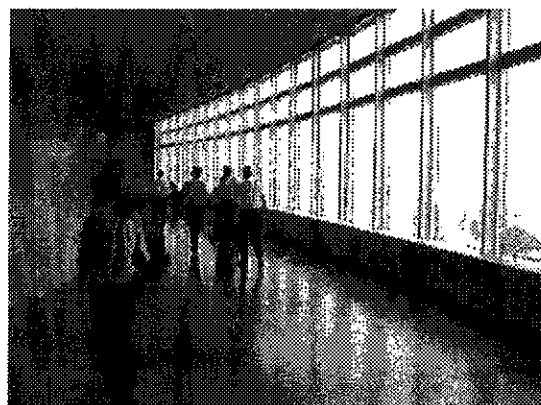
## イ 市民の意見・要望を重視し、市民のためのスペースを確保

建設にあたっては市民からの意見・要望を重視し、市民のための「ホール」という考え方を取り入れました。「事務室」「市民が使うスペース」「会議室、書庫、設備」がそれぞれ庁舎の1/3を占めるというイメージであり、市民の活動拠点としての市役所「ホール」を実現しています。

また、自然採光の明るいエントランスには市民がよく利用する市政情報コーナーが設けられ、後述する1階・2階の窓口部門とあわせて、市民のための階層という明確なコンセプトが見られます。入り口の多い大津市の庁舎とは違い、殆どの市民が正面玄関から出入りする構造であることから、正面に配置された案内係も効果的に機能しています。



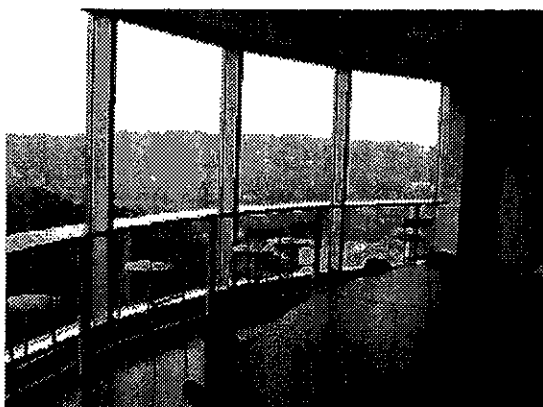
正面玄関とエントランス。自然採光の明るく広々とした造りで市民を出迎える。正面には市政情報コーナーや案内が設けられている。



最上階にはレストランを囲むようにフリースペースが。市民の発表の場としても活用されている。

## ウ 若手職員の意見を重視

市民意見のほかに、新しい庁舎を長く利用することになる若い職員の意見を最大限取り入れました。不要なものの廃止や統合など、無駄をなくす考え方は若手職員によるものが大きく反映されているとのことです。



部局ごとの会議室を廃止し、3階以上の事務棟の端にフリーのミーティングスペースを設置。空室時には職員のリフレッシュ空間として使用する。



会議中のミーティングスペースのドア。横にはその階の所属職員のコップ等が集まる給湯室がある。OA機器を守り、仕事と休憩のメリハリをつけるため、事務机での飲食は禁止。

## エ 窓口部門を集中させた1階2階スペース

市民の大半が利用する窓口部門を1階2階に集中することにより、利便性を向上しています。高層階に比べて面積の広い1階2階をエスカレーターでつなぎ、中央は吹き抜けとすることで、一体感のあるスペースを生みだしています。ただし、あくまでも窓口業務のある課が長屋を構成している造りであり、いわゆるワンストップサービスとは異なる方式です。



1階と2階に並ぶ窓口部門の部署。1階と2階は吹き抜け構造で一体感のある構成で、エスカレーターで連絡しているため移動も容易。



窓口部署が画一的に横並びになっている構成で、いわゆるワンストップサービスではない。

## オ 執務スペース

執務スペースについては、大津市に比べてかなり余裕があるので比較が難しいところがありますが、広さを生かして、収納ロッカーなどの装備を高さ1.5m以下に押さえ、フロアの見通しの確保や災害時の安全性を高めているほか、壁面に建物と一体式のロッカーが設置されているなど、収納面の工夫が見られました。スペースが広いためフリーアドレスなどの考え方は導入しておらず、大津市の現状と同様に職員専用の机、パソコンが備わっています。部長室は廃止、来客時にはミーティングスペースや会議室を利用する、給茶設備を各所属に設置せず、フロアに設けられた設備を利用するなど、不要スペースを廃する工夫も行われています。



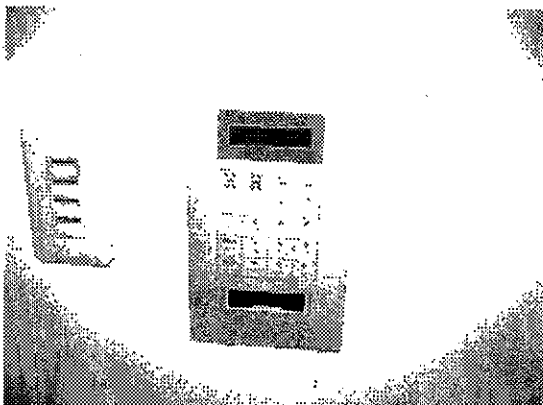
事務棟の執務室。中央の廊下と両側の事務スペースをカウンターで明確に仕切っている。事務スペースはロッカー等が低く抑えられた平面的な構成。



窓口業務課の執務室。こちらもローカウンターで執務室と共有フロアを明確に仕切っている。奥に大型のロッカーを配して、執務空間の平面化を図っている。

## カ 防犯安全性の確保

市民等の共用スペースを設置することで不特定多数の人間が出入する庁舎となったため、「市民データの集積所としての庁舎」の防犯上の安全性を確保することが重要な課題となりました。具体的には、時間外や土日の会議室や展望階利用者が執務スペースに侵入できないようシャッターを設け、エレベーターも執務フロアには停止しないように設定するなど、ハード面での機能が設計されています。また、通常の会議室についても、職員証（ICカード）で開け閉めできるようになっています。



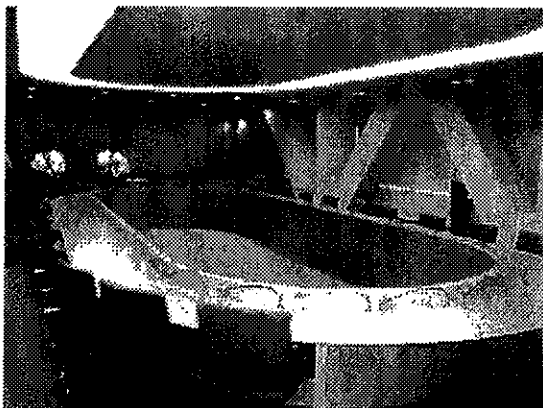
会議室入室用のカードリーダー。職員証（ICカード）で開錠でき、予約した職員が鍵を借りに行かずに入室できるようになっています。電気、空調もカードでONできる。



守衛室と庁舎通用口。休日等はここを通らなければ入館できない。

## キ 防災拠点としての庁舎機能

新庁舎は起工式直後に阪神淡路大震災が発生したため、より防災性能を意識することとなりました。杭の打ち位置を見直し、設計自体も再度見直しが図られました。さらに、災害対策本部のある階層にはさらに強固な筋交いを設け、抜群の耐震性能を確保しています。災害対策本部室は平時から機器を常設しており、対策室以外の利用は庁議程度とのことで、有事の際には迅速に機能するようになっています。また、隣の部屋には、災害時のFMラジオ放送が可能な設備が整えられています。その他、市内をモニターできるカメラやヘリポートなどの装備も充実している他、災害時に各地から届けられる救援物資を執務フロアに保管する流れをマニュアル化してあるなど、災害対応にハード面、ソフト面での努力がうかがえます。



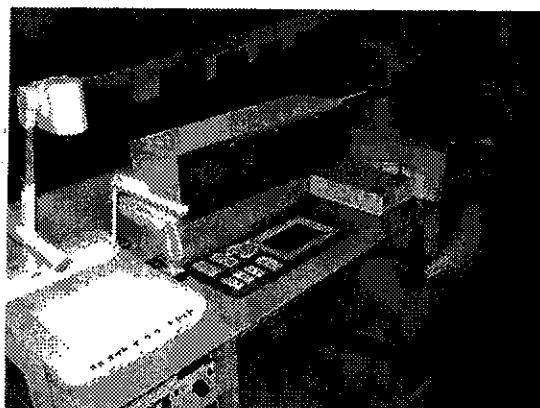
災害対策本部室。常に本部機能に必要な装備は固定されており、動かすことは禁止されている。



屋上のヘリポート。救援物資を空路で受け入れることも可能。



災害対策本部室のある階には特に耐震性能を高めるため筋交いが施されている。



市内をモニターするカメラのビジョン、対策会議に必要な装備ももちろん固定設置。

### (3) 考察

資金、必要性、用地の確保などの要素が、バブル経済期の好況時と重なったことから、人口に比べて大きな庁舎を比較的大きな障害もなく建設された感があり、まさに 100 年の大計を乗せた庁舎といえます。現在の経済情勢からみれば、これだけの施設は贅沢にも思えますが、昭和 52 年より計画的に 150 億円の基金を確保していたこと、市長や議員等の上層部のみでなく、市民や若手職員の意見を柔軟に取り入れるという姿勢により、21 世紀を見据えたインテリジェント庁舎を実現できているといえます。また、防災や防犯に対する考え方を念頭に置いたフロア設計から、部長室の廃止や湯沸設備のフロア集中等、大小さまざまな点において参考となる点があります。

## 2 東京都品川区庁舎～屋上緑化の試行と防災センター～

### (1) 視察先概要

品川区は、西に富士山、東に東京湾を望む、東京の海の玄関都市であり人口は約 32 万人。江戸時代には東海道一の宿駅として交易の拠点となり、わが国の文化と産業の発祥地といわれています。京浜工業地帯の一角を担い、昨年は新幹線駅が開設し、ますますの発展を遂げています。

品川区は、ヒートアイランド現象の抑制、住民の憩いの場の創設などを目的に庁舎の屋上緑化を先進的に取り組んでいます。また、防災啓発施設を含めた本格的な防災センターを設置しています。



### (2) 屋上緑化

#### ア 屋上緑化試行に至る経緯

東京のような大都会においては、都心の温度が周辺地域より非常に高くなるヒートアイランド現象をはじめ、都市河川の氾濫、大気汚染、野生生物の生育場所の減少などの緊急に改善しなければならない深刻な環境問題が数多く存在しています。このような環境問題の改善策のひとつとして緑化がクローズアップされましたが、人口密度の高い都市においては地上

に緑地を増やすことは困難であり、そこで屋上を緑化して緑地を増やすことが考え出されました。東京都では「東京における自然の保護と回復に関する条例」等により、一定以上の建築物には緑化計画が義務付けられ、品川区においても「品川区みどりの条例」を設けて緑化の推進、また緑化を行う際の助成金制度を設けています。このような背景の中、行政が率先して屋上緑化を実施することで、民間事業所や一般家庭への手本となること、また、実施することで一定の室温低下を実現できる可能性が高いことから、平成14年度に着工されました。

## イ 屋上緑化の重点

### (ア) プロポーザル方式で区民へのPRとなる緑化を採用

緑化を実施した品川区第一庁舎は、昭和43年の建築であり建物強度の不安から、屋上にあまり重度負荷をかけることができないという事情がありました。当初は888㎡の芝生を設置する計画をしていましたが、それでは面白くない、せっかくやるのだから区民や事業所へ屋上緑化の先進例としてPRできなければならないとの意見があり、話が広がっていききました。結果、8社によるプロポーザル方式にてアイデアを募ることとなり、屋上をハート分けして芝生、ウッドデッキ、菜園、植込等のさまざまなブロックを設けるK社の案が採用されました。さまざまな屋上緑化のパターンを屋上に設置し、区民へ紹介することができるアイデアです。



### (イ) 区民の憩いの場として開放

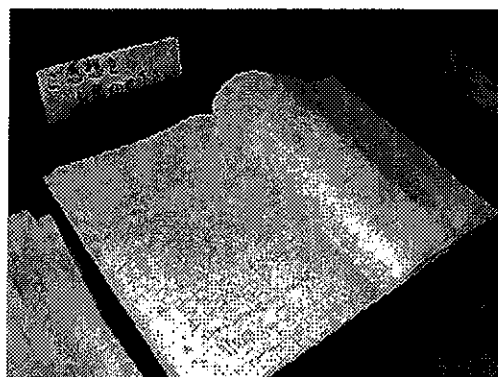
屋上庭園は区民の憩いの場として開放されています。月1,000人程度の来訪があると見られ、設置してあるご意見ノートへの感想も好意的なものが9割以上とのことです。

### (ウ) 職員のボランティアによる管理運営

維持管理については、職員によるボランティアで行われています。30名程度が参加しており、職務時間より若干早く来て水撒きをするなど、自分の働く職場を愛するひとつの要因になっています。ただし、ウッドデッキが劣化により反り返る、木が枯れるなど、職員のボランティアで解決できない問題もあり、すべてを職員でまかなうことは難しいとのことでした。



品川区の屋上緑化「エコフィーリングガーデン」。緑化だけでなくベンチなどを設置し区民の憩いの場として開放している。



来訪者が感想を書いていくためのノートを備え付けている。9割が好評であるとのこと。

(エ) 施設の室温に一定の効果

屋上緑化実施後と実施前で室温を比較（土日の外気温 30℃ の日で比較）したところ、平均 -2.4℃ の室温低下効果が計測されており、冷房にかかる光熱費への好影響が予測されます。

(3) 防災センター

ア 防災センター設置に至る経緯

品川区の防災センター機能は、新潟沖地震（昭和 39 年）に代表される関東に影響する大型震災を視野に、地震、河川氾濫などの災害時の防災拠点の整備と、住民への防災の啓蒙を目的に構想されました。平成元年に JR より土地を取得し、フロアホール方式で業者を選定。防災研究所（庁舎機能 75%、防災機能 25%）という位置付けの庁舎を建設することになりました。平成 4 年着工し、平成 6 年に竣工して現在に至ります。



災害対策本部室。レイアウト、設備は高崎市と同じく固定しており、災害発生時の迅速な対応が期待できる。

イ 防災センターの重点

(ア) 災害対策本部室の機能

品川区庁舎の災害対策本部室は、新耐震基準を満たしている平成 6 年建築の第 2 庁舎 4 階に設置されています。防災課が隣接しており災害発生の際、連絡がよい配置となっています。本部室には災害発生時に使用される区域図の電光表示板や各種機器類が常設されており、平常時には施設の現況に影響のない範囲で会議等に利用されています。連絡通信、情報収集などの重要な機器が設置されている管制室は床免震構造で、高崎市と同じく災害発生時に即座に機能を発揮する災害対策室、管制室という考え方です。



災害対策機器が設置された部屋は免震床

なお、消防については東京消防庁の管轄となり、区単独では行われていません。

(イ) 区内に点在する備蓄

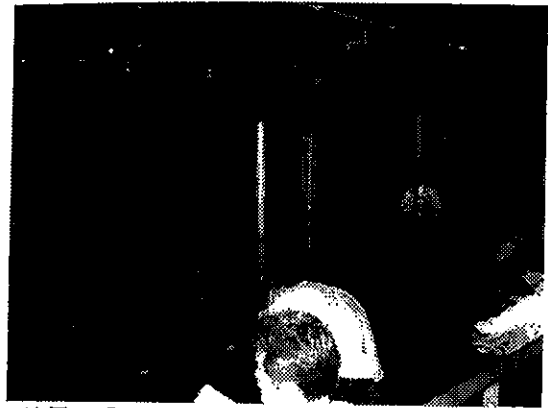
備蓄庫は庁舎内をはじめ、学校、避難場所となる公園などにも備えられ、水 300 ℓ、ろ過機、食料、簡易便所、発電機などがストックされています。

(ウ) 展示、体験ができる防災啓発施設

防災啓発のために整備された 3 D シアターをはじめとする啓発施設では、防災に関わる展示や体験マシンのほか、3 D シアターでは「ある日突然地震が起こったら」といったテーマのミニ映画が上映されています。地震が発生すると観客席のいすが震度 5 レベルの横揺れを起こし、ガラスの破片などが 3 D 機能で目の前に飛んでくるといった凝った作りになっています。同施設は年間 1 万人程度の利用があり、区内区外の学校からは教育施設としても利用されていますが、年々来場者は減少しています。



品川区防災センターの啓発施設。さまざまなアトラクションがあり、子供から大人まで地震や災害の恐ろしさを学べる。



地震の恐ろしさを紹介する映画を上映するシアター。地震のシーンになるとシートが震度5程度のゆれを起こす。

#### (4) 考察

屋上緑化については、本市のように緑地公園などの場が多い都市においては、単に市民の憩いの場として整備する必要は薄いと考えられます。ただし、高崎市のように、市役所の一部を市民が広く利用できる「ホール」として位置付けた場合、屋上スペースを市民のために緑化などの方法で、ホール機能と複合的に活用してゆくことは一考の価値があります。また、施設の光熱費抑制につながる室温への好影響についても、施設の構造や緑化のやり方によってどこまでの効果があるかを見極めることが必要です。緑化にかかるイニシャルコスト、ランニングコストと、抑制される光熱費にバランスがとれるのかもポイントとなります。

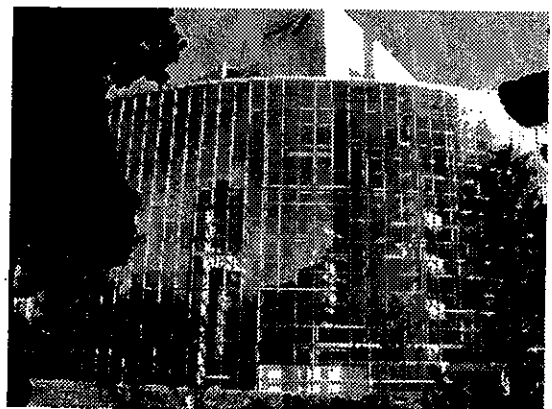
防災センターについては、防災拠点としての災害対策本部、管制室の整備状況は、決して目新しいものではありませんが、常設が基本という点、防災課、管制室、対策本部室が一体という点では、災害発生時に新館7階に設置される本市の対策本部室より迅速な対応が期待できます。しかし、防災啓発施設については、施設内のアトラクションは設置以来変更がなく、真の啓発につながっているか疑問が残ります。3Dシアターでディズニーなどのアニメを上映することもあるとのことで、防災啓発というシリアスな活動のために施設を今後どう生かすのか、単なる「ハコモノ」のひとつで終わるのか、考えさせられるものがあります。

### 3 テレビ朝日社屋～機能追及とアイデンティティの融合～

#### (1) 視察先概要

テレビ朝日の社屋は、六本木地区の都市再開発の一環として、平成15年に六本木ヒルズ内に竣工したものです。我々は、理想の庁舎像を求める中で、行政の庁舎のみを視察しただけでは、発想が凝固すると感じ、あえて民間企業の施設を見学することとしました。

同社は平成15年に竣工したばかりの社屋であるため、民間でも最新のビルマネジメントを行っていること、また、都心部において地上8階建てという極めて低層な社屋であり、その分建築面積が大きいいため、横移動の動線について参考になると考え、視察先に選定しました。



## (2) 新社屋の重点

### ア 建物の顔を作ることと、アトリウム構想

新社屋のデザインは横文彦氏によるもので、テレビ朝日側からのリクエストは「テレビ朝日の顔となる社屋にしてほしい」でした。社屋は、躯体の本体部分を取り巻くように美しい曲線を描くカーテンウォール、縦ルーバー、水平ルーバーで覆われています。これは、「顔」としての社屋の美しさを表現するためだけでなく、オフィス空間からの眺望を確保しつつ、眩しさの軽減と快適な室内環境を確保する役割を担っています。また、北面のカーテンウォールと躯体の間のスペースには吹き抜けの巨大なアトリウムスペースが設けられ、来訪者が自由に入出りできる構造となっています。外観だけでなく、アトリウムの快適な空間自体が、テレビ朝日社屋の「顔」となっていることが印象的です。

### イ スタジオを中心に、各セクションが機能的に配置されたレイアウト

新社屋の執務レイアウトは、テレビ局という特性を前提にした機能性が追求されています。中心となる報道スタジオゾーンを核に、放送関連諸室や関連オフィスが水平に平面展開する構造となっています。スタジオとの緊密性が要求される放送関連諸室をより中央部に配置することで、外部騒音や外気による熱条件を受けにくくなり、省エネルギーにも貢献しています。執務が中心となるオフィス空間は外部の眺望と自然採光を確保した外周部の開放的なゾーンに配置。また、スタジオ自体も、スタッフ、出演者、資材搬入の動線がそれぞれ効率的に確保されており、役割を効率的に遂行できる配慮がなされています。



ガラスの中のブラインドカーテン。上の方を空けることで執務室の開放感を保つ。

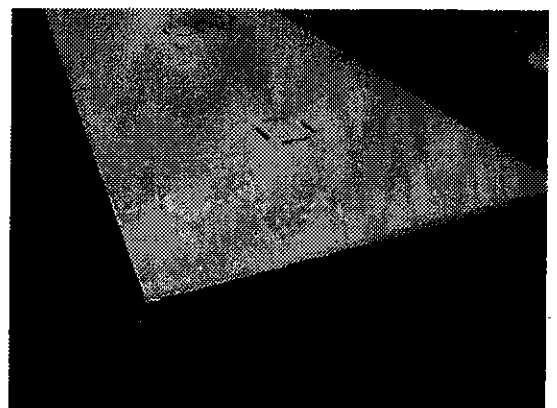
### ウ 施設管理部門による職場環境整備の徹底

新社屋では、タウンマネジメント部（庁舎という管財部門）が職場環境を作る上でのルールやアイデアを積極的に実行しています。また、新社屋の細かいオフィス構造もそれに応えるように細部まで非常に凝った作りとなっています。

①執務室を閉鎖的な環境にしないため、執務室と廊下を仕切る壁は二重ガラス製で、ガラスの間にブラインドカーテンが仕込んであり、室内に置かれたロッカーなどの高さに応じてカーテンの目隠しの高さを調節し、できるだけ廊下との採光・空間の共有化を図っています。

②執務室内は、基本的に1,350mm角の木製テーブルを2名が向かい合って共有しています。引き出しはなく、可動式ワゴンが机下に収納され、人事異動などのときにも机を動かさず、ワゴンを移動します。なお、この机は会議用のスペースなどでも組み合わせて使用されています。

③執務室に置く個人資料や個人の荷物を制限するため、2年に一度外部委託で個人の荷物を入れ



共通のOAテーブル。真ん中の穴はOA機器の配線を通すもの。執務室では中央についたてを付けて向かい合った2名で1台を使用する。

ないようチェックが行われます。これにより、社員は収納の限られた環境にあわせた仕事の仕方を工夫するようになります。

④一部の部署では固有の机を持たないフリーアドレスが実施されています。

⑤会議室は各階に共有会議室が設けられており、各部署はそこを利用しています。

このように、管財部門がある意味強権発動することで、執務室の規律を確保しているのです。

### (3) その他、参考となる点

- ・ 照度を感知して蛍光灯の照度を自動調整する
- ・ ヘーバータオルの廃止（温風で水分を飛ばす設備）
- ・ IDカードによる入室システム（誰がどこの会議室を使っているかも分かる）
- ・ 熱源を外部より購入する冷暖房方式を採用。また、冷暖房はブロックごとに管理される。
- ・ エレベーター前の床に平面図が書いてあり、現在位置がよく分かる案内サイン
- ・ 地下駐車場は平面往復方式で174台収納でき、人間の移動距離が極力少ないよう設計。
- ・ 執務室の床はすべてフリーアクセス（高さ300mm）となっているため、端末配置が容易。
- ・ 警備ポイント（出入口）は12箇所、基本的に人の目で警備する方針。ただし、社内に入った人にはできるだけ自由に動けるよう配慮。



エレベーターの前の床にプリントされた社屋フロアの地図。自分が広い社屋のどこにいるのかが確認できる。



こんなところもアイデア。窓の外側に人が通れる作業足場がデザインを疎外せずに設けられている。窓を拭く清掃などのメンテが容易にできる。

### (4) 考察

執務室の改善についての考え方は、大いに参考とすべきものがあります。レイアウトのしやすい共通机の使用、個人荷物や不要書類の整理、一部でフリーアドレスを導入するなどの柔軟な考え方等は、本市庁舎のようにただ狭隘を嘆くだけでは駄目だと考えさせられるものでした。

また、社屋の「顔」を作るという考え方も、一見贅沢な発想にも思えますが、市庁舎においても、市民に愛される、市の顔としての考え方が必要であり、そういう意味では、機能とアイデンティティの融合を見事に果たしているテレビ朝日社屋はむしろ他市の庁舎よりも参考となるものでした。

また、執務空間のレイアウトについても、そこで働く人の役割に応じた動線や、中心となる部署を核として周辺の関連部署が効率的につながる構造は、当然庁舎にも必要な要素です。当たり前のことが当たり前にできているテレビ朝日社屋の考え方やアイデアのひとつひとつから、さまざまな示唆を与えられました。

## ■参考文献・資料

- ・「建築計画・設計シリーズ7 庁舎施設」  
村田麟太郎ほか 2000年12月 (株)市ヶ谷出版社
- ・「建築設計資料集成」  
社団法人日本建築学会 1990年4月 丸善(株)
- ・「現代建築学(新版) 建築計画2」  
岡田光正ほか 2003年3月・鹿島出版会
- ・「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」  
財団法人日本都市センター 2002年3月
- ・「近隣自治の仕組みと近隣政府―多様で主体的なコミュニティの形成をめざして―」  
財団法人日本都市センター 2004年3月
- ・「公共建築 No.157 特集 環境にやさしい公共建築」  
社団法人公共建築協会 1998年7月
- ・「公共建築 No.164 特集 庁舎の潮流」  
社団法人公共建築協会 2000年4月
- ・「行政サービス・手続の電子化」  
宇賀克也 2002年4月 地域科学研究会
- ・「広報はままつ 2003年2月5日号」  
浜松市 2003年2月
- ・「広報さかい 2004年4月1日号」  
堺市 2004年4月
- ・「時の動き 2004年9月号」  
内閣府政府広報室 2004年9月
- ・「地方行財政調査資料 第6096号 市役所建設に関する調べ」  
地方行財政調査会 2002年11月
- ・「ガバナンス No.15 2002年7月号」  
ぎょうせい 2002年7月
- ・「ガバナンス No.37 2004年5月号」  
ぎょうせい 2004年5月
- ・「ガバナンス No.38 2004年6月号」  
ぎょうせい 2004年6月
- ・「月間ダイヤモンド No.3961 2002年12月7日号」  
ダイヤモンド社 2002年12月

## ■参考ウェブサイト (2005 年 3 月 15 日現在)

- ・ 総務省・地方分権  
<http://www.soumu.go.jp/indexb4.html>
- ・ 社団法人日本ファシリティマネジメント推進協会  
<https://www.fis.jfma.or.jp/fis/front/index.cfm>
- ・ 三重の改革  
<http://www.pref.mie.jp/kensei/kaikaku.htm>
- ・ 株式会社ユーディット・情報のユニバーサルデザイン  
[http://www.udit.jp/ud/ud\\_7rules.html](http://www.udit.jp/ud/ud_7rules.html)
- ・ 国土交通省・環境配慮型官庁施設（グリーン庁舎）  
<http://www.mlit.go.jp/gobuild/sesaku/green/green.htm>
- ・ 厚生労働省・新しい「VDT作業における労働衛生管理のためのガイドライン」の策定について  
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/04/h0405-4.html>
- ・ 快適！オフィスマガジン  
<http://www.office-network.co.jp/magazine/index.html>
- ・ 太田市市庁舎案内  
<http://www.city.ota.gunma.jp/etc/sichousha.html>
- ・ 塩化ビニル環境対策協議会トッパニュース特集／屋上緑化と塩ビ壁紙のリサイクル  
[http://www.pvc.or.jp/news\\_ind/47-02.html](http://www.pvc.or.jp/news_ind/47-02.html)
- ・ 京都市市民防災センター  
[http://web.kyoto-inet.or.jp/org/bousai\\_s/](http://web.kyoto-inet.or.jp/org/bousai_s/)
- ・ 北区防災センター（地震の科学館）  
<http://www.city.kita.tokyo.jp/chiiki/bousai/center/index.htm>
- ・ 立川市新庁舎建設関連情報  
<http://www.city.tachikawa.tokyo.jp/jp/direct-index/chosha/index.html>
- ・ 千代田区区役所本庁舎等整備事業  
<http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/tokusyu/chosya/index.htm>
- ・ 犬山市のまちづくり  
<http://www.city.inuyama.aichi.jp/matizukuri/toppage.htm>
- ・ 京都市新庁舎整備懇談会  
<http://www.city.kyoto.jp/somu/somu/shinchosya-seibi/index.html>
- ・ 長野市都市内分権調査・研究報告書の概要  
<http://www.city.nagano.nagano.jp/ikka/kikaku/bunken/saisyu.htm>
- ・ 松坂市地域マネジメント  
[http://www.city.matsusaka.mie.jp/machi/local\\_man/index.html](http://www.city.matsusaka.mie.jp/machi/local_man/index.html)
- ・ 世田谷区施設案内  
<http://www.city.setagaya.tokyo.jp/sisetu/index.html>
- ・ 滋賀県企画調整課・身近な自治活動ハンドブック  
<http://www.pref.shiga.jp/a/kikaku/community.html>



# 防災部会報告書



## 庁舎整備検討委員会防災部会報告書

### 1. 今日における危機管理について

琵琶湖西岸断層帯地震や東南海・南海地震などの長期評価が公表され、近い将来における大地震の発生が危惧されているとともに、相次ぐ台風の襲来や集中豪雨による風水害被害の発生、さらには重症急性呼吸器症候群（SARS）、高病原性鳥インフルエンザの発生といった事件・事故が多発している今日、市民の安心安全な日常生活を確保するためには、幅広い危機管理の強化が求められている。

また、平成16年9月17日に施行された「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」で定められた国民保護計画の策定についても喫緊の課題となっており、危機管理に対する本市の対応は緊急性と緊張を増してきているところにある。

### 2. 防災センターの定義

防災センターは、災害発生時及び発生が予測される時に、市長を始め主要市関係者が常時連携が図れる災害対策本部と消防対策本部を中心に、災害に関する情報を集中的に集約処理し災害活動が的確迅速に展開可能な防災拠点機能として、また、平時には地震や台風、火災等の災害体験や資料展示などによる防災啓発・教育機能や災害備蓄品の保管機能として、多様化する災害から市民の生命や財産を守り、安心で安全な大津のまちづくりを進める地域防災については総合危機管理拠点機能の総称をいう。

### 3. 防災センターの機能

#### (1) 総合監理機能

##### ①災害対策本部機能

災害対策本部を中心に災害対策を実施する防災対策活動の拠点としての機能。

##### ②消防局災害対策本部機能

救急、救助、消火等の活動を指揮・指令し、市民の生命・財産を守るための消防における災害対策本部としての機能。

##### ③消防通信指令・情報管理機能

消防通信指令や画像伝送システムなどを介した消防情報の中枢として消防無線等による確かな災害情報を迅速に確保、収集、集約し提供する機能。

##### ④その他の機能

ボランティア活動の支援や自家発電による非常電源の確保など災害対策本部の運営を補助する機能。

(2) 防災教育機能

地震、台風、火災等の災害体験施設や資料展示室等を設け、市民の防災対応能力の向上や自主防災会の活動支援、組織率向上を図るための防災教育や防災啓発などを行う機能。

(3) 防災備蓄機能

非常食等の備蓄をする機能

4. 防災センター整備にあたっての諸条件

(1) 総合監理施設

- ア. 市三役等本庁中枢組織執務場所及び消防本部並びに議会と一体整備。
- イ. 情報を集中管理する必要性から通信指令機能と一体整備。
- ウ. 地震災害発生時における振動、延焼等に耐える堅牢な構造で建物の低層階に設置。
- エ. 整備位置は、市域の中央部。
- オ. 交通アクセスが良好な立地。
- カ. 液状化、土砂災害など災害の危険性のない立地。

(2) 防災教育施設

- ア. 多くの市民が利用しやすい場所。
- イ. 交通アクセスが良好な立地。

(3) 防災備蓄施設

- ア. 交通アクセスが良好な立地。
- イ. 位置は市域の中央部。

5. 庁舎耐震診断と防災センター整備との関連

本市行政の中枢である市庁舎本館・別館の耐震診断が平成16年度に実施されたが、結果は何れも耐震性能が不足しているというものであった。この結果を基に庁舎整備について、「耐震補強改修」「改築」「移転新築」の方向性が示されることになる。

防災センターについては、安心して安全な大津のまちづくりを進めるために整備を促進させることが必要であり、中でも総合監理機能については様々な危機に対応するため特に整備が急がれるものである。整備に当たっての諸条件は前記「4」で述べたとおり市庁舎と一体化させることが必要であることから、庁舎が「改築」「移転新築」される場合には新庁舎内若しくは棟続きで配置されることが望まれる。

しかし、整備には長期年月が必要となることが考えられることから、今日的な危機管理や消防通信のデジタル化への移行等を思慮すれば、新庁舎整備までの間につ

いては暫定的な防災センターを設けることが望ましく、当該設置場所については、現市庁舎の中で最も耐震性に優れた「新館」の低層階で、また、暫定という観点から総合監理機能・防災教育機能・防災備蓄機能を全て備えた施設とするのではなく、当面必要な総合監理機能のみを設けた施設とすることが望ましい。

また、市庁舎が耐震改修される場合についても、現市庁舎内で防災センターを設けるスペースはなく、また、防災センターは市庁舎と一体となった位置に整備することとしていることから、新たに用地を確保し防災センターのみを整備することは想定出来ないことから、この場合においても、「新館」の低層階を防災センターとして利用することが望ましい。

なお、暫定的防災センター整備の詳細については、平成17年度において総務部、消防局等において検討するものとするが、通信指令室及び通信機械室については床免震とし、さらに本館との連絡をスムーズに行うため、本館2階と新館2階に連絡通路を設けることが出来れば望ましい。

#### 6. 通信指令機器について

通信指令機器の導入に際しては財源の確保が重要な事項である。現在、暫定防災センターに導入しようとしている通信指令機器の財源は「高機能消防指令センター総合整備事業補助金」と「市債」とを予定している。当該事業における機器の処分期間は主として9年間となっており、平成18年度に事業採択を受けた場合には処分年は平成26年度となる。

しかし、処分期間内であっても通信指令機器の移設は物理的に不可能であることから、仮に新庁舎の整備時期が処分年である平成26年度までに行われることになれば改めて機器を購入する必要があることから、この場合の財源確保について検討が必要となる。

#### 7. 本格的な防災センター整備について

防災センターについては、安心して安全な大津のまちづくりを進める地域防災については総合危機管理拠点施設でありその整備が急がれる。

防災部会で検討した防災センターは、独立した建築物で市庁舎と棟続きで接していることが望ましく、また、各機能に必要な部屋等は以下のとおりである。

##### (1) 総合監理機能

###### ア. 災害対策本部機能

- ・ 災害対策本部室
- ・ 緊急特別部室、本庁対策支部室
- ・ 防災情報集約室

- ・ プレスルーム
- イ. 消防災害対策本部、消防通信指令・情報管理機能
  - ・ 消防災害対策本部（通信指令機器更新スペース）
  - ・ 通信指令室
  - ・ 通信機械室
- ウ. その他
  - ・ 受電設備室、自家発電室、空調設備室
  - ・ 緊急消防援助隊、自衛隊等防災関係機関活動室
  - ・ ボランティア活動室
  - ・ 食堂、仮眠室（男女別）、シャワー室（男女別）、更衣室（男女別）
- (2) 防災教育機能
  - ア. 大会議室（コミュニティーホール）
  - イ. 小会議室
  - ウ. 体験、展示コーナー
- (3) 備蓄機能
  - ア. 備蓄庫
- (4) 消防局機能
  - ア. 局長室、団長室、各課執務室、会議室、資機材倉庫、その他
- (5) 共用施設
  - 階段、便所、湯沸、E V、玄関、廊下、その他

## 8. 部会開催状況等について

- (1) 平成16年6月30日
  - ・ 今日までの防災センター整備に係る検討等の経過について
  - ・ 今後の進め方及び検討事項について
- (2) 平成16年7月7日
  - ・ 防災センターの定義について
  - ・ 防災センターの必要性について
  - ・ 防災センターの整備検討選択肢について
  - ・ 防災センター各施設内に設ける室等について
- (3) 平成16年7月16日
  - ・ 防災センターの各機能について
  - ・ 防災センター各機能の整備優先順位について
- (4) 平成16年10月25日
  - ・ 今日までの防災部会における防災センター整備に係る検討について

- ・防災センターの規模について
- ・庁舎耐震診断と防災センター整備との関連について

(5) 平成16年10月27日

- ・庁舎整備検討委員会協議会において防災部会の中間報告について

(6) 平成16年12月20日

- ・庁舎新館内における暫定的防災センター各室配置計画検討について
- ・本格的防災センターについて

(7) 平成17年2月7日

- ・庁舎新館内における暫定的防災センター各室配置計画検討について
- ・本格的防災センターについて

(8) 平成17年2月18日

- ・最終報告について

#### 9. 委員名

|            |       |
|------------|-------|
| 消防局防災監     | 矢野 清裕 |
| 〃 防災課参事    | 丸山 忠司 |
| 〃 防災課長補佐   | 大西 充  |
| 〃 防災課主幹    | 中野 博之 |
| 〃 総務課長補佐   | 片岡 博  |
| 〃 市民安全課長補佐 | 秋内 功  |
| 〃 通信指令課参事  | 田中 超侍 |

以上、庁舎整備検討委員会防災部会の検討結果を報告します。

平成17年2月28日



■大津市庁舎整備検討委員会報告書■

制作年月：平成17年3月

制作部数：400部

頁 数：中面122頁（A3折込頁含む）

制 作 者：大津市庁舎整備検討委員会事務局

〒520-8575

滋賀県大津市御陵町3番1号

電話 077-528-2715（総務部管財課）

