

防災拠点としての新庁舎整備の必要性について

1	現庁舎の現状	・・・・・・・・・・・・・・・・	P1
2	現庁舎の課題	・・・・・・・・・・・・・・・・	P3
3	新庁舎整備の必要性	・・・・・・・・・・・・・・・・	P14
4	市民の声	・・・・・・・・・・・・・・・・	P17
5	直近の市議会の声	・・・・・・・・・・・・・・・・	P20
6	庁舎整備に係る財源の確保状況	・・	P21

(1) 烏山庁舎 (総合政策課、まちづくり課、総務課、税務課、市民課、商工観光課、会計課)

- ◆ 建築年 : 昭和36年 (旧耐震) ・昭和47年 (旧耐震) ・昭和61年 (新耐震) **築後62年**
- ◆ 構造 : 鉄筋コンクリート造 (RC造) 2階建・塔屋 (3階)
- ◆ 敷地面積 : 3,363m²
- ◆ 延床面積 : 2,038.89m²

〔課題〕

- ・ **未耐震**で、施設や設備の**老朽化が顕著**
- ・ 増改築等により室内の配置がわかりづらい
- ・ エレベーターもなく、**バリアフリー対応も不十分**
- ・ 来庁者用駐車スペースの不足、公用車駐車場が敷地外
- ・ **常設の非常用電源設備未整備** 等

〔市公共施設等総合管理計画に基づく方向性〕

- ・ 本庁舎移転後に用途廃止し、効果的な跡地利用の検討を行う。



(2) 南那須庁舎 (市民課南那須分室、農政課、都市建設課、学校教育課、生涯学習課、議会事務局)

- ◆ 建築年 : 昭和51年 (旧耐震) 築後47年
- ◆ 構造 : 鉄筋コンクリート造 (RC造) 3階建
- ◆ 敷地面積 : 10,248.39m²
- ◆ 延床面積 : 3,026.66m²

〔課題〕

- ・ **未耐震**で、施設や設備の**老朽化が顕著**
- ・ エレベーターもなく、**バリアフリー対応も不十分**
- ・ 会議室の不足、来庁者用駐車スペースの不足
- ・ **常設の非常用電源設備未整備** 等

〔市公共施設等総合管理計画に基づく方向性〕

- ・ 本庁舎移転後に用途廃止し、効果的な跡地利用の検討を行う。



課題 1 耐震性の不足

建築物の耐震性能は、**構造耐震指標（Is値）**により評価され、**一般的に震度6強～7程度の地震に対して倒壊又は崩落の危険性が低いと**考えられているレベルが0.6に設定されています。平成24年に行った耐震診断では、**烏山庁舎では1階部分で0.34、南那須庁舎では、全ての階で0.6を下回るとともに、1階、2階部分で0.3を下回るなど、震度6を超えるような大きな地震が起こった場合、倒壊又は崩落する危険性が高い**ことが判明し、**建替え等の抜本的な対策が望ましい**と判定されています。

〔耐震性の判定〕

Is値の分類	判定
0.3未満	地震の振動及び衝撃に対して 倒壊し又は崩壊する危険性が高い
0.3以上0.6未満	地震の振動及び衝撃に対して倒壊し又は崩壊する危険性がある
0.6以上	地震の振動及び衝撃に対して倒壊し又は崩壊する危険性が低い

〔H24耐震診断結果（Is値）〕

【烏山庁舎】	1階	2階	塔屋（3階）
X方向（桁行）	0.34	0.60	0.98
Y方向（梁間）	0.72	0.70	3.64
【南那須庁舎】	1階	2階	3階
X方向（桁行）	0.21	0.19	0.35
Y方向（梁間）	0.76	0.37	0.58

熊本地震（平成28年）の教訓

耐震基準を満たしていなかった宇土市をはじめ4市町のほか、耐震基準を満たしていたものの震度7を観測した熊本県益城町の庁舎が被災して使用できなくなり、**関係機関との連絡や被害状況の確認等に大きな支障が生じました。**

宇土市長は、自戒を込めて「耐震化していない自治体は危機意識を持ってほしい。災害時には拠点となる施設が不可欠。庁舎は決して職員だけの建物ではない。」と訴えています。

毎日新聞 2023年4月13日、朝刊、3面 「人口・歳入減 庁舎耐震化阻む」より引用

表1 熊本地震により本庁舎が被災した自治体

自治体名	前震	本震	本庁舎竣工年	地震後の本庁舎の状況
八代市	震度5弱	震度6弱	昭和47年	倒壊の危険性が高いため封鎖
人吉市	震度4	震度5弱	昭和37年	倒壊の危険性が高いため封鎖
宇土市	震度5強	震度6強	昭和40年	損壊のため立ち入り禁止
大津町	震度5強	震度6強	昭和44年	損壊のため立ち入り禁止
益城町	震度7	震度7	昭和57年	損壊のため立ち入り禁止

(資料)
平成28年熊本地震において本庁舎が被災した自治体の災害対応について
～宇土市役所の事例～
(一財)消防防災科学センター
主任研究員 齋藤泰

※自治体ホームページ等を参考に整理



被災した宇土市役所本庁舎（平成28年5月9日撮影）



テントでの災害対応の様子（宇土市提供）

全国の耐震化の状況

市町村における災害対策本部設置庁舎の耐震率（耐震性が確保されている（S56年現行耐震基準を満たす施設の割合））は、令和3年10月1日現在で**およそ9割（88.3%）**に達する一方、残りの**1割の市町村は財政事情などから耐震化されず**にいます。

※ 県内では、**足利市、那須烏山市、塩谷町**（令和5年新庁舎完成予定）が該当

※ 矢板市は、庁舎は未耐震化だが、災害対策本部は庁舎以外の施設に設置

県内で本庁舎が未耐震なのは、**足利市、矢板市、那須烏山市のみ！**
他の市町は新庁舎建設などで耐震不足を解消済。

消防庁では、防災拠点となる公共施設等の耐震化を図ることを求め、**特に災害対策本部が置かれる庁舎については、災害時の業務継続性確保の観点から速やかに取り組む**こととしています。

防災基本計画（令和4年6月 中央防災会議）（抄）

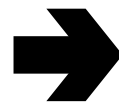
第3編第1章第2節 3地震に強いまちづくり（2）建築物の安全化

○国及び地方公共団体は、**特に災害時の拠点となる庁舎、指定避難所等**について、非構造部材を含む耐震対策等により、発災時に必要と考えられる高い安全性を確保するよう努めるものとする。

もしも震災時に現庁舎が倒壊・損壊して使用できなくなったら・・・

弊害

- △重要書類、パソコン、電話機等が使用できず、**被害状況等の情報収集や関係機関との連絡ができない**
- △避難所設置等の**必要な情報発信**ができない
- △緊急支援物資の受入れ・**避難者**への提供が滞る
- △**市役所の機能が停止**
- △**復旧・復興作業が遅れる**



市民への影響

- 😱避難したくてもどこに逃げたらいいかわからず、**避難できない！**
- 😓避難した後、食料や水、衛生物品といった**必要な物資が手に入らない！**
- 😱戸籍や住民異動等の手続、各種証明書の交付といった**住民サービスが受けられない！**
- 😓被災証明、り災証明の発行を受けられず、**保険金の請求ができない！**
- 😱ガレキの撤去がなかなか進まなくて危ない！**道路も損傷したままで通れなくて不便！**

課題 2 施設・設備の老朽化

烏山庁舎、南那須庁舎とも、壁面コンクリートに亀裂が見られ、タイルの剥離や雨漏りが発生するなど、施設の**老朽化が顕著**となっています。

また、**給排水や冷暖房等の設備の老朽化も著しく、多額の改修・修繕費用が必要となり、今後の維持管理コストの増大が懸念**されています。



(烏山庁舎の老朽化の状況)

課題 3 非常用電源設備の設置

消防庁では、様々な災害時において、災害復旧拠点・防災拠点としての機能維持はもちろん、通常業務においても可能な限り継続できるよう、**一定時間（72時間以上）稼働可能な非常用電源設備**の設置を求めています。

烏山庁舎、南那須庁舎とも、常設の非常用電源設備が整備されていないため、災害時に十分な電源が確保できず、**災害復旧拠点・防災拠点としての機能に支障が出ています。**

常設の非常用電源設備が設置されていない県内市町（令和4年6月1日時点）

- ・那須烏山市
- ・塩谷町（令和5年新庁舎完成予定）

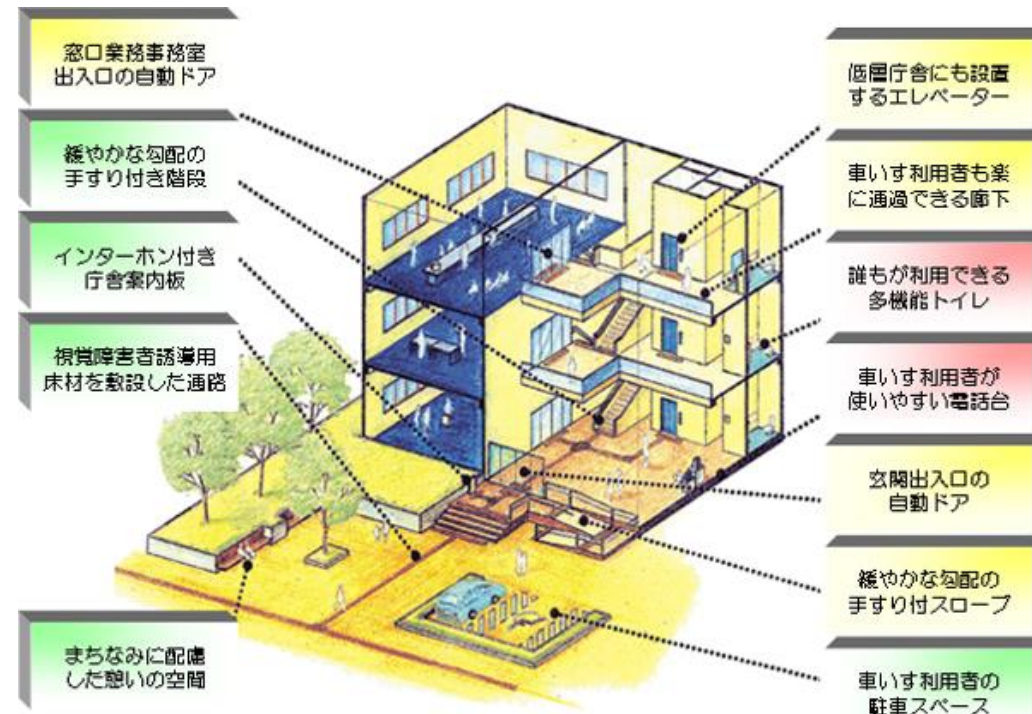


2市町のみ

課題 4 バリアフリー・ユニバーサルデザインへの対応

現庁舎は、**通路が狭く、エレベーターが設置されていません。**

庁舎は、誰にとっても使いやすい「**ユニバーサルデザイン**」への配慮が必要とされていますが、現庁舎では、エレベーターの設置や通路の幅を広げることは建物の構造上困難な状況です。



(ユニバーサルデザインに配慮した建築のイメージ)

課題 5 庁舎の狭隘化・駐車場の不足

市民ニーズの多様化や権限移譲等による事務量の増加に伴い、問題が顕在化しています。

(建物)

- 執務スペースや待合スペースが狭い
- 会議室・倉庫等が不足
- 待合スペースや相談窓口での**市民のプライバシーが十分確保できない**
- 烏山庁舎は、増改築によって窓口や会議室等の**配置がわかりづらく、利用者が迷う**

(駐車場)

- 来庁者用の駐車スペースが不足
(市議会開会中や会議等の開催が重なる毎に両庁舎とも満車状態)
- 烏山庁舎は、公用車駐車場を敷地外に確保しており、管理上の課題もあり

課題 6 高度情報化への対応

現庁舎の建設当時、LAN、インターネット等の情報通信機器による業務処理は想定されておらず、後付けで対応しています。

そのため、サーバーをはじめとするOA機器を集中管理する**サーバー室の狭隘化、電源不足、雨漏り、複雑化した電気配線など**により、情報ネットワーク環境の拡張は困難となっており、今後の高度情報化の進展に対応できない状況です。



大雨時はサーバー室に通ずる扉周辺に土のうを設置



大雨時はサーバラックにビニールカバーをかけ雨漏り対策

課題 7 分庁方式の弊害

本市は、合併以来、4つの庁舎を活用した**分庁方式**による行財政運営を行っていますが、これによる弊害が生じています。

本庁方式・・・1か所に庁舎を設置し、各部署を集約する。
分庁方式・・・各地域に庁舎を設置し、それぞれに部署を設ける。

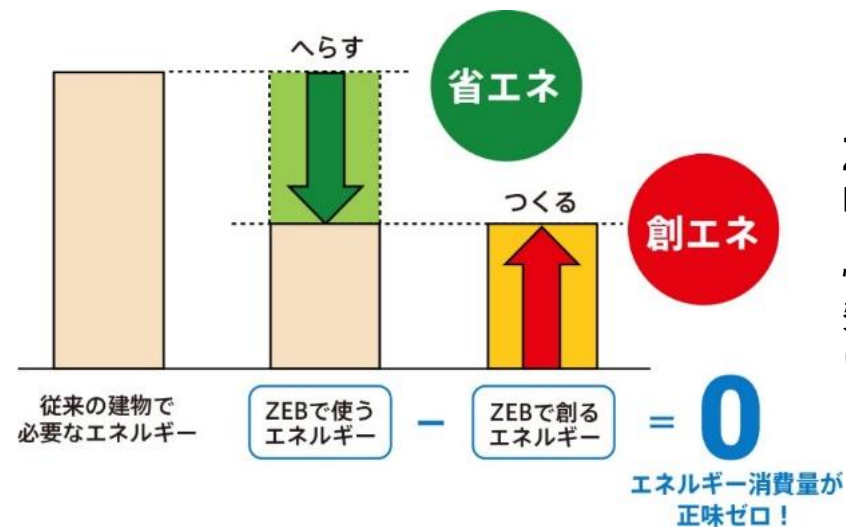
- ・課単位で各庁舎に分散しているため、平常時の業務連絡や打合せをはじめ、複数課にまたがる案件の決裁、会議、意思決定等は、公用車の手配、事務所間の移動等を伴うなど、連携が図りにくく、**著しく効率性を欠いています。**
- ・来庁される市民にとっても**各課の配置が複雑で分かりづらく、ご不便、ご面倒をかけています。**
 - (例1) **複数の手続を行うのに複数の庁舎を回らなければならない**
 - (例2) **庁舎へ行ったら、目的の部署は別の庁舎と言われた**

課題 8 環境負荷低減への対応

近年、行政庁舎は、SDGsの観点からも、最新の省エネルギー技術や再生可能エネルギーを活用にした環境配慮型の建築物とすることが求められています。

現庁舎は、環境に配慮した施設になっておらず、LED照明への切替や照明の間引き、昼休みの消灯といった取組を行っている状況です。

環境負荷低減に資するエネルギーシステムの導入は困難な状況です。



ZEB（ゼブ）

Net Zero Energy Building（ネット・ゼロ・エネルギー・ビル）の略称です。快適な室内環境を実現しながら、建物で消費する年間の一次エネルギーの収支をゼロにすることを目指した建物のことです。

（環境配慮型の建築のイメージ）



都市の活力向上・中心市街地の再生整備

庁舎整備は、**本市の将来を見据えた防災拠点、そして、まちづくりの拠点として、最も優先させるべき事業**として、本市における最上位計画となる**「総合計画」**をはじめ、**「都市計画マスタープラン」**などの各種計画に位置付けられ、新本庁舎の整備等を検討してきました。

中心市街地の活力向上や賑わい創出に繋がる方策として、老朽化した既存の公共施設（烏山体育館・図書館・公民館等）の代替機能を有した新庁舎との複合化の検討や、本市における貴重かつ重要な地域資源である**「JR烏山駅」「那須南病院」「県立烏山高等学校」を最大限に活用した一体的なまちづくり**など、**10年後、20年後先の将来を見据えた「新たなまちのランドデザイン」**について、市民との合意形成を図りながら、丁寧に議論することが必要不可欠です。

「現庁舎の改修・耐震補強」と「新築建替え」の効果

「現庁舎の改修・耐震補強」では、耐震化の確実性がないなど、課題の解決を図ることが難しく、**災害時に災害復旧・防災拠点として機能しない可能性があります。**

また、建物の寿命は変わらないので、**近い将来には建替えをしなければならなくなります。**

課題	現庁舎の改修・耐震補強	新築建替え
①耐震性の不足	△ コンクリート中性化が進行しており、補強による耐震性確保は保証困難	○ 免震構造や耐震構造を採用することで、十分な耐震性を確保することが可能
②施設・設備の老朽化	× 耐震補強を行っても新築と同様の長寿命化は不可能。設備の更新には大規模改修が必要	○ 施設・設備を一新することで市民サービスの向上及び事務の効率化が図られる
③庁舎の狭隘化・駐車場の不足	× 耐震補強による鉄骨筋交いや耐力壁の設置により、更に狭隘化が進むおそれあり 駐車スペースを新たに確保することは困難	○ コンパクトでも効率的で利用しやすい庁舎とすることが可能。駐車スペースについても必要台数分を設計段階で確保することが可能
④バリアフリー・ユニバーサルデザインへの対応	△ 大規模改修を行っても、通路の拡幅やエレベーター設置などの十分な対応は困難	○ 現代のニーズに合ったバリアフリー・ユニバーサルデザインに配慮した庁舎の実現可能
⑤分庁方式の弊害	× 現在の弊害がそのまま残ることとなり、全く解消されない	○ 新庁舎に集約化を図ることで、一定の解消が見込まれる
⑥非常用電源設備の設置	× 非常用電源設備の設置スペースがなく、設置は困難	○ あらかじめ設計に組み込むことで確実に設置可能
⑦高度情報化への対応	△ サーバー室の雨漏りやIT機器設置スペースの不足への対応などの大規模改修が必要	○ 高度情報化に対応した利用しやすい庁舎とすることが可能
⑧環境負荷低減への対応	△ 施設・設備が古く十分な対応は困難	○ 再生可能エネルギー活用や省エネシステムの採用など、十分な対応が可能

60年間のライフサイクルコスト簡易試算の比較

「現庁舎の改修・耐震補強 + 将来建替え」と「新築建替え」について、仮に延床面積5,000㎡の庁舎を想定し、「大規模改修を行って20年間使用した後、新築して40年間使用する場合」と「新築して60年間使用する場合」におけるライフサイクルコストの簡易試算による比較検討を行いました。

その結果、**新築の方が11.9億円も安価となり、総合的に優位となる**結果が出ています。

現庁舎の改修・耐震補強 + 将来建替え	新築建替え
大規模改修（20年間使用）の後、新築して40年間使用	新築して60年間使用
総計 90.8 億円	計 78.9 億円

試算条件 規模) 延床面積 5,000㎡
 仮設) 仮設庁舎の建設・引越の経費・解体撤去費・用地取得費等は省略
 単価) ●新築 50万円/㎡ ●大規模改修 30万円/㎡ (新築の6割) ●経年的な維持管理費は共通
 参考資料: 「建築物のライフサイクルコスト 第2版」 国土交通省営繕部監修

新庁舎建設に関するアンケート調査（那須烏山市女性団体連絡協議会）

令和4年12月～令和5年1月：主に対面調査、一部は保育園などで配布：回答者数751名（回収率84.3%）

- 新庁舎建設に**賛成する回答が約78%**を占めました。
- 賛成の主な理由：**現庁舎の老朽化や耐震不足による安心・安全への不安の他、分庁方式の不便さを指摘**
- 反対の主な理由は、**市の財政悪化**を心配する意見がありました。

問1 回答者の性別

男	260人
女	489人
その他	2人
未回答	0人
合計	751人

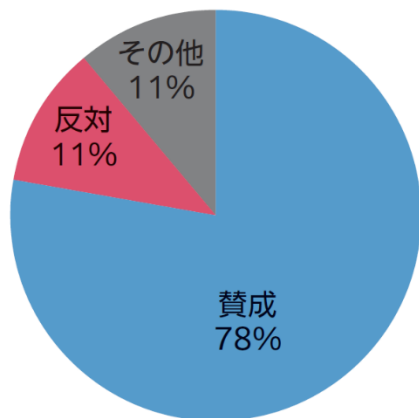
問2 回答者の年齢層

29歳以下	35人
30歳代	112人
40歳代	92人
50歳代	87人
60歳以上	425人
合計	751人

問3 回答者の居住地

烏山地区	533人
南那須地区	214人
未回答	4人
合計	751人

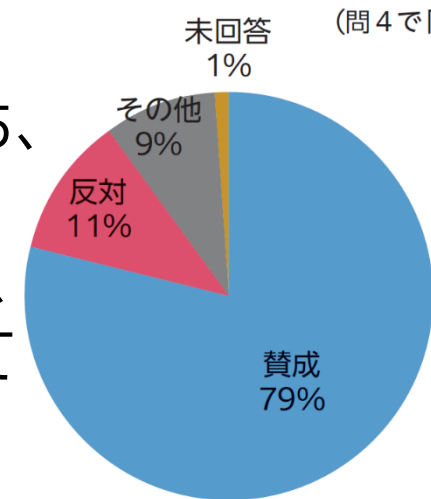
問4 新庁舎の建設の賛否



■ 賛成	583人
■ 反対	84人
■ その他	83人
■ 未回答	1人
合計	751人

- 新庁舎建設に賛成する市民のうち、**約79%が交通の便が良い烏山市街地への建設に賛成**する一方、約10%は庁舎が遠くなるなどとして反対しています。

問5-1 烏山市街地への建設の賛否



(問4で「賛成」と答えた人のみ回答)

■ 賛成	463人
■ 反対	61人
■ その他	51人
■ 未回答	8人
合計	583人

宇都宮大学による「烏山駅周辺エリアに関するアンケート調査（結果報告書）抜粋」

令和4年6月～令和4年7月：WEBアンケート調査：回答者数129名

自由記述（市庁舎に関するご意見）

- ・市役所建設も合併時より何も前に進んでない。災害があった時に防災施設がない、避難できない。
- ・安らげる公園もなく、娯楽で使う公民館もなく、市役所整備等が進まなく、老後の楽しみがない。
- ・まともな公園もなく、キレイな公衆トイレもなく発表会等ができそうな施設もない。
- ・ピアノ発表会は那珂川町、プールも那珂川町、市役所もボロ。
- ・何も進まない市には期待できない。合併してるのに市役所が2ヶ所あるのも疑問。市議会は、市民の事を考えてないように感じる。
- ・施設老朽化は安全性の観点から目をつぶれないところまで来ている。新設を反対している方々は災害や事故で何かあった際責任が取れるのでしょうか。避難所である体育館が危険だと災害時我々はどこに避難すれば良いのでしょうかね…

(つづき)

- ・今の那須烏山には失望している。自然豊かで災害も多くはなく、本来なら安住の地であってよいはずだが、荒むばかり。お金もないし、市政が滞っている印象。市長の政策に反対しかしない議員に振り回されて、何も進まないまま、時間が過ぎているのでは。この街に明るい未来はない。
- ・市議会が機能していないように感じる 全て反対ばかりで何も進まなく他の市町村に遅れをとってる。
- ・烏山庁舎に行った時、トイレが古すぎて我慢して帰って来た事がある。先日の新聞にも書いてあったが市議会は、市役所新築、公園整備も反対、万が一、災害があった時、防災拠点がない、ろくな避難所もなくどうするつもりなのか。合併時に、烏山町中に市役所建設と聞いていたが何も進んでなく議会は反対ばかり。市民目線での議会を進めて欲しい。
- ・災害があった時に、防災拠点となる市役所が潰れそう、市民の事を何も考えてないように思える。なぜ合併時に作らなかったのか。いつまでも南那須、烏山ではなく1つになって欲しい。手続きも部署が別れてて面倒くさい。
- ・市及び議会には、まちのインフラ整備の起点となる市庁舎整備を早く進めてほしい。その際、情に流されるのではなく、将来のあるべき都市像（シビアな将来計画に基づくまちの生き残り戦略）からの逆算で、適切な場所に市庁舎を設定してほしい。

◇令和4年7月19日（令和4年度第1回庁舎整備検討特別委員会）

・今年4月の市議選の選挙活動の中で、有権者に対し庁舎整備の必要性を尋ねたが、庁舎が必要だという人は一人もいなかった。中央公園がいいという人もいなかった。いかにして議会と調整を図っていくかが最重要。その点を十分考慮しないと一歩も進まない。

◇令和5年3月3日（令和4年度第2回庁舎整備検討特別委員会）

・78%が新庁舎建設に賛成だという女団連のアンケート結果について、市長からはこのアンケート結果を1つの指標とするとの話があったが、もう一度広く声を聞いて民意を捕まえるべき。私は庁舎は不要という市民の声を踏まえ選挙をやってきているので、庁舎整備の方針には反対の立場である。

・新築か改修かだって決まっていない。

◇令和5年3月7日（市議会 令和5年度一般会計予算等総括質疑）

・費用対効果の高い行政戦略とあるが、庁舎整備ともなると莫大な費用がかかる。更に今般の物価高騰により費用が嵩むことになると思うが、どこに費用対効果があるのか。

◇令和5年3月14日（市議会 総務企画常任委員会 予算審査結果報告書）

・庁舎整備事業について、庁舎整備等検討委員会の意見のみならず、市民アンケート調査を実施し、市民の意識や意見の把握が必要である。調査項目等について議会と合意形成を図りながら、市の将来像に沿った事業となるよう努められたい。

庁舎整備に要する費用については、平成31年3月の庁舎整備基本構想（素案）では、**6,000㎡**の必要延床面積に対し**1㎡当たりの単価50万円を乗じた30億円との建設工事費を試算**しました。庁舎整備には、これ以外に用地費、移転補償費、既存建物解体費、外構工事等を要し、**これらを含めると、40億超の事業費が必要になることが想定されます。**

庁舎を含む公共施設の再編には莫大な費用が必要となります。こうした大型公共事業の実施により、財政破綻を心配される市民の方もおられますが、**これまで基金の積み立てをはじめとする財源確保に努めることにより、令和4年度末時点で「40億円+a」の財源を確保**しました。近年、**資材費や人件費の高騰が続くなどさらなる財源確保**が必要と考えられますので、着実かつ計画的に財源確保に努めるなど、引き続き、健全な財政運営に努めて参ります。

【公共施設関係の基金の推移】

	H26年度末	R4年度末	差
市有施設整備基金	17億円	20億円	+ 3億円
庁舎整備基金	0円	20億円	+ 20億円
合 計	17億円	40億円	+ 23億円

+ a ⇒ 合併特例債（約10億円）、財政調整基金（約27億円）