市庁舎整備に関する市民参加の 基本構想策定検討委員会におけ る合意形成プロセス

— 栃木県における4事例の比較分析 —

CONSENSUS BUILDING PROCESS OF IMPROVING CITY OFFICE ON REVIEW COMMITTEE MAKING SCHEMATIC PLAN WITH CITIZEN'S PARTICIPATION

— A comparative study on four cases in Tochigi
Prefecture —

三橋伸夫 — * 1

キーワード:

市庁舎, 整備, 基本構想, 市町村合併, 震災, 市民参加

Keywords:

City office, Improvement, Schematic plan, Merger of municipalities, Earthquake disaster, Citizen's participation

Nobuo MITSUHASHI — * 1

City offices have recently been improving owing to deterioration, merger of local municipalities and demolition by the Eastern Japan Earthquake Disaster. The paper deals with 4 cases of city office renewal project. Consensus building process as well as discussing method of the review committee with citizen participation was studied. The conclusions are as follows: 1) discussion mainly focused on improving method of city office, as new construction or repair, and choosing its site in case of new construction; 2) an appraisal system for screening improving method and also choosing site is adoptable for the review committee with citizen participation.

1. はじめに

市町村におけるいわゆる平成の大合併^{注1)}は、行政サービスを司る拠点である行政庁舎のあり方に関する広汎な議論を引き起こし、全国各地で庁舎整備が進められている。また、2011年3月の東日本大震災による庁舎被災、さらには、昭和30年前後に遡る昭和期市町村合併を経て新築された庁舎の老朽化、などの要因が絡んで庁舎整備の動きに拍車をかけている^{注2)}。

庁舎整備には、新築、改修、転用などさまざまな方向があり、市町村合併協議の際に設置された法定合併協議会で議論され、合併後に実施に移される場合、合併後に改めて議論される場合など、プロセスも多様である。庁舎整備に関する全国的動向については明らかになっていないが、市町村ごとに背景や条件は異なると考えられる。しかし、庁舎に求められる機能とそれを実現する手段ならびに要する費用など、庁舎整備における検討プロセス、検討事項について不十分なまま判断が下される場合もみられる^{注3)}。

そこで本稿では、著者が庁舎整備に関する市民参加の基本構想検討委員会^{注4)}に関与する機会を得て収集した情報にもとづき、合意形成のプロセスと方法を整理・分析して、より合理的な検討プロセスのあり方について考察する。今後予想される自治体財政のいっそうの逼迫を背景に、統廃合をはじめとする公共施設マネジメントの必要性が高まりつつあり、行政の説明責任を明確にした議論の展開、合意形成の手法に資することが本研究の目的である。

2. 研究方法と調査対象

庁舎を対象とした研究は近年多いが、市町村合併による複数庁舎の統合や運営方式を扱った研究、市民活動スペースのあり方を論じた研究、サービスカウンター等細部計画を扱ったものがほとんどで

あり、建て替え・改修の合意形成プロセスを扱ったものはない。また、文化施設を対象に市民参加プロセスを扱ったもの^{文献8)}があり、行政、市民、専門家の三者関係を基本構想から基本計画、基本設計を通じて分析して興味深い。本研究では、基本構想策定に係る検討プロセスに限定する。筆者が基本構想策定の検討委員会メンバーとして関わった栃木県内4市を研究対象とし、委員会資料を含め詳細に分析、考察する。筆者の立場は、行政と市民の関係を調整して検討委員会を円滑に運営する専門家（コーディネーター）であり、委員会の議論を主導するものではない。4市は、後述するように、各々異なる背景をもち、その背景ゆえの異なるプロセスをたどって検討が行われたものであり、市庁舎整備の議論を規定する諸要因に関して一定の普遍性を有するものと判断できる。

分析の対象とするのは、検討委員会に逐次提出された資料の内容、そこでの検討事項、合意事項であり、これを通時的に俯瞰することで把握できる検討プロセスである。また、検討委員会において委員の思考・判断に手がかりを与える庁舎整備に関する評価視点および評価手法も対象となる。これら研究資料をもとに4市における事例の比較分析を行い、今後の取組に対する有効な知見を得ようとする。

本検討委員会の行政過程における位置づけは、4市いずれも市長の諮問機関であり、市庁舎整備に係る基本構想の策定をもって市長に答申することがその任務である。

なお、庁舎整備に係る合意形成プロセスは、この市民参加の検討委員会にとどまる訳ではなく、庁内検討委員会、議会内検討委員会など主体は複数存在するが、これらの関係は自治体により多様であって、政治的な要素も絡むことが多い。しかし、行政当局が庁舎整備に関する合意形成を図る上で市民参加の検討委員会は重要な役割を担うため^{注5)}、本研究ではこれに限定した分析を行うものである。

*1 宇都宮大学地域デザイン科学部 教授
(〒321-8585 宇都宮市陽東7-1-2)

*1 Prof., Faculty of Regional Design, Utsunomiya Univ.

表1 4市における庁舎整備をめぐる背景条件と検討委員会

	S市	O市	N市	K市
人口・世帯数（2013.4.1現在）	60,034（21,996世帯）	76,265（28,504世帯）	89,129（36,337世帯）	100,554（35,546世帯）※2013.6.1
面積（Km ² , 2011.10.1現在）	74.58	354.12	1449.87	490.62
合併形態・関係市町村数	合体・3町	編入・1市1町1村	合体・2市2町1村	編入・1市1町
合併年月日	2006年1月10日	2005年10月1日	2006年3月20日	2006年1月1日
震災の影響	1庁舎使用不能	本庁舎使用不能	影響なし（軽微）	影響なし（軽微）
庁舎整備検討の直接的契機	法定合併協議会決定	東日本大震災による被災	耐震診断による耐震性能不安	耐震診断による耐震性能不安
主庁舎の建設（新築）年 構造・階数・面積（増築分除く）	1980年 RC3階, 3269m ²	1964年 RC3階, 2799m ²	1969年 RC4階, 4552m ²	1958年 RC3階, 2993m ²
主庁舎の耐震診断実施の有無	未実施（合併前に1庁舎実施）	未実施（被災により使用不能）	実施（耐震不足）	実施（耐震不足）
検討委員会名称	市庁舎建設委員会	市庁舎整備等検討委員会	市本庁舎整備検討市民委員会	市庁舎整備検討委員会
委員構成（男女比）	23名（学識経験者1, 各種団体代表17, 公募5）（男性16, 女性7）	19名（学識経験者2, 関係機関代表7, うち市議5, 各種団体代表8, 市職員2）（男性18, 女性1）	21名（学識経験者1, 地域代表5, 各種団体代表12, 公募3）（男性11, 女性10）	22名（学識経験者2, 市会議員1, 地域代表/各種団体代表18, 行政関係者1）（男性15, 女性7）
検討委員会開催回数・期間	11回・2008年3月～2009年11月	6回・2011年5月～2011年10月	7回・2012年8月～2013年2月	9回・2012年10月～2014年2月
委員会担当事務局（前期→後期）	管財課 → 総合政策室（総合政策部）	総合政策部政策推進課	庁舎整備準備室（管財契約課）	財務部財産管理課→財務部庁舎整備準備室

3. 4市の庁舎整備をめぐる背景条件と検討のプロセス

3-1. 庁舎整備をめぐる背景条件

調査対象である栃木県内4市の概要および庁舎整備をめぐる背景条件と検討のプロセスを述べる。表1にこれらを掲げる。

(1) **S市** S市では、3町の法定合併協議会において庁舎を新築することを決議した。建設候補地を2カ所にまで絞り、合併後に改めて協議し決定することとした。しかし、合併後は市長方針として、この協議会決定事項にとらわれず市庁舎整備に関して原点に帰って基本構想の策定を行うことを検討委員会に求めた。

旧3町の庁舎はいずれも改修には適さず、1つは老朽化と狭隘化、他は東日本大震災による被災で使用不可、本庁舎として使用する残り1庁舎についても、建物に都市計画道路がかかる状況にあった。こうしたことから、新たな敷地に統合庁舎を新築するという整備手法は検討委員会の早い段階で合意に至っている。

(2) **O市** O市では、合併後、旧市庁舎を本庁舎とし、他の旧町村庁舎は教育委員会等が使用するなど分庁方式をとった。東日本大震災により本庁舎が大きく被災して使用不能となり、急遽、検討委員会を立ち上げた。しかし、市街地活性化のため市が財政負担するビル建設事業が進行中であり、震災を機に市庁舎整備基金の造成を急遽開始するなど、財政逼迫の下での議論を余儀なくされた。

新築は改修、転用と並んで一つの選択肢と位置づけられ、また、新築の場合も既存の使用可能な庁舎を残すなど新築面積を3通りに場合分けして議論するなど、財政問題が選択枝を複雑化させた。

(3) **N市** N市では、合併後は旧市町村庁舎を総合支所と位置づけたが、本庁舎については東日本大震災を機に耐震性への不安、狭隘・老朽化が顕在化して市民による検討委員会を立ち上げた。2市2町1村の合併で市域が広域化しており、行政サービス水準維持のため各総合支所庁舎は耐用年数に応じて順次、建て替えるという方針が定まった中で、本庁舎整備の議論の幅は当初から限定された。

本庁舎は主棟のほか3棟が増築、転用使用されて行政効率が低下しており、改修するか、新敷地で新築するか、従前敷地で新築するか、分棟を残すかどうか、が選択枝となった。

(4) **K市** K市では、N市と同様、震災を契機として耐震性能の不足と構造的劣化が明らかとなり、新庁舎整備の検討が必要となった。市庁舎は主棟が2回増築されたほか、分棟も同時期に増築されて複

雑な構成となり、非効率化、狭隘化、設備の老朽化など多くの問題を抱えていることが明らかとなった。このため、新築は有力な選択肢であったが、従前敷地か郊外の未活用市有地かの選択、さらには、市街地内の遊休既存建物の転用が検討の俎上に上った。

3-2. 検討委員会での検討諸事項と相互の関連性

検討委員会における庁舎整備検討のプロセスに関する論点としては、次の事項が挙げられる。これらはいずれも検討委員会の設置要綱において、市長に答申すべき事項として明記されている。① 整備手法、② 整備規模、③ 整備水準、④ 整備時期、⑤ 整備位置、の5点である。各事項について、その内容と相互関連を述べる。

(1) 庁舎の整備手法

整備手法は基本構想の核心をなす。整備手法は大きく4つに分類できる。新築（従前敷地）、新築（新敷地）、改修（増改築、耐震改修を含む）、既存施設転用である。細かく見れば、これらを組み合わせる複合的な手法もある。議論は、これら選択枝のうちどれが総合的に見て合理的かという設定でなされる。手がかりは各手法の概算事業費である。新築では、先行整備事例での単位面積当たり工事費に整備想定面積を乗じて試算された。改修では、類似工事の単位面積当たり工事費を参考に試算される。移転のための土地取得では、候補敷地近傍の近年の取引価格で概算する。従前敷地での新築や改修では仮設庁舎の建設または民間施設等借上げ費用も見込む。

こうして各手法の事業費概算が資料として提示される。近年では建設需要の高まり等から資材調達費や人件費が上昇傾向にあり、正確な事業費の算定は難しいが、経済性を判断する手がかりになる。

(2) 庁舎の整備規模（面積）

4市とも、総務省ならびに国土交通省の庁舎床面積算定基準が参照された。総務省は「起債許可算定基準」であり、庁舎建設費を自治体の起債により調達する場合の目安を示す^{注6)}。自治体の人口規模に応じて、事務室面積の算定根拠となる換算職員数を算出する換算率が異なる。国土交通省は「新営一般庁舎面積算定基準」であり、地方出先機関の庁舎床面積の算定に用いられる。両基準は細部において異なる項目、積算方法がとられるが、ともに職員数を積算根拠としており、延べ面積としてはおおむね一致する傾向にある。

4市とも両基準から算定された延べ面積を根拠として、新築の場合の庁舎規模が試算され、整備手法間の比較に用いられた。ただし、

表2 4市における検討委員会での合意形成プロセス

	S市	O市	N市	K市
検討委員会における議論のプロセス (丸数字は検討委員会の回数を示す)	①経緯の説明、現状・問題点確認	①現状・問題点の確認、現地視察	①現状・問題点の確認、現地視察	①現状・問題点の確認、現地視察
	②庁舎建設の基本方針	②新庁舎整備の必要性確認、「規模」提示、庁舎評価項目選考、「手法」提示、他事例費用	②委員自由意見(→庁舎機能、庁舎評価項目)、「規模」提示	②庁舎機能の提示Ⅰ
	③現地視察	③「手法」選択肢拡大、「手法ごとの概算事業費」提示	③「手法」提示、「規模」決定、「手法ごとの概算事業費」提示	③庁舎機能の提示Ⅱ
	④「規模」決定、「必要敷地面積」決定、「手法ごとの概算事業費」提示	④候補地についての評価項目選考、手法絞り込み、「規模」決定	④「手法」選考のための評価項目・方法了承、「時期」(特例値)提示	④「手法」提示および選考のための評価項目・方法の了承、「規模」決定、「時期」(特例値)決定、
	⑤「手法」(統合・新築)決定 建設用地選定準備	⑤手法絞り込み、候補地評価・概算費用比較、「水準」提示	⑤「手法」決定(従前敷地新築)、「時期」(特例値)決定	⑤「手法」絞り込み、候補地6カ所提示と選考のための評価項目・方法了承
	⑥候補地8カ所提示	⑥「位置」「手法」決定、「水準」決定、基本構想書の確認	⑥委員意見を基本構想へ集約	⑥「手法」ならびに候補地についての評価作業
	⑦候補地2カ所除外、「特例値」決定、候補地評価方法提案	⑦基本構想書の確認	⑦基本構想書の確認	⑦評価作業結果についての討議
	⑧候補地視察、2カ所除外(道路条件)			⑧「手法」決定、「位置」決定、基本構想書の検討
	⑨候補地1カ所除外(特例値活用難)			⑨基本構想書の確認
	⑩候補地評価の実施、「位置」決定			
	⑪基本構想書の確認			
合意形成のプロセスモデル

これら床面積算定基準は市庁舎に必要と考えられる最低限の面積を想定しており、今後の新たな役割とされる防災拠点機能、利便性向上機能、市民交流・協働機能などは、各市とも別途算定を行った。

(3) 庁舎の整備水準

耐震安全性の目標水準(官庁耐震性能区分)としては、国土交通省が定めた基準が参照された^{注7)}。いずれの市においても、議論の過程で庁舎が地域の防災拠点として果たす役割の重要性について言及がなされ、一般に高い整備水準が指向された。構造体では「Ⅰ類」または「Ⅱ類」、建築非構造部材については「A類」、建築設備については「甲類」としている(K市、O市の例)。庁舎新築事例を視察したN市の検討委員会では、免震構造建物を視察した結果を受け、免震構造または制震構造をめざすと答申した。

庁舎の環境性能基準としては、CASBEEのAランクをめざすと明記する場合が多く、環境性能基準の観点からは、改修や既存施設転用より新築の方が望ましいとの判断が事務局案として示された。なお、O市では、財政上の制約から整備水準の高低2ケースを整備手法の選択肢とし議論が行われ、最期に高水準での整備を選択した。

(4) 整備時期

整備時期の焦点は、対象4市とも平成期合併市で、合併特例債の適用可能な事業となるため、合併後15年ないし20年以内に整備庁舎が供用開始とならねばならないことにあった^{注8)}。本特例債は庁舎の新築事業のみが起債対象となる。他方、財政的に余裕が少ない自治体では、合併特例債の起債限度額以内であれば、一般財源や建設基金に負担をかけない相対的に有利な借金であるため、新築の場合は合併特例債の適用限度期間が実質的な整備事業の期限となる。このため、新敷地での新築は、用地取得費用のみならず、後述する法制度上の諸手続きに関する追加期間が必要な場合があり、事業終了期限の制約が整備手法選考上の制約ともなる可能性があった。

(5) 整備位置

整備位置は、従前敷地か新敷地かの二者択一であるが、他の事項と密接に関連する。新敷地では、農地法、農業振興地域の整備に関する法律(農振法)をはじめ、都市計画法、埋蔵文化財法、森林法など多くの土地利用法制度が定める手続きに要する期間が必要になる場合がある。また、市庁舎の位置は市総合計画、都市計画マスタープランなど上位計画との整合を図る手続きが必要になる場合、さらには市庁舎の位置の変更に係る地方自治法の規定が適用される場合^{注9)}などが想定される。こうしたことから従前敷地に比べ新敷地の選択合理性は相対的に低くなると考えられる。

以上みたように、庁舎整備に関連する手法、規模、水準、時期および位置の各事項は相互に密接に関連しており、それらは総合的にみて整備手法に収斂する論理となっていることが分かる。

3-3. 検討委員会での合意形成のプロセス

次に、こうした庁舎整備に係る各事項が、調査対象4市の検討委員会での検討プロセスでどのように合意形成されていったかについてみる。各検討委員会における合意形成プロセスを表2に示す。総じて、検討の焦点となったのは「位置」と「手法」である。合併特例債の活用に関係する「時期」および「規模」「水準」は検討の大きな争点とはなっていない。各市の状況を個別に記述する。

(1) S市 S市では、「規模」「手法」については早期に合意がはかられた。前述したように、法定合併協議会での決議が背景にあり、開催全11回のうち後半5回(第6回～第10回)を「位置」の検討に割いている。敷地候補地を議論で絞り込むことはできたが、全会一致で結論を見出すことは困難であった。議論の途上(第7回)、一委員から候補地を相互に比較して優劣を評価する方法が提案され、具体的な庁舎位置に関する評価指標の素案が提出された。回を重ねて候補地が3カ所に絞られた段階(第9回)で事務局案として修正された評価表が提出され、委員評価により候補地を1カ所に絞る方法が提案された。一部に反対はあったがこの合意方法が了承され、

第10回での評価実施にもとづいて「位置」が定まった。

(2) **〇市** 〇市では、市庁舎新築に関して財政負担の観点から市民に慎重論が根強く、事務局ではこの点を考慮した委員会運営を強いられた。「手法」として、新築の他に被災した本庁舎改修、遊休化した既存施設の転用を選択肢として提示しただけでなく、分庁舎を活用するケース、本庁舎まわりの複数の増築棟を残すケースなど「規模」（新築面積）も3通りの提示を行った。この結果、「手法」としての選択肢は14通りに拡大し、検討が複雑化した。

このため、「手法」の選択肢を捨象する過程で、「手法」および「位置」の優劣を評価する評価表が事務局で作成され、委員会に提出され了承された。これは「手法」については第4回委員会では結果が審議されて新築に収斂し、この際に「規模」も付随して合意された。「位置」については第5回委員会において、同様に評価表にもとづく委員評価の結果として従前敷地で新築することが合意された。

(3) **N市** N市では、検討委員会は新庁舎に期待するイメージ、実現すべき機能などを委員より自由に意見収集することから着手した。事務局では、当初から「手法」や「位置」に関する評価表の作成を念頭に、委員の自由意見により評価指標を構成することを意図したのである。前述のように、総合支所を新築整備する方針は既に定まっていたため本庁舎の整備に議論が絞られ、早い段階で「規模」は暫定的に定まり、専ら「手法」選択に議論の焦点が当てられた。

「位置」については、市街地内または市街地隣接地に有力な候補地が見出せず、新敷地の場合には市街地外での農地転用、地区計画策定など事業の長期化が予想された。結果として、4つの手法のうち、従前敷地で新築する2手法（隣接する分棟を残すケースと残さないケース）が評価の上位2位までを占めたため、基本方針は定まったとして基本構想では従前敷地での新築という方針にとどめ、「規模」は基本計画以降の次の段階で再度検討することとした。

(4) **K市** K市では、当初、庁内職員ワーキンググループによる市庁舎のあり方検討にもとづいて、第2回、第3回で市庁舎の機能に関する資料が検討委員会に提出され、逐次内容が了承された。これにもとづいて「手法」選択肢の提示とそれらの相互比較のための評価項目が事務局より提案され、了承された。「規模」、ならびに合併特例債の活用を前提とする「時期」も早期に合意された。

次いで、従前敷地を含む候補地6カ所が提示され、併せて候補地の優劣を評価する評価表も提案、了承された。本庁舎そのものも主棟のほか分棟3棟が増築されて行政効率低下しており、従前敷地か新敷地かで統合新築する「手法」「位置」が整備の有力な選択肢となった。結果として、「手法」評価では後者に、「位置」評価では前者に最も高い評価が与えられ、検討委員会での議論によっても収斂せず、基本構想では新庁舎位置について両者併記となった。

以上みたように、4市の検討委員会における合意形成の主要な争点は「手法」および「位置」であり、市ごとの異なる背景条件の下、複数の選択肢を相互に比較して最も優れた案を選考するために、評価指標の設定とそれにもとづく委員による評価が実施された。

検討委員会の合意形成を左右することになったこの評価指標の設定とそれにもとづく選考方法について次章で述べる。

4. 整備手法と整備位置をめぐる評価指標の設定と評価方法

4-1. 評価指標の設定

まず、学識経験者を含む市民が委員として参加する検討委員会の意義について確認する。行政サービス提供と市民活動の拠点となる市庁舎の整備という重要な事案を市民参加の検討委員会において議論することは、行政過程の透明化、行政の情報公開の一環ととらえられる。この検討委員会に付託された庁舎の基本構想策定については、多くの事項について相互の関係を勘案しつつ総合的な判断を下す必要がある。このため、特に合意形成の焦点となった「手法」あるいは「位置」に関してさまざまな観点で構成される評価指標を設定し、市民が相対的優劣を判断し評価できるようにすることが妥当と思われる。これに市民アンケート、パブリックコメントなどによって市民意見の補足と内容修正が行われることで、市庁舎整備に関する総体的な市民参加の実質は担保されよう。

次に、4市の検討委員会で使用された評価指標と評価方法について順次検討する。「手法」に関するもの（〇市、N市、K市）と「位置」に関するもの（S市、〇市、K市）に便宜的に区分する。

4-2. 整備手法評価

〇市では、新築の手法が第一段階で選考された。まず、地域性(1)、位置(3)、拠点性(2)、環境性(1)、機能性(2)、快適性(1)、緊急性(1)、経済性(4)、将来性(1)、整合性(1)の10評価分野（17評価項目）について、委員が行った重要度評価を集計して得点上位5項目（アクセス性、行政機能の集約性、市民の利便性、防災拠点機能、エコロジー）を評価項目に採用した（表3参照）。次いで、この5項目と事務局で補足した事業遂行に関連した5項目（事業費に係る経済性、維持管理費の経済性、合併特例債の活用、一般財源の妥当性、法令等との適合性）を合わせた10項目にもとづいて、9通りの整備手法（整備位置を含む）を対象に委員の5段階評価により比較を行った。結果は従前敷地と新敷地の両ケースでの新築が上位を占め、新築（面積は10,000㎡）の手法に絞り込んだ。

N市では（表4参照）、整備位置は大きな争点ではなかった。検討委員会の初期に委員の自由意見を集約して7評価項目を整理し、これによって4つの整備手法について3段階評価をする、うち3評価項目については各委員の判断で重点項目に指定して得点を2倍にする、のルールで整備手法を比較選考した。この結果、従前敷地での新築2手法（既存分庁舎保存の可否での2ケース）が上位を占めた。

K市では（表5参照）、事務局（庁内検討ワーキング）において検討し整理された庁舎に求める要素として、安全性・防災性、利便性、市民活動の拠点性、機能性(3項目)、環境性、経済性(2項目)、地域性、将来性、整合性の9分野12項目を評価指標として設定し（配分5点）、これらのうち委員の意見で選考した5項目は重点項目とした（配分10点）。これをもとに委員による3段階評価（◎、○、△）を100%、50%、0%と対応させて前記の配分点に乗じて加算して整備手法（4パターン）の得点比較を行った。結果は従前敷地とは異なる候補地に統合新築する手法が最も評価が高かった。

4-3. 整備位置評価

S市における評価指標は、4項目、20細目から構成され、まちづくり（5細目）、利便性（5細目）、安全性・防災拠点（4細目）、実現性・経済性（6細目）である（表6参照）。1細目あたり5点が割り振られ、当初の8カ所を議論で最終的に絞りこんだ3候補地について、委員が5段階（1～5点）で得点を与え、これを集計して3

表3 O市における市庁舎整備の手法・位置に関する評価指標

評価分野	評価項目	細目	重要度順位	整備手法評価	整備位置評価
地域性	地域との調和	・地域環境や街並みとの調和性 ・景観に配慮している	13	—	—
位置	アクセシビリティ	・市民が利用しやすい場所(人口重心) ・多様な交通アクセスにより利用できる場所 ・便利で分かりやすい場所にある	1	5	5
	都市機能の集約性	・都市の中心性 ・都市機能が集積された地区への立地 ・市役所としての機能の集約性	6	—	—
	行政機能の集約性	・他の行政機関との近接性 ・国県施設との合同又は相互乗り入れ	2	5	5
	市民協働の拠点機能	・まちづくり拠点性 ・市民や行政情報の送受信性	6	—	—
拠点性	防災拠点機能	・災害対策本部としての立地性 ・災害に強い立地	4	5	5
	環境性	・太陽光発電パネルの設置 ・雨水利用 ・省エネルギー対応	5	5	5
機能性	市民の利便性	・ユニバーサルデザイン ・ワンストップ機能 ・誰にでもわかりやすい配置 ・エレベーターの設置 ・情報の送受信が可能	3	5	5
	職員の利便性	・執務空間のゆとりと快適性 ・組織改編や機能変化に対する柔軟性 ・高度情報化に対応したインテリジェント性	11	—	—
	快適性	・自然光や自然風を取り入れた室内環境の快適性 ・広く緑あふれる快適なロビー ・カウンタースが広く使いやすい ・喫茶スペース等憩いの空間	15	—	—
	緊急性	・災害復旧 ・庁舎整備の緊急性	6	—	—
経済性	財源計画		9	—	—
	事業スケジュール		15	—	—
	土地の求めやすさ		15	—	—
	既存施設活用可能性		13	—	—
将来性	広域都市への対応		9	—	—
整合性	法令等との整合性	・市全体の土地利用構想等上位計画との整合性 ・法令による土地利用規制との整合性	11	—	—
	概算費用・考えられる財源・その他参考事項に対する評価	・建築事業費に係る経済性 ・維持管理費の経済性 ・合併特例債の活用 ・一般財源の妥当性 ・法令等との適合性	5	5	5
用地の立地条件に対する評価		・用地取得の難易度 ・用地の取得可能面積 ・用地の供用開始の難易度 ・用途地域等土地利用計画との適合性	5	5	5
			5	5	5
			5	5	5
			5	5	5
合 計(満点)			50	50	50

(注)「重要度順位」は、委員の重要度評価にもとづいた得点順位を示す。「整備手法評価」「整備位置評価」で5がカウントされた項目・細目が評価指標として用いられたことを示す。

表4 N市における市庁舎整備手法に関する評価指標

評価項目		細目	重要度	配点 (満点)
庁舎に求める要素	利便性	・快適な空間の確保	17	185
		・市民プライバシーの確保		
		・バリアフリー化対策		
		・駐車場の確保等		
	安全性	・庁舎分散化の解消	16	180
		・防災設備等の導入		
	環境性	・耐震性の確保	4	120
		・環境に配慮した設備の導入		
	経済性	・周辺環境への影響	13	165
		・インシヤルコスト		
		・ランニングコスト		
将来性	・ライフサイクルコスト	3	115	
	・用地費や造成費等			
N市光らしさ	・職員数の変動に対する適応力	3	115	
早期実現性	・機能等の導入	2	110	
	・庁舎用地の確保	5	125	
	・関係法令の対応			
	・合併特例債の活用			
計			60	1,000

(注)重要度は委員20名のうち評価項目を重点項目とみなした委員数を示す

候補地の比較を行った。得点第1位は、現況農地で国道に隣接しJR駅に至近な立地条件をもつ土地であった。個人得点で委員21名(2名棄権)のうち14名が第一位、20細目のうち16細目で平均得点値が第一位(ただし1細目は同得点)であった。「都市基盤の整備状況」(まちづくり)、「用地買収の難易度」「用地の利用状況」「周辺インフラの整備」(実現性・経済性)の4細目のみ他より低い評価であった。検討委員会はこの結果を受けて「位置」について合意した。

O市では(表3参照)、評価第二段階として、前述のように委員の選考により定まった5項目と事務局が用意した用地条件に関する4項目(用地取得の難易度、用地の取得可能面積、供用開始の難易度、

表5 K市における市庁舎整備手法に関する評価指標

評価分野		評価項目	細目	配点
庁舎に求める要素	安全性・防災性	防災拠点としての機能	・耐震性の確保 ・災害対策本部の整備 ・バックアップ機能の整備	10
	利便性	来庁者の利便性を高める機能	・窓口機能の整備 ・相談窓口の整備 ・ユニバーサルデザインへの対応	10
	市民活動の拠点性	市民との協働・まちづくりを進める機能	・駐車場、駐輪場の整備 ・交流、まちづくり機能の整備 ・情報提供、発信機能の整備	5
	機能性	議会運営を進める機能	・議場の整備 ・委員会室の整備 ・議会活動のための整備 ・執務空間の整備	5
		行政事務を効率的に行う機能	・会議室等の整備 ・書庫及び倉庫の配置 ・サーバ室、情報管理室の整備	10
		高度情報化機能	・OAフロアの整備	5
	環境性	環境と共生する機能	・自然採光、自然通風の利用 ・再生可能エネルギーの活用 ・省エネルギー機器の導入、整備 ・ライフサイクルコストの低減 ・周辺環境等への配慮	10
	経済性	庁舎維持管理、セキュリティに必要な機能	・庁舎の維持管理 ・ライフサイクルコストへの配慮 ・個人や行政情報の管理 ・夜間、休日のセキュリティ管理	5
		整備コスト	・財政計画（財政への負担度） ・事業スケジュール（建設の実効性） ・合併特例債の活用	5
		地域性	シンボルとしての庁舎	・K市の特性としての整合
	将来性	庁舎施設更新に対する対応	・庁舎の次の増築または改築の余地 ・組織改編や機能変化に対する柔軟性	10
	整合性	関係法令の対応	・上位計画との整合	5
	計			85

表6 S市における市庁舎整備位置に関する評価指標

項目	細 目	配点	評価の視点
まちづくり	まちづくりの方向性との関係	5	S市総合計画・都市マスタープランや合併協定との整合性があるか
	まちづくりの発展性	5	周囲に民間開発等による発展可能性の余地があるか
	周辺環境への影響	5	庁舎建設が周辺の生活環境（日照、通風、電磁障害、自然環境、道路交通量、眺望等）に影響する恐れがないか
	都市基盤の整備状況	5	インフラ（上下水道）の整備は不要か
(25)	都市機能の集積	5	他の官公署、金融機関、商業施設へのアクセスが便利であるか
利便性	交通の事情	5	駅からの距離や移動経路など公共交通機関の利用に関する利便性、将来の高齢化社会への対処の容易性があるか
		5	主に都市計画道路網や幹線道路との位置関係など、自動車によるアクセスが便利であるか
	人口の集積	5	周辺道路が歩道付であるなど、自転車や徒歩によるアクセスが便利であるか
		5	S市の人口重心であるか
(25)	人口の集積	5	S市の地理的重心であるか
防災安全性・広域の連携	防災上の拠点性、援助活動の容易性	5	災害時に他機関（消防、県）との連携、応援拠点として関係者、車両、物資等を受け入れるためのスペースの確保が容易か
	防災性	5	自然災害（地震・台風・洪水）に対する安全性があるか
	災害時の補完性	5	災害時に周辺道路が充実しており、庁舎が孤立しないか
	(20)	広域の連携	5
実現性・経済性	土地利用上の規制	5	現状の都市計画（線引き、用途地域）との適合性はあるか
	用地買収の難易度	5	用地買収は容易か
	用地買収の経済性	5	地価の高さは経済的か
	文化財の保護	5	文化財調査の規模及び調査期間が建設に影響する恐れがないか
(30)	用地の利用状況	5	既存施設、建築物等の移転・除却の必要性がないか
	周辺インフラの整備	5	周辺道路の拡幅や庁舎への進入路の確保などにかかる事業費が小さいか
合 計（100点満点）			

表7 K市における市庁舎整備位置に関する評価指標

評価分野		評価項目		細目	配点
庁舎位置に求める要素	まちづくり	K市性	・まちづくりにおけるK市らしさ ・関連(上位)計画との関連性		24
		市街地活性化および発展性	・周辺の情報、交流、文化等に関する集積度 ・中心市街地の活性化への影響 ・地域活性化につながる可能性 ・都市基盤整備の促進 ・周辺の資産価値向上の可能性 ・周辺の未利用地の活用促進		
	アクセシビリティ	交通アクセス	・市民が利用しやすい場所 ・公共交通における交通体系 ・自動車交通の幹線道路ネットワーク ・自転車および徒歩による容易性 ・他施設との複合サービスの可能性 ・十分な駐車場		18
	環境性	周辺環境	・周辺環境や街並みとの調和性 ・シンボル性のある景観形成の可能性 ・生活環境への配慮		9
	実現性	用地取得の容易性	・用地取得の確実性 ・敷地の形態、規模の柔軟性 ・取得コストの比較		21
		経済性	・事業における財源計画(財政負担度) ・事業の実現性 ・工期短縮の可能性 ・工事期間中の騒音や交通安全対策		
	防災性	防災拠点としての安全性	・災害対策本部としての立地性 ・災害時のアクセスの容易さ、多様さ ・避難者等オプションの確保 ・消防等関連施設との連携の容易性		12
	計				

土地利用計画との適合性)に法令等との適合性1項目を加えた5項目を合わせ、計10評価項目で敷地候補地6カ所の選考評価(5段階評価)を実施し、従前敷地を改めて最もふさわしい候補地とした。

K市では(表7参照)、事務局が整理した5評価分野28細目(まちづくり(8細目)、アクセス性(6細目)、環境〈街並み〉性(3細目)、実現性(7細目)、防災性(4細目))について、委員による各細目3点満点の4段階評価(0~3点)で比較し、従前敷地を最も優れた候補地とした。これは「手法」で第1位となった候補地とは異なる結果となった。なお、K市では検討委員会と並行して行われた市民アンケートでの庁舎整備位置に関する設問の集計結果でも、従前敷地と郊外市有地(整備位置で最高評価の候補地)とが拮抗した。

5. おわりに

5-1. 市庁舎整備検討プロセスにおける争点と合意形成

市庁舎整備に関する市民参加の検討委員会における合意形成プロセスおよび主要な争点、合意形成手法について検討した。

争点の第一は、改修とするか新築を行うかという整備手法に関する点である。改修は当面の事業費は新築と比較して少ないものの、耐用年数は短く、いずれ新築を行わねばならない。これらを勘案したライフサイクルコストの試算は、不確定要素が複雑に絡み厳密な比較考量が困難である。他方、達観的な判断としては、改修が合併特例債の摘要除外となることから、他の要因も絡むものの、自己財源負担が大きい改修の手法は結果として委員から敬遠された。

争点の第二は、新築を行う場合、従前敷地とするか新敷地とするか、後者ではどこが最適な敷地か、という整備位置である。合併自治体では難題となりやすいが、S市の事例が有効な視点を提供する。各候補地の長所、短所を複数の視点から総合的に数量評価し、比較して選考する手法である。これは後続のO市、K市においても、細部では異なるものの、数値により比較が可能なことから各検討委員会で支持され、適用された。S市では、JR鉄道駅が市内に3カ所あり、駅に隣接した候補地が今後の高齢社会を考慮すると優れていると判断された。

5-2. 庁舎整備における市民参加のあり方

庁舎整備の検討に市民が参加することは、開かれた行政の推進という観点で望ましい。さらに、委員会での議論が公開され、さまざまな媒体を通じて市民に発信されることは、庁舎整備に対する市民の関心を喚起し、より望ましい方向性をとることが期待される。

栃木県内4市での事例では、市本庁舎の整備手法と整備位置に関して、評価指標を用いた選考が行われた。この手法は、安全性や利便性など質的な事象を数値尺度化する点で厳密性を欠く反面、達観的な判断をする上で簡便に適用可能である。この手法を市民参加の場へ適用する場合、委員の自由な意見のもとに庁舎の整備や位置に関する評価指標を構成したN市の取組が有効と判断される。委員自らの意見にもとづく評価指標の構成であればこそ、受動的に提示されたものと比較して、その評価の信頼性を高めることができるからである。加えて、可能な限り正確な情報の提示が求められるとともに、事務局をはじめとして庁内検討ワーキングでの市庁舎のあり方についての検討など、市担当職員が庁舎整備について理解を深めておくことが重要である。

末尾になるが、貴重な機会と情報提供をいただいた4市の検討委

員会関係各位に心より謝意を表する。

注

- 1) 平成11年(1999)から行財政基盤の強化と地方分権の推進を目的として政府主導で行われた市町村合併により、市町村数は3,232(平成11年3月31日時点)から1,719(平成25年1月1日)に減少した。
- 2) 栃木県内の状況についてみると、県下25市町のうち本庁舎の建て替えを実施または検討しているのは8市町に上る(下野新聞、平成25年10月6日)。
- 3) 鳥取市庁舎の整備検討プロセスでは、整備の手段とその費用をめぐって住民投票が行われ、市当局の当初の基本計画が覆ったが、後日の検討で改めて検討が不十分であったことが明らかとなった(参考文献7)。
- 4) 庁舎整備に関して市民が参加する委員会の名称はさまざまであるが、本論では一括して検討委員会とする。なお、本稿において市民参加とは、行政過程に係る委員会(市庁舎基本構想策定検討委員会)に市民が委員として参加することを指し、学識経験者も市民として位置づけている。市民参加については参考文献9)(pp.32-36)を参照した。
- 5) 国の行政改革大綱(平成12年12月閣議決定)により、市町村自治体では行政の効率性、透明性の一層の向上が求められるようになり、市民参加のプロセスがより重要視されるようになった。
- 6) 総務省の起債許可算定基準は、平成23年度から取扱いが廃止されたが、過去における庁舎整備に当たっての基準であり多くの自治体で採用実績があることから、庁舎規模算定基準として依然として採用する自治体が多い。
- 7) 国土交通省ホームページ「安全な暮らしを支える官庁建築の整備」において、庁舎の耐震安全性の目標と分類を定めている。下記URLを参照。
http://www.mlit.go.jp/gobuild/sesaku_taisin_taisin.htm
- 8) 合併特例債では、市町村は起債後2年据え置き後に10年かけて返済をする。起債充当率95%の下での元利償還金の70%が国の普通交付税における基準財政需要額に算入されて後年度に充当される。また、本制度適用(2006年3月までに合併した市町村が対象)は合併後10年以内に供用開始される施設に限られるが、平成23年8月に議員立法により震災復興に関する特例措置で5年間の延長(合併後15年)が認められた。さらに、平成24年6月に被災地では10年間の適用期間延長(合併後20年)がなされた。
- 9) 地方自治法第4条3項では、市庁舎の位置の変更は市議会において2/3以上の議員の同意が必要である旨を規定している。

参考文献

- 1) 三橋伸夫：栃木県K市庁舎整備に関する市民参加検討プロセス、日本建築学会大会(近畿)学術講演梗概集、E-2(農村計画)2014.9
- 2) 三橋伸夫：栃木県N市庁舎整備に関する市民参加検討プロセス、日本建築学会大会(北海道)学術講演梗概集、E-2(農村計画)2013.8
- 3) 三橋伸夫：震災を契機とした市庁舎整備の検討プロセス-栃木県O市の事例-、日本建築学会大会(東海)学術講演梗概集、E-2(農村計画)2012.9
- 4) 滝田涼介・谷内田佳奈・三橋伸夫：合併市における庁舎建設構想検討の経緯-栃木県S市庁舎建設委員会の事例その2-、日本建築学会大会(関東)学術講演梗概集、E-2(農村計画)2011.8
- 5) 谷内田佳奈・滝田涼介・三橋伸夫：庁舎建設候補地をめぐる合意形成プロセス-栃木県S市庁舎建設委員会の事例その3-、日本建築学会大会(関東)学術講演梗概集、E-2(農村計画)2011.8
- 6) 滝田涼介・三橋伸夫・金俊豪：市町村合併に伴う行政施設の建築計画における住民参加の手法に関する研究-S市庁舎建設委員会を事例として-、日本建築学会大会(関東)学術講演梗概集、E-2(農村計画)2009.8
- 7) 鳥取市庁舎整備全体構想(素案)、平成25年11月
- 8) 龍元・清水裕之・大月淳・杉本宗之：公共文化施設の構想から設計に至る過程における市民参加による意思決定の仕組みに関する研究、日本建築学会計画系論文集、第552号、117-124、2002.2
- 9) 原科幸彦：市民参加と合意形成、学芸出版社、2005

[2015年10月6日原稿受理 2015年11月24日採用決定]