

公共施設対策特別委員会

「隣接国有地を活用した庁舎整備検討業務について」

平成27年12月17日
政策調整部

1 土砂警戒区域対策について

土砂災害防止法について

【土砂災害防止法】

土砂災害防止法とは、土砂災害から国民の生命を守るため、土砂災害のおそれのある区域について、危険の周知、警戒避難態勢の整備、住宅等の新規立地の抑制、既存住宅の移転促進等のソフト対策を推進しようとするもの。

・ 土砂災害特別警戒区域

急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずる恐れがあると認められる区域で、特定の開発行為に対する許可制、建築物の構造規制等が行われます。

・ 土砂災害警戒区域

急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域であり、危険の周知、警戒避難体制の整備が行われます。

【基礎調査の実施】

滋賀県では、溪流や斜面など土砂災害により被害を受けるおそれのある区域の地形、地質、土地利用状況について調査している。

【区域の指定】

基礎調査に基づき土砂災害のおそれのある区域等が指定される。



滋賀県では、平成26年度から本庁舎周辺（長等学区）における基礎調査を実施されている状況であり、今年度中に必要に応じた警戒区域等（長等学区）の指定がされる予定である。

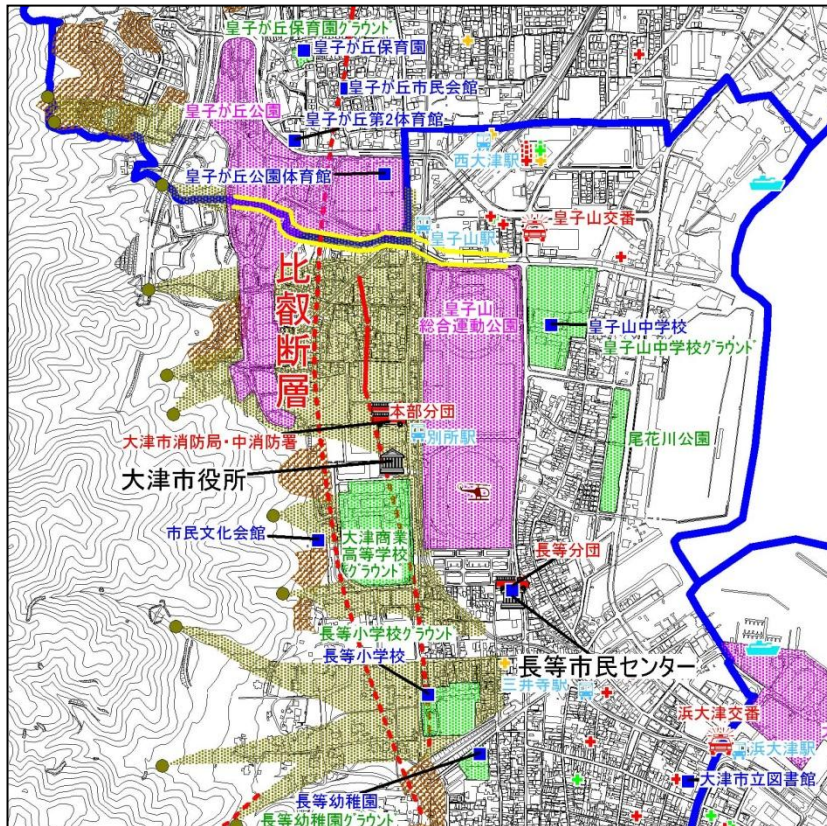
（平成27年12月～平成28年1月頃に滋賀県砂防課のホームページで基礎調査結果を掲載予定）

この基礎調査の結果、庁舎に関連する土地が、土砂災害特別警戒区域や土砂災害警戒区域に指定される場合は、それを踏まえた今後の庁舎整備のあり方を考慮していくことも必要となる。

2 活断層等の災害関連について

本市庁舎付近には、琵琶湖西岸断層帯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。

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とのこと。



【琵琶湖西岸断層帯の将来地震発生確率等】

| 項目 | 将来の地震発生確率等 |
|--|-------------------------------------|
| 【北部】知内、饗庭野、上寺、勝野 ・今後30年以内の地震発生確率 ・今後50以内の地震発生確率 ・今後100年以内の地震発生確率 ・今後300年以内の地震発生確率 | 1%－3% 2%－5% 4%－10% 10%－30% |
| 【南部】比良、堅田、比叡、膳所 ・今後30年以内の地震発生確率 ・今後50 以内の地震発生確率 ・今後100年以内の地震発生確率 ・今後300年以内の地震発生確率 | ほぼ0% ほぼ0% ほぼ0% ほぼ0% |

<資料>

平成21年8月27日 政府地震調査研究推進本部
 「琵琶湖西岸断層帯の長期評価の一部改訂について」より

3 合併特例債等を活用した庁舎整備費の財源比較検討

(1)合併特例債

大津市・志賀町合併建設計画に基づき実施する事業のうち、特に必要と認められる事業に対する財源として、借り入れることができる地方債。

その発行は、合併年度及びこれに続く10か年度に限られていたが、法律改正により期間が5年間延長され、本市では、平成32年度までの活用が可能になった。

なお、概ね事業費の95パーセントに充当でき、後年度において発生する元利償還金の70%が、普通交付税の基準財政需要額に算入される。

(2) 庁舎整備費財源比較の条件(新棟を仮定した整備費用)

以下の条件を仮定して比較する。

- ・整備費用 : 55.8億円(イニシャルコスト)
- ・起債償還 : 25年(据置3年)
- ・償還利息 : 年利1%(元利均等・年2回支払)

ア 【平成32年度までに整備した場合】

— 合併特例債を活用した庁舎整備 —

イ 【平成32年度以後に整備した場合】

— 通常の地方債を活用した庁舎整備 —

(3) 庁舎整備費の財源比較

ア 【平成32年度までに整備した場合】

－ 合併特例債を活用した庁舎整備 －

| | | |
|--------------------------|---------------|---------------|
| 庁舎整備費 55.8億円 | | |
| 合併特例債 53.0億円 (充当率95%) | 一般財源 2.8億円 | |
| 元金償還金 53.0億円 | | 利子償還 7.7億円 |

2.8億円は起債充當時に生じる一般財源

全体経費は、利子償還分を含め63.5億円となる。

| | |
|------------|------------|
| 交付税措置42.4億 | 一般財源21.1億円 |
|------------|------------|

全体経費63.5億円のうち、42.4億円は普通交付税の基準財政需要額に算入される。



全体経費 63.5億円(償還利息含む)

イ【平成32年度以後に整備した場合】

— 通常の地方債を活用した庁舎整備 —

| | | |
|-------------------------------|-----------------|---------------|
| 庁舎整備費 55.8億円 | | |
| 通常の地方債 41.85億円 (充当率75%) | 一般財源 13.95億円 | |
| 元金償還金 41.85億円 | | 利子償還 6.1億円 |

13.95億円は起債充當時に生じる一般財源

全体経費は、利子償還分を含め61.9億円となる。

一般財源61.9億円

交付税措置がないため、全体経費61.9億円



全体経費 61.9億円(償還利息含む)

ウ 【合併特例債と通常の地方債との比較】

- ① 合併特例債を活用すれば、起債活用時の一般財源の初期負担が少ない。(11.15億円の負担軽減できる。)
- ② 合併特例債を活用すれば、普通交付税の基準財政需要額に42.4億円が算入される。
- ③ 一般財源ベースで比較をすると、市の負担額は、合併特例債を活用した場合は、21.1億であるに対して、合併特例債を活用しない場合は、61.9億円を要する。
- ④ 合併特例債を活用すれば、事業費の1/3の負担で庁舎整備が可能

エ 【緊急防災・減災事業債】

東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための事業のうち、住民の避難、行政・社会機能の維持及び災害に強いまちづくりに資する地方債。

① 対象事業

- ・地域の防災力を強化するための施設の整備
- ・災害に強いまちづくりのための事業
- ・災害に迅速に対応するための情報網の構築

② 財政措置

- ・地方債の充当率 100%
- ・交付税措置 元利償還金について、その70%を基準財政需要額に算入

③ 事業年度

平成26年度から平成28年度まで

(平成29年度以降の取扱いについては、事業の実施状況等を踏まえて検討される。)

※ 庁舎を耐震改修(免震工法含む。)をする場合は、合併特例債より有利な起債「緊急防災・減災事業債」(起債充当率100%、交付税算入70%)を資金手当とすることができる。

但し、活用期限は、平成28年度までとなっております。今後、延長措置等の動向に注視していく必要がある。

4 庁舎整備複数パターンの絞り込みの検討

| | 本館 | | 別館 | |
|-----------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| 耐震改修 Is値0.9 | △ (防災上○ 機能上×) | 重要度係数 I類(庁舎) | × (消防活動に支障) | 消防車両の 出入口に制限 |
| 耐震改修 Is値0.75 | × (防災上× 機能上×) | 重要度係数 II類(学校等) | × (防災上× 機能上×) | 重要度係数 II類(学校等) |
| 免震改修 | ○ | | 対象外 | コスト不採算 |
| 取壊・新築 | ○ | | ○ | |

防災上とは、大津市公共施設の耐震化推進要領による耐震安全性の分類

本館4とおり×別館3とおり=12パターンからの絞り込み

◆ 絞り込みの手順

本館

- 庁舎の重要度係数は I 類(Is値0.9)が基本

別館

- 重要度係数 I 類(Is値0.9)は、消防自動車の出入口に制限が生じる
- 消防署の重要度係数は I 類(Is値0.9)であり、II 類(Is値0.75)は不可
- よって、消防署機能を含めた別館は、「取壊・新築」が望ましい。

本館 × 別館

- 本館3とおり × 別館1とおり = 3パターンに絞り込むことが妥当

- 本館を I 類(Is値0.9) で耐震改修した場合のイメージは、次頁以下のとおり
- 本館の免震改修は、外観の影響は少ないが、経費面を踏まえた検討が必要
- 本館の建替えは、合併特例債の期限及びイニシャルコストを踏まえた検討が必要
- 本館の近代建築物としての考え方は、後に記述

5 本館の近代建築物としての価値等について(絞り込み検討資料)

- ・所在地: 滋賀県大津市
- ・主用途: 市庁舎
- ・構造: SRC造
- ・規模: 地上5階 地下1階
- ・延床面積: 14,344㎡
- ・竣工: 1967年3月
- ・設計: 佐藤武夫



<建築家 佐藤武夫氏のことば>

天智天皇の水時計の故事があるところなので、ぜひ時計塔を作って欲しいという要望がありました。それで水時計をデザインのテーマにした塔を建てました。上に行くほど幾何級数的にだんだん節を長くする、竹の節みたいに。

そうすると、こう空へスーッと伸びていくような勢いが出てくるんですね。建物全体も土地柄を謳うようなものを心がけました。
(佐藤武夫 火燈窓 相模書房 1969年)

<設計コンセプト>

前面に琵琶湖をのぞみ、文化・観光・文教諸施設に接している環境の中で、自然を積極的に空間の要素として取入れ、新しい表情と調和をもたらす事を期待した。深い軒、丸柱と通し梁で囲まれた一つの架構の内に、議決機関と執行機関等の機能分化した空間が再統合され、縦の交通シャフトにより連結されている。市民デッキは、市民サービスのための窓口業務、市民相談等の他に物産展示スペース、彫刻等を視覚的に計画し北側市民広場に連結する開放空間を得る配置となっている。そのほかデッキは、人と車とによるアプローチを分離し整理する装置として、内部空間と外部空間との相互浸透の場として効率的に使われている。

<本館の近代建築物としての価値>

大津市景観審議会委員長である松岡拓公雄氏(滋賀県立大学環境科学部教授)を訪問した。本館の近代建築物としての価値等について、次のとおりの意見を受けた。

1 庁舎整備に関する意見について

大津市景観審議会 松岡 拓公雄会長(滋賀県立大学環境科学部教授) のご意見

(1) 大津市庁舎(本館)について

ア 大津市庁舎は、親しみもあるし、記憶に残る建築物である。

イ 「関西のモダニズム建築」として石田先生(京都工芸繊維大学教授)が、大津市庁舎を評価している。

－別添資料参照－

ウ 大津市庁舎の設計を委託された佐藤武夫氏は、この庁舎において、地域性を表現されており、きっちりと自分の思いが入っている。景観を意識された建物。これが重要である。

(2) 本館の耐震改修工事について(意匠面)

ア ブレースだらけの庁舎は、市民の方からも、いい印象を持たれないし、当然、毎日働いている職員は、精神的に良くない。

イ ファサードは印象。ブレースに囲まれていては、庁舎本来のデザインが伝わらない。

これは、歴史的建築物である。絶対に、後で後悔する。

ウ 大津市の写真を写した時に、いつも(ブレースの入った)この絵が写る。みんな嫌だと思いながら、見なければならぬ。市民の誇りとして考えた場合、庁舎は、堂々とした市民の象徴である。

(3) 本館の耐震改修工事について(機能面)

ア 庁舎の内部に壁やブレースが設けられ、今以上に庁舎が分かりにくくなる。

内部のプランニングをやり直さなければならない。そういう意味では、動線上の問題が生じれば、避難としての問題も生じてくる。

イ 安全面からの視点では、耐震改修をして、ブレースを入れたとしても、部分的には大丈夫だとは言えない。

補強を入れた壁の強いものとそうでない壁の弱いものとの合体となる。庁舎全体をファミリーとして捉えるなら、部分的に強い異質なものを入れると全体のバランスもおかしくなってしまう。

(4) 本館の免震について

ア 免震工法をすすめるが、確かに費用は安くない。イニシャルコストは高いが、20年、30年経った時に良かったと思える。

イ 免震工法を用いれば、建物として全体的な地震対策はできる。どこか、部分的に悪いところだけに耐震壁を設けて補強をすればよい。

庁舎全体が古くなっているのだから、優しく座布団(免震ゴム)の上に乗せてあげた方がいい。

(5) 庁舎(本館)の取り壊しについて

ア 庁舎の取り壊しという選択はあると思う。(50年近く経っているから・・・)

ブレースを入れる耐震改修はあり得ない。そこまでして、持たせることはない。

イ 本館を取り壊すということになれば、どこかの団体から、反対運動が起こる可能性はある。

ウ コンクリートの建物は、傷んでなければ100年くらい持つ。今は、環境に負荷をかけないように、長寿命化を図るといのが、一つのテーマとなっている。

2 大津市庁舎について

石田潤一郎(京都工芸繊維大学教授)の所見

大津市庁舎は、5層分を貫く長大な円柱を林立させることで、大寺院の豪壮な構造を想起させるという新鮮なデザインを提案した。竣工を報じたマスコミは「清水の舞台造」に見立てた。大伽藍や大型民家が見せる力感に富んだ造形は日本建築の一方の特徴であり、その伝統に光を当てて現代建築として甦られた点で、当市庁舎のデザインは画期的なものであった。

当市庁舎が示した地域性への応答と伝統の継承のための提案は、戦後の日本建築における重要な課題に正面から取り組み、新しい回答を与えた建築であり、近現代建築史の中に大きな位置を占めるものである。

<詳細は、別添資料参照>

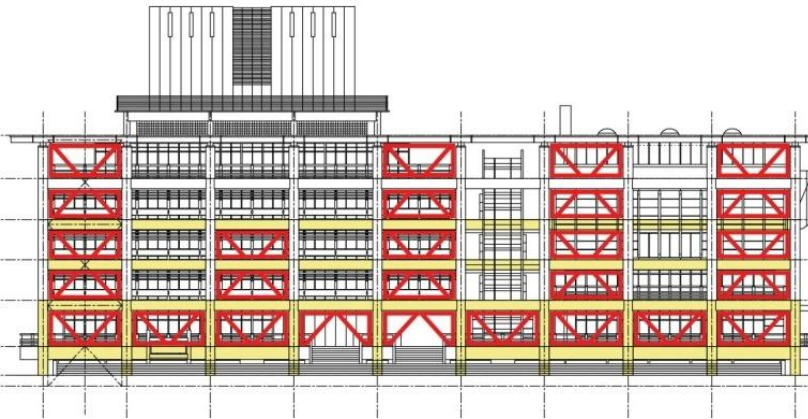
3 耐震ブレース補強(Is値0.9)の場合の外観、内観への影響

①南東側外観

- ・東側正面をふさぐよう全体的にコンクリートのフレーム補強が必要となり、正面らしさが維持できない上に、スロープの撤去が必要となる。
- ・外部の梁や床の大がかりなコンクリート補強工事が必要なため一般的なブレース補強工事より改修費が高く、工事影響度も高い



【補強前】



本館 東立面図

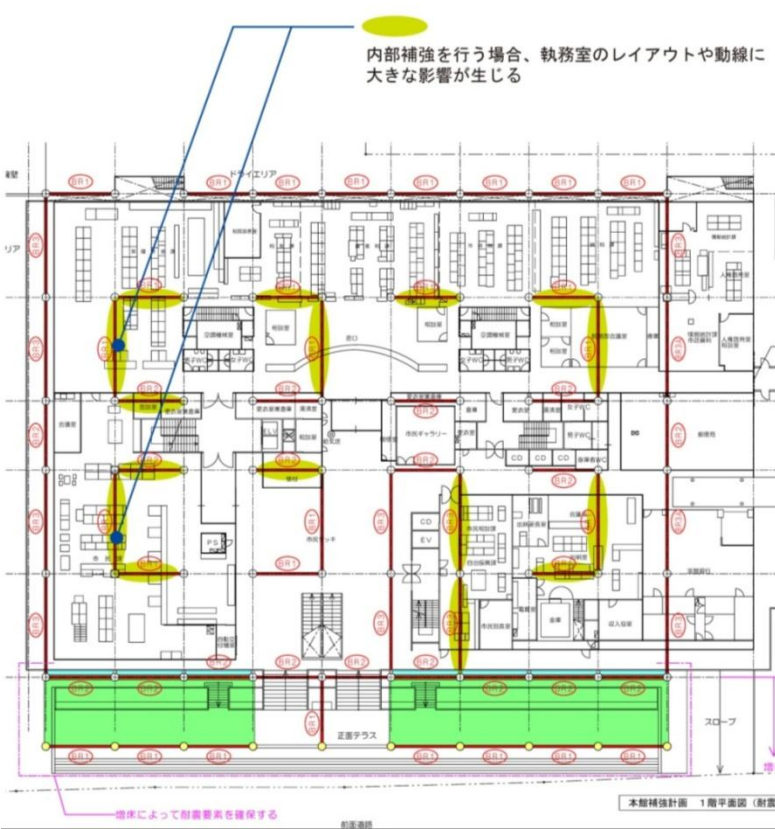


【補強後】

耐震ブレース補強(Is値0.9)の場合の外観、内観への影響

②正面から市民デッキ側

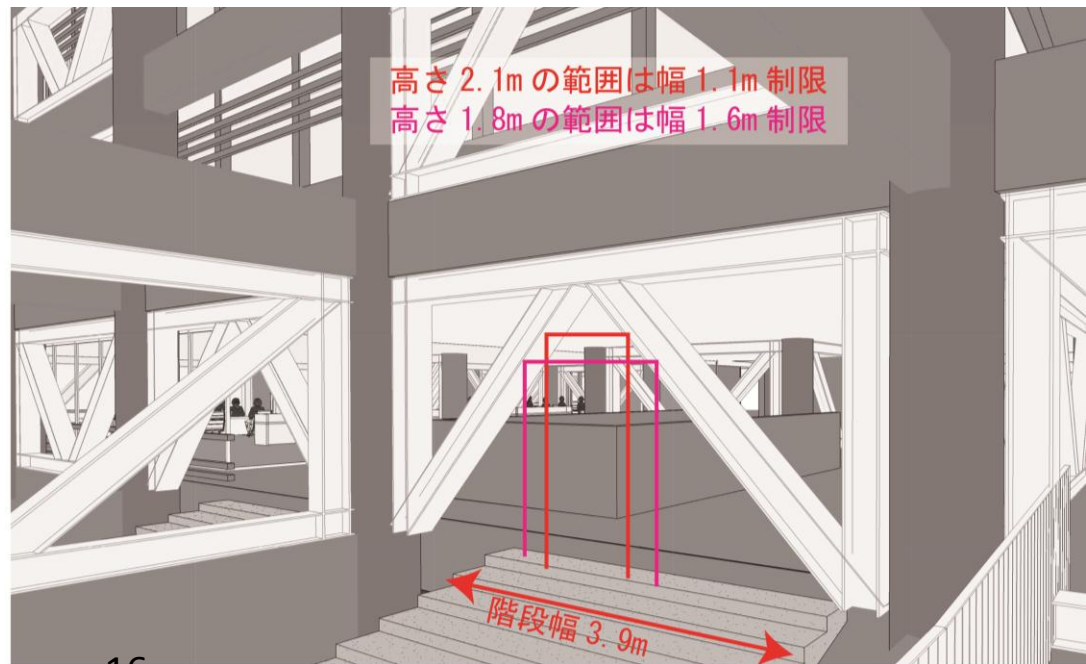
- ・階段からの入口や市民デッキ部分にもブレースが必要となるため、通行上も支障が大きい。
- ・中央の幅1.1m以外は安全上、柵を設ける必要がある。



1階平面図



【補強前】



【補強後】

※本図は、補強の前後を比較するイメージ図であり、建築表現を一部省略しています。

耐震ブレース補強 (I_s 値0.9)の場合の 外観、内観への影響

③市民窓口内観

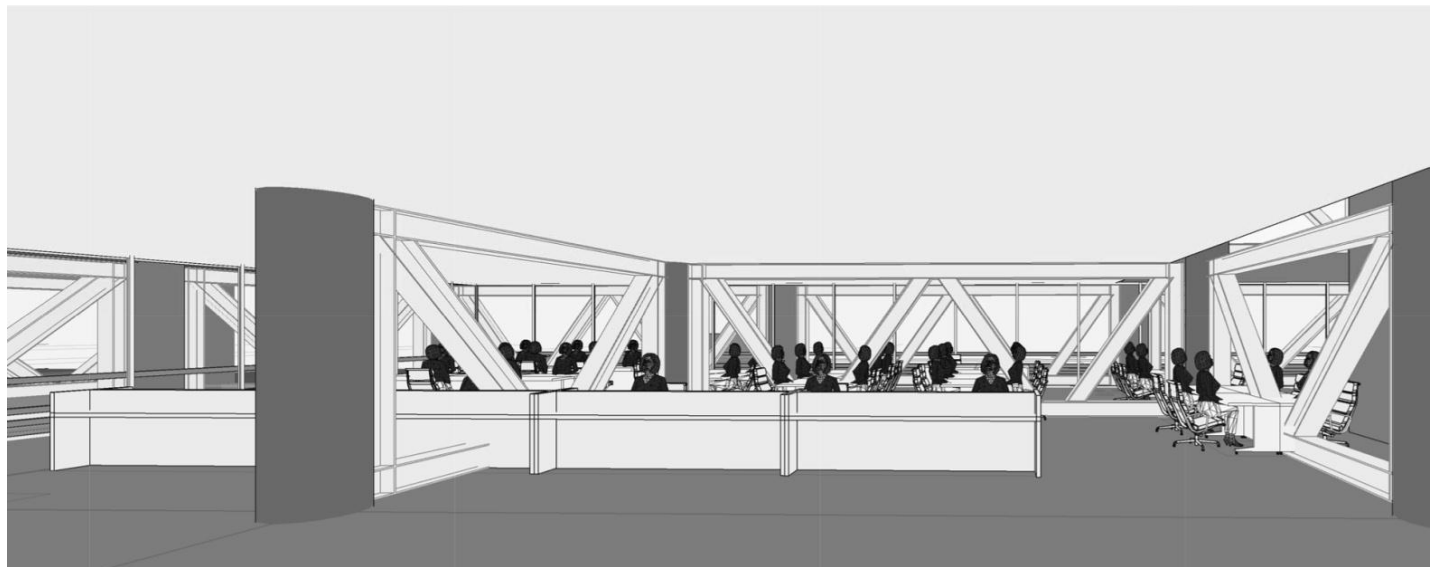
・執務室を分断する鉄骨ブレースは、広いスペースが要求される窓口部門の業務には影響が大きい。



【補強前】



内部ブレース設置のイメージ



【補強後】

※本図は、補強の前後を比較するイメージ図であり、建築表現を一部省略しています。

6 隣接国有地の取得スケジュール(案)について





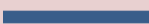

平成27年12月時点

| テーマ | H27年 12月 | H28年 1月～3月 | 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 | 9月 | 10月 | 備考 |
|---|---------------|---------------|----|----|----|----|----|----|-----|----|
| 1 市議会関係 (予算・議案) | | | | | | | | | | |
| (1) 手数料(不動産鑑定) (2) 委託料(普通財産売払申請書 添付資料) (3) 公有財産購入費 | | | | | | | | | | |
| 2 土地取得 手続関係 | | | | | | | | | | |
| <手順> <ol style="list-style-type: none"> (1) 不動産鑑定評価基準日及び評価手法の統一 (財務省 大津市) 4月 (2) 不動産鑑定評価を依頼 (約1ヶ月) (3) 大津市不動産評価委員会での承認後、6月市議会通常会議に議案を提出 (4) 大津財務事務所による入札に参加 (本市のみ参加) (5) 普通財産売払申請書の提出 (6) 落札した場合は、速やかに売買契約を締結 (落札できなかった場合、再入札に参加) (7) 売買契約書の締結後、落札額を入金 (契約書締結後20日以内) (8) 所有権移転登記嘱託 (9) 土地の引き受け | | | | | | | | | | |
| 3 財産取得期限 | 平成28年10月27日まで | | | | | | | | | |

10/27 期限

7 新棟整備スケジュール(案)について

～別館は建替えて、本館は改修する場合のケーススタディ～

| | 平成28年度 | 平成29年度 | 平成30年度 | 平成31年度 | 平成32年度 |
|-----------------|---|---|--|---|--------|
| 基本計画 |  | | | | |
| 基本設計 | |  | | | |
| 実施設計 | |  | | | |
| 大臣認定 (免震の場合) | | |  | | |
| 計画通知 | | |  | 施工期間 約 27ヶ月 | |
| 建設工事 | | | |  | |

- ・ 庁舎基本計画策定後、基本設計、実施設計、工事監理業務は、基本計画を踏まえて一貫し、総合的な既存建物とベストマッチした建築物を実現するため一括発注とする。
- ・ 新棟は、免震構造とする。
- ・ 土壌汚染対策工事(砒素の処理等)は、新棟着工までに実施する。
- ・ 庁舎本館改修(耐震・免震)工事を実施する場合は、平成33年度以降とする。

- ・ 基本計画・・・経緯、背景、基本理念と方針、建設位置、建設規模、財源等の基本的事項を整理し、整備方針やゾーニング等のトータル的な検討を行う。
- ・ 基本設計・・・増築する建物の基本計画の詳細を決定し、図面・仕様を整理し、完成時の姿を明らかにする。
- ・ 実施設計・・・基本設計に基づく工事を施工するための設計図書を作成する。